

이재민 복지서비스 증진을 위한 자원봉사활동체계 구축 방안*

성기환**, 최일문***

이재민 복지서비스 증진을 위한 자원봉사활동체계를 구축하기 위해 선행연구를 고찰하고, 조직구조, 관리프로세스, 구성원·역할을 중심으로 사례연구를 통해 시스템 구축 방안을 제시하였다. 조직구조에서는 프로세스형 협의체조직, 기능형 협의체조직, 허브역할형 단일조직을 제안하였다. 그리고 관리프로세스에서는 신속한 이재민 육구조사, 효과적인 구호품 전달체계, 재난약자 관리프로세스 확립, 그리고 재난정보 공유체계 강화를 제시하였다. 구성원·역할에서는 구성원의 역량 강화, 역할분담 확립 그리고 재난안전활동을 위한 교육 및 훈련 프로그램 개발 및 보급, 정부의 재난 자원봉사활동 촉진자로서의 역할 강화를 제시하였다. 본고는 국내외 사례연구를 통해 한국적 상황에 맞는 자원봉사활동체계를 설계하였는데 연구의 의의가 있으며, 정책적으로 구현되어 현장에서의 이재민 복지서비스 증진에 기여할 것으로 기대한다.

주제어: 자원봉사자, 이재민, 복지서비스, 재난관리, 재난

1. 서론

정부는 재난이 발생할 가능성이 적다고 보기 때문에 재난관리보다는 고용, 범죄, 레저, 매춘 등에 더 많은 관심을 집중하고 있다. 재난관리를 중요 우선순위로 보지 않는 지방조직이 재난발생시 직접 재난을 관리해야하는 책임을 맡고 있는 것이다(Heide, 1989: 20-23). 그러나 재난의 규모는 예측하기 어려우며, 대규모 재난 시에는 항상 일상적 대응능력의 열세성을 갖게 된다. 따라서 이재민에 대한 적절한 복지서비스를 제공하기 위해서는 자원봉사자의 활동이 중요하다. 또한 재난관리에 있어 공공부문과 민간부문의 연계는 필수적인 사항이며, 시민의 자발적인 참여는 재난의 예방과 대비, 대응, 복구에 있어 매우 중요한 기능을 담당하고 있다. 실제로 우리나라에서 대규모 재난 발생 시 이재민 구호에 있어 자원봉사자들의 활동은 공공부문의 정책이나 제도에 못지않은 중요한 역할을 하고 있다. 그러나 많은 자원봉사자들이 현장을 찾아 왔지만 준비가 되어 있지 않았다. 봉사자들도 준비 없이 무조건 방문하였고, 현장에서도 이들을 맞을 체계적인 관리시스템이 정비되어 있지 못하였다(성기환외,

* 본 논문은 2011년도 서일대학 학술연구비에 의해 연구되었음.

** 제1저자 *** 교신저자.

2009: 51-53). 따라서 이재민들에게 보다 신속하고 적절한 복지서비스를 제공하기 위해서는 자원봉사 활동체계를 정비할 필요가 있다. 이에 태풍 루사, 에위니아 등 대형 자연재해 현장과 삼풍백화점, 대구 지하철사고, 태안 원유유출사고 등 대형 인적재난 현장에서의 자원봉사활동 실태를 조사하였고, 국내외의 재난관련 자원봉사활동체계 개선과 관련한 연구문헌을 분석하였다. 대규모 재난의 위험성이 증가하고 있는 상황에서 국민들의 안전욕구 증대와 다양성을 충족시킬 수 있는 복지서비스 증진을 위해 조직구조, 관리프로세스, 구성원·역할을 핵심요인으로 보고 분석함으로써 자원봉사활동체계를 구축하고자 하였다.

II. 선행연구 검토 및 연구 분석 모형

1. 이재민 구호와 자원봉사활동체계

재난이란 인간의 생존과 재산의 보존이 불가능할 정도의 생활질서를 위협받는 상태를 초래하는 사고 또는 상태를 말하며 그 피해를 재해라 한다(국립국어연구원, 1999). 「재난및안전관리기본법」 제3조에서는 자연재해, 인적 재난, 사회적 재난을 포함하여 재난으로 통합하였고, 이를 「자연재해대책법」 제2조에서는 재해로 통합하였다. 따라서 본 고에서는 재해와 재난의 개념을 통합적으로 동일한 개념으로 취급하고자 한다. 구호는 이재민을 보호하는 일체의 활동을 말한다. 자원봉사활동은 이재민을 보호하기 위해 이루어지는 행동이므로 자원봉사활동은 구호활동 영역에서 이루어진다고 할 수 있다. 또한 재난관리체제의 특징은 ① 복잡·연계성, ② 체제경계의 유동성, ③ 가외성, ④ 일상적 대응능력의 열세이다(류충, 2005). 따라서 재난관리체제의 특성상 활동을 민간영역과 공공영역으로 명확하게 구분하기 곤란하다. 또한 이상팔은(1996)은 재난상황에 적응하는 조직유형을 확립된 조직, 확대된 조직, 연장된 조직, 응급조직으로 분류하였는데¹⁾, 노춘희·송철호(1998: 7)는 확립된 조직을 제외한 나머지 확대된 조직, 연장된 조직, 응급조직을 통틀어서 민간자원 조직이라고 하고 이들이 제공하는 서비스를 민간자원봉사활동이라고 할 수 있다고 하였다. 따라서 자원봉사활동으로 전개되는 구호활동은 재난 예방, 대비, 대응, 복구 등 재난관리 전 영역에서 전문적 또는 비전문적인 수준으로 다양한 분야에서 이루어진다고 할 수 있다.

자원봉사활동의 특성을 자발성, 이타성, 자아실현성, 무보수성, 조직성, 인권존중 등으로 설명하고 있다(남기철, 2007: 25-31). 따라서 이재민 복지서비스 자원봉사활동은 자원봉사단체 활동과 같은 맥락

1) 확립된 조직은 공식적으로 활동하고 있는 재난관리 조직을 말하며, 확대된 조직은 비공식 기관이지만 재난과 관련된 기관으로서 재난 시에는 규모가 증가하고 일상적인 과업과는 다른 활동을 수행하는 기관이다. 연장된 조직은 재난 발생이전의 구조를 유지하고 있으며 재난과 관련된 업무를 교섭하는 조직이다. 응급조직은 제도화되지는 않았지만 이미 확립된 조직이나 연장된 조직, 확대된 조직들의 활동이 미약할 때 활동을 한다.

에서 살펴볼 수 있으며, 자발적인 주민참여를 기초로 지역의 재난을 극복하고자 하는 지역 자율방재 조직 활동과 관련된다.

재난 분야의 자원봉사활동에는 자원봉사자의 의지와 능력 및 참여형태에 따라 활동유형이 달라질 수 있다. 직무부여는 무엇보다 자원봉사자의 의지가 중요하지만, 과업의 유형에 따라 보유하고 있는 능력을 감안하여 직무를 배정해야 한다.

① 전문성, 조직성이 있는 자원봉사자: 재해가 발생했을 때 자발적이고 적극적으로 활동할 수 있는 단체에 소속돼 있는 자원봉사자를 말한다. 대한적십자사와 같은 형태의 단체로 대부분의 단체는 그 활동영역이나 활동 목적이 어느 정도 명확히 되어 있어 단체 중에 활동의 조정역할을 하는 관리자가 있는 경우도 있다. 다만 의사나 간호사 등의 전문기능집단은 이 범주에 들지 않는다. 재난이 일어나면 이들 단체끼리 네트워크를 형성하여 정보를 공유하거나 협력하여 행동한다면 큰 힘을 발휘할 것이다.

② 전문성은 있으나 조직에 속하지 않은 자원봉사자: 의사, 간호사, 인명구조단, 보육교사 등 구호 활동이나 이재민의 지원에 큰 힘이 되는 전문가이다. 자원봉사자가 효율적인 힘을 발휘하기 위해서는 행정이나 공적인 기관과 연관된 활동을 하는 것이 바람직하다.

③ 전문성은 없으나 조직에 속한 자원봉사자: 재난을 대비한 훈련 경험이 없는 기업체의 사원, 지역 단체 등에 속해있는 자원봉사자이다. 많은 자원봉사자가 필요하거나 지속적인 인원의 투입이 필요한 상황에서는 반드시 특정한 지식이나 경험이 없어도 큰 힘이 될 수도 있다. 이러한 자원봉사자의 힘을 최대한 발휘하기 위해서는 단체들 간의 연계와 역할분담이 중요하다.

④ 특별한 전문성도 없고 조직에도 속하지 않는 자원봉사자: 대규모 재해가 발생할 때는 가장 많이 모이는 가능성이 있는 봉사자이다. 직접 재해를 당한 사람이 있는 곳에 직접 가서 활동하는 것 보다는 재해 지역의 상황이나, 필요한 작업내용과 타 단체의 활동상황 의 정보가 집약되어 있는 시청, 구청을 통하든가 자원봉사단체에 가입하는 것이 필요하다.

한편 재난 현장에 모인 다양한 자원봉사자들은 역할 조정이 되지 않을 경우 적절한 활동을 할 수 없을 뿐만 아니라 오히려 혼란을 야기하기도 한다. 따라서 혼란을 피하고 체계적인 활동을 지원하기 위하여 관리조정자의 개입과 역할조정이 요구된다(전국재해구호협회·한국자원봉사센터협의회, 2003: 62-63).

정부에서는 기본적으로 기반시설과 대규모 사업에 대한 지원 및 프로그램을 수행하지만, 정부에서는 지원할 수 있는 복구사업의 한계성을 주민에게 인식시켜 주어, 주민이 실생활에 관련된 경제력 회복 및 주변 환경의 변화 등에 대한 사업을 적극적으로 참여하여 수행할 수 있는 계기 및 기본 환경을 마련해 주어야 할 것이다. 즉, 전문가 집단 및 비영리단체의 적극적인 자문을 통해서 피해주민이 스스로 재건할 수 있는 능력을 구축할 수 있는 자립성을 키우는 것이 중요하다(국립방재연구소, 2001).

박상필(2005)은 행정기관의 구호활동은 주로 획일적 서비스를 제공하며 명령과 통제가 주요한 조직 원리로 작동하는 관료제로 인해 소수자의 요구를 무시하게 되고, 경제적으로 비효율적일 수 있으며, 외부 변화에 신속적으로 적응하지 못하는 경직성을 띠게 된다고 하였다. 따라서 이에 대한 정부의 지

원 한계성을 분명히 제시하며, 국민으로 하여금 자신들이 책임을 가지고 안전을 도모할 수 있는 능력을 구축하게 하여야 한다. 일본의 고베지진때 구출자의 34.9%는 자력으로, 31.9%는 가족에 의해, 28.1%는 친구와 이웃에 의해 2.6%는 통행인에 의해 구출 받았다고 하여, 구출자의 95%가 민간에 의한 것으로 조사된 바 있다. 재난발생유형의 다양화, 복잡화로 공공서비스를 통한 방재효과는 한계가 있으며 자율방재조직에 의한 재난관리는 세계적으로 확대 추세이다(신은성, 2003: 70).

우리나라의 경우 2004년 6월 기준으로 153만명 정도의 장애인이 있으며, 농촌 지역의 경우 2000년에 이미 초고령 사회의 기준인 20%를 넘어선 21.7%를 기록했다(이재은·성기환 외, 2006: 496). 그뿐만 아니라 국내 체류 외국인의 수가 150만명을 넘어섰다. 그렇지만 장애인, 노인, 외국인 등 재난 약자에 대해 우리나라에서는 별다른 구호활동이 없다. 그러나 일본의 누마즈(沼津)시에서는 '아동취급반'이라는 역할분담도 있다. 또한 주민들 중의 환자나 노인에 대하여 피난의 유도나 알람도 실시하고 있다(野田隆, 1997). 고베지진 상황 가운데서 말이 통하지 않는 외국인들은 더 한층 심각한 고통을 겪을 수밖에 없었다. NGO단체들은 오사카에서 "외국인 지진정보센터"를 조직하여(1995.1.22) 13개 언어로 뉴스레터를 발간하고 전화 상담활동을 하였다. 4월23일까지 3개월간 844명과 상담하는 활동실적을 보였다(한국언론연구원, 1995: 181-185) 앞으로 우리나라에서도 재난 약자에 대한 구호활동과 다양화되고 있는 이재민들의 욕구에 부응하는 활동을 전개하기 위해 자원봉사활동체계가 개선되어야 한다.

2. 선행연구 검토

자원봉사활동분야의 연구는 자원봉사의 의미나 동기(류기형 외, 2003; 이성록, 2003; 김동배, 2005), 연구 경향분석(이민창, 2008) 등 이론적 연구, 자원봉사자의 만족도(정미경, 2002; 조성미, 2011), 자원봉사활동 지속성(김정현, 2010), 갈등관리(정명환, 2007), 활성화 방안(전성호, 2006; 윤여정, 2011) 등과 같이 자원봉사자관계를 다룬 연구, 노인·여성·청소년 등 인구집단별 자원봉사자에 초점을 맞춘 연구(이제남, 2006; 전성호, 2006; 윤여정, 2011; 김영숙, 2007; 류제석, 1998; 이종홍, 2004), 자원봉사센터 운영 개선(성두현, 2010; 김정희, 2007; 김경화, 2007; 채희균, 2008; 정원석, 2008; 김진학, 2012)에 관한 연구 등이 있으며, 주로 사회복지시설에서의 자원봉사활동에 초점을 둔 연구들이 주류를 이루어 왔다.

이재민구호 자원봉사활동체계와 관련한 연구는 이 주제만을 목적으로 연구되기보다는 대부분 재난 관리에 있어서 민간단체의 역할을 논의하면서 봉사활동을 언급하고 있으며, 특히 지역자율방재조직 육성과 관련하여 중요하게 다루어지고 있다.

이성록(2003)은 지역자율방재단을 구성하는 단원은 자원봉사자의 일반적인 특성인 호혜성, 지향성, 자발성, 무대가성, 공익성을 기본 전제조건으로 해야 한다고 주장하였다.

이상팔(1996)은 재난관리조직이 공공부문과 민간부문의 형태로 구성되며, 재난에 대응하는 조직의 유형은 과업특성이 일상적인가, 비일상적인가 하는 측면과 조직의 구조가 재난발생전과 동일한가 아니면 새로 구성되는 조직인가에 따라서 조직을 구분하였다.

Perry(1985)는 민간영역 NPO들은 위기관리의 대응과 복구국면에 초점을 맞추고 있으며, 특별한 기술이나 물자를 제공하는데 관여하는 것이 지역자율방재의 특징이라고 하였다.

양기근(2007)은 재난이 발생한 직후에는 너무 많은 봉사자가 몰려 배치에 어려움을 겪게 되지만, 언론 보도가 나오지 않게 되면 자원봉사자가 없어 복구활동에 어려움을 겪게 된다고 하였다. 또한 봉사활동 내용도 단순활동으로 한정되어 있음을 지적하였다.

성기환(2006)은 민간단체 중심의 민관산학네트워크를 통한 지역자율방재조직 모델을 제시하면서 통합적인 재난시 자원봉사활동 추진체를 연구하였으며, 김경남(2007)은 지역재난관리 주민조직 참여 활성화 방안으로 자주적·자율적인 주민 조직화 방안, 지도자 양성, 활동 매뉴얼 보급, 재난정보 제공 등 육성 방안, 그리고 공간규모별 조직 운영, 민관산학협력방안 등 운용방안을 제시하였다.

강용석(2007)은 지방자치단체의 효율적 재난관리를 위한 자원봉사단체의 역할을 강화하기 위해 민간전문가의 활용, 지역 자원봉사조직과의 상시연계체계, 개인보다는 단체참여 유도, 자원봉사센터의 인식 제고, 자원봉사에 대한 동기부여 등을 제시하였다.

한동우(2007)는 재난자원봉사 교육체계 수립을 위해 교육과정 확립, 자원봉사자 데이터베이스 구축 및 공동 활용, 교육 강사 육성, 대중 매체를 통한 교육 등을 제시하였고, 이러한 교육은 재난관리네트워크 구축과 함께 이루어져야 효과적으로 운영될 수 있다고 주장하였다.

이동규 외(2010)는 민관협력조직인 한국재난안전네트워크의 정보 교류 협력구조에 대한 개선 방안을 제시하는 연구를 하였다.

<표 1> 자원봉사활동에 관한 선행연구

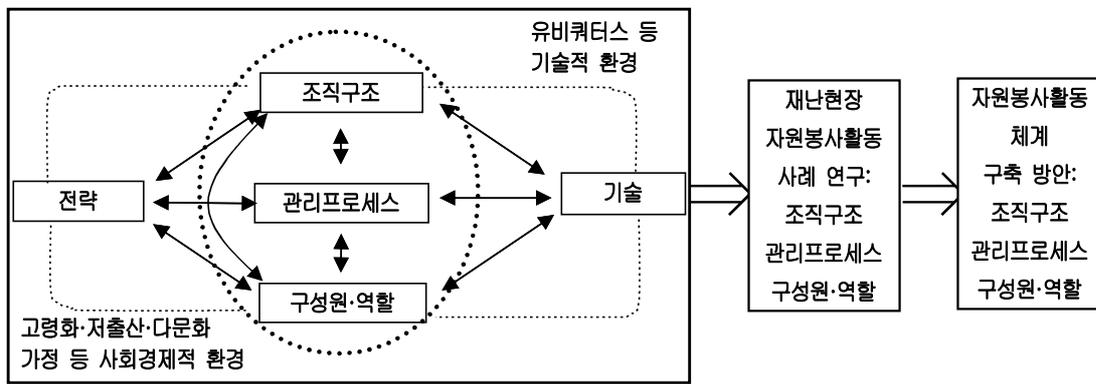
연구 내용		연구자
일반 자원봉사활동	이론적 연구	류기형외, 이성록, 김동배, 이민창
	자원봉사자관계 연구	정미경, 조성미, 김정현, 정영환, 전성호, 윤여정
	인구집단별 자원봉사	이제남, 전성호, 윤여정, 김영숙, 류제석, 이종홍
	자원봉사센터 운영	성두현, 김정희, 김경화, 채희근, 정원석, 김진학
재난 자원봉사활동	자율방재조직 육성	이성록, 성기환, 김경남, 이동규·서인석·양기근
	민간조직의 기능·역할	이상팔, Perry, Ronald W., 양기근, 강용석
	교육체계	한동우

이상과 같이 이재민 자원봉사활동체계에 대한 선행연구를 검토해 보면, 일반적인 자원봉사활동에 관한 연구가 다수이며, 이재민분야와 관련한 연구에서도 지역자율방재조직, 지역 재난관리 거버넌스 등에 대한 논의에 포함해서 다루어지거나 봉사체계 일부 분야에 한정해서 논의되어 온 한계점을 가지

고 있다. 이에 이재민복지서비스 증진에 초점을 두고 자원봉사활동체계 정비를 위해 분석코자 한다.

3. 연구 분석 모형

본고는 사례조사와 문헌연구 등의 방법론을 통해 연구를 진행하였다. 재난현장은 자연재해로는 태풍 에위니아 및 집중호우 피해지역을 중심으로 조사하면서²⁾ 태풍 루사, 매미 등 현장사례를 살펴보고, 대형 인적재난은 태안 기름유출사고를 중심으로 조사하면서 삼풍백화점붕괴사고, 대구지하철화재 사고 등을 고찰하였다. 대규모 재난을 중심으로 자원봉사활동을 살펴보고자 한 것은 대형재난일수록 광범위한 영역에서 장기적인 자원봉사자들의 역할이 요구되어 보다 다양하게 활동이 전개되기 때문이다.



<그림1> 연구 분석 모형(Morton의 조직 시스템 모형 재구성)

연구에 의하면 사상자가 120명 이상인 경우 비상체제와 조직 간 조정이 반드시 요구된다고 지적하고 있듯이(Wright JE, 1977: 190) 이재민 복지서비스 증진을 위한 자원봉사활동체계를 효과적으로 구축하기 위해서는 우선적으로 과거 재난방지 경험을 바탕으로 경험했던 문제 즉, 내외부 실패요인과 재난방재 관련 조직들간의 가치기준 및 의사결정 프로세스 등을 분석하여 조직형태 관점에서 시스템 구현을 위한 중요 성공요인을 파악하여 정리할 필요가 있다.

일반적으로 성공을 이끄는 조직의 핵심요소는 조직구조, 관리프로세스, 구성원·역할, 기술, 전략 등이나, Morton(1991)은 시스템 구성요소로서 조직을 살펴보면 조직구조, 관리프로세스, 구성원·역할 세 가지만이 조직내 구성원 상호관계를 설명하는 것으로 조직문화를 결정하는 요소라 설명하고 있다. 여기서 조직구조는 조직의 지위와 책임을 결정하는 요소로서 조직간의 협력과 조직행위 통제를 야기시키는 상호간의 관계를 의미하고, 관리 프로세스는 조직의 기능(계획, 통제 및 정보체계) 및 의사결정

2) 본 연구에 사용된 조사자료는 필자가 2006년 “재해경감대책협의회 이재민구호 현지조사단 결과 보고”(방재연구, 제8권 3호)로 발표한 바 있음.

프로세스를 의미하며, 구성원·역할은 조직구성원의 지식과 기술의 숙련도, 각자의 책임할당 등을 말한다(정덕훈·임경순, 1998: 243).

이에 따라 본 연구에서는 네트워크 형태의 역동적인 시스템 속에서 자원봉사활동체계를 살펴보고자 하기 때문에 조직문화를 결정하는 3가지 요인(조직구조, 관리프로세스, 구성원·역할)을 자원봉사활동체계의 핵심 구성요소로 보고, 재난 현장 사례연구를 수행한 후 자원봉사활동체계 구축 방안을 마련하였다. 현장 사례는 주요 문제점을 파악하는데 중점을 두고 이루어졌으며, 이에 따라 요인별로 개선방안을 도출코자 하였다. 또한 우리나라 재난 자원봉사활동체계를 정비하는 데 있어 연구의 초점을 개별 봉사자(단체)보다는 지역사회차원 또는 국가차원의 종합적 역량 강화에 두고서 분석하였다.

III. 재난현장에서의 이재민 복지서비스 자원봉사활동 사례연구

1. 조직구조

1) 관에 편중된 업무구조 문제

태풍 에위니아 및 집중호우로 인해 피해를 당한 군청, 읍면사무소 직원들은 현장 피해조사 및 현황 보고, 이재민 고충처리, 자원봉사자 접수·배분, 구호품 접수·배분 등으로 인한 업무 폭증으로 지쳐 있었으며 특히 긴급구호단계에서는 업무마비상태를 경험하고 있었다. 특히 피해가 심하였던 진부면의 경우 17명이 근무하고 있었는데 재난발생시 면사무소조차 재난을 당해 사무실이 무릎까지 침수되었으며 앞마당에 토사가 밀려들어 승용차 창문까지 매몰될 정도였었다. 이런 상황을 극복하고 재난업무를 처리하는데 이재민, 자원봉사자, 의연품 기증자 등의 전화 처리만으로도 업무가 마비될 정도로 심각하였다. 이런 상황에서 강원도 현장에서의 자원봉사자 접수 및 관리는 행정기관 중심으로 이루어지고 있었다. 자원봉사센터에서는 군청 상황실에 1명을 파견하여 지원할뿐 실제로는 공무원들에 의존하여 운영하였다. 자원봉사센터의 인적 구성상³⁾ 재난현장을 찾을 수 만명의 봉사자들을 관리할 수 있는 여건은 되지 못하며, 군청에는 그나마 1명이라도 파견할 수 있었지만 재난현장인 읍면동의 경우는 전혀 배치할 수 없는 상황이었다.

3) 자원봉사센터의 평균 종사인력의 수는 약 3.05명이며 정규직원은 평균 2.52명에 불과함. 특히 직영을 하고 있는 센터의 경우 공무원이 타업무를 겸하고 있는 센터에서는 인력구조가 더욱 취약할 것으로 판단됨. 또한 자원봉사센터의 운영형태는 지자체 직영, 민관혼합형, 위탁운영형, 독립법인형으로 혼재해 있는데 민간에 위탁된 센터는 40.9%로 전체적으로 민간자율의 활동중심체로 보기 어려움. 그리고 센터의 주요활동은 평상시의 지역 사회봉사활동으로 재난재해활동프로그램은 0.5개에 불과함(이성록, 2005). 따라서 재난현장에서 자원봉사센터만 자원봉사자를 관리하기에는 역량이 부족함으로 민간단체들간의 역할분담이 필요함.

2) 민간단체들간 협력체계 미흡

태풍 에위니아 및 집중호우 현장에서는 재난초기 집중적으로 봉사자들이 몰려 들어올 때 현장에 인력을 적절히 배치하는 데 큰 곤란을 겪었다. 진부면사무소의 경우 하루에 많을 때는 7천명이 몰리기도 해 현장을 안내해 주면서 체계적으로 봉사자들을 관리하는 것이 불가능한 상황이었다고 볼 수 있었다. 그러나 이재민 구호소와 피해지역에 각 자원봉사단체들이 활동하고 있었는데 활동하는 주요 봉사단체들과의 공동대책회의를 개최하는 등의 공동운영의 장을 마련하지 못하고 있었다.

2003년도에 대구지하철참사가 발생하였을 때, 지하공간이라는 특수한 점 때문에 자원봉사의 활동이 화재 복구에 직접적으로 참여하지 못하고 화재수습관계자나 유가족들의 편의 제공에 집중이 되었다. 자원봉사 전체 활동기간 동안 음식 지원 및 급식 봉사가 참사 후 며칠 동안 집중되다가 급격히 줄어들었고, 많은 자원봉사 단체들이 주로 급식이나 음식 지원 봉사를 준비하였으나 초기에 이러한 단체가 많이 몰렸기에 활동의 중복이 이루어졌다. 자원봉사단체의 적절한 투입 등의 관리와 지원이 적절히 이루어졌더라면 한 기간에 집중적으로 몰리는 현상이 나타나지 않았을 것이다.(이재은·양기근, 2004: 357-358).

일본에서는 나훗카 호 중유 유출사고 발생시에 주민단체가 스스로 '미쿠니 자원봉사자 본부'를 만들어 몰려드는 자원봉사자 접수 및 업무분장, 구호물품 관리, 숙식 제공 등의 일을 매끄럽게 처리했었다(동아일보, 2007.12.11). 우리도 재해현장 자원봉사본부 운영모델이 개발되어 자원봉사자들의 활동을 체계적으로 전개할 수 있어야겠다.

3) 민관군 그리고 기업체 등과의 협력체계 미흡

삼풍백화점붕괴사고 재난현장에서는 총괄관리체계가 없어 자원봉사자들이 우왕좌왕하였고, 소수의 자원봉사자들은 소방본부의 지휘통제를 따르지 않고 임의대로 활동하여 혼란을 가중시켰으며, 부정확한 제보와 유가물품 도난 사고 등이 있었다. 또한 대구지하철 화재 참사 사고시에는 단지 몇 명의 공무원이 통제하는 현장에서 후원물품관리 및 배분에 있어서 자원봉사와 사고대책본부의 역할의 혼선이 있었고, 임의적인 봉사활동 참여로 공급과 수요의 불균형으로 인한 자원의 낭비가 많았다(홍원화외, 2004:342).

태안 기름유출사고시에 군의 활동은 봉사자들의 재난방재활동을 실효성 있게 해주었다. 군은 봉사자들이 해집어 놓은 곳곳을 갈무리하는 활동을 통해 재난에 맞서는 자원봉사자들의 활동을 실질적인 재난방재효과로 이어지게 했다. 군 특공대원들은 경사가 심하거나 절벽으로 형성되어 일반인들이 접근하기 어려운 암벽이나 갯바위의 기름띠를 로프에 몸을 매달고 닦아냈다(내일신문, 2008.02.01).

고베지진 때에 주민과 기업이 협력하여 행해진 소방 활동도 있었다. 종래의 자주방재 활동은 주민

이 행하는 것으로 생각되어 왔지만 고베 대지진의 교훈으로 지역의 기업과 협력관계가 부상되었다(三船康道, 1998). 따라서, 평소 기업체와 봉사단체간에 상호 협력에 대한 협약을 체결하여 재난을 대비해 나가는 노력도 필요하다.

이렇듯 민관군 그리고 기업체가 역할분담을 통한 상호협력으로 효과적인 방재활동이 될 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해 민관산학협력체계가 정립이 될 수 있도록 재난극복을 위한 공동의 협력추진 협의체가 필요하다.

2. 관리프로세스

1) 이재민 욕구조사 지체

태풍 에위니아 및 집중호우 피해지역에서 이재민의 욕구조사가 신속하게 이루어지지 못하여 시기별 이재민들의 욕구에 따른 자원봉사자들의 배치가 이루어지지 못하였다. 자원봉사자들은 재난 발생 초기부터 현장에서 봉사활동에 참가하였는데 2주간까지는 집중적으로 몰려들어 왔고 1달간은 왕성하게 활동하였다. 재난초기 집중적으로 봉사자들이 몰려 들어올 때 이재민들이 필요로 하는 수요가 파악이 되지 않아 자원봉사자들을 적절히 배치하는 데 큰 곤란을 겪었다.

태풍 루사 당시 9월 2일부터 30일 동안 투입된 자원봉사자의 84.4%에 해당하는 106,627명이 재난이 발생하고 난 후 15일 동안 집중되었다는 사실을 알 수 있었다. 이는 대개 지역의 정보가 재난이 발생한 초기에 집중 보도되고 있고, 그 시기에 재난 지역상황을 접한 자원봉사단체나 개인에 의한 자원봉사 활동이 시작된다는 것을 알 수 있게 해 준다. 이처럼 자원봉사자가 재난 초기에 대거 투입되고 일정 기간 이후에는 급격하게 참여율이 떨어짐으로써 재난 발생 후 한 달 정도의 기간이 경과하면 자원봉사자의 손길은 찾아보기 힘든 현상이 나타났다. 따라서 재난이 발생한 직후에는 자원봉사자가 너무 많이 몰려와 배치에 어려움을 겪게 되고, 언론에서 재난 지역에 대한 보도가 나오지 않은 시기야말로 본격적인 장기 구호 활동이 시작됨에도 불구하고 이 시기에는 일손이 없어 복구 활동에 어려움을 겪기도 한다(이재은·성기환 외, 2006).

시기별 이재민들의 욕구가 신속하게 파악이 된다면 자원봉사인력 수습을 조절할 수 있고 이재민들에게 보다 충실한 서비스가 제공될 수 있었을 것이다.

2) 구호품 전달체계의 취약성

태안 현장에서 동원된 방제세력에 방제자재 및 소요물품 보급을 담당하는 방제대책본부 보급지원반 운영에 문제가 있었다. 방제대책본부는 정확한 물자관리와 체계적인 보급을 위해 모든 물자를 만리포로 집중하였는데, 태안읍을 거쳐 가야 하는 태안군의 지리적 특성상 150km가 넘는 해안가와 수백여

곳의 방제 현장을 고려하여 물자공급처를 태안읍에 두거나 몇 군데 나누어 두는 방안도 고려했어야 했다. 사고 5일째인 11일을 전후로 하여 방제 인력 증가분에 비해 방제 물품량 부족 현상이 발생한 것은 방제 인력활용과 방제 물품 배분에 대한 계획, 자원봉사 인력계획과 운영방안이 제대로 마련되어 있지 않았다는 것을 볼 수 있었다.⁴⁾

태풍 예위니아 및 집중호우 현장에서는 복지담당 직원이 대부분 여성인력이라 구호품 접수, 배부에 어려움이 컸고, 노임 단가도 낮고 수해지역이라 인부를 구하기도 어려웠으며, 자원봉사자들에 대한 구호물자관리에 대한 사전 교육도 없는 상태여서 물품 보관 및 관리 등이 원활하지 못하였다. 재난발생 후 지역별, 피해상황별, 지원시기에 따라 필요 구호품목이 다른데 언론의 방영에 따라 편중된 구호품이 공급되는 현상을 볼 수 있었다. 따라서 구호품에 대한 시기별 필요 품목에 대한 안내 방송을 통해 이재민들의 욕구에 맞는 구호품이 공급될 수 있도록 하여야 할 것이며, 특히 기업체나 종교단체 등이 대규모로 구호품을 전달하고자 하는 경우는 수해지역 행정기관이나 현지 활동하고 있는 대한적십자사나 자원봉사센터 등 봉사단체를 통해 현장에서 필요한 품목을 확인하고 공급할 수 있도록 해야 했다.

3) 재난약자 관리프로세스 미흡

한국에서는 재난시 사회적 약자 보호를 위한 관리프로세스에 있어서 재난 예방 및 준비단계에서의 대책이 일부 마련되어 있을 뿐 실제 대형재난 발생시의 사회적 약자 보호에 대한 관리프로세스가 미흡한 상황이다.

국가안전관리 집행계획상의 재해약자 인명피해 최소화 대책에서는 재난준비단계에서 인명피해자 연령대별 자료관리 시스템을 구축하고, 독거노인, 거동 불편자 등에 대한 조사 및 연락처에 대한 자동음성통보시스템 DB를 구축하며, 유관기관 협조체계, 재해약자 관련부서와 정보 교환 등 사전협력체계 구축 그리고 재해약자 대피 담당자 등의 사전 지정 및 담당자 교육을 규정하고 있을 뿐이다. 재해약자 인명피해 최소화 대책에서는 준비단계에 대한 활동이 계획되어 있을 뿐 재난 발생시의 재해약자 보호에 관한 구체적인 시행 계획 및 절차가 마련되어 있지 않고 있으며, 재난 취약가구 안전점검 및 정비사업 또한 성격상 예방 및 준비단계의 범주를 벗어나지 않는 활동으로 볼 수 있다. 사회적 약자 보호와 관련하여 노인복지법에서는 노인들을 위한 일반적인 서비스를 제시하고 있을 뿐이며, 아동복지법에서는 재난대비 안전교육에 대해서만 규정하고 있고, 장애인복지법에서는 안전사고와 비상재해 등에 대비하여 피난용 통로의 확보, 안내판 설치, 긴급통보체계 마련 등 필요한 조치를 강구하여야 한다고 명시만 되어 있을 뿐 구체적인 사항이 제시되어 있지 않은 실정이다(심기오 외, 2010: 61-64). 또한 포항노인요양원 참사⁵⁾에서 보듯이 노약자, 장애인 등의 사회복지시설에 대한 안전기준이 일반 건

4) [녹색연합] 태안 기름유출 사고 사고발생 20일, 초기 긴급방제에 관한 녹색연합 진단 보고서(연합뉴스, 2007.12.27.).

물기준과 다르지 않아 재해발생시 재해약자에 대한 보호체계가 미흡한 것으로 나타났다.

4) 재난정보 공유체계 미흡

태풍 에위니아 및 집중호우 피해시 재해현장 자원봉사자들을 군청과 면사무소에서 접수하여 배치하고 있으나 실시간으로 접수된 봉사자관리 현황이 공유되는 데에는 어려움이 있어 지역별 편중이나 중복 배치가 되는 경우도 발생하고 있었다. 또한 국가안전관리정보시스템은 현장에서 자료를 입력하는데 1세대당 15분정도의 시간이 소요될 정도로 너무 복잡해서 재난현장에서 사용하기가 용이하지 않았다. 무엇보다도 정보시스템에 올리면 바로 구호 대상자가 되어야 하는데 충분히 조사가 되지 않은 초기단계에 입력해야 하는 상황은 공무원들에게 큰 부담이 됨으로 전시와 같은 상황인 재난초기 혼란기에는 제대로 현장상황이 입력되지 않아 무용지물이 되고 있었다.

미국의 경우 허리케인 카트리나 피해에 따른 미 대통령 지시로 이루어진 대책 보고서를 보면 “재난 피해자들이 모든 복지에 대해 쉽게 접근할 수 있도록 단순하고 종합적이며 효과적인 수단을 개발해야 한다. 재난 피해자가 연방정부, 주정부, 지방정부, 그리고 비정부의 복지원조프로그램에 등록되는 윈스토펙터를 설치하기 위한 계획을 개발하여야 한다”고 하였다(국립방재교육원 방재연구소, 2006: 172).

3. 구성원·역할

1) 구성원의 역량 미흡

태풍 에위니아 및 집중호우시 강원도 진부면 체육공원 컨테이너에 입주해 있는 이재민 대표는 지원에 대해 설명을 듣거나 상담을 받기를 원하였지만 적절한 안내를 해주는 공무원이 없다고 호소하기도 하였다. 정부 발표는 평창군에 8천8백억원을 지원하다는 데 왜 우리에게 돌아오는 것이 얼마 안 되냐고 묻기도 하였다. 언론을 통해 지원 규모가 발표되면 이재민들은 그 돈이 자신들에게 모두 오는 것으로 착각하여 기대치는 높아지는데 실상은 얼마 안 되므로 실망이 크다는 것이다. 이재민들에게 정부 지원 내역을 충분히 설명할 수 있는 상담봉사원 양성이 필요하였다(성기환 외, 2009: 192).

1997년 1월 2일 시마네현 오키노시마 연안에서 중유 15,000톤을 싣고 러시아로 향하던 러시아 유조

5) 2010년11월 12일 새벽 경북 포항시 인덕노인요양원에서 화재가 발생하여 10명이 숨지고 17명이 부상하였다. 화재가 발생한 사무실은 전소됐으나 노인들이 실제 거주하는 방에는 불길 번지지 않았다. 그럼에도 큰 인명 피해가 발생한 것은 요양원이 혼자 거동하기 어려운 중증의 치매 및 중풍 환자들을 수용하면서 화재경보기나 스프링클러를 갖추지 않았기 때문이다. 요양원의 건물 연면적이 378m²로, 소방법에서는 400m²이상의 건물에 대해서만 화재경보기를 설치하도록 돼있어 소방법규를 위반하지 않았다고 밝혔다. 전국 곳곳에 노인요양시설이 우후죽순격으로 들어서고 있는 상황을 감안할 때 중증환자들을 수용하는 시설에 대해서는 규모에 관계없이 소방안전 시설을 강화하는 등의 조치가 필요하다(국민일보, 2010.11.12).

선 나호토키호가 난파되어 증유 5,000톤이 해상에 유출되었다. 이 사고를 계기로 일본 정부와 관계 기관은 대형 기름 회수선을 4척 도입하였고, 사고 예방과 사고발생 후 신속한 대처를 위한 훈련을 철저히 하고 있다(YTN, 2007.12.12.). 그러나 태안에서는 초기 방제 작업의 정확한 목표와 지침, 방제 작업 방법, 방제 물품 사용방법, 주의사항 등을 교육하고 안내할 방제 관리감독자가 배치되지 않았거나 늦게 배치되었다. 현장 지휘통솔자, 지역 주민조직 대표자, 자원봉사 현장 인솔자, 시민사회단체 등에게 해안 방제 관련 기본 정보 및 유의사항, 연락처 등 간단한 유인물 배포 그리고, 각 기관 홈페이지 이용 및 언론 홍보가 필요하였다. 각 방제 현장별 관리감독자, 해당 지역 주민대표, 환경 및 생태 전문가 등이 함께 현장에 배치되도록 하여, 방제 작업의 효율성과 방제 인력 투입에 의한 환경문제를 최소화하고 과학적이고 생태적인 방제작업이 될 수 있도록 하는 방안이 마련되어야 한다.⁶⁾

2) 구성원 역할분담 미비

각종 재난현장에서 활동하고 있는 자원봉사단체들의 주요 역할들을 살펴보았다. 재난관리책임기관인 대한적십자사는 예방, 대비, 대응, 복구분야에 걸쳐 다양한 활동을 전개하고 있었으며 전국적인 조직망으로 봉사자들을 관리하고 있었다. 또한, 교육·훈련체계도 재난구호교육, 재난구호종합훈련 및 일반시민 대상 교육과정까지 운영되고 있으며, 봉사활동 시간관리를 통한 표창 등의 보상체계를 갖추고 있었다. 그외 단체들은 특화된 분야를 중심으로 활동이 이루어지고 있었는데, 의용소방대는 화재 및 인명구조분야에 초점이 두고 활동이 이루어지고 있었으며, 자원봉사센터는 복구단계에서 자원봉사자 등록 및 배치 등 봉사자관리 분야에 중점적으로 활동이 전개되고 있었다. 안전생활실천시민연합은 안전의식 고취, 특히 교통안전을 중심으로 활동이 전개되고 있었다. 전문화된 활동이 이루어지기 위해서는 예방 및 대비단계 활동이 활성화되었을 때 가능한 데, 긴급대응분야에서 대한적십자사, 화재분야에서의 의용소방대, 교통안전분야에서 안전생활실천시민연합은 제한된 분야에서 높은 전문성을 갖을 수 있었다. 자원봉사센터는 평상시 수요처와 자원봉사자를 연결하는 기본 임무와 관련하여 복구활동에 참여하는 일반 자원봉사자들의 연계활동을 지원하고 있었으나, 사전에 재난 전문봉사원이 양성되어 있지 않아 대체로 단순 노력봉사활동 중심으로 복구활동을 전개하고 있었다. 그러나, 우리나라의 대표적인 재난관련 봉사단체들이지만 아직 노약자, 장애인, 외국인 등 취약계층을 위한 맞춤형 서비스 지원체계가 마련되어 있지 않았으며, 협력체계의 필요성을 느껴 한국재난안전네트워크를 통한 민관산학 협의체를 운영하고는 있으나 대형재난 발생시에는 각 단체별로 자체활동에 급급해서 아직 통합적 관리체계로 작동되지 못하고 있었다⁷⁾.

6) [녹색연합] 태안 기름유출 사고 사고발생 20일, 초기 긴급방제에 관한 녹색연합 진단 보고서(연합뉴스, 2007.12.27.).

7) 주요 단체의 재난관리단계별 활동 현황은 필자가 “재난구호 자원봉사활동체계 실태분석 및 정책적 함의”(한국방재학회논문집, 8권 5호)에서 발표한 바 있음.

3) 재난안전활동 교육 및 훈련프로그램 미비

태풍 에위니아 및 집중호우시 이재민 피난소에서의 자원봉사활동에 대한 사전 교육 및 훈련이 부재하였다. 일반적으로 선진국에서는 민원이 많이 발생하게 되는 재난현장에서 공무원들이 직접 관리하기 보다는 주민자치를 통해 그리고 자원봉사자들을 통해 지원함으로써 민원 발생을 최소화하고 있다. 고베 대지진 때 공공부문의 답답한 대응은 일본의 사회관리시스템을 전반적으로 고칠 필요가 있다는 구조개혁론자들의 주장을 뒷받침하는 근거로 제시될 정도였고, 이재민들이 공무원이 들어오면 화내는 일이 많아 피난소에 잘 들어오지 못하였었다(한국언론연구원, 1995: 178-187). 이런 측면에서 보면 진부고등학교에 마련된 피난소에서 주민 자치나 자원봉사자를 통해 이재민들에게 서비스를 제공하고 있는 것은 바람직하였으나 이재민 등록이나 구호품 관리 등이 체계적으로 운영되지 못하고 있었다. 당시 가장 많은 주민들이 수해를 당했던 평창군 진부면의 경우, 진부고등학교에 피난소가 마련되어 주민의 자원봉사로 관리되고 있었으나 이재민등록이나 구호품관리 등에 대한 문서 작성 요령이나 관리에 대한 교육이 없었다. 앞으로 이재민 피난소에서의 활동을 위한 교육 및 훈련 프로그램을 개발하여 자원봉사자들이 체계적으로 활동을 전개해야 할 것이다.

4) 정부의 재난자원봉사활동 촉진자 역할 미흡

태풍 에위니아 및 집중호우시 재난현장을 찾는 봉사자들은 전날 오후 2시 이전까지 접수되는 경우는 상해보험을 가입해 주어 재난현장의 사고 위험으로부터 보호할 수 있는 조치가 이루어지고 있었다. 그러나 이러한 내용을 잘 알지 못하는 일반인들이 사전 연락 없이 당일 날 그냥 찾아오는 경우 보험 처리할 시간이 없어 보호받지 못하고 있었으며, 개인 신상정보를 밝히기를 꺼려하는 경우 보험을 통해 보호되지 못하는 등 재난현장 봉사자들의 보호에 한계가 있었다. 일반 국민들에게 상해보험을 통한 봉사자 보호의 필요성과 의의를 알리는 대책이 필요하였다.

태안 기름유출사고 현장에서 정부 및 관계기관들은 원유의 독성 및 인체 유해성 등에 대하여 알고 있음에도 불구하고 초기 방제 작업 투입된 사람들에 대한 안전대책이 거의 부재하였다. 12월 15~16일, 녹색연합과 고려대학교 환경의학 연구소가 방제작업에 참여한 211명에 대한 유출된 원유의 인체 영향 조사결과 작업자군 중 97.6%가 원유에 의한 화학물질 노출 시 적절한 조치사항에 대한 교육을 전혀 받지 못한 상태에서 현장에 투입된 것으로 파악되었다⁸⁾.

재난 자원봉사활동의 활성화를 위해서는 위험 상황이 발생할 수 있는 재난현장에서 자원봉사자를 보호하기 위한 정부차원의 대책이 마련되어져야 할 것이다.

8) [녹색연합] 태안 기름유출 사고 사고발생 20일, 초기 긴급방제에 관한 녹색연합 진단 보고서(연합뉴스, 2007.12.27.).

IV. 이재민 복지서비스 증진을 위한 자원봉사활동체계 구축 방안

1. 조직구조

현장 구호활동의 원활한 수행을 위해 자원봉사단체의 활용에 대한 체계를 갖추어야 하나 행정기관에서는 재난관리에 따른 업무 폭등으로 자원봉사자들간의 협력회의의 장을 마련하거나 자원봉사자들간의 역할분담과 조정을 수행하기는 사실상 어려운 일이다. 따라서 봉사단체들을 중심으로 자치적으로 재난발생 이전에 협력체계를 갖추어 놓아야 하며, 재난상황 발생시에는 재난단계별로 단체들 특성에 맞는 역할이 조정되어 운영할 수 있어야 한다. 대형재난시 이재민들에게 복지서비스를 제공하기 위해서는 다조직간의 협력체계가 필요하다. 그러나 단체들간에는 주도권 다툼이 일어날 수 있어 계층제적 조직형태를 구성하기가 곤란하다. 단체들의 역량을 조화롭게 결집시키기 위해서는 수평적 네트워크조직 형태가 가장 바람직하다. 그리고 수평적 네트워크는 사회적 자본의 형성을 촉진하고 (Putnam, 1995; 송경재, 2004), 주민참여조직의 자율성과 단체의 특성을 살리기 위해서도 필요하다.

미국의 NVOAD(National Voluntary Organizations Active in Disaster)⁹⁾와 같이 정부와 풀뿌리조직, 전국적인 NPO단체를 아우르는 재난안전네트워크조직을 육성하여야 한다. 지역적 상황에 따라 단체들간의 공조체계 조직의 모델은 달라질 수 있다. 그래서 주민들 간의 협의에 의해 추진될 수 있는 조직 모델을 3가지 형태로 제시하고자 한다.

1) 프로세스형 협의체조직

이재민 중심의 구호활동을 전개하기 위해서 예방, 대비, 대응, 복구단계별 프로세스조직 형태로 구성할 수 있겠다. 예를 들어 <그림 2>와 같이 단체별 역할분담에 대한 조정 및 합의를 거쳐 예방부으로 안전실천단을 두고 안전모니터봉사단을, 대비부으로 재난경감단을 두고 통장협의회를, 복구부으로 복구지원단을 두고 지역자율방재단을 두는 등과 같이 역할 재정립과 연계가 이루어져야 할 것이다. 그리고 긴급대응부은 긴급대응단으로 재난시 24시간 비상근무체제를 가동하고 있는 대한적십자사나 의용소방대가 중심이 되어 구성하는 것이 바람직할 것이다. 한편 실제 지역자율방재단 등의 구성원들을 보면 대체로 각 단체에서 활동하던 봉사자들이 가입되어 있지만¹⁰⁾ 단체들간의 연계성을 어떻게 활성화할 것인가에 대한 운영체계 개발은 미흡한 상황이다. 따라서 평상시의 활동을 통한 구성

9) <http://www.nvoad.org/>(검색일: 2011.1.5).

10) 삼척시 지역자율방재단 설문조사 결과 73%가 기존 단체에 활동하고 있는 것으로 응답하였으며, 소방방재청 지역자율방재단 연찬회에서 기존 단체의 참여를 통한 방재단 구성에 대한 건의가 많았음(김경남, 2007: 62-63, 67).

원들간의 상호이해와 친밀도가 재난시의 비상상황에서 조직적 활동을 가능하게 한다는 연구결과¹¹⁾와 같이 지역자율방재단 등을 구성할 때에는 기존 풀뿌리조직이나 전국적인 NPO단체들로부터 단원 추천을 받아서 단체들의 활동과 연계될 수 있도록 하여야 할 것이다.

각 지역의 단체들이 회원으로 가입되는데 재난안전분야 자원봉사단체가 정회원이 되고, 행정기관, 병원, 기업체, 사업장, 학교 등이 협력회원으로 되어 재난안전활동을 위한 네트워크는 봉사단체, 정부, 기업 그리고 학계간의 유기적인 협력관계가 이루어질 수 있도록 한다. 재난시 또는 평시 안전활동은 봉사단체가 현장에서 중심적으로 수행하며, 기업은 물적, 인적 지원, 그리고 학계는 연구개발 분야에서 후원하고 정부는 법적·행정적·재정적 지원역할을 수행하도록 한다.

또한, 협의체의 비전과 전략을 결정하는 운영위원회를 각 단체장들로 구성하여 실질적인 최고 의사결정기구로서의 기능을 수행하도록 한다. 미국의 NVOAD의 경우에도 각 단체의 의견을 모으기 위한 위원회를 운영하고 있는데, 민간단체뿐 아니라 정부기관도 옵서버로 참가한다. 재난안전분야는 민관협력으로 추진되어야 하는 공공재적 성격이므로 미국과 같이 의결권은 없으나 발언권은 있는 정부기관의 참여가 필요하다.

2) 기능형 협의체조직

재난관리 협의체 운영 및 활동에 필요한 기능을 중심으로 조직을 구성하는 방안이다. 프로세스형 조직 구성 및 운영에 대한 경험이 없는 지역주민들이 쉽게 부서간 기능을 이해하고 참여하기 쉽도록 업무성격이 분명한 기능별 부서편제에 따른 협의체조직이다.

예를 들어, <그림 2>와 같이 협의체 운영을 기획·조정하며 재정을 담당하는 기획재정분과, 안전문화운동의 추진부서인 안전문화분과, 이재민 구호활동을 주도하는 재난구호분과, 각종 재난안전 활동프로그램을 개발·시행하는 안전실천분과 등으로 기능별 부서를 편성할 수 있다.

그리고, 프로세스형 협의체조직과 마찬가지로 지역 민간단체장들과 정부기관 책임자를 운영위원으로 위촉하여 협의체 운영의 실질적인 최고 의사결정을 수행하는 운영위원회를 구성함으로써 지역단체들의 참여를 확보하고 공신력을 높여서 재난안전공동체 구축의 중심역할을 수행할 수 있도록 한다.

3) 허브역할형 단일조직

지역적 상황에 따라서는 기존 단체들이 공동으로 활동하는 새로운 협의체 조직 구성에 소극적일 수

11) 고베 대지진 때 평소의 사회운동 네트워크가 불런티어의 동원네트워크로서 성공적으로 기능하였다는 사실을 확인할 수 있었다. 평상시의 시민운동이나 상호부조관계를 통해 마련된 사회적 네트워크가 재난상황에서 불런티어를 모으는 통로로 기능할 수 있었다는 사실로부터 지연에 기반을 두지 않은 공동성이 발휘될 수 있는 가능성이 제시되고 있다고 할 수 있다(한국언론연구원, 1995: 200).

대형 재해현장에서는 신속하고 정확한 피해조사가 이루어지지 않아 많은 문제가 발생하고 있다. 재난 일선에서 가장 중추적인 일을 맡고 있는 이장에 대해 이재민 욕구조사에 대한 교육이 필요하며, 자원봉사단체들은 피해조사요원을 양성하여 과중한 행정 부담을 함께 분담하여 수행할 수 있도록 하여야 할 것이다. 미국의 경우를 보면 미국적십자사에서 피해조사 교육을 이수한 전문봉사원들이 3인 1조로 구성되어 이재민 500세대당 20명의 전문봉사원들이 현장 이재민들의 욕구를 조사함으로써 신속한 서비스가 이루어질 수 있도록 활동하고 있다. 또한 이 조사 자료는 미국 정부가 이재민에 대한 생계자금을 지원할 때에 기초자료로 활용할 정도로 신뢰도가 높다. 이재민들에게 신속히 전달되어야 할 생계구호품 지급과 관련한 조사는 피해조사 전문연수를 이수한 봉사자들을 중심으로 수행케 하여야 할 것이다.

2) 효과적인 구호품 전달체계

재난구호물자의 지역 간 편중 지원을 해소하고 위 재난구호물자의 접수 배부 업무에 따른 행정력의 집중을 완화할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 자원봉사자는 구호품에 대한 시기별 필요 품목에 대한 안내 방송을 통해 이재민들의 욕구에 맞는 구호품이 공급될 수 있도록 하여야 할 것이며, 특히 기업체나 종교단체 등이 대규모로 구호품을 전달하고자 하는 경우는 현지에서 활동하고 있는 봉사단체를 통해 현장에서 필요한 품목을 확인하고 공급할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 평소 기업체와 봉사단체간에 상호 협력에 대한 협약을 체결하여 재난을 대비해 나가는 노력도 필요하다.

일본에서는 2003년도에 중앙방재회의에서 <민간과 시장의 힘을 활용한 방재력 향상에 관한 전문가 조사회>를 설치하기로 결정하였다. 본 전문조사회에서는 "민간과 시장의 힘을 활용하는 방재전략"을 수립하는 것을 목표로 한다. 재난에 강한 도시 조성을 지향하고, 기업이나 NPO, 지역주민 등이 연대하여 일상적으로 활동에 참가하는 것으로 지역방재력 향상을 도모하는 "방재도시조성" 추진을 위한 시책을 연구하고 있으며, 일상적인 상품이나 서비스에 대해 방재성능에 착안하여 평가함으로써 소비자나 기업의 행동을 통해 사회의 방재력이 높아지는 시스템이나, 기업의 방재에 대한 연구가 사회적으로 평가되는 시스템 등 시장의 힘에 의한 방재력 향상을 도모하기 위한 연구활동을 수행하고 있다(성기환, 2006: 402-403). 한편, 카트리나 피해 대책 보고서에서는 "국토안보부는 '감세의 날(Tax Relief Holidays)'을 제정하도록 노력하여 국민들이 재난 대비 물품을 구입할 수 있도록 해야 한다"고 하였다(국립방재교육연구원 방재연구소, 2006: 195). 일본이나 미국과 같이 국민 스스로 방재관련 물품을 구비하도록 유도하는 정책을 추진하여 대형재난시 가정에서 응급구호품을 확보할 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

3) 재난약자 관리프로세스 확립

재난약자 관리프로세스가 강화되기 위해서는 대응 단체들간에 공유하게 될 조직구조, 표준용어, 운영절차, 통신 등에 대한 합목적적인 방침을 뽑아낼 수 있도록 하는 절차가 마련되어야 한다. 또한, 인력배치의 적절성 및 필수장비의 표준화, 통합 통신체계의 구축 및 포괄적 자원관리 등을 통한 자원의 그룹화 등의 요소를 고려하여야 한다.

미국의 ENLA(Emergency Network of Los Angeles)의 재난약자 관리프로세스는 준비하는 단계에서는 풀뿌리조직의 방재력 향상과 전문분야별 분과회의 육성을, 실행단계에서는 분과회 활동 지원과 미충족욕구(Unmet Needs)위원회 운영을, 그리고 평가단계에서는 풀뿌리조직, 전국적인 NPO단체, 정부 등과 교훈을 공유한다(靑田良介, 2004: 45-54). 일본에서도 준비단계에서 재난약자 등록제도 운영을, 실행단계에서 재해시요원호자지원반, 피난소 재난약자 상담 창구, 복지 피난소 설치, 요원호자피난 지원연락회 개최 등으로 재난약자 보호에 대한 관리프로세스가 정립되어 있다.

한국에서도 재난약자 보호활동을 위해 준비(계획)단계, 실행단계, 평가단계별로 향후 관리프로세스를 확립해야 할 것이다. 먼저 준비(계획)단계에서 재난약자 보호를 위한 비상대응계획을 수립할 때 가장 중요한 것은 대응활동을 하기 위한 필요한 자원 확보, 재난계획수립 담당자의 역량, 재난대응자들에 의한 계획수립, 계획과정의 중요성, 재난계획과 집행 등을 고려하는 것이다. 실행단계에서 수용소(재난약자 상담 창구) 설치, 재난약자 비상통신망 구성, 체계적이고 통일적인 지휘통제, 재난약자 자원관리, 식량공급과 의료서비스 제공 등 종합적인 대응이 모든 재난에 있어서의 공통적으로 요구되는 시스템이며, 독특한 사고유형에 따른 특징 있는 양상에도 특별한 주의를 하면서 지역의 각 재난 관련 조직은 직간접적으로 포함되므로 이들과의 협력과 조정체계가 잘 추진되도록 하여야 한다. 평가단계에서 수행되는 재난약자 보호 능력평가의 내용에는 재난안전대책본부(재난약자지원반)의 운영기준, 재난약자 경보시스템, 재난약자 재난정보 및 홍보교육체계, 재난약자 비상통신시스템, 재난약자 대피 능력, 재난약자 보호계획, 재난약자 비상대응자원, 상호원조 및 협조체계, 재난약자 교육훈련 등이 있다. 이러한 요소들은 모든 재난상황에 공통적으로 필요로 하는 것이며, 이를 평가함으로써 그 지역에서의 재난약자 보호활동상의 문제점을 도출시키고 결함부분에 대해 장기발전계획을 수립하여 보완해 나가야 할 것이다(성기환 외, 2011: 17).

4) 재난정보 공유체계 강화

국가안전관리정보시스템에 입력하는 이재민 피해 조사관련 데이터 중 생계구호품 지원에 관한 사항은 관련 전문연수를 이수한 봉사자들에 의해 입력하는 방안이 필요하다. 또한 자원봉사자들을 군청과 면사무소에서 접수하여 배치하고 있으나 실시간으로 접수된 봉사자관리 현황이 공유되는 데에는 어려움이 있어 지역별 편중이나 중복 배치가 되는 경우도 발생하고 있었다. 이러한 부분은 앞으로 재난현장 봉사자 관리프로그램을 개발하여 전산화함으로써 해소해 나가야 할 것이다.

일본은 고베 대지진 당시의 자원봉사의 접수, 정보수집 및 발신 등의 문제를 남겼는데, 이러한 교훈을 통해 고베시 재난 자원봉사 정보관리체계를 만들었다. 재해봉사 현지지원센터를 설치하기 전까지 재해자원 정보센터에서의 재해에 대한 정보의 수집, 발신과 이에 따라 각 회의에서 재해봉사 현지 지원센터의 설치를 결정하며, 이 과정은 재해대책본부와 사회복지협의회와의 연대 속에 이루어진다. 재해봉사 현지지원센터는 현장에서의 실질적인 업무를 담당하는데 피해상황, 자원봉사, 욕구, 물자나 기재에 관한 정보를 수집하고 발신한다. 이렇게 일본의 경우는 재난정보를 수집하고 발신 또는 각 관계기관과 연계·대응 할 수 있는 확실한 기관을 중심으로 재난 대비를 하려는 체계로 만들어 가고 있다. 일반 자원봉사자와 단체에도 이러한 정보를 즉각 발신함으로써 즉각적이고 적절한 자원봉사활동을 피하고 있다(홍원화 외, 2004: 343).

미국 전역에서는 미국적십자사, 구세군, NVOAD 등 민간단체들간의 인력, 물자 등 자원에 대한 정보를 공유하기위해 CAN(Coordinated Assistance Network)¹²⁾이라는 정보네트워크를 사용하고 있다. 재난 발생시 CAN 파트너십은 구호 및 복구 서비스가 개인들과 지역사회 전체에 전달되는 데 실질적인 개선이 되도록 하기 위해 국가 및 지역 구호 조직들과 협력한다. 한국에서는 보안관계로 국가안전관리정보시스템에 연계되지 못하고 민간단체들간의 자유로운 정보를 교환할 수 있는 정보네트워크도 없다. 국가안전관리정보시스템은 정보에 대한 책임성으로 확인되지 않은 자료를 올릴 수 없어 재해초기에는 데이터가 올라오지 않아 거의 무용지물에 가까운 상황이 초래되고 있으며¹³⁾, 민간단체들간의 자유로운 정보교환을 위한 네트워크 개발 및 운영에 따르는 지원이 이루어지지 않아 전국적이고 지역적인 정보공유체계를 갖추지 못하고 있다. 재난시 이재민들을 위해 활용될 민간단체들간의 정보네트워크는 공공재이므로 국가적인 지원을 통해 운영될 수 있어야 할 것이다(성기환 외, 2011: 17-18).

3. 구성원·역할

1) 구성원의 역량 강화

전문기능을 보유한 요원들은 별도의 훈련이 없어도 임무 수행에 지장이 없겠으나, 이재민구호영역은 그 특성상 민간단체와 자원봉사자가 대부분을 담당함으로 사전 훈련이 실시되지 않을 경우 오히려 피해 주민에게 혼란만을 가중시킬 수 있다. 미국적십자사의 경우 대형재난 구호요령, 연방정부의 구호사업, 구호소 운영, 급식, 구호품관리, 재난시 홍보요령, 재난시 보건, 전산운영, 재난구호강사 양성, 가

12) <http://www.can.org/>(검색일: 2011.1.5).

13) 국가안전관리정보시스템은 차치하고라도 일반 민간단체가 접근할 수 있는 국가재난정보센터 종합상황실의 “피해현황”코너를 보면 21일간의 피해조사를 거쳐 증빙된 피해현황만 제공한다고 되어 있음(http://www.safekorea.go.kr/dmtd/contents/room/stat/RdTotStatList.jsp?q_menuid=M_NST_SVC_01_03_06 검색일: 2011.1.5).

족 지원 등 50개의 과정이 73개의 강좌로 개설되어 실시함으로써 연인원 2천여명 이상의 전문봉사원들을 배출해내고 있다. 재난발생시 자원봉사하려는 자(단체)는 사전에 신청을 받아 등록이 되어 있어야 하며 지속적인 교육을 통해 재난현장활동에 대한 준비를 갖추어 놓아야 한다. 비상연락망 체계도 갖추어서 재난현장 상황에 따른 적절한 인력과 장비를 동원시켜 적재적소에 배치할 수 있어야 한다. 재난 관련 자원봉사자 배치 및 활용의 효과성과 효율성을 최대화하기 위한 전문봉사원 양성체계를 구축하고, 재난 관리 민간부문 네트워크의 실질적 구축과 표준화된 교육과정 마련이 필요하다.

2) 구성원의 역할분담 확립

민관산학협의체인 한국재난안전네트워크에서는 회원단체들 간에 논의를 통해 대응기능을 16가지로 구분하고, 단체별 특성에 따라 주도적 참여(○)와 보조적 참여(△)로 참여 수준을 정하여 재난 발생시 역할분담을 하였다. 전국단위의 단체들이 모여 역할에 대한 조정이 이루어진 것은 하나의 시도이다. 역할분담에 대해 중앙조직차원의 합의가 이루어졌다고 해서 재난현장에서 체계적인 연계활동이 이루어지는 것은 아니다. 개별단체별로 소속 구성원들의 충분한 이해, 그리고 반복적인 훈련을 통해 재난현장에서 시스템이 작동될 수 있도록 지속적인 노력이 있어야 한다. 또한 한국재난안전네트워크의 역할분담 내용이 하나의 모델이 되어 지역별로 특성에 맞게 풀뿌리조직, 직능단체, 기초자치단체, 기업체 등을 아우르는 역할조정이 이루어져야 할 것이다.

3) 재난안전활동 교육 및 훈련 프로그램 개발 및 보급

민간단체 및 정부가 이재민 복지서비스 증진을 위한 교육 및 훈련 프로그램을 개발하고, 현장 실무자들에 대해 중앙민방위방재교육원이나 민간단체, 대학 등에서 교육과정을 마련하여 합동 교육 및 훈련프로그램을 운영하여야 할 것이다. 특히, 미국의 경우 대학에서 재난관리교육과정을 운영하는 학교가 과거 10년 전에 비해 10배 이상 증가하여 현재는 200여개에 이른다고 하며, 플로리다주립대학교 행정학과에서는 15학점 과정이 있으며 학제간 수업으로 타전공도 수강이 가능하다고 한다¹⁴⁾. 한국에서도 대학에서의 재난관리교육과정을 활성화시켜 재난안전 복지서비스 전문가들을 양성할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

그리고 2004년에 발생한 일본의 나가타 지진의 경우 ‘이코노미클래스’ 증후군과 유사한 증세를 보이는 지진 휴유증에 의한 사망자가 발생했다. 이코노미클래스 증후군은 장시간 몸을 움직이지 않아 정맥에 혈전이 형성되고 이 혈전이 혈관을 따라 돌다가 폐나 심장, 뇌혈관을 막아 심장마비나 뇌졸중을 일으키는 증상으로 알려져 있으며, 나가타 지진에서 사망한 대부분은 승용차 안에서 피난 생활을 하

14) 플로리다주립대학교 행정학과 교수 William Earle Klay와 2010년 7월 12일, 인터뷰.

는 이재민에게서 발생했다. 대피소에 들어가지 않고 승용차에서 피난 생활을 하는 이유는 ‘대피소가 좁아서’, ‘대피소에서는 프라이버시가 지켜지지 않기 때문’, ‘애완동물의 출입을 금하기 때문’ 등 다양했다(이재민·성기환 외, 2006: 497). 이렇듯 다양화된 이재민의 욕구에 따른 적절한 서비스 제공, 심리적 지원활동 등을 위해 평시 전문봉사를 양성하는 교육시스템이 마련되어야 할 것이다.

4) 정부의 재난 자원봉사활동 촉진자 역할 강화

재난 및 안전관리기본법 시행령 제10조 제3항의 규정은 자원봉사활동 중에 발생한 자원봉사자의 사망, 후유장애 및 의료·입원·수술비 등에 대한 보상을 할 수 있도록 보험 또는 공제에 가입하도록 하고 있다. 이때의 보상범위는 채무불이행이나 불법행위에 의해 일차적인 가해가 인체에 행하여진 경우에서의 인체손해의 배상액산정에 미칠 수 있도록 하고, 또한 넓은 범위의 유족들에게 최대한의 위자료를 지급할 수 있도록 보장해 줄 필요성이 있다. <재난 및 안전관리기본법>은 정신적·심리적인 충격과 상처에 대한 장기적인 추적과 지원을 보장하는 규정이나 그 이후의 근로 지원이나 직업적인 재할을 지원하는 규정이 없다. 재난의 직접적 피해자인 이재민에 대해서는 물론이거니와, 자원봉사자로서 활동하던 중에 신체적 부상이나 정신적·심리적 상처를 입은 재난관리 자원봉사자들에 대한 장기적인 추적 체계와 지원체계를 마련해야 할 필요성이 있다(성기환 외, 2009: 239-243).

그리고 무엇보다도 재난안전 봉사활동을 활성화하기 위해서는 전문봉사를 육성하고 재난안전활동 프로그램을 개발·후원하는 등의 예방 예산을 확보하여야 한다. 실제 국회 예산정책처의 분석자료를 보면 2000-2004년 방재예산은 총 31조 6,000억원으로 이 가운데 예방에는 약 8조 2,000억원, 복구에는 19조 2,000억원이 사용됐다. 같은 기간 일본의 경우 예방투자 분야에 전체 재난관련 예산의 87%를 집행하는 반면, 우리나라는 평균 41% 수준에 불과하다(내일신문, 2007.6.22).

또한 의연금의 관리체계의 개선을 통해 재난안전단체들의 자율적 활동이 확대되어야 한다. 그런데 현재 재해구호법에서도 재해구호성금을 정부 통제 하에 두어 자원봉사단체들의 구호역량 확대에 제약이 되고 있다. 개정된 「기부금품 모집 및 사용에 관한 법률」의 취지에 따라 봉사단체의 자율적인 모금과 집행을 보장하여야 한다. 의연금 배분위원회는 공평한 배분을 위한 의사결정기구로서 기능을 하는 것은 필요하나 집행기능까지 하는 것은 바람직하지 않다. 국민성금을 통해 자율적인 민간단체의 활동 역량을 확대하여 다양한 이재민의 욕구에 부응하는 구호 서비스의 질을 향상시켜 나가야 할 것이다¹⁵⁾.

15) 1998년 헌법재판소 판결에서 기부금의 사전허가제는 헌법에 보장된 행복추구권을 침해한다고 명시했다. 미국에서는 1988년 연방대법원에서 모금 비용을 제한하는 것은 표현의 자유를 침해한다고 판결한 적이 있다(이재민·성기환 외, 2006 : 466-467).

V. 결론 및 정책적 제언

Morton(1991)의 시스템 구성요소를 분석모형으로 대형 자연재해 현장과 인적재난 현장에 대한 사례조사와 문헌연구를 통해 이재민 복지서비스 증진을 위한 자원봉사활동체계 구축 방안을 모색하고자 하였다.

조직구조에서는 관에 치중된 업무구조 문제, 민간단체들간의 협력체계 미흡, 민관군 그리고 기업체 등과의 협력체계 미흡 등이 나타났으며, 관리프로세스에서는 이재민 욕구조사 지체, 구호품 전달체계의 취약성, 재난약자 관리프로세스 미흡, 재난정보 공유체계 미흡이 조사되었다. 또한 구성원·역할에서는 구성원의 역량 미흡과 구성원 역할분담 미정립, 재난안전활동 교육 및 훈련 프로그램 미비, 정부의 재난자원봉사활동 촉진자 역할 미흡 등이 나타났다.

이러한 사례분석을 통해 이재민 복지서비스 증진을 위한 자원봉사활동체계 구축에 대한 정책적 제언을 하였다.

조직구조에서는 프로세스형 협의체조직, 기능형 협의체조직, 허브역할형 단일조직이라는 세가지 모델을 제시하여 주민들의 합의에 따라 지역적 상황에 맞게 구성할 수 있는 방안을 제시하였다.

관리프로세스에서는 자원봉사자를 활용한 신속한 이재민 욕구조사와 효과적인 구호품 전달체계를 제언하였으며, 재난약자 관리프로세스 확립 방안과 각 단체들간의 원활한 재난정보 공유체계 강화 방안을 제시하였다.

구성원·역할에서는 구성원의 자체 역량 강화 방안과 구성원들간의 역할분담 확립 그리고 재난안전활동을 위한 교육 및 훈련 프로그램 개발 및 보급 방안을 제시하였고, 정부의 재난 자원봉사활동 촉진자로서의 역할 강화 분야를 설명하였다.

본 연구는 현장 방문을 통한 인터뷰 그리고 국내외 주요 재난 사례 조사를 통해 실태를 분석하고 문제점과 개선 방안을 모색함으로써 이재민 복지서비스 증진을 위한 자원봉사활동체계를 정비하고자 시도하였다는 점에서 의의를 갖는다. 이는 각종 대형재난 현장에서 자원봉사자들의 활동을 효율적이고 체계적으로 운영하는 데 도움을 줌으로써 재난 극복을 위한 지역사회 역량을 강화하는데 기여한다고 할 수 있다.

참고문헌

- 감사원. 2003. 자연재해 대비실태 감사결과. 감사원.
 강용석. 2007. 지방자치단체의 효율적 재난관리를 위한 자원봉사단체의 역할. 국제 위기관리 학술회의

논문자료집. 전국재해구호협회·희망제작소 재난관리연구소·충북대학교 국가위기관리연구소
 국립국어연구원. 1999. 표준국어대사전. 두산동아.
 국립방재교육연구원 방재연구소. 2006. 미국 허리케인 카트리나 피해와 대책. 국립방재교육연구원 방
 재연구소.
 국립방재연구소, 2001, 방재훈련 프로그램 개발, 행정자치부 국립방재연구소.
 김정남. 2007. 지역재난관리의 주민조직 활성화 방안. 강원발전연구원.
 김경화. 2007. 자원봉사센터의 운영 활성화방안 : 광주광역시 자치구를 중심으로. 조선대학교 석사학위
 논문.
 김동배. 2005. 시민사회와 자원봉사. 학지사.
 김영숙. 2007. 노인 자원봉사활동 참여요인 분석 및 활성화 방안 연구 : 성남시 자원봉사센터 노인자
 원봉사자를 중심으로. 경희대학교 석사학위논문.
 김정현. 2010. 자원봉사활동의 지속성에 미치는 영향 요인 분석. 지방정부연구. 14(3): 117-138.
 김정희. 2007. 지역자원봉사센터의 활성화 방안 : 충북 제천시자원봉사센터를 중심으로. 명지대학교 석
 사학위논문.
 김진학. 2012. 자원봉사센터 운영현황 및 과제; 기초자치단체 센터를 중심으로. 도시와 빈곤. 제98호.
 남기철. 2007. 자원봉사론. 나남출판.
 노춘희, 송철호. 1998. 도시 재난관시 민간자원 활용방안에 관한 연구. 도시행정학보. 11: 1-50.
 류기형·남미애·박경일·홍봉선·이경희·장중탁. 2003. 자원봉사론. 서울: 양서원.
 류제석. 1998. 우리나라 청소년자원봉사활동 분석 및 활성화방안 연구: 경상남도청소년자원봉사센터를
 중심으로. 평택대학교 석사학위논문.
 류충. 2005, 재난관리론, 한성문화.
 박상필. 2005, NGO학, 서울: 아르케
 성기환·최일문. 2011. 대형 재난 현장에서의 사회적 약자 보호시스템 구축에 관한 연구. 한국위기관리
 논집. 7(1): 1-22.
 성기환, 손영수, 최남희, 한동우. 2009. 재난관리 자원봉사자의 임파워먼트. 서울: 대영문화사.
 성기환. 2006. 재난관리와 파트너십. 파주: 한국학술정보(주).
 성기환. 2006. 재해경감대책협의회 이재민구호 현지조사단 결과 보고. 방재연구. 8(3): 69-82.
 성두현. 2010. 자원봉사센터 운영 활성화방안에 관한 연구: 오산시 자원봉사 센터를 중심으로. 한신대
 학교 석사학위논문.
 송경재. 2004. 사회적 자본과 네트워크. 사회이론. 25: 251-282.
 신은성. 2003. 국가재난관리 효율제고를 위한 자율방재체제 구축과 발전방안. 방재연구. 5(3): 65-71.
 심기오, 박상현, 정성희. 2010. 재난약자 방재대책 실태조사 및 분석. 국립방재교육연구원 방재연구소.
 양기근. 2007. 재난자원봉사활동의 효율화 방안. 강원광장. 5/6: 18-25.

- 윤여정. 2011. 여성자원봉사 활동의 활성화 방안에 관한 연구 : 논산시 자원봉사센터의 사례를 중심으로. 고려대학교 석사학위논문.
- 이동규, 서인석, 양기근. 2010. 한국재난안전네트워크의 정보교류 협력주조에 관한 연구. 한국위기관리논집. 6(1): 1-31.
- 이민창. 2008. 우리나라 자원봉사 연구의 경향분석. 지방정부연구. 12(1): 151-175.
- 이상팔. 1996. 위기관리체계의 지능적 실패에 의한 학습효과 분석: 삼풍백화점 사고 전·후의 제도변화를 중심으로. 한국행정학보. 30(2): 113-127.
- 이성록. 2005. 전국자원봉사센터 실태조사 및 발전방안. 행정자치부.
- 이성록. 2003. 자원봉사매니지먼트. 지식과 경영.
- 이재은, 성기환 외. 2006. 재난관리론. 서울: 대영문화사.
- 이재은, 양기근. 2004. 재난관리의 효과성 제고방안: 시민참여를 중심으로. 2004년도 국제학술대회 및 추계학술대회 발표논문집. 한국행정학회. 346-363.
- 이제남. 2006. 여성자원봉사의 활동분야 및 교육경험에 따른 만족도에 관한 연구: 충청남도 여성자원봉사 활동센터를 중심으로. 공주대학교 석사학위논문.
- 이중홍. 2004. 청소년 자원봉사자의 만족도에 관한 실증적 연구: 학생자원봉사활동을 중심으로. 서울시립대학교 석사학위논문.
- 전국재해구호협회·한국자원봉사센터협의회. 2003. 재해와 자원봉사활동. 서울: 전국재해구호협회·한국자원봉사센터협의회.
- 전성호. 2006. 여성자원봉사활동의 활성화 방안에 관한 연구: 구미시종합자원봉사센터 여성자원봉사자를 중심으로. 영남대학교 석사학위논문.
- 정덕훈, 임경순. 1998. 효과적인 위기관리시스템 구축방안에 관한 연구. 한국경영학회 추계학술발표논문집. 한국경영학회.
- 정명환. 2007. 자원봉사센터 자원봉사자의 갈등대상에 따른 갈등수준과 그 관리방안에 관한 연구. 동국대학교 석사학위논문.
- 정미경. 2002. 자원봉사자 만족도 향상을 통한 자원봉사활동의 활성화방안에 관한 연구: 지역자원봉사센터를 중심으로. 상지대학교 석사학위논문.
- 정원석. 2008. 전라북도 지역자원봉사센터 운영방안에 관한 연구. 한일장신대학교 석사학위논문.
- 조성미. 2011. 자원봉사센터의 조직특성이 자원봉사자의 만족도에 미치는 영향. 부산대학교 석사학위논문.
- 채희균. 2008. 자원봉사센터 운영 활성화 방안에 관한 연구 : 경기도 자원봉사센터를 중심으로. 아주대학교 석사학위논문.
- 한국언론연구원. 1995. 일본의 위기대응 체제와 행위에 관한 연구. 한국언론연구원.
- 한동우. 2007. 재난관리 자원봉사자 역량강화를 위한 교육체계 연구. 국제위기관리학술회의 논문자료

- 집. 전국제해구호협회·희망제작소 재난관리연구소·충북대학교 국가위기관리연구소
 홍원화·여명길·전규엽·이지희. 2004. 재난 자원봉사의 지원 및 관리 체계 분석 및 제안. 대한건축학회
 논문집: 계획계. 20(10): 337-344.
- 국민일보. 2010. 포항 노인요양원 화재... 10명 사망·17명 부상.
- 내일신문. 2007. 홍수예방 예산 대폭 늘려야
- 내일신문. 2008. '군, 태안방재작전 55일만에 종료'.
- 동아일보. 2007. 먹빛절망 견어낸 '30만명의 기적'.
- 연합뉴스. 2007. [녹색연합] 태안 기름유출 사고 사고발생 20일, 초기 긴급방제에 관한 녹색연합 진단
 보고서.
- YTN. 2007. 일본, 철저한 훈련으로 기름사고 대비.
- 三船康道. 1998. 防災と市民ネットワーク. 學藝出版社. 京都市
- 野田隆. 1997. 災害と社會システム. 恒星社厚生閣. 東京都.
- 青田良介. 2004. ヒューマンパワーを取り入れた地域防災システムの構築に関する研究. 神戸大學博士論
 文
- Heide, Erik Auf der. 1989. *Disaster Response : Principles of Preparation and Coordination*. The
 C.V. Mosby Company.
- Morton, Michael. 1991. *The Corporation of the 1990s*. Oxford University Press.
- Perry, Ronald W. 1985. *Comprehensive Emergency Management: Evacuation Threatened Populati
 ons*. Greenwich. CT: JAI Press Inc.
- Putnam, Robert D. 1995. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. Larry Diamond & Ma
 rc F. Plattner. eds. *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore and London: The Johns
 Hopkins University Press.
- Wright, J. E. 1977. The Prevalence and Effectiveness of Centralized Medical Responses to Mass C
 asualty Disasters. *Mass Emergencies*. 2: 189-194.
- <http://www.can.org/>
- <http://www.nvoad.org/>
- [http://www.safekorea.go.kr/dmtd/contents/room/stat/RdTotStatList.jsp?q_menuid=M_NST_SVC_01_0
 3_06](http://www.safekorea.go.kr/dmtd/contents/room/stat/RdTotStatList.jsp?q_menuid=M_NST_SVC_01_03_06)
- http://search.ytn.co.kr/ytn/view.php?s_mcd=0104&key=200712121637526241

成基環: 서울시립대학교에서 (논문제목: “도시방재를 위한 민관협력체제 구축 방안에 관한 연구,” 2004) 행정학박
 사 학위를 취득하였으며, 현재 서일대학 사회복지과 교수로 재직 중이다. 주요 연구 분야는 재난구호, 민관협력체

계, 자원봉사, 복지행정 분야이며, 현재 국가위기관리학회 편집이사, 한국정책개발학회 부회장, 한국방재학회 편집위원 등으로 활동 중이다. 최근에 발표한 논문으로는 “노인 안전복지모델 개발에 관한 연구(2011, 공저), ”대형 재난 현장에서의 사회적 약자 보호시스템 구축에 관한 연구(2011, 공저), “주민 안전복지모델 개발에 관한 연구”(2009, 공저), “재난구호 자원봉사활동체계 실태분석 및 정책적 함의”(2008, 공저), 등이 있고, 저서로는 재해구호복지론(2012, 공저), 재난구호개론(2009), 재난관리 자원봉사자의 임파워먼트(2009, 공저) 등이 있다(notwo@seoil.ac.kr).

崔一文: 서울시립대학교에서 행정학박사 학위(조직 효율성의 결정요인에 관한 연구: 경기도 보건소를 중심으로, 2006)를 취득하였다. 현재 경동대학교 행정학과 교수로 재직하고 있으며, 한국정책개발학회 부회장 등으로 활동 중이다. 주요 관심 분야는 행정조직·관리, 선거, 지역사회복지 분야이며, 주요 논문으로는 “DMU에서의 효율성 측정”(2007), “공공조직의 효율성 결정요인”(2008), “제18대 국회의원 선거 투표율과 투표참여 제도의 관계분석”(2009, 공저), “대학의 신입생 충원 효율성 분석”(2010) “노인 안전복지모델 개발에 관한 연구(2011, 공저), ”대형 재난 현장에서의 사회적 약자 보호시스템 구축에 관한 연구(2011, 공저) 등이 있다(imchoi@kl.ac.kr).

투 고 일: 2013년 02월 04일

수 정 일: 2013년 02월 19일

게재확정일: 2013년 02월 25일