

지방자치단체 재난관리 체계와 사회적 경제조직의 역할*

– 일본 재해대책 기본법 개정과 스기나미 구(杉並區) 사례를 중심으로 –

Disaster Management System of Local Government and Role of Social Economic Organization

– Focused on Basic Act on Disaster Control Measures in Japan and case of Sugunami City –

Masatsugu Nemoto**

Social Science Research Institute, Chungbuk National University, 1 Chungdae-ro, Seowon-gu, Cheongju, Korea

Abstract

This study analyzed disaster management system of local government and role of social economic organization in case of Sugunami city in Japan. The government revised Basic Act on Disaster Control Measures in 2013. The act emphasizes three key concepts of self-act, mutual assistance and public support. The mutual assistance means an importance of partnership between local government and social economic organization such as cooperative association, non profit organization and so on. The act also stipulates making a list on persons in need of aids on occasions of disaster and sharing these information with related civil organizations. Actually Sugunami city concluded a cooperative agreement on occasions of disaster with private sector includes cooperative associations. And Sugunami city also improves support plan for persons in need of aids on occasions of disaster by preparing the list of them through regional cooperation networks. The implication to Korea is importance of common purpose, information sharing and role sharing among local government and social economic organizations in order to support vulnerable people against disaster. Especially social enterprises have possibilities to execute these roles because they are already providing job opportunities for socially disadvantaged

* 이 논문은 정부(교육과학기술부) 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2009-413-B00031).

** Corresponding author. Tel. +82-43-249-1703. Fax. +82-43-275-1343. E-mail. motomonemoto@gmail.com

Submission & Publication Process

Received: Jan. 13, 2015 / Revised: Feb. 4, 2015 / Accepted: Feb. 20, 2015

people by collaboration with local government.

Key words: disaster management system of local government, social economic organization, basic act on disaster control measures in Japan

국문초록

본 연구는 지방자치단체 재난관리 체계와 사회적 경제조직의 역할을 모색하기 위하여 일본사례를 분석함으로써 한국에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 2013년에 일부 개정된 ‘재해대책 기본법’을 확인하고 도쿄도 스기나미 구 사례를 중심으로 분석하였다. 분석 결과 자조(自助), 공조(共助), 공조(公助)라는 기본이념을 제시한 재해대책 기본법과 아울러 스기나미 구는 민간기업·단체 등과 식량공급, 긴급물자 배송 등 다양한 분야에서 ‘재해시 협력협정’을 체결하고 있으며 협정대상 중에는 협동조합이 다수 존재한 것으로 나타났다. 또한 재해시 요원호자(災害時要援護者) 지원을 위하여 NPO(비영리 민간단체) 등 사회적 경제조직과 지방자치단체의 연결을 통하여 명단 작성과 정보 공유를 추진하고 있는 것으로 나타났다. 한국의 경우 이미 사회적 기업이 이른바 취약계층을 대상으로 일자리 및 사회 서비스를 제공하고 있으므로 향후 지방자치단체 재난관리 체계 개선에 중요한 역할을 발휘할 가능성이 시사된다.

주제어: 지방자치단체 재난관리 체계, 사회적 경제조직, 일본 재해대책 기본법

1. 서론

재난 예방과 대비의 중요성에 대한 인식이 높아지면서 민관 파트너십을 통한 재난관리에 대한 필요성이 점차 확대되고 있다. 왜냐하면 행정의 재정적 한계와 영리기업 사업의 채산성 제한 때문에 더 이상 행정력만으로 재난 예방과 대비를 실시하기에는 한계가 있기 때문이다. 따라서 이를 보완하는 새로운 민관 파트너십 체계가 요구되고 있는 것이다.

실제로 공적 영역과 사적 영역의 융합은 한국의 사회적 기업 정책에서 이미 진행되고 있다. 한국 사회적 기업 육성법은 소위 취약계층에 대한 일자리 또는 사회 서비스를 제공하는 기업으로 일정기간 인건비, 사업 개발비 등 지원을 받을 수 있는 제도이다. 그 외에도 자활기업, 협동조합 등이 영리추구 시장의 한계를 극복하는 이른바 사회적 경제라고 불리는 영역의 주체로서 활동을 전개하고 있다. 예컨대 가족 기능 축소에 따라 육아, 돌봄 등 가족 기능을 대체하는 서비스가 증가하고 있으며 그러한 서비스를 제공하는 사회적 기업들이 있다. 협동조합은 중소기업 협동을 통하여 지역사회 수요충족과 순환경제가 지향되고 있다. 이제 재난관리 분야에 있어서도 상호 접근이 필요할 것이다.

그런데 재난관리 분야에서 민관 파트너십 내지 사회적 경제에 관한 기존 연구는 주로 자원봉사에 치중되어 왔고 사회적 경제조직에 대한 연구는 초기 단계에 있다. 하지만 사회적 경제가 지향하는 바가 지역과제 해결에 있음을 감안하면 향후 재난관리에 있어서도 그 책임주체인 지방자치단체와 사회적 경제조직의 파트너십을 강구할 필요가 있다. 다시 말하여 재난·복지 시스템 구축을 위해서는 사

회적 경제 활성화와 주민참여가 병행되지 않으면 안 된다.

이에 본 연구는 지방자치단체 재난관리 체계에 있어 사회적 경제조직이 어떠한 역할을 수행할 수 있는지 조사하고 향후 어떠한 자리매김을 할 수 있는지 모색하고자 하였다. 이를 위하여 일본사례를 분석함으로써 한국에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 구체적으로 2013년에 개정된 ‘재해대책 기본법’ 내용을 확인하고 실제적으로 도쿄도(東京都) 스기나미 구(杉並區) 사례를 대상으로 하였다).

일본에서 재해대책 기본법은 관민 협력에 대하여 규정하고 있으며 2011년 동일본 대지진을 계기로 일부 개정되었다. 개정 내용은 ①대규모 재난에 대한 대응력 강화, ②안전한 피난 확보, ③이재민 보호 개선, ④일상적 방재활동 등이다. 특히 이재민 보호 부분에서는 이른바 ‘재난약자’에 대한 지원이 명시되었고 방재활동 중에 민관 협력 추진이 제시되었다. 실제로 도쿄도 스기나미 구는 재해시 요원호자(災害時要援護者) 대책을 적극적으로 추진하고 있으며 협동조합 등 민간 사업자와 방재 협정을 체결하는 등 선진적 활동을 전개하고 있다.

따라서 일본 ‘재해대책 기본법’ 개정 내용과 스기나미 구(杉並區) 사례 분석을 통하여 향후 한국에 있어 지방자치단체 재난관리 체계와 사회적 경제조직의 역할을 정립하는 데 유의한 시사점을 획득할 수 있을 것으로 기대되었다.

II. 이론적 검토

1. 지방자치단체 재난관리 체계

1) 재난관리 체계의 패러다임 변화

재난 및 안전관리 기본법(§3)에 따르면 재난은 대풍·홍수·대설·지진 등과 같은 자연현상으로 인하여 발생하는 재해(자연재난)와 화재·붕괴·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 피해 그리고 에너지·통신·교통·의료 등의 마비 등으로 인한 피해(사회재난)로 분류된다. 또한 재난관리는 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동을 말한다. 그리고 재난관리업무를 담당하는 기관으로서 중앙행정기관 및 지방자치단체 등을 규정하고 있다.

그러므로 지방자치단체는 재난에 대한 예방·대비·대응·복구 등의 재난관리 기능을 통하여 주민의 생명과 재산을 보호하는 책임이 부여되어 있으며 특히 재난 피해자에 대해서는 구조·대피·소개·구호 등의 기능이 요구된다(이재은, 2006).

그런데 현재 재난관리는 대응·복구단계에 초점이 맞춰져 있는 반면, 재난발생 이전 단계인 예방·대비를 위한 정보 및 분석이 부족한 상황이다. 따라서 원인분석을 위하여 필요한 내용을 조사하고 축

1) 본 연구에서 대상으로 한 도쿄도 스기나미 구 사례는 도시적 접근이라고 할 수 있다.

적함으로써 보다 과학적으로 재난을 예방·대비할 수 있게 된다²⁾.

다시 말하여 재난 대응 및 복구과정에 치중되는 반면 재난 인식의 중요성과 예방적 차원의 대책이 상대적으로 소홀하게 되는 구조에 대한 비판(송창영, 2013: 17)이 제기되고 있다. 그리고 재난은 수많은 요인들이 복합적으로 얽힌 상태에서 상호작용하여 나타나게 되는데도 불구하고 천재 혹은 인재로 판명되는 결과에 따라 대책이 수립되는 재난관리의 구조적 문제(이미란 외, 2014: 12-21)가 지적되고 있다³⁾.

따라서 재난 예방과 대비 단계에 주목하고 그 개선을 위한 복합 협력적 관계가 필요하며 지방자치단체에서도 이러한 패러다임에 적합한 재난관리 체계가 요구되고 있는 것이다.

2) 지방자치단체와 주민조직의 협력

소방, 구급, 구조 등의 행정 서비스는 평상시 수요 수준에 대응한 체제를 갖추고 있기 때문에 응급 조치 수요가 급증할 재난시에는 모든 수요에 대응할 수가 없다. 따라서 행정기관에 의한 ‘공조(公助)’만으로 재난 대책을 하기에는 한계가 있고 주민 스스로 지키는 ‘자조(自助)’와 이웃, 민간조직, 자원봉사자 등의 협력을 이루는 ‘공조(共助)’가 필요하다(高梨成子, 2007: 86).

‘공조(共助)’와 관련하여 민관 협력체계의 중요성을 강조한 성기환(2006)은 신뢰, 규범, 네트워크가 매개되면서 그 역량이 향상될 것으로 분석하였다. 특히 시민단체가 제공하는 서비스의 비중이 증대될수록 기존의 공공 서비스 공급에 있어 정부 및 공공단체와의 역할 정립과 조정의 필요성은 더욱 증대될 것으로 행정과 시민 간의 파트너가 될 수 있는 연합체를 육성하고 이에 따른 협조 체계를 확보할 필요성을 제기하였다. 구체적으로 현장 활동을 중심으로 안전 감시단, 재난 예방단, 긴급 대응단 그리고 복구 지원단의 구성과 운영 가능성을 제시하였다(성기환, 2006: 14-32)⁴⁾.

행정기관에서 파악하고 있는 정보와 지역 민간단체가 파악하고 있는 정보를 교류할 수 있는 네트워크 구축의 필요성을 제기한 이은애(2006: 11-12)는 이를 통하여 주민의 자발적 참여가 이루어지면 재난피해 상황에 대한 정보제공도 더욱 다양한 경로를 통하여 신속하게 이루어질 수 있으며 수집된 정보가 서로 공유되어 정보 네트워크가 이루어지게 되면 행정기관과 자원봉사 센터 및 각종 단체에서

2) 이러한 관점에서 권동일(2014: 8-10)은 범공학(forensic engineering)을 예시하면서 여러 분야에서 재난을 파악하고 융합적으로 정책에 반영할 필요성을 제기하고 있다.

3) 계속적으로 반복되는 재난의 발생 및 피해 최소화를 위하여 연관된 각각의 원인요인들을 철저히 찾아내고 다양한 학문분야에서 근본원인을 찾기 위한 조사방법들이 결합(integration)되는 방식이 필요한 까닭이다.

4) 특히 장애인, 노약자, 만성질환자 등 취약계층의 보호나 유아, 어린이 등 아동보호를 수행하기 위하여 안전 진단반, 생활 안전지도반, 복지지원반의 기능을 강화할 필요가 있고, 지역 사회복지 협의체가 이러한 기능에 중심적인 역할을 하지 않으면 안 되며, 취약계층 보호를 위한 재난시 사회복지시설 지원이 필요하다(성기환, 2009: 385). 이와 관련하여 외국인·장애인 구급카드가 제안된 바 있다(허창진, 2000: 393-409). 이러한 선행연구는 재난시 특정지원 수요자 또는 재해시 요원호자(災害時要援護者) 대책(네모토·아리가, 2014)의 중요성에 주목한 것이라고 할 수 있다.

제기하는 정보 부족과 정보 혼란을 극복할 수 있게 된다고 하였다. 그는 이어 평상시에 펼쳐지는 활동이 재난이 발생하였을 때 지역의 방재 역량으로 기능할 수 있도록 만들어 가는 것이 과제라고 하였다. 예를 들어 대부분 재난구호 자원봉사자의 일상적인 활동은 재난 예방 프로그램에 참여한다든지 재난에 대비한 교육·훈련에 참여한다든지 하는 방재와 관련된 활동을 연상시킨다. 그러나 지역에서 다양하게 펼쳐지는 자원봉사 활동이 재난시에 큰 역할을 할 수 있다는 것이다.

자원봉사단체에 대해서는 형식적으로만 조직화시키고 재난관리에 포함시키는 것이 아니라 일상적 정보교환, 의견교환의 장을 만들어 행정과 자원봉사단체 간의 신뢰형성, 자주적 활동을 위한 환경정비, 직원의 의식교육 등을 할 필요가 있다. 기업에 대해서도 시설제공, 기자재 및 자금제공, 자원봉사활동, 지역과의 재난협정체결 등을 촉진시킬 필요가 있다(이호동, 2006: 125).

이처럼 기존 연구는 민간영역 중에서 자원봉사⁵⁾ 내지 일반기업에 주목해 왔다. 그렇지만 최근 성장하고 있는 사회적 경제조직이라는 영역에 대한 재난관리 연구가 아직 드물어 향후 협력 가능성을 검토할 필요가 있다.

2. 사회적 경제조직과 지방자치단체

1) 사회적 경제의 개념과 역할

사회적 경제는 행정의 재정 상의 한계, 영리기업의 채산성의 한계를 견제 내지 보완하고 지역과제(특히 사회적 배제 문제)를 해결하는 이른바 제3 섹터로서 인식되는 개념이다.

사회적 경제의 기본원칙에 대하여 유럽 사회적 경제(Social Economy Europe)는 다음과 같이 7 가지를 제시하고 있다(신면호, 2013: 16).

- 첫째, 사람과 사회적 목적을 자본보다 우선한다.
- 둘째, 구성원 자격은 자발적이고 개방적이어야 한다.
- 셋째, (조직은) 구성원에 의하여 민주적으로 통제되어야 한다.
- 넷째, 구성원 및 이용자의 이익, 기타 보편적 이익 등을 고루 안배해야 한다.
- 다섯째, 연대와 책임의 원칙은 반드시 준수되고 적용되어야 한다.
- 여섯째, 공공기관으로부터 자율성과 독립성을 유지해야 한다.
- 일곱째, 잉여의 대부분은 지속 가능한 발전의 목표, 구성원의 이익과 보편적 이익을 위하여 사용되어야 한다.

한국에서는 2000년 자활지원사업의 전국적 제도화와 이어 전개된 사회적 일자리 사업 그리고 2007년의 사회적기업 육성법 제정, 최근의 협동조합 기본법 제정 등이 사회적 경제 주체 형성의 중요한

5) 민간단체 지원요청시 명패부착, 충분한 영양과 휴식 및 잠자리와 음식 공급(송병익, 2000: 319), 재난관리 자원봉사자의 입과워먼트(성기환 외, 2009) 등의 선행연구가 다수 있다.

계기가 되었다. 단, 정부의 지원과 다양한 정책적 제약이 결합되어 있다는 점이 한국의 특징(김기태, 2014: 11)이라고 할 수 있으며, 향후 사회적 경제 기본법 제정으로 인하여 오히려 관료화가 진행될 우려(장종익, 2014: 39)가 지적되고 있기도 하다. 일자리와 서비스 제공의 정부정책 실현을 위한 수단으로 양적 성장을 해 오고 있는 구조적 문제라고 할 수 있을 것이다(문보경, 2014: 25). 즉 지역주민의 자율성과 주도성을 존중한 사회적 경제의 성장이 과제로 존재하고 있는 것이다.

2) 사회적 경제에 대한 국내의 연구

사회적 경제에 대한 드프루니(Jacques Defourmy)에 따르면 사회적 경제는 법적, 제도 차원과 규범적 차원이라는 이중적인 접근을 통하여 규정될 수 있다. 법적, 제도적 차원으로는 협동조합, 사호공제조합, 민간단체라는 법적 지위를 포함한다. 한편 규범적 차원에는 ‘구성원이나 공공을 위한 목표, 경영의 자율성, 민주적 의사결정 과정, 수익배분에 있어 자본보다 사람과 노동을 중시한다는 원칙을 특징으로 한다(박대호, 2015: 6-7).

사회적 경제의 국가별 특성은 조직 형태와 정부기관의 참여 정도 및 유형에 따라 다양한 차이가 있다. 그러한 다양성에도 불구하고 사회적 경제조직은 시장실패가 나타나는 분야에서 활동함으로써 공공정책 목표를 달성하는 경우가 많다는 공통점이 있다. 따라서 시장실패를 해결하는 데 수반되는 비용, 소외계층 고용시장 통합에 수반되는 비용 등에 대한 보상의 필요성이 다수 사례에서 인정되고 있다. 또한 지역단위 각 기관은 해당지역의 사회적 경제 활동과 연계할 뿐만 아니라 그 활동의 범위와 깊이 그리고 사회적 경제조직이 정책목표 달성에 기여하는 바에 대한 전략적 이해를 유지하고 있다는 것도 유럽, 미국 등의 사례에서 확인되고 있다(조영복 외, 2006: 10-13).

한국에서는 사회적 기업을 비롯한 사회적 경제조직의 지역사회 파급효과, 전략과 지속성, 커뮤니티 플래닝, 경영평가, 유통구조 구축과 시장진출, 컨설팅, 위기 대응 등에 관한 다양한 연구가 진행되고 있다. 이러한 연구의 목적은 법적 형태를 개선하는 것도 있지만 해당 조직을 위한 성장과 지역사회 문제해결을 위한 새로운 연계 통로를 마련하는 데 중점이 있다.

사회적 경제조직과 연계되는 통로는 ①국가-지자체, ②민-민, ③민-관이라는 세 가지 유형으로 나눌 수 있으며 이 중에서 특히 민-관 사이에 유기적 관계에 있어 공공시장 마케팅(김성기 외, 2014), 공(公)계약 개혁 및 조례화(野口, 2015) 등 새로운 협력 영역에 주목하려는 추세에 있다. 일본에서는 특정 비영리 활동 법인(약칭 NPO법인), 협동조합 등이 사회적 경제조직으로 인식되고 다양한 사례가 축적되고 있다. 이러한 상황에서 본 연구는 지방자치단체 재난관리 체계와 사회적 경제조직의 역할 및 연계 방안을 모색하고자 한 것이다.

3) 사회적 경제와 지방자치단체의 파트너십

현재 한국에서 사회적 경제가 직면하고 있는 구조적 과제의 극복을 위하여 ‘민간 간의 수평적 파트너십에 의한 협치’의 필요성을 제시한 김기태(2014: 17-18)는 그 파트너십 유형을 ①국가—지자체 수준, ②민—민 수준 그리고 ③민관 수준의 세 가지로 나누었다. 이 중에서 민관 수준의 대표적 구성으로 지자체와 사회적 경제조직의 협력을 들 수 있다.

재난관리 분야에서 지자체와 사회적 경제조직 간의 협력에 대한 선행연구는 우선 이른바 재난약자⁶⁾의 정보를 지자체가 중심이 되어 조사·과약하고 복지단체, 방재조직 등의 각종 단체와 협력하면서 지원 계획과 대책을 세울 중요성이 제기되었다(네모토·아리가, 2014).

그리고 동일본 대지진 피해지역 지자체 방재 담당자 조사를 통하여 기존 방재계획과 피난훈련이 거의 기능을 발휘하지 못하였고 그 전면적 개정이 필요하다는 응답이 대부분이었음을 밝힌 보고(帶刀, 2014)가 있다. 이에 따르면 방재체제 자체의 근본적 개혁이 필요하고 지자체 행정과 주민단체, 조직과 새로운 파트너십을 구축하지 않으면 안 된다는 응답도 있었다. 그 배경으로 직원 수가 삭감된 상태에서 긴급피난 및 그 후의 대량의 구원물자 수집과 공평한 배분을 자원봉사자의 지원 없이 할 수 없었다는 것이다. 이러한 구조적 문제는 동일본 대지진뿐만 아니라 한국에서도 해당될 수 있을 것이다.

<표 1> 파트너십의 원칙

구분	내용
1. 자기 확립의 원칙	본인이 소속한 조직의 목적·장단점 자각
2. 상호 이해의 원칙	상대방 입장과 특성을 이해, 존중하고 신뢰관계 구축
3. 목적 공유의 원칙	과제와 목적을 명확히 하고 해결을 위하여 무엇을 해야 할지 협의하고 공유
4. 대등의 원칙	대등한 관계에서 서로 제안하고 합의를 형성하고 상호 능력과 자원에 적합한 역할과 책임을 다하며 성과를 공유
5. 정보공개·공유의 원칙	각각 정보를 적극적으로 공개하고 공유화
6. 자주성·자율성 존중의 원칙	상호 활동이 자주적이고 자율적으로 실시됨을 존중
7. 역할분담의 원칙	상호 특성이 발휘될 수 있도록 역할과 책임을 명확화
8. 평가 원칙	파트너십을 발전·개선하기 위하여 상호 사업평가 실시
9. 자기혁신의 원칙	파트너십에 의하여 상호 조직을 자극하고 혁신함
10. 시한성 원칙	목표 달성 또는 미달성에 의하여 관계를 종료함을 명확화

※ 자료: 茨城縣(2013: 9).

따라서 사회적 경제조직과 지방자치단체의 파트너십 역시 소위 재난약자에 대한 배려와 함께 향후 다양한 영역에서 협력 내용을 검토할 필요가 있다. 민관 파트너십은 사회적 경제조직의 자율성과 납세자에 대한 설명책임 등 동시에 확보함으로써 성립하는데(네모토, 2009: 50-51; 後, 2009: 173-176), 선행연구에 의하여 도출된 파트너십의 원칙을 제시하면 다음 <표 1>과 같다.

민관 파트너십의 구체적 사례로 완주군 로컬푸드 운동을 비롯한 선진적 시도가 이루어지고 있지만 재난관리 분야에 있어서도 가능성을 검토할 필요가 있다.

6) 일본에서는 재해시 요원호자(災害時 要援護者)라는 용어가 사용되고 있다.

4) 사례 분석 기준

본 연구에서는 동일본 대지진 이후 일본 지방자치단체 재난관리 체계의 변화를 확인하기 위하여 특히 예방·대비 단계를 중심으로⁷⁾ 지자체와 사회적 경제조직 간의 파트너십에 대하여 분석하고 한국에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 구체적으로 2013년에 개정된 ‘재해대책 기본법’ 개정 내용을 살펴보고 지방자치단체 재난관리 체계가 지향하고 있는 바를 확인한 다음 실제적으로 기초지방자치단체와 사회적 경제조직의 협력 사례로서 도쿄도(東京都) 스기나미 구(杉並區)의 현황을 분석하였다. 분석 기준은 목적 공유, 정보 공유 및 역할분담 체계에 초점을 맞추었다.

기준 선정의 근거로 첫째, <표 1> 파트너십 원칙 중에서 ‘자기 확립’은 이미 지자체와 사회적 경제조직 간에서 형성되어 있는 것으로 간주되며 ‘상호 이해’는 ‘목적 공유’를 통하여 촉진될 것이기 때문이다.

둘째, ‘정보공개’는 ‘대등의 원칙’, ‘자주성·자율성 존중’을 유지하는 기초적 요건이 된다.

셋째, ‘역할분담’은 ‘평가’, ‘자기혁신’, ‘시한성’이라는 내용을 포함하고 있기 때문이다.

다시 말하여 파트너십 원칙 10개 항목 중에서 목적 공유, 정보 공유 및 역할분담이라는 내용이 핵심적으로 중요한 것이다.

III. 사례분석 결과

1. ‘재해대책 기본법’의 개정 내용

1) ‘재해대책 기본법’의 구성

1961년에 제정된 ‘재해대책 기본법(이하, ‘기본법’이라고 함)’은 수많은 개정을 거쳐 왔고 현재(2013년 6월 21일 법률 제54호) 11장 117조로 구성되어 있으며 그 내용은 크게 세 가지로 나누어진다.

첫째, 제1장에서 제3장까지 방재 전반에 관한 조직과 역할 및 방재계획을 규정하고 있다.

둘째, 제4장에서 제6장까지 재해예방, 응급대책, 복구단계에서 조직의 역할과 권한을 규정하고 있다.

셋째, 제7장에서 제11장까지는 이재민 원호(援護) 조치와 재정금융 조치, 재해 긴급사태에 관한 규정 및 잡칙과 벌칙을 규정하고 있다.

동 법에서 재해는 폭풍, 회오리(龍卷), 호우, 호설, 홍수, 산사태, 토석류, 고조(高潮), 지진, 해일(津波), 분화, 땅사태, 기타 이상한 자연현상 또는 대규모 화재 내지 폭발 기타 그 피해 정도가 유사한 것(정령(政令)으로 정한 원인으로 발생한 것)⁸⁾으로 정의되고 있다(§2①)⁹⁾.

7) 대응과 복구라는 사후적 지원체계에 대해서는 본 연구 대상에서 제외하였다.

이 법률에 의거하여 정부, 도도부현(都道府縣, 광역지방자치단체) 및 시정촌(市町村, 기초지방자치단체)에 각각 방재조직이 설치되는데, 평상시와 재해시에 따라 조직을 달리하고 있다. 평상시에는 정부에 ‘중앙방재회의’가 설치되고, 광역자치단체 수준에서 ‘도도부현 방재회의,’ 기초자치단체 수준에서는 ‘시정촌 방재회의’가 설치되며, 방재에 관한 계획이 책정된다.

재해 발생 시 또는 그 우려가 있는 경우에는 종합적이고 효과적인 재해 응급대책을 실시하기 위하여 도도부현 또는 시정촌에 ‘재해대책본부’를 설치하게 되어 있다.

비상재해발생 시에는 정부에서도 ‘비상(긴급)재해 대책본부’를 설치하고 정확하고 신속한 재해응급 대책 실시를 위한 종합조정 등을 추진한다.

‘기본법’에 제시된 행정 책임주체는 <표 2>와 같이 정리된다. ‘기본법’에서 방재임무를 수행하는 기본적 주체는 시정촌으로 되어 있으며, 도도부현과 정부는 시정촌을 지원하는 기관으로 규정되어 있다. 정부차원에서 방재에 관여하고 있는 부처는 내각부(內閣府)를 비롯하여 경찰청, 소방청, 국토교통성, 국토지리원, 기상청, 문부과학성, 후생노동성, 방위성 등 다양하다.

<표 2> ‘재해대책 기본법’에 제시된 행정 책임주체

구분	재해대책본부 설치	방재계획	재해응급대책 등	
			피난지시	응급조치
정부	책임주체	책임주체(의무)	기재없음	책임주체(의무)
도도부현	책임주체	책임주체(의무)	책임주체*	책임주체(의무)
시정촌	책임주체	책임주체(의무)	책임주체	책임주체(의무)

* 도도부현 지사는 시정촌이 그 전부 또는 대부분의 사무를 수행할 수 없게 되었을 시에는 해당 시정촌장을 대신하여 실시하지 않으면 안 된다.

※ 자료: 內閣府(2012a: 1).

2) 동일본 대지진의 교훈과 ‘기본법’ 개정 내용

‘기본법’은 2011년에 발생한 동일본 대지진의 교훈을 배경으로 개정되었다. 대규모 재해로부터의 부흥에 관한 법률을 예방단계에서부터 긴급시, 응급대책에서부터 복구·부흥대책까지 연속적으로 대응할 수 있게 조치되었다.

첫째, 동일본 대지진은 극히 규모가 큰 재해였기 때문에 지방자치단체의 대응능력을 넘는 경우가 있었다. 이러한 경우에 있어 중앙정부의 지원방법과 지방자치단체의 역할분담을 명확히 할 필요가 있다. 주민 피난과 피해 자자체에 대한 지원에 관하여 광역적 대응을 효과적으로 추진할 수 있는 제도 와 이를 위한 사전 준비가 필요하다.

- 8) ‘정령으로 정한 원인’이라고 함은 방사성 물질의 대량 방출, 다수 조난자를 수반한 선박 침몰 기타 대규모 사고를 말한다(동 시행령, §1).
- 9) 동일본 대지진 발생 시에 액상화(液狀化)로 인한 피해가 발생하였지만 ‘격심재해법’과 ‘재해구조법’에 해당 규정이 없었기 때문에 그 후 재해피해 기준을 개정하여 관련 가이드라인을 마련하였다(松崎秀樹, 2013).

둘째, 교훈과 과제를 방재교육 등을 통하여 후속세대에게 정확히 전달할 필요가 있다.

셋째, 재해대책에 있어 ‘즉시 피난’을 중시하고 물리적·사회적으로 다양한 대책을 통하여 피해를 최소화하는 ‘감재(減災)’를 위하여 행정뿐만 아니라 지역, 시민, 기업 수준의 활동을 종합시키지 않으면 충분한 대책을 세울 수 없다는 것이다(內閣府, 2012b).

그러므로 ‘기본법’은 2012년¹⁰⁾에 이어 2013년에 다음 <표 3>과 같은 내용으로 개정되었다.

그 중 기초지자체 차원에서 예방·대비 단계부터 피난행동 요지원자(要支援者) 명단을 작성하고 소방기관, 자주방재조직, 민생위원 등 관계자와 공유하도록 규정하고 있다. 동일본 대지진에서는 고령자, 장애인 등의 희생자 비율이 높았지만 이들의 지원을 위하여 필요한 명단은 개인정보 보호 제약으로 인하여 50% 정보밖에 정비되어 있지 않아 그 극복이 요구되고 있는 것이다.

또한 평상시 방재에 대한 활동 강화로서 ‘자조(自助)’, ‘공조(共助)’, ‘공조(公助)’라는 기본이념을 명확히 하는 동시에 시정촌의 책무, 민간사업자의 책무, 주민의 책무, 자원봉사자와의 연계라는 각 주체의 역할을 명확히 하고 있다. 이른바 민관 파트너십을 통하여 지구방재계획을 작성하고 제안할 수 있도록 한 것도 이번 개정의 특징이라고 할 수 있다.

<표 3> 일본 재해대책 기본법(2013년)의 주요 개정 내용

구분		내용	해당 조항
대규모 광역 재해에 대한 즉응력 (即應力) 강화	재해 긴급사태에 대한 대처 확충	- ‘대처기본방침’ 작성에 의한 정부의 일체성 확보 - 국민에 대한 협력 요구	\$108, \$105 \$108의 3
	피해 지자체에 대한 중앙 정부의 지원 강화	- 정부 지방지부·부국장에 대한 지원 요구 - 지정 지방행정 기관장에 의한 응급초치 대행 - 내각총리대신에 의한 광역일시체재 협의 등 대행	\$74의 3 \$78의 2 \$86의 3
	법률에 의거한 규제의 특례 ¹¹⁾	- 정령 지정 시는 피난소 등에 대한 특례, 임시 의료시설에 관한 특례, 매장(埋葬) 및 화장(火葬)의 특례, 폐기물 처리의 특례 가능	\$86의 2-5
주민의 원활하고 안전한 피난 확보	긴급피난장소 지정	- 시정촌장은 이상현상을 종류마다 명확히 구별하여 안전성 등 일정한 기준을 충족한 시설 또는 장소를 ‘지정 긴급 피난장소’로서 미리 지역방재계획에 지정함과 동시에 그 내용을 주민에게 주지 ¹²⁾	\$49의 4-6
	피난행동 요지원자(要支援者) 명단 작성	- 시정촌장은 거주하고 있는 ‘재난시 특정지원 수요자’의 명단을 작성하지 않으면 안 된다 ¹³⁾	\$49의 10-13
	피난지시 등의 구체성과 신속성 확보	- 시정촌장이 기존 ‘피난을 위한 퇴거’에 더하여 옥내 대피(수직피난 포함) 기타 옥외 피난을 위한 안전 확보 조치에 대해서도 지시 가능	\$60-\$61의 3
	방재지도 작성	- 시정촌장은 지정 긴급피난장소, 피난로 기타 주민 퇴거를 확보하기 위하여 방재지도 등 인쇄물 작성에 노력함과 동시에 그 배포 등 필요한 조치를 취하지 않으면 안 됨	\$49의 9

10) 2012년 개정 내용을 정리한 한국어 자료로서 진영지·김정민(2014)의 연구가 있다.

11) 재해 긴급사태 포고가 있을 때는 정령이 정해진 것으로 간주하고 특례조치를 자동적으로 적용할 수 있다.

12) 동일본 대지진 이전에는 위급한 재해 위험 발생시 피난하기 위한 피난장소와, 피난생활을 위한 피난소가 명확히 구분되어 있지 않았기 때문에 피해가 확대되었다.

13) 사전에 ‘재난시 특정지원 수요자’ 본인 동의를 얻은 후에 소방기관, 자주방재조직, 민생위원 등 관계자에게 미

<표 3> 일본 재해대책 기본법(2013년)의 주요 개정 내용(계속)

구분		내용	해당 조항
이재민 보호 대책의 개선	지정피난소 기준 명확화	- 시정촌장은 일정한 기준을 충족한 시설을 지정피난소로 사전에 지정하지 않으면 안 됨	\$49의 7
	이재민 지원을 위한 정보 기반 정비	- 안부정보 제공, 이재 증명서 교부, 이재민 대장(臺帳) 작성	\$86의 15, \$90의 2-3
	이재민 광역피난을 위한 운송 지원	- 물자에 더하여 '이재민 운송'이라는 관점에서 광역적 피난이 필요한 경우에 대비하여 도도부현 지사는 운송 사업자인 지정 공공기관 등에 대하여 이재민 운송을 요청 가능 ¹⁴⁾	\$86의 14
	'재해구조법' 일부 개정	- 동일본 대지진 때 도도부현에서부터 요청이 많았던 내용으로 구조 응원을 하기 위하여 타 도도부현으로 갔을 때의 비용을 정부가 일시적으로 부담하는 규정이 재해구조법에서 정비	재해구조법
	'내각부 설치법' 및 '후생노동성 설치법' 일부 개정	- 일부 소관을 후생노동성(厚生労働省)에서부터 내각부로 이관하기 위하여 각 설치법 개정	내각부설치법 · 후생노동성 설치법
평상시 방재에 대한 활동 강화	기본이념 명확화	- '감재(減災)'의 개념과 '자조(自助)', '공조(共助)', '공조(公助)'의 균형, '하드, 소프트'의 적절한 조합 등의 공통이념 명기	\$2의 2
	각 주체의 역할 명확화	- 시정촌의 책무, 민간사업자의 책무, 주인의 책무, 자원봉사자와의 연계	\$5, \$5의 2, \$7②-③, \$49의 3
	지구(地區) 방재계획	- 시정촌의 거주자 및 사업자는 해당 지구 내의 방재활동에 관한 계획(지구방재계획)을 시정촌 지역 방재계획에 정함을 시정촌 방재회의에 제안 가능	\$42, \$42의 2
기타	재해에 대한 정의 재검토	- 이상한 현상마다 지정 긴급피난장소를 지정하는 것으로 하고, 예시로서 산사태, 토석류, 땅사태를 추가하여 재해의 정의 명확화	\$2
	인터넷을 이용한 정보제공	- 인터넷 포털사이트 등에 대하여 사전에 협의를 한 후에 재해시에 정보제공을 요구 가능	\$51
	도도부현이 재해 상황 보고	불능 시의 지정 행정기관에 의한 정보제공	\$53⑦

※ 자료: 佐々木(2013) 재구성.

2. 스기나미 구(杉並區) 사례

'재해대책 기본법'에 의거하여 스기나미구에서는 '스기나미구 방재회의'가 '스기나미구 지역방재계획'을 작성하고 있다. 계획의 목적은 스기나미구와 방재관계기관 및 구민들의 협력으로 재해 예방대책,

리 명단 정보를 제공할 수 있게 되었고, 재해 발생 시 또는 발생할 우려가 있는 경우에는 본인 동의 없이 피난지원 관계자에게 제공할 수 있다. 시정촌 조례에 특별한 규정을 둔 경우에는 평상시에도 본인 동의 없이 명단 정보를 외부에 제공할 수 있는 것으로 하고 있다. 단, 명단 정보를 어디까지 제공할 것인가에 대해서는 지역방재계획에 규정함으로써 한정할 수 있다.

14) 이 규정은 재해구조법 제7조 도도부현 지사에 의한 운송 관계자에 대한 종사명령의 전 단계 조치라고 정리할 수 있다.

응급대책 및 복구·부흥(復興) 대책을 실시함으로써 구민들의 생명과 신체 및 재산을 보호하는 데 있다. 구, 경찰, 소방 등 관계기관 방재대책을 유기적으로 결합한 것으로 진재(震災)편, 풍수해(風水害)편 및 별책·자료편으로 구성되어 있다. ‘재해대책 기본법’ 제42조 규정에 의거하여 매년 검토하고 필요에 따라 수정하게 되어 있다. 스기나미구 지역방재계획 중, 재해시 협력협정, 지자체 간 연계 및 재난시 특정지원 수요자¹⁵⁾에 관한 내용을 정리하면 다음과 같다.

1) 재해시 협력협정(목적의 공유)

대규모 재해에 대비하여 민간기업·단체 등과 지자체가 ‘재해시 협력협정’을 체결하려는 동향이 전국적으로 확대되고 있다. 민간기업·단체에 의한 사회공헌의 중요성에 대한 인식이 제고되면서 지자체 방재체계를 보완하는 역할이 기대되고 있는 것이다. 구체적으로 식량공급, 긴급물자 배송 등 다양한 분야에서 협정 체결이 추진되고 있다¹⁶⁾. 2014년 4월 1일 현재 스기나미구가 체결한 재해시 협력협정은 다음 <표 4>와 같다. 협정대상 중에 협동조합 9개 외에 각종 조합, 협회, 협의회, 연합회 등 사회적 경제조직으로 분류되는 대상이 다수 존재한다.

<표 4> 스기나미구 재해시 협력협정(2014년 4월 1일 현재)

구분	내용	협정대상	체결 연월
1	차량 제공	(사)도쿄도 트럭 협회 스기나미 지부	1996년 3월
		스기나미·오기쿠보(荻窪)·스기나미 미나미(南) 우편국	1998년 12월
2	차량연료 제공	도쿄도 석유상업조합 스기나미나카노(中野)지부	2011년 3월
3	물자집적 등 용지 제공, 구원소 임시 우편함 설치	스기나미·오기쿠보·스기나미 미나미 우편국	1998년 12월
4	어학 자원봉사자 파견	스기나미구 문화·교류협회	2000년 4월
5	자원봉사자 파견	사회복지법인 스기나미구 사회복지협의회	2006년 3월
6	주민기본대장 명단 제공(공통 시스템 전산기 설치 지자체)	8개 구	1997년 8월
		가나가와현(神奈川県) 후지사와시(藤沢市)	2009년 11월
7	다다미 교체 알선	도쿄도 다다미 공업 협동조합 스기나미 지부	1996년 3월
8	미곡·식량 제공	스기나미 미곡 소매상 조합 연합회	1996년 3월
9	무료급식 노무 제공	오기쿠보 메밀(蕎麥)상 조합	1996년 3월
		도쿄도 면류 협동조합 스기나미 지부·오기쿠보 지부	1996년 3월
10	프로판가스 제공	(사)도쿄도 LP가스 협회 야마노테(山ノ手) 지부	2011년 3월
11	생활용수·목욕기회 제공	도쿄도 공중욕장 상업협동조합 스기나미 지부	1996년 5월
12	침구류 제공	(주)야스다(安田) 상회	1996년 3월

15) 재해대책 기본법에 규정되어 있는 피난행동 요지원자와 동일한 개념이다.

16) 협정은 체결이 목적이 아니라 재해시에 협정에 의거한 활동을 실시하는 데 의의가 있으며, 평상시부터 준비와 체제정비가 필요하다(宮城縣, 2014).

<표 4> 스기나미구 재해시 협력협정(2014년 4월 1일 현재)(계속)

구분	내용	협정대상	체결 연월
13	유체반송, 유체안치 자재·안치장 소 제공	전(全)도쿄 장제업 연합회	2001년 11월
		도쿄도 장제업 협동조합	2001년 11월
		도부(東武) 장제 협동조합	2001년 11월
		동도성전(東都聖典) 협동조합	2001년 11월
		야마노테(山手) 장제 협동조합	2001년 11월
		전일본 관혼장제 호조 협회	2001년 11월
14	귀택 곤란자용 시설 제공	전일본 관혼장제 호조 협회	2001년 11월
15	의료구호반·응급구호반 파견	(사)스기나미구 의사회	1976년 10월
		(사)스기나미구 치과의사회	1997년 3월
		스기나미구 접골사회	1991년 8월
16	부상동물에 대한 응급처치 등	(사)도쿄도 수의사회 스기나미 지부	2002년 12월
17	의약품 조제·관리·조달	(사)스기나미구 약제사회	1999년 1월
18	건설자재·장애물 제거 노무 제공	스기나미 건설업 협회	2005년 4월
		스기나미 토목재해 방지 협력회	2005년 4월
		스기나미 조원환경개선 재해방지 협력회	2006년 12월
19	시노처리(제거) 업무제공	(주)니시하라(西原) 테크노 서비스	2005년 12월
		요시카와(吉田) 상사(주)	2005년 12월
		환위(環衛)(주)	2005년 12월
		무네무라 소자부로(宗村莊三郎)	2005년 12월
20	시노반입 및 수용	도쿄도 하수도국 서부 제1 하수도 사무소	2011년 3월
21	가설주택 등 용지 제공	도쿄도 중앙 농업 협동조합	2000년 2월
22	급수시설 유지 관리	도쿄도 지사	1995년 7월
23	재해시 우선 방송	(주)제이컴 도쿄	2006년 6월
24	시설 등 제공	재단법인 스기나미구 스포츠 진흥재단	2008년 2월
25	비상용 통신 이용	스기나미 소방서	2008년 3월
26	응급물자 우선 제공	서밋(주)	2008년 2월
		스기나미구 상점회 연합회·스기나미구 상점가 진흥조합 연합회	2008년 2월
27	진재(震災)구원소 응급점검 등	스기나미 건설 방재 협의회	2008년 10월
28	이발 서비스	도쿄도 이용(理容) 생활위생 동업조합	2009년 11월
29	재해시 요원호자(要援護者) 구호복지 구원소 개설 및 운영	사회복지법인 요쿠후카이(浴風會)	2006년 3월
		사회복지법인 선 프랜즈	2008년 3월
		사회복지법인 도쿄도 지적장애자 육성회	2008년 3월
		사회복지법인 상주카이(杉樹會)	2009년 3월
		의료법인재단 가와키타(河北) 종합병원	2010년 1월
		사회복지법인 우타즈(鵜足津) 복지회	2010년 2월
		사회복지법인 구세군 사회사업단	2011년 2월
의료법인사단 쇼에이카이(杉永會)	2011년 2월		
30	풍수해 시 건설자재·노무제공	스기나미 토목재해 방지 협력회	2010년 10월
31	진재 구원소 경비, 소독, 일반 폐기물 처리 등	스기나미 건물 종합관리사업 협동조합	2011년 3월
32	재해시 정보교환	국토교통성 간토(關東) 지방 정비국	2011년 6월
33	민간주택 응급수선 등	스기나미구 소규모 건설 사업단체 연합회	2011년 12월
34	진재시 다기능형 심층 무한수리(지하수 우물) 관리 등	스기나미 소방서	2013년 10월
35	오기쿠보역 주변 역전 체류자 대책사업	도쿄도 지사	2014년 2월

※ 자료: 杉並區(www2.city.suginami.tokyo.jp/guide/guide.asp?n1=130&n2=200&n3=900).

2) 지자체 간 연계(방재 상호원조 협정)

스기나미구에서는 재해시 응급대책과 복구대책에 필요한 물자, 자재, 인원 등이 부족한 경우에 타 지자체 간에 서로 원조를 실시하는 ‘상호원조협정’을 체결하고 있다.

<표 5> 스기나미구 재해시 지역간 연계(방재 상호원조 협정)

구분	내용	협정대상	체결 연월
1	특별구 재해시 상호협력 및 상호지원에 관한 협정	특별구	1996년 2월
2	대형 범용 전자계산기 상호지원 체제에 관한 협정	지요타구(千代田区), 분교(文教)구, 고토(江東)구, 오타(大田)구, 가타(北)구, 이타바시(板橋)구, 아다치(足立)구	1997년 8월
3	재해시 호스트 컴퓨터 상호지원에 관한 협정	후지사와 시(藤沢市)	2009년 11월
4	방재 상호원조 협정	도쿄도 오메 시(青梅市)	2011년 8월
5		도쿄도 무사시노 시(武蔵野市)	2011년 12월
6		홋카이도(北海道) 나요로 시(名寄市)	2006년 7월
7		군마현(群馬県) 히가시야가쓰마 정(東吾妻町)	2006년 10월
8		니가타현(新潟県) 오지야 시(小千谷市)	2004년 5월
9		후쿠시마현(福島県) 미나미소마 시(南相馬市)	2007년 2월
10		후쿠시마현 기타시오바라 촌(北塩原村)	2012년 2월
11		야마나시현(山梨県) 오시노 촌(忍野村)	2012년 8월
12		시즈오카현(静岡県) 미나미이즈 정(南伊豆町)	2012년 9월

※ 자료: 杉並區(2013; 2014).

동일본 대지진에서는 지자체가 단독적으로 대응이 어려운 재해에 대해서는 기초자치단체 간에 서로 도와 주는 시스템이 효과적인 것으로 나타났으며 이에 따라 스기나미구는 타 기초자치단체(구·시정촌)와 지원을 실시하고 지원을 요청할 수 있는 관계를 구축하여 재해 대응력을 제고하고 있다(杉並區, 2014: 12).

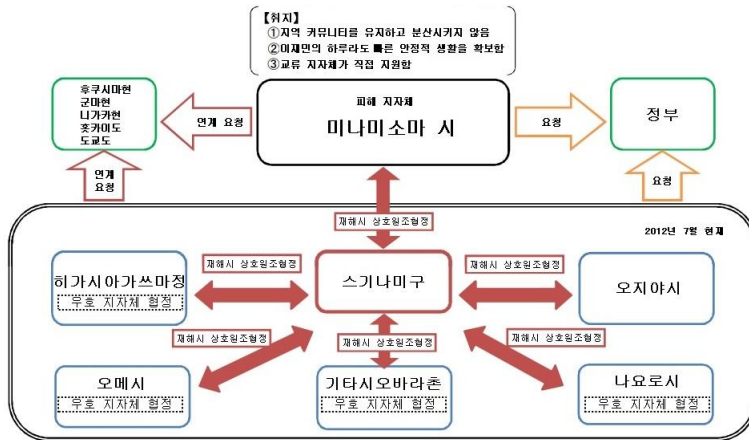
연계된 지자체 내에서도 관민 파트너십의 일환으로 재해시 협력협정이 추진되고 있으면 지자체 간의 행정구역 경계를 넘는 민민 파트너십 생태계 확대가 가능할 것이다¹⁷⁾.

17) 향후 국제적 합의도 검토할 필요가 있을 것이다.



<그림 1> 스기나미구 방재 상호원조 협정 지자체

※ 자료: 杉並區(2014).



<그림 2> 스기나미구 ‘지자체 스크럼 지원’의 구성

※ 자료: 杉並區(2012).

이와 함께 ‘지자체 스크럼 지원회의’를 개최하고 있다. 정부가 중간에 들어가 지원하는 수직적 지원 (지원하는 기초 지자체 ↔ 정부·광역 지자체 ↔ 지원을 요청하는 기초 지자체라는 위아래 연결) 관계가 아니라 수평적 지원(지원하는 기초 지자체 ↔ 지원을 요청하는 기초 지자체라는 횡단적 연결) 체제를 구축함으로써 피해지역 입장에서 세심한 지원이 가능하게 된다. 이에 따라 스기나미구와 방재 상호원조 협정 지자체 등으로 구성된 ‘지자체 스크럼 회의’에서 구체적 지원 및 지원 수용 방안이 검

토되고 있다¹⁸⁾.

3) 재해시 요원호자 지원(정보공유)

(1) 개요

스기나미구에서는 ‘지역 상부상조 네트워크’ 제도에 의한 명단 활용을 통하여 재해시 요원호자 지원을 추진하고 있다(內閣府, 2014: 23-24).

행정 측에서 파악되고 있는 요개호(要介護) 인정 및 장애 인정 정보에 기초하여 ‘재해시 요원호자 명단(元簿)’을 작성하고 있다. 이 명단은 재해 발생시에 경찰·소방·진재(震災) 구원소에 제공되고 안부확인과 인명구조에 활용된다.

우선 ‘재해시 요원호자 명단(원보)’ 등재자에게 ‘지역 상부상조 네트워크’ 제도(희망자 등록 방식)의 안내 및 등록 권장을 개별적으로 통지하고 있다. 미등록자에게는 매년 등록을 권장하고 있다.

다음으로 ‘지역 상부상조 네트워크’ 등록 신청자에 대해서는 민생위원 등¹⁹⁾이 개별적으로 방문하고 ‘개별피난 지원 플랜’을 작성하며 이 정보를 반영시킨 ‘지역 상부상조 네트워크 등록자 명단(臺帳)’²⁰⁾을 소방서, 소방분단, 경찰서, 진재 구원소 연학회²¹⁾에 제공하고 있다²²⁾. 진재 구원소에서는 이 대장(臺帳)을 활용하여 피난지원계획 작성, 훈련 등에 활용하고 재해 발생 시 안부확인·피난지원에 대비하고 있다.

‘지역 상부상조 네트워크’ 등록 신청시에 제공하는 정보는 이름, 주소, 전화번호, 생년월일, 희망하는 진재 구원소, 긴급 연락처, 의사소통 및 이동 수단, 배려가 필요한 질병과 의료행위 등으로 구성된다.

(2) 추진체제

스기나미구에서는 재해시 요원호자 지원을 위하여 다음 세 가지 역할을 수행하고 있다.

첫째, ‘지역 상부상조 네트워크’ 제도 및 관련 시책 알림과 함께 개별적인 등록 권장을 통하여 등록자 증가를 도모하고 있다.

둘째, 등록자 정보를 정기적으로 갱신하고 이를 반영한 대장(臺帳)을 관계기관에 제공하고 있다.

셋째, 2012년도에 재난시 특정지원 수요자 지원 관계단체로 구성된 ‘재해시 요원호자 대책 협의회’

18) 2013년 4월 5개 참여 지자체가 ‘재해시 상호지원에 관한 조례’를 시행하였다. 또한 기초 지자체를 중심으로 한 수평적 지원에 대한 법적 근거 부여(재해구조법 개정 등) 및 정부에 의한 재정조치 필요성이 제기되었다.

19) ‘개별피난 지원플랜’을 작성함에 있어 민생위원이 중심이 되지만 요원호자의 심신 상태에 따라 담당하는 개호 지원 전문원 등의 전문직이 작성하도록 되어 있다.

20) 2013년 12월 현재 등록자 수는 8,054명이다.

21) 요원호자 개인정보를 적절하게 취급하기 위하여 진재 구원소 운영 연학회(자치회, 상점회 등의 지역단체로 구성) 위원은 스기나미구가 실시하고 있는 개인정보 보호 연수 수강을 전제조건으로 ‘지역 상부상조 네트워크 등록자 명단(臺帳)’ 연람이 가능하도록 되어 있다.

22) 대장 작성에 관한 개인정보 수집과 외부제공에 대해서는 스기나미구 개인정보 보호 심의회 승인을 거쳤으며 개별 등록 시에 본인 동의를 얻고 있다.

를 설치하고 일체적 지원체제 구축을 추진하고 있다.

한편, 민생아동위원은 각 담당지역 등록자에 대하여 ‘개별피난 지원플랜’ 작성과 갱신을 하고 있다. 또한 일상적인 민생위원 활동을 통하여 관계시책 소개와 등록이 필요하다고 판단되는 사람에게 등록을 권장하고 있다.

그리고 진재 구원소 운영 연합회는 평상시 연합회를 통하여 피난지원계획 작성, 재해 발생에 대비하는 훈련을 실시하고 있다. 또한 재해 발생 시 안부확인, 구조·반송, 피난생활 지원 등을 위하여 평상시부터 지역 관계단체와 연락 및 협력 관계를 구축하고 있다.

(3) 정보공유·지원 순서

첫째, 요개호(要介護) 인정, 장애인 인정을 받고 있는 자²³⁾를 등재한 ‘재해시 요원호자 명단(原簿)’을 작성한다. 이 원부 등재자에게 ‘지역 상부상조 네트워크’ 제도(희망자 등록 방식)에 대한 등록 신청을 개별적으로 권장한다(미등록자에게는 매년 1회 개별 권장한다).

둘째, ‘지역 상부상조 네트워크’ 등재 신청자에 대해서는 ‘등재자 대장(臺帳)’을 작성하는 동시에 민생아동위원 등이 개별적으로 자택을 방문하고 ‘개별피난 지원플랜’을 작성한다.

셋째, ‘개별피난 지원플랜’ 정보를 반영시킨 ‘등재자 대장’을 정기적으로 진재 구원소 운영 연합회, 민생아동위원, 경찰서, 소방서, 소방단 분단에 배포한다.

넷째, 각 진재 구원소에서는 피난지원계획을 작성하는 동시에 안부확인 경로와 지도 작성, 재해 발생시 지원활동 시뮬레이션과 훈련을 실시한다. 또한 재해 발생 시에는 각 진재 구원소가 안부확인, 피난행동 지원, 구조·반송, 구원소 내지 재택(在宅) 피난생활자 지원을 실시한다.

다섯째, 등록자 외를 포함한 재해시 요원호자 원부(原簿)는 재해 발생시에 진재 구원소 운영 연합회, 경찰서·소방서·소방단 분단에 제공한다.

(4) 향후 개선 내용

‘지역 상부상조 네트워크’ 등록자 중 실제적으로 피난 지원자가 있는 사람은 약 10%에 불과하여 현재 상황에서는 실효성 있는 피난지원이 어렵다는 점, 그리고 동일본 대지진 경험에서도 알 수 있듯이 진재 구원소가 수많은 피난자로 혼잡할 것으로 예상되기 때문에 재해시 요원호자가 구원소로 피난하는 것이 오히려 위협할 수 있다.

이에 따라 자택이 화재나 건물 도괴 등 위험성이 있는 경우를 제외하고 재택(在宅) 피난생활을 원칙으로 하는 것으로 기본적 방침 전환이 추진되고 있다. 구체적으로 지역방재계획 수정과 재해시 요원호자 지원을 위한 행동지침 작성 그리고 각 진재 구원소에서 신규 피난지원계획을 책정하고 개별 요원호자에게 주지하는 것이다.

23) 원부(原簿) 등재대상은 개호보험 인정자(요개호 1~5), 지체 장애인 수첩 소지자(1~3급), 지적 장애인 수첩 소지자(1~3급), 정신 장애인 보건복지 수첩 소지자(1~3급), 난병환자이다. 한편 ‘지역 상부상조 네트워크’ 등재대상은 원부등재 대상자 및 등재를 희망하는 구민(杉並區民)으로 구성된다.

복지 구원소에 대해서는 협력 시설을 늘리는 동시에 구체적 규정을 정할 필요가 있다. 특히 재해 발생시 혼란을 일으키지 않도록 진재 구원소, 2차 구원소, 복지 구원소²⁴⁾의 각 역할을 정리하고 대상자 선정방법 등을 피난행동계획에 반영할 필요가 있다.

또한 현재 민생위원 중심으로 작성되고 있는 개별피난 지원플랜에 대하여 추가적으로 개호지원 전문원 등 참여가 요구된다. 향후 개호, 장애인 관련 사업자 나아가 안심협력기관²⁵⁾ 등 지역 사업자와 연계를 확대하여 평상시 돌봄 사업과 연동된 효과적인 재해시 요원호자 지원 체제 구축이 구의회에서 요구되고 있다(杉並區議會, 2013).

IV. 결론 및 한국에 대한 시사점

1. 종합논의

본 연구는 지방자치단체 재난관리 체계와 사회적 경제조직의 역할을 모색하기 위하여 일본사례를 조사·분석함으로써 한국에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 구체적으로 2013년에 개정된 ‘재해대책 기본법’ 개정 내용을 살펴보고 지방자치단체 재난관리 체계가 지향하고 있는 바를 확인한 다음 실제로 기초지방자치단체와 사회적 경제조직의 협력 사례로서 도쿄도(東京都) 스기나미 구(杉並區)의 현황을 분석하였다.

우선 재해대책 기본법은 ‘자조(自助)’, ‘공조(共助)’, ‘공조(公助)’라는 기본이념을 제시하고 행정, 민간, 주민의 책임과 역할 연계를 규정하고 있다. 그중 기초지자체 차원에서 피난행동 요원호자 명단을 작성하고 소방기관, 자주방재조직, 민생위원 등 관계자와 공유하도록 규정하고 있다.

실제로 스기나미구는 민간기업·단체 등과 식량공급, 긴급물자 배송 등 다양한 분야에서 ‘재해시 협력협정’을 체결하고 있으며 협정대상 중에는 협동조합 9개 등 사회적 경제조직으로 분류되는 대상이 다수 존재한다. 이는 지자체 간 연계(방재 상호원조 협정)를 통해서도 역할이 발휘될 수 있을 것으로 전망된다.

그리고 스기나미구는 재해시 요원호자 지원을 위하여 ‘지역 상부상조 네트워크’ 제도를 활용하여 개별피난 지원플랜을 작성하고 있다. 향후 지역방재계획 수정과 행동지침 작성 그리고 진재 구원소 피

24) 스기나미구의 현행 지역방재계획 상에서 진재 구원소 내의 생활이 극히 어려운 사람은 제2차 구원소(세이비(濟美) 양호학교 또는 지역주민센터)로 이동하고, 그곳의 생활도 어려운 경우에는 전문성 높은 지원을 받을 수 있는 복지 구원소로 이동하도록 되어 있다.

25) 스기나미구에서는 독거 등 고령자(대체적으로 65세 이상 독거 또는 고령자 세대로 원칙적으로 개호보험 이용자 제외)가 익숙한 지역에서 안심하고 생활할 수 있도록 지역포괄지원센터(케어24)를 중심으로 안심협력원(자원봉사자), 안심협력기관에 의한 일상적 지켜보기 활동을 전개하고 있다. 지역포괄지원센터는 스기나미 NPO 지원센터와 협력관계에 있다.

난지원계획 책정을 추진할 것으로 안심협력기관 등 지역 사업자와 연계를 확대하여 평상시 돌봄 사업과 연동된 효과적인 재해시 요원호자 지원 체계 구축을 지향하고 있다. 안심협력기관에는 NPO법인 등 사회적 경제조직이 다수 연결되고 있다.

2. 한국에 대한 시사점

이처럼 일본 지방자치단체 재난관리 체계에 있어 민관 파트너십이 재해대책 기본법으로 규정되어 있고 실제적으로 사회적 경제조직에 대하여 역할이 부여되고 있다. 여기서 한국에 대한 시사점을 목적 공유, 정보공유 및 역할분담이라는 3 가지 관점에서 제시하면 다음과 같다.

첫째, 재난예방 협력협정과 같은 관계 구축을 지자체와 사회적 경제조직 간에서 추진하면 지역사회 내에 잠재되어 있는 위험성을 사전에 발견하고 취약성을 미리 보완하는 공동작업이 가능하게 될 것이다. 이미 사회적 경제 지원기관, 사회적 경제 협의회 등 중간지원 조직이 각지에서 활동하고 있으므로 이를 통하면 수월한 관계 구축이 가능하게 될 것이다.

둘째, 소위 재난약자라고 불리는 장애인, 고령자, 영유아, 외국인, 여성 등의 안전 현황을 지자체가 파악할 필요가 있으며 이 역시 취약계층 내지 지역주민을 대상으로 활동하는 사회적 경제조직의 협력을 통하여 취약성을 개선해 나갈 수 있는 경로가 필요할 것이다. 취약한 상황에 놓여 있는 사람들을 위한 정보공유체계가 요구된다.

셋째, 지방자치단체 재난관리 체계에 사회적 경제조직의 역할을 제시하고 향후 협력 가능한 역할 분담을 구체적으로 검토해 나갈 필요가 있을 것이다.

마지막으로 본 연구의 한계로서 분석 기준을 목적 공유, 정보공유 및 역할분담 체계에 초점을 맞추었지만 더 자세한 기준 설정이 필요하다. 그리고 일본 재해대책 기본법 개정 내용을 정리하였지만 향후 한국의 ‘재난 및 안전관리 기본법’ 등 관련 제도 비교²⁶⁾가 필요할 것이다.

참고문헌

- 권동일. 2014. 재난을 바라보는 시각. 재난안전. 16(2): 8-10.
김기태. 2014. 사회적경제 기본법의 쟁점과 과제. 사회적경제 리뷰. 3: 10-21.
김성기. 2014. 사회적 경제 기업을 위한 공공시장 마케팅: 혁신적 공공서비스를 위하여. 아르케.
네모토 마사쓰구. 2009. 지방정부 수준의 국제교류에 있어서 비영리민간단체의 역할: 자율성과 개방성에 의한 한·일 교류의 사례분석. 충북대학교 박사학위 논문.
네모토 마사쓰구, 아리가 에리. 2014. 재난발생시 ‘재난약자’에 대한 지역사회 지원체계 강화방안 연

26) 李(2006), 後(2011) 등의 선행연구가 있다.

- 구. 한국위기관리논집. 10(6): 67-87.
- 문보경. 2014. 사회적경제기본법 제정의 주요 이슈 점검. 사회적경제 리뷰. 3: 22-34.
- 박대호. 2015. 사회적 경제조직의 지역 네트워크 참여가 사회적 기여와 경제활동에 미치는 영향: 청주 자원순환포럼과 충북로컬푸드네트워크를 중심으로. 충북대학교 석사학위 논문.
- 성기환. 2006. 시민, 기업, 정부간의 통합 재난구호시스템 구축에 관한 연구. 제3차 위기관리 이론과 실천 학술회의 발표논문집.
- 성기환, 손영수, 최남희, 한동우. 2009. 재난관리 자원봉사자의 임파워먼트. 서울: 대영문화사.
- 성기환. 2009. 재난구호개론. 국립방재교육연구원.
- 송병익. 2000. 구조활동시 민간단체와의 갈등 원인분석 및 해소방안. 우수연구과제 선집. 287-319.
- 송창영. 2013. 재난안전 이론과 실무. 파주: 예문사.
- 신면호. 2013. 사회적경제와 국가, 그리고 민주주의. 사회적경제 리뷰. 2: 8-32.
- 이미란, 문승록, 김경준. 2014. 과학적 재난조사를 위한 Forensic Science. 재난안전. 16(2): 12-21.
- 이은애. 2006. 재난구호 자원봉사활동에 관한 연구: 한국과 일본의 사례를 중심으로. 제3차 위기관리 이론과 실천 학술회의 발표논문집.
- 이재은. 2006. 지방자치단체의 재난관리 효율화와 국가 재난관리 역량 강화. 제3차 위기관리 이론과 실천 학술회의 발표논문집.
- 이호동. 2006. 일본의 재난관리네트워크와 정책적 함의. 제3차 위기관리 이론과 실천 학술회의 발표논문집.
- 장종익. 2014. 사회적경제기본법 제정 움직임에 대한 단상. 사회적경제 리뷰. 3: 36-40.
- 재난 및 안전관리 기본법(타법개정 2014.11.19 법률 제12844호).
- 조영복, 박선화, 류정란. 2006. 사회적기업의 국가별 정책과 전략. 부산: 사회적기업연구원.
- 진영지, 김경민. 2014. 동일본 대지진을 통해 본 재난관리정책 발전방향. 재난안전. 16(2): 35-40.
- 허창진. 2000. 외국인·장애인 구급카드 활용 방안. 우수연구과제 선집. 393-409.
- 茨城縣. 2013. 茨城縣協働推進マニュアル—協働ハンドブック.
- 後房雄. 2009. NPOは公共サービスを担えるか—次の10年への課題と戦略—. 京都: 法律文化社.
- 後房雄. 2011. 福祉システムの日中韓比較のための予備的考察: 「東アジアレジーム」論は有効か. 名古屋大學法政論集, 239: 227-246.
- 災害對策基本法(最終改正 2014.6.13 法律 第67号).
- 杉並區. 2012. 「自治体スクラム支援會議」の仕組み.
- 杉並區. 2013. 杉並區地域防災計劃.
- 杉並區. 2014. 杉並區の防災對策—杉並區地域防災計劃(平成25年修正)震災編の概要一.
- 杉並區. www2.city.suginami.tokyo.jp/guide/guide.asp?n1=130&n2=200&n3=900.
- 杉並區議會. 2013. 平成25年 第3回 定例會 會議錄.

- 高梨成子. 2007. 災害時關連組織. 災害社會學入門. 弘文堂, 86-90.
- 內閣府. 2012a. 災害對策基本法における國と自治体の役割.
- 內閣府. 2012b. 災害對策基本法見直しの全体像.
- 內閣府. 2014. 杉並區における災害時要援護者支援の取組—「地域のたすけあいネットワーク」制度による名簿の活用を中心に—. 避難行動要支援者對策及び避難所における良好な生活環境對策に關する參考事例集.
- 野口鐵平. 2015. 愛知縣における公契約のあり方検討と公契約條例研究會の取組み. 自治研あいち 号外: 6-9.
- 宮城縣. 2014. 災害時における防災協定等.
(<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/kikitaisaku/ks-bousaikyoutei-top.html>).
- 李永子. 2004. 災害・危機管理組織の編制をめぐって—日・韓比較による考察—. 人間文化研究科年報, 21: 225-236.

네모토 마사즈구: 충북대학교에서 행정학 박사학위를 받고(논문: 지방정부 수준의 국제교류에 있어서 비영리민간단체의 역할—지율성과 개방성에 의한 한·일 교류의 사례분석—. 2009년 2월), 현재 충북대학교 사회과학연구소 전임연구원으로 재직 중이다. 사회적 기업, 비영리 민간단체, 지역정책 등이 주요 관심분야이며 주요 논문으로 “재난발생시 ‘재난약자’에 대한 지역사회 지원체계 강화방안 연구(2014)”, “Third Sector for Disaster Prevention: Case of Great East Japan Earthquake(2012)” 등이 있다(motomonemoto@gmail.com).