

주민 안전복지 실현을 위한 생활안전체계 구축 방안*

Developing the Life Safety System for Community Safety and Welfare

Ki Whan Sung**, Il Moon Choi***

Dept. Social Welfare, Seoul University 28, Yongmasan-ro 90-gil, Jungnang-gu, Seoul, Korea

Dept. Public Administration, Kyungdong University, 46, 4-gil, Bongpo, Gosung, Gangwondo, Korea

Abstract

The literature review has been conducted in order to construct the life safety system which improves community safety and welfare. The term of "life safety" is defined as a wholistic concept including various types of disasters experienced by the residents. Then, the case study has been performed to propose a plan for constructing the system focusing on organizational structure, management process and roles of individuals. Inadequate public-private partnerships and weak role of local governments are found to be a concern as for organizational structure, while communication problems among organizations, ineffective resources management and the absence of customized services appear to be problems regarding management process. In terms of roles of individuals, the lack of professionalism in community members and inadequacies in assigned role and association of community members have been criticized as a major barrier for the system. Based on these findings, policy suggestions are drawn for planning on the development of life safety system. In terms of organizational structure, the modular network organization design, the development of a standard model, and the leading role of local government are recommended. Regarding management process, communication mobilization, the improvement of logistics system, and customized service arrangements are suggested. In terms of roles of individuals, policy suggestions include the professionalism of community members, clear role assignments and consolidation among community members.

* 본 논문은 2013학년도 서일대학교 학술연구비에 의해 연구되었음.

** The 1st author Tel. +82-2-490-7578. Fax. +82-2-490-7327. E-mail. notwo@seoil.ac.kr

*** Corresponding author Tel. +82-33-639-0223. E-mail. imchoi@kduniv.ac.kr

Submission & Publication Process

Received: Jul. 22, 2015 / Revised: Aug. 11, 2015 / Accepted: Aug. 17, 2015

The life safety system designed based on the study of domestic and international cases in this paper is expected to improve of community safety and welfare service in Korea, when succesfully implemented.

Key words: life safety, safety, welfare, disaster

국문초록

주민 안전복지 실현을 위한 생활안전체계를 구축하기 위해 생활안전의 개념을 검토하고 선행연구를 고찰하였다. 안전의 수요자인 주민의 입장에서 생활안전을 재난재해를 포함하는 포괄적인(Holistic) 개념으로 보았다. 그리고 조직구조, 관리프로세스, 구성원·역할을 분석모델로 사례연구를 통해 시스템 구축 방안을 제시하였다. 조직구조에서는 정부주도의 업무구조 하에 정부와 민간부문, 민간단체들간 그리고 기업체 등과의 협력의 어려움 등이 있었으며, 지방정부 중심보다 여전히 중앙정부 중심의 조직구조가 문제가 되었다. 관리프로세스에서는 조직간 소통문제, 인적·물적 자원관리 문제, 맞춤형 서비스 부재 등이 조사되었다. 또한 구성원·역할에서는 구성원의 역량 미흡에 따른 전문성 문제와 구성원들의 역할분담과 연계성 미흡 등이 나타났다. 이에 조직구조에서는 모듈형 네트워크 조직 설계, 표준대응조직 개발, 지자체 중심 구조 정비를 제언하였다. 그리고 관리프로세스에서는 커뮤니케이션 활성화, 자원관리 체계화, 맞춤형 서비스 재정비를 제시하였다. 구성원·역할에서는 전문성 강화, 역할 분담과 연계 확립을 제시하였다. 본고는 국내외 사례연구를 통해 한국적 상황에 맞는 생활안전체계를 설계하였다는 데 연구의 의의가 있으며, 정책적으로 구현되어 주민들의 안전 복지서비스 증진에 기여할 것으로 기대한다.

주제어: 생활안전, 안전복지, 재난, 재해, 안전

1. 서론

박근혜대통령은 국가가 아무리 발전한다 해도 국민의 삶이 불안하다면 아무 의미가 없을 것이라며 국민 행복의 기본조건으로 사회안전망 구축을 강조하였다. 기후변화로 인한 예기치 않은 재난과 재해, 화재·유해물질·식품포·교통사고 등 각종 사건사고, 여성·어린이·장애인을 대상으로 한 강력범죄에서 안심할 수 있는 안전한 사회 즉, 생활안전을 기반으로 국민의 삶의 질을 향상시키겠다는 의지를 천명한 것이다(Bae, 2013). 또한 서울시는 「서울시 재난 및 안전관리 기본조례」를 전부 개정하여 생활안전을 시민의 기본권으로 규정, 시민이 안심하고 생활할 수 있는 안전도시 구현하고 재난 및 안전관리 업무의 종합적·체계적 추진을 위한 제도적 기반을 마련하겠다고 하였다(Seoul press release, 2012).

기후변화는 진행 중이며, 도시화율 역시 90%를 넘어섰다. 우리나라 6대 도시의 평균기온은 1911년부터 2010년까지 100년간 지구 평균기온 상승(0.75°C)의 2배 이상인 1.8°C가 올라간 것으로 보고되었다(Office of the Prime Minister, 2011). 한 낮의 뜨거운 햇살을 받은 아스팔트 포장면 유출수의 수온은 40°C를 넘어간다. 이렇듯 불투수면은 하천의 건강과 생태계에 영향을 미친다. 대치, 도로 등의 불투

수면 증가로 하천으로 직접 배출되는 유출량은 많아지고, 빨라진다. 도시화에 따른 불투수면 증가와 기후변화에 따른 이상강우, 기온상승은 도시 환경, 내수 침수 및 폭염 등의 도시 안전문제를 증폭시킨다(Hyeon, 2014).

한편 2013년도 한 해 동안 산업재해자는 9만1,824명이었다. 그리고 업무상 사고로 인한 사망자 수는 1,090명이었다. 하루에 약252명이 산업재해를 입었고 약3명이 업무상 사고로 사망한 것이다. 산재로 인한 경제적 손실은 천문학적이다. 2012년 기준으로 직접 손실액(산재보상금 지급액)은 3조8,513억원이었으며, 간접손실액을 포함한 경제적 손실액은 무료 19조2,564억원에 달했다(The JoongAng Ilbo, 2014).

정부는 재난이 발생할 가능성이 적다고 보기 때문에 재난관리보다는 고용, 범죄, 레저, 매춘 등에 더 많은 관심을 집중하고 있다. 재난관리를 중요 우선순위로 보지 않는 지방조직이 재난발생 시 직접 재난을 관리해야하는 책임을 맡고 있는 것이다(Heide, 1989). 또한 재난의 규모는 예측하기 어려우며, 대규모 재난 시에는 항상 일상적 대응능력의 열세성을 갖게 된다. 따라서 주민들에 대한 적절한 안전복지서비스를 제공하기 위해서는 일반 시민들의 자원봉사활동이 중요하다. 또한 재난관리에 있어 공공부문과 민간부문의 연계는 필수적인 사항이며, 시민의 자발적인 참여는 재난의 예방과 대비, 대응, 복구에 있어 매우 중요한 기능을 담당하고 있다. 그러나 많은 시민들이 현장을 찾아 왔지만 준비가 되어 있지 않았다. 시민들도 준비 없이 무조건 방문하였고, 현장에서 이들을 맞을 체계적인 관리시스템이 정비되어 있지 못하였다(Sung, et. al, 2009). 한편, 세월호 참사에 보듯이 사고 자체의 기술적 원인보다는 해양재난관리의 전 과정에서 드러난 잘못된 관행과 실수, 형식적인 법령과 제도의 완비에도 불구하고 현실에선 작동하지 않는 재난관리체계(Lee & Min, 2014; Rho, 2015: 2)에 있었다. 따라서 주민들에게 보다 신속하고 적절한 안전복지서비스를 제공하기 위해서는 생활안전체계를 정비할 필요가 있다. 이에 태풍 루사, 매미, 에위니아 등 대형 자연재해 현장과 삼풍백화점, 대구지하철사고, 태안 원유유출 사고, 그리고 최근의 세월호 참사 등 대형 사회재난 현장을 중심으로 주민들의 생활안전 실태를 조사하였고, 국내외의 생활안전관련 연구문헌을 분석하였다. 기후변화에 따라 대규모 재난의 위험성이 증가하고 있는 상황에서 주민들의 안전욕구 증대와 다양성을 충족시킬 수 있는 안전복지서비스 증진을 위해 조직구조, 관리프로세스, 구성원 역할을 핵심요인으로 보고 분석함으로써 주민 안전복지 실현을 위한 포괄적(Holistic) 생활안전체계 구축 방안을 모색하고자 하였다.

II. 이론적 논의

1. 안전복지의 개념

안전에 대한 정의는 ‘개인에게 손상을 끼치는 수용 불가한 위험이 없는 상태’로 정의되고 있다(Fido & Wood, 1989). 그러나 절대로 안전한 상태는 존재하지 않으며 주어진 시간과 작업하는 환경, 그리고

개인적인 요소들이 상호작용하는 과정에서 안전함의 정도가 결정된다는 것이 일반적인 안전에 대한 개념이다(Cox & Cox, 1996). 재난의 유형이 다양화되고 기술의 진보, 여가와 웰빙을 추구하는 생활환경 변화로 일반 국민의 기초적인 안전 서비스 수요가 계속 증가하고 있다. 이에 따라 국민의 생명과 신체, 재산의 안전을 전제로 하지 않은 사회복지의 불완전할 수밖에 없다. 이런 점을 전제로 정부는 안전복지정책을 추진하고 있다. 안전은 매슬로우의 욕구충족 5단계설에서 욕구체계의 하위수준인 생리적 욕구 다음의 “안전욕구”를 충족시키는 복지로 인간 고유의 기본 욕구이다. 재난 및 안전관리기본법 제3조에서 ‘안전관리’에 대한 정의로서 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 하는 모든 활동을 말한다고 하고 있다. 복지란 좋은 건강·윤택한 생활·안락한 환경들이 이루어져 행복을 누릴 수 있는 상태이다. 따라서 안전복지란 “사람들의 필요를 맞추어가기 위해 노력하는 서비스들의 범주 또는 사회적 노력, 사회적 서비스, 노력과 관련된 일체의 체계, 실천활동” 등으로 정의된다(Jeon, 2009). 최근 예측하지 못한 대형 재난으로 지구촌이 신음하고 생활주변에도 안전에 대한 끊임없는 위협이 잠재하고 있다. 이 안전을 전제로 하지 않고는 복지를 생각할 수 없다. 안전복지야말로 미래지향적으로 추진해야 할 새로운 영역의 정책 과제라고 할 수 있다.

2. 생활안전의 개념

생활안전 분야는 성범죄(성폭력), 교통, 청소년범죄, 직장, 가정, 금융범죄, 화재, 식품안전 등으로 다양하다. 현대사회의 특징과 함께 우리의 일상생활에서 안전을 위협하는 요소는 매우 광범위하기 때문에 가장 크게 우리를 위협하는 분야를 선점해서 보다 중점적으로 다루게 된다. 스트레스, 스토킹, 건강, 해외여행 등과 관련된 안전 분야도 생각할 수 있을 것이다. 이러한 측면에서 생활안전은 국민의 삶의 질에 직·간접적으로 영향을 미치는 위험요소를 모두 포함하는 개념이라 할 수 있다.

Lee & Yoo(2007)의 연구에서는 국민생활안전 위기를 4개의 영역(식품안전 영역, 보건/의·약품안전 영역, 생활경제안전 영역, 생활환경안전 영역)으로 분류하고 있다. 식품안전 위기 영역에는 인체에 유해한 물질 또는 안전에 대한 검증이 이루어지지 않은 물질이 첨가된 식품이나 전염병에 감염된 가축의 유통 등이 속한다. 보건/의·약품 위기 영역에는 국민 건강에 유해한 보건 및 의·약품의 무허가 제조 혹은 불법 수입·유통, 그리고 마약 및 향정신성 의·약품의 유통 등이 속한다. 생활경제위기 영역은 실업, 파산 등으로 인해 국민의 일상적인 경제 활동이 마비되어 경제행위 주체로서의 실질적 활동이 중단되는 현상을 의미한다, 마지막으로, 생활환경위기 영역에는 국민을 둘러싼 환경의 오염이나 산업 및 경제활동의 결과로 인한 유해 환경 조성 등이 속한다. 그러나 Lee(2012)는 포괄적 안보 개념을 국민 안보, 영토 안보, 주권 안보, 핵심기반 안보로 나누고, 국민안보에는 국민생활안전 위기와 재난 위기가 있다고 하면서 생활안전과 재난을 구분하였다.

한편 Lee(2011)는 현재 생활안전 분야의 영역의 범위가 확대되고 있으며, 기준 설정이 어려운 상황에서 보다 포괄적인 영역의 확대가 필요하다고 주장하였다. 주요 생활안전 분야 관련 외국의 사례로서

일본의 성범죄, 미국과 영국 그리고 일본의 교통안전, 미국 및 영국의 학교폭력 등 생활안전 분야에 대한 주요 선진국의 대처와 경험은 우리나라의 생활안전 표준을 정립하는데 모범 사례가 될 수 있을 것이라고 하였다. 또한 현 생활안전 관련 정부조직 및 지방자치단체의 조직은 수요자 중심이 아닌 공급자 중심의 조직구조라는 점에서 서비스 대상별, 업무과정별 분산된 유형분류가 필요하다고 하였다. 생활안전분야로는 성범죄·성폭력, 교통안전, 식품안전, 환경안전, 재난·재해(화재), 청소년안전(학교폭력), 가정안전(어린이, 노인, 장애인), 직장안전, 사이버안전, 금융안전으로 구분하였다.

Bae(2013)는 생활안전의 개념을 안전도시 구현이라는 정책목표에 비추어 생각해야 한다고 하였다. 안전도시란 “모든 인류는 건강하고 안전한 삶을 누릴 동등한 권리를 가진다”는 성명을 1989년 스웨덴 스톡홀름에서 채택하면서 사용된 개념이다. 세계보건기구에 따르면 안전한 도시의 원칙은 지역마다 다르지만 어떤 지역사회가 문제를 해결하기 위해 안전협력체를 구성하고 안전해지기 위한 사업을 시행한 결과 작은 성과라도 획득하게 되면 그것이 바로 안전한 도시가 되기 위한 출발을 한 것임을 강조하였다. 한편 우리나라는 제2차 국가안전관리 기본계획의 15대 중점추진과제의 하나로 한국형 안전도시 건설을 들고 있다. 박근혜정부의 안전사회 구현 전략은 범죄로부터 안전한 사회구현, 재난·재해예방 및 체계적 관리, 쾌적하고 지속가능한 환경조성이다. 그리고 범죄로부터 안전한 사회구현을 위한 국정과제로 성폭력, 가정폭력, 학교폭력, 식품안전을 선정하였으며, 재난·재해예방 및 체계적 관리를 위한 국정과제로 총체적인 국가재난관리체계 강화, 교통안전 선진화, 환경유해물질 관리 및 환경피해 구제 강화, 안전하고 쾌적한 일터 조성 및 근로자 건강증진이다. 쾌적하고 지속 가능한 환경 조성을 위한 국정과제는 기상이변 등 기후변화 적응이다(Bae, 2013).

한편 서울시에서는 「서울시 재난 및 안전관리 기본조례」를 전부개정하여 생활안전을 시민의 기본권으로 규정하고, 시민이 안심하고 생활할 수 있는 안전도시를 구현하고 재난 및 안전관리 업무의 종합적·체계적 추진을 위한 제도적 기반을 마련하겠다고 하였다. 또한 안전공동체 실현을 위해 생활안전 거버넌스 구축을 추진해오고 있다. 서울시는 생활편의 시설의 고밀화 및 인구구조, 사회환경 변화, 재난취약계층 증가 등에 따라 생활 속 안전사고가 증가하는 추세이나, 행정력만으로는 재난 및 생활안전 예방, 대응에 한계가 있어 지역밀착형 주민주도의 생활안전거버넌스를 구성하게 되었다(Ahn, et. al, 2012).

이상에서 살펴보았듯이 생활안전에 대한 개념을 재난과 분리하여 일상적 안전사고의 범주로 보는 견해도 있고, 재난·재해를 포함하여 생활에서 일어나는 안전문제를 총체적으로 바라보는 확대된 영역의 관점도 있다. 생활안전에 대한 외국 각국의 사례나 세계보건기구의 안전도시의 개념, 그리고 박근혜정부와 서울시 등 우리나라 안전정책 방향 등을 고려할 때 재난·재해를 포함하는 확대된 개념이 바람직하다고 본다. 또한 일상적 시민 생활주변에서 언제든지 일어날 수 있는 안전사고의 피해가 확대되었을 때를 재난·재해라고 할 수 있으므로 예방적 차원의 활동의 중요성에 비추어 종합적 안전관리 체계를 확립하는 것이 필요하므로 생활안전체계를 포괄적(Holistic)으로 추진해나가는 것이 바람직하다. 포괄적 관리방식에 대해서는 UN 환경개발회의에서 보건, 안전, 환경 문제에 대한 광범위한 통합적

환경관리시스템의 패러다임이 강조되면서, 인간의 안전 및 보건관리와 환경적 질 관리에 관한 개선 노력들이 포괄적으로 이루어질 때 더욱 효과적이라는 것이다(Korean Disaster Prevention Association, 2007: 72-73). 따라서 본 고에서는 안전의 수요자인 주민의 입장에서 생활안전을 재난·재해를 포함한 총체적인 개념으로 사용하고자 한다.

3. 안전관리체계

1) 안전관리의 개념

재난 및 안전관리기본법 제3조 4항에서는 안전관리를 "재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 하는 모든 활동을 말한다"라고 정의하고 있다. 박근혜 정부가 발표한 21개 핵심 안전관리 대책에서는 4대약 범죄 등으로 성폭력, 가정폭력, 학교폭력, 식품안전, 인터넷 음란물, 자살을 제시했으며, 자연재난으로 풍수해와 지진, 사회재난으로 조류인플루엔자, 유해화학물질, 산업단지, 산불, 원자력, 대형화재를, 그리고 안전사고분야로는 어린이·노인 교통사고, 키즈 카페 등 어린이 놀이시설, 전감(감전)·가스, 붕괴, 보행사고, 물놀이, 승강기를 역점 안전관리 과제로 내놓았다.

결국 재난(사고)의 발생은 위해(agent), 환경(environment), 피해자(host)의 결합으로 발생하는데 태풍이 온다하더라도 방재역량으로서 환경적 대비와 주민 대응 역량이 갖추어지면 태풍은 재난이 아닌 자연 현상에 불과하다는 것이다. 교통사고의 경우에도 부주의한 운전자(agent), 위험한 환경, 그리고 안전불감증의 피해자가 결합해야 발생하는 것이다. 그러므로 생활안전 범위의 문제는 국민생활 안전을 위한 위해, 환경, 피해자를 종합적으로 고려해야 한다.

생활안전의 관리 범위를 가해요인 중심으로 보면 재난, 교통사고, 전기·가스사고, 치안, 질병, 제품안전으로 볼 수 있으며, 피해자 중심으로 접근하면 소비자 안전, 취약계층 안전으로 볼 수 있다. 환경중심으로 보면 직장안전, 가정안전, 학교안전, 교통환경, 다중이용시설, 놀이·레저 환경, 사이버공간으로 접근할 수 있다. 복합적 접근으로는 가해요인-취약계층, 가해요인-환경, 환경-취약계층으로 살펴 볼 수 있다(Park, et. al, 2013).

2) 생활안전정책 추진방향

국민안전처는 지난 20년간 대형사고를 분석한 결과, 법·제도와 안전점검, 교육·문화, 인프라 분야에서 유사한 문제점이 반복되었던 것을 교훈삼아 4대 분야 8대 핵심과제를 선정하였다. 이에 따라, 모든 재난·안전사고 유형별로 제도의 타당성, 현장작동 실태 등을 점검·분석하고 그 결과를 토대로 제도 개선과 교육·문화, 인프라 보강으로 연계하는 '순환적 안전관리 체제'를 구축해 나갈 계획이다.

재난안전관리 컨트롤 기능 강화, 신속 대응체계 확립 등 제도를 획기적으로 개선하고 안전관리를 담당하는 중앙부처의 예산과 사업을 총괄·조정하며 지자체나 담당공무원의 책임성을 강화한다. 또한 재난 안전사고 발생시 신속한 현장 출동 및 인명구조에 필요한 표준 대응체계도 확립한다. 초기대응단계에서 육상재난은 소방서장, 해상재난은 해양경비안전서장으로 지휘체계를 일원화시켜 현장에서의 긴급 구조·구난을 총괄하고, 수습·복구단계에서는 자치단체의 통합지원본부가 중심이 되어 피해수습 및 복구가 원활하게 이루어질 수 있도록 지원한다. 협업기능 등 공동지원체계 강화를 위해 상황관리, 수색·구조·구급 등 13개 기능에 대한 역할을 명확히 하고, 표준체계를 정립하여 골든타임 내 현장대응을 신속하게 전개하여 인명피해가 최소화되도록 할 계획이다. 지난해 하반기부터 추진해 온 ‘국가안전대진단’을 국민참여 안전신고시스템 구축·운영으로 더욱 활성화한다. 안전신고시스템을 확대 구축하고자 ‘안전신문고 포털’ 운영에 대한 홍보를 강화하는 한편, 안전신고 앱(App)도 개발, 서비스한다. 어린이·노인·여성 등 취약계층 안전위해요소도 선제적으로 진단·개선하고자 안전관리 종합대책을 마련하고, 민·관 합동으로 교통법규 위반과 개학기 안전위해요소 단속을 실시한다. 또한 각 부처가 운영 중인 생활안전 위해요인 정보시스템간 공유체계를 구축, 공동으로 대응할 계획이다.

그동안 교육대상 특성에 대한 고려 없이 형식적·선별적으로 실시되어 온 안전교육을 근본적으로 개선하기 위한 다양한 노력을 전개할 계획이다. 영·유아기, 청소년기, 청·장년기, 노년기 연령층별로 필요한 안전교육 콘텐츠를 개발하고 맞춤형 교육을 실시한다. 안전교육 확대기반 마련을 위해 범국민 안전교육 진흥을 뒷받침할 ‘(가칭) 국민안전교육진흥 기본법’ 제정을 추진할 계획이다. 국민생활 주변에 안전체험용 시설·공간도 단계적으로 확충된다. 또한 지방자치단체 지원 확대 및 책임 강화할 계획이다. 지자체에 재난안전 전담 조직과 인력을 보강하고 재난안전 특별교부세 등을 활용, 재해복구 및 예방사업 투자를 확대하며 안전점검 우수 지자체에는 인센티브를 적극 부여할 계획이며, 모든 국민이 활용할 수 있도록 ‘생활안전지도’를 전 지자체 대상으로 공개할 예정이다.

4. 주민 안전복지관련 선행연구

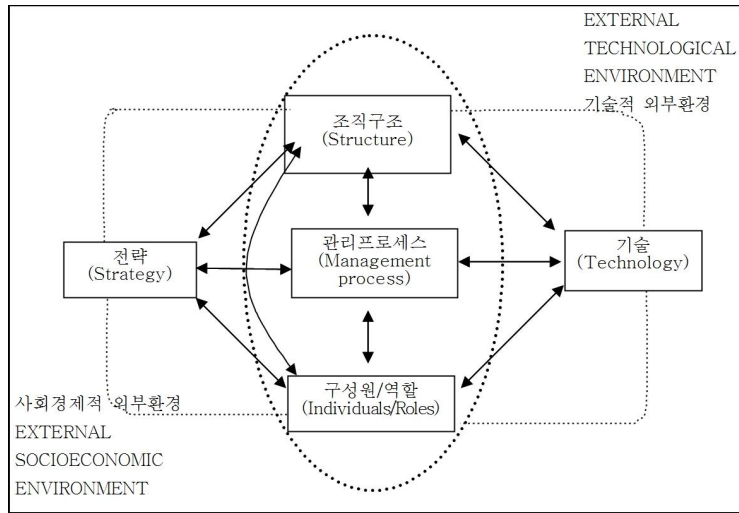
주민의 안전복지와 관련된 기존연구는 두 가지 영역으로 진행되어 왔다. 하나는 주로 공공부문의 구호체계의 문제를 지적하고, 이의 개선방안을 제시하는 연구들이며(Park, 1999; Lee, 2000; Kim, *et al.*, 2000), 다른 하나는 이재민에 대한 복지서비스에 대한 실태조사와 개선 방안을 마련하기 위한 연구(Sung, 1995; Han, 2004)이다. 그런데 이재민에 대한 복지서비스 향상을 위한 연구는 주요 초점이 일반인들에 대한 조사였으며, 취약계층 전반에 대한 심층적인 욕구조사는 미흡한 실정이다. 취약계층과 관련하여 노인에 대한 연구는 서구의 경우 주로 1970년대에서 1980년대 사이에 시작되었다(Bowie, 2003). 재해약자로 불리는 노인은 대피경고이후에도 집을 잘 떠나지 않는 특성이 있으며(Friedsam, 1960), 재해로 인한 상실로 인해 심리·정서적 외상을 더 많이 경험하는 것으로 나타났다(Boiln & Klenow, 1983). Choi, *et al.*(2007)는 개인의 특성에 따라 재해로 인한 정신건강상 문제가 심각해 질

수 있음을 보고하면서 노인의 어려움을 지적하였다. Chung & Ki(2008) 연구에서는 노인의 성별 수행 경험은 차이가 없으나 재해인식에는 차이가 있는 것으로 나타나 성별을 고려한 재난대응을 준비해야 할 필요가 있는 것으로 나타났다. 국민의 소득격차가 심화됨에 따라 자녀들의 안전은 부모의 소득과 많은 관련성을 띠게 된다. 즉 소득 수준이 높은 부모의 경우 대부분 교육수준도 상대적으로 높은 편이어서 어린이 안전사고 예방을 위한 자녀에 대한 교육정도도 매우 높다. 영국 조사 보고서에 따르면 상대적으로 가난한 어린이의 경우 부유한 어린이 보다 안전사고 위험률이 5배 높은 것으로 조사되었다 (Korea Consumer Agency, 2002)

Park(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 지원 한계성을 분명히 제시하며, 국민으로 하여금 자신들이 책임을 가지고 안전을 도모할 수 있는 능력을 구축하게 하여야 한다. Lee(1996)은 재난관리조직이 공공부문과 민간부문의 형태로 구성되며, 재난에 대응하는 조직의 유형은 확립된 조직, 연장된 조직, 확대된 조직, 응급조직으로 구분될 수 있다고 정의하였다. Sung(2006a)은 민간단체 중심의 민관산학네트워크를 통한 지역자율방재조직 모델을 제시하였으며, Kim(2007)은 지역재난관리 주민조직 참여활성화 방안을 제시하였다.

5. 연구분석틀

본고는 사례조사와 문헌연구 등의 방법론을 통해 연구를 진행하였다. 재난현장은 자연재해로는 태풍 루사, 매미 그리고 태풍 에위니아 및 집중호우 피해지역을 중심으로 조사하면서 현장사례를 살펴보고, 대형 사회재난은 삼풍백화점붕괴사고, 대구지하철화재사고, 태안 기름유출사고, 세월호 참사 등을 고찰하였다. 대규모 재난을 중심으로 생활안전체계를 살펴보고자 한 것은 일상적인 사고는 재난관리 전문기관에 의해 평상시 응급시스템으로 관리될 수 있는 상황이지만, 대형재난일수록 예측할 수 없는 상황에서 광범위한 영역에 걸쳐 다양한 기관들이 참가한 가운데 복합적이고 장기적인 주민 안전 복지 욕구가 충족될 것이 요구되어지기 때문이다. 연구에 의하면 사상자가 120명 이상인 경우 비상체제와 조직 간 조정이 반드시 요구된다고 지적하고 있듯이(Wright, 1977) 시민참여형 생활안전체계를 효과적으로 구축하기 위해서는 우선적으로 과거 재난방지 경험을 바탕으로 경험했던 문제 즉, 내·외부 실패요인과 재난방재 관련 조직들 간의 가치기준 및 의사결정 프로세스 등을 분석하여 조직형태 관점에서 시스템 구현을 위한 중요 성공요인을 파악하여 정리할 필요가 있다. 재난관리시스템에 관한 연구 중에서 무엇보다도 시급한 것으로 사료되는 것은 여러 기관 및 조직들의 유기적인 협력으로 재난발생 시 효과적으로 대응할 수 있는 관리시스템(Response Management System)을 구축하는 것이다. 조직의 형태를 관찰해보면 <Figure 1>과 같다.



<Figure 1> The Organization as a Set Relationship in Equilibrium (Morton, 1991)

- ① 조직 구조 : 조직의 지위와 책임을 결정하는 요소로서 조직간의 협력과 조직 행위 통제를 야기시키는 상호간의 관계를 의미한다.
- ② 관리 프로세스 : 조직의 기능(계획, 통제 및 정보체계) 및 의사결정 프로세스
- ③ 구성원/역할 : 조직 구성원의 지식과 기술의 숙련도, 각자의 책임할당
- ④ 기술 : 조직의 목표를 달성하기 위한 도구 및 기술
- ⑤ 전략 : 조직의 목표, 예산, 기준

<Figure 1>을 보면 5가지 형태 중에서 기술측면과 전략측면은 조직문화와는 다른 별도의 지원 역할을 하는 기능이다. 즉 다시 말하면 조직이 가질 수 있는 기술적인 자원이나 재무자원에 관련된 형태라 말할 수 있다. Morton(1991)의 시스템 구성 요소로서 조직을 살펴보면 조직 구조(Organization Structure), 관리 프로세스(Management Process)와 구성원/역할(Individuals & Roles) 세 가지만이 조직 내의 구성원 상호관계를 설명하는 것과 같이 이 세 가지 요소가 조직문화를 결정하는 요소이다. 이 세 가지 요소가 결국 조직 내부와 조직간의 관계를 나타내는 조직의 형태 추이, 가치, 기준을 설명할 수 있다.

재난관리시스템을 효과적으로 수행하기 위하여 여러 관련조직들이 유기적인 협력이 필요하다. 이 관련 조직들의 조직 문화가 어떤 형태를 지니고 있는지에 따라서 각 조직의 특성이 나타나며 협력 방안이 달라질 수 있다. 각 관련 조직들이 가진 각기 다른 가치, 기준 및 조직의 형태추이 변수들이 재난관리시스템에 관한 평가가 성공적인지 여부를 가리는데 상당한 영향을 미치게 된다. 궁극적인 재난관리시스템의 목표는 재난에 대한 성공적인 대응일 것이다. 실제 재난에 대응하는 실무자나 전문가들은 그들 나름대로의 가치 및 기준이 있을 것이다. 성공적이라 표현하는 가치 그리고 기준의 표현이 중

요 성공 요인이다. 각 재난관련 조직들은 이 행태(Behavior)가 각각 다른 형태로 나타나기 때문에 모든 관련 기관 및 조직들은 재난방재시 다기관적 성격에서 발생하는 협력의 복잡성(Complexity of Coordination by Multi- Organization)을 이해해야 한다(Jeong & Im, 1999).

이에 따라 본 연구에서는 네트워크 형태의 역동적인 시스템 속에서 주민 안전복지 생활안전체계 구축을 모색해보고자 하기 때문에 조직문화를 결정하는 3가지 요인(조직구조, 관리프로세스, 구성원·역할)을 생활안전체계의 핵심 구성요소로 보고, 재난 현장 사례연구를 수행한 후 구축 방안을 마련하였다. 현장 사례는 주요 문제점을 파악하는데 중점을 두고 이루어졌으며, 이에 따라 요인별로 개선방안을 도출하고자 하였다. 또한 우리나라 생활안전체계를 정비하는 데 있어 연구의 초점을 지역사회차원 또는 국가차원의 종합적 역량 강화에 두고서 분석하였다.

III. 사례연구

1. 조직구조

1) 조직간 협력체계 문제

세월호 침몰시 구조세력과 유관기관의 유기적 협력은 현장지휘관의 역할부재로 이루어지지 못했다. ‘긴급구조대응활동 및 현장지휘에 관한 규칙’에 따르면, 정장은 현장지휘관의 권한을 갖지만 출동한 3대의 헬기와 해병대출신 민간 잠수사, 해군 잠수부대인 특수전전단(UDT)·해난구조대(SSU)에게 아무런 지시를 내리지 않았다. 헬기의 항공구조사는 선내상황 정보가 공유되지 않은 상태에서 선내진입을 하지 않은 채 선외 구조만 했고, 민간 잠수사와 해군 UDT와 SSU는 수색·구조 활동에 참여하지 못한 채 대기상태에 있었다. 구조본부는 승객의 선내대기 상황을 파악하고도 구조세력에게 내부진입과 퇴선유도 지시를 하지 않는 등 현장지휘에 소극적이었다(Rho, 2015: 5).

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 사고 시에는 단지 몇 명의 공무원이 통제하는 현장에서 후원물품관리 및 배분에 있어서 자원봉사자와 사고대책본부의 역할의 혼선이 있었고, 임의적인 봉사활동 참여로 공급과 수요의 불균형으로 인한 자원의 낭비가 많았다(Hong, *et al.*, 2004).

2) 중앙정부 중심 구조 문제

중앙정부 중심의 재난관리는 예측할 수 없는 재난상황에서 가장 빨리 상황을 판단하고 대처해야 할 지방정부 중심의 권한 확대가 요구되고 있다. 각종 재난상황에서 지방정부의 책임과 권한을 강화해야 한다는 비판들이 쏟아져 나오고 있다. "위기관리는 중앙정부와 지자체가 밀접하게 연계해야 하는데 국민안전처를 만들어 연결고리가 끊어졌다. 지자체도 구제역, 조류독감 등을 다루며 독자적인 방역 경험이 있는데도 보건복지부는 지자체에 방역 권한을 주지 않았다. 보건복지부가 바이러스나 감염병에는 전문성이 있어도 위기관리 전문성은 없다. 재난 위기 상황이 발생하면 각 분야 전문성을 국민안전처에 결합시켜야 했는데 결국 손을 뗐고 뒤늦게 메르스 예방 수칙문자 메시지를 보냈다가 박살났다"(Ohmy News, 2015).

이재은교수는 "국가위기관리는 정부와 기업, 시민사회 등 국가 구성원 모두가 함께 노력해야 한다"면서도 "특히 중앙정부는 위기관리서비스를 직접 제공하는 서비스 제공자로서 지방자치단체의 위기관리 수행을 지원하고 조정하는 역할을 하는 것이 바람직하다. 국민안전처는 지방자치단체의 위기관리 역량을 강화하고 민간부문과 협력적 관계를 강화해야 한다"고 주문했다(Yonhap News, 2015).

2. 관리프로세스

1) 조직간 소통문제

세월호와 구조세력은 공용통신망의 제한적 활용으로 정보를 공유하지 못해 인명구조에 혼선을 빚었다. '주변해역 대형해양사고 대응매뉴얼'에 따르면, 구조본부와 구조세력은 가용수단을 총동원하여 조난선박과 교신해야 하나 그들은 핸드폰으로 세월호와 직접 교신시도에 실패하자 재시도하지 않았다. 진도VTS는 초기 30분동안 세월호와 단독으로 교신해 선실 승객이동 곤란의 긴박한 상황을 인지하고도 구조본부와 구조세력에 전달하지 않았다(Marine data room, 2014: 112). '해상수색구조 매뉴얼'에 따르면, 함정은 사고선박 도면이나 선박구조를 잘 아는 사람을 대동해 선내로 진입해 수색·구조활동을 벌여야하지만 구조된 선원을 앞세운 선내진입을 시도하지 않았다. 정장은 조타실 진입에 실패하자 선내상황 파악도 선내 진입 명령도 하지 않았다. 함정은 자력으로 탈출한 승객의 구조에만 집중했다 (Rho, 2015: 6)

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 원스톱센터를 설치하기 위한 계획을 개발하여야 한다."고 하였다(National Disaster Management Institute, 2006).

2) 자원관리 문제

태안 현장에서 동원된 방제세력에 방제자재 및 소요물품 보급을 담당하는 방제대책본부 보급지원반 운영에 문제가 있었다. 방제대책본부는 정확한 물자관리와 체계적인 보급을 위해 모든 물자를 만리포로 집중하였는데, 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(Yonhap News, 2007).

태풍 예위니아 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. 많은 자원봉사 단체들이 주로 급식이나 음식 지원 봉사를 준비하였으나 초기에 이러한 단체가 많이 몰렸기에 활동의 중복이 이루어졌다(Lee, *et. al.*, 2004).

3) 맞춤형 서비스 부재

세월호 생존자와 유가족은 대부분 사고의 악몽에서 헤어나지 못한 채 고통의 나날을 보냈다. 하지만 실종자 가족에 대한 배려는 없었으며 통제의 용이성을 우선하는 관리만 있었다. 재난피해자의 숙박 시설로 제공된 체육관은 재난피해자를 위한 쉼터라기보다는 집단수용소에 가까웠다. 특히 경찰은 긴급 구조와 재난수습의 부진, 진상규명을 요구하는 재난피해자의 항의집회에 대해 채증, 조직적 방해, 사찰, 미행 등의 적대적 태도로 일관했다. 소방청 산하 재난심리지원센터는 기관간 유기적 협력이 이루어지지 않은 상태에서 재난 초기에 역할부재로 무력화되었고, 사고 3일째 되던 18일 ‘진도 의료·심리지원단’과 ‘경기도-안산시 통합재난심리지원단’의 비상체제가 보건복지부의 지휘로 출범했다. 통합재난심리지원단은 재난피해자를 대상으로 심리상담과 정신적 응급처치를 행하였지만 여러 지역에 분산된 일반인 생존자와 희생자·실종자 가족은 심리지원에서 배제되었다(Rho, 2015:8).

한국에서는 재난 시 사회적 약자 보호를 위한 관리프로세스에 있어서 재난 예방 및 준비단계에서의 대책이 일부 마련되어 있을 뿐 실제 대형재난 발생 시의 사회적 약자 보호에 대한 관리프로세스가 미흡한 상황이다. 사회적 약자보호와 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(Sim, *et. al.*, 2010). 또한 포항노인요양원 참사에서 보듯이 노약자, 장애인 등의 사회복지시설에 대한

안전기준이 일반 건물기준과 다르지 않아 재해발생시 재해약자에 대한 보호체계가 미흡한 것으로 나타났다.

3. 구성원·역할

1) 구성원의 전문성 미흡

세월호 참사를 보면 <Table 1>과 같이 여객선 사고의 원인이 되풀이 되고 있다는 것을 알 수 있다. 장비가 있어도 작동이 안 되고 안전수칙이 있어도 지켜지지 않으면 아무 소용이 없는 것이다. 결국 주민들의 안전은 평상시의 안전 교육과 훈련에 의해 보장 받을 수 있다는 것을 다시 한 번 확인할 수 있었다.

<Table 1> The Large Scale Major Incidents of Passenger Ships in Korea

year	accident	scale of damage (death /missing)	main reason
1953	Ferry Changgyeong	229 people/7 people	exceeding capacity, overloaded, not equipped life saving appliance
1963	Ferry Yeon	138 people	exceeding capacity, overloaded
1970	Ferry Namyoung	323 people	exceeding capacity, overloaded, Sailing carelessness, Unskilled respond
1993	Ferry Seohae	292 people	exceeding capacity, overloaded, non-working survival equipment, mismanagement of safety inspection
2014	Ferry Sewol	292 people/12 people	exceeding capacity, overloaded, violations of safety regulations, mismanagement of safety inspection

※ Source: kim, 2014

태풍 예위니아 및 집중호우 시 강원도 진부면 체육공원 컨테이너에 입주해 있는 이재민 대표는 지원에 대해 설명을 듣거나 상담을 받기를 원하였지만 적절한 안내를 해주는 공무원이 없다고 호소하기도 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(Sung, *et. al.*, 2009).

태풍 예위니아 및 집중호우 시 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 사회 관리시스템을 전반적으로 고칠 필요가 있다는 구조개혁론자들의 주장을 뒷받침하는 근거로 제시될 정도였다(Korea Press Institute, 1995).

2) 역할분담과 연계 미흡

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 시간 관리를 통한 표창 등의 보상체계를 갖추고 있었다. 그 외 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 가질 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 발생 시에는 각 단체별로 자체활동에 급급해서 아직 통합적 관리체제로 작동되지 못하고 있었다.

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 인체영향 조사결과 작업자군 중 97.6%가 원유에 의한 화학물질 노출 시 적절한 조치사항에 대한 교육을 전혀 받지 못한 상태에서 현장에 투입된 것으로 파악되었다(Yonhap News, 2007). 재난 자원봉사활동의 활성화를 위해서는 위험 상황이 발생할 수 있는 재난현장에서 자원봉사자를 보호하기 위한 정부차원의 대책이 마련되어야 할 것이다.

IV. 생활안전체계 구축 방안

1. 조직구조

1) 모듈형 네트워크 조직 구축

대형재난 시 이재민들에게 복지서비스를 제공하기 위해서는 다조직 간의 협력체계가 필요하다. 그러나 단체들 간에는 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), 주민참여조직의 자율성과 단체의 특성을 살리기 위해서도 필요하다. 미국의 NVOAD(National Voluntary Organizations Active in Disaster)¹⁾와 같이 정부와 풀뿌리조직, 전국적인 NPO단체를 아우르는 재난안전네트워크조직을 육성하여야 한다.

세월호 참사는 재난은 매뉴얼대로 일어나지 않는다는 것을 보여주었다. 어떤 사고도 예방할 수 있는 완벽한 재난관리체계란 없는 것이다. 왜냐하면 체계를 구성하는 모든 요소는 장애를 일으킬 수 있기 때문이며, 사소한 규정 위반, 부실한 일처리도 예상치 못한 위험요소들 간의 상호작용으로 인해 통제력을 상실한다면 재난으로 이어질 수 있기 때문이다(Rho, 2015:4). 긴급한 구호업무나 자원동원 업무가 긴급한 시기의 일정기간동안 마비나 혼란을 초래할 위험성이 근본적으로 내재되어 있다. 이러한 기간 동안에도 재난대응활동은 이루어지고 있으며, 이루어져야 한다. 그러나 재난활동체계가 중앙집중형으로 이루어진다면 재난대응활동의 중심이 제대로 기능하지 못하는 경우는 전체 재난활동의 마비와 혼란현상이 초래되고 만다. 이를 방지하기 위해서는 우선은 재난현장을 중심으로 한 긴급대응조직과 기능이 원활히 수행될 수 있도록 하고, 그에 관한 정보가 중앙에 연결되는 구조로 구축되는 것이 바람직하다. 대응지역과 수준별, 대응기능별로 자율적인 네트워크를 구성하여 운영하도록 하고, 이들 거점을 중심으로 자율적인 의사결정이 가능한 구호하에서 중앙의 대책본부와 연결되도록 하는 자율분산형 네트워크 구조가 요구된다(Korean Disaster Prevention Association, 2007: 87-88).

따라서 분권적인 모듈형 네트워크 조직체계를 마련하고 육성시킬 필요가 있다. 예를 들어 대형재난 현장마다 자원봉사자들이 넘쳐 나지만 단체들 간 연계가 되지 않아 혼란을 가중시키고 행정비용을 초래하고 있다. 이러한 현장의 문제를 절감하던 중 4대 종단을 중심으로 재난협력체계를 추진하고 있다. 그 일환으로 자원봉사포럼²⁾을 함께 기획하고 있으며 합동 재난안전교육을 추진하고 있다. 이와 같이 성격이 유사하고 활동의 역할이 비슷한 단체들이 연대활동체계가 보다 공고하게 된다면 전체적인 봉사단체들의 연계가 잘 작동하지 않은 상황에서도 일정부분 질서를 잡고 자원봉사활동을 체계적으로 추진할 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것이다.

2) 표준 대응 조직 개발

자율적인 분산형 재난관리가 가능하기 위해서는 각 지역별·기능별 거점을 중심으로 분산화된 체제

1) <http://www.nvoad.org>(검색일: 2015.5.20)

2) 불교, 천주교, 원불교, 기독교 등 4대 종단은 2015년8월29일 자원봉사포럼에서 국제재난 구호봉사 활동 개선방안 등에 관한 합동세미나를 개최하기로 하였으며, 하반기 중 대한적십자사 후원 하에 재난안전합동교육을 실시하기로 하였다(2015.6.30. 4대종단 협력 간담회 참가).

를 구축하였다고 하더라도 지역별·기능별 하부체제가 구축되어 있다는 것을 전제로 하여 각 거점이 그와 같은 능력을 구비하고 있어야 하며, 분산화된 거점간 연계체계가 구축되고, 상호간 네트워크가 가능한 표준화된 프로토콜이 정립되어 있는 등의 기반이 확보되어야 한다(Korean Disaster Prevention Association, 2007: 89). 따라서 지역적 상황에 따라 단체들 간의 공조체계 조직의 형태는 달라질 수 있으나, 단체들간의 원활한 연계를 위해서는 기본적인 기능에 대한 표준조직모델은 도출될 필요가 있다. 미국은 조직들간의 원활한 소통과 연계를 위해 ICS(Incident Command System)라는 표준조직모델을 개발하였다. ICS의 운영개념과 특징은 효율적인 지휘체계, 탄력적인 조직구성, 공통용어 사용, 공동기구의 명칭과 역할 규정, 공동자원 관리 등으로 요약될 수 있다. 통합지휘부, 운영부, 계획부, 병참부, 재정관리부를 기본체제로 운영하도록 함으로써 다양한 기관과 부서, 요원들의 통합 및 협조활동을 용이하도록 하여 혼란 없이 신속한 재난진압에 임할 수 있도록 하고 있다(Korean Disaster Prevention Association, 2007: 83)

한국에서도 ICS 개념을 긴급구조통제단 조직체계에 도입하였다. 긴급구조통제단은 총괄지휘부, 대응계획부, 자원지원부, 긴급복구부 및 현장지휘대를 두는 것으로 부서가 구성된다. 그러나 한국에서는 미국에서와 같이 표준조직모델을 개발하여 정부부처는 물론 민간단체까지 아우르는 연계성을 확보하지 못했다.

비록 모든 돌발적인 재해에 대비한다는 것은 불가능하지만 상당히 예측 가능하게 규칙성을 가지고 일어나는 것도 있다(Red Cross College of Nursing, 2002). 이런 경우 표준조직을 통해 업무를 원활하게 추진할 수 있다. 표준조직은 기본적으로 기획(정책)기능과 자원관리기능을 포함해야 한다. 자원에는 인적 자원, 물적 자원 그리고 정보 자원이 있다. 따라서 기획(정책) 기능, 인사기능, 재무기능, 정보기능을 갖는 표준조직모델에 대한 합의를 도출하여 정부부처 및 민간단체들간의 공조체제를 공고히 하도록 하여야 할 것이다.

3) 지방정부 중심 구조 정비

최근 메르스사태에서 중앙정부와 서울시 등 지방자치단체간에 불협화음이 있다가 중앙정부의 방향을 선회 발표가 있었다. 보건복지부는 메르스 관련 정보를 투명하게 공개하고 메르스 대응에서 지자체 역할을 강화하겠다는 것이다. 구체적으로는 메르스 환자 방문 병원 명단까지 모두 공개, 복지부-지자체간 실무협의체 구성, 복지부-지자체 모든 정보 공유, 메르스 확진 권한 지방 이양, 격리자와 지자체 공무원 1대 1 매칭 관리를 포함하고 있다(safetoday, 2015).

Jo, et. al.(2014)은 해외 지방정부의 재난관리체계에 관한 분석연구로 시사점을 도출하였다. 해외의 지방정부의 재난관리체계에서 가장 큰 특이점은 바로 지방정부 중심의 재난관리시스템이 체계적으로 짜여져 있다는 점과 시민들의 참여가 공식적으로 보장되어 있다는 점이다. 이는 재난에 대한 대응속도를 빠르게 하기 위한 노력으로 빠른 대처를 통하여 피해를 최소화하기 위한 노력으로 판단된다고

하였다. 한 예로 미국의 경우 연방재난관리청(FEMA: Federal Emergency Management Agency)는 지역사무소를 설치하고 자원봉사자들을 참여시켜 지방정부의 재난관리체계 역량과 시민들의 재난대응 역량을 동시에 향상시키고 있다고 하였다(Jo, *et al.*, 2014: 68).

지역 현황을 가장 빠르게 파악하고 신속하게 접근이 가능한 지방자치단체의 책임과 권한을 강화하도록 하여야 하며, 실질적인 기능이 강화될 수 있도록 국가가 적극 지원해 주어야 할 것이다. 메르스 사태에서 처럼 중앙정부가 과감하게 권한을 이양하고 모든 정부를 공유하며 실무협의체를 구성하여 협의해 나가는 등의 수평적인 관계로의 접근이 필요하다. 지역재난관리의 1차적인 책임이 그 지방정부에 있듯이 책임에 따르는 권한도 인정해주어야 할 것이다. 그리고 지방정부의 능력을 강화하기 위해서는 주민들의 재난대응 역량을 향상시켜주어야 한다. 시민이 참여하는 재난관리거버넌스 확립을 통해 지역안전공동체가 구축되었을 때 실질적인 지방정부의 권능이 확립될 수 있을 것이다.

2. 관리프로세스

1) 커뮤니케이션 활성화

재난상황 정보에 대한 원활한 커뮤니케이션 작동은 주민 안전보호에 무엇보다도 중요하다. 최근의 메르스 사태나 세월호 참사에서 올바른 재난상황 공유의 중요성을 다시 확인할 수 있다.

정부는 메르스 감염 확진 및 의심 환자가 계속 늘어나자 ‘즉각대응팀’을 신설했다. 국내 첫 메르스 감염 환자가 발생한 지난달 20일 보건복지부 차관 총괄의 ‘중앙메르스관리대책본부’가 구성된 지 21일 만이었다. 그 사이 국민안전처를 중심으로 8개 정부 부처가 참여한 ‘범정부메르스대책지원본부’와 보건복지부 산하 질병관리본부와 감염병 전문가들이 공동으로 참여한 ‘민관합동종합대응팀’도 만들어졌다. 이에 더해 청와대 정책조정수석을 반장으로 청와대 내부에 설치된 ‘메르스관련긴급대책반’까지 합치면 이래저래 메르스 관련 기구는 5개에 이른다. 하지만 이에 참여하는 상당수 감염병 전문가들은 컨트롤타워 무용론을 제기하고 있다. 정희진 고대구로병원 감염내과 교수는 “중앙정부와 지자체 간 소통이 안 되다 보니 행정 집행의 체계가 일사불란하지 않다. 대책본부나 즉각대응팀이 지침을 내려도 지자체 결제를 받으려면 한참을 기다려야 한다”고 말했다(Seoul Shinmoon, 2015)

세월호 참사시 선실대기 지시는 승객의 자발적인 탈출기회를 사전에 차단했다. 승무원들은 승객에게 위기 상태에 대한 정확한 정보를 제시하기보다 그들의 혼란과 심리적 동요를 막기 위한 안심시키고 대기지시의 결정을 내렸다. 이 상황통제의 지시가 선실 승객의 탈출을 지연시켜 대규모 인명피해의 원인으로 작용했다(Rho, 2015: 5).

조직간 그리고 주민간의 원활한 커뮤니케이션을 위해서는 합동상황실 운영의 정상화가 필요하다. 미국의 경우 2010년 멕시코만 기름유출사고시 현장 합동상황실에는 관련 정부기관들은 물론 민간기관들, 그리고 심지어는 당시 가해자라고 할 수 있는 영국 BP사까지 함께 참여하여 운영하면서 매일 아

침마다 합동 브리핑을 하면서 정보공유를 하고 함께 대책을 논하였었다³⁾.

한편 대형 태풍으로 인한 재해초기 관계 공무원들의 업무 폭주로 현장 상황 자료가 입력되지 않아 정상적으로 작동하지 않은 국가안전관리정보시스템 문제를 개선하기 위해서는 이재민 피해 조사관련 데이터 중 생계구호품 지원 등 실시간으로 파악되어 제공되어야 할 주민복지와 밀접한 사항은 관련 전문연수를 이수한 봉사자들에 의해 입력하는 방안이 필요하다.

2) 자원관리 체계화

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 연구 활동을 수행하고 있다(Sung, 2006b). 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(National Disaster Management Institute, 2006). 일본이나 미국과 같이 국민 스스로 방재관련 물품을 구비하도록 유도하는 정책을 추진하여 대형재난 시 가정에서 응급구호품을 확보할 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

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 관계

3) 멕시코만 기름유출사고 플로리다주 합동상황실에서는 원유유출사고와 관련하여 매일 아침 9시마다 30여분간 브리핑이 있었음. 2010.7.16. 플로리다주 EOC 브리핑 현장을 방문하였고, David Halstead(Director, State of Florida Emergency Management)를 인터뷰함.

기관과 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(Hong, et. al., 2004).

미국 전역에서는 미국적십자사, 구세군, NVOAD 등 민간단체들 간의 인력, 물자 등 자원에 대한 정보를 공유하기위해 CAN(Coordinated Assistance Network)⁴⁾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 국가안전관리 정보시스템에 연계되지 못하고 민간단체들 간의 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 있으며, 민간단체들 간의 자유로운 정보교환을 위한 네트워크 개발 및 운영에 따르는 지원이 이루어지지 않아 전국적이고 지역적인 정보공유체계를 갖추지 못하고 있다. 재난 시 이재민들을 위해 활용될 민간단체들 간의 정보네트워크는 공공재이므로 국가적인 지원을 통해 운영될 수 있어야 할 것이다(Sung, et. al., 2011).

3) 맞춤형 서비스 재정비

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 신속하고 적절한 서비스가 이루어질 수 있도록 활동하고 있다. 이재민들이 필요한 서비스가 적기에 제공될 수 있도록 피해조사 전문연수를 이수한 봉사자들을 중심으로 수행케 하여야 할 것이다.

사회적 약자 관리프로세스가 강화되기 위해서는 대응 단체들 간에 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 사회적 약자 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. 일본에서도 준비단계에서 재난약자 등록제도 운영을, 실행단계에서 재해시 요원호자지원반, 피난소 재난약자 상담 창구, 복지 피난소 설치, 요원호자피난지원연락회 개최 등으로

4) <http://www.can.org>(검색일: 2015.5.20)

사회적 약자 보호에 대한 관리프로세스가 정립되어 있다. 한국에서도 사회적 약자 보호활동을 위해 준비(계획)단계, 실행단계, 평가단계별로 향후 관리프로세스를 확립해야 할 것이다(Sung, *et. al*, 2011).

3. 구성원·역할

1) 전문성 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, 재난 시 홍보요령, 재난 시 보건, 전산운영, 재난구호강사 양성, 가족 지원 등 50개의 과정이 73개의 강좌로 개설되어 실시함으로써 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.

민간단체 및 정부가 주민 안전복지서비스 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 한다⁵⁾. 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 후유증에 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 하는 이재민에게서 발생했다. 대피소에 들어가지 않고 승용차에서 피난 생활을 하는 이유는 ‘대피소가 좁아서’, ‘대피소에서는 프라이버시가 지켜지지 않기 때문’, ‘애완동물의 출입을 금하기 때문’ 등 다양했다(Lee, *et. al*, 2006). 이렇듯 다양화된 이재민의 욕구에 따른 적절한 서비스 제공, 심리적 지원활동 등을 위해 평시 전문봉사원을 양성하는 교육시스템이 마련되어야 할 것이다.

5) 플로리다주립대학교 행정학과 교수 William Earle Klay와 2010.7.12. 인터뷰.

2) 역할분담과 연계 내실화

민관산학협의체인 한국재난안전네트워크에서는 회원단체들 간에 논의를 통해 대응기능을 16가지로 구분하고, 단체별 특성에 따라 주도적 참여(○)와 보조적 참여(△)로 참여 수준을 정하여 재난 발생 시 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.

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. <재난 및 안전관리기본법>은 정신적·심리적인 충격과 상처에 대한 장기적인 추적과 지원을 보장하는 규정이나 그 이후의 근로 지원이나 직업적인 재활을 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(Sung, et. al, 2009). 또한 의연금의 관리체계의 개선을 통해 재난안전단체들의 자율적 활동이 확대되어야 한다. 국민성금을 통해 자율적인 민간단체의 활동 역량을 확대해 감으로써 성숙한 자원봉사문화를 조성해나가는 정부의 역할이 필요하다.

V. 결론 및 정책적 함의

기후변화로 인한 예기치 않은 재난과 재해, 화재·유해물질·식료품·교통사고 등 각종 사건사고, 여성·어린이·장애인을 대상으로 한 강력범죄에서 안심할 수 있는 안전한 사회 즉, 생활안전을 기반으로 주민들의 삶의 질을 향상시키기 위해 Morton(1991)의 시스템 구성요소 분석모형을 통해 대형 자연재해 현장과 인적재난 현장에 대한 사례조사와 문헌연구를 실시하여 주민복지 실현을 위한 생활안전체계 구축 방안을 모색하고자 하였다.

조직구조에서는 정부주도의 업무구조 하에 정부와 민간부문, 민간단체들간 그리고 기업체 등과의 협력의 어려움 등이 있었으며 현장 능력 강화를 위한 지방정부 중심보다 여전히 중앙정부 중심의 조직구조가 문제가 되었다. 관리프로세스에서는 조직간 소통문제, 인적·물적 자원관리 문제, 맞춤형 서비스 부재 등이 조사되었다. 또한 구성원·역할에서는 구성원의 역량 미흡에 따른 전문성 문제와 구성원들의 역할분담과 연계성 미흡 등이 나타났다.

이러한 사례분석을 통해 주민 복지 실현을 위한 생활안전체계 구축에 대한 정책적 제언을 하였다.

조직구조에서는 모듈형 네트워크 조직 설계와 표준 대응조직 개발 그리고 지방정부 중심의 조직 구조를 모색하였다.

관리프로세스에서는 커뮤니케이션 활성화와 효과적인 인적·물적 자원관리 체계화 그리고 구호약자들에게 대한 보호를 포함한 이재민들 욕구에 부응하는 맞춤형 서비스 재정비 방안을 제시하였다.

구성원·역할에서는 구성원의 자체 역량 강화를 위한 전문성 향상과 이를 위한 교육 및 훈련프로그램 개발·보급을 강조하였으며, 단체들간 역할분담과 연계 내실화를 통한 향상 방안을 모색하면서 자원봉사단체 기능 확대를 위한 정부의 역할 강화를 촉구하였다.

종합적으로 제언하고자 하는 바는 주민 중심의 안전복지서비스 전달체계를 위해 포괄적인 생활안전 시스템을 정비하여야 하며 이를 위해서 3가지 차원의 통합적 접근이 필요하다. 즉, 조직구조에서는 성격이나 기능이 유사한 조직들이 모듈단위로 네트워크를 구성한 후 모듈간의 연계를 도모해 가는 것이 필요하며, 모듈간 연계성을 높이기 위해서는 표준 대응조직에 대한 합의가 있어야 할 것이라 점이다. 그리고 지금까지의 선언적 의미가 아닌 실질적인 권한 이양을 통해 지방정부 중심의 현장성을 높여야 한다는 것이다. 그리고 관리프로세스에서는 협업체계의 핵심인 커뮤니케이션의 활성화와 자원동원관리의 체계화를 이루고, 특히 구호약자 등 이재민 욕구에 맞는 서비스 제공시스템을 구축해야 한다는 것이다. 마지막으로 구성원·역할에서는 역량강화를 위한 교육·훈련프로그램 확대와 정부와 민간단체의 역할분담과 연계를 내실화하면서, 특히 국민성금의 자율적 집행을 통한 민간부문 육성 등을 강조하였다.

본 연구는 현장 방문을 통한 인터뷰 그리고 국내외 주요 재난 사례 조사를 통해 실태를 분석하고 문제점과 개선 방안을 모색함으로써 주민 안전복지 실현을 위한 생활안전체계를 정비하고자 시도하였다는 점에서 의의를 갖는다. 이는 주민들의 생명과 재산을 보호하기 위한 민관 협력의 안전공동체 활동을 효율적이고 체계적으로 운영하는 데 도움을 줌으로써 생활안전체계 정립을 통한 주민 안전복지에 대한 지역사회 역량을 강화하는데 기여한다고 할 수 있다. 다만 본 연구가 정책방향성을 제시하는 선에서 제언이 이루어졌다는 한계가 있지만 향후 부문별 실무진들이 참가하는 실증적인 후속연구를 통해 합의에 의해 도출된 분야별 세부적인 실천방안이 마련될 수 있기를 기대한다.

References

- Ahn, Chul Hyun. *et. al.* 2012. Manual Development on the Organization and Operation of Life Safety Governance, Seoul.
- Bae, Min Ki. 2013. Happy Residents of a Province, Life Safety is the Foundation of Society. *Chungbuk Research Institute Chungbuk Issue & Trend*. 11: 33-39.

- Boiln, R. and O. J. Klenow. 1983. Older People in Disaster: A Comparison of Black and White Victims. *International Journal of Aging and Human Development*. 26: 29-43.
- Bowie S. L. 2003. Post-disaster Crisis Intervention with Older Adults in Public Housing Communities. *Crisis Intervention and Time-limited Treatment*. 6(3): 171-184.
- Choi, Nam Hee, *et. al.* 2007. Psychological Impact and Depressive Response of Sufferers of Natural Disaster. A Torrential Downpour. *Korean Acad. Psych. Mental Health Nurs.* 16(2): 139-149.
- Chung, Soon Dool and Jee Hye Ki. 2008. Disaster Experiences and Perception of Older People in Gangwon Province: A Comparison of Elderly Men and Women. *Korean Society of Hazard Mitigation*. 8(1): 57-62.
- Cox, S. & T. Cox. 1996. *Safety, Systems, and People*. Oxford. UK: Butterworth-Heinemann.
- Fido, A. T. & D. O. Wood. 1989. *Safety Management Systems*. Shaftsbury: Blackmore Press.
- Friedsam, H. J. 1960. Older Persons as Disaster Casualties. *Journal of Health and Human Behaviour*. 1: 26-273.
- Han, Dong Woo. 2004. *Improving the Disaster Management and the Emergency System*, Community Chest of Korea.
- Heide, Erik A. D. 1989. *Disaster Response: Principles of Preparation and Coordination*. the C.V. Mosby Company.
- Hong, Won Hwa, *et. al.* 2004. The Analysis and Suggestion of Support and Management of Volunteer in the Restoring Process Against Disaster. *Journal of the Architectural Institute of Korea*. 20(10): 337-344.
- Hyeon, Gyeong Hak, 2014, LID and Response City against Climate Change. *Korean Society of Hazard Mitigation Journal*. 14(5): 31-36.
- Jeong, Deo Kun. and Gyeong Sun Im. 1998, Study on the Establishment of Efficient Emergency Management System, The Korean Academic Society of Business Administration Autumn Forum. 239-247.
- Jeon, Young Ok. 2008. *Introduction to Safety Culture*. Seoul: Seil Culture Publisher.
- Jo, Sora, Sejung Lee, & Chang Kil Lee. 2014. Reexamination of the Disaster Management System in Local Government. *Journal of Korean Association for Crisis and Emergency Management*. 6(2): 57-66.

- Kim, Kyoung Nam. 2007. *Plan to Activate Resident Organization in Regional Disaster Management*. Gangwon Development Research Institute.
- Kim, Me Ju. 2014. The Large Scale Major Incidents of Passenger Ships in Korea. Korea Maritime Research Institute. *Monthly Maritime Korea* 2014(6): 72-75.
- Kim, Seung Kwon, *et. al.* 2000. An Effective Plan for Disaster Relief. Korea Disaster Relief Association. KIHASA.
- Korea Consumer Agency. 2002. Safety Enhancement for Children. Korea Consumer Agency.
- Korean Disaster Prevention Association. 2007. Disaster System and Support Resource Management System. Korean Disaster Prevention Association.
- Korea Press Institute. 1995. Study on the Emergency Response System of Japan, Korea Press Institute.
- Lee, Chang Kil. 2011. A Study for the Standardization and Performance Management System of the Life Safety, *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 7(1): 23-42.
- Lee, Dong Kyu & Youn Kyoung Min. 2014. After Government Emergency, How Does Disaster and Safety Perception Affect Government Trust: Centers on Ferry Sewol Disaster. *The Korean Association for Policy Studies Winter Symposium*. 1150-1168.
- Lee, Sang Pal. 1996. An Evaluation of Disaster Management System by Intelligent Failure Learning: A Case Study on Institutional Change before and after Sampoong Building Collapse. *Korean Public Administration Review*. 30(2): 2113-2127.
- Lee, Jae Won. 2000. Improving Delivery System of the Relief Items to the Disaster Victims. The Korean Association for Local Government Studies. *Proceedings of Symposium on The Local Government* 1: 25-49.
- Lee, Jae Eun and Gi Geun Yang. 2004, Study on the Effectiveness of Disaster Management, *Proceeding of International Symposium*, Korean Association for Public Administration. 346-363.
- Lee, Jae Eun, *et. al.* 2005. *Public Consciousness Survey for a Development of Social Safety Indicators*. National Emergency Management.
- Lee, Jae Eun & Hyun Jung Yoo. 2007. Creating the New Field of the National Crisis and Emergency Management and Its Operating Strategy: Classification and

- Management Plan of the National Living Safety Crises. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 3(2):1-17.
- Lee, Jae Eun. 2012. *Emergency Management*. Seoul: Dae Young Co.
- Marine data room. 2014. The Board of Audit and Inspection 'The Real Response Condition of Sewol Maritime Disaster' An Interim Announcement. *Korea Maritime*. 8: 109-115.
- Michael Morton. 1991. *The Corporation of the 1990s*. Oxford University Press.
- National Disaster Management Institute. 2006. The Measure for the Damage of Hurricane Katrina. National Disaster Management Institute.
- Office of the Prime Minister. Comprehensive Countermeasures against Climate Change. 2011.12.
- Ohmy News, 2015. 6.19.
- Park, Chul Ha. 1999. Relief Activities and Flood Control Measures for the Flood Victims of the Seoul in 1925. *Journal of Seoul Studies*. 12(1): 153-190.
- Park, Gwang Dong *et. al.*, 2013, Study on the Statute Consolidation for the Logical Regulation of the National Life Safety. Korea Legislation Research Institute.
- Park, Sang Peel. 2005. *NGO Studies*. Seoul: Arche.
- Red Cross College of Nursing. 2002. Disaster Response. Red Cross College of Nursing.
- Rho, Jin Chul. 2015. The Failure of National Emergency Management System, and its Structural Causes - Focused on the Sewol Maritime Disaster. *Journal of Korean Association for Crisis and Emergency Management*. 11(3): 1-17
- Putnam, Robert D. 1995. *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*. Larry Diamond & Marc F. Plattner. The Global Resurgence of Democracy Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- safetoday, 2015.6.7.
- Seoul press release, 2012.3.14.
- Seoul Shinmoon, 2015.6.13.
- Sim, Ki Oh, *et. al.* 2010. Disaster Prevention Measures on the Weak of Disaster. National Disaster Management Institute.
- Sung, Ki Whan. 1995. A Study on the Efficient Ways of Administering Programs for Preventing Urban Disaster. Master Dissertation. Seoul City University
- Sung, Ki Whan. 2006a. A Study on the Network of Civilian, Enterprise, School, and Government Sectors for Disaster Management. *Journal of the KIIS*. 20(4):

154-161.

Sung, Ki Whan. 2006. Disaster Management and Partnership. Korean Studies Information.

Sung, Ki Whan, et. al. 2009. *The Empowerment of the Volunteers in Disaster Management*. Seoul: Dae Young Co.

Sung, Ki Whan and Il Moon Choi. 2011. A Research on Building Protecting System for the Socially Vulnerable in Large Scale Disaster Area. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 7(1): 1-22.

The JoongAng Ilbo, Safe Work, 2014.5.16.

The Ministry of Public Safety and Security. 2015 Business Report Press Release. 2015.1.19.

Wright, J. E. 1977. The Prevalence and Effectiveness of Oentrslized Medical Responses to Mass Casualty Disasters. *Mass Emergencies*.

Yonhap News, 2015.4.16.

Yonhap News, 2007.12.27.

Korean References translated from the English

국립방재교육연구원 방재연구소. 2006. 미국 허리케인 카트리나 피해와 대책. 국립방재교육연구원 방재연구소.

국민안전처. 2015 업무보고 보도자료 “안전혁신 원년의 해, ‘안전한 나라, 행복한 국민’ 조기 실현”. 2015.1.19.

국무총리실. 2011. 기후변화 대응 재난관리 개선 종합대책 2011.12.

김경남. 2007. 지역재난관리의 주민조직 활성화 방안. 강원발전연구원.

김미주. 2014. 우리나라 역대 대형 선박사고. 한국해사문제연구소. 해양한국 2014(6). 72-75.

김승권, 김수봉, 이자경. 2000. 효율적 재해구호대책을 위한 정책 방안. 재해구호대책협의회, 한국보건사회연구원.

노진철. 2015. 국가위기관리의 실패와 그 구조적 원인- 세월호 참사를 중심으로. 한국위기관리논집 11(3) 1-17

노진철. 2014. 한국 재난심리지원의 현황과 외국의 실제. 국내·외 재난심리지원의 현황과 실제. 한국상담학회 재난특별대책위원회 8월 연차대회 특별심포지엄.

박광동, 나채준, 김은정, 이상윤. 2013. 국민의 생활안전 규제의 합리화를 위한 법령 정비 연구. 한국법제연구원.

박상필. 2005. NGO학. 서울: 아르케.

박철하. 1999. 1925년 서울지역 수해이재민 구호활동과 수해대책. 서울학연구. 12(1):

153-190.

배민기. 2013. [안전과 통합의 사회(1)] 행복한 도민, 생활안전이 기반이다. 충북발전연구원. 충북 Issue & Trend 11. 33-39.

서울시 보도자료, 2012.3.14.

서울신문, 2015.6.13.

성기환, 최일문. 2011. 대형 재난 현장에서의 사회적 약자 보호시스템 구축에 관한 연구. 한국위기관리논집 7(1): 1-22.

성기환, 손영수, 최남희, 한동우. 2009. 재난관리 자원봉사자의 임파워먼트. 도서출판 대영문화사.

성기환. 2006a. 재난관리를 위한 민관산학네트워크 구축에 관한 연구. 한국안전학회. 20(4): 154-161.

성기환, 2006b, 재난관리와 파트너십, 한국학술정보.

성기환. 1995. 도시방재체제의 효율적 운영방안. 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문.

세이프투데이, 2015.6.7.

심기오, 박상현, 정성희. 2010. 재난약자 방재대책 실태조사 및 분석. 국립방재교육연구원 방재연구소.

안철현, 성기환, 이호동, 한상준, 정상, 이주호. 2012. 생활안전거버넌스 구성·운영 기준 및 활동매뉴얼 개발. 서울특별시.

연합뉴스, 2015.4.16.

연합뉴스, 2007.12.27.

오마이뉴스, 2015. 6.19.

이동규, 민연경. 2014. 정부위기 이후, 재난안전의식이 정부신뢰에 미치는 영향: 세월호 참사를 중심으로. 2014 한국정책학회 동계학술발표논문집. 1150-1168.

이상팔. 1996. 위기관리체계의 지능적 실패에 의한 학습효과 분석: 삼풍백화점 사고 전·후의 제도변화를 중심으로. 한국행정학보. 30(2): 113-127.

이재원. 2000. 지방정부의 이재민 구호품 전달체계 개선방안. 한국지방정부학회 학술발표논문집. 1: 25-49.

이재은. 2012. 위기관리학. 서울: 대영문화사.

이재은, 유현정. 2007. 국가위기관리의 새로운 영역 설정과 추진전략: 국민생활안전 위기 영역의 분류와 운영방안 모색. 한국위기관리논집. 3(2): 1-17.

이재은외. 2005. 사회안전 지표 개발을 위한 국민안전의식 조사. 소방방재청.

이재은, 양기근. 2004. 재난관리의 효과성 제고방안 : 시민참여를 중심으로. 2004년도 국제학술대회 및 추계학술대회 발표논문집. 한국행정학회. 346-363.

- 이창길. 2011. 생활안전 분야의 표준화 및 성과관리체계 구축에 관한 연구. 한국위기관리논집 7(1): 23-42.
- 적십자간호대학. 2002. 재해대응. 적십자간호대학.
- 전영옥. 2008. 안전문화총설. 세일문화출판.
- 정덕훈·임준순. 1998. 효과적인 위기관리시스템 구축방안에 관한 연구. 한국경영학회 추계학술발표논문집. 한국경영학회. 239-247.
- 정순돌, 기지혜. 2008. 강원도 노인의 수해경험과 재해인식에 관한 연구: 남성노인과 여성노인의 비교. 한국방재학회논문집. 8(1): 57-62.
- 조소라, 이세정, 이창길. 2014. 지방정부 재난관리체계 기반에 관한 재검토. 국가위기관리학회보 6(2): 57-66.
- 중앙일보, 안전일터, 2014.5.16.
- 최남희, 변주훈, 한동일, 임숙빈. 2007. 자연재난 집중호우 피해자의 심리적 충격과 우울. 정신간호학회지. 16(7): 139-149.
- 한국방재협회. 2007. 재난체계 및 지원자원관리시스템. 한국방재협회.
- 한국소비자보호원. 2002. 어린이 안전 선진화 종합대책. 한국소비자보호원.
- 한국언론연구원. 1995. 일본의 위기대응 체제와 행위에 관한 연구. 한국언론연구원.
- 한동우. 2004. 우리나라의 재해재난관리 및 긴급지원체계의 실태와 개선방안. 사회복지공동모금회.
- 해양자료실. 2014. 감사원 '세월호 침몰사고 대응실태' 중간발표 내용. 해양한국 8: 109-115.
- 현경학. 2014. 저영향 개발(LID)과 기후변화 대응 도시: 저영향개발기법의 활용. 한국방재학회지14(5). 31-36.
- 홍원화, 여명길, 전규엽, 이지희. 2004. 재난 자원봉사의 지원 및 관리 체계 분석 및 제안. 대한건축학회논문집. 20(10): 337-344.

성기환: 서울시립대학교에서 행정학 박사학위를 받고(논문: 도시방재를 위한 민관협력체제 구축 방안에 관한 연구, 2004), 현재 서일대학교 사회복지과 부교수로 재직 중이다. 주요 연구 분야는 재난구호, 민관협력체제, 자원봉사분야이며, 한국방재학회 보건의료방재위원회 위원장, 한국정책개발학회 연구위원회 위원장 등으로 활동 중이다. 최근에 발표한 논문으로는 “안전복지서비스 증진을 위한 한국정부의 재난관리체계 발전방안에 관한 연구(2014, 공저)”, “이재민 복지서비스 증진을 위한 자원봉사활동체계 구축 방안(2013, 공저)”, “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) 등이 있고, 저서로는 방재학(2012, 공저), 재해구호복지론(2012, 공저), 재난구호개론(2009) 등이 있다(notwo@seoil.ac.kr).

최일문: 서울시립대학교에서 행정학박사 학위를 받고(조직효율성의 결정요인에 관한 연구, 2006), 현재 경동대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 행정조직/관리, 선거정책, 복지행정 등이 주요 관심 분야이며, 한국정책개발학회 연구윤리위원회 위원장으로 활동하고 있다. 주요 연구로는 “안전복지서비스 증진을 위한 한국정부의 재난관리

체계 발전방안에 관한 연구(2014, 공저)”, “이재민 복지서비스 증진을 위한 자원봉사활동체계 구축 방안(2013, 공저)”, “노인 안전복지모델 개발에 관한 연구(2011, 공저)”, “2010년 지방선거의 투표율 분석과 정책적 함의(2011, 공저)”, “대형 재난현장에서의 사회적 약자 보호시스템 구축에 관한 연구(2011, 공저) 등이 있다(imchoi@kduniv.ac.kr).