

## A Suggestion for Disaster Relief Governance

- Comparing NVOAD in the US and KDSN in South Korea -

Ja Young Kim<sup>1#</sup>, Hee Cheon Choi<sup>2\*</sup>

<sup>1</sup> Department of Disaster Science, Graduate School, University of Seoul, Seoulsiripdaero 163, Dongdaemun-gu, Seoul, Korea

<sup>2</sup> Special Investigation Commission on Social Disasters, 70, Sogong-ro, Jung-gu, Seoul, Korea

### Abstract

Both the Korean Disaster Safety Network (KDSN) and the National Voluntary Organizations Active in Disaster (NVOAD) in the US were established for effective civil governance on disaster relief, but produced quite different outcomes. This study aimed to overcome limitations of previous studies taking governance as given and suggest how to improve the Korea's disaster relief governance. In an organizational perspective, a simple and parallel organizational structure of KDSN makes coordination difficult in disaster due to the different capability of each organization, and thus a systemic perspective would be needed for effective and synergistic decision-making structure. In an operational perspective, KDSN has focused on a one-time campaign outcome and was weak in information sharing and networking. In an institutional perspective, the KDSN's official status should be strengthened to assume the role of governance and on-scene responsibility. A strategic approach is needed for effective coordination of the Korea's disaster relief governance.

**Key words:** disaster relief, governance, KDSN, NVOAD

### 1. 서론

재난의 영향은 물질 기반의 파괴와 인명 손실뿐 아니라 사람들의 정신적 충격부터, 가족과 지역사회의 신뢰붕괴, 지역경제의 몰락 등에 이르기까지 다양하게 나타나기 때문에(Choi, 2017), 재난관리는 국가, 국제기구, 비정부기구(NGO), 인도적 기관, 자선단체, 기업, 영향받는 지역사회 등 다양하고 광범위한 참여자들이 긴급하게 조정하고 지원하는 것이 필요하다.

NGO와 같은 비정부 참여자들은 국가의 대응 역량이 과도하게 압도될 경우 중요한 역할을 수행하지만, 아직은 그 활동에 대해서 충분하게 이해되고 있지 않은 실정이다(Hesselman & Lane, 2017). 특히, 대규모 재난으로 인하여 정부 부문의 역량으로 대처하기 힘든 경우에 있어, NGO의 참여는 매우 중요하다(Sung & Choi, 2018: 98)고 할 수 있다.

최근 몇 년간 우리나라에도 5.8 진도를 기록하였던 전례 없는 2016년도의 지진을 비롯하여 기후변화가

# The 1st author: Ja Young Kim, Tel. +82-2-6490-5328, Fax. +82-2-6490-2219, e-mail. kimja0@uos.ac.kr

\* Corresponding author: Hee Cheon Choi, Tel. +82-2-6450-3410, e-mail. pointfree@naver.com

심각해져감에 따라 홍수의 대규모화 위험도 증가하고 있다. 또한, 사회구조가 복잡해져 감에 따라, 대규모의 희생자가 발생한 참사들이 연이어 발생하는 등 복합 재난의 위험성도 함께 증가하고 있다. 대형 재난의 위험성이 증가함에 따라, 세계 각국은 이를 대비하기 위한 노력들을 해 오고 있다. 하지만, 재난은 공식적 조직만으로는 감당하기 어려운 사회에 대한 충격이기 때문에, 정부뿐만 아니라 자원봉사단체 등 민간 구호단체의 역할이 매우 크다. 재난에 대처하기 위해서는 사회 전체의 역량이 필요하기 때문이다.

민간 조직들은 각자 자기 고유의 조직과 결정체계를 가지고, 독립적으로 활동하는 경우가 많다. 그런데, 재난 현장에서 다수의 민간 조직들이 공동의 목적을 위하여 자신의 역량을 발휘하며 활동하기 위해서는 일정한 규칙과 협력이 필요하기 때문에, 거버넌스의 개념이 필수적이라고 할 수 있다. NGO와 같은 비정부 참여자들은 국가의 대응 역량이 과도하게 압도될 경우 중요한 역할을 수행하며, 선진국의 경우에는 협의체 등을 구성하여 평상시에 준비해 오고 있다.

우리나라의 경우에도 재난관리에 있어 민간 영역 중심의 재해구호 거버넌스를 만들기 위하여 여러 논의들이 있어 왔고, 그 대표적인 시도로 볼 수 있는 것이 소방방재청이 만들어진 해인 2004년 12월 출범한 ‘한국재난안전네트워크’이다<sup>1)</sup>. 하지만, 당초의 의도와는 달리 현재 한국재난안전네트워크의 상황은 설립 당시 재난 대응의 종합적인 민간 네트워크 구축이라는 목표를 충실하게 달성하였다고 보기 어려울 것이다. 전국단위의 기관간 연결망이 유명무실해지고 있으며, 애초의 홈페이지마저 검색조차 되지 않고 있다<sup>2)</sup>. 최근 몇 년간의 활동을 볼 때도 전국단위의 거버넌스가 아닌 지역별 단발성 활동 위주의 결과들만 찾을 수 있다.

이러한 활동의 결과는 선진국에서 재난 대응의 민

간 네트워크가 확립되어 오고 있는 현황과도 대비된다. 대표적인 외국의 성공적인 사례로는 미국의 NVOAD(National Voluntary Organization Active in Disaster)를 들 수 있다. 현재 100개 이상의 조직들이 참여하고 있고, 4C(Cooperation, Communication, Coordination, Collaboration)를 기본원리로 삼고 단체간의 협력 및 정부와의 파트너십을 구축하여 재난에 대응하고 있으며, 재난 시 FEMA 상황실에 별도의 인력을 파견하기도 한다. 정부는 FEMA VAL(Voluntary Agency Liaison)을 통하여 국가적으로 VOAD들의 육성을 지원하고 재난정보를 공유하여 협력적인 관계를 구축하고 있다(Kim & Shim, 2016: 190).

한국과 미국의 사례는 재난대응 민간 네트워크라는 공통의 컨셉을 가지고 있지만 그 결과에는 현격한 차이를 보이고 있으며, 추후 우리나라가 나아가야 할 방향을 도출하기 위해서는 그 차이를 가져오게 된 원인들을 분석하여야 할 것이다. 실제로도 한국재난안전네트워크를 주제로 여러 연구들도 진행되었다. 하지만, 기존 연구들은 한국재난안전네트워크가 이미 확립된 것을 상정하고 운영현황 등 주로 미시적인 관리적인 차원을 중심으로 관심을 기울이고 있었기 때문에, 그에 대한 방향성을 제시해 주는 데 한계를 보였다고 할 수 있다.

향후 재해구호에 있어 민간의 다양한 역량을 활용하고 집중시켜 시너지를 내어야 하는 것은 당연히 우리나라의 재해구호가 나아가야 할 방향이기에, 기존에 잘 되지 않았던 이유들을 좀 더 명확하게 이해하는 것은 필요한 일이며, 민간의 역량을 극대화시켜 활용하기 위해서는 전반적인 시각에서 현재의 시스템을 재검토해 볼 필요가 있다. 이를 위해서는 오랜 세월 동안의 시행착오를 거쳐 재해구호 시스템의 한 부분으로 정착한 외국의 사례를 비교하여 도출하는 것이 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

1) 2004년 3월 2일 재난 및 안전관리 기본법이 제정되고, 동년 6월 재난·안전관리 전담 정부 기구로 소방방재청이 발족하면서, 그해 12월 20일 안전문화운동을 위한 첫 번째 민관협력 사업으로 10개 민간단체가 정회원으로 참여하고 5개의 기관단체가 협력회원으로 참여하면서 (사)한국재난안전네트워크(KDSN: Korea Disaster Safety Network)가 발족하였던 것이다(NEMA, 2011: 4).

2) 출범 당시의 홈페이지인 “<http://www.kdsn.or.kr>”는 2020년 9월 현재, 검색되지 않는다.

이러한 문제의식 하에, 본 연구는 미국의 NVOAD (National Voluntary Organizations Activity in Disaster)의 사례를 검토하여, 우리나라의 한국재난안전네트워크와 비교·분석하고, 향후 우리나라 재난관리 거버넌스의 발전 방향을 제시하고자 한다<sup>3)4)5)</sup>. 이를 위하여 우선 한국의 재난안전네트워크 및 거버넌스를 다룬 연구들을 살펴보고, 개선되어야 할 부분들을 범주화(categorize)한 후 그 기준들에 따라, 미국의 NVOAD 사례를 분석한 후 우리의 문제점과 개선방안을 제시한다. 구체적으로는 조직구조적 측면, 운영적 측면, 그리고 법제도적 측면에서 양국의 사례들을 비교한 후, 우리나라의 재해구호 거버넌스의 발전 방향을 모색하고자 한다. 양국의 사례는 두 단체 모두 네트워크 구조로 되어 있어, 거버넌스의 개념을 바탕으로 고찰할 수 있을 것이다. 재해구호의 민관네트워크가 실제적으로 작동하기 위해서는 포괄적인 시각에서 전략적 밑그림을 그려나갈 수 있는 설계도가 필요하다 고 볼 수 있으며, 본 연구는 그러한 탐색적 연구가 될 것으로 기대한다.

## II. 재해구호 거버넌스의 이론적 고찰 및 분석틀

### 1. 한국재난안전네트워크 선행 연구 고찰

재해구호는 다양한 조직들이 유기적으로 결합해서 시너지를 내야 하는 과업이기 때문에, 그 전반적 운영체계의 개선을 위해서는 전체적이고 다조직적 차원에서 접근하는 것이 효과적일 것이다. 재해구호의 다차

원적인 속성에 더하여 최근에는 재해구호에 대한 관심이 증가하고 있는 상황에서 관련 연구들도 진행되어 오고 있다. 그중 상당수는 한국재난안전네트워크의 사례를 중심으로 연구들이 진행되었다. 하지만, 전반적으로 재난안전네트워크에 대한 연구들은 네트워크 자체에 집중하여 기술적인 측면에서 논의되었다고 볼 수 있다.

NEMA(2011)는 재난 발생시 재난안전네트워크 회원단체 및 구성원들의 활동체계, 조치와 절차, 임무와 역할을 규정하는 ‘재난안전네트워크 행동지침’을 개발하고, 재난안전네트워크 회원단체 및 구성원과 관련한 정보콘텐츠 및 자원봉사 활동 육성프로그램, 재난 발생시 연락체계 확립을 위한 통신망, 네트워크 운영 활성화 등의 방안을 마련하는 연구를 수행하였다 (NEMA, 2011). 동 연구에서 외국과의 비교분석을 통하여 시사점을 이끌어내고, 설문조사를 기반으로 발전방안을 이끌어 낸 부분은 긍정적이지만, 이미 네트워크 구조의 거버넌스가 확립된 것을 상정하여 각 회원조직간 거버넌스가 어떻게 작동되었는지에 대한 부분에 대해서는 심도 있게 고찰하지 않았다는 한계가 있다고 볼 수 있다.

Kim & Choi(2017)는 수원시의 (사)한국재난안전네트워크 소속기관 등 42개 기관의 실무자 등을 대상으로 설문조사를 실시하여 공식 네트워크, 개인이 인식하는 네트워크 및 실제 네트워크와 얼마나 일치하는지를 실증적으로 확인하였다. 인지정확도(cognitive accuracy) 모델을 바탕으로 중심-주변구조 분석 방법

3) 우리나라의 재해구호 거버넌스 발전방향을 도출하기 위하여 이미 유명무실한 ‘한국재난안전네트워크’를 사례로 삼는 것은, 익명의 심사위원의 지적처럼, 한국재난안전네트워크를 그 포괄적 상위개념인 ‘한국 재해구호 거버넌스’와 동일시하는 한계로 비춰질 여지도 있을 것이다. 하지만, 향후 효과적인 재해구호 거버넌스를 위해서는 실제 존재하였던 네트워크 사례의 실패를 분석하는 것은 의미가 있다고 볼 수 있으며, ‘한국재난안전네트워크의 부활이 아니라, 민간의 역량을 효과적으로 조정하기 위한 방안을 모색’하기 위한 것이라는 심사위원의 견해에 깊이 동감하며 귀중한 조언 감사드린다.

4) 아울러, 우리나라에서 재해구호를 담당하는 조직은 적십자사와 재해구호협회 등 각종 제도에 기반한 여러 조직들이 있으며, 네트워크나 거버넌스의 차원에서 접근할 수도 있다. 하지만, 이들은 단일한 조직체의 성격이 강하고, 향후 여러 민간 조직들의 협력 방안을 이끌어 내기 위해서는 독립적 의사결정 주체들이 관여된 좀 더 느슨한 형태의 결합체의 사례를 분석하는 것이 효과적이라는 판단에서 비교·분석 대상을 선정하였음을 밝힌다.

5) 안전 거버넌스와 관련하여 안전관리민관협력위원회의 사례도 검토해 볼 필요가 있다는 심사위원의 지적이 있었다. 재난및안전관리기본법 제12조의2 등에 기반한 동 위원회는 재해구호 거버넌스의 차원에서 접근할 수 있지만, 재난 시 재해구호 집행 기능보다는 정책 결정의 영역으로 보아야 할 것이다. 향후 정책 결정의 영역에서도 거버넌스의 검토가 필요함을 제시해 주신 심사위원께 감사드린다.

을 사용하였는데, 연구 결과, 실제 네트워크와 공식적 네트워크간 불일치를 확인하였다(Kim & Choi, 2017). 동 연구에서는 ‘재난네트워크가 원활하게 기능하고 있는지를 분석하고, 네트워크가 어떻게 발전해야 하는지는 한계가 있다(Kim & Choi, 2017)’고 하였는데, 동 연구는 네트워크 구조의 적실성에 관한 연구로서, 한국재난안전네트워크의 방향과 운영에 대한 종합적인 시각에서의 제안이라기보다는 학문적 일면성에 대한 강조가 있다고 보아야 할 것이다.

Lee, et. al.(2010)는 한국재난안전네트워크(KDSN)의 네트워크 속성, 네트워크 결속, 중앙성(centrality), 결집집단(cohesion) 등을 검토하고 시사점을 도출하였다. 각 기관들이 최대한 협력 및 네트워크 관계 매개자로서 역할을 제고할 필요가 있고, 소방방재청이 구조적 위치나 타 기관과의 연계성이 높다는 점에서 한국재난안전네트워크 및 소방방재청을 양대 중심(head)으로 하는 방재시스템을 고려할 필요가 있으며, 부문 집단(Clique)이나 커뮤니티(Community) 등 소규모 차원의 집단 간 결속력을 증대시키면서 중앙에 있는 한국재난안전네트워크나 소방방재청과의 유기적인 관계를 맺는 것이 중요하다는 것이다(Lee, et. al., 2010). 동 연구는 핵심조직을 중심으로 네트워크의 관계성을 증가시키고, 세부적인 하위집단의 연계 또한 강화하는 것으로 요약된다. 동 연구 또한 네트워크의 조직구성을 어떻게 할지에 관한 내용으로 볼 수 있다. 하지만, 이미 네트워크 자체인 한국재난안전네트워크를 또 하나의 주체로 보고 있고, 여기에 소방방재청이라는 정부 기관과의 결속이라는 가정 하에 대안을 제시하고 있기 때문에, 실제 어떻게 작동할 것인지 등에 대하여 관심이 떨어진다고 볼 수 있다.

Park(2008)은 부산재난안전네트워크의 내부적 지침 등을 분석하여 그 역할을 정리하였고, 각 회원단체에 대한 설문조사 및 지방자치단체 관련 실무자의 인터뷰 등을 통하여 그 기능과 역할을 분석하였다. 세부적으로는 조직차원, 네트워크 회원 차원, 타 조직과의 관계 차원으로 나누어 문제점을 분석하였다. 동 연구에

서는 민간부문의 재난관리를 효율화하기 위하여 재난안전네트워크 회원단체간 역할분담의 명확화, ‘재난안전네트워크’의 종합적 체계적 재난대응활동방안 추진, 회원단체의 재난대응 조직체계와 행동매뉴얼의 구축 등의 발전방안을 제시하였다(Park, 2008). 동 연구는 조직의 관계자들이 가지고 있는 문제의식에 대해서 집중적으로 논의가 되어 있지만, 그 개선방안에 있어서는 추상적인 수준에서 논의되었다고 볼 수 있다. 또한, 전체 네트워크 구조에 대해서는 다소 관심이 떨어지는 한계를 보인다.

이러한 연구들은 대부분 ‘재난안전네트워크’ 구조와 거버넌스가 이미 충분한 것으로 상정하여, 관리적인 차원에서 개선안을 도출하려는 시각을 보이거나, 그 방향성에 대하여 매우 추상적인 방향성을 제시하는 한계를 가진 것으로 볼 수 있다. 그런데, 한국재난안전네트워크는 정부부문이 중심이 되어 창립된 기구로, 민간의 조직들과 효과적 거버넌스를 구축하기 위해서는 관리적 차원 이외에도 네트워크가 원활하게 운영될 수 있도록 각종 제도의 정비 등 정책적인 뒷받침이 중요한 부분이 될 수 있다. 또한, 각 조직들간의 네트워크의 거버넌스가 제대로 작동되는지가 중요한 부분이므로, 기능적인 측면에서 거버넌스를 고찰할 필요도 있다.

이러한 점에서 볼 때, 네트워크가 효과적으로 자리매김하고 거버넌스의 발전 방안을 도출하기 위해서는 네트워크 자체의 프로그램이나 네트워크의 정태적 구조나 조직관리적 차원에서의 운영적 차원의 한계를 넘어, 효과적 거버넌스 달성을 위한 기능적 차원의 고찰과 함께, 어떻게 지원체계를 가져가야 할지가 중요할 것이다.

그 위상과 체계가 안정적인 상태에 있지 않기에, 어떻게 결속을 강화시키고 민간 역량의 결집이라는 기능을 어떻게 효과적으로 수행할 것인가에 주요점을 두고 분석이 진행되어야 할 것이다. 즉, 네트워크가 이미 안정화되어 있는 것을 상정하는 것이 아니라, 전략적인 방향성을 가지고 기능적인 측면에서 효과성

을 높일 것인가에 대한 고민이 필요한 것이며, 본 연구가 기존의 연구에 비하여 차별성을 가지려고 하는 부분이다. 이를 위해서는 이미 경험들이 있는 선진국의 사례를 참고하여 비교하는 것이 효과적인 방안이 될 수 있을 것이며, 본 연구에서는 미국의 NVOAD를 중점적인 비교대상으로 삼았다.

## 2. 재난 거버넌스 연구 고찰

재난안전네트워크의 발전 방안을 제시하기 위해서는 효과적인 거버넌스가 필수적이므로, 기존의 재난 거버넌스 연구들을 고찰할 필요가 있다. 안전사회를 만드는 것은 지역사회의 지방정부, 시민단체, 기업 등 다양한 주체들이 실질적으로 참여하는 거버넌스의 구축을 통한 공동의 노력이 중요하지만, 우리 사회는 아직도 중앙정부 중심의 안전관리를 계속하고 있다(Lee, 2018: 76). 재해 구호에 있어 민간 기구들과 다양한 공공 기관들 및 중간적 성격을 가지고 있는 기구들의 협업이 중요한 만큼, 재난안전네트워크가 가지고 있는 거버넌스의 속성을 이해하고 좀 더 포괄적인 차원에서의 논의가 필요한 것이다. Hesselman & Lane(2017)은 재난 상황에 있어 비국가 참여자들(Non-state actors)의 재난 거버넌스에서의 역할과 책임성을 증진하기 위한 자기규제를 강조하였고, Florano(2014)는 재난 복구와 회복성을 위해 커뮤니티 거버넌스가 중요한 부분임을 필리핀의 재난 사례를 검토하여 강조하기도 하였다. Kim & Shim(2016)은 또한 중앙 재난관리 협의체로서 한국재난안전네트워크와 중앙민관협력위원회가 운영되고 있지만 2014년 세월호 사고 및 2015년 메르스(MERS) 감염병 발생 시 네트워크 기능은 발휘되지 못하였고, 두 협의체의 기능은 유명무실하였다고 지적한 바 있다. 따라서, 한국재난안전네트나 유사한 네트워크의 발전 방안을 이끌어 내기 위해서는 네트워크만을 개별적으로 다루는 것이 아니라, 보다 폭넓은 거버넌스의 관점에서 고찰해야 할 것이다.

Kim & Chung(2015)은 허베이스피리트 유류유출 사

례를 통해 지방자치단체가 주도하는 재난관리 로컬거버넌스를 구축하기 위한 방안을 제시하였다. 공공네트워크, 민간네트워크 그리고 재난시설주체의 네트워크로 분류하였고, 민간네트워크의 활용성을 높이기 위해서는 지방자치단체가 네트워크 중심점이 되어, 공공네트워크가 상대적으로 약한 완화·대비 단계에서의 활용성을 높여야 한다고 하였다. 자치단체의 역할 강화를 위한 협력적 네트워크 이니셔티브로는 법규체계정비, 재난유형에 따른 참여절차 및 유형별 매뉴얼체계 구축, 예산 및 재정기반, 컨트롤 타워 체계화, 교육훈련체계 구축 등을 제시하였다(Kim & Chung, 2015). 동 연구는 포괄적인 차원에서 법적·제도적 역할과 기능에 중점을 두었다고 볼 수 있다. 민간네트워크의 활용성을 높이기 위한 방안으로, 정부부문의 역할이 강조된다는 것은 아직 우리의 민간부문의 역량이 상대적으로 약한 것으로도 해석될 수 있을 것이다.

재해구호를 포함한 거버넌스 연구에 있어 네트워크의 운영방식에 관한 연구들도 중요한 부분을 차지한다(Choi, 2010; Moon, 2016; Kim & Shim, 2016). Choi(2010)는 재난이슈의 다양성과 갈등을 기준으로 관리지향, 전문가지향, 협상지향, 참여지향의 네 가지 거버넌스로 분류하였다. 참여자와 이슈가 많아지고 갈등이 높은 상황에서는 명확한 규칙의 설정과 콘센서스가 중요하게 되는 ‘참여지향적 거버넌스<sup>6)</sup>’가 유용하다고 보았다(Choi, 2010). Mun(2016)은 네트워크, 의사소통, 역할과 책임으로 구성된 제도와 신뢰, 협동(협력), 정보공유로 구성된 행태의 측면에 따라 협력적 거버넌스, 참여적 거버넌스, 관리자적 거버넌스, 비거버넌스 영역의 네 가지 유형의 거버넌스로 분류하였다. 이러한 연구들은 거버넌스의 운영에 있어 지침을 제시하는 것으로 이해할 수 있다.

Kim & Shim(2016)은 재난구호체계의 활성화를 위해서는 네트워크, 역할과 책임, 신뢰와 협력을 핵심적 개념으로 하는 협력적 거버넌스가 필요하다고 보았

6) 연구에서는 참여지향적 거버넌스를 기존의 협력적 거버넌스와 유사한 것으로 이해한다.

고, 중간지원조직의 중요성을 강조하였다. 정보의 수집과 제공, 네트워크 및 교류촉진, 역량의 강화, 조정, 촉진, 지원과 개발 등의 역할을 한다는 것이다. 동 연구는 재난구호분야 활성화 방향으로 재난구호조직, 구호물자, 자원봉사자관리를 위해서는 중간지원조직의 육성을 방안으로 제시하였다(Kim & Shim, 2016). 동 연구 또한 거버넌스 운영상의 개선방안에 대한 연구라고 볼 수 있다.

재해구호의 거버넌스 연구에 있어서는 지원체계에 대한 부분은 큰 관심을 가지고 비중 있게 다루어지지 않았지만, 중요한 부분이라고 볼 수 있다. Sung & Choi(2018)의 국제구호활동에 대한 연구에서도 지원체계가 하나의 중요한 부분으로 작용하였음을 볼 수 있었다. 동 연구에서는 거버넌스 요소, 운영적 요소, 지원체계의 3가지 측면에서 국내 종교단체의 국제구호활동을 고찰한 바 있다. Lee(2018)는 안전공동체 거버넌스가 성공하기 위해서는 다양한 행위주체의 자율적 참여와 함께, 정부부문의 지원이 필수적이며, 이를 위해서는 법령이나 조례에 근거를 둔 거버넌스 구축이 필수적이라고 제시한다.

거버넌스의 본질은 참여적 의사결정을 통한 협력으로, 모든 참여 주체가 공동의 목표를 설정하고, 지속적이고 구체적인 실천 노력이 중요하다. 안전공동체 거버넌스는 다양한 행위주체가 협력 네트워크를 구성하여 정책을 결정, 집행, 평가해 나가는 체계(Lee, 2018: 80-82)로, 효과적인 협력을 위해서는 자원과 정보의 흐름을 신속하고 정확하게 할 수 있도록 문제를 해결하기 위한 종합적이고 체계적인 거버넌스가 필요하다(Lee, 2015; Lee, 2018). 하지만, 우리나라 거버넌스에 대한 평가는 참여기관별 역할 및 협력 관계가 구축되지 않아, 실제 상황에서 거버넌스가 제대로 작동되지 못하는 문제점이 지적된다(Hur & Lee, 2014: 185). 결국 거버넌스의 활성화를 위하여 중요한 것은 협력 체계가 어떻게 실제적으로 가능하도록 할 것인

가라는 고민을 가지고 전략적인 차원에서 접근하는 것이며, 조직구조나 운영적 차원의 접근뿐만 아니라 법적 지원체계 등 종합적인 관점에서 개선방안을 고찰하는 것이 필요하다. 이를 위하여 성공과 실패 사례를 비교하는 것은 의미가 있다고 볼 수 있다.

### 3. 한국재난안전네트워크 및 NVOAD의 개요

한국재난안전네트워크는 2004년 12월 20일 창립되었다. 재난구호 현장에서 자원의 불균형 공급, 활동 중복성, 기관 간 활동 비연계성, 구호활동 비체계성 등의 문제가 대두되었고, 그에 따라 뉴거버넌스 형태의 민/관/산/학 네트워크 구축의 필요성이 제기되면서 만들어진 것이다. 2011년 12월에는 중앙, 시·도 및 시·군·구 단위 재난안전네트워크 결성이 완료되었다. 중앙의 경우, 11개 회원사 및 7개 협력기관으로 구성되어 있다. 2013년도 기준, 16개 시·도에는 240개 단체가, 228개 시·군·구에는 2,060단체가 소속되어 활동하였다.

NOVAD는 전국재난자원봉사활동조직(National Voluntary Organizations Activity in Disaster: NVOAD)의 약자이다. 1969년 허리케인 카밀(CAMILLE)이 미시시피만을 강타하였을 때, 현장에 대응 주체로서 단체들이 밀려 왔었다. 하지만, 자원봉사 조직들은 서로 간에 조정이 거의 없었고 이로 인해 노력들이 중복되어 효율성이 떨어지는 결과를 초래하였다. 1970년 7월, 7개 전국단위 기관들(7)은 워싱턴 DC에 모여서 함께 할 수 있는 방안을 모색하였고, NVOAD를 결성하게 된다(<https://www.nvoad.org>). 2020년 현재는 회원기관이 100개가 넘는 단체로 성장하였는데, 회원조직은 전국단위 구성원, 지역구성원 등으로 분류된다.

NOVAD는 재난의 생존자들과 지역사회를 돕기 위하여 재난의 사이클인 예방, 대비, 대응, 복구 활동에 모두 참여한다. 동 조직은 재난의 충격을 완화하고 4Cs(cooperation, communication, coordination, and collaboration)를 증진시키고, 재난으로부터 영향받는

7) 7개의 기관은 다음과 같다. Christian Reformed World Relief Committee, Mennonite Disaster Service, National Catholic Disaster Relief Committee, Society of St. Vincent De Paul, Seventh Day Adventist, American National Red Cross, Southern Baptist Convention.

지역사회에 더욱 효과적인 서비스 전달을 촉진하는 활동을 하는 기관들의 협의체라고 할 수 있다. NVOAD는 구호 네트워크로는 가장 모범적인 사례로 알려져 있으며, 일본의 NVNAD(Nippon Volunteer Network Active in Disaster)도 미국의 NVOAD를 그 모델로 하여 발전하였다고 볼 수 있다.

4. 분석의 틀

이상의 논의에 의거하여 본 연구는 아래의 그림에서 제시한 분석 프레임에 의거하여 논의를 진행한다. 한국재난안전네트워크와 미국의 NVOAD(National Voluntary Organization Active in Disaster)를 비교하여 개선방안을 도출한다. 구체적으로는 구조 및 위상, 운영체계, 그리고 지원체계의 3가지 측면에서 고찰한다.

의 불균형 공급, 활동의 중복성, 기관간 활동의 비연계성, 구호활동의 비체계성 등의 문제를 해소하기 위하여 뉴거버넌스 형태의 네트워크를 표방하며 만들어졌다. 하지만, 현재 각 지방의 조직들만이 일부 가동되고 있을 뿐이며, 중앙의 조직은 이렇다 할 활동마저 내지 못하고 있는 실정이다. 2018년 11월 현재, 한국재난안전네트워크 중앙회의 원래 홈페이지(<http://kdsn.or.kr/> 또는 [www.kdsn.org](http://www.kdsn.org))도 찾을 수 없으며, 활동사항들도 거의 검색이 안 되고 있다. 2018년 11월 현재 관련 자료는 행정안전부가 운영하는 국민재난안전포털의 하위메뉴에 소개<sup>8)</sup>되어 있을 뿐이다. 현재의 미약한 활동에 대한 원인을 규명하기 위해서는 여러 차원의 접근이 필요하며, 우선적으로는 네트워크의 조직 구조부터 볼 필요가 있다. 한국재난안전네트워크의 중앙

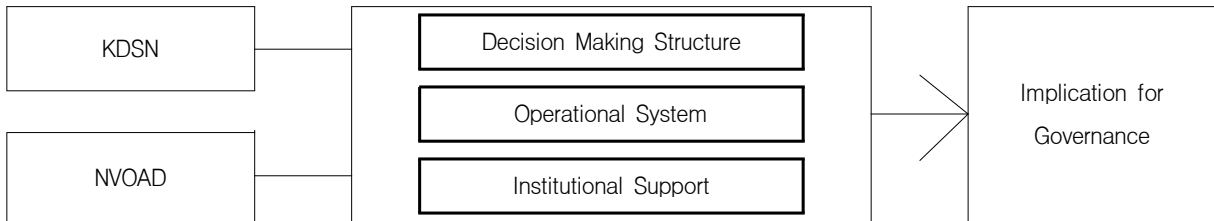


Figure 1. The conceptual framework of the study

구조와 운영에 있어서는 재난안전네트워크에 대하여 그간 연구가 진행되어 왔지만, 현재의 네트워크가 개선되기 위해서는 운영의 미시적인 차원이 아니라, 전체적인 차원에서 논의가 필요하고 정책적 변경이 수반되어야 할 것이다. 선진국과 비교할 경우, 현재 우리의 네트워크는 민간의 자체적 역량보다는 정부부문의 영향이 상대적으로는 크기 때문이다.

III. 양 기구의 조직 구조 비교

1. 한국재난안전네트워크의 조직구조

한국재난안전네트워크는 재난구호 현장에서 자원

조직은 11개 회원사 및 6개 협력기관으로 구성된다.

한국재난안전네트워크 구성단체 정회원은 대한간호협회, 전국의용소방대연합회, 대한의사협회, 대한적십자사, 새마을운동중앙회, 안전생활실천시민연합, 한국구조연합회, 한국자원봉사센터협회, 한국자원봉사협의회, 해병대전우회중앙회, 한국아마추어무선연맹 등 총 11개로 구성된다. 한국재난안전네트워크 구성단체 협력회원은 사회복지공동모금회, 연세대학교 방재안전관리 연구센터, 안전보건공단(구 한국산업안전공단), 한국시설안전공단, 위기관리 이론과 실천, 119매거진 등 총 6개 기관이다.

한국재난안전네트워크의 활동이 미비하고 중앙조

8) [http://www.safekorea.go.kr/idsiSFK/index\\_web.jsp](http://www.safekorea.go.kr/idsiSFK/index_web.jsp). ‘재난예방대비 > 준비점검 > 안전관련 단체’의 하위 메뉴에서 소개됨. 소개된 홈페이지를 클릭하면 한 협력기관의 메인페이지로 이동됨.

직의 경우 유명무실화되는 데에는 우선 조직구조에서 문제가 발생한다. 효과적인 재해구호를 위해서는 각 기관들간의 네트워크의 긴밀성이 매우 중요시되며, 특히 의사결정의 효과성을 높이기 위한 조직구조가 중요하다. 재난안전네트워크를 대상으로 한 기존의 연구에 있어서도 네트워크를 구성하고 있는 조직들간의 연계의 중요성을 확인할 수 있다. Kim & Choi (2017)은 지역의 재난안전네트워크를 대상으로 한 사례연구에서 중심노드-주변노드의 개념을 활용하여 실제적-공식적 연계 사이의 일치성을 분석한 바 있다. Lee, et. al.(2010)은 네트워크 속성, 네트워크 결속, 중앙성(centrality), 결집집단(cohesion) 등의 개념을 활용하여 한국재난안전네트워크(KDSN)의 정보 교류 협력 구조를 분석하였고, 유기적인 관계성을 강조하였다.

한국재난안전네트워크의 중앙 조직들은 대부분 법령에 의하여 설립되었거나, 정부부문의 지원을 받는다는 특성이 있다. 또한 정부 기관은 포함되어 있지 않아, 정부의 공식적 재난관리 조직과의 직접적인 협업은 약할 수밖에 없다. 각 조직들은 재해구호의 역량에 있어서도 큰 편차를 보이고 있다. 재해구호에 있어 일정 역량이 있더라도 역량을 가지고 있는 분야 또한 매우 상이하다고 볼 수 있다. 이러한 점들은 각 조직들이 협의체를 구성하여 커뮤니케이션을 통한 효과적인 전략을 수립하는 데 원초적 한계로 작용할 것이다.

또한, 조정을 위한 메커니즘에 대한 고민도 부족하다고 할 수 있다. 한국재난안전네트워크는 정부부처의 영향력이 강한 조직들을 정부 주도로 네트워크에 포함시켜 만들어진 것으로서, 정부가 조정의 역할을 할 수밖에 없는 한계를 가지고 있다. 하지만, 대규모 재난시 정부기관들 간의 협업이나 조정도 빈번한 문제점을 드러내고 있는 상황에서, 정부가 정부 외부의 조직들을 효과적으로 조정하고 협업시키는 것을 기대하기는 어려울 것이다. 즉, 한국재난안전네트워크가 구성은 되었지만, 각 기관들이 재난에 있어 무엇을 할지도 모르는 상황에서, 조직들의 유기적 협업이

이루어지리라고 기대하는 것은 무리라고 볼 수 있다. 이러한 점들은 재해구호 활동의 물적 기반이 되는 유기적 연계성에 있어서 미국과 비교할 때 취약점을 드러낸다고 볼 수 있다.

이러한 문제점은 지역의 재난안전네트워크에서도 공통적으로 발견할 수 있다. 우선, 상당수 지역의 경우, 지역 재난안전네트워크의 홈페이지를 찾을 수 없었다. 일부 홈페이지가 존재하는 지역의 재난안전네트워크의 경우에도 관 주도적인 성격을 확인할 수 있었다. 예를 들어, 경상남도 재난안전네트워크의 경우, 2018년 현재 주소는 경남도청 재난정책과·안전정책과로 되어 있다<sup>9)</sup>. 회원사는 사회단체회원사(NGO)와 공공기관회원(GOV)로 다음과 같이 구성되어 있었다. 홈페이지에서 기업회원의 항목은 있었지만, 참여하는 기업회원은 발견할 수 없었다.

경상남도 재난안전네트워크의 사회단체회원으로는 경남 안전생활실천연합(간사), 경상남도 간호사회, 경상남도 새마을회, 경상남도 약사회, 경상남도 의사회, 경상남도 의용소방대연합회, 경상남도 자원봉사센터, 경상남도 자원봉사협의회, 대한적십자사 경상남도지사, 모범운전자회 경상남도지부, 재난구조협회 경상남도지부, 한국112무선봉사단 경남본부, 한국아마추어무선연맹 경남본부, (사)해병대전우회 경남연합회 등이 있었다. 경상남도 재난안전네트워크의 사회단체회원으로는 경상남도, 경상남도 교육청, 경상남도 경찰청, 경남사회복지공동모금회, 한국전력공사 경남지역본부, 한국가스공사 부산경남지역본부, 안전보건공단 경남지사, TBN 창원교통방송본부, 공군교육사령부, 육군 제39 보병사단, 해군진해기지사령부 등이 있었다.

전국차원의 중앙 회원조직과 지역의 회원조직이 서로 상이하게 불일치하였는데, 이는 중앙조직이 유명무실한 상황에서 지역의 거버넌스가 발생한 결과일 수도 있고, 지역의 거버넌스가 중앙의 조직구조와 상이하기 때문에 중앙의 거버넌스가 제 역할을 하지 못

9) 경상남도 창원시 의창구 중앙대로300 경남도청(재난대응과·안전정책과), Tel. 055-6040-119, Fax. 715-9200, <http://www.safe119.or.kr/>

하였을 수도 있다.

지역의 경우에 있어서도 참여하는 민간 조직들의 경우도 순수하게 민간의 자생적인 조직이라기보다는 정부부문의 지원을 받는 조직들이 많다고 볼 수 있다. 지역의 재난안전네트워크들은 현재 정부주도로 운영되고 있으며, 정부에 대한 의존성이 심한 것으로 볼 수 있다. 경상남도의 사례에서는 지방정부를 비롯한 정부기관들도 회원조직으로 참여하고 있었다. 하지만, 급조된 조직으로서의 한계를 여전히 극복하지 못하고 있고, 각각의 조직들을 하나로 묶을 수 있는 연결망을 확인하기 어려웠고, 미약한 것으로 볼 수 있었다. 이러한 부분들은 미국의 NVOAD와 비교할 때 명확히 드러난다.

## 2. NVOAD의 조직구조

NVOAD의 멤버십은 전국단위, 주단위, 그리고 파트너로 구성되어 있다. 이 중 전국단위 멤버십은 2개의 층(Tier one, tier two and associate membership)으로 구분되며, 각각의 자격요건이 정해져 있다. 2020년 10월 현재 NVOAD의 회원조직은 100개를 넘어선다. 파트너 기구는 정부기구, 민간회사, 비영리기구, 학술기관 등으로 구성되어 있다.

NVOAD의 멤버십은 전국단위와 주단위, 그리고 파트너 조직으로 구성되어 있다. 전국단위 회원사는 2개의 카테고리로 구성되는데, 전국멤버십(National membership)과 부멤버십(Associate membership)이다. 전국멤버십으로 참여하기 위해서는 지난 3년간 대통령령으로 지정된 최소 5개의 재난에 참여할 것, 현재 5개 주(State)/영토(Territory)의 VOAD 회원으로 참여중일 것, 전체 조직 예산이 100만 달러 이상인든지 또는 전체 스태프나 자원봉사자가 300명을 초과할 것 등의 요건을 충족하여야 한다. 부멤버십으로 참여하기 위해서도 멤버십 신청 전 최소 2년간 미 국세청 면세 지위를 가지고 있을 것 등이 요구된다(<https://www.nvoad.org/>).

Table 1. Membership structure of national membership

Criteria	Requisite
National member Criteria	<ul style="list-style-type: none"> <li>Activated and or deployed to three presidentially Declared disasters within the last three years</li> <li>Current and actively participating members of 5 State/Territory VOADs</li> <li>One or more of the following: A total organizational budget of at least \$1 million OR a total number of staff and volunteers in excess of 300</li> </ul>
Associate member Criteria	<ul style="list-style-type: none"> <li>Collaborative desire to grow and strengthen the VOAD movement</li> <li>Proven national disaster mission and capacity</li> <li>Have had an IRS tax-exempt status for at least two years prior to membership application</li> </ul>

NVOAD는 지역 VOAD 조직들의 자발적인 참여로 이루어진다. 지역의 VOAD들은 NVOAD의 하부 개념이 아니므로, 명칭 또한 각 지역 자생적 조직의 고유 명칭을 사용한다. LA 카운티 지역의 경우, VOAD 조직의 역할을 하는 것은 ENLA(Emergency Network of Los Angeles)이다. ENLA는 남캘리포니아 VOAD (SoCal VOAD)의 회원조직이며, 북캘리포니아 VOAD (NorCal VOAD)와도 파트너 관계를 유지한다. LA 카운티의 VOAD 조직인 ENLA의 구성원(회원조직)은 2018년 10월 현재, 지방정부를 비롯하여, 종교단체, 민간기업, 사회복지단체, 공익기관 등 다양하게 구성된다. 세부적인 참여조직은 다음과 같다(<http://enla.org/>).

Table 2. ENLA membership

Member Organization of ENLA	American Red Cross, Baby2Baby, Be More Prepared, Inc., Bread of Life Foursquare Gospel Church, Buddhist Tzu Chi Foundation, Christian Church (Disciples of Christ), City of Los Angeles, County of Los Angeles, Didi Hirsch Mental Health Services, Habitat for Humanity of Greater LA, Illumination Foundation, L.A. Emergency Preparedness Foundation, Los Angeles Regional Food Bank, Lutheran Social Services, Presbyterian Disaster Assistance, Tarzana Treatment Center, The Salvation Army, United American Indian Involvement, West LA Council of Boy Scouts
-----------------------------	--

그 구성에 있어, 중앙조직과 지역 조직이 구분되는 점은 우리의 한국재난안전네트워크와 비슷하다. 하지만, 전국단위 중앙조직의 자격요건에 있어서는 차이가 있다. NVOAD 조직은 국가단위 조직에 참여

하기 위해서는 실제 재난활동에서의 경험과 필요역량이 명확하게 규정되어 있는 데 비하여, 우리나라의 경우에는 아무런 기준이 없었다. 또한 NVOAD의 경우, 전국단위의 멤버십이라 할지라도 그 역량에 따라 2단계로 회원자격(Membership)을 구분함에 비하여 우리나라는 중앙 회원들의 재난에 대한 역량이 검증되지 않았다는 점도 차이가 있다.

### 3. 조직구조적 측면에서 민간 재해구호 거버넌스를 위한 시사점

NVOAD는 50년이 넘는 기간 동안 시행착오를 거치며 그 문화와 정책이 세팅되고, 다양한 경험을 통하여 계속적으로 개선해 오고 있다. 하지만 우리의 경우에는 아직 충분히 검증되지 못하고 있는 상황에서 거창하게 거버넌스의 발전을 논하기보다는 왜 충분히 작동되지 않았는가에 대하여 심도 있게 고민할 필요가 있으며, 그 첫걸음은 거버넌스 구조가 어떻게 작동할 것인가에 염두를 둔 조직구성에 대한 논의가 될 것이다.

재난안전네트워크와 NVOAD의 조직구조적 측면의 가장 큰 차이점은 거버넌스 구성의 체계성이라고 할 수 있다. 양 사례 모두 다양한 조직들의 네트워크 거버넌스를 표방하고 있지만, NVOAD의 경우에는 오랜 재난 대응의 경험을 통하여 주요 회원조직들의 역량이 검증되었다고 볼 수 있지만, 한국의 경우에는 그러한 과정이 생략된 측면이 많다고 볼 수 있다. 즉, 각 조직간 규모와 역량의 편차가 존재함에도, 그에 대한 고민 없이 병렬적인 관계를 유지하다 보니, 체계성이 떨어지며 각 조직간 소통과 협업에도 부정적 영향을 줄 수 있을 것이다.

또한 한국의 경우 거버넌스 구조가 체계성이 부족하다는 것은 국가 단위의 대응이 필요한 재난이 발생할 경우 전국적 차원에서 커뮤니케이션과 조정 기능을 뒷받침하기 어렵다는 것을 의미한다. 미국의 민간 거버넌스인 NVOAD는 전국적 대응을 가능하게 하는 구조를 가진 것에 비하여, 우리나라의 재난안전네트

워크가 전국적 차원에서 커뮤니케이션과 조정을 할 수 있을지에 대해서는 의구심이 드는 것이 사실이다. 미국의 경우 민간 주도적인 문화와 함께, 매우 오랜 기간에 걸쳐 시행착오를 거치며 거버넌스를 만들어 온 것에 비하면, 우리나라의 경우에는 상대적으로 민간 거버넌스의 역사가 짧고 관 주도의 문화를 지니고 있어, 향후 한국재난안전네트워크나 다른 민간 거버넌스의 구성에 있어서도 거버넌스 구조를 어떻게 체계적으로 갖춰나가야 할 지 충분한 고민이 필요하다. 아울러 각 조직간 협업과 조정이 가능한 구조를 어떻게 만들지에 대한 고민도 필요하다고 할 수 있다. 조직구조의 체계성이 담보되어야 효과적으로 기능할 수 있는 여건이 만들어질 수 있기 때문이다.

한국재난안전네트워크는 미국의 NVOAD와 같은 순수 민간 조직이라기보다는 민관협력조직의 특성이 강하다고 볼 수 있다. 상대적으로는 아직 우리나라 민간 부분의 자립역량이 선진국에 비하면 아직 미흡하기 때문이라고도 볼 수 있다. 이러한 부분들을 감안하면, 우리나라의 경우에는, 한국재난안전네트워크와 같은 재해구호의 민간 거버넌스 조직을 만들 경우, 각각 회원조직의 역량을 정확하게 평가할 수 있도록 충분한 논의 또한 필요하다. 재해구호에 있어 미국과 우리나라의 역사적 발전과정이 다르다는 현실적 상황을 감안하더라도 앞으로의 방향성에 있어서는 세심한 전략을 가지고 접근할 필요가 있다.

## IV. 양 기구의 운영 체계 및 방식 비교

### 1. 한국재난안전네트워크의 운영 체계 및 방식

재난안전 네트워크의 중앙의 활동은 거의 찾을 수 없었다. 중앙의 활동을 찾기 힘들다는 것은 대규모 재난시 조정의 역할을 해야 할 주체가 되기 어렵다는 것을 의미하며, 각 지역들 자체적으로만 활동해야 한다는 것을 의미한다. 이로 인하여 실제 대규모 재난에서 대응역량을 제대로 발휘하지 못할 가능성이 높다. 각 지역에 있어 재난안전 네트워크의 활동은 지역에 따

Table 3. Activity cases of local disaster safety network

Date	Activity	Region
Dec. 2017	Workshop of Disaster Safety Network	GwangJu
Dec. 2017	CheongDo-gun, taking award of Disaster Response Safety Korea Drill(Participation of Disaster Safety Network's member)	CheongDo-gun
Jul. 2017	Campaign for Disaster Safety Check day in Juk-do market (Participation of Disaster Safety Network's member)	PoHang City
Nov. 2017	GyongBuk Province, meeting of Disaster Safety Network	GyongBuk Province
Oct. 2017	MunGeyong-City, 2017 Disaster Response Safety Korea Drill (Participation of Disaster Safety Network's member)	MunGeyong-City
Jul. 2017	PoHang city, Campaign for Disaster Safety Check day (member participation)	PoHang City
Jul. 2017	DaeJeon Disaster Safety Network, education of CPR	DaeJeon
Feb. 2017	DaeJeon, Campaign for prevention of safety accident (member participation)	DaeJeon
Nov. 2017	WanJu gun, Disaster Response Safety Korea Drill (member participation)	WanJu gun
Nov. 2017	GyeongJu City Disaster Safety Network, Participation of voluntary activities in Pohang earthquake(member participation)	GyeongJu City

라 편차를 보이고 있었고, 언론보도를 통해서 그 활동들을 확인할 수 있었다. 언론을 통해 살펴본 활동 내역들 일부를 살펴보면 다음과 같다.

언론보도를 통해 본 재난안전네트워크의 활동은 몇 가지 한계를 보였다. 우선, 초기에는 16개 광역자치단체 모두 지역의 재난안전네트워크가 구축되었지만, 2017년도 기준, 상당수 자치단체에서의 재난안전네트워크 활동은 찾을 수 없었고 일부 자치단체에서만 활동하고 있음을 확인할 수 있었다. 참여자 수에 있어서도 매우 소규모로 이루어지고 있었다. 또한, 현재 활동 중인 지역 단위의 재난안전네트워크의 활동들은 주로 일회적인 캠페인성 활동이 대부분이었고, 독자적인 활동이 아니라 관 주도 행사의 참여 기관으로서 활동하는 경우가 대부분이었다.

다음으로, 역량강화에 있어서도 개인 차원의 미시적이고 일회적인 교육에 치중하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 재난시 각 조직별 임무는 매우 추상적으로 간략하게 부여된 것을 확인할 수 있었지만, 실제 조직별 역량강화에 대한 고민은 찾아볼 수 없었다. 교육에서는 조직의 특성이 전혀 고려되지 않고 참여하는 개인을 대상으로만 주로 특강의 형식으로 교육이 진행되었다.

네트워크가 전국 단위의 역량을 발휘하기 위해서는 전국적인 차원에서 업무수행 역량을 어떻게 축적

시키는가가 필요하다고 볼 수 있다. 하지만, 재난안전네트워크는 활동들의 성과 측면에서 볼 때 일회성의 평면적인 과업만을 수행할 뿐, 전국적인 네트워크를 강화시키는 방향으로 작동한다고는 보기 어렵다. 이는 지역적인 경우에도 마찬가지이며, 네트워크의 체계성 및 조정역량 향상이라는 목표에 그다지 효과적이라고 보기 어렵다.

이러한 상황에서 실제의 훈련 또한, 재난안전한국훈련의 일환으로 참여하는 정도의 활동들을 나타내었다. 결국, 중앙의 역할이 전무한 상황에서 지역의 재난안전네트워크들의 활동도 한계를 보였으며, 역량강화를 위한 제반 활동들 또한 부족한 모습을 보였다고 할 수 있다. 이러한 모습들은 재해구호의 거버넌스가 실제의 대규모 재난에서 효과적으로 작동하는 데 한계로 작용할 수 있다. 중앙의 조정역량이 부족한 상황에서, 재난대응을 위한 지역의 조정역량도 어려움이 예상된다고 볼 수 있다.

이는 시민사회의 역사가 오래 되지 못하고 사회적 인식 등이 약하여 각 조직의 자생력이 약한 데도 원인이 있을 수 있지만, 전체적인 위상과 구조에 대한 고민이 부족하고 연결망의 약화와 운영에 대한 비전의 부족도 원인이 될 수 있을 것이다. 또한 참여하는 NGO 등 단위조직들의 경우에도 자체적인 노력과 쏟는 시간에 비하여 충분한 역량을 갖추었는지 의문이다. 재

난안전네트워크가 또 하나의 관 주도 조직처럼 운영되고 있기 때문에 네트워크의 거버넌스를 충분히 발휘하지 못하고 있는 실정이라고 볼 수 있다. 이러한 이유로 재난안전네트워크의 거버넌스는 점차 유명무실하게 되는 방향으로 작동하고 있으며, 이는 회원 조직들 사이의 간극을 넓히고 회원 조직 간의 역량 차를 더 넓히게 되는 결과를 초래한다고 볼 수 있다. 그 결과 재난안전 네트워크의 경우, 민간의 자원들을 재난현장에 효율적으로 전달하기 위한 전체적인 역량의 부족으로 귀결된다고 보아야 할 것이다.

## 2. NVOAD의 운영 체계 및 방식

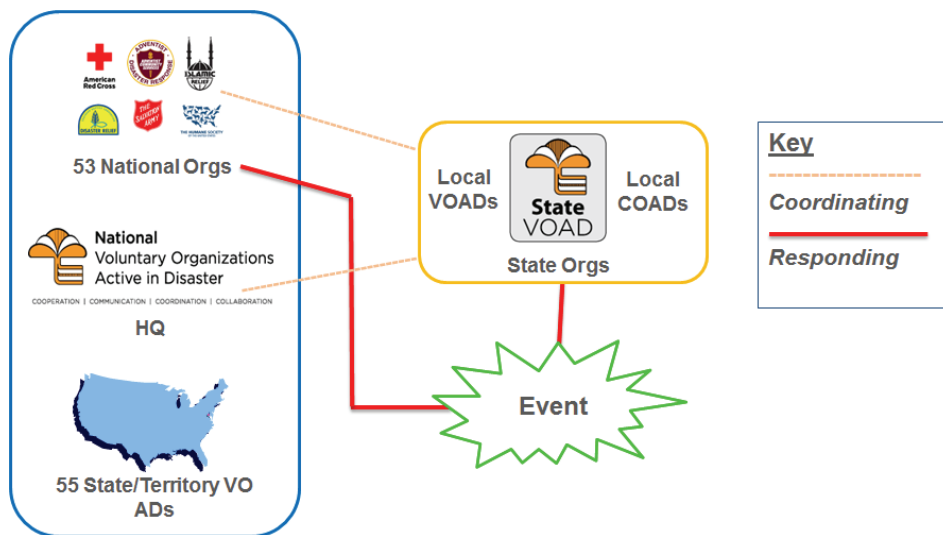
NVOAD는 재난대응과 복구에 있어 각자의 역할과 목적이나 기능을 가지고 있는 자원봉사 조직들의 대표체를 위하여 네트워크와 정보공유의 메커니즘을 제공하는 조직체라고 할 수 있다. NVOAD는 직접적인 서비스를 제공하지 않으며, 자체적인 EOC(Emergency Operations Centers)와 창고, 쉼터(Shelter)나 급식소도 가지고 있지 않다. 즉, NVOAD는 운영적인 성격이 아니며,

조직들이 지식과 자원을 공유하는 “포럼”의 성격이라는 것이다. 회원 조직들은 각자의 대응 전략을 수행하고 지원을 제공함으로써, 재난으로 영향받는 이들에게 서비스를 제공하는 것이다(<https://www.nvoad.org/>).

지역 VOAD들의 연합체인 NVOAD가 조정의 역할에 중점을 둔다는 것은 우리의 한국재난안전네트워크와의 가장 큰 차이점이라고 볼 수 있다. 다음의 그림에서도 그 역할을 확인할 수 있다.

대규모 재난의 발생시 NVOAD는 지역의 VOAD 조직들의 활동을 조정하는 역할을 하고, 지역의 VOAD 조직들이 현장에서 대응하는 것이다. 효과적인 조정 메커니즘이 이루어짐으로써, 자원의 중복과 비효율이 방지되고 효과적인 대응활동이 가능한 것이다. 이를 위하여 National VOAD의 역할들 중 주 및 지역 VOAD 단체 기관에 대한 서비스 지원(Supporting Services to state and local VOAD member agencies)도 중요하게 다루어지고 있다<sup>10)</sup>.

NVOAD의 운영 또한 대규모 재난에 대비하여 전국적 차원에서의 조정 역할을 수행할 수 있도록 전체적



※ Source: <https://www.nvoad.org/>.

Figure 2. Operational framework of NVOAD.

10) NVOAD는 활동들로 다음을 규정하고 있다. Preparedness and/or mitigation(대비 그리고/또는 경감), Mass care (대중 케어), Emergency assistance & casework (비상 지원 & 사회사업), Emotional & Spiritual Care (감정적 & 정신적 케어), Supporting Services to state and local VOAD member agencies (주 및 지역 VOAD 단체 기관에 대한 서비스 지원), Recovery (복구), Donations (기부), Volunteer Management (자원봉사 관리), Outreach/information and referral (아웃리치/정보 및 위탁), Animal and Pet Services (반려동물 서비스)

통일성을 유지하고 개선하는 데 중점을 두고 있다. NVOAD는 전체적 차원에서 효과적으로 운영하는 데 주안점을 두고 있으며, 이를 위한 전략적 계획을 강조하고 있다<sup>11)</sup>. 전국 또는 각 주의 회원조직, 파트너 조직 등의 포커스 그룹 토론을 통해서 과거의 경험들을 개선시키고자 하며, 전국단위의 컨퍼런스(National Conference)에서의 보고서와 세션을 통하여 경험과 목표를 공유하는 노력들을 지속한다. 다양한 작업그룹(working group) 또한 기존의 결과물들을 자신들의 벤치마킹에 활용하기도 한다. ‘NVOAD 2019 - 2023 전략 계획’이라는 문서를 통하여 NVOAD의 비전을 달성하기 위한 전략적 이니셔티브(Strategic Initiatives)를 다음과 같이 명시하고 있다(NVOAD, 2018).

Table 4. Strategic initiatives of NVOAD in ‘NVOAD 2019-2023 strategic plan’

Strategic Initiatives of NVOAD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leadership Development Throughout the Movement</li> <li>• Technology and Data to Promote the 4Cs and Tell Our Story</li> <li>• Strengthening Our Collective Identity and Relationships</li> <li>• Funding Sustainable Growth</li> </ul>
--------------------------------	--

각 조직들간의 역량을 효과적으로 통합하고 조정하기 위하여 NVOAD는 재난기관대응기술(DART: Disaster Agency Response Technology)이라는 기술적 플랫폼 또한 개선시키고 있다. DART는 NVOAD의 미션을 지원하기 위하여 디자인된 기술적 시스템이며, 전사회적 접근(Whole of Community Approach)을 실현시키고자 각 회원기관들을 지원하며, 각 기관, 기부자, 자원봉사자 간의 조정 역할을 제공한다. Lee(2018)는 안전공동체 거버넌스가 안전공동체 거버넌스가 형식적인 것이 아니라, 실질적인 성과를 내기 위해서는 정보시스템의 활용이 필요함을 강조(Lee, 2018)하고 있다. 정보시스템의 활용은 결국 효과적인 조정기능을 위한 것임에 입각해 볼 때, NVOAD가 DART라는 시스템을 활용하는 것에 대해 우리가 기술적 차원에서

벤치마킹 가능성을 검토하는 것도 중요하지만 기술의 활용에 대한 목적인 효과적인 조정과 협력의 중요성을 항상 염두에 둘 필요가 있다. 전반적으로 볼 때, NVOAD는 일관된 프로세스와 대응 체계를 유지하기 위하여, 각 회원조직이나 자원봉사자에 대한 관리나 교육 등도 전체적 역량을 조직화하고 효과적으로 커뮤니케이션할 수 있는 역량을 함양하는 데 주안점을 둔다. 재난시 효과적인 활동을 위하여 협의체간 정기적 모임 등을 통하여 간사(임원)조직 등을 선정하고, 주기적으로 밀접하게 연계하여 활동하며, 교육이나 세미나 등을 통하여 경험을 공유할 수 있도록 운영하고 있다고 볼 수 있다.

### 3. 운영체계의 개선 측면에서 본 재해구호 거버넌스의 시사점

한국의 재난안전네트워크와 미국의 NVOAD의 운영 방식의 가장 큰 차이점은 ‘조정 기능’에 대한 인식이라고 볼 수 있다. 미국의 경우에는 커뮤니케이션과 조정 역량을 어떻게 축적해 갈 것인가에 주요 관심사를 두고 있다. 연방정부뿐만 아니라 주정부 및 지방정부에게도 자원봉사조직은 재난 발생 시 대응과 복구에 없어서는 안 될 중요한 역할을 담당하기 때문에, 한 지역의 재해구호 민간 거버넌스의 역량을 넘어서는 재난이 발생할 경우에 다른 지역의 자원들을 효율적으로 지원해 주는 체계가 필요한 것이며, 이를 조정 기능이라고 부를 수 있다. 이 때문에 각 지역의 기능과 자원이 효과적으로 다른 지역에 지원해 줄 수 있는 운영이 가능하도록 노력을 쏟아 붓고 있는 것이다. 따라서, 미국의 NVOAD는 각 지역의 VOAD가 역량을 갖추는 활동들을 지원하며, 전국적 대응 역량을 만들어 가기 위한 전략적 플랜에 관심을 기울이고 있다.

이에 비하여, 한국의 경우에는 일단 거버넌스가 만들어지면 커뮤니케이션과 조정 역량은 저절로 따라오는 것처럼 느껴질 정도로 어떻게 커뮤니케이션을 향상시키고 거버넌스의 조정기능을 확대할 것인가에 대

11) <https://www.nvoad.org/strategic-plan/>

해서는 관심이 부족하다. 부분적으로는 관 주도의 문화적 환경 하에서 조정 기능에 대한 관심이 소홀해 질 수 있는 개연성이 있을 것이다. 결국, 전국 단위의 네트워크가 효과적으로 발휘되지 못하고 중앙의 네트워크 자체가 유명무실해지고 있는 상황이 초래된 것이다. 그 결과, 재난안전네트워크의 활동은 주로 지역적 차원에서 일회성 캠페인 활동 정도로 수렴되고 있다고 볼 수 있다.

미국의 경우에는 NVOAD를 포함하여 NGO들의 활동이 중요하게 다루어지며, NRF와 같은 정부 문서에서도 NGO의 역할에 대하여 명확하게 기술하고 있다. NGO의 역할은 전체 지역사회(whole community)에 대하여 모든 수준에서 정부 노력을 강화시키고 때로는 전문화된 서비스를 제공하는 역할을 한다하며, NGO는 대비와 대응 활동에서 다음의 사항들을 포함한 핵심적인 파트너(key partners)의 역할을 수행한다는 것이다. 구체적으로는 자원봉사자들과 기부물품의 관리와 조정 및 교육, 스태프의 자질 검증 및 임무의 안전한 수행 확인, 이재민 지원을 위한 쉼터의 접근성과 쉼터와 지역사회와의 소통 체크 등이 규정된다. (DHS, 2019; 28)

결국 NVOAD는 위와 같은 활동들을 하는 데 있어, 전국적 차원에서 소통과 자원배분을 통한 조정이 가능한 거버넌스의 운영을 지향한다고 볼 수 있으며 한국에 비하여 그 운영이 효율적임을 미루어 짐작할 수 있다. 이에 비하여 한국의 경우에는 각 회원조직의 활동들이 통합적이지 아니라 개별적으로 이루어지는 경향이 강하다고 볼 수 있다. 이로 인하여 재해구호의 효율

성과 효과성이 제한되는 요인으로 작용한다고 볼 수 있다. 이는 지역적 차원에서도 마찬가지인데, 한국의 재난안전네트워크의 주요 성과가 주로 일회적인 캠페인이었음은 앞서 확인하였다.

## V. 양 기구 위상 및 제도적 지원 비교

### 1. 한국재난안전네트워크에 대한 제도적 지원체계

한국재난안전네트워크는 재해구호에 있어 민관협 의체 성격을 가지고 있다고 볼 수 있다. 동 네트워크가 실질적 역할을 하기 위해서는 재해구호에 있어 명확한 역할과 위상이 있어야 한다. 초기에 민/관/산/학 재난 네트워크를 표방하였지만, 제도적 위상에 대한 고민이 없었고 이는 중앙의 역할이 유명무실하게 된 채 지역 네트워크들이 개별적으로만 활동하는 결과를 가져왔다. 각 자치단체에 따라 그 위상과 역할 또한 큰 편차를 보인다는 것은 자치단체들간의 조정기능 또한 기대하기 어렵다는 것을 의미한다. 거버넌스가 효과적으로 작동하기 위해서는 각 거버넌스의 주체간의 신뢰와 존중 및 이해가 바탕이 되어야 하는데, 공식적 위상에 대한 제도가 없다는 것은 거버넌스가 효과적으로 작동하는 데 어려움을 겪을 수 있다는 것이다.

지역의 재난안전네트워크에 대한 제도적 지원 또한 사무실과 홈페이지 제공 등 미미한 수준에 머무르고 있다. 미국의 경우 중앙 조직이 지역의 조직 회원들에 대해 필요한 정보를 제공하고 역량강화를 위한 실질적 교육을 제공함에 비추어, 우리나라의 경우에는 그러한 기능들을 기대할 수 없는 상황이다.

Table 5. Examples of NGO contributions in NRF 2019

Role of NGO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Training, management, and coordination of volunteers and donated goods;</li> <li>• Ensuring staff are screened, trained, and able to safely perform their tasks;</li> <li>• Identifying sheltering locations, ensuring access to those facilities, and communicating their locations to the whole community;</li> <li>• Providing emergency commodities and services, such as water, food, shelter, assistance with family reunification, clothing, and supplies for post-emergency cleanup;</li> <li>• Supporting the evacuation, rescue, care, and sheltering of animals displaced by the incident;</li> <li>• Supporting search and rescue, transportation, and logistics services and support;</li> <li>• Identifying and supporting the unmet needs of survivors who have been affected by the disaster;</li> <li>• Identifying and supporting the health, medical, mental health, and behavior health resources of the impacted community; and</li> <li>• Supporting disaster survivors, identifying unmet needs, and developing individual recovery plans.</li> </ul>
-------------	---

이러한 부분들은 한국재난안전네트워크나 재해구호에 있어 앞으로 유사한 기능을 하게 될 민관협의체의 효과성을 기대할 수 없게 만드는 요인으로 작용하게 될 것이다. 우리의 경우에는 재해구호에 있어 NGO의 위상과 역할은 미국 등 선진국에 비해 크게 제한되어 있는 실정이다. 이러한 점에서 미국의 NVOAD 사례는 우리에게 시사점을 준다

## 2. NVOAD에 대한 지원체계: 위상 및 법적·제도적 지원

미국의 경우, 대통령령을 통해 만들어진 문서인 NRF(National Response Framework) 등을 통해 NGO들이 참여할 수 있는 공식적인 프레임워크가 만들어져 있다. 재난대응 등에도 중요한 주체로서 EOC(Emergency Operation Center) 등에 공식적으로 참여하며, 제도적인 지위를 부여받는다. NVOAD 또한 미국의 재난 대응 및 복구 활동에 있어, 공식적 참여자로서 그 지위가 보장된다.

Table 6. Official role of NVOAD in disaster relief

Official Role of NVOAD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategic Partnership with FEMA</li> <li>• Member of National Mass Care Council</li> <li>• Representation at the National Response Coordination Center (at Federal Emergency Management Agency)</li> <li>• Signatory to the National Response Disaster Recovery Framework</li> </ul>
------------------------	---

이같이 NVOAD가 재난 대응의 중요한 의사결정을 담당할 수 있는 것은 50년 이상의 역사를 가지고 지속적으로 역량을 개선시켜 왔기 때문이다. 또한 각종 제도의 설립에 있어 민간의 역할이 강했던 미국의 문화도 그 요인이 될 수 있을 것이다. 하지만, 정부조직에서도 NVOAD의 현실적 역량을 인정하고, 재난 대응에 전 사회의 역량을 투입하기 위한 고민도 있었을 것이다. 그리고, 현실에 대한 인정과 함께 제도적인 개선 방안으로서 각종 공식 의사결정의 역할을 부여하였던 점도 NVOAD가 안착하여 효과적으로 운영될 수 있도록 도움을 주었다고 볼 수 있을 것이다.

3. 지원체계 측면에서 본 재해구호 거버넌스의 시사점  
거버넌스란 여러 주체들이 권한과 책임을 공유하여 공동의 목적을 달성하는 시너지를 내는 공동의 결정-집행구조를 의미한다고 볼 때, 참여자들의 의사결정 측면에서 책임을 공유할 수 있는 실질적 참여가 중요하다(Choi, 2020). 참여의 실질화를 위해서는 법적·제도적 공식성을 부여하는 것이 효과적인 방식이 될 수 있다. Kim(2016)도 재난구호 활성화를 위한 법적·제도적 중요성을 강조하며, 재난및안전관리기본법 등의 법률에서 기반조성을 위한 조문의 신설을 주장하기도 하였다. 다만, Kim(2016)은 협력적 문화를 만들기 위한 목적을 두었지만, 거버넌스의 실제 의사결정 기구에 참여하는 제도적 방안이 훨씬 효과적일 것이다. 이러한 점에서 볼 때, 미국의 경우에는 NGO들이 자신의 역량을 재난관리 활동에 직접적이고 공식적으로 관여할 수 있도록 시스템이 마련되어 있다고 볼 수 있다. NVOAD 또한 미국의 재난 대응 및 복구 활동에 있어, 공식적 참여자로서 그 지위가 충분히 보장됨은 앞에서 확인하였다.

NVOAD에 공식적 지위가 부여됨은 이미 수 십년에 걸쳐 그 역량이 검증되고 정부와의 협업이 효과적이었음이 증명되었기 때문이라고 볼 수 있지만, 한편으로는 정부와의 공식적 협력체계가 제도적으로 확정되었기 때문에 더욱 시너지를 낼 수 있는 것으로 해석할 수도 있다. 이러한 점에서 볼 때 한국의 재난안전네트워크는 이렇다 할 제도적 지위와 위상이 부여되지 않았기 때문에, 중앙적 차원에서는 그 거버넌스가 유명무실화되는 과정이 가속화된다고도 볼 수 있다. 제도적으로 그 위상이 있게 되면 그 거버넌스를 유지하기 위하여 역량이나 구조 등 부족한 부분들에 대한 고민들이 수반되었을 것이기 때문이다.

아직 역량이 충분히 검증되지 않고 기반이 약한 한국의 민간 재해구호 거버넌스가 곧바로 중요한 의사결정을 할 수는 없는 것이기에, 제도적으로 그 위상을 보장하는 것은 충분한 고민이 필요할 것이다. 다만, 장기적인 관점에서 볼 때 민간의 재해구호 거버넌스가

성장하는 만큼 조금씩 그 의사결정 권한과 책임을 늘려가는 것을 고려하거나 그 중간 과정을 설정하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 또는 참여 등을 촉진하기 위한 제도적 인센티브 등 모색이 효과적일 수도 있다. 중요한 것은 재해구호는 관의 역량뿐 아니라 NGO를 포함한 모든 지역사회의 역량이 필요하기 때문에, 민간 재해구호 거버넌스가 그 역량에 걸맞는 제도적 장치가 있을 경우 시너지를 낼 수 있다는 것이며, 이를 위한 재난관리 제도와 시스템 전반에 대한 검토가 필요하다.

## VI. 결론: 연구의 요약 및 한계

재난 상황에 대처하기 위해서는 정부 부문뿐 아니라 민간 등 전 사회의 역량이 투입되어야 한다. 민간 부문의 역사가 오래되고 그 역량이 지속적으로 개선되어 온 선진국에서는 민간의 역량들을 효과적으로 결집시키기 위한 노력 또한 지속되어 오고 있다. 재해구호 거버넌스의 개념이 오랜 시간을 걸쳐 정립되어 오고 있고 실제 재난에서도 시행착오를 거치며 그 역량을 축적하고 있는데, 대표적인 사례가 50여년 이상의 역사를 가진 미국의 NVOAD이다. 우리나라의 경우에도 재해구호 거버넌스를 통하여 효과적으로 재난에 대응하고자 하는 노력들이 있었고, 2004년에 출범한 한국재난안전네트워크가 그 대표적인 사례이다. 하지만, 양국의 사례는 재난대응 민간 네트워크라는 공통의 컨셉을 가지고 있지만 그 결과에는 현격한 차이를 보이고 있다.

NVOAD와 한국재난안전네트워크의 역사적 차이 및 민간의 역량에 관한 양국의 문화적 차이를 고려할 때 그 거버넌스의 역량 차이가 나는 것은 예상할 수 있을 것이다. 하지만, 한국재난안전네트워크의 경우 거버넌스의 역할이 유명무실해지고 있는 현재의 상황은 설립 당시의 기대에도 훨씬 미치지 못하는 것이며, 향후 우리나라의 민간 재해구호 거버넌스의 발전을 위해서도 그 원인과 개선방안을 모색하는 것이 필요

하다고 할 수 있다. 본 연구는 추후 우리나라가 나아가야 할 방향을 도출하기 위해 미국에서 오랜 시간 자리매김해 온 재해구호 거버넌스인 NVOAD의 비교를 통하여, 우리나라의 문제점을 분석하고 발전방향을 제시하였다.

한국재난안전네트워크의 발전방향에 관한 기존의 연구들이 있었지만, 대부분은 네트워크가 이미 확립된 것을 상정하고 미시적인 관리 차원의 접근을 중심으로 관심을 기울이고 있었기 때문에, 전략적인 방향성을 제시해 주는 데 한계를 보였다고 할 수 있다. 본 연구는 기존 연구들의 한계를 극복하기 위하여 조직구조, 운영체계 및 지원체계의 세 가지 측면에서 양국의 사례를 비교하였다.

조직구조적 차원에서 볼 때, 한국재난안전네트워크의 각 조직들은 재해구호의 역량에 있어서도 큰 편차를 보이고 있음에도, 단순 병렬적인 구조로 되어 있어 재난상황에서 필요한 조정을 위한 메커니즘이 작동하기 어렵게 되어 있었다. 지역의 재난안전네트워크들도 자생력이 약하고, 지방 정부에 대한 의존성이 높은 특성을 보였다. 미국 NVOAD의 경우에는 전국의 수십 개 조직들이 각자 자생력을 가지고, 결합하는 방식 또한 전국단위의 경우 2개의 층위구조로 이루어져 각자의 역량들이 효과적으로 결합할 수 있는 여건이 마련되어 있었다. 샌다이프레임워크(SFDRR)와 같이, UN 등 국제기구에서도 복원력 있는 사회를 위해 노력하고 포괄적인 재난 위험 관리를 지원하여 단체들 간 시너지 효과가 일어날 수 있도록 해야 한다고 강조한다(National Assembly Research Service, 2017). 따라서, 향후 재해구호의 민간거버넌스 구조를 만들 때, 각자의 역량들이 유기적으로 결합시킬 수 있도록, 각 조직의 역량이나 거버넌스의 조정역할에 주안점을 두고 의사결정 구조를 체계적으로 만드는 고민이 필요하다.

운영체계적 차원에서 볼 때, 현재 중앙 차원에서는 거의 활동을 찾을 수 없고, 지역 단위의 재난안전네트워크의 활동들은 주로 일회적인 캠페인성 활동이나

일회성의 평면적인 과업만을 수행하고 있었다. 역량 강화에 있어서도 개인 차원의 미시적이고 일회적인 교육에 치중하고 있는 것을 확인할 수 있었고, 실제 조직별 역량강화에 대한 고민은 찾아보기 힘들었다. NVOAD가 재난대응과 복구에 있어 각자의 역할과 목적이나 기능을 가지고 있는 자원봉사 조직들의 대표체를 위하여 네트워크와 정보공유의 메커니즘을 제공하는 조직체를 표방하고 있으며, 실제 상황에서 대처할 수 있도록 그 활동 또한 조정 역량의 강화에 주안점을 두는 것과는 대조를 보였다. 향후, 우리나라의 재해구호 거버넌스는 전국적 차원에서의 조정 역할을 수행할 수 있도록 전체적 통일성을 유지하고 개선하는 데 운영방식의 중점을 두어야 할 것이다. 구체적으로는 각 지역 단체의 역량을 갖추는 활동에 대한 지원, 전국적 대응 역량을 만들어가기 위한 전략적 플랜, 거버넌스의 효과적 조정을 위한 기술적 플랫폼 등이 운영방식의 목표가 될 수 있을 것이다.

제도적 지원의 차원에서 볼 때, 한국재난네트워크가 재해구호에 있어 실질적 역할을 하기 위한 명확한 역할과 위상이 부족하여 거버넌스가 효과적으로 작동하는 데 어려움을 겪을 수 있다고 볼 수 있다. 미국의 경우, NRF 등을 통하여 NGO들이 참여할 수 있는 공식적인 프레임워크가 만들어져 있으며, EOC(Emergency Operation Center) 등에 공식적으로 참여한다. NVOAD 또한 미국의 재난 대응 및 복구 활동에 있어, 공식적 참여자로서 그 지위가 제도적으로 보장된다. 향후 우리의 재해구호 거버넌스에 있어, 참여자들의 의사결정 측면에서 책임을 공유할 수 있는 법적·제도적 공식성을 부여하는 것이 효과적인 방식이 될 수 있다.

본 연구는 현재 담보상태에 있는 우리나라 재해구호 거버넌스인 한국재난안전네트워크의 한계를 분석하여 향후 전략적인 발전방안을 제시하기 위하여 미국의 NVOAD와의 비교를 통하여 세 가지 측면에서 분석하고자 하였다. 하지만, 기존의 연구들이 많지 않고 현재 우리나라의 사례가 원활하게 작동된다고 보기 어렵기 때문에, 세밀하고 미시적인 부분보다는 현

제의 네트워크 개선과 향후 만들어질 재해구호 거버넌스의 설립 등을 모두 염두에 두고 방향성이나 지침이 될 수 있는 전략적 시각을 제시하는 데 주안점을 두었다. 네트워크의 전반적 부분을 다루면서도 거버넌스가 실제 작동할 수 있도록 고민들을 구체화한 것은 본 연구의 장점이라고 볼 수 있지만, 거시적인 거버넌스의 틀이나, 경험적 분석을 통한 실증적 대안을 제시하는 데는 한계를 지니고 있다고 볼 수 있다. 또한, 조직구조, 운영, 제도적 지원이라는 세 가지 차원에서 카테고리화하여 고찰하고자 하였지만 그 내용들이 서로 관련이 있어 중첩될 수도 있다는 한계도 있다.

본 연구가 향후 재해구호 거버넌스의 청사진과 설계를 위한 지침을 제공하고자 하였다면, 향후 연구에서는 각각의 측면들에 대하여 세밀하게 고찰할 수 있을 것이다. 예를 들어, 거버넌스의 조직구조에 있어서는 의사결정의 구체적 메커니즘을 비교할 수도 있을 것이고, 역량강화를 위한 시스템을 어떻게 설계해야 하는지에 대해서도 구체적으로 고찰할 수 있을 것이다. 이러한 부분들은 관련 연구들 및 자료들이 축적됨에 따라 개선될 것으로 기대한다.

## References

- Asia News Agency. 2017. 7. 13. Pohang City, Safety Inspection Day Campaign. <https://www.aneusa.com/detail.php?number=1194044>
- Asia News Agency. 2017. 7. 4. Daejeon, Safety Accident Prevention Campaign. <https://www.aneusa.com/detail.php?number=1189859>
- Breaknews. 2017. 9. 7. Pohang City, Disaster Safety Day Campaign in Jukdo Market. [http://www.breaknews.com/sub\\_read.html?uid=529594&section=sc2](http://www.breaknews.com/sub_read.html?uid=529594&section=sc2)
- Choi, Hee Cheon. 2010. Derivation of an Disaster Governance Model from the Types of Disaster Issues. Ph.D. Dissertation. University of Seoul.
- Choi, Hee Cheon. 2017. Analyzing the Differences of Social Context between Korea and China in Disaster Reconstruction Issues:

- Comparative Study of Typhoon Rusa and Sichuan Earthquake. *Crisisonomy*. 13(11): 195-218.
- Choi, Hee Cheon. 2020. The 21st Assembly, What Should Do for Life and Safety. The National Assembly of Korea Life and Safety Forum Founding Symposium.
- Department of Homeland Security. 2019. National Response Framework.
- Ebinezer, R. Florano. 2014. Community Governance for Disaster Recovery and Resilience: Four Case Studies in the Philippines. Discussion Paper Series No. 2014-38. Philippine Institute for Development Studies.
- ENLA. <http://enla.org/>
- Hur, Joon Young and Ju Ho Lee. 2014. Study on Building a Disaster Management System Responding to Future Disaster: Using Expert Survey Method. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 10(10): 173-195.
- Hwankyongilbo. 2017. 11. 17. North Gyeongsang Province, Hold a Meeting on Disaster Safety Network. <http://www.hkbs.co.kr/news/articleView.html?idxno=444968>
- Jeonbukdominilbo. 2017. 11. 1. Wanju County, Disaster Response Safety Korea Training. <http://www.domin.co.kr/news/articleView.html?idxno=1172629>
- Joongdoilbo. 2017. 12. 18. Kwangju, Disaster Safety Network Works hop. <http://www.joongdo.co.kr/web/view.php?key=20171218010007069>
- Joongdoilbo. 2017. 7. 17. Training Site of Daejeon Disaster Safety Network for Capacity Building. <http://www.joongdo.co.kr/web/view.php?key=20170716000011248>
- Kim, Kye Won and Woong Chung. 2015. A Study on Local Governance System for the Disaster Management: Focusing on the Hebei Spirit Incidents. *Korean Journal of Political Science*. 23(4): 71-97.
- Kim, Su Dong and Sang Ok Choi. 2017. The Analysis of Disaster Relief Network System in the Private-public Cooperative Local Disaster Response: Focus on the Cognitive Accuracy Model. *The Korea Local Administration Review*. 31(4): 253-288.
- Kim, Yong Sang and Ik Sup Shim. 2016. A Study on Activating the Disaster Relief System by Cooperative Governance. *J. Korean Soc. Hazard Mitig.* 16(2): 185-195.
- Kim, Yong Sang. 2017. A Study on Activating the Disaster Relief System by Cooperative Governance. Ph.D. Dissertation. Dong-guk University.
- Kukminilbo. 2017. 11. 20. LH Provided 160 Rental Houses for the Victims. <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923851992&code=11131100&cp=du>
- Kyongbukilbo. 2017. 12. 11. Cheongdo-gun, Selected as an Excellent Institution for Disaster Response Safety Korea Training. <https://www.kyongbuk.co.kr/news/articleView.html?idxno=1011911>
- Lee, Dong Gyu, In Seok Seo, and Gi Geun Yang. 2010. Information Diffusion Structure of Korea. Disaster Safety Network: Social Network Analysis with Netminer. *Crisisonomy*. 6(1): 1-31.
- Lee, Jae Eun. 2015. Crisisonomy and Disastronomy: Local Government's Role in Disaster Management. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 11(10): 111-132.
- Lee, Jae Eun. 2018. Enhancing Disaster Resilience through Innovative Approaches for Restructuring Safe Community Governance in Korea. *Crisisonomy*. 14(3): 75-90.
- Marlies, Hesselman and Charlotte Lane. 2017. Disaster and Non-state Actors: Human Rights-based Approaches. *Disaster Prevention and Management*. 26(5): 526-539.
- Mun, Byung Hyun. 2016. A Study on Disaster Management Governance Structure. Ph.D. Dissertation. Honam University.
- National Assembly Research Service. 2017. Improvement for National Disaster Governance: Focus on Sendai Framework.
- National Emergency Management Agency. 2011. Action Guideline of Disaster Safety Network.
- National Voluntary Organizations Active in Disaster. 2018. National VOAD 2019-2023 Strategic Plan.
- Nbnnews. 2017. 10. 25. Mungyeong City Conducted 2017 Disaster Response Safety Korea Training. <http://www.nbnnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=114279>
- NVOAD. <https://www.nvoad.org/>
- Park, Byung Sik. 2008. The Realities of Disaster Management Response System and Establishment Direction: Focus on Bu-san Disaster Safety Network. *Korean Policy Sciences Review*. 12(4): 203-226.
- Sung, Ki Whan and Hee Cheon Choi. 2018. An Improvement for International Relief Activities of Religious Groups in

Korea: A Case of the 2013 Typhoon in Philippines and the 2015 Earthquake in Nepal. *Crisisonomy*. 14(1): 89-108.

### *Korean References Translated from the English*

- 경북일보. 2017년 12월 11일자. 청도군, 재난대응 안전한국훈련 우수기관 선정.
- 국민일보. 2017년 11월 20일자. 이재민에 LH임대주택 160가구 제공... 급주 특별재난지역 선포.
- 국회입법조사처. 2017. 국가재난관리거버넌스 개선방향: 샌다이프레임워크를 중심으로. NARS정책연구용역보고서.
- 김계원, 정웅. 2015. 재난관리에 있어 로컬거버넌스 구축방안 연구: 허베이스피리트호 사고사례를 중심으로. *대한정치학회보*집. 23(4): 71-97.
- 김용상, 심익섭. 2016. 협력적 거버넌스를 통한 재난구호체계 활성화 방안에 관한 연구. *한국방재학회논문집*. 16(6): 185-195.
- 김용상. 2017. 협력적 거버넌스를 통한 재난구호체계 활성화 방안에 관한 연구. 박사학위논문. 동국대학교.
- 내외뉴스통신. 2017년 10월 25일자. 문경시, '2017 재난대응 안전한국훈련' 실시.
- 문병현. 2016. 재난관리 거버넌스 체제에 관한 연구. 박사학위논문. 호남대학교.
- 박병식. 2008. 민간부문 재난관리 대응체제의 실태와 구축방안. 부산재난안전네트워크를 중심으로. *한국정책과학학회보*. 12(4): 203-226.
- 브레이크뉴스. 2017년 9월 7일자. 포항시, 죽도시장 재난안전점검의 날 캠페인 펼쳐.
- 성기환, 최희천. 2018. 우리나라 4대 종단의 국제구호활동의 실태와 개선방안. 필리핀 태풍과 네팔 지진 구호사례를 중심으로. *Crisisonomy*. 14(1): 89-108.
- 소방방재청. 2011. 재난안전네트워크 행동지침.
- 아시아뉴스통신. 2017년 7월 13일자. 포항시, 안전점검의 날 캠페인 전개.
- 아시아뉴스통신. 2017년 7월 4일자. 대전시 안전사고 예방 캠페인.
- 이동규, 서인석, 양기근. 2010. 한국재난안전네트워크(KDSN)의 정보 교류 협력구조에 관한 연구: 사회연결망 분석을 중심으로. *한국위기관리논집*. 6(1): 1-31.
- 이재은. 2015. 위기관리학과 재난관리학에서 지방정부의 역할. *Crisisonomy*. 11(10): 111-132.
- 이재은. 2018. 재난 레질리언스 강화: 한국의 안전공동체 거버넌스 개혁을 위한 혁신 방안. *Crisisonomy*. 14(3): 75-90.
- 전북도민일보. 2017년 11월 1일자. 완주군 재난대응 안전한국훈련 실시.
- 중도일보. 2017년 12월 18일자. 광주시, 재난안전네트워크 관계자 워크숍 개최.
- 중도일보. 2017년 7월 17일자. 대전재난안전네트워크 역량강화 교육 현장을 찾아서.
- 최희천. 2020. 21대국회, 생명안전을 위해 무엇을 할 것인가. 국회 생명안전포럼 창립총회 및 토론회. 생명안전포럼.
- 최희천. 2010. 재난 이슈 유형에 따른 효과적 재난 거버넌스 모형의 도출. 박사학위논문. 서울시립대학교.
- 최희천. 2017. 재난 재건의 이슈들을 통해 본 한국과 중국 사회의 맥락적 차이 분석: 쓰촨 지진과 태풍 루사의 사례 비교 연구. *Crisisonomy*. 13(11): 195-218.
- 허준영, 이주호. 2014. 미래재난 대응을 위한 재난관리체계 구축방안 연구: 재난관리 전문가 조사를 중심으로. *Crisisonomy*. 10(10): 173-195.
- 환경일보. 2017년 11월 17일자. 경북도, 재난안전네트워크 간담회 개최도민의 안전과 생명 보호를 위한 재난 예방 및 대응 민관협력 결의.

Received: Oct. 19, 2020 / Revised: Nov. 10, 2020 / Accepted: Nov. 10, 2020

## 우리나라 재해구호 거버넌스의 개선방안

- 미국 NVOAD와 한국 재난안전네트워크(KDSN)의 비교를 중심으로 -

국문초록 한국재난안전네트워크와 미국 NVOAD는 민간 재해구호 거버넌스를 통하여 효과적으로 재난에 대응하고자 설립되었지만, 결과는 큰 차이가 있다. 본 연구는 재해구호 거버넌스를 주어진 것으로 간주하는 기존의 연구한계를 극복하고 발전 방향을 제시하고자 양국 사례를 비교하였다. 조직구조적 차원에서, 한국의 각 조직들은 역량 편차에도 불구하고 단순 병렬적인 구조로 되어 있어 재난상황 시 필요한 조정 메커니즘이 작동하기 어렵다. NVOAD의 경우, 조직들이 각자 자생력을 가지고, 층위 구조로 체계화되어 있어 효과적인 의사결정과 조정 역할을 수행의 기반이 된다. 운영체계적 차원에서, 일회성 캠페인이나 평면적 과업에 치중하는 한국과 달리, NVOAD는 네트워크와 정보공유의 메커니즘을 제공하도록 거버넌스 차원의 조정 역량 강화에 주안점을 둔다. 제도적 차원에서, 한국은 실질적 역할을 하기 위한 공식적 참여자로서의 제도적 지위 보장이 부족하였다. 향후, 재해구호 거버넌스가 실제 재난에서 민간의 역량들을 효과적으로 조정하는 역할을 수행할 수 있도록 전략적 접근이 필요하다.

주제어 : 재해구호, 거버넌스, 한국재난안전네트워크, NVOAD

Profiles **Ja Young Kim** : She completed the doctoral requirements in Dept. of Disaster Science(Graduate School, Univ. of Seoul) and is writing doctoral paper. She received her Ph.D. in Business Administration. She is a fellow of Research Institute for Industry Management, University of Seoul. Her research interests include disaster governance, emergency management disaster relief, and business safety management(kimja0@uos.ac.kr).

**Hee Cheon Choi** : He received Ph.D. in Public Administration. He is a director general(Korean Senior Executive Service) of Disaster Victim Support Bureau, Special Investigation Commission on Social Disasters. His research interests include disaster governance, emergency management disaster relief, and disaster victim support policy(pointfree@naver.com).