

# 재해구호 자원봉사자 활동의 실태분석을 통한 필요 역량에 관한 연구

## A Research on the needed-capacity of Volunteers in Disaster Relief Activity

성기환\*  
Sung, Ki Whan

### Abstract

There was heavy rains that happened for 23 days consecutively in 2006. Many regions have suffered because of rains and among them In-Je and Pyung-Chang area are the most suffered areas at that time. I conducted field survey at those two regions. The case of other damaged regions also reviewed in this paper and volunteer activity of volunteer groups is reviewed. I intended to make clear the volunteer activity system through analysing need capacity of volunteers. Main suggestions are as below.

In management system, the nexts are discussed. Improving the ability of village headmen and volunteer groups that manage relief stuffs at the first level and cooperating method with companies are discussed. Supporting system for isolated regions and necessity about developing operating manual are suggested.

In education system, specialized education for different disaster areas, field orientation education, and training managerial positions are suggested.

In supporting system, improving NDMS(National Disaster Management System), computerized program for volunteer management, insurance for volunteers, issuing a confirmation of volunteering activity, securement of emergency communication system, budget for prevention and donation are also suggested.

**key words** : Volunteer, Disaster relief, Disaster management

## 1. 서 론

재난관리에 있어 공공부문과 민간부문의 연계는 필수적인 사항이며, 시민의 자발적인 참여는 재난의 예방과 대비, 대응, 복구에 있어 매우 중요한 기능을 담당하고 있다. 실제로 우리나라에서 대규모 재난 발생 시 이재민 구호에 있어 자원봉사자들의 활동은 공공부문의 정책이나 제도에 못지않은 중요한 역할을 하고 있다.

태풍 루사 때 40만명이상, 태풍 매미 때 70만명이상의 자원봉사자들이 재난 현장에서 활동하였다. 그러나 많은 자원봉사자들이 현장을 찾아 왔지만 준비가 되어 있지 않았다. 봉사자들도 준비 없이 무조건 방문하였고, 현장에서도 이들을 맞을 체계적인 관리시스템이 정비되어 있지 못하였다.

따라서 이재민들에게 보다 신속하고 적절한 서비스를 제공하기 위해서는 자원봉사활동시스템을 정비할 필요가 있다.

이에 2006년도 수해 중 가장 규모가 컸었던 강원도 인제군과 평창군을 대상으로 현장 조사를 실시하였고, 재난관련 전문봉사단체를 중심으로 활동실태를 조사하였다. 자원봉사활동이 다양하고 광범위하게 전개되는 자연재해 중 가장 최근의 재해 현장을 조사하고, 전문봉사단체 활동을 중심으로 활동실태를 파악함으로써 재난관리를 위한 자원봉사자의 필요역량을 분석하여 재난관리 자원봉사체계를 확립하는데 기여코자 한다.

## 2. 이론적 배경

### 2.1 재해구호와 자원봉사활동체계

재난이란 인간의 생존과 재산의 보존이 불가능할 정도의 생활질서를 위협받는 상태를 초래하는 사고 또는

\* 정희원 · 서일대학 사회복지과 · 교수 · E-mail: notwo@seoil.ac.kr

상태를 말하며 그 피해를 재해라 한다.<sup>1)</sup>

과거 재해·재난관련법에서는 자연현상으로 인한 피해는 재해라 하고 인위적인 요인에 의해 발생하는 피해는 재난으로 개념 규정을 하였으나, 새로 제정된 「재난및안전관리기본법」 제3조에서는 재난을 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 자연현상으로 인한 피해와 인적 요인에 의한 사고로써 대통령령으로 정하는 규모이상의 피해 그리고 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해를 포괄하여 규정함으로써 자연재해와 인적재난을 통합하는 개념으로 재정립하였다. 따라서 본 장에서도 재해와 재난의 개념을 동일한 개념으로 취급하고자 한다.

「재난및안전관리기본법」에서 재난관리를 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 행하는 모든 활동을 말한다고 규정하고 있어 재난발생의 위험을 제거하고 재난 발생시 피해의 수습과 복구를 행하는 모든 활동을 총괄하는 광의의 개념으로 해석하고 있다. 재난관리의 과정은 보는 시각에 따라 여러 단계로 나눌 수 있으나 일반적으로 재난발생시점이나 관리시기를 기준으로 볼 수 있다. Petak은 재난관리과정을 재난의 진행과정과 대응활동에 따라서 재난 이전과 이후 즉 사전재난관리(pre-disaster management)와 사후재난관리(post-disaster management)로 나눈 뒤 시계열적으로 이루어지는 재난관리과정을 ① 재난의 완화와 예방(mitigation and prevention) ② 재난에의 대비와 계획(preparedness and planning) ③ 재난에의 대응(response) ④ 재난의 복구(recovery)의 4단계로 설명하고 있다.(Petak, 1985 : 3)

구호<sup>2)</sup>는 이재민을 보호하는 일체의 활동을 말한다. 자원봉사활동은 이재민을 보호하기 위해 이루어지는 행동이므로 자원봉사활동은 구호활동 영역에서 이루어진다고 할 수 있다. 재난관리체제의 특성<sup>3)</sup> 활동을 민간영역과 공공영역으로 명확하게 구분하기 곤란함으로 포괄적으로 보면 재난관리 영역과 구호활동 영역이 유사하다고 볼 수 있다.

자원봉사활동은 자원봉사수요기관, 자원봉사공급기관, 자원봉사조정기관, 그리고 이들을 둘러싼 외부 환경과의 상호작용 속에서 이루어진다. 이를 다시 체계별로 분류해 보면 추진체계, 관리체계, 지원체계로 구분해 볼 수 있는데 이들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.(남기철, 2007; 류기형 외, 1999)

- 1) 추진체계 : 자원봉사활동을 육성, 추진해 가는 것을 주목적으로 하는 기관이나 단체들로 구성된다.
- 2) 관리체계 : 자원봉사자를 효과적으로 활용하기 위해 시설이나 기관이 행하는 활동 중 모집, 홍보, 교육, 배치, 평가, 인정과 승인 등의 관리과정과 이런 과정을 다루는 인력 등을 모두 포함한다.
- 3) 지원체계 : 자원봉사활동이 발전해 나가기 위해서는 자원봉사자나 단체, 자원봉사수요기관, 자원봉사센터에 대한 사회적 지원과 이들의 상호작용이 활발히 행해질 수 있는 환경정비가 필요하다.

## 2.2 연구분석틀

재난관리는 예방, 대비, 대응, 복구단계로 분류하지만 서로 상호작용하며 밀접하게 연계되어 있다. 마찬가지로 자원봉사활동 구성체계도 추진체계, 관리체계, 지원체계로 이루어있지만 활동들이 서로 밀접해서 하나의 영역으로만 구분하기가 곤란하다. 예를 들어 재난정보시스템을 운영하는 차원에서 본다면 관리체계로 분류할 수 있고, 자원봉사활동 활성화를 위한 물적 후원차원에서 본다면 지원체계로 보게 된다. 본 고에서는 국가안전관리정보시스템 구축과 같이 국가적 예산 부담이 큰 시스템 구축 차원에서 보면서 지원체계로 분류하였다.

본 연구는 <표 1>의 연구분석틀을 통해 재난현장을 진단하고 재난관리 자원봉사활동체계를 분석하고자 한다. 다만, 자원봉사자의 활동역량에 관한 연구로 한정하여 분석하고자 하기 때문에 자원봉사활동체계 중 추진체계는 자원봉사단체에 관한 분야라 제외하였다. 그리고 활동체계에서 관리체계에 속하는 교육체계는 자원봉사자 양성과 관련해서 중요한 분야이므로 별도로 다루고자 한다. 자원봉사활동체계는 재난관리단계별로 주요 요소를 중심으로 구분하여 정리하였는데, 분류는 그 활동이 어느 체계에서 다루느냐 하는 것이 중요한 것은 아니므로 활동의 성격상 상대적으로 관련도가 높은 영역에 따라 구분하였다.

재난관리와 관련해서 이루어지는 지속적이고 체계적인 봉사활동을 파악하기 위해서 전문봉사단체를 중심으로 활동내용을 파악하고자 하였다. 일반적으로 개별봉사원들은 일시적이고 단순한 봉사활동 중심으로 참여하고 있어 다양하고 보다 전문적인 자원봉사활동 영역을 살펴보는 데 한계가 있기 때문이다.

1) 재해: 재앙으로 말미암아 받는 피해, 지진, 태풍, 홍수, 가뭄, 해일, 화재, 전염병 따위에 의하여 받게 되는 피해를 이른다. 재난: 뜻밖에 일어난 재앙과 고난(국립국어연구원, 1999).

2) ① 재해나 재난 따위로 어려움에 처한 사람을 도와 보호함. ② 병자나 부상자를 간호하거나 치료함. (국립국어연구원, 1999)

3) 재난관리체제의 특징은 ① 복잡·연계성, ② 체제경계의 유동성, ③ 가외성, ④ 일상적 대응능력의 열세이다.(류충, 2005)

재난현장에 관해서는 최근의 대형 자연재해인 2007년도 피해지역 중 가장 피해가 심했던 강원도 평창군과 인제군을 중심으로 고찰하였다. 그러면서 기록적인 피해를 낳았던 대규모 재난상황을 함께 살펴보고자, 인적 재난은 삼풍백화점붕괴사고, 대구지하철화재사고를 고찰하였고 자연재해는 태풍 루사, 매미를 살펴보고자, 대규모 재난을 중심으로 자원봉사활동을 살펴보고자 한 것은 대형재난일수록 자원봉사자들의 역할이 요구되어 보다 다양하게 전개되기 때문이다.

표 1. 연구분석틀

구성체계	재난관리	예 방	대 비	대 응	복 구
관리체계		계획 및 업무설계, 행동매뉴얼 개발, 활동프로그램 개발	홍보 및 모집, 간담회 개최	자원봉사자 접수·배치, 인정과 승인, 전문성 확보, 사각지대 해소	홍보 및 모집, 자원봉사자 접수·배치, 인정과 승인
교육체계		안전의식 고취, 교육·훈련과정 개발	교육·훈련 실시, 관리자·강사 양성	체험학습	체험학습
지원체계		법규 제정, 평가 및 조사·연구활동, 방재 예산 확보, 시스템 개발활동	구호물자 비축, 긴급구호자금 확보, 재난정보시스템 구축	봉사활동 세제혜택, 상해보험, 재난정보시스템 구축, 합동상황실 설치, 물적·재정적 지원	봉사활동 세제혜택, 상해보험, 재난정보시스템 구축, 합동상황실 설치, 물적·재정적 지원

### 3. 재난관리 자원봉사자 활동 실태

#### 3.1 재난관리단계별 주요 단체 자원봉사자 활동 사례

재난관리와 관련하여 많은 단체들이 참여를 하고 있지만, 본 연구에서는 재난및안전관리기법에서 봉사단체로서는 유일하게 재난관리책임기관으로 지정된 대한적십자사, 소방기본법에 근거해서 활동하고 있는 의용소방대, 복구봉사활동의 중심적인 역할을 수행하고 있는 자원봉사센터, 그리고 생활안전을 포함해서 재난예방분야에서 주도로 활동하고 있는 안전생활실천시민연합에 한정해서 자원봉사자 활동 사례를 <표2>와 같이 고찰해 보았다.

표2. 재난관리단계별 주요 단체 활동 내역

단체명	예 방	대 비	대 응	복 구	
대한 적십자사	물놀이 사고 캠페인, 재해사진 공모전, 재난관련 세미나 개최, 재해구호 예산 확보	인명구조 및 보건교육, 심리적 지지 교육, 재난구호 사 이버강좌 운영, 재해교육·훈련, 시민안전봉사대 모집, 구호물자 비축, 구호장비 점검, 긴급구호기금 확보, 재해전산망 운영, 한국재난안전네트워크 활동	긴급재난구호, 대책본부 운영, 상황실 운영, 재해전산망 운영, 비상통신 운영, 피해조사, 구호품 지원, 급식봉사, 대국민 홍보	적십자봉사센터 운영, 세탁 및 급식 봉사, 무료진료, 가내도우미, 농축산물 피해 복구, 쓰레기 처리, 의연금품 모집·배분	
대한민국 의용소방대	화재홍보활동, 교통질서 활동	교육·훈련, 화재경계근무, 한국재난안전네트워크 활동	화재진압, 인명구조 및 구급	복구봉사활동	
안전생활 실천 시민연합	교육청 안전담당 초등장학사 워크숍, 어린이 교통안전 캠페인, 가스안전 캠페인, 산업현장 근로자 안전을 위한 캠페인, 승강기 안전문화 캠페인, 어린이 안전문화 교실, 학부모·어린이 대상 교통안전 설문조사, 어린이 교통안전 시범초등학교 자매결연식, 지자체 교통사고 예방사업 평가, 도시교통안전진단 사업, 산업안전보건 모니터링	어린이교통안전교육, 노인안전교육, 학부모 교통안전 명예교사 양성교육, 부모와 함께하는 여름방학 안전캠프, 라이온스 클럽과 함께하는 어린이 교통안전, 어린이 자전거 안전운전 교실, 한국재난안전네트워크 활동	구호활동	사고 유자녀지원사업, 복구봉사활동	
자원 봉사 센터	강릉	정보화봉사단 운영	재난협의체 구성	홍보, 정보수집, 의연품 배송, 이재민 안내, 주민 소개, 재해정보 전파	봉사자 배치, 버 배기, 감자 수확, 임시거처지 보호, 재해정보 전파
	파주		재난협의체 구성	봉사자 접수·배치·안내, 수요처 발굴, 방역, 피해조사, 급식, 인명구조, 교통정리, 물품지급	쓰레기 분리수거, 사례 발굴 홍보, 농지 피해 조사
	김천			수해복구 긴급 지원팀 구성, 수해지역 현장담당 및 모니터 요원 투입으로 현장상황 전달	자원봉사 현황자료 정리 및 제공, 이재민육구조사, 수해복구 프로그램 개발

### 3.2 재난현장 봉사자 활동 실태

표3. 재난현장 봉사자 활동 조사 내역

봉사체계	예 방	대 비	대 응	복 구
관리체계	구호소 운영매뉴얼 부재, 구호품 관리 및 봉사자관리 행동매뉴얼 부재, 봉사자 재해활동 업무 진단 부재	지역 자율 방재체계 미흡, 활동분야별 전문가 확보 미흡	행정기관 업무 폭주상태에서 관 중심 운영, 관 주도 봉사자 접수·배치 및 구호품 전달, 전문성 미흡, 구호사각지대 발생	봉사자 활동기간 편중 문제, 봉사자간 협력 부재, 관 주도 봉사자 접수·배치, 의료봉사단관리 미흡, 심리적 지지 미흡, 취약계층 보호 미흡
교육체계	안전의식 미흡	봉사자 방재교육 미흡, 봉사자관리자 양성 미흡	현장 교육 부재	현장 교육 부재
지원체계	R&D·교육 등 예방예산 미흡, 관 중심의 의연금체계	행정기관 지원체계 미흡	재해정보시스템 미흡, 합동상황실 부재, 봉사활동시간 확인 및 보험처리 미흡, 복원기금 효과적 활용	재해정보시스템 미흡, 합동상황실 부재, 봉사활동시간 확인 및 보험처리 미흡,

### 4. 재난관리 자원봉사자 활동역량 강화 방안

표4. 재난관리 자원봉사자 활동역량 강화 방안

봉사체계	예 방	대 비	대 응	복 구
관리체계	구호소 운영 매뉴얼 등 봉사활동운영매뉴얼 작 보급	일반 자원봉사자들, 기업체 봉사자 등과의 협력체계, 타지역과의 지원체계 개선	구호요원 전문성 강화, 봉사자 주도 구호품 등 지급, 피해조사활동, 긴급 소집체계 확보	민간 주도 봉사자 접수·배치, 홍보 강화로 봉사자 수급조절, 의료봉사단 관리체계 개선, 취약계층(노약자, 장애인, 외국인 등) 서비스 확대
교육체계	안전의식 고취 활동	피해조사요원, 자원봉사관리자, 상담원 등 양성	현장 교육용 비디오 보급	현장 교육용 비디오 보급
지원체계	예방 예산 확보, 의연금 관리체계 개선	국가안전관리정보시스템·비상통신체계 개선, 행정기관 지원체계 개선	국가안전관리정보시스템 입력체계 개선, 비상통신체계 확보, 구호사각지대 해소, 합동상황실 운영	국가안전관리정보시스템 입력체계 개선, 봉사자관리프로그램 개발, 봉사자 시간 확인 및 보험 처리 개선, 봉사활동 행정 지원, 합동상황실 운영

### 5. 결 론

자원봉사자 필요역량을 분석하여 자원봉사체계를 정비하는데 기여코자 하였는데, 주요 정책적 제언은 다음과 같다.

관리체계에서는 일선에서 구호물자관리에 중심으로 활동하고 있는 리장 및 자원봉사단체들의 전문화 방안, 기업체와의 협력 등을 논하였고, 고립지역에 대한 지원체계 그리고 봉사활동 운영 매뉴얼 개발의 필요성 등을 제언하였다.

그리고 교육체계에서는 재난분야별 전문교육, 현장 오리엔테이션교육, 자원봉사자관리자 양성교육 등의 필요성을 설명하였다. 지원체계에 대해서는 국가안전관리정보시스템, 봉사자관리전산프로그램, 봉사자 상해보험, 봉사활동 시간확인서 발급, 봉사활동 행정지원, 비상통신체계 확보 그리고 예방 예산 및 의연금 등에 대한 개선을 제시하였다.

#### 참고문헌

1. 국립국어연구원 (1999), **표준국어대사전**, 서울 : 두산동아.
2. 남기철 (2007), **자원봉사론**, 서울 : 나눔출판.
3. 대한적십자사 (2007), **2007년도 구호사업 종합계획서**, 대한적십자사.
4. 류기형 외 (1999), **자원봉사론**, 경기도 파주시 : 양서원.
5. 류충 (2005), **재난관리론**, 서울 : 한성문화.
6. Petak, William J. (1985), *Emergency Management : A Challenge for Public Administration*, Public Administrative Review Vol. 45, Special Issue, pp. 3