한국방재학회논문집
제8권 5호 2008년 10월
pp. 93 ~ 102

재난구호 자원봉사활동체계 실태분석 및 정책적 함의

Analysis and Implications on Volunteer Activity System of Disaster Relief

성기환* · 한승환**
Sung, Ki Whan · Han, Seung Hwan

Abstract

This research is to make clear the volunteer activity system through analysing activity of volunteers. Main suggestions are as below. In management system, integrated cooperating system, improvement of delivering system of relief goods and developing operating manual of volunteering management are discussed. 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, Volunteer activity system, Disaster relief, Disaster management, Disaster

요 지

자원봉사자 활동을 분석하여 자원봉사활동체계를 정비하는데 기여코자 하였는데, 주요 정책적 제언은 다음과 같다. 관리체계에서는 민관산학의 통합적 협력체계, 구호품관리체계 개선, 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.

핵심용어 : 자원봉사자, 자원봉사활동체계, 재난구호, 재난관리, 재난

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 70만명이상 그리고 태안 원유유출사고 때는 130만명이상의 자원봉사자들이 재난현장에서 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 최근 자연재해 중 가장 규모가 컸었던 2006년도 강원도 인제군과 평창군을 대상으로 현장 조사를 실시하였고, 재난관련 전문봉사단체를 중심으로 활동실태를 조사하였다. 자원봉사활동이 다양하고 광범위하게 전개되는 자연재해 중 가장 최근의 재난 현장을 조사하고, 전문봉사단체 활동을 중심으로 활동실태를 파악함으로써 재난관리를 위한 자원봉사자의 활동을 분석하여 재난관리 자원봉사활동체계를 확립하는데 기여코자 한다.

2. 선행 연구 검토 및 연구 분석틀

2.1 재난구호와 자원봉사활동체계

2.1.1 개념적 특성

재난이란 인간의 생존과 재산의 보존이 불가능할 정도의 생활질서를 위협받는 상태를 초래하는 사고 또는 상태를 말하며 그 피해를 재해라 한다[1]. 「재난및안전관리기본법」 제3조에서는 자연재해, 인적 재난, 사회적 재난을 포함하여 재난으로 통

*정회원 · 서일대학 사회복지과 교수 (E-mail: notwo@seoil.ac.kr)
**한국학술진흥재단 연구위원

합하였고, 이를 「자연재해대책법」 제2조에서는 재해로 통합하였다. 따라서 본 고에서도 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.

구호[2]는 이재민을 보호하는 일체의 활동을 말한다. 자원봉사활동은 이재민을 보호하기 위해 이루어지는 행동이므로 자원봉사활동은 구호활동 영역에서 이루어진다고 할 수 있다. 또한 재난관리체제의 특징은 ① 복잡·연계성 ② 체제경계의 유동성, ③ 가외성, ④ 일상적 대응능력의 열세이다(류충, 2005). 따라서 재난관리체제의 특성상 활동을 민간영역과 공공영역으로 명확하게 구분하기 곤란함으로 포괄적으로 보면 재난관리 영역과 구호활동 영역이 유사하다고 볼 수 있다.

자원봉사활동에 대해 "사회문제의 예방 및 해결 또는 국가의 공익사업을 수행하고 있는 공사의 공식조직에 자발적으로 참여하여 영리적 반대급부를 받지 않고서도 인간 존중의 정신과 민주주의 원칙에 입각하여 낯선 타인들을 상대로 필요한 서비스를 제공함으로써 사회의 공동선을 높이고 동시에 각 개인의 이타심의 표현을 통해 자기실현을 성취하고자 하는 활동"으로 이야기하고 있으며(한국사회복지협의회, 1997), 자원봉사활동의 특성을 자발성, 이타성, 자아실현성, 무보수성, 조직성. 인권존중 등으로 설명하고 있다(남기철, 2007 : 25-31). 따라서 재난구호 자원봉사활동은 자원봉사단체 활동과 같은 맥락에서 살펴볼 수 있으며, 자발적인 주민참여를 기초로 지역의 재난을 극복하고자 하는 지역 자율방재조직 활동과 관련된다.

자원봉사활동은 자원봉사수요기관, 자원봉사공급기관, 자원봉사조정기관, 그리고 이들을 둘러싼 외부 환경과의 상호작용 속에서 이루어진다. 이를 다시 체계별로 분류해 보면 추진체계, 관리체계, 지원체계로 구분해 볼 수 있다. 추진체계는 자원봉사활동을 육성, 추진해 가는 것을 주목적으로 하는 기관이나 단체들로 구성된다. 그리고 관리체계는 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. 지원체계는 자원봉사활동이 발전해 나가기 위해서는 자원봉사자나 단체, 자원봉사수요기관, 자원봉사센터에 대한 사회적 지원과 이들의 상호작용이 활발히 행해질 수 있는 환경정비가 필요함을 말한다(남기철, 2007; 류기형 외, 1999).

2.1.2 재난구호와 자원봉사활동체계

1) 주민 참여를 통한 신속한 구호활동 전개

박상필(2005)은 행정기관의 구호활동은 주로 획일적 서비스를 제공하며 명령과 통제가 주요한 조직 원리로 작동하는 관료제로 인해 소수자의 요구를 무시하게 되고, 경제적으로 비효율적일 수 있으며, 외부 변화에 신축적으로 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. 일본의 고베지진때 구출자의 34.9%는 자력으로, 31.9%는 가족에 의해, 28.1%는 친구와 이웃에 의해 2.6%는 통행인에 의해 구출 받았다고 하여, 구출자의 95%가 민간에 의한 것으로 조사된 바 있다. 재난발생유형의 다양화, 복잡화로 공공서비스를 통한 방재효과는 한계가 있으며 자율방재조직에 의한 재난관리는 세계적으로 확대 추세이다(신은성, 2003 : 70).

2) 민관산학 공조를 통한 재난 극복

우리나라의 경우 2004년 6월 기준으로 153만명 정도의 장애인이 있으며, 농촌 지역의 경우 2000년에 이미 초고령 사회의 기준인 20%를 넘어선 21.7%를 기록했다 (이재은외, 2006: 496). 그뿐만 아니라 국내 체류 외국인의 수가 100만명을 넘어섰다. 장애인, 노인, 외국인 등 재난 약자에 대해 우리나라에서는 별다른 구호활동이 없다. 그러나 일본의 누마즈(沼津)시에서는 '아동취급반'이라는 역할분담도 있다. 또한 주민들 중의 환자나 노인에 대하여 피난의 유도나 알림도 실시하고 있다(野田隆, 1997). 95년2월2일, 40개의 지진 피해자 장애인 그룹과 연계를 맺으며, 오사카의 장애인 구원대책본부, 동경의 피해 장애인 지원 실행위원회와 공동으로 피해지역에서 생활하는 장애인의 생활지원이나 소규모 작업소 등의 지원을 시행하는 봉사그룹인 피해지 장애인센터를 발족하였다(青田良介, 2004). 고베지진 상황 가운데서 말이 통하지 않는 외국인들은 더 한층 심각한 고통을 겪을 수 밖에 없었다. NGO단체들은 오사카에서 "외국인 지진정보센타"를 조직하여(1995.1.22) 13개 언어로 뉴스레터를 발간하고 전화 상담활동을 하였다(한국언론연구원, 1995 : 181-185). 앞으로 우리나라에서도 이러한 재난 약자에 대한 구호활동과 다양화되고 있는 이재민들의 욕구에 부응하는 활동을 전개하기 위해 자원봉사활동체계가 개선되어져야 한다.

정부에서는 기본적으로 기반시설과 대규모 사업에 대한 지원 및 프로그램을 수행하지만, 정부에서는 지원할 수 있는 복구사업의 한계성을 주민에게 인식시켜 주어, 주민이 실생활에 관련된 경제력 회복 및 주변 환경의 변화 등에 대한 사업을 적극적으로 참여하여 수행할 수 있는 계기 및 기본 환경을 마련해 주어야 할 것이다. 즉, 전문가 집단 및 비영리단체의 적극적인 자문을 통해서 피해주민이 스스로 재건할 수 있는 능력을 구축할 수 있는 자립성을 키우는 것이 중요한 것이다. 이를 통해서 다양한 주민의 바램을 자체적으로 해결하며, 주민의 허탈감과 소외감 그리고 생활의지 약화라는 사회적인 재난영향을 극복하게 될 것이다(국립방재연구소, 2001).

한편, 고베지진 때에 주민과 기업이 협력하여 행해진 소방활동도 있었다. 예를 들면 나가타소방서 관내의 신노(眞野)지구에서는 미쯔보시(三ッ星)의 자위소방대 활동이 있었고, 미요

[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).

시 유시(油脂) 및 다이토우(台糖)에 의한 기기의 제공과 기업 그룹의 활동도 화제로 되었다. 종래의 자주방재 활동은 주민이 행하는 것으로 생각되어 왔지만 고베 대지진의 교훈으로 지역의 기업과 협력관계가 부상되었다(三船康道, 1998). 이에 대해 성기환(2006)은 민관산학 공조를 위해 안전감시단, 재난예방단, 긴급대응단, 복구지원단으로 구성된 재난관리 민관산학네트워크 모델을 제시한 바 있다.

2.1.3 선행연구 검토

재난구호 자원봉사활동체계와 관련하여 이 주제만을 목적으로 연구되기보다는 대부분 재난관리에 있어서 민간단체의 역할을 논의하면서 봉사활동을 언급하고 있으며, 특히 지역자율방재조직 육성과 관련하여 중요하게 다루어지고 있다.

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

소방방재청은 "지역자율방재기능 강화를 위한 주민 참여 활성화 방안 연구(2004)"에서 지역자율방재는 재난발생시 자원봉사자의 활용 등 지역주민 스스로가 공동협력체를 구성하여 재난예방 및 경감에 일정부분 역할을 하고, 이를 정부가 지원하는 방재시스템으로서 지역단위, 직장단위, 직능단위로 구성될 수 있다고 하였다. 그러나 우리나라 자율봉사활동의 한계는 대학생, 주부 등 비전문적인 소수계층 중심으로 시간적 경제적 여유가 있는 사람 위주로 복시시설 중심의 시혜적 일손 돕기, 노동력 제공이 주류인 것으로 파악되어 주민 차원의 방재활동 활성화의 제한요인이 되는 것으로 주장하였다.

이상팔(1996)은 재난관리조직이 공공부문과 민간부문의 형태로 구성되며, 재난에 대응하는 조직의 유형은 과업특성이 일상적인가, 비일상적인가 하는 측면과 조직의 구조가 재난발생전과 동일한가 아니면 새로 구성되는 조직인가에 따라서 확립된 조직, 연장된 조직, 확대된 조직, 응급조직으로 구분될 수 있다고 정의하였다. 그리고 대한적십자사나 자원봉사센타 등은 확대된 조직으로 보고, 일반적인 자원봉사단체들은 응급조직으로 보았다.

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

양기근(2007)은 재난이 발생한 직후에는 너무 많은 봉사자가 몰려 배치에 어려움을 겪게 되지만, 언론 보도가 나오지 않게 되면 자원봉사자가 없어 복구활동에 어려움을 겪게 된다고 하였다. 또한 봉사활동 내용도 단순활동으로 한정되어 있어 이재민 욕구가 반영된 재난구호활동이 이루어지지 않고 있음을 지적하였다. 따라서 체계적이고 전문적인 자원봉사활동으로 패러다임의 변화가 필요하다고 하면서 재난 자원봉사활동의 효율화 방안으로 민간자율참여시스템, 재난대비 자원봉사시스템, 재난관리 지역거버넌스 구축을 제시하였다.

성기환(2006)은 민간단체 중심의 민관산학네트워크를 통한 지역자율방재조직 모델을 제시하면서 통합적인 재난시 자원봉사활동 추진체를 연구하였으며, 김경남(2008)은 지역재난관리 주민조직 참여 활성화 방안으로 자주적・자율적인 주민조직화 방안, 지도자 양성, 활동 매뉴얼 보급, 재난정보 제공 등 육성 방안, 그리고 공간규모별 조직 운영, 민관산학협력방안 등 운용방안을 제시하였다.

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

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

이상과 같이 재난 자원봉사활동체계에 대한 선행연구는 지역자율방재조직, 지역 재난관리 거버넌스 등에 대한 논의에 포함해서 다루어지거나 봉사체계 일부 분야에 한정해서 논의되어 온 한계점을 가지고 있다. 이에 본 연구에서는 활동을 중심으로 재난 자원봉사활동체계를 정비하는 데 초점을 두고 분석코자 한다.

2.2 연구방법

2.2.1 연구의 대상 및 자료수집방법

본고는 사례분석과 문헌연구 등의 방법론을 통해 연구를 진행하였다.

먼저, 재난관리와 관련해서 이루어지는 지속적이고 체계적인 봉사활동을 파악하기 위해서 재난전문봉사단체를 중심으로 활동내용을 파악하고자 하였다. 일반적으로 일반단체 및 개별봉사원들은 일시적이고 단순한 봉사활동 중심으로 참여하고 있어 다양하고 보다 전문적인 자원봉사활동 영역을 살펴보는데 한계가 있기 때문이다.

재난현장에 관해서는 최근의 대형 자연재해로서 2006년도에 있었던 태풍 에위니아 및 집중호우로 인한 피해지역 중 가장 피해가 심했던 강원도 평창군과 인제군을 중심으로 고찰하였다. 그러면서 연구의 객관성과 일반성을 확인하기 위한 문헌연구로는, 인적재난은 삼풍백화점붕괴사고, 대구지하철화재사고를 고찰하였고 자연재해는 태풍 루사, 매미를 살펴보았으며 국외로는 고베지진, 허리케인 카트리나 등을 검토하였다. 대규모 재난을 중심으로 자원봉사활동을 살펴보고자 한 것은 대형재난일수록 광범위한 영역에서 장기적인 자원봉사자들의 역할이 요구되어 보다 다양하게 활동이 전개되기 때문이다. 강원도 재난 현장 분석은 재해경감대책협의회 현지조사단으로 참가하여 초기응급단계(2006.7.19 - 7.21)와 복구단계(2006.8.30 - 8.31)에서 구호조직, 구호물자, 인력・차량・급식 지원, 기타 현장 애로사항 등에 대해 사전 준비된 인터뷰 가이드에 따라 담당 공무원(과장, 계장, 담당 직원), 이장, 이재민 대표, 봉사자 임원 등을 대상으로 실시한 공식적 인터뷰를 통해 조사하였다.[3)]

3)본 연구에 사용된 조사자료는 2006년 "재해경감대책협의회 이재민구호 현지조사단 결과 보고" (방재연구 제8권 3호)로 발표한 바 있음.

표 1. 연구분석틀

재난관리 / 구성체계	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 · 훈련 과정 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, 합동상황실설치,물적·재정적지원	봉사활동 세제혜택, 상해보험, 재난정보시스템 구축, 합동상황실 설치, 물적 · 재정적 지원

2.2.2 연구 분석틀 및 주요 변수

표 1의 연구분석틀을 통해 재난관리 자원봉사활동체계를 분석하고자 한다. 다만, 자원봉사자의 활동을 중심으로 한정하여 분석하고자 하기 때문에 추진체계는 중심 논의에서 제외하고자 한다. 자원봉사활동 구성체계가 긴밀하게 연결되어 있어 추진체계를 내용상에서 배제하는 것은 아니지만, 성기환, 김경남 등 기존의 연구에서 지역자율방재조직의 구성 및 운영 방안을 연구하면서 추진체계관련 연구가 중점적으로 논의가 되어 있어 중심 논의에서는 제외하고자 한다. 그리고 활동체계에서 관리체계에 속하는 교육체계는 자원봉사자 활동 역량과 직결 되는 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.

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.

표 1의 연구분석틀에 제시된 자원봉사활동의 구성체계에서 사용된 변수들은 재난관리 단계에 따라 구분하여 정리되었다. 각각의 변수들을 선정하기 위해 기본 이론과 선행연구를 검토하고, 재난현장 조사에서 발견된 주요 문제점을 고려하였다.

3. 재난구호 자원봉사활동체계 분석 및 문제점 : 단체별 · 봉사자별 활동 중심으로

3.1 주요 단체의 재난관리단계별 분석

재난관리와 관련해서 많은 단체들이 참여를 하고 있지만, 본 연구에서는 재난및안전관리기본법에서 봉사단체로서는 유일하게 재난관리책임기관으로 지정된 대한적십자사, 소방기본법에 근거해서 활동하고 있는 의용소방대, 복구봉사활동의 중심적인 역할을 수행하고 있는 자원봉사센터, 그리고 생활안전을 포함해서 재난예방분야에서 주도적으로 활동하고 있는 안전생활실천시민연합에 한정해서 자원봉사자 활동 사례를 고찰해 보았다.

3.1.1 대한적십자사[4)]

예방단계 활동으로는 '물놀이 사고 이제 그만' 캠페인, 재난사진 공모전, 이웃의 생명구호를 위한 "인명구조 활동 체험기" 공모, 재난관련 세미나 개최 등을 실시하였으며, 일상에 교육을 집중적으로 받을 수 없는 직장인과 일반인, 봉사원 등을 대상으로 재난구호 사이버강좌를 운영하고 있다.

대비단계에서는 응급처치법, 심폐소생술, 수상안전법, 심리적 지지 등의 교육, 사이버 강좌, 재난구호종합훈련 등을 실시하고 있다. 평소 재난구호물자 3만세대분을 비축하고 있으며, 아마무선통신장비, 긴급대응차량, 이동구호봉사센터차량, 급식차, 세탁차, 목욕차, 냉동차, 투광기, 고무모터보트, 인명구조장비 등 구호장비를 준비하고 있다. 또한 전국 각지사간의 재난전산망을 구축하여 운영하고 있으며 일반시민들을 대상으로 시민안전봉사대 교육을 실시하고 있다. 한편, 민관산학협의체인 한국재난안전네트워크를 결성하여 공동으로 운영하고 있다.

대응단계에서는 긴급재난구호대책본부, 상황실, 재난전산망, 비상통신망 등을 운영하고 있으며, 피해조사, 구호품 지원, 급식봉사, 대국민 홍보활동 등을 전개하였다.

복구단계에서는 적십자봉사센터 운영, 세탁 및 급식 봉사, 무료진료, 가내도구 정리, 농축산물 피해 복구, 쓰레기 처리, 의연금품 모집 및 배분 등의 활동을 전개하고 있다.

3.1.2 의용소방대

이점동(2005)의 의용소방대에 관한 연구 자료를 기초로 주요 활동사례를 살펴보았다. 예방단계에서는 교통질서 활동, 화재홍보활동 등을 전개하고 있으며, 대비단계에서는 교육훈련, 화재경계근무, 한국재난안전네트워크 활동 등을 실시하였다. 대응단계 활동으로는 화재진압 활동, 인명구조 및 구급 활동 등을 전개하였다. 그리고, 복구단계에서는 이재민 생활 회복을 위한 일반적인 복구봉사활동에 참여하였다.

4)www.redcross.or.kr 참조

3.1.3 자원봉사센터[5)]

경기도 집중호우 및 태풍 루사 때 대형 재난을 경험하며 재난구호활동이 활발하였던 파주, 김천, 강릉 자원봉사센터의 사례를 살펴보았다.

예방단계에서는 재난정보를 전파하는 역할을 하는 정보화 봉사단을 운영한 사례가 있었다. 대비단계에서는 지역단체들과의 간담회를 갖으며 재난협의체를 운영하고 있다. 대응단계에서는 홍보 및 정보수집 활동, 수해의연품 배송, 이재민 안내, 침수지역 주민 소개 작업, 자원봉사자 접수, 배치, 안내, 방역, 급식, 인명구조, 교통정리, 물품지급, 수해복구 긴급 지원팀 운영, 수해지역 모니터 요원 투입을 통한 현장상황 전달, 피해조사 등을 전개하였다. 그리고, 복구단계에서는 봉사자 배치, 벼베기 및 감자수확 실시, 수해민들의 임시거처에 방풍망과 비닐 씌워주기, 정보화 봉사단 활동, 쓰레기 분리수거, 미담사례 발굴 홍보, 농지피해조사, 수해복구 자원봉사 현황자료 정리 및 관련기관 자료 제공, 수해지역 주민욕구조사 실시, 수해복구 지원을 위한 다양한 프로그램 개발 등을 실시하였다.

3.1.4 안전생활실천시민연합

안전생활실천시민연합의 단계별 봉사활동 내용은 2006년도 사업실적보고서 내부자료를 발췌하여 정리하였다.

예방단계 활동으로는 교육청 안전담당 초등장학사 워크숍, 현대차와 함께하는 어린이 교통안전 캠페인, SK건설과 함께하는 어린이 안전문화 체험 교실, 학부모・어린이 대상 교통안전 설문조사, 현대차와 함께하는 어린이 교통안전 시범초등학교 자매 결연식, 가스안전 캠페인, 산업현장 근로자 안전을 위한 캠페인, 승강기 안전문화 캠페인, 전국 초등학교 안전담당 장학사 워크숍, 지자체 교통사고 예방사업 평가, 도시교통안전 진단 사업, 산업안전보건 모니터링 등을 전개하였다

대비단계에서는 초등학교·유치원 순회 어린이 안전교육, 어린이 교통안전교육, 노인 안전교육, 학부모 교통안전 명예교사 양성교육, 부모와 함께하는 여름방학 안전캠프, 라이온스 클럽과 함께하는 어린이 교통안전, 어린이 자전거 안전운전 교실, 한국재난안전네트워크 활동 등을 전개하였다.

대응단계 활동으로는 구호품을 기증하고 생활안정을 돕는 구호활동을 전개하였다. 그리고, 복구단계에서는 안전사고 유자녀지원 사업, 가재도구 정리, 농축산물 피해 복구 등을 전개하였다.

3.1.5. 시사점

재난관리책임기관인 대한적십자사는 예방, 대비, 대응, 복구 분야에 걸쳐 다양한 활동을 전개하고 있었으며 전국적인 조직망으로 봉사자들을 관리하고 있었다. 또한, 교육・훈련체계집합교육과 사이버강좌, 재난구호종합훈련 및 일반시민 대상 교육과정까지 운영되고 있으며, 봉사활동 시간관리를 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 갖을 수 있었다. 자원봉사센터는 평상시 수요처와 자원봉사자를 연결하는 기본 임무와 관련하여 복구활동에 참여하는 일반 자원봉사자들의 연계활동을 지원하고 있었으나, 사전에 재난 전문봉사원이 양성되어 있지 않아 대체로 단순노력봉사활동 중심으로 복구활동을 전개하고 있었다. 우리나라의 대표적인 재난관련 봉사단체들이지만 아직 노약자, 장애인, 외국인 등 취약계층을 위한 맞춤형 서비스 지원체계가 마련되어 있지 않았으며, 협력체계의 필요성을 느껴 한국재난안전네트워크를 통한 민관산학 협의체를 운영하고 있으나 대형재난 발생시에는 각 단체별 활동에 급급해서 아직 통합적 관리체계로 작동되지 못하고 있었다.

3.2 재난현장 자원봉사활동체계 분석

3.2.1 관리체계

재난을 당한 군청, 읍면사무소 직원들은 현장 피해조사 및 현황보고, 이재민 고충처리, 자원봉사자 접수・배분, 구호품 접수·배분 등으로 인한 업무 폭증으로 지쳐있었으며 특히 긴급구호단계에서는 업무마비상태를 경험하고 있었다. 이번에 피해가 가장 심하였던 진부면의 경우 17명이 근무하고 있었는데 재난발생시 면사무소조차 재난을 당해 사무실에 무릎까지 침수되었으며 앞마당에 토사가 밀려들어 승용차 창문까지 매몰될 정도였었다. 이런 상황을 극복하고 재난업무를 처리하는데 이재민, 자원봉사자, 의연품 기증자 등의 전화 처리만으로도 업무가 마비될 정도로 심각하였다. 며칠 뒤 군청에서 20일간 매일 10여명이 지원되어 그나마 현장 조사업무는 대신 맡아주었지만 재난현황의 원활한 업무 진행에는 여전히 턱없이 부족한 상황이었다.[6)]

행정인력을 대체할 수 있는 중요한 인적 자원은 자원봉사자인데 군청 상황실에는 자원봉사자 접수관계로 정부위탁운영체인 자원봉사센터 직원만 있을 뿐이고, 면사무소에서도 지역에 활동하는 주요 봉사단체들과의 공동대책회의를 개최하는 등의 공동운영의 장을 마련하지 못하고 있었다.[7)]

접수배분센터는 인제군의 경우 인제체육관을 통한 중심 물

[5)]한국자원봉사포럼(2002)과 파주시자원봉사단체협의회・파주시종합자원봉사센터(2003) 자료 참조

[6)]재난이란 많은 사람들이 자신들이 익숙하지 않은 환경에서 일상적으로 하지 않는 일을 신속하게 해야 하는 상황이다(Tierney, 1985a:77). 따라서 재난 상황에 따른 업무는 평상시와 다른 성격이며 업무량의 폭증이 발생한다.

[7)]태풍 루사 당시 강원도에서 활동한 봉사자들의 참가 형태를 보면 1,860개 단체에서 95,642명이 참여했고, 개인은 11,274명, 학생은 19,359명으로 단체 참가자가 많았다. 강원도가 실시한 설문조사에 의하면, 응답자인 284명의 절반 가까이인 45.4%는 단체로 참여한 것으로 나타났고, 직장 동료와 함께 참여한 비율이 27.1%를 차지했다. 직장 동료와 함께 참여한 부분을 단체로 참여한 것으로 간주하면, 단체 참여 비율은 전체의 72%를 넘으므로 대부분의 자원봉사 활동이 단체 중심으로 이루어지고 있다고 볼 수 있다(이재은 외, 2006). 따라서 이재민구호를 위해 단체들간의 연계와 조정이 매우 중요하다는 것을 알 수 있다.

류기지를, 평창군의 경우 종합운동장 등 4개 물류기지를 중심으로 운영되고 있었다. 군청으로 접수된 구호품은 물류기지에서 수령하여 수해지역 면사무소로 배부되어 지고, 면사무소에서는 마을 이장들이 중심이 되어 물건을 수령하여 배부되고 있었다. 그러나 전반적으로는 구호품 접수, 배분, 문의 상담 등에 공무원 인력 중심으로 운영되고 있어 과부족인 상황에서의 진행에 따르는 업무 과부하로 인해 원활한 수행은 곤란한 것으로 보아야 할 상황이었다. 복지담당 직원이 대부분 여성인력이라 구호품 접수, 배부에 어려움이 컸고, 노임 단가도 낮고 수해지역이라 인부를 구하기도 어려웠으며, 자원봉사자들에 대한 구호물자관리에 대한 사전 교육도 없는 상태여서 물품 보관 및 관리 등이 원활하지 못하기도 했다. 또한 초기의 고립된 지역을 중심으로 가장 긴급한 상황을 언론이 집중 방영함에 따라 한동안은 생수와 라면이 넘쳐날 정도로 초기 비상식량에 편중된 불균형적인 공급이 지속되는 현상을 볼 수 있었다.[8)]

자원봉사자 접수 및 관리는 행정기관 중심으로 이루어지고 있었다. 자원봉사센터에서 군청 상황실에 1명이 파견하여 지원은 하였지만 실제로 공무원중심으로 운영하였다고 보아야 할 것이다.[9)] 자원봉사센터의 인적 구성상[10)] 재난현장을 찾은 수 만명의 봉사자들을 관리할 수 있는 여건은 되지 못하며, 군청에는 1명이라도 파견할 수 있었지만 읍면동의 경우는 전혀 배치할 수 없는 상황이었다.

자원봉사자들은 재난 발생 초기부터 현장에서 봉사활동에 참가하였는데 2주간까지는 집중적으로 몰려들어 왔고 1달간은 왕성하게 활동하였다. 그리고 8월말까지는 간간히 봉사자들이 찾아오고 있었다.[11)]

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. 특히 이번 강원도 수해의 경우는 산사태로 인한 매몰 가구가 많아 초기에는 사람 손으로 하는 것은 많지 않고 포크레인 등 장비가 지원되어야 할 상황에서 사람 손으로 할 수 있는 일감이 부족해 더욱 배치가 곤란하였다. 이러한 경향은 인적 재난시에도 마찬가지였다. 2003년도에 대구지하철참사가 발생하였을 때, 지하공간이라는 특수한 점 때문에 자원봉사의 활동이 화재 복구에 직접적으로 참여하지 못하고 화재수습관계자나 유가족들의 편의 제공에 집중이 되었다. 사고의 초기에는 음식물 지원과 같은 급식봉사 활동이 주를 이루었다.[12)] 자원봉사 전체 활동기간 동안 음식 지원 및 급식 봉사가 참사 후 며칠 동안 집중되다가 급격히 줄어들었고, 많은 자원봉사 단체들이 주로 급식이나 음식 지원 봉사를 준비하였으나 초기에 이러한 단체가 많이 몰렸기에 활동의 중복이 이루어졌다.[13)] 이러한 현상으로 여러 단체들이 철수하는 경향이 나타났고 지속적인 자원봉사의 활동이 꾸준히 이어지지 못하였다(이재은·양기근 2004: 357-358). 또한 수해 현장 거주의 자원봉사자들은 본인 자신이 수해를 입는 경우가 많아 봉사활동에는 한계가 있어 외부 자원봉사자들의 지원과 협력을 체계적으로 운영할 수 있는 시스템을 개발하고 보급할 필요가 있었다.[14)]

이재민 수용소는 어수선한 가운데 큰 혼란 없이 운영되고 있었다. 진부고등학교 체육관에 설치된 수용소의 경우, 대한적십자사봉사센터와 월정사 봉사단체가 중심이 되어 구호급식 등 지원을 하고 있었으며 이재민 대표들을 중심으로 구호품배분관리 등을 자치적으로 하고 있었다. 이재민들은 대체로 봉사자들의 지원에 감사해하며 만족한다고 하였다.

평창군청의 재난안전대책본부 상황실에는 수해기간동안 보건의료원에서 2명이 파견되어 상근하고 있어 전체적인 재난관리에서 의료분야를 맡고 있었다. 인제군청 보건의료원을 방문하였을 때도 병원 의료봉사단들에 대해 배치에 대한 총괄 조정 역할을 수행하고 있다고 했다. 그러나 군 단위의 보건의료원은 총괄 기능을 하고 있었지만, 재난 초기에 면단위의 보건소인 진부지소를 방문하였을 때는 자체 진료활동만 수행하고 있었다. 한편 재난 현장에서 진료활동을 한 의료봉사단들이 환자를 치료한 후 개별 진료 기록서를 이재민들에게 제공하지 않고 있었다.

---

8)재난발생 후 지역별, 피해상황별, 지원시기에 따라 필요 구호품목이 다른데 초기에는 비상식품으로 생수와 라면(혹은 우유와 빵) 등이 필요하였고, 응급구호품(의류, 담요, 일용품)이 지원되어야 하며 귀가가 가능하게 된 이재민에게는 쌀, 부식, 가스렌지, 취사용구 등이 필요하였다. 기본적인 응급구호품이 지급된 후에도 갈아 입을 속옷, 티셔츠 등 의류가 보충되어져야 하며 신발, 양말, 분유, 기저귀, 생리대 등 개별구호품이 지급되어져야 했다. 특히 고립된 지역의 경우는 정전으로 인해 양초가 필요한데 평소 창고에 장기 비축하기에는 어려움이 있으므로 랜턴형 형광등 보관이 필요하였다. 혹은 정전으로 인한 두려움으로 마을회관이나 큰 집에 모여 있는 경우가 많으므로 이동용 발전기를 제공하는 것도 필요하였다.

9)평창군청의 경우 행정자치과에 자원봉사자 접수처를 설치하여 자원봉사자 접수 및 배치를 담당하고 있었음. 자원봉사자 담당이 7명으로 구성되었는데 6명이 군청 직원이고 1명이 자원봉사센터에서 파견된 직원이었다. 면사무소에도 자원봉사자들이 많이 몰려 왔는데 진부면사무소의 경우 많을 때는 하루에 7천명을 접수 받아 배치하는 실정

10)자원봉사센터의 평균 종사인력의 수는 약3.05명이며 정규직원은 평균 2.52명에 불과하다. 특히 직영을 하고 있는 센터의 경우 공무원이 타업무를 겸하고 있는 센터에서는 인력구조가 더욱 취약할 것으로 판단된다. 또한 자원봉사센터의 운영형태는 지자체 직영, 민관혼합형, 위탁운영형, 독립법인형으로 혼재해 있는데 민간에 위탁된 센터는 40.9%로 전체적으로 민간자율의 활동중심체로 보기 어렵다. 그리고 센터의 주요활동은 평상시의 지역 사회봉사활동으로 재난활동프로그램은 0.5개에 불과하다(이성록, 2005). 따라서 자원봉사센터만이 재난 현장에서 자원봉사자를 전담 관리하기에는 역량이 부족하다.

11)태풍 루사 당시 9월 2일부터 30일 동안 투입된 자원봉사자의 84.4%에 해당하는 106,627명이 재난이 발생하고 난 후 15일 동안 집중되었다는 사실을 알 수 있다. 이는 대개 지역의 정보가 재난이 발생한 초기에 집중 보도되고 있고, 그 시기에 재난 지역상황을 접한 자원봉사단체나 개인에 의한 자원봉사 활동이 시작된다는 것을 알 수 있게 해 준다. 이러한 경향은 2003년 태풍 매미의 경우도 마찬가지로 나타나고 있는데, 매미가 발생한 9월 12일부터 9월 24일까지 자원봉사 활동에 참여한 인원은 12,072명으로 전체 참가 인원의 80%에 달하며, 10월 1일부터 11월 21일까지 참여한 인원은 613명에 불과했다. 이처럼 자원봉사자가 재난 초기에 대거 투입되고 일정 기간 이후에는 급격하게 참여율이 떨어짐으로써 재난 발생 후 한 달 정도의 기간이 경과하면 자원봉사자의 손길은 찾아보기 힘든 현상이 나타났다. 따라서 재난이 발생한 직후에는 자원봉사자가 너무 많이 몰려와 배치에 어려움을 겪게 되고, 언론에서 재난 지역에 대한 보도가 나오지 않은 시기야말로 본격적인 장기 구호 활동이 시작됨에도 불구하고 이 시기에는 일손이 없어 복구 활동에 어려움을 겪기도 한다(이재은 외, 2006).

12)기타활동으로는 보급품 지원, 유가족을 위한 청소, 격려, 간병, 금융지원 상담, 주차안내, 성금접수 등이 있었다.

13)2003년 2월 18일 대구지하철 화재 이후 70여 일간 72개 단체가 자원봉사에 참여하였다. 급식과 간식 및 음료를 제공하였으며 진료, 투약, 전문상담, 통신서비스, 산소공급 등의 전문적인 자원봉사활동이 이루어졌다(여명길 외. 2003: 891).

14)1999년 파주지역에서 수해가 났을 때 자원봉사센터에 접수된 자원봉사자가 3만명에 이르렀다. 그 중 파주시내에서 온 자원봉사자는 6,126명이었다(이은애, 2008: 107). 또한 2002년 태풍 루사 당시 강릉시종합자원봉사센터에 접수된 자원봉사자 13,471명 중에서 강릉시 이외에서 온 외부 자원봉사자는 12,567명에 달했다(이재은외, 2006 : 494).

3.2.2 교육체계

면사무소 담당 직원 1-2명이 피해지역에 일일이 확인하며 구호품을 배부할 수는 없으므로 당연히 이장 중심으로 물건을 수령하고 배분하였다. 그러나 이장에 대한 구호품관리에 대한 사전 교육도 없었으므로 체계적인 관리가 되기는 어려워 이재민들은 이장에 대해 불만을 가질 수도 있었지만 그래도 이장이 행정지원을 하지 않는다면 행정마비가 되는 상황이었다.[15] 그리고 자원봉사자들이 구호품관리를 맡기도 하였는데 마찬가지로 사전 교육이 없어 체계적인 관리가 되지 못하고 있었다.

또한 많은 봉사자들이 재난구호에 관한 사전 교육을 받은 바 없이 찾아오고 있어 봉사활동관련 기본 준비도 되어 있지 않다거나 이재민 중 국민기초생활보장 수급자와 같이 취약계층만을 소개해 달라고 요구한다거나 하는 일 등이 발생하고 있었다. 한편, 자원봉사자들이 언론보도에 따라 재난초기에 집중이 되고, 자신의 시간에 맞추어 봉사활동을 하다 보니 활동의 중복과 장기구호 인력의 부족 현상이 나타나고 있었다.

또한 현장에서는 교육 상황은 어려웠다. 자원봉사자들은 하루 봉사를 하는 사람들이 대부분이고, 종종 1박2일간 봉사하는 사람들도 좀 되었다. 그런데 서울에서 새벽 5시에 출발해서 오면 9시내지 10시에 읍·면에 도착하고, 재난 현장에 가는데 40분정도 소요되어 11시나 되어야 봉사활동을 시작하게 되는 상황이었다. 이러다 보니 봉사자들이 현장에서 알아야 할 주의사항조차 들을 시간도 내기 어려운 형편이었다.

진부면 체육공원 콘테이너에 입주해 있는 이재민 대표는 지원에 대해 설명을 듣거나 상담을 하기를 원하지만 적절한 안내를 해주는 공무원이 없다고 호소하기도 하였다. 정부 발표는 평창군에 8천8백억원을 지원하다는 데 왜 우리에게는 돌아오는 것이 얼마 안 되냐고 묻기도 하였다. 언론을 통해 지원규모가 발표되면 이재민들은 그 돈이 자신들에게 모두 오는 것으로 착각하여 기대치는 높아지는데 실상은 얼마 안 되므로 실망이 크다는 것이다. 또한 폭우로 남편을 잃은 한 이재민은 요즘도 비가 오면 아이들이 옷을 입고 잔다고 진술했는데 이러한 심리적 충격[16]에 대한 지원을 수행할 전문봉사원을 양성할 필요가 있었다.[17]

3.2.3 지원체계

국가안전관리정보시스템은 현장에서 자료를 입력하는 데 1세대당 15분정도의 시간이 소요될 정도로 너무 복잡해서 재난현장에서 사용하기가 용이하지 않았다. 또한 정보시스템에 등록하면 바로 구호 대상자가 되는데 충분히 조사가 되지도 않은 초기단계에서 입력은 큰 부담이 되고 있었다.[18] 또한 자원봉사자들을 군청과 면사무소에서 접수하여 배치하고 있으나 실시간으로 접수된 봉사자관리 현황이 공유되는 데에는 어려움이 있어 지역별 편중이나 중복 배치가 되는 경우도 발생하고 있었다.

재난현장을 찾는 봉사자들은 전날 오후2시 이전까지 접수되는 경우는 상해보험을 가입해 주어 재난현장의 사고 위험으로부터 보호할 수 있는 조치가 이루어지고 있었다. 그러나 이러한 내용을 잘 알지 못하는 일반인들이 사전 연락 없이 당일날 그냥 찾아오는 경우 보험 처리할 시간이 없어 보호받지 못하고 있었으며, 개인 신상정보를 밝히기를 꺼려하는 경우 보험을 통해 보호되지 못하는 등 재난현장 봉사자들의 보호에 한계가 있었다. 또한, 봉사활동 시간 확인서는 본인이 신청하는 경우 발급하여 기부금 영수증으로 처리할 수 있도록 조치되고 있었다. 그러나 봉사활동 소득 공제에 대한 안내가 충분히 인지되지는 않아 많은 봉사자들이 신청하지 않고 있었다.[19] 한편 평창군 진부면 봉사리에서는 15가구가 있었는데 처마 밑까지 매몰된 상황이었으나 주민 한사람이 3일만에 걸어 나와서 고립 상황임을 알려줘 뒤 늦게 구호를 받기도 하였다.

복권기금은 피해액을 산정할 시간적 여유가 없어 복권기금을 신청하는데 어려움이 컸으나 재난 발생한 3일째인 17일에 신청해서 18일에 수령될 정도로 빠르게 기금이 내려와 응급구호활동에 매우 유용하였다. 그러나 무엇보다도 재난안전 봉사활동을 활성화하기 위해서는 전문봉사원을 육성하고 재난안전 활동프로그램을 개발·후원하는 등의 예방 예산을 확보하여야 한다. 실제 국회 예산정책처의 분석자료를 보면 2000~2004년 방재예산은 총 31조 6,000억원으로 이 가운데 예방에는 약 8조 2,000억원, 복구에는 19조 2,000억원이 사용됐다. 같은 기간 일본의 경우 예방투자 분야에 전체 재난관련 예산의 87%를 집행하는 반면, 우리나라는 평균 41% 수준에 불과하다.[20]

또한 현행 의연금의 관리체계는 재난안전단체들의 역할을 제한하고 있다. 2003년 8월 감사원 감사결과에서는 1998년도부터 2002년도까지 사단법인 전국재해구호협회가 모금한 수재의연금 중에서 324억여원을 성금 기탁자의 뜻과 관계없이 국고

15)진부면의 경우 잘 못된 소문으로 인해 이장들이 집단 사표를 제출하기도 하는 사건도 발생하기도 하였다. 수해를 당한 이재민이 수해를 입지 않은 아들 집 아파트에 임시로 주거하게 되었는데 이를 모르는 아파트 옆집 할머니가 왜 이웃집은 구호품을 주는 데 자기는 안 주냐고 했다가 소문이 와전되어 이장에 대한 불신이 표출되기도 하였던 사건이다. 나중에 소문의 진상이 밝혀져 원만하게 수습이 되어지긴 했으나 이장들이 공무원을 대신해서 구호품을 나누어 주면서 갖는 부담감이 얼마나 큰 지를 나타내 주는 사례라 할 수 있다.

16)고베 지진시 사망자 6,400여명외에도 고베지진과 관련하여 사망한 숫자는 1천2백 여명에 달했다(牧秀一, 2001). 이 중 자살로 생명을 마감한 사람은 103명에 이르며 대부분 고독으로 인한 자살이었다. 이렇듯 재난으로 인한 심리적 지원은 재난이 일어난 직후에도 필요하지만 이후 삶의 현장에서 겪게 되는 다양한 문제들에 대해서도 지속적으로 이루어져야 한다(이재은외, 2006 : 498).

17)태풍 "매미" 이재민 대상으로 재난구호자원봉사활동에 참여한 자원봉사자의 활동 중 가장 많은 도움이 되었던 활동에 대해 설문조사한 결과, 전체 응답자 567명 중 387(68.2%)명이 '직접적인 피해복구 활동'이었다고 응답하였으며 다음으로는 88(15.5%)명이 '이재민들을 위로하고 격려한 점'이라고 응답하였다. 이는 직접적인 피해복구 활동만큼이나 이재민들에 대한 자원봉사자들의 위로와 격려가 많은 도움이 되고 있음을 알 수 있다. 그러나 현실적으로 대부분의 자원봉사활동이 노력봉사 중심으로 이루어지고 있으며 이재민과의 접촉이 그리 많이 이루어지고 있지 않기 때문에 이재민에 대한 위로와 격려 등의 심리적 지원은 활발하게 이루어지고 있지 못하다. 따라서 이러한 심리적 지원에 대한 필요성이 더욱 커진다고 볼 수 있다(전국재해구호협회, 2004).

18)허리케인 카트리나 피해에 따른 미 대통령 지시로 이루어진 대책 보고서에서 "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(국립방재교육원 방재연구소, 2006 : 172).

19)태안 기름유출사고 자원봉사자 110만명 중 '기부금 확인서'를 발급한 것은 15만명이었다(한국재난안전신문사 2008. 3. 31.). 소득공제 대상에 포함되지 않은 학생 등에게 자원봉사확인증 15만장을 발급한 것을 제외하고도 많은 봉사자들이 기부금 확인서를 발급하지 않은 것을 확인할 수 있다.

20)내일신문, 2007.6.22. "홍수예방 예산 대폭 늘려야"

등이 부담하여야 할 법정구호비 재원으로 사용하여 국민들로부터 성금사용에 대한 의혹을 가져오고 있다고 지적하고 있다. 수재의연금은 성금을 기탁한 사람의 뜻에 따라 이재민을 위한 위로금 등으로 집행하고, 법령에서 국가 또는 지방자치단체가 지원하도록 규정한 법정구호항목의 소요비용은 국고 또는 지방비에서 전액 부담하도록 하여야 하는 것이다.[21] 그런데 현재 재해구호법에서도 재해구호성금을 정부 통제 하에 두어 자원봉사단체들의 구호역량 확대에 제약이 되고 있다.[22]

3.2.4 시사점

재난 현장에서는 업무 폭증으로 인해 자원봉사자가 절실히 필요한 상황이었으나 체계적인 자원봉사활동이 이루어지지 못하고 있었다. 관리체계에서는 구호물자관리, 자원봉사자관리, 이재민수용소관리, 의료관리 등에서 자원의 편중과 비연계 등의 문제가 있었다. 교육체계에서는 사전 교육이 이루어지지 못함에 따라 업무 처리의 미숙과 전문적 서비스 공급의 한계가 드러났다. 그리고 지원체계에서는 국가안전관리정보시스템의 운영의 어려움과 자원봉사자의 보호 및 보상체계의 문제, 통신지원체계의 문제, 예방예산 미흡 및 의연금관리의 문제 등이 지적되었다.

4. 재난구호 자원봉사활동체계 개선 방안

4.1 관리체계

군청 재난안전대책본부에 편성된 대부분의 직원들이 재난업무처리를 잘 알지 못해 업무처리에 어려움이 나타났었다. 특히 읍·면의 경우 읍면동 기능 전환에 따른 인력 축소로 재난관리에 더욱 취약해져 있어 책임성을 갖고 조직적으로 활동할 수 있는 자원봉사자의 참여가 필요하였다. 따라서 재난 규모 발생에 따른 업무진단을 통해 업무 폭등에 따른 대체인력 소요량을 추정하고 이에 따른 자원봉사 인력확보 방안을 강구해야 할 것이다.

현장 구호활동의 원활한 수행을 위해 자원봉사단체의 활용에 대한 체계를 갖추어야 하나 행정기관에서는 재난관리에 따른 업무 폭등으로 자원봉사자들간의 협력회의의 장을 마련하거나 자원봉사자들간의 역할분담과 조정을 수행하기는 사실상 어려운 일이다. 따라서 봉사단체들을 중심으로 자치적으로 재난발생 이전에 간담회를 개최하여 협력체계를 갖추어 놓아야 하며, 재난상황 발생시에는 재난단계별로 단체들 특성에 맞는 역할이 조정되어 운영할 수 있어야 한다.[23]

그리고 자원봉사자는 구호품에 대한 시기별 필요 품목에 대한 안내 방송을 통해 이재민들의 욕구에 맞는 구호품이 공급될 수 있도록 하여야 할 것이며, 특히 기업체나 종교단체 등이 대규모로 구호품을 전달하고자 하는 경우는 현지에서 활동하고 있는 대한적십자사나 자원봉사센터 등 봉사단체를 통해 현장에서 필요한 품목을 확인하고 공급할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 평소 기업체와 봉사단체간에 상호 협력에 대한 협약을 체결하여 재난을 대비해 나가는 노력도 필요하다.[24]

이재민수용소 운영에 있어서도 개선이 필요하였다. 일반적으로 선진국에서는 민원이 많이 발생하게 되는 재난현장에 재난관리에 책임이 있는 공무원들이 직접 관리하기 보다는 주민자치를 통해 그리고 자원봉사자들을 통해 지원함으로써 민원 발생을 최소화하고 있다. 이런 측면에서 진부고등학교에 마련된 수용소에서 주민 자치나 자원봉사자를 통해 수용소 지원을 하고 있는 것은 바람직하였으나 이재민 등록이나 구호품 관리 등이 체계적으로 운영되는 데에는 미흡하였다.[26] 앞으로 이재민 수용소 운영 매뉴얼을 개발, 제작하여 자원봉사자들이 체계적으로 재난현장에서 활용할 수 있도록 하여야 할 것이다.

또한 의료활동의 책임성 확보나 치료 받은 이재민들이 지역병원에서 지속적인 관리를 받을 수 있도록 이재민 본인들에게 진료 기록서를 제공하는 것이 필요하다. 그리고 피해지역의 보건소에서는 의료봉사단의 활동이 특정지역에 치우치지 않고 원활한 의료서비스를 제공할 수 있도록 이재민 의료관련 정보를 제공하고 의료봉사단체들간의 지역 할당 등의 조정역할을 수행해야 할 것이다.

4.2 교육체계

재난 일선에서 가장 중추적인 일을 맡고 있는 이장에 대한 체계적인 재난구호교육이 필요하며, 자원봉사단체들은 전문구호요원을 양성하여 과중한 행정 부담을 같이 분담하여 수행할 수 있도록 하여야 할 것이다. 미국의 경우를 보면 미국적십자사에서 피해조사 교육을 이수한 전문봉사원들이 3인 1조로 구

---

21) http://www.bai.go.kr

22) 1998년 정부가 민주노총의 권영길 위원장을 과거의 모금을 문제삼아 기소하자 이에 대해 위헌법률 제정 신청에 대한 헌법재판소 판결에서 기부금의 사전허가제는 헌법에 보장된 행복추구권을 침해한다고 명시했다. 미국에서는 1988년 연방대법원에서 모금 비용을 제한하는 것은 표현의 자유를 침해한다고 판결한 적이 있다(이재은외, 2006 : 466-467).

23) 사상자가 120명이상인 경우 비상체제와 조직간 조정이 반드시 요구된다고 지적하고 있듯이(Wright JE, 1977 : 190) 다조직간의 협력체계가 필요하다. 그러나 단체들간에는 주도권 다툼이 일어날 수 있어 계층제적 조직형태를 구성하기가 곤란하다. 단체들의 역량을 조화롭게 결집시키기 위해서는 수평적 네트워크조직 형태가 가장 바람직하다. 그리고 수평적 네트워크는 사회적 자본의 형성을 촉진하고 (Robert D. Putnam, 1995 ; 송경재, 2004), 주민의 자발적인 참여를 통한 자율적인 지역방재를 실천할 수 있기 때문에 통합적인 재난관리 민관산학협의체는 단체들간의 수평적 네트워크조직으로 구성되는 것이 바람직하다.

24) 일본에서는 2003년도에 중앙방재회의에서 중앙방재회의에 <민간과 시장의 힘을 활용한 방재력 향상에 관한 전문가 조사회>를 설치하기로 결정하였다. 본 전문조사회에서는 "민간과 시장의 힘을 활용하는 방재전략"을 수립하는 것을 목표로 한다. 전문조사회에는 방재도시조성분과회와 시장?방재사회시스템분과회가 있다. 방재도시조성분과회는 재난에 강한 도시 조성을 지향하고, 기업이나 NPO, 지역주민 등이 연대하여 일상적으로 활동에 참가하는 것으로 지역방재력 향상을 도모하는 "방재도시조성" 추진을 위한 시책을 연구하고 있다. 그리고 시장·방재사회시스템분과회에서는 일상적인 상품이나 서비스의 방재성능에 착목하여 평가함으로써 소비자나 기업의 행동을 통해 사회의 방재력이 높아지는 시스템이나, 기업의 방재에 대한 연구가 사회적으로 평가되는 시스템 등 시장의 힘에 의한 방재력 향상을 도모하기 위한 연구활동을 수행한다(성기환, 2006 : 402-403). 한편, 카트리나 피해 대책 보고서에서는 "국토안보부는 '감세의 날(Tax Relief Holidays)'을 제정하도록 노력하여 국민들이 재난대비 물품을 구입할 수 있도록 해야 한다"고 하였다(국립방재교육연구원 방재연구소, 2006 : 195).

25) 고베 대지진 때 공공부문의 답답한 대응은 일본의 사회관리시스템을 전반적으로 고칠 필요가 있다는 구조개혁론자들의 주장을 뒷받침하는 근거로 제시될 정도였고, 피난민들이 공무원이 들어오면 화내는 일이 많아 피난소에 잘 들어오지 못하였다고 한다(한국언론연구원, 1995 : 178, 187).

26) 당시 가장 많은 주민들이 수해를 당했던 평창군 진부면의 경우, 진부고등학교에 수용소가 마련되어 주민의 자원봉사로 관리되고 있었으나 이재민등록이나 구호품관리 등에 대한 문서 작성 요령이나 관리지침이 없었음.

성되어 이재민 500세대당 20명의 전문봉사원이 현장에 배치되어 활동하고 있다. 그리고 재난구호활동에 대한 기본 소양과 재난현장 상황을 이해할 수 있는 기본 교육이 필요함을 알 수 있었는데, 이를 위해 일반적으로 단체들이 봉사활동을 오면서 버스를 임차해서 오므로 재난구호봉사활동을 이해할 수 있는 교육용 테이프를 제작해서 버스를 타고 오면서 최소한의 교육을 받을 수 있도록 하는 것이 필요하였다.

그리고, 물밀듯이 찾아오는 봉사자들에 대한 관리, 노인·장애인 외국인 등 재난 약자에 대한 지원 확대, 다양화된 이재민의 욕구에 따른 적절한 서비스 제공,[27] 심리적 지원활동 등을 위해 평시 전문봉사원을 양성하는 교육시스템과 이들 활동을 보장하는 제도가 마련되어야 한다.[28]

4.3 지원체계

국가안전관리정보시스템에 입력하는 이재민 피해 조사관련 데이터 중 생계구호품 지원에 관한 사항은 관련 전문연수를 이수한 봉사자들에 의해 입력하는 방안이 필요하다. 공공시설이나 주택복구비와 같은 큰 국가 예산이 소요되는 분야는 공무원이 관리하는 것이 맞지만 이재민들에게 신속히 전달되어야할 생계구호품 지급과 관련한 조사는 피해조사 전문연수를 이수한 봉사자들을 중심으로 수행케 하여야 한다. 그리고 이 자료를 근거로 데이터를 입력할 수 있는 프로그램이 별도로 구축되어 이재민 구호활동을 수행하는 데 중요한 기초 자료로 활용될 수 있어야 한다. 그리고 적절한 봉사자 배치를 위해 재난현장 봉사자 관리프로그램을 개발해 나가야 한다.

또한 일반 국민들에게 상해보험을 통한 봉사자 보호나 봉사활동 소득 공제에 대한 안내를 위한 홍보도 필요하며, 재난현장을 찾아오는 봉사자들이 어디로 찾아가야 할지 안내할 수 있도록 면사무소에 행정지도를 충분히 비치하여 제공한다든가 톨게이트에 들어설 때 안내 지도를 배부해 준다든가 혹은 가는 길목에 안내판을 부착하여 처음 찾아오는 낯선 이방인들을 위한 편의를 도모하는 것도 필요하다. 그리고 통신 두절로 인해 상황이 파악이 안 되는 고립지역들에 대한 비상통신체계를 구축하여 신속한 구호봉사활동이 이루어 질 수 있어야 한다.

그리고 전문봉사원을 육성하고 재난안전활동프로그램을 개발·후원하는 등의 적정 예방 예산을 확보하여야 하며, 의연금의 관리체계의 개선을 통해 재난안전단체들의 자율적 활동이 확대되어야 한다. 개정된 「기부금품 모집 및 사용에 관한 법률」의 취지에 따라 봉사단체의 자율적인 모금과 집행을 보장하여야 한다. 의연금 배분위원회는 공평한 배분을 위한 의사결정기구로서 기능을 하는 것은 필요하나 집행기능까지 하는 것은 바람직하지 않다. 국민성금을 통해 민간단체의 활동역량을 확대하여 다양한 이재민의 욕구에 부응하는 구호 서비스의 질을 향상시켜 나가야 한다.

5. 결 론 및 정책적 함의

자원봉사활동체계를 정비하기 위해 재난관련 주요 단체들의 실제 활동사례를 재난관리단계별로 살펴보았으며, 최근 재난현장의 봉사활동실태를 조사하여 문제점과 개선 방안을 모색하였다.

주요 단체들의 활동사례에서 단체별로 특화된 분야를 확인할 수 있었으며, 통합적 운영체계나 취약계층에 대한 지원체계가 미흡한 것을 파악할 수 있었다. 또한 재난 현장 실태를 조사하여 업무 폭증으로 인한 자원봉사자의 확보가 절실함을 알 수 있었다. 그러나 관리체계에서는 구호물자관리, 자원봉사자관리, 이재민수용소관리, 의료관리 등에서의 문제를 밝혔으며, 교육체계에서는 교육 미흡에 따른 업무처리 미숙과 전문적 서비스 공급의 한계가 드러났다. 또한 지원체계에서는 국가안전관리정보시스템, 자원봉사자의 보호 및 보상체계, 통신지원체계, 예방예산 및 의연금관리 등에서 문제점이 지적되었다.

이러한 분석을 통해 자원봉사활동체계를 정비하는데 기여코자 하였는데, 주요 정책적 함의는 다음과 같다. 관리체계에서는 자원봉사인력 확보 방안 강구, 단체간의 역할분담과 조정을 통한 민관산학의 통합적 협력체계 구축, 시기적절한 구호품 공급체계 확보, 이재민수용소 운영 매뉴얼 개발 및 보급, 의료 진료 기록서 제공 및 의료봉사단체의 지역 할당 등을 제언하였다. 그리고 교육체계에서는 재난전문구호요원 양성, 현장 오리엔테이션교육, 자원봉사자관리자 양성, 재난 약자 지원 및 심리적 지원 등을 위한 전문봉사원 양성 교육 시스템과 이들 활동을 보장하는 제도 마련의 필요성을 설명하였다. 지원체계에 대해서는 국가안전관리정보시스템, 봉사자관리전산프로그램, 봉사자 상해보험, 봉사활동 시간확인서 발급, 봉사활동 행정지원, 비상통신체계 구축, 그리고 예방 예산 확보 및 재해의연금제도의 개선 등을 제시하였다.

본 연구는 현장 방문을 통한 인터뷰 조사와 주요 전문봉사단체를 중심으로 활동 자료를 수집하여 실태를 분석하고 문제점과 개선 방안을 모색함으로써 재난구호 자원봉사활동체계를 정비하고자 시도하였다는 점에서 독창성을 갖는다. 이는 각종 대형재난 현장에서 자원봉사자들의 활동을 효율적이고 체계적으로 운영하는 데 도움을 줌으로써 재난 극복을 위한 지역사회 역량을 강화하는데 기여한다고 할 수 있다.

** 본 연구는 2008년 한국방재학회 학술발표대회에서 발표한 "재해구호 자원봉사자 활동의 실태분석을 통한 필요역량에 관한 연구"를 수정·보완한 것임.

---

[27] 2004년에 발생한 일본의 나가타 지진의 경우 '이코노미클래스' 증후군과 유사한 증세를 보이는 지진 휴유증에 의한 사망자가 발생했다. 이코노미클래스 증후군은 장시간 몸을 움직이지 않아 정맥에 혈전이 형성되고 이 혈전이 혈관을 따라 돌다가 폐나 심장, 뇌혈관을 막아 심장마비나 뇌졸중을 일으키는 증상으로 알려져 있으며, 나가타 지진에서 사망한 대부분은 승용차 안에서 피난 생활을 하는 이재민에게서 발생했다. 대피소에 들어가지 않고 승용차에서 피난 생활을 하는 이유는 '대피소가 좁아서', '대피소에서는 프라이버시가 지켜지지 않기 때문', '애완동물의 출입을 금하기 때문' 등 다양했다(이재은외, 2006 : 497).

[28] 허리케인 카트리나 피해에 따른 미 대통령 지시로 이루어진 대책 보고서에서 "국민들에게 종합적인 교육·훈련 및 연습 기회가 주어질 수 있도록 하며, 재난기간 중에 자신들을 보호할 능력이 부족한 어린이, 환자, 장애인 및 노약자들을 위한 특별한 대비계획을 세워야 한다"고 하였다(국립방재교육연구원 방재연구소, 2006 : 193).

참고문헌

강용석 (2007) 지방자치단체의 효율적 재난관리를 위한 자원봉사단체의 역할. **국제 위기관리 학술회의 논문자료집,** 전국재해구호협회 · 희망제작소 재난관리연구소 · 충북대학교 국가위기관리연구소.

국립국어연구원 (1999) **표준국어대사전**. 두산동아.

국립방재교육연구원 방재연구소 (2006) **미국 허리케인 카트리나 피해와 대책**. 국립방재교육연구원 방재연구소.

국립방재연구소 (2001) **방재훈련 프로그램 개발**. 행정자치부 국립방재연구소.

김경남 (2007) **지역재난관리의 주민조직 활성화 방안**. 강원발전연구원.

남기철 (2007) **자원봉사론**. 나남출판.

대한적십자사 (2007) **2007년도 구호사업 종합계획서**. 대한적십자사.

류기형 외 (1999) **자원봉사론**. 양서원.

류충 (2005) **재난관리론**. 한성문화.

박상필 (2005) **NGO학**. 아르케.

성기환 (2006) **재난관리와 파트너쉽.** 한국학술정보(주).

소방방재청 (2004) **지역자율방재기능 강화를 위한 주민참여 활성화 방안 연구**. 소방방재청.

송경재 (2004) 사회적 자본과 네트워크. **사회이론**. 한국사회이론학회, 제25권.

신은성 (2003) 국가재난관리 효율제고를 위한 자율방재체제 구축과 발전방안. **방재연구**, 국립방재연구소, 제5권, 제3호.

양기근 (2007) 재난자원봉사활동의 효율화 방안. **강원광장**(5/6), pp. 18-25.

여명길, 전규엽, 박경현, 홍원화 (2003) 대구지하철 화재 조사분석 (4): 재난복구를 위한 자원봉사 활동 및 지원체계의 특성. **대한건축학회 추계학술발표대회 논문집**, 대한건축학회, 제23권, 제2호, pp. 889-892.

이상팔 (1996) 위기관리체계의 지능적 실패에 의한 학습효과 분석: 삼풍백화점 사고 전·후의 제도변화를 중심으로. **한국행정학보**, 제30권, 제2호, pp. 113-127.

이성록 (2003) **자원봉사매니지먼트**. 지식과 경영.

이성록 (2005) **전국자원봉사센터 실태조사 및 발전방안**. 행정자치부.

이은애 (2008) 민럭, 활동 분담, 풀어야 할 과제. **재난포커스**, (주) 재난포커스, 6월호.

이재은 외 (2006) **재난관리론**. 대영문화사.

이재은, 양기근 (2004) 재난관리의 효과성 제고방안 : 시민참여를 중심으로. **2004년도 국제학술대회 및 추계학술대회 발표논문집**, 한국행정학회.

이점동 (2005) **한국의용소방대 운영체계 개선 방안에 관한 연구**. 서울시립대학교 도시과학대학원.

전국재해구호협회 (2004) **재해구호 활동에 관한 실태조사 보고서**. 전국재해구호협회.

파주시자원봉사단체협의회 · 파주시종합자원봉사센터 (2003) **자원봉사관계자 워크샵**. 파주시자원봉사단체협의회 · 파주시종합자원봉사센터

한국사회복지협의회 (1997) **자원봉사프로그램 백과**. 한국사회복지협의회.

한국언론연구원 (1995) **일본의 위기대응 체제와 행위에 관한 연구**. 한국언론연구원.

한국자원봉사포럼 (2002) **수해 복구 자원봉사 평가와 미래과제**. 한국자원봉사포럼.

한동우 (2007) 재난관리 자원봉사자 역량강화를 위한 교육체계 연구. **국제 위기관리 학술회의 논문자료집,** 전국재해구호협회·희망제작소 재난관리연구소·충북대학교 국가위기관리연구소.

牧秀一 (2001) **被災地 · 神に生きる人びと**. 岩波書店.

三船康道 (1998) **防災と市民ネツトワク**. 學藝出版社, 京都市

野田隆 (1997) **災害と社會システム**. 恒星社厚生閣, 東京都.

青田良介 (2004) **ヒュマンパワを取り入れた地域防災システムの構築にする研究**. 神戶大學博士論文.

Perry, Ronald W. (1985) *Comprehensive Emergency Management: Evacuation Threatened Populations*, Greenwich, CT:JAI Press Inc.

Robert D. Putnam (1995) Bowling Alone : America's Declining Social Capital, Larry Diamond & Marc F. Plattner(엮음) *The Global Resurgence of Democracy* (Baltimore and London : The Johns Hopkins University Press, 1995), pp. 290-303.

Tierney K.J. (1985) Emergency medical preparedness and response in disaster: the need for interorganizational coordination, In Petak W.J.: *Emergency management: a challenge for public administration*, Public Admin Rev 45(Special Issue) : 77.

Wright JE (1977) *The prevalence and effectiveness of centrslized medical responses to mass casualty disasters*, Mass Emergencies.

논문접수일 : 08년 09월 25일
심사의뢰일 : 08년 09월 25일
심사완료일 : 08년 10월 07일