

재난관리자로서 이장의 역할과 스트레스에 관한 분석

Ijang's Role and Stress as an Emergency Manager

김만재*

Kim, Manjae

Abstract

This paper examines the evolving role of ijang(village representative) and his job stress during Pyeongchang floods in 2006. Results based on telephone survey and interviews reveal that ijang played a crucial role in evacuating residents, allocating resources and commanding the recovery, although official job description considered him as only a mediator between local officers and villagers. Moreover, unexpected enormous burden created severe job stress to many ijangs; while 60 percent felt like quitting the job, about three fourth felt fretful whenever the telephone rang and lost some weights. Chi-square analysis also indicated that previous job training, villagers' abuse, and disaster damages were significantly related with job stress. These results suggest that the emergent human resources model rather than the command and control model can be an effective approach for a disaster management plan in rural Korea.

Key words : emergency manager, role of ijang, job stress, the command and control model, the emergent human resources model

요 지

본 연구의 목적은 2006년 평창 수해를 겪으면서 마을 대표인 이장이 수행한 역할과 업무 스트레스를 조사하는데 있다. 전화 설문과 인터뷰에 기반한 연구 결과를 보면, 공식적으로 이장의 역할은 행정기관과 마을 주민을 연결하는 역할을 수행하는 것으로 제한되어 있으나, 실제 재난 과정에서 이장은 주민들을 대피시키고, 자원을 배분하고, 복구를 지휘하는데 있어서 중요한 역할을 수행하였음을 알 수 있다. 게다가 예기치 않은 과도한 부담으로 인하여 상당수의 이장들은 심각한 업무 스트레스를 겪은 것으로 밝혀졌다; 60 퍼센트의 이장들은 이장 업무를 그만두고 싶었고, 약 4분의 3에 해당하는 이장들은 전화 벨이 울릴 때마다 놀랐거나, 몸무게 변화가 있었다고 응답하였다. 또한 카이 제곱 검정 결과에 의하면, 사전 교육, 마을 주민들로부터 욕을 들었는가의 여부, 재난 피해는 업무 스트레스와 통계적으로 의미있게 연관되어 있는 것으로 밝혀졌다. 이러한 결과는 농촌 지역의 재난 관리 계획을 수립하는데 있어서 명령·통제 모델보다는 발현적 인적 자원 모델이 더 효과적인 접근이 될 수 있음을 제시한다.

핵심용어 : 재난 관리자, 이장의 역할, 업무 스트레스, 명령·통제 모델, 발현적 인적 자원 모델

1. 서 론

현행 지방자치법에 의하면, 리는 읍면의 하부조직으로서 행정시책의 원활한 추진을 돕기 위한 소지역 주민조직의 특성을 지닌다(김영운, 2005: 12). 따라서 이장은 농촌지역사회의 구심점으로서 지역주민의 의견을 수렴하여 행정기관에 전달·반영하고, 리의 발전을 위한 업무처리, 지역주민간 화합 단결과 이해 조정 및 지역주민의 편의 증진과 봉사를 수행하도록 되어 있다. 특히 읍면동 기능전환이 이루어지면서 이장이 수행하는 업무 중에는 재해실태조사와 재해대책 등의 재난 관련 업무도 포함되어 있다(조석주, 박기관, 2004: 77).

이처럼 재난 정책상에서 이장은 공식적인 재난관리자라기

보다는 행정을 돕는 보조 역할을 하도록 되어 있지만, 행정에서 감당하기 어려운 정도의 대규모 재난이 발생하고, 특히 교통과 통신이 두절될 경우, 재난 대응의 상당한 부분을 이장에게 의존할 수밖에 없게 된다. 뿐만 아니라 평창군의 사례에서처럼 개별 복구가 아니라 마을 단위로 공동 복구가 이루어질 경우, 재난 발생에서부터 복구에 이르기까지 장기간에 걸쳐 이장에게 부과되는 업무 양이 급증한다. 이러한 일련의 과정을 통해, 이장은 전혀 생소한 업무를 감당하기 어려울 정도로 광범위한 업무를 떠맡으면서 심각한 스트레스를 받게 된다.

2006년 평창군에 발생한 수해를 겪으면서, 이장이 겪었던 스트레스는 일부 매스컴 보도를 통하여 알려져 있다. 예를

*정회원 · 강릉원주대학교 지역개발학과 교수 (E-mail: mjkim@gwnu.ac.kr)

들어, '수해 평창 이장 수난시대'라는 기사에서는 수해지역 이장들이 심한 스트레스를 받아 줄줄이 사직서를 제출하거나 병원에 입원하는 사례가 늘고 있다고 보도하였다(조한중, 2006). 하지만 국내 재난 연구에서는 2006년 평창군 수해백서를 통하여 이장 업무의 실상이 어느 정도 알려져 있을 뿐, 재난관리자로서의 이장의 역할 및 스트레스에 관한 연구는 거의 없는 실정이다.

따라서 본 연구에서는 재난관리자로서의 이장의 역할에 초점을 맞추어, 우선 재난관리자의 역할 및 스트레스에 관한 기존 연구를 살펴보고, 실제 재난 발생시 이장이 수행한 역할과 이 과정에서 발생한 스트레스의 정도와 원인을 분석한 후, 결론에서는 이장의 역할에 대한 정확한 이해가 효과적인 재난 정책을 수립하기 위해 필요하다는 점을 지적하고자 한다.

2. 재난관리자의 역할과 스트레스에 대한 이론적 배경

2.1 재난관리자의 역할에 관한 이론

재난 관리자들의 전문성에 초점을 맞춘 학문적 연구는 상대적으로 적은 편이다(Simpson and Howard, 2001: 63). 재난 관리에 관하여 가장 널리 알려져 있는 이론으로는 명령·통제 모델(the command and control model)을 들 수 있다. 이 모델에서는 재난이 사회 구조, 즉 재난 발생 전의 권위구조를 분열시키기 때문에 중앙집중적인 통제를 통하여 의사 결정을 하는 것이 정당하다고 주장한다(Quarantelli, 1988; Simpson and Howard, 2001: 63). 이 이론의 옹호자들은 재난이 발생하면 사회적 붕괴가 따르기 때문에 강력한 리더십이 필요하다고 가정한다. 즉 재난이 일어나면 조직 구성원들이 갑자기 허약한 존재로 변모하거나 공포에 질려 스스로는 아무 것도 할 수 없기 때문에 재난관리자들의 하향식 명령과 통제를 통해 재난 상황은 해결되어야 한다. 이에 대하여 명령·통제 모델의 비판자들은 재난 발생을 기점으로 전후의 사회조직체가 완전히 다르게 변한다든지, 재난이 일어났다고 해서 조직 구성원들이 갑자기 수동적 존재가 되어 통제를 받아야 한다는 것은 잘못된 가정이라고 주장한다(Dynes, 1994). 이들에 의하면, 위기를 관리하기 위해 엄격한 관료주의적 접근법을 사용하는 것은 비효율적이라고 한다(Neal and Phillips, 1995).

이에 반해 발현적 인적자원모델(the emergent human resources model)에서는 재난으로 인해 어느 정도 혼동이 일어나긴 하지만 사회적 무질서를 야기시킬 정도는 아니고, 현존하는 사회 구조를 통해 이러한 문제를 해결하는 것이 가장 효과적이라고 제시한다(Dynes, 1983). 주민과 지역내 조직이 재난 발생이라는 위급 상황에서도 극적으로 다른 행동을 하는 것이 아니라 평상시와 유사하게 행동할 것이라고 판단하기 때문에(Quarantelli, 1982: 24), 이 모델에서는 재난을 관리하는데 있어서도 현존하는 습관과 사회적 조직이나 권위 체계를 재난 행동의 기반으로 삼고, 의사소통에 있어서도 공식적 메시지에 한정시키지 않고 현재 널리 사용되고 있는 통로를 활용할 것을 강조한다(Dynes, 1983).

2.2 재난관리자로서 이장의 역할

지방자치법에 의하면, 시와 구에는 동을, 읍·면에는 리를 두도록 되어 있고(제3조 3항), 리의 구역은 자연 촌락을 기준으로 한다(제4조 2항) 명시하고 있다. 이장의 업무는 리의 고유 업무 처리, 홍보사항 전달, 리의 개발계획·재난조성 계획의 수립 및 실적보고, 적십자 회원모집 및 협조, 미취학 아동조사 및 취학독려, 생활보호 및 특별구호대상자 기초조사, 관내 각종 재해보고, 행려 사망자 보고, 전염병 발생 보고, 세금징수 협조, 비료공급계획 통지, 각종 계획수립을 위한 기초조사, 산림해충 발생보고 등으로 구성되어 있다(전병호, 2005: 9). 재난과 연관된 업무를 구체적으로 살펴보면, 재해위험지역보고, 재해실태조사 및 재해대책 등이 포함되어 있다(전병호, 2005: 12-13). 이처럼 이장의 역할은 행정협력적 업무로 제한되어 있으며, 이에 따라 현재 도나 시군에서 수립하고 있는 안전관리계획이나 자연재난유형별표준행동 매뉴얼에는 재난 관리자로서 이장의 역할에 대해서 거의 언급되어 있지 않다(강원도, 2006; 평창군, 2006, 2007b).

하지만 현실적으로는 앞에서 열거된 업무의 종류에서도 알 수 있듯이, 이장은 읍·면에서 발생하는 거의 모든 일에 관여하고 있다. 이장은 준공무원 신분으로 읍·면과 마을간 행정집행의 가교 역할을 맡고 있고 행정기관의 지침을 농·어민들에게 전달하거나 처리하기 때문에 의사 결정의 최종 책임자는 아니지만, 실제적으로는 마을 현안과 지역 문제를 처리하는 대부분의 과정에서 이장이 영향력을 행사하고 있다(정종인, 2003).

이장의 역할에 대한 이러한 괴리는 재난관리자로서 이장의 역할에 대한 이론적 해석에서도 차이를 보인다. 명령·통제 모델에 의하면, 이장은 재난관리체계의 최하위 계층으로서 보조 역할을 하도록 되어 있기 때문에 이장의 역할 또한 읍면 사무소의 명령을 실행하고 통제를 받는 것으로 한정된다. 반면 발현적 인적구조 모델에서는 현존하는 사회구조를 그대로 표출시키는 것이 가장 효과적인 재난관리 방법이라고 인식하고 있기 때문에, 이장이 재난 현장에서 중심적 역할을 수행하고 있다면 마을의 재난 관리 체계에서도 이에 걸맞은 역할을 부여하는 것이 타당하다고 제안한다.

2.3 재난관리자의 스트레스

재난이 일어나면 수요가 급격하게 증가하게 되는데, 이러한 수요가 사회 체계가 감당할 수 있는 수용력을 능가하면 재난 스트레스가 발생한다. 재난 스트레스는 개인, 가족, 조직체, 지역사회, 전체 사회에 이르기까지 어떠한 단위의 사회 체계에서도 일어날 수 있고, 급성일 수도 있으며 오랫동안 지속되는 만성일 수도 있다(Drabek, 1996: 27-3).

재난 관리자에게 발견되는 스트레스의 증상은 흔히 외상후 스트레스 장애로 알려져 있다. 그 원인은 다양한데, 이제까지 경험하지 못했던 사망이나 상해를 접할 때 생길 수 있고, 재난 관리자 본인의 극도의 피로나 상해로 인해 발생할 수도 있으며, 혹은 물리적인 위협이나 자존감의 상실 때문에 일어날 수도 있다(Hartsough, 1985: 49).

콰란텔리에 의하면, 너무 오랫동안 계속해서 일하게 되면

재난 관리자들은 지치게 된다고 한다(Quarantelli, 1988: 380). 이런 문제는 휴식을 취한다거나 다른 사람이 대신 해 준다면 쉽게 해결될 수 있다. 만약 적절한 조치를 취하는 것이 불가능하면, 스트레스가 심한 재난 관리자들은 결국 피곤하여 쓰러지거나 비능률적인 의사 결정을 할 수밖에 없게 된다.

재난 스트레스와 관련된 국내 연구는 대부분 재난 피해자를 중심으로 한 것으로, 삼풍백화점 붕괴와 대구지하철 참사에 따른 피해자들의 외상후 스트레스 장애는 전형적인 스트레스 관련 연구라고 할 수 있다(김승태 등, 1997; 이은정 등, 2007). 재난 관리자를 대상으로 한 연구로는 119구조대원과 소방관을 대상으로 외상후 스트레스를 측정할 연구를 들 수 있으나(박지영, 2004; 권순찬 등, 2008), 이장의 스트레스에 초점을 맞춘 연구는 찾아보기 어렵다.

3. 재난관리자로서 이장의 역할과 스트레스에 관한 분석

3.1 조사 지역의 재난 상황

본 조사의 대상 지역인 평창군은 총면적 1,464 km², 총인구 45,223명(2005년 현재)으로, 전체 행정구역은 1읍 7면으로 구성되어 있다(평창군, 2007a). 평창군에는 거의 해마다 6월부터 9월에 걸쳐 호우 및 태풍으로 인한 피해가 발생하여, 2002년 543.4억원, 2003년 209.7억원, 2004년 163.5억원, 2005년 163.5억원 등의 피해액이 보고되었다. 하지만 2006년 7월 14일부터 18일에 걸친 집중호우는 이제까지 유례가 없을 정도로 극심한 현상으로서, 639.5 mm의 총강우량과 82 mm(7월 15일 11시~12시)의 최대시강우량은 기록적인 것이었다(평창군, 2008). 이러한 집중호우는 지역적으로 매우 편중되어 있었기 때문에 동일한 행정구역 내에서도 지역적 편차가 크게 나타났다. 공공시설 피해액을 보더라도 미탄면은 34억원의 피해가 발생한 데 비해, 진부면에서는 1,953억원의 피해가 발생하여 약 60배의 차이가 있었다. 평창군 전체를 보면, 사망 11명, 이재민 3,614명 등의 인명 피해와 5,432억원에 달하는 피해가 발생하였다.

3.2 조사 방법

본 연구에서 사용한 자료는 2006년 평창수해백서를 작성하기 위하여 실시한 두 종류의 조사에 기반하고 있다. 먼저 양적 방법으로는 수해 당시 평창군 총 187개 리 중에서 한 명이라도 이재민이 발생했던 116개리의 이장을 대상으로 전화 인터뷰를 통한 설문조사를 실시한 것을 들 수 있다. 본 조사는 2008년 7월 21일~31일에 걸쳐 실시되었는데, 응답을 거부하거나 전화 통화가 불가능한 사람들을 제외하고 총 91명이 최종 응답하였다.

원래 설문지 내용은 다음과 같이 총 9개 항목으로 구성되어 있었지만, 본 논문에서는 주제와 연관된 일부 질문만 선정하여 분석하였다.

① 피해 정도: 마을의 피해 정도, 이장 개인의 주택 피해 정도, 이장 개인의 농경지 피해 정도, 마을 공동 농경지 복

구에 대한 찬성 여부

② 재난 경고: 평창군의 피해에 대한 사전 예상 여부, 읍면사무소로부터의 경고 연락 여부

③ 주민 대피: 주민 대피 여부, 이장이 직접 대피시켰는지의 여부, 이장의 대피 권유에 대한 주민 반응

④ 이장 업무 수행: 수해 관련 사전 교육 여부, 주택 피해 조사, 농경지 피해조사, 자원봉사자 배분, 구호물품 배분, 복구 장비 배분, 공무원 업무를 대신 한다고 생각했는지의 여부, 주민들로부터 욕을 많이 들었는지의 여부

⑤ 이장 스트레스: 이장 일을 그만 두고 싶었는지의 여부, 수해 난 후에 전화 벨이 울릴 때마다 짜증이 났는지의 여부, 이장에게 특별 수당을 주어야 하는지의 여부, 수해난 후에 고생해서 몸무게가 빠진 적이 있는지의 여부

⑥ 마을 공동체: 수해난 후 주민들이 이기적으로 행동했는지의 여부, 수해 복구 과정에서 마을 사람들끼리 싸웠는지의 여부, 수해난 후 마을 사람들 관계가 이전에 비해 변화한 정도

⑦ 초등 대응: 행정기관에서의 초등 대응에 대한 적절성 여부

⑧ 수해 복구에 대한 만족도 정도: 주택 복구에 대한 만족도, 농경지 복구에 대한 만족도, 공공시설 복구에 대한 만족도, 수해 복구로 마을 발전이 앞당겨졌는지의 여부

⑨ 자원봉사 등: 자원봉사자들의 적절성, 구호물품의 적절성, 고위 관료들의 방문 빈도, 고위 관료들의 방문으로 인한 복구 작업 지연 여부, 마을 기금 조성 여부

설문조사와 더불어 특히 수해 피해가 심했던 지역의 이장을 대상으로 질적 심층 인터뷰를 하였는데, 이는 총 9명의 전·현직 이장을 대상으로 2008년 1월 19일~6월 22일에 걸쳐 시행되었다. 수해 당시의 읍면장을 대상으로 2008년 4월 9일~7월 30일에 걸쳐 실시된 또 다른 질적 인터뷰에서도 이장의 역할에 관한 개방형 질문이 포함되었다.

분석에 있어서는, 심층조사의 경우에는 내용분석을 적용하였고, 설문조사의 경우에는 SPSS를 사용하여 분석하였다. 또한 이장의 개인적 특성이나 피해 정도에 따른 스트레스의 차이점을 파악하기 위하여 T-검정과 카이제곱 검증을 실시하였다.

3.3 이장의 역할 분석

평창군에서 발행한 2006년 평창군수해백서에 의하면, 재난 관리자로서의 이장의 역할이 지대했던 것을 알 수 있다. 본 조사의 대상 지역인 평창군에서도 수해로 인하여 큰 피해를 입은 경험이 거의 없었기 때문에, 98%에 이르는 대부분의 평창군민들은 2006년과 같은 대규모의 피해가 발생하리라는 전혀 예측하지 못하였다. 이장을 대상으로 한 설문조사 결과를 보더라도 93%에 달하는 이장들은 이렇게까지 심한 피해를 입으리라고 생각하지 못하였다고 응답하였다. 이는 행정기관도 예외는 아니어서, 통상적인 수준을 과도하게 넘는 호우에 대하여, 군청과 읍면사무소는 전혀 효율적으로 대처하지 못하였다. 특히 교통과 통신 수단의 두절로 피해 파악조차 하기 어려웠던 마을에서는 초기 대응 단계에서부터 전적

으로 이장에게 의존할 수밖에 없었다.

이재민이 발생한 마을만 보더라도, 35%의 이장들은 읍면사무소로부터 위험경고조차 받지 못하였고, 31%의 마을에서는 주민 대피가 이루어지지 못하였으며, 주민 대피가 있었던 마을에서는 80%의 이장들이 직접 마을 사람들을 대피시키는 업무를 수행한 것으로 밝혀졌다. 또한 특히 구호품 전달이나 복구 장비 및 자원봉사자 배분처럼 주민간의 갈등을 야기시킬 수 있는 사안에 대해서는 이장이 주된 책임을 지는 경우가 많았다. 이장 일을 하느라고 바빠서 자신의 피해는 챙길 시간도 없었지만, “주민들의 이목 때문에 보름정도 지난 후에 처음으로 내 밭에 농약을 쳤는데, 이장이 자기 밭에 농약을 치더라는 말이 나와 바로 그만 두었다”는 경우처럼, 상당수의 이장들은 주민들의 이목으로부터 자유롭지 못하였다(평창군, 2008: 4-243). 자원봉사자들이 하루에 수백명씩 오더라도 대다수가 동네의 위치조차 모르기 때문에 이장이 직접 현장까지 데려가야 했다. 대부분의 마을에서는 마을 회의를 통하여 자원봉사자 분배를 의논하였지만, 현장에서 우발적인 일이 계속 일어나는 바람에 계획대로 집행하기가 쉽지 않았고, 이로 인하여 불만을 품은 주민들이 이장에게 행패를 부리거나 폭언을 한 경우도 종종 목격되었다.

피해조사에 있어서도 농경지, 하천, 도로 등 시설별로 조사팀이 나왔기 때문에, 이장은 자신이 매일 안내하러 다니거나 대신할 사람을 배분하여야 했다. 특히 평창군 수해는 복구 과정에서 공동복구를 원칙으로 했고, 대부분의 이장들이 복구 위원장 일을 겸하고 있었기 때문에 이장 업무가 더욱 가중되었다. 그 결과 평창군 수해에서는 유난히 이장의 업무가 많은 편이었다. “면장은 각 부서가 있어 지시를 내리면 되지만, 이장은 발로 뛰어야 하고, 법적으로 관여를 안 해도 되지만 사실상 관여하지 않는 일이 없다”라는 이장의 말은 이장 업무 강도를 여실히 보여주고 있다고 할 수 있다(평창군, 2008: 4-263). 읍면장들과의 인터뷰를 통해서도 이장의 역할은 높은 평가를 받았다. “이장들이 거의 공무원 역할 다 했다. 매일 나와서 피해조사 하면서도 사무실 나와 상황 파악하고, 수해물품 창고에 쌓아주고 배분하고 하는 업무들을 이장이 했기 때문에 특별 봉급을 줬으면 좋겠다. 원래 한 달 20만원 주는데 이 기간에는 정식 한 달 봉급 주고 싶었다”(평창군, 2008: 4-116).

이처럼 이장은 경고, 대피, 복구에 이르기까지 일련의 재난 과정에서 주도적 역할을 하였지만, 정작 이장들 중에서 수해 복구 과정에서 공무원이 해야 할 일을 이장에게 떠넘겼다고 생각하는 비율은 3.33%에 불과하여, 대다수의 이장들은 재난 관리자로서의 자신의 역할을 당연한 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

3.4 이장의 스트레스 분석

이장의 스트레스 정도를 측정하기 위해서는 4가지 질문을 설정하였다. 앞서서도 소개되었듯이, 트레스의 정도가 얼마나 심했는가를 단적으로 알 수 있는 질문으로서 “이장 일을 그만 두고 싶은 적이 있었습니까?”를 물었고, 복구 과정에서의 스트레스를 파악하기 위하여 “수해난 후에 전화 벨이 울릴

때마다 짜증이 났습니까?”라고 질문 했으며, 스트레스로 인한 신체 변화를 측정하기 위해서는 “수해난 후에 몸무게 변화가 있었습니까?”라는 문항을 사용하였다. 또한 스트레스가 심할수록 보상받고 싶은 심리가 강하다는데 착안하여 “정부에서는 이장들에게 특별 수당을 주어야 한다고 생각하십니까?”라는 질문을 추가하였다.

3.4.1 개인적 특성에 따른 이장의 재난 스트레스

이장의 개인적 특성을 파악할 수 있는 변수로는 연령, 학력, 직업 및 이장 근무년수를 들 수 있다. 우선 이장들의 연령을 보면, 33세에서부터 71세에 이르기까지 다양하게 나타났는데, 40대 이하가 40명(44.0%), 50대는 38명(41.8%), 60대 이상은 13명(14.3%)이었으며 평균 연령은 51.7세로서 농촌의 노령화현상을 고려할 때 상대적으로 젊은 편이었다. 이장의 학력은 고졸이 45명(49.5%)으로 가장 많았고, 그 다음으로는 중졸 28명(30.8%), 초졸 13명(14.3%)이었으며, 전문대졸 이상은 4명(4.4%)인 것으로 밝혀졌다. 또한 이장의 직업은 대부분(72명, 79.1%)이 농업에 종사하고 있었고, 그 다음으로 높은 빈도는 상업(10명, 11.0%)인 것으로 나타났다.

이장으로 근무한 해수에 관한 질문에는 총 89명이 응답하였는데, 수해가 발생한 2006년 7월을 기준으로 평균 2년 5개월의 근무경력을 지니고 있었다. 약 4분의 1에 해당하는 24명(28.1%)은 이장으로 근무한 지 일 년이 되지 않았고, 1년은 24명(27.0%), 2년은 18명(20.0%)이었으며, 가장 오랜 기간인 13년 동안 이장으로 근무한 경우도 한 명 있었다.

흔히 재난 관리자의 개인적 특성에 따라 스트레스에 대응하는 정도 또한 달라지는 것으로 알려져 있기 때문에(Green, 1985: 11-12), 개인적 특성과 관련된 연령, 직업, 학력, 근무년수에 따라 이장이 받은 스트레스가 다른가를 측정하였다. T-검정(연령, 근무년수)과 카이제곱 검정(직업, 학력) 결과를 보면, 평창 수해의 경우에는 개인적 특성과 이장의 재난 스트레스 간에는 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 밝혀졌다.

3.4.2 업무 수행에 따른 이장의 재난 스트레스

사전 재난 교육이 재난 스트레스에 미친 영향을 살펴보면, 사전 교육을 받은 적이 있는 집단과 그렇지 않은 집단 간에는 이장 일을 그만두고 싶은 정도로 스트레스를 받았거나 전화 벨이 울릴 때마다 짜증을 느낀 점에 있어서 유의한 차이가 없었다. 하지만 몸무게 변화가 있었다고 응답한 비율을 보면, 사전 교육을 받지 않은 집단은 83.7%인데 반해 사전 교육을 받은 집단은 61.5%로 통계적으로 유의한 차이가 있음을 알 수 있었다. 또한 이장에게 특별 수당을 주어야 하는가에 대한 질문에 대해 찬성한 비율을 보면, 사전 교육을 받지 않은 집단은 60.5%, 사전 교육을 받은 집단은 23.1%로 현격한 차이가 있었다. 이런 결과를 보면, 사전에 재난 교육을 받은 이장들은 자신의 책임과 의무에 대하여 사전에 잘 알고 있었기 때문에 상대적으로 스트레스를 덜 느꼈을 것으로 짐작할 수 있다.

표 1에 의하면, 복구 과정에서 주민들로부터 욕을 들은 이

표 1. 업무 수행에 따른 이장의 재난 스트레스

1. 이장 일을 그만두고 싶었다	그렇다	그렇지 않다	Chi square
수해시 이장 업무에 대한 사전 교육을 받았다	48 (58.5)	34 (41.5)	.276
네	24 (61.5)	15 (38.5)	35.556***
아니오	24 (55.8)	19 (44.2)	
복구 과정에서 주민들로부터 욕을 들었다	55 (61.1)	35 (38.9)	
매우 많이 들었다	13 (92.1)	1 (7.1)	
매우 많이 들었다	37 (78.7)	10 (21.3)	
약간 들었다	5 (17.2)	24 (82.8)	
듣지 않았다			
2. 전화 벨이 울릴 때마다 짜증이 났다	그렇다	그렇지 않다	Chi square
수해시 이장 업무에 대한 사전 교육을 받았다	62 (75.6)	20 (24.4)	.063
네	29 (74.4)	10 (25.6)	33.051***
아니오	33 (76.7)	10 (23.3)	
복구 과정에서 주민들로부터 욕을 들었다	70 (77.8)	20 (22.2)	
매우 많이 들었다	14 (100.0)	0 (0.0)	
매우 많이 들었다	44 (93.6)	3 (6.4)	
약간 들었다	12 (41.4)	17 (58.6)	
듣지 않았다			
3. 몸무게에 변화가 있었다	그렇다	그렇지 않다	Chi square
수해시 이장 업무에 대한 사전 교육을 받았다	60 (73.2)	22 (26.8)	5.126*
네	24 (61.5)	15 (38.5)	14.664***
아니오	36 (83.7)	7 (16.3)	
복구 과정에서 주민들로부터 욕을 들었다	65 (72.2)	25 (27.8)	
매우 많이 들었다	14 (100.0)	0 (0.0)	
매우 많이 들었다	37 (78.7)	10 (21.3)	
약간 들었다	14 (48.3)	15 (51.7)	
듣지 않았다			
4. 이장에게 특별 수당을 주어야 한다	그렇다	그렇지 않다	Chi square
수해시 이장 업무에 대한 사전 교육을 받았다	35 (42.7)	47 (57.3)	11.686***
네	9 (23.1)	30 (76.9)	4.096
아니오	26 (60.5)	17 (39.5)	
복구 과정에서 주민들로부터 욕을 들었다	36 (40.0)	54 (60.0)	
매우 많이 들었다	9 (64.3)	5 (35.7)	
매우 많이 들었다	17 (36.2)	30 (63.8)	
약간 들었다	10 (34.5)	19 (65.5)	
듣지 않았다			

주) ***: p<.001, **: p<.01, *: p<.05

장들은 극심한 스트레스를 받은 것으로 밝혀졌다. 욕을 많이 들으면 들을수록, 이장들은 이장 일을 그만두고 싶었고, 전화 벨이 울릴 때마다 짜증이 났으며, 몸무게에 변화가 있었던 것으로 나타났다. 매우 많이 들었던 집단은 약간 들었던 집단보다, 또한 약간 들었던 집단은 듣지 않았던 집단 보다 일관되게 더 많은 스트레스를 받은 것으로 분석되었다.

특별 수당 변수는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 밝혀졌지만, 이는 욕을 약간 들었던 집단이 욕을 듣지 않았던 집단과 유사한 반응을 보였기 때문에 나타난 결과로서, 욕을 매우 많이 들었던 집단은 다른 두 집단들보다 특별 수당을 받는 것에 찬성하는 비율이 높았다.

3.4.3 피해 정도에 따른 이장의 재난 스트레스

재난 피해는 마을의 피해와 이장 개인의 피해로 구성되어 있는데, 우선 마을의 피해가 매우 심했거나 약간 심했다고

표 2. 피해 정도에 따른 이장의 재난 스트레스

1. 이장 일을 그만두고 싶었다	그렇다	그렇지 않다	Chi square
마을의 상대적 피해 정도	55 (60.4)	36 (39.6)	16.1***
매우 심했음	37 (69.8)	16 (30.2)	12.814**
약간 심했음	11 (84.6)	2 (15.4)	
보통	7 (28.0)	18 (72.0)	
마을의 이재 세대 수	55 (60.4)	36 (39.6)	
1-2 세대	9 (34.6)	17 (65.4)	2.041
3-9 세대	23 (62.2)	14 (37.8)	
10세대 이상	23 (82.1)	5 (17.9)	
이장 개인의 주택 피해	54 (60.0)	36 (40.0)	
피해 있었음	23 (69.7)	10 (30.3)	6.1*
피해 없었음	31 (54.4)	26 (45.6)	
이장 개인의 농경지 피해	55 (60.4)	36 (39.6)	
심한 편	28 (70.0)	12 (30.0)	
약간 심한 편	21 (61.8)	13 (38.2)	
없음	6 (35.3)	11 (64.7)	
2. 전화 벨이 울릴 때마다 짜증이 났다	그렇다	그렇지 않다	Chi square
마을의 상대적 피해 정도	70 (76.9)	21 (23.1)	16.3***
매우 심했음	47 (88.7)	6 (11.3)	4.393
약간 심했음	11 (84.6)	2 (15.4)	
보통	12 (48.0)	13 (52.0)	
마을의 이재 세대 수	70 (76.9)	21 (23.1)	
1-2 세대	17 (65.4)	9 (34.6)	0.8
3-9 세대	28 (75.7)	9 (24.3)	
10세대 이상	25 (89.3)	3 (10.7)	
이장 개인의 주택 피해	69 (76.7)	21 (23.3)	
피해 있었음	27 (81.8)	6 (18.2)	11.181**
피해 없었음	42 (73.7)	15 (26.3)	
이장 개인의 농경지 피해	70 (76.9)	21 (23.1)	
심한 편	35 (87.5)	5 (12.5)	
약간 심한 편	27 (79.4)	7 (20.6)	
없음	8 (47.1)	9 (52.9)	
3. 몸무게에 변화가 있었다	그렇다	그렇지 않다	Chi square
마을의 상대적 피해 정도	66 (72.5)	25 (27.5)	23.4***
매우 심했음	45 (84.9)	8 (15.1)	8.504*
약간 심했음	12 (92.3)	1 (7.7)	
보통	9 (36.0)	16 (64.0)	
마을의 이재 세대 수	66 (72.5)	25 (27.5)	
1-2 세대	14 (53.8)	12 (46.2)	1.9
3-9 세대	27 (73.0)	10 (27.0)	
10세대 이상	25 (89.3)	3 (10.7)	
이장 개인의 주택 피해	66 (73.3)	24 (26.7)	
피해 있었음	27 (81.8)	6 (18.2)	10.7**
피해 없었음	39 (68.4)	18 (31.6)	
이장 개인의 농경지 피해	66 (72.5)	25 (27.5)	
심한 편	33 (82.5)	7 (17.5)	
약간 심한 편	26 (76.5)	8 (23.5)	
없음	7 (41.2)	10 (58.8)	
4. 이장에게 특별 수당을 주어야 한다	그렇다	그렇지 않다	Chi square
마을의 상대적 피해 정도	36 (39.6)	55 (60.4)	14.6***
매우 심했음	28 (52.8)	25 (47.2)	6.621*
약간 심했음	6 (46.2)	7 (53.6)	
보통	2 (8.0)	23 (92.0)	
마을의 이재 세대 수	36 (39.6)	55 (60.4)	
1-2 세대	6 (23.1)	20 (76.9)	0.6
3-9 세대	14 (37.8)	23 (62.2)	
10세대 이상	16 (57.1)	12 (42.9)	
이장 개인의 주택 피해	36 (40.0)	54 (60.0)	
피해 있었음	15 (45.5)	18 (54.5)	6.8**
피해 없었음	21 (36.8)	36 (63.2)	
이장 개인의 농경지 피해	36 (39.6)	55 (60.4)	
심한 편	18 (45.0)	22 (55.0)	
약간 심한 편	16 (47.1)	18 (52.9)	
없음	2 (11.8)	15 (88.2)	

주) ***: p<.001, **: p<.01, *: p<.05

응답한 마을의 이장은 피해가 보통이었다고 응답한 마을의 이장보다 스트레스를 많이 받은 것으로 나타났다.

하지만 이장의 주관적 판단에 따라 분류한 마을 피해를 중심으로 스트레스의 차이를 살펴보면, 마을 피해가 심했다고 인식할수록 반드시 이장의 스트레스 비율 또한 증가한 것은 아니었다. 이장 일을 그만 두고 싶었는지의 여부와 몸무게에 변화가 있었느냐는 질문에 대해서는 피해가 약간 심했다고 응답한 이장이 매우 심했다고 응답한 이장보다 스트레스를 받은 비율이 좀 더 높게 나타났고, 전화벨이 울릴 때마다 짜증이 났는지, 혹은 이장에게 특별 수당을 주어야 한다고 생각하는지를 묻는 다른 두 질문에 대해서는 피해가 매우 심했다고 응답한 이장이 스트레스를 받은 비율이 높은 것으로 밝혀졌다.

반면 이제 세대수에 근거하여 마을 피해를 객관적으로 분류한 경우에는, 마을의 이제 세대수가 많을수록 이장이 스트레스를 받은 비율도 높은 것으로 일관되게 나타났다. 하지만 다른 세 변수와는 달리 전화벨이 울릴 때마다 짜증이 났는지 묻는 질문은 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않았다.

이장 개인의 재난 피해는 주택 피해와 농경지 피해로 구분하였다. 주택 피해가 있었던 이장들은 그렇지 않은 이장들보다 네 가지 재난 스트레스 질문에 대하여 모두 그렇다고 응답한 비율이 높았지만, 통계적으로 유의한 차이는 아니었다.

이에 반해 농경지 피해를 입은 이장들은 그렇지 않은 이장들보다 이장 일을 그만두고 싶었고, 전화벨이 울릴 때마다 짜증이 났으며, 몸무게의 변화가 있었고, 특별 수당에 대한 요구가 높은 것으로 밝혀졌다.

앞에서 제시한 일련의 분석을 통해서 보면, 연령, 직업, 학력 및 이장 근무년수와 같은 개인적 특성은 이장의 스트레스와 관련이 없는 것으로 나타났다. 반면 피해가 심했던 마을의 이장을 맡았는지, 혹은 복구 과정에서 주민들로부터 욕을 많이 들었던 경우에는 이장이 심한 스트레스를 받았던 것으로 파악되었다. 이런 결과는 일상 업무를 넘어서는 과도한 업무에 시달리면서 주민들로부터 지지를 받지 못할 경우에는 이장들이 재난 스트레스로 고통을 받을 확률이 높다는 것을 제시한다.

4. 결 론

본 연구 결과에 의하면, 공식적인 이장의 업무는 행정 협력으로 한정되어 있지만, 실제 대규모 재난 상황에서는 행정 체계가 마비되면서 이장은 경고에서부터 대피, 복구에 이르기까지 일련의 재난 과정에서 중심적인 역할을 수행하는 것으로 나타났다. 또한 이 과정에서 피해를 심하게 입은 마을의 이장은 격심한 스트레스를 받은 것으로 분석되었다. 이처럼 리 단위에서의 재난 행정 서비스의 부재와 이장 업무의 기중은 현재의 행정 조직 구조와 밀접한 연관이 있다.

즉 현재의 재난관리계획은 중앙 조직을 결성한 후에 시·도 단위와 시·군 단위로 구축되어 있는 하향식 조직 체계로 이루어져 있다. 하지만 IMF 이후 읍면 기능전환이 이루어지면서 읍면사무소에서는 인력 부족으로 각종 재난업무에 신속

하게 대처하기가 어렵게 되었다. 피해 지역의 면장들 또한 현재의 행정 체제로는 재난시에 적절하게 대응할 수 없음을 지적하였다(평창군, 2008: 4-137, 4-152). 예를 들어 진부면에서는 통신이 두절되고 면사무실까지 피해를 입는 바람에 전혀 초기 대응을 하지 못하였고, 피해 조사 및 복구 과정에서도 전화 업무만을 위해서도 6-7명이 필요하였기 때문에 면의 공무원들이 현장에 직접 나가서 조사하기가 쉽지 않았다(평창군, 2008: 4-138). 군청에서도 부정확한 기상 예보 때문에 사전 준비가 이루어지지 못하였고 휴일에 폭우가 내리는 바람에 현황 파악은커녕 상황실로 폭주하는 항의 전화에 대응하느라 비상소집조차 제대로 하지 못하였다(평창군, 2008: 4-294). 예측 범위를 넘어서는 심한 재난 상황에서는 군청-읍면사무소-리로 연결되어 있는 하향식 명령·통제 모델이 거의 효과를 발휘하지 못하였다.

이처럼 상위 행정기관으로부터의 지시가 거의 불가능한 상황에서, 마을에서 의사 결정의 중심 역할을 수행하고 있는 이장이 경고에서부터 피해조사, 복구에 이르기까지 일련의 과정에서 핵심적 역할을 하였다는 것은 당연한 결과라고 할 수 있을 것이다. 이는 마을에서 기존에 이루어지고 있던 조직 체계가 재난 상황에서도 그대로 활용되었다는 점에서 결과론적으로는 발현적 인적자원모델이 적용된 것처럼 보인다.

하지만 이 모델은 재난 관리 단계에서 계획적으로 도입된 것이 아니기 때문에, 엄밀하게 발현적 인적자원모델의 사례로 제시하기에는 무리가 있다. 그럼에도 불구하고 평창군 사례처럼 심한 재난이 발생할 경우, 하향식 명령·통제 모델로 대응하는 데에는 한계가 있기 때문에, 특히 지리적으로 널리 분산되어 있는 농촌 지역에서는 평소 마을의 의사 결정 체계와 조직 현황을 그대로 적용하는 상황식 모델이 훨씬 더 현실적 대안이 될 수 있음을 보여준다.

또한 본 연구 결과는 현재와 같은 체제로 발현적 인적자원 모델을 적용할 경우에는, 이장이 지나치게 높은 스트레스를 받기 때문에 재난 관리가 효율적으로 이루어질 수 없을 가능성을 제시한다. 이장 일을 그만두고 싶었거나, 전화 벨이 울릴 때마다 짜증이 났다든지, 몸무게의 변화가 있었다고 응답한 비율이 60%~77%에 이르렀다는 것은 이장 업무가 본인이 감당할 수 있는 한계 수준을 넘어 선 것을 의미한다. 읍면 사무소의 인력난을 감안하면 이장에의 의존도는 앞으로도 여전히 높을 수밖에 없으므로, 발현적 인적자원모델의 적용과 더불어 이장의 스트레스를 경감시킬 수 있는 방안도 모색되어야 할 것이다.

본 연구는 이장의 스트레스 완화 방안에 초점을 맞춘 것이 아니므로 대안을 제시하는 데에는 한계가 있으나, 표 1의 결과를 보면 사전 재난 교육은 이장의 스트레스를 완화시키는 데 어느 정도 기여할 수 있을 것으로 예측된다. 또한 복구 과정에서 주민들로부터 욕을 들었는지의 여부는 이장이 받은 스트레스에 지대한 영향을 미쳤기 때문에 예방단계에서부터 주민을 상대로 한 효과적인 재난교육도 도입할 필요가 있다.

뿐만 아니라 “중간에서 복구비용을 조절해야 했기 때문에 싸움은 정부가 시켜놓고 말리는 것은 이장의 몫이었다. 대충 조사하여 복구비를 주고는 복구하라고 하니 분쟁이 일어날

수밖에 없었다. 돈은 다 주었는데 왜 복구를 못하느냐, 수습은 이장 등 중간역할을 하는 사람들이 하라는 식의 일은 없어야겠다"라는 인터뷰 내용에서 알 수 있듯이(평창군, 2008: 4-276), 일관성이 없는 임기응변식의 재난 대응은 이장에 대한 주민들의 불만을 야기시킬 수 있기 때문에, 현실에 기반한 재난 정책을 수립하는 것이 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다. 지금과 같이 일선 행정기관에서 방재담당 공무원 1~2명이 상위계획을 거의 그대로 복사하는 식으로 재난 계획을 수립한다면, 평창군에서 발생하였던 문제가 타지역에서도 그대로 반복될 가능성이 높다.

따라서 읍면사무소의 인력난과 전문적 재난관리자들의 부재라는 현실을 고려할 때, 대규모 재난이 발생할 때에는 기존의 명령·통제 모델로 대처하는 데에는 한계가 있음을 인정하여, 발현적 인적자원 모델이 구현될 수 있도록 재난계획 패러다임을 재구성할 필요가 있다. 즉 실제적으로는 이장이 대피, 피해조사, 자원봉사자 안내, 복구 등 온갖 종류의 재난 업무에 관여하고 있기 때문에 계획 단계에서부터 이들을 적극적으로 활용할 수 있는 방안을 모색하는 것이 보다 효과적일 것이다. 이를 위해서는 지금보다는 좀 더 세밀하게 재난에 초점을 맞춘 이장 교육을 실시할 필요가 있고, 이와 동시에 이들의 스트레스를 저감시킬 수 있는 방안도 모색되어야 한다. 일정 규모 이상의 재난이 발생하여 이장이 재난관리자로서 중심적 역할을 수행한 경우에는 이장에 대한 특별 수당을 지급하는 방안도 격심한 스트레스에 대한 보상으로 제시될 수 있을 것이다.

마지막으로 그린(Green, 1985: 4)이 언급하였듯이, 재난의 종류, 심각성, 개인차 및 환경적 요인에 따라 재난 관리자들의 반응이 다르기 때문에 재난 관리자들의 심리적, 행동적 반응을 연구하기란 쉽지 않다. 하지만 그럼에도 불구하고 이들에 대한 경험적 연구는 문제의 정도와 심각성을 예측하는데 중요하므로, 재난 관련 업무 종사자들에 대하여 체계 있는 연구를 지속적으로 할 필요가 있다.

감사의 글

이 논문은 2007년도 강릉원주대학교 학술연구조성비 지원에 의하여 수행되었습니다.

참고문헌

강원도 (2006) 2006년도 안전관리계획. 강원도.
 권순찬, 송재철, 이수진, 김인아, 고재우, 류현철, 김석현, 김대호, 정승아 (2008) 일개 소방서 소방관들의 외상후 스트레스 증상 및 관련요인. **대한산업의학회지** 제20권, 제3호, pp. 193-204.
 김승태, 김병로, 홍경수, 정유숙, 유범희, 김도관 (1997) 삼풍사고 생존자들에서의 급성 외상후스트레스장애: 발생빈도, 예측인

자, 증상 변화에 대한 예비적 연구. **신경정신의학** 제36권, 제3호, pp. 475-487.
 김영운 (2005) 통·리장 제도에 관한 연구: 사천시 통·리장을 중심으로. 석사학위논문, 경상대학교.
 박지영 (2004) 119 구조대원 및 그 가족의 정서적 반응에 관한 연구: 정신보건서비스와 산업복지의 접목을 중심으로. **정신보건과 사회사업** 제17권, pp. 158-191.
 이은정, 임경희, 김정범, 류설영 (2007) 대구 지하철 화재 사고 부상자들의 외상 후 스트레스 장애. **신경정신의학** 제46권, 제1호, pp. 79-86.
 전병호 (2005) 이장제도의 개선방안에 관한 연구 : 경상북도 울진군을 중심으로. 석사학위 논문, 영남대학교.
 조석주, 박기관 (2004) 이장제도 운영의 실태 분석 및 발전방안: 지방공무원의 의식을 중심으로. **한국지방자치학회보** 제16권, 제1호, pp. 73-92.
 조한주 (2006) 수해 평창 이장 수난시대 **서울신문** 8월 3일.
 정조인 (2003) 통·이장 인기 하늘을 찌른다 <http://www.ohmynews.com>.
 평창군 (2006) 2006년도 자연재난유형별표준행동 매뉴얼. 평창군.
 평창군 (2007a) 2007년도 통계연보. 평창군.
 평창군 (2007b) 2007년도 안전관리계획. 평창군.
 평창군 (2008) 2006평창군수해백서. 평창군.
 Drabek, T.E. (1996) *The Social Dimensions of Disaster*. FEMA Emergency Management Institute, Emmitsburg, Maryland.
 Dynes, R.R. (1983) Problems in Emergency Planning. *Energy*, Vol. 8, No. 8-9, pp. 653-660.
 Dynes, R.R. (1994) Community Emergency Planning: False Assumptions and Inappropriate Analogies. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 12, No. 2, pp. 141-158.
 Green, B.L. (1985) Overview and Research Recommendations. *Role Stressors and Supports for Emergency Workers*. Center for Mental Health Studies of Emergencies. National Institute of Mental Health, Rockville, Maryland. pp. 1-20.
 Hartsough, D.M. (1985) Emergency Organization Role. *Role Stressors and Supports for Emergency Workers*. Center for Mental Health Studies of Emergencies. National Institute of Mental Health, Rockville, Maryland. pp.48-58.
 Neal, D.M., and Phillips, B.D. (1995) Effective Emergency Management: Reconsidering the Bureaucratic Approach. *Disasters*, Vol. 19, No. 4, pp. 327-337.
 Quarantelli, E.L. (1982) Ten Research Derived Principles of Disaster Planning. *Disaster Management*, Vol. 2, pp. 23-25.
 Quarantelli, E.L. (1988) Disaster Crisis Management: A Summary of Research Findings. *Journal of Management Studies*, Vol. 25, No. 4, pp. 373-385.
 Simpson, D.M. and Howard, G.A. (2001) Issues in the Profession: The Evolving Role of the Emergency Manager. *The Journal of the American Society of Professional Emergency Planners*, Vol. 8, pp. 63-70.

◎ 논문접수일 : 09년 10월 05일
 ◎ 심사의뢰일 : 09년 10월 05일
 ◎ 심사완료일 : 09년 10월 26일