

해상 구조 봉사단체의 비교 연구

이종명* · 김영기**

* 부경대학교 대학원 생태공학과, ** 경상대학교 행정학과

A Comparative Study on Marine Rescue Volunteer Organizations

Jong-Myoung Lee* · Young-Ki Kim**

* Graduate School, Pukyong National University, Busan, 608-737, Korea

** Division of Public Administration, Gyeongsang National University, Jinju, Gyeongnam, 660-701, Korea

요 약 : 광활한 바다에서 발생하는 해상 사고를 정부기관의 제한된 자원만으로 대응하기 어렵기 때문에 해상 안전관리에는 적극적 민간 참여가 요구된다. 이 연구에서는 재난 안전관리 거버넌스에 대한 고찰을 바탕으로 한국과 미국, 일본, 영국의 해상 구조 봉사단체를 비교하여 한국의 해상 구조 봉사단체 발전 방안을 제안하였다. 선진 해상 구조봉사단체들은 오랜 역사적 전통을 가지고 있으며, 전국의 관할 해역을 포괄할 수 있는 조직네트워크를 구축하여 자주적으로 운영한다. 주요 일상 활동에 해상 구조와 함께 대중 해상 안전교육, 기금모금이 포함된다. 각 국가의 해상 안전관리 책임 행정기관과 협력관계를 맺고 있으며, 이는 제도적으로 보장되고 있다. 기부금을 주요 재원으로 하며 구성원은 주로 시민 자원봉사자이며 부분적으로 비용에 대한 보상을 받는다. 한국의 해상 구조 봉사단체 발전을 위해서는 '민간자율구조대'의 소속감 강화, 대중교육과 기금모금 사업 정착, 법령 개정을 통한 제도적 뒷받침 등이 필요한 것으로 나타났다.

핵심용어 : 해상 안전, 해상 구조, 거버넌스, 봉사단체, 비교 연구

Abstract : Maritime safety management needs active public participations because the sea is too wide for a government to respond to all unexpected accidents with limited resources. Marine rescue volunteer organizations of US, UK, Japan and Korea were compared one another on the base of disaster management governance theory, and recommendations for the development of marine rescue volunteer organization of Korea were proposed. The advanced organizations commonly have tradition of marine rescue voluntarism in the advanced maritime countries. They have nation-wide networks and self-governing structures. Their main activities include public maritime safety education and fundraising programs as well as marine rescue operations. They have cooperative relationships with government agencies in charge of national maritime safety management, which are usually guaranteed by legislations or institutional systems. Donations from the public are major source of their finances. Members mainly consist of civil volunteers, and get basic compensations for their expenses. For the advancement of marine rescue volunteer organization of Korea, efforts are needed to strengthen the membership of civil rescue fleet, to activate public education and fundraising programs, and to amend the related law for institutional support.

Key Words : Maritime safety, Marine rescue, Governance, Volunteer organization, Comparative study

1. 서 론

해상 사고는 인명과 재산피해를 동반하며 작은 사고도 신속한 초동조치가 없으면 대형사고로 이어질 수 있다. 효율적인 사고대응을 위해 신속한 대응이 필요하지만 넓은 해역에서 사고가 발생하기 때문에 초동조치에 어려움이 많다. 이러한 해양 사고를 공공조직에서 전담하는 것은 물리적으로 불가능하므로 민간부문의 참여가 절실하게 요구된다. 이러한 이유로 선진국의 경우 어민, 레저 활동자, 자원봉사단체가 해상안전관리에 적극적으로 참여하고 있다. 사고발생시 사고현장에서 가까운 민간선박이 곧바로 구조활동에 투입되어 행정조직의 한정된

장비와 인력을 보충하고 있으며, 사고예방을 위한 교육과 순찰에도 민간부분이 활용되고 있다.

이와 같은 민간 자원봉사단체의 활발한 참여를 통한 해상 안전관리 거버넌스는 불확실성이 높은 해상 사고 대응의 효율성을 높이는 데 크게 기여하고 있다(Bankus, 2006). 그러나 한국은 아직 해상 안전분야 민간단체의 활동이 활발하지 못하고 행정 조직과의 협력체계도 미흡한 편이다. 이 연구에서는 여러 나라의 해상 구조 봉사단체에 대한 비교연구를 통하여 해상 안전관리 거버넌스와 민간단체 발전의 요인을 도출하였으며, 이를 바탕으로 한국의 해상 구조 봉사단체 발전 방안을 제안하였다. 비교의 항목은 재난 안전관리 거버넌스에서 민간 참여에 대한 이론적 검토를 바탕으로 구성하였다. 비교 대상 단체

* 대표저자 : 정희원, sachferm@nate.com, 070-8179-4478

는 미국연안경비대지원단(US Coast Guard Auxiliary, 약칭 USCGAux), 영국왕립구명정협회(Royal National Lifeboat Institute, 약칭 RNLi), 일본수난구제회(Marine Rescue Japan, 약칭 MRJ), 한국해양구조단(Korea Marine Rescue Center, 약칭 KMRC) 등으로 했다

2. 재난 안전관리 거버넌스에 대한 고찰을 통한 해상 구조 단체 비교 항목과 대상 선정

2.1 재난 안전관리의 공공재적 성격과 거버넌스의 의의

국민의 안전과 생명을 보호하는 것은 국가의 가장 기본적인 책무로 이해되어 왔다. 재난으로부터 안전을 보장하기 위한 방재서비스는 공공조직이 최초로 담당할 업무라고 할 수 있다(윤과 송, 2003). 재난 대응과 안전관리는 정부가 그 공급을 담당하는 순수공공재의 하나로 인식되어 온 것이다.

본질적으로 재난 안전관리가 공공재로서 정부의 역할로 규정되는 것은 안전이 '집합적 구성물'이라는 것에서 기인한다(오 등, 2006). 과학기술의 발전으로 생활의 편의를 누리고 있지만 이를 가능하게 해준 각종 기술의 산물들도 언제나 상당한 정도의 위험을 내포하고 있다. 기술발전이 가져온 위험증가의 모순은 현대사회를 '위험사회'라고 칭하는데서 잘 나타난다(Beck, 1992). 이렇듯 개인의 선택이나 능력으로 제거할 수 없는 '공유된 위험'에 대한 관리는 공적영역의 담당업무라는 인식이 안전관리에서 정부의 역할을 강화하게 만들었다고 할 수 있다(Comfort et al. 2001).

그러나, 재난 안전관리를 정부의 역할에만 맡기는 것은 많은 한계를 가진다. 오 등(2006)은 국가의 안전관리가 '예방 전략'으로서 과도한 규제를 양산하게 되고, 피해의 보상 책임까지 지게 되어 결국은 정부만이 재난관리를 도맡아야하는 상황이 발생한다고 지적하고 있다. 흔히, '안전불감증'이라는 표현은 사회전반적으로 팽배한 안전관리에 대한 책임 회피를 말하는데, 그 이면에는 정부의 책임 방기를 탓하는 뜻이 포함되어 있다. 정부의 개입이 오히려 국민 일반의 안전불감증을 조장하는 원인이 되고, 그 비난이 다시 정부에게 돌아가는 모순이 발생한다.

이에 반해 안전관리를 시장에 맡기는 것도 문제가 있다. 재난에 대한 정보가 불확실성과 비대칭성을 가지기 때문에 시장의 왜곡을 피할 수 없고, 또 생명의 가치가 시장에서 낮게 평가된다거나, 안전 서비스를 살 수 없는 저소득층이 위험에 더 많이 노출되는 등의 윤리적 문제를 야기한다(오 등, 2006).

따라서 재난 안전관리에서 '좋은 거버넌스(good governance)'를 구축한다는 것은 정부와 시장의 한계를 보완하는 것이며, 이는 자율성을 바탕으로 한 민간단체의 역할을 강화하는 것에서 해법을 찾을 수 있다. 이(2004)는 지역 재난안전관리 거버넌스의 의미를 목적, 주체, 전제, 방법, 실천의 다섯 가지 측면에서 조

명한 바 있다. 지역 재난 안전관리 거버넌스는 지역의 특수한 위기를 파악하고 대책을 마련하여 시민의 안전한 생활을 가능하게 한다. 이를 통해 시민은 재난의 잠재적 피해자에서 안전관리의 주체로 전환된다. 또, 정보, 의사결정 과정과 함께 권리와 책임을 공유하게 되며, 상호조정과 협력을 바탕으로 공동실천의 네트워크를 이룰 수 있다. 물론, 이러한 거버넌스는 지역사회가 온정적인 공동체일 때 더 잘 이루어지겠지만(박, 2002), 거꾸로 시민의 참여가 지역사회 신뢰증진과 사회자본 축적에 기여하여 공동체 정신의 발전으로 이어질 수도 있다(Putnam, 1994).

2.2 재난 안전관리 거버넌스 구축과 민간단체의 역할 강화

국가 중심 재난관리체계의 한계를 극복하고 민간의 자발적 참여와 파트너십에 기반한 재난안전관리 거버넌스를 구축하기 위해서는 네트워크의 구축, 민간단체의 역할 강화, 제도적 지원과 보장 등이 요구된다.

먼저, 정부와 민간단체, 기업, 개인 등이 평상시에 예방차원의 재난안전관리 네트워크를 구성해야 한다. 이는 각 주체들 사이의 유대감을 강화하고, 재난 발생시 신속한 대응을 가능하게 한다. 김(2004)은 이러한 네트워크의 구성요소로 인력, 물자, 장소, 정보, 행정 등을 제시하고 있다. 재난 발생 시 다수의 자원봉사자와 의료진, 장비기술자 등 전문인력이 일사분란하게 정해진 역할을 수행하도록 조직하고, 구조장비나 구조품 등 물자의 수송과 배분 방법을 결정해 둘 필요가 있다. 피난소나 병원, 구조물자 수용 창고 등 시설과 공간의 확보도 필요하며, 정보네트워크는 각 네트워크의 활동을 유기적으로 조정하는 중요한 역할을 한다. 공무원이나 공공기관 자체가 재난의 피해자가 될 수 있으므로 타 기관의 협조 등 행정업무 분담 네트워크도 중요하다고 할 수 있다.

다음으로는 이러한 네트워크에서 민간단체의 역할을 강화해야 한다. 재난 안전관리에서 민간단체는 정부와 국민을 연결하는 '매개자 역할'을 한다(오 등, 2006). 평상시에는 교육과 홍보를 통한 안전문화 의식 확산, 네트워크 형성과 정책 지식 기반 마련 등의 역할을 하고, 유사시에는 초동조치, 정보전달, 구조구급, 피난유도, 구조 등의 역할을 수행할 수 있다(윤과 송, 2003). 특히 이러한 역할은 '민간단체전국연합조직'을 통해 획기적으로 강화·발전될 수 있는데 미국의 '전국재난자원봉사자조직(National Volunteer Organization Active in Disaster, 약칭 NVOAD)'이나 '일본 재난자원봉사 네트워크(Nippon Voluntary Network Active in Disaster, 약칭 NVNAD)' 등이 대표적인 사례로 꼽힌다(윤과 송, 2003). 물론, 이러한 역할을 수행하기 위해서는 민간단체가 갖추어야 할 조건들이 있다. 첫째, 재난 안전관리 활동이 가능한 다수의 시민으로 구성된 자주적 단체여야 하고, 둘째, 상황에 대응 가능한 능력을 갖춘 구성원과 장비를 보유하고 있어야 하며, 셋째, 재난 참여 봉사

자와 단체의 조정 통제 장치 등이 필요하다. 더불어 자율조직의 성과는 지도자의 지도력에 좌우되는 경향이 있으므로, 의사결정능력을 가지고 지휘·통제할 수 있는 지도자의 능력도 중요한 활동 조건이 된다.

더불어, 재난 안전관리 거버넌스에서 민간단체의 역할 강화에는 제도적 보장과 지원이 필요하다. 정(2004)은 민간단체와 정기적인 교류와 전문단체의 데이터베이스화, 구난·복구 활동에 투입된 단체의 경비 지원, 인센티브 부여 등을 제안한 바 있다. 우리나라는 ‘재난및안전관리기본법’에 주민자율방재체제 구축과 민관협력네트워크 확립을 위한 안전문화 활동의 육성 및 지원에 대한 근거 조항(법 제70조)을 두고 있다.

2.3 해상 구조 봉사단체 비교의 항목

이상과 같은 재난 안전관리 거버넌스에 대한 이론적 검토를 바탕으로 해상 구조 활동의 특성을 반영한 해상 구조 봉사단체 비교의 항목으로 대표단체의 설립 배경, 주요 활동, 조직 네트워크, 자치 구조, 주요 구성원과 장비, 정부기관 관계 및 제도적 보장, 주요 자원 등을 선정하였다(Table 1).

Table 1. Items and meanings of comparison on marine rescue volunteer organizations

Item	Meaning
Establishment	Historical background of establishment and social support
Main Activities	Roles of volunteer organization
Organizational Network	Coverage on nation wide jurisdiction
Autonomy	Independence and democracy of organization
Member	Characteristics of member composition
Equipment	Usage and ownership
Institutionalization	Relationship with government and guarantee by enactment
Resources of money	Source of financial resource and contributions of public sectors

설립배경(Establishment)은 단체의 성격과 사회적 지원의 형태를 결정하는 주요 요인이 된다. 해상 구조 봉사활동에 대한 사회적 인식이 현재의 형태로 형성된 계기를 알아보았다.

주요활동(Main Activities)은 해상 안전관리 거버넌스라는 서비스 네트워크의 참여자로서 해당 민간단체의 역할을 이해하는 열쇠가 된다. 해난사고 구조활동 뿐만아니라 안전교육과

정책 연구 등 해상 안전관리 전반에서의 역할 범위를 살펴보았다.

조직 네트워크(Organizational network)는 해상 안전관리의 광활성과 격리성 측면에서 매우 중요한 의미를 가진다. 대단히 넓은 지역에서 발생하는 사고에 가장 근거리에서 신속하게 접근하여 대응하는 것이 피해의 저감에서 관건이기 때문이다. 따라서 해상 수색과 구조 역할을 담당하는 민간단체는 관할 영역을 포괄하는 전국적 네트워크를 갖추고 있어야 한다.

조직 네트워크를 운영하는 방식(Autonomy)도 단체의 성격과 활동을 파악하는 데 중요한 요소라고 할 수 있다. 민간단체답게 자주성과 민주성을 기반으로 구성원들의 뜻을 단체 운영에 반영할 제도적 장치로 의사 전달과 결정구조, 회의체 등을 갖추고 있는지를 살펴보았다.

구성원과 장비(Member and equipment)는 해상 구조 활동의 성과를 가르는 요건이다. 구조 활동에 사용될 선박을 운용할 수 있는 선원을 다수 확보하고 있어야 하고, 익수자를 구조할 수 있는 인명 구조 기능을 가진 구조원도 필요하다. 선박과 구조장비도 필수적으로 요구된다.

정부기관 관계 및 제도화(Institutionalization)는 해상안전관리 거버넌스의 요체라고 할 수 있다. 민간단체가 공공부문의 해상 안전관리 기관과 얼마나 긴밀한 협력관계를 가지고 활동하는가는 거버넌스의 발전정도를 가늠하는 척도가 된다. 특히, 그것이 법과 제도에 의해 보장되고 있다면 가장 높은 수준의 거버넌스를 구현하고 있다고 볼 수 있을 것이다.

주요 자원(Resources of money) 및 재정적 지원에서는 육지보다 많은 비용이 들어가는 해상활동의 비용을 어떤 방법으로 충당하고 있으며, 공공부문은 어떻게 기여하고 있는지를 살펴보았다.

2.4 비교대상 국가와 단체 선정

이 연구에서는 미국, 영국, 일본, 한국의 대표적 해상 구조 봉사단체를 비교연구 대상으로 선정하였다. 미국 연안경비대 지원단, 영국 왕립구명정형회, 일본수난구제회 등은 모두 전국적 차원에서 해상 구조, 해상 안전 교육을 주도적으로 수행하고 있으며, 정부기관과 상당히 높은 수준의 파트너십을 형성하고 있다.

이들 외국 사례와 한국의 한국해양구조단의 사례를 비교하고 각 비교 항목의 공통점과 차이점을 분석하여 해상 구조 봉사단체의 발전방안을 제시하고자 한다.

3. 해상 구조 봉사단체 발전요인의 분석

조사대상 국가와 단체에 대한 각 항목별 조사 결과(Table 2)를 바탕으로 해상안전 관리 거버넌스와 해상 구조봉사단체 발전의 요인을 다음과 같이 정리하였다.

3.1 설립배경

단체의 설립배경을 살펴보면 영국과 일본 그리고 한국은 시민의 자발적 의지에 따라 단체가 구성된 것으로 나타났다. 미국은 정부의 요구에 의해 법령을 제정하여 조직을 구성한 특이한 경우이지만, 이 역시 해상 구조 자원봉사활동의 전통에 기초하고 있다(Evans, 2003).

영국과 일본의 경우에는 자발적으로 구성된 단체에 대한 사회적 지원을 구축하기 위하여 각각 여왕과 황실을 후원인으로 삼고 있다(RNLI 홈페이지; MRJ 홈페이지). 두 나라는 입헌군주제의 전통을 가지고 있기 때문에 왕실이라는 상징성을 활용하여 해상 구조 자원 활동에 대한 사회적 지원을 이끌어낸 것으로 보인다.

3.2 주요 활동

대표적 일상 사업은 단체의 정체성을 정립하고, 대중에게 해상 안전과 단체 자체에 대한 인식을 제고하는 데 매우 중요한 기능을 한다.

각국의 해상 구조 민간단체들은 해난 구조와 대원 훈련을 일상 활동으로 수행하고 있다. 미국 USCGAux와 영국 RNLI는 마리나와 항구 등에서 무료 보트 안전 점검 서비스를 하고 있다. 미국 USCGAux는 미국연안경비대(US Coast Guard, 약칭 USCG)의 작전과 행정 전반을 지원하는 활동을 수행하고 있어 해상 안전과 관련한 거의 모든 분야에서 정부 기능을 보조하고 있다. 일본은 해상 구급 활동을 관련 행정기관, 의료기관 등과 협동으로 수행하고 있다.

미국, 영국, 일본에서는 시민이나 학생 등 대중을 상대로 해상 안전 교육과 홍보를 다양한 형태로 진행하고 있다. 한국은 구조원 양성교육을 진행하고 있을 뿐 대중교육은 일상사업으로 정착되지 않은 것으로 나타났다.

기금 모금 사업 또한 매우 중요한 일상 활동으로 자리 잡고 있으며, 상당한 자원을 투자하고 있는 것으로 나타났다. 재원 조달 방식은 사례 마다 차이가 있었지만 공통적으로 시민들의 자발적 기부를 얻기 위한 활동을 중요시하고 있다. 특히, 특정 목적의 기금을 설치하는 등 ‘모금 상품’을 개발하여 운영하고 있다. 단체의 운영 비용 마련이라는 현실적인 요구가 가장 크게 작용한 결과이지만 대중의 지지와 평판을 단체의 중요한 자산으로 간주하고 있다는 반증이기도 하다. 한국해양구조단은 2007년부터 기금모금을 시작했다.

3.3 조직 네트워크 구축과 자치 구조

해양사고의 특성상 신속한 출동을 위한 전국적 네트워크를 구축하는 것이 중요한 요소라고 할 수 있다. 선진국의 민간해상 구조 단체들은 전국적 조직 네트워크를 나름의 논리에 따

라 구축하고 있다.

먼저, 미국의 USCGAux는 USCG의 체계를 따라 권역(Area)부터 지역(District)까지 병렬적인 네트워크를 갖추고 있다. 반면 영국 RNLI는 단체 스스로가 영국 해상 수색구조분야의 구조선 운영을 담당하는 기관이기 때문에, 자체의 전략수행표준(Strategic Performance Standard)에 따라 230여개의 구조선 정박지를 배치하고 있다. 일본수난구제회는 전국의 바다를 접하고 있는 41개 도도부현(都道府縣) 모두에 지방수난구제회를 조직하고 있으며, 1255개의 구난소와 구난지소를 운영하고 있다. 한국해양구조단은 스쿠바다이버가 주축인 20여개 지역대로 활동해 왔으나, 2007년에 그동안 해양경찰에서 관할하던 어민 중심의 ‘민간자율구조대’를 이관 받으면서 해양경찰에 상응하는 지역 체계를 갖추어 나가고 있다.

운영구조 측면에서는 모든 단체들이 자치 의결 구조를 가지고 있고, 지역 현장의 대표성을 반영하도록 구성되어 다는 공통점도 있다. 특징적인 사례로 일본수난구제회는 이사회에 지역 수난구제회 대표와 함께 선주협회, 어선보험협회 등 관련 업계의 대표들이 상당 수 참가하고 있다.

3.4 주요 구성원과 장비

해상 구조봉사단체의 구성원은 거의 대부분 시민 자원봉사자로 구조 활동에 필요한 장비나 기능을 가지고 있는 경우가 많다.

미국 USCGAux는 17세 이상의 미국 시민이면 누구나 대원이 될 수 있다. 선박, 항공기, 무선국 등 장비를 소유하거나, 의료, 통역, 컴퓨터, 지문 채취 등의 특수 기능을 보유한 사람을 선호하지만 의무사항은 아니다(USCG, 2004). 영국 RNLI는 구조선 선원과 지원 활동을 하는 회원의 대부분이 시민 자원봉사자이다. 일본수난구제회는 선박을 소유한 어민이 구난소원의 대부분을 이루고 있다. 한국해양구조단은 스쿠바다이버가 주축인 대원 700여명으로 운영되어 오다, 선박을 소유하고 있는 어민으로 구성된 ‘민간자율구조대’ 1,500여명을 해양경찰에서 이관 받아 자체 대원으로 조직하는 작업을 진행 중이다.

여기서 주목할 점은, 장비의 활용 형태에 따라 주요 구성원의 성격이 달라지는 것을 알 수 있다. 미국과 일본 그리고 한국처럼 대원 소유의 장비를 사용하는 경우에는 장비 소유자와 운용자가 일치하기 때문에 그 장비를 운용할 수 있는 기능의 소유자가 다수를 이룬다. 반면, 영국의 경우, 단체 소유의 장비를 자원봉사자가 활용하기 때문에 관련 분야의 전문 종사자 출신은 1/10 밖에 안되고 오히려 일반 시민의 비율이 더 많은 특징을 보인다(RNLI, 2006b).

모든 단체들이 무급 봉사활동을 원칙으로 하지만 부분적으로 활동 경비나 장비 사용에 따른 손실을 보상하는 장치를 가지고 있다(USCG, 2004; Evans, 2003; 일본수난구제회, 2007; 한국해양구조단, 2009).

Table 2. Comparison of marine rescue volunteer Organizations

	United States	United Kingdom	Japan	Korea
Volunteer Organization	USCGAux	RNLI	MRJ	KMRC
Establishment	USCG Reserve Act (1939)	Volunteers organization since 1824 (Evans, 2003)	A devoted priest organized in 1889 (Evans, 2003)	SCUBA divers volunteer organization established in 1998 (KMRC, 2009)
Main Activities	Member services Recreational boating safety Operations & maritime safety Fellowship Fund raising (USCG, 2004)	Life boat fleet Sea&Beach safety Education Training Fund raising (RNLI, 2006c)	marine rescue Medical rescue at sea Volunteerism education Research Fundraising (MRJ website)	marine rescue Beach lifeguard Lifeguard education Marine environment Fundraising (KMRC, 2009)
Organizational network	Aligned directly with the district boundaries of the Coast Guard (USCG, 2004)	Strategically placed 230 lifeboat stations around the United Kingdom and Republic of Ireland (RNLI, 2006c)	1,255 rescue station & local branches in all coastal province (MRJ website)	21 local lifeguard units and 14 civil rescue fleets (KMRC, 2009)
Autonomy	Managed by chain of leadership through four administrative levels (USCG, 2004)	Controlled by a Trustee & Committee(appointed from within and by the Council (RNLI, 2006a)	Council with representatives from related business & local branches (MRJ website)	Council mainly consisted with representatives of local branches (KMRC, 2009)
Member	About 30,000 (USCGAux website)	6,154 crew members & 270,700 supporting members (RNLI, 2006b)	54,000 rescue volunteers (MRJ website)	722 members & 1,609 civil rescue fleets (KMRC, 2009)
Equipment	Boats, yachts, aircrafts, radio stations owned by the member (USCG, 2004)	230 lifeboat stations, over 330 lifeboats (RNLI, 2008c)	Most of boats owend by members (MRJ website)	SCUBA diving equipments and ships of Civil Rescue Fleets (KMRC, 2009)
Institutionalization	Designated by 'Coast Guard Authorization Act(1996)' to assist any USCG function, power, duty, role, mission (USCG, 2004)	'SAR Framework' defining the role and responsibility of RNLI (Crown, 2002)	Cooperative relationship with JCG and public entities (MRJ website)	Amendment of 'Maritime Disaster Rescue Act' (on going) (KMRC, 2009)
Resources of money	Government & Own fund (CGAuxA, 2006)	Lagacy and donation (RNLI, 2006c)	Subsidy and grant from public funds (MRJ website)	Fund from government projects and donations (KMRC, 2009)

3.5 정부기관 관계 및 제도적 보장

정부기관 관계와 제도적 보장은 거버넌스의 핵심적 요소이다. 선진국 사례에서 해상 안전 책임 행정기관과 강력한 협력 관계를 형성하고 있으며, 이에 대한 제도적 보장도 규정되어

있다.

먼저, 미국은 '미국연안경비대 승인법(USCG Authorization Act)'이라는 법률을 통해 USCGAux의 모든 활동을 인정한 경우로 가장 높은 수준의 협력관계를 형성하고 있다. 군사 기능과 사법권을 제외한 모든 활동을 정부가 인정, 보장하고 있

며, 비용도 정규 행정조직인 USCG와 통합된 시스템으로 관리·지급하고 있다(USCG, 2004). 영국도 ‘국가 수색구조 기본계획(SAR Framework)’에 구조선 운영기관으로서 RNLI의 역할을 규정하고 있다. 일본은 일본수난구제회 창립 초기 해상구조를 국가사업으로 수행하자는 건의가 양원을 통과하여 공적 자금을 지원 받았다(MRJ 홈페이지). 해상 구조와 구급 활동, 교육 사업 등도 관련 행정 기관과의 협력 관계를 기반으로 수행하고 있는 등 내용적인 협력관계가 발전되어 있는 것으로 보인다. 한국해양구조단은 해양경찰 및 행정기관과의 협력 관계가 비공식적이고 일회성인 한계가 있었지만, 수난구조법에 민간 해상 구조대의 역할과 지원에 관한 사항을 반영하기 위해 법률 개정을 추진 중이다(한국해양구조단, 2009).

3.6 주요 자원 및 재정적 지원

각 단체들의 주요 자원 조달 방식은 국가마다 달랐지만, 공통적으로 시민의 자발적 기부를 주요 수입원으로 하고 있다.

미국 USCGAux는 USCG의 명령에 따라 수행하는 모든 활동을 정부에서 지원하고 있다. 그러나, 단체 자체의 운영비와 사업비는 지원하지 않는다. 때문에 ‘미국연안경비대 지원단협회(Coast Guard Auxiliary Association Incorporated, 이하 CGAuxA)’라는 별도의 단체를 두어 자체 재정을 마련하여 관리하고 있다. USCGAuxA는 ‘전략적 사업 계획(Strategic Business Plan)’을 마련하여 기금 모금과 자원 조달 계획을 수립, 시행하고 있다(Coastguard Auxiliary Association, Inc, 2006). 영국 RNLI는 정부 지원을 전혀 받지 않는 독립된 민간 자원단체를 표방하고 있다. 단체 설립 초기부터 확고한 기금 모금 전통을 가지고 있으며, 2005년 현재 2천억 원을 넘는 단체 연간 예산의 60%를 유증(legacy), 32%를 자발적 기부에서 조달하고 있다(RNLI, 2006a). 마라톤, 해상축제 등 다양한 기금 모금 이벤트를 개최하고 있으며, ‘Train One, Save Many’라는 목적 기금을 운영하고 있다. 일본수난구제회는 창립 초기부터 공적 기금을 지원받아 왔다. 현대에 와서는 유럽의 구조보트 단체들의 사례를 따라서 후원금과 관련 업계의 기금 등으로 주요 재원을 옮겨왔으며, ‘푸른 날개기금(靑い羽根基金)’이라는 목적 기금을 운영하고 있다. 한국해양구조단은 대원들이 자비를 들여 활동하는 전통을 가지고 있었으나, 2007년부터 후원금 모금을 주요 사업으로 추진하고 있다. 최근에는 해양환경관련 정부 프로젝트가 주요 수입원이 되고 있다(한국해양구조단, 2008; 한국해양구조단, 2009).

4. 한국의 해상 구조 봉사단체 발전 방안

4.1 사회적 지원 체계 구축

미국, 영국, 일본과 같이 해상 안전관리 민간단체가 발전한 나라에서는 공통적으로 해상 구조봉사 활동의 전통과 같이 자

발적 단체가 형성될 수 있는 역사적 배경을 가지고 있었다. 영국과 일본은 이러한 해상 구조 봉사단체의 자발적 활동에 대한 사회적 지원 분위기 조성을 위하여 왕실이라는 상징적 존재의 신망을 활용하고 있다. 미국은 정부의 요구에 의해 민간 단체를 조직하였으며, 법률에 의해 그 활동을 보장하고 지원하고 있다. 한국의 경우, 한국해양구조단이 대표적인 민간단체로 활동하고 있지만 해상 안전관리 거버넌스에서 중추적 역할을 수행한다고 보기에는 아직 조직 세력이나 활동이 미약하다고 볼 수 있다.

한국에서 관련 민간단체를 육성하고 활성화하기 위해서는 기존 활동하고 있는 단체의 자발성을 살리되, 단체의 활동과 운영에 대한 사회적 지원 체계를 만들어 나갈 필요가 있다. 신망 받는 인사로 지도력을 구성하여 사회적 관심과 좋은 평판을 유지하는 것을 하나의 방안으로 고려할 수 있다.

4.2 대중교육의 확대와 상시 사업화

해상 안전관리에 활발하게 참가하고 있는 민간단체들은 해상 사고에 대한 구난구조 활동을 중심사업으로 전개하고 있지만, 더불어 대중들에 대한 해상 안전교육과 점검 서비스 등을 일상 사업으로 진행하고 있는 것으로 나타났다. 이것은 해상 사고가 발생한 이후에 구조 활동을 벌이는 것보다 사전에 예방하는 것이 매우 중요한 의미를 가지기 때문이다. 물론, 일상적인 대중 사업은 해상 구조 봉사 활동의 필요성에 대한 사회적 인식을 유지하는 수단이 되고 있으며, 이러한 인식과 평판에 기반한 후원금 모금 활동도 중요한 일상 사업으로 수행하고 있다.

한국의 한국해양구조단은 구조와 대중 교육을 수행하고 있으나 일회적이거나 한시적인 한계를 갖고 있다. 따라서, 대중 접촉면이 넓은 일상적 교육 사업을 개발하여 단체의 정체성을 확립하고, 대중의 인식을 증진할 필요가 있다. 그리고, 다른 사례에서 공통적으로 이루어지고 있는 기금모금 사업이 정형화 되지 못한 것은 큰 문제라고 할 수 있다. 기금모금으로 연계될 수 있는 상품 및 사업을 개발할 필요가 있다. 물론, 이를 위해서 모금상품 개발 전담 부서를 설치하고, 상당한 재원을 투자해야 할 것이다.

4.3 민간자율구조대 강화를 통한 전국 조직네트워크 구축

미국과 영국, 일본의 민간 단체들은 관할의 전국을 포괄할 수 있는 조직 네트워크를 나름의 원칙 하에 구축하고 있다. 미국은 USCG의 조직과 병렬적으로, 영국은 전략적 수행표준에 의한 구조선 정박지 배치 기준에 따라서, 그리고 일본은 전 임해 도도부현에 지방 수난구제회를 둔다는 것이다.

한국의 경우 아직 지역 조직 설치의 원칙이 정립되어 있지 않고, 전국을 포괄하는 조직 네트워크를 가지고 있지 않다. 대원 최소 30명이라는 지역대 설립 기준조차 충족하지 못하는 지역조직도 많다. 따라서 해양경찰청에서 관리를 이관 받은

‘민간자율구조대’는 전국 조직 네트워크를 갖추는데서 매우 중요한 의미를 가진다. ‘민간자율구조대’가 전국 13개 해양경찰서와 파출소 등에서 조직하였기 때문에 이들에 대한 내부조직으로서 정체성 확립이 이루어지면 해양경찰과 병렬적 체계를 갖추어 전국적 해양 구조 수요에 대응할 수 있을 것이다.

운영구조 측면에서는 모든 조사대상 단체가 자치의결구조를 갖고 있고, 지역 현장 대표성을 반영하여 민주적 운영을 보장하고 있는 것으로 나타났다. 특히하게 일본수난구조회는 지역 대표와 함께 관련 업계의 대표가 상당수 이사로 참가하고 있다. 이는 업계 분담금 등의 확보에 중요한 통로로 기능하고 있는 것으로 보인다. 아직 사회적 지원 체계가 미약한 한국에서 선주협회, 해상보험협회, 수협 등 관련업계 인사의 임원 영입을 추진하는 것은 해양산업계 전반의 지원 확보에 도움이 될 것으로 보인다.

4.4 선박 보유자 가입 유도

해상 구조 봉사단체의 주요 구성원은 대부분 일반 시민 자원봉사자이다. 이들은 해상 안전 활동에 활용할 수 있는 장비나 기능을 보유하고 있거나, 이를 위한 전문적 교육을 받고 있다. 미국과 일본에서는 소유 장비의 구조 활동 사용이 대원 층원의 기본적 구조가 되고 있다.

한국의 경우, 레저보트 보급이나 민간단체의 재정 여건상 자체 선박을 보유하는 것은 무리가 따르므로 미국, 일본과 같이 대원 소유의 선박을 활용하는 것이 현실적이다. 선박을 소유하고 있는 어민이 주축인 ‘민간자율구조대’가 통합되었다고 하나 아직까지 스스로를 민간단체 구성원보다는 해양경찰의 후원세력으로 인식하고 있는 경우가 많다. 기존 ‘민간자율구조대원’에 대한 소속감 강화와 함께, 낚시선, 유람선, 레저보트 등 선박 보유자를 대상으로 한 조직원 확대 전략을 우선 추진하는 것이 필요하다.

4.5 민간 해상 구조봉사 단체 지원근거 법제화 추진

발전된 해상 구조 봉사단체들은 각 국가의 해상 안전관리 책임 행정기관과 협력관계를 구축하여 활동하고 있다. 또 그것은 법률이나 국가계획 혹은 구조 활동 수행 체계를 통해 보장되고 있다. 미국은 법률에 의해 모든 활동을 인정된 경우로 가장 수준 높은 협력관계를 형성하고 있으며, 영국도 RNLI가 국가 수색구조 계획에 공식 책임 기관으로 명시되어 있다.

한국의 경우 해양경찰 등과 협력 관계를 표방하고 있지만, 현장 활동은 일회적인 경우가 많으며 제도적 체계를 갖추고 있지는 못하다. 이러한 상황의 개선을 위해서는 일상적인 활동에서 협조관계를 구축하는 것 뿐만 아니라 이를 법제에 반영할 필요도 있다. 소방기본법에 의용소방대에 대한 규정을 두고, 조직 내에 민관협력 담당을 두고 있는 소방방재청은 좋은 사례가 된다. 수난구조법에 민간구조대 설치와 지원 근거 규정을 마련하고, 해양경찰청에도 지원 전담 부서를 설치하는 것이

바람직하다. 법령 개정 이전이라도 수난구조대책위원회 등 관련 위원회에 민간구조대 대표가 참가할 수 있도록 하고, 교육과 훈련도 공동으로 실시하여 협력 관계와 사고 대비태세를 강화하는 것은 당장 실시 가능한 방안들이라고 할 수 있다.

4.6 기금모금 프로그램 개발

재원 조달 방식은 국가마다 달랐다. 미국은 정부 재원, 영국은 완전 민간기금, 일본은 사회적 기금, 한국은 사업수입과 특정 임원 기부 등을 주요 재원으로 하고 있다. 그러나, 한국을 제외하고는 공통적으로 시민의 후원금을 주요 수입으로 하고 있다. 이들은 대표적 일상사업으로서 기금모금사업을 시행하고 있으며, 특정 ‘목적기금’도 설치하여 운영하고 있다. 한국의 시민단체 전반에서 기금 모금이 가지는 의미에 대한 인식이 낮은 상태에 있다고 할 수 있다. 그러나, 기금모금은 재정적 안정을 통하여 더 많은 활동에 투자할 수 있는 조건이 됨과 동시에 중요한 대중과의 접촉공간이다. 주요 사업 분야와 운영 분야에서 살펴보았듯이, 기금 모금사업을 적극적으로 개발하는 것은 시급하고 필수적인 과제라고 할 수 있다. 또, 관련 업계 대표를 임원진으로 영입하여 사회적 지원과 정책 수요 수렴 창구를 마련하는 것도 훌륭한 수단이 될 수 있을 것이다. 물론 이를 위해서는 전담부서를 두고 상당한 자원을 투자하는 것도 필요하다.

5. 결론

이 연구에서는 안전관리 거버넌스의 관점에서 한국과 미국, 일본, 영국의 해상 구조 봉사단체를 비교하여 한국 해상 구조 봉사단체 발전 방안을 제안하였다.

선진 해상 구조봉사단체들은 오랜 역사적 전통을 가지고 있다. 이 단체들은 전국의 관할 해역을 포괄할 수 있는 조직네트워크를 구축하여 자주적으로 운영하고 있다. 해상 구조 활동과 대중에 대한 해상 안전 교육, 기금모금이 주요 일상 활동이다. 대중 교육은 해양 사고의 예방과 구조활동 후원의 사회적 분위기 조성에 도움이 된다. 각 국가별 해상 안전관리 책임 행정기관과 협력관계를 맺고 있으며, 이는 제도적으로 보장되고 있다. 정부의 재정 지원 여부와 관계없이 기부금이 주요 재원이다. 구성원은 주로 시민 자원봉사자로 해상 구조활동 수행에 필요한 교육을 받는다. 무급 자원봉사활동을 원칙으로 하지만 부분적으로 활동 비용에 대한 금전적 보상을 받는다.

한국의 해상 구조 봉사단체 발전을 위해서는 단체의 자발성은 살리면서 사회적 지원 체계를 마련하고, 대중교육을 통해 인식과 평판을 유지할 필요가 있다. 선박 소유자가 주축인 ‘민간자율구조대’의 소속감을 강화로 전국적 조직네트워크 구축과 구조 장비 확보를 이룰 수 있다. 민간 해상구조단체와 정부 관련 기관의 협력 관계와 행정·재정적 지원의 근거를 법제화하여 안정적 활동을 보장하는 것이 바람직하다. 대신 민간단체

도 기금모금 사업을 발전시켜 스스로 활동의 토대를 강화할 필요가 있다.

본 연구에서는 4개 나라 민간 해상구조 봉사단체의 사례만을 정성적으로 비교하였다. 향후 더 많은 사례 조사와 정량적 비교 분석을 통해 보다 정교한 민간 해상구조 봉사활동 활성화 방안과 해상 안전 거버넌스 발전 정책을 도출할 수 있을 것이다.

후 기

자료 수집에 협조해 주신 사단법인 한국해양구조단에 감사드립니다.

참 고 문 헌

- [1] 김태환(2003), 안전문화정착을 위한 시민단체의 역할 및 참여방안, 「안전사회 구현을 위한 시민 대토론회」, 행정자치부·국립방재연구소, 2003. 4. 21: pp. 37-63.
- [2] 박희봉(2002), 「사회단체와 사회자본」, 2002년 한국 NGO학회 춘계학술대회 발표자료, p. 19.
- [3] 이재은(2004), 「재난관리의 효과성 제고방안:시민참여를 중심으로」, 한국행정학회 추계학술대회 발표논문, p. 18.
- [4] 오금호, 박병철, 박민규(2006), 안전문화운동 활성화 방안 연구, 국립방재교육연구원, p. 106.
- [5] 윤명오, 송철호(2003), 「재난·재해관리에 있어서 NGO의 역할과 기능」, 『국토』 통권258호, 국토연구원, pp. 66-76.
- [6] 정재희(2004), 위험사회에서의 방재안전분야 시민단체의 역할, 국립방재연구소 춘계토론회 발표자료, pp. 39-59.
- [7] 한국해양구조단(2008), 2008 전국대의원총회 자료집, p. 253.
- [8] 한국해양구조단(2009), 2009 바다지기 백서 전국대의원총회, p. 315.
- [9] Bankus, B. Ç.(2006), Volunteer Military Organizations: An Overlooked Asset, JOINT FORCE QUARTERLY 43: 29.
- [10] Beck, U(1992), From industrial society to the risk society: questions of survival, social structure and ecological enlightenment. *Theory, Culture and Society* 9, no. 1: 97 - 123.
- [11] Comfort, L. K., Y. Sungu, D. Johnson, and M. Dunn(2001), Complex systems in crisis: anticipation and resilience in dynamic environments, *Journal of contingencies and crisis Management* 9, no. 3: 144-158.
- [12] Evans, Clayton(2003), *Rescue At Sea*. London, Conway Maritime Press, p. 296.
- [13] Crown(2002), *Search and Rescue: Framework for the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*. p. 52.
- [14] Putnam, Robert D(1994), *Making Democracy Work*. 안청시 외 옮김(2000), 『사회적 자본과 민주주의』. 박영사. p.347.
- [15] RNLI(2006a), RNLI Annual Report and Accounts 05. p. 21.
- [16] RNLI(2006b), *The People of the RNLI*. p. 4.
- [17] RNLI(2006c), *The RNLI Today*. p. 4.
- [18] USCG(2004), *United states Coast Guard Auxiliary Manual*. p. 619.
- [19] Coastguard Auxiliary Association, Inc(2006), *Strategic Business Plan-Version 1.2 January 2006*. p. 15.
- [20] 일본수난구제회 홈페이지 www.mrj.or.jp
- [21] RNLI 홈페이지 www.rnli.or.uk.
- [22] USCGAux 홈페이지 www.uscga.org.

원고접수일 : 2009년 08월 17일

원고수정일 : 2009년 09월 10일 (1차)

: 2009년 11월 16일 (2차)

게재확정일 : 2009년 12월 24일