

재난관리 거버넌스의 효과성 영향요인 분석
- 소방공무원의 인식을 중심으로 -
The Study on the Factors Affecting the Effectiveness
of Disaster Management in Governance
- Focused Recognition of Fire Officials' -

채진[†] · 우성천*

Jin Chae[†] · Seong-Cheon Woo*

목원대학교 강사, *강원대학교 소방방재학부
(2009. 6. 4. 접수/2009. 8. 7. 채택)

요 약

지금까지 우리나라의 재난관리서비스에 대해서는 주로 공공부분에서 담당 해 오고 있으나 공공부분(정부)의 힘만으로는 재난관리를 효과적으로 수행하는 데는 그 한계가 있을 수밖에 없다. 그러므로 유관기관, 시민, NGO, 기업 등 다양한 기관 및 단체가 다조직의 협력체계, 즉 재난관리의 효율적인 거버넌스체계가 이루어져야 한다. 본 연구에서는 재난관리, 거버넌스 등의 개념을 탐색적으로 살펴보았다. 재난관리의 효과성 영향요인을 실증적으로 분석한 결과 모든 종속변수가 재난관리 효과성에 중요한 영향을 준 것으로 나타났으며, 의용소방대, 유관기관 협력, 자원봉사, 시민의지지, NGO 네트워크 순으로 영향력이 있는 것으로 나타남.

ABSTRACT

Till now disaster management is limited to be performed usually by the government. However, government has its limits to carry out disaster management effectively. Thus, diverse organizations and groups such as related agencies, citizens, NGOs, companies, are required to be formed as a multi-organizational cooperation system that is governance of disaster management. This research deals with concepts of disaster management, governance. Therefore, this study presents that effective disaster management plans such as citizens' support and cooperation with related agencies, forming professionalism and active cooperation with disaster management between volunteering and volunteer fire department and well-organizing NGO network, by minutely understanding the concepts of disaster management, governance and others and also positively analyzing influence factors of efficiency of disaster management.

Key words : Disaster management in governance, Volunteer fire fighters, NGO network, Concern interested cooperation

1. 서 론

21세기에 들어 급격한 사회변화는 재난관리서비스 공급체계에도 변화를 구하고 있다. 신자유주의적 개혁 처방으로 인한 공공조직의 축소개편, NGO로 대표되는 시민사회의 부각이라는 현실적 흐름과 정부실패이론, 거버넌스이론 등의 연구들은 도시정부와 자발적인 조

직간 파트너십의 필요성을 강조하고 있고 실제로 많은 파트너십이 형성되어 활동하고 있다.¹⁾

일반적으로 국가재난관리체계에 대하여 책임을 지게 되는 주체로는 중앙정부, 지방정부 등 공공부문과 민간부문으로 구분할 수 있다. 지금까지 우리나라는 공공부문에서 재난관리를 주로 담당해오고 있는데, 공공부문은 관리에 필요한 자원과 물리적 강제력을 광범위하게 보유하고 있기는 하지만 법적 권한의 특성상 중앙정부와 지방정부인 공공부문의 힘만으로는 재난관리

[†]E-mail: korea119@gg.go.kr

를 효과적으로 수행하기에 한계가 있다는 지적이 있다.

그러므로 정부부문 주도의 재난관리 시스템으로부터 전 국민의 참여를 통한 재난관리시스템 구축이 요구된다. 민간 NGO와 시민의 참여를 통한 재난관리 거버넌스 시스템이 이루어질 때 비로소 국가 재난관리 시스템 완비가 가능할 것이다.²⁾ 우리나라 재난관리정책은 20세기 정책에서 크게 발전되지 못하고 중앙 집중적 재난관리정책을 추진해오고 있다.³⁾ 효과적인 재난관리를 위해서는 재난관리조직과 거버넌스 등이 시스템으로 구성되어 유기적인 대응을 해야 할 것이다.

따라서 본 연구에서는 재난관리 연구의 출발점으로서 재난관리, 거버넌스 등의 개념을 탐색적으로 살펴보고 재난관리의 효과성의 영향요인을 실증적으로 분석하는데 목적이 있다.

2. 재난관리와 거버넌스의 이론적 배경

2.1 거버넌스의 의의

거버넌스(Governance)*에 대한 연구가 사회과학 분야의 새로운 대안으로 제기된 것은 최근의 일이다. 1990년대 후반부터 기존의 국가나 시장 및 시민사회에 의한 국가경영에 많은 어려움이 발생하고 세계화와 정보화에 따라 세계 체제와 국민국가간의 경계가 모호해지고, 국민국가 내에서도 국가의 쇠퇴와 더불어 국가, 시장, 시민사회 간의 경계가 허물어지는 경향이 커지고 이들 3자가 협력하여 공동체의 문제를 해결해야만 하는 경우가 증가하면서 거버넌스에 대한 관심이 커지고 있다.⁴⁾

또한 거버넌스의 개념은 재난관리 분야에서도 논의되고 있다.⁵⁾ 재난관리서비스는 공공조직이 최초로 담당할 업무이고 역할이다. 그러나 사회가 다양해지고 복잡하게 변화하면서 공공조직도 그만큼의 기능 확대를 가져왔다. 이 과정에서 재난관리는 공공의 업무라는 인식이 깊어졌고, 민간이 제공하는 재난관리는 공공의 보조기능 또는 협력기능에 지나지 않았다. 그러나 최근 들어 사회전반에 걸쳐 변화 속에서 민간에 의하여 제공되는 재난관리도 대응과 복구기능을 중심으로 한 보조적이고 한정적인 제공범위에서 예방과 대비를 포함한 기능 등 적극적으로 제공할 수 있는 영역으로 역할과 기능을 전환해야 할 필요성이 제기되고 있다.⁶⁾

일반적으로 국가재난관리체계에 대하여 책임을 지게

*Governance에 대한 용어는 협치(協治), 공치(共治), 국정관리(國政管理), 국가경영(國家經營), 치리(治理) 등으로 표현되고 있으나 어느 것도 당초개념을 잘 표현하지 못하여 거버넌스로 표현하고 있다.

되는 주체로는 중앙정부, 지방정부 등 공공부문과 민간부문으로 구분할 수 있다. 지금까지 우리나라는 공공부문에서 재난관리를 주로 담당해오고 있다. 공공부문은 관리에 필요한 자원을 광범위하게 가지고 물리적 강제력과 법적 권한의 특성상 중앙정부와 지방정부인 공공부문의 힘만으로는 재난관리를 효과적으로 수행하기에 한계가 있다.

2.2 재난관리 거버넌스

2.2.1 재난관리 거버넌스의 의의

정부부문 주도의 재난관리 시스템으로부터 전 국민의 참여를 통한 재난관리시스템 구축이 요구된다. NGO 등 시민의 참여를 통한 재난관리 거버넌스 시스템이 이루어질 때 비로소 국가 재난관리 시스템 완비가 가능할 것이다.

이재은(2003)⁷⁾은 재난관리 거버넌스는 지역사회 시민의 안전한 생활을 위하여 시민, NGO, 지방자치단체 등의 다양한 행위주체들이 의사결정권을 공유한 상호조정과 협력의 네트워크를 구성하여 재난관리정책을 집행해 나가는 체계라고 정의하였다. 또한 재난관리 거버넌스의 정의는 Figure 1 과 같이 목적, 주체, 전제, 방법, 실체의 다섯 가지 측면에서 다음과 같은 의미를 지닌다.

첫째, 재난관리 거버넌스의 목적은 시민의 안전한 생활을 실현하고자 하는 것이다. 이는 각 지역사회 시민의 안전한 생활 실현의 총합은 곧 국민 전체의 안전한 생활 확보를 가능하게 한다고 보기 때문이다. 따라서 해당 지역의 지방자치단체는 우선적으로 그 지역에서 특수하게 나타나는 위기의 유형과 종류를 파악하고 이에 대한 극복방안과 전략을 마련하는 것이 필요하다.

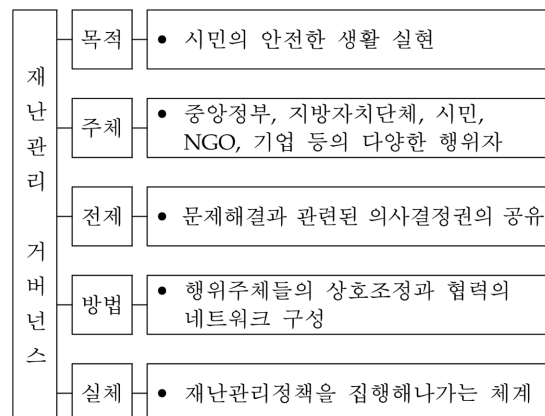


Figure 1. Constituent of disaster management governance.

둘째, 재난관리 거버넌스의 주체는 시민, NGO, 지방자치단체 등의 다양한 행위자이다. 그 동안 재난이 발생하면 정부지방자치단체가 문제를 파악하고 해결책을 마련하여 이를 집행해 왔다. 즉, 재해의 발생으로 인하여 피해를 보는 피해자는 문제해결 과정에서 소외되어 왔던 것이다. 그렇기 때문에 문제의 적절한 해결책이 제시되지 않거나 문제해결이 미진한 상태로 남는 경우에는 지방자치단체가 비판의 대상이 되어 왔다. 시민들의 자발적 결사체인 NGO는 제 3자의 위치에 있었던 것이다. 그러나 시민이야말로 재난의 원인은 물론 이에 대한 해결방안 역시 가장 잘 알고 있는 행위주체이다. NGO는 가장 객관적인 위치에서 문제를 해결할 수 있는 행위주체이다.

셋째, 재난관리 거버넌스의 전제는 다양한 행위주체들이 문제해결과 관련된 의사결정권을 공유하고 있다는 것이다. 의사결정과정에서 배제된 채 집행과정에만 참여한다는 것은 진정한 의미에서의 행위주체라고 할 수 없는 동시에 목표달성을 위한 수단적인 의미만을 지니기 때문이다. 또한 로컬 재난관리 거버넌스에서의 의사결정권 공유를 위해서는 관련된 정보의 공유, 결정과정에서의 평등한 권리의 공유, 그리고 결과에 대한 책임의 공유가 함께 요구된다. 정보가 공유되지 않을 경우에는 정확한 의사결정을 내리는 것이 불가능하고, 결정과정에서의 평등한 권리가 보장되지 않을 경우에는 단지 의사결정의 정당성만을 확보시켜주는 역할만 하게 되며, 결과에 대한 책임이 공유되지 않고는 무책임한 의사결정을 가져올 확률이 커지기 때문이다.

넷째, 재난관리 거버넌스의 방법은 행위주체들이 상호조정과 협력의 네트워크를 구성함으로써 문제를 해결하는 것이다. 네트워크 구성은 목표달성을 위한 노력의 결집체로서의 네트워크를 의미한다. 따라서 문제의 원인 파악과 해결방법의 모색을 위한 상호조정과 협력의 네트워크가 필요한 것이다. 행위주체들 사이의 공식적인 연계와 비공식적인 연계 모두를 포함한다.

다섯째, 재난관리 거버넌스의 실체는 시민의 안전한 생활을 실현하기 위하여 재난관리정책을 집행해 나가는 체계라고 할 수 있다. 재난관리 거버넌스에서는 정책의 집행과 관련된 다수의 조직이 참여하는 다조직적 관계에 의해 형성되는 체계인 것이다. 즉 오늘날의 정책집행은 하나의 정책을 단일 조직이 집행하기보다는 둘 이상의 다수 조직이 하나의 정책을 집행하기 위하여 공동의 노력을 기울인다는 특징을 보인다. 특히, 재난은 그 속성상 발생 원인이 복잡다양하기 때문에 재난관리정책을 집행하기 위해서는 다수의 조직이 복합적이고 총체적인 노력을 기울이는 것이 필요하다.

2.2.2 재난관리 거버넌스의 필요성

재난관리에 있어 거버넌스의 필요성과 효용성을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.⁸⁾

첫째, 종래의 산업화, 중앙화, 대가족화의 큰 조직과 권력에 집중되었던 사회유지, 운영기능이 정보화, 지방화, 핵가족화 등으로 대표되는 새로운 사회구조의 변화로 인해 그 한계와 실패를 드러냄에 따라 공공부문의 역할과 기능의 통합으로 표현되는 중앙화의 한계를 보정하기 위한 기능과 역할의 민간부문이 중요해지고 있다.

둘째, 전 세계적으로 작은 정부를 표방하고 있는 21세기는 공공조직이 담당해야 할 역할과 비용을 더욱 축소시킴과 동시에 빈발하는 재난관리에 대한 행정수요가 확대되고 있어 기존 행정조직은 인적·물적인 한계를 보이고 있다. 즉, 늘어나는 수요와 줄어드는 공급의 문제를 어느 정도 해소하기 위해서는 공공부문의 주도하에 있던 재난관리영역에 민간부문의 활용이 절실하다.

셋째, 재난은 기술적 부족과 실패에 의하여 초래된 결과로서 고도기술사회에 있어 위기발생은 물론 과급 영향도 고도화, 다양·복잡화 되어 공공부문관리의 한계가 노출되고 있다. 이러한 관점에서 제반 환경변화에 대하여 신속적이고 능동적인 인력활용의 대안으로 민간부문을 활용함으로써 국가적 차원에서의 효율적 재난관리체계를 구축할 수 있을 것이다.

넷째, 최근 세계경제의 환경변화는 관이 주도하는 것이 아닌 민·관이 협력하는 거버넌스를 요청하고 있어 재난관리 등의 공공적 영역에 자발적 민간조직의 참여는 확대되고 있으며 사회적으로 그 중요성을 더해가고 있다. 그러나 이런 중요성과 필요성에도 불구하고 체계적인 조직과 관리 없이 이루어지다보니 재난 발생시 산발적인 참여와 자원봉사단체 간의 불필요한 경쟁의식은 근본적으로 취약성을 갖고 있는 민간자원의 동원 및 활용에 큰 걸림돌이 되고 있다. 또한 위기 상황 현장에서 나타나는 의사소통의 결여가 조직간 정보교환과 역할조정에 있어서도 큰 문제를 낳고 있다. 따라서 이러한 문제 해결을 위해서는 자원봉사 조직간의 네트워크 체계가 요구되며 네트워크 체계를 통한 사전소통 과정이 필요하다. 급박한 재난현장에서 상호 협력을 통한 효과적인 대응을 수행하기 위해 무엇보다 위기상황 발생 이전에 사전정보 교환을 통하여 다른 조직에 대한 이해와 사전접촉 과정에서 신뢰의 구축을 도모해야 할 것이다.

2.2.3 재난관리 거버넌스의 유형

(1) NGO 협력체제

공공조직이 광범위하게 재난에 대처할 수 있다고 하

지만, 1990년 이후 최근 일어난 일련의 인적재난들에 대하여 민간영역에서의 방재안전관리에 대한 역할비중이 점차 증대하고 있다. 특히 1994년 10월 21일에 있었던 성수대교 붕괴사건, 1994년 12월 7일에 있었던 아현동 도시가스 폭발사고, 그리고 1995년 6월 29일에 있었던 삼풍백화점 붕괴사고 등을 통하여 수많은 민간조직들이 재난관리에 참여하게 되면서 공공부문만의 능력으로는 미흡한 점을 인식하게 되었고, 이에 민간부문의 재난관리 참여에 대한 논의가 본격적으로 진행되는 계기가 되었다.⁹⁾

위와 같은 재난관리에 참여한 대표적인 민간조직으로는 대한적십자사, 구세군, YMCA, 전국재해대책협의회, 한국민간구조봉사단, 한국재난구조대, 삼성3119구조단, 대형건설회사, 부녀회와 같은 자발적 시민조직 그리고 시민안전봉사단 등을 들 수 있다.

(2) 유관기관 협력체제

재난관리에 있어 유관기관 협력은 유관기관 응원협정을 통해 재난관리에 참여한다. 법적 근거는 소방기본법 제11조, 재난및안전관리기본법 제3조, 제51조 및 동법 시행령 제4조에 따른 상호 응원협정이 있다. 유관기관 응원협정은 각종 재난발생시 상호 재난인력을 응원하여 각종 재난의 대형화를 방지하고 인명과 재산 피해를 최소화하는데 그 목적이 있다. 유관기관 응원 요청 및 지원 사항은 각종 재난현장에서 소방기관이 필요로 하는 재난활동 등이다.

유관기관 응원요청 기관의 장은 유·무선 통신망을 활용하여 지원하는 기관의 소방력 범위 내에서 필요한 인원, 장비 및 물자를 지원 요청하여야 한다. 지원된 응원출동대가 현장에 도착하여 업무수행시 응원을 요청한 기관의 통제를 받아야 한다.

위와 같은 재난관리에 참여한 대표적인 유관기관으로는 경찰청, 한국전력공사, 한국통신, 산림청, 항만청, 도시가스공사, 군부대 등이 있다.

(3) 의용소방대 협력체제

의용소방대는 소방법에 의해 설치된 우리나라의 대표적인 민간단체 조직으로서 소방업무에 관한 일을 돕기 위해 그 지역 주민들의 희망에 따라 자진하여 구성된 비상근 소방대이며, 소방상 필요에 의해 소집된 때에는 소방본부장 또는 소방서장의 소방업무를 보조할 수 있도록 서울특별시, 광역시와 시·읍·면에 설치하고 있다. 주요 임무는 화재예방과 초기발견 및 신고, 소화활동, 인명구조는 물론 각종 재난 방지에 적극 참여하여 주민의 귀중한 생명과 재산을 보호하는 것이다. 비상근이기 때문에 적은 예산으로 다수 인력자원을 활용할 수 있다는 장점이 있으며, 의용소방대만 설치되

어 있는 시·읍·면에서는 전적으로 소방 업무를 도맡아서 수행하며, 소방본부 등이 설치된 시·도 지역에서도 화재 예방, 홍보, 진압, 업무의 보조, 풍수해 등 자연재난 시에도 소방 기관을 도와 중요한 역할을 담당하고 있다.

따라서 의용소방대 활동은 공공의 복리향상을 위한 가치이념이며 민주적인 방법에 의해 자주적이고 협동적인 실천노력으로 한 집단이나 개인 또는 지역사회에서 발생하는 제반 재난의 예방과 진압활동과 더불어 나아가 사회적인 문제를 사전 예방하거나 치유하여 사회적 환경을 개선하기 위하여 민간의 조직체를 통하여 봉사하는 활동이다.¹⁰⁾

2.3 재난관리와 거버넌스에 대한 선행연구

윤명오 외(2003)¹¹⁾는 재난관리에 있어 NGO의 역할과 기능의 연구에서 실적을 담당할 수 있는 요원의 부족, 조정기능의 미약, 공공조직과의 연결점과 규칙의 미확보 등 일반적인 형성기반상의 문제점이 있다고 한다. NGO가 재난발생시 역할과 기능을 하기 위해서는 소방방재안전관리 활동이 가능한 다수의 시민으로 구성된 시민단체, 재난대응이 가능한 능력을 갖춘 구성원과 장비, 대응력 극대화를 위한 재난참여 자원봉사자와 단체의 조정·통제장치 등이 필요하다고 한다.

이재은 외(2004)¹²⁾는 재난관리의 효과성 제고 방안 연구에서 재난관리 거버넌스와 시민참여의 중요성을 강조하고 있다. 재난관리의 효과성을 제고하는 방안으로는 첫째, 자율조직인 민간부문의 인적 네트워크를 구축하고, 둘째, 필요한 물자 동원을 위한 물적 네트워크를 구축하는 것이다. 셋째, 정보공유를 통해 피난 장소를 효율적으로 활용하기 위한 공간의 네트워크를 구축하고, 넷째, 인적, 물적, 공간적 네트워크를 하나로 묶는 메타네트워크가 구축되어야 한다고 하고 있다.

박석희 외(2004)¹³⁾는 우리나라의 재난관리행정체제의 비네트워크적 특성으로 다음과 같이 지적하고 있다. 첫째, 재난을 발생원인에 기초하여 매우 세부적으로 규정하고 있어 재난유형별로 별도의 법령을 적용함으로써 재난관리에 있어 혼돈을 초래하고, 많은 비효율을 야기한다. 둘째, 재난유형별로 소관부처에서 개별적으로 관리책임을 지기 때문에 통합적이고 유기적인 재난관리가 곤란하다. 셋째, 재난관리에 있어 지역네트워크 거버넌스가 중요함에도 불구하고 지방자치단체의 재난관리 기능 수행에 제약이 있다. 넷째, 재난관리 참여조직들 간의 역할분담이 유기적으로 이루어지지 않아 재난관리 활동이 중첩되고 불분명하다. 다섯째, 효과적인 재난관리를 위해서는 소방관서, 경찰관서, 민방위대, 군

부대 등 관련기관들의 유기적인 협력체제가 중요함에도 불구하고, 중앙조직의 관료형태로 구성함으로써 재난관리 관련조직들의 구체적인 공조를 이끌어낼 유인이 저하되고 있다고 지적하고 있다.

성기환(2005)¹⁴⁾은 삼풍백화점 붕괴사고, 태풍 매미, 태풍 루사 등 사례분석을 통해 재난관리 네트워크의 문제점을 지적하였다. 첫째, 통합적 시민협력체제가 갖추어지지 않아 비효율적이고 체계적이지 못한 재난관리활동이 이루어졌다고 한다. 둘째, 재난관련 법률은 기본법으로 민방위기본법, 자연재해대책법, 재난및안전관리기본법이 있고 그 밖에 소방기본법, 건축법, 원자력법, 도로법, 항공법 등 다수의 개별법으로 규정되어 있어서 이들 법률상호간 연계성이 부족하고 다수의 부처 간의 협력체제도 미흡하며 책임소재가 불분명하게 되어 신속한 재난 대처가 이루어지지 못하여 왔다고 한다.

이점동(2005)¹⁵⁾은 소방관서에서의 소방업무 보조업무의 수행을 하는 의용소방대에 관한 실증분석을 위하여 경기도 지역의 소방관서 중 50만 미만의 중소도시, 읍과 면이 함께 존하는 도농복합지역에서의 의용소방대원을 조사 대상으로 하여 의용소방대원의 만족도와 선발임용, 지역방재에 관한 사항, 교육에 관한 사항 4가지로 분류하여 조사하고 있다. 이를 통해 지역자율방재 전문봉사자로서의 인식미흡, 지역자율방재 활동의 미흡, 자율방재지도자 육성과정의 교육부재를 문제점으로 지적하고 있다.

이현조(2006)¹⁶⁾는 지방자치단체의 재난관리 사례분석을 통하여 재난관리체제의 효율적 대응방안을 제시하였다. 연구에서 제시한 문제점으로는 재난통합관리체제의 유기적 작동 미흡, 전문성결여와 재난복구재원의 부족, 재난관련대책의 시민의식 부족현상의 상존 등을 지적하고 있다. 효율적인 재난관리 방안으로는 방재전담기구의 독립·전문화, 재난대책 기본조례의 제정, 재정적 지원, 재난관리 기술능력의 향상, 지역주민과 민간지원의 강화, 재난관리 네트워크 구축, 시민단체연합 조직 구축, 민간자율 참여시스템 구축, 상습재난에 대응하는 시스템 구축 등을 제시하였다.

김중희(2007)¹⁷⁾는 산불진화 사례 분석을 통해 재난관리를 거버넌스 차원에서 접근하여 연구하였다. 사례분석결과 유관기관과의 연계, 민간단체활용, 의용소방대, 주민 등 자율소방조직 결성, 자원봉사자의 현장 지원활동, 지역공동체 재건을 위한 재정지원 등을 제안하였다.

이혜미(2008)¹⁸⁾는 재난관리에 있어 자원봉사 활동의 실증적 연구에서 지역차원의 민관 파트너십에 의한 주민자율방재조직의 효율적인 운영을 위해 대표적인 재난관련 민간조직인 의용소방대의 자원봉사활동 참여에

영향을 주는 요인을 규명하여 의용소방대를 활성화시키는 실증적 분석을 하였다. 의용소방대의 자원봉사활동 참여에 영향을 주는 주요 요인으로 활동 지속의지, 참여정도(활동횟수와 활동시간), 참여강도(적극성 정도와 활동경력) 등을 독립변수로 선정하였다. 연구결과는 의용소방대의 자원봉사활동의 활성화를 위해서는 참여동기와 관련하여 이타적인(利他的) 동기가 부여될 수 있도록 조직적 차원에서 관리되어야 하며, 의용소방대 자원봉사활동에 대해 긍정적인 인식을 심어주어야 한다고 한다. 더불어 업무분장에 맞는 적절한 교육훈련이 이루어지고, 조직내 의용소방대들 간에 그리고 의용소방대원들과 소방공무원 사이에 유대감과 친밀감을 유지할 수 있는 환경을 조성해야 한다고 제안하였다. 재난관리와 거버넌스에 대한 선행연구와 객관적 지표에 의한 재난관리 거버넌스를 측정지표를 연구자와 요약해보면 Table 1과 같다.

Table 1. Disaster Management Governance by Objective Index

연구자	측정지표
윤명오 외(2003)	• 담당 요원의 부족, 조정기능의 미약, 공공조직과의 연결점과 규칙의 미확보, 시민단체, 능력을 갖춘 구성원과 장비, 자원봉사자, 단체의 조정·통제장치
이재은 외(2004)	• 인적 네트워크 구축, 물적 네트워크 구축, 공간의 네트워크 구축, 메타네트워크 구축
박석희 외(2004)	• 법령의 비일관성, 유관기관 책임분산, 네트워크 미구축, 재난관리의 중첩성, 책임 불분명, 유관기관 협력부족
성기환(2005)	• 시민협력체제 미확보, 법률상호 연계성 부족, 협력체제도 미흡, 책임소재 불분명
이점동(2005)	• 의용소방대원의 전문봉사자로서의 인식미흡, 지역자율방재 활동의 미흡, 자율방재지도자 육성과정의 교육부재
이현조(2006)	• 통합관리체제 작동 미흡, 전문성결여, 재원의 부족, 시민의식 부족현상의 상존, 방재전담기구의 독립·전문화, 기본조례의 제정, 재정적 지원, 기술능력의 향상, 지역주민과 민간지원의 강화, 재난관리 네트워크 구축, 시민단체연합 조직 구축, 민간자율 참여시스템 구축, 상습재난에 대응하는 시스템 구축
김중희(2007)	• 유관기관과의 연계, 민간단체활용, 의용소방대, 주민 등 자율소방조직 결성, 자원봉사자의 현장 지원활동, 재정지원
이혜미(2008)	• 자원봉사활동 지속의지, 자원봉사활동 참여정도, 자원봉사활동 참여강도

3. 연구의 설계와 분석틀

본 장에서는 재난관리 효과성에 대한 이론적 논의와 재난관리 거버넌스 이론과 선행연구 등에 근거하여 연구 분석모형을 설정하였다. 본 연구에서 사용된 변수는 선행연구의 내용에서 주로 논의된 지표를 변수로 선정하고 이를 근거로 분석의 틀을 구성하였다.

3.1 연구의 설계

본 연구에서는 재난관리 효과성에 영향을 미치는 독립변수를 객관성 있게 추출하기 위하여 아래 Table 2에서 정리한 선행연구를 기초로 선정하였다.

최근 거버넌스 개념은 시민사회의 영역으로 그 적용범위를 점점 확대시켜 나가고 있으며 공유된 목적에 의해 일어나는 활동을 의미하기도 한다. 즉, 거버넌스의 가장 중요한 특징은 정부, 정치·사회적 단체, NGO, 민간조직 등이 다양한 구성원들로 이루어진 네트워크를 강조한다는 사실이다. 따라서 다양한 사회적 행위자와 그들의 가치·의견을 수용하고자 우리 주변에서 열심히 참봉사하고 있는 많은 조직 중 5곳, 즉 시민, 유관기관, NGO, 자원봉사자, 의용소방대 등을 선정하

였다. 위에서 논의한 내용을 토대로 세부적으로 측정지표를 정리하면 아래 Table 2와 같다.

3.2 연구의 분석틀

본 연구는 재난관리 거버넌스와 재난관리의 효과성에 근거하여 연구모형을 설정하였다(Figure 1 참조). 선행연구에서 사용된 연구 모형에서 주로 논의 되는 영향요인을 중심으로 본 연구의 모형을 설정하는데 토대로 삼았다. 이러한 주요 요소들을 종합하여 변수를 선정하고 분석의 틀을 구성하였다. 본 연구는 재난관리 거버넌스 요인이 재난관리 효과성에 어떤 영향을 주는 지 확인하려는 목적을 가지고 있다. 연구목적을 달성하기 위한 거버넌스 요인의 변수는 시민의 지지, 유관기관 협력, NGO 네트워크, 자원봉사, 의용소방대로 하였다. 이를 그림으로 나타내면 Figure 2와 같다.

3.2.1 가설의 설정

본 연구는 기존 문헌과 소방공무원 인터뷰 내용을 기초로 하여 각 변수들이 재난관리 효과성에 영향을 줄 것이라는 가설을 다음과 같이 설정하였다.

<가설 1> 재난관리 행정에 시민의 적극적인 지지가 있다면 재난관리 효과성이 높을 것이다.

<가설 2> 재난관리에 있어 유관기관의 협력이 잘 된다면 재난관리 효과성이 높을 것이다.

<가설 3> 재난관리에 있어 NGO 네트워크가 잘 구축된다면 재난관리 효과성이 높을 것이다.

<가설 4> 재난관리에 있어 자원봉사활동이 잘 이루어진다면 재난관리 효과성이 높을 것이다.

<가설 5> 재난관리에 있어 의용소방대 활동이 잘 이루어진다면 재난관리 효과성이 높을 것이다.

Table 2. Questionnaire Composition and Survey Index

평가영역	측정 지표	세부측정 지표
거버넌스 요인	시민의 지지	재난현장에서 시민들의 소방차량 양보
		재난현장에서 시민들의 소방관 통제 따름
	유관기관 협력	유관기관과의 업무협력 정도
		업무협력을 위한 비상연락망, 응원협정의 구축 정도
	NGO 네트워크	NGO와 상호 연락망 등 협력체계 구축
		전문가의 자문을 위한 비상연락체계 구축
	자원봉사	자원봉사(적십자 등) 활동의 효과적 수행
		자원봉사조직의 참여정도
	의용소방대	의용소방대의 활동이 효과적 수행
		의용소방대의 재난현장 활동 적극성
개인적 특성		성별, 나이, 재직기간, 계급, 근무형태, 근무지역
재난관리 효과성		재난관리가 잘 수행되는지 여부

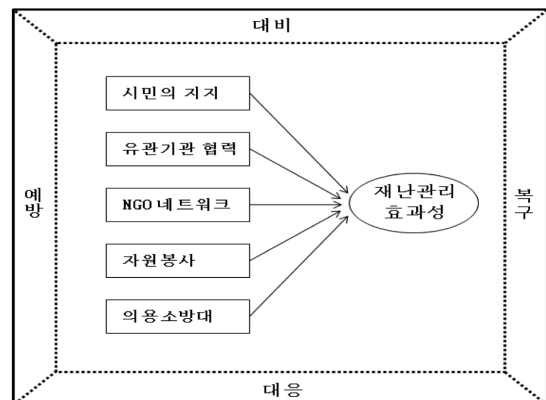


Figure 2. Analyzing-frame of the study.

3.2.2 조사 설계

본 연구는 전국 4개 시·도(서울, 부산, 경기, 강원) 10개 소방서를 선정하고, 소방공무원 800명을 표본으로 임의로 선정하였는데, 이는 소방활동이 비교적 왕성한 서울·부산·경기도 3곳과 비교적 낙후된 지역 강원도에 소재한 소방서를 선정하여 설문조사를 실시하였다. 이것은 2008년 10월 10일에서 10월 30일까지 20일 동안 이루어졌으며, 방문조사를 실시하였다. 회수된 질문지는 667명의 것이었으나, 7명의 설문지 실증 분석에 부적합하다고 판단되어 최종 660부를 표본으로 선택하였다. 실증분석은 통계패키지 프로그램인 SPSS Windows 12.0을 이용하여 분석하였다. 자료의 구체적인 분석내용 및 방법은 빈도분석(Frequencies Analysis), 분산분석(ANOVA), 상관관계분석(correlation Analysis), 다중회귀분석(Regression Analysis)이다.

4. 재난관리 효과성의 실증적 분석

4.1 인구사회학적 배경

분석결과를 해석하기에 앞서 응답자의 개인적 특성을 먼저 검토하고 분석결과를 해석하고자 한다. 그 이유는 응답자의 개인적 특성을 파악함으로써 설문지의 응답이 어떤 영향을 끼쳤는지를 유추할 수 있기 때문이다. 우선 성별로 살펴보면 남자소방공무원 621명(94.1%)으로 여자소방공무원 39명(5.9%)보다 압도적으로 많았고, 연령별로는 30대가 282명(42.7%)으로 가장 많이 나타났다.

한편, 재직기간은 10-15년이 188명(28.5%)으로 가장 많은 응답분포를 보였으며, 계급별로는 소방교가 226명(34.2%)으로 가장 많았으며, 그 다음으로는 소방장이 196명(29.7%), 소방사가 170명(25.8%), 소방위가 41명(6.2%), 소방경이 25명(3.8%), 소방령 이상이 2명(0.3%) 순으로 나타났다. 이는 소방조직이 하위직은 많고 상위직은 극히 적은 분포를 나타내는 이른바 에펠탑 조직형태를 보여준 것으로 여겨진다. 근무형태는 소방(경방)이 256명(38.8%)으로 가장 많았으며, 지역별 응답분포는 부산이 189명(28.6%)으로 가장 많았으며, 서울이 181명(27.4%), 경기도가 164명(24.8%), 강원이 126명(19.1%) 순으로 나타났다.

4.2 거버넌스 재난관리 응답분포 분석

4.2.1 시민의 지지에 대한 인식

시민의 지지에 대한 질문으로 재난현장 출동시 차량 양보에 대한 응답분포는 보통이다가 257명(38.9%)으로 가장 많았으며, 다음으로는 그렇지 않다가 239명(36.2%)

Table 3. Population Sociological Background of Respondents to the Questionnaire

내용	분류	응답자수(명)	비율(%)
성별	① 남자	621	94.1
	② 여자	39	5.9
	합계	660	100.0
나이	① 20대	68	10.3
	② 30대	282	42.7
	③ 40대	250	37.9
	④ 50대 이상	60	9.1
재직기간	① 5년 미만	159	24.1
	② 5~10년 미만	144	21.8
	③ 10~15년 미만	188	28.5
	④ 15~20년 미만	95	14.4
	⑤ 20년 이상	74	11.2
계급	① 소방사	170	25.8
	② 소방교	226	34.2
	③ 소방장	196	29.7
	④ 소방위	41	6.2
	⑤ 소방경	25	3.8
	⑥ 소방령 이상	2	.3
근무형태	① 소방(경방)	256	38.8
	② 운전	193	29.2
	③ 구급	56	8.5
	④ 구조	40	6.1
	⑤ 행정	115	17.4
근무지역	① 서울	181	27.4
	② 경기	164	24.8
	③ 부산	189	28.6
	④ 강원	126	19.1

으로 나타났고, 평균은 2.61로 재난관리에 있어 시민의 지지에 대해 부정적으로 인식하고 있는 것으로 조사되었다. 이는 재난관리에 있어 시민의 지지가 있어야 함에도 불구하고 Table 4와 같이 재난현장에 출동할 때 차량의 양보가 잘 이루어지지 않는 등 시민의 지지가 낮은 것으로 파악된다.

Table 4. Citizens' Support of Disaster Scene

변수	분류	빈도	비율(%)	평균	표준편차
차량양보	① 전혀 그렇지 않다	63	9.5	2.61	.872
	② 그렇지 않다	239	36.2		
	③ 보통이다	257	38.9		
	④ 그렇다	97	14.7		
	⑤ 매우 그렇다	4	.6		
	합계	660	100		

Table 5. Fire Officers' Control of Disaster Scene

변수	분류	빈도	비율 (%)	평균	표준 편차
현장 통제	① 전혀 그렇지 않다	43	6.5	2.67	.809
	② 그렇지 않다	227	34.4		
	③ 보통이다	294	44.5		
	④ 그렇다	94	14.2		
	⑤ 매우 그렇다	2	.3		
	합계	660	100		

시민의 지지에 대한 질문으로 재난현장에서 시민들이 통제에 잘 따르는 지에 대한 응답분포는 보통이다가 257명(38.9%)으로 가장 많았으며, 다음으로는 그렇지 않다가 239명(36.2%)으로 나타났고, 평균은 2.61로 재난관리에 있어 시민의 지지에 대해 부정적으로 인식하고 있는 것으로 조사되었다. 이는 재난관리에 있어 시민의 지지가 있어야 함에도 불구하고 Table 4와 같이 재난현장에 출동할 때 차량의 양보가 잘 이루어지지 않는 등 시민의 지지가 낮은 것으로 파악된다.

4.2.2 유관기관 협력에 대한 인식

유관기관 협력에 대한 질문의 응답분포는 보통이다가 389명(58.9%)으로 가장 많았으며, 다음으로는 그렇지 않다가 153명(23.2%)으로 나타났고, 평균은 2.82로 재난관리에 있어 유관기관의 협력에 대해 부정적으로 인식하고 있는 것으로 조사되었다. 이는 재난관리는 여러 기관들이 합동으로 협력 하에 대응하는 경우가 많아 Table 6에서 보는바와 같이 유관기관의 협력이 절대적으로 필요하지만 유관기관의 협력이 낮은 것으로 파악된다.

유관기관 협력에 대한 평가로 유관기관과의 응원협정에 대한 질문의 응답분포는 보통이다가 363명(55.0%)으로 가장 많았으며, 다음으로는 그렇다가 145명(22.0%)

Table 6. Cooperation with Related Agencies

변수	분류	빈도	비율 (%)	평균	표준 편차
유관 기관 협력	① 전혀 그렇지 않다	30	4.5	2.82	.737
	② 그렇지 않다	153	23.2		
	③ 보통이다	389	58.9		
	④ 그렇다	82	12.4		
	⑤ 매우 그렇다	6	.9		
	합계	660	100		

Table 7. Construction of Assist Agreement, Establishment of an Emergency Net

변수	분류	빈도	비율 (%)	평균	표준 편차
응원 협정 구축	① 전혀 그렇지 않다	18	2.7	2.99	.751
	② 그렇지 않다	127	19.2		
	③ 보통이다	363	55.0		
	④ 그렇다	145	22.0		
	⑤ 매우 그렇다	7	1.1		
	합계	660	100		

으로 나타났고, 평균은 2.99로 재난관리에 있어 유관기관의 협력을 위한 응원협정에 대해 중립적인 인식을 하고 있는 것으로 조사되었다. 이는 유관기관 협력을 위한 비상연락망 확보, 응원협정 등이 잘 구축되어야 재난현장에서 유관기관 협력이 잘 이루어 질 수 있지만, 이러한 비상연락망 확보, 응원협정 등이 Table 7에서 보는바와 같이 잘 구축 되지는 않는 것으로 파악된다.

4.2.3 NGO 네트워크에 대한 인식

NGO 네트워크에 대한 질문의 응답분포는 보통이다가 352명(53.3%)으로 가장 많았으며, 다음으로는 그렇지 않다가 194명(29.4%)으로 나타났고, 평균은 2.76으로 재난관리에 있어 NGO 네트워크에 대해 부정적으로 인식하고 있는 것으로 조사되었다. 이는 재난관리는 전문분야로써 다양한 NGO와 네트워크를 형성하여야 하지만 아직도 소방기관은 공공기관의 폐쇄성 때문에 Table 8과 같이 지역의 NGO와 네트워크가 구축되고 있지 않은 것으로 파악된다. 또한 행정의 능률성 때문에 시민의 참여를 통한 재난관리행정을 부정적으로 인식하고 있는 것으로 파악된다.

NGO 네트워크에 대한 평가로 전문가 자문 연락체계 구축에 대한 질문의 응답분포를 살펴보면, 보통이

Table 8. Construction of NGO Cooperation System

변수	분류	빈도	비율 (%)	평균	표준 편차
NGO 협력 체계 구축	① 전혀 그렇지 않다	28	4.2	2.76	.741
	② 그렇지 않다	194	29.4		
	③ 보통이다	352	53.3		
	④ 그렇다	83	12.6		
	⑤ 매우 그렇다	3	.5		
	합계	660	100		

Table 9. Construction of an Experts Net for Inquiry

변수	분류	빈도	비율 (%)	평균	표준 편차
전문가 자문	① 전혀 그렇지 않다	26	3.9	2.72	.761
	② 그렇지 않다	225	34.1		
	③ 보통이다	323	48.9		
	④ 그렇다	80	12.1		
	⑤ 매우 그렇다	6	.9		
	합계	660	100		

다가 323명(48.9%)으로 가장 많았으며, 다음으로는 그렇지 않다가 225명(34.1%)으로 나타났고, 평균은 2.72로 NGO 네트워크에 대해 부정적으로 인식하고 있는 것으로 조사되었다. 이는 위험물 유출, 특수화재 등의 재난에 대비하여 관련분야 전문가의 자문을 구할 수 있는 비상연락체계가 Table 9에서 보는바와 같이 잘 구축되어 있어야 하지만, 지역내 교수, 전문가, NGO 등과 자문을 위한 비상연락체계가 구축되지 못한 것으로 파악된다.

4.2.4 자원봉사에 대한 인식

자원봉사조직의 활동 효과성에 대한 질문의 응답분포는 보통이다가 314명(47.6%)으로 가장 많았으며, 다음으로는 그렇지 않다가 220명(33.3%)으로 나타났고, 평균은 2.73으로 재난관리에 있어 자원봉사조직에 대해 Table 10에서 보는바와 같이부정적으로 인식하고 있는 것으로 조사되었다. 이는 재난이 발생하면 다양한 자원봉사조직이 동원되어 협력 하에 재난이 관리된다. 자원봉사조직에 대해 서로 협력하여야 하지만 소방공무원들은 아직도 자원봉사 조직의 활동에 대해 부정적인 인식을 갖는 것으로 소방조직의 폐쇄성의 결과로 보여 진다.

자원봉사에 대한 평가로 자원봉사 조직의 참여 정도

Table 10. Efficiency of Volunteer Organization Activity

변수	분류	빈도	비율 (%)	평균	표준 편차
자원 봉사	① 전혀 그렇지 않다	30	4.5	2.73	.781
	② 그렇지 않다	220	33.3		
	③ 보통이다	314	47.6		
	④ 그렇다	91	13.8		
	⑤ 매우 그렇다	5	.8		
	합계	660	100		

Table 11. Participation of Volunteer Organization

변수	분류	빈도	비율 (%)	평균	표준 편차
자원 봉사	① 전혀 그렇지 않다	35	5.3	2.72	.769
	② 그렇지 않다	207	31.4		
	③ 보통이다	331	50.2		
	④ 그렇다	84	12.7		
	⑤ 매우 그렇다	3	.5		
	합계	660	100		

에 대한 질문의 응답분포를 살펴보면, 보통이다가 331명(50.2%)으로 가장 많았으며, 다음으로는 그렇지 않다가 207명(31.4%)으로 나타났고, 평균은 2.72로 자원봉사 조직의 참여 정도에 대해 Table 11에서 보는바와 같이 부정적으로 인식하고 있는 것으로 조사되었다. 이러한 결과는 재난현장에서 다양한 자원봉사조직이 실질적인 활동을 하여야 하지만 형식적인 면이 많은 것으로 파악된다.

4.2.5 의용소방대에 대한 인식

의용소방대에 대한 질문의 응답분포는 보통이다가 301명(45.6%)으로 가장 많았으며, 다음으로는 그렇지 않다가 177명(26.8%)으로 나타났고, 평균은 2.79로 재난관리에 있어 의용소방대에 대해 Table 12와 같이 부정적으로 인식하고 있는 것으로 조사되었다. 이는 의용소방대는 소방업무를 보조하기 위하여 시·읍·면의 주민들이 자진하여 구성된 비상근의 소방대로써 재난현장에서 전문성이 떨어지는 경향을 반영한 것으로 보여 진다.

의용소방대에 대한 평가로 의용소방대의 재난현장 활동에 대한 질문의 응답분포를 살펴보면, 보통이다가 322명(48.8%)으로 가장 많았으며, 다음으로는 그렇지 않다가 169명(25.6%)으로 나타났고, 평균은 2.80으로

Table 12. Efficiency of Volunteer Fire Department Activity

변수	분류	빈도	비율 (%)	평균	표준 편차
의용 소방대 효과성	① 전혀 그렇지 않다	51	7.7	2.79	.882
	② 그렇지 않다	177	26.8		
	③ 보통이다	301	45.6		
	④ 그렇다	121	18.3		
	⑤ 매우 그렇다	10	1.5		
	합계	660	100		

Table 13. Positiveness of Volunteer Fire Department Disaster Scenic Activities

변수	분류	빈도	비율 (%)	평균	표준 편차
의용 소방대 적극성	① 전혀 그렇지 않다	46	7.0	2.80	.848
	② 그렇지 않다	169	25.6		
	③ 보통이다	322	48.8		
	④ 그렇다	115	17.4		
	⑤ 매우 그렇다	8	1.2		
	합계	660	100		

의용소방대의 재난현장의 활동에 적극성 정도에 대해 Table 13에서 보는바와 같이 부정적으로 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

4.3 변수간의 상관관계분석(Correlation Analysis)

가설을 검증하기에 앞서 분석에 사용된 주요 변수간의 관련성을 분석하기 위해 상관관계분석을 실시하였다. 본 연구의 주요 변수간의 상관관계를 분석한 r값과 유의수준을 나타낸 것으로, 대부분 유의미하다고 해석할 수 있고 방향성도 모든 변수에서 (+)의 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타났다. 이러한 상관관계 분석에서 상관관계가 지나치게 높으면 다중공선성(multicollinearity)의 문제를 가질 수 있다. 대부분의 상관관계가 0.8 이상으로 넘어서게 되면 회귀계수의 분산이 증가하기 시작하며, 0.9 이상을 넘어서게 되면 회귀계수의 분산이 급속히 커지고 다중공선성의 문제가 발생할 수 있기 때문에 회귀분석을 실시하지 않는 것이 좋다.¹⁹⁻²⁰⁾

Table 14의 상관관계에서 0.8 이하의 상관관계를 보여주고 있어 회귀분석을 실시하여도 무방하다고 판단된다.

Table 14. Correlation Analysis Among Variables

변수	X1	X2	X3	X4	X5
시민의 지지	1				
유관기관 협력	.476**	1			
NGO 네트워크	.373**	.542**	1		
자원봉사	.326**	.389**	.621**	1	
의용 소방대	.350**	.303**	.438**	.585**	1

*p < 0.05 **p < 0.01

Table 15. Multiple Regression Analysis

변수	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률
	B	표준오차	베타(β)		
(상수)	.586	.117		5.007	.000
시민의 지지	.124	.032	.139	3.832	.000
유관기관 협력	.190	.039	.189	4.830	.000
NGO 네트워크	.129	.044	.128	2.937	.003
자원 봉사	.143	.043	.146	3.334	.001
의용 소방대	.192	.033	.228	5.859	.000

R² = 0.380 수정된 R² = 0.375 F = 80.148 유의확률 = .000 Durbin-Watson = 1.819

종속변수: 재난관리 효과성

4.4 다중회귀분석(Multiple Regression Analysis)

재난관리의 효과성에 대해 영향을 미치는 관계를 알아보기 위하여 각 독립변수들의 영향력을 검토하기 위해 다중회귀분석을 실시하였다. Table 15는 5개의 독립변수와 관계의 재난관리의 효과성에 대한 회귀분석의 결과로, 각 독립변수가 관계의 효과성에 직접적인 영향을 미치는 정도와 방향을 알 수 있다.

회귀모형의 결정계수(R²)는 회귀분석이 종속변수를 얼마나 잘 설명하는지를 나타내주는데, Table 15에서 R² = 0.380로 전체 분산 중에서 약 38.0%를 설명해 주고 있다. 수정된 R²값은 조정된 상관관계를 의미하며, 수정된 R² = 0.375로 나타났다.

한편, 모든 종속변수의 유의도가 0.05보다 작아 재난관리 효과성에 중요한 영향을 준다고 해석할 수 있으며, 표준화된 회귀계수(Beta)를 비교해 볼 때 의용소방대가 가장 영향력 있는 변수이며, 그 다음으로는 유관기관 협력, 자원봉사, 시민의지지, NGO 네트워크 순으로 재난관리 효과성에 영향력이 있는 변수로 나타났다 (Table 15 참조).

Table 15에 따라 본 연구의 종속변수인 재난관리 거버넌스의 효과성에 독립변수인 시민의 지지, 유관기관 협력, NGO네트워크, 자원봉사, 의용소방대가 정(+)의 영향을 미친다는 가설을 설정하여 검증하였다.

회귀분석으로 가설을 검증한 결과 요약하면 Table 16과 같다. 다중회귀분석으로 가설을 모든 독립변수가 유의수준 5%에서 각각 통계적으로 유의성을 갖는 것으로 나타났다.

Table 16. The Summary of Hypothesis Testing

가 설	회귀 계수	유의 확률	채택 여부	상대적 비중
시민의 지지	.124	.000		5
유관기관 협력	.190	.000		2
NGO 네트워크	.129	.003		4
자원봉사	.143	.001		3
의용 소방대	.192	.000		1

○: $p < 0.05$ 에서 통계적으로 유의미함.

5. 결 론

본 연구의 결과, 재난관리 효과성에 대한 인식에 영향을 미치는 정도에 유의수준 5%에서 유의미한 변수는 의용소방대, 유관기관 협력, 자원봉사, 시민의지지, NGO 네트워크 순으로 상대적인 영향력을 가지는 것으로 나타났다. 이는 정부부문 주도의 재난관리 시스템으로부터 전 국민의 참여를 통한 재난관리시스템 구축이 요구된 것으로 판단된다. 따라서 민간 NGO와 시민의 참여를 통한 재난관리 거버넌스 시스템이 이루어질 때 비로소 국가 재난관리 시스템 완비가 가능할 것으로 본다.

효과적인 재난관리 거버넌스의 긍정적인 효과를 높이기 위해 의용소방대가 현장위주의 활동이 되어야 하고, 유관기관의 협력이 잘 이루어 져야 하며, 자원봉사 조직이 가동되어야 하고, 재난관리 행정을 집행하는데 있어 시민의 지지가 있어야 하며, NGO 네트워크가 잘 형성되어야 한다. 보다 구체적으로 재난관리 효과성에 영향을 미치는 요인들을 중심으로 살펴보면, 그 영향 요인별로 어떤 정책적 함의를 가질 수 있는 지에 대해 논의해 보도록 한다.

첫째, 정부와 시민사회(NGO, 유관기관, 의용소방대, 시민, 자원봉사자 등)가 협력하여 사회문제를 해결, 즉 재난발생시 정부에만 의존하지 않고 거버넌스와 네트워크를 구성하여 자체적·협력적으로 재난에 대한 사회적 문제 해결해야 할 것이다.

둘째, 대중매체나 시민의 관심은 새로운 문제에 쏠리기 쉬우며 시간이 흐름에 따라 오래된 정책에 대한 관심은 희박해지기 마련인데, 이러한 시민의 관심과 지지는 정책의 집행에 커다란 영향을 미치게 되는 것이다. 따라서 정책의 집행자는 시민의 지지와 관심을 얻기 위해서는 대중매체를 최대한 활용해야하며 이를 통해 집행과정에서 나타나는 문제점을 알려줌으로서 예산, 기술 등의 자원을 제공받을 수 있다.

재난관리행정 서비스의 수혜자인 시민의 입장에서 행정을 수행하고 관료를 위해 존재하는 행정 이 아니라 시민을 위해 존재하는 재난관리 행정이 되어야 할 것이다. 효과적인 재난관리를 위해서는 시민 요구와 의견이 반영되고 시민사회의 적극적 지지가 이루어져야한다.

시민의 지지를 높이기 위해서는 청렴하고 믿을 수 있는 재난관리조직이 되어야 한다. 소방행정 절차에 시민이 참여하는 방안도 마련되어야 할 것이다. 예를 들어 시민 안전문화체험을 정기적으로 실시하여 시민의 안전의식 함양과 시민의 지지를 제고하는 방안도 검토 되어야 한다.

셋째, 자원봉사 조직이 적극적으로 참여할 때 재난 관리는 효과적으로 수행될 수 있다. 재난이 발생하였을 경우 현장대응에 있어서 많은 문제점이 노출되면서 민간 공조의 중요성이 꾸준히 제기되고 있으며 자원봉사에 대한 관심과 참여가 높아지고 있다. 자원봉사는 단순히 정부의 한계를 보완하기 위해서가 아닌 지속적인 재난예방을 위해서 자원봉사가 필요하다. 재난관리에 시민이 참여하는 것은 현실적인 지역사회 실정을 반영시키고 학습 및 의식함양을 통해 재난에 대한 지역사회의 전반적인 역량을 증진시키며 이는 다시 재난관리의 효율성을 증진시킬 수 있을 것이다. 재난대비 자원봉사시스템은 자원봉사관련 기관과 단체의 역할분담에 의하여 일상적으로 유기적인 관계를 유지하면서 재난이 발생하면 즉각적으로 활동에 들어갈 수 있도록 하여야 한다. 자원봉사 조직이 활성화되려면 자원봉사 조직을 관리하는 전담부서를 설치하여 재난이 발생하면 신속하게 동원하고, 재난관련 정보를 계속적으로 제공할 필요가 있다.

넷째, 의용소방대가 전문성을 갖춘 봉사조직이어야 하고 현장 중심의 자원봉사조직이 되어야 한다. 이러한 전문성과 현장성을 위해서는 법적 제도가 마련되어야 한다. 현행법은 소방업무의 보조 활동만 강조하고 의용소방대의 활동범위를 명확히 하지 못하고 있다. 따라서 의용소방대 설치와 활동에 관한 법을 제정하여야 할 것이다. 의용소방대가 전문성을 갖춘 봉사단체로 발전하기 위해서는 전문교육프로그램이 필요하며, 소방 학교에 입교하여 정기적 교육과 훈련이 필요하다.

또한 의용소방대의 역할과 기능을 민간 자원의 지역 재난관리 및 안전문화 활동의 담당자로서의 자율적 재난관리 봉사단체, 능동적 참여단체, 지역주민의 안전관리 능력 향상을 위한 생활안전문화운동단체라는 측면으로 역할을 재정립하여야 할 것이다. 현재 사용 중인 의용소방대 명칭은 1958년 소방법이 제정되면서 사용한 명칭으로 21세기에 걸맞게 다양한 시민사회의 이미

지를 반영할 수 있도록 명칭을 가칭 <지역소방자율위원회> 또는 <지역자율소방지원대> 등으로 변경하여야 할 것이다.

끝으로, 본 연구에서 전국 4개 시·도(서울, 경기도, 부산, 강원) 10개 소방서를 대상으로 연구한 내용을 일반화하는 것은 다소 무리가 있다. 따라서 향후 이와 같은 한계를 참조하여 좀 더 다양한 연구가 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

1. 윤명오, 송철호, 재해·재난관리에 있어 NGO의 역할과 기능, 월간국토, 통권258호, 국토연구원, p.67(2003).
2. 이재은 김경훈, 류상일, 미래사회의 환경변화와 재난관리시스템 발전전략, 한국국정관리학회, 현대사회와 행정, 제15권, 제3호, p.76(2005).
3. 이재은, 재난관리론, 대영문화사, pp.355-356(2006).
4. 김석준, 거버넌스의 이해, 대영문화사, p.15(2002).
5. 윤명오, 송철호, 전계서, pp.68-69(2003).
6. 강용석, 지방자치단체 재난관리의 영향요인 분석, 동의대학교 대학원, 박사학위논문, p.24(2007).
7. 이재은, 로컬 위기관리 거버넌스, 법문사, p.174(2003).
8. 전미라, 국가위기관리체계의 한계와 민간부분의 활용. 「KIPA 행정 포커스」(2004, 1/2), p.18(2004).
9. 윤명오, 송철호, 전계서, pp.70-71(2003).
10. 이혜미, 재난관리에 있어 자원봉사활동 참여요인에 관한 연구, 서울대학교 행정대학원, 박사학위 논문, pp.7-8(2008).
11. 윤명오, 송철호, 전계서, pp.70-71(2003).
12. 이재은, 양기근, 재난관리의 효과성 제고 방안 연구, 한국행정학회 「2004년도 추계학술대회 발표논문집」, pp.346-362(2004).
13. 박석희, 노화준, 안대승, 재난관리 행정에 대한 네트워크 분석, 행정논총, 제42권, 제1호, 서울대학교 행정대학원, pp.103-128(2004).
14. 성기환, 재난관리를 위한 민관산학네트워크 구축에 관한 연구, 한국안전학회지, 제20권, 제4호, pp.154-161(2005).
15. 이점동, 한국의용소방대 운영체계 개선 방안에 관한 연구, 서울시립대학교 도시과학대학원, 석사학위 논문, pp.81-85(2005).
16. 이현조, 재난관리체계의 효율적 대응방안에 관한 연구, 광주대학교 산업대학원, 석사학위 논문, pp.79-89(2006).
17. 김종희, 재난관리를 위한 거버넌스 접근에 관한 연구, 인천대학교 행정대학원, 석사학위 논문, pp.73-86(2007).
18. 이혜미, 전계서, pp.7-8(2008).
19. 남궁근, 행정조사방법론, 법문사, pp.457-458(1999).
20. 박정식, 현대통계학, 다산출판사, p.408(2002).