

국내 민간 방재조직의 특성에 관한 고찰 -지역자율방재단을 중심으로-

김보균¹ · 채종식^{2*}

¹가천대학교 응급구조학과

²강원대학교 방재전문대학원

Characteristics of civil anti-disaster organization in Korean Disaster Management Systems : focusing on CAIND (citizen corps active in disaster)

Bo-Kyun Kim¹ · Jong-Sik Chae^{2*}

¹Department of Emergency Medical Service, Gachon University

²Department of Disaster Prevention, Kangwon National University

=Abstract =

Purpose: This study aimed to evaluate the Citizen-Corps-Active-In-Disaster (CAIND) according to a new viewpoint based on changes in basic theoretical concepts and establish a development plan.

Methods: A documentary survey was administered, and the study followed the technical approach method. Detailed information on CAIND was taken from scholarly monographs, specialty publications, and previous studies, including master and doctorate dissertations.

Results: CAIND may be defined as legal auxiliary organizations composed of local residents who volunteer to prepare for “all kinds of disasters as well as prevention activities” and instill the ideology of “leading service organizations of safety as a form of community involvement,” “resident-friendly organizational activities based on autonomous operation,” and “performing activities which supplement their demands according to the realization of social welfare and regional conditions.”

Conclusion: The newly established basic theoretical concept included the concepts of “professionalism and possibilities,” “social expandability,” “voluntary participation,” and “the realization and complementation of social welfare”

Keywords: CAIND, Definition, Transition Process, Ideology, Characteristics

Received February 25, 2021 Revised March 28, 2021 Accepted April 20, 2021

*Correspondence to Jong-Sik Chae

Department of Disaster Prevention, Kangwon National University, 346, Jungang-ro, Samcheok, Gangwon-do, 25913, Republic of Korea

Tel: +82-33-570-6806 Fax: +82-33-570-6819 E-mail: Jefferson19@naver.com

I. 재난관리 체계의 변천 과정

국가의 대표적인 의무는 국민을 보호하는 것이므로 재난관리 역시 예상치 못한 재난 발생으로부터 국민의 생명을 지켜내고자 하는 국가의 적극적인 통치 행위이다[1]. 본 연구는 지난 날 우리나라의 역사에서 국가 중심의 재난관리 사항들과 오늘날 재난관리 시스템의 발전상황을 자세하게 확인하였으며, 아울러 지자체의 방재역량 수준을 고찰하였다. 그리고 민간 분야에서의 방재조직 역량을 지역자율방재단을 중심으로 자세하게 조사하였다.

1. 고려 시대

고대 시대 역사에서 재난과 관련된 기록은 [2] 삼국사기가 유일하며 무려 1천 건에 육박하는 반면에 삼국유사에서는 겨우 2건 정도를 다루는데 삼국 시대에서 발생 빈도가 높았던 주요 재난은 가뭄과 지진이였다. 당시에는 지진이라고 해봐야 진흙과 돌로 지어진 가옥 몇 채가 무너지고 몇 명의 사람이 사망하거나 상해를 입은 정도를 치칭했는데 과거 시대엔 재난 발생의 원인을 전혀 몰랐으며, 그나마 합리적이라고 생각했었던 근거는 “신의 노여움 때문이다” 라는 정도로만 판단했다고 전해진다. 통일신라 시대에는 가뭄이 일반 백성들을 가장 괴롭혔던 재난 유형이었고 화재로 인해 사찰과 궁궐에서 큰 피해가 있었다고 기록되어 있는데 과거 시대의 한재와 관련해서는 ‘왕과 백성들 사이에서 중간관리들이 잘못하거나 왕이 잘못해 사람들의 원한과 원망이 점차 쌓이게 되면서 하늘에 닿고 끝내 영향을 미치며 그 형태로써 가뭄과 같은 재난이 발생’한다고 믿었다[3].

당시의 이와 같은 사회 여건을 고려하면 통치자인 왕의 부덕으로 인해 가뭄이 발생한다고

생각했던 사실은 충분히 설득력이 있다. 고려 시대의 가뭄 발생 원인에 대한 일반 백성들의 인식은 “무고한 사람들을 많이 죽이거나 대규모의 토목공사를 진행하여 화기를 손상하였다”라고 인식했으며 공민왕은 “내·외란 역시 본인에게 책임이 있고 가뭄 또한 일련의 재앙 가운데 하나라고 판단하면서 백성을 위한 정치적, 위민 통치를 강력하게 주문하였다”라고 역사서에서는 기술하고 있다[3].

2. 조선 시대

조선 시대의 조선왕조실록에 따르면 재난 발생과 위기 극복을 국가 운영의 근간으로 인식하며 나라 차원에서 온갖 노력을 다해 왔는데 우선 자연재해에 대한 기록물이 현존하고 수해와 가뭄 극복을 위한 적극적인 방안을 만들었으며 화재 발생에 대비하여 소방제도를 정비하였고 의료제도와 구휼제도의 마련을 위해 노력하였다. 조선 사회의 초기에는 제방을 쌓아 관개수로와 저수지를 만들어 수리시설을 확보했고 가뭄으로 인한 기우제를 지냈는데 이러한 일련의 행위들은 모두 재난을 신속하게 극복하고 성민 민심을 위로하기 위한 방법 가운데 하나였다.

그리고 ‘유교적 사상에 입각한 왕도정치를 국왕 스스로 솔선수범하면서 구현해야 한다’라는 차원에서 극복방안을 널리 수렴하는 구연, 군사훈련의 금지, 공역의 정지, 식사의 반찬 가짓수를 줄이는 감선을 시행하면서 발생한 재난에 대해 왕도정치를 통하여 극복하고자 하는 의지를 확인할 수 있었다[4]. 아울러 소화 및 방화를 전담한 상설기구인 ‘금화도감’을 신설하였으며 중종대왕 시대에는 ‘멸화군’이라고 불리는 역사상 최초의 상설소방대원 50명을 배치하여 밤낮없이 대기시키면서 화재 진화의 선봉대 역할을 수행토록 하였다.

특히 조선 시대의 기록을 보면, 기근(굶주림)과 역병이 많이 발생했고 이를 극복하고자 조정에서는 수륙제·역제를 거행하고 의원을 파견 조치하였다는 것을 알 수 있다. 전란 피해가 극심했던 임진왜란과 병자호란의 시기에 설상가상으로 자연재난 피해가 심각하여 때로는 수백만 명의 사상자를 동반하였다고 실록에서는 언급하고 있는데 이런 문제를 극복하기 위하여 생산인구와 농경지 확보에 주력하였고 아울러 도성인 한양에 호르고 있는 청계천이 잦은 홍수로 인해 범람하게 되자 영조대왕은 인명피해를 줄이고자 '준천사'를 설치하여 국가적인 차원에서의 대규모 준천(하천·개천의 정비) 사업을 단행하였다. 이와 같은 사업은 지방의 목민관이 필수적으로 해야 하는 주요 과업의 대상이었으며 농업 장려를 위한 수리시설 확보를 위하여 정부조직인 '제언사'를 설치했는데 이처럼 중앙정부 차원의 재난관리가 적극적으로 실천됐음을 알 수 있다[4].

3. 일제강점기 및 정부수립 이후

일본의 식민통치 시대에는 '내무국의 토목과 치수계'에서 재난 업무를 담당하였고 하천측량과 토지조사와 같은 수문조사 사업에서 세부 자료를 수집·분석하여 홍수재해의 경감대책을 수립하였다. 특히 일본의 군량미를 충당하기 위하여 대대적인 공출이 발생했던 것으로 판단해볼 때, 우리 국민의 피해는 차마 말로써는 표현하기 어려울 정도였고 당연히 우리나라 국민 보호에 관심이 없던 일본의 조처들로 인해 재난관련 대책은 항상 미봉책이었으며 심지어 재난관리를 위한 노력이 전혀 없었다고 말할 수 있다[5].

1945년 광복을 맞이하고 나서 풍·수해와 관련된 정부조직과 법령의 변화를 확인해 보면, 모든 방재기구는 각종의 재난 발생으로부터 피

해를 최소화하고 긴급대책을 수립하며 항구적인 복구대책을 마련하여 우리나라의 경제개발과 발전에 도움이 될 수 있도록 일정한 역할을 해주는 것이 근본적인 설립 배경과 취지라고 말할 수 있다. 1948년에는 내무부에 소속된 건설국의 '이수과'를 신설하여 재해대책과 관련된 업무를 담당하게 하였는데 사실상 우리나라의 제대로 된 방재 역사는 1961년에 비로소 시작하게 되었다[6].

재난에 관심을 기울이게 되었던 계기는 전라북도 남원에서 큰 홍수가 발생하면서 정부가 주체가 되어 최초로 복구계획을 세웠던 사건이었다. 이후 1963년에 건설교통부 수자원국 하천과 부서의 조직개편과 함께 1967년 풍수해대책법이 공포되면서 마침내 한강의 홍수통제소를 설치하게 된다. 1970년대에는 4대강에 홍수통제소를 설치하고 1990년에는 지방자치 제도가 도입되며 각종 분야에서 종합적인 재난관리의 필요성이 제기됐는데 1991년에는 재해기능에 관해 건설부에서 지금의 행정안전부 전신인 내무부로 업무를 이관하게 된다.

그리고 1994년엔 중전의 방재계획관을 방재국으로 확대하여 추진하게 되고 동시에 조직개편을 단행하며 방재독립국이 설치되는데 방재관으로 격하되면서 주춤하다가 2004년 소방방재청의 독립된 중앙행정 기구가 신설되면서 변화를 맞이하였고 또다시 국민안전처의 신설과 해체 및 소방청의 독립과 행정안전부의 재난관리본부 신설 등의 계속되는 변화가 있었다[6].

4. 민간에서의 자율적 구제제도

민간에서의 자율적인 구제제도는 삼국사기에 기록된 내용을 근거로 판단해 보았을 때, 우리나라의 사회적인 전통과 더불어 현재까지 전해져 오는 미풍양속을 확인해 보았더니 다음과 같았다. 삼국 시대에서 통일신라시대까지 구제

적인 구체사례는 문헌에서 찾을 수 없었지만 신라 시대의 화랑도와 고려 시대의 향도를 통해 활동했던 점, 조선 시대에 와서는 향약이라고 하는 향촌의 자치규약이 있었던 점으로 보아 비교적 실체가 있었던 점을 추론해 볼 수 있다. 향약의 내용 가운데 하나인 '환난상휼'은 재앙을 당하면 서로 도와준이라는 의미를 내포하고 화재와 수재 등의 7개 사항에 대하여 반드시 도와주도록 강제로 규정하였으며 만약 이러한 구조 요청을 무시하거나 외면하면 마을 사람들에게 원망의 대상으로 여겨졌다고 조선왕조실록에서는 언급하였다[7].

조선 시대 후기사회의 중앙정부는 재해를 보다 적극적으로 관리하면서 손쉽게 극복하고자 부역과 노동력을 수시로 활용하게 되는데 이는 관(官)중심의 관리능력이 한계치에 도달하였고 이런 문제를 해결하고자 민간에 도움을 요청하는 일이 많아졌다는 것을 방증한다. 예를 들면, 국가적 사업인 준천과 같은 일엔 우선적으로 관원과 군 인력을 동원하였고 민간의 노동력 차출은 주로 직·간접적인 수혜자들 중심으로 징발하였는데 경국대전에서 찾아볼 수 있는 '오가작통제'라는 제도를 실시해 가까운 이웃 간의 상부상조를 권장하였다. 결과적으로 환란 및 질병과 같은 일상적인 생활에서부터 시작해 교량 보수와 같은 구체적이면서 공동으로 노동력이 필요한 경우까지 안전을 상정하여 상부상조를 유도했음을 알 수 있는 대목이다[7].

5. 민간 방재조직의 필요성

재난으로 인해 불가항력적인 상황에 처하게 되었을 때, 그에 대한 책임은 개인과 지역 주민에게 있다고 말할 수 있는데 이러한 사실이 의미하는 것은 바로 '나의 안전은 내가 지켜야 한다'라는 것이다. 즉, 기다릴 여유가 없이 당장 조치가 필요한 상황이라는 것인데 무엇보다 사

람의 생명이 걸린 중요한 문제이기 때문이다. 미국의 유명한 심리학자 매슬로우(Abraham H. Maslow)는 인간의 5단계에 걸친 욕구 중에서 안전에 관한 사항을 2단계로 적시하면서 개인의 안전은 지역 사회의 안전과 같고 나아가 국가의 안위와 연결된다고 말하면서 안전의 중요성에 대해 언급하였다[8].

얼마 전까지만 하더라도 재난 발생과 안전 확보에 대한 과거 국민들의 패러다임은 '정부가 적극적으로 개입해 재난관리를 책임지고 개인은 그저 관찰자 또는 목격자의 입장에서 수혜자 권리만을 갖는 것'이었다. 그렇지만 지금과 같은 고도의 현대사회에서는 앞서 말한 것처럼 재난 발생의 양상이 예측하기 어렵고 매우 복잡해지면서 쉽게 대형화가 될 수 있는데, 이와 같은 상황에서 막연하게 손 놓고 정부의 도움만을 기다리는 것이 현실적으로 어렵다. 그 이유는 한번 잃어버린 생명을 되찾는 것은 어떤 경우라도 불가능하기 때문이다[9].

정부의 도움을 기다릴 수 없는 긴급한 상황 속에서 각 지역 주민들로 이루어진 신속한 방재활동은 엄청난 효과가 있다고 말할 수 있으며, 사람의 목숨이 걸려있는 긴급 상황에서 생명구조의 골든타임을 1분 1초라도 허비할 수 없으므로 그 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다고 할 수 있다. 이처럼 주변에서 발생할 수 있는 재난 상황에 즉각적으로 대처할 수 있는 방재조직이 바로 '지역자율방재단'인데 각 지역에 거주하는 주민들로 구성되어 있기 때문에 정부의 재난 대응 전문 인력이 도착하기 이전 단계에서 사고 발생 현장의 안전조치를 실행할 수 있고 결과적으로는 이와 같은 방재활동으로 인하여 인명보호와 재산피해 경감 활동에 큰 역할을 한다[10].

한발 더 나아가 풀뿌리 주민자치 방재조직으로서 지역자율방재단에 대한 기대와 역할은 계

속하여 커질 것이라고 예상되며, 아울러 지역 사회에서 재난을 방지하거나 저지하는 일은 상당히 중요하므로 민간 방재조직의 필요성은 여전히 높다고 할 수 있다[11].

II. 연구의 대상 및 방법

본 연구는 우리나라 재난관리 체계의 역사적인 흐름 속에서 적극적으로 활동해왔던 민간 방재조직의 특성을 파악하고자 했으며 지역자율방재단을 중심으로 연구하였다. 아울러 2005년 ‘자연재해대책법’ 제정을 기점으로 변화된 관점에서 이론적 개념의 정립을 통하여 방재조직의 발전방안을 찾아보았다. 관련된 자료수집과 분석을 실시함에 있어서는 문헌연구를 통하여 지역자율방재단 관련 학술논문, 전문서적, 석·박사 선행연구논문 등을 종합적으로 활용하였다. 또한, 본 연구자의 실무 경험을 바탕으로 문헌조사 연구 방법을 사용하였고 기술적 접근방법을 통한 연구를 실시하였다.

III. 지역자율방재단에 관한 논의

1. 설립 의의

과거의 재난 양상에 비하여 더욱 맹렬해지고 복잡화 된 현대의 재난 발생에 효과적으로 대응하기 위해서는 정부와 민간의 협력이 필수적이다. 재난관리 업무를 맡아 수행하는 정부의 부담을 덜어주고 더불어 내가 거주하는 지역의 재난피해를 조금이라도 줄이기 위해 지역 주민들이 자발적으로 참여하여 방재활동을 실시하고 있는데, 이러한 취지를 갖고서 탄생한 방재조직이 바로 ‘지역자율방재단’이며 ‘자연재해대

책법 제66조’에 근거하여 창설되었다[12]. 주요 특성은 민관 공동의 협력관계인 동시에 한편으로는 자원봉사 단체의 성격을 내포하고 있으며 재난관리 차원에서의 모든 방재활동에 적극적으로 참여하고 있다[13].

최초 수방단이라는 이름으로 1967년 제정된 풍수해대책법에 의거하여 ‘시장·군수·구청장이 관할하는 지역 내에서 재해를 예방하거나 재해와 관련한 응급 대책을 원활하게 수행하기 위하여 통리 자연부락 단위로 수방단을 설치 및 운영’하도록 규정하면서 본격적으로 시작되었다. 하지만 수방단 조직의 운영 과정에서 많은 부작용과 시행착오를 경험한 이후에야 비로소 미흡했던 부분들을 보완한 내용으로 법률개정이 이루어졌는데 바로 2005년 1월 27일 ‘자연재해대책법’이 제정되면서 수방단을 전신으로 하는 지역자율방재단이라는 방재조직에도 새로운 국면을 맞이하게 되었다[14].

재난 발생으로 인해 전 세계적으로 직·간접 피해가 상당하며 대부분의 국가에서는 경제적 이익만을 추구하다 보니 재난과 관련된 사전적인 예방정책은 늘상 소외되기 십상이었고 이로 인해 우리의 삶 또한 크게 위협받을 수 있다고 언급하였다. 이와 같은 문제점을 보완코자 각종 재난에 효율적으로 대응하기 위한 방재조직인 지역자율방재단을 구성하고 운영해 왔는데 성패는 지자체와 지역주민의 관심과 참여에 달려 있다고 강조하였다.

그리고 지역자율방재단이라는 방재조직의 활성화를 이루기 위해 가장 중요한 것은 방재단과 관련된 정책과 규정 및 행정적·재정적인 지원과 더불어 지자체와 지역주민들이 함께 고민하면서 같은 공감대를 형성할 때, 비로소 새로운 대안과 지혜로운 운영 방안이 마련될 수 있다고 제안하였다. 아울러 지역자율방재단의 방재조직 구성과 운영상에 미숙함이 드러나고

설상가상으로 지자체의 재정적인 지원이 부족 하더라도 민간 주도의 자율적인 방재활동에 참여하는 단원들의 인식 전환과 주민들의 활성화가 이루어질 수 있다면 각 지역에서 재난 저지 활동의 핵심적인 주체로 거듭날 수 있다고 언급하였다[15]. 또한, 단순한 정부의 노력만으로는 복잡해지고 대형화된 새로운 재난 양상에 효과적으로 대응하기 어려운 현실을 지적하면서 국가의 재난관리 체계에서 민간의 참여가 중요한 역할을 할 수 있다고 강조하였다.

한편 일반인과 지역자율방재단원들을 대상으로 설문조사를 실시하고 관련된 내용의 분석을 통해 비효율적인 방재조직 운영의 개선 방안을 제시하기도 했는데 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 지역자율방재단에 대한 지자체의 대폭적인 예산지원 둘째, 중장기적으로 계획을 수립할 때 지자체의 예산운영 집행 과정에 필요한 정책을 직접 결정 셋째, 재난 관련 기관과 단체는 평상시에도 교류하고 지원활동을 적극적으로 실시하여 재난을 대비한 공조 체계를 구축 넷째, 국민의 방재에 대한 인식의 전환이 필요하다고 언급하였다[16].

이처럼 우리나라 민간 주도의 재난관리 체계가 변화되는 흐름 속에서 마침내 재난의 모든 단계(예방·대비·대응·복구) 망라하여 활동할 수 있는 민간의 자율 방재조직인 지역자

율방재단이 창설되었다.

2. 방재활동 실태

지역자율방재단은 자연재해대책법 제66조에 근거하여 설치 및 운영되고 있는 방재조직체이다. 우리나라 지역자율방재단의 전국적인 규모는 2018년도 행정안전부 내부행정자료와 통계에 의하면 245개 단에 53,795명의 단원들이 활동했다[17]. 주요 방재활동 사항을 보면 <Table 1>에서 보는 바와 같이 위험지역 예찰활동을 비롯해 응급복구 참여, 주민대피 유도, 교육훈련, 기타 활동 등에서 20,688회에 걸쳐 연인원 256,527명이 활동하였다. 이처럼 지역자율방재단은 각 지역 사회에서 재난 저지를 위한 방재활동을 실시하며 주민들에게 친숙한 방재조직으로 자리매김해 나가고 있다.

더욱이 방재활동에 참여하는 단원들은 각자 본연의 생업에 종사하며 항상 바쁜 가운데 이러한 활동을 몸소 실천하고 있어 큰 의미가 있다. 하지만 신생된 조직인 만큼 운영상의 미숙함과 일부 부정적인 이미지가 부각되며 무용론까지 제기되기도 하였으나 현실적으로 판단해 보았을 때 관설 방재력이 미흡한 소규모의 지역에서는 재난 발생 시 초기대응과 복구 활동에 있어서 큰 역할을 담당하고 있는 실정이다. 또한, 수도권 등 대도시를 중심으로 효율적 재

Table 1. Disaster-prevention activities details of CAIND (MOIS, 2019)[27]

Classification	Number of departments / Number of members	Number of disaster-prevention activities details					
		Total	Danger zone patrol	Emergency restoration	Local resident evacuation guidance	Education and training	Others*
2018	Number of departments 245	Number of times 20,688	9,334	1,523	87	1,564	8,180
	Number of members 53,795	Number of persons 256,527	122,307	19,562	1,474	45,850	67,334

Note. Others*: Activities such as on-site support, etc.

난관리를 위한 홍보활동 기능을 수행하고 있어 협조 및 지원단체로서의 역할을 훌륭하게 하고 있으므로 이와 같은 현실에 비추어 종합적으로 판단해 볼 때, 지역자율방재단의 가치는 여전히 높게 인식되고 있다.

3. 선행연구 검토

불과 10년 전만 하더라도 지역자율방재단에 관한 연구가 활발하게 이루어지지 않았지만 최근에는 관련 연구들이 활발하게 진행되고 있으며 지역자율방재단의 발전에 밑거름이 되고 있다. 자원봉사 단체의 특성으로 이루어진 지역자율방재단 설립에 대한 시민들의 호응과 열망이 반영되어 마침내 관련법이 제정되었고 조직의 설립 근거를 보장받게 되면서 명실상부하게 공공성을 띤 민간 주도의 자율 방재조직의 위상을 갖출 수 있게 되었다[18].

각 지역의 방재조직 운영 상황에서는 방재활동 프로그램이 매우 중요함에도 불구하고 자원봉사자들 개개인의 전문성을 제고시켜 주는 체계적이면서 효과적인 프로그램이 많이 부족한 것으로 드러났으며 또한, 재난해의 발생에서도 복잡성과 지역적인 특수성에 기인한 편차가 생기기 쉬운데 이를 보완하기 위해서는 무엇보다 지역 특성을 반영한 맞춤형 방재 프로그램을 만들 수 있도록 민관산학의 협력 필요성을 강조하였다.

그리고 방재활동 프로그램을 개발할 때는 기존의 예방·대비·대응·복구의 하향적·제도적인 관점으로부터 탈피하면서 이용자를 중심으로 상향적 관점에서 프로그램이 개발되고 이용되어야 한다고 언급하면서 농촌지역과 도시지역을 포함하는 지역의 경제성장과 개발과정에서 필수적으로 발생하는 위험한 요소들을 일회성으로 치부하거나 정치적 이슈로 접근해서는 진정으로 성찰적 근대화가 어렵다고 지적하

였다.

아울러 Kwon 등[18]의 선행 연구에서는 개인적 차원에서 보았을 때 재난 발생과 그 피해가 본인과는 아무 관련 없는 일이라고 치부하는 경향이 강할수록 그에 대한 책임은 지자체와 타인에게만 있다고 생각하는 일종의 책임전가 의식이 강해지고 이런 일이 우리 사회에서 계속 누적될 때 지역 사회의 공동체에 의해 아래로부터의 재난관리 체계는 불가능하게 될 것이라고 힘주어 강조하였다[18].

4. 자원봉사 활동의 이론적 논의

자원봉사라는 단어의 사전적 의미는 ‘어떤 일을 대가 없이 자발적으로 참여하여 도와줌 또는 그런 활동’이다[19]. 자원봉사라는 말이 대한민국에 정착하기 전에는 적선자, 선행자, 선행이라는 용어가 사용되고 있었는데 즉, 착한 일 또는 선한 일을 하는 행위나 그런 행위를 실행하는 자(者)를 지칭하였다. 자원봉사 활동이란, 공공복지를 향한 가치의 이념인 동시에 민주적인 방법에 의한 자주적·협동적인 실천으로서 지역 사회, 집단, 개인에서 발생하는 여러 가지 문제를 예방함과 동시에 해결하고 기존의 사회적 환경을 개선코자 스스로 갖고 있는 기술, 노력, 시간, 지식, 금전 등의 유·무형 자원을 사적·공적의 조직체와 결부시켜 대가 없이 무보수로 제공하는 일련의 활동이라고 정의된다[19].

자원봉사는 자발성을 바탕으로 둔 개인이 자유로운 의지에 따라 몸소 실천하는 행위로서 생명의 소중함과 더불어 이웃과 함께 살아가는 인간의 삶에 대한 특수성 및 소중함을 인식하는 동시에 정신적으로도 보람과 만족을 느끼는 것을 의미하고 나아가 어떠한 물질적 보상도 기대치 않으면서 사회 구성원 모두가 행복한 삶을 살아갈 수 있도록 공동의 번영을 위해 자

발적으로 참여하거나 협력하는 체계적인 실천이라고 설명했다[20].

아울러 자원봉사의 활동 가치를 개인적·사회적인 가치로 구분하며 개인적인 가치는 개인의 기술과 지식을 나누어 스스로에 대한 애정이 증대되어 성취감과 자신감을 갖는 것이고, 사회적 가치는 국가와 지자체의 행정력이 못 미치는 부분에 보충적인 역할을 하는 동시에 공동사회의 참여 의식을 높이면서 사회 구성원들로부터 안정감과 소속감을 유도하는 것이라고 강조하였다[21].

자원봉사 활동으로 인해 얻을 수 있는 긍정적인 사항으로는 ① 개인의 자기발전이라 할 수 있다. 즉, 개인의 능력과 자원을 사회에 제공하는 무상 서비스인 동시에 사회에서 다양하고 새로운 인간관계 현상을 경험하면서 새로운 삶의 이치를 깨우칠 수 있게 된다[21]. ② 사회적 책임을 공유한다는 것이다. 현대사회에서 예상치 못한 종류의 사회문제 해결방안 제시는 국가와 지자체의 의무이행과 인력 투입만으로는 문제 극복에 한계가 있다.

이와 같은 이유로 시민들의 자발적·적극적인 참여 활동을 통하여 사회적인 책임을 함께 공유하면서 고민해봐야 한다[21]. ③ 사회적 생산성이 강화된다는 것이다. 사회의 각 구성원이 갖고 있는 조그마한 역량이라도 사회에 환원시킬 수 있고 그것을 사회 발전 측면에서 평가해 본다면 모아진 총량의 에너지는 증가한다고 할 수 있다[21]. ④ 지역 사회의 공동체 건설에 긍정적인 역할을 한다는 것이다[21].

사회적인 응집력이 날로 약화되고 지역 사회 공동체의 의미가 갈수록 상실되어 가는 현대사회에서 자원봉사 활동은 다양한 사회 구성원들에게 지역 사회의 문제들에 대한 공통된 인식을 형성시키고 동시에 적극적으로 협조할 수 있도록 환경적인 여건을 자연스럽게 조성해 주

는데 이러한 과정은 지역 사회의 유대감을 강화시킬 수 있는 방법 가운데 하나이다[22].

5. 지역자율방재단 특성의 정립

지역자율방재단의 특성과 관련하여 앞 장에서 논의했던 자원봉사 활동에 대한 이론적 논의와 선행연구 및 방재활동 실태 확인을 통하여 분석한 결과는 다음과 같다. 지역자율방재단의 특성에 있어서 이전과 같은 소극적인 이미지에서 탈피하여 각 지역에서 열심히 활동하는 민간의 자율적인 방재조직이라는 정체성을 확고하게 정립하는 일이 필요함을 인식하게 되었다는 것이다[23]. 특히나 선행 연구의 주요 내용에서 언급된 '무보수 활동'의 의미는 지역자율방재단의 역사적인 정체성에 비추어 볼 때, 마땅히 자원봉사 활동 단체로 분류되고 인식되는 것이 타당하다고 할 수 있다.

한편, 지역자율방재단의 설치 이념 및 앞 장에서 언급한 자원봉사 활동과 관련된 이론적 논의 내용 그리고 다수의 관련된 선행연구 등 문헌조사 연구에 의하면 근원적으로 자원봉사 활동의 특성을 상당히 포함하고 있다. 이러한 현재의 시점에서 지역자율방재단의 특성을 4가지로 새롭게 정립하는 것을 제안한다. 첫째, 다른 민간 방재조직과 차별화된 '전문성 및 발전성' 둘째, 개인의 자아실현과 협동성이 결합된 '사회적 확장성' 셋째, 이타성과 헌신성이 결합된 '자발적 참여성' 넷째, 복지국가의 개념을 포함한 '사회복지 실현 및 보완성'으로 요약될 수 있으며 자세한 의미는 다음과 같다.

1) 전문성 및 발전성

지역자율방재단원의 방재활동은 일종의 자원봉사활동 영역에 속해 있으며 방재활동 양상에 따라서 극도의 전문성이 요구된다. 예를 들면, 거주하는 지역의 지리와 수리를 잘 알고 있어야 하며 재난 대응 활동에 관련된 지식 역시

습득하고 있어야 한다. 이와 같은 특수성이 있으므로 지역자율방재단은 전문성이 필요한 방재조직이다. 또한, 재난 양상이 수시로 변화하는 현대 사회의 재난 발생에 대응하고자 새로운 대응 기술과 방재활동에 필요한 정보의 습득이 주기적으로 필요하다. 이처럼 정기적인 학습을 통해 방재조직의 구성원들이 발전할 수 있는 특성을 내포하고 있다. 결국, 지역자율방재단원은 정기적인 교육과 훈련을 통하여 많은 방재 지식을 습득하게 되는 동시에 재난 현장에서의 방재활동을 실시하며 여러 가지 방재 능력을 체득하게 된다[24]. 그러므로 지역자율방재단의 특성은 전문성과 지속적인 발전성을 보인다.

2) 사회적 확장성

사회성은 생활하는 가까운 곳에서 이웃들과 함께 공동체 의식에 기반을 두고서 활동하는 것을 말한다. 여기에서도 근본적으로는 자아실현의 욕구와 협동성의 속성이 공존하고 있다. 그러므로 사회공동체로서의 방재활동 과정을 통한 개인들의 소속감은 다양한 인간적 관계의 확장성으로 인해 일종의 자아실현 계기로 작동하게 된다. 지역 사회에서 발생하는 재난피해를 저지하고자 하는 목적을 갖고서 모두 함께 방재활동을 실시하는 과정에서 일종의 협력감과 협동감은 시너지 효과를 극대화하는 동시에 개인의 자아실현 과정으로 귀결된다고 할 수 있다. 그러므로 사회적 확장성을 지속시킬 수 있다.

3) 자발적 참여성

자발적 참여는 본인이 생각하여 스스로 보고 듣고 생각하여 행동을 실천으로 옮기는 것을 말한다[25]. 타인의 명령과 강제에 의하여 하지 못해 행동하는 것이 아니고 본인 스스로 결정하여 자기 의지에 따라 행동하는 것이다. 그러므로 여기에서는 이타성이 중요한 요소로 작용

하는 기제가 되며 이를 바탕으로 헌신성이 더불어 나타나게 되는 것이다. 지역자율방재단원은 대부분 직업을 가지고 있는 지역 주민들로 구성되어 있다. 이와 같은 현실적인 상황에서 재난이 발생하면 자신의 생업 활동을 중지하고 현장으로 출동하기 때문에 이러한 자발성을 포함한 이타성과 헌신성이 근본적으로 아주 중요한 함축적인 작용을 하게 되며 자발적인 참여라는 행동으로 표출된다.

4) 사회복지 실현 및 보완성

자원봉사활동이란 생계를 유지하는 일을 포함하여 일상적인 생활을 하는 것이 어려운 사람들을 대상으로 도움을 주면서 함께 인간다운 삶을 사는 것을 지칭한다. 또한, 사회복지 측면에서 보았을 때 자원봉사 활동은 인간으로서 당연히 누려야 할 삶을 영위할 수 있도록 돕는 것을 의미하기도 한다. 그러므로 이러한 개념은 현대사회의 복지국가 이념과도 어느 정도 비슷한 측면이 있다고 할 수 있다.

한편, 지역자율방재단은 영리 추구를 위하여 특정 단체나 집단의 이익을 위해서 활동하는 조직이 아니며 지역 사회에서 주민들의 안전을 위하여 재난피해 저지를 위해 봉사하는 조직이다[26]. 인간다운 삶을 추구하고 사회 안전에 대한 욕구가 이전보다 높아지고 있는 지금의 사회 양상은 우리나라 국민의 수준을 잘 보여주는 부분이며 아울러 대형 재난이 발생했을 경우, 단독으로 정부의 대응력만 갖고서는 대처하기 어렵다는 것이 중론이다. 이러한 측면에서 볼 때, 지역자율방재단의 활동은 사회복지 실현의 이념적인 부분과 더불어 일종의 보완성도 겸비한 지역의 방재조직이다.

IV. 결 론

본 연구에서는 지역자율방재단의 정체성을 구현하면서 기본적인 방재 개념을 변화된 관점으로 새롭게 정립하고 방재조직의 특성을 고찰하여 발전방안을 모색했으며 결과는 다음과 같다.

(1) 지역자율방재단의 이론적 개념인 정의와 설치 이념을 다음과 같이 새롭게 정립하였다. 지역의 재난 관리를 위하여 법률로써 보장 받는 방재조직체로서 효율성과 체계성을 갖춘 민간 주도형 자율 방재조직이라고 할 수 있는데 좀 더 자세하게 정의하면 지역자율방재단은 '시·군 단위 또는 읍·면·동 단위의 지역 공동체로서 주민의 자율성을 기반으로 하는 일종의 근린 조직이라고 할 수 있으며 각종 재난 상황에 대처하고자 스스로 자원한 지역 주민들이 자주적·자발적인 의지를 갖고서 조직화 된 법률상 방재 관련 보조 조직체'이다.

다만, 여기서 '보조' 라는 현행의 법률상 용어는 다소 형식적인 의미로 인식되며 앞으로의 재난관리 환경의 변화에 따라서 '의미의 확장'과 '법률의 개정' 가능성을 내포하는 개념으로 이해될 수 있을 것으로 생각한다. 아울러 지역 자율방재단의 설치 이념은 크게 3가지로 요약해 볼 수 있다. 첫째, 자율적인 조직 운영을 바탕으로 하는 민간 주도의 방재조직 활동이다. 둘째, 지역 사회의 주민들이 직접 참여하는 형태로서 재난관리를 위한 선도적인 봉사조직체이다. 셋째, 튼튼한 사회안전망 구축과 사회복지 실현하는 구체적인 활동이다.

(2) 지역자율방재단의 특성 역시 앞 장에서 언급했던 것처럼 새로운 개념으로의 정립이 필요하며 다음과 같이 4가지로 요약할 수 있다. 첫째, 전문성과 발전성이다. 지역자율방재단의

방재활동 특성은 다른 자원봉사단체와는 다르게 전문성이 절대적으로 요구된다. 둘째, 사회적 확장성이다. 방재활동 실시 과정을 통한 사회적 소속감은 다양한 인간관계의 확장을 가져오며 나아가 자아실현의 기제로 작용한다. 셋째, 자발적인 참여성이다. 생계유지 활동으로 바쁜 사람들이 생업을 중지하고 재난 현장으로 나아가 방재활동에 참여할 수 있는 것은 자발적인 이타성과 헌신성을 갖고 있음을 보여 준다. 넷째, 사회복지 실현과 보완성이다. 사회복지 이념의 실천과 더불어 삶의 수준 향상에 따른 사회안전망에 대한 욕구 증가는 민간의 참여를 자연스럽게 유도하는데 이와 같은 결과는 관설 중심의 재난 대응 활동을 보완한다.

아울러 자연재해대책법의 제정으로 인해 지역자율방재단이라는 풀뿌리 주민 방재조직은 법률로써 그 존립성을 보장받고 있고 그러므로 확고하게 조직의 정체성을 유지하며 지역의 방재 파수꾼 역할을 하고 있다. 이와 같은 정통성을 기반으로 재난 저지를 위한 사회적 변화에 신속히 적응하고 지속적으로 생존해 나갈 수 있는 방재조직으로서의 전문성과 발전성을 갖추었다고 평가할 수 있다. 끝으로 우리나라 지역자율방재단은 방재활동 여건상 대도시와 농촌지역에서의 재난 저지를 위한 활동 분야가 다소 차이가 있을 수 있다.

향후, 수도권과 소규모 지역에서의 방재활동 분야에 대한 역할에 관해 별도의 연구가 필요하다고 생각한다. 본 연구 결과는 지역자율방재단이라는 민간 주도의 자율 방재조직체 특성에 관해 현재의 변화된 시점에서 정체성을 구현하고 기본적인 개념을 적극적으로 정립한다는 측면에서 지역자율방재단에 대한 연구에 기초 자료로 활용될 수 있을 것이다.

ORCID ID

Bo-Kyun Kim : 문헌고찰, 논문작성

0000-0003-3194-8729

Jong-Sik Chae : 문헌고찰, 논문작성

0000-0002-2839-0464

References

1. Ministry of Public Administration and Security, 2020. Framework Act on Disaster and Safety Management.
2. National Emergency Management. NEMA VISION with Disaster Management during Five-Thousand-Year History, 2015. 187.
3. Lee HD. Character of natural disaster on the chronicles of the three states. National Literature Research Institute(東方學志). 1980: 23(24):65-96.
4. Yu JS, Sung JS. Relationship between climate change and environmental improvement projects during the Chosun Era: focusing on drought-related records of Chosunwangjoshillok. Journal of Korean Institute of Traditional Landscape Architecture 2011;29(3):147-53.
5. Lee CY. Korean Ancient society' disaster and plan of relief. 5st ed. Korea: Sahaksa, 1971. 3-50.
6. National Emergency Management. Disaster management 60 years history. 1st ed. Korea: NEMA National Institute for Disaster Prevention, 2009. 85.
7. Jung CY. A Study of Korean ancient society' disaster and plan of relief. Unpublished master's thesis, Yeungnam University 1986, Gyeongsan, Korea.
8. Sin HJ. Study of job satisfaction with infant teacher. Unpublished master's thesis, Ewha Womans University 1995, Seoul, Korea.
9. Lee JH, Park JJ, Kim BK. A study on the factors of safety enhancement in mass casualty incidents. Journal of the Korea Entertainment Industry Association 2019;13(4):229-40. <https://doi.org/10.21184/jkeia.2019.6.13.4.229>
10. Kim KN. The Activation Plan of Community Organization in Local disaster management. Kangwon Development Institute Research Report. 2007.
11. Kim HD. A study on the analysis of the actual activity status of Korean volunteer fire brigade. Unpublished doctoral thesis. Kangwon National University 2018, Samcheok, Korea.
12. Lim JM. A study on local governments' policies for strengthening of autonomous disaster management capacity; Focused on the case of Ansan City CAIND. Unpublished master's thesis, Hanyang University 2010, Seoul, Korea.
13. Ministry of Public Administration and Security. Countermeasures against Natural Disasters Act. Amendment 66 Local Voluntary Disaster Prevention Organizations Composition et cetera. 2020.
14. Lee BH. Research on the improvement of the roles and activities of the CAIND(Citizen Corps Active in Disaster). Unpublished master's thesis, Kwangwoon University 2017, Seoul, Korea.
15. Byun YS. A study on the method for the active use of citizen corps active in disaster: focusing on Jeollabuk-do. Unpublished master's thesis, Chonbuk National University 2008, Jeonju, Korea.

16. Kim SY. Role of private disaster management organizations and utilization: Study of private disaster management organization application. Unpublished master's thesis, Yonsei University 2014, Seoul, Korea.
17. Ministry of the Interior and Safety (MOIS). Internal Administrative Data(2015~2018). 2019.
18. Kwon TH, Yang GG, Oh KH, Lee EA. Sustainable disaster management: Activity programs for the community-based disaster prevention organizations. *Journal of Korean Local Government Institute* 2008;12(1):107-30.
19. Jo HI. *Contemporary Society and Volunteer Work*. 1st ed. Korea: Hongikjae, 1998. 525-32.
20. Lee HM. A study on participation motivation for volunteer service activities in terms of disaster management: based on volunteer fire-fighting team of Seoul Municipality. Unpublished master's thesis, Seoul National University 2008, Seoul, Korea.
21. Kim JR. Study of local government's volunteer area extension plan. Unpublished master's thesis, Hanyang University 2002, Seoul, Korea.
22. Nam KC. *Volunteerism*. 1st ed. Korea: Nanam Publication, 2007. 17-21.
23. Chae JS. A study on the improvement of activity in Korean citizen corps active in disaster, Unpublished doctoral dissertation. Kangwon National University 2020, Samcheok, Korea.
24. Lee JD. A study for the advancement of the Korean volunteer fire brigade operation system: leadership training in disaster management. Unpublished master's thesis, University of Seoul 2005, Seoul, Korea.
25. Moon CI. An analysis on volunteer motivations. Unpublished master's thesis, Chosun University 2008, Gwangju, Korea.
26. Countermeasures against Natural Disasters Act No. 66, the local voluntary disaster prevention organizations. 2005.
27. Ministry of Public Administration and Security. Internal administrative data (2015-2018). 2019.