

## 국내외 민간 방재조직의 특성에 관한 비교 분석

김보균<sup>1</sup> · 이정혁<sup>2</sup> · 채종식<sup>3\*</sup>

<sup>1</sup>가천대학교 응급구조학과

<sup>2</sup>경기도 일산소방서

<sup>3</sup>강원대학교 방재전문대학원

## Comparative study on characteristics of domestic and foreign civil anti-disaster organizations

Bo-Kyun Kim<sup>1</sup> · Jeong-Hyeok Lee<sup>2</sup> · Jong-Sik Chae<sup>3\*</sup>

<sup>1</sup>Department of Emergency Medical Service, Gachon University

<sup>2</sup>Gyeonggi-do Ilsan Fire Station

<sup>3</sup>Department of Disaster Prevention, Kangwon National University

### =Abstract =

**Purpose:** The purpose of the study is to investigate the actual state of activity on domestic and foreign civil anti-disaster organizations, related suggestions, and development plans.

**Methods:** This study used the documentary survey research method and the technical approach method. Civil anti-disaster organizations' information was derived from detailed scholarly monographs, specialty publications, and previous studies of master doctorate dissertation.

**Results:** Volunteer Fire Department and voluntary crime prevention groups show problems related to budgetary deficits and volunteer deficiency. In order to resolve these issues, laws must be enacted to guarantee interest and support. In addition, the Citizen Corps Active in Disaster (CAIND) organization requires a dedicated salary system to address the investment of its workforce and the cost of heavy equipment. Moreover, deficiencies were revealed regarding the lack of systems in support of occupational education and training. In conclusion, several weak points require close attention.

**Conclusion:** The results of this comparative analysis study about the domestic and foreign civil anti-disaster organizations provide insight into identity materialization and concept establishment.

**Keywords:** CAIND, Volunteer Fire Department, Citizen Volunteer Corps, Disaster prevention specialist, Fire brigade

Received October 6, 2021    Revised December 6, 2021    Accepted December 28, 2021

\*Correspondence to Jong-Sik Chae

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

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

## I. 서 론

현대사회에서 갈수록 예측하기 어려운 부분이 있다면 바로 재난 발생과 그 피해 규모이다. 지구온난화 현상에 기인하여 촉발된 자연의 이상 현상은 재난 발생이라는 결과물로 우리에게 크나큰 피해를 주고 있는데 이러한 문제점을 극복하기 위하여 대부분의 국가에서는 많은 노력을 기울이고 있다.

우리나라에서 발생하는 자연재난의 경우에도 다른 국가들과 비슷하게 폭설, 태풍, 홍수 등의 형태로 매년 큰 피해를 초래하고 있고 특히나 홍수는 많은 인명 피해를 동반하므로 경계해야 할 대상으로서 크게 부각되고 있다. 그리고 장기적인 안목에서 바라보았을 때, 자연재난의 발생 잠재력 증가를 최대한 억제하고 예방적인 재난대책과 사후 복구대책을 과학화 또는 선진화함으로써 소중한 국민의 생명과 재산을 안전하게 보호해 낼 수 있는 강력한 국가정책을 만들어야 한다고 강조한다[1].

또한 사회와 산업의 고도화 현상으로 인한 지구온난화와 엘리노 등의 이상기후를 수반하는 지구환경의 변화로 인하여 과거와는 다르게 예측이 불가능한 자연재난이 폭발적으로 증가하는 추세이며 특히나 우리나라는 풍수해로 인한 피해가 상당하다. 매년 수해로 인한 사망자는 수십명에 이르고 재산피해는 수천억원에 육박하고 있다. 이러한 상황을 조기에 극복하기 위해서는 일본과 같은 방재분야 선진국의 방재계획과 정책 그리고 관계법령을 종합적으로 검토하고 현재의 운영 실태를 비교해봄으로써 문제점을 발견할 수 있다. 나아가 종합적인 방재 대책 마련을 위하여 필수적인 요소들을 포함시킨 최적화된 방법을 추가적으로 제시하여 안전한 도시구축 방안 검토가 필요하다[2].

그리고 재난과 관련된 문제는 단순하게 대응

과 복구 절차에만 초점이 맞추어지는 일시적인 사건이 아니라 해당 지역사회 및 지역-도시-국가의 지속가능한 발전이라는 큰 전략적인 측면에서 예측하고 대비하는 총체적 위기관리로의 패러다임 전환이 요구된다. 이러한 현상은 지역사회에 기반한 상향식 재난관리의 지속가능성 담보를 위하여 지방정부와 시민사회 모두를 포함하는 구성원들의 자율적인 참여가 필수적이다[3].

현재 정부의 역량만으로는 규모가 큰 재난에 적극적으로 대처하기 어려운 현실을 감안해 보았을 때, 더욱이 민간에서의 협력과 참여가 절실하게 필요한 실정이다[4]. 즉, 재난관리 업무를 수행하는 각 나라의 정부 부담을 덜어주는 동시에 거주하는 지역에서 발생한 재난에 대한 피해를 조금이라도 줄여보고자 지역 주민들 스스로 동참하여 어려움을 극복하고 있는데 이와 같은 목표를 갖고서 활동하는 대표적인 단체들이 존재하고 있다[5].

우선, 우리나라의 민간 자율방재 조직들에 대한 운영이 원활하게 이루어지고 있는지를 객관적으로 평가하기 위해서는 외국의 활성화가 잘 되어 있는 다른 방재조직들과의 비교가 필요하다. 전 세계적으로 보더라도 미국과 일본의 재난관리 체계와 민간 방재조직의 활동은 우수하다고 평가되고 있으므로 두 나라에서 가장 대표성을 보이고 있다고 하더라도 과언이 아니다. 따라서 모범적인 활동을 실시하는 미국의 소방봉사단(Fire Corps)과 일본의 방재사 및 소방단(消防団)에 대한 집중적인 분석이 필요하다. 그리고 국내에서는 방재조직 가운데 가장 안정적인 운영으로 평가받고 있는 의용소방대와 자율방범대 및 지역자율방재단을 분석하여 관련되어 있는 시사점들을 찾아보고 방재조직의 발전방안을 도출하고자 하였다.

## II. 연구의 대상 및 방법

본 연구는 국내외 재난관리 체계의 흐름속에서 지속적으로 활동해왔던 민간 방재조직의 특성을 파악해 보고자 하였다. 아울러 국내외 방재조직들의 활동실태를 살펴보고 관련된 시사점을 분석하여 우리나라 민간 방재조직의 발전 방안을 찾아 보았다. 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. 외국의 민간 방재조직 분석

캐나다, 미국, 일본은 재난에 대처해 왔던 역사가 오래됐으며 지방자치 제도에 기초하여 재난관리 체계를 구성하고 있기에 민간 방재조직들의 활동실태 역시 다른 국가들에 비해 더욱 활성화되어 있다. 따라서 본 연구에서는 이러한 부분들을 집중적으로 분석하여 시사점을 찾고자 하였다.

### 1. 캐나다

캐나다에서는 재난에 적극적으로 대처하고자 비영리법인 형태의 민간 재난비상조직(CCEP, Canadian Centre for Emergency Preparedness)이 상설화되어 있는데 정부와 연계해 각 지역에서 자율적·체계적으로 재난 대응활동을 실시한다. 주요 내용으로는, 재난 발생에 효과적으로 대응하도록 사회적인 분위기를 조성하는 등의 중요한 역할을 맡고 있으며

특히 주정부의 재난관리 업무에 발전적인 방향을 제시하고 재난대응과 관련된 선진 지식을 전파한다. 이외에도 재난업무 담당자의 능력을 향상하고자 매년 정기적으로 세미나 등과 같은 모임을 주선하고 관련된 교육을 실시한다[6].

이 조직은 ① 안전한 공동체 파트너십 ② 교육·훈련 제공으로 공공기관과 대학교에서 위기관리와 관련한 실무교육 및 학위과정을 제공 ③ 민간의 훈련기관과 NGO 단체가 서로 연계하여 일대일 맞춤형(실무자와 교육희망자 사이) 교육 프로그램을 제시하고 있다. 아울러 재난 분야에서 추가적인 경력개발이 필요한 사람들을 대상으로 꾸준히 조언해 주는 동시에 모든 교육과정을 수료한 사람에게는 일정한 자격증을 수여해 전문가를 양성하는 일에도 노력하고 있다[6].

### 2. 미국

미국의 재난관리 체계는 일관성 있는 확고한 관리시스템을 갖고 있는 점이 두드러지는 바, 연방·지방·주정부 단위에서 실행하는 지원 절차와 현장의 지휘조직 관리를 비교적 명확하게 실행한다고 평가해 볼 수 있다. 이외에도 자율적으로 활동하는 민간 조직들의 참여를 법률로써 규정하는데 재난 발생으로 인한 시민사회의 참여활동은 오랫동안 여러 분야에서 이루어져 왔다. 대표적으로 ① 시민봉사단 ② 적십자사 ③ 전국재해봉사협의회 ④ 소방봉사단이며 연방재난관리청(FEMA, Federal Emergency Management Agency)이라는 정부의 기관에서는 '재해에 강한 공동체구축 사업'을 통해 적극적으로 민간의 참여를 독려하고 있었다[7].

1969년 태풍 발생으로 인한 피해를 복구하는 과정에서 개인·봉사단체·정부조직의 재난관련 활동이 중복되며 효율적인 성과를 얻지 못했는데, 전국재해봉사협의회는 이러한 문제점

을 시정하며 민간의 자발적인 봉사조직과 방재 업무를 취급하는 정부기관 사이에서 협력·협업·조정·의사소통을 통해 민간의 자원봉사자들에게 이전보다 향상된 서비스를 제공하고자 하는 목적으로 설립되었다[7]. 각 주(State)에는 '주재해봉사협의회'가 설립되어 있고 따라서 각 지역에도 일반재해봉사협의회가 운영되고 있는데 이 기관들의 역할은 일정한 조정을 하는 것으로써 ① 개별가정의 긴급지원 활동 ② 정부로부터 소외된 가족에 대한 지원활동 ③ 긴급 대중구조 등의 비교적 직접적인 서비스를 제공하는 점이 특징적이다. 더불어 9·11 테러 사건 이후에 만들어진 시민봉사단이라는 조직은 연방재난관리청의 지휘를 받는 동시에 국토안보부의 산하 기관이며 전국 25개의 적십자와 같이 민간의 자원봉사 단체들이 서로 협력하는 형태를 취하고 있다. 이외에도 ① 전국 및 지역 사회의 서비스 연합 ② 의료봉사단 ③ 자율방범단 ④ 시민감시단 ⑤ 소방봉사단 ⑥ 지역재난대응팀 등의 여러 민간 조직들이 두각을 나타내며 활발하게 활동하고 있다[8].

미국 사회에서 일단 재난이 발생하면 ① 주 정부 ② 지방정부 ③ 연방조직 ④ 비상대책위원회 ⑤ 자원봉사 단체들로 나뉘어 움직이는 형태를 보이는데, 바로 이 지점에서 시민봉사단은 각 조직들을 긴밀하게 유지해 주고 자연스러운 관계를 맺게 도와주며 때로는 주도적 활동을 전개한다. 여러 시민봉사단 중에서도 눈에 띄게 활동을 전개하는 조직은 지역재난대응팀으로서 1985년 로스앤젤레스 소방서에서 처음으로 시작했고 주요 역할로는 재난이 발생할 것을 대비하여 시민의 안전을 스스로 지킬 수 있도록 도와주는 것이다. 중심 내용은 수색·구조·화재안전·응급처치 활동과 같은 기초적인 대응을 위한 기술학습과 더불어 가상훈련·상황전과를 활동 목적으로 설정하였으며 2019년

을 기준으로 미국 전역에 걸쳐 2,700개의 관련 프로그램이 등록·운영되고 있었다[8].

지역재난대응팀은 시민사회와 지자체 그리고 재난관리 전담팀을 유기적으로 연결하고 지역의 방재계획과 교육·훈련 및 실무교육 사항을 자원봉사자들에게 신속하게 제공하여 갑자기 발생한 지역 사회의 재난 피해를 1차적으로 방지한다. 나아가 불가항력적인 재난 상황이 발생하더라도 피해의 최소화를 위한 적절한 대응을 잘할 수 있도록 여러 분야에서 지원하는 역할도 수행한다. 2004년부터 국토안보부의 재정 지원을 받으면서 활동했고, 2005년 태풍(카트리나) 발생 시 6만 명의 팀원들이 전국에서 몰려온 1만 5천명의 자원봉사자들을 지역 여건에 맞추어 효율적으로 배분하여 함께 활동하면서 재난 현장에서 성과를 내는 일에 큰 도움이 되었다[8].

1881년 적십자사는 전쟁과 재난 발생에 대비하여 국가에 봉사하고자 설립됐으며 주요내용은 국제공조·미군의 긴급서비스·응급의료·재해경감 분야를 사업의 범위로 설정하였다. 자원봉사자의 수는 120만 명에 이르고 재등록 비율은 56%인데 25세 이하는 36%로 비교적 연령대가 낮은 편에 속하며 총인원 중 15% 정도가 재난과 관련된 서비스를 제공하고 있고 재난이 발생하면 현장으로 배치되어 활용될 수 있는 자원봉사자의 인력은 3만 명에 이르고 있는 실정이다[9].

미국 사회에서 민간 방재조직 가운데 가장 모범적으로 평가되는 소방봉사단은(Fire Corps) 시민자치와 봉사정신을 좌우명으로 삼고 활동하며 주로 일반 시민들을 참여시키는 특징이 있다. 최초로 야간경비원 제도에서 시작이 되었고 지금처럼 관설 소방이 설립되기 이전의 도시에 거주하는 시민들을 보호하고자 만들어졌던 자구책으로서 화재·범죄·불법 행동

들이 만연했던 도시를 보호해야 할 책임이 시민에게 있다고 판단하여 자발적으로 만든 시민 조직이었다. 민간의 최초 소방대는 1679년 미국 보스턴 시에서 발생한 대형화재를 계기로 창설되었고 그때부터 적극적으로 방화대책을 수립하게 되었는데 1715년에는 보스턴 시에서만 여섯 개의 소방봉사단이 만들어지기도 하였다[9].

40년이 흐른 1718년에는 상호소방협회가 설립되면서 지역에서 재난이 발생하면 화재진화 및 인명구조 활동을 보다 조직적으로 실시하였고 이러한 일련의 내용을 제도화 하여 각 지방으로 전파하게 되면서 이전보다 더욱 발전하게 되었는데 현재에 이르게 된 형태가 민간의 방재조직인 소방봉사단이다. 오늘날에는 독자적으로 활동하거나 직업소방관과 연합적인 형태로써 지역 사회의 긴급 재난사고 대응 및 수습 활동과 같은 소방 활동에 기여하고 있다[7, 8]. 조직과 인력의 운영에서도 소방봉사단원은 직업소방관과 별도로 구별하지 않고 오히려 하나의 소방대라는 인식이 지배적이며 개인의 자율성이 강조되는 분위기이다[9].

소방봉사단원이라면 직업소방관과 동일한 교육·훈련을 받게 되고 정규 소방대원과 똑같은 임무를 맡는데 단지 근무 형태와 고용조건에서만 미미한 차이가 있는 것으로 파악됐으며 3만 명 이상 고도로 인구밀도가 집중된 도심 지역의 공동체에서는 70%의 소방력은 직업 소방관으로 구성되고 이외의 30%는 소방봉사단으로 운영되며 도시의 외곽 지역에서는 대체적으로 소방봉사단원들과 유급 상비대원들로만 구성되어 재난관리 업무를 담당한다[8,9].

눈여겨볼 만한 부분은 농촌처럼 소규모 지역에서의 소방력 비율을 확인했을 때 자원봉사 단체인 소방봉사단이 95% 이상을 차지하고 있었던 것으로 나타났는데 소방봉사단원 전체를

놓고 보더라도 단원의 과반수가 인구밀도 3천 명 미만의 조그마한 지역에서 대부분 근무하고 있었던 것으로 확인되었다[10]. 종합해 보면 정부 지원이 적은 소도시 외곽 지역에서는 소방봉사단이 주도적으로 재난 대응활동을 하는 것으로 확인됐으며 조직의 운영은 소방력의 상황과 지역적인 여건을 함께 고려하여 실시하는 특성을 보여주고 있다[10]. 즉, 일부 소도시 지역에서는 소방봉사단이 화재진압과 같은 소방 업무를 주도적으로 담당한다는 의미이다.

자원봉사자인 소방봉사단원들이 활동을 잘 할 수 있도록 심지어 행정지원과 운전지원을 위한 정규 직업소방관 인력을 투입·배치해 운영하는데 소규모 자치 형태를 띠는 마을(Town·Village) 같은 경우에는 소방봉사단장이 선출되기도 한다. 이처럼 재난의 대응업무를 총괄하게 되는데 소방봉사단장을 정점으로 화재진압요원·운전자·팀장·주임·현장지휘대장으로 구분하여 조직을 운영하고 있는 점을 바탕으로 해석해 보면 소방봉사단은 정규 소방관처럼 실질적으로 재난 대응 업무를 수행함으로써 지역 사회 주민들의 신뢰가 크게 형성되어 있으며 그 위상 또한 높다[11, 12].

각 지역에서 사회적으로도 큰 역할을 담당하고 있으므로 인지도 상승과 더불어 긍정적 이미지 역시 생성되고 한발 더 나아가 자원봉사자들의 취업 활동과 구직을 위한 면접시험에서 일정 부분은 당연한 가점 요인으로 반영되기도 한다. 우리가 알 수 있는 유의미한 사항은 자원봉사 활동이라는 것이 결국 미국 사회에서는 일종의 사회원동력으로서 작용하고 있다는 것인데 바로 이 부분을 무겁게 받아들일 필요가 있다. 왜냐하면 민간의 도움 없이 정부 혼자서만 재난관리를 한다는 것은 사실상 어렵기 때문이다[11, 12].

한편 미국을 포함한 세계의 여러 나라에서도

공통적으로 어려움을 호소하는 사항으로는 민간의 방재조직에 신규지원자들의 숫자가 크게 감소하고 있다는 것인데 우리 모두가 관심을 갖고서 해결해야 할 시대적 과제라고 할 수 있다. 그러한 원인을 분석해 보았더니 ① 출동 건수 증가와 현장에서의 활동시간 폭증 ② 훈련시간 상승 ③ 훈련내용 고도화로 인한 어려움 발생 ④ 직장생활 병행과 맞벌이 가정의 증가로 인해 각 지역에서 젊은 층의 인력이탈이 주요 원인으로 지목되었다[13].

### 3. 일본

가까운 나라인 일본에서는 오랜 시간에 걸쳐 자연재해에 피해를 받아왔던 만큼 국민 스스로 안전에 대한 의식이 높다. 그리하여 공동체 참여활동 역시 활발하게 이루어져 왔는데 대표적인 민간의 방재조직은 수방단·소방단·자주방재조직·민간자원봉사네트워크가 있다. 아울러 민간 분야에서의 방재역할을 강화하기 위하여 방재사 자격증 제도를 시행하면서 최초 1999년에 검토를 시작하였고 2002년 방재사 기구가 설립되어 2003년 첫 번째 시험에서 처음으로 216명을 인증하였다. 이후 2016년엔 최종 11만 명이 인증을 등록하는 큰 성과를 올리게 되면서 2019년을 기준으로 전국에서 40만 명 이상의 방재사가 배출되어 활동하는 목표를 세웠다[14].

방재사의 인증 등록의 절차는 4단계로 이루어져 있는데 일본의 51개 지자체와 27개 민간기관에서 인력 양성을 위해 힘쓰고 있으며 주요 내용은 ① 인증 교육기관이 실시하는 12강좌 수강 및 연수과정의 이수 ② 방재사자격 취득시험의 합격 ③ 구명구급 강습수료 ④ 방재사 인증등록 신청이다. 일본 사회의 곳곳에서 점조직처럼 활동하는 방재사는 ① 자신의 생명은 스스로 지킨다는 자조 ② 지역·직장에서

협력하고 발생한 피해를 방지한다는 공조 ③ 시민·기업·정부와 협력해 활동한다는 협동을 원칙으로 하는 사람을 지칭하며 실질적으로는 방재와 관련된 지식·의식·기능을 지니면서 인적 능력을 갖추어 사회의 다양한 영역과 장소에서 활동하는 것을 의미하고 법률적으로는 방재사 협회에서 정해놓은 기준을 충족하는 사람을 일컫는다[14].

1995년 5만 명의 사상자를 동반한 한신대지진 사건으로 인해 얻은 교훈은 ‘모든 지역이나 직장에 방재사가 존재하여 활약하는 것이 필요하다’라는 것이었고 이에 근거해 창설된 방재사는 평소엔 안전문화 정착을 위한 교육 강사로 활동하면서 대형재난 발생에 대비한 자조와 공조의 활동훈련과 지역의 방재안전 계획을 수립하는 업무에 참여한다. 그리고 실제로 재난이 발생해 비상상황이 되면 구조·대피 활동을 실시하며 일본의 각 지역에 포진한 자원봉사자들과 협력해 신속하고 효과적인 초기 대응을 함으로써 공적 자원의 도착 전 단계에서 피해 확대를 경감시키는 활동을 전개한다[14].

또한, 소방단이라는 화재진압에 특화된 모범조직이 일본 사회에서 운영되고 있는데 소방조직법을 바탕으로 2000년 기준, 전국 3,500개의 개별조직이 활동하고 있는 것으로 파악되었다. 주목할 부분은 평상시에 본연의 업무에 종사하고 재난·재해가 발생하거나 화재가 발생하면 지역을 중심으로 상주해 있는 직업소방관과 연계하여 ① 구조 ② 소방 ③ 진압 ④ 주민대피 유도 ⑤ 구조물자 수송 ⑥ 급수지원 활동을 전개하는 것으로 나타났는데 사실상 소방단의 전체인원은 거의 백만 명에 육박하고 있는 것으로 잠정 파악되었다[14].

소방단이라는(消防団) 조직의 유래를 살펴볼 필요가 있는데 최초로 조직화를 이루었던 것은 에도 시대(江戸時代, 1603~1868)이다.

1718년 막부 정권에서도 지역의 화재는 지역 사람들이 스스로 진압할 수 있도록 소방단의 효시적인 정화소(町火消) 설치를 명령하였고 같은 해에 전국적으로 48개의 정화소조합(町火消組合)이 창설되었다. 이러한 역사적인 배경을 바탕으로 오늘날의 소방단이 만들어졌으며 평시에는 생업 활동을 하면서 재난·재해 상황이 발생하면 곧장 현장으로 출동하게 되는데 신분상으로 구분해 보더라도 특별지방공무원이라고 할 수 있다[14].

또한, 지자체에서 규정한 요건을 충족하면 누구든지 단원이 될 수 있으며 지역 주민의 안전보장을 위해 활동하게 된다. 규모가 작은 재난 상황에서는 직업소방관의 소방력으로만 재난에 대응하게 되는 반면에 고베한신대지진과 같은 초대형 규모의 상황에서는 관설 방재조직만으로 모든 대응을 하기에는 어렵다는 것이 중론이 되면서 소방단과 같은 민간 방재조직의 역할은 점점 커지고 있는 추세이다[13,14].

일본 역시 사회의 모든 분야에서 자원봉사를 희망하는 인원이 줄어들고 있는 상황인데 지역의 민간 방재조직에서도 이와 같은 맥락을 같이하면서 신규대원 충원에 어려움을 토로하고 있어 이를 타개하기 위한 대책 마련에 분주하다. 지원자의 숫자가 줄어든 원인을 분석해 보았더니 ① 도시의 과밀화 현상 ② 농촌에서의 이탈 ③ 취업구조의 변화 ④ 산업 구조의 변화 ⑤ 근무 지역과 거주 지역의 원격화 ⑥ 지역 사회로의 회귀성 ⑦ 인구의 고령화 ⑧ 저출산과 같은 사회 변화 등이 주요 원인이었다[14].

더불어 말하자면 산업 구조가 복잡한 양상으로 변화되면서 상대적으로 농촌 지역의 공동화 현상이 나타나기 시작했는데 이런 현상의 부작용은 지역에 소속된 소방단원들의 평균 연령대가 높아진다는 사실이다. 만성적인 신규인력 부족과 기존 대원들의 고령화 현상 문제를 해결

코자 일본 정부에서는 강력한 유인 정책들을 만들어 왔는데 1984년 소방청에 만들어진 소방단활성화대책검토위원회의 운영을 시작으로 1986년 예산회계에서는 국고 보조 사업의 일환인 소방단활성화 모델사업을 창설하기도 하였다[14].

최근 각 지자체에서도 인력충원을 위한 다양한 방안을 제시하는 움직임을 보여주고 있는데 우선 소방단의 입단 자격을 다양화하여 각급 학생에게까지 넓혀가는 중이며 입단 나이도 크게 완화하였다. 이처럼 급격한 사회 변화에 따른 소도시의 인구 이탈과 더불어 자연적인 인구 감소 등의 시대적인 문제들을 해결해 보고자 기초단체와 지자체에서는 특단의 조치를 취하고 있다[14].

#### IV. 국내의 민간 방재조직 분석

우리나라의 지방자치 제도는 그 역사가 비교적 길지 않으며 아직까지 발전단계에 머물러 있다고 할 수 있다. 이와 같은 상황에서 방재활동을 실시하는 민간의 방재조직들을 자세히 분석하여 관련된 여러 가지 시사점들을 찾고자 하였다. 우선 한 가지 분명하게 인지해야 하는 사실은 바로 '재난관리 업무의 주체는 누구인가'라는 것이다. 사람의 힘으로 통제할 수 없을 정도의 재난 발생으로 불가항력과 같은 상황에 처하게 되었을 때, 이를 극복하기 위해 국가와 지자체는 본연의 임무를 성실하게 이행해야 하며 국민들 역시 적극적으로 협조해 주어야 한다[15].

그리고 개인 소유의 시설물과 건축물을 대상으로 불행한 재산 피해가 발생하지 않도록 철저하게 살펴야 하는 목시적·명시적인 의무 규정을 동시에 갖는데, 이처럼 모든 국민은 재난

저지를 위한 활동에서 만큼은 예외 없이 참여해야 한다는 것이 중론이다[15]. 이런 취지에 부응하기 위해 국내에서도 다양한 민간주도의 방재조직들이 창설되었으며 현재까지 왕성한 활동을 하고 있는 것으로 확인되었다. 대표적인 단체들은 ① 한국재난안전네트워크 ② 민방위대 ③ 의용소방대 ④ 자율방범대 ⑤ 지역자율방재단이 있으며 자세하게 각 조직의 유래와 의의에 대해 확인해 볼 필요가 있다[15].

## 1. 한국재난안전네트워크 및 민방위대

우선 현장에서 활동하는 모습을 보기 어려운 단체는 한국재난안전네트워크이다. 전국적인 조직을 갖추고 있으며 재난발생 현장에서 네트워크식 봉사체계를 이루자는 취지에 따라 설립되었고 17개 단체에서 무려 850만 명에 육박하는 국내 최대의 자원봉사자들을 보유한 기관이라고 말할 수 있지만 조직의 통일성과 지휘체계 등이 명확하게 정리되지 않았고 실제 재난상황이 발생하면 인원을 신속하게 소집하는 일과 기술을 보유한 전문가를 현장으로 투입시키는 일은 어려운 실정이다. 즉, 재난 현장에서 활용하는 것이 불가능하다[15].

다음은 민방위대 관련인데, 법률상 존립 근거는 민방위기본법이며 ‘방위 사태로부터 주민의 생명·재산을 보호하기 위해 정부의 지도하에 주민이 수행하여야 할 방공, 응급적인 방재·구조·복구 및 군사 작전상 필요한 노력 지원 등의 모든 자위적 활동을 수행하는 것’이라고 정의되어 있다. 현재는 행정안전부 산하 재난관리본부에서 교육과 훈련을 담당하며 전국적으로 9만개의 대와 6백5십만 명의 인력으로 구성되어 있지만 급박하게 돌아가는 재난현장에서의 실질적인 활용은 어렵다고 평가된다[15].

## 2. 자율방범대

우리주변에서 쉽게 볼 수 있는 자율방범대는 지역 사회의 범죄를 예방하기 위해 지역 주민들이 자율적으로 조직하여 관할 경찰과출소·지구대·치안센터와 상호 협력적인 관계를 가지면서 방법활동을 실시하는 일종의 자원봉사조직이다. 주요임무는 지역에 상주하여 근무하고 있는 경찰공무원과 합동 또는 자체적으로 5명 이내의 인원을 조 단위로 편성해 ① 범죄 취약 지역을 순찰 ② 현행범의 체포와 ③ 범죄 예방활동을 실시하고 ④ 범죄 현장이나 용의자로 의심되는 자를 발견하면 그 즉시 신고하며 ⑤ 소속 관할 지역에서 행사활동이 있을 때에 질서유지와 경찰업무의 보조 역할을 한다[16]. 창립 배경을 보면 1950년대 한국전쟁의 여파로 혼란스러운 사회분위기 속에서 폭력행위·강도·절도 등의 생계형 범죄가 기승을 부렸는데 순수한 경찰력만으로는 모든 치안수요를 감당하기 힘든 지경에 이르렀다[17].

거기에서 상상가상 격으로 북한군의 무장공비까지 출현하여 소탕작전에 많은 경찰공무원이 동원되었고 그로 인한 치안공백에 대처하고자 동(洞)·리(里) 단위로 출현한 야경 제도로부터 자율방범대 활동이 유래되었다. 이후 세월이 흘러 1962년에서야 정부는 동·리 단위의 무급으로 운영되던 야경 제도의 비용을 주민들이 부담하는 유급방범대 제도로 바꾸었는데, 1963년엔 주민들의 자율 방범 활동을 제도화하기에 이르렀고 제도를 보완하는 과정을 거치며 조직을 공고하게 체계화하였다[16, 17]. 그 이후에도 계속하여 자율방범대원들을 확충하면서 오늘날에 이르고 있는 것으로 나타났다[18]. 조직의 현황과 활동실적은 <표 1>에 제시된 것처럼 2015년 12월 전국적으로 4,300개 조직과 10만 5천명의 대원으로 구성되어 부족한 경찰공무원 인력을 보조하고 있다. 2011년 기준, 전국

Table 1. Activity details of voluntary crime prevention group[18]

Classification	Number of departments	Number of members	Arrest of criminals activity details					Crime report
			Total	Major crime	Burglary	Violence	Others*	
2012	3,945	100,758	202	-	13	31	158	2,278
2013	4,193	104,553	228	4	11	56	157	1,346
2014	4,351	105,544	224	1	22	53	148	1,856
2015	4,344	105,681	274	-	6	58	210	1,838
Four-year average	4,208	104,134	232	1.25	13	49	168	1,829

Note. Others\*: Activities such as drunk driving, misdemeanor, sleeping and eating without money, obstruction of business, etc.

의 자율방범대 조직은 3,844개로 98,595명의 자율방범대원들이 각 지역에 소속되어 활동하고 있었다. 이후 매년 꾸준히 증가세를 보이면서 2012년엔 3,945개 100,758명, 2013년엔 4,193개 104,553명, 2014년엔 4,351개 105,544명, 2015년에는 4,344개 105,681명이 전국의 각 지역에서 방범활동을 실시하고 있었으며, 조직의 개수와 인원이 줄어들지 않고 오히려 증가했는데 이런 현상은 조직의 인력이 쉽게 이탈되지 않고 잘 유지되었음을 의미한다.

2011년부터 2015년까지 자율방범대의 범인 검거 활동실적을 자세하게 파악해 보았더니, 크게 4가지 유형으로 분류할 수 있었다. 강력사범, 절도, 폭력, 기타로 나누어 볼 수 있는데, 폭력 사건보다 압도적으로 횡수가 많았던 유형은 기타였다. 기타의 내용을 살펴보면 음주운전, 무전취식, 주취소란을 비롯하여 주로 경범죄라고 할 수 있는 것으로 이루어져 있었다. 연도별로 범인검거 횡수를 비교하여 보았더니, 대체적으로 감소세를 나타내고 있는데 이는 자율방범대의 활동이 지역 사회에서 범죄를 예방하고 저지하는 일에 큰 역할을 해주고 있다는 것을 전적으로 의미한다. 이처럼 자율방범대의 방범활동은 활발하게 이루어져 왔음을 알 수

있는데, 자율방범대라는 조직에 소속되어 활동을 하다 보니 자연스럽게 범죄의 발생을 미연에 방지하기 위해 노력하게 되고 그 결과로서 나타난 것이 바로 범죄신고 활동이라고 할 수 있다. 2011년에 4,752회의 정점을 찍으면서 차츰 감소세로 이어지게 되는데 이는 범죄 발생률이 낮아졌음을 의미한다[18].

그리고 '범죄 신고자보호 및 보상에 관한 규칙'에 따라서 범죄 신고에 대하여 일정 수준의 보상금을 지급하고 있는데 결론적으로 자율방범대는 범죄의 예방활동을 위해 지역 사회 주민들로 구성된 자발적 자원봉사 단체임에도 불구하고 본연의 목표를 이루지 못하고 있다는 지적에 따라 지역 사회에선 자율방범대의 활성화 방안을 마련을 위해 현직경찰관·자율방범대원·시민·전문가에 대해 심층면접을 실시하며 관련된 문제점을 극복코자 노력하였다[18]. 4천개의 조직과 10만 명의 대원들이 활동하고 있음에도 불구하고 아직까지 자율방범대만을 위한 법률이 구비되지 못했고 따라서 '자율방범대 설치 및 운영'에 관한 법률의 제정이 시급하게 필요하다. 더불어 자원봉사 활동이 아무리대가 없는 행위라고 하지만 경제적 부담을 덜어주는 근무수당이 없는 것과 유인 동기가 될

만한 인센티브가 부족한 점은 대책 마련의 시급성을 잘 보여주는 대목이라고 할 수 있다.

### 3. 의용소방대

그나마 국내에서 가장 안정적으로 평가되는 의용소방대는 조선 시대로 거슬러 올라가 보면 민간의 자율적인 소방조직에서 최초로 출발하였고 근대화 이후에는 1958년에 소방법이 제정되면서부터 본격적으로 설치·운영되었으며 비로소 2014년에 ‘의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률(이하 의용소방대법)’이 독립해 제정되면서부터 기존보다 더욱 체계적으로 관리되고 있는 것으로 파악되었다[19]. 이 법의 제1조에서는 화재진압과 구조·구급활동 등의 소방업무를 더욱 체계적으로 보조하는 것을 제정 목적으로 말하고 있으며 같은 법 제7조에서는 화재의 경계와 진압업무를 보조 활동 그리고 구조·구급업무를 보조 활동 및 화재발생 등 재난 발생 시 대피 및 구호업무를 보조와 화재예방 업무의 보조 및 그 밖에 총리령으로 정하는 사항 등으로 그 임무를 설명하고 있다[19].

화재와 관련된 재난분야에서는 재난관리 4단계와 같이 예방·대비·대응·복구 활동을 실시하지만 다른 종류의 재난 발생에서는 역할의 범위와 대원의 임무 및 행동 사항에 제약이 있

는 것으로 확인되었다. <표 2>는 인력구성과 활동내역을 분석하였는데, 2017년 12월 소방청의 통계자료에서는 3,853개의 대와 94,932명의 대원이 소속돼 전국적으로 활동하고 있고 지역의 특수성에 따라 소방분야와 관련된 자격증을 갖춘 대원들은 ① 생활안전 ② 산악구조 ③ 전통시장 ④ 수난구조 ⑤ 응급처치 ⑥ 중장비 분야에서 전문의용소방대에 소속되어 244개 대에서 4,759명이 활동 중인 것으로 파악되었다. 또한 전국에서 소방기관이 미설치된 어촌·농촌·산촌 등의 오지와 도서산간 지역에서는 화재진압에 필수적인 시설과 장비를 갖추고서 독자적인 소방 활동을 수행하고 있는 248개의 전담의용소방대와 5,483명의 대원들이 활약하고 있는 것으로 나타났다.

하지만 의용소방대는 타 조직과 비교하여 볼 때 우수한 활동 실적을 보유하고 있음에도 불구하고 소방 활동에 따른 급여지급과 처우에 관한 제도가 별도로 존재하고 있어 일반 주민으로 구성된 자율적 재난관리 조직으로서 정의되기가 곤란하며, 현장에서의 활동 분야에서도 주택과 같은 건축물 화재에 지나치게 치우쳐 있어 지역 사회에서 주민들의 참여 활동에 제약이 발생하게 되고 그러므로 복합적인 재난관리 업무를 수행하기 어려운 조직이라는 비판이

Table 2. Fire-fighting activity details of volunteer fire departments[31]

Classification	Number of departments / Number of members		Fire-fighting activity details							
			Total	Fire Suppression	Life saving and first aid	Guard duty of precautions against fire	Education and training	PR of fire prevention	Others*	
2013	Number of departments	3,631	Number of times	160,670	8,405	1,623	15,472	40,422	25,684	69,064
	Number of members	95,025	Number of persons	2,101,672	94,383	10,530	174,816	964,193	493,673	364,077
2014	Number of departments	3,628	Number of times	254,408	13,529	4,705	20,775	21,748	57,828	135,823
	Number of members	94,617	Number of persons	1,625,960	107,650	23,806	129,364	200,501	574,473	590,166
2015	Number of departments	3,790	Number of times	179,672	11,214	3,291	24,787	35,885	36,931	67,564
	Number of members	95,227	Number of persons	1,986,807	201,900	19,106	167,638	657,897	560,989	379,277
2016	Number of departments	3,853	Number of times	227,558	13,643	5,531	34,656	42,980	55,500	75,248
	Number of members	94,932	Number of persons	2,065,437	131,326	27,817	314,479	383,999	685,246	522,570
Four-year average	Number of departments	3,725	Number of times	205,577	11,697	3,787	23,922	35,258	43,985	86,924
	Number of members	94,950	Number of persons	1,944,969	133,814	20,314	196,574	551,647	578,595	464,022

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

있었다[20]. 이외에도 의용소방대 조직은 국가 재정으로 운영되는데 설립취지와 활동내역을 보면 관변단체라고 정의할 수 없고 그렇다고 순수한 의미를 갖는 자원봉사 단체라고도 할 수 없다고 언급하면서 국내에서 아주 특수한 성격을 지닌 조직체라고 설명하였다[21].

의용소방대와 관련된 과거의 연구 활동에서는 자원봉사 활동과 활동여비만을 주제로 간략하게 언급되었는데 정리해 보면 자원봉사 활동을 정의할 때에는 소정의 유급활동 판단 여부에 따라서 고려해 볼 사항이 있다는 것이다. 즉, 무료 자원봉사 활동인지 아니면 유급 자원봉사 활동인지에 관하여 검토해 볼 필요가 있는데, 최저임금 수준의 보상을 받고 활동하는 것으로 판단해 보면 자원봉사 활동에 지원되는 활동비는 무보수 활동과 연계시켜서는 안 되며 만약 정부에서 자원봉사 활동을 적극적으로 육성코자 한다면 일정 수준의 활동비는 당연히 지원해야 하는 것이 바람직하다[20, 21]. 2017년에 작성된 <표 2>의 통계자료에 따르면 2016년에는 총 3,853개의 의용소방대와 94,932명의 의용소방대원들이 전국의 소방기관에 소속되어 활동하고 있는 것으로 파악되었다.

주요 활동사항으로는 화재진압, 인명구조 및 구급, 화재경계근무, 교육훈련, 홍보활동, 기타 등으로 확인되었는데 이처럼 여러 분야에서 적극적인 소방활동을 하고 있음을 알 수 있다. 의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률에 따라서 특별·광역시, 특별자치시, 특별자치도, 시·읍·면에서 관(官) 소방업무를 체계적인 방법으로 보조하기 위해 설치됐고 의용소방대원은 해당 지역에 상주하는 주민 가운데 스스로 희망하는 자(者)로서 시·도지사 또는 소방서장이 임명한다. 아울러 소방인력이 부족한 읍·면 지역에서 크게 활약하는데 화재와 산불 진화활동은 물론이고 여러 종류의 재난이 발생했을

때에도 큰 역할을 담당하며, 규모가 있는 대도시에서는 소방업무의 홍보기능과 소방행정의 지원을 추가적으로 실시하면서 민간으로부터의 협조와 지원단체로서 중요한 역할을 맡고 있다 [22].

조직의 분류는 ① 남성의용소방대 ② 여성의용소방대 ③ 혼성의용소방대로 나뉘는데 이와 별도로 소방력이 미약하여 소방관서가 설치되지 않은 지역에서는 화재진압을 전담하는 ④ 전담의용소방대로 구분하여 운영한다. 또한, 지역적인 특수성에 기인하여 전문기술 자격보유자 중심으로 구성되는 ⑤ 전문의용소방대를 설치·운영할 수 있다고 관련법에서는 규정하고 있다. 반면에 구성원의 해임절차를 살펴보면 의용소방대원이 법령의 요건에 벗어나거나 금지행위를 위반하면 절차에 따라 시·도지사 또는 소방서장이 해임해야 한다고 규정하며 정년은 만 65세까지로 한정하고 있는 것으로 확인되었다[23].

이외에도 활동 실적에 따라서 운영경비를 차등 지급하며 각종 포상 기회를 부여함으로써 성과중심 차원의 보상을 실시한다. 재해보상 관련, 업무수행 중 ① 부상과 질병 발생으로 요양이 필요한 경우에는 요양보상 ② 완치된 이후에도 신체장애가 계속하여 있을 때에는 장애보상 ③ 불행하게도 업무수행 도중 사망했을 경우 그 유족 또는 장제를 행하는 자에게 지급되는 장제보상 ④ 그 유족에게 지급되는 유족보상이 있다[24]. 의용소방대의 참여활동은 의미가 상당한데 개인의 지식과 능력 및 시간과 기술을 가치와 의미가 있는 곳에 활용하는 것은 본인 스스로에게도 생활의 의미를 찾도록 도와주며 개인의 자존감을 유지시켜 주고 나아가 정신건강 유지 차원에서도 긍정적인 의미를 갖는다[24].

이처럼 타인과 공공복리를 위해 활동에 참여

하면서 새로운 경험을 하게 되고 외부로부터 지속적인 자극을 받게 됨으로써 인격발전의 기회도 가져볼 수 있다. 결국 의용소방대원으로서 자원봉사 활동이라는 것을 통해 민관 협력활동의 가교 역할을 하면서 자연스럽게 소방조직을 홍보하게 되는데 대외적인 이미지개선 효과도 얻을 수 있으며 다양한 방식으로 사회에 기여할 수 있게 된다[25]. 최근에는 정부의 지위와 역할이 기존처럼 독점적이고 배타적인 통치방식에서 벗어나 시민사회와 소통하는 일종의 연대방식인 네트워크 구축으로 전환되면서 자원봉사 활동이 확대되는 추세이다. 더불어 효율적인 성격을 갖는 공공재와 공공서비스의 생산개념이 새롭게 등장한 계기가 마련됐는데 공공부문의 자원봉사 활동은 공동생산의 형태로써 향후에도 활동영역과 시민들의 관심은 계속해 증대될 것으로 기대된다[26].

#### 4. 지역자율방재단

우리나라 지역자율방재단의 전국적인 규모는 2018년도 행정안전부 내부행정자료와 통계에 의하면 245개 단에 53,795명의 단원들이 활동했던 것으로 파악되었다. 주요 방재활동 사항을 보면 <표 3>에서 보는 바와 같이 위험지역 예찰활동을 비롯해 응급복구 참여, 주민대피

유도, 교육훈련, 기타 활동 등에서 20,688회에 걸쳐 연인원 256,527명이 활동하였다. 과거의 재난 양상에 비하여 더욱 맹렬해지고 복잡화된 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 ‘자연재해대책법 제66조’에 근거하여 창설되었다. 주요 특성은 민관 공동의 협력관계인 동시에 한편으로는 자원봉사 단체의 성격을 내포하고 있으며 재난관리 차원에서의 모든 방재활동에 적극적으로 참여하고 있다[27].

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[27]. 하지만 수방단 조직의 운영 과정에서 많은 부작용과 시행착오를 경험한 이후에야 비로소 미흡했던 부분들을 보완한 내용으로 법률

Table 3. Disaster prevention activities details of CAIND[32]

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*	
2015	Number of departments	245	Number of times	10,937	5,286	410	108	1,251	3,882
	Number of members	59,440	Number of persons	168,737	52,963	6,258	1,694	42,776	65,046
2016	Number of departments	245	Number of times	12,652	5,850	852	87	1,838	4,025
	Number of members	59,723	Number of persons	235,876	61,367	15,653	1,743	58,061	99,052
2017	Number of departments	245	Number of times	17,907	7,819	799	87	2,121	7,081
	Number of members	55,645	Number of persons	267,104	131,008	12,759	2,439	56,098	64,800
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
Four-year average	Number of departments	245	Number of times	15,546	7,072	896	92	1,693	5,792
	Number of members	57,150	Number of persons	232,061	91,911	13,558	1,837	50,696	74,058

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

개정이 이루어졌는데 바로 2005년 1월 27일 '자연재해대책법'이 제정되면서 수방단을 전신으로 하는 지역자율방재단이라는 방재조직에도 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 그리고 재난 발생으로 인해 전 세계적으로 직·간접 피해가 상당하며 대부분의 국가에서는 경제적인 이익만을 추구하다 보니 재난과 관련된 사전적인 예방정책은 늘상 소외되기 십상이었고 이로 인해 우리의 삶 또한 크게 위협받을 수 있다고 언급하였다[28].

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 제언하였다. 아울러 지역자율방재단의 방재조직 구성과 운영상에 미숙함이 드러나고 설상가상으로 지자체의 재정적인 지원이 부족하다라도 민간 주도의 자율적인 방재활동에 참여하는 단원들의 인식 전환과 주민들의 활성화가 이루어질 수 있다면 각 지역에서 재난 저지 활동의 핵심적인 주체로 거듭날 수 있다고 언급하였다[28].

한편 일반인과 지역자율방재단원들을 대상으로 설문조사를 실시하고 관련된 내용의 분석을 통하여 비효율적인 방재조직 운영의 개선 방안을 제시하였는데 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 단체

는 평상시에도 교류하고 지원활동을 적극적으로 실시하여 재난을 대비한 공조 체계를 구축 넷째, 국민의 방재에 대한 인식의 전환이 필요하다고 언급하였다[29]. 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[30].

이처럼 우리나라 민간 주도의 재난관리 체계가 변화되는 흐름속에서 마침내 재난의 모든 단계를(예방·대비·대응·복구) 망라하여 활동할 수 있는 민간의 자율 방재조직인 지역자율방재단이 창설되었다. 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[29, 30].

하지만 신생된 조직인 만큼 운영상의 미숙함과 일부 부정적인 이미지가 부각되며 무용론까지 제기되기도 했으나 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 재난관리를 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[29, 30].

## V. 결 론

본 연구에서는 미국, 일본 및 우리나라 등 정부의 역량만으로는 수시로 발생하는 재난에 효율적으로 대처하기 어려운 오늘날의 양상에 대하여 피해 저감을 위한 노력의 일환으로서 민간에서의 자발적인 참여로 이루어진 방재활동의 실태를 살펴보았다. 또한, 미국 및 일본과 같은 주요 선진국에서 활동하는 민간 방재조직의 특성을 고찰하여 우리나라에서 활동하는 방재조직에 대한 발전방안을 모색하였으며 그 결과는 다음과 같다.

(1) 캐나다에서는 ‘재난비상조직’이 상설화되어 있고 각 지역에서 정부와 연계함으로써 효과적인 대응을 위한 사회적인 분위기를 조성하며 주정부에 재난관리 업무의 발전적인 방향을 제시하고 있었다. 아울러 선진 지식을 전파하고 교육기관에서 실무교육과 학위과정을 제공하고 있었으며 민간의 훈련기관과 NGO 단체가 서로 연계될 수 있도록 일대일 맞춤형 교육 프로그램을 운영하고 있었다. 이외에도 재난 교육의 기준을 수료한 사람들을 대상으로 자격증을 수여하여 전문가를 양성하는 일에도 적극적으로 노력하고 있었다.

미국에서는 시민봉사단, 적십자사, 전국재해봉사협의회, 소방봉사단 등 많은 민간의 조직들이 활동하고 있는데 그중에서도 특히 ‘소방봉사단’의(Fire Corps) 활약이 두드러지게 나타났다. 이 조직은 일반 시민들을 참여시켜 소속감과 자부심을 끌어 올리는 특성이 있고 또한, 관설 방재기관이 설립되기 이전부터 지역에서의 재난 저지를 위한 방재활동을 담당하여 그 역사와 전통이 깊다. 현재로서는 직업소방관과 연합적인 형태로써 지역 사회의 긴급한 재난사고와 대응 및 수습 활동을 담당하고 있으며 소규

모의 자치 지역에서는 독자적으로 활동하고 있는 것으로 파악되었다.

일본에서는 ‘방재사’와 ‘소방단(消防団)’이 중심이 되어 지역 사회 곳곳에서 적극적으로 활동하고 있었는데 40만명이 넘는 방재사가 활약하며 지역 사회의 안전 수호에 기여하고 있다. 과거 5만명의 사상자가 발생했던 한신대지진 사건으로부터 얻은 교훈의 일환으로서 창설된 방재사는 평소에는 안전문화 정착을 위한 교육 강사로 활동하면서 재난으로 인한 긴급 상황에는 인명구조를 위한 구조활동과 주민대피 유도 활동을 실시한다.

또한, 소방단은 화재진압에 특화된 모범적인 방재조직으로서 3,500개의 개별 조직들이 전국에서 활동하고 있으며 직업소방관과 연계하여 재난 저지 활동을 하고 있었다. 평시에는 생업 활동에 종사하면서 재난 상황 시에는 즉시 현장으로 출동하여 역할을 하게 되는데 이러한 모습은 일본이라는 강대국의 모습과 국민성을 적나라하게 드러내는 지점이라고 말할 수 있다.

(2) 우리나라의 민간 방재조직들의 활동사항을 살펴보면, 대표적으로 ‘한국재난안전네트워크, 민방위대, 자율방범대, 의용소방대, 지역자율방재단’이 있었다. 이 중에서도 가장 활성화된 조직은 자율방범대, 의용소방대, 지역자율방재단이었으며 각각의 정체성과 특성을 내포하고 있었다. 자율방범대는 지역 사회의 범죄를 예방하고자 주민들이 자율적으로 조직하여 범죄 지역을 순찰, 현행범의 체포, 의심되는 용의자에 대한 신고, 질서유지와 경찰업무의 보조 등의 임무를 담당하고 있었고 2015년 기준으로 10만명이 활동하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 만성적인 예산지원의 부족과 지원자 숫자의 감소는 시급하게 해결해야 할 과제로 나타났다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 많

은 관심과 더불어 지원을 위한 관련 법령의 제정이 필요하다.

의용소방대는 역사적으로 볼 때 뿌리가 깊은 조직이며 근대화 이후 1958년 소방법이 제정되면서부터 본격적으로 활동을 시작하였다. 주요 임무는 화재진압, 구조 및 구급활동을 더욱 체계적으로 보조해 주는 것을 목표로 삼고 있었으며 2016년 기준 9만명이 전국에서 소방활동을 하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 여러 의용소방대 관련법들이 존재함에도 불구하고 조직의 운영상에 문제점들이 도출되고 있었는데, 우선 정규 소방력이 부족한 소규모의 도서벽지 지역에서 근무하는 대원들에게 법정 수당을 충분히 지급하기 어려운 점이 있었고 만 65세 정년 규정을 두어 강제 퇴직을 실시하고 있었다. 이러한 독소조항은 그렇지 않아도 부족한 인력 수급의 문제를 악화시킬 우려가 있다.

이와 같은 문제점들을 해결하기 위하여 다각적인 노력이 필요하다. 지역자율방재단은 2018년 기준으로 전국에서 5만명이 활동하고 있었으며 주요 내용은 위험지역 예찰활동, 재난지역 응급복구, 주민대피 유도활동, 교육훈련이었다. 2005년 자연재해대책법이 제정됨에 따라 법령으로써 그 지위를 확보하기에 이르렀는데 과거 조직의 전신인 수방단의 폐해와 단점을 보완하며 재난의 모든 단계를 망라하여 활동하는 조직으로서 새롭게 태어났다. 하지만 신생된 조직인 만큼 운영 과정에서의 미숙한 부분들 역시 많이 제기되고 있는데 우선, 재난 현장으로 투입된 단원들의 노동력과 그들이 보유한 중장비 사용에 대한 급여제도가 미흡하다. 아울러 지역의 여건을 반영한 교육훈련 제도가 부족하며, 관리계층의 도덕적 해이와 리더십 부족 등이 큰 문제점으로 드러났는데 이와 같은 문제점들을 시급히 보완하는 일이 필요하다.

끝으로 본 연구 결과는 국내외 민간 자율 방재조직들의 특성을 자세하게 비교 분석하여 각 조직의 정체성을 구현하고 기본적인 개념들을 적극적으로 정립한다는 측면에서 국내외 방재조직들에 대한 연구에 기초 자료로 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

## ORCID ID

Bo-Kyun Kim: 문헌고찰, 논문작성

0000-0003-3194-8729

Jeong-Hyeok Lee: 문헌고찰, 논문작성

0000-0002-5272-7514

Jong-Sik Chae: 문헌고찰, 논문작성

0000-0002-2839-0464

## References

1. Kongju National University Disaster Prevention Research Center Journal vol. 1. Korean counter-measures against natural calamities and improvement direction. 1997. 81-99.
2. Architectural institute of Korea. A study on the improvement of Korean disaster prevention plan by comparison disaster system between Japan and Korea. 2001. 869-72.
3. Korean Local Government Association. Sustainable disaster management: activity programs for the community-based disaster prevention organization. 2008. 107-30.
4. Choi YJ, Kim BR, Park BH. Promoting public-private cooperation in disaster management

- focused on the victim's satisfaction with public and private relief services. *Crisisonomy* 2019;15(12):15-32.  
<https://doi.org/10.14251/crisisonomy.2019.15.12.15>
5. Jeon MH, Yang GG. Problems and improving of community-based disaster prevention - focusing on the volunteer fire brigade. *Crisisonomy* 2011;7(2):23-40.
  6. 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.
  7. Ministry of Public Safety and Security (MPSS). The basic curriculum on volunteer firefighter Corps, 2015. 3-16.
  8. Lee JD, Yoon MO, Choi DM. A study on the revitalization method of the Korean volunteer fire brigade. *Fire Science and Engineering* 2008;22(4):95-104.
  9. National Emergency Management Agency. Efficient operations and management of the Korean volunteer fire brigade. 2012. 11-247.
  10. Jeong YC. The research on an improvement plan for a volunteer fire department: mainly on cases from Cheongyang district and abroad. Unpublished master's thesis, Kongju National University 2016, Gongju, Korea.
  11. Shin YS. A study on the relationship between leadership styles and organizational outcome in Oklahoma's Volunteer Fire Department. *Fire Science and Engineering* 2014;28(4):73-80.  
<https://doi.org/10.7731/KIFSE.2014.28.4.073>
  12. Ryu CJ. A study on the development plan of the volunteer fire department organization. Unpublished master's thesis, Kangwon National University 2013, Samcheok, Korea.
  13. Kim BU. Kim's Information Strategic Research Institute. System of organization of fire prevention organization and comparison theory of advanced country case 2015;15(7):289-92.
  14. The Herald Business. Japan, Regulations Plan Enforcement of Student Fire-fighter because of Firefighter lack, 2015.
  15. Kim JH. A study on the implementation of the safety right of the citizens under the constitution - focusing on disaster and safety management legislation. Unpublished doctoral dissertation, Chonnam National University 2021, Gwangju, Korea.
  16. The National Police Agency. 2016 Police White Paper, 2016. 52.
  17. Lee YN. A study on the strategies for strengthening the voluntary night guards organizational and operational support. *The Police Science Journal(PSJ)* 2012;7(2):361-82.  
<https://doi.org/10.16961/polips.2012.7.2.361>
  18. Lee JK. A research about local society voluntary crime prevention group activation plan. Unpublished doctoral dissertation, Hansei University 2016, Kunpo, Korea.
  19. Lee IG, Hwang EH, Choi DM. Research on a plan for activating volunteer department system for fire service. *J. Korean Soc Hazard Mitig* 2019;19(5):143-50.  
<https://doi.org/10.9798/KOSHAM.2019.19.5.143>
  20. Kim KN. The activation plan of community organization in local disaster management. Kangwon Development Institute Research Report. 2007.
  21. Park CS. A study on the effects of the leadership types of volunteer fire-fighters' chief on the organizational commitment: setting the trust on leaders as an intervening variable. *Fire Science and Engineering* 2011;25(2):9-22.

22. Kim HD. A study on the analysis of the actual activity status of Korean volunteer fire brigade. Unpublished doctoral dissertation, Kangwon National University 2018, Samcheok, Korea.
23. Lee IK. A research on a plan for activating volunteer fire department. Unpublished master's thesis, Gachon University 2018, Incheon, Korea.
24. The Office of Legislation, the Legislative Office. Act No. 1-17, the Establishment and Operation of Volunteer Fire Brigade. 2014.
25. 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.
26. 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.
27. Ministry of Public Administration and Security 2020. Framework Act on Disaster and Safety Management.
28. 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.
29. 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.
30. 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.
31. Ministry of Public Safety and Security. Internal Fire-fighting Administrative Data (2013~2016), 2017.
32. Ministry of the Interior and Safety (MOIS). Internal Administrative Data from 2015 to 2018. 2019.