

한국 재난관리 체계에서 민간 방재조직의 전문성 제고 방안

- 지역자율방재단을 중심으로 -

채종식^{1*}

¹강원대학교 방재전문대학원

A study on enhancing professionalism of civil anti-disaster organizations for public safety in Korea: with a focus on CAIND

Jong-Sik Chae^{1*}

¹Department of Disaster Prevention, Kangwon National University

=Abstract =

Purpose: This study explored a plan for improving the overall preventive activity of Korean Citizen-Corps-Active-in-Disaster (CAIND).

Methods: The study used the documentary survey and the technical approach methods. This way, detailed information regarding civil anti-disaster organizations was found in scholarly monographs, specialty publications, and master's/doctoral dissertations. It further utilized the statistical yearbooks between 2015 and 2018 from the Korean Ministry of Public Administration, Security, and Fire Service, and the National Statistical Office, to discover practical problems through a statistical analysis. Volunteer activities being inherent, related issues were reviewed at the same time to for purposes of clarifying the characteristics of disaster prevention activity by CAIND.

Results: The study provided four major suggestions for improvement. First, the quota management system of Korean CAIND considering the characteristics of rural areas should be supplemented. Second, the education and training systems of Korean CAIND should be established to satisfy regional conditions. Third, management members' readership competency in operating organizations, including that of the Korean CAIND captain in charge, should be strengthened. Fourth, the reward system for Korean CAIND activities should be improved.

Conclusion: In the future, the results of this study are expected to be utilized as a basic data to develop Korean CAIND.

Keywords: Human Resources, Management Program, Education Training, Leadership, Compensation System

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

1. 연구의 배경

가까운 이웃나라인 일본에서는 2011년 동북 대지진의 발생으로 큰 피해를 수반하였는데[1] 우리나라 역시 날이 갈수록 폭렬하게 발생하는 대형 재난에[2] 대응하고자 관련법을 제·개정하고[3] 한발 더 나아가 방재안전 직렬이라는 직업공무원을 신설하기에 이른다[4]. 즉, 재난에 적극적으로 대처하고자 행해지는 이러한 모든 행위는 우리나라의 모든 국민들이 웰니스(wellness) 또는 웰빙(wellbeing) 상태를 유지하며 삶을 영위할 수 있도록 정부의 역할을 쏟아 부어 노력을 하고 있다는 것을 이해할 수 있다[5].

21세기 현대사회에서 재난 발생과 그로 인한 피해를 신속하게 극복하기 위해서는 중앙 및 지방 정부가 모든 것을 맡아 처리하는 이전의 재난관리 방식을 바꾸는 일이 필요하고 아울러 정부와 민간의 협력을 의미하는 공동의 거버넌스 역시 요구된다. 요약하면, 재난관리 업무를 수행하는 정부의 부담을 덜어주는 동시에 내가 거주하는 지역에서 일어난 재난의 피해를 줄여 보고자 지역 거주자들 스스로 동참하여 어려움을 극복해보자는 것인데, 이러한 취지를 배경으로 만들어진 민간의 자율단체가 ‘지역자율방재단’이며 자연재해대책법 제66조에 근거해 창설되었고 법률로써 그 지위를 보장받기에 이른다. 주요 특성으로는 민관 협력조직체인 동시에 자원봉사 단체의 성격을 보이며 재난관리 활동의 모든 단계(예방·대비·대응·복구)에 참여하며 지역 사회의 재난피해 저지를 위한 방재 활동에 혼신의 힘을 쏟고 있다[6].

지역자율방재단의 구성 및 유래를 확인해보자면 1967년 만들어진 풍수해대책법에 의거해

‘시·군·구 지역 내에서 재해를 예방하고 응급 대책을 수행하기 위해 통리 등 자연부락 단위로 수방단을 설치하고 운영’할 수 있도록 규정하면서 시작되었다. 또한, 지난날 수방단 조직의 운영 과정속에서 드러났던 부작용들을 경험하고 나서야 비로소 미흡한 부분들을 보완한 관계 법령이 개정되면서 최종적으로 2005년 1월 27일을 기준으로 풍수해대책법에서 자연재해대책법으로 법령의 내용과 명칭이 바뀌게 되었다.

이와 같이 한국 재난관리 체계가 변화되는 흐름속에서 재난의 모든 단계를 망라하여 활동할 수 있는 민간 자율조직체인 지역자율방재단이 마침내 탄생하게 된다. 하지만 지역자율방재단은 국내에서 신생 조직이라고 볼 수 있고 방재조직의 운영 및 활동사항에서 많은 문제점들이 발생하고 있으므로 여러 가지 방법을 통한 보완책이 필요한 실정이다[7].

대표적으로 지역의 지리와 수리를 잘 알고 있는 전문가들을 체계적으로 관리할 수 있는 시스템이 필요하고 지형의 특색을 반영시킨 교육과 훈련제도 역시 빠르게 정착시켜야 한다. 또한 지역자율방재단 조직에서 관리계층의 역할과 리더십이 중요한 요소임을 인지하도록 하고 방재활동을 함에 있어서도 재정과 보상을 지원 받을 수 있도록 법률적인 검토 역시 시급하게 필요하다. 이에 따라서, 관련된 문제점들을 해결하고자 본 연구를 진행하게 됐으며, 전국 지역자율방재단의 방재활동 실태 분석을 통하여 관련된 미흡한 점들을 도출해 내고 발전된 방안을 제시하여 능률적인 방재활동 실시 여건을 마련하는 일에 목적을 두었다.

2. 연구의 방법

국내의 민간 방재조직 가운데 처음으로 재난의 4단계(예방·대비·대응·복구) 전부를 통

할하여 재난저지 활동인 방재활동을 실시하는 지역자율방재단에 대한 4년간의(2015~2018) 방재활동 내역[8]과 현황을 분석하여 결과에서 나타난 현실적인 문제점을 도출해 내면서 개선 방안을 모색하였다. 이와 같은 목적을 이루고자 지역자율방재단 조직의 변천과정, 중앙 및 시도연합회 설립, 전문기술 보유, 통합복장 추진, 사무실 확보, 방재활동 통계 등을 분석하였다.

또한, 전국에서 활동하는 지역자율방재단의 방재활동 실태 파악을 위한 연구로서 문헌조사 연구방법에 따라 기술적 접근방법을 활용했으며, 관련 자료의 구체적인 연구 방법은 아래와 같다. 전국에서 활동중인 지역자율방재단을 본 논문의 분석 대상으로 선정하였고, 지역자율방재단의 현 실태를 분석하기 위해 행정안전부의 통계연보와 통계청의 관보자료를 활용했으며, 지역자율방재단에 관련된 학술논문 및 선행연구 논문을 추가적으로 활용하였다. 아울러 지역자율방재단 조직의 일반현황, 방재활동 내역 등은 기술통계 분석을 실시하였다.

II. 지역자율방재단의 방재활동 실태 분석

얼마전 우리나라에 큰 피해를 가져왔던 자연재해는 2016년 제주도 및 남해안지역 일대를 강타했던 제18호 태풍 ‘차바’로 기록되어 있으며 강풍 반경이 260km에 이르고 초속 35m를 넘어섰다. 또한 2천 2백억 원에 이르는 재산피해가 발생했던 것으로 최종 집계 되었다. 이처럼 자연재해의 큰 특징은 영향권의 지역이 쏙 대밭이 된다는 것이다. 그래서 재난관리 업무를 담당하는 정부에서는(중앙·지방) 효과적인 재난대응 방법의 부재로 어려움을 겪고 있고[9]

대형사고가 발생하면 재난 대응역량의 한계점을 드러내며 주민들이 갖고 있는 공공 부문에 대한 신뢰를 잃어버리기 십상이다. 이처럼 안타까운 재난 상황이 우리에게 나타내는 의미는 바로 효율적 재난관리는 정부만 해야 하는 것이 아니고 온 국민들이 같이 노력할 때 신속하게 극복할 수 있다는 것이다[10].

결론적으로 말하자면 재난관리 업무에 대하여 정부의 부담을 경감시켜 주어야 하고 그러한 방법 중의 한 가지가 다름 아닌 민간주도 방식의 자율 방재조직을 활성화 시키자는 것이다 [11]. 이러한 취지를 배경으로 탄생한 민간의 자율적인 방재조직 단체가 바로 ‘지역자율방재단’이며 민관 협력단체인 동시에 자원봉사단체 성격을 보인다. 이러한 방재조직은 ‘자연재해대책법 제66조’에 근거해 창설되었고 여태껏 국내에서 많은 활동을 실시해 왔다. 구체적으로 지역자율방재단의 설립과 변천과정 및 구성현황 등의 내용을 파악하면 다음과 같다.

1. 일반 현황

우리나라 지역자율방재단의 구성 및 유래를 파악해 보자면 최초 1967년 2월 28일 제정된 풍수해대책법에 의거하여 ‘시장, 군수, 구청장이 관할 지역 내에서 재해를 예방하거나 재해와 관련한 응급 대책을 원활하게 수행하기 위하여 통리 자연부락 단위로 수방단을 설치 및 운영토록 규정’하며 본격적으로 시작되었다. 전국의 통·리 단위 민방위대원들을 중심으로 19,000개의 수방단 조직과 더불어 대략 90만 명의 대원들로 구성되어 조직을 운영해 왔는데 이때까지만 하더라도 수방단 조직의 인적자원 역량은 재난 및 재해 분야에서 비전문가이었다 [12].

다시 말해 단순한 노동 인력이었고 이들을 대상으로 의무 방재교육을 연 1회 이상 하도록

규정했으나 민방위교육과 소집으로 방재교육을 같음할 수 있도록 하면서 내실 있는 교육이 어려웠다. 그리고 비상소집 상황에서 구성원들의 무관심으로 인해 비상 응소비율이 크게 낮았으며 심지어 온갖 핑계를 대면서 소집을 거부했었는데 정작 도움이 절실했던 장마철 시기의 재난발생 상황에서도 조직 본연의 임무인 방재 활동은 크게 저조하였다[13].

이와 같은 문제점들이 드러남에 따라서 2005년에 '풍수해대책법'에서 '자연재해대책법'으로 법률을 전문 개정하게 되는데 주요 내용은 ① 수방단의 폐지 ② 지역자율방재단의 설치·운영의 근거 마련이었다. 그리고 법률에서 언급되지 않은 지역자율방재단의 세부운영에 관한 사항들은 각 지자체의 조례들로 보완했으며 2012년 2월 22일 자연재해대책법률 일부 개정을 통하여 전국자율방재단연합회를 구성하고 같은 해 8월 23일에는 동법 시행규칙 27조의 5항에 따라서 전국 17개 시·도에 연합회를 설치하고 운영할 수 있도록 조치하였다[14]. 중앙 및 시·도 연합회는 우리나라 전 지역에서 활동하는 지역자율방재단의 상호교류와 협력, 복지증진, 당면현안 사항의 협의와 처리, 단원의 자긍심 제고, 일체감 조성방안 수립 등의 노력을 적극적으로 하면서 중앙 및 지방의 원활한 방재 활동을 위하여 하나의 구심점 역할을 하였다. 그리고 조직구성에 있어서도 시·도 연합회는 시·군·구 단장과 부단장 및 시·도 연합회 회장과 부회장을 각 지역자율방재단의 회원으로 선임해야 했다.

우리나라 시·도에서 활동 중인 지역자율방재단의 총 인원은 경기도가 6천 7백 명으로 가장 많았으며 그 다음으로는 6천 5백 명인 서울이 뒤를 잇고 있었음을 <표 1>에서 알 수 있다. 지방 가운데 특이한 점은 전남 지역에서 6천 2백 명이라는 수많은 방재단원들이 활동 중인

것으로 최종 조사됐으며 이러한 결과는 공동체 생활의 영향력이 강한 지역 특색이 반영된 결과라고 판단된다. 지역자율방재단의 조직 편성은 상황편성반, 현장예찰반, 응급복구반, 장비지원반, 재난구호반, 홍보반, 기타로 나뉘며 이 가운데에서도 지역자율방재단원들이 가장 많이 소속된 곳은 전국 모든 지역에서 '응급복구반'으로 집계되었다. 이러한 점이 의미하는 바는 지역자율방재단의 방재활동이 대부분 재난발생 및 대응에 치중해 있다는 것이다.

한발 더 나아가 재난발생 이전에 위험발생 지역을 순찰하면서 장애물을 사전 제거하는 등의 안전조치 활동에 최선의 노력을 하고 있음을 추론할 수 있다. 또한 남녀 구성비가 비교적 골고루 분포되어 있는 특징을 보이는데 전국 현황에서 남자대원 3만 3천 명과 여자대원 2만 명에 육박하는 것으로 판단해보면, 지역의 민간 자율 방재조직인 만큼 자발적으로 참여해 '내가 살고 있는 지역은 내가 지킨다'라는 목적으로 각종 방재활동에 임한다고 할 수 있다. 그리고 지형 및 수리에 밝아 방재활동을 실시함에 있어 외부인 보다 비교적 수월할 것이라고 판단되며 이처럼 지역에 거주하는 주민들이 서로 협동하면서 지역 사회를 위한 재난 경감활동에 혼신의 힘을 다한다고 해석할 수 있다.

<그림 1>은 전국에서 활동하는 지역자율방재단원들이 보유한 전문기술 보유 현황 중에서 중장비 자격증이 압도적으로 많았는데 아무래도 재난 현장에서 중장비 쓰임이 많은 것은 당연한 일이라 할 수 있다. 아울러 이와 같은 종류의 자격증은 지역자율방재단원들이 방재활동을 실시하는 재난 대응 현장에서 요긴하게 쓰이고 있는 추세이다. 전국의 지역자율방재단원들을 대상으로 방재활동을 실시할 때, 방재단원임을 알아볼 수 있는 통일복장 착용 실태를 <그림 2>와 같이 확인해 보았더니 전국의 시·

Table 1. Present condition of organization of CAIND in 2018

구분	지역자율방재단원 구성 현황								성별현황	
	합 계	상황 총괄반	현장 예찰반	응급 복구반	장비 지원반	재난 구호반	홍보반	기 타	남	여
합계	53,795	5,410	11,561	12,491	4,849	11,634	2,832	5,018	33,663	20,132
서울	6,568	828	1,179	1,186	540	1,350	262	1,223	2,795	3,773
부산	3,900	511	1,089	660	499	802	282	57	1,718	2,182
대구	2,393	183	560	686	130	527	188	119	1,043	1,350
인천	1,846	129	279	185	112	697	64	380	929	917
광주	1,035	64	258	195	49	257	72	140	441	594
대전	864	165	162	164	160	163	33	17	282	582
울산	1,484	191	280	312	120	454	80	47	693	791
세종	256	6	200	22	-	28	-	-	155	101
경기	6,700	383	1,426	1,782	567	1,457	424	661	3,913	2,787
강원	2,577	310	428	598	284	692	172	93	1,766	811
충북	4,085	252	914	1,545	194	722	100	358	2,954	1,131
충남	2,061	156	384	372	146	349	152	502	1,425	636
전북	3,076	348	532	752	463	603	183	195	2,522	554
전남	6,276	818	1,366	1,621	797	1,065	203	406	5,086	1,190
경북	4,841	546	1,317	916	334	1,023	291	414	3,808	1,033
경남	4,698	365	982	1,225	325	1,256	221	324	3,275	1,423
제주	1,135	155	205	270	129	189	105	82	858	277

CAIND, Citizen corps active in disaster.

도 가운데 경북의 20개 시군구에서 제일 많이 통합복장을 구비, 배부, 착용하고 있었고, 강원(2위), 부산(3위), 전남, 충남, 경기 지역들은 공동 4위를 기록하였다. 그리고 각 지자체별로 지역자율방재단의 통일된 유니폼 지급을 위해 자체 디자인을 제작 및 사용하고 있었으며, 경기도를 1순위로 시작해 경북(2위), 서울이 3위를 기록하였다.

이처럼 전국에서 지역자율방재단 조직의 활성화를 위하여 꾸준히 노력해 왔음을 알 수 있다. <표 2>는 지역자율방재단원들이 행정적

인 사무를 처리할 수 있는 사무실 확보 현황을 나타내고 있으며, 전국에서 총 130개소를 임대하여 사용하고 있는 것으로 최종 확인되었다. 또한 17개 시·도별 지역자율방재단원들에 대한 유사단체 중복가입 현황 내역은 <표 3>에서 제시하는 바와 같다. 경기도가 압도적으로 많았고 다음은 서울, 3위는 전남 지역이었으며, 유사단체 최종 현황은 민방위대를 비롯하여 8개 조직으로 나타났다.

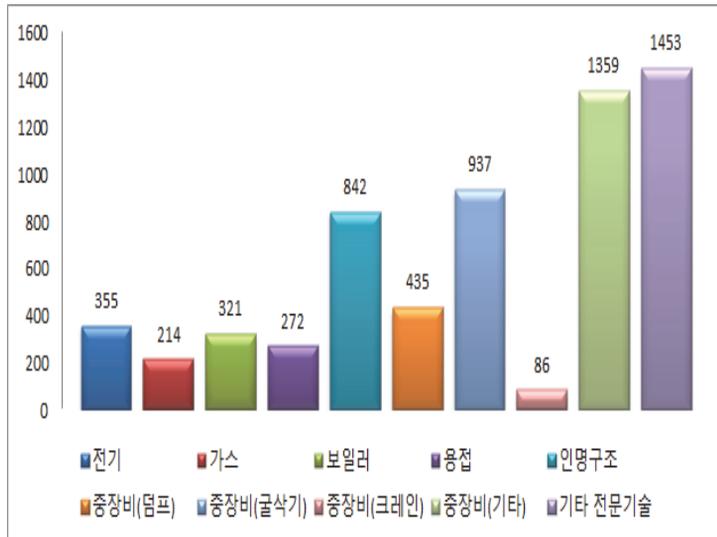


Fig. 1. Present Condition of Professional Skill Possession of CAIND in 2018.

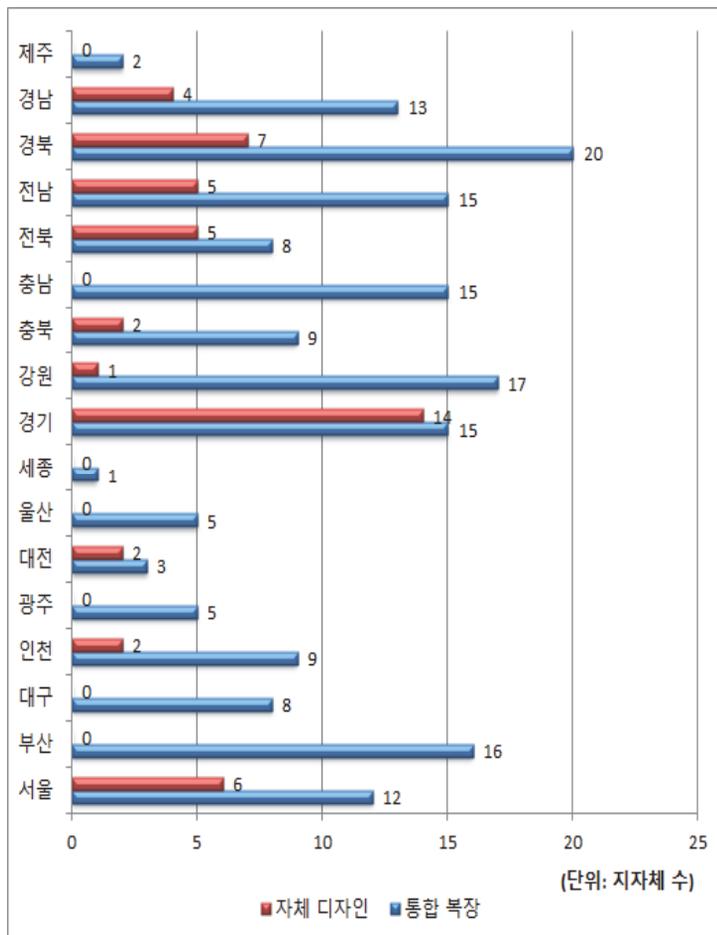


Fig. 2. Promotion Status of Uniform of CAIND in 2018.

Table 2. Present condition of office security of CAIND in 2018

구분	확보 개소수	사무실 확보 시·도, 시군구 현황(전국 57%)
합계	130 (57.0%)	(공공시설) 98 (민간임대) 32
서울	11	(공공시설) 강북구, 동작구, 마포구, 서초구, 송파구, 중랑구, 성동구 (민간임대) 강남구, 강서구, 광진구, 양천구
부산	10	(공공시설) 영도구, 부산진구, 동래구, 북구, 사하구, 강서구, 연제구, 사상구, 기장군 (민간임대) 서구
대구	-	없음
인천	5	(공공시설) 미추홀구, 연수구, 계양구, 서구 (민간임대) 남동구
광주	2	(공공시설) 남구, 광산구
대전	1	(민간임대) 서구
울산	2	(공공시설) 중구, 남구
세종	1	(공공시설) 세종시
경기	24	(공공시설) 수원시, 성남시, 부천시, 안산시, 용인시, 광명시, 시흥시, 이천시, 김포시, 광주시, 의왕시, 양평군, 과천시, 의정부시, 남양주시, 구리시, 양주시, 동두천시, 가평군, 연천군 (민간임대) 평택시, 화성시, 고양시, 포천시
강원	15	(공공시설) 원주시, 삼척시, 영월군, 평창군, 정선군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군, 양양군 (민간임대) 강원도, 강릉시, 동해시, 태백시, 속초시
충북	8	(공공시설) 청주시, 제천시, 보은군, 옥천군, 영동군, 음성군, 단양군 (민간임대) 증평군
충남	6	(공공시설) 공주시, 아산시, 논산시, 금산군 (민간임대) 천안시, 보령시
전북	13	(공공시설) 군산시, 익산시, 정읍시, 완주군, 진안군, 무주군, 장수군, 순창군 (민간임대) 전주시, 남원시, 김제시, 임실군, 부안군
전남	11	(공공시설) 목포시, 순천시, 광양시, 장흥군, 강진군, 영암군, 함평군, 장성군 (민간임대) 화순군, 무안군, 완도군
경북	9	(공공시설) 포항시, 경주시, 영천시, 문경시, 경산시, 청송군, 영덕군 (민간임대) 청도군, 예천군
경남	10	(공공시설) 창원시, 진주시, 통영시, 사천시, 김해시, 의령군, 함안군 (민간임대) 밀양시, 양산시, 함양군
제주	2	(공공시설) 제주시, 서귀포시

CAIND, Citizen corps active in disaster.

2. 방재활동 통계분석

〈표 4〉는 2015년부터 2018년까지 전국에서 활동하는 지역자율방재단의 개수와 단원을 보여주고 있는데, 개수는 245개로 해마다 차이가

없었지만 지역자율방재단원 숫자에는 변화가 있었다. 2015년 59,440명으로 시작하여 2018년에는 53,795명으로 감소했는데 무려 5,645명이나 지역자율방재단 조직을 떠난 것으로 확인되

Table 3. Present condition of kindred organization duplication of CAIND in 2018

구분	지역자율 방재단	유사단체(중복가입)							
		민방 위대	의용 소방대	자율 방법대	한국 구조 연합회	구조 협회	새마을 운동회	시민 연합	기타
합계	53,795	4,654	1,130	2,137	33	151	1,785	116	5,547
서울	6,568	440	91	149	-	-	134	17	515
부산	3,900	1,205	10	64	-	20	213	-	1,000
대구	2,393	365	18	161	-	-	86	20	23
인천	1,846	335	8	77	-	-	53	-	411
광주	1,035	56	6	81	-	-	13	-	81
대전	864	492	1	62	-	-	4	10	8
울산	1,484	63	32	23	-	-	34	-	257
세종	256	-	8	20	-	-	-	-	32
경기	6,700	110	61	103	-	22	238	26	795
강원	2,577	4	21	151	-	50	58	9	538
충북	4,085	5	16	153	-	1	305	-	412
충남	2,061	12	65	80	3	-	74	1	405
전북	3,076	83	280	300	2	29	89	16	56
전남	6,276	302	279	240	-	-	34	-	367
경북	4,841	486	145	276	6	21	202	16	362
경남	4,698	696	89	182	22	8	200	1	284
제주	1,135	-	-	15	-	-	48	-	1

CAIND, Citizen corps active in disaster.

었다. 주요 원인은 농촌과 같은 소규모 지역의 인구 고령화와 젊은 층의 농촌이탈 현상이 뚜렷해지면서 지역자율방재단원 확보에 어려움이 발생한 것으로 분석되었다. 아울러 4년 동안 방재활동의 실행 횟수와 누적된 인원을 종류별로 구분하여 보여주는데 2015년엔 10,937회, 168,737명을 기준으로 시작하여 2016년에는 12,652회, 235,876명을 보여주며 각각 15.6% 및 39.7%의 증가율을 나타냈고, 2017년에는 17,907회, 267,104명을 보여주며 63.7% 및

58.2%를 끝으로 2018년엔 20,688회, 256,527명을 보이며 89.1% 및 52.0%의 가파른 상승률을 보여준다.

2015년을 기준으로 볼 때, 방재활동의 실시 횟수에서 증가율이 가장 높았던 해는 2018년으로 89.1%를 나타내었고 누적된 인원 부분에서는 2017년의 58.2%가 최고의 기록을 나타내었다. 4년간의 평균 증가율을 확인해 보았더니, 방재활동의 횟수는 42.1%, 인원은 37.5%가 최종적으로 집계됐는데 이러한 사실을 바탕으로

Table 4. Disaster-prevention activities details of CAIND, 2015 to 2018)

구분	지역자율방재단 수 / 지역자율방재단원 수		방재활동 사항							
			합계	증감률 (%)	위험지역 예찰	응급 복구 참여	주민 대피 유도	교육 훈련	기타*	
2015	지역자율방재단 수	245	누적 횟수	10,937	기준 연도	5,286	410	108	1,251	3,882
	지역자율방재단원 수	59,440	누적 인원	168,737	기준 연도	52,963	6,258	1,694	42,776	65,046
2016	지역자율방재단 수	245	누적 횟수	12,652	▲15.6	5,850	852	87	1,838	4,025
	지역자율방재단원 수	59,723	누적 인원	235,876	▲39.7	61,367	15,653	1,743	58,061	99,052
2017	지역자율방재단 수	245	누적 횟수	17,907	▲63.7	7,819	799	87	2,121	7,081
	지역자율방재단원 수	55,645	누적 인원	267,104	▲58.2	131,008	12,759	2,439	56,098	64,800
2018	지역자율방재단 수	245	누적 횟수	20,688	▲89.1	9,334	1,523	87	1,564	8,180
	지역자율방재단원 수	53,795	누적 인원	256,527	▲52.0	122,307	19,562	1,474	45,850	67,334
4년 평균	지역자율방재단 수	245	누적 횟수	15,546	▲42.1	7,072	896	92	1,693	5,792
	지역자율방재단원 수	57,150	누적 인원	232,061	▲37.5	91,911	13,558	1,837	50,696	74,058

기타*: 현장 지원활동 등

CAIND, Citizen corps active in disaster.

판단하여 보면 우리나라 전 지역에서 활동하는 지역자율방재단의 방재활동 연도별 추이는 그 활동량이 꾸준히 증가하는 양상을 보인다. 요약하면, 예전에 비하여 재난의 발생에 따른 예방, 대비, 대응, 복구 등의 활동이 원만하게 이루어지고 있는 것을 추론할 수 있다. 각 지역 사회에서 실시하는 대표적인 방재활동 사항으로는 응급복구, 주민대피 유도, 위험지역 예찰, 교육과 훈련, 기타 지원활동 등이 있는데 이와 같이 내가 거주하는 지역의 재난피해 저감활동을 위해 지역자율방재단원들의 방재활동이 꾸준히

준하게 실행되고 있음을 파악할 수 있었다.

이처럼 긍정적인 결과를 보여주는 반면에 미흡한 사항 역시 동시에 발견되기도 하였는데 첫째, 2018년을 기준으로 지역자율방재단 총원은 53,795명으로서 이는 2015년에 비하여 무려 5천명이 넘는 대규모 인적 자원의 이탈을 의미하고 둘째, 방재활동의 영역이 재난의 모든 단계에서 실시할 수 있다고 하더라도 재난 발생과 현장 대응은(실제 화재진압 등) 주로 각 소방서에 소속된 의용소방대가 전담하고 있는 실정을 감안하면[15] 사실상 재난의 대응단계를

제외한 나머지 예방 및 대비와 복구에 치중하고 있다는 부분이 있을 수 있으며 셋째, 전국 시·도의 특정 지역에서 동일한 종류의 재난이 빈번하게 발생하는데 이처럼 지역 특성에 기인한 편차 문제가 있다.

넷째, 각 소방서에 소속된 의용소방대와 달리 재난발생 현장에 긴급하게 인력 투입이 필요할 때, 지역자율방재단원들에 대한 비상소집 절차와 현장 대응활동 과정에서 명확하게 구비되지 않은 법률로 인하여 초래되는 혼란과 강제동원력 부재(처벌규정 없음)가 있으며 마지막으로 지역자율방재단원들의 능동적인 방재활동 참여를 유도시킬 만한 유인동기(인센티브) 부족 등이 있었음을 판단해 볼 수 있다[16].

Ⅲ. 문제점과 개선방안

1. 문제점

첫째, 신규 지역자율방재단원 충원의 어려움 발생이다. <표 4>에서 보았듯이 전국 지역자율방재단은 245개로서 연합회 17개 및 228개 시군구 조직이 운영되고 있는데 2015년부터 2018년까지 4년 동안 지역자율방재단의 개수에는 증감사항이 없었다[17]. 하지만 지역자율방재단원의 숫자에서는 큰 차이를 보였는데 2015년 59,440명으로 시작해 2018년에는 53,795명으로 감소하며 4년간 총 9.5%의 감소율을 기록하였다. 전국 17개 지자체에서 대표적 농촌 지역 7 곳을 선정해 2017년부터 2018년까지 24개월 동안의 방재단원 감소에 관한 사항을 분석해 보더니 1순위는 경북으로 372명, 그 다음으로 충남 187명, 경남 130명, 전남 107명, 전북 80명, 충북 62명, 강원 59명 순으로 집계되었으며 이처럼 농촌 지역에서 방재단원들의 이탈이 심각

한 것으로 나타났다.

또한, 통계청 발표 자료에 따르면[18] 농촌 지역에서의 인구 고령화 현상은 지금보다 더욱 늘어날 것으로 전망되는데, 이처럼 급변하는 인구의 증감 상황과 맞물려 특정한 지역으로만 이동하는 것을 선호하는 지역 이탈 현상은 단순히 우리나라의 문제만은 아니며 외국에서도 이러한 경우가 나타나고 있다. 주요 선진국인 일본과 미국의 경우에도 민간의 방재조직 인력이 지속적으로 감소하고 있는 추세인데 이와 같은 현상을 사회적인 문제로 인식하면서 대책 마련에 고심하고 있다. 이와 같이 감소세가 분명하게 나타나는 원인들을 국가별로 파악해 보았더니 일본의 경우에는 농촌의 과소화와 도시의 과밀화 현상 및 전체 인구의 고령화 추세 등이 있었고 미국의 경우에는 민간의 방재활동 시간 증폭과 법정 훈련기준 충족에 있어 문제점 발생 등이 있었으며[19] 공통 요인으로는 신규대원 모집 및 기존대원 유지의 어려움 등이 문제점으로 드러났다[20]. 이처럼 여러 국가에서는 원활하지 않는 인력충원 문제를 해결하고자 방재활동 관련, 출동과 훈련에 대한 수당을 지급하며 각종 노력을 하고 있음에도 불구하고 좀처럼 상황이 나아지질 않고 있는 실정이다. 이와 같은 현상은 생업과 맞물린 직장으로부터 벗어나 자원봉사 성격으로 책정된 낮은 임금 수준에서 민간 차원의 방재활동에 전념해야 하는 상황이 현실적으로 어려운 일이기 때문이다.

둘째, 지리적인 관점에서 볼 때 지리의 형태 차이에서 발생하는 특성을 반영한 교육과 훈련 제도가 전무한 실정이다. 지역자율방재단원에 대한 교육과 훈련은 ‘자연재해대책법 시행령’ 제62조 규정을 기준으로 시행되며 각각의 세부 사항들은 지자체의 조례를 중심으로 운영된다. 지역자율방재단원에 대한 교육은 지자체별로

실시하는 것을 원칙으로 하고 있으며 지자체장은 교육 활동에 필요한 재정 및 행정 분야를 지원할 수 있는데 다만, 효율적인 교육을 위해 지역자율방재단장과 협의해 재난 및 안전관리 전문 강사를 위촉할 수 있다. 또한 지역자율방재단에 소속된 모든 방재단원들은 해마다 8시간 이상의 방재교육을 필수적으로 이수해야 하고 지역자율방재단장은 최소한 4시간 이상 전문적인 교육기관에서 실시하는 과정을 반드시 걸쳐야 한다. 특전사항으로서 지역자율방재단원들이 방재활동에 참여했을 때에는 민방위 교육 참여를 제외 시켜주는 제도가 운영되고 있었다[21].

훈련 사항에 있어서는 지역자율방재단별로 자율 실시를 원칙으로 하고 교육제도와 동일하게 해마다 4시간 이상을 요구하면서 별도로 지역자율방재단장의 요구 및 사전 협의가 있을 때에는 재난발생 대비 차원의 방재훈련에 참가하는 것으로서 같음할 수 있다. 방재교육의 범위와 내용은 전문기관에서 제공해 주는 것을 따르고 있으며 주로 사회재난 대응, 급경사지 관리, 소화전 관리, 내·해수면 방재안전, 기후재난 대응, 수질오염, 미세먼지 솔루션, 사업장 인적사고, 다중밀집시설 대형화재와 감염병 대처방안 등을 포함한다[22]. 그렇지만 깊이 있게 분석해 보면 지역 특성에 맞지 않는 교육·훈련을 하고 있는 것으로 파악 되었는데 이러한 부분에 대한 보완책이 시급히 필요하다. 지역 특색을 포함한 지형적 차이에서 기인하는 방재활동 형태를 확인하여 보면 첫째, 서울특별시를 포함하는 수도권의 대도시인 경우에는 주민 대피 유도, 응급조치 복구, 응급조치 복구, 대민 서비스와 같은 대면 의사소통 위주의 활동 둘째, 강원도 홍천강과 같이 유명한 내수면 지역에서는 수난사고와 수색 등 특수한 장비를 활용한 활동 셋째, 중부내륙과 남해안 지역에서 발생하는 태풍과 폭우 등 극한기후 현상에 대

한 시설물 점검과 보강 활동 넷째, 설악산과 같은 유명산 지역에서 발생하는 산악사고와 구조 등의 경찰·소방 구조대와 구조헬기 간의 긴밀한 협조 활동 다섯째, 동해안 산림 지역의 가파른 산세로 인한 산불 발생과 진화의 어려움 등이 대표적이라고 할 수 있다. 이에 따라서 지역자율방재단의 방재활동 역시 지역별 차이에서 나타나는 영향을 받게 되고 그로 인하여 방재활동의 양상에서도 지역 사이에서 차이를 보인다. 이러한 결과를 종합하여 고찰해보면 지역자율방재단의 활동에서 효율성을 높이기 위해 계절과 지역의 특성을 반영한 교육 및 훈련제도를 도입하는 일이 절실하다.

셋째, 관리계층의 리더십 부족과 결집력이 약화되었다는 것이다. 지금껏 지역자율방재단의 운영 실태를 파악해 보면, 지역 사회에서 입단경력이 빠른 순서와 연장자를 감안해 지역자율방재단장으로 추천되는 것이 관행처럼 실행되어 왔었다. 이와 같이 요즘 시대에 적합하지 않은 동시에 현실과 동떨어진 전례를 답습하는 모습들을 이제는 개선해야 한다. 이러한 문제점을 근원적으로 해결하기 위해서는 먼저 재난현장에서의 방재활동 경력을 투명하게 관리하여 소속 단원들 사이에서 신뢰할 만한 평가시스템이 작동된다는 믿음을 심어 주어야 한다. 마일리지처럼 쌓이게 되는 실적을 평가 근거로 활용해 관리계층인 단장을 임명하여 방재조직을 운영한다면 리더십 문제로부터 발생하는 결집력 부족 현상과 그로 인한 구성원들 간의 불협화음 발생 그리고 한발 더 나아가 방재조직이 무너질 수 있는 끔찍한 일을 미연에 방지할 수 있다.

아울러 자율적인 봉사심을 기반으로 하는 지역자율방재단이라는 방재조직의 원활한 운영과 방재활동 성과 확대를 위해서는 무엇보다 구성원들의 참여 의지와 사기가 중요하다. 그러므로

방재단장을 포함한 관리계층(간사, 부단장, 사무국장) 단원들의 리더십 역량을 올리는 일 역시 시급하게 필요하다. 넷째, 방재활동을 실시했던 것에 대한 일종의 보상제도가 미흡하다. 2016년 태평양에서 시작해 우리나라 제주도 및 거제도 등을 지나서 부산을 걸친 후 동해로 빠져나갔던 ‘차비’ 라는 태풍은 여태껏 국내에서 가장 강력한 힘을 보여줬던 자연재해로서 온 국민에게 재산상의 피해를 남겼고 무려 2천 2백억 원에 달하는 것으로 집계됐으며 특히나 울산 지역에서의 피해가 컸다[23]. 전국자율방재단연합회에서는 서둘러 대구, 경기, 전북 지역의 시도연합회 소속 지역자율방재단원들을 현장으로 보내어 대응 활동과 긴급복구 작업을 동시에 실시하였으며 10일 동안 대략 7천 명이 넘는 대규모 인적 자원이 투입된 상황이었다.

하지만 여기에서 방재활동을 실시했던 지역자율방재단원들에 대한 보상은 식비 이외는 별도로 받은 것이 없었는데 훗날 큰 문제점으로 제기되기에 이른다. 즉, 일했던 것에 비하여 그에 걸 맞는 대우가 없다는 의미이다. 물론 지역자율방재단원들의 방재활동은 보수가 없는 자원봉사 성격이라고 하더라도[24] 최소한 법정 수준에서의 실비 정도는 보상해 주어야 한다. 아울러 정부에서는 민간의 자율조직체를 대상으로 최대의 지원과 더불어 참여하고픈 유인동기를 끊임없이 제시하여 방재활동의 효율성과 참여율을 끌어올리는 노력을 지속적으로 해야 한다. 자칫 현실에 걸맞지 않는 정부의 행정행위로 말미암아 안 그래도 부족한 방재단원들의 조직 이탈을 부추김과 동시에 방재단원 간의 결속과 화합이 와해될 수 있는 여지를 미연에 차단하고 방지해야 한다[25].

2. 개선방안

첫째, 소규모 지역의 여건을 감안한 인적 자

원 관리제도가 필요하다. 사회적 문제가 되는 인구 고령화 현상은 비단 대도시 지역만의 문제는 아니며 오히려 농촌과 같은 소규모의 마을에서는 훨씬 심각하게 인력부족 상황에 처해 있다. 그러므로 지역자율방재단의 신규 단원들을 확보하는 일 역시 상당히 어렵고 이러한 문제를 극복하기 위해서는 부족한 인적 자원을 확보하면서 대도시와 농촌 그리고 도서산간의 지역 특성을 고려한 인적 자원 관리제도가 필요하다. 지역 특성을 크게 반영해야 하는 이유는 다음과 같이 설명된다. 대다수 주민들은 지금까지 그 지역을 중심으로 삶을 꾸려 왔으므로 수리 및 지리에 누구보다 밝고 또한 지역에서 발생하는 일련의 일들에 대하여 애정을 갖고서 적극적인 활동을 많이 하고 있기 때문이다. 한편 근래의 사회적 분위기는 각 지역 단위로 귀농하며 다소 인구가 늘어나는 추세에 있으므로[26] 기존의 주민들에 비해 상대적으로 젊은 층의 신규 전입자들에게 자녀학자금 혜택을 부여하고 이를 통한 지역자율방재단 가입의 유인 동기를 극대화 해보는 것도 적극적으로 고려해볼 만하다[27].

둘째, 지역의 여건을 반영시킨 교육과 훈련이 필요하다. 지역자율방재단의 훈련과 교육은 전국에서 ‘자연재해대책법 시행령 제62조’ 규정 및 지자체의 조례에 근거해 매년 실시되고 있다. 그렇지만 거의 모든 지역에서는 지역자율방재단원들이 방재활동 실시 전에 필수로 숙지해야 할 기본교육 내용이 체계적, 구체적으로 정리되지 못했을 뿐만 아니라 교육 및 훈련을 실시하고자 하는 연간 계획문서조차 없는 상황이다. 최우선적으로 방재활동과 관련된 기본적인 교육 내용을 자세하게 정리하여 전국의 재난 및 방재전문 교육 기관에 보급하는 일이 필요하다. 이러한 조치를 통하여 전국에서 활동중인 지역자율방재단원들의 방재업무 관련 지식

과 활동 정보들의 편차를 차츰 해소해 가면서 동시에 방재활동 역량을 끌어 올려야 한다[14]. 더불어 지역적인 특성에 기인한 방재활동의 차이점을 감안하여 효율적으로 지역자율방재단 조직을 운영하도록 관련 제도 보완이 필요하다. 개선해야 하는 부분은 지역자율방재단원으로서 방재활동에 필요한 교양과 안전 분야인데 필수적인 기본 교육과정으로 구성해야 한다. 그리고 해마다 같은 시기에 교육을 실시토록 하고 다른 시기에는 지역별, 계절별, 도농복합 및 대·소도시 지역의 특성을 반영하는 등의 효율성을 고려한 방재활동 교육 및 훈련을 제도적으로 확립해야 한다.

셋째, 지역자율방재단 관리계층의 방재조직 리더십 역량을 강화할 필요가 있다. 방재조직의 원만한 운영과 활성화를 위해서는 방재단장을 포함한 관리계층 단원들의 옳지 못한 과거 관행을 답습하지 말고 현대적인 감각을 살려내어 방재조직을 이끌 수 있도록 리더십을 발휘해야 한다. 아울러 객관적인 방재활동 사항들은 입단 하면서부터 철저히 기록하여 관리하는 것을 제도화하는 동시에 관리계층의 단원 임명 시에는 필수적으로 과거의 방재활동 실시 내역을 참고하여 객관화된 능력과 실적을 반영할 필요가 있다. 즉, 지역자율방재단의 방재활동 마일리지제도 운영이 필요하다. 이처럼 어느 누구든지 납득할 수 있는 시스템에 의거하여 관리계층을 선출한다면 공정성 논란으로부터 자유로울 수 있고 한발 더 나아가 방재단원들의 방재활동에 대한 참여 욕구 저하가 최소한 부족한 리더십에서 발생하는 것을 방지할 수 있다[28].

넷째, 재난 현장으로 투입된 방재활동에 대한 새로운 보상제도가 필요하다. 재난 현장에서 실제로 방재활동을 실시한 지역자율방재단에 대한 급여 성격의 보상제도는 현재로서는 없다[29]. 단지 방재활동 실시에 따른 일부 급식비

용만을 받고 있었으며 그 역시도 현금을 지급해 주는 것이 아니라 시, 군, 구 예산처리 담당자가 식당으로 이동해 지역자율방재단원들의 식사비용을 결제해 주는 방식으로 돌아가고 있다. 그리고 2020년 현재, 방재활동 실시에 투입되었던 포크레인 같은 중장비의 사용료는 따로 보전해 주지 않으며 겨우 중장비 사용에 따른 유류비만을 지급해 주고 있는 실정이다. 이러한 부작용을 조속하게 수정하기 위해서는 하루 빨리 ‘지역자율방재단 설치 및 운영에 관한 법률’을 신규로 제정하여 교육과 훈련 같은 일상 활동에 대한 수당과는 차등을 둔 별도의 항목으로써 재난 현장으로 공급되어진 노동력과 장비 사용에 대한 비용을 반드시 지급해 주어야 한다. 법령으로 보상 근거를 마련하고 서둘러 관련 정책을 시행하여 전국에서 활동 중인 지역자율방재단원들의 불만 요소들을 미연에 제거토록 하며 한발 더 나아가 실질적인 결과물을 얻을 수 있도록 관련된 보상시스템을 꾸준히 정착시키는 노력 역시 필요하다.

IV. 결 론

본 연구에서는 우리나라 지역자율방재단의 4년(2015~2018) 동안의 방재활동 내역을 통계 분석하여 활동 과정과 그 결과에 함축되어 있는 문제점에 대해 현실적인 개선방안을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 농촌처럼 소규모 지역의 여건을 감안한 인적 자원 관리제도가 필요하다. 이를 위해 지역의 지리와 수리를 잘 파악하고 있는 자를 기본적인 입단 요건으로 설정해야 한다. 아울러 기존 및 신규 방재단원들을 대상으로 자녀학자금 보조 혜택을 주어 지역자율방재단 가입의

유인 동기를 극대화해야 한다.

둘째, 지형적인 특색을 반영한 교육과 훈련이 필요하다. 지역자율방재단원으로서 방재활동에 꼭 필요한 교양과 안전에 관한 교육은 필수적인 이수 과정으로 구성해야 한다. 아울러 전국의 방재전문 교육 기관에 보급하여 전국에서 활동중인 지역자율방재단원들의 지식과 정보의 편차를 해소하면서 기본 방재역량을 높여야 한다. 또한, 계절별, 지역별, 대도시와 소도시 및 도농복합 지역의 특성을 구분하고 반영해 지역자율방재단의 방재활동 효율성을 높이기 위한 교육과 훈련을 제도적으로 확립해야 한다. 그러기 위해서는 전국의 지자체장에게 해마다 교육 및 훈련계획을 수립하도록 하는 명시적인 의무 규정을 만들어야 한다.

셋째, 관리계층의 방재조직 리더십 역량을 강화해야 한다. 방재단장을 비롯한 부단장과 간사 및 사무국장과 같은 관리계층의 훌륭한 리더십 역량이 필요하며 방재활동 실적은 입단하면서부터 확실하게 기록하여 향후 방재단장으로 임명 시에는 의무적으로 그간의 방재활동 내역을 반영토록 해야 한다. 즉, 지역자율방재단의 방재활동에 대한 마일리지제도 도입과 운영이 필요하다.

넷째, 재난 현장으로 투입된 방재활동에 대한 재정적인 지원과 보상제도 개선이 필요하다. '지역자율방재단 설치 및 운영에 관한 법률'을 제정해 교육 및 훈련과 같은 일상적 활동의 수당을 지급하면서 긴급복구 작업에 공급된 노동력에 대한 급여와 장비 사용에 대한 최소한의 실비는 지급해 주어야 한다. 이외에도 민간 방재조직의 활성화를 위하여 여러 가지 방법을 동원하여 지원해 주는 노력을 아끼지 말아야 한다.

본 연구결과는 4년간 우리나라 지역자율방재

단의 방재활동 내역 전반에 대한 통계분석을 실시하여 현실적인 개선방안을 제시했다는 점에서 향후 지역자율방재단이라는 민간의 방재조직 발전을 위한 기초 자료로 많이 활용될 수 있기를 기대한다.

ORCID ID

Jong-Sik Chae: 문헌고찰, 논문작성

0000-0002-2839-0464

References

1. Kim HK. Application of social media for responding to a national disaster. *Journal of KOEN* 2011;5(4):147-53.
2. Lee SN, Cho IH. A study on the problem of disaster broadcasting, *Journal of KOEN* 2014;14(5):51-5.
3. The framework Act on Disaster and Safety Management No. 3, The Inclusion of Heat Wave and Cold Wave to the Act. 2018.
4. Korean Government Cabinet Meeting and Pre-Announcement of Legislation of the National Government Organization Act. The Establishment of Ministry of Public Safety and Security(MPSS). 2014.
5. The Constitution of the Republic of Korea No. 10, 34, 36. The Framework Act on Health and Medical Services No. 10.
6. 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.
7. 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.
 8. Ministry of the Interior and Safety (MOIS). Internal Administrative Data(2015~2018). 2019.
 9. 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.
 10. 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.
 11. Kim KN. The activation plan of community organization in local disaster management. *Gangwon Development Institute Research Report*. 2007.
 12. Korean Review of Crisis Emergency Management Agency. A study on the vitalization of the citizens corps active in disaster: with special reference to Samcheok City. 2013. 113-28.
 13. 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.
 14. Korean Society of Policy Science Agency. Disaster resistant community approach and community-based autonomous disaster-prevention organization toward sustainable community development. 2006. 151-69.
 15. 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.
 16. Korean Society of Emergency Rescue Agency. Characteristics of civil anti-disaster organization in Korean disaster management systems : focusing on CAIND (citizen corps active in disaster). 2021. 135-46.
 17. Ministry of the Interior and Safety (MOIS). Disaster statistics yearbook. 2019.
 18. Statistics Korea (KOSTAT). Future population projection cities and provinces (2015~2045). 2017.
 19. The Herald Business. (2015). An international news of Japan 'student fire fighter' enforcement of the ordinance (July 8, 2015). Retrieved from <http://biz.heraldcorp.com/view.php?ud=20150708000194>
 20. Kim BW. Composition system of fire department and comparative case of developed countries, *Kims Information Strategy Research Institute* 2015;15(8):133-257.
 21. Countermeasures against Natural Disasters Act. Enforcement Ordinance No. 60. Regional Autonomous Disaster Prevention Corps Configuration Operation. 2021.
 22. The Municipal Ordinance. Sejong-si Regional Autonomous Disaster Prevention Corps Configuration. 2021.
 23. Park DS, Ma SJ, Chae SH, Choi YJ, Kim KI. The research and analysis of successful case on the return to the farm in terms of socio-economic conditions. *Korea Rural Economic Institute*. 2017.
 24. Ministry of Public Safety and Security (MPSS). 2016 Statistical Yearbook. 2017.

25. 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.
26. Kim JR. Study of Local Government's Volunteer Area Extension Plan. Unpublished master's thesis, Hanyang University 2002, Seoul, Korea.
27. Fire Science and Engineering Agency. A Study on a development plan through consideration of the transition process of Korean Volunteer Fire Department. 2017. 106-18.
28. Korean Society of Disaster Prevention Agency. Study of an Improvement Plan for the efficient operation of Korean CAIND. 2020. 261-72.
29. Korean Entertainment Industry Association. A study on the recognition of fire-fighters on Korean civil anti-disaster organization for public safety. 2021. 137-48.