우리나라 지역자율방재단의 운영에 관한 개선방안 연구

Study of an Improvement Plan for the Efficient Operation of Korean CAIND

채종식* · 이시영**

Chae, Jong-Sik*, and Lee, Si-Young**

Abstract

This study explored an improvement plan for the overall preventive activity of Korean Citizen Corps Active in Disaster (CAIND). To this end, it utilized the statistical yearbooks of the Korea Ministry of Public Administration, Security, and Fire Service, and the National Statistical Office, for a period of four years from 2015 to 2018, and drew out the practical problems through statistical analysis. Through the results, the study provided four major suggestions for improvement. First, the education and training system of Korean CAIND should be established to satisfy regional conditions. Second, the quota management system of Korean CAIND that considers the characteristics of rural areas should be supplemented. Third, the reward system for Korean CAIND activities should be improved. Fourth, management members' readership competency of operating organizations, including that of the Korean CAIND captain in charge, should be strengthened. The results of this study are expected to be utilized as basic data to develop Korean CAIND in the future.

Key words : CAIND (Citizen-Corps-Active-In-Disaster), Education and Training, Leadership, Compensation System

요 지

본 연구는 2015년부터 2018년까지 4년간 행정안전부의 통계연보 및 통계청의 관보자료를 활용하여 우리나라 지역자율방재단의 방재활동 전반에 대한 통계분석을 통해 현실적인 문제점을 도출하여 개선방안을 모색하고자 하였다. 연구결과는 첫째, 지역 여건을 반영한 교육훈련 제도 확립 둘째, 농촌 및 도서산간 지역의 특성을 고려한 인적자원 관리제도 도입 셋째, 지역자율방재단을 위한 재정적인 지원과 보상제도 개선 넷째, 방재단장과 같은 관리계층 단원들의 조직 리더십 역량 강화이다. 본 연구결과는 향후 우리나라 지역자율방재단의 발전을 위한 기초자료로 활용되기를 기대한다.

핵심용어 : 지역자율방재단, 교육훈련, 리더십, 보상제도

1. 서 론

1.1 연구의 배경

예전보다 까다롭고 대응하기 힘든 자연재난을 극복하기 위해서는 정부가 모든 것을 주도하는 과거의 재난관리 방식을 벗어나 정부와 민간의 협력을 의미하는 공동의 거버넌스가 필요하다. 즉, 재난관리 업무를 수행하는 정부의 부담을 덜어줌과 동시에 내가 거주하는 지역에서 발생한 재난의

피해를 조금이라도 줄여보고자 주민들 스스로 동참하여 어려움을 극복하자는 것인데, 이런 취지를 배경으로 만들어진 민간의 자율단체가 바로 '지역자율방재단'이며 자연재해대책법 제66조에 근거하여 창설되었고 법률로써 그 지위를 보장받고 있다. 대표적 특성으로는 민관의 공동 협력조직 체인 동시에 자원봉사 단체의 성격을 나타내며 재난관리 차원의 모든 단계(예방·대비·대응·복구)에 참여하면서 재난피해 저지를 위한 방재활동에 전념하고 있다. 이 단체의

*정회원, 강원대학교 방재전문대학원 박사과정(E-mail: firejs1@gg.go.kr)

Member, Ph.D. Candidate, Graduate School of Disaster Prevention, Kangwon National University

**교신저자, 정회원, 강원대학교 방재전문대학원 교수(Tel: +82-33-570-6806, Fax: +82-33-570-6819, E-mail: lsy925@kangwon.ac.kr)

Corresponding Author, Member, Professor, Graduate School of Disaster Prevention, Kangwon National University

구성과 유래를 살펴보면 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 시작되었는데, 과거 수방단 조직의 운영과정에서 드러났던 부작용과 시행착오를 경험하고 나서야 미흡한 부분을 보완한 법률이 개정되면서 비로소 2005년 1월 27일 풍수해대책법에서 자연재해대책법으로 법률의 명칭과 내용이 바뀌었다. 이처럼 우리나라 재난관리 체계가 크게 변화되는 역사적인 흐름속에서 마침내 재난의 모든 단계를 망라하여 활동할 수 있는 민간의 자율조직체인 지역자율방재단이 탄생하게 된다.

이와 관련된 선행연구를 검토하여 보았더니 여러 가지 중요한 사항들을 확인할 수 있었다. 전 세계적으로 보더라도 재난 발생으로 인한 작간접 피해가 상당히 큰 것이 오늘날의 현실이며, 지금까지 대부분의 국가에서는 경제적인 이익만을 추구하다 보니 재난과 관련된 사전적인 예방 정책을 대부분 소외되어 왔던 것이 부정할 수 없는 사실이었다. 경제 분야 위주의 치우친 정책으로 말미암아 재난 발생을 대비할 준비 없이 바로 마주하게 되었을 경우, 우리의 삶은 크게 위협받을 수 있는데 이에 대한 대비책의 일환으로서 각종 재난 발생으로부터 효율적으로 대응코자 전국 245개의 시군구 지역에서 지역자율방재단을 구성하여 운영하게 된다. 방재조직의 운영에 있어 성패는 결국 지자체와 지역주민들의 관심과 참여에 달려 있다고 강조하면서 지역자율방재단의 활성화를 이루고자 할 때, 가장 중요한 부분은 지역자율방재단과 관련된 정책·규정·행정 및 재정적 지원 등을 지자체와 지역주민들이 함께 고민하면서 같은 공감대를 형성할 때야 말로 새로운 대안과 지혜로운 운영 방안이 마련될 수 있다고 Byun (2008)은 강조하였다. Kwon et al. (2008)은 우리나라 각 지역에서 활동하는 자율 방재조직의 특성은 다음과 같다고 언급했다. 자원봉사자인 개개인의 방재지식 학습 활동에 전문성을 제고해 주는 체계적·효과적인 프로그램이 매우 미흡한 것으로 나타났으며, 무엇보다도 지역적인 특성에 부합되는 맞춤형 방재활동 프로그램을 만들어 보급할 수 있도록 민관산학의 협력 필요성을 강조하였다. 아울러 방재활동 프로그램을 개발할 때에는 기존의 재난 4단계인 예방·대비·대응·복구의 하향적·제도적인 관점으로부터 탈피해야 하고 이용자를 중심으로 상향적 관점에서 프로그램이 개발되어 이용돼야 한다고 말하였다. 그리고 농촌지역과 도시지역을 포함하는 지역의 경제 성장과 개발 과정에서 필수적으로 발생하는 위험한 요소의 문제들을 더 이상 일회성으로 치부하거나 정치적인 이슈로 접근해서는 진정으로 성찰적 근대화가 어렵다고 하였다. 나아가 개인적인 차원에서도 재난 발생과 그 피해는 자신과는 상관이 없는 일로 생각하는 경향이 강할수록, 재난으로 인한 피해 발생의 책임은 모두 시군구 지자체와 타인에게만 있다

고 생각하는 책임전가 의식이 강해지고 이런 일들이 우리사회에 누적될 때, 지역 사회의 공동체에 의하여 아래로부터의 재난관리 체계는 불가능하게 될 것이라고 언급하였다.

또한, Kim (2014)은 일반인과 지역자율방재단원을 대상으로 설문조사를 실시하고 분석을 통해 비효율적인 운영에 관한 개선 방안을 제시했는데, 그 내용은 다음과 같다. 우선, 지역자율방재단에 대한 지자체의 대폭적인 예산 지원과 더불어 중장기적으로 계획을 수립할 때에는 지자체의 예산 운영 집행과정에 개입하여 필요한 정책을 결정할 수 있도록 해야 한다고 하였다. 그리고 재난관련 기관이나 단체는 평상시에도 상호 교류하고 지원하는 적극적인 공조 체계를 구축해야하며 모든 국민들이 스스로 방재에 대한 인식 전환이 필요하다고 언급하였으며, Lee (2017)는 재난의 4단계에 걸쳐 활동하는 지역자율방재단은 정부의 노력만으로는 복잡해지고 대형화 된 재난 발생에 효과적으로 대응하기 어려운 현실을 추가로 언급하면서 국가의 재난관리 체계에서 민간 부문의 적극적인 참여가 중요한 역할을 할 수 있다고 강조하였다.

이처럼 지역자율방재단은 아직까지 신생 조직인 만큼 방재조직의 운영과 활동사항에서 많은 문제점들이 발생하고 있으므로 제도적인 방법을 통한 적절한 보완책이 필요하다. 이에 따라서, 관련된 문제점을 해결하기 위한 방법을 찾고자 본 연구를 시작하게 되었으며 우리나라 지역자율방재단의 방재활동 실태분석을 통해 활동상의 문제점을 도출하고 개선방안을 제시하여 효율적인 방재활동 여건을 마련하는데 본 연구의 목적을 두었다.

2. 연구내용 및 방법

2.1 연구 내용

국내의 방재조직 가운데 최초로 재난의 4단계(예방·대비·대응·복구) 전부를 통괄하여 재난저지의 일환인 방재활동을 실시하는 우리나라 지역자율방재단에 대한 4년간의 (2015~2018) 방재활동 내역과 현황을 분석해 결과에 함축된 현실적인 문제점을 도출해내는 동시에 개선방안을 모색하고자 하였다. 이를 위해서 지역자율방재단의 당해 연도별 방재활동 현황과 농업가구 구성비 및 2016년 전국(시·도) 지역자율방재단의 방재활동 내역과 자연재해 발생으로 인한 재산피해 현황 등을 자세하게 분석하였다.

2.2 연구 방법

본 연구는 전국에서 활동하는 지역자율방재단의 활동실태를 파악하기 위한 연구로서 문헌조사 연구 방법에 따라 기술적인 접근 방법을 최종적으로 활용하였으며 자료의 구체적인 연구 방법은 다음과 같다.

우리나라 전국에서 활동하는 지역자율방재단을 분석 대상으로 선정했고, 지역자율방재단의 실태를 분석하기 위하

여 행정안전부의 통계연보 및 통계청의 관보자료를 활용했으며, 지역자율방재단에 관련된 학술논문 및 선행연구 논문을 추가적으로 활용하였다. 자료 분석에 있어서는 연도별 활동내역 및 지역별(시·도) 활동내역과 지역자율방재단의 방재활동 및 자연재해와의 상호관계를 분석하였다. 또한 지역자율방재단의 활동과 관련성이 있다고 판단되는 농촌 지역의 활동특성 비교를 위해 추가적으로 농업가구 점유비자료를 함께 활용하였다. 특히, 지역자율방재단 조직의 활동내역은 기술통계 분석을 실시하였다.

3. 연구결과 및 고찰

3.1 지역자율방재단의 활동실태 분석

3.1.1 연도별 지역자율방재단 활동내역

Table 1은 2015년부터 2018년까지 전국 지역자율방재단의 개수와 단원을 나타내고 있는데, 우선 개수는 245개로 매년 차이가 없었지만 지역자율방재단원들의 숫자에는 큰 폭으로 변화가 있었다. 2015년 59,440명으로 시작해 2018년

에는 53,795명으로 크게 감소했는데 무려 5,645명이나 지역자율방재단 조직을 이탈한 것으로 MOIS (2019)를 통해 최종 확인되었다. 주된 이유는 농촌 지역의 고령화와 젊은 층의 농촌이탈 현상이 뚜렷해지면서 지속적으로 지역자율방재단원들의 확보에 어려움이 따랐기 때문으로 분석되었다.

또한, 4년 동안의 방재활동 실시 횟수와 누적 인원을 종류별로 구분하여 보여주고 있는데 2015년의 10,937회 및 168,737명을 기준으로 시작해 2016년엔 12,652회 및 235,876명을 보여 각각 15.6%, 39.7% 증가율을 나타내었고, 2017년엔 17,907회 및 267,104명을 보여 63.7%, 58.2%, 마지막으로 2018년엔 20,688회 및 256,527명을 보여 89.1%, 52.0%의 가파른 상승률을 나타내고 있다. 아울러 2015년 기준, 방재활동의 실시 횟수에서 가장 증가율이 높았던 연도는 2018년으로 89.1%, 누적인원 부분에서는 2017년의 58.2%가 최고 기록을 차지하였다. 4년간의 평균 증가율을 각각 확인한 결과, 횟수에서는 42.1%, 인원에서는 37.5%가 최종적으로 집계되었는데 이를 근거로 판단해 보았을 때, 전국에서 활동하는 지역자율방재단의 방재활동 연도별 추이를 보면, 활동량이 꾸준히 증가하는 양상을 보이고 있다.

Table 1. Disaster-Prevention Activities Details of CAIND (2015 to 2018)

Classification	Number of Departments / Number of Members		Number of Disaster-Prevention Activities Details							
			Total		Rate of Change, compared with 2015 (%)	Danger Zone Patrol	Emergency Restoration	Local resident Evacuation Guidance	Education And Training	Others*
2015	Number of Departments	245	Number of Times	10,937	Base Year	5,286	410	108	1,251	3,882
	Number of Members	59,440	Number of Persons	168,737	Base Year	52,963	6,258	1,694	42,776	65,046
2016	Number of Departments	245	Number of Times	12,652	Δ 15.6	5,850	852	87	1,838	4,025
	Number of Members	59,723	Number of Persons	235,876	Δ 39.7	61,367	15,653	1,743	58,061	99,052
2017	Number of Departments	245	Number of Times	17,907	Δ 63.7	7,819	799	87	2,121	7,081
	Number of Members	55,645	Number of Persons	267,104	Δ 58.2	131,008	12,759	2,439	56,098	64,800
2018	Number of Departments	245	Number of Times	20,688	Δ 89.1	9,334	1,523	87	1,564	8,180
	Number of Members	53,795	Number of Persons	256,527	Δ 52.0	122,307	19,562	1,474	45,850	67,334
Average of 4 Years	Number of Departments	245	Number of Times	15,546	Δ 42.1	7,072	896	92	1,693	5,792
	Number of Members	57,150	Number of Persons	232,061	Δ 37.5	91,911	13,558	1,837	50,696	74,058

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

이를 통해 과거보다 재난 발생에 따른 예방·대비·대응·복구 등의 활동이 잘 이루어지고 있다는 것을 추론해 볼 수 있다.

예를 들면 각 지역 사회에서 실시하는 주요 방재활동 사항으로는 위험지역 예찰, 응급복구, 주민대피 유도, 교육과 훈련, 지원 활동 등이 있는데 이처럼 내가 거주하는 지역의 재난저지 활동을 위해 지역자율방재단원들의 방재활동이 꾸준히 실행되고 있음을 파악해 볼 수 있었다. 이처럼 긍정적인 결과를 보여주는 반면에 그간의 활동 가운데 나타난 미흡한 사항들 역시 발견되었는데 첫째, 2018년 기준, 지역자율방재단의 총원은 53,795명인데 이는 2015년에 비해 무려 5천명이 넘는 대규모 인적 자원의 이탈을 의미 둘째, 방재활동이 재난의 모든 단계에서 활동할 수 있다고는 하지만 재난 발생과 현장 대응(직접적인 화재진압 등) 주로 의용소방대가 맡아서 하고 있는 실정을 감안하면 사실상 대응단계를 제외한 나머지 예방·대비·복구에 치중하고 있다는 부분 셋째, 전국의 시·도 가운데 특정 지역에서 빈번하게 재난이 발생하는 지역적인 편차 문제 넷째, 의용소방대와 달리 비상소집과 대응활동 과정에서 관련 법률이 명확히 구비되어 있지 않아서 초래하는 혼란과 강제 동원력 부재(처벌규정 없음) 다섯째, 지역자율방재단원들의 능동적인 방재활동 참여를 유도할 만한 유인동기(인센티브) 부족 등이 있었음을 고려해 볼 수 있다.

3.1.2 전국(시·도) 지역자율방재단의 활동내역

Table 2는 2015년부터 2018년까지 전국 17개 시·도의 방재활동 내역과 2018년의 농업가구 수 및 그에 따른 구성비를 보여주고 있는데 통계항목 구분 관련, 행정안전부의 지역자율방재단 자료는 전국 각 지자체를 기준으로 작성되어 있다. 4년간의 방재활동 실시 내역을 살펴보면, 서울의 경우 농업가구 구성비가 0.3%(KOSTAT, 2018)로 최저임에도 불구하고 결과는 15,203회로 2순위를 차지하였고, 18,009회로 1순위인 경기 지역을 제외하고, 그 다음은 경남(3), 부산(4), 충남(5), 제주(6), 강원(7), 전북(8), 충북 9위의 순으로 기록되었다. 이와 같은 결과가 나오는 이유로서 서울과 경기 지역인 수도권에서는 인구가 집중되는 현상에 정비례하여 자원봉사 성격을 띤 민간 자율단체의 활동 인원들이 농촌에 비해 비교적 쉽게 충원될 수 있다는 부분이 있고 또한, 우리나라 지역적인 특성은 아무래도 수도권에 대부분(예산·인프라 기반시설 등)이 집중화 되는 경향을 보이고 있다. 이렇듯 도심의 고도화에 따라 여러 종류의 재난이 많이 발생하고 있는데 바로 이런 특성이 복합적으로 얹히면서 지역자율방재단의 방재활동 실적이 수도권 중심으로 치우쳐 나타난 결과이기 때문이라고 분석되었다.

아울러 농업가구 구성비는 경북이 17.2%로 가장 높고 다음으로 전남(2), 충남과 경남(3), 경기(4), 전북(5), 충북(6),

Table 2. Activity Details of CAIND and the Component Ratio of Farm Households by Region (City and Province)

(Unit: Number of times, Households, %)

Classification	Total	Activity Details of CAIND				The Component Ratio of Farm Households	
		2015	2016	2017	2018	Farm Households (2018)	
	Disaster Prevention	Disaster Prevention	Disaster Prevention	Disaster Prevention	Disaster Prevention	Number of Households	Component Ratio
Total	62,184	10,937	12,652	17,907	20,688	1,020,838	100
Seoul	15,203	4,730	3,402	3,241	3,830	3,130	0.3
Busan	2,835	487	485	855	1,008	7,487	0.7
Daegu	1,357	112	340	500	405	15,833	1.6
Incheon	1,760	682	366	385	327	11,440	1.1
Gwangju	653	76	142	199	236	10,380	1
Daejeon	349	85	79	91	94	8,852	0.9
Ulsan	868	129	242	306	191	11,772	1.2
Sejong	888	39	132	522	195	5,789	0.6
Gyeonggi	18,009	1,848	4,184	5,165	6,812	113,288	11
Gangwon	2,253	340	466	637	810	67,809	6.6
Chungbuk	1,908	380	392	515	621	70,874	6.9
Chungnam	2,667	265	307	737	1,358	123,480	12
Jeonbuk	2,157	566	356	522	713	94,935	9.2
Jeonnam	1,915	304	377	949	285	145,223	14.7
Gyeongbuk	1,616	155	305	443	713	176,385	17.2
Gyeongnam	5,300	282	549	2,287	2,182	122,953	12
Jeju	2,446	457	528	553	908	31,208	3

강원(7), 제주 8위의 순서를 보이고 있으며, 서울을 비롯한 세종, 부산, 대전, 광주, 인천, 울산, 대구의 경우, 농업인구가 적으면서도 지역자율방재단의 방재활동 실시 결과는 일정한 비율로 나타난 것을 확인할 수 있다. 특히 서울의 경우는 농촌 및 도서산간처럼 소규모 지역과 같은 곳에서만 지역자율방재단과 같은 민간 방재조직 활동에 주민들이 적극적으로 동참할 것이라는 기존 선입견을 깨고 2순위를 나타내고 있는 것이 눈에 띈다.

반면에 농업가구 구성비가 높은 순서인 경북, 전남, 충남, 경남의 방재활동 실적은 각각 1,616회, 1,915회, 2,667회, 5,300회로 농업가구 구성비가 높을수록 방재활동 실적 역시 정비례 관계로 증가한다고 주장하기에는 다소 무리가 있다. 추가 사항으로서 같은 농촌 지역이라고 할지라도 방재활동과 같은 재난관련 활동 실적 부분에서 비교적 큰 편차가 발생하고 있는데, 이는 단순히 농업가구의 수가 많고 적음에 의한 의미 이외에도 다른 개별요인들이 작용하고 있을 것으로 판단된다. 우선 지역자율방재단 중심으로 살펴보면 첫째, 무엇보다 지역자율방재단의 방재활동은 자연재해와 밀접한 관계가 있으므로 당해 연도에 얼마나 많은 자연재해가 발생했는지의 여부 둘째, 지역자율방재단의 활동은 기본적으로 자원봉사 의식을 기반으로 하는 민간 자율조직체이다 보니 긴급 재난 발생 상황에서 강제력(명령권은 있으나

처벌 규정 없음)을 동원할 수 없는 한계가 있다는 점 셋째, 관리계층 지역자율방재단원(단장, 부단장, 간사, 사무국장)의 조직 리더십에 의해 방재활동에 참여하고 싶은 욕구가 쉽게 영향을 받는 점이 있다고 할 수 있다. 도시와 농촌 지역 사이의 활동실적 상관관계에서 눈여겨 볼만한 사항은 바로 서울을 포함한 도시 지역의 수도권에서 활동하는 지역자율방재단원들은 농촌 지역에 비해 안전관리 차원에서 여러 종류의 방재활동을 하게 된다는 점인데 이처럼 여러 가지 요인들이 방재활동 결과에 반영된 것으로 판단된다.

3.1.3 전국(시·도) 지역자율방재단의 활동과 자연재해와의 관계

Table 3은 2016년 전국(시·도) 지역자율방재단의 방재활동 실시 내역과 더불어 자연재해 발생으로 인한 재산피해 현황을, Fig. 1에서는 2016년의 방재활동 실시 내역과 자연재해 발생 피해액을 그래프로 표시하여 나타내었다. 보는 것처럼, 2016년에는 태풍, 호우, 대설, 지진, 풍랑 등 자연재해 총 피해액에서 경남이 71,100백만 원으로 가장 높았고 다음으로 울산(2), 경북(3), 부산(4), 제주(5), 강원(6), 전남(7), 전북 8위의 순으로 나타났는데 당해 연도의 방재활동 실시 결과는 경기 지역에서 4,184회를 실시해 가장 많은 활동량을 보였으며 이어서 서울(2), 피해액이 가장 높았던

Table 3. Comparison of the Activity Details of CAIND and Damage of Natural Disasters by Region (City and Province, 2016)
(Unit: Number of times, Thousand Won)

Disaster Relative Activity Details in 2016		Amount of the Damage of Natural Disasters in 2016					
Classification	Disaster Prevention	Total	Typhoon	Heavy Rain	Heavy Snowfalls	Earthquake	Gale
Total	12,652	288,361,815	214,527,871	35,886,806	18,688,655	11,019,717	8,302,366
Seoul	3,402	220,468	-	220,468	-	-	-
Busan	485	38,408,631	38,408,631	1,800	-	61,800	-
Daegu	340	611,845	-	611,845	-	-	-
Incheon	366	176,236	4,318	63,793	91,414	-	16,711
Gwangju	142	66,978	-	1,200	65,778	-	-
Daejeon	79	369,841	-	369,841	-	-	-
Ulsan	242	61,945,196	61,249,796	-	-	695,400	-
Sejong	132	-	-	-	-	-	-
Gyeonggi	4,184	3,639,221	-	3,504,889	83,735	-	50,597
Gangwon	466	19,736,824	-	17,029,466	-	-	2,707,358
Chungbuk	392	2,446,571	-	2,445,971	-	600	-
Chungnam	307	3,623,386	-	3,122,794	500,592	-	-
Jeonbuk	356	6,663,943	-	210,676	6,453,267	-	-
Jeonnam	377	11,958,267	6,747,595	-	4,991,423	1,200	218,049
Gyeongbuk	305	41,808,226	20,145,056	5,515,837	593,765	10,243,917	5,309,651
Gyeongnam	549	71,129,742	68,339,116	2,773,826	-	16,800	-
Jeju	528	25,556,440	19,633,359	14,400	5,908,681	-	-

Source: MOIS (2017)

Fig. 1. Comparison of the Relationship between Disaster-Prevention Activities and Financial Loss from Natural-Disaster Occurrence by Region (City and Province, 2016)

경남은 3위, 제주(4), 부산(5), 강원(6), 충북(7), 전남 8위로 최종 집계되었다.

한 가지 특이한 사항은 바로 자연재해 피해액은 경기도가 최하위 부류에 해당되지만 방재활동 실적은 1순위라는 것과 더불어 울산과 경남의 재산 피해액은 최상위 부류에 속함에도 불구하고 지역자율방재단의 방재활동 실적은 상당히 저조했다는 것이다. 그 이유를 분석해 보면, 수도권인 경기 지역에서는 인구 밀집도가 높고 도시의 복잡성까지 더해지다 보니 사회적인 재난 발생 가능성이 높고 그러므로 실제 방재활동으로 이어지는 경우가 많아지는 반면에 농촌과 같은 소도시 지역은 도시의 과밀화 현상이 비교적 덜한 조건에 있으므로 방재활동 실적에서도 도시 지역에 비해 적게 나타난다는 것이다. 바로 이 부분에서 유추해 볼 수 있는 중요한 점은 다음과 같다. 도시의 중요 거점에 설치된 사회적 기반시설(도로 및 건축물 등)의 내구성은 상대적으로 튼튼하게 설계 및 시공되어 재난·재해 발생으로 인한 피해로부터 비교적 안전한 편에 속하게 되지만, 농촌과 같은 소규모 지역의 경우에는 상황이 다르다. 상주하는 인구가 적으므로 예산 부족의 어려움이 항상 존재하고 그러므로 공공 시설물과 같은 지역 사회의 기반시설에 비중 있게 예산을 투입할 수가 없는 실정이 된다. 현실이 이렇다 보니 파괴력이 있는 대형 재난이 발생하면 시설물과 구조물이 쉽게 훼손되면서 그 취약성이 드러나게 되는데, 바로 이 지점에서 예산 투입이 많은 도시와의 역차별에 기인하고 상대적으로 불합리해 보이는 폐해들이 소규모 지역에서 많이 발생한다는 것이다. 즉, 도시나 수도권에서 활동하는 지역자율방재단의 방재활동은 농촌 지역에 비해 활동 건수는 많지만 자연재해로 인한 재산피해는 적다는 것이 특징이며, 반대로 농촌 등의 소규모 지역에서는 방재활동이 비교적 한산하면서 활동 건수가 적지만 영향력이 큰 자연재해가

발생하면 순식간에 재산피해의 규모가 커진다는 것이다. 이처럼 지역자율방재단의 방재활동에서도 대도시와 소규모 지역 사이에서 발생하는 재난대비 방재성능의 역차별 상황이 분명하게 드러났던 재난이 바로 2016년 경남과 울산 지역에서 발생한 역대급 규모의 지진과 태풍이었다. 즉, 내진설계가 잘 되어 있는 도시에서는 지진으로 인한 피해가 크지 않았던 반면에 예산 투입의 어려움을 겪고 있는 소규모 지역에서는 그 피해가 컸다. 지진과 같은 대형 재난이 발생하면서 더 이상 대한민국이 자연재난으로 부터 안전한 나라가 아니라는 것을 국민 모두가 실감했고 이에 따라서 정부의 예산 편성에서도 기존과는 다르게 대폭적으로 증액되기에 이른다. 다만, 이 자료를 바탕으로 단순 비교에 따르면 지역별 자연재해의 피해액과 지역자율방재단의 활동내역 간의 상관관계가 정확하게 일치하지 않을 수 있다. 왜냐하면 지역자율방재단은 평시에 각 지자체의 시군구 단위별 지역 사회에 소속되어 방재활동을 하게 되며 아주 드물게 대형 규모의 자연재난이 발생하면 전국자율방재단연합회의 지원요청을 받고서 발생 지역에 집중 배치되어 활동하는 경우가 있기 때문인데 2016년 경남과 울산에서 활동했던 지역자율방재단의 방재활동이 이와 같은 대표적 사례이다.

3.2 지역자율방재단 활동 실태의 문제점 분석

3.2.1 지역 여건에 맞는 교육과 훈련제도 부재

우리나라의 각 지역 여건에 맞는 교육과 훈련제도가 없는 실정이다. 지역자율방재단원에 대한 교육·훈련은 ‘자연재해대책법 시행령’ 제62조 규정에 따라 시행되고 있는데 세부사항은 지자체의 조례에 근거하여 운영된다. 우선 지역자율방재단원 교육은 지역자율방재단 자체적으로 실시하는 것을 원칙으로 하며 지자체장은 교육 활동에 필요한

제정·행정적인 요소를 지원하는데 다만, 교육의 효율성 제고를 위해 지역자율방재단장과 협의하며 재난안전 전문 강사를 위촉할 수 있다. 아울러 지역자율방재단의 모든 구성원은 매년 8시간 이상 방재교육을 받아야 하며 그중에서 지역자율방재단장은 최소 4시간 이상 전문 교육기관에서 실시하는 교육을 반드시 이수해야 한다. 한 가지 특전사항은 지역자율방재단원이 방재활동에 참여한 때에는 민방위 교육을 면제해주는 제도가 별도로 운영되고 있다.

한편, 훈련에 관한 사항에서는 지역자율방재단별 자율적인 실시를 원칙으로 하는데 교육제도와 동일하게 매년 4시간 이상을 요구하며 특별히 지역자율방재단장의 요청과 사전 협의가 있을 때에는 지자체의 재난 발생을 대비한 방재훈련에 참여하는 것으로써 같음할 수 있다. 교육 내용과 범위는 재난 전문기관에서 제공하는 것을 따르며 주로 기후 재난 대응, 내·해수면 방재안전, 소화전 관리, 급경사지 관리, 대규모 수질오염, 미세먼지 솔루션, 사업장의 대규모 인적사고, 사회재난 대응, 다중밀집시설 대형화재와 붕괴사고, 감염병 대처방안 등을 포함한다. 하지만 자세히 들여다 보면 각 지역의 특성에 맞지 않는 교육과 훈련을 실시하고 있는 것으로 드러났는데 이 부분에 대한 보완이 시급하다. 지역적 특색을 포함한 지형적인 차이에서 발생하는 재난안전의 활동형태를 확인해 보면 첫째, 서울 및 수도권 같은 대도시의 경우에는 응급조치 복구, 주민대피 유도, 대민서비스 등 주로 면 대 면 의사소통 위주로 활동 둘째, 강원도의 홍천강처럼 유명한 내수면 인근 지역의 경우에는 수난사고와 수색 등의 특수 장비를 활용한 활동 셋째, 남해안과 중부내륙 지역의 경우 해마다 발생하는 태풍과 폭우의 극한 기후 현상에 대한 관련 시설물 점검과 보강 활동 넷째, 북한산 등 유명산 인근 지역에서 자주 발생하는 산악사고와 구조 등의 구조대와 구조헬기 간의 긴밀한 협조 활동 다섯째, 동해안 산림지대 지역의 경우, 가파른 산세로 인한 대형 산불 발생과 진화의 어려움 등이 대표적이라고 할 수 있는데 지역자율방재단의 활동 역시 이러한 지역별 차이에서 나타나는 영향을 아무래도 받게 되고 그로 인해 방재활동 양상에서 지역 간에 차이를 보이고 있다. 이와 같은 결과로 판단해 볼 때 지역자율방재단의 방재활동 효율성을 제고하기 위해서는 지역과 계절의 특성을 반영한 교육훈련 제도를 도입하고 미흡한 부분을 보완하는 노력 역시 시급하게 필요하다.

3.2.2 지역자율방재단원 충원의 어려움 증가

Table 1에서 보았듯이 우리나라 지역자율방재단의 개수는 245개로 연합회 17개와 228개 시군구 조직을 운영하고 있는데, 2015년부터 2018년까지 4년 동안 지역자율방재단 개수에는 증감사항이 없었다. 그렇지만 지역자율방재단원 숫자에서는 차이를 보였는데 2015년 59,440명으로 시작하여 2018년에는 급기야 53,795명으로 대폭 감소하여 4년간 총 9.5%의 감소율을 기록하였다. 우리나라 17개 지자체

가운데 대표적인 농촌 지역 7곳을 선정하여 2017년부터 2018년까지 2년 동안의 지역자율방재단원 감소에 관한 사항을 분석하여 보았더니 1위는 경북으로 무려 372명이 감소하였고 다음으로 충남 187명, 경남 130명, 전남 107명, 전북 80명, 충북 62명, 강원 59명 등 농촌 지역의 지역자율방재단원 이탈이 심각한 것으로 조사되었다. 아울러 통계청 발표 자료에 따르면 앞으로도 농촌 지역의 노령화 현상은 더욱 심각해질 것으로 전망되고 있는데 이처럼 사회적 변화에 따른 인구의 증감과 더불어 특정한 곳으로만 이동을 선호하는 지역 이탈 현상은 우리나라만의 문제는 아니며 다른 나라에서도 이러한 경우가 나타나고 있다.

주요 선진국인 미국과 일본의 경우는 우리나라 지역자율방재단과 같은 민간의 자율 방재조직 인력이 계속하여 감소하고 있는데 이를 사회 문제로 인식하면서 관련 대책 마련에 분주한 상황이라고 Kim (2015a)와 The Herald Business (2015)는 언급하였다. 이처럼 감소세가 뚜렷하게 나타나는 원인을 국가별로 살펴보면 미국은 방재활동 시간 증가와 법정 훈련기준 충족의 문제점 발생, 일본은 농촌의 과소화 및 도시의 과밀화 현상과 인구의 고령화 추세 등이 있었고 공통적인 요인으로는 신규대원 모집과 기존대원 유지의 어려움이 문제점으로 나타났다. 각 국가에서도 원활치 않은 인력충원 문제를 극복하고자 방재활동과 관련된 출동과 훈련에 대한 수당을 지급함과 동시에 나름대로 적절한 보상 제도를 운영하고 있음에도 불구하고 상황이 점점 악화되고 있다는 것이다. 이의 원인은 개인의 생업과 맞물린 직장으로부터 벗어나 최저임금 수준의 자원봉사 성격인 민간 방재조직의 방재활동에 전념한다는 것이 현실적으로 힘들어지고 있기 때문인 것으로 Kim (2015b)와 Lee (2011)은 파악하였다.

3.2.3 방재조직의 원활한 운영을 위한 재정적인 지원과 보상제도 미흡

2016년 최초 태평양에서 시작하여 우리나라 제주도와 거제도를 지나 부산을 걸친 후 동해상으로 빠져나갔던 태풍 ‘차바’는 국내에서 가장 강력한 위력을 보여주었던 역대급 자연재해로서 우리 국민에게 큰 재산 피해를 남겼는데 무려 2천2백억 원에 이르는 것으로 최종 집계되었으며 특히 울산 지역에서 그 피해가 컸다. 전국자율방재단연합회에서는 경기, 대구, 전북 지역의 시도연합회 소속 지역자율방재단원을 현장으로 급파해 현장에서의 대응과 긴급복구 작업을 실시했는데 10일간 7천명이 넘는 대규모의 인적 자원이 투입된 상황이었다. 이곳에서 활동했던 지역자율방재단원들에 대한 수당은 식비 이외는 지급되는 것이 전혀 없었는데 나중에 문제점으로 제기되었다고 Jeong (2016)은 설명하였다. 재난 현장에서 실제로 이루어진 지역자율방재단원들의 방재활동 실시에 대하여 정부 예산이 편성돼 지급되는 방재활동 보상은 현재로서는 없다. 다만, 일반 공무원의 인건비 지급 기준과 마찬가지로 2시간 이상일 경우엔 1만원, 4시간 이상

방재활동에 임했을 경우엔 2만 원의 여비를 받고 있는 것으로 확인되었다. 그나마 방재활동에 따른 식비(1인당 8,000원)만 겨우 제공되고 있으며 그것도 현금 지급이 아니라 시군구 예산처리 담당자가 식당으로 이동하여 지역자율방재단원들의 식대를 결제해주는 방식으로 이루어져 있다.

그리고 재난 현장으로 투입된 지역자율방재단원들이 보유한 중장비 사용에 따른 급여 지급 부분에 있어서도 불합리하게 운영되고 있는 실정인데, 우선 중장비 사용 분야에서는 크게 인건비와 유류비로 구분하여 판단해볼 수 있다. 이 중에서도 유류비 같은 경우에는 지역자율방재단을 위한 사업비용 항목에 보조금으로써 유류비가 책정되어 있어 대형 재난의 발생에 대처하도록 되어 있다. 반면에 정작 재난의 복구 현장에 투입된 중장비를 운전 또는 운용하는 사람의 인건비는 전혀 반영되지 못하고 있는 실정이다. 한 가지 역설적인 부분은 포크레인과 같은 중장비를 옮기고자 필요한 대형 화물차량(트레일러) 사용에 따른 운임료는 책정되어 있으면서도 지역자율방재단원에게 꼭 필요한 노동력 제공에 따른 반대급부 성격의 급여는 없다는 사실이다. 즉, 재난의 복구 현장에서 포크레인 사용에 따른 기름 값은 지원해 주면서 포크레인을 운전하는 지역자율방재단원의 인건비는 안 준다는 것이다.

아울러 전국의 각 지역에서 지역자율방재단의 방재활동을 위한 방재장비 지급은 일반적으로 17개 시·도의 예산 편성에 근거하여 시군구의 지역자율방재단 담당공무원이 일괄적으로 구매 후 배부하고 있는 실정이다. 이와 같은 방식으로 확보된 방재활동 장비는 대표적으로 양수기, 동력 펌프, 수중펌프, 갈코리, 삽 등이 있으며 지역의 소규모 단위인 읍면동의 주민 센터나 공용 사무실 창고에 비치되어 사용되고 있다. 즉, 개인적으로 지급해 주는 물품은 없다는 것이다. 한 가지 아쉬운 부분은 비상 상황에서 즉시 방재활동이 필요한 경우 개인이 방재장비를 소지하고 실시하는 것이 결과적으로 훨씬 효율적이라는 것은 너무나도 자명한 일임에도 불구하고 현행의 관리 제도가 이와 같이 한계점이 있다는 것이다. 또한, 전국자율방재단연합회 차원에서 지역자율방재단원들의 방재활동을 위한 방재장비 지급 현황을 살펴보았더니 겨우 외발수레나 삽과 같은 기초적인 장비였던 것으로 파악되었는데, 얼마 전 울진, 삼척, 동해 지역에서 발생했던 수해(물난리)가 바로 중앙 차원에서 각 지역에 방재장비를 지급을 해 주었던 대표적인 사례이다. 아무리 자원봉사 의식을 기반으로 지역자율방재단이라는 방재조직이 운영된다고 하더라도 재난 현장에서의 노동력 제공에 대한 급여와 더불어 개인 소유의 중장비가 복구 현장으로 투입된 경우까지 실비 수준의 현실적인 보상이 이루어지지 않는다면 지역자율방재단이라는 방재조직이 과연 얼마나 생존할 수 있을지 의문스러운 정도이다.

이외에도 지역자율방재단이 일종의 공공 성격을 띤 방재조직인 만큼 소속된 인원들에 대해서 방재활동을 실시하는

중에는 최소한 통일된 복장을 갖추 수 있도록 해야 한다. 즉, 지역자율방재단의 피복 지급이 원활하게 이루어져야 한다. 이 부분에서도 지역 간에 편차가 큰 것으로 확인되었는데 일반적인 기준으로는 2년마다 조끼, 방한복, 방한장갑, 우의, 방재활동모, 장화, 활동화 등의 피복을 지급해 주어야 하지만 일부 지역에서는 고작 피복이라고 해봐야 조끼 정도만을 지급해 주고 있었다. 이와 같은 편차는 지역자율방재단원들 사이에서 위화감을 조성할 수 있는 원인이 될 수 있으므로 하루 빨리 대책을 마련하고 문제점을 제거해 주는 일이 시급하게 필요하다.

이처럼 전반적인 부분에서 지역자율방재단이라는 민간 방재조직의 발전을 위해 필요한 사항들이 많이 드러나고 있는 상황인데 이를 위해 특단의 조치가 필요할 것으로 사료된다. 요약하면, 일한 것에 비해 보상받는 것이 없다는 인식을 갖고 있다는 의미이다. 물론 지역자율방재단의 활동은 무보수라는 자원봉사 성격의 정체성을 내포하고 있다고 하더라도 최소한 법정 수준의 최저 금액인 실비 정도는 보상해 주는 것이 타당할 것으로 사료된다. 정부에서 민간의 자율 방재조직을 대상으로 적극적인 지원과 참여 유인동기를 제시하여 방재활동의 참여율과 효율성을 끌어올리는 노력을 마땅히 해야 한다. 자칫 실정에 맞지 않는 정부의 무관심과 안일한 행정으로 말미암아 그렇지 않아도 부족한 지역자율방재단원들의 이탈을 더욱 부추기는 일을 방지해야 한다. 또한, 각 지역에 소속된 지역자율방재단원 간의 화합과 결속이 와해될 수 있는 여지를 사전에 차단하기 위해 다각적인 노력이 필요하다.

3.2.4 관리계층의 조직운영 리더십 부족과 방재단원들의 결집력 약화

지금껏 지역자율방재단의 운영 실태를 보면 대부분의 지역 사회에서 입단경력이 빠른 순서와 연장자를 감안하여 지역자율방재단장으로 추천되는 것이 관행처럼 이어져 왔다. 이와 같이 방재조직의 운영 과정에서 요즘 시대에 적합하지 않은 현실과 동떨어진 전례를 답습하는 모습을 이제는 과감하게 개선해야 한다.

이런 문제점을 근본적으로 해결하기 위해서는 우선, 재난 현장에서의 방재활동 경력을 객관적으로 관리하여 소속된 인원들 사이에서 투명하고 신뢰할 수 있는 평가시스템이 작동된다는 믿음을 주어야 한다. 마일리지처럼 계속하여 쌓이게 되는 실적을 근거로 관리계층인 단장을 임명하면서 조직을 운영한다면 최소한 리더십 부재에서 생기는 조직의 결집력 부족 현상과 그로 인한 구성원 간의 불협화음 발생 및 한발 더 나아가 자칫 조직이 와해될 수 있는 불행한 일을 미연에 방지할 수 있다. 더불어 자율적인 봉사심을 기반으로 하는 지역자율방재단 조직의 원활한 운영과 방재활동의 성과를 확대하기 위해서는 무엇보다 구성원들의 참여코자 하는 의지와 사기가 중요하다. 그러므로 단장을 포함한 관리계층

(부단장, 간사, 사무국장) 단위들의 방재조직 리더십 역량을 강화하는 일 역시 시급하게 필요하다.

3.3 지역자율방재단 활동실태의 개선방안 제언

본 연구에서는 앞서 살펴본 실증적인 활동내용을 근간으로 지역자율방재단의 방재활동 과정과 그 결과에 함축된 현실적인 문제점에 대한 개선방안을 찾고자 노력하였다. 다만 제시한 내용 가운데 일부분은 선행연구에서 개선대책으로 제안됐던 사항도 포함되어 있으나 이는 방재활동 실시 내역 분석을 통한 현실적인 사실로서 강조돼야 할 필요성이 있음을 미리 밝힌다.

3.3.1 지역의 특색을 반영한 교육·훈련 제도 확립

지역자율방재단의 교육·훈련은 전국 모든 곳에서 자연재해대책법 시행령 제62조 규정과 지자체의 조례에 근거하여 매년 실시되는데 대부분의 지역에서는 지역자율방재단원들이 방재활동을 실시하기 전에 반드시 알아야 할 기본적인 교육 내용들이 체계적으로 정리되지 못했을 뿐만 아니라 심지어 교육·훈련을 실시하겠다는 연간 계획조차 없는 상황이다. 이처럼 전국 시군구에서 지역자율방재단의 교육과 훈련을 위한 세세한 업무 처리에 관한 지침이 없는 현재의 실정을 감안하면 전국에서 활동하는 지역자율방재단은 그때그때 마다 즉흥적인 방식으로 교육·훈련에 임해 왔다는 것을 파악할 수 있는데 이런 분위기를 고려하여 판단해보면, 특색이 다른 지역의 여건을 반영한 수준 높은 교육·훈련을 실시해 왔다고 평가하기도 어렵다. 더군다나 대부분의 지자체에서는 지역자율방재단에 대한 교육을 방재 전문기관에 위탁하여 운영하는 실정인데 각 기관별 방재관련 교육 내용이 상이할 경우, 지역자율방재단원들 사이에서 습득하게 되는 지식에 편차가 생길 우려가 있다.

앞서 언급한 두 가지 문제점들을 보완하기 위해서는 우선 방재활동과 관련된 필수적인 기본 교육 내용들을 체계적으로 정리하여 전국의 재난·방재 전문 교육 기관에 균일하게 보급해야 한다. 이를 통해 전국에서 활동하는 지역자율방재단원들의 방재와 관련된 지식과 정보의 편차를 해소하면서 기본적인 방재활동 역량을 끌어 올려야 한다. 더불어 지역적인 특색에서 발생하는 방재활동의 차이점을 감안하여 지금보다 효율적인 지역자율방재단 조직을 운영할 수 있도록 제도적인 보완작업 역시 필요하다. 구체적으로 개선이 필요한 부분으로는 우선 지역자율방재단원으로서 방재활동에 꼭 필요한 교양과 안전에 관한 기본 교육은 필수적인 이수 과정으로 구성해야 한다. 아울러 매년 같은 시기에 전국적으로 교육을 실시하고 그 이외의 시기에는 지역별, 계절별, 대도시와 소도시 및 도농복합 지역의 특성을 구분하고 반영하는 등 지역자율방재단의 방재활동 효율성을 고려한 교육·훈련을 제도적으로 확립하는 일이 필요하다. 예를 들면, 동해안 지역에 경우에는 대형 산불 발생과 폭설, 중부내륙과

남해안 지역에서는 매년 되풀이 되는 태풍과 폭우, 북한산 등 유명산 인근 지역의 경우에는 수시로 발생하는 등산객 부상과 이에 따른 산악구조 활동, 강원도의 홍천강 등 유명한 내수면 인근 지역의 경우에는 수난사고와 그로 인한 수색활동, 경북 지역의 경우에는 지진 발생으로 인한 인명과 재산피해 등 이처럼 지역별로 재난·재해의 양상이 다르게 나타나기 때문에 원활한 방재활동 실시를 위한 차별화된 교육 내용과 가상의 재난 상황으로 이루어진 실질적 훈련이 필요하다. 이를 실현하기 위해서는 지자체의 조례를 보완토록 하고 지자체장에게 지역 특성을 고려해 매년 교육·훈련 계획을 수립하도록 하는 명시적 의무규정을 만들어 현재의 법령 제도를 개선할 필요가 있다.

3.3.2 농촌의 인구감소와 노령화 현상을 반영한 소규모 지역의 인적 자원 관리제도 도입

무엇보다 사회적으로도 큰 문제가 되고 있는 인구의 고령화 현상은 비단 도시 지역에서만의 문제는 아니다. 오히려 농촌 지역처럼 소규모의 마을 개념이 있는 곳에서는 이보다 훨씬 심각한 수준의 주민 고령화와 인력부족 상황에 처해 있는데 그러므로 지역자율방재단의 신규단원을 확보하는 일 역시 상당히 어려운 것이 사실이다. 2017년 8월 22일 통계청이 발표한 장래가구 추계 시·도편(2015~2045) 자료에 따르면(KOSTAT, 2017), 대한민국 인구 추이는 초저출산 문제로 인해 앞으로 고령화 사회가 도래할 것이라고 힘주어 강조하고 있다.

이런 흐름으로 보았을 때 우리나라 농촌 지역의 인구 고령화 현상은 당연한 결과이다. 따라서 부족한 인적 자원을 확보하기 위해서 대도시와 농촌 및 도서산간 등 지역 특성을 고려한 탄력적인 인적 자원 관리제도 도입이 필요하다. 이 중에서도 농촌과 같은 소규모 지역의 경우, 방재활동 차원에서 안전관리 문제가 별도로 있기 때문에 재난 현장에서의 경력자 또는 신체적으로 건강한 자를 기본적인 입단 요건으로 설정해야 한다. 더불어 지역 특성을 비중 있게 반영해야 하는 이유는 다음과 같다. 토착민과 같은 주민들의 대부분은 지금껏 그곳에서 생활했기 때문에 지형과 수리에 굉장히 밝고 익숙하며 무엇보다 지역에서 일어나는 일에 애착심을 갖고서 적극적으로 활동하는 경우가 많기 때문이다.

한편, 요즘의 사회적 분위기는 다행스럽게도 지역 단위로 귀농하는 인구가 늘어나는 추세에 있으므로 기존의 주민들에 비해 상대적으로 젊은 층인 신규 전입자와 정착자들에게 자녀학자금 보조와 같은 혜택을 부여해 지역자율방재단 가입의 유인 동기를 극대화하는 것도 생각해볼 만한 정책이다. 일례로 전국 245개의 시군구 가운데 유일하게 제주도의 제주시와 서귀포시 두 곳에서만 소속된 지역자율방재단원들의 자녀들에게 장학금을 지원하고 있는 것으로 확인되었다. 제주도의 지역자율방재단과 관련된 조례에 근거해 세부 지침을 별도로 만들어 ‘청소년육성기금장학금’이라는 명목

으로 대학생에겐 연간 200만 원 한도 이내에서 보조해 주고 있었으며, 고등학생과 같은 미성년 학생들에게는 연간 수업료를 전액 지원해 주고 있었다. 이처럼 30, 40대로 구성된 인력들을 지역자율방재단 조직으로 빠르게 흡수해 각 지역사회로 정착시킨다면 진정한 풀뿌리 주민 방재조직의 참여로 이루어진 방재활동에서 내실을 기대해 볼 수 있다. 더불어 조직의 위상 또한 드러낼 수 있다고 기대되는데 바로 이 지점에서 방재, 주민, 조직, 지역사회 파수꾼으로 발전해 가는 절차상 중요한 매개체 역할을 바로 지역자율방재단이라는 방재조직이 해줄 수 있을 것이라고 판단된다.

아울러 방재활동 역량의 고도화를 위한 해외 연수 기회 제공도 고려해 볼 만한 정책이라고 판단된다. 선진국의 방재활동 내용을 학습하고 지역자율방재단원들의 사기를 고취시키기 위하여 전국에 있는 지역자율방재단의 해외 연수 사례들을 확인해 보았더니 겨우 두 곳에 불과했다. 전국 시군구의 지역자율방재단과 관련된 조례 13조 교육분야에서는 '교육은 방재단 자체적으로 실시함을 원칙으로 하고, 시장은 교육에 필요한 행정·재정적 지원을 한다. 다만, 교육의 효율성 제고를 위하여 필요한 경우에는 단장과 협의하여 시장이 교육을 실시할 수 있다'라고 명시하고 있다. 하지만 실정을 살펴보았더니 제주도의 제주시와 서귀포시 두 곳에서만 지역자율방재단원들을 위한 해외 연수 사례가 있었는데 2018년 일본을 시작으로 2019년 대만까지 매회 35명 규모의 우수 단원들을 대상으로 각각 4박 5일, 5박 6일의 해외 선진 방재활동 연수를 실시하였다. 전국의 245개의 시군구에서 그것도 두 곳에서만 이와 같은 지역자율방재단을 위한 선진 행정을 하고 있다는 것은 쉽게 납득하기 어렵고 나아가 우리나라 지역자율방재단이라는 조직의 발전을 위해 아직까지 갈 길이 멀다는 것을 단적으로 보여주는 사례라고 말할 수 있다.

한편 인력 충원방식에 있어서 한 가지 다행스런 부분은 신규단원 가입과 기존단원의 정년으로 인한 당연 퇴직 조건에서 연령 제한을 불문한다는 내용을 Guri-City (2018)에서 확인해 볼 수 있다. 즉, 해당 지역의 거주 여부만을 확인하는데 방재활동에 의지를 갖고 있는 주민이라면 정년에 도달하더라도 강제로 당연 퇴직되지 않고 계속하여 조직의 구성원으로 활동할 수 있다. 이런 이점은 강제로 퇴임해야 하는 의용소방대 등과 같은 다른 조직에 비해 넓은 연령층을 단원으로 확보할 수 있는 하나의 방법이 되기도 하는데 지역자율방재단의 활성화와 원활한 단원 수급을 위해서 지금보다 다각적인 방안을 강구해야 한다.

3.3.3 지역자율방재단을 위한 재정적인 지원과 보상제도 개선

다행스럽게도 앞 장에서 언급한 문제점들을 보완코자 전국 지자체 가운데 일부 지역(충남 공주시)에서는 지역자율방재단을 우회적으로 지원해 주고 있었다. 방재활동비

지급을 위한 예산지원 방안에서 '위험목 제거'와 같은 지역의 특수 사업을 별도로 선정하여 소속된 지역자율방재단원들에게 사업의 일체를 전담토록 하고 있는 것으로 나타났는데, 이와 같은 노력에도 불구하고 특수 사업비를 민간의 3분의 2 수준 정도로 낮게 책정하여 지역자율방재단원들이 불만을 토로하고 있는 상황이다.

이외에도 제주도의 경우에는 지역자율방재단 운영의 활성화를 위하여 지역의 대표적인 하천과 지장물 등이 많은 곳을 대상으로 각 읍면동에 특수 사업 발주를 위한 수요조사를 실시하고 지역자율방재단원들을 이곳에 투입해 풀베기와 같은 기초적인 방재활동을 실시하면서 이에 대한 급여 성격의 금액(1일 8만 원 이내)을 지급하고 있었다. 이와 같이 제주도의 긍정적이면서 발전적인 정책 사례에서는 지역자율방재단의 활성화를 위해 별도로 업무 지침까지 만들어 노력하고 있는 모습을 보여주었는데, 전국의 다른 지자체에서도 이처럼 적극적인 행정을 답습할 필요가 있다.

지역자율방재단의 운영에 관한 지자체 조례는 사실상 모든 곳에서 비슷한 경향을 보이고 있지만 관련 법률을 적용해 실제로 방재조직을 운용하는 절차와 사례는 지역별로 편차가 크다. 이런 문제점과 부작용 현상을 하루빨리 제거하기 위해서는 '지역자율방재단 설치 및 운영에 관한 법률'을 제정해야 한다고 Park (2011)은 언급하였는데, 교육훈련과 같은 일상적 활동의 수당과 별도로 재난 현장으로 공급된 노동력에 대한 급여와 장비 사용에 대한 최소한의 실비를 반드시 지급해 주어야 한다. 법률로써 보상제도 근거를 마련하고 조속하게 시행토록 하여 혹시나 발생할 수 있는 지역자율방재단원의 불만 요소를 사전에 제거하면서 조직원들의 내실을 기할 수 있는 보상시스템을 안착시키는 노력이 필요한 시점이다.

또한, 방재활동 노동의 강도를 살펴 가중치를 반영한 별도의 보상지급 기준을 마련하는 일 역시 중요하다. 2016년 울산 지역에서 태풍 피해가 극심했는데 이처럼 대형 규모의 자연재난 현장에서 주야간을 불문하고 장시간 고강도의 방재활동에 임했을 경우는 일반 활동과는 구별되는 별도 보상시스템을 활용하여 단원들에 대한 처우를 개선한다면 분명히 방재활동의 효율성이 크게 올라갈 것이라고 판단된다. 더불어 다양한 유형의 대형 재난은 사실상 비정기적으로 발생함으로 예산편성 시에는 지역자율방재단 조직의 몫으로 사용할 수 있는 항목에 유연성을 적용해 만일의 상황에 대비해야 한다.

3.3.4 관리계층 단원의 조직 리더십 역량 강화

지역자율방재단 관리계층의 조직 리더십 역량을 강화해야 한다. 지역자율방재단의 원만한 조직운영과 활성화를 위해서 지역자율방재단장을 포함한 관리계층 단원들은 과거의 옳지 못한 관행을 답습하지 말고 현대적인 감각을 살려 방재조직을 이끌도록 리더십을 발휘해야 한다. 아울러

각 지역 사회에서 방재조직의 대외적인 영향력을 보여주기 위해서는 교양과 덕망을 갖춘 리더는 필수적이라고 Shin (2014)는 언급하였는데, 지금까지 대부분의 지역자율방재단장은 과거의 관행에 따라 입단경력 우선으로 추천됨으로써 관리자로서의 조직리더십이 현저하게 부족한 사람이 임명되는 경우가 많았다. 이로 인해 지역자율방재단원 간의 내부적인 갈등을 해결하기는커녕 자신의 이익에 따라서 내분을 일으키며 방재조직 본연의 순기능을 저해해온 하였다. 요약하면, 부족한 리더십을 보여주는 단원들이 조직의 리더가 되는 경우를 특히 지양해야 하며 과거의 관행에 얽매어 현재의 실정에 맞지 않는 행위는 과감히 버려야 한다. 이외에도 지역자율방재단장과 지자체장과의 소통, 친분, 특수 관계, 지자체장의 재난에 대한 관심 정도에 따라서 지역자율방재단에 대한 예산지원의 정도가 확연하게 차이는 것을 파악해 볼 수 있는데 우리나라 지역자율방재단의 발전을 위해 깊이 있게 고민을 해보아야 할 지점이다.

이처럼 현대사회의 급격한 변화에 발맞춰 원활하게 지역자율방재단이라는 방재조직을 운영하기 위해서는 무엇보다 지역자율방재단장을 비롯한 부단장, 간사, 사무국장과 같은 관리계층의 훌륭한 리더십 역량이 절실하게 요구되는 시점이다. 또한, 객관적인 방재활동 사항은 입단하면서부터 기록하여 철저히 관리하는 것을 제도화하는 동시에 관리계층의 단원 임명 시에는 의무적으로 그간의 방재활동 실시 내역을 참고하여 투명하고 객관화된 능력과 실적을 반영토록 해야 한다. 즉, 지역자율방재단의 방재활동 마일리지제도 도입과 운영이 필요하다. 이와 같이 모두가 납득할 수 있는 시스템에 의거해 관리계층의 리더를 선출한다면 우선 공정성 논란으로부터 자유로울 수 있고 한발 더 나아가 단원들의 방재활동 참여욕구 저하 원인이 최소한 리더십 부재에서 발생하는 것을 미연에 방지할 수 있으며 마지막으로 지속되는 분란으로 인해 조직이 와해되는 불행한 일을 사전에 막을 수 있을 것이라고 판단된다.

4. 결 론

본 연구에서는 2015년부터 2018년까지 우리나라 지역자율방재단의 활동 내역을 통계 분석하여 활동과정과 그 결과에 함축되어 있는 문제점에 대해 현실적인 개선방안을 다음과 같이 제시하였다.

- (1) 지역의 특색을 반영한 교육·훈련이 필요하다. 지역자율방재단원으로서 방재활동에 필요한 교양과 안전에 관한 기본 교육은 필수적인 이수 과정으로 구성해야 한다. 전국의 방재 전문 교육 기관에 균일하게 보급해 전국에서 활동하는 지역자율방재단원들의 방재와 관련된 지식과 정보의 편차를 해소하면서 기본적인 방재활동 역량을 끌어 올려야 한다. 또한, 지역별, 계절

별, 대도시와 소도시 및 도농복합 지역의 특성을 구분하고 반영하여 지역자율방재단의 방재활동 효율성을 높이기 위한 교육·훈련을 제도적으로 확립하는 일이 필요하다. 그러기 위해서는 지자체장에게 매년 교육·훈련 계획을 수립하도록 하는 명시적인 의무규정을 만들어야 한다.

- (2) 농촌과 같은 소규모 지역의 특성을 고려한 새로운 인적 자원 관리제도 도입이 필요하다. 이를 위해 재난 현장에서의 경력자 또는 신체적으로 건강한 자를 기본적인 입단 요건으로 설정해야 한다. 또한, 기존 및 신규 단원들을 대상으로 자녀학자금 보조와 같은 혜택을 부여하여 지역자율방재단 가입의 유인 동기를 극대화할 필요가 있다.
- (3) 지역자율방재단을 위한 재정적인 지원과 보상제도 개선이 필요하다. ‘지역자율방재단 설치 및 운영에 관한 법률’을 제정하여 교육·훈련과 같은 일상적 활동의 수당과 별도로 재난 현장으로 공급된 노동력에 대한 급여와 장비 사용에 대한 최소 실비는 지급해야 한다. 이외에도 방재조직의 활성화를 위하여 다각적인 방법으로 지원해 줄 수 있는 방안을 강구해야 한다. 아울러 지역자율방재단원의 불만 요소를 사전에 제거하고 조직원들의 내실을 확보할 수 있는 여러 가지 보상시스템을 제도적인 방법으로 안착시키는 노력도 필요하다.
- (4) 지역자율방재단 관리계층의 방재조직 리더십 역량을 강화해야 한다. 단장을 비롯한 부단장, 간사, 사무국장과 같은 관리계층의 훌륭한 리더십 역량이 절실하게 필요하며 객관적인 방재활동 사항은 입단하면서부터 철저히 기록하고, 단장으로 임명 시에는 의무적으로 그간의 방재활동 내역을 반영해야 한다. 즉, 지역자율방재단의 방재활동 마일리지제도 도입과 운영이 필요하다.

본 연구는 지역자율방재단의 방재활동 내역 통계분석 과정의 신뢰도를 높이고자 관련 일반통계 자료도 함께 활용하였다. 한편, ‘자연재해통계’에서 2016년 자료를 활용했던 이유는 울산시의 태풍과 경북 지역의 지진피해가 사상 최대로 발생했기 때문이다. 마지막으로, 본 연구결과는 4년간 우리나라 지역자율방재단의 방재활동 내역 전반에 대한 통계분석을 통해 현실적인 개선방안을 제시하였다는 점에서 향후, 지역자율방재단 발전을 위한 기초 자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

References

- Byun, Y.S. (2008). *A study on the method for the active use of citizen corps active in disaster: Focusing on*

- Jeollabuk-do. Master's thesis, Chonbuk National University.
- Guri-City. (2018). Guri-si, the CAIND (Citizen Corps Active in Disaster) ordinance about the operation of the scheme, Article 4.
- Jeong, S.Y. (2016). *A study on the success factors for collaborative governance: Focusing on the cases of common problem-solving by residents*. Ph.D. dissertation, Sungkyunkwan University, pp. 116-136.
- Kim, B.W. (2015a). *Composition system of fire department and comparative case of developed countries* (pp. 133-257). Seoul: Kims Information Strategy Research Institute.
- Kim, B.W. (2015b). *Comparison theory of fire-disaster prevention organization system and advanced country case* (pp. 130-190). Seoul: Kims Information Strategic Research Institute.
- Kim, S.Y. (2014). *Role of private disaster management organizations and utilization: Study of private disaster management organization application*. Master's thesis, Yonsei University,
- Kwon, T.H., Yang, G.G., Oh, K.H., and Lee, E.A. (2008). Sustainable disaster management: Activity programs for the community-based disaster prevention organizations. *The Korean Journal of Local Government Studies*, Vol. 12, No. 1, pp. 107-130.
- Lee, B.H. (2017). *Research on the improvement of the roles and activities of the CAIND (Citizen Corps Active in Disaster)*. Master's thesis, KwangWoon University, pp. 22-25
- Lee, E.P. (2011). Analysis of policies to activate the volunteer fire brigade in Japan. *Journal of Korean Institute of Fire Science & Engineering*, Vol. 25, No. 4, pp. 64-73
- Ministry of the Interior and Safety (MOIS). (2017). *Disaster statistics yearbook 2016*. pp. 22-23.
- Ministry of the Interior and Safety (MOIS). (2019). *Internal Administrative Data (2015~2018)*.
- Park, C.S. (2011). A study on the effects of the leadership types of volunteer fire-fighters' chief on the organizational commitment: Setting the trust on leaders as a intervening variable. *Journal of Korean Institute of Fire Science & Engineering*, Vol. 25, No. 2, pp. 9-22
- Shin, Y.S. (2014). A study on the relationship between leadership styles and organizational outcome in Oklahoma's volunteer fire department. *Fire Science and Engineering*, Vol. 28, No. 4, pp. 73-80.
- Statistics Korea (KOSTAT). (2017). *Future population projection cities and provinces (2015~2045)*. pp. 22-24.
- Statistics Korea (KOSTAT). (2018). *Agriculture and fishery statistics*.
- 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>

Received	■	April 10, 2020
Revised	■	April 16, 2020
Accepted	■	July 1, 2020