

통합재난관리시스템 구축

-일본 재해지원체제의 협력적 대응방안을 중심으로-

1. 서론

지구환경의 변화와 사회환경의 변화로 재해 규모가 커짐에 따라 기존의 재해 관리를 담당하고 있는 공공부문만으로는 재해대응 활동을 제대로 수행 할 수 없게 되었으며, 공공 부문의 일률적인 지원만으로는 피해자의 다양한 요구에 대응할 수 없다는 현실에 직면해 있다. 재해는 하나의 행정 기관이 모든 책임을 질 수 있는 것이 아니라 그 피해 규모에 따라 전 국가적 차원의 협력이 필수적이기 때문이다. 따라서 재난 관리 조직의 통·폐합과 구조 조정, 배치전환 등의 기술적인 조정이 아니라 재난 발생시 연계를 통해 대응이 가능한 통합재해관리체계 구축이 중요하다.

한국에서는 최근 빈발하는 재해 등 국가적 위기에 대한 경험을 바탕으로 효율적인 재해 대응을 위한 다양한 사회적 인프라를 확충하고 있다. 그러나 현장에서의 재해 지원주체 간의 상호 협력 및 협조는 아직 부족하다는 것이 많은 연구 결과에서 밝혀지고 있다.

따라서, 본 보고서는 미래 재난의 변화에 대응한 재해 지원주체간의 연계와 협력이 실현되는 협력적 재난대응 구축의 필요성을 검토하고, 실제 재해 현장에서의 협력방식과 역할을 분석하여 한국에 적용 가능한 협력적인 재해대응 방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 이러한 연구 목적을 위해 미래재난에 대한 이론적 고찰과 함께, 한국이 오늘날 경험하고 있는 재해 대응의 문제점을 훨씬 이전부터 경험하고 그에 따른 개선점을 재난 관리 시스템에 반영하여 발전시키고 있는 일본의 재해대응 체계를 분석하고 시사점을 도출하고자 하였다. 그러나 연구의 범위를 협력적 대응이 이루어지고 있는 일본의 재해대응의 전체 사례를 검토하는 것은 불가능하므로, 「자원봉사 원년」으로 불리는 한신·아와지 대지진과 재해 지원주체간의 「상호 응원 협정」에 근거한 지원이 행해진 동일본 대지진의 지원 체제의 특징을 중심으로 분석하는 것에 한정했다.

2. 이론적 고찰

일반적으로 재해의 개념은 홍수, 지진 등 대규모 자연 재해를 의미하는 것이었다. 그러나, 산업화·도시화와 과학기술의 발달로 현대사회에서는 테러·분쟁 등의 인위적으로 발생하는 사건과 사회적·경제적·지리적 또는 인간의 신체적·인지적 기능의 저하 등의 사회와 인간이 가진 약점이 더해지면서 발생하는 것이라고 할 수 있다.

미래 사회는 사회·환경의 변화 등의 영향으로 지금까지 경험하지 못했던 새로운 형태의 재해가 발생하거나 지금까지 경험한 재해라도 이들이 서로 결합하여 복합형태로 발생 될 것으로 예상되기 때문에 이에 대한 재난 관리의 변화가 필요한 시점이다.

최근 재난관리 등의 복잡한 문제를 해결하기 위한 새로운 방법으로 주목 받는 것이 거버넌스이며, 방재 분야에서 거버넌스가 인식되게 된 것은 1995년의 한신·아와지 대지진때이다. 거버넌스(協治)는 정부, 지방자치단체에 의한 “공조(公助)”뿐만 아니라, 자원 봉사, NPO, 기업, 지역 사회 등이 스스로 대응하는 「자조(自助)」, 그리고 각각 서로 돕는 「공조(共助)」를 활용함으로써 실현된다. 동일본 대지진의 사례처럼 최근 대규모 재해에서는 국가를 초월한 협력적거버넌스 체계를 필요로 한다. 공공 부문은 스스로가 지원주체임과 동시에 거버넌스 체계를 구축 할 책임이 있다. 그러나, 재해 관리에서는 국가 차원에서의 관리만으로는 불충분하며, 지역 수준에서의 협력, 즉 로컬거버넌스의 중요성도 높아지고 있다. 로컬거버넌스는 정부, 기업, NGO, NPO 등 다양한 행위자가 파트너십을 기반으로 네트워크를 형성하고, 그러한 네트워크가 잘 관리되어 원활하게 기능을 수행 할 수 있는 상태를 유지하는 경우 로컬거버넌스가 확립되어 있다고 할 수 있다.

거버넌스형 재난 관리에 있어서 정부 및 민간 부문의 자발적인 협력이 강조되는 것은 정부의 역할이 축소돼야 한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 네트워크 사회의 도래에 따라 정부의 역할에도 큰 변화가 필요하다는 것이며, 재난관리는 민간조직의 자발적 참여가 필요하며 사회적으로도 그 중요성이 증가하고 있다. 재해대응 과정에서 시민 등의 협력은 사회 구성원인 시민의 지식과 경험을 소중한 사회적 자산으로서 활용하여, 재해에 대한 사회적 대응능력과 사회의 회복력 향상에 크게 기여하게 될 것이다.

3. 일본 재해관리체계

일본은 1950년대 후반까지 대형 태풍이나 대규모 지진 등 자연재해로 인한 피해가 많았으나, 그 후 방재체제의 정비·재해정보의 전달수단의 충실 등을 통해 자연재해로 인한 피해는 감소하였다. 그러나 이러한 공공기관 주도의 방재대책을 갖추고 있음에도 불구하고, 1995년에는 한신·아와지 대지진, 2011년에는 동일본 대지진으로 많은 피해가 발생했다. 이렇듯 지금까지 많은 재해를 경험하면서 관련 법률 및 조직, 방재계획 등의 정비를 포함한 일본의 재해관리 체계에 대해 살펴보고자 한다.

일본은 1961년에 재해대책의 기본 법률인 「재해대책기본법」이 제정되었다. 재해대책기본법을 비롯한 일본의 재해 대책 법제에서는 예방·응급·복구·부흥이라는 재해의 모든 단계에서 국가나 지자체 등의 권한과 책임이 명확히 되어있어 민관이 연계하여 대책을 마련하고 있다. 재해대책기본법은 그 제정 이후에도 대규모 재해를 바탕으로 점진적이고 지속적인 검토가 이루어지고 있다. 현재의 재해대책기본법은 재해에 대한 응급대책의 기본적인 책임과 권한은 시정촌에 있고, 지역 수준 이상의 광역 및 대규모 재해에 대해서는 시정촌의 요청 또는 직권으로 도도부현 및 국가가 참여하는 구조로 되어 있다.

일본은 2001년 중앙부처 개편에 따라 내각부가 방재체제의 중심이 되었으며, 특명담당대신인 방재담당대신이 신설되어 방재관련 행정 각 부의 연계 확보 및 시책의 통일을 꾀하고 있다. 또한 방재에 관한 기본 정책 수립, 대규모 재해 발생시의 대처에 관한 기획 및 종합 조정 등이 내각부 정책총괄관(방재담당)을 중심으로 이루어지고 있다. 또한, 재해 발생시 정보 수집 등의 긴급대응을 내각관방과 긴밀하게 연락하여 일체적으로 대처하고 있다.

내각부에는 내각의 중요 정책에 관한 회의체로서 「중앙방재회의」가 설치되어 방재기본계획의 작성과 방재기본방침의 책정, 방재에 관한 중요한 사항의 심사 등의 역할을 담당하고 있다. 지자체에는 「도도부현 방재회의」, 「시정촌 방재회의」가 설치되어 도도부현 지역방재계획, 시정촌 지역방재계획에 따라 재해대책이 실시된다.

재해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우, 피해 지역의 시정촌과 도도부현에는 「재해대책본부」가 설치되어 응급활동 체제를 확립한다. 대규모 재해가 발생하여 지역레벨에서 대응이 곤란하거나 국가가 재해응급

대책을 추진할 필요가 있다고 인정되는 경우 내각 국무대신 (방재담당 대신)을 본부장으로 하는 「비상재해대책본부」가 설치된다. 비상재해대책 본부는 관계 조직간의 종합 조정, 지방공공단체 등에 대한 지시 및 재해 대책을 추진한다. 또한 비상재해가 발생한 경우에는 내각 총리대신을 본부장으로하는 「긴급재해대책본부」가 임시로 설치된다.

방재기본계획에서는 국가, 지자체, 공공기관 등이 실시하는 시책에 대해 각각의 책무를 명확히 하고 있다. 방재기본계획은 한신·아와지 대지진 이후 전면적으로 개정되어 그 이후에도 재해대책기본법 개정이나 재해 발생 후 계속해서 수정되고 있다.

이상과 같이 일본의 방재 체제에서는 대규모 재해가 일어날 때마다 그 교훈을 바탕으로 재해 대책의 재검토가 이루어지고 있으며, 그 변화는 지금까지 몇 차례의 재해대책 기본법의 개정에 나타나고 있다.

특히 재해대책에 있어서 주목할 만한 변화는 재해로 인한 피해를 최소화 하는 「감재(減災)」을 위해 행정뿐만 아니라, 지역, 시민, 기업의 연계 및 협력이 중요하다는 교훈을 바탕으로 다양한 주체의 참여에 의한 지역 방재력 향상 등의 내용이 추가된 것이다. 또한 대규모 재해시 지원주체인 행정 자체가 피해를 입을 수 있고, 행정의 대응능력을 초과하는 등 “공조(公助)의 한계”가 나타난다는 점 등이 인정되어 지역사회 주민과 기업에 의한 지역 방재계획 제정의 도입과 같이, 자조(自助)와 공조(共助)의 중요성이 강조되게 되었다.

이하에서는 이러한 다양한 주체 간의 구체적인 협력방식과 역할에 대해 한신·아와지 대지진과 동일본 대지진시의 지원 활동에 대한 분석을 실시하고자 한다.

4. 일본의 협력적 재해대응 : 지원체제를 중심으로

한신·아와지 대지진과 동일본 대지진 등의 대규모 재해시 전국에서 많은 지원이 이루어졌다. 이러한 지원은 지자체에 의한 것, 자원 봉사자에 의한 것 등 다양한 형태로 진행된다.

지원주체를 중심으로 재해지원을 구분해 보면 첫째, 정부·지자체 등의 행정이나 방재 전문기관에 의한 지원을 들 수 있다. 재해대책 기본법에 따라 일본의 방재체제에서 기본적으로 피해 시정촌이 재해 대응을 담당하게 되어 있지만, 대응이 곤란한 경우에는 동일 도도부현 내의 시정촌과 도도

부현이 지원 하며, 그것도 어렵고 지원이 부족 할 경우에는 국가가 조정 하여 다른 도도부현, 시정촌이 지원하는 구조로 되어 있다. 도도부현 지사의 요청을 기반으로 자위대의 재해 파견 및 긴급소방원조대, 경찰광역긴급원조대, 재해파견의료팀 (DMAT)의 파견, 지자체간 재해시 응원 협정에 따른 지원 등이 있다. 다음으로, 민간의 인력과 단체의 지원을 들 수 있다. 여기에는 재해 자원봉사나 NPO, 기업, 업계 단체, 전문 직능 단체, 대학·전문학교, 종교 단체 등의 다양한 활동이 있다.

본 보고서에서는 행정에 의한 지원으로, 동일본 대지진시 상호 지원이라는 특징적인 구조 형태로 평가받은 간사이 광역연합의 카운터 파트(counterpart) 방식 지원과 상호협정에 근거한 기초 자치단체간의 연계를 통한 지원에 초점을 맞추고, 또한 민간의 지원으로는 자원봉사·NPO 등의 단체의 활동에 초점을 두고자 한다.

1) 행정에 의한 지원

동일본 대지진시 지자체간 지원에 관한 실증 분석 연구에 따르면, 동일본 대지진시 상호 지원은 주로 세가지 유형으로 볼 수 있다. 첫째로 국가와 전국 자치회, 전국 시장회가 연관된 구조이다. 이 구조에서는 피해를 입은 지자체 스스로가 필요한 직원 수를 조사하고 그것을 피해 현에 요청하는 것이 기본 구조이다. 피해 현은 지자체로부터의 요청사항을 정리, 그 결과를 총무성에 전달하면 총무성은 전국 지사회와 전국 시장회에 직원 파견을 촉구하는 구조이다. 그러나 이 방법은 피해단체가 필요사항을 직접 조사하는데 따른 조사 인력의 부족이라는 문제와 결과까지의 시간이 오래 걸린다는 문제가 있다. 두번째는 상호 협정에 따른 지원으로서 페어링 지원과 카운터파트 방식의 두가지 형태로 구분된다. 세 번째는 상호 협정에 근거하지 않는 자발적인 지원으로서 동일본 대지진시에는 나고야시의 「통째로 지원」, 토노시의 「후방 지원」이 대표적으로 꼽힌다.

상호 응원 협정에 따른 지원은 상호 협정을 맺은 파트너가 피해를 입은 경우가 많아 양적 지원은 부족했지만 지원의 내용면에서는 성과가 있었다. 지원의 신속성 및 업무 내용의 유사성이 높은 비슷한 규모의 자치단체에 의한 지원이라는 점에서도 협정에 따른 지원은 효과가 있다.

그중 페어링 지원은 피해 지자체 각각에 대해 짝이 되는 자치단체를 결정하고, 그 지자체가 지속적으로 담당 피해 자치단체를 지원하는 방식이다. 지자체의 협정 형태를 보면, 자매도시가 가장 많고 우호도시와 부부도시

간의 지원이 있다. 또한, 상호협정에 의한 지원중 하나인 카운터파트 방식 지원은 간사이 광역 연합이 실시한 재해지원으로 주목받은 지원방식이다. 이 지원방식도 페어링 지원의 일종이지만 간사이 광역연합이 지원 대상인 동북 3현*과 사전에 협정을 맺은 관계가 아니라는 관점에서 보면 자발적 지원에도 해당된다.

* 오사카, 와카야마 현- 이와테 현/ 효고현, 도쿠시마 현, 돗토리 현- 미야기 현/ 교토 부, 시가현- 후쿠시마 현을 지원 대상으로 물자 제공 및 인력파견 등 지원

간사이 광역 연합을 중심으로 한 재해지원은 신속성, 지원 내용, 지원 방법에 대한 '성공 사례'로 평가된다. 카운터파트방식 지원은 부현 단위로 지원대상 현을 할당했기 때문에 지원측이 특정 피해 지자체에 집중되지 않도록 조정이 가능하다. 또한 간사이 광역연합내 지자체에서 로테이션으로 지원을 실시함으로써 연속적인 지원이 가능했다. 그러나 지원에 필요한 인적, 물적 자원 등은 부현이 아닌 시정촌에 있으므로 시정촌의 협력없이는 작동하지 않는다는 평가도 있다.

동일본 대지진에서는 과거의 재해 지원활동에서 보여지는 구호물자, 의연금 등을 공급하는 지원 이외에도 광범위하고 대규모의 지원이 이루어졌다. 미증유의 원전 사고로 전국 각지로 대피한 이재민이 발생했기 때문에 원격지를 포함한 많은 지자체에서 피난민을 수용하고 피난생활을 지원했다. 또한, 피해지역 특산품이나 피난자가 제작 한 물품 등의 판매 지원 등의 「교류형 지원」도 새롭게 생겨났다. 이러한 지원형태는 지자체 행정과 민간의 연계·협동에 의해 이루어지는 경우가 많아, 자치단체간 지원에 있어 협력적 거버넌스형 지원의 새로운 지원 영역이라는 평가도 있다.

이처럼 행정에 의한 다양한 지원은 동일본 대지진시의 지원 실적뿐만 아니라 지자체 간 연계에 대한 전문가의 높은 평가와 함께, 지진 후 전국의 지자체에서 인근 및 원격 지자체와 「재해시 상호응원협정」을 체결하려는 움직임이 가속화됐다. 이외에도 각 지자체는 보도, 의료기관, 물자 수송에 관한 민간 기관과의 협정 체결도 확대하고 있다.

2) 민간(자원봉사자·NPO등의 단체)에 의한 지원

일본에서 재해보란티어라는 용어가 사회적으로 화제가 된 것은 1995년에 발생한 한신·아와지 대지진이다. 그 이전에는 재해와 관련한 자원봉사자에 대해 '방재보란티어-재해에의한 피해의 확대를 방지하기위해 재해시에 자발적으로 그 능력이나 시간 등을 무보수로 제공하여 응급·복구 등의

방재활동을 행하는 개인 또는 단체'로 기술하였다. 그러나 한신·아와지 지진 이후에는 '재해보란티어'라는 용어가 사용되었고, 동일본대지진 이후의 자원봉사자에 대한 기술에서는 '재해보란티어란, 재해발생 후 피해자의 생활이나 자립을 지원하고 행정이나 방재관계기관 등이 행하는 응급대책을 자발적으로 지원하는 능력이나 시간을 제공하는 단체'라고 정의하고 있다. 이와 같은 변화는 종래의 방재보란티아가 재해가 발생하기까지의 예방활동 등 재해의 사전준비에 중점을 둔 것과 달리, 재해보란티아는 재해의 전후를 막론하고 복구·부흥까지의 장기적인 시점에 있다는 것을 나타내고 있다. 이하에서는 한신·아와지 지진을 기점으로 동일본대지진에 이르기까지의 피해지에서의 자원봉사자에 의한 지원활동의 협력방식에 대해 고찰하고자 한다.

한신·아와지 대지진때는 재해 피해지역과 인근 지역의 물적, 재정적, 인적지원이 이루어지고 있던 전통적인 지원과 달리, 비 피해지역을 포함한 각지에서 많은 사람들이 지원에 참여했다. 한신·아와지 대지진시의 자원봉사 활동의 대부분은 개별 참가자가 피해지역 자원봉사센터에서 지원대상 및 업무를 지정받아 활동하는 지원형태였다. 그러나 사전에 수많은 개별적인 자원봉사자를 연락·조정·지원하는 조직이 정비되지 않았고 제도적 체제도 갖추지 못했기 때문에 큰 혼란이 발생했다. 그러나 그런 가운데 외래 자원봉사자들은 자신이 가진 자원을 최대한 활용하면서 자신의 활동을 조직화하고, 다른 단체 및 행정, 기업 등과 네트워크를 맺어 상호 연계·협력해 나가는 구조를 만들어 갔다. 대표적인 기초자치단체 레벨의 네트워크(NVN)는 행정을 대신해 피난소 정보의 수집·관리 및 구호물자의 반입·반출 등을 맡아 행정인력이 복구 작업에 집중하도록 하는 명확한 역할분담 체제가 이루어졌다. 또한 150개 이상의 단체가 등록된 광역적인 네트워크가 만들어져 피해지역에서 활동하는 자원봉사분야를 대표하여 행정·기업부문과 협상하고 연계를 도모하는 중요한 역할을 완수했다.

한신·아와지 대지진 이후 국가는 자원봉사 활동을 활성화하기 위해 1995년 「재해대책 기본법」 개정 및 「방재기본계획」 수정을 통해 행정이 자원봉사의 방재환경의 정비에 노력해야 한다고 명기함으로써 제도적으로도 봉사활동에 의한 지원이 명확해졌다. 또한, 재해자원봉사 조직, 중간 지원조직의 필요성, 이와 관련한 자원봉사자 조정기능 및 자원봉사·코디네이터 등 인재육성의 필요성, 그리고 피해지에서의 자원봉사자 수용체제의 필요성 등이 지적됨에 따라, 각 도도부현 및 시정촌의 사회복지협의회를 중심으로

한 수용체제의 정비가 진행되었다. 또한, 광역재해에 대응할 수 있는 자원 봉사자의 전국적인 네트워크 구축을 목표로 추진하였다.

이러한 경험을 통해, 동일본 대지진시에는 민간단체에 의한 조직적인 활동과 네트워크형 지원이 활발히 전개되었다. 동일본 대지진과 같은 광역적 대규모 재해시에는 지원단체가 단독으로 활동하는 것보다 네트워크화를 도모, 연계·협력하여 지원활동의 성과를 높일 수 있다는 경험을 통해 NPO가 주체가 된 지원 프로젝트 및 네트워크형의 대응이 두드러지게 나타났다.

오늘날 자원봉사자(단체)의 존재는 재해 복구·부흥에 빠질 수 없는 존재가 되었다. 동일본 대지진 이후 자원봉사자의 대응에 있어서도 새로운 제도의 정비가 요구되어, 국가 및 지자체는 자원봉사자에 의한 재해활동의 중요성을 인식하고 그 자주성을 존중하면서 자원봉사자와의 연계를 위해 노력해야 한다는 것을 명백히 하였다. 이러한 자원봉사관련 제도정비에 따라 자원봉사자의 기능은 그 활동이 재해발생시 뿐만 아니라 이후의 재해의 영향을 적게 하는 감재를 위한 수단으로 확대되었으며, 이를 위해 자원봉사를 둘러싼 제도는 동일본 대지진을 거쳐 더욱 정비되어 왔다.

4. 시사점 및 한국의 협력적 재해대응 방안

일본은 법률상 중앙·지방정부의 책임과 역할, 그리고 민간과의 상호 협력의 원칙이 명확하게 되어있다. 재해대응에 있어서 지방자치단체와 민간단체는 자발적이고 다양한 형태의 협력과 네트워크를 형성하여 효과적으로 지원 활동을 수행하고 있다. 국가는 이러한 주도적인 움직임의 중요성을 제도적으로 정착시키고, 재해의 경험을 거듭하면서 제도를 정비하여 재해대응 활동 주체의 활동을 지원하고 있다. 이것은 재해가 발생할 때마다 정부의 잘못된 초기대응에 대한 비난에 직면하고 법령 및 규정이 명확하지 않아 행위주체가 누구인지 책임 소재조차 판단하기 어려운 한국의 재난 관리 현실에 시사하는 바가 크다. 또한 일본은 지금까지 대규모 재해의 경험을 통해 스스로 자신을 지켜 (자조) 이웃을 서로 돕는 (공조)라는 의식이 정착돼 있으며 재해를 잊지 않고 개선하기 위해 끊임없는 노력을 하고 있다. ‘재해로 재해를 배우고 반복한다’는 공감대가 국민 모두에게 형성되어 평소 교육, 훈련을 통해 과거의 재해를 교훈 삼아 미래의 재해에 대비하는 모습은 한국에 시사점을 준다.

한국은 일본과는 달리 재해의 발생 빈도가 높지 않기 때문에 재해의 경험을

통해 재해 협력체계가 구축되기를 기다릴 수는 없다. 따라서 일본의 선진 사례에서 얻은 시사점을 한국의 협력적 재난 대응체계 구축을 위한 제도 및 사전 준비에 적용하는 방안을 제시하고자한다.

먼저, 지자체간 재해시 상호 협정 체결 등 협력의 제도화이다. 지자체 간 지원을 실현하기 위한 노력의 일환으로 지자체의 상호 응원에 관한 협정 체결을 위한 근거 규정이 필요하다. 따라서 국가는 제도화와 함께 지자체에 대한 재해 지원과 피해 지자체의 지원 수용체제에 관한 구체적인 지침을 제공하고, 지자체간 주체적인 수평적 협력활동을 적극적으로 장려하는 것이 요구된다.

다음으로, 자원봉사자 등 민간단체간의 조정·연계를 통한 네트워크의 구축이다. 재난분야에서 민간(자원 봉사자·NPO 등의 단체)의 활동에 대해서는 제도적으로 정비되어 있다고 할 수 있다. 또한 다양한 재해 현장에서 자원 봉사자의 지원은 어느 정도 충실히 이루어지고 있다고 평가되고 있다. 그러나 민간단체간의 조정 및 연계는 아직 불충분하다고 지적되고 있는 것이 현실이다. 재해시 자원봉사 단체들이 다른 자원봉사 단체를 비롯한 다양한 활동주체와의 협력을 위해 노력하고, 이재민 구호, 피해 지역의 부흥 활동을 지원하기 위한 코디네이터로서의 역할이 필요하다. 그 외에도 평상시에는 자원봉사 단체간의 네트워크를 구축하고 관련 교육 및 연수 활동을 정기적으로 실시하여 유기적인 협력체계를 구축 할 필요가 있다.

마지막으로, 평상시의 교육·훈련의 필요성이다. 한국은 일본과 달리 재해가 반복적으로 발생하지 않기 때문에 실제 재해를 경험하는 것으로부터 교훈을 얻는 것은 어렵다. 따라서 교육과 학습을 통한 경험이 중요하다. 재해의 교훈과 과제를 방재교육 및 훈련을 통해 후속 세대에 정확하게 전달해야한다. 자원 봉사자 등 민간단체를 위한 재해대응 전문교육 프로그램은 일반 시민의 교육·훈련과 차별화하고 전문적인 교육을 실시하는 것과 동시에 훈련의 기능을 높여야한다. 재해대응 활동에 관련한 응급 구조 훈련, 지원 방법, 방재지식과 노하우 등 자원봉사에 필요한 기술을 익히는 교육과 실습교육뿐만 아니라, 활동주체간의 조정·코디네이터 양성교육을 실시하고 재해의 다양한 업무를 정부와 연계하여 운영 할 수 있는 민간 지도자로 활용할 필요가 있다. 특히 현장경험과 체험중심의 민관 합동훈련 실시를 통해 재해 발생시 평상시 훈련에서 익힌 대응을 할 수 있는 시스템을 갖추어야한다.

4. 결론

재난 관리는 기존의 수직구조의 지시와 통제가 아닌 각 대응주체간의 자율과 협력·수평적 관계 형성을 통해 효율적으로 처리하는 것이 매우 중요하다. 본론에서는 한국의 재난대응 체계에서도 지자체간의 수평적인 상호협정 등에 의한 연계 방식, 자원 봉사자 등 민간단체 간의 자발적인 네트워크 형성 등을 통한 상호 협력이 필요하며, 그로인해 효과적인 재해관리가 가능하다는 것을 제시했다. 그러나 이러한 협력관계의 구축을 위해서는 각각에서 해결해야 할 과제가 있다.

첫째, 일본의 사례에서 보듯이 재해현장의 중심인 지자체의 능력과 역할이 매우 중요하다. 그러나 지자체의 예산과 인적·물적 능력이 뒷받침되지 않는 한국의 현실을 고려하면 지자체에 전면적으로 재난관리 책임을 부여하는 것은 곤란하다. 일본과 같은 로컬거버넌스를 한국에서도 실현하기 위한 과제로서 지방분권의 필요성이 높아지는 이유이다.

둘째, 재난 관리를 위해서는 민간부문의 협력이 무엇보다 필요하며, 민간단체는 공동의 책임 의식을 가지고 교류하고 협력 할 수 있도록 상호 협력해야한다. 그러나 한국은 민간부문의 자율적인 협력체계가 형성될 정도의 운영체계가 확립되어 있지 않다. 따라서 정부 주도로 민간단체간 대등한 파트너로서 인식하고 자율적인 참여와 창조적인 활동을 촉진시키기 위한 재무·행정 환경을 조성해야한다. 이러한 정부의 지원에 힘입어 장기적으로는 민간이 주도하도록 전환 해 나가는 것이 필요하다.

이상과 같이, 일본의 재난관리 체계와 재해지원 체계의 내용 등의 분석을 통해 한국의 향후의 재해대응 협력체계의 시사점을 얻고자 하였다. 그러나, 일본과 한국의 재해발생 형태에 있어 큰 차이가 있고, 또한 실제 재해 대응 현장에는 다양한 지원 주체가 존재하고 있으나, 본 보고서에서는 행정의 지원주체로는 지방 자치단체간의 연계만을 채택, 민간 지원주체로서 자원봉사단체의 활동에만 한정하고 있다. 따라서 재해 규모에 따른 검토 및 다양한 지원주체의 협력관계에 대한 고려가 충분히 이루어지지 않았다는 한계가 있다.

그럼에도 불구하고 일본의 재해대응 체계에 대한 정태적 고찰과 함께 재해 이후의 시스템 보완 및 개선 과정의 동태적 고찰, 그리고 지금까지의 재해 현장에서는 볼 수 없었던 대응주체간의 새로운 지원형태를 명백히 함으로써 한국의 재난대응 체계를 되돌아보고, 대규모 재해에 대비하는 계기가 되었다는 것에 의의가 있다.