

민관협력적 재난관리의 필요성

-2017년 일본정책연수 '지속가능한 안심·안전 지역만들기' 결과보고

이다현 | 지역혁신센터 연구원 (mangkkong2@makehope.org)

요약

- 최근 들어 태풍, 집중호우와 같은 일반적 자연재해 뿐 아니라 지진과 미세먼지, 조류독감, 살충제 계란 파동 등 재난의 양상이 매우 다양해지고 있으며 시민의 일상생활 깊숙이에 영향을 끼치고 있음을 실감할 수 있음
- 특히, 2014년 세월호 참사와 2015년 메르스 사태를 겪으며 정부는 종합적 재난관리 컨트롤타워를 구축하고자 노력하고 있지만, 예측할 수 없는 형태의 재난을 효과적으로 관리하기 위해서는 정부와 시민사회의 협력력이 필요할 것으로 생각됨
- 대규모 재난의 경험으로 탄탄한 대응체계를 구축해온 일본은 행정과 시민 모두를 방재의 주체로 세워 명확한 역할분담과 동시에 체계적인 협력으로 재난 피해를 최소화하는 특징을 보여주고 있음
- 먼저 일본의 지방정부는 정확한 방재정보를 지역주민들에게 제공함으로써 주민들이 평상시에도 재난에 대비할 수 있도록 함. 또한 재난 발생 시, 현장에서 주민들이 일차적으로 대응할 수 있도록 주민자주방재계획 수립을 지원하는 등 마을 단위의 방재 대책을 구축하고 있음
- 지역주민들은 동네피난소 운영 매뉴얼을 작성하고 숙지함으로써 신속한 재난 대응이 가능하도록 준비하고 있음. 효율적인 피난소 운영은 주민들의 생존율을 높일 수 있는 보루로써, 피난소를 이용할 주민들의 불편과 피로감을 최소화하는 방안을 세심하게 고려하고 있다는 점이 눈여겨볼 만함
- 또한 일본시민들은 상부상조의 정신으로 재해지의 복구를 돕기 위한 자원봉사 참여율이 매우 높음. '재해볼런티어센터'는 효율적인 자원봉사자 관리를 통해 신속한 재해복구가 가능하도록 조정하는 역할을 담당하고 있음
- 마지막으로 일본은 과거 재난의 경험을 철저히 기록하고 연구함으로써 그 교훈을 후세와 세계로 전달하고자 노력하며, 과거의 상처를 또 다시 닦쳐올 수 있는 재난을 더욱 철저히 준비하는 기반으로 활용하려는 태도를 확인할 수 있었음
- 일본의 재난관리 사례에서 확인할 수 있듯이 효과적인 재난대응을 위해서는 행정 차원의 탄탄한 대응체계 구축과 동시에 민간과의 협력 방안을 적극적으로 모색해야 함. 주민들 또한 지역 방재의 주체가 되어야 하며 행정은 더 많은 주민 주체를 발굴하고 지원하는 노력이 필요함

키워드 재난관리, 민관협력, 재해대책, 일본 재난관리

II. 일본 행정의 재난관리 체계

일본은 1961년에 제정된 재해대책기본법에 근거하여 지역별로 방재회의를 설치하고 있다. 각 방재회의는 지역 방재의 기본 방침과 계획을 수립하고 그에 부합하는 대책을 추진하는데, 이번에 방문한 '교토시 방재위기관리실'은 교토시 방재회의의 사무국을 담당하고 있다. 방재위기관리실은 지역방재의 사령탑으로써, 매년 지질학적, 기상학적 변화와 사회적 변화까지 반영한 방재계획을 수립한다. 또한 피해의 사전예방과 더불어 재해 관련 정보 수집 및 배포, 주민의 자주방재조직 지원 등을 통해 재난 피해를 경감하는데 주력하고 있다.

교토시 방재위기관리실의 역할에서 주목할 점은 지역주민에게 제공하는 재해정보이다. 방재위기관리실은 지진, 수해, 산사태의 지역별 위험 정도를 '방재지도(Hazard Map)'에 표시하여 배포하고 있는데, 이 지도를 통해 주민들은 자신이 살고 있는 생활권의 지진강도, 하천범람에 따른 침수 정도, 산사태 위험 여부 등을 미리 파악할 수 있다. 이 지도는 부동산 거래 시에도 필수적으로 공개하도록 법으로 규정하고 있으며, 지질학적, 기상학적 변화 발생 시 곧바로 반영하여 재배포 된다. 재해 경감에 중요한 요건 중 하나는 바로 정확한 정보의 구축과 공유라는 점을 알 수 있다.

또 다른 하나는 주민을 방재의 주체로 세우는 것이다. 실제 재난이 발생하면 구조대가 재해 현장까지 도달하는 데는 시간이 소요될 수밖에 없기 때문에 주민이 일차적으로 재난에 대응하는 것이 필요하다. 이에 교토시는 주민 자주방재조직을 중심으로 지역사회의 피해를 최소화할 수 있도록 관련 교육과 훈련을 제공하고 기자재를 지원하고 있다. 또한 자주방재조직이 지역사회의 자주방재계획을 스스로 세우도록 독려하는데, 여기에는 재난 시 곧바로 적용할 수 있는 상세한 매뉴얼 작성을 포함한다. 주민들은 스스로 세운 방재계획을 숙지하고 각자의 역할과 책임을 도맡음으로써 재난 대응의 주체가 될 수 있다.

실제 재난이 발생하면 주민들은 동네피난소 개설과 운영의 역할을 담당해야 한다. 또한 상부상조의 힘으로 재난 피해를 함께 복구하려는 일본시민들의 노력은 높은 자원봉사 참여율로 나타난다. 다음으로 일본의 피난소 운영대책과 재난 시 자원봉사자를 관리, 조정하는 재해볼란티어센터 활동에 대해 알아보하고자 한다.

재해복구에 담당하는 역할도 부상하면서 이들이 재해지에 실질적 도움이 될 수 있도록 조정해야 할 필요성도 제기되었다. 그 역할을 담당하는 조직이 바로 '재해볼란티어센터'이다.

재해 시 자원봉사자는 일반적 복구를 지원하는 일반자원봉사자와 특정 지식과 자격을 갖춘 전문자원봉사자로 구분한다. 일단 재난이 발생하면 시민들은 자신이 살고 있는 지역의 재해볼란티어센터에 참여 접수를 한다. 각 센터는 재해지의 볼란티어센터와 조정하여 역할에 맞는 자원봉사자를 필요한 만큼 매칭한다. 일본 전역에 위치한 187개의 재해볼란티어센터는 재해지와 자원봉사자를 연결하는 가교 역할을 하는 것이다.

이번에 방문한 교토시 재해볼란티어센터는 행정(교토시), 비영리단체(교토시 사회복지협의회), 중간지원조직(NPO지원센터) 등 3개의 주체가 서로 협의하여 운영하고 있다. 재난이 발생하면 상설조직인 교토시 재해볼란티어센터는 각 구(區)에 재해볼란티어센터가 설치되는 것을 돕는다. 그리고 각 구에서 발생한 피해와 자원봉사자 수요를 파악하여 타 재해볼란티어센터에 자원봉사자를 요청하고, 파견된 자원봉사자를 각 구에 매칭하며, 필요한 물자를 파악하여 타 센터에 요청하는 등 재해복구를 위한 전반적인 지원 역할을 담당한다. 전국의 재해볼란티어센터들은 서로 연결되어 있어 물자를 순회하여 사용하는 등 협력적 관계를 유지하고 있다.

재해볼란티어센터 운영에서 중요한 것은 자원봉사자들의 수를 늘리는데 의미를 두는 것이 아니라 재해지에 실질적 도움을 제공할 수 있도록 하는 것이다. 이를 위한 시(市) 단위 재해볼란티어센터와 구(區) 단위 재해볼란티어센터 간의 명확한 역할 배분과 센터들 간의 체계적 협력구조가 실제 재난 상황에서 효과적인 힘을 발휘하는 것으로 보인다. 자원봉사를 통한 재해복구의 효과를 높이기 위해 2016년에는 '광역재해볼란티어조정기관'을 신설하여 개별적으로 활동하는 자원봉사 단체들까지 포괄적으로 조정하고 있다.

IV. 기억함으로써 미래로

1995년 한신·아와지 대지진은 지진 대책을 자신하던 일본 사회에 엄청난 충격을 주었다. 그러나 일본은 이 충격을 단지 상처로만 남기지 않았다. 고베시에 위치한 '사람과방재미래센터'는 한신·아와지 대지진으로 얻은 경험과 교훈을 전 세계와 후세에 전달하기 위한 기관으로, 고베시의 지원을 받아 공익재단법인인 '효고 지진재해기념 21세기 연구기구'가 운영하고 있다.

사람과방재미래센터의 주요 역할 중 하나는 한신·아와지 대지진과 관련된 자료를 수집하여 데이터

베이스화하는 것이다. 수집된 자료는 약 16만 점에 달하는데, 주로 대지진 당시의 사진과 비디오, 책자, 물건 등이며 이것을 전시하여 방문하는 시민들과 공유하고 있다. 또한 이 자료들은 재해 경감을 위한 내부 연구 프로젝트에도 활용하는 등 과거의 경험을 기반으로 미래를 대비하는 일본의 태도를 확인할 수 있었다.

사람과방재미래센터에서는 자원봉사자의 역할도 중요하다. 센터에서 활동하는 자원봉사자는 크게 전시해설 자원봉사, 외국인을 위한 어학 자원봉사, 청각장애인을 위한 수화 자원봉사 등의 역할을 담당하고 있다. 그 중에서도 대지진을 직접 겪었던 재난피해자들이 방문객을 대상으로 당시의 참담했던 상황을 자세히 전달하고 있다. 이것은 재난의 교훈을 되새기고자 하는 노력에 행정 뿐 아니라 주민들도 적극적으로 참여하고 있음을 알 수 있는 사례이다.

V. 제언

재난 대응은 법으로 규정된 국가의 의무이다. 정부는 안전총괄 부서의 위상을 변화시키는 등 중앙 차원에서의 관리 체계 구축에 집중하고 있으나 아직은 이렇다 할 구조가 확립되지 않았다. 거기에 더해 민간과의 협력 체계도 아직은 부족해 보인다. 중앙정부와 지방자치단체는 민관협력위원회 설치를 명시하고는 있지만 기계적인 민관협력은 재난 상황에서 제대로 작동하지 않을 수 있다. 일본의 협력적 재난관리체계에서 확인할 수 있듯이 효과적인 방재를 위해서는 행정 차원의 탄탄한 구조 확립과 동시에 민간과의 협력방안을 적극적으로 준비할 필요가 있다.

여기에 더해 시민들 또한 방재의 주체로 성장하는 것이 필요하다. 재난은 언제든 닥쳐올 수 있으며, 누구라도 재난의 피해자가 될 수 있다는 자각이 우선되어야 한다. 재난의 최전선에서 가장 효과적으로 대응할 수 있는 주체는 현장을 가장 잘 알고 있는 그 지역의 시민이다. 이에 시민은 스스로를 방재의 당사자로 인식하고, 행정은 더 많은 주민 주체를 발굴함으로써 행정과 시민 간의 협력적 재난관리 체계를 구축할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

