연구논문 「정부학연구」 제15권 제2호(2009): 107~132

원고투고일: 2009.5.02
원고수정일: 2009.7.22
게재확정일: 2009.8.11

# 미국의 재난관리 자원봉사 활동의 특징과 함의*

하규만**
안지영***

이 논문의 목적은 재난관리에 궁극적으로 기여하기 위하여 미국의 재난관리 자원봉사 조직의 활동을 전반적으로 조사한 후에 비교학적 시각에서 파생되는 함의를 한국의 입장에서 분석하였다. 미국의 재난관리 자원봉사 조직의 활동은 ① 자원봉사자, ② 자원봉사 관련조직, ③ 자원봉사 활동영역, ④ 정부지원 측면에 기초하여 조사되었고 논문의 초점인 한국에 주는 함의는 다음과 같다; ① 우리의 정부 및 자원봉사 분야의 지도자는 재난이 발생하면 대도시 거주자로 하여금 인간적 정서에 기초하면서 그들의 고향에 기부하도록 권고해야 하고, 순수한 자원봉사 정신이 아닌 협력정신에 기초할 때 자원봉사자가 증가할 것이며, 대부분이 즉흥적인 자원봉사자를 비상시에 이용하기 위해서는 체계적인 자원봉사자 활용 프로그램을 구축해야 할 것이다. ② 우리정부는 자원봉사 조직을 위하여 더욱 적극적인 역할을 수행해야 하며 자원봉사 조직은 보다 전문화된 서비스 영역을 개발해야 한다. ③ 우리는 보다 정교하게 전국적인 자원봉사 네트워크를 구축해야 하며 동시에 가까운 미래에 발생할 수 있을 불필요한 기부와 재난희생자가 느끼는 불충족 욕구해소에 대비해야 한다. ④ 우리정부는 자원봉사자와 자원봉사 조직원 간의 불화를 미래문제로서 미리 대비를 해야 하며, 자원봉사자를 위한 스트레스 관리를 조속히 실천해야 하고, 자원봉사 조직은 개발한 전문분야에 기초하여 정부사업에 동참함으로써 정부의 간접적인 재정지원을 도출해야 한다.

주제어: 미국 재난관리, 자원봉사 조직, 의사, 행정안전부

---

* 이 글은 저자들이 미국 *Journal of Emergency Management*의 Vol. 6, No. 4, July/August 2008에 게재한 "Developing voluntary agencies in emergency management: The United States and Korea"에 기초하여 새로운 방법론을 이용하면서 우리나라의 맥락에 맞게 한글로 정리한 것임을 미리 밝혀둔다.

** 미국 University of Nebraska에서 행정학으로 박사학위를 취득하였고, 미국 연방재난관리청(FEMA)에서 미국재난관리사(Certified Emergency Manager)자격증을 취득하였으며, 현재는 소방방재청 국립방재연구소에 연구관으로 재직중이다. 관심분야는 재난관리, 국토안보 등이다 (ha1999@hotmail.com).

*** 인제대학교에서 학사학위를 취득하고, 현재 인제대 서울백병원 응급의학과에 조교수로 재직중이다. 관심분야는 응급의료, 재난의료, 재난관리 등이다 (emnature@hanmail.net).

# Ⅰ. 서 론

최근 세계에서 자연재해와 인위재난이 빈번하게 발생하고 있다. 정부 혼자서 이러한 재해와 재난을 예방/경감, 대비, 대응, 복구하는 것은 불가능하다. 대신에 정부뿐만 아니라 다양한 시민계층이 구성원이 되는 자원봉사 활동이 필수적이다. 특히 자원봉사 활동은 21세기에 들어오면서 더욱 복잡하게 전개되는 재난관리에서 매우 적극적인 역할을 전개하고 있다.

미국은 오랜 기간에 걸쳐서 정부기관 뿐만 아니라 자원봉사 조직을 포함한 재난관리체제를 공고하게 수립하였고 자원봉사 활동의 세밀한 사항까지 관리해오고 있다. 반면에 우리나라는 최근에 소방방재청과 행정안전부의 수립과 함께 자원봉사 활동이 본격적으로 전개되기 시작하였다. 재난 및 안전관리 기본법의 제52조, 제65조, 제70조는 자원봉사에 관한 일반적인 사항들만 언급을 하고 있다. 예를 들어서, 정부는 현장지휘 동안에 자원봉사자에게 임무를 부여할 수 있으며, 재난대응과 복구에 참여한 자원봉사자를 위하여 치료와 보상을 제공해야하며, 자원봉사자를 육성하고 지원할 수 있다는 규정이다. 또한, 자원봉사활동 기본법 제7조 제9항 등에 따르면 재난관리 및 재해구호에 관한 활동이 자연봉사활동의 범위에 2008년도부터 포함이 되기 시작하였다. 그래서 다수의 관계자들은 미국의 선진제도에 매우 관심이 많으며 배우려고 하고 있다. 이러한 상황에서 이 논문의 연구목적은 경험이 많은 미국의 자원봉사 활동을 면밀하게 조사하여 우리에게 필요한 함의를 도출하는 것이다.

# Ⅱ. 이론적 배경

## 1. 재난관리에서 자원봉사의 중요성

재난관리 분야에서 자원봉사자란 보수를 받지 않고 자신들의 시간과 노력을 재난상황의 관리에 제공하면서 기여하는 사람들의 집단이다. 많은 자원봉사자들은 이미 전문적인 직업기술을 보유하고 있고 지역사회와 주위의 환경에 매우 익숙해

져 있는 것이 사실이다. 특히 자원봉사 조직은 불우한 계층을 포함한 지역사회의 어떠한 계층과도 무난하게 지낼 수 있는 특성을 지니고 있기 때문에(Hall, 2003: 74; Kozeny, 2006: 75-76), 대다수의 시민들은 국적을 막론하고 자원봉사 조직과 관련활동을 신뢰하고 있다.

지구상의 각 국가는 자신만의 고유한 환경과 문화아래에서 재난관리 자원봉사 조직의 활동을 전개하고 있다. 그러한 수많은 국가들 중에서 미국의 자원봉사 조직과 활동이 이 논문의 주요 소재로 선택된 이유는 국제적 기준에서 자원봉사 조직의 활동이 가장 성행한 곳이 미국이기 때문이다. 즉, 역사적으로 그리고 사회 전반적으로 재난이 발생하면 경제적 혜택에 구애됨이 없이 서로를 도우려는 분위기가 매우 강한 나라가 바로 미국이다. 비슷한 맥락에서 우리나라가 본받을 수 있는 자원봉사의 조직 활동이 성행한 곳이 바로 미국이기도 하다.

정부는 재난관리를 통하여 재난으로부터 사람의 생명을 구조하고 재산을 보호하는 기능을 한다. 그러나 이러한 정부의 지원도 물질적 그리고 관리적 차원에서 한계가 있다. 즉, 정부기관 단독으로는 재난관리를 효과적으로 수행하기는 거의 불가능하다. 자원봉사 조직은 이러한 정부지원에 관하여 개인별 공헌과 기부를 이용하여 추가적인 서비스와 자문을 제공할 수 있기 때문에 정부기능에 보충적인 역할을 한다고 할 수 있다.

특히, 급변하는 21세기에는 전통사회의 정부기능과 구별이 되는 제3의 부문으로서 자원봉사 조직의 역할이 강력하게 요구가 되고 있다. 또한, 자원봉사자들은 정부와 지역사회 사이의 중요한 연결고리라고 할 수 있다. 이러한 이유로 다수의 학자들은 정부중심의 전통적 재난관리체제에는 변두리에만 위치하고 있었던 자원봉사 조직은 현대적 재난관리체제에서는 다양한 역할을 수행하고 해당서비스를 조달하고 있으며 관련된 중요성이 더욱 증가하고 있다고 주장을 하고 있다(임정호, 2005: 76-77).

## 2. 선행연구 검토

미국에서는 재난관리 분야에서 자원봉사 조직의 활동에 관한 연구가 매우 활발하다. 이러한 연구들의 시각도 매우 다양한데 자원봉사 조직에 대한 행정적 기준,

자원봉사자에 대한 심리적 치료, 자원봉사에 대한 법률적 접근, 기타의 시각들이 혼재되어 있다(Federal Emergency Management Agency, 1999). 한편 우리나라의 연구를 살펴보면 1990년대 이후부터 자원봉사에 대한 연구가 많이 증가되고 있다. 그러나 이러한 연구들의 대부분은 재난관리 분야에 초점을 맞추고 있지 않는 경우이다.

미국과 우리의 또 다른 차이점은 미국은 시민연대(Citizen Corps)와 같이 정부가 구성원으로 가입하여 활동하는 경우는 자원봉사 조직의 활동으로 간주를 하고 있지 않다. 반면에 우리는 지역자율방재단(Citizen Corps Active in Disaster)과 같이 정부가 적극적인 활동을 하더라도 전체적으로 시민의 자발성이 농후하면 자원봉사 조직의 활동으로 간주를 하고 있다. 이러한 차이점 때문에 양국의 선행연구를 검토하여 보면 자원봉사 조직의 활동이 조금씩은 다른 범위의 차이를 보이는 것을 알 수 있다.

미국의 왕성한 연구와 우리의 부족한 연구 테두리 안에서 주로 적용이 되고 있는 대표적인 두 이론을 정리하면 다음과 같다; 첫째는 미국인의 개인주의 가치이다. 개인을 다른 어느 요소보다 중요시여기는 미국인의 개인주의가 바로 자원봉사를 포함한 이타적 행위의 주요원인의 하나로 간주가 되고 있다. 개인주의를 신봉하는 사람은 타인과의 교류에 충족하지 못하고 있으며 자신의 삶을 위하여 자원봉사에 참여하는 의사결정을 보이고 있다는 것이다(이현송, 2003: 387-401). 즉, 개인주의의 성향이 강한 미국에서 자원봉사 조직의 활동이 더욱 활발하다는 것이다.

둘째는 네트워크 거버넌스이다. 자원봉사 조직의 활동은 전통적인 계층제에 의존하지 않고 있으며 대신에 재난관리 활동에 자발적으로 참여하고 협동을 하면서 이루어지고 있다. 또한, 자원봉사 조직의 활동은 구성원과 조직 사이에서 연결망을 통하여 재난극복이라는 궁극적 문제를 해결하고 있다. 다른 이야기로 자원봉사 조직의 활동을 포함한 네트워크 거버넌스는 구조적으로 안정성을 보이고 있으며, 사회교류에 역점을 두고 있고, 신뢰관계에 기초하고 있으며, 결과적으로 서로 간에 상호의존하는 구도를 형성하고 있다(김동원, 2005: 161-162; 이명석·오수길·배재현·양세진, 2008: 166-167). 특히 이러한 네트워크 거버넌스는 우리나라의 부족한 연구에서도 자주 적용이 되고 있다.

## 3. 연구 분석틀

이 논문의 전체에 걸쳐서 사용되고 있는 연구 분석틀은 미국과 우리나라의 자원봉사 조직의 활동을 대상으로 하여 비교분석하는 비교학적 시각으로 대변이 가능하다. 즉, 비교학적 시각에 기초하여 양국의 조직 활동을 대비하고 유추하는 분석틀을 이 논문은 구성하고 있다. 이러한 분석틀의 가장 큰 장점은 우리나라에서 용이하게 발견할 수 없는 해결책을 외국인 미국의 사례를 통해서 찾을 수 있는 가능성이다. 반대로, 단점은 양국이 서로 다른 재난관리 문화를 지니고 있기 때문에 동일한 요소의 비교이지만 보는 시각에 따라서는 연계가 부족할 수도 있다는 것이다.

세부적으로 설명하면, 이 논문의 분석틀은 미국의 전반적인 자원봉사 조직의 활동을 조사하기 위하여 미국의 ① 자원봉사자, ② 자원봉사 관련조직, ③ 자원봉사 활동영역, ④ 정부지원 측면을 분석할 것이다. 이러한 네 가지 분석요소에 기초하여 이 논문은 동등한 요소의 관점에서 한국과 비교하면서 한국을 위한 함의를 도출할 것이다.

상술된 네 가지 분석요소가 선정된 첫 번째 이유는 미국과 우리나라의 자원봉사 조직의 활동을 전체적으로 포괄하기 위한 의도에 근거를 두고 있다. 다른 이야기로, 자원봉사자는 행위의 주체이며, 자원봉사 관련조직은 그러한 주체들로 구성된 간접적·직접적 조직을 의미한다. 자원봉사 활동영역은 주체와 관련조직이 수행하는 활동의 범위이다. 또한, 정부지원 측면은 특히 이 논문이 공공관리학 분야이기 때문에 정부의 역할을 더욱 세부적으로 고찰하기 위하여 선택한 항목이다. 이러한 이유로 이 연구 분석틀의 전제조건은 주체, 조직, 활동, 정부역할은 재난관리 자원봉사 조직의 활동을 통합적으로 묘사할 수 있는 요소라는 것이다.

네 가지 분석요소의 두 번째 선정이유는 미국과 우리나라의 재난관리 자원봉사 조직 활동의 대표적이고 구체적인 모습을 보여주기 위함이다. 미국의 경우에 다양한 자료의 문헌고찰을 통하여 전술된 네 가지 요소들은 매우 빈번하게 언급이 되고 있다. 우리나라의 경우에는 전술된 첫 세 요소는 비교적 관점에서 충분하지 못한 문헌에서도 자주 언급이 되고 있다. 그러나 마지막 요소인 정부지원 측면은 우리의 문헌고찰에서 찾아보기가 매우 힘든 요소였다. 그럼에도 불구하고 이 요

소가 마지막 요소로서 선정된 이유는 미국의 재난관리 자원봉사 조직에 대한 관리의 장점 중에서 우리나라가 가장 많이 본받아야 할 것 중의 하나가 바로 정부의 지원이기 때문이다.

## Ⅲ. 미국의 재난관리 자원봉사 조직의 활동

### 1. 자원봉사자

가장 최근의 미국 자원봉사자 사례로서는 허리케인 카트리나(Katrina)가 발생하였을 때 뉴멕시코(New Mexico)주 주민들이 걸프해안 (Gulf coast) 주위에서 구호노력을 감행한 것이다(McCracken, 2005: 17; Perry, 2004: 66-70). 미국역사의 초반기부터 시작하여 많은 미국인들은 재난과 재난관리를 위하여 자원봉사자로 활동해 오고 있다. 특히 2001년도 911테러 이후로 미국인들의 자원봉사는 더욱 활발하게 진행되고 있다.

대다수 미국인들이 자원봉사자로 참여하고 그리고 자원봉사 프로그램을 지지한다는 사실은 자원봉사 프로그램이 재난에 휩싸인 지역사회를 위하여 매우 중요한 역할을 하고 있다는 것을 의미한다. 사실, 대다수의 미국인들이 최소한 하나의 자원봉사 활동을 하지 않는 사람들이 거의 없을 정도이다. 많은 사람들이 지역사회를 위하여 다수의 자원봉사 조직을 위한 자원봉사자로서 참여하여 활동을 함으로써 자원봉사 프로그램과 역할은 지역사회의 재난관리에서 매우 중요한 요소가 되고 있다(Bartley, 2007: 9-11).

자원봉사자에 관하여 미국이 최근에 직면한 문제점 중의 하나는 젊은 세대들이 구세대들 보다 자원봉사에 참여하는 비율이이 그렇게 높지 않다는 것이다. 어느 사회이든지 비슷하겠지만, 미국의 젊은 세대들도 자신들의 영역에서 보다 쾌락이 동반되는 활동을 추구하려는 성향이 강하게 나타나고 있다. 이러한 이유로 자원봉사에 참여하는 미국의 젊은 세대의 숫자가 과거에 비교하여 증가폭이 크지가 않다.

비록 자원봉사자가 미국 재난관리체제에서 큰 영역과 역할을 차지하고 있지만

점차로 증가하는 젊은이들이 재난상황에서 희생자들을 도우는 것을 꺼리고 있다는 것은 여러 가지로 부정적인 측면을 내포하고 있다. 이러한 사실은 특히 자원봉사 활동을 많이 하고 있는 구세대의 관점에서 재난관리의 새로운 문제점으로 지적이 되고 있다. 구세대들은 이러한 문제점을 지역사회 회의에서 자주 논의하며 걱정을 표시하고 있다.

미국의 자원봉사자에는 네 가지 부류가 있다. 첫째, 전문적 자원봉사자는 의사, 간호사, 컴퓨터 기술자, 변호사, 엔지니어, 기타와 같이 자신의 분야에서 전공분야를 가지고 있는 자원봉사자를 말한다. 이들은 재난상황과 자신들의 역할에 관하여 설명이 충분하지 못할 때에도 재난관리를 효과적으로 수행할 수 있는 능력을 지니고 있다.

둘째, 특별한 기술이 없이도 일부의 자원봉사자는 재난상황에 대처하여 자신들의 시간을 기꺼이 투자하려고 하고 있다. 여전히 문제는 이들이 전문성 혹은 전문적인 기술을 보유하고 있지 못하다는 것이다. 이러한 상황에서 자원봉사 조직은 이러한 자원봉사자를 훈련시키는 프로그램을 운영하고 있다. 이들을 훈련시키는 데는 시간과 자금이 필요하게 마련이다. 특히 이들은 특정한 재난상황이 끝난 후에 다른 곳으로 이주할 가능성이 높기 때문에 이들을 위하여 소비한 시간과 자금은 그렇게 효과적이지 못한 것으로 평가가 되고 있다.

셋째, 등록이 된 자원봉사자 혹은 가입이 된 자원봉사자는 재난이 발생하기 이전에 이미 어떠한 재난관리 조직에 소속되어 있는 사람들을 말한다. 이러한 자원봉사자는 다른 많은 사람들보다도 재난이 발생하기 이전, 동안, 이후에 무엇을 해야 할 것인가를 매우 잘 알고 있는 경우가 많다. 등록된 자원봉사자는 재난관리에서 매우 효과적인 부류로 간주되고 있다.

넷째, 즉흥적인 자원봉사자로서 재난이 발생한 이후에 재난현장에 갑자기 몰려와서 등록을 하고 활동을 하려는 부류를 말한다. 반면에 등록된 자원봉사자는 자원봉사 조직으로부터 호출이 있기 전에는 아무런 활동을 하지 않는다. 즉흥적인 자원봉사자는 자원봉사 조직에 등록이나 가입이 된 상태가 아니며 자신의 전문적인 기술을 보유하고 있을 수도 있고 없을 수도 있다. 문제는 이러한 즉흥적인 자원봉사자가 너무 많이 몰려올 때 그들의 긍정적인 의도에도 불구하고 급박한 재난상황에서 이들을 관리하기는 매우 어렵기 때문에 부정적인 평가를 받고 있다

(Federal Emergency Management Agency, 2006: 2.2-2.3).

## 2. 자원봉사 관련조직

1970년 말기까지 미국의 국가재난관리체제는 연방차원에서 한 개의 기관이 아니라 다수의 기관에 의하여 관리되었다. 1979년도에 유일한 종합적인 공공기관으로서 연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency)이 구축이 되었고 다수 연방기관과의 차이점을 해소하는데 주력하였다. 또한 연방재난관리청의 자원봉사단체 연락기관(FEMA Voluntary Agency Liaisons)은 연방재난관리청의 10개 지역사무소와 자원봉사 조직 간의 협력적 관계를 조성하기 위하여 설립이 되었다. 효과적인 재난대응을 방해하는 관료제적 장애물이 여전히 존재하고 있지만(Fiala, 2005: 12), 자원봉사단체 연락기관은 정부로서 자원봉사 조직과의 관계를 종합적으로 관리해 오고 있다.

세부적으로 살펴보면, 연방재난관리청의 자원봉사단체 연락기관은 자원봉사 조직과 재난정보를 공유함으로써 특히 지역사회에 위치한 자원봉사 조직과 협력적인 관계를 구축해 오고 있다. 또한 연방재난관리청의 자원봉사단체 연락기관은 재난관리자원봉사단체네트워크(Voluntary Organizations Active in Disaster)와 지역사무소를 포함한 자원봉사 조직에 관하여 안내 및 권고사항을 제공해 오고 있다.

미국의 자원봉사 조직은 설립 주요목적이 재난관련 물품과 서비스를 조달하는 비영리추구 집단으로만 한정이 되어 있다. 주요목적이 상이한 경우에는 자원봉사 조직으로 분류가 되지 않고 있다. 미국역사를 통하여 아주 많은 숫자의 자원봉사 조직이 존재해 오고 있다. 예를 들어서 벤저민 프랭클린(Benjamin Franklin)은 미국 식민지 시대 동안에 최초의 소방회사를 설립하였다. 남북전쟁(1851-1899) 동안에는 다수의 자선단체가 군인들에게 식량을 공급하고 카운슬링을 제공하는데 관여하였다. 여기에는 구세군 (Salvation Army), YMCA, 미국자원봉사자협회 (Volunteers of America) 등이 포함되어 있으며 전쟁이 끝난 이후에도 자신들의 서비스를 계속적으로 공급하였다.

미국 적십자사(American Red Cross)는 1905년도에 미국의회의 단체설립 허가서(U.S. Congressional Charter)를 수여받았다. 이것이 의미하는 것은 미국 적십자사는

재난희생자들에게 재해구호품을 공급하고 그들의 고통을 덜어주는 활동을 공공기관의 기능과 같이 의무적으로 수행해야만 한다는 것이다. 대공황 동안에는 경제적 어려움 때문에 다수의 자원봉사 조직이 재난희생자들에게 서비스를 제공하는 것을 멈출 수밖에 없었다. 그러나 2차 세계대전 동안에 미국 적십자사는 전장에 71,000명 이상의 간호사를 파견하여 부상자를 돌보게 하였다(Federal Emergency Management Agency, 1999: 2.3-2.6).

지난 삼십년 동안에 많은 자원봉사 조직이 재난교육, 마약퇴치, 환경보호, 홈리스 문제, 기아문제에 관하여 다양한 활동을 전개해 왔다. 특히 미국 대통령이 지원한 자원봉사 조직의 사례로서 닉슨(Nixon)대통령의 액션 (ACTION), 카터(Carter)대통령의 인류애에 기초한 거주지운동 (Habitat for Humanity), 조지부시(George Bush)대통령의 빛재단 (Points of Lights Foundation), 클린턴(Clinton)대통령의 아메리콥스 (AmeriCorps), 조지 W. 부시(George W. Bush)대통령의 프리덤콥스 (FreedomCorps) 등이 있다.

한편, 1970년대 초반에는 자원봉사 조직에 관하여 다수의 부정적인 문제점이 목격되었다. 예를 들어서 자원봉사 조직의 기능이 중복되어 조직을 마비시키는 경우가 발생하였다. 자원봉사 조직들 간의 대화도 원만하지 못했으며 그리고 자원봉사자를 위한 훈련도 효과적이지 못했다(Blaikie, 1994: 33-77). 이러한 문제를 해결하기 위하여 1970년도에 전국재난관리자원봉사단체네트워크(National Voluntary Organizations Active in Disaster)가 설립되었다. 즉, 이 네트워크는 지금도 자원봉사 조직들 사이에서 네트워크로서의 기능에 초점을 맞추고 있다.

전국재난관리자원봉사단체네트워크의 구성단체에는 미국 적십자사, 구세군, 그리스도 재림론자 서비스 (Adventist Community Services), 미국라디오계전기리그 (American Radio Relay League), 힌두교구원 세계구호팀 (Ananda Marga Universal Relief Team), 가톨릭 자선 USA 재해대응 (Catholic Charities USA Disaster Response), 미국자원봉사자협회가 포함되어 있다. 또한, 여기에는 크리스천 재해대응 (Christian Disaster Response), 리엑트 인터내셔널 (REACT International), 형제재해대응교회 (Church of the Brethren Disaster Response), 친구재해서비스 (Friends Disaster Services), 국제구호우정재단 (International Relief Friendship Foundation), 국가재난대응팀 (National Emergency Response Team), 월드비전 (World Vision), 빛재단 등이 소

속이 되어 있다.

전국재난관리자원봉사단체네트워크가 설립된 다음에는 주와 지방차원에서 재난관리자원봉사단체네트워크가 설립되었다. 이들은 지역사회를 위하여 재난기획, 훈련, 집회, 네트워킹과 같은 다양한 활동을 시작하였다. 재난관리자원봉사단체네트워크는 전국재난관리자원봉사단체네트워크 아래에 위치하고 있으며 현재 여기에 소속된 자원봉사 조직은 재난관리 차원에서 서로 간에 협력을 시도하고 있다(Federal Emergency Management Agency, 1999: 4.7-4.19).

현재, 전국재난관리자원봉사단체네트워크와 재난관리자원봉사단체네트워크는 국토보안부 아래에 위치한 연방재난관리청과 함께 다수의 회의에도 참석하고 있다. 회의를 통하여 전국재난관리자원봉사단체네트워크와 재난관리자원봉사단체네트워크는 자신들의 전국적 그리고 지역적 차원의 자원봉사 조직과 활동을 정부의 역할과 통합시키려고 노력을 하고 있다. 예를 들어서 전국재난관리자원봉사단체네트워크는 1997년도의 한 회의에서 연방재난관리청과 상호이해협정서(MOU)를 체결하였다. 이 상호이해협정서에 따라서 네트워크에 소속된 자원봉사 조직들은 재난관리 사이클(재난예방/경감, 대비, 대응, 복구를 포함하는 과정)의 네 단계에서 연방재난관리청의 역할을 함께 수행하고 있다.

## 3. 자원봉사 활동영역

자원봉사 조직은 재난을 당한 개인, 가족, 지역사회에게 다양한 재난서비스를 제공해 오고 있다. 각 자원봉사 조직은 재난관리 사이클 네 단계의 특성에 따라서 서로 다른 서비스를 공급해 오고 있다. 그러나 일부의 자원봉사 조직은 재난관리 사이클의 네 단계에서 동일한 재난서비스를 제공하는 경우도 있다. 이러한 상황에서 그러한 모든 재난서비스를 여기에서 일일이 열거하는 것은 거의 어려운 과제이다.

이러한 다양한 서비스를 제공하는 자원봉사 조직들은 전략적으로 네트워크 혹은 일종의 컨소시엄을 구축하기에 이르렀다(Clark, 1990: 111-139). 1969년도에 허리케인 카밀레(Camille)가 미국을 강타하였다. 수많은 자원봉사 조직이 대응하였지만 그들의 노력은 여전히 조정되지 않고 분산되어서 실행되었다. 1970년도에 일곱

개의 자원봉사 조직 대표들이 모여서 네트워크로서 전국재난관리자원봉사단체 네트워크(NVOAD)를 설립하였다. 현재 시점에서 이 네트워크의 구성단체는 30개 이상의 전국적 규모의 자원봉사 조직들이 포함되어 있다. 전국재난관리자원봉사단체네트워크는 재난지역에 대응과 복구서비스를 직접적으로 조달하지는 않는다. 대신에 네트워크는 소속조직들이 가급적이면 중복되지 않고 한층 효과적인 서비스를 재난지역에 조달하기 위하여 조정노력을 경주하고 있다(Federal Emergency Management Agency, 1999: 4.3-4.6).

전국재난관리자원봉사단체네트워크의 최상위에는 이사회(Board of Directors)가 가동되고 있다. 이사회 구성원은 9명으로서 3년 동안 재직을 하고 있으며 일반 회원들에 의하여 선거를 통하여 피선이 되고 있다. 이사들은 모든 회원을 대표하면서 네트워크의 주요사항에 관하여 의사결정 권한을 지니고 있다. 즉, 네트워크의 재난대처와 네트워크에 관한 중요사안은 바로 이사회에 의하여 결정되고 있다.

전국재난관리자원봉사단체네트워크의 각 회원단체는 네트워크 업무와는 분리되어서 재난지역에 자신의 서비스를 제공하고 있다. 이 네트워크에 등록된 자원봉사 조직은 재난발생 이전, 동안, 이후에 자신의 해당지역에서 재난희생자들을 계속적으로 지원하고 있다. 즉, 자원봉사 조직들 사이에서 혹은 자원봉사 조직과 정부와의 사이에서 네트워크가 없이 재난에 효과적으로 대처하기는 매우 어렵다고 상당수의 미국인들은 판단하고 있다.

주요재해와 재난을 통하여 많은 사람들이 재난희생자들을 위하여 다양한 물건을 기부하였다. 기부는 재난복구 활동의 훌륭한 출발점이다. 그런데 다수의 기부물품이 부적절하게 목록으로 작성되었고 포장도 제대로 안된 경우가 자주 발생하였다. 더욱 큰 문제는 그러한 기부물건의 대다수가 재난희생자들이 필요로 하는 물건이 아니라는 것이었다. 해를 거듭할수록 이러한 물건들은 재난지역에서 기부용품 분배과정을 더욱 혼란스럽게 만드는 결과를 낳았다. 이것이 바로 "재해 이후의 또 다른 재해"를 가져오고 있었다.

위와 같은 이유로, 전국기부관리전략담당(National Donation Management Strategy)은 1993년부터 기부조정팀(Donation Coordination Team)의 원리를 채택하여 사용하였다. 즉, 기부조정팀의 원리란 불필요한 물건들의 처리를 해결하기 위

해서는 관련조직들이 사전에 긴밀한 협력을 해야 한다는 것이다. 그래서 기부조정팀은 정부, 자원봉사 조직, 지역사회기초조직 (Community Based Organizations) 등의 사이에서 도출된 협력에 기초하여 기부업무를 추진하였다.

기부조정팀은 재난발생 동안에 일반시민들이 기부를 할 때 가급적이면 현금이나 같은 종류의 물건을 기부하기를 원하고 있다. 그렇지 않을 경우에는 불필요한 물건들이 일종의 쓰레기로서 재난지역에 몰려오는 것과 같은 파급효과를 지니기 때문이다. 또한, 기부조정팀은 기부된 물건들이 어떻게 재난희생자들에게 효과적으로 배분되는 지에 관해서도 정보를 확산시키려고 노력하고 있다.

재난이나 재해가 일단 발생하면 지역사회의 희생자는 연방정부, 주정부, 지방정부를 통하여 다양한 지원을 받게 된다. 또한, 자원봉사 조직도 이러한 희생자들에게 적극적으로 지원을 하고 있다. 그러나 비록 재난희생자가 재난복구 동안에 다양한 지원을 받는다고 하더라도 그들의 요구가 항상 완벽하게 충족되어 지는 것은 아니다.

이러한 경우에 재난희생자가 요구하면 재난자원조정위원회(Resources Coordination Committee)와 불충족욕구해소위원회(Unmet Needs Committee)가 가동되고 충족되지 못한 요구를 해결 할 수 있는 방안을 제시하고 있다. 두 위원회에는 지역사회의 리더십에 기초하여 자원봉사 조직, 지역사회기초조직, 연방재난관리청 자원봉사단체 연락기관이 포함이 되어 있다.

두 위원회의 조정을 통하여 재난희생자는 모든 관련기관들이 제공하는 상품과 서비스에 접근이 허용되어 있다. 그래서 희생자의 불만족스런 욕구는 어느 정도는 감소를 하게 된다. 또한, 이러한 두 위원회의 활동은 자원봉사 조직으로 하여금 자신들의 상품과 서비스를 보다 광범위하게 사용하도록 하는 결과를 낳고 있다.

### 4. 정부지원 측면

미국의 자원봉사자는 보수를 받지 못하지만 자원봉사 조직에 근무하면서 보수를 받고 있는 직원들의 협조로 재난에 관련된 많은 중요한 활동을 하고 있다. 그러나 자원봉사자는 때때로 자원봉사 조직의 직원들에게 불평을 제기하는 경우가 있다. 각 자원봉사자의 불만은 경우마다 다른 것이 대부분이지만 기본적으로 보수

를 받는 직원들이 자원봉사자 자신들의 아이디어나 공적을 빼앗아 가버린다는 것이다. 또한, 일부 자원봉사자는 자신들의 근무여건이 너무 열악하다고 불평하고 있다.

한편, 보수를 지급받는 자원봉사 직원의 일부는 자원봉사자의 업무수행역량이 충분하지 못하며 그래서 신뢰할 수 없는 경우가 많다고 불만을 제기하고 있다. 심지어 일부의 자원봉사자들은 제한된 시간 내에 일정한 업무를 마치려고 노력을 하지 않는다는 것이다. 즉, 자원봉사 조직의 직원들은 자원봉사자의 미천한 업무수행능력 때문에 비난받아야 할 당사자는 자원봉사 조직원이 아니고 자원봉사자라고 항변하고 있다.

자원봉사자와 자원봉사 조직원과의 사이에서 발생하는 긴장이 미국 자원봉사 활동의 모든 측면을 대변한다고는 할 수 없다. 이것은 단지 체제의 한 부정적인 측면이기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 자원봉사 조직은 자원봉사 조직의 직원과 자원봉사자로 하여금 공식적 회의, 세미나, 개인적 모임, 기타에 참석하게 하여 그들 사이에 팀워크를 형성시키고 있다. 동시에 모든 단위의 정부는 이러한 문제를 해결하는 과정을 직접적 그리고 간접적으로 지원을 하고 있다.

재난대응과 재난복구 동안에 자원봉사자는 극한의 상황에서 식사를 제대로 챙기지 못하는 경우도 많이 있다. 소수의 자원봉사자는 치명적인 순간을 경험하기도 한다. 예를 들어서, 자원봉사자들이 건물의 붕괴를 지켜보는 것은 자주 발생하는 일이다. 간헐적으로 자원봉사자는 인간의 죽음을 목격해야하고 직접 당하는 경우도 있다. 자원봉사자는 재난희생자들의 감정변화를 옆에서 함께 감당해야 하는 경우도 매우 많다. 재난은 자원봉사들에게 심리적으로나 정신적으로 많은 스트레스를 발생시키고 있다(Roger, 2007: 1-2).

재난을 경험한 자원봉사자의 의사결정 능력에 관해서는 조사된 것은 그렇게 많지는 않다. 그러나 자원봉사자가 재난관리에 참여함으로써 받는 스트레스의 양은 엄청난 것으로 조사되고 있다(Rosenstein, 2004: 375-376). 미국에서는 자원봉사자의 스트레스를 덜어주기 위하여 주요사고스트레스관리처(Critical Incident Stress Management)가 다양한 테크닉을 사용하고 있다.

재난발생 이전에 주요사고스트레스관리처는 재난을 이미 경험한 재난대응자로 하여금 오리엔테이션이나 훈련기간에 자원봉사자들에게 어떻게 스트레스를

관리할 것인가를 설명하게 하고 있다. 그럴 경우에 자원봉사자는 추후에 자신들에게 무엇이 발생할 것인가를 예측할 수가 있게 된다. 재난대응 및 복구 동안에 자원봉사자는 현장에서 심리적 응급치료를 받고 있다. 또한 다수의 자원봉사자는 정신건강을 회복하기 위하여 심리학자를 면담하는 경우도 자주 있다.

재난발생 동안에 자원봉사 조직의 지도자들은 식사시간, 휴식시간, 운동시간이 포함된 자기조직의 자원봉사 프로그램에 따라서 자원봉사자들이 양호한 상태로 업무를 수행하는 지를 관찰하고 있다. 지도자들은 재난이 종결된 이후에는 건강전문가를 초빙하여 자원봉사자를 포함한 재난대응요원 사이에 면담을 시키고 있다(Federal Emergency Management Agency, 2006: 5.11). 전술된 심리적 그리고 기타 다양한 프로그램의 활용에 관하여 모든 단위의 정부는 직접적으로나 간접적으로 지원을 감행하고 있다.

미국의 재난관리 자원봉사 조직은 그야말로 순수한 민간조직이다. 민간조직이 운영되기 위해서는 다른 조건들도 많지만 특히 재정적인 독립이 필요하다. 자원봉사 조직이 재정적으로 독립을 하지 못한다면 계속적으로 활동을 할 가능성이 거의 없기 때문이다. 미국의 재난관리 자원봉사 조직은 기부금에 의해서 어렵지만 재정적으로 독립을 하고 있다. 어린이에서부터 노인에 이르기까지 작은 액수에서부터 큰 액수까지 기부를 하고 있다. 이런 의미에서 미국인의 기부는 자원봉사 조직을 생존하게는 결정적인 도구가 되고 있다.

미국정부는 많은 사람들이 오해하고 있는 것과는 달리 재난관리 자원봉사 조직을 위하여 재정적으로 기여를 전혀 하고 있지 않다. 특히 공식적으로 정부에 의하여 재난관리 자원봉사 조직에 할당되는 자금은 전혀 없는 것이 사실이다. 그리고 자원봉사 조직도 정부에 대하여 재정적 지원을 절대로 요구하지 않는 것이 미국의 문화이다.

이러한 원칙이 지배를 하는 가운데에 정부와 자원봉사 조직이 공동목표를 달성하기 위하여 사업을 하는 경우에는 정부의 재정적 지원이 실행되는 경우가 목격되고 있다. 예를 들어서 세계재난관리자협회(International Association of Emergency Manager)는 미국재난관리사 자격증을 구축해서 시행하고 있는데 연방재난관리청이 승인한 제도이기 때문에 정부로부터 재정적 지원이 계속적으로 되고 있다. 또한, 각 주에 위치한 시민연대(Citizen Crops)에는 공무원도 자원봉사로 많이 참여하

고 있기 때문에 그들의 개인적 기부도 무시하지 못할 액수이며 알게 모르게 정부의 지원이 있는 것도 사실이다. 〈표 1〉은 지금까지 네 가지 요소에 기초하여 분석한 미국의 재난관리 자원봉사 조직의 활동을 정리한 것이다.

〈표 1〉 미국의 자원봉사 조직 활동의 특징

| 구분 | 미국의 자원봉사 조직과 활동 |
|---|---|
| ① 자원봉사자 | - 자원봉사의 오랜 전통<br>- 자원봉사에 대한 젊은 세대의 부진한 참여<br>- 자원봉사자의 네 가지 부류 |
| ② 자원봉사 관련조직 | - 연방재난관리청의 자원봉사단체 연락기관 (FEMA VAL)<br>- 거대한 숫자의 자원봉사 조직<br>- 전국재난관리자원봉사단체네트워크 (NVOAD) & 재난관리자원봉사단체네트워크 (VOAD) |
| ③ 자원봉사 활동영역 | - 자원봉사 조직 사이의 네트워크<br>- 기부조정팀 (DCT)의 원리를 채택<br>- 재난자원조정위원회 (RCC) & 불충족욕구해소위원회 (UNC)의 가동 |
| ④ 정부지원 측면 | - 정부는 순수한 자원봉사자와 자원봉사 조직에 근무하는 직원과의 사이의 불화문제 해결을 직·간접적으로 지원<br>- 정부는 자원봉사자가 겪는 스트레스 관리를 직·간접적으로 지원<br>- 미국의 자원봉사 조직은 정부로부터 직접적인 재정지원을 받고 있지 않음. |

# Ⅳ. 한국에 주는 함의

## 1. 자원봉사자

미국은 자원봉사에 관하여 역사적으로 전통을 자랑하고 있다. 자기의 형제가 곤란에 처할 때 미국인들은 형제를 도울 수 있는 사람은 바로 자신이라고 생각하고 있다. 이것이 바로 미국 자원봉사의 기본적 원리이다. 반면에 우리나라 문화에서는 자원봉사가 역사적으로 그렇게 인기가 많았던 것은 아니었다.

우리나라에서 자원봉사를 활성화시키기 위해서 단순하게 미국체제를 도입한다고 해서 활성화가 보장되는 것은 절대로 아닐 것이다. 왜냐하면 양국은 매우 다른 문화와 환경을 지니고 있기 때문이다. 우리나라 특히 정부는 한국에서 미국식

자원봉사 활동만을 강조하기 보다는 자원봉사가 실질적으로 가능한 분야를 모색하는 것이 필요하다.

미국인은 사회에서 같이 살고 있는 사람들을 자신들의 형제라고 여기고 있다. 그래서 이웃형제들이 재난에 처했을 때 그들은 형제들을 서로 도우려고 한다. 한국인들은 사회에서 같이 살고 있는 사람들을 형제라고 여기는 성향이 많지는 않다. 대신에 같은 피를 나눈 사람들을 형제라고 여긴다. 넓은 시각에서는 한국인들은 고향이 같은 사람들을 그래도 넓은 의미의 형제로 여기기도 한다.

이러한 각도에서, 자원봉사 행위를 포함한 한국의 시민사회의 특징은 서구화된 것이 아니라 전통적인 교류현상을 보여주고 있다고 볼 수 있다(Kim, 2004: 201-205). 한국인들이 사회에서 서로 교류할 때 가족주의와 고향을 포함한 전통적인 가치가 중요시되고 있다. 이것이 좋은지 아니면 나쁜지를 판단하기는 어렵지만 한국사회는 외부인에게 진정으로 열려진 사회가 아니라 여전히 닫혀져 있는 사회라고 볼 수 있다.

상황이 이렇다면 한국사회의 지도자는 자원봉사에 관하여 이러한 사회의 특성을 이용할 필요가 있다. 즉, 자원봉사 조직을 책임지고 있는 행정안전부의 지방행정국 민간협력과(이전에는 소방방재청, 행정안전부 재난안전실의 안전정책협력과 순으로 업무가 이전되어옴)나 자원봉사 조직의 지도자는 한국사회의 대다수를 구성하고 있는 대도시 시민으로 하여금 재난발생 시에 자신들의 고향으로 기부를 하도록 권고해야 한다. 대다수의 한국인들은 성장한 후에 고향을 나와서 대도시에서 직장을 구하여 가족을 이루고 있다. 고향의식과 기부와의 관계를 이용하는 전략은 보다 많은 한국인들이 기부를 포함한 자원봉사에 참여하게 되는 계기를 만들 수 있을 것이다. 물론, 이 방안이 기부도출을 위하여 고향의식만을 강조하고 사람과 사람 사이의 일반적인 정서관계를 무시하여도 된다는 것을 의미하지는 않는다. 기부유도를 위하여 인간의 정서에도 호소를 하면서 다른 한편으로 고향의식에 적극적으로 편승하는 것이 저조한 기부를 개선시킬 수 있는 효과적인 방안으로 판단된다.

미국의 자원봉사 활동과 체제는 한국을 포함한 많은 국가들에게 좋은 사례가 되기에 충분하다. 그러나 최근에 부상하는 문제점의 하나는 젊은 세대들이 구세대들에 비교하여 재난 자원봉사에 참여하는 비율이 매우 저조하다는 것이다. 젊

은 남자들과 여자들은 재난상황에서 타인들을 돌보기보다는 자신들의 문제를 먼저 해결하기 위하여 시간과 노력을 투자하는 성향을 보인다.

우리나라에서는 젊은 세대의 자원봉사자가 증가하고 있지만 차후에 발생할 수 있는 미국과 비슷한 문제점을 해결하기 재난관리에서 자원봉사뿐만 아니라 협력의 중요성을 강조할 필요가 있다. 자원봉사는 보수지불이 없이 한 방향으로만 도움이 전달되지만 협력은 보수지불이 없지만 행위가 상호 간에 교환되는 것을 의미한다. 젊은 미국인이 자원봉사를 기피하는 이유는 많은 측면에서 돌아오는 혜택이 없이 도움이 일방적으로 옮겨간다고 생각하기 때문이다.

한국사회에서는 재난관리를 포함하여 모든 인간생활에서 협력은 매우 중요한 사회원리로 작용을 해오고 있다. 어떤 사람이 재난 동안이나 재난 발생 이후에 불우한 처지에 빠진 나를 도와준다면 나는 비슷한 상황에서 반드시 그에게 도움을 줄려고 할 것이다. 이것이 바로 한국사회에서 일방적이 아닌 서로 간에 주고받는 협력의 원리로 작용하고 있다.

이러한 각도에서 행정안전부나 자원봉사 조직의 지도자는 자원봉사자로 일할 수 있는 젊은 세대는 물론이고 모든 계층을 위하여 쌍방 간의 혜택을 강구할 필요가 있다. 도움을 받은 적이 있은 재난희생자와 지역사회에게는 과거에 도와준 지역사회가 재난에 처할 때 다시 도와줄 것을 권고해야 한다. 비교적 일방적인 자원봉사 정신보다는 상호협력에 기초한 지원이 자원봉사자의 숫자를 더욱 증가시킬 수 있을 것이다.

우리나라의 자원봉사자는 미국과는 매우 다르게 분류가 가능하다. 예를 들어서 우리나라의 자원봉사자는 전문적 자원봉사자, 전문성이 부족한 자원봉사자, 등록된 자원봉사자도 존재하고 있지만 이들을 분류하면서 관련된 특성을 활용할 수 있는 체계적인 자원봉사자 활용 프로그램이 매우 부족한 상황이다. 그래서 전술된 세 부류의 자원봉사자는 크게 의미가 부족한 것으로 보이며 대신에 즉흥적인 자원봉사자가 주류를 이루고 있다고 분석이 된다. 예를 들어서 2007년 태안반도에서 기름이 유출되었을 때도 엄청난 숫자의 자원봉사자가 몰렸지만 이들은 대다수가 등록되지 않는 즉흥적인 자원봉사자였다.

이러한 사실에 기초하여 미국이 자원봉사자를 전문적 자원봉사자, 전문성이 부족한 자원봉사자, 등록된 자원봉사자, 즉흥적인 자원봉사자를 포함하여 네 가지

로 분류하는 방법은 우리에게 시사하는 바가 매우 크다. 예를 들어서 향후에 우리도 이렇게 자원봉사자를 정교하게 분류하여 비상시에 배치할 수 있도록 체계적인 자원봉사자 활용 프로그램을 수립해야 한다는 것이다. 동시에 전문성이 없는 자원봉사자나 즉흥적인 자원봉사자가 도출하는 파급문제를 미리 숙지하고 대비하는 것이 필요할 것이다.

## 2. 자원봉사 관련조직

일반적으로 미국정부는 한국정부에 비교하여 하위기관과 연관단체를 관리하는데 간접적인 역할을 많이 해오고 있다. 재난관리에 관해서도 같은 원리가 양국 정부에 적용이 되고 있다. 즉, 우리나라 정부는 직접적인 매개체를 이용하여 재난관리 조직을 관리하려고 한다. 그러나 재난관리 자원봉사 조직을 수립하고 관리하는데 있어서는 이것이 정확하게 적용되고 있다고 하기는 어렵다.

자원봉사 조직은 연관된 법과 규정에 따라서 시민들에 의해서 조직화되고 있기 때문에 미국정부는 재난관리 자원봉사 조직에 관해서 많은 역할을 수행하지는 못하고 있다. 그러나 미국정부는 지금까지 자원봉사 조직에 대하여 다수에 걸쳐서 직접적인 정책을 수행해 오고 있다. 예를 들어서 연방재난관리청은 자원봉사단체 연락기관(VAL)을 구축하였고 연관단체에게 필요한 안내사항을 배분해오고 있다.

또한, 1905년도에 미국 적십자사는 미국의회 단체설립 허가서(U.S. Congressional Charter)를 수여받았다. 일부에서는 이러한 점 때문에 미국 적십자사를 공공기관으로 간주해야 한다고 주장하고 있다. 그 때부터 미국 적십자사는 미국에서 재난구호 서비스를 반드시 조달해야 하는 의무를 지니게 되었다(American Red Cross, 1991: 123-154). 닉슨 대통령의 액션, 카터 대통령의 인류애에 기초한 거주지운동, 조지부시 대통령의 빛재단, 클린턴 대통령의 아메리콥스, 조지 W. 부시 대통령의 프리덤콥스와 같이 많은 미국대통령들도 자신들의 자원봉사 조직을 설립함으로써 재난관리 자원봉사 조직의 활동을 지원해 오고 있다.

반면에 한국정부는 자원봉사 조직에 대하여 직접적인 역할을 수행하고 있는 것이 아니라 충분한 역할을 수행해 오고 있지 못하다고 하는 것이 더욱 정확한 표현이다. 소방방재청이 설립되기 이전인 2004년 6월까지는 재난관리 자원봉사 조직

에 관한 업무를 추진한 정부기관은 전무하였다. 소방방재청이 설립된 이후부터 행정안전부가 수립되기 이전인 2008년 초반까지 소방방재청이 자원봉사 조직의 활동에 관하여 추진한 유일한 기관수립은 예방안전본부에 안전문화팀을 설립한 것이었다. 계속하여 행정안전부의 재난안전실을 거쳐서 지금은 지방자치국이 해당업무를 이전받아서 수행하고 있는 상황이다. 또한, 최근에는 정부가 주도한 지역자율방재단이 178개가 구축이 되어서 5만 4천여명이 관련활동을 준비하고 있다(소방방재청, 2008).

미국과 비교하여 설명하면 한국 대통령, 행정부, 국회는 재난관리 자원봉사 조직의 활동에 대하여 매우 미천한 역할을 수행해오고 있다. 물론, 재난관리 자체가 우리에게는 거의 새로운 분야이기 때문에 정부의 자원봉사 조직의 활동에 대한 역할이 미비할 수밖에 없는 상황이라는 것은 인정이 될 수 있다. 여러 가지 상황을 고려함에도 불구하고 우리정부는 미국 역대 대통령과 미국의회와 같이 재난관리 자원봉사 조직을 관리하는데 더욱 활발하고 보다 직접적인 역할을 수행할 필요가 있다.

미국의 각 자원봉사 조직은 상당히 전문화가 되어 있다. 역사적으로 발생한 사고나 재해에 기초하여 각 자원봉사 조직은 출발하였다. 시간이 흐르면서 각 자원봉사 조직은 재난관리에서 자신의 기능과 책임감에 더욱 집중을 하게 되었다. 예를 들어서 형제재해대응교회(CBDR)는 재난이 발생할 경우에 어린이 돌보기 기능 혹은 유치원 기능에 집중하고 있으며 그리고 자원봉사 조직인 친구재해서비스(FDS)는 재건축을 전공분야로 하고 있다.

미국 자원봉사 조직의 이러한 문화는 한국단체들에게 많은 것을 암시하고 있다. 한국의 자원봉사 조직은 스스로 전문화가 되어 있다고 공언하지만 미국의 파트너로부터 더욱 정교한 전문화를 학습할 필요가 있다. 특히 미국의 전국재난관리자원봉사단체네트워크(NVOAD)가 재해서비스를 제공하고 있지 않는다는 사실은 한국재난안전네트워크(KDSN)가 자신의 전문분야인 구성조직들 사이에서 네트워킹 형성에 보다 충실해야만 한다는 것을 강력하게 암시하고 있다.

### 3. 자원봉사 활동영역

미국의 자원봉사 조직의 활동 중에 하나는 전국재난관리자원봉사단체네트워크(NVOAD)와 재난관리자원봉사단체네트워크(VOAD)를 통하여 전국적 차원의 조직네트워크를 결성하고 있다는 것이다. 조직들 사이에서 네트워크를 결성할 수 있다는 것은 후반기 전략으로서 초반기 전략인 다수의 자원봉사 조직수립이 존재했었기에 가능한 것이다.

한국도 한국재난안전네트워크(KDSN)를 통하여 2004년 말기에 자원봉사 조직들 간에 전국적인 조직네트워크를 수립하기 시작하였다. 미국의 사례를 고려하여 한국재난안전네트워크는 더욱 좋은 네트워크를 결성하려고 노력하고 있다. 특히 한국재난안전네트워크는 미국의 재난관리자원봉사단체네트워크와 같이 지방차원에서 더욱 세부적인 네트워크를 구축하려고 노력 중에 있다.

한국재난안전네트워크가 한국형 재난관리자원봉사단체네트워크에 기초하여 다른 조직들과 조직적 네트워크를 구축할 때, 재난관리에 많은 장점을 가질 수 있을 것이다. 예를 들어서 네트워크가 완비가 되면 자원봉사 서비스와 조직관계가 개선될 것이며, 구성조직들 사이에서 서로에 대한 이해도 광범위해질 것이며, 조직간 혼란도 감소될 것이다. 특히 재난서비스가 전체적으로 조화를 이룰 것이며 중복서비스는 단연코 줄어들 것이다. 결과적으로 더욱 많은 자원봉사 서비스와 기회가 확보될 것이다.

네트워크를 제외하고라도 한국이 미국 체제로부터 배울 수 있는 미래 지향적인 활동에는 다수가 있다. 재난이 발생할 경우에 미국에는 너무나 많은 기부가 이루어지고 있는데 적나라하게 표현하면 혼란할 정도로 기부가 이루어지고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 미국은 기부의 조정을 시도하고 있다. 불필요한 기부는 부정적인 산물이지만 한편에서 시민들이 재난희생자를 위하여 무언가를 자발적으로 기부하려고 한다는 사실은 긍정적 산물이다. 개발도상국에서는 기부가 거의 이루어지지 않고 있다는 것을 고려하면 불필요한 기부의 긍정적 측면이 더욱 강조가 될 수 있다. 다시 말해서, 우리도 가까운 미래에 발생할 수 있는 불필요한 기부에 관하여 미리 준비를 하는 것이 필요하다.

비슷한 맥락에서 미국은 재난희생자가 겪는 불충족 욕구의 문제를 해결하려고

노력하고 있다. 불충족 욕구란 재난희생자를 대상으로 우선적으로 필요한 욕구를 충족시킨 후에 충족하지 못한 욕구를 다시 충족시키는 상황에서 도출된 용어이다. 그래서 불충족 욕구는 전술된 기부의 조정과 같이 후반기 전략의 일종이다. 또한, 재난희생자가 직면하는 불충족 욕구는 정부, 기업체, 자원봉사 조직이 협력한 후에야 해결될 수 있는 문제이다.

현재시점으로서는 우리나라는 불필요한 기부와 재난희생자의 불충족 욕구를 심각하게 걱정할 필요는 없지만 이러한 문제들은 가까운 미래에 한국이 직면해야 될 문제들이다. 자원봉사 조직이 더욱 정교하게 발전될 때에 이러한 문제들은 미국과 같이 우리나라를 괴롭히게 될 것이다. 이러한 점에서 우리는 미국의 사례를 미리 숙고하여 미래전략으로서 연구하는 것이 필요하다.

### 4. 정부지원 측면

우리나라에서는 보수를 받지 않는 자원봉사자와 보수를 받는 자원봉사 조직의 직원 간에 긴장이나 불화가 목격되는 것은 거의 드물다. 특히 공식적으로 두 부류 간의 갈등이 논의되는 것은 거의 찾아볼 수가 없다. 자원봉사자는 금전적 보상에 관계없이 순수하게 재난을 지원하고 있으며 자원봉사 조직원은 긍지를 가지고 재난관리에 심혈을 기울이고 있다.

하지만 현실이 그렇다고 해서 두 부류 간의 갈등이 앞으로도 없으리라고는 아무도 예상을 할 수가 없다. 지금은 보수를 받고 근무하는 자원봉사 조직원의 숫자도 작을뿐더러 보수액도 많지 않기 때문에 두 부류 간에는 거의 갈등이 없을 수가 있다. 그러나 자원봉사가 활성화될 미래에는 우리나라도 두 부류 간의 불화가 심각해질 수가 있다. 이러한 이유로 행정안전부의 지도자는 미국의 사례를 참조하여 두 부류 간의 갈등문제를 미리 숙고하고 대비할 필요가 있다.

자원봉사자도 인간이기 때문에 미국에서는 그들을 상대로 심리적 치료가 오래전부터 활용이 되고 있다(Martinette, 2004: 84-85). 한국에서 치료라 함은 전통적으로 물리적 약품을 사용해서 사람을 치료하는 것을 의미하였고 그래서 말로 혹은 언어로 사람을 치료로 하는 것은 문화적 차원에서 큰 의미를 부여하지 않아왔다. 그러한 영향으로 1990년대에도 재난희생자의 스트레스를 치료하는 것에 관하여

극소수의 심리학자만이 그 의미를 부과하였다. 재난의 심리적 영향을 강조하기보다는 사람의 생명 손실과 재산보호를 더욱 중요하게 여겼다.

제한된 숫자의 소방방재청 공무원이 최근에 미국 재난연방관리청에서 연수를 하는 중에 미국이 재난 스트레스 관리를 얼마나 심각하게 하는 지를 경험하였다. 그러한 공무원들이 우리나라에 귀국한 이후에 재난관리 인적자원에 대한 스트레스 관리의 중요성을 강조하기 시작하였다.

예를 들어서, 2006년 3월에 소방방재청은 재난심리분과위원회를 수립하여 공식적으로 재난관리 인적자원을 위한 스트레스 관리를 미약하지만 다루기 시작하였다. 그러나 이 위원회도 초기재난 대응요원을 중심으로 스트레스 관리를 고려한 것이지 자원봉사자에 관한 스트레스 관리는 거의 고려하지 않고 있다. 자원봉사 조직들도 자원봉사자에 관한 스트레스 관리를 실천하고 있는 경우는 거의 드물다. 그래서 우리 정부는 자원봉사자에 대한 스트레스 관리를 보다 강조할 필요가 있다.

어떠한 자원봉사 조직도 자본금의 부족이라는 공통된 문제점을 지니고 있다(Mabe & Lengacher, 1998: 76-78). 한국재난안전네트워크(KDSN)에 소속된 10여 개 이상의 우리나라 굴지의 자원봉사 조직도 나름대로 자금부족의 문제점을 지니고 있다. 한국재난안전네트워크 자체도 설립된 지가 지난 4년 반 정도 되기 때문에 역사가 오래된 조직에 비교하여 자금의 출처가 여전히 불안하다고 판단된다.

〈표 2〉 미국의 자원봉사 조직 활동이 주는 함의

| 구분 | 한국에 주는 함의 |
|---|---|
| ① 자원봉사자 | - 정부나 민간지도자는 대도시 거주자들에게 자신들의 고향으로 재난 기부활동을 할 것을 권고할 필요<br>- 순수한 자원봉사의 정신보다는 협력정신에 기초하여 자원봉사자의 숫자를 증대할 필요<br>- 즉흥적인 자원봉사자가 대부분이기 때문에 미국의 세밀한 자원봉사자 분류방법에 기초하여 자원봉사자 활용 프로그램 개발과 미래문제에 대비할 필요 |
| ② 자원봉사 관련조직 | - 대통령, 행정안전부, 국회는 자원봉사 조직에 관한 역할을 대폭적으로 확대할 필요<br>- 자원봉사 조직은 자신의 전문분야를 구축할 필요 |
| ③ 자원봉사 활동영역 | - 전국적 차원의 공고한 조직망을 구축할 필요<br>- 가까운 미래에 불필요한 기부와 재난희생자의 불충족된 욕구해소 문제에 대비할 필요 |
| ④ 정부지원 측면 | - 정부는 자원봉사자와 자원봉사 조직원 간의 불화를 미래문제로서 고려할 필요<br>- 정부는 자원봉사자의 스트레스 관리를 지원할 필요<br>- 자원봉사 조직은 정부에게 공식적인 재정지원을 요구할 것이 아니라 구축한 전문분야에 기초하여 간접적으로 그리고 효과적으로 재정지원을 획득하는 것이 필요 |

이러한 문제를 해결하기 위하여 자원봉사 조직은 회비모금과 기부금 모금을 포함한 다양한 방법을 사용해오고 있다. 또한, 경우에 따라서 소방방재청과 행정안전부 회의에 참석하여 정부의 직접적인 재정적 지원을 요청하는 경우도 목격되고 있다. 하지만 미국에서도 직접적인 방법을 통하여 자원봉사 조직에 자금이 지원되는 사례는 없다는 것이 밝혀졌다. 즉, 자원봉사 조직은 필요한 경쟁을 거친 후에 정부와 재난관리 사업에 동참함으로써 정부의 간접적 지원을 받을 필요가 있다.

자원봉사 조직이 정부의 간접적 지원을 받기 위해서 가장 필요한 것은 바로 자신의 전문분야를 개발해야 한다는 것이다. 재난관리에서 다른 조직들이 쉽사리 수행할 수 없는 특정한 전문적 업무분야를 개발함으로써 경쟁에서 이길 수 있고 나아가서 정부와의 재난사업에 선발이 되어서 동참할 수 있을 것이다. 그리고 정부의 간접적인 재정적 지원도 획득할 수 있을 것이다. 〈표 2〉는 지금까지 네 가지 요소에 기초하여 분석한 우리나라에게 줄 수 있는 함의를 정리하였다.

## Ⅴ. 결 론

이 논문의 전반부는 미국의 재난관리 자원봉사 조직의 활동을 분석하였다. 네 가지 분석요소인 자원봉사자, 자원봉사 관련조직, 자원봉사 활동영역, 정부지원 측면은 한 체제의 활동을 조사하기에 충분한 요건들이면서 동시에 그 체제의 자원봉사 문화를 대표할 수 있는 요건들로 구성되어 있다. 요약하면, 미국은 자신만의 고유한 환경아래에서 자원봉사의 고유한 활동이 전개되고 있다. 이 논문의 후반부는 논문의 초점으로서 전반부에 설명된 미국의 자원봉사 조직의 활동분석에 기초하여 한국에게 줄 수 있는 암시점을 찾는 것이었다. 즉, 논문의 초점은 우리도 미국의 선례에 기초하여 재난관리 분야에서 자원봉사 활동을 더욱 적극적으로 육성할 필요가 있다는 것이다.

이 논문의 한계는 비록 미국과 우리나라 사이에서 관련된 네 가지 요소들을 비교하였지만 경우에 따라서는 동일한 요소의 비교가 어려워서 미국에 관한 내용과 시사점 사이에서 연계의 부족이 드러났다는 것이다. 이러한 근본적 이유는 바로 두 국가가 보유하고 있는 자원봉사의 문화가 매우 다르기 때문에 정확한 두 가지 요소의 비교가 어려웠기 때문이다. 즉, 이 논문은 대부분의 비교학적 접근에서 나

타나는 이러한 한계점을 내재하고 있다.

미래에 필요한 연구는 미국의 자원봉사 활동의 세부적인 측면을 연구하는 것이다. 미국 활동의 전반적인 측면에 관한 정보는 이 연구로서 어느 정도 충족된 상태이기 때문에 미국 자원봉사의 더욱 세밀한 측면에 초점을 맞추어서 조사하는 것이 필요하다. 또한, 그러한 연구에 기초해서 우리나라에 필요한 함의를 도출하는 것은 재난관리의 궁극적 목적에 공헌할 수 있기 때문에 충분한 의미를 지니고 있다고 판단이 된다.

## ▣ 참고문헌


권현수. 2007. "자원봉사관리자의 재교육과 직업적 역량과의 관계 연구." 《사회복지정책》, 31: 287-318.

김동원. 2005. "자원봉사지원 네트워크에 대한 참여 동기." 《한국행정학보》, 39(2): 159-180.

김성경. 2007. "우리나라 자원봉사자의 적극적 자원봉사 참여의 적극적 영향요인에 관한 연구." 《한국가족복지학》, 21: 1-20.

박가나. 2007. "청소년 참여활동에 대한 인식조사 연구." 《시민교육연구》, 39(2): 63-92.

박동균·강용석. 2008. "효율적 재난관리를 위한 민간 네트워크 활성화 방안." 《한국정부학회 동계학술논문발표대회 논문집》, 187-204.

소방방재청. 2008. 《소방방재청 홈페이지》. http://www.nema.go.kr(검색일: 2008. 12. 16).

이명석·오수길·배재현·양세진. 2008. "재난대응 거버넌스 분석: 민간자원봉사네트워크를 중심으로." 《한국정책학회보》, 17(3): 163-188.

이우권. 2007. "지방정부의 자원봉사 로컬 거버넌스 구축 방안." 《한국지방자치학회보》, 19(4): 157-176.

임정호. 2005. "지방화시대의 자원봉사부문에 관한 연구." 《한국토지행정학회보》, 12(1): 71-90.

이종호. 2004. "자원봉사 활동의 체계적 이해." 《한국인간관계학보》, 8(1): 143-169.

이현송. 2003. "미국인의 개인주의와 이타적 행위." 《국제지역연구》, 7(1): 383-404.

정진경. 2002. “정부지원 NGO의 조직특성과 자원획득에 관한 연구.” 《한국행정학보》, 36(2): 231-248.

조기용. 2008. “불교병원 자원봉사 참여제고 방안연구.” 《한국불교학》, 50: 789-841.

조윤주. 2008. “자원 봉사를 하는 노인의 심리적 안녕감.” 《한국생활과학회지》, 17(2): 191-205.

홍연숙. 2008. “제주지역 청소년의 자원봉사 참여 실태와 미래 지속의도 분석.” 《청소년복지연구》, 10(2): 1-28.

American Red Cross. 1991. Donating to the American Red Cross. Washington, D.C.

Bartley, Alise G. 2007. “Confronting the Realities of Volunteering for a National Disaster.” Journal of Mental Health Counseling 29(1): 4-16.

Blaikie, Piers, Cannon, Terry, Davis, Ian, & Wisner, Ben. 1994. At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters. London and New York: Routledge.

Campbell, Susan. 2005. “Responding to International Disasters.” Nursing Standard 19(21): 33-36.

Clar, John. 1990. Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations. West Hartford: Kumarian Press.

David, Mark. 2005. “ARRL's Role in Rescue Offers Lessons for Future.” Electronic Design 13(October): 19.

FEMA (Federal Emergency Management Agency). 1999. The Role of Voluntary Agencies in Emergency Management. Washington, D.C.

FEMA. 1999. Developing and Managing Volunteers. Washington, D.C.

Fiala, Jennifer. 2005. “AVMA Frustrated by Bureaucracy That Hinders Emergency Response.” DVM Newsmagazine November: 12.

Form, William & Nosow, Sigmund. 1958. Community in Disaster. New York: Harper and Brothers.

Ha, Kyoo-Man. 2009. Emergency Management in Korea: Just Started, but Rapidly Evolving. ComparativeEmergencyManagementBookProject. available at http://training.fema.gov/EMIWeb/edu/CompEmMgmtBookProject.asp

Ha, Kyoo-Man & Ahn, Ji-Young. 2008-1. "Developing Voluntary Agencies in Emergency Management: The United States and Korea." Journal of Emergency Management 6(4):39-50.

Ha, Kyoo-Man & Ahn, Ji-Young. 2008-2. "National Emergency Management Systems: The United States and Korea." Journal of Emergency Management 6(2):31−44.

Hall, David. 2003. "Life-Saving Skills for Accident Scenes." Registar Pulse 14(April): 74-75.

Harrison, Sarah. 2005. "Money and Volunteers Needed." Nursing Standard 19(18): 9.

Kim, Pan Suk & Lee, Jae Eun. 1998. "Emergency Management in Korea and Its Future Directions." Journal of Contingencies and Crisis Management 6(4): 189-201.

Kim, Sung Ho. 2004. "Chapter 9: Democracy in Korea and the Myth of Civil Society," in Chainhark, Hahn & Bell, Daniel A. (Eds.), The Politics of Affective Relations: East Asia and Beyond. New York: Lexington Books. 201-214.

Kozeny, Geoph. 2006. "In the Wake of Katrina..... International Community Members in Actions." Communities 130(Spring): 75-76.

Kuhnle, Stein & Selle, Per. 1992. Government and Voluntary Organizations. Vermont: Ashgate Publishing Company.

Lee, Hye Kyung. 2001. "Women and Philantrophy in South Korea From a Non-Western Perspective," in McCarthy, Kathleen D. (Ed.), Women, Philanthropy, and Civil Society. Bloomington: Indiana University Press. 287-311.

Mabe, Patricia R. & Lengacher, Cecile A. 1998. "Redesigning Emergency Care: Financial and Cost Analysis of Services Provided." Nursing Economics 16(2): 75-82.

Martinette, C.V. Buddy. 2004. "Exodus of Senior Employees: Potential Problems." Fire Engineering August: 83-88.

McCracken, Betina. 2005. "New Mexico Helps Organize Katrina Relief Efforts." Policy & Practice December: 17.

Neal, David. 1994. "The Consequences of Excessive Unrequested Donations: The Case of Hurricane Andrew." Disaster Management 6(1): 23-28.

Perry, Ronald W. 2004. "Disaster Exercise Outcomes for Professional Emergency Personnel and Citizen Volunteers." Journal of Contingencies and Crisis Management 12(12): 64-75.

Pierre, Jon. 1995. Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration. Seattle: University of Washington Press.

Roger, James R. 2007. "Disaster Response and the Mental Health Counselor." Journal of Mental Health Counseling 29(1): 1-3.

Rosenstein, Donald L. 2004. "Decision-Making Capacity and Disaster Research." Journal of Traumatic Stress 17(5): 373-381.

Sinha, Dilip Kummar. 1992. Natural Disaster Reduction for the Nineties: Perspectives, Aspects, and Strategies. International Journal Services.