

지방자치단체의 생활안전(4대악) 역할 및 대응시스템 구축방안

A Study on the Roles and Responsive Systems of Korean Local Authorities
toward Securing Living Safety: Focusing on 4 Major Social Hazards

2013. 12

연구자

전대욱(수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구자의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

고도의 경제성장과 함께 국민들의 삶의 질에 대한 욕구는 증대되어 왔으나 경제 위기 등 사회경제적인 변화는 삶에 대한 불안감을 가중시켜 왔다. 또한, 최근 수년간 각종 자연재난과 인적재난 및 범죄와 사고가 끊이지 않으면서 안전사회에 대한 국민들의 욕구는 더욱 증대되어 왔다. 이러한 가운데 최근 4대악과 같은 생활안전 분야에 대한 범죄의 급증은 사회적으로 큰 파장을 일으키고 국민의 행복수준에 심각한 영향을 미치고 있다.

그러나 현재까지의 안전관리는 재난 재해를 중심으로 이루어져 왔다. 박근혜 정부는 4대 사회악의 근절을 가장 중요한 정책목표로 설정하고 140개의 국정과제 가운데 4대 사회악과 관련된 과제를 각 1개씩 제시하고 있다. 아울러 개편된 안전행정부 중심의 ‘안전정책조정회의’를 신설하였고, 지자체의 안전조직 개편 등을 통해 안전사회 구현을 위해 국가안전관리체계를 강화하였다. 이에 반해 지방자치단체는 안전사회구현이라는 새로운 국정과제 추진을 위해 조직개편 등을 추진하고 있으나, 일부 선도적인 지방자치단체를 제외하고는 지역에 맞는 추진체계 및 실행계획의 도출 등에는 이르지 못하고 있다.

본 연구는 이러한 흐름 속에서 4대 사회악의 근절을 중심으로 국정과제로서 추진되고 있는 안전사회 구현의 성공적인 추진을 위해 지방자치단체의 역할 및 정책추진전략에 관해 논하고 이에 따른 대응시스템의 구축방안에 관해 제시한다. 특히 본 연구에서는 최근 국제적으로 회자되고 있으나 우리나라에서는 아직 개념이 생소한 ‘회복가능한 지역공동체(resilient communities)’를 중심으로 한 정책전략이 소개되고 있다. 이를 통해 4대 사회악을 중심으로 한 생활안전 분야의 새로운 정책수요에 대응하고 이와 관련된 정부의 지역정책 추진전략과 체계가 진일보하는데 기여하고자 한다.

아무쪼록 이 연구를 통해 생활안전 및 4대 사회악의 대응체계와 추진방안의 마련에 도움을 줄 수 있기를 기대하면서, 이론적으로 탄탄하며 동시에 창의적이고 실용적인 연구결과의 도출을 위해 노력한 전대욱 박사의 노고에 감사를 드린다.

2013년 12월

한국지방행정연구원 원장 이 승 종

요 약

최근 4대 사회약 등 생활안전에 대한 국민들의 관심이 고조되고 안전에 대한 인식도 재해 및 재난 일변도에서 생활안전에 대한 위기의식으로 확대되면서 이에 따른 정책수요가 증가하고 있다. 이에 발맞춰 정부는 생활안전을 포함한 안전사회 구현을 중요한 국정과제로서 설정하고 이를 달성하기 위해 각종 정책을 제시하고 있다.

이러한 흐름 속에서 본 연구에서는 4대약을 중심으로 한 생활안전 분야에 관한 새로운 정책수요에 대응하는데 있어서 지방자치단체의 역할 및 대응체계 마련을 그 목적으로 한다. 이를 위해 2000년대 후반 이후 전세계적으로 안전관리 분야에 있어서 적용되고 있는 개념인 ‘회복가능한 공동체 조성론(building resilient communities)’을 바탕으로 ‘회복가능한 공동체 조성을 통한 안전사회로의 전환’을 중장기적인 정책목표로 제시하고, 관 주도의 하향식, 물리적 인프라 확충을 통한 예방중심의 위험관리체계에서 벗어나 지역공동체 조성을 통한 거버넌스 방식의 상향식 대응방안을 통해 사회생태적 회복가능성을 제고하여 이에 입각한 지방자치단체의 역할 및 대응체계를 모색하였다.

구체적으로 본 연구에서는 먼저 생활안전에 관한 위험요인에 대해 ‘동태적 위험(dynamic risks)’과 ‘회복가능성(resilience)’을 중심으로 이론적으로 고찰하고 정책적 적용방안을 도출하였다. 즉, 생활안전에 관한 위험요인이 재난 및 재해안전과는 달리 동태적 위험요인이라는 점을 제시하였고 이에 대한 대응논리로서 응용시스템론에서 제시된 개념인 회복가능성(resilience)에 대해 소개하고 동태적인 불확실성 하에서 위험요인에 대한 완화, 예방 및 대비, 대응, 복구 및 적응을 포함하는 정책논리로서 활용이 가능함을 설명하였다.

다음으로 국내 정책동향과 국내외 정책사례 및 회복가능한 지역공동체 조성사례에 대해 분석하고 박근혜 정부의 국정과제를 중심으로 이를 더 효과적으로 추진

할 수 있는 지역수준에서의 추진방향 및 추진체계를 제시하였다. 회복가능한 공동체 조성론에 입각하여 이전정부에서 추진되었던 정책과 박근혜 정부의 정책을 비교분석하여 생활안전 정책의 추진전략과 체계에 대한 시사점을 도출하고 회복가능성을 제고시키기 위한 정책적 개선방안을 제시하였다. 또한, WHO 협력 안전도시 사업 및 안전공동체 관련 사업, 일본의 안전·안심 마을만들기, 중앙부처 추진사업, 서울특별시 생활안전 관련 사업 등 국내외의 관련 사례분석을 통해 안전사회 구현이라는 국정과제의 성공적인 추진을 위한 지방자치단체의 역할과 지역수준에서의 추진전략 및 대응체계를 위한 방향을 제시하였다.

마지막으로 이러한 이론적 고찰 및 정책근거와 실질적인 사업추진 및 정책의 시사점을 통해 회복가능성에 근거한 지방자치단체의 역할 및 생활안전 정책에 관한 전략적 추진방향을 제시하고 거버넌스 방식의 안전관리 대응체계 구축방안을 제시하였다. 회복가능성(resilience)을 토대로 안전관리 정책에 관한 세계적인 흐름과 이론적인 기반에 따라 전략적 추진방향으로서 ‘회복가능한 공동체 조성’을 제시하고 이를 위해 국가안전관리의 틀 내에서 중앙-지방의 연계를 통한 통합적 안전관리 대응체계 및 4대약 등 생활안전을 중심으로 한 지방자치단체의 행정대응체계 구축 방안을 도출하였다. 또한, 중앙행정기관 및 주무 행정기관과 자치단체와의 행정협력, 민관거버넌스 구성체계, 이해당사자간의 역할분담 등 생활안전과 관련된 각 분야별로 구체적인 대응체계 및 거버넌스 구축방안을 제안하였다.

이상과 같이 본 연구는 생활안전의 위험요인을 동태적인 위험(dynamic risks)요인으로서 인식하고 리질리언스(resilience) 이론에 입각하여 생활안전 정책에 관한 논리적인 근거와 대응방안을 제시하였다는 점에서 의의를 갖는다. 또한, ‘회복가능한 안전공동체 조성’이라는 중장기적인 정책방향을 제시하고 이에 대한 달성과정으로서 모든 이해당사자들과 상향식 및 하향식 추진체계가 조화된 거버넌스 형태의 대응체계를 제시했다는 점에서 시사점을 찾을 수 있다.



제1장 서론 1

 제1절 연구의 필요성 및 목적 1

 제2절 연구의 주요내용 및 구성체계 3

 1. 연구의 범위 및 방법 3

 2. 연구의 흐름 및 구성 5

제2장 개념적 고찰과 정책대응 논리개발 7

 제1절 생활안전 위협요인과 동태적 위협의 대응논리 7

 1. 4대 사회악과 생활안전 위협의 결정요인 7

 2. 동태적 위협에 대한 대응논리 10

 제2절 회복가능성(resilience)에 기초한 생활안전 정책대응 논리 12

 1. 위험사회론 : 안전정책 레짐의 변화 12

 2. 리질리언스(resilience) 이론과 적용논리 14

 가. 공학적 회복가능성(engineering resilience) 14

 나. 회복가능한 시스템의 속성 : 안정성(stability)에 관한 논의 17

 다. 생태적 회복가능성(ecological resilience) 22

 라. 적응적 복잡계에서의 회복가능성(resilience in complex and adaptive systems) 25

 마. 적응적 재생주기론(adaptive renewal cycles)과 범계성(panarchy) 28

 제3절 회복가능한 지역공동체 및 생활안전 거버넌스 구축방안 33

 1. 리질리언스(resilience) 개념의 정책적 활용 33

 2. 회복가능한 지역공동체와 생활안전 거버넌스 프레임워크 38

| | |
|---|----|
| 제3장 국가 및 지방의 생활안전 정책동향 분석 | 42 |
| 제1절 이전 정부의 생활안전 정책추진 실적과 한계 | 42 |
| 1. 이전 정부의 4대악 등 생활안전 관리체계 | 42 |
| 2. 국가 안전관리의 측면에서의 4대악과 생활안전 대응체계 | 45 |
| 3. 이전 정부의 생활안전 대응체계의 한계와 시사점 | 47 |
| 제2절 박근혜 정부의 생활안전 정책추진 동향 | 48 |
| 1. 국정과제 로드맵에서의 4대 사회악의 대응 | 48 |
| 2. 안전행정부를 중심으로 한 4대 사회악의 대응체계 | 50 |
| 3. 재난 및 안전관리 기본법 개정 및 지방자치단체 조직개편 | 52 |
| 4. 국민안전 종합대책 및 안전문화 확산노력 | 55 |
| 제3절 자치단체의 정책추진 동향과 시사점 | 61 |
| 1. 자치단체 차원의 주민안전 종합대책 및 안전문화 확산노력 | 61 |
| 2. 시사점 및 개선방향 | 63 |
| | |
| 제4장 생활안전 거버넌스를 중심으로 한 국내외 정책사례 분석 | 65 |
| 제1절 지역수준의 안전사회 구축정책에 대한 해외 정책사례 | 65 |
| 1. WHO 협력 안전도시(Safe Communities) 사업 | 65 |
| 2. 영·미·캐나다의 근린감시 활동(Neighborhood Watch) | 68 |
| 3. 일본의 안심·안전 마을만들기 | 70 |
| 가. 이마마치 통학구역 생활안전 순찰대 | 70 |
| 나. 카와라 소방OB회 자경단 | 72 |
| 다. 소에다마치 퇴직 초등학교 교장회 | 73 |
| 라. 오지마 4번지 단지 UR도시기구의 “독거노인의 고독사를 막고 고립을 방지하는 마을만들기” | 74 |
| 제2절 지역수준의 안전사회 구축정책에 대한 국내 정책사례 | 77 |
| 1. 안전행정부의 안전도시 사업 | 77 |
| 2. 소방방재청의 방재마을 및 화재없는 안전마을 조성 사업 | 79 |

| | |
|--|------------|
| 3. 서울특별시의 최근 생활안전 정책사업 | 80 |
| 가. 서울 중구 범죄 및 재난없는 중구만들기 | 80 |
| 나. 서울 동작구 상도동 꿈틀이 마을 사례 | 81 |
| 다. 서울 마포구 염리동 소금길(서울시 CPTED) 사례 | 82 |
| 라. 서울 생활안전 거버넌스 구축사업 | 84 |
| 4. 안전행정부 안심마을 조성 시범사업('13. 7~) | 87 |
| 5. 생활안전 관련 기타 사례 및 민간활동 | 91 |
| 가. 주민참여 안전시설 점검 | 91 |
| 나. 성북구 및 일산동구의 안전협의회 | 92 |
| 다. 자치단체 수준의 안전문화운동 추진협의회 | 93 |
| 다. 기타 민간단체 | 95 |
| 제3절 정책동향과 사례분석의 시사점 | 96 |
| | |
| 제5장 지방자치단체 생활안전 정책전략과 대응체계 구축방안 | 101 |
| 제1절 4대악 등 생활안전 정책에 대한 | |
| 지방자치단체의 역할과 전략적 추진방향 | 101 |
| 제2절 중앙-지방의 안전관리 대응체계 연계 및 | |
| 지방자치단체의 4대악 등 생활안전 대응체계 구축 방안 | 103 |
| 1. 중앙-지방의 통합대응체계로서의 안전관리위원회의 구성 | 103 |
| 2. 중앙-지방의 관계 행정기관과 4대악 등 생활안전 대응체계 | 107 |
| 3. 중앙-지방의 통합적 안전관리 및 4대악 등 생활안전 관련계획 | 110 |
| 4. 4대악 등 생활안전 중심의 자치단체 통합적 대응체계 구성안 | 112 |
| 제3절 지방자치단체의 생활안전 분야별 대응체계 및 거버넌스 구축방안 | 114 |
| 1. 성폭력 및 가정폭력 대응체계 및 거버넌스 구축방안 | 114 |
| 2. 학교폭력 대응체계 및 거버넌스 구축방안 | 117 |
| 3. 불량식품 대응체계 및 거버넌스 구축방안 | 121 |

| | |
|-----------------------|-----|
| 제6장 결론 | 124 |
| 제1절 주요 연구내용 요약 | 124 |
| 제2절 기대효과 및 활용방안 | 126 |
| | |
| 【참고문헌】 | 128 |
| | |
| 【Abstract】 | 136 |



표 목 차

| | |
|--|-----|
| 〈표 2-1〉 4대 사회악의 개념·유형 및 발생원인 | 8 |
| 〈표 2-2〉 정태적 위험 및 동태적인 위험의 대응논리에 대한 비교 | 11 |
| 〈표 2-3〉 자연계에 대한 4가지 해석의 특징과 파생논리 | 28 |
| 〈표 2-4〉 회복가능성(resilience)에 대한 이론적 개념과 특성 | 34 |
| 〈표 3-1〉 이전 정부에서의 4대악에 대한 개별적 대응체계 | 43 |
| 〈표 3-2〉 제2차 국가안전관리 계획에서의 생활안전 분야 및 유관기관 | 46 |
| 〈표 3-3〉 4대악 근절과 관련된 국정과제의 주요 내용 | 48 |
| 〈표 3-4〉 4대악 근절과 관련된 안전행정부 정책목표 | 51 |
| 〈표 3-5〉 국민안전 종합대책의 4대 전략 16대 중점 추진과제 | 57 |
| 〈표 3-6〉 국민안전 종합대책의 4대악 종합대책 | 58 |
| 〈표 3-7〉 국민안전 종합대책의 4대악 목표관리제 정책목표 및 관리지표 | 59 |
| 〈표 4-1〉 WHO 안전도시 공인기준 | 67 |
| 〈표 4-2〉 서울특별시 안심마을 활동모델 | 85 |
| 〈표 4-3〉 서울시 생활안전 거버넌스 우수사례 ('12. 12월 선정) | 86 |
| 〈표 4-4〉 안전행정부 안심마을 시범사업 활동내용 | 89 |
| 〈표 4-5〉 안심마을 시범사업 6단계 표준모델 | 90 |
| 〈표 4-6〉 안전행정부·안전문화운동 추진협의회 안전문화 실천과제 | 94 |
| 〈표 4-7〉 생활안전 민간단체 현황 | 95 |
| 〈표 5-1〉 추진·계획 중인 4대악 관련정책의 영역별 분류 | 102 |
| 〈표 5-2〉 중앙-지방의 통합적 안전관리 대응체계 : 위원회 및 협의회 | 105 |
| 〈표 5-3〉 중앙-지방의 통합적 안전관리 대응체계 : 본부 및 상황실 | 108 |
| 〈표 5-4〉 중앙-지방의 통합적 안전관리 대응체계 : 계획관련 | 111 |
| 〈표 5-5〉 학교폭력 기본계획 및 시행계획('13년 교육부 개선안) | 118 |
| 〈표 5-6〉 중앙 및 지역수준의 학교폭력대응 거버넌스 구축방안 | 119 |



그림 목 차

| | |
|--|----|
| 〈그림 1-1〉 연구의 흐름 및 보고서의 구성체계 | 6 |
| 〈그림 2-1〉 최근 한국사회가 경험한 위험군과 사례 | 13 |
| 〈그림 2-2〉 공학적 회복가능성(engineering resilience)의 개념과 측정 | 16 |
| 〈그림 2-3a〉 목표값 접근행태 | 19 |
| 〈그림 2-3b〉 시간지연 포함 목표값 접근행태 | 19 |
| 〈그림 2-4a〉 복수균형(Bifurcation) #1 | 21 |
| 〈그림 2-4b〉 복수균형(Bifurcation) #2 | 21 |
| 〈그림 2-5〉 이중안정성(multi-stability)을 보이는 생태계 모델 | 23 |
| 〈그림 2-6〉 두 개의 ‘균형 수렴영역(basins of attraction)’을 지닌 시스템에서 충격으로 인해 발생하는 균형레짐의 변화 | 26 |
| 〈그림 2-7〉 자연계에 대한 4가지 해석 | 28 |
| 〈그림 2-8〉 숲 생태계의 순환과정으로서 적응적 재생주기 | 29 |
| 〈그림 2-9〉 적응적 재생주기(adaptive renewal cycles) | 30 |
| 〈그림 2-10〉 범계적(nested across scale)인 적응적 재생주기 | 31 |
| 〈그림 2-11〉 시스템의 범위 및 복잡성에 따른 회복가능성(resilience)의 개념적 확장 | 33 |
| 〈그림 2-12〉 회복가능한 지역공동체(resilient community) 조성전략 | 39 |
| 〈그림 2-13〉 리질리언스에 입각한 생활안전 대응정책의 프레임워크 | 40 |
| 〈그림 3-1〉 국가안전관리 기본계획의 변화 | 45 |
| 〈그림 3-2〉 안전행정부 『생활 속 안전한 사회』 구현을 위한 정책목표 | 50 |
| 〈그림 3-3〉 범정부 치안·안전 거버넌스 체계(안) | 51 |
| 〈그림 3-4〉 지방자치단체(시도) 안전관리조직체계 개편 모형(예) | 54 |
| 〈그림 3-5〉 국민안전 종합대책의 4대 전략 16대 중점 추진과제 | 56 |

<그림 3-6> 국민안전 종합대책의 21개 분야 중점관리 지표 60

<그림 4-1> 전형적인 근린감시(Neighborhood Watch) 프로그램의 표식 69

<그림 4-2> 이마마치 통학구역 생활안전 순찰대 71

<그림 4-3> 카와라마치 소방OB회 자경단 72

<그림 4-4> 소에다마치 안전파토대의 로고마크(점퍼 및 모자) 73

<그림 4-5> 저소득층 고령자 밀집지역 오지마 4번지 자치회 75

<그림 4-6> 오지마 4번지 단지 ‘서로돕기 지도’의 전달루트 76

<그림 4-7> 행정안전부(현 안전행정부) ’09 안전도시 시범사업 비전 77

<그림 4-8> 행정안전부(현 안전행정부) ’09 안전도시 시범사업 추진체계 78

<그림 4-9> 상도동 여성안전 마을 꿈틀이 활동 81

<그림 4-10> 염리동 소금길 정비 전·후 비교 83

<그림 4-11> 염리동 소금지킴이집 83

<그림 4-12> 염리동 소금길의 설계와 과정 84

<그림 4-13> 서울특별시 여성 안전마을 만들기(’13. 4월 선정) 87

<그림 4-14> 안전행정부 안심마을 시범사업 기본구상 88

<그림 4-15> 안전행정부·안전문화운동 추진협의회의 안전로고 93

<그림 5-1> 중앙-지방의 통합적 안전관리 대응체계 : 위원회 및 협의회 104

<그림 5-2> 중앙-지방의 통합적 안전관리 대응체계 : 본부 및 상황실 107

<그림 5-3> 중앙-지방의 통합적 안전관리 대응체계 : 계획관련 111

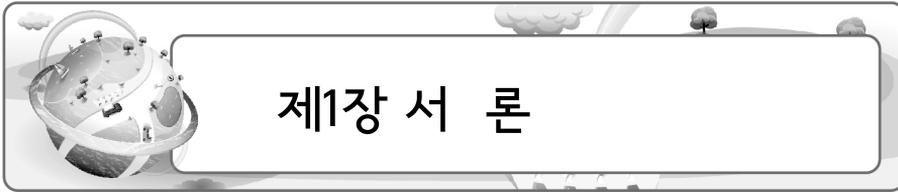
<그림 5-4> 지방자치단체(시·도)의 통합적 안전관리 체계 구축안 112

<그림 5-5> 지방자치단체(시·군·구)의 통합적 안전관리 체계 구축안 113

<그림 5-6> 지방자치단체 성폭력·가정폭력 대응체계와 거버넌스 추진안 116

<그림 5-7> 지방자치단체 학교폭력 대응체계와 거버넌스 추진안 120

<그림 5-8> 지방자치단체 불량식품 대응체계와 거버넌스 추진안 122



제1절 연구의 필요성 및 목적



본 연구는 박근혜 정부의 새로운 국정과제로 추진되고 있는 생활안전(4대약)의 성공적 추진을 위하여 지방자치단체의 역할과 대응시스템의 구축을 논하는 데에 그 목적을 둔다. 구체적으로 4대 사회악(성폭력, 가정폭력, 불량식품, 학교폭력)의 근절을 중심으로 한 새로운 정부의 생활안전 정책의지에 부응하기 위해서 중앙 및 지방정부에서는 어떠한 정책추진 전략과 역할을 취해야 하며, 그에 맞게 지방자치단체는 대응시스템을 구축할 것인가를 논하고자 한다.

4대 사회악(성폭력, 가정폭력, 학교폭력, 불량식품)을 중심으로 한 생활안전의 정책은 그간 국가의 안전정책이라는 큰 틀에서 볼 때 다양한 안전관리 분야 중의 하나로 취급되었다. 그러나 최근 일련의 사회경제적 변화들은 국민과 지역주민들의 삶의 질을 지속적으로 제고시키지 못하였고, 4대 사회악과 같은 사회불안 요인들은 점차로 가중되어 왔다. 최근 몇 년간 각종 자연재난과 인적재난, 범죄와 사고 등이 사회적으로 큰 파장을 일으키면서 안전사회에 대한 국민들의 욕구와 정책적 요구는 점차로 증가되어 왔고, 지역공동체의 해체와 경제위기 등 각박한 생활환경에서 삶에 대한 불안감은 더욱 가중되어 왔다.

박근혜 정부는 이러한 현상에 주목하며 생활안전, 특히 4대 사회악의 근절을 가장 중요한 정책목표로 설정하였다. 제18대 대통령직 인수위원회(2013)를 통해 지난 2월 발표된 140개의 국정과제 중 생활안전과 관련된 과제는 9개로서 이 중 4대 사회악은 각각 1개의 국정과제로 제시되었다. 인수위원회는 기존 행정안전부를 안전행정부로 개편하면서 국가안전관리 체계를 강화하였고, 안전행 정부는 「안

전정책조정회의」의 신설이나 지자체 안전조직체계 개편을 통해 생활안전을 포함한 안전사회 구현을 가장 중요한 정책목표로 설정하였다. 다양한 중앙행정기관과 국회의원들은 4대약 척결 및 생활안전과 관련된 각종 법령의 개정 등을 추진하였고, 안전행정부는 '13년 4월 「대통령 업무보고」 및 '13년 5월 「국민안전 종합대책」를 통해 국민생활 주변의 심각한 안전위협 21개 요인(4대약 포함)에 대한 핵심 안전관리 대책을 마련하고 감축관리 목표제를 도입하는 등 다양한 정책들을 제시하고 있다.

반면 현재 이러한 국가 혹은 중앙정부 수준의 분주한 정책적 움직임에 비해, 지방자치단체는 '13년 7월 말 현재 4대약 등 새로운 국정과제의 추진을 위한 뚜렷한 행보를 보이지는 않고 있다. 안전행정부는 '13년 5월 「지방자치단체 안전조직체계 개편 지침」 마련하고 각 지방자치단체로 공표하였으나, 현재까지는 이러한 새로운 안전조직체계의 개편 단계에 머물러 있어 구체적인 실행단계로 보기엔 시기상조라고 할 수 있다. 현재 중앙정부 역시 새로운 정책과제를 개발하는 단계이므로, 일부 선도적인 자치단체를 제외하고는 지역수준의 정책방안을 도출하거나 중앙의 계획과 조화된 지방의 추진계획을 마련하는 단계에는 아직 도달하지 못하고 있다.

따라서 지금은 이와 같이 중앙정부와 지방자치단체의 분주한 혹은 분주해질 정책적 움직임에 대한 전략적 진단과 적절한 방향설정에 대한 조언이 필요한 시점이다. 4대 사회약과 생활안전 분야의 특성과 현존하는 정책방향 및 수단들에 대한 전략적 진단을 통해 새로운 정부의 안전행정부와 지방자치단체의 생활안전 추진 정책에 대한 적절한 방향을 설정하는 것은 이러한 새로운 정책수요에 대한 충족에 있어서 필요한 시도이다. 기존의 국가 및 지역의 안전관리 정책은 재난방재를 중심으로 한 접근체계에 기초하며, 재난방재와는 다른 특성을 지니고 있는 생활안전과 4대약의 근절을 위한 정책수요를 충족시키기 위해서는 기존의 접근방법과 구별되는 새롭고 다양한 정책수단들에 대한 고려와 이를 수행할 수 있는 정책추진 체계의 구성이 필요하다.

제2절 연구의 주요내용 및 구성체계



1. 연구의 범위 및 방법

이상과 같은 연구목적 및 배경에 따라, 우선 본 연구에서는 생활안전 및 해당 위협요인(4대 사회악 중심)의 개념과 대응방안에 대한 이론적 고찰 및 실제적 적용논리를 개발하는 것을 첫 번째 연구범위로 설정한다. 과거 물리적인 인프라 중심의, 중앙정부 수준의 안전정책에서는 4대 사회악과 같은 생활안전 위험사건은 개인적인 일로 치부되었고 국가정책의 범위에 머무르지 못하였다. 그러나 4대 사회악을 생활안전 정책의 영역으로 포함시키고 동시에 그 근절을 정책의 핵심과제로 설정하였다는 것은, 물리적인 인프라 중심 및 하향식 방식의 정책이 보다 사회경제적인 맥락에서 새롭게 탐구되어야 함을 의미한다.

이러한 생활안전 정책 패러다임 변화와 새로운 관리정책의 담론에 대한 이론적 논의의 핵심은 ‘동태적 위험(dynamic risks)’과 ‘회복가능성(resilience)’에 있다. 생활 속의 위험사건은 개인적인 부주의에서부터 물리적인 인프라, 나아가 가치관과 사회경제의 구조적인 원인까지 다양하게 제시될 수 있다. 이러한 위해요인이나 위험사건은 본질적으로 지속적이며 일상화된 ‘동태적 위험(dynamic risks)’으로 인식해야 하며, 이에 대한 적절하고 본질적인 대응방안은 물리적 예방능력을 넘어서 국가 및 지역사회의 ‘회복가능성(resilience)’를 제고시키는 것이다.

4대악과 같은 생활안전에 대해서는 과거 단발성 재난사건 중심의 정태적인 시각에서 예방-대비-대응-복구의 전통적 안전관리 방식에서 탈피하는 것이 필요하다. 상존하는 지속적인 생활안전 위협에 대한 적절한 대응체계는 완화-예방·대비-대응-복구·적응으로 볼 수 있으며, 이러한 대응은 시스템이론에서 활발히 논의되었던 ‘회복가능성(resilience)’ 개념의 위기·안전관리 분야로의 적응을 통해, 그리고 정책적으로는 ‘회복가능한 도시 및 공동체(resilient cities and communities)’의 구성에 관한 움직임으로 구체화되었다¹⁾.

1) ‘회복가능성(resilience)’은 아직 우리나라에서 정책적으로 알려진 개념은 아니지만, 이미 세계적으로 기후 변화나 생태시스템 관리, 위기 및 안전정책 분야에서는 유행어(buzz word)가 되었다. 예컨대 2007년부터

본 연구는 이러한 흐름에 따라, 4대악을 중심으로 한 생활안전 위협요인(hazard)에 대해 ‘동태적 위험(dynamic risks)’과 ‘회복가능성(resilience)’을 중심으로 한 이론적 고찰 및 정책적 적용방안을 도출한다. 이를 위하여 기존 이론적 및 정책적 문헌과 선행연구에 대한 분석을 수행한다. 동태적 위험론과 회복가능성의 이론을 리뷰하며, 이로부터 4대 사회악과 같은 새로운 정책수요에 대응하기 위한 정책전략 및 접근 프레임워크를 제안한다. 중앙정부 및 지방자치단체의 4대악 등 생활안전 정책전략과 접근 프레임워크는 중앙 및 지역, 지방자치단체 및 지역주민 등 다양한 이해당사자를 통합한 생활안전 거버넌스의 구축으로 귀결된다. 주민생활의 근저에 있는 각종 위험에 대한 대응을 다루기 위해서는 관 중심의 하향식 대응보다는 주민이 참여하거나 주도하는 상향식·거버넌스 중심의 대응이 효과적이고 바람직하다는 사실이 최근 설득력있게 받아들여지고 있다.

따라서, 본 연구의 두 번째 연구범위는 4대악을 중심으로 한 생활안전 거버넌스의 구축과 이에 입각한 지방자치단체의 역할과 대응시스템을 도출하는 것이다. 기존 하향식 및 물리적 투자 중심의 재난관리 및 대응체계를 차별화된, 지속가능한 정책전략 및 추진방안의 모색을 통해 중앙부처와 지방자치단체가 조화된 생활안전 거버넌스의 구축방안에 대해 논의한다. 지방자치단체와 지역주민이 중심이 되어 구축된 생활안전 거버넌스²⁾는 궁극적으로 ‘안전하고 회복가능한 지역공동체(resilient and safe communities)’의 구성을 촉진시킴으로써 중장기적인 정책목표를 달성하게 하고 새로운 위험으로부터 안전한 사회로의 전환(transformation)에 기여한다.

본 연구는 이러한 상향식·거버넌스의 프레임워크 하에 국정과제를 위한 지방자치단체의 역할과 대응시스템을 도출하기 위하여, 현재까지 추진되거나 계획된 국가 및 지방자치단체의 정책동향 및 국내외 사례분석을 수행한다. 이를 통해 4대악 근절 등 정책목표 달성을 위해서는 지역수준의 생활안전 거버넌스가 현재 어떻게

현재까지 「UN재해경감국제전략(UNISDR)」 및 「지속가능성을 위한 세계 지방정부 협의회(CLEI)」는 지속적으로 세계 지방정부를 대상으로 ‘회복력있는 도시(Resilient City)’ 총회 및 포럼과 ‘회복가능한 도시만들기 캠페인(Making Cities Resilient Campaign)’ 등을 추진하고 있고, 세계은행(World Bank) 역시 2011년 이후 개발도상국 등 세계의 도시와 지방정부를 위한 회복가능한 대응방안을 제안하고 있다. 2012 태풍 샌디 이후의 미국 뉴욕 주 등 주요 선진국 및 개발도상국의 중앙 및 지방정부에서도 이러한 개념을 활용한 새로운 도시안전 전략을 추진하고 있다.

2) 이미 우리나라에서도 지난 2012년 하반기부터 서울특별시에서 마을공동체 활성화의 일환으로 약 400여 개의 행정동을 중심으로 한 ‘생활안전 거버넌스’의 구축을 추진한 바 있다.

구축되고 있으며, 앞으로 어떻게 추진되어야 하는지 등 지방자치단체를 대상으로 한 전략과 대응체계를 모색함으로써 정책추진 방향 및 법제개선 등 종합적인 관점에서 정책제안을 도출하고자 한다.

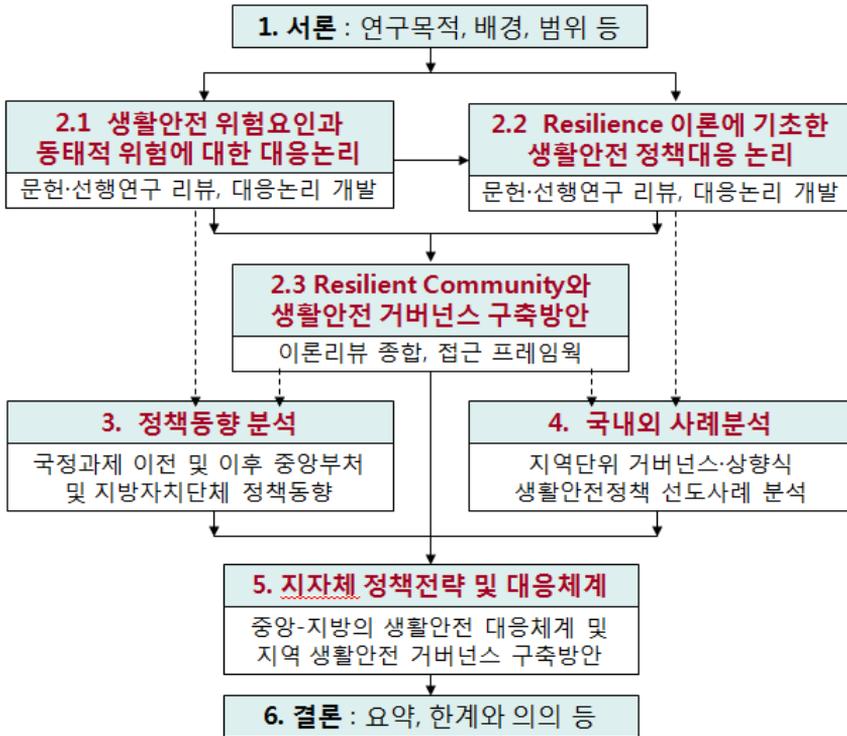
구체적으로 정책동향 분석은 박근혜 정부 이전의 4대약과 생활안전 대응체계에 대한 정책자료 분석을 통한 정책적 개선방안을 도출하기 위함이다. 이를 위해 우선 새로운 정부 출범 이전의 「제2차 국가안전관리 기본계획(2010-2014)」 및 유관 중앙·지방의 추진체계를 분석하고, 아울러 박근혜 정부 국정과제 로드맵('13. 2. 인수위)을 중심으로, 안전행정부, 경찰청, 여성가족부, 교육부 및 교육청, 식약청, 농림수산물부, 보건복지부 등 유관 중앙행정기관의 2013년 정책목표와 「국민안전 종합대책('13. 5. 30)」 등 주요 추진정책 및 체계를 분석대상으로 한다.

또한 국내외 사례분석은 지역차원에서 생활안전 거버넌스의 구축을 통한 4대약 등 생활안전 위협의 대응방안을 주된 대상으로 한다. 구체적으로 WHO 등 국제기구 안전도시 혹은 공동체 관련사업의 참여사례, 일본의 안전·안심 마을만들기, 행정안전부 안전도시 시범사업 등 중앙부처 추진사업, 서울특별시의 생활안전 거버넌스 및 폭력없는 안전한 마을만들기 등 국내 선도적인 지방자치단체의 사례를 분석한다. 이러한 분석을 통해 국정과제의 성공적 추진을 위한 지방자치단체의 역할과 추진전략, 대응체계의 구축에 대한 시사점을 도출하고 정책대안을 모색하고자 한다.

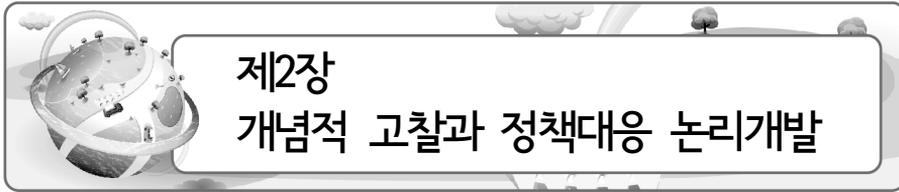
2. 연구의 흐름 및 구성

이상과 같이 이론 및 개념고찰, 정책동향 및 사례분석, 자치단체의 정책추진 체계와 생활안전 거버넌스의 구축 등의 주된 연구내용을 다루기 위한 연구보고서의 구성체계는 다음과 같다. 우선 서론에서의 연구목적 및 배경, 연구의 범위 및 방법 등에 대한 논의가 제시되며, 2장에서는 이론 및 개념고찰을 통해 4대약 등 지방자치단체의 역할과 지역 생활안전 거버넌스를 위한 접근 프레임워크의 도출을 제시한다. 즉, 2장 1절 및 2절에서는 생활안전 정책수요 및 관리정책 전환에 대한 이론적 논의로서 '동태적 위험(dynamic risks)'과 '회복가능성(resilience)'에 대한 리뷰가 제시되며, 2장 3절에서는 4대약 등 동태적 위험에 대한 회복가능하고 안전한 지역공동체 조성을 위한 생활안전 거버넌스의 구축 프레임워크를 논의한다.

〈그림 1-1〉 연구의 흐름 및 보고서의 구성체계



3장과 4장에서는 정책동향 및 사례분석을 통해 4대약 등 생활안전 국정과제의 추진체계와 현황을 분석하고, 아울러 지방자치단체의 역할 및 추진체계와 생활안전 거버넌스 구축을 위한 시사점을 도출한다. 5장에서는 국가 및 지역사회의 추진체계 및 생활안전 거버넌스 구축 프레임워크에 부합하도록, 3장 및 4장의 분석내용을 기초로 지방자치단체 추진체계의 개선점과 대응체계의 구축에 관한 정책적 개선방안을 도출한다. 마지막으로 6장의 결론에서는 주요 연구내용을 요약하고, 연구의 의의와 한계 등을 제시한다. 이상과 같은 연구의 구성체계는 <그림 1-1>에 요약된 바와 같다.



제1절 생활안전 위협요인과 동태적 위험의 대응논리



1. 4대 사회악과 생활안전 위협의 결정요인

4대 사회악 등 생활안전 위협요인의 특성분석을 위해 자연재난이나 기후변화 및 기타 사회경제적인 위협요인으로 논의를 확장하면서 비교하고자 한다. 일반적으로 위험이란, 위협요인이 존재할 때 그 요인에 대해 특정 대상이 얼마나 취약한가에 의해 그 피해가 결정된다. 다음의 간단한 어널로지(Jha et al., 2013 : 18)를 생각해 보자.

$$\text{위험(risk)} = \text{위해요인(hazard)} \times \text{노출도(exposure)} \text{ 혹은 } \text{취약성(vulnerability)}$$

즉 위험은 가해요소인 위해요인과 피해요소인 취약성에 의해 결정된다. 위해요인은 예컨대 자연재난에서는 지진이나 집중호우 등을 쉽게 꼽을 수 있지만, 생활안전에서는 교통인프라의 위험구조나 파손·노후시설 등 물리적인 측면의 위협요인을 우선 꼽을 수 있다. 한편 4대 사회악과 관련해서는 이러한 범죄나 유발시키는 개인적 범죄와 비윤리성, 이를 조장하는 우리 사회의 인식과 문화 등 행태적·심리적인 측면과 사회경제와 기술변화, 제도·정책적인 측면도 고려해야 한다(권영국 외, 2010). 이러한 위해요인들의 존재와 별도로, 노출도나 취약성은 위해요인에 대해 피해를 입는 대상이 얼마나 이러한 요인에 영향을 받는가를 의미한다.

〈표 2-1〉 4대 사회악의 개념·유형 및 발생원인

| 구분 | 개념과 유형 | 결정요인 혹은 영향요인 | 출처 |
|------|---|--|---|
| 성폭력 | <p>SV/SA (한국여성민우회) : 강간·강제추행 및 언어적 성희롱, 음란성 메시지, 몰래카메라 등 상대방 의사에 반하여 가해지는 모든 신체적·정신적 폭력</p> <ul style="list-style-type: none"> 유형1 : 데이트 성폭력, 친족 성폭력, 사이버 성폭력, 공공장소 성폭력, 스토킹, 2차 가해, 학내 성폭력, 직장내 성희롱 유형2 : 성인, 아동, 청소년, 배우자 등 | <ul style="list-style-type: none"> 그릇된 성문화, 가부장적 문화, 여성차별적 고정관념, 성상품화 및 향락·폭력문화의 범람 성교육 및 성인지교육의 미흡, 양형기준·처벌의 느슨함 약물복용·음주, 유흥업소, 온라인 만남, 통학로·집, 정신·육체장애, 전과·재범, 심리상태(애착도·친밀감) 등 피해자의 경제력, 계층특성, 아동·청소년의 방치 등에 따른 피해 노출도 및 가해의 사회경제적 원인 등 | <p>박형민(2008), 이미경 외(2009), 노순규(2012), 서흥란(2013), 박종선(2012), 차지현 외(2012) 등</p> |
| 가정폭력 | <p>DV/IPV (위키피디아) : 부모, 배우자, 자식, 형제자매, 친척, 사실혼 관계에 있는 사람 등을 대상으로 행해지는 폭력. 가족구성원이나 근친자에게 행하는 폭력적 행위 또는 폭력에 의한 지배행위 전반</p> <ul style="list-style-type: none"> 유형1 : 신체적, 언어적, 정신적, 성적 학대, 방임 및 경제적 학대, 사회적 격리 등 유형2 : 배우자학대, 아동학대, 노인학대 등 | <ul style="list-style-type: none"> 그릇된 성문화 및 가부장적 문화 등 성폭력의 원인과 동일 배우자에 대한 열등의식, 사회적 스트레스 및 음주, 폭력성향의 대물림 및 반복성·지속성, 경직되고 과도한 성역할 기대, 가정사라는 사생활 개입의 어려움으로 인한 축소화 등 보호처분 결정 저조, 교정·치료·상담·교육 등 실효성 미흡 여성에 대한 빈약한 사회복지 서비스, 교육, 의료혜택 등 | <p>김재엽 외(2010), 김인선 외(2005), 유숙영(2007), 허민숙(2012) 등</p> |
| 학교폭력 | <p>학교폭력 (법무부·교육부) : 학교 안이나 밖에서 학생 사이에 발생한 상해, 폭행, 감금, 협박, 약취·유인, 명예훼손·모욕, 공갈, 강요·성폭력, 따돌림, 정보통신망 이용한 음란·폭력 정보 등에 의하여 신체·정신적·재산상 피해를 수반하는 행위</p> <ul style="list-style-type: none"> 언어·심리적 유형 신체·물리적 유형 집단 따돌림 및 사이버폭력(게임 아이템 사기·절도, 메일·모바일 이용 반복적 협박·비난) 등 | <ul style="list-style-type: none"> 학생 : 이상성격, 분노·충동, 공격성, 심신불균형, 과도한 학업 스트레스로 소통·감성능력 약화, 흡연·음주·가출 등 지위비행 및 인터넷 중독 가정 : 가족해체, 일·생계중심 부모, 가정폭력 노출도, 가정교육 부실, 감독·과잉간섭·학대 등 학부모의 양육태도 등 학교 : 학력위주, 권위적 풍토, 학생인권, 체벌금지, 교권추락, 성적중심 입시 위주 교육으로 인성교육 소홀 등 사회 : 경쟁서열화, 공동체 의식과 돌봄기능 약화, 유해환경, 여론·평판 등 | <p>교과부(2012), 최창균 외(2013), 박종택(2013), 강영택(2012), 홍후조(2012), 정은희(2006) 등</p> |

| 구분 | 개념과 유형 | 결정요인 혹은 영향요인 | 출처 |
|-------|--|--|---|
| 불량 식품 | <p>불량식품 (법무부·식약처): 식품의 제조·가공·유통 등 과정에서 식품위생관련법규를 준수하지 않고 생산·유통·판매되는 식품으로, 질이나 상태가 좋지 않아 식품섭취 시 인체건강을 해칠 우려가 있는 식품</p> <ul style="list-style-type: none"> • 판매유형: 1) 사용금지 원료·물질 사용 악덕행위, 2) 품질·가격·원산지 등 기만 행위, 3) 미인가·미허가·미신고 식품 판매(온라인 불법수입 포함), 4) 저가·저품질 제품으로 어린이를 현혹하는 소비자심리 악용행위, 5) 비위생적인 음식제조 및 재사용 등 비양심적 행위 | <ul style="list-style-type: none"> • 생산·공급: 시세차익 등 경제적 이윤 동기 상존, 적발·행정처분(과징금·벌금) 미약, 낮은 인허가 장벽으로 영업재개 가능 • 수요: 특정품목(다이어트·정력제 등) 인터넷 불법구매 수입 증가, 어린이·어르신 등 사회적 약자의 구매접근성 증가 • 제도: 처벌보다 부당이득이 큰 구조, 품목·업소 중심의 관리로 반복된 위반자 관리 미흡, 관계부처간 정보공유·활용 부족 • 기술·사회: 환경오염으로 인한 식품 원료 오염문제, 새로운 질병·미생물 출현, 유전자조작식품의 확대, 위생 취약국가 수입제품 증가 등 세계화 현상 확산, 과학발달로 유해물질 검출관리·독성평가 수준 제고 | <p>식약처(2013), 장동석(2006), 이세정(2009), 최정순(2011), 김철규 외(2012), 박지연 외(2009), 박경진(2009), 정기혜(2012) 등</p> |

주로 재난안전 분야를 중심으로 논하던 그간의 안전관리 관점에서는, 자연적 특성을 지닌 위해요인에 대해서는 정책적 노력을 통해 통제하는 것이 불가능하므로 주로 노출도·취약성의 해소를 중심으로 한 전략을 취해 왔다. 즉, 자연재해의 위해요인은 ① 특정 재해사건을 중심으로, 해당사건의 돌발 전후 예방·대응체계를 전제하므로 정태적 사건(static event) 중심의 미시적인 관점을 취하고 있으며, ② 자연재해의 위해요인은 외생적이므로 이에 대한 인간의 정책노력은 전제하고 있지 않고, ③ 취약성은 원인에 대한 결과로서의 확률로 해석한다. 따라서 재난안전 분야에서는 위해요인 자체보다는, 위해요인에 대한 사회경제시스템의 노출도나 취약성의 해소를 위한 위험감소 전략이 유효하다.

2. 동태적 위험에 대한 대응논리

그러나 생활안전의 위해요인에 대해서는 다른 접근방법이 필요하다. 유사한 논의로서, 기후변화의 위험에 대한 최근 연구들(Fussel & Klein, 2006; 유가영, 2008)에서, 기후변화는 상존하고 지속적으로 위해를 발생시킬 수 있는 요인들이므로 단일재난사건의 예방·대응체계를 중심으로 한 미시적인 관점의 접근은 유효하지 않고, 노출도나 취약성 역시 확률의 개념보다는 사회경제 시스템의 속성(property)로 봐야 한다고 역설한다. 이와 같은 동태적 관점의 위험(dynamic risks)에 대해서는, 위해요인 자체에 대한 증장기적인 완화(mitigation)와 위험으로 인한 사회경제적 변화에 대한 적응(adaptation)이 새로운 정책전략의 개념으로 대두된다(전대욱 외, 2013; Turner II et al., 2003; Lim et al., 2004).

4대악을 중심으로 한 생활안전 분야 역시 위에서 제시된 특성에 따르면, ① 단일 위험사건의 미시적 관점 보다는 지속적으로 상존하는 위해요인에 대한 거시적 관점의 대응이 필요한 것으로 이해될 수 있으며, ② 위해요인에 대한 근본적인 완화가 가능할뿐더러, ③ 안전사고의 경우 취약성이 확률의 개념으로 이해될 수 있으나, 4대악과 같은 경우에는 취약성이 우리 사회경제 체계 상의 개선가능한 속성으로 보아야 한다. 따라서 4대악의 근절과 같은 생활안전 정책전략에서 ‘예방(prevention)’의 의미는 노출도나 피해확률 등의 피해측 발생원인을 제거하는 것 뿐 아니라 위해요인에 자체에 대한 ‘완화(mitigation)’를 포함한다. 또한 위해요인을 야기시키는 불가피한 사회경제적 구조에 대한 ‘적응(adaptation)’은 새로운 차원의 정책영역이 될 수 있다.

〈표 2-2〉 정태적 위험 및 동태적인 위험의 대응논리에 대한 비교

| | | 정태적인 위험 (static risks) | 동태적인 위험 (dynamic risks) |
|------------------------|-----------|---|--|
| 위해요인 (hazards) | | 단발성 사건 (예 : 태풍 등 자연재해, 유행성 질환) | 간헐적·지속적 혹은 점진적 피해유발원 (예 : 기후변화, 복합적 자연재해, 사회구조적 유발요인에 기인한 4대 사회악, 범죄·위험시설 등 생활안전 위협요인, 만성적 전염병 등) |
| 취약성 (vulnerability) | | 사건의 결과로서 노출로 인한 피해확률 (예 : 수해에 취약한 저지대 거주민, 내진설계·시공 건물의 비율 등) | 결과가 아닌 시스템 내부의 속성: - 위해요인에 대한 노출도(exposure) - 충격에 대한 민감성(sensitivity) - 충격으로부터의 복구력(recovery) |
| 대응 전략 | 위해요인 | 외생적(완화조치 불가능) | 사회경제적 시스템의 회복가능성(resilience) 제고 전략 - 외생적+내부피드백 : 위해요인에 대한 지속적인 완화조치 우선필요 (예 : CO2 배출저감, 성폭력 범에 대한 전자팔지 도입, 도시내 노후산업단지 재생 등) |
| | 취약성 저감 | 위해에 대한 노출정도의 저감, 충격흡수력 제고 등 (예 : 재해 취약계층 보호, 방재인프라 구축 등) | - 충격에 대한 노출(exposure) 및 민감성(sensitivity)에 대한 개선 - 충격의 흡수력(abstracting capacity) 혹은 유연성(flexibility) 제고 |
| | 사후 관리 | 복구 및 응급상황 관리 | - 충격으로부터의 복구력(recovery) 혹은 탄성력(elasticity) 확보 - 충격에 대한 적응력(adaptability) 제고 등 |

요컨대, 4대악과 같은 사회경제적 시스템의 고도화에 따른 불가피한 위해요인들에 대해서는 피해대상의 ‘노출정도’ 혹은 ‘취약성’을 줄이는 예방정책도 중요하지만, 무엇보다도 지속적인 위해요인에 대한 중장기적인 ‘완화’를 예방정책의 핵심으로 고려해야 한다. 또한 대비·대응 및 사후조치 등의 정책에서 더 시야를 넓혀서, 위해요인들을 가속화시키는 사회경제적인 빠른 변화에 대한 ‘적응’ 역시 중요한 정책전략으로 생각할 수 있다. <표 2-2>는 자연재해와 같은 정태적 위험군과, 기후변화나 4대악 등 생활안전 위해요인과 같은 동태적 위험군에 대한 특성과 대응전략에 대한 비교분석 결과를 제시하고 있다.

제2절 회복가능성(resilience)에 기초한

생활안전 정책대응 논리



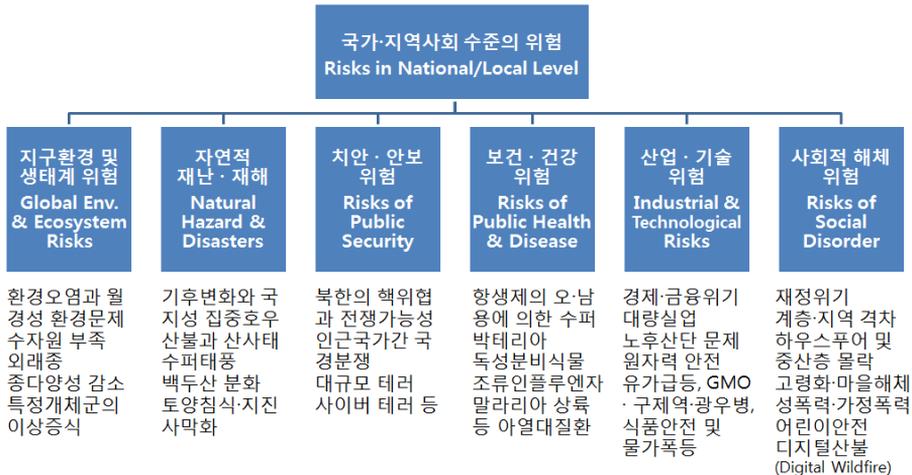
1. 위험사회론 : 안전정책 레짐의 변화

이상과 같이 현대사회의 위해요인은 단일 위험사건의 미시적 시각에서 접근하는 데에는 한계를 나타낸다. 세계경제포럼의 「Global Risk Report 2013」에서는 자연적 및 사회경제적인 위험군들을 제시하면서, 위험의 빈도와 그 충격의 강도는 점진적으로 거세지고 다양한 위험군들 간의 상호연계성은 더욱 커지고 있음을 지적한다(WEF, 2013a).

우리나라에서만 해도 2013년 초 이상기후에 의한 식품물가 폭등현상, 북한의 전쟁도발 위협, 3.20 사이버테러, 불산누출 사고와 도심속 위험요인으로 상존한 노후산단의 문제, 층간소음 등 이웃간 분쟁과 성폭력 사고, 보이스피싱과 파밍 등 매일 지면을 장식하는 굵직한 위험사건들이 즐비하다. 이제는 우면산 산사태나 강남역 침수, 구제역 사건, 수원 여대생 살해사건(일명 오원춘 사건) 등 불과 1~2년 밖에 지나지 않은 대형사건이나 혹은 이웃나라를 강타하는 신종 조류독감 등은 일상화되거나 혹은 거의 잊혀질 정도가 되어 버렸다.

이 정도면 한국사회는 울리히 벡(Ulrich Beck)의 주장(홍성태, 2006)과 같이 과잉 산업사회가 양산한 위험들을 안고 사는 ‘위험사회(risk society)’의 전형으로 치부한다고 해도 무리가 아닐 것이다. 재난이든 범죄든 생활안전 사고든 간에 위험사건이 발생하는 주기는 단축되고 있고, 사회경제적인 고도화와 함께 위험사건은 돌발적이거나 개인적이라기보다는 필연적이며 사회구조적이다. 과거 도시와 격리(isolation)된 수출효자 산업단지와 각종 사회경제적 위험요인들은 도시가 팽창하면서 그 한가운데에 있게 되거나, 혹은 주민들에 대한 노출도가 심화되어 도시에 상존하는 위험요인이 되고 말았다.

〈그림 2-1〉 최근 한국사회가 경험한 위험군과 사례



참고 : 6개의 분류체계는 이재열(2005)에서 수정·보완, 해당사례는 연구진 토의를 거쳐 작성

또한 경제위기와 양극화는 사회적 해체의 위험을 높이고, 지역공동체의 쇠퇴와 소통의 단절은 사회에 스트레스와 불안요인을 가중시킨다. 경제적 효율성을 중심으로 한 의사결정은 지나친 중앙집권화를 가속화시키며 혼잡비용을 초래하고, 직렬로 구성된 네트워크는 위기상황에서 취약성을 여지없이 드러내며 충격을 증폭시킨다. 개인의 스트레스와 사회불안, 소통의 단절과 향락·폭력문화의 범람은 각종 폭력을 야기시키고, 가정폭력에 대한 경험은 학교폭력이나 성폭력으로 연계된다. 이러한 모든 구조적 원인들은 사회공동체의 구성원들을 개인적으로 압박하며 생활 속의 4대 사회악과 같은 위해요인을 가속화시킨다.

그동안 우리사회는 위험사건이 발생할 때마다 꾸준히 투자를 지속시켜 왔지만 여전히 위해요인은 상존하며 위험사건은 지속적·다발적이다. 투자는 위험으로부터의 피해(damage)를 최소화시킬 목적으로 예방(prevention)과 대비(preparedness)에 집중되고 있지만, 위해요인(hazards)에 대한 근본적인 완화(mitigation)보다는 그 피해에 대한 개연성을 결정짓는 취약성(vulnerability)에 대한 방어가 더 시급했다. 위험은 사회경제의 구조적 특성들에 의해 가속화되면서 하나의 사회현상으로 자리잡고, 위험에 대한 대응은 개별사건 중심으로 이루어지고 하나의 사건이 마무리 되면 또 다른 사건이 터지면서 충격은 지속적이고 불가피한 현상으로 자리잡는다.

개인의 스트레스나 사회구조적인 4대악의 발생원인을 근본적으로 제거하는 것은 어렵다 치더라도, 이러한 구조적 원인들을 탐색하여 완화와 적응을 통해 보다 안전한 사회공동체를 지향하면서 진일보하는 것은 가능하다. 따라서, 4대악과 같은 동태적 위험요인에 대해서는 ① 위험의 완화(mitigation), ② 사회공동체의 취약성 개선을 통한 내구성(robustness) 확보 및 ③ 대응력(response) 및 복구력(recovery)의 제고, 그리고 ④ 위험이 상존하게 되는 사회경제적 구조의 변화에 대한 적응력(adaptability)을 제고시키는 4단계의 정책대응 체계를 구성해야 한다. 여기서 적응적 정책이란 이러한 위험요인들의 위협을 줄이고 이를 활용하여 보다 새로운 기회를 창출하기 위한 사회·경제·법제적 노력을 의미한다.

2. 리질리언스(resilience) 이론과 적용논리

이상과 같은 대응논리는 리질리언스 이론에 기초한다. 즉 내구성, 대응력, 복구력, 적응력 등은 적응적 복잡계에서의 시스템 속성으로서 ‘회복성 혹은 회복가능성(resilience)’에 대한 하위개념으로 제시될 수 있다(Martin-Breen & Anderies, 2011; Folke et al., 2010).

가. 공학적 회복가능성(engineering resilience)

본래 시스템의 회복성(resilience)은 생태계를 시스템이론으로 분석하는 생물수학(biomathematics) 분야에서 1970년대 이후 개발된 개념(Holling, 1973)이다. 예컨대 “생태계에서 산불 등과 같은 외생적 충격이 도래할 때 생태계는 회복가능한가?”와 같은 연구문제를 중심으로 논의되어 왔다. 산불과 같은 시스템 외부의 충격은 상당수의 생물종 개체군이 급감하면서 시스템의 기능적 저하가 발생하게 된다. 이를 회복하는 데에는 일정 시간이 필요하거나 혹은 종다양성이 크게 훼손되는 경우 종전과 같은 상태로 회복불가능한 경우도 발생한다. 또한, 회복시간이 긴 경우 산불의 발생주기 등에 따라 회복이 불가능할 수도 있다(Back, 2008).

초기의 회복성은 안정적 끌개 혹은 동적균형(dynamic equilibrium or attractor)의 항상성(homeostasis)이 존재하는 단순시스템에서 외부충격(disturbances)으로 인해

시스템이 균형을 이탈했을 때, 얼마나 빨리 균형을 회복할 수 있는가라는 속성으로부터 정의되었다(Pimm, 1991)³⁾. 시스템 다이내믹스(System Dynamics)의 관점에서 이를 본다면 다음과 같은 해석이 가능하다. 우선, 시스템이 어떤 동적 균형상태(dynamic equilibrium 혹은 an attractor)에 머물 때, 이는 시스템 내의 균형 피드백루프(balancing feedback loop)가 작용한 결과이다. 균형루프는 시스템이 항상 일정수준(steady-states)에 머무르게 하는 항상성(homeostasis)의 근원이 되는 역학작용이다. 상기 생태계의 예에서 산불은 먹이사슬 상의 종들의 개체수를 줄이는 충격을 통해 개체수를 일정수준으로 유지시켜주는 동적 균형상태를 이탈하게 한다. 이 경우 산불발생지에서 동식물이 원래대로 서식하는 수준으로 회복하는 데에는 수십 년에서 수백 년 정도의 긴 시간이 걸린다.

생태계의 경우 고립된 지역이 아니라면 개체군의 이동과 전파로 인해 인근 생태계로부터의 이전(migration)에 의해 원래 균형상태로의 회복이 가능할 것이다(전대욱, 김도훈, 2011). 다만 산불의 면적(번지는 정도) 혹은 습도, 목질 등의 자연조건과 취약성은 충격의 크기를 결정하는 요인이 된다. 어쨌든 시스템 내에 풍부한 균형루프가 존재한다면 균형으로부터 이탈한 시스템 상태를 원상태로 회복시킬 수 있고, 이 때 균형루프의 존재는 시스템의 회복성에 대한 필요조건으로 해석할 수 있다. 일반적인 시스템에서는 이러한 시스템의 속성을 외부충격에 대한 ‘저항성(resistance)’ 혹은 ‘내구성(robustness)’으로 표현(WEF, 2013)하며, 이러한 속성은 시스템 회복성의 하위개념으로 이해할 수 있다.

반면 시스템이 큰 충격을 받을 때 원래 균형상태로 복귀(bouncing back)되지 않고 붕괴된다면, 이는 강화 피드백루프(reinforcing feedback loop)가 작용하기 때문이다. 예컨대 강화루프는 초기조건의 민감한 차이를 증폭시켜 돌이킬 수 없는 큰 차이를 발생시키는 경로의존성(path-dependency)이나 나비효과(butterfly-effect)와 같이 균형으로부터 이탈시킨 작용을 가속화시킨다(최창현, 2000). 따라서 시스템 회복가능성을 보장하기 위해서는, 시스템내 역학작용에 있어서 강화작용(루프) 보다 균형작용(루프)들이 진화단계(dynamic phase)의 전 기간 동안 ‘지배적 작용 혹은

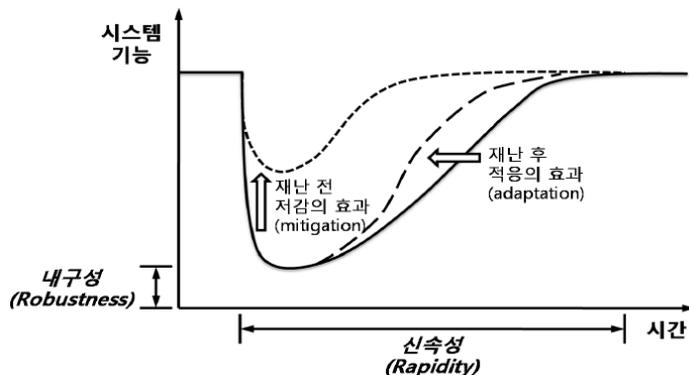
3) 시스템 다이내믹스(System Dynamics)에서는 조절 피드백루프(balancing feedback loop)와 크지 않은 시간지연 효과(time delay effect)를 지닌 목표값 접근(goal-seeking behavior) 구조가 이러한 회복성을 결정짓는 구조로 설명한다(Senge, 1990).

루프(dominant feedback loops)’로 작동해야 한다(전대욱, 김도훈, 2011). 예컨대 생물종의 ‘다양성(diversity)’과 같은 속성들은 생태시스템의 균형작용을 배가시켜 회복가능성을 높여 준다. 따라서 시스템이 회복가능(혹은 지속가능)하려면 사회경제적 시스템 등에서도 다양성의 확보가 매우 중요하다(WEF, 2013).

회복성을 설명하기 위한 시스템 다이내믹스의 또 다른 관점은, 균형으로부터 도달하는 동태적 경로(trajectory)와 이를 결정짓는 시차(time delay)이다. 충격과 기능저하를 빨리 감지하고 이를 균형작용으로 연결시키는 행위까지의 시차는 균형으로의 회복속도를 결정짓는다(Sternman, 2000 : 114-118). 즉 충격과 기능저하에 대한 즉각적 모니터링과 손상부문의 빠른 복구는 원래의 기능적 균형으로 회복하는 시간을 줄인다.

따라서 시스템의 회복가능성을 측정하는 가장 손쉬운 방법은 ‘충격시점부터 원래의 균형으로 회복하는 시간(return time)’을 통해 측정이 가능하다(<그림 2-2> 참조). 예컨대 특정기능을 담당하는 하위시스템들을 모듈화(modularity) 하는 것은 시스템의 신뢰성 공학(reliability)을 높이고, 이러한 복구시차를 앞당겨서 균형으로의 빠른 회복을 가능하게 한다. 또한 시스템 내에 평상시 필요없다고 생각하는 잉여자원(excess capacity)들은 위기상황에서 더 이상 쓸 수 없는 기능들을 대체하는데 유용하다. 따라서 이러한 ‘중첩성(redundancy)’ 혹은 ‘가외성(excessiveness)’ 역시 시스템의 회복성을 결정하는 하위 속성으로서 생각할 수 있다(Martin-Breen & Anderies, 2011; WEF, 2013).

〈그림 2-2〉 공학적 회복가능성(engineering resilience)의 개념과 측정



자료원 : McDaniels et al. (2008) 및 김현주(2012)

이상과 같이 회복성의 개념과 측정에 있어서 ‘회복속도’를 중심으로 접근하는 것을 ‘공학적 회복성(engineering resilience)’이라 칭한다(Folke, 2006). 균형상태(equilibrium or steady state)에 있던 시스템이 섭동(perturbations) 혹은 외부교란(disturbances)에 의해 균형이 일시적으로 깨질 때 이에 대한 회복시간으로 회복성을 정의한 초기 생태학자들의 정의(Holling, 1973)가 그 기원이다. 이러한 개념의 회복성은 단순기능을 수행하는 어떠한 단위시스템을 전제로 한 경우 이해가 용이하다. 실제로 공학 분야에서 단순기능을 수행하는 시스템(single-function system) 혹은 객체(object)들의 경우 이러한 회복가능성의 측정수단이 활용될 수 있다. <그림 2-2>는 자연재난에 대해 도시기능의 피해를 기능별 혹은 미시적으로 보았을 때의 회복성을 묘사한 것이다.

요컨대 이러한 공학적 회복성은 균형루프가 전제된 ‘내구성’있는 시스템에서 ‘회복속도’ 혹은 ‘신속성’으로 표현된다(Pimm, 1991). 즉 공학적 회복성은 동역학 체계의 반응속도로 측정하므로 시스템의 행태적인 관점이라고 할 수 있으며, 아울러 회복시간 혹은 균형회복 경로를 앞당기기 위해서는 즉각적인 모니터링 등 대응 체계, 모듈화나 잉여자원의 가외성 등이 중요한 정책수단으로 제시된다. 또한 균형루프, 즉 분권화되고 다양화된 에이전트들의 네트워크 시스템 등 내구성있는 시스템은 회복가능성과 회복속도를 더욱 앞당기게 할 수 있는 정책수단으로 이해될 수 있다.

나. 회복가능한 시스템의 속성 : 안정성(stability)에 관한 논의

그러나 이와 같은 공학적인 개념의 회복성은 시스템이 균형으로 회복하지 못하지만 여전히 바람직한 기능을 수행하는 경우 의미가 퇴색된다. 이때 단지 “시스템이 회복가능하지 못하다”라고만 표현할 것인가? 예컨대, 산불이 난 생태계에서 산불의 충격이 한참 지난 이후 어떤 생태계가 복원되긴 하였는데, 생물의 종류나 개체수의 균형이 산불이전의 생태계와는 다른 모습으로 복원된 경우는 어떻게 보아야 할 것인가? 물론 이와 같은 상황 역시 시스템은 회복성을 가진다고 보아야 할 것이다(Peterson et al., 1998; Folke et al., 2004). 왜냐하면, 충격으로 인해 균형에

서 이탈한 시스템의 상태가 전과는 다른 새로운 균형점을 형성한 것에 불과할 뿐 충격으로부터 생태적 기능을 회복한 것에는 변함이 없기 때문이다.

공학적 회복성은 단일기능의 상대적으로 단순한 시스템을 가정하고 있으므로, 동역학 작용으로 볼 때도 소수의 피드백루프만이 존재하고 1~2개의 균형루프가 전체 시간영역(time domain)에서 지배적이다. 시스템의 동적 균형점(attractor 혹은 equilibrium state)은 단일 균형점(single stability)으로서 항상성(homeostasis)이 존재한다. 그러나 다소 복잡한 비선형 동역학 시스템(complex dynamic systems)에서는 동적 균형상태가 복수개 존재(multiple steady-states)하는 경우가 발생한다(Grimm & Calabrese, 2011; Ludwig et al., 1997). 이 경우 기존 균형점을 이탈시킨 충격은 시스템의 상태를 기존 균형으로 복귀시키지 못하고 새로운 균형점으로 이끈다.

1) 단순한 시스템에서의 안정성과 회복성

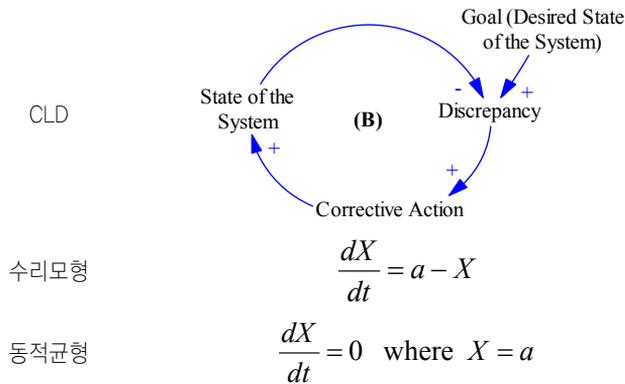
이러한 단순하고 복잡한 시스템의 균형과 안정성에 대한 논의는 회복성을 이해하는 데에 중요한 단초를 제공한다. 즉, <그림 2-3a> 및 <그림 2-3b>에 나타난 목표값 접근행태와 같은 간단한 시스템으로부터 균형의 안정성(stability)에 대한 논의를 시작함으로써 회복성(resilience)의 논의를 점차로 복잡한 시스템으로 확장해 보자.

우선 <그림 2-3a>의 목표값 접근행태를 볼 때, 균형점 $X = a$ 에 도달해 있는 시스템이 외부충격을 받아 목표값에 미달된 $X < a$ 로 되었다고 가정해 보자. 이 경우 $a - X$ 는 양의 값을 갖게 되어, 즉 $dX/dt > 0$ 이므로 X 는 목표값을 향해 증가하게 된다. $X > a$ 인 경우라면 $dX/dt < 0$ 이므로, X 는 목표값을 향해 감소한다. 즉 목표값은 안정적 균형(stable equilibrium)으로서 항상 이를 유지하려는 균형루프의 작용을 받는다. 이와 같은 균형의 안정성(stability)이 확보되어 있는 경우라면, 즉 균형루프가 지배적으로 작용한다면 시스템은 회복가능하다.

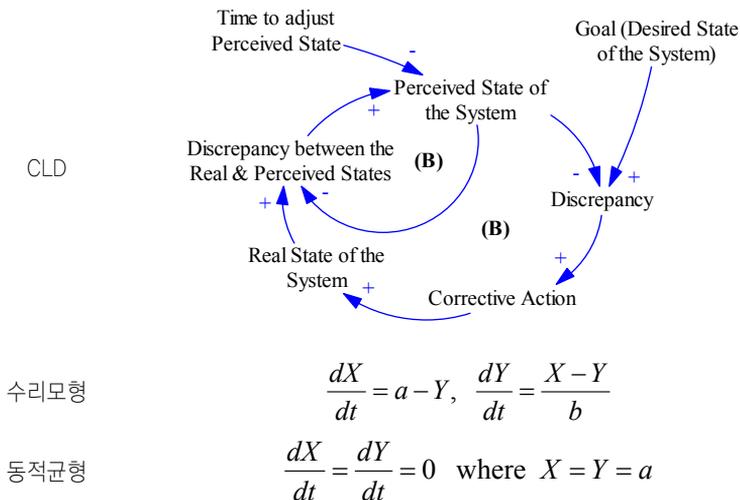
반면, <그림 2-3b>와 같이 시간지연 효과가 있는 경우라면, dX/dt 및 dY/dt 에 대한 균형 근방의 진행방향의 선형근사 테스트(야코비 편미분 행렬의 아이겐 밸류 테스트)를 통해 균형의 안정성을 파악할 수 있다(Izhikevich, 2007; Goncalves, 2009). 이미 결과는 널리 알려져 있듯이, 시간지연 효과 b 가 작은 경우 균형에 수렴하나

큰 경우 균형으로부터 발산진동하게 된다. 부연하자면, 이러한 균형점은 시간지연 효과(time delay parameter)가 크지 않다면 안정적(stable) 균형이며, 그렇지 않다면 불안정적(unstable) 균형이다. 비어게임(beer game)에서 유통시스템의 시간지연 효과가 큰 경우 충격에 시스템은 불안정적이다(Senge, 1990).

〈그림 2-3a〉 목표값 접근행태



〈그림 2-3b〉 시간지연 포함 목표값 접근행태



즉 이 경우, 시간지연 효과는 원래의 균형으로 회복시키느냐 아니면 발산시키느냐를 결정하는 인자가 되며, 시간지연 효과가 큰 경우 회복속도는 무한대가 되어 회복가능하지 않다. 이러한 단순한 시스템(simple systems)의 균형에 대한 안정성(stability)은 공학적 회복성을 측정하는 기준이 된다.

2) 복잡한 시스템에서의 안정성과 회복성

그러나, 복수의 균형이 존재하는 시스템에서는 균형의 안정성에 따라 시스템의 회복성에 대한 측정은 복잡해진다. 우선 <그림 2-4a> 및 <그림 2-4b>와 같이 분기현상(bifurcation)을 야기시키는 단순한 형태의 시스템에서 분기된 복수균형들의 안정성을 논함으로써 회복성에 대해 논해보자.

<그림 2-4a>에서, 세 개의 균형점을 볼 수 있다. 이 중 2개의 균형점은 불안정한 균형점이며 가운데 균형점은 안정적이다. 이 안정적 균형점에 시스템이 머물다가, 미세한 외부충격으로 인해 시스템 변수 X 가 개구간 $(-a, a)$ 범위 내에서 균형을 이탈했다고 가정해 보자. X 가 0보다 작은 범위에 있으면 $dX/dt > 0$ 이므로 X 가 증가되며, 반대로 X 가 0보다 큰 범위에 있으면 $dX/dt < 0$ 이므로 X 가 감소한다. 즉, 최소한 구간 $(-a, a)$ 범위 내에서는 국지적으로 안정적(locally stable)이며, 이 구간은 균형으로 수렴시키는 일정부분의 영역(bounded domain of attraction)이다(Ludwig et al., 1997). 이 영역을 구분하는 것은 불안정한(unstable) 두 개의 균형점으로, 새로운 균형점으로 전이시켜 원상회복을 불가능하게 만드는 임계치로 볼 수 있다.

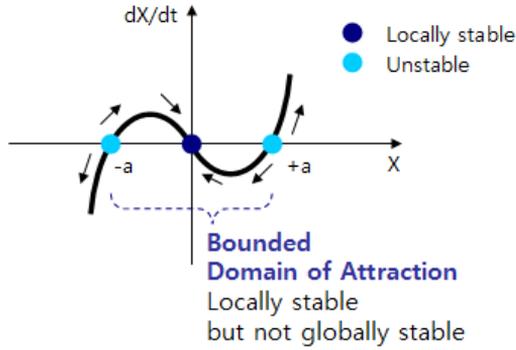
반면 <그림 2-4b>에서와 같이 두 개의 안정적 균형점과 한 개의 불안정적 균형점을 갖는 경우를 가정해 보자. 만약 시스템 상태 X 가 불안정적 균형점인 0에 있다고 가정할 때, 미세한 충격이 와서 상태 X 가 약간만 흔들려도 상태는 두 개의 국지적으로 안정적(locally stable)인 균형점인 $-a$ 혹은 $+a$ 로 끌리게 된다. 균형 수렴영역(domain of attraction)은 두 개로 나뉘게 되며, 이 때 수렴영역을 둘로 나누는 0과 같은 점은 분기점(sepatrix)이라 칭하며(Ludwig et al., 1997), 마찬가지로 새로운 균형점으로 전이 및 원상회복을 불가능하게 하는 임계치로 볼 수 있다.

<그림 2-4a> 복수균형(Bifurcation) #1

수리
모형

$$\frac{dX}{dt} = X(X^2 - a^2)$$

동적
균형



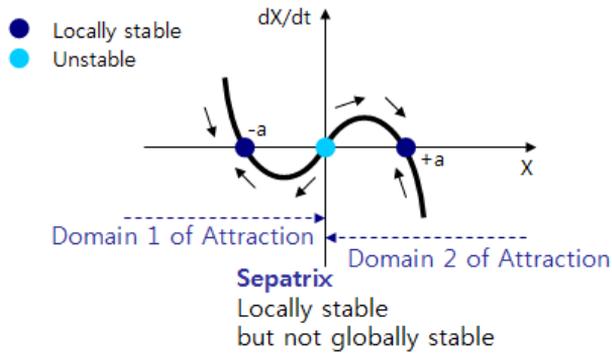
자료원 : Ludwig et al. (1997)

<그림 2-4b> 복수균형(Bifurcation) #2

수리
모형

$$\frac{dX}{dt} = -X(X^2 - a^2)$$

동적
균형



자료원 : Ludwig et al. (1997)

이러한 비선형 시스템에서는 공학적 회복성의 개념을 적용하기에 다소 난점이 존재한다. <그림 2-4a>에 제시된 시스템은 수렴영역이 제한적(bounded)이고 <그림 2-4b>에 제시된 시스템도 수렴영역이 둘로 나뉘어져 있으므로, 시스템 외부의 큰

충격으로 인해 시스템 상태변수 X 가 수렴영역의 임계치를 벗어나는 경우, 시스템은 원래의 균형으로 복귀하지 못하고 새로운 균형으로 전이한다. 이 때, 전술한 것처럼 새로운 균형을 형성하는 것을 회복가능한 수준으로 볼 수 있다면, 단순한 원래 균형으로의 회복속도로 회복성을 정의하고 측정하는 것은 무리가 있다. 즉 보다 복잡한 시스템에서의 복수균형간 전이현상을 포함한 새로운 회복성에 대한 정의가 필요하다.

다. 생태적 회복가능성(ecological resilience) :

이력현상 (hysteresis)과 다중안정성(multi-stability)

회복성의 연구를 주도했던 생태시스템론자들이 고민했던 복잡계에서의 생태적 회복성(Folke et al., 2010, 2002)을 논하기 위하여, 조금 더 복잡한 생태계 시스템의 예를 들어본다. ‘이중 안정성(bi-stability)’라고 불리는 가문비 싹벌레(spruce budworm) 생태계 모델의 예(Ludwig et al., 1978)를 단순화시키고 시스템 다이내믹스 모형으로 바꾼 결과는 <그림 2-5>와 같다. 그림에서 피식량 결정식(Holling’s Type III functional response)은 개체밀도가 높아지는 경우(모델에서는 반포화율 a 가 높아지는 경우) 포식자로부터 종내 협력 등으로 인해 피식률이 낮아지는 경우를 상정한 모델이다(Dawes & Souza, 2013).

이 때, $R = r \cdot a/b$, $Q = K/a$ 로 치환하고, 동적 균형점들의 안정성을 보기 위한 ‘안정성 경관도(stability landscape)’⁴⁾를 도출한 결과는 그림 하단에 제시되어 있다. 이는 가문비나무가 증감하는 상황을 가정한 결과이다. 즉, 숲이 우거지면서 싹벌레의 먹이인 나뭇잎 증가에 따라 한계용량 K 와 함께 반포화율 a 가 점차로 증가하는 상황, 즉 Q 는 고정되었으나, R 은 증가한다는 가정이다. 경관도에는 반포화율 증가와 관련된 R 의 변화에 따른 세 종류의 싹벌레 개체밀도 X 의 동적 균형점이 제시되어 있다. 아래와 위의 두 실선은 안정적 균형(stable equilibrium)을 의미하며, 가운데의 점선은 불안정적 균형(unstable equilibrium)을 의미한다.

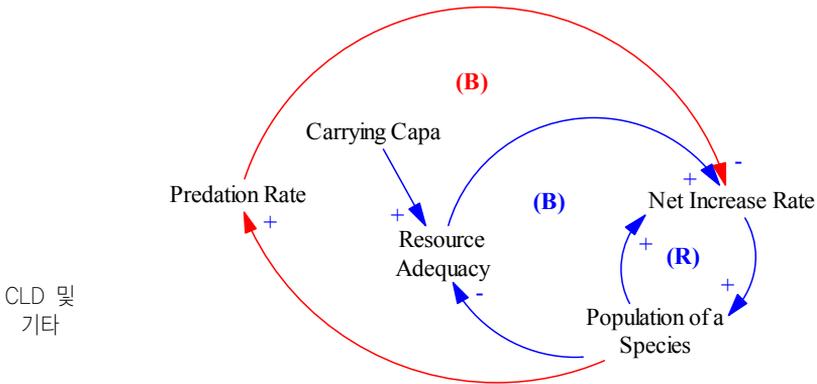
4) Peterson et al. (1998) 및 Folke et al. (2004) 참조.

〈그림 2-5〉 이중안정성(multi-stability)을 보이는 생태계 모델

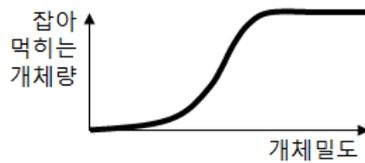
$$\frac{dX}{dt} = rX\left(1 - \frac{X}{K}\right) - b \frac{X^2}{a^2 + X^2}$$

수리
모형

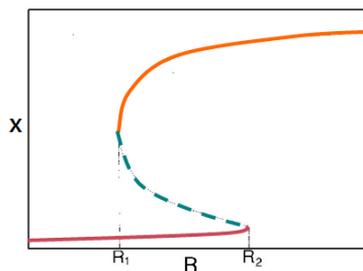
[참고] 첫 항은 통상적 S 곡선, 두번째 항은 피식량을 의미
 X : 싹벌레(budworm) 개체밀도, r : 순성장률(net intrinsic growth rate)
 K : 한계용량(carrying capacity), b : 최대피식률(max predation rate)
 a : 반포화율(semi-saturation rate)



※ 단, 여기서 피식량 (predation rate)은 다음과 같은 Holling의 피식관계식 III형(Type III functional response)으로서 다음과 같은 그래프 함수와 동일함.



안정성경
관도



실선: locally stable equilibrium의 궤적
 점선: Unstable equilibrium의 궤적

자료원 : Ludwig et al. (1997)

이러한 안정성 경관도를 기초로 생태계의 변화에 대한 시스템 사고의 결과는 다음과 같다. R 이 R_1 보다 약간 낮은 점에서 증가하기 시작하면 균형점은 아래쪽의 실선을 따라 이동한다. 이때 계속 증가하여 R_2 를 상회하면 균형점은 아래쪽의 실선에서 위쪽의 실선으로 갑자기 증가하게 된다. R_2 근방에서, 싹벌레의 개체밀도 X 가 불연속적으로 증가하는 구간이 존재한다. 반대의 경우를 생각해 보면, R_2 보다 큰 R 값을 가질 때에는 R 값이 감소하면서 위쪽의 실선을 따라 움직이나, 계속 감소하여 R_1 보다 더 낮아지게 되면 갑자기 아래쪽의 균형점으로 전이하게 된다. 이 때 개체수는 급감한다.

중요한 것은 구간 (R_1, R_2)에서는 증가할 때 경로와 감소할 때 경로가 다르다는 점이다. 혹은 구간 내에서 증감을 멈춘다면, 증감이전의 균형점과 다른 균형점을 형성하게 된다. 이와 같이 시스템의 복잡성으로 인해 특정 시스템 상태의 영역에서 이중 안정해를 갖는 현상을 이력현상(hysteresis)이라고 칭한다(Scheffer et al., 2001). <그림 2-4a> 및 <그림 2-4b>에서 다룬 단순한 형태의 비선형 모델에서, 외부 충격 등으로 인한 파라미터의 변화(예 : $a=0 \rightarrow a>0$)로 균형점이 갈라지는 카오스 행태(chaotic behavior)로서의 분기현상(bifurcation)을 ‘안정성의 약한 손실(soft loss of stability)’로 본다면, 이와 같은 시스템 복잡성으로 인한 다중안정성은 ‘안정성의 강한 손실(hard loss of stability)’에 해당한다(Ludwig et al., 1997).

이러한 비선형 시스템에서의 회복성을 논하기 위해 보다 넓은 시스템 총합적 관점에서 변화를 가정해 보자. 위 모델은 싹벌레의 개체밀도 변화에 대한 시스템이었으나, 장기적인 관점에서 싹벌레와 나무를 동시에 고려한 시스템 사고의 결과는 다음과 같다. 나무의 증가로 인한 완만한 싹벌레의 증가가, R_2 를 지나면서 돌연 급격히 증가하게 된다. 급격한 증가는 다시 나무의 감소를 야기시키고, 개체밀도가 급격히 늘어난 상태에서 나무가 빠르게 감소해도 개체밀도는 이력현상에 의해 완만히 감소한다. 나무의 감소속도는 빨라지게 되고, 다시 R_1 보다 작아지게 되면 싹벌레가 급격히 감소하는 주기를 형성한다.

이러한 복잡계를 전제로 한 회복성은 단순히 공학적인 관점에서 일률적으로 정의하고 측정하기 어렵다는 사실을 일깨우고 있다. 싹벌레의 개체밀도 관리라는 단기적 입장에서 보면 불연속적인 증가와 감소로 인한 회복성의 상실로 볼 수 있

으나, 반대로 나무를 동시에 고려한 장기간의 생태계의 지속가능성의 측면에서는 회복성이 있다고 볼 수 있다.

요컨대 이력현상과 같은 다중안정성을 내포한 더욱 복잡한 시스템에서의 회복성은, 시스템 총체적인 관점과 다양한 충격과 변화에 대한 보다 적응적인 관점에서 논할 필요가 있음을 알 수 있다. 이러한 흐름 하에, 회복성의 개념에 대한 논의는 생태계 뿐만아니라 인간의 사회시스템과 생태적인 상호작용을 포함한 논의로 확장된다. 다음에서 설명되는 ‘적응적 복잡계(complex and adaptive systems)⁵⁾’에서의 회복성에 대한 논의가 바로 그것이다.

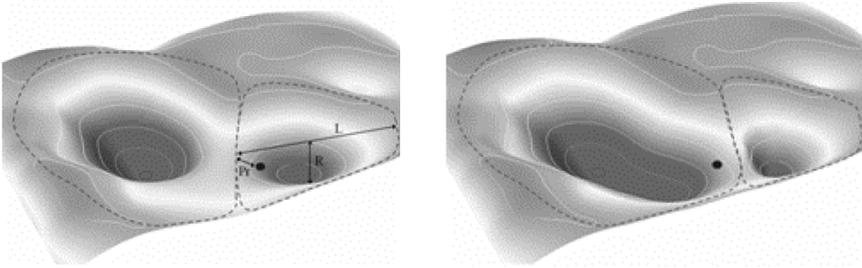
라. 적응적 복잡계에서의 회복가능성(resilience in complex and adaptive systems)

이후 복잡계의 회복성 연구는 보다 학제적이고 융합적인 관점에서 ‘적응적 복잡계(adaptive & complex system)’에서의 회복성으로 확장된다(Folke et al., 2010). 직전에서 논한 바와 같은 복잡계에서 균형의 다중 안정성(multi-stability)과 시스템 외부충격에 따른 균형전이와 같은 현상을 ‘균형레짐의 변화(shift of an equilibrium regime)’로 정의한다(Folke et al., 2004). 정책학이나 행정학에서 흔히 쓰이는 ‘레짐(regime)’과 마찬가지로 의미로서, 시스템과 다이내믹스의 관점에서 ‘균형 레짐’은 수학적 개념을 차용하여 하나의 동적 균형을 형성하는 시스템의 구조와 파라미터 등을 의미한다. 외부충격이 닥치는 경우, 그 충격의 크기에 따라 원래의 균형을 형성하던 시스템의 조건들의 변화(특히 시스템의 전과 달라진 파라미터 등)로 인해 새로운 균형점으로 전이하는 것을 ‘균형레짐의 변화’로 볼 수 있다.

5) Mittleton-Kelly (2003) 참조

〈그림 2-6〉 두 개의 ‘균형 수렴영역(basins of attraction)’을 지닌 시스템에서
충격으로 인해 발생하는 균형레짐의 변화

(L=Latitude 융통성, R=Resistance 저항성, Pr=Precariousness 불안정성)



〈a〉 충격 이전의 균형레짐. 여기서 점으로 표현된 현 상태에서 우측의 균형점으로 끌림. 이 때 회복성은 수렴영역의 범위(L: 현 균형을 중심으로 한 융통성), 균형으로 끌어당기는 힘(R: 균형이탈에 대한 저항성), 현 상태에서 새로운 균형으로 이탈할 위험성(Pr: 불안정성)에 의해 결정됨

〈b〉 충격이 발생으로 인해 시스템 조건들의 변화가 새로운 균형레짐을 형성하는 경우, 좌측의 수렴영역은 확대된 반면 우측의 영역은 축소됨에 따라, 점으로 표현된 현 상태가 충격 이전과 같다고 하더라도 종전과 같은 우측의 균형으로 회복하지 않고 좌측의 새로운 균형으로 전이하므로, 종전의 균형으로 복귀하지 못함

자료원 : Walker et al. (2004)

〈그림 2-6〉와 같이 균형레짐의 변화(〈a〉→〈b〉)를 설명하는 안정성 경관지도(stability landscape)⁶⁾를 가정해보자. 우선, 공학적 회복성인 회복속도(return time)는 그림에서 세 가지 요인으로 제시된다. 균형레짐 변화 전의 회복성은 결국 기존의 균형으로 복귀하는 것으로서, 이를 결정하는 요인은 1) 융통성(Latitude : 임계점, 즉 수렴영역의 경계를 벗어나 회복불가능 직전까지의 시스템 변화범위), 2) 저항성(Resistance : 시스템 변화가능성, 충격으로부터 현 상태가 요동칠 가능성), 3) 불안정성(Precariousness : 수렴영역의 경계를 벗어날 개연성, 경계로부터의 거리)이다 (Walker et al., 2004).

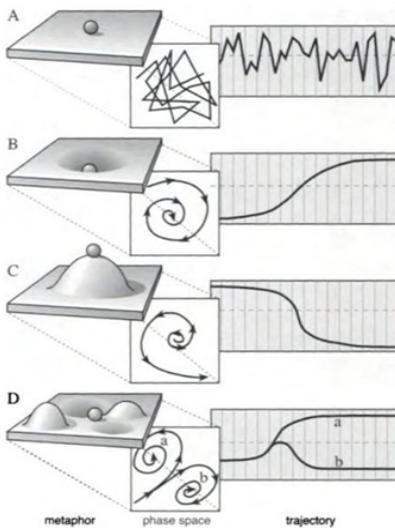
6) 그림과 같은 3차원 안정성 경관지도는 2차원 상태공간(2-dimensional state space : 2개의 상태변수로 이루어진 시스템의 동적 균형(attractor or dynamic equilibrium)으로의 수렴궤적에 관한 위상공간(phase portrait)의 입체적 표현으로서, 이러한 표현방법은 균형 수렴영역(basins of attraction)이나 그 경계를 선명하게 표현한다는 장점을 지닌다.

<그림 2-6>의 경관지도 <a>를 흙으로 만든 지형이라고 생각해보자. 현재 점으로 표시된 곳에 공이 위치한다고 친다면, 이 공은 오른쪽 구멍으로 빠질 것이며 시간이 지나면 구멍의 제일 깊은 곳(attractor)에 정지할 것이다. 그러나 이 때 이 공간을 심하게 흔들어보자. 흔들는 힘이 크지 않다면 요동치다가 여전히 오른쪽 구멍에 다시 빠질 것이다. 반면 흔들는 힘이 매우 커서 공이 오른쪽 구멍에서 빠져나와 왼쪽 구멍으로 빠지는 영역으로 넘어오거나, 심지어는 흔들는 힘이 너무 쎄서 지형이 변하는 경우(<a>에서 로 변화), 공은 왼쪽 구멍의 제일 깊은 곳(another equilibrium or attractor)에 정지할 것이다. 이러한 큰 충격이 오는 경우 공은 여태까지 경험하지 못한 새로운 길을 따라가면서 새로운 균형으로 접어든다.

<그림 2-7>과 <표 2-3>은 ‘자연계에 대한 4가지 상이한 해석(4 myths of nature)’으로서, 주어진 시스템(여기서는 자연계)을 복수의 균형점이 존재하는 비선형적이며 적응적인 복잡계(Nature Resilient & Evolving)로 인식할 때, 시스템은 진화과정을 거치면서 임계점(threshold)을 넘어 급격한 균형점의 가역적·비가역적 변화를 초래함을 전제한다. 이러한 변화가 한번에 끝나지 않고 지속적으로 발생된다면 우선적으로 적응(adaptation)이 요구되며, 아울러 변화로 인해 시스템의 여러 가지 조건들이 기존의 시스템을 지속시키기 어렵다면 새로운 시스템을 창출하는 전환(transformation)이 요구된다(Gunderson et al., 2002).

따라서 상기와 같은 동태적으로 진화하며 새로운 균형으로 변화하는 적응적 복잡계(adaptive & complex systems)의 회복성은, <표 2-3>에서 제시한 것과 같이 조직적인 적응능력(adaptive capacity) 혹은 필요시 전환능력(transformability)을 의미한다(Folke et al., 2010, 2002). 단순한 시스템에서 내구성과 대응을 통한 복구역량이 회복성의 핵심요인인 반면, 적응적 복잡계에서는 “시스템이 얼마나 자기조직화(self-organization)를 통해 대응할 수 있는가”, 즉 “시스템이 자기조직화를 통한 학습(learning)과 혁신(innovation)을 창출하고, 새로운 변화에 대한 적응력(adaptative capacity)과 유연성(flexibility)을 갖추고 이를 얼마나 제고시킬 수 있는가” 등이 적응과 전환을 이끄는 회복성으로 요약된다. 이러한 논지는 Ostrom (2009)의 노벨 경제학상 수상논문 ‘경제 거버넌스 구축을 통한 공유지의 관리에 대한 이론’과 일맥상통한다.

〈그림 2-7〉 자연계에 대한 4가지 해석 (좌=metaphor 안정성 경관 지도, 중=phase space 상태공간 변화계적, 우=trajectory 시간축에서 상태변수 변화계적)



자료원 : Gunderson et al. (2002 : 11-12)

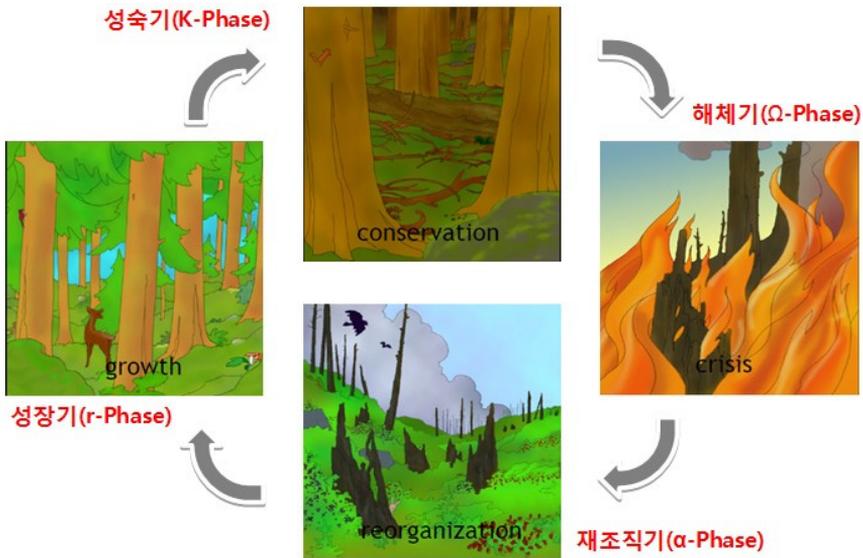
〈표 2-3〉 자연계에 대한 4가지 해석의 특징과 파생논리

| | Stability | Processes | Politics | Consequence |
|---------------------|------------------------------|---|---|--|
| A. Nature Flat | none | stochastic | random | trial and error |
| B. Nature Balanced | Globally stable | negative feedback | optimizer or return to equilibrium | pathology of surprise |
| C. Nature Anarchic | Globally unstable | positive feedback | Precautionary principle | status quo |
| D. Nature Resilient | multiple stable states | exogenous input and internal feedback | maintain variability | recovery at local scales or adaptation structural surprise |
| ↓ | | | | |
| D. Nature Evolving | shifting stability landscape | multiple scales and discontinuous structure | flexible and actively adaptive, probing | active learning and new institutions |

마. 적응적 재생주기론(adaptive renewal cycles)과 범계성(panarchy)

1990년대 이후 지속가능성의 개념적 대두는 생태적 시스템과 사회경제적 시스템의 상호작용에 대한 연구를 촉진시키면서 ‘사회경제-생태 통합적 회복성(socio-ecological resilience)’의 개념을 창출하였다(Gunderson & Holling, 2002; Folke et al., 2010). 생태학자와 시스템론자, 사회과학자들의 최신 융합적 논의의 결과는 회복성을 설명하는 새로운 모델로서 ‘적응적 재생주기(adaptive renewal cycles)’를 주창하고 있으며, 적응적 복잡계의 내외부의 위계간 통합적 모델로서 ‘범계성(Panarchy : pan+hierarchy)’을 설명하고 있다(Berkes et al., 2003; Walker et al., 2004).

〈그림 2-8〉 숲 생태계의 순환과정으로서 적응적 재생주기
(adaptive renewal cycles)



자료원 : Peterson (2011)에서 재구성

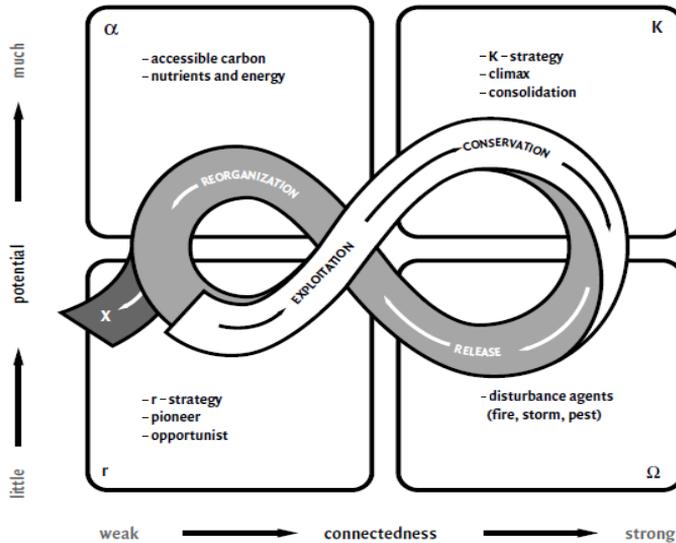
우선, ‘적응적 재생주기’는 <그림 2-8>과 같이 적응적 복잡계로서 생태계의 흥망성쇠(흥망성쇠)에 관한 주기적 순환모델을 의미한다. 이 시스템의 물질·에너지 및 영양분의 순환의 측면에서 본다면, 생태계에서 숲이 자라나는 초기의 성장단계(r-phase : exploitation phase, period of exponential change)에서 숲의 영양분과 에너지를 차기하기 위한 생물종간의 경쟁이 이루어진다. 이러한 경쟁의 결과 특정 생물종이 숲의 지배적 종으로 등장하게 되면서 숲의 생태계가 성숙단계(K-phase : conservation phase, growing stasis and rigidity)로 접어든다.

숲의 에너지와 영양분에 대한 과잉조직화가 초기의 풍부한 생물종 다양성은 외부의 충격으로부터 비교적 강한 반면, 노후화된 고목으로 뻣뻣한 숲의 생태계에서는 영양분의 독점과 과잉조직화, 생물종의 다양성이 감소된다. 예컨대 소나무의 경우 타 식물을 주변에서 자라나지 못하게 하는 타감작용(allelopathy)으로 인해 소나무가 뻣뻣한 숲에서는 생물종 다양성이 훼손되면서 산불이나 병충해 등 외부

의 충격에 약하게 되고 붕괴를 초래한다(Stamp, 2003). 해체기(Ω -phase : release phase, re-adjustment and collapse periods)에서는 붕괴된 숲의 영양분과 에너지가 다시 땅으로 흩어지게 되고, 새로운 생물종이 진화·유입되기 시작하면서 창조적 대안이 창출되는 재조직기(α -phase : re-organization or renewal periods)를 맞는다.

이러한 순환과정을 전순환 루프(front loop)와 후순환 루프(back loop)로 구분하고, 잠재성(potential : 실행가능한 대안의 풍부함) 및 연결성(connectedness : 시스템이 그 자신의 밀도를 통제할 수 있는 정도)의 축에서 설명한 것이 적응적 재생주기 모델이다(Berkes et al., 2003). <그림 2-9>에서 전순환 루프는 S성장과 같은 성장기(r-phase)와 성숙기(K-phase)를, 후순환 루프는 해체기(Ω -phase)와 재조직기(α -phase)를 의미한다. 전순환 루프에서는 빠르게 성장하며 잠재성 혹은 창조성이 증가하나, 과잉연결 혹은 과잉조직화로 인하여 다양성이 훼손되면서 잠재성 혹은 창조성이 저하되기 시작한다. 그 결과로 외부충격에 약해지게 되고 결국 해체기로 진입한다.

〈그림 2-9〉 적응적 재생주기(adaptive renewal cycles)

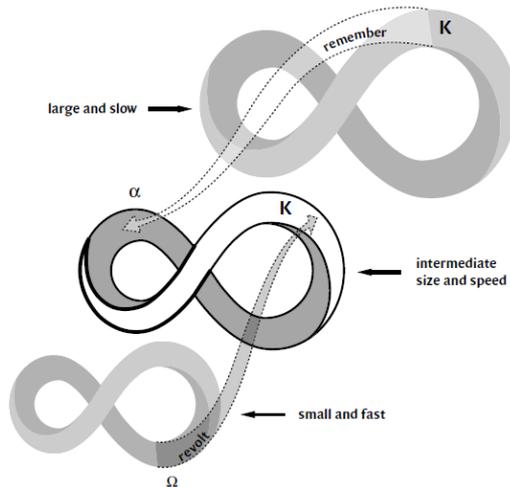


자료원 : Berkes et al. (2003)

성숙기에서 성장기까지 전순환 루프의 시스템적 특징은 스피드, 효율성, 경쟁, 합병 등을 들 수 있는 반면, 해체기부터 재조직기까지 후순환 루프에서 강조되는 덕목은 창조성(creativity)과 기억(memory)이라고 할 수 있다. 새로운 질서를 창출하는 대안의 창조는, 우선 해체된 에이전트들의 자기조직화(self-organizing)을 통한 학습(learning)과 참신함(novelty)의 창출, 그리고 창조적 파괴(creative destruction)이며, 동시에 이러한 창조적 대안을 실현시키기 위해서는 과거 전순환 루프, 즉 성장기와 성숙기의 조직화에 대한 경험과 기억(memory)이 양자를 동시에 필요로 한다.

시스템의 회복성은 이러한 적응적 재생주기를 결정하는 핵심적인 시스템의 속성으로 볼 수 있다. 전순환 루프에서의 빠르게 성장하고 연결성이 극대화되면서 계의 조직화가 진행되면, 효율성이 극대화되고 유연성이나 다양성, 가외성이 상실되면서 점차로 회복성은 감소하게 된다. 반대로 후순환 루프에서는 해체기 이후 회복성이 증가되거나 혹은 회복가능한 시스템에서 자기조직화와 창조적 대안의 창출을 통해 새로운 주기를 창출한다. 일부 문헌(Martin & Sunley, 2011)에서는 시스템의 회복성이 적응적 재생주기에 대한 선행지표로 해석되기도 한다.

〈그림 2-10〉 범계적(nested across scale)인 적응적 재생주기



자료원 : Berkes et al. (2003)

한편 <그림 2-10>은 이러한 적응적 재생주기가 발생하는 위계간 연계모델 (nested model across scales)을 제시하고 있다. <그림 2-9>와 같은 적응적 재생주기 모델이, 실제로 숲의 생태계와 같은 자연계에서 수십 년 혹은 수백 년의 긴 기간 동안 발생하는 반면, 숲의 생태계를 구성하는 보다 미시적인 수준의 하위 생태계에서는 보다 짧고 빠르게 진행된다. 숲보다 큰 상위 생태계에서의 변화는 마찬가지로 숲의 변화보다 더 길고 더 느리게 진행된다.

그러나 이러한 위계간 주기변화는 때때로 상하위의 위계에 있는 복잡계와의 상호작용을 통해 영향을 받을 수 있다. 예컨대 하위 계의 해체기 상황이 상위 계의 후순환 루프를 가속화시키는 ‘혁명(revolt)’이나 반대로 상위 계의 성숙기 상황이 하위 계의 전순환 루프를 가속화시키는 ‘경험(remember)’ 등의 작용은 위계간 상호작용을 전제로 한다. 복잡계의 적응적 재생주기는 이러한 위계통합적인 ‘범계성 (panarchy : pan+archy)’의 속성을 지니고 있으며, 복잡계의 회복성은 이러한 범계적 상호작용을 전제로 한다(Folke et al., 2010, 2002; Walker et al., 2004).

상기와 같은 적응적 재생주기 모델의 시사점은, 첫째 적응적 복잡계에서 회복성의 의미와 중요성을 이해하게 한다는 점에서 의미를 지닌다. 회복성은 적응적 재생주기라는 시스템의 장기적 동역학 과정을 결정짓는다. 둘째, 적응적 복잡계에서 전순환 루프를 확장하고 성장을 지속시키기 위해서는 회복성의 제고가 필요하다는 정책적 시사점을 알 수 있다. 이를 위해서는 시스템을 고정적으로 이해하고 최적화된 일정수준을 유지시키려는 기존의 ‘딱딱한 관리(hard management)’로부터 보다 ‘부드러운 관리(soft mangement)’로 전환해야 한다(Gunderson et al., 2002; Peterson, 2011).

즉, 기존의 선형적인 시스템에서 추진하던 효율적·착취적 전략보다는 보다 현상에 대한 적응적 전략으로의 전환이나, 시스템의 유연성과 다양성, 사회생태적 경험과 새로운 창의성이 발현되도록 하는 정책이 요구된다. 국지적인 최적화(local optimization)를 위한 효율성의 추구 보다는 일정 정도의 다양성과 가외성 (redundancy)을 확보하는 것이 급변하는 상황에 대한 대응과 창조적 대안의 창출에 유효하다는 점이 강조된다.

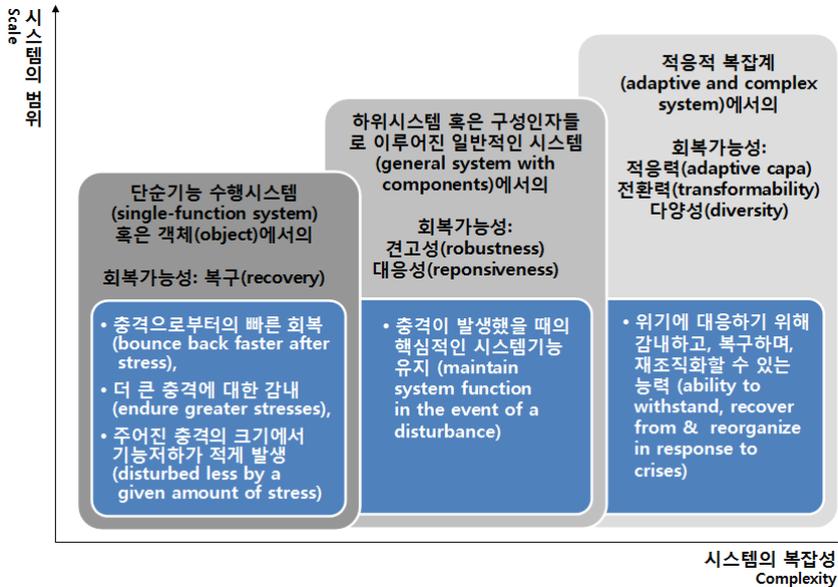
제3절 회복가능한 지역공동체(resilient community)에 기초한 생활안전 정책대응 논리



1. 리질리언스(resilience) 개념의 정책적 활용

상기와 같은 논의에서 제시된 적응적 복잡계의 통합적 회복성의 개념에는 다양성, 적응력, 소프트한 관리, 자기조직화의 창발성 등 복잡계의 새로운 균형레짐에 대한 적응과 적절한 전환(transformation)이 중요한 개념적 구성인자로 제시된다 (Walker et al., 2004).

〈그림 2-11〉 시스템의 범위 및 복잡성에 따른 회복가능성(resilience)의 개념적 확장



자료원 : WEF (2013b) 및 Martin-Breen & Anderles (2011)의 분류체를 재구성

이는 강성남(2011)이 제시하는 복잡계의 키워드인 자기조직화, 창발현상, 비선형성, 공진화, 거버넌스 등의 특징을 결정짓는 궁극적인 시스템의 속성이 회복성(resilience)이며, 2009년 노벨경제학상을 수상한 엘리너 오스트롬의 ‘경제 거버넌스를 통한 공유지 비극의 극복’의 논리(Ostrom, 2009)와 일맥상통한다.

〈표 2-4〉 회복가능성(resilience)에 대한 이론적 개념과 특성

| 관련개념 | 속성(characteristics) | 초점(focus) | 배경(context) |
|--|--|---|--|
| 공학적 회복가능성 (engineering resilience) | <ul style="list-style-type: none"> • 균형으로의 회복시간 (return time) • 효율성(efficiency) | <ul style="list-style-type: none"> • 충격이전 균형으로 복구 (recovery) • 충격에 대한 균형유지 (constancy) | <ul style="list-style-type: none"> • 동적 균형점 근방의 안정성 (vicinity of a stable equil.) |
| 생태적 혹은 사회적 회복가능성 (ecological or social resilience) | <ul style="list-style-type: none"> • 충격완화 역량 (buffer capacity) • 충격에 대한 내성 (withstand shock) • 핵심기능 유지 (maintain function) | <ul style="list-style-type: none"> • 균형지속성 · 시간 (persistence) • 시스템 견고성 (robustness) | <ul style="list-style-type: none"> • 복수개의 동적 균형점 (multiple equilibria) • 동적 균형점들의 안정성 경관지도 (stability landscapes) |
| 사회생태적 회복가능성 (social-ecological resilience) | <ul style="list-style-type: none"> • 충격과의 상호작용 (interplay disturbance) • 재조직화 (reorganization) • 지속화 (sustaining) 및 진화 (developing) | <ul style="list-style-type: none"> • 적응력(adaptive capacity) • 전환력(transformability) • 학습(learning)과 혁신(innovation) | <ul style="list-style-type: none"> • 외생충격과 내부작용의 동역학 및 피드백 (integrated system feedback), • 범계적 · 동태적 상호작용 (cross-scale dynamic interactions) |

<표 2-4>에서 제시된 3가지 회복가능성의 개념은 <그림 2-7>에서 제시된 바와 같이 시스템의 범위(scale) 그리고/혹은 복잡성(complexity)에 따라 점진적으로 확장된 개념이다. 그림과 같이 시스템의 범위 및 복잡성의 확장을 반영하면서 동시에 보다 실제적인 의미에서 회복가능성에 대한 정의와 분류체계를 시도한 것 가운데에서, ‘5Rs’로 불리우는 최근 WEF(2013)의 분류체계는 가장 주목할 만하다.

이러한 분류체계는 국가수준의 회복가능성의 측정과 진단을 목적으로 도출되었는데, 전체 국가시스템을 경제, 환경, 거버넌스, 인프라, 사회의 5개 하위시스템(subsystem)으로 구분하고 각각의 회복가능성 요인들(5Rs)에 의한 진단평가를 수

행하였다. WEF의 ‘5Rs’는 회복가능성의 속성요인(resilience characteristics)인 견고성(Robustness), 중복성(Redundancy), 자원부존성(Resourcefulness)과, 회복가능성의 성과요인(resilience performance)인 대응력(Response) 및 복귀력(Recovery)이다. 여기서 속성요인들은 국가의 회복가능한 수준 혹은 회복가능성의 상태(state)를 묘사하며, 성과요인들은 위기상황에서 시스템이 어떻게 작동하는지를 나타낸다.

이와 같은 구분은 마치 지속가능발전지표의 압력-상태-대응(PSR) 혹은 구동력-상태-대응(DSR)과 같은 선행 지표체계(정회성 외, 2005)에서 나타나는 상태지표(state indicators)와 대응지표(response indicators) 혹은 구동력지표(driving-forces indicators) 등의 개념과 일맥상통하며, 회복가능성의 진단 혹은 평가지표의 도출시 현상과 변화, 그리고 정책적인 대응과 관련된 지표체계의 개발에 유리할 것으로 보인다. 각설하고, 본 연구에서는 상기와 같은 5개의 요인을 바탕으로 다음과 같은 회복가능성의 정책적 정의를 제시한다.

속성1. 견고성(Robustness)

견고성은 신뢰성(reliability : 시스템의 기능수행 확률)의 개념을 포함하여, 교란요인과 위기를 흡수하고 견뎌내는 내성을 의미한다. 회복가능성과 관련된 본 속성의 전제는 다음과 같다 : 1) 국가의 (사회적, 경제적, 정치적, 생태적 등) 핵심 네트워크에 방화벽(firewalls) 혹은 기능이상시 안전장치(fail-safes)가 마련되었다면, 또한 2) 국가 의사결정 구조 및 지휘명령 체계가 변화하는 상황에 대응할 수 있도록 충분히 모듈화되었다면, 국가의 한 부문에서의 잠재적인 피해는 타 부문으로 확산될 여지가 크지 않다.

- 모니터링 시스템의 건전성 : 하위시스템의 질적 측면에 대한 정기적인 모니터링 및 평가는 해당시스템의 신뢰성을 확보하게 함
- 모듈화(Modularity) : 시스템의 특정부문에 발생한 예상 못한 충격이 타 부문으로 확산되지 않도록 설계된 메카니즘은 시스템에 대한 충격을 특정부문에 국한시킬 수 있음
- 적응적 의사결정(adaptive decision-making)의 모델 : 연결망으로 구성된 관리구

조는 상황에 따라서 조직의 집중화 혹은 분권화를 제고시킬 수 있음. 예컨대 일본 편의점 Lawson은 2011년 동일본대지진(Great East Japan Earthquake) 당시 심각한 문제가 발생했음에도 불구하고 브랜치 영업을 지속시킬 수 있었으며, 적절한 분권화는 위험분산에 대비하는 바람직한 방법임

속성2. 중첩성(혹은 잉여성 : Redundancy)

중첩성은 필요한 것 보다 더 큰 역량을 유지(excess capacity)하는 것과 백업가능하도록 시스템을 만드는 것을 의미한다. 이러한 속성은 시스템 교란이 발생하는 경우 그 핵심기능을 유지시킬 수 있게 한다. 이 속성은 국가의 핵심인프라 구성에 있어서 그 목적달성을 위한 중첩적인 수단, 정책, 전략 및 서비스의 다양성이 확보되었다면, 위기발생과 함께 핵심인프라가 작동하지 않더라도 국가시스템 전체가 붕괴될 개연성이 낮다는 사실을 전제로 하고 있다.

- 핵심인프라의 중첩성 : 일상에서 핵심기능의 유지에 반드시 필요하지는 않지만, 위기발생시 핵심기능의 유지를 위해서는 필수적인 모듈들의 복제가 고려되어야 함
- 문제해결 방법과 전략의 다양성 : 주어진 기능의 수행을 위한 메커니즘의 다양성을 촉진시켜야 함. 효율적인 다양성(diversity with efficiency)을 추구하나 마찬가지로 적절한 수준의 중첩성(redundancy : 중첩성은 불필요하게 중복되는 것으로, 통상적으로는 비효율적인 것으로 인식됨)을 유지하는 것은 국가와 지역사회의 적응력을 높일 수 있음

속성3. 자원부존성(Resourcefulness)

자원부존성은 위기에 적응하고, 유연하게 대응하며, 가능하다면 부정적인 영향을 긍정적인 것으로 바꿀 수 있는 역량을 의미한다. ‘적응적’인 시스템이란 본질적으로 유연성이 있다는 것을 의미하며, 이것은 회복가능성에 있어서 매우 중요한 속성이다. 이 속성은, 만약 산업부문이나 지역사회가 소셜네트워크 상에서 상호 신뢰하며 자기조직화할 수 있다면, 예측불가능한 변화가 닥쳤을 때 국가기관이나

거버넌스 시스템이 제대로 기능하지 않더라도 즉각적으로 위기에 반응하고 이를 해결책을 발견할 개연성이 높아질 것이라는 사실을 전제로 하고 있다.

- 자기조직화 역량 : 인적 혹은 사회적 자본의 축적 정도, 사회연결망과 국가 간의 관계성, 대면관계망을 가능하게 하는 제도적 장치 등을 포괄함. 동 요인은, 지역사회가 자기조직화를 통해 핵심적 공공서비스를 지속적으로 제공할 필요가 있는 경우 등 정부실패와 같은 상황에서 매우 중요하게 인식됨
- 창조성과 혁신 : 국가와 산업계에 있어서 혁신역량은 잉여자원의 활용가능성과 학계, 각 기관 및 시민그룹 간의 경계에 대한 경직성과 유관함

성과1. 대응력(Response)

대응력은 위기가 닥쳤을 때 "빠른 자원동원(mobilize quickly)" 능력을 의미한다. 회복가능성에 있어서 동 요인은 국가가 사회의 모든 부분으로부터 필요한 정보를 수집하는 수단을 지니고 있는지, 타 이해당사자와 적절한 정보와 자료를 소통하고 있는지를 평가하며, 동시에 의사결정자가 ‘현재는 미미하지만 떠올라 곧 세상에 큰 영향을 미칠 이슈(emerging issues)’를 빨리 인지할 수 있는지 그 능력을 평가한다.

- 커뮤니케이션 : 효과적인 소통과 제공된 정보에 대한 신뢰는, 위기상황에서 이해당사자들이 정보를 빠르게 공유하고 확산시키며, 상호 협력을 촉진시키고, 대중에게 빠르게 응답하게 할 개연성을 높임
- 포괄적 참여(inclusive participation) : 공공 및 민간부문, 시민사회 이해당사자 간의 적극적인 참여는 전지구적인 위협에 대한 국지적인 수준에서의 이슈들에 대해 상호 공유된 인식을 확산시키고, 그간 간과되었으나 중요한 상호의존적 태도를 경감시키며, 참여자 간의 신뢰를 강화시킴

성과2. 복귀력(Recovery)

복귀력은 위기나 관련사건이 발생한 후 어느정도 정상적인 상태로 되돌리는 능력을 의미하며, 이러한 능력은 시스템의 유연성이나 적응성 및 위협징후 이후 변화된 혹은 새로운 상황에 대처시키는 시스템의 진화력을 포함한다. 취약하거나

혹은 변화가 없는 시스템은 원활히 복구할 개연성이 떨어진다. 그러나 새로운 현실에 대해 유연하고 의지를 가지고 있거나 혹은 적응할 수 있는 시스템은 원활히 복구할 개연성이 더 크다. 회복가능성에 대한 동 요인은 주어진 정보를 공공정책 및 경영전략에 반영하는 국가의 역량과 전략을 평가하며, 또한 변화하는 상황에 적응하기 위해 의사결정자가 적절한 액션을 취할 수 있는지 그 능력을 평가한다.

- 적극적 '视界 스캐닝(horizon scanning)' : 다양한 이해당사자가 참여하는 과정을 통해 현존 지식에 있어서 의견차이를 발견하고 좁히는 노력 혹은 연구는 매우 중요함
- 대응적 규제환류 메커니즘 : 예컨대 “자동적인 정책조정 기폭제(automatic policy adjustments triggers)”와 같이, 시계스캐닝으로부터 획득한 새로운 정보를 액션으로 전환시키는 시스템은 정책이 재평가되어야만 하는 상황을 명확하게 할 수 있음. 이러한 속성의 중복적이고 상보적인 측면에 대한 예로써 포괄적 참여는 대응력의 핵심요인으로 제시될 수 있는데, 복구력이나 자원부존성과 같은 여타의 회복가능성 측면에서도 이는 핵심적인 사항으로 볼 수 있음. 또한, 비록 적응적인 의사결정 모델의 속성으로만 여겨졌음에도 불구하고, 모든 회복가능성의 속성에 필수적으로 연계되는 것은 상충되는 이해관계와 집단행동의 문제를 극복하기 위한 투자 및 보상에 관한 구조화임. 더 넓게 공유된 회복가능성으로부터 편익을 취하는 다양한 이해당사자 개인들이 존재하지만, 현재 수준에서는 필요한 액션을 취하기에 시간과 자원의 측면에서 압박을 심하게 느끼거나 인센티브가 부족한 실정으로 볼 수 있음

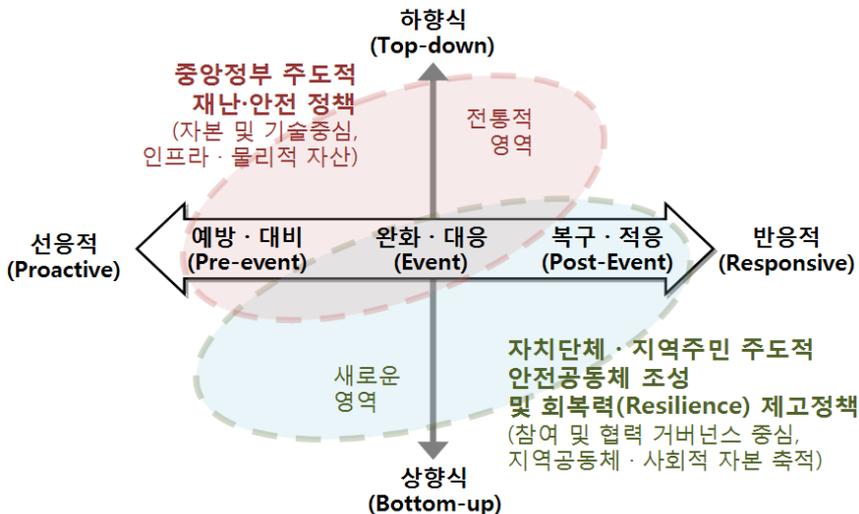
2. 회복가능한 지역공동체와 생활안전 거버넌스 프레임워크

상기와 같은 정책적 정의로부터, 적응력은 한정된 역량만으로 위험사회를 극복할 수 있게 하고, 자기조직화 역량(self-organization capacity)에 의한 혁신(innovation)과 창조성(creativity)이 이를 달성할 수 있는 결정요인으로 제시된다. 또한 내구성

은 범죄예방 체계 및 안전장치, 모듈화(modularity)를 통한 대응 및 복구용이성 등과 관련이 있다. 대응 및 복구역량은 위험사건의 발생에 따른 빠른 자원동원 능력(quick mobilization)과 정보소통, 의사결정 등의 대처능력, 일상화된 위험에 대비하기 위해 적절한 수준의 잉여역량(excess capacity)을 확보하는 측면에서 가외성(redundancy)과 다양성(diversity) 등의 속성과 관련이 있다.

따라서 제2절의 1에 제시된 위험사회론 논의의 말미에 설명한 바와 같은 4단계 정책대응 체계는 결론적으로 리질리언스(resilience), 즉 사회공동체의 총체적인 회복가능성을 제고하는 전략을 의미한다. 4대약을 포함한 각종 생활 속의 위험요인들에 대한 완화, 내구성 확보와 예방, 대응력 및 복구력의 제고, 자기조직화와 창조성에 의한 적응력의 확보 등은, 이는 전술한 바와 같이 우리 사회공동체를 보다 안전하게 진일보시키는 것을 의미한다. 본 연구에서는 사회공동체의 리질리언스 확보를 통한 보다 안전한 사회로의 전환(transformation)의 의미로서, 이와 같은 정책전략을 ‘회복가능한 안전공동체(Safe and Resilient Communities) 조성 전략’으로 통칭하고자 한다.

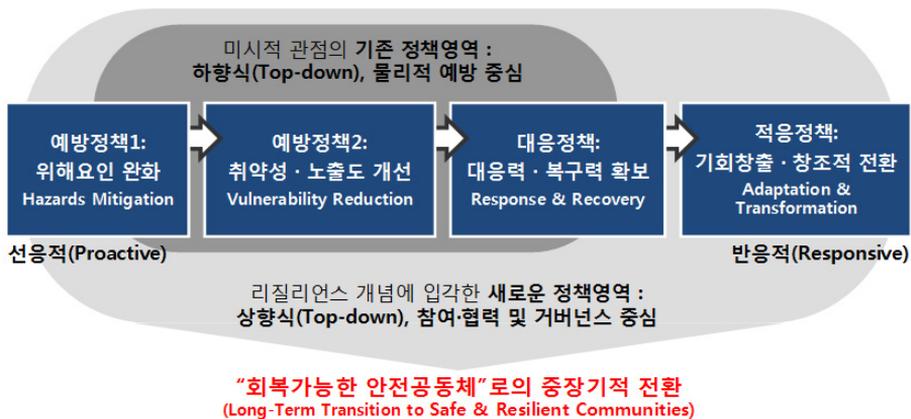
〈그림 2-12〉 회복가능한 지역공동체(resilient community) 조성전략



4대약을 중심으로 그간 소홀해왔던 생활안전을 제고시키려는 정책수요에 대해 신 정부는 ‘회복가능한 공동체 구성을 통한 안전사회로의 전환’과 같은 중장기적인 정책비전을 갖는 것이 바람직하다. 회복가능한 공동체 조성론(building resilient communities)은, 기후변화나 일상화된 위험들에 대해 관 주도의 하향식·물리적 예방투자 중심의 중앙집권화된 위험관리 체계의 한계를 목격하면서, 상향식 혹은 거버넌스 방식의 물리적·비물리적 예방·대응·복구 등을 총칭한 회복가능성의 관점에서의 대응방식을 의미한다(Heinberg, 2008; Morrow, 2008).

특히 안전한 사회의 구현을 위해 정부주도적인 하향식 안전정책의 한계에서 벗어나, 주민의 적극적인 참여와 주도, 다양한 민관 이해당사자의 소통과 통합에 의한 안전공동체의 구현은 불확실성이 증대하는 우리 사회가 선택해야 하는 본질적인 목표로 이해할 수 있다(Wilding, 2011; Wilbanks, 2008; Walker et al., 2002).

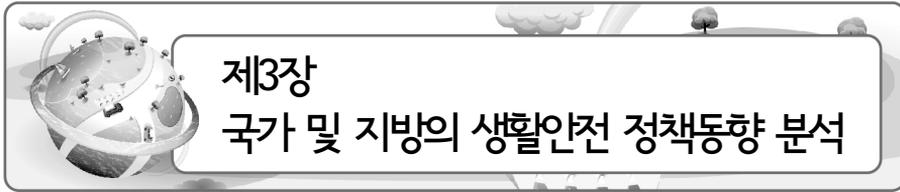
〈그림 2-13〉 리질리언스에 입각한 생활안전 대응정책의 프레임워크



본 연구에서는 지방자치단체의 4대약 등 생활안전 대응체계에 있어서 이상과 같은 회복가능한 지역공동체 구성을 중장기적인 정책목표로 제시하고, 이에 입각하여 4대약 등 생활안전 대응을 위한 지방자치단체의 역할 및 대응체계를 모색하고자 한다. 이는 <표 2-4>의 복잡계에서의 사회생태적 회복가능성을 제고시키기 위한 지역공동체의 구성을 의미하며, 앞서 제시한 <그림 2-12> 및 <그림 2-13>의

프레임워크 하에서 지방자치단체의 4대약 등 생활안전 대응체계의 정책콘텐츠와 이를 위한 추진체계를 구성함을 의미한다.

이후 제3장 정책동향 분석 및 제4장의 정책사례 분석은 이와 같은 프레임워크 하에서 수행될 것이며, 제5장에서는 이상의 논의를 종합하면서 3.1절에서 제시한 회복가능성의 '5Rs'의 측면에서 지방자치단체의 역할과 대응체계를 도출할 것이다. 본 연구는 지방자치단체를 중심으로 한 지역 생활안전 거버넌스와 공동체 추진전략의 핵심적인 접근논리로 회복가능성과 회복가능한 지역공동체의 조성론을 제시하였다는 점에서 기존 연구에서 다루지 못한 새로운 접근 패러다임을 제시하고 있다.



제1절 이전 정부의 생활안전 정책추진 실적과 한계



1. 이전 정부의 4대악 등 생활안전 관리체계

4대악은 그간 다양한 법률과 제도적 기반에 의해 대응되어 왔다. 우리나라에서 성폭력(Sexual Violence/Sexual Assault)은 「형법」(법률 제11731호, 법무부 형사법제과)의 제32장, 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」(법률 제11286호, 여성가족부 권익지원과), 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」(법률 제11690호, 여가부 아동청소년성보호과), 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(법률 제11729호, 법무부 형사법제과 및 보호법제과), 「성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률」(법률 제11557호, 법무부 보호법제과), 「특정 범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률」(법률 제11731호, 법무부 보호법제과)에 의해 관리되었다. 성폭력의 경우, 단순한 피해로 종결되기 보다는 성폭력 피해자들이 형사사법절차 과정에서 사생활 침해 및 비하, 과도한 범행현장 재현요구 등의 2차 피해에 노출되는 경우가 존재하며, 재범 우려가 높다.

따라서 강력한 처벌과 피해자 보호를 위해 지속적으로 관련 법제에 대한 개선노력이 지속되어 왔고, 여성가족 정책에서는 다양한 형태의 예방정책과 피해자 보호를 위한 정책이 진행되어 왔다. 이명박 정부에서는 범정부 차원의 「아동·여성 보호 종합대책」을 수립하여('08. 4월) 아동 및 여성의 성폭력 재발방지 및 홀로 남은 아동에 대한 지역사회 차원의 보호 등을 추진하였다.

〈표 3-1〉 이전 정부에서의 4대악에 대한 개별적 대응체계

| 위험 | 관계법령 | 관리부처 | 추진실적 |
|---------|---|---|---|
| 성폭력 | 형법(32장), 성폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률, 아동·청소년의 성보호에 관한 법률, 성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법, 성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률, 특정 범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률 등 | 범죄사건 : 법무부 형사법제과·보호법제과, 경찰청 예방대응 : 여성가족부 권익지원과·아동청소년성보호과 | 아동·여성 보호 종합대책('08. 4월) 및 성폭력 근절대책('12. 7월), 신상정보 공개제, 성범죄자·우범자 관리 강화, 피해자 원스톱서비스, 아동 돌봄기능 강화, 친고죄 폐지, 성폭력 예방교육 확대, 아동청소년 범죄 형량 강화 등 |
| 가정폭력·파괴 | 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률, 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 등 | 범죄사건 : 상동 예방대응 : 여가부 복지지원과 | 방지 종합대책('11. 5월) : 긴급임시조치권, 피해자보호명령제 등 제도개선, 피해자·가족 보호 강화 |
| 학교폭력 | 학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률 등 | 범죄사건 : 상동 예방대응 : 교육부 학교문화과 | 학교폭력근절 종합대책('12. 2월) : 교장·교원 권한강화, 117 신고제, 학부모·가정·인성교육 강화, 건전 또래문화 형성·유해문화 차단 등 |
| 불량식품 | 식품안전기본법, 식품위생법, 농수산물 품질관리법, 축산물위생관리법, 어린이 식생활안전관리 특별법, 학교급식법, 건강기능식품에 관한 법률 등 | 식품의약품안전처, 교육부 학생건강안전과, 농식품부 소비정책과, 해수부 어촌양식정책과 등 | 식품안전 기본법 및 종합대책('08), 안전기준 강화('11), 인증의무화 확대('12), 위해식품판매자동차단시스템('09), 식품안전정보센터('09) 등 안전정보망 확충 등 |

또한 「아동·여성 성폭력 근절대책」을 추진(12. 7월~)하여, 국무총리실 주관으로 신상정보 공개제도 개선, 성범죄자 및 우범자 관리 강화, 성폭력피해자 원스톱서비스 등 지원 확대는 물론 아동의 돌봄기능 강화를 추진하였다. 또한 법제의 개정을 통해 친고죄 폐지, 성폭력 예방교육 확대, 아동·청소년 성폭력범죄 형량강화, 신상정보 공개제도 개선 등을 추진하였다.

아울러 가정폭력(Domestic Violence and/or Intimate Partner Violence)의 경우 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」(법률 제11690호, 여가부 복지지원과), 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(법률 제11002호, 법무부 형사법제과)

에 의해, 학교폭력(School Violence)의 경우 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」(법률 제11690호, 교육부 학교문화과)에 의해 관리되고 있다. 가정폭력은 폭행죄 중의 하나로서 범죄행위이며, 개인 간의 사소한 문제나 남의 집 가정사의 일환으로 치부되어 드러나지 않는 경우가 많았기에 심한 경우 피해자의 생명을 위협할 정도로 심각한 사회적 범죄행위로 연계될 개연성이 크다.

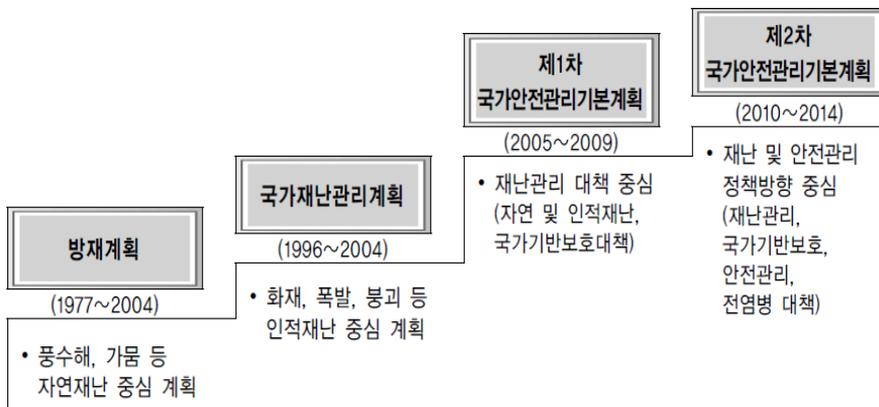
따라서 성폭력의 경우와 마찬가지로 가해자에 대한 처벌과 피해자에 대한 보호를 중심으로 제도가 발전되어 왔다. 또한 가정폭력의 경우 학교폭력이나 성폭력으로 연계되는 경우가 많으므로, 가정폭력과 학교폭력은 성차별적이고 가부장적인 사회구조, 성적중심 학교교육 등의 근본적인 원인에 대한 의식개선 및 교육 등 완화를 통한 예방과 피해자의 보호가 중요한 정책 추진영역으로 제시된다. 이전 정부에서부터 이러한 노력은 최근 친고제 폐지('13. 6. 19) 등의 결실을 통해 2차 피해방지 및 합의중용과 같은 문제가 해소될 것으로 기대된다.

한편 불량식품(Adulterated Foods)의 경우 「식품안전기본법」(법률 제11690호, 식품의약품안전처 식품정책조정과)을 중심으로 「식품위생법」(법률 제11690호, 식약처 식품정책조정과), 「어린이 식생활안전관리 특별법」(법률 제11690호, 식약처 식생활안전과), 「건강기능식품에 관한 법률」(법률 제11508호, 식약처 영양안전정책과), 「학교급식법」(법률 제11690호, 교육부 학생건강안전과), 「농수산물 품질관리법」(법률 제11690호, 농식품부 소비정책과, 식약처 농축수산물정책과, 해수부 어촌양식정책과), 「축산물위생관리법」(법률 제11690호, 식약처 농축수산물정책과) 등의 법률을 중심으로 관리제도가 운영되고 있다. 불량식품에 관해서는 식품 안전을 위한 생산, 제조 및 유통 단계에서의 식품안전을 위한 검사·규제 및 식품이력·추적관리 등의 감시체계 강화, 단속·처벌, 인증제 운영 및 소비자참여, 사고대응체계의 강화·신속화 등의 대응정책이 추진되어 왔다.

2. 국가 안전관리의 측면에서의 4대악과 생활안전 대응체계

한편 안전관리 정책의 측면에서는 4대 사회악과 같은 생활안전 분야는 국가전체적인 거시적 측면에서 큰 비중을 차지하지 않았다. 노무현 정부에서의 「제1차 국가안전관리 기본계획(2005-2009)」과 이명박 정부의 수립된 「제2차 국가안전관리 기본계획(2010-2014)」과 그 하위계획 등의 영역에서 큰 비중을 차지하지 않았다(<그림 3-1> 참조). 국가안전관리 기본계획에서 자연 및 인적재난 외에 4대 사회악과 같은 상존하나 개인적인 영역의 피해는 다루지 않았고, 제2차 기본계획이 수립되면서 ‘안전관리’나 ‘전염병 대책’의 일환으로 생활안전 분야가 국가안전관리의 영역으로 확대되었다.

〈그림 3-1〉 국가안전관리 기본계획의 변화



자료원 : 중앙안전관리위원회 · 안전행정부, 「제2차 국가안전관리 기본계획(2010-2014)」 p182.

〈표 3-2〉 제2차 국가안전관리 계획에서의 생활안전 분야 및 유관기관

| | 안전관리 책임기관 | |
|---|-----------|--|
| | 주관기관 | 유관기관 |
| 재난관리 분야 (15개): 자연재난(6), 인적재난(6), 해외재난(1), 재난지원(2) | (생략) | (생략) |
| 국가기반 체계보호 (9개) | (생략) | (생략) |
| 안전관리 분야 (13개) | | |
| 보행자 안전 | 안행부 | 교육청, 경찰청, 지자체 |
| 승강기 안전 | 안행부 | 방재청, 경찰청 |
| 어린이 놀이시설 안전 | 안행부 | 교육부, 경찰청 |
| 여름철 물놀이안전 | 방재청·해경 | 안행부, 교육부, 경찰청, 지자체 |
| 사회복지시설(보육시설, 청소년 수련시설 포함) 안전 | 보건복지부 | 안행부, 방재청, 경찰청, 지자체 |
| 교육시설(학교시설·유치원· 연구실 포함) 안전 | 교육부 | 안행부, 방재청, 교육청, 경찰청 |
| 유·도선 안전 | 소방방재청 | 안행부, 경찰청 |
| 자전거이용 안전 | 안행부 | 국토부, 경찰청, 교육청, 지자체 |
| 문화체육시설 안전 | 문체관광부 | 안행부, 방재청, 경찰청 |
| 등산사고 안전 | 산림청 | 안행부, 경찰청, 방재청, 지자체 |
| 수상레저 안전 | 해경·방재청 | 안행부, 경찰청 |
| 문화재 안전 | 문체관광부 | 안행부, 방재청, 산림청, 경찰청 |
| 사이버 안전 | 안행부 | 방통위, 국정원, 경찰청 |
| 전염병 분야 (2개) | | |
| 전염병 | 보건복지부 | 안행부, 외교부, 법무부, 미장부, 교육부, 국 방부, 농림부, 환경부, 국토부, 국가정보원, 경찰청, 방재청, 해경청, 소방청, 지자체 |
| 가축질병 | 농수식품부 | 안행부, 외교부, 복지부, 국방부, 환경부, 경 찰청, 해경청, 관세청, 농진청, 지자체 |

자료원 : 중앙안전관리위원회·안전행정부, 「제2차 국가안전관리 기본계획(2010-2014)」 p182.

이러한 변화는 큰 규모의 피해사건 전후의 상황을 중심으로 정태적이며 미시적 인 안전정책을 추진하였던 과거와 달리, 간헐적이며 지속적인 피해사건의 발생으로 인해 사회적인 불안요인을 완화하고 취약성을 개선시킨다는 동태적이며 거시적인 안전정책으로 확대되었음을 의미한다고 볼 수 있다. 그러나 한편 생활안전과

관련된 안전관리 분야 역시 특정 시설을 활용하는 활동이나 위험이 상존하는 특정 장소에서의 활동을 중심으로 한 물리적 관점에서 접근하고 있다는 한계에서 벗어나지 못하고 있다(<표 3-2> 참조).

3. 이전 정부의 생활안전 대응체계의 한계와 시사점

4대 사회악은 박근혜 정부의 출범과 더불어 생활안전 정책의 화두로 떠올랐지만 이미 생활 속에는 뿌리 깊게 자리 잡은 위해요인이었다. 통계청의 사회조사에 따르면 '12년 범죄위험(64.2%)와 교통사고(51.2%)가 가장 높은 불안요인으로 조사되는 등 생활안전 분야는 안전관리로서 적극적인 정책수요가 존재하는 영역임에 틀림없다.

4대악의 경우도 마찬가지이다. 여성가족부의 2013년 조사에 따르면, 4대 사회악 중 성폭력은 '07년 9,632건에서 '11년 18,880건으로 2배 가까이 증가하였고, 가정폭력의 경우 '10년 기준 최근 1년간 배우자로부터 가정폭력을 경험한 부부는 53.8%이며, 3년 전에 비해 13.5%가 증가한 것으로 나타났다. 또한, 학교폭력의 피해학생 수 역시 '10년 10,567명에서 '11년 14,147명으로 급격한 증가추세에 있다. 또한, 식품에 대한 불안감을 느끼는 국민의 비율은 '12년 기준 33%로서 안전하다고 응답한 16.1%에 비해 2배 가량 많았으며, 학교 앞 식품안전에 대한 불안감은 '12년 기준 48%로 조사되는 등 상당수의 국민이 식품안전에 대한 우려를 표명하고 있다. 이러한 현상을 감안한다면, 4대악의 근절과 생활안전 정책은 국가 전체적인 안전관리의 측면에서 접근되어야 할 필요성이 있다.

반면 과거 정부에서는 여성가족부, 교육부, 식약처와 농림수산물식품부 등을 중심으로 각론적이며 미시적인 정책으로 추진되어 왔다. 앞서 고찰한 바와 같이, 박근혜 정부 이전까지는 4대 사회악으로 분류되는 피해 혹은 생활범죄에 대해서는 법무부와 경찰청을 중심으로 대응하였다. 또한 4대악과 같은 위해요인 자체의 완화 및 취약성 해소에 대해서는 성폭력과 가정폭력은 여성정책에서, 학교폭력은 교육정책의 범주에서, 그리고 불량식품은 식품안전 정책의 일환으로 추진되었다. 아울러 기타 생활안전에 있어서는 국가안전관리 계획과 그 하위계획에서 생활 속에서

안전사고를 예방하기 위한 위험장소·시설의 개선과 안전시설의 확충을 중심으로 국가정책이 추진되었다.

결론적으로, 박근혜 정부 출범 이전까지 범정부적인 국가 안전관리의 측면에서 기존의 4대 사회악과 같은 생활안전 위험요인에 대한 대응체계는 증가하는 생활 속에서의 증가하는 위험요인들을 대처하기에 충분하지 못했다고 볼 수 있다. 개별 위해요인에 대한 미시적 관점에서의 물리적 예방체계에 집중되었고, 관련 소수 부처중심의 기능적 관점에서의 대응체계만이 존재한다. 따라서, 개별 정책에서의 노력은 꾸준히 지속되었지만, 관련 위해요인들의 발생원인에 대한 완화부터 취약성의 제거, 관련된 다양한 분야에서 통합적인 대응과 적응 등의 다양한 정책분야의 일관된 추진에는 한계가 존재한다.

제2절 박근혜 정부의 생활안전 정책추진 동향



1. 국정과제 로드맵에서의 4대 사회악의 대응

〈표 3-3〉 4대악 근절과 관련된 국정과제의 주요 내용

| 구분 | 과제명·번호 | 추진내용 |
|------------------------------------|----------------------------------|---|
| 국정 과제 ('13.2. 인수위 로드맵) | 83. 성폭력으로 부터 안전 한 사회 | <ul style="list-style-type: none"> 성폭력·성희롱 등 예방체계 구축 및 아동·청소년 성보호 : 체계적 성인권 교육, 성폭력범 엄중 처벌 및 단속 강화 성폭력 전담 수사체계 구축 및 성범죄자 관리체계 확립 : 검찰청·경찰서 전담반 설치, 우범자 관리·재범방지 시스템 피해자 보호 및 치료지원 강화 : 2차피해 방지 및 법률지원 강화, 통합 지원센터 확충 및 피해자 돌봄·간병서비스 지원 |
| | 84. 가정폭력 방지 및 피해자 보호 강화 | <ul style="list-style-type: none"> 방지 및 예방체계 강화 : 가해자 공동주거사용·수익·처분행위 금지, 자녀면접 교섭권 제한 등 피해자 보호명령제도 보완, 국가·지자체·공공기관 등의 가정폭력 예방교육 의무화 처리전문성 확보 및 피해자 인권보호 강화 : 전담경찰관 도입, 수사관계자 대응역량 강화 및 피해이주여성 보호 강화 가정폭력 피해자 보호·자립지원 강화 : 피해자 가족보호시설 확충, 쉼터 퇴소후 자립지원 확대, 피해자 의료비지원 확대 및 직업훈련비 지원, 피해자 무료 법률구조 지원 강화 등 |

| 구분 | 과제명 · 번호 | 추진내용 |
|------------------------------------|----------------------------------|---|
| 국정 과제 (‘13.2. 인수위 로드맵) | 85. 먹을거리 관리로 식품안전 강국 구현 | <ul style="list-style-type: none"> • 종합대책 추진 : 범죄사범 처벌강화, 학생안전지역 내 문방구점 등 식품 판매행위 금지, 음식점 위생 등급제 도입, 인터넷 불법 식의약품 유통판매 차단, 합동단속 추진 • 통합 식품안전정보망 및 소통전담조직 구축 : 정보망 및 위해소통센터 설립으로 체계적 식품안전 소통망 구축 • 부적합 식품 차단 · 추적관리 강화 : 판매차단시스템 ’17년까지 전면 확대, 식품이력 추적관리 단계적 의무화, 쇠고기 전자적 거래신고 확대 • 농 · 축산식품 위생관리 및 생산 · 제조단계 안전관리 강화 : GAP(농산물우수관리), HACCP(식품안전인증) 적용 확대, 오염해역 · 토양 생산 농 · 수산물, 식염 등 유통 · 판매 차단 등 • 식품안전 소비자 참여 확대 : 원산지 및 영양성분 표시 확대, 식품용기 그린마크 및 포장 · 유통 농수산물 표시제 도입, 소비자 위생점검 요청제 요건 대폭 완화, 축산물 관리 적용 • 급식소 위생강화 : 급식조달시스템-식중독경보시스템 연계, 납품전 안전성 조사체계 구축, 어린이 급식관리지원센터 설치 • 수입식품 안전관리 강화 : 사전예측 수입검사 시스템 구축, 수출국 현지실사 강화, 「수입식품안전관리특별법」 제정 |
| | 86. 학교폭력 및 학생위험 제로환경 조성 | <ul style="list-style-type: none"> • 학생위험 제로 학교 환경 조성 : 학생 안전지역 지정(학교 200M 이내), CCTV 개선 · 확대, 지자체 통합관제 강화 등 위험요인 모니터링 강화, 학생보호인력 운영 내실화, SOS 국민안심서비스 확대 등 안전 인프라 강화 등 • 상담 · 치료지원 강화 : Wee 프로젝트, 상담 · 치료 인력 강화, 학생정서행동특성검사 제도개선 및 관리체계 구축 등 • 학교폭력 예방 교육 강화 : 국가차원 학교폭력 예방 표준 프로그램 개발 · 보급, 학부모 교육 확대, 학생자치활동(학생자치법정, 토래상담 등) 활성화 |

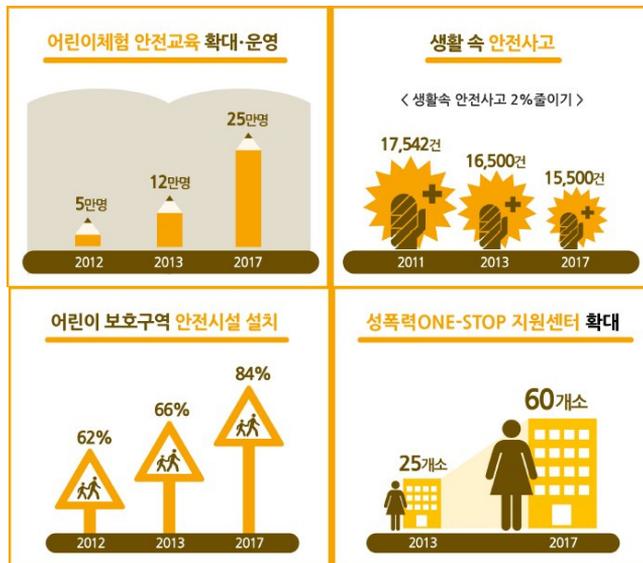
앞서 언급한 바와 같이, 박근혜 정부는 4대약 근절을 중심으로 한 안전한 생활공동체의 구현을 핵심 국정목표 중의 하나로 제시하였다. 박근혜 정부출범 이전인 2012년말 이미 대선공약과 당선인 인터뷰, 2013년초 대통령 취임사 등에서 해당목표를 선명하게 제시한 바 있다. 제18대 대통령직 인수위원회(2013)는 신정부의 국정과제 로드맵의 발표를 통해 5대 국정목표 중의 4번째로 「안전과 통합의 사회」를 제시하였고, 140개 국정과제 중 생활안전과 관련된 과제 9개를 제안하였다. 그 중 성폭력, 가정폭력, 불량식품, 학교폭력의 ‘4대약’과 관련된 과제는 각각 1개의 국정과제로 채택되었다(구체적인 내용은 <표 3> 참조).

2. 안전행정부를 중심으로 한 4대 사회약의 대응체계

이러한 국정과제의 수행을 위해 안전사회 구현의 주무부서인 안전행정부 역시 국정과제에 맞춰 4대약 근절 등 생활안전 분야의 정책수요에 적극적으로 대응하고 있다. 2013년 4월 초에 발표된 안전행정부(2013)의 '13년 업무보고에서는 3가지 정책목표의 첫 번째로 「안전한 사회의 구현」을 표방하였다. 해당 정책목표 내 4가지 핵심과제 중 3번째로 「4대약 근원적 척결」이 제시되었고, 그 하위과제로서 「국민의 일상을 위협하는 4대 사회약 근절(3-1)」 및 「국민 생활안전 확보(3-2)」를 채택하였다(<표 3-4> 참조).

또한 박근혜 정부는 출범 직후 재난·안전사고 뿐만아니라 4대약을 중심으로 한 생활안전 정책을 총괄 조정하는 「안전정책 조정회의」를 신설하였다. 이 조정회의는 범정부 안전대책 상시 협의기구로서, 모든 부처가 안전정책 방향을 공유하고 범부처적으로 4대약 등 생활안전 정책을 추진하기 위한 국가적인 추진체계로서의 의미를 갖는다. 안전행정부 장관은 재난이나 안전사고가 발생하면 수습주관 부처를 지정하고 해당 부처가 운영하는 중앙사고수습본부에 대한 지휘권한을 가진다.

〈그림 3-2〉 안전행정부 「생활 속 안전한 사회」 구현을 위한 정책목표



자료원 : 안전행정부(2013)의 인포그래픽

〈그림 3-3〉 범정부 치안·안전 거버넌스 체계(안)



자료원 : 안전행정부(2013)

〈표 3-4〉 4대악 근절과 관련된 안전행정부 정책목표

| 구분 | 과제명 · 번호 | 추진내용 |
|---|-----------------------------|---|
| 안전 행정부 핵심 과제 (’13.4. 업무 보고) | 3-1. 국민의 일상을 위협하는 4대 사회악 근절 | <ul style="list-style-type: none"> • 중앙부처간, 중앙·지방간, 민·관 협업행정 및 치안·안전 거버넌스 구축 : 4대악 종합대책 수립 및 감축관리 목표제 도입, 범사회적 공동체 회복노력 병행 등 • 아동·여성 대상 성폭력 예방 및 대응역량 강화 : CCTV 설치확대 및 「SOS 국민안심서비스」 강화 등 • 학교폭력 및 학생위험 제로환경 조성 : 학교폭력대책 지역협의회 활성화, 117신고 원스톱 대응시스템 구축 등 • 가정폭력 방지·피해자 보호 : 가정폭력 전담경찰관 도입 등 |
| | 3-2. 국민 생활안전 확보 | <ul style="list-style-type: none"> • 국민생활 밀착형 안전과제 발굴 및 대책 추진 : 국민불안요인 상시 모니터링 체제 구축 등 • 생활주변 안전실태 정보 제공 : 지역별 안전지수 개발, 국민생활안전 지도 작성, 중앙·지방 및 기관별 목표관리제 등 • 119서비스 혁신 : 구급이송정보 공유시스템 구축 등 • 어린이를 안심하고 키울 수 있는 생활여건 조성 : 체험식 안전교육 강화, 교통안전시설 등 확충 • 보행·교통사고 위험요인 근원적 제거 : 보행자 중심 교통문화 정착, 위험도로 개선 등 |

이를 위해 안행부는 「재난 및 안전관리 기본법」 개정안을 입법예고(’13. 5. 8)하였다. 개정안에 따라 같은 해 5월 초부터 제1회 안전정책조정회의가 개최되었고,

매달 2차례 열리는 회의에는 법무부 차관, 교육부 차관, 농식품부 차관, 여성가족부 차관, 식약처 차장, 경찰청 차장 등이 참석한다. 안행부 장관은 재난이나 안전사고가 발생하는 경우 수습 주관부처를 지정하고 해당 부처가 운영하는 중앙사고수습본부와 지역재난안전대책본부를 지휘한다. 기존 재난위기종합상황실은 중앙안전상황실로 개편되어 상황관리와 초동조치 등에서 신속성을 제고시키는 한편, 각종 사고에 대한 정부합동 조사단과 지역별 안전지수 등의 공시를 추진할 예정이다.

3. 재난 및 안전관리 기본법 개정 및 지방자치단체 조직개편

안전행정부는 「재난 및 안전관리 기본법」의 개정안을 공표('13. 4)하였고, 시행령은 상반기 내에 개정안을 마련하려고 준비 중에 있다. 기본법의 개정내용은 다음과 같다. 첫째, 인적재난과 사회적재난을 사회재난으로 통합(안 제2조)하였다. 과거 자연재난, 인적재난, 사회적 재난으로 3분되던 국가 안전관리 체계를 자연재난과 사회재난으로 2분화하였고, 새로운 대응체계에 맞도록 안전사고 및 안전문화 활동 등의 개념정의를 제시하였다.

둘째, 재난유형별 재난관리 주관기관을 지정(안 제6조)하였다. 재난 및 사건사고 발생시 신속한 대응체계 마련을 위해, 범부처적이며 민관협력 체계로 개편하고자 하는 정책의도를 반영하고 있다. 중앙안전관리위원회의 조정위원회에 대한 총괄·조정기능을 강화(안 제10조, 제13조)하였고, 재난안전 민관협력위원회를 설치·운영(안 제15조)하는 것을 주요 골자로 하고 있다. 이는 재난발생시 민간기관·단체와 정부가 협력하는 재난안전 협력위원회의의 역할을 수행한다. 또한 재난안전대책본부의 운영체계에 대한 개선(안 제20조, 제23조)이 이루어졌다. 현장지휘체계를 명확화하고자 하는데 의의를 지닌다.

셋째, 안전관리에 관한 조직을 강화(안 제107조)시키고, 다양한 대응체계의 개선이 이루어졌다. 중앙은 안전책임관을, 지방은 전담조직을 설치하는 것을 주요 골자로 하고 있다. 또한 정부합동 재난원인조사단 편성 및 운영(안 제16조), 중앙안전상황실의 설치 및 운영(안 제26조), 중앙합동 재난안전 점검단의 운영(안 제41조) 등의 조직체계 개선안이 포함된다. 대응체계의 개선안으로는, 재난안전분야

종사자 교육에 대한 이수 의무를 부과(안 제44조)하였고, 재난분야 위기관리 매뉴얼의 운용근거를 마련(안 제51조)하였으며, 재난현장의 긴급통신체계 운영(안 제53조) 및 재난안전 민간협의체 설립·운영(안 제108조) 등을 들 수 있다.

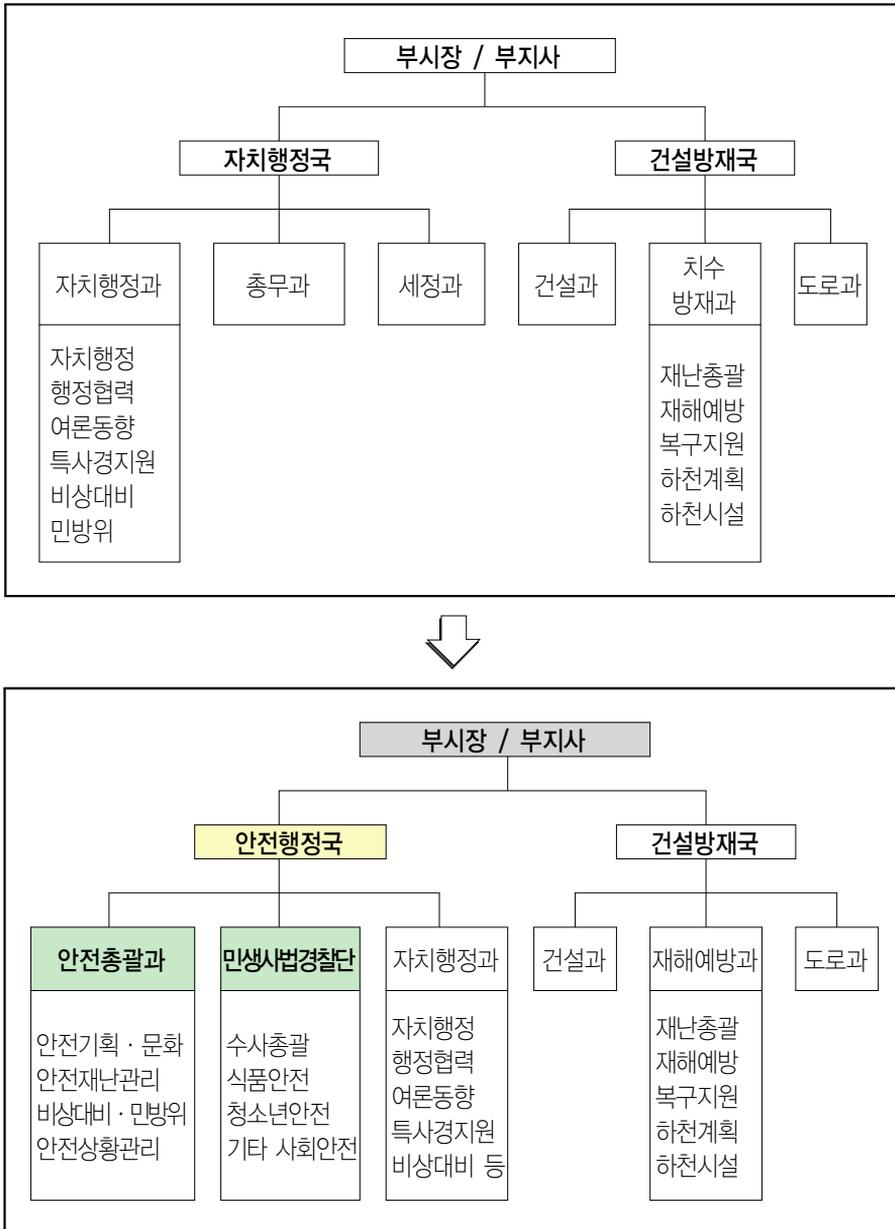
넷째, 안전문화에 대한 진흥기능을 강화(제7장)시켰다. 안전행정부 장관은 그간 언론과의 다양한 인터뷰를 통해 인프라와 정책이 아무리 잘 구비되어도, 국민들의 안전의식에 대한 개선이 없이는 안전한 사회를 구축하는 것이 어렵다는 점을 역설해 왔다. 안전문화 진흥은 이러한 차원에서 국민들의 안전에 대한 인식과 문화형성을 위한 것으로, 법 개정안은 안전문화의 정착을 위한 시책의 추진, 대국민 안전교육 실시, 안전지수 및 안전정보의 작성과 활용, 전문인력 양성 등의 내용을 주요 골자로 하고 있다.

특히 세 번째 국가적인 안전관리의 조직 및 대응체계의 개선과 관련하여, 안전행 정부는 「지방자치단체 안전조직체계 개편 지침(’13. 5. 6)」을 자치단체에 전달하였다. 앞선 3월 안전관리 총괄·조정기관으로 행정안전부를 안전행정부로 개편한 데 이은 후속조치로서, 안행부가 발표한 지방자치단체 안전조직 개편 지침의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체에 안전총괄 전담부서를 설치한다. 자치행정국 등 기존의 조직을 안전행정국으로 개편하고, 그 소속으로 안전총괄과를 설치한다. 안전총괄과는 시·도 단위의 안전정책을 총괄·조정하고, 종합적·체계적인 안전수준의 진단과 분석을 수행한다. 예컨대 안전지도의 작성 및 관리, 종합안전상황실의 24시간 가동체제 유지 등 안전 컨트롤타워의 역할을 수행하도록 하였다. 또한 기존 자치단체의 도시안전본부 도시안전과 등에서 수행하던 사회적 재난(구제역, 교통 등 국가기반체계 마비), 건설방재국 치수방재과 등에서 수행하던 자연재난(태풍, 홍수 등), 소방본부 예방안전과 등에서 수행하던 인적재난(대형화재, 댐 붕괴 등) 등 재난유형에 따라 나뉘어 있는 안전관리 기능을 총괄·조정하는 역할을 수행한다.

둘째, 시·도에 민생사법경찰단을 확대 설치한다. 민생사법경찰단은 기존 서울, 경기 등 일부 시도에 설치되어 운영되고 있었으나, 이번 조치를 통해 전국으로 확대시킨다. 특별사법경찰제도는 식품, 청소년 보호, 환경 등 특정 업무의 지도 단속권을 가진 일반공무원을 특별사법경찰로 지명해 수사·검찰 송치권을 부여하는 제도이다.

〈그림 3-4〉 지방자치단체(시도) 안전관리조직체계 개편 모형
(상:개편 전, 하:개편 후)



지방자치단체의 안전관리조직체계의 개편 모형으로서 예시된 시도 개편모형에서는 다음과 같은 설치원칙을 따른다. 첫째, 확대 개편되는 안전행정국에서 지역 안전관리 총괄을 담당하고, 자치행정국(혹은 행정국, 행정자치국, 행정지원국)에 안전총괄과를 설치한다. 둘째, 특사경 등 사회안전부서는 여건에 따라 민생사법경찰단(과)을 설치하거나, 안전총괄과에 담당급 전담기구(팀)로 설치한다. 셋째, 인력은 자체 기능조정을 통해 증원을 최소화하되, 시·도별 10명 이내로 보강한다. 넷째, 기구명칭에 있어서는 안전전담기구(실·국, 과)에 반드시 '안전'이라는 단어를 포함시키고, 인력은 자체 기능조정을 통해 증원을 최소화하되 시·도별 10명 이내로 보강하는 것을 원칙으로 하고 있다.

4. 국민안전 종합대책 및 안전문화 확산노력

안전행정부 장관은 '13. 5. 30 보라매 안전체험관에서 정부부처 차관·차장, 시도 부시장·부지사, 안전 관련 공공기관장, 경찰·소방 등 현장공무원, 녹색어머니회, 일반국민 등 150여 명이 참석한 가운데 「국민안전 종합대책」을 정부부처 합동으로 보고하였다.

또한 사회 전반의 안전불감증을 해소하고 국민의 안전의식을 제고하기 위한 범국가적 안전문화운동 실천을 총괄하는 「안전문화운동 추진 중앙협의회」 출범 행사를 가졌다. 이 협의회는 민간부문에서 송자 안전생활실천시민연합 대표(전연세대·명지대 총장)가, 정부부문에서 안전행정부 장관이 공동대표를 맡았고, 향후 국가수준에서 정부와 민간이 협업하여 안전문화를 확산시키는 것을 목표로 하고 있다.

국민안전 종합대책은 국민들의 생활주변에서 안전을 가장 심각하게 위협하고 있는 21개 요인에 대한 핵심 안전관리 대책을 반영했으며, 이러한 대책을 효과적으로 실현하기 위한 감축목표 관리제 시행방안을 제시하였다. 현재 진행중인 유해화학물질, 성폭력, 가정폭력 등에 대한 전수조사 및 관계자 의견수렴이 완료 되는 대로 국무조정실 주관으로 상반기 전후 추가로 대책을 발표할 예정이다. 아울러,

선제적·예방적·근원적 안전관리 체계를 구축하기 위한 ① 통합적 안전관리체계 구축, ② 안전강화를 위한 선진제도 도입, ③ 안전 인프라 및 투자 확충, ④ 안전문화 확산 및 안전교육 활성화 등 4대 전략과 이를 실천하기 위한 16대 중점 추진과제를 포함했다.

〈그림 3-5〉 국민안전 종합대책의 4대 전략 16대 중점 추진과제

| 전 략 | 중 점 추 진 과 제 |
|--|--|
| <p style="text-align: center;">통합적 안전관리체계</p> | <ul style="list-style-type: none"> ① 안전정책조정회의 신설 ② 통합 컨트롤 타워 구축 ③ 재난안전책임관제 실시 ④ 안전정보 통합관리시스템 구축 |
| <p style="text-align: center;">안전 강화를 위한 선진제도 도입</p> | <ul style="list-style-type: none"> ⑤ 생활안전지도 구축 ⑥ 안전지수 등 생활주변 안전정보 공개 ⑦ 국가안전기준 등록·조정제도 도입 ⑧ 과학적 사고원인 분석 통한 제도개선 |
| <p style="text-align: center;">안전 인프라 및 투자 확충</p> | <ul style="list-style-type: none"> ⑨ 재난안전 R&D 기반 강화 ⑩ 예방투자 확대 ⑪ 경찰·소방 등 현장 대응인력 확충 ⑫ 국가재난안전통신망 구축 |
| <p style="text-align: center;">안전문화 확산 및 안전교육 활성화</p> | <ul style="list-style-type: none"> ⑬ 범국민 안전문화 실천운동 전개 ⑭ 읍면동 중심 ‘안전한 마을만들기’ 운동 ⑮ 체험형·맞춤형 안전교육 생활화 ⑯ 안전문화 붐 조성 |

〈표 3-5〉 국민안전 종합대책의 4대 전략 16대 중점 추진과제

| 구분 | 최근 사건·사고 발생으로 국민관심이 높은 분야 | 매년 대규모 피해가 반복 | 대규모·복합적 사고 발생 우려 |
|----------|---------------------------------------|--------------------------------------|------------------|
| 4대악 범죄 등 | ①성폭력 ②가정폭력 ③학교폭력 ④식품안전 ⑤인터넷 음란물 | ⑪자살 | |
| 자연 재난 | | ⑫풍수해 | ⑲지진 |
| 사회 재난 | ⑥조류인플루엔자 ⑦유해화학물질 ⑧산업단지 | ⑬산불 | ⑳원자력 ㉑대형화재 |
| 안전 사고 | ⑨어린이·노인 교통사고 ⑩키즈카페 등 어린이 놀이시설 | ⑭전기(감전)·가스 ⑮붕괴 ⑯보행사고 ⑰물놀이 ⑱승강기 | |

3개 분야의 21개 핵심 안전관리 대책은 ① 최근 잦은 사건·사고 발생으로 국민들의 우려가 높은 분야, ② 매년 대규모 인명·재산 피해가 반복적으로 발생하는 분야, ③ 현재 국내 큰 피해발생은 없지만, 일단 발생하게 되면 대규모·복합적 피해가 우려되는 분야로 구분하였다. 국민안전 종합대책을 통해 공개된 21개 핵심 안전관리 대책 중 4대악 관련 대책의 주요내용은 다음과 같다.

또한 이번 종합대책의 핵심은 4대악 「감축목표 관리제」의 도입에 있다. 안전행 정부는 연초부터 4대악 근절에 대한 목표관리제를 추진한다는 방침을 수립한 바 있으며, 이 대책을 통해 계량적 지표관리가 가능한 분야에 대해서 포괄적으로 감축관리 목표제를 도입하기로 했다. 동 제도는 정부대책에 대해 구체적인 목표치를 국민에게 제시하고 지속적인 사후관리를 위한 것으로서, 4대악 및 21개 핵심 안전관리대책 중 유해화학물질, 어린이·노인 교통안전 등 계량적 지표관리가 가능한 분야부터 우선 도입하고, 향후 확대할 예정이다.

〈표 3-6〉 국민안전 종합대책의 4대악 종합대책

| 대 책 | 핵심 내용 | 소관부처 |
|-----------------|--|---|
| ① 성폭력 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 음란물 단속 강화로 성폭력 유발요인 사전 제거 ▶ 아동·청소년 대상 성범죄자 처벌 강화(16세미만 대상 강간 범죄 집행유예 배제 추진 등) ▶ 성폭력 전담수사팀 설치 및 성폭력 피해자 통합지원센터 확대('12년 30 → '17년 60개) ▶ 성폭력 예방 의무교육 대상 확대 | 경찰청 법무부·여가부 여가부·경찰청 여가부 |
| ② 가정 폭력 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 가정폭력 피해자 안전확보 강화(현장출입·조사, 가해자 주취 상태시 유치장에 일시격리 등) ▶ 피해자 보호시설 연차 확대(가정보호시설 '13년 16개 → '15년 24개, 주거지원시설 '13년 16개 → '15년 24개) ▶ 결혼이민 피해자 보호강화 ▶ 노인, 아동학대 예방과 지원체계 강화 | 여가부·법무부 여가부·법무부 여가부·법무부 복지부 |
| ③ 학교 폭력 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 학교 200m이내 학생안전지역으로 통합관리 ▶ 학생들 스스로 갈등을 해결하는 또래상담, 또래조정, 학생자치법정 운영 지원 ▶ 폭력싸움 엄정대응(4~7월 중점 파악·해체) ▶ Wee 프로젝트 확대, 고위험군 학생 관리강화 ▶ 어울림프로그램 개발 등 예방교육 강화 | 교육부 교육부·여가부· 법무부 경찰청 교육부 교육부 |
| ④ 식품 안전 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 고의적 식품사범 영구퇴출, 부당이득 10배 환수 ▶ 불량식품 사전예방 강화(착한가격업소 지정시 위생·청결기준 강화, 음식점 위생등급제 등) ▶ 「사전예측 수입검사시스템」 수입자책임 강화 ▶ 소비자 참여확대(위생점검), 안전먹거리 운동 전개 | 식약처 식약처·교육부 식약처 식약처 |
| ⑤ 인터넷 음란물 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 명확한 단속기준 마련 및 사이버범죄 예방 전문강사를 활용한 음란물 예방교육 강화 ▶ 웹하드, P2P 등의 음란물 유포 집중단속 ▶ 해외발 음란물 대응을 위한 국제공조 강화 ▶ '아동음란물대책팀' 신설 추진 | 경찰청·여가부· 방통위 경찰청 경찰청 경찰청 |

감축목표 관리를 위한 지표로는 사고, 범죄예방과 가장 관련성이 높은 지표로 선정할 예정이며, 현장에서 소극적인 대응 등 부작용을 유발할 수 있는 지표(발생 또는 입건 건수 등)들은 고려하지 않고 있다.

〈표 3-7〉 국민안전 종합대책의 4대악 목표관리제의 정책목표 및 관리지표

| 분야 | 정책목표 |
|--------------------|---|
| 성폭력 | ▶ 미검률 매년 평균 10% 감축, ('12년) 15.5% → ('17년) 9.1% ▶ 재범률 매년 평균 5% 감축, ('12년) 7.9% → ('17년) 6.1% |
| 가정폭력 | ▶ 재범률 매년 평균 4.5% 감축, ('12년) 32.2% → ('17년) 25.7% |
| 학교폭력 | ▶ 피해경험률 매년 평균 10% 감축, ('12년) 9.6% → ('17년) 5.7% |
| 불량식품 | ▶ 식품에 대한 안전체감지수 ('12년) 67% → ('17년) 90% |
| 유해화학 물질 | ▶ 화학사고 인명피해 50% 감축, ('12년 67명 → '17년 33명) |
| 어린이· 노인 교통안전 | ▶ 어린이 10만 명당 교통사고 사망자 감축, ('12년 1.3명→'17년 1명) ▶ 노인 10만 명당 교통사고 사망자 감축, ('12년 31.6명→'17년 25명) |

국민안전 종합대책에서 마지막으로 제시된 내용은 안전문화 확산 및 교육과 관련된 내용이다. 출범된 「안전문화운동 추진 중앙협의회」는 전국적인 안전문화 캠페인·실천운동 등을 총괄하는 기구를 조직화한 것으로, 향후 사회, 생활, 교통, 산업 등 전 분야에 걸쳐 잘 지켜지지 않는 안전수칙이나 잘못된 관행 등을 발굴하여 교육 및 홍보·캠페인을 추진할 예정이다.

현재 80여 개의 민간단체·중앙부처·자치단체·공공기관 등이 참여하고 있는데, 향후 지역단위의 운동의 활성화를 위하여 시도 및 시군구별 협의회를 구성할 예정이다. 안전문화 운동의 주요 추진과제로는 건전음주 캠페인, 전좌석 안전띠 매기, 스쿨존 30km/h 이하 서행, 작업장 안전수칙 준수, 작업 전·후 안전점검 습관화, 위법행위·위험상황 신고하기 등이다.

〈그림 3-6〉 국민안전 종합대책의 21개 분야 중점관리 지표('13. 7. 8 기준)



자료원 : 대한민국정부 정책공감 블로그(blog.naver.com/hellopolicy/150171222359)

또한 안전에 대한 체계적 교육을 강화하기 위한 다양한 방안이 제시되었다. 전국적으로 어린이 종합 체험안전시설이 없는 자치단체를 중심으로 미취학아동, 초등학생 등 10만 여명에게 안전교육을 실시할 계획을 발표하였다. 아울러 교통, 성폭력, 화재, 식품 등 어린이들이 실생활에서 안전위험이 높은 관심분야를 중심으로 14개의 체험관 구성할 예정이며, 통학차량 운전자를 대상으로 운전자 안전교육도 병행 실시할 예정이다.

어린이 대상 체험형·맞춤형 안전교육 강화를 위하여, '13년 내에 소방안전체험관을 현행 4개소(현재 서울 2개소·대구·전북 운영 중)에서 6개소로 확대(부산·충남 건립 추진)하고, 심폐소생술 등 국민 실생활에 유용한 교육 프로그램도 확대한다. 각급 학교에서 시행되고 있는 안전교육을 정규교육 과목에 반영하는 것을 추진하며, 학교별로 서로 상이하게 운영되고 있는 점을 고려하여 향후 교육부와 함께 안전교육이 통일적으로 운영될 수 있도록 정규교육 과목에 반영하는 방안도 추진할 계획이다.

제3절 자치단체의 정책추진 동향과 시사점



1. 자치단체 차원의 주민안전 종합대책 및 안전문화 확산노력

중앙부처의 안전총괄 부처로서 안전행정부의 지방자치단체 안전조직체계 개편 지침('13. 5. 6) 및 국민안전 종합대책('13.05.30)의 공표에 따라, 지방자치단체 수준의 조직개편과 주민안전 종합대책 등 안전문화를 확산하려는 노력이 '13년 현재 착수되고 있다. 과거 자치단체 차원에서 하절기 및 동절기, 연휴기간 등 안전수요가 급증하는 기간에 대한 한시적 대책들이 추진되었고, '12년 오원춘 사건 직후 수원시의 시민안전 종합대책 등 대형사건·사고 직후의 대책수립이 추진된 바 있으나, 중앙차원의 국민안전 종합대책에 따라 지역주민의 안전에 관한 종합대책을 수립한 사례는 '13년 9월 현재 손꼽을 수 있을 정도이다.

이러한 사례 중 하나로 '13년 8월 수립된 충북 청주시 「시민안전 종합대책」을 들 수 있다. 충북 청주시는 시민의 안전을 담보할 시민안전 종합대책을 마련했다⁷⁾. 이 대책은 중앙차원의 국민안전 종합대책과 일관적으로 4대약 범죄적결과 생활주변의 불안요소를 경감하는 생활안전 대책이 주를 이루고 있다. 특히 4대약 범죄에 관해서는 지방경찰청, 지역 경찰서, 시 교육지원청 등과의 거버넌스 체계에 기반하고 있다.

충북 청주시의 시민안전 종합대책은 4대 전략과 13개 전략과제, 분야별 20개 중점과제로 분류하고 집중 관리할 계획을 포함한다. 4대 전략은 ①통합적 안전관리체계 구축, ②생활밀착형 안전문화 확산 및 안전교육 활성화, ③안전체감을 위한 선진제도 도입, ④미래안전도시 통합청주 구현을 위한 장기적인 추진전략으로 중앙차원의 국민안전 종합대책을 충북도 및 청주시의 지역특성에 맞도록 적용한 것으로 볼 수 있다. 전략과제로는 안전정보 통합관리시스템 구축, CSO(재난안전 책임관계) 실시, 안전문화운동추진 민관협의회 구성, 안전마을 만들기 시범사업 추진, 생활안전지도 구축, 안전지수 등 생활주변 안전정보 공개 확대, 화학사고 선제적 대응, 통합관제센터 운영 등 13개 과제를 추진키로 하고 4대약, 생활안전, 사회재난, 자연재난의 분야별 20개 세부과제를 발굴했다.

세부과제는 4대약 범죄에는 성폭력, 가정폭력, 학교폭력, 식품안전이 포함되며, 생활안전 분야에는 어린이·노인 교통안전, 보행안전, 어린이 놀이시설 안전관리 등을 중점적으로 추진한다. 또한 사회재난 분야로는 최근 청주산단의 불산누출 사고 등을 염두에 두고 유해화학물질사고 대응, 산업단지 안전관리, 전통시장 안전관리 등을 추진한다. 자연재난 분야에 폭염대책, 여름철 풍수해 대책 등 시민들이 관심이 높은 분야와 생활 주변의 위험요소가 상존하고 피해가 반복적으로 일어나는 분야가 포함되었다.

청주시는 이러한 종합대책을 중점 추진하기 위해 안전문화운동 추진 민관협의회를 구성하고, 이에 기반하여 시민주도의 안전문화 운동을 확산시켜 나갈 계획이다. 민관협의회에는 30명 내외의 기관 단체장이 참여해 실행조직으로 4개 분과위

7) 청주시청(www.cjcity.net) '13.08.06 보도자료 참조

원회를 구성, 위원간 토론을 통해 실천과제를 발굴해 대대적인 실천운동과 홍보 캠페인을 벌여나간다. 또한 시책사업으로서 마을단위의 안전마을 만들기 시범사업을 주민자치회를 중심으로 네트워크를 조직 방법순찰, 가로등 설치, 노후시설물 예찰활동 및 개선조치 등 소규모 안전공동체 사업을 전개하는 것을 주요 골자로 한다.

이와 같은 청주시의 접근은 타 자치단체에서도 동일하게 확산되고 있다. 박근혜 정부의 출범과 함께 국가안전관리 체계의 변화에 따라 자치단체 역시 안전관리 정책전략의 초점을 생활안전으로 전환시키면서 대응체계를 정비하고 있다. 아울러 이러한 변화방향의 핵심은, 안전문화의 확산을 위하여 안전사고나 재난으로부터 스스로를 보호하고 마음 편히 살 수 있는 지역공동체 및 안심마을 조성 및 생활안전 거버넌스 체계를 구축을 조성하려는 노력으로 귀결된다.

2. 시사점 및 개선방향

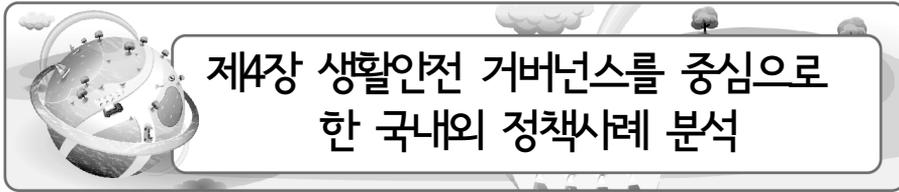
이와 같은 국가안전관리 차원에서의 4대약과 생활안전에 대한 대응체계의 구성은 다음과 같은 세 가지 점에서 지난 정부들과 다른 특징을 지니고 있다. 첫째, 지난 정부에서의 미시적, 개별부처적인 접근방법과 다른 거시적, 총체적, 범부처적 접근방식을 취했다는 점에서 진일보한 것이라고 평가할 수 있다. 중앙 및 자치단체 수준의 종합대책은 과거 한시적이거나 대형사건·사고 직후의 민심수습과 대응체계 마련을 위한 조치였다고 평가할 수 있는데, 새로운 정부에 들어서는 이러한 대응체계 뿐만아니라 예방까지를 포함한 종합대책이다.

둘째, 4대약과 같은 생활안전 위해요인에 대한 정책홍보와 대국민소통의 향상을 지향한다. 이러한 노력은 하향식 안전관리 체계에 상향식·거버넌스식 방식의 조화라는 정책적 전환을 의미하며, 본 연구의 회복가능한 공동체 조성론과 일맥상통한다. 특히 중앙 및 지역의 종합대책을 통해 과거 중앙주도의 재난대응 보다 지역사회의 거버넌스 방식을 지향하고 있으며, 주민조직 뿐만 아니라, 지역에 소재한 중앙부처 관련기관 및 경찰, 소방서 등 다양한 지역의 공공·민간단체의 네

트위킹과 협업을 통해 안전문화를 확산한다는 특징을 지니고 있다.

셋째, 위험군 간의 상호연계성에 의한 복합위험과, 방재안전·산업안전 등과 함께 생활안전 분야로 안전정책을 확대시킴으로써 동태적이며 지속적인 위험군에 대한 인식을 강화시키고 이를 통해 대응을 보다 신속하게 한다는 장점을 지닌다. 비록 이러한 움직임 속에서 ‘회복가능한 지역공동체의 조성’이라는 개념이 활용되지 않았으나 이러한 움직임은 본 연구에서 제시하는 회복가능성의 제고와 같은 방향이라고 볼 수 있다.

다만 회복가능한 지역공동체 조성론에서 제시된 다양한 개념이 아직까지는 정책적으로 활용되고 있다고 보기는 어렵다. 특히 완화정책과 같은 정책콘텐츠나 상향식·거버넌스 방식을 지향할 뿐 이를 추진할 구체적인 체계 등을 제시하지는 못하고 있다. 따라서 본 연구에서와 같은 프레임워크 하에서 보다 본질적이고 궁극적인 정책접근 방향을 설정할 필요가 있다. 현재까지 추진된 정책은 거버넌스 방식에 의한 안전관리 체계가 부분적으로 시도되고 있다고 볼 수 있다. 회복가능한 지역공동체의 조성이라는 관점에서 보다 정교하고 통합적인 방향으로 정책적 접근과 대응체계의 구성이 이루어져야 한다.



앞서 분석한 박근혜 정부의 새로운 정책동향과 회복가능한 지역공동체 조성과 관련하여, 본 절에서는 선도적으로 시도되고 있는 지역수준의 안전사회 구축정책에 관한 다양한 사례를 분석하고 이를 통해 새로운 정부의 통합적·거버넌스 방식의 안전관리 정책전략과 대응체계 확립을 위한 시사점을 제공한다.

제1절 지역수준의 안전사회 구축정책에 대한 해외 정책사례 분석



1. WHO 협력 안전도시(Safe Communities) 사업

우선 회복가능한 지역공동체 조성의 가장 근접한 사례로서 WHO의 안전도시 사업에 대해서 고찰한다. 안전도시는 세계보건기구(WHO)에서 지역사회 손상예방 및 안전증진사업으로 권고하고 있는 모델로서 모든 지역사회 구성원들이 사고로 인한 손상을 줄이기 위해 지속적이고 능동적으로 노력하는 도시를 의미한다. 1989년 스웨덴 스톡홀름에서 개최된 제1회 사고(accident)와 손상(injury)예방 학술대회에서 "모든 사람은 건강하고 안전한 삶을 누릴 동등한 권리를 가진다."는 선언에 기초하고 있다.

안전(safety)은 포괄적인 개념이며, 지역사회와 지역사회내 개개인이 안전의 개념을 이해하고 어떤 수단들이 행해져야 하는지를 인식하게 하는 것이 안전증진의

기본개념이라 할 수 있다. 즉, 모든 개인이나 조직 또는 지역사회가 궁극적인 목표를 이루기 위한 모든 계획된 노력을 의미하는 것으로, 태도와 행동 뿐 아니라 구조적인 변화들을 통해 안전을 충분히 제공할 수 있는 환경을 만드는데 그 목적이 있다. 이러한 활동들이 지역사회에서 이루어지는 안전증진사업(Community Safety Promotion)을 안전도시(Safe Community)라 하며, 안전한 상태를 지속시키고 발전시키기 위해 개인, 지역사회, 정부 및 기업, 비정부기구들에 의해 지역적, 국가적, 국제적 수준에 적용되는 다수준 및 다차원적인 과정으로 볼 수 있다.

WHO 안전도시 모델은 지역사회 수준에서 손상예방과 안전증진을 위해 효과적이며 장기적인 편익을 제공하는 접근방법으로서, 안전도시는 그 지역 공동체가 이미 사고로부터 완전히 안전하다는 것을 의미하는 것이 아니며, 지역 공동체 구성원들이 사고로 인한 손상을 줄이기 위해 지속적이고 능동적으로 노력하는 도시를 의미한다. 한국형 안전도시 모델의 경우 포괄적인 안전의 개념과 한국의 지역구분의 특성을 포함한 안전·안심·안정된 지역을 만들기 위해 지역사회 구성원들이 합심·노력하는 안전공동체(safe community)를 형성하여 각종 안전사고와 재난예방을 위한 환경을 개선해 가는 지역·도시를 의미한다.

현재 WHO안전도시는 1989년 스웨덴의 리드코핑(Linköping)이 세계 최초의 안전도시로 공인된 이래, 2008년도에는 22개국 131개 도시가 세계보건기구로부터 안전도시 공인을 받았으며, 우리나라의 경우 2002년도 경기도 수원이 안전도시 공인을 받는데 이어 송파구, 원주시, 제주특별자치도가 「WHO 안전도시」 공인을 취득하였다. 또한 '13년 상반기 현재 마포, 노원, 강북, 고양, 인천, 화성, 천안, 계룡, 대구, 부산, 남해 등이 안전도시 인증 사업을 추진 중에 있다.

세계보건기구의 안전도시의 협력 공식 지정센터인 스톡홀름의 카롤린스카 연구소에서는 WHO안전도시 모델의 기본 개념을 토대로 다음과 같이 안전도시 공인 기준을 제시하고 있다. 안전도시로 공인을 받고자 하는 지자체는 지역사회 진단사업을 WHO 안전도시 공인센터에 공인준비보고서를 작성 제출 후, 공인 6개 조건의 기준에 맞춰 사업을 시행 후 수행결과를 공인신청서로 작성하여 스웨덴 카롤린스카 연구소와 WHO 안전도시 공인센터에 제출하면 서면평가와 함께 현지실사 평가 후 공인이 결정된다. 공인 후 매년 5년마다 재공인을 통해 안전도시(Safe Community)

를 지속적으로 운영해나간다.

WHO의 안전도시 사례도시로 국내 최초로 WHO 안전도시 인증을 받은 도시인 수원시를 꼽을 수 있다. ‘수원시민의 안전증진’이라는 비전 아래 가정, 학교, 작업장, 지역사회 등 주요 환경에 맞는 사업을 수행하고 있다. 또한 안전도시사업의 추진을 위해 수원시 안전도시조례를 제정하였으며, 수원시를 비롯하여 교육청, 소방방재청, 경찰, 보건소, 의료기관, 산업계 인사, 안전전문가, 시민 등으로 안전네트워크 협력기반을 구축하고, 안전도시협의회를 구성하였다.

〈표 4-1〉 WHO 안전도시 공인기준

▶ WHO 안전도시 공인기준(Indicators for International Safe Community)

1. 지역공동체에서 안전증진에 책임이 있는 각계각층으로부터 상호 협력하는 기반이 마련되어야 한다.
2. 남성과 여성, 모든 연령, 모든 환경, 모든 상황에 대한 장기적이고 지속적인 프로그램이 있어야 한다.
3. 고위험 연령과 고위험 환경 및 고위험 계층의 안전을 증진시킴을 목적으로 하는 프로그램이 있어야 한다.
4. 손상의 빈도나 원인을 규명할 수 있는 프로그램이 있어야 한다.
5. 손상예방·안전증진을 위한 프로그램의 효과를 평가할 수 있어야 한다.
6. 국내외적으로 안전도시 네트워크에 지속적으로 참여할 수 있어야 한다.

자료원 : 안혁근 외(2009 : 9)

더불어 시민의 손상 및 사고발생을 줄이기 위해 손상 정도, 원인 등에 대한 정보를 명확히 파악할 수 있도록 손상감시시스템(Injury Surveillance System)을 구축하여 손상문제의 우선순위를 결정하고 손상예방프로그램의 개발단계부터 적용하고 있다. 특히 이 시스템을 지역사회 구성원들에게 손상문제에 대한 인식을 제고시키고 손상예방 활동의 중요성을 홍보하여 확대시켜 나갈 수 있는 기초자료로 활용하고 있다. 안전도시사업을 위한 공통프로그램은 위험환경조사를 통한 생활안전 위험요인 모니터링사업 시행, 안전학교 운영, 안전일기 쓰기, 아동안전체험교실 운영, 심폐소생술 교육, 자살예방센터 운영 등을 포함하고 있다.

2. 영·미·캐나다의 근린감시 활동(Neighborhood Watch)

WHO의 안전도시 프로그램보다는 보다 미시적이고 주민주도적이거나, 마찬가지로 회복가능한 지역공동체의 구성에 가장 근접한 또다른 사례로서 근린감시 활동에 대해 고찰해 본다. 이는 미국·캐나다 및 영국을 중심으로, 지역사회 주민들을 중심으로 근린생활권의 범죄예방과 안전생활의 제고를 위한 자발적인 활동사례들을 통칭하며, ‘네이버후드 워치(Neighborhood Watch)’라 칭한다(서종균, 2012). 일부에서는 타운 워치(Town Watch), 크라임 워치(Crime Watch) 등의 이름을 사용하기도 하며, 이러한 활동에는 반드시 특정 도시나 마을에서 생활안전의 제고를 위해 주민들이 자발적으로 작은 모임을 구성하는 것을 포함한다.

이러한 활동의 참여자들은 자신이 살고 있는 근린생활권의 생활안전 위해요인과 관련된 징후를 살펴보고 지역경찰에 관련 정보를 제공함으로써, 지역경찰과 함께 참여적으로 지역사회의 생활안전을 위해 노력한다. 지역사회의 안전을 담당하는 경찰은 이러한 주민조직을 지원하며, 광역 및 국가수준의 지원단체 역시 이러한 주민활동에 대한 기본적인 규칙과 가이드라인 등을 제공한다⁸⁾.

영국에서는 야간순찰 등 지역사회 치안유지를 위한 민간활동을 발전시킨 형태로 네이버후드 워치 프로그램이 1972년에 시작되었다. 주민들의 자기조직화와 훈련을 통해 치안을 유지하는 역량을 확보하였으며, 경찰조직과의 거버넌스를 통해 활성화되었다. 한편 미국에서는 1960년대 후반 도심내 범죄사건 등에서 시민들의 방관에 대한 반성을 계기로 이에 대한 사회적인 각성으로부터 네이버후드 워치 활동이 시작되었다. 사람들은 자신이 생활하는 지역에서 수상한 행동을 감시하는 모임을 만들었고, 1970년대 초반부터 지역경찰과의 협력관계를 구축하면서 본격적인 활동이 이루어졌다.

지역사회에서 범죄와 관련된 정보를 수집 및 판단하고, 관련정보를 지역경찰에 제공하는 것은 네이버후드 워치의 주요 활동이다. 지역사회와 관련된 범죄와 경찰의 보고서 등 정보를 수집하고 정보를 공유하며, 지역사회의 안전문제를 진단하고,

8) 보다 자세한 내용은 <http://www.ourwatch.org.uk/> 참조.

범죄에 대한 거주자의 설문조사 및 범죄피해 계층의 수요파악 등의 활동을 수행하는 것이 일반적이다. 영국에서는 ‘근린 안전제고법(Safer Neighbourhood Initiative)’을 통해 이러한 활동에 대한 정부지원금을 제공하기도 한다.

〈그림 4-1〉 전형적인 근린감시(Neighborhood Watch) 프로그램의 표식



자료원 : sacdot.com/Pages/NeighborhoodWatch.aspx, sunsetridgenorthhoa.org

또한, 범죄예방을 위한 근린생활권의 환경개선 역시 중요한 활동의 하나이다. 폐가 및 유희지, 방치된 시설이나 장비 등을 정비하고, 더러운 거리를 청소하는 활동 등을 수행한다. 마을화단이나 정원을 가꾸고, 벽화 등 경관개선, 마을의 상점이나 건축물 정비 및 야간조명 개선 등의 활동은 노년층이나 청년층이 고루 참여하게 할 수 있으며, 필요시 마을기업(community business)의 형태로 일자리를 창출하기도 한다. 아울러 지역공동체의 교류와 활성화를 통해 공동체의 결속과 범죄발생의 가능성을 낮추고자 노력하는 활동들도 수행한다. 예컨대 마을파티, 마을식목 행사, 청소의 날 행사, 지역사회의 청소년을 위한 행사, 마을게시판 및 마을신문의 운영, 각종 교육 및 워크숍 등을 들 수 있다. 또한 일부 전문적인 단체들의 경우 범죄피해자에 대한 보호와 지원을 수행하는 활동을 하기도 한다.

네이버후드 위치의 활동은 기본적으로 지역사회의 조직화에 기반한다. 지역사

회의 안전에 관심이 많은 개인들이 자발적인 모임이나 워크숍이 이러한 활동의 시발점이 되며, 각 블록단위의 책임을 맡은 자원봉사자들의 네트워크로서 조직화가 이루어진다. 아울러 자원봉사자의 참여에 기반한 조직화는 지역사회 내의 경찰은 물론, 지역사회 내의 다양한 주민조직, 지역개발 단체, 임차인조직, 주택관련 조직 등 기존 활동단체들과 연대함으로써 공고해진다. 이러한 네트워크에 기반한 활동을 통해 참여자를 확대하고 자원의 공유를 추진한다. 네이버후드 위치는 이렇게 지역사회내의 주민조직화와 유관단체들간의 거버넌스를 통해 참여를 확대시키며, 주민주도적인 다양한 안전활동을 수행할 수 있는 시사점을 제시하고 있다.

3. 일본의 안심·안전 마을만들기

회복가능한 지역공동체 조성의 관점에서, 서구의 근린감시 활동과 유사한 일본의 마치즈쿠리의 하나로 최근 추진되고 있는 안심·안전 마을만들기를 고찰한다. 일본의 생활안전 사고예방과 범죄예방을 위한 안심하고 안전한 마을만들기에 관해서는 현재 우리나라에 구체적으로 알려진 사례는 많지 않다. 본 연구에서는 일본 후쿠호카현의 40개 사례 중 특징적인 다음과 같은 사례를 발췌하여 분석하였다. 또한, 안전안심마을 만들기의 하나로 추진되고 있는 고령자 고독사 및 고립방지 활동의 하나인 동경도의 사례를 추가로 분석한다.

가. 이마마치 통학구역 생활안전 순찰대

| | |
|---------|--|
| 단체명 | 이마마치 통학구역 생활안전 순찰대 |
| 결성년월 | 2005년 4월 |
| 활동구역 | 통학 구역 내 통학로, 하천, 주택가 |
| 활동인수 | 54명 |
| 활동 명칭 등 | 안전안심 100%, 모두 함께 지키자 지역의 보물, 이마마치의 아이들 |

이마마치 통학구역 생활안전 순찰대의 활동을 시작한 계기는 다음과 같다. 당초에는 지역 유지 수명이 월 2회 정도 방범순찰을 실시하고 있던 것을 길거리 범죄의 증가와 함께 지역·행정·경찰의 역지력이 일체가 된 지역방범활동의 필요성을 느끼며 마을만들기 협의회에 호소해서 2005년 4월 30명으로 순찰대를 발족시켰다. 주요 활동내용으로서, 발족 후에는 야간의 방범을 목적으로 한 순찰과 낮 동안의 아동의 놀이터가 되는 하천의 순찰을 실시하였으나, 이마마치 시민센터가 경찰청의 지역 안전안심 모델사업에 선정된 것을 계기로 대원도 54명으로 늘어, 아동의 등하교 지킴이 활동도 포함해서 실시 중이다.

〈그림 4-2〉 이마마치 통학구역 생활안전 순찰대

[등하교길의 유도활동]

[지킴이용 완장]



자료원 : 후쿠오카현 안심안전 마을만들기 <http://www.anzen-fukuoka.jp/>

활동의 캐치프레이즈를 ‘안심선언 100%, 모두 함께 지키자 지역의 보물, 이마마치의 아이들’로 하고 있다. 캐릭터를 ‘마모룬’과 ‘마모린’으로 하고 간판, 완장 등을 제작하여 순찰에 활용하면서 지금은 야간 순찰을 월 1~2회, 하천 순찰을 월 1회, 아동 지킴이 활동을 매일의 등·하교길에 실시하는 등 활동을 계속하고 있다. 활동을 통해 당초에는 순찰대의 앞을 아무 말 없이 스쳐지나가던 아이들이 지금은 자발적으로 인사를 하고 웃으면서 지나가는 것이 관찰된다. 앞으로도 이런 웃음을 볼 수 있도록 한층 활동을 넓혀 통학구역의 안전과 안심이 유지될 수 있도록 노력할 예정이다.

나. 카와라 소방OB회 자경단

| | |
|---------|------------------|
| 단체명 | 카와라마치 소방OB회 자경단 |
| 결성년월 | 2003년 9월 |
| 활동구역 | 카와라마치 내 전 지역 |
| 활동인수 | 13인 |
| 활동 명칭 등 | 방법 순찰로 어린이를 지키자! |

카와라 소방OB회 자경단의 활동을 시작한 계기는 어린이들을 대상으로 하는 흉악한 범죄가 전국에서 다발하고 있어 지역 어린이들의 안전·안심을 확보하는 것이었다. 회원은 카와라마치 소방단의 OB이며 방화·방재에 대한 다양한 경험을 살려 지역에 공헌하고 싶다는 생각으로 결성을 결의하였다. 주요 활동내용으로는 주에 수회, 흰색과 검정색의 투톤으로 칠해진 차에 경찰서에서 허가 받은 청색 경고등을 달고 계발테이프를 틀어놓고 2인 1조로 어린이들의 하교 시의 통학로를 중심으로 순회한다.

활동을 통해 느낀 점으로서, 발족에서 약 3년 반이 지난 지금 어린이들에게도 친숙한 존재가 되어 인사를 하거나 대화를 나누는 어린이들의 건강한 웃음이 회원 전원에게 보람과 격려가 되고 있다는 점이다. 또한, 홍보지와 텔레비전에서 소개되면서 인지도도 높아져 마을 전체의 방범활동에 대한 계몽으로 이어질 예정이다. 그러나 전원이 소방단의 OB로 연령층이 높아 앞으로 활동을 이어나갈 후계자를 육성하는 것이 향후 과제로 남는다.

〈그림 4-3〉 카와라마치 소방OB회 자경단



자료원 : 후쿠오카현 안심안전 마을만들기 <http://www.anzen-fukuoka.jp/>

다. 소에다마치 퇴직 초등학교 교장회

| | |
|---------|---|
| 단체명 | 소에다마치 퇴직 초등학교 교장 자원봉사단 |
| 결성년월 | 2006년 7월 14일 |
| 활동구역 | 소에다마치 5개의 초등학교 통학구간 전역 |
| 활동인수 | 35명 |
| 활동 명칭 등 | 어린 학생들의 등학교 시의 안전원조 및 지역 안전순찰대 ‘안전 파토대’ |

활동을 시작한 계기는 뉴스에서 어린 학생들을 피해지로 하는 가슴 아픈 사건사고가 보도되는 것을 볼 때마다 과거 어린이들과 오랜 시간 즐겁게 생활했던 날들이 떠올라 '어린이들을 위해 자신들이 지금 할 수 있는 일은 무엇인가'하는 생각이었다. 이러한 공감대로 결성된 것이 소에다마치 퇴직 초등학교 교장 자원봉사단이다.

주요 활동내용으로는, 국정공원 히코산 산기슭에 있는 마을 내 5개의 초등학교 통학구역에 거주하고 있는 교장 OB가 매일 통학 시간에 통학로의 순찰을 하고 있다. 또한 어린이들의 하교시간에 자택주변 등 그룹 및 개인의 사정에 맞는 시간 및 장소에서 각자 활동하기 편한 방식으로 활동한다. 매월 1일, 15일을 통일 행동의 날로 정하고 1일은 아침 학교까지 순찰을 하고 회원이 교정에 집합하여 정보교환 등을 하고 있다. 15일은 아침 자택주변의 위험장소 등에 서서 집단 등교를 지키도록 하고 있다.

〈그림 4-4〉 소에다마치 안전파토대의 로고마크(점퍼 및 모자)



자료원 : 후쿠오카현 안심안전 마을만들기 <http://www.anzen-fukuoka.jp/>

회원은 연녹색의 스타프 점퍼와 모자를 착용하고 어린이와 수상한 사람에게 멀리서도 잘 보이도록 눈에 띄는 복장으로 활동하고 있다. 장을 보러 나갈 때도 착용하여 지역안전 순찰을 하고 있다. 학기 초의 신입생 등 임시 하교시간에 하교하는 아이들이 있는 경우 사무국이 학교에서 받은 정보를 각 블록장에게 일주일에 한번씩 알려 전원에게 연락하도록 하고 있다.

활동을 통해 느낀 점으로는, 회원의 평균나이가 70세 정도로 자연스럽게 활동내용도 한정되지만 어린이들을 위한 안심·안전한 환경만들기에 일조하기 위해 열심히 활동한다는 사실이다. 지역사회에 대한 책임감이 가장 중요하다. 근처의 어린이들과 보호자와 친분을 쌓거나 손자·손녀와 등하교를 같이 하거나 다양한 이야기를 할 수 있고 옛 동료들과 즐거운 한때를 보낼 수 있어 바람직하다. 또한, 통학로의 개선과 각종단체와의 연계도 시야에 넣고 모두 함께 도와가면서 활동하고 있다.

라. 오지마 4번지 단지(UR都市機構 大島4丁目団地)의

“독거노인의 고독사를 막고 고립을 방지하는 마을만들기”

| | |
|---------|--|
| 단체명 | 오지마 4번지 단지 자치회 |
| 결성년월 | 2008년 월 |
| 활동구역 | 토쿄 고토구 오지마 4번지 단지(소형임대주택 단지내 2,500세대 중 60%인 1,500세대가 60세 이상 고령자) |
| 활동인수 | 자치회 및 주민 전체 |
| 활동 명칭 등 | 오지마 4번지 단지 자치회 교류살롱 및 ‘서로돕기 지도(支えあいマップ)’ 만들기 |

도쿄 고토구(東京 江東區)는 2010년 기준 65세 이상의 고령자가 구민의 20%인 약 8만 8,000명인 도심내 저소득층 고령자 밀집지역으로서, 이 중 약 30%인 27,000명이 독거노인이며 연간 약 1천 명씩 독거노인이 증가하고 있다. 이러한 고토구내, UR도시기구(도시재생기구, 일본의 LH주택공사)의 소규모 임대주택 단지 중 하나인 오지마 4번지 단지는 소형 임대주택 단지로서, 총 2,500세대 중 60%인

1,500세대가 고령자인 전형적인 고토구내의 저소득층 고령자 밀집지역이다.

활동을 시작한 계기는 고토구내 최근 매년 약 200여건의 독거노인 고독사가 발생하여 2008년부터 구청에서 고독사를 방지하기 위한 활동을 지원하면서 이와 같은 활동을 시작하게 되었다. 도심부에서는 이웃과의 교제가 적어져, 고령자 소재불명 등의 문제가 표면화되고 있고, 그런 중에 고령자가 많이 사는 단지에서는 주민들의 힘으로 고령자를 지키자는 운동이 시작되고 있다.

주요 활동내용으로는, 독거노인에게 있어서 가장 가까운 이웃(맞은편 3집과 양 옆 집)이 아니더라도 전체적인 마을공동체의 주민 네트워크를 통해 독거노인들을 보살피는 것을 주된 내용으로 한다. 구체적으로 활동에는 두 가지가 있는데, 첫 번째는 ‘서로돕기 지도 (支えあいマップ)’의 만들기이다.

〈그림 4-5〉 저소득층 고령자 밀집지역 오지마 4번지 자치회

[단지내 전경]



[자치회 주관 교류살롱]



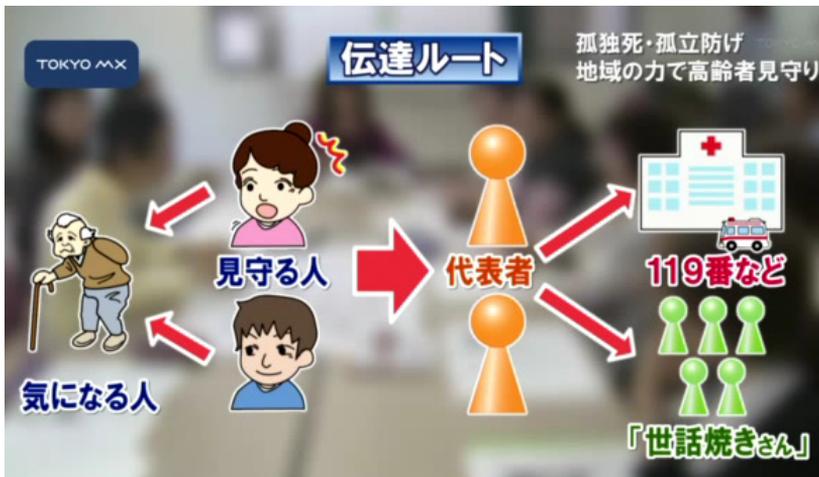
자료원 : TOKYO MX 방송, 2010. 10. 24 특집. (www.youtube.com/watch?v=llUg4aufMSI)

서로돕기 지도는 마을의 모든 독거노인들에 대해 친목관계의 네트워크 매핑을 통해, 독거노인마다 관심을 가지고 각각 지켜볼 수 있는 사람을 정하고 이 사람을 중심으로 전달루트를 구축하여 돌봄활동을 수행하는 것을 일컫는다. 지켜보던 사람은 독거노인에게 이상이 있음을 알게 되면 반장이나 민생위원 등 정해진 대표자에게 전달하며, 이들은 다시 긴급출동 서비스 등 전문적인 지역전문 서비스 제공자에게 연결하는 구조를 만들며, 이러한 전달루트의 구축을 통해 유사시를 대비한다.

두 번째 활동은 단지내 ‘교류살롱’을 운영하는 것으로, 자치회가 주관하여 독거

노인들을 대상으로 노래나 종이세공 등 다양한 활동을 제공한다. 이러한 활동들을 통해 주민간의 네트워크를 확장하며, 자치회로부터 멀어지는 주민들을 다시 자치회에 들어오게 하며, 독거노인들이 인간관계가 좁아지거나 번고가 생기는 상황을 빨리 파악할 수 있게 한다.

〈그림 4-6〉 오지마 4번지 단지 ‘서로돕기 지도’의 전달루트



자료원 : TOKYO MX 방송, 2010. 10. 24 특집. (www.youtube.com/watch?v=fIUg4aufMSI)

활동을 통해 느낀 점으로는, 전형적인 복지형 마을만들기에 있어서 자치위원들이 돌아다니면서 ‘건강하시죠?’하고 말하는 것 보다 이러한 고독사 방지프로그램이 2-3배의 효과가 있음을 알게 되었다는 점이다. 또한 안부묻기 등의 활동에서는 독거노인들이 적극적으로 말을 걸어서 편안하게 대화를 나누는 것이 어렵지만, 이러한 활동을 통해 노인들이 편하게 먼저 말을 걸고 스스로 도와달라고 말할 수 있는 환경이나 분위기가 조성된다는 점이다. 이러한 주민공동체의 활성화는 독거노인의 고립이나 고독사를 방지하는 좋은 프로그램이 될 수 있다는 시사점을 남긴다.

제2절 지역수준의 안전사회 구축정책에 대한

국내 정책사례 분석



1. 안전행정부의 안전도시 사업

안전행정부의 안전도시사업은 도시단위(시·군·구)에서 추진된 안전에 관한 종합적인 공모형 사업으로 ‘안전·안심·안정’의 3가지 목표를 달성하기 위해 각종 생활안전사고와 재난을 예방할 수 있는 환경을 조성하고자 한다.

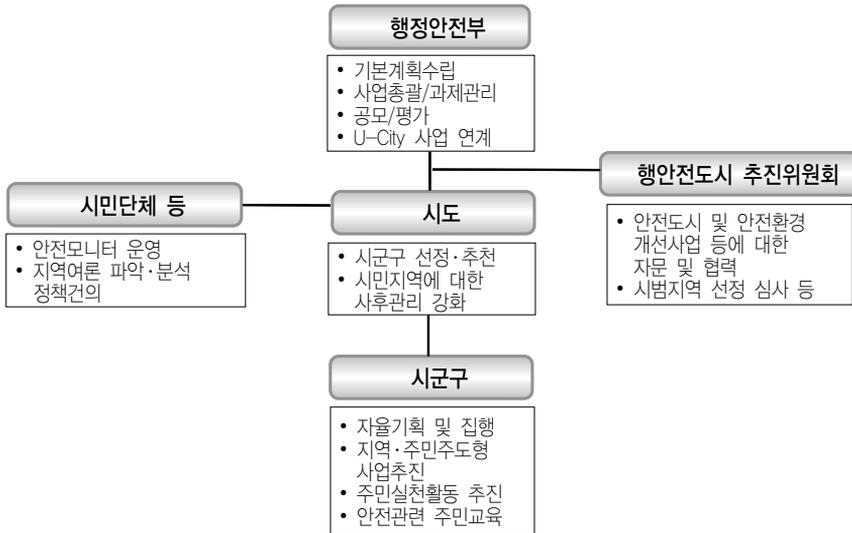
<그림 4-7> 행정안전부(현 안전행정부)의 '09 안전도시 시범사업 비전



자료원 : blog.daum.net/happymogaha/11807539

이 사업은 하드웨어적인 프로그램과 소프트웨어적인 프로그램으로 구성되며, 정부 위주가 아닌 정부, 국민, 시민사회, 기업, 지방자치단체 등이 공유된 목표를 바탕으로 협업을 통해 추진하고자 한 것이 특징이다.

〈그림 4-8〉 행정안전부(현 안전행정부)의 '09 안전도시 시범사업 추진체계



자료원 : blog.daum.net/happymogaha/11807539

2009년 공모 및 평가(서면평가, 현지실사, 발표평가)를 통해 9개의 자치단체의 시범사업이 선정되어 추진된 바 있다. 안전도시사업의 프로그램은 크게 ‘기본사업(필수)’와 ‘특화사업(선택)’으로 구분된다. 기본사업은 모든 지자체에서 공통적으로 수행하는 사업으로 지역안전지수사업, 안전도시 지역포럼 운영사업, 지역주민 안전교육 전문가 육성사업 등이 있다. 특화사업은 지역의 위해요인, 취약집단, 지역특성을 고려한 안전도시 유형별로 각 지자체가 자체적으로 발굴하여 운영하는 사업이다.

한편, 안전도시 사업은 당초 민관파트너십을 통한 사업추진의 취지에도 불구하고 실제로는 관이 주도해 민간참여가 미흡하고 안전에 관련되는 다양한 부처·기관(지자체·소방관서·경찰관서 등) 간의 협력적 네트워크도 부족한 것으로 평가되고 있다. 그 밖의 인프라 위주의 사업, 상시적인 지역통계기반 구축 미흡, 각종 법적 제약 및 예산사용의 제약 등이 지적되고 있다(정지범 외, 2010).

2. 소방방재청의 방재마을 및 화재없는 안전마을 조성 사업

소방방재청의 방재마을만들기 사업은 풍수해를 대상으로 한 물리적 시설정비를 위주로 하는 지원사업이며, 관리주체별로 개별적·산발적으로 추진되던 재해 위험지구, 소하천, 각 부처 유관사업, 지방자치단체 자체사업 등 각종 방재관련 사업을 패키지화하여 지구단위 방재개념에 의해 종합적으로 추진하고자 하는 재해예방사업이다.

소방방재청의 화재없는 안전마을은 2011년 572개소가 지정되었으며, 2012년에는 1,522개소로 확대할 계획이다. 2008년 삼척시 청라지구, 금산군 후곶지구, 장흥군 원등지구 등이 방재시범마을로 선정되었으며, 선정된 지역에 매년 20-30억원 규모의 국비를 지원하고 있다.

소방방재청의 화재없는 안전마을 프로그램은 단독·다가구주택 등 화재취약주택을 중심으로 추진하는 사업이며, 공간단위가 농촌마을과 도시지역 통·반 단위로 최소 50가구 이상의 지역이며, 대상지역 내에서 전 가구가 단독경보형감지기 및 소화기를 설치하고 노후화된 전기·가스안전시설 안전점검 등 예방활동이 이루어진 경우에 ‘화재없는 안전마을’로 지정된다. 지정된 지역에 대해서는 화재없는 안전마을임을 표시하는 현판 부착, 명예소방관 위촉(마을이장), 어르신 건강체크 및 응급처치교육, 지정마을 주택안전점검 실시 등 사후관리가 이루어진다.

이러한 소방방재청의 사업들은 엄밀히 주민이 참여한 안전 거버넌스라고 보기 어렵고, 관 주도의 일방적인 사업으로 평가된다(정지범, 2013). 당초 다양한 관리주체별 개별적·산발적으로 추진됐던 각종 방재관련 사업을 패키지화하여, 재해안전 지역사회 구축을 추구하는 것이 목적이었고, 지구단위 방재개념에 입각하여 방재관련 사업의 종합적으로 추진을 통한 예산절감의 효과를 기대하였다. 이러한 관점에서 접근하였기에 인프라 패키지의 하향식 조성사업의 한계에 머물렀다는 아쉬움을 남긴다.

3. 서울특별시의 최근 생활안전 정책사업

가. 서울 중구 범죄 및 재난없는 중구만들기

서울시 중구는 ‘범죄·재난 없는 중구만들기’사업의 일환으로 범죄예방, 재난안전, 화재안전, 생활안전의 4가지 분야로 구분하여 다양한 프로그램을 시행하고 있다.

첫째, 범죄예방과 관련해서는 범죄취약환경개선, 가로변 가로활력 증진, 범죄유발요인 근절, CCTV 통합관제센터 설치, 취약지역 중점 순찰 등을 실시하고 골목길 등 방법사각지대의 가로·보안등 1,320개를 확충하였다. 또한 인적이 드문 유희공간을 주민쉼터나 썸지공원 등 주민 활동 공간으로 조성하고, 골목담장과 옴벽 등 회색공간을 녹색공간으로 단정하였다.

둘째, 재난안전과 관련해서는 하수관거 정비, 저류조 추가 설치, 하수역류방지기 설치, 내진설계 및 시설보강 의무화 등을 실시하고, 강우량에 견딜 수 있도록 하수관거를 정비하여, 한옥마을 등 빗물저류조 3곳 외에 2곳을 추가로 설치하였다. 그리고 지하주택 침수 예방을 위해 하수역류방지기를 설치하고 지진에도 안전할 수 있도록 모든 신축건축물에 진도 7 기준의 재진 설계 및 시설을 보강하였다.

셋째, 화재안전과 관련해서는 소방차 통행로 확보, 가스안전 정기검사, 가스누설 점검액 배포 등을 시행하고 있다. 소방장비 진출입이 자유롭도록 2014년까지 10곳의 도로구조 개선사업을 추진하고, 가스안전 사각지대로 방치된 재래시장과 노점, 포장마차 등의 불량LP가스 시설개선을 위해 매년 한 차례씩 정기검사를 받도록 하고 있다.

넷째, 생활안전과 관련해서는 노숙자, 독거노인을 위한 ‘희망 트라이앵글’인 소외계층 감염병 안전망을 구축해 정기적 방역소독과 결핵 무료검진, 감염병 예방교육 및 홍보를 실시하고 있다. 또한 연령대·성별·계층별 특성을 고려한 비만예방 등 맞춤형 건강증진 프로그램을 운영하고, 학교·직장·자치회관 등을 찾아가는 건강증진 프로그램을 강화하고 있다.

나. 서울 동작구 상도동 꿈틀이 마을 사례

| | |
|---------|--|
| 단체명 | 풀씨모임, 동작구 평화마지(사당동·대방동 여성의전화 회원모임) |
| 결성년월 | 2008년 7월 |
| 활동구역 | 상도 3,4동 |
| 활동인수 | 30명 |
| 활동 명칭 등 | 꿈틀이 마을, 평화마을 축제(년 1회) 및 행사(월 1회), 꿈틀이 텃밭활동 등 |

서울특별시 동작구 상도동 꿈틀이 마을의 사례는 마을과 민간단체에서 주도한 순수한 상향식 안전하고 폭력없는 마을만들기의 사례이다. 활동을 시작한 계기는 ‘동작구 평화마지’의 여성폭력정책실태조사를 통해 이웃과 유대관계를 형성하게 되고 월 1회 개최하는 행사라고 할 수 있다. 성교육, 안전지도 작성, 면생리대 제작 등 다양한 활동을 하고 있다. 상도3동 주민센터에서 주민강좌를 하면서 ‘풀씨모임’을 만들었고, ‘서울여성가족재단’이 ‘여성이 살고싶은 마을만들기’사업의 모델링의 일환으로 ‘지렁이로 음식물쓰레기 퇴비화하기’를 추진하는데 참여하게 면서 꿈틀이 텃밭을 매개로 다른 주민과 이웃관계를 형성하고 이웃공동체 회복의 계기로 삼게 된다.

〈그림 4-9〉 상도동 여성안전 마을 꿈틀이 활동

[텃밭활동 : 꿈틀이가 살아요]



[거리상담 : 틴모빌]



자료원 : 월간 자치발전 (2011. 6월호), 좋은 세상 만드는 사람들

활동내용으로는 어린이집을 시작으로 꿈틀이딴발 활동 전개. 다양한 주민단체가 꿈틀이 딴발을 가꾸는 기관이 되어 거점으로 활동한다. 꿈틀이 골목길과 꿈틀이 지도 작성, 꿈틀이 마을축제 개최, 10대 여성을 위한 거리상담 ‘틴모빌’ 등을 실시하였다. 주민참여로 동네한바퀴를 돌며 마을 안전을 확인하는 ‘동네한바퀴’ 프로그램을 실시하고 ‘아동안전지킴이집’과 적극적인 관계를 형성하여 협력체계를 구축하였다.

활동을 통해 느낀 점으로는, 마을의 안전을 지키는 데는 CCTV 등의 시설보다 이웃의 따뜻한 관심이 더욱 중요하다는 사실을 깨달은 데에 있다. 이웃간의 신뢰 관계 구축이야말로 범죄예방의 최선의 방법이라는 사실을 확인하였다. 이웃과의 소통을 통해 서로 돌보고 지키는 마을을 만들기 위해 노력하고 있다.

다. 서울 마포구 염리동 소금길(서울시 CPTED) 사례

| | |
|---------|----------------------------------|
| 단체명 | 염리동 주민자치위원회/(주)염리동마을기업 |
| 결성년월 | (마을기업은 2011년 설립) |
| 활동구역 | 서울시 염리동 일대 |
| 활동인수 | 54명 |
| 활동 명칭 등 | 마을문고, 솔트카페, 소금길 프로젝트(CPTED 적용) 등 |

염리동 사례는 주민공동체 활성화(마을만들기) 및 주민주도의 도시재생과 관련하여 ‘범죄예방환경설계(CPTED)’를 적용한 가장 성공적인 사례라고 할 수 있다. 활동을 시작한 계기로는, 염리동은 재개발이 늦춰지면서 거리는 넓고 골목길은 좁고 어두워 저녁때가 되면 주민들이 집 밖에 나오기 꺼리는 범죄다발지역으로 대책마련이 시급했기 때문이다.

과거 염리동은 마포나루를 거점으로 하는 소금창고가 많아 인심이 후한 동네로 유명했었지만, 최근 재개발이 늦춰지면서 거리가 갈수록 넓어가고 있었다. 좁고 어두운데다 CCTV(폐쇄회로 텔레비전) 하나 없던 골목길에는 노인 및 여성 거주자도 많이 살고 있지만, 밤이면 상점도 문을 닫아 위험한 상황에서 도움을 청할 곳이 없는 현실이었다.

이에 서울시는 염리동과 공진 중학교를 범죄예방 디자인 시범지역으로 선정하

고 범죄 사전예방을 위한 ‘범죄 예방 디자인(CPTED : Crime Prevention Through Environmental Design) 프로젝트’를 시작하였다. 활동 내용으로는, 주민들이 불안감을 느꼈던 지점을 연결하여 1.7km구간을 ‘소금길’로 지정하고 운동기구를 배치하고 바닥에는 어린이용 놀이판을 그리는 등 운동 코스로 디자인하였다. 전봇대를 기준으로 골목마다 번호를 매기고 조명을 밝게하고 비상시 도움을 요청할 수 있는 비상벨과 CCTV를 갖춘 ‘소금지킴이집’을 설치하였다.

〈그림 4-10〉 염리동 소금길 정비 전·후 비교



전

후

〈그림 4-11〉 염리동 소금지킴이집



자료원 : 서울시, 머니투데이('13. 6. 25)

〈그림 4-12〉 염리동 소금길의 설계와 과정



마포구 염리동 ‘범죄공포지도’ 사례 : ‘범죄공포지도’를 완성하고 여기에서 발견된 핫 스팟(hot spot)의 사각지대들을 연결하여 총 1.7km 구간을 소금길로 조성하고 이용을 활성화 함

또한 주민참여로 마을공동체를 회복하고 이웃간 무관심을 없애 범죄 발생률을 줄이는 것을 목표로 하는 등 다양한 범죄예방 디자인 프로그램을 정하였다.

활동 성과로서, 형사정책연구원의 설문조사(Tbs 뉴스, 정확한 레퍼런스 필요)에 따르면 분위기가 밝아지고 사람의 통행량이 늘어나면서 범죄에 대한 불안감을 줄어 들고(9.1%) 마을에 대한 애착은 늘어났으며(13.8%) 주민의 78.6%가 소금길이 범죄예방효과가 있다고 응답하였다. 소금길을 통해 지역주민간의 교류가 활성화 되면서 커뮤니티가 형성되었고, 소금길을 왕래 하면서 자연스럽게 자율방범대 역할까지 하는 공동체가 형성되면서 안전한 골목으로 탈바꿈하였다.

라. 서울 생활안전 거버넌스 구축사업

서울특별시 2012년 398개 '동' 단위의 '생활안전 거버넌스 구축' ('12.7.23)을 발표하였다.

〈표 4-2〉 서울특별시 안전마을 활동모델

| 구분 | 대상사업 |
|-------|--|
| 재난 안전 | <ul style="list-style-type: none"> - 집중호우 대비 생활주변 빗물받이 점검 및 청소 - 집중호우 시 침수피해지역 등 재해정보 신고·제보 - 집중호우, 태풍 등 풍수해 발생 후 마을 청소하기 - 폭염 시 냉방센터 또는 쉼터 운영, 생활주변 눈치우기 - 시설물 사고전조 감시·신고 |
| 화재 안전 | <ul style="list-style-type: none"> - 화재안전을 위한 캠페인, 콘테스트, 지도·계몽활동 - 취약계층 및 취약시설 소방, 전기, 가스, 보일러 등 안전점검 - 소방도로 확보를 위한 불법주차, 노상적치물 정비 |
| 범죄 안전 | <ul style="list-style-type: none"> - 범죄취약지역(다가구·다세대주택가, 유흥가, 여성 1인가구 밀집지역, 대학가주변, 고시원 밀집지역 등) 감시 및 순찰 - 안심귀가 동행서비스, 어린이 등하곳길 안전지도·계몽 - 유흥업소 등 유해업소 감시 및 순찰 - 정비사업지역(재개발), 빈집, 공사장 등 취약지역 점검 - 우리동네 안전지도 만들기, 여성안전지도 만들기 - 방범순찰 표준근무매뉴얼 제작, 제복·장비 등 지원 |
| 교통 안전 | <ul style="list-style-type: none"> - 등하곳길 안전지도·계몽(Walking School Bus 등) - 교통사고(자동차, 자전거 등) 취약지역 교통안전시설 점검 - 자동차 교통안전을 위한 카시트 보급·대여 |
| 일반 안전 | <ul style="list-style-type: none"> - 우리동네 마을안전지도(community safety map) 만들기 - 지역안전을 위한 주민모임 활성화 및 주민자율조직 만들기 - 유사 시 도움을 요청할 동네이웃 친구맺기 - 우리동네를 둘러보고 위해요소 조사·발굴하기 정례행사 또는 마을안전감시단 운영 - 지역안전에 대한 주민설문조사 - 우리동네 마을안전지도(community safety map) 만들기 - 안전취약자 돌봄미 운영(문안전화, 안전점검, 법률서비스 등) - 전시회, 콘테스트, 안전문화거리축제, 공연, 토론회 등 행사 개최 - 취약계층 안심보험 지원 |

자료원 : 안전행정부 내부자료

〈표 4-3〉 서울시 생활안전 거버넌스 우수사례 ('12. 12월 선정된 15개 중)

| 지역 | 프로그램명 | 주요 내용 |
|-------------|------------------------|--|
| 종로구 삼청동 | 독거노인 보살피기 | 30명의 거버넌스 회원을 중심으로 200여 가구의 독거노인 보살핌, 자체 매뉴얼 제작을 통해 특히 동절기 난방점검 및 수도동파의 모니터링 실시 등 |
| 양천구 목2동 | 범죄로부터 안전한 마을 만들기 | 3만여 명이 거주하나 지구대가 멀리 떨어져 있는 목2동의 주민 자발적인 범죄예방 및 대응, 각종 사건사고에 대한 대응과 회원간 정보공유 등을 추진 |
| 구로구 개봉1동 | 수해예방 활동 | '10년 9월 큰 수해를 입은 뒤, 주민센터와 공동으로 지역 하수관로 현장조사, 침수이력 건물 집중관리, 방수판·자동모터 정상 작동여부 확인, 망실 등 챙김활동 등 수행. 이후 생활안전 백서제작, 기상청 인터넷 자료의 5분 간격 분석, 빗물펌프장 가동상황 및 하천수위 자료 추적 등 조직적·전문적 활동 수행 |
| 강북구 송천동 | 인형극을 통한 어린이 안전교육 | 어린이집 원생 200여명을 대상으로 인형극을 통해 안전 취약계층인 어린이에 대한 교육, 독거노인(홀몸어르신)에게 안부전화 한 통화 걸기운동 등 소외된 계층에 대한 활동 특화 |
| 관악구 청룡동 | 어린이 안전교육 동영상 제작 | 어린이들을 대상으로 할 경우 그 효과가 큰 어린이 생활안전(놀이터 등)에 관한 동영상을 회원들이 직접 제작하여 교육 |

자료원 : 서울시 '12.12.21 보도자료 '생활안전 거버넌스 우수사례 발표'

주변에서 일어날 수 있는 다양한 재난·사고를 지역주민들이 주도적으로, 리더가 되어 해결하는 새로운 개념의 '동' 단위의 생활안전 거버넌스를 지향한다. 거버넌스는 그 지역에 대해 가장 잘 알고 있는 주민, 각 단체 등에서 활동하는 이들이 모여 안전한 마을을 함께 만들어가는 것으로, '12년 8월 주민지원사업 공고(주민 및 안전관련 활동가·전문가·단체·업체 등) 후 1차 33개, 2차 21개 사업이 선정되었다.

이러한 사업은 기존 관 주도적 재난예방·대응·복구의 행정력 한계를 극복하고, 주민들이 '내 지역, 내 가족은 내가 지킨다'는 의지로 생활안전망을 촘촘히 구축하는 의의를 지닌다. 사업 초기 시 지원 재난안전 리더교육 및 자치구 순회교육 등 관 주도적으로 추진되었으나, 서울시 마을만들기 및 주민참여형 도시재생사업과 마찬가지로 주민주도성을 최대한 훼손하지 않기 위해 노력하고 있다.

〈그림 4-13〉 서울특별시 여성 안전마을 만들기('13. 4월 14개 대상지 선정)



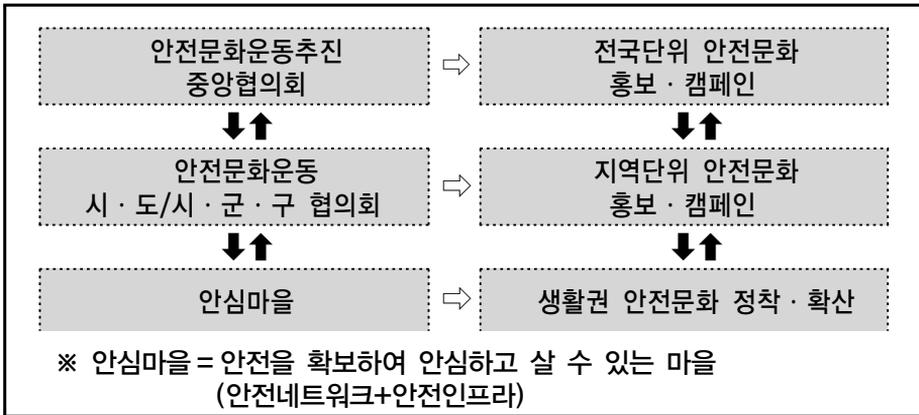
거버넌스는 그동안 여러 단체에서 각각 추진했던 재난안전 관련활동을 생활권 ‘동’ 단위로 통합적 운영을 추진하며, 주민이 실질적 지역 안전활동 주체로서의 역할을 담당하게 된다. 구성원은 해당 지역소재 재난안전 단체, 지역공동체 활동가 및 주민, 학교, 파출소, 병원, 업체 종사자 등으로 다양하며, 각각의 역할은 (서울시의 경우) 조직구성·활성화 기반마련 및 자치구 지원 등, (자치구의 경우) 거버넌스 조직구성 및 운영지원 등, (주민의 경우) 지역맞춤형 생활안전 프로그램 및 사업개발·계획·시행, (전문가의 경우) 지역 프로그램 추진에 따른 애로사항 및 위해요소 파악·자문 등을 담당한다.

4. 안전행정부 안심마을 조성 시범사업('13. 7~)

안전행정부는 대통령 연두업무보고('13. 4. 5.) 및 국민안전종합대책('13. 5. 21. 대통령 보고, '13. 5. 30. 대국민보고회)을 통해 안심마을 시범사업을 중점 추진과제로 제시하였다. 2013년 주민자치회 시범사업의 일환으로 주민자치회 기본유형 2개 및 선택유형 5개 중 기본유형으로 안심마을형을 제시하였고, 31개 주민자치회

시범사업 대상지 중 10개소를 안심마을 시범사업지로 선정하여 ‘안심마을 조성 시범사업’ ’13년 하반기부터 ’14년 상반기까지 진행한다. 안전행정부는 2013년 총 50억 원의 특별교부세를 확보하여, 시범사업 대상지역에 안전인프라 구축비용 (1개소당 5억 원 내외)을 지원한다.

〈그림 4-14〉 안전행정부 안심마을 시범사업 기본구상



자료원 : 안전행정부 내부자료

여기서 ‘안심마을’이란 안심하고 안전하게 살 수 있는 마을 만들기를 의미하는 것으로서, 마을주민들이 자신의 마을은 스스로 지킨다는 주인의식을 가지고 활동의 주체가 되어 경찰 등 유관기관과 행정, 전문가 등 도움을 받아 주민들이 안심하고 생활할 수 있는 안전한 마을을 만들어 나가는 활동을 의미한다. 구체적으로, 마을주민간 관계망 형성을 통한 마을안전지도, 마을순찰, 환경개선 등 활동을 포함하고 이러한 활동을 위해 지역의 안전과 주민의 안심을 위한 지역안전 거버넌스를 구축한다.

안심마을 시범사업의 배경은, 박근혜 정부가 출범한 이후 4대약 등 생활안전이 강조되면서 기존의 관 주도의 하향식 안전관리 체계로는 안전한 사회의 구축에 한계가 있으므로 골목길의 안전지킴이 활동과 같은 주민주도의 상향식 안전관리 문화를 확산하여 종합적인 안전사회를 구현하고자 하는 데에 있다. 즉, 마을의 안전은 경찰이나 행정기관의 힘만으로는 지킬 수 없으므로, 마을주민들과 관련기관 및 단체간 서로 협력하여, 주민들이 안심·안전하게 생활할 수 있는 마을을 조성한다는 취지이다. 이와 같은 취지는 앞선 사례들에서와 마찬가지로, 주민공동체

활성화를 기반으로 주민주도적인 안전공동체를 지향한다는 점에서 일맥상통한다.

안전행정부는 전술한 바와 같이 읍·면·동 주민자치회 시범사업 31개소를 대상으로 공모를 거쳐 안심마을 10개소를 2013년 8월 말 선정⁹⁾하였고, 2014년 8월까지 관련된 행·재정적 지원을 한다. 지역안전 확보에 대한 주민·지자체의 추진의지가 강하고, 표준모델 구축 가능성이 높은 지역을 선택하여 집중지원함으로써 국제적 수준의 표준모델의 구축을 시도한다. 선정된 지역은 도시(4~5개소), 농어촌(2~3개소), 특정지역(2~3개소)으로 유형화¹⁰⁾하여, 주민들의 안전네트워크에 기반한 지역특화된 안심마을 활동모델을 개발하고 이를 구축한다.

〈표 4-4〉 안전행정부 안심마을 시범사업 활동내용

| 생활안전문화활동 | | 활동예시 |
|----------|--------------------------------|--|
| 필수 활동 | ① 4대악 등 범죄예방 | <ul style="list-style-type: none"> • 범죄안전지도 작성, 지역순찰 및 감시활동 • 약국·편의점 등 동네가게 안전지대 운영 • 각 가정 및 주요지점 상호감시스티커 부착 • 여성·어린이 안전귀가 지원 • 성폭력 예방·대처교육 • 어두운 담벼락 보수 및 그림그리기 |
| | ② 교통안전 | <ul style="list-style-type: none"> • 안전지도 작성, 교통안전지킴이 모니터단 운영 • 워킹스쿨버스 • 교통법규 위반차량 사랑의 편지보내기 • 교통법규 준수, 안전벨트 착용 캠페인 • 바른주차봉사대 운영 |
| 선택 활동 | ③ 재난대비 | <ul style="list-style-type: none"> • 풍수해안전지도 작성 • 철개지, 급경사지 예찰 • 자연재해 예방 홍보 • 주민안전감시단 운영 |
| | ④ 취약계층 안전(노인·어린이 ·장애인 등) | <ul style="list-style-type: none"> • 홀몸 노인·장애인택 가스·전기 점검, 목욕봉사 • 시각장애인 지하철·버스승강장 동행 • 가정폭력 상담 및 보호 |
| | ⑤ 기타안전 | <ul style="list-style-type: none"> • 주어진 모델 외 지역적 특성에 따른 위험요인에 적합한 모델 창출 |

자료원 : 안전행정부 내부자료

9) 서울 은평구 역촌동, 부산 연제 연산1동, 광주 남구 봉선1동, 경기 김포 양촌읍, 경기 수원 송죽동, 강원 고성 간성읍, 충북 진천 진천읍, 충남 천안 원성1동, 전남 순천 중앙동, 경남 거창 북상면의 10개 주민자치회를 시범사업 대상으로 선정.

10) 도시 지역은 아파트 밀집지역(3,000세대 내외 아파트단지) 및 단독주택 밀집지역(500세대 내외 단독주택단지), 농어촌 지역은 농어촌 지역으로 10개 내외 법정리, 20~30개 자연마을을 대상으로 하며 1차산업 종사가구 비율 50% 이상인 지역을 의미. 특정 지역은 산업단지, 소규모공장 밀집지역, 외국인 밀집 거주 지역, 상가·재래시장 등 특정시설 인근지역 등 생활안전에 대한 지역특화된 수요를 가진 지역으로 구분.

〈표 4-5〉 안심마을 시범사업 6단계 표준모델

| 구분 | 주요 활동 |
|----------------------------------|---|
| [1단계] 지역안전 네트워크 구축 | <ul style="list-style-type: none"> 안심마을 조성을 위한 지역 내외의 안전관련 이해당사자 그룹의 파악 및 협력 체계 구축(주민자치회·주민조직, 지역사업자, 지역단체, 행정·유관기관, 전문가 등) (가칭)안심마을추진협의회 구성 및 MOU·협약 체결, 각종 안전활동에 대한 분과운영위 설치 등 조직화 |
| [2단계] 주민참여 안전워크샵 주최 | <ul style="list-style-type: none"> 추진협의회 주관 주민참여형 워크샵(원탁회의 등) 개최 주민 안전인식 조사, 주제별(방재·방법·교통·취약계층 등) 마을안전지도 작성 및 현장답사, 주민역량강화 교육, 마을주민간 돌봄네트워크 구축 등 시행 |
| [3단계] 마을패트roller의 조직화 및 운영 | <ul style="list-style-type: none"> 50명 내외의 표준화된 마을패트roller 구성 및 운영, 안행부 안심마을의 표준디자인 적용 및 행정지원(장비 등) 지속가능성 제고를 위한 주민자치회 차원의 수익사업 발굴, 정관 및 일관된 운영규칙 등 조직화 및 자원봉사 리크루팅, 자원봉사보험 등 제도화, 지역내 다양한 기관 및 단체 등과 연계, (가칭)안심마을의 날 행사 등 주관 |
| [4단계] 마을환경· 안전인프라 개선 | <ul style="list-style-type: none"> 방재, 방법 및 취약계층 등 지역특성에 맞는 환경 및 안전인프라 개선계획 수립, 목표·성과지표 설정 및 백서화 범죄예방환경설계(CPTED) 적용, IP·CCTV 설치 및 마을환경 및 도로 구조개선, 가로정비, 폐·유휴시설 정비 등 |
| [5단계] 지역특화 안심마을 활동 | <ul style="list-style-type: none"> 도시, 농촌 등 지역의 특성에 따라 마을의 안전과 불안감 해소를 특화된 사업 발굴 및 시행, 지역 이해당사자 참여를 위한 주민협약 및 MOU 등을 통한 구조화 재난안전, 생활안전, 교통안전, 산업안전, 보건·식품안전, 취약계층 안전 등 다양한 특화사례 벤치마킹 등 |
| [6단계] 커뮤니티 안심허브 구축·운영 | <ul style="list-style-type: none"> 다양한 안심마을 활동을 위한 자주적 활동거점(예 : 일본의 지역안전·안심스테이션 등) 구축, 필요시 신축, 폐·공가 및 폐교 등 리모델링 등 안전관련 지역정보 집약 및 공유의 거점 : 마을안전지도·마을안전소식지의 작성 및 게시, 마을 IP·CCTV 통합관제 혹은 데이터백업 센터 및 마을안전상황실 등 구축, 활동단체간 자원(기자재, 설비 등) 및 정보공유 등 |

자료원 : 전대욱·최인수(2013)

주민과 자치단체, 지역의 안전관련 기관 및 단체들의 거버넌스 방식에 의해 추진되는 활동들은 ① 4대악 등 범죄예방* ② 교통안전*을 필수적으로 추진하며, 지역특성에 따라 ③ 재난대비 ④ 취약계층안전 ⑤기타안전 활동 등을 병행한다. 지자체는 안전네트워크의 형성 및 활동을 지원하고, 취약한 안전인프라를 구축하고 보강하는 역할을 담당한다. 안심마을 시범사업에서는 구체적으로 다음과 같은 6개의 표준모델이 제안된 바 있다(전대욱·최인수, 2013).

5. 생활안전 관련 기타 사례 및 민간활동

가. 주민참여 안전시설 점검

최근 광역 및 기초자치단체에서 관내 주요 구역 및 시설의 안전점검에 있어서 주민들이 직접 참여하여 행정과 함께 시설을 점검하는 사례들이 증가하고 있다. 안전점검은 거버넌스 방식으로 추진되어, 그 결과를 홈페이지 등 일반 주민들에게도 공개하는 등 지역 안전거버넌스의 구축을 위한 전단계 활동들로 볼 수 있다.

예컨대 서울특별시에서는 2012년부터 시민과 함께하는 도로 시설물 안전 점검을 시행하고 있다¹¹⁾. 2012년 시행 첫 해 12개의 시설물에 대해 524명이 점검에 참여, 총 138개의 문제점을 지적한 바 있으며, 2013년에도 총 12개의 도로 시설물 점검이 시행된다. 서울특별시에서는 시민과 함께하는 시설물 안전점검 결과를 홈페이지에 명시하는 등 시설물 상태를 공개하고 있다.

기초자치단체의 사례로서, 영등포구는 지역전문가와 주민, 행정 등이 공동으로 참여하여 2012년 해빙기 및 장마철, 동절기를 대비한 ‘공동주택 안전 점검’을 시행한 바 있다¹²⁾. 건축전문가, 입주민 대표 등이 참여한 거버넌스 방식의 안전점검은 11월 약 2주간 아파트, 연립주택 등 공동주택 및 부대 시설을 대상으로 실시되었다. 주요 점검 내용은 기둥·보·계단 등 주요 구조부의 균열 여부, 담장·축대 등 부대시설의 안전성 여부, 옥상 물탱크·물건 적치 등의 과하중 상태, 엘리베이터·놀이시설 등 공용 시설물 안전관리 상태, 소방분야(전기·가스·재난관리) 정기점검 이행여부 등이다. 점검 결과 재난 발생 위험이 높아 보수, 보강 등의 조치가 긴급한 경우 즉시 안전 조치를 취하고, 보수에 장기간이 소요되는 경우는 사용 금지, 제한 등의 조치를 취할 예정이다. 아울러 안전도가 취약해 재해 우려가 있는 시설물은 재난우려 등급(D·E)으로 지정하고 불안전 요인이 해소될 때까지 특별 관리한다.

11) 서울특별시 Seoul Tbs TV, '13.05.26. "Tbs 리포트 : 시민과 함께하는 시설 안전점검" (<http://www.youtube.com/watch?v=ckk1Fi-rZ9k>) 참조.

12) 영등포구청 홈페이지(www.ydp.go.kr), '12.11.07일자 보도자료 참조

나. 성북구 및 일산동구의 안전협의회

성북구 및 일산동구의 안전협의회는 구 차원의 안전협의회 및 동 수준의 안전협의회로 구성되어 있다. 안전협의회는 민관협의체로서 경찰서 및 소방서 등의 기관장, 생활안전에 관련된 단체장으로 구성되었다. 안전협의회 구성을 통해 상호 협력방안을 논의하고 순찰활동 등을 전개하여 마을안전망 구축에 노력하기 위한 취지이다. 문제점으로는 구 안전협의회는 거의 개최되지 않고 동 안전협의회 구성원은 대부분 기존에 활동 중인 근린단체 회원만으로 구성되었다는 점을 들 수 있다.

성북구는 2013년 3월 29일 14시에 ‘성북천 바람마당’에서 마을안전의 자율관리를 위한 민·관 안전 거버넌스 체제인 ‘성북구 안전협의회’를 구성하고 발대식을 가졌다.¹³⁾ 성북구 안전협의회는 주민의 불안감을 해소하고, 기후변화에 따른 대형 재난사고에 대한 재난안전 시설 확충 및 예방에 관한 활동을 펼쳐나갈 예정으로, 마을안전과 관련된 긴밀한 협조체제 유지 및 동네 취약지역 순찰을 위해 관내 20개 동의 ‘동 마을안전협의회’를 중심으로 거버넌스 체계의 형성을 추진하였다. 동장, 지구대장, 학교장, 학교전담경찰관 등과 구 안전협의회 구성에 준하여 통장, 자율방범대, 자율방재단, 녹색어머니회, 새마을단체, 바르게살기협의회 등 활동적인 주민 400여 명(동별 20여 명)으로 구성된 것이 특징적이다.

성북구의 동 마을안전협의회는 CCTV 설치위치, 스킵존, 순찰노선 등이 표시된 동 마을안전지도를 순찰에 참여한 주민이 주도하는 형태로 제작한다. 각 단체의 기능별 활동시간대와 순찰시간대 등을 조정하고, 순찰중 방법용 CCTV 양방향 통화 및 주요 순찰사항을 통합관제센터에 통보하고, 우범지역, 교통사고 위험지역, 각종 재해위험시설 등 지역 내 주민불안요소 등에 대하여 주민 자율적 해결방안의 논의도 병행한다.

고양시 일산동구는 ‘ISC(Ilsan Safe Community)’라 약칭하는 일산동구 안전공동체를 2012년 9월부터 구성하였다.¹⁴⁾ 이는 예전의 일회적인 활동에서 탈피하여 지

13) 성북구청 홈페이지(www.seongbuk.go.kr), '13.04.19일자 보도자료 참조.

14) 고양시 일산동구청 홈페이지(www.goyang.go.kr) '13.06.28일자 보도자료 참조

속적이고 활동적이며 적극적으로 고양시 일산동구를 안전도시화하기 위해 시청에서 추진하는 역점사업으로 추진되었다.

안전공동체는 일산동구 관내 11개 동 주민센터의 청소년지도위원, 어머니자율방범대, 주민자치위원, 통장협의회 등 민간단체 회원 230여 명이 각 동 관내의 우범지역, 학교 주변 등을 순찰하며 청소년학원폭력, 성폭력 등 각종 범죄 예방을 위해 방법순찰을 강화하고 있으며, 여름방학을 앞둔 시점 등 청소년들이 해이해지기 쉬운 때를 맞이하여 순찰강화 및 청소년선도 가두 캠페인을 실시하기도 한다.

다. 자치단체 수준의 안전문화운동 추진협의회

국민안전 종합대책에서 안전문화 확산 및 교육과 관련되어, 중앙차원의 「안전문화운동 추진 중앙협의회」가 '13년 5월 출범되었다. 중앙협의회는 전국수준의 안전문화 캠페인·실천운동 등의 총괄기구로서 기능하며, 이러한 중앙협의회와의 다양한 운동과 캠페인을 지역차원에서 수행하고 지역단위의 운동의 활성화를 위하여 시·도 및 시·군·구 협의회의 구성을 밝힌 바 있다. 이러한 계획에 따라 자치단체 차원의 「안전문화운동 추진 협의회」가 조직되고 있다.

〈그림 4-15〉 안전행정부·안전문화운동 추진협의회의 안전로고



자료원 : 안전행정부(www.mospa.go.kr) 홈페이지 안전관리본부내 안전정책

〈표 4-6〉 안전행정부·안전문화운동 추진협의회 안전문화운동 실천과제

| 분야 | 슬로건 | 실천운동 과제 |
|------|-------------------------|---|
| 사회안전 | 안심 사회 (Safe Society) | 1. 우리동네 안심마을 만들기 : 성·가정·청소년 폭력없는 마을, 어두운 곳 밝히기, 건전 음주 문화 등 2. 클린 인터넷(폭력·음란물 NO) : 인터넷, 스마트 폰, SNS 건강하게 사용하기 등 3. 불량식품 안 사먹고 안 만들기 : 불량식품 근절, 식품표시 바로알기 등 |
| 생활안전 | 안심 생활 (Safe Life) | 4. 1가정 1안전요원 : 가정 안전 점검, 심폐소생술 등 응급조치 습득, 소화기 갖기 등 5. 비상구 확인하기 : 안전통로·비상구가 어디인지, 작동하는지 확인 등 |
| 교통안전 | 안심 운전 (Safe Traffic) | 6. 보행자 배려 운전하기 : 정지선·표지판(Stop sign) 지키기, 보행자와 수신호 하기 등 7. 생활도로 30km/h 이하 서행하기 : 어린이·노인·장애인보호구역, 이면도로 등에서 서행 |
| 산업안전 | 안심 일터 (Safe Work) | 8. 직업 전후 안전점검 습관화 : 점검요령 및 점검표에 의한 안전점검 및 정리정돈 9. 작업장 안전보호구 착용 생활화 : 안전보건지킴이 활용하여 보호구 착용 확인, 내 안전모 갖기 운동 등 |

자료원 : 안전행정부(www.mospa.go.kr) 홈페이지 안전관리본부내 안전정책

이러한 조직화는 '13년 하반기 현재 추진 중인데, 그 첫 번째 사례는 2013년 9월 4일 부산협의회가 최초로 출범하였다.¹⁵⁾ 아울러 2013년 10월 현재 많은 시·도 및 시·군·구에서 이러한 지역협의회가 출범식을 갖고 있다. 부산협의회는 '안전한 도시'를 만들기 위한 민·관 협력 네트워크로서, 부산시와 부산경찰청, 각종 공공기관·시민단체·언론기관과 1,500여 명의 시민 등이 참여하여 9월 4일 오후 2시 부산 해운대 벅스코에서 '안전문화운동 추진 부산시 협의회'의 출범식을 갖고 활동을 시작하였다.

부산시청은 동 협의회의 출범식에서 '안전한 부산, 행복한 시민'을 구현하기 위한 4대 전략, 28개 분야별 중점 관리과제가 포함된 '시민안전종합 대책'을 발표하였다. 협의회 공동위원장은 부산시장과 서의택 부산대 석좌교수가 맡았고, 부산경찰청장, 부산시 행정부시장, 소방안전본부장, 부산식약청장, 부산고용노동청장과

15) 부산시청 미디어자료실(<http://media.busan.go.kr>) '13.09.02일자 보도자료 참조

시민단체 대표 등 58명이 위원이 위촉되었다. 협의회는 기획홍보, 사회안전, 생활·산업안전, 교통안전 등 4개 분과로 구성돼 민·관이 함께하는 선제적, 예방적, 근원적 안전관리체계 구축과 4대약 근절을 위해 분야별 안전문화운동을 하게 된다. 협의회는 분과위원회를 중심으로 일상생활 속에서 반드시 실천해야 하는 안전기준과 활동 등 9개 실천과제 시행 등 안전문화운동을 전개해 나간다.

라. 기타 민간단체

기타 생활안전 거버넌스의 대상이 되는 민간단체는 <표 4-7>에 요약된 바와 같다. 우선 기존의 지역안전 활동 단체로서 안전모니터봉사단, 의용소방대 등 재난안전 관련 민간단체가 구성되어 있다. 그러나 이와 같은 단체들은 중앙정부 차원에서 자치구 단위로 대응하는 단체이며, 각각 운영됨에 따라 생활권 단위에서는 회원과 기능의 중복 등으로 적극적인 활동이 미흡한 실정이다.

<표 4-7> 생활안전 민간단체 현황

| 분야 | 단체명 | 최소지역단위 | 비고 |
|-------|--------------------|----------|---------------|
| 방재 | 자율방재단 | 읍면동 | 주민조직, 공공지원 |
| | 시민안전봉사대 | 시군구 | |
| 생활안전 | 안전모니터봉사단 | 시군구 | 봉사단체, 안전문화 확산 |
| 소방 | 의용소방대 | 시군구(읍동) | 주민자생조직, 공공지원 |
| 방범 | 자율방범대 | 파출소 관할단위 | 방범순찰, 공공지원 |
| 청소년보호 | 청소년유해환경감시단 | 초·중·고 등 | 시민단체, 여가부 지원 |
| 어린이안전 | 학교보안관(서울시) | 초등학교 | 교육청지원 |
| | 안전동지회(교육청) | 초등학교 | 공공지원 있음 |
| | Walking School Bus | 초등학교 | 공공지원 있음 |
| 교통안전 | 녹색어머니회 | 초등학교 | 학부모 자율조직 |
| 재난구호 | 적십자단체 | 시군구 | |
| 일반 | 주민자치위원회 | 읍면동 | 공공지원 있음 |
| | 새마을부녀회, 새마을지도자 | 읍동(마을) | 공공지원 있음 |

자료원 : 신상영(2013)에서 일부내용 수정 및 추가 등

반면 녹색어머니회, Walking School Bus와 같은 학교의 학부모 공동체의 활동은 학교단위의 조직과 경찰의 지원 등 비교적 활발한 활동을 지속하고 있다. 다만 상대적으로 젊은 층이 많이 거주하는 지역에서 활성화되고 있고, 학교단위의 학부모 조직으로서 마을공동체라고 보기 어려운 측면이 존재한다. 실제적으로 가장 활발하게 활동하고 있는 단체로서 향후 생활안전 거버넌스의 구축에 있어서 중요한 한 축이 될 수 있다는 의의를 지닌다.

제3절 정책사례 분석의 시사점



박근혜 정부의 4대악을 중심으로 한 생활안전 국정과제의 추진은 새로운 정책 수요를 충족시키고 4대악과 같은 동태적 위험군에 대한 신속하고 통합적인 국가적 대응체계의 구성이라는 점에서 바람직하나, 아직까지는 일부에서 행해지는 정책사례들과 같이 상향식·거버넌스 방식의 충분한 접목은 미지수이다. 즉, 현재 수준은 4대 사회악 등과 각종 생활안전 위협요인들을 국가적인 위협요인으로 확장시키고, 이에 총체적인 대응체계를 갖추기 시작한 것에 불과하다.

3장에서 고찰한 바와 같이, 지방자치단체 수준에서는 안전행정국으로의 개편 및 안전정책과·특별사법경찰관의 신설·확대를 통한 일련의 종합대책을 추진하는 것으로 대응시스템을 요약할 수 있다. 그러나, 이러한 움직임은 아직까지는 하향식 체계를 답습한 것이며 본 장에서 고찰한 정책사례나 지역공동체 중심적·주도적인 대응체계와 같은 본질적인 의미에서의 회복가능한 지역공동체의 조성을 위한 정책전략과 대응체계를 강화시켜야 한다.

본 장에서는 이러한 견지에서 다양한 사례들을 분석하고, 기존의 하향식 안전관리 체계에서 4대악 등 생활안전 위협에 대한 효율적인 대응을 위한 상향식·거버넌스 방식의 접목을 추구하기 위한 선행 추진방안들에 대해 살펴보았다. 이러한 정책사례들은 아직까지는 제한적이라고 볼 수 있는 자치단체의 4대악 대응체계를 보완하여 향후 지속적인 안전사회로의 구현에 기여할 것으로 기대된다. 특히 앞서

고찰한 리질리언스 이론에 기반한 일상적·동태적 위해요인에 대한 완화, 예방, 대응·사후관리, 적응 및 회복가능한 안전공동체의 조성이라는 미래비전을 달성하기 위해 보다 중장기적인 관점에서 꾸준한 정책노력을 지속할 필요가 있다. 향후 중앙 및 지방정부의 차원에서 정책전략과 대응체계 도출을 위하여 선행사례들에 대한 시사점을 다음과 같이 요약한다.

첫째, 완화정책의 범위를 교육이나 규제처벌을 통한 위해행위 억제차원을 넘어서 이러한 행위를 유발시키고 가속화시키는 사회경제적인 요인에 대한 완화로 확대시켜야 한다. 앞선 정책사례 및 회복가능한 지역공동체 조성사례에서와 마찬가지로, 가해자와 피해자를 망라하는 사회계층 전반에 대한 교육의 확대와 캠페인 등 안전문화의 확산을 통해 가치관의 변화와 취약성의 저감, 강력한 단속과 처벌을 통한 잠재적인 행위의 억제가 필요하다. 반면 사회적인 스트레스와 성과중심의 평가, 위법행위를 조장하는 시장경제적 구조 등의 완화는 안전정책의 범주를 벗어나지만, 안전사회 구현이라는 국정목표에 맞추어 안전을 정책 우선순위로 두고 완화를 위한 정책노력을 병행할 필요가 있다.

안전사회의 구현은 범죄행위를 원천적으로 방지하는 데에 있다기 보다는 사회의 안전성이라는 사회경제 시스템의 속성을 회복하는 데에 있다. 서울특별시의 마포구 염리동 사례에서와 같이 ‘범죄예방환경설계(CPTED)’를 적용하여 원천적인 위해요인에 대한 완화와 예방을 추진하는 것은 바람직하다. ‘깨진 유리창 이론(Broken Window Theory)’을 전제로 뉴욕시의 지하철 경범죄를 획기적인 줄인 전례(경기도시공사, 2013)와 같이, 이러한 정책은 지역공동체 구성원들에게 4대악 등 생활안전의 위해요인을 원천적으로 차단한다는 의미에서, 단지 ‘예방’적인 차원을 넘어서 ‘완화’의 좋은 예로 들 수 있을 것이다.

둘째, 취약성을 제거하는 예방정책에 있어서 보다 긍정적이고 희망적인 메시지를 대중에게 전달하려는 노력이 필요하며, 또한 취약성을 개선하기 위해 보다 적극적인 민관 협력 및 거버넌스 방식의 정책추진 노력이 필요하다. 예컨대, 일본의 안전·안심마을 사례에서와 같이, 안전지수나 지도의 작성에 있어서 ‘범죄지도’ 보다는 ‘취약성지도’라는 표현이나 ‘안전개선 지도’라는 표현이 더 긍정적이며 행위변화를 유도시키는 데에 적합하다. 지도작성 역시 하향식 보다는 상향식 접근방

법이 유효하다. 중앙행정기관의 범죄현황 DB를 활용하는 것도 필요하나, 동시에 ‘커뮤니티 매핑(community mapping)’의 방식으로 주민이 스스로 참여해서 생성하는 정보는 개선효과로 연계될 개연성이 크다.

아울러 취약성 개선을 위해서는 보다 폭넓은 민·관 협업에 의한 기폭제가 필요하다. 예컨대 ‘SOS국민안심서비스’의 경우, 저소득층의 경우 단말기 지원이 가능하나 일반 초등학생들의 경우 높은 단말기 가격을 지불하는 문제가 발생할 수 있다. 지원정책은 많은 정부예산을 수반할 수 있지만, 기업의 사회공헌활동이나 민간단체들과 연계한 단말기 보급활동과 같은 협력활동은 예산절감에 도움이 된다. 또한 감시정보의 생산·소통에 있어서도 상향식 참여를 보다 적극적으로 활성화시켜야 한다. 미국과 영국 등의 ‘근린감시 활동(Neighborhood Watch)’나 서울특별시의 생활안전 거버넌스의 사례에서와 같이, 다양한 이해당사자가 참여한 자기조직화에 의해 취약성 개선의 대안을 창출할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 대응 및 사후관리 정책에 있어서 관리체계의 모듈화와 다양성의 확보를 위한 정책적 노력이 필요하며, 생활안전을 위한 보다 빠르고 적절한 의사결정에의 반영노력이 필요하다. 모듈화는 단위별로 표준화되고 독립적인 처리체계를 지향함으로써 원활한 대응이 이루어지지 않더라도 대체가능한 병렬적인 대응체계의 작동을 가능하게 하며, 적절한 수준의 잉여자원과 다양한 이해당사자들로 구성된 대응체계의 다양성은 위협사건에 대한 신속한 대응과 회복을 가능하게 한다. 앞선 사례에서 ‘WHO 안전도시 프로그램’과 같이 지역의 이해당사자가 고루 참여한 대응체계는 적절한 모듈화와 다양성의 확보의 좋은 실례로 들 수 있다.

이러한 견지에서, 박근혜 정부의 생활안전 정책드라이브에 따라 주관 혹은 유관 기관을 중심으로 한 대응체계의 강화가 이루어지고 있는 점은 고무적이며, 보다 폭넓은 민관의 이해당사자가 참여한 관리체계의 다양성과 대응체계의 잉여성이 요구된다. 앞선 사례에서의 다양한 민간활동 조직들, 예컨대 학교안전에서 ‘Walking School Bus’나 ‘녹색어머니회’ 혹은, 성폭력 및 가정폭력과 관련한 서울 동작구와 여성안전 거버넌스 사례의 서울 은평구 ‘한국여성의 전화’, 상도동 꿈틀이 마을의 ‘동네한바퀴 마을순찰대’, 마포구 ‘합정동 여성·아동지역연대’ 등 주민주도적인 혹은 민관이 협업하는 자기조직화의 사례가 확산될 수 있도록 해야

한다. 다양한 이해당사자가 참여한 원인·취약성의 파악을 통해 신속히 필요한 의사결정에 반영하는 적응적 정책전략이 불확실한 위협에 대처하는 데에는 중요하다.

넷째, 보다 큰 비전 하에서 적응정책에 대한 논의와 시도가 필요하다. 중장기적인 안전공동체, 회복가능한 공동체의 구현을 이러한 비전으로 설정하고 이를 위한 중장기 사회전환 정책을 추진해야 한다. 정책적 유연성의 확보, 민·관 거버넌스의 활성화를 통해 민간의 자기조직화 역량과 창조적 대안형성, 다양한 이해당사자의 참여를 활성화시키는 것이 중요하다.

이러한 측면에서 안전분야에 대한 문화로서의 인식을 확산시키려는 정책추진 의지는 바람직하다. 앞선 일본의 ‘안심·안전 마을만들기(安全·安心なまちづくり)’나, 서울특별시의 ‘생활안전 거버넌스’ 구축사례는 생활안전 문화 뿐만아니라 훌륭한 적응정책의 예시가 될 수 있다. 안전행정부는 생활안전 문화를 확산시키기 위하여 ‘안전가치 판매업소’ 지정제나 인증제 등을 통해 시장과 지역사회에서 안전문화를 확산하고 새로운 기회를 창출하려는 정책들을 후속시키는 것도 바람직하다. 특히 안전가치를 판매하는 업소나 안전과 관련된 커뮤니티 비즈니스를 통해 지역사회에 공헌할 수 있는 사회적 협동경제 활동들과 연계하여 추진할 필요가 있다.

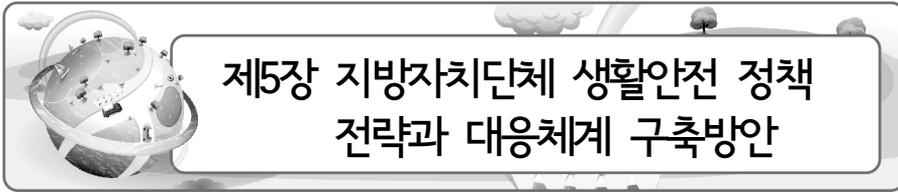
다섯째, 자치단체는 보다 적극적으로 4대약 등 생활안전 정책에 대해 추진의지를 천명하고 정책전략과 대응체계를 도출해야 한다. 안전행정부의 지침에 따라 각 자치단체는 안전총괄과를 신설하기는 했지만, 아직까지는 새로운 정권의 정치적인 드라이브로 인식하는 경향도 일부 존재하며, 따라서 명확한 역할부여와 관련된 자원분배가 이루어지지 않는 경향이 존재한다.¹⁶⁾ 본 연구에서 제시한 추진체계는 4대약 등 생활안전과 관련된 상당히 다양하고 복잡한 정책이해당사자간의 역할분담과 협력체계를 전제하고 있고, 안전총괄과는 이러한 연계협력을 위한 가장 핵심적인 위치에 있는 부서이다.

16) 지방행정연구원의 ‘4대약 등 생활안전 국정과제의 교육과정’(13. 7)’에 참석한 지방자치단체의 신설 안전총괄과 담당자들과의 분임토의에서 이러한 문제점들이 지적되었다.

특히 정부 3.0 및 지방 3.0 시대를 맞이하여 부처간 경쟁적으로 추진되는 4대악 등 생활안전 정책에 대해 자치단체는 지역 안전관리를 책임지는 역할(CSO)로서 이를 총괄적으로 조정하고 통합해야 할 의무가 있고, 안전총괄과가 이러한 역할을 수행해야 한다. 4대악 근절 등의 정책은 다양한 중앙행정기관과 각 지역에 소재한 중앙행정기관의 지방관서들과 자치단체의 원활한 네트워크를 전제로 하기 때문에 발생한 복잡성을 전담할 안전총괄과에 대한 보다 많은 권한과 자원의 배분이 이루어져야 할 것이다.

국가차원의 재난 및 안전관리 기본법도 현재 지속적으로 개선 중이지만, 지역수준의 행정 협력체계 구축이나 민관 거버넌스에 있어서는 상당부분 조례 제·개정을 통해 보다 적극적으로 정책을 전개할 수 있다. 이러한 노력은 지역의 안전사회 구현을 위한 총체적, 쌍방향적 구조를 가속화시킬 것이며 궁극적으로 지역의 통합적 안전공동체를 형성하게 함으로써 회복가능성을 제고시킬 수 있다.

마지막으로, 이러한 추진체계를 정비함에 있어서 시도의 재난관리기금을 보다 원활히 집행할 수 있도록 중앙 및 지역차원의 제도적 개선노력도 필요하다. 시도의 재난관리기금은 재난에 대한 시설이나 설비투자 중심으로 집행되어야 하나, 실제로는 거버넌스의 안정적 운영이나 행정기관간 협력, 주민참여를 촉진시킬 수 있는 주민역량 강화 등 보다 다양한 용도에서 집행수요가 발생하고 있다고 볼 수 있다. 특히 주민조직화나 다양한 주민들의 참여하고 주도할 수 있는 안전공동체의 조성을 위해서는 이러한 재난관리기금에 대한 자치단체의 자율권을 보장하는 방향으로 제도개선이 이루어져야 한다. 앞서 고찰한 바와 같이 서구나 일본의 선진 사례들은 크라우드 펀딩과 같은 사회적금융 등 생활안전과 관련된 지역공동체 활동의 자원확보를 위한 다양한 시도들을 수행하고 있다. 국가의 총체적인 안전과 지역사회를 안전공동체로 전환시키기 위해서는 주민주도 혹은 참여에 의한 상향식 접근을 촉진시키는 지원정책에 대한 전략적 접근과 체계적인 대응이 필요하다.



제1절 4대약 등 생활안전 정책에 대한

지방자치단체의 역할과 전략적 추진방향



제3장 및 제4장에서 제시한 현재 수준의 정책동향 및 정책사례에 대하여, <그림 2-12> 및 <그림 2-13>과 같은 분석 프레임워크에 맞추어 분류한 결과가 <표 5-1>에 제시되어 있다. 표에서 확인할 수 있는 바와 같이, 국정과제로 추진되는 4대약 관련 생활안전 정책의 영역은 대부분 취약성·노출도 제거를 통한 예방정책과, 대응 역량 확충 및 사후관리 체계를 위한 대응정책이 대부분이다.

현 수준의 중앙 및 지방자치단체의 정책사업들에는 위해요인 자체의 완화와 관련된 예방정책도 추진되고 있으나, 교육 등 위해행위 자체에 대한 사전예방의 성격에 불과하다고 할 수 있다. 또한 앞서 고찰한 바와 같은 다양한 사회경제적인 영향요인에 대한 완화정책은 규제중심의 정책에 머물러 있다. 마찬가지로 적응정책 역시 일부의 정책사업이 이와 관련되어 있다고 볼 수 있으나, 4대약 등 생활안전의 동태적 위험에 대한 적응정책에 대해서는 아직까지 개념이나 구체적인 정책수단의 개발은 요원하다고 할 수 있다.

따라서 보다 구체적이며 중장기적인 정책목표와 다양한 정책수단들을 염두에 두고 국가 및 지역사회의 통합적 생활안전 관리정책과 대응시스템의 개선이 필요하다. 현재까지 제시된 수단들은, 정치적 요구와 정책적 수요에 대해 대부분 중앙부처의 하향식 방식에 의해 추진될 수 있는 일방향적인 정책수단이 대부분이다. 리질리언스의 개념 등 세계적인 흐름과 이론적 기반에 입각하여 보다 정책적으로 정교한 노력을 통한 정책적 접근전략이 필요하다.

〈표 5-1〉 추진·계획 중인 4대약 관련정책의 영역별 분류

| | 정책영역 | | | |
|------|---|---|--|---|
| | 위해요인 완화(예방) | 취약성 제거 (예방 및 대비) | 대응·사후관리 | 적응 |
| 통합 | 위험도로 개선 안전교육 강화 | 안전지수 개발 국민생활안전지도 안전교육 강화 CCTV개선·확대 SOS국민안심서비스 | 감축관리 목표제 CCTV개선·확대 119 서비스 혁신 CCTV개선·확대 SOS국민안심서비스 | 민관 거버넌스 학교폭력 지역대책 협의회 보행자중심 교통문화 정착 마을공동체 회복 |
| 성폭력 | 성인권 교육 처벌·단속 강화 2차 피해 방지 우범관리·재범방지 | 성인권교육 통합지원센터 | 전담수사체계 구축 피해자 보호·지원 2차 피해 방지 우범관리·재범방지 | 마을공동체 내 관계망 형성을 통한 예방 및 자연감시 |
| 가정폭력 | 예방교육 의무화 | 피해자 보호명령 제도 보완 피해자보호·자립 지원 강화 | 처리전문성 확보 피해이주여성 보호 피해자 보호·자립 지원 강화 | 마을공동체 내 관계망 형성을 통한 예방 및 자연감시 |
| 학교폭력 | Wee프로젝트 예방표준 프로그램 학부모 교육 확대 학생자치활동 강화 | 학생안전지역 지정 Wee프로젝트 예방표준 프로그램 학부모 교육 확대 학생자치활동 강화 | 학생보호인력 구성 내실화 상담치료인력 강화 117 원스톱 대응시스 템 구축 등 | 학생자치활동 강화 |
| 불법식품 | 처벌·단속 강화 음식점 위생등급제 생산·제조 안전관리 GAP·HACCP인증 급식 위생강화 | 불법식품 유통차단 문방구 식품판매 금지 통합식품안전정보망 | 통합식품안전정보망 위해소통센터 설립 판매차단시스템 식중독 경보시스템 | 소비자참여 유도 마을공동체 내 관계망 형성을 통한 예방 및 자연감시 |

이러한 견지에서, 4대약을 중심으로 그간 소홀해 왔던 생활안전을 제고시키려는 정책수요에 대해 신 정부는 “‘회복가능한 공동체 조성’을 통한 안전사회로의 전환”과 같은 중장기적인 정책비전을 설정하는 것이 바람직하다. 2장에서 고찰한 바와 같이 회복가능한 공동체 조성론(building resilient communities)은, 기후변화나 일상화된 위험들에 대해 관 주도의 하향식·물리적 예방투자 중심의 중앙집권화된 위험관리 체계의 한계를 목격하면서, 상향식 혹은 거버넌스 방식의 물리적·비물리적 예방·대응·복구 등을 총칭한 회복가능성의 관점에서의 대응방식을 의미한다(Heinberg, 2008).

또한 4대약 등 생활안전 대응체계에 있어서도 지방자치단체를 중심으로 한 보

다 적극적인 대응체계를 수립해야 한다. 안전관리에 있어서 박근혜 정부에서 추진하는 상향식 접근의 접목노력은 현재까지 정책적 드라이브에 머물고 있는데, 지방자치단체는 회복가능한 지역공동체의 조성이라는 중장기적 정책비전에 따라 구체적인 정책목표와 전략을 수립하고, 이를 수행할 수 있도록 지역단위 안전대응체계를 보다 적극적으로 구축해야 한다.

지방자치단체가 중심이 되어 구축된 지역안전 거버넌스는, 때로는 중앙차원의 신속한 대응이나 새로운 제도화가 어려운 경우 각 지역단위로 모듈화된 시스템을 구축하거나 혹은 지역단위의 안전관리 통합체계를 구축함으로써 정책추진과 환류까지의 일원화된 시스템의 건전성을 제고시킬 수 있다. 이러한 측면은 시스템의 견고성(robustness)을 확장시키고, 필요시 지역내 민-관의 다양한 이해당사자가 결합되어 생활안전 위해요인에 대한 대응과 관련된 자원공유 등을 원활히 함으로써 중복성(redundancy)나 자원부존성(resourcefulness)을 제고시킴으로써 결과적으로 지역사회와 지방자치단체를 중심으로 한 안전공동체의 네트워크를 가능하게 하고, 국가 및 지역사회의 회복가능성(resilience)을 제고시킨다. 이러한 대응체계의 구축에 대해서는 다음 절에서 보다 자세히 논하기로 한다.

제2절 중앙-지방의 안전관리 대응체계 연계 및

지방자치단체 생활안전 대응체계 구축방안



1. 중앙-지방의 통합대응체계로서의 안전관리위원회

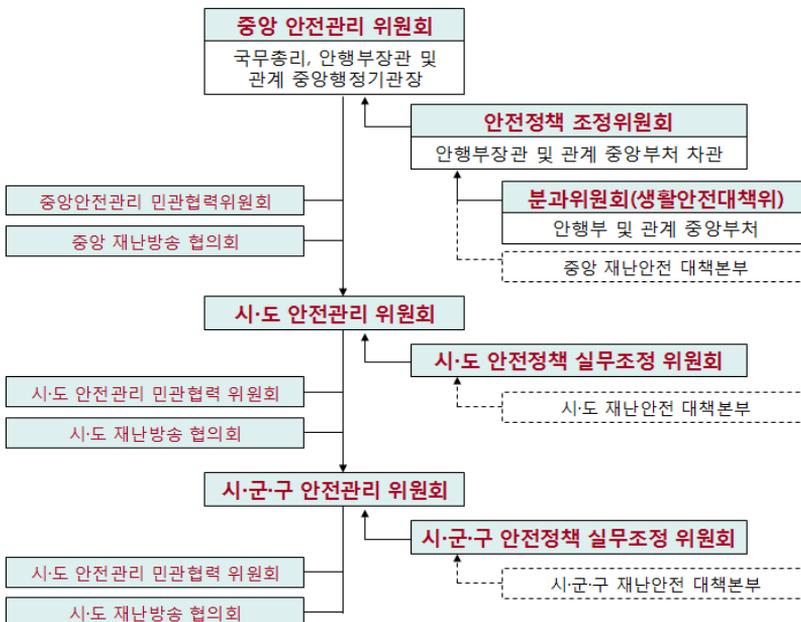
새로운 정부가 출범한 이후 4대약 등 생활안전 분야를 통합한 중앙차원의 종합적 안전관리 대응체계는 「재난 및 안전관리 기본법」(’13. 8. 최종개정) 및 시행령(’13. 5 최종개정), 「국민안전 종합대책」(’13. 5) 등에서 제시된 바와 같다. 즉 부처간 조정기능이 강화된 중앙안전관리위원회와 안전행정부가 컨트롤 타워의 역할을 수행한다. 또한 안전행정부 등 다양한 중앙행정기관을 중심으로 한 국가안전정책 조정회의를 정점으로 다양한 위원회 및 협의회, 본부 및 상황실, 국가안전관

리 기본계획 등으로 구성된다.

<그림 5-1>부터 <그림 5-3>까지는 이와 같은 중앙과 지방의 종합적 안전관리 대응체계를 기구 및 계획을 중심으로 요약한 것이다. 아울러 그림에서 제시한 각 기구 및 계획 등에 관한 상세한 사항은 <표 5-2>부터 <표 5-4>까지 제시된 바와 같다. 이상과 같은 대응체계는 '13년 8월말까지 공표된 현행 기본법 및 종합대책의 국가안전관리체계에 대한 개괄적인 구성에 관한 것으로, 생활안전은 물론 범죄안전, 식품안전, 교통안전, 시설안전, 재난안전, 산업안전 등 다양한 분야의 안전관리에 관한 통합적 대응체계이다.

4대약을 중심으로 한 생활안전 분야의 대응체계는 전 장에서 설명한 바와 같이 이전 정부까지는 관계 중앙행정기관을 중심으로 개별대책의 수준에서 관리되었으나, 박근혜 정부에 들어서는 국가안전관리체계로 통합되었다. 따라서 지방자치단체의 4대약을 중심으로 한 생활안전 분야의 관리 및 대응체계 역시 국가안전관리의 틀 내에서 구축되어야 한다.

<그림 5-1> 중앙-지방의 통합적 안전관리 대응체계 : 위원회 및 협의회



지방자치단체의 통합적 안전관리체계는 국가안전관리체계에 관한 그림 및 표에서 제시된 바와 같이, 광역자치단체와 기초자치단체의 체계로 구분된다. 중앙의 위원회 및 행정기관·본부, 기본계획을 중심으로 시·도 및 시·군·구의 위원회 및 행정기관·본부, 기본계획이 수립·집행된다. 국가 관리체계 내 안전관리책임기관(CSO)로서의 안전행정부(중심)를 중심으로 관계 중앙부처의 관리체계가 통합되고, 다시 지역차원에서는 안전행정부(중심)를 중심으로 관계 중앙행정기관의 소속기관(재난관리책임기관)과 연계를 통해 시·도 및 시·군·구의 대응체계가 형성된다.

〈표 5-2〉 중앙-지방의 통합적 안전관리 대응체계 : 위원회 및 협의회

| 기구 | 역할 | 구성 | 근거 |
|-------------------------|---|---|---------------------|
| 중앙 안전관리 위원회 (이하 중앙위) | 재난안전관리 중요정책 심의, 국가안전관리기본계획, 중앙부처 조정, 재난사태 및 특별재난지역 선포, 중앙부처 사업추진 및 부처간 협력 심의 및 총괄조정 등 | 국무총리(위원장), 안행부장관(간사위원), 소방방재청장, (이하 기관장 호칭 생략) 기재부, 미창부, 교육부, 통일부, 외교부, 법무부, 국방부, 문광부, 농식품부, 산업부, 보건복지부, 환경부, 고용부, 여가부, 국토부, 해수부, 국정원, 방통위, 국조실, 원자력위, 경찰청, 기상청 등 | 기본법 9조, 시행령 6조 |
| 안전정책 조정위원회 (이하 조정위) | 중앙위 산하, 중앙위 상정안건 검토 및 중앙위 안건 사전조정, 국가안전관리기본계획 집행계획 심의, 시도 안전관리위원회 지원 등 | 안행부장관(위원장), 안행부 차관(간사), 중앙위의 참여기관의 차관급 공무원(법무부, 교육부, 농식품부, 여가부, 식약처, 경찰청) 등 | 기본법 10조, 시행령 7, 9조 |
| 생활안전 대책위원회 | 조정위 분과위원회(총 9개) 중 생활안전 관련 중앙부처의 계획심사, 생활안전 관련 부처간 협의·조정 | 안행부(위원장), 위원장이 중앙위원회 위원 중 선임하는 위원 | 시행령 10조 |
| 중앙 안전관리 민관협력위원회 | 조정위 산하, 재난 및 안전관리에 관한 민관 협력관계 구축·운영 | (대통령령으로 정함, '13년 9월 현재 대통령령에 미반영) | 기본법 12조의 2 |
| 중앙재난 방송협의회 | 중앙위 산하, 재난예보·경보·통지나 응급조치 및 재난관리 등을 위한 재난방송의 효율적 전파방안 심의, 중앙-지방의 방송사업자간 협력체계, 재난정보의 언론공개 여부 결정 등 | 미창부장관 지명(위원장), 재난방송협의회 위원 호선(부위원장), 안행부, 국조실, 방통위, 방재청, 기상청, 방송사업자 등 | 기본법 12조, 시행령 10조의 2 |

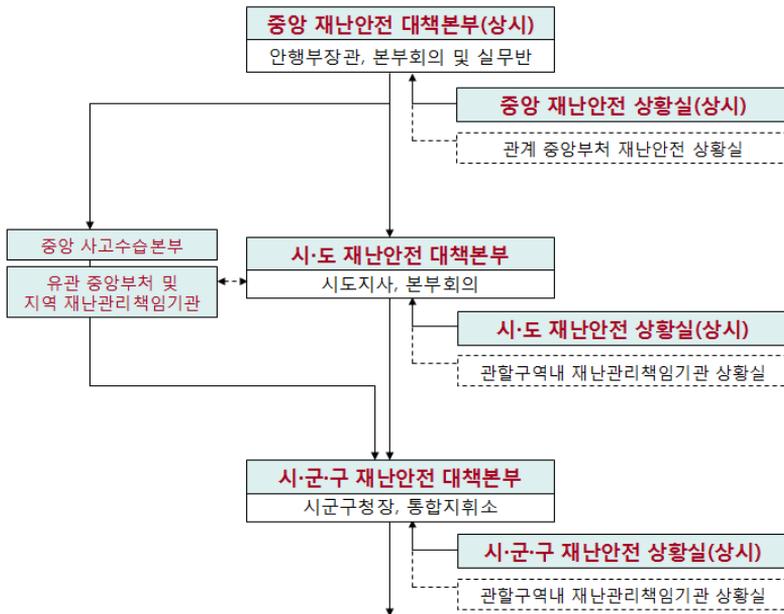
| 기구 | 역할 | 구성 | 근거 |
|-------------------------------|---|-----------------------------------|----------------------|
| 시·도 안전관리위원회 (이하 시도위) | 시도 안전관리정책 및 시도안전관리계획, 지역 재난관리책임기관 추진업무 심의·조정, 관계기관간 협력, 시군구위 지원 등 | 시·도지사(위원장), (해당 지방자치단체의 조례로 정함) | 기본법 11조, 조례 |
| 시·도 안전 정책실무 조정위원회 | 시도위 산하, 시도위 의안 검토, 재난·안전관리 관계기관 간 협의·조정 등 | (해당 지방자치단체의 조례로 정함) | 조례 |
| 시·도 안전관리 민관협력위원회 | 시도위 산하, 재난 및 안전관리에 관한 민관 협력관계 구축·운영 | (해당 지방자치단체의 조례로 정함) | 기본법 12조의 2, 조례 |
| 시·도 재난 방송협의회 | 시도위 산하, 재난예보·경보·통지나 응급조치 및 재난관리 등을 위한 재난방송의 효율적 전파방안 심의 등 | (해당 지방자치단체의 조례로 정함) | 조례 |
| 시·군·구 안전관리위원회 (이하 시군구위) | 시군구 안전관리정책 및 시군구 안전관리계획, 지역 재난관리책임기관 추진업무 심의·조정, 관계기관간 협력 등 | 시·군·구청장(위원장), (해당 지방자치단체의 조례로 정함) | 기본법 11조, 조례 |
| 시·군·구 안전정책 실무조정 위원회 | 시군구위 산하, 시군구위 의안 검토, 재난·안전관리 관계기관 간 협의·조정 등 | (해당 지방자치단체의 조례로 정함) | 조례 |
| 시·군·구 안전관리 민관협력위원회 | 시군구위 산하, 재난 및 안전관리에 관한 민관 협력관계 구축·운영 | (해당 지방자치단체의 조례로 정함) | 기본법 12조의 2, 조례 |
| 시·군·구 재난방송 협의회 | 시군구위 산하, 재난예보·경보·통지나 응급조치 및 재난관리 등을 위한 재난방송의 효율적 전파방안 심의 등 | (해당 지방자치단체의 조례로 정함) | 조례 |

2. 중앙-지방의 관계 행정기관과 대응체계

관계 중앙행정기관의 소속기관으로서 각 지역에 소재한 재난관리책임기관은 기본법 시행령 제3조 및 별표 1에 제시되어 있다. 중앙행정기관(볼드체 표시) 및 재난관리책임기관 중 4대약 등 생활안전과 관련된 기관들은 다음과 같다:

- 성·가정폭력 : 경찰청, 법무부, 여성가족부, 보건복지부 등
- 학교폭력 : 경찰청, 법무부, 교육부, 시·도의 교육청 및 시·군·구의 지역교육청, 여성가족부 등
- 식품·보건안전 : 식약처, 농림축산식품부, 보건복지부, 교육부, 농림축산검역본부, 국립검역소, 한국농어촌공사, 한국농수산물유통공사, 한국방사성폐기물관리공단 등

〈그림 5-2〉 중앙-지방의 통합적 안전관리 대응체계 : 본부 및 상황실



〈표 5-3〉 중앙-지방의 통합적 안전관리 대응체계 : 본부 및 상황실

| 기구 | 역할 | 구성 | 근거 |
|--|--|--|-----------------------------------|
| 중앙 재난안전 대책본부 (이하 중앙본부) | 대규모 재난의 예방·대비·대응·복구 등 총괄·조정 및 필요조치 수행, 안행부에 설치 | 안행부장관(본부장), 외교부장관(해외재난시 본부장), 원자력안전위원장(방사능재난시 본부장), 본부회의 및 실무반(소방방재청 및 안행부 등 관계부처 등) | 기본법 14조, 시행령 13조, 15-16조 |
| 중앙사고 수습본부 (재난현장 설치) | 발생 혹은 발생우려 재난상황에 대한 효율적 관리 및 수습, 중앙수습지원단의 구성 및 재난현장 파견, 수습에 필요한 범위 내에서 시군구청장을 지휘 | 재난관리주관기관장(본부장), 수습본부상황실, 중앙수습지원단(관계 재난관리책임기관의 전문가 및 민간 전문가 등) | 기본법 15조의 2, 시행령 14조, 21조, 본부운영 규정 |
| (상시)중앙 재난안전 상황실 | 재난정보의 수집·전파, 상황관리, 재난 발생 시 초동조치 및 지휘 등의 업무 수행 | 안행부장관 설치·운영, 타 중앙부처 및 시도 상황실과 협조 및 정보공유 | 기본법 18조 |
| 중앙부처 재난안전 상황실 | 소관 업무분야의 재난상황을 관리, 방재청 상황실의 경우 재난정보 수집·전파, 상황관리, 재난발생 시 초동조치 및 지휘 등 | 관계부처의 장 설치·운영, 중앙 및 타 중앙부처, 지역 상황실과 협조 및 정보공유 | 기본법 18조 |
| 시·도 재난안전 대책본부 (이하 시도본부) | 대규모 재난의 예방·대비·대응·복구 등 총괄·조정 및 필요조치 수행, 시도재난안전대책본부회의 소집, 특정 대규모재난 수습을 위한 중앙본부가 설치되는 경우 반드시 설치, 관계 재난관리책임기관에 대한 재난상황대응계획서의 검토 및 관할구역내 관계기관에 조치 등 | 시도지사(본부장), 본부회의(예방·응급대책·복구·피해지원 대책 등 심의, 해당 지방자치단체의 조례로 정함) | 기본법 16조, 시행령 21조의 2, 22조, 조례 |
| (상시)시·도 재난안전 상황실 | 재난정보의 수집·전파, 상황관리, 재난 발생 시 초동조치 및 지휘 등의 업무 수행 | 시도지사 설치·운영, 중앙부처 및 관할·타 지역상황실, 재난관리책임기관 상황실과 협조 및 정보공유 | 기본법 18조, 20조, 시행령 24조 |
| 시·군·구 재난안전 대책본부 (이하 시군구본부) | 재난현장의 총괄·지휘 및 조정, 재난현장 통합지휘소 설치·운영, 시·군·구 긴급구조통제단장 현장지휘에 협력, 관계 재난관리책임기관에 대한 재난상황대응계획서의 검토 및 관할구역내 관계기관에 조치 등 | 시군구청장(본부장), 부단체장(통합지휘소장), 통합지휘소(현장지휘관), (본부·통합지휘소는 해당 지방자치단체의 조례로 정함) | 기본법 16조, 시행령 21조의 2, 22조, 조례 |

| 기구 | 역할 | 구성 | 근거 |
|----------------------------|---|---|-----------------------|
| (상시)시·군·구 재난안전 상황실 | 재난정보의 수집·전파, 상황관리, 재난 발생 시 초동조치 및 지휘, 재난상황에 대한 시도지사 및 안행부·관계기관 보고 등 | 시군구청장 설치·운영, 중앙부처 및 관할·타 지역상황실, 재난관리책임기관 상황실과 협조 및 정보공유 | 기본법 18조, 20조, 시행령 24조 |
| 재난관리 책임기관 (지방소재)의 재난안전 상황실 | 소관 업무분야의 재난상황을 관리, 방재청 상황실의 경우 재난정보 수집·전파, 상황관리, 재난발생 시 초동조치 및 지휘, 재난상황에 대한 시군구청장 및 시도지사 혹은 안행부·관계기관 보고 등 | 책임기관의 장 설치·운영, 중앙 및 타 중앙부처, 지역 상황실과 협조 및 정보공유 | 기본법 18조, 20조, 시행령 24조 |

- **교통안전** : 경찰청, 안전행정부, 국토교통부, 해양수산부, 한국도로공사, 한국철도공사, 한국철도시설공단, 서울메트로, 서울도시철도공사, 서울고속도로주식회사, 신공항하이웨이주식회사, 신대구부산고속도로주식회사, 천안논산고속도로주식회사, 코레일공항철도주식회사, 서울9호선운영주식회사, 부산교통공사, 인천교통공사, 대구도시철도공사, 광주도시철도공사, 대전도시철도공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 향만공사 등
- **기타 생활안전** : 안전행정부, 소방방재청, 경찰청, 법무부, 국토교통부, 산업통상자원부, 고용노동부, 환경부, 문화체육관광부, 방송통신위원회, 대한적십자사, 지방국토관리청, 한국토지주택공사, 한국가스공사, 한국가스안전공사, 한국지역난방공사, 한국전력거래소, 한국전력공사, 한국전기안전공사, 한국석유공사, 대한송유관공사, 유역환경청 또는 지방환경청, 한국환경공단, 수도권매립지관리공사, 국립공원관리공단, 한국방송공사, 지방고용노동청, 한국산업단지공단, 한국산업안전보건공단, 한국시설안전공단, 서울올림픽기념국민체육진흥공단, 지방자치단체소속 시설관리공단, 지방자치단체소속 도시개발공사, 한국남동발전주식회사, 한국중부발전주식회사, 한국서부발전주식회사, 한국남부발전주식회사, 한국동서발전주식회사, 한국수력원자력주식회사 등

중앙부처와 관계된 각 지역의 관계 행정기관과 지방자치단체의 적절한 협업체계를 구성하는 것은 지방자치단체의 통합적 안전관리 대응체계를 구축하는 데에 있어서 중요하다. 4대약 등 생활안전 분야에서도 마찬가지로, 다양한 관계 중앙행정기관과 지방자치단체의 관할구역 내에 존재하는 그 소속·관계기관 등과의 협업체계를 어떻게 구성하고 총괄조정 기능을 어떻게 만들 것인가가 지방자치단체의 4대약 등 생활안전 대응체계 구축에 있어서 핵심적인 사항이다.

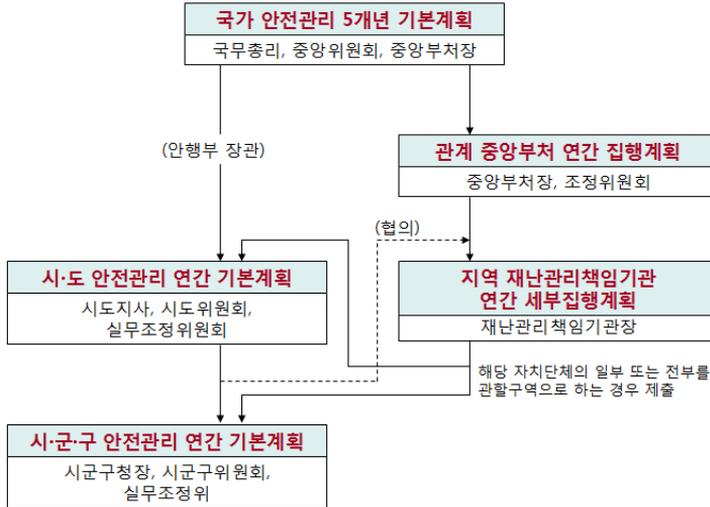
관계 행정기관이 상기에서 언급한 바와 같이 상당히 복잡하므로 통합적 대응체계에서는 각 행정기관과 지방자치단체에 대한 관계성을 중심으로 상호 역할과 연계체계를 논의하며, 4대약 등 생활안전과 관련된 각 분야별 대응체계의 구축은 분야별 거버넌스 구축방안을 통해 자세히 언급할 것이다.

3. 중앙-지방의 통합적 안전관리 및 4대약 등 생활안전 관련계획

중앙 및 관할구내역 내의 관계 행정기관과 지방자치단체의 연계체계는 마찬가지로 안전관리와 관련된 기본계획에서도 나타난다. 기본법 및 시행령에서 제시한 통합적 안전관리와 관련된 중앙차원의 계획은 국가 5개년 계획과 각 중앙행정기관의 부처별 연간 집행계획, 그리고 각 지역에 소재한 관계 행정기관의 연간 세부 집행계획으로 나뉜다.

지방자치단체 입장에서 각 중앙부처의 부처별 집행계획에 따라 작성된 관할구역내 관계행정기관의 세부집행계획을 취합하여 시도 및 시군구 연간 기본계획을 작성하고, 안행부 장관 및 시도 및 시군구 안전관리 위원회를 통해 확정한다. 4대약 등 생활안전과 관련된 각 중앙행정기관과 지역별 관계행정기관의 계획 중 지난 정부의 계획은 <표 3-1>, <표 3-2>에 자세히 제시되어 있고, 박근혜 정부 출범이후 국민안전 종합대책을 통해서 추진되는 계획은 <표 3-6> 등을 통해 설명한 바 있다.

〈그림 5-3〉 중앙-지방의 통합적 안전관리 대응체계 : 계획관련



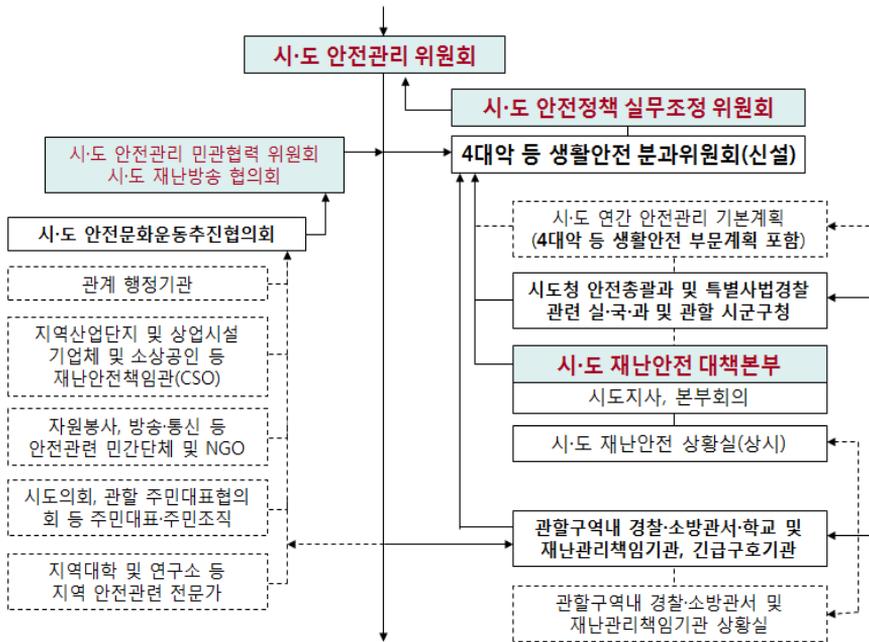
〈표 5-4〉 중앙-지방의 통합적 안전관리 대응체계 : 계획관련

| 계획 | 수립주체 및 절차 | 기타 | 근거 |
|-----------------------------|--|---|------------------|
| 국가 안전관리 기본계획 (5개년) | 국무총리(수립지침) 및 관계중앙부처의 장(소관 안전관리업무 기본계획), 중앙위 및 분과위(부처별)의 심의를 통해 확정 | 국무총리는 중앙부처의 장에게, 중앙부처의 장은 관계 재난관리책임기관장(지방소재)에게 시달 | 기본법 22조, 시행령 26조 |
| 중앙부처의 집행계획 (1년) | 관계 중앙부처의 장(기본계획에 따른 집행계획)의 제출, 조정위 심의 및 국무총리 확정 | 중앙부처의 장은 관계 재난관리책임기관장(지방소재)에게 시달 | 기본법 23조, 시행령 27조 |
| 재난관리책임기관(지방소재)의 세부집행계획 (1년) | 책임기관장은 시도지사와 협의하여 세부집행계획 작성, 관계 중앙부처의 장의 승인 후 확정 | 국가 기본계획 및 집행계획과 연계하여 작성 | 기본법 23조, 시행령 28조 |
| 시·도 안전관리 기본계획 (1년) | 안행부장관(국가 기본계획 및 집행계획에 따른 수립지침), 책임기관장(소관업무 계획작성 및 시도지사에게 제출), 시도지사(실무조정위원회 사전검토·심의, 종합·작성), 시도위원회(심의·확정) | 확정된 시도 기본계획은 안행부 장관에게 보고 및 책임기관장에게 통보 | 기본법 24조, 시행령 29조 |
| 시·군·구 안전관리 기본계획 (1년) | 시도지사(시도 기본계획에 따른 수립지침), 책임기관장(소관업무 계획작성 및 시군구청장에게 제출), 시군구청장(실무조정위원회 사전검토·심의, 종합·작성), 시군구위원회(심의·확정) | 확정된 시도 기본계획은 시도지사에게 보고 및 책임기관장에게 통보 | 기본법 25조, 시행령 29조 |

4. 4대약 등 생활안전을 중심으로 한 지방자치단체의 통합적 대응체계 구성방안

이상과 같은 국가안전관리체계와 일관된 지방자치단체의 통합적 안전관리체계는 <그림 5-4> 및 <그림 5-5>와 같이 구성되어야 한다. 그림에서 기존의 법제와 다른 점은 다음과 같다. 첫째, 시·도 및 시·군·구의 실무조정위원회에 4대약 등 생활안전 분과위원회를 신설하는 것이다. 둘째, 시·도 및 시·군·구의 안전문화운동 추진협의회를 바탕으로 민간부문의 협력체계를 구축하고, 이에 기반하여 기존의 지방자치단체 및 관계 행정기관의 대응체계를 보완하는 것이다.

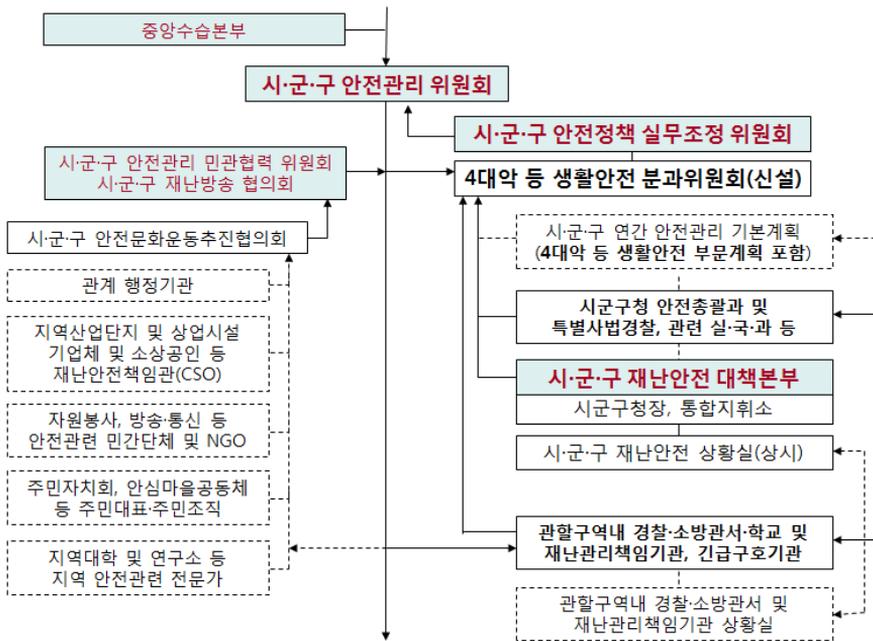
<그림 5-4> 지방자치단체(시·도)의 통합적 안전관리 체계 구축안



이와 같은 통합체계의 제안은 전 장에서 언급했던 4대약 등 생활안전 관리의 효율성과 회복가능한 공동체의 조성이라는 정책전략에 따른다. 기존의 통합적 안

전관리 체계는 재난안전 뿐만아니라 사회안전과 생활안전 등을 모두 포함하는 안전관리 체계를 지향하였으나, 전 장에서 분석한 바와 같이 재난이나 시설중심의 상당부문 하향식 중앙집권 체계를 답습하고 있다. 이러한 하향식 체계에서는 공공 부문의 일원화된 대응체계나 자원활용 등 부분적 최적화(local optima)이며, 민간부문의 원활한 네트워크를 통해 대응력(responsiveness)이나 중첩성(redundancy)과 같은 회복가능성(resilience)을 높일 필요가 있다.

〈그림 5-5〉 지방자치단체(시·군·구)의 통합적 안전관리 체계 구축안



따라서 보다 회복가능한 지역 안전사회의 구축을 위해서는 중앙부처와 마찬가지로 자치단체와 각 지역의 안전 및 재난관리 유관기관을 중심으로 한 행정적인 분과위원회를 설치하고, 지역 안전문화운동추진협의회를 중심으로 한 민관협력위원회의 거버넌스를 통해 이해당사자 네트워크 및 자원공유 등을 지향함으로써 지역사회의 안전에 대한 견고성(robustness)과 적응능력(adaptability)을 높일 수 있는

구조적, 제도적인 조치가 필요하다.

이와 같은 견지에서 4대악 등 생활안전 분과위원회를 구성하는 것이 바람직하다. 기본법 및 시행령에 따르면 지방자치단체의 안전관리위원회 및 실무조정위원회의 구성에 대해서는 해당 자치단체의 조례로 제정하도록 되어 있으므로 이에 대한 자치단체 차원의 적절한 조직화가 필요하다. 분과위원은 지역 안전관리위원회의 실무조정위원회에 속하는 것이 적절하며, 시도청 및 시군구청내 관련 실국과 및 관할구역내 유관 행정기관에 대한 총괄조정 역할을 담당한다. 중앙 및 지역의 안전관리 기본계획 내 개별적으로 추진되는 4대악 등 생활안전 관련계획의 통합적 추진을 목적으로 한다. 4대악 등 개별적인 생활안전 분야에 있어서는 지역내 해당 행정기관과 그 역할이 상이하므로 다음 절에서 분야별로 분석한다.

제3절 지방자치단체의 생활안전 분야별 대응체계 및 거버넌스 구축방안



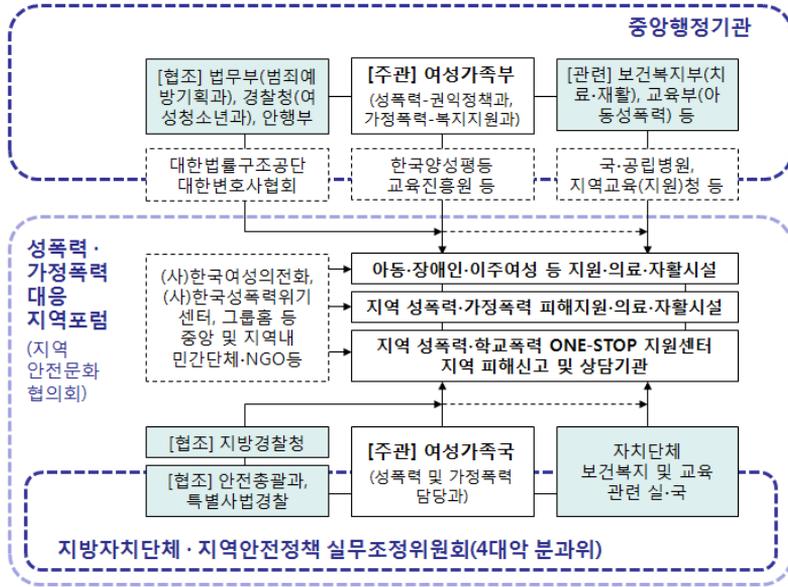
1. 성폭력 및 가정폭력 대응체계 및 거버넌스 구축방안

국민안전 종합대책에서는 성폭력 및 가정폭력과 관련된 주관 중앙행정기관으로 여성가족부(성폭력은 권익정책과, 가정폭력은 복지지원과)가 명시되었으며, 협조기관으로는 법무부(범죄예방기획과), 경찰청(경찰청 여성청소년과)가 제시되어 있다. 관련된 중앙행정기관으로는 보건복지부(치료 및 재활관련), 교육부(아동성폭력 관련), 안전행정부(안전총괄) 등을 들 수 있다.

이와 관련된 지역소재 기관으로는 성폭력피해자 통합지원센터('13년 33개소→'17년 60개소), (사)한국여성의전화 및 소속지부('13년 상반기 기준 전국 25개소)를 비롯하여 다음과 같은 다양한 공공 및 민간단체가 존재한다.

- 종합대응(상담, 의료, 법률, 수사지원 등) : 성·학교폭력 ONE-STOP센터(여성 가족부, 시·도, 경찰청 및 센터 설치병원 협력지원, 시도별 1~2개소), 여성 긴급전화 1336 센터(민간위탁, 전국 16개 시·도별 1개소), 해바라기 여성·아동센터(총 15개소, 아동성폭력 종합지원)
- 성·가정폭력 피해자 보호 및 치료 : 성폭력 피해자 보호시설(공공 혹은 민간 시설, '12년 말 현재 13개 시·도 21개소, 경남·북 성폭력 피해 아동청소년 전용쉼터 2개소 포함), 성폭력 피해자 전담의료기관(국·공립병원·보건소 또는 민간의료시설, '12년 말 현재 17개 시도 330개 지정), 가정폭력 피해자 보호 시설('13년 상반기 현재 전국 66개소)
- 성·가정폭력 피해회복 및 재발방지 : 각 지역 성폭력 상담소(자치단체 경상보조사업, '11년 말 현재 17개 시·도 176개소), 장애인성폭력상담소('11년 말 현재 17개 시·도 23개소), 가정폭력상담소('12년 말 기준 120개소)
- 성매매방지 : 성매매피해상담소, 일반 지원시설, 청소년 지원시설, 대안교육 위탁기관, 그룹홈(공동생활가정), 외국인 여성지원시설, 자활지원센터 등
- 무료법률구조사업 : 대한법률구조공단, (사)한국성폭력위기센터, 대한변협법률구조재단
- 이주여성 : 이주여성 긴급지원센터(157-1366), 이주여성쉼터('13년 상반기 현재 17개 시도 226개소), 이주여성자활지원센터·그룹홈('12년 서울 각 1개소),
- 기타 : 여성장애인 어울림센터(16개 시도 22개소 지정), 성희롱 예방교육 강사진(한국양성평등교육진흥원) 등

〈그림 5-6〉 지방자치단체 성폭력·가정폭력 대응체계와 거버넌스 추진안



따라서 자치단체는 여성가족국을 중심으로 민관협력위원회(지역 안전문화운동 추진협의회)와 함께 이상과 같은 공공 및 민간시설에 대한 네트워킹 및 협조체계 구축이 요구되며, 자치단체의 여성가족국내의 담당과는 안전총괄과를 중심으로 한 안전정책실무조정위원회 내 ‘(가칭)생활안전 분과위원회’를 통해 4대악 중 성폭력 및 가정폭력에 대한 대응체계를 갖추는 것이 바람직하다. 구체적으로 ‘(가칭)성폭력·가정폭력 대응 지역포럼’의 형태로 정례회와 현황을 점검하고 단체별 역할분담과 자원공유 등에 대한 논의를 진행한다.

상기에 언급된 여성관련 기관들은 대부분 자치단체를 통한 여성가족부의 지원 사업에 해당하거나 혹은 자치단체에서 지정한 단체들, 기타 자치단체에 신고된 단체들이므로 거버넌스를 추진하는 데에 있어서 특별한 문제점이 예상되지 않는다. 이상과 같은 거버넌스 추진방안에 있어서 각 기관 및 단체간의 역할분담(안)은 다음과 같다:

- 안전정책실무조정위(생활안전 분과위) : 성폭력·가정폭력 대응 지역포럼 운영 및 지원, 해당 및 관할 자치단체 안전총괄과 및 여성가족국과의 추진사업

에 대한 총괄 조정 등

- 자치단체 안전총괄과 및 특별사법경찰 : 여성가족국 및 지방경찰청, 여성센터 및 상담소 등 대응기관 지원
- 자치단체 여성가족국내 담당과 : 중앙부처와 연계 및 지원, 포럼 및 각종 사업 계획 주관·실행, 지방경찰청 및 여성센터·상담소 등 대응기관 지원
- 지방경찰청 : 여성센터·상담소 등 지원 경찰인력 파견 등
- 여성센터·상담소 등 대응기관 : 포럼의 주도적 참여, 각종 사업 및 행사 등 주관, 고유사업 추진 등

2. 학교폭력 대응체계 및 거버넌스 구축방안

국민안전 종합대책에서는 학교폭력과 관련된 주관 중앙행정기관으로 교육부(학교폭력대책과)가 명시되었으며, 협조기관으로는 법무부(법질서선진화과), 경찰청(경찰청 여성청소년과)가 제시되어 있다. 또한 유관 중앙부처로는 여성가족부(아동 및 장애인), 식약처(그린푸드존), 안전행정부(SOS안심귀가서비스, 학교폭력 근절 우수지역 지정제 등), 문화예술체육부(예방교육, 언어순화 등), 보건복지부(치료지원), 방송통신위원회·미래창조과학부(사이버폭력, 인터넷중독 관련) 등을 들 수 있다.

아울러 이와 관련된 지역소재 기관으로는 각 시·도의 교육청 및 시·군·구의 교육지원청, 각 학교(교육청 인가 및 대안학교 등)가 가장 핵심적이라고 할 수 있다. 일반적으로 지역 차원에서는 학교폭력이 그간 큰 이슈였으므로 교육청을 중심으로 시·도 학교폭력지역위원회(17개) 및 시·군·구 지역협의회(227개, '12년 5월 설치), 아울러 교육청 전담부서가 신설되어 있다. 이 외에도 다음과 같은 다양한 정책 이해당사자 그룹을 제시할 수 있다.

- 학교폭력 관련 지원기관 : 117 신고센터(전국 17개소), Wee센터(전국 중학교 Wee 클래스, 교육지원청 Wee 센터 및 시도교육청 Wee 스쿨 설치 예정), 학교폭력 분쟁조정 지원센터('13년 교육부 지정 예정), 피해학생 전담 지원기관('13년 15개 시도 19개), 청소년상담복지센터(여가부, '13년 현재 50개소), 건강가정지원센터(여가부, '13년 152개소), 청소년문화존(여가부, '13년 126개),

대한법률구조공단, 범죄피해자 지원센터(검찰청, 전국 58개), 청소년 비행예방센터(법무부, 서울남부·대구·안산·청주·부산 총 5개), 국립중앙청소년디딤센터(여가부), 청소년 休카페(서울시) 등

- 성폭력 관련 : 성·학교폭력 ONE-STOP센터(여성가족부, 시·도, 경찰청 및 센터 설치병원 협력지원, 시도별 1~2개소), 성폭력피해자 통합지원센터('13년 33개소), 청소년 성문화 센터(여가부) 등
- 중독 및 치료 : 인터넷중독 대응센터(한국정보화진흥원, '13년 현재 11개 시도 설치), 해맑음센터(장기적 피해치유), 학교폭력 피해·가해학생 전문 심리치료센터(5개 국립정신병원), 각 의료기관·정신과 클리닉 등, 지역사회복지센터 등
- 학교내·인근 안전활동 : 학교보안관, 학교폭력전담 경찰관('14년 10개교/인 예정), 청소년유해환경감시단(전국 267개), 자율방범단·마을순찰대 등
- 학교내 학생조직 및 학교중심 학부모조직 : 자치회, 동아리, 방과후교실, 안전지킴이·자율선도단, 또래조정·상담·자치법정 등 학생 자치활동, 청소년특별회의(여가부 400여명/년), 참여위원회('13년 189개소), 운영위원회('13년 305개소), 녹색어머니회·Walking School Bus, 학부모 자원봉사 및 돌봄이단 등
- 지역 대학, 전문대학 및 산업체, 평생교육 및 직업교육시설 등
- 사교육업체, 독서실 및 PC방 등 학생들과 관련된 민간업체
- 교원단체, 교육관련 시민단체, 종교단체, 지역언론·통신·방송국 등

〈표 5-5〉 학교폭력 기본계획 및 시행계획('13년 교육부 개선안)

| 주체 | 현행 | 개선방향 | |
|----|--|-----------------------------------|--|
| 정부 | 교육부장관 5년단위 기본계획 수립, 학교폭력대책위원회(국무총리) 심의 | 교육부장관 및 관계부처가 매년 기본계획에 따라 시행계획 수립 | |
| 지역 | 광역 | 학교폭력대책지역위원회에서 기본계획 수립 | 시·도지사(주관) 및 시·도 교육감 공동으로 지역단위 시행계획 수립, 학교 대책지역위원회 심의 |
| | 기초 | 학교폭력대책지역협의회에서 기본계획 수립 | 시·군·구청장(주관) 및 교육장 공동으로 지역단위 시행계획 수립, 학교폭력대책지역협의회 심의 |
| 학교 | 교육감이 학교장에게 명함 학교폭력대책자치위원회 심의 | 학교장 책임 하에 계획 수립 학교폭력대책자치위원회 심의 | |

자료원 : 관계부처 합동, 2013. 7. 「현장 중심 학교폭력 대책」, 44면.

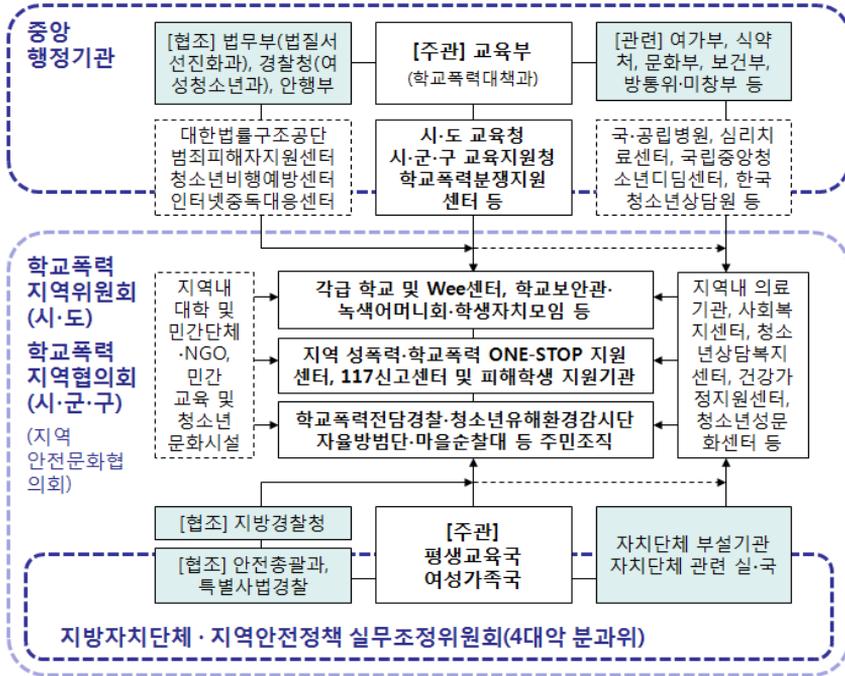
따라서 자치단체는 학교폭력과 관련된 평생교육국 및 여성가족국을 중심으로 민관협력위원회(지역 안전문화운동 추진협의회)와 함께 지역 교육청 및 각 학교, 대응센터 등과 연계한 네트워크 및 협조체계 구축이 요구된다.

〈표 5-6〉 중앙 및 지역수준의 학교폭력대응 거버넌스 구축방안

| 추진체계 | 역 할 |
|-----------------|--|
| 교육부 + 타부처 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 범정부 합동 현장중심 학교폭력 예방 및 근절대책 수립·추진 ■ 지역별 학교폭력실태조사 결과 분석 및 자료 제공 ■ 시·도교육청 및 단위학교 행·재정적 지원 ■ 학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률 등 관련 법령 정비 ■ 시·도교육청, 지자체 평가 및 학교 정보 공시 개선 ■ 시·도교육청 컨설팅, 담당자 중앙 연수 등 현장 지원 |
| 교육청 + 지자체 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 지역별 학교폭력 예방 및 근절 대책 수립·추진 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <p style="text-align: center;">【교육청 계획에 포함되어야 할 사항】</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지역별 학교폭력 실태를 고려한 맞춤형 세부 대책 - 학교폭력 우수학교에 대한 포상 및 사례 확산 - 학교폭력 위기학교에 대한 집중 지원 및 관리 </div> <ul style="list-style-type: none"> ■ 단위학교 학교폭력 예방 및 근절 대책 수립·추진 지원 및 점검 ■ 단위학교 행·재정적 지원 ■ 지역사회 기관 간 협력 활동 ■ 단위학교 및 학교장 평가 개선 ■ 학교 컨설팅, 담당자 전달 연수 등 현장 지원 |
| 단위 학교 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 단위학교 학교폭력 예방 및 근절 대책 수립·추진 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <p style="text-align: center;">【단위학교 계획에 포함되어야 할 사항】</p> <ul style="list-style-type: none"> - 학교폭력의 예방 및 근절을 위한 학교의 장, 교감, 교사 및 직원의 역할과 책임 - 학생 상담·지도 및 보호, 학생자치활동 등 학생들의 자율적인 학교폭력 예방 및 대책 - 학생 및 보호자에 대한 학교폭력 예방교육, 교직원의 학교폭력 예방 및 대응 역량 함양을 위한 교육 및 연수 - 학부모 등 보호자와 지역사회 인사 등 자원봉사자의 활용 - 경찰관서 등 공공기관과 지역사회 단체 등과의 협조 강화 - 안전한 학교교육환경 조성 등 </div> <ul style="list-style-type: none"> ■ 학생·학부모·교직원 대상으로 학교별 정책 설명회 등 개최 |

자료원 : 관계부처 합동, 2013. 7. 「현장 중심 학교폭력 대책」, 54면.

<그림 5-7> 지방자치단체의 학교폭력 대응체계 및 거버넌스 추진안



아울러 학교폭력과 관련해서는 시도 및 시군구의 ‘학교폭력대책지역협의회’가 설치되어 있으므로 이를 중심으로 대처하되, 자치단체의 평생교육국 및 여성가족국의 담당과 및 안전총괄과를 중심으로 한 안전정책실무조정위원회 내 ‘(가칭) 생활안전 분과위원회’는 이를 지원하며 전체적인 4대약 관리체계를 운영하는 것이 바람직하다. 학교폭력과 관련된 중앙 및 지방의 대처방안 및 계획수립과 관련해서는 <표 5-5>에 제시된 바와 같고, 각 지역수준의 거버넌스 체계 구축방안에 대해서는 교육청을 중심으로 한 안(교육부 안)이 <표 5-6>에, 자치단체와 교육청을 포괄한 지역수준의 대응체계 및 거버넌스 구축방안(본 연구의 제안)은 <그림 5-7>에 제시되어 있다.

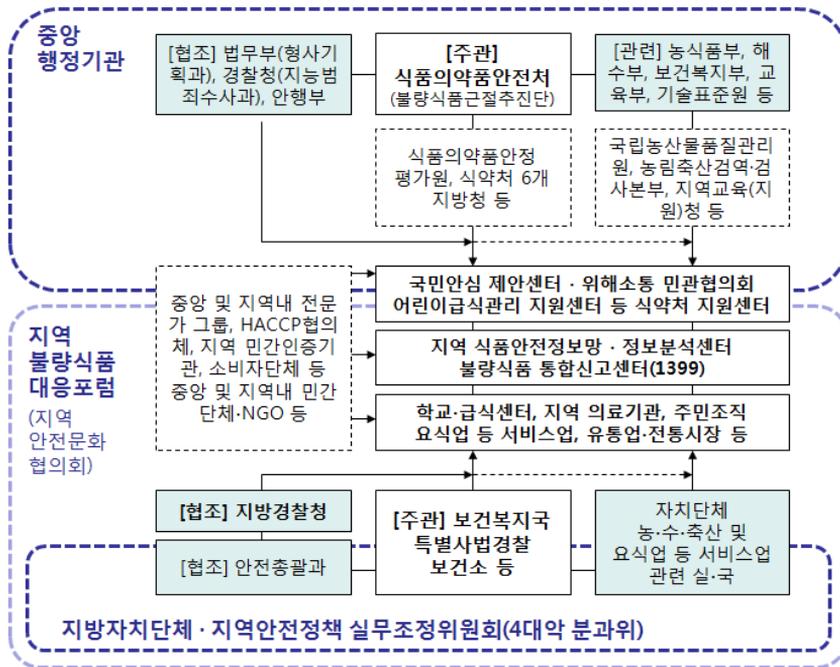
3. 불량식품 대응체계 및 거버넌스 구축방안

국민안전 종합대책에서는 불량식품과 관련된 주관 중앙행정기관으로 식약처(불량식품근절추진단)가 명시되었으며, 협조기관으로는 법무부(형사기획과), 경찰청(지능범죄수사과)이 제시되어 있다. 관련된 중앙행정기관으로는 농식품부·해양수산부·보건복지부(식품인증, 식품안전정보망 등), 교육부(학교·어린이 식품안전), 문체부·환경부(위해소통 등), 안전행정부(어린이 식품안전 보호구역), 방통위·관세청(인터넷 해외수입 식품안전), 조달청(식품구매 정보공개), 경찰청·해양경찰청·기술표준원(위해식품유통차단 등) 등을 들 수 있다.

이와 관련된 지역소재 기관으로는 식품의약품안전평가원 및 식약처 6개 지방청(서울, 부산, 경인, 대구, 광주, 대전), 각 지방경찰관서 및 자치단체의 보건복지국, 특별사법경찰 등이 핵심적이라고 할 수 있다. 기타 식약처의 불량식품 근절 종합대책(5개년 계획)과 관련된 관련기관 및 단체 등은 다음과 같다:

- '13년 이후 식약처 신설기관 : 중앙 및 지방 어린이급식관리지원센터, 식품안전 정보망 및 정보분석센터, 불량식품 통합신고센터(1399), 국민안심 제안센터, 식품안전 협력을 위한 민관 상설협의체, 위해소통 민관협의회, HACCP 제도 운영 협의체 등
- 식품인증(친환경농산물, HACCP, GAP, GMP 등) 관련 : 식약처, 국립농산물품질관리원 지정 민간인증기관(전국 78개 인증지정기관), 농림수산업역·검사본부 및 6개 지역본부, 축산물위해요소중점관리기준원, 유기가공식품 인증기관('11년 기준 한국식품연구원 외 국내 6개 기관) 등
- 농산어촌 생산자, 육종·육모회사, 식품가공회사, 유통 및 판매업체, 음식점 등 민간업체
- 소비자단체, 학교 및 학부모, NGO 등 민간소비자 및 지역언론, 지역전문가 등

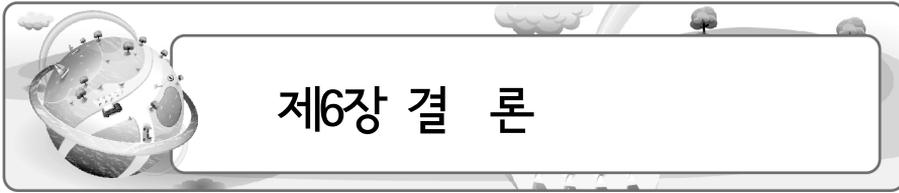
〈그림 5-8〉 지방자치단체의 불량식품 대응체계 및 거버넌스 추진안



따라서 자치단체는 특별사법경찰단과 안전총괄과, 보건복지국 및 농축산 관련 실·국·와를 중심으로, 식약처의 지방청, 지방경찰관서 및 보건소, 식약처의 각종 지원센터, 민간업자 및 소비자단체 등을 중심으로 거버넌스 체계를 구성하는 것이 바람직하다. 구체적으로, 자치단체 및 특별사법경찰단, 식약처 지방조직 및 지방경찰청을 중심으로 안전정책실무조정위원회 내 ‘(가칭)생활안전 분과위원회’를 통해 불량식품에 대한 대응체계를 갖추는 것이 바람직하다.

또한 향후 신설될 식품안전 민관 상설협의체를 민관협력위원회(지역 안전문화운동 추진협의회)의 분과협의체로 구성하며, ‘(가칭)지역 불량식품 대응포럼’의 형태로 정례회의와 단체별 역할분담, 자원공유 등에 대한 논의를 진행한다. 이상과 같은 거버넌스 추진방안에 있어서 각 기관 및 단체 간의 역할분담(안)은 다음과 같다:

- 안전정책실무조정위(생활안전 분과위) : 성폭력·가정폭력 대응 지역포럼 운영 및 지원, 해당 및 관할 자치단체 안전총괄과 및 여성가족국과의 추진사업에 대한 총괄 조정 등
- 자치단체 안전총괄과 : 안전정책 실무조정위 및 생활안전 분과위 운영, 각 실·국 및 유관 행정기관간 추진업무 조율, 거버넌스 지원 등
- 자치단체 농림축산국 및 보건복지국 : 식약처 및 지방관서와 연계 및 지원, 포럼 및 각종 사업계획 주관·실행 등
- 자치단체 특별사법경찰단 및 지방경찰청 : 합동단속, 재범방지 노력, 정보수집 및 관계 행정기관과 공유 등
- 식약처 지방관서 및 식품안전·인증 관련기관 : 지역 불량식품 근절 종합대책 계획·추진, 지역 식품안전 정보망 운영, 자치단체와 공동포럼 주관, 정보수집 및 관계 행정기관과 공유 등
- 민간사업자 및 소비자 : 참여 및 감시, 정보수집 및 공유 등



제6장 결 론

제1절 주요 연구내용 요약



본 연구는 박근혜 정부에 들어서 4대악 등 생활안전 분야에 대한 정책수요에 대한 지방자치단체의 적절한 역할과 대응체계를 구축하는 방안을 도출하기 위한 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 ‘회복가능한 공동체 조성론(building resilient communities)’이라는 새로운 개념을 바탕으로, 박근혜 정부의 4대악 등 생활안전 정책과 이를 구현할 수 있는 거버넌스 체계에 대해서 논의하였다. 구체적으로 본 연구는 다음과 같은 내용을 다루고 있다.

우선 제1장의 서론에서는 연구의 필요성과 목적, 그리고 연구의 범위 및 방법, 연구의 흐름 및 보고서의 구성체계 등을 개괄적으로 소개하였다. 본 연구는 최근 4대 사회악 등 생활안전에 대한 정책수요의 증가에 대해 주목하였으며, 이로부터 기존 재난안전 중심의 하향식 국가안전관리체계로부터 쌍방향식 거버넌스 안전관리체계로의 정책전환이 필요함을 제시하였다. 실제로 박근혜 정부가 출범하면서 이러한 정책적 움직임이 가속화되었고, 그 결과 중앙차원에서 국가정책에 대한 근간이 점차 구체화되고 있으나 지방자치단체의 차원에서는 아직 이에 대한 연구가 부족함을 제시하였다.

따라서 본 연구는 회복가능성(resilience)라는 안전관리의 새로운 패러다임에 따라 지방자치단체의 적절한 추진체계를 모색하였다. 그 결과로서, 제2장에서는 개념적 고찰과 정책대응을 위한 논리를 개발하였다. 우선 생활안전 위협요인이 과거 재난안전과는 상이한 동태적 위협요인임을 제시하였고, 그 대응논리로서 회복가능성(resilience)에 대한 리뷰를 수행하였다. 회복가능성은 시스템 다이내믹스 등 응용시스템론에서 제시된 개념으로서, 4대악 등 생활안전 위협요인과 같이 생활

속에 상존하며 지속적으로 위해를 가할 수 있는 동태적 위험요인에 대한 적절한 대응논리이며, 이는 동태적인 불확실성 하에서 위험요인에 대한 완화, 예방 및 대비, 대응, 복구 및 적응을 포함하는 정책논리로 활용될 수 있음을 설명하였다. 이러한 대응논리는 2000년대 후반 이후 전세계적으로 안전관리 분야에서 적용된 개념으로서, 본 연구는 이러한 흐름의 일환인 회복가능한 지역공동체 조성론으로부터 생활안전 대응체계와 거버넌스 추진방안의 논리적 근거를 채용하였다.

제3장 및 제4장에서는 실제로 국내외에서 이러한 흐름에 맞는 정책적 동향, 정책사례 및 회복가능한 지역공동체 조성사례에 대한 분석이 제시되었다. 회복가능성은 견고성, 중첩성, 자원부존성, 대응력 및 복구력을 포함한 개념으로서, 이러한 논리 하에 박근혜 정부의 새로운 정책과 이전 정부의 정책에 대한 비교분석을 통해 이러한 회복가능성을 제고시키기 위한 생활안전 정책추진 전략과 체계에 대한 시사점을 도출하였다. 박근혜 정부에서는 상향식과 하향식이 조화된 국가안전관리체계의 전환을 위해 국가 및 지역의 안전관리체계를 재구성하고, 안전문화의 확산을 위한 정책적 노력을 수행하고 있다. 본 연구에서는 이러한 정책추진에 있어서 지역단위의 생활안전 관리체계의 모듈화와 거버넌스 촉진을 위한 다양한 국내외 사례들을 제시하였으며, 이로부터 박근혜 정부의 국정과제를 중심으로 지역 수준에서 이러한 정책들이 더 효과적일 수 있는 추진체계에 대한 방향과 추진전략을 제시하였다.

이러한 이론적 및 실제적 접근의 시사점을 반영하여, 본 연구는 제5장에서 지방자치단체 생활안전 정책전략과 거버넌스 방식의 대응체계 구축방안을 제시하였다. 회복가능한 공동체의 조성이라는 전략적 방향 하에, 국가안전관리 통합체계에 대한 기존 법제 및 국정과제와 일관되도록 중앙-지방의 안전관리 대응체계 연계 및 지방자치단체의 4대약 등 생활안전 행정의 대응체계 구축방안을 우선 도출하였다. 아울러 4대약을 중심으로 한 지방자치단체의 생활안전 분야별 대응체계 및 거버넌스 구축방안을 제안하였다. 성폭력 및 가정폭력, 학교폭력 및 불량식품의 대응에 있어서 중앙행정기관과 지역에 산재한 다양한 주무 행정기관을 중심으로, 자치단체가 중심이 된 행정협력 및 민관거버넌스의 구성체계와 이해당사자간 역할분담 등의 정책제언을 본 연구의 주요 결과로 제시하였다.

제2절 기대효과 및 활용방안



이상과 같은 연구결과를 통해, 4대 사회약을 중심으로 한 생활안전 분야의 정책 수요에 대응하기 위한 새로운 정부의 지역정책 추진전략과 체계가 진일보할 수 있을 것으로 기대한다. 4대약과 같은 생활안전 위해요인은 일상적인 위험(everyday risks)이자 동태적인 위험(dynamic risks)로서, 안전사회론에 대한 전세계적인 화두가 되고 있는 리질리언스(resilience) 이론에 입각하여 이를 고찰하였다는 점은 우선적인 기여라고 할 수 있다. 4대약과 같은 위해요인에 대한 예방전략은 취약성·노출도의 저감 뿐만 아니라 위해요인 자체를 완화시키는 정책수단의 발굴이 중요하다는 점을 제시하였다. 또한 대비·대응 및 사후조치를 넘어, 위해요인들을 가속화시키는 사회경제적 변화에 대한 적응정책을 통해 중장기적인 안전사회로의 전환이 필요함을 논하였다. 이와 같은 정책비전은 ‘회복가능한 안전공동체(Safe and Resilient Communities) 조성’으로 요약되며, 이의 달성과정은 정부 및 민간의 모든 이해당사자들이 참여하고 상향식과 하향식이 조화되는 거버넌스 형태의 자기조직화를 통한 새로운 정책대안의 창출과정을 의미한다.

박근혜 정부의 국정과제에서는 4대약을 중심으로 한 생활안전 정책수요에의 대응을 위해 거시적이며 기능통합적 관점을 취하고 있다는 특징을 지닌다. 과거 각론적이며 개별부처의 미시적 관점에서 사건중심으로 대응하던 정책추진 체계를 국가차원의 안전관리 업무로 확대시킴으로써 보다 부처통합적이고 신속한 대응체계를 구축하였다. 이러한 시도는 국민생활의 안전을 국가정책의 최우선 순위에 둔 시대적인 정책수요에 부합하는 적절한 조치라고 볼 수 있으나, 동시에 보다 중장기적인 관점에서 기존 정부에서 시도하지 못한 참여와 소통에 의한 거버넌스식 안전정책의 추진이라는 새로운 시도의 실험대에 올라와 있기도 하다.

완화와 예방, 대응과 적응이라는 포괄적인 4개의 정책영역에서 판단해 볼 때, 민관의 협업을 통한 자기조직화와 새로운 정책대안을 창조하는 역량은 궁극적으로 우리가 지향하는 안전사회를 위해 매우 중요하다. 급증하는 생활안전 위해요인에 대한 정부역량의 한계를 극복하고 새로운 안전사회로의 전환이라는 한국사회

의 지향점을 설정해야 한다. 무엇보다도 중장기적인 안전공동체 조성이라는 정책 비전에 대한 사회적인 합의가 뒷받침되어야 하며, 아울러 상향식 안전공동체 조성 운동에 대한 보다 적극적인 정책적 지원이 필요하다.

새로운 정부에서 추진하고 있는 「안전정책 조정회의」는 최근 불거졌거나 혹은 잠재적인 위험요인 등 안전분야의 이머징 이슈(emerging issue)를 발굴하는 측면에서 중요하고 신선한 시도로 볼 수 있으나, 여전히 범부처 협의체로서 중앙부처 주도적이라고 볼 수 있다. 이는 기존의 중앙정부 주도적인 재난관리 체계의 답습으로서, 생활안전에 대한 국정과제와 중장기 정책비전의 달성을 위해서 무엇보다도 지방자치단체와 민간의 위험관리책임자(CRO) 혹은 안전관리책임자(CSO)들을 키우고 네트워킹하는 안전관리협의체로의 확대가 필요하다. 아울러 광역 및 지역 단위로 이러한 거버넌스 체계를 확장시켜 전체적인 안전관리의 상향식 및 하향식 추진체계가 정착될 수 있도록 대응체계를 확산해야 한다.

이상과 같은 제안과 연구는, 현재 우리나라에서 이슈가 되고 있는 생활안전 정책의 논리적 근거와 지역수준으로의 확산방안을 도출하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 다만 본 연구는 아직 새로운 정책전환의 초기에서 본 시론적인 연구에 불과하다. 제안된 역할과 추진체계는 현재까지 제시된 자료와 국정방향에 부합하는 잠정적인 결론으로 볼 수 있다. 향후 지역수준의 보다 풍부한 정책집행과 수단을 관찰하면서 보다 구체적이고 실제적인 정책추진 방안에 대해 논의가 필요할 것이다.

【참고문헌】

- 관계부처 합동 (2013a). 「국민안전 종합대책」. 2013. 5.
- 관계부처 합동 (2013b). 「먹을거리 관리로 식품안전 강국 구현 - 범정부 중장기 5개년 계획」. 2013. 5.
- 관계부처 합동 (2013c). 「현장 중심 학교폭력 대책 - 학교폭력, 현장에서 해결한다」. 2013. 7.
- 강성남 (2011). 행정학연구에서 복잡계의 연구동향과 과제. 「한국거버넌스학회보」 18(2) : 207-237.
- 강영택 (2012). 학교폭력과 사회적 책임. 「코람테오닷컴」 2012년 5월 2일자 기획기사. <http://www.ksoramdeo.com/news/read.php?idxno=5038>.
- 경기도시공사 (2013). 범죄도시 뉴욕을 변화시킨 법칙! '깨진 유리창 이론' 들여다보기. 「GICO 생활뉴스」 '13.4.18. http://blog.daum.net/hello_gico/854.
- 교육부(교육과학부) (2012). 「학교폭력근절 종합대책」.
- 교육부 (2013). 「2013년 교육부 주요업무계획」. 대통령업무보고, 2013. 3. 28.
- 권영국, 박계형, 김찬오 (2010). 안전사고 분류체계에 관한 연구. 「대한인간공학회 학술대회는 논문집」 2010(5) : 152-155.
- 김선명, 김남의 (2012). 기후변화 취약성 평가에 관한 연구 : 전남 22개 시·군을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」 19(2) : 99-123.
- 김인선, 이금옥 (2005). 가정폭력의 실태와 대책. 「교정연구」 27 : 79-96.
- 김현주 (2012). 「지역사회 방재리질리언스 프레임워크 개발」. 국립방재연구원.
- 김재엽, 최재성, C. Emery, 김동구, 박상언, 정윤경, 이정은 (2010). 「2010 가정폭력 실태조사 (제1부)」. 여성가족부.
- 김철규, 윤병선, 김홍주 (2012). 먹거리 위험사회의 구조와 동학 : 식량보장과 식품안전 문제를 중심으로. 「경제와 사회」 96 : 12-42.
- 노순규 (2012). 「성폭력 성추행 성희롱의 해결」. 서울 : 한국기업경영연구원.
- 박경진 (2009). 1998-2008 발생한 식품안전관련 사건·사고 분석. 「한국식품위생안전성학회지」 24(2) : 162-168.
- 박종선 (2012). 아동성폭력 범죄의 실효적 예방을 위한 형사정책의 재조명. 「법학논문집」 36(2) : 93-116.

- 박종택 (2013). 학교폭력(1) - 원인을 바로 보자. 「법률신문」 2013년 4월 8일자 칼럼 法臺에서.
- 박지연, 최은희, 최정화, 심상국, 박형수, 박기환, 문혜경, 류경 (2009). 소비자의 식품안전 인지도와 안전행동 평가. 「한국식품위생안전성학회지」 24(1) : 1-11.
- 박형민 (2008). 성폭력 범죄의 실태와 현황. 「보호관찰」 8 : 29-82.
- 서울특별시 (2012). 「범죄·재난·재해로부터 주민이 안심하고 살 수 있는 마을안전망 구축 사업 지원계획」.
- 서울특별시 (2013). 「주민중심 서울 주거환경사업 : 범죄예방환경설계(CPTED) 가이드라인」.
- 서종균 (2012). 범죄를 줄이기 위한 지역사회의 노력 : 네이버후드 위치의 사례. 「도시와 빈곤」 제99호(2012년 7/8월호) : 66-82.
- 서홍란 (2013). 성범죄자의 재범 위험 사정에 관한 비관적 고찰. 「사회과학논총」 20 : 199-224.
- 식약처 (2013). 「2013년 식품의약품안전처 주요업무계획」. 대통령업무보고, 2013. 3. 21.
- 신상영 (2012). 「주민참여형 안전한 마을만들기 구현방안」. 서울연구원.
- 신상영 (2011). 「안전한 도시 서울을 만들기 위한 중장기 정책방향」. 서울연구원.
- 안혁근, 정지범, 김은성 (2009). ‘안전한 나라 만들기’ 위한 안전도시 모델 개발 연구. 2009 한국행정학회 추계학술대회 「아시아행정연구와 국제협력」.
(http://www.kapa21.or.kr/data/data_search.php?year=&pdiv=&writer=&subject=&nopage=&page=217)
- 안행부 (2013). 「2013년 안전행정부 주요업무계획」. 대통령업무보고, 2013. 4. 5.
- 여가부 (2013). 「2013년 여성가족부 주요업무계획」. 대통령업무보고, 2013. 3. 29.
- 유가영 (2008). 「기후변화 취약성 평가지표의 개발 및 도입방안」. 한국환경정책평가연구원.
- 유숙영 (2007). 가정폭력행위자 교정·치료프로그램의 개선방안. 「교정연구」 36 : 221-237.
- 이미경, 허은주, 김민혜정, 장임다혜, 최선영, 권김현영 (2009). 「성폭력에 맞서다 : 사례·담론·전망」 한국성폭력상담소 기획, 경기도 파주 : 한울출판사.
- 이세정 (2009). “어린이 식생활 안전관리특별법” 상 어린이 기호식품 관리제도의 주요 내용 및 법적 문제점에 관한 연구. 「공법학연구」 10(4) : 327-350.
- 이재열 (2005). 위험사회와 생태적·사회적 안전. 김성국 편, 「21세기 한국 사회의 구조적 변동 : 21세기 한국 메가트렌드 2」. 민음사.
- 장동석 (2006). 불량식품에 대한 현명한 대처방안은 없을까? 「Safe Food」 1(2) : 46-51.
- 전대욱 (2013). 시스템의 회복성에 대한 이론적 검토와 시스템 다이내믹스 방법론의 적용. 「한

- 국시스템다이내믹스연구」 14(2) : 1-27.
- 전대욱, 김도훈 (2011). 제주도 노루의 개체수 관리를 위한 확장적 피식-포식모형의 적용에 관한 연구, 「한국시스템다이내믹스연구」 12(2) : 95-126.
- 전대욱, 정희성 (2010). 동적 균형상태를 중심으로 본 금강 지천의 참게자원 분석, 「한국시스템다이내믹스연구」 11(1) : 27-63.
- 전대욱, 최인수, 고경훈, 김건위, 하현상 (2013). 「회복가능성에 기초한 지역사회 및 주민생활 안전정책의 시론적 연구」. KRILA FOCUS 제58호, 2013년 4월호. 서울 : 한국지방행정연구원.
- 전대욱, 최인수 (2013a). 회복가능한 지역공동체 및 안전거버넌스 조성에 관한 연구. 「한국거버넌스학회보」 20(2) : 49-71.
- 전대욱, 최인수 (2013b). 신정부 생활안전 국정과제의 성공적 추진전략, 「박근혜정부 지방 국정과제의 성공적 추진 전략 세미나 발표자료집」. 한국프레스센터 국제회의장, 2013. 5. 21, 한국지방행정연구원 · 서울신문사 : 29-56.
- 전대욱, 최인수 (2013c). 「생활안전문화 표준모델 구축에 관한 연구 : 안심마을 시범사업을 중심으로」. 한국지방행정연구원.
- 정기혜 (2012). “제2차 식품안전기본계획” 수립을 위한 기초 연구. 「보건복지포럼」 184 : 48-56.
- 정지범 (2013). 지역안전거버넌스의 구축의 한계와 과제 : 정책사례분석을 중심으로. 「지방행정연구」, 27(1) : 25-44.
- 정지범, 이재열, 김은성, 류현숙, 정인관, 정재기, 홍영란 (2009). 「재난에 강한 사회시스템 구축」. 한국행정연구원 사회위험 · 안전관리 연구총서 09-34-04. 과주 : 법문사.
- 정은희 (2006). 「학교폭력에 대한 피해학생의 원인에 관한 연구」. 경희대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 제18대 대통령직 인수위원회 (2013). 「제18대 대통령직인수위원회 제안 : 박근혜정부 국정 과제」. 2013. 2. 25. 보도자료 및 보도 참고자료2.
- 차지현, 박주호 (2012). 전북지역 아동 성 폭력 범주의 특이성 분석과 예방. 「과학수사학」 6(4) : 278-288.
- 채창균, 류지영, 신동준 (2013). 청소년의 학교폭력에 영향을 미치는 요인 분석 : 개인특성, 가정배경을 중심으로. 한국직업능력개발원 「THE HRD REVIEW」 16(1) : 194-207.
- 최병선 (1994). 위험문제의 특성과 전략적 대응. 「한국행정연구」, 3(4) : 27-49.

- 최정순 (2011). 식품안전에 관한 민간표준 연구 : 시장접근과 식품안전의 조화를 추구하며. 「국제경제법연구」 9(2) : 129-153.
- 최정택, 김성준 (2011). 민간치안서비스 특성에 따른 규제방안의 모색. 「한국거버넌스학회보」 18(1) : 1-32.
- 최창현 (2000). 복잡성이론의 조직관리적 적용가능성 탐색, 「한국행정학보」 33(4) : 19-38.
- 통계청 (2012). 「2012년 사회조사 결과」.
- 허민숙 (2012). “폭력이 있었던 것은 아니지만...” - 친밀한 관계에서의 강압적 통제와 가정폭력 재개념화를 위한 연구. 「페미니즘연구」 12(2) : 69-103.
- 홍후조 (2012). 학교폭력을 예방하는 학교의 일상적 교육활동 방안에 관한 연구. 「교과서연구」 70 : 92-115.
- Anderies, J., M. Janssen, B. Walker (2002). Grazing Management, Resilience, and the Dynamics of a Fire-driven Rangeland System, *Ecosystems* 5 : 23-44.
- Baek, H. (2008). Dynamics of an Impulsive Food Chain System with a Lotka-Volterra Functional Response. *J. KSIAM (the Korean Society for Ind. and Applied Mathematics)* 12(3) : 139-151.
- Beck, U., 1997. (홍성태 역, 2006.) 「위험사회(Risikogesellschaft) : 새로운 근대(성)을 향하여」. 도서출판 새물결.
- Berkes, F., J. Colding, C. Folke (2003). *Navigating Social-Ecological Systems : Building Resilience for Complexity and Change*. Cambridge. UK : Cambridge university press.
- Dawes, J., M. Souza (2013). A derivation of Holling's type I, II and III functional responses in predator-prey systems, *Journal of Theoretical Biology* 327 : 11-22.
- FEE (Frontier Economics Europe, 2013). *The Economics of Climate Resilience CA0401 : Synthesis Report*, London, UK : Dept. of Environment, London, UK : Food and Rural Affairs, United Kingdom.
- Folke, C. (2006). Resilience : The emergence of a perspective for social-ecological systems analyses. *Global Environmental Change* 16 : 253-267.
- Folke, C., S. Carpenter, B. Walker, M. Scheffer, T. Chapin, J. Rockstrom, (2010). Resilience Thinking : Integrating Resilience, Adaptability and Transformability, *Ecology and Society* [online] 15(4) : Art. 20.

- Available from <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art20/>
- Folke, C., S. Carpenter, T. Elmqvist, L. Gunderson, C. S. Holling, B. Walker (2002). Resilience and Sustainable Development : Building Adaptive Capacity in a World of Transformations. *Ambio* 31 (5) : 437-440.
- Folke, C., S. Carpenter, B. Walker, M. Scheffer, T. Elmqvist L. Gunderson, C. S. Holling, (2004). Regime Shifts, Resilience, and Biodiversity in Ecosystem Management. *Annual Review of Ecology, Evolution, and Systematics* 35 : 557-581.
- Fontanals, L., J. Tricas, J. Sempere, I. Fontanals (2012). *Improving the Resilience of Cities : Industrial Knowledge Applied to City Management*. Barcelona, Spain : OptiCits, IQS.
- Fussel, H., R. Klein (2006). Climate Change Vulnerability Assessments : An Evolution of Conceptual Thinking. *Climatic Change* 75(3) : 301-329.
- Goncalves, P. (2009). Behavior modes, pathways and overall trajectories : eigenvector and eigenvalue analysis of dynamic systems, *System Dynamics Review* 25 : 35-62.
- Grimm, V. and J. Calabrese (2011). What is Resilience? A Short Introduction, in G. Deffuant & M. Gilbert's Ed., *Viability and Resilience of Complex Systems : Concepts, Methods and Case Studies from Ecology and Society*. Boston, MA : Kluwer Academic Publishers. pp3-16.
- Gunderson, L. (2000). Ecological Resilience - In Theory and Application. *Annual Review of Ecology & Systematics* 31 : 425.
- Gunderson L., and C. Holling (2002). *Panarchy : Understanding Transformation in Human and Natural Systems*. Washington D. C. : Island Press.
- Heinberg, R. (2008). *Resilient Communities - Paths for Powering Down An Exercise in Strategic Thinking*. Lecture on Day 7, Positive Energy Conference 2008. 3., Moray, Scotland : Findhorn Foundation. On May 6, 2013, Avail on <http://www.findhorn.org/2008/03/day-7-richard-heinberg-resilient-communities/>
- Holling, C. (1973). Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics* 4 : 1-23.
- ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives, 2007). *Resilient Communities & Cities Initiative*. Bonn Germany : ICLEI - Local Governments

- for Sustainability.
- Izhikevich, E. (2007). Equilibrium, *Scholarpedia* 2(10) : 2014. doi:10.4249/scholarpedia.2014. Avail. from <http://www.scholarpedia.org/article/Equilibrium>.
- Jha, A., T. Miner, and Z. Stanton-Geddes (2013). *Building Urban Resilience : Principles, Tools, and Practice*. Washington D. C. : World Bank.
- Lim, B., E. Spanger-Siegfried, I. Burton, E. Marlone, and S. Huq (2004). *Adaptation Policy Framework for Climate Change : Developing Strategies, Policies and Measures*. UNDP and GEF. Cambridge, UK : Cambridge University Press.
- Ludwig, D., D. Jones, and C. S. Holling. (1978). Qualitative analysis of insect outbreak systems : the spruce budworm and the forest. *Journal of Animal Ecology* 47 : 315-332.
- Ludwig, D., B. Walker, and C. S. Holling (1997). Sustainability, stability, and resilience. *Conservation Ecology* [online] 1(1) : art. 7. Available from <http://www.consecol.org/vol1/iss1/art7/>
- Maguire, B., S. Cartwright (2008). *Assessing a community's capacity to manage change : A resilience approach to social assessment*. Commonwealth of Australia 2008, Bureau of Rural Science, Government of Australia.
- Martin, R., P. Sunley (2011). *Conceptualizing Cluster Evolution : Beyond the Life-Cycle Model?* Papers in Evolutionary Economic Geography (#11.12), Urban and Regional Research Center, Utrecht University. Avail. from <http://econ.geo.uu.nl/peeg/peeg.html>
- Martin-Breen, P., J. Anderles (2011). *Resilience : A Literature Review*. New York, NY : Rockefeller Foundation. On May 6, 2013, Avail. from : <http://www.rockefellerfoundation.org/news/publications/resilience-literature-review>
- McDaniels, T., S. Chang, D. Cole, J. Mikawoz, and H. Longstaff (2008). Fostering Resilience to Extreme Events within Infrastructure Systems : Characterizing Decision Contexts for Mitigation and Adaptation. *Global Environmental Change* 18 : 310-318.
- Mitleton-Kelly E. (2003). *Complex Systems and Evolutionary Perspectives on Organisations*, Bingley, UK : Emerald Group Publishing Limited.

- Morrow, B. (2008). *Community Resilience : A Social Justice Perspective*. CARRI (Community and Regional Resilience Initiative) Research Report 4, Oak Ridge, TN : CARRI. On May 6, 2013, Avai. from http://www.resilientus.org/library/FINAL_MORROW_9-25-08_1223482348.pdf
- NYS 2100 Commission (2012). *Recommendations to Improve the Strength and Resilience of the Empire State's Infrastructure*. NY : NYS 2100 Commission.
- Ostrom, E. (2009). A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems. *Science* 325(5939) : 419-422.
- Peterson, G. (2011). *Resilience : Change, Persistence and Renewal*, Seminar on Resilience, Water, & Foresight. Montpellier, France : Agropolis International, Jan, 2011.
- Peterson, G., C. R. Allen, C. S. Holling (1998). Ecological Resilience, Biodiversity, and Scale. *Ecosystems* 1 (1) : 6-18.
- Pimm, S. (1991). *The balance of nature?* University of Chicago Press, Chicago, Illinois, USA.
- Scheffer, M., S. Carpenter, J. Foley, C. Folke, B. Walker (2001). Catastrophic shifts in ecosystems, *NATURE* 413 : 591-596.
- Senge, P. (1990). *The Fifth Discipline : The Art and Practice of the Learning Organization*. New York : Doubleday Currency.
- Stamp, N. (2003). Out of the quagmire of plant defense hypotheses, *The Quarterly Review of Biology* 78(1) : 23-55.
- Sternman, J. (2000). *Business Dynamics : System Thinking and Modeling for a Complex World*, Boston, MA : Irwin McGraw-Hill.
- Turner II, B., R. Kasperson, P. Matson, J. McCarthy, R. Corell, L. Christensen, N. Eckley, J. Kasperson, A. Luers, M. Martello, C. Polsky, A. Pulsipher, and A. Schillerb (2008). A framework for vulnerability analysis in sustainability science. *Proc. Natl. Acad. Sci. USA*, 2003 July 8; 100(14) : 8074-8079.
- Tyler, S., M. Moench (2012). A framework for urban climate resilience, *Climate and Development* 4(4) : 311-326.
- UK DEFRA (Dept. of Environment, Food and Rural Affairs, 2011). *Climate Resilient Infrastructure : Preparing for a Changing Climate*, Secretary of State for

- Environment, London, UK : Food and Rural Affairs by Command of Her Majesty, United Kingdom.
- UNISDR (UN Office for Disaster Risk Reduction, 2012). *Making Cities Resilient Report 2012 : My city is getting ready! A Global Snapshot of How Local Governments Reduce Disaster Risk*. Geneva, Switzerland : UNISDR. Avail. from <http://www.unisdr.org/campaign/resilientcities>
- Walker, B., C. Holling, S. Carpenter, and A. Kinzig (2004). Resilience, Adaptability and Transformability in Social-ecological Systems. *Ecology and Society* 9(2) : art. 5. Avai. from <http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5>
- Walker, B., S. Carpenter, J. Anderies, N. Abel, G. Cumming, M. Janssen, L. Lebel, J. Norberg, G. Peterson, R. Pritchard (2002). Resilience Management in Social-ecological Systems : a Working Hypothesis for a Participatory Approach. *Conservation Ecology* [online] 6 (1) : art. 14. Available from <http://www.ecologyandsociety.org/vol6/iss1/art14/>
- WEF (World Economic Forum, 2013a). *Global Risks 2013 : Eighth Edition*. Geneva, Switzerland : WEF.
- WEF (World Economic Forum, 2013b). Building National Resilience to Global Risks. *Special Report in Global Risks 2013* : 36-44. Geneva, Switzerland : WEF.
- Wilbanks, T. (2008). Enhancing the Resilience of Communities to Natural and Other Hazards : What We Know and What We Can Do. *Natural Hazards Observer*. May 2008.
- Wilding, N. (2011). *Exploring Community Resilience in Times of Rapid Change*. Dunfermline, UK : Fiery Spirits Community of Practice & Carnegie UK Trust.
- Wildavsky, A. (1988). *Searching for Safety*. New Brunswick : Transaction Books.

❖ ABSTRACT

A Study on the Roles and Responsive Systems of Korean Local Authorities toward Securing Living Safety: Focusing on 4 Major Social Hazards

In Korea, public interest has never been higher than these days in living safety and everyday risks, especially in the FMH (Four Major Hazards) so-called in the Geun-Hye Park's Governments, which are Sexual Violence/Assault, Domestic/Internal-Partner Violence, School Violence and Unsanitary Foods. The Government therefore regarded an implementation of 'Safe and Secure Society' concentrating on living safety as one of the major part of the National Projects and suggests various options to meet these policy needs. In an atmosphere conducive to this policy pursuit, this study aims at presenting a set of guidelines to LGAs (Local Government Authorities) in Korea to address what the role of the LGAs is to be taken and how to build a relevant governance system including various national/local stakeholders responsive to the policy demands.

Specifically, throughout the first chapters of the study, the author discusses and elaborates an appropriate strategy to tackle these living risks, following the concepts and theories of 'Resilience' which has been developed since some decades ago in the field of ecology and complex system dynamics. The characteristics of the risks, especially of the FMH, is reviewed and a framework and strategic alternatives is discussed within the 4 policy domains (namely mitigation, robustness/prevention, response, and adaptation) under a long-term vision toward a transition to safe and resilient cities and local communities.

Moreover, the author also reviews and presents in the next chapters the current policy direction and instruments to successfully perform the given National Projects under the resilience framework elaborated previously. The author analyzes several domestic and international cases including 'WHO Safe Cities,' 'Neighborhood Watch Programs,' 'Ansin-Anzen Machitsukuri' in Japan, and 'Living Safety Governance' in Seoul, Korea and other relevant projects in LGAs. With the results of the analysis and the resilience framework,

a series of policy suggestions for the Government and the LGAs in Korea is followed in terms of proactive mitigation, adaptive policy decision process, activation of bottom-up or governance activities, and etc.

Finally, the author suggests a model, standardized for the LGAs in Korea, of the governance system of local communities to participate and regulate various stakeholders currently involving in preventing, mitigating, responding and adapting the risks of the FMHs. The current legal and institutional systems is surveyed relating to the National Security System and the FMHs, and major participants and stakeholders in public and private are listed and discussed respectively by the level of government and each of the FMHs, to understand how the LGAs cope with them to be responsible for the risk. The governance system suggested in these last chapters is consistent with the resilience framework and the long-term vision of building safe and resilient cities and communities.

Throughout the results of study, the author expects to help the LGAs find a better way to build a new governance system including all the stakeholders and to cooperate with them to reduce local residents' everyday risks, as well as establish a long-term goal up and carry forward a consistent strategy toward a safer and more resilient society than before.

지방자치단체의 생활안전(4대악) 역할 및 대응시스템 구축방안

발행일 : 2013년 12월 31일

발행인 : 이 승 종

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울시 서초구 반포대로 30길 12-6

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : (주)이모션티피에스

Tel. 02)2263-6414

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-380-0

