

안전마을 시범사업의 의의와 발전방향



박 성 식
국민안전처, 자연재난대응과
방재안전사무관
pss620@korea.kr



김 경 찬
국민안전처, 자연재난대응과
방재안전사무관
kkchan@korea.kr



박 소 순
국립재난안전연구원
생활안전연구팀장
sspark71@korea.kr

I. 추진배경과 안전마을 사업의 의의

우리나라 경제력 성장과 동반하여 국민들의 삶의 질과 안전에 대한 요구 수준이 높아지고 있는 가운데 최근 기후변화로 국지성 집중호우나 가뭄, 폭설, 슈퍼태풍 등 자연재난이 양극화 되고 범죄, 교통사고, 붕괴·폭발 등 재난사고 증가와 함께 국민의 재난·사고에 대한 불안감이 증대하고 있다. 우리나라 헌법 제34조에 따르면 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다”라고 규정하고 있는데 이는 우리나라는 재난관리를 국가가 기본적으로 제공해야 할 서비스로 인식하는 경향이 높고 국가가 재난관리의 총괄적인 책임을 맡고 안전을 수호해야 한다는 국민들의 요구를 반영하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 정부와 지자체만의 노력으로는 복잡·다양한 생활속 재난·사고 위험에 대한 대처에는 한계가 있어 안전사각지대는 상존해왔고, 시민의 불만과 안전정책에 대한 불신은 해소되지 않고 있는 실정이다.

이에 국가가 구축한 재난관리체계 하에서 국민 스스로가 자발적으로 참여하는 지역안전활동과 안전시설을 개선해 나가는 시민참여형 안전정책의 필요성이 대두되었고, 재난안전관리에 있어 중앙정부뿐 아니라 지방자치단체와 국민의 역할도 매우 중요함을 다시 한 번 되새기는 계기가 되었다. 더욱이 최근에는 재난·안전관리에 있어 지방자치단체 및 민간의 역할이 강조되는 추세에 있으며, 우리나라 재난 및 안전관리를 총괄하는 「재난 및 안전관리 기본법」에서도 국가와 국민의 책무를 다음

과 같이 제시하고 있어 중앙정부는 물론 지역정부와 국민이 스스로 안전을 책임져야 한다는 사회적 요구가 깔려 있는 것으로 해석 가능하다.

「헌법」 제2장 (국민의 권리와 의무), 제34조 6항 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”

제4조(국가 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 피해를 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다.

제5조(국민의 책무) 국민은 국가와 지방자치단체가 재난 및 안전관리업무를 수행할 때 최대한 협조하여야 하고, 자기 가 소유하거나 사용하는 건물·시설 등으로부터 재난이나 그 밖의 각종 사고가 발생하지 아니하도록 노력하여야 한다.

이러한 흐름 속에서 최근 지역안전을 주민들이 주도해서 관리하고자 하는 일종의 ‘주민공동체에 의한 안전자치’ 활동이 각광을 받고 있는데 그 예로 주민주도형 안심마을 시범 구축 사업(국민안전처, 2014), 민관협력형 안전마을 사업(국민안전처, 2015)을 들 수 있으며 그간의 안전개선사업이 토목공사 위주의 구조적 안전개선에 치중되어있던 것과는 큰 차이점이 있다. 특히 안전마을 사업은 생활안전 분야 중심의 안심마을 사업과 자연재난 분야 중심의 방재우수마을 사업을 통합한 사업으로 실질적 안전개선에 필요한 다양한 세부사업을 추진할 수 있어 기존의 안전개선사업의 단점이 잘 보완된 사례로 들 수 있다. 주민주도의 방재안전활동을 지방자치단체가 지원하고 주민활동가와 협력하여 해당지역의 취약한 안전인프라 정비를 추진하도록 하는 체계로 특히 주민들이 평상시에 자율방재단 등의 안전공동체를 구축하고 자발적으로 안전활동을 추진하도록 하여 재난·사고에 대비할 수 있도록 자생력과 방재안전역량을 강화하는데 주요목적을 두고 있다는 데 큰 의의가 있다. 시민참여형 방재안전 활동의 유사 사례로 2006년 강원도 인제군의 가리산리 자율방재역량강화 사업 사례, 1995년 이후로 지속적으로 추진되어 온 일본의 방재안전마을 운동 사례, 영미권의 주민감시프로그램 운영 추진 사례 등을 들 수 있다. 특히 강원도 인제군의 사업 사례는 자연재난 발생 시에 대비해 평상시에 대피훈련을 실시하였고 실제 집중호우 시 인명피해를 대폭 줄인 성과를 얻었다. 또한 일본의 방재안전마을 사업은 지역 특성에 맞춰 화재에 강한 마을, 지진에 강한 마을, 침수에 강한 마을 등으로 특화하여 추진할 수 있게 하고 주민공동체 구축을 통해 재난대피 훈련, 안전교육 활동, 방재정보 공유 등의 안전활동을 공통적으로 추진했다는 점이 참고할 만하다.



〈그림 1. 강원도 인제군의 가리산리 자율방재역량 강화 사업 사례〉

안전마을 사업은 그림 2에서 보는 바와 같이 시민들이 직접 생활주변의 위험요인을 발굴하고 이를 바탕으로 주민공동체, 지자체, 공공기관, 지역기업, NGO단체 등으로 마을안전공동체 네트워크(지역안전 거버넌스, 안전마을 사업의 경우 안전마을 공동체)를 구축하여 사업계획을 수립하고 추진하게 된다.

추진 절차	주민참여 지역안전공동체 구성	→	마을 내 위험조사·분석	→	마을단위 방재안전계획 수립(전문가 자문)	→	안전마을 조성 추진 (안전시설 구축 및 주민안전활동)
-------	-----------------	---	--------------	---	------------------------	---	-------------------------------



〈그림 2. 민·관 협력형 안전마을 만들기 추진절차와 참여주체의 역할〉

이와 같이 정부에서 지역안전에 대한 개선함에 있어 주민에게도 반드시 일정 역할을 부여하고 사업에 참여하도록 기회와 권한을 부여함으로써 보다 책임감 있는 주민참여를 유도하여 민·관이 함께하는 지역재난위험 해소 과정에서 정부 안전정책에 대한 불신 해소도 기대 가능하다. 더욱이 주민참여가 활성화 될 경우 그동안 정부의 행정력이나 예산부족으로 방치되어 있던 생활밀착형 안전사각지대의 발굴이 가능하고, 안전개선 세부사업의 내용 또한 그 필요성이 자연스럽게 마을주민들과 공유가 가능하게 되어 지역안전에 대한 책임감 제고와 추가적인 참여 도모도 기대가능하다.

따라서 안전마을 사업과 같은 시민참여형 안전개선사업의 장점을 충분히 살려 전국 확산을 유도할 필요가 있고, 이를 위해서는 먼저 국가차원에서 시민참여 촉진 방법론과 제도적 지원 기반 마련, 시민의

기술성·전문성을 보완할 수 있는 기술과 체계 마련이 필요하며 이를 안전개선사업으로 잘 녹여낸 사업 모델 및 사업추진 가이드라인을 개발·배포하여 사업관계자가 참조·활용 가능하도록 할 필요가 있다.

II. 안전마을 사업 추진범위와 콘텐츠 사례 소개

2.1 안전마을 사업 추진 범위

안전마을 사업은 재난안전 및 생활안전 분야에 대한 안전인프라 및 안전활동으로 구성되며, 위험 유형별로 실질적으로 추진 가능한 세부사업 사례는 표 1에 제시하였다. 실제 사업 계획 수립 및 추진은 마을의 입지조건 및 주변 환경, 안전약자 현황 등의 마을별 취약특성 및 주민 관심 수요에 따라 자율적으로 선택하거나 발굴하여 반영할 수 있다.

또한 실질적 사업 추진에 있어 사업추진체 구성 및 역할 분담이 필요한데 안전마을공동체 구성원 중 지역주민들은 안전공동체 네트워크를 구성하여 자발적인 안전활동을 전개하고, 지자체는 해당 지역의 취약한 안전인프라의 실질적인 정비를 추진하게 된다. 표 1에 재난안전 분야 및 생활안전 분야의 안전마을 사업으로 활용 가능한 안전개선 세부사업 콘텐츠를 발굴하여 제시하였다. 이 사례들은 공모 시 안전마을 사업 콘텐츠 참조사례로 제시되었으며 향후 개발 예정인 안전개선사업 통합연계 모델에 포함될 예정으로 향후 보다 용이하게 활용 가능하고 실효성 있는 세부사업 콘텐츠를 추가 발굴할 필요가 있다.

〈표 1. 안전마을 사업 분야 및 주요내용〉

구분	주요 내용	
공통분야	(안전인프라) 활동거점마련, 예경보시설 설치, 위험구역 차단시설, 안내판 설치 등 (안전활동) 주민공동체 구성, 안전지도 작성, 교육·훈련, 비상연락망 구축, 대피로·대피장소 지정 등	
재난 안전	풍수해 분야	(안전인프라) 간이배수펌프설치, 소규모 세천 정비, 위험간판 정비 등 (안전활동) 위험지역 예찰활동, 배수로 청소, 빗물받이 청소, 방재물자비축 등
	붕괴 분야	(안전인프라) 금경사지, 절개지, 노후 담장 등 정비 (안전활동) 예찰활동, 옹벽·석축 배면 빗물유입 방지, 마을주민 책임담당자 지정 등
	가뭄, 폭설 등 기타분야	(안전인프라) 관정개발 등 취수원 확보, 제설장비 확보 등 (안전활동) 취수원 보호, 관리 담당구역 설정 등
생활 안전	범죄 치안분야	(안전인프라) 가로등·보안등, 폐건물·골목길 정비, CCTV 설치, 안심 비상벨, 방범초소 등 (안전활동) SOS 국민안심서비스 가입·활용, 취약시간대 경찰 순찰 횡수 증대 등
	교통 안전분야	(안전인프라) 학원차량 승강장 설치, 과속방지턱 설치, 도로 선형개선, 가드레일 설치 등 (안전활동) 보행자 중심 네트워크 조성, 불법주정차 정비, 교차로 보행안전 도우미 활동 등
	취약계층 안전 등 기타분야	(안전인프라) 체세동기, 무인택배함, 긴급차량 통행환경 개선, 학교 위생 정화구역 지정 등 (안전활동) 전기·가스 등 안전점검(관계기관 협력체계 구축) 등

국민안전처는 안전마을 사업의 범위를 표 1과 같이 재난 및 생활안전 전분야의 안전인프라 및 안전활동이라는 종합적인 안전개선사업으로 설정하고 향후 안전마을 사업의 기본 발전방향을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 개인의 안전은 가족의 안전, 마을단위(지역사회)안전으로 이어지고, 이는 곧 국가안전의 근간임을 인식하여 안전한 삶 운동 확산(제2의 새마을 운동)으로, 환경개선사업과 주민자율 안전활동을 병행한 국민운동으로 전개한다.

둘째, 이를 위해 마을단위(최소 지역사회)를 중심으로 재난에 강한 안전마을을 조성하기 위한 기본모형을 마련하여 전국에 확산 적용을 유도한다.

셋째, 시·군 등 농어촌 지역 위주로 재난에 취약하고 안전이 열악하면서 재난예방 활동이 우수한 마을을 사업대상지로 선정하여 주민방재역량 제고의 모범사례를 창출하고, 이를 널리 홍보하여 향후 점진적 전국확대 및 도시지역 확산을 유도한다.

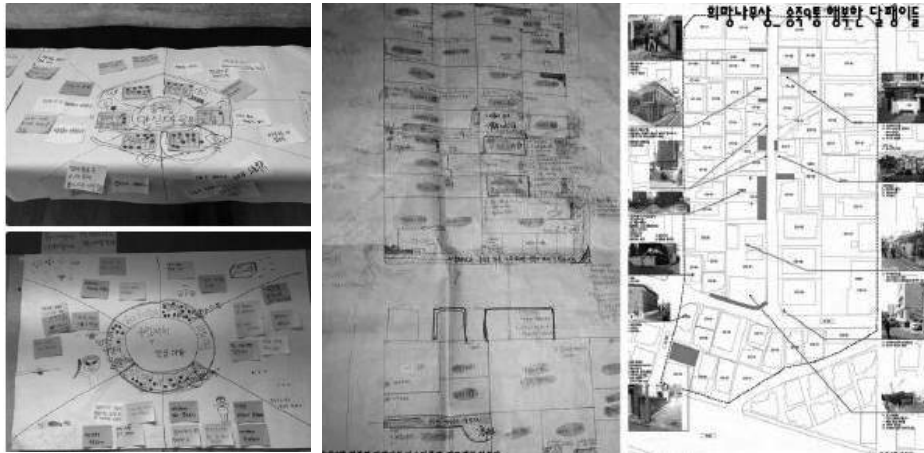
2.2 안전마을 사업 콘텐츠 사례 소개

(1) 마을 위험 조사·발굴 및 분석 사례, 안전지도와 안전커뮤니티맵핑

그림 3은 수원시의 안심마을 사업 추진을 위해 송죽동 마을주민들이 발굴한 각종 위험요인과 개선 사업 콘텐츠를 정리한 사례이다. 이처럼 발굴 정보를 종이문서나 종이 안전지도로 제작·공유할 경우 별다른 도구 없이 누구나 간편하게 활용 가능하다. 한편 종이지도는 신규 위험정보의 갱신이나 각종 이력 정보의 축적, 마을주민들의 정보 접근성·활용성에 한계가 있다. 이러한 한계를 보완한 사례로 마을위험 정보를 온라인 상에서 공유하는 안전커뮤니티맵핑 방법론이 있고 그림 4에 학생 및 교사들을 중심으로 실시한 골목길 안전커뮤니티맵핑 사례를 제시하였다. 온라인 상에서의 정보 공유는 언제·어디서나 누구나 쉽게 접근하여 공유·참조할 수 있는 장점이 있으나 스마트폰을 활용한 정보제공 등의 사전교육이 필요하다. 그림 5는 보다 전국적인 네트워크 및 전문가의 자발적 협력이 이루어진 안전커뮤니티맵핑 사례로 메르스 확산지도이다. 이처럼 커뮤니티(공동체) 회원들이 직접 주변의 위험요인을 발굴하고 이를 지도화하여 상호검열 등 소통을 통해 최적의 결과물을 도출하는 과정을 안전커뮤니티맵핑이라고 하며, 온라인 상에서 지속적인 정보축적과 업데이트로 마을의 안전개선 진척 정도를 장기적으로 모니터링 할 수 있는 이점이 있다.

(2) 안전마을 조성 추진 사례

안전마을 조성의 실질적 사례로 주민들이 자신이 거주하고 있는 지역의 안전공동체를 구성하고, 주민 스스로 마을의 재난위험지역 예찰, 안전교육 및 대피훈련, 교통안전캠페인 실시 등 안전위해 요인을 저지시키는 일련의 활동을 들 수 있고 이 과정에서 주민의 방재안전역량은 제고 가능하다.

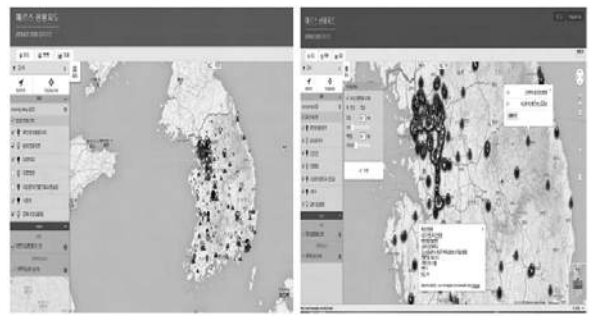


〈그림 3. 수원시 송죽마을 안심마을 사업 관련 주민 발굴 마을 위험요인 리스트 사례〉



〈그림 4. 골목길 안전커뮤니티맵핑 사례〉

※ 출처 : 시민참여형 생활안전 환경조성 기술 개발, 국립재난안전연구원 2014



〈그림 5. 시민·전문가 협업지성이 발현된 안전커뮤니티맵핑 사례〉

※ 출처 : MERS, 커뮤니티매핑 페이스북 그룹 2015

또한 지방자치단체 담당 공무원 등 행정기관은 지역전문가와 주민들과 함께 결정한 배수로 정비, CCTV설치 등의 안전인프라 개선을 위한 세부사업의 실질적 추진을 통해 재난예방과 안전이 향상된 마을로 조성해나가게 된다. 그림 6은 안전마을 사업에 활용 가능한 안전개선 세부사업 콘텐츠의 실제 사례로 안전인프라 개선분야(골목길 소화전 설치, 위험계단 난간 설치, 침수지역 배수로 정비, 통학 정류장 설치, 불량도로 및 보행로 정비 등)와 안전활동 분야(주민공동체 구축, 자율적 방법·예찰 실시, 지역공공기관과 연계한 가스안전점검 및 노후기계 교체 등)에 대하여 소개하였다. 안전마을 사업에서는 안심마을 사업에 비해 자연재난 위험 개선 및 안전활동을 추가하여 진행 되므로 강원 인제 가리산리의 재해대응 훈련 추진과 같은 안전활동 사례와 관정, 사방시설, 세천정비, 제설장비 확보 등과 같은 자연재난 분야의 안전인프라 개선 콘텐츠의 강화가 필요하다.



〈그림 6. 재난 및 생활안전 분야 안전인프라 개선 및 안전활동 추진 사례〉

Ⅲ. 기대효과 및 향후 발전 방향

그간 정부는 국민의 안전요구 수준 및 안전정책에의 참여욕구 증가에 부응하기 위한 노력으로 방재마을 사업, 안전도시, 안심마을 사업, 마을만들기 사업 등 다양한 시민참여형 안전사업을 추진하였고 현재도 추진 중에 있다. 이는 최근의 사회적 요구를 반영한 점도 있으나 정부만의 노력으로는 생활속에 다양하게 상존하는 안전사각지대의 위험을 효율적으로 해소할 수 없다는 문제의식에서 주민참여를 통해 생활밀착형 안전을 개선하고자 하는 올바른 시도로 판단된다. 그러나 실질적인 사업추진과정에서 국민들의 참여의욕에 비해 참여 방법론 및 지원 기술의 부재, 시민의 전문성 부족, 국가예산 집행에 대한 책임소재의 문제 등으로 실질적인 시민참여는 몇몇 소수의 활동가 위주의 참

여라는 한계를 벗어나지 못하고 있다. 더욱이 시민은 안전 뿐만이 아니라 생계유지 등 자신의 삶을 지속적으로 꾸려 나가야 하므로 안전개선사업에의 참여나 전문성에 있어 한계가 있음을 인정하지 않을 수 없고 정부는 정부대로 행정력에 한계가 있다. 따라서 실효성 있는 시민참여와 안전제고 효과 도출을 위해서는 사업의 주요 추진체인 주민과 정부의 역할을 주도적 추진 분야를 분담하고 민관 협력형 사업 추진체로 구성할 필요가 있다. 즉, 실제 마을별 안전마을 사업 추진에 있어서 안전활동은 주민이 주도하고 지방자치단체 등 정부는 마을단위의 재난위험 및 생활안전시설 등 인프라 중심의 안전개선을 추진하되, 개선방향 및 설치 시설 등에 대하여는 해당지역 주민 및 전문가의 의견을 반드시 합의하여 결정하도록 한다. 이를 통해 전문성 등의 한계로 주요 의사결정에서 밀려날 수 있는 주민공동체의 역할과 권한을 확보하여 주민의 참여욕구 해소와 지역위험 해소에 대한 체감효과 증대를 꾀하고 실질적 사업효과 제고를 유도하기 위함이다.

여기서 한가지 짚어보아야 할 것은 시민참여형 안전개선사업은 일시적인 예산투자나 참여촉구로는 방재안전역량 강화나 주민의 안전공동체 활동 참여에는 지속성 및 실효성에 한계가 있다는 점이다. 따라서 중앙정부는 사업의 예산확보, 공모 및 선정, 중앙컨설팅단 운영 및 워크숍 개최, 성과관리 및 최종평가 등 전국의 안전마을 사업 총괄관리 외에도 지역정부가 안전개선 사업을 자발적·지속적으로 추진하도록 독려하고 제도적·기술적 기반을 마련 하여야한다. 또한 아직 그 방법론이 체계화 되지 않은 주민공동체 구축 및 방재안전역량 강화를 위한 안전활동, 안전인프라 개선 등 실질적 사업 모델과 사업추진 가이드라인을 개발하여 안전마을 사업 추진체에서 참조할 수 있도록 제공할 필요가 있다.

향후, 국민안전처는 중앙단위의 전문컨설팅단을 운영하고 민관의 관계자 설문조사를 실시하여 관계자의 어려움이나 개선 사항을 모니터링 하여 내실 있는 사업 추진이 될 수 있도록 적극적으로 개선 방안을 마련해 나가는 한편 안전마을 사업 통합연계 모델 및 가이드라인을 개발·배포할 예정이다. 이를 통해 국민 스스로가 만들어가는 안전개선 활동이 지역의 안전문화로 자리매김하고 마을단위의 촘촘한 민관협력 안전망이 구축되어 국가안전 확보에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌 및 사진 출처

2015년 안심마을 시범사업 공모 계획, 국민안전처, 2015

2015년도 안전마을 만들기 사업 중앙평가단 및 컨설팅단 구성·운영 계획, 국민안전처, 2015.

시민참여형 생활안전환경조성 기술 개발, 국립재난안전연구원, 2014

안심마을 사업 추진 가이드라인, 국민안전처, 국립재난안전연구원, 행정연구원 2014

지역방재력 강화 및 체험교육 프로그램 개발, 강원도 인제군, 2013