

서울시 재난초기대응을 위한 시민안전파수꾼 역할과 향후 관리 개선방안



원 종 석
서울연구원
안전환경연구실 연구위원
jswon@si.re.kr



김 상 균
서울연구원
안전환경연구실 연구위원
sgkim@si.re.kr

1. 머리말

오늘날 재난 발생 특성은 도시 인구의 과밀화와 시설물의 노후·고층·대형·지하화 등으로 인하여 위험요소가 날로 증가하고, 복잡한 사회 구조 때문에 불확실성이 높아 위기상황에 점점 대처하기 어려워지고 있다. 특히 세월호 참사에서 부터 제천 화재사고까지 예방적 조치뿐만 아니라 재난초기대응이 미흡하여 피해가 확산된 사례가 국내에서 다수 발생하고 있다.

시민 재난초기대응 관점에서 해당 사고들의 공통적인 시사점은 자신을 보호할 수 있는 행동요령이 미흡했다는 점이다. 이는 곧 시민들이 재난초기대응과 관련된 교육을 제대로 받지 못했기 때문이다. 또한 사고에서 나타난 교훈들을 접할 수 있는 기회조차 적어 피해 확산 패턴들이 반복되고 있는 실정이다. 결국 소방대원들의 신속한 도착과 초기대응도 중요하나 누구보다 가장 먼저 대처할 수 있는 사람은 피해 당사자이고, 주변의 시민들이라는 점을 간과해서는 안 된다.

국가 재난관리의 가장 큰 책임은 공공의 조직이지만 재난 수습에 한계가 있을 수 있기에 민간 차원의 지원이 절실하다. 재난관리 거버넌스라는 큰 틀에서 시민이 할 수 있는 역할을 다시 한 번 점검해보고, 민관 협력을 통해 위기상황을 극복하고자하는 패러다임 전환이 필요한 시점이다. 서울시는 앞선 문제점들을 보완하고, 시민들의 재난초기대응 역량을 높이고자 ‘시민안전파수꾼’ 정책을 시행하고 있어 거버넌스 측면에서 정책 의의를 다시 한 번 짚어보고, 개선방향을 찾아보고자 한다.

2. 시민 재난초기대응과 서울시 시민안전파수꾼 추진배경

2.1. 시민 재난초기대응의 중요성과 사례

2003년 대구 지하철 화재에서는 192명의 인명피해가 발생하였으나 2014년 도곡역 화재에서는 인명피해가 발생하지 않았다. 가장 큰 요인은 도곡역 지하철에 탑승한 시민이 초기에 적절한 대처를 했기 때문이다. 2016년에는 시민안전파수꾼 재난초기대응교육을 이수한 시민이 등산 중 부상당한 요구조자를 발견하고 소방 특수구조대와 함께 구조를 실시한 사례가 있었다. 이 밖에도 시민 재난초기대응을 통한 효과는 여러 사례에서 찾아볼 수 있다. 언론 보도를 중심으로 재난 및 안전사고 유형을 구분하여 주요 내용을 요약하면 아래와 같다.

시민 초기대응
효과 사례

유형	일시	내용
구조	2012.10.11	- 교통사고 차량을 발견한 고등학생이 운전자를 구조하고, 119에 인계
	2015.07.03	- 차량이 10대 A양을 덮침. 근처의 시민들이 차량을 들어올리고 구조
	2015.09.06	- 어로작업을 하던 A씨가 침몰하는 어선을 발견하고, 3명의 요구조자를 구조
구급	2013.03.17	- 물에 빠진 여인을 구조. 의식이 없어 심폐소생술을 실시하고 저체온증을 예방함
	2015.04.09	- 10살 A양이 50대 B씨가 쓰러진 것을 발견하고, 흉부압박을 실시하여 의식을 되찾음
	2016.02.20	- 지하철 개찰구에서 청년이 의식을 잃고 쓰러짐. A씨가 즉시 심폐소생술로 목숨을 살림
화재	2013.03.09	- 산발발생. 주민들이 아파트 소방호수를 활용하여 진화를 시작하고, 확산을 방지함
	2014.07.17	- 전동차 화재 발생. A씨가 승객을 대피시키고 소화기를 사용하여 화재 진압
	2016.01.11	- 집에서 연기가 새어나오는 것을 발견한 A씨는 소화기를 사용하여 화재 진압

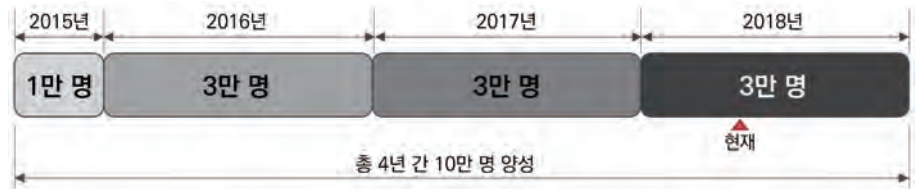
2.2. 시민안전파수꾼 추진배경

시민 재난초기대응 중요성이 점차 부각되면서 서울특별시 시민안전파수꾼 양성 및 운영에 관한 조례가 2017년 7월에 제정되었다. 서울시민의 1%인 10만 명에게 8시간 재난초기대응교육을 실시하여 “성숙한 사회의 일원으로서 위기 시 자신을 보호하고 타인을 도울 수 있도록 기본 소양을 갖춘” 시민을 양성하는 정책이다. 재난 등 위기상황에서 초기에 문제점을 즉시 인지하고 상황을 올바르게 판단하여 자신은 물론 주변 사람들이 안전하게 대처할 수 있도록 한다. 나아가서는 재난 및 안전사고 현장에서 황금시간 달성에 기여하는 목표로 한다.



현재 서울소방재난본부 현장대응단 시민협력팀에서 주도적으로 추진하고 있다. 추진기간은 2015년에서 2018년까지 4개년이며 2015년 1만 명, 2016~2018년은 각 3만 명으로 총 10만 명 양성을 목표로 한다. 2018년 1월 기준 이수자는 70,718명이고 이 후 목표치는 향후 설정할 예정이다.

시민안전파수꾼
연도별 이수자
양성 목표

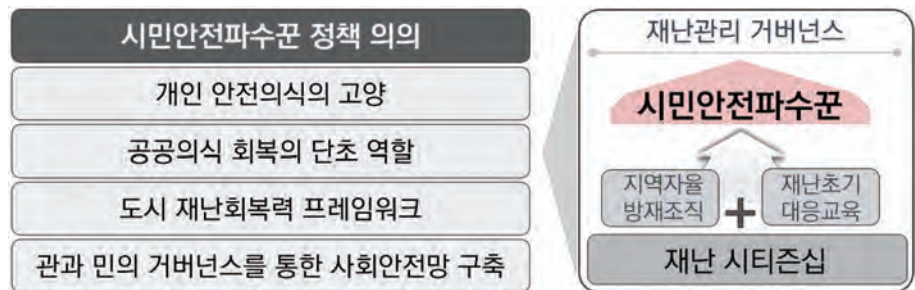


3. 서울시 시민안전파수꾼 현황과 정책진단

3.1. 시민안전파수꾼 정책 개념 정립

서울시는 시민안전파수꾼 정책의 의의를 크게 4가지로 두고 있다. 첫째는 개인 안전의식의 고양, 둘째는 공공의식 회복의 단초 역할, 셋째는 도시 재난회복력 프레임워크, 넷째는 관과 민의 거버넌스를 통한 사회안전망 구축이다. 이러한 4가지 정책적 의의와 연계하여 시민안전파수꾼은 개개인의 지역기반에서 재난관리 거버넌스라는 큰 틀 속에 재난시티즌십 의식을 바탕으로 예방뿐만 아니라 초동대처에 특화된 역량을 갖춘 리더와 조직으로 종합할 수 있다.

시민안전파수꾼
양성 사업의
개념 종합



시민안전파수꾼
연관 개념의 정의

구분	정의
재난관리 거버넌스	- 정부 주도의 일방적인 재난관리가 아닌 다양한 주체들의 참여와 협력 기반의 사회 네트워크를 활용한 한 단계 발전된 형태의 재난관리 체계임
재난 시티즌십	- 시민이 대규모 재난이나 안전사고 등 위험상황에서 개인의 안전 확보뿐만 아니라 가족과 이웃 나아가서는 사회의 피해 저감을 위해서 할 수 있는 책무. 하지만 강제할 수는 없음
지역자율 방재조직	- 공공의 조직만으로 재난 수습에 한계가 나타나자 민간의 참여를 통해 부족한 부분 보완하고자 나타난 시민 자율 조직임
재난초기 대응교육	- 최근 안전교육은 위험 상황에 따라 알맞은 행동을 할 수 있는 것을 목표로 교육이 이루어지고 있음. 즉 예방 중심의 교육도 물론 중요하나 재난초기대응 중심의 교육으로의 확장이 필요함

3.2. 시민안전파수꾼 유입경로와 교육 과정

현재 시민안전파수꾼 유입경로는 서울시에서 상당기간 활동하고 있는 특정 기업과 단체, 개인차원의 시민 그리고 서울시 내에서 근무하는 공무원이 대상이다.

시민안전파수꾼
유입 경로

유입경로 구분	세부 구분
공공	- 시·구청/ 공사 직원, 보육시설/ 교육 기관 관계자
민간	- 지역 통·반장, 개인 시민, 사회복지요원, 보육시설/ 사기업/ 교육기관/ 기타 단체 관계자

시민안전파수꾼 홈페이지 등을 통해 교육 신청¹⁾을 할 수 있으며, 현재 교육장소로는 서울의 광나루와 보라매 시민안전체험관(일선 소방서에도 실시함)이 중심으로 1회당 약 60여명을 대상으로 교육이 이루어지고 있다. 이 밖에 관학을 연계하여 5개 대학교(경희, 홍익, 숭실사이버, 상명, 세종) 교양과목으로 개설 운영 중에 있다.

시민강사와 내부강사의 협치를 통해 양성교육이 진행되고 있고, 교육시간은 1일 총 8시간 기본 교육으로 이루어진다. 교육과목은 위기상황판단(2시간), 응급처치(3시간), 재난대응 표준행동요령(3시간)으로 구성되며 교육 목표는 사고발생 인지에서부터 현장주변 환경에 대한 상황판단을 통해 최적의 의사결정 과정을 거쳐 생존으로 이어질 수 있도록 하는 것이다.

1) 시민안전파수꾼 홈페이지 <http://fire.seoul.go.kr/citizen/>

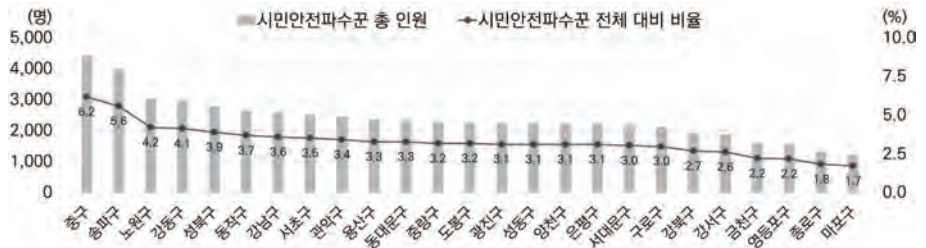
시민안전파수꾼
교육과목, 내용,
방법, 시간

교육과목	세부과목	내용	방법	시간
위기상황판단	안전의식 함양	- 재난인지 과정을 통해 재난 발견과정을 이해 - 재난 시 올바른 상황 판단을 통해 어떻게 해야 하는지 이해 - 재난 시 인간 행동과정을 이해하고 올바르게 행동 - 일련의 위와 과정 속에서 판단능력 습득	PPT 및 동영상	2시간
	위기상황 판단능력			
응급처치	심폐소생술(CPR)	- 심정지 응급상황 이해 - 환자발견 시 상황에 따른 신고 - 응급처치, 심폐소생술, 자동심장 충격기 사용방법 실습	실습마네킹 자동심장충격기 PPT 및 동영상	3시간
	기타 응급처치			
재난대응 표준행동요령	재난대응기본원칙	- 화재, 물놀이, 자동차, 지하철, 붕괴, 등산, 캠핑 등 상황별 재난대처 방법 습득	PPT 및 동영상	3시간
	초기대처요령			

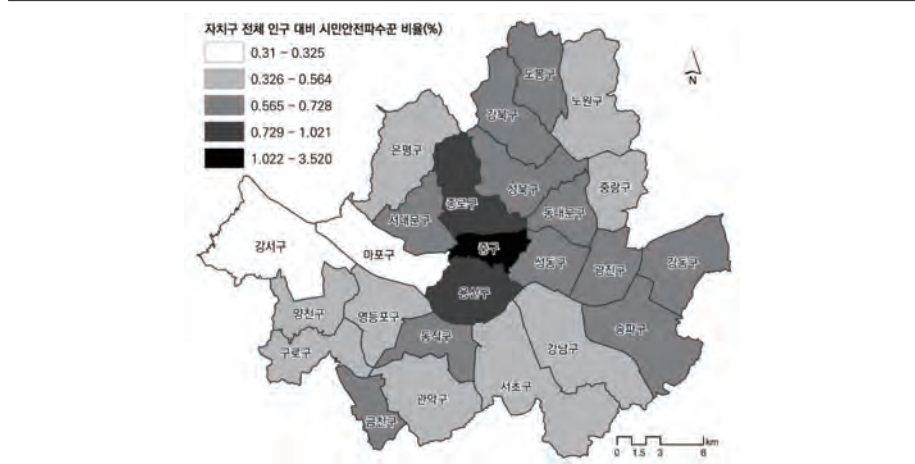
3.3. 시민안전파수꾼 이수자 현황

서울의 시민안전파수꾼 이수자는(2018년 1월 기준, 미기재와 서울시 외는 제외) 중구에 가장 많이 분포하며, 송파, 노원, 강동 순이다. 자치구별 전체 인구 대비 시민안전파수꾼 비율은 중구가 가장 높다. 향후 지역 여건 또는 지역별로 발생이 많은 재난 및 안전사고 등을 중심으로 전략적 교육이 필요하다.

시민안전파수꾼
지역별 현황

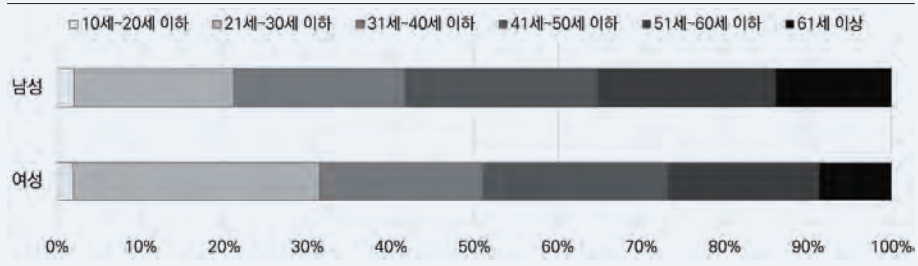


자치구별
전체 인구 대비
시민안전파수꾼 비율



성별에 따른 연령 현황은 남녀 모두 40대가 가장 많다. 비율이 상대적으로 낮은 10대 후반의 고등학생 또는 60세 이상 연령층을 대상으로 적극적인 교육 강화가 필요하다.

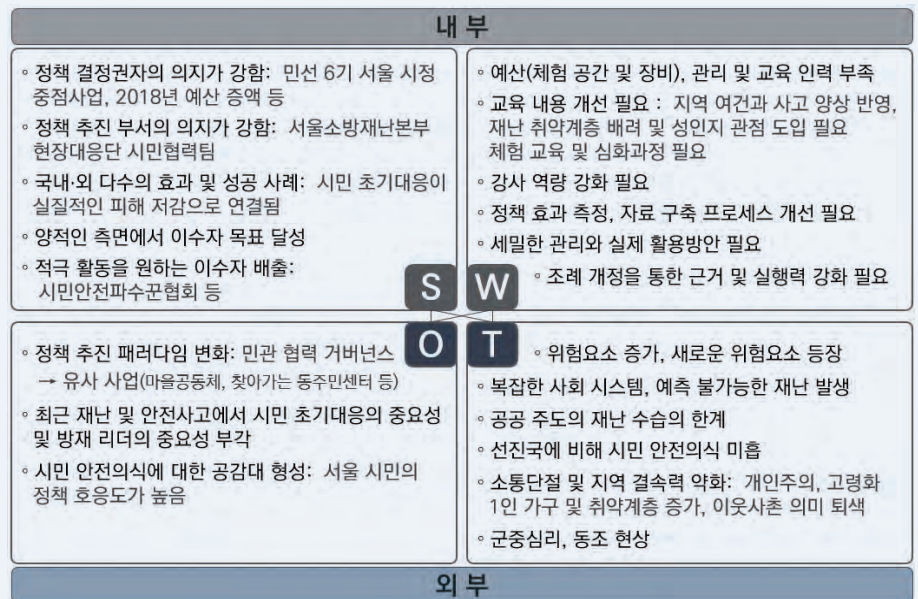
시민안전파수꾼
성별 세별 전체 대비
비율 현황



3.4. 시민안전파수꾼 정책의 SWOT 분석과 개선방향

시민안전파수꾼 정책의 내부 강점과 약점, 외부 기회와 위협 요소를 종합하여 이를 근거로 정책 전략 방향을 제시하였다. S-O에서는 현재 형성된 공감대를 어떻게 활용하고 강화할 것인지에 대한 전략, S-T에서는 사회 특성과 구조, 재난 양상의 변화 속에 향후 정책 방향에 대한 전략, W-O에서는 초기대응 중요성이 부각된 현 상황에서 정책의 한계들을 어떻게 보완할 것인지에 대한 전략, 마지막으로 W-T에서는 위협 요소와 연계된 약점들을 개선할 수 있는 전략을 제시하였다.

서울시
시민안전파수꾼
정책의 SWOT 분석





시민안전파수꾼
연관 개념의 정의

구분	전략 방향
S-O (강점-기회)	<ul style="list-style-type: none"> - 서울시와 시민의 의지가 높아지고 있는 만큼 유사 개념의 정책과 연계하여 추진 - 형성된 공감대를 재난초기대응교육 이수로 이끌어낼 수 있도록 함 - 질적인 측면으로 정책 전환: 이수자 중 방재리더 양성, 심화 교육과정 제공
S-T (강점-위협)	<ul style="list-style-type: none"> - 적극 이수자의 지속적 배출을 통한 실질적인 민관 협력 네트워크 구축, 재난 수습 한계 극복 - 사례 홍보, 이수자 관리를 통해 시민사회의 기여한다는 명예감 고취하고 지역의 결속력 회복
W-O (약점-기회)	<ul style="list-style-type: none"> - 교육 공간 및 기회 부족은 다양한 유사 정책과 연계하여 극복, 강사 역량 강화 - 초기대응의 중요성과 효과를 정량적으로 파악하기 위한 자료 수집과 구축 - 최종적인 정책 운영은 시민 자율성에 기반하여 지속될 수 있도록 지원
W-T (약점-위협)	<ul style="list-style-type: none"> - 다양한 위험상황, 지역 여건, 취약한 위험요소 등을 반영한 교육 내용 개선 - 재난 취약계층을 고려한 교육 기회 제공 및 내용 개선

4. 맺음말

시민안전파수꾼 양성사업은 재난관리 거버넌스라는 큰 틀에서 공공의 재난관리 한계를 민관 협력을 통해 극복하고자 하는 패러다임 변화로의 의의가 있다. 시민 초기대응의 중요성이 강조되고 있는 이 시점에서 시민안전파수꾼이 능동적인 역할을 수행해 나갈 수 있도록 추진방향 재검토가 필요한 시점이다.

4.1. 재난초기대응교육의 전략적 추진

재난 취약계층을 중심으로 적극적인 시민안전파수꾼 교육 기회가 제공되어야 한다. 재난 및 안전교육에 대한 접근성이 떨어지는 여성, 노약자, 장애인, 학생 등에게 적극적으로 교육기회를 제공해야 한다. 특히 미국의 Teen CERT 사례에서처럼 어렸을 때부터 안전에 대한 정보 접근성을 확대시켜 나가는 것은 매우 중요하다. 예를 들어 수능이 끝난 고등학생을 대상으로 교육 기회를 제공할 필요가 있다.

다양한 대상자와 지역 특성을 고려한 교육 내용 보완이 이루어져야 한다. 여성, 임산부, 아이들이 있는 전업주부 상황이 반영된 성인지 관점의 교육 내용, 노인과 장애인의 특수성이 고려된 교육 내용이 포함되어야 한다.

또한 지역적 취약성을 고려한 교육 내용이 필요하다. 향후 지역별 여건과 위험요소를 중심으로 적용하고, 최종적으로는 서울시 재난 및 안전사고 유형별 취약도 기반의 교육이

제공되어야 한다.

시민안전파수꾼 중에서도 방재리더를 확인하고 양성해야 한다. 시민안전파수꾼 중에서 적극적인 활동할 의사가 있는 시민, 가족 지킴이가 될 수 있는 어머니, 지역에 대한 애착심이 강한 어르신을 대상으로 방재리더가 될 수 있도록 심화 교육 등을 제공할 필요가 있다.

4.2. 지속적으로 지역 사회에 뿌리내릴 수 있는 기반 조성

시민의 관점에서 지역의 방재의식을 고취할 수 있는 방안이 요구된다. 인센티브를 통한 시민참여는 하나의 방편이지 근본적인 해결책이 될 수 없다. 재난시티즌십이라는 기반 위에 주민의 지역에 대한 관심과 명예 의식을 고취할 수 있는 명패 또는 배지 제공, 단계에 따른 자격증 부여 등 전략적 방안이 검토되어야 한다.

거버넌스라는 패러다임 안에서 진행되는 마을공동체 또는 찾아가는 동주민센터 등 유사 사업과 연계 검토가 필요하다. 예를 들어 마을공동체의 마을지원활동가를 시민안전파수꾼 재난초기대응교육을 이수하도록 하여 향후 하나의 마을단위 프로그램으로써 강의와 홍보를 담당할 수 있다.

마지막으로 시민안전파수꾼 활동은 시민의 자율에 맡기는 것이 핵심이며, 안정기에 접어든 이후에는 특정 업무는 시민안전파수꾼협회로 이관하여, 실질적인 주민 참여의 의의를 실현해 나갈 필요가 있다. 그럼에도 재난관리 민관협력 네트워크 취지에 맞도록 지속적인 환류를 위해 공공의 관여는 필요하다. 인력, 권한 및 예산을 강화하고, 조례 개정을 통해 지속적인 실행력 확보를 해나가야 한다.