

재난·안전 중심의 읍·면·동 기능개선 모델 방안 연구

유자영 · 최지민



저 자 유자영, 최지민

연구책임자 **유자영** | 한국지방행정연구원 부연구위원

연 구 진 **최지민** | 한국지방행정연구원 부연구위원

연구보조원 **원혜연** | 서울대학교 정보지식정책연구소 선임연구원

연구요약

1. 연구 배경·목적·체계

□ 정부의 국가안전시스템 개편에서 지방자치단체의 역할 확대 필요성

- 기존 중앙의 하향식(Top-Down) 관리체계는 현장 중심의 적극적인 재난 예방과 대응에 한계를 보였고, 여러 차례 제도 개선에도 현장의 작동성에 대한 문제 제기가 지속됨
- 기초 자치단체와 읍·면·동 최일선 기관의 안전관리 기능 강화를 통해 범정부 「국가안전시스템개편종합대책」을 실현하고자 함

□ 지역 특성을 고려한 읍·면·동 재난안전기능강화 모델 수립

- 기초 자치단체 및 하부 행정기관이 도시형, 도농복합형, 농촌형인지에 따라 수행하는 재난안전 기능, 사무수, 행정수요량 등이 다름
- 전체 읍·면·동의 재난안전기능을 강화하기보다 재난안전 관리기능이 강화될 필요가 있는 취약 지역을 우선 선정하고, 지역 특성을 고려한 재난안전기능강화 방안을 제안함
- 시·군·구의 재난안전 정책환경을 구분하여 지역 맞춤형 읍·면·동 재난안전 기능강화 모델을 도출함

□ 인력증원, 기능재배치, 민관협력 등 효과적인 방안 모색

- 공공부문 인력동결을 전제로 본청 및 읍·면·동 수행기능 파악, 기능 강화 및 신설로 인한 타 기능의 축소에 근거하여 재난안전 인력확보 방안을 검토해야 함

○ 단기로는 민간협력, 주민자치 및 복지 인력을 활용하여 대처하고, 장기로는 재난안전 전담 인력이 읍·면·동에도 배치될 필요가 있음

1	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 재난안전업무 및 기능 검토 	<p>(추진방향 및 주안점)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 재난안전 관련 다양한 개념 검토 • 재난안전관리의 법적 근거 및 주체 검토 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌조사 • 전문가 자문
▽			
2	<ul style="list-style-type: none"> • 재난안전기능과 지역 유형화 	<p>(추진방향 및 주안점)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 재난안전수요에 대한 지역유형화 • 재난안전수요와 공급 차이에 따른 기초 자치단체 유형화: 시·군·구별 유형화 <p>(분석대상)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 시·군·구의 지역안전지수 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌조사 • 군집분석
▽			
3	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 조사 	<p>(추진방향 및 주안점)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 수행기능의 사무수행주체 변경 필요성 • 사무수행주체 변경 및 사무연계에 필요한 행정적 지원사항 검토 <p>(분석대상)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 시·군·구 재난안전부서, 복지정책부서 등 • 읍·면·동 재난안전업무담당자 (면·부면장, 읍·부읍장) 	<ul style="list-style-type: none"> • 사전조사 • 심층면담 조사
▽			
4	<ul style="list-style-type: none"> • 맞춤형 재난안전기능 강화전략 	<p>(추진방향 및 주안점)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 시·군·구-읍·면·동 동시 강화(인력, 조직) • 업무분장 공식화 • 민간자원 활용 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌조사 • 전문가 자문 • 심층면담 조사
▽			
5	<ul style="list-style-type: none"> • 제도개선사항 도출 	<p>(추진방향 및 주안점)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 법령 개정 사항 및 지침 보완 사항의 제시 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌조사 • 전문가 자문

2. 개념 및 선행연구

□ 재난 및 안전에 관한 개념

- ‘재난’은 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로, 자연재난과 사회재난으로 구분하며, ‘재난관리’는 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동으로 정의함
- ‘안전’은 신체·재산이 수용 불가능한 위험으로부터 자유로운 상태 혹은 인간 행동의 변화나 물리적 환경의 조정으로 위험가능성을 축소하고, 사고를 줄이는 것으로 정의하며, ‘안전관리’는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위한 모든 활동을 의미함

□ 재난안전분야 사무 수행주체 및 거버넌스

- 재난안전법 제1조 및 제2조는 국가와 지방자치단체의 재난안전관리 의무와 책임을 명시하고 있음
 - 읍·면·동의 재난안전관리 기능은 ‘보건안전민방위기능’으로 공식화되며, 도시형인 동 지역에서는 해당 기능 및 사무를 총무팀에서 담당하고 있고, 농촌형인 읍·면 지역에서는 주로 산업팀에서 담당하는 경향을 보임
- 재난안전거버넌스는 명령과 통제 패러다임, 협력적 거버넌스 패러다임, 시민 중심패러다임으로 구분됨
- 재난연구의 패러다임이 변화하면서 재난관리 대응주체 및 관리목표의 방향도 변화하였는데, 단일기관 주도 대응에서 유관기관 간 네트워크, 지역사회 내 공동체 중심 대응으로 변화함

3. 주요 연구내용

1) 지역 맞춤형 재난안전기능 강화를 위한 유형화

□ 지역안전지수를 통한 재난안전수요 공급 파악

- 지역안전지수는 위해지표, 취약지표, 경감지표, 의식지표라는 4개의 세부 지표로 구성됨
 - 지역안전지수는 교통사고, 화재, 범죄, 생활안전, 자살, 감염병 6개 분야에서 세부지표별로 1~5단계로 구분되어 도출됨¹⁾
- 위해지표와 취약지표를 통해 지자체 재난안전기능의 수요측면을 파악함
 - (위해지표) 6개 분야의 사망자, 사건 발생건수는 지역의 재난 안전 상태를 나타내는 일종의 결과지표로서 감축사항에 해당함
 - (취약지표) 6개 분야의 재난 약자에 해당하는 취약계층, 의료보장사업장수(취약장소), 노후건축물(취약시설) 등은 앞에서 언급한 사망자 및 발생건수로 나타나는 위해발생의 인적, 물적 원인이 되는 사회환경 지표로 관리되어야 함
 - 이 2개의 지표에서 지역안전지수 등급이 높으면 재난안전수준, 재난안전유발 요인 정도가 동일 단위 지자체에서 높은 편이고, 해당 자치단체는 재난안전 분야를 좀 더 긴밀하게 관리할 필요가 있음을 의미함. 즉, 재난안전기능에 대한 수요가 높다고 볼 수 있음
- 경감지표와 의식지표를 통해 지자체 재난안전기능의 공급측면을 파악함
 - (경감지표) 6개 분야의 사업, 예산, 인력 등은 위험을 예방하고, 대응하기 위한 '지자체의' 노력 지표에 해당함. 단속 CCTV(사업), 사회복지예산 비율(예산), 전담공무원수(인력) 등을 예로 들 수 있음
 - (의식지표) 6개 분야의 행동, 인지, 참여 등은 위험을 예방하고, 대응하기 위한 '주민'의 노력 지표에 해당함. 안전벨트착용·음주운전(행동), 교육참여인원(인지), 자율방범대원(참여) 등을 예로 들 수 있음

1) 1등급일수록 동일 행정구역 단위 내에서 상대적으로 안전함

- 이 2개의 지표에서 등급이 낮게 나올수록 위해발생 예방 및 대응을 위해 지자체와 주민이 동일 단위 지자체보다 상대적으로 긴밀하게 위험에 예방 및 대응하고 있음을 의미함. 즉, 재난안전 기능에 대한 공급수준이 높다고 볼 수 있음

[표 1] 지자체 재난안전 기능 수요 및 공급

재난안전 기능	조작적 정의	활용 데이터
수요	• 지역의 재난안전사고 발생, 피해, 영향을 키울 수 있는 측면	• 6개 영역 지역안전지수의 위해 및 취약지표
공급	• 지역의 재난안전사고 예방·대응하는 활동 측면	• 6개 영역 지역안전지수의 경감 및 의식지표

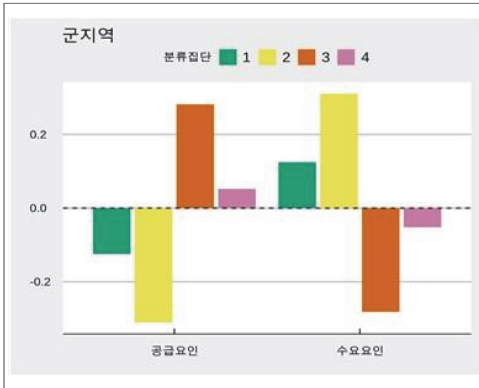
자료: 연구진 작성

□ 군집분석을 통한 지방자치단체 유형화

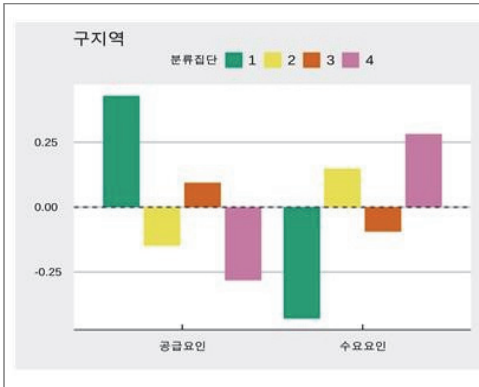
- 지역안전지수의 등급은 동일 유형의 자치단체 간 비교가 가능하므로 시·군·구를 구분하여 각각에 대한 군집분석을 통해 자치단체의 유형화를 시도함

[그림 1] 시·군·구 지역 군집분석 결과





- 집단 1: 재난안전기능 수요가 두 번째로 높았으며, 재난안전역량수준은 세 번째로 높았음
- 집단 2: 재난안전기능 수요가 제일 높고, 공급에 해당하는 재난안전역량수준은 가장 낮은 지역으로 나타남
- 집단 3: 재난안전기능 수요가 가장 낮았으며, 공급에 해당하는 재난안전역량수준은 가장 높게 나타남
- 집단 4: 재난안전기능 수요나, 공급에 해당하는 재난안전역량수준이 평균과 가장 차이가 적은 유형임



- 집단 1: 재난안전기능의 수요가 가장 낮으며, 공급에 해당하는 재난안전역량수준은 가장 높음
- 집단 2: 재난안전기능 수요가 두 번째로 높고, 공급에 해당하는 재난안전역량수준은 세 번째로 높음
- 집단 3: 재난안전기능 수요나, 공급에 해당하는 재난안전역량수준이 평균과 가장 차이가 적게 나는 유형임
- 집단 4: 재난안전기능 수요가 가장 높고, 공급에 해당하는 재난안전역량수준이 가장 낮은 수준인 유형임

- 지역안전지수에 근거한 1차 지역 유형화와 2차 재난안전 행정수요를 고려하여 심층 분석지역을 시·군·구별 3개씩 심층 분석지역을 추출하고, 해당 지역에 대한 면담조사를 수행함
- 1차 지역 유형화에서 재난안전 수요가 공급에 비하여 높게 나타난 지역 중에서 풍수해 및 산불 등 재난유형별 위험도에 근거하여 2차 지역을 선정하여 이들 지역의 재난안전 담당자들을 대상으로 면담을 수행함
 - (시 지역) 경기도 부천시, 경기도 광명시, 경기도 의정부시, 충남 보령시
 - (군 지역) 경기도 가평군, 강원도 인제군, 울산광역시 울주군
 - (구 지역) 서울특별시 강북구, 서울특별시 서대문구, 부산광역시 남구

2) 지역맞춤형 읍·면·동 재난안전기능 강화전략

□ 재난예방 및 대비 단계의 다양한 정책수단 검토 및 읍·면·동별 적합한 모델 탐색

- 다양한 민간 주체의 참여를 통한 지역 재난안전거버넌스 활성화는 향후 우리 사회의 재난안전 기능 강화를 위한 방향이지만, 각 모델에 따라 민관협력의 구체화 수준은 다름
- 지역 재난안전거버넌스에 참여하는 민간단체 종류, 참여 수준과 방식 등이 지역 상황에 따라 상이하게 제안되어야 중앙에 의한 획일적 개편의 부작용을 사전에 방지할 수 있음

□ 재난안전 전담 기구인력 신설 모델- 도시형 I

- 재난안전 발생 수요 수준이 높고 상대적으로 공급 수준 및 역량이 상대적으로 낮은 주로 ‘도시형’, ‘일반 시’, ‘특·광역시 자치구’ 유형의 기초 자치단체를 대상으로 적용함
- 이 지역의 재난안전 수요 특징은 ‘자연재난’과 ‘사회재난’이 빈번하게 발생하지만, 무엇보다도 발생한 ‘자연재난’이 사회재난의 형태로 심화될 가능성이 높음
 - 풍수해나 폭염, 폭설 등과 같은 자연재난이 도심의 안전취약계층이 밀집되어 있는 주거취약지역에서는 사회재난으로 확장될 수 있음
 - 고시원, 반지하, 좁은 골목, 높은 경사 등 주거취약가구 비중이 높고, 1인가구, 노인, 장애인, 어린이 안전취약계층 규모가 많음
- 읍·면·동에 재난안전 전담팀을 조성하여 공공주도 재난안전기능을 강화함
 - (단기적) 기존의 행정팀과 복지팀에서 인력을 차출하여 업무분장을 공식화함: 재난관리 상황전파, 주민대피, 주민거버넌스 등과 관련된 사항은 행정/총무팀, 취약계층 안전관리 관련 사항은 복지팀에서 담당할 수 있음
 - (장기적) 행정직, 방재직, 복지직 등 다양한 직렬로 구성된 전담 조직을 신설함: 방재안전직을 적극적으로 충원·배치하여, 업무 부담을 완화하고, 인사고과를 좀 더 합리적으로 설계해야 함

□ 신규 업무분장형: 도시형II, 농촌형 I

- 재난안전 수요가 공급에 비해 다소 크게 나타나 재난안전 기능을 강화할 필요가 있는 도시형인 ‘일반시’와 ‘특·광역시’의 자치구, 농촌형인 ‘일반군’ 지역과 ‘도농복합시’에 적용함
- 읍·면·동 재난안전 기능을 공식화하고, 해당 기능을 담당하는 공무원의 역할을 명확화 함
 - 읍·면·동에 별도 재난안전 전담조직을 구성하지 않고, 기존 조직구조에 재난안전 담당 인력을 증원하고 재난안전관리 업무를 공식적으로 분장하는 방안임
 - 현재 읍·면·동에서 실제로 수행하는 업무와 인력을 재검토하여 재난안전 기능에 추가로 필요한 인력을 확보하고 업무분장을 공식화하여 재난안전 기능을 강화함
- 2017년부터 시작된 주민자치형 공공서비스 구축사업을 통해 증원된 인력에 재난안전 업무분장을 추가하고, 읍·면·동 단위에서 재난안전 기능을 관리하는 방안임
 - 도시형은 행정팀 내 주민자치 업무인력은 지역 내 다양한 민간자원들을 발굴하거나 관리하기 용이한 위치이므로 지역의 재난안전 거버넌스를 구축 및 활성화에 적합함
 - 농촌형에서는 상대적으로 업무량이 적은 맞춤형 복지 인력에 재난안전 업무를 분장함. 복지취약계층과 안전취약계층의 중첩 정도가 도시형에 비하여 농촌형이 큰 편이기 때문에 업무 역시 중첩될 가능성이 높음

□ 민간자원 활용 모형: 도시형Ⅲ, 농촌형Ⅱ

- 재난안전 발생 수요 수준에 비해 공급 수준 및 역량이 상대적으로 높게 나타난 ‘도시형’, ‘농촌형’에 적용함
- 지역 유형에 따라 협력을 수월하게 이끌어낼 수 있는 민간자원의 종류는 상이함
 - 즉, 도시형은 이·통장, 주민자치회, 지역자율방재단, 자율방범대, 의용소방대, 안전모니터링단, 안전보안관 등 다양한 안전관련 민간단체들의 활동하는 경향이 뚜렷함²⁾
 - 다만, 농촌형은 안전과는 관련이 없어도 마을 내에서 다양한 활동을 수행하는 주로 이·통장, 부녀회, 청년회 등 마을 내 근린 단체 등이 활동함
- 읍·면·동 재난안전 민관협력기구를 통솔하는 것은 해당 읍·면·동 장의 역할로 부여되어야 함
 - 읍·면·동 장이 실질적으로 재난안전관리 업무를 수행하는 담당자와 민간 단체를 매개하는 역할을 수행하는 것이 바람직하다고 판단됨
 - 평상시에는 민간 주도의 주민 안전 관리, 주민 상호 간 안전 서비스 제공이 가능하지만, 재난시에는 읍·면·동 장을 중심으로 한 긴급하고 긴밀한 협조가 유효함
 - 즉, 읍·면·동 장은 사전적 네트워크를 구축하고 각 단체별 역할을 공유하는 역할을 담당하며, 재난사고 발생 시 단체 역할을 독려하고 단체들의 안전을 확보할 수 있도록 지원함
- 지역의 특성에 따라 새로운 형태의 거버넌스 체계보다는 지역에서 기 활동하던 다양한 민간자원을 적극적으로 활용하여 효율성을 확보해야 함

2) 다만, 이러한 단체들을 순수하게 ‘민간’의 자생 단체라고 간주할 수 있는지에 대하여 이견이 있을 수 있음

3) 3가지 모델의 실현가능성을 고려한 시점별 전략 전환

- 앞에서 제시한 세 가지 모델은 지자체의 재난안전기능 강화 수요와 역량을 우선 고려하여 제안한 이상적인 유형화임
- 다만, 현재 공공부문 인력증원이 어려운 상황에서 재난안전 기능 강화가 시급한 모든 도시형 하부행정기관에 재난안전전담조직 신설은 현실적인 대안이 아님
- 이에 따라 조직신설형을 장기적 대안으로, 중단기적으로는 신규업무분장형과 민간자원활용모형을 제시함³⁾
 - 즉, 조직신설형이 가장 강력한 수준으로 개입하고, 신규업무분장형은 좀 더 약한 수준으로, 민간자원활용형은 개입의 정도가 가장 약한 수준으로 설정함
- 단기적 대안으로 민간자원활용형을 제시한 이유는 민간자원활용은 읍·면·동 재난안전기능강화 모델 중 하나이면서, 한편으로는 모든 모델에서 지향해야 하는 방향이기 때문임
 - 읍·면·동장이 공무원과 민간자원 간 네트워크 거버넌스의 조정자(coordinator)와 촉진자(facilitator) 역할을 담당할 때 민관협력에서 빈번하게 발생할 수 있는 갈등을 해결할 수 있음
- 중기적 대안으로는 신규업무분장형을 제안함. 이는 읍·면·동의 공식적 업무분장에서 구체화되지 않은 상태로 실질적으로 수행하는 기능·사무·업무들을 공식화하는 것에 초점을 둠
 - 다만, 실제 읍·면·동에서 수행하는 재난안전 업무의 양태, 수요, 담당인력 등을 파악해야하기 때문에 이를 적용하는 데 있어 어느 정도 시간이 소요될 수밖에 없음
- 장기적 대안으로서의 조직신설형은 필요한 지자체를 매우 신중하게 선별하여 적용함

3) 해당 세 가지 모형은 재난안전 기능 강화의 필요가 시급한 정도와 개입의 정도가 다르게 설정되었음

4. 제도적 지원 방안

1) 방향: 현장 수요가 높은 복지와 재난안전 중심의 읍·면·동 기능 개편

- 기존 읍·면·동 전통적 행정기능은 기술 발전으로 상당부분 기초 자치단체 단위에서 수행가능하고, 실제 대면·현장 접점 공공서비스가 필요한 영역으로 기능이 개편될 수 있음
- 기능개편 결과를 읍·면·동에 적용하기 위해서는 시·군·구와 책임과 권한의 적절한 재배분이 이루어져야 함
- 읍·면·동과 시·군·구 본청과의 업무 조정이 우선 전제되어야 함
 - 본 연구에서 초점을 둔 재난안전 기능 강화를 위해서는 읍·면·동에서 수행하고 있는 여타의 기능들을 고려한 재배치가 이루어져야 함
 - 장기적으로는 인력 충원과 지역 내 다양한 주민참여 단체와의 협력 강화가 동시에 이루어져야 복지와 재난안전 업무에 집중할 수 있는 환경이 조성될 수 있음
- 기존 연구에서는 읍·면·동이 수행 중인 사무 중 비효율을 유발하는 과소, 과다 사무 파악과 이에 근거한 사무조정이 필요하다는 의견이 도출되었음
 - 향후 과다·과소 사무에 대한 전수조사가 가능하다면, 이를 통해 읍·면·동 정책 공간의 조정과 인력재배치, 기능연계수요를 파악할 수 있음(최지민·김정숙·안혜경, 2021)

2) 재난안전 주체의 권한과 책임 규정

□ 적극행정을 위한 결과 면책 조항 현실화

- 읍·면·동에 재난안전 전담인력을 확보할 수 없는 상황에서 읍·면·동 재난안전 담당자의 업무에 대한 법적/행정적 책임을 과도하게 부여할 경우 재난안전 업무의 효과적 수행이 어려움
- 따라서 이러한 인력과 자원의 한계를 감안하여 현장인력의 업무상 책무와 책임을 최소화할 필요가 있음

- 재난관리분야에서 적극행정은 「재난 및 안전관리 기본법」 과 ‘재난관리 의무 위반 처분에 관한 규칙’에 명시되어 있으나 활용이 낮은 편임
- 기능개편을 통한 사무수행 주체 조정이 내실화를 거두려면 수행주체에게 실질적 권한과 재난안전사고에서의 합리적인 면책이 부여되어야 함

□ 민간주체의 역할과 책임 공식화

- 본 연구에서 제시한 읍·면·동 재난안전기능강화 방안은 기본적으로 읍·면·동 내 민간단체의 원활한 협력을 전제로 이루어질 수 있음
- 민간의 다양한 주체들의 재난안전 권한과 책임을 공식적으로 규정해야 함
- 실제로 읍·면·동 단위에서 민간의 협력을 이끌어내기 위해서는 어떤 재난안전 업무에서 역할과 책임을 부여할 것인지에 대한 법적 근거가 필요하며, 이에 근거하여 역할과 책임 범위가 명확하게 제시되어야 함
- 읍·면·동 내의 안전협의체 활동을 정례화하기 위해서는 안전협의체의 구성, 권한, 책임 등 운영에 관한 사항을 지자체의 조례에 규정하여 공식화하는 방안을 제안함
- 책임과 권한을 어떻게 규정할 것인지에 대한 구체적인 내용은 민관협력 필요 분야 목록화 자료, 자원봉사센터 교육·훈련 프로그램 이수 여부 등 객관적 근거와 당사자 및 전문가 의견을 종합적으로 고려하여 설정해야함(조성윤·주필주, 2022)

3) 인력의 충원과 관리 방안

□ 재난안전 분야 인력 충원(양적 측면)

- 재난안전 분야 담당 인력이 절대적으로 부족한 상황임을 고려하면 방재직, 일반행정직, 복지직을 구분하지 않고, 해당 업무를 담당할 인력을 확보하는 것이 우선적인 과제라고 볼 수 있음

□ 재난안전 분야 인력 관리(질적 측면)

- 일반적으로 재난안전 업무의 중요성과 전문성은 인정되고 있지만, 그러한 전문성은 재난안전 분야의 전문인력들이 상당히 한정된 분야에서만 업무 하도록 하며 업무피로도도 연결되고 있음
- 재난안전 분야에 우수한 공무원을 유입시키고 젊은 공무원들의 재난안전 부서 기피를 해결하기 위해 적절한 인센티브와 성과평가 제도를 도입할 필요가 있음

□ 재난안전 분야 민간자원 활용

- 단기적으로는 지역사회 차원에서 선제적으로 발견하고 대응할 수 있는 부분, 즉, 민간자원이 훨씬 더 효과적으로 기능할 수 있는 영역에 집중해야함
 - * 행정의 손길이 닿기 어려운 안전취약지역을 모니터링하는 역할을 민간자원에게 부여
- 재난관리단계별로 요구되는 전문성과 역량, 민관협력 필요 분야를 목록화 하고, 대상별 재난안전 교육의 실효성을 제고할 방안을 구체화함
- 장기적으로는 민간의 책임과 권한, 역할 등을 재난안전 관련 계획 및 매뉴얼 등에 공식적으로 반영하고 대등한 파트너로서 참여할 수 있도록 기회를 마련할 필요가 있음

목 차

제1장 | 서 론

제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구목적	5
제2절 연구범위 및 방법	8
1. 연구범위	8
2. 연구방법	8
3. 연구흐름	10

제2장 | 지방자치단체의 재난안전기능 및 재난안전거버넌스

제1절 재난안전기능의 정의와 법적 근거	13
1. 재난 및 안전 분야의 개념 정의	13
2. 재난안전분야 업무의 종류 및 수행주체	18
3. 재난안전 분야의 정책 대상: 안전취약계층	28
제2절 지방자치단체와 재난안전거버넌스	30
1. 재난안전관리 패러다임의 종류	30
2. 재난안전관리 대응 거버넌스의 유형	34
3. 중앙과 지방, 공공과 민간을 아우르는 재난안전거버넌스의 등장	36
4. 스마트 안전 네트워크 역량 강화와 재난관리	39

제3장 | 지역맞춤형 재난안전기능 강화를 위한 유형화

제1절 분석 개요	45
제2절 시·군·구 지역유형화	47
1. 지역안전지수를 활용한 유형화	47
2. 군집분석을 통한 지방자치단체 유형화	52
제3절 심층 분석지역 선정	60
1. 분석 개요	60
2. 심층분석 지역 선택 기준과 선정	61
제4절 심층 분석지역의 재난안전 행정수요	66
1. 조사설계	66
2. 심층 분석지역의 재난안전 행정수요 분석	70
3. 심층분석 대상 자치단체의 재난안전 기능수행 현황	80

제4장 | 지역맞춤형 읍·면·동 재난안전기능 강화전략 도출

제1절 분석 개요	93
제2절 읍·면·동 수행기능 재배치 가능성	98
1. 읍·면·동 유형별 수행사무기능	98
2. 재난안전 사무 주체의 명확화 필요	104
3. 재난안전 중심의 읍·면·동 기능 재편	107
제3절 지역맞춤형 재난안전기능 강화전략	110
1. 분석 방향	110
2. 조직 신설형: 재난안전 전담 기구인력 신설 모델- 도시형 I	111
3. 신규 업무분장형: 도시형 II, 농촌형 I	118
4. 민간자원 활용 모형: 도시형 III, 농촌형 II	128

제5장 | 결 론

제1절 연구 결과 요약	137
1. 지역안전지수에 근거한 시·군·구 유형화	137
2. 심층지역 선정 및 면담 수행	138
3. 읍·면·동 맞춤형 재난안전기능강화모델 제안	139
제2절 제도적 지원사항	144
1. 읍·면·동 기능개편을 위한 제도적 지원의 방향	144
2. 재난안전 주체의 권한과 책임 규정	145
3. 인력의 충원과 관리 방안 확보	148
【참고문헌】	151
【부록】	157

표 목차

[표 2-1] 자연재난과 사회재난	14
[표 2-2] 재난관리의 4단계	16
[표 2-3] 재난 관련 법령	17
[표 2-4] 재난안전분야 공통사무	19
[표 2-5] 지방자치단체의 역할	25
[표 2-6] 읍·면·동 보건안전민방위 기능 및 사무	27
[표 2-7] 안전취약계층의 범위	29
[표 2-8] 재난 예방 및 대비 단계의 각 영역 주체	33
[표 2-9] 지역안전거버넌스의 개념 및 주요 키워드	37
[표 2-10] 기초지방자치단체 스마트재난안전 기능 사례	41
[표 3-1] 지역안전도지수 세부지표	50
[표 3-2] 지역안전지수 등급별 지자체수	51
[표 3-3] 지자체 재난안전 기능 수요 및 공급	53
[표 3-4] 시 지역 유형화	56
[표 3-5] 군 지역 유형화	57
[표 3-6] 구 지역 유형화	59
[표 3-7] 사전조사 대상	67
[표 3-8] 심층조사 대상	68
[표 3-9] 공무원 대상 조사 항목 요약	69
[표 3-10] 기초자치단체의 안전관리민관협력위원회 구성 사례	83
[표 3-11] 면담조사 결과 요약	85
[표 4-1] 읍·면·동 주요특징(2019.12.31. 기준)	93
[표 4-2] 분석대상 평균 행정수요: 읍·면·동 레벨	99

[표 4-3] 읍·면·동별 수행기능(2021년 7월 현황)	100
[표 4-4] 읍·면·동별 보건안전민방위기능 처리시간	103
[표 4-5] 높은 개편수요 사무: 이·통장 연계	106
[표 4-6] 읍·면·동별 맞춤형 복지기능 사무별 평균 업무량	124
[표 4-7] 읍·면·동별 주민자치 기능 사무별 평균 업무량	126
[표 4-8] 읍·면·동 단위별 이·통장 사무수 편차	130
[표 4-9] 읍·면·동 차원 활동 재난안전 단체	132
[표 5-1] '동' 재난안전 기능강화 모델	142
[표 5-2] 읍·면 재난안전 기능강화 모델	143

그림 목차

[그림 1-1] 연구수행 체계	10
[그림 2-1] 재난 및 안전관리 업무의 체계	22
[그림 3-1] 지역유형화 분석틀	46
[그림 3-2] 시 지역 군집분석 결과	55
[그림 3-3] 군 지역 군집분석 결과	57
[그림 3-4] 구 지역 군집분석 결과	58
[그림 3-5] 심층분석 지역 확정 과정	65
[그림 3-6] 수요분석 절차	66
[그림 3-7] 시 지역의 재난안전 담당 조직	80
[그림 3-8] 군 지역의 재난안전 담당 조직	81
[그림 3-9] 구 지역의 재난안전 담당 조직	82
[그림 4-1] 부천시 재난안전기능 전담조직 신설	116
[그림 4-2] 읍·면·동 안전협의체	133

제1장

서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구범위 및 방법

제1절 연구배경 및 목적

1. 연구배경

□ 정부의 국가안전시스템 개편과 지방자치단체의 역할 확대

- 최근 윤석열 정부의 국가안전시스템 개편은 현장에서 작동하는 재난안전관리 체계로의 전환을 의미하며, 이는 지방자치단체의 재난안전관리 역량 강화로 연결됨
- 기존 중앙 중심의 하향식(Top-Down) 관리체계는 지역·현장 중심의 적극적인 재난 예방과 대응에 한계가 있고, 여러 차례 제도 개선에도⁴⁾ 지역·현장의 작동성에 대한 문제가 지속적으로 제기된 것에 기인함
- 특히 신속한 현장 대응을 위한 상황관리체계나 현장의 초기대응을 위한 소통 및 협력을 강화하기 위해서는 기초지자체인 시·군·구와 읍·면·동의 역량 강화가 필수적으로 요구됨
 - 재난·안전사고의 복합·다양화로 행정 최일선인 읍·면·동 중심의 선제적 재난안전관리 기능의 제도적 보완이 시급함
 - 안전사각지대 해소와 재난·안전사고의 신속·효과적인 대응을 위해 현재 시·군·구가 담당하고 있는 재난안전 기능 중에서 어떤 기능을 읍·면·동에서 강화할 것인지에 대해서 긴밀한 논의가 필요함

4) 안전혁신 마스터플랜('15년), 재난안전관리 혁신방안('19년), 풍수해 혁신 종합대책('20년) 등

□ 기초 자치단체와 읍·면·동 최일선 기관의 안전관리 기능 강화

- 최근 행정안전부가 발표한 범정부 「국가안전시스템개편종합대책」(23.1.27)은 지역·현장의 재난안전관리 역량을 강조하고 있음
- 특히 여름철 집중호우로 인하여 침수, 산사태 등 다양한 재난 안전사고가 발생하고 있음
 - 이러한 재난 안전사고는 해당 지역의 환경적 특성에 따라, 그 피해 유형이 다르기 때문에, 지역 환경과 특성에 따른 재난안전 수요를 확인해야함⁵⁾
 - 예를 들어, 반지하와 같은 취약 주거형태가 많은 도심 지역의 경우 침수사고의 위험이 높고, 산림, 하천 등의 자연환경이 풍부한 농촌 지역의 경우 산사태와 하천 범람으로 인한 재산, 인명피해가 주로 발생함
- 이제까지 읍·면·동은 주민생활 및 복지 기능 중심으로 전달체계가 확장되어 왔고, 재난안전 관리역할은 부재하였던 것이 현실임
 - 중앙, 시·도, 시·군·구 차원에서 공공부분 강화, 민관협업, 민간자원 활용 등 다양한 수단들을 활용해왔으나 읍·면·동 차원에서는 크게 고민하지 않았음
 - 현 정부 기조가 인력동결이라는 점을 고려했을 때 읍·면·동 현장 중심의 재난안전 관리 방안에 대한 고민이 필요함
 - 따라서 해당 지자체의 재난안전 수요를 파악하고, 이에 대한 적절한 대응 방안을 찾아야 함

□ 행정수요와 적정인력을 고려한 공공부문 기능 재배치 필요

- 읍·면·동 기능 개편은 중앙정부 차원 기초하에서 하향적으로 여러 번 수행됨. 이 과정에서 지역적 특색이 반영되기 보다는 전국적 기능의 통일을 전제로 한 중앙정부 주도의 읍·면·동의 기능 개편의 경향이 강했음

5) 물론, 지역 특성에 따라 집중호우 피해가 명확하게 구분되는 것은 아니며, 급격한 도시화에 의한 침수, 산사태, 지반 붕괴 등 재난이 반복적으로 발생하기도 함

- 또한, 조정기능에 맞춰 인력과 전담조직을 신설하는 개편이 진행되어 왔으나, 현재 정부의 지방자치단체 인력운용의 기초는 총정원 '동결'을 전제로 한 기능 간 재배치가 우선됨
 - 지역 수요 및 역량, 정부 인력운용 등을 고려한 기능 간 재배치는 본 연구의 재난안전 기능 강화 방안 모색과 밀접한 관련이 있을 수밖에 없음
- 본 연구에서 추구하는 읍·면·동 재난안전기능강화가 지역 상황에 근거하여 이루어지려면, 해당 시·군·구가 처한 재난안전 기능의 수요와 재난안전 관리 역량(공급수준)에 근거하여 그 방안을 제시할 필요가 있음

2. 연구목적

□ 지역 특성을 고려한 읍·면·동 재난안전기능강화모델 수립

- 시·군·구 기초 자치단체와 하부 행정기관 특성이 도시형, 도농복합형, 농촌형 인지에 따라 수행하는 재난안전 기능, 사무수, 행정수요량 등이 다름
 - 기능별 인력 사항이 다름에도 불구하고, 이제까지 개편이 획일적으로 이루어져 지역 수요가 차별적으로 반영되기 어려웠다는 평가를 받음(최지민·김정숙·안혜경, 2021)
- 만약 행정환경의 특성을 고려하지 않고 모든 지역에 동일한 형태의 재난대응 기구를 신설한다면, 정책관리비용의 가중만 유발할 수 있음
 - 또한 최근 하부행정기관의 재난안전 대응체계 마련이 필요하다는 인식이 높아졌으나, 이에 대한 필요성 및 시급성은 지자체마다 상이함
 - 기 진행된 현장 대응 및 복지기능 강화 위주 개편으로 읍·면·동에서 시·군·구로의 기능이전, 읍·면·동 복지인력 확충 등이 이루어졌는데, 실제 이를 활용하는 정도는 지자체마다 상이함
 - 이러한 맥락을 고려하면, 모든 지자체에 대하여 일괄적인 개편을 진행하기보다, 현재 지자체의 재난안전 수요를 고려하여 해당 기능을 어떻게 효율적으로 수행할 것인가에 대한 논의가 필요한 시점임

- 따라서 모든 지역의 읍·면·동에 재난안전기능을 강화하기보다, 재난안전 관리 기능이 강화될 필요가 있는 취약 지역을 특정하여 해당 지역에 효과적으로 작동할 수 있는 방안을 제안하고자 함
- 이에 본 연구는 재난안전기능의 강화가 시·군·구의 정책환경을 구분하여 지역 맞춤형 읍·면·동 재난안전기능강화모델을 도출함
 - 읍·면·동은 시·군·구가 총괄하는 하부행정기관이고, 통솔과 권한 주체는 기초 자치단체장이기 때문에 시·군·구의 재난안전 수요가 읍·면·동의 역할을 결정함
 - 인구구조 변화, 지역 내 산업 경제 상황, 삶의 질 등 지자체가 직면한 종합적인 행정수요를 고려하여 차별화된 재난안전기능강화모형을 수립하기 위해서는 시·군·구가 직면하고 있는 재난안전에 대한 환경수요를 파악하는 것이 우선이라고 판단됨

□ 인력증원, 기능재배치, 민관협력 등 효과적인 방안 모색

- 시·군·구와 읍·면·동의 상황에 맞는 재난안전기능강화모델을 수립하기 위해서는 기존 시·군·구와 읍·면·동에 존재하는 재난안전 기능이 우선 파악되어야 함
 - 공공부문 인력동결을 전제로 재난안전 기능 강화를 가능하게 하는 인력확보 방안을 검토해야 함
 - 분청 및 읍·면·동의 전체 수행기능 파악, 기능 강화 및 신설로 인한 타 기능의 축소 역시 염두에 두어야 함
- 이에 본 연구는 읍·면·동의 사무 및 기능수행실태를 분석한 기존 연구결과를 토대로 현재 읍·면·동 수행기능의 조정 가능성, 안전기능 신설 및 강화가능성, 이를 위한 정책적 지원 사항을 종합적으로 파악하고자 함
- 특히 장기적으로는 읍·면·동의 재난안전 사무와 해당 사무를 전담할 인력 및 조직에 대한 논의를 진행할 필요가 있음

- 현재 읍·면·동에서 재난안전 사무를 수행하고는 있지만, 전담 인력 및 조직이 구성되어 있는 것은 아니라는 점을 고려해야 함
 - 기존 인력 및 조직 상황에서 기존 읍·면·동이 수행해 오던 기능만 강화하는 것은 지자체와 하부기관의 심리적 저항을 유발할 수 있기 때문임
 - 단기적으로 강화된 재난안전 기능 및 업무는 민간자원이나 주민자치 및 복지 인력을 활용하여 대처할 수 있지만, 장기적으로는 증대된 재난안전 기능 및 업무를 전담할 인력이 읍·면·동에도 배치될 필요가 있음
- 이러한 맥락에서 읍·면·동 재난안전관리 기능에 필요한 적정인력 및 추진체계 마련을 위한 정책적 시사점을 도출하고자 함

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

1) 공간 범위

- 기초 자치단체 및 하부 읍·면·동을 대상으로 함

2) 내용 범위

- 시·군·구 및 읍·면·동의 재난안전 기능을 검토함
- 지방자치단체의 재난안전 수요 및 공급에 따른 시·군·구를 유형화함
- 시·군·구 유형에 따른 대표적 읍·면·동의 재난안전기능 전략 마련함
- 시·군·구 및 읍·면·동 재난안전 담당자를 대상으로 한 심층면담조사 통한 정책지원방안을 도출함

2. 연구방법

- 단계별로 적합한 문헌조사를 수행함
 - ① 재난안전 분야 전반에 관한 사항, ② 지역유형화 기준, ③ 읍·면·동 기능진단과 개편 등과 관련한 기존의 각종 국내외 문헌분석을 실시함
 - 특히 본 연구는 ③ 읍·면·동 기능진단과 개편과 관련하여 2021년 수행된 행정안전부 수탁과제의 25개 지자체 58개 읍·면·동 기능조사 실태분석 결과를 차용하여 연구의 수행범위를 적정화함
 - 지역유형별 심층조사 시 해당 지역에 면담을 실시하여 읍·면·동에서 수행할 수 있는 재난안전기능 및 이를 수행하기 위해 필요한 사항들을 파악함

- 전문가 의견조사를 수행함
 - ① 재난안전기능과 단계를 고려했을 때 읍·면·동에서 수행가능한 범위 검토, ② 지역유형화 기준, ③ 지역유형별 기능개편 맞춤형 전략 모색 등에 관하여 전문가 의견조사를 수행함
- 시·군·구 및 읍·면·동 공무원을 대상으로 면담조사를 수행함
 - 시·군·구 및 읍·면·동 공무원을 대상으로 ① 읍·면·동 재난안전 기능 강화 방안, ② 사무수행주체 변경 및 사무연계에 필요한 행정적 지원사항 검토에 관한 면담조사 등을 수행함

3. 연구흐름

[그림 1-1] 연구수행 체계

1	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 재난안전업무 및 기능 검토 	<ul style="list-style-type: none"> • (추진방향 및 주요점) • 재난안전 관련 다양한 개념 검토 • 재난안전관리의 법적 근거 및 주제 검토 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌조사 • 전문가자문
▽			
2	<ul style="list-style-type: none"> • 재난안전기능과 지역 유형화 	<ul style="list-style-type: none"> • (추진방향 및 주요점) • 재난안전수요에 대한 지역유형화 • 재난안전수요와 공급 차이에 따른 기초 자치단체 유형화: 시·군·구별 유형화 • (분석대상) • 시·군·구의 지역안전지수 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌조사 • 군집분석
▽			
3	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 조사 	<ul style="list-style-type: none"> • (추진방향 및 주요점) • 수행기능의 사무수행주체 변경 필요성 • 사무수행주체 변경 및 사무연계에 필요한 행정적 지원사항 검토 • (분석대상) • 시·군·구 재난안전부서, 복지정책부서 등 • 읍·면·동 재난안전업무담당자 (면·부면장, 읍·부읍장) 	<ul style="list-style-type: none"> • 사전조사 • 심층면담 조사
▽			
4	<ul style="list-style-type: none"> • 맞춤형 재난안전기능 강화전략 	<ul style="list-style-type: none"> • (추진방향 및 주요점) • 시·군·구·읍·면·동 동시 강화(인력, 조직) • 업무분장 공식화 • 민간자원 활용 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌조사 • 전문가 자문 • 심층면담 조사
▽			
5	<ul style="list-style-type: none"> • 제도개선사항 도출 	<ul style="list-style-type: none"> • (추진방향 및 주요점) • 법령 개정 사항 및 지침 보완 사항의 제시 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌조사 • 전문가 자문

제2장

지방자치단체의 재난안전기능 및 재난안전거버넌스

제1절 재난안전기능의 정의와 법적 근거

제2절 지방자치단체와 재난안전거버넌스

제1절 재난안전기능의 정의와 법적 근거

1. 재난 및 안전 분야의 개념 정의

1) 재난 및 안전의 정의

□ 재난

- 재난의 개념은 원인과 결과에 따라 학술적, 법적인 측면 등 다양한 범주에서 정의되고 있음
- 학술적 측면의 재난 개념
 - 일반적으로 지진이나 태풍과 같은 자연현상 또는 전쟁과 같은 인위적 원인에 의하여 국민의 신체 및 생명, 재산에 피해를 주는 것으로 정의함(고명석, 2020)
- Qurantelli(2000)은 재난을 갑작스러운 사건에 의해 집합체의 일상이 붕괴되고 예상치 못한 삶의 변화를 주며, 사회 객체(인적, 물적)에 위험을 가하는 것으로 정의함. 다만, 재난이 지진이나 전쟁과 같은 ‘위해(hazard)’나 ‘원인체(agent)’ 그 자체라기보다 ‘사회구조의 취약성’에 기인한 사회적 변화임을 강조하고 있음(최호진·김경우, 2020)
- 법적 측면의 재난 개념
 - 「재난 및 안전관리 기본법」(이하, 재난안전법) 제3조 제1항에서는 재난을 “국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것”으로 자연재난과 사회재난으로 구분하여 정의하고 있음

- 재난안전법 상 재난은 국민과 국가에 대해 피해를 주는 ‘원인’이나 ‘위해(hazard)’에 초점을 두고 각 원인의 유형을 구분하여 제시하고 있다는 점에서 사회적 현상에 초점을 맞추는 학술적 개념 정의와는 차이를 보임

[표 2-1] 자연재난과 사회재난

<ul style="list-style-type: none"> • 자연재난: 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해 • 사회재난: 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 국가핵심기반의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지 등으로 인한 피해
--

□ 안전

- 안전은 위험 요소로부터 자유로운 것을 의미하는데 최호진·김경우(2020)는 안전의 개념을 바람직한 ‘상태’에 초점을 맞춘 경우와 그러한 상태에 이르기 위한 ‘활동’에 초점을 맞춘 경우로 구분함
 - 전자는 신체나 재산이 수용불가능한 위험으로부터 자유로운 상태로 정의된다면, 후자는 인간행동의 변화나 물리적 환경의 조정으로 위험가능성을 축소하고, 사고를 줄이는 것으로 정의될 수 있음
- 안전은 잠재적 위험 즉, 재난이나 위험이 발생하기 전 단계에서 관리적 측면이 강조되고 있음(후술)
 - 최근 재난 예방에 대해 초점이 맞춰지면서, 재난과 안전의 관계는 좀 더 밀접해지고 있음. 특히 일상에서의 생활안전 확보가 점차 재난예방과 밀접하게 관련이 되고, 생활안전의 확보가 재난 발생 이후의 영향력을 줄여준다는 선행연구들을 고려했을 때 안전과 재난의 관계는 매우 밀접함
- 다만, 재난안전법에서는 안전에 대한 개념 정의는 명시하지 않고 있음

□ 재난관리와 안전관리

- 재난관리는 크게 예방-대비-대응-복구의 4단계로 재난에 대해 총체적인 관리를 하는 것을 의미하며, 협의의 재난관리는 재난 발생 이후 피해의 최소화를 위해 대응 및 복구하는 일련의 과정을 의미함(고명석, 2020)
 - 예방은 평상시 재난 발생 위험을 감소시키는 활동을 의미
 - 대비는 재난발생을 가정하여 재난시에 수행할 제반 사항을 사전에 준비하는 활동을 의미
 - 대응은 재난이 발생했을 경우 대처하는 활동으로 응급대책 및 구조, 구급활동 등을 포괄하는 활동을 의미
 - 복구는 재난이 발생한 이후 재난 이전의 상태로 회복하기 위한 복구활동을 의미함(최낙혁·최슬기, 2022)
- 「재난안전법」 제3조 제3항에서는 재난관리를 “재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동”으로 정의함
 - 재난이라는 위험요소에 대한 예방 및 대비라는 사전적 관리와 재난 이후 대응 및 복구라는 사후적 관리 모두를 포괄하여 광의의 재난관리 정의를 선택하고 있는 것으로 볼 수 있음
 - 재난관리는 다양한 재난적 요소에 대한 발생을 예방하고, 발생 가능한 위험을 최소화하며, 발생한 재난에 대해서 신속하고 효과적으로 대응하여 가능한 빠른 시간에 복구를 돕는 전반적인 활동을 의미(고명석, 2020; 김용섭, 2016)
- 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 제4호에서 안전관리는 “재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 하는 모든 활동”으로 규정됨
 - 인간이 갖는 위험을 최소화하는 일련의 활동 전체가 포함됨
 - 재난관리와 안전관리는 동일한 측면이 있으나, 안전관리는 관리 대상을 재난에 한정하지 않기 때문에 더 광범위한 개념에 해당(고명석, 2020; 김용섭, 2016)

- 최호진·김경우(2020)는 재난안전법에 따라 재난관리를 4단계로 구성하고, 그 구체적인 내용을 다음과 같이 재구성함

[표 2-2] 재난관리의 4단계

단계	조치 및 활동
예방	<ul style="list-style-type: none"> • 재난대응 조직의 구성 및 정비 • 재난의 예측 및 예측정보 등의 제공·이용에 관한 체계의 구축 • 재난발생에 대비한 교육·훈련과 재난관리예방에 관한 홍보 • 재난이 발생할 위험이 높은 분야에 대한 안전관리체계의 구축 및 안전관리규정의 제정 (특정관리대상지역의 지명 및 관리, 국가기반시설의 지정 및 관리) • 재난방지사설의 점검·관리 • 기능연속성계획 수립 및 이행실태 점검
대비	<ul style="list-style-type: none"> • 재난관리자원의 비축 및 관리 • 재난현장 긴급통신수단의 마련 • 재난대응 활동계획의 수립 • 재난분야 위기관리 매뉴얼 작성·운영 • 다중이용시설 등의 위기상황 매뉴얼 작성·관리 및 훈련 • 안전기준의 등록 및 심의 • 재난안전통신망의 구축·운영 • 재난대비훈련 기본계획 수립 및 실시
대응	<ul style="list-style-type: none"> • 응급조치: 재난사태 선포, 경보발령, 진화·수방 등의 응급조치, 긴급복구, 긴급 수송, • 위기경보 발령, 재난 예보·경보체계 구축·운영, 동원명령, 대피명령, 위험구역의 설정, 강제 대피, 통행제한, 응원, 응급부담, 응급조치 • 긴급구조: 긴급구조대응계획 수립, 재난대비능력 보강, 긴급구조지원기관의 능력 평가, 해상, 항공기에서의 긴급구조
복구	<ul style="list-style-type: none"> • 피해조사 및 복구계획: 재난피해 신고 및 조사, 재난복구계획의 수립·시행 • 특별재난지역 선포 및 지원

출처: 최호진·김경우(2020)

2) 재난안전업무의 법적 근거

□ 법적 근거

- 재난안전분야는 2013년 제정된 「재난 및 안전관리 기본법(법률 제16301호, 이하 재난안전법)」 및 관련법 등 총 12개 법률에 근거함
- 「재난안전법」 외에 11개 법률은 다음과 같음
 - * 「자연재해대책법(법률 제16172호)」, 「소하천 정비법(법률 제14839호)」, 「급경사지 재해예방에 관한 법률(법률 제15830호)」, 「저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률(법률 제13797호)」, 「지진·화산 재해대책법(법률 제15460호)」, 「재해경감을 위한 기업의 자율활동 지원에 관한 법률(법률 제16172호)」, 「풍수해 보험법(법률 제16043호)」, 「소규모 공공시설 안전관리 등에 관한 법률(법률 제13437호)」, 「국민안전교육 진흥 기본법(법률 제14839호)」, 「어린이 놀이시설 안전관리법(법률 제14839호)」, 「보행안전 및 편의증진에 관한 법률(법률 제14839호)」

[표 2-3] 재난 관련 법령

법률	목적
자연재해대책법	• 태풍, 홍수 등 자연현상으로 인한 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산과 주요 기간시설(基幹施設)을 보호하기 위하여 자연재해의 예방·복구 및 그 밖의 대책에 관하여 필요한 사항을 규정함
재해구호법	• 이재민(罹災民)의 구호와 의연금품(義捐金品)의 모집절차 및 사용방법 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 이재민 보호와 그 생활안정에 이바지함을 목적으로 함
농어업재해대책법	• 농업 및 어업 생산에 대한 재해(災害)를 예방하고 그 사후(事後) 대책을 마련함으로써 농업 및 어업의 생산력 향상과 경영 안정을 도모함
급경사지 예방에 관한 법률	• 급경사지 붕괴위험지역의 지정·관리, 정비계획의 수립·시행, 응급대책 등에 관한 사항을 규정함으로써 급경사지 붕괴 등의 위험으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고 공공복리 증진에 이바지함
재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법	• 재해의 근원적 예방과 항구적 복구 등을 위하여 재해위험지구의 개선에 필요한 재해방지대책 등에 관한 사항을 규정함으로써 국민의 생명과 재산 보호에 기여함

법률	목적
지진·화산재해대책법	<ul style="list-style-type: none"> • 지진·지진해일 및 화산활동으로 인한 재해로부터 국민의 생명과 재산 및 주요 기간시설(基幹施設)을 보호하기 위하여 지진·지진해일 및 화산활동의 관측·예방·대비 및 대응, 내진대책(耐震對策), 지진재해 및 화산재해를 줄이기 위한 연구 및 기술개발 등에 필요한 사항을 규정함
저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> • 저수지·댐의 붕괴 등으로 인한 재해로부터 국민의 생명·신체 및 농경지 등 재산을 보호하기 위하여 저수지·댐의 안전관리와 재해예방을 위한 사전점검·정비 및 재해발생 시 대응 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 저수지·댐의 효과적인 안전관리 체계를 확립하고 공공의 안전에 이바지함
초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> • 초고층 및 지하연계 복합건축물과 그 주변지역의 재난관리를 위하여 재난의 예방·대비·대응 및 지원 등에 필요한 사항을 정하여 재난관리체제를 확립함으로써 국민의 생명, 신체, 재산을 보호하고 공공의 안전에 이바지함
수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> • 수상에서 조난된 사람, 선박, 항공기, 수상레저기구 등의 수색·구조·구난 및 보호에 필요한 사항을 규정함으로써 조난사고로부터 국민의 생명과 신체 및 재산을 보호하고 공공의 복리증진에 이바지하는 것을 목적으로 함

2. 재난안전분야 업무의 종류 및 수행주체

1) 지방자치단체 재난안전분야 공통사무

- 광역 및 기초자치단체가 수행하고 있는 재난안전분야 업무는 약 168개 법정 사무로 매우 다양하며, 각 자치단체가 독자적으로 수행하는 자치사무는 매우 드문 편임(한국지방행정연구원, 2019)
- 2019년 행안부 조직진단 연구에서 도출한 재난안전분야 공통사무를 토대로 광역 및 기초 지자체의 공통사무를 제시함([표 2-4])
 - 재난안전분야의 업무는 조직진단에서 공통적으로 활용하는 BRM 상 대분류에서조차도 지역 간 차이가 존재함.⁶⁾ 따라서 평균 3.5개의 과로 구성된 광역자치단체의 재난안전 전담부서에서 가장 보편적으로 활용되는 과별 업무분할

6) 광주광역시, 강원도, 충청남도의 사무 BRM을 비교해 본 결과, 대분류를 기준으로 '재난상황관리, 재난예방관리, 일반행정지원, 복구지원관리, 재난재해시설 및 장비관리' 등 5개 대분류는 동일하나, 그밖의 대분류는 지역 간 편차가 있는 것으로 나타남

방식을 활용하여 ‘안전총괄, 사회재난, 자연재난, 재난상황실’ 등 기능단위로 명확히 구분되는 4개 분야로 재난안전분야의 업무를 유형화함⁷⁾

- 자치단체의 공통사무는 안전총괄분야, 사회재난분야, 자연재난분야, 재난상황실분야로 구분되며, 그밖에 각 자치단체가 자체적으로 운영하는 자치사무가 있음
 - 광역자치단체만 수행하는 업무는 안전산업육성, 재난안전 연구관리 등이 있고, 기초자치단체는 안전산업육성, 재난안전 연구관리 등의 업무는 수행하지 않는 반면, 행안부 및 광역시도와의 협력업무를 수행하고 있음
 - 즉, 재난안전분야의 사무 범위는 광역자치단체에 비해서 기초자치단체에서 포괄하는 정도가 더 넓다고 볼 수 있는데, 이는 재난안전 분야 업무가 현장 집중성이 매우 강하기 때문인 것으로 판단됨

[표 2-4] 재난안전분야 공통사무

상위분야	단계	광역 공통사무	기초 공통사무
안전 총괄	예방	• 교육·문화·홍보·캠페인·대회	• 교육·문화·홍보·캠페인·대회
	예방 대비 대응	• 대외업무 및 시책·현안대응	• 대외업무 및 시책·현안대응
	예방 대비 대응 복구	• 민관협력	• 민관협력
	기타	• 법 및 조례제정	• 법 및 조례제정
	예방 대비	• 안전감찰	• 안전감찰
	예방 대비	• (광역) 안전산업육성	
	대비	• 안전한국훈련	• 안전한국훈련
	기타	• 예산·기금·보험	• 예산·기금·보험
기타	• 인사·평가·성과관리	• 인사·평가·성과관리	

7) 재난예방·대비·대응·복구 등 재난의 단계별 분류의 경우, 동일한 업무가 예방과 복구를 겸하거나, 예방과 대비를 겸하는 등 중복되는 사례가 다수 발견되었으며, 행정안전부의 재난안전관리본부 역시 ‘안전정책(안전총괄), 재난관리(자연재난 중심), 재난협력(사회재난 중심), 비상대비정책국(민방위 등), 중앙재난안전상황실(상황실)’ 등의 기능단위의 구분을 적용하고 있기 때문에 본 연구 역시 ‘안전총괄, 사회재난, 자연재난, 사회재난, 상황실’ 등 4개 유형으로 구분하는 방식을 채택함

상위분야	단계	광역 공통사무	기초 공통사무
	예방 대비	• (광역) 재난안전 연구관리	
	예방 대비	• 총괄 계획수립	• 총괄 계획수립
	기타	• 회의자료작성 및 민원대응	• 회의자료작성 및 민원대응
	대응 복구	• (광역) 재난 복구 및 피해자 지원업무 (통합)*	
	대비	• 재난안전 매뉴얼업무(통합)*	• 재난안전 매뉴얼업무(통합)
	대응	• 재난안전대책본부 관리업무(발생시) 및 재난대응(통합)*	• 재난안전대책본부 관리업무(발생시) 및 재난대응(통합)
	기타		• (기초) 광역 및 행안부 업무협조
사회 재난	대응 복구	• 사회재난 복구 및 피해자지원업무	• 사회재난 복구 및 피해자지원업무
	대비	• 사회재난 현장훈련	• 사회재난 현장훈련
	예방 대비	• 사회재난분야 계획수립	• 사회재난분야 계획수립
	예방	• 생활안전 예방관리	• 생활안전 예방관리
	예방	• 시설안전 예방관리	• 시설안전 예방관리
	대비 대응	• 재난관리자원공동활용시스템	• 재난관리자원공동활용시스템
	대비	• 재난안전 매뉴얼업무(사회)	• 재난안전 매뉴얼업무(사회)
	대응	• 재난안전대책본부 관리업무(발생시) 및 재난대응(사회)	• 재난안전대책본부 관리업무(발생시) 및 재난대응(사회)
자연 재난	대응 복구	• 자연재난 복구 및 피해자지원업무	• 자연재난 복구 및 피해자지원업무
	예방	• 자연재난 예방관리	• 자연재난 예방관리
	대비	• 자연재난 현장훈련	• 자연재난 현장훈련
	예방 대비	• 자연재난분야 계획수립	• 자연재난분야 계획수립
	대비	• 재난안전 매뉴얼업무(자연)	• 재난안전 매뉴얼업무(자연)
	대응	• 재난안전대책본부 관리업무(발생시) 및 재난대응(자연)	• 재난안전대책본부 관리업무(발생시) 및 재난대응(자연)
재난 상황실	대비 대응	• 상황 모니터링 및 전파	• 상황 모니터링 및 전파
	대비	• 상황 현장훈련	• 상황 현장훈련
	예방	• 상황시스템구축·관리	• 상황시스템구축·관리
	예방	• 상황업무 계획수립	• 상황업무 계획수립

주: 1) (통합) 특정지역에 한해 사회재난 및 자연재난분야로 분리·운영되지 않아 부득이하게 안전총괄분야로 통합·집계해야 하는 사무의 유형, (광역) 광역자치단체에만 있는 사무의 유형, (기초) 기초자치단체에만 있는 사무의 유형

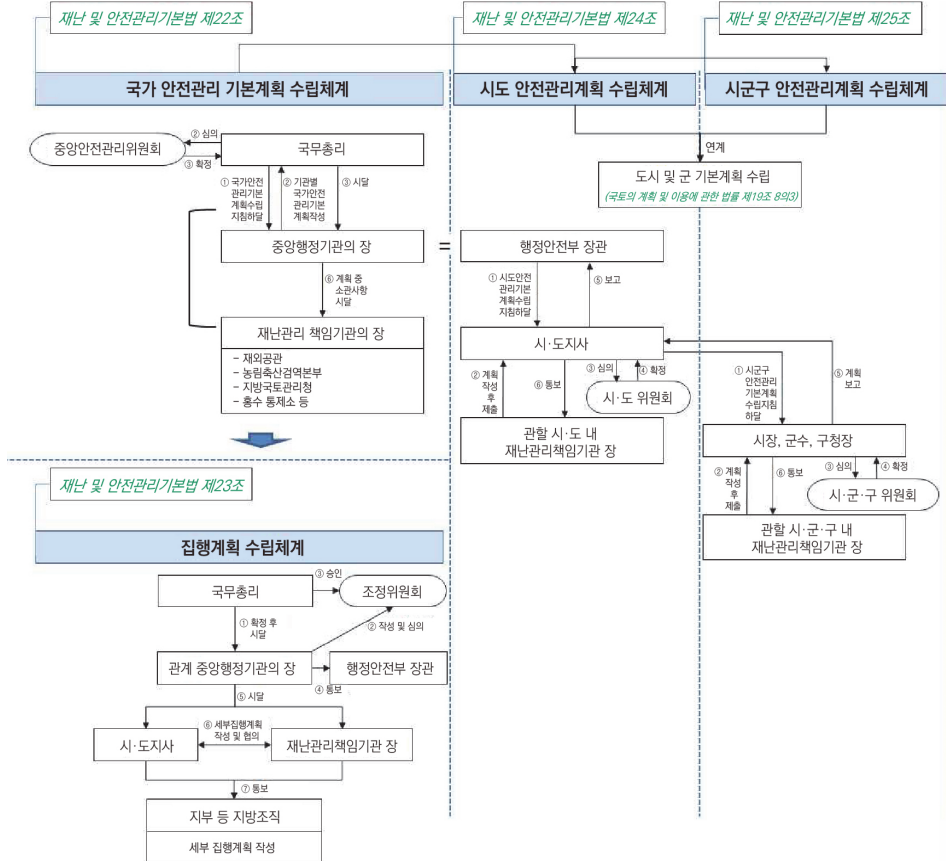
2) '단계'는 해당 공통사무가 재난관리의 '예방, 대비, 대응, 복구'의 단계 중 어떤 단계에 해당되는지를 기술한 것으로, 이 중 어떤 한 단계에도 해당되지 않는 사무에 대해서는 '기타'로 기술함

2) 재난안전분야에서의 국가의 의무

□ 실정법상 의무

- 재난안전법 제1조 및 제2조는 국가와 지방자치단체의 재난안전관리 의무와 책임을 명시하고 있음
 - 국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력해야 함
 - 또한, 국가와 지방자치단체는 발생한 피해를 신속히 대응·복구하여 일상으로 회복할 지원 계획을 수립·시행해야 할 책무가 있음
- 재난안전법 제6조는 재난 및 안전관리 이행체계를 규정하고 있음
 - 국가 및 지방자치단체가 행하는 재난 및 안전관리 업무의 총괄·조정은 행정안전부장관이 맡도록 하고 있으며(재난안전법, 제6조), 재난관리 업무를 담당하는 책임기관으로는 중앙행정기관 및 지방자치단체, 지방행정기관, 공공기관, 공공단체 및 재난관리 대상이 되는 중요시설의 관리기관 등 대통령령으로 정하는 기관을 정하고 있음
- 재난 및 안전관리에 관한 사항 심의 기구 역시 법에 근거를 둠
 - 중앙에 국무총리 소속 기구로서 중앙안전관리위원회를 두고(재난안전법 제9조 제1항), 지역별 재난 및 안전관리에 관한 사항을 심의·조정하기 위한 지역위원회를 둠
 - 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사·소속으로는 시·도 안전관리위원회를, 시장·군수·구청장 소속으로 시·군·구 안전관리위원회를 두어 재난 및 안전관리에 관한 정책과 안전관리 계획에 관한 사항을 심의·조정하도록 하고 있음(재난안전법 제11조 제1항)
- 이러한 재난안전 관리 업무체계를 수행 주체별로 도식화하면 [그림 2-1]과 같음

[그림 2-1] 재난 및 안전관리 업무의 체계



출처: 국립재난안전연구원(2021)

□ 학술적 관점에서의 국가의 의무

- 실정법에서 규정하고 있는 재난안전 분야에서의 국가의 역할 외에 학술적 관점에서 국가의 역할을 정리해보면 크게 세 가지로 요약⁸⁾할 수 있음
- 국가는 재난안전법 제도를 정비하고 안전 문화의 정착을 위해 노력해야 함
 - 재난안전법은 재난 및 안전에 관한 기본법의 형태를 갖추고 있음에도 불구하고 개별법률에서 규율하고 있는 공통사항을 모두 포괄하지 못하고 각 개별 법률 또한 재난안전법과 중복되는 사항이 있음(김용섭, 2016)
 - 국가는 기본법인 재난안전법과 각 개별법 사이의 비체계성을 극복하기 위한 정비를 할 필요가 있으며 이러한 법령을 바탕으로 안전문화가 정착하도록 할 필요가 있음
- 재난관리를 위한 효율적 시스템을 구축해야 함
 - 재난으로 인한 피해의 최소화를 위해서는 즉각적이고도 신속한 재난대응이 필수적이기 때문에 국가는 재난발생의 초기에 재난관리시스템이 제대로 작동하는지 점검하고, 재난관리를 위한 효율적인 시스템과 인프라를 구축할 필요가 있음
- 다양한 주체들 간의 유기적 협력체계를 구축해야 함
 - 앞서 제기한 재난관리 시스템이 신속하고 효율적으로 작동하기 위해서는 국가와 지방자치단체의 협력 및 재난관리 거버넌스와 같은 유기적 협력체계의 구축이 필요함
 - 특히 우리나라는 재난안전법을 통해 국가주도형 재난관리체제를 구축하고 있는 바, 지방자치단체가 현장에서 신속하게 1차적인 대처를 할 수 있도록 역할 분담을 하고, 재난관리에 필요한 다양한 자원을 효과적으로 활용하기 위한 지역재난관리 거버넌스를 구축할 필요성이 있음

8) 이하의 내용은 윤수정(2019)의 논의를 정리하여 제시함

3) 재난안전 분야에서의 중앙과 지방의 역할

□ 재난안전 분야에서 중앙정부의 역할

- 한국의 재난관리 책임 소재는 중앙정부와 지방정부에 존재하나 실제 재난관리 현장은 중앙정부 주도 관리가 이루어지는 경향이 큼(이재은, 2015)
- 지방자치단체의 경우 재난관리 전담조직이 존재하지 않거나, 존재하더라도 그 기능이 미약한 수준이며 생활 현장에서 재난에 대한 일차적 책임을 지니고 있음에도 재난발생 후 복구에 그 역할이 집중됨(박동균 외, 2009)
- 또한 꾸준히 증대되고 있는 복지서비스와 지역사회 내 존재하는 안전망 등, 지방자치단체의 재난관리서비스 및 사회안전보장 부문의 중요성이 강조되면서 지자체의 재난관리 필요성이 증대함(서재호·이승중, 2012)
- 실제 제2차 국가안전관리기본계획(2010~2014)은 중앙정부 주도 재난대응 및 안전관리의 한계를 인식하고 정부 간 협력, 정부와 주민 간 협력 등을 강조함(오윤경·서윤·정지범, 2016)
 - 지자체에서 경찰, 소방, 안전 관련 공공기관 등과 긴밀하게 협력하는 지역 안전 거버넌스 구축을 강조함

□ 재난안전 분야에서 지방자치단체의 역할

- 재난관리에 필요한 자원과 권한을 광범위하게 보유하고 강력하게 조치를 취할 수 있는 주체가 중앙정부라면, 지방자치단체는 재난이 발생하는 직접적인 영역에서 재난관리의 1차적 대응을 주도하고 현장을 관할하여 초기대응 역할을 담당하게 됨(윤수정, 2019)
- 지방자치단체는 재난관리의 전 과정에 걸쳐 지역 주민들의 안전을 도모하기 위해 일련의 역할을 수행함(최호진, 2021)
- 특히 지역의 재난안전관리 거버넌스 구축에 있어 지방자치단체의 역할이 매우 중요한 것으로 판단됨

- 재난에 대한 예측가능성이 제한되어 불확실한 위험이 상존하는 상황에서 중앙정부, 지방자치단체 등 공공부문의 노력만으로는 효과적인 재난관리가 어려움
 - 재난의 전 단계에 있어서 민관협력 네트워크 구축에 대한 논의는 필연적이고 상당히 시급한 사항이라고 판단됨
- 지역 재난안전관리 거버넌스 구축에 있어서 지방자치단체의 세부적인 역할과 구체적인 내용은 다음 [표 2-5]와 같이 요약할 수 있음

[표 2-5] 지방자치단체의 역할

단계	세부 역할	내용
재난 및 안전관리 계획의 수립 및 시행		<ul style="list-style-type: none"> • 지역 재난안전관리를 위한 지속적인 계획 수립 및 시행
지역 재난안전관리 거버넌스의 구축	협력 촉진	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 행위자들 간의 의사소통을 통해 관계 유지 및 협력의 촉진 • 협력 네트워크는 지역의 내·외부, 공공 및 민간분야를 포함하며 이들과의 연계 체계를 구축
	조정	<ul style="list-style-type: none"> • 지역내 재난관련 이해관계자 및 조직들 간의 협력적 관계 구축 외에 상위 정부기관, 인근 지역 지방자치단체, 민간 기관들과 함께 자원 및 인력의 동원을 조정(coordination) • 다양한 관계자들과의 관계에서 제시되는 의견을 수렴하고 협의 및 조정을 주도
	지역 특성을 반영한 재난안전관리	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 특수한 환경·자원·상황 등의 여건을 고려하여 지역환경에 적합한 재난안전관리 업무를 수행 • 이를 위해 지역의 환경적 특성이나 자원, 인프라 등을 사전적으로 파악하고 관리
	교육과 훈련	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 재난안전관리 역량을 제고하기 위해 재난안전관리 인력과 지역사회, 시민들을 대상으로 다양한 교육훈련을 제공
	지역사회 참여 촉진	<ul style="list-style-type: none"> • 재난 및 안전사고 위험성에 대한 주민들의 인식을 높이고 참여를 독려하여 지역사회가 함께하는 재난관리가 이루어 지도록 촉진
	재난안전관리를 위한 기술개발 및 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 재해위험을 경감하기 위해 혁신적인 수단 및 기술을 고안 하고 이를 발전시켜나가기도록 주도

□ 재난안전 분야에서 읍·면·동의 역할

- 읍·면·동 모두 공통적으로 수행하는 기능은 일반행정, 통합민원, 사회복지, 맞춤형 복지 기능이며, 읍·면·동 간 차별성이 나타나는 기능은 산업개발기능과 ‘보건안전민방위기능’임⁹⁾
- 다만, 읍·면·동에는 이러한 6개 기능이 일대일로 매칭되는 조직구성이 이루어지지 않은바, 관련 업무분장 역시 읍·면·동의 조직과 인력 현황에 따라 상이하게 이루어져 있음
- 본 연구에서 초점을 두고 있는 재난안전관리 기능은 ‘보건안전민방위기능’으로 공식화되며, 도시형인 동 지역에서는 해당 기능 및 사무를 총무팀에서 담당하고 있고, 농촌형인 읍·면 지역에서는 주로 산업팀에서 담당하는 경향을 보임
- 2021년 기준, 읍·면·동에서 수행 중인 안전민방위 기능·업무·사무 등은 다음의 [표 2-6]과 같음
 - 안전 업무에서는 주로 단체 운영관리, 자연재해 피해사실 확인서 발급, 재난자원관리, 재난재해대응 관련 사무를 수행 중인 것으로 파악됨
 - 다만, 해당 업무 및 사무를 수행하는 전담인력이 확보되지 않고, 총무팀과 산업팀에서 함께 수행중인 것으로 나타남
 - 읍·면·동에서는 민방위 훈련 통지서와 자연재해 피해사실 확인서 발급이 주를 이루고 있었지만, 최근 빈번하게 발생하는 재난안전 사고로 인해 읍·면·동의 재난안전 업무에 많은 인력과 외부의 시선이 집중되고 있음

9) 개별 사무 총 593개 중 읍·면·동 10곳 이상에서 공통적으로 수행하고 있는 사무는 265개임. 6대 기능별로 살펴보면, 일반행정 기능 51개, 통합민원 기능 36개, 사회복지 기능 86개, 맞춤형복지 기능 35개, 산업개발 기능 45개, 안전민방위 기능 12개 사무로, 사회복지 기능이 전체 공통 수행사무의 32.5%를 차지함

[표 2-6] 읍·면·동 보건안전민방위 기능 및 사무

구분	업무	사무
보건	공중위생	식품·공중·건강기능식품 업소 시설조사 및 처분
	방역	방역업무
	코로나19	정부재난지원금
안전 민방위	공중위생	식품·공중·건강기능식품 업소 시설조사 및 처분
	민방위 신청 및 관리	민방위 시설 점검
		민방위 인력훈련면제신청
		민방위대 교육훈련 결과 보고
		민방위대 교육훈련불참자조치
		민방위대 동원
		민방위대 동원유예신청
		민방위대 신분신고
	민방위대 훈련통지서 교부	
	방역	방역업무
	안전	단체 운영관리(자율방범대, 자율방재단 등)
		자연재해 피해사실 확인서 발급
		재난자원관리
재난재해대응		

출처: 한국지방행정연구원(2021)

- 최근 지방자치단체는 단순한 중앙정부의 하위조직이 아닌 다양한 사회문제의 당사자이자 해결자로서(엄영호·손선화·장용석, 2018), 재난관리에서도 그 역할이 지속적으로 확대되고 있음(정세희, 2020)
 - 재난현장이 소속되어 있는 기초 자치단체와 읍·면·동은 발생한 재난을 1차적으로 대응하는 기관임(하규만·안지영, 2008)
 - 주도적으로 재난의 발생을 억제·예방하고 대비해야하는 기초 자치단체의 역할이 강조되면서(박동균·양기근·류상일, 2012), 자연스럽게 주민의 삶에 가장 가까이에 있는 읍·면·동의 역할도 함께 부각됨
 - 그럼에도 불구하고, 현재 중앙- 광역 자치단체-기초 자치단체(읍·면·동) 수준의 재난발생 초기단계의 대응력에 대한 논의가 부재한 상황임

- 다양한 주체들을 아우르는 재난안전 거버넌스를 강조하지만, 실제 현장에서 이러한 거버넌스를 효과적으로 가동시킬 수 있는 방안에 대한 고민 역시 부재함
- 기존 읍·면·동 업무수행과 재난안전 여건에 근거한 역할 배정이 필요함
 - 최일선 기관의 재난안전관리 역량을 강조하는 기초하에서 재난안전 사각 지대가 발생하지 않도록 평상시 읍·면·동에 재난·안전 상황을 점검하고, 개선과제를 발굴하거나 건의하는 등의 역할이 요구됨
- 지역의 유형과 수요를 반영하지 않은 일괄적인 재난관리 매뉴얼 및 읍·면·동 기능설계보다는 유연한 방식을 택하여 재난 상황에 효과적으로 대응할 수 있는 현장 중심 민·관 대응체계를 마련하고 지원할 필요가 있음
 - 주민 삶과 밀접한 기능의 실질적 수행의 내실화를 위해 본청으로 해당 기능과 관련한 권한을 부여받는 것도 고려해 볼 수 있음

3. 재난안전 분야의 정책 대상: 안전취약계층

- 재난안전의 특성상 정책대상은 전 국민이지만, 특히 재난안전 현장에서 그 피해의 정도가 큰 안전취약계층은 협의의 정책 대상으로 볼 수 있음
- 재난안전 분야에서의 취약계층은 재난 관련 업무 및 현장에서 빈번하게 활용되고 있지만, ‘재난약자’, ‘재해약자’, ‘안전취약계층’ 등 다양한 용어로 사용되는 만큼 그 개념 정의의 스펙트럼도 넓은 편임
 - 대체로 재난 상황에서 요보호대상자로 정의되며, 재난이 발생하면, 심각한 피해를 볼 가능성이 높은 사람을 의미함. 대체로 고령자, 장애인, 기초수급대상자, 외국인 등을 포함함(김명구·양기근·정기성, 2014)
 - 심기오·박상현·정성희(2010)는 경제적 문제로 인해 안전한 환경 유지가 어렵고, 신체적 문제로 인해 신속한 대피 및 대처가 어려운 조건을 포함하여 외부 환경에 대한 다양한 취약성을 가진 사람으로 정의함

- 이주호(2016)는 일반 사람에 비해 상대적으로 신체·경제·환경적 등 다양한 측면에서 재난 예방·대비·대응의 역량이 부족한 그룹으로 정의함
- 주로 신체·경제·환경·문화적 측면에서 취약한 특성을 가진 사람으로 정의함 (심기오·박상현·정성희, 2010; 양기근·서민경, 2019)
- 즉, 재난취약계층은 신체·경제·환경·정보·문화적 등 다양한 측면에서 일반 사람과 상대적으로 재난의 인지, 대처 및 대응에 있어 능력이 결여된 계층을 의미함(이주호, 2016)
- 「재난 및 안전관리법」의 제3조제9호의3은 재난 및 안전사고에 취약한 어린이, 노인, 장애인 등을 ‘안전취약계층’으로 정의하며¹⁰⁾, 본 연구에서도 한국법제연구원(2017)과 「재난 및 안전관리법」에서 정의한 ‘안전취약계층’이라는 용어를 적용하기로 함

[표 2-7] 안전취약계층의 범위

구분	내용
경제적 재난약자	<ul style="list-style-type: none"> • 기본적인 안전생활 기반을 마련하지 못하거나, 관리하지 못하는 기초생활 보호대상자나 차상위계층을 의미함. 경제적 곤란 상황에 처한 자로서 재난관리적 측면에서 자가 예방 활동이 어려운 사람들임. 이들의 특성은 재난 피해 발생시에 재난 발생 이전 수준의 상태로 복구하는데 평균적인 복구시간보다 오래 걸리거나 자생적인 복구가 어렵다는 것
신체적 재난약자	<ul style="list-style-type: none"> • 재난발생시 자력에 의한 대피, 대응 등 재난 대응활동이 어려운 사람으로서 장애인, 노약자, 유아 및 청소년 등을 포함 • 장애인은 신체에 이상이 있어 활동장애가 있는 사람을 의미하고, 고령자는 65세 이상으로서 활동능력이 떨어지기 시작하는 자, 그리고 유아 및 청소년(아동)은 재난에 대한 판단력이 떨어지는 14세 미만인 자를 의미
환경적 재난약자	<ul style="list-style-type: none"> • 국내에 거주하거나 여행하는 외국인. 외국인의 경우 자국과의 문화·생활환경 차이로 인해 일시적 또는 장기적으로 재난에 취약한 상태에 놓이게 됨. 또한 이들은 재난 발생시 복구 체계에 있어 법적 지위에 의해 내국인과 동등한 복구지원을 받을 수 없음

출처: 국립방재연구원(2010: 11~15)

10) <국가안전관리기본계획> 수립에 재난에 관한 대책과 더불어 안전취약계층의 안전에 관한 대책이 포함되도록 하였고(제22조제8항), 위기관리에 필요한 표준화된 매뉴얼을 연구·개발함에 있어 이들의 특성을 반영하도록 하였으며(제34조의5제9항후단), 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장으로 하여금 안전취약계층의 안전관리 강화를 위한 안전·문화 활동을 적극 추진(제66조의4제6호의2) 하도록 하는 등 법적으로 보완함

제2절 지방자치단체와 재난안전거버넌스

1. 재난안전관리 패러다임의 종류

□ 전통적 방식: 명령과 통제 패러다임

- 전통적으로 계층적이며 관료주의적인 ‘명령과 통제’ 패러다임에 근거하여, 정부는 재난안전 유발 요인에 대해 강력한 규제, 법 및 제도를 구축하여 위험을 예방하고, 재난발생시 비상대책본부를 만들어 위계적인 명령과 통제 하에 신속한 대응 시스템을 구축함(김은성 외, 2009)
- (대응 및 복구) 명령과 통제 패러다임은 재난안전관리의 예방단계에서도 사용되어 왔지만, 위험의 대형화, 복잡화, 정부 규모의 축소, 시민들의 안전 의식 증가로 다소 효용성이 떨어지나, 신속하고, 긴급한 대응이 필요한 재난 안전관리의 대응 및 복구에 최적화되어 있다고 볼 수 있음
- (책임성) 명령과 통제에 기반하기 때문에 앞서 설명한 자발적인 민간 영역과 공공과 민간 거버넌스 영역에 비해 권한과 책임이 명확하게 부여된다는 장점이 있음. 다만, 강력한 책임성 부과와 명확한 책임소재는 재난안전관리의 중앙정부 의존성을 심화시키는 단점으로 부각되기도 함
- (수단) 통일되고 일관된 관리방식을 추구하기 위한 재난관리매뉴얼 마련, 신속한 대응체제 확립을 위한 명령과 통제 시스템 구축을 통한 재난안전관리체계 마련, 재난안전 대응 계획수립 등을 활용함

□ 협력적 거버넌스 패러다임

- 재난안전관리에서 지방자치단체는 지역의 최일선 재난관리책임기관이며, 지역사회 차원에서는 지역주민들의 참여가 효과적인 재난안전관리에 영향을 주므로 지역 민관대응체계 구축은 상당히 중요함

- 지역사회의 재난 취약지역은 누구보다 지역 주민·단체들이 잘 알고 있으며, 필요한 물품이나 사고 발생 시의 일차적인 구조 또한 지역시민·단체들에 의해 행해지기 때문임(이재은, 2004)
 - 이러한 장점은 민간 영역 주체에 의한 활동의 장점과도 연결됨
- 급박한 재난상황에서 민간부문 자원을 신속히 동원함으로써 정부의 제한된 재난관리 자원을 민간에서 '보충'할 수 있어야 하는데, 이 과정에서 민간부문과 공공부문의 관계를 어떻게 설정할 것인지가 중요함
 - 재난상황은 전문적 판단, 막대한 자원 동원과 배분이 필요하기 때문에, 공공부문에 집권화된 효율적 체계를 중심으로, 예산확보의 어려움, 상시적 대응의 어려움 등을 고려해 민간자원 활용이 강조됨(황범순·고대유·김종순, 2020)
- (복구) 최근 재난안전의 복잡화와 불확실성으로 예비·대비 단계에서 민간자원의 활동이 강조되고 있음
- 재난안전 거버넌스가 효과적으로 작동할 수 있는 현장은 시·군·구 보다 더 세밀한 단위이며, 그 안의 근린 조직들은 평상시 지역사회 구성원들의 유대와 연결성을 강화시킴
 - 예컨대 안전취약계층을 발굴하고, 이들과 연락망을 구축하고, 취약지역을 정기적으로 모니터링하는 역할은 민간부문이 공공부문보다 더 잘 할 수 있음
- (책임성) 다양한 주체 간에 권한을 공유하기 때문에, 재난안전관리의 책임성 소재 파악이 어려울 수 있음
- (수단) 민관협의체를 통한 교육, 문화, 의식 차원의 안전강화활동, 주민 및 근린 단체원의 사전 예찰활동, 주민신고 등의 활동 수행, 민관협의체 구성과 정기적 의사소통 기제를 마련하는 등의 활동을 수행함

□ 시민 중심 패러다임

- 재난안전사고의 예방을 위한 활동은 지역사회가 재난에 대응할 수 있는 역량을 강화하여 재난 피해를 줄일 수 있도록 하는 활동을 의미함
- 재난의 피해에 대한 지식을 가지고 있는 지역사회 내 전문가들이 자신들이 보유한 지식과 기술을 재난 대비를 위해 활용함
- (예방 및 대비) 이들은 주로 재난이 발생했을 때 자발적이고 적극적으로 활동할 수 있는 특정 단체에 소속되어 있거나, 그렇지 않은 경우 지역사회 구성원으로서 재난의 예방 및 대비 단계에서 역할을 수행함
 - 물론 단체마다 활동 영역이나 목적이 명확히 재난안전 분야와 연관되어 있을 수도 있지만, 기초 자치단체보다 더 작은 단위인 근린 단위에서 활동하는 단체들이 재난안전 영역에서 활동하기도 함
 - 특히 지역 현장을 세밀히 알고 있는 지역 밀착형 조직들의 장점을 부각시키면, 효과적으로 재난안전사고에 대비할 수 있음
- (책임성) 민간 주체들은 상호 자발적인 활동에 의존하고, 이들의 활동을 강제하거나 이들에게 의무를 부과할 수 있는 기제가 없기 때문에 상대적으로 책임성 수준이 낮음
 - 재난안전 영역의 활동이 갖는 특징으로 인해 민간영역 활동 대부분은 재난 발생 이전 단계에 집중되어 있으며, 평상시 예방·대비 단계 활동 경험이 재난 발생 이후 대응·복구 능력으로 이어지기 위해서는 체계적인 교육·훈련과 자기조직화를 통해 민간의 역량과 전문성이 연속성을 갖고 개발될 수 있도록 해야 함
- (수단) 주로 장기적인 시각에서 안전의식 고취, 안전문화 형성, 재난예방 지식 교육, 훈련 및 협조 교육, 소통교육, 재난취약지역 사전 감시 등의 활동을 수행함

【표 2-8】 재난 예방 및 대비 단계의 각 영역 주제

영역	시민주도	민관협력	공공주도
이론	• 시민참여	• 거버넌스론	• 관료주의
책임성	• 낮음	• 보통	• 높음
단계	• 예방-대비	• 예방-대비-대응-복구	• 예방-대비-대응-복구
수단	• 자기 규제 및 통제	• 조정 및 협력	• 강력한 규제
	• 안전의식 고취 • 안전문화 형성 • 재난안전 예방 교육 • 사전 안전감시활동 • 법규정비 • 안전검사 등	• 민간자원 연계 • 재난안전관리체계 링크 • 상호협력 • 참여 • 신뢰형성	• 재난안전관리체계 구축 • 재난관리메뉴얼 마련 • 명령통제 시스템 구축
구체적 방식	• 법률규제, 교육 • 예방, 주민신고	• 민관 협의체구성 통한 민관 재난안전영역 링크	• 재난안전 대응 계획수립, 안전점검, 재난안전 대응 정보분석 • 전담기구의 운용

출처: 기존 연구를 활용하여 연구진 작성

□ 재난안전관리 패러다임의 변화

- 재난연구의 패러다임이 변화하면서 재난관리 대응주체 및 관리목표의 방향도 변화함(Glavovic, 2005; 류현숙 외, 2009:14; 장한나, 2016에서 재인용)
 - 즉, 단일기관(single agency) 주도 대응에서 유관기관 간 네트워크(networks), 지역사회 내 공동체(communities) 중심 대응으로 변화함
- 이는 재난안전관리에 있어서 지역사회를 구성하고 있는 다양한 이해관계자들 간의 협업과 참여가 기반이 되는 ‘협력적 거버넌스’가 적용될 수 있음을 의미함 (장한나·이명석, 2014)
- 오늘날 재난안전 사고는 예측하기 어려운 불확실성으로 인해, 원인을 파악하기도 어렵고 발생 후 복구과정에서 수많은 인적·물적 자원을 필요로 한다는 점에서 이러한 협력적 거버넌스의 적용 가능성이 높아짐

- 따라서 중앙정부 중심의 하향적인 의사결정보다는 지역의 다양한 이해관계자들의 신뢰를 바탕으로 한 ‘지속적인 참여’가 강조되고 있음(정지범·최상욱, 2009)
 - 물론, 이러한 거버넌스에 기반한 재난관리의 효율적 운영을 위해서는 재난 안전 사고의 예방, 대비, 대응, 복구라는 4단계에서 정부와 다른 이해관계자의 역할과 책임을 명확하게 할 필요가 있음(Petak, 1985; 김근세, 2009: 161)
- 다만, 현실에서의 재난안전관리 패러다임은 이념형과 다소 다르게 나타남
 - 앞에서 설명한 세 가지 재난안전관리 패러다임은 이론에 근거한 이념형이며, 실제 재난안전관리는 세 가지 패러다임이 혼합된 형태로 이루어짐
- 위험이 일상화된 사회에서 재난안전관리에 대한 책임은 공공에만 있는 것이 아니라, 공유적 책임을 강조하는 현시점에서 단일주체가 아닌 거버넌스적 접근을 통한 효과적인 재난안전관리를 추구함
- 본 연구에서도 시·군·구 및 읍·면·동의 재난안전 수요와 공급 상황에 따라, 그리고 지역 여건에 따라 적합한 재난안전관리 패러다임이 상이하게 나타날 수 있음을 고려하여 연구를 진행하고자 함

2. 재난안전관리 대응 거버넌스의 유형

□ 재난안전관리 주체의 협력과 재난안전관리의 효과성

- 재난안전관리에서 협력의 중요성은 1980년대 중반부터 미국에서 강조되기 시작하였으며 2000년대 이후 대부분의 기존 연구들은 재난안전 거버넌스를 협력의 이론적 근거로 제시하였음(김영주·문명재, 2015)
- 재난 거버넌스(양기근, 2010; 이영희, 2014; 채진·우성천, 2009), 위험 거버넌스(이병기 외, 2010), 재난관리 네트워크(박석희 외, 2004; 이명석 외, 2008) 등 용어는 다르지만, 공공의 한정된 자원을 최적으로 활용하기 위해서 다양한 공공 및 민간의 재난대응기관이 함께 협력하는 것을 강조함

- 특히 이러한 재난안전관리에서는 정부와 정부, 정부와 민간, 민간과 민간 간 협력 모두 중요하며, 다양한 참여자들 간의 협력 과정 및 수준은 재난안전관리의 성패를 결정할 정도로 매우 중요함

□ 공공 간 협력

- 재난안전관리는 예방, 대비, 대응, 복구의 4단계로 이루어져 있으며, 각각의 단계에 책임이 있는 인력 및 조직 간 협력이 재난안전관리의 성공을 담보하는 다조직적(multi-organizational) 특성을 가짐(김영주·문명재, 2015; 이재은, 2000)
 - 특히 업무범위가 여러 조직에 중첩되어 있어 공공 영역에 존재하는 다양한 기관 간 연계성을 확보하는 것이 중요함
- 이러한 협력관계는 크게 중앙정부와 지방자치단체의 관계, 중앙정부 및 지방자치단체와 공공기관과의 관계로 구분하여 볼 수 있음
- 중앙-지방자치단체 간 협력은 재난안전관리 분야의 업무수행에 필수적이지만, 중앙정부와 지방자치단체의 관계가 수직과 수평의 특성을 동시에 보유하고 있기 때문에 협력을 효과적으로 이끌어 내기는 상당히 어려움
 - 지역사회 내 재난이 발생하면 주민은 1차적으로 지자체에 그 대응을 기대하고, 해결 책임 역시 지자체에 있음. 다만, 지자체의 역량으로 그 해결이 어렵거나 중앙정부의 인력이나 자원 등이 필요할 때 보충적으로 지원을 요청할 수 있음
 - 이들 간의 관계가 위계적이지 않으려면, 평시의 정보교환 및 상호소통, 신뢰 등이 확보되어 있어야 함. 그렇지 않으면 재난안전사고 발생시 효과적인 대응은 차치하고 양자 간 갈등이 유발되거나 심화될 수 있음
- 재난안전관리의 책임이 있는 유관 기관 간 협력 역시 매우 중요함
 - 가장 먼저 재난 현장에 출동하는 119 구급대 및 소방기관, 1차 대응기관인 지자체의 관련 부서, 이들을 지원하는 2차 대응기관인 지자체 기타 부서(군대, 기타 공공기관 등)들은 명령과 통제라는 권위적 기제보다는, 연계와 조정의 수단을 활용하는 수평적 협력에 해당함(김영주·문명재, 2015)

□ 공공-민간 간 협력

- 정부(중앙 또는 지방정부)와 민간부문(개인, 비정부단체, 비영리단체, 기업 등) 간의 협력은 공공의 한정된 자원을 민간부문에서 신속하게 보완하여 재난안전 관리에 활용하는 것임
- 재난안전사고는 상시적이거나 예측할 수 있는 것이 아니기 때문에, 재난안전 관리 업무를 담당하는 인력과 조직은 평상시에는 인력과 예산을 최소화하면서, 재난안전사고가 발생할 때 충분한 자원을 투입하여 대응하는 것이 필요함
 - 재난안전사고 발생시 지역사회의 민간자원을 효과적으로 수행하기 위한 전제조건은 일상 속 민관협력 활성화임

3. 중앙과 지방, 공공과 민관을 아우르는 재난안전거버넌스의 등장

□ 지역안전거버넌스의 개념 및 필요성

- 지역안전거버넌스에 대해 지방자치단체 수준의 재난안전 관련 거버넌스, 혹은 네트워크에 관심을 가진 연구들은 다양한 개념을 제시함
 - 정지범(2013)은 협력적 거버넌스(collaborative governance)가 지역 단위로 구현된 것을 ‘지역안전거버넌스’로 보고, 지역공동체의 안전을 위하여 지역주민과 지방자치단체, 소방, 경찰, 보건, 시민사회단체와 같이 다양한 이해관계자들이 협력 및 노력하는 것으로 정의함
 - 이훈래(2015) 또한 협력적 거버넌스 관점에서 재난관리에 있어 공공부문과 민간부문의 네트워크 및 파트너십을 토대로 하여 조직 간 협력을 구축하는 ‘재난관리 협력적 거버넌스’를 제시함
 - 임정빈(2020)은 해당 지역의 다양한 기관들의 공동의 역할 및 임무를 맡는 것을 강조하며, 초동 조치 주체인 소방당국 외에 행정기관 및 공공기관, 병원이나 기업 등 다양한 주체들이 협력적으로 대응하는 ‘재난안전로컬 거버넌스’를 제시함

- 김영미(2017)는 네트워크 거버넌스(network governance) 관점에서 ‘재난안전관리 거버넌스’를 제시하면서, 최일선 조직이 스스로 재난에 대응할 수 있는 능력을 갖추고, 유관 기관의 신속한 지원이 확보되는 체계로 정의함
 - 이시경(2013)은 네트워크 거버넌스 관점에서 ‘재난관리 거버넌스’를 시민과 NGO, 지방자치단체 등 다양한 행위자들이 문제해결과 관련된 의사결정권을 공유하고, 상호조정과 협력 네트워크를 통해 문제를 해결하는 기제로 정의함
 - 이영희(2014)가 제시한 성찰적 거버넌스(reflexive governance) 관점 ‘재난거버넌스’는 소수 전문가들의 기술적 대응에 한정하지 않고, 다양한 사회구성원들의 폭넓은 참여를 통해 그들의 경험과 지식(local knowledge), 가치관 등이 반영된 집단적 지혜를 모아 해결책을 모색하는 것으로 정의함
- 이상의 선행연구들에서 제시하고 있는 개념과 주요 키워드를 정리하면 [표 2-9]와 같음

[표 2-9] 지역안전거버넌스의 개념 및 주요 키워드

관점	연구자	개념	키워드
협력적 거버넌스 (collaborative governance)	정지범(2013)	지역안전거버넌스	지역공동체, 이해관계자, 협력
	이훈래(2015)	재난관리 협력적 거버넌스	관·민, 네트워크, 파트너십, 협력
로컬 거버넌스 (local governance)	임정빈(2020)	재난안전 로컬거버넌스	지역사회 이해관계자, 관·민, 참여, 협력
네트워크 거버넌스 (network governance)	김영미(2017)	재난안전관리 거버넌스	최일선 조직, 스스로 대응, 유관기관 조직, 신속 지원
	이시경(2013)	재난관리 거버넌스	다양한 행위자, 의사결정권 공유, 상호조정, 협력, 네트워크
성찰적 거버넌스 (reflexive governance)	이영희(2014)	재난 거버넌스	다양한 사회구성원, 폭넓은 참여, 집단적 지혜

참고: 기존 연구 결과들을 토대로 연구진 작성

- 선행연구들의 논의를 종합해보면 지역재난안전거버넌스는 지역사회의 다양한 이해관계자들의 자발적 참여를 전제로 하고, 이들 네트워크의 능동적인 협력을 통해 재난 극복 및 안전을 모색하는 것으로 정의할 수 있음
- 안전에 대한 정부의 관심은 행정안전부의 안전행정부로의 전환, 세월호 사고 이후, 국민안전처를 신설했던 경험에서 확인할 수 있음
 - 재난안전관리에 있어서 국가의 역할을 확인하는 계기가 되었고, 동시에 정부뿐만 아니라 다양한 주체들의 적극적인 참여가 필요하다는 점 역시 강조되기 시작함
- 제2차 국가안전관리기본계획(2010~2014)은 중앙정부가 주도하는 재난 대응 및 안전관리는 현실에서 발생하는 다양한 재난안전사고를 예측하여 대비하고 대응하기 어렵기 때문에 다양한 차원의 정부 간 협력, 정부와 주민 간 협력 등이 필요함을 강조함
 - 지자체의 상이한 여건에 중앙정부의 일괄적 대응이 어렵기 때문에 각 지자체는 지역에 소재한 경찰, 소방, 안전 관련 공공기관 등과 긴밀하게 협력하는 지역안전거버넌스를 구축해야 함(오윤경·서운·정지범, 2016)

〈수원도시공사' 전국 최초로 '재난안전협의체' 구축 나서¹¹⁾〉

- 수원도시공사가 화성도시공사, 용인도시공사 등 2개 기관과 '자연 및 사회재난 발생 시 기능 연속을 위한 업무협약식'을 열고 전국 지방자치단체에서 처음으로 인근 지역 지방공기업과 함께 '재난안전협의체'를 구축
- 코로나 팬데믹, 지진 등 사회 및 자연재난 발생 시 재난안전협의체의 물·인적 공유를 통해 기관의 핵심 기능을 유지시켜 신속한 정상화에 기여
- 협의체 구성기관을 이번 화성, 용인을 시작으로 타 지자체 기관까지 확대하고 나아가 경기도 통합 '광역재난안전협의'를 구축할 계획

11) <https://www.boannews.com/media/view.asp?idx=115066>

- 이러한 맥락에서 재난안전관리 초점이 시·군·구에서 좀 더 세밀한 단위인 읍·면·동 기준에서 강화하고자 하는 전략이 제안되고 있음
 - 정부는 「복지 사각지대 발굴·지원체계 개선대책」(22.11.24.)과 「국가 안전시스템 개편 범정부 종합대책」(23.1.27.)을 통해 재난안전의 예비 단계와 발생단계에서의 읍·면·동 지역공동체의 역할을 강조함
- 중앙차원에서는 ‘재난 대응기관 상설 협의체’(이하 ‘상설 협의체’)가 소방, 경찰, 자치단체, 재난의료지원팀(DMAT) 간 공조를 강화하여 재난 대응기관의 유기적인 협력체계를 구축하고, 초동 대응 역량을 강조함
- 지방자치단체 차원에서는 광역, 시·군·구 단위에서 다양한 재난안전거버넌스가 활동하고 있으나, 통일된 명칭과 방식보다는 재난안전네트워크, 재난안전 거버넌스, 지역안전협의체 등 다양하게 활동하고 있음
- 이러한 맥락에서 최근 읍·면·동 단위에서 좀 더 세밀한 거버넌스 체제를 확립하고자 하는 시도들이 중앙정부 차원에서 혹은 지역사회 내 다양한 주체들의 시도는 주목할만하다고 판단됨

4. 스마트 안전 네트워크 역량 강화와 재난관리

- 기존 연구에서 재난관리의 네트워크 역량은 재난발생 이후에 재난관리에 참여 하는 이해관계자인 지방자치단체와 유관 기관, 시민 등 민관협력 등에 한정하여 논의됨
 - 재난 발생 이후 재난 상황에 대응하는 과정에서 다양한 이해관계자들의 자발적이고 협력적인 참여를 통해 재난관리 역량이 강화될 수 있음을 강조함
- 이해관계자의 참여를 재난발생 ‘이후’로 전제하던 패러다임에서 재난발생 ‘이전’ 단계에서도 이들의 참여를 강조하는 패러다임으로 전환되었음
 - 의사결정과정뿐만 아니라 단순 의견 개진과 상호 간 의사소통에 대해서도 참여로 간주함(이재은 외, 2004)

- ‘참여’의 방식이 대면이라는 방식을 취하는 한, 재난안전 분야에 다방면에 산재해있는 참여의 ‘공간’을 마련하는 것은 상당히 어려운 일이기 때문에, 이러한 사전적 예비단계에서의 참여를 현실화시키기 어려운 경향이 있었음 (Borgatti, Brass & Halgin, 2014)
 - 이러한 맥락에서 다양한 ‘온라인 공간’에서 쌍방향적인 의사소통으로 재난을 예방하는 방식을 통해 네트워크 역량을 강화시킬 수 있음(심재환·최상옥, 2018; 최상옥, 2012)
 - 재난과 관련한 의사소통과 새로운 정보교환 속도가 증가하면 재난네트워크가 발전하고, 이때 이해관계자들 간 네트워크 구조는 필요에 따라 진화함(Abbasi & Kapucu, 2015; 심재환·최상옥, 2018에서 재인용)
- 최근 우리 사회에서도 자연 및 사회재난의 빈번한 발생으로 인해 좀 더 세밀한 마을 중심의 안전공동체가 강조되고 있는데, 안전한 지역사회라는 정책목표 달성에서 가장 중요한 요인은 주민들의 일상을 유지하기 위한 그들의 관심 및 참여임
- 지역사회 내 생활권을 공유하는 주민들 간 안전에 대한 인식과 정보공유나 지역의 변화를 위해 함께 행동하는 작은 단위의 노력은 공동체의 안전 확보에 효과적임
- 다양한 지자체에서 지역주민·동·유관기관 간 공동체 네트워크를 활성화 및 위기가구 발굴, 지역 문제 해결을 위한 온라인 마을플랫폼을 구축하여 ‘직접 대면’방식이 아닌 ‘온라인 대면’의 활성화를 시도하고 있음
- 이를 통해 지자체 차원에서 복지·안전 사각지대를 선제적으로 발굴하고 체계적으로 지원하여 지역의 다양한 주체들의 의견을 수렴하여 지역 현안 문제 발굴 및 해결할 수 있도록 함
 - 궁극적으로 재난발생 시, 현장 중심 민관협력 초기대응 능력을 향상시키고, 안전관리 기능을 강화함

[표 2-10] 기초지방자치단체 스마트재난안전 기능 사례

	지방자치단체	구체적 사항
시 (4)	경기 부천시	<스마트 마을공동체 사업 ‘스마트 온(On, 溫) 부천’> <ul style="list-style-type: none"> • 복지사각지대 발굴, 본인 도움요청을 위한 온라인 플랫폼 APP 구축 • 주민참여 동 단위 정책제안, 안전이슈 등 온라인 공론화 공간 제공 • 지역내 복지자원 총괄관리 및 대상자 매칭
	경기 광주시	<‘광비서(가칭)’ APP 개발> <ul style="list-style-type: none"> • 위기가구 발굴 및 지역공동체의 활발한 활동을 위한 위기가구 발굴 앱
	경기 광명시	<‘마음e음’ APP 확대 운영> <ul style="list-style-type: none"> • 이미 구축된 실시간 확인 및 소통 가능한 시스템 콘텐츠 업그레이드
	경기 의정부시	<온라인 플랫폼> <ul style="list-style-type: none"> • 모바일메신저(카카오톡) 단체방 운영: 공익과 관련된 자유로운 의견 개진 및 소통
군 (3)	전북 부안군	<스마트 화재 안전관리서비스 운영> <ul style="list-style-type: none"> • 화재발생시 부안군 통합관제센터에서 인지한 후 부안소방서 통보 • 부안읍 풍류마을 170개 세대 구축(’21. 12월 ~)
	전남 강진군	<농촌형 스마트 안전마을 공동체 만들기 사업> <ul style="list-style-type: none"> • IT 기술과 지역공동체를 결합하여 재난·안전기능 강화, 복지·안전사각지대 최소화 • 스마트안심돌봄단: AI 안부전화 및 AI 스피커 운영
	전남 영암군	<농촌형 스마트 안전모델 구축> <ul style="list-style-type: none"> • 안전취약계층 대상자에 IoT 돌봄플러그 기기 보급
구 (7)	서울 서대문구	<온라인 플랫폼 활용> <ul style="list-style-type: none"> • ‘네이버 밴드’ 개설, 복지·안전사각지대 발굴, 생활안전민원 또는 재난대응을 위한 동 단위 민관 소통 창구로 활용 • 365 복지·안전협의체 구성원 전원, 동장 및 동담당 가입 필수 • 현재 운영중인 ‘서대문 생활민원밴드’ 벤치마킹 <서대문구 ‘반지하가구 스마트안전관리서비스’연계> <ul style="list-style-type: none"> • 반지하가구 침수·화재·일산화탄소 감지센서 등 안전장비 무상설치 및 관리: 감지센서 정보를 통해 원격재난 발생 관제, 재난 발생 시, 신청인에게 문자 등으로 통보 및 필요시 현장 확인 및 조치
	서울 성동구	<스마트 기기 활용 복지·안전 서비스 지원> <ul style="list-style-type: none"> • 스마트돌봄 서비스 연계로 위기 상황 예방 • 핸드폰 수발신 여부, 전력사용량 측정, 자동전화 등 활용 안부확인 • 주거 취약계층 스마트 공기질 측정 지원 • AI, IoT 기반 어르신 건강관리서비스 지원 • 동주민센터 ‘스마트 민원 서식 작성 도우미 서비스’ 제공

지방자치단체	구체적 사항
	<ul style="list-style-type: none"> 함께해요 안부확인서비스, 행복커뮤니티, 스마트플러그, 서울살피미엄, 굿모닝콜 시안부확인서비스 등
부산 남구	<p><스마트빌리지 보급 사업 추진 및 lot 활용 스마트돌봄 대상자 확대></p> <ul style="list-style-type: none"> lot기술을 활용하여 안부 확인+사회관계망 형성지원 lot 센서, GPS를 활용한 24시간 365일 안부확인 관제시스템 구축 시(네이버 케어콜) 및 전문 상담사의 비대면 케어서비스 사회관계망 형성 지원을 위한 운동친구서비스 실시 관내 사회복지관 프로그램(요리수업, 마음치료 등) 연계 추진 365스마트 희망 시그널: KT 케어콜, 2,000 → 2,100가구 비대면 디지털 인프라 구축사업: 부산도시가스 공헌사업, 300 → 400가구
대전 대덕구	<p><혼자가 아닌 우리, 안전하고 행복한 대화마을 만들기 프로젝트></p> <ul style="list-style-type: none"> 스마트 돌봄플러그 설치: 1인 가구의 위기 발생 즉시 대응 용이, 홀몸어르신 등 취약계층의 안전 확보율 증가
광주 북구	<p><정보통신 기술 활용, 위기가구 발굴 및 지원></p> <ul style="list-style-type: none"> 인공지능 스피커, 관제시스템 구축(고독사 위험군 시케어콜로 안부확인 및 복지욕구 조사: 시가 일상적인 대화를 나누며 건강상태를 확인하고, 식사와 운동 등을 유도, 통화이력 및 위기상황을 모니터링하여 위기상황대처) 지역공동체 및 지역 유관기관 연계·협력 ICT케어센터 운영, 케어매니저 위기가구 관제 및 확인
울산 중구	<ul style="list-style-type: none"> 위기가구 신고 카카오톡 개설로 24시간 위기가구 신고 체계 마련 인적안전망과의 1:1 일촌 맺기 및 대면 상담 등을 꺼리는 대상자의 경우 비대면 돌봄 시스템(한전 안부살핌서비스, 네이버 AI 전화) 연계

자료: 각 지방자치단체 제공 자료를 활용하여 연구진 작성(2023.7.기준)

제3장

지역맞춤형 재난안전기능 강화를 위한 유형화

제1절 분석 개요

제2절 시·군·구 지역유형화

제3절 심층 분석지역 선정

제4절 심층 분석지역의 재난안전 행정수요

제1절 분석 개요

□ 재난안전 관련 데이터 관리 주체: 광역 및 기초 자치단체

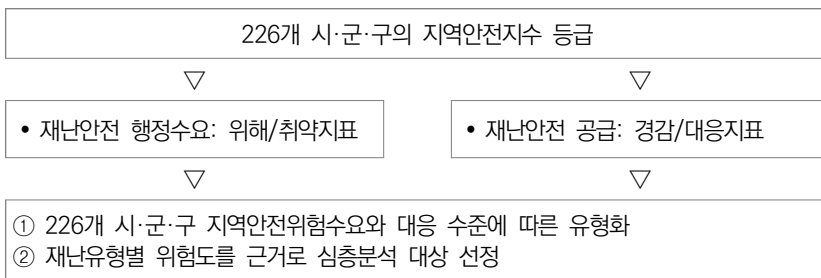
- 현재 지방자치단체의 재난안전과 관련한 데이터는 광역 자치단체와 기초 자치단체를 중심으로 관리되고 있음
- 따라서 본 연구는 읍·면·동의 기능개선을 다루지만, 읍·면·동의 재난안전기능을 결정하는 시·군·구를 분석 대상으로 함
- 시·군·구 단위로 지역을 유형화하고, 각 유형에서 재난안전 기능 강화가 우선적으로 필요한 시·군·구와 읍·면·동을 선정하여 분석하고자 함
 - 시·군·구의 재난안전기능강화 및 신설에 따라 하부기관인 읍·면·동의 재난안전 기능, 조직, 인력 등이 결정됨

□ 지자체의 재난안전 행정수요와 재난안전 대응역량 분석

- 수요의 수준으로 나타나는 재난안전 위험과 공급의 수준으로 나타나는 재난안전 위험 대응의 불일치를 재난행정 수요와 공급이라는 매트릭스를 이용하여 사분면에 나타내고, 각 분면에 해당하는 대표 지자체를 선별하여 개선전략을 제시하는 것이 본 연구의 첫 번째 과제라고 볼 수 있음
- 이때 재난안전관리 기능의 수요는 해당 지역의 '재난안전여건'으로 재난안전 발생 가능성으로 정의하고, 재난안전관리 기능의 공급은 해당 지역의 재난안전 대응 인프라 구축 수준으로 정의함

- 이러한 재난안전 수요와 공급은 행정안전부 및 국립재난안전연구원에서 관리하는 ‘지역안전지수’를 지역의 재난안전관리의 수요와 공급을 파악하는 대리 변수로 활용하고자 함
- 지역유형화를 통해 실제로 재난안전의 발생가능성이 높은 지역과 그렇지 않은 지역을 구분하여, 국가나 지방자치단체의 재난안전 대응이 우선적으로 이루어져야 하는 지역을 도출함
- 다만, 지역유형화에 활용하고자 하는 지역안전지수는 주로 지역에서 발생하는 사회재난에 초점을 두고 있기 때문에 1차적으로 이를 이용하여 지역을 유형화한 후, 지역별로 빈번하게 발생하는 자연재난 요소를 2차적으로 반영하여 심층 분석 대상 지역을 선별하고자 함
- 같은 맥락에서 지역안전지수가 담고 있는 위험은 ‘재난’을 포괄하는 광범위한 개념인 ‘안전’에 초점을 두고 있어, 지역을 선별하는 1차 기준에 적합하다고 판단됨
 - 상대적으로 광범위한 기준으로 지역을 유형화하고, 추후 좀 더 협소한 재난에 초점을 두어 2차 유형화를 하고자 함

[그림 3-1] 지역유형화 분석틀



자료: 연구진 작성

제2절 시·군·구 지역유형화

1. 지역안전지수를 활용한 유형화

□ 지역안전지수 개발¹²⁾

- (개념) 지역안전지수는 안전 관련 각종 통계를 활용하여 자치단체별 6개 분야(교통사고, 화재, 범죄, 생활안전, 자살, 감염병) 안전 역량을 5개 등급으로 객관적으로 계량화한 정보이며, 1등급일수록 동일 단위 행정구역(광역 시/도, 기초 시/군/구 5개 행정단위) 내에서 상대적으로 안전한 것으로 판단함(행정안전부 홈페이지)¹³⁾
- (도입목적) 지역의 안전수준 측정을 통해 지자체 안전관리 책임을 강화하고, 취약분야에 대해 자율적 개선 유도하기 위해 도입되었음
 - 지역안전지수는 「재난 및 안전관리 기본법」 제66조의10(안전지수의 공표)에 따라 매년 지역안전지수 안전등급을 공표하고 있는 제도로, 자치단체의 안전관리 책임성을 강화하고 취약 분야에 대한 자율적 개선을 통하여 주민은 더 안전해지고, 안전사고 및 안전사고 사망자는 체계적으로 감축될 수 있도록 유도함(행정안전부, 2023)
 - 행정안전부는 2015년 안전에 대한 자치단체의 관심을 유도하고, 주민 안전을 위해 해당 지수를 공표하였음

12) 다만, 지역안전지수는 '100-위험도' 개념의 모형을 적용하여 산출하지만 본 연구에서는 지역안전지수 자체를 산출하는 것이 목적이 아니므로, 이 부분은 생략하기로 함

13) 행정안전부, <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b10/safetyIndex/screen.do>

[예시] 교통사고 분야

- 교통사고 사망자수(위해지표) 증가 - 해당 지역 내 재난 약자 규모(취약지표)- 속도저감 정책 시행- 저감정책 효과 증진을 위한 교통단속 CCTV설치 운영(경감지표)- 일시적 사망자 감소- 교통사고 사망자 다시 증가 - 재난약자 대상 교통안전 교육 실시(의식지표)- 교통사고 사망자 감소- 지역안전지수 등급 개선

- 지역안전지수는 지역사회 재난안전을 구성하는 6개 분야의 인과관계를 반영한 일종의 재난안전 ‘지표틀’에 해당함
- 배민기 외(2018)는 재난안전지표 구성에 적용되는 틀을 ‘인과관계’ 틀, ‘분야별’ 틀, 인과관계 틀과 분야별 틀이 ‘혼용’된 틀 3가지로 제시함
 - 인과관계 틀은 대상이 되는 현재 상태, 상태를 유발하는 원인, 상태를 완화/강화하기 위한 노력 간 상관성을 파악하여 지표를 도출하는 방식을 의미함¹⁴⁾
 - 분야별 틀은 대상을 분야별로 구분한 후, 분야별 정책 목표를 정립하고 그에 따라 전략, 실천수단 등의 하위계층을 구분하는 방식을 의미함
 - 혼용된 틀은 분야별 틀에 따라 지표대상을 구분하고, 각 분야별로 인과관계 틀을 적용하는 방식을 의미함
 - 우리나라 지역안전지수의 지표 틀은 6개 분야별로 구분한 후 35개의 세부 지표를 ‘위해지표’, ‘취약지표’, ‘경감지표’, ‘의식지표’ 등 4가지로 구분하고 있어 혼용된 지표 틀로 판단됨
 - 결국 이러한 인과관계는 재난안전사건을 유발하거나 그로 인한 피해나 영향을 키울 수 있는 ‘재난안전기능 수요’와 재난안전사건을 예방하거나 대응하는 활동을 의미하는 ‘재난안전기능 공급’의 논리적 관계를 보여줌

□ 지역안전지수의 세부지표

- 지역안전지수는 위해지표, 취약지표, 경감지표, 의식지표 등 4개의 세부지표로 구성됨([표 3-1])

14) OECD(1994)의 PSR(pressure-state-response: 압력-상태-반응) 구조가 대표적임

- 위해지표는 각 분야별 사망자수 및 발생건수 등에 대한 결과지표로, 취약 지표는 위해발생의 인적, 물적 요인이 되는 지표(재난약자, 하천면적, 기초수급자수 등)로, 경감지표는 위해발생을 사전에 방지하고 대응하기 위한 지표(구조구급대원수, 의료기관수 등)로, 의식지표는 비교적 최근인 2022년부터 개발되어 적용되고 있는데, 자치단체의 안전의식 측정을 목표로 구성되어 있음(송창영, 2020)
- 지역안전지수 등급은 재난유형별로 재난사고의 결과(사망자수나 발생건수)인 위해지표와 지역의 위해발생 원인이 되는 취약성지표를 가산하고, 위해발생을 사전에 방지하고 대응하기 위한 경감지표를 감산하여 산출함(송창영, 2020)
- 본 연구에서는 지역안전지수의 세부지표 특성을 고려하여 지역 유형화에 활용함
 - 취약지표와 경감지표는 고정지표로서 해당 지역의 안전여건을 설명하는 환경적 지표로 이해할 수 있음
 - 이에 비해 위해지표는 취약지표와 경감지표로 인해 나타나는 지역의 재난 안전 상태로서의 결과로 볼 수 있음
 - 따라서 취약지표는 해당 지역의 재난안전 행정의 수요를 파악하는 지표로, 경감지표는 해당 지역의 재난안전 행정의 인프라 및 역량 등을 총칭하는 공급을 파악하는 지표로 활용함
- 지역안전지수의 취약지표가 높은 경우 지역안전지수 등급 상승에 한계가 있을 수 밖에 없고, 이는 곧 지역의 안전수준을 높이기 위한 적절한 정책적 개입이 필요한 것으로 볼 수 있음. 즉, 재난안전 관리 기능에 대한 수요가 높음을 의미
 - 예를 들어, 유동인구가 많은 관광지역, 고령화가 진행된 농어촌지역은 위해 지표 값을 높여 지역안전지수 등급이 낮아지며, 이는 곧 타지역에 비해 재난 안전기능의 강화가 필요하다고 볼 수 있음

- 반면, 지역사회의 재난안전 노력에 해당하는 경감지표의 값이 낮고, 취약지표로 측정되는 지역의 재난안전 수요가 높으면, 지역안전지수 등급은 낮아지고, 지역의 안전 수준을 높이기 위한 적절한 정책적 개입이 필요한 것으로 볼 수 있음
- 그러나 동일한 광역 시도나 기초 시·군·구 내에서도 해당 지역이 산업지역, 농업지역, 섬지역인지에 따라, 인구구조나 규모에 따라 서로 다른 재난안전 기능의 강화가 필요할 수 있다는 점에서 단순히 지역안전지수 등급만으로 해당 지역의 재난안전 환경을 파악했다고 볼 수는 없음
 - 지역안전지수에 근거한 지역유형화 이후, 각 유형별 자치단체의 재난안전 환경을 추가적으로 고려해야 하는 이유임

[표 3-1] 지역안전도지수 세부지표

분야	위해지표	취약지표	경감지표	의식지표
	사망자, 발생건수	인적, 물적 요인	사업, 예산, 인력	인지, 행동, 참여
화재	<ul style="list-style-type: none"> • 화재 사망자수 • 화재 발생건수 	<ul style="list-style-type: none"> • 재난약자수 • 음식점 및 주점업 종사자수 • 창고 및 운송관련 서비스업 업체수 	<ul style="list-style-type: none"> • 병상수 • 재정자주도 • 도시지역면적 	<ul style="list-style-type: none"> • 화재관련안전신문고 신고건수 • 기준연도대비 소소심교육인원수
교통 사고	<ul style="list-style-type: none"> • 교통사고 사망자수 (고속도로사망자 미포함) 	<ul style="list-style-type: none"> • 인구만명당재난 약자수 • 인구만명당의료보장 사업장수 	<ul style="list-style-type: none"> • 의료기관수 • 인구밀도 • 구조구급대원수 	<ul style="list-style-type: none"> • 운전자안전벨트 착용률 • 음주운전경험률 • 자동차등록대수당 교통법규위반건수
범죄	<ul style="list-style-type: none"> • 5대 강력범죄 발생건수 	<ul style="list-style-type: none"> • 총전입자수 • 인구밀도 • 기초수급자수 • 제조업 업체수 • 음식점 및 주점업 업체수 	<ul style="list-style-type: none"> • 경찰관서수 	<ul style="list-style-type: none"> • 인구만명당 아동안전지킴이집수 • 인구만명당 자율방범대원수
안전	<ul style="list-style-type: none"> • 안전사고 발생건수 	<ul style="list-style-type: none"> • 재난약자수 • 시·군·구 외 전입자수 • 건설업 종사자수 • 제조업 종사자수 	<ul style="list-style-type: none"> • 의료보험료 수납액 • 구급센터 이송실적 	<ul style="list-style-type: none"> • 인구만명당생활 안전관련안전 신문고 신고건수 • 기준연도대비응급 처치교육인원수

분야	위해지표	취약지표	경감지표	의식지표
	사망자, 발생건수	인적, 물적 요인	사업, 예산, 인력	인지, 행동, 참여
자살	• 자살 사망자수	• 고령인구수 • 혼인귀화자수 • 음식점 및 주점업 종사자수 • 기초수급자	• 보건업 및 사회복지 서비스업 종사자수	• 걷기실천율 • 고위험음주율
감염병	• 감염병 사망자수	• 건강보험급여실적, 고령인구수 • 기초수급자수 • 도시지역면적	• 의료기관수 • 인플루엔자 예방접종률	• 어제점심식사후 칫솔질실천율 • 건강검진수검비율 (영유아+성인)

출처: 지역안전도지수 설명자료(국립재난안전연구원, 2022)

□ 지역안전지수 등급 도출

- 그룹별 5개 등급으로 지방자치단체의 안전에 대한 상대평가를 수행함
 - 도시와 농촌 등의 특성을 고려하여 (광역)시·도, (기초)시·군·구 5개 그룹별로 등급 부여함
 - 따라서 동일 단위 지자체 간 상대등급이므로, 단위가 상이한 지자체 간 비교가 불가함
 - 예를 들면, 'A시-B시' 간 비교는 가능하나, 'A시-C군' 또는 'B시-D구' 간 비교는 불가함¹⁵⁾

[표 3-2] 지역안전지수 등급별 지자체수

구분	지자체수 (개소)	등급별 지자체수(개소)					
		1등급(10%)	2등급(25%)	3등급(30%)	4등급(25%)	5등급(10%)	
광역	시	8	1	2	2	2	1
	도	9	1	2	3	2	1
기초	시	75	7	19	22	19	8
	군	82	8	20	25	21	8
	구	69	7	17	21	17	7

출처: 행정안전부 홈페이지

15) OECD(1994)의 PSR(pressure-state-response: 압력-상태-반응) 구조가 대표적인

2. 군집분석을 통한 지방자치단체 유형화

1) 분석 개요

□ 지역안전지수를 통한 지자체 재난안전 수요 공급 파악

- 지역안전지수는 앞에서 언급했듯이 위해지표, 취약지표, 경감지표, 의식지표 등 4개의 세부지표로 구성되어 있음
- 지역안전지수의 세부지표를 활용하여 읍·면·동 재난안전 기능의 수요와 공급을 진단하고, 이를 바탕으로 중점적인 투자가 필요한 지역을 선별함
 - 지역안전지수 산출 분야인 교통사고, 화재, 범죄, 생활안전, 자살, 감염병 6개 분야에서 지수 등급이 1~5단계로 구분되어 도출되는데 1등급일수록 동일 행정구역 단위 내에서 상대적으로 안전하다는 의미임
 - 다만, 화재 분야에서 등급이 낮다는 것은 동일 행정구역 단위 내에서 상대적으로 안전하다는 의미이지만, 해당 등급이 취약 및 위해지표의 값이 긍정적이어서 안전한 것인지, 경감 및 의식지표의 값이 긍정적이어서 안전한 것인지 확인하기 어려운 특징이 있음¹⁶⁾
- 수요측면
 - (위해지표) 교통사고, 화재, 범죄, 생활안전, 자살, 감염병 6개 분야의 사망자, 사건 발생건수는 지역의 재난 안전 상태를 나타내는 일종의 결과 지표로서 궁극적으로 감축되어야 할 대상으로 판단
 - (취약지표) 교통사고, 화재, 범죄, 생활안전, 자살, 감염병 6개 분야의 재난 약자에 해당하는 취약계층, 의료보장사업장수(취약장소), 노후건축물(취약 시설) 등은 앞에서 언급한 사망자 및 발생건수로 나타나는 위해발생의 인적, 물적 원인이 되는 사회환경 지표로 관리될 필요가 있음

16) 지역안전지수 도출의 근간이 되는 수치는 다음의 수식 $100 - (\text{위해지표} \times 50\%) - (\text{취약지표} \times 10\%) + (\text{경감지표} \times 20\%) \pm (\text{의식지표} \times 20\%)$ 에서 산출되는데, 위해 및 취약지표의 가중치가 경감 및 의식지표의 가중치보다 크기 때문에 영향력의 차이는 있을 수 있음

- 이 2개의 지표에서 지역안전지수 등급이 높게 나오면 재난안전수준, 재난 안전 유발 요인 정도가 동일 단위 지자체에서 높은 편이고, 자치단체에서 재난안전 분야를 좀 더 긴밀하게 관리할 필요가 있음을 의미함
- 즉, 재난안전 기능에 대한 수요가 높다고 볼 수 있음

○ 공급측면

- (경감지표) 교통사고, 화재, 범죄, 생활안전, 자살, 감염병 6개 분야의 사업, 예산, 인력 등은 위해발생을 예방하고, 위해에 대응하기 위한 지자체의 노력 지표에 해당함. 단속 CCTV(사업), 사회복지예산 비율(예산), 전담공무원수(인력) 등을 예로 들 수 있음
- (의식지표) 교통사고, 화재, 범죄, 생활안전, 자살, 감염병 6개 분야의 행동, 인지, 참여 등은 위해발생을 예방하고, 위해에 대응하기 위한 주민의 노력 지표에 해당함. 안전벨트착용·음주운전(행동), 교육참여인원(인지), 자율방범대원(참여) 등을 예로 들 수 있음
- 이 2개의 지표에서 등급이 낮게 나올수록 위해발생 예방 및 대응을 위해 지자체와 주민이 각각 노력하는 수준이 높아짐을 의미함. 즉, 동일 단위 지자체보다 해당 지자체가 지역의 위해발생 예방과 대응을 상대적으로 긴밀하게 관리하고 있음을 의미함

[표 3-3] 지자체 재난안전 기능 수요 및 공급

재난안전 기능	조작적 정의	활용 데이터
수요	• 지역의 재난안전사고를 발생시키거나 재난안전사건의 피해나 영향을 키울 수 있는 측면	• 6개 영역 지역안전지수의 위해 및 취약지표
공급	• 지역의 재난안전사건을 예방·대응하는 활동 측면	• 6개 영역 지역안전지수의 경감 및 의식지표

자료: 연구진 작성

□ 방법론: 군집분석

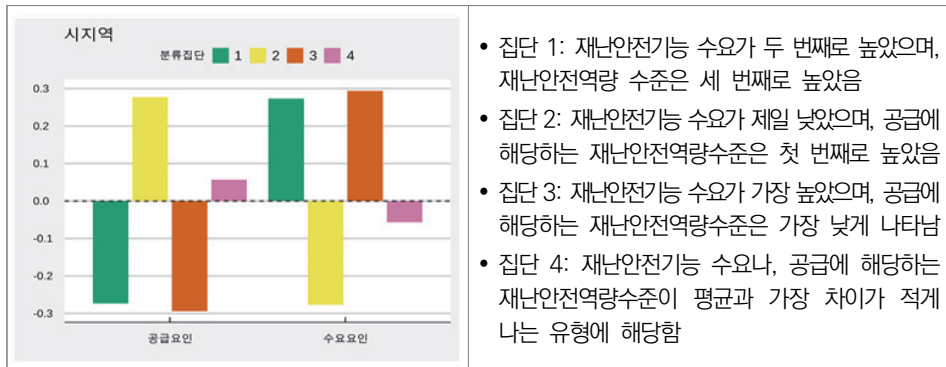
- 군집분석은 다수의 대상이 갖고 있는 특성을 토대로 유사한 대상들끼리 묶어 내는 다변량 통계기법에 해당함(윤영근·박해육, 2017)
 - 군집분석으로 두 개 이상의 그룹이 만들어지고, 각 그룹은 군집(cluster)으로 지칭함
 - 군집 내에서는 최대한 유사성이 확보되어야 하고, 군집 간에는 최대한 차별성을 확보해야 분석의 유용성이 확보됨
- 비계층적 방법인 K-means 클러스터링의 방식으로 군집분석을 수행함
 - 군집분석은 크게 계층적 방법과 비계층적 방법으로 나뉘고, 전자의 경우 단계적으로 군집을 만드는 방식이며, 후자의 경우 단계적인 방식을 취하지 않고, 대상들을 복수의 군집으로 나누기 위하여 판정 기준을 최적화하는 방식을 사용함
 - 본 연구에서 활용한 방식은 비계층적 방법 중 K-means 군집분석으로 분석 대상 수가 많은 경우 유리하며, 미리 군집의 수를 정해서 수행하는 것이 특징임
- 시·군·구별 자치단체 유형화
 - 지역안전지수의 등급은 동일한 유형의 자치단체 간에 비교가능하도록 설계 되어 있기 때문에 시·군·구를 구분하여 각각에 대한 군집분석을 통해 자치단체의 유형화를 시도함
 - 또한, 도시화가 상당 수준 진행되고 있는 일부 군 지역과 광역시 소속 군의 경우 지역안전지수를 구성하는 다양한 변수들의 특성이나 수준이 유사할 수 있기 때문에 동일 유형의 자치단체 간 구분하는 것이 바람직하다고 판단하였음

2) 시·군·구 지역 유형화

□ 75개 시 지역유형화

- 75개 시 지역을 대상으로 6개 분야, 4개 세부지표에서 도출된 지역안전지수 등급을 활용하여 4개의 집단으로 지역을 유형화함(그림 3-2)
- 다만, 공급과 수요를 중심으로 군집분석을 수행했을 때, 지자체가 수요보다 공급이 높은 유형으로만 모여졌고, 그 안에서 수요와 공급의 상대적 크기에 따라 4개의 유형으로 구분이 되는 것을 확인할 수 있었음
 - 1, 3 유형은 수요에 비해 공급이 큰 유형, 2, 4 유형은 수요가 공급에 비해 큰 유형에 해당하며, 이 중 1, 2 유형이 수요와 공급 간 차이가 큰 유형임

[그림 3-2] 시 지역 군집분석 결과



- 이러한 유형화에 근거하여 집단3의 경우 상대적으로 재난안전기능 수요가 높지만, 공급이 부족한 지역으로 볼 수 있음(수요)>공급)
- 4개의 지역으로 유형화한 결과는 다음의 [표 3-4]에 제시되어 있음

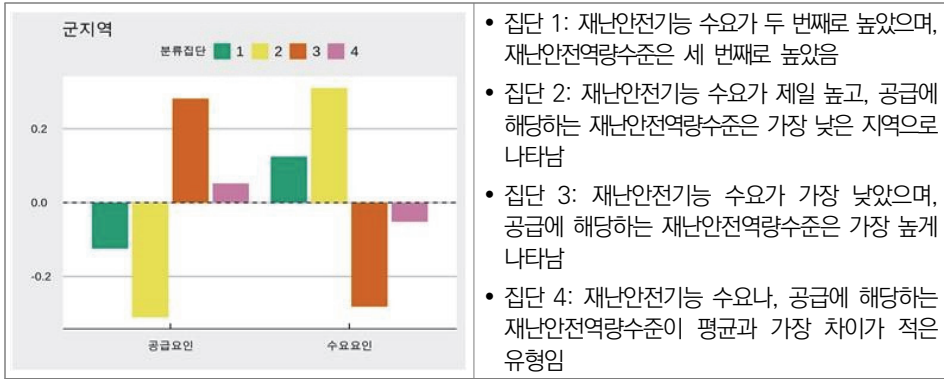
[표 3-4] 시 지역 유형화

군집	자치단체명	기준		지역 유형화
		수요	공급	
1	경기 수원시 평택시 안산시 오산시 시흥시 이천시 화성시 광주시, 충북 청주시, 충남 천안시, 경북 구미시, 경남 김해시 거제시, 세종특별시	+	-	투자 필요
2	경기 포천 여주 태백, 강원 삼척시, 충북 충주 제천시 공주 보령시, 충남 서산 논산 당진, 전북 익산 정읍 남원 김제, 전남 나주, 경북 경주 김천 안동 영주 영천 상주 문경, 경남 사천 밀양	--	++	유지
3	경기 성남, 의정부, 안양, 부천, 광명 고양, 과천, 구리, 남양주, 군포, 의왕, 하남, 용인, 김포, 양주 / 충북 계룡	++	--	중점 투자
4	경기 동두천 파주 안성, 강원 춘천 원주 강릉 동해 속, 충남 아산, 전북 전주 군산, 전남 목포 여수 순천 광양 포항, 경북 경산, 경남 창원 진주 통영 양산	-	+	유지

□ 82개 군 지역유형화

- 82개 군 지역을 대상으로 6개 분야, 4개 세부지표에서 도출된 지역안전지수 등급을 활용하여 4개의 집단으로 지역을 유형화함([그림 3-3])
- 시 지역과 마찬가지로 전반적으로 수요보다 공급이 높은 2가지 유형으로 구분되고, 그 안에서 수요와 공급의 상대적 크기에 따라 4개의 유형으로 구분이 됨
 - 3, 4 유형은 수요에 비해 공급이 큰 유형, 1, 2 유형은 수요가 공급에 비해 큰 유형으로 나타남. 이 중 2, 3 유형이 수요와 공급 간 차이가 큰 유형이라고 볼 수 있음

[그림 3-3] 군 지역 군집분석 결과



- 이러한 유형화에 근거하여 집단2의 경우 상대적으로 재난안전기능 수요가 높지만, 공급이 부족한 지역으로 볼 수 있음(수요)>>공급)
- 4개의 지역으로 유형화한 결과는 다음의 [표 3-5]에 제시되어 있음

[표 3-5] 군 지역 유형화

군집	자치단체명	기준		지역 유형화
		수요	공급	
1	인천 강화군, 경기 연천군 가평군 양평군, 강원 횡성군 평창군 철원군 고성군, 충북 옥천군 영동군 괴산군, 충남 서천군 예산군 태안군, 전북 고창군 담양군, 전남 영암군 장성군, 경북 성주군 예천군, 경남 함안군 창녕군	+	-	투자 필요
2	부산 기장군, 대구 달성군, 울산 울주군, 강원 홍천군 화천군 양구군 인제군, 충북 증평군 진천군 음성군, 충남 홍성군, 전북 완주군, 전남 화순군 무안군, 경북 칠곡군, 경남 거창군	++	--	중점 투자
3	충북 보은군 단양군, 충남 청양군 진안군 무주군 장수군 임실군 순창군, 전남 곡성군 고흥군 보성군 장흥군 강진군, 경북 함평군 군위군 의성군 청송군 영양군 청도, 고령군, 봉화군, 경남 의령군 하동군 산청군 함양군 합천군	--	++	유지
4	인천 옹진군, 강원 영월군 정선군 양양군, 충북 부여군, 전북 부안군, 전남 구례군 해남군 영광군 완도군 진도군 신안군, 경북 영덕군 울진군 고성군, 경남 남해군	-	+	유지

□ 69개 구 지역유형화

- 69개 구 지역을 대상으로 6개 분야, 4개 세부지표에서 도출된 지역안전지수 등급을 활용하여 4개의 집단으로 지역을 유형화함(그림 3-4)
- 마찬가지로 전반적으로 수요보다 공급이 높은 유형으로 구분이 되고, 그 안에서 수요와 공급의 상대적 크기에 따라 4개의 유형으로 구분이 됨
 - 즉, 1, 3 유형은 수요에 비해 공급이 큰 유형, 2, 4 유형은 수요가 공급에 비해 큰 유형으로 나타남. 이 중 1, 2 유형이 각 유형에서 수요와 공급 간 차이가 큰 지역이라고 볼 수 있음

[그림 3-4] 구 지역 군집분석 결과



- 이러한 유형화에 근거하여 집단4의 경우 상대적으로 재난안전 기능 수요가 높지만, 공급이 부족한 지역으로 볼 수 있음(수요>공급)
- 4개의 지역으로 유형화한 결과는 다음의 [표 3-6]에 제시되어 있음

[표 3-6] 구 지역 유형화

군집	자치단체명	기준		지역 유형화
		수요	공급	
1	부산 중구 서구 동구 영도구 진구 사하구 금정구 수영구 사상구, 대구 중구 동구 서구 남구, 인천 동구, 광주 동구, 대전 동구 중구 대덕구	--	++	유지
2	부산 동래구 남구 북구 해운대구 연제구, 대구 북구 수성구 달서구, 인천 미추홀구 연수구 동구 부평구 계양구 서구, 광주 서구 남구 북구 광산구, 대전 서구 유성구, 울산 중구, 남구, 동구, 북구	+	-	투자 필요
3	서울 종로구 중구 용산구 동대문구 마포구 금천구 영등포구 강남구, 부산 강서구, 인천 중구	-	+	유지
4	서울 성동구 광진구 중랑 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 서대문구, 양천구, 강서구, 동작구, 관악구, 서초구, 송파구, 강동구	++	--	중점 투자

제3절

심층 분석지역 선정

1. 분석 개요

□ 자연재난 수요 고려한 심층 분석지역 추출

- 앞서 수행한 지역안전지수를 활용한 군집분석에서 도출된 재난안전 수요와 공급간 격차가 크게 나타난 지역을 추출하였음
- 다만, 해당 유형화에는 자연재난과 그로 인해 유발되는 사회재난의 수요는 반영되지 않았기 때문에 지자체마다 서로 다른 유형의 자연재난 수요 파악이 필요함

□ 집중호우, 산불 등으로 인한 재난안전 수요 파악

- 서울 및 수도권과 같은 고밀도 대도시에서의 재난은 복합재난으로 심화되는 경향을 보임
 - 풍수해는 지속적으로 큰 피해를 유발하는 전통적인 대형재난에 해당했으나, 최근 빈번하게 발생하는 집중 호우는 단순히 풍수해에 그치지 않음
 - 침수 및 산사태와 같은 직접적인 피해뿐만 아니라 시설물 붕괴·전도, 통신 마비, 교통마비 등 도시의 기반을 마비시키는 복합재난으로 전환됨
 - 이러한 풍수해와 관련된 2차 피해는 해당 지역이 직면한 환경에 따라서 그 피해의 정도와 수준이 달라지는 경향이 있음
- 산불은 사회재난의 일종이지만, 기후변화와 연관되어 자연재난의 성격도 함께 가지고 있으며, 발생빈도나 지속 수준 등이 심화되고 있음
- 따라서 우리 사회에 빈번하게 발생하는 집중호우, 산불 등 유형을 선별하고, 해당 재난으로 인한 사고 및 피해 경험에 근거하여 수요를 파악함

□ 시·군·구 별 3개씩 심층 분석지역 선정

- 지역안전지수에 근거한 1차 지역 유형화와 2차 재난안전 행정수요를 고려하여 심층 분석지역을 추출하고, 해당 지역에 대한 면담조사를 수행함
 - 시·군·구별로 군집분석을 실시하였으므로, 시·군·구별로 구분하여 심층 분석 지역을 선정함
 - 1차에서 재난안전 수요가 공급에 비하여 높게 나타난 지역 중에서 풍수해 및 산불 등의 재난안전수요를 고려하여 지역을 선정하고, 이들 지역의 시·군·구청 재난안전 담당자들을 대상으로 면담을 수행함
 - 또한 면담 대상 지자체가 행정안전부의 읍·면·동 안전협의체 관련 공모사업에 참여하고 있는 경우 읍·면·동 공무원 대상으로 면담을 수행함

2. 심층분석 지역 선택 기준과 선정

1) 기준

□ 재난유형별 위험도: 재난 피해·이슈·전망을 수치화하여 유형 간 순위 산출

- 행정안전부는 「재난 및 안전관리 기본법」 제10조의2에 근거하여 재난·안전관리 사업의 투자방향을 분석하여 기획재정부에 통보하는 과정을 거침
 - 차년도 예산의 중점투자방향을 제시하고 세부 투자방향을 마련하여, 부처별 예산 요구와 정부 예산 편성에 반영하기 위함임
- 이를 위해 국립재난안전연구원은 전문가 설문조사를 활용하여 재난의 피해·이슈·전망 분석(설문조사 결과 활용)을 수행하고 이를 기반으로 재난유형별 순위를 산출함
 - 이때 활용하는 재난의 피해·이슈·전망 분석 결과를 참고하여 본 연구의 2차 기준으로 활용하였음
- (피해분석) 국립재난안전연구원은 대형재난으로 인한 피해 현황을 분석하여 재난유형별 위험도를 산출함

- 최근 5년간(2017~21년)의 통계자료를 활용하여 전체 피해현황과 대형재난 특성(발생주기, 지속기간, 피해규모 등)을 고려하여 유형별 위험순위를 산출하였음
- 자연재난에서는 풍수해, 폭염 순으로, 사회재난·안전사고에서는 감염병, 자살, 도로교통 재난·사고, 화재·폭발 순으로 위험도가 도출되었음
- (이슈강도분석) 최근 1년간(21.11월-22.10월) 뉴스를 추출하여 언론보도량을 확인하여 이슈강도를 분석함
 - 최근 1년간 언론보도량은 자연재난에서 풍수해, 폭염, 대설·한파 순으로, 사회재난·안전사고에서는 감염병, 범죄, 화재·폭발 순으로 나타남
 - 자연재난 분야의 이슈강도는 풍수해, 가뭄, 폭염 순으로, 사회재난·안전사고 분야의 이슈강도는 산불, 시설물 재난·사고, 화재·폭발 순으로 도출되었음
- (위험전망분석) 재난·사고 유형별 5년 이내 대형재난 발생 가능성과 심각도에 대한 전문가 설문조사를 통해 각각 순위 도출 후 종합하였음
 - 자연재난에서 황사, 풍수해 순으로, 사회재난·안전사고는 미세먼지, 도로교통 재난·사고, 자살 순으로 대형재난 발생가능성이 높게 나타남
 - 위험전망에 따른 종합순위는 자연재난에서는 풍수해, 폭염 순으로, 사회재난·안전사고에서는 감염병, 자살, 미세먼지 순으로 나타남
- (종합순위) 이러한 피해현황, 언론이슈, 위험전망 분석을 종합하였을 때 풍수해(자연재난), 감염병(사회재난·안전사고)순으로 도출되었음
 - 풍수해는 3가지 지표 모두 1위를 기록하였으며, 감염병은 피해현황 및 위험전망에서 1위를 차지함¹⁷⁾

17) 자연재난은 풍수해, 폭염, 지진 순으로, 사회재난·안전사고는 감염병, 자살, 산불, 도로교통 재난·사고, 사업장 산재, 화재·폭발, 범죄 순으로 나타남

□ 발생빈도 및 피해규모가 큰 재난유형 선정

- 앞서 피해현황, 언론이슈, 위험전망 분석을 종합하였을 때 풍수해(자연재난), 감염병(사회재난·안전사고)가 위험도가 높은 재난으로 도출되었음
 - 풍수해는 3가지 지표 모두 1위를 기록하였으며, 감염병은 피해현황 및 위험전망에서 1위를 차지함¹⁸⁾
 - 다만 감염병은 시기적으로 그 위험도가 크게 나타난 것으로 판단되어, 사회재난 중 ‘산불’을 위험도가 큰 유형으로 선택함
- (풍수해) 최근 5년간(2017~21년) 연평균 인명(사망·실종)피해는 16명, 재산피해는 3,649억원으로 매년 피해가 발생하나 연도별 차이가 매우 큼. 최근 5년간 최대 피해가 발생한 2020년의 경우 연평균 피해 대비 인명피해는 2.9배, 재산피해는 3.6배로 큰 편차를 보이고 있음
 - 2020년 전남 담양, 강원 인제의 경우 1일 강우 500mm 빈도 이상, 섬진강 댐 준공 이후 계획 홍수위 초과하였고, 2022년 8월 수도권 집중호우로 인한 서울 곳곳에서 주택 침수 및 인명피해가 발생한 바 있음
- (산불) 최근 5년간(2017~21년) 연평균 약 562건의 산불로 인해, 약 2,626억원의 재산피해와 5.8명의 인명피해(사망자)가 발생함
 - 재산 및 인명피해 수준은 증감을 반복하나, 2021년 사망자의 경우 전년대비 대폭(175%) 증가하였으며, 기후변화 및 임목 축적증가(2015년 146m³/ha → 2050년 178m³/ha), 산림 내·인접 지역 생활공간 확대로 대형산불 및 피해 위험성이 지속 전망되고 있음
 - 2022년 경북 울진, 강원 양양, 경남 거제, 2021년 충북 청주, 2020년 울산 울주 등에서 산불 피해가 발생함

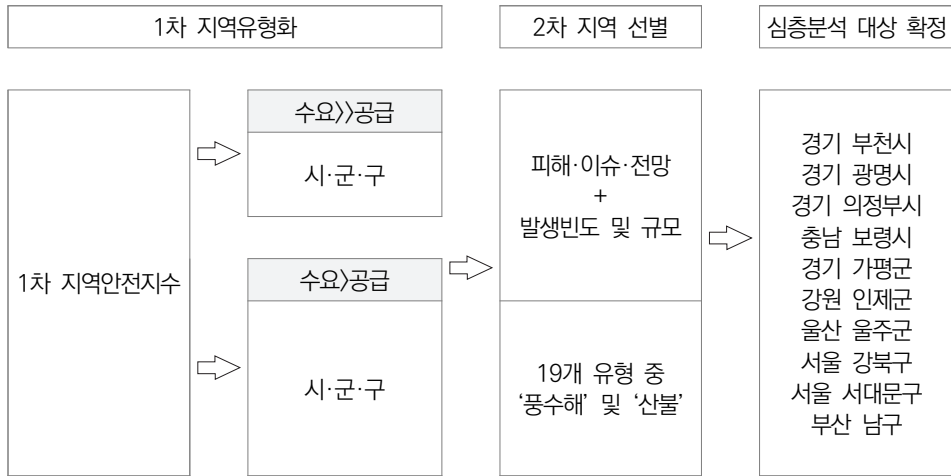
18) 다음 순위로 자연재난은 폭염, 지진 순으로, 사회재난·안전사고는 자살, 산불, 도로교통 재난·사고, 사업장 산재, 화재·폭발, 범죄 순으로 나터남

2) 사회재난과 자연재난 수요를 고려한 심층분석 지역 선정

- 지역안전지수에 근거한 1차 지역유형화를 통해 지역사회의 전반적인 안전에 근거하여 시급하게 개입이 필요한 지역을 도출함
 - 1유형은 재난안전수요가 공급에 비해 상당히 크게 나타난 지역으로, 시 지역의 경우 (경기) 성남, 의정부, 안양, 부천, 광명, 고양, 과천, 구리, 남양주, 군포, 의왕, 하남, 용인, 김포, 양주 (충북) 계룡 16개 지역, 군 지역의 경우 (부산) 기장, (대구) 달성, (울산) 울주, (강원) 홍천, 화천, 양구, 인제, (충북) 증평, 진천, 음성, (충남) 홍성, (전북) 완주, (전남) 화순, 무안, (경북) 칠곡, (경남) 거창 16개 지역, 구 지역의 경우 (서울) 성동구, 광진구, 중랑구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 서대문구, 양천구, 강서구, 동작구, 관악구, 서초구, 송파구, 강동구 16개 지역으로 도출됨
 - 2유형은 재난안전수요가 공급에 비해 상당히 크게 나타난 지역으로, 시 지역은 (경기) 수원, 평택, 안산, 오산, 시흥, 이천, 화성, 광주, (충북) 청주, (충남) 천안, (경북) 구미, (경남) 김해, 거제, 세종 14개 지역으로, 군 지역은 (경기) 강화, 연천, 가평, 양평, (강원) 횡성, 평창, 철원, 고성, (충북) 옥천, 영동, 괴산, (충남) 서천, 예산, 태안, (전북) 고창, 담양, (전남) 영암, 장성, (경북) 성주, 예천, (경남) 함안, 창녕 22개 지역으로, 구 지역은 (부산) 동래구, 남구, 북구, 해운대구, 연제구, (대구) 북구, 수성구, 달서구, (인천) 미추홀구, 연수구, 남동구, 부평구, 계양구, 서구, (광주) 서구, 남구, 북구, 광산구, (대전) 서구, 유성구, (울산) 중구, 남구, 동구, 북구 24개 지역으로 도출됨
- 상기 1, 2 유형에 해당하는 지역 중에서 재난유형별 위험도에 근거한 2차 지역을 선정함
 - 풍수해 및 산불과 관련하여 재난 발생 위험도, 발생가능성, 피해규모 등을 고려하여 심층분석 지역을 선정하였음
 - (시 지역) 경기도 부천시, 경기도 광명시, 경기도 의정부시, 충남 보령시
 - (군 지역) 경기도 가평군, 강원도 인제군, 울산광역시 울주군

- (구 지역) 서울특별시 강북구, 서울특별시 서대문구, 부산광역시 남구

[그림 3-5] 심층분석 지역 확정 과정



자료: 연구진 작성

제4절 심층 분석지역의 재난안전 행정수요

1. 조사설계

□ 수요분석 절차

- 시·군·구의 재난안전 수요분석은 본청 및 읍·면·동 주민센터의 공무원을 대상으로 다음과 같이 설계되었으며 재난안전 기능을 강화하기 위한 맞춤형 지원 방안 마련을 위해 수행되었음

[그림 3-6] 수요분석 절차

사전 조사	<ul style="list-style-type: none"> • 읍·면·동 기능 분석 자료 검토 • 읍·면·동별 재난안전 기능 강화 필요성 검토 • 읍·면·동별 재난안전 기능 재배치 가능성 검토 	기존 연구자료
	<ul style="list-style-type: none"> • 재난안전 행정수요를 고려한 지자체(시·군·구) 선정 • 본청이 인식하는 지역의 재난안전수요 분석 • 재난안전과 및 복지정책과 제출 자료 분석 • 재난안전 기능 강화 시급한 읍·면·동 선별 	시·군·구 제출자료
▼		
본조사	<ul style="list-style-type: none"> • (민간자원 발굴 및 협력) 이·통장, 주민자치회, 안전, 복지 분야 민간단체 활용을 위한 제도적 개선방안 • (재난안전 기능 및 사무 배치) 향후 강화될 재난안전 기능 및 사무에 대한 담당 적합성, 기능조정, 기능신설 의견 취합 	공무원 (시·군·구) 면담 조사
	<ul style="list-style-type: none"> • 읍·면·동별 주요 민간자원 조사 • 주민자치회와 사무연계 가능성 및 제도적 지원사항 • 이·통장과 사무연계, 제도적 지원사항 	공무원 (읍·면·동) 면담 조사 서면 조사

□ 조사대상

○ 사전조사

- 행정안전부 읍·면·동 안전협의체 구성 공모사업에 참여하는 시·군·구에 대하여 사전적으로 재난안전 수요와 공급 기능에 대하여 검토하였음
- 23개 시·군·구(시 10·군 5·구 8)이고, 이 중 수도권에 해당하는 지자체는 8개 지역으로 전체 36.3%를 차지함

[표 3-7] 사전조사 대상

	자치단체명
시 지역 (10)	(경기) 부천시, 의정부시, 광주시, 광명시, 이천시 (충남) 보령시 (전북) 남원시 (전남) 목포시 (경남) 거제시 (제주) 서귀포시
군 지역 (5)	(경기) 가평군 (전북) 부안군, 강진군, 장수군 (전남) 영암군
구 지역 (8)	(서울) 서대문구, 성동구 (광주) 북구 (울산) 중구 (부산) 남구 (대구) 동구 (대전) 중구, 대덕구

자료: 행안부 제공 자료를 토대로 연구진 작성

○ 심층조사

- 지역유형화, 재난안전 수요를 고려하여 심층조사 대상을 선정하되, 지역 안배를 고려하여 시·군·구 및 읍·면·동 공무원 대상으로 재난안전 기능강화 방향 등에 대한 의견조사를 추가함
- 35명의 시·군·구 공무원(재난안전과, 복지정책과 각 팀장 및 주무관)의 의견수렴
- 15명의 읍·면·동 공무원(읍·면·동 장, 부읍·면장, 산업팀장, 복지팀장 등)의 의견수렴(상황에 따라 대면 면담조사와 서면조사를 선택하여 진행함)

[표 3-8] 심층조사 대상

구분	연번	인구 구간	자치단체 특성	대상 자치단체 및 참가자
시	①	인구 50만 이상	• 일반시	• (경기 부천시)
	②	인구 50만 미만		• (경기 의정부시) 시민안전과 과장, 안전기획팀장, 주무관, 자연재난팀장, 흥선동 주민자치과장, 주민자치팀장, 주무관
	③			• (경기 광명시) 복지정책과 복지정책팀장, 주무관 • 안전총괄과 안전총괄팀장, 안전총괄부팀장, 하안3동 복지돌봄팀장, 주무관, 광명3동 복지돌봄팀 주무관
	④	• 도농복합시	• (충남 보령시) 안전총괄과 과장, 안전정책팀장, 주무관	
군	①	인구 5만 이상	• 군	• (경기 가평군) 안전재난과 과장, 안전관리 팀장, 주무관, 가평읍장, 부읍장, 산업팀장, 청평면 부면장, 산업팀장 • (경기 가평군 가평읍) 읍장, 부읍장, 산업팀장 • (경기 가평군 청평면) 면장, 부면장, 산업팀장
	②			• (울산 울주군) 안전총괄과 과장, 안전정책팀장, 안전점검팀장, 재난관리팀장, 주무관
	③	인구 5만 미만		• (강원 인제군) 안전교통과 과장, 방재팀장, 주무관
구	①	인구 25만 이상	• 특·광역시 자치구	• (서울 서대문구) 재난안전과 재난관리팀장, 인생케어과 과장, 희망복지팀장, 주무관
	②	인구 25만 미만		• (서울 강북구) 안전치수과 도시안전 팀장 및 주무관
	③			• (부산 남구) 복지정책과(과장, 통합돌봄팀장, 주무관), 안전총괄과(과장, 안전행정팀장, 주무관), 문현1동, 2동, 3동, 4동 희망복지팀장

자료: 연구진 작성

□ 공무원 조사항목

- ① 해당 지방자치단체 재난안전 행정수요 인식: ▲지자체가 중요하게 인식하는 재난안전사고 종류, ▲지자체 재난안전 수요 중 기능강화가 시급한 분야, ▲지자체의 인구구조, 안전취약계층, 취약주거형태 비중, ▲재난안전 수요와 이에 대응하는 대처역량

- ② 수요 대응 수준(현재): ▲ 본청과 읍·면·동 간 재난안전 기능 배분 방식, ▲ 읍·면·동 재난안전기능 담당인력 구성, ▲ 재난 예비-대비-대응-복구 단계 중 읍·면·동 강화가 필요한 단계, ▲ 시·군·구 및 읍·면·동의 민간자원 활용 수준
- ③ 재난안전 기능강화 방안(향후): ▲ 하부행정기관 재난안전 기능 강화 방안, ▲ 공공기능 강화(시·군·구 및 읍·면·동 조직개편 및 인력증원)안에 대한 적정성 및 검토의견, ▲ 공공기능+민간자원 동시 강화(과거 충원된 인력-주민자치 및 맞춤형복지 인력에 대하여 업무분장 추가)안에 대한 적정성 및 검토의견, ▲ 민간자원 중심 강화안에 대한 적정성 및 검토의견
- ④ 제도적 지원수요: ▲ 이·통장 연계 제도 보완(이·통장 역할, 처우개선, 수당인상 등) ▲ 주민자치회 연계, ▲ 기능인력 재배치 관련: 그 외 주민수요변화를 고려한 인력 재배치

【표 3-9】 공무원 대상 조사 항목 요약

조사항목	항목	주요내용
지자체 행정수요 인식	<ul style="list-style-type: none"> 지자체가 인식하는 행정수요 재난안전 행정여건 	<ul style="list-style-type: none"> 행정수요 주요 사건, 지자체 특성
수요대응 수준	<ul style="list-style-type: none"> 본청단위의 기능수행 읍·면·동과의 기능배분 민간자원의 활용수준 	<ul style="list-style-type: none"> 문제점과 한계
재난안전 기능 강화 방안(향후)	<ul style="list-style-type: none"> 하부행정기관 재난안전기능 강화 방안 공공기능 강화안 <ul style="list-style-type: none"> 시·군·구 및 읍·면·동 조직개편 시·군·구 및 읍·면·동 인력증원 공공기능+민간자원 동시 강화안 기충원된 인력에 업무분장 추가 <ul style="list-style-type: none"> 주민자치 인력 맞춤형복지 인력 민간자원 중심 강화안 	<ul style="list-style-type: none"> 적정성 여부 검토의견
제도적 지원수요	<ul style="list-style-type: none"> 본청단위의 기능강화 전제조건 읍·면·동과의 기능배분 전제조건 민간자원의 활용 전제조건 	<ul style="list-style-type: none"> 각각의 세부지원 수요도출

자료: 연구진 작성

2. 심층 분석지역의 재난안전 행정수요 분석

1) 재난안전 행정수요에 영향을 미치는 요인들

- 분석대상 지방자치단체의 재난안전분야 행정수요는 앞에서 지역안전지수의 위해 및 취약지표와 국립재난안전연구원의 재난유형별 위험도에 근거하여 판단하였음
 - 해당 지역의 자연지형, 기후, 도시 및 생활환경, 산업 등과 같은 특징과 특정 재난의 발생빈도와 피해액을 고려하였기 때문에, 해당 지역의 재난안전관리 역량과 무관하게 재난안전관리 수요(needs)를 측정된 것이라고 볼 수 있음
 - 특히 지역안전지수는 지역 내 전반적 사회재난과 관련, 재난유형별 위험도는 자연재난에 한정하여 그 수요를 파악하고자 함
- 이러한 재난안전 행정수요에는 인구규모 및 밀도, 안전 취약계층, 취약주거시설(반지하, 쪽방), 산림 및 하천 비중 등이 영향을 미침
 - 이는 재난 취약성과 관련이 있는데 특정 인구집단의 사회·경제적 특성을 중심으로 취약성은 '개인 혹은 집단의 특성이나 처한 상황이 그들의 재난 영향 예측, 대비, 저항 및 복구의 역량을 제약하는 것'이라고 정의됨(김윤희·류현숙, 2015; 양기근, 2016; 김창진·홍성우, 2018)
 - 이 이론은 이러한 취약성의 개념을 활용해 건축물, 도로 등의 취약한 부분을 파악하는 것부터 시작해 점차 재난 발생 지역의 인구, 재난관리체계, 취약계층 등을 파악하고 관리하는 것까지 발달하였음(김창진·양기근, 2020)
- 행정환경 중 해당 지자체의 인구는 중요한 영향변수이며, 지자체 내에서 인구가 증가하면, 직접적으로 일반행정 및 통합민원이 늘고(각종 증명 발급, 창구업무, 출산·입학 등), 부가적으로 도로, 주택, 상수도, 교통시설, 교육시설, 문화시설 등 기반시설 수요가 늘어남(한국지방행정연구원, 2021)
 - 인구 유입이 빠르게 이루어지면 인구 밀집으로 인해 각종 재난안전 취약성이 증가하며, 이에 따라 일선 공무원들의 업무가 증가함

- 그리고 이러한 재난안전 행정수요 및 요인들은 해당 지자체 유형이 도시형인지, 농촌형인지에 따라 상당한 차이가 있음
 - 도시지역은 주택, 상가 그리고 공공건축물과 인구의 밀집도가 높아 재난의 위험성에 항상 노출되어있고, 자연재난이든 사회재난이든 한번 발생하면, 복합 재난화되는 경향이 큼
 - 농촌지역은 주변 환경이 산림, 하천 등으로 구성되어 재난안전 인프라의 구축이 상대적으로 부실 및 열악함. 따라서, 재난안전 인프라에 대한 농촌 지역 주민의 접근성이 감소할 수 있음(구인회·신호준·백민호, 2015; 박미리·이영근, 2017; 임창수·이승철·김은자·박미정, 2017)
 - 다만, 도시는 농촌에 비하여 재난 예방, 대비, 대응 및 복구의 각 단계에서 필요로 하는 재난안전 인프라에 대한 접근성과 대응성이 높음(최윤정·구원희·백민호, 2017)
- 본 연구에서 심층분석 대상으로 선택한 지방자치단체의 인구규모 및 밀도, 안전 취약계층, 취약주거시설(반지하, 쪽방), 산림 및 하천 등 상황을 고려하여 지방자치단체가 경험한 주된 재난 등을 검토함

2) 시 지역의 재난안전 행정수요

□ 시 지역의 인구 및 면적, 산업구조와 재난안전 행정수요

- 행정환경 중 해당 지자체의 인구는 중요한 영향변수이며 인구구성, 지역 자원, 주거형태, 산업구조 등의 행정환경은 해당 지자체의 기능 수요에 지대한 영향을 미침
- 지역 내 산업구조는 인구와 같은 사회적 여건과 면적과 같은 지리적 여건이 복합적으로 결합하여 형성됨(최지민·김정숙·안혜경, 2021)
 - 인구 50만 이상 시처럼 고도로 개발된 도시 지역은 지리적 여건보다는 인구, 주택, 도로 등 사회적 여건이 재난안전 행정수요를 창출하는 주된 요인임

- 이렇게 형성된 산업구조는 지역 내 주거지역의 특성을 결정하고, 이것이 행정 환경과 수요로 연결됨
 - 부천시, 의정부시, 광명시 등은 오래된 주거 밀집지역이라는 점에서 재난 안전수요가 강하게 나타나고 있었음
 - 노후화된 주택이나 건물이 많은 구도심에서는 도시재정비 수요가 존재하는데, 이는 주민들의 일상생활에서의 안전을 확보하기 위함임
 - 기존 연구들에서 도시형 자치단체에서는 행정수요가 증대할 것으로 예측되는 기능을 조사한 결과 재난안전 기능으로 응답하는 경우가 상당히 많았음(한국 지방행정연구원, 2021)

□ 광명시, 부천시, 의정부시의 재난안전 행정수요

- 도시형에 해당하는 광명시는 노령인구와 1인가구 비율이 높고 노후화된 영구 임대아파트가 밀집하고 있어 고독사 등의 돌봄안전 수요가 높으며 저지대 반지하와 같이 재난에 취약한 주거시설이 밀집되어 침수와 같은 자연재해에 대한 안전수요가 높은 것으로 판단됨
 - 광명시의 인구는 뉴타운 개발시기인 2016년부터 2023년까지 지속적으로 감소세를 보이고 있으며, 2023년 2월 기준 총인구는 286,584명으로 경기도 전체 인구의 2.17%에 해당함(경기도 31개 시 중 17위)
 - 다만, 인구 중 노인(65세 이상)인구는 45,466명(15.86%)으로, 2014년(33,980명, 9.7%) 이후 지속적으로 증가하고 있고, 1인가구는 2023년 2월 기준 37,065가구로, 세대별 인구현황에서 31.81%를 차지하고 있음
 - 1인가구를 생애주기별로 구분하였을 때 중장년층(40세~64세)이 15,732명(41.51%), 노년층(65세~90세 이상)이 10,529명(27.78%)로 나타남
 - (반지하, 쪽방 등의 취약 주거시설) 하안3동은 30년 이상 노후된 영구임대 지역으로 독거노인과 장애인 비율이 높아 고독사 위험이 높으며, 광명3동은 저지대 반지하, 고시원 등의 주거 취약계층이 밀집함. 2022년 홍수 피해로 광명3, 4동 등의 저지대 밀집 지역에서 침수피해가 발생한 바 있음

- 도시형에 해당하는 부천시의 재난안전 행정수요는 풍수해에 해당하는 주거지역 침수와 인파가 집중되어 유발되는 안전사고 등에 초점을 둠
 - 총인구는 2017년부터 꾸준히 감소하고 있지만, 2022년 기준 812,051명 이고, 면적은 53.4km², 인구밀도는 15,206명/km²에 해당함. 이는 경기도에서 가장 높은 인구밀도이며, 이는 전국 시군 중 가장 높은 수준임
 - 안전취약계층에 해당하는 외국인과 고령인구 비중이 높게 나타남. 외국인은 2023년 기준 3%이며, 1인가구는 2023.2월 기준 123,316세대로 전체 344,060세대 중 약35%를 차지하며, 연령별 인구는 2021년 기준 50대 (18%), 40대(15.5%), 60대(14.7%) 순으로 경기도 전체 평균에 비해 고령 인구 비율이 높은 편임
 - 부천시의 경우 고시원, 월세와 같이 열악한 주거 및 점유 형태가 두드러지며, 1인가구의 비중이 다른 가구에 비해 압도적으로 크게 나타나면서 복지수요의 증가와 함께, 고독사 등 사회적 고립에 따른 사회적 문제로 부상하고 있음
 - 부천시의 경우 침수 등 지역 밀착형 재난이 권역별로 상이한 빈도로 발생하고 있음. 특히 신도시에 비해 원도심이 상대적으로 높게 피해가 나타나고 있으며, 이는 원도심의 열악한 주거환경에 기인하는 것으로 판단됨
- 도시형에 해당하는 의정부시의 재난안전 행정수요는 주로 풍수해로 인한 재산 피해, 인명피해와 관련됨
 - 최근 10년 동안 이재민 600명, 재산피해는 약 43억 원이며, 2011년 집중호우 시 약 29억 원 등의 피해가 발생하였고, 이는 동기간 동안 전국 피해액의 0.1%, 경기도 피해액의 0.74%로 피해규모는 작지만 시설 정비가 미비하고 노후되어 있어 계획빈도 이하 강우시에도 대규모 인명 및 재산피해가 발생할 가능성이 높음
 - 총인구는 23년 6월 기준으로 463,941명이며 65세 인구는 79,768명으로 전체인구의 17.2%에 해당함. 인구밀도가 5,689명/km²으로 1,334명/km²인 경기도보다 상당히 높은 편임
 - 지방하천 6개소(27.94km)의 개수율은 80.5%, 소하천 23개소(33.23km)의 개수율은 68.8%로 전국 개수율 지방하천 47.24%, 소하천 46.1%에 비해

높은 것으로 나타나고, 이로 인해 하천재해위험지구 2지역, 내수재해위험 지구 6지역, 대설재해위험지구 10지역 등 주거취약지역이 상당함

3) 군 지역의 재난안전 행정수요

□ 군 지역의 인구 및 면적, 산업구조와 재난안전 행정수요

- 인구급감 지역과 인구증가 지역은 행정수요의 양과 질이 상이함
 - 즉, 주민 직접 대응 사무인 일반행정 및 통합민원과 같은 행정수요는 인구증가 지역에서 비하여 인구급감지역이 낮을 수 있음
 - 다만 65세 이상 인구 비율이 높고 농경지와 전체 면적이 넓은 전형적인 군 지역의 읍면에서는 고령 인구 대상 서비스의 수요가 높을 수밖에 없음
 - 더욱이 읍·면은 서비스 전달을 위해 소요되는 시간이 길기 때문에 공무원 1인당 담당할 수 있는 업무량이 한정됨
 - 따라서 재난발생위험에 대비한 선제적으로 구역을 정비하거나 관리하는 예방업무와 재난발생 대응업무에 관한 수요가 클 수밖에 없음
- 주로 자연재난(풍수해, 폭염, 폭설, 산사태 등) 위주의 재난안전사고가 발생하고, 산림 및 임야 면적이 넓기 때문에 산불(사회재난)의 위험도 높음. 다만, 읍면의 면적이 크기 때문에 본청에서 재난현장까지 거리가 멀고 상당한 시간이 소요됨
 - 도시와 달리 해당 지자체의 주거취약지역은 급경사지, 하천변 등이며, 풍수해와 폭설, 산사태 등에 위험도가 증가하며, 지역의 고령화와 다문화 가구 증가, 장애인 비중 증가로 인해 안전취약계층도 상당히 존재함
- 면적이 넓은 지역은 주로 임야로 구성되어 있어 자연 자원을 활용한 관광업이나 임업에서 파생된 임산물 생산하는 산업에 종사하는 경우가 많음
 - 심층면접대상 지역인 가평군도 대부분 임야로 구성되어 있어(전체 면적 82.14%가 임야), 농업 활동보다는 임야자원을 활용하는 관광업(숙박, 음식점업)이 주를 이루고¹⁹⁾, 그 외에는 농업에 종사함

- 즉, 농촌형은 지리적 여건과 사회적 여건이 결합되어 산업구조를 형성하고, 이렇게 형성된 산업구조가 행정환경과 수요로 연결되는 정도가 도시형에 비해 강력하다고 볼 수 있음
 - 2021년에 가평균 공무원들을 대상으로 향후 증대될 행정수요를 조사한 결과, 본청에서 환경(1.14) > 안전재난(1.08) > 희망복지(1.0) > 문화체육관광(0.95) > 도시(0.86) 기능에 대한 수요가 높은 것으로 나타났는데, 이는 행정수요가 인구증가보다는 관광에 영향을 받기 때문인 것으로 보임(한국 지방행정연구원, 2021)

□ 가평균, 인제군, 울주군의 재난안전 행정수요

- 농촌형에 해당하는 가평균의 경우 전체 면적의 80%가 산지로 구성되어 오지마을에 대한 접근성이 제한되며 안전취약계층에 대한 실시간 관리와 지원체계 구축에 어려움이 있음
 - 가평균은 전체 인구(62,946명) 대비 65세 이상의 인구(18,160명) 28.8%, 유소년(14세미만)(4,913명) 인구 7.8% 비율로 총 36.6%이며, 이는 전국(28.7%) 대비 7.9% 증가('23년 5월 기준)
 - 가평균 지역 특성상 전체 면적 843.6km² 대비 산림면적은 689.6km²로 약 82%에 달해 마을주민이 곳곳이 주거를 자리잡고 있어 예찰·점검 활동에 어려움이 있음
 - 여름철 물놀이 위험지역을 중심으로 재난안전사고의 위험이 있으며, 집중호우 시기에 산사태나 침수의 위험이 존재함. 물놀이 위험지역 2개소, 위험취약지역 2개소(석축붕괴 및 유실우려 지역)로 조사됨
 - 최근 3년간 침수피해 현황은 총 109건(2020년 96건, 2022년 13건)이며, 지역 내 급경사지(138개소), 재해위험저수지(1개소), 인명피해우려지역(16개소) 등이 존재함

19) 관광자원을 활용한 경제산업을 구성하고 있으며, 2013년 기준 총 5,907개의 사업체 중 숙박과 음식업이 42.7%로 절반 가까이를 차지함. 또한, 숙박과 음식업의 비중이 증가하는 추세를 보임

- 농촌형에 해당하는 인제군은 내린천과 인북천을 따라 만들어진 좁은 평지에 주거지가 형성되어있어 수해 위험도가 높음
 - 인제군의 총인구는 2013년 이후 지속 감소하여 2020년 기준 31,959명이며, 15,900가구로 구성됨. 인제군은 1,645.18km²의 면적 중 90%가 산림으로 구성되어있어, 인구밀도는 19.4명/km²으로 매우 낮음
 - 인제군의 65세 이상 노인 인구는 6,530명으로 전체 인구의 20.43%를 차지해 고령화 수준이 높음
 - 인제군 내 1인가구는 8,125세대로 전체 가구 대비 51.1%에 해당함. 국민 기초생활보장 수급자는 848명으로, 2017년부터 지속 증가하고 있음
 - 장애인인 2,012명으로 전체 인구 대비 6.29%에 해당해 안전취약계층 비율이 전반적으로 높은 것으로 확인됨
 - 면적 대비 인구밀도가 낮고 1인가구와 노인인구 비율이 높아 안전취약계층에 대한 안전 수요가 높을 것으로 판단됨
 - 인제군은 소양강 외에 내린천, 인북천과 같은 천을 끼고 주거지가 발달해 있어 수해에 취약함. 2020년 8월 집중호우로 인해 북면과 서화면 일대에 수해를 크게 입은 바 있음. 서화면 서화지구는 2022년에 행정안전부에서 침수위험지구로 설정함
- 농촌형에 해당하는 울주군의 경우 면적 넓고, 대부분이 산림으로 구성되어 있으며, 지방하천 69개, 소하천 92개가 분포하고 있어 여름철 태풍과 집중수해 위험도가 높음
 - 울주군의 총인구는 2019년에 23만명까지 증가하는 추세를 보였으나 이후 감소 추세로 바뀌어 2023년 6월 기준 220,665명이며 100,580가구로 구성됨
 - 울주군의 총인구 중 65세 이상 노인인구는 39,036명으로, 전체 인구의 17.69%를 차지해 고령화 수준이 높은 편에 해당함
 - 울주군의 1인가구는 2021년 기준 26,621가구로 전체 가구 대비 29.9%를 차지하며, 2017년 대비 30.7% 증가함. 1인가구의 연령별 비율은 60대가

20%, 50대가 19.7%, 40대가 14.9%로 나타나 중장년층의 1인가구 비율이 높은 것으로 나타남

- 울주군의 면적은 758.40km²이며, 인구밀도는 300.5명/km²임

4) 구 지역의 재난안전 행정수요

□ 구 지역의 인구 및 면적, 산업구조와 재난안전 행정수요

- 지역사회의 재난안전 상황은 지역 특성에 영향을 받기 때문에, 이에 대처하는 재난 관리적 역량 역시 지역에 따라 상이함(김은경, 2016)
 - 지역의 지리적 및 산업적 특성에 따라서 발생하는 자연재난 종류, 강도, 횟수, 범위 등이 상이하기 때문에 지방자치단체의 재난관리 지향점이나 구체적인 운용 방식이 달라질 수 있음(최호택·류상일, 2006)
 - 특히 도시 지역은 주택, 상가 그리고 공공건축물과 인구의 밀집도가 높아 재난의 위험성에 항상 노출되어있고, 자연재난이든 사회재난이든 한번 발생하면, 복합재난화되는 경향이 큼
 - 따라서 도시는 농촌에 비하여 재난 예방, 대비, 대응 및 복구의 각 단계에서 필요로 하는 재난안전 인프라에 대한 접근성과 대응성이 높음(최윤정·구원희·백민호, 2017)
- 도시형에 해당하는 '구'지역은 농촌형에 비하여 지역 내 거주인구 규모가 크고, 인구밀도도 높기 때문에 재난안전 상황이 발생하면 파급력이 상당함
 - 일례로 노후한 주택이 늘어나고 도시 내 재정비가 시급한 지역에서는 집중 호우와 산불이 발생하면 피해가 연쇄적으로 작동될 수 있음
 - 특히 서울시 내 자연녹지공간이 풍부한 구도심은 건기 화재 위험이 상존하며, 높은 경사, 좁은 골목으로 화재·폭설에 취약한 주거지역과 하천변 저지대 침수취약가구가 다수 존재함

□ 강북구, 서대문구, 부산 남구의 재난안전 행정수요

- 도시형에 해당하는 강북구의 경우 주거지역 침수, 산불 등으로 인한 재난안전 관리 수요가 높은 것으로 나타남. 특히 고령인구 비율이 높을 뿐만 아니라 독거노인, 장애인과 같은 안전취약계층의 비율이 높기 때문에 복지정책과의 업무협조가 필요한 지역이라고 판단됨
 - 서울 강북구의 총인구는 2022년 기준 302,563명으로, 남자는 146,984명, 여자는 155,579명으로 구성됨
 - 특히 국민기초생활보장 수급자가 15,882명(전체 인구대비 5.25%), 장애인 등록 인구가 17,395명(전체 인구대비 5.75%), 65세 이상 노인인구가 67,805명으로 전체 인구의 22.4%를 차지해 고령화 비율이 높은 편임
 - 독거노인은 25,195명(그 중 국민기초생활보장 수급권자는 5,984명)으로 확인됨
 - 주로, 산불, 화재, 여름철 집중호우 등과 관련한 재난안전 행정수요가 존재함
- 도시형에 해당하는 서대문구의 경우 주거지역 침수, 산불 등으로 인한 재난안전 전관리 수요가 높은 것으로 나타남. 특히 고령인구 비율이 높을 뿐만 아니라 1인가구와 독거노인, 장애인과 같은 안전취약계층의 비율이 높기 때문에 복지정책과의 업무협조가 필요한 지역이라고 판단됨
 - 서울 서대문구의 총인구는 2023년 1월 기준 306,337명으로, 남자는 145,816명, 여자는 160,521명으로 구성됨
 - 특히 국민기초생활보장 수급자가 12,001명(전체 인구대비 3.92%), 장애인 등록 인구가 12,431명(전체 인구대비 4.1%), 사회적 고립위험가구가 1,751가구 존재하며, 65세 이상 노인 인구가 55,502명으로 전체 인구의 18.1%를 차지해 고령화 비율이 높은 편임
 - 1인가구 인구는 52,792명으로 이는 전체 인구대비 35.7%를 차지하며 이중 독거노인은 13,620명(차상위계층 기준)으로 확인됨
 - 그 중에서 북가좌2동은 국민기초생활수급자, 독거노인, 장애인이 서대문구 내에서 가장 많이 거주하고 있을 뿐만 아니라 5년 간 침수 피해가 가장 많이

발생하고 있으며 침수우려지역 내에 지하층 가구도 서대문구 내에서 가장 많이 존재함

- 홍제3동은 서대문구 내에서 65세 이상 노인 인구가 가장 많이 거주하고 있으며 고지대에 위치하여 동절기 폭설로 인한 피해 우려와 좁은 골목길 밀집으로 인한 화재 위험도가 높은 지역임
 - 뿐만 아니라 서대문구에는 인왕산, 안산, 백련산 등의 산이 많아 전기 화재 위험이 높고, 불광천 등 하천변의 저지대 침수 취약가구도 다수인 것으로 지적되어 지역적 특성에 의한 자연재난 위험도가 높은 것으로 판단됨
- 도시형에 해당하는 부산 남구의 경우 취약주거지역의 침수 문제가 오랫동안 발생해 왔으며, 지역사회에 오랫동안 거주한 노령인구 비율이 높을 뿐만 아니라 1인가구, 독거노인, 장애인과 같은 안전취약계층의 비율이 높음
- 부산 남구의 총인구는 2022년 12월 기준 256,333명으로, 이는 부산시 전체 인구 3,317,812명 중 약 7.73%에 해당하며, 그 비중은 2018년 8.13%에서 지속적으로 감소하는 상황임
 - 남구 인구는 부산시 전체 인구의 7.73%로 지속적으로 감소하고 있음. 65세 이상 인구는 2022.12월 기준 22.2%로 전체 인구 감소와 다르게 매년 증가함
 - 1인가구 39.33%로 고독사 발생 위험이 많음
 - (재개발도시) 관내 내 다수의 재개발사업(재개발 15곳, 재건축 4곳)으로 취약계층의 주거 불안감이 증가하고 재개발 지역의 주거환경 개선사업 지원 제한으로 취약계층의 주거복지가 어려운 상황임
 - (동천 인근 위치) 문현동의 경우 재개발지역으로 주거환경이 열악하고 동천 인근에 자리하고 있어 장마철 침수 위험이 높음

3. 심층분석 대상 자치단체의 재난안전 기능수행 현황

1) 지자체별 재난안전 담당 조직

- 심층분석 대상 지자체의 경우 재난안전 기능을 수행하는 조직은 대동소이하게 구성되어 있음
 - 중앙의 재난안전관리본부 및 광역자치단체와 기초자치단체 간 상호 업무 연계성을 위해 재난안전분야 공통사무를 중심으로 ‘안전총괄, 사회재난, 자연재난, 상황실’ 등 4개 분야별 조직 구조로 구성하는 경우가 많음
- 의정부시, 광명시, 부천시의 재난안전 담당 조직은 다음과 같이 구성되어 있음 ([그림 3-7])
 - 사회재난, 자연재난, 민방위, 중대재해예방은 공통적으로 구성되어 있음
 - 다만, 부천시의 경우 부시장 직속으로 ‘365안전센터’를 새롭게 구성함으로써 재난안전 기능을 체계적이고 효과적으로 운영하고자 함. 또한 광역동을 일방구 체제로 변경하면서 구에 스마트복지안전총괄센터를 신설하여 시와 하부행정기관 간의 유기적인 업무수행이 가능하도록 개편함

[그림 3-7] 시 지역의 재난안전 담당 조직

의정부시	광명시	부천시
안전교통국	안전건설교통국	365안전센터
시민안전과	안전총괄과	안전기획팀 자연재난팀 사회재난팀 안전점검팀 중대재해예방팀 민방위팀 재난상황팀
안전기획팀 사회재난팀 자연재난팀 중대재해예방팀 민방위팀	사회재난팀 자연재난팀 재해예방팀 민방위팀	

- 심층분석지역 중 ‘군’ 지역의 재난안전 담당 조직은 다음과 같이 구성되어 있음 ([그림 3-8])
 - 농촌형에 해당하는 군 지역에는 ‘사회재난’을 공식적으로 팀명에 사용하지 않고 있으며, 그만큼 자연재난에 집중하여 대응하고 있음을 알 수 있음
 - 가평군은 안전관리팀이, 울주군은 안전점검팀이, 인제군은 안전팀이 사회재난업무를 담당하고 있음

[그림 3-8] 군 지역의 재난안전 담당 조직

가평군	울주군	인제군
행정복지국	안전환경국	경제건설국
안전재난과	안전총괄과	안전교통과
안전관리팀 자연재난팀 민방위팀 중대해예방팀 통합관제팀	안전정책팀 안전점검팀 재난관리팀 방재복구팀 중대재해관리팀 통신관제팀 민방위팀	안전팀 방재팀 민군협력팀 교통행정팀 중대재해대응TF

- 심층분석지역 중 ‘구’ 지역의 재난안전 담당 조직은 다음과 같이 구성되어 있음 ([그림 3-9])
 - 도시형에 해당하는 자치구 지역은 안전관련 부서의 팀은 구의 재난안전수요에 부합하게 운영되고 있음
 - 서울 서대문구의 경우 노후화된 건물이나 주택이 많아 화재 발생이 빈번하기 때문에, 일단 화재가 발생하면 소방서-구청-동주민센터(서무주임) 간 연계가 긴급하게 이루어지는 편임

[그림 3-9] 구 지역의 재난안전 담당 조직

서울 강북구	서울 서대문구	부산 남구
건설안전교통국	안전건설국	안전도시국
안전치수과	재난안전과	안전총괄과
치수팀 도시안전팀 하수관리팀 시설안전팀 기전팀	재난관리팀 중대재해팀 민방위팀	안전행정팀 지역안전관리팀 민방위팀 통합관제팀

2) 해당 지역의 지역안전거버넌스 사례

- 선행연구들의 정의에 따르면 지역안전거버넌스는 지방자치단체와 소방, 경찰, 보건과 같은 관(官)과 지역주민, 병원, 기업, 시민사회단체와 같은 민(民)에 의해 구성되는 것으로 볼 수 있음
- 지역안전거버넌스는 관계법령을 통해서도 살펴볼 수 있음
 - 재난 및 안전관리 기본법(이하 재난안전법)에서는 재난 및 안전관리에 대한 중요 정책 사항을 심의하는 중앙안전관리위원회 외에 재난 및 안전관리에 관하여 원활한 민관협력관계를 구축하기 위해 민관협력위원회의 구성 및 운영을 규정하고 있음
 - 중앙안전관리민관협력위원회는 대통령령에 의해, 시·도 또는 시·군·구 안전관리민관협력위원회는 해당 지방자치단체의 조례에 근거하여 그 구성 및 운영에 필요한 사항을 정하도록 하고 있음
- 광역 및 기초 자치단체의 조례에서 밝히고 있는 안전관리민관협력위원회의 구성 사례를 살펴보면 다음 [표 3-10]과 같음

[표 3-10] 기초자치단체의 안전관리민관협력위원회 구성 사례

	부천시	울주군	서울 강북구
위원회 구성	<ul style="list-style-type: none"> 공동위원장 2명 20명 이내 위원 	<ul style="list-style-type: none"> 공동위원장 2명 30명 이내 위원 	<ul style="list-style-type: none"> 공동위원장 2명 20명 이내 위원
공동위원장	<ul style="list-style-type: none"> 부시장 위촉위원 중 부천시장이 위촉하는 1인 	<ul style="list-style-type: none"> 울주군 부군수 위촉위원 중 호선 	<ul style="list-style-type: none"> 부구청장 민간위원 중 호선
당연직 위원	<ul style="list-style-type: none"> 재난관리 업무 담당 부서의 실장, 국장, 과장 	<ul style="list-style-type: none"> 재난 및 안전관리 업무 부처 국장, 과장 	<ul style="list-style-type: none"> 행정관리국장, 기획경제 국장, 복지생활국장, 도시 관리국장, 건설안전교통국장, 보건소장, 안전치수과장
위촉직 위원 (민간위원)	<ul style="list-style-type: none"> 재난 및 안전관리 활동에 적극적으로 참여하는 민간단체 대표 재난 및 안전관리 분야 업무 관련 유관기관, 단체·협회 또는 기업 등에 소속된 재난 및 안전관리 전문가 재난 및 안전관리 분야에 학식과 경험이 풍부한 사람 	<ul style="list-style-type: none"> 재난 및 안전관리 활동에 적극적으로 참여하는 민간단체 대표 재난 및 안전관리 분야 유관기관, 단체·협회 또는 기업 등에 소속된 재난 및 안전관리 전문가 재난 및 안전관리 분야에 학식과 경험이 풍부한 사람 	<ul style="list-style-type: none"> 재난 및 안전관리 활동에 적극적으로 참여하는 민간단체에 소속된 사람 재난 및 안전관리 분야 업무 관련 유관기관, 단체·협회 또는 기업 등에 소속된 재난 및 안전관리 전문가 재난 및 안전관리 분야에 학식과 경험이 풍부한 사람 주민대표
사무처리 간사	<ul style="list-style-type: none"> 없음 		

자료: 각 자치단체의 조례를 토대로 연구진 작성(2023.08 기준)

- 안전관리민관협력위원회의 구성은 대체로 공동위원장 2인과 20-30명 이내의 위원으로 구성되고, 공동위원장은 부자치단체장과 위촉(민간)위원이 맡게 되며 각 자치단체의 재난 및 안전 관련 부서장 또는 국·과장급 공무원이 당연직 위원, 관련 업무를 담당하는 사무관이 간사를 맡음
- 민간부문의 위원인 위촉위원에는 주로 재난안전 활동에 적극적으로 참여하는 민간단체와 재난안전 관련 전문가, 재난안전관리 유관기관 및 단체, 협회, 기업을 포함하는 것으로 나타났으며, 주민대표를 포함하기도 함

- 다만, 이러한 안전관리민관협력위원회는 중앙과 시·도, 시·군·구 차원에서 이루어지고 있으며, 읍·면·동 차원에서 다양한 민관 주체들이 참여하는 거버넌스 형태는 법률이나 조례에서 규정하지 않고 있음
- 실제로 읍·면·동 단위에서 민간의 협력을 이끌어내기 위해서는 어떤 재난안전 업무에서 역할과 책임을 부여할 것인지에 대한 법적 근거가 필요하며, 이에 근거하여 역할과 책임 범위가 명확하게 제시되어야 함

3) 면담조사 요약

- 10개의 지자체를 대상으로 읍·면·동의 재난안전 관련 기능 강화와 관련한 의견을 취합한 결과 다음과 같이 정리할 수 있음(표 3-11)

[표 3-11] 면담조사 결과 요약

		공무원		
		시	군	구
재난 안전 행정 수요	객관적 수요	<ul style="list-style-type: none"> 재난안전 쪽에도 인력이 확충될 필요가 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 읍·면의 인구만 고려하지 말고, 토지 면적을 고려해주길 바람 소수의 인력으로 넓은 읍면을 감당하기 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> 재난안전 쪽에도 인력이 확충될 필요가 있음
	주관적 수요	<ul style="list-style-type: none"> 구도심의 오래된 주거지역에서 침수사고가 빈번하게 발생함 도심 지역 내 주거밀집 지역에서 화재가 발생하면 추가 피해가 발생함 	<ul style="list-style-type: none"> 관광지인 경우 계절적 재난안전 관리 수요가 많음 여름철 계곡 물놀이 안전관리를 하기 어려움 외지인들을 관리하거나 강제 이동을 명령할 권한이 주어진 주체가 많이 없음 재난이 발생해야 경함을 통해 배우는 부분도 있음 특정 지역은 '군부대' 협조를 받고 있어서 대응이 적절하게 이루어 지기도 함 보령시, 폭설대응체계 구축하여 미들 별로 자생적으로 진행하고 있음 산사태 위험 상존 	<ul style="list-style-type: none"> 동 차원에 인력을 증원하려면, 주민 센터 공간도 확보할 필요 있음 고령층보다는 중년층의 고독사 예방 대책 마련이 절실함(중장년층의 사회적 고립) 해안가 출입 통제선 설치할 때 인력 부족함
재난 대응 수준	본청 단위 기능수행	<ul style="list-style-type: none"> 재난안전 컨트론타워를 할 수 있는 부서가 부재하다고 판단됨 본청에서 조차 재난안전 업무의 총괄이 어렵다고 판단되며, 이 업무가 읍·면·동 단위로 내려갔을 때 체계적으로 운영이 어려움. 즉, 각각의 재난 	<ul style="list-style-type: none"> 예찰 과정에서 군부대 역할을 많이 받음 행안부에서 강조하고 있는 '사전대피'의 필요성과 중요성을 인정하지만, 이로 인해 다른 업무들이 미비되는 경향이 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 구 내에서 화재가 발생하면 '소방서'에서 '구청'으로 당직실이나 사무실로 연락이 옴 경찰도 큰 상황이 벌어지면 구로 요청이 들어오니까 파악해서 현장 지원함

공무원		
시	군	구
<p>관련 부처에서 모두 읍·면·동으로 업무를 내리게 되는 상황에 직면함</p> <ul style="list-style-type: none"> • 본청 부서 간 유사한 기능 통합하는 광역의 지시가 있었지만 현실적으로 진행이 안 됨 	<ul style="list-style-type: none"> • 인력이 부족하지 않은 상황에서는 감당이 가능하지만, 재난부서에서 24시간 근무를 하기에는 인력이 부족함 	<ul style="list-style-type: none"> • 현장 나갈 직원들은 나기도록 조치하고 피해 이재민에 대한 사항은 인생케어(복지)과에서 대처
<ul style="list-style-type: none"> • 스마트 플러그 업체에서 가장 많이 쓰는 가전제품에 봉사하실 위원님 연락처를 매칭해서 10시간 15시간 시간을 설정해놓고 움직임이 없으면 연락이 가는 제도를 활용함 • 시대 흐름에 맞춰서 시스템을 활용하는 방법으로 해서 시대가 변했으니까 서로 기면 좋을 것 같다는 생각이 들었음 • 자원봉사자들이 책임감이 없으신 분들은 지원 안 하실 것 같음 • 동주민의 안전을 위한 거니까 동 직원들이 다 같이 해야 함 • 재난은 누구나 하나 할 거 없이 다같이 해야 함 • 로드 체킹은 과장님부터 직접 나가셔서 문제가 있는 곳은 사진을 촬영해서 시에 신고하는 시스템으로 발 빠르게 움직이고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 읍·면에 가능배분이라고 할 것조차 없음 • 재난안전 분야의 업무분장은 1명에 개 되어 있음 • 현장에서 활동할 수 있는 인력이 부족함 • 읍·면에 재난안전 전담인력을 배치하여 유기적 대응을 할 필요가 있음 • 다만, 재난업무 특성상 부서를 따질 수 없는 일이 많은 부분도 있음 • 다만, 우선순위에 상 최일선단위에 배치되어야 할 필요가 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 애초과 복구 업무를 담당하고 있음 • 다만, 동에서는 너무 많은 업무를 담당하기 때문에 '재난', '안전'에 대한 인식이 낮은 편 • 전담인력이 확보되지 않은 상황에서 동 차원에서 책임감있게 재난안전 업무를 담당할 것이라 기대하기 어려움 • 종합행정을 해야하는 동에서 재난 안전이라는 전문행정이 가능할지 의문 • 동에는 재난업무 담당자가 1명이고, 이들은 대부분 풍수해 담당이기 때문에, 주로 서무주임이 사회재난을 담당함
<p>읍·면·동 가능배분</p>		

공무원		
시	군	구
<ul style="list-style-type: none"> 재난 관련 단체 850명 정도 되는데, 항상 유용하지는 않음 단체 소속 구성원들의 고령화로 여러 안전에 부르기가 어려움 고령화, 생업 등으로 인해 민간자원을 활용하기 어려운 경우가 많음 폭염에 봉사활동 제한하기 어려운 경우 많음 이들 대상으로 인센티브를 제공하거나, 자금심 등을 부여할 수 있는 다양한 방법 고려 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 자율방재단은 군단위에서 관리하고 있고, 재난안전 사고가 발생한 읍·면 단위로 보내기에는 물리적 거리가 있고, '보낼 수 없음' 아·통장님들, 지역에 오래 사신 분들이 기여를 많이 하고 계심 이분들은 어느 지역에서 어느 시점에 자연재난이 발생할지 대략적으로 알고 있음 주민자치회에서 재난안전 취약시·설에 대한 정보공유 차원으로 판단됨 자율방재단이나 의용소방대 활동이 잘 되는 읍·면이 있고, 그렇지 않은 곳이 있음 특정 읍·면에서 활동하는 단체가 3개 정도 있으면 역할 중복 해결이 어려움 단체구성원의 연령대, 형식적 가입 등의 문제가 있음 자율방재단은 군 전체로 관리하고 활동 수당을 지급함 여러 단체들을 통합하기는 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> 주로 예방, 대응 과정에서 지원을 받는 편 무더위쉼터, 빗물받이, 하수관 확인 등 캠페인 활동 재난 발생시, 사전대파자를 지정해 주민들 대피 공간으로 안내하고, 자율방재단이 주로 활동함 자율방재단은 실비 보상으로 지원해 주고 있음 재난안전 상황에서 권한과 책임, 위험도를 고려하여, 현장 대응에는 참여를 제한을 두는 경우가 많음 구 차원에서 관리하는 자율방재단과 같은 단체들을 읍·면·동에서 활용하기 어려울 수 있음 (부산 남구) 자율방재단 참여하고 계신 분들이 더욱 적극적인 활동을 원함 주민자치회는 단독으로 재난안전 관리를 하기보다는 단체 후원 지원함 (인적 지원, 비용 지원) (서대문구) 자율방재단, 안전모니터링단, 안전보안관 등 120명 정도 규모 자율방재단, 안전보안관 기능은 비슷함
<p>민간자원 활용수준</p>		

공무원		
시	군	구
읍·면·동 강화 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 민간지원 활용만으로는 한계 있음 (의무 및 책임만 부여하기 어려움) 	<ul style="list-style-type: none"> • 민간지원 활용만으로는 한계 있음 (의무 및 책임만 부여하기 어려움)
향후 기능 강화 방안	<ul style="list-style-type: none"> • (부천시) 시는 구 단위의 성과분석, 평가 기능은. 구는 구 단위의 계획 수립과 업무지도 등을 수행하고, 추가적으로 안전협의체가 잘 활성화될 수 있도록 교육, 워크숍, 캠페인 등을 수행함. 동에서 실질적인 의제 등을 발굴하고 처리(재난안전이슈, 안전 취약계층 발굴 등)하고, 자체 처리가 안 되면 구나 시에 지원을 받는 방식으로 기능재배치 • (부천시) 조직개편/인력증원 필요 • 시·행정구·읍·면·동 간 원활한 업무 연계 • 다만, 읍·면·동은 인력증원보다 민간협의체를 활용 	<ul style="list-style-type: none"> • (서대문구) 지역에서 화재가 발생 하면, 동주민센터의 복지팀으로 문의가 오기 때문에 동 단위 재난 안전 관리 인력이 필요함
주민자치 맞춤형복지 인력 활용안	<ul style="list-style-type: none"> • 일반적으로 동에서 안전업무 담당은 행정팀 소속 1명인데, 복지와 안전을 동시에 강화하면서 동으로 맞춤형 복지팀에서 안전복지 업무를 수행할 예정(부천시) • 동에서 자체적으로 해결할 수 없는 부분은 구나 시에 건의하도록 체계 구성 • 주민자치회 운영 성과(안전발의, 처리, 해결건수 등 모니터링 필요) 	<ul style="list-style-type: none"> • 자연재난이 많은 편이라 이 부분에서 주민자치나 맞춤형 복지 인력을 활용하는 것은 어려움 • 주민자치회 활동 분야가 상당히 광범위한데, 안전과 연결하여 활동을 권고하는 방안을 고민 중에 있음

공무원		
시	군	구
<ul style="list-style-type: none"> 주민자치와 주민참여예산 연계 강화 필요 소규모 공시장, 보도블록 공사 통행 안전펜스 체크 지원 필요 자연재난 예방뿐만 아니라 공사장 주변, 어린이 통학로 감시를 통한 예방 지원 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 주민들 대상 재난·안전 분야 교육 필요성 금전적, 심리적 인센티브 마련이 시급함 	<ul style="list-style-type: none"> 네이버 밴드, 키키오 오픈 채팅창 활용하여 실시간 상황 공유 복지-안전 분야에서 구축되어 있는 민간단체협의체들을 활용 마을복지계획처럼 마을안전계획에 주민들을 참여시켜 보고자 함 동장, 팀장, 주무관 등 동의 다양한 인력들과 민간단체 구성원 간 관계를 형성하고자 함
<p>민간자원 강화</p>	<ul style="list-style-type: none"> 동이 중심이 되어 민간자원을 관리 하고 활성화할 필요가 있음 장기적으로는 동장 중심의 동단위 민관협력체 운영에 대한 고민이 많음 시 차원에서 업무 지도 필요(자체 해결 가능한 안전, 시 차원에 협조 요청할 인건 간 구분) 재난안전 전문 분야교육이 필요함 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치법 개정을 해서 이장님들한테 재난안전 역할에 대해서 성문화시키고 책임을 명확하게 주고 의무도 주고 권한을 줘야 될 것 같음
<p>제도 지원 측면</p>	<ul style="list-style-type: none"> 안전협의체 구성 및 운영에 관한 조례 등을 마련해야 하기 때문에 운영 자체 도 문제지만 조례안도 생각하고 있음 재난은 골든타임 같은 게 있을 수 있으니까 권한과 책임 문제가 개선이 되면 좋을 것 같음 공무원 사회에서 면책에 대한 것도 있어야 됨 안전협의체가 자리를 매김하려면 관련 조례나 법이 있어야 함 	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 단체들이 활동하는데, 법적 근거가 상이하여 활동비·수당 부분 에서 형평성 문제가 발생할 수 있음 활동비·수당 수준을 확대할 수 있는 방안 필요

공무원		
시	군	구
조직측면	<ul style="list-style-type: none"> • 인력이 충원되어야 재난대응조직이 효과적으로 운영될 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 구청장 및 동장의 리더십이 중요. 특히 동장님들의 적극적 의지 • 다양한 민간단체들을 하나의 단체로 통합하는 방안도 고려할 필요
인력측면	<ul style="list-style-type: none"> • 복지와 안전 기능을 통합하면 공무원들의 반발이 예상되지만, 복지인력의 주관적으로 업무량을 고려해서 인센티브 체계 마련 필요 • 재난안전분야 인력의 전문성 확보가 필요함 • 방재직렬 충원하는 방식의 전환이 필요함 • 토목직렬 충원도 필요함(산사태, 하천 범람, 주택침수 등) • 지하차도가 침수되면 즉각 배수필드를 돌려야하는데 적정 인력이 없음 • 재난안전부서 인력들을 위한 인센티브 마련이 시급(승진가점제, 승진필수제 등) 	<ul style="list-style-type: none"> • (교육) 재난안전의제들을 발굴할 수 있도록 체계적인 교육 필요-강의제공 전문가 풀 구성 필요 • (인적구성) 청년층 참여를 촉진할 수 있는 대안 필요함. 지역 내 대학가 활용할 필요 • (사명감) 민간의 자발적인 참여를 유도하기 위해서는 그들에게 사명감을 부여하고, 금전적 인센티브를 명확하게 주어야 함

제4장

지역맞춤형 읍·면·동 재난안전기능 강화전략 도출

제1절 분석 개요

제2절 읍·면·동 수행기능 재배치 가능성

제3절 지역맞춤형 재난안전기능 강화전략

제1절 분석 개요

□ 시·군·구의 차별적 특성을 고려한 모델 수립

- 시(도시형)와 자치구(도시형) 지역에는 동이 설치되어 있고, 군(농촌형)에는 읍·면이 설치되어 있기 때문에 시·군·구의 차이는 곧 읍·면·동의 차이로 연결됨
- 읍·면·동별 행정환경의 특징은 상당히 상이함
 - 많은 인구가 동에 살고 있으나 동의 평균 면적은 읍과 면에 비해 상당히 좁게 나타남
 - 즉, 면적에 비하여 상당히 많은 인구가 동에 거주하고 있으며, 인구밀도가 높아서 발생하는 도시형 재난안전사고의 피해가 높을 수밖에 없음

[표 4-1] 읍·면·동 주요특징(2019.12.31. 기준)

구분	읍(230개)	면(1,182개)	동(2,079개)
인구(명)	5,028,593	4,678,040	42,118,352
평균인구	21,863	3,958	20,259
면적(km ²)	15,403	73,681	10,753
평균면적(km ²)	66.97	62.87	5.17
세대수	2,205,899	2,374,907	17,890,074
평균세대수	9,590	2,009	8,605
총인구비율	9.7	9	81.2

출처: 최지민·김정숙·안해경 (2021)

- 다만, 인구나 면적은 읍·면·동 내에서도 상당한 격차가 있으며, 이에 따라 읍·면·동별 행정수요가 상이할 것으로 예상할 수 있음
 - 읍과 동지역의 인구증가 원인은 지역개발에 따른 인근지역의 인구유입이며 이는 면지역의 인구감소와 관련이 있음
 - 지금까지의 인구변화가 지속된다면 읍과 동의 경우, 인구유입과 유입인구의 이질적 특성에 따른 행정수요의 다변화가 예상되며 면은 고정적인 행정수요는 감소하나 기존의 시설과 사업을 그대로 유지하는 관리비용의 문제가 발생할 것으로 예상됨(최지민·김정숙·안혜경, 2021)
 - 이러한 변화는 읍·면·동에서 수행하는 기능과 이에 대한 주민 만족도에도 영향을 미칠 수 있기 때문에, 점차 변화하는 행정수요에 부합하는 기능 중심으로 읍·면·동이 개편될 필요가 있음을 보여주고 있음
- 인구나 면적은 본 연구에서 다루는 재난안전 수요에도 상당한 영향을 미치기 때문에, 읍·면·동의 변화하는 기능을 고려하여 재난안전 기능을 강화할 수 있어야 함

□ 시·군·구 및 읍·면·동 재난안전 업무분장을 고려한 모델 수립

- 기초 자치단체 내 재난안전 업무분장은 명확하지만, 실제 재난안전 사고의 현장에 해당하는 읍·면·동의 경우 업무분장이 모호함
 - 이러한 모호한 업무분장은 읍·면·동에 따라서 다르고, 동일한 유형의 하부 행정기관 간에도 차이가 있음
- 더욱이 이러한 차이가 해당 지역의 행정수요와 업무량에 따라 서로 다른 방식으로 업무분장이 이루어진 결과라기보다, 배치할 인력이나 여건이 되지 않아서 1명의 인력에게 업무를 배정하여 발생하는 현상으로 보임
 - 예를 들어, 도시형에 해당하는 동에서는 행정팀 내 서무주임이 주로 사회재난을 다른 업무와 함께 담당하고 있고, 농촌형에 해당하는 읍면에서는 산업팀이 주로 담당함

- 또한 재난안전사고 이후 '복구' 단계에서는 이재민 구호 등 업무가 복지팀의 업무로 분장되어 있어, 재난안전 업무가 읍·면·동 내 복지팀의 업무로 인식되기도 함
- 따라서, 업무의 주체와 책임소재 여부가 매우 민감한 읍·면·동의 경우 재난 안전기능의 강화가 필요하다고 인식하지만, 강화에 따르는 업무부담의 증가로 인해 긍정적으로 수용되지 않을 수 있음
 - 이러한 경향은 심층분석 지역의 공무원들을 대상으로 한 면담조사에서도 확인할 수 있었음
 - 특히, 읍·면에서는 재난안전사고가 발생하면, 모든 직원이 함께 해결할 수밖에 없기 때문에 공식적으로 부여받은 업무수행에 차질이 있다는 의견을 피력함
- 따라서 공식적으로 읍·면·동의 재난안전 기능을 강화할 경우, 해당 업무를 전담할 수 있는 전문인력 확보와 공식적인 업무분장이 필요함
 - 구체적으로 읍·면·동에서 지자체의 재난안전 기능·사무·업무 중에서 어떤 부분을 담당하도록 할 것인지, 그 과정에서 읍·면·동 장의 권한과 책임은 무엇인지를 명확하게 제시할 수 있는 법적 근거를 마련하는 것이 필요함
 - 즉, 실질적으로 기능을 강화하기 위해서는 인력과 조직의 재정비가 필요하고, 이를 실현하기 위해서 법적 근거를 구체화하는 것이 우선되어야 함

□ 지역별 민관협력 수준 차이를 고려한 모델 수립

- 단기적으로 모든 지자체와 하부행정기관에 재난안전 전문인력을 확보해주는 어렵기 때문에, 지자체 내 다양한 주체 간 역할을 차등적으로 강화하면서 지역의 재난안전수요에 대처하고자 함
- 앞서서도 언급하였듯이 재난안전관리 업무는 매우 다양한 영역의 주체들의 조합에 의해 수행되는데, 민간주체와 공공주체가 순수하게 분리되어 활동하기 보다는 공동으로 수행하는 경우가 대부분임

- 다만, 기존 재난안전관리 기능의 변천을 검토했을 때, 강력한 공공주체의 역할과 책임이 ‘주’가 되고, 민간 주체는 ‘부’가 되는 경우가 대부분이었음
 - 이는 재난안전관리의 업무 특성에 기인하는데, 주민의 생명과 재산이 직결되는 사안이기 때문에, 권한과 책임이 공식화된 정부에 의해 강화됨
- 그럼에도 불구하고, 지방자치단체의 만성적인 인력부족과 업무과다로 인해 민간의 영역을 확대하는 추세가 지속되고 있고, 민간 주체들이 얼마나 적극적으로 재난안전관리 영역에 참여하는지는 지역마다 매우 다층적으로 나타나고 있음
- 또한, 각 영역의 주체들이 주로 사용하는 정책수단들도 차이가 나는 바, 이에 대한 검토를 통해 각 지자체에 적합한 읍·면·동 대응 방식을 선택하여 확장해 나가야 할 필요가 있음
 - 지자체마다 재난안전 분야라고 해도 주로 활용하는 민간자원에는 차이가 있는데, 지자체 수준별로, 지자체에서 활동하는 민간단체들의 종류에 따라 달라짐
- 주로 재난안전 관련 민간단체는 이·통장, 자율방재단, 자율방범대, 의용소방대 등이지만, 이들은 기초자치단체에서 관리하는 경우가 많기 때문에 실제 읍·면·동 현장에서 활동하지 않을 가능성이 높음
 - 정기적으로 활동을 하지 않기 때문에 현장에서 주로 활용되는 단체들을 확인하고 활용할 필요성이 있음
 - 즉, 재난안전 관련 민간단체를 광범위하게 정의할 필요가 있으며, 실제 지역에서 주로 활동하는 단체들을 활용할 필요가 있음
 - 복지취약계층과 안전취약계층이 중복되는 경우가 많다는 점, 재난안전의 사후복구를 복지인력이 담당한다는 점에서 지역 내 기 구축된 복지 단체들을 활용할 수도 있음
- 특히 농촌형으로 갈수록 재난안전 전문단체보다는 주민 생활 단위에서 활동하는 단체들이 활동하는 경향이 있음
 - 이들은 지역의 상황을 잘 알고 있고, 지역 내 재난안전, 복지, 주민자치 등 다양한 분야에서 중첩되어 활동하고 있음

□ 분석 방향

- 따라서 본 연구에서 지역 특성을 고려한 맞춤형 재난안전기능 강화 모델은 해당 기초 자치단체 지역의 특성(도시형-농촌형-도농복합형), 재난안전 업무 분장, 민간단체 활용 수준에 따라 차별적으로 제안될 수 있음
- 재난안전사고 발생 현장에서의 기능개선 및 강화는 필요하지만, 장기적으로는 해당 기능을 전담할 인력과 조직을 구성하는 것을 목표로 두어야 함
- 다만, 단기적으로는 모든 지자체의 하부기관에 재난안전 전담공무원을 확충하기 어려우므로, 기존에 읍·면·동 기능개편시 증원되었던 인력이나 지역사회 내 직능단체 등을 활용하는 방안을 고려할 필요가 있음
 - 즉, 읍·면·동의 재난안전기능을 강화하기 위해서 선택할 수 있는 전담 조직 및 인력 확보, 기존 인력 기능재배치, 민간자원 발굴 및 활용 등의 다양한 정책수단들을 지자체의 상황에 맞게 제시하도록 함
- 다음에서는 읍·면·동이 수행하는 기능을 기존연구에 근거하여 간단히 제시하고, 이후 읍·면·동 재난안전기능 강화를 위한 전제조건으로 활용함
 - 현장에서 안전취약계층을 선제적으로 발굴하는 것과 다양한 예찰 활동을 통해 재난안전사고를 줄이거나 대비하는 것이 필요함
 - 따라서 읍·면·동에서 대략적으로 수행하는 기능별 업무량, 인력 사항 등은 재난안전기능 강화를 위한 일종의 환경으로 작동하게 됨
 - 따라서 이와 관련된 사안들을 기존연구 결과 중심으로 간단하게 살펴 볼 필요가 있음

제2절 읍·면·동 수행기능 재배치 가능성

1. 읍·면·동 유형별 수행사무기능²⁰⁾

□ 읍·면·동 유형별 행정환경 특징

- 읍·면·동의 인구 및 면적, 예산, 인력 등과 관련한 행정환경은 유형에 따라 차이를 보임
- 읍·면·동의 인구규모 및 인구구조는 다음과 같이 차이가 남
 - 주민등록인구 평균은 도농복합형 읍이 30,345명으로 가장 크며 농촌형 면이 2,327.4명으로 가장 작음
 - 세대수 평균 역시 도농복합형 읍(13,716.63세대)이 가장 크고 농촌형 면(7,565세대)이 가장 작음
 - 고령인구 비율은 농촌형 면이 44.42%로 가장 높고 도농복합형 동이 11.43%로 가장 낮음
 - 외국인 비율은 도시형 동이 14.53%로 가장 높고 농촌형 면이 0.77%로 가장 낮음
- 읍·면·동의 면적은 다음과 같이 차이가 남
 - 농촌형 면이 5,029.16㎢으로 가장 크며, 가장 작은 유형인 도시형 면의 면적(3.44㎢)과 비교했을 때 차이가 큼
- 예산, 전체인력, 공무원 인력 규모는 도농복합형 읍이 가장 높게 나타나며, 농촌형 면이 가장 낮게 나타남

20) 읍·면·동 유형별 현황과 수행사무기능은 21년도 7월 말 기준, 조사대상에 포함된 24개 지자체 56개 읍·면·동을 대상으로 확인한 사항이며, 관련 수치는 최지민·김정숙·안혜경(2021) 현장중심의 읍·면·동 기능개선 방안 연구를 활용함

[표 4-2] 분석대상 평균 행정수요: 읍·면·동 레벨

구분	읍	면	동
주민등록인구(명)	25,623.83	8,873.08	28,449.07
세대수(개)	11,666.08	4,073.75	12,341.97
외국인 비율(%)	2.58	3.34	9.14
고령인구 비율(%)	21.96	27.91	13.51
면적(km ²)	65.71	2,117.43	9.99
정원	33.25	19.25	19.97
예산	3,492.00	1,833.10	1,192.68
전체인력(명)	53.62	22.67	34.34
공무원인력(명)	30.00	17.50	20.72

출처: 최지민·김정숙·안혜경(2021)

□ 읍·면·동 기능개관

- 읍·면·동 모두 공통적으로 수행하는 기능은 일반행정, 통합민원, 사회복지, 맞춤형 복지 기능이며, 읍·면·동 간 차별성이 나타나는 수행기능은 산업개발 기능과 보건안전민방위기능임²¹⁾
 - 특히 유형 간 차별성이 가장 두드러지는 기능은 산업개발기능으로 읍·면은 동보다 다양한 기능을 수행하고 있음(최지민·김정숙·안혜경, 2021)
 - 동과 달리 읍·면은 산업기능을 수행하는데 지방하천 및 공유수면과 같이 계절수요에 민감하며 자연재해 관리의 업무범위가 넓음(최지민·김정숙·안혜경, 2021)
 - 특히 면 지역은 앞서 살펴본 바와 같이 인구가 줄어들고 있으나 관장하고 있는 사무기능의 범위는 넓어서 다양한 기능을 수행하는데 있어서 어려움이 있음(최지민·김정숙·안혜경, 2021)

21) 개별 사무 총 593개 중 읍·면·동 10곳 이상에서 공통적으로 수행하고 있는 사무는 265개임. 6대 기능별로 살펴보면, 일반행정 기능 51개, 통합민원 기능 36개, 사회복지 기능 86개, 맞춤형복지 기능 35개, 산업개발 기능 45개, 안전민방위 기능 12개 사무로, 사회복지 기능이 전체 공통 수행 사무의 32.5%를 차지함

- 본 연구에서 초점을 두고 있는 재난안전관리 기능은 도시형인 동 지역에서는 ‘일반행정’에서 담당하고 있고, 농촌형인 읍·면에서는 ‘산업개발’ 기능에서 담당하는 경향을 보이고 있음
 - 특히 재난안전 관련 사무를 담당하는 전담 인력이 없는 상태에서 자연재난과 사회재난의 급격한 증대는 읍·면·동의 업무량을 가중시키는 요인으로 지적되고 있음
 - 자연재난 중 풍수해는 오랫동안 공식적으로 읍·면·동 업무로 분장되어 있지만, 실제 사회재난을 비롯한 각종 복합재난 등은 업무분장이 불명확한 상태로 남아 있음
 - 다음 표는 읍·면·동별 수행하는 기능과 해당 기능의 수행여부, 수행강도 등을 제시한 것으로, 읍·면·동에서는 보건민방위안전 팀에 민방위안전 중기능, 자연재해 재난관리 소기능에 근거하여 업무를 수행 중임

[표 4-3] 읍·면·동별 수행기능(2021년 7월 현황)

담당팀	중기능	소기능	읍	면	동
일반 행정	총무	복무관리	●	●	●
		동 행정관리	●	●	●
		각종요구자료제출	●	●	●
	주민자치	주민자치위원관리	●	●	●
	주민참여예산	주민참여예산	●	●	●
	예산회계	예산회계	●	●	●
	지방세	지방세, 세외수입	●	●	●
	기타	기타	○	○	○
통합 민원	창구업무	창구업무	●	●	●
		인감관리	●	●	●
	주민등록	주민관계등록처리	●	●	●
		주민등록증발급지원	●	●	●
	교육	취학, 입학	●	●	●
	기타	기타	●	●	●

담당팀	중기능	소기능	읍	면	동
사회 복지	국민기초생활보장		●	●	●
	차상위계층		●	●	●
	한부모		●	●	●
	긴급복지		●	●	●
	노인·장애인		●	●	●
	영유아보육		●	●	●
	아동·청소년		●	●	●
	자활지원		●	●	●
	사회서비스 이용권		●	●	●
	기타사회복지서비스		○	○	○
맞춤형 복지	종합상담		●	●	●
	복지사각지대발굴		●	●	●
	통합사례관리		●	●	●
	민관협력		●	●	●
	기타		○	○	○
산업 개발	건설하천	건축일반	●	●	○
		도로일반	●	●	○
		지방하천	●	●	○
		공유수면	●	●	
	농어업	농지업무	●	●	
		농어업(직불금, 어항관리, 임한서가)	●	●	
		규제, 단속(불법농지, 점용료부과, 벌채)	●	●	
	축산	동물등록	●	●	
		축산(농가지원, 규제단속)	●	●	
		가축방역	●	●	
	경제자동차	이륜자동차	●	●	
		시장관리	●	●	○
각종경제사업(공공근로사업)		●	●	●	

담당팀	중기능	소기능	읍	면	동
	환경	옥외광고물	●	●	○
		상수도 일반	○	○	○
		하수도 일반	○	○	○
		폐기물 일반	○	○	○
보건 민방위 안전	보건	전염병관리	●	●	●
		위생관리	○	○	○
	민방위안전	민방위관리업무	●	●	●
		자연재해 재난관리	●	●	●
	기타	기타	○	○	○

출처: 최지민·김정숙·안해경 (2021)

□ 읍·면·동의 재난안전 담당 기능 및 업무

- 읍·면·동 이 수행하는 6가지 대기능 중에서 보건안전민방위기능과 관련한 사무 처리시간을 통해서 업무량을 추정할 수 있음
- 본 연구에서 초점을 두는 안전민방위 기능 중에서 특히 안전에 한정하여 보았을 때 안전 관련 단체 운영관리, 자연재해 피해사실 확인서 발급, 재난자원 관리, 재난재해 대응 업무 중에서 읍·면·동이 공통으로 수행하는 것은 자연재해 피해사실 확인서 발급과 재난재해 대응 업무임
 - 읍·동의 경우 재난재해 대응 업무 처리시간이 가장 긴 것으로 나타났고, 각각 평균 300분, 900분으로 측정되었으며, 면의 경우 자연재해 피해사실 확인서 발급 업무 처리시간이 가장 긴 것으로 나타났고, 평균 235분으로 측정됨(한국지방행정연구원, 2021)
 - 이러한 분석 결과는 결국 하부행정기관에 따라 수행되는 재난안전 업무의 종류와 양이 다를 수 있음을 보여주는 것임
 - 실제로 면담에서도 읍·면의 경우 계절성 재난이 주를 이루고, 동의 경우 계절성 재난과 화재 등 복합적으로 일어나고 있음을 알 수 있음

【표 4-4】 읍·면·동별 보건안전민방위기능 처리시간

(단위: 시간)

구분	업무	사무	동		면		읍	
			평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차
보건	공중위생	식품·공중·건강기능식품 업소 시설조사 및 처분	157.89	157.64	해당없음	-	-	-
	방역	방역업무	97.35	113.25	50.00	17.32	183.89	292.80
	코로나19	정부재난지원금	360.16	2050.77	5930.00	6894.88	22.27	17.23
안전 민방위	공중위생	식품·공중·건강기능식품 업소 시설조사 및 처분	해당없음	해당없음	해당없음	해당없음	61.00	32.47
	민방위 신청 및 관리	민방위 시설 점검	116.88	154.48	76.67	89.63	83.64	62.17
		민방위 인력훈련면제신청	78.30	178.89	370.20	616.29	29.30	18.02
		민방위대 교육훈련 결과 보고	6.50	4.95	60.00	-	45.00	21.21
		민방위대 교육훈련불참자조치	230.83	218.32	195.25	151.11	432.00	603.59
		민방위대 동원	62.50	81.32	154.50	157.01	337.50	472.21
		민방위대 동원유예신청	82.14	94.07	157.69	255.31	32.50	18.93
		민방위대 신분신고	54.44	73.80	130.50	199.26	40.00	28.28
		민방위대 훈련통지서 교부	1200.13	4037.92	526.27	965.80	1737.50	2946.14
	방역	방역업무	117.50	69.46	60.00	-	0.60	-
	안전	단체 운영관리 (자율방범대, 자율방재단 등)	242.50	191.90	-	-	30.00	-
자연재해 피해사실 확인서 발급		60.00	해당없음	235.00	332.11	63.75	12.50	
재난자원관리		800.00	1608.93	-	-	-	-	
재난재해대응		900.83	2027.53	108.00	78.23	300.00	307.70	

출처: 최지민·김정숙·안혜경(2021)

- 최근 폭염, 산사태, 대기오염, 가뭄, 폭풍해일 등 발생으로 지방자치단체의 재해관리와 보건위생에 대한 기능적 강화가 요구되고 있음
- 이는 곧 읍·면·동에서 수행하는 기능 중 주민 삶의 현장에서 다양한 문제에 대응하는 구체적 역할과 책임이 강조되고 있음을 의미함
- 다만, 하부행정기관인 읍·면·동에는 재난안전 업무를 전담하는 조직과 인력이 부재하기 때문에, 재난안전업무에 대한 행정수요가 증가하더라도, 부차적인 업무로 인식될 가능성이 높음

2. 재난안전 사무 주체의 명확화 필요

- 기존 연구에서 읍·면·동 공무원을 대상으로 본청 이관, 주민자치회 연계, 이·통장 연계 등의 방안으로 사무조정 수요를 조사한 결과, 재난안전과 관련한 기능 및 사무를 본청으로 이관하는 등의 사무조정 수요는 없는 것으로 나타남
 - 이는 읍·면·동 공무원도 재난안전과 관련한 기능 및 사무가 재난안전 현장에 가까운 읍·면·동에서 수행하는 것이 이론적으로나 현실적으로나 적합하다고 인식하고 있음을 보여주는 것임
 - 본청 이관 사무 수요는 주로 시·군·구와 읍·면·동 공무원들 모두 일반행정 분야의 행정구역 조정, 문화유산 관리 사무에 대하여 발생하고 있었음
- 다만, 재난안전과 관련한 사무가 아니더라도, 추후 읍·면·동의 재난안전기능 강화를 위한 정책적 공간을 마련하기 위해서는 다른 영역의 사무 조정이 필요할 수 있다는 점에서 유의하여 살펴 볼 만함

□ 읍·면·동 사무에 대한 주민자치회 및 이·통장 연계 수요

- 기존 연구에서 시·군·구 및 읍·면·동 공무원을 대상으로 한 의견조사에서 읍·면·동에서 수행되는 대부분의 사무에 대하여 주민자치회와의 연계 수요를 밝힌 바 있음

- 일반행정 기능 내에서는 주민자치 분야 연간 운영결과보고, 주민자치대회 참가, 주민자치센터 관리, 운영계획 수립, 사업추진 및 사업결과보고, 주민 참여예산 계획수립, 결과보고 등의 업무가 언급됨(최지민·김정숙·안혜경, 2021)
- 맞춤형복지 기능 내 읍·면·동 지사협 대상자 발굴활동, 읍·면·동 보장협의체 사업진행, 복지발굴단 활동, 발굴자원 관내 읍·면·동 간 공유, 동 발굴 이웃 돕기사업지원, 건강관리프로그램 운영, 복지사업홍보·소식지 제작, 물품 정기배분·후원물품 배부등의 업무가 언급됨(최지민·김정숙·안혜경, 2021)
- 주민자치회 연계 필요 사무들은 주로 주민과 대면 및 상호작용이 요구되는 사무들이 포함되며, 향후 주민자치회 업무에 대한 지원방안을 체계적으로 구축하여 역량을 강화해야 함
 - 특히 주민자치회의 재난안전 분과를 활용하여 재난안전 기능을 강화하는 방안을 강조하는 방안을 본 연구에서 활용할 수 있을 것이 판단됨
 - 읍·면·동에서 주로 수행하는 재난안전분야의 업무는 자연재해 예찰 및 안전취약계층 발굴 등 지역사회 내 상황을 잘 알고 있고, 주민들과의 상호작용을 통해 수행된다는 점에서 주민자치회와 연계하는 경우 효과적으로 수행할 수 있을 것이라 판단됨
 - 예를 들어, 주민자치회에 ‘재난안전 분과’를 가지고 있는 경우 재난안전 관련 마을 사업을 담당함으로써 마을의 재난안전기능과 주민력을 동시에 강화시킬 수 있는 기회가 될 것임
- 이·통장 연계 수요의 경우 주민자치회 연계 수요와 마찬가지로 시·군·구와 읍·면·동 모두 대부분 사무의 연계가 필요하다고 언급됨(표 4-5)
 - 읍·면·동의 6개 기능 중 일반행정, 맞춤형복지, 산업개발, 안전민방위 기능 4개의 기능에 대하여 이·통장 연계 수요가 존재하는 것으로 나타남
 - 특히 안전 민방위 기능 내에서 훈련통지서 교부, 재해대비 순찰 및 신고

사무 등이 이·통장 연계 사무로 언급되었으며, 해당 사무는 시·군·구 소속 공무원들 시각에서도 이·통장 연계 필요성이 높은 사무로 인식됨

- 특히 재해대비 순찰 및 신고 사무가 이·통장 연계사무로 가장 많이 언급되었다는 점은 읍·면·동에서의 인력 부족과 해당 업무의 효과적인 수행을 위하여 민관 협력이 강조될 수 있는 부분이라고 볼 수 있음
 - 이·통장 연계 필요 사무 역시 주민과의 상호작용이 필요한 사무들이 포함되며, 향후 이·통장에 대한 체계적인 지원방안을 마련할 필요가 있음
 - 다만, 응답한 대부분의 공무원은 이미 업무 수행시 이·통장 협조를 받고 있으며, 현재 이·통장의 업무량이 다소 많은 편이라 인식하고 있음(최지민·김정숙·안혜경, 2021)
 - 향후 인구 고령화, 소득 양극화, 재해·재난빈도 증가, 주민자치 활성화 등 행정환경 변화로 이·통장 업무가 더욱 증가할 수 있음을 고려해야 함
 - 다문화인구, 고령인구, 1인가구 등 안전취약계층의 증가로 인해 재난안전 분야의 이·통장 업무 역시 증가할 가능성이 높음

[표 4-5] 높은 개편수요 사무: 이·통장 연계

소속	대기능	사무명	건수	비중(%)
시	일반행정	각종홍보업무	3	7.9
	산업개발	쓰레기불법투기단속, 관리	3	7.9
	안전민방위	민방위대훈련통지서 교부	3	7.9
		재해대비 순찰 및 신고	3	7.9
군	일반행정	각종홍보업무	4	8.2
	맞춤형복지	만 65세 이상 진입노인 전수조사 진행 및 사후관리	4	8.2
		지역사회복지협의체, 통장 등 인적안정망을 통한 방문상담	4	8.2
		물품정기배분, 후원물품배부 등	4	8.2
	산업개발	쓰레기불법투기단속, 관리	4	8.2
	안전민방위	재해대비 순찰 및 신고	4	8.2

소속	대기능	사무명	건수	비중(%)
구	일반행정	각종홍보업무	11	7.9
	안전민방위	민방위대훈련통지서 교부	11	7.9
		재해대비 순찰 및 신고	11	7.9
읍	맞춤형복지	읍·면·동 지사협대상자 발굴활동	11	7.2
		읍·면·동 보장협의체 사업진행	11	7.2
		복지발굴단 활동	11	7.2
면	일반행정	각종홍보업무	12	6.3
		장학생추천	12	6.3
	맞춤형복지	지역사회복지협의체, 통장 등 인적안전망을 통한 방문상담	12	6.3
		읍·면·동 지사협대상자 발굴활동	12	6.3
		물품정기배분, 후원물품배부 등	12	6.3
	산업개발	쓰레기불법투기단속, 관리	12	6.3
	안전민방위	민방위대훈련통지서 교부	12	6.3
동	맞춤형복지	복지발굴단 활동	32	8.1
		지역사회복지협의체, 통장 등 인적안전망을 통한 방문상담	31	7.8

출처: 최지민·김정숙·안혜경(2021)

3. 재난안전 중심의 읍·면·동 기능 재편

- 지금까지의 읍·면·동 기능은 행정의 동원(행정의 효율성)과 주민의 자치(행정의 민주성)를 중심으로 국가 주도하에 여러 재편과정을 거침
 - 이러한 맥락에서 읍·면·동의 사회복지기능은 강력하게 보강되었으며, 민주성과 효율성을 동시에 강조하며 기능의 연계·강화가 이루어졌음
 - 특히 주민자치는 주민 스스로 지역 문제를 해결하는 것이 핵심이기 때문에 점차 중요해진 지역 내 복지 수요를 주민이 스스로 해결할 수 있도록 주민 자치와 복지의 연계가 시도되어 왔음
 - 다만, 실제 읍·면·동의 다양한 기능을 주민자치와 연계하는 기능 간 연계 방안 검토는 충분하게 이루어지지 않음

- 읍·면·동 기능은 다양한 영역에 대하여, 다양한 방식으로 개편이 되어 왔지만, 여전히 주민의 만족도가 낮고, 이에 대한 추가적 개편이 요구됨
 - 이는 읍·면·동이 수행해야 하는 기능의 범위가 점차 확대되고 있기 때문인데, ‘대민서비스’와 ‘지역주민의 생활에 밀접한 사항’ 등이 읍·면·동의 사무로 다루어지기 때문임
 - 다만, 이러한 역할 기대에 비해 실제 수행할 수 있는 정책 공간은 다소 제한적이기 때문에 상호기능 조정의 어려움이 발생할 수 있음
- 따라서, 읍·면·동에 요구되는 기능과 사무들의 실효성을 담보할 수 있는 제도적 지원 방안이 필요하고, 이는 본 연구의 재난안전기능을 강화하는 과정에서 필수적으로 고려되어야 할 부분임
 - 현재 공공부문 인력이 동결된 상황에서 재난안전 기능을 강화하기 위해 민간자원 연계가 강조되고 있는바, 기존 사회복지기능 강화에 활용되어 왔던 주민자치회 인력 활용, 이·통장 연계 강화, 근린 중심의 민간자원 발굴 및 연계 방안을 적용해보고자 함
- 기존에 읍·면·동에 대하여 진행된 주민자치형 공공서비스 인력 확충은 읍·면·동의 특성을 고려하여 차등적으로 이루어졌음²²⁾
 - 읍·동은 2022년까지 주민자치형 공공서비스 체계 구축을 위해 주민자치 1명, 간호 1명, 복지 3명 등 총 5명으로 구성된 기본형 모델을 거쳐, 주민자치 담당 1명, 간호 1명, 복지 7명 등 총 9명으로 구성된 공공서비스 연계형 모델로 단계적 전환을 추진함
 - 한편, 면의 경우에는 주민자치 1명, 간호 1명, 복지 3명 등 총 5명으로 구성된 기본형 모델 또는 주민자치 1명, 간호 1명, 복지 2명 등 총 4명으로 구성된 농어촌 특성화형 모델로의 전환을 추진하였음
- 읍·면·동에서 실제로 수행하는 재난안전 기능을 고려했을 때 이에 대한 기능 강화 수요는 꾸준히, 강력하게 증가하고 있지만, 담당 업무가 매우 복잡적이기

22) 한국지방행정연구원(2021)에 수행한 연구에서 주민자치형 공공서비스 인력 운영에 대해 응답한 읍·면·동(총 38개)의 주민자치형 공공서비스 세부인력 배치현황 검토를 바탕으로 함

때문에 어떤 직렬의 인력을 확보하고, 어떤 방식으로 업무분장을 할 것인가에 대해서는 신중한 검토가 필요함

- 특히 현 정부의 기초가 공공부문의 인력동결이기 때문에, 현 지자체 및 읍·면·동 상황에 부합하는 조직과 인력 구성 모델을 제시할 필요가 있음
 - 다음에서는 기초 자치단체의 특성을 도시형과 농촌형으로 구분하고, 재난 안전수요에 시급하게 대응해야 하는 정도에 따라 읍·면·동 재난안전기능 강화 모델을 제시해보고자 함

제3절

지역맞춤형 재난안전기능 강화전략

1. 분석 방향

- 기존의 국가 재난관리체계는 시·군·구 기초자치단체를 기초로 하지만, 기초 자치단체 단위에서는 재난대응 및 피해는 물론 수습 복구에 이르기까지 효과적인 지원대책 마련이 어려웠음
- 최근 국가재난관리체계의 단위를 읍·면·동 행정단위로 전환하여 주민에게 밀착된 위기관리체계로 만들어야 한다는 논의가 시작되고 있음
 - 읍·면·동 단위의 위기관리의 신속성과 지속가능 발전을 도모할 수 있도록 재난안전사고 관리과정의 책임을 읍·면·동에도 부여하는 것임
 - 다만, 읍·면·동에서 어떤 재난안전 업무를 수행할 것인지에 대한 논의가 선결되어야 할 필요가 있음
 - 개념적으로 현장 접점인 읍·면·동 단위에서 대비 및 대응 기능을 담당하는 것이 이상적이지만, 현실적으로 대비 및 대응은 일정 수준 시스템을 갖춰야 하는 사항으로 기초 단위에서 강화하는 것이 바람직하고, 읍·면·동 단위에서는 예방(지역 취약성에 대한 사전적 정보 수집 등) 단계의 역할을 담당하는 것이 바람직하다는 의견이 주를 이룸
- 읍·면·동 단위의 재난관리체계를 통해 재난관리의 양적 질적 수준을 확보하고, 다양한 주체 간 거버넌스를 구축하여 상향식 재난관리 추진체계라는 정책목표를 실현하고자 함
- 궁극적으로는 현장에서 재난관리가 가능한 전담 인력을 읍·면·동에 배치하여 읍·면·동 위기 및 재난관리 역량을 제고해야 하지만, 단기적으로 인력증원이 어렵기 때문에 현재 읍·면·동의 인력상황에서 인력을 재배치하거나, 민간 자원을 최대한 활용하여 그 역량을 확보하고자 함

- 다음에서는 재난의 예방 및 대응 단계에서 읍·면·동 역할을 강화하기 위한 다양한 정책수단들을 검토하고, 읍·면·동별 적합한 모델을 탐색
 - 이 과정에서 강조되는 다양한 민간 주체의 참여를 통한 지역 재난안전거버넌스의 활성화는 향후 우리 사회의 재난안전 기능 강화를 위한 방향임은 맞지만, 각 모델에 따라 민관협력의 구체화 수준은 달라질 수 있음
 - 즉, 지역 재난안전거버넌스에 참여하는 민간단체 종류, 참여 수준과 방식 등이 지역사회 상황에 따라 상이하게 제안되어야 기존의 국가 중심의 일방적인 개편의 부작용을 사전에 방지할 수 있음

2. 조직 신설형: 재난안전 전담 기구인력 신설 모델- 도시형 I

1) 지역의 재난안전 상황

- 재난안전 발생 수요 수준이 높고 상대적으로 공급 수준 및 역량이 상대적으로 낮은 지역을 대상으로 모델을 적용할 수 있음
 - 주로 ‘도시형’, ‘일반 시’, ‘특·광역시 자치구’ 유형의 기초 자치단체를 대상으로 적용함
- 이 지역의 재난안전 수요 특징은 ‘자연재난’과 ‘사회재난’이 빈번하게 발생하지만, 무엇보다도 발생한 ‘자연재난’이 사회재난의 형태로 심화될 가능성이 높음
 - 풍수해나 폭염, 폭설 등과 같은 자연재난이 도심의 안전취약계층이 밀집되어 있는 주거취약지역에서는 사회재난으로 확장될 수 있음
 - 고시원, 반지하, 좁은 골목, 높은 경사 등 주거취약가구 비중이 높고, 1인 가구, 노인, 장애인, 어린이 안전취약계층 규모가 많은 지역이 주로 해당함
 - 이러한 도시형의 경우, 자율방재단, 안전모니터링단, 안전보안관, 의용소방대 등 다양한 재난안전 민간단체가 활동하고 있으나, 생업 때문에 적극적인 활동이 어려운 경우가 많음²³⁾

- 다만, 현재 공공인력 동결 기조를 고려했을 때, 이는 장기적인 대안으로 제시 되는 것이 적절하며, 가능하다면 읍·면·동의 재난안전 전담 조직과 인력 확보를 위해 해당 모델을 시범적으로 운영해보는 것이 필요함

2) 수행방식

□ 공공주도형 읍·면·동 재난안전 기능강화

- 기본적으로 지자체의 재난안전기능을 시급하게 강화해야 하는데 가장 강력한 방식인 공공의 기제를 활용하는 방안임
 - 기초 자치단체에 재난안전 기능을 담당하는 총괄기구를 신설하여, 해당 기능을 담당하도록 하고, 재난안전 업무 수행에 있어서 기초 자치단체와 읍·면·동 간의 유기적 관계를 강조함
 - 다만, '기구'와 '인력'을 동시에 신설해야 하는 부담이 있기 때문에, 본청 및 지자체의 강력한 의지가 수반되어야 함
- 재난안전관리 패러다임 중 '공공: 명령과 통제' 기제를 중심으로 기능을 확장 하는 방식에 해당함
 - 조직, 인력을 신설하여 재난안전 기능을 공식적으로 강화하는 것임
 - 다만, 앞에서 언급하였듯이 공공의 인력이나 조직을 늘리는 하나의 정책 수단만을 사용하기 보다는 다양한 거버넌스 주체의 참여를 전제로 함

□ 읍·면·동 재난안전 전담팀 구성

- 재난안전 업무의 전문성을 확보할 필요가 있음
 - 업무 특성상 매우 다양한 유형의 재난안전을 접하게 되기 때문에 발생하는 재난 유형마다 서로 다른 전문성이 요구될 때가 있음

23) 고령인구 비율은 농촌형 면이 44.42%로 가장 높고 도농복합형 동이 11.43%로 가장 낮았으며, 외국인 비율은 도시형 동이 14.53%로 가장 높고 농촌형 면이 0.77%로 가장 낮음(최치민·김정숙·안혜경, 2021)

- 현재의 읍·면·동 조직 형태로는 전문인력을 양성하기도, 그 인력이 연속성을 갖고 일하기에도 어려운 상황임
- 재난안전 업무에 대한 부담, 기피현상을 방지할 필요가 있음
 - 재난안전 업무의 중요성과 전문성을 인정하고 업무 특성을 고려한 성과평가 기준을 적용하기 위해서라도 전담팀을 별도로 둘 필요가 있음
 - 평상시와 재난 발생 시 업무량과 강도에 편차가 있기 때문에 성과 평가 기준을 제시하는 것이 까다로움
 - 다만, 재난안전 업무에 대한 성과평가 기준을 명확하게 마련하고, 업무 수행에 대하여 제대로 평가받을 수 있는 기회를 제공하는 것이 해당 업무에 대한 기피현상을 줄일 수 있는 하나의 대안이 될 수 있음

3) 구체적 운용 형태: 시·군·구 및 읍·면·동 조직개편

□ 기초 지자체 인구 규모에 따라 하부행정기관 조직 개편 차별화

- 읍·면·동에는 재난 및 위기관리 전문인력이 배치되어 있지 않아 읍·면·동 단위의 위기 및 재난관리체계를 구축하는 것이 어렵다는 것이 본청과 읍·면·동 담당자들의 주된 인식으로 판단됨(면담자료)
- 장기적으로 재난안전관리 전담 인력을 읍·면·동에 배치하고, 주기적인 인사 교류로 읍·면·동 위기 및 재난관리 역량을 제고할 필요가 있음
 - 재난행정 수요가 높은 도시형 '동'을 시범 동으로 선정하여 재난안전관리 전담조직을 신설하여 운영할 것을 제안함

□ 방식1: 본청-행정구-동 재난안전 전담조직

- (50만 이상 행정구) 기초 자치단체 차원의 조직개편을 통해 위기에 신속하게 대응할 수 있도록 일반구 단위에 동단위 재난안전 업무를 총괄할 수 있는 조직을 신설함

- 해당 총괄 조직은 지역 내 재난 유형별, 업무 성격별로 구분하여 다루기보다는 일원화된 소통 창구 역할을 수행하며, 재난안전 분야의 전반을 파악할 수 있도록 방재안전직 또는 재난안전 분야 경력이 있는 개방형 직위 등을 채용하여 활용함
- 이를 통해 시 ↔ 구 ↔ 동 ↔ 유관기관 원스톱 위기관리 대응 시스템을 구축하여, 복지안전 위기상황에 신속하게 대응할 수 있음

□ 방식2: 본청-동 재난안전 전담조직

- (50만미만 행정구) 행정구 단위에 따로 조직을 두지 않고, 동단위에 재난안전 업무를 총괄할 수 있는 조직을 신설하고, 재난안전 업무를 담당하는 인력을 배정함
- 재난안전 전담부서를 본청과 동에 각각 두고, 업무를 담당하되 별도의 통합 조직없이 부서간 협의체를 정기적으로 운영하면서 업무를 연계함
 - 현재 본청에는 재난안전 업무 전담 부서가 이미 존재하므로, 동 차원에서만 해당 조직을 새롭게 구성하는 방안을 생각해볼 수 있음
- 다만, 본청의 재난안전 담당부서에 읍·면·동의 재난안전 전담부서를 관리할 수 있는 권한을 부여할 필요가 있음
 - 읍·면·동 재난안전 기능 방점이 재난의 4단계 중 예방 및 대비 즉, 재난안전 사고 ‘이전’에 초점을 두고 강화되는 것을 전제로 하더라도 다른 부서의 업무연계를 고려하여 구축할 필요가 있음
 - 예를 들어 읍·면·동에서 안전취약계층을 발굴하고 관리하는 경우는 맞춤형 복지와 밀접한 업무 연계가 필요함

□ 방식1·방식2 공통: 읍·면·동 재난안전 전담기구 신설

- 도시형 기초 자치단체에서 재난안전 사무가 수행되는 방식을 검토한 결과, 해당 사무들은 다양한 직렬들의 전문성이 동시에 발휘될 때 효과적으로 수행될 수 있음

- 당장 특정 직렬을 충원하여 읍·면·동 내 부족한 인력 문제를 해결할 수 없기 때문에 복수직렬화를 통해 정원을 유연하게 조절하고, 재난업무가 가지고 있는 복합적인 특성에 대응할 수 있는 환경을 조성할 수 있음
 - 즉, 행정직, 방재직, 복지직 등 다양한 직렬로 구성된 전담 조직을 신설하는 것을 장기적인 과제로 제시하고, 단기적으로는 하부행정기관에 배치될 방재직을 신규채용하기보다는 기존의 행정팀과 복지팀에서 인력을 차출하여 업무분장을 공식화해야 함
 - 예를 들면, 재난관리 상황전파, 주민대피, 주민거버넌스 등과 관련된 사항은 행정/총무팀, 취약계층 안전관리 관련 사항은 복지팀에서 담당할 수 있음
 - ‘재난’이라는 용어로 포괄하고 있지만, 풍수해, 건물이나 다리붕괴, 산불 등의 재난은 그 대응이 완전히 다를 여지가 많은 만큼 다양한 상황에 유연하게 대처할 수 있는 조직의 특성이 무엇보다 중요하기 때문임
- (단기) 동 주민센터 내 행정 직렬 1명을 전담 인력으로 배정하고, 행정(1), 복지(1) 인력을 재난안전 업무를 담당하게 하여 총 4명이 동의 재난안전업무를 담당할 수 있도록 함
 - (장기) 방재직(전담)1, 행정(1), 복지(1)로 구성된 독립된 재난안전전담조직을 구성하여 업무를 수행하도록 함
 - 하위직급, 업무부담 가중으로 인한 방재안전직의 이탈을 강화할 수도 있기 때문에 방재안전직을 적극적으로 충원·배치하여, 업무 부담을 완화하고, 인사과과를 좀 더 합리적으로 설계해 줄 필요가 있음

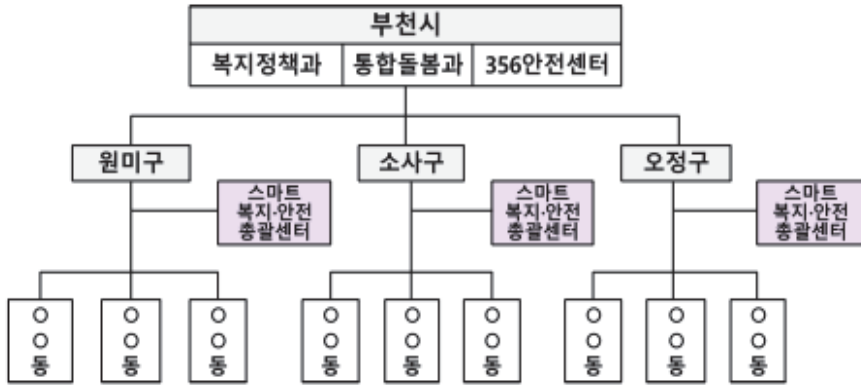
□ 부천시 사례: 본청과 ‘하부행정기관’ 간 양방향 재난안전 플랫폼 구현

- 부천시는 본청에 ‘365안전센터’를 신설하여 시의 재난안전 관련 기능과 업무를 전담하도록 하고, 각 행정구청 직속으로 스마트 복지안전총괄센터를 설치하여 동 단위 재난행정기능을 강화하고자 함²⁴⁾

24) 2024년 광역동에서 일반구 체제로 전환 후 조직개편을 예정하고 있음

- 동 단위에서 활동하는 재난안전 관련 민간단체들과 동 안전협의체를 구성하여, 동 특성을 반영한 재난안전현장 대응 체제를 마련함

[그림 4-1] 부천시 재난안전기능 전담조직 신설



자료: 부천시청 제공

- 현재 부천시는 행정안전부의 동 안전협의체 시범사업에 선정되어 동장을 중심으로 한 민간단체들의 활동을 통해 계절적 재난대비 사전예찰, 밀집도 높은 행사 사전점검, 반지하 침수피해가구 방문 관리, 지역 안전 문제 의제 발굴 건의 등의 업무를 수행하고 있음

4) 전제조건

- 해당 모델은 본청과 읍·면·동의 조직개편을 전제로 하기 때문에 현실적으로 해당 자치단체장의 강력한 의지와 조직부서의 지원이 필요함
 - 현재 공공인력 동결 기조를 고려한다면, 단기간에 적용이 어려울 수 있으나, 장기적으로 읍·면·동의 재난안전 전담 조직과 인력 확보를 위해 해당 모델을 시범적으로 운영해보는 것이 필요함

- 지역 안전이라는 목표를 달성하기 위해서는 기본적으로 정부 조직의 인적·물적 자원을 확보하여 조직역량을 강화하는 것이 필요한데, 이에선 지자체장의 강력한 의지가 요구되는 것임
 - 부천시의 경우 새롭게 당선된 지자체장의 공약으로 23년 7월 시 차원의 행정체제 개편을 통해 ‘광역동’에서 ‘일반구’ 체제로 복원되고 있음
 - 이 과정에서 주민 생활 현장의 위험 요소에 효과적으로 대비하고 신속한 대처를 할 수 있도록 안전과 복지기능이 강화된 새로운 형태의 구와 동을 구현하고자 함
- 본청과 동 하부행정기관인 동행정복지센터와 재난안전 부서 간 원활한 업무 협조가 이루어질 필요가 있음
- 읍·면·동과 본청의 동시 조직개편은 재난안전관리를 효과적으로 수행하기 위해서 필수적인 절차임
- 현재 하부행정기관에서 다양한 재난안전기능·업무·사무를 실질적으로 수행하고는 있지만, 전담 인력이 없고 업무분장이 명확하지 않아 담당 공무원의 업무상 소진을 유발할 수 있음
- 기본적으로 다른 업무와 병행해야하기 때문에 업무가 양적으로 많기도 하고, 재난안전 업무의 책임소재가 불명확한 것에서 기인하는 피로감이 큰 것이 원인이 되기도 함
 - 하부행정기관에 재난안전 전담조직이 구축되면, 기초 지자체를 중심으로 한 권역별·위계별 네트워크를 형성할 수 있음
 - 각 권역의 읍·면·동 주민센터를 중심으로 수평적으로 연계하고, 이를 중심으로 수직적으로 연계될 수 있도록 구성한다면, 재난안전관리의 일상적·비일상적 업무를 신속하고 효율적으로 수행할 수 있을 것이라 판단됨 (황범순 외, 2020)

3. 신규 업무분장형: 도시형II, 농촌형 I

1) 지역상황

- 재난안전 발생 수요가 공급에 비해 다소 크게 나타나 재난안전 기능을 강화할 필요가 있는 지역 중에서 농촌형과 도시형을 구분하여 적용함
 - 즉, 도시형의 경우에는 재난안전 수요가 공급에 비해서 크되, 둘 사이의 격차 수준이 다소 적은 지역을 대상에 적용하고자 함
 - 다만, 농촌형의 경우에는 재난안전 수요가 공급에 비해 크기만 한 지역이라면 해당 모델을 적용하고자 함
- 즉, 재난안전 발생 수요가 공급에 비해 다소 큰 지역 중에서 도시형인 ‘일반 시’와 ‘특·광역시외의 자치구’에 적용하고, 재난안전 발생 수요가 공급에 비해 큰 지역 중 농촌형인 ‘일반 군’ 지역과 ‘도농복합시’에 적용함

2) 수행방식

□ 읍·면·동 재난안전 기능의 공식화

- 읍·면·동에 별도 재난안전 전담조직을 구성하지 않고, 기존 조직구조에 재난 안전 담당 인력을 증원하고 재난안전관리 업무를 공식적으로 분장하는 방안임
 - 다만, 기초 자치단체 차원에서도 지역의 재난안전 행정수요에 부합하는 충분한 인력이 배치되지 못하고 있기 때문에 읍·면·동에 새로운 인력증원은 어려울 수 있음
 - 따라서 매년 수행해야하는 본청의 기능인력 재배치를 통해 인력을 확보하거나, 기존 인력에 새로운 업무를 추가로 부여하는 방식으로 수행함
- 읍·면·동에 별도 재난안전 전담조직을 구성하지 않고, 기존 조직구조에 재난 안전 담당 인력을 증원하고 재난안전관리 업무를 공식적으로 분장하는 방안임
 - 특히 풍수해와 같이 전통적인 자연재난의 경우 업무분장이 확실하게 이루어져 있지만, 화재, 안전사고 등 점차 광범위하게 발생하는 사회재난의 경우 업무

분장이 이루어지기보다 행정팀의 ‘서무주임’의 잔여적 업무로 배정되는 경우가 있음

- 예를 들어, 업무분장이 이루어지지 않은 업무를 ‘서무주임’이 담당하는 관례가 존재하기 때문에 이러한 업무수행방식이 읍·면·동 공무원의 피로도를 높이고 소진으로 연결되는 경우가 빈번함
- 이러한 맥락에서 현재 읍·면·동에서 실제로 수행하는 업무들을 체계적으로 검토하여 필요한 인력을 확보하고, 업무분장을 공식화하는 방식으로 공공의 재난안전 기능을 강화할 수 있음
 - 일각에서는 이러한 업무분장의 공식화가 읍·면·동에서의 수행하는 업무의 양이나 질에 영향을 미치지 않는다고 평가하지만, 모호한 업무분장 체계는 일선 공무원의 과중한 업무, 심리적 부담감, 소극 행정으로 인한 업무 회피 등과 맞물려 담당 공무원의 소진(burnout)을 심화시키는 요인으로 작용함
 - 따라서 명확한 규칙에 근거한 업무분장을 시도하여 ‘깔때기’, ‘종합행정’으로 대변되는 읍·면·동 하부행정기관의 업무부담을 줄이고, 재난안전기능의 체계적인 수행이 가능할 것이라고 판단됨

□ 재난안전업무 담당 인력 증원 후 공식적 재난안전 업무 분장

- 읍·면·동에서 공식적인 업무분장에서 구체화되지 않았지만 실질적으로 수행하고 있는 기능·사무·업무 들을 공식화하는 것에 초점을 두고자 함
- 기초 자치단체의 전담 부서와 관련 업무를 밀접하게 의사소통하며 담당할 인력을 배정하여 유사시 신속한 대응이 필요함
- 실제 읍·면·동에서 수행해야 하는 재난안전 업무가 구체적으로 어떤 업무이며, 수요가 얼마나 발생하는 업무인지를 분명하게 파악하고 그 후에 이를 누가 담당하는가를 고민할 필요가 있음
- 현재 읍·면·동에서는 전통적인 재난으로 인식되어 왔던 ‘풍수해’ 관련 업무만 공식적으로 분장되어 있고, 산불, 화재와 같은 ‘사회재난’ 관련 업무는 공식적으로 분장이 되어 있지 않음

- 동 지역에서는 주로 일반행정팀의 서무주임이, 읍면 지역에서는 산업팀에서 지역에서 발생하는 다양한 재난안전사고 관련 업무들이 집중되고 있어서 업무부담이 가중됨

3) 구체적 운용형태: 읍·면·동 재난안전 업무분장 공식화

- 기존 조직구조에 재난안전 담당 인력을 증원하고 재난안전관리 업무를 공식적으로 분장하는 방안으로, 추가로 재난안전 업무를 부여받을 인력들의 기존 업무량이 적절해야 한다는 전제하에 수행되어야 함
- 과거 충원된 기능의 인력에 업무분장을 추가하고, 읍·면·동 단위에서 재난안전 기능을 관리하는 방안으로, 2017년부터 시작된 주민자치형 공공서비스 구축사업을 통해 증원된 인력을 활용하는 방식을 제안하고자 함
- 주민자치형 공공서비스 구축사업은 찾아가는 보건·복지와 더불어 행정혁신, 마을공동체 역량 강화 등 종합적 시각의 읍·면·동 기능개선 사업을 전담 수행하고 있음
 - 사업영역은 찾아가는 보건·복지 서비스를 확대하고, 보건·복지 분야 통합 사례관리, 주민 참여형 서비스 제공 기반 마련 등으로 세분화되며, 2018~2022년 보건복지 인력 15,000명을 확충하여 읍·면·동 배치를 계획함²⁵⁾
 - 읍·동은 2022년까지 주민자치형 공공서비스 체계 구축을 위해 주민자치 1명, 간호 1명, 복지 3명 등 총 5명으로 구성된 기본형 모델을 거쳐, 주민자치 담당 1명, 간호 1명, 복지 7명 등 총 9명으로 구성된 공공서비스 연계형 모델로 단계적 전환을 추진하였음
 - 한편, 면의 경우에는 주민자치 1명, 간호 1명, 복지 3명 등 총 5명으로 구성된 기본형 모델 또는 주민자치 1명, 간호 1명, 복지 2명 등 총 4명으로 구성된 농어촌 특성화형 모델로 전환을 추진함

25) 다만 주민자치형 공공서비스 사업은 담당 공무원의 업무가 주로 정량적 실적으로 측정하기 어려운 사안에 집중된다는 점에서 실제 증원된 인력이 어떠한 업무를 수행하는지를 확인하기 어렵다는 제약이 존재함

□ 도시형의 경우 주민자치 인력에 재난안전 업무 부여

- 도시형 자치단체 및 하부행정기관에서 경험하는 재난은 상당히 복합적이기 때문에, ‘협업’을 전제했을 때 가장 신속하고 효과적으로 관리할 수 있음
- 재난 유형별, 직무 성격별로 담당 부서가 파편화되어있어, 발생하는 재난안전 관리가 어렵다는 지적에 대응하기 위해서 기존 조직 행정(총무)팀에 재난안전 업무를 분장하는 방식을 고려할 수 있음
 - 재난안전 관리를 위해서는 유관기관과의 소통을 위해서도, 적절한 수준의 내부 업무분장을 위해서도 여러 부서에 흩어져있는 업무에 대한 조정이 필수적인데, 조직을 전체적으로 파악, 관리할 수 있는 팀이 이 역할을 맡아야 동력을 얻을 수 있음
- 특히 행정팀 내 주민자치 업무인력은 지역 내 다양한 민간자원들을 발굴하거나 관리하기 용이한 위치이므로 지역의 재난안전 거버넌스를 구축하고 활성화 시키기에도 적합하다고 판단됨
 - 특히 동의 맞춤형 복지팀은 현재 업무가 이미 과중한 상황에서 재난안전업무 라는 상당히 모호한 업무의 책임만 얹으면 결국 일선에서 아무 일도 이루어 지지 못하는 방향으로 진행될 가능성이 높음
 - 특히 재난안전관리의 예방 대비 단계의 업무가 주로 평상시 재난의 가능성이 있는지 살피고 경계하는 임무라고 할 때, 기존에 제도적으로 확보된 읍·면·동 주민자치 인력을 활용하여 주민들의 참여를 독려할 수 있음
- 주민자치회(주민자치위원회)는 전국 어느 지역이나 설치되어 있고, 특히 주민 자치회로 전환된 경우 지역사회의 다양한 분야, 다양한 인력이 자연스럽게 결합할 수 있는 제도적 장치에 해당함
 - 주민자치회는 지역사회 다양한 구성원(단체자격 또는 개인자격)이 모일 수 있는 구조를 갖추고 있음
 - 이·통장협의회, 새마을회, 자생조직, 시민사회, 자율방재조직은 ‘개인’ 자격으로도 들어올 수 있도록 열린 구조를 띠고 있기 때문에, 재난안전과

직접적으로 관련된 공식적인 예방-대비-대응-복구 업무는 물론이고, 간접적인 활동과 지원 등으로도 이어질 수 있다는 특징점이 있음²⁶⁾

- 만약 동의 주민자치회 담당 인력 한 명이 재난안전 업무를 맡게 된다면 상당한 부담일 수 있지만, 주민자치회 안에 들어와 있는 지역사회 구성원과 협업할 수 있도록 설계한다면 동의 재난안전 기능 강화에 효과적일 수 있음
- 재난안전 관련 분과를 중심으로 역할을 부여하는 것이 가장 현실적인 방안 이라고 판단됨
 - 다만 분과는 읍·면·동 특성에 맞게 자율적으로 구성하기 때문에, 재난안전 분과가 존재하지 않는 지역의 경우 어떤 방식으로 주민자치회를 통해 재난 안전 기능을 강화할 것인지에 대한 고민이 필요함
 - ‘주민자치’라는 측면에서 재난안전 분과 설치를 강제할 수 없다는 점에서 재난안전 분과가 없는 경우 어떤 형태로 주민자치에서 재난안전 기능을 이끌어낼 수 있을지를 분명히 해야 주민자치회 담당인력에게 재난안전 업무를 부여할 때 합리적 근거를 제시할 수 있을 것이라 판단됨

□ 농촌형의 경우 맞춤형 복지 인력에 재난안전 업무 부여

- 도시형 ‘동’에 비하여 농촌형 ‘읍·면’의 맞춤형복지 인력의 업무량이 다소 적은 편에 해당함
 - 오랫동안 읍·면·동의 사회복지인력을 확충하여 전국 일괄적으로 사회복지팀과 맞춤형 복지팀으로 구성되어 인력이 확보되었으나, 실제 업무량은 읍·면·동 유형별로 다름
 - 읍·면별 주요 수행사무의 개수를 비교한 결과는 다음과 같음. 읍의 전체 평균 수행사무 중 사회복지 기능이 가장 많았고 통합민원, 일반행정, 맞춤형 복지, 산업개발, 보건민방위안전 순이었음. 면의 전체 평균 수행사무 중,

26) 다만, 재난안전 관련 지역 내 민간자원 이를테면, 자율방재단이나 의용소방대 등은 지역에서 활동을 한다는 공통점은 있지만, 활동 근거나 소관이 서로 다르기 때문에 주민자치 차원에서 관리가 어려울 수 있음

사회복지 기능이 가장 많았고 일반행정, 통합민원, 산업개발, 맞춤형복지, 보건민방위안전 순이었음(최지민·김정숙·안혜경, 2021)

- 맞춤형복지 기능은 읍 지역 평균 사무량을 고려했을 때도 다른 기능에 비하여 사무수가 적은 편에 해당하며, 면 지역에서도 유사하게 나타남. 즉, 상대적으로 업무량이 적은 읍·면의 맞춤형 복지 인력에 재난안전 업무를 분장하고자 함
- 복지취약계층과 안전취약계층의 중첩 정도가 도시형에 비하여 농촌형의 경우 큰 편임
 - 재난안전관리는 조직 내 다양한 기능과 연계되어 있지만, 이를 좀 단순화하여 재난안전(예방) 업무가 인적인 부분과 물적인 부분으로 구분될 수 있다고 가정하면, 인적인 부분, 예컨대 독거노인의 대피 문제같은 부분들은 복지팀 쪽에서 담당하는 것이 보다 효율적임
 - 그 외 시설물 혹은 건물 등의 안전상태와 관련된 부분은 기존과 같이 산업팀에서 맡는 방식으로 보다 유연하게 업무를 분장해야할 필요가 있음
 - 실제 재난안전사고 발생 이후 이재민 및 피해자지원 관련 업무(긴급지원 등)는 본청의 복지관련 부서에서 담당하고 있음. 또한 복지사각지대 발굴 업무와 안전취약계층 발굴 업무가 상당히 중첩된다는 점에서 복지인력을 활용하는 방안을 제안함

4) 전제조건

- 농촌형 하부행정기관인 읍면에서 맞춤형 복지의 업무량이 적정하여야 함
 - 주공인력이 주로 배치된 2개 대기능 중 맞춤형 복지기능의 실제 업무량과 배치된 인력 수준을 고려하면 다음과 같음
 - 맞춤형복지 기능의 경우, 읍·면·동에서 평균적으로 연간 9,649시간의 업무를 수행하고 있으며 읍·면·동별로 시간 단위로 환산한 연간 업무량은 동, 읍, 면 순이었음(최지민·김정숙·안혜경, 2021)

- 업무량을 노동가능시간인 1,900시간으로 나누어 맞춤형복지의 업무인력을 산정하면 5.1명, 읍의 경우 3.8명, 면의 경우 2.2명, 동의 경우 6.8명의 인력이 필요함
- 맞춤형복지 인력은 민간자원관리 및 방문상담 제반 업무량이 많은 것으로 조사됨

[표 4-6] 읍·면·동별 맞춤형 복지기능 사무별 평균 업무량

(단위: 시간, 명)

업무	사무	전체	유형구분		
			읍	면	동
민관협력	명예사회복지공무원 위·해촉 관리	83.4	7.5	18.8	131.7
	민간시설 연계체계 구축운영(회의)	16.4	21.9	5.0	15.4
	민관협력 특화사업 기획	167.7	64.9	119.6	231.1
	발굴자원 관내 읍·면·동 간 공유	26.0	39.1	9.7	26.6
	읍·면·동 지역사회복지협의체 운영회의	35.9	38.1	39.8	33.2
	민간시설과 업무지원 공유 및 중복(조정)	34.2	55.5	10.5	30.8
	읍·면·동 지사협 자원발굴 활동	104.5	25.4	56.1	163.8
	지자체 자체 이웃돕기사업 지원	2,676.4	2,186.8	137.5	3,812.1
	공동모금회 사업운영	238.6	46.3	102.3	400.2
	읍·면·동 지사협 대상자 발굴활동	267.9	453.3	180.2	219.4
	읍·면·동 지역사회보장협의체 위원 위·해촉 관리	32.1	15.0	96.0	8.8
복지사각지대 발굴, 긴급복지	긴급복지 상담, 접수, 현장조사	99.2	13.7	224.0	60.0
	전수조사 계획수립	446.8	579.1	400.4	393.2
	지역 특화 사각지대발굴 사업	314.5	63.0	152.0	397.3
종합상담	사각지대 취약정보(사회보장원) 통한 방문상담	405.4	316.8	146.8	545.1
	지역사회복지협의체, 통장 등 인적안정망을 통한 방문상담	567.1	128.3	150.0	996.5
	찾아가는 방문상담계획수립	208.3	167.9	38.1	314.6

업무	사무	전체	유형구분		
			읍	면	동
	담당공무원의 직접방문 및 상담	1,372.5	360.4	591.7	2,152.2
	방문상담결과 보고	499.9	192.2	316.7	716.8
찾아가는 보건복지상담	찾아가는 방문상담계획수립	214.5	305.3	242.3	5.0
	방문상담결과 보고	151.0	182.8	35.7	203.0
	건강관리 프로그램 운영	78.6	70.1	33.3	203.0
	지역사회 서비스 연계	11.3	7.3	1.5	29.0
통합사례관리	종결대상자 사후관리- 시스템	77.1	165.8	12.4	56.3
	가구원별 위기가구원조사육구(10개 영역)	68.3	76.3	95.8	56.8
	고난이도 사례대상자 의뢰: 본청 희망복지지원단	7.2	9.8	7.8	5.9
	사례관리 의뢰(일반동 → 중심동)	12.7	6.0	26.0	11.1
	내부사례회의	92.6	60.3	28.7	130.3
	통합사례회의 참석자 섭외 시스템관리업무	52.5	99.7	121.0	18.5
	솔루션회의(본청 희망복지지원단 연계)	13.6	15.0	9.7	13.9
	단기서비스 제공계획 수립	56.6	35.8	26.4	78.1
	장기서비스 제공계획 수립	51.2	38.8	26.6	65.0
	공공자원 제공	143.9	141.5	50.4	179.6
	민간자원 제공	694.8	385.3	389.4	934.0
	종결처리	57.4	88.2	54.7	44.9
	종결대상자 사후관리- 전화	66.2	207.8	6.2	21.4
	종결대상자 사후관리- 실사	84.8	316.9	6.2	31.9
	종결대상자 사후관리- 내방	33.6	60.4	3.8	29.7
	종결대상자 사후관리- 방문	84.8	149.4	126.9	43.7
	업무량 총합(시간)		9,649.5	7,197.7	4,100
기준인력 증 복지 및 간호인력현황(명)		2.2	2.4	2.7	3.9
업무량 기반 인력환산(명)		5.1	3.8	2.2	6.8

출처: 최지민·김정숙·안혜경(2021)

- 도시형 하부행정기관인 동에서 주민자치의 업무량이 적정하여야 함
 - 주민자치 기능의 경우, 전체평균적으로 연간 4,240시간의 업무를 수행하는데 읍·면·동별로 시간 단위로 환산한 연간 업무량은 동, 읍, 면 순이었음
 - 업무량을 적정 근로시간인 1,900시간으로 나누어 주민자치 업무인력을 산정하면, 전체적으로 2.2명, 읍의 경우 2.5명, 면의 경우 1.3명, 동의 경우 3.1명의 인력이 필요함
 - 다만, 앞서 살펴본 주공인력 배치 중 평균 자치업무 배정 규모인 1.227)명보다 실제로 많은 업무를 담당하는 것으로 조사됨
 - 주민자치대회 관리 및 지원과 지역주민 자치사업 수행에 관련된 업무량이 많은 것으로 나타났으나, 최근 주민자치 표준조례안이 개정되는 과정에서 주민자치회의 활동 및 업무가 축소되는 경향을 보이고 있음
 - 따라서 기존에 비하여 주민자치회 관련 업무가 감소할 가능성을 고려하여 주민자치회의 적극적인 참여를 유도하는 방안을 검토할 필요가 있음
 - 또한 본 연구에서 시도한 지역 유형화에서 재난안전수요가 공급에 비하여 월등히 높은 지역에 대하여 재난안전 분과 설치를 권장할 필요도 있음

[표 4-7] 읍·면·동별 주민자치 기능 사무별 평균 업무량

(단위: 시간, 명)

구분	업무	사무	전체 평균	유형구분		
				읍	면	동
주민 자치	단체 및 행사지원	각종 단체지원 관련 업무 각종 행사 및 회의 준비, 추진 등 지역 주민자치 사업	252.5	122.4	335	273.2
	위원관리	기타 위원관리 및 수당지급	26.9	12.5	15.0	30.3
		주민자치 위원 위·해촉	117.4	23.8	38.7	193.0
	이·통장 관리	각종 행사 및 회의 준비, 추진 지원 등	127.3	133.0	225.6	77.3

27) 거제시 고현동의 배치인력이 19명으로 다른 지자체의 3배를 육박하고 있는데, 고현동의 값을 제외하면 평균 3.7명의 인력이 기준인력에 반영됨

구분	업무	사무	전체 평균	유형구분			
				읍	면	동	
		이·통장 위·해촉	60.9	27.7	44.6	83.4	
		활동비 지급	24.5	30.3	34.9	17.8	
	정례회의 운영	결과보고	24.1	19.8	45.8	16.2	
		계획수립	47.8	22.6	57.1	53.6	
		정례회의 개최 지원	96.9	36.0	133.3	62.7	
	주민자치센터 관리	기간제 근로자 관리	65.2	73.8	106.0	26.7	
		연간 운영계획 및 결과수립	20.5	5.2	44.6	13.6	
		자치위원 수당지급	26.4	14.4	57.9	17.6	
		자치위원 위·해촉	168.6	27.9	178.9	231.5	
	특성화 프로그램 운영	주민자치대회 관리 및 지원	1,682.7	1,803.5	717.8	2,136	
		사업추진 및 사업결과보고	68.3	42.9	37.7	92.1	
		수당지급	6.9	11.0	8.0	2.3	
	주민 참여 예산	기타	운영계획 수립	35.9	17.8	30.4	45.8
			지역 주민자치 사업	1,046.4	1984.3	9.5	2,083.3
		위원관리	수당지급	14.4	4.0	20.4	12.0
주민자치 위원 위·해촉			22.7	5.3	25.6	27.7	
정례회의 운영		결과보고	27.2	11.4	40.0	25.4	
		계획수립	48.2	34.4	49.3	55.7	
		운영지원	228.7	340.2	150.8	300.8	
업무량 총합(시간)			4,240.4	4,804.2	2,406.9	5,878	
기준인력 중 자치인력 현황(명)			1.2	1.4	0.7	1.4	
업무량 기반 인력환산(명)			2.2	2.5	1.3	3.1	

출처: 최지민·김정숙·안혜경(2021)

4. 민간자원 활용 모형: 도시형Ⅲ, 농촌형Ⅱ

1) 지역상황

- 재난안전 발생 수요 수준에 비해 공급 수준 및 역량이 상대적으로 높게 나타난 지역을 대상으로 민간자원 활용 모형을 제안하고자 함
 - 재난관리에 대한 행정수요는 지속적으로 증가하고 있는 반면, 이에 대응하기 위한 행정조직은 인적·물적 한계를 보이고 있기에 모든 지역에 공공부문이 주도하는 재난관리를 주도하기에는 무리가 있음(전미라, 2004: 18)
- 공급이 수요에 비해 크게 나타난 ‘도시형’, ‘농촌형’ 읍·면·동에 적용하며, 현재 읍·면·동의 재난안전 관리 기능을 유지하며 읍·면·동을 중심으로 민간 분야의 다양한 주체들이 효과적으로 재난안전 이슈들을 발굴하고 관리하는 방안을 활용함
- 기존의 많은 연구들이 재난 및 재난대응 관리와 관련한 거버넌스체계 구축의 필요성 및 중요성을 주장하지만, 이와 관련된 세부 사항 논의는 미흡함
 - 즉, 재난대응체계에 있어서 정부, 민간기관, 시민단체 등이 원활하게 협력해야 한다는 필요성을 강하게 제기하고 있지만 어떻게 협력해야 하는지, 각각의 영역에서 중요한 가치 등 고려하여야 할 사항이 무엇인지에 대한 논의는 다소 미흡함(김수동·최상욱, 2017)

2) 수행방식

□ 민관 협력체제 강화

- 과거에 비해 재난 발생빈도가 증가하고, 발생하는 재난이 유형화된 범주 내가 아닌 예측이 어려운 형태로 나타나면서 ‘명령과 통제’에 의한 관리가 어려워지는 경향이 강해짐(최낙혁·최슬기, 2021)
 - 최근 새로운 유형의 대형 재난이 늘어난 것만 보아도 알 수 있듯이 민간의 참여, 협력 없이는 공공이 단독으로 대응하는 것은 거의 불가능함

- 다만, 재난안전 관리 업무의 특성상 주민의 생명 및 재산과 직·간접적으로 관련이 있기 때문에 온전히 민간에 의존하기는 어렵고, 평상시에 구축된 민간자원과의 협력관계가 재난 발생 시 유효하게 작동할 수 있도록 설계가 필요함(조성운·주필주, 2022)
 - 평상시 정기 간담회나 직통 창구를 마련하여 신뢰관계를 형성하는 것이 가장 중요함. 일본 구마모토지진(2016) 당시 시정촌 마을 단위에서 활동했던 민간자원들이 평상시 구축해둔 비상 연락망을 활용하고, 시정촌장과 긴밀한 협력을 통해 재난에 대응한 사례에서 확인할 수 있음

□ 읍·면·동 상황에 부합하는 민간자원의 활용

- 읍·면·동의 재난안전기능을 민간자원의 협력으로 강화하는 방식은 도시형과 농촌형에 동일하게 적용되지만, 지역 유형에 따라 협력을 수월하게 이끌어낼 수 있는 민간자원의 종류는 상이함
 - 즉, 도시형의 경우 이·통장, 주민자치회, 지역자율방재단, 자율방범대, 의용소방대, 안전모니터링단, 안전보안관 등 다양한 안전 관련 민간단체들의 활동하는 경향이 뚜렷함²⁸⁾
 - 다만, 농촌형의 경우 안전과는 관련이 없어도 마을 내에서 다양한 활동을 수행하는 주로 이·통장, 부녀회, 청년회 등 마을 내 근린 단체 등이 활동하기도 함
- 즉, 시·군·구 차원에서 관리하는 재난안전 관련 단체들이 읍·면·동에서 활동하지 않는다면 현실적으로 원활한 협력관계를 유지하기 어렵다는 점을 고려할 필요가 있음
 - 경기 가평군 가평읍, 청평면 면담 결과, 군단위 농촌형의 자치단체에서는 자율방재단, 의용소방대와 같은 재난안전 단체보다는 지역사회를 잘 아는 근린단체들의 활동을 권장하고 도모하는 것이 효과적일 수 있음을 확인함

28) 다만, 이러한 단체들을 순수하게 '민간'의 자생 단체라고 간주할 수 있는지에 대하여 이견이 있을 수 있음

- 특히 농촌형의 경우 이미 지역사회의 많은 업무들을 이·통장과 연계하여 수행 중에 있음
 - 다만, 읍·면·동 단위별 비교 결과 이·통장 사무수는 유형 간 편차가 크게 나타남
 - 대부분 공무원이 업무수행 시 이미 이·통장 협조를 받고 있으며, 현재 이·통장의 업무량이 다소 많은 편이라는 답변을 하였음. 향후 인구 고령화, 소득 양극화, 재해·재난빈도 증가, 주민자치 활성화 등 행정환경 변화가 이·통장 업무 증가를 야기할 수 있음(최지민·김정숙·안혜경, 2021)²⁹⁾
 - 또한, 이장 대표자의 경우 주민자치위원으로 활동하는 경우가 많기 때문에 읍면에서 이·통장과 재난안전업무를 연계하여 수행하는 것이 적합하다고 판단됨

[표 4-8] 읍·면·동 단위별 이·통장 사무수 편차

조사대상	평균 사무수	최대 사무수	최소 사무수
읍(4개)	23.3개	30개(서천읍)	19개(담양읍)
면(3개)	25.3개	38개(봉산면)	12개(탕정면)
동(6개)	18.7개	29개(거제1동)	9개(운양6동)

출처: 최지민·김정숙·안혜경(2021)

29) 다만, 행정서비스 전자화에 따라 행정시책 홍보, 민방위대 교육훈련통지서 전달, 세금납부통지서 교부 등의 업무는 감소할 것으로 응답함

3) 구체적 운용형태: 읍·면·동 장 중심의 민관협력 체계 구축

- 읍·면·동 재난안전 민관협력기구를 마련하는 경우, 해당 기구를 통솔하는 것은 해당 읍·면·동 장의 역할로 부여하고자 함
 - 기본적으로 읍·면·동 장이 재난안전 관련 부서에 힘을 실어주는 것이 중요하기 때문에, 읍·면·동 장이 실질적으로 재난안전관리 업무를 수행하는 담당자와 민간단체를 매개하는 역할을 수행하는 것이 바람직하다고 판단됨
 - 평시에는 관 중심이 아닌 민간 주도로 주민 서로의 안전을 관리하고 주민 상호 간 안전 서비스를 제공하는 안전망을 구성하는 것이 가능하지만, 재난 발생 시에는 읍·면·동 장과의 긴밀한 협조가 유효할 수 있기 때문임
 - 즉, 읍·면·동 장은 사전적 네트워크를 구축하고 각 단체별 역할을 공유하는 역할을 담당하며, 재난사고 발생 시 단체 역할을 독려하고 단체들의 안전을 확보할 수 있도록 지원함
- 지역사회 기반 재난안전 거버넌스라고 하더라도, 재난안전은 다양한 분야와의 협력이 요구되기 때문에 해당 지역의 특성에 따라 서로 다른 분야의 민간자원이 활용될 수 있음
 - 조성윤·주필주(2022)는 지역사회 자생조직 특성상 활동 범위와 양상이 천차만별이기 때문에 특정 기준을 적용하기 어려우며, 민관협력을 증진하기 위해서는 민간자원에 대한 엄격한 기준보다는 지역 현장에 대한 이해 수준이 높은 민간자원의 참여를 강조하였음³⁰⁾
 - 새로운 형태의 거버넌스 체계보다는 기존에 지역에서 활동하던 다양한 민간자원을 적극적으로 활용하여 효율성을 확보해야 함
- 기초 자치단체에서 주로 언급되는 재난안전 관련 민간자원은 다음과 같음

30) 예를 들어, 2021년 연수구는 주민참여 공모사업의 일환으로 <따뜻하고 행복한 마을만들기 지원사업>을 시행하고 공모유형 중 하나로 '재난에 강한 마을만들기'를 제시한 바 있음

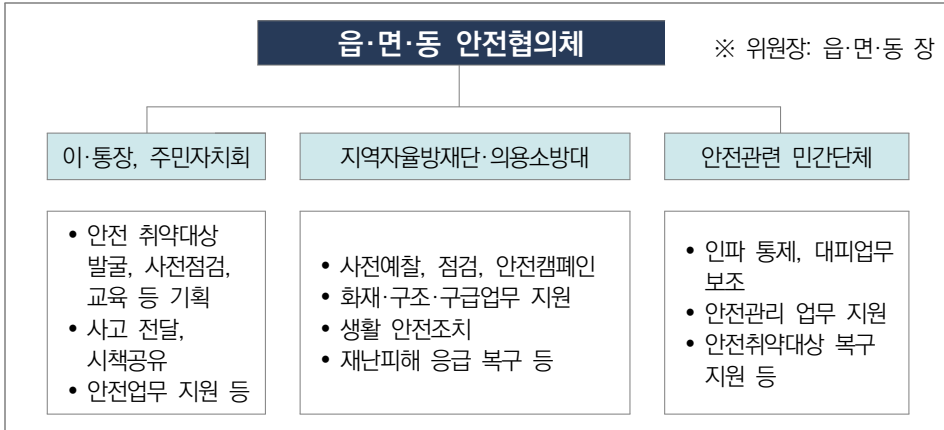
[표 4-9] 읍·면·동 차원 활동 재난안전 단체

단체	이·통장	지역자율방재단	의용소방대
근거	• 「지방자치법 시행령」 §81 (이장 및 통장의 임명)	• 「자연재해대책법」 §66 (지역자율방재단의 구성)	• 「의용소방대법」 및 시·도 조례
소관	• 행안부 자치분권지원과	• 행안부 재난대응정책과	• 소방청 화재대응조사과
목적 · 성격	• 읍·면·동 장의 지도·감독을 받으며, 행정시책을 주민에게 원활하게 전달하는 등 행정의 보조자로서 임무를 수행	• 정부 및 지자체 행정력으로는 재난의 효과적인 대처에 한계가 있어 지역 단위 자율적인 방재 기능을 강화	• 비상근 민간조직으로, 소방 활동 필요에 따라 소집되어 화재·구조·구급 업무를 체계적으로 보조하는 봉사단체
구성 현황	• 총 98,131명 • (통장) 60,472명 • (이장) 37,659명	• (지자체) 총 69,218명 ※ 읍·면·동별 • (연합회) 총 51명	• 총 3,921대 95,645명 • (전담) 186개대 4,464명 ※ 원거리 지역 대응 • (전문) 274개대 6,207명 ※ 자격자로 구성 • (연합회) 5개분과 33명
주요 업무	• 행정시책 홍보, 주민여론, 건의사항 보고 • 주민 거주실태 파악 • 저소득 긴급복지 및 위기 가정 발굴	• 재난취약시설, 무더위·한파쉼터 점검 • 위험지역 출입통제, 제설제 살포, 배수로 정비 등 • 피해지역 복구지원, 이재민 관리, 제설 활동 등	• 화재·구조·구급 등 소방 활동 및 구호업무 보조 • 생활안전 지원 • 재난취약시설 점검(폭염·한파) • 위험지역통제, 배수로정비 • 피해지역 복구지원, 이재민 관리, 제설 활동 등
단체	• 자율방범대(10,543명) : 야간 순찰 등 범죄예방활동, 주요행사 질서유지, 경찰 업무 협조, 청소년 선도 활동 • 안전모니터 봉사단(48,000여명) : 전국 재난안전단체 네트워크 강화, 어린이 놀이시설 안전 관리 지원		

출처: 행정안전부 스마트복지공동체추진지원단 제공

- 최근 행정안전부는 지역 재난안전관리 역량을 강화하기 위하여 읍·면·동 중심의 안전협의체를 구성할 것을 제안하였음
- 이는 기존 읍·면·동에서 활동하던 이·통장, 주민자치회, 지역자율방재단, 의용소방대 및 안전관련 민간단체들의 활동을 하나로 통합하고, 해당 활동은 읍·면·동 장이 위원장으로 주재하는 형태임

[그림 4-2] 읍·면·동 안전협의체



출처: 행정안전부 제공 자료

- 안전협의체를 포함한 민관협력을 통해 주요 재난·재해(집중호우, 대설, 화재 등)에 대한 선택과 집중으로 지역주민 안전 체감도 향상과 가시적 사업성과를 도출할 수 있음
 - 지역에 특화된 안전협의체 운영으로 효율적인 안전사업 추진 및 더 촘촘한 사회안전망을 구축할 수 있으며, 주민 점점 일선 기관인 동의 재난·안전 기능 강화에 기여할 수 있음

4) 전제조건

- 이·통장, 주민자치회를 포함한 지역의 다양한 단체들이 충분히 적극적인 경우에 이들의 실질적인 참여를 담보할 수 있음
 - 지역을 가장 잘 아는 읍·면·동 주민이 지역 안전문제 해결에 참여해 지역 실정에 맞는 해결방안을 도출하는 것이 가장 바람직한 민간 참여의 형태임
 - 다만, 이들 대부분이 연령대가 높거나 생업에 참여하고 있기 때문에, 지역 사회에 대한 애착만으로는 참여를 확보하기가 어려운 것도 사실임

- 따라서 이들의 참여를 고취시킬 수 있는 현실적인 인센티브를 제도적으로 마련할 필요가 있음
 - 또한 재난안전 관리에 의무와 책임이 없는 민간의 주체들을 평상시 및 비평상시의 재난안전관리에 활동하도록 유인할 수 있는 기제를 설계하는 것도 필요함
- 지역에서 활동하는 다양한 단체들의 활동 근거 및 소관의 다양성이 충돌하지 않도록 단체들의 활동을 조정할 수 있는 방안을 확보해야 함
- 현재 민간자원의 활동 대부분이 예찰 및 현장 점검 활동에 집중되어 있고, 이들의 활동이 다소 중복될 수 있기 때문에 재난안전 현장에서는 유사한 단체의 난립이라는 비판을 받기도 함
 - 따라서 이들의 활동이 중복되지 않고, 체계적으로 운영될 수 있도록 조정의 장을 마련할 필요가 있음




제5장

결론

제1절 연구 결과 요약

제2절 제도적 지원사항



제1절 연구 결과 요약

1. 지역안전지수에 근거한 시·군·구 유형화

□ 지자체의 재난안전 행정수요와 재난안전 대응역량 분석

- 재난안전관리 기능의 수요는 해당 지역의 '재난안전여건'으로 재난안전 발생 가능성으로 정의하고, 재난안전관리 기능의 공급은 해당 지역의 재난안전대응 인프라 구축 수준으로 정의함
 - 이러한 재난안전 수요와 공급은 행정안전부 및 국립재난안전연구원에서 관리하는 '지역안전지수'를 지역의 재난안전관리의 수요와 공급을 파악하는 대리변수로 활용함
- 지역유형화를 통해 실제로 재난안전의 발생가능성이 높은 지역과 그렇지 않은 지역을 구분하여, 국가나 지방자치단체의 재난안전 대응이 우선적으로 이루어져야 하는 지역을 도출함
 - 지역안전지수의 등급은 동일한 유형의 자치단체 간에 비교가능하도록 설계 되어 있기 때문에 시·군·구를 구분하여 각각에 대한 군집분석을 통해 자치단체의 유형화를 시도함
- 다만, 공급과 수요를 중심으로 군집분석을 수행했을 때, 전반적으로 수요보다 공급이 높은 유형으로 구분이 되고, 그 안에서 수요와 공급의 상대적 크기에 따라 4개의 유형으로 구분이 됨
- 심층분석 지역을 선정할 때는 수요가 공급에 비하여 크게 나타나는 지역을 우선으로 심층지역 선정에 고려하고자 하였음

2. 심층지역 선정 및 면담 수행

- 앞서 수행한 지역안전지수에 근거한 유형화는 주로 지역에서 발생하는 사회 재난에 초점을 두고 있기 때문에 1차적으로 이를 이용하여 지역을 유형화한 후, 지역별로 빈번하게 발생하는 자연재난 요소를 2차적으로 반영하여 심층분석 대상 지역을 선별함
- 행안부의 재난안전관리 사업의 투자방향을 검토하기 위하여 국립재난안전 연구원이 수행한 재난유형별 위험도(재난 피해·이슈·전망을 수치화하여 유형 간 순위 산출)에 근거하여 가장 위험도가 높은 자연재난 및 사회재난 유형을 선정함
 - 앞서 피해현황, 언론이슈, 위험전망 분석을 종합하였을 때 풍수해(자연재난), 감염병(사회재난·안전사고)가 위험도가 높은 재난으로 도출되었음
 - 풍수해는 3가지 지표 모두 1위를 기록하였으며, 감염병은 피해현황 및 위험 전망에서 1위를 차지함³¹⁾
 - 다만 감염병은 시기적으로 그 위험도가 크게 나타난 것으로 판단되어, 사회 재난 중 ‘산불’을 위험도가 큰 유형으로 선택함
- 지역안전지수에 근거한 유형화에 근거하여 재난수요가 공급에 비하여 크게 나타난 1, 2 유형에 해당하는 지역 중에서, 풍수해 및 산불의 발생 위험도, 발생가능성, 피해규모 등을 고려하여 심층분석 지역을 선정하였음
 - (시 지역) 경기도 부천시, 경기도 광명시, 경기도 의정부시, 충남 보령시
 - (군 지역) 경기도 가평군, 강원도 인제군, 울산광역시 울주군
 - (구 지역) 서울특별시 강북구, 서울특별시 서대문구, 부산광역시 남구

31) 다음 순위로 자연재난은 폭염, 지진 순으로, 사회재난·안전사고는 자살, 산불, 도로교통 재난·사고, 사업장 산재, 화재·폭발, 범죄 순으로 나타남

3. 읍·면·동 맞춤형 재난안전기능강화모델 제안

□ 읍·면·동 재난안전수요 공급 상황에 부합하는 모델 적용

- 도시형과 농촌형을 구분하고, 재난안전 수요와 공급의 상대적 크기를 중심으로 구분하여 읍·면·동 재난안전기능강화모델을 크게 4가지로 제시하고자 하였음
 - 첫 번째 모델은 도시형이면서 재난안전 수요가 공급에 비해 상당히 크게 나타나는 유형(1유형)에 적용함
 - 두 번째 모델은 도시형이면서 재난안전 수요가 공급에 비해 크게 나타나는 유형(2유형)과 농촌형이면서 재난안전 수요가 공급에 비해 크기만 하면 (1, 2유형) 적용함
 - 세 번째 모델은 재난안전 수요보다 공급이 크게 나타나는 도시형과 농촌형 (3, 4유형)에 동시에 적용함
- 이러한 유형별 특징은 다음의 ([표 5-1]), ([표 5-2])에 제시하고 있음

□ 3가지 모델의 실현가능성을 고려한 시점별 전략 필요

- 앞에서 제시한 세 가지 읍·면·동 재난안전기능강화모델은 지자체의 재난안전기능 강화 수요와 역량을 우선 고려하여 제안한 이상적인 유형화라고 볼 수 있음
 - 다만, 앞에서도 언급하였듯이 현재 공공 부문의 인력증원이 현실적으로 불가능한 상태에서 재난안전 기능 강화가 시급한 모든 도시형 하부행정기관에 재난안전기능 수행 조직을 신설하기는 어려운 상황임
 - 따라서 해당 조직신설형의 경우 장기적인 대안으로 제시하고, 중단기적으로는 신규업무분장형과 민간자원활용모형을 우선 활용하는 것을 제안하고자 함
 - 해당 세 가지 모형은 재난안전기능강화의 필요가 시급한 정도에 따라, 개입의 정도를 다르게 설정하였음
- 즉, 조직신설형이 가장 강력한 수준으로 개입하고, 신규업무분장형은 좀 더 약한 수준으로, 민간자원활용형은 개입의 정도가 가장 약한 수준으로 설정함

- 다만, 앞서서도 언급하였지만 이러한 읍·면·동이 수행하는 특정 기능의 강화나 개선은 기본적으로 정부의 인력 기조에 영향을 받을 수밖에 없기 때문에 세 가지 모형 중 조직신설형은 현재 기조상 실현이 어려움
- 따라서 이 세 가지 모형을 동시에 구현하기 보다는 실현가능성 중심으로 단기, 중기, 장기적 대안으로 구분하여 제안하는 것이 적절함
- 단기적 대안으로는 민간자원활용형을 제시하는 바, 민간자원 활용은 읍·면·동 재난안전기능강화 모델 중 하나이지만, 한편으로는 어떤 모델인지와 무관하게 재난안전기능 강화를 위해서 지향해야 하는 방향이라는 점이기 때문임
- 민간자원 활용의 효과성은 차치하고 현실적으로 이를 활용할 수밖에 없기 때문에 지자체 유형과 무관하게 민간자원을 효과적으로 활용할 수 있는 구심점을 마련해야 함
 - 이는 읍·면·동 장에게 명확한 역할을 부여하는 것으로 시작될 수 있음. 읍·면·동 장이 공무원과 민간자원 간 네트워크 거버넌스의 조정자(coordinator)와 촉진자(facilitator) 역할을 담당할 때 민관협력에서 빈번하게 발생할 수 있는 갈등을 해결할 수 있음
- 중기적 대안으로는 신규업무분장형을 제안함. 이는 읍·면·동에서 공식적인 업무분장에서 구체화되지 않았지만 실질적으로 수행하고 있는 기능·사무·업무들을 공식화하는 것에 초점을 둠
- 다만, 실제 읍·면·동에서 수행해야 하는 재난안전 업무가 구체적으로 어떤 업무이며, 수요가 얼마나 발생하는 업무인지를 분명하게 파악하고 그 후에 이를 누가 담당하는가를 분석해야하기 때문에 이를 적용하는 데 있어 어느 정도 시간이 소요될 수밖에 없음
- 조직신설형이 장기적 대안이 될 수 있음. 재난안전 기능에 새로운 조직을 신설하고, 인력을 증원하는 방식은 모든 지자체에 적용하기보다, 필요한 지자체를 선별하여 적용함

- 다만, 이러한 조직신설 및 인력증원을 위해서는 정부의 인력운용 기조가 증원에 협조적이어야 하기 때문에 현실적으로 장기적 대안이 될 수밖에 없음
- 또한 이를 위하여 재난안전기능 강화가 시급한 시·군·구 지역을 선별하는 작업을 좀 더 정치하게 진행할 필요가 있음

[표 5-1] '동' 재난안전 기능강화 모델

지역 상황	도시형 I : 재난안전 수요 >> 공금 >>> 조직신설형(장기적 대안)	도시형 II : 재난안전 수요 > 공금 >> 신규업무분장형(중기적 대안)	도시형 III : 공금 충분(도농 동일 모델) >>> 민간자원활용형(단기적 대안)
모델명	조직신설형(장기적 대안)	신규업무분장형(중기적 대안)	민간자원활용형(단기적 대안)
기능강화대상	<ul style="list-style-type: none"> 공공주도형 재난안전기능 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 동 재난안전기능의 공식화 	<ul style="list-style-type: none"> 민관 협력체제 강화
정책수단	<ul style="list-style-type: none"> 기구 및 인력 신설 지역 내 민간단체 활용 	<ul style="list-style-type: none"> 재난안전 담당 인력 증원 지역 내 민간단체 활용 	<ul style="list-style-type: none"> 지역 내 민간단체 활용
도시형 구체적 운용방식	<ul style="list-style-type: none"> 방식1: 본청-행정구-동 재난안전 전담조직 방식2: 본청-동 재난안전 전담조직 	<ul style="list-style-type: none"> 재난안전전담 조직 無 재난안전업무의 복합적 특성을 고려하여 재난안전 업무분장 공식화 과거 충원된 주민자치인력에 업무 분장 <ul style="list-style-type: none"> - 안전취약계층 발굴업무는 주민 자치회와 연계하여 업무수행 	<ul style="list-style-type: none"> 동단위 자생단체 활용 민관협력 강화 시구단위 자생단체 활용 민관협력 강화
전제조건	<ul style="list-style-type: none"> 동-본청 부서 간 업무협조 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치 관련 업무량 적정 	<ul style="list-style-type: none"> 시구-동 간 원활한 협조 필요
구체적 형태	<ul style="list-style-type: none"> 조직 신설(TF) 구성: 안전복지팀 구성 행정1(전담)·행정1(겸직)·복지2(겸직) 	<ul style="list-style-type: none"> 조직 신설하지 않음 동 단위 인력에 공식적 업무 분장 	<ul style="list-style-type: none"> 동장 중심의 민관협력체제 강화 동안전협의회제 활용

[표 5-2] 읍·면 재난안전 기능강화 모델

지역 상황	농촌형 I : 재난안전 수요>>공급 or 재난안전 수요 > 공급	농촌형 II : 공급 충분(도농 동일 모델)
모델명	신규무분장형(중기적 대안)	민간자원활용형(단기적 대안)
기능강화대상	<ul style="list-style-type: none"> 공공기능 강화 지역민간단체 활용 	<ul style="list-style-type: none"> 민관 협력체제 강화
정책수단	<ul style="list-style-type: none"> 재난안전 담당 인력 증원 지역 내 민간단체 활용 	<ul style="list-style-type: none"> 지역 내 민간단체 활용
구체적 운용방식	<ul style="list-style-type: none"> 읍·면 재난안전전담 인력 확보 업무분장 공식화 <ul style="list-style-type: none"> - 지역 사전 예찰: 산업팀+(민간단체) - 안전취약계층관리: 맞춤형 복지팀 - 단체 관리: 행정팀 및 맞춤형 복지팀 (해당 지역의 근린단체 현황에 따라) 	<ul style="list-style-type: none"> 읍·면 단위 근린단체 활용 민관협력 강화 군 단위 자생단체 활용 민관협력 강화
전제조건	<ul style="list-style-type: none"> 맞춤형복지팀의 업무가 적절한 수준인 경우 주민자치 및 이·통장 자원 충분히 적극적인 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 군·읍·면 간 원활한 협조 필요 이·통장 자원의 적극적 참여
구체적 형태	<ul style="list-style-type: none"> 조직 신설하지 않음 기존 근린·민간자원의 활용(이통장) 	<ul style="list-style-type: none"> 동장 중심의 인진거버넌스 강화

제2절 제도적 지원사항

1. 읍·면·동 기능개편을 위한 제도적 지원의 방향

- 향후 읍·면·동의 주된 기능은 현장의 수요가 높은 복지와 재난안전을 중심으로 형성될 가능성이 높음
 - 기존 읍·면·동 전통적 행정기능은 기술 발전으로 상당부분 기초 자치단체 단위에서 수행가능하고, 실제 대면·현장 접점 공공서비스가 필요한 영역으로 기능이 개편될 수 있기 때문임
- 기능개편 결과를 읍·면·동에 적용하기 위해서는 시·군·구와 책임과 권한의 적정한 재배분이 이루어져야 함
 - 이는 읍·면·동이 법률적으로 지방자치단체가 아니라는 점에 기인함
- 읍·면·동과 시·군·구 본청과의 업무 조정이 우선 전제되어야 함
 - 본 연구에서 초점을 둔 재난안전 기능 강화를 위해서는 읍·면·동에서 수행하고 있는 여타의 기능들을 고려한 재배치가 이루어져야 함
 - 따라서 읍·면·동의 업무 중 시·군·구 본청 차원에서 수행해도 되는 업무를 축소하는 등 읍·면·동과 시·군·구 본청의 업무를 조정하여 읍·면·동을 복지와 재난안전 기능 중심으로 전환할 필요가 있음
 - 기존에 주민의 서비스 접근성을 이유로 읍·면·동으로 수렴되었던 중앙부처의 다양한 업무에 대한 조정이 우선되어야 복지와 재난안전 기능 중심으로 읍·면·동이 운영될 수 있기 때문임
 - 장기적으로는 인력 충원과 지역 내 다양한 주민참여 단체와의 협력 강화가 동시에 이루어져야 복지와 재난안전 업무에 집중할 수 있는 환경이 조성될 수 있음

- 기존 연구에서는 읍·면·동이 수행 중인 사무 중 비효율을 유발하는 과소, 과다 사무 파악과 이에 근거한 사무조정이 필요하다는 의견이 도출되었음
 - 다만, 기존 연구에서도 일부 지자체의 사무량과 수행실태를 요약하여 제시하였다는 점에서 전체 지자체에 적용하기에는 한계가 있음
 - 향후 과다·과소 사무에 대한 전수조사가 가능하다면, 이를 통해 읍·면·동 정책 공간의 조정과 인력재배치, 기능연계수요를 파악할 수 있음(최지민·김정숙·안혜경, 2021)
- 다음에서는 이러한 방향을 전제하고, 읍·면·동 재난안전기능 강화를 위한 법적, 조직, 인적 차원의 제도적 개선 사항을 검토하고자 함

2. 재난안전 주체의 권한과 책임 규정

□ 적극행정을 위한 결과 면책 조항 현실화

- 기능개편을 통한 사무수행 주체 조정이 내실화를 거두려면 수행주체에게 실질적 권한과 재난안전사고에서의 합리적인 면책이 부여되어야 함
 - 앞에서 수행한 지자체 면담에서 일관되게 언급된 사항은 최근 빈번하게 발생한 재난안전 사고에 대응하는 과정에서 공무원의 적극적 역할에 대응하는 면책에 관한 것이었음
- 재난관리분야에서 적극행정은 「재난 및 안전관리 기본법」과 ‘재난관리 의무 위반 처분에 관한 규칙’에 명시되어 있음
 - 기존 안전감찰제는 주로 재난관리 의무위반 및 적발, 재난안전의 총괄·조정 기능만을 지원하였음
 - 이후 2016년에 안전감찰 활동의 범위 및 근거를 확대하기 위한 「재난 및 안전관리 기본법」 개정, 2018년 ‘재난관리 의무 위반 처분에 관한 규칙’ 제정 등을 통해 재난안전 분야에서 적극행정과 관련된 환경을 조성함

- 최근 행안부 장·차관 직속 안전감찰담당관제의 도입은 이러한 맥락에서 이해할 수 있음
- 다만, 정부의 감사업무는 실제로 업무담당자 보호장치보다는 무사안일 소극적 업무처리 행태를 규제하는 방향으로 기능할 수 있기 때문에 사전 예방 및 관련 조연을 강화하는 감사를 통해 재난안전 분야의 적극행정 활성화를 도모할 필요가 있음(박정훈, 2009; 박희정, 2016)
- 「재난 및 안전관리 기본법」 제77조의2에서 적극행정 면책 조항이 2020.6.8. 신설되었고, 2020.12.10.부터 시행되고 있지만 여전히 처벌·감시·책임에 초점을 두고 있고, 적극행정을 실질적으로 도모할 수 있는 ‘결과에 대한 책임 면제’의 현실화는 이루어지지 않은 상황임
- 읍·면·동에 재난안전 전담인력을 확보할 수 없는 상황에서 읍·면·동 재난안전 담당자의 업무에 대한 법적/행정적 책임을 과도하게 부여할 경우 재난안전 업무의 효과적 수행이 어려움
- 따라서 이러한 인력과 자원의 한계를 감안하여 현장인력의 업무상 책무와 책임을 최소화할 필요가 있음

□ 민관협력 활성화를 위한 지자체 지원

- 본 연구에서 제시한 읍·면·동 재난안전 기능 강화 방안은 기본적으로 읍·면·동 내 민간단체의 원활한 협력을 전제로 이루어질 수 있음
- 읍·면·동에서는 동원할 수 있는 자원의 양이나 전문성이 한정적이기 때문에 기본적인 예방교육, 점검, 시민 관심 고취 등의 역할에 초점을 둘 수밖에 없음
- 읍·면·동의 강점은 지역주민과 가까운 물리적·정서적 거리와 지역이해도이기 때문에 이를 적극적으로 활용할 수 있는 방향으로 재난안전기능을 강화해야 함
- 대응과 복구에 비해 예방과 대비는 주민 자치조직, 직능단체 등과 협력하여 저비용으로 목표달성이 가능함

- 물론 읍·면·동의 기능개선 모델에 따라 민관협력을 강조하는 수준이 달라질 수 있지만, 어떤 모델이든지 민관협력이 중요하다는 점과 점차 강조될 것이라는 점은 공통적이라고 볼 수 있음
- 민간 다양한 주체들의 재난안전 권한과 책임을 공식적으로 규정할 필요가 있음
 - 오랫동안 논의되어 온 안전관리민관협력위원회도 중앙과 시도, 시·군·구 차원에서 이루어지고 있으며, 읍·면·동 차원에서 다양한 민관 주체들이 참여하는 거버넌스 형태는 법률이나 조례에서 규정하지 않고 있음
 - 재난안전 분야에서의 행위는 막중한 책임을 동반하기 때문에 민간의 협력을 이끌어내기 위해서는 이들의 책임과 권한, 역할 등을 공식화하여 재난안전 거버넌스의 공식적인 주체로 인식하게 할 필요가 있음
 - 실제로 읍·면·동 단위에서 민간의 협력을 이끌어내기 위해서는 어떤 재난 안전 업무에서 역할과 책임을 부여할 것인지에 대한 법적 근거가 필요하며, 이에 근거하여 역할과 책임 범위가 명확하게 제시되어야 함
- 읍·면·동 내의 안전협의체 활동을 정례화하기 위해서는 안전협의체의 구성, 권한, 책임 등 운영에 관한 사항을 지자체의 조례에 규정하여 공식화하는 방안을 제안함
 - 이를 통해 읍·면·동의 특성을 반영한 안전협의체를 구성하고, 인적 안전망을 구성하는 구성원을 발굴하고 확대할 수 있으며, 민간기관 및 주민조직의 지속적인 참여를 유도할 수 있음
- 책임과 권한을 어떻게 규정할 것인지에 대한 구체적인 내용은 민관협력 필요 분야 목록화 자료, 자원봉사센터 교육·훈련 프로그램 이수 여부 등 객관적 근거와 당사자 및 전문가 의견을 종합적으로 고려하여 설정해야 함(조성윤·주필주, 2022)

3. 인력의 충원과 관리 방안 확보

□ 재난안전 분야 인력 충원

- 재난안전 분야 담당 인력이 절대적으로 부족한 상황임을 고려하면 방재직, 일반행정직, 복지직을 구분하지 않고, 해당 업무를 담당할 인력을 확보하는 것이 우선적인 과제라고 볼 수 있음
 - 앞서서도 언급했지만 재난안전 업무는 ‘협업’을 전제했을 때 가장 신속하고 효과적으로 수행할 수 있기 때문에 일반행정직렬이 적합할 수 있음³²⁾
 - 이제까지 재난 유형별, 직무 성격별로 담당 부서가 파편화되어 있었다는 점을 고려하면, 업무를 전체적으로 조정할 수 있는 일반행정직렬의 역할이 강조될 수 있음

□ 재난안전 분야 인력 관리

- 재난안전부서 및 인력에 대한 성과보상제도를 제도적으로 마련할 필요가 있음
 - 기초 자치단체 본청 내에서 재난안전 부서는 ‘기피 부서’로 인식되고 있으며, 과도한 업무량으로 인해 업무 만족도도 낮고 소속 공무원들의 소진현상도 빈번하게 나타남
 - 타 부서 시각에서는 재난이 발생하지 않은 평상시에는 업무량이 적다고 인식되지만, 실제로 재난안전 부서의 평상시는 사전예찰과 각종 훈련 등으로 업무량이 상당한 상황임
- 일반적으로 재난안전 업무의 중요성과 전문성은 인정되고 있지만, 그러한 전문성은 재난안전 분야의 전문인력들이 상당히 한정된 분야에서만 업무하도록 하며 업무피로도도 연결되고 있음

32) 전담팀 구성 자체는 필요하지만, 재난안전 업무의 특성이나 행정조직의 특성을 고려했을 때 전담팀은 얼마 지나지 않아 없어질 가능성이 매우 높다는 시각도 존재함. 따라서 예방기능의 어떤 면을 읍·면·동에서 담당할 것인지를 우선 논의해야 전담팀에 대한 논의가 생산적으로 이루어질 수 있음

- 재난안전 업무특성을 고려한 성과평가 기준을 마련하여 적절한 보상(특별 휴가, 연수 기회, 승진 및 보수 인센티브 등)이 이루어지도록 해야 함(조성운·주필주, 2022)
- 면담에서도 본청 재난안전 부서의 업무환경 개선과 인력확충이 이루어져야 이들이 읍·면·동으로 순환될 수 있다는 의견이 제안되기도 하였음
- 재난안전 분야에 우수한 공무원을 유입시키고 젊은 공무원들의 재난안전 부서 기피를 해결하기 위해 적절한 인센티브와 성과평가 제도를 도입할 필요가 있음
- 행정안전부가 지난 2023. 6월 재난관리 분야 근무 인력에 대한 ‘승진 가점’을 의무화한 것은 이러한 맥락에서 기인한 것으로 판단됨

□ 재난안전 분야 민간자원 활용 방안

- 단기적으로는 지역사회 차원에서 선제적으로 발견하고 대응할 수 있는 부분, 즉, 민간자원이 훨씬 더 효과적으로 기능할 수 있는 영역에 민간자원을 집중 활용하는 방안을 강구해야 함
- 예컨대 행정의 손길이 닿기 어려운 안전취약지역을 모니터링하는 역할을 민간자원에게 부여한다면, 행정 인력이 부족한 지역의 재난안전 기능을 강화하는데 기여할 수 있음
- 다만, 민간 자생조직의 네트워크 특성을 정확하게 파악하여 각 네트워크 성격에 맞는 역할을 부여하고, 해당 역할 수행으로 효능감을 느낄 수 있는 기회를 제공해야 함
- 재난관리단계별로 요구되는 전문성과 역량, 민관협력 필요 분야를 목록화하는 작업을 통해 이를 조정 할 수 있는 장(場)을 마련할 필요가 있음(조성운·주필주, 2022)
- 이때 읍·면·동, 자율방재조직, 주민자치회 등이 함께 목록화 자료를 작성하고 정기적으로 수정·보완한다면, 지역 상황에 부합하는 재난안전 기능을 체계적으로 강화할 수 있을 것이라 판단됨

- 재난안전 교육의 실효성을 제고할 필요가 있음
 - 재난안전 교육의 현장 활용도 측면을 보강하여, 기초에 머물러 있는 교육 콘텐츠의 수준을 향상시켜야 함
 - 교육 참여 방법과 대상을 다양화하고, '실행력'을 체계적으로 체득할 수 있는 기회를 제공해야함
- 장기적으로는 민간의 책임과 권한, 역할 등을 재난안전 관련 계획 및 매뉴얼 등에 공식적으로 반영하고 대등한 파트너로서 참여할 수 있도록 기회를 마련할 필요가 있음

참고문헌

- 고명석. (2020). 재난현장 관점에서 본 우리나라 재난 및 안전관리 체계 연구. 한국경찰 학회보. 22(4), 105-130
- 구원희·신호준·백민호. (2015). 「농촌지역의 재난발생에 따른 안전도 향상을 위한 기초 연구」. 한국재난정보학회논문집 11(3): 392-399.
- 김근세. (2009). “제2장 복원력과 사회적 자본.” 정지범·이재열(편) 「재난에 강한 사회 시스템 구축: 복원력과 사회적 자본」. 법문사.
- 김명구·양기근·정기성. (2014). 자연재난에 의한 재난취약계층의 재난안전복지 개선 방 향-전라북도 임실군의 노인계층을 중심으로. Crisisonomy, 10(9), 113-135.
- 김수동·최상욱. (2017). 지역재난대응 민관협력 재난구호 네트워크체계 분석: 인지정확 도 모형을 중심으로. 지방행정연구, 31(4), 253-288.
- 김영미. (2017). 빅데이터를 활용한 지방정부 재난안전 거버넌스: 서울시를 중심으로. 디지털융복합연구. 15(1), 61-67
- 김영주·문명재. (2015). 재난관리 조직의 협력수준과 조직효과성에 관한 연구. 행정논 총(Korean Journal of Public Administration), 53.
- 김은성·정지범·안혁근·함종석. (2009). 국가재난안전관리 정책패러다임에 대한 연구. 기본연구과제, 2009, 1-251.
- 김은경. (2016). 「인천 지역 안전환경 현황 및 재난관리 개선방안」. IDI 도시연구 (10), 179-200.
- 김용섭. (2016). 재난 및 안전관리 법제의 현황과 법정책적 과제. 행정법연구. 45. 51-79
- 김윤희·류현숙. (2015). 국내 거주 외국인의 재난안전 취약성에 관한 연구: 정보요구 사 향에 대한 심층인터뷰 내용을 중심으로. Crisisonomy, 11(3), 151-176.
- 김창진·양기근. (2020). 재난취약계층이 재난 회복 탄력성에 미치는 영향-기초자치단체 재난관리에산을 중심으로. Crisisonomy, 16(3), 19-44.

- 김창진·홍성우. (2018). 기초자치단체 재난관리예산의 결정요인 연구-재난취약계층 요인을 중심으로. *Crisisonomy*, 14(12), 23-46.
- 박동균·양기근·류상일. (2012). 지방자치단체 재난관리체계의 현황과 개선방안. *한국지방자치연구*, 13(4), 131-154.
- 박미리·이영근. (2017). 「농촌지역의 사회적·환경적 특성을 반영한 재난관리 대책 방안 연구」. *한국재난정보학회논문집* 13(4): 511-518.
- 박석희·노화준·안대승. (2004). 재난관리 행정에 대한 네트워크적 분석. 「행정논총」, 42(1), 103-132.
- 배민기·조택희·오후. (2018). 지역안전지표 기반의 재난안전 여건분석에 따른 정책제안: 충청북도 기초지자체를 대상으로. *한국행정연구*. 27(2), 145-178
- 류현숙·정재기·정지범. (2009). “제2장 복원력과 사회적 자본.” 정지범·이재열(편) 「재난에 강한 사회시스템 구축: 복원력과 사회적 자본」. 법문사.
- 서재호·이승중. (2012). 지역주민의 사회안전 및 사회위험 인식 영향요인에 대한 탐색적 연구: 광역자치단체를 중심으로. *Crisisonomy*, 8(3), 1-20.
- 송창영. (2020). 기초지방자치단체의 지역안전지수 향상방안 연구. *한국재난정보학회 논문집*, 16(2), 211-222.
- 심기오·박상현·정성희. (2010). 재난약자 방재대책 실태조사 및 분석. 국립방재교육연구원 방재연구소.
- 심재훈·최상옥. (2018). 지역재난관리 조직역량과 네트워크역량에 관한 연구: 228 개 지방자치단체를 중심으로. *한국행정논집*, 30(3), 651-681.
- 양기근. (2016). 재난 취약성 극복과 복원력 향상 방안-재난 취약성과 복원력의 개념적 통합을 중심으로. *Crisisonomy*, 12(9), 143-155.
- 양기근·서민경. (2019). 재난안전취약계층의 재난취약성과 재난복원력 연구: 재난안전취약계층의 복원력 지원체계 비교분석. *한국융합과학회지*, 8(2), 220-239.
- 오윤경·서윤·정지범. (2016). 지역 거버넌스를 통한 안전개선 활동 분석: 안심마을 사례를 중심으로. *국토연구*, 73-91.
- 엄영호·손선화·장용석. (2018). 지방정부의 사회혁신 정책 균형잡기 역할의 모색. *지방정부연구*, 21(4),

- 윤수정. (2019). 국민 안전권 보장을 위한 국가 및 지방자치단체의 역할-안전원의 공법적 논의구조를 중심으로. 공법학연구. 20(3), 3-27
- 윤영근·박해육. (2017). [연구보고서 2017-05]: 지방자치단체 조직관리제도 평가 및 발전방안. 한국지방행정연구원 기본연구과제, 2017, 1-138.
- 이명석·오수길·배재현·양세진. (2008). 재난대응 거버넌스 분석: 민간자원봉사네트워크를 중심으로. 한국정책학회보, 17(3), 163-188.
- 이병기·김건위·현승현. (2010). 위험거버넌스 (Risk Governance) 관점에서 본 해양오염사고의 재난관리행태 분석-태안 허베이 스피리트호 사고를 중심으로. 한국정책학회보, 19(4), 353-378.
- 이시경. (2013). 재난관리 거버넌스의 유형과 참여기관 간 협력관계. 사회과학논총. 32(1), 299-326
- 이영희. (2014). 재난에 대한 사회적 대응. 한국사회학회 사회학대회 논문집. 2014(6), 482-484
- 이재은. (2000). 위기관리정책 효과성 제고와 집행구조 접근법. 한국정책학회보, 9(1), 51-77.
- 이재은. (2004a). 재난관리시스템 개편과정 쟁점 분석 및 향후 방향. 「행정논총」, 42(2), 147-169.
- 이재은. (2004b). 재난관리의 효과성 재고 방안: 시민참여와 거버넌스. 「현대사회와 행정」, 14(3), 53-81.
- 이주호. (2016). 재난 취약계층의 재난대비 지원체계 강화방안-미국의 장애인 재난보호 대책을 중심으로. 한국정책논집, 16, 54-71.
- 이훈래. (2015). 지방자치단체의 재난관리 협력적 거버넌스에 관한 연구: 재난안전네트워크를 중심으로. 한국정책연구. 15(4), 127-150
- 임정빈. (2020). 재난안전 로컬거버넌스 네트워크 분석. 한국위기관리논집. 16(5), 45-64
- 임창수·이승철·김은자·박미정. (2017). 「농촌지역 이재민 임시주거시설 지정 현황 및 개선 방안」. 한국재난정보학회논문집 13(4): 413-421

- 장한나. (2016). 재난약자의 안전서비스 체계 구축을 위한 연구. 국정관리연구, 11(2), 1-25.
- 장한나·이명석. (2014). “지역사회 노인 정신보건서비스 전달체계 연구: 이천시 협력사례를 중심으로.” 「GRI 연구논총」, 16(1), 58-80.
- 정명운. (2016). 지방자치단체의 재난안전관리 체계 및 법제 정비 방안 연구. 한국법제연구원
- 정세희. (2020). 지방정부의 재정능력에 따른 재난관리 재정부출 결정요인 연구. 『지방정부연구』 23-4: 221-245.
- 정지범. (2013). 지역안전거버넌스의 구축의 한계와 과제: 정책사례분석을 중심으로. 지방행정연구. 27(1), 25-44
- 전미라. (2004). 국가위기관리체계의 한계와 민간부분의 활용. KIPA 행정포커스, 2004(1/2), 15-22.
- 정지범·최상옥. (2009). “위기관리와 협력적 거버넌스.” 정지범·김근세(편) 『위기관리의 협력적 거버넌스 구축』. 법문사.
- 조성윤·주필주. (2022). 인천광역시 지역사회기반 재난안전 거버넌스 구축 방안, 인천연구원
- 채진·우성천. (2006). 재난관리 정보시스템의 실태분석을 통한 활용방안에 관한 연구-소방분야를 중심으로. 한국화재소방학회 논문지, 20(3), 71-84.
- 최낙혁·최슬기. (2022). 재난안전 대응체계에 관한 네트워크 분석: 감염병 재난대응을 중심으로. 사회과학연구. 33(2), 379-400
- 최상옥. (2012). 정부의 질 연구: 효과성 제고를 위한 정부역량 개념의 탐색적 고찰. 정부학연구 18(2): 77-97.
- 최윤정·구인회·백민호. (2017). 「도시지역과 농촌지역의 재난안전에 관한 인식조사 연구」. 한국재난정보학회논문집 13(3): 388-397.
- 최호진. (2021). 재난안전관리 역량 제고방안 연구: 지방자치단체의 인력 전문성을 중심으로. 한국행정연구원
- 최호진·김경우. (2020). 재난안전관리 인력의 전문성 강화방안 연구: 중앙부처 및 공공기관을 중심으로. 한국행정연구원

- 최호택·류상일. (2006). 효율적 재난대응을 위한 지방정부 역할 개선방안: 미국, 일본과의 비교를 중심으로. 한국콘텐츠학회논문지, 6(12), 235-243.
- 하규만·안지영. (2008). 미국의 국가 재난관리 체제가 한국에 주는 함의. 정부학연구, 14(1), 37-60.
- 황범순·고대유·김종수. (2020). 지방자치단체 재난안전네트워크 구축에 관한 연구: 의 정부시를 중심으로. 분쟁해결연구, 18(3), 63-90.
- 국립재난안전연구원. (2021). 2021년 위험목록 보고서.
- 국립재난안전연구원. (2022). 지역안전도지수 설명자료
- 한국지방행정연구원. (2019). 2019년도 지방자치단체 조직분석 및 진단 컨설팅
- 한국지방행정연구원. (2021). 2021년도 지방자치단체 조직분석 및 진단 컨설팅
- 최지민·김정숙·안혜경. (2021). 현장중심의 읍·면·동 기능개편 방안연구. 한국지방행정연구원
- Borgatti, S. P., Brass, D. J., & Halgin, D. S. (2014). Social network research: Confusions, criticisms, and controversies. In *Contemporary perspectives on organizational social networks* (pp. 1-29). Emerald Group Publishing Limited.
- Glavovic, B. C. (2005). Social resilience: Building layers of resilience to transcend waves of adversity. Resilient Infrastructure Conference. Massey University(8 August 2005).
- Petak, W. J. (1985). Emergency management: A challenge for public administration. *Public Administration Review*, 45, 3-7.

부 록 (설문조사지)

부록 1. 재난안전 수요 및 공급에 따른 시·군·구 유형화

기능	재난안전				지역상황
	수요	공급			
강화	++	--	1 유형	시	성남, 의정부, 안양, 부천, 광명, 고양, 과천, 구리, 남양주, 군포, 의왕, 하남, 용인, 김포, 양주, 계룡
				군	기장, 달성, 울주, 홍천, 화천, 양구, 인제, 증평, 진천, 음성, 홍성, 완주, 화순, 무안, 칠곡, 거창
구	서울 성동구, 서울 광진구, 서울 중랑구, 서울 성북구, 서울 강북구, 서울 도봉구, 서울 노원구, 서울 은평구, 서울 서대문구, 서울 양천구, 서울 강서구, 서울 동작구, 서울 관악구, 서울 서초구, 서울 송파구, 서울 강동구				
강화	+	-	2 유형	시	수원, 평택, 안산, 오산, 시흥, 이천, 화성, 광주, 청주, 천안, 구미, 김해, 거제, 세종특별시
				군	인천 강화, 경기 연천, 경기 가평, 경기 양평, 강원 횡성, 평창, 철원, 고성, 옥천, 영동, 괴산, 서천, 예산, 태안, 고창, 담양, 영암, 장성, 성주, 예천, 함안, 창녕
				구	부산 동래구, 부산 남구, 부산 북구, 부산 해운대구, 부산 연제구, 대구 북구, 대구 수성구, 대구 달서구, 인천 미추홀구, 인천 연수구, 인천 남동구, 인천 부평구, 인천 계양구, 인천 서구, 광주 서구, 광주 남구, 광주 북구, 광주 광산구, 대전 서구, 대전 유성구, 울산 중구, 울산 남구, 울산 동구, 울산 북구
유지	--	++	3 유형	시	포천 여주 태백 삼척시 충주 제천시 공주 보령시 서산, 논산, 당진, 익산, 정읍, 남원, 김제, 나주, 경주, 김천, 안동, 영주, 영천, 상주, 문경, 사천, 밀양
				군	보은, 단양, 청양, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창, 곡성, 고흥, 보성, 장흥, 강진, 함평, 위, 의성, 청송, 영양, 청도, 고령, 봉화, 의령, 하동, 산청, 함양, 합천
				구	부산 중구, 부산 서구, 부산 동구, 부산 영도구, 부산진구, 부산 사하구, 부산 금정구, 부산 수영구, 부산 사상구, 대구 중구 대구 동구 대구 서구 대구 남구, 인천 동구, 광주 동구, 대전 동구, 대전 중구, 대전 대덕구
유지	-	+	4 유형	시	동두천, 파주, 안성, 춘천, 원주, 강릉, 동해, 속초, 아산, 전주, 군산, 목포, 여수, 순천, 광양, 포항, 경산, 창원, 진주, 통영, 양산
				군	웅진, 영월, 정선, 양양, 부여, 부안, 구례, 해남, 영광, 완도, 진도, 신안, 영덕, 울진, 고성, 남해
				구	서울 종로구, 서울 중구, 서울 용산구 서울 동대문구, 서울 마포구, 서울 금천구, 서울 영등포구, 서울 강남구, 부산 강서구, 인천 중구