

읍면동 재난안전 기능개선 모델

유자영 부연구위원
최지민 부연구위원

주요내용

지역별 재난안전 수요·공급에 따른 지역 유형화

- 위해·취약·경감·의식지표로 구성된 지역안전지수는 교통사고, 화재, 범죄, 생활안전, 자살, 감염병 6개 분야에서 지표별 1~5단계 등급으로 도출됨
- 위해지표와 취약지표로 지방자치단체의 재난안전위험 가능성을 측정하여 이것이 높으면 해당 지역의 재난안전기능 수요가 높은 것으로 판단함
- 경감지표와 의식지표로 지방자치단체의 재난안전위험에 대한 대응을 측정하여 이것이 높으면 해당 지역의 재난안전기능 공급이 높은 것으로 판단함

지역 맞춤형 재난안전 기능 강화

- (조직신설형) 재난안전 수요가 높고 상대적으로 공급 수준 및 역량이 상대적으로 낮은 주로 '도시형', '일반 시', '특·광역시 자치구' 유형의 기초 자치단체의 읍·면·동에 재난안전 전담팀을 조성하여 공공주도 재난안전기능을 강화함
- (신규업무분장형) 재난안전 수요가 공급에 비해 다소 크게 나타나 재난안전 기능을 강화할 필요가 있는 도시형인 '일반시'와 '특·광역시의 자치구', 농촌형인 '일반군' 지역과 '도농복합시'를 대상으로 주민자치형 공공서비스 구축사업으로 증원된 인력에 재난안전 업무분장을 추가함

실현가능한 읍면동 재난안전 기능 강화 모델 제안

- 읍면동 재난안전 기능 강화 모형은 재난안전 기능 강화의 필요가 시급한 정도와 개인의 정도가 다르게 설정되었기 때문에 조직신설형을 장기적 대안으로, 중단기적으로는 신규업무분장형과 민간자원활용형을 제시함

01

읍면동 재난안전기능 강화의 필요성

정부의 국가안전시스템 개편에서 지방자치단체의 역할이 점차 확대

- 기존 중앙의 하향식(Top-Down) 재난안전 관리체계는 현장 중심의 재난 예방·대응에 한계를 보임
- 신속한 현장 대응을 위한 상황관리체계나 현장의 초기대응을 위한 소통 및 협력을 위해 기초자치체인 시·군·구와 그 하부기관인 읍·면·동의 역량 강화가 필수적임

기초 자치단체와 읍·면·동 최일선 기관의 안전관리 기능 강화 강조

- 여름철 집중호우로 인한 침수, 산사태 등은 해당 지역의 환경적 특성에 따라, 그 피해 유형이나 수준이 다르기 때문에 지역의 재난안전 수요 파악과 대응 방안 마련이 필요함
- 즉, 재난안전 관리기능이 강화될 필요가 있는 취약 지역을 우선 선정하고, 지역 특성 즉, 시·군·구 재난안전 정책환경을 분석하여 지역 맞춤형 읍·면·동 재난안전 기능강화 모델을 도출함

인력증원, 기능재배치, 민관협력 등 지역 맞춤형방안 모색

- 공공부문 인력동결을 전제로 재난안전 기능 강화를 위한 인력확보 방안을 검토할 필요가 있음
- 단기로는 민관협력과 주민자치 및 복지 인력을 활용하는 것부터 장기로는 재난안전 전담 인력의 읍·면·동 배치까지 고려할 수 있음
- 이러한 맥락에서 읍·면·동 재난안전관리 기능에 필요한 적정인력 및 추진체계 마련을 위한 정책적 시사점을 도출하고자 함

02

지역맞춤형 재난안전기능 강화를 위한 유형화

지역안전지수에 근거한 시·군·구 군집분석

- 지역안전지수를 통한 재난안전수요 공급 파악하는데, 위해지표와 취약지표를 통해 지자체 재난안전기능의 수요측면, 경감지표와 의식지표를 통해 재난안전기능의 공급측면을 파악함
- 지역안전지수의 등급은 동일 유형의 자치단체 간 비교 가능하므로 시·군·구를 구분하여 각각에 대한 군집분석을 통해 자치단체의 유형화를 시도함

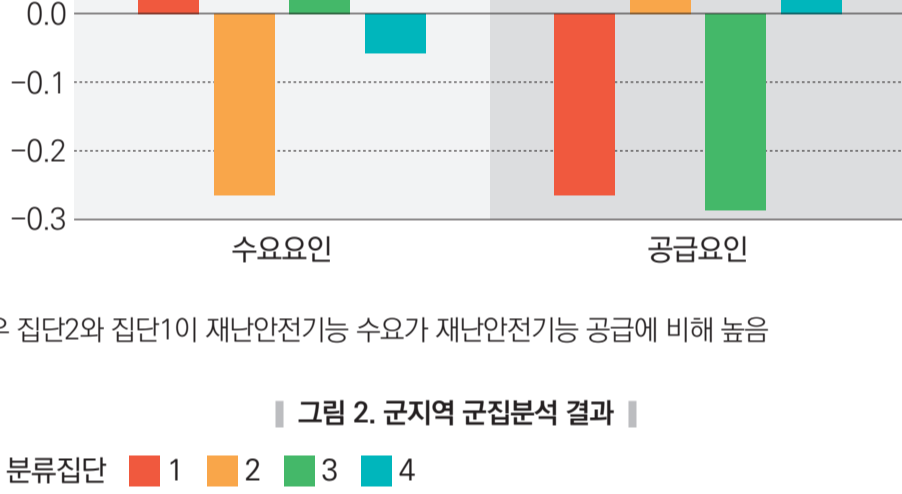
표 1. 지자체 재난안전 기능 수요 및 공급

| 재난안전 기능 | 조직적 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

- 227개의 시군구 중에서 재난안전기능 수요가 재난안전기능 공급에 비하여 높게 나타난 지역을 선별함
- 시 지역의 경우 집단3과 집단1이 재난안전기능 수요가 재난안전기능 공급에 비해 높음

그림 1. 시지역 군집분석 결과



-군 지역의 경우 집단2와 집단1이 재난안전기능 수요가 재난안전기능 공급에 비해 높음

그림 2. 군지역 군집분석 결과



-구 지역의 경우 집단4와 집단2가 재난안전기능 수요가 재난안전기능 공급에 비해 높음

자연재난 수요를 고려하여 2차로 지역을 유형화

- 심층분석 지역을 추출하여 시·군·구 별 3개씩 심층 분석지역을 선정하고, 해당 지역에 대한 면담조사를 수행함
- (시 지역)에서는 경기도 부천시, 경기도 광명시, 경기도 의정부시, 충남 보령시가, (군 지역)에서는 경기도 가평군, 강원도 인제군, 울산광역시 울주군이 (구 지역) 서울특별시 강북구, 서울특별시 서대문구, 부산광역시 남구가 선정됨

03

지역맞춤형 읍·면·동 재난안전기능 강화전략

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

- 다양한 주체에 의한 지역 재난안전거버넌스 활성화는 우리 사회의 재난안전 기능 강화를 위한 방향이지만, 지역의 특성에 따라 민관협력의 구체화 수준은 상이하게 나타날 수 밖에 없음
- 지역마다 재난안전거버넌스에 참여하는 민간단체 종류, 참여 수준과 방식 등이 지역 상황에 따라 차등적으로 제안되어야 중앙에 의한 획일적 개편의 부작용을 사전 방지할 수 있음

재난안전 전담 기구인력 신설형

- 재난안전 발생 수요 수준이 높고 상대적으로 공급 수준이 낮은 '도시형', '일반 시', '특·광역시 자치구' 유형의 기초 자치단체를 대상으로, 읍·면·동 재난안전 전담팀을 조성하여 공공주도 재난안전기능을 강화함
- 풍수해나 폭설, 폭설 등과 같은 자연재난이 도심의 안전취약계층이 밀집되어 있는 주거취약지역에서는 사회재난으로 확장될 수 있음
- 고시원, 방치하, 좁은 골목, 높은 경사 등 주거취약가구 비중이 높고, 1인가구, 노인, 장애인, 어린이 안전취약계층 규모가 많음

- 행정직, 방재직, 복지직 등 다양한 직렬로 구성된 전담 조직을 신설형: 방재안전직을 적극적으로 충원·배치하여, 업무 부담을 완화하고, 인사고과를 좀 더 합리적으로 설계해야 함

신규 업무분장형

- 재난안전 수요가 공급에 비해 다소 크게 나타나 재난안전 기능을 강화할 필요가 있는 도시형인 '일반시'와 '특·광역시의 자치구', 농촌형인 '일반군' 지역과 '도농복합시'를 대상으로 읍·면·동 재난안전 기능을 공식화하고, 담당 공무원의 역할을 명확화하는 방식을 취함
- 읍·면·동에서 별도 재난안전 전담조직을 구성하지 않고, 기존 조직구조에 재난안전 담당 인력을 증원하고 재난안전관리 업무를 공식적으로 분장하는 방안임

- 2017년부터 시작된 주민자치형 공공서비스 구축사업을 통해 증원된 인력에 재난안전 업무분장을 추가하고, 읍·면·동 단위에서 재난안전 기능을 관리하도록 함
- (도시형) 행정팀 내 주민자치 업무인력은 지역 내 다양한 민간자원을 발굴·관리하기 용이함
- (농촌형) 맞춤형 복지팀 인력에 재난안전 업무를 분장하는데, 복지 및 안전취약계층의 중첩 정도가 도시형에 비하여 농촌형이 큰 편이기 때문에 업무 역시 중첩될 가능성이 높음

민간자원 활용형

- 재난안전 수요에 비해 공급 수준이 상대적으로 높은 '도시형', '농촌형'에 대해 협력체계를 구축하여, 지역 특성에 맞게 협력을 수월하게 이끌어낼 수 있는 민간자원 종류가 상이하다는 것을 고려하여 효과적인 민관협력체계를 구축함
- 도시형의 경우 이·통장, 주민자치회, 지역자율방재단, 자율방범대, 의용소방대, 안전모니터링단, 안전보안관 등 다양한 안전관련 민간단체 활동이 뚜렷함
- 농촌형의 경우 안전과는 관련이 없어도 마을 내에서 다양한 활동을 수행하는 주로 이·통장, 부녀회, 청년회 등 마을 내 근린 단체 활동이 뚜렷함

- 다만, 읍·면·동 재난안전 민관협력기구 통솔 역할을 해당 읍·면·동 통에게 부여할 필요가 있음
- 읍·면·동장은 재난안전관리 업무를 수행하는 담당자와 민간단체를 매개하는 역할을 수행하는 것이 바람직함
- 평상시에는 민간 주도의 주민 안전 관리, 주민 상호 간 안전 서비스 제공이 가능하지만, 재난시에는 읍·면·동 장을 중심으로한 긴급하고 긴밀한 협조가 유효함
- 즉, 읍·면·동장은 사전적 네트워크를 구축하고 각 단체별 역할을 공유하는 역할을 담당하며, 재난사고 발생 시 단체 역할을 독려하고 단체들의 안전을 확보할 수 있도록 지원함

04

3가지 모델의 실현가능성을 고려한 시점별 전략 전환

- 실현가능성을 고려하여 조직신설형을 장기적 대안으로, 중단기적으로는 신규업무분장형과 민간자원활용형을 제시함
- 민간자원활용형에서 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
- 공식으로는 읍·면·동 공식직 업무분장에서 구체화되지 않은 상태로 실질적으로 수행하는 기능·사무·업무 등을 공식화하는 신규업무분장형 제안
- 조직신설형은 장기로는 필요한 지자체를, 주민 상호간 선별하여 적용되되, 이는 현 정부의 공공 인력동결 기조를 고려하여 이루어짐

참고문헌

유자영·최지민(2023) 「재난안전 중심의 읍면동 기능개선 모델방안 연구」, 한국지방행정연구원

내용문의

유자영 한국지방행정연구원 지방행정정책실 부연구위원(033-769-9898, jayoung0818@krlia.re.kr)