

Co-creation관점에서 부산 지역 안전행정 역량 비교 분석*

Comparative Analysis of Safety Administration Capacity in Busan
from the Perspective of Co-creation

주 선 옥**

Joo, Sun Ok

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 고찰
- III. 연구 분석틀
- IV. 분석 결과
- V. 결론

Co-creation은 내·외부 자원을 활용하는 것과 밀접하며, 역량을 기반으로 어떻게 다른 종류의 자원들을 통합하고 별개의 과정들을 조직화하여 잘 기능하고 작동할 수 있도록 할 것인가에 대한 접근이다. 본 연구의 목적은 Co-creation관점에서 역량기반 접근을 통해 지역 안전행정 역량을 분석하고, 정책적 시사점을 제시하는 것이다. 연구 분석틀을 기준으로 부산지역 16개 구·군의 역량과 성과를 확인하고, 이에 대한 평가는 지역별 분석 값(평균)을 기준으로 통계 프로그램(SPSS)을 활용하여 매트릭스를 제시하였다. 그리고 이를 근거로 안전행정 역량이 상이하고 성과의 가시적인 차이의 검증을 기대할 수 있는 두 지역(P, D)을 비교 분석하였다. 분석 결과, 두 지역 모두 계획, 점검, 평가 등을 포함하는 관리와 자치 법규 등을 통해 강력한 방재를 목표로 안전 가치를 지향하고 있는 것으로 나타났다. 인적자원은 비슷한 수준이었으나, 재정자원과 물적자원

* 본 연구는 필자의 박사학위논문을 수정·요약한 것입니다. 연구를 위해 함께 고민하고 조언해주신 한세익교수님, 윤은기교수님, 김형빈교수님, 주인석교수님, 한덕희교수님께 진심으로 감사드립니다. 세심한 의견을 주신 익명의 심사위원분들께도 깊이 감사드립니다.

** 부산연구원 연구원

논문 접수일: 2020. 10. 26, 심사기간: 2020. 10. 26 ~ 2020. 12. 02, 게재확정일: 2020. 12. 02

에서 상대적 차이가 나타났으며 이들 자원의 연계/조직화 정도는 역량에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 가치창출 방식은 재난관리실태와 재난관리평가의 공시·공개, 안전모니터 봉사단 활동, 안전문화운동 등에서 대조적이었으며, 관계/경험, 자원들에 대한 관리와 제안, 시민 주도적 활동과 참여 등 전략적 자원의 구축이 유효한 것으로 나타났다. 이를 바탕으로 지역 안전행정 역량을 강화하기 위한 정책적 시사점으로서 실효성 있는 자치법규와 수단 마련, 다양한 자원의 연계/조직화, 소통/협력/통합적 관점에서 시민(주민) 중심의 공동가치창출을 제시한다.

□ 주제어: Co-creation, 지역, 안전행정, 역량, 가치창출

Co-creation is closely related to the use of internal and external resources, and is an approach to how to integrate different types of resources and organize separate processes based on capacity so that they can function. The purpose of study is to analyze, evaluate, and compare regional safety administration capacities and performances from the perspective of co-creation, and to present policy implications to strengthen. For the analysis and evaluation of the capacity and performance of 16 districts and in Busan, a matrix was presented using a statistical program(SPSS) based on the analysis value(average) by region. And based on this, compared and plotted the two visible regions of performance(P, D) with different safety administration capacities. As a result of the analysis, it was found that both regions are aiming for safety values with the aim of strong disaster prevention through management and self-government laws including planning, inspection, and evaluation. Human resources were at a similar level, but there was a relative difference between financial and material resources, and the degree of linkage and organization of these resources had an effect on capacity. The value creation method was contrasted in the facts of disaster management and the disclosure of disaster management evaluation, safety monitor volunteer activities, and safety culture campaigns. It was important to establish strategic resources such as relationships/experiences, management and suggestions for resources, and citizen-led activities and participation. As policy implications for strengthening regional safety administration capacities, first, provision of effective self-government laws and means, second, linking and organizing various types of resources, third, communication, cooperation, and citizen-centered joint efforts from an integrated perspective co-creation.

□ Keywords: Co-creation, Region, Safety Administration, Capacity, Value Creation

I. 서론

도시는 경제성장과 도시화로 양적인 성장과 발전을 했지만, 안전이라는 측면에서는 많은 과제가 있다(김명수, 2017). 수많은 자연적·인위적 재난에 노출되어 있으며, 기상이변에 따른 자연재해가 도처에서 발생하고 이로 인한 피해가 해마다 되풀이 된다(한세억, 2007).

안전은 도시민의 삶의 질, 도시경쟁력을 위한 선결조건이기에, 어느 도시든 안전을 위한 역량을 제고하기 위해 노력하고 있다(한세억, 2020). 안전한 도시를 만드는 것이 국가와 지방정부의 가장 중요한 책무이자, 시민(주민)들의 보편적 권리로서 주장되고 있으며(강창현·문순영, 2017: 120), 세계인권선언, EU기본권 헌장, 유럽인권협약 등에서 안전의 인권성이 확인되고 있다(김소연, 2017: 182; 김대환, 2014: 6; 오윤경 외, 2019: 11). 도시의 지속가능성을 위한 안전의 가치는 그 어느 때 보다 중요하게 논의되고 있다.

오늘날 위험의 관리는 단순히 경제적 측면에서 손실을 방지하는 것이 아니라, 시민의 안전권과 생명권 보장을 위한 가치를 창출하고 확산하는 것으로 변화하고 있다(국가인권위원회, 2004; 한세억, 2013: 13). 안전이라는 가치의 실행은 역량을 기반으로 연계성있는 대응과 지속가능성, 나아가 안전 가치창출 성과의 포용성이 강조된다. Co-creation관점이 필요한 것도 이 때문이다. Co-creation은 자원에 대한 요구로서 커뮤니티 기반의 역량 생태계에 대한 접근, 다양한 네트워크 자원의 활용, 개방된 사회적 자원의 레버리징 등 관리적 징후를 포함하기에, ‘공동가치창출’이라고 일컫어진다. 공동가치창출은 내·외부 자원의 확보와 이를 활용하는 역량을 통해 가치창출을 위한 기회를 효과적으로 탐색하고 전략적 자원을 구축하는 것이다.

이에 본 연구는 Co-creation관점에서 역량기반 접근을 통해 지역 안전행정 역량을 분석하고, 정책적 시사점을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이론적 고찰과 선행연구를 통해 연구 분석틀을 도출하고, 부산 지역 16개 구·군의 안전행정 역량과 성과를 확인 및 평가, 비교 분석하도록 한다. 부산 지역을 분석하게 된 이유는 인구 100만 이상 광역단위 도시 세계 최초 WHO 국제안전도시 공인(2013)과 UN ISDR 재해에 강한 도시 만들기 캠페인 가입 승인(2015) 등 지역차원에서 안전행정 역량에 대한 강한 의지와 욕구를 지향하고 있기 때문이다. 또한 부산 지역은 자연재해 부문(’16년 5등급, ’17년 3등급, ’18년 2등급)에서 안전 가치창출의 성과와 노력이 지속적이다. 지역차원에서 안전행정 역량에 대한 강한 의지와 욕구를 지향하고, 안전 가치창출의 성과와 노력이 지속적인 지역을 분석하는 것은 유의미한 함의를 제시할 수 있을 것으로 기대된다.

II. 이론적 고찰

1. Co-creation

1) 등장배경

Co-creation은 Prahalad와 Ramaswamy의 저서 「The Future of Competition」에서 소개된 개념으로서(홍순구 외, 2014), 내부의 자원과 역량만으로는 가치창출이 어렵기에 외부의 자원과 역량을 통합하여¹⁾ 가치를 창출해야 한다는 관점의 변화이다(Prahalad & Ramaswamy, 2000; 2004). 즉, Co-creation 패러다임은 내·외부 자원의 확보와 이를 활용하는 역량을 통해 지속적인 성장을 위한 전략적 활동으로서 등장하였고(Poter, 1985; 박재홍·황금주, 2017), Co-creation의 전략적 목표는 가치창출을 위한 관계/경험의 기회를 탐색하고, 정부와 이해관계자가 함께 전략적 자원을 구축하는 것이다(Ramaswamy & Ozcan, 2014: 15).

〈표 1〉 Co-creation 패러다임

	1960년대 -1980년대 초	1980년대 후반 -1990년대 초	1990년대	2000년대 이후
분석단위	관료적 정부		네트워크 정부	역량기반 정부
전략적 가치창출 관점	Fit : 포부 = 자원		Stretch : 포부 > 자원	Co-creation : 공동의 열망 > 공동 자원
자원에 대한 관점	자원 할당	←	자원 레버리지	→ 역량에 대한 접근 (자원에 대한 요구)
기회에 대한 관점	산출물	←	솔루션과 서비스	→ 관계/경험
가치창출 방식	←		정부가 일방적으로	→ 정부와 이해관계자가 함께

자료: Ramaswamy & Ozcan(2014: 23) 참고 수정

1) 통합이란 기능이나 기술적인 관점보다는 참여의 개념을 반영하고 있는 용어로 많이 사용되고 있으며, 내부적 자원의 활용을 통해 얻을 수 있는 가치가 제한적이라는 시각에서 시작한다. 조직 내부적으로 보유할 수 있는 자원은 제한되어 있으며 이를 유기적으로 결합하는 능력도 한정된 자원 안에서만 가능하다. 조직 내에서 다양한 시도가 이루어진다 하더라도 그 한계를 쉽게 벗어나기는 힘든 것도 바로 이 같은 이유에서 비롯된다. 따라서 통합은 더욱더 조직 내부적 시각을 벗어나도록 하는 동기가 되고 있다(정태석 외, 2011).

2) 의미

Co-creation은 자원에 대한 요구로서 커뮤니티 기반의 역량 생태계에 대한 접근, 다양한 네트워크 자원의 활용, 개방된 사회적 자원의 레버리징 등 관리적 징후를 포함하기에, ‘공동 가치창출’이라고 일컫어진다.

Co-creation은 이해관계자들과 함께 가치를 창출하고, 어떻게 가치창출의 기회를 새로운 ‘win more-win more’의 방법으로 연결시킬 수 있는지, 그리고 어떻게 부, 복지, 웰빙(wealth-welfare-wellbeing)의 문제와 사회를 변화시킬 수 있는지에 집중한다(Ramaswamy & Ozcan, 2014).

Co-creation은 문제에 직면한 많은 사람들이 새로운 기회와 문제해결을 위한 방법을 발견할 가능성을 전제로 한다는 점에서(Gouillart & Hallett, 2015: 46), 협업, 협치, 거버넌스와 유사하다. 하지만, Co-creation은 가치창출의 기회와 혁신의 가속화, 가치창출 범위로써 상호작용의 활용, 새로운 전략적인 자본과 기회의 발견, 다양한 이해관계자들과의 협력을 전제하며, 시민(사회)의 적극적이며 주체적 역할이 강조된다는 점에서 구분된다(한세억·주선옥, 2014).

2. 지역 안전행정 역량

지역차원에서 재난의 위험과 피해를 경감하고자 하는 노력이 확대되고 있다(이영미·손홍규, 2017). 행정은 재난 발생 시, 지역주민의 생명과 재산을 보호해야 할 책무가 있다(이재은, 2016). 오늘날 도시 안전을 위협하는 재난은 공간적으로는 보다 협소한 지역차원에서 그 강도와 영향력이 더욱 강하며, 시기적으로는 피해가 반복적으로 발생하는 특성이 있다(최호택·류상일, 2006; 박동균 외, 2011). 따라서 가장 지역적인 단위에서 접근이 필수적이다.

본 연구에서는 안전²⁾을 위한 관리적 측면에서 ‘안전행정(安全行政, safety administration)’이라는 개념을 사용하도록 한다. 기타 유사개념과의 명확한 구분보다는 통합적인 시각에서 재난안전관리를 바라볼 필요성에 중점을 두기로 한다. 또한 안전행정은 안전이라는 가치창출 및 제공(서비스)중심의 가변형 모델을 지향하므로, 복수조직 및 외부자원의 활용 등 광범위한

2) 사전적 의미의 안전은 ‘편안하여 위험이 없거나 탈이 없음 또는 사고나 재해를 당할 위험이 없는 상태로 외부의 어떠한 상황에서도 인적 또는 물적인 손실이 발생하지 않고 편안하고 온전하게 된다’는 뜻으로 해석되지만(민중서림, 2006; 한세억, 2013: 14), 위험과 대조를 이루는 동시에 상존하면서 그 상관성과 인과관계에 따라 다양한 문제적 현상을 초래하는 불가피성을 갖는 것이 특징이다(이경준, 2013; 고경훈·이병기, 2015: 9).

자원의 연계, 가치사슬 내·외의 모든 활용 등이 동등하고 수평적, 분권적, 개방적 관계와 구조가 강조되는 개념으로 접근하도록 한다.

지역 안전행정 역량은 지역, 사회 또는 조직 내의 모든 강점과 속성, 자원의 조합을 합의를 목표로 성취하기 위해 사용되어지는 것이자, 목표를 수립하고 이루기 위해 개인과 조직, 사회가 획득·강화하며 유지하는 능력으로 이해할 수 있다(CADRI, 2011; 김윤희, 2013).

3. 영향 요인

지역 안전행정 역량에 영향을 미치는 요인을 도출하기 위해 최근 10년 이내 기간 동안 지역, 안전, 재난, 역량을 주요 키워드로 Google 학술검색과 국립재난안전연구원, 한국지방행정연구원, 지역 연구기관의 연구보고서를 중심으로 주요 논의, 연구 결과, 시사점 등을 분석하였다. 분석 결과, 지역 안전행정 역량의 영향 요인은 <표 2>와 같이 '의지', '자원', '가치창출 방식'으로 상위개념화 되어 나타났다.

첫째, 의지는 내·외부의 자원과 기회를 구체적인 프로세스, 행동, 가치로 결합할 때 발휘되는 것으로 명확한 목표와 가치설정, 리더십을 포함하는 계획, 법이 대표적이다. 도시 안전관리 집행계획의 개선과 도시별 위험특성을 반영한 안전계획, 법·제도의 필요성, 도시 안전 관련 계획의 정합성을 통한 일관성, 계획의 실행력과 수단이 강조된다(김명수, 2017). 재난안전관리 역량으로서 기관장 리더십, 법·재정적 지원, 교육훈련 배양, 혁신 등이 제시되고 있으며 법, 제도는 재난관리 업무 수행을 위한 조례, 훈령 등의 적시성이 강조된다(고경훈·이병기, 2015). 조례 제정 등의 제도화가 지자체장 교체에도 사업의 지속가능성을 높일 수 있기 때문에 지역안전거버넌스 및 관련 사업의 실효성과 관련하여 조례, 지침, 매뉴얼 등의 중요성을 밝히고 있거나(정지범, 2013), 생활안전의 지속성을 위한 조례 등이 강조된다(원소연, 2014).

둘째, 자원은 인적자원, 재정자원, 물적자원으로 요약된다. 인적자원의 경우, 재난관리 인력의 표준화, 지역 재난관리 부서의 전문 인력 확보 및 업무 재설계 등 인적자원에 대한 전략적인 관리가 강조되거나(김영주, 2018), 재난예방 계획 수립 역량, 기관장 리더십, 담당공무원의 전문성 등과 같은 인적자원, 재정 및 자원관리 역량과 더불어 협업(융합), 거버넌스, 교육 및 훈련 역량 등이 강조된다(고경훈·이병기, 2015). 재정자원은 재난양상의 변화에 따른 지방자치단체의 재난대응역량 강화를 위해 재난관리기금의 활용 제고 방안이 제시되거나(조인우 외, 2016), 재난예방 차원에서 재난관리기금의 적립이 이해관계자의 참여와 조직규모, 재정 분야 간 경쟁 및 재정과 관련하여 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다(엄영호·노성민, 2018). 물적자원 관련, 재난대비자원을 효율적으로 이용하기 위한 재난대비전략 구축방안으

로서 주요 기반시설 간 연계 및 기능 유지, 대체재 확보, 방재계획의 실효성 향상, 협력적 네트워크 구축 등이 제시된다(김기욱·황영우, 2018). 재난 수습활동이 많은 인적·물적 자원을 필요로 하고, 이에 대한 자원 관리와 재난발생 시 적재적소에 필요한 자원을 적시에 공급하는 것이 신속한 재난수습에 영향 요인으로 나타났다(유인술, 2015).

셋째, 가치창출 방식은 내·외부 자원의 활용과 소통, 협력, 통합 등이 강조된다. 거버넌스에 대한 접근과 논의가 활발하며, 자연재해 및 사회적 재난의 효과적 대응을 위한 다양한 사회구성원들의 긴밀한 연계와 협력, 정부와 민간부문, 민간과 민간 간의 가치창출을 모두 포함하는 것이 특징이다(김영주·문명재, 2015). 도시 안전정보의 공유와 개방을 통한 안전의식 제고, 상황별 거버넌스 구축, 시민중심의 의사결정체계 구축과 시민사회 역량 강화를 통한 안전공동체 등이 제시된다(김명수, 2017). 또한 재난위험 정보 공유, 재난안전 분야 참여 정책 확대, 시민 참여형 재난 예방 및 대응이 제시되거나(김영주 외, 2017), 방재 정보 관련 다중전달체계의 중요성과 시민대응을 논의하는 것이 특징이다(배수현, 2015). 재난관리를 위한 협력적 거버넌스에 있어 네트워크 참여자와 상호 대면적인 의사소통의 확대, 신뢰 확보, 지속적인 전개가 강조되며(이훈래, 2015), 사회적·문화적 산물로서 다양한 요소가 연계된 안전문화운동의 확산과 통합적 관점에서 안전의식 제고 방안이 논의되고 있다(이형복, 2015). 이는 지역안전공동체 구축을 위한 제언으로서 주민참여 확대를 위한 재정지원, 네트워크를 통한 협력체계 확립, 시민대응성 등이 제시되는 것과 같은 맥락이다(원소연, 2014). 또한 지역주민 중심의 의사결정 체계, 다양한 행위주체 간 협력 관계 구축, 지역의 위험요인에 대한 이해와 분석, 지속가능한 프로그램의 마련과 운영, 지속적 평가와 개선 등이 지역안전거버넌스의 구성 요소로서 제시되고 있다(정지범, 2013). 지역 안전을 위한 과제로서 지역 밀착성, 자발적인 참여와 협력, 체계적이고 종합적인 활동, 지속성 등이 제시되고 있으며, 사업의 지속성을 확보하고 공공부문에의 의존성을 줄이기 위한 다양한 형태의 비물리적인 주민활동 프로그램 개발, 민관 파트너십, 지속적인 안전활동을 담보하기 위한 재원 확보의 다변화 등이 주민참여형 안전한 마을만들기 구현방안으로서 강조된다(신상영, 2012).

〈표 2〉 지역 안전행정 역량의 영향 요인

구분	주요 내용	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O
의지	계획			○				○								○
	법	○											○	○		
자원	인적자원	○			○			○				○			○	
	재정자원		○			○		○				○		○		
	물적자원	○					○	○	○			○		○		

구분	주요 내용	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O
가치 창출 방식	소통	○							○				○			○
	협력	○	○	○	○		○	○		○			○	○	○	○
	통합	○					○	○			○					○

자료: A(김영주 외, 2018); B(엄영호·노성민, 2018); C(김명수, 2017); D(김영주 외, 2017); E(조인우 외, 2016); F(한세역, 2016); G(고경훈·이병기, 2015); H(배수현, 2015); I(이훈래, 2015); J(이형복, 2015); K(유인술, 2015); L(원소연, 2014); M(정지범, 2013); N(신상영, 2012); O(신상영 외, 2011)

III. 연구 분석틀

앞서 보았듯이, 지역 안전행정 역량의 영향요인은 ‘의지’, ‘자원’, ‘가치창출 방식’으로 상위 개념화 된다. 이에 대한 개념적 정의를 통해 본 연구의 분석틀을 도식화하면 <그림 1>과 같다.

안전행정에 대한 의지는 내·외부의 자원과 기회를 구체적인 프로세스, 행동, 가치로 결합하는 것이다. 재난안전관리에 대한 높은 관심도와 명확한 목표(가치) 설정, 조직성원의 관심과 참여를 이끄는 조언 및 독려 등을 포함하며, 계획, 법을 통해 확인 가능하다(권두언, 2016; 김영주, 2018).

자원은 스스로의 전략을 인지하고 실행하기 위하여 활용하는 유·무형의 자산을 의미하며(권기환, 2006), 재난관리계획의 실행과 통제를 위해 필요한 자원을 습득, 분배, 관리하기 위한 요소로서 인적자원, 재정자원, 물적자원 등 다양한 자원의 연계와 활용이 필수적이다(고창석, 2012; 고경훈·이병기, 2015).

가치창출 방식은 가치기반 관리를 통한 위임 즉, 관계/경험을 기회로 소통, 협력, 통합하는 것이다. 조직적인 가치창출 방식은 조직의 목표에 도달하는 새로운 방법의 실행과 반복을 통해 참여를 전제하며, 서로 분리된 영역과 주체들이 상호작용 속에서 협력이 가능한 시스템을 구축해 갈 수 있는 전략적인 재난안전관리가 강조된다(오윤경, 2018).

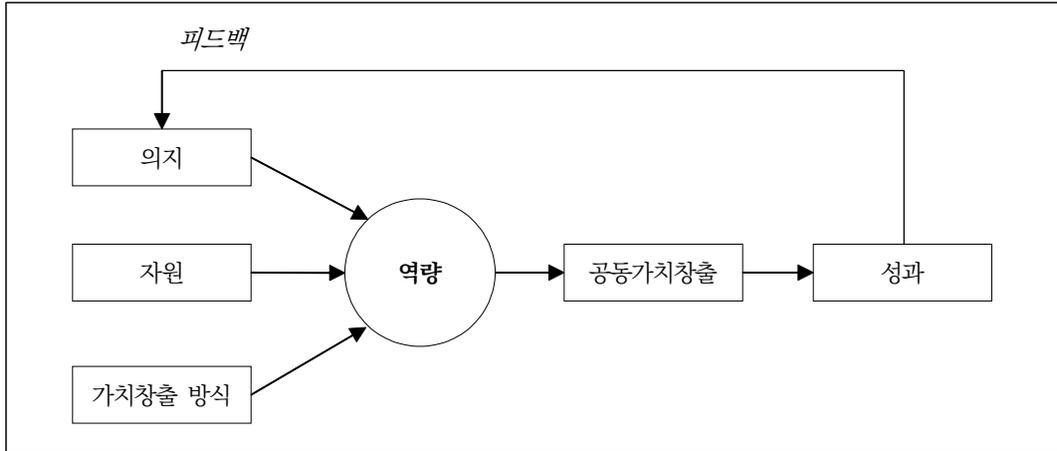
역량은 조직이 자원을 적절한 장소에 배치하고 적절한 시기에 활용할 수 있는 능력(김다경·엄태호, 2014: 299), 조직의 집합적 학습으로 개인이 보유한 기술과 지식을 조정·통합하는 능력(Prahlad & Hamel, 1990), 기술, 인간, 조직(공식적), 문화(비공식) 요소 및 이들 요소 간 상호작용의 체계(Drejer, 2000)이다. 따라서 역량 강화를 위해 자원을 연계하는 과정은 새로운 역량 창출을 가능케 한다.

공동가치창출은 내·외부 자원의 확보와 이를 활용하는 역량을 통해 가치창출을 위한 기회

를 효과적으로 탐색하고 전략적 자원을 구축하는 것이다.

끝으로, 이를 통해 안전이라는 가치창출의 성과를 확인할 수 있다.

〈그림 1〉 연구 분석틀



IV. 분석 결과

1. 현황

부산 지역 16개 구·군의 역량을 분석한 결과, 의지는 지역안전관리 계획과 풍수해저감 종합계획을 수립하고 있으며, 관내 재난안전시설물 전반과 특정관리시설 등 지정·관리 및 재해 취약지역 지정·관리를 병행하고 있는 것으로 나타났다. 정도의 차이는 상이하나, 주요 업무 및 관련 사업계획을 통해 성과 평가의 결과를 반영하고, 안전 관련 조직과 기구 구성, 재정 및 물적 지원에 관한 조례 제정을 하고 있는 것으로 나타났다.

인적자원은 조직별 인력배치를 통해 확인하고, 재정자원은 전체 예산 대비 공공질서 및 안전 부문의 예산과 재난관리기금, 물적자원은 CCTV, 비상 대피 시설, 비상 급수 시설, 민방위 장비 등을 활용하고 있는 것으로 나타났다.

가치창출 방식은 재난 예·경보 시설 현황, 재난관리실태, 재난관리평가 등의 공시·공개, 안

전관리자문단, 지역치안협의회, 통합방위협의회, 안전관리 민관협력위원회, 자율방재단 등의 구성운영과 협력, 재난대응안전한국 훈련과 안전문화운동을 실시하는 것으로 나타났다.

부산 지역 16개 구·군의 성과를 분석한 결과, 교통사고, 화재, 범죄, 자연재해, 생활안전, 자살, 감염병 부문의 지역안전등급³⁾을 통해 지역별 수준이 상이한 것으로 나타났다. <부록 표 1> 참조.

2. 평가

역량은 의지, 자원, 가치창출 방식을 대표하며, 성과는 가장 많은 발생횟수와 피해규모에 대한 위험을 반영하여 준거로 삼았다.

계량화가 가능한 조례, 규칙, 훈령(규정), 예규(지침)를 포함하는 자치법규 제정 비율의 합, 재난안전관련 조직 인력배치 비율, 공공질서 및 안전 예산액 비중(2015-2017), 비상대피시설 면적, 안전모니터 봉사단 활동 등을 근거로 역량을 분석하였고, 재난 발생 빈도 및 인명·재산 피해를 고려하여⁴⁾ 자연재해 부문의 재난안전등급(2015-2018)의 평균을 근거로 성과를 분석하였다.

역량과 성과에 대한 평가는 각각의 긍정적, 부정적 변수를 기준으로 지역 간 상대적 비교를 통해 1(매우 낮음), 2(낮음), 3(보통), 4(높음), 5(매우 높음) 또는 1(매우 높음), 2(높음), 3(보통), 4(낮음), 5(매우 낮음)로 평가하였다. <부록 표 2> 참조.

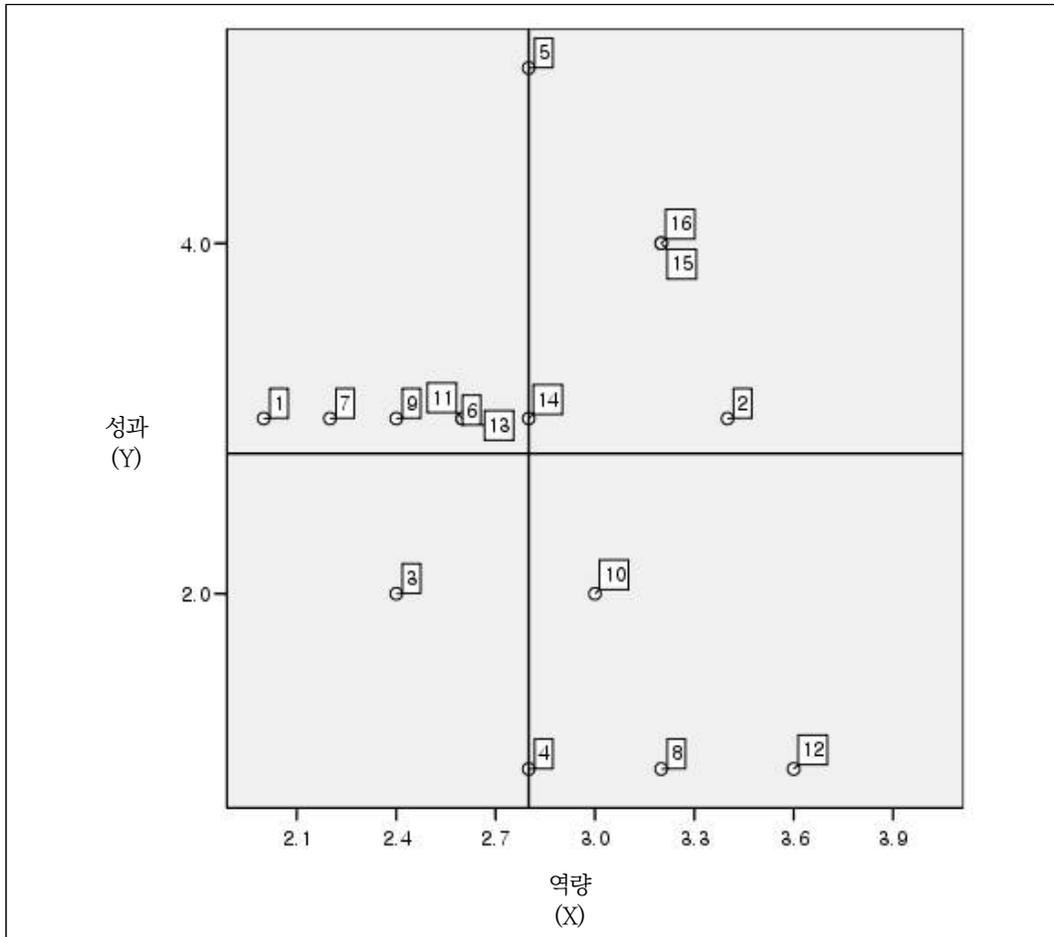
이에 대한 지역별 분석 값(평균)을 기준으로 통계 프로그램(SPSS)을 활용하여 산점도를 그린 다음, 역량의 평균(2.8)과 성과의 평균(2.8)을 적용하여 X, Y 축으로 교차시켜 <그림 2>와 같이 매트릭스를 도출하였다. 1사분면인 역량 평균 이상, 성과 평균 이상 지역은 O(3.2, 4.0), P(3.2, 4.0), B(3.4, 3.0)이며, 2사분면인 역량 평균 이하, 성과 평균 이상 지역은 A(2.0, 3.0), G(2.2, 3.0), I(2.4, 3.0), F(2.6, 3.0), K(2.6, 3.0), M(2.6, 3.0)으로 나타났다.

3) 행정안전부는 재난안전법 제66조의 8(〈안전지수의 공표〉 행정안전부장관은 지역별 안전수준과 안전의식을 객관적으로 나타내는 지수를 개발·조사하여 그 결과를 공표할 수 있다)에 근거하여, 2015년부터 매년 12월 안전에 관한 통계를 활용하여 자치단체별 안전수준을 계량화, 지역안전등급을 공표하고 있다. 지역안전등급은 교통사고, 화재, 범죄, 자연재해, 생활안전, 자살, 감염병 부문에 대해 1등급(10%), 2등급(25%), 3등급(30%), 4등급(25%), 5등급(10%)으로 등급이 부여되며, 1등급 일수록 동일 단위 행정구역 내에서 상대적으로 안전하다는 것을 의미한다(행정안전부, 2020).

4) 이는 부산 지역 위험의 우선순위를 반영한 것으로, 자연재난인 풍수해는 총 발생횟수 97회, 연평균 3회, 연평균 인명피해 총 638명, 재산피해액이 1,013,801백만원으로 나타났기 때문이다(김기욱·황영우, 2018).

3사분면인 역량 평균 이하, 성과 평균 이하 지역은 C(2.4, 2.0)이며, 4사분면인 역량 평균 이상, 성과 평균 이하 지역은 J(3.0, 2.0), L(3.6, 1.0), H(3.2, 1.0)로 나타났다. 이 밖에 역량 평균, 성과 평균 이하 지역은 D(2.8, 1.0), 역량 평균, 성과 평균 이상 지역은 N(2.8, 3.0), E(2.8, 5.0)로 구분된다.

〈그림 2〉 부산 지역 안전행정 역량과 성과 평가 매트릭스



주: 1. A(2.0, 3.0), 2. B(3.4, 3.0), 3. C(2.4, 2.0), 4. D(2.8, 1.0),
5. E(2.8, 5.0), 6. F(2.6, 3.0), 7. G(2.2, 3.0), 8. H(3.2, 1.0),
9. I(2.4, 3.0), 10. J(3.0, 2.0), 11. K(2.6, 3.0), 12. L(3.6, 1.0),
13. M(2.6, 3.0), 14. N(2.8, 3.0), 15. O(3.2, 4.0), 16. P(3.2, 4.0)

3. 두 지역의 비교

사분면의 분류 기준인 역량의 평균(2.8)과 성과의 평균(2.8)을 고려하고, 자연재해와 관련하여 유사한 환경적 맥락에서 역량과 성과의 가시적 차이와 검증이 기대되는 지역으로 P(3.2, 4.0)와 D(2.8, 1.0)를 비교하였다. 두 지역 모두 해안 인접 지역으로 자연재해와 관련하여 유사한 환경적 조건을 형성하고 있으며,⁵⁾ 각각 역량이 상이하고 성과 또한 대조적이기 때문이다.⁶⁾

1) 의지

두 지역 모두 계획, 점검, 평가 등을 포함하는 관리와 자치 법규 등을 통해 강력한 방재를 목표로 안전 가치를 지향하고 있다는 점에서 공통적이다. 재난 및 안전 관련 자치법규 현황은 전체 제정 건수 대비 지역 P의 조례 27건(9.8%), 규칙 2건(2.5%), 훈령(규정) 7건(10.9%), 예규(지침) 1건(7.1%)과 지역 D의 조례 26건(11.7%), 규칙 1건(1.3%), 훈령(규정) 5건(11.1%), 예규(지침) 2건(10.5%)이 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 의지 비교

구분		변수	P	D
계획	수립	지역안전관리계획	+++	+++
		풍수해저감종합계획	+++	+++
	점검, 평가,	특정관리시설 등 지정·관리	+++	+++
		재해취약지역 지정·관리	+++	+++
		재난관리평가	+++	+++
성과 평가	++	++		
법	조직 구성	재난안전대책본부 구성	+++	+++
		재난현장 통합지원본부 구성	+++	+++
		사전재해 영향성 검토위원회 구성	+++	+++
		지진피해 시설물 위험도 평가단 구성	+++	+++
		산사태취약지역지정 위원회 구성	+++	+++
		안전관리 위원회 구성	+++	+++

5) 지역 P는 부산시 동단에 위치, 동쪽으로는 동해를 마주하고 있으며, 지역 D는 부산의 남단에 위치한 섬으로 북동해안은 환경사로 주거지역을 형성하고 있다.

6) 지역 P는 역량 대비 성과 상위 지역인 반면, 지역 D는 역량 대비 성과 하위 지역이다.

구분		변수	P	D
		교통안전정책 심의위원회 구성	+++	+++
		통합방위협의회 구성	+++	+++
	기구 설치	영상정보 처리기기 통합관제 센터 설치	+++	+++
		고리원전 민간환경감시기구 설치 및 운영	+++	-
	재정 지원	재난관리기금 운용·관리	+++	+++
		사회재난구호 및 복구 지원	+++	+++
	물적 지원	재난취약계층지원	+++	+++
	기타	재난 예·경보 운영	+++	+++
		재난안전상황실 운영	+++	+++
		민방위 경보시설 운영	+++	-

주: +++(상), ++(중), +(하)

자료: 자치법규정보시스템(2019); 부산광역시 OO군(2019); 부산광역시 OO군 군정백서(2018); 부산광역시 OO구(2019); 부산광역시 OO구 구정백서(2018)

2) 자원

인적자원은 지역 P의 본청인원 대비 5.9%와 지역 D의 본청인원 대비 5.2%의 인력은 비슷한 수준으로 나타났다.

〈표 4〉 인적자원 비교

(단위: 명, %)

구분	현원		본청인원
	조직	인력배치(%)	
P	안전총괄과	1	29 (5.9)
	재난관리팀	9	
	복구지원팀	10	
	통합관제팀	3	
	전기조명팀	6	
D	도시안전과	1	21 (5.2)
	도시안전팀	6	
	민방위팀	4	
	도로관리팀	3	
	하수관리팀	4	
	통합관제팀	3	

주: 현원(각 구·군 홈페이지 2019년 4월 기준)

자료: 부산광역시 OO군 통계연보(2017); 부산광역시 OO구 통계연보(2017)

재정자원은 지역 P가 상대적으로 재해 및 재난 복구 능력 강화와 관련한 세출예산사업(2,790,876천원, 25.3%)이 지역 D의 재해 및 재난 예방과 관련한 세출예산사업(711,524천원, 15.1%)과 비교 시 예산액, 비중 모두 높았다. 또한 재난상황실 운영과 관련한 세출예산사업은 지역 P(243,925천원, 2.2%)가 지역 D(16,046천원, 0.3%)보다 예산액과 비중이 높게 나타났다. 또한 지역 P는 재난복구 지원과 관련한 세출예산사업에 대한 예산액과 비중(2,363,105천원, 21.4%)이 높게 나타난 반면, 지역 D는 복구 지원과 관련한 세출예산사업에 대한 예산액과 비중(84,302천원, 1.8%)이 낮은 것으로 나타났다(2018년 본예산 일반회계 세출예산사업 기준).

〈표 5〉 재정자원(예산) 비교

(단위: %, 천원)

부서·정책·단위(회계)·세부사업·편성목	%	예산액	전년도 예산액	비교증감
P		11,018,675	8,988,431	△2,030,244
1. 재해 및 재난 복구 능력 강화	25.3	2,790,876	2,027,971	△762,905
2. 통합관제 업무 추진	12.3	1,355,550	1,142,596	△212,954
3. 도로시설 관리	42.1	4,642,370	3,652,265	△990,105
4. 안전한 도시기반시설 조성	0.9	95,150	306,833	▽211,683
5. 육교승강기 관리	0.7	78,032	77,993	△39
6. 행정운영경비	9.4	1,034,545	929,610	△104,935
7. 재무활동	9.3	1,022,152	851,163	△170,989
D		4,717,950	4,695,541	22,409
1. 재해 및 재난 예방	15.1	711,524	1,041,268	-329,744
2. 민방위 운영	9.5	448,915	348,849	100,066
3. 도로시설 관리	38.5	1,818,291	1,768,136	50,155
4. 행정운영경비	27.1	1,279,938	1,101,985	177,953
5. 재무활동	9.7	459,282	435,303	23,979

자료: 부산광역시 OO군 안전총괄과 세출예산사업(2018); 부산광역시 OO구 도시안전과 세출예산사업(2018)

재난관리기금의 경우, 지역 P는 1998년에 설치되어 조성액 1,000,942천원, 집행액 700,000천원으로 집행율은 69.9%이다. 지역 D는 2004년에 설치되어 조성액 161,443천원, 집행액 33,700천원으로 집행율은 20.9%이다. 지역 P의 재난관리기금 집행율이 상대적으로 높은 것으로 나타났다(2018년 기준).

〈표 6〉 재정자원(재난관리기금) 비교

(단위: 천원)

구분		계	2015	2016	2017	2018	전년 대비 증감 (17-18)	설치 연도
P	조성액	3,014,602	637,351	719,986	851,163	1,000,942	△149,779	1998
	집행액	2,314,602	550,000	600,000	650,000	700,000	△50,000	
D	조성액	1,979,331	146,208	151,085	153,531	161,443	△7,912	2004
	집행액	98,848	8,476	8,593	28,700	33,700	△5,000	

주: 계(2015년 이전까지 연도별 재난관리기금 조성액, 집행액의 합을 포함)

자료: 부산광역시 OO군 기금운영계획(2015-2018); 부산광역시 OO구 기금운영계획(2015-2018)

지역 P의 CCTV 수와 비상 대피시설 면적은 지역 D와 비교시 더 많이 보유하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 7〉 물적자원 비교

구분	CCTV	비상 대피시설	비상급수시설	민방위 장비
P	749개	20개소(195,714㎡)	11개소(2,590톤)	-
D	199개	150개소(167,302㎡)	36개소(3,784톤)	629점

주: -(구체적인 자료가 없는 경우)

자료: 부산광역시 공공데이터포털(2019); 부산광역시 OO군 군정백서(2018); 부산광역시 OO구 구정백서(2018)

3) 가치창출 방식

지역 P의 소통은 재난 예·경보 시설 현황, 재난관리실태, 재난관리평가 등이 홈페이지 공시·공개를 통해 이루어지고 있었으나, 지역 D의 재난관리실태와 재난관리평가의 최신 현황은 제공되고 있지 않아 제한적인 것으로 나타났다.

두 지역 모두 협력은 구·군민, 공무원, 전문가를 포함하는 다양한 관련 주체와 함께 안전관리자문단, 통합방위협의회 구성·운영과 관련한 자치법규 제정을 통해 연계/조직화하고 있음을 알 수 있다. 다만, 안전모니터 봉사단 활동이 지역 안전 위해요인의 발견, 상시 감시 활동, 안전정책 모니터링 등 자발성에 기초한 시민 주도적 활동과 참여라는 점에서 최근 3년(2016-2018)간 활동 실적은 지역 P(99건)와 지역 D(0건)가 대조적인 것으로 나타났다.

또한 지역 D는 안전문화운동과 재정자원과의 연계가 이루어지고 있지 않아 그 수준이 다소 미약한 것으로 나타났다.

〈표 8〉 가치창출 방식 비교

구분	변수	P	D
소통	재난 예·경보 시설 현황 공시	+++	++
	재난관리실태 공시	+++	+
	재난관리평가 공개	+++	+
협력	안전관리자문단 구성 운영	+++	+++
	지역치안협의회 구성 운영	+++	+++
	통합방위협의회 구성 운영	+++	+++
	안전관리 민관협력위원회 구성 운영	+++	+++
	자율방재단 구성 운영	+++	+++
	안전모니터 봉사단 활동	+++	+
통합	재난대응안전한국훈련 실시	++	+++
	안전문화운동 실시	+++	+

주: +++(상), ++(중), +(하)

자료: 자치법규정보시스템(2019); 부산광역시 OO군(2019); 안전모니터 봉사단(2019); 부산광역시 OO군
군정백서(2018); 부산광역시 OO구(2019); 부산광역시 OO구 구정백서(2018)

4) 종합

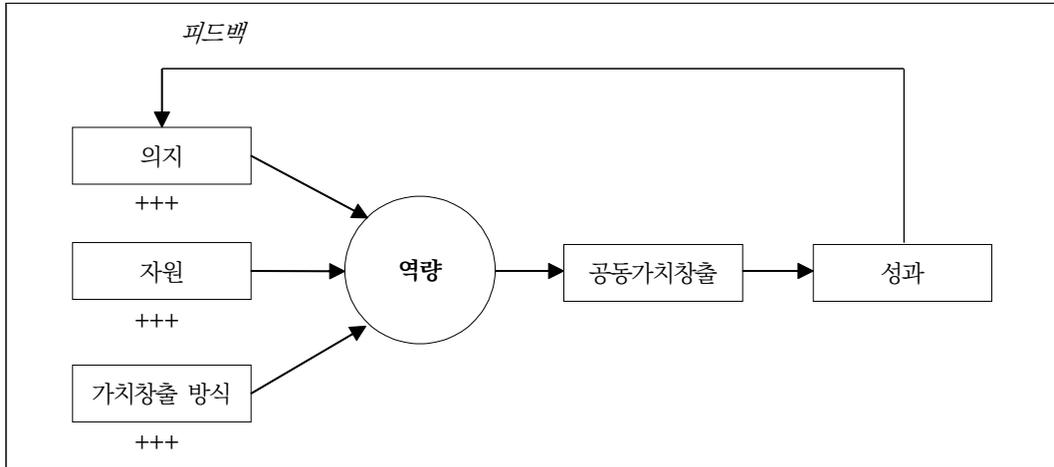
두 지역의 비교를 본 연구의 분석틀로 종합하면, 지역 P는 강력한 방재를 목표로 안전을 위한 의지, 자원의 연계/조직화 정도가 높았으며, 관계/경험, 자원들에 대한 관리와 제안, 시민 주도적 활동과 참여 등 전략적 자원의 구축 양상을 보였다.

반면, 지역 D는 강력한 방재를 목표로 안전 가치를 지향하고 있었으나, 자원의 연계/조직화 정도가 낮았으며, 제한적인 소통과 자발성에 기초한 시민 주도적 활동과 참여가 저조한 양상을 보였다.

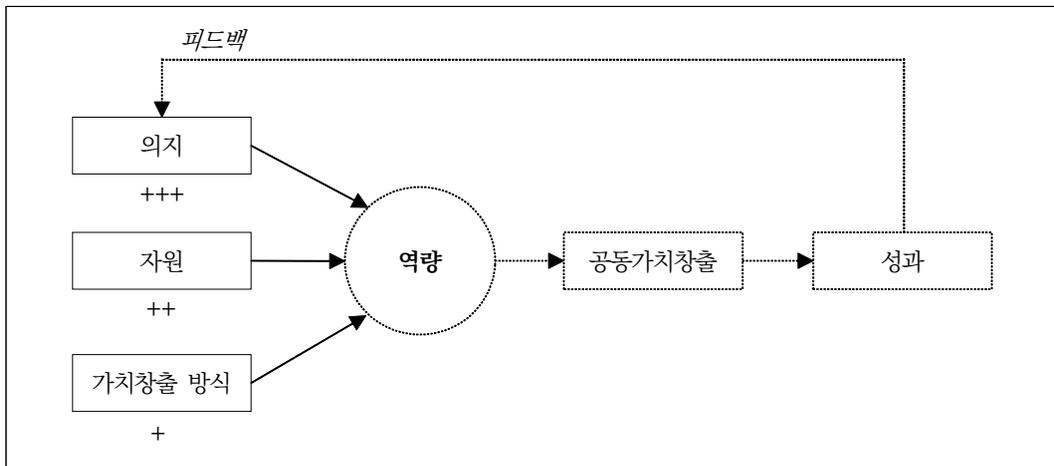
〈그림 3〉과 같이, 두 지역의 역량과 성과는 상이한 양상과 흐름을 나타낸다.

〈그림 3〉 두 지역의 비교

지역 P



지역 D



주: +++(상), ++(중), +(하)

V. 결론

Co-creation은 내·외부 자원을 활용하는 것과 밀접하며, 역량을 기반으로 어떻게 다른 종류의 자원들을 통합하고 별개의 과정들을 조직화하여 잘 기능하고 작동할 수 있도록 할 것인가에 대한 접근이다.

본 연구는 도시안전을 위한 노력은 적극적이지만, 그에 대한 성과는 왜 차이가 나는지 그리고 그러한 역량을 강화하기 위한 전략은 무엇인지에 대한 인식에서 비롯되었다. 이러한 문제 의식에서 본 연구는 Co-creation관점에서 역량기반 접근을 통해 연구 분석틀을 기준으로 부산지역 16개 구·군의 역량과 성과를 확인하고, 이에 대한 평가는 지역별 분석 값(평균)을 기준으로 통계 프로그램(SPSS)을 활용하여 매트릭스를 제시하였다. 그리고 이를 근거로 안전행정 역량이 상이하고 성과의 가시적인 차이의 검증에 기대할 수 있는 두 지역(P, D)을 비교 분석하였다.

분석 결과, 두 지역 모두 획득하고자 하는 가치의 명확화, 잠재적 가치에 대한 모니터, 실행에 대한 추적 등을 통해 명확한 목표(가치)설정과 조직성원의 관심, 참여를 전제하고 있었다. 즉, 계획, 점검, 평가 등을 포함하는 관리와 자치 법규 등을 통해 강력한 방재를 목표로 안전 가치를 지향하고 있는 것으로 나타났다.

인적자원은 비슷한 수준이었으나, 재정자원과 물적자원에서 상대적 차이가 나타났으며 이들 자원의 연계/조직화 정도는 역량에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

가치창출 방식은 재난관리실태와 재난관리평가의 공시·공개, 안전모니터 봉사단 활동, 안전문화운동 등에서 대조적이였다. 제한없는 소통, 구·군민, 공무원, 전문가를 포함하는 다양한 관련 주체와 함께 안전관리자문단, 지역치안협의회, 통합방위협의회, 안전관리 민관협력위원회, 자율방재단 구성 운영, 안전모니터 봉사단을 통한 협력, 안전문화운동의 실천이 중요함을 확인할 수 있었다. 즉, 관계/경험, 자원들에 대한 관리와 제안, 시민 주도적 활동과 참여 등 전략적 자원의 구축이 유효한 것으로 나타났다. 관계/경험을 기회로 소통, 협력, 통합을 통해 다양한 네트워크 자원의 활용, 개방된 사회적 자원의 레버리징 등 전략적인 재난안전관리가 중요함을 시사하고 있었다.

결국, 지역 안전행정 역량은 의지, 인적자원, 재정자원, 물적자원의 연계/조직화, 가치창출 방식과 긴밀하다는 것을 확인하였고, 공동가치창출이 중요하다는 것을 확인하였다.

이를 바탕으로 지역 안전행정 역량을 강화하기 위한 정책적 시사점을 제시하면 첫째, 지역에서 의지는 조직구성, 재정지원, 물적지원 등과 관련한 실효성 있는 자치법규와 수단으로 마련되어야 한다. 안전가치의 지향은 조직구성, 재정지원, 물적지원 등과 연계된 계획, 예산집

행, 훈련, 경감사업 등의 효과 검증과 환류, 나아가 자치법규의 제정을 통해 지속가능성이 보장되어야 하기 때문이다.

둘째, 자원은 재난관리계획의 실행과 통제를 위해 필요한 자원을 습득, 분배, 관리하기 위한 요소로서 시민을 포괄하는 인적자원, 재정자원, 물적자원 등 다양한 형태를 포함하고 연계/조직화해야 한다. 전략적인 대응으로서 다양한 자원을 연계/조직화하고 역량을 강화하며 가치창출의 기회를 발전시키는 것은 무엇보다 중요하다.

셋째, 소통, 협력, 통합적 관점에서 시민(주민) 중심의 공동가치창출이 요구된다. 지역 주민이 실질적인 지역안전 활동의 주체로서 역할을 할 수 있는 방안이 무엇인지에 대한 고민이 필요하다(최인수, 2014: 30). 즉, 지역의 안전 가치창출을 위한 시민들의 욕구를 충족하며, 지역시민(주민) 스스로 적극적인 참여를 유도하는 교육, 훈련, 운동 등으로 실천되어야 할 것이다. 또한 재난 예·경보 시설 현황, 재난관리실태, 재난관리평가의 공시·공개뿐만 아니라, 교육, 컨설팅, 워크숍 등을 통한 소통과 신뢰의 확보, 경험 등을 통해 역량기반의 가치를 창출하고 지렛대처럼 활용할 수 있는 핵심 수단으로서 전략적 자원을 구축해야 할 것이다.

본 연구는 가장 지역적인 단위에서 안전행정 역량을 분석한다는 점에서 연구의 의의가 있으며, 지역 안전행정과 관련한 이론적·실무적 활용에 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 향후, 재난의 유형을 확대하여 분석하거나, 역량을 측정함에 있어 현재역량과 필요역량의 차이 측정 등을 후속 과제로 둔다.

【참고문헌】

- 강창현·문순영. (2017). 국내 안전도시 연구동향과 쟁점. 「사회과학연구」, 56(1): 119-156.
- 고경훈·이병기. (2015). 「지방자치단체 안전관리 역량강화 방안 연구 - 자치단체 공무원의 인식을 중심으로 -」. 한국지방행정연구원.
- 국가인권위원회. (2004). 「인권백서」. 서울: 국가인권위원회.
- 국민안전처. (2015). 「2013 재난연감(인적재난)」.
- 권기환. (2006). 현대적 자원준거관점에 관한 이론적 고찰. 「Korea Business Review」, 9(2): 215-244.
- 권두연. (2016). 위기관리와 재난관리, 그리고 지방정부의 역할. 「The Chungnam Review」, 2-9.
- 김기욱·황영우. (2018). 「재난위험도 평가를 통한 효율적 재난대비전략 구축방안」. 부산발전연구원.
- 김다경·엄태호. (2014). 기관장의 관리역량이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구 : 공기업, 준정부기관을 대상으로. 「한국행정학보」, 48(3): 295-321.
- 김대환. (2014). 국가의 국민안전보장의무. 「공법학연구」, 15(3): 3-41.
- 김명수. (2017). 안전도시 구현을 위한 다섯 가지 정책방안. 「국토정책 Brief」, 630: 1-6.
- 김소연. (2017). 기본권으로서의 안전권 인정에 대한 헌법적 고찰. 「공법연구」, 45(3): 173-195.
- 김영주 외. (2017). 「지역주도 재난관리 역량강화 프레임워크 구축(I)」. 국립재난안전연구원.
- 김영주. (2018). 「지역 재난관리체계 재설계 전략」. 국립재난안전연구원.
- 김영주·문명재. (2015). 재난관리 조직의 협력수준과 조직효과성에 관한 연구. 「행정논총」, 53(3): 83-116.
- 김윤희. (2013). 「재난관리 역량 진단을 통한 교육·훈련 개선 방안」. 국립재난안전연구원.
- 박동균 외. (2011). 「지방자치단체 재난관리시스템 개선방안」. 한국정책학회.
- 행정안전부. (2018). 「2018년 전국 지역안전지수 공개」.
- 박재홍·황금주. (2017). 소셜벤처 창업초기에 플랫폼 전략의 도입과 영향에 관한 연구 - 점프의 사례를 중심으로. 「벤처창업연구」, 12(4): 133-144.
- 배수현. (2015). 「스마트 안전 도시 서비스 구축을 위한 부산의 대응전략」. 부산발전연구원.
- 서재호·이승중. (2012). 지역주민의 사회안전 및 사회위험 인식 영향요인에 대한 탐색적 연구: 광역자치단체를 중심으로. 「한국위기관리논집」, 8(3): 1-20.
- 신상영 외. (2011). 「안전한 도시 서울을 만들기 위한 중장기 정책 방향」. 서울시정개발연구원.
- 신상영. (2012). 「주민참여형 안전한 마을만들기 구현방안」. 서울연구원.
- 엄영호·노성민. (2018). 지방정부 재난관리기금 적립의 결정요인 분석. 「예산정책연구」, 7(1):

- 113-134.
- 오윤경 외. (2016). 지역 거버넌스를 통한 안전개선 활동 분석 안심마을 사례를 중심으로. 「국토연구」, 89: 73-91.
- . (2019). 「국민안전권 실현을 위한 법제화 방안 연구」. 한국행정연구원.
- 오윤경. (2018). 복합재난관리의 주요 이슈. 「건축」, 62(2): 11-16.
- 원소연. (2014). 「생활안전제고를 위한 지역안전공동체 구축방안 연구」. 한국행정연구원.
- 유인술. (2015). 한국의 재난관리 대책. 「Hanyang Medical Reviews」, 35(3): 157-173.
- 이병기·고경훈. (2018). 「스마트 사회의 지방자치단체 재난안전관리 강화방안」. 한국지방행정연구원.
- 이영미·손홍규. (2017). 「SDGs 재난지표 측정 연구」. 통계개발원.
- 이재은. (2016). 국가재난법제의 정비와 실효성 확보 방안. 「한국위기관리논집」, 10(12): 1-20.
- 이재은·양기근. (2004). 재난관리의 효과성 제고방안: 시민참여를 중심으로. 「한국행정학회 국제학술대회 및 추계학술대회 발표논문집」, 346-363.
- 이형복. (2015). 「안전문화운동 확산 및 안전의식 제고 방안」. 대전발전연구원.
- 이훈래. (2015). 지방자치단체의 재난관리 협력적 거버넌스에 관한 연구. 「한국정책연구」, 15(4): 127-150.
- 정지범. (2013). 지역안전거버넌스의 구축의 한계와 과제 - 정책사례분석을 중심으로. 「지방행정연구」, 27(1): 25-44.
- 정태석 외. (2011). 공급사슬망에서 외부 통합이 혁신성과에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국정보기술학회논문지」, 9(11): 199-211.
- 조인우 외. (2016). 「재난관리기금 활용도 제고 및 안정적 운영에 관한 연구」. 나다건설.
- 최인수. (2014). 지역사회 관점의 안전 거버넌스에 관한 제안 “주민자치회를 마을안전 컨트롤 타워로”. 「월간 주민자치」, 33: 30-35.
- 최호택·류상일. (2006). 효율적 재난대응을 위한 지방정부 역할 개선방안: 미국, 일본과의 비교를 중심으로. 「한국콘텐츠학회논문지」, 6(12): 235-243.
- 한세역. (2007). 공공서비스 향상을 위한 지식역량 강화방안. 「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 95-112.
- . (2013). 공공문제 해결을 위한 Co-creation접근의 가능성과 한계. 「행정논총」, 51(3): 107-133.
- . (2016). 지역문제 해결의 Co-creation 접근 - 안전도시사례를 중심으로. 「지방행정연구」, 30(1): 225-250.
- . (2020). 시민참여기반의 재난관리 협력체계 정립에 관한 연구. 「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 79-95.
- 한세역·주선옥. (2014). 시민참여의 한계와 대안적 논의. 「한국지방정부학회 학술대회자료집」,

427-441.

홍순구·이현미·임성배·김나량. (2014). Co-creation의 개념적 고찰 및 연구과제. 「정보시스템연구」, 23(1): 203-223.

CADRI. (2011). *Basics of Capacity Development for Disaster Risk Reduction*. Geneva: UNISDR.

Drejer, A. (2000). Organizational Learning and Competence Development. *The Learning Organization*, 7(4): 206-220.

Gouillart, F. & Hallett, T. (2015). Co-Creation in Government. *Stanford Social Innovation Review*, 13(2): 40-47.

Porter, M. E.(1985). Technology and Competitive Advantage. *Journal of Business Strategy*, 5(3): 60-78.

Prahalad, C. & Ramaswamy, V. (2004). Co-creation Experiences: The Next Practice in Value Creation. *Journal of Interactive Marketing*, 18(3): 5-14.

Prahalad, C. K. & Hamel, G. (1990). The Core Competence of the Corporation. *Harvard Business Review*, 68(3): 79-91.

Ramaswamy, V. & Ozcan, K. (2016). *The Co-creation Paradigm*. Redwood City: Stanford University Press.

UNDP. (2009). *Capacity Needs Assessment in Disaster Risk Reduction*.

———. (2012). *Basic of Capacity Development for Disaster Risk Reduction*.

UNISDR. (2012). *How To Make Cities More Resilient - A Handbook For Local Government Leaders*.

———. (2013). *Towards the Post-2015 Framework for Disaster Risk Reduction a Prospective Retrospective: Considerations on, and Lessons Learned from, the International Frameworks for Disaster Risk Reduction*.

부산광역시 각 구·군 기금운영계획. (2015-2018).

부산광역시 각 구·군 백서. (2017, 2018).

부산광역시 각 구·군 통계연보. (2017, 2018).

부산광역시 기본통계시스템. (2015-2017).

부산광역시 기장군 안전총괄과 세출예산사업. (2018).

부산광역시 영도구 도시안전과 세출예산사업. (2018).

부산광역시 강서구. <http://www.bsgangseo.go.kr>.(접속일: 2019.04.12.).

부산광역시 공공데이터포털. <http://data.busan.go.kr>.(접속일: 2019.04.01.).

부산광역시 금정구. <http://www.geumjeong.go.kr>.(접속일: 2019.04.12.).

부산광역시 기장군. <http://www.gijang.go.kr>.(접속일: 2019.04.12.).
 부산광역시 남구. <http://www.bsnamgu.go.kr>.(접속일: 2019.04.12.).
 부산광역시 동구. <http://www.bsdonggu.go.kr>.(접속일: 2019.04.12.).
 부산광역시 동래구. <http://www.dongnae.go.kr>.(접속일: 2019.04.12.).
 부산광역시 부산진구. <http://www.busanjin.go.kr>.(접속일: 2019.04.12.).
 부산광역시 북구. <http://www.bsbukgu.go.kr>.(접속일: 2019.04.12.).
 부산광역시 사상구. <http://www.sasang.go.kr>.(접속일: 2019.04.12.).
 부산광역시 사하구. <http://www.saha.go.kr>.(접속일: 2019.04.12.).
 부산광역시 서구. <http://www.bsseogu.go.kr>.(접속일: 2019.04.12.).
 부산광역시 수영구. <http://www.suyeong.go.kr>.(접속일: 2019.04.12.).
 부산광역시 연제구. <http://www.yeonje.go.kr>.(접속일: 2019.04.12.).
 부산광역시 영도구. <http://www.yeongdo.go.kr>.(접속일: 2019.04.12.).
 부산광역시 중구. <http://www.bsjunggu.go.kr>.(접속일: 2019.04.12.).
 부산광역시 해운대구. <http://www.haeundae.go.kr>.(접속일: 2019.04.12.).
 안전모니터 봉사단. <http://safetyguard.kr>.(접속일: 2019.04.20.).
 자치법규정보시스템. <http://www.elis.go.kr>.(접속일: 2019.04.01.).
 통계청. <http://kosis.kr>.(접속일: 2019.04.20.).
 행정안전부. <http://www.mois.go.kr>.(접속일: 2020.11.28.).

주 선 옥: 동아대학교에서 행정학박사학위(논문제목: 지방정부의 안전행정 가치창출 역량에 관한 연구)를 취득하였다. 현재 부산연구원에서 연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방행정 및 도시정책, 지방정부, 가치창출 등이다(okjoo@bdi.re.kr).

〈부록 표 1〉 부산 지역 안전행정 역량과 성과 현황

연 번	구·군	역량														성과									
		의지		자원						가치창출 방식						지역안전등급									
				인적 자원	재정 자원		물적 자원		협력																
		계획	조례 (건수, %)		인력 배치 (명, %)	공공질서 및 안전 부문 예산 (백만원, %)		CC TV (개)	비상대피 시설 (개소, m ²)	비상급수 시설 (개소, 톤)	민방위 장비 (점)	소 통	안전 관리 자문단	안전관리 민관협력 위원회	자율 방재단	안전 모니터 봉사단 활동(건)	기 타	통합	교 통사 고	화 재	범 죄	자 연 재 해	생 활 안 전	자 살	감 염 병
1	A			수립, 점검, 평가		22 (9.0)	26 (6.2)																		
2	B	수립, 점검, 평가	21 (9.0)	25 (6.2)	2,145 (0.9)	152,336 (△14,610)	11,000 (▽4,000)	273	75 (126,038)	19 (2,883)	837	공시, 공개	○	○	○	66		훈련, 안전 문화 운동	4	1	4	3	4	3	5
3	C	수립, 점검, 평가	20 (9.4)	20 (4.8)	2,620 (1.2)	216,086 (△6,657)	522,000 (△399,650)	479	28 (115,886)	22 (2,823)	371	공시, 공개	○	○	○	3		훈련, 안전 문화 운동	4	3	5	3	4	5	5
4	D	수립, 점검, 평가	26 (11.7)	21 (5.2)	6,956 (2.9)	161,443 (△7,912)	33,700 (△5,000)	199	150 (167,302)	36 (3,784)	629	공시, 공개	○	○	○	0	주민 자율 방역단	훈련, 안전 문화 운동	3	4	2	5	4	5	5
5	E	수립, 점검, 평가	22 (10.1)	20 (3.5)	3,852 (0.9)	697,155 (△46,703)	444,500 (0)	489	93 (421,304)	101 (-)	-	공시, 공개	○	○	○	46	주민 자율 방역단	훈련, 안전 문화 운동	4	4	5	2	3	4	4
6	F	수립, 점검, 평가	23 (9.9)	29 (5.9)	7,286 (2.5)	419,612 (△39,253)	327,540 (△90,540)	274	132 (323,963)	77 (7,345)	698	공시, 공개	○	○	○	2		훈련, 안전 문화 운동	3	3	3	2	2	3	2

연 번	구·군	역량													성과									
		의지		자원					가치창출 방식						지역안전등급									
				인적 자원	재정 자원		물적 자원			협력														
		계획	조례 (건수, %)		인력 배치 (명, %)	공공질서 및 안전 부문 예산 (백만원, %)		재난관리기금 (천원, 전년대비 증감)		CC TV (개)	비상대피 시설 (개소, m²)	비상급수 시설 (개소, 톤)	민방위 장비 (점)	소 통	안전 관리 자문단	안전관리 민관협력 위원회	자율 방재단	안전 모니터 봉사단 활동(건)	기 타	통합	교 통사 고	화 재	범 죄	자 연 재 해
7	G			수립, 점검, 평가		26 (10.9)	24 (5.1)	1,602 (0.5)	524,539 (△113,406)															
8	H	수립, 점검, 평가	23 (9.4)	30 (6.5)	2,838 (0.8)	367,531 (△54,283)	299,260 (△176,094)	405	104 (422,762)	60 (6,914)	878	공시, 공개	○	○	○	45	여성 민방위 자원 봉사대	훈련, 안전 문화 운동	2	4	2	4	2	3
9	I	수립, 점검, 평가	26 (9.0)	22 (3.7)	10,456 (2.2)	992,756 (△74,661)	400,000 (0)	1,059	114 (475,787)	112 (10,161)	-	공시, 공개	○	○	○	2		훈련, 안전 문화 운동	1	4	3	4	2	4
10	J	수립, 점검, 평가	24 (9.4)	32 (5.8)	11,727 (2.8)	521,827 (△23,248)	479,000 (▽206,000)	230	86 (418,364)	80 (8,712)	2,768	공시, 공개	○	○	○	68		훈련, 안전 문화 운동	3	4	2	3	3	4
11	K	수립, 점검, 평가	20 (9.3)	39 (8.2)	9,109 (2.8)	424,301 (△65)	369,000 (△3,000)	417	88 (305,418)	68 (6,229)	729	공시, 공개	○	○	○	0		훈련, 안전 문화 운동	3	4	2	3	4	3
12	L	수립, 점검, 평가	21 (9.7)	34 (8.7)	11,769 (4.7)	802,630 (△72,172)	656,840 (△76,000)	1,423	28 (130,103)	15 (4,029)	806	공시, 공개	○	○	○	12	주민 자율 방역단, 교통 안전 봉사 단체	훈련, 안전 문화 운동	5	5	2	5	5	1

연 번	구·군	역량														성과									
		의지		자원					가치창출 방식							지역안전등급									
				인적 자원	재정 자원		물적 자원			협력					통합										
		계획	조례 (건수, %)		인력 배치 (명, %)	공공질서 및 안전 부문 예산 (백만원, %)	재난관리기금 (천원, 전년대비 증감)	조성액	집행액	CC TV (개)	비상대피 시설 (개소, m ²)	비상급수 시설 (개소, 톤)	민방위 장비 (점)	소 통		안전 관리 자문단	안전관리 민관협력 위원회	자율 방재단	안전 모니터 봉사단 활동(건)	기 타	교통 사 고	화 재	범 죄	자 연 재 해	생 활 안 전
13	M	수립, 점검, 평가	18 (9.2)	19 (4.5)	8,699 (3.5)	374,179 (△25,896)	510,000 (△10,000)	189	136 (261,017)	43 (5,170)	-	공시, 공개	○	○	○	5		훈련, 안전 문화 운동	1	4	3	2	3	4	2
14	N	수립, 점검, 평가	16 (7.9)	18 (4.5)	10,530 (4.7)	325,072 (△20,226)	143,100 (△135,702)	339	123 (226,187)	32 (4,549)	562	공시, 공개	○	○	○	0		훈련, 안전 문화 운동	3	4	4	3	3	3	3
15	O	수립, 점검, 평가	20 (9.5)	38 (8.1)	5,518 (1.8)	494,885 (△33,982)	625,280 (△200,000)	400	86 (294,989)	51 (3,895)	6,549	공시, 공개	○	○	○	4		훈련, 안전 문화 운동	4	4	4	1	4	4	4
16	P	수립, 점검, 평가	27 (9.8)	29 (5.9)	4,006 (0.9)	1,000,942 (△149,779)	700,000 (△50,000)	749	20 (195,714)	11 (2,590)	-	공시, 공개	○	○	○	99	자율 방법대, 지역 치안 협의회	훈련, 안전 문화 운동	1	1	5	3	1	2	1

주: -(구체적인 자료가 없는 경우)

자료: 자치법규정보시스템(2019); 부산광역시 각 구·군(2019); 부산광역시 각 구·군 통계연보(2017, 2018); 부산광역시 기본통계시스템(2015-2017); 부산광역시 공공데이터포털(2019); 부산광역시 각 구·군 백서(2017, 2018); 안전모니터 봉사단(2019); 통계청(2018)

〈부록 표 2〉 부산 지역 안전행정 역량과 성과 평가

연번	구·군	역량					자연재해 재난안전등급	성과	
		의지	인적 자원	재정 자원	물적 자원	가치창출 방식			
1	A	3	4	1	1	1	2.0	3	3.0
2	B	5	4	2	2	4	3.4	3	3.0
3	C	3	2	3	2	2	2.4	2	2.0
4	D	5	3	3	2	1	2.8	1	1.0
5	E	4	1	2	4	3	2.8	5	5.0
6	F	2	3	3	3	2	2.6	3	3.0
7	G	3	2	1	3	2	2.2	3	3.0
8	H	3	4	2	4	3	3.2	1	1.0
9	I	1	1	3	5	2	2.4	3	3.0
10	J	1	3	3	4	4	3.0	2	2.0
11	K	1	5	3	3	1	2.6	3	3.0
12	L	3	5	5	2	3	3.6	1	1.0
13	M	2	2	4	3	2	2.6	3	3.0
14	N	3	2	5	3	1	2.8	3	3.0
15	O	3	5	3	3	2	3.2	4	4.0
16	P	4	3	2	2	5	3.2	4	4.0

