

## 주민생활 안전을 위한 주민중심의 지역만들기 정책 개선방안

Strategies to Improve Polices on Resident-centered Community Making for the Life Safety

Ju Ho Lee\*

Sun Moon Univ., Kalsan-ri, Tangjeong-myoon, Asan, Chungnam, Korea

### Abstract

This study was conducted in order to find policy issues related to community making for the safety of residential life based on Korean by-laws related to the safety of life and Japanese by-laws for safe and secure village making and ultimately to propose policies for local governments' safe village making. According to the results of analyses in this study, Korea is operating separately individual by-laws based on relevant laws and ordinances of the central government and by-laws related to safe city making as an effort to promote the safety of residential life in consideration of regional characteristics. In life safety activities, however, it is local self-governing bodies that develop and distribute necessary programs, and residents participate in the programs passively. In Japan, by contrast, residents together with local governments and councils related to village making find and manage pending issues for residential safety of community using information provided by government offices, and they bring their needs to their local government. Moreover, by-laws for supporting residents' such activities are increasing gradually in each self-governing body, and such laws enable comprehensive approaches to risk factors within community such as disasters, accidents, fire, and crimes. Thus, this study presented the need and directions for building residential life safety networks in local governments' process of policy making for safe villages and residents' safe life, and proposed strategies for effective operation of residential life safety networks and an operation model. Most of all, this study emphasized the need for local residents and communities

---

\* Corresponding Author. Tel. +82-10-8794-5079. E-mail. ejuo79@naver.com

Submission & Publication Process

Received: Feb. 10, 2015 / Revised: Feb. 20, 2015 / Accepted: Feb. 25, 2015

to change their perception in building resident-centered community with secured safety of residential life.

**Key words:** local government, community, safety life, safety networks, Japanese by-laws for safe and secure village making

### 국문초록

본 연구는 국내의 생활안전 관련 조례와 일본의 안전안심 마을만들기 조례분석을 통해 주민생활 안전을 위한 지역만들기 정책과제를 발굴하여 지방정부의 향후 안전마을 만들기를 위한 정책방안을 제시하고자 하였다. 분석 결과, 국내 경우 중앙정부의 관계 법령에 근거한 분산된 개별 조례와 안전도시만들기 관련 조례를 이원적으로 운영함으로써 지역적 특성을 고려한 주민생활 안전 확보 방안을 강구하고 있다. 그러나 지방자치단체가 필요한 사업을 강구하여 보급하고, 주민이 이에 참여하는 수동적 형태의 생활안전 활동이 이루어지는 것으로 나타나고 있다. 반면, 일본은 지역자치회 및 마을만들기 관련 협의체를 중심으로 주민이 관으로부터 제공되는 정보와 지역사회의 생활안전을 위한 현안 과제를 스스로 발견하여 관리하고, 필요한 사항을 자치단체에 요구하는 형태로 운영되고 있다. 또한 이를 뒷받침하기 위한 조례가 각 자치단체별로 점차 증가하는 추세 있으며, 특히, 재난·재해, 화재, 범죄 등 사회 내 위험 요인에 대한 포괄적인 접근이 가능하도록 규정하고 있다. 이에 따라 본 연구에서는 주민생활 안전을 위한 지방정부의 안전마을 만들기 정책수립 과정에서 주민생활 안전네트워크의 구축 필요성과 방향, 효과적인 주민생활 안전네트워크 운영방안을 제시하였다. 무엇보다 주민생활 안전 확보를 위한 주민 중심의 지역만들기를 위해 지역주민과 사회의 인식 개선 필요성을 강조하였다.

**주제어:** 지방정부, 주민, 생활안전, 안전네트워크, 일본 안전안심마을만들기 조례

## I. 서론

최근 우리 사회는 그 어느 때보다 위험의 실제적 발생으로 인해 사건의 심각성이 인식되는 경우가 점점 증가하고 있다. 특히 세월호침몰사고 발생 이후 한국 사회는 그 어느 때보다 ‘안전’이 중요한 화두로 등장하였다. 그리고 2014년 지방선거에서 앞서 야당 공약집은 안전과 민생을 가장 중요한 과제로 제시하였다(vote64.npad.kr). 또한 당선된 자치단체장들 중 상당 지역은 안전 공약을 핵심 정책과제로 제시하고 안전 거버넌스 구축, 국제안전도시인증, 안전 정책 강화 등을 추진하고 있다.

위험은 바람직하지 않은 결과가 발생할 수 있는 불확실한 상황(uncertain situation)으로서, 사회체계의 복잡성이 증가함에 따라 위험의 증가도 함께 나타난다(Bax, *et. al.*, 1998: 177). 즉 체계 복잡성의 증가와 상호의존성이 커질수록 불확실성이 확장됨으로써 문제해결이 더 어려워지는 한편, 위험이 증가하는 것으로 볼 수 있다(김영평, 1995: 180). 이 같은 불확실성은 일부 상황에서는 줄어둘 수 있다 할지라도, 약간의 불확실성은 항상 보편적으로 존재하기 때문에, 불확실성이 완전히 제거될 수는 없다(Boulding, 1982: 15-17; Wildavsky, 1988: 4). 그리고 이 같은 위험이 동시에 발생하면 사회의 총체적인 붕괴와 함께 위기관리를 담당하지 못하는 정부실패(state failure)로 이어지며, 경제성장의 열매를

강조하는 후기산업사회론의 입장을 비판적으로 검토하는 위험사회론은 경제적 근대화가 사회내의 위험의 확산을 가져온다는 논지로 19세기적 패러다임의 한계를 예리하게 지적하고 있다(Beck, 1992). 특히 위험에 대한 인식이 생활 안전과 연계된다. 국민 생활안전에 대한 위해 요인을 관리하려는 경향이 강조되어 학교 등의 단체 급식에서의 안전관리 시스템이나 레저, 관광, 교통수송 등 일상생활에서의 소비자 안전이 강조되고 있다.

이는 과학기술의 진보와 함께 환경오염, 농약사용의 증가, WHO 체제 하에서의 국가간 교육의 증가에 따라 식품 안전관리를 둘러싼 국내외 환경이 급속히 변화하고 있으며, 바이오산업 발달로 유전체 연구에 기반한 새로운 형질전환 동식물, 유전자재조합식품, 생물학적 제제의 증가, 이로 인한 잠재적 위해물질의 증가로 인한 식품 안전사고의 빈발로 국민의 안전한 삶이 위협을 받고 있기 때문이다(한국법제연구원, 2009). 즉 아이러니하게도 과학기술의 발전으로 점점 더 위험의 제거에 가까워지는 한편, 과거에는 없었던, 혹은 몰랐던 새로운 위험들이 새롭게 발견되면서 우리의 삶에 있어서 “안전”에 대한 욕구는 오히려 더욱 증가하고 있다(유현정 외, 2011)는 것이다. 따라서 안전의 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 정부나 기업과 같은 특정한 행위자의 노력이 아니라 보다 체계적인 접근을 통한 사회 전체의 노력이 필요하다(임현진 외, 2003: 243-244). 아울러 대책을 수립하는 경우에 자원의 신속한 배분을 가능하게 하기 위해서 우선순위 체계를 설정하는 것이 필요하다(Tierney, 1985: 77-84).

이에 본 연구에서는 국내의 생활안전 관련 조례와 일본의 안전·안심 마을만들기 조례분석을 통해 주민생활 안전을 위한 지역만들기 정책과제를 발굴하여 지방정부의 향후 안전마을 만들기를 위한 정책방안을 제시하고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 생활안전의 의의와 안전관리 대상 영역

안전은 사전적으로 위험이 발생하거나 사고가 날 염려가 없는 상태로 정의되며, 인간 생활에서 완전무결한 안전이란 환상으로 생활 속에서 언제나 여러 가지 위험에 둘러싸이기 마련이다. 즉 모든 행동에는 크든 작든 어느 정도의 위험요소가 포함되어 있고 일상생활에도 적지 않은 위험요소가 숨어 있다. 특히 우리사회는 1970년대 고도성장과 함께 이루어진 도시화·산업화로 인하여 시설과 교통의 집중화 등으로 인해 도시형 재난이 발생되고, 1970년대와 1980년대 건설되어진 댐, 교량물, 대형건축물의 노후화로 인한 시설물 붕괴의 위험은 더욱 증가되고 있는 실정이다.

또한 생활 기반 시설, 컴퓨터, 정보통신망, 교통망 등 라이프 라인에 대한 의존성이 높아진 상황에서 재난 발생 시 식수, 전력 등의 생활 기반 시설에 대한 자체 해결 능력을 상실하여 구조적인 피해뿐만 아니라 업무중단으로 인한 비구조적인 피해도 커지고 있다(심재현·안재찬, 2006: 46). 즉 현대사

회에서 주민들의 삶의 질을 심각하게 위협하고 있는 안전의 문제가 단지 천재지변이나 예외적으로 일어나는 사고에 의한 것이 아니며 매우 구조적이고 내재적인 원인에 의해 발생한다는 것이다(Perrow, 1984).

이런 위기 속성을 고려하여 이재은·유현정(2007)은 국민 생활과 직접적으로 관련된 국민생활안전을 “국민의 일상생활을 영위하는 과정에서 생명과 건강, 재산상의 피해를 받지 않는 상태”로 정의하고 있고(이재은·유현정, 2007: 4), 또한 “가정, 학교, 사회생활 등 일상적으로 접하는 생활환경에서의 위협으로부터 안전에 대한 지식, 태도, 행동을 신장시키는 것”으로 정의하기도 한다(두경자·윤용희, 2006: 76; 배대식, 2009: 21).

따라서 주민 생활안전은 주민들의 일상 생활 과정에서 개개인의 건강과 생명을 유지할 수 있도록 육체적, 심리적, 또는 물질적 위협의 원인이 되는 위험 요인과 상황, 환경의 변화에 대응할 수 있는 상태로 정의할 수 있다. 또한, 이러한 주민생활 안전의 개념적 정의는 생활안전을 담보하기 위한 주체가 외부로서의 행정적 노력뿐만 아니라, 주민 스스로의 직접적 노력과 대응 역량을 포함하며, 위협의 대상 영역과 범위는 매우 포괄적으로 정의될 필요가 있다.

이와 관련하여 이재은·유현정(2007)은 국민생활안전을 국민생활 책임 주체를 개인과 사회로 구분하고, 국민생활안전의 발생 및 피해영향 범위를 협소범위와 중·광범위로 구분하여 설명하기도 하였다(이재은·유현정, 2007: 4). 즉 국민생활 책임 주체는 개인뿐만 아니라 각각의 학교, 지방자치단체 등 정부와 공공, 민간 조직 단위 이상의 사회 영역을 포함한다. 또한 협소범위는 개인으로부터 가정의 의미하며, 사업장이나 기업, 가정 밖의 생활 공간 등이 중·광범위에 포함된다.

<표 1> 생활안전 위기의 분류

구분		책임 주체	
		개인	사회
피 해  범 위	협 소 범 위	[유형 I] · 취약계층 안전 위기 · 생활경제 안전 위기	[유형 III] · 생활식품 안전 위기 · 생활건강 안전 위기 · 생활용품 안전 위기
	중 광 범 위	[유형 II] · 교통생활 안전 위기 · 직업생활 안전 위기 · 학교생활 안전 위기	[유형 IV] · 생활시설 안전 위기 · 생활환경 안전 위기 · 생활기반 안전 위기

※ 자료: 이재은·유현정(2007: 4).

이에 따른 생활안전 영역을 보다 세분화 하면 다음과 같다(이재은·유현정, 2007).

<표 2> 생활안전 영역의 유형화

분류	주요 내용	분류	주요 내용
생활시설 안전	공공시설 안전 다중이용시설 안전 놀이시설 안전 등	생활건강 안전	보건 안전 의약품 안전 등
생활환경 안전	환경호르몬 식수 오염 등	취약소비자 안전	어린이 안전 노인 안전 장애인 안전 가정 위해요소 안전 등
학교생활 안전	학교급식 안전 School Zone 안전 등	교통생활 안전	자전거 안전 비법정 도로 안전 지하도 안전 보행자 안전 등
생활기반 안전	금융사고 전력사고 공중보건 마비 에너지 부족 등	직업생활 안전	산업재해 사업장 안전 비사업장 안전 등
생활식품 안전	수입식품 안전 영·유아 및 어린이 식품 안전 축산물가공식품 안전 등		

※ 자료: 이재은·유현정(2007: 5-6 내용 재구성).

## 2. 국내의 주요 선행연구 검토

국내의 생활안전 및 주민중심의 안전마을 만들기 선행연구를 토대로 주민 중심의 생활안전을 위한 마을만들기 연구들은 다음과 같이 나타나고 있다.

이재은·유현정(2007)은 국민생활주체와 국민생활안전 위기의 발생 및 피해범위 등을 고려하여 국민생활안전의 개념을 정립하고, 국민생활안전 영역을 구체화하는 연구를 실시하였다. 이를 통해 국민생활안전 위기관리법의 제정 및 국민생활안전정보센터 설립 등 국민생활안전을 위한 추진 전략과 방향을 제시하였으며, 구체적으로는 식의약품, 교통, 학교안전 등에 대한 영역별 전략방안을 제시하였다.

유현정(2008)은 국민안전권 확보와 생활위해요소 관리전략 연구를 통하여 국민안전권 확보를 위해 받아들일 수 있는 위협의 수용기준 개념을 도입하고 취약계층을 재정의하여 공공재로서 생활안전위기 관리 서비스에 대한 수요기술 및 서비스 질을 평가하였다. 특히 이를 위해 기대불일치 패러다임과 공평성 패러다임 접근법을 통해 비교 연구를 실시하였다.

이창길(2010)은 생활안전 분야의 표준화 및 성과관리체계 구축 연구를 통해 표준화 과정을 7단계로 구분하여 1단계 생활안전 분야 표준화를 위한 유형정립, 2단계 유형별 업무관련 용어의 표준화, 3단계 유형별 대책과 행동지침 마련, 4단계 관련기관의 재난관리활동 표준화, 5단계 성과관리체계 구축, 6단계 통합관리방안 모색, 7단계 통합적 생활안전 관리체계 구축 등으로 설정하였다. 특히 성과관리체계 구축 과정에서 수요자 중심, 지방자치단체 중심의 접근 필요성과 중요성을 강조하였으며, 이를 수행하

는 조직의 문화와 전체 변화 필요성을 함께 제시하였다.

반면, 안전마을 만들기에 대한 연구들로는 신상영(2013)이 주민참여형 안전마을 만들기 연구를 통해 국내외의 안전마을 만들기 사례 비교를 통해 지역공동체 특성에 따라 다양한 주민참여방안을 개발하고 공공지원체계 마련의 필요성을 제시하였으며, 안전분야의 특수성과 전문성을 고려할 수 있도록 안전관련 행정부서 및 전문가 등의 긴밀한 협조가 필요함을 강조한 바 있다. 특히 이런 전제 하에 지역공동체 기반 형성정도를 고려하여 단계별로 주민참여를 전개하고 공공은 주민참여와 활동에 대한 촉진자·지원자로서의 역할을 수행한다고 보았다. 뿐만 아니라 안전마을 만들기 사업영역과 대상에 따라 주민참여방식을 차별화가 필요함을 함께 제시한 바 있다.

마지막으로 본 연구와의 정책적 논의가 유사한 박창석(2014)의 연구는 생활안전을 위한 국가 및 지방자치단체의 역할 연구를 통해 일본의 생활안전 정책영역과 생활안전 법령 체계를 고찰하여 그 특징으로 광범위한 영역에서의 시민생활의 안전과 안심에 대한 영역이 고려되고 있으며, 특히 종래의 위험의 예방과 완화라는 ‘safety net’을 통한 정치적·행정적 불안의 해소에서 ‘삶의 질’의 문제로서 안전·안심 정책이 강조되고 있으며, 이 과정에서 그 주체가 시민 커뮤니티와 자발적 안심형성정책으로 전환되고 있음을 지적하고 우리나라 생활안전 정책의 방향성을 제시한 바 있다.

이상의 선행연구를 고려할 때, 주민생활안전의 중요성과 법제화, 주민 중심의 커뮤니티와 거버넌스, 그리고 이를 통한 거버넌스 구축 필요성 등에 대하여는 합의가 형성되고 있으나, 그 구체적 방향과 운영방안을 위한 포괄적 접근은 미비한 것으로 보인다. 특히 여전히 국내의 주민참여형 안전마을 만들기 사업 등이 행정 중심 접근임을 고려할 때, 주민의 자발적 참여와 자율적 정책 형성에 의한 접근방안에 대한 모색은 부족한 것으로 판단된다. 이에 본 연구에서는 일본의 생활안전 조례를 중심으로 그 대상영역과 접근 방식의 특징을 국내의 조례 특성과 비교고찰하여 시사점을 도출하고자 한다.

### Ⅲ. 국내외 주민생활 안전을 위한 지역만들기 실태분석

#### 1. 일본 주민생활 안전을 위한 지역만들기 조례 현황

##### 1) 일본의 안전한 지역만들기의 기본 방향

일본의 경우, 안전도시 만들기를 위한 주요 정책과 방향이 도시계획에 포함되어 반영되고 있다. 이는 크게 하드웨어적 측면의 환경정비와 관련된 재난·재해에 강한 도시 만들기(방재마을 만들기)와 소프트웨어적 측면의 운영상의 자율·자치·자조를 강조하는 주민의 생활안전을 위한 마을 만들기(안전·안심 마을만들기)의 이원적 방향으로 추진되고 있다.

이에 따라 지방자치단체별로 유사한 안전마을 만들기를 표방하면서 토목, 건축물 등의 하드웨어 시

설에 대한 행정시책으로서의 안전관리와 함께 주민의 자발적 참여에 의한 통합적인 도시안전 구축을 위한 통합 조례를 제정·운영<sup>1)</sup>하고 있다. 즉 안전·안심 마을만들기 조례는 도시안전을 위한 관리적 측면의 고려요소를 중심으로 주민의 자주적인 안전관리 활동의 추진을 권장하고, 지방자치단체가 행정 조치를 지원하는 체계로 전환되어 각종 재난은 물론, 학교, 공공이용시설, 사회취약계층에 대한 총합적인 체계를 마련하고 있다.

## 2) 일본의 지역만들기를 위한 도시계획과 안전정책 방향

일본은 한신·아와지 대지진, 니가타 대지진 등의 대규모 자연재해를 경험하면서 도시계획 상에 재난에 대비한 지역방재 계획을 포함하고 있으며, 주민이 안심하고 살 수 있는 안전도시 시책 마련으로 도시의 건강성을 높이고자 하고 있다.

이를 위해 일본은 도시의 지역 특성을 고려하여 도로, 공원·녹지 등의 안정성 확보, 높은 인구밀도와 교통량, 공공이용시설의 밀집 등에 따른 도시 취약성을 강화할 필요성을 높게 인식하고 있다. 또한, 학교, 가정, 다중이용시설 등에서 범죄나 사고 등 위험 요인으로부터 주민의 안전을 확보하기 위한 방안을 마련하기 위한 정책을 시행하고 있다.

<표 1> 일본의 안전·안심 관련 대응방향

대응방향	내용
안심과 자립을 뒷받침하는 사회기반의 형성	복지의 도시만들기 추진
	다양한 인재의 양성·확보 추진
	안심하고 서비스를 선택할 수 있는 환경 정비
보건의료시스템이 충실한 건강도시의 실현	생애를 통한 건강만들기 추진
	의료시스템의 충실
	생활위생수준의 향상
지역이 뒷받침하는 복지사회의 실현	지역복지의 충실
	아이들이 씩씩하게 자라는 사회만들기 추진
	고령자의 자립과 생애보람 만들기, 사회참여 추진
안전한 삶을 뒷받침하는 기반 만들기	장애자의 자립과 사회참가의 추진
	재해에 대한 충실한 준비
	교통의 안전과 원활함 확보
	범죄 등이 없는 지역사회만들기
	안전한 소비생활환경의 구비
안전하고 양질의 물의 안정적인 확보	

## 3) 일본의 도시안전을 위한 정비계획 범위

1) 일본은 많은 자치단체들에서 안전·안심 마을만들기의 조례를 제정하고 있으며, 재난, 위험, 손실, 범죄예방 등을 포괄적으로 다루고 있어 ‘생활안전조례’라고 하는 명칭이 보다 일반적으로 사용.

일본은 재해 시 대규모 시가지 화재나 도시 기능의 저하를 방지하고, 원활한 피난과 구조 활동을 실시할 수 있도록 도시기반시설을 재정비해 왔다. 또한, 안전생활권을 조성하여 행정, 주민, 기업, 자원봉사자 등이 연계하여 위험 발생 시의 안전 확보 및 생활지원에 필요한 기능을 구비하는 단위로서 일상생활권역을 고려한 공간 규모와 역할에 따라 도시 생활권 구성하고 있다. 이에 따른 생활권의 구상은 다음과 같다.

첫째, 기초생활권은 자치회구 등 일상생활에서 접하게 되는 주민을 범위로 하여, 밀접한 교류가 기대되는 권역으로 자주 방재의 기본 단위를 도입하고 집회소나 소공원 등 인지도가 가까운 시설을 활용하여 안전의식을 고양하고, 생활권 내 협소한 생활도로의 개선, 가까운 광장 등의 오픈 스페이스에서의 안전 확보 방안을 강구하고 있다.

둘째, 근린생활권은 초등학교구(약 1km<sup>2</sup> 상정) 등 기초생활권을 넘어 다양한 지역활동의 기본단위가 되는 권역에 대하여 내진, 방화, 범죄에 대비하고 협소한 생활도로의 개선, 가까운 광장 등의 오픈스페이스의 안전을 확보하는데 초점을 두고 있다.

셋째, 마을생활권은 역세권 등 하나의 ‘마을’ 또는 ‘지역’으로서 인식되는 공간에 대하여 자원봉사자, 안전책임자 및 관계기관의 지역네트워크를 연결하는 방안을 고려하고 있다.

이에 따른 일본의 안전도시 정비 방침은 첫째, 도시의 여유 공간 형성하는 것으로 다양한 오픈스페이스의 확충과 연계를 통해 도시의 여유공간을 형성하고 일상의 쾌적성과 안전성을 도모하고 있다. 둘째, 위험에 유연하게 대응할 수 있는 유·무형의 안전네트워크 형성하는데 초점을 두고 있다. 셋째, 생활도로·오픈스페이스 등 생활기반 확충과 그 안에서 안심할 수 있는 주거환경의 정비이다. 마지막으로 도로상의 장애물 제거 등 위험 요소의 확인, 감시, 정보수집, 전파 등으로 일상에서의 안전의식을 강화하고 있다.

#### 4) 일본 후쿠오카 안전·안심 마을만들기 조례의 구성

##### (1) 대상지역의 선정 배경

2011년 3월 11일에 일어난 동일본 대지진(대지진 및 거대해일)은 동북 산리쿠(三陸) 해안지역에 위치하는 시읍면에 엄청난 피해를 입혔다. 이 재해로 사람들은 많은 교훈을 얻었으며, 유니버설디자인의 기본적 개념을 재파악하고 수정하여 사회 전반에 걸쳐 점검 할 시기라고 인식하였다. 그리고 커뮤니티와 연계한 시스템 구축으로 지속가능한 안전과 안심의 에너지 정책 등을 유니버설디자인의 한 축으로 고려하기 시작하였다(이형복, 2012: 69). 이런 가운데 일본 후쿠오카는 세계에서 살기 좋은 7대 도시로 선정되었으며, 유니버설 디자인 원칙에 따라 모두가 의식을 가지고 모든 사람에게 친절한 도시 만들기를 시정의 목표로 내세워 추진하고 있다. 후쿠오카는 저출산·고령화의 문제에 대응하기 위해서 노인들이 안심하며 살고, 아이를 낳아 양육할 수 있는 환경의 조성을 지향한다.

또한 국제교류의 진전 등으로 사회 환경의 변화, 연령, 성별, 능력, 배경 등에 관계없이 누구나 활발

히 일할 수 있고, 소비할 수 있는 환경조성의 메시지도 전달하고 있다.

## (2) 조례의 목적

일본은 안전·안심 마을만들기는 행정, 소방, 경찰, 주민 등이 연계해 주민 운동으로 승화시킴으로써 주민이 생명, 신체 및 재산에 대해 위해를 받을 수 있다는 불안감을 갖지 않고, 안전 안심한 생활을 영위할 수 있는 지역사회 형성을 위해 노력하는 것을 의미한다. 이에 따른 안전·안심의 범위는 전쟁, 테러, 새롭게 나타난 전염병에서 먹거리 안전까지 넓은 범위에 걸쳐 있지만, 조례에서는 주민 운동으로서 승화되고, 개선될 수 있는 교통사고방지, 화재예방, 청소년비행방지, 폭력단배제, 범죄예방으로 제한하고 있으며, 자연재해에 대한 예방대비는 행정의 역할로 다루고 있다.

무엇보다 안전도시에 있어 조례를 통한 주민과의 연계 이유는 「自助」, 「共助」의 기초한 주민 등의 자주적 활동을 통한 상부상조로 안전한 지역사회 형성을 도모하는 것과 환경 정비 추진의 필요성에 두고 있다. 이에 따라 조례에서는 자신의 안전은 스스로 지키고, 지역의 안전은 지역이 지킨다라고 규정함으로써 주민 모두가 위협에 조우할 가능성이 있음을 인식하고, 주민 한명 한명이 안전의식을 갖고, 지역주민이 연계한 안전확보 활동에 노력하는 것의 중요성을 강조한다.

## (3) 조례에 따른 안전 영역

### ① 학교에서의 아동 안전

지사, 교육위원회 및 공안위원회는 공동으로 학교 등에 거동수상자의 침입방지와 아동 등への 위험 방지, 아동 등이 범죄나 사고에 조우하지 않도록 하기 위한 지식의 습득 등 학교 등에서의 아동 등의 안전 확보를 위한 지침을 책정하도록 규정하고 있다.

이 때의 학교는 공립과 사립을 구분하지 않으며, 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교, 중등교육학교, 특별지원학교 및 고등전문학교의 공립, 사립을 포함하며, 국제학교와 열거된 것 이외의 교육시설로 직업 또는 생활에 필요한 능력을 육성하고, 교양의 향상을 도모하는 것을 목적으로 해 조직적인 교육을 실시하는 고등과정으로, 이용·미용전문학교, 조리사전문학교, 정보처리전문학교, 간호전문학교의 고등 과정을 포함하고 있다.

또한, 「아동복지법 제7조에 규정된 아동복지시설」로 모자생활지원시설, 보육소, 아동복지시설, 아동양호시설, 지적장애아시설, 지적장애아통원시설, 맹아아동시설, 지체부자유아시설, 중증심신장애아시설, 정서장애아단기치료시설, 아동자립지원시설, 아동가정지원센터를 포함하며, 보육소와 동일한 업무를 목적으로 하는 시설과, 설혹 지사(도는 시장)로부터 인가를 받지 못한, 소위 인가 외 보육시설까지를 포함한다.

지침에 규정하는 학교 등에서의 아동 안전 확보의 예시는 다음과 같다.

1. 긴급사태발생 시의 대응체제 정비: 피난유도, 거동수상자 대응, 응급조치 및 통보 등 역할 분담, 관계기관·단체, 보호자, 지역주민 및 인접학교 등과의 협력 확보 등

- 2. 아동 등에 대한 안전교육의 실시: 거동수상자의 침입을 상정한 피난훈련의 실시 등
- 3. 시설·설비의 점검정비: 시야를 가리는 가로수 등의 전지, 교문, 가로등, 교사의 창, 교사 출입구 등의 점검·보수, 비상벨, 비상통보장치의 설비 등이다.

② 통학로 등에서의 안전 확보

지사, 교육위원회 및公安위원회가 공동으로 통학로 등에 있어 아동 등의 안전 확보를 위한 지침을 책정하도록 규정한 것으로, 공설, 사설을 불문하고, 공원과 광장, 운동장과 같은 시설을 포함한 통학로 주변의 아동의 접근이 가능한 모든 시설을 포함한다. 이를 위해 지침에 직접적으로 제시해야 할 사항은 다음과 같다.

- 1. 지역 전체적 노력: 거동수상자 정보의 공유화, 통학로 등의 안전점검, 순찰활동의 실시, 위험지역의 관리자 등에 대한 개선요망 등
- 2. 학교 등에서의 노력: 관계기관·단체, 보호자 및 지역주민 등과의 연계 확보 등
- 3. 통학로 등의 정비기준: 방법등·가로등의 정비, 시야 확보, 긴급 시 보호거점 만들기, 방법설비 정비 등이다.

③ 학교 등에서 안전대책 추진체제 정비

학교 등의 관리자는 필요에 따라 경찰 등의 협력을 얻어 당해 학교 내외 통학로 등에서의 안전대책을 추진하기 위한 체제를 정비하기 위해 노력해야 한다는 점을 규정하고 있다.

이에 따라 학교 규모, 주변 환경, 위험발생 상황 및 보호자의 요구 등의 실정이 학교 별로 다르기 때문에 이러한 다양한 실태를 감안하면서 체제정비를 위한 협력연계를 도모하도록 하고 있다. 이 때, 협력을 위한 관계기관이란 소방서, 경찰서, 아동상담소, 보호관찰소, 공공교통기관 등을 의미한다.

또한 안전대책을 추진하기 위한 체제」정비를 위해 지역은 학교 내외 통학로 등에서의 안전관리 충실, 위기관리시스템의 구축 및 학교와 관계기관·단체 등의 연계 강화를 도모하기 위해 관계기관의 직원, 보호자, 지역 자원봉사자 등으로 구성된 연락회의 등을 구축하도록 하고 있다.

④ 위험 방지를 배려한 도로 및 주택 보급

도로, 공원, 자동차 주차장, 자전거 주차장에서는 그 설비와 관리운영의 방식을 개선함으로써 위험 발생을 억제하고 있다.

후쿠오카 현은 당해 시설의 설치자와 관리자 및 현민 등에게 환경의 위험 요소에 대한 정비의 필요성을 널리 보급하고, 위험에 강한 우수한 마을만들기를 위해 노력할 것을 규정하고 있다.

이에 따라 도로 등의 설치·관리자는 전항의 지침에 근거해 도로 등의 구조, 설비 등의 안전성 향상에 노력할 것을 규정하고 있다. 구조, 설비는 시설의 설치 외에 유지관리 및 관리체제 등을 포함하며, 환경 정비 필요성에 대한 보급 노력은 위험을 예방하기 위해 이를 배려한 환경 정비에 노력하는

것이 효과적이지만, 이러한 생각이 아직까지 넓게 인지되지 않고 있기 때문에 현이 함께 위험 환경 정비의 필요성에 대해 당해 시설의 설비, 관리자, 현민 등에게 널리 보급하는데 노력해야 한다는 점을 의미한다.

또한 지침의 대상은 신설하는 경우 외에도 기존시설의 개보수 등을 포함한 것이며, 공인·사설을 구분하지 않으며, 그 예시는 다음과 같다.

1. 도로: 주위로부터 시야 확보, 방법등·가로등에 의한 필요 조도 확보, 가드레일 등에 의한 보도, 차로의 분리, 시야가 나쁜 장소에 방법카메라 설치 등

2. 공원: 주위로부터의 시야 확보, 필요한 조도 확보, 운동시설 등의 적절한 배치, 공중화장실의 방법 대책 등

3. 자동차 주차장 및 자전거 주차장: 주위로부터의 시야 확보, 펜스 등에 의한 주위와의 구분, 필요한 조도 확보, 차량 등의 출입 관리, 자전거 시건장치, 방법카메라 설치, 관리자의 상주·순찰 등이다.

⑤ 위험 방지를 고려한 사업 활동의 추진 등

편의점, 심야슈퍼 등 심야영업시설, 백화점 등의 대규모 소매점포에서는 위험 방지를 고려한 점포와 일상적인 관리운영에 노력함으로써 화재, 범죄, 기타 사고 등의 위험을 사전에 억제하는 것을 주요 고려사항 중 하나로 하고 있다.

이에 따라 사업자는 지침에 근거해 점포 등의 구조·설비 정비와 위험 방지를 고려한 관리운영에 노력하도록 규정하고, 현은 업태에 다른 위험 발생 상황과 새로운 위험요소 등 필요한 정보 제공, 조언, 기타 지원을 하도록 규정하고 있다.

1. 관내의 배치: 주차장의 시야 확보, 쓰레기장의 시야 확보 등
2. 점포의 배치: 출입구의 시야 확보, 방법성능이 높은 유리, 시야 확보가 가능한 상품 진열, 안전벨(방법, 소방벨)의 설치, 감시카메라 설치
3. 안전책임자의 배치: 안전(소방, 방법)설비의 점검정비, 종업원에의 지도, 위험 행위에 대한 대응 방법이다.

또한, 후쿠오카 현은 사업장의 문과 창 등의 위험 방지 대책, 점포 내 시야 확보, 필요한 조도 확보, 감시카메라·비상통보조치 등 설비의 효과적인 배치 등에 대하여 조언 및 필요한 정보를 제공하며, 순찰, 안전책임자에 대한 강습회 등을 실시하고 있다.

⑥ 위험 방지를 고려한 자동차 및 자전거 보급

자동차 도난과 자전거 도난, 빈차털이 등이 다발하고 있으며, 도난자동차가 금융기관강도 등 2차 범죄에 이용되는 것도 우려됨에 따라 자동차 및 자전거 판매업자가 구입자에 대해 범죄에 의한 피해 방지를 위해 일상의 관리방법 및 장치 등에 관한 정보제공(자전거 판매업자는 방법등록의 권장)에 노력할 것을 규정하고 있다.

이를 위해 후쿠오카 현은 자동차 및 자전거의 판매업자에 대해 범죄 방지에 관한 정보 제공 및 조언을 취할 것을 규정하고 있다. 이 때, 「조언」이란 방범대책 사례의 소개와 방범연수회 개최 등을 의미한다.

## 2. 국내의 주민생활 안전을 위한 지역만들기 조례 운영 실태

국내 운영 중인 주민생활 안전 관련 조례는 크게 재난 및 안전관리 기구 운영(안전관리위원회), 교통안전(어린이 교통안전 및 교통안전정책심의위원회), 식품안전, 식품안전, 화재안전, 어린이 안전지킴이 운영, 안전도시 관련 조례와 기타 저수지·댐안전관리위원회 관련 조례 등으로 구분<sup>2)</sup>할 수 있다.

한편, 시·군·구 자치단체 및 기초 자치단체의 경우, 광역 시·도 자치단체와 유사한 조례가 시행되고 있으며, 제시한 범위 외의 주민 안전과 관련한 개별 조례가 나타나는 자치단체는 없는 것으로 파악되어, 본 절에서는 광역 시·도 자치단체에서 제정·운영 중인 조례만을 대상으로 분석을 실시하였다.

### 1) 재난 및 안전관리기구(안전관리위원회) 구성 및 운영 관련 현황 분석

재난 및 안전관리기구의 구성 및 운영에 관한 조례는 일부 자치단체의 경우 안전관리위원회에 관한 조례로 운영되고 있으며, 각 조례는 재난 및 안전관리기본법에 근거하여 안전관리위원회와 재난안전대책본부의 구성 및 운영에 관한 사항 규정을 목적으로 하고 있다.

동 조례에 따른 안전관리위원회의 기능은 안전관리 정책의 심의 및 총괄·조정, 안전관리계획안의 심의, 안전문화운동 추진계획의 심의 기타 재난관리책임기관이 시행하는 재난관리업무의 협의·조정과 그 밖의 위원장이 회의에 부치는 안전에 대한 심의를 주요 내용으로 하고 있다. 이에 따라 위원회의 구성은 자치단체장을 위원장으로 재난관리 업무 담당국장, 보건소장, 소방서장, 경찰서장, 군부대 지역사령관으로서 연대장·대대장급, 관할구역 교육장, 소재지 내 재난관리와 관련 있는 기관이나 단체의 장, 기타 재난관리 전문가로서 위원장이 위촉하는 사람으로 구성하여 운영하고 있다.

위원회의 회의는 부정기 또는 정기적으로 소집되며, 특히, 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에 개최하며, 전문지식의 활용, 조사·연구의 의뢰, 전문가 배석에 대한 협조요청 등에 관한 사항을 다루고 있을 뿐이다.

한편, 지역재난안전대책본부(‘대책본부’)는 재난 및 안전관리기본법 제16조에 따른 설치 기구로서, 재난 예방 및 경감을 위한 대책의 수립 및 조치, 재난 발생 시 현장 구조·구급 등 현장관리의 지원,

2) 일부 광역 시·도 자치단체에서는 화재안전, 원자력안전시민협의회 운영 등에 대한 별도의 조례가 운영되고 있으나 이는 지역 특성을 고려한 개별 조례로서 충청북도의 주민생활 안전정책 및 조례(안)의 구성과는 차이가 있음.

재난사고의 원인 조사, 사상자의 관리 및 피해상황의 조사, 이재민 수용·구호 및 피해지역의 시설 응급복구, 재난상황의 신고접수·전파·보고 등 재난상황의 관리, 기타 피해보상에 대한 조정과 중재, 등에 관계된 업무에 대하여 총괄·조정하고 필요한 조치를 명할 수 있도록 하고 있다.

이에 따른 대책본부의 구성은 본부장(지방자치단체의 단체장), 차장(지방자치단체의 부단체장)과 통제관(건설교통국장 또는 행정지원국장, 보건소장, 소방본부장)은 재난 유형에 따라 유연하게 대응하도록 하고 있다. 또한 대책본부는 재난의 예방·대비·대응·복구를 위하여 관계기관과의 협조체계 구축, 인력·물자 등의 동원체계 구축, 현장 모니터의 기능을 수행하도록 하고 있다.

따라서 안전관리위원회 및 재난안전대책본부의 경우 관리적 측면에서 자치단체 차원의 역할과 범위를 규정하고 있으며, 주민참여에 의한 안전 확보에 대하여는 구체화하지 못하고 있는 실정이다.

## 2) 교통 안전 관련 현황 분석

국내 지방자치단체별로 운영중인 조례 가운데 주민생활과 관련하여 교통안전에 관한 조례는 어린이 교통안전, 교통안전정책심의위원회 운영 등으로 구분할 수 있다.

우선, 교통안전정책(대책)심의위원회의 구성 및 운영에 관한 조례 또는 규칙은 교통안전법 시행령 제14조에 의거하여 각 자치단체별로 운영 중에 있으며, 교통안전세부시행계획, 교통안전에 관한 주요 업무, 교통안전정책위원회 및 지정행정기관의 장에게 제출하는 보고서, 교통사고 다발 및 위험지역에 대한 투자계획과 개선 대상지역 확정 등에 대하여 심의 의결하는 기능을 수행한다. 이에 따라 자치단체의 단체장을 위원장으로 부단체장, 정책실장, 건설교통국장, 경제통상국장, 보건복지국장, 지방경찰청 경비교통과장, 교육청 교육국장, 도로교통안전관리공단 지부장, 교통안전공단 지사장, 기타 자치단체장에 의해 임명 또는 위촉한 전문가로 구성하고 있다. 또한, 위원회의 위임사항을 처리하기 위해 교통안전대책반을 설치 운영하는 것이 일반적이다. 따라서, 현행 교통안전심의위원회의 구성 및 운영은 주민의 자발적 참여 통로가 없이, 관리적 측면에서 이루어지는 심의 기구로서 자리하고 있다.

한편, 어린이 교통안전과 관련해서는 현재 부산광역시, 대구광역시, 경기도 연천군, 강원도 원주시, 충북 청주시, 충북 제천시, 충북 진천군, 충남 공주시, 전북 군산시, 전북 정읍시, 전북 남원시, 전남 순천시, 경남 진주시, 제주특별자치도가 어린이교통안전교육장 또는 어린이 교통안전체험장, 어린이 교통공원 관련 조례 등의 개별 조례로 운영 중에 있다. 어린이 교통안전 교육장(체험장)은 교통안전법에 의거하여 어린이 교통사고의 예방과 교통안전의식 함양을 목적으로 실내 외 교육장을 설치하여 교육, 홍보, DB구축 사업 등을 실시하고 있으며, 무상으로 교육 및 교육장 이용을 운영하고 있다. 이는 위탁 교육을 통하여 시설을 운영하는 경우가 많으며, 교육 목적의 운영 기구로서 주민참여 형의 조례로서의 의미를 갖는다고 보기는 어렵다고 판단된다. 특히 어린이 교통공원의 운영 관련 조례들은 어린이 교통안전 교육장 관련 조례와 마찬가지로 교통안전법에 의한 어린이 교통사고의 예방과 교통안전의식 함양을 목적으로 명칭의 차이만 있을 뿐 어린이 교통안전 교육장과 관은 사업과 위탁 방식을 통해 이

루어지고 있을 뿐이다.

### 3) 식품 안전 관련 현황 분석

주민생활 안전과 관련하여 식품안전 개별 조례를 운영하고 있는 자치단체는 인천광역시, 광주광역시, 경기도, 전남 구례군의 4개 자치단체로 이는 식품안전기본법에 의거하여 시민의 건강하고 안전한 식생활을 영위하게 함을 목적으로 제정·운영 되고 있다. 식품안전은 시민이 본래의 목적대로 식품을 취급 또는 섭취할 때 위해를 일으키지 않도록 보장하는 것으로 의약으로서 취급되는 것을 제외한 식품에 대하여 식품안전시책을 추진함에 있어 단체장, 소속 기초자치 단체장, 사업자의 책무를 규정하고, 시민의 권리와 역할을 규정하고 있다. 이에 따라 시민은 식품안전 정보의 공개, 식품안전에 대한 의견 표명과 시책수립과 시행에 참여할 수 있도록 하고 있다.

### 4) 화재 안전 관련 현황 분석

국내에서 화재안전 관련 조례를 제정·운영 중인 자치단체는 경기도, 강원도의 2개 자치단체로 소방기본법 및 소방기본법 시행령에 근거로 하여 운영 중에 있다. 그러나 이는 자치단체의 입장에서 관리 상의 목적으로 사전에 화재로 잘못 인식 될 만한 행위에 대한 신고의 의무를 정하기 위한 사항으로서 주민참여를 지원하기 위한 목적의 조례는 아니다.

### 5) 어린이 안전 관련 현황 분석

어린이 안전 관련 조례는 부산광역시, 인천광역시, 전북 전주시, 충남 보령시, 전북 익산시, 전남 목포시, 경북 포항시, 경북 안동시, 제주특별자치도의 경우 어린이 통학로 교통안전의 어린이 교통안전 교육장 조례 이외에 별도로 정하고 있으며, 도로교통법에 의거하여 어린이 보호구역에서의 자치단체와 시민의 의무를 규정하고, 어린이 안전교육에 관한 사항을 정하고 있다. 한편, 광주광역시와 경상남도도 어린이 안전에 관한 조례를 설치하여 어린이 안전을 위한 지역사회 환경과 기반 조성에 관한 사항을 포괄적으로 규정하여 운영하고 있다.

이에 따라 자치단체의 의무, 시민과 보호자의 의무를 규정하고 어린이 안전관리기본계획의 수립 및 시행에 관한 사항을 규정하고 있으며, 자치단체 및 자치단체 내 관계기관, 시민단체 및 전문가 등의 지역사회 구성원들로 하는 협력체계를 강조하고 있다. 이 외에 광주광역시 북구는 어린이 식생활 안전에 관한 조례를 제정·운영 중으로 어린이 식생활안전보호구역의 지정 및 어린이 기호식품 조리·판매 업소의 관리, 식품안전 교육 및 홍보, 어린이 식생활안전관리 위원회에 대한 설치 규정을 두고 있다.

6) 안전도시 관련 조례

안전도시 관련 조례는 서울의 일부 자치구, 부산 사하구, 대구 동구, 광주 남구, 대전 대덕구, 경기도 수원시, 강원도 원주시, 강원도 횡성군, 충남 아산시, 전남 장흥군, 제주특별자치도 등 14개 자치단체에서 조례를 제정·운영 중으로 특히, 수원시는 국내에서는 비교적 성공적인 안전도시 사례로 평가되고 있다. 안전도시는 시민의 안전증진 및 도시의 안전문화 형성에 대한 가치와 인식 제고로 안전도시 구현을 목적으로 제정 운영 되고 있으며, 재난, 사고 뿐만 아니라 손상으로부터 안전 확보를 위한 도시의 노력을 강조한다.

이에 따라 시민의 적극적 참여를 강조하면서 안전관련 시설의 설치·운영, 안전도시협의회 구성 및 운영 등에 관한 사항을 다루고 있음. 특히, 협의회 구성은 경찰, 소방, 교육청, 의회, 관련기관 및 단체의 장, 관계 전문가들로 구성하여 운영하는 협의체 구조를 갖고 있다. 그러나 안전도시 관련 조례의 경우, 주민의 생활 안전 확보 측면에서 그 의의가 높으나, 생활안전의 대상 영역 및 이에 따른 주민참여 방향에 대하여는 제시하지 못하고 있는 실정이다.

7) 기타 관련 조례 현황 분석

주민의 생활 안전에 관련된 조례로서 이 외에 일부 자치단체별로 위험물 안전관리, 저수지·댐안전관리 위원회에 관한 조례들이 운영되고 있으며, 전자의 경우 위험물안전관리법에 근거한 자치단체의 관리규칙에 관한 사항에 해당하며, 후자의 경우 저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률에 의거하여 저수지·댐의 안전관리 기술증진, 유지·관리, 기타 필요한 사항에 대하여 심의·의결을 목적으로 운영하고 있다.

〈표 3〉 국내 광역사도 자치단체의 안전관리 조례 현황

지방자치단체명 및 소관부서	관련 조례 명
부산광역시 교통운영과	부산광역시 어린이 통학로 교통 안전을 위한 조례
교통운영과	부산광역시 교통안전정책심의위원회 조례
재난안전과	부산광역시 안전관리위원회 조례
대구광역시 교통정책과	대구광역시교통안전정책심의위원회 운영 조례
치수방재과	대구광역시 재난 및 안전 관리기구의 구성 및 운영에 관한 조례
예방안전과	대구광역시 시민안전테마파크 설치 및 운영에 관한 조례
대구광역시	대구광역시 재난 및 안전관리 기구의 구성 운영 조례
인천광역시 위생정책과	인천광역시 식품안전 기본 조례
교통기획과	인천광역시 교통안전정책심의위원회 구성 및 운영에 관한 조례
교통기획과	인천광역시 어린이 통학로 교통안전을 위한 조례
인천광역시	인천광역시 재난 및 안전관리 기구의 구성 운영 조례

<표 3> 국내 광역사도 자치단체의 안전관리 조례 현황(계속)

지방자치단체명 및 소관부서	관련 조례 명
인천광역시	인천광역시 재난 및 안전관리 기구의 구성 운영 조례
광주광역시 식품안전과	광주광역시 식품안전 기본 조례
교통시설과	광주광역시 교통안전정책심의위원회 운영 조례
여성청소년가족정책관	광주광역시 어린이 안전에 관한 조례
방재관리과	광주광역시 안전관리위원회 구성 및 운영에 관한 조례
대전광역시 자치행정과	대전광역시 원자력안전시민협의회 운영조례
여성가족청소년과	대전광역시 어린이안전 조례
재난관리과	대전광역시 안전관리위원회 구성 및 운영에 관한 조례
울산광역시 민방위재난관리과	울산광역시 안전관리위원회 운영 조례
경기도 농산유통과	경기도 식품안전 조례
교통정책과	경기도 교통안전정책심의위원회 구성 및 운영에 관한 조례
방호예방과	경기도 위험물안전관리 조례
방호예방과	경기도 화재안전 조례
재난대책담당관	경기도안전관리위원회운영조례
재난대책담당관	경기도 저수지·댐안전관리위원회 구성 및 운영 조례
강원도 도로교통과	강원도 교통안전정책심의위원회 구성 및 운영에 관한 조례
재난방재과	강원도 안전관리위원회 운영조례
방호구조과	강원도 화재안전관리 조례
방호구조과	강원도 위험물 안전관리조례
충청북도 치수방재과	충청북도 안전관리위원회 운영조례
치수방재과	충청북도 저수지·댐안전관리위원회 조례
소방본부	충청북도 위험물 안전관리조례
충청남도 도로교통과	충청남도 교통안전정책심의위원회 구성 및 운영에 관한 조례
방호구조과	충청남도 위험물안전관리 조례
재난민방위과	충청남도 안전관리위원회 운영 조례
전라북도 녹색교통물류과	전라북도 교통안전정책심의위원회 구성 및 운영에 관한 조례
대응구조과	전라북도 위험물안전관리조례
대응구조과	전라북도 안전관리위원회 운영 조례
경상북도 안전정책과	경상북도안전관리위원회운영조례
방호구조과	경상북도 위험물 안전관리 조례
경상남도 교통지원과	경상남도 교통안전정책심의위원회 운영조례
재난방재복구과	경상남도 안전관리위원회 운영조례
방호구조과	경상남도 위험물 안전관리조례
여성가족정책관	경상남도 어린이의 안전 지원 조례
제주도 교통항공과	제주특별자치도교통안전대책위원회 규칙
교통항공과	제주특별자치도 어린이 통학로 교통 안전을 위한 조례
소방정책과	제주특별자치도 위험물 안전관리 조례
소방정책과	제주특별자치도 안전도시 조성 및 화재예방에 관한 조례
재난방재과	제주특별자치도안전관리위원회 조례
서울특별시 ○○구	서울특별시 ○○구 재난 및 안전관리 기구의 구성·운영 조례
	서울특별시 ○○구 교통안전정책심의위원회 구성 및 운영에 관한 조례
	서울특별시 ○○구 재난 및 안전관리 조례
	서울특별시 ○○구 안전도시만들기 조례
	서울특별시 ○○구 어린이 안전지킴이단 운영 및 지원 조례
	서울특별시 ○○구 재난관리

이를 종합할 때, 국내 각 지방자치단체에 있어서 안전관리 위원회의 설치 및 운영규정 등에 대하여 조례를 제정하고 있으나 이는 주로 자연재난에 치우친 지방자치단체 차원에서의 관리 중심적 성격이 강하며, 생활안전 관련 유사 조례 등의 대상 영역에 대하여도 그 설정이 모호한 가운데, 개별 조례로서 교통안전, 지역사회 안전, 화재안전, 위해사고 안전, 공사장 안전, 안전도시만들기 등 복잡하고, 체계화되어 있지 못해, 주민참여 방식의 효율적 생활안전 체계가 마련되지 못하고 있는 실정이다.

### 3. 분석결과의 요약 및 시사점

국내의 주민생활 안전 관련 조례와 일본의 사례를 통해 살펴 볼 때 주민생활 안전 확보를 위한 지역만들기의 향후 과제는 다음과 같다.

국내 경우, 중앙정부의 관계 법령에 근거한 분산된 개별 조례와 안전도시만들기 관련 조례를 이원적으로 운영함으로써 지역적 특성을 고려한 주민생활 안전 확보 방안을 강구하고 있다. 그러나 지방자치단체가 필요한 사업을 강구하여 보급하고, 주민이 이에 참여하는 수동적 형태의 생활안전 활동이 이루어지고 있다. 반면, 일본의 경우, 지역자치회 및 마을만들기 관련 협의체를 중심으로 주민이 관으로부터 제공되는 정보와 지역사회의 생활안전을 위한 현안 과제를 스스로 발견하여 관리하고, 필요한 사항을 자치단체에 요구하는 형태로 운영 되고 있다. 또한 이를 뒷받침하기 위한 조례가 각 자치단체 별로 점차 증가하는 추세 있으며, 특히, 재난·재해, 화재, 범죄 등 사회 내 위험 요인에 대한 포괄적인 접근이 가능하도록 규정하고 있다.

<표 4> 주민생활 안전 활동의 체계 비교 및 시사점

구분	국내 안전도시	일본 사례
대상영역	가정안전 지역사회안전 어린이·노인안전 교통안전 산업안전 재난·재해 안전 화재안전 (범죄 안전)	생활위생 안전 학교안전 교통안전 범죄안전 소비생활안전 취약계층안전 어린이안전
조례 유형	통합·분산	통합
책임주체	지방자치단체	주민, 지방자치단체
지방자치단체 역할	관리, 운영	협력, 지원
관계기관 역할	-	지원
주민 역할	참여	책임, 관리
운영 방식	관주도형	민관주도형
시사점	관이 주체가 되어 도시계획을 중심으로 주민 계몽에 초점	주민이 주체가 되어 관과 공동으로 안전확보 수단을 마련

이를 고려할 때 효과적인 주민 중심의 생활안전 확보를 위해서는 광역자치단체는 지원 중심의 역할을 수행하고, 개별지원은 기초자치단체가 주민과 협력하는 것이 필요하다. 또한 지역 내 관련 민간단체 등과의 협력체계를 위해서 주민생활 거버넌스가 주관하는 기본 구조로 정착되어야 한다. 즉 주민 생활을 위한 마을만들기를 위해서는 주민생활 안전 거버넌스가 중심으로 지방정부와 민간단체가 협력하는 기본 틀을 유지하고 지방자치단체 하부 기관으로서 소방본부 뿐만 아니라 지방교육청과 지방경찰청 등의 관계기관이 지역과 연계·활성화할 수 있는 대책이 필요하다. 또한, 특정 재난 유형에 제한적이기보다는 지역 특성을 고려하되 사회 내 각종 위험에 대응할 수 있는 포괄적 접근이 필요하다.

특히 이를 위해 각 주체의 역할을 조례 등으로 규정하고, 행·재정적 지원 요건을 함께 마련함으로써 실효적인 안전 거버넌스의 운영을 통해 지역주민의 자율적 참여와 활동에 의한 생활안전 확보가 요구된다.

#### IV. 주민생활 안전을 위한 주민 중심의 지역만들기 정책방향

##### 1. 주민생활 안전네트워크 구축 필요성과 방향

주민생활 안전을 위한 지역 관계기관 및 주체들의 연계 및 협력체계를 바탕으로 주민생활의 안전 확보와 사회통합을 위한 지역사회의 협력체계를 모색할 필요가 있다. 이를 위해, 우선 협력체계가 갖는 정체성과 이에 따른 역할 규명을 선행할 필요가 있으며, 네트워크를 다음과 같은 몇 가지 성격으로 그 정체성을 규명하면 다음과 같다.

첫째, 정부와 민간지원주체를 중심으로 한 연결의 고려이다. 주민생활 안전 협력체계는 광역지자체 혹은 기초지자체를 망라한 지방정부의 지원행정 시스템(소방, 경찰, 교육 포함)과 지역 내 민간단체들의 조직적인 연결(linkage)로서 정체성을 갖게 된다.

둘째, 민간자원의 적극적인 개발이다. 주민생활 안전협력체계는 지역차원에서 정부의 지원 이외에 지원 사업에 활용될 민간의 자원들이 적극적으로 참여하고 조직화하겠다는 보다 적극적 민간부문의 개발이란 정체성을 갖게 된다.

셋째, 지역차원의 특수성에 대한 적극적 고려이다. 지역협력체계는 지역별로 구축되는 만큼 기초단체를 중심으로 한 위험요인의 파악이나 안전 욕구를 충족시킬 조사에서 해당지역의 특수성을 정확히 그리고 적극적으로 반영한다는 취지를 내포하고 있다.

넷째, 주민생활 안전을 위한 사회안전망(safety net) 구축이다. 지역협력체계는 지역사회 내의 주민 생활 안전에 대한 사회안전망으로서의 정체성을 갖게 된다. 그러므로 관련단체 혹은 참가단체, 자치회들로 이루어지는 지역 주민생활안전협력체계는 하나의 지역사회 네트워킹의 형태를 갖추고 이 네트워킹은 위험원을 예방에 실패할 때 대응과정에서 안전망으로서의 기능을 강화할 필요가 있다.

## 2. 주민생활 안전네트워크의 주요 고려사항

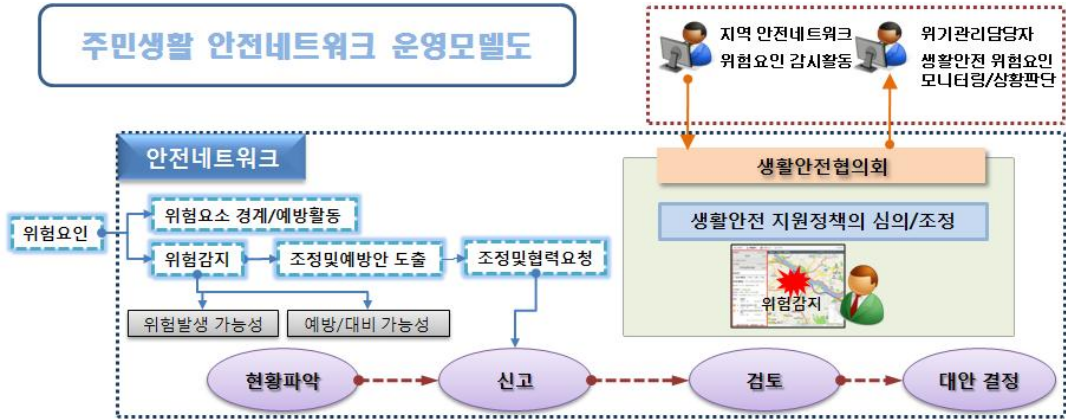
주민생활 안전네트워크의 핵심은 크게 공적전달체계의 정비 과정에서 사회 내 모든 위험요인에 자치단체가 모든 수요에 대응할 수 없다는 점에서 주민참여를 통해 스스로에게 요구되는 안전서비스를 발굴·제안·협력하기 위한 법령정비 및 역할 조정과 예산 지원 및 담당부서확정, 그리고 효율적인 서비스 제공을 위한 역량향상 및 관리체계 정비로 요약할 수 있다. 따라서, 자치단체는 자치단체가 직접적으로 관리해야 할 주민생활 안전의 대상영역을 설정하고, 주민들에게 이를 인식시켜 네트워크의 효율성을 확보할 수 있도록 필수적으로 사전에 교육과 홍보를 실시할 필요가 있다.

현재 각 지방자치단체에는 교통 안전, 학교 안전, 화재 안전, 어린이 안전, 취약계층 안전, 여성의 안전 등에 대한 정책을 폭넓게 고려하고 있으나 이는 종합적이고 체계적이기 보다는 개별 프로그램이나 사업으로서 전개되는 양상에 있으며, 일선공무원들 또한 단순한 관리 측면의 문제로 인식하는 경향에 있다. 이러한 현실을 감안하고 지방자치단체에서 보다 원활히 주민생활 안전을 위한 서비스를 지원하기 위해서는 국내 지방자치단체들과 같은 개별 조례 형태의 유사한 형태를 유지하기 보다는 한 발 앞서 통합적으로 생활안전 영역을 관리할 수 있도록 재정적, 행정적 지원을 할 수 있는 체계하고 이를 뒷받침 할 수 있는 조례 제정이 조기에 마무리될 필요가 있다.

또한 이 과정에서 지방자치단체와 관계기관, 시민단체, 안전네트워크가 함께 참여하는 가운데 주민생활 안전협의회를 설치하여 그 역할을 구체적이고 실효성이 있도록 지방자치단체가 조례제정을 통해 재정적으로 지원하고 업무가 원활이 수행될 수 있도록 체계적으로 관리할 필요가 있다. 결국 주민생활 안전네트워크는 광역자치단체와 기초자치단체, 관계기관 그리고 관과 민의 역할을 설정하고, 과감한 조직적 정비와 안전관리 대상영역에 대한 부분적인 접근에서 일반적이고 포괄적이며 지속적이며 체계적인 접근을 통한 새로운 패러다임 제시로 변화 발전되어야 한다.

## 3. 효과적인 주민생활 안전네트워크 운영방안

기존 주민생활 안전정책은 주로 지방자치단체가 담당해서 하고 있으며, 이전보다 더 다양한 부서가 참여하고 다양한 지원들이 이루어지고 있으나, 위기의 증가와 위험요인의 다양화, 다각화로 인해 지방자치단체만의 관리 노력으로는 한계에 부딪칠 수 있다. 따라서 지역 주민이 스스로의 안전을 담보할 수 있도록 다양한 지역사회의 위험요인을 발견하고, 안전 확보를 위한 행정조치를 구상하여 지방자치단체의 안전관리 중장기 계획 수립 과정에 반영하는 한편, 안전 활동에 대한 단계별 세부적인 로드맵 함께 구축하고, 더 나아가 하위 자치단체의 지역적 특성을 고려한 생활밀착형의 주민생활 안전정책이 수립될 수 있도록 지방자치단체와 주민간의 팀-어프로치가 적용되어야 한다.



<그림 1> 주민생활 안전네트워크의 운영모델도

주민의 생활안전을 도모하기 위한 주민생활 안전네트워크에는 지역주민을 중심으로 지방자치단체, 기초단체 주민생활 안전네트워크, 주민생활 안전협의회, 기업, 민간단체 등의 연계가 필수적이다. 지방자치단체는 주민생활 안전네트워크의 최종적인 책임자이나 감독기관으로서의 지위가 아닌 협력·지원자로서의 역할을 담당하여야 하며, 지방교육청, 지방경찰청을 비롯한 행정 관계기관의 협력을 연계하는 구심점이 되어야 할 것이다.

또한, 지방자치단체는 주민생활 안전협의회를 운영하고, 이를 통해 지역 주민의 생활 안전에 대한 사회서비스의 직접적인 담당자로서의 역할을 수행하여야 하며, 각 기관은 특성과 연계된 안전정책과 재정적 지원을 하고 거주지 주민은 지방자치단체의 협력에 부응하여 안전 활동을 실시하도록 상호간 역할에 대한 책임과 의무가 부여되어야 한다.

#### 4. 사회인식 개선

공공재로서의 안전에 대한 행정서비스의 제공 주체가 자치단체에 있음은 분명하나, 현대 사회의 위험요인의 증가와 지역별로 다양화되는 위험 유형에 대하여 정책을 발굴하고, 고객 중심의 수요에 부응하는데 한계 있다. 한편, 중앙정부의 노력으로 주민의 안전의식 제고를 위한 노력과 안전문화 정착에 대한 활동이 이루어지고 있으나, 주민이 위험요인을 알고도 이에 대응하기 위한 수단을 스스로 구구하지 못해 피해를 입는 것 또한 사실이다.

따라서 지역 주민은 스스로의 안전은 스스로가 책임진다는 인식 하에 스스로의 안전을 확보하기 위한 필요한 자원과 서비스의 제공에 대하여 자치단체에 요구하여 합리적으로 이를 해결해 가는 노력이 필요한 현실이다.

이를 위해 주민들이 함께 참여하여 일상생활의 위험요인을 파악하는 능력과 안전의식을 함양할 수 있는 프로그램 개발이 요구되며, 이를 토대로 안전에 대한 시민역량 강화를 통해 지방자치단체가 이

를 지원·협력하는 책임과 의무의 합리적 조정이 필요하다.

## V. 결론

본 연구는 국내의 생활안전 관련 조례와 일본의 안전·안심 마을만들기 조례분석을 통해 주민생활 안전을 위한 지역만들기 정책과제를 발굴하여 지방정부의 향후 안전마을 만들기를 위한 정책방안을 제시하고자 하였다.

분석결과, 국내 경우 중앙정부의 관계 법령에 근거한 분산된 개별 조례와 안전도시만들기 관련 조례를 이원적으로 운영함으로써 지역적 특성을 고려한 주민생활 안전 확보 방안을 강구하고 있다. 그러나 지방자치단체가 필요한 사업을 강구하여 보급하고, 주민이 이에 참여하는 수동적 형태의 생활안전 활동이 이루어지는 것으로 나타나고 있다. 반면, 일본은 지역자치회 및 마을만들기 관련 협의체를 중심으로 주민이 관으로부터 제공되는 정보와 지역사회의 생활안전을 위한 현안 과제를 스스로 발견하여 관리하고, 필요한 사항을 자치단체에 요구하는 형태로 운영 되고 있다. 또한 이를 뒷받침하기 위한 조례가 각 자치단체별로 점차 증가하는 추세 있으며, 특히, 재난 재해, 화재, 범죄 등 사회 내 위험요인에 대한 포괄적인 접근이 가능하도록 규정하고 있다.

이에 따라 본 연구에서는 주민생활 안전을 위한 지방정부의 안전마을 만들기 정책수립 과정에서 주민생활 안전네트워크의 구축 필요성과 방향, 효과적인 주민생활 안전네트워크 운영방안을 제시하였다. 무엇보다 주민생활 안전 확보를 위한 주민 중심의 지역만들기를 위해 지역주민과 사회의 인식 개선 필요성을 강조하였다.

그러나 본 연구는 한일 양국의 조례를 중심으로 한 비교분석을 실시함으로써 실제적인 운영의 성과와 특징에 대한 구체적 실태를 분석에 이르지 못한 한계가 있다. 따라서 향후 연구에서는 주민 중심의 안전마을 만들기를 위한 구체적 사례를 통해 주민생활 안전네트워크의 실효성 확보방안을 함께 제시하는 연구가 필요하다.

## 참고문헌

- 김영평. 1995. 불확실성과 정책의 정당성. 서울: 고려대학교 출판부.
- 두경자, 윤용희. 2006. 초등학교 저학년 아동의 생활안전 교육프로그램 개발 및 효과연구. 대한가정학회지. 44(4): 75-86.
- 배대식. 2009. 대학 캠퍼스의 생활안전 위기관리 체계 연구. 충북대학교 박사학위 논문.
- 신상영. 2013. 주민참여형 안전마을 만들기. 정책리포트. 134: 1-24.

- 심재현, 안재찬. 2006. 하이브리드형 기술개발을 통한 재난관리 역량 강화 방안. 한국위기관리논집. 2(1): 45-53.
- 유현정, 주소현. 2012. 소비자의 식품안전 체감 및 역량척도 개발 연구. 소비자학연구. 23(4): 79-104.
- 유현정. 2008. 국민 안전권 확보를 위한 고찰: 취약계층을 위한 받아들일 수 있는 위험의 수용기준을 중심으로. 한국위기관리논집. 4(2): 17-31.
- 유현정. 2012. 안전에 대한 한·미 대학생 소비자의 태도-행동 모형 개발: 식품안전에 대한 인식을 중심으로. 한국위기관리논집. 8(6): 149-169.
- 유현정, 이재은. 2010. 한·중·미·일 4개국 소비자의 안전의식과 안전관리서비스에 대한 평가. 국가 위기관리학회보. 2(2): 33-51.
- 유현정, 최은실, 김성숙, 이재은. 2011. 위험사회를 사는 소비자와 생활안전. 서울: 대영문화사.
- 이재은. 2006. 포괄적 안보 개념 하에서의 국가 위기관리 법제화 방안 연구. 한국위기관리논집. 2(2): 19-35.
- 이재은, 유현정, 안철현, 정병윤. 2007. 국가 위기관리 정책의 영역별 상대적 중요도 분석: AHP 기법을 이용한 우선순위 측정을 중심으로. 현대사회와 행정. 17(3): 277-299.
- 이재은, 유현정. 2007. 국가위기관리의 새로운 영역 설정과 추진 전략: 국민생활안전 위기 영역의 분류와 운영 방안 모색. 한국위기관리논집. 3(2): 1-17.
- 이창길. 2011. 생활안전 분야의 표준화 및 성과관리체계 구축에 관한 연구. 한국위기관리논집. 7(1): 23-42.
- 임현진 외. 2003. 한국사회의 위험과 안전. 서울: 서울대학교 출판부.
- 채진. 2014. 119생활안전대의 활성화 영향요인 분석: 경기도 소방공무원의 인식을 중심으로. 한국위기관리논집. 10(5): 1-31.
- Bax, Erik H., Bram J. Steijn, and Marco C. De Witte. 1998. Risk Management at the Shopfloor: The Perception of Formal Rules in High-Risk Work Situations. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 6(4): 177-188.
- Beck, Ulrich. translated by Mark Ritter. 1992. *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage Publications.
- Boulding, Kenneth. 1982. Irreducible Uncertainties. *Society*. 20(1): 11-17.
- Perrow, C. 1984. *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*. New York: Basic Books.
- Tierney, R. J. 1985. *Reading Strategies and Practices*. N.J.: Allyn and Bacon Order Dept.
- Wildavsky, Aaron. 1988. *Searching for Safety*. New Brunswick and London: Transaction Books.
- 福岡縣. 2008. 「福岡縣安全・安心まちづくり條例」の解説.  
www.law.go.kr  
vote64.npad.kr

---

**이주호:** 충북대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 지방정부 재난관리 예산결정과정의 지대추구행태 분석: 기대-불일치 이론을 중심으로, 2010), 현재 선문대학교 정부간관계연구소 조교수로 재직하고 있다. 주요관심분야는 재난관리, 갈등관리, 소방행정 등이며, 주요 논문으로는 “지방정부 재난관리 예산과정의 지대추구 분석: 기대-성과 불일치 연구방법의 적용을 중심으로(2012)”, “허베이스피리트호 유류유출사고 이후의 갈등구조 분석: 협력 의지에 미치는 신뢰의 매개효과를 중심으로(2013)”, “재난관리 교육훈련제도 개선을 위한 교육과정 개편방향(2014)” 등이 있으며, 주요 저서로는 “소방행정학개론(2012), ”재해구호복지론(2012)”, “재난관리론(2014)”가 있다 (leejuho2014@sunmoon.ac.kr).