

A Plan of Promoting Citizen Participation for Preemptive Crisis Management

- Focusing on the Portal Services -

Min Sang Cho^{1#}, Won Ki Kim²⁺

¹ Department of Police, Baek Seok University, 76 Munam-ro, Dongnam-gu, Cheonan, Chungnam, Korea

² Department of Security, Dongseo University, 47 Jurye-ro, Sasang-gu, Busan, Korea

Abstract

Despite various efforts of relevant agencies to ensure the safety of citizens, new crises and threats are constantly emerging. The purpose of this study is to establish the viewpoint of crisis management on citizen participation and to explore ways to activate it. In order to manage the crisis, central government, local government, and related organizations have established various means to engage citizens. However, it is difficult to have them participate due to lack of publicity, access and utilization of system. The recommendations to activate citizen participation for preemptive crisis management include the followings. First, it is necessary to improve the system to enhance citizens' accessibility. Second, service provision should be based on citizen needs. Third, the contents of real-time participation should be developed for conflict management. Fourth, the citizen participation culture should be spread and the system should be actively promoted.

Key words: crisis management, citizen participation, risk, safety, accessibility

1. 서론

시민의 안전을 확보하기 위한 관련 기관의 다양한 노력에도 불구하고 새로운 위기 상황과 신종 위협 요소는 지속적으로 출현하고 있다. 이는 우리 사회의 불안감을 고취시키는 것으로, 사회 안전에 대한 관리 지표의 수치가 안정되는 것과는 별개로 시민이 체감하는 불안은 더욱 증가하고 있다.

‘위기’를 직접적이든 간접적이든 경험하게 되면 ‘위기관리’에 대한 중요성을 인식하게 된다. 그러나 잠시

찾아온 ‘안정’으로 인해 우리는 또 다른 ‘위기’의 요소에 대해서 망각하게 되고 재차 반복되는 위기 상황에 직면하게 된다. 이러한 위기를 어떻게 예방하고 대응하여 불안감을 감소시킬 수 있는 것인가에 대한 고민으로 잠재적 위험 요소를 발견하고 대처 방안을 모색하는데 중앙정부를 비롯하여 지방정부, 관련 기관은 노력하고 있는 것이라고 볼 수 있다.

중앙정부와 지방정부는 위기관리에 대한 주도적인 역할을 담당하고 있으나 무엇보다 시민의 참여를 통한 자발적인 활동이 전제되어야 할 것이다. 자발적인 시민

[#] The 1st author: Min Sang Cho, Tel. +82-41-550-9157, e-mail, police01@bu.ac.kr

⁺ Corresponding author: Won Ki Kim, Tel. +82-51-320-1886, e-mail, onekeykim@gdsu.dongseo.ac.kr

의 참여와 적극적·능동적인 활동을 유도할 수 있는 방안이 마련되어야 하는 고민에서 위기관리에 대한 1차적인 역할은 관 주도적인 부분이 선행되어야 함을 부정할 수는 없다. 관 주도적인 위기관리의 형태를 탈피하여 시민이 주도하는 위기관리의 모습을 논의하는데 현재까지 많은 한계를 내포하고 있는 것이 사실이다. 관이 주도하여 1차적인 가이드라인을 설정하고 2차적인 부분은 시민이 직접 참여하여 생활 주변에서의 위기에 대한 대비가 가능토록 유도하여야 현실적인 여건을 고려한 최적의 방안이 마련될 수 있다.

선제적 위기관리는 안전을 위협하는 사각지대를 해소하기 위한 전반적인 활동을 포함하는 것으로 취약분야에 대한 지역 취약지도 및 위협요인의 확인과 발견이 선행되어야 하며, 이는 궁극적으로 시민의 적극적인 참여를 통해 달성될 수 있다. 따라서 시민의 참여를 저해하는 장애 요소를 진단하여 분석하고 참여를 활성화할 수 있는 방안에 대해 살펴볼 필요가 있다.

본 연구는 위기관리에 대한 관점을 시민의 참여에 두고 이를 활성화할 수 있는 방안에 대해 모색하고자 한다. 선제적 위기관리라는 추상적 개념을 토대로 본 연구를 진행하는 것은 기존의 연구 결과에서 제시하고 있는 예방적인 측면을 부정하는 것은 아니다. 예방적인 측면에서 논의되는 잠재적인 위험요소를 조기에 발견하는 활동을 중점에 두고 시민의 의견과 적극적인 활동을 강화할 수 있는 방안에 대한 시스템의 개선방안을 도출하는 데 본 연구의 목적이 있다.

II. 선제적 위기관리와 시민참여

1. 선제적 위기관리

‘선제적’의 개념은 불확실성을 통제하고 예측하여 이로움을 생산하는 것을 말한다. 일반적으로 선제적 서비스의 제공과 관련하여 논의되고 있으며, 선제적 관점의 맞춤형 서비스를 제공하는 것에 중점을 둘 수 있다. 선제적 서비스는 국민의 요구나 수요를 미리 예측하여 제공해야 하는 서비스를 개발하고 사전 예방적 절차의 개

선, 서비스 수요가 발생 이후 서비스를 제공받기까지 사후적 지원 과정의 구성요인을 검토하는 것이 전제 사항이라고 말할 수 있다(Choi, 2015: 8).

선제적 서비스를 제공하는 것은 사전 예방적인 행정 절차와 행정서비스를 제공하고, 이후 관련 부서 간 정보를 공유하여 재발을 방지하는 개념을 포함하는 것이다. 국민의 수요가 발생하기 이전의 사전적 준비과정과 서비스의 제공을 받는 사후적 과정을 지원하게 됨으로써 결과적으로 대민서비스의 질적인 향상을 위한 것으로, 국민이 요구하기 전에 필요로 하는 것을 미리 파악하여 충족해 주고 문제 발생의 요소를 미리 발견하여 대처하는 것이 이상적이라고 볼 수 있다.

위기관리 전략은 예방 전략과 복원 전략으로 구분할 수 있다. 예방 전략은 예측 가능한 실패나 위협으로부터 체계를 사전에 미리 보호하기 위한 전략이다. 복원 전략은 위험이 실제로 발생했을 때 사전에 예상하지 못한 위험에 대한 대응 능력을 증가시키려는 전략을 의미한다. 이를 바탕으로 예방 전략은 예방 단계와 대비 단계로, 복원 전략은 대응 단계와 복구 단계로 위기관리 과정이 나타난다(Lee, 2012: 126-130). 선제적 위기관리는 위기관리 전략과 관련해 볼 때, 개념을 강조하는 의미로는 예방 전략에 해당한다고 볼 수 있다. 그러나 본 연구에서는 선제적 위기관리의 개념을 복원 전략까지 확대된 개념으로 말할 수 있다. 위기관리 과정으로 예방, 대비, 대응, 복구의 전반적인 과정에서 위험 및 상황 악화의 징후를 감지하고 사전적으로 관리할 수 있는 활동뿐만 아니라 피해 조사와 긴급 지원까지 전반적인 활동이 포함되는 것을 의미한다.

최근 발생되고 있는 전염병, 안전 및 위험 사고 등은 초기 발생단계부터 위기상황을 직면하여 관리가 되어야 함에도 불구하고 인지와 상황 전파의 지연으로 상황이 악화되는 양상이 반복되어 나타난다. 이는 위기와 재난의 특성으로 볼 수 있는 불확실성(uncertainty)에 기초하기 때문이다. 일반적으로 재난에서 특성으로 논의되는 불확실성은 선행된 경험을 바탕으로 축적되고 인식된 기존의 특성이 변할 수도 있고, 그에 대한

관리 조직의 대응이 확대를 넘어 선례가 없는 새로운 행동들을 취할 수밖에 없을지도 모른다는 예측 불가능성과 관련된다. 불확실성은 위험이 발생되기 전, 비가시적인 요인들이 누적되면서 발생 가능성이 커지는 반면, 각 요인들 간의 상호작용이 예측 불가능하며, 재난 자체가 언제 어디서 발생할지 정확하게 예측할 수 없게 되는 것과 관련된다. 또한 재난 및 위기 상황이 발생된 이후, 위험 자체가 기존의 기술적·사회적 장치와 결합하여 어떻게 전개될지 알 수 없을 뿐만 아니라 담당 조직 이외의 다른 관련 기관들의 참여, 그로 인한 기관의 권한 및 범위 설정과 대응·복구 단계의 진행 방향도 예측 불가능하게 된다(Yang, *et. al.*, 2016: 264-265).

중앙정부 및 지방정부, 각 관련 기관에서 선제적 위기관리와 재난 대응에 대해 방안을 마련하고 있다. 중앙정부와 광역지자체, 기초지자체로 연계되는 조직구조는 과정을 중심으로 이루어져 현장 중심적인 권한과 대응으로의 위기관리가 필요하다는 인식 하에 관련 시스템이 개선되고 있다. 그러나 위기 상황의 반복적 발생은 활동에 대한 국민적 신뢰를 잃고 있다. 위기 영향 평가의 예방 단계부터 지역 대응 기관 협조체제 구축의 대비 단계, 응급 복구의 대응 단계, 위기 발생의 원인·문제점 조사와 관련되는 복구 단계까지 전반적인 취약 분야에 대한 선제적 위기관리가 필요하다.

2. 시민참여

시민은 일상생활과 지역사회에 대해 관심을 가지는 경향이 많으며 참여를 통해 정치·경제·사회 등 전반적인 영역에서 중요한 역할을 담당하고 있다고 할 수 있다. 시민들이 적극적으로 참여하고 요구할 때 문제는 해결될 수 있다. 시민은 참여를 통해서 사회적 연결망을 획득할 수 있는 정보와 기회를 더욱 확보할 수 있으며, 참여 제도가 충분하지 않을 경우 시민참여는 축소될 위험이 있다. 따라서 시민의 참여 환경을 조성하는 제도와 공무원의 대응이 중요하다(Ryoo, *et. al.*, 2015: 2). 따라서 시민참여는 문제를 해결하는 데 우선

적으로 공적 영역에서의 역할을 간과할 수는 없는 것이다. 공적 영역의 시민을 대상으로 한 참여 독려활동 및 문화의 조성을 통해 더욱 참여가 확산될 수 있다.

시민참여(citizen participation)는 정책 및 행정 과정에 일반 시민이 참여해 영향을 미치는 것을 말한다. 시민참여는 현대 사회에서 참여 민주주의의 강조와 더불어 확대되는 양상을 보이고 있다. 이는 정부의 정책결정과 집행에 일반 시민이 직접 참여하여 영향을 미치고 행정의 일탈행동을 감시할 뿐만 아니라 행정에 대한 시민의 지지를 확산하는 데 그 제도적 의의를 둘 수 있다(Lee, 2009: 298).

일반적으로 시민의 참여 방법은 다양한 것으로 볼 수 있는데, 각종 자문위원회의 참여 및 공청회, 시민단체 활동 등을 예로 볼 수 있다. 위기관리에 대한 시민의 참여는 새로운 유형의 위험 요소 출현과 이로 인한 위기 상황의 인식을 신속하게 전파·공유하는 데 중요한 요소라고 볼 수 있다. 일상생활에서 잠재되어 있는 위기 요인은 중앙정부, 지방정부의 예방적 활동을 통해서 발견될 수 있으나 최일선으로는 시민의 생활 주변에서 자발적인 인식을 통해 신속히 이루어질 수 있다. 따라서 위기관리에서 시민참여는 다양한 분야와 지역 및 활동의 특성을 고려한 다각적인 측면에서 접근이 필요하다.

III. 시민참여 시스템 구축 실태 및 분석

시민의 자발적인 참여를 통해 문제에 대한 원인을 발견하고 제거할 수 있는 선제적 위기관리 활동은 불확실성에 기초하여 발생하는 위기에 대한 대응 및 협력적인 역량을 강화할 수 있는 방안으로 볼 수 있다. 위기관리를 위한 중앙정부, 지방정부, 관련기관은 시민참여를 위한 다양한 수단을 구축하여 운용 중이다. 그러나 시스템의 홍보 부족, 접근 및 이용의 불편함으로 인하여 참여가 원활하지 못하는 문제점을 내포하고 있다. 시민의 원활한 활용과 필요 상황에서의 접근성 확보는 참여를 독려함과 동시에 정보의 상호 교류 및 소통을 통해 위기관리에 대한 협력적 관계를 증진시킬 수 있다. 현



※ Source: <http://www.safe182.go.kr/index.do>.

Figure 1. Safety dream portal

재 정보 제공과 소통, 참여를 위해 구축 및 활용되고 있는 대표적 사례의 분석을 시도하고자 한다.

1. 생활안전: 안전 Dream 포털

〈Figure 1〉은 경찰청에서 구축하고 있는 안전 Dream 포털이다. 이는 기존 실종아동찾기센터, 117 학교·여성폭력 및 성매매피해자 긴급지원센터 등 관련홈페이지를 통합하여 운영하는 창구 역할을 담당하고 있다. 실종아동 등, 성범죄, 청소년·학교폭력, 가정폭력, 학대 등에 대한 신고서비스와 온라인 상담서비스를 제공하고 있다. 범죄예방 콘텐츠를 개발하여 제공하고 있으며, 시민들이 참여할 수 있는 방안을 지속적으로 개발하여 운영하는 것으로 실종과 관련된 모든 정보를 프로파일링 시스템과 연계하여 신속한 대응과 사건처리 시간의 단축을 위해 시스템을 구축하고 있다(Safety Dream Center).

특히 실종아동, 성범죄, 청소년·학교폭력, 가정폭력, 학대와 관련된 신고를 위해 문자신고(MO) 서비스를 제공하고 있다. 언어, 청각 장애인 및 위급 상황시 문자를 통해 신고서비스를 이용할 수 있다. 이는 위기

상황에 대처가 취약한 대상을 중점을 두고 참여와 접근성을 강화하기 위해 시스템을 구축하고 있는 긍정적인 사례라고 분석된다.

온라인 신고뿐만 아니라 청소년 유해환경, 민원 및 사건에 대한 상담을 실시간으로 제공하고 있으며 관련 내용에 대한 시민의 신속한 접근을 위해 1:1 상담서비스도 제공하고 있다. 온라인 신고 기능, 프로파일링 시스템 연계, 24시간 채팅상담 기능, 모바일 서비스, 생활안전지도 서비스, 얼굴인식 시스템, SNS 연계 서비스 등 시스템을 다양하게 구성하여 정보 제공 및 위기 상황시 참여를 위한 기능을 다양하게 운영하고 있으나, 1일 방문자는 100명 내외로 시민의 인식과 참여는 미흡하다고 볼 수 있다.

2. 재난안전: 국민재난안전포털(중앙), 대전 서구 재난안전포털(지방)

재난안전과 관련되는 시스템을 살펴보고자 한다. 재난안전에 관한 포털이 운영되고 있는 바, 중앙정부는 ‘국민재난안전포털’이 대표적인 정보제공 및 참여와 신고에 관한 창구로서 역할을 하고 있다. 또한 최근 들어



※ Source: <http://www.safekorea.kr>, <https://www.seogu.go.kr/safety/main.do>,

Figure 2. Disaster safety portal comparison

지방정부를 중심으로 개별적인 재난안전포털을 운영하는 사례가 있으며 본 연구에서는 대전광역시 서구의 재난안전포털을 살펴보고자 한다.

첫째, 국민재난안전포털은 <Figure 2>와 같이 사회재난, 자연재난, 자연재난으로 구분하여 시기별·계절별로 발생 가능한 재난에 대한 국민행동요령 등을 제공하고 있다. 접속일을 기준으로 긴급재난문자와 기상특보 등 재난안전정보를 실시간으로 제공하고 있으며, 재난대비 안전점검을 비롯하여 도움이 필요한 경우의 지원센터, 긴급 대피 시설, 생애주기별 안전교육, 재난단계별 서비스를 제공하고 있다. 재난예방, 교육, 안전점검 등 일반 시민이 재난 및 위기 상황에 대한 준비사항을 포함하여 거주 지역의 민방위·지진 대피소, 급수시설, 병원, 약국, 무더위쉼터 등 안전시설의 정보를 제공하고 있다(<https://www.safekorea.go.kr>).

해양, 소방, 교통, 보건, 식품안전에 대한 각 분야별 위기상황에 예방, 대응, 복구, 훈련, 신고, 상황전파 등에 다양한 정보를 제공하고 있는 것은 위기 상황에 대한 교육과 충분한 정보를 제공하여 상황 대처 능력의 향상에 기여하는 긍정적인 평가를 할 수 있다. 그러나 제공되는 유형이 방대하기 때문에 시스템 이용자 시민의 관점에서 보면 복잡하고 혼란하다는 단점이 있다. 복잡함과 혼란함으로 인해 시스템 구축 기관의 정보 제공이

라는 단방향성이 나타나게 되고 시민의 참여를 저해하는 요인이 될 우려가 크다. ‘참여와 신고’의 메뉴는 ①사유재산피해신고, ②특정관리시설점검, ③복구진도 등록, ④안전신고포털, ⑤설문조사로 구성되어 있다. 사유재산피해신고는 기존 시·군·구청을 직접 방문하여 자연재난 피해를 신고하는 시스템을 인터넷을 통해서 접수하는 방식으로 변경된 것이다. 특정관리시설점검은 시설 안전관리자를 위해 마련된 것으로 이용하기 위해서는 해당 지자체로부터 받은 공문에 명시된 시설물 관리번호 및 암호가 존재해야 서비스 이용이 가능하다. 관리번호, 암호가 없는 경우 이용이 곤란하며, 해당 지자체의 재난관리책임기관에 별도로 연락하여 발급받은 이후 사용이 가능하다.¹⁾

둘째, 지방정부에서 구축하고 있는 시스템으로 대전광역시 서구 재난안전포털이다. 재난안전, 안전생활상식, 정보마당, 안전진단 및 안전문화운동에 대해 메뉴를 구성하고 있으며 지역사회를 중심으로 하는 지역자율방재단에 대한 정보를 제공하고 있다. ‘안전점검의 날’ 및 ‘우리집 안전점검’을 통해 안전시설 체크 및 관리를 실시하도록 권유하고 있으나 체크 및 점검 기능은 배제되고 개별 항목에 대한 예시로 지역 시민이 직접 체크하면서 점검할 수 있는 부분이 미흡하게 운영되고 있다. 지역의 위기상황 및 특성을 반영하여 정보를 제

1) 특정관리시설점검을 위한 ‘안전점검표’가 별도로 제공되고 있으며 이는 다운로드를 통해 사용토록 되어 있다. ‘자체안전점검 점검항목 및 평가방법’으로 한글문서 28페이지 분량으로 구체적인 안전점검 체크리스트가 구성되어 있다. 문서 제공 기관은 현재까지도 국민안전처로 되어 있는 것으로 볼 때, 업무 담당자들의 활용 및 관리가 미흡한 문제를 제기할 수 있다.

공하고 시민이 위협 요소, 관련 정보 제공에 참여할 수 있는 기능이 마련지 못한 한계가 있다. 이는 지자체의 단방향적 정보 제공의 기능으로 국한된 것으로 선제적인 위기관리에 미흡하다.

요약하면, 중앙정부의 국민재난안전포털은 재난에 대비, 민방위, 풍수해보험, 재난심리상담, 재난현황, 참여와 신고 등 메인 메뉴가 잘 구성되어 있으며, 시민을 위한 정보 제공의 측면은 우수하다. 그러나 이를 이용자 측면에서 각 분야별 콘텐츠를 이용하기 위해서는 하위 분야에 대한 배경지식 및 정보가 있어야 하며, 메뉴별로 관련 기관 및 홈페이지를 재접속해야하는 불편이 있다. 시민의 참여를 위한 항목이 마련되어 있으나 이 역시 시민이 자신의 재난 및 위기 상황이 어디에 해당하는지 구분할 수 있어야 원활한 서비스를 제공받고 참여할 수 있다는 한계를 갖고 있어 이에 대한 경로의 단순화, 유형화 등 개선이 요구된다고 볼 수 있다. 또한 지방정부의 재난안전포털은 단방향적인 시스템 구축으로 시민의 참여와 의견 개선, 정보 제공이 차단되어 있어 위기 상황 및 요소에 대한 조기 발견과 신속한 인지, 대응이 곤란하다.

3. 외국인 안전: Emergency Ready App

Emergency Ready 앱은 행정안전부에서 제공하는 외국인을 위한 재난안전정보 영문 앱이다. 국내 거주 외국인, 관광객 등에게 재난안전정보를 제공하기 위한 서비스로 외국인이 위기상황에서 손쉽게 활용할 수 있는 국민행동요령, 전국 대피소 정보, 119신고 기능을 구비하고 있다(www.mois.go.kr).

외국인이 재난 및 위기 상황에 직면했을 때 활용하기 쉽도록 시스템이 구성되어 있다. 국내 체류 외국인의 위치정보를 기반으로 하여 전국 대피소, 응급 의료센터, 소방서, 경찰서를 검색할 수 있다. 안전행동 요령으로는 유아·성인 심폐소생술, 응급처치, 소화기 사용법에 대해 동영상상을 제공한다. 119 긴급전화의 연결이 가능하여 외국인이 위기 상황에서 대처 능력을 강화할 수 있도록 도움을 준다. 그러나 이 앱은 이용방법에 대한 자세한 설명이 부족하고 사용에 대한 안내가 이루어지지 않고 있다는 부정적 평가가 존재한다. 외국인이 위협 요소를 발견하거나 인지하였을 시, 이에 대한 개선을 요구할 수 있는 참여의 수단이 마련되어 있지 않아 개선이 요구된다. 또한 제공되는 언어를 다양화하여 국내 체류 외국인의 참여를 원활히 할 필요성이 제기된다.



※ Source: <http://www.mpss.go.kr/home/policy/stepAction/stepActionView1>.

Figure 3. Emergency ready app

IV. 결론 및 시민참여 활성화 방안

불확실성과 예측 불가능한 위협이 증가하고 있는 현실에서 시민참여는 매우 중요한 역할을 담당한다고 볼 수 있다. 시민의 안전을 위협하는 위기 상황은 분명 '공동의 적'이다. 이러한 보이지 않는 공동의 적을 위해 중앙정부를 비롯한 지방정부, 관련 기관은 새로운 무기 체제를 마련하고 있다. 관심에서 시작되는 시민의 참여가 그중 하나이다.

재난은 지역과 대상을 구분하지 않고 발생하였다. 문제는 시간이 지나면 쉽게 잊어버리고 늘 근본적인 대책보다는 사후대응적인 복구에 급급한 것이 사실이다 (Yang, 2017). 인간은 누구나 안전한 삶을 원하지만, 자연재난·사회재난 등으로 많은 피해가 발생하고 있다. 사회구조의 변화는 재난안전약자의 증가와 안전에 대한 시민의 수요를 유발하고 있다(Choi, *et. al.*, 2017: 79). 따라서 시민의 요구를 신속히 파악하여 예방 및 대비 활동을 분석하고 점검할 수 있는 개선의 노력이 중요하다. 이는 사회적 지원과도 연결될 수 있다. 시민 참여와 지원은 위기관리 전반 과정에서 지속적, 반복적으로 나타나는 과정이다. 다양한 자본이나 지원, 프로그램이 사적 혹은 공적 기관을 통해 전체 혹은 지역사회 구성원들에게 전달되는 과정을 의미하는 사회적 지원 (Kim, 2017: 96)은 위기관리에서 시민의 참여로 인해 중앙·지방정부 및 관련기관의 활동과 범위를 설정하는 데 중요한 고려사항이다.

선제적 위기관리를 위해서는 시민의 참여가 더욱 필요하다. 시민의 고충사항을 개선하여 제공하는 중앙정부, 지방정부, 관련 기관의 활동과 시민의 수요를 미리 예측하여 제공해야 하는 활동이 원활하게 작용될 수 있는 방안으로 개선이 필요하다. 선제적 위기관리를 위한 시민참여를 활성화 방안은 다음과 같다.

1. 접근성 강화를 위한 시스템 개선

현재 운영되고 있는 많은 포털을 살펴보면, 복잡한 메뉴로 구성되어 있어 시민의 접근이 용이하지 못하는

문제가 있다. 시스템의 이용이 복잡한 것은 접근성을 감소시키고 결과적으로 시민의 참여를 저해하는 요소가 된다. 일반 시민뿐만 아니라 장애 및 거동이 불편한 경우, 해당 시스템을 직접 활용하기가 곤란하다는 문제점이 지속적으로 대두되는 이유에 대해서 접근성을 강화하는 방안으로 개선이 필요하다. 이는 다양한 시민의 참여를 저해하는 요인이 될 수 있으며 나아가 시민의 무관심을 야기하여 시스템 존재에 대한 부정적 인식은 물론 관련 기관의 신뢰를 저해시킬 수 있다.

지각(perception)은 감각기관을 통해 받아들인 정보를 선별, 조직, 해석, 검색하는 과정이라고 볼 수 있다. 개방적인 사람은 감각으로 얻어진 정보를 지각으로 변환시키고 그와 관련되는 산출을 낸다. 이러한 산출물은 환류를 통해서 재수정될 수 있다(Nicholson, 1995). 시민참여는 위협요소와 위기상황에 대해 지각된 정보를 신속하게 분석하여 안전을 확보할 수 있는 산출이 나타나도록 해야 한다. 개인의 시민이 참여를 통해 제시한 정보가 지역의 안전을 위한 중요한 자료로 성과를 발휘한다면 이러한 참여와 태도는 더욱 확산될 수 있다. 사람은 직·간접 경험을 통해서 다른 사람들의 태도를 보고 학습이 반복되어 나타난다.

참여 시스템을 구축하는 데 중점을 두었으나 시민이 활용하지 않게 되는 상황은 위기에 대한 요인을 선제적으로 확인, 발견, 대응하는 데 부정적인 영향을 줄 수 있는 것이다. 시민들의 참여가 학습되어 나타날 수 있도록 접근성을 강화할 필요성이 있는 것이다. 신중 위기에 대한 위기상황별 시나리오를 개발하여 시민들이 접근하기 쉬운 방안으로 개선되어야 한다. 전염병, 환경오염사고, 에너지 관련 사고, 썩크홀 사고 등 위기에 대한 유형을 구분하여 접근성을 강화시키고, 참여의 문화가 확산될 수 있도록 개선이 시급하다.

〈Figure 4〉는 일본 이바라키현의 방재 메일 등록 Q R코드이다. 이는 현 주민과 관광객을 위한 방재 메일을 등록하게 하고, 지역의 위기 상황 및 안전정보를 공유토록 하는 서비스이다. 등록된 메일로 기상관련 정보, 피난 준비, 고령자의 피난요령, 피난지, 지진·해일 정

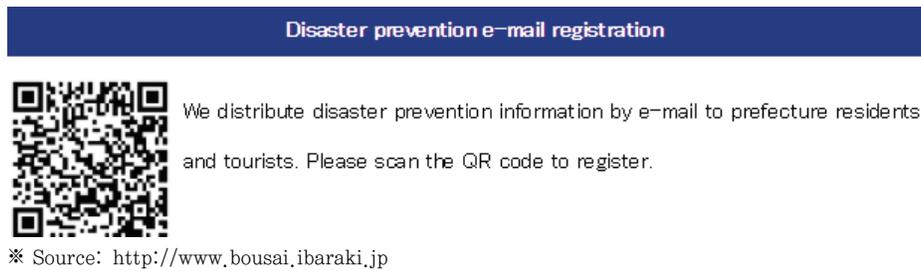


Figure 4. Ibaraki prefecture disaster prevention and risk management portal QR code

보, 하천 수위 정보를 제공함과 동시에 등록된 자를 통한 정보를 교환하는 기능을 갖고 있다(<http://www.bousai.ibaraki.jp>). 이와 같이, 지역의 경우 시민뿐만 아니라 관광객, 방문 예정 외국인에게 안전 정보를 제공하고 참여를 통한 개선 방안을 도출하여 접근성을 강화하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

2. 시민 요구도 분석을 통한 서비스 제공

복잡한 인간모형에 의하면 사람은 다양한 욕구와 잠재력을 가졌고, 그것은 시기와 장소에 따라 달라질 수 있으며 새로운 욕구를 배울 수 있기 때문에 복잡한 존재라고 가정한다. 인간의 욕구체계는 복잡하고, 욕구 간의 결합 양태는 매우 다양하기 때문에 욕구체계가 복잡하다. 또한 사람마다 처한 상황과 조건이 다르기 때문에 기대하고 요구하는 욕구가 달라진다. 따라서 조직에 참여하는 이유가 되는 욕구는 사람마다 차이를 보이고 그들의 욕구체계, 능력, 업무 등이 다름에 따라 서로 다른 관리 전략에 순응할 수 있다는 것이 일반적이다(Oh, 2014: 113-114). 선제적 위기관리에서도 시민들의 요구를 분석하여 관리전략을 다양화할 필요가 있다. 시민들이 위기에 대한 불안감을 느끼는 요소를 참여를 통해 해소하기 위해서는 관련 기관의 시스템을 신뢰할 수 있게 만들어야 한다. 시스템을 신뢰한다는 것은 기관에서 제공하는 시스템에 순응적 반응이 나타난다는 것으로 볼 수 있다. 따라서 시민의 요구를 분석하여 관리전략을 다양화시켜야 한다.

중앙정부를 비롯하여 각 지자체별로 위기 및 재난에 대한 포털을 구축하여 지역 특성을 고려한 개별적인 서비스를 제공하고자 노력하고 있다. 그러나 실질적인 내용은 중앙정부조직에서 제공하고 있는 시스템, 콘텐츠

와 크게 다르지 않다. 지역의 특성과 대상의 차이를 고려하여 자발적인 참여가 이루어질 수 있도록 지속적인 관리가 필요하다.

3. 갈등관리를 위한 실시간 참여 콘텐츠 개발

시민의 안전을 위협하는 요인은 시간을 고려하지 않고 등장하고 있다. 이러한 상황은 시민의 입장에서 자신을 위협하는 갈등 요소가 출현한 것으로 간주할 수 있어 신속한 해결방안을 제시하는 것이 중요하다. 지역 사회의 위기관리의 문제를 해결하는 방향도 갈등을 해결하는 측면에서 접근할 필요가 있다.

갈등을 일으키고 있는 당사자들이 직접 접촉하여 갈등의 원인이 되는 문제를 공동으로 해결하게 하는 방법이 문제해결(problem solving)이다. 당사자들이 갈등 상황에 적응하는 것으로 합의하는 것은 근본적인 문제 해결이 아니고, 공동의 노력으로 갈등상황을 제거하는 것이 문제해결이라고 볼 수 있다(Ivancevich, *et. al.*, 2008: 298-309). 위기상황 및 위험 요소를 시민이 발견하여 관련기관에게 정보제공자로서 참여하는 것, 이를 토대로 관련기관과 시민의 공동 노력으로 위험요인 및 상황을 제거하는 것이 상호간의 갈등을 해결하는 것이고, 선제적 위기관리에 있어서 중요한 문제의 근본적 해결이라고 본다.

시민에게 위기 상황이 직면한 경우, 이미 예방 관련 기능은 실패로 간주해야 한다. 따라서 초동적이며 신속한 대응으로 위기 상황의 확산을 방지할 수 있는 방안이 필요하다. 이는 실시간 참여 콘텐츠를 통해 대안을 마련할 수 있다. 이를 개선하는 데 필히 재난 및 위기의 취약계층에 대해서 고려해야 한다. 일반인을 기준으로 한 시

시스템은 물론이고, 언어·청각 등 장애인과 외국인 등 대상을 고려하여 실시간 참여 콘텐츠가 마련되어야 한다.

4. 참여문화 확산 및 적극적 홍보

관련 기관의 구축된 포털 및 참여 서비스는 시민이 활용하는 것을 기본 전제로 하여 만들어졌다. 그러나 살펴본 바와 같이 시민이 참여하는 것에 적극적이지 못하는 문제가 있으며, 시민이 운영 중인 포털 및 시스템의 존재에 대해서 인지하지 못하는 문제가 있다. 즉, 시민이 알지 못해서 참여하지 못하는 경우와 알면서도 참여에 대한 적극성이 떨어지는 것이다. 참여는 갈등 상황에 대한 해결 및 완화를 위한 방법으로 볼 수 있다. 이는 갈등을 야기하는 위기상황에 관련 기관과 시민이 함께 추구해야 할 상위목표(superordinate goals)를 제시함으로써 완화할 수 있다.

상위목표는 갈등관계에 있는 행동주체들이 추구해야 하고, 추구하기를 원하는 목표이지만, 어느 하나의 행동주체가 단독으로 성취할 수 없는 목표이다. 갈등관계에 있는 행동주체들이 모두 협력해야만 상위목표를 달성할 수 있다(Oh, 2014: 590). 위기관리도 관련 기관과 시민이라는 행동주체들이 모두 협력하여 '안전한 사회'라는 상위목표를 달성할 수 있도록 하는 참여의 문화가 확산되어야 한다.

따라서 위기관리에 대한 시민의 자발적인 참여를 유도할 수 있는 제도가 마련되어야 한다. 이를 위해 구체적으로 위기 상황 예방 및 개선에 대한 참여도에 따라 인센티브를 제공하는 방안이 고려될 수 있다. 지역 내 사업장, 다중이용시설 등의 대표 및 관리담당자의 개선 활동 및 일반 시민의 참여에 대한 언론매체 홍보도 촉매제로서의 기능을 할 수 있다. 참여문화의 확산과 활동에 대한 적극적 홍보가 필수적이다.

감사의 글

이 논문은 2016년도 국가위기관리학회 동계학술대회 발표문을 수정·보완하여 작성되었음.

References

- Choi, Kyung Sik, Gi Geun Yang, and Eun Ran Song. 2017. Improving the Support System for Disaster Vulnerable Population: The Survey of Civil Servants and Experts on Disaster Safety Policy. *Crisisonomy*. 13(9): 67-82.
- Choi, Young Hoon, et. al. 2015. *Service Development Proactive Personalized Based on Government 3.0*. The Korean Association for Public Administration. Government 3.0 Promotion Committee Policy Research Final Report.
- John, M. Ivancevich, Robert Konopaske, and Michael Tatteson. 2008. *Organizational Behavior and Management*. 8th ed. McGraw-Hill.
- Kim, Sang Weon. 2017. Local Social Supports and Political Participation. *Crisisonomy*. 13(9): 95-107.
- Lee, Jae Eun. 2012. *Crisisonomy*. Daeyoung co.
- Lee, Jong Soo. 2009. *The Public Administration Dictionary*. Daeyoung co.
- Nigel, Nicholson. 1995. *The Blackwell Encyclopedic Dictionary of Organizational Behavior*. Blackwell.
- Oh, Seok Hong. 2014. *Organization Theories*. Parkyoungsa.
- Ryoo, Young Aa, Soo Il Eom, and Kyung Jin Chae. 2015. Improving Citizen Participation in Cultural Programs. *Asian Journal of Cultural Policy*. 2(1): 1-10.
- Yang, Gi Geun, et. al. 2016. *Introduction to Disaster Management*. Daeyoung co.
- Yang, Gi Geun. 2017. Measures for Strengthening Safety and Safety Welfare as Public Goods. *Proceedings of Safety Chungnam 2050 Policy Seminar*. Chungnam National Institute • Center for Disaster Safety Research.
- <http://www.bousai.ibaraki.jp>.
- <http://www.mois.go.kr>.
- <http://www.safe182.go.kr>.
- <https://www.safekorea.go.kr>.
- <https://www.seogu.go.kr>.

Korean References Translated from the English

- 국민재난안전포털. <https://www.safekorea.go.kr>.
- 김상원. 2017. 지역의 사회자원과 정치참여. *Crisisonomy*. 13(9): 95-107.

대전 서구 재난안전포털. <https://www.seogu.go.kr>.
류영아 외. 2015. 문화사업의 시민참여 제고방안, 문화정책.
2(1): 1-10.
안전 Dream. <http://www.safe182.go.kr>.
양기근 외. 2016. 재난관리론. 대영문화사.
양기근. 2017. 공공재로서의 안전과 안전복지 강화 방안. 안전
충남 2050 정책세미나. 충남연구원 · 충남재난안전연구
센터.
오석홍. 2014. 조직이론. 박영사.
이바라키현. <http://www.bousai.ibaraki.jp>.

이재은. 2012. 위기관리학. 대영문화사.
이종수. 2009. 행정학사전. 대영문화사.
최경식 외. 2017. 재난안전약자에 대한 지원시스템 개선방안.
재난안전정책 담당공무원 및 전문가 인식조사를 중심으
로. Crisisonomy. 13(9): 67-82.
최영훈 외. 2015. 정부3.0 기반 선제적 맞춤형 서비스 개발.
정부3.0 추진위원회 정책연구 최종보고서.
행정안전부. <http://www.mois.go.kr>.

Received: Dec. 6, 2017 / Revised: Dec. 12, 2017 / Accepted: Dec. 13, 2017

선제적 위기관리를 위한 시민참여 활성화 방안

– 제공 포털 서비스를 중심으로 –

국문초록 본 연구는 시민의 안전을 확보하기 위한 관련 기관의 다양한 노력에도 불구하고 새로운 위기 상황과 신종 위협 요소는 지속적으로 출현하고 있다. 중앙정부와 지방정부는 위기관리에 대한 주도적인 역할을 담당하고 있으나 무엇보다 시민의 참여를 통한 자발적인 활동이 전제되어야 할 것이다. 선제적 위기관리는 안전을 위협하는 사각지대를 해소하기 위한 전반적인 활동을 포함하는 것으로 시민의 적극적인 참여를 통해 달성될 수 있다. 본 연구는 위기관리에 대한 관점을 시민의 참여에 두고 이를 활성화할 수 있는 방안에 대해 모색하였다. 위기관리를 위한 중앙정부, 지방정부, 관련기관은 시민을 참여시킬 수 있는 다양한 수단을 구축하여 운용 중이다. 그러나 시스템의 홍보 부족, 접근 및 이용의 불편함으로 인하여 참여가 원활하지 못하는 문제점을 내포하고 있다. 선제적 위기관리를 위한 시민 참여를 활성화 방안은 다음과 같다. 첫째, 시민의 접근성 강화를 위한 시스템의 개선이 필요하다. 둘째, 시민의 요구를 분석하여 서비스를 제공해야 한다. 셋째, 갈등관리를 위한 실시간 참여 콘텐츠가 개발되어야 한다. 넷째, 시민의 참여문화를 확산하고 적극적인 시스템 홍보가 필요하다.

주제어 : 위기관리, 시민참여, 위험, 안전, 접근성

Profiles **Min Sang Cho** : He received his B.A., M.A., and Ph.D. from Soonchunhyang University, Korea in 2013. He is a professor of the Department of Law · Public Administration · Police Administration at Baekseok University. His interesting subject and field of research and education is personnel management, police education, crisis management, and organizational behavior(police01@bu.ac.kr).

Won Ki Kim : He worked as Department head of the Education and Training Department of the Presidential Security Service and as visiting professor at the Michigan State University. He is a professor of the Department of Security service at Dongseo University(onekeykim@gdsu.dongseo.ac.kr).