

# ISSUE BRIEF



[출처] 당진시, 사회적 약자 위한 '안전복지서비스' 제공(3월12일/당진) | 작성자 충남인터넷방송



[출처] 보령시, 무료 안전 복지서비스 제공 | 국제뉴스

## 함께 누리는 안전복지를 생각하다

양기근 / 원광대학교 소방행정학과  
withgg@naver.com

## | 안 | 전 | 충 | 남 | ISSUE BRIEF 02

## SUMMARY

### 1. 머리말



### 2. 안전복지의 이론적 고찰

- 안전복지의 개념적 정립
- 마슬로우의 욕구 5단계론
- 재난안전을 위협하는 위험사회의 가속화



### 3. 충남도의 여건변화 및 전망

- 개요
- 충남의 재난취약계층 현황 및 특징



### 4. 함께 누리는 안전복지를 위한 정책적 제언

# 함께 누리는 안전복지를 생각하다<sup>1)</sup>

양기근(원광대학교)

## I. 머리말

재난 없는 안전한 삶은 인류의 오랜 꿈이다. 원시 자연에서 맹수의 공격으로부터, 자연현상의 일부인 태풍, 폭우, 폭염, 한파, 지진 등으로부터, 그리고 산업혁명 이후 폭증하고 있는 수많은 사회재난으로부터 안전을 확보하는 것보다 더 중요하고 시급한 것이 있을까? 그동안 우리는 재난을 가끔 스쳐가는 것으로 여겨온 듯하며, 재난으로부터의 안전보다 경제적 성장에 더 많은 노력과 관심을 가졌던 것 같다.

그러나 곰곰이 생각해보면 재난은 항상 우리와 함께하고 있었다. 지난해부터 지금까지 계속되고 있는 조류인플루엔자(avian influenza)로 인한 피해들, 2016년과 2011년의 구제역(foot-and-mouth disease), 2016년 경주지진, 태풍 차바, 2015년 메르스와 의정부 화재사고, 2014년 세월호 참사와 경주 마우나오션 리조트 강당 붕괴 사고, 판교 환풍기 붕괴 사고, 2013년 서울 노랑진 배수지 지하공사장 수몰사고, 충남 태안 해병대 캠프 사고, 2012년 태풍 볼라덴, 2011년 우면산 산사태, 2010년 중부폭설, 2009년 신종플루 등등 그 원인과 종류도 다양하고, 지역과 대상을 구분하지 않고 재난은 발생하였다. 이렇듯 재난은 늘 우리 곁에서 발생하고 있었다. 문제는 시간이 조금 지나면 언제 그랬냐는 듯이 쉽게 잊어버렸던 것이다. 그래서 늘 근본적인 대책보다는 사후대응적 복구에 급급하여 왔다.

최근 재난관리에 있어 “Living with Disaster”라는 개념이 사용되고 있다. 이는 우리의 일상생활에서 재난이 발생할 수밖에 없다는 것을 인정하고 이에 대한 대응책을 상시적으로 준비해야 한다는 것을 의미한다. 더 이상 재난은 특별한 이벤트가 아니다(박상현, 2016). 오늘날 재난은 예외적인 특수한 경우가 아니라 일상적인 이벤트(event)로 받아들여지고 있다(C. Perrow, 1999). 재난 위험의 일상화, 복합화가 진행되면서 재난을 분리된 하나의 사건, 위험을 비정상적인 것으로 보고 재난 관리에 필요한 과학기술을 개발하고 법적인 제도를 정비하여 사후 대응적으로 현상을 복구하는 전통적인 위험 관리 패러다임은 점차 쇠퇴하고 있다(박진희, 2015). 현대 사회의 핵심인프라(critical infrastructures)들 사이의 통합성과 상호의존성 강화는 자연 재난, 인위적 재난 등의 전통적인 재난 구분을 어렵게 하고 재난 위험의 원인을 파악하고 이의 영향을 측정하는 것 역시 불가능에 가깝게 해놓고 있다.

페로우(Charles Perrow)의 정상사고(normal accident) 이론에 의하면, 기술의 발전은 우리 사회를 안전하게 만들 수도 있지만, 기술 그 자체가 가진 복잡성으로 인하여 사고를 유발시킬 수도 있다. 즉, 고도로 발전한 기술이 위험이 될 수 있다는 것이다. 페로우는 복잡한 상호작용과 긴밀한 결합으로 구성된 기술시스템에서 사고는 피할 수 없는 매우 정상적인 사건이므로 사고를 ‘정상사고(normal accident)’ 혹은 ‘시스템사고(system accident)’로 명명하였다(Perrow, 1999 : 5; 정지범 외, 2015: 46-47).

재난이 일상화된 오늘날 우리에게 가장 중요한 것은 안전이다. 그러므로 안전한 사회를 만드는 것이 국가와 지방정부의 가장 중요한 책무인 것은 명백하다. 또한 산업화 이후 전세계 국가들이 가장 중요하게 추진해 오고 있는 복지국가 건설도 안전 위에서 가능한 것이다. 즉, 안전 없는 복지는 무의미하기 때문이다. 안전은 복지의 가장 기본적 최저기준선인 것이다. 그런 의미에서 충청남도가 안전비전 2050을 선포하면서 “함께 누리는 안전복지”를 5대 목표 중 하나로

1) 본 글은 안전충남 2050의 5대 목표 중의 하나인 “함께 누리는 안전복지 실현”의 일부를 발전시킨 것입니다.

제시한 것은 지방정부로서는 처음이자, 대한민국의 중요한 어젠더를 지방정부가 제시한 것으로, 매우 혁명적인 발상으로 볼 수 있다. 안전복지 용어는 우리 사회에서 일부 사용되고 있지만, 무엇이 안전복지인지 그 개념에 대해서는 논의조차 없는 상태이다. 이에 본 글에서는 안전충남 2050의 핵심 목표 중 하나인 안전복지에 대한 기본적인 내용을 정리해 보고자 한다.

## II. 안전복지의 이론적 고찰

### 1. 안전복지의 개념적 정립

1948년 12월 10일 선포된 세계인권선언(世界人權宣言, Universal Declaration of Human Rights) 제3조에서 “모든 인간은 생명권과 신체의 자유와 안전을 누릴 권리가 있다.”라고 하고 있듯이 안전을 누릴 권리는 생명권 및 신체의 자유와 함께 모든 인간의 가장 기본적 권리이다.

오늘날 안전과 복지는 별개의 영역을 넘어 안전복지로 통합되는 추세이다. 안전은 복지의 출발선이자 복지의 전제조건이 되고 있는 만큼 함께 누리는 안전복지를 안전충남 비전의 근간으로 설정한 것은 매우 선도적 목표설정으로 볼 수 있다.

함께 누리는 안전복지는 재난안전 약자 및 취약계층을 더 배려하고 함께함으로서 모든 도민의 기본권으로서의 안전권(safety right)을 보장하고 더 나아가 복지를 실현하고자 하는 것이다. 이는 모든 도민이 기본권으로서의 안전복지를 누림으로서 도민으로서 행복을 누릴 수 있는 상태의 실현을 통해 궁극적으로 인간존중의 사회를 구현하고자 하는 도정 철학을 담고 있다.

안전복지의 개념은 안전과 복지의 단순한 공통분모가 아니다. 안전복지를 안전과 복지의 교집합으로 보고 접근해서는 안전복지를 이해할 수 없다. 오히려 안전은 복지의 근간 또는 복지의 최저선 내지 출발선으로 이해해야 할 것이다. 즉, 안전은 모든 국민에게 보편적으로 제공되어야 하는 가장 핵심적인 공공재이다.<sup>2)</sup>

### 2. 마슬로우의 욕구 5단계론

안전복지의 개념을 이해하는데 도움이 될 만한 이론으로 마슬로우의 동기부여이론이 있다. 마슬로우(A. H. Maslow)는 동기부여를 개인으로 하여금 어떤 종류의 행동을 하게하고, 내적인 동기를 가지게 하는 상태라고 보고 있다. 인간은 태어나서 죽을 때까지 목표를 추구하는 목표지향인인 것이다.

그리하여 그 목표를 달성하기 위하여 인간내부에서는 끊임없는 충동(drive)이 일어나고 있으며, 이것이 동기로 하여 일정한 형태의 행동을 유발시키게 된다. 마슬로우의 동기부여이론에 의하면, 인간의 행동은 욕구(欲求)에 의하여 동기가 유발되며, 이러한 인간의 욕구는 일련의 단계별로 배열할 수 있다.

즉, 인간의 욕구는 맨 아래 단계인 ① 생리적 욕구로부터, ② 안전의 욕구, ③ 사회적 욕구, ④ 자기존중의 욕구, ⑤ 자아실현(自我實現)의 욕구에 이르기까지, 모두 다섯 단계로 이루어져 있다(Wahba and Bridwell, 1973: 514-520). 인간의 욕구는 계층적인 일련의 단계로 구성되어 있어 하위의 욕구에서 보다 상위의 욕구로 그 욕구단계가 상승하게 된다(임영제 외, 2007).

2) 안전서비스는 개인이 보안업체 등을 통해 시장에서 구입할 수 있는 사적재도 있지만 본 글에서 논의하고자 하는 것은 사적재로서의 안전서비스를 제외한 공적 영역에 한정하여 논의하고자 한다.



[그림 1] 마슬로우의 5단계 욕구 모형

마슬로우의 욕구이론에서 가장 낮은 단계의 욕구로는 1단계 생리적 욕구, 2단계 안전의 욕구가 있다. 즉, 인간은 생리적 욕구와 함께 안전에 대한 기본적인 욕구가 충족되어야 원활한 삶을 영위할 수 있음을 의미한다. 따라서 안전의 욕구 충족을 위한 안전서비스의 제공은 정부의 가장 기본적이고 중요한 기능이 된다.

### 3. 재난안전을 위협하는 위험사회의 가속화

최근의 재난안전 환경은 기후변화로 인한 기온상승 등으로 집중호우, 태풍, 폭염 등 기상기록을 갱신하는 등 점점 다양·대형·복잡화되고 있어 기후변화에 따른 자연재난의 위험성이 상존하고 있다. 또한, 도시화·인구집중, 고령화, 기후변화, 신종감염병의 창궐 등 재난안전을 위협하는 위험사회가 가속화되고 있다. 따라서 재난환경 변화에 대응하여 안전에 대한 국민의 욕구는 더 증가할 것이며, 정부 또한 국민을 재난 및 안전사고로부터 보호할 책임이 커지고 있다. 이러한 재난환경의 변화는 특히 재난안전 취약계층에게 더 심화되고 있으며, 이에 따른 정책적 대응이 필요한 시점이다. 이렇듯 재난과 함께하는 삶(living with disaster)과 더불어 인구사회구조의 변화는 재난에의 취약성을 높이고 있어 이에 대한 적절한 대응이 필요하다.

## III. 충남도의 여건변화 및 전망

### 1. 개요

충남은 대중국 교역 및 환황해권 교류의 거점지역으로 국토의 중심부에 위치하여 경부·호남·서해안 고속도로 및 경부·호남 KTX 등 국가 중추기간망이 연결되어 있다. 이는 최근 충남의 경제적, 정치·사회적, 행정적 측면에서의 역할과 중요성을 보여준다.

충남은 8개 시, 7개 군으로, 총 면적 8,204km<sup>2</sup>로 전국의 8.6%를 점유하고 있으며, 271개 도서를 포함하는 해안선 연장 1,062.2km의 연안지역으로 되어 있다. 충남의 인구는 2014년 기준 총 2,116,830명으로 내국인 2,062,273명, 외국인 54,557명이며, 세대당 인구수는 2.43명이다(충청남도, 2016).

## 2. 충남의 재난취약계층 현황 및 특징

국민안전처의 2015년 안전혁신 마스터플랜에 의하면, 총인구 5천만명 중 재난안전약자는 약 36%로 구성되어 3명 중 1명이 안전약자이다. 이중 아동은 9백30만명(18%), 고령자는 5백30만명(11%), 장애인은 2백50만명(5%), 국내체류 외국인은 1백50만명(3%)이다. 이렇듯 재난안전약자 보호에 대한 필요성은 높아지고 있으나, 정부의 관심, 예산, 담당 조직, 관련 법제도 정비 등이 미흡한 실정이다. 따라서 재난안전취약계층은 안전복지 실현에 있어 중요한 정책 대상이 된다(국민안전처, 2015). 헌법 제34조는 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며, 신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다. 그리고 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”라고 명시하고 있다(헌법 제34조 1항, 5항 및 6항). 우리 국민 모두가 안전을 누리 권리가 있음은 말할 것도 없고, 신체장애 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 재난약자는 좀 더 세심한 국가와 우리 사회의 보호가 필요함을 헌법에서도 명시하고 있다.

### ■ 영유아 및 아동

충청남도의 아동인구는 2014년까지 급격히 증가했으나, 2015년부터 감소추세이다. 2014년 기준 5세 미만 영유아 수는 98,147명으로 충남 전체 인구의 4.68%를 차지하고 있으며, 출산율 저하로 지속적인 감소세를 보일 것으로 전망된다.

### ■ 고령인구

2014년 충남의 노령화지수는 2013년 대비 4.4% 증가한 110.2로 전국 88.7 대비 높은 수준으로 전국 17개 시·도 가운데 6위로 나타나고 있으며, 인구전망을 고려할 때 고령인구의 비율은 더욱 증가할 것으로 예상된다. 인구 수 대비 인구증감률과 노령화지수의 관계를 고려할 때, 계룡, 부여, 예산, 공주 등 많은 도내 시·군의 경우 인구 증가율은 낮은 반면, 노령화지수는 크게 증가하고 있어, 향후 재난취약계층으로서 고령인구에 대한 재난안전관리의 중요성이 높아질 것이다.

〈표 1〉 2014년 충남 시·군별 노령화 지수

지역별	2012	2013	2014	증감율
총계	100.9	105.6	110.2	4.40%
천안시	46.1	47.8	50.9	6.50%
공주시	147.8	153.3	165.8	8.20%
보령시	146.7	153	164.4	7.50%
아산시	56.5	57.2	58.7	2.60%
서산시	87.8	90.2	95.3	5.70%
논산시	158.4	164.2	175.1	6.60%
계룡시	37.5	38.9	42.5	9.30%
당진시	97.7	98.3	99.2	0.90%
금산군	202	207.3	220.5	6.40%
부여군	246.1	253.7	276.2	8.90%
서천군	274.1	286.1	308.6	7.90%
청양군	301.5	308.6	327.8	6.20%
홍성군	161.6	162.4	168.6	3.80%
예산군	206	213.4	231.1	8.30%
태안군	209.2	220	237.2	7.80%



자료 : 충청남도(2015), 「2015충남 사회지표 요약」& 충청남도(2016), 「안전충남 2050」.



충남의 고령인구는 2015년 기준 질병사고율(63.8%) 외에 사고부상률이 22.1%로 2위를 차지하고 있으며, 교통사고율도 9.8%로 높은 수준이다.

인구의 고령화 문제는 전 세계적, 국가적 문제로 충청남도도 예외일 수 없다. 최근 국내 고령화의 상황은 매우 심각한 수준이다. 충남은 2006년 고령사회에 진입한 이후, 2023년에는 초고령사회<sup>3)</sup>로 진입할 것이 전망되고 있어 이에 대한 대응이 절실하다. 따라서 고령화를 해결하기 위해서는 경제와 생활의 균형이 필요하며, 또한 고령자의 재난안전에 대한 고민과 대안의 마련이 필요하다.

〈표 2〉충청남도 고령화 추이

(단위 : 천명, %)

구 분	2005년	2006년	2009년	2010년	2015년	2020년	2023년	2025년	2030년	2035년	2040년
노인인구 (65세 이상)	268	278	307	315	345	402	455	500	617	732	841
비율	13.9	14.3	15.1	15.2	16.5	18.5	20.5	22.2	26.6	30.9	35.2

자료 : 통계청(2014.12), 「시도별 장래인구추계」.

#### ■ 장애인 현황 및 사회복지시설

충남의 장애인 인구수는 2015년 기준 124,801명으로 장애유형별로는 지체장애인이 65,661명으로 가장 많으며, 청각 13,537명, 시각 12,097명 순이다. 또한, 인구 1만명당 장애인복지시설 수는 8.6개소로 전국 평균 10.2개소보다 낮으며, 전남, 대구, 인천에 이어 4위로 시설 수가 적은 것으로 나타나고 있으며, 도내 시군별로는 총 139개소의 장애인복지시설 가운데 생활시설은 총 59개소이며, 천안, 공주에 가장 많은 시설이 위치하고 있다.

#### ■ 외국인 및 다문화가족 현황

2015년 통계청 발표에 따르면, 충청남도 내 외국인 수는 56,583명으로 경기, 서울, 경남, 인천에 이어 다섯 번째로 많다.

〈표 3〉충남 외국인 변화 추이

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
전국	918,917	982,461	932,983	985,923	1,091,531	1,143,087
충남	42,753	48,091	46,141	49,924	54,557	56,583

자료 : 통계청 홈페이지(2016.11.25.).

이 가운데, 가족을 구성하고 있는 다문화가족(국제결혼, 인지, 및 귀화)은 305,446명으로 이 가운데 중국(한국계) 98,037명, 중국인 81,010명, 베트남인 58,761명, 필리핀인 17,353명, 일본인 13,239명으로 높으며, 여성의 비중이 높다. 거주특성을 살펴보면, 천안, 아산에 전체 외국인의 과반이상이 거주하고 있으며, 서산, 공주, 금산의 경우 유학생의 비중이 높다.

국적별로는 아산, 홍성, 보령, 부여, 계룡의 경우 중국인이 많이 거주하며, 예산, 청양, 금산은 베트남인이, 태안, 서천군에는 필리핀인의 비율이 높다(충청남도, 2016: 12-13).

3) 고령화 사회: 65세 이상 노인인구 비율 7% 이상, 고령사회: 65세 이상 노인인구 비율 14% 이상, 초고령사회: 65세 이상 노인인구 비율 20% 이상

## Ⅳ. 함께 누리는 안전복지를 위한 정책적 제언

### 1. 재난의 일상화에 대비한 안전충남 구현의 필요성 증대

오늘날 일상생활 속 위험요소들이 증대되고 있다. 항공·선박·기차 등 고위험 내재적 이동수단의 사용 증가, 등산·해양 스포츠·축제 등 위험이 내재된 활동들이 증가하고 있기 때문이다. 우리의 기후·사회구조적 재난환경은 더욱 악화되고 있는 반면, 재난관리 국가경쟁력은 OECD 국가 중 하위권(25위/34개국, 2014)이다(국민안전처, 2015).

새로운 유형의 불산, 염산 등 화학누출 사고 등이 빈번하게 발생하고 있어 국민의 불안심리가 가중되고 있다. 충남의 경우도 공장 등에서 발생하는 화학적 위험 등에 노출될 수 있으며 이에 따른 안전대책이 필요하다. 또한, 기초생활수급자, 장애인, 노인, 외국인, 다문화 가정 등 재난취약계층은 양극화, 고령화, 국제화에 따라 증가 추세에 있다. 사회의 변화에 따라 재난안전취약계층은 증가할 수밖에 없으며, 특히 새로운 위험이 계속 증가하는 상황이며, 최근의 지진사태 등과 같은 위험에도 대비할 필요가 있다. 새로운 재난환경의 변화에도 불구하고 경제여건 및 생활환경 제약 등으로 인해 재난의 심각성에 대한 대처 및 준비에 여유가 없어 재난에 대한 자발적인 대응과 체험활동 등이 미흡한 실정이다. 따라서 안전교육과 안전한 장소를 마련하여 안전충남을 건설할 필요성이 어느 때보다 높아지고 있다.

### 2. 함께 누리는 안전복지 실현을 위한 정책적 제언

정부는 국민이 안심하고 안전하게 생활할 수 있는 환경을 제공할 의무가 있으며, 국민은 이를 적극적으로 요구할 권리가 있다. 안전복지는 모든 국민들에게 제공되어야 하는 최소한의 기본권적 권리이다. 안전복지는 생명에 대한 존엄성을 인정하고 보장하기 위한 것으로 사회적 약자들의 권리와 자존감을 존중하는 것에서부터 출발한다. 안전복지는 자선 활동이 아닌, 국민의 기본권적 권리로 사회적 정의의 실천에 있어서도 중요하다. 안전복지는 생활환경에 잠재해있거나 내면적인 위험요소까지 해결하려는 예방적 복지이며, 사고발생 이후 치유와 자활지원 등 그동안 돌보지 못했던 부분에 대해 관심을 기울이고 새로운 형태의 안전수요에 적극적으로 대응하는 능동적 복지가 될 것이다.

안전복지를 구현하기 위해서는 안전정보 접근권 확대, 수요자 중심 안전 서비스 체계 구축, 안전취약계층에 대한 적극적 지원 전략 하에 구체적으로 안전정보 공개 시스템 확대, 재난안전관리 정보수집을 위한 주민 참여 확대, 도민의 접근편의성을 고려한 안전정보 전달체계 마련, 도민의 안전요구 파악을 통한 맞춤형 지원, 지역복지시스템과 연계한 원스톱 서비스 제공, 관리자의 사회적 책임 강화, 사회적 관계 복원을 통한 안전 확보 등과 같은 과제를 추진해 나가야 할 것이다.

〈표 4〉함께 누리는 안전복지 추진전략과 추진과제

목 표	전략	추진 과제
함께 누리는 안전복지 실현	안전정보 접근권 확대	안전정보 공개 시스템 확대
		재난안전관리 정보수집을 위한 주민 참여 확대
		도민의 접근편의성을 고려한 안전정보 전달체계 마련
	수요자 중심 안전 서비스 체계 구축	도민의 안전요구 파악을 통한 맞춤형 지원
		지역복지시스템과 연계한 원스톱 서비스 제공
	안전취약계층에 대한 적극적 지원	관리자의 사회적 책임 강화 사회적 관계 복원을 통한 안전 확보

## 참고문헌

- 국민안전처. 2015. 「국가안전관리기본계획(2015-2019)」, 국민안전처.
- 박상현. 2016. 재난피해자 지원 강화를 통한 재난복지와 안전한국 실현. 「법연」, Vol. 53: 19-23. 한국법제연구원.
- 박진희. 2015. 재난위험 사회의 위험관리 전략의 새로운 모색: 회복탄력성(Resilience)과 시민성(Citizenship) 향상을 중심으로. 「환경철학」, 19: 91-118.
- 임영제 · 김항곤 · 소재진 · 임진택 · 양기근. 2007. 「21세기 디지털시대 인간관계의 이해」, 법문사.
- 정지범 · 윤기웅. 2015. 「안전사각지대 발굴 및 효과적인 관리 방안 연구」, KIPA 연구보고서 2015-23. 한국행정연구원.
- 충청남도. 2016. 「안전충남 2050 다함께 만들고 모두가 누립니다」, 충청남도 재난안전실.
- 통계청 홈페이지. <http://kostat.go.kr/portal/index/statistics.action>
- Perrow, C. 1999. Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies (2nd ed.), Princeton: Princeton University Press.
- Wahba, M. A. and Bridwell, L. G. 1973. Maslow Reconsidered: A Review of Research on the Need Hierachy Theory. Proceedings of Academy of Management.

## 주요 행사

## 안전 정책이슈 포럼 개최

## ■ 행사 개요

- 일 시** 2017년 2월 3일 15 : 00 ~ 18 : 00 충남서해안기후환경연구소
- 참석대상** 국립재난안전연구원, 중국시안리버풀대, 충남연구원 및 관련 전문가
- 주 제** 안전 정책이슈와 충남의 대응 전략 모색
- 주 최** 충남재난안전연구센터 및 충남공공투자연구팀 공동개최
- 프로그램** 주제발표 1. 충남 안전비전 2050, 박근오 센터장(충남재난안전연구센터)  
 주제발표 2. 기후변화 대응 및 도시방재전략, 심우배 박사(전 국토연구원)  
 주제발표 3. 해외 안전도시 전략, 정형철 박사(중국 시안리버풀대)  
 종합토론 (윤중경 회장(국민안전산업협회), 윤상훈 박사(국립재난안전연구원))