

안전충남 이슈브리프

참여와 협력의 안전거버넌스

류상일 교수 / 동의대학교 소방방재행정학과
samuel@deu.ac.kr

CONTENTS

1. 자연환경 변화와 안전거버넌스의 필요성
2. 안전거버넌스의 이해
3. 참여와 협력의 안전거버넌스



참여와 협력의 안전거버넌스¹⁾

류상일 교수(동의대학교 소방방재행정학과)

1. 자연환경 변화와 안전거버넌스의 필요성

■ 재난 발생 양상의 복잡화

- 전 세계적인 기후변화의 영향으로 재난발생의 빈번화, 재난유형의 다양화, 규모의 거대화 등 향후 재난 발생 양상은 더욱 복잡해 질 것으로 전망됨

■ 재난관리 사례에서의 민간부문 역할 증대

- 실제로, 1995년 1월 17일에 발생한 한신·아와지 대지진(阪神·淡路大震災)은 사망 6,433명과 부상 43,792명의 인명피해를 가져왔던 대형 재난사고였음
- 류상일 등(2006)의 연구에 따르면, 지진에 의해 약 15만명이 매몰되었고, 그 중 115,000여명은 자력으로 탈출했지만, 나머지 35,000여명은 무너진 건물 안에 갇혀 있었음
- 자력으로 탈출이 곤란한 자 중 77%가 주민과 민간 그리고 NGO단체에 의해 구조되었음. 또한 자위대와 경찰 그리고 소방 등의 정부부문도 크게 활약하였으나, 전체의 19%에 불과하였음. 이는 민간과 NGO에 의해 빨리 구조됐기 때문에 더 많은 피해자가 발생하지 않았다는 것을 의미함 (<http://www.bo-sai.co.jp/jisyubousai.htm>)
- 한편, 2007년 12월 7일 서해안 유류유출사고 이후 2008년 6월 23일까지 각종 기관 및 단체의 봉사활동이 이루어졌는데, 총 참여기관은 대략 17,275곳이며, 모두 1,416,953명이 봉사활동을 다녀간 것으로 나타남
- 최병학 등(2009)의 연구에 의하면, 공공부문과 민간부문의 참여기관 및 단체별로 볼 때(중복제외), 전체 참여기관 17,275개 중 민간기관(개인포함)이 15,736개(91.1%)로 가장 많이 참여하였고, 공공부문이 1,470개 기관(8.5%)으로 나타났음
- 이처럼 민간부문의 참여 비중이 압도적으로 많았다는 것을 알 수 있는데, 그간 재난관리의 공공재적 성격으로 인하여 공공부문 주도로 재난관리가 이루어져왔으나, 공공부문만으로는 한계가 있다는 것을 알 수 있는 사례이며, 아울러 서해안 유류유출 복구사례는 재난관리에서의 민간부문 역할 및 비중을 인식시켜준 좋은 사례로 볼 수 있음

■ 재난관리 사례에서의 교훈

- 여기서 주목해야할 점은 그간 재난관리가 공공재적 성격으로 인하여 공공부문 주도로 이루어져왔으나, 공공부문만으로는 한계에 다다르고 있다는 사실임
- 이처럼 오늘날 재난관리체계는 연계(connectedness) 및 통합(integratedness)을 기반으로 한 거버넌스 중심의 네트워크를 통해 참여 주체간 협력이 강조되고 있음

■ 재난관리 방식(접근법)의 변화

- 오늘날 우리사회가 경험하고 있는 재난발생 양상은 과거와는 사뭇 다른 추세이고, 그렇기 때문에 재난관리에 대한 접근 방식도 과거와는 다른 방식이 요구됨

- 재난관리서비스가 지닌 독특한 거래조건 및 재난관리체계의 특성상 전통적 관료제적 접근에서 네트워크 거버넌스(network governance)로 전환할 필요성이 제기되고 있음(박석희·노화준·안대승, 2004: 104)
- 더구나, 재난조직의 특성상 평시에 많은 인력과 자원을 확보하기 어려운 까닭에 관련 유관기관과 민간인력의 자발적인 참여를 통한 안전거버넌스의 확립이 시급함

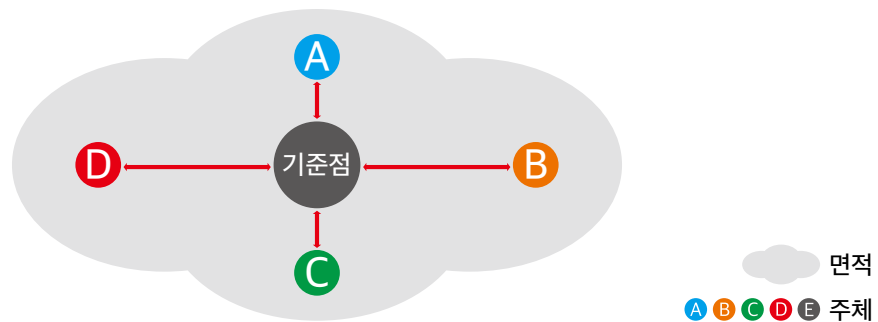
■ 안전거버넌스의 필요성

- 이처럼, 기후변화와 지구온난화 등으로 재난발생의 양상은 더욱 복잡해지고 거대해 지고 있는 가운데, 일본과 우리나라의 사례를 보면 재난관리에 대한 공공부문의 한계가 엄연히 존재하기 때문에 민간부문의 적극적인 참여가 필요함
- 또한, 과거의 공공부문 중심의 재난관리방식을 탈피하여, 공공과 민간 그리고 시민사회의 협력을 중심으로 한 재난관리 패러다임의 변화가 필요함
- 따라서 다양한 주체들의 자발적 참여를 바탕으로 한 안전거버넌스의 구축이 필요하며, 이를 통해 효과적이고 신속한 재난대처가 가능할 것으로 판단됨

2. 안전거버넌스의 이해

■ 네트워크 거버넌스의 작동 원리

- 안전거버넌스를 이해하기 위하여 네트워크에 대한 설명을 하면, [그림1]과 같은 면적을 그리기 위해 기준점이 필요하고, 이를 중심으로 각각의 주체가 정해지면 큰 면적이 형성됨
- 여기서 3가지 측면이 고려가 되어야 함



[그림1] 네트워크 거버넌스의 작동 원리

■ 첫째, 방향성의 측면

- 방향성은 신뢰성(믿음)과 연관되어 있는데, 기존의 관 주도 안전 네트워크는 일방향적인 성향을 가짐
- 이로 인하여 민간 부문이나 NGO에서 수평적인 구조가 아니기 때문에 참여를 기피하게 됨
- 이를 탈피하여 네트워크 안의 주체 간 신뢰를 형성하고 쌍방향의 소통이 이루어져야 함

■ 둘째, 영역의 측면

- 재난대응의 경우에는 특히 공공부문의 자원만으로는 접근에 한계가 있다는 견해가 다수임
- 따라서 네트워크에 참여기관을 확대해 나가는 것이 중요함
- 이는 기존 사회적자본과 연계되는 사안이고, 확대를 위해서는 기존의 다양한 형태로 존재하는 네트워크

를 활용하는 것이 필요하며, 지역적 특성도 고려되어야 함

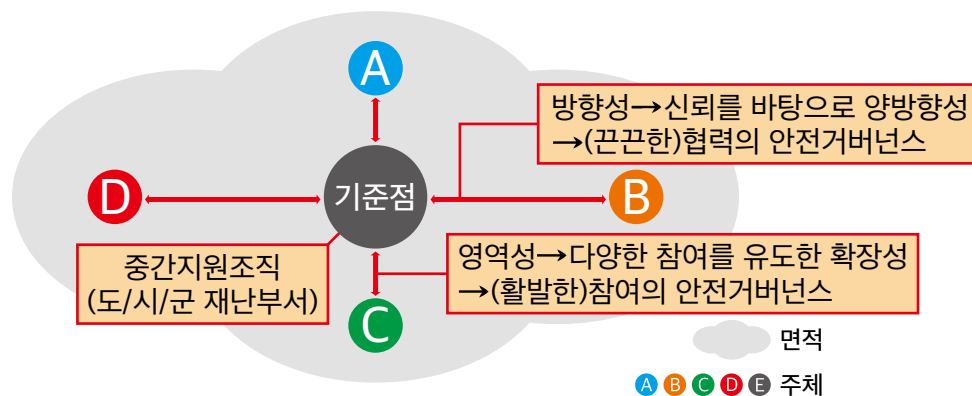
셋째, 기준점 측면

- 위의 두 가지 측면이 작동하기 위해 기준점인 행정기관의 역할이 필요함
- 안전거버넌스가 참여주체간에 상호 신뢰성을 높이고, 다른 기관의 확장성을 높이기 위해서는 일종의 가고 역할을 담당할 중간·조정 지원기관이 필요한데, 당분간은 행정기관이 어드바이저 역할을 해야 함

3. 참여와 협력의 안전거버넌스

참여와 협력의 안전거버넌스란?

- 안전 문제 해결을 위해서는 정책 수립에서부터 안전 당사자들이 참여하고 문제에 대한 올바른 인식과 정책에 대한 타협을 이끌어내는 과정을 통해 정책의 모든 과정이 공개되고 지역주민의 참여가 이루어져야 함



[그림2] 참여와 협력의 안전거버넌스란?

- 정부, 도민, 시민단체가 자율적으로 협력할 때 공공 문제를 해결할 수 있음
- 지역의 안전거버넌스 구축은 스스로의 역량을 키우고 토론을 통한 합의를 추구하는 문화적 성숙을 전제로 하기 때문에 지역에 대한 이해를 높임과 동시에 행정기관은 거버넌스의 구동을 위한 적극적 지원을 실시해야 함

(1) 양방향 신뢰성을 강화하기 위한 『도민주도형 안전활동영역』 확대

왜? 도민주도형 안전활동영역 확대인가?

- 기존 우리나라 도시들의 안전거버넌스는 대부분 정부부문 주도의 하향식이 주를 이루고 있어, 시민들의 자발적인 참여를 확보하기가 어렵다는 태생적인 한계점을 내포하고 있음
- 이러한 기존 일방향적 성향의 안전거버넌스는 민간이나 NGO가 수평적 구조가 아닌, 공공부문의 지시와 통제 위주로 안전거버넌스가 형성되기 때문에 민간부문의 기관들은 안전거버넌스에의 참여를 꺼리게 되고 형식적 참여를 가져오게 됨
- 따라서 쌍방향으로 소통이 이루어져야 안전거버넌스 주체간에 신뢰가 형성되고, 이를 토대로 보다 끈끈한 안전거버넌스가 구축된다고 할 수 있음. 그러기 위해서는 정부주도의 하향식 안전거버넌스가 아닌,

도민주도의 상향식 안전거버넌스 구축이 필요함(그림 2)

- 하향식 안전 협의체 구성이 아닌, 상향식(bottom-up) 방식으로 시민이 주도가 되어 시민안전공동체를 만들어가고, 안전거버넌스의 활동영역을 확대해 나간다면, 네트워크의 기본 속성인 호혜성을 바탕으로 신뢰성이 좋아지게 됨
- 시민들이 자발적으로 안전공동체를 조직하다보니, 자연스럽게 참여도와 교류도 증가하게 되어 활발한 안전거버넌스 운영이 가능하게 될 것으로 여겨짐

■ 자율형 도민 안전모임 활성화

- 도민이 자율적으로 참여하고 주도하는 지역사회 안전공동체를 도민 친화적으로 구축하고 이를 중심으로 도민 자율에 기초한 생활 속 안전문화를 실현해야 함
- 도민 안전모임은 지역사회의 안전공동체를 형성하기 위해 안전에 대한 관심을 고취시키는 방안으로, 충남의 안전은 ‘스스로 안전, 나부터 안전, 이웃을 위한 안전’의 슬로건을 바탕으로 안전모임을 개별적으로 조직 할 수 있는 방안이 필요함
- 자율형 도민 안전모임은 지역 주민 간의 관계를 중심으로 조직하고, 나아가 사업장 안전모임, 산악회 안전모임, 학교운영위원 안전모임, 경로당 안전모임 등 직종 및 연령별로 안전모임을 활성화하는 것이 필요함

■ 조직 리더의 안전역량 강화

- 안전의식에 대한 교육의 파급효과 측면에서 어느 계층에 대한 교육이 전략적으로 필요한 것인가를 고려할 때, 우선적으로 조직 내 리더를 대상으로 안전에 대한 의식을 고취시켜 이를 해당 기관의 하부조직으로 파급하는 교육방식이 바람직함
- 경영층의 안전 전문성 확보와 의식 내재화를 통해 업계 전반의 안전문화 정착을 유도해야 함
- 직장 내 관리자 인식전환으로 선진 안전문화를 조성할 수 있다는 자기실현적 예언이 필요하고, 2차사고를 감소시키기 위해 질책·비난하는 대신 칭찬을 할 수 있는 ‘No blame 원칙’을 적용할 필요가 있음
- 지역, 업종, 공동체 등 각 분야 대표자를 소그룹화하여 안전교육 및 안전문화교육을 우선 실시하는게 필요하고, 안전리더가 조직구성원을 대상으로 직접 안전 교육 및 활동을 주도하게 하며, 참여도 제고를 위해 안전리더 교육 실시 및 수료 대상 기관에 인센티브 제공이 필요함

■ 양방향의 상호 교류를 통한 안전거버넌스 신뢰성 강화

- 실무자 중심의 현실적인 휴먼 안전실무자 네트워크 방식으로 전환되어야 하는데, 구체적으로 조직과 조직을 연결하는데 있어서 조직의 수장이 아닌, 실무 담당자 즉, 사람을 중심으로 안전 협의체를 구성하는 것이 필요함
- 그렇게 하면 책임감이 생겨 협의체 활동을 열심히 하게 되고, 지휘권은 실무자에게 주는 대신 책임은 수장이 최종적으로 지게 함으로써 마음편히 빠르게 재난관리 업무를 할 수 있게 됨

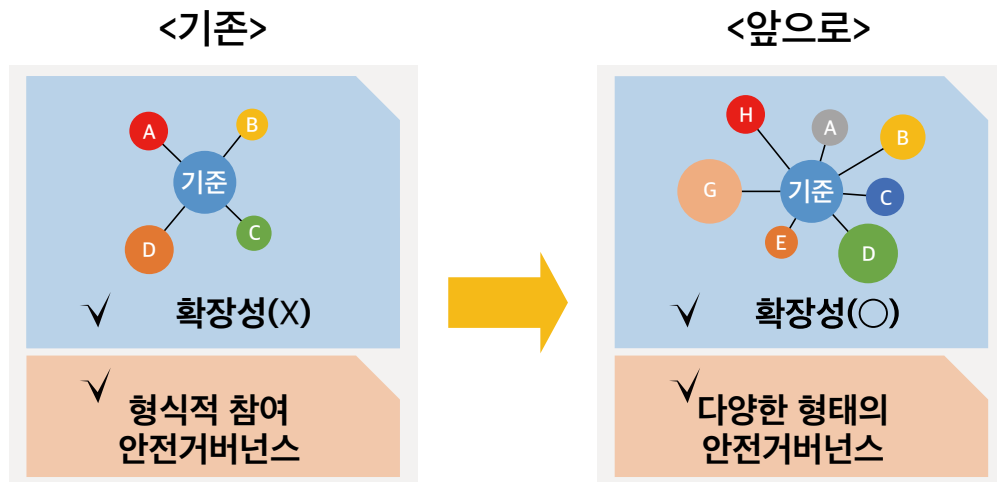
(2) 안전거버넌스 확장성을 고려한 『다양한 형태의 안전네트워크』 구성

■ 왜? 다양한 형태의 안전네트워크인가?

- 기존 우리나라 지자체의 안전거버넌스는 재난관련 유관기관간의 획일적인 안전거버넌스 구축, 민간기관간의 형식적인 안전거버넌스 구축이 대부분이었음
- 이러한 기존 안전거버넌스는 참여기관이 적고, 지역별로 획일적이어서 안전거버넌스로서의 작동이 원

활하지 못하다는 태생적인 한계가 있음. 따라서 네트워크 속성을 감안하여 안전거버넌스가 재난발생시에 보다 효과적으로 작동되기 위해서는 네트워크의 영역차원에서 확장성이 고려되어야 하는데, 이러한 확장성은 기존 총남의 사회적자본과 연계되는 사안임

- 따라서 안전거버넌스의 확장성을 넓히기 위해서 기존의 획일적인 형태의 안전거버넌스가 아닌, 보다 다양한 형태의 안전거버넌스 구축이 필요하고, 또한 지역적 특성도 고려된 다양한 안전네트워크의 구성과 함께 많은 관련 기관들의 참여가 필요해 보임(그림 3)



[그림3] 확장성의 안전거버넌스

- 또한, 기존의 획일적인 안전거버넌스는 다양한 연령층과 다문화 등을 고려하지 못했다는 한계점을 내포하고 있기 때문에 향후에는 다양성이 고려된 안전거버넌스가 필요함

■ 생활안전협의체 구성

- 생활안전협의체는 기존의 다양한 지역사회 재난관리 관련 조직의 문제점을 개선하고, 새로운 대안조직으로써 생활권 단위의 안전활동을 위한 기존 조직 및 민관 협력의 가교역할을 수행하는 도민 주도형 기구로 구성되어야 함
- 지역공동체 또는 생활공동체에서 안전거버넌스의 토양이 형성되기 위해서는 공동 문제 해결을 위한 방안을 마련하고 이해관계를 조정하며 차이점을 해소할 수 있어야 함
- 그리고 구성원간 상호 협동과 학습, 선의의 경쟁구도가 필요함
- 주민밀착형 생활안전네트워크는 첫째, 정부와 민간지원주체가 중심적 역할과 연결고리 역할을 해야 하고, 둘째, 민간자원을 적극적으로 개발해야 하며, 셋째, 지역의 특수성을 적극적으로 고려해야 함

■ 주민주도 안전마을 육성

- 지역 공동체 기능 회복을 위한 다양한 프로그램이 제공되어야 하는데, 현재 경제공동체(마을기업, 정보화마을 등), 생활공동체(희망마을, 주민자치회 등), 사회공동체(새마을 운동 지역 공동체 사업 등) 등으로 구분되고 있으며, 이에 더해 재난안전 공동체(안심마을)라는 새로운 구분이 필요함
- 지역별로 취약성을 스스로 발견하여 주민공동체를 자발적으로 조성함으로써 지역 안전을 책임질 수 있는 주민사업으로 연계해야 함
- 또한 지역의 생활안전 민원을 취합하기 위한 투자가 필요함

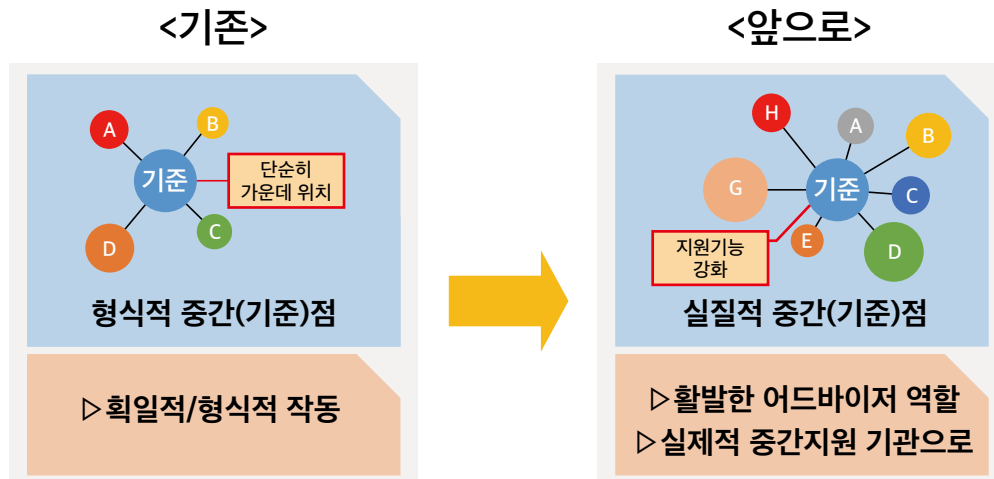
■ 지역 안전 공동체의 재구조화를 통한 안전거버넌스 확장성 강화

- 다양한 형태의 기존 지역 공동체의 재구조화를 통해 안전거버넌스 작동에서 참여와 협력을 더욱 공고히 할 수 있음
- 아울러, 지역 내 기존 조직과 공동체는 적극적인 재구조화를 통해 이루어지고 있기 때문에 보다 확장성 있는 다양한 안전네트워크 구성이 가능하게 될 것으로 판단

(3) 『지역특성에 기반한 안전거버넌스 운영』을 위한 중간지원기관(행정)의 역할

■ 왜? 중간지원기관의 역할이 중요한가?

- 기존, 우리나라 안전거버넌스의 경우에는 거의 대부분 획일적으로 지역내 안전네트워크를 구성하고 형식적으로 운영되는 경우가 많았음



[그림4] 중간지원(조정)기관의 역할

- 이러한 획일적인 안전네트워크 구성은 권역별 특성을 반영하지 못하게 되고, 또한 중간지원기관의 어드바이저 역할이 부족해 형식적으로 안전거버넌스가 운영 되고 있는 실정임
- 따라서, 안전거버넌스가 참여주체간에 상호 신뢰성을 높이고, 다른 기관의 확장성을 높이기 위해서는 행정기관이 실질적으로 가교 역할을 담당하여 네트워크의 중간·조정 지원역할을 충실히 수행하여야 함(그림 4)

■ 지역공동체 맞춤형 안전거버넌스 모형 개발

- 공동체의 유형과 규모, 재난 및 안전 서비스의 특성과 수요 유형에 따라 수요자 중심의 맞춤형 안전거버넌스 모형을 개발해서 제공함으로써 자율성과 작동성을 높이는 것이 필요함
- 수요자의 욕구와 특성을 반영함으로써 참여와 수용성을 높일 수 있으며, 안전거버넌스 조직의 생명력인 자율성과 지속가능성을 높이는 것이 가능함
- 안전 취약계층 또는 안전약자들을 우선한다는 의미와 주민이 자치행정의 단순한 소비자가 아닌 PRO-SUMER(생산자+소비자)라는 관점에서 지역주민들이 자신의 생활공간에서 지속가능한 안전을 확보하기 위해 서로의 자원을 투입하고 융합하는 협의체를 구성하는 것이 바람직함

■ 협치를 위한 중간지원조직 운영

- 협치를 통하여 민관이 공동으로 안전정책 전 영역의 의제를 발굴하고, 사업을 기획하며 집행과 평가를 공유하는 것이 필요함
- 시민은 관련 당사자, 위원회, 시민단체, 전문가로 활동하며, 도는 중간지원조직으로서 이를 조정하고 지원하는 역할을 담당하도록 해야 함
- 기초단치단체별 협치 지원조직을 두어 지역주민과 시장·군수, 행정부서, 시민단체 등과의 파트너십을 구축하는 과정에서 촉매역할을 담당하고, 지역공동체 기반 형성 정도에 따라 협치의 한 축으로서 도민의 역량을 강화할 수 있는 교육기능을 수행하는 것이 필요함
- 지역공동체 기반이 미약한 경우에는 주민모임을 활성화하고, 안전교육 및 홍보, 안전리더를 발굴 및 육성, 안전 위해요인을 조사하는 역할을 지원함으로써 향후 주민 중심의 자율적 참여와 안전과 관련된 다양하고 종합적으로 사업추진이 가능할 수 있도록 해야 함

■ positive-sum²⁾의 역동적인 인센티브를 통한 안전거버넌스 활동 지원 제도화 강화

- 현재 우리나라 재난관리 문제점으로 공공기관의 재난대응 전문역량 부족과 기관간 협업 저조가 문제점으로 제시되고 있음
- 공공부문과 민간부문의 협력적 거버넌스가 잘 작동되지 않는 가장 근본적인 이유는 참여기관의 힘과 자원의 불균형에 있음
- 이러한 불균형은 직접적 억제전략보다도 상호간 이해를 독려하고, 지역 재난취약성과 재난 관련 문제 해결의 계기 마련 등 간접적 전략을 통해 불균형 해소를 뛰어넘어 활용하는 단계의 협력으로 발전하는 것이 바람직함(이길재, 2015)
- 그러기 위해서는 참여인센티브 마련을 통한 제도적 설계가 어느 정도 확보되어야 하는데, 민관 안전거버넌스와 커뮤니티의 노하우 및 평가역량을 활용하는 것이 효과적인 전략이 될 수 있음
- 다만, 경쟁적으로 주어지는 이러한 참여인센티브는 정부 및 민간 주도의 거버넌스에서는 상대적으로 적합할 수 있지만, 협력적 거버넌스, 네트워크형 거버넌스에서의 인센티브 기제로는 다소 부족함
- 따라서, positive-sum의 역동적인 인센티브를 통한 안전거버넌스 활동 지원 제도를 강화해야 함

참고문헌

박석희·노화준·안대승(2004), 재난관리 행정에 대한 네트워크적 분석, 『행정논총』, 42(1)

류상일·최호택·배정환·네모또 마시쯔구(2006), 효율적 재난대응을 위한 지방정부 역할 제고방안, 『한국지방자치학회 동계학술대회 논문집』

최병학·류상일·이주호(2009), 정책네트워크 관점의 재난관리 민·관·군 협력방안 연구: 충청남도 서해안 유류유출 사고사례를 중심으로, 『충청지역연구』, 2(1)

이길재(2015), 민관 협력 거버넌스의 작동메커니즘에 관한 연구, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문

충청남도 공주시 연수원길 73-26(금흥동)

TEL 041.840 1114 FAX 041.840 1199

<http://www.cni.re.kr> 발행일 | 2017.06 발행인 | 강현수

편집인 | 양기근, 박근오 편집디자인 | 디자인화랑(042.625 5310)

※이 책에 대한 저작권은 충남재난안전연구센터에 있으며 무단으로 사용하는 것을 금합니다.



충청남도재난안전연구센터
Center for Disaster & Safety Research

안전충남
이슈브리프

2) 본 개인 또는 조직을 둘러싼 이해관계자들과의 협력을 통한 상생을 의미하며, 시장의 가치를 증대시켜 구성원들이 서로 이득을 볼 수 있다는 장점이 있어 제로섬(Zero-sum)과 대비되는 의미로 사용됨