서울시 시민안전 거버넌스 운영현황과 개선방안

이석민 윤형미

서울연구원
The Seoul Institute

연구책임

이석민 서울연구원 안전환경연구실 선임연구위원

연구진

윤형미 서울연구원 안전환경연구실 연구원

서울연구원
The Seoul Institute

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

서울시, 협력적 시민안전 거버넌스 구축하려면 평시·재난시 역할 정립, 민관 소통채널 마련 필요

최근 시민사회가 주도·참여하는 시민안전 거버넌스 역할 중요성이 강조

재난관리의 특성상 모든 제반 활동은 서울시의 역할만이 아니라 사회구성원의 노력 여하에 따라서도 피해 수준이 결정되기 때문에 최근 시민사회가 참여하는 시민안전 거버넌스 역할의 중요성이 강조되고 있다.

서울시 시민안전 거버넌스를 구성하는 참여기관으로는 서울시자원봉사센터, 자율방재단, 안전보안관, 시민안전파수꾼, 대한적십자사 등이 있다. 서울시와 이들 참여기관의 역할 및 관계를 살펴보면 각 참여기관이 역할에 맞는 활동을 수행하고는 있지만 서울시와의 실질적인 연계, 운영에 의한 협력적 네트워크 구축은 미흡한 것으로 평가된다.

서울시 시민안전 거버넌스의 단계를 기존 문헌에서 제시하고 있는 거버넌스 발전단계로 보면 공공중심에서 민관파트너십 강화로의 전환단계에 해당되는 것으로 파악된다. 따라서 시민안전 거버넌스를 활성화하고 재난관리 효율성을 향상하기 위해서는 시민안전 거버넌스를 구성하는 참여기관과 서울시의 연계 강화가 필요하며, 각 기관의 적극적 참여를 바탕으로 한 시민주도 안전거버넌스 역할 확대가 필요하다.

시민 74% “재난시 자원봉사 의향” … “자원봉사자 교육·훈련으로 역량 키워야”

서울시민의 시민안전 거버넌스의 참여 현황과 인식을 살펴보고 시민안전 거버넌스 구축 가능성과 구축 시 필요한 사항을 살펴보았다. 시민들은 공동체 일원이라는 책임감으로 자원봉사 활동을 주로 수행하였으며, 참여활동으로는 복구에 많이 참여한 것으로 나타났다. 응답자의 약 74%가 재난안전사고 발생 시 자원봉사활동 의향이 있다고 밝혀 시민안전 거버넌스 구축 가능성이 큰 것을 알 수 있다. 또한, 자신이 참여·활동

할 수 있는 재난관리 단계로 예방·복구 단계를 선택한 응답자가 많았음을 고려할 때, 위험시설물 및 위험요소 예찰·예방 활동, 재난 발생 시 구호활동, 이재민 지원 등의 역할을 수행할 수 있을 것으로 예상한다.

자원봉사가 재난관리에 도움이 된다고 생각한 시민은 '방재역량 강화'를 주된 이유로 들었으며, 재난관리에 도움이 안 된다고 생각한 시민은 '안전문제 발생 우려'를 가장 큰 이유로 꼽았다. 또한, 자원봉사 수행 시 가장 큰 어려움은 교육 및 훈련 미흡으로 인한 재난현장 활동의 어려움이라고 응답했고, 이를 해결하기 위해서는 주기적인 교육이 필요하다고 대답해 교육 및 훈련을 통한 자원봉사자의 역량강화가 필요한 것을 알 수 있다.

협력적 시민안전 거버넌스: 평시 교육·훈련, 재난시 현장활동, 민관 소통채널

서울시 시민안전 거버넌스의 기본방향은 '협력적 시민안전 거버넌스'로 서울시와 민간기관 간 협력적 체계를 통한 재난관리 효율성 향상에 의의가 있다. 평시에는 기존 참여기관의 역할과 특성을 고려하여 기관의 역할 정의, 정보공유, 교육 및 훈련을 수행하고, 재난 시에는 재난안전대책본부와 연계하여 통합자원봉사지원단을 중심으로 재난 현장활동을 지원하는 역할을 수행한다. 재난 단계별 활동 기관들의 역할은 각각 다르지만, 이들 기관을 총괄하기 위해서는 시민안전 거버넌스에 대한 안전총괄실의 컨트롤타워 역할 강화가 필요하다.

서울시 시민안전 거버넌스 참여주체는 서울시 및 자치구와 안전총괄실에서 운영하는 자율방재단, 더안전시민모임, 안전보안관, 소방재난본부에서 운영하는 시민안전파수꾼, 의용소방대, 자치행정과에서 운영하는 자원봉사센터, 민간기관인 대한적십자사 이외에 시민들로 구성된다. 서울시 및 자치구는 시민안전 거버넌스를 통합 관리하고, 운영을 지원하며, 참여기관은 정보제공, 참여협력 및 기관 간 협력 관계를 구축하며, 개별시민은 정보를 제공하고 시민안전 거버넌스에 참여를 지원한다.

[그림 1] 서울시 시민안전 거버넌스 구성

통합자원봉사단 신설에 따라 자원봉사자 전문성 키우는 주기적 교육·훈련

통합자원봉사지원단 신설에 따른 자원봉사자의 주기적 교육과 서울시와 참여기관과의 합동훈련이 수행되어야 한다. 교육 및 훈련은 재난지역의 단기 복구를 비롯한 장기 회복력까지 고려해 이루어져야 하며, 이는 통합자원봉사지원단 운영 매뉴얼을 작성하여 활용할 수 있다.

교육 및 훈련 내용으로는 통합자원봉사지원단 구성 조직 및 임무 등에 대한 점검, 시민안전 거버넌스 지원인력 및 비상연락망 등 점검 등이 있으며, 이를 기반으로 관리자 교육을 주기적으로 시행하고, 자원봉사자 전문 컨설팅을 수행해야 한다.

또한, 재난현장 자원봉사활동 지침 및 관리지침 등 교육과 자원봉사지원단에 대한 교육 및 지원단 운영을 위한 관리자 교육을 수행하여 자원봉사자가 현장에서 전문적으로 활동할 수 있도록 해야 한다. 이들 교육은 단순 교육 및 훈련뿐 아니라 훈련 평가를 바탕으로 한 개개인 역량 강화 또한 필요하다.

시민안전 거버넌스 활동지원·참여자간 소통 강화 목적 온라인 플랫폼 구축

자원봉사기관 및 시민의 적극적 참여와 역할 강화를 위해서는 재난 및 안전 관련 정보에 대한 인식을 높이고 지역의 위험 및 재난 발생 시 현장에서의 정보공유체계를

수립하는 것이 매우 중요하다. 따라서 자원봉사기관 및 시민들의 활동지원, 참여주체 간 편리한 정보공유 및 소통 강화, 재난현장에서의 정보공유 등을 위한 온라인 플랫폼을 구축할 필요가 있다.

온라인 플랫폼은 평시에는 통합자원봉사지원단 소속 단체의 자원 보유현황, 조직구성 및 임무, 비상연락망 등의 공유와, 참여기관 간 역할 내용 및 관련 행동매뉴얼 정보 등 자원 및 지역의 안전관리 정보공유체계 구축에 활용할 수 있다. 재난 시에는 서울시 및 자치구 재난안전대책본부와 통합자원봉사지원단의 연락체계 구축, 현장에서의 보고 및 일정 관리 등 정보체계 구축, 재난안전대책본부의 대응 활동에 대한 정보공유 등에 활용할 수 있다.

서울시 관련 조례의 제·개정 토대로 시민안전 거버넌스 구축 디딤돌 마련

「재난 및 안전관리 기본법」 제17조의2에 재난 시 재난현장 통합자원봉사지원단의 설치 등에 관한 내용이 신설됨에 따라 「서울시 재난 및 안전관리 기본조례」 제55조의 문항을 개선할 필요가 있다. 개선내용으로는 자원봉사자 내용을 통합자원봉사지원단 설치 및 운영 등으로 수정하고 통합자원봉사지원단의 설치 운영에 관한 사항, 자치구 통합자원봉사지원단의 지원, 통합자원봉사지원단 지원반에 관한 사항 등의 내용을 포함하여야 한다.

기존 재난현장 통합자원봉사지원단 구성이 시군구를 대상으로 운영되도록 하였으나, 시·도 차원의 통합자원봉사지원단 운영지침이 구축됨에 따라 「서울시 재난현장 통합자원봉사지원단 구성 및 운영 등에 관한 조례」 제정이 필요하다. 「서울시 재난현장 통합자원봉사지원단 구성 및 운영 등에 관한 조례」의 주요 내용에는 서울시 통합자원봉사지원단의 설치·운영·역할, 구성, 단장의 임무, 실무팀 편성, 지원단 및 지원반의 설치, 재난상황 공유 및 보고, 매뉴얼 작성, 교육 및 훈련 등이 포함되어야 한다.

재난시 시민안전 거버넌스의 효율적 작동 위해 현장조치 행동매뉴얼 개선

기존 서울시 현장조치 행동매뉴얼에서 운영하는 통합자원봉사센터는 행안부에서 정의하고 있는 통합자원봉사지원단의 개념과 유사하며, 이에 따라 서울시 현장조치 행

동매뉴얼의 내용을 재난현장통합자원봉사지원단 운영매뉴얼을 참고하여 개선할 필요가 있다.

개선될 내용은 통합자원봉사지원단 구성 및 역할, 통합자원봉사지원단 운영, 통합자원봉사지원단 설치 등이며, 통합자원봉사지원단 운영매뉴얼에서 정의하고 있는 용어로 변경이 필요하다. 또한 통합자원봉사지원단이 현장에서 작동될 수 있도록 교육과 훈련을 강화할 필요가 있다.

서울연구원
The Seoul Institute

목차

01 연구개요 — **2**
1_연구배경 및 목적 2
2_연구범위 및 방법 3
3_연구보고서의 구성 및 체계 6

02 시민안전 거버넌스 개념 및 활동 사례 — **8**
1_시민안전 거버넌스 개념 8
2_국내외 시민안전 거버넌스 현황 18
3_시민안전 거버넌스 재난현장 활동 사례 25

03 서울시 시민안전 거버넌스 현황 및 운영실태 — **36**
1_관련 법제도 36
2_시민안전 거버넌스 참여기관 및 운영 현황 43
3_소결 55

04 시민안전 거버넌스에 대한 참여자와 시민 인식조사 — **58**
1_시민안전 거버넌스 참여자가 바라는 개선사항 58
2_시민안전 거버넌스에 대한 시민의 인식과 기대 64

05 협력적 시민안전 거버넌스 구축방안 — **78**
1_시민안전 거버넌스 구축방향 78
2_시민안전 거버넌스 구축 개선방안 80

참고문헌 — **95**

서울연구원 The Seoul Institute

부록 97

Abstract 102

서울연구원
The Seoul Institute

표 목차

[표 1-1] 연구의 내용적 범위 4
[표 1-2] 시민안전 거버넌스 활동 구분 4
[표 1-3] 서울시 시민안전 거버넌스 구분 및 참여기관 4
[표 1-4] 연구 방법 5
[표 2-1] 거버넌스 유형 및 발전단계 9
[표 2-2] 재난단계별 시민안전 거버넌스 주요 활동 12
[표 2-3] 안전신문고의 주요 신고 유형 13
[표 2-4] 중앙안전관리민관협력위원회 자원봉사 지원·관리 분과 소속 기관 및 내용 18
[표 2-5] CERT 기본교육 과정 20
[표 2-6] VIPS의 교육 프로그램 21
[표 2-7] Fire Corps의 교육 프로그램 22
[표 2-8] 일본 시민안전 거버넌스 형태 23
[표 2-9] 자주방재조직 구성 및 역할 30
[표 2-10] 동일본대지진 시 우미카제마치 자주방재조직 활동내용 31
[표 2-11] 동일본대지진 시 니시조메쵸 자주방재조직 활동내용 32
[표 3-1] 시민안전 거버넌스 관련 법 및 조례 36
[표 3-2]「재난 및 안전관리 기본법」신설조항 37
[표 3-3] 재난현장 통합자원봉사지원단 운영매뉴얼 개정내용 38
[표 3-4] 통합자원봉사지원단 지원반 팀구성 및 역할 40
[표 3-5] 자원봉사활동의 범위 41
[표 3-6] 안전 관련 서울시 시민안전 거버넌스 현황 43
[표 3-7] 자율방재단의 주요활동 46
[표 3-8] 시민안전파수꾼 교육과목 48

서울연구원 The Seoul Institute

[표 3-9] 통합자원봉사지원센터 단계별 대응주체 및 활동기준 52
[표 3-10] 행정지원 및 자원봉사 업무 53
[표 3-11] 현장배치 시 고려사항 54
[표 3-12] 재난 프로세스 단계별 내용 54
[표 4-1] 재난안전 사고 발생 시 자원봉사 경험 여부 66
[표 4-2] (자원봉사 유경험자인 경우) 재난안전관리 중 활동한 단계 66
[표 4-3] (자원봉사 유경험자인 경우) 자원봉사 참여 이유 67
[표 4-4] 향후 재난안전 사고 발생 시 자원봉사 활동 의향 67
[표 4-5] 서울시 운영 재난안전 단체 인지 여부 68
[표 4-6] (서울시 운영 단체를 들어본 적이 있는 경우) 서울시 운영 재난안전 단체 가입 여부 68
[표 4-7] 민간 운영 재난안전 단체 인지 여부 68
[표 4-8] (민간 운영 단체를 들어본 적이 있는 경우) 민간 운영 재난안전 단체 가입 여부 68
[표 4-9] 재난안전 사고 발생 후 재난안전 관련 단체 참여 의사 표시 경험 69
[표 4-10] 재난안전 사고 발생 시 자원봉사 활동 수행 역량 69
[표 4-11] 자원봉사 활동 수행 관련 역량 70
[표 4-12] 시민안전 자원봉사가 서울시 재난안전관리에 도움 여부 70
[표 4-13] (도움이 된다고 생각하는 경우) 도움이 된다고 생각하는 이유 71
[표 4-14] (도움이 되지 않는다고 생각하는 경우) 도움이 되지 않는다고 생각하는 이유 72
[표 4-15] 자원봉사 수행 시 가장 큰 어려움 73
[표 4-16] 자원봉사 수행 시 예상되는 어려움 해결 방법 74
[표 4-17] 역할 보강이 필요한 분야 75
[표 4-18] 소셜미디어 활동의 중요성 75
[표 4-19] 서울시 소셜미디어를 통한 지역의 위험요인 정보 공유 경험 76
[표 4-20] 서울시 소셜미디어의 재난안전관리 도움에 대한 생각 76
[표 4-21] 소셜미디어 활동 활성화 필요성 76
[표 5-1] 협력적 시민안전 거버넌스 구축 방향 및 개선 사업 80
[표 5-2] 활용 가능한 재난분야 전문관리자 양성교육 84
[표 5-3] 재난현장 통합자원봉사지원단 운영을 위한 전문관리자 양성교육 84
[표 5-4] 단체별 활용 가능한 자원봉사자 교육 프로그램 85
[표 5-5] 기타 활용 가능한 자원봉사자 교육 프로그램 86

서울연구원 The Seoul Institute

[표 5-6] 「서울시재난및안전관리기본조례」 개선 사항 90
[표 5-7] 「서울시 재난현장 통합자원봉사지원단 구성 및 운영 등에 관한 조례」의 주요 내용 91
[표 5-8] 현장조치 행동매뉴얼 내 행정지원 및 자원봉사 관련 내용 93
[표 5-9] 현장조치 행동매뉴얼 내 통합자원봉사지원단 관련 내용 개정 사항 94

서울연구원
The Seoul Institute

그림 목차

[그림 1-1] 연구보고서의 구성 및 체계 6
[그림 2-1] 거버넌스 발전단계에 따른 서울시 시민안전 거버넌스 위치 10
[그림 2-2] 메르스 맵 14
[그림 2-3] 코로나 맵 15
[그림 2-4] 동작구 리빙랩 운영절차 17
[그림 2-5] 4.4 강원도 산불피해지역 물품지원 활동 25
[그림 2-6] 4.4 강원도 산불피해지역 복구 자원봉사활동 26
[그림 2-7] 4.4 강원도 산불피해지역 급식지원 봉사활동 26
[그림 2-8] 강원도 수해복구 자원봉사 활동 27
[그림 2-9] 강원도 수해 전기복구 자원봉사 활동 28
[그림 2-10] 미국 MRC의 코로나 대응 활동 29
[그림 2-11] 조플린 토네이도 정보공유를 위한 소셜미디어 29
[그림 2-12] 니시조메쵸 자주방재조직도 32
[그림 2-13] 동일본대지진 당시 피해상황 및 낙하물 제거작업 모습 33
[그림 3-1] 재난 시 통합자원봉사지원단 구성체계 39
[그림 3-2] 통합자원봉사지원단 운영 절차 및 내용 39
[그림 3-3] 통합자원봉사지원단 상황관리 업무 프로세스 40
[그림 3-4] 더안전시민모임 관리 구성원 47
[그림 3-5] 시민안전파수꾼 역할 48
[그림 3-6] 통합자원봉사지원센터 조직 52
[그림 3-7] 통합자원봉사지원센터 업무 수행절차 52
[그림 3-8] 서울시 시민안전 거버넌스 구조 55
[그림 3-9] 재난단계별 시민안전 거버넌스 참여기관 역할 56

서울연구원 The Seoul Institute

[그림 4-1] (자원봉사 유경험자인 경우) 재난안전관리 중 활동한 단계 66
[그림 4-2] (자원봉사 유경험자인 경우) 자원봉사 참여 이유 67
[그림 4-3] 자원봉사 활동 수행 관련 역량 70
[그림 4-4] (도움이 된다고 생각하는 경우) 도움이 된다고 생각하는 이유 71
[그림 4-5] (도움이 되지 않는다고 생각하는 경우) 도움이 되지 않는다고 생각하는 이유 72
[그림 4-6] 자원봉사 수행 시 가장 큰 어려움 73
[그림 4-7] 자원봉사 수행 시 예상되는 어려움 해결 방법 74
[그림 4-8] 역할 보강이 필요한 분야 75
[그림 5-1] 시사점을 통한 시민안전 거버넌스 구축방향 79
[그림 5-2] 서울시 시민안전 거버넌스 구성 80
[그림 5-3] 시민안전 거버넌스 업무 명확화 및 매뉴얼 반영 81
[그림 5-4] 서울시 시민안전 거버넌스 역할 82
[그림 5-5] 서울시 시민안전 거버넌스 참여주체 간 관계 82
[그림 5-6] 민관 합동훈련 및 상호관계 87
[그림 5-7] 시민안전 거버넌스 활동지원 플랫폼 89

서울연구원
The Seoul Institute

01

연구개요

서울연구원
The Seoul Institute

1_연구배경 및 목적
2_연구범위 및 방법
3_연구보고서의 구성 및 체계

01. 연구개요

1_연구배경 및 목적

1) 연구배경

- 서울시는 매번 발생하고 있는 크고 작은 재난에 대응하고자 재난관리조직 및 관리체계를 개선했으나, 다양한 재난 유형과 예기치 않은 재난 발생으로 지속적인 피해가 발생
- 재난관리의 특성상 모든 제반 활동은 서울시의 역할만이 아니라 사회구성원의 노력 여하에 따라서도 피해 수준이 결정되기 때문에 최근 시민사회가 참여하는 시민안전 거버넌스 역할의 중요성이 강조
- 미국, 영국, 일본 등 해외에서도 재난안전관리에 대해 지역사회의 참여와 책임을 강조하고 있으며, 우리나라에서도 제4차 국가안전관리기본계획을 통해 국민의 책임과 의무, 정부와의 협력 등을 강조
- 시민안전 거버넌스가 수행하는 역할은 모든 재난관리 단계에 해당될 수 있으며, 특히 인명구조에서부터 피해조사, 구호 및 급식, 이재민 관리, 대피소 관리, 교통통제, 환경정리, 응급복구, 그리고 심리적 상담에 이르기까지 다양
- 하지만 현재 서울시에서 운영되는 시민안전 거버넌스는 안전보안관, 자율방재단, 더안전시민임, 차도모니터링, 시민안전파수꾼 등으로 주요 역할로는 안전신문고 앱을 통해 위험요인 발굴, 제보 및 캠페인 등 대부분이 안전취약시설에 대한 감시와 신고 등 예방 중심으로 역할이 매우 제한적
- 이외에도 대한적십자사, 재해구호협회, 한국구조연합회 및 기타 자원봉사

The Seoul Institute

자 등이 시민안전 거버넌스를 운영하여 현장대응 업무를 수행하고 있으나, 재난 발생 시 현장에서 서울시와의 협력은 미흡한 실정

- 현재 서울시에서 운영되고 있는 시민안전 거버넌스의 활동은 체계적인 계획이 미흡한 것으로 평가되며, 수행 활동 대부분은 예방에 초점이 맞추어져 있어 실제 재난이 일어나는 경우 관련 교육이나 훈련이 미비하여 예방 이외의 재난단계에서는 참여 시 많은 문제점을 노출할 것으로 예상
- 따라서 이 연구에서는 재난관리 단계에 따라 현재 서울시 시민안전 거버넌스의 참여유형과 현황 및 운영실태를 살펴본 후 재난관리 활동의 역할을 강화할 수 있는 정책방안을 제시

2) 연구목적

- 서울시에서 활동하고 있는 시민안전 거버넌스의 실태 및 운영내역을 살펴보고 문제점을 파악하여 시민안전 거버넌스가 평시 및 재난 발생 시에 적극 참여할 수 있는 방법과 개선방안을 도출하고자 함
  - 특히, 다양한 배경을 가진 자원봉사자, NGO 등 관련 기관들을 네트워크화하여 효율성 있는 시민참여형 안전관리 거버넌스의 구축 방향을 제시

서울연구원 The Seoul Institute

2_연구범위 및 방법

1) 연구범위

- 연구의 내용적 범위는 시민안전 거버넌스 개념, 시민안전 거버넌스 관련 국내외 현황 분석, 시민안전 거버넌스에 대한 설문조사, 시민안전 거버넌스 구축 개선방안으로 구분
  - 시민안전 거버넌스 개념에서는 기존 문헌에서 정의한 거버넌스 정의 및 유형, 거버넌스 발전단계를 토대로 안전분야에서의 시민안전 거버넌스의 개념 및 역할을 정의하고 현재의 발전단계 수준을 검토

- 시민안전 거버넌스 국내외 현황 분석에서는 국내외 기관 및 참여사례를 살펴보고 이에 대한 시사점을 도출
- 시민안전 거버넌스 설문조사에서는 시민들을 대상으로 인지도, 활동 경험, 활동 의향, 활동의 어려움 및 해결방안 등 인식조사 수행
- 시민안전 거버넌스 구축 개선방안에서는 서울시 시민안전 거버넌스 구축 기본방향을 설정하고 이를 수행하기 위한 업무강화 및 매뉴얼 개선, 교육 및 훈련, 정보공유, 제도개선 등에 관한 내용을 제시

[표 1-1] 연구의 내용적 범위

분야	내용
시민안전 거버넌스 개념	정의 및 역할
시민안전 거버넌스 국내외 사례	국외 및 국내 기관 현황 및 활동 사례
시민안전 거버넌스 설문조사	시민들을 대상으로 시민안전 거버넌스에 대한 인식조사
시민안전 거버넌스 구축 개선방안	기본방향, 업무강화 및 매뉴얼 개선, 교육 및 훈련, 정보공유, 제도개선

서울연구원 The Seoul Institute

- 시민안전 거버넌스의 역할 및 활동에 대해서는 재난관리 단계를 평시와 재난 발생 시로 구분하여 개선방안 도출

[표 1-2] 시민안전 거버넌스 활동 구분

구분	내용	분석범위
평시	재난관리 단계별 예방과 대비에 해당	서울시 소속된 기관 시민들의 인식을 중심으로
재난 발생 시	재난관리 단계별 대응과 복구에 해당	통합자원봉사지원단의 역할

- 서울시 시민안전 거버넌스를 구성하는 기관들은 서울시 소속 기관, 순수 민간 기관, 시민으로 구분하여 검토

[표 1-3] 서울시 시민안전 거버넌스 구분 및 참여기관

분야	내용	비고
서울시 소속 기관	자율방재단, 안전보안관, 더안전시민모임, 시민안전파수꾼, 자원봉사센터	서울시 주관부서 있음
민간 기관	적십자사, 재해구호협회	매뉴얼 참여 기관
시민	시민들이 시민안전 거버넌스에 대한 인식	-

2) 연구방법

○ 연구는 크게 문헌조사, 설문조사 및 인터뷰, 자문회의 등으로 진행

[표 1-4] 연구 방법

구분	내용	
문헌조사	- 시민안전 거버넌스 개념, 역할 등의 이론적 내용	- 거버넌스에 대한 개념과 유형 검토 - 시민안전 거버넌스에 대한 정의 및 역할 - 거버넌스 발전단계에 따른 서울시 시민안전 거버넌스 수준 검토
	- 국내외 기관 및 활동 사례	- 미국, 일본 등 거버넌스 기관 현황 - 재난 발생 시 참여 활동 및 시사점 도출
설문조사 및 인터뷰	- 참여기관 인터뷰 수행	- 기관별 현황 - 활동의 어려움 및 해결방안 - 개선사항 도출
	- 시민 대상 설문조사	- 시민안전 거버넌스 인지도, 활동경험, 활동의향, 활동의 어려움 및 해결방안, 디지털 활용 등
자문회의	- 시민안전 거버넌스 구축 방향	- 서울시 시민안전 거버넌스 구축 방향 - 참여기관 간 역할 및 연계 - 제도 개선

서울연구원 The Seoul Institute

○ 문헌조사에서는 기존 시민안전 거버넌스에 대한 학술논문 및 보고서를 참조, 국내외 사례는 인터넷을 통한 자료 수집을 수행

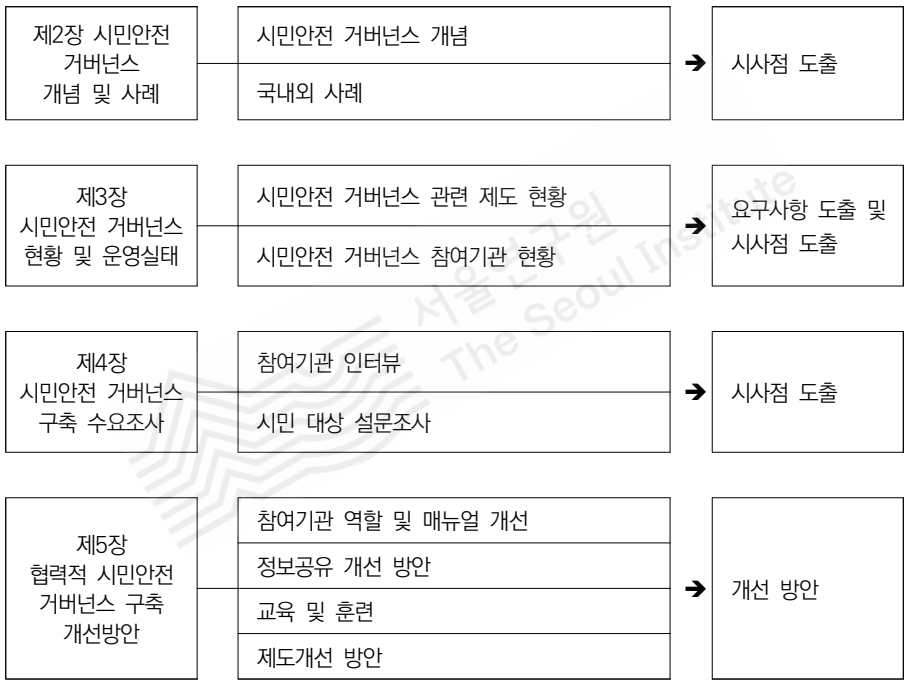
○ 설문조사 및 인터뷰에서는 시민과 참여기관을 대상으로 수행

- 설문조사: 시민 1,000명 대상 온라인 설문
- 인터뷰: 참여기관에 대한 직접적 인터뷰를 수행하고 일부 기관에 대해서는 서면 인터뷰 수행

○ 자문회의는 기존 시민안전 거버넌스에 관한 연구를 수행한 학계의 전문가 및 참여기관의 활동가를 대상으로 시민안전 거버넌스 구축 및 개선 방안, 참여기관 간 역할 및 연계, 시민안전 거버넌스 역할강화 등에 대한 자문 수행

3_연구보고서의 구성 및 체계

- 연구보고서는 5장으로 구성됨. 제1장은 연구개요이며, 제2장은 시민안전 거버넌스 개념 및 사례조사가 해당됨, 제3장은 시민안전 거버넌스 현황으로 관련 제도현황, 참여기관 운영현황임. 제4장은 시민안전 거버넌스 인식조사로 시민 대상 설문조사, 참여기관 인터뷰로 구성됨. 제5장은 시민안전 거버넌스 구축 개선방안으로 참여기관 역할 및 매뉴얼 개선, 정보공유 개선방안, 교육 및 훈련, 제도개선 방안으로 구성



[그림 1-1] 연구보고서의 구성 및 체계

서울연구원 The Seoul Institute

02

시민안전 거버넌스 개념 및 활동 사례

서울연구원
The Seoul Institute

1_시민안전 거버넌스 개념
2_국내외 시민안전 거버넌스 현황
3_시민안전 거버넌스 재난현장 활동 사례

02. 시민안전 거버넌스 개념 및 활동 사례

1_시민안전 거버넌스 개념

1) 시민안전 거버넌스 개념

- 거버넌스는 정부가 독점적이고 배타적으로 수행해온 공동체의 공익 활동이나 공공재의 생산을 정부 외에 시장 및 시민사회와의 역할 분담과 협력을 통해 수행하는 방식(Kim, et. al., 2000: 38)
- 거버넌스는 공공과 민간의 참여와 협력에 기반한 정책네트워크 또는 공공-민간 간 협력적 통치체제(즉, 협치)로 개념화(정병순, 서울연구원, 2015)
  - 거버넌스는 대도시 내 다양한 정책(사업)을 중심으로 공공을 포함한 다양한 행위 주체들의 참여와 협력에 기반하여 정책이 추진되는 정치, 행정체계를 의미
- 특히 안전과 관련된 경우에는 시민들의 참여가 매우 필수적이기 때문에 시민참여 안전거버넌스의 중요성이 부각
- 시민안전 거버넌스에 대한 정의는 조금씩 다르게 해석되고 있으나 지역사회 시민의 안전한 생활을 위해 시민, NGO, 지방자치단체 등 다양한 행위 주체들이 의사결정권을 공유한 채 상호조정과 협력 네트워크를 구성해 재난관리정책을 집행해 나가는 체계라고 정의(이재은, 2003)
- 재난관리에 대한 시민참여는 두 가지로 논의(이재은·양기근, 2004: 351-352 수정)
  - 첫째, 정책과정의 측면에서 재난관리정책의 결정, 집행, 평가의 과정에 참여하는 경우

서울연구원 The Seoul Institute

- 둘째, 재난관리의 과정적인 측면에서 완화·준비·대응·복구라는 4단계의 과정에 참여하는 경우

○ 재난관리에 있어서 시민참여는 국가와 지역사회 내 시민들의 안전을 도모하고, 전반적으로 효율적인 재난관리를 위해 공공부문 및 민간부분이 함께 참여하는 민관협력 양식이라 할 수 있으며, 시민참여는 정부의 정책이나 활동에 비판 및 감시하는 기능을 가지고, 다양한 의사 표현을 제시해 결정에 영향을 미치는 활동(김창진, 홍성우, 2017)

○ OECD(2001, 2009)에서는 각 국의 민관협치 또는 시민참여에 대한 다양한 현실을 종합하고, 정책 과정 단계를 활용해 시민참여의 역할을 정보·협의·능동적 참여로 시민참여 유형을 제시

- 정보와 협의는 일방향적인 소통으로 정부가 주가 되어 시민에게 제공하는 측면
- 능동적 참여는 정부와 시민이 서로 정보를 공유하고 제공하는 쌍방향적인 소통을 의미

○ OECD에서 제시하는 시민참여의 유형 중 현재의 거버넌스와 함께 필요한 시민들의 유형은 바로 능동적 참여

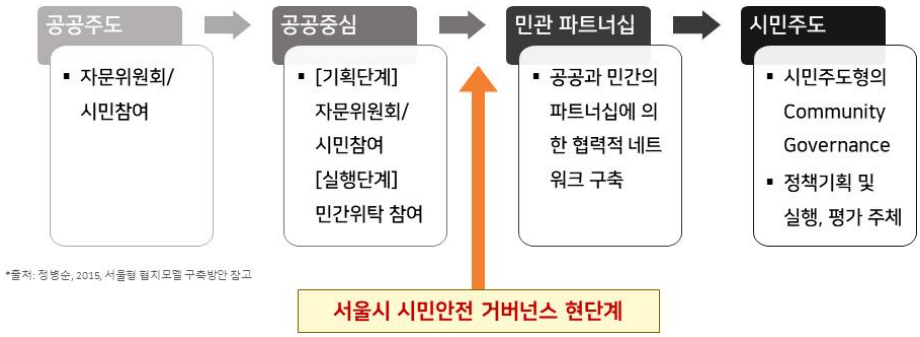
○ 거버넌스 유형 및 발전단계

- 거버넌스는 공공주도, 공공중심, 민관파트너십, 시민주도의 다양한 형태와 유형으로 구성·운영됨

[표 2-1] 거버넌스 유형 및 발전단계

구분	내용	비고
공공주도형	가장 낮은 단계의 유형으로, 민간의 참여는 단순 정보제공이나 형식적 차원의 시민참여에 한정된, 공공주도 내지 공공일방의 시정운영 원리가 지배적	시민안전교육, 홍보
공공중심형	민간이 위원회 등을 통해 정책의 기획단계에서 참여하는 한편, 사업의 관리 운영에 관한 위탁계약을 통해 민간이 주로 참여하는 단계에 해당	서울시 안전관리 민관협력위원회
민관협력형	파트너십에 기반한 거버넌스는 기획 과정부터 정책의 실행 및 평가과정 전반에 걸쳐 공공과 민간에 실질적 파트너십이 존재	자율방재단, 안전보안관, 더안전시민모임 시민안전파수꾼
주민(시민) 주도형	정책(사업)의 기획 및 실행은 물론, 자원의 동원과 배분 등에서 주민의 주도성이 작동하며, 공공의 개입은 최소한으로 한정	주민참여예산제

서울연구원 The Seoul Institute



[그림 2-1] 거버넌스 발전단계에 따른 서울시 시민안전 거버넌스 위치

- 거버넌스 발전단계에 따른 서울시 시민안전 거버넌스 수준 및 방향
  - 안전분야에 있어서 공공주도는 서울시 안전에 관한 단순한 정보제공, 시민 대상 안전교육 실시 등 형식적 차원의 시민참여
  - 공공중심은 서울시 안전관리 민간협력위원회를 통한 정책 참여, 일부 자원봉사참여기관을 대상으로 안전분야 위탁과제 수행 등이 해당
  - 민관협력형은 기획과정부터 정책이나 사업의 실행에 있어 공공과 민간에 실질적인 파트너십이 존재하는 것으로 서울시에서 운영하는 자율방재단, 안전보안관, 시민안전파수꾼 등이 해당
  - 주민주도형은 정책이나 사업의 기획 및 실행은 물론 주민이 주도성을 가지고 작동하는 것으로 주민참여예산제 등이 해당
- 서울시의 시민안전 거버넌스 발전단계는 공공중심에서 민관파트너십의 강화단계로 평가할 수 있음
  - 서울시는 안전관련 참여기관과 협력체계를 이루고는 있으나, 형식적이고 실질적인 연계, 운영에 의한 협력적 네트워크 구축은 미흡한 것으로 평가
  - 향후 시민안전 거버넌스를 구성하는 참여기관과 서울시를 연계할 수 있는 교육 및 훈련, 정보공유, 자발적 참여를 위한 인센티브 등 기반 마련
- 시민주도의 거버넌스 구성을 위해서는 지역을 기반으로 하는 정책(사업)의 기획 및 평가, 자원 동원·배분 등 시민주도의 작동 방안 마련 필요

2) 재난분야에서의 시민안전 거버넌스 참여 활동

(1) 재난단계별 시민안전 거버넌스 활동

- 시민안전 거버넌스가 참여할 수 있는 재난관리 단계는 예방, 대비, 대응, 복구 전 범위에 해당
- 예방단계의 주요활동으로는 지역의 재난 및 위험요인을 발굴하고 신고 및 제거, 재난위험시설물에 대한 조사 및 감시, 지역주민과 함께하는 재난유형별 위험지도 작성, 안전문화 캠페인 등이 해당
- 대비단계의 주요활동으로는 대응 및 복구 단계가 효율적으로 이루어질 수 있도록 하는 교육 및 훈련이 가장 대표적임. 이외에 참여기관과의 업무효율성을 높이기 위하여 유관기관 간 협조체제 유지, 지원 활동 시 필요한 자원을 확보하는 활동 등이 해당
- 대응단계의 주요활동으로는 인명구조 구난활동 지원, 응급의료체계 지원, 환자의 수용과 후송, 의약품 및 생필품 제공 등이 해당됨. 대응단계에서의 활동은 대부분이 소방재난본부와 해당 재난을 담당하는 부서에서 수행하고 있으나, 시민안전 거버넌스 활동으로는 구조, 구난, 구급에 대한 일부 지원 활동이 해당
- 복구단계는 시민안전 거버넌스가 가장 주요하게 활동하는 단계로 구호활동이 대부분이며, 이에 해당하는 활동으로는 음식이나 식수 등 급식공급, 임시거주지 마련 등 이재민 지원 등임
- 시민안전 거버번스의 활동이 복구단계인 구호활동에 대부분의 비중을 차지하고 있으나, 최근에는 예방과 대비 분야에서의 활동도 중요하게 여기고 있음
- 재난이 일상생활에서 광범위하고 상시로 발생한다는 점에서 지역의 위험요소 발굴과 이를 저감할 수 있는 활동 등에 대한 시민참여 의식이 높게 나타나고 있음. 대표적으로 지역의 안전마을 만들기, 시민들이 참여하는 지역 위험지도 제작, 시민들과 함께하는 안전문화 만들기 등이 해당

서울연구원 The Seoul Institute

[표 2-2] 재난단계별 시민안전 거버넌스 주요 활동

단계	주요 활동
예방	위험요소 발굴 및 제거, 위험시설물조사, 위험지도작성, 안전문화 캠페인
대비	교육 및 홍보, 유관기관 협조체제 유지, 비상자원을 확보하는 활동
대응	인명구조 구난활동 지원, 응급의료체계 지원, 환자의 수용과 후송, 의약품 및 생필품 제공
복구	잔해물제거, 전염병 예방 및 방역활동, 이재민 지원(청소, 빨래 및 급식 제공), 임시거주지마련, 시설 복구

(2) 시민참여 사례

- 일반 시민들이 지역의 안전을 위하여 참여할 수 있는 사례로는 안전신문고, 안전지도 만들기, 안심마을 만들기 스마트안전도시 리빙랩 참여 등이 있음
- 향후 이와 같은 사업들을 통하여 시민안전 거버넌스를 구성하는 주체들인 시민 또는 자원봉사기관들의 역할을 강화하고 참여를 독려할 필요

① 안전신문고, 안전앱

- 일반 시민들이 생활 주변의 안전 위험요인을 발견하면 언제 어디서나 손쉽게 신고할 수 있도록 구축한 시스템(홈페이지 또는 앱)으로, 신고된 내용은 행정안전부에서 해당 기관을 지정하여 신속히 처리
  - 안전신문고 홈페이지(www.safetyreport.go.kr)를 통해서 신고하는 방법과 스마트폰 “앱”을 설치하여 신고하는 방법으로 구분
- 시민들의 적극적인 참여에 따라 활성화 기대
- 주변에서 위험요인을 발견하게 되면 사진이나 동영상을 촬영한 후, 간단한 신고내용과 지도상에 위치를 지정하여 제출함. 신고된 내용은 통상 7일 이내 결과를 처리할 수 있도록 함
- 안전신고 대상
  - 주변의 위험요인 전반을 대상으로 하며, 주요 신고유형은 다음과 같음

서울연구원 The Seoul Institute

[표 2-3] 안전신문고의 주요 신고 유형

분야	주요 신고유형
생활안전	비상통로 확보, 등산로·산책로·전망대 등 생활시설물 안전확보
교통안전	신호등 미점등, 도로파손, 교통안전시설(반사경, 차단봉, 가이드레일 등) 파손 및 설치 등
시설안전	시설물 균열, 처짐, 뒤틀림, 파손, 흘러내림 등
학교안전	통학로·스쿨존 안전확보, 학교시설 안전확보 등
산업안전	감전위험, 가스저장 판매업소 안전기준 미이행 등
사회안전	사이버 안전, 성폭력, 성매매, 식중독, 불량식품 등
해양안전	불법접안, 여객시설 안전, 승객안전 등
기타	안전의식 제고, 안전법규 검토 등

- 서울시도 서울시 안전신문고를 운영하고 있으며, 시민 생활 속 안정을 위협하는 요소, 안전관련 제도개선을 위한 아이디어를 제안받고 있음
- 신고범위는 재난징후, 시설물 안전 등 서울시정과 관련된 모든 위험요인에 해당
- 안전신문고에 대한 적극적인 참여를 위하여 지역여건을 잘 알고 재난, 화재, 건설 등 안전분야에 대한 전문성을 확보한 사람들을 중심으로 안전보안관의 활동을 권장하여 적극적인 참여를 유도
- 안전신문고는 시민들의 자발적인 참여를 유도하고 지역의 위험요소 제거를 위한 행정의 참여가 신속하게 이루어졌다는 점에서 의미가 있음

② 안전 커뮤니티 맵; 수해 커뮤니티 맵(서울특별시, 서울시 예산 이렇게 아꼈습니다, 2014)

- 서울시는 여름철 수해 방지와 침수피해 복구를 위해 지자체와 시민이 함께 하는 커뮤니티맵을 구축하고자, 2012년 민간포털 사이트인 다음을 이용하여 민관합동 수해 커뮤니티맵을 구축
- 2012년 운영기간 중 모두 77건의 시민제보와 의견제시가 커뮤니티맵을 통해 수행
  - 빗물받이 막힘이나 불법덮개 신고 40건, 수해피해 알림이 23건 접수되었으며, 서울시는 제보에 대해 곧바로 조치

- 시민제보에 대해 조치결과, 의견 등을 인터넷 답글로 달아 시민과 공무원의 양방향 소통

○ 수해 커뮤니티맵은 여름철에 주로 운영되며, 시민들의 적극적인 참여로 운영

③ 안전 커뮤니티 맵; 메르스 맵, 코로나 맵

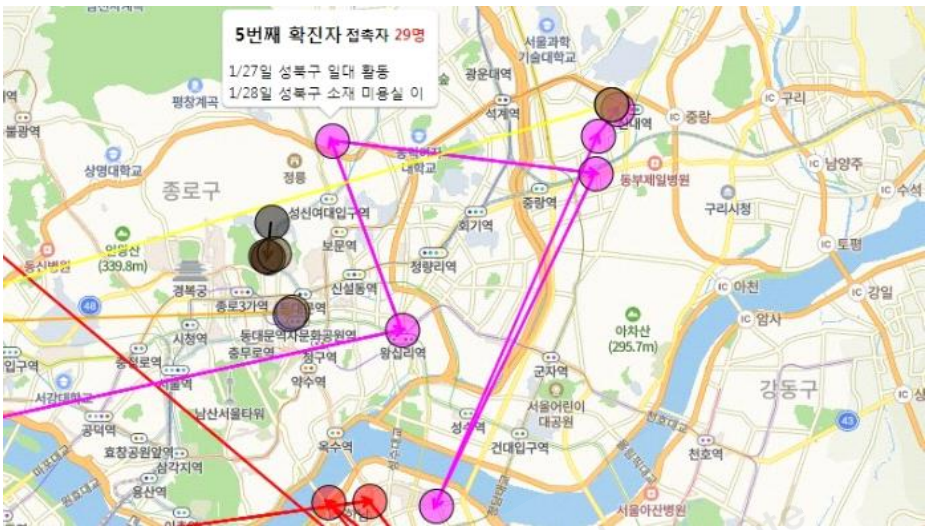
○ 2015년 메르스 감염자 발생 후, 불확실한 정보가 공유되면서 한 시민이 언론 보도와 정부 공식 브리핑 자료 등을 통해 메르스 확산 위치, 관련 정보 등을 지도에 표출한 메르스 지도 구축

○ 이는 지역사회가 직면한 재난에 대해 시민이 개인의 능력을 활용하여 전국민에게 관련 정보를 공유하였으며, 또한 SNS를 활용하여 정보를 쉽게 접할 수 있도록 하고, 이와 더불어 시민이 요구하는 정보를 빠르게 반영하여 대응

[그림 2-2] 메르스 맵

출처: 네이버 지식백과
재인용(https://terms.naver.com/entry.naver?docId=3579614&cid=59088&categoryId=59096)

- 메르스 맵 이후 신종 코로나바이러스 맵을 한 시민이 제작하여 확진자 이 이동경로, 격리장소, 유증상자의 수 등의 정보를 보기 쉽게 제작하여 시민들이 이를 통해 관련 정보를 받음



[그림 2-3] 코로나 맵

출처: 세계일보 포스트, '신종 코로나' 확진자 정보 한눈에… 대학생이 만든 '코로나 맵' 화제, 2020.02.02. (https://post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=27407368&memberNo=15305315&vType=VERTICAL)

④ 안심마을 만들기 사업

- 안심마을 만들기는 행정안전부가 2013년 31개 지자체 주민자치회를 대상으로 공모사업을 시행하였고 사업평가를 통하여 10개 지자체가 시범사업 대상으로 선정된 바 있음. 서울시도 은평구 역촌동이 선정되었으며, 안심마을 만들기와는 별도로 마을공동체 사업의 일환으로 서울시는 안전마을 만들기 사업을 진행
- 안심마을 만들기 사업은 지역의 안전관리와 안전환경 개선을 도모하기 위한 사업으로 지자체를 중심으로 주민의 적극적인 참여와 협조로 수행
- 안심마을 만들기 사업의 주요 성과로는 안전한 생활환경에 대한 인식제고 및 공감대를 형성하고 지역주민, 지자체 등 지역공동체의 협력적 참여 기반을 마련하는 것임
- 안심마을 조성 시범사업은 주민의 적극적인 참여를 전제로 하고 있으며,

주민이 자신들이 거주하고 있는 지역의 위험요소를 직접 발굴하고 이를 해소하는 사업임. 결국, 사업에 대한 주민들의 적극 참여에 따른 안전관 인식변화를 유도하고 있으며, 재난 발생 시가 아닌 평시에 지역 안전을 확보하기 위한 예방 및 대비 활동에 있어 시민안전 거버넌스의 참여 방향성 및 역할 확대를 기대할 수 있음

- 안심마을 시범사업의 세부내용은 범죄, 교통사고, 재난, 생활 안전사고 등 지역별로 발생하는 안전사고에 대한 대응책을 마련하고 해당 지역의 문제점을 해결하는 것임. 이를 위해서 지역주민들의 자발적 안전관리 활동에 해당하는 안전네트워크 사업과 물리적인 공간의 환경정비 및 시설물을 설치하는 안전인프라 사업으로 구성됨(김은희·서수정·염철호, 2014)
- 시민안전 거버넌스의 지속적인 활동과 역할 확대를 위해서는 지역을 기반으로 하는 안전 및 안심마을 만들기와 같은 사업에 시민안전 거버넌스를 구성하는 각각의 주체들이 참여하여 사업수행에 따른 결과를 확인하고 지역의 안전을 위협하는 위험요소를 제거함으로써 성과를 얻을 수 있음

서울연구원 The Seoul Institute

⑤ 안전분야 리빙랩

- 최근 도시의 문제를 해결하고자 지자체를 중심으로 스마트도시 구축 사업이 활발하게 진행되고 있음. 스마트도시 사업 중 시민들과 직접적 관련이 있는 안전, 환경, 교통, 에너지 분야를 중심으로 스마트서비스가 개발되어 제공되고 있음
- 하지만 제공되는 서비스 중 시민들이 사용하기에는 불편하거나 실제 직접적인 혜택을 받지 못하는 서비스가 많음. 이에 스마트서비스에 대한 시민들의 직접적인 참여 및 사용을 통하여 요구사항을 도출하고 이를 다시 스마트서비스에 반영하여 개선하는 노력인 리빙랩 사업이 활발하게 이루어지고 있음
- 스마트 안전도시 구축에 있어 서울시도 자치구를 중심으로 리빙랩 사업이 진행된 바 있음(동작구, 2020)
  - 동작구에서는 사당 1·4동 안전마을 리빙랩 운영을 통해 대상지에 대한 문제 인식, 해결방안, 솔루션의 도입 시기 및 위치 등을 종합적으로 검토

- 스마트 안전마을 조성에 따른 지속가능성을 확보하기 위하여 리빙랩을 운영하고 이를 바탕으로 제시하고 있는 서비스에 대한 수요 및 실증을 시도
- 리빙랩의 효과적인 운영을 위한 주민참여단 및 운영 기관의 구성 방안 제시
- 주민 요구사항에 부응하는 주요 이슈별 스마트서비스 기능의 구상 및 주민 의견청취

○ 향후 리빙랩을 통해 도출된 시사점을 바탕으로 향후 실증사업을 위한 리빙랩 운영방안 및 사업 평가방안 등을 도출

○ 이와같이 리빙랩을 중심으로 스마트 안전도시를 구축하기 위한 지자체의 사업이 활발하게 이루어짐에 따라 시민안전 거버넌스를 구성하는 주체들의 적극적인 참여를 고려할 필요가 있음

[그림 2-4] 동작구 리빙랩 운영절차

2_국내외 시민안전 거버넌스 현황

1) 국내 시민안전 거버넌스 관련 기관 현황

- 국내에서는 「재난 및 안전관리 기본법」 제12조의 2-3, 같은 법 시행령 제12조의 3·4에 근거하여 중앙안전관리민관협력위원회를 운영
- 주요기능은 재난 발생 시 인적·물적 자원동원, 인명구조·피해복구 활동 참여, 피해주민 지원서비스 제공 등 자원봉사지원 및 관리를 수행
- 자원봉사지원 및 관리를 수행하는 참여기관은 아래와 같음. 참여기관들의 재난단계별 주요 활동으로는 위험에 대한 모니터링 및 예찰, 안전점검 및 안전교육 등 예방, 재난현장에서의 복구, 구호품 지원 및 이재민 관리 등 구호, 재난상황 보도 등 기타로 구분됨

[표 2-4] 중앙안전관리민관협력위원회 자원봉사 지원·관리 분과 소속 기관 및 내용

기관 및 단체명	활동분야	내용
전국자율방재단연합회	예찰, 복구	• 각종 재난에 대한 효율적인 대응 및 민간부분 방재역량 강화를 위하여 구성 - 자율방재단의 인적·물적 자원 및 장비 등에 대한 상시 관리 - 자연재난으로 인한 피해우려가 있는 지역 및 시설 등 예찰활동 및 신고·정비
대한적십자사	예찰, 구호, 복구	• 법정 재난관리 책임기관, 구호지원기관으로 종합적인 구호활동 - 구호품 지원 및 이재민 대피소 설치 - 심리사회적지지 및 재난심리회복 지원 - 구호요원 양성, 구호활동 등
한국안전시민연합	복구	• 국민안전교육진흥법에 따른 안전교육 지정단체로 안전교육을 실시하고 재난현장에서 자원봉사 활동 수행
안전모니터봉사단중앙회	예찰, 모니터링	• 일상생활에서 발생하는 크고 작은 재난안전 사고로부터 사전에 사고가 발생할 소지가 있는 위해요인을 미리 예측하여 위험상황에서 미리 대처하도록 제보활동
한국자원봉사센터협회	복구	• 전국 246개 자원봉사센터의 네트워크 - 자원봉사관련 법·제도 개선 추진 및 관련 정책 입법 추진 - 자원봉사활동 현장에서 적용될 윤리의식 향상 및 가치기준, 조직문화 형성 등 자원봉사활동 기반 구축

기관 및 단체명	활동분야	내용
전국재해구호협회	구호	• 2001년 재해구호법 개정으로 전국재해구호협회는 국내 자연재해 피해 구호금을 지원할 수 있도록 대한민국 정부로부터 유일하게 권한을 부여받은 법정 구호단체 - 재난·재해 성금 모금 및 지원 - 구호키트 및 구호물품 지원 등
한국생활안전연합	예방	• 생활 속 위험 예찰 및 모니터링, 시민지도자 양성, 교육 프로그램 개발
안전생활실천시민연합	예방	• 안전문화 정착을 위한 활동 수행 - 자살예방 활동 - 재해다발 업종 근로자를 대상으로 안전점검 및 안전교육 실시
한국방송공사	재난상황 보도	• 재난 발생 시 재난현장 및 현황 정보 제공
참길자원봉사센터	예찰, 예방	• 자원봉사자를 육성, 배치하고 봉사활동을 활성화하기 위한 각종 사업을 지역사회에서 수행 - 자원봉사자 교육 및 양성, 자원봉사활동 활성화를 위한 프로그램 개발 및 시행

서울연구원 The Seoul Institute

2) 국외 시민안전 거버넌스 관련 기관 현황

(1) 미국

① 지역민 응급대응단(CERT; Community Emergency Response Teams)

- 미국 연방재난관리청(FEMA; Federal Emergency Management Agency)에 의한 CERT는 재난 발생 시 지역 정부에서 대응 가능한 수준 이상이 되어 추가적인 인적 및 물적 자원이 필요할 때 가동
- CERT는 평시에 재난을 초래할 수 있는 지역사회의 위험요소를 사전에 제거하고, 자기 자신을 보호하고 타인을 돕기 위한 대응역량을 기르기 위해 교육 및 훈련을 받음
- 2021년 4월 12일 기준, 전국 2,700여 개 지역에서 CERT 프로그램이 실행되고 있으며, 60만여 명이 활동하고 있으며, 교육과정은 다음 9개의 교육으로 나누어져 있음

[표 2-5] CERT 기본교육 과정

연번	과정명	내용
1	재난 대비	- 재난 대비를 위한 지역사회의 역할 및 책임 - CERT의 조직, 재난 상황과 평시 역할, 봉사자의 법률적 보호 내용 - 재난의 요소 및 도시 인프라에 대한 영향 - 생존확률을 높이고 위험 피해를 줄이기 위한 사전 예방 준비 방법
2	CERT 조직	- CERT 조직 구성과 배치 방법 - CERT 조직 원칙에 따른 CERT 자원 - 재난 현장에서 지속적인 데이터 수집 및 평가 프로세스 수행 방법 - 재난 상황 문서화
3	재난 의료 운영 파트 1	- 재난 의료 운영 지원, 서비스 기능 - 대규모 사상자 발생 사고상황에서 요구조자를 지원하는 방법 - 재난재해 복구 지역 유형 및 피해 판단 후 복구방법 도출 - 공중 보건에 대한 고려사항
4	재난 의료 운영 파트 2	
5	재난 심리학	- 재난이 구조대원과 생존자들에게 미치는 심리적 영향 및 '심리적 응급처치'의 구성요소 제공에 대한 교훈 등 - 자원봉사자 및 생존자 돌봄
6	화재 안전 및 기기 제어	- 화제에 올바른 대응수단을 선택 - 화재 규모 조정, 화재 평가, 소방 자원 평가 및 행동 방침 결정 방법 - 휴대용 소화기의 종류 및 사용 방법 - 안전하게 화재에 접근하고 진화하는 방법 - 평시 잠재적인 화재 발생 요인 판단 및 화재 예방 전략을 실현 방법
7	간단한 수색 및 구조 방법	- 수색 및 구조대가 운영 여부 판단하는 방법 - 재난 생존자를 체계적으로 수색하는 방법 - 요구조자를 구조하는 안전한 방법
8	테러	- 테러리즘 정의 및 대응 방법, 신고방법 - 가정 및 직장과 이웃에서 준비해야 하는 사전 예방 방법 - 위험 물질 또는 생물학, 핵, 방사선 위험의 기본 지침
9	최종 시험 및 재난재해 시뮬레이션	- 최종 시험 - 재난재해 시뮬레이션

② VOAD; Voluntary Organizations Active in Disaster

- 1969년 8월 걸프만 연안을 강타한 허리케인 카밀로 이후, 재난 대책에 어려움을 겪었던 상황에 대응하기 위해 1970년 설립
- 재난 상황에 활동하는 국가 자원봉사단체로써 지역사회 재난 예방 및 복구작업 봉사에 대한 지침 제공
- 자원봉사자들에게 재난 대비를 위한 화재 안전, 간단한 수색 및 구조, 재난 의료시설 운영과 같은 기본적인 재난 발생 시 현장대응 기술을 교육

- 미국 각 주에서 직접 관리하는 VOAD 웹페이지 구축 운영(사용자의 실거주지에 맞는 적절한 재난 상황 정보를 습득)
- 지역사회에서 벌어질 수 있는 비상 상황에 대비하기 위한 지침서
  - 지역사회 구성원에게 재난재해를 대비하기 위한 역할 및 방법 안내

③ VIPS; Volunteers in Police Service

- 경찰 업무에 훈련된 자원봉사자의 도움으로 주 및 지방의 법 집행 역량을 강화할 목적으로 조직된 자원봉사단체
- 미국 법무부의 법무부 지원국과 협력하여 국제경찰총장협회(IACP)가 관리하는 경찰 자원봉사 프로그램
  - 범죄, 테러 및 모든 종류의 재난 위협으로부터 지역사회를 보다 안전하게 만들기 위한 목표로 설립
- 자원봉사자와 일반 시민에게 법률 정보와 리소스를 웹페이지를 통해 무료로 제공
- 프로그램을 확장하고, 자원봉사자들의 기존 프로그램 사용을 늘리고, 시민들이 VIPS 프로그램에 대해 배우고, 참여하도록 돕고자 하는 법 집행 기관들과 정보와 자원을 공유
- 사법 기관과의 협력을 통해 지역사회 치안을 강화

[표 2-6] VIPS의 교육 프로그램

구분	과정명	내용
1	Volunteers in Police Service: The Executive Perspective	- VIPS 자원봉사의 개념 소개
2	Introducing Volunteer Activities to Law Enforcement	- VIPS 자원봉사의 역할 소개
3	Introducing Law Enforcement Volunteerism to the Community	- 사법 기관과 자원봉사자의 활동 범위와 영역에 대한 소개
4	VIPS and Disaster Response	- 지역사회의 재난에 대비하고 대응하는 VIPS 자원봉사자의 활동에 대한 소개
5	Community Involvement in Campus Safety	- 대학 및 대학 법률 집행부의 자원봉사 활동 범위와 영역에 대한 소개
6	Engaging Youth through Volunteerism	- 지역사회 청소년들의 VIPS 참여 격려에 대한 교육

서울연구원 The Seoul Institute

④ Fire Corps

- 2004년, 지역사회의 자연재해 및 비상 상황 예방, 대비 및 대응할 수 있도록 설계된 시민 자원봉사단체
- 국가기관인 National Volunteer Fire Council(NVFC)에서 관리
- 미국 지역 소방 및 응급 서비스에 역량을 지원할 수 있는 시민봉사자를 모집 및 교육하여 시민봉사자가 응급 작업을 지원
- 직접적인 재난현장의 투입뿐만 아니라 학생 화재 안전교육, 가정 안전점검 실시, 화재경보기 설치, 주민 대비 자료 배포 등의 업무를 수행

[표 2-7] Fire Corps의 교육 프로그램

구분	과정명	내용
1	자원봉사 소방 활동 체험	- 소방관의 업무 및 작업을 체험을 통해 교육
2	대비 및 예방	- 화재경보기 및 일산화탄소 감지기 설치 - 가정 화재 대비 소화기 사용 교육에 대한 필요성 교육
3	안전 장비	- 자원봉사자들의 긴급 차량 운전 가이드 및 모범 사례 교육 - 사고 안전 책임자의 역할 및 사고 발생 시 대응 정보 제공 및 교육 - 소방 현장 책임 교육
4	산림 화재 대응	- 산림 화재 발생 시, 도심 외곽 산지에 위치한 가구가 적절하게 대피할 수 있는 방법 교육
5	건강 검진	- 건강한 신체가 소방 봉사활동에 대한 중요성 및 건강 관리 강조 - 스트레스 관리: 자원봉사자로서 삶의 균형을 유지하기 위한 교육

(2) 일본

- 일본 시민안전 거버넌스의 형태는 「재해대책기본법」에 의한 자주방재조직과 소방청장고시의 여성소방클럽 및 소년소방클럽이 있음
  - 이들 조직은 지구방재계획 제도를 통해 지역주민들의 방재계획 작성에 참여하여 효과적인 시민 방재활동이 가능하도록 함

[표 2-8] 일본 시민안전 거버넌스 형태

구분	설치근거	조직 규모	주요활동	재난대응단계	조직현황 (2019년 기준)
자주방재 조직	재해대책 기본법	반상회 단위	재해정보 수집·전달, 초기 대응, 대피유도, 구출·구호 등	전 단계 (예방, 대비, 대응, 복구)	169,205
여성소방 클럽	소방청장 고시	커뮤니티 단위 등 자유	재해정보 수집·전달, 대피유도, 대피소 배식 지원 등	예방, 대비, 대응	7,630
소년소방 클럽	소방청장 고시	학교 단위	교육 및 훈련 참가	예방	4,352

① 자주방재조직

- 대규모 재해발생 시 피해 확대 방지를 위해 정부, 도도부현(광역자치단체), 시정촌(시·군·구)의 대응의 한계를 극복하기 위해 설립
  - 「재해대책기본법」 제2조의2 제2호에서는 자주방재조직(주민의 이웃협동정신에 기초한 자발적인 방재조직)이 역할에 충실할 수 있도록 정부 및 지자체가 자주방재조직의 활동을 촉진하는 등 노력하여야 함을 규정
- 자주방재조직은 시정촌 지역방재계획(시·군·구 방재계획)에서 정하는 바에 따라 시정촌과 협력하여 재해응급대책을 실시
- 2019년 기준 전국의 자주방재조직은 169,205개가 있으며, 전국 평균 1조직당 약 287세대(2016년 기준)로, 주로 반상회 단위를 기준
  - 2019년 기준, 자주방재조직의 지역 커버율(자주방재조직이 활동하는 범위 내의 지역 세대수/전체 세대수)은 약 84%를 초과하는 것으로 나타남
- 자주방재조직의 평상시 활동으로는 방재지식보급, 지역의 재해위험 파악, 방재훈련 실시, 화기사용설비기구 등의 점검, 방재용 기자재 정비 등이 있음
- 재해시에는 재해정보의 수집·전달, 화재 방지·초기 진화, 주민 대피유도, 부상자 구출·구호, 급식·급수 등의 활동이 있음
- 최근에는 방재교육, 재난약자(고령자, 장애인, 외국인, 어린이 등) 대피대책, 대피소 운영 등의 활동도 실시하고 있음

- 소방서 및 소방단과의 관계
  - 전국 1,741개 시정촌 중 재해발생 시 자주방재조직이 소방서 및 소방단의 지휘·명령 아래 활동하는 것으로 규정된 시정촌은 390개이며, 재해발생 시 자주방재조직이 독자적으로 활동하는 것으로 규정된 시정촌은 1,109개 임

② 여성소방클럽

- 여성소방클럽은 가정의 화재예방, 지역전체의 방화의식 고양 등을 목적으로 자주적으로 결성하는 여성 민간 방화조직
  - 1962년 소방청장 통지(고시) 「예방행정의 운영방침에 대하여」에 따라 민간소방조직 결성의 필요성이 대두
- 2019년 기준 전국에 7,630개 단체(약 114만 명)가 활동하고 있음
  - 다만, 전국적으로 여성소방클럽의 수는 점차 감소하고 있음
- 여성소방클럽은 조직 간의 상호교류, 활동 내용의 정보교환, 교육 등을 위해 도도부현 단위로 협의회가 설치되어 있음
- 여성소방클럽은 평시 화재예방지식 및 소방용품 보급·계발, 응급구호훈련, 주택용 화재경보기 설치추진, 소화훈련, 소화기 사용훈련, 재해약자 가정 방문을 통한 방재점검 등을 실시함
- 재해발생 시에는 재해정보의 수집 및 전달, 대피 유도, 대피소에서의 배식 지원 등을 실시함

③ 소년소방클럽

- 소년소방클럽은 10세 이상 18세 이하의 소년·소녀를 대상으로 재해, 방화, 방재 등에 대한 지식 보급 및 훈련을 통해 미래의 지역방재 담당자 육성을 목적으로 조성된 조직
  - 1950년 국가소방청 관리국장 통지(고시)에 따라 화재예방지식을 지도하는 방법으로 조직 결성 도모
- 2019년 기준 전국에 4,352개 단체(약 41만 명)가 활동하고 있음

서울연구원 The Seoul Institute

- 소년소방클럽은 주로 초등학교 단위, 지구단위 규모로 결성하고 있음
- 소년소방클럽은 주로 방재·소방훈련 참가, 방재지식 학습, 방재관련 행사 등의 참가, 교내 안전점검, 방재지도 만들기 등의 활동을 실시하고 있음

3_시민안전 거버넌스 재난현장 활동 사례

1) 국내

(1) 2019. 4.4 강원도 산불

① 산불피해지역 물품지원

- 서울시자원봉사센터는 속초시자원봉사센터, 고성군자원봉사센터, CJ헬스케어와 협업하여 피해현장 및 자원봉사센터 방문을 통한 봉사활동 수요조사 수행
  - 피해보상 등 문제로 복구활동이 추진되고 있지 않은 상황으로 장기화될 가능성이 컸으며, 이와 더불어 피해규모가 광범위하여 구호소 운영 및 급식지원 등 필요성 제기
  - 외부의 지속적 물자지원이 있었으나, SNS를 통한 잘못된 정보 전달로 인해 불필요한 헌옷 등이 접수되어 이에 대한 중단 요청

피해현장 방문 및 봉사활동 수요조사	물품 전달

출처: 서울시자원봉사센터, 2019, 강원지역 피해 복구를 위한 지원활동 결과보고서

[그림 2-5] 4.4 강원도 산불피해지역 물품지원 활동

② 복구 자원봉사활동

- 서울시자원봉사센터는 강릉시자원봉사센터와 서울시설공단과 협업하여

총 75명(서울시설공단 69명, 서울센터 4명, 강릉센터 2명)이 산불피해 복구 자원봉사활동 수행

- 산불피해 현장 정리 작업 및 잔존물 제거활동
- 산불피해 현장 분홍달맞이꽃(600포기), 단풍나무(3그루) 식재작업
- 마을입구 휴게공간 조성작업(데크 및 야외테이블 설치) 등

잔존물 제거활동	휴게공간 조성	데크 및 테이블 설치

출처: 서울시자원봉사센터, 2019, 강원지역 피해 복구를 위한 지원활동 결과보고서

[그림 2-6] 4.4 강원도 산불피해지역 복구 자원봉사활동

③ 급식지원 봉사활동

- 서울시자원봉사센터, 한국자원봉사센터협회, 고성군자원봉사센터, 송파시니어클럽, 양푼속사랑회, 사랑실은교통봉사대 강릉지대, 송파재향군인회의 총 89명의 자원봉사자가 4일에 걸쳐 피해지역 이재민 및 현장 자원봉사자를 위해 급식지원 봉사활동 수행
  - 피해지역 이재민 및 자원봉사자 지원을 위한 밥차 운영(9식 제공)
  - 산불 피해지역 자원봉사활동 현장방문 등

현장 급식소 운영	도시락 제작 및 지원

출처: 서울시자원봉사센터, 2019, 강원지역 피해 복구를 위한 지원활동 결과보고서

[그림 2-7] 4.4 강원도 산불피해지역 급식지원 봉사활동

서울연구원 The Seoul Institute

④ **자원봉사자 숙박지원 연계**

- 서울특별시, 한화호텔&리조트, 한국자원봉사센터협회, 에이팟코리아 등이 협업하여 산불피해 현장 자원봉사자 운영을 위한 숙박시설 연계 및 지원

(2) 2020 강원도 철원군 수해

① **수해지역 현장답사**

- 서울시자원봉사센터에서는 수해지역 현장답사를 통해 필요 활동 파악
  - 강원도 철원군 동송읍 이길리 일대는 한탄강 범람으로 마을 내 67세대가 침수되었으며, 당시 60~70% 복구작업이 진행
  - 유실 지뢰 등의 위험으로 농경지 피해복구 활동 운영은 어려울 것으로 판단되며, 전기복구 작업이 필요하다는 요청 접수

② **수해복구 자원봉사**

- 서울시자원봉사센터, 휴먼인러브, 환경문화시민연대 등에서 협업하여 복구 및 제거활동 등 수행, HK이노엔, 맥도날드에서 식음료 지원, 한국타이어나눔재단에서 버스 지원
  - 침수 피해지역 복구활동
  - 침수피해 현장 정리 작업 및 잔존물 제거활동
  - 가구별 침수 피해물품 정리 및 세척작업
  - 농작물 피해복구 및 농경지 정리 등

침수피해 현장 정리	잔존물 제거활동	농작물 피해복구

출처: 서울시자원봉사센터, 2020, 강원도 철원군 수해복구 자원봉사 운영 결과보고

[그림 2-8] 강원도 수해복구 자원봉사 활동

③ **전기복구 자원봉사**

- 침수피해 가구 50세대를 대상으로 한국전기기술인협회에서 전기복구 자원봉사 수행
  - 수해지역 침수가구별 전기복구 작업 진행
  - 누전점검 및 콘센트, 스위치 교체 등 전기복구 작업 실시 등

수해지역 전기복구 자원봉사활동 운영(한국전기기술인협회 연계)

출처: 서울시자원봉사센터, 2020, 강원도 철원군 수해복구 자원봉사 운영 결과보고

[그림 2-9] 강원도 수해 전기복구 자원봉사 활동

2) 미국

(1) 2020 Henrico/Chickahominy and Richmond City 코로나19 대응

- Richmond and Henrico 보건 구역[1]의 지역 MRC에서만 2020년 3월 이후로 8만 천여 시간 이상의 자원봉사를 실시한 것으로 집계(기준: 2021년 6월 4일)
- 1,800여 명의 의료전문인이 자원봉사 활동에 참여하였으며, 최소 5만 4천 시간 이상이 백신 활동에 기여한 것으로 파악
- 해당 지역에서 MRC 자원봉사 활동을 통해 최소 200만 달러 상당의 비용이 절감
- 버지니아주 보건당국은 2021년 6월 4일(금)까지 최소 버지니아주민 55.4% 이상이 최소 1회 이상의 코로나19 백신 접종을 완료하였으며 45.1%의 주민들이 백신 접종을 완전히 마친 상태라고 보도

---

1) Local Medical Reserve Corps spent over 81,000hours of volunteer work in the fight against COVID-19(abc 8 news, 2021년 6월 4일) (https://www.wric.com/health/coronavirus/local-medical-reserve-corps-spent-over-81000-hours-of-volunteer-work-in-the-fight-against-covid-19/)

서울연구원 The Seoul Institute

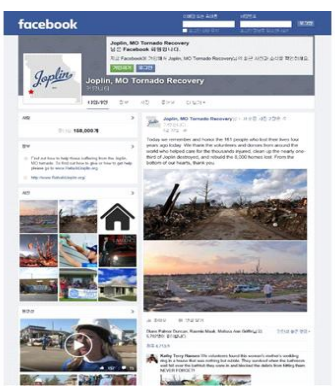
- 이는 시민안전 거버넌스와 정부의 협력으로 하루에 28,190대의 코로나 19 백신이 버지니아 지역민들에게 제공된 것으로 파악됨

[그림 2-10] 미국 MRC의 코로나 대응 활동

출처: abc 8 News, (https://www.wric.com/health/coronavirus/local-medical-reserve-corps-spent-over-81000-hours-of-volunteer-work-in-the-fight-against-covid-19/)

(2) 2011 조플린 토네이도

- 토네이도 발생 직후, 조플린이 고향이었던 비쇼어(Mr. Beshore)가 소셜 미디어인 페이스북을 통해 '조플린 토네이도 복구(Joplin, Mo, Joplin Tornado Recovey)' 페이지 개설
- 페이스북 페이지를 통해 실종자 찾기, 지인 및 가족의 생사 확인, 구조와 긴급지원이 필요한 사람들의 정보 공유·전파를 통해 신속한 대응 가능
- 이 외, 적십자, 미 연방재난안전관리청(FEMA, Federal Emergency Management Agency)에서 운영하는 구호물품소의 위치, 배급물품의 정보, 주유소 정보 등 생필품 관련 정보를 페이스북과 트위터를 통해 공유



[그림 2-11] 조플린 토네이도 정보공유를 위한 소셜미디어

3) 일본

(1) 2011 동일본대지진

- 자주방재조직은 재해발생 시 시정촌 및 소방기관 등과의 정보공유 및 효율적인 활동을 위해 총무팀, 정보팀, 소화팀, 구조·구호팀, 대피유도팀, 급식·급수팀을 구성하여 운영

[표 2-9] 자주방재조직 구성 및 역할

팀명	평상시 역할	재해발생 시 역할
총무팀	- 전체적인 조정 - 타 기관과의 연락 정비 - 재해약자 파악	- 전체적인 조정 - 타 기관과의 연락 정비 - 피해·대피상황 전체 파악
정보팀	- 정보수집·전달 - 홍보활동	- 상황파악 - 보고활동
소화팀	- 기구점검 - 홍보활동	- 초기 소화활동
구조·구호팀	- 기자재 조달·정비	- 부상자 등 구조 - 구호활동
대피 유도팀	- 대피로 및 대피소 표지(안내판) 점검	- 주민 대피유도 활동
급식·급수팀	- 기구점검	- 물, 식량 등 배분 - 급식·급수 활동

- 일본의 대표적 시민안전거버넌스인 자주방재조직이 2011 동일본대지진 발생 시 활동한 내용을 살펴봄

서울연구원 The Seoul Institute

① 우미카제마치 자주방재조직

- 32개 동의 집합주택이 위치한 우미카제마치는 한신·아와지 대지진 이후 자주방재조직 결성
- 평상시 활동
  - 지진재해 가이드(재해 대피편, 지진발생 시 행동편, 지진발생 안전대책)를 작성하여 주민들에게 배포하고 있으며, 홈페이지를 개설하여 정보를 공유하고 있음
  - 매년 2회(7월, 12월)씩 소방서, 지자체, 적십자사 등과 연계하여 방재훈련을 실시하고 있음

- 특히, 주민 안전확인 훈련을 중심으로 실시하며, 안전확인 훈련은 사이렌으로 재해발생을 알리고 주민들이 안전이 확보된 경우에는 전 세대에 배포한 '안전확인 카드'를 현관 외벽에 부착하고 밖으로 대피하는 훈련을 실시하고 있음

ㅇ 동일본대지진 발생 시 활동

- 동일본대지진 당시 가스·상하수도·전화 등 라이프라인에 피해가 발생하였고, 주택단지에 액상화 현상이 발생하여 도로와 주차장 등이 큰 피해를 입었으며, 지진발생 이후 다음과 같은 활동을 수행함

[표 2-10] 동일본대지진 시 우미카제마치 자주방재조직 활동내용

일시	활동내용
2011년 3월 11일	• 재해대책본부 설치 • 주민 안전확인 • 주민들에게 간이 화장실, 음료수 등 배포
재해발생 2일째	• 피해상황 확인
재해발생 3일째	• 피해상황 확인 • 주민 전체에 협력 요청
재해발생 4~7일째	• 상하수도 수리 시작 • 수조에 직접 급수 • 급수차, 샤워시설 등 주민을 위한 코너 설치 정보
재해발생 8~14일째	• 임시 화장실 설치 • 급수차 렌탈 개시

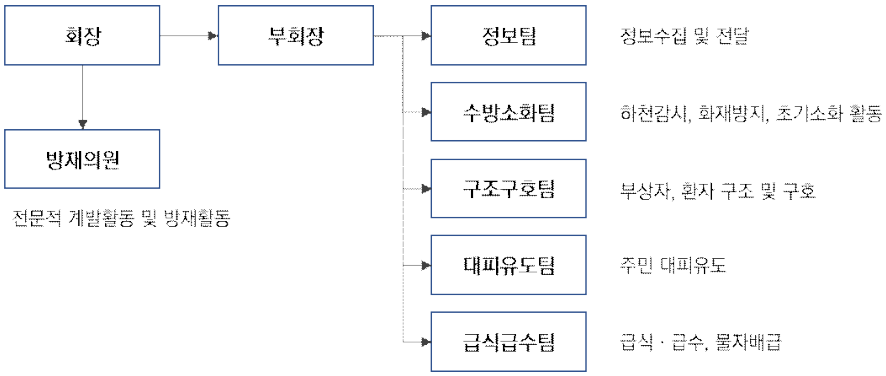
서울연구원 The Seoul Institute

② 니시조메쵸 자주방재조직(이바라키현 히타치오타시)

ㅇ 2010년 2월에 결성된 자주방재조직으로 소방단과 지역 청년조직 등과 연계하여 활동

ㅇ 평상시 활동

- 조직도, 긴급 연락망 작성, 수시 갱신 실시



[그림 2-12] 니시조메쵸 자주방재조직도

자료: 동일본대지진에서의 자주방재조직 활동사례집, 2013, 소방청

- 약 20명이 참가하는 방재훈련 실시
- 방재훈련에는 정보전달훈련, 대피유도훈련, 긴급활동훈련 등이 있음
- 비축품, 방재기자재 조달·유지 관리

ㅇ 동일본대지진 발생 시 활동

[표 2-11] 동일본대지진 시 니시조메쵸 자주방재조직 활동내용

일시	활동내용
2011년 3월 11일 14시 46분	• 도호쿠지방 지진 발생
15시 00분	• 자주방재조직 긴급 집합 실시. 전화가 불가능한 상황이었기 때문에 회장 및 부회장이 조직원들의 자택을 방문하여 집합요청
15시 30분	• 대피소에 자주방재조직 15인 집합 • 지역 내를 2개 조직으로 나눠 확인작업 실시 - 1인 세대, 고령자 세대 안전확인 - 생활도로 피해현황 확인 - 주택의 외관 등 피해상황 확인 - 대피소로 대피 유도
16시 20분	• 대피소 개설
17시 00분	• 지역 내 피해상황, 주민 안전확인 사항 보고 실시 - 인적피해는 없었으나 도로 축대 기울기, 도로 사면 무너짐, 도로면 균열, 주택지붕 파손, 담장 붕괴 등
20시 00분	• 주민들이 직접 재료 등을 가져와 식사 등 실시
2011년 3월 12일 7시 00분	• 지역 내 생활도로 피해상황·주민 안전확인 작업 실시

서울연구원 The Seoul Institute

일시	활동내용
9시 00분	• 생활도로 통행확보를 위한 도로의 낙하물 등 제거 작업 실시
2011년 3월 13일 9시 00분	• 도로 등 붕괴 부위에 2차 재해 방지를 위한 블루시트 부착 실시

[그림 2-13] 동일본대지진 당시 피해상황 및 낙하물 제거작업 모습

자료: 동일본대지진에서의 자주방재조직 활동사례집, 2013, 소방청

ㅇ 동일본대지진 이후 활동

- 동일본대지진 발생 후, 훈련에 대한 반성 및 대응 시 만족했던 부분, 불만족했던 부분, 향후 훈련이나 대책을 위해 검토 해야하는 것 등을 협의함
- 동일본대지진으로 7일간 수도사용이 단절되었던 경험을 통해, 향후 지진발생에 대비하여 각 세대의 비축분을 7일분으로 권장·지도하였음
- 주변 자주방재조직과 방재매뉴얼, 방재대책, 지진발생 시 경험 등을 교환·공유하도록 하고 있음

서울연구원 The Seoul Institute

03

서울시 시민안전 거버넌스 현황 및 운영실태

서울연구원
The Seoul Institute

1_관련 법제도
2_시민안전 거버넌스 참여기관 및 운영 현황
3_소결

03. 서울시 시민안전 거버넌스 현황 및 운영실태

1_관련 법제도

- 서울시 시민안전 거버넌스 관련 법은 「재난 및 안전관리 기본법」, 「자원봉사활동 기본법」, 「재해구호법」이 있으며, 이에 따른 서울시 조례로는 「서울시 재난 및 안전관리 기본 조례」 「서울특별시 자원봉사활동 지원 조례」 가 있으며, 재해구호법에 따른 서울시 조례는 부재한 상황임

[표 3-1] 시민안전 거버넌스 관련 법 및 조례

법	조례
「재난 및 안전관리 기본법」 제17조의2(재난현장 통합자원봉사지원단의 설치 등)	「서울시 재난 및 안전관리 기본 조례」 제55조(자원봉사자)
「자원봉사활동 기본법」 제7조(범위)	「서울특별시 자원봉사활동 지원 조례」 제3조의2(자원봉사활동의 범위)
「재해구호법」 제12조(재해구호 관련 기관 등과의 협조 등)	-

서울연구원 The Seoul Institute

1) 「재난 및 안전관리 기본법」 및 「서울시 재난 및 안전관리 기본 조례」

- 2019년 「재난 및 안전관리 기본법」에서는 제17조의2(재난현장 통합자원봉사지원단의 설치 등)가 신설되었고, 최근 2021년 「재난현장 통합자원봉사지원단 운영 매뉴얼」이 개정됨
- 「서울시 재난 및 안전관리 기본조례」에서는 제55조(자원봉사자)에 따라 자원봉사자 및 자원봉사단체를 재난관리 및 재해구호에 관한 활동에 참여할 수 있도록 선언 마련

- 재난현장에서 적극적인 자원봉사자 활동 지원을 위한 법 규정보다는 선언적인 문구로 안천총괄실의 직접적인 책임과 역할은 미흡함

○ 따라서 「재난 및 안전관리 기본법」에서는 재난현장에서의 자원봉사자 활동을 적극적으로 지원하고 총괄적인 역할을 수행할 수 있는 통합자원봉사지원단 설치에 관한 내용이 신설되었으나, 「서울시 재난 및 안전관리 기본조례」에서는 자원봉사자에 관한 선언적인 문구만 있어 이에 대한 개정 검토가 필요

[표 3-2] 「재난 및 안전관리 기본법」 신설조항

17조의2(재난현장 통합자원봉사지원단의 설치 등)
제17조의2(재난현장 통합자원봉사지원단의 설치 등) ① 지역대책본부장은 재난의 효율적 수습을 위하여 지역대책본부에 통합자원봉사지원단을 설치·운영할 수 있다. ② 통합자원봉사지원단은 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 자원봉사자의 모집·등록 2. 자원봉사자의 배치 및 운영 3. 자원봉사자에 대한 교육훈련 4. 자원봉사자에 대한 안전조치 5. 자원봉사 관련 정보의 수집 및 제공 6. 그 밖에 자원봉사 활동의 지원에 관한 사항 ③ 행정안전부장관은 통합자원봉사지원단의 원활한 운영을 위하여 필요한 경우 지방자치단체에 대하여 행정 및 재정적 지원을 할 수 있다. ④ 행정안전부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 통합자원봉사지원단의 원활한 운영을 위하여 필요한 경우 자원봉사 관련 업무 종사자에 대한 교육훈련을 실시할 수 있다. ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 통합자원봉사지원단의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

서울연구원 The Seoul Institute

○ 통합자원봉사지원단 운영 매뉴얼 주요 개정 내용

- 시도 재난안전대책본부장 추가
- 통합자원봉사지원단 지원반 운영
- 통합자원봉사지원단의 평시 역할 강화
- 지역대책본부(지대본) 상황판단회의 외에도 일정 조건에서는 즉시 가동

[표 3-3] 재난현장 통합자원봉사지원단 운영매뉴얼 개정내용

구분	2020		2021
구성주체	• 시군구 지역재난안전대책본부장		• 시도 재난안전대책본부장 추가
시도역할	• 구체적 임무와 역할 없이 간접적으로 시군구 지원		• 통합자원봉사지원단 지원반 운영 - 구체적인 임무와 역할* 설정을 통해 시군구 재난현장 지원
가동시기	• 지대본 상황판단회의를 통해 가동여부 결정	▶	• 지대본 상황판단회의 외에도 일정 조건에서는 즉시 가동
상황보고	• 별도 명시 없음		• 시군구-시도-행정안전부 자원봉사부서를 통해 보고
지원단 평시역할	• 별도 명시 없음		• 자원봉사단체 간 협력체계 구축 • 재난 발생 시 사용 가능한 자원 및 예산파악 • 관내 재난관련 단체 대상 통합자원봉사지원단 역할 홍보 및 교육 등
유관기관 연락처	• 자원봉사센터, 적십자사만 포함		• 바르게살기, 새마을, 자유총연맹 추가

① 법적 근거

- 재난 및 안전관리 기본법 제17조의2

> 제17조의2 (재난현장 통합자원봉사지원단의 설치 등) 신설
> ① 지역대책본부장은 재난의 수습을 효율적으로 하기 위하여 지역대책본부에(이하 "지대본"이라 한다) 통합자원봉사지원단을 설치·운영할 수 있다 ※ '20. 6. 3. 시행

② 통합자원봉사지원단 대상

- 대규모 재난현장에서 이재민 구호, 피해지역 복구 등 다수의 자원봉사활동이 필요할 경우 해당 업무를 수행·지원하는 시군구
- 지역 자원봉사센터 및 재난현장에서 활동하는 유관기관 및 단체 등
- 시군구를 지원하는 기관(행정안전부, 시도 자원봉사 관련 부서 등)

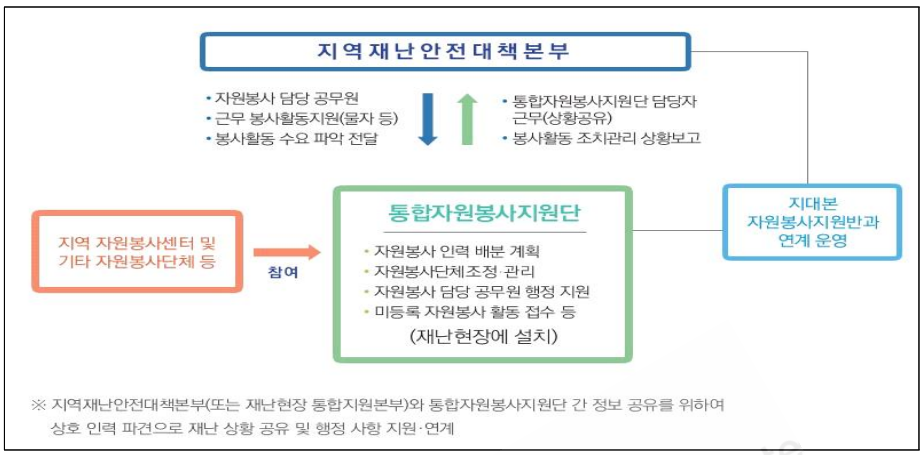
③ 통합자원봉사지원단 구성·운영

- (구성·운영 주체) 지역 재난안전대책본부장
- (임무·역할) 재난 발생 시 통합적인 지원 체계를 구성, 자원봉사자 모집·교육·배치 등 자원봉사활동 업무 전반을 효율적으로 수행
  - 현장 자원봉사활동 참여 기관 및 단체 간의 활동 조정 및 관리

서울연구원 Seoul Institute

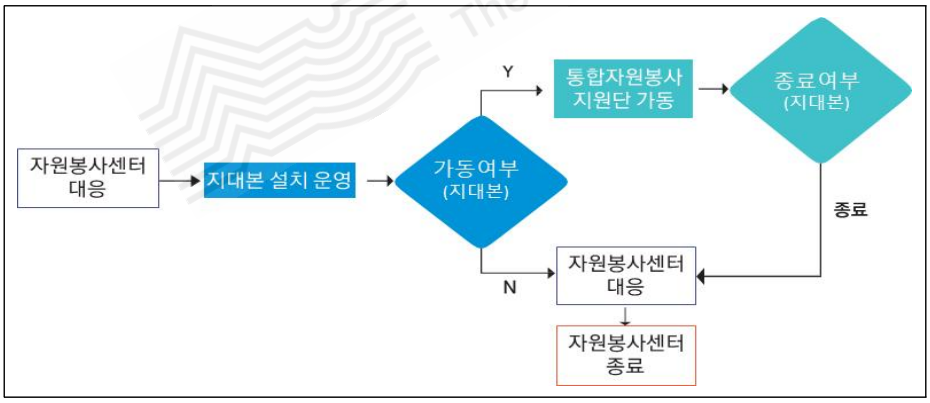
- 자원봉사인력 배분계획 수립 및 배치
- 자원봉사담당 공무원의 행정지원 및 현장 자원봉사 활동 접수 등

○ (구성 체계) 재난 발생 시를 대비하여 평상시 자원봉사센터를 중심으로 지역 내 기타 자원봉사기관 및 단체를 포함하여 단장 및 실무팀 구성



[그림 3-1] 재난 시 통합자원봉사지원단 구성체계

④ 세부 운영 계획



[그림 3-2] 통합자원봉사지원단 운영 절차 및 내용

○ (발생 초기) 이재민 지원 활동 등 지역 자원봉사센터 차원에서 대응, 비상연락 조치

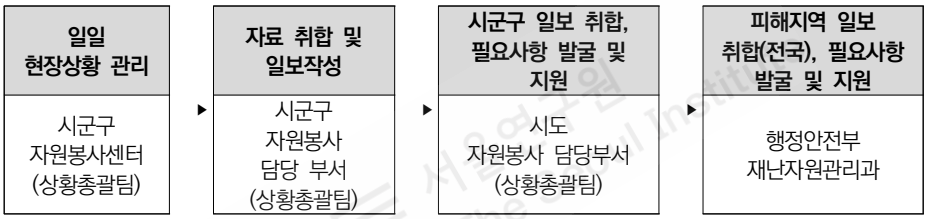
○ (가동시기) 지대본 상황판단회의 외에도 일정 조건에서는 즉시 가동

- 피해상황의 심각성, 이재민 발생 여부, 지속기간, 확대 가능성 등 자원봉사활동 필요성 등 종합적으로 고려하여 가동여부 결정
- 지대본 협업기능반 중 자원봉사지원반이 가동되고 자원봉사활동이 필요할 경우
- 지역자원봉사지원단 자체 대응 역량초과가 예상될 경우 등
- 재난 초기 이재민 지원을 위한 자원봉사활동은 즉시 실시, 피해 복구를 위한 자원봉사활동의 경우에는 해당 지역의 피해 조사가 끝난 이후 실시

ㅇ (설치운영) 장소확보, 실무팀 구성, 지원단 운영, 상황관리 등

ㅇ 활동 구역 및 분야별 필요한 자원봉사자를 산출하여 한 장소·분야에 너무 많은 자원봉사자가 쏠리지 않도록 단체 간 활동 조정기능 등도 수행

ㅇ (상황보고) 시군구·시도·행정안전부 자원봉사 담당부서를 통해 보고



[그림 3-3] 통합자원봉사지원단 상황관리 업무 프로세스

ㅇ (운영 종료) 자원봉사자 활동 상황·이재민 피해 상황·재난 복구 상황 등을 종합하여 운영 종료 결정

ㅇ (운영 평가) 재난현장 통합자원봉사지원단 상황종료 후 관계자 대상 평가회를 개최하여 제도 개선사항 발굴 및 종합보고서 작성

ㅇ 통합자원봉사지원단 지원반 시도 팀 구성 및 역할

[표 3-4] 통합자원봉사지원단 지원반 팀구성 및 역할

구분	역할
상황총괄	자원봉사 통계관리 및 애로사항 지원
대외협력	시도 자원봉사단체 및 기업 간 협력
현장파견	시군구 재난현장 인력 파견
자원지원	동원 가능한 자원관리 및 배분

2) 「자원봉사활동 기본법」과 「서울특별시 자원봉사활동 지원 조례」

- 「자원봉사활동 기본법」의 주요 내용으로 제3조(정의)에 의한 자원봉사활동은 개인 또는 단체가 지역 사회, 국가 및 인류사회를 위하여 대가 없이 자발적으로 시간과 노력을 제공하는 행위
- 제18조 자원봉사단체에 대한 지원에서는 국가 및 지방자치단체는 자원봉사단체의 활동에 필요한 행정적 지원을 할 수 있으며 「비영리민간단체지원법」에 따라 사업비를 지원
- 제19조 자원봉사센터의 설치 및 운영에서는 ① 국가기관 및 지방자치단체는 자원봉사센터를 설치할 수 있다. 이 경우 자원봉사센터를 법인으로 하여 운영하거나 비영리 법인에 위탁하여 운영하여야 함. ② 제1항 후단에도 불구하고 자원봉사활동을 효율적으로 추진하기 위하여 필요하다고 인정할 경우에는 국가기관 및 지방자치단체가 운영할 수 있음. ③ 국가는 자원봉사센터의 설치·운영이 활성화될 수 있도록 적극 노력하여야 하며, 지방자치단체는 자원봉사센터의 운영에 필요한 경비를 지원할 수 있음. ④ 자원봉사센터 장의 자격요건과 자원봉사센터의 조직 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정함.
- 자원봉사활동의 범위는 다음과 같음

[표 3-5] 자원봉사활동의 범위

범위	
1. 사회복지 및 보건 증진에 관한 활동 2. 지역사회 개발·발전에 관한 활동 3. 환경보전 및 자연보호에 관한 활동 4. 사회적 취약계층의 권익 증진 및 청소년의 육성·보호에 관한 활동 5. 교육 및 상담에 관한 활동 6. 인권 옹호 및 평화 구현에 관한 활동 7. 범죄 예방 및 선도에 관한 활동 8. 교통질서 및 기초질서 계도에 관한 활동	9. 재난 관리 및 재해 구호에 관한 활동 10. 문화·관광·예술 및 체육 진흥에 관한 활동 11. 부패 방지 및 소비자 보호에 관한 활동 12. 공명선거에 관한 활동 13. 국제협력 및 국외봉사활동 14. 공공행정 분야의 사무 지원에 관한 활동 15. 그 밖에 공익사업의 수행 또는 주민복리의 증진에 필요한 활동

- 「서울특별시 자원봉사활동 지원 조례」는 「자원봉사활동 기본법」에서 대통령령으로 정한 서울시 자원봉사센터에 대한 설립 및 사업, 센터의 조직, 지도·감독, 업무의 평가, 평가의 활용, 시정명령 등에 대한 내용을 규정

서울연구원 The Seoul Institute

3) 「재해구호법」

- 「재해구호법」은 이재민(罹災民)의 구호와 의연금품(義捐金品)의 모집절차 및 사용방법 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 이재민 보호와 그 생활안정에 이바지함을 목적으로 함
- 주요 내용으로 제3조(구호의 대상), 제4조(구호의 종류 등), 제5조(재해구호계획의 수립), 제6조(재해구호 물자등의 확보 및 보관 등), 제7조의2(재해구호 정보체계의 구축), 제8조(지역구호센터의 설치·운영 등), 제8조의2(중앙 및 시·도재난심리회복지원단 설치 등), 제12조(재해구호 관련 기관 등과의 협조 등), 제16조의3(재해구호 전문인력의 양성), 제16조의5(재해구호 훈련의 실시) 등임
- 제4조(구호의 종류 등)에 의한 구호의 종류는 다음과 같음
  - 임시주거시설의 제공
  - 급식이나 식품·의류·침구 또는 그 밖의 생활필수품 제공
  - 의료서비스의 제공
  - 감염병 예방 및 방역활동
  - 위생지도
  - 장사(葬事)의 지원
  - 심리회복의 지원
- 현재 서울시는 「재해구호법」과 관련된 조례는 제정되어 있지 않으나, 시민안전 거버번스 활동의 영역을 넓히고, 시민안전 거버넌스에 대한 제반 사항을 강화하기 위해서는 「서울시 재해구호 지원조례」의 신설을 적극 추진할 필요
  - 향후 서울시가 재해구호법에 근거하여 추진할 정책 및 사업으로는 재해구호계획의 수립, 재해구호 물자 등의 확보 및 보관, 재해구호 정보체계의 구축, 지역구호센터의 설치·운영, 재해구호 훈련의 실시, 재해구호 전문인력의 양성, 재해구호 관련 기관 등과의 협조 등에 대한 내용을 포함

서울연구원 The Seoul Institute

2_시민안전 거버넌스 참여기관 및 운영 현황

1) 서울시 시민안전 거버넌스 현황

- 서울시 참여 시민안전 거버넌스로는 안전총괄실 안전총괄과에서 주관하고 있는 안전보안과, 자율방재단, 시설안전과에서 주관하고 있는 더시민안전모임, 도로관리과에서 주관하고 있는 차도모니터링단이 있음
  - 차도모니터링단은 직업 특수성에 의해 형성된 단체로 연구범위에서는 제외
- 또한, 소방재난본부 안전지원과에서 주관하고 있는 시민안전파수꾼, 재난대응과에서 주관하고 있는 의용소방대가 있음
- 이 외 자치행정과에서 주관하고 있는 서울시자원봉사센터가 있음

[표 3-6] 안전 관련 서울시 시민안전 거버넌스 현황

기관명	설립근거	현황	주요 기능	서울시 지원사항
안전보안관 (안전총괄과)	행정안전부 (2018.10월 발족)	• 인원: 1,198명(2기) • 구성: 자치구 모집 선발, 서울시설공단 참여	• 안전무시 7대 관행 신고 • 생활 속 위해요소 발견	• 활동운영비 월3만원/인 • 운영비 등 분1만원/인)
자율방재단 (상황대응과)	자연재해대책법 제66조 (2009.11월 발족)	• 인원: 6,572명 • 구성: 자치구 모집 선발	• 평상시: 재난관리(예방, 대비) • 재난 발생 시: 대응, 구호, 복구 활동	• 정기총회 지원 • 양성교육 강사비 지원
더안전 시민모임 (시설안전과)	서울시 방침 (2016.4월 발족)	• 인원: 3,041명 • 구성: 안전취약시설 (D,E 등급)별 모니터링 요원으로 구성	• 시설물 위험요소 신고 • 현장조사 및 안전관리 자문	• 우수활동자 표창
시민안전 파수꾼 (안전지원과)	서울특별시 시민안전파수꾼 양성 및 운영에 관한 조례	• 인원: 115,912 명 • 구성: 일반 개별 시민 참여 및 교육 후 임명	• 시민초기대응 향상을 위한 교육 • 시민전문강사 및 보조강사 역량강화	• 양성교육 지원

기관명	설립근거	현황	주요 기능	서울시 지원사항
의용소방대 (재난대응과)	소방기본법 제37조~제39조	• 인원: 4,382명 • 구성: 일반 개별 시민 자원	• 화재진압 및 구조, 구급활동 등의 업무보조, 재난 현장 지원, 소방예방활동	• 활동운영비 월3만원/인
서울시 자원봉사 센터 (자치행정과)	자원봉사활동 기본법 제19조	• 구성: 일반 개별 시민 자원	• 민간주도 자원봉사 활동 지원	• 자원봉사센터 운영비 지원

*현황: 2021년 9월 기준

(1) 안전보안관

ㅇ 안전보안관의 구성 및 역할

- 지방자치단체의 추천을 통해 행정안전부에서 주관한 소정의 안전교육 과정을 수료하였으며, 지역 여건을 잘 알고, 활동성과 전문성을 가진 통·반장, 재난·안전 분야 민간단체 회원들로 구성
- 일상생활에서 발견한 안전위반 행위를 신고하고, 지방자치단체에서 실시하는 안전점검 및 홍보활동(캠페인) 등에 참여하는 등 지역사회 안전문화운동을 주도하는 역할을 수행

ㅇ 서울시 안전보안관

- 기존 운영 중인 우리동네 안전감시단을 안전보안관으로 명칭 변경하여 구성·운영
  - 우리동네 안전감시단 역할과 고질적인 안전무시 7대 관행에 대한 사전신고 및 점검 참여
- 신고·점검, 안전문화캠페인 중심의 활동 전개
  - 일반시민활동임을 감안하여 안전신고, 점검 및 안전문화캠페인 중심으로 활동하고, 관련부서와의 협의를 통한 안전점검 참여 확대
- 서울시 안전보안관은 자치구별 자원봉사 활동이 가능하고, 재난안전 분야 전문지식을 보유하거나 관련 단체 회원인 주민 약 1,000명으로 구성되고, 활동기간은 약 2년

- 서울시 안전보안관의 역할은 안전무시 관행 신고 및 관련부서가 실시하는 안전점검 참여
  - 고질적 안전무시 7대 관행(불법 주·정차, 비상구 폐쇄 및 물건 적치, 과속운전, 안전띠(어린이 카시트 포함) 미착용, 건설현장 안전규칙 미준수, 등산 시 인화물질 소지, 구명조끼 미착용) 개선을 주요 활동으로 실시하고, 안전위해요인 및 취약지대 발굴·제보 등 기존의 안전감시단 활동도 병행하여 실시
  - 계절별·시기별 집중 안전신고 활동 실시 및 지역 실정에 맞는 테마를 선정하여 지역사회 안전문화 캠페인 실시

○ 안전보안관의 기능 및 활동

- 주요 기능: 사전 예방적 활동 및 신고
  - 「서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례」 제52조(안전문화활동의 육성 지원)
- 행정안전부 '안전보안관 구성 및 운영계획'('18.4)
- 위해요인 발굴, 제보 처리절차
  - 위반행위 신고(안전보안관)-〉 처리부서 지정(행정안전부)-〉 조치(소관부서) -〉 조치결과 완료(행정안전부)
- 실적: 안전신문고 신고건수 총 9,410건('20.1.1~'21.5.24)

(2) 자율방재단

○ 자율방재단은 자연재해대책법 제66조에 근거하여 2009.11월 발족

○ 주요 역할로는 재난 위험지역 예찰 및 안전시설 점검, 주민대피 유도, 수습·복구 활동 지원, 교육·훈련, 홍보 등 수행

- 위험지구 예찰의 내용으로는 하천·배수로에서의 잡목 및 쓰레기 제거, 재해저감시설 정비, 위험지구 예찰 활동 등
- 안전시설 점검에서는 침수, 사면붕괴 등 재난 우려지역에서의 응급조치, 교량 파손, 도로 침수·유실에 등에 따른 재난안전선 설치 등
- 주민대피 유도에서는 기상특보에 따른 위험지구에서의 주민대피 유도
- 수습, 복구 활동 지원에서는 응급복구 지원, 실종자 수색지원, 침수지

서울연구원 The Seoul Institute

역 및 주택 정화 활동 등

- 홍보에서는 위험지구 거주민 대상 자연재난 예방 홍보 등, 인명피해 최소화를 위한 자연재난 예방 캠페인 등
- 교육 및 훈련에서는 주민대피 훈련 및 모의훈련, 기상특보 상황에 따른 대처방법 교육 등

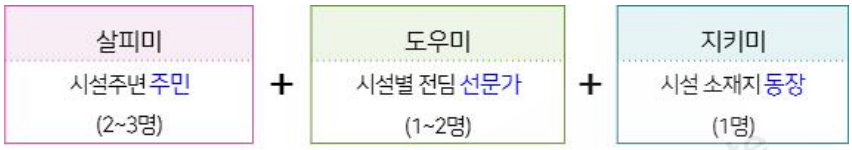
[표 3-7] 자율방재단의 주요활동

주요 활동 내용	주요 활동에 따른 세부 사항(예시)	
위험지구 예찰 및 안전시설 점검	- 기상예비특보에 따른 위험지구 예찰활동 - 평상시 위험지구 예찰활동 및 정비	
	- 하천 주변 잡목 및 쓰레기 제거 및 위해물질 제거 - 재해저감시설 정비('자연재해저감시설'이란 「자연재해대책법 시행령」 제 55 조 규정에 의한 것)	
	- 침수 위험지구 순찰활동	
안전시설 점검 및 조치	- 침수, 사면붕괴 방지 - 도로 제설작업 통한 정상 통행	- 수로 퇴적물 제거로 역류 방지 - 한파로 인한 동파예방조치 또는 피해가정 수리 참여
	- 교량 파손, 도로 침수·유실에 등에 따른 재난안전선 설치	
주민 등 대피유도	- 기상특보에 따른 위험지구 주민대피유도	
응급복구 지원 및 참여	- 응급복구 지원 - 실종자 수색 지원	- 침수지역 및 주택 정화활동 - 자연재해지원센터 운영
홍보	- 위험지구 거주민 대상 자연재난예방 계도 ·홍보 등 - 인명피해 최소화를 위한 자연재난예방 캠페인	-재난상황 전파
교육 및 훈련	〈훈 련〉 - 주민대피 훈련 및 모의훈련	〈교 육〉 - 기상특보 상황에 따른 대처방법 교육
기타 활동사항	〈간담회〉 - 방재담당부서 또는 유관기관과 자연재난 대비 간담회 - 지역자율방재단 활성화를 위한 간담회 - 자연재난 대비 워크숍 개최·참여 등	〈기 타〉 - 마을 안전지도(위험지구, 대피로, 대피장소) 만들기 - 노후 주택 수리 - 재난취약가구 안전점검

(3) 더안전시민모임

- 자치구별로 활동하며 평시에는 위험시설물 모니터링 및 안전신고, 계기별 안전점검 수행

- 위험시설물 추가(재) 선정 및 보수보강 추진; 자치구별 자체 「위험시설물 발굴회의」 개최
  - 지정 위험시설물 이외에 신규 안전위험시설물을 추가 선정하되, 필요시 D·E등급 이외 시설에 대해서도 선정 관리, 외부전문가 및 지역주민 등이 참여하는 회의 개최(현장 확인, 안전관련 토론·발표 등), 관리대상 위험시설물 선정
  - 자치구 자체 검토(자체발굴회의 개최 등) 후 시(市)에 보수보강 필요 위험시설물에 대한 보수보강 추진(보수보강 지원 요청)
- 선정된 위험시설물별 관리구성원 지정 관리
  - 안전위험시설로 선정된 각 시설별로 4~6명씩 구성원 (재)지정



[그림 3-4] 더안전시민모임 관리 구성원

- 시설별 전문가 및 주민 참여를 통한 상시적이고 체계적인 안전관리 시행
  - 살피미: 시설주변 주민 2~3명으로 지정, 상시 시설 관찰 및 위험사항 등 신고
  - 도우미: 시설별 1명 이상 전담 전문가(기술사, 건축사 등) 지정, 자문 협조
  - 지키미: 시설 소재지 동장(1명), 위험시설물 및 구성원에 대한 상시 지원 관리

(4) 시민안전파수꾼

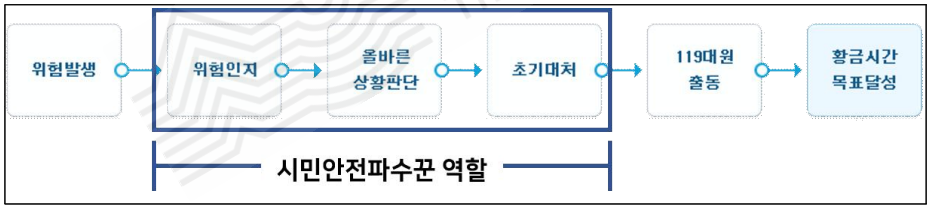
- 시민안전파수꾼은 재난 초기에 시민들이 대응하여 황금시간을 확보하고 재난 확산을 막는 것을 목표로, 서울시민을 대상으로 재난초기대응 교육 및 훈련 실시
- 시민안전파수꾼 교육은 크게 안전의식 함양 및 위기상황 판단 능력, 응급처치, 재난대응 표준행동의 3가지며, 이러한 교육을 받은 시민안전파수꾼은 심폐소생술, 피난유도 등 기본적 초기대응 봉사활동 수행

- 기본 안전교육 8시간 이수 시 시민안전파수꾼 임명

[표 3-8] 시민안전파수꾼 교육과목

구분	교육과목	세부과목	교육시간
기본교육	안전의식 및 위기상황판단	안전의식 함양	2시간
		위기상황판단능력	
	심폐소생술 등 응급처치	심폐소생술(CPR)	3시간
		기타응급처치	
	재난대응 표준안전행동요령	재난대응 기본원칙	3시간
		초기대처요령	
심화교육	테마별 재난대응	대상별 재난대응요령	4시간
		장소별 재난대응요령	

- 위험발생 시 119대원 출동 전까지 위험을 인지하고, 올바른 상황판단 후 초기대처를 하는 것이 시민안전파수꾼의 역할이며, 이로 인해 각종 위험 및 재난의 황금시간 목표 달성 가능
- 현재 서울시민의 1%인 10만 명의 서울시민이 시민안전파수꾼 교육을 받고 활동하고 있으며, 향후 1,000만 시민안전파수꾼을 양성하여 안전문화 확산 목표



출처: 서울소방재난본부(https://fire.seoul.go.kr/pages/cnts.do?id=4673)

[그림 3-5] 시민안전파수꾼 역할

(5) 의용소방대

- 의용소방대는 「소방기본법」과 더불어 「의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률」에 따라 화재진압, 구조·구급 등의 소방업무를 체계적으로 보조하기 위하여 설치 및 운영
  - 서울시는 「서울특별시 의용소방대 설치 및 운영에 관한 조례」에 근거하며, 서울시 의용소방대는 195명이 활동 중[2)]

- 의용소방대 임무는 다음과 같음
  - 화재의 경계와 진압업무의 보조
  - 구조·구급 업무의 보조
  - 화재 등 재난 발생 시 대피 및 구호업무의 보조
  - 화재예방업무의 보조
  - 집회 및 공연 등 각종 행사장의 안전을 위한 지원활동
  - 주민생활의 안전을 위한 지원활동
  - 그 밖에 화재예방 홍보 등 소방서장이 필요하다고 인정하는 사항
- 의용소방대원은 소집명령 시 화재, 구조·구급 등 재난현장에 출동하여 소방본부장 또는 소방서장의 감독을 받아 소방업무를 보조하며, 소집명령이 없어도 긴급하거나 통신두절 등 특별한 경우 자체적으로 화재진압 가능

○ 의용소방대원은 지역 거주자 또는 상주하는 주민 가운데 다음 중 어느 하나에 해당하는 사람으로 임명

- 관할 구역 내에서 안정된 사업장에 근무하는 사람
- 신체가 건강하고 협동정신이 강한 사람
- 희생정신과 봉사정신이 투철하다고 인정되는 사람
- 「소방시설공사업법」 제28조에 따른 소방기술 관련 자격·학력 또는 경력이 있는 사람
- 의사·간호사 또는 응급구조사 자격을 가진 사람
- 기타 의용소방대의 활동에 필요한 기술과 재능을 보유한 사람

○ 남성의용소방대, 여성의용소방대 또는 혼성의용소방대의 정원은 각 40명 이내이고, 지역대·전문대는 각 20명 이내로 구성

○ 의용소방대 신규 임명 후 2년 미만의 의용소방대원은 의용소방대 제도, 화재 진압장비 사용방법, 위험물 및 전기·가스 안전관리 등의 기본교육 36시간을 이수하여야 하고, 기본교육 이수 후 수난(水難) 구조, 산악 구조, 소방자동차의 구조 및 점검 등 전문교육 12시간을 이수하여야 함

---

2) 전국의용소방대연합회 홈페이지(http://www.volunteerfire.co.kr/category/?cid=21010500)

(6) 서울시자원봉사센터

- 서울시자원봉사센터는 「자원봉사활동 기본법」과 더불어 「서울특별시 자원봉사활동 지원조례」 제4조에 따라 설립된 것으로 자원봉사활동 개발·장려·연계·협력 등의 사업을 수행
  - 자원봉사센터는 서울시자원봉사센터를 중심으로 자치구별 자원봉사센터를 구성하여 운영
- 자원봉사센터에서는 다음과 같은 사업을 수행
  - 자치구의 자원봉사센터, 자원봉사단체, 학교 및 기관에 대한 협력·지원
  - 자원봉사를 필요로 하는 공공기관(「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제2조제3호의 규정에 의한 공공기관을 말한다),비영리법인·단체 또는 그 기관 및 개인(이하"자원봉사수요자"라 한다)의 협력·지원
  - 특별시·광역시·도 지역의 기관 및 단체들과의 상시협력체계 구축
  - 자원봉사관리자 및 지도자의 교육훈련
  - 자원봉사 프로그램의 개발 및 보급
  - 자원봉사 조사 및 연구
  - 자원봉사 정보자료실 운영
  - 그 밖에 특별시·광역시·도 지역의 자원봉사 진흥에 기여할 수 있는 사업
- 재난 자원봉사 정보를 생산하고 예방활동을 통해 시민주체의 재난 대응력 강화를 위한 다양한 사업 수행
  - 재난 취약 분야 정보 생산 및 수집활동 운영(3회)
  - 시민 학습과 공동체 실천력을 높이는 마을 속 재난학교 운영(8회)
  - 가족 중심의 재난 회복 캠프 운영(5회), 재난 취약계층 중심의 대응방식 개발(1회) 및 운영사례집 발간(1회)
- 재난 발생 시 효과적 대응을 위한 통합자원봉사지원체계 구축 및 운영
  - 광역 단위의 재난 대응 네트워크 구축을 위한 통합자원봉사지원단 역할 논의
  - 서울시 자원봉사센터 참여단체들의 역량강화를 위한 교육훈련 과정 개발 및 운영

서울연구원 The Seoul Institute

- 자치구 통합자원봉사지원단 담당자 교육과정 개발 및 운영, 민간 및 공공기관의 인적·물적 자원 현황조사 및 연계
- 재난 발생 시 자치구 통합자원봉사지원단 운영지원 및 복구 활동

2) 서울시 현장조치 행동매뉴얼(위기관리매뉴얼) 검토

○ 서울시는 60여 개 각종 재난 및 안전사고에 대한 현장조치 행동매뉴얼을 구축하여 운영 중

○ 매뉴얼에는 재난안전대책본부 구성 시 13개 실무반 중 행정지원 및 자원봉사를 담당하는 실무반이 구성되어 있음. 실무반은 자치행정과가 주관으로 행정지원 총괄, 실국본부 대책회의 개최, 자치구 복구지원, 자치구 행정응원(시공무원, 자원봉사 등) 상황파악, 자원봉사자 민간단체지원 등의 업무를 수행

- 자원봉사 관련 주요 내용으로는 통합자원봉사지원센터 구성이 있음
- 통합자원봉사지원센터는 자원봉사 모집, 교육, 배치, 상담, 활동관리 등 자원봉사 업무 총괄조정 수행
- 통합자원봉사센터장의 구성, 역할, 조직 및 업무수행절차, 매뉴얼상 행동요령 등이 적시

(1) 통합자원봉사지원센터 구성

○ 행정지원·자원봉사 실무반에서는 필요시 「통합자원봉사지원센터」 설치 운영 지시

- 자원봉사센터와 대한적십자사 합동으로 한시적 기구로 운영
- 통합자원봉사지원센터는 자원봉사 모집, 교육, 배치, 상담, 활동관리 등 자원봉사 업무 총괄조정 수행

서울연구원 The Seoul Institute

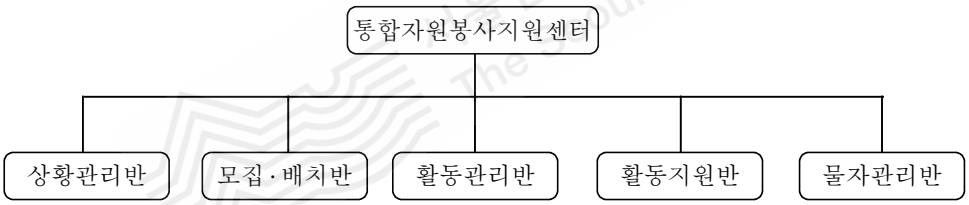
[표 3-9] 통합자원봉사지원센터 단계별 대응주체 및 활동기준

판단기준 \ 사고기준	중·소규모 재난	중·대규모 재난	
	자치구 대응	서울시 대응	국가적 대응
	초기	중기	말기
구분	1단계	2단계	3단계
대응주체	대한적십자사 자원봉사센터 개별적 활동	통합자원봉사 지원센터	통합자원봉사 지원센터
활동기준	- 일반적으로 재난 초기에는 대한적십자사 중심으로 활동하나 대규모 중장기적 복구나 이재민 구호 발생 시 자원봉사센터와 통합자원봉사지원센터를 구성하여 운영한다. - 대규모 재난이 발생한 경우 재난 발생 초기에도 불구하고 즉시 통합자원봉사지원센터를 구성하여 대응한다. → 이 경우, 통합자원봉사지원센터에 참여하는 자원봉사센터는 자치구 자원봉사센터와 서울시 자원봉사센터 간 협의를 통하여 결정한다.		

출처: 2021 재해구호계획 수립지침, 행정안전부

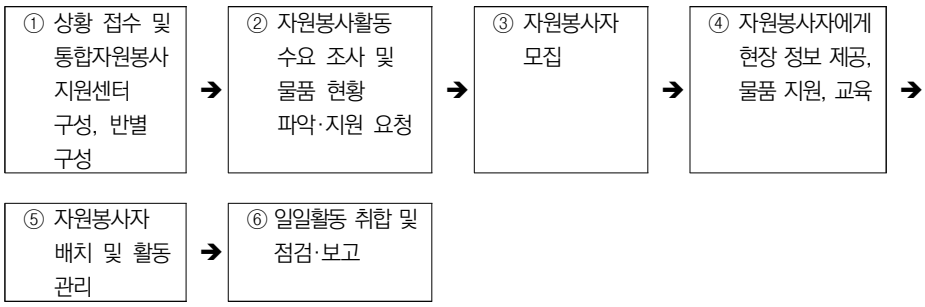
(2) 조직 및 업무수행 절차

○ 통합자원봉사지원센터 조직 구성



[그림 3-6] 통합자원봉사지원센터 조직

○ 업무수행절차



[그림 3-7] 통합자원봉사지원센터 업무 수행절차

ㅇ 서울시 자원봉사센터 및 한국중앙자원봉사센터 등 자원봉사 시 부족한 물품, 인력 등은 서울시 및 중앙차원에서 응원

(3) 매뉴얼상 행동요령

ㅇ 주관부서는 자치행정과, 협업기관으로는 서울시 자원봉사센터, 재난 관련 민간단체로 구성

[표 3-10] 행정지원 및 자원봉사 업무

구분	내용
자치구 행정응원	- 재난상황 파악 및 행정응원 필요여부 파악 - 자치구 필요사항에 대한 일반 행정응원
통합자원봉사지원센터 구성	- 자원봉사자 모집, 교육, 배치, 상담, 활동관리 등으로 자원봉사 업무 총괄조정 수행
재난안전대책본부 지원	- 행정지원·자원봉사반 총괄
통합자원봉사지원센터 운영	- 소방· 해경과 협의, 초기대응에 우선 투입가능 자원봉사 인력 파악 - 자원봉사자 안전관리
자원봉사자 모집	- 13개 협업기능을 중심으로 자원봉사자 모집 및 배치
자원봉사자 현장배치	- 대책본부와 사전협의를 통해 주민대피 및 이재민 관리, 인명구조, 화재진압, 응급복구, 기본생활 지원, 비상통신 지원, 교통통제 및 치안질서 등 고려하여 배치
자원봉사활동 평가 및 보상계획 수립	- 자원봉사활동 평가 및 개선책 강구 - 보상계획 수립 및 인력·장비의 재정비를 통한 재난대비

ㅇ 자원봉사자 모집

- 재난 유형에 따라 필요한 자원봉사 기능에 맞는 지역 기반의 민간단체 및 개인 모집
- 사전 신청 없이 찾아오는 봉사자는 통합자원봉사지원센터에서 일일 인력투입 현황을 고려하여 자원봉사 기능별 분산 배치

[표 3-11] 현장배치 시 고려사항

구분	내용
주민대피 및 대피소(이재민) 관리	주민 접촉, 대피자 확인, 대피 시설 운영관리, 대피자 보호·지원
인명구조	한국구조연합회, 해병대전우회 등을 주축으로 관계기관과 인명구조 활동 협의, 수색·구조 실시
화재진압	의용소방대 중심으로 소방관서와 공동 대응
응급복구	전문 단체(지역 열관리 시공협회, 지역 전문건설협회 등) 중심으로 응급복구지원단 구성·운영
기본생활 지원	자원봉사센터, 적십자사를 중심으로 식음료·의류 등 긴급하게 지원이 필요한 생활용품 위주로 물자 배달 및 현지 배부
비상통신 지원	KT, 한국아마추어무선연맹 등을 주축으로 하여 통합상황실과 정보 공유체계 유지
교통통제 및 치안질서	안전생활실천시민연합, 해병대전우회, 지역 모범 운전자회를 중심으로 교통정보 제공 및 통제, 치안질서 유지 지원

- 수습복구 단계에서는 자원봉사활동 평가 및 개선책 강구
  - 현장 활동이 종료되면 자치구와 통합자원봉사지원센터에서는 활동결과를 취합하여 서울시로 제출
  - 복구활동 종료 후 자치구별 재난자원봉사활동에 대한 평가 실시, 향후 개선방향 수립
  - 모범 사례 등 언론기고, 타 지자체 전파 등 대외홍보활동 전개
  - 보상계획 수립 및 인력·장비의 재정비를 통한 재난대비

[표 3-12] 재난 프로세스 단계별 내용

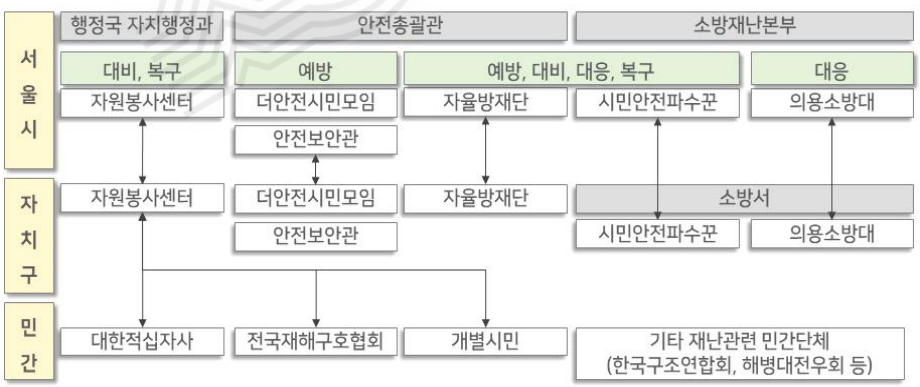
1단계(초기단계)	2, 3단계(비상대응)	2, 3단계 유지(수습복구)
[16-1] 자치구 행정응원 - 재난상황 파악 및 행정응원 필요여부 파악 - 자치구 필요사항에 대한 일반 행정응원 [16-2] 통합자원봉사지원센터 구성	[16-3] 재난안전대책본부 지원 - 행정지원·자원봉사반 총괄 [16-4] 통합자원봉사지원센터 운영 - 소방·해경과 협의, 초기대응에 우선 투입 가능 자원봉사 인력파악 - 자원봉사자 안전관리 [16-5] 자원봉사자 모집 [16-6] 자원봉사자 현장배치	[16-4] 통합자원봉사지원센터 운영(계속) [16-7] 자원봉사활동 평가 및 보상계획 수립

서울연구원 The Seoul Institute

3_소결

○ 서울시 참여 시민안전 거버넌스 구조

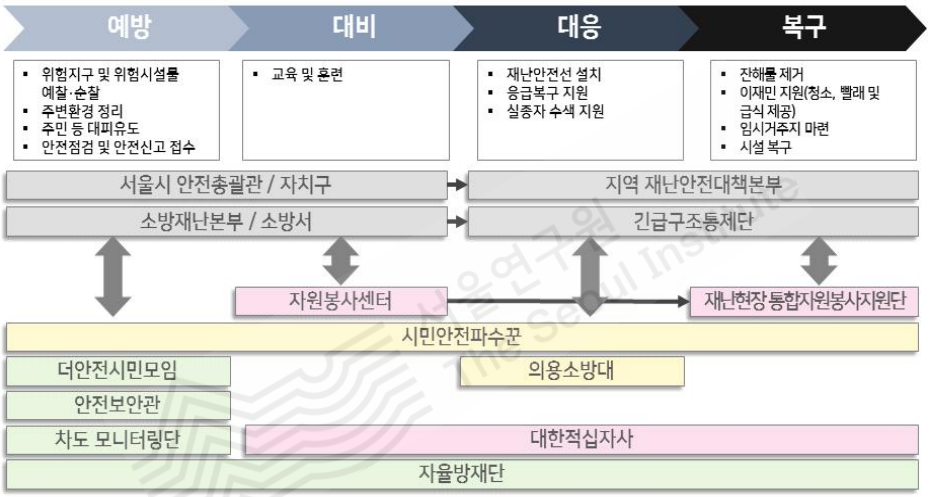
- 서울시, 자치구, 민간 간 수직적인 체계는 참여기관별 연계가 원활히 이루어지고 있으나, 참여기관 간 수평적인 연계는 미흡
- 재난단계에서 예방의 경우 자율방재단, 더안전시민모임, 안전보안관, 시민안전파수꾼 등이 기관의 목적에 따라 예방활동을 펼치고 있으나, 위험시설물 점검 등 일부 역할이 중복
- 대비의 경우 주요 활동으로는 교육이 해당되지만 자원봉사자에 대한 재난 및 안전교육이 이루어지고 있지 않으며, 현장에서의 재난 전문가 양성 및 관리자를 위한 전문적인 교육이 미흡함
- 대응의 경우 주로 의용소방대, 시민안전파수꾼의 역할이 강조되지만 적극적인 대응보다는 현장에서의 구조 및 구급 지원, 주변의 위험시설물 점검, 현장통제 지원의 역할이 주임
- 복구의 경우 자원봉사센터를 중심으로 이루어지고 있으며, 지속적인 복구를 위한 지원체계 마련이 요구됨



[그림 3-8] 서울시 시민안전 거버넌스 구조

○ 서울시 참여 시민안전 거버넌스 역할

- 서울시 시민안전 거버넌스는 재난관리단계인 예방, 대비, 대응, 복구 전 단계에 걸쳐 활동이 이루어지고 있음
- 대응 및 복구 단계에서는 향후 재난안전대책본부와 연계된 통합자원봉사지원단을 중심으로 역할이 수행될 것으로 예상
- 예방 및 대비 단계에서는 현재 다양한 참여 기관들이 기관의 특성에 맞는 역할을 수행하고 있으나, 예방과 대비를 효율적으로 수행하고 역할의 중복, 체계적인 관리 등을 위해서 참여기관들에 대한 컨트롤타워가 필요함. 특히 서울시 안전총괄실의 역할이 중요



[그림 3-9] 재난단계별 시민안전 거버넌스 참여기관 역할

○ 서울시 현장조치 행동매뉴얼(위기관리매뉴얼) 검토

- 서울시 현장조치 행동매뉴얼에서는 통합자원봉사지원센터의 구성과 이에 대한 역할 및 기능을 정의하고 있으나, 실제적으로는 형식화되어 있으며, 교육 및 훈련 부재, 재난안전대책본부와의 연계 미비 등으로 인하여 재난 발생 시 통합자원봉사지원센터가 작동될지에 대한 의구심
- 행정안전부에서 제시하고 있는 통합자원봉사지원단의 가이드라인을 따라 매뉴얼을 정비하고 통합자원봉사지원단이 작동할 수 있는 체계 마련을 적극 고려하여야 함

04

시민안전 거버넌스에 대한 참여자와 시민 인식조사

서울연구원
The Seoul Institute

1_시민안전 거버넌스 참여자가 바라는 개선사항
2_시민안전 거버넌스에 대한 시민의 인식과 기대

04. 시민안전 거버넌스에 대한 참여자와 시민 인식조사

1_시민안전 거버넌스 참여자가 바라는 개선사항

- 시민안전 거버넌스 운영자 면담을 통해 현황 및 실태를 조사하고, 시민안전 거버넌스 네트워킹 구축을 위한 지원사항 도출
  - 평시, 재난 시 업무 현황 및 실태, 개선사항과 기타 요청사항에 대한 인터뷰를 실시
  - 인터뷰는 대한적십자사, 서울시자원봉사센터 및 자치구 자원봉사센터 중 성동구 자원봉사센터, 서초구 자원봉사센터, 서울시자원봉사센터와 협력관계인 에이팟 코리아와 원불교중앙봉공회, 자율방재단, 시민안전 파수꾼의 관리자 및 실무담당자를 대상으로 함

1) 대한적십자사

- 재난현장에서 대한적십자사의 역할은 구호활동이 주를 이루며, 소방, 구청, 주민센터와 온라인 연계를 통해 재난정보 및 구호요청 접수 후 재난현장에 인적·물적 자원 지원
  - 타 기관과 자원 보유현황 공유를 통해 현장대응의 효율성 확보 필요성 제기
- 이를 위해 대한적십자사는 재난대응훈련을 서울시와 연 1회 한강, 올림픽공원 등에서 합동훈련으로 시행
- 또한, 대한적십자사 내 재난안전관리소 재난상황실에 재난구호 자원이 비축되어 있으며, 대한적십자사 자체 교육훈련의 실습장소로 활용

- 대한적십자사는 매년 '재난구호 종합계획서'를 작성하여 자치구에 공유하고, 자치구에서는 이에 관한 내용을 기반으로 재난 발생 시 대한적십자사에 지원을 요청
  - 대한적십자사의 재난구호 종합계획서를 서울시 현장조치 행동매뉴얼과 연계하여 정보 공유 및 운영의 필요성 제기
- 이 외 기타 시민봉사자 활동이 민간에서 정부주도로 전환되고 있어 기존 단체들의 활동 범위가 수축되고 있으며, 대한적십자사는 서울시자원봉사센터에 소속되어 있지 않고, 시스템만 활용 중
  - 대한적십자사와 서울시자원봉사센터의 통합자원봉사지원단과 역할 분배 및 업무분장 구축 필요

2) 자원봉사센터

(1) 서울시자원봉사센터

- 서울시자원봉사센터는 시민봉사단체의 네트워크를 구성, 연계, 지원하고 관리하는 구심점 역할
- 예방, 대비 활동에 중점을 두고 있으며, 평시 봉사단체 간 네트워크를 구축하여 위기상황 시 협업 및 효과적 운영을 위한 플랫폼 역할 수행
- 서울시자원봉사센터에는 적십자 등 구호전문기관, 시민안전파수꾼 등 예방교육, 환경 관련 시민연대 등 326개 단체 소속
  - 수시활동으로는 카카오톡을 통한 최신 정보, 현장정보 등을 공유하고 정기활동으로는 1-2회/년 정기간담회를 통한 정보공유
- 평시 교육훈련은 재난캠프, 마을 속 재난학교 등의 프로그램을 진행하고 있으며, 단체 중심의 공동운영 및 신규 재난교육을 준비 중
  - 평시 봉사자 개인역량 발휘를 위한 시뮬레이션 활용 교육훈련 프로그램 개선 필요성 제기
  - 현재 적십자와만 수행하는 을지훈련을 타 기관과도 연계 운영할 필요성이 있어서 통합자원봉사지원단을 중심으로 서울시와 여러 봉사단체가 협업하여 수행할 가능성 제기

서울연구원 The Seoul Institute

- ㅇ 자원봉사센터의 담당부서는 자치행정과이나 재난관리 부서는 안전총괄관으로 재난 발생 시 서울시와의 정보공유 및 협력관계 등 부재
  - 현장 소통방법 및 자원봉사자들의 현장 투입 시기, 역할 등 자원 투입을 위한 실효성 있는 사전협의 필요성 제기
  - 서울시 안전총괄관과 자원봉사센터 간 연락망, 정보공유체계, 협업체계 마련 필요
- ㅇ 또한, 재난현장에서 자원봉사자를 위한 안전장치, 예산이 전무한 실정
  - 자원봉사자의 인권 및 안전 보장, 자원봉사자의 역할, 체계, 위치 등 행정 차원에서 고려 필요
  - 자원봉사자의 체계적 현장 활동 운영방안 마련 필요
- ㅇ 재난현장 통합자원봉사지원단 매뉴얼 개정, 자원봉사 활동 관련 예산 수립 및 결정 시 참여, 기관별 업무 중복성 조정을 위한 컨트롤타워 부재
  - 서울시 및 자치구 조례 개정 및 현장조치 행동매뉴얼 개선
- ㅇ 여러 기관 및 단체의 업무조정을 위한 컨트롤타워 부재로 인한 업무 중복성 문제 제기
  - 장기 대응 시 동일 역할을 수행하는 인력의 효율적 배분 필요

서울연구원 The Seoul Institute

(2) 성동구자원봉사센터

- ㅇ 평시 물자, 인력 자원관리를 수행하고 있으며, 서울시자원봉사센터에서 기획한 사업에 참여
- ㅇ 의용소방대, 자율방재단, 대한적십자사와 협업체계 구축하여 여러 기관 간 행정인력 등 지원, 재난체험캠프 합동 수행
- ㅇ 재난 발생 시 통합지원본부에서 대응활동을 지시하면 현장에서 활동 수행
  - 소방, 구청, 성동구 통합자원봉사지원단 간 합동훈련 필요
- ㅇ 재난 시 구청과 정보공유가 미흡하고, 자원봉사자 안전확보가 되지 않아 자원봉사자의 현장활동 어려움
  - 평시 구청과 자원봉사센터 간 연락체계, 훈련 및 자원, 역할 등 사전 정보공유체계 필요

- 자원봉사 안전확보를 위한 운영방안이 필요하며, 자원봉사자직무설계를 통한 자원봉사자 개인의 업무 명확화 필요

○ 기타 다수 기관의 네트워크 협력체계 구축 및 운영 필요하며, 이를 위해 지역별 전문가 컨설팅 수행의 필요성 제기

○ 이 외 재난 발생 시 지역주민이 직접 현장을 촬영하고 지역 라디오 및 지역 텔레비전을 활용하여 보도하여 지역 내 신속한 정보공유 체계 구축 필요성 제기

(3) 서초구자원봉사센터

○ 재난 분야를 「자원봉사기본법」에 의해 봉사의 한 사업으로 수행하고 있으나, 실질적으로 관련 사업을 수행하기에는 무리

- 작년부터 정식으로 운영자 교육을 하고 있으나, 이에 대한 강화 필요

○ 적십자, 일반시민 등으로 구성된 '재난재해봉사단' 운영 중이며, 올해 교육훈련 예정 중

- 기 실행한 재난체험캠프를 재난회복캠프로 전환 필요성 제기
- 봉사자들을 대상으로 재난현장 활동에 대한 교육 및 자원봉사리더 육성 교육 등 필요

○ 서초구자원봉사센터는 서초구 자치행정과에서 관리 운영하고 있으나, 재난안전 분야는 서초구 안전도시과에서 담당하고 있어 재난 발생 시 자원봉사센터까지 연락 및 정보공유 미흡

- 재난현장에서 통합자원봉사지원단이 설치되어야 함에 따라 자치구와 합동훈련, 연락체계 구축, 자원, 역할 등 사전 정보공유체계 필요

○ 또한, 시민안전파수꾼, 자율방재단 등과의 연락체계 부재

- 구청, 타 기관 및 단체와의 연락체계 구축을 통한 현장활동의 효율성 항상 필요성 제기
- 소방서, KCC와의 협약을 통해 소방서에서는 지원요청, 정보공유 등 협업이 이루어지고 있음

○ 현장에서 봉사자는 구호활동이 중심이나, 이들에 대한 안내, 안전, 역할분담 등 지시 미흡하여 활동 어려움

서울연구원 The Seoul Institute

- 이에 따라 현장에서의 자원봉사자 안전관리체계 구축과 자원봉사자 개인을 대상으로 컨설팅 수행 필요

(4) 에이팟코리아

- 에이팟코리아는 서울시자원봉사센터와 MOU 관계로 관련 업무와 보유자원 등을 공유하며, 매년 MOU 기관의 담당자 회의 참석
- 평시에는 공무원, 민간, 자원봉사자 등을 대상으로 자체 재난대응교육을 수행
  - 이는 서울시 중앙에서 운영하는 이수 또는 인정 교육과는 다른 것으로 향후 서울시와 연계운영을 통한 효율성 향상 기대
  - 또한, 기 시행 중인 1박2일 재난대응캠프를 통한 교육훈련 효과성 향상 기대
- 재난현장에서는 자원봉사단체와 정부 간 협의, 현장활동 보고 등 업무절차에 따른 갈등 발생
  - 자원봉사단체와 정부 간 협업체계 구축 필요성 제기

서울연구원 The Seoul Institute

(5) 원불교중앙봉공회

- 원불교중앙봉공회는 상기 에이팟코리아와 같이 서울시자원봉사센터와 MOU 관계로 관련 업무와 보유자원 등을 공유하고, 담당자 회의 참석
- 원불교중앙봉공회는 서울시에서의 현장활동 경험은 없으나, 타 도시에서 활동 시 자원봉사자 인력관리, 업무 배분 등 봉사단체 통합관리 역할의 부재 경험
  - 이에 따라 서울시자원봉사센터에서 봉사단체 통합관리 역할을 수행해야 한다는 의견을 제시하였으며, 이는 재난현장 통합자원봉사지원단을 통해 역할 수행 기대
- 또한, 타 시·도에서 재난현장 활동 시 관의 현장관리 및 마무리의 역할이 미흡함을 경험
  - 재난현장에서 생활지원은 13개 기능 중 하나로 중요한 기능으로, 이를 효율적으로 지원하기 위해서는 실무협의 또는 현장 회의 시 정부와 자

원봉사센터와 합동 회의의 필요성 제기

3) 자율방재단

- 평시 자율방재단은 읍·면·동 재난 위험지역 예찰 및 안전시설 점검·확인, 주민 대피유도, 응급조치 등 교육·훈련 등 수행
- 서울시 '안전관리민관협력위원회'로 2회/년 정기적 회의를 통해 한 해 활동내용 구체화
- 재난 발생 시 현장에서 응급복구 지원, 구호활동 지원 등의 활동 수행
  - 자율방재단 외 타 기관과의 업무 중복성 존재
- 평시 교육 및 훈련으로는 주민 대피훈련, 비상소집훈련, 기상특보에 따른 대처방법 교육, 피해 예방 교육 등 수행
- 자율방재단의 교육훈련은 전국자율방재단에서 방재문화 진흥원으로 위탁으로 시행

서울연구원 The Seoul Institute

4) 시민안전파수꾼

- 시민안전파수꾼은 예방과 대비, 대응단계에서 안전캠페인, 교육 및 훈련, 초기대응(안전신고, 대피유도, 위험요소 예찰 및 순찰, 신고)의 역할 수행하며, 황금시간 초기대응으로 재난 규모를 최소화하는 것이 목표
- 이에 따라 시민안전파수꾼의 교육은 심폐소생술, 피난유도 등의 초기대응에 초점이 맞추어져 있음
- 최근 시민안전파수꾼 교육이 전문화된 심화교육을 포함하고 이에 따른 전문 강사 인력을 보유하고 있어 타 기관에 교육 프로그램 제공 가능
- 서울시는 안전관련 시민단체와 협력체계를 이루고 있으나 실질적 연계가 미흡하며, 한 사람이 여러 단체에 중복으로 가입되어 있음
  - 시민안전파수꾼은 11만 명의 시민안전파수꾼 교육 이수자를 보유하고 있으나 타 단체에도 중복으로 가입되어 있는 실정
  - 그러나 이러한 인력과 교육프로그램의 활용을 통한 시민안전 거버넌스의 활성화 가능

- 이 외 자치구 재난안전 담당부서를 활용하여 시민안전 거버넌스를 활성화 가능

○ 현존하는 안전관련 앱은 단일화를 통해 쉽고 신속하게 활용할 수 있도록 하여, 정보 공유의 필요성 제기

- 안전앱을 통해 단일화된 정보를 공유하여 재난유형에 따라 다른 황금시간에 신속하게 대응 가능

○ 안전관련 단체에 소속되어 있는 개인에게까지 정보공유체계가 원활하게 이루어질 필요성 제기

2_시민안전 거버넌스에 대한 시민의 인식과 기대

1) 개요

(1) 조사 목적 및 대상

○ 서울시민의 시민안전 거버넌스의 참여 현황과 인식을 살펴보고 시민안전 거버넌스 구축 가능성과 구축 시 필요사항을 살펴보고자 함

- 서울시민의 자원봉사 참여 현황 및 인식
- 재난안전사고 발생 시 자원봉사 활동 수행역량
- 재난안전관리 활동에서의 소셜미디어 활용

○ 조사 대상자는 시민안전 거버넌스 활동이 가능한 20세 이상의 서울시민 1,054명

(2) 조사 방식 및 조사 기간

○ 조사 방식은 구조화된 질문지를 이용한 온라인 설문조사를 실시하였으며, 조사 기간은 2021년 6월 24일 ~ 6월 29일까지 진행

서울연구원 The Seoul Institute

(3) 조사 항목

- ㅇ 서울시민의 자원봉사 참여 현황 및 인식
  - 재난안전 사고 발생 시 자원봉사 경험 유무
  - 예방, 대비, 대응, 복구 중 활동한 단계, 자원봉사 참여 이유
  - 향후 재난안전 사고 발생 시 자원봉사 활동 의향
  - 서울시에서 운영하는 재난안전 기관 인지 여부 및 가입 여부
  - 민간에서 운영하는 재난안전 단체 인지 여부 및 가입 여부
  - 재난안전 사고 발생 후 재난안전 관련 단체 참여 의사 표시 경험
- ㅇ 재난안전 사고 발생 시 자원봉사 활동 수행 역량
  - 자원봉사 활동 수행 관련 역량
  - 시민안전 자원봉사가 서울시 재난안전관리에 도움 여부 및 이유
  - 자원봉사 수행 시 어려움 및 해결방법
  - 역할 보강이 필요한 분야
- ㅇ 재난안전관리 활동에서의 소셜미디어 활용
  - 소셜미디어 활동의 중요성
  - 서울시 소셜미디어를 통한 지역의 위험요인 정보 공유 경험
  - 서울시 소셜미디어의 재난안전관리 도움에 대한 생각
  - 소셜미디어 활동 활성화 필요성

서울연구원 The Seoul Institute

2) 설문 내용 및 결과

(1) 서울시민의 자원봉사 참여 현황 및 인식

① 재난안전 사고 발생 시 자원봉사 경험 여부

- ㅇ 재난안전 사고 발생 시 자원봉사 경험이 있는지 물었을 때, ‘아니다’라는 응답이 74.8%로 ‘그렇다’라는 응답(25.2%)보다 많게 나타남

[표 4-1] 재난안전 사고 발생 시 자원봉사 경험 여부

(단위: 명, %)

	사례수	그렇다	아니다
전체	1054	266 (25.2)	788 (74.8)

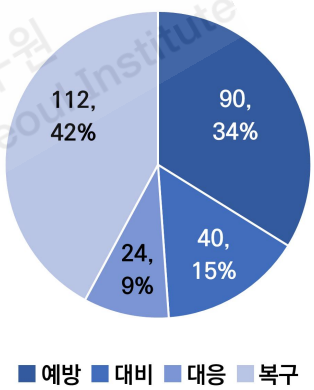
② (자원봉사 유경험자인 경우) 재난안전관리 중 활동한 단계

- 자원봉사 유경험자를 대상으로 재난안전관리 중 어떤 단계에서 활동했는지 물어보았을 때, '복구(재난 후 기금 모금, 현장 청소, 빨래 및 시설물 복구, 이재민 심리치료 등)'라는 응답이 42.1%로 가장 많았음. 그다음으로는 '예방(안전문화 및 감시활동, 위험신고 등)'이라는 응답이 33.8%, '대비(현장 대응 및 복구 활동 훈련, 기관 및 단체 간 네트워크 협조 등)'라는 응답이 15.0%로 나타났으며, '대응(재난현장 대응팀 활동 지원)'이라는 응답은 9.0%임

[표 4-2] (자원봉사 유경험자인 경우) 재난안전관리 중 활동한 단계

(단위: 명, %)

	사례수	예방	대비	대응	복구
전체	266	90 (33.8)	40 (15.0)	24 (9.0)	112 (42.1)



[그림 4-1] (자원봉사 유경험자인 경우) 재난안전관리 중 활동한 단계

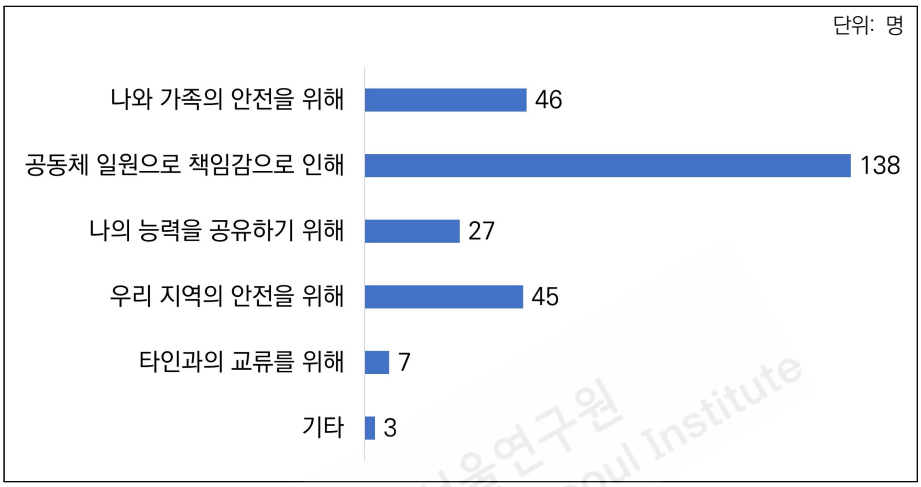
③ (자원봉사 유경험자인 경우) 자원봉사 참여 이유

- 자원봉사 유경험자를 대상으로 자원봉사 참여 이유를 물어보았을 때, '공동체 일원으로 책임감으로 인해'라는 응답이 51.9%로 가장 많았음. 그다음으로는 '나와 가족의 안전을 위해'라는 응답이 17.3%, '우리 지역의 안전을 위해'라는 응답이 16.9%로 나타남
- 기타 의견으로는 친구의 권유, 애국심 등이 있음

[표 4-3] (자원봉사 유경험자인 경우) 자원봉사 참여 이유

(단위: 명, %)

	사례 수	나와 가족의 안전을 위해	공동체 일원으로 책임감으로 인해	나의 능력을 공유하기 위해	우리 지역의 안전을 위해	타인과의 교류를 위해	기타
전체	266	46 (17.3)	138 (51.9)	27 (10.2)	45 (16.9)	7 (2.6)	3 (1.1)



[그림 4-2] (자원봉사 유경험자인 경우) 자원봉사 참여 이유

④ 향후 재난안전 사고 발생 시 자원봉사 활동 의향

- 향후 재난안전 사고 발생 시 자원봉사 활동 의향이 있는지 물어보았을 때, '그렇다'라는 응답이 73.6%로 '아니다'라는 응답(26.4%)보다 많음

[표 4-4] 향후 재난안전 사고 발생 시 자원봉사 활동 의향

(단위: 명, %)

	사례수	그렇다	아니다
전체	1054	776 (73.6)	278 (26.4)

⑤ 서울시 운영 재난안전 단체 인지 여부

- 서울시에서 운영하는 재난안전 단체를 들어본 적이 있는지 물어보았을 때, '예'라는 응답이 58.9%로 '아니오'라는 응답(41.1%)보다 많음

서울연구원 The Seoul Institute

[표 4-5] 서울시 운영 재난안전 단체 인지 여부

(단위: 명, %)

	사례수	예	아니오
전체	1054	621 (58.9)	433 (41.1)

⑥ (서울시 운영 단체를 들어본 적이 있는 경우) 서울시 운영 재난안전 단체 가입 여부

- 서울시에서 운영하는 재난안전 단체를 들어본 적이 있는 경우, 가입되어 있는지 물어보았을 때, '아니다'라는 응답이 84.2%로 '그렇다'라는 응답(15.8%)보다 많음

[표 4-6] (서울시 운영 단체를 들어본 적이 있는 경우) 서울시 운영 재난안전 단체 가입 여부

(단위: 명, %)

	사례수	그렇다	아니다
전체	621	98 (15.8)	523 (84.2)

⑦ 민간 운영 재난안전 단체 인지 여부

- 민간에서 운영하는 재난안전 단체를 들어본 적이 있는지 물어보았을 때, '예'라는 응답이 82.7%로 '아니오'라는 응답(17.3%)보다 많음

[표 4-7] 민간 운영 재난안전 단체 인지 여부

(단위: 명, %)

	사례수	예	아니오
전체	1054	872 (82.7)	182 (17.3)

⑧ (민간 운영 단체를 들어본 적이 있는 경우) 민간 운영 재난안전 단체 가입 여부

- 민간에서 운영하는 재난안전 단체를 들어본 적이 있는 경우, 가입되어 있는지 물어보았을 때, '아니다'라는 응답이 84.6%로 '그렇다'라는 응답(15.4%)보다 많음

[표 4-8] (민간 운영 단체를 들어본 적이 있는 경우) 민간 운영 재난안전 단체 가입 여부

(단위: 명, %)

	사례수	그렇다	아니다
전체	872	134 (15.4)	738 (84.6)

서울연구원 The Seoul Institute

⑨ 재난안전 사고 발생 후 재난안전 관련 단체 참여 의사 표시 경험

- 재난안전 사고 발생 후 재난안전 관련 단체 등에 참여 의사를 표시한 적이 있는지 물어보았을 때, ‘아니오’라는 응답이 78.7%로 ‘예’라는 응답(21.3%)보다 많음

[표 4-9] 재난안전 사고 발생 후 재난안전 관련 단체 참여 의사 표시 경험

(단위: 명, %)

	사례수	예	아니오
전체	1054	225 (21.3)	829 (78.7)

(2) 재난안전 사고 발생 시 자원봉사 활동 수행 역량

- 재난안전 사고 발생 시 자원봉사 활동을 수행할 역량을 가지고 있다고 생각하는지 물어보았을 때, ‘예’라는 응답이 65.0%로 ‘아니오’라는 응답(35.0%)보다 많음

[표 4-10] 재난안전 사고 발생 시 자원봉사 활동 수행 역량

(단위: 명, %)

	사례수	예	아니오
전체	1054	685 (65.0)	369 (35.0)

서울연구원 The Seoul Institute

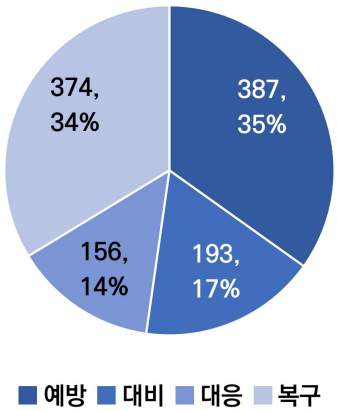
① 자원봉사 활동 수행 관련 역량

- 자원봉사 활동 수행 역량을 가지고 있다고 응답한 685명에게 어떤 단계의 역량을 가지고 있다고 생각하는지 모두 선택하도록 하였음. 1가지 단계만 선택한 응답자가 402명, 2가지 단계를 선택한 응답자가 182명, 3가지 단계를 선택한 응답자가 60명, 모든 단계를 선택한 응답자가 41명임
- ‘예방(안전문화 및 감시활동, 위험신고 등)’이라는 응답이 56.5%로 가장 많았음. 그다음으로는 ‘복구(재난 후 기금 모금, 현장 청소, 빨래 및 시설물 복구, 이재민 심리치료 등)’라는 응답이 54.6%, ‘대비(현장 대응 및 복구 활동 훈련, 참여 단체 간 네트워크 협조 등)’라는 응답이 28.2%로 나타났음. ‘대응(재난현장 대응팀 활동 지원)’은 22.8%임

[표 4-11] 자원봉사 활동 수행 관련 역량

(단위: 명, %)

	사례수	예방	대비	대응	복구
전체	685	387 (56.5)	193 (28.2)	156 (22.8)	374 (54.6)



[그림 4-3] 자원봉사 활동 수행 관련 역량

② 시민안전 자원봉사가 서울시 재난안전관리에 도움 여부

- 시민안전 자원봉사가 서울시 재난안전관리에 도움이 된다고 생각하는지 물어보았을 때, '도움이 된다'라는 응답이 93.0%로 많음. '도움이 되지 않는다'라는 응답은 7.0%임

[표 4-12] 시민안전 자원봉사가 서울시 재난안전관리에 도움 여부

(단위: 명, %)

	사례수	도움이 된다	도움이 되지 않는다
전체	1054	980 (93.0)	74 (7.0)

③ (도움이 된다고 생각하는 경우) 도움이 된다고 생각하는 이유

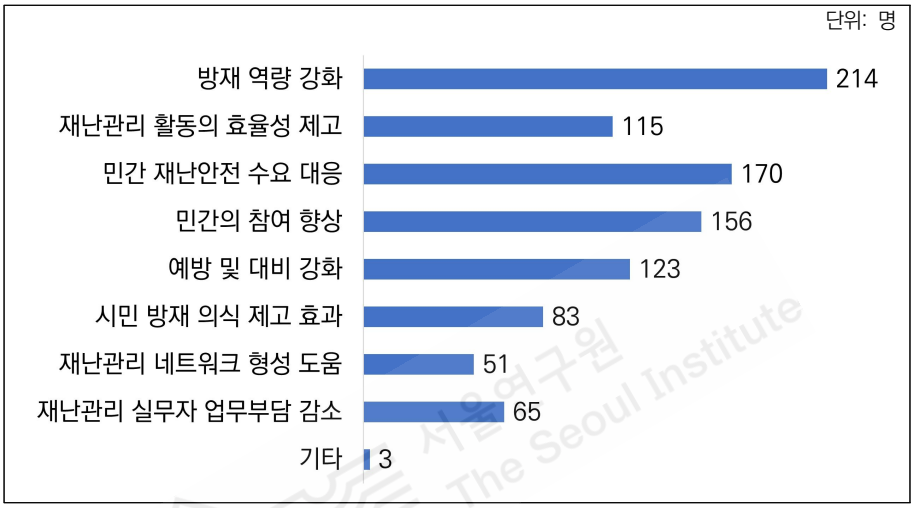
- 시민안전 자원봉사가 서울시 재난안전관리에 도움이 된다고 생각하는 경우, 그렇게 생각한 이유가 무엇인지 물어보았을 때, '민간의 전문성, 자원, 경험 활용으로 방재역량 강화'라는 응답이 21.8%로 가장 많음. 다음으로는 '확대되는 민간의 재난안전 수요에 대응할 수 있음'이라는 응답이 17.3%, '지역실정에 밝은 민간의 참여 향상'이라는 응답이 15.9% 순으로 나타남
- 기타 응답으로는 '비용이 들지 않고 재난안전관리를 할 수 있기 때문에' 등이 있음

서울연구원 The Seoul Institute

[표 4-13] (도움이 된다고 생각하는 경우) 도움이 된다고 생각하는 이유

(단위: 명, %)

	사례 수	방재 역량 강화	재난 관리 활동의 효율성 제고	민간 재난 안전 수요 대응	민간의 참여 향상	예방 및 대비 강화	시민 방재 의식 제고 효과	재난 관리 네트워크 형성 도움	재난 관리 실무자 업무 부담 감소	기타
전체	980	214 (21.8)	115 (11.7)	170 (17.3)	156 (15.9)	123 (12.6)	83 (8.5)	51 (5.2)	65 (6.6)	3 (0.3)



[그림 4-4] (도움이 된다고 생각하는 경우) 도움이 된다고 생각하는 이유

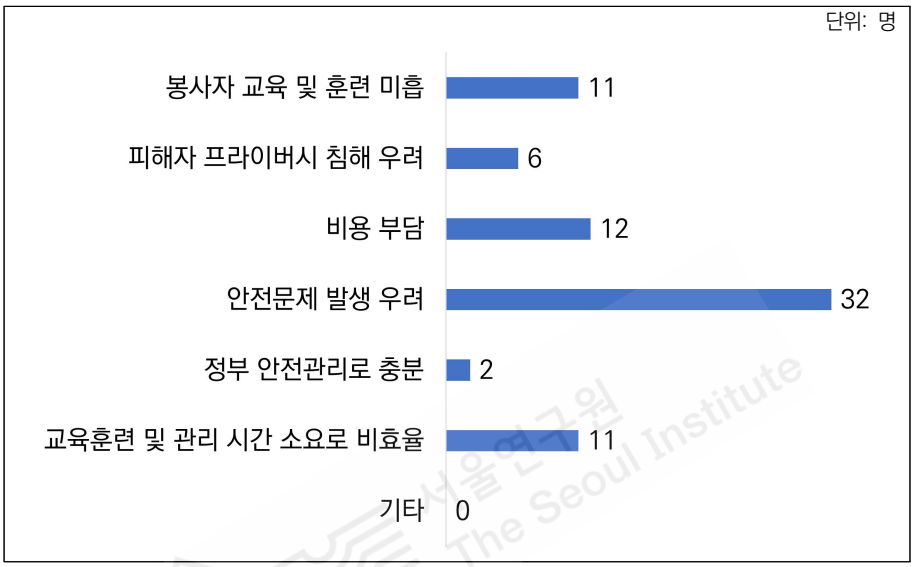
④ (도움이 되지 않는다고 생각하는 경우) 도움이 되지 않는다고 생각하는 이유

- 시민안전 자원봉사가 서울시 재난안전관리에 도움이 되지 않는다고 생각하는 경우, 그렇게 생각한 이유가 무엇인지 물어보았을 때, '비전문가의 참여로 인한 안전문제 발생 우려'라는 응답이 43.2%로 많음. 그다음으로는 '비용 부담'이라는 응답이 16.2%, '봉사자들의 교육 및 훈련 미흡'과 '민간 참여 교육훈련 및 관리에 상당한 시간 소요로 비효율'이라는 응답이 각각 14.9%로 나타남

[표 4-14] (도움이 되지 않는다고 생각하는 경우) 도움이 되지 않는다고 생각하는 이유

(단위: 명, %)

	사례수	봉사자 교육 및 훈련 미흡	피해자 프라이버시 침해 우려	비용 부담	안전문제 발생 우려	정부 안전관리로 충분	교육훈련 및 관리 시간 소요로 비효율	기타
전체	74	11 (14.9)	6 (8.1)	12 (16.2)	32 (43.2)	2 (2.7)	11 (14.9)	0 (0.0)



[그림 4-5] (도움이 되지 않는다고 생각하는 경우) 도움이 되지 않는다고 생각하는 이유

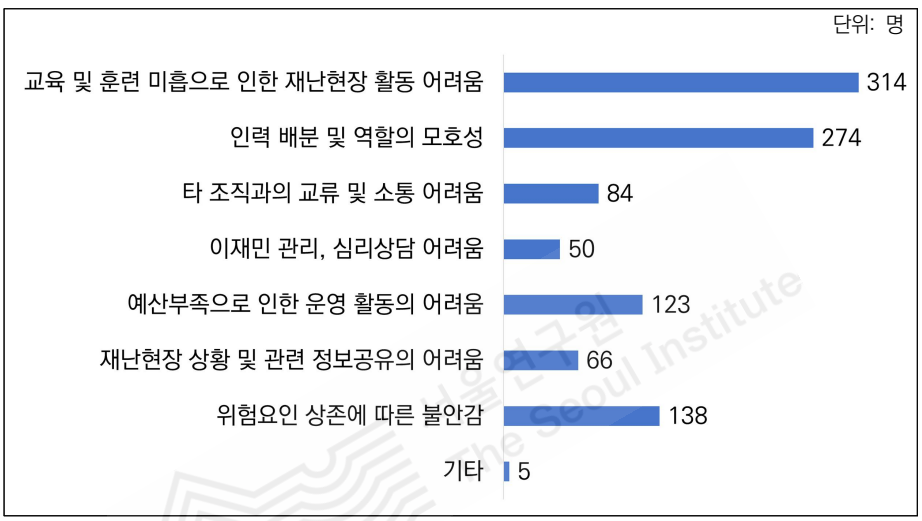
⑤ 자원봉사 수행 시 가장 큰 어려움

- 재난안전관리 활동 시 자원봉사를 수행했거나 한다면 가장 큰 어려움이 무엇이라고 생각하는지 물어보았을 때, '교육 및 훈련 미흡으로 인한 재난 현장 활동의 어려움'이라는 응답이 29.8%로 가장 많음. 그다음으로는 '컨트롤타워 부재에 따른 관련 단체 및 인력 배분 및 역할의 모호성'이라는 응답이 26.0%, '재난지역의 위험요인 상존에 따른 불안감'이라는 응답이 13.1% 순으로 나타남
- 기타 응답으로는 '체력', '아이를 맡겨야 함' 등이 있음

[표 4-15] 자원봉사 수행 시 가장 큰 어려움

(단위: 명, %)

	사례수	교육 및 훈련 미흡으로 인한 재난현장 활동 어려움	인력 배분 및 역할의 모호성	타 참여 단체와의 교류 및 소통 어려움	이재민 관리, 심리 상담 어려움	예산 부족으로 인한 운영 활동의 어려움	재난 현장 상황 및 관련 정보 공유의 어려움	위험 요인 상존에 따른 불안감	기타
전체	1054	314 (29.8)	274 (26.0)	84 (8.0)	50 (4.7)	123 (11.7)	66 (6.3)	138 (13.1)	5 (0.5)



[그림 4-6] 자원봉사 수행 시 가장 큰 어려움

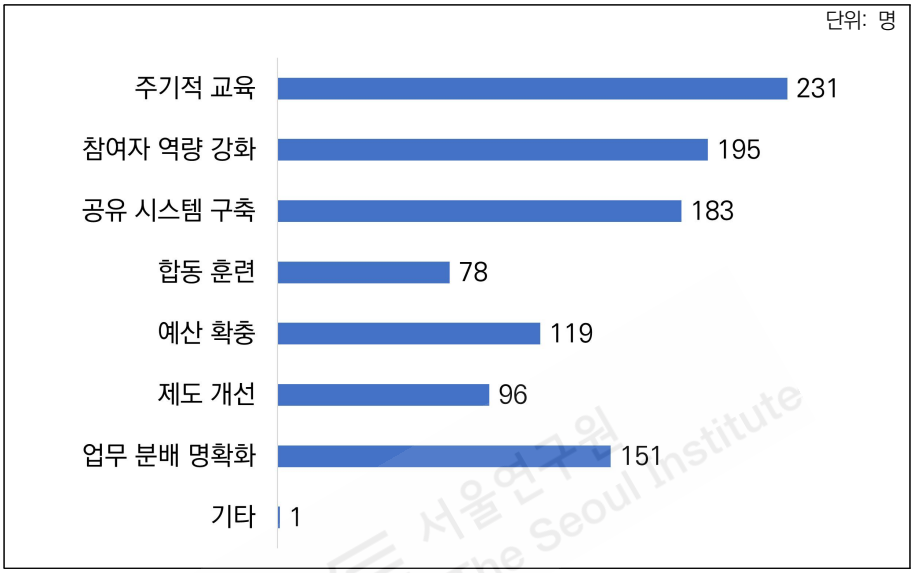
⑥ 자원봉사 수행 시 예상되는 어려움 해결 방법

- 재난안전관리 활동 시 또는 한다면 예상되는 어려움을 해결하기 위해 가장 적절한 방법이 무엇인지 물어보았을 때, '재난현장 대응활동, 재난회복 상담 등 주기적인 교육'이라는 응답이 21.9%로 가장 많음. 그다음으로는 '서울시, 자치구, 자원봉사자 등 참여자의 역량 강화'라는 응답이 18.5%, '재난현장 상황 및 정보 공유 시스템 구축'이라는 응답이 17.4% 순으로 나타남

[표 4-16] 자원봉사 수행 시 예상되는 어려움 해결 방법

(단위: 명, %)

	사례수	주기적 교육	참여자 역량 강화	공유 시스템 구축	합동 훈련	예산 확충	제도 개선	업무 분배 명확화	기타
전체	1054	231 (21.9)	195 (18.5)	183 (17.4)	78 (7.4)	119 (11.3)	96 (9.1)	151 (14.3)	1 (0.1)



[그림 4-7] 자원봉사 수행 시 예상되는 어려움 해결 방법

서울연구원 The Seoul Institute

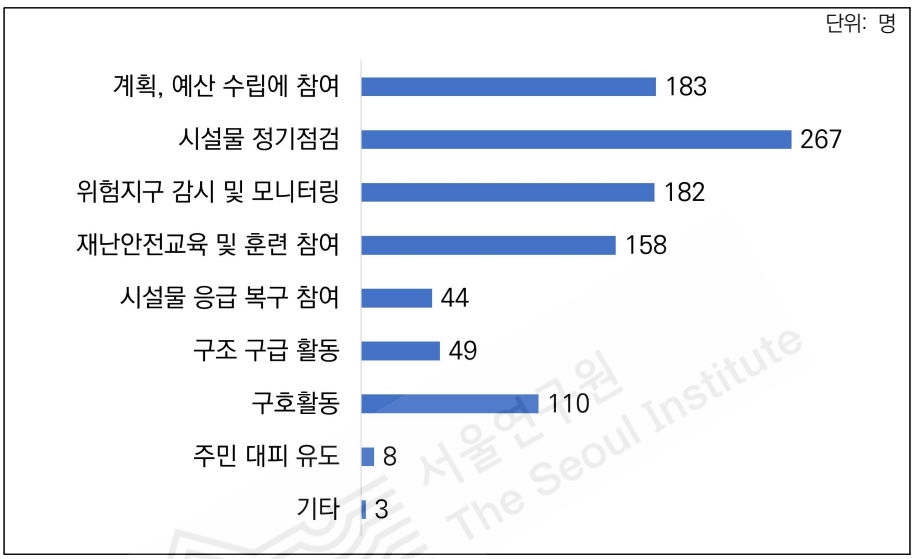
⑦ 역할 보강이 필요한 분야

- 서울시 시민안전 거버넌스 활동 중 역할 보강이 가장 필요한 분야가 무엇인지 물어보았을 때, '노후 및 붕괴우려 시설물 정기점검'이라는 응답이 25.3%로 가장 많음. 그다음으로는 '지역의 재난 및 안전계획, 안전예산 수립에 참여'라는 응답이 17.4%, '침수위험지역, 급경사지 등 위험지구 감시 및 모니터링(순찰 및 예찰 활동)'이라는 응답이 17.3% 순으로 나타남
- 기타 응답으로는 '적극적인 홍보', '총체적 예방 점검 교육 참여 활동 필요' 등이 있음

[표 4-17] 역할 보강이 필요한 분야

(단위: 명, %)

	사례 수	계획, 예산 수립에 참여	시설물 정기 점검	위험 지구 감시 및 모니터링	재난 안전 교육 훈련 참여	시설물 응급 복구 참여	구조 구급 활동	구호 활동	주민 대피 유도	기타
전체	1054	183 (17.4)	267 (25.3)	182 (17.3)	158 (15.0)	44 (4.2)	49 (4.6)	110 (10.4)	58 (5.5)	3 (0.3)



[그림 4-8] 역할 보강이 필요한 분야

(3) 재난안전관리 활동에서의 소셜미디어 활용

① 소셜미디어 활동의 중요성

- 재난안전관리 활동에 각종 소셜미디어의 활동이 중요하다고 생각하는지 물어보았을 때, '예'라는 응답이 92.5%로 '아니오'라는 응답(7.5%)보다 높게 나타남

[표 4-18] 소셜미디어 활동의 중요성

(단위: 명, %)

	사례수	예	아니오
전체	1054	975 (92.5)	79 (7.5)

② 서울시 소셜미디어를 통한 지역의 위험요인 정보 공유 경험

- 지역의 위험요인을 서울시에서 운영하고 있는 애플리케이션, 전화 또는 모바일, 인터넷 사이트 등을 이용하여 정보를 주고 받거나 신고한 적이 있는지 물어보았을 때, '아니오'라는 응답이 70.4%로 '예'라는 응답(29.6%)보다 높게 나타남

[표 4-19] 서울시 소셜미디어를 통한 지역의 위험요인 정보 공유 경험

(단위: 명, %)

	사례수	예	아니오
전체	1054	312 (29.6)	742 (70.4)

③ 서울시 소셜미디어의 재난안전관리 도움에 대한 생각

- 서울시에서 운영하는 안심이, 120 다산콜센터, 안전누리 등이 서울시 재난안전관리에 도움이 된다고 생각하는지 물어보았을 때, '예'라는 응답이 89.0%로 '아니오'라는 응답(11.0%)보다 높게 나타남

[표 4-20] 서울시 소셜미디어의 재난안전관리 도움에 대한 생각

(단위: 명, %)

	사례수	예	아니오
전체	1054	938 (89.0)	116 (11.0)

서울연구원 The Seoul Institute

④ 소셜미디어 활동 활성화 필요성

- 재난안전관리에 소셜미디어 활동이 활성화되어야 한다고 생각하는지 물어보았을 때, '예'라는 응답이 92.4%로 '아니오'라는 응답(7.6%)보다 높게 나타남

[표 4-21] 소셜미디어 활동 활성화 필요성

(단위: 명, %)

	사례수	예	아니오
전체	1054	974 (92.4)	80 (7.6)

05

협력적 시민안전 거버넌스 구축방안

서울연구원
The Seoul Institute

1_시민안전 거버넌스 구축방향

2_시민안전 거버넌스 구축 개선방안

05. 협력적 시민안전 거버넌스 구축방안

1_시민안전 거버넌스 구축방향

- 서울시 시민안전 거버넌스를 구성하는 참여기관으로는 서울시자원봉사센터, 자율방재단, 안전보안관, 시민안전파수꾼, 대한적십자사 등으로 서울시와의 실질적인 연계, 운영에 의한 협력적 파트너십이 요구
  - 서울시와 이들 참여기관의 역할 및 관계를 살펴보면 각각의 참여기관의 역할에 따른 활동들이 수행되고 있으나 서울시와의 실질적인 연계, 운영에 의한 협력적 네트워크 구축은 미흡한 것으로 평가됨
  - 시민안전 거버넌스를 활성화하고 재난관리 효율성을 향상하기 위해서는 시민안전 거버넌스를 구성하는 참여기관에 대한 역할을 명확히 하고 서울시와의 연계 강화가 필요
- 평시에는 참여기관 및 시민들의 소극적 참여가 아닌 적극적 참여를 통한 시민주도 안전거버넌스로의 역할 확대, 교육 및 훈련의 강화, 시민안전 거버넌스 참여기관에 대한 서울시의 컨트롤타워 기능이 강화되어야 함
  - 민간 자원봉사기관 및 시민들의 적극적 참여를 위해서는 기존 서울시에서 시범사업으로 추진하였던 지역을 기반으로 하는 안심마을 만들기 사업 확대, 안전커뮤니티 맵 활성화, 스마트기술을 적용한 안전리빙랩 사업 등을 적극적으로 추진
  - 민간 자원봉사기관의 업무를 명확히 설정하여 재난현장에서의 업무 중복 및 혼란을 피하고, 재난 시 현장에서의 역할을 충실히 수행하기 위한 참여기관들의 방재리더 및 전문가 역할 강화 교육과 훈련을 수행
  - 서울시 컨트롤타워 강화로는 서울시 자원봉사센터의 운영을 주관하는

자치행정과의 역할 강화가 필요하며, 안전총괄실에서는 주관하고 있는 시민안전 거버넌스 참여기관 간의 역할 중복에 대한 검토 및 조정, 이외에 소방재난본부에서 주관하고 있는 시민안전파수꾼과의 역할 강화

- 재난 발생 시에는 통합자원봉사지원단을 중심으로 재난현장에서 활동
  - 통합자원봉사지원단의 원활한 활동을 위해서는 서울시 안전총괄실(안전지원과), 행정국(자치행정과)의 지원 역할 확대가 필요하며, 이를 뒷받침할 수 있는 제도 및 매뉴얼 정비를 수행
  - 시민안전 거버넌스 참여기관 간 평시 및 재난 시 재난정보 공유 확대를 위한 온라인 플랫폼 구축
- 서울시 협력적 시민안전 거버넌스 구축을 위해서는 시민안전 거버넌스 참여기관의 업무 및 소통체계 명확화, 전문성 강화를 위한 교육 및 훈련, 정보공유체계 구축, 제도개선 등에 대한 내실 있는 사업추진이 필요함
  - 서울시 시민안전 거버넌스 구축 기본방향은 서울시 시민안전 거버넌스를 구성하는 참여기관의 실태 및 운영현황, 법제도 현황, 국내외 참여사례, 참여기관 인터뷰 및 시민 설문조사 등의 시사점을 종합하여 도출

[그림 5-1] 시사점을 통한 시민안전 거버넌스 구축방향

[표 5-1] 협력적 시민안전 거버넌스 구축 방향 및 개선 사업

구축방향	개선 사업
시민안전 거버넌스 업무·소통체계 명확화	- 협력적 시민안전 거버넌스를 구축하기 위한 참여기관의 업무 명확화 - 평시 및 재난시 활동을 위한 매뉴얼 개선
교육 및 훈련	- 각 참여기관 및 단체의 전문성 강화를 위한 교육 및 훈련 실시
정보공유체계 구축	- 참여기관 및 단체 간 효율적 현장활동 지원을 위한 온라인 플랫폼 구축
제도화	- 시민안전 거버넌스 운영 효율성 향상을 위한 법제도 개선 마련

2_시민안전 거버넌스 구축 개선방안

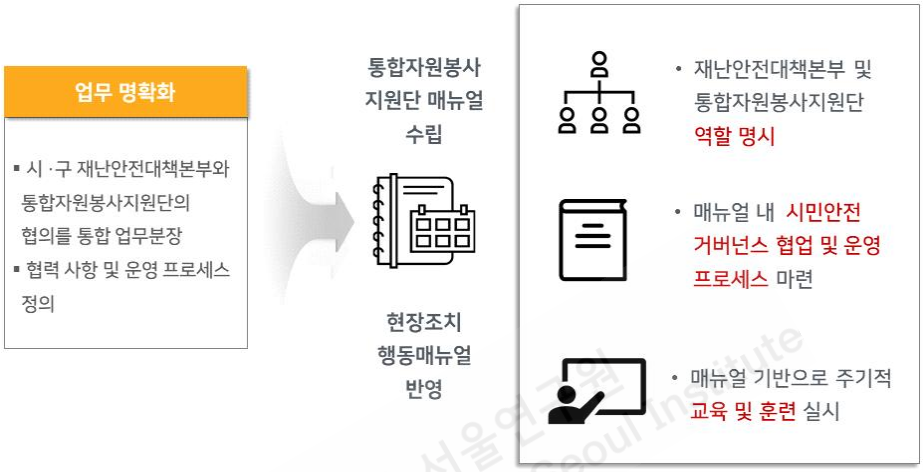
1) 시민안전 거버넌스 참여기관의 업무체계 개선

- 서울시 시민안전 거버넌스의 기본방향은 '협력적 시민안전 거버넌스'로 서울시와 민간단체 간 협력적 체계를 통한 재난관리 효율성을 향상하는 데 의의가 있음

[그림 5-2] 서울시 시민안전 거버넌스 구성

- 시민안전 거버넌스에 참여하는 기관들의 업무를 명확화하고 이를 매뉴얼에 반영함으로써 시민안전 거버넌스 협력체계를 구축하여야 함

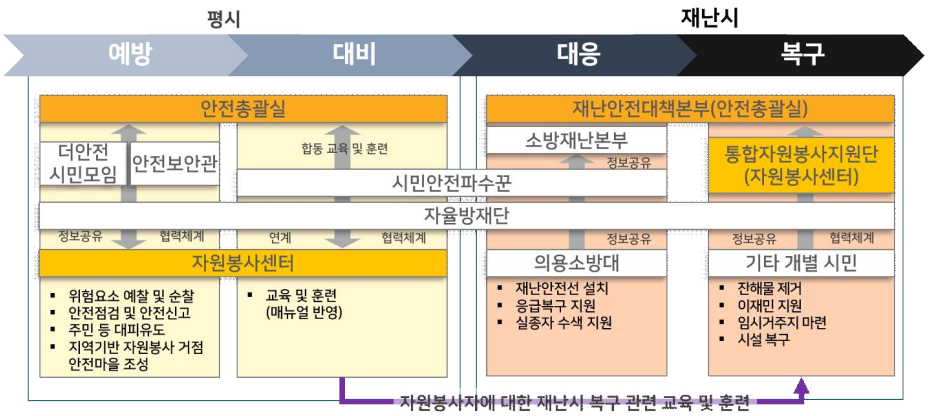
- 시·구 재난안전대책본부와 통합자원봉사지원단의 협의를 통합 업무분장 및 역할 명시
- 시민안전 거버넌스 참여기관 간 협력 사항 및 운영 프로세스 정의
- 현장에서의 업무분장 및 운영 프로세스 적용을 위한 매뉴얼 작성
- 매뉴얼 기반으로 주기적 교육 및 훈련이 수행될 수 있도록 명시



[그림 5-3] 시민안전 거버넌스 업무 명확화 및 매뉴얼 반영

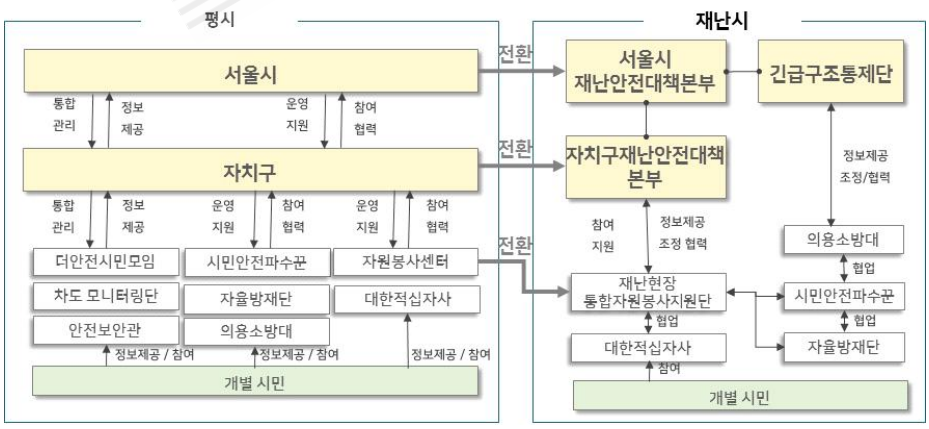
서울연구원 The Seoul Institute

- 시민안전 거버넌스에 참여하는 기관들은 위험요소 예찰·제거, 교육·훈련, 구호활동 등 재난관리 전반에 걸쳐 다양한 역할을 수행
  - 평시에는 기존 참여기관들의 역할과 특성을 고려하여 기관들의 역할 정의, 지역안전 예방활동, 정보공유, 교육 및 훈련 강화, 매뉴얼 개선
  - 재난 시에는 재난안전대책본부와 연계하여 통합자원봉사지원단을 중심으로 현장활동을 지원 및 강화, 현장활동 소통체계 구축
- 예방, 대비, 대응, 복구의 각 단계에서 활동하는 기관들의 역할은 [그림 5-4]와 같으며, 이들 민간 참여기관들을 총괄하기 위해서는 시민안전 거버넌스에 대한 안전총괄실 및 행정국의 컨트롤타워 역할 강화 필요



[그림 5-4] 서울시 시민안전 거버넌스 역할

- 서울시 시민안전 거버넌스 참여주체는 서울시 및 자치구와 안전총괄실에서 운영하는 자율방재단, 더안전시민모임, 차도 모니터링단, 안전보안관, 소방재난본부에서 운영하는 시민안전파수꾼, 의용소방대, 자치행정과에서 운영하는 자원봉사센터, 민간단체인 대한적십자사 이외에 시민들로 구성
- 서울시 및 자치구는 시민안전 거버넌스를 구성하는 참여기관들을 통합 관리하고, 운영을 지원하며, 참여기관은 정보제공, 기관 간 협력을 수행하며, 개별 시민은 지역의 위험정보를 제공하고 시민안전 거버넌스에 참여 및 지원



[그림 5-5] 서울시 시민안전 거버넌스 참여주체 간 관계

2) 전문성 강화를 위한 교육 및 훈련

- ㅇ 시민안전 거버넌스를 통해 재난을 예방하고 효과적인 재난관리를 수행하기 위해서는 전문성 강화가 필요하며, 이를 위해 교육 및 훈련 실시
- ㅇ 교육 및 훈련은 각 참여기관 및 단체, 재난분야 종사자, 개별 자원봉사자를 대상으로 실시
  - 교육은 재난분야 종사자와 개별 자원봉사자를 대상으로 시행함으로써 평시, 재난 시 시민안전 거버넌스가 주체적으로 활동할 수 있도록 함
    - 평시 예찰 활동을 통해 위험 요소를 제거함으로써 재난 예방 활동이 가능하고, 재난 시 재난현장에서 대응력을 향상
    - 재난분야 종사자 양성 교육을 통해 재난관리의 전문성을 확보하여 통합적이고 지속적으로 관리
  - 훈련은 개별 훈련과 민관 합동훈련을 수행함으로써 재난 현장에서 통합자원봉사지원단의 대응력 및 운영의 효율성을 향상시킴
    - 훈련 후 평가와 피드백을 통해 역량 강화 및 실효성 향상
    - 통합자원봉사지원단의 구성 조직 및 임무, 지원인력 및 비상연락망 등은 상시로 점검하여 통합자원봉사지원단 운영 매뉴얼에 반영하여 지원단의 지속성 확보

(1) 교육

① 재난분야 전문관리자 양성

- ㅇ 재난분야 전문관리자는 재난관리부서 실무자, 기관 및 단체의 장으로, 이들의 전문성 향상을 위해 재난분야 전문관리자 양성 교육 실시
- ㅇ 현재 자율방재단과 국가민방위 재난안전 교육원에서 자율방재단 간부 및 담당 공무원, 재난안전분야 종사자 등을 대상으로 전문관리자 양성교육 수행 중으로 이를 활용 및 고도화 필요

[표 5-2] 활용 가능한 재난분야 전문관리자 양성교육

수행기관	교육명	교육 대상	교육 내용	교육 시간
자율방재단 (주관: 행정안전부)	자율방재단 전문교육	자율방재단 단장 등 지휘역량이 필요한 간부	재난현장 활용도가 높은 과목 위주의 과정(소독·방역교육, 응급처치, 산악안전, 이재민 심리상담 지원, 아마추어 무선과정, 재해구호 교육 등)	16시간 (교육과정별로 상이)
		자율방재단 및 담당공무원	재난대응체계 및 민관협력 국내외 사례, 자율방재단 정책 및 중점 추진사항 안내, 자율방재단 임무역할 및 수범사례	4시간 이내
국가민방위 재난안전 교육원	재난안전분야 종사자 교육	재난안전분야 종사자	재난안전, 민방위, 학교안전, 국제교육, 재난안전체험 등 134개 과정별 내용 상이	교육과정별로 상이

출처: 민간단체 등 교육현황자료, 2021.9. 서울시 내부자료

- 또한, 재난현장 통합자원봉사지원단 신설에 따라 현재 자원봉사센터장, 자원봉사담당 부서장 등 종사자를 대상으로 재난현장 통합자원봉사지원단 종사자 역량강화 교육을 수행 중
  - 이를 활용하고, 발전시켜 재난분야 종사자에게 기관별 임무 및 역할의 이해도를 향상시키고 의사소통 체계를 마련함으로써 통합자원봉사지원단 운영 효율성을 향상

서울연구원 The Seoul Institute

[표 5-3] 재난현장 통합자원봉사지원단 운영을 위한 전문관리자 양성교육

교육명	교육 대상	교육 내용	교육 시간
재난현장 통합자원봉사지원단 종사자 역량강화 교육 (기본과정 및 시군구 과정)	자원봉사센터장, 자원봉사담당 부서장 등 종사자	재난회복력과 자원봉사의 이해, 통합자원봉사지원단 매뉴얼, 재난심리와 사회적지지	3시간 (기본과정), 6시간 (시군구 과정)

출처: 민간단체 등 교육현황자료, 2021.9. 서울시 내부자료

② 자원봉사자 개인 역량 강화

- 자원봉사자는 시민안전 거버넌스 참여기관 및 단체에 소속된 시민 또는 개별 시민으로, 이들의 평시 예방 활동 및 재난 시 대응 활동 강화를 위해 교육 실시

- 현재 자율방재단, 안전보안관, 시민안전파수꾼, 의용소방대, 자원봉사센터에서는 다양한 자원봉사자 교육 프로그램을 진행하고 있음[표 5-4]
  - 각 프로그램 내용 및 강사풀 등을 연계하여 자원봉사자들에 교육 프로그램을 보다 효율적으로 제공 가능

[표 5-4] 단체별 활용 가능한 자원봉사자 교육 프로그램

수행단체	교육명	교육 내용	교육 시간
자율방재단	자율방재단 양성교육	긴급구조와 심폐 소생술, 재난별 지역자율방재단 활동 요령 등	8시간
안전보안관 (주관: 자치구)	안전보안관 활동관련 소양·전문 교육	안전보안관 임무 및 역할, 안전무시 7대 관행 소개 / 안전신문고 사용방법, 안전보안관 활동 우수사례 등	3시간 이내
안전보안관 (주관: 안전보건공단교육센터)		건설현장 사망사고예방을 위한 안전신고 중점교육	2시간 이내
시민안전파수꾼 (주관: 소방재난본부)	기본교육	위기상황판단, 재난대응 표준행동요령, 응급처치	8시간
	심화교육	테마별 재난대응 방법(연령·장소별 재난대응)	4시간
	온라인 시민안전파수꾼 양성교육	위기상황판단, 재난대응 표준행동요령, 응급처치	강의영상 8차시 8회 수료 후 실습
	안전확산을 위한 시민안전아카데미	도시와 안전을 주제로 인문학 특강 (안전의식 토론의 장 유도)	연중 2회
의용소방대 (주관: 소방학교)	의용소방대 역량강화 교육	의소대법, 역사, 기초 소방훈련, 생활안전, 심폐소생술 등	2일 교육
의용소방대 (주관: 소방본부장, 소방서장)	의용소방대 기본교육	의용소방대 제도, 화재 진압장비 사용방법, 위험물 및 전기·가스 안전관리	36시간
의용소방대 (주관: 소방재난본부)	의용소방대 전문교육	수난구조, 산악구조, 소방자동차의 구조 및 점검	매년 12시간
자원봉사센터	안전한 행복공동체를 위한 마을속 재난학교	재난회복력과 자원봉사의 이해, 통합자원봉사지원단 매뉴얼, 재난심리와 사회적 지지	10시간 이내
	지역의 재난 회복력 강화를 위한 재난회복캠프	일상 속 재난예방, 생활 속 작은 실천을 통한 재난 극복 등	3~4시간

출처: 민간단체 등 교육현황자료, 2021.9. 서울시 내부자료

- 이 외 대한적십자사, 한국방역협회, 아마추어무선연맹 등에서 수행 중인 교육 프로그램 연계 활용 가능[표 5-5]

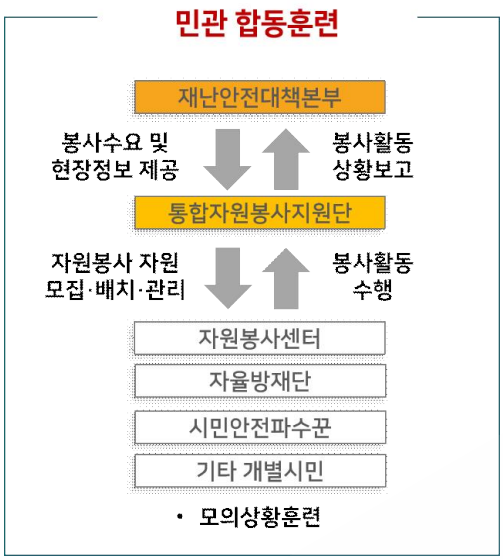
[표 5-5] 기타 활용 가능한 자원봉사자 교육 프로그램

교육명	교육 내용	교육 시간	수행기관
응급처치	상황별 응급처치 및 행동요령 등	12시간	대한적십자사
심리사회적 지지교육	심리사회적지지, 심리적 응급처치 및 지지적 의사소통 등	12시간	대한적십자사
방역·소독 교육	소독장비 및 약품 종류와 사용법, 소독작업의 안전수칙 및 해독방법 등	16시간	한국방역협회
산악안전법	산악안전사고 및 응급처치 등	48시간(기초, 일반, 전문과정)	대한적십자사
아마추어무선기사	무선설비 취급방법, 통신보안 등	16시간(3급 기준)	아마추어무선연맹

(2) 훈련

- 재난현장에서 통합자원봉사지원단을 효율적으로 운영하기 위해서는 재난안전대책본부와 통합자원봉사지원단, 자원봉사자 간의 협업이 중요
- 이를 위해서는 재난안전대책본부와 통합자원봉사지원단의 합동훈련이 필요하며, 이는 주기적으로 반복되어야 하고 훈련 후 평가와 피드백이 이루어져야 함
  - 재난안전대책본부에서는 통합자원봉사지원단이 자원봉사 자원 모집·배치·관리를 할 수 있도록 봉사수요 및 현황정보 제공
  - 통합자원봉사지원단은 봉사수요를 파악한 후 자원봉사센터, 자율방재단, 시민안전파수꾼, 기타 개별시민 등 자원봉사자를 현장에 투입
  - 자원봉사자는 교육 내용을 기반으로 모의상황 훈련 시행
  - 통합자원봉사지원단은 재난안전대책본부에 봉사활동 상황보고
- 훈련에 참여한 시민안전 거버넌스 기관 및 단체의 역할, 협업체계 등은 통합자원봉사지원단 운영 매뉴얼에 반영하여 지원단의 지속성 확보
  - 통합자원봉사지원단 운영 매뉴얼에는 통합자원봉사지원단의 구성 조직 및 임무, 지원인력 및 비상연락망, 훈련 시나리오, 주체별 역할 및 행동요령, 의사소통 체계 등 포함

- 상기 내용은 상시로 점검하여 통합자원봉사지원단 운영 매뉴얼에 반영하여 공유



[그림 5-6] 민관 합동훈련 및 상호관계

3) 시민안전 거버넌스 활동지원을 위한 온라인 플랫폼 구축

- 민간 자원봉사기관과 시민들의 적극적 참여 및 역할 강화를 위해서는 재난 및 안전관련 정보에 대한 인식을 높이고 지역의 위험 및 재난 발생 시 현장에서의 정보공유체계를 수립하는 것이 매우 중요함
- 이러한 정보공유체계 수립을 위해 시민안전 거버넌스 활동지원 플랫폼을 구축하고, 플랫폼은 1365 자원봉사포털과 통합재난관리시스템, 서울안전누리와 연계
- 온라인 플랫폼은 시민안전 거버넌스를 구성하는 자원봉사기관, 자원봉사자 및 시민의 활동을 지원하고, 참여자 간 정보공유 및 의사소통을 위함
  - 1365 자원봉사포털과 연계하여 평시 자원봉사기관의 인적/물적 자원 보유현황을 공유하고, 재난 시 봉사 수요 현황을 파악할 수 있으며, 자원봉사 교육 정보를 공유하고 관련 자료를 저장
  - 통합재난관리시스템, 서울안전누리 및 안전누리앱과의 연계를 통해 재난현장의 실시간 상황을 전파하고, 현장에 필요한 인적/물적 자원의 정

보 공유 및 기타 대시민 정보 제공

- 재난안전대책본부와 통합자원봉사지원단의 정보를 공유하고, 이 외 자원봉사기관 및 시민 간 정보공유체계를 구축하여 재난관리 효율 향상
- 향후 행정안전부의 국가재난안전관리시스템(NDMS) 및 재난관리자원 공동활용시스템(DRSS)과 연계하여 재난 관련 정보 및 재난관리 자원을 공유

ㅇ 평시 자원 및 지역의 안전관리 정보공유체계 구축

- 통합자원봉사지원단 소속 기관 및 단체의 자원 보유 현황, 조직구성 및 임무, 비상연락망 등 공유
- 참여기관 간 역할 내용 및 관련 행동매뉴얼 정보

ㅇ 시민의 정보공유체계 구축

- 재난 발생 시 위험상황 인식 및 대응요령
- 평상시 일상생활 속 위험요소 발굴 및 등록
- 지역의 재난위험 및 취약정보, 안전취약계층에 대한 정보 등을 공유

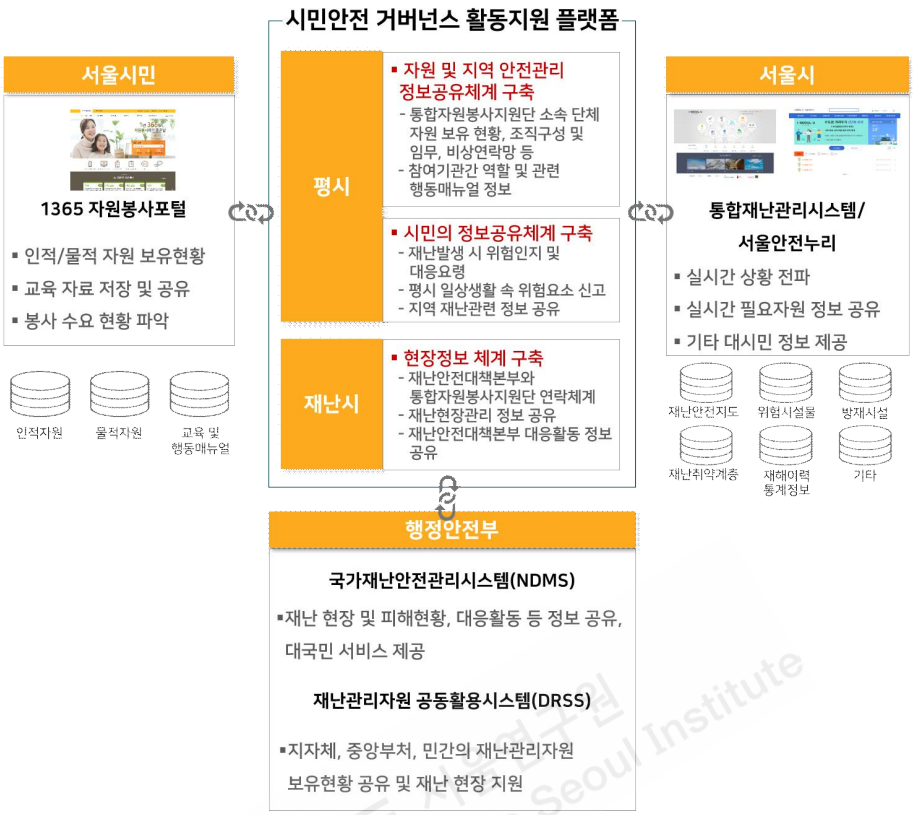
ㅇ 재난 시 현장정보 체계 구축

- 서울시 및 자치구 재난안전대책본부와 통합자원봉사지원단의 연락체계 구축
- 현장에서의 현장관리(보고, 일정 등) 정보체계 구축
- 재난 시 재난안전대책본부 대응 활동에 대한 정보 등 공유

ㅇ 시민안전 거버넌스 온라인 플랫폼과 서울시 재난통합관리시스템과의 연계

- 서울시 재난통합관리시스템은 재난안전지도, 재해이력 및 통계정보, 재난약자보호, 제설 및 수방, 재난대비 위험시설물 관리, 재난 발생 시 재난취약계층에게 SMS 정보제공 및 상황전파 등의 기능을 수행
- 이 중 재난안전지도, 재난취약계층 정보, 재난 위험시설물, 대피소 등 재난관리정보는 시민안전 거버넌스 온라인 플랫폼과 공유

서울연구원 The Seoul Institute



[그림 5-7] 시민안전 거버넌스 활동지원 플랫폼

4) 제도개선

(1) 「서울시재난및안전관리기본조례」 개선 사항

- 「재난및안전관리기본법」제17조의2에서는 재난 시 재난현장 통합자원봉사지원단의 설치 등에 관한 내용이 신설
- 서울시 「서울시재난및안전관리기본조례」 제55조에서는 자원봉사자 관련 재난관리 및 구호에 관한 내용이 포함
  - 자원봉사자 및 자원봉사단체의 재난관리 및 재해구호에 관한 활동 참여 근거, 자치구와의 협력 및 지원, 자원봉사자나 단체 등에 포상 등이 주요 내용
- 통합자원봉사지원단은 재난 발생 시 재난대응지원, 재난복구에 있어 매우 중요한 역할을 수행하고, 지역재난대책본부와의 연계성, 상위법과 조례의

정합성을 고려하여 「서울시재난및안전관리기본조례」 제55조의 문항을 수정할 필요

- 통합자원봉사지원단은 재난 발생 시 통합적인 지원 체계를 구성, 자원봉사자 모집·교육·배치 등 자원봉사활동 업무 전반을 효율적으로 수행
- 재난안전대책본부 상황판단회의에서 재난 피해내용, 현장 조치사항, 피해 확대 가능성, 자원봉사 수요 등 종합적 판단하여 가동 여부 결정

○ 개선내용으로는 자원봉사자 내용을 통합자원봉사지원단 설치 및 운영 등으로 수정하고 통합자원봉사지원단의 설치 운영에 관한 사항, 자치구 통합자원봉사지원단의 지원, 통합자원봉사지원단 지원반에 관한 사항 등의 내용을 포함

[표 5-6] 「서울시재난및안전관리기본조례」 개선 사항

기존	수정
제55조(자원봉사자) ① 시장은 「서울특별시자원봉사활동지원조례」 제3조의2제9호에 따라 자원봉사자 및 자원봉사단체를 재난관리 및 재해구호에 관한 활동에 참여시킬 수 있다. ② 시장은 재난관리 및 재해구호에 관한 자원봉사자 활동의 원활한 실시를 위해 자치구와 협력하여 필요한 지원을 행하여야 한다. ③ 시장은 재난관리 및 재해구호에 관한 활동에 현저한 공로가 있는 자원봉사자나 단체 등에 대하여 포상할 수 있다.	제55조(통합자원봉사지원단 설치 및 운영 등) ① 재난안전대책본부장은 재난의 효율적 수습을 위하여 재난안전대책본부에 통합자원봉사지원단을 설치·운영할 수 있다. ② 시장은 통합자원봉사지원단의 원활한 실시를 위해 자치구와 협력하여 필요한 지원을 행하여야 한다. ③ 시장은 통합자원봉사지원단의 원할한 운영을 위하여 통합자원봉사지원단 지원반을 구성할 수 있다.

(2) 「서울시 재난현장 통합자원봉사지원단 구성 및 운영 등에 관한 조례」 제정

○ 재난현장 통합자원봉사지원단 구성이 시군구를 대상으로 운영되도록 하였으나, 시도 차원의 통합자원봉사지원단 운영의 필요성

○ 서울시 차원에서는 시군구 통합자원봉사지원단이 원활히 운영될 수 있도록 주기적으로 시군구 통합자원봉사지원단 관계자를 대상으로 지원단 운영 매뉴얼 교육 실시가 중요함. 이외에도 통합자원봉사지원단 구성·운영 체계 점검을 위해 시군구와 연계하는 훈련 실시가 필요함

○ 통합자원봉사지원단 구성 및 운영 시 시도 지원반 편성 등 서울시 차원의

지원체계 구축에 관한 내용을 규정할 필요가 있음

- 따라서 「서울시 재난 및 안전관리 기본조례」에서는 통합자원봉사지원단에 설치 및 운영 등에 관한 내용을 정의하고 구체적인 내용은 「서울시 재난현장 통합자원봉사지원단 구성 및 운영 등에 관한 조례」를 신설하여 운영토록 함
- 「서울시 재난현장 통합자원봉사지원단 구성 및 운영 등에 관한 조례」의 주요 내용으로는 서울시 통합자원봉사지원단의 설치·운영·역할, 구성, 단장의 임무, 실무팀 편성, 지원단 및 지원반의 설치, 재난상황 공유 및 보고, 매뉴얼 작성, 교육 및 훈련 등을 포함

[표 5-7] 「서울시 재난현장 통합자원봉사지원단 구성 및 운영 등에 관한 조례」의 주요 내용

구분	내용
서울시 통합자원봉사지원단의 설치·운영	- 서울특별시 재난안전대책본부의 본부장은 대책본부에 서울시 통합자원봉사지원단을 설치·운영
서울시 통합자원봉사지원단의 역할	- 재난 발생 시 통합적인 지원체계를 구성, 자원봉사자 모집·교육·배치 등 자원봉사활동 업무 전반을 수행 · 현장 자원봉사활동 참여 기관 및 단체 간의 활동 조정 및 관리 · 자원봉사인력 배분계획 수립 및 배치 · 자원봉사담당 공무원의 행정지원 및 현장 자원봉사 활동 접수 등
서울시 통합자원봉사지원단 구성	- 재난 발생 시를 대비하여 평시 자원봉사센터를 중심으로 지역 내 기타 자원봉사기관 및 단체를 포함하여 단장 및 실무팀 구성 - 서울시 통합자원봉사지원단은 공동 단장 2명과 단원으로 구성 - 공동 단장은 서울시 자원봉사 업무 담당부서장과 서울시 자원봉사센터의 장 - 단원은 자원봉사 또는 재난업무를 담당하는 서울시 소속 공무원, 서울시 자원봉사센터의 직원, 구호지원기관의 직원 등
단장의 임무	- 재난현장에서 서울시 통합자원봉사지원단의 업무 총괄 - 재난현장에서의 혼란 방지 및 자원봉사자의 안전을 위해 자원봉사자의 활동의 제한을 권고 또는 명할 수 있으며, 철수 지원
실무팀의 편성	- 상황총괄팀, 모집·배치팀, 활동관리팀, 활동지원팀, 그 밖에 단장이 필요하다고 인정하는 팀 등
지원단 및 지원반의 설치	- 통합지원본부의 위치, 임시주거시설의 위치, 자원봉사자의 규모, 자원봉사자에 대한 교육·훈련 장소 및 자원봉사자 휴식장소 확보 가능성 및 재난 현장 상황 등을 고려하여 설치

구분	내용
재난상황 공유 및 보고	- 재난안전대책본부장은 재난 피해현황 및 대책본부의 조치사항 등 재난상황정보 제공 - 재난안전대책본부장은 상황판단회의 시 단장을 참여토록 조치 - 단장은 지원단의 자원봉사활동 내역 등을 재난안전대책본부장에 보고 - 재난안전대책본부장은 단장에 보고 받은 내역을 행정안전부장관에 보고
매뉴얼 작성	- 서울시 통합자원봉사지원단 운영을 위한 매뉴얼 작성
교육 및 훈련	- 매뉴얼을 기반으로 자원봉사자에 교육 및 훈련 실시
협력체계구축	- 자원봉사단체 간 협력체계 구축
자원 및 예산	- 재난 발생 시 사용가능한 자원 및 예산 파악

5) 서울시 현장조치 행동매뉴얼(위기관리매뉴얼) 정비

- 통합자원봉사지원단 신설에 따라 참여기관의 업무 및 협력사항에 대한 통합자원봉사지원단 운영 매뉴얼을 작성하고 이를 기존 현장조치 행동매뉴얼에 반영
  - 기존에 운영되고 있는 통합자원봉사센터를 통합자원봉사지원단으로 개정하여 통합자원봉사지원단의 실효성 확보
- 서울시는 현재 60여 개 각종 재난 및 안전사고에 대한 현장조치 행동매뉴얼을 구축하여 운영 중
  - 매뉴얼에는 재난안전대책본부 구성 시 13개 실무반 중 행정지원 및 자원봉사를 담당하는 실무반이 구성되어 있음
  - 자원봉사 관련 주요 내용으로는 통합자원봉사지원센터 구성이 있음
  - 통합자원봉사지원센터는 자원봉사센터와 대한적십자사 합동으로 재난현장에서 한시적 기구로 운영
  - 통합자원봉사지원센터는 자원봉사 모집, 교육, 배치, 상담, 활동관리 등 자원봉사 업무 총괄조정 수행
  - 통합자원봉사센터장의 역할, 조직 및 업무수행절차, 매뉴얼상 행동요령 등이 적시

서울연구원 The Seoul Institute

[표 5-8] 현장조치 행동매뉴얼 내 행정지원 및 자원봉사 관련 내용

판단기준 \ 사고기준	중·소규모 재난	중·대규모 재난	
	자치구 대응	서울시 대응	국가적 대응
	초기	중기	말기
구분	1단계	2단계	3단계
대응주체	대한적십자사 자원봉사센터 개별적 활동	통합자원봉사 지원센터	통합자원봉사 지원센터
활동기준	- 일반적으로 재난 초기에는 대한적십자사 중심으로 활동하나 대규모 중장기적 복구나 이재민 구호 발생 시 자원봉사센터와 통합자원봉사지원센터를 구성하여 운영한다. - 대규모 재난이 발생한 경우 재난 발생 초기에도 불구하고 즉시 통합자원봉사지원센터를 구성하여 대응한다. → 이 경우, 통합자원봉사지원센터에 참여하는 자원봉사센터는 자치구 자원봉사센터와 서울시 자원봉사센터 간 협의를 통하여 결정한다.		

- 서울시 현장조치 행동매뉴얼에서 운영하는 통합자원봉사센터는 행안부에서 정의하고 있는 통합자원봉사지원단의 개념과 유사함
- 따라서 서울시 현장조치 행동매뉴얼에 적시되어 있는 내용을 재난현장통합자원봉사지원단 운영매뉴얼을 참고하여 개선할 필요
- 개선될 내용으로는 통합자원봉사지원단 구성 및 역할, 통합자원봉사지원단 운영, 통합자원봉사지원단 설치 등이며, 통합자원봉사지원단 운영매뉴얼에서 정의하고 있는 용어로 변경

[표 5-9] 현장조치 행동매뉴얼 내 통합자원봉사지원단 관련 내용 개정 사항

	기존	개선
구성	실무반이 필요시 통합자원봉사센터 구성	재난안전대책본부장이 필요시 통합자원봉사지원단 구성
역할	- 행정(자원)지원반장 및 지대본 자원봉사 협업 담당에게 수시 및 일일 종합 보고 - 초기대응에 우선 투입 가능한 자원봉사 인력 파악 - 자원봉사자 안전관리	- 현장 자원봉사활동 참여 기관 및 단체 간의 활동 조정 및 관리 - 자원봉사인력 배분계획 수립 및 배치 - 자원봉사담당 공무원의 행정지원 및 현장 자원봉사 활동 접수 등
팀조직	상황관리반 / 모집·배치반 / 활동관리반 / 활동지원반 / 물자관리반	상황총괄팀 / 대외협력팀 / 현장파견팀 / 자원지원팀
수행절차	①상황 접수 및 통합자원봉사지원센터 구성, 반별 구성 ②자원봉사활동 수요 조사 및 물품 현황 파악·지원 요청 ③자원봉사자 모집 ④자원봉사자에게 현장 정보 제공, 물품 지원, 교육 ⑤자원봉사자 배치 및 활동 관리 ⑥일일활동 취합 및 점검·보고	(발생초기) 이재민 지원 활동 등 지역 자원봉사센터 차원에서 대응, 비상연락 조치 (가동시기) 지대본 상황판단회의 또는 일정조건*에서는 즉시 가동 (설치운영) 장소확보, 실무팀 구성, 지원단 운영, 상황관리 등 (상황보고) 시군구-시도-행정안전부 자원봉사 담당부서를 통해 보고 (운영 종료) 자원봉사자 활동 상황·이재민 피해 상황·재난 복구 상황 등을 종합하여 운영 종료 결정* (운영 평가) 재난현장 통합자원봉사지원단 상황종료 후 관계자 대상 평가회를 개최하여 제도 개선사항 발굴 및 종합보고서 작성

참고문헌

김영미, 2017, 빅데이터를 활용한 지방정부 재난안전 거버넌스, Journal of Digital Convergence, 제15권, pp.61-67.

김영우, 2007, 경남 안전네트워크 구성 및 활용방안. 경남연구원

김창진, 홍성우, 2017, 시민참여 유형에 따른 재난예방활동의 특성 및 정책적 함의, 한국거버넌스학회보, 제24권 제3호, pp.141-170.

일본내각부, 2020, 「2020년판 방재백서」(内閣府, 2020, 「令和2年版防災白書」

일본내각부, 2014, 「지구방재계획 가이드라인」(内閣府, 2014, 「地区防災計画ガイドライン」)

서울시자원봉사센터, 2017, 예방 중심 재난관리 자원봉사 모델 개발 연구

서울시자원봉사센터, 2019, 강원지역 피해 복구를 위한 지원활동 결과보고서

서울시자원봉사센터, 2020, 강원도 철원군 수해복구 자원봉사 운영 결과보고

「서울특별시 자원봉사활동 지원 조례」

「자원봉사활동 기본법」

서울특별시, 2014, 서울시 예산 이렇게 아꼈습니다

일본소방청, 2017, 「자주방재조직 안내서」(消防庁, 2017, 「自主防災組織の手引」

일본소방청 국민보호·방재부, 2021, 「지방방재행정 현황」(消防庁国民保護・防災部, 2021, 「地方防災行政の現況」)

시부야구 방재회의, 2018, 「시부야구 지역방재계획」(渋谷区防災会議, 2018, 「渋谷区地域防災計画」)

오윤경, 서윤, 정지범, 2016, 지역 거버넌스를 통한 안전개선 활동 분석 : 안심마을 사례를 중심으로, 국토연구 제89권, pp.73-91.

이재은, 양기근, 2004, 재난관리의 효과성 제고방안: 시민참여를 중심으로. 한국행정학회 학술발표논문집, pp.346-363.

정병순, 2016, 서울형 협치모델 구축방안, 서울연구원

정지범, 2013, 지역안전거버넌스의 구축의 한계와 과제 : 정책사례분석을 중심으로, 지방행정연구 제27권 제1호(통권 92호), pp.25~44.

중앙구 방재회의, 2015,「중앙구 지역방재계획」(中央区防災会議, 2015,「中央区地域防災計画」)

류현숙, 2012, 스마트모바일 기술을 활용한 재난안전관리 민간역할 확대방안 연구, 한국행정연구원

행정안전부, 2021, 재해구호계획 수립지침

행정안전부, 2019, 재난현장 통합자원봉사지원단 운영매뉴얼

OECD, 2001, Citizen as Partners: Information, *Consultation and Active Participation in Policy-Making*, OECD Publications.

CERT 홈페이지(https://www.ready.gov/cert)

Fire Corps홈페이지(https://www.nvfc.org/programs/firecorps/)

서울소방재난본부(https://fire.seoul.go.kr/pages/cnts.do?id=4673)

전국의용소방대연합회 홈페이지(http://www.volunteerfire.co.kr/category/?cid=21010500)

일본 내각부 홈페이지(http://www.bousai.go.jp/kyoiku/chikubousai/index.html)

서울연구원
The Seoul Institute

부록

부록 1_시민안전 거버넌스 시민설문조사지

시민 자원봉사단 설문조사

서울연구원 The Seoul Institute

안녕하십니까?
서울연구원 안전환경연구실에서는 「서울시 시민안전 거버넌스 실태 및 개선방안 연구」를 수행하고 있습니다. 이와 관련하여 시민 자원봉사단의 역할, 활동사항 및 개선사항에 관한 설문을 수행하고자 합니다. 설문에 대한 응답은 서울시 시민 자원봉사단의 현황을 조사하고 개선방안을 정립할 연구에 귀중한 자료로 활용되오니 바쁘시더라도 정확하고 신중한 응답을 부탁드립니다.

답해 주신 의견은 모두 익명으로 처리되고 통계목적 이외에는 사용하지 않으며, '그 비밀을 보호'하도록 하는 **통계법(제33조, 비밀의 보호)**을 준수할 것임을 밝혀드립니다.

□ 문의처
- ㅇ 주 관 기 관 : 서울연구원 안전환경연구실
- ㅇ 책임 연구원 : 이 석 민 선임연구위원
- ㅇ 담당 연구원 : 윤 형 미 연구원

서울연구원 The Seoul Institute

응답자 특성

성별	① 남성		② 여성		
연 령 대 (만 나이)	① 20대	② 30대	③ 40대	④ 50대	⑤ 60대 이상
거주 지역	① 종로구	② 중구	③ 용산구	④ 성동구	⑤ 광진구
	⑥ 동대문구	⑦ 중랑구	⑧ 성북구	⑨ 강북구	⑩ 도봉구
	⑪ 노원구	⑫ 은평구	⑬ 서대문구	⑭ 마포구	⑮ 양천구
	⑯ 강서구	⑰ 구로구	⑱ 금천구	⑲ 영등포구	⑳ 동작구
	㉑ 관악구	㉒ 서초구	㉓ 강남구	㉔ 송파구	㉕ 강동구

Ⅰ 설문 문항

1. 귀하는 재난안전 사고 발생 시 자원봉사 경험이 있으십니까?

*** 재난안전 사고란, 화재, 홍수, 산사태, 붕괴, 감염병 등 인명 및 재산 피해를 발생시키는 것을 의미합니다.**

① 그렇다(1-1, 1-2 문항)　　② 아니다(1-3번 문항)

1-1. 자원봉사 경험이 있으시다면, 귀하는 재난안전관리 중 어떤 단계에서 활동하셨습니까?

① 예방 (안전문화 및 감시활동, 위험신고 등)

② 대비 (현장 대응 및 복구 활동 훈련, 조직간 네트워크 협조 등)

③ 대응 (재난현장 대응팀 활동(구조·구급) 지원)

④ 복구 (재난 후 기금 모금, 현장 청소, 빨래 및 시설물 복구, 이재민 심리치료 등)

1-2. 자원봉사에 참여하셨다면, 참여하신 가장 큰 이유는 무엇입니까?

① 나와 가족의 안전을 위해

② 공동체 일원으로 책임감으로 인해

③ 나의 능력을 공유하기 위해

④ 우리 지역의 안전을 위해

⑤ 타인과의 교류를 위해

⑥ 기타 ( )

1-3. 그렇다면 귀하는 향후 재난안전 사고 발생 시 자원봉사 활동을 하실 의향이 있으십니까?

① 그렇다 ② 아니다

2. 귀하께서는 서울시에서 운영하는 아래의 재난안전 단체를 들어보신 적이 있으십니까?
(지역자율방재단, 시민안전파수꾼, 안전모니터 봉사단, 서울시 자원봉사센터, 의용소방대)

① 예 ② 아니오(3번 문항으로 이동)

2-1. 귀하께서는 서울시에서 운영하는 아래의 재난안전 관련 단체에 가입이 되어 있습니까?
(지역자율방재단, 시민안전파수꾼, 안전모니터 봉사단, 서울시 자원봉사센터, 의용소방대)

① 그렇다 ② 아니다

3. 귀하께서는 민간에서 운영하는 아래의 재난안전 단체를 들어보신 적이 있으십니까?
(대한적십자사, 새마을운동중앙회, 전국재해구호협회, 안전생활실천시민연합, 한국구조연합회, 해병대전우회중앙회, 사회복지공동모금회)

① 예 ② 아니오(4번 문항으로 이동)

3-1. 귀하께서는 민간에서 운영하는 아래의 재난안전 관련 단체에 가입이 되어 있습니까?
(대한적십자사, 새마을운동중앙회, 전국재해구호협회, 안전생활실천시민연합, 한국구조연합회, 해병대전우회중앙회, 사회복지공동모금회)

① 그렇다 ② 아니다

4. 귀하는 재난안전 사고 발생 후 재난안전 관련 단체 등에 참여 의사를 표시하신 적이 있습니까?

① 예 ② 아니오

4-1. 귀하께서는 재난안전 사고 발생시 자원봉사 활동을 수행할 역량을 가지고 계시다고 생각하십니까?

① 예(4-2항) ② 아니오

4-2. 귀하께서는 어떤 단계에 역량을 가지고 계시다고 생각하십니까? (해당하시는 보기를 모두 선택해주세요)

① 예방 (안전문화 및 감시활동, 위험신고 등)

② 대비 (현장 대응 및 복구 활동 훈련, 조직간 네트워크 협조 등)

③ 대응 (재난현장 대응팀 활동(구조·구급) 지원)

④ 복구 (재난 후 기금 모금, 현장 청소, 빨래 및 시설물 복구, 이재민 심리치료 등)

5. 귀하께서는 시민안전 자원봉사가 서울시 재난안전관리에 도움이 된다고 생각하십니까?

① 도움이 된다(5-1번으로 이동)　　② 도움이 되지 않는다(5-2번으로 이동)

5-1. 도움이 된다고 생각하신 가장 큰 이유는 무엇입니까?

① 민간의 전문성, 자원, 경험 활용으로 방재역량 강화

② 서울시 및 자치구 등 정부의 재난관리 활동의 효율성 제고

③ 확대되는 민간의 재난안전 수요에 대응할 수 있음

④ 지역실정에 밝은 민간의 참여 향상

⑤ 예방 및 대비 강화

⑥ 시민 방재의식 제고 효과

⑦ 재난관리 네트워크 형성 도움

⑧ 재난관리 실무자의 업무 부담 줄어듦

⑨ 기타(　　)

5-2. 도움이 되지 않는다고 생각하신 가장 큰 이유는 무엇입니까?

① 봉사자들의 교육 및 훈련 미흡

② 통제 약화에 따른 피해자 프라이버시 침해 우려

③ 비용 부담

④ 비전문가의 참여로 인한 안전문제 발생 우려

⑤ 정부에서 수행하는 안전관리로 충분

⑥ 민간 참여 교육훈련 및 관리에 상당한 시간 소요로 비효율

⑦ 기타(　　)

6. 귀하께서 재난안전관리 활동 시 자원봉사를 수행했거나 하신다면 가장 큰 어려움은 무엇이라고 생각하십니까?

① 교육 및 훈련 미흡으로 인한 재난현장 활동의 어려움

② 컨트롤타워 부재에 따른 관련 단체 및 인력 배분 및 역할의 모호성

③ 타 조직과의 교류 및 소통의 어려움

④ 이재민 관리, 심리상담 등의 어려움

⑤ 예산부족으로 인한 물자 수급 등 운영 활동의 어려움

⑥ 재난현장 상황 및 관련 정보 공유의 어려움

⑦ 재난지역의 위험요인 상존에 따른 불안감

⑧ 기타(　　)

서울연구원 The Seoul Institute

7. 귀하께서 재난안전관리 활동 시 또는 하신다면 예상되는 어려움을 해결하기 위해 가장 적절한 방법은 무엇입니까?

① 재난현장 대응활동, 재난회복 상담 등 **주기적인 교육**

② 서울시, 자치구, 자원봉사자 등 **참여자의 역량 강화**

③ 재난현장 상황 및 정보 공유 **시스템 구축**

④ 관련 단체 및 자원봉사기관과의 **합동 훈련**

⑤ 인적/물적 자원 확보 및 조직 운영을 위한 **예산 확충**

⑥ 재난안전관리 활동 지원 및 강화를 위한 **제도 개선**

⑦ 참여 인력 및 기관간의 자원봉사 **업무 분배 및 명확화**

⑧ 기타( )

8. 서울시 시민안전거버넌스 활동 중 역할 보강이 가장 필요한 분야는 무엇입니까?

* 시민안전거버넌스란, 시민들이 참여하는 재난안전관리 활동(재난 예방, 대비, 대응, 복구의 활동)을 의미합니다.

① 지역의 재난 및 안전계획, 안전예산 수립에 참여

② 노후 및 붕괴우려 시설물 정기점검

③ 침수위험지역, 급경사지 등 위험지구 감시 및 모니터링(순찰 및 예찰 활동)

④ 재난안전 교육 훈련 참여

⑤ 도로, 제방, 건축물 등 시설물 응급복구 참여

⑥ 구조 구급 활동

⑦ 구호활동(구호물품 배분, 청소, 빨래 및 급식제공, 임시거주지 제공)

⑧ 위험지역 및 재난발생 지역 내 주민대피 유도

⑨ 기타( )

9. 최근 정보통신 발달에 따라 재난안전관리 활동에 각종 소셜미디어의 활동이 중요하다고 생각되십니까?

① 예 ② 아니오

10. 귀하께서는 지역의 위험요인을 서울시에서 운영하고 있는 어플리케이션(서울시 안심이, 서울안전), 전화 또는 모바일(120 다산콜센터), 인터넷 사이트(서울시 안전누리) 등을 이용하여 정보를 주고 받거나, 신고하신 적이 있으십니까?

① 예 ② 아니오

10-1. 귀하께서는 서울시에서 운영하는 안심이, 120 다산콜센터, 안전누리 등이 서울시 재난안전관리에 도움이 된다고 생각하십니까?

① 예 ② 아니오

서울연구원 The Seoul Institute

11. 귀하께서는 지역의 위험요인을 민간기업에서 운영하는 카카오톡, 페이스북, 유튜브, 네이버 등의 소셜미디어를 이용하여 정보를 주고 받으신 적이 있으십니까?

① 예 ② 아니오

11-1. 귀하께서는 민간기업에서 운영하는 카카오톡, 페이스북, 유튜브, 네이버 등이 서울시 재난안전관리에 도움이 된다고 생각하십니까?

① 예 ② 아니오

12. 귀하께서는 재난안전관리 활동에 민간기업의 소셜미디어와 서울시에서 운영하는 소셜미디어 중 어느 것이 더 편하십니까?

① 서울시 운영 ② 민간기업 운영

13. 귀하께서는 재난안전관리에 소셜미디어 활동이 활성화되어야 한다고 생각하십니까?

① 예 ② 아니오

서울연구원
The Seoul Institute

Abstract

A Study on the Diagnosis of Governance and Improvement Plan of Civil Safety Governance in Seoul

Lee Sukmin, Yoon Hyungmi

Due to the nature of disaster management, the importance of the civil safety governance in which civil society participates has recently been emphasised, as all activities are determined not only by the role of the Seoul Metropolitan Government, but also by the efforts of various members of society. Participating organisations that make up Seoul's civic safety governance include the Seoul Volunteer Center, CAIND (Citizen-Corps-Active-In-Disaster), the Safety Sheriff, Seoul Citizen Safety Guard, and the Korean Red Cross. Looking at the roles and relationships of the Seoul Metropolitan Government and these participating organisations, while activities are being carried out according to the roles of each participating organisation, the establishment of a cooperative network through practical connection and operation with the Seoul Metropolitan Government is evaluated to be insufficient. Therefore, this study examines the current types of participation in civic safety governance in Seoul according to the disaster management stage, examines the current status and operational status of disaster management, and proposes policy measures to strengthen the role of disaster management activities.

To establish cooperative civil safety governance, it is necessary to clarify the roles played by participating organisations and improve guidance for activities during both normal times and disasters. Education and training should also be

conducted to strengthen the expertise of each participating Civil Society Organisation. To support efficient field activities between participating Civil Society Organisation, an online platform should be established so that information can be shared. Finally, the legal system should be improved to increase the efficiency of civil safety governance operation.

서울연구원
The Seoul Institute

Contents

01 Introduction

1_Background and Purpose of the Study

2_Main Contents and Research Methods

3_Composition and System of the Research Report

02 Concept of Civil Safety Governance and Activity Cases

1_Concept of Civil Safety Governance

2_Current Status of Domestic and International Civil Safety Governance

3_Cases of Civil Safety Governance Activities in Disaster Sites

03 Status and Operational Status of Civil Safety Governance in Seoul

1_Legal System

2_Civil Society Organisations Participating in Civil Safety Governance and Current Operational Status

3_Sub-Conclusion

04 Survey of Participants and Citizens' Perceptions of Civil Safety Governance

1_Improvements Desired by Participants

2_Citizens' Perceptions and Expectations of Civil Safety Governance

05 Establishment of Cooperative Civil Safety Governance

1_Direction of Establishing Civil Safety Governance

2_Improvement Plan for Establishing Civil Safety Governance

Appendix

서울연구원 The Seoul Institute

서울시 시민안전 거버넌스 운영현황과 개선방안

서울연 2020-PR-39

발행인 유기영

발행일 2021년 7월 31일

발행처 서울연구원

ISBN 979-11-5700-623-6 93530 8,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.