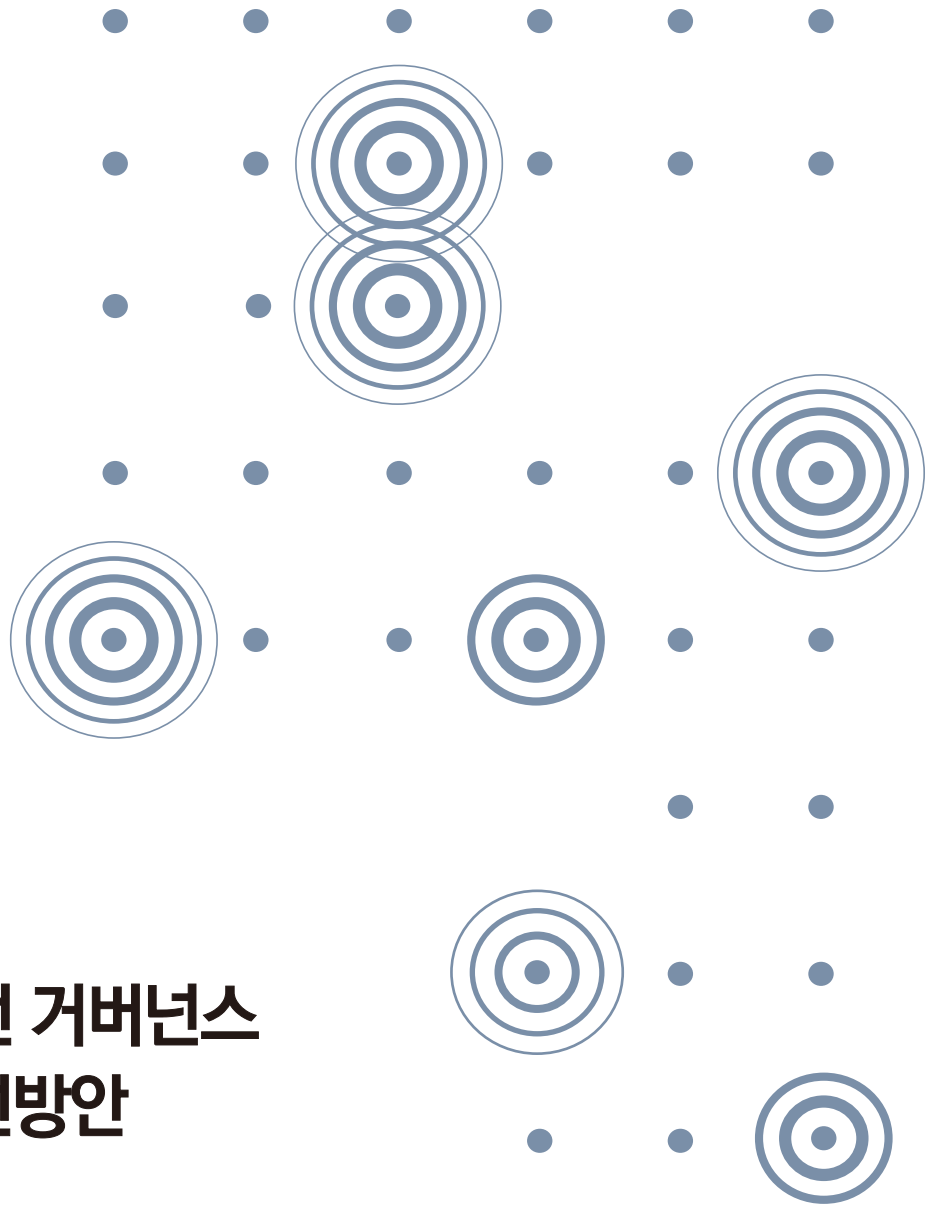


정책리포트

제356호 2022. 7. 25



서울시 시민안전 거버넌스 운영현황과 개선방안

이석민

선임연구위원

윤형미

연구원

서울연구원 정책리포트는 서울시민의 삶의 질을 향상하고
서울의 도시 경쟁력을 강화하기 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써
서울시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 정책보고서입니다.

제356호

서울시 시민안전 거버넌스 운영현황과 개선방안

발행인 박형수
편집인 양재섭
발행처 서울연구원
06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57
02-2149-1234
www.si.re.kr
ISSN 2586-484X
발행일 2022년 7월 25일

※ 이 정책리포트는 서울연구원의 연구보고서 「서울시 시민안전 거버넌스 운영현황과 개선방안」을 바탕으로 작성되었습니다.
※ 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로 서울특별시의 정책과 다를 수 있습니다.

서울시 시민안전 거버넌스 운영현황과 개선방안

이석민 선임연구위원 윤형미 연구원
02-2149-1302 02-2149-1226
lsm@si.re.kr yoon@si.re.kr

요약	3
I. 시민안전 거버넌스 개념	4
II. 서울시 시민안전 거버넌스 운영현황	6
III. 시민안전 거버넌스에 대한 시민인식 조사	10
IV. 정책제언	13

요약

재난관리 특성상 모든 제반 활동은 서울시 정부의 역할만이 아닌 사회구성원의 노력 정도에 따라 피해 수준이 결정되기 때문에 최근 시민사회가 참여하는 시민안전 거버넌스의 역할이 중요시되고 있다. 서울시에는 시민안전 거버넌스를 구성하는 다양한 기관 및 단체들이 있으나, 서울시와 실질적 연계·운영에 의한 협력적 네트워크 구축은 다소 미흡한 실정이다. 따라서 서울시와 시민안전 거버넌스를 구성하는 참여기관 간 협력적 네트워크를 구성하여 시민안전 거버넌스를 활성화하고 재난관리의 효율성을 보다 향상시킬 필요가 있다.

현 시민안전 거버넌스 단체의 중복된 역할 명확화, 관련법 개정내용을 반영한 제도개선 필요

서울시 시민안전 거버넌스를 구성하는 참여기관으로는 서울시자원봉사센터, 자율방재단, 안전보안관, 시민안전파수꾼, 대한적십자사 등이 있다. 이들 참여기관의 역할을 재난관리 단계인 예방, 대비, 대응, 복구로 구분하여 살펴보면, 서로 중복된 역할이 많아 각 기관별 역할의 명확화가 필요하다. 또한 최근 「재난 및 안전관리 기본법」 내 통합자원봉사지원 단의 내용이 개정됨에 따라 이에 「서울시 재난 및 안전관리 기본 조례」에 반영되어야 하며, 이와 관련된 매뉴얼 개선이 필요하다.

시민안전 거버넌스의 시민참여 확대를 위해 교육 및 훈련 필요

서울시민의 시민안전 거버넌스 참여 현황과 인식을 조사한 결과, 약 74%가 재난안전사고 발생 시 자원봉사활동 의향이 있다고 응답하여 시민안전 거버넌스 구축에 적극적임을 알 수 있다. 또한 참여 가능한 재난관리 단계는 예방과 복구 단계로 나타나, 위험시설물 및 위험요소, 예찰·예방 활동, 구호활동, 이재민 지원 등의 역할 수행이 가능한 것으로 나타났다. 자원봉사 수행 시 가장 큰 어려움은 교육 및 훈련 미흡으로 재난현장에서 활동의 어려움이라고 응답하였으며, 이를 해결하기 위해서는 주기적인 교육 및 훈련이 필요함을 알 수 있다.

서울시와 시민단체 간 협력적 시민안전 거버넌스를 통한 재난관리 효율성 향상

서울시 시민안전 거버넌스를 활성화하기 위해서는 평시와 재난 시 각 기관의 역할 정의, 정보공유 체계 구축, 교육 및 훈련 실시 등을 통해 서울시와 시민단체 간 협력적 체계를 구축해야 한다. 재난 시 재난안전대책본부와 연계한 통합자원봉사지원단을 중심으로 재난 현장활동을 지원해야 하며, 이를 총괄하기 위해서 안전총괄실의 컨트롤타워 역할을 강화해야 한다. 이와 더불어 서울시 관련 조례 제·개정과 현장조치 행동매뉴얼의 개선을 통해 시민안전 거버넌스를 효율적으로 운영할 수 있는 근거를 마련하여 재난관리 효율성을 향상시킬 필요가 있다.

I. 시민안전 거버넌스 개념

I 시민안전 거버넌스란?

시민안전 거버넌스는 지역사회 시민들의 안전을 도모하고, 효율적 재난관리를 위해 공공 및 민간 부문이 함께 참여하는 민관협력 양식

- 시민안전 거버넌스는 지역사회 시민의 안전한 생활을 위해 시민, NGO, 지방자치단체 등 다양한 행위주체들이 의사결정권을 공유한 채 상호조정과 협력 네트워크를 구성해 재난관리정책을 집행해 나가는 체계¹⁾
 - 거버넌스는 도시 내 다양한 정책 또는 사업을 중심으로 공공을 포함한 다양한 행위 주체들의 참여와 협력에 기반하여 정책이 추진되는 정치, 행정체계를 의미
- 도시안전은 시민들의 참여가 필수적이기 때문에 시민참여 안전거버넌스의 중요성이 부각되며, 재난관리에서 시민참여는 정책결정 측면과 재난관리 과정 측면의 두 가지 유형으로 구분
 - 정책결정 측면은 재난관리정책의 결정, 집행, 평가의 과정에 참여하는 경우
 - 재난관리 과정 측면은 예방, 대비, 대응, 복구의 4단계 과정에 참여하는 경우

재난분야에서 시민안전 거버넌스의 주요 활동

- 재난관리 단계인 예방, 대비, 대응, 복구 전 범위에서 시민안전 거버넌스 참여 가능
 - 예방단계 활동: 위험요소 발굴, 신고 및 제거, 위험시설물 조사 및 감시, 위험지도 작성, 안전문화 캠페인 등
 - 대비단계 활동: 대응 및 복구 활동이 효율적으로 이루어질 수 있도록 하는 교육과 훈련, 유관기관 간 협조체계 유지, 자원 확보 등
 - 대응단계 활동: 인명구조 구난활동 지원, 응급의료체계 지원, 피해자 수용과 후송, 의약품 및 생필품 제공 지원 등
 - 복구단계 활동: 잔해물 제거, 청소, 빨래, 음식 또는 식수 제공, 시설복구 지원 등

[표 1] 재난단계별 시민안전 거버넌스의 주요 활동

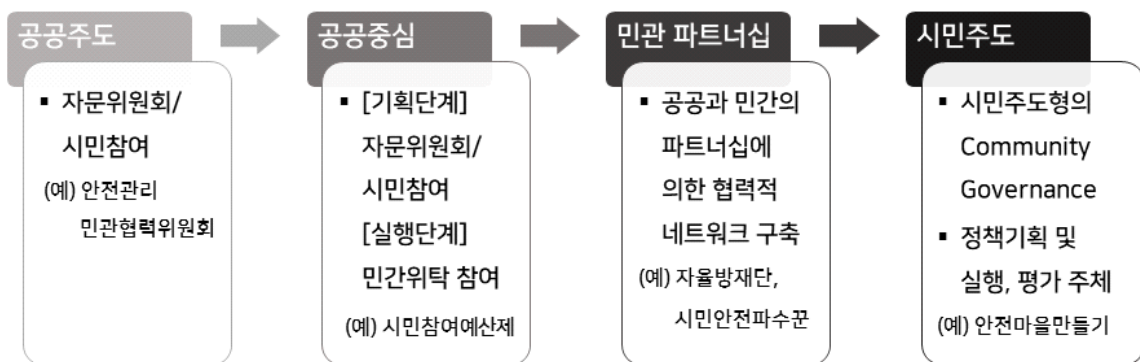
단계	주요 활동
예방	위험요소 발굴 및 제거, 위험시설물 조사, 위험지도 작성, 안전문화 캠페인
대비	교육 및 홍보, 유관기관 협조체계 유지, 비상자원을 확보하는 활동
대응	인명구조 구난활동 지원, 응급의료체계 지원, 환자의 수용과 후송, 의약품 및 생필품 제공
복구	잔해물 제거, 전염병 예방 및 방역활동, 이재민 지원(청소, 빨래, 급식지원) 임시거주지 마련, 시설복구

1) 이재은, 2003, 로컬 위기관리 거버넌스, p.174, 법문사

I 서울시 시민안전 거버넌스의 현 단계

서울시 시민안전 거버넌스는 공공중심에서 민관파트너십의 강화 단계

- 거버넌스는 공공주도, 공공중심, 민관파트너십, 시민주도로 발전
 - 공공주도는 가장 낮은 단계의 유형으로, 공공 일방의 시정운영 원리가 지배적이어서 민간은 공공에서 제공하는 정보를 받아들이는 것으로, 공공에서 안전정보 제공, 시민 대상 안전 교육 등을 실시함.
 - 공공중심은 민간이 위원회 등을 통해 정책의 기획 단계에서 참여하거나, 사업 관리운영에 관한 위탁계약을 통해 민간이 참여하는 것으로, 서울시 안전관리 민간협력위원회를 통한 정책 참여, 자원봉사참여기관을 대상으로 한 안전분야 위탁과제 수행 등이 포함
 - 민관파트너십은 민관이 협력관계에 기반하여 기획부터 정책 실행 및 평가의 전반에 걸쳐 참여하는 것으로, 서울시에서 운영하는 자율방재단, 안전보안관, 시민안전파수꾼 등이 해당
 - 시민주도는 정책 및 사업의 기획, 실행, 자원의 동원과 배분, 평가 등에서 시민의 주도성이 작동하며 공공의 개입은 최소한으로 한정하는 것으로, 주민참여예산제 등이 해당
- 시민주도의 거버넌스 구성을 위해 지역기반의 정책 및 사업의 기획, 실행, 평가 등 시민주도 작동 방안 마련 필요
 - 서울시는 안전 관련 참여기관과 협력체계를 이루고 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 필요



출처: 정병순, 2016, 서울시 협치모델 구축방안, 서울연구원 재구성

[그림 1] 거버넌스 발전단계에 따른 서울시 시민안전 거버넌스 구축 방향

II. 서울시 시민안전 거버넌스 운영현황

I 시민안전 거버넌스 관련 법제도

서울시 재난현장 통합자원봉사지원단 설치 필요

- 시민안전 거버넌스 관련법과 서울시 조례 현황
 - 「재난 및 안전관리 기본법」, 「자원봉사활동 기본법」, 「재해구호법」이 있으며, 서울시 조례로는 「서울시 재난 및 안전관리 기본 조례」, 「서울시 자원봉사활동 지원 조례」가 있음.
 - 재해구호법에 따른 서울시 조례는 없는 상황
- 2019년 「재난 및 안전관리 기본법」에 재난현장 통합자원봉사지원단 설치에 관한 내용(제17조의2(재난현장 통합자원봉사지원단의 설치 등))이 신설되었으며, 이에 2021년 ‘재난현장 통합자원봉사지원단 운영 매뉴얼’ 개정
 - 「서울시 재난 및 안전관리 기본 조례」 제55조(자원봉사자)에 의거해 자원봉사자 및 자원봉사단체를 재난관리 및 재해구호에 관한 활동에 참여할 수 있도록 선언, 하지만 재난현장 통합자원봉사지원단의 내용은 부재
 - 이에 「서울시 재난 및 안전관리 기본 조례」 개정과 통합자원봉사지원단 운영을 위한 「서울시 재난현장 통합자원봉사지원단 구성 및 운영 등에 관한 조례」 제정이 필요함.

[표 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.

I 시민안전 거버넌스 참여기관 및 운영

서울시 시민안전 거버넌스 기관

- 서울시 안전총괄실, 소방재난본부, 행정국 3개 실·국·본부에서 담당하는 6개 시민안전 거버넌스가 대표적
 - 안전총괄실에서는 안전보안관과 자율방재단, 더안전시민모임을 담당
 - 소방재난본부에서는 시민안전파수꾼, 의용소방대를 담당
 - 행정국에서는 서울시자원봉사센터를 담당

[표 3] 안전 관련 서울시 시민안전 거버넌스 현황

기관명	설립근거	현황*	주요 기능
안전보안관 (안전총괄실 안전지원과)	행정안전부 (2018년 10월 발족)	• 인원: 1,198명(2기) • 구성: 자치구 모집 선발, 서울시설공단 참여	• 안전무시 7대 관행 신고 • 생활 속 위험요소 발견
자율방재단 (안전총괄실 안전지원과)	자연재해대책법 제66조 (2009년 11월 발족)	• 인원: 6,572명 • 구성: 자치구 모집 선발	• 평상시: 재난관리(예방, 대비) • 재난 발생 시: 대응, 구호, 복구 활동
더안전 시민모임 (안전총괄실 시설안전과)	서울시 방침 (2016년 4월 발족)	• 인원: 3,041명 • 구성: 안전취약시설 (D, E 등급)별 모니터링 요원으로 구성	• 시설물 위험요소 신고 • 현장조사 및 안전관리 자문
시민안전 파수꾼 (소방재난본부 안전지원과)	서울특별시 시민안전파수꾼 양성 및 운영에 관한 조례	• 인원: 115,912명 • 구성: 일반 개별 시민 참여 및 교육 후 임명	• 시민 초기대응 향상을 위한 교육 • 시민 전문강사 및 보조강사 역량 강화
의용소방대 (소방재난본부 재난대응과)	소방기본법 제37조~제39조	• 인원: 4,382명 • 구성: 일반 개별 시민 자원	• 화재진압 및 구조, 구급활동 등의 업무보조, 재난 현장 지원, 소방예방활동
서울시 자원봉사센터 (행정국 자치행정과)	자원봉사활동 기본법 제19조	• 구성: 일반 개별 시민 자원	• 민간주도 자원봉사 활동 지원

* 현황: 2021년 9월 기준

서울시 시민안전 거버넌스는 예방, 대비, 대응, 복구 전 단계에 걸쳐 활동

- 안전총괄실 관련 기관은 예방에 중점, 소방재난본부 관련 기관은 대응에 중점, 민간기관은 복구에 중점을 두어 활동
 - 안전보안관은 행정안전부에서 주관한 안전교육 과정을 수료한 사람들로 안전신고, 점검 및 안전문화캠페인 중심으로 활동하고, 관련 부서와 협의를 통해 안전점검을 확대하는 등 사전 예방적 활동 실시
 - 자율방재단은 재난 위험지역 예찰 및 안전시설 점검, 주민대피 유도, 수습·복구 활동 지원, 교육·훈련, 홍보 등을 예방, 대비, 대응, 복구의 재난관리 전 단계에서 활동
 - 더안전시민모임은 평시 위험시설물 모니터링 및 안전신고, 계기별 안전점검 수행
 - 시민안전파수꾼은 재난 초기 대응활동을 통해 황금시간 확보와 재난 확산 방지를 목표로 이를 위해 서울시민을 대상으로 재난초기 대응 교육 및 훈련 실시
 - 의용소방대는 화재예방업무, 화재진압, 구조·구급, 집회 및 공연 등 행사장의 안전 지원, 주민생활 안전 지원 등 소방업무를 체계적으로 보조
 - 서울시자원봉사센터는 자치구의 자원봉사센터, 자원봉사단체, 학교, 공공 및 민간 단체의 협력체계를 지원하고, 특별시·광역시·도 지역과 상시협력체계를 구축하여 다양한 봉사 활동 및 사업 수행
- 예방, 대비 단계에서는 현재 다양한 기관이 참여하여 각 특성에 맞는 역할을 수행하고 있으나, 효율적 예방과 대비활동을 위해 기관 간 중복된 역할의 조정 및 체계적 관리 필요
 - 이를 위한 참여기관의 컨트롤타워가 필요하며, 특히 서울시 안전총괄실의 역할 중요

다양한 단체의 특성을 고려하여 역할 조율, 소통체계 구축

- 주체별 다양한 시민안전 거버넌스 조직이 구성, 수직적 소통은 이루어지나 수평적 소통은 미흡
 - 재난단계 중 예방에서 자율방재단, 더안전시민모임, 안전보안관, 시민안전파수꾼 등 각 기관의 목적에 따라 예방활동을 수행하고 있으나, 위험시설물 점검, 예찰활동 등 일부 역할 중복
 - 대비에서 주요 활동은 교육 및 훈련이 있으나, 자원봉사자에 대한 재난 및 안전교육이 이루어지고 있지 않으며, 현장에서의 재난 전문가 양성 및 관리자를 위한 전문적인 교육이 미흡
 - 대응에서는 주로 의용소방대, 시민안전파수꾼의 역할이 강조되나 적극적인 대응보다는 현장에서의 구조 및 구급 지원, 현장통제 등 소극적 대응 활동 가능
 - 복구의 경우 자원봉사센터를 중심으로 이루어지고 있으며, 지속적인 복구를 위한 지원체계 마련 요구

Ⅰ 서울시 현장조치 행동매뉴얼(위기관리매뉴얼) 검토

현장조치 행동매뉴얼 내 자원봉사 관련 내용

- 서울시는 60여 개 각종 재난 및 안전사고에 대한 현장조치 행동매뉴얼을 운영하고 있으며, 매뉴얼에는 행정지원 및 자원봉사를 담당하는 실무반을 포함한 13개 실무반으로 구성된 재난안전대책본부 운영 내용 포함
 - 행정지원 및 자원봉사 지원반은 자치행정과 주관으로 행정지원 총괄, 실국본부 대책회의 개최, 자치구 복구 지원, 자치구 행정응원(시 공무원, 자원봉사 등) 상황 파악, 자원봉사자 민간단체 지원 등 업무 수행
- 재난현장에서는 자원봉사를 위해 통합자원봉사지원센터가 구성되는데, 통합자원봉사센터는 자원봉사 모집, 교육, 배치, 상담, 활동관리 등 자원봉사 업무 총괄조정 수행
 - 통합자원봉사지원센터는 자원봉사센터와 대한적십자사가 합동으로 한시적 기구로 운영
 - 중·소규모 재난 초기에는 대한적십자사를 중심으로 활동하나, 중·대규모 재난의 초기에는 즉시 통합자원봉사지원센터를 구성하여 대응
 - 통합자원봉사지원센터는 대규모 중장기적 복구나 이재민 구호 발생 시 구성되어 운영
 - 현장조치 행동매뉴얼에는 통합자원봉사지원센터의 구성, 역할, 조직 및 업무수행절차, 매뉴얼상 행동요령 등 적시
- 서울시 현장조치 행동매뉴얼에서 통합자원봉사지원센터 관련 내용을 다루고 있으나, 문서상 형식화되어 있어 교육 및 훈련 부재, 재난안전대책본부와의 연계 미비 등 실제 재난현장에서 통합자원봉사지원센터 운영 미흡

통합자원봉사지원센터를 통합자원봉사지원단으로 변경 필요

- 「재난 및 안전관리 기본법」 개정에 따른 재난현장 통합자원봉사지원단의 설치와 ‘재난현장 통합자원봉사지원단 운영 매뉴얼’이 개정됨에 따라 기존의 통합자원봉사지원센터를 통합자원봉사지원단으로 변경 필요
 - 통합자원봉사지원단 운영 매뉴얼 주요 개정 내용
 - 시도 재난안전대책본부장 추가
 - 통합자원봉사지원단 운영
 - 지역대책본부(지대본) 상황판단회의 외에도 일정 조건에서는 즉시 가동
 - 자원봉사단체 간 협력체계 구축, 통합자원봉사지원단 홍보 및 교육 등 통합자원봉사지원단의 평시 역할 강화
- 행정안전부에서 제시하고 있는 통합자원봉사지원단의 가이드라인에 따라 매뉴얼을 정비하고 통합자원봉사지원단이 작동할 수 있는 체계 마련 필요

Ⅲ. 시민안전 거버넌스에 대한 시민인식 조사

Ⅰ 시민안전 거버넌스에 대한 시민의 인식과 기대

서울시민의 자원봉사 참여 현황 및 인식

- 서울시민의 자원봉사 참여 현황은 낮지만 향후 참여 의향은 높으며, 자원봉사 유경험자들은 공동체 일원으로서 책임감으로 자원봉사 참여
 - 재난안전 사고 발생 시 재난안전 관련 단체에 참여 의사를 나타낸 경험이 있는 사람은 21.6%, 참여 의사를 나타낸 경험이 없는 사람은 78.7%
 - 재난안전 사고 발생 시 자원봉사 경험이 있는 사람이 응답자의 25.2%, 자원봉사 경험이 없는 사람이 응답자의 74.8%로 자원봉사 활동 경험이 없는 사람이 더 많은 비중 차지
 - 자원봉사 시 재난안전관리 중 활동한 단계는 '복구' > '예방' > '대비' > '대응' 순으로 나타났으며, 봉사 참여 이유로는 '공동체 일원으로서 책임감으로 인해'가 가장 많이 응답
 - 이외 '나와 가족의 안전을 위해' > '우리 지역의 안전을 위해' > '나의 능력을 공유하기 위해' > '타인과의 교류를 위해'
 - 향후 재난안전 사고 발생 시 자원봉사 활동 의향의 경우 참여하겠다고 응답한 사람은 73.6%, 참여하지 않겠다고 응답한 사람은 26.4%
- 재난안전 단체의 인지도는 서울시에서 운영하는 단체보다 민간에서 운영하는 단체의 인지도가 더 높아 이에 대한 홍보 필요
 - 서울시에서 운영하는 재난안전 단체 인지 여부에 대해서는 들어본 적이 있다고 응답한 사람은 58.9%, 들어본 적이 없다고 응답한 사람은 41.1%
 - 서울시에서 운영하는 재난안전 단체를 들어본 적이 있는 경우 중 단체에 가입되어 있는 경우가 15.8%, 가입되어 있지 않은 경우가 84.2%
 - 민간에서 운영하는 재난안전 단체 인지 여부에 대해서는 들어본 적이 있다고 응답한 사람은 82.7%, 들어본 적이 없다고 응답한 사람은 17.3%
 - 민간에서 운영하는 재난안전 단체를 들어본 적이 있는 경우 중 단체에 가입되어 있는 경우가 15.4%, 가입되어 있지 않은 경우가 84.6%

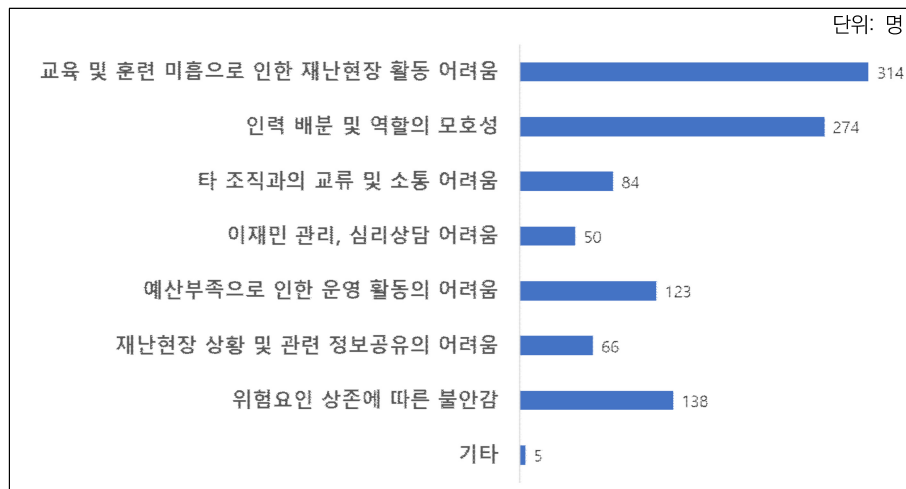
재난안전 사고 발생 시 자원봉사 활동 수행 역량

- 시민안전 거버넌스는 방재역량 강화에 도움이 되나, 안전문제 고려하여 운영 필요
 - 재난안전 사고 발생 시 자원봉사 활동을 수행할 역량을 가지고 있다고 응답한 사람이 65.0%, 수행할 역량을 가지고 있지 않다고 응답한 사람이 35.0%
 - 자원봉사 활동 수행 역량을 가지고 있다고 응답한 사람 중 활동 가능한 재난관리 단계는 '예방' > '복구' > '대비' > '대응' 순으로 응답

- 시민안전 자원봉사가 서울시 재난안전관리에 도움이 된다고 응답한 사람은 93.0%, 도움이 되지 않는다고 응답한 사람은 7%
 - 도움이 된다고 생각하는 경우, 그 이유로는 ‘방재 역량 강화’ > ‘민간 재난안전 수요 대응’ > ‘민간의 참여 향상’ > ‘예방 및 대비 강화’ > ‘재난관리 활동의 효율성 제고’ > ‘시민 방재 의식 제고 효과’ > ‘재난관리 실무자 업무부담 감소’ > ‘재난관리 네트워크 형성 도움’ > ‘기타’ 순으로 응답
 - 도움이 되지 않는다고 생각하는 경우, 그 이유로는 ‘안전문제 발생 우려’ > ‘비용 부담’ > ‘봉사자 교육 및 훈련 미흡’ = ‘교육훈련 및 관리 시간 소요로 비효율’ > ‘피해자 프라이버시 침해 우려’ > ‘정부 안전관리로 충분’ 순으로 응답

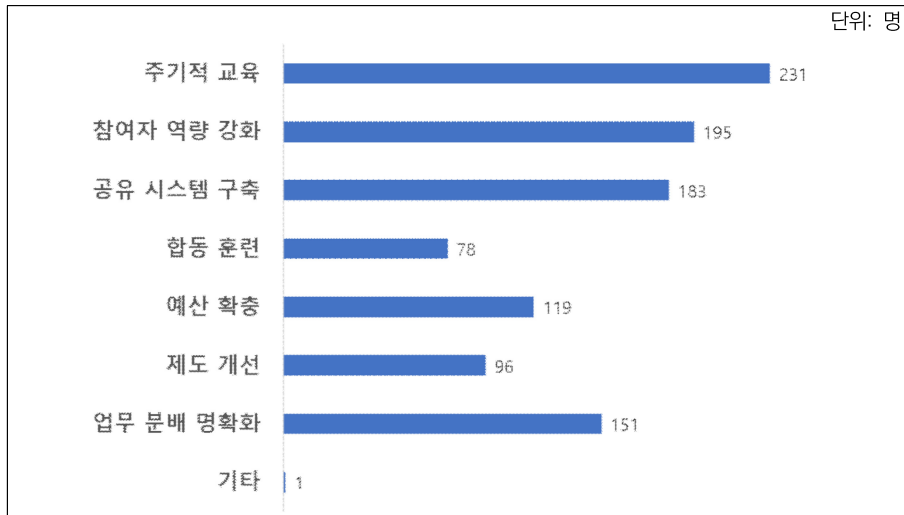
○ 자원봉사 활동수행 역량을 강화하기 위해서는 관련 교육 및 훈련 필요

- 자원봉사 수행 시 어려움으로는 ‘교육 및 훈련 미흡으로 인한 재난현장 활동의 어려움’ > ‘컨트롤타워 부재에 따른 관련 단체 및 인력 배분 및 역할의 모호성’ > ‘재난지역의 위험요인 상존에 따른 불안감’ > ‘예산부족으로 인한 운영 활동의 어려움’ > ‘타 조직과의 교류 및 소통의 어려움’ > ‘재난현장 상황 및 관련 정보공유의 어려움’ > ‘이재민 관리, 심리상담의 어려움’ > ‘기타’ 순으로 응답



[그림 2] 자원봉사 수행 시 가장 큰 어려움

- 자원봉사 수행 시 예상되는 어려움에 대한 해결방법으로는 ‘주기적 교육’ > ‘참여자 역량 강화’ > ‘공유 시스템 구축’ > ‘업무 분배 명확화’ > ‘예산 확충’ > ‘제도 개선’ > ‘합동 훈련’ > ‘기타’ 순으로 응답



[그림 3] 자원봉사 수행 시 예상되는 어려움 해결 방법

재난안전관리 활동에서의 소셜미디어 활용

- 재난안전관리 활동에서 시민들의 소셜미디어 활용 경험이 많은 것으로 나타나 이에 대한 필요성 및 중요성 대두, 소셜미디어를 위한 정보공유체계 강화 필요
 - 재난안전관리 활동에서 소셜미디어 활동이 중요하다고 응답한 사람은 92.5%, 중요하지 않다고 응답한 사람은 7.5%
 - 지역의 위험요인을 서울시에서 운영 중인 애플리케이션, 전화 또는 모바일, 인터넷 사이트 등을 통해 정보를 주고받거나 신고 경험의 유무에 대해 활용 경험이 있는 사람은 29.6%, 경험이 없는 사람은 70.4%
 - 서울시에서 운영 중인 안심이, 120 다산콜센터, 안전누리 등이 서울시 재난안전관리에 도움이 된다고 생각하는 사람이 89.0%, 도움이 안 된다고 생각하는 사람이 11.0%
 - 재난안전관리에 소셜미디어 활동이 보다 활성화되어야 한다고 생각하는 사람이 92.4%, 활성화될 필요성이 없다고 생각하는 사람이 7.6%

설문조사 개요

조사목적	서울시민의 시민안전 거버넌스의 참여 현황과 인식을 파악하고, 시민안전 거버넌스 구축 가능성과 구축 시 필요사항 도출
조사기간	2021년 6월 24일 ~ 2021년 6월 29일
조사대상	시민안전 거버넌스 활동이 가능한 20세 이상의 서울시민 총 1,054명
조사방법	구조화된 설문지를 활용한 온라인 패널 조사

IV. 정책제언

I 협력적 시민안전 거버넌스 구축

서울시 시민안전 거버넌스 참여기관과 서울시와 연계 강화 필요

- 시민안전 거버넌스를 활성화하고 재난관리 효율성을 향상하기 위해 시민안전 거버넌스 업무·소통 체계 명확화
 - 협력적 시민안전 거버넌스를 구축하기 위해 참여기관의 업무와 참여기관 간 관계의 명확화 필요
 - 이를 반영하여 평시 및 재난 시 활동을 위한 매뉴얼 개선
- 전문성 강화를 위한 교육 및 훈련
 - 각 참여기관 및 단체의 전문성 강화를 위한 교육 및 훈련 실시
- 시민안전 거버넌스 활동지원을 위한 온라인 플랫폼 구축
 - 참여기관 및 단체 간 효율적 현장활동을 지원하고 개별 시민에 정보제공을 위한 온라인 플랫폼 구축
- 시민안전 거버넌스의 운영 근거 마련
 - 「재난 및 안전관리 기본법」 개정에 따른 통합자원봉사지원단 내용을 반영한 「서울시 재난 및 안전관리 기본 조례」를 개정하여 시민안전 거버넌스 운영 효율성 향상

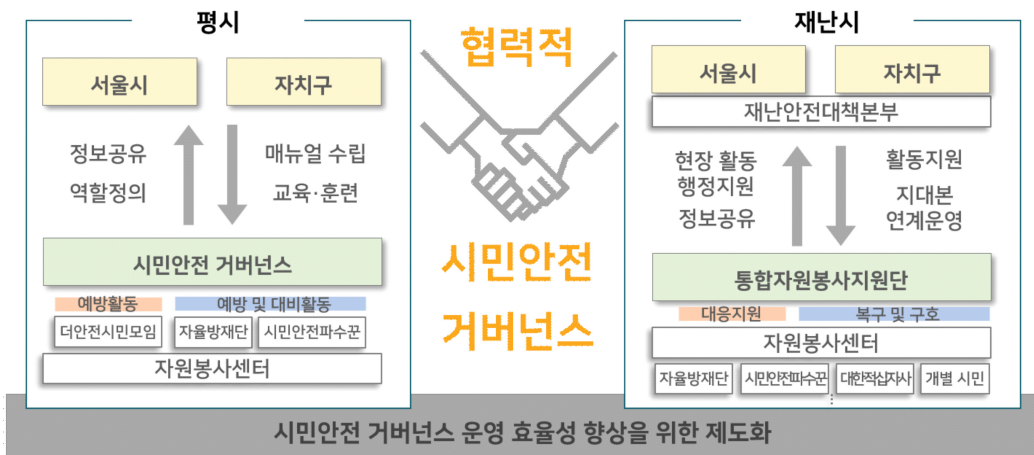
주요 추진전략

주요 과제	추진전략
시민안전 거버넌스 업무·소통체계 명확화	- 협력적 시민안전 거버넌스를 구축하기 위한 참여기관의 업무 명확화 - 평시 및 재난 시 활동을 위한 매뉴얼 개선
전문성 강화를 위한 교육 및 훈련	- 각 참여기관 및 단체의 전문성 강화를 위한 교육 및 훈련 실시
시민안전 거버넌스 활동지원을 위한 온라인 플랫폼 구축	- 참여기관 및 단체 간 효율적 현장활동 지원을 위한 온라인 플랫폼 구축
시민안전 거버넌스의 운영 근거 마련	- 시민안전 거버넌스 운영 효율성 향상을 위한 법제도 개선

Ⅰ 시민안전 거버넌스 업무·소통체계 명확화

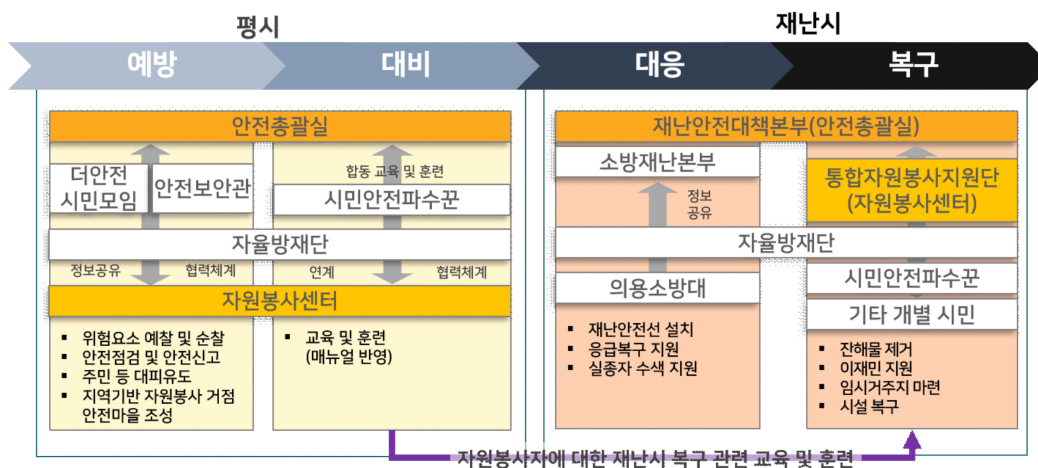
협력적 시민안전 거버넌스를 구축하기 위한 참여기관의 업무 명확화

- 서울시와 민간단체 간 협력적 체계를 통해 재난관리 효율성 향상
 - 평시에는 기존 참여기관들의 역할과 특성을 고려하여 기관들의 역할 정의, 지역안전 예방 활동, 정보공유, 교육 및 훈련 강화, 매뉴얼 개선
 - 재난 시에는 재난안전대책본부와 연계하여 통합자원봉사지원단을 중심으로 현장활동 지원 및 강화, 현장활동 소통체계 구축



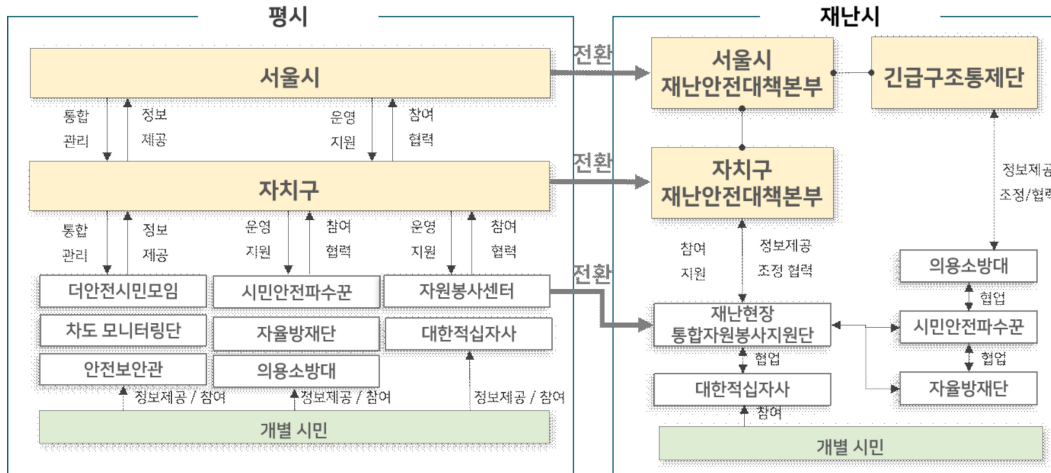
[그림 4] 서울시 시민안전 거버넌스 구성

- 시민안전 거버넌스에 참여하는 기관들은 위험요소 예찰·제거, 교육·훈련, 구호 활동 등 재난관리 전반에 걸쳐 다양한 역할 수행
 - 시민안전 거버넌스에 대한 안전총괄실의 컨트롤타워 역할 강화
 - 평시 지역안전 예방활동과 교육 및 훈련 강화, 재난 시 통합자원봉사지원단 활동 강화



[그림 5] 서울시 시민안전 거버넌스 역할

- 시민안전 거버넌스 참여주체는 서울시 및 자치구와 안전총괄실에서 운영하는 자율방재단, 더안전 시민모임, 차도 모니터링단, 안전보안관, 소방재난본부에서 운영하는 시민안전파수꾼, 의용소방대, 자치행정과에서 운영하는 자원봉사센터, 민간단체인 대한적십자사 외 시민들로 구성
 - 서울시 및 자치구는 시민안전 거버넌스의 통합관리와 운영지원
 - 참여기관은 정보제공, 참여협력, 기관 간 협업
 - 개별시민은 정보제공 및 참여지원



[그림 6] 서울시 시민안전 거버넌스 참여주체 간 관계

평시 및 재난 시 활동을 위한 매뉴얼 개선

- 시민안전 거버넌스에 참여하는 기관들의 업무를 명확화하고 이를 매뉴얼에 반영하여 시민안전 거버넌스 협력체계 구축
 - 시·구 재난안전대책본부와 통합자원봉사지원단의 협의를 통한 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
- 통합자원봉사지원단 신설에 따른 참여기관의 업무 및 협력사항에 대한 내용을 기존 현장조직 행동매뉴얼에 반영
 - 기존 통합자원봉사센터를 통합자원봉사지원단으로 변경하여 통합자원봉사지원단의 실효성 확보

I 전문성 강화를 위한 교육 및 훈련

각 참여기관 및 단체의 전문성 강화를 위한 교육 및 훈련 실시

- 재난관리부서 실무자, 기관 및 단체의 장 등 재난분야 전문관리자를 대상으로 전문성 향상을 위한 재난분야 전문관리자 양성 교육 실시
 - 현재 자율방재단과 국가민방위 재난안전 교육원에서 자율방재단 간부 및 담당 공무원, 재난안전 분야 종사자 등을 대상으로 전문관리자 양성교육을 수행 중이므로, 이를 활용 및 고도화 필요
 - 재난현장 통합자원봉사지원단 신설에 따라 종사자 역량 강화 교육을 수행
 - 이를 활용하고 발전시켜 재난분야 종사자에게 기관별 임무 및 역할의 이해도를 향상시키고 의사소통 체계를 마련함으로써 통합자원봉사지원단의 운영 효율성을 향상
- 재난현장에서 통합자원봉사지원단을 효율적으로 운영하기 위해서는 재난안전대책본부와 통합자원봉사지원단, 자원봉사자 간의 협업이 원활하게 이루어질 수 있도록 합동훈련 실시
 - 재난안전대책본부와 통합자원봉사지원단의 합동훈련은 주기적으로 반복되어야 하고, 훈련 후 평가와 피드백 활동 필수
 - 재난안전대책본부에서는 통합자원봉사지원단이 자원봉사 자원 모집·배치·관리를 할 수 있도록 봉사수요 및 현황정보 제공
 - 통합자원봉사지원단은 봉사수요를 파악한 후 자원봉사센터, 자율방재단, 시민안전과수꾼, 기타 개별 시민 등 자원봉사자를 현장에 투입
 - 자원봉사자는 교육 내용을 기반으로 모의상황 훈련 시행
 - 통합자원봉사지원단은 재난안전대책본부에 봉사활동 상황보고
 - 합동훈련을 수행하는 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

Ⅰ 시민안전 거버넌스 활동지원을 위한 온라인 플랫폼 구축

참여기관 및 단체 간 효율적 현장활동 지원을 위한 온라인 플랫폼 구축

- 시민안전 거버넌스를 구성하는 자원봉사기관, 자원봉사자 및 시민 활동을 지원하고 참여자 간 정보공유 및 의사소통을 위해 시민안전 거버넌스 활동지원 온라인 플랫폼을 구축
 - 온라인 플랫폼은 1365 자원봉사포털과 연계하여 평시에는 자원봉사기관의 인적/물적 자원 보유현황을 공유하고, 재난 시 봉사 수요 현황을 파악하고, 자원봉사 교육 정보를 공유하고 관련 자료를 저장
 - 통합재난관리시스템, 서울안전누리 및 안전누리앱과 연계하여 재난현장의 실시간 상황 전파, 현장에 필요한 인적/물적 자원의 정보 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 자원 공유
- 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
- 시민의 정보공유체계 구축
 - 재난 발생 시 위험상황 인식 및 대응요령
 - 평상시 일상생활 속 위험요소 발굴 및 등록
 - 지역의 재난위험 및 취약정보, 안전취약계층에 대한 정보 등 공유
- 재난 시 현장정보 공유체계 구축
 - 서울시 및 자치구 재난안전대책본부와 통합자원봉사지원단의 연락체계 구축
 - 현장에서의 현장관리(보고, 일정 등) 정보체계 구축
 - 재난 시 재난안전대책본부 대응 활동에 대한 정보 등 공유
- 시민안전 거버넌스 온라인 플랫폼과 서울시 재난통합관리시스템과의 연계
 - 서울시 재난통합관리시스템은 재난안전지도, 재해이력 및 통계정보, 재난대비 위험시설물 관리, 재난 시 재난취약계층에게 SMS 정보제공 및 상황전파 등의 기능 수행
 - 이 중 재난안전지도, 재난취약계층 정보, 재난 위험시설물, 대피소 등 재난관리정보는 시민안전 거버넌스 온라인 플랫폼과 공유

Ⅰ 시민안전 거버넌스의 운영 근거 마련

시민안전 거버넌스 운영 효율성 향상을 위한 법제도 개선

- 「재난 및 안전관리 기본법」 제17조의2에 재난 시 재난현장 통합자원봉사지원단의 설치 등에 관한 내용이 신설됨에 따라 「서울시 재난 및 안전관리 기본 조례」 제55조(자원봉사자) 개정 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 종합적으로 판단하여 가동 여부 결정

[표 4] 「서울시 재난 및 안전관리 기본 조례」 개선 사항

기존	수정
제55조(자원봉사자) ① 시장은 「서울특별시 자원봉사활동 지원 조례」 제3조의2 제9호에 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 원활한 운영을 위하여 통합자원봉사지원단 지원반을 구성할 수 있다.

- 서울시 차원에서 자치구 통합자원봉사지원단의 원활한 운영을 위해 「서울시 재난현장 통합자원봉사지원단 구성 및 운영 등에 관한 조례」 제정 필요
 - 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

06756
서울특별시 서초구
남부순환로 340길 57

02-2149-1234
www.si.re.kr