

지역안전거버넌스의 구축의 한계와 과제

: 정책사례분석을 중심으로

Building Good Governance for Local Community Safety Management

: Limitations and Future Tasks

정지범*

Chung, Ji-Bum

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지역안전거버넌스의 구성 요소와 사례
- III. 국내 안전거버넌스 사업의 한계와 시사점
- IV. 결론: 지속가능한 지역안전거버넌스 구축을 위한 과제

이 논문에서는 국내외 관련 정책 사례를 통하여, 성공적인 지역안전거버넌스 구축을 위한 구성 요소를 도출하였다. 여기서 제시한 요소들은 1) 지역주민 중심의 의사결정 체계, 2) 다양한 행위주체 간 협력 관계 구축, 3) 지역의 위험 요인에 대한 이해와 분석, 4) 지속 가능한 프로그램의 마련과 운영, 5) 제도화 노력, 6) 지속적 평가와 개선 등이다. 이러한 요소들을 바탕으로 다양한 국외사례와 국내의 방재마을 만들기, 안전도시, 마을안전망구축 사업 등을 살펴보고, 그 성과와 한계를 정리했다. 그리고 향후 보다 바람직한 지역안전 거버넌스 구축을 위한 정책 과제를 제시했다.

□ 주제어: 안전, 지역공동체, 지역거버넌스, 안전도시

* 한국행정연구원 재난관리연구실장

논문 접수일: 2013. 3. 7, 심사기간(1차): 2013. 3. 7 ~ 2013. 3. 29, 게재확정일: 2013. 3. 29

To build good governance for safety management in local communities, this paper suggests the following principal components: 1) citizen-led decision making system; 2) partnership among various stakeholders; 3) understanding and analyzing of local risk factors; 4) operating sustainable programs for safety enhancement; 5) institutionalization; 6) ongoing evaluation and improvement. Given these components, this paper reviews the examples of the local governance for safety management in Korea as well as worldwide and investigated their accomplishments and limitations. Finally, this paper proposes policy recommendations for better governance of safety management in local communities.

□ Keywords: safety, local communities, local governance, safe communities

I. 서론

2013년 2월 21일 대통령직 인수위원회는 박근혜 정부의 국정목표와 과제를 발표했다. 최상위 국정목표로 제시된 것은 일자리 중심의 창조경제, 맞춤형 고용·복지, 창의교육과 문화가 있는 삶, 안전과 통합의 사회, 행복한 통일시대의 기반구축이었는데, 안전을 5대 국정목표 중 하나로 제시한 것은 매우 의미있는 변화라고 볼 수 있다. 이명박 정부에서는 안전이 5대 국정지표 중 하나인 능동적 복지의 하위 과제에 불과했다는 것을 고려하면 더욱 그렇다.

매슬로우(Maslow)의 욕구단계이론(Need Hierarchy Theory)에 따르면 인간의 욕구는 낮은 단계에서 시작하여 그것이 충족됨에 따라 점차 더 높은 단계로 옮겨가게 된다. 그간 우리나라는 경제 발전에 치중하면서 인간의 가장 기본적인 욕구로서 생리적 욕구(Physiological Needs)에 집중했다고 볼 수 있다. 그러나 국민소득이 높아지면서 국민들은 다음 단계로서의 안전욕구(Safety Needs) 등 더 높은 단계에 관심을 보이기 시작했다. 2008년 미국산 쇠고기 수입 반대 촛불 시위, 2011년 후쿠시마 원자력발전소 사고에 따른 방사능 공포는 국민들의 안전 욕구를 보여준 대표적 사례로 볼 수 있다. 이러한 흐름에 따라 안전에 대한 국가적 관심은 노무현, 이명박 정부를 거치면서 점차 높아졌고, 박근혜 정부에서는 5대 국정목표의 하나로 등장하게 되었다.

안전에 대한 관심이 높아지는 것은 우리나라가 상대적으로 안전하지 않다는 현실에 기인한 것이기도 하다. 다른 OECD 국가들과 비교하면 우리나라 사망통계에서 안전사고가 차지

하는 비율은 세계 최고 수준이다. 교통사고의 경우, 사망자수에서 우리나라는 일본의 4배, OECD 평균의 2.5배 수준이며¹⁾ 어린이 및 노인 등 사회적 약자의 사고는 세계 최고 수준이다. 산업재해는 더욱 심각한데, 한국의 산업재해 사망률(1만명당 사망률, 0.96)이 독일의 6배로 OECD 회원국 중 가장 높은 것으로 나타났다²⁾.

국민 보호는 국가의 가장 중요한 목적이다. 국가는 재난을 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력해야 한다³⁾. 따라서 정부는 국가적 차원의 안전관리를 위해 다양한 위험요인들에 대한 종합적 관리계획을 수립한다. 이에 따라 중앙안전관리위원회와 행정안전부는 우리나라 재난안전관리 분야의 최상위 계획인 국가안전관리기본계획을 매 5년마다 수립하고 있다. 현재는 제2차 기본계획 기간(2010-2014년)이다.

제2차 계획은 1차와 비교할 때 전반적 기조의 변화가 있었다. 일단 범위에서 큰 변화가 있었는데, 기존 1차 계획의 자연·인적재난 중심의 관리 범위가 '전반적 안전 분야'로 확장되었다. 그리고 1차 계획이 '통합적 재난대비대책의 구축' 및 '신속한 재난대응대책 강화' 등을 통한 하향적 명령과 통제 시스템의 강화를 강조한 반면, 2차 계획은 '자치단체 중심의 자율적 안전관리 체계 마련', '국민 안전의식 제고', '기업의 안전관리참여와 활동영역 확대' 등의 전략을 천명하면서, 재난안전관리에 있어 다양한 이해당사자의 상향식 '참여'를 강조했다. 이러한 변화는 재난안전 관리에 있어 다양한 이해당사자를 포괄하는 '협력적 거버넌스'의 중요성이 높아지고 있는 것으로 해석할 수 있다(정지범, 2010).

이 논문에서 다루고자 하는 지역안전거버넌스는 이러한 협력적 거버넌스가 지역 단위의 재난안전 사업으로 구현된 것이다. 지역안전거버넌스는 지역공동체의 안전을 위하여, 지역주민, 지방자치단체, 소방, 경찰, 보건, 시민사회단체 등 다양한 이해당사자들이 협력하고 노력하는 것을 의미한다. 국제적으로 잘 알려진 지역안전거버넌스로는 WHO 협력 안전도시(Safe Communities)가 있고, 국내에서도 유사한 형태로서 행정안전부의 안전도시 사업 등이 추진되었다. 이 논문에서는 지역안전거버넌스의 성공적 구현을 위한 구성요소와 국내외의 다양한 사례들에 대하여 소개할 것이다. 그리고 성공적 지역안전거버넌스 측면에서 분석한, 국내 사례들의 한계와 문제점을 확인하고 장기적인 개선 과제를 도출할 것이다.

1) 교통연구원 2010년 통계, "韓 교통사고 사망자, 일본의 4배 수준". 뉴시스, 2012-7-19일자.

2) 고용노동부 통계 자료, "産災 공화국' 한국, 사망률 OECD 1위", 국민일보, 2012-6-7일자.

3) 헌법 제34조 6항.

II. 지역안전거버넌스의 구성 요소와 사례

1. 지역안전거버넌스의 구성 요소

성공적인 지역안전거버넌스 구축을 위해서는 일반적으로 다음과 같은 구성 요소가 공통적으로 필요하다. WHO 협력 사업인 안전도시(Safe Communities) 사업과 여타 다른 사업들을 참조하여 도출한 성공적 지역안전거버넌스의 구성 요소는 다음과 같다.

1) 지역주민 중심의 의사결정 체계

성공적 지역안전거버넌스 구축의 기본적 원칙은 지역의 안전은 지역주민 스스로 관리해야 하며, 관련 의사결정 역시 주민 주도로 이루어져야 한다는 것이다. 이는 기존 관주도의 하향적 의사결정 체제 하에서는 지역 사회의 다양한 안전 현안에 효과적으로 대응할 수 없다는 한계에 기인한다.

2) 다양한 행위주체 간 협력 관계 구축

지역사회의 안전관리 과정에는 다양한 행위주체들이 참여한다. 지역주민을 중심으로 소방·경찰·보건 등 공공서비스 영역은 물론이고, 각종 시민사회단체까지 포괄하는 긴밀한 협력 관계는 종합적 지역안전 제고를 위해 꼭 필요하다. 이를 위해 다양한 행위주체들이 함께 모일 수 있는 정례적 공론의 장이 필요하며, 실질적 행위주체들의 참여 유인 방안이 마련되어야 한다.

3) 지역의 위험 요인에 대한 이해와 분석

안전은 결국 지역의 문제다. 각 지역은 자연적·인공적 환경의 차이, 지역주민들의 사회경제적 차이 등에 따라 각각 다른 위험요인을 갖게 된다. 따라서 사업 주체는 지역이 가지고 있는 제반 위험요인(환경 측면, 대상 측면, 가해 요인 측면)을 이해해야 한다. 이를 위하여 WHO가 제안하고 있는 손상감시시스템(injury surveillance system)과 같은 안전 데이터베이스의 구축이 필요하다.

4) 지속가능한 프로그램의 마련과 운영

지역의 위협요인을 알게 되었다면 지역안전거버넌스는 이를 예방하고 완화할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 즉 어떤 위협이, 어떠한 환경에서, 누구를 위협하고 있는지를 확인하고 이에 대한 대응 프로그램을 구성하여 지속적으로 운영할 수 있어야 한다. 이와 함께 많은 사업들이 단기간에 종료되거나 전시성 운영으로 실효성이 없다는 현실을 고려하여 지속가능한 사업이 될 수 있도록 환경조성에 힘을 기울여야 한다.

5) 제도화 노력

지역안전거버넌스 및 관련 사업의 지속성과 실효성을 위해서는 조례나 지침, 혹은 매뉴얼 등을 통한 제도화가 필요하다. 조례 등의 마련을 통한 법적 제도화는 특히 지자체장 교체 등의 경우에도 사업의 지속가능성을 높일 수 있는 효과적인 방안이다. 또한 지침과 매뉴얼 등은 제도화의 기능과 함께 다양한 이해당사자들을 대상으로 교육적 활용도 가능하다.

6) 지속적 평가와 개선

다른 여타 사업과 마찬가지로 안전거버넌스 운영의 경우에도 지속적 평가를 통하여 문제점을 찾고, 이를 개선하기 위한 노력이 필요하다. WHO 협력 안전도시 사업의 경우, 한번 인증을 받은 후에도 지속적 후속 평가가 진행되며, 이 결과를 바탕으로 재인증을 요구한다.

2. 국제적 사례

세계적으로 자신이 거주하는 지역을 안전하고 살기 좋게 만들기 위한 다양한 노력들이 있다. 이들은 특히 강조하는 분야가 어디인지에 따라 다양한 형태로 나타난다. 예를 들어, 지속가능성과 생태적 복원력(ecological resilience)을 강조하는 Transition Town (<http://transitionnetwork.org>), UNISDR이 주도하는 자치단체 단위 Making Cities Resilient (<http://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/>) 안전 캠페인 등도 여기에 포함된다. 이 논문에서는 다양한 사례들 중에서도 특히 안전을 중심으로 하고, 앞서 제시한 지역안전거버넌스의 구성요소를 대부분 포함하고 있는 대표적 사례들을 제시하고자 한다.

1) WHO 협력⁴⁾ 안전도시(Safe Communities) 사업 (정지범·김은성, 2010)

안전도시(Safe Communities)⁵⁾의 개념은 1989년 9월 스웨덴의 스톡홀름에서 열린 제 1회 사고와 손상예방 세계학술대회에서 제안되었다. 이는 '모든 사람은 건강하고 안전한 삶을 누릴 동등한 권리를 가진다'라는 선언에 기초, 지역사회 구성원들의 사고로 인한 손상을 줄이기 위해 지속적이고 능동적으로 노력하는 도시를 의미한다.

WHO 협력 안전도시 모델은 보건·의학 분야에서의 손상(injury) 개념을 이론적 기반으로 하고 있다. 손상이란 일반적으로 외부의 힘에 의해 신체에 장애가 발생하는(다치는) 것을 가리키는 것으로 다양한 원인으로 인한 비자발적 손상과 자살이나 자해와 같은 자발적 손상으로 구분할 수 있다. 안전도시는 손상과 불안감을 예방하고, 안전한 생활환경을 조성하는 것이 목표이기 때문에, 각종 안전사고(손상)의 발생메커니즘 분석이 매우 중요하다. 따라서 누가(성별, 나이, 인종 등), 어떠한 환경에서(사고 발생 장소, 날짜, 시간 등), 무슨 행동을 하다가(의도적-비의도적, 행동의 종류 등), 얼마나 어떻게 다쳤는지를(손상 정도, 부위, 손상 기전 등) 종합적이고 체계적으로 기록하는 손상감시시스템(injury surveillance system)을 구축한다. 그리고 이 기록을 분석하여 손상 발생을 미연에 방지하는데 활용하고 있다.

결국 WHO 협력 안전도시는 인간을 둘러싸고 있는 환경변화(물리적, 사회적, 문화적, 정치적, 제도적 등)와 행위변화(개인 및 그룹, 조직 등)를 통하여 손상과 불안감을 예방하고, 안전한 생활환경을 조성하는 것을 목적으로 한다. 그리고 이러한 목적을 공유하고, 권장 절차와 프로그램을 활용하여 지역의 안전 증진을 위해 노력하는 다양한 수준의 지역공동체를 안전도시로 인증하고 있다. 안전도시로 인증받기 위해서는 다음과 같은 구성요소의 충족이 필요하다.

- 다양한 집단의 협력 기반 구축
- 손상의 빈도와 원인을 상세히 기록하는 프로그램 구축

4) Safe Communities 사업은 우리나라에서 WHO 안전도시 사업으로 알려졌고, 따라서 WHO가 직접 연계할 수 있는 사업으로 인식되는 경향이 있다. 그러나 이 사업은 스웨덴의 카롤린스카 연구소(Karolinska Institute)의 사업이다. 카롤린스카 연구소는 WHO의 공공안전 증진을 위한 협력센터(collaboration center) 중 하나이며, 현재 WHO는 전세계 80개국 800여개의 기관과 협력센터 관계를 맺고 있다.

5) 여기서는 communities를 도시로 번역하여 사용하고 있으나 이는 정확한 번역은 아니다. 여기서의 communities는 반드시 일정한 수준의 지방자치단체를 의미하는 개념은 아니며, 따라서 시, 군, 구, 동 혹은 더 작은 마을 단위의 지역공동체가 될 수도 있다.

- 모든 상황에 적용가능한 장기적·지속적 프로그램
- 고위험군 집단과 환경을 대상으로 하는 프로그램 구축
- 손상예방 프로그램, 과정, 효과에 대한 평가
- 국내외 안전도시 네트워크에의 지속적 참여

세계 각국의 안전도시는 지역별 특성에 따라 조금씩 다른 형태로 운영되고 있다. 모범사례 중 하나인 캐나다의 경우⁶⁾는 다음과 같다. 캐나다 안전도시 역시 WHO 협력 안전도시와 목적(사고 예방을 통한 손상 감소)은 동일하지만, 이는 WHO 협력 안전도시 공인으로 가는 중간단계로 볼 수 있다. 캐나다 안전도시센터는 북미공인인증 기구이면서 WHO의 안전도시 협력센터(North America's only International Certifying Center, WHO Collaborating Center)이다. 따라서 캐나다의 경우, WHO 협력 안전도시의 엄격한 기준을 만족시키기 전에 캐나다 안전도시를 먼저 인증하고 이후 WHO 공식 인증을 목표로 하고 있다. 결국 캐나다 안전도시는 WHO 협력 안전도시로 가는 길을 보다 명료하고, 쉽고, 단계적으로 제시하고 있는 역할을 한다고 볼 수 있다.

캐나다 안전도시의 운영주체는 시민들이며, 각 지방정부 단위가 중심이 되고 있지만, 연방정부와의 관련성은 없다. 자발적 시민운동이 중심이 되고 있고 관련 재원은 대부분 자체적으로 마련한다. 물론 지방정부의 지원이 있는 경우도 있고, Canadian National Railroad 같은 기업의 후원을 받기도 하지만, 대부분의 경우에는 자체적 해결을 위하여 각종 안전관련 정보 및 안전 패스포트 등을 제작하여 인증, 판매하는 사업을 하고 있는 실정이다. 이와 같이 재원의 독립성을 유지하고 지속적 사업을 통하여 자체 재원을 구축하는 과정은 사업의 지속성을 높여주는데 가장 중요한 요소 중 하나로 볼 수 있다.

사업 진행 방식은 다음과 같다. 최초 안전에 관심을 가진 지역사회의 시민단체들(각종 손상 예방 관련 단체들, 음주운전 방지 운동 등)이 모여 지역의 안전에 대한 협의를 시작한다. 그리고 지역사업 운영을 위하여 운영주체(Safe Community Leadership Table)를 구성한다. 이후 시민들 주도로 지방정부, 보건소, 경찰, 소방, 학교 등 안전관련 주요 행위주체들을 모아서 협의를 시작하고 이 과정에서 각종 이해당사자(reference group)들을 포함하려 노력한다. 그리고 다양한 사업들을 마련하여 우선순위를 결정하고 사업을 실시한다.

이와 같이 안전도시 사업은 지역별로 차이가 있기는 하지만 정부보다는 시민 중심의 자발적 사업인 경우가 많다. 우리나라의 경우에는 아주대 지역사회안전증진연구소가 카롤린스카

6) 2009년 6월 22일, 캐나다 안전도시 사무국 담당자 면담(Ron Waldie, Director-Capacity Building & Mission Growth)

연구소로부터 지역 인증센터로 지정받고 활동하고 있다. WHO 협력 안전도시는 1989년 스웨덴의 리드코핑(Linköping)이 세계 최초의 안전도시로 공인된 이래, 2011년 현재 31개국 233개 도시가 안전도시 인증을 받았다. 우리나라에서는 수원시가 2002년 아시아 최초, 세계 63번째로 공인을 받았으며 제주특별자치도(2007), 송파구(2008), 원주시(2009), 천안시(2009)가 뒤를 이어 공인을 받았다. 이와 함께 마포, 노원, 강북, 고양 등 여러 도시에서 안전도시 공인을 받기 위해 관련 사업을 추진하고 있다.

2) WHO 건강도시 사업⁷⁾

건강도시(Health Cities)란 세계보건기구(WHO)가 정의한 바, 도시의 물리적·사회적·환경적 여건을 개선하고 지역사회의 모든 구성원이 상호 협력하여 시민의 건강과 삶의 질을 향상시키기 위해 지속적으로 노력해 가는 도시를 의미한다. 건강도시 사업은 1986년 세계보건기구 유럽 및 북미 지역사무국에서 16개 국가, 30개 도시에서 시작하였으며, 서태평양 지역은 1980년대 일본, 호주, 뉴질랜드에서 시작했다. 1991년 세계보건기구 총회에서 도시의 건강문제를 해결하기 위한 수단으로 건강도시 사업을 지목했고, 지역별 네트워크를 형성하여 세계 1,000여개 국가가 참여하고 있는 실정이다. 건강도시의 주요 구성 요소는 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 깨끗하고 안전하며, 질 높은 도시의 물리적 환경
- 안정되고, 장기적으로 지속 가능한 생태계
- 계층간, 부문간 강한 상호지원 체계와 착취하지 않는 지역사회
- 개인의 삶, 건강 및 복지에 영향을 미치는 문제에 대한 시민의 높은 참여와 통제
- 모든 시민을 위한 기본적 요구(음식, 물, 주거, 소득, 안전, 직장)등의 충족
- 시민들 간의 다양한 만남, 상호작용 및 의사소통을 가능하게 하는 기회와 자원에 대한 접근성
- 다양하고 활기 넘치며, 혁신적인 도시 경제
- 역사, 문화 및 생물학적 유산 혹은 지역사회 내 모임들과 개인과의 연계를 도모
- 모든 시민에 대한 적절한 공중보건 및 치료서비스의 최적화
- 높은 수준의 건강과 낮은 수준의 질병발생
- 이상의 요건들이 서로 양립할 뿐만 아니라 더불어 이 요소들을 증진시키는 도시 행태

7) 대한민국 건강도시 협의회, <http://www.khcp.kr/hb/main>

우리나라에서 건강도시 사업은 1986년 국내 학계에 처음 소개되었고, 1996년 과천에서 시범 사업이 진행되면서 본격화되었다. 2013년 현재 국내에서 건강도시 사업에 참여하고 있는 지방자치단체는 총 63개에 이르고 있다. 국내에서는 2006년 대한민국건강도시협의회가 발족되어 참여 도시 간의 네트워크 역할을 하고 있다. 국내 건강도시 사업은 시민 단체 중심의 사업이라기보다는 지방자치단체 중심의 사업이라는 한계가 있다.

3) 미국 Project Impact(PI) 사업 (Bullock et al., 2008)

PI 사업은 자연재난 피해를 줄이고자 실시되었던 미 재난관리청(FEMA)의 사업이다. PI는 연방정부, 주정부, 지방정부, 및 지역의 다양한 이해집단과 시민사회단체의 포괄적 협력을 지향하는 협력적 재난관리를 위한 사업으로 볼 수 있다. 1993년 클린턴 행정부 집권 이후, FEMA는 James Lee Witt의 지휘 아래 효과적 지역안전거버넌스의 구축을 위해 전국에 걸쳐 타운미팅을 갖고 각계각층의 의견을 수렴하였다. 여기서 얻은 의견들이 결국 PI 사업의 기본 원칙이 되었고 그 내용은 다음과 같다.

- 사업의 주도권이 커뮤니티를 중심으로 두고 있어야 함
- 모든 이해당사자의 공동 이익을 위한 파트너십의 구축
- 장기적인 노력이 필요
- 정부의 리더십은 특히 초기 프로그램의 성공적 정착을 위해 꼭 필요

FEMA는 1997년 소수의 다양한 커뮤니티를 참여시켜 시범사업을 실시했다. FEMA는 이 사업에서 무엇보다도 각 지방정부의 자발성(willingness)을 강조했다. 약 50여개의 커뮤니티들이 이 사업에 지원했고, 최종 7개의 시범사업 커뮤니티가 선정되었다. 이 시범사업 커뮤니티들은 사업 수행에 있어 다음과 같은 4가지를 요구했다.

1. 커뮤니티 내 모든 이해당사자들(정부관료, 민간부문, Non-profit, 학계, 시민연대, 종교기관, 시민 등)로 구성된 파트너십을 구성할 것
2. 커뮤니티의 위험요소들과 취약점을 파악할 것
3. 커뮤니티 내 위험을 줄이기 위한 행동양식을 파악하고 우선순위 마련
4. 커뮤니티 안에서 위기를 대비하기 위해 어떠한 일들을 진행하고 있는지 서로 의사소통할 것

이 시범사업은 커뮤니티들이 스스로 지역안전거버넌스를 구축하는 방법을 제시하고 행동하는 것을 목적으로 하였고, 다양한 긍정적 결과가 도출되었다. 그러나 사업에 대한 긍정적 평가에도 불구하고, 예방 중심의 PI는 쉽게 그 성과를 확인하기 어려웠고, 결국 2001년 부시행정부에 의해 종료되었다. 이는 PI가 FEMA의 전 청장인 James Lee Witt에 주도되었고, 의회에 의해 제도화되지 못했기 때문이었다.

4) 일본 마을만들기(마치쯔쿠리) 사업

일본의 마을만들기 사업, 마치쯔쿠리(まちづくり)는 살기 좋은 동네를 만들기 위한 지속적인 노력을 의미하며 물리적인 환경 변화와 함께 다양한 생활 부문의 소프트웨어적인 활동도 포괄한다(신중진, 2000). 일본 마을만들기는 한마디로 정의하기 힘들 정도의 다양한 형태를 띠고 있지만 마을의 전반적 환경개선을 위한 관 주도가 아닌 주민 주도의 활동을 강조한다.

마을만들기 사업 중에는 방재 및 안전 관련 마을만들기 사업도 있었는데, 쉽게 확인할 수 있는 유형은 다음과 같다(신상영, 2012: 48-53).

- 방재마을만들기: 주로 지진과 화재 대응을 중심으로 한 마을만들기. 주민들이 시읍면이나 전문가의 지원을 얻어 현상을 진단하고 다양한 아이디어 바탕으로 계획안 마련.
- 수해에 강한 마을 만들기: 풍수해 대응 중심의 마을만들기. 우수유출저감시설 등 하드웨어와 경보체계 수립, 재해지도 작성 등의 소프트웨어도 포괄.
- 안전한(또는 안전·안심) 마을만들기: 방법, 교통 등 생활안전을 대상으로 함. 생활환경의 전반적 안전 도모를 위해 주민들의 자주적 활동을 촉진하고, 안전확보를 위한 의무·규제 등에 대한 지침을 담은 조례를 제정.

종합적으로 지역안전거버넌스로서의 일본 마을만들기 사업은 주민참여를 강조하고, 다양한 프로그램을 마련하여 지속가능하게 운영하기 위한 제도화 등을 포함하고 있는 것으로 볼 수 있다.

3. 국내 사례

1) 국내 유사사업 - 살고 싶은 도시 만들기 사업 (정지범·김은성, 2010)

국내에서도 지역안전거버넌스 구축을 위한 다양한 정부사업들이 있었다. 이중 살고 싶은 도시 정책은 경제·환경·사회의 모든 영역에서 지속가능한 국가발전을 선도할 수 있도록 도시를 발전시키는 지속가능한 녹색성장형 도시정책을 표방했다. 살고 싶은 도시 정책의 핵심 사업으로, 국토해양부는 2007년도부터 ‘살고 싶은 도시만들기 시범사업’을 추진했다.

시범도시의 유형은 국토계획법 제127조 및 시행령 126조의 규정에 근거하되, 특화발전, 도시경쟁력 및 지속가능성 제고와 시범도시사업의 효율적인 관리를 위하여 6개 유형으로 구분했고 이중 안전·건강도시형 사업도 포함되었다. 시범도시사업은 지자체와 주민의 참여로 진행되는 시·군·구 사업을 지원하는 형태로 진행되었다. 기초자치단체가 도시의 경쟁력 우위 요소를 발굴하고, 이를 토대로 특화발전계획을 수립·추진하며, 주민·대학·연구소·시민단체 등과 네트워크를 구축하는 형태였다. 시범사업 평가지표에 제시된 이 사업을 주요 요소는 사업관련 특화발전전략, 주민 참여 및 지역사회 협력, 실현가능성, 기대효과 등이었다.

그러나 본질적으로 이 사업은 지역안전거버넌스 구축을 강조한 사업은 아니었다고 볼 수 있다.

2) 방재마을 사업 (소방방재청)

소방방재청의 ‘방재시범마을’ 사업은 다양한 관리주체별로 개별적·산발적으로 추진됐던 각종 방재관련 사업을 패키지화하여 지구단위 방재개념에 의해 종합적으로 추진하고자 했던 재해예방사업의 하나이다. 즉, 이 사업은 개별적으로 진행되었던 각종 방재관련 사업을 종합적·유기적으로 추진함으로써 예산절감 효과를 기대한 사업이었다고 평가할 수 있다(정지범·김은성, 2010).

시범사업으로서 지방자치단체에서 사업계획을 제출한 15개 후보 지구 중 민간전문가 합동 평가를 거쳐 ‘강원 삼척시 정라지구’, ‘충남 금산군 후곶지구’, ‘전남 장흥군 원동지구’ 등 3곳을 2009년도 방재시범마을 조성 대상지로 최종 선정하여 사업을 진행했다. 실제 사업은 재해위험지구 정비, 하천 정비, 하수도 시설 확장, 방재센터 신설 등 주로 건축·토목 사업이 많았다. 사업의 내용에서 확인할 수 있듯이 방재마을 사업의 대상은 하드웨어 중심의 방재시설에 대한 것이었고, 사업 방식은 주민참여를 통한 상향식 과정보다는 관주도의 하향식 과정에 머물렀다는 한계가 있다.

3) 안전도시 사업 (행정안전부)

2009년 실시되었던 행정안전부 안전도시 시범사업은 정부 차원에서 지역안전거버넌스를 구축하고자 노력한 최초의 시도라는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다. 행정안전부의 안전도시 사업은 WHO 협력 안전도시 사업에서 큰 영향을 받았다. 최초 기획 단계에서 WHO 협력 안전도시의 구성요소 및 실행전략들을 포괄하고, 여기에 한국적 현실을 고려한 중앙정부의 지원 방안을 추가한 모델이 한국형 안전도시 사업이다.

행정안전부의 안전도시 사업에서 안전도시는 ‘안전·안심·안정된 지역을 만들기 위해 지역 사회 구성원들이 합심·노력하는 안전공동체를 형성하여 각종 안전사고와 재난예방을 위한 환경을 개선해 가는 지역·도시’로 정의되었다. 행안부는 이미 안전한 도시를 안전도시로 정의하기보다는, 안전을 위해 노력하는 지역공동체를 안전도시로 정의하여 실질적 안전 개선 효과를 기대했다. 그리고 중앙정부 및 지방정부 지원의 용이성을 고려하여, 기초자치단체를 사업의 선정 및 지원 대상으로 명시했다.

행정안전부 안전도시 사업의 비전 및 기본 정신은 ‘지방자치단체가 스스로 책임을 가지고 안전·안심·안정의 3안을 관리해 나감으로써 안심하며 살 수 있는 안전한 나라를 만드는 것’이었다. 이 사업은 국가주도·하향식 명령과 통제를 강조하는 기존 재난안전관리 패러다임을 다양한 이해당사자의 참여를 통한 상향식 과정으로 바꾸는 것을 표방했다. 이와 함께 관리대상으로서 기존 자연·인적재난을 보다 폭넓게 확대하고, 각종 주민참여 프로그램 등 소프트웨어를 강조했다. 이러한 변화는 2009년 마련된 제2차 국가안전관리 기본계획에도 그대로 반영되었다(중앙안전관리위원회·행정안전부, 2009). 이상의 변화를 정리하면 아래의 표와 같다.

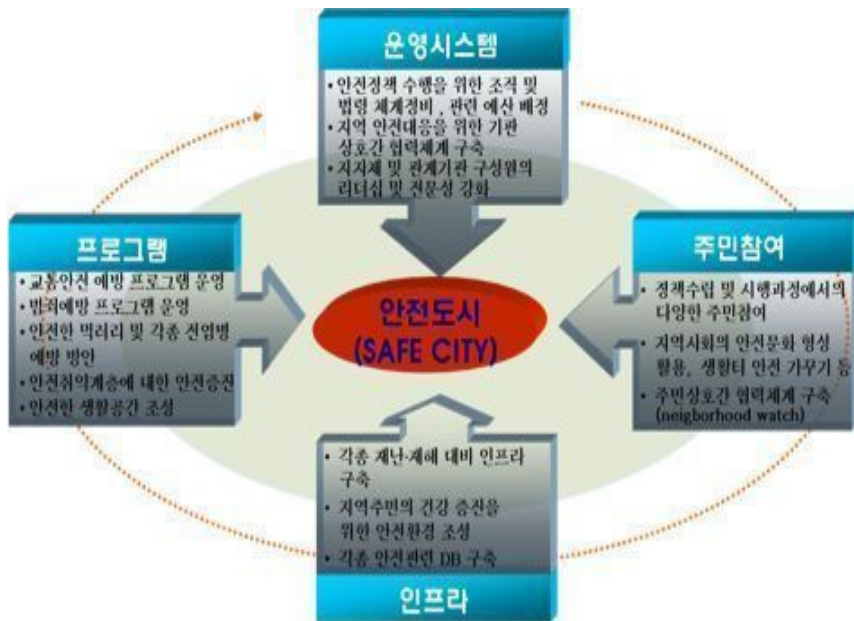
<표 1> 안전관리 패러다임의 변화

패러다임의 변화	전통적 패러다임	새로운 패러다임
주체	정부	정부+개인+지역공동체
대상	전통적 재난	전통적 재난+안전+지역공동체
방법	하드웨어	하드웨어+소프트웨어

행정안전부 안전도시의 주요 구성 요소는 다음의 그림과 같다. 먼저 운영 시스템은 지역사회 안전정책 수행을 위한 조직 및 법령 체계 정비, 기관 상호간 협력체계 구축 등 안전도시 추진을 위한 기반을 마련하는 것을 의미한다. 그리고 주민참여는 주민, 기업, 자원봉사자, NGO 등 지역사회의 다양한 구성원들이 자발적으로 참여하는 민·관 협력적 파트너십의 강

화를 의미한다. 프로그램은 교통안전, 범죄예방, 안전취약계층, 생활공간 개선 등 안전도시 조성을 위한 각종 정책 및 프로그램을 개발·운영하는 것이다. 마지막으로 인프라는 지역사회의 안전 확보를 위한 각종 안전시설물의 구축 및 개선, 그리고 지역의 안전 현황에 대한 정보 시스템 구축 등을 의미한다.

<그림 1> 행정안전부 안전도시 사업 구성 요소



행정안전부 안전도시 사업은 2009년 기초자치단체 단위 시범사업으로 추진되었다. 관련 정책세미나를 개최하고 시범사업 선정기준을 마련한 후, 전국 시군구를 대상으로 공모신청을 받았다. 그리고 1차 서면평가, 2차 현장실사를 거쳐, 총 9개의 시범사업 자치단체를 선발했다. 그리고 선발된 각 지방자치단체에 5억원의 사업비를 교부하였고, 사업 종료 전 시범사업 추진 상황을 점검하기 위한 전체 워크숍을 실시했다.

행정안전부 안전도시 사업은 기존 재난안전 정책 패러다임을 바꾼 시도로서 그 가치를 인정할 수 있으나, 실제 구현 과정에서는 다양한 문제점들이 발견되었고, 결국 2009년 시범사업을 끝으로 종료되었다. 사업 과정에서 발생한 문제점들은 다음과 같다.

첫째, 주민참여형 상향식 모델을 지향했으나, 여전히 관주도적 사업이었다. 행안부 안전도시 사업에서는 특히 주민참여와 관련 이해당사자 네트워크 구축을 강조했지만, 많은 경우 형식적 네트워크의 구성, 자발적 주민조직이 아닌 관제주민조직의 동원 등의 문제가 발견되었다.

둘째, 기초자치단체를 신청단위로 한정함으로써 지역별 차이가 반영되기 힘들었고, 지역 특성을 반영한 창의적 프로그램이 부족했다. 우리나라 기초자치단체(시·군·구 단위)는 지역 특성을 나타내기에는 그 인구와 지역적 범위가 너무 크다. 그러나 안전도시 사업이 중앙정부 차원의 사업이었기 때문에 마을 단위까지 직접 지원은 어려웠다는 한계가 있었다⁸⁾.

셋째, 지역안전거버넌스의 효과적 구성을 위해서는 다양한 소프트웨어적 프로그램이 필요했지만 대부분의 사업은 토목·건축공사, 장비구입 등 하드웨어 사업 위주로 진행되었다. 전체 예산사용내역을 살펴보면, 각종 환경개선, 장비구입, 안전시설설치(주로 CCTV 등) 등 하드웨어에 쓰인 예산이 83%나 되어서 소프트웨어(운영비, 홍보비, 민간지원, 연구-조사, 교육-훈련)에 비하여 매우 높았다(정지범·김은성, 2010).

넷째, 사업기간 및 운영과정이 효율적이지 못했다. 시범도시 선정은 2009년 9월이 지나 서야 확정이 되었는데, 행정안전부는 회계상의 이유로 지원받는 예산을 모두 당해년도에 지출할 것을 요구했다. 이에 따라 빠른 지출을 위해 무리한 시설투자에 집중하거나, 비슷한 다른 사업을 안전도시 사업으로 포장하여 지출하는 등의 문제가 발생했다.

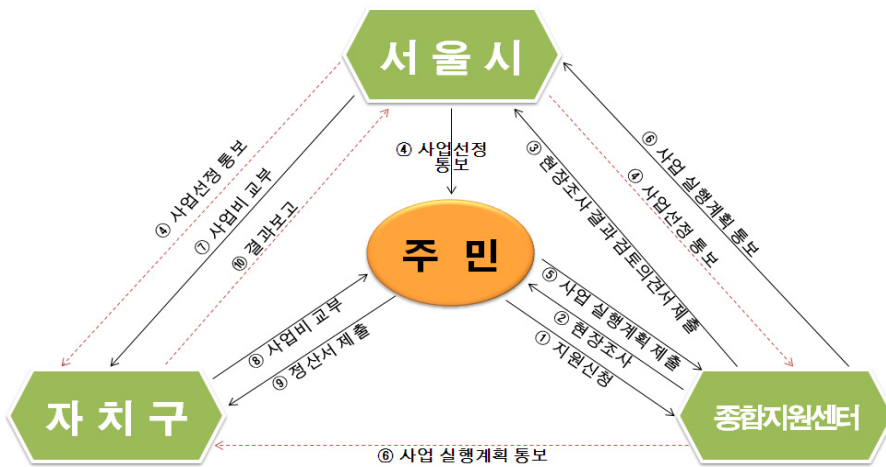
4) 마을안전망구축 사업 (서울특별시, 2012)

2012년부터 서울시에서 추진하고 있는 마을안전망구축 사업은 박원순 시장 취임 이래 진행되고 있는 마을공동체 지원 사업의 일환이다. 현재 서울시의 마을공동체만들기 사업은 공통지침인 '마을공동체 지원 사업 추진 표준 절차'를 따르고 있다. 서울시의 마을공동체만들기 사업은 마을에 관한 일을 주민이 스스로 결정하고 추진하는 주민자치 공동체를 통하여 지역 사회 생활문제의 공동 해결, 마을사업 운영 등 주민의 삶의 질을 높이는 활동을 의미한다(서울특별시 조례 제5262호). 이 사업에서 정의한 마을은 '주민이 일상생활을 영위하면서 경제·문화·환경 등을 공유하는 공간적·사회적 범위'로, 구나 동보다는 더 작은 단위일 수 있다. 결국 서울시의 마을안전망구축 사업은 마을공동체만들기 사업의 일환이며, 그 대상이 생활안전과 관련된 것으로 이해할 수 있다.

8) 이는 광역자치단체 주도로 진행된 서울시 마을안전망 구축사업과 분명하게 구분되는 중앙정부의 한계이다. 중앙정부의 다양한 사업들은 그 속성상 직접적 주민 생활공동체 단위를 대상으로 하기 힘들다. 따라서 중앙정부의 사업은 광역자치단체를 활용하게 되며, 일부의 경우에는 기초체를 대상으로 한다. 이러한 한계에 따라 중앙정부의 사업은 사업의 직접적 운영이라는 측면보다는, 광역 및 기초를 활용한 간접적 지원, 그리고 보다 중요하게는 사업의 장기적 효과를 고려한 문화적·제도적 기반기축에 힘을 기울여야 한다. 행정안전부의 안전도시사업의 경우에도 많은 한계가 있었으나, 국내 지역안전거버넌스 사업의 효시로서 이후 다양한 지방자치단체들의 지역안전거버넌스에 기여했다고 볼 수 있다. 서울시 사업의 경우에도 마찬가지이다.

마을안전망구축 사업의 성공적 운영을 위하여, 서울시는 2012년 7월부터 서울시 약 400여개소에서 생활안전거버넌스를 구성했다. 생활안전거버넌스는 주민이 주도적으로 참여하여 일상생활에서 발생할 수 있는 다양한 재난 및 사고에 대응하기 위한 생활권(동) 단위의 생활안전 공동협력체로 볼 수 있다. 이 거버넌스는 자체적으로 구성되기보다는 서울시가 지원하는 재난안전리더 교육 및 자치구 순회 교육 등을 통해 관 주도적으로 구성되었다. 서울시는 2012년 8월부터 주민지원 사업에 대한 공고를 했고, 지원 신청의 자격을 1) 주민(3인 이상 공동명의) 또는 주민단체, 그리고 2) 생활안전거버넌스(지역 안전관련 활동자, 전문가, 단체, 업체 등)로 구분했다. 일반적으로 동단위로 신청된 이 사업은 사업의 형평성·다양성, 자발적 참여와 자율적 추진, 주민의 단계적 역량 등의 기준에 따라, 1차에는 총 33개 사업이, 그리고 2차에는 총 21개 사업이 선정되었다.

<그림 2> 서울시 마을안전망 구축 사업 추진 체계도



출처: 서울특별시 (2012)

서울시 마을공동체만들기의 기본 원칙은 크게 네 가지로 볼 수 있는데, 이는 주민 간 관계(주민 간의 긴밀한 관계형성을 통한 주민공동체 회복), 민관 관계(주민과 행정기관의 상호신뢰와 협력), 주민 주도(주민의 참여를 기반으로 주민이 주도), 그리고 개성과 다양성(주민 및 마을의 개성과 문화의 다양성 존중)이다(신상영, 2012). 이러한 기본 원칙은 마을안전망구축 사업에도 대부분 반영되었다. 서울시 마을안전망 사업은 지역안전거버넌스 측면에서 볼 때, 행정안전부 안전도시 사업에 비하여 진일보한 측면이 있다. 첫째, 기초자치단체 단위가 아닌 동단위 혹은 다양한 지역 공동체 단위의 사업을 대상을 하여 주민 생활권에 밀착될 수

있는 가능성을 제공했다. 둘째, 사업지원비를 최소화(최소 100만원)하였고 하드웨어가 아니라 주민 활동을 대상으로 하는 소프트웨어에 집중했다. 셋째, 마을공동체 만들기 사업을 기반으로 하여 기본 원칙 및 사업에 대한 사전 토대 구축을 위해 노력했다.

Ⅲ. 국내 안전거버넌스 사업의 한계와 시사점

지금까지 국내에서 진행되었던 지역안전거버넌스 구축 사업들을 앞서 제시한 '성공적 지역 안전거버넌스 구성 요소'를 중심으로 평가하면 아래의 표와 같이 정리할 수 있다. 살고 싶은 도시만들기 사업의 경우 지역 거버넌스를 중시했지만, 직접적으로 안전 관련 사업이라고 보기는 어렵기 때문에 평가 대상에서 제외했다.

<표 2> 국내 지역안전거버넌스 사업 평가

요소	방재마을만들기 (소방방재청)	안전도시 (행정안전부)	마을안전망구축 (서울시)
지역주민 중심 의사결정 체계	관 중심	관 중심	지역주민 중심, 일부 관 주도
다양한 행위주체 간 협력 관계	협력 관계 구축 없음	지역 재난관리 기관 간 협의체 구축 요구	주민, 민간단체, 지자체 간 협의
지역 위험요인 이해·분석	자연재난 중심 (소방방재청이 분석)	포괄적 안전 대상 (지자체의 자체 분석에 의존)	포괄적 안전 대상 (신청 주민들의 대략적 분석 및 판단에 의존)
지속가능한 프로그램의 운영	하드웨어 중심의 일회성 사업	전체 사업 중단 (일부 사업은 지속성 있다고 판단됨)	장기적 판단 필요 (2013년 현재 사업 추진 중)
제도화 노력	없음	지자체 조례 (자치단체 안전도시 조례, 송파구 등)	서울시 조례 (마을공동체 만들기 지원, 재난 및 안전관리 기본조례)
지속적 평가·개선	없음	사업 중단	장기적 판단 필요 (2013년 현재 사업 추진 중)

방재마을만들기 사업의 경우, 소방방재청 및 지자체가 중심이 되어서 자연재난 위험저감을 위한 각종 시설공사에 집중한 사업이다. 따라서 이 사업에서는 주민 중심의 지역안전 거버넌스 구축을 위한 노력이 매우 부족했다.

행정안전부 안전도시 사업의 경우, 지역안전거버넌스 구축을 위해 노력한 최초의 사례이다. 그러나 당시 지역안전거버넌스라는 개념이 매우 생소했기 때문에 지역주민보다는 중앙정부(행정안전부)와 지방자치단체(기초)가 중심이 되어 관 주도로 진행되었다. 또한 중앙정부의 정책 지속성에 대한 의지도 부족했다. 더구나 2010년 천안함 사고가 터지면서, 국가의 중점 관리 대상이 재난안전 부문에서 국가안보 부문으로 이동했다. 이러한 상황은 미국에서 PI 사업이 종결된 배경(9·11 테러 발생)과도 유사한 측면이 있다. 결국 중앙정부 주도로 운영되었던 PI 사업과 안전도시 사업 모두 거시적 국가정책 방향 및 정치적 상황에 크게 영향 받았고, 이로 인하여 사업의 지속 가능성은 매우 부족했다. 그러나 행안부 안전도시 사업이 지역 안전관리 책임기관들 간의 협의체 구성 및 관련 조례 제정을 요구하여 제도화에 힘을 기울인 점은 높게 평가할 수 있을 것이다.

서울시 마을안전망구축사업은 기존 사업의 한계를 극복하고자, 소규모 공동체 구축 사업으로 진행되었다. 특히 여타 사업과 달리 실제로 지역주민 주도의 사업이 많았다는 점, 그리고 주민 주도성을 높이기 위해 생활안전거버넌스를 구성하고, 교육 사업을 펼쳤다는 점 등 긍정적인 면이 많았다. 다만 이 사업은 현재 진행 중인 사업이며, 향후 정치적 변화 가능성(시장선거 등)을 고려할 때, 사업의 지속 가능성에는 의문의 여지가 있다. 더구나 현재의 생활안전거버넌스들이 대부분 관주도로 급조되었다는 점을 고려하면, 서울시의 정책적 지원이 계속되지 않는 한 사업의 지속은 어려울 것으로 판단된다.

IV. 결론: 지속가능한 지역안전거버넌스 구축을 위한 과제

성공적인 지역안전거버넌스를 구축하고 이를 지속적으로 운영하기 위해서는 앞서 제시한 여섯 가지 요구 조건을 충족시키는 것이 중요하다. 이 중에서도 지역주민 스스로 필요성을 인식하고 다양한 이해당사자를 포괄하여 지역안전거버넌스를 구축하는 자발성 및 의사결정 체계는 매우 중요하다. 우리나라의 경우 대부분의 지역안전거버넌스 사업들이 정부 주도(중앙정부, 지방자치단체)로 진행되었다. 대표적으로 행정안전부의 안전도시사업의 경우 중앙정부가 사업을 주관했고, 각 지방자치단체가 사업의 추진주체 역할을 했다. 여기서 지역주민 및 지역 시민사회단체의 역할은 미미했다. WHO 협력 안전도시 사업의 경우, 그 주관기관은 국제기구이고, 한국내 인증기관은 민간단체이지만, 실제 사업을 추진하는 추진 주체들은 모두 지방자치단체들이다. 이 경우에도 안전도시 사업 추진 과정에서 민간의 참여는 부족했다.

반면 서울시가 추진하고 있는 마을안전망구축 사업의 경우, 이전 사업들에 비하여 주민 참

여 빈도와 주민 주도성이 상당히 높아졌다고 볼 수 있다. 이 사업은 서울시가 주관하지만 사업 추진주체는 동단위의 생활안전거버넌스이거나 각종 지역 활동조직들이 경우가 많았다. 물론 생활안전거버넌스 자체가 관주도로 조직되고 사업 신청서 작성이 구청에 의해 주도된 경우도 있었지만, 이전 사업에 비하여 주민 참여도가 높아진 것은 분명하다. 다만 이 사업이 2012년에 시작되었고, 지금도 진행 중이라는 점, 그리고 새로운 시장 선출 이후의 지속가능성 등에 대해서는 향후 면밀한 검토가 필요할 것이다.

성공적인 지역안전거버넌스 구축을 위해 가장 중요한 정책적 고려 사항은 지역주민의 자발성을 훼손하지 않는 관의 지원 방안이 마련되어야 한다는 것이다. 지역안전거버넌스는 지역의 특성을 가장 잘 알고 있는 지역주민이 중심이 되어 지역의 안전을 스스로 책임지는 주민자치활동이다. 여기서 정부의 지원은 주민의 자발성을 고양시킬 수 있는 형태가 되어야 한다. 너무 많은 지원이나, 간섭은 주민의 자발성을 꺾어버리고 지역안전거버넌스의 지속가능성을 떨어뜨린다. 즉, “주민 자발성의 고양을 위한 적극 지원”이라는 표현 자체가 일종의 형용모순이 될 수 있다. 따라서 정부의 지원은 주민이 자발적으로 나설 수 있는 환경을 조성하기 위한 간접적 형태가 되는 것이 보다 바람직하다. 이를 위해 고려할 수 있는 정책 방향은 다음과 같다.

첫째, 지역주민들이 스스로 창의적 의사결정을 할 수 있는 유연한 환경의 조성이 필요하다. 사업의 내용이나 비용의 지출에 너무 엄격한 행정요건과 절차를 강요하는 것은 결국 모든 일을 정부 뜻대로 추진하겠다는 것과 다르지 않다. 충분한 유연성을 바탕으로 스스로 결정할 수 있는 환경조성이 필요하다.

둘째, 다양한 행위주체 간 상시적 협력 환경 조성이 필요하다. 재난안전사업은 필연적으로 지역의 재난관리책임기관들과의 긴밀한 협조를 요구한다. 지역주민들이 보다 쉽게 소방, 경찰, 보건, 기반시설 담당자들과 의사소통할 수 있는 통로의 마련이 필요하다. 이를 위하여 이미 『재난 및 안전관리기본법』에서 요구하고 있는 지역안전관리위원회(제11조)를 실효성 있게 운영하고, 관련 실무위원회에 지역주민들이 참여할 수 있는 통로를 마련할 필요가 있다. 그리고 이 실무위원회에는 지역의 안전을 책임지는 재난관리책임기관의 실무자들이 모두 참여할 수 있도록 하고, 정례적으로 운영해야 할 것이다.

셋째, 지역주민 거주 지역의 위험요인을 정량적으로 확인할 수 있는 안전데이터베이스(혹은 손상감시시스템)의 구축이 필요하다. 일반적으로 지역주민들은 지역의 위험요인들에 대하여 직관적·경험적으로 이해하고 있으나 구체적인 데이터는 매우 부족하다. 또한 안전데이터베이스는 주민 생활권에 맞추어 되도록 작은 단위(예를 들어 동단위)에서 제공될 필요가 있다. 이 데이터들은 각 지역에서 누가(피해자), 어떤 장소에서(환경), 어떻게(행위) 피해를 입었는지 파악할 수 있는 형태가 되어야 할 것이다.

넷째, 주민들의 자발적 안전 프로그램의 지속가능성을 높일 수 있는 방안 마련이 필요하다. 정부 사업은 예산 문제로 지원이 끊기거나, 사업을 주도했던 책임자가 교체되거나, 정책 기조가 바뀌는 경우, 사업 자체가 중단되곤 한다. 실제로 지속가능성이 높다고 판단되는 사업들은 정부사업보다는 국제기구나 민간단체가 주도하는 경우가 많다. WHO 협력 안전도시나 캐나다 안전도시 역시 민간기구가 주도하고 있는 사업들이다. 특히 캐나다 안전도시 사업의 경우, 정부 지원은 거의 없음에도, 기부금과 자체 사업을 통한 수입원 개발을 통하여 성공적으로 운영되고 있다. 이러한 점을 고려한다면 현재 서울시에서 진행하고 있는 마을 안전망 구축 사업의 경우에도 장기적으로는 민간단체에서 주도할 수 있도록 유도하고, 관련 수익모델 개발도 고민할 필요가 있을 것이다.

다섯째, 다양한 지역안전거버넌스가 만들어지고 지속적으로 운영될 수 있는 토대로서 제도화가 필요하다. 법률과 조례 등의 제정을 통한 제도화는 지방자치단체장이 교체되는 경우에도 사업의 지속성을 높여줄 수 있다. 이와 함께 다양한 모범사례를 발굴하여 관련 자료를 광범위하게 배포하는 작업 역시 제도화의 다른 방안으로 고려할 수 있다. 특히 민간주도 사업의 경우에는 법과 제도보다는 모범사례 하나가 보다 큰 영향력을 발휘할 수 있다. 서울시 마을만들기사업에서 '성미산 마을' 성공사례가 준 파급효과는 대표적인 예이다.

여섯째, 사업의 지속성을 높이고 효과적 개선 방향 도출을 위해 지역 안전이 얼마나 개선되고 있는지에 대한 평가가 필요하다. 미국의 PI 사업은 재난예방을 위한 획기적 시도로 인정받았으나, 실제 사업의 성과를 확인할 수 없었기 때문에 중단되었다. WHO 협력 안전도시 사업의 경우에도 실제 그 성과에 대해서는 구체적, 정량적 증거가 부족한 상황이다. 스펀크스 등(Spinks, Turner, Nixon, McClure, 2009)은 안전도시 사업이 진행된지 20여년이 지났지만, 그 성과에 대한 정보는 매우 부족하다고 지적하고 있다. 지역안전거버넌스가 지속적으로 운영되고, 또 폭넓게 확산되기 위해서는 관련 성과를 체계적으로 분석할 수 있는 토대의 구축이 필요하다. 이는 안전데이터베이스 구축과도 연결된 문제이며, 민간에서 주도하기에는 너무 방대한 작업이다. 따라서 관련 평가를 용이하게 할 수 있도록 지역별 안전데이터베이스를 구축하고, 유지·관리하기 위한 국가의 정책적 노력이 중요하다.

【참고문헌】

- 국토해양부. (2009). 「'09년 살고싶은 도시만들기 시범사업 선정과 헬프데스크 운영을 통한 시범사업 관리방안 연구」.
- 김현주 외. (2012). 「지역사회 방재리질리언스 프레임워크 개발」. 국립방재연구원.
- 대한민국 건강도시 협의회, <http://www.khcp.kr/hb/main>.
- 서울특별시. (2012). 범죄·재난·재해로부터 주민이 안심하고 살 수 있는 마을안전망 구축사업 지원 계획.
- 신상영. (2012). 「주민참여형 안전한 마을만들기 구현방안」. 서울연구원.
- 신중진. (2000). 일본의 마치즈쿠리와 주민참여. 「국토」, 221호, 22-30.
- 안상욱. (2009). 「살고싶은 도시만들기 시범사업의 특성분석 연구」. 국토해양부.
- 정지범. (2010). 행정학적 패러다임에 입각한 국가위기관리의 진화 - 영국, 미국, 한국의 비교 연구. 「한국위기관리논집」, 6(2), 239-255.
- 정지범·김은성. (2010). 「안전도시사업 성공모델 개발 및 평가기준 연구」, 한국행정연구원.
- 중앙안전관리위원회. (2004). 「제 1 차 (2005 ~ 2009) 국가안전관리기본계획」.
- 중앙안전관리위원회·행정안전부. (2009). 「제 2 차 (2010 ~ 2014) 국가안전관리기본계획」.
- Alexander, D. (2002). From Civil Defence to Civil Protection-and Back Again. *Disaster Prevention Mgt.* 11(3): 209-213.
- Bullock, J.A., Haddow, G. and Haddow, K.S. (2008). *Global Warming, Natural Hazards, and Emergency Management*. NW: CRC Press
- Spinks A, Turner C, Nixon J, McClure RJ. (2009). The 'WHO Safe Communities' model for the prevention of injury in whole populations. *Cochrane Database of Systematic Reviews*, Issue 3.