

지방정부 재난취약계층 지원 영향요인에 관한 연구: 재난취약계층 지원 조례를 중심으로

오 승 현*
정 다 정**
나 태 준***

국문요약

재난은 취약계층에게 상대적으로 더 큰 피해를 가져다줄 수 있기 때문에 이들의 피해를 경감시키기 위한 지원 정책은 중요하다. 본 연구에서는 재난을 관리할 의무를 가지고 있는 지방정부가 재난취약계층을 지원하기 위한 조례를 제정하는 데 영향을 미치는 요인을 파악하여, 지방정부의 재난취약계층 지원에 대한 정책적 시사점을 제시해보고자 한다. 본 연구는 정책 확산 이론, 제도주의 조직론 그리고 합리적 선택이론에 근거하여 지방정부 재난취약계층 지원 조례 제정의 영향요인으로 확산 요인, 정책 수요 요인, 재난 역량, 조직 역량을 주요하게 고려했다. 분석결과, 외부적 요인인 수평적 확산, 역할 등위와 내부적 요인인 지방정부의 노인 인구, 재난 예산, 지역안전지수(생활안전), 재정자주도가 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정에 영향을 주는 것으로 나타났다. 본 연구의 결과는 지방정부의 재난취약계층 지원을 확대하기 위해 광역 단위의 재난취약계층 지원에 관한 정책이 마련될 필요성과 재난 예산 확보 및 지역안전지수의 활용의 필요성을 보여준다. 또한, 향후 지방정부의 재난취약계층 지원은 지역 내 정책 수요를 고려하여 실시될 필요성이 있음을 시사한다.

주제어: 재난취약계층, 재난취약계층 지원 조례, 지방정부, 정책 확산, 재난 역량

I. 서론

최근 전 세계적으로 유행한 코로나19와 같은 보건안전 이슈를 포함하여 기후변화와 지구온난화, 지역적 특성, 사회구조 변화 등 다양한 요인으로 인해 재난은 나날이 그 발생빈도와 심각성이 높아지고 있다. 우리나라에서도 도심 침수 사고와 땅꺼짐, 강릉과 울진에서 발생한 대형 산불, 경주 지진 등의 연이은 재난 발생으로 국민들의 불안감이 크게 증가하였다. 특히 재난 상황에서 각 계층의 국민이 경험하는 재난 피해의 정도가 다를 수 있기에, 재난은 사회적 불평등의 문제와도

* 제1저자

** 공동저자

*** 교신저자

연계되어 있다(백정미·이창길, 2023).

재난 및 안전관리를 위해 필요한 사항을 규정하고 있는 우리나라 「재난 및 안전관리 기본법」에 서는 어린이, 노인, 장애인, 저소득층을 신체적·사회적·경제적 요인으로 인해 재난에 취약한 계층 으로 보고 있다(행정안전부, 2023). 재난취약계층은 취약성(vulnerability)을 가지고 있기 때문에 일 반 국민에 비해 재난에 대한 정보 접근이 부족하거나 대피 및 구호시설 이용에 어려움을 경험할 가능성이 높다. 따라서 국가적 차원에서 재난취약계층에 대한 체계적인 지원 방안을 마련하여 재 난 상황에서 취약계층이 겪는 어려움과 피해를 완화시켜 피해의 불평등을 해소하고자 노력해야 한다.

「대한민국 헌법」 제34조에서 국가는 여자, 노인, 청소년과 같이 우선적으로 보호받아야 할 계층 의 복지 향상을 위해 노력해야 한다고 명시하고 있으며, 특히 제6항에서는 ‘국가는 재해를 예방하 고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.’는 내용이 규정되어 있다. 재난이 발생하면 특히 신체적·사회적·경제적으로 취약한 계층은 더 큰 어려움을 경험하게 되므로, 결과적 으로 형평성 차원에서 이들에 대한 더 큰 관심과 대책 마련이 필요하다.

따라서 국가와 지방정부는 재난관리체계를 마련하여 재난취약계층을 보호할 책임을 갖는다. 「재난 및 안전관리 기본법」에서 국가와 지방정부는 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보 호할 책무를 지니고, 재난 예방 및 피해 경감을 위한 노력을 해야 하며, 발생한 피해를 신속하게 대응 및 복구하여 일상회복을 위해 지원을 해야 한다고 명시하고 있다(행정안전부, 2023). 이와 같 은 맥락에서 지방정부는 재난 발생의 요소를 사전에 제거하고, 지역주민의 안전한 주거환경을 지 원하여 생활안정 도모를 목적으로 재난취약계층 지원 조례를 제정하고 있다.

이에 본 연구는 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정의 영향요인을 분석하고자 한다. 지방 정부가 재난취약계층 지원 조례를 제정하는 요인을 크게 외부적 요인과 내부적 요인으로 구분하 였으며, 외부적 요인으로는 확산 요인을, 내부적 요인으로는 정책 수요 요인, 재난 역량, 조직 역 량을 고려하였다. 또한, 확산 요인은 정책 확산 이론과 제도주의 조직론을 중심으로, 나머지 정책 수요 요인, 재난 역량, 조직 역량은 합리적 선택이론을 이론적 기반으로 삼고 논의를 진행하였다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 재난취약계층 개념 정의 및 지원 현황

1) 재난취약계층의 개념

「재난 및 안전관리 기본법」 제3조에 따르면 재난을 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주 거나 줄 수 있는 것으로 자연재난과 사회재난으로 구분하고 있다. 자연재난은 태풍, 홍수, 호우, 강 풍 등 자연현상으로 인해 발생하는 재해이고, 사회재난은 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고 등 국가 또는

지방정부 차원의 대처가 필요하거나 행정안전부장관이 예방·대비·대응·복구의 재난관리 활동이 필요하다고 인정하는 피해를 의미한다. 그중에서 사회재난은 자연재난보다 더 광범위한 재난 상황을 포함하고 있는데, 사회재난에는 국가 핵심 기반의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병, 「가축전염 예방법」에 따른 가축전염병, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지 등 발생할 수 있는 모든 인적재난을 포함한다고 할 수 있다(행정안전부, 2023).

국제적십자사(IFRC)는 재난을 자체 자원을 사용하여 대처할 수 없고 다양한 요인으로 인해 발생하여 지역사회의 기능에 영향을 미칠 수 있는 심각한 마비 상태라고 정의하고 있다(IFRC, 2023). 또한, 유엔재난위험감소사무국(UNDRR)은 재난을 위협한 자연현상이나 의도적인 사건으로 인해 발생하는 인적·물적·경제적·환경적 피해로 취약한 지역에 치명적인 영향을 줄 수 있는 상황이라고 정의하고 있다(UNDRR, 2023). 이와 같이 재난은 다양한 원인이 복합적으로 작용하여 발생한다고 할 수 있는데, 특히 사회계층이 낮은 사람일수록 재난에 취약성을 보이는 경향이 있으며, 상대적으로 더욱 큰 피해를 겪어 재난의 불평등 현상을 야기할 수 있다(김동진, 2023).

취약성(vulnerability)의 개념은 1970년대 이후 재난관리 연구에서 다루지기 시작하였으며, 회복력과 연계된 개념으로 설명되었다(O'keefe et al., 1976; Timmerman, 1981). 시스템 내부의 회복력이 감소하면 취약성이 나타난다는 것이다(Klein et al., 2003). 이러한 취약성은 여러 분야에서 다양하게 논의되었는데, 일반적으로 재난의 발생에 대해 얼마나 취약한지를 의미하며 예방·대비·대응·복구의 재난관리 역량을 제약하는 것으로 이해할 수 있다(이동규·민연경, 2016; 김창진·양기근, 2020). 즉, 재난에 대한 위험, 노출, 잠재적 손실 및 사람을 위기에 처하게 하는 사회적·경제적·정치적·생태물리학적 상황으로 취약성을 이해할 수 있다(Manyena, 2006).

유엔재난위험감소사무국(UNDRR)에 따르면 취약성은 개인, 지역사회, 자산 그리고 시스템이 얼마나 위험에 영향을 받을 수 있는지를 결정하는 요인이나 과정이며, 취약성은 주로 물리적·사회적·경제적·환경적 측면의 요인으로 이러한 요인들이 결합되면 위험에 민감한 상황을 만들어 낼 수 있다(UNDRR, 2023). 다시 말해, 취약성이란 재난에 대해 얼마나 취약한지를 의미하는 것으로, 재난 상황에서 여러 가지 물리적·사회적·경제적·환경적 요인들이 복합적으로 작용하여 위험에 민감성을 높이는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 재난에 대해 취약성이 높으면, 위험에 더욱 민감해져 재난으로 인한 어려움과 피해를 더 크게 경험하게 된다.

재난취약계층에 대한 정의는 학문적으로 다양하게 해석되고 있기 때문에 명확한 정의를 도출하기 어려우며, 법령, 조례 그리고 선행연구 등에 따르면 재난에 취약한 계층인 재난취약계층을 안전취약계층, 재난안전취약계층, 재난약자, 안전약자, 재난취약자 등으로 사용하고 있었다. 즉, 내재하고 있는 의미는 같지만 명칭의 차이만이 존재한다는 것이다. 재난취약계층을 취약성의 개념과 종합하여 설명하자면, 재난 발생 시 다양한 물리적·사회적·경제적·환경적 요인들이 결합하여 형성되는 취약성으로 인해 재난으로 인한 위험을 최소화하기 어려워지는 계층으로 이해할 수 있다. 우리나라 「재난 및 안전관리 기본법」에서는 어린이, 노인, 장애인, 저소득층 등 신체적·사회적·경제적 요인으로 인하여 재난에 취약한 사람을 안전취약계층으로 정의하고 있다(행정안전부,

2023). 또한, 국립재난안전연구원에 따르면, 재해를 예방·대비·대응하는 과정에 있어서 기본 장비를 사용하는 것에 불편함을 느끼고, 육체적·정신적 장애인(시각, 청각, 인지, 지체), 영어를 못하는 사람, 지리적·문화적 고립자, 의학적·화학적 의존자, 집이 없는 부랑자, 신체적 허약자 및 어린이 등 이에 준하는 사람으로 정의하고 있다(국립재난안전연구원, 2013). 본 연구에서는 재난취약계층에 관한 다양한 정의를 바탕으로 재난취약계층을 신체적·사회적·경제적 등의 요인으로 재난 상황에 취약하여 피해의 불평등을 경험할 수 있는 계층으로 이해하고자 한다.

재난취약계층의 취약성은 다양한 의미를 지니고 있는데, 예측할 수 없는 환경에서 다양한 요인들이 상호작용하여 나타나는 재난의 상황을 극복하는 데 어려움을 겪는 사람 또는 집단을 의미한다(Wisner et al., 2004). 이러한 취약성은 재난 회복력과 대비되는 용어로 공동체의 민감한 정도라고 할 수 있다(양기근·서민경, 2019; 최병윤, 2021, UNDRR, 2023). 취약성은 시간과 공간에 따라 위협에 노출된 정도, 사회적·경제적·문화적·제도적 상황에 따라 위협에 노출된 정도 그리고 재난에 대한 예측·극복·회복이 저하된 상황 등의 결과라고 할 수 있다(Birkman et al., 2013). 이러한 상황에서는 초동조치를 통하여 위협에 대한 노출을 줄이고 회복력을 향상시켜 피해를 최소화하는 것이 주요 지원 목표라고 할 수 있다(이훈, 2022; 김동욱·이창길, 2022).

2) 지방정부의 재난취약계층 지원 현황

변동성·불확실성·복잡성·모호성이 존재하여 미래를 예측하기 힘든 사회에서는 재난에 대한 예방·대비·대응·복구 차원의 관리가 중요하다고 할 수 있으며, 국민의 피해를 경감하기 위해서는 정부의 역할이 중요하다고 할 수 있다. 앞서 논의한 바와 같이 다양한 요인들이 결합하여 형성되는 취약성으로 인해 재난 상황에서 피해를 최소화하기 어려워지는 재난취약계층에 대한 중앙정부와 지방정부의 지원은 필수적이라고 할 수 있다. 특히, 지방정부는 지역주민에게 실질적인 행정서비스를 제공하는 주체이기에, 재난취약계층 지원에 있어 중요한 역할을 담당한다. 지방정부는 일선 책임기관으로 재난현장의 가장 가까이에서 업무를 수행하기 때문이다(허아랑, 2017). 또한, 재난은 재난이 발생한 지역의 불평등 정도에 의해 피해의 크기가 달라질 수 있다(양기근, 2022). 따라서 정부의 재난관리에 있어 지방정부의 역할은 중요하며, 지역 단위의 재난관리 연구의 필요성이 있다.

우리나라 「재난 및 안전관리 기본법」에서는 지방정부가 재난을 관리하여 지역주민들을 보호할 의무를 가지고 있음을 명시하고 있으며, 재난관리를 실시함에 있어 재난에 취약한 계층에 대한 별도의 고려가 필요함을 규정하고 있다. 이러한 계층별 관리 전략 채택에 대한 논의가 필요한 이유는 법령에서 명시하고 있는 취약계층의 범위가 어린이, 노인, 장애인, 저소득층 등 신체적·사회적·경제적 요인으로 인하여 재난에 취약한 사람으로 다소 범위가 넓으며, 재난취약계층 지원에 대한 조례에서 명시하고 있는 대상자 또한 법령에 근거를 두고 있어 각 취약계층에 따른 세부적인 특성을 고려하기 어려울 수 있기 때문이다. 특히 안전에 대한 중요성이 대두되는 현 시점에서 지방정부는 재난 발생 시 재난현장의 일선에 위치하며, 주민과 직접적으로 접촉하여 보호 및 행정서비스

를 제공할 책무가 존재하기 때문에(이재은, 2018; 임재현, 2023) 사각지대에 놓인 취약계층을 놓치는 것을 방지하고자 대상자들에 대한 맞춤형 지원이 필요하다(구혜영, 2024).

「재난 및 안전관리 기본법」은 각종 재난으로부터 국토 보존과 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방정부의 재난 및 안전관리체계를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다(행정안전부, 2023). 이러한 「재난 및 안전관리 기본법」에 근거하여 다수의 지방정부에서 재난취약계층 지원에 관한 조례를 제정하고 있다. 광역자치단체 차원에서의 재난취약계층 지원 조례는 2017년 경기도에서 '경기도 안전취약계층에 대한 안전 환경 지원 조례'라는 명칭으로 처음 제정하였고, 기초자치단체 중에서는 2007년에 충청남도 홍성군에서 최초로 '홍성군 재난취약계층 지원 조례'라는 명칭으로 조례 제정을 하였다. 그 이후 '안전취약계층 안전 환경 지원 조례', '소방취약계층 주택용 소방시설 지원에 관한 조례', '소방취약계층 주택소방시설 설치 지원 조례', '안전취약계층 이용건물의 화재예방 안전시설 지원 조례', '취약계층 주거환경 안전관리 및 지원에 관한 조례' 등과 같은 유사한 명칭으로 지방정부의 재난취약계층을 지원하기 위한 조례 제정이 이어져 오고 있다.

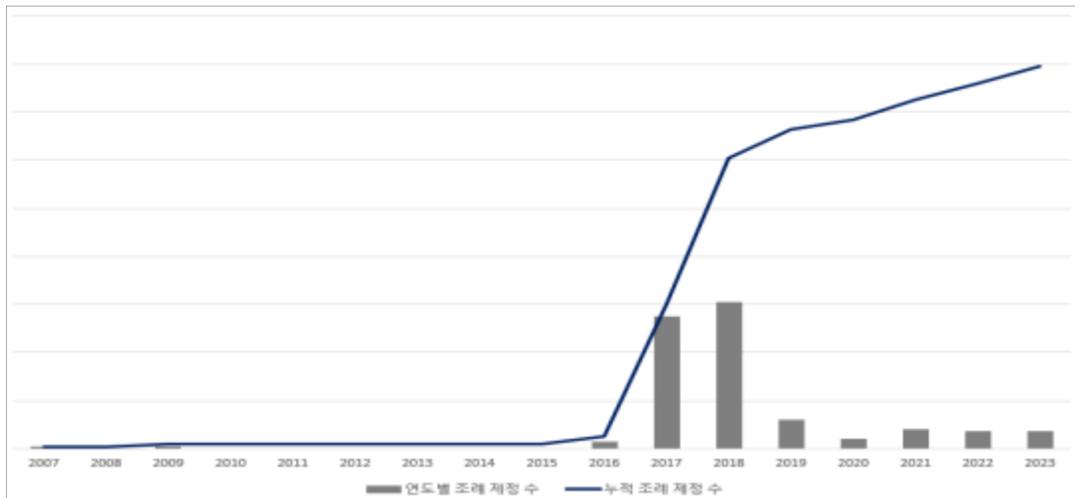
재난취약계층 지원 조례가 제정된 지방정부는 「재난 및 안전관리 기본법」 제4조(국가 등의 책무)와 제31조의2(안전취약계층에 대한 안전 환경 지원) 등에 근거하여 해당 지역에 거주하고 있는 재난취약계층에게 재난으로부터 위험요소를 제거하여 안전권을 보장해주는 것을 조례 제정의 목적으로 하고 있다. 지방정부에서는 재난취약계층 지원 조례 제정을 바탕으로 다양한 활동 마련을 통해 재난취약계층을 지원하고 있으며, 일례로 서울특별시에서는 우리동네돌봄단이라는 명칭으로 민간단체를 모집하여 지역을 잘 아는 주민이 직접 재난취약계층의 거주지에 방문하거나 주변 사각지대 발굴 활동을 하여 먹거리 지원, 안부 확인 등의 업무를 수행하는 등 재난취약계층 보호에 중점을 둔 종합대책 등을 마련하여 추진하고 있다(김점임, 2023; 서울특별시, 2023).

재난취약계층 지원 조례와 목적은 동일하지만 상이한 명칭으로 제정된 소방취약계층 등과 같은 조례는 「화재의 예방 및 안전관리에 관한 법률», 「소방시설 설치 및 관리에 관한 법률」 등에 근거를 두어 각종 재난사고 발생요소를 사전에 제거하고, 안전한 주거환경 제공을 통해 지역주민의 생활안정 도모를 목적으로 하고 있다. 다만, 조례의 명칭과 근거하고 있는 법령에는 차이가 있지만, 「재난 및 안전관리 기본법」에서 규정하고 있는 내용과 맥락이 유사하다는 점을 알 수 있다. 재난취약계층 지원 대상자로는 「국민기초생활 보장법」에서 규정하고 있는 수급자 및 차상위계층, 「장애인복지법」에서 규정하고 있는 장애인, 「한부모가족지원법」에서 규정하고 있는 한부모가족, 「청소년 기본법」에서 규정하고 있는 청소년 및 청소년이 가장인 세대, 「노인복지법」에서 규정하고 있는 65세 이상의 사람 등과 이에 준하는 사람을 고려한다. 지방정부에서 재난취약계층을 지원하고 있는 범위는 기초소방시설 및 재난 발생의 원인이 될 수 있는 노후된 시설 점검·교체 등을 위주로 한다.

다음의 <그림 1>은 우리나라 지방정부의 연도별 재난취약계층 지원 조례 제정 현황을 보여준다. 지방정부 차원에서 최초로 재난취약계층 지원 조례가 제정된 시기는 충남 홍성군에서 조례를 제정한 2007년이었으며, 「재난 및 안전관리 기본법」 제4조에 따라 홍성군에 거주하고 있는 재난

취약계층 등에게 전기안전과 관련된 지원을 통한 재난 예방 및 생활안정 도모를 목적으로 제정되었다. 그 이후 충남 공주시에서 홍성군과 같은 목적으로 2009년에 조례를 제정한 후 한동안 지방정부의 조례 제정이 이루어지지 않다가 2016년부터 다시 관련 조례가 제정되기 시작했다. 특히, 2017년과 2018년에 지방정부의 조례 제정 수가 크게 증가한 것으로 나타났다. 이는 지구온난화의 영향으로 매년 조금씩 심화되어 발생하고 있는 태풍, 홍수, 호우, 폭염 등 자연재난과 2007년 서해안 원유 유출 사고(태안 기름 유출 사고)를 비롯한 해마다 발생하고 있는 빈번한 화재사고, 2014년 세월호 침몰사고 그리고 2015년 중동호흡기증후군(메르스) 등 사회재난의 여파로 생각된다. 또한, 2017년은 정부가 재난 및 안전에 대한 정책을 강화하고 행정안전부를 추진 주체로 재출범하는 등 변화하여 우리나라의 재난 및 안전에 대한 정책에서 중요한 시기였다고 볼 수 있다(한부영, 2017). 따라서 우리나라 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정은 2017년, 2018년에 크게 증가하였으며, 이후에도 꾸준히 증가하여 2023년 현재 159개의 지방정부에서 재난취약계층 지원 조례를 제정하였다.

〈그림 1〉 지방정부 재난취약계층 지원 조례 제정 현황



2. 재난취약계층에 관한 선행연구 검토

재난취약계층에 관한 연구들은 재난에 대한 위험 수준이 사람마다 다를 수 있으며, 다른 사람들에게 비해 도움을 더 필요로 하거나 사회적·경제적으로 배제될 가능성이 높은 취약계층의 경우 추가 지원을 필요로 한다고 본다(Kuran et al., 2020; Marin-Ferrer et al., 2017). 재난 상황에서 여성, 아동, 노인, 장애인과 같은 취약계층은 다른 사람들에게 비해 신체적·심리적으로 재난 대응력이 낮아 재난에 더욱 취약하기 때문에 이들을 지원할 필요성이 높다는 것이다(Sheikhbardsiri et al., 2017).

해외 연구는 여성, 아동, 노인, 장애인, 소수자, 원주민 집단, 가난한 사람들, 빈민가 거주자 등을 대표적인 취약계층으로 간주하여, 이들을 위한 지원체계 마련의 필요성에 주목한다(Bizzarri,

2012; Dolatabadi et al., 2016). 이러한 재난취약계층은 재난에 대해 불균형적으로 영향받을 수 있으며, 상대적으로 재난이 발생하기 쉬운 지역에 사는 사람들은 사회적 취약성 문제에 직면할 가능성이 높다고 본다(Hemingway & Priestley, 2006; Singh et al., 2014). 사회적으로 힘든 생활을 하는 계층은 재난에도 취약성이 높아 이중취약성(double vulnerability)을 가질 수 있기에, 사회적 취약성과 재난에 대한 취약성은 관련 있는 개념으로 이해되고 있다(Pongponrat & Ishii, 2018).

재난취약계층에 관한 국내 연구는 주로 지원체계, 법 제도와 관련된 문제점 및 개선방안에 대해 다루고 있다(김명구 외, 2014; 이주호, 2016; 김도형 외, 2017; 권설아·류상일, 2018; 조민상·김원기, 2019; 양기근·서민경, 2019; 김창진·양기근, 2020; 유근환, 2020; 김신혜·권설아, 2021; 김동주, 2021; 김명엽, 2021; 백정미·이창길, 2023, 박근오, 2023; 이수연, 2023). 재난 상황에서 일반적인 계층에 비해 취약성이 높은 재난취약계층이 갖는 특성을 고려한 지원체계가 마련될 필요성과 현재의 지원체계 분석을 통한 개선방안 도출에 관심을 둔다. 특히 회복력 관점에서 재난취약계층의 회복력을 높여 재난으로 인한 이들의 피해를 예방·감소하기 위해 지원체계를 구축 및 개선하는 데 지방정부의 역할이 중요하다고 본다(김도형 외, 2017; 권설아·류상일, 2018; 조민상·김원기, 2019; 유근환, 2020; 김창진·양기근, 2020; 김명엽, 2021; 김동주, 2021; 백정미·이창길, 2023).

이에 더해, 법령에서 규정하고 있는 재난취약계층 중 특정 대상에 주목하여 진행한 연구들도 존재한다. 첫째, 재난취약계층 중 노인에 주목하여 취약성을 분석하였는데, 기후환경 변화로 인해 발생하는 자연재난 대응에 있어 상대적으로 매체의 접근성이 떨어지는 고령자의 특성을 고려하여 이들에게 필요한 지원 서비스를 모색하였다(김명구 외, 2014; 박근오, 2023). 둘째, 재난취약계층 중 어린이(아동)와 재난의 노출로 인해 위험 이슈의 정도가 증가하는 임신부에 주목하여 소셜미디어의 이슈 데이터를 통해 10년간의 재난 위험 이슈를 파악하고 위험 경감을 위한 정책 개발의 기초자료를 제공하였다(김신혜·권설아, 2021). 셋째, 재난취약계층 중 장애인에 주목하여 미국의 사례를 통해 장애인 재난지원체계 구축 과정을 확인하고, 장애유형별 특성을 확인하여 유형별 취약성 보호를 위한 제도와 서비스를 분석 및 정책적 함의를 제시하였다(이주호, 2016; 이수연, 2023).

앞서 논의한 바와 같이, 선행연구에서는 「재난 및 안전관리 기본법」에 규정되어 있는 재난취약계층이 취약성을 내재하고 있다는 점을 고려하여 특성에 따른 지원체계의 공통적인 문제점에 대해 분석하였다. 선행연구 검토에 따른 발견점은 다음 세 가지로 요약된다. 첫째, 우리나라에 제정되어 있는 재난안전과 관련된 법제는 안전사고에 대한 예방적 측면에 초점을 맞추고 있기 때문에 실제 재난 상황이 발생했을 때 대응 및 복구의 과정에 대한 내용이 부족하다는 한계가 존재하고, 일반인과 비교하였을 때 정보 비대칭을 가질 수 있어 맞춤형 지원이 필요하지만 관련 제도가 미흡하다는 점이다(김명엽, 2021; 김동주, 2021; 박근오, 2023).

둘째, 「재난 및 안전관리 기본법」에 규정되어 있는 재난취약계층인 아동, 노인, 장애인 등은 매우 포괄적으로 접근될 수 있기 때문에 모호성을 가진다. 이로 인해 발생할 수 있는 문제는 정부의 정책형성 및 집행과정에서 재난취약계층의 특성을 고려하는 데 어려움을 느낄 수 있어 실제로 지원을 받아야 하는 대상자를 놓칠 수 있다는 문제가 존재한다(김도형 외, 2017; 김동주, 2021; 최훈지, 2023).

셋째, 「재난 및 안전관리 기본법」 제66조의9에 규정된 바와 같이 재난취약계층의 재난 및 각종 사고 피해에 관한 통계를 체계적으로 관리하여야 한다(행정안전부, 2023). 그럼에도 불구하고 그들의 신체적·경제적 피해에 대한 정밀하고 통계적이며 수치적인 측정이 부족한 실정이다. 즉, 정량적인 측정이 미비하다(백정미·이창길, 2023; 김보현, 2023). 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 계층별 재난취약계층의 명확한 구분이 이루어져야 하고 범정부 차원을 넘어 각 지방정부에서의 통합적 안전관리망 구축 및 안전관리체계 강화를 위한 법제화를 실시해야 한다는 견해가 존재한다(문현철, 2008; 김용섭, 2016; 정명운, 2016). 또한, 계층별로 다른 특성을 지니고 있는 재난취약계층이 재난 정보로부터 접근성을 높일 수 있도록 그들에게 적합한 기술 개발을 추진하여 정보 비대칭을 최소화시켜 평등한 조건에서의 지원 방안도 필요하다(이정술, 2020).

이와 같이, 재난취약계층과 관련된 연구는 다양한 측면에서 이루어졌으나, 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정이 현재까지 지속적으로 이루어지고 있음에도 불구하고 어떠한 이유로 재난취약계층 지원 조례가 제정되었는지에 대한 근본적인 원인을 확인하고자 하는 연구는 이루어지지 않았다. 재난취약계층 지원 조례에 관한 연구가 미흡할뿐더러, 지방정부 수준에서 재난취약계층 지원 조례 제정에 미치는 요인에 대해 실증적으로 분석한 연구는 부재하다. 이에 따라, 본 연구에서는 선행연구와 차별성을 가질 수 있는 지방정부 수준에서의 재난취약계층 지원 조례 제정 영향요인을 실증분석하여 살펴보고자 한다.

3. 지방정부의 조례 제정 영향요인

지방정부 조례 제정에 관한 선행연구는 주로 지방정부의 조례가 확산되는 현상에 주목하여 그 영향요인을 확인하는데 초점을 두고 있다. 우리나라 지방정부의 조례 제정에 관한 연구를 키워드 중심으로 살펴보면, 행정정보공개(이승중, 2004), 주민참여예산(최상한, 2010; 이정철·허만형, 2016; 김선형·유란희, 2017), 건강보험료(하민지 외, 2011), 출산장려금(이정철·허만형, 2012), 학교 급식(장석준·김두래, 2012), 출산장려정책(이석환, 2013), 사회적기업(이대웅·권기현, 2014), 갈등 예방(장석준·허준영, 2016), 생활임금(정용찬·배현희, 2017), 갈등관리(문승민·나태준, 2017), 자살 예방(김혜정, 2017; 정다정 외, 2018), 환경(박나라·김정숙, 2018), 마을만들기(장유미 외, 2019), 건강도시(정다정·유승주, 2021), 다문화가족(정다정·유두호, 2021), 예술인 복지(정다해·박나라, 2022), 지역축제(박정인, 2022) 등이 있다.

이처럼 지방정부의 조례 제정과 관련된 연구는 지방정부가 자체적인 결정권을 갖는 추세인 현 시점에서 다양하게 진행되고 있다(정다정·유두호, 2021). 그러나 지방정부의 조례 제정에 관한 선행연구들을 확인한 결과, 다양한 사례를 바탕으로 조례 제정 및 확산에 관한 연구가 실시되어 왔으나, 본 연구에서 다루고 있는 재난취약계층 지원 조례에 관한 연구는 아직 이루어지지 않은 것으로 확인되었다. 또한, 대부분의 선행연구들은 수직적 확산, 수평적 확산과 같은 외부적 결정요인과 지방정부의 내부적 결정요인을 지방정부의 조례 도입 요인으로 규명하고자 하였다. 본 연구에서는 선행연구에서 살펴본 지방정부의 조례 제정에서 주로 다루고 있는 외부적 요인과 내부적

요인을 함께 다루면서, 재난 분야의 특성을 반영하여 재난 역량을 살펴본다는 점에서 기존의 연구와 차별성을 갖는다고 할 수 있다. 재난 예산은 재난 상황에 대비하고 대응하기 위해 할당한 예산이고, 지역안전지수는 특정 지역이나 도시의 안전 수준을 측정하기 위한 지표로 지역의 다양한 재난 요인과 환경 요인이 고려될 수 있기 때문에 지방정부의 재난취약계층 지원과 연관성이 높다고 생각할 수 있다. 이에 따라, 본 연구에서는 재난 역량을 포함하여 지방정부의 재난취약계층 지원 조례의 영향요인을 살펴보고자 한다.

1) 확산 요인

정부의 합의와 정책결정자의 판단에 근거하여 지속적으로 새로운 정책 도입을 시도하는 것을 정책혁신으로 설명할 수 있다(Walker, 1969). 지역의 발전에 기여하기 위함 또는 지역주민의 의견 수렴을 하기 위함과 같이 필요에 의해서 지속적으로 정책을 시도하는 정책 실험장(policy laboratories)이 형성되고, 형성된 정책 실험장에서는 타 지방정부에서 이미 시도되었던 혁신의 정책 내용들을 학습·경쟁·정보교환하는 과정을 통해 정책의 확산 현상이 발생할 수 있다(이대웅·권기현, 2014). 이처럼 정책 확산이란 타 지방정부의 성공적인 사례를 학습하고 모방하며 정책 경쟁을 통해 새로운 정책을 도출하는 것으로, 혁신과 발전을 도모하는 데 긍정적인 효과를 얻을 수 있다(Berry & Berry, 1990, Berry & 김대진, 2010). 즉, 지방정부가 성공적인 사례를 학습하고 모방하며, 정책 경쟁을 하기 위한 준거집단으로 타 지방정부를 고려할 수 있음을 의미한다.

지방정부의 조례 제정은 해당 지역의 불확실한 환경을 혁신과 발전으로 대응하고 상황에 맞는 법적인 규제나 규칙을 마련하기 위함이라고 할 수 있다. 또한, 지역사회의 요구에 따라 주민의 의견을 수렴하고, 실질적인 필요에 부응하여 삶의 질을 제고할 수 있다. 다시 말해, 불확실한 환경에 대응하기 위해 지방정부는 조례를 제정하여 조례를 바탕으로 지방정부의 역량을 강화할 수 있다(정다정·유두호, 2021). 최근에는 정책 도입과 확산의 연구를 제도주의에서도 주요 독립변수로 취급하고 있다(박나라·김정숙, 2018). 제도주의 조직론은 조직이 자원 또는 경제적 효과성, 환경적인 요소만이 아닌 법·규범·제도 속에서 정당성(legitimacy)을 부여받고 생존·성장하는지를 확인하는 이론이다(Meyer & Rowan, 1977; Meyer & Scott, 1983; 정다정·유두호, 2021). 다시 말해, 조직을 감싸고 있는 환경에는 자원을 통해 조직효과성을 향상시키는 기술적 환경과 정당성을 획득하기 위해 순응하는 제도적 환경이 있는데, 제도주의 조직론에서는 후자에 주목한다(유란희·김선형, 2017).

제도주의 조직론의 관점에서 조직 내 제도가 유사해지는 현상, 즉, 지방정부가 타 지방정부의 정책을 모방한다는 것은 Meyer & Rowan(1977)에 의해 창시된 제도주의 동형화 이론으로 이해할 수 있으며, 그 중 Dimaggio & Powell(1983)이 제시한 모방적 동형화로 설명할 수 있다. 제도주의 동형화는 강압적 동형화, 모방적 동형화, 규범적 동형화로 구분할 수 있다(Dimaggio & Powell, 1983). 조직은 자신들이 속한 조직장(organizational field) 안에서 정당성을 획득하고자 바람직한 법·규범·제도 등을 받아들이게 되고, 이 과정에서 조직들은 서로 유사해지는 현상이 발생하며 이

를 동형화라고 할 수 있다. 즉, 합리적이지 않은 정책의 도입일지라도 정당성을 갖는다면 타 지방 정부의 정책을 모방하여 정책을 도입할 수 있다는 것이다(Meyer & Rowan, 1977). 또한, 조직장 안에서는 불확실한 환경을 대처하기 위해 전략 모색을 시도하는데, 준거집단을 모방하는 벤치마킹이 대표적이다. 여기서 준거집단의 대상은 구조(structure)와 형태(shape)가 유사하여 등위한 역할을 가진 조직이라고 볼 수 있으며, 유사함 그 자체로써 정당성 보장이 이루어진다(Strang & Meyer, 1993; Scott, 2003; 정명은 외, 2009; 황정윤 외, 2015; 유승주·유두호, 2020; 정다정·유두호, 2021).

선행연구에서는 지방정부가 준거집단으로 상위정부 혹은 이웃한 지방정부 및 역할적으로 등위한 지방정부를 고려할 수 있기에, 지방정부의 조례 제정에 영향을 주는 확산 요인으로 수직적 확산과 수평적 확산 그리고 역할 등위의 영향을 확인하였다. 상위정부의 정책도입이 기초자치단체의 정책을 도입에 영향을 주는 수직적 확산의 효과와 이웃한 기초자치단체의 정책도입에 따라 기초자치단체가 정책을 도입할 수 있다는 수평적 확산의 효과는 출산장려금 제도(이정철·허만형, 2012), 사회적기업 조례(이대웅·권기현, 2014), 주민참여예산제도(이정철·허만형, 2016), 다문화가족 정책(정다정·유두호, 2021) 등에서 확인하였고, 역할 관계의 유사성 때문에 동질성을 띄어 정책을 도입할 수 있다는 역할 등위의 효과는 지방공기업 부채규모(황정윤 외, 2015), 사회복지시설 연계활동(김희성 외, 2015), 자살예방 조례(정다정 외, 2018), 건강도시 조례(정다정·유승주, 2021) 등에서 확인하여 다음의 가설을 도출하였다.

- 가설 1. 지방정부가 속한 광역자치단체의 재난취약계층 지원 조례 제정은 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정 가능성을 높일 것이다.
- 가설 2. 지방정부와 이웃한 지방정부가 재난취약계층 지원 조례를 제정한 비율이 증가할수록, 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정 가능성이 높아질 것이다.
- 가설 3. 지방정부와 역할 등위의 관계인 다른 지방정부가 재난취약계층 지원 조례를 제정한 비율이 증가할수록, 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정 가능성이 높아질 것이다.

2) 정책 수요 요인

정책은 무엇을 위해 그리고 누구를 위해 도입되는 것일까? 정책은 특정한 목적을 달성하기 위해 도입되는 일련의 계획이라고 할 수 있다. 이는 변화하는 환경에 대응하기 위해 유연하게 설계되어야 하고, 필요에 따라 조정 가능한 체계를 마련하여 지속적인 성능 향상을 도모할 수 있어야 한다. 이러한 정책의 도입으로 인해 수혜를 받는 주요 대상은 국민이라고 할 수 있는데, 정책에 대한 국민의 인식과 요구는 도입의 필요성을 고려해야 한다. 지방정부 차원에서 합리적인 판단 하에 적극 행동을 취할 필요가 있다(정다정·유승주, 2021). 다시 말해, 지방정부의 정책 도입은 지역주민을 위한 것이고, 그들에게 양질의 정책을 제공하여 요구에 부합한다면 주민들의 만족도를 이끌어 내어 정책을 성공적으로 도입했다고 할 수 있다(박순애·신가영, 2021). 정책 수요로 인해 도입되고 확산되는 과정은 합리적으로 이익 극대화를 위해 선택하는 이론인 합리적 선택이론으로 설명할 수 있다. 예를 들어, 지방정부가 자살예방 조례를 도입할 때, 사회적 문제로 자리잡은 한국사

회의 높은 자살률을 예방하고 관리하기 위해 자살예방 조례를 도입할 수 있으며, 이를 합리적 선택이론으로 설명하자면 자살예방 조례 도입의 원인인 자살률이 조례의 필요성을 나타내주는 것이라 이해할 수 있다(정다정 외, 2018).

이처럼 정책의 수요는 지방정부가 정책을 도입하는데 있어 영향을 미치는 사회적 요인이고, 중요한 변수라고 할 수 있다(이대웅·권기현, 2014). 정책 수요 요인에 대한 선행연구에서는 취약계층 수의 증가는 저소득층 건강보험료 지원 조례의 확산에 영향을 줄 수 있음이 확인되었다(하민지 외, 2011). 또한, 사회적기업 조례 제정 연구에서 해당 지역의 취약계층이라고 할 수 있는 고령자, 장애인, 다문화가족의 비율이 조례 제정에 영향을 줄 수 있으며(이대웅·권기현, 2014), 다문화가족 지원 조례 제정의 연구에서 다문화가족의 수는 조례 제정에 영향을 줄 수 있다는 연구 결과가 존재한다(정다정·유두호, 2021).

본 연구에서 논의하고 있는 재난취약계층 지원 조례 제정에 정책 수요 요인이 영향을 미칠 수 있다는 점은 「재난 및 안전관리 기본법」에 근거를 두고 있다. 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조에서 규정하고 있는 내용에 의하면, 재난취약계층을 어린이, 노인, 장애인, 저소득층 등 신체적·사회적·경제적 요인으로 인하여 재난에 취약한 사람이라고 규정하고 있다(행정안전부, 2023). 다음으로 다수의 지방정부 재난취약계층 지원 조례에서는 「다문화가족지원법」 제2조에 따른 다문화가족을 재난취약계층으로 규정하고 있다. 이 법령은 다문화가족 구성원의 안정적인 생활과 사회 구성원으로서의 역할과 책임을 다할 수 있도록 함에 목적을 두고 있다(여성가족부, 2020). 국내 다문화가족은 약 226만명으로 국내 총 인구 대비 4.4%를 차지하고 있다(문화체육관광부, 2023). 이는 국내 거주하는 외국인 주민의 수가 증가하여 이민자 복지정책의 필요성을 부각시키고 있다. 재난이 발생했을 때 다문화가족의 경우 정보에 대한 이해가 부족하고 소통이 어려울 수 있어 취약하다고 할 수 있다(이주호, 2016). 또한, 기타 상황에서 부적응의 시기를 겪을 수 있는 그들의 삶의 질을 향상시키기 위해 다양성에 대한 이해와 배려를 통한 효율성 증진이 필요하다(김안나, 2012; 김유경 외, 2012). 즉, 모든 다문화가족의 취약성을 경제적·신체적 측면에서 고려할 수는 없으나, 국내 이주에 따라 변화된 삶을 살아가기 때문에 환경적·정보적 측면에서 취약성을 가질 수 밖에 없다는 점을 시사한다(심기오 외, 2010; 김명구 외, 2014; 김도형 외, 2017; 김창진·양기근, 2020).

마지막으로 가족의 역할과 사회적 구조에 대한 인식이 변화함에 따라 과거 일반적이었던 대가족 시대는 핵가족 시대로, 그리고 현재 1인가구 시대로 향하고 있다. 각 17개 시·도의 1인가구 비율은 지속적으로 증가하는 경향을 보이는 바, 통계청에서 공개하고 있는 총 가구 대비 1인가구 비율은 처음 공표한 시점인 2000년에 15.5%이며, 최근 2022년을 기준으로 34.5%인 것으로 확인되어 약 2배 이상 증가하였다(통계청, 2022). 따라서 다수의 지방정부는 1인가구로 변화하는 환경에 맞춰 '1인가구 지원 조례'를 제정하였는데, 1인가구의 복지를 위한다는 동일한 목적을 가지고 '1인가구 지원 조례', '1인가구 사회적 고립 및 고독사 예방 조례', '1인가구 고독사 예방을 위한 지원 조례' 등의 상이한 명칭으로 제정되었다. 이는 '재난취약계층 지원 조례'에서 규정하고 있는 지원 대상자의 생활의 안정성 및 생활환경 개선 등의 내용을 포함하고 있어 같은 맥락으로 이해할 수 있다.

현대사회에서 보편적인 가구형태로 자리잡은 1인가구는 재난취약계층과는 다르게 다양한 계층 형태로 분포하고 있기 때문에 재난에 대한 특수성이 있다고 단정지을 수 없다(행정안전부, 2022). 하지만 모든 계층을 포함할 수 있는 1인가구는 지역별, 성별, 연령대별 등으로 취약성을 가질 수 있고, 그 수준이 다를 수 있다(김이레·이원익, 2020). 다시 말해, 재난 상황을 직면했을 때 남성보다는 여성의 취약성이 높고, 다른 연령대에 비해 정보 비대칭성을 갖기 쉬운 노인의 경우 부주의로 인해 재난 상황에서 취약성을 갖는다고 할 수 있다. 또한, 취업률, 실업률 등의 경제적인 요인으로 인해 신체적·정신적 건강상태가 저하된 중장년층과 청년실업률, 비혼주의 증가 등의 요인으로 인해 거주하는 환경이 열악하여 재난 발생 시 구조가 어려울 수 있다는 가능성이 존재하여 재난 상황에서 취약성을 가진다고 할 수 있다(강은나·이민홍, 2016; 김동식, 2016; 고행연, 2017; 정지혜 외, 2018; 김새봄 외, 2019). 따라서 전반적으로 다인가구에 비해 1인가구의 재난 대응 능력이 부족한 것으로 나타났기 때문에 1인가구를 재난취약계층으로 고려할 수 있다.

이상에서 논의한 바와 같이 본 연구에서는 지방정부의 재난취약계층 지원에 대한 정책 수요가 높은 것은 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다고 판단하였다. 지역에 따라, 취약계층에 따라 차이가 나타날 수 있지만, 재난에 대한 취약성이 높아지고 경각심이 커지는 시점에 지방정부 차원에서 지역주민들을 대상으로 하는 재난관리는 필수적이라고 할 수 있다. 따라서 지방정부 내 재난취약계층이라 볼 수 있는 기초생활수급자, 장애인, 다문화가족, 아동, 노인, 1인가구와 같은 인구는 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정에 영향을 줄 것으로 예상되어 다음과 같은 가설을 도출하였다.

가설 4. 지방정부의 기초생활수급 인구가 많을수록, 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정 가능성이 높아질 것이다.

가설 5. 지방정부의 장애인 인구가 많을수록, 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정 가능성이 높아질 것이다.

가설 6. 지방정부의 다문화가족 인구가 많을수록, 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정 가능성이 높아질 것이다.

가설 7. 지방정부의 아동 인구가 많을수록, 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정 가능성이 높아질 것이다.

가설 8. 지방정부의 노인 인구가 많을수록, 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정 가능성이 높아질 것이다.

가설 9. 지방정부의 1인가구 인구가 많을수록, 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정 가능성이 높아질 것이다.

3) 재난 역량

지방정부는 정책을 도입하는 데 있어 합리적 선택주의를 따를 것이다. 정책을 도입함에 있어 정책이 필요한지와 가능한지의 여부는 중요하게 작용될 수 있으며, 재난취약계층 지원에 있어 지방정부의 재난 역량은 필수적인 사안이라고 할 수 있다(이주호, 2016; 김도형 외, 2017; 권설아·류상일, 2018; 조민상·김원기, 2019). 재난 역량은 정부가 재난에 효과적으로 대응하고 재난을 관리할 수 있는 능력으로 예방적 측면에서 접근할 수 있으며, 재난 역량의 강화는 불확실한 상황에서 효과적인 대응을 할 수 있게 만든다. 내부환경에서의 조직과 자원은 함께 설명될 수 있는데, 조직의 자원을 노하우, 재무, 물적자산 등으로 말할 수 있다(Amit & Schoemaker, 1993).

재난 예산의 경우 재난취약계층과 밀접한 영향을 지니고 있어 관리적 측면에서 중요하다는 것을 알 수 있다(김창진·양기근, 2020). 하지만 지방정부마다 지역적 특성에 차이가 있기 때문에 지방정부가 보유한 자원에는 차이가 있을 수 밖에 없다(현선해 외, 2021). 재난 예산은 재난 발생 시 대응과 복구에 필요한 자원으로 긴급 상황에서 신속하고 효과적인 대응을 가능케 할 수 있다. 특히, 안전사고 노출 빈도가 높은 취약계층에게 보호와 지원을 위해 투입되는 예산은 중요하다고 할 수 있다(이재은, 2018). 따라서 지방정부의 재난 예산 규모가 크다는 것은 지방정부가 그만큼 재난 역량을 갖추고 있으며, 재난 발생 시 재난취약계층을 지원할 수 있는 역량을 갖추고 있는 것으로 이해할 수 있기에 지방정부의 재난 예산 규모가 클수록 지방정부는 재난취약계층 지원 조례 제정을 통해 재난취약계층을 지원하려 할 것으로 이해할 수 있다.

「재난 및 안전관리 기본법」 제66조의10(안전지수의 공표 및 안전진단의 실시 등) 제1항에 따르면, 행정안전부장관은 지역별 안전수준과 안전의식을 객관적으로 나타내는 지수를 개발 및 조사하여 그 결과를 공표할 수 있다(행정안전부, 2023). 이에 따라, 지역안전지수는 행정안전부에서 2015년부터 공표되고 있는 지표로, 특정 지역의 안전 수준을 정량적으로 측정하는 도구이다(배민기 외, 2018). 이 지수는 해당 지역의 주요 안전 지표를 종합하여 안전성을 나타내는데, 행정안전부장관은 「재난 및 안전관리 기본법」에 따라 공표된 안전지수를 고려하여 안전수준 및 안전의식의 개선이 필요하다고 인정되는 지방정부에 대해서는 안전환경 분석 및 개선방안 마련 등 안전진단을 실시할 수 있다(행정안전부, 2023).

지역안전지수는 다양한 부문에서 수치화된 지표들을 종합하여 평가하고 있는데, 2019년 이전까지는 교통사고, 화재, 범죄, 생활안전, 자살, 감염병, 자연재해를 포함하고 있었지만, 2019년 이후에 자연재해를 제외하고 교통사고, 화재, 범죄, 생활안전, 자살, 감염병 분야의 지수를 1등급부터 5등급까지로 산정하여 공표하고 있다. 즉, 지역안전지수란 주민들의 안전에 직접적으로 영향을 미치는 다양한 측면을 고려하여 종합된 지표를 도출하는 것이다. 이러한 지역안전지수는 지방정부의 안전에 대한 책임성을 강화하고 안전 수준을 향상시키는데 목적이 있다고 할 수 있는데, 실제로 지수가 공표되기 전보다 공표 후에 안전사고 사망자 비율이 점진적으로 감소하는 등 지방정부가 안전한 환경을 조성하는 데 긍정적인 영향을 주고 있음을 시사한다(행정안전부, 2022). 특히 화재 및 생활안전 분야에서 주민들이 재난 발생 가능성에 대해 높게 인지하고 있다는 점은 이 지수의 중요성을 더욱 강조한다고 할 수 있다(오후 외, 2018; 변성수 외, 2023).

재난취약계층 지원 조례의 목적에서 규정하고 있는 각종 재난사고 발생요소를 사전에 제거하고, 안전한 주거환경을 제공하여 생활안정을 도모한다는 점과 이와 같은 맥락에서 제정된 소방 및 화재와 관련된 취약계층 지원 조례의 목적 및 내용을 고려하여 화재와 생활안전 분야의 지역안전지수가 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정에 영향을 줄 수 있다고 판단하였다. 지역안전지수 등급이 높아 안전하지 않다고 평가받은 지방정부는 지역의 안전성을 향상시키기 위해 노력할 것이며, 특정 계층에게 도움이 필요한 경우 적절한 지원체계를 마련함으로써 안전을 보장하고자 할 수 있다. 즉, 화재 및 생활안전 분야의 지역안전지수의 등급이 높을수록, 지방정부는 재난취약계층 지원 조례를 더욱 제정하려 할 것이라 볼 수 있다. 따라서 재난 예산, 화재 및 생활안전 분야

지역안전지수와 같은 지방정부의 재난 역량이 재난취약계층 지원 조례에 영향을 줄 것으로 보고 다음의 가설의 도출하였다.

가설 10. 지방정부의 재난 예산이 클수록, 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정 가능성이 높아질 것이다.

가설 11. 지방정부의 지역안전지수(화재) 등급이 높을수록, 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정 가능성이 높아질 것이다.

가설 12. 지방정부의 지역안전지수(생활안전) 등급이 높을수록, 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정 가능성이 높아질 것이다.

4) 조직 역량

합리적 선택주의 관점에서 지방정부는 필요성과 가능성에 기반하여 정책을 도입할 것이기 때문에 조직의 역량은 중요한 변수로 작용될 수 있다(박나라·김정숙, 2018). 지방정부는 새로운 정책의 도입을 내부적 요인에 근거하여 결정할 수 있다(Walker, 1969; 김대진, 2015). 재난과 같은 불확실한 외부 환경에 대응하기 위해 지방정부는 타 지방정부가 아닌 지역 내부의 상황을 중심으로 판단하여 정책 결정을 내릴 수 있으며, 이 경우 조직 역량이 지방정부의 새로운 정책 결정에 영향을 줄 수 있다(Gary, 1973; 이대웅·권기현, 2014; 정다정·유두호, 2021). 조직 역량은 변화에 대응하고 경쟁력을 유지·강화하기 위해 필요한 모든 자원과 능력을 아우르는 개념으로 특정 목표를 달성하기 위해 갖추어야 하는 능력과 자원의 종합체라고 할 수 있다. 즉, 자원을 통해 조직효과성을 증진시키고 불확실성을 대응하기 위해 정책을 도입하는 것은 긍정적인 영향을 가져올 수 있다는 것이다(Barney, 1991; 유두호 외, 2019; 현선해 외, 2021).

조직 역량과 관련하여 주로 영향을 미치는 내부요인으로는 정부 규모와 재정적 역량 등이 있으며, 이는 혁신적인 정책 도입의 가능성을 향상시키는 것으로 설명된다(Walker, 1969; Berry & Berry, 1994; 장석준·김두래, 2012; 정다정·유두호, 2021). 조직 역량이 정책 확산에 주는 영향에 대해서는 출산장려금 제도의 확산에 관한 연구(이정철·허만형, 2012), 주민참여예산제도의 확산에 관한 연구(이정철·허만형, 2016), 환경보호 정책의 확산에 관한 연구(박나라·김정숙, 2018), 지역축제지원 조례의 확산에 관한 연구(박정인, 2022) 등의 연구에서 다루었고, 지방정부의 재정적 역량과 인구규모는 지방정부의 새로운 정책 결정, 다시 말해 조례 제정에 영향을 주는 것으로 나타났다. 따라서 지방정부의 조직 역량은 재난취약계층 지원 조례 제정에 긍정적인 영향을 줄 것으로 판단하여 다음의 가설을 도출하였다.

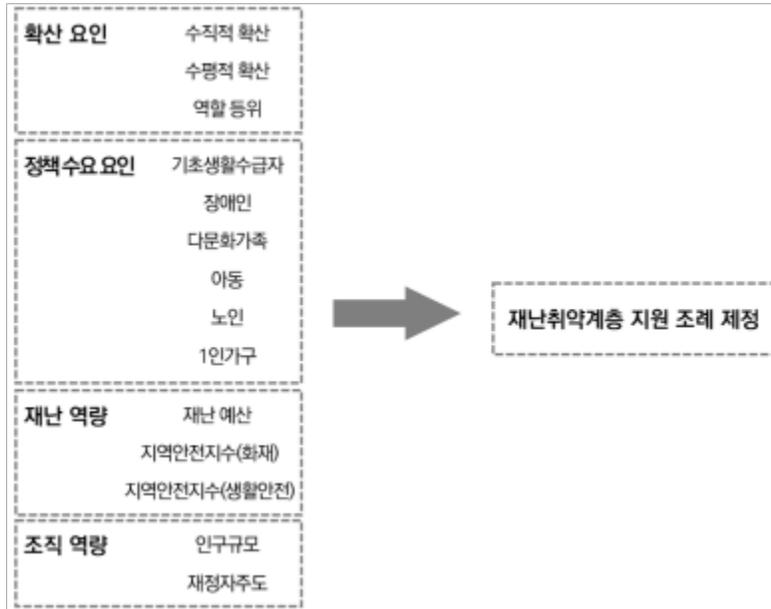
가설 13. 지방정부의 인구규모가 클수록, 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정 가능성이 높아질 것이다.

가설 14. 지방정부의 재정자주도가 높을수록, 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정 가능성이 높아질 것이다.

Ⅲ. 연구설계

1. 분석모형 및 분석방법

〈그림 2〉 분석모형



본 연구의 분석모형은 앞의 〈그림 2〉와 같다. 본 연구는 우리나라 지방정부가 재난취약계층 지원 조례를 제정하는 요인이 무엇인지를 파악하기 위한 연구이기에, 확산 요인, 정책 수요 요인, 재난 역량, 조직 역량이 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정에 주는 영향을 분석하고자 한다. 따라서 독립변수를 크게 확산 요인, 정책 수요 요인, 재난 역량, 조직 역량으로 구분하고, 확산 요인으로는 수직적 확산, 수평적 확산, 역할 등위를, 정책 수요 요인으로는 정책 수혜 대상을 고려하여 기초생활수급자, 장애인, 다문화가족, 아동, 노인, 1인가구를, 재난 역량으로는 지방정부의 재난에 대한 역량을 판단할 수 있는 재난 예산, 화재 및 생활안전 분야의 지역안전지수를, 마지막으로 조직 역량으로는 인구규모, 재정자주도를 고려하였다. 또한, 종속변수는 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정 여부를 분석하였다.

본 연구는 우리나라 지방정부가 분석대상이기에 시·군·구 기초자치단체를 대상으로 분석을 진행하였으며, 226개의 기초자치단체 중 224개를 대상으로 최종 분석하였다. 분석에서 제외된 2개의 기초자치단체는 충남 홍성군과 충남 공주시이다. 앞서 살펴본 우리나라 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정 현황에서 파악할 수 있듯이, 우리나라 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정은 2007년 충남 홍성군에서 시·군·구 기초자치단체 중 최초로 이뤄졌으나, 기초자치단체들의 본격적인 조례 제정은 2016년부터 진행되었다. 이에 따라 본 연구에서는 다수의 기초자치단체가

조례를 제정하기 시작한 2016년부터 2023년까지의 시기를 분석하였고, 2016년 이전에 조례를 제정한 충남 홍성군(2007년)과 충남 공주시(2009년)는 분석대상에서 제외되었다.

본 연구의 분석을 위한 방법으로는 사건사 분석(event history analysis)을 활용한 생존분석(survival analysis)을 실시하였다(정다정·유승주, 2021). 사건사 분석은 분석대상이 사건을 경험한 시기까지만을 고려하여 분석하기에, 본 연구의 분석대상인 지방정부가 재난취약계층 지원 조례를 제정하는 사건이 발생하게 되는 요인을 파악하는 데 유용하다. 다만, 분석대상에 따라 사건 발생 여부와 시기가 다르기 때문에 중도절단자료(censored data) 포함하게 되므로 자료의 특성을 고려한 분석이 필요하다. 생존분석은 사건이 발생하지 않은 중도절단(censoring)의 경우도 분석에 포함할 수 있다는 장점이 있다(Singer & Willett, 1993). 따라서 본 연구에서는 사건이 발생한 시기와 여부를 고려하는 생존분석을 실시하였으며, Cox 비례위험모형(cox proportional hazard model)을 활용하여 분석하였다. 위 모형은 생존시간의 분포에 대한 가정이 없으며, 공변량을 모형에 포함시켜 생존시간에 대한 회귀적인 해석이 가능하다(장애방·이재원, 1997). 또한, 본 연구에서는 독립변수(t-1)가 종속변수(t)에 영향을 주기까지의 시차를 고려하여 1년의 시차를 두고 분석하였다.

2. 자료수집 및 변수측정

1) 종속변수

〈표 1〉 연도별 지방정부 재난취약계층 조례 제정 현황

연도	조례 제정 기초자치단체 현황
2007	홍성군 (1개)
2009	공주시 (1개)
2016	군위군, 홍천군, 정성군 (3개)
2017	철원군, 인제군, 고성군, 양양군, 청주시, 제천시, 옥천군, 괴산군, 단양군, 아산시, 계룡시, 금산군, 부여군, 서천군, 태안군, 익산시, 정읍시, 완주군, 진안군, 순창군, 고창군, 담양군, 포항시, 안동시, 영천시, 문경시, 의성군, 영덕군, 고령군, 칠곡군, 울진군, 울릉군, 사천시, 금천구, 영도구, 북구(부산), 해운대구, 금정구, 강서구, 사상구, 기장군, 북구(대구), 달서구, 강화군, 서구(대전), 군포시, 구리시, 여주시, 과천시, 가평군, 연천군, 동해시, 태백시, 속초시, 영월군 (55개)
2018	청양군, 예산군, 김제시, 무주군, 임실군, 곡성군, 구례군, 장흥군, 해남군, 영암군, 경주시, 김천시, 구미시, 영주시, 상주시, 청송군, 영양군, 청도군, 성주군, 예천군, 강서구, 구로구, 강동구, 부산진구, 동래구, 사하구, 연제구, 수영구, 중구(대구), 동구(대구), 수성구, 달성군, 중구(인천), 연수구, 남동구, 부평구, 계양구, 서구(인천), 옹진군, 광산구, 동구(대전), 중구(대전), 유성구, 대덕구, 울주군, 남양주시, 화성시, 시흥시, 이천시, 양평군, 동두천시, 강릉시, 평창군, 화천군, 충주시, 영동군, 진천군, 음성군, 보령시, 서산시, 당진시 (61개)
2019	부안군, 강진군, 장성군, 완도군, 진도군, 산청군, 동작구, 남구(광주), 중구(울산), 남구(울산), 성남시, 하남시 (12개)
2020	화순군, 양산시, 동구(인천), 천안시 (4개)
2021	군산시, 남원시, 목포시, 여주시, 김해시, 동구(부산), 서구(광주), 동구(울산) (8개)
2022	창원시, 강북구, 노원구, 중구(부산), 남구(부산), 안양시, 전주시 (7개)
2023	거제시, 서구(부산), 서구(대구), 광주시, 오산시, 원주시, 삼척시 (7개)

본 연구에서 종속변수는 시·군·구 기초자치단체의 재난취약계층 지원 조례 제정 여부로, 지방정부가 조례를 제정했다면 1, 하지 않았다면 0으로 측정하여 더미(Dummy) 변수로 처리하였다. 우리나라 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정과 관련된 자료는 법제처 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>)를 통해 확인하였으며, 각 기초자치단체의 조례 제정 여부 및 최초 조례의 도입 시기에 관한 정보를 수집하여 활용하였다. 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정 현황을 연도별로 정리한 내용은 앞의 <표 1>과 같으며, 2023년을 기준으로 226개의 기초자치단체 중 159개에서 조례를 제정한 것으로 나타났다.

2) 독립변수

본 연구에서 독립변수는 확산요인, 정책 수요 요인, 재난 역량, 조직 역량으로 구분할 수 있다. 확산요인으로는 수직적 확산, 수평적 확산 그리고 역할 등위로 설정했다. 수직적 확산은 상위 정부의 영향력이 하위 정부에 미칠 수 있어 기초자치단체를 포함하고 있는 광역자치단체의 영향을 확인하였다. 이에 따라, 광역자치단체가 재난취약계층 지원 조례를 제정했다면 1, 하지 않았다면 0으로 측정하여 더미(Dummy) 변수로 처리하였다. 수평적 확산은 해당 기초자치단체와 동일한 광역자치단체 내 재난취약계층 지원 조례 제정 기초자치단체의 비율(ratio)로 측정하였다. 그리고 역할 등위는 전체 기초자치단체 중 시·군·구 재난취약계층 지원 조례 제정 비율(ratio)로 측정하였다. 그리고 정책 수요 요인에서는 재난의 취약성을 고려하여 정책 수혜 대상인 기초생활수급자, 장애인, 다문화가족, 아동, 노인, 1인가구의 비율(ratio)로 측정하였다. 조금 더 구체적으로 설명하자면, 기초생활수급자의 경우 (기초생활수급자 수/주민등록인구 수)*100, 장애인의 경우 (장애인 수/주민등록인구 수)*100, 다문화가족의 경우 (다문화 혼인건수/전체혼인건수)*100, 아동의 경우 (아동 수/주민등록인구 수)*100, 노인의 경우 65세 이상 인구/전체인구)*100, 1인가구의 경우 (1인가구 수/전체인구)*100으로 비율을 측정하였다.

다음으로, 지방정부의 재난에 대한 역량을 판단할 수 있는 기준으로 재난 역량을 재난 예산, 지역안전지수(화재), 지역안전지수(생활안전)으로 보았고, 재난 예산의 경우 기초자치단체 공공질서 및 안전 예산액 로그 값으로, 지역안전지수의 경우 기초자치단체 화재 및 생활안전 분야 지역안전 등급으로 측정하였다. 지역안전지수는 2015년부터 행정안전부에서 매년 기초자치단체를 대상으로 화재, 생활안전 분야를 포함한 6개 분야에 대한 안전역량을 1등급에서 5등급으로 평가하여 공표한 자료로, 등급이 낮을수록 안전함을 의미한다. 마지막으로, 조직 역량으로는 규모의 크기와 재정의 역량이 지방정부의 조례 제정에 영향을 줄 수 있는 인구 규모와 재정자주도로 보았고, 인구 규모는 기초자치단체 주민등록인구 수의 로그 값으로, 재정자주도는 기초자치단체 재정자주도를 측정하였다. 본 연구에서 측정한 독립변수인 확산요인의 하위변수 같은 경우 법제처 국가법령정보센터를 통해 확인하였고, 정책 수요 요인, 재난 역량, 조직 역량의 하위변수 같은 경우 국가통계포털에서 확인할 수 있었다.

〈표 2〉 변수설계

변수명		측정	
종속변수 (t)	재난취약계층 지원 조례 제정		
	기초자치단체 재난취약계층 지원 조례 제정 여부		
독립변수 (t-1)	확산 요인	수직적 확산	해당 기초자치단체가 속한 광역자치단체의 재난취약계층 지원 조례 제정 여부
		수평적 확산	해당 기초자치단체와 동일한 광역자치단체 내 재난취약계층 지원 조례 제정 기초자치단체의 비율
		역할 등위	전체 기초자치단체 중 시, 군, 구 재난취약계층 지원 조례 제정 비율
	정책 수요 요인	기초생활수급자	기초자치단체 기초생활수급자 인구 비율 (기초생활수급자 수/주민등록인구 수)*100
		장애인	기초자치단체 장애인 인구 비율 (장애인 수/주민등록인구 수)*100
		다문화가족	기초자치단체 다문화 혼인 비율 (다문화 혼인건수/전체혼인건수)*100
		아동	기초자치단체 아동 인구 비율 (아동 수/주민등록인구 수)*100
		노인	기초자치단체 고령인구 비율 (65세 이상 인구/전체인구)*100
		1인가구	기초자치단체 1인가구 인구 비율 (1인가구 수/전체인구)*100
	재난 역량	재난 예산	기초자치단체 공공질서 및 안전 예산액 로그값
		지역안전지수(화재)	기초자치단체 화재분야 지역안전등급
		지역안전지수(생활안전)	기초자치단체 생활안전분야 지역안전등급
	조직 역량	인구규모	기초자치단체 주민등록인구 수 로그값
		재정자주도	기초자치단체 재정자주도 (자체수입+자주재원)/기초자치단체 예산규모)*100
자치단체 유형		해당 기초자치단체 시·군·구 여부	

IV. 분석결과

1. 기초통계분석

본 연구는 재난안전 분야에 대한 사회적 관심과 대응의 필요성이 증가함에 따라 우리나라 지방정부의 재난취약계층 지원이 확산되는 현상에 주목하여, 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정 영향요인을 분석해보고자 했다. 이에 따라 2016년부터 2023년까지 8년간 충남 홍성군과 충남 공주시를 제외한 우리나라 전체 시·군·구 기초자치단체의 재난취약계층 지원 조례 제정을 분석하였으나, 각 지방정부가 재난취약계층 지원 조례를 제정한 시기까지만을 분석하였기에 최종 분석에 활용된 표본 수는 1,053개이며 모든 변수가 결측값 없이 동일하였다.

〈표 3〉 기초통계 분석 결과

변수명		표본 수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
종속변수	재난취약계층 지원 조례 제정	1,053	0.149	0.356	0	1
	수직적 확산	1,053	0.308	0.462	0	1
독립변수	수평적 확산	1,053	21.389	25.444	0	93.75
	역할 등위	1,053	29.092	27.128	0	74.390
	기초생활수급자	1,053	3.938	1.632	0.683	10.684
	장애인	1,053	6.223	2.335	2.431	11.860
	다문화가족	1,053	0.872	0.233	0.340	1.635
	아동	1,053	9.048	2.385	3.578	16.785
	노인	1,053	19.350	8.169	6.4	43.2
	1인가구	1,053	31.588	5.948	17.3	55.9
	재난 예산	1,053	8.921	1.125	5.899	13.060
	지역안전지수 (화재)	1,053	2.992	1.154	1	5
	지역안전지수 (생활안전)	1,053	2.893	1.142	1	5
	인구규모	1,053	11.970	1.048	9.210	14.000
	재정자주도	1,053	53.759	9.786	16.5	83.3

2. Cox 비례위험 회귀분석

다음의 〈표 4〉는 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정에 영향을 주는 요인은 무엇인지를 파악하고자 Cox 비례위험모형을 통해 분석한 결과이다. 본 연구의 회귀분석 결과를 정리하자면 다음과 같다. 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정에는 확산 요인 중 수평적 확산과 역할 등위, 정책 수요 요인 중 지방정부의 노인 가구, 재난 역량 중 지방정부의 재난예산, 지역안전지수(생활안전), 그리고 조직 역량 중 지방정부의 재정자주도가 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 수평적 확산, 재난 예산, 지역안전지수(생활안전)는 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정에 양(+)의 영향을 주어 조례 제정 가능성을 높이는 것으로 나타났다. 반면, 역할 등위, 지방정부의 노인 인구 및 재정자주도는 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정에 음(-)의 영향을 주어 조례 제정 가능성을 낮추는 것으로 확인되었다. 따라서 본 연구의 가설 2, 10, 12가 채택되었으며, 가설 3, 8, 14와 관련해서는 요인의 영향력은 확인하였으나 가설과 반대의 방향성이 확인되었다.

요인별로 살펴보면, 확산 요인 중 수직적 확산은 지방정부의 재난취약계층 조례 제정에 통계적

으로 유의미한 영향을 주지 못하였고, 수평적 확산은 조례 제정에 긍정적인 영향을, 역할 등위는 부정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 동일한 광역 내의 다른 지방정부의 재난취약계층 조례 제정 비율이 1% 증가할수록 지방정부가 조례를 제정할 가능성이 약 1.015% 증가하며, 집단 간 역할 관계가 유사하여 역할이 등위에 있는 다른 지방정부의 재난취약계층 조례 제정 비율이 1% 증가할수록 지방정부가 조례를 제정할 가능성이 약 0.960% 증가하여 오히려 조례 제정에 부정적인 영향을 주는 것으로 확인되었다. 이는 지방정부가 재난취약계층 지원 조례를 제정하는 것은 상위 지방정부의 영향을 받기보다는 이웃한 지방정부가 어떻게 행동하는가에 영향을 받은 결과임을 보여준다. 또한, 지방정부는 집단 간 역할 관계가 유사하여 역할이 등위에 있는 다른 지방정부를 준거집단으로 삼기보다는 동일 광역 내 다른 지방정부를 준거집단으로 고려하여 새로운 조례를 제정하는, 다시 말해 새로운 정책을 도입할 수 있음을 시사한다.

정책 수요 요인 중에서는 지방정부의 노인 인구를 제외한 나머지 기초생활수급자, 장애인, 다문화가족, 아동, 1인가구는 모두 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정에 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 지방정부의 노인 인구가 1% 증가할수록 지방정부가 재난취약계층 지원 조례를 제정할 가능성이 0.909% 증가하여 노인 인구의 경우 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정에 음(-)의 영향을 주는 것을 확인하였다. 즉, 지방정부의 노인 인구가 많을수록, 지방정부가 재난취약계층 지원 조례를 제정할 가능성이 낮음을 의미한다. 이러한 결과는 지방정부가 재난취약계층 지원 조례를 제정함에 있어 지역 내의 재난에 취약할 것이라 예상되는 인구를 고려하는 것은 아님을 보여주며, 오히려 노인 인구의 경우 노인 인구가 많은 지방정부에서 재난취약계층 지원 조례를 제정하지 않는 것으로 나타나 향후 우리나라 지방정부의 재난관리에 있어 고려가 필요할 것으로 보인다.

재난 역량 중에서는 지방정부의 재난 예산이 크고, 생활안전 분야 지역안전지수가 높을수록 재난취약계층 지원 조례를 제정하는 것으로 확인되었다. 지방정부의 재난 예산이 1% 증가할수록 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정 가능성은 1.189% 증가하며, 생활안전 분야 지역안전지수가 1% 증가할수록 조례 제정 가능성은 1.254% 증가하는 것으로 나타났다. 또한, 조직 역량 중에서는 지방정부의 재정자주도가 1% 증가할수록 지방정부가 재난취약계층 지원 조례를 제정할 가능성이 0.973% 증가하여, 재정자주도가 높을수록 재난취약계층 지원 조례를 제정할 가능성이 낮아짐을 확인하였다. 이러한 결과는 재정자주도가 아니라 재난 예산이 많은 지방정부에서 재난취약계층 지원 조례를 제정하며, 생활안전 분야의 지역안전지수가 안전하지 않다고 평가받은 지방정부가 재난취약계층 지원 조례를 제정할 가능성이 높음을 보여준다.

〈표 4〉 Cox 비례위험 회귀분석 결과

변수명		분석결과	
		β	Hazard Ratio
확산 요인	수직적 확산	0.206 (0.307)	1.229 (0.378)
	수평적 확산	0.015*** (0.005)	1.015*** (0.005)
	역할 등위	-0.040* (0.020)	0.960* (0.019)
정책 수요 요인	기초생활수급자	0.115 (0.098)	1.122 (0.110)
	장애인	0.044 (0.148)	1.045 (0.155)
	다문화가족	-1.420 (0.889)	0.241 (0.214)
	아동	0.001 (0.076)	1.001 (0.076)
	노인	-0.094* (0.050)	0.909* (0.045)
	1인가구	-0.029 (0.027)	0.970 (0.026)
재난 역량	재난 예산	0.173* (0.102)	1.189* (0.121)
	지역안전지수(화재)	-0.062 (0.087)	0.939 (0.082)
	지역안전지수(생활안전)	0.226** (0.099)	1.254** (0.124)
조직 역량	인구규모	-0.296 (0.015)	0.743 (0.138)
	재정자주도	-0.026* (0.015)	0.973* (0.015)
군		0.964** (0.437)	2.624** (1.147)
구		-0.278 (0.460)	0.756 (0.348)
Log Likelihood		-770.92952	
LR chi2(16)		49.62	
도입 지방정부		157	
전체 지방정부		224	
관측수		1,053	

주 1) * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

2) 괄호 안의 값은 표준오차를 의미함

3) Breslow 추정법으로 동일 생존시간 개체들(tied failures) 처리함

V. 결론 및 함의

미래를 예측하기 힘든 현대사회에서 빈번하게 발생하는 자연재난과 사회재난은 불분명한 요소와 급격한 변화 속에서 예측하기 어려운 난제(wicked problem)로 부상하고 있다. 재난 발생 시 재난취약계층은 신체적·경제적·사회적·정보적 등으로 취약하여 재난에 대한 정보 접근과 대피 및 구호시설 이용 등에 어려움을 겪기 때문에 불평등한 상황에 놓이기 쉽다. 따라서 재난취약계층은 재난에 대한 취약성이 높아 재난 발생 시 특별한 보호와 지원이 필요하다. 또한, 재난 상황에서 지방정부의 역할은 중요하다. 지방정부는 일선책임기관으로 재난 발생 시 지역주민을 가까이에서 지원할 수 있기에, 지방정부의 재난관리는 지역주민에게 실질적인 영향을 준다. 그리고 재난의 피해는 지역의 불평등 정도와 관계가 있다. 지방정부 차원에서 재난에 어떻게 대응하고, 대응 역량을 얼마나 갖고 있는지에 따라 재난으로 인한 지역의 피해 정도가 달라질 수 있기 때문이다. 우리나라 지방정부는 사회적·지역적 불평등을 고려한 재난관리를 수행하기 위해 재난취약계층 지원 조례를 제정하여 재난취약계층을 지원하고 있다.

본 연구에서는 기존의 재난에 관한 연구가 주목하지 못하였던 지역주민을 대상으로 한 재난관리의 책무를 갖고 있는 지방정부의 재난취약계층 지원에 영향을 주는 요인을 밝히고자 했으며, 이를 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정을 기준으로 확인하였다. 본 연구의 결과를 바탕으로 정책적 시사점을 제시하자면, 다음과 같다. 첫째, 본 연구의 결과에 따르면, 지방정부가 재난취약계층 지원 조례를 제정하는 것에는 수평적 확산, 역할 등위, 지방정부의 노인 인구, 재난 예산, 생활안전 분야 지역안전지수, 재정자주도가 영향을 주는 것으로 나타났다. 또한, 수평적 확산, 재난 예산, 생활안전 분야 지역안전지수는 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정에 긍정적인 영향을 주지만, 역할 등위, 노인 인구, 재정자주도는 부정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 이는 지방정부의 재난취약계층 조례 제정에는 다양한 요인이 서로 다른 영향을 미칠 수 있음을 의미한다. 즉, 지방정부는 재난취약계층 지원 조례를 제정함에 있어 성공과 실패의 여부를 떠나 다측면적으로 접근할 수 있다는 점을 시사한다.

둘째, 지방정부가 재난취약계층 지원 조례를 제정하는 것은 외부적인 확산 요인의 영향을 받지만, 상위정부의 영향을 받기보다는 동일한 수준의 지방정부의 행태에 영향을 받으며, 특히 동일한 광역 내의 이웃한 지방정부의 행태는 지방정부가 새롭게 조례를 제정하고 정책을 도입하는 데 긍정적인 영향을 주는 것으로 확인되었다. 다시 말해, 지방정부는 스스로와 유사하고 이웃한 지방정부를 준거집단으로 하여 새로운 정책을 도입하는 결정을 내릴 수 있음을 의미한다. 이는 지방정부의 재난취약계층 지원 확대를 위해서는 광역 단위의 재난취약계층 지원에 관한 정책이 마련되어야 함을 시사한다. 동일한 광역 내의 지방정부가 재난취약계층 지원에 관해 서로 공유할 수 있는 학습의 장을 마련하여 재난취약계층 지원이 미흡한 지방정부의 참여를 독려하고, 각 지역의 재난취약계층에게 실질적인 지원 서비스를 제공하는 지방정부의 역할을 강조할 수 있다. 이에 더하여, 본 연구의 결과에서 지방정부는 지역 내 재난취약계층의 인구를 고려하여 재난취약계층 지원 조례를 제정하는 것은 아님이 확인되었다. 재난취약계층 지원에 대하여 수혜 대상이 포괄적이고 모

호하여 구체적인 정책 실현이 어렵다는 점이 지속적인 문제로 지적되고 있기에, 향후 지방정부의 재난관리에 있어 지역 내 재난취약계층 인구를 고려하여 지역의 정책 수요에 맞는 적절한 맞춤형 정책이 마련될 필요성을 시사한다.

셋째, 지방정부의 재난취약계층 지원 조례 제정에는 재난 예산과 생활안전 분야 지역안전지수가 긍정적인 영향을 주며, 반면 재정자주도는 부정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 이는 지방정부가 재정적으로 더 안정적이라고 해서 재난취약계층 지원을 실시하는 것이 아니라 실질적인 재난취약계층 지원 활동을 할 수 있는 재난 예산이 확보되었을 때 재난취약계층 지원에 더 적극적일 수 있음을 보여주어 지방정부의 재난 예산 확보가 재난취약계층 지원을 위해 중요함을 시사한다. 그리고 생활안전 분야 지역안전지수 등급이 높아 더 안전하지 않다고 평가받을수록 재난취약계층 지원 조례를 제정하는 것으로 확인되어, 행정안전부에서 공표하고 있는 지역안전지수를 활용하여 재난안전에 취약한 지방정부가 지역의 낮은 안전 정도를 인식하고 이를 해결하기 위해 노력할 수 있도록 지원할 필요성을 시사한다.

참고문헌

- 강은나·이민홍. (2016). 「우리나라 세대별 1 인가구 현황과 정책과제」. 보건복지포럼. 2016(4), 47-56. 한국보건사회연구원
- 고행현. (2017) 「도시의 소형 밀집 주거공간의 화재위험도에 관한 연구」. 서울시립대학교 석사학위논문.
- 구혜영. (2024). 「복지는 희망의 손길이다」. 강원: 대한적십자사. <https://www.redcross.or.kr/voluntary/story.do?action=GetDetail&storyno=225>. 2024.02.04. 검색.
- 권설아·류상일. (2018). 기초자치단체의 재난 회복력(resilience) 역량 강화를 위한 재난 및 안전관리 조례 제정현황과 과제: 도농복합시를 중심으로. 「한국지방자치연구」, 20(1), 25-45.
- 김도형·라정일·변성수·이재은. (2017). 「대규모 재난 시 재난약자 지원방안」, 서울: 희망브리지 전국재해구호협회.
- 김도형·라정일·변성수·이재은. (2017). 「대규모 재난 시 재난약자 지원방안」, 서울: 희망브리지 전국재해구호협회.
- 김동식. (2016). [기획특집] 여성의 재난역량 실태와 정책과제. 「젠더리뷰」, 43, 4-15.
- 김동욱·이창길. (2022). 재난회복력 강화를 위한 재난자원봉사의 변화 방향. 「한국사회와 자원봉사연구」, 57-80.
- 김동주. (2021). 재난안전취약계층의 안전권에 관한 소고. 「법학연구」, 24(3), 109-141.
- 김동진. (2023). 사회계층별 재난불평등에 대한 인식과 시사점. 「보건복지 Issue & Focus」, 433, 1-9.
- 김명구·양기근·정기성. (2014). 자연재난에 의한 재난취약계층의 재난안전복지 개선 방향-전라북도 임실군의 노인계층을 중심으로. 「Crisisonomy」, 10(9), 113-135.

- 김명엽. (2021). 재난안전취약계층을 위한 입법적 개선에 관한 연구. 「일감법학」, (49), 3-27.
- 김보현. (2023). 정부, 안전취약계층 피해 체계적 관리...국가통계 지정 추진. 「안전저널」.
<https://www.anjunj.com/news/articleView.html?idxno=36150>. 2024.02.05. 검색.
- 김새봄·최윤정·최송식. (2019). 재가노인의 재난대응능력에 미치는 영향요인 연구-지진 경험 유무에 따른 비교. 「Crisisonomy」, 15(1), 79-95.
- 김신혜·권설아. (2021). 재난취약계층의 위험이슈분석-어린이, 임산부 사례를 중심으로. 「한국콘텐츠학회논문지」, 21(7), 291-303.
- 김안나. (2012). 「체류외국인 등에 대한 사회복지정책 국제 비교 및 향후 추진방향에 관한 연구」, 경기: 법무부 출입국·외국인정책본부.
- 김용섭. (2016). 재난 및 안전 관리 법제의 현황과 법정정책 과제. 「행정법연구」, (45), 51-79.
- 김유경·최현미·김가희·성수미. (2012). 「다문화가족의 변화와 사회적 대응방안 연구」, 세종: 한국보건사회연구원
- 김이레·이원익. (2020). 사회적 지지가 1 인가구 재난피해자의 삶의 질에 미치는 영향. 「Crisisonomy」, 16(4), 1-15.
- 김창진·양기근. (2020). 재난취약계층이 재난 회복 탄력성에 미치는 영향-기초자치단체 재난관리 예산을 중심으로. 「Crisisonomy」, 16(3), 19-44.
- 김혜정. (2017). 정책학습과 정부역량이 정책확산에 미치는 영향에 관한 연구-지방정부 자살예방 조례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 26(3), 237-270.
- 대한민국헌법(헌법 제10호).
- 문승민·나태준. (2017). 기초지방자치단체의 갈등관리 조례 도입 영향요인 분석: 정책혁신과 확산의 관점을 중심으로. 「사회과학연구」, 43(1), 149-167.
- 문현철. (2008). 국가재난관리체제에 있어서 중앙정부와 지방자치단체의 역할에 대한 법적 고찰. 「한국위기관리논집」, 4(1), 84-104.
- 박근오. (2023). 사회적 취약계층을 고려한 재난방송문자 서비스 영향 요인 분석-고령자와 일반인 그룹의 비교분석을 중심으로. 「한국재난정보학회논문집」, 19(2), 383-394.
- 박나라·김정숙. (2018). 환경조례의 수평적 확산과 수직적 확산: 환경기본조례와 자연환경보전조례를 중심으로. 「한국행정연구」, 27(3), 1-38.
- 박미선·우지윤. (2021). 「1인가구 연령대별 주거취약성 보완 방안」. 세종: 국토연구원.
- 박순애·신가영. (2021). 인접 지방자치단체와의 공공서비스 격차가 주민만족도에 미치는 영향. 「한국지방자치학회보」, 33(4), 81-114.
- 박정인. (2022). 지역축제지원 조례의 확산요인 분석: 제도적 동형화를 중심으로. 「지방정부연구」, 26(2), 79-96.
- 박형성·윤봉식·정태호·김민정·이종훈·이동주·오세영. (2022). 「안전취약계층 시인지 특성을 고려한 안전디자인 평가체계 개발」. 울산: 국립재난안전연구원
- 백정미·이창길. (2023). 재난불평등과 재난안전취약계층에 대한 지원체계. 「한국위기관리논집」, 19(7), 1-18.
- 변성수·조택희·배민기. (2023). 지방자치단체 재난관리정책 만족도 영향요인 연구. 「한국위기관리

- 논집」, 19(2), 15-26.
- 서울특별시. (2023). '2023 겨울철 종합대책' 취약계층·시민 안전 챙긴다. <https://news.seoul.go.kr/gov/archives/553935>. 2024.01.14. 검색.
- 심기오·박상현·정성희. (2010). 「재난약자 방재대책 실태조사 및 분석」. 서울: 국립방재교육연구원 방재연구소.
- 양기근. (2022). 재난 불평등이 갖는 함의와 해소를 위한 방안 모색. 「한국정책논집」, 22(2), 35-50.
- 양기근·서민경. (2019). 재난안전취약계층의 재난취약성과 재난복원력 연구: 재난안전취약계층의 복원력 지원체계 비교분석. 「한국융합과학회지」, 8(2), 220-239.
- 여성가족부. (2020). 다문화가족지원법(법률 제17281호).
- 오기호. (2013). 「안전약자 유형별 생활안전 콘텐츠 발굴」. 서울: 안전행정부 국립재난안전연구원
- 오후·조진희·김보은·최수민·배민기. (2018). 충북도민의 재난안전 인식도 분석: 지역안전지수 7대 분야를 중심으로. 「지역정책연구」, 29(1), 45-69.
- 유근환. (2020). 대규모 재난발생시 재난 취약계층에 대한 예방관리정책에 관한 연구. 「사회융합연구」, 4(6), 117-125.
- 유두호·유승주. (2020). 사회적 기업의 조직 역할 확대: 역능적 행위자성과 제도적 논리를 중심으로. 「인사조직연구」, 28(1), 59-84.
- 유두호·황정운·장용석. (2019). 준거집단 압력과 제도 생태계를 통한 사회적 가치 창출: 사회적 기업의 지역사회 재투자를 중심으로. 「현대사회와 행정」, 29(2), 129-163.
- 유란희·김선형. (2017). 주민참여예산제도의 제도화 과정 연구-동형화 이론의 검증을 통한 확산의 이해. 「한국정책학회보」, 26(3), 51-80.
- 이대웅·권기현. (2014). 정책확산의 영향요인 분석-사회적기업 조례제정을 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(2), 93-121.
- 이동규·민연경. (2016). 재난의 인적환경 취약성이 사회위험인식에 미치는 영향-재난안전 국민인식 오피너스 조사결과를 중심으로. 「한국정책학회보」, 25(1), 33-60.
- 이석환. (2013). 한국 지방자치단체 출산장려정책의 수평적, 수직적 확산. 「한국행정학보」, 47(3), 329-359.
- 이수연. (2023). 장애인 재난안전 정책에 관한 탐색적 고찰: 재난 취약성을 중심으로. 「사회과학연구」, 34(2), 77-98.
- 이승중. (2004). 지방차원의 정책혁신 확산과 시간-지방행정정보공개조례의 사례 연구. 「한국지방자치학회보」, 16(1), 5-25.
- 이재은. (2018). 「위기관리학」. 경기: 대영문화사.
- 이정술. (2020). 「안전취약계층에 대한 안전관리 정책 방향」. 행정포커스 제147권. 한국행정연구원.
- 이정철·허만형. (2012). 출산장려금 제도의 정책확산 연구: 기초자치단체의 제도 도입을 기초한 사건사 분석. 「정책분석평가학회보」, 22(3), 95-119.
- 이정철·허만형. (2016). 주민참여예산제도의 정책확산에 관한 연구: 사건사분석 모형을 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 26(2), 29-58.

- 이주호. (2016). 재난 취약계층의 재난대비 지원체계 강화방안-미국의 장애인 재난보호대책을 중심으로. 「한국정책논집」, 16, 54-71.
- 이주호. (2016). 재난취약계층 재난안전교육 개선방안 - 다문화 가족을 중심으로 -. 「Crisisonomy」, 12(11), 37-50.
- 이훈. (2022). 경찰 재난대비 대응력 강화방안에 관한 연구. 「한국공안행정학회보」, 31(1), 251-282.
- 임재현. (2023). 「지방행정론」. 경기: 대영문화사.
- 장석준·김두래. (2012). 정책갈등 상황에서 지방정부 정책의 확산-학교급식조례 제정을 중심으로. 「한국정책학회보」, 21(4), 285-311.
- 장석준·허준영. (2016). 기초 지방정부 갈등 예방 조례의 확산 영향 요인 분석. 「한국정책학회보」, 25(3), 75-105.
- 장애방·이재원. (1997). 비례위험모형의 적합도 검정법에 관한 연구. 「응용통계연구」, 10(1), 85-104.
- 장유미·유한별·하연섭. (2019). 지방자치단체의 '마을만들기' 사업 관련 조례의 확산요인 연구: 제도주의 이론에 근거한 사회적 압력을 중심으로. 「지방정부연구」, 23(2), 97-116.
- 정다정·문승민·나태준. (2018). 지방정부의 정책 도입 결정요인에 관한 연구: 자살예방 조례를 중심으로. 「지방정부연구」, 22(2), 281-301.
- 정다정·유두호. (2021). 세계화 시대의 지방정부와 정책 확산: 다문화가족 정책을 중심으로. 「국가정책연구」, 35(4), 87-108.
- 정다정·유승주. (2021). 글로벌 규범과 지방정부의 순응-건강도시 조례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 30(2), 21-49.
- 정다해·박나라. (2023). 코로나 19 시기 지방정부 문화정책 추진역량 비교 연구: 17 개 광역지방자치단체 퍼지셋 분석. 「지방정부연구」, 26(4), 59-86.
- 정명운. (2016). 「지방자치단체의 재난안전관리 체계 및 법제 정비 방안 연구」. 세종: 한국법제연구원.
- 정명은·박나라·장용석. (2009). 세계화 시대의 지역 브랜드: '표현'의 세계화, '의미'의 지방화. 「지방행정연구」, 23(4), 251-279.
- 정용찬·배현희. (2017). 생활임금 조례의 결정과 강도에 관한 연구. 「한국행정학보」, 51(1), 295-320.
- 정지혜·김진선·박덕근. (2018). 독거노인의 안전한 생활환경을 위한 재난 서비스 현황 및 정책적 제언. 「한국환경정책학회 학술대회논문집」, 61-62.
- 조민상·김원기. (2019). 자치단체의 재난취약계층 지원 프로그램 강화방안. 「한국융합과학회지」, 8(2), 240-250.
- 최병윤. (2021) 「장애인의 재난취약성에 대한 연구」. 고려대학교 박사학위논문.
- 최상한. (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 「한국행정학보」, 44(3), 87-113.
- 최훈지. (2023). 재난취약계층 위한 제도적 보완책 마련 절실. 「안전저널」. <https://www.anjunj.com/news/articleView.html?idxno=37689>. 2024.02.05. 검색.

- 통계청. (2022). 「2022년 사회조사 결과」. https://www.kostat.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=219&act=view&list_no=421772.
- 하민지·서인석·권기현. (2011). 한국 지방정부의 정책확산 영향요인에 관한 연구: 정책행위자와 환경적 결정요인을 중심으로. 「한국행정학보」, 45(4), 151-180.
- 한부영. (2017). 2017년 재난 및 안전의 성과와 과제. 「지방행정」, 66(770), 38-41.
- 행정안전부. (2022). 「대한민국 재난안전관리」. 세종: 행정안전부.
- 행정안전부. (2023). 「재난 및 안전관리 기본법(법률 제19234호)」. 세종: 행정안전부.
- 허아람. (2017). 지방자치단체의 재난 회복력에 관한 연구: 지표개발과 영향요인을 중심으로. 성균관대학교 박사학위논문.
- 현선해·최세경·서문교. (2021). 「미래조직을 위한 조직설계의 이해」. 서울: 한빛아카데미.
- 황정윤·김희성·장용석. (2015). 지방공기업 부채증가의 동향. 「한국행정학보」, 49(3), 247-278.
- 문화체육관광부. (2023). 「국내 거주 외국인 주민 226만명 '역대 최대'...총인구 대비 4.4%」. 세종: 문화체육관광부. <https://www.kocis.go.kr/koreanet/view.do?seq=1046716>. 2024.01.14. 검색.
- 김점임. (2023). 강서구, 겨울철 종합대책 추진... 신속한 재난 대응과 취약계층 보호 중점. 「서울복지신문」. <https://www.swnews.kr/news/articleView.html?idxno=60313>
- Amit, R., & Schoemaker, P. J. (1993). Strategic assets and organizational rent. *Strategic management journal*, 14(1), 33-46.
- Barney, J. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of management*, 17(1), 99-120.
- Berry, F. S., & Berry, W. D. (1990). State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis. *American political science review*, 84(2), 395-415.
- Berry, F. S., & 김대진. (2010). 정책혁신과 확산 연구의 과거, 현재 그리고 미래. 「한국정책학회보」, 19(4), 75-114.
- Berry, F. S. (1994). Innovation in public management: The adoption of strategic planning. *Public administration review*, 322-330.
- Birkman, Joern, Omar Dario Cardona, Martha Liliana Carreño Tibaduiza, & Alex H. Barbat. (2013). Framing Vulnerability, Risk and Societal Response: The MOVE Framework. *Natural Hazards*. 67(2), 193-211.
- Bizzarri, M. (2012). Protection of vulnerable groups in natural and man-made disasters. *International disaster response law*, 381-414.
- Dolatabadi, Z. A., Seyedin, H., & Aryankhesal, A. (2016). Policies on protecting vulnerable people during disasters in Iran: A document analysis. *Trauma monthly*, 21(3).
- Hemingway, L., & Priestley, M. (2006). Natural hazards, human vulnerability and disabling societies: A disaster for disabled people?. *Review of Disability Studies: An International Journal*, 2(3).
- Klein, R. J., Nicholls, R. J., & Thomalla, F. (2003). Resilience to natural hazards: How useful is

- this concept?. *Global environmental change part B: environmental hazards*, 5(1), 35-45.
- Kuran, C. H. A., Morsut, C., Kruke, B. I., Krüger, M., Segnestam, L., Orru, K., Nævestad T. O., Airola, M., Keränen, J., Gabel, F., Hansson, S., & Torpan, S. (2020). Vulnerability and vulnerable groups from an intersectionality perspective. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 50, 101826.
- Manyena, S. B. (2006). The concept of resilience revisited. *Disasters*, 30(4), 434-450.
- Marin-Ferrer, M., Vernaccini, L., & Poljansek, K. (2017). Index for risk management inform concept and methodology report—version 2017. Luxembourg. doi: <https://doi.org/10.2760/094023>.
- Meyer, J., & W. R. Scott. (1983). *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. London: Sage.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), 340-363.
- O'Keefe, P., Westgate, K., & Wisner, B. (1976). Taking the naturalness out of natural disasters. *Nature*, 260(5552), 566-567.
- Pongponrat, K., & Ishii, K. (2018). Social vulnerability of marginalized people in times of disaster: Case of Thai women in Japan Tsunami 2011. *International journal of disaster risk reduction*, 27, 133-141.
- Scott, W. R. (2003). *Organization: Rational, Natural, and Open Systems*. New Jersey: Pearson Education.
- Sheikhbardsiri, H., Yarmohammadian, M. H., Rezaei, F., & Maracy, M. R. (2017). Rehabilitation of vulnerable groups in emergencies and disasters: A systematic review. *World journal of emergency medicine*, 8(4), 253.
- Singer, J. D., & Willett, J. B. (1993). It's about time: Using discrete-time survival analysis to study duration and the timing of event. *Journal of Educational Statistics*, 18(2), 155-195.
- Singh, S. R., Eghdami, M. R., & Singh, S. (2014). The concept of social vulnerability: A review from disasters perspectives. *International Journal of Interdisciplinary and Multidisciplinary Studies*, 1(6), 71-82.
- Strang, D., & Meyer, J. W. (1993). Institutional conditions for diffusion. *Theory and society*, 487-511.
- Timmerman, P. (1981). *Vulnerability, resilience and the collapse of society: a review of models and possible climatic applications*. Toronto: Institute for Environmental Studies, University of Toronto.
- Walker, J. L. (1969). The diffusion of innovations among the American states. *American political science review*, 63(3), 880-899.

Wisner, B., P. Blaikie, T. Cannon, & I. Davis. (2004). *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. 2nd ed. NY: Routledge.

국가통계포털 e-지방지표. <https://kosis.kr>.

국립재난안전연구원. <https://www.ndmi.go.kr>.

법제처 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr>.

행정안전부. <https://www.mois.go.kr>.

The International Federation of Red Cross. <https://www.ifrc.org>.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction. <https://www.undrr.org>.

오승현(吳承賢): 현재 연세대학교 행정학과 석사과정에 재학 중이다. 주요 관심 분야는 인사행정, 조직관리, 재난관리 등이다(mieca2@yonsei.ac.kr).

정다정(丁多情): 연세대학교 행정학과에서 석사학위를 취득하고, 현재 연세대학교 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심 분야는 공공관리, 지방정부, 복지정책 등이다(jeong_dj@yonsei.ac.kr).

나태준(羅泰俊): Indiana University에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 연세대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 연구 분야는 공공관리, 환경정책, 갈등관리 등이다(tjlah@yonsei.ac.kr).

〈논문접수일: 2024. 1. 15 / 심사개시일: 2024. 1. 15 / 심사완료일: 2024. 2. 16〉

Abstract

A Study on the Factors Influencing Local Government Support for Disaster
Vulnerable Groups:
Focusing on Disaster Vulnerable Groups Support Ordinances

Oh, Seunghyun

Jeong, Dajeong

Lah, T. J.

In a rapidly changing modern society, natural and social disasters caused by various factors can take a toll on disaster vulnerable groups who are inherently vulnerable, so policies to support disaster vulnerable groups are demanded to mitigate the damage. In this study, we explore the factors that influence the enactment of the local government's disaster vulnerable groups support ordinance, conducting a survival analysis on 224 of the 226 local governments nationwide. This study continued the discussion based on policy diffusion theory, organizational institutionalism and rational choice theory, the factors influencing the adoption of the disaster vulnerable groups support ordinance were largely considered as diffusion factors, policy demand factors, disaster capacity and organizational capacity. To be more specific, diffusion factors were considered as vertical diffusion, horizontal diffusion, and role equivalence; policy demand factors were considered as recipient of basic living, impairment person, multicultural families, child, elderly, and single-person household; disaster capacity was considered as disaster budget, local safety index(fire), and local safety index(life safety); and organisational capacity was considered as population size and financial autonomy rate. As a result of this study, among the horizontal diffusion that can imitate the policies of neighboring local governments, the disaster vulnerable groups who are policy demand recipients, impairment persons and multicultural families, and disaster capacity that can take into account the vulnerability and safety of the region, the regional safety index(life safety) influence the enactment of local government's disaster vulnerable groups support ordinance in Korea. We confirms that the aforementioned results are key factors in the enactment of regulations, thereby indicating future directions for supporting disaster vulnerable groups.

Key words: Disaster Vulnerable Groups, Disaster Vulnerable Groups Support Ordinance, Local Government, Policy Diffusion, Disaster Capacity