「지방정부연구」 제23권 제4호(2020 겨울): 373-394
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.23 No.4 (2020 Winter)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.23.4.15

태풍 차바(CHABA)로 인한 지방정부와 주민간의 갈등사례의 정책적 함의: 울산 중구 피해사례를 중심으로

김 민 정*
김 도 희**

국문요약

최근 지진, 태풍, 집중호우 등으로 인한 재난피해 규모가 커지면서 재난관리주체인 정부 및 지자체의 대응미흡이 쟁점화 되어 행정기관과 피해주민 간 첨예한 갈등이 발생되고 있는 실정이다. 2016년도에 발생한 태풍 차바 사례 역시 현재까지도 천재와 인재여부를 두고 갈등이 지속되고 있다. 재난의 발생 원인을 둘러싼 이해관계자들 간의 인식차이가 재난갈등으로 이어져 사회적 문제로 이슈화되고 있는 시점에서 재난갈등의 발생원인과 해결방안에 대한 모색은 더욱 요구된다. 재난을 극복하기 위한 지역공동체는 재난관리 역량과 연계되기 때문에 재난갈등으로 지역공동체가 와해될 경우 재난관리역량의 약화로 재난이 확산될 수 있다. 이에 재난갈등에 대한 면밀한 분석과 해결방안의 모색은 매우 중요하다.

본 연구에서는 현재까지도 첨예한 갈등이 지속되고 있는 태풍 차바 사례를 선정하여 재난갈등에 영향을 미치는 원인을 분석하고 해결방안을 제시하고자 한다. 연구결과에 따르면, 재난갈등은 예방, 대비단계에서는 행정적 요인 중 법 준수요인이, 대응, 복구단계에서는 행정적 요인 중 법 준수, 상호신뢰, 정보공개 요인이 주요한 갈등요인으로 작용하는 것으로 분석되었다. 이러한 연구결과를 토대로 본 연구에서는 재난갈등 관리방안으로 재난갈등관리 행동조치 매뉴얼 구축 및 교육 강화, 긴급정보공개 제도 도입, 재난법률지원서비스 체계구축 및 운영 등을 제안하고자 한다.

주제어: 재난갈등, 갈등영향요인, 재난갈등관리, 재난갈등관리정책

Ⅰ. 서론

최근 사람들의 안전에 대한 관심이 집중되고 있다. 이는 이상기후 현상과 맞물려 잦은 지진과 태풍, 집중 호우로 인한 홍수 등으로 인한 피해 규모가 커지면서 사람들의 불안감은 더욱 증폭되고 있는 것이다. 지진, 태풍, 집중 호우 등으로 인한 피해는 분명 인위적인 현상이 아닌 자연재해임에도 불구하고 이로 인한 갈등은 심각하다. 그 이유는 무엇인가? 왜 자연재해로 인한 피해를 둘

* 제1저자
** 교신저자

러싸고 지방정부와 주민 간의 갈등이 발생하는가? 이 부분에 의문이 가지 않을 수 없다.

분명, 자연재해이지만 이로 인한 피해를 둘러싸고 많은 논란이 있다. '자연재해'라고 주장하는 의견과 '인재'라고 주장하는 의견이 엇갈리면서 심각한 갈등이 발생되고 있다. 2011년 7월 서울에 이틀간에 걸쳐 집중 호우가 발생하면서 서초구 우면동에 위치한 우면산에 산사태가 발생하였다. 이로 인해 막대한 인명 피해가 발생하였고 이를 둘러싼 주민들의 반응은 자연재해로 인한 피해가 아닌 인재로 인한 피해라고 주장하였다. 이러한 측면에서 주민들과 관할 지방정부에 책임을 묻게 되었고, 자연재해라고 주장하는 지방정부와 심각한 갈등을 빚게 된 것이다.

본 연구에서 분석대상인 태풍 차바로 인한 울산시 중구와 주민 간의 갈등 역시 우면산 산사태 사례와 마찬가지로 태풍 차바는 자연재해이지만 재난 예방과 안전 관리 차원에서 정부의 대응이 미흡했기 때문에 주민들의 피해를 키웠다는 것이다. 따라서 태풍 차바로 인한 피해는 자연재해가 아니라 인재로 보아야 한다는 견해 차이로 울산시 중구와 주민 간의 갈등은 시간이 흐를수록 첨예한 갈등양상을 띠었다.

우리나라는 국토의 65%이상이 산지로 이루어져 있어 도시화에 따른 산지 경계부까지의 도시 개발은 토사 재해의 위험성을 상존하고 있다. 그 예로 이상기후로 인해 국지성 폭우와 여름철 태풍·집중호우의 발생이 많았던 2011년과 2012년 산사태 발생이 많았고, 과거와 달리 최근에는 인구가 밀집한 도심지에서 발생하여 단기간에 치명적인 피해를 야기시켰다. 우면산 산사태와 같이 도심지에서 발생하는 토사재해의 대표적인 원인으로 산업화와 도시로의 인구 집중현상이 산지의 무분별한 개발을 야기시켰고 이에 따른 피해규모가 생각이상으로 커짐으로 인해 이에 대한 사람들의 관심이 고조되고 있다(윤정환·이경빈, 2018:363).

자연 재해 발생으로 지방정부와 주민 간의 갈등이 빈번하게 발생되고 있고, 재난의 규모가 커지고 복잡화되면서 재난피해를 둘러싼 이해관계자들 간의 갈등이 심화되고 있는 실정이다.따라서 본 연구에서는 중구의 태풍 차바를 둘러싼 지방정부와 주민들 간의 갈등 발생 원인이 어디에 있는지를 찾고, 이에 대한 해결방안 모색하는데 본 연구의 목적이 있다.

다만 본 연구는 기존의 연구와는 달리 재난 발생이후 시점부터 갈등발생 원인을 분석하기보다 재난 발생 이전과 이후의 전반적인 과정에서 갈등의 발생 원인을 규명해보고자 한다. 그리고 재난 갈등의 해결방안에 있어서도 재난관리체계의 단계별 개선방안에 초점을 맞추어 제시하고자 한다. 중구의 태풍 차바를 둘러싼 지방정부와 주민 간의 갈등을 보면 중구는 '천재'로 인한 피해발생이라고 주장하는 반면, 주민들은 '인재'로 인한 피해라고 주장하고 있다. 이처럼 이해관계자간 인식차이가 큼으로 인해 갈등해결이 원만하게 진행되지 못하는 점에 착안하여 이러한 인식의 차이가 왜 발생하는지? 인식차이를 토대로 한 재난복지에 대한 정책 수요는 무엇인지 등에 근거한 갈등 발생 원인을 규명하고, 이에 근거한 해결방안을 모색해보고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 재난·재난관리·재난갈등

재난의 개념을 법적인 측면에서 정의된 내용을 살펴보면,「재난 및 안전관리 기본법」제3 조 제1호에서 '재난'의 개념을 자연재난과 사회재난으로 구분하여 정의하고 있는데, 자연재난은 "태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사, 조류대 발생, 조수, 화산활동, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해"로 정의하고 있다. 또한 사회재난은 "화재, 붕괴, 폭발, 교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다), 화생방사고, 환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지, 통신, 교통, 금융, 의료, 수도 등 국가기반체계의 마비, 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률에 따른 감염병 또는 가축전염병예방법에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해를 포함한다(윤필환, 2017:7).

이처럼 재난은 국민의 생명, 신체, 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로 정의하고 우리나라 헌법 34조에서는 국가는 각종 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호할 의무가 있음을 명시하고 있는 만큼 재난관리에 대한 책임이 정부에 있음을 밝히고 있다. 재난관리(Emergency Management)란 공공기관이 재난에 관한 업무를 체계적으로 수행하는 것을 말하며, 재난을 사전에 예방하고 재난이 발생하면 즉각적인 대응활동을 전개하여 인적·물적 피해를 최소화하고 신속한 복구활동을 통해 국민들이 생활에 불편함이 없도록 본래의 일생생활로 복귀시키는 것을 말한다. 재난관리는 재난발생이전과 재난발생 이후의 시간적 흐름에 따라 단계별로 대응하는 것이 요구된다(Drabek, 1991; Yang et al, 2006; Joo et al; 윤정환·이경빈, 2018:364). 이런 측면에서 재난발생이전 단계에서의 재난 관리로는 재난을 예방하고 대비하는 것이 필요하며, 재난 발생이후에는 신속한 대응과 복구가 필요한 것이다.

재난관리에 대한 중요성은 이상기후 현상으로 인해 국지성 폭우와 태풍, 집중 호우 등이 자주 발생하면서 더욱 부각되고 있다. 2011년 7월 26일에서 28일간 수도권에서 발생한 집중호우로 인해 서울 강남지역에 도로와 주택이 침수되고 현상이 발생하였고, 우면산의 산사태를 발생시켰다. 우면산 산사태로 인해 형촌 마을 60가구가 고립되었고, 방배동 남태령 전원마을에서 발생한 산사태로 사망자가 18명이 발생하였다. 그리고 Kang et al.(2008)의 연구에서 언급된 바와 같이 태풍 나리로 인해 제주특별자치도는 큰 피해를 입었는데 이 피해가 천재로 인한 피해라기보다는 인재의 성격이 강하다는 논의 하에 재난관리에 대한 정부의 책임 있는 관리가 필요하다고 주장하고 있다. Pickett & Block(1991)은 재난의 개념을 위험과 불확실성의 본질적 속성을 지닌 재난의 발생을 예방하고 위험을 최소화시키고 발생한 재난을 신속하고 효과적으로 대응하여 정상상태의 복귀를 돕는 것이라고 정의하고 있다(주상현·박기영, 2007:113). 효율적인 재난관리 체제 구축에 대한 필요성에 대해서는 여러 학자들이 언급하고 있다(Jo et al, 2010; Kim, 2003, Namjung, K, 1995, Choi, 2006).

재난을 관리하는 과정에서 쉽게 재난갈등이 발생하기 때문에 재난관리 체제 구축은 필요하며,

재난갈등에 대한 대책마련도 함께 논의될 필요가 있다. 김영주(2014), 정지범(2013), 김민정·최우정·강성철(2018)의 연구에서 언급하고 있듯이 재난갈등은 재난이 발생하고 이를 관리하는 과정에서 이해관계자간 가치, 관점, 이해 등이 대립되는 상태, 재난상황에 대한 해석차이, 가치 상충, 부적절한 소통 등으로 둘 이상의 갈등주체가 양립할 수 없는 상호작용을 통해 의견의 일치를 보지 못하고 있는 상황을 의미한다.

2. 재난갈등의 원인과 영향요인

재난이 발생하고 난 이후 재난발생의 원인을 두고 지방정부와 주민 간의 갈등이 발생되는 사례를 많이 볼 수 있다. 주민들의 입장은 정부가 재난에 대한 사전 조치를 잘 했더라면 태풍, 홍수, 지진 등의 자연재해로 인해 피해를 최소화할 수 있었는데 이에 대한 사전 예방을 제대로 하지 않았기 때문에 피해를 키웠다는 주장을 하고 있다. 따라서 자연재해로 인한 피해라기보다는 인재라는 입장을 강하게 표명하고 있다.

이에 반해 정부는 자연재해로 인한 피해이며 자연재해의 경우 불가항력적인 면이 있기 때문에 피해가 발생할 수밖에 없다는 입장을 보인다. 이처럼 재난 발생에 따른 피해를 두고 그 원인이 어디에 있느냐는 입장 차이가 극명하게 갈리면서 심각한 갈등이 발생되는 예를 많이 경험하게 된다.

먼저, 태풍이나 지진, 홍수 등 자연재해에 따른 피해발생을 최소화하고 이에 대한 사전, 사후 관리 책임을 지고 있는 정부의 입장에서 살펴 볼 필요가 있다. 이는 곧 재난갈등의 원인과 영향요인으로 행정적 요인에 해당된다. 정부가 평소 주민들이 제기한 문제점에 대해 귀를 기울이고 이에 대한 적극적이고 신속한 대응을 하고 있는지에 대한 여부가 정작 재난이 발생하고 난 다음 재난발생에 대한 처리과정에서 주민들과의 갈등을 심각하게 표출시키게 되는 원인으로 작용하기도 한다.

따라서 주민참여와 정보공개로 주민들과의 소통, 정부에 대한 신뢰형성이 어느 정도 이루어진 경우에는 사건발생에 초점을 맞추어 논의가 이루어질 가능성이 높다. 하지만 그렇지 않은 경우 주민의 목소리와 민원제기에 늦장 대응이나 문제점에 대한 목소리를 제대로 내놓을 수 있는 소통 창구가 없었을 경우 잠재된 갈등이 재난발생을 계기로 외부로 표출되는 것이다. 이처럼 주민의견 수렴과정 미흡이나 정보공개 부족으로 정부에 대한 신뢰감 등이 부족한 경우 자연 재해 발생이후 정부와 주민 간의 갈등이 잠재되어 있다가 외부로 표출되는 예를 많이 볼 수 있다. 이러한 내용은 지병문·지충남(2002), 강성철·문경주(2005), 홍수정(2005), 나태준(2007), 유현정·이재은·노진철·김겸훈(2008), 변성수(2010), 김영주(2013), 정지범(2013), 임동진(2016) 등의 선행연구에서 언급되고 있다.

재난갈등에 영향을 미치는 또 하나의 요인으로 경제적 요인을 들 수 있다. 경제적 요인은 재난발생이후 보상의 적정성과 신속성을 둘러싸고 심각한 갈등을 야기하는 요인으로 작용한다. 경제적 요인의 중요성에 대해서는 여러 연구를 통해 입증되고 있다. 그 예로 나태준(2004), 채경석(2004), 김석곤·최영훈(2008), 유규상(2014) 등의 연구를 들 수 있다. 재난 갈등은 피해를 입은 지역 주민들은 자신들의 정신적·물질적 피해보상에 대한 책임이 정부에 있다고 생각하고 보상이 자

신들이 생각하고 있는 만큼 적정하지 않다고 판단할 경우 갈등이 발생한다. 하지만 정부의 입장에서는 재난 관리 예산에 따라 개개인에게 보상을 할 수밖에 없고, 현행 법률에서 규정하는 지원금의 기준에서 보상하기 때문에 주민들의 욕구를 모두 충족시켜주지 못하는 한계가 있다.

마지막으로 재난에 영향을 미치는 요인으로는 기술적 요인을 들 수 있다. 재난관리 단계별 대응체계에서 기술적 요인에 해당하는 재난관리시스템의 구축여부, 빅데이터 활용을 통한 사전예방과 사후 신속한 대응을 위한 전문적 기술력 확보와 체계적 관리체계가 구축되어 있느냐는 매우 중요한 사안이다. 재난발생에 영향을 미치는 기술적 요인의 중요성을 재난관리 단계별 대응체계와 연관시켜 설명하면 다음과 같다. 먼저 재난관리 예방단계에서 안전 관련 시설물의 성능 평가 및 점검을 얼마나 성실히 수행하였으며, 지역위험성 파악에 누락됨이 없이 철저하게 점검하고 확인하였느냐 하는 것이다.

그리고 대비 단계에서 재난사고 대비 구조 장비 구축과 수시적인 점검 및 수리를 통해 재난발생시 활용하는 데에 어떤 문제도 없었는가?, 재난관리에 신속하게 대응할 수 있는 비상경보 및 방송수단, 의료지원시스템 및 전반적인 재난관리 시스템이 통합적으로 잘 구축되고 작동하였느냐 하는 것이다. 또한 재난관리 단계별 대응체계에서 마지막 단계로 재난이 결국 발생하였다면 재난관리기관 간의 과학적 원인조사 분석활동이 신속히 이루어져야 한다(김경호, 2010). 그리고 빠른 시간 내에 복구지원체계가 마련되고 재난 재발을 막기 위한 조치도 철저히 이루질 필요가 있다.

재난갈등의 경우 사전예방을 위한 관리와 점검, 이를 제대로 수행하기 위한 기술력의 확보 등은 재난갈등을 최소화하고, 주민과의 갈등에서도 정부의 노력과 관심이 철저했던 만큼 갈등의 확산을 막을 수도 있다. 하지만 평상시에 주민들에 의한 민원 제기애도 신속히 대응하지 못했다거나 사전에 문제가 다소 감지가 되었음에도 방치했다거나 정작 재난이 발생되었는데도 이를 수습할만한 전문 인력과 장비 구축, 시스템의 원활한 작동이 되지 않았다면 이러한 사실들이 주민들에게 전해지면서 주민들과의 갈등은 정부에 대한 불신과 함께 갈등은 더욱 심화되고 장기화될 가능성이 커진다.

3. 연구의 분석틀

본 연구에서는 재난갈등 관련 선행연구를 바탕으로 재난발생으로 인한 갈등과 피해를 최소화하기 위해서는 재난관리는 단계별 대응이 필요하다는 인식하에 재난발생이전의 예방과 대비 단계와 재난발생 이후로는 대응과 복구 단계로 나누어 정부의 역할을 살펴보고자 한다.

재난관리과정은 보는 시각에 따라 여러 단계로 분류할 수 있으나 일반적으로 재난이 발생하기 전과 후로 구분하고 시계역적으로 배열하여 재난발생 이전의 단계로 예방 및 대비단계, 재난발생 이후의 단계로 대응 및 복구단계로 구분한다. [1] 우리나라의 경우 이상의 네 단계를 중심으로 현행법 상 정부의 역할이 규정되어 있는데 재난갈등은 이러한 정부의 역할을 둘러싸고 주로 발생되는

1) 이러한 구분은 1970년대 미국 주지사협의회(National Governors' Association; NGA)에서 정립한데에 이어 1985년 미국행정학보에서 페탁(Petak)이 제시한 것을 근거로 한다.

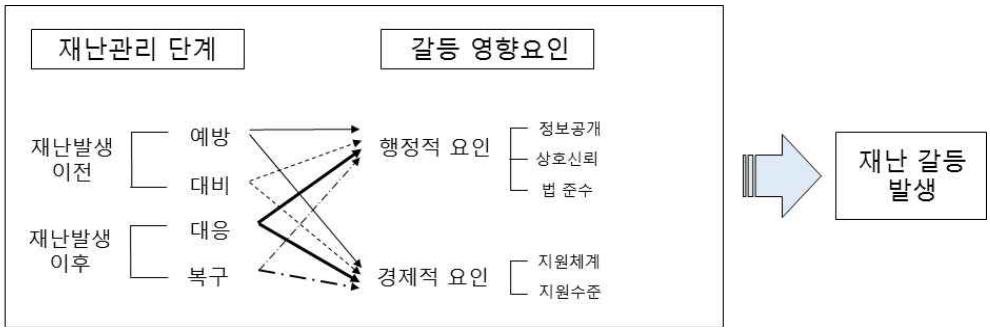
바 본 연구에서는 재난관리 네 단계를 근간으로 갈등에 영향을 미치는 요인을 분석하고자 한다.

재난이 발생되기 전후라는 시간적 기준을 토대로 재난발생 이전과 이후단계에서 행정적 요인과 경제적 요인이 재난갈등에 지대한 영향을 미치는가를 분석하기 위해 본 연구에서는 첨예한 갈등이 지속되고 있는 특정사례를 선정하여 분석을 시행하고자 한다. 본 연구에서는 '태풍 차바로 인한 울산시 중구피해 발생사례'를 선정하였다. 본 사례를 분석 대상으로 선정한 이유는 태풍 차바로 인한 중구의 피해 발생에 대해 지역 주민들은 '인재'라고 하는 반면 중구는 '천재'로 인한 피해 발생이었다고 주장하면서 정부와 주민 간의 갈등이 첨예하게 대립된 양상을 보였던 사례인 만큼 갈등과 피해의 발생 원인이 어디에 있는지를 규명해 볼 필요가 있다고 판단하였기 때문이다. 또 다른 선정 이유로는 재난갈등이 재난이 발생되고 난 이후 몇 년이 지났음에도 불구하고 주민과 지방정부와의 갈등이 지속되고 있는 측면에서 재난갈등을 연구하는데 시사하는 바가 많아서 선정하게 되었다.

본 연구에서는 앞서 살펴본 선행연구와 유사한 재난갈등사례에서 분석된 갈등발생 영향요인을 분석하여 공통된 요인으로 도출된 변수를 분석변수로 선정하여 본 연구의 분석대상 사례를 살펴보고자 한다.

〈그림 1〉에서 보는 바와 같이 본 연구에서는 재난관리단계를 재난발생 이전의 예방과 대비단계와 재난발생 이후의 대응과 복구단계로 나누어 크게 네 단계에서의 단계별 재난관리체계에 대해 살펴보고자 한다. 각 단계별 분석을 위한 세부변수로는 선행연구를 통해 행정적 요인으로 정보공개, 상호신뢰, 법 준수 요인을 설정하고, 경제적 요인으로 지원체계. 지원수준을 변수로 설정하여 분석하고자 한다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



Ⅲ. 태풍 차바(CHABA)로 인한 지방정부와 주민 간의 갈등실태분석

1. 사례 개요

2016년 10월 5일 내습한 태풍 차바는 시간당 131.5mm가 넘는 집중호우를 뿌리면서 3명의 사망자와 1200억 원이 넘는 재산 피해를 냈다(경상일보, 2017. 10.22.). 울산시 5개 구·군 중 가장 피해가 컸던 중구 지역은 태풍 차바 내습으로 인해 1명이 숨지고 900여명의 이재민이 발생했다. 집계된 피해액만 600억 원이 넘을 정도로 큰 피해를 입었다(경상일보, 2018. 4.29.). 이처럼 태풍 차바로 인한 피해는 울산 전역에 걸쳐 발생하였지만 그 중에서도 태화강과 인접한 탓에 침수 및 하천범람으로 피해를 쉽게 입을 수 있는 중구 지역의 피해가 가장 컸다(경상일보, 2017. 10.22.).

태풍 차바로 인한 울산시 중구의 피해지역은 태화동 침수피해와 학산·반구동 침수피해 지역 크게 두 개 지역으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 태화동 침수피해로 인한 갈등사례부터 살펴보기로 한다. 주민들은 태풍 차바로 인한 피해는 '천재'가 아니라 '인재'라고 주장한다. 그 이유는 울산중구주민회는 중구 태화지역이 가장 큰 피해를 입은 것은 LH의 부실한 혁신도시개발이 화를 키운 인재라고 주장하고 있다. LH가 물 흐름을 무시하고 혁신도시를 설계했기 때문에 침수사태가 발생하였다는 것이다. 하지만 LH는 한국방재학회에 침수피해 용역을 의뢰했고, 한국방재학회는 "침수피해의 직접적 원인은 설계빈도를 초과하는 기록적인 호우의 발생으로 혁신도시 건설과는 무관하다"고 발표함으로써 주민과의 갈등은 더욱 심화되는 양상을 보이게 되었다. 중구청은 대한하천학회에 침수피해 용역을 의뢰하였는데 용역결과 발표가 3개월이 지나도록 발표를 하지 않고 지연되면서 주민들의 불신은 더 커졌고, 감정은 더욱 악화된다.

또한 태풍 차바로 인해 큰 피해를 입은 중구민들은 침수피해에 직접적인 책임이 있다고 판단되는 울산시, 중구청, 한국토지공사 등이 피해 보상에 적극적인 자세를 보이지 않는 것에 대한 강한 불만을 제기하며 소송을 통해서라도 침수원인 규명과 손해배상청구를 제대로 관철시키겠다는 입장을 보이면서 태풍 차바로 인한 주민과의 갈등이 야기된 것이다.

그리고 또 하나의 피해지역인 학산·반구동 침수피해는 학산동, 반구동 일원이 지대가 낮은 지형적 특성을 가지고 있는 지역이다. 이 때문에 학산동의 경우 배수펌프장의 가동과 반구동의 경우 옥성나들문의 폐쇄 등으로 재난방지시설을 설치하여 재난에 대비해 왔다. 하지만 정작 호우 발생시 제때 제 기능을 작동하지 못함으로 인해 침수피해가 발생되었다고 주민들은 주장한다. 결국 주민들은 중구청이 늦장 대응을 함으로 인해 피해를 키웠다고 주장하면서 중구청과 의견 차이를 좁히지 못하고 갈등이 발생하게 된 것이다.

2. 태풍 차바로 인한 갈등발생 단계별 현황 분석 및 문제점

1) 재난발생 이전 단계

재난발생이전 단계인 예방 및 대비 단계에서는 갈등이 표출되거나 심각한 갈등 양상을 보이지는 않는다. 하지만 재난이 발생되고 난 이후 재난발생이전 단계에서 정부가 얼마나 적극적으로 재난 예방을 위해 노력했느냐는 재난발생이후 피해를 최소화함에 중요하게 작용한다. 그리고 주민과의 갈등을 완화시키는 측면에서도 매우 중요하다. 재난발생이전단계에 대한 분석은 연구의 분석틀에서 제시하고 있는 분석 변수인 행정적 요인(정보공개, 상호신뢰, 법 준수), 경제적 요인(지원체계. 지원수준) 등을 중심으로 살펴보기로 한다.

재난 발생 이전과 이후 단계 모두에서 주민참여와 정보공개는 필요하다. 정부는 주민과의 활발한 소통을 통해 문제를 미리 인지하고 이에 대한 사전 조치를 할 필요가 있다. 그리고 정부의 재난안전 정책에 대한 적극적인 정보 공유를 통해 미흡하거나 누락되는 부분에 대한 주민들의 의견 개진이 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 주민과의 소통과 알 권리 충족이 부족할수록 정부에 대한 불신이 커질 수밖에 없다. 이런 경우 정부와 주민 간의 갈등이 잠재되어 있다가 어떤 사건을 계기로 갈등이 표면화되고 시간이 흐를수록 심화되는 양상을 보이게 된다.

재난관리를 위한 정부의 자세는 사전 예방에 초점을 맞추고 적극 대응하는 자세가 필요하다. 주민들의 생존권과 안정적인 삶의 기반 확보와 연관되어 있기 때문에 매우 민감하면서도 중대한 사안이 아닐 수 없다. 행정 전반에 걸쳐 정책수혜대상자인 주민들의 의견수렴과 참여의 장 마련을 통한 지속적인 소통이 필요하다. 하지만 재난관리에 있어서는 더욱 이 부분이 중요하게 부각된다. 주민의견 수렴 과정이 미흡했다거나 봉쇄되어 있어서 정부와의 원활한 소통이 부재했다거나 주민들이 사전에 문제제기를 했음에도 불구하고 늦장 대응으로 사전 조지치가 제대로 이루어지지 못해서 문제를 키웠을 경우 정부와 주민과의 갈등은 심각한 양상으로 접어들 수밖에 없기 때문이다. 또한 정부에 대한 불신이 커져 갈등이 장기화될 가능성이 높아진다. 이러한 측면에서 태풍 차바로 인한 중구지역의 피해사례를 분석해 볼 필요가 있다.

태풍 차바로 인한 중구지역 피해 중 태화동 침수피해사례부터 살펴보기로 한다. 국립재난안전연구원(2017)의 분석에 의하면 태화동 침수피해사례의 쟁점사항은 크게 세 가지로 문제시된다는 것이다. 저류지의 용량 및 초과, 우수관로 등이 그것이다. 먼저 저류지의 용량과 관련한 것으로 혁신도시 개발로 인한 홍수유출량 계산의 적정성 여부에 대한 논쟁과 기 설립된 저류지가 홍수예방을 위해 충분한 저류효과를 보유하고 있었는가에 대한 논쟁이 주된 쟁점사항으로 나타나게 되는 것이다.

피해주민들은 혁신도시 개발 당시 개발로 인한 홍수유출량이 축소되어 계산됨에 따라 저장소 용량 또한 작게 설계되어 홍수 시 저류지가 제 기능을 하지 못하여 피해가 가중되었다고 주장하는 반면, 혁신도시개발자인 한국토지주택공사 울산권관리단(이하 LH)과 중구청은 유례없는 기록적인 강우로 인해 발생된 피해라고 주장하면서 갈등당사자 간의 의견이 대립되었다.

이처럼 재난피해 원인을 놓고 갈등당사자 간 이견이 발생되자 명확한 원인규명을 위해 LH는 '태풍 차바 침수피해 원인분석 및 혁신도시 개발사업과의 상관관계 연구' 용역을 의뢰하나 그 결과가 혁신도시의 개발 사업에 따른 홍수유출량 증가는 없었으며 이에 따라 개발 사업이 침수피해에 미친 영향은 미미하다는 것으로 발표되면서 갈등은 더욱 심화된다[2]. 중구청 역시 연구용역을 의뢰하였으나 중구청이 발주한 '태풍차바 홍수피해 원인분석 및 방지대책 수립 용역'의 결과에서는 혁신도시에 조성된 우수저류시설이 제대로 작동하지 않은 것이 주요원인으로 밝혀졌다.[3]

이상의 내용에서 갈등 발생 원인은 태풍 피해가 컸던 것에 대한 원인 분석에서 갈등당사자인 중구청과 지역주민, LH의 의견이 불일치되고 있기 때문이라는 것을 알 수 있다. 이처럼 논점화되고 있는 이해관계자 간의 주요 쟁점사항을 앞서 연구의 분석틀에서 제시한 요인들을 토대로 세부적으로 분석해 보기로 한다.

먼저 행정적 요인에 의한 분석을 하자면 다음과 같다. 태화·우정·유곡동 재난대책위원회의 주장에 따르면, 지난 2008년과 2014년 태화동과 유곡동 일원이 침수된 적이 있었고, 이에 대해 울산시는 풍수해저감 종합계획과 하수도정비 기본계획 등에서 배수로 신설, 기존관료 증설, 지하저류조 설치, 빗물 펌프장 신설 등을 제안하고도 후속 조치를 취하지 않았고 결국 2016년 태풍 차바 때 광범위한 침수가 발생했다는 것이다(경상일보, 2017. 11.22.).

학산·반구동 침수피해의 경우에도 중구청과 피해주민 간 책임소재를 놓고 심각한 갈등 양상을 보였다. 학산동, 반구동 일원은 지대가 낮은 지형적 특성 때문에 과거부터 침수피해가 빈번하게 발생했다. 이러한 지형적 특성을 고려하여 재난방지대책이 적시에 수립되어야 했다는 주장이 펼쳐지면서 재난과 함께 갈등도 발생되게 된다. 이는 재난관리주체인 중구청이 관련 법률에 명시된 사항을 준수했느냐의 여부로 이것이 갈등을 발생시키게 한 요인으로 작용하였는지를 살펴볼 필요가 있다. 학산·반구동 사례에서 예방단계와 관련한 갈등은 재난방지시설인 육갑문의 사전점검 및 관리가 제대로 이뤄졌는지에 대해 주민들이 의문을 가지면서 시작되었다. 자동으로 작동하는 육갑문이 제대로 작동하기 위해서는 작동을 통제하는 제어통제실이 관리되어야 하는데 당시 제어통제실의 자물쇠의 부식정도는 매우 심각했고 재난발생 시 자동개폐 오류로 수동으로 개폐함에 따라 하천수의 도심유입을 막을 수 없어 피해가 커졌다는 주장이 제기되면서 갈등이 나타난다. 이는 관리주체인 중구청의 재난방지시설의 사전점검 및 관리 의무이행[4] 여부가 갈등의 요인으로 작용한 것으로 볼 수 있다.

그리고 대비단계에서의 갈등은 재난관리책임기관의 장이 사전에 재난을 방지하기 위한 자원비축 및 관리규정[5]을 잘 이행하였느냐를 토대로 갈등이 발생하였다. 주민들은 재난관리책임기관인

2) 연구용역 결과가 발표된 후 태화·우정 상인들은 LH를 상대로 손해배상 소송을 제기하기에 이른다(중앙일보, 태풍 차바 침수피해 태화·우정 상인, LH 상대 손배소 제기, 2017. 11. 22.).

3) 중구청 연구용역의 경우 용역결과가 도출됐음에도 불구하고 중구청이 이를 곧바로 발표하지 않고 관련기관 간 논의를 이유로 한동안 비공개가 유지되면서 정보공유와 관련하여 갈등이 발생한다(울산신문, 태풍 차바피해 원인규명 무엇을 숨기나, 2018. 2. 1).

4) 「재난 및 안전관리 기본법」 상 재난관리책임기관의 장은 재난방지시설을 사전에 점검하고 관리해야 함이 명시되어 있다.

중구청이 재난방지시설인 내황배수펌프장의 인력을 신속한 대응이 가능하도록 전문 인력으로 배치해야 하는데 자격증을 보유하지 않은 인력을 배치시킴으로써 재난발생 시 큰 피해가 발생했다는 주장이 제기된다. 이는 「전기사업법」에 의하면 전기설비의 안전관리 업무를 수행하기 위해서는 「국가기술자격법」에 따른 전기·기계·토목 분야의 기술자격을 취득한 사람을 선임하도록 규정하고 있는데 이를 중구청이 이행하지 않았다는 주장이다.

즉, 예방단계에서는 육갑문이 제대로 작동하지 못한 것은 육갑문이라는 재난방지시설의 사전점검 미이행이 1차적인 문제이고, 대비단계에서는 재난방지시설(배수펌프장)을 관리하는 인력의 전문성 문제를 2차적 문제로 인식함으로써 이를 토대로 갈등이 발생되게 된 것이다. 다만, '육갑문의 사전점검 및 관리'와 '배수펌프장의 관리 인력의 전문성 문제'에 관한 정보공개와 이와 관련한 갈등행위자 간의 언행불일치, 약속불이행 등이 원인이 되어 갈등이 발생되진 않은 바 예방단계에서는 정보공개, 행위신뢰 등은 갈등요인으로 작용하지 않은 것으로 분석된다.

둘째, 경제적 요인에 대한 분석을 하기로 한다. 본 연구에서 경제적 요인의 세부요인은 경제적 지원체계와 수준으로 설정한 바 있다. 그러나 경제적 요인은 재난 후에 주로 발생됨에 따라 재난발생 이전단계에서의 경제적 요인은 재난 후 경제적 지원체계 및 수준에 관한 제도적 장치가 구축[6]되어 있는지 여부와 관련이 있을 수 있다. 현행 경제적 지원의 체계 및 수준은 국고 70%, 지방비 30%로 지원되는 재난지원금이 있으며 이는 재난구호 및 재난복구 사업에 대한 총 재난지수를 산정하여 "재난구호 및 재난복구 비용 부담기준에 관한 규정 별표3"의 재난등급별 재난지원금 기준표에 따라 산정하게 되어있다. 이에 따라 세대주 사망은 1천만원, 주택파손에 대한 재난지원금은 규정상 전파는 900만원, 반파는 450만원, 침수는 100만원으로 산정된다. 여기에 추가적으로 대형재난이 발생한 경우 국민과 기업 등이 자발적으로 기부하는 의연금이 있다(국립재난안전연구원, 2016).

이를 토대로 학산·반구동 침수피해 사례에서의 경제적 요인을 분석해보면, 예방 및 대비단계에서는 지원금과 의연금을 둘러싼 갈등이 발생되지는 않아 경제적 요인은 변인으로 작용하지 않은 것으로 분석된다. 태화동 침수피해의 경우 LH와 피해주민 간 책임소재를 놓고 심각한 갈등 양상을 보였다. 혁신도시 개발 시 홍수유출량 계산이 적정하게 이뤄졌는지에 대한 논쟁과 기존에 설치된 저류지의 홍수예방 효과에 대한 논쟁이 첨예하게 대립되면서 갈등이 발생된 것이다. 이에 따라 재난관리주체인 LH가 관련 법률에 명시된 사항을 준수했느냐의 여부로 이것이 갈등을 발생시키게 한 요인으로 작용하였는지를 살펴볼 필요가 있다. 태화동 침수사례에서 예방단계와 관련한 갈등은 재난방지시설인 저류지가 재난방지효과를 제대로 발휘할 수 있도록 설계되어야 하는데 홍수유출량이 축소되어 계산되어 용량 또한 작게 설계됨에 따라 저류지가 제대로 된 기능을 하지 못하여 피해가 가중되었다는 주장이 제기되면서 갈등이 나타난다.

---

5) 「재난 및 안전관리 기본법」 상 재난관리책임기관의 장은 재난방지를 위해 재난관리자원을 비축하고 관리해야 함이 명시되어 있다.

6) 현행 재난발생으로 인한 경제적 지원체계는 구호차원에서 정부가 이재민에게 지원하는 재난지원금과 의연금이 있다.

즉, 재난발생 시 저류지의 상단고에 못 미치는 우수량이 저류되어 저류지 효과가 미흡하였다는 주민들의 입장과 저류지 설계 당시 녹지조성과 경사도 등을 적절히 고려하여 홍수유출량이 계산되었으며 태풍 차바 당시 폭우는 기록적이었음에 따라 저류효과는 미미할 수 있다는 입장이 팽배하게 대립한 것이다. 즉, 혁신도시 설계 당시 관리주체인 LH가 재난방지시설의 사전점검 및 관리 의무이행[7] 여부가 갈등의 요인으로 작용한 것으로 볼 수 있다.

또한 유역의 토사유출, 초기 우수 유입시설의 효율 등 여러 영향인자에 대한 분석을 배제하여 검토함에 따라 유곡천 유출부에 간섭된 우정고지배수로로 인해 침수되었다는 주장과, 배수펌프장의 부족과 노후화된 관거로 인해 피해가 가중되었다는 주장 등이 제기되면서 관리주체인 울산시청, 중구청, LH의 재난방지시설의 사전점검 및 관리 의무이행 여부가 쟁점화 된다. 한편, 「재난 및 안전관리 기본법」 상 대비단계에서의 조치사항을 둘러싼 갈등은 발생되지 않음에 따라 대비단계에서의 갈등요인은 작용되지 않은 것으로 볼 수 있다.

태화동 사례 역시 재난지원금과 의연금과 관련해서는 뚜렷한 갈등이 발생되지 않아 한 경제적 요인은 변인으로 작용하지 않은 것으로 분석된다. 다만, 재난발생 원인이 LH의 혁신도시 개발의 영향을 일부 받은 것이라는 용역결과[8]를 토대로 주민들이 손해배상을 요구하면서 갈등이 지속되고 있는 실정이다.

2) 재난발생 이후 단계

학산·반구동 사례에서 대응단계와 관련한 법 준수 요인은 「재난 및 안전관리 기본법」 상에 명시된 응급조치[9]의 이행여부와 관련한다. 대응차원에서 행정기관이 취해야 할 사항 중 매뉴얼에 따른 육갑문의 폐쇄가 제대로 실시되지 않아 피해가 발생했다는 주민들의 주장이 제기되면서 중구청의 과실이 쟁점화 되었다. 주민들은 '2016년 자연재난 현장조치 행동매뉴얼'에 따라 수위표 기준으로 육갑문이 폐쇄되어야 했는데 해발표고 수위를 기준으로 폐쇄되어 피해가 발생되었다고 주장하였다. 이에 대해 중구청은 대응조치로서 육갑문을 신속하게 폐쇄함에 따라 책임이 없다는 주장을 펼치며 주민들과 대립하게 된다.

이처럼 매뉴얼이 수립되어 있음에도 불구하고 매뉴얼 상 기준에 대한 세부적 사항이 명시되지 않음으로 인한 분쟁의 소지로 갈등이 극대화되면서 행정기관에의 항의방문으로까지 이어졌다는 점은 대응단계에서의 응급조치에 관한 법 준수 여부는 갈등의 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

육갑문 폐쇄라는 대응조치와 관련한 이러한 입장차이로 주민들은 재난이 발생한 중구에 설치된

---

7) 「재난 및 안전관리 기본법」 상 재난관리책임기관의 장은 재난방지시설을 사전에 점검하고 관리해야 함이 명시되어 있다.

8) (사)대한하천학회에 의한 원인조사 용역결과에 의하면, 우정혁신도시 조성으로 인해 태화·우정지구 침수가 5.8% 증가함(중구청 내부자료, 제18호 태풍 차바 침수피해 소송현황, 2019.)

9) 「재난 및 안전관리 기본법」 상 대응조치 차원에서 시장·군수·구청장은 재난이 발생할 우려가 있거나 재난이 발생하였을 때에는 즉시 관계 법령이나 재난대응활동계획 및 위기관리 매뉴얼에서 정하는 바에 따라 응급조치를 해야 한다.

CCTV 공개를 요구하면서 논쟁을 해결할 수 있는 객관적인 자료를 요구하기에 이른다. 폐쇄시점에 대한 정확한 파악을 위해서는 객관적인 자료를 통한 확인이 필수적이라고 본 것이다. 관련 정보공개 요청에 대해 중구청은 재난발생 당시 관련기관에서 수위 위험통보를 전달받지 못했음에도 불구하고 자체적인 위험감지로 인해 폐쇄를 즉각적으로 실시하였으나 이를 증명할 영상자료 저장장치가 고장남에 따라 부득이하게 공개하지 못하는 것이라는 주장으로 사실은폐라는 의혹이 제기되면서 갈등이 증폭된다. 당사자 요구에도 불구하고 적극적인 정보공개가 이뤄지지 않을 경우 상호간 신뢰성이 결여되어 극단적인 집단행동이 야기되는 경우가 많다(나태준, 2005)는 선행연구를 입증한 결과라고 볼 수 있다. 이처럼 정보공개 요인 역시 대응단계에서의 갈등에 영향을 미쳤음을 알 수 있다. 정보공개 요구는 결국 신속하게 대응조치를 했다는 중구청의 입장을 주민들이 수용하지 못함에 따른 결과이기 때문에 중구청의 행위자체를 신뢰하지 않고 있음을 알 수 있다. 따라서 정보공개 요인과 함께 상호신뢰 요인도 변인으로 작용함을 알 수 있다.

복구단계와 관련한 갈등은 재난발생 당시 지역대책본부장인 울산시장이 관련 법률에 의거하여 특별재난지역으로의 선포를 건의했지만 피해산정 기준에 미치지 못해 특별재난지역 선포대상에서 제외되면서 갈등이 발생한다. 여기서 특이한 점은 행정당국은 관련법 상의 기준을 준수하여 특별재난지역을 선포하였으나 그 기준이 공공시설이나 농경지 피해액 중심이라는 것이 불만으로 제기되었다는 점이다. 이와 함께 원인조사 용역시행에 피해주민 등의 의견을 반영하지 않았다는 주장이 제기되면서 갈등이 더욱 심화되기에 이른다. 원인조사 시행 시 육갑문이 늦게 닫혀 발생한 인재인데 용역을 발주하려는 것은 책임을 무마하려는 것이라는 주장이 일부 주민들에 의해 제기되었고, 이에 따라 원인조사 용역대상에서 재난발생 원인이 명확한 학산동은 제외시켜야 한다는 일부 주민들의 의견이 반영되지 않았다는 것이다. 하지만 중구청은 원인조사 용역은 향후 재발방지대책을 위해서도 필요한 것이기 때문에 특정지역을 제외하고 용역을 진행하는 것은 불가능하다는 의견으로 대립한다. 이에 복구단계에서는 주민참여 변인이 갈등요인으로 작용한 것으로 분석된다.

이후 태풍 차바의 원인분석에 관한 연구용역이 완료되었으나 곧바로 발표되지 않고 비공개로 관련 기관 간 논의절차가 진행된 것을 토대로 갈등이 발생된다. 주민설명회를 통해 용역결과가 뒤늦게 공개되긴 했으나 이러한 과정을 통해 민감한 내용에 대한 조정의혹이 발생되면서 복구단계에서 정보공개가 갈등요인으로 작용된 것이다.

한편, 중구청장의 행위를 토대로 상호신뢰 요인이 변인으로 작용하는데 면담을 요구하는 주민들의 요구를 중구청장이 불이행하고, 공식적인 사과를 시행하지 않았다는 등 행위에 대한 신뢰문제를 지적하는 계기가 된 것이다. 당시 이러한 피해주민들의 주장에 대해 중구청은 면담약속을 충분히 이행했다는 입장을 표명하는 입장을 고수하는데 이러한 입장에 대해 피해주민 역시 면담약속 이행을 신뢰했기 때문에 집회를 잠정적으로 중단한 것이나 이것이 이행되지 않아 더욱 신뢰하지 못한다는 입장을 고수한다.

앞서 기술한 바와 같이 경제적 요인은 재난 후에 주로 발생됨에 따라 재난발생 이후단계에서의 경제적 요인을 분석하기 위해 현행 재난지원금의 지급체계를 우선적으로 파악해보는 것이 필요하

다. 현행 이재민 지원은 손해보상의 차원이 아니라 사회복지 측면에서의 구호적 성격으로 재난지원금의 지급이 이뤄지지만 재난관리는 우선적으로 국가의 책임이라는 전반적 인식과 재난보험 가입 등을 통한 민간의 책임부담이 부족한 현실에 따라 갈등이 지속, 증폭을 반복하곤 한다.

현재 경제적 지원의 체계 및 수준에 대한 법적근거인 「재난구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규정」25)에 따르면 재난복구에 대한 항목은 농어촌 및 축산, 어업부문과 관련되는 것이 비교적 많다. 즉, 도시보다는 농어촌의 복구지원에 집중되어 있어 도심지에서 재난이 발생한 경우 주택복구비 이외에 별다른 지원을 받기는 어려운 현실이다. 이에 재난보험에 미가입한 도심지의 주민 및 소상공인의 경우 피해가 가중될 우려가 있다.

그러나 학산·반구동 침수피해 사례의 경우 복구단계에서 지원금과 의연금을 놓고 갈등이 발생되지는 않고 있어 경제적 요인은 변인으로 작용하지 않은 것으로 분석된다. 다만, 재난발생 원인이 육갑문을 통해 유입된 유량이 침수에 일부 영향을 미쳤다는 용역결과[10]를 토대로 주민들이 손해배상을 요구하면서 갈등이 지속되고 있는 실정이다.

태화동 침수피해의 경우 예방대비단계에서의 주된 갈등주체는 혁신도시를 설계한 LH였으나, 대응 및 복구단계에서는 재해위험지역에 대한 정비를 시행하는 울산시, 중구청 등이 주된 갈등주체가 된다. 주민들은 태풍 차바로 인한 피해복구와 향후 재난예방을 위해 배수펌프장 및 유수지 설치, 고지배수터널 및 관거 개선 등을 요구하면서 갈등이 발생한다. 그러나 이러한 요구에 대한 법 준수 여부를 둘러싼 갈등을 표면적으로 드러나지 않음에 따라 법 준수요인은 복구단계에서는 작용하지 않은 것으로 판단된다. 다만, 향후 발생될 우려가 있는 재난을 예방하기 위해 피해지역을 대상으로 자연재해위험지구 정비사업 및 태화배수장 용량증설 및 유수지 정비사업 등이 추진되고 있는 실정이다. 태화동 침수피해 역시 본 연구의 분석틀에서 제시된 재난지원금 및 의연금을 둘러싼 체계와 수준에 관한 갈등은 표면적으로 드러나지 않고 있기 때문에 경제적 요인이 갈등을 유발하는 요인으로 작용되지 않은 것으로 분석된다.

3. 분석결과의 시사점

태풍 차바로 인한 갈등사례로서 학산·반구동 침수피해 사례와 태화동 사례를 토대로 재난발생 전후 단계에서 작용하는 갈등요인을 분석해 본 결과는 다음과 같다. 첫째, 재난발생 이전 단계인 예방·대비단계에서는 주로 행정적 요인 중 그 하위요인으로 법 준수 요인이 갈등에 영향을 미치는 변인으로 작용한 것을 알 수 있다. 이는 현행 우리나라의 재난관리는 관리 주체에 따라 그 책무와 역할이 재난 및 안전관리 기본법이라는 법적 근거 하에 규정되어 있기 때문에 규정된 사항을 관리주체가 제대로 준수했는지 여부는 재난갈등을 유발하는 중요한 요인이 된다는 것을 의미한다. 육갑문의 정상작동을 위한 중구청의 재난방지시설에 관한 사전점검 및 관리의무 이행이 학산·반구동 사례에서 예방단계에서의 갈등요인으로 작용하고 있으며, 중구청이 내황배수펌프장의

10) (사)대한하천학회에 의한 원인조사 용역결과에 의하면, 육갑문을 통해 유입된 유량이 침수에 미친 영향은 28.9%임(중구청 내부자료, 제18호 태풍 차바 침수피해 소송현황, 2019.)

전문 인력을 배치할 의무를 이행했느냐가 대비단계에서의 갈등요인으로 작용한 것에서 이를 알 수 있다.

또한 태화동 침수피해 사례에서도 혁신도시를 개발함에 있어 재난방지시설인 저류지의 설계시 관리주체인 LH가 홍수유출량을 적정하게 산정하여 설계했는지의 여부를 둘러싸고 관리주체인 LH의 재난방지시설의 사점점검 및 관리의무 이행여부가 갈등의 주요한 요인으로 작용하였으며, 배수펌프장의 노후화된 관거로 인한 침수피해의 가중논란은 관리주체인 울산시청, 중구청, LH의 재난방지시설의 사전점검 및 관리 의무 이행 여부가 주요 요인으로 작용한 것이라고 볼 수 있다. 즉, 사례에 따라 관리주체만 조금씩 상이할 뿐 갈등의 요인은 재난발지시설의 사전점검과 관리의무의 이행에 초점을 맞추고 있다는 점에서 예방·대비단계에서는 이에 대한 조치가 필수적이며 이는 재난을 관리하는 동시에 재난갈등을 관리할 수 있음을 시사한다고 볼 수 있다.

따라서 두 사례 모두 예방·대비단계에서는 경제적 요인이 변인으로 작용하지 않는 것을 알 수 있다. 이는 현행 경제적 지원수단인 재난지원금과 의연금에 관한 지원체계 및 수준을 둘러싼 갈등은 표면적으로 나타나지 않은 것에 기인한 것이다.

둘째, 재난발생 이후 단계인 대응·복구단계에서는 행정적 요인 중 그 하위 요인으로 법 준수 요인과 행위신뢰 요인이 갈등에 영향을 미치는 변인으로 작용하는 것으로 분석되었다. 학산·반구동 사례의 경우 행정청이 재난방지시설인 육갑문을 매뉴얼대로 작동하였음에도 불구하고 매뉴얼에 명시된 정보해석을 이해관계자들이 상이하게 해석하고 적용함에 따라 법 준수 여부가 갈등의 요인으로 작용하였다. 육갑문이 제대로 작동한 것에 대한 증명자료인 CCTV가 고장을 사유로 공개되지 않게 되자 사실은폐라는 주장이 제기되었으며, 원인조사 연구용역의 결과가 즉각적으로 공개되지 못하면서 적극적인 정보공개의 미실시로 인한 상호간의 신뢰부족이 갈등을 발생시키는 요인으로 작용한 것에서 이를 알 수 있다.

이는 일반적인 갈등의 주요한 발생원인은 이해관계자 간의 소통부족으로 인한 것이며(Etgar 1979), 재난갈등의 주요한 원인 역시 재난이라는 외적인 사건을 두고 재난에 대한 이해와 인식부족, 행위자 간 신뢰부족 등이 그 원인으로 작용한다(김민정, 2017)는 선행연구 결과와 일치하는 분석결과라고 볼 수 있다. 일반적인 갈등에서는 쟁점사항과 관련한 각종 객관화된 자료 및 정보는 갈등의 해결수단으로 활용된다. 하지만 상호신뢰가 부족한 경우에는 제공된 자료 및 정보도 신뢰하지 못하여 정보의 왜곡이나 조작을 의심하게 되면서 오히려 새로운 갈등을 야기할 가능성도 있다. 이에 재난갈등을 관리하기 위해서 상호신뢰를 회복할 수 있는 방안을 모색하는 것은 매우 중요하다.

또한 태화강 침수사례 역시 태풍 차바로 인한 피해복구와 향후 재난예방을 위해 배수펌프장 및 유수지 설치, 고지배수터널 및 관거 개선 등을 요구하면서 갈등이 발생하면서 복구단계에서의 법 준수 요인이 갈등요인으로 작용한 것으로 분석된다. 이에 반해 대응·복구단계에서의 경제적 요인은 지원금과 의연금을 놓고 갈등이 발생되지는 않고 있어 변인으로 작용하지 않은 것으로 분석된다. 다만, 재난발생에 행정청의 관리부족이 일부 영향을 미쳤다는 용역결과를 토대로 주민들이 행정청을 상대로 손해배상을 요구하면서 갈등이 발생되고 있는 실정이나, 주민들이 요구하는 손해

배상과 관련한 갈등은 본 연구에서 경제적 요인의 하위요인으로 분류한 재난지원금 및 의연금과 성격이 상이[11]해 분석범위를 벗어나므로 분석대상에서 제외하였다.

이상의 분석결과를 종합적으로 정리하면, 결국 재난갈등은 재난발생 이전 또는 이후 모두 행정적 요인의 하위요인인 법 준수 요인이 가장 중요하게 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 이는 우리나라의 재난관리는 주체별 의무와 역할이 「재난 및 안전관리 기본법」에 규정되어 있기 때문에 행정기관은 명시된 조치사항을 제대로 준수하는 것이 재난을 관리하는 동시에 재난갈등을 관리하는 방법으로 판단된다.

한편, 재난발생 이후 단계에서는 행정적 요인의 하위요인 중 법 준수 요인 외에 정보공개, 상호신뢰 요인도 중요하게 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이는 재난으로 인해 발생된 피해를 수습하는 과정에서 재난발생 원인과 관련한 자료 및 정보에 대한 공개요구, 재난발생 원인 및 대응방식, 복구대책 등과 관련한 행정기관의 공식적인 입장표명 등이 요구되면서 실질적으로 이해관계자 상호 간 대면갈등이 본격화된 것에서 기인한 것으로 볼 수 있다.

이상의 분석결과는 재난갈등을 해결하기 위해서는 재난 및 안전관리 기본법 상 규정된 조치사항에 대한 준수와 더불어 행정기관의 적극적인 대응태도를 통한 신뢰확보 방안, 신속한 정보공개를 제도적 기반구축, 행정기관과 지역사회의 협업을 통한 관련 서비스 제공방안 등을 마련하는 것이 매우 중요함을 시사한다. 이에 본 연구에서는 재난갈등관리 행동조치 매뉴얼 구축 및 교육강화, 긴급정보공개 제도 도입, 재난법률지원서비스 체계구축 및 운영 등의 방안을 제안하여 재난갈등을 해결하기 위한 정책방향을 제시하고자 한다.

Ⅳ. 태풍 차바를 통해서 본 재난갈등관리의 정책적 함의

1. 재난갈등관리 행동조치 매뉴얼 구축 및 교육 강화

재난갈등을 사전에 예방하고 신속하게 대응하여 갈등을 최소화하기 위해서는 재난관리 주체인 행정기관에서 피해현장을 직면하고 피해주민을 대면하는 지자체 공무원의 적극적인 대응태도를 통한 신뢰구축이 중요하다. 앞서 살펴본 사례분석에서도 재난발생 당시의 조치사항에 관한 행정기관의 입장표명과 적극적인 대응태도가 요구됨에도 불구하고 이에 대한 신속한 대응이 부족할 경우 갈등이 증폭되는 것으로 분석되었다.

일본의 경우 이러한 문제점을 해결하기 위해 재난발생 지역의 지방자치단체장이 매년 회담을

11) 정지범(2013)은 재난피해자들이 국가로부터 지원을 받는 것을 일반적으로 보상으로 인식하나 배상, 보상, 구호의 개념은 구분하여 사용해야 함을 지적하고 있다. 그에 따르면 국가가 민간에게 배상하는 것은 공무원의 직무상 불법행위로 손해를 받은 경우를 말하며, 보상은 정부의 적법한 또는 무과실의 공권력 발동으로 말미암아 권익을 침해당한 경우에 해당하며, 구호는 재난으로 어려움에 처함 사람들을 돕고 보호하는 것을 의미한다. 갈등관리를 위해서는 배상, 보상, 구호의 개념을 명확히 구분하는 것이 필요하다고 제안한 바 있다.

개최하여 지방자치단체장 및 공무원이 재난갈등을 대응하기 위해 해야 할 행동조치에 대해서 가이드라인[12]을 마련하고 있다. 재난발생 시뿐만 아니라 재난갈등 발생 시에도 현장대응을 위해 최일선에 있는 지자체 공무원들의 책임감이 중요함을 강조하며 재난갈등관리를 통한 신뢰구축에 힘쓰고 있는 것이다.

우리나라의 경우 주요 재난발생 시 마다 재난갈등이 주기적으로 발생되고 있는 실정임에도 불구하고 재난갈등 관리를 위한 교육체계는 미비한 실정이다. 재난갈등 관리를 위한 행동조치 매뉴얼을 우선적으로 구축하고 이를 습득하기 위한 교육이 절실한 실정이다. 이를 위해서는 우선적으로 재난단계별로 행동조치 매뉴얼을 구축하는 것이 필요한데 예방·대비 단계에서는 재난관리와 관련한 행정기관의 의사결정 절차 및 기준 등을 사전에 미리 공유하여 재난발생 시 행정기관이 행하는 조치에 대한 불만이나 오해를 최소화하는 것이 필요하다.

재난대응 단계에서는 주민민원과 언론대응을 위해 행정기관 내에 전문 콜센터를 운영하여 하나의 창구로 민원을 우선적으로 대응할 수 있도록 하는 것이 필요하며 피해 규모 등을 둘러싼 이견이 발생되지 않도록 피해상황 등을 상세히 기록할 수 있는 방법 등이 명시된 가이드를 재난관리 실무자에게 제공할 수 있도록 준비하는 것이 필요하다. 복구단계에서는 행정기관이 피해주민과 신뢰를 형성할 수 있도록 정확한 정보를 지속적으로 송출하고 현장에서 공감대를 형성하는 방법을 재난관리 실무자에게 제시해 주는 것이 필요하다. 이처럼 구축된 매뉴얼을 재난관리 실무자에게 제공하고 교육하는 것이 필요하다. 미국 FEMA의 경우 EMI를 통해 재난갈등을 관리할 수 있는 교육프로그램을 개발·운영하고 있다. 이는 재난갈등관리가 재난관리의 중요한 일부분임을 시사한다고 볼 수 있다.

2. 긴급정보공개 제도 도입

갈등당사자 및 이해관계자에게 정보를 투명하게 공개되지 않을 경우 상호간 신뢰성이 결여되고 극단적인 집단행동이 야기됨에 따라 관련 정보를 공개하는 것은 갈등을 관리함에 있어 매우 중요하다. 앞서 살펴본 사례분석에서도 재난방지시설의 정상작동을 증명할 수 있는 객관적인 자료의 공개가 요구됐음에도 불구하고 영상자료 저장장치의 고장으로 공개되지 못하거나 원인조사 연구용역 결과가 적시에 공개되지 않았을 때 갈등이 증폭되는 것으로 분석되었다.

충남도청의 경우 공공갈등을 관리하기 위해 “바로알림 제도“를 운영 중에 있다. 이는 지역현안을 둘러싼 갈등문제와 관련한 정보를 주민들이 적시에 손쉽게 접하지 못해 신뢰부족으로 발생되는 행정기관과 주민 간의 갈등을 사전에 예방하고자 지자체 차원에서 시행한 제도이다. 하지만 현재 재난갈등과 관련해서는 이와 같은 제도가 부재함에 따라 충남도의 바로알림 제도를 검토하여 활용할 방안을 모색하면 다음과 같다. 재난 발생 시 갈등의 잠정적 당사자인 재난관리주관기관 및

12) 일본은 2005년부터 매 년 회담을 개최하여 침수피해를 겪은 전국 지자체의 장이 재난경험을 통해 얻은 대응방법 및 정보 등을 공유하고 있으며, 내각부에서는 재난관리주체의 신뢰회복 지침(재난 때 톱이 해야 할일(災害時にトップがなすべきこと))을 마련하고 있다.

책임기관은 정보공개 체계를 사전에 마련하는 것이 필요하다. 우선적으로 주민들과 소통할 수 있는 창구로서 정보공유 사이트를 구축할 것을 제안한다. 구축된 사이트는 평시에는 재난관리를 위한 정보공유 및 홍보를 위해 활용하고, 재난발생 후 갈등이 발생한 경우 해당부서는 쟁점사항과 관련한 정보 및 자료를 즉각적으로 공개하여 정보공개로 인한 신뢰부족 문제가 발생되는 것을 예방할 필요가 있다.

재난갈등에서 주로 쟁점화 되는 매뉴얼 구축과 매뉴얼의 이행여부에 관한 증빙자료 등을 이해관계자의 정보공개 요청여부와 상관없이 사전에 공개하고 재난갈등을 해결하기 위해 추진되는 행정기관과 피해주민 간의 각종 간담회, 협의회 개최와 관련한 자료도 공유하는 것이 필요하다. 이러한 자료공유가 지속적으로 이뤄질 경우 시간경과에 따른 서로 간의 입장 차이를 확인하고 향후 대처할 방법을 명확히 할 수 있기 때문이다.

한편, 재난관리부서와 공보담당부서가 협업하여 적극적인 자료공유를 통해 단편적이거나 왜곡된 정보로 발생될 수 있는 신뢰부족 문제를 최소화하고 추측성 언론보도로 갈등이 심화되는 것을 예방하는 것이 필요하다. 이와 더불어 현재 국가민방위재난안전교육원에서 시행되고 있는 공보과정 내 갈등관리를 위한 언론대처법 등을 교과목으로 편성하여 재난관리 실무자 교육을 시행할 것을 제안한다.

3. 재난법률지원서비스 체계구축 및 운영

재난발생 후 피해주민들은 재난으로 인한 정신적, 경제적 피해에 대한 정부적 차원의 지원을 요청하게 되는데 정부지원에 대한 안내, 보험문제, 임대차 문제해결 등에 대한 수요[13]가 발생하게 된다. 재난갈등이 극심해져 결국 송사문제로 이어지기도 하므로 재난갈등이 심화되는 것을 방지하기 위해서는 이러한 국민수요에 대한 서비스 지원이 필요하다.

미국과 일본의 경우 재난현장에서 발생하는 이러한 민원서비스에 대응하기 위해 재난법률 지원체계를 구축하고 있다. 미국은 스태포드법(Robert T. Stafford Act) 및 연방정부법을 제·개정하여 정부가 재난 법률지원 기능을 수행할 수 있는 법적근거를 마련하고 있으며 주요 주체로 연방정부가 그 역할을 수행하고 있다.

재난법률 지원 기능 수행을 위해 실무자용 매뉴얼 구축 및 교육훈련, 전용 홈페이지 운영 등의 콘텐츠를 개발[14]하고 있으며, 핫라인(Hotline), 현장파견 등을 통해 직접적인 서비스를 제공하고

13) 재난갈등에서 각종 민원서비스에 대한 수요는 크게 4가지로 분류할 수 있다. ① 정부지원에 대한 안내(정부혜택 지원정책에 대한 정보공유(피해접수마감시기), 피해인증자료에 대한 검증, 실종자 인정여부), ② 보험문제(보험금 청구 및 신규가입 절차에 대한 현장 법률지원 운영, 보험사 및 피해자 간 분쟁), ③ 기업과의 협력협정을 통한 연계서비스 제공, ④ 민민갈등에 대한 해결 등이다(김민정, 2018).

14) 콘텐츠 유형은 크게 6가지로 구분된다. ① 정부지원 안내를 위해 지원정책에 대한 정보공유 서비스 제공(미국), 일본사법지원센터(법테라스) 운영(일본), ② 피해주민과 보험사 간의 의견차이로 인한 보상문제 해결을 위해 법률자문 서비스를 제공, ③ 재난으로 각종 중요문서가 유실될 경우 중요문서(사회보장카드 및 의료케어카드, 재산증서, 시민권, 귀화서류 등)의 교체 서비스 제공, ④ 재난상황을 악용한 사기행위로부터 재난피해자 보호를 위해 예방절차 안내 서비스 제공, ⑤ 집주인과 세입자에 대한 경제적 지원

있다. 미국의 경우 전국 각지에 지역별로 설립된 지역사무소를 통해 재난법률 상담을 시행하고 있다. 상담유형에 따라 전문적인 법률상담은 변호사회로 연계시키며, 정부지원정책에 대한 요구사항은 행정기관의 실무자를 연결시켜 사안별로 해결책을 제시하여 갈등을 최소화하고자 노력하고 있다. 일본은 사법지원센터를 통해 지진피해 대리 업무, 지진피해 관련 서류 작성 지원, 지진피해 관련 법률상담 서비스가 제공되고 있다. 또한 이러한 서비스 제공에 대한 만족도 조사를 통해 서비스의 질을 향상시키고 있는 것이 특징적이다.

우리나라의 경우 재난발생 후 이러한 각종 민원서비스 지원에 대한 수요가 지속적으로 발생하고 있음에도 불구하고 서비스 지원체계가 구축되어 있지 못한 실정이다. 앞서 기술한 미국과 일본 정부의 노력이 재난으로 와해된 공동체와 신뢰회복을 위한 기능강화라는 것을 유념해볼 때 재난발생에 따른 민원이 증가되고 있는 우리사회에서 필요한 정책방향이 과연 무엇인가를 생각해 볼 수 있다.

따라서 본 연구에서는 재난민원서비스 제공 사례집 구축(안)을 제안하고자 한다. 그간 우리나라에서 발생한 재난사례에서 요구된 법률지원 관련 수요를 우선적으로 파악하고 운영사례를 분석하여 운영상의 문제점을 면밀히 분석하여 개선점을 기입한 가이드라인으로 이를 활용하는 것이 필요하다. 요구되는 서비스 종류를 유형화하여 유형별 Q&A 사례집을 구축하고, 유형별 서비스 제공방향을 제시하여 재난법률서비스를 직접 제공하는 실무자 및 지자체 공무원의 현장지원형 지침서로 활용하도록 구성하는 것이 필요하다. 활용도를 높이기 위해 교육홍보를 병행할 것을 제안한다.

V. 결론

최근 재난의 발생 위험성과 그 규모가 점점 확대되면서 재난을 극복하기 위한 공동체의 복원력 역시 매우 중요하게 인식되고 있다. 하지만 재난발생 지역에서 책임소재를 둘러싸고 정부와 주민 간에 발생되는 갈등은 지역공동체 내의 신뢰와 결속력을 와해시켜 재난관리 역량을 약화시킬 우려가 크다. 2016년 발생한 태풍 차바로 인한 울산지역의 재난갈등 역시 재난발생 4년이 지난 현재까지도 첨예한 갈등양상이 지속되고 있다. 재난 발생원인과 책임소재를 둘러싼 이해관계자 간의 인식차이가 클수록 갈등은 쉽게 해결되지 못하는 양상을 보인다. 따라서 재난갈등의 원인을 정확히 파악하고 갈등을 관리할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하다. 재난갈등의 영향요인에 관한 분석을 통해 해결책을 모색하는 것은 결국 지역의 재난관리 역량을 강화시킨다는 측면에서 매우 필요하다.

이에 본 연구에서는 태풍 차바로 인한 울산지역의 갈등사례를 토대로 재난갈등의 원인을 분석하고 분석결과를 토대로 시사점을 도출하여 정책대안을 제안하였다. 분석결과 재난갈등은 재난관

을 위한 중소기업청(SBA)의 대출신청, 주택융자 신청방법 및 절차, 기업 대출 응용 프로그램에 대한 안내서비스의 제공, ⑥ 거주시설 파손 시 임대차 계약의 종료가능 여부, 수리비용의 책임문제 해결에 관한 상담서비스 제공 등이다(김민정, 2018).

리 과정인 예방, 대비, 대응, 복구 단계별로 주요하게 영향을 미치는 요인이 상이한 것으로 나타났다. 예방 및 대비 단계에서는 법 준수 요인이, 대응 및 복구 단계에서는 법 준수 요인 외에도 정보공개 요인, 상호신뢰 요인이 주요하게 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

이러한 결과는 재난갈등은 재난관리 단계별 특성을 고려하여 법 준수 요인, 행위신뢰 요인, 정보공개 요인을 관리할 수 있는 방안이 마련되어야 함을 시사한다. 이에 본 연구에서는 재난갈등 관리방안으로 재난갈등관리 행동조치 매뉴얼 구축 및 교육 강화, 긴급정보공개 제도 도입, 재난법률지원서비스 체계구축 및 운영 등의 정책대안을 제시하였다. 먼저, 정부와 주민 간의 신뢰 회복을 위해서는 재난관리 실무자의 행동조치 매뉴얼이 우선적으로 제공되어야 하며, 매뉴얼을 습득할 수 있도록 정부차원의 교육이 시행되는 것이 필요하다. 또한 갈등은 정보의 정확성과 신속성이 확보되지 않을 경우 이해관계자 간 불신의 극대화로 발생되기 때문에 이에 대한 관리가 필요하다. 긴급정보공개 제도 도입을 통해 재난발생 시 행정기관이 행하는 조치에 대한 불만이나 오해의 소지를 최소화하는 것이 필요하다. 또한 공동체 강화를 통한 재난관리 역량강화를 위해 재난피해로 인한 피해주민들의 민원서비스 수요에 대응하여 공동체의 결속력을 강화하는 것도 필요하다.

참고문헌

강성철·문경주(2005). 문화이론적 관점에서의 환경갈등분석,「지방정부연구」9(3):223-246.

김경호(2010). 지방자치단체 재난관리체계의 단계별 개선방안에 관한 연구: 대구광역시 사례를 중심으로

김민정(2016). 재난안전분야의 갈등관리 체계 구축 방안, 국립재난안전연구원.

김민정(2017). 재난관리과정의 갈등영향요인에 관한 연구, 부산대학교 대학원 박사학위 논문.

김민정(2018). 재난갈등 유발지표 설정 및 활용방안, 국립재난안전연구원.

김민정·최우정·강성철(2018). 재난관리과정의 갈등영향요인에 관한 연구, 한국지방정부학회 춘계학술대회 및 국제학술회의 발표논문집.

김석곤·최영훈(2008). 지방자치단체 재난관리의 자원보유 인식과 협력에 관한 연구:소방공무원의 인식을 중심으로,「지방정부연구」12(1):131-150.

김영주(2013). 재난관리과정상의 갈등 이해 당사자 사회네트워크 특성 분석:우면산 산사태 사례를 중심으로, 서울: 국립재난안전갈등관리연구원.

김영주(2014). 재난분야 갈등관리 매뉴얼 표준안개발, 국립재난안전연구원.

나태준(2005). 갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도 분석 및 대안, 한국행정연구원.

나태준(2007). 청계천 복원사업을 통해 본 도시개발 갈등관리, 대한국토도시계획학회.

변성수(2010). 재난관리정책 집행에서의 영향요인 우선순위 연구, 국가위기관리학회 학술대회 논문집 2010(1):31-41.

유규상(2011). 공공갈등사례 분석을 통한 선제적 갈등관리방안 연구-지방자치단체의 소규모 갈등사례를 중심으로,「한국갈등관리연구」1(1):33-54.

유현정·이재은·노진철·김겸훈(2008). 수요자 관점에서 접근한 재난관리서비스의 개선방안, 「한국 콘텐츠학회논문지」 8(5):224-236.

윤정환·이경빈(2018). 도심지 토사재해 위기관리를 위한 대응 매뉴얼 개발, 「한국방재학회논문집」, 18(3):363-372.

윤필환(2017). 지방자치단체 재난관리체계의 효율화 방안에 관한 연구, 명지대학교 대학원 석사학위논문.

임동진·윤수재(2016). 갈등원인이 갈등수준에 미치는 영행력 분석: 쟁점요인과 매개 요인의 효과를 중심으로, 「행정논총」 54(2):117-148.

정지범(2013). 재난상황에서 발생하는 갈등의 현황과 대응전략, 서울: 한국행정연구원

주상현·박기영(2007). 지방정부 재난관리 구축방안, 「지방정부연구」 11(3):111-132.

지병문·지충남(2002). 시민참여방식을 통한 님비의 해결방안: 생활 폐기물 소각 시설의 건설을 중심으로, 「한국지방자치학회보」 4(1):181-205.

채경석(2004). 지방정부의 재난관리체계에 대한 국가간 비교-바람직한 재난관리체계의 모색, 「지방정부연구」 5(4):129-145.

일본 내각부, 災害時にトップがなすべきこと, 2018.

중구청 내부자료, 제18호 태풍 차바 침수피해 소송현황, 2019.

울산신문, 태풍 차바피해 원인규명 무엇을 숨기나, 2018. 2. 1

Choi, Y. H. (2005). Core Factors for Measuring Efficiency Levels of Disaster Management System at Local Government with Special Regard to Intraorganization Factors. Deparment of Fire Safety Management, Namdo Provincial College, Vol. 8, pp. 87-98.

Drabek, T.E.(1985). Management the Emergency Response. *Public Administration Review*, Vol 45, Special Issue, pp. 85-92.

Etgar(1979), Source and Types of Intrachannel Conflict, *Journal of Retailing,* Vol 55, No. 1, pp. 61-78,

Joo, S.H, and Park, K.Y.(2007). Development Plan of the Disaster Management Organization in Local Government. *The Korean Journal of Local Government Studies*, Vol. 11, No. 3, pp. 111-132.

Kang, Y. H. (2008). Establishment of Local Crisis Management Governance *KPAQ,* Vol. 4, pp. 1085-1103.

Kim, D. W. (2003). National Disaster Management System Reorganization Plan. Civil Association for Administration Reform, pp. 1-15.

Namjung, K.(1995). Comparative Study on Disaster Management System: The Cases of the USA and Korea. Korean Association of Government studies, Vol. 29, No. 3, pp. 957-981.

Pickett, John H. &A. Block Barbara. (1991). "Day-to-Day Management.' In Thomas E. Drabek & Gerand J. Hoetmer(eds.), *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government.* Washington, D.C:International City Management Association.

Yang, K.K., Jung, W.H., and Kang, C.M. (2006). Improvement Plan of Local Government

Disaster Management Organization Integrated Disaster Management Organization Design. *Proceedings of 2006 Summer Conference of The Korean Association for Governance*, pp. 545-564.

김민정(金旻玎): 부산대학교에서 정책학박사 학위를 취득하고, 현재 행정안전부 국가민방위재난안전교육원 연구사로 재직하고 있다. 주요 연구분야는 재난갈등 관리, 재난관리 정책, 재난안전 교육 등이다. 최근 발간된 저서로 공공가치와 공익(2019), 재난갈등 유발지표 설정 및 활용방안(2018), 최근 발표된 논문으로는 재난예방정책 추진 상의 갈등영향요인 및 수준에 관한 연구(2018), 재난갈등의 원인분석 및 관리정책에 관한 연구(2018), 재난갈등 유형분석 및 관리체계 개선방안에 관한 연구(2017) 등이 있다(mj36@korea.kr).

김도희(金度希): 부산대학교에서 행정학박사 학위를 취득하고, 현재 울산대학교 정책대학원 공공정책전공 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 갈등관리, 지방행정, 여성행정, 거버넌스와 공공관리 등이며, 최근 주요 논문으로는 민관협력파트너십을 통한 가족친화마을만들기의 성공적인 추진을 위한 과제(2017), 지방의원유급제 도입이후 의정활동에 대한 실증분석과 개선과제(2018), 재난예방정책 추진 상의 갈등영향요인 및 수준에 관한 연구(2018), 젠더거버넌스 실현의 정책적 시사점과 과제(2019) 등이 있다(dhkim5090@ulsan.ac.kr).

〈논문접수일: 2020. 1. 10 / 심사개시일: 2020. 1. 14 / 심사완료일: 2020. 1. 28〉

Abstract

Policy Implications of Conflicts between Local Government and Residents Due to the Typhoon Chiba: A Case Study on the Damage in Jung-gu, Ulsan City

Kim, Min Jung

Kim, Do Hee

With the recent occurrence of large-scale damage from earthquakes, typhoons, and heavy rains, insufficient disaster responses of central and local governments, which are primarily responsible for disaster management, have led to sharp conflicts between administrative authorities and victims from the disaster. The typhoon Chiba case, which has occurred in 2016, is still controversial in determining whether it was natural or man-made disaster. While differences in perceiving the causes of large-scale damage among related parties lead to disaster conflicts to be treated as a social problem, efforts for determining the causes of and solution for the disaster conflicts are needed more than before. Since capability of a local community to overcome natural disaster is closely associated with capacity for disaster management, if a local community is put into disaster conflicts, damage from disaster may even get worse from weakened disaster management capacity. Therefore, it is very important to closely analyze disaster conflicts and to find a solution thereto. In this respect, this research studies the typhoon Chiba case, with which disaster conflicts are still under way, in an attempt to analyze the causes affecting disaster conflict and propose a solution to the conflict. According to the research, in the prevention and preparation phases, law compliance is important among administrative factors of the disaster conflict while law compliance, mutual trust, and information disclosure are important in the response and restoration phases. Based on the research result, we propose development of a manual for managing disaster conflicts, strengthening of education, adoption of an emergency information disclosure system, and establishment and operation of a legal support service system for disaster conflicts as a solution for managing disaster conflicts.

Key Words: Disaster Conflict, Conflict-Influencing Factor, Conflict Management, Policy of Disaster Conflict Management