「지방정부연구」 제22권 제1호(2018 봄): 399-418
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.22 No.1 (2018 Spring)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.22.1.16

# 재난갈등의 원인분석 및 관리정책에 관한 연구: 울산지역 태풍차바(CHABA) 사례를 중심으로*

김 민 정
최 우 정
강 성 철**

**국문요약**

본 연구는 재난갈등이 발생하고 있는 지역의 이해관계자들을 대상으로 재난갈등의 발생원인과 더불어 재난관리 정책에 대한 중요성에 대한 인식을 조사하여 집단 및 지역별 인식차이를 실증 분석하는데 목적을 두었다. 이를 위해 최근 울산지역에서 발생한 태풍 차바로 인한 갈등사례의 이해관계자 총 265명을 대상으로 설문을 시행하고, 빈도분석, F-검정, t-검정, One Way ANOVA 분석방법에 의한 집단 간 차이검증을 실시하였다. 연구결과, 갈등발생 원인으로서 신뢰부족 및 의사소통 창구 부족에 대한 인식과 정책의 중요성에 대한 인식이 집단(정부기관 종사자와 주민) 및 지역(태화, 학산·반구, 울주)별로 차이가 있는 것으로 나타났다. 이상의 연구결과를 토대로 도출한 방안으로는 학산·반구지역의 경우 긴급 정보공개제도 도입을 통한 소통강화가 시급히 필요하며, 태화지역의 경우 소상공인 대상의 정책보험 가입 확대 및 활성화 방안 마련이 요구된다. 이러한 연구결과는 울산광역시라는 하나의 행정구역 내에서 태풍이라는 동일한 재난유형이 발생했음에도 불구하고 지역별로 상이하게 드러나는 갈등원인 및 정책수요를 반영하여 현장 맞춤형 대책을 수립하기 위한 토대를 마련할 것으로 기대된다.

**주제어: 갈등, 재난갈등, 갈등관리, 갈등원인, 갈등관리정책**

## Ⅰ. 서론

최근 재난의 규모가 커지고 복잡화되면서 재난 후 위기를 극복하는 과정에서 이해관계자 간 갈등이 자주 발생되고 있다. 특히 우리나라는 여름철에 폭풍을 동반한 심한 호우로 인해 인명 및 재산 피해가 빈번히 발생하고 있으며 이와 더불어 갈등 역시 상존하고 있다. 재난으로 인한 갈등은 주로 재난관리 행위주체자로서 정부 및 지자체의 노력과 활동이 적절했는가가 쟁점화 되면서 피해책임을 둘러싸고 정부와 주민 간 이해와 가치가 상충하여 발생되곤 한다. 일반적 갈등과 비교하

* 본 연구는 국립재난안전연구원 연구과제 「현장 맞춤형 재난갈등 관리 개선방안」(2017)을 토대로 수정·보완한 것임을 밝힘.
** 교신저자

여 재난으로 인한 갈등은 생존권 및 삶의 안정적 기반 확보가 주요 이슈가 되면서 발생하며, 예방-대비-대응-복구의 재난관리과정에서 정부 및 지자체의 관리운영 상의 문제 또는 관련 법령의 준수여부 등이 문제가 되어 갈등이 심화되는 특징이 있다. 그간 망원동 침수, 우면산 산사태, 태풍 매미 및 산바 등의 대규모 재난 발생 이후 피해에 대한 책임주체를 놓고 정부 및 지자체와 주민 간 소송이 진행되고 정부 및 지자체의 관리부실에 대한 책임판결이 이뤄진 사례를 통해서도 이러한 특징을 알 수 있다.

일부학자들은 재난은 발생 원인이나 규모와 상관없이 인간생활과 사회에 피해를 가져와 원래의 사회기능과 질서를 상실하게끔 하기 때문에 사회적 파급효과가 큰 현상으로 이해하고 재난의 사회적 영향에 대한 고려가 매우 필요함을 강조한다(임송태 외, 1996). 재난을 극복하는 공동체의 복원력은 사회구성원 간의 신뢰도에 따라 영향을 받기 때문에(Pine, 2009: 141) 재난으로 인해 와해된 구성원 간 신뢰를 회복하기 위한 갈등관리는 궁극적으로 재난관리에 있어 공동체의 역량을 강화하기 위해서도 매우 중요하다.

특히 재난으로 인한 갈등은 삶의 터전을 잃고 가족의 생명을 잃는 극한 상황에서 발생되기 때문에 갈등이 첨예하게 대립되며, 다양한 이해관계자들의 이견과 책임규명의 불명확화로 복잡화되면서 갈등이 심화되므로 이를 관리하기 위해서는 보다 체계적인 원인 분석과 대책마련이 필요하다. 그러나 재난으로 인한 갈등이 지역사회의 중요한 갈등의 원인이 되고 있음에도 불구하고 그 중요성이 부각되지 못하고 있는 실정이다(박태순·양기근, 2009). 최근 대규모 재난의 발생과 피해가 급증하면서 몇몇 재난갈등에 관한 선행연구가 진행된 바 있으나, 그 규모나 내용이 매우 부족한 실정이다. 다시 말해 기존 선행연구들이 언론보도나 공청회 등 회의자료 등 2차 자료를 활용하여 갈등에 대한 인식과 발생 원인을 분석하는데 초점을 맞추고 있어 갈등현상에 대한 갈등당사자 간 갈등원인에 대한 실제적인 인식차이와 정책수요에 대한 실증적인 연구는 제한적이라는 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구의 목적은 재난갈등의 원인과 갈등의 해소를 위한 정책요소에 대한 갈등당사자들의 인식실태를 실증적으로 분석하여 정책적 시사점을 제시하는 데 있다. 이를 위해 본 연구에서는 갈등의 원인에 대한 분류와 갈등원인과 갈등수준의 관계에 대한 이론적 논의를 고찰하였으며, 선행연구의 설문문항을 수정·보완하여 재난발생 지역에서 갈등을 겪고 있는 정부기관의 갈등업무 담당자, 지역주민 등 총 265명을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

# Ⅱ. 이론적 배경

## 1. 갈등 및 재난갈등의 개념

갈등의 개념은 학자들의 견해에 따라 다양하게 정의되고 있다. 학자들의 견해를 토대로 갈등의 개념을 정리해보면, 갈등은 인간의 내면 심리상태, 표출되는 행동, 갈등주체 간의 상호작용 등 크게 3가지 측면에서 정의될 수 있다. 먼저 인간의 내면 심리상태에 초점을 두어 갈등을 미시적으로

정의할 경우 복수의 실체 간 적대적인 심리관계로 정의되며(Fink, 1968), 행위자의 행동에 초점을 둘 경우 갈등은 양립 불가능한 행위가 발생하는 현상으로 상충적인 목표의 인식을 통해 전개되는 방해나 차단과 같은 행태의 산출물(Deutsch, 1973)로 정의할 수 있다. 또한 상호관계 및 작용에 초점을 둘 경우 갈등은 개인이나 집단 등 행동주체 간에 현재적·잠재적으로 나타나는 동태적이고 대립적인 상호작용과정(박동서, 1989)으로 정의되기도 한다.

한편, 재난갈등에 대한 개념을 김영주(2014)는 정부가 행동주체가 되어 재난예방 정책을 수립 및 추진하거나, 재난을 관리하는 과정에서 이해관계자 간 가치, 관점, 이해 등이 대립되는 상태로 정의하며, 정지범(2013)은 재난상황에서 자료에 대한 해석차이, 부적절한 소통, 권한의 불평등, 가치상충 등이 원인이 되어 정부와 주민이 서로 대립하는 상태로 정의하고 있다. 재난갈등은 대부분 정부와 주민 간 재난이라는 이슈를 둘러싸고 심리적인 갈등상황이 잠재적으로 나타나고 그 대립감이 차차 심화되어 현재화된 행동으로 나타나는 경우가 많기 때문에 외부적으로 표면화된 갈등으로 보는 것이 바람직할 것이다. 한편, 칸츠와 칸(Katz & Kahn, 1978)은 갈등현상을 가치 판단적 시각이 배제된 관찰 가능한 행위의 문제로 전제한 후, 두 개체 중 어느 한 쪽의 행위가 다른 한 쪽의 저항에 대항하여 특정한 결과의 발생을 방지하거나 강요하는 경향을 띠는 방식으로 서로가 직접적인 상호작용을 할 경우, 그 두 개체는 갈등을 겪고 있는 것으로 보고 있다. 이상을 토대로 개념을 정의하면 재난갈등은 재난을 직접 관리하는 책임 및 주관기관으로서의 정부와 재난으로 피해를 입은 주민이 정부의 활동에 대한 책임을 둘러싸고 양립할 수 없는 상호작용을 통해 드러나는 대립적이고 적대적 행동이라고 정의할 수 있다(김민정, 2018 재인용).

## 2. 갈등원인에 대한 분류

갈등은 아주 복잡한 양상으로 전개되며, 갈등의 상호작용은 독특한 경향을 가지고 전개됨에 따라 그 인과유형의 요인을 분석하는 것은 어렵다는 것을 인식할 필요가 있다. 그러나 집단 간 갈등은 그 복잡성에도 불구하고 상호작용에 있어 4가지 속성, 즉 영속성(self-perpetuating natire), 일정한 방향성, 작용-반작용성, 참가자들의 관계성의 속성이 있다. 갈등원인에 대한 기존 학자들의 연구 성과를 제시하면 〈표 1〉과 같다. 〈표 1〉과 같이 제 학자들이 주장하는 갈등에 미치는 변수요인을 분석하면, 학자간의 다양한 주장에도 불구하고 공통적이고 포괄적인 최대공약수적인 다음과 같은 변수요인을 추출할 수 있다. 첫째, 집단 간 인식의 차이, 둘째, 집단 간 의사소통의 왜곡, 셋째, 신뢰의 부족이 그것이다.

먼저, 집단 간 인식의 차이는 각 집단이 현실을 인식하는데 있어서 차이가 크면 클수록 집단 간의 갈등을 일으킬 수 있는 잠재성은 더욱 커진다. 각 집단이 추구하는 목표의 차이는 사물을 이해하는 기본적인 시각이 달라지기 때문에 인식의 차이가 발생하며, 또한 각 집단의 인식의 차이는 각기 다른 시야(time horizons)에서 활동하기 때문에 다른 집단에서는 전혀 문제가 안 되는 사실이 또 다른 집단에서는 매우 중요한 문제가 될 수 있기 때문에(박 회, 1994; 김창수, 1994) 집단갈등이 야기되는 원인이 된다.

둘째, 의사소통의 왜곡과 의사소통의 곤란이 갈등의 중요한 요인이 된다. 각 집단의 사회과정, 배경, 집단의 성격차이에 따라 의사소통이 곤란한 경우도 있으나, 중요한 것은 어떠한 집단에서 다른 집단에게 전달해야 할 정보를 의도적으로 전달하지 않거나 왜곡하여 정보를 제공하는 경우에, 그 결과로서 갈등이 야기된다(김창수, 1994). 셋째, 갈등당사자간의 신뢰부족은 갈등을 유발시킬 뿐만 아니라 갈등의 증폭에도 지대한 영향을 미치는 요인으로 작용한다(Ring&Van de Ven, 1994; Parkhe, 1998; 임동진·윤수재, 2016). 불신은 상대방의 행동에 대한 부정적인 기대라고 할 수 있는데(Tomlinson & Lewicki, 2006). 신뢰부족에는 이해당사자간 일방의 불신, 상호불신, 언행의 불일치 등이 해당된다(은재호, 2007).

**〈표 1〉 제 학자들의 갈등원인에 대한 분류**

| 구분 | 인식차이 | 의사소통왜곡 | 신뢰부족 |
|---|---|---|---|
| Etgar (1979) | | ○ | |
| Ring&Van de Ven (1994) | | | ○ |
| Parkhe (1998) | | | ○ |
| 김영준 (2006) | | ○ | |
| 김창수 (1994) | ○ | ○ | |
| 오상훈 (2008) | ○ | ○ | |
| 은재호 (2007) | | | ○ |
| 임동진 (2016) | | | ○ |
| 홍성만·박홍엽 (2006) | | | ○ |

# Ⅲ. 갈등사례 분석

## 1. 태화동 침수피해

태풍 차바의 내습으로 인해 태화동, 유곡동 일원에 침수피해가 발생되자 재난발생원인과 책임규명을 둘러싸고 혁신도시개발자인 한국토지주택공사 울산권 관리단(이하 LH)과 피해주민 간 갈등이 발생된다. 태화동 침수피해 사례의 쟁점사항은 크게 3가지로 요약할 수 있다. 첫째, 저류지의 용량 및 효과, 우수관로 등과 관련한 쟁점사항이다. 먼저 저류지의 용량이 문제 시 된 것은 피해주민들에 의해 혁신도시 개발 당시 개발로 인한 홍수유출량이 축소되어 계산됨에 따라 저장소 용량 또한 작게 설계되어 홍수 시 저류지가 제 기능을 하지 못하여 피해가 가중되었다는 주장이 제기되었기 때문이다. 이에 대해 LH는 녹지조성과 경사도 완화 등을 고려하여 홍수유출량을 계산한 것이며 이에 대한 쟁점사항은 원인조사 결과에 따라 대응한다는 입장을 밝힌 바 있다.

피해주민들은 태풍 차바의 내습으로 인한 홍수 발생 시 저류지의 상단고(한계수위, 2.66m)에 미달되는 양이 저류되어 있었음에 따라 저류지의 효과가 미흡하여 피해가 가중되었고, 이에 대한 보

강이 요구된다는 입장을 밝히고 있다. 이에 대해 LH는 저류지 보강 시에도 기록적인 폭우에는 저류효과는 미미할 수 있으며 이에 대해서는 원인조사 결과에 따라 대응할 것을 밝히면서 서로 간 입장을 고수한 것이다. 둘째, 우수관로가 쟁점화된 것은 중구청에서 설치한 유곡로 우수관로와 우정고지배수터널이 하나의 토출구를 통해 태화강으로 흐르도록 설계됨에 따라 많은 양의 유량이 역류되어 침수피해가 가중되었음이 쟁점화 된다.

중구청은 침수피해 방지를 위해 태화강 인근에 배수펌프장을 설립할 예정이며 이상의 사안에 대해서는 원인조사[1] 결과에 따라 대응한다는 입장을 밝히며 대립하게 된다. 이 후 2017년 6월 발표된 원인조사 결과[2]가 침수피해의 직접적인 원인은 저류지와 하수관거 설계빈도를 초과하는 기록적인 호우에 있음으로 밝혀짐에 따라 연구결과에 승복하지 못한 태화·우정시장 상인들은 11월 현재 LH 등을 상대로 집단 손해배상청구 소송을 제기한 상태이다(중앙일보, 2017. 11. 22).

## 2. 학산·반구동 침수피해

태풍 차바 내습으로 인해 중구 학산동, 반구동 일원에 침수피해가 발생되자 재난관리책임기관인 중구청과 피해주민 간 책임소재를 놓고 갈등이 발생되었다. 학산동, 반구동 일원은 지대가 낮은 지형적 특성에 따라 과거부터 침수피해가 빈번하여 배수펌프장, 옥성나들문 등의 재난방지시설을 설치하여 재난에 대비하여 왔으나 차바로 인한 집중호우 발생 시 재난방지시설이 제대로 운영되지 못하면서 피해가 가중되자 그에 대한 책임을 둘러싸고 갈등이 발생되고 있는 실정이다. 지역별로 주요 쟁점사항을 구분하여 살펴보면, 학산동의 경우 배수펌프장의 가동, 반구동의 경우 옥성나들문의 폐쇄와 관련하여 문제가 발생되고 있다.

옥성나들문의 폐쇄시점은 중구청이 작성한 '2016년 자연재난 현장조치 행동매뉴얼' 내에 명시[3] 되어 있는데 이에 따르면 평시(수위 :0.0m)에는 나들문을 개방하지만 홍수가 발생되어 수위가 2.3m가 되면 30분 이내에 나들문을 폐쇄해야 함이 명시돼 있다. 주민들은 수위표기준을 적용하여 실제 폐쇄가 이뤄진 것 보다 일찍 폐쇄했어야 한다고 주장하는 반면, 중구청은 해발기준을 적용하여 홍수주의보 발령이 있기 전 미리 폐쇄했다는 주장으로 서로의 입장을 내세운다. 이에 중구청은 매뉴얼에 명시된 폐쇄시점의 기준을 해발표고 기준으로 적용하면 기준수위를 2.3m로 적용할 경우 오전 11시 30분에 폐쇄하면 되고, 기준수위를 2.6m로 적용하더라도 오전 11시 10분에 폐쇄하면 된다고 주장하며 대립한다.

둘째, 배수펌프장 가동중지와 관련하여서는 배수펌프장의 인력배치가 관련 법률에 위반된다는 주장과 함께 쟁점화 된다. 주민들에 따르면 "자격증을 보유하지 않은 자를 배치함에 따라 내황배

1) 울산광역시 중구청이 대한하천학회에 의뢰한「울산시 중구 일대 태풍 '차바' 홍수피해원인 분석 및 방지대책 수립용역」을 의미한다.

2) 한국토지주택공사가 방재학회에 의뢰한「태풍 '차바'로 인한 울산혁신도시 주변 침수피해 원인분석 및 울산혁신도시 개발사업과의 상관관계 연구」을 의미한다.

3) '2016년 자연재난 현장조치 행동매뉴얼' 내에 '태화강 수위변화에 따른 행동계획'에 옥성나들문의 행동계획이 수록돼 있다.

수장의 가동이 중지되었다"며, 이에 대한 입장표명을 요구한다. 이러한 주장은 중구의회 행정사무조사특별위원회[4] 소속 지방의원에 의해서도 제기되는데 언론을 통해 "전기사업법상 전기설비의 소유자는 국가기술자격법에 따른 전기안전관리자를 선임하거나 업체에 위탁해야 함이 명시되어 있으나 중구청은 자격이 없는 공무원과 무기직, 기간제 공무원을 배치해 안전 업무에 소홀했다"며 이를 지적한다. 이에 대해 중구는 "같은 구에 있는 사업장이라면 전기안전관리자가 어느 곳에 근무하더라도 상시근무를 하는 것으로 볼 수 있다는 유권해석 사례가 있다고 주장하며 이에 따라서 몇몇 배수장에 전기안전관리자나 위탁사업자를 배치하지 않았더라도 전기사업법을 위반한 것은 아니다"라고 해명한다(연합뉴스, 2016.12.01.). 이에 비대위는 내황배수펌프장 인력 배치와 매뉴얼 준수여부와 관련하여 2016년 11월 21일 이에 대한 항의 집회를 개최(노컷뉴스, 2016.11.21.)하기에 이른다. 이를 쟁점으로 추진 된 집회는 지속적으로 추진되는데 급기야 비대위는 2017. 8. 11에 중구청장을 고발하면서 이와 관련한 갈등은 첨예하게 대립하게 된다.

비대위는 고발장을 통해 "구청장이 배수장 점유지로 전기분야의 기술자격을 취득한 사람을 전기안전관리자로 선임해야 할 의무가 있지만 시행규칙의 자의적 해석에 따라 각 배수장마다 안전관리자를 선임하지 않아 전기사업법을 위반했다며 배수장에 비상시 적절한 조치가 가능한 인력을 배치하지 않았다(부산일보, 2017. 8.10.)"고 주장하고 이에 중구청은 "배수장 안전관리자 배치문제는 관련 법규의 유권해석에 따른 것"이라고 주장한다. 이에 피해주민들은 전기사업법 위반과 직무유기로 중구청장과 담당자를 2017년 8월 14일 형사고발하기에 이른다.

## 3. 울주군 침수피해

태풍 차바 내습으로 인해 대암댐 상·하류 지역인 삼동면 일원(상류)과 언양읍 반천리 일원(하류)에 침수피해가 발생되면서 재난발생원인과 책임규명을 둘러싸고 댐 관리자인 한국수자원공사 울산권관리단(이하 수공)과 피해주민 간 갈등이 발생된다.

피해주민들은 댐의 홍수조절능력, 수공의 관리운영방식(수위조절, 댐물 월류 시 경보발령, 대피명령) 등에 문제를 제기하면서 침수피해의 책임이 댐관리자인 수공에 있음을 주장하는 반면, 수공은 많은 양의 집중호우가 침수피해의 주된 원인으로 작용했을 뿐만 아니라 적절한 조치를 취하고자 노력했음을 강조하고 있다. 침수피해 주민들은 보조여수로의 건설 전 태풍 매미에도 발생되지 않던 피해가 건설 이후 발생된 것에 대해 보조여수로 자체가 피해의 주요 원인이라는 주장하였다. 이와 더불어 수문 없이 설치된 설계 방식에 불만을 제기한다. 이에 수공은 "대암댐은 수문이 설치되어 홍수조절기능을 갖는 대규모 다목적댐과 달리 저수용량이 작고 홍수 도달시간이 짧아 신속하게 홍수에 대응이 가능하도록 수문이 없는 자연월류형으로 설계되었다. 강우가 시작되면 약 1시간 후에 홍수가 대암댐으로 유입되어 수문이 있을 경우 수문 조작시간이 충분하지 못하고 만약

4) 중구의회는 태풍차바에 따른 피해원인을 조사하고 예방책을 마련하기 위해 2016년 10월 26일 행정사무조사 특위를 구성한다. 조사특위는 지방자치법 제41조(행정사무 감사권 및 조사권), 지방자치법시행령 제39조(행정사무감사 또는 조사의 실시) 등에 따라 구성되었으며, 조사위원은 총 6명으로 구성하였다(중구의회 보도자료, 2016. 10. 26).

수문조작이 안 될 경우에는 오히려 위험이 가중될 수 있으므로 작은 규모의 용수댐에서 수문설치는 신중한 검토가 필요하다"는 입장을 밝힌다.

이어 침수피해의 주요 원인으로 대암댐과 댐의 보조여수로 건설방식이 지속적으로 문제되자 수공은 대암댐의 건설목적과 자연월류형으로의 설계로 인한 구조적 특징을 설명한다. "대암댐은 울산지역 국가공단에 용수를 공급하기 위한 목적으로 1969년에 건설된 댐으로서 홍수조절기능(수문 등이 없어 인위적인 홍수조절 불가)이 없는 자연월류형 댐으로 댐수위가 만수위 이상이 되면 여수로를 통해 자연적으로 월류하게 된다. 대암댐 보조여수로는 기상이변으로 인한 극한 홍수에 대비하여 댐체 월류방지 등의 댐체 안정성을 확보하고자 2010년에 건설되었음"을 밝힌다. 이러한 수공의 설명에 대해 주민들은 댐체 안전성만을 확보하고 하류지역 국민의 생명과 재산은 고려하지 않은 채 방류한 것이냐는 의문을 제기하면서 대립하게 된다. 이러한 사안을 둘러싸고는 이 후 하류지역 하천영향조사 등의 자료가 추가로 주민들에 의해 요청되면서 정부의 책임에 대한 논의가 펼쳐지기도 한다.[5)]

둘째, 수위조절이 쟁점화된 것은 태풍이 예보되었음에도 불구하고 수공이 공업용수관을 통해 대암댐의 수위를 미리 낮추지 않았기 때문에 침수피해가 가중되었다는 주장이 제기되면서이다. 이에 대해 수공은 태풍이 발생되기 전인 9월부터 낙동강 취수는 중단하고 자체 유입량으로만 용수를 공급하고 있었으나 유입량이 많아 사전 수위조절은 불가능하였다고 주장한다. 수공은 수위조절에 대한 문제가 지속적으로 쟁점화 되자 '대암댐 유량자료'를 공개하여 태풍 내습 전인 9월 16일 19시를 기점으로 낙동강 취수가 차단되었음을 확인할 수 있는 자료를 공개하였으며 낙동강 물의 대암댐 유입을 전량 차단했음을 이해관계자들에게 확인시킨다. 이어 용수관로를 통해 공업용수를 계속 공급했으나 기존 강우로 댐으로 유입되는 수량이 많아 계속 만수위 상태가 지속되었다는 입장을 밝힌다.

그러나 주민들은 공업용수관을 통한 수위조절에 의문을 품으며, 이 후 2017년 1월 19일에 개최된 수공과의 간담회에서도 "대암댐이 수위조절 시설이 없는 것은 인지하고 있으나 지난번 홍수 시 공업용수관을 통한 사전 수위조절 노력 부족"했음을 재차 지적한다. 수위조절에 대한 쟁점화는 피해원인조사 용역이 시행된 이후에도 지속되는데 주민들은 '울주군 반천현대아파트 일원 수해영향분석 용역 중간보고회'에서도 "대암댐 수위가 낮았더라면 수해 피해를 줄일 수 있었을 것이다"라는 의견을 제시하면서 이에 대한 규명을 요구한다.

셋째, 예·경보 발령, 대피명령이 제대로 이뤄졌는지에 대한 지적과 함께 쟁점화 된다. 주민들은 댐 월류 시 경보발령과 관련해서는 사전에 차량 및 인명대피를 위한 통보가 미흡했다고 주장하는 반면, 수공은 관련 규정과 매뉴얼에 의거하여 유관기관에 통보하고 경보방송을 절차대로 시행했음을 강조한다. 이에 수공은 재난발생 즉시 자체적으로 운영하고 있는 경보국 2개소(기존여수로, 대암교)를 이용하여 총 2회(2016. 10. 5.(09:07, 09:08))에 걸쳐 경보방송을 시행했으며, 총 2회

5) 울산저널(2016. 10. 19)을 통해 반천현대아파트 입주자 대표는 "자연재해는 있을 수 있지만 이에 대한 피해를 최소화하고 미리 대비하는 것이 국가기관의 기본 책무'라며 '게다가 언론을 통한 사실 왜곡은 피해주민을 우롱하는 무책임한 행위로 해서는 안 되는 일"이라고 못을 박았다,

(2016. 10. 4., 2016. 10. 5.)에 걸쳐 울산시, 울주군 등 11개 유관기관[6]에 “대암댐 자연월류 알림” 문서를 통보한 바 있음을 밝힌다(국토교통부 보도자료, 2016. 10. 6.). 그러나 주민들은 경보 및 발령, 대피명령이 제대로 이뤄지지 않은 것과 관련하여 이는 이에 대한 근거가 마련돼 있지 않기 때문이라는 주장과 함께 매뉴얼의 구축여부에 대해서도 의문을 제기한다. 즉, 주민대피 명령과 관련해서는 대암댐 관리 및 재난대피에 관한 매뉴얼이 부재했기 때문에 피해가 가중됐다는 것이다. 이에 대해 수공은 ‘댐 홍수 현장조치 행동매뉴얼(울산권 관리단, 2016.3.)’을 제공하며 “월류형 여수로 댐”의 홍수조절 절차가 마련돼 있음을 제시한다. 하지만 주민들은 경보방송이 들리지 않았다는 주장을 제기하면서 2017년 2월 7일 “스피커 설치와 관련된 기준여부 및 폭우 시 기 설치된 스피커의 가청 가능 범위에 대한 의견과 보조여수로 신설 후 추가 설치 사례 여부 또는 향후 추가 설치계획”에 대한 규명을 요구한다. 이 후 대암댐과 관련한 쟁점사항은 2017년 11월 17일 원인조사[7] 용역 결과가 방류량 조절이 불가능한 댐의 비상여수로에서 초당 455m2의 댐물이 급격히 빠져나간 것이 침수피해에 큰 영향을 미친 것으로 도출(울산신문, 2018. 3. 7.)되면서 새로운 국면을 맞이한다. 피해주민들은 용역결과를 토대로 원고인단을 구성하여 관련 정부 및 지자체를 상대로 손해배상 청구 소송을 준비 중이다.

# Ⅳ. 인식실태 조사 분석

## 1. 연구대상 및 방법

본 연구의 실증분석을 위하여 태풍 차바 발생 당시 피해주민 등 325명을 대상으로 설면조사를 실시하였다. 조사기간은 2017년 6월 8일부터 7월 30일까지 약 50일간 실시하였다. 조사대상 중 정부기관 소속 실무자 집단은 연구자가 직접 배부·회수하였고, 주민은 지역별 주민피해대책위원회 위원장들의 협조를 받아 설문의 취지와 작성요령 등을 충분히 설명한 뒤 피해발생지역의 주민을 대상으로 설문지를 배포하고 사후 회수하는 방법으로 조사를 진행하였다. 설문지는 총 400부 중 325부를 회수하였고, 무응답이 많은 불성실한 자료 등을 제외한 265부를 최종 분석에 활용하였다.

연구대상은 주민이 총 237명, 정부기관 소속 실무자가 총 28명이다. 상대적으로 정부기관 소속 실무자의 표본이 적은 것은 현재 갈등의 직접주체가 되고 있는 공공기관에 소속되어 재난관리업무를 수행하고 있는 담당자만을 대상으로 했기 때문이다. 이는 실제 재난관리업무를 담당하는 실무자가 갈등을 겪고 있는 직접당사자이므로 대표성이 높다는 연구자의 판단에 의한 것이다. 자료분석은 수집 자료들에 대한 빈도분석과 신뢰도 분석, 독립표본 t 검정, One Way ANOVA 등 일련

6) 낙동강홍수통제소, 울산시 재난안전대책본부, 울주군 안전건설과, 중구 안전건설과, 남구 안전총괄과, 북구 안전정보과, 울산시 상수도사업본부, 울산 남부소방서, 울산 중부소방서, 울산 울주경찰서, 7765부대장 등 총 11개소가 해당한다.

7) 울주군청이 한국수자원학회에 의뢰한 「B 아파트 태풍차바 침수피해 원인분석 연구」를 의미한다.

의 통계분석을 실시하였으며 SPSS 24.0 window를 활용하였다. 연구대상의 구체적인 특성은 〈표 2〉와 같다.

**〈표 2〉 연구대상의 특성**

| 구분 | | 빈도(명·%) | | 민/관 |
|---|---|---|---|---|
| 성별 | 남 | 121(45.7) | 265 (100) | 공통 |
| | 여 | 138(52.1) | | |
| | 결측치 | 6(2.3) | | |
| 연령 | 20대 | 11(4.2) | 265 (100) | |
| | 30대 | 35(13.2) | | |
| | 40대 | 45(17.0) | | |
| | 50대 | 68(25.7) | | |
| | 60대 이상 | 104(39.2) | | |
| | 결측치 | 2(0.8) | | |
| 피해 사안 | 태화지역 침수 | 73(30.8) | 237 (100) | 주민 |
| | 학산반구 지역 침수 | 39(16.5) | | |
| | 울주 지역 침수 | 119(50.2) | | |
| | 기타 | 3(1.3) | | |
| | 결측치 | 3(1.3) | | |
| 피해 규모 | 1천 미만 | 52(21.9) | 237 (100) | |
| | 1천 이상~2천 미만 | 41(17.3) | | |
| | 2천 이상~3천 미만 | 25(10.5) | | |
| | 3천 이상~4천 미만 | 15(6.3) | | |
| | 4천 이상~5천 미만 | 14(5.9) | | |
| | 5천 이상 | 58(24.5) | | |
| | 기타 | 15(6.3) | | |
| | 결측치 | 17(7.2) | | |
| 소속 기관 | LH | 4(14.3) | 28 (100) | 정부기관 소속 실무자 |
| | 수공 | 10(35.7) | | |
| | 중구청 | 10(35.7) | | |
| | 울주군청 | 4(14.3) | | |
| 직급 | 대리급 | 6(21.4) | 28 (100) | |
| | 팀장급 | 2(7.1) | | |
| | 과장급 | 6(21.4) | | |
| | 9급, 8급 | 7(25.0) | | |
| | 7급, 6급 | 7(25.0) | | |

## 2. 조사도구

본 연구에서 사용한 측정도구는 길병옥 외(2008) 및 박상규(2013)의 연구척도를 본 연구의 상황에 맞도록 수정·보완하여 사용하였다. 갈등지속 원인(4문항), 정책의 중요성에 대한 인식(13문항) 등 총 17개 문항으로 구성하였으며, 구체적인 설문문항은 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 연구에 사용된 설문 문항

| 문항 | 설문내용 |
|---|---|
| 갈등 지속원인 | 지역·직종별로 지급된 의연금액의 차이로 인한 갈등지속 |
| | 재난발생원이 및 책임소재를 둘러싼 이견이 좁혀지지 않아 갈등지속 |
| | 재난복구 및 재발방지책 마련 시 주민의견 수렴 부족으로 인한 갈등지속 |
| | 행정기관의 의사소통 창구 부족으로 인한 갈등지속 |
| 조치사항 필요성 | 재난대비 및 대응에 관한 정부 및 지자체의 공식입장 표명 |
| | 재난재발방지대책 마련(재난방지시설 설치 및 보강 등) |
| | 의사소통 창구 마련 |
| | 피해보상(재난발생의 책임이 정부 및 지자체에 있다고 판명될 경우에 한함) |
| 재난관리 정책의 중요도 | 재난방지시설 기반 확충(펌프장 건립, 저류지 보강 등) |
| | 사전영향성검토의 강화 |
| | 재난피해자 중심의 재난대응 매뉴얼 개발 |
| | 재난발생 시 주민대피 명령 주체의 명확화 |
| | 주민참여형 재난대응 훈련 및 교육 강화 |
| 경제적 지원정책의 중요도 | 풍수해 보험가입 대상 확대(소상공인) 및 보험상품 개선(주택피해 실손보상 추가) |
| | 사회기반시설 확충(공원, 상하수도 시설 등) |
| | 중앙정부 및 지자체의 경제적 지원 강화(재난지원금 기준 세분화 등) |
| | 지역경제 활성화 사업 확대 |

## 3. 분석결과

### 1) 집단 간 인식차이

(1) 갈등의 지속원인에 대한 인식차이

갈등의 지속원인과 항목과의 연관성에 대한 인식은 주민이 평균 4.09점으로 공공기관 3.17점보다 높게 나타났고, 집단 간 t-검증결과 t=-10.942(p〈0.001)로 통계적으로 의미 있는 차이를 보였다. 갈등 지속 원인에 대한 집단 간 인식차이를 세부적으로 분석한 결과, '행정기관의 의사소통 창구 부족으로 인한 갈등지속'에 대한 인식에서 주민이 4.24점으로 높게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 반면, 공공기관은 2.75점으로 인식하고 있어 집단 간 차이가 가장 큰 것으로 나타났다. 집단 간 차이의 t-검증결과 t=-4.376(p〈0.001)로 통계적으로 의미 있는 차이를 보이는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 갈등지속 원인에 대한 인식차이

| 문항 | 구분 | N | 결측치 | 평균 | 표준편차 | t | p |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 지역·직종별로 지급된 의연금액의 차이로 인한 갈등지속 | 정부 | 28 | - | 3.04 | 0.838 | -2.546 | 0.001 |
| | 주민 | 232 | 5 | 3.74 | 1.046 | | |
| 재난발생원이 및 책임소재를 둘러싼 이견이 좁혀지지 않아 갈등지속 | 정부 | 28 | - | 3.79 | 0.686 | -9.194 | 0.000 |
| | 주민 | 234 | 3 | 4.28 | 0.817 | | |
| 재난복구 및 재발방지책 마련 시 주민의견 수렴 부족으로 인한 갈등지속 | 정부 | 28 | - | 3.14 | 0.591 | -8.471 | 0.000 |
| | 주민 | 232 | 5 | 4.13 | 0.910 | | |
| 행정기관의 의사소통 창구 부족으로 인한 갈등지속 | 정부 | 28 | - | 2.75 | 0.585 | -4.376 | 0.000 |
| | 주민 | 233 | 4 | 4.24 | 0.901 | | |

(2) 정책 중요도에 대한 인식

갈등해결과 지역공동체 회복을 위한 재난관리정책에 대한 중요도 인식은 주민이 평균 4.66점으로 공공기관 3.79점보다 높게 나타났고, 집단 간 t-검증결과 t=-7.364(p〈0.001)로 통계적으로 의미 있는 차이를 보였다. 재난관리정책에 대한 집단 간 인식차이를 세부적으로 분석한 결과, '재난피해자 중심의 재난대응 매뉴얼 개발'에 대한 인식에서 주민이 4.68점으로 높게 인식하고 있었으며, 공공기관은 3.43점으로 인식하고 있어 집단 간 차이가 가장 큰 것으로 나타났다. 집단 간 차이의 t-검증결과 t=-7.044(P〈0.001)로 통계적으로 의미 있는 차이를 보이는 것으로 나타났다. 두 집단 모두 피해자 중심의 매뉴얼 개발을 중요하게 인식하고 있지만 이에 대한 인식은 주민이 더욱 강한 것으로 나타났다.

**〈표 5〉 재난관리정책에 대한 중요도 인식 차이**

| 문항 | 구분 | N | 결측치 | 평균 | 표준편차 | t | p |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 재난방지시설 기반 확충 (펌프장 건립, 저류지 보강 등) | 정부 | 28 | - | 4.14 | 0.803 | -3.555 | 0.001 |
| | 주민 | 234 | 3 | 4.70 | 0.530 | | |
| 개발 등으로 인한 재해의 영향성을 개발 전 미리 검토하는 제도의 강화 | 정부 | 28 | - | 3.86 | 0.756 | -5.896 | 0.000 |
| | 주민 | 234 | 3 | 4.72 | 0.511 | | |
| 재난피해자 중심의 재난대응 매뉴얼 개발 | 정부 | 28 | - | 3.43 | 0.920 | -7.044 | 0.000 |
| | 주민 | 235 | 2 | 4.68 | 0.521 | | |
| 재난발생 시 주민대피 명령 주체의 명확화 | 정부 | 28 | - | 3.89 | 0.786 | -5.188 | 0.000 |
| | 주민 | 234 | 3 | 4.69 | 0.579 | | |
| 주민참여형 재난대응 훈련 및 교육 강화 | 정부 | 28 | - | 3.64 | 0.780 | -6.104 | 0.000 |
| | 주민 | 234 | 3 | 4.53 | 0.724 | | |

갈등해결과 지역공동체 회복을 위한 경제적 지원정책에 대한 중요도 인식은 주민이 평균 4.53점으로 공공기관 3.73점보다 높게 나타났고, 집단 간 t-검증결과 t=-6.699(p〈0.001)로 통계적으로 의미 있는 차이를 보였다.

**〈표 6〉 경제적 지원정책에 대한 중요도 인식 차이**

| 문항 | 구분 | N | 결측치 | 평균 | 표준편차 | t | p |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 풍수해 보험가입 대상 확대 및 보험상품 개선 | 정부 | 28 | - | 3.82 | 0.819 | -3.116 | 0.002 |
| | 주민 | 234 | 3 | 4.40 | 0.936 | | |
| 사회기반시설 확충 (공원, 상하수도 시설 등) | 정부 | 28 | - | 3.79 | 0.957 | -4.402 | 0.000 |
| | 주민 | 232 | 5 | 4.60 | 0.650 | | |
| 중앙정부 및 지자체의 경제적 지원 강화 (재난지원금 기준 세분화 등) | 정부 | 28 | - | 3.96 | 0.744 | -4.683 | 0.000 |
| | 주민 | 235 | 2 | 4.65 | 0.584 | | |
| 지역경제 활성화 사업 확대 | 정부 | 28 | - | 3.36 | 0.780 | -8.141 | 0.000 |
| | 주민 | 235 | 2 | 4.50 | 0.694 | | |

경제적 지원정책에 대한 집단 간 인식차이를 세부적으로 분석한 결과, '지역경제 활성화 사업 확대'에 대한 인식에서 주민이 4.50점으로 높게 인식하고 있었으며, 공공기관은 3.36점으로 인식하고 있어 집단 간 차이가 가장 큰 것으로 나타났다. 집단 간 차이의 t-검증결과 t=-8.141(p〈0.001)로 통계적으로 의미 있는 차이를 보이는 것으로 나타났다.

갈등해결과 지역공동체 회복을 위한 제도적 보완책에 대한 중요도 인식은 주민이 평균 4.56점으로 공공기관 3.59점보다 높게 나타났고, 집단 간 t-검증결과 t=-7.154(p〈0.001)로 통계적으로 의미 있는 차이를 보였다.

**〈표 7〉 제도적 보완 정책에 대한 중요도 인식 차이**

| 문항 | 구분 | N | 결측치 | 평균 | 표준편차 | t | p |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 재난갈등관리 관련 법 제정 및 개정 | 정부 | 28 | - | 3.54 | 0.793 | -6.765 | 0.000 |
| | 주민 | 235 | 2 | 4.58 | 0.560 | | |
| 정보 공개 및 행정의 투명성 확보 | 정부 | 28 | - | 3.54 | 0.793 | -6.627 | 0.000 |
| | 주민 | 234 | 3 | 4.56 | 0.620 | | |
| 체계적인 재난갈등 관리 시스템 구축 | 정부 | 28 | - | 3.61 | 0.832 | -6.093 | 0.000 |
| | 주민 | 235 | 2 | 4.59 | 0.573 | | |
| 갈등발생 시 중재시스템 마련 | 정부 | 28 | - | 3.71 | 0.810 | -5.116 | 0.000 |
| | 주민 | 236 | 1 | 4.53 | 0.635 | | |

제도적 보완책에 대한 집단 간 인식차이를 세부적으로 분석한 결과, '재난갈등관리 관련 법 제정 및 개정(전문부서, 매뉴얼, 영향분석 등의 근거마련)'에 대한 인식에서 주민이 4.58점으로 높게 인식하고 있었으며, 공공기관은 3.54점으로 인식하고 있어 집단 간 차이가 가장 큰 것으로 나타났다. 집단 간 차이의 t-검증결과 p=-6.765(p〈0.001)로 통계적으로 의미 있는 차이를 보이는 것으로 나타났다. 즉, 두 집단 모두 '재난갈등관리 관련 법 제정 및 개정(전문부서, 매뉴얼, 영향분석 등의 근거마련'의 필요성을 강하게 인식하고 있으나 그 정도에 있어서 집단별로 다소 차이가 나타나는 것으로 분석되었다. 한편, 갈등해결과 지역공동체 회복을 위한 지역사회의 역량강화 정책에 대한 중요도 인식은 주민이 평균 4.40점으로 공공기관 3.45점보다 높게 나타났고, 집단 간 t-검증결과 t=-8.017(p〈0.001)로 통계적으로 차이를 보였다.

### 2) 사안별 인식차이

(1) 갈등의 지속원인에 대한 인식

사안별로 갈등지속 원인 중 '재난복구 및 재발방지책 마련 시 주민의견 수렴 부족', '행정기관의 의사소통 창구 부족'에 대해 인식차이를 보였다(F=5.673, p〈0.01, F=5.064, p〈0.01, F=4.873, p〈0.01). 사후검정을 통해 어떠한 차이가 존재하는지를 확인한 결과, 학산-반구동 사안은 울주군 사안 보다 갈등지속 원인이 '재난복구 및 재발방지책 마련 시 주민의견 수렴 부족'에 있다고 인식하는 정도가 높았다. 학산-반구동 사안은 태화동 사안 보다 '행정기관의 의사소통 창구 부족'으로 갈등이 지속되고 있다고 인식하는 정도가 높았다.

〈표 8〉 갈등지속 원인에 대한 사안별 인식차이

| 구분 | 사안 | | 평균차이 (I-J) | 표준 오차 | 유의 확률 | F | p |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 복구 및 방지책 마련 시 의견수렴 부족으로 인한 갈등지속 | 사안1 (태화동) | 사안2 | -0.500* | 0.176 | 0.019 | 5.064 | 0.007 |
| | | 사안3 | -0.348* | 0.133 | 0.035 | | |
| | 사안2 (학산-반구동) | 사안1 | 0.500* | 0.176 | 0.019 | | |
| | | 사안3 | 0.152 | 0.164 | 0.650 | | |
| | 사안3 (울주군) | 사안1 | 0.348* | 0.133 | 0.035 | | |
| | | 사안2 | -0.152 | 0.164 | 0.650 | | |
| 행정기관의 의사소통 창구 부족으로 인한 갈등지속 | 사안1 (태화동) | 사안2 | -0.513* | 0.174 | 0.014 | 4.873 | 0.008 |
| | | 사안3 | -0.302 | 0.132 | 0.074 | | |
| | 사안2 (학산-반구동) | 사안1 | 0.513* | 0.174 | 0.014 | | |
| | | 사안3 | 0.211 | 0.162 | 0.430 | | |
| | 사안3 (울주군) | 사안1 | 0.302 | 0.132 | 0.074 | | |
| | | 사안2 | -0.211 | 0.162 | 0.430 | | |

* 평균차이는 0.05 수준에서 유의함.

(2) 정책중요도에 대한 인식

사안별로 경제적 지원정책 중 '풍수해 보험가입 대상 및 보험상품 개선'에 대한 중요도에서 인식차이를 보였다($F=10.378$, $p<0.001$). 사후검정을 통해 어떠한 차이가 존재하는지를 확인한 결과는 다음과 같다. 태화동 사안과 울주군 사안은 학산-반구동 사안 보다 '풍수해 보험가입 대상 확대(소상공인까지 확대) 및 보험상품 개선(주택피해 실손보상 추가 등)'에 대해 중요하게 인식하는 정도가 높았다.

〈표 9〉 경제적 지원정책 중요도에 대한 사안별 인식차이

| 사안 | | 평균차이(I-J) | 표준오차 | 유의확률 | F | p |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 사안1 (태화동) | 사안2 | 0.719* | 0.180 | 0.000 | 10.378 | 0.000 |
| | 사안3 | -0.007 | 0.135 | 0.998 | | |
| 사안2 (학산-반구동) | 사안1 | -0.719* | 0.180 | 0.000 | | |
| | 사안3 | -0.726* | 0.167 | 0.000 | | |
| 사안3 (울주군) | 사안1 | 0.007 | 0.135 | 0.998 | | |
| | 사안2 | 0.726* | 0.167 | 0.000 | | |

* 평균차이는 0.05 수준에서 유의함.

사안별로 제도적 보완정책 중 '재난갈등관리 관련 법 제정 및 개정(전문부서, 매뉴얼, 영향분석 등의 근거마련)', '체계적인 재난갈등 관리 시스템 구축'에 대한 중요도에서 인식차이를 보였다($F=4.819$, $p<0.01$, $F=4.809$, $p<0.01$). 사후검정을 통해 어떠한 차이가 존재하는지를 확인한 결과, 태화동 사안은 학산-반구동 사안 보다 '재난갈등관리 관련 법 제정 및 개정'과 '체계적인 재난갈등 관리 시스템 구축'에 대해 중요하게 인식하는 정도가 높았다.

〈표 10〉 제도적 보완정책의 중요도에 대한 사안별 인식차이

| 구분 | 사안 | | 평균차이 (I-J) | 표준 오차 | 유의확률 | F | p |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 재난갈등관리 관련 법 제정 및 개정 | 사안1 (태화동) | 사안2 | 0.340* | 0.110 | 0.009 | 4.819 | 0.009 |
| | | 사안3 | 0.135 | 0.082 | 0.267 | | |
| | 사안2 (학산-반구동) | 사안1 | -0.340* | 0.110 | 0.009 | | |
| | | 사안3 | -0.205 | 0.102 | 0.136 | | |
| | 사안3 (울주군) | 사안1 | -0.135 | 0.082 | 0.267 | | |
| | | 사안2 | 0.205 | 0.102 | 0.136 | | |
| 체계적인 재난갈등 관리 시스템 구축 | 사안1 (태화동) | 사안2 | 0.349* | 0.113 | 0.009 | 4.809 | 0.009 |
| | | 사안3 | 0.132 | 0.085 | 0.299 | | |
| | 사안2 (학산-반구동) | 사안1 | -0.349* | 0.113 | 0.009 | | |
| | | 사안3 | -0.217 | 0.105 | 0.119 | | |
| | 사안3 (울주군) | 사안1 | -0.132 | 0.085 | 0.299 | | |
| | | 사안2 | 0.217 | 0.105 | 0.119 | | |

* 평균차이는 0.05 수준에서 유의함.

# V. 결론 및 시사점

본 연구에서는 재난 후 갈등이 발생하고 있는 지역의 이해관계자들을 대상으로 재난갈등의 원인과 더불어 재난관리정책에 대한 중요성에 대한 인식을 조사하여 집단 및 지역별 인식차이를 실증 분석하였다. 이 분석을 통해 도출한 결론과 시사점은 다음과 같다.

첫째, 주민들이 갈등원인으로서 강하게 인식하는 신뢰부족 및 의견수렴 창구 부족에 대한 해결방안을 마련하기 위해 재난갈등관리 거버넌스 체계 구축을 제안한다. 신뢰부족은 갈등사안에서 핵심적인 대립과 마찰을 야기하는 쟁점요인들과 결부되면서 갈등을 유발시킬 뿐만 아니라 갈등의 증폭에도 지대한 영향을 미치는 요인으로 작용된다. 많은 선행연구에서는 갈등당사자에 대한 신뢰부족은 갈등을 증폭시키는 핵심적인 요인이며, 당사자 간 신뢰수준이 낮을수록 갈등해결이 어렵고, 해결하기 어려운 갈등의 전형적인 특징은 갈등당사자 간의 극도의 불신이 있는 경우가 대부분이며(Kumar, 1996; Doz & Hamel, 1998; 임동진, 2016; 임동진, 2016), 상대방에 대한 불신이 증가할수록 폭력의 횟수, 가능성, 크기가 증가한다고 한다. 이는 소통과 연대 통한 사회적 합의형성 체계를 구축하여 갈등당사자 간 신뢰를 회복하는 것이 갈등관리를 위해 매우 필요함을 시사한다.

본 연구의 분석결과에 의하면, 갈등원인으로서 '정부 및 지방자치단체에 대한 불신'에 대한 인식은 주민이 더 강한 것으로 조사되었다.

일본의 경우 한신 아와이 지진 이후 정부, 전문가, 피해지역의 지역주민 간 커뮤니티를 형성하여 갈등을 관리하고 있다. 재난복구에 대한 지역주민의 다양한 수요에 대응하기 위해 비영리 및 비정부 민간단체를 활용하여 사회적 가치를 실현하고자 하는 것이다.

특히 복구에 대한 지역주민과 행정 사이의 인식 차이를 극복하기 위해 지역 내 네트워크 기구, 변호사협회 등을 활용하고 있다. 갈등당사자 간 협상이 어려울 정도의 갈등이 진행되고 있을 경우 전문 기관을 통한 중재와 갈등의 촉진요인으로 작용할 수 있는 교섭자에 대한 관리도 중요하게 된다. 이에 본 연구에서는 커뮤니티 형성을 통한 신뢰회복을 위해 재난갈등관리 거버넌스 체계 구축을 제안하고자 한다. 이를 위해 정부 및 지자체, 울산시 안전생활실천시민연합, 갈등관리전문기관(한국갈등관리연구소, 부산대 경제통상연구원 등), 피해주민(주민피해비상대책위원회 등)과의 협의체 구성을 제안한다.

둘째, 주민들이 주요하게 인식하는 매뉴얼 개발에 대한 정책수요를 반영하기 위해 재난갈등 프로세스 체계 구축을 제안하고자 한다. 본 연구의 분석결과에 의하면, 매뉴얼 개발에 대한 정책수요는 주민이 더 강하게 인식하는 것으로 조사되었다. 매뉴얼 구축을 통한 체계적인 재난갈등 관리 시스템 구축을 위해 진단-예방-관리-해결의 갈등프로세스에 대한 검토가 필요하다. 진단-예방-관리-해결의 프로세스로 갈등을 관리하기 위해 대규모 재난으로 비교적 큰 피해가 발생된 경우 지자체는 향후 발생될 가능성이 높은 갈등에 대비하여 갈등을 진단하고 갈등영향분석을 통해 조정 여부를 판단하는 것이 필요하며, 지속적으로 협의과정을 거쳐 합의를 통한 갈등해결을 위해 노력하는 것이 필요하다.

각 단계별로 추진되어야 할 상세한 내용을 기술하면 다음과 같다. 진단단계에서는 재난발생지역에 과거 유사 갈등사례에 대한 유무와 유사사례 발생 시의 주요 쟁점사항에 대한 검토, 향후 갈등전망 등을 기준으로 작성한 진단표를 준비하여 예상되는 갈등에 대한 세부적인 진단이 필요하다. 갈등진단 후에는 갈등영향분석을 통해 실제 갈등당사자가 되는 이해집단을 파악하고 언론 등에서 언급되고 있는 재난관리 상의 문제점 등을 모니터링하여 예상되는 쟁점사안에 대해 사전에 숙지하고 있는 것이 필요하다. 이를 통해 우선적으로 해결해야 할 시급한 쟁점사안을 선정하고 이에 대한 대비가 필요할 것으로 사료된다.

셋째, 타 지역에 비해 학산·반구지역 주민들이 갈등원인으로서 강하게 인식하는 의견수렴 부족 문제를 해결하기 위해 긴급 정보공개제도 도입을 통한 소통강화가 필요하다. 학산·반구지역 사안의 경우 정부기관의 의견수렴 약속의 불이행이 문제시 되면서 주민들에 의해 형사고발이 이뤄진 것에서도 알 수 있듯이 소통강화를 위한 대책 마련이 시급하다는 것을 알 수 있다. 선행연구에 따르면 정보의 제한은 갈등을 유발 및 심화시키는 요인으로 작용하며(김도희, 2001; 김형락 · 최진식, 2009; 김상권, 2008), 정보공개는 이해관계자를 설득하거나 협조를 구하기 용이하여 갈등을 완화하거나 극복하는 방안이 될 수 있다(나태준, 2004). 재난갈등에서 정보공개 및 의견수렴 창구를 마련하여 소통강화 방안을 마련하는 것이 필요하다. 현재 충청남도에서 운영하고 있는 "바로알림제도"를 참조하여 재난갈등에서의 활용방안을 모색하는 것이 필요하다. 재난으로 인해 갈등이 발생될 경우 이해당사자가 될 재난관리주관기관 및 책임기관 내에 재난관리부서와 공보담당 부서와의 협업을 통한 정보공개체계 마련이 필요할 것으로 판단된다. 우선 잠정적 갈등당사자인 재난관리주관기관 및 책임기관들은 그들이 보유한 기관의 홈페이지 내에 갈등발생 시 관련한 정보를 공유할 수 있는 사이트를 구축하는 것이 필요하다. 이후 재난으로 인한 갈등이 발생된 경우 해당

재난관리부서는 문제시 되고 있는 쟁점사안과 관련한 정보 및 자료를 사전에 정리하고 공개를 준비하는 작업이 필요할 것이다.

넷째, 타 지역에 비해 태화지역 주민들이 정책보험 가입대상 확대 및 활성화 방안에 대한 정책수요가 강한 것으로 나타났다. 이는 태화지역의 경우 소상공인이 밀집된 지역적 특성에 따라 이에 대한 정책수요가 두드러진 것으로 판단된다. 과거부터 우리나라는 자연재난이 발생되면 농작물의 피해가 많았기 때문에 이에 대한 지원체계와 풍수해보험의 구성이 비교적 상세히 마련돼 있으나, 도심지의 소상공인 피해에 대한 지원체계 마련은 부족한 것이 현실이다. 기상이변으로 도시홍수가 자주 발생되고 있는 실정에서 풍수해보험 적용대상에 소상공인이 제외되어 있다는 것은 시급히 개선되어져야 할 보완사항으로 사료된다.

이에 본 연구에서는 풍수해보험 가입대상에 소상공인을 포함사킬 것을 제안하고자 한다. 다만, 정책보험인 풍수해보험의 재정적 부담을 경감하기 위해 시범사업을 통한 단계적 추진을 제안하고자 한다. 소상공인을 대상으로 민영보험회사와 더불어 풍수해보험 시법사업을 시도해 볼 수 있다. 현행의 풍수해보험과 달리 보험사업의 관장과 운영 및 보험 상품 개발을 모두 민간 손해보험회사가 담당하고, 정부의 역할은 소상공인들의 풍수해보험 가입을 유도하기 위해 소정의 보험료를 지원할 것을 제안한다.

즉, 시범사업은 전국사업으로의 확대를 위한 단순한 중간과정으로 이해돼서는 안 되며, 궁극적으로 시범사업 기간 동안 민간보험회사에서 풍수해보험 독립상품을 제공할 수 있는 기틀을 마련할 수 있도록 정부에서 최대한 협조하는 방식이 바람직할 것이다.

시범사업 기간 동안 모든 소상공인들에게 동일한 보험 상품을 제공하지 않고, 점포입지 위치에 따라 사전적으로 예측 가능한 풍수해 위험과 보험가입자들의 풍수해 방지를 위한 노력을 보험료에 반영할 수 있도록 다양한 보험 상품을 시도할 필요가 있다. 이를 위해 풍수해 위험에 차등이 있고 다양한 업종 및 규모의 소상공인들이 포함될 수 있도록 시범사업 지역을 선정하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 다양한 정책적 시도를 통해 소상공인들의 풍수해보험 중요성에 대한 인식의 변화 정도와 보험료 지원수준에 따른 가입률 차이 등의 자료를 구축할 수 있을 것이다.

시범사업이 종료된 후에는 그동안 축적된 미시자료를 토대로 사업을 평가하고, 전국사업으로 확대 적용할 경우 필요한 소요재원을 보다 엄밀하게 추정할 수 있을 것으로 기대된다. 전국사업으로 확대되는 경우에도 가입자 수 확대를 이끌어 종국적으로는 정부의 보험료 지원 없이 100% 민간보험회사에서 풍수해보험을 운영할 수 있도록 시장 매커니즘을 도입하는 것이 필요하며, 이러한 과정을 거쳐 재난으로 인한 경제적 피해를 보완해나감으로써 이를 둘러싼 갈등을 관리해 나가는 것이 필요할 것으로 사료된다.

# 참고문헌


강성민 외. (2013). 공영택지개발사업 갈등원인이 갈등수준, 갈등관리 및 갈등결과 만족에 미치는 영향에 관한 연구, 「분쟁해결연구」, 11(2)

길병옥·최병학 외. (2008). 「서해안지역 허베이스피리트호 유류유출사고 관련 충남지역 갈등관리 및 사회통합을 위한 과제와 전략 연구」. 충남발전연구원

김도희. (2001). 「도시 비선호시설 입지정책의 갈등유발요인에 관한 연구」. 박사학위논문. 부산대학교 일반대학원

김민정. (2018). 「재난관리과정의 갈등영향요인에 관한 연구」, 박사학위논문. 부산대학교 일반대학원

김상권. (2008). 「공공갈등의 발생요인과 관리방안에 관한 연구: 행정중심복합도시 건설사업 추진과정을 중심으로」. 박사학위논문. 서울시립대학교 일반대학원

김영주. (2014). 「재난분야 갈등관리 매뉴얼 표준안 개발」. 국립재난안전연구원, 2014.

김영준. (2006). 「관광개발 갈등과정과 인과관계 분석」. 박사학위논문. 경기대학교 일반대학원

김창수. (1994). 「지역관광개발계획과정의 집단 간 갈등에 관한 연구」. 박사학위논문. 경기대학교 일반대학원

김형락·최진식. (2009). 공공갈등 조정과 해결 유형에 관한 연구: 장사시설 입지갈등을 중심으로. 「강원행정학회 · 한국행정학회 공동춘계학술대회 발표논문집」

나태준. (2004). 「갈등해결의 제도적 접근: 형행 갈등관련 제도분석 및 대안」. 한국행정연구원

박동서. (1989). 「한국행정론」. 서울: 법문사

박상규. (2007). 대형 재난지역의 갈등관리에 관한 실증연구: 허베이스피리트호 유류오염사로 사례를 중심으로, 한서대학교 일반대학원

박태순·양기근. (2009). 재난갈등의 분석과 갈등관리 전략 : 허베이스피리트호 기름유출사고 사례를 중심으로. 「한국콘텐츠학회논문지」 9(12)

박회. (1994). 「조직행동론」

배병렬·박용수. (1999). 유통경로의 갈등원인, 갈등수준 및 만족간의 관계. 「대한경영학회지」 20

양승필·서용건. (2015). 관광개발에 대한 갈등요인, 갈등수준, 주민협력 및 개발 지지도간 영향연구: 제주지역 카지노 관광개발을 중심으로. 「관광연구」 30(2)

오상훈. (2008). 도서지역 골프리조트개발사업 이해집단의 갈등원인과 갈등구조 분석을 통한 갈등예방모형 개발에 관한 연구. 「한국관광·레저연구」20(1)

은재호. (2007). 「갈등사례별 원인분석 및 대응방안 연구」. 한국행정연구원

임동진. (2011). 공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석. 「한국행정학보」45(2)

임동진·윤수재. (2016). 갈등원인이 갈등수준에 미치는 영향력 분석: 쟁점요인과 매개요인의 효과를 중심으로. 「행정논총」54(2)

임송태 외. (1996). 「재난종합관리체제에 관한 연구」. 한국지방행정연구원

정지범. (2013). 「재난상황에서 발생하는 갈등의 현황과 대응 전략 마련」, 한국행정연구원

홍성만·박홍엽. (2006). 공공정책갈등 생성과 증폭요인 연구. 「한국행정학회 2006년도 하계공동학

술대회 발표 논문집」
「뉴시스」. (2016). 태풍 차바 당시 '내황배수장'에 무기계약직 1명만 근무, 11.21.
「MK 뉴스」. (2016). 울산중구의원 "배수장 인력배치 잘못 해 태풍피해 키웠다", 12.1.
「부산일보」. (2017). 태풍 '차바' 침수피해 주민 구청장·공무원 검찰 고발, 8.10.
「울산신문」. (2018). 반천현대아파트 차바 피해 손배소 본격화, 3. 7.
「울산저널」. (2016). '여수로'가 댐 안전과 시민생명 맞바꿨나?, 10. 19.
「중앙일보」. (2017). 태풍 '차바' 침수피해 태화·우정 상인, LH 상대 손배소 제기, 11.22.
국토교통부 보도자료. (2016).「태화강 지방하천 구간 홍수피해와 대암댐 방류 관련」, 10. 6.
중구의회 보도자료. (2016).「중구의회, 태풍차바 피해원인조사 '행정사무조사 특위' 구성」, 10. 26

Deutsch, M. (1973). *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Process*. New Haven, Yale University Press.

Doz, Y and Hamel, G. (1998). *Alliance Advantage*. Boston: Harvard Business School Press.

Etgar. (1979). Source and type of intrachannel conflict. *Journal of Retailing.* 55(1):61-78.

Fink, Clinton F. (1968). Some Conceptional Difficulties in the of Social Conflict. *Journal of Conflict Resolution.* 12(4).

Katz, D and Kahn. R. L. (1978). *The Social Psychology of Organizations*. 2nd Edition, John Wiley & Sons, In.

Kumar, N. (1996). The Power of Trust in Manufacturer-Retailer Relationships. *Harvard Business Review*, 74(6): 92-106.

Parkhe, A. (1998). Building Trust in International Alliances. *Journal of World Business*, 33(4): 417-437.

Pine, J. C. (2009). *Natural Hazards Analysis: Reducing the Impacts of Disasters*. CRC Press: Taylor & Francis Group, Boca Raton.

Ring, P., and Van de Ven, A. H. (1994). Developmental Processes of Cooperative Interorganizational Relationship. *Academy of Management Review,* 19: 90-118.

Robbins, S. P. (1998). *Organizational Behavior. 8th Edition, Upper Saddle River,* New Jersey: Prentice-Hall.

Rosenberg, L. J. and Stern. L. W (1971). Conflict Measurement in the Distribution Channel, *Journal of Marketing Research,* 8: 437-442.

Tomlinson, E. C., and Lewicki, R. J. (2006). Managing Distrust in Intractable Conflicts. *Conflict Resolution Quarterly,* 24(2): 219-228.

**김민정(金旻玎)**: 부산대학교에서 공공정책학박사학위(재난관리과정의 갈등영향요인에 관한 연구, 2018)를 취득하고, 현재 국립재난안전연구원 연구사로 재직하고 있다. 주요 연구분야는 공공정책, 갈등관리, 재난관리정책 등이다. 최근 발간된 저서로 「재난안전 분야의 갈등관리 체계 구축방안」, 최근 발표된 논문으로는 "기후변화 재난 정책갈등 실태 및 법·제도적 해결방안"(2016), "재난갈등 유형분석 및 관리체계 개선방안에 관한 연구"(2017) 등이 있다(mj36@korea.kr).

**최우정(崔宇晸)**: 국민대학교에서 공학박사학위(도시저지대 침수방지를 위한 내배수체계 및 펌프운영 개선방안 연구, 2008)를 취득하고, 현재 국립재난안전연구원 연구관으로 재직하고 있다. 주요 연구분야는 재난관리체계 및 정책, 갈등관리 등이다. 최근 발간된 저서로「목표기반 지역 재난관리역량 강화 기법개발(2016)」, 최근 발표된 논문으로는 "재난갈등 유형분석 및 관리체계 개선방안에 관한 연구"(2017), "사전재해영향성 평가에 대한 정책적 제언"(2018) 등이 있다(cwj3464@korea.kr).

**강성철(姜成哲)**: 부산대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 창원대학교 행정학과와 부산대학교 행정학과 교수 및 Fulbright Scholar로 미국 인디애나 대학교 방문교수를 거쳐 현재 부산대학교 공공정책학부 교수로 재직하고 있다. 부산대학교 행정대학원장과 부산발전연구원장을 역임하고 한국 인사행정학회와 한국지방정부학회 회장을 역임하였다. 주요 연구분야는 인사행정, 공직윤리, 환경정책, 갈등관리, 정부혁신 등이다. 역·저서로 새인사행정론(공저, 2018, 개정 9판), 지방정부간 갈등과 협력(이론과 사례 편: 공저, 2006), 신행정학원론(공저, 2000), 환경행정의 이론과 실제(공역, 1995), 개발과 환경의 정치학(공역, 1993) 등이 있다(kangsc@pusan.ac.kr).

〈논문접수일: 2018. 4. 17 / 심사개시일: 2018. 4. 20 / 심사완료일: 2018. 5. 1〉

## Abstract

# A Study on Cause Analysis and Management Policy of Disaster Conflicts: Focusing on the Case of CHABA in Ulsan City



Kim, Min-Jung
Choi, Woo-Jung
Kang, Sung-Chul



The purpose of this study is to investigate the causes of conflict and the perception of the importance of policy to the stakeholder in the regions where conflicts have occurred and to analyze the differences empirically. To this end, a survey was conducted on a total of 265 stakeholder groups. According to the results of the study, it was found that the lack of trust and the importance of communication channels differed by group and region. Based on the analysis results, we propose the Introduction of emergency information disclosure system and the expansion of policy insurance for small business owners. The results of this study are expend to be used to establish tailored countermeasures in response to the different causes and needs of the region, even though the same disaster type of typhoon occurred in the administrative district of Ulsan City.



Key Words: Conflict, Disaster Conflict, Conflict Management, Influencing factor of Conflict, Policy of Conflict management