

재난피해지역 내 지역사회기반 공동체 회복 프로그램 사례 연구

이영욱* · 남동엽** · 정혜민** · 박상현*** · 이지향****†

A Case Study on Local-Based Community Recovery Program in Disaster Affected Areas

Young Uk Lee* · Dong Yup Nam** · Hye Min Jeong** · Sang Hyun Park*** · Ji Hyang Lee****†

†Corresponding Author

Ji Hyang Lee

Tel : +82-41-559-0582

E-mail : ljh1028@korea.kr

Received : April 2, 2020

Revised : June 9, 2020

Accepted : October 19, 2020

Abstract : The two major trends that have emerged in recent years in relation to disaster recovery and recovery are 'regional infrastructure', 'regional leadership' and 'community recovery'. In the former case, it is to avoid disaster recovery and recovery by using external personnel and resources, and to maximize the resources in the area under the initiative of the residents of the affected area. And through this process, it is to prepare a new growth engine for disaster-affected areas. In addition, the latter expands disaster recovery targets to the general population living in affected areas and is not limited to victims. Through this, we can expect to recover the 'community' beyond the individual's recovery. In the Ansan of Gyeonggi-do, where many families of 'Sewolho' live, and in the Heunghae-eup of Pohang, Gyeongbuk-do, where the damage was severe, projects are underway to restore communities. And In these areas local activists and civic groups are actively utilized to efforts are being made to increase efficiency. Nevertheless, in the case of the community recovery program being promoted in Korea, there are limitations that it can be promoted only on the basis of special laws and that participation of various actors is necessary. This study intends to propose the limitations of current projects and ways to solve them by analyzing domestic and foreign cases related to the community recovery program for disaster-affected communities using local resources. we suggest two way. One is the relaxation of the national dependence of the community recovery program, and the other is to expand the area of disaster relief through.

Copyright©2020 by The Korean Society of Safety All right reserved.

Key Words : disaster victims, corrosive community, community recovery program, disaster relief

1. 서론

재난으로 인한 피해는 단순히 피해자 개인에 한정되는 것이 아니라 피해지역 및 인근 지역, 나아가 국가 전반으로 확장될 수 있다. 설사 직접적인 물리적 피해가 한 지역에 국한되어 있다 하더라도 재난으로 인한 사회·경제적 피해는 재난으로 인한 직접적인 피해만큼 중요해지고 있다. 재난 이후 발생하는 사회적 갈등

과 공동체 와해는 재난 후 일상으로의 회복을 지연시키는 것을 넘어 회복 불가능 상태로 빠지게 만들기도 한다.

Picou는 기술재난의 결과로 '부식된 공동체(Corrosive Community)'현상이 발생할 수 있다고 주장하며, 이 경우 피해주민들 사이에서 갈등이 유발되고, 지역사회가 만성적인 분열상태가 되어 적시의 복구 및 회복이 어렵다고 했다¹⁾. 특히 책임소재가 명확한 사회재난의 경

*국립재난안전연구원 안전연구실 선임연구원 (Department of Safety Research Division, National Disaster Management Research Institute)

**국립재난안전연구원 안전연구실 연구원 (Department of Safety Research Division, National Disaster Management Research Institute)

***국립재난안전연구원 안전연구실 공업연구관 (Department of Safety Research Division, National Disaster Management Research Institute)

****국립소방연구원 소방정책연구실 공업연구사 (Office of Fire Policy Research of Fire Policy Research, National Fire Research Institute)

우에서는 ‘책임소재 관련 갈등’, ‘만성적 사회적 혼란과 분노’, ‘피해의 불분명함 및 엄청난 소송 문제 발생’, ‘복구의 장기성’과 같은 부식된 공동체의 전형을 관찰할 수 있다²⁾.

그러나 일부 재난에 한하여 관찰 가능했던 ‘부식된 공동체’ 현상은 재난피해 지원 범주가 확장되고 직·간접적 피해 지원이 증·장기화되는 경향을 가지면서 재난 유형과 무관하게 관찰되고 있다. 2014년에 발생한 ‘4·16 세월호 참사’로 인해 304명의 인명피해가 발생했다. 대규모의 인명피해는 피해자 및 유가족뿐 아니라 지역사회에 엄청난 혼란을 야기했다. 또한 사고 규명 및 피해 지원이 장기화되고, 이와 관련한 부정확한 정보가 일반인에게 확산되면서 피해자 및 유가족들에게 비난을 하는 사건도 발생했다. 또한, 2016년 발생한 경주지진과 2018년 발생한 포항지진의 경우에도 피해자 간의 피해 지원 등의 이유로 주민 간 갈등이 발생하기도 했다^{3,4)}.

물론 재난으로 인해 발생하는 현상들이 모두 부정적인 영향만 끼치는 것은 아니다. 재난과 같은 외상 후 위기가 크면 클수록 외상 후 성장이 높을 수 있다⁵⁾. 또한 재난은 지역사회의 수준에서도 긍정적인 결과를 낼 수 있다. 재난은 “공동체의 대응 능력과 사회적 결속(Social Cohesion)을 강화”하거나, 공동체를 치유하는 계기가 되기도 한다. 2007년 허베이 스피리트호 기름 유출 사고는 지역사회 및 지역 구성원들에게 상당히 큰 부정적 영향을 끼쳤지만, 동시에 전국에서 모인 자원봉사자들의 노력으로 사고 복구의 시간이 상당히 단축되기도 했다²⁾. 재난이라는 사건이 사회 구성원들에게 피해회복이라는 공동목표를 야기했고, 목표를 달성하고자 하는 노력들 속에서 구성원들 간의 상호작용이 증가했다.

결국 ‘재난’이라는 사건의 영향은 복구와 구호, 피해 지원 등 사후 발생하는 후속조치에 의해 달라질 수 있으며, 특히 피해지역의 공동체 와해 및 결속의 분기는 재난 후 사건들에 의해 갈라질 수 있다. 그렇다면 재난 지역의 보다 신속하고 효율적인 복구를 위해서는 단순

한 물리적 복구를 넘어 사회문화적 회복에 대한 지원이 병행되어야 할 것이다(Fig. 1).

그러나 국내 재난 구호·복구 분야에서 이러한 공동체 회복프로그램에 대한 정책적 지원이 미흡한 것이 사실이며, 학계의 관심도 부족한 현실이다.

그럼에도 재난관리에 있어 시민참여의 요구가 확대되고 있다⁶⁾ 또한 재난으로 인한 사회적 갈등이 지속적으로 관찰된다는 것을 감안한다면 시민의 참여를 통한 사회적 갈등완화 프로그램 및 효율적 운영에 대한 연구는 필요하다.

2. 연구 방법

본 연구에서는 지역사회를 기반으로 하는 재난지역의 공동체 회복과 관련한 국외 사례를 검토한 후 현재 추진 중인 국내 사례를 분석하여 그 한계점과 개선방안을 제시하는 것을 큰 틀로 하고 있다(Fig. 2). 먼저 국외 동향으로는 UN의 ‘센다이프레임워크’와 미국의 ‘비상관리에 대한 전(全) 공동체적 접근 매뉴얼’을 검토하기로 한다. 미국 및 일본을 선정한 이유는 한국의 재난관리모델은 이들 국가의 영향을 강하게 받았으며, 향후에도 이들 국가의 정책과 유사한 방향으로 변화할 가능성이 크기 때문이다.

동향조사를 통해 살펴보고자 하는 것은 첫 번째, 최근 국제사회의 재난복구·회복 지향점을 분석하는 것이다. 센다이프레임워크로 변화되면서 ‘불평등’, ‘소외’, ‘배제’ 등 사회과학적인 개념들이 포함되고 있으며, 이들이 중요성을 강조하고 있다. 이러한 것이 가지는 의미가 무엇인지 살펴보는 것이 첫 번째 목적이다. 두 번째 목표는 이들 사례를 통해 공동체 회복 프로그램들의 운영방식을 살펴보는 것이다. 참여 주체 및 추진절차 등을 정리하여 하나의 비교 기준으로 삼고자 한다.

국내 사례의 경우 안산지역과 포항지역을 선정하였다. 두 지역의 경우 재난으로 인해 지역사회가 큰 변화를 겪었으며, 이후 민-민, 민-관 갈등이 극심했다는 공통점이 있었다. 비록 다른 법적 근거를 가지고 있지만,

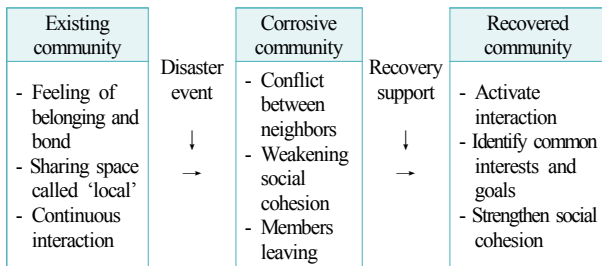


Fig. 1. Meaning community recovery in disaster area.

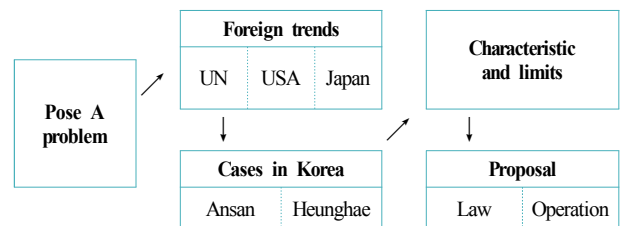


Fig. 2. Process in cse study.

특별법에 의해 공동체 회복 프로그램이 추진되고 있다는 것도 동일하다. 이들 지역에서 추진되는 공동체 회복프로그램 목적, 참여주체, 추진절차 등을 정리하여 국외 사례와 비교하여 차이점 및 한계점을 도출한다.

끝으로, 국내 사례의 한계점을 해소할 수 있는 방안을 법률적 측면과 프로그램 운영의 측면으로 구분하여 제시한다.

3. 지역사회기반 재난피해회복 관련 국외동향 분석

3.1 UN의 센다이프레임워크(UNISDR, 2015)

재난관리 중 재난피해 구호·복구와 관련한 전 세계적인 추세는 지역 수준의 기관 및 조직들의 역할을 강조하고 있다는 것이다. 효고프레임워크(Hyogo Framework for Action; HzFA)의 후속으로 채택된 센다이프레임워크(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction; SFDRR)에서는 다양한 주체들의 참여들의 필요성을 강조했다. 효고프레임워크에서는 재난관리기구(중앙정부, 지자체) 및 이해당사자들을 위험관리 주체로 언급했지만, 센다이프레임워크로 넘어오면서 기존의 주체 외에도 다양한 이해관계자들의 참여를 확대할 것을 주장했다. 특히, 민간영역의 활성화 및 지역단위 주체들의 역할을 강조했으며, 이를 통해 지역적 특성을 고려한 재난 위험관리 정책 개발 및 수행의 필요성을 명시했다.

그리고 위험을 체계 외부에서 던져지는 것이 아니라 개발과정 속에서 사회 내에서부터 만들어지는 것으로 인식하면서 재난의 사회경제적 영향을 강조하게 되었다. 재난 발생 이후 배태된(Embedded) 사회적 불평등 요인들이 될 경우 위험 및 재난의 관리는 보다 어려워지며, 피해도 증폭되고 지속될 수 있다. 이 때문에 재난 및 위험의 관리는 단순히 재난이라는 외부 사건의 출현을 막는 것뿐 아니라, 외부 사건으로 인해 발생할 수 있는 내부의 동요, 피해 증폭을 예방하기 위한 지역사회 불균형 해소, 취약계층에 대한 지원 등이 필요하다는 것이 그 이전의 재난관리 패러다임과 가장 큰 차이를 보이는 점이다(Table 1)⁷⁾.

더불어 피해 지원 및 재난관리 정책 수립 시 이해당사자 및 관계자들이 함께 참여하여 결정해야 한다고 언급했다. 여성, 아동, 노인, 장애인, 이민자 등 각기 취약성을 가진 집단을 재난관리 정책의 수립과 수행에 참여시켜 포괄적인 재난위험관리체계의 시너지 효과를 극대화하는 것이 필요하다고 주장했다. 이 중 “지역주민들은 그들의 경험과 전통 지식을 통해 초기 경보를 포함한 계획과 체계의 개발, 그리고 시행에 중요한 기여를 할 수 있다.”라고 했으며, 동시에 “대중의 경각

Table 1. Paradigm shift in disaster risk management policies

	HFA	SFDRR
Risk perception	Exogenous	Endogenous
Problem recognition	Need for disaster risk reduction	Risk is embedded in development processes (With a focus on underlying factors)
Main policy Tools	Early warning system, DRR Investment such as levee construction	Land use planning, Risk proof investment, Eco-system management
Required knowledge	Risk and loss assessment	Risk, Loss and socio-economic impact assessments
Actors	DRM Agencies within different levels of government, various stakeholders (Public, private, NGOs)	More involvement of other stakeholders, Especially private sector and local level actors
Link	MDGs (Millennium development goal)	SDGs (Sustainable development goal), CCP(Climat change policy)

심을 제고하고, 구호 활동에 쓰일 수 있도록 필요한 자원을 위해 지역사회에 센터들을 건설할”것을 권장했다.⁸⁾ 즉, 피해지역 및 취약계층의 특수성이 재난위험관리 정책에 포함되어야 한다는 것이 센다이프레임워크에서 변화된 내용 중 하나이다.

3.2 비상관리에 대한 전(全) 공동체 접근 매뉴얼(FEMA, 2011)

미국 연방비상관리국(FEMA)은 2011년 “A Whole Community Approach to Emergency Management: Principles, Themes, and Pathways for Action”을 배포했다. 이 매뉴얼은 재난의 빈도와 강도가 증가하는 미국 사회에서 국민을 보호하고, 보다 효과적인 재난관리를 위해서는 연방 및 주정부만의 힘이 아닌 피해지역 내 모든 조직들이 협업해야 한다는 기조로 만들어졌다. 더불어 피해복구 및 회복을 포함한 재난관리의 전 분야의 성공적인 활동을 위한 원칙과 전략주제 그리고 각각에 대한 구체적인 사례를 담았다.

이 매뉴얼에서 주장하는 지역사회 기반 재난위험관리의 대표적인 장점은 지역사회 위험, 요구 및 기능에 대한 정보를 공유함으로써 구성원들이 지역사회를 보다 잘 이해할 수 있다는 것과 지역사회 구성원의 권한 강화를 통해 가용자원이 증가한다는 것이다. 지역사회에 대한 구성원들의 이해도의 증가는 향후 발생하는 재난에 신속하게 대응할 수 있고, 이것이 재난관리의 효율성 및 효과성의 제고로 이어진다는 것이 핵심 요지이다(Fig. 3).

이중 지역주민들 간의 협력을 위한 네트워크 구축, 즉, 주민협의체 구성과 이들의 능동적인 활동 유도

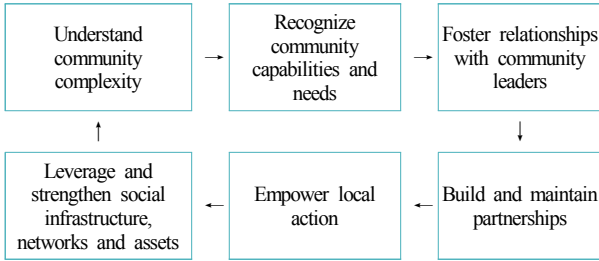


Fig. 3. Process of A whole community approach to emergency management.

▪ Community councils	▪ Media outlets
▪ Volunteer organizations	▪ Surplus stores
▪ Faith-based organizations	▪ Hardware stores
▪ Individual citizens	▪ Big-box stores
▪ Community leaders	▪ Small, local retailers
▪ Disability services	▪ Supply chain components
▪ School boards	▪ Home care services
▪ Higher education institutions	▪ Medical facilities
▪ Local cooperative extension system offices	▪ Animal control agencies and animal welfare organizations

Fig. 4. Example of partners to consider engaging.

지역기반의 재난 회복·복구 사업성과의 전반에 영향을 끼치기 때문에 매우 중요한 과정이다.

또한, 해당 매뉴얼에는 Fig. 4와 같이 지역기반 재난 관리에 있어 참여가 필요한 다양한 주체들을 언급하고 있다.⁹⁾ 지자체 뿐 아니라 지역사회 지도자, 고등교육기관, 재택 보호 서비스 업체, 물류업체, 동물보호단체 등 다양한 주체들의 참여를 권장하고 있으며, 이는 단순한 물리적 복구만을 위함이 아닌 재난피해자 및 지역사회 전반에 대한 포괄적이고 총체적인 회복을 지향한다는 것을 의미한다.

3.3 일본의 재해 복구·부흥 지원제도(총무성, 2011)

일본은 1995년 1월 1일 일본 효고현의 고베시와 한신 지역에서 강도 7.2의 지진이 발생했다. 당시 일본지진관측 사상 최대 규모의 지진으로, 6,300여명이 사망했고, 1,400억 달러의 재산 피해가 발생했다. 일본은 한신·아와지 대지진으로 인해 초토화된 지역을 민간 봉사단체 등 NGO의 노력으로 생활 복원을 시도했다.

또한 2011년 3월 11일 발생한 동일본대지진으로 인해 15,000여 명의 사망자와 2,500여명의 실종자가 발생했고, 2020년 2월을 기준으로 47,000여명의 이재민이 피난 생활을 하고 있다. 또한 후쿠시마현, 이와테현 등 재난피해지역 및 인근지역 35개 기초단체 중 재난 전에 비해 인구가 10%가 줄어든 지자체는 23곳이나

된다¹⁰⁾.

재난 발생이후 피해지역의 ‘부흥’을 위해 2011년 “동일본대진재부흥기본법”을 제정했다. 더불어 ‘부흥구상회의’를 설치하여 일본 정부의 정책방향과 의지를 확고하게 보여주었다. 비록 구체적인 방안이 모호하기는 하지만, 법률상 ‘부흥’의 개념이 ‘복구’와 명확한 차이가 있다는 것을 명시하면서, 기존의 물리적 복구와는 다른 상황을 모색하고자 하는 시도를 확인할 수 있다¹¹⁾.

한국의 행정안전부와 유사한 기능을 수행하는 일본의 총무성(總務省)은 2011년 7월 발표된 ‘동일본 대지진 재해의 부흥 기본방침’을 근거로 하여 ‘부흥지원원’을 설치해 중앙정부 차원에서 재해 복구·부흥을 지원하고 있다. 지자체에서 수립한 계획이 원활하게 수행될 수 있도록 할 뿐만 아니라, “주민의 생활지원, 주민돌봄지원, 지역살리리 지원, 농림수산업 등에 대한 종사” 등 지역협력활동까지 담당하고 있다¹²⁾.

이상의 논의들을 종합하면, 2010년 중·후반부터 중앙중심의 재난관리에서 지역을 기반으로 하는 재난관리로 패러다임이 변화하면서 재난회복·복구에 있어 피해지역의 이해관계자 및 당사자들의 참여를 중요시하게 되었다는 것이다. 또한 단순한 시설물 복구를 넘어 참여자들이 공동목표를 설정하고, 복구·회복의 주체로 참여하면서 지역주민들 간 상호작용을 활성화하여 집단 간 응집력을 제고하는 공동체 회복을 목표로 하고 있다. 나아가 이러한 과정이 일회성에 그치는 것이 아니라 지역 재난·안전관리 체계에 다시 영향을 줄 수 있는 선순환 체계를 갖추는 것을 지향하고 있다.

4. 국내사례 분석 및 제언

4.1 안산지역 공동체 회복프로그램

2014년 4월 16일 인천에서 제주도로 향하던 여객선 세월호가 진도 인근 해상에서 침몰한 사고가 발생했다. 300여명의 인명피해가 발생했으며, 사고 원인조사와 피해 지원 등을 둘러싸고 심각한 사회적 갈등이 발생했다. 「4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」(이하 ‘세월호 특별법’)이 발의되었으며, 이 법 31조에는 [공동체 회복 프로그램의 개발·시행]에 관한 내용이 담겨있었다. 이로 인해 안산지역 내 공동체 회복 및 활성화 프로그램에 대한 재정지원의 근거가 마련된다. 법률에 의하면 “피해자 및 안산시 주민의 심리적 안정과 공동체 회복”을 위한 교육 및 각종 상담 프로그램의 운영뿐 아니라 이를 위한 조사·연구 등을 수행할 수 있다. 더불어 “안산시에 소재하는 비영리 민간단체, 공익단체 및 동호회 등의 참여와 연계”를 명시

Table 2. List of community recovery program in Ansan

Purpose	Name of program
1. For the recovery of community village support activities project	a. Community restoration activities expansion program
	b. Regional specialized community support program
	c. Village community space revitalization program
2. Sewol ferry issue-based regional innovation project	d. Tourist attraction in village by resident support program
	e. Safety local brand activation program
3. Future generations growth support project	f. Youth start-up village win-win program
	g. Youth community activities support program
4. For the healing of social conflict and communication enhancement project	h. Local resident cooperation program
	i. Village activist growth support program
	j. Culture and art program in everyday life
5. For the recovery of community activity growth support and performance management project	k. Local growth action program by village activist
	l. Community recovery activity recording and performance management program

하여, 공동체 회복사업의 주체가 지역주민인 것을 확인시켰다.

2015년 11월부터 2016년 3월까지 세월호 특별법 제 31조 4항을 근거로 프로그램 개발 및 시행을 위한 연구조사가 시행되었고, 동시에 2016년 1월에는 국무조정실에 의해 공동체 회복 프로그램 시행인가가 떨어졌다. 이듬해인 2017년 2월 공동체 회복 기본계획이 수립되어 5월부터 사업이 집행되고 있다.

총 12개의 세부프로그램으로 구성된 프로그램은 총 5개의 유형(공동체회복 마을살이 활동지원사업, 세월호 이슈기반 지역혁신 사업, 미래세대 성장지원사업, 사회적 갈등치유 소통증진사업, 공동체 회복활동 성장지원 및 성과관리 사업)으로 구분할 수 있다(Table 2)¹³⁾.

당시 사업의 가장 큰 목적 및 방향은 “재난경험을 사회적 회복력과 공동체 복원으로 극복”하려는 것이었다. 비록 재난 발생지역은 아니었지만, 피해자 상당수가 거주한 안산지역은 당시 사고 수습이 장기화되면서 피해자와 비피해자 간의 갈등이 발생했다. 특례입학, 거액의 보상금 등 부정확한 정보들이 지역 내에 퍼지면서 재난 피해자 및 유가족에 대한 비피해자들의 비난이 이어졌고, 직·간접적인 표현을 통해 세월호 유가족들의 활동을 방해하기도 했다. 이러한 지역 내 분위기를 견디지 못해 일부 피해자 가족들은 이웃을 피해 다니는 경우도 발생했다¹⁴⁾.

이 같은 지역 내 분위기를 수습하기 위해 안산시는 재난피해자뿐만 아닌 피해 지역 모두의 회복을 위한 프로그램을 운영했다. 즉, 기존의 피해 지원 프로그램이 재난피해자 혹은 재난피해가족들에 한정하여 제공했다면, 안산지역 공동체 회복 프로그램은 이들은 물론 피해와 직접적인 연관이 없는 지역주민들도 참여할 수 있도록 했다.

이에 2008년에 제정된 「안산시 마을 만들기 지원 조례」를 근거로 설치된 “안산시마을만들기지원센터”와의 직·간접적인 협업을 통해 지역 내에서 진행되는 다른 공동체 활성화 사업들과의 연계성을 높이고 있다. 이러한 협업은 사업운영의 효율성을 높일 수 있을 뿐만 아니라, 사회적 단절의 완화라는 공동체 회복사업 본연의 취지를 달성하는데 효과적이다. “사회적 갈등치유 소통증진 사업”으로 구분된 세 가지의 세부 프로그램(지역주민 교류협력 활동 지원 프로그램, 공동체 치유 회복 마음산책 프로그램)은 세월호 참사 이후 발생한 유가족-지역주민 간의 갈등을 해소하기 위해 마련된 것이며, 주민들 간의 상호작용 증진을 1차적 목표로 삼는다.

이러한 프로그램 운영은 비피해자와 피해자 간의 소통의 증가를 가져왔고, 이는 재난 피해에 대한 공감대 형성을 가능하게 하는 계기가 되었다.

공동체 회복이 유대감 형성, 공동의 이해 혹은 관심사 발견 등을 전제로 하기 때문에 이러한 프로그램 추진은 매우 합리적인 것이라 볼 수 있다. 또한 스타트업 기업을 지원하거나, 지역 청년들을 지원하는 프로그램을 통해 지역 인구유출 문제를 완화하려는 시도도 있었다.

4.2 포항지역 공동체 회복프로그램

먼저 흥해읍에서 진행되는 공동체 회복 프로그램은 ‘도시재생사업’을 통해 추진되고 있다. 재난피해자 및 피해지역의 사회적 관계 회복 및 심리적 안정감을 위해 만들어진 세월호 특별법과는 달리 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」은 재건축, 건축물 수리와 같이 물리적 복구의 원활한 추진을 위한 법률이다. 그렇기 때문에 포항지역에서 운영되고 있는 특별재생사업의 주요 사업은 피해자들의 ‘주거안정’과 관련된 사

업들이다.

그럼에도 불구하고, ‘특별 도시재생사업’의 경우 ‘피해지역 주민의 심리적 안정 대책 및 안전·복지 등에 관한 지역공동체 활성화 계획’을 반드시 포함하도록 하고 있어 공동체 회복 프로그램을 운영하고 있다.

현재 특별도시재생사업 현장지원센터에서 총괄하고 있다. 그러나 현장지원센터가 독자적으로 프로그램을 운영하기보다는 지역 내 주민협의체, 피해대책위원회 등을 기존의 존재하던 주민모임을 적극 활용하여, 그들로 하여금 프로그램을 기획·운영의 주체가 될 수 있도록 지원하고 있다. 그리고 이를 위해 도시재생대학을 운영하여 지역 내 주민활동가 양성하고 있으며, 주민역량강화를 위해 다양한 사업을 추진하고 있다. 현재 추진하고 있는 대부분의 사업은 포항시청 홈페이지 및 현장지원센터 블로그를 통해 공개하고 있다.

포항지역의 공동체 회복 프로그램은 크게 ‘도시재생 거버넌스 구축 및 주민역량강화사업’과 ‘지역경제 활성화 사업’으로 구분할 수 있다.

전자의 경우 또다시 특별재생대학, 특화형도시재생대학, 자율공모사업을 통한 주민교육 등 도시재생 및 공동체 회복에 대한 개념이 확립되지 않은 지역 주민에 대한 인식개선을 위한 프로그램과 주민 간 상호작용 활성화 프로그램으로 구분할 수 있다. 주민교육은 공동체 회복사업의 주체인 지역주민의 능동적인 사업추진을 가능하게 하는 마중물이 되었다. 또한 주민 간 상호작용 활성화를 위한 프로그램은 마을 공용 공간 만들기, 마을 소식지 발간, 마을지도 만들기 등 피해자와 비피해자가 함께 모여 공동체 의식을 고취할 수 있도록 계획했다.

지역경제 활성화 프로그램의 일환으로 침체된 경기로 인해 어려움을 겪는 영세 소상공인들을 대상으로 경영개선을 위한 컨설팅을 실시했다. 또한 지진 이후 지역에 대한 부정적 이미지를 해소하고 관광객을 유치하기 위한 지역축제(홍해시장 기운생동(氣韻生動) 5일장 축제)를 개최했으며, 청년들을 귀향시키기 위한 ‘뉴프로 프로젝트’도 추진했다.

4.3 국내사례들의 특징 및 한계점

현재 재난피해지역에는 공동체 회복 프로그램 총괄 운영·지원기관이 별도로 설치되었고, 재난피해자의 적극적인 참여를 유도하고 있다. 나아가 재난피해자가 지역 활동가 혹은 공동체 회복 프로그램 운영주체가 될 수 있도록 다양한 교육 프로그램을 동시에 운영하고 있다. 두 지역 모두 심리치유 프로그램 뿐 아니라, 시민교육, 수익창출사업, 봉사활동 운영 등을 통해 지

역 주민들이 공동체 의식을 형성하고 공유할 수 있도록 하였다.

또한 대부분의 프로그램에는 재난피해자들 뿐만 아니라 피해지역 내 비피해자들도 참여하여 구성원들 간 상호작용을 증진시키고 있다. 이는 주요 해외 국가나 국제기구에서 권장하는 것과 같이 이해당사자(재난피해자) 및 이해관계자(지역주민)들을 회복 및 복구의 주체로 인식하고 그들의 요구를 적극적으로 반영할 수 있는 가장 효율적인 장치가 된다.

특히, 구호·복구를 위해 공적자금이 투입되는 과정에서 수혜자-비(非)수혜자(비피해자) 혹은 수혜자-미(未)수혜자(피해자) 간의 사회적 단절이 관찰된 두 지역의 경우 모든 구성원들을 포용할 수 프로그램이 필요하다. 현재 두 지역 모두 이러한 프로그램이 마련되어 운영되고 있으며, 이것이 공동체 회복을 촉진하는 매개가 되고 있다(Fig. 5)¹⁵⁾.

그럼에도 불구하고 다음과 같은 한계점을 찾아볼 수 있다. 먼저, 국내의 경우 이 같은 공동체 회복 프로그램이 ‘특별법’에 의해 진행되고 있다는 것이다. 안산지역의 경우 ‘세월호 특별법’에 의해 추진 근거가 마련되었고, 포항지역의 경우 ‘도시재생법’의 개정된 후어나 추진될 수 있었다. 이는 현재까지 재난구호 및 회복의 대상이 피해지역이 아닌 피해자 개인에게 한정되어 있기 때문이다. 이 때문에 재난 피해지역의 구성원들에게 대한 지원은 재난피해자들의 지원과 관련하여 기본법 격인 ‘재해구호법’을 통해서만 추진될 수 없다. 또한 법률에 명시된 구호의 종류 중 직·간접 피해자 모두에게 지원 가능 한 구호서비스로 심리회복지원이 있지만, 이 역시 개인의 심리회복을 목적으로 하는 것이

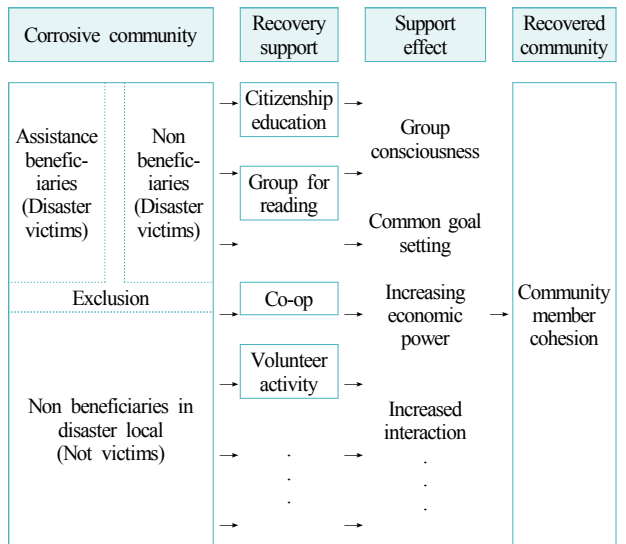


Fig. 5. The process of effecting the community recovery program.

지 피해지역 구성원 전체의 심리적 회복 및 그들의 사회적 관계 개선을 목적으로 하지 않는다.

또한, 재난관리의 기본법인 「재난 및 안전관리 기본법」에서도 재난지역에 대한 국고보조 등의 지원에 관한 내용을 명시하고 있지만, 어디까지나 ‘시설 복구’ 및 피해주민의 생계안정을 위해서 투입할 수 있다고 명시했다. 이러한 이유로 지역 공동체의 회복은 특별 도시재생사업이나 특정 재난을 위한 특별법에 의해서만 가능한 상황이다. 향후 유사한 재난이 발생되더라도 그 재난을 위한 또 다른 특별법이 재정되어야지 공동체 회복 프로그램에 대한 국비지원이 가능하다.

또한 포항지역 공동체 프로그램의 법적 근거인 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 내 특별재생지역 지정기준도 지진과 같은 특정 재난에 특화되어있다. 2018년 개정으로 추가된 ‘특별재생지역’의 피해금액 기준은 총 100억 원 이상이며, 이 중 기반시설 피해액이 20억 원 이상, 주택의 피해액이 60억 원 이상이 될 경우에만 선정 자격을 갖춘다. ‘도시재생사업’ 근본적인 목적이 ‘재건축’에 있기 때문이며, 재난으로 인한 피해들 중 건축구조물의 피해금액이 선정지표가 된다.

이는 건축물과 같은 물질적 피해는 적지만, 공동체 분열·와해와 같은 비물질적 피해를 입은 지역의 경우 도시재생사업에 선정될 수 없다는 것을 의미한다. 2008년 발생했던 허베이 스피리트호 기름유출 사고는 의 경우 건축물 피해나 인명피해는 없었지만, 어업 및 관광업이 주력산업이었던 지역경제는 재난으로 인해 큰 타격 입었다. 또한 지역 주민들은 “주민갈등으로 인해 훼손된 이웃관계”가 가장 큰 피해라고 언급했다⁶⁾. 정부도 이러한 점을 고려하여 피해가 큰 태안 일대를 특별재난지역으로 선포하기도 했다. 그러나 건축물 피해를 중심으로 피해가 측정되는 현재 도시재생법을 당시 상황에 적용한다면 공동체 회복 프로그램의 지원은 불가능한 상황이 된다.

이 같은 문제를 해소하기 위해서는 피해의 측정방법을 다양화하거나 특별법이 아닌 일반법을 통해 공동체 회복사업 추진 근거를 마련할 필요가 있다.

두 번째 유의사항은 사업들의 자립성과 관련되어있다. 최근 추진되고 있는 공동체 회복 프로그램의 경우 문화활동을 통한 정서적 회복 혹은 주민 간의 상호작용 활성화에 초점을 맞추고 있다. 현재 두 지역 모두 상당히 많은 국비가 지원되고 있어, 이를 기반으로 원활한 사업 진행이 이루어지고 있다. 그러나 특별법에 의한 지원이 무한정 가능한 것이 아니라 일정 시간이 지나면 별도의 절차를 통해 프로그램 운영의 지속성 여부를 평가받아야 한다. 개별 프로그램들이 일회성

혹은 단편적인 사업이 되지 않으려면, 정부의 지원이 없더라도 자생적으로 운영할 수 있는 토대를 마련해야 한다. 즉, 추가 지원이 없거나 최소화될 경우를 대비하여 자체 자원 마련 방안을 찾거나, 새로운 사업을 발굴해 자립성을 키워야 한다. 비록 현재 상당수 프로그램들이 중·장기적 성과를 도출한다고 하더라도 그들의 목적이 지속적인 지역사회의 발전에 있다면, 참여자 기부, 협동조합 및 마을기업을 통한 영리활동 등 자체 자원을 마련할 필요가 있다.

4.4 개선을 위한 제안

현재 「재해구호법상」 구호의 종류는 ‘임시주거시설의 제공’, ‘급식이나 식품·의류·침구 또는 그 밖의 생활필수품제공’, ‘의료서비스의 제공’, ‘감염병 예방 및 방역활동’, ‘위생지도’, ‘장사(將事)의 지원’, ‘심리회복의 지원’ 등이 명시되어 있다.

이는 법률상 구호의 대상을 ‘개인’으로 한정 짓고 있기 때문이다. 법률에 의한 구호의 대상은 직접적인 피해를 입은 ‘이주민’과 ‘일시대피자’, 그리고 ‘심리적 안정과 사회적 지원이 필요한 사람’으로 명시하고 있으며, 간접 피해자의 경우 심리적 피해만을 인정할 뿐이다. 공동체 갈등 및 와해로 인해 사회적 관계가 훼손되거나, 사회적 고립을 겪는다 하더라도 이는 지원의 대상이 되지 않는다. 또한 지역사회 구성원들 간의 관계 훼손 혹은 응집력 와해는 피해자에만 국한된 문제가 아니라 지역 내 모든 구성원에게 해당되기 때문에 간과할 수 없는 문제이기도 하다.

그러나 경제적 수익이 확실하지 않다는 사업의 특성상 프로그램 기획 및 운영 초기 단계에 민간자원이 투입되기를 기대하기란 매우 어렵다. 이 때문에 정착기 전까지 국고지원이 가능하도록 법적 근거를 마련하는 것은 상당히 중요한 일이다. 피해지역의 따라 주민들의 의견을 수렴하거나, 욕구를 해소하기 위한 프로그램 기획과 운영이 자체적으로 해결할 수 없는 곳도 있다. 더구나 대규모의 피해를 야기한 재난의 피해자들은 초기에는 개인적 피해복구에 집중해야 하기 때문에 지역사회 회복에 관심이 적을 수밖에 없다. 이에 필요에 따라 재난 이후 지역 내 주민들이 지역사회 회복을 가질 수 있도록 초기 프로그램 기획 및 수행, 관리를 위한 조직 구성과 운영을 위한 법적 근거도 필요하다.

미국의 경우 스태포드 법(Stafford Act)을 근거로 하여 재난사례관리(Disaster Case Management)제도를 운영하고 있다. 이를 통해 재난 생존자들이 “재난 발생 전 수준의 기능을 달성할 수 있도록 지역사회 통합을 지원하거나”, “공동체 회복 프로그램 제공자들의 역량

을 강화하고”, “주(State) 단위 프로그램 개발” 등을 지원하는 조직이 운영되고 있다. 이러한 조직의 구성과 운영은 법률과 그에 수반하는 행정 매뉴얼을 근거로 하고 있다¹⁶⁾.

한국에서는 아직까지 이러한 조직의 구성과 운영에 대한 법적 근거가 마련되어 있지 않으나, 「재난 및 안전관리 기본법」의 개정을 통해 이 같은 조직구성과 운영이 가능할 것으로 판단한다. 제66조(재난지역에 대한 국고보조 등의 지원)에 “공동체 회복사업 지원” 명문화를 한다면, 특별법 혹은 특별도시재생지역 선정을 통하지 않더라도 피해지역 공동체 회복사업에 국고 및 기금(재난관리기금 및 재해구호기금)을 지원할 수 있는 근거가 될 수 있다.

이러한 조직의 경우 지역사회 내 분포하는 자원에 대한 이해도가 높아야 한다. 또한 프로그램의 연속성을 파악하고, 참여하는 다양한 조직들 간의 관계성을 효율적으로 유지하기 위해서는 실무자가 자주 교체되는 지자체에서 운영하는 것보다는 별도의 기관을 설치하여, 실무자의 교체를 최소화하는 것이 바람직할 수 있다.

더불어 하위항목 혹은 시행령을 통해 프로그램의 대략적인 범주를 명시한다면 보다 효율적인 운영이 가능할 것이라 판단한다. 본 연구에서 제안하는 범주는 크게 6가지로 “주민 주도의 지역공동체 복구계획 수립”, “주거환경 및 공공시설 개선, 마을의 문화·예술·역사 보전”, “마을기업, 사회적 기업, 협동조합 등 마을자원을 이용한 공동협력활동”, “마을공동체 복지증진 및 마을환경 개선, 마을공간 조성사업, 공동체와 관련된 단체·기관 지원”, “마을자원을 활용한 일자리 창출 및 소득증대사업”, “마을자원 발굴과 관련된 교육, 컨설팅 등 주민역량강화 사업” 등이 있다(Table 3).

두 번째 현재 운영되고 있는 지역 공동체 회복 프로그램들의 재정 자립성을 강화하는 것이다. 현재 추진 중인 공동체 회복 프로그램들의 경우 문화 분야 시민단체 혹은 피해자 및 피해주민 협의체가 주류를 이룬다. 물론 이러한 조직들은 공동체 회복에 있어 중요한 주체임은 틀림없다. 그러나 앞에서 언급했듯이 지역 내 프로그램들이 지속적으로 유지되기 위해서는 보다 참여주체들이 경제적 역량을 확보하거나, 최소한 경제적 역량을 가진 파트너들과 협력하여 별도의 운영동력을 마련해야 한다.

전자를 위해서는 프로그램 운영주체들이 사회적 기업, 마을기업, 협동조합 등을 설립하여 자체 수익사업을 통해 경제적 역량을 확보하는 방법이 있다. 후자의 경우 지역 내 기업을 사업 파트너로 직·간접적으로 참여시켜 외부에서 지원받는 재원을 다양화시키는 방

Table 3. Amendment of framework act on the management of disasters and safety

Current law	Proposed law
Article66 (Support to disaster areas, including subsidies from national treasury)	Article66 (Support to disaster areas, including subsidies from national treasury)
1.~8. (Proviso omitted)	1.~8. (Same as current)
9. Other support determined at a meeting of the central disaster and Safety countermeasure headquarters under the main sentence of article 14 (3), or support determined at a meeting of the relevant local countermeasure headquarters under article	9. Support to community recovery program (1) Establishing a comprehensive village development plan led by residents (2) Improvement of residential environment and public facilities, preservation of culture and arts and history in the village (3) Joint cooperation activities using village resources, such as fostering village enterprises, social enterprises, cooperatives, etc. (4) Promote the welfare of the village community and improve the village environment, create a village space, and support organizations and institutions related to the community (5) Project to create jobs and increase income using village resources (6) Projects to strengthen residents' capabilities, such as education, consulting, and field trips to developed areas related to the discovery of village resources
10. <Newly Inserted>	10. Other support determined at a meeting of the central disaster and safety countermeasure headquarters under the main sentence of Article 14 (3), or support determined at a meeting of the relevant local countermeasure headquarters under article

법으로 어느 정도 해소가 가능하다. 내부 동력을 마련하거나, 외부 동력을 다양화시키는 것은 각각의 장단이 있으며, 지역마다 여건이 다르기 때문에 어느 것이 우선시되어야 한다는 것은 없다. 중요한 것은 원활할 프로그램 정착을 위해 초기 정부 지원이 불가피하지만, 프로그램 운영의 중장기적 지속성을 확보하기 위해서는 정부 지원과 같은 한시적인 지원의 의존도를 줄여갈 필요가 있다는 것이다.

5. 결론

본 연구는 국외 사례를 통해 재난복구·회복 분야에

있어 국제적 추세를 살펴보고, 국내에서 추진되고 있는 이 같은 프로그램들의 한계점을 도출하고자 했다.

이미 국제 사회에서는 재난피해 회복·복구의 주체가 이해당사자 및 이해관계자로 넘어가고 있으며, 국내에서도 일부 재난에 한하여 특별법이라는 장치를 통해 공동체 회복 프로그램이 운영되고 있었다. 그러나 공동체 회복 프로그램의 운영이 특별법 제정과 같은 특수한 상황에서만 가능하고, 정부 지원의 의존도가 높다는 한계를 가지고 있었다.

이에 향후에는 보다 긍정적인 결과를 기대할 수 있도록 다음과 같이 제안했다. 먼저 「재난 및 안전관리 기본법」의 개정을 통해 프로그램 기획·운영을 위한 예산집행과 지원조직의 구성 및 운영의 근거를 마련할 것을 제안했다. 더불어 지역 기업 및 경제단체 등 참여 주체를 다양화하거나, 프로그램 운영 주체들의 협동조합, 사회적 기업 등으로 전환하는 방식을 통해 재정건전성을 강화하는 것도 제안했다. 즉, 재난 피해지역 공동체 회복과 관련된 프로그램이 특별법의 제정 없이도 운영될 수 있도록 일반법에 의해 법적 근거가 마련되어야 하며, 프로그램이 일회성 운영에 그치지 않도록 노력해야 한다는 것이 주된 요지이다.

본 연구의 한계점은 다음과 같다. 먼저, 국내에서 재난피해지역의 공동체 회복을 위한 대규모의 국고지원이 있었던 것은 그리 오래되지 않았으며, 국고를 지원한 사례도 많지 않아 보다 분석 사례가 많지 않다. 이 때문에 본 연구에서 분석된 내용들을 일반화하기가 어렵다는 것이다. 또한 단기간에 이전 상태로 회복할 수 있는 물리적 복구와는 달리 공동체의 심리·사회적 회복은 중·장기에 걸쳐 발생되기 때문에 아직 공동체 회복 프로그램의 효과 및 성과를 종합적으로 평가하기엔 이를 수 있다는 것이다.

그럼에도 불구하고 재난의 종류가 다양해지고, 재난피해 복구·회복과 관련된 범주가 넓어지면서 체계적인 관리의 필요성이 강조되고 있다. 국내의 경우 이러한 추세가 반영되고 있는 사례들을 확인할 수 있었으며, ‘지역사회의 회복’이라는 궁극적인 목표를 감안한다면 사업의 방향성도 나쁘지 않다고 볼 수 있다. 재난의 사회적 영향이 더욱 커지는 현시점에서 이 같은 프로그램의 지속적인 추진과 분석은 향후에도 이어져야 할 것이다.

References

1) J. S. Picou, B. K. Marshall and D. A. Gill, “Disaster, Litigation, and the Corrosive Community”, *Social Forces*, Vol. 82, Issue 4, pp. 1493-1522, 2004.

2) The Korea Institute of Public Administration(KIPA), “Conflict Management during Disaster”, pp. 3-4, 2013.

3) National Disaster Management Research Institute(NDMI), “Research of the Factors of Life Change in Disaster Victims and Development of Technology for Relief Services”, 2016.

4) The Kookje Daily News, 01 April, 2019.

5) O. S. Sim, Y. W. Sohn, S. H. Park and J. W. Yoon, “Disaster Victims’ Post-trauma Risk Posttraumatic Growth and Subjective Well-being”, *J. Korean Soc. Saf.*, Vol. 31, No. 6, pp. 105-112, 2016.

6) K. W. Sung, “A Study on the Network of Civilian, Enterprise, School and Government Sectors for Disaster Management”, *J. Korean Soc. Saf.*, Vol. 20, No. 4, pp.154-161, 2005.

7) UNISDR, “Progress and Challenges in Disaster Risk Reduction: A Contribution Towards the Development of Policy Indicators for the Post-2015 Framework on Disaster Risk Reduction, United Nations”, 2014.

8) National Assembly Research Service(NARS), “Improvement for national disaster management governance : Focused on Sendai Framework”, pp. 9-16, 2017.

9) FEMA, “A Whole Community Approach to Emergency Management: Principles, Themes, and Pathways for Action”, 2011.

10) The Segye Times, 11 March, 2020.

11) Korea Women’s Development Institute(KWDI), “A Study on the Policy Issues for the Expansion of Support Services for Families in Crisis”, pp. 53-65, 2014.

12) Korea Legislation Research Institute(KLRI), “A Regal research on Disaster Relief”, pp. 75-84, 2011.

13) Ansan City Hall, “For the Support and Rescue of 416 Sewolho Disasters according to Special Act Activities and Performance Records of Ansan City 2018 Community Resilience Program”, 2018.

14) Gyeonggi Research Institute(GRI), “A Study on Independent Growth Strategy of the Community in Sewol Ferry Areas”, 2015.

15) National Disaster Management Research Institute(NDMI), “Disaster Victim’s Life Change and Development of Disaster Relief Service”, 2019.

16) D. K. Kim, “Conflicts with Fishing Village Residents Caused by Environmental Disaster and Social Capital: Focused on Hebei Spirit Vessel Oil Spill Accident”, *ECO*, Vol. 1, No. 1, pp. 125-165, 2010.

17) FEMA, “Disaster Case Management Program Guidance”, 2013.