

A Study on the Current Status and Improvement
of the Support System for the Victims of
Social Disasters in Goyang City

고양시 사회재난피해 주민지원 제도 현황 및 개선방안 연구

이정철
황휘욱

A Study on the Current Status and Improvement of the Support System for the Victims of Social Disasters
in Goyang City

고양시 사회재난피해 주민지원 제도 현황 및 개선방안 연구

연구책임자

이정철(고양시정연구원, 시민정책연구부, 부연구위원)

공동연구자

황휘욱(고양시정연구원, 시민정책연구부, 위촉연구원)

발행일 2019년 11월 30일

저자 이정철, 황휘욱

발행인 이재은

발행처 고양시정연구원

주소 10393 경기도 고양시 일산동구 태극로 60 빛마루방송지원센터 11층

전화 031-8073-8341

홈페이지 www.gyri.re.kr

S N S <https://www.facebook.com/goyangre/>

I S B N 979-11-89636-53-1

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서, 고양시 정책과는 다를 수 있습니다.

목 차

요약	i
제1장 서론	1
제1절 연구 배경 및 목적	3
제2절 연구 내용 및 방법	7
제2장 이론적 논의	9
제1절 사회재난의 개념	11
1. 재난의 개념	11
2. 재난의 유형 및 사회재난의 개념	12
제2절 한국의 재난 구호 및 복구 지원 체계	16
1. 재난관리 및 재난구호의 개념	16
2. 한국의 재난구호체계	20
3. 사회재난 피해자 지원체계	26
제3절 재난 피해자 구호 관련 선행연구 분석	30
제3장 국내외 사례 분석	35
제1절 국내 사회재난 피해주민 지원제도	37
1. 광역자치단체 사례	37
2. 기초지방자치단체 사례	42
제2절 해외 사회재난 피해주민 지원제도	46
1. 일본의 재난피해 주민지원제도	46
2. 미국의 재난피해 주민지원제도	52

제4장 고양시 실태 진단 및 정책 제언	59
제1절 고양시의 재난 실태 진단	61
1. 고양시의 재난 발생 실태	61
2. 고양시의 재난피해 지원 조례 현황	67
제2절 정책 제언	69
1. 고양시 차원의 제도 보완 노력	69
2. 사회재난 피해주민 구호 개선을 위한 장기적 과제	75
참고문헌	79
Abstract	85

표 목차

[표 2-1] 재난의 개념	12
[표 2-2] Jones(1993)의 재난 유형 구분	13
[표 2-3] 재난관리에 대한 개념 정의	16
[표 2-4] 사회재난 구호 및 복구지원에 대한 조례 주요보완사항	29
[표 2-5] 재난구호 분야 연구과제	31
[표 2-6] 재난구호 관련 주요 학술논문	32
[표 3-1] 하남시 재난피해 주민지원 조례에 명시된 지원 대상 및 내용	43
[표 3-2] 강화군 재난피해 주민지원 조례 핵심내용	45
[표 3-3] 일본 재해구조법상의 피해지원 기준	49
[표 3-4] 재해구조법에서 명시하고 있는 구조의 종류	50
[표 3-5] 히토요시 시 소규모 재해 위문금 지급규칙의 지급기준	52
[표 4-1] 고양시 풍수해 발생 및 피해 추이	61
[표 4-2] 고양시 사회재난사고 발생 및 피해 추이	62
[표 4-3] 2011-2017년 고양시 화재 발생 추이	66
[표 4-4] 지자체 시민안전보험 가입 주요 사례 및 내용	73

그림 목차

[그림 2-1] 「재난 및 안전관리 기본법」 상의 재난범위 확대 추이	14
[그림 2-2] 사회재난 원인자 유형별 복구지원체계	28
[그림 3-1] 의정부동 공구상가 화재 현장	39
[그림 3-2] 대구광역시 대보빌딩 화재 현장	41
[그림 4-1] 고양시 2011년-2017년 사회재난 피해액 추이(단위: 백만원)	62
[그림 4-2] 2011년-2017년 고양시 교통사고 발생 추이	64
[그림 4-3] 2011년-2017년 교통사고로 인한 인명피해 현황(단위: 명)	64
[그림 4-4] 2011년-2017년 고양시 화재발생 건수 및 피해액 추이	65

요 약

1. 서론

- 재난구호는 재난관리과정을 구성하는 단계 중 하나로서, 피해자와 피해 지역을 보호하고 재난발생 이전의 상태로 최대한 신속하게 복귀할 수 있도록 지원하기 위한 활동이라는 점에서 그 의의와 중요성이 강조됨.
- 특히 현대사회에서 발생하는 재난은 과거에는 주로 태풍, 지진 등 자연 재해를 중심으로 발생하였던 현상과 비교하여 복잡·다양하게 나타나는 특징을 지니며 그 발생규모나 빈도가 증대함에 따라 피해 지역과 주민들의 피해를 최소화하고 신속한 회복을 지원하기 위하여 1차적 책임 기관으로서 지방자치단체(이하 '지자체')의 역할이 강조된다고 할 수 있음.
- 또한 과학기술의 발전, 도시화 등의 사회 변화로 인하여 화재, 건물붕괴, 교통사고 등의 사회재난의 위험이 지속적으로 증가하는 것으로 보고되고 있으며, 고양시의 경우에도 최근 화재 및 교통사고 등의 사회재난이 도시문제로 부각되고 있는 것으로 진단할 수 있음.
- 그러나 우리나라의 재난구호체계는 법제도상 그동안 자연재난을 중심으로 발전해 온 제한으로 인하여 사회재난 피해 대상자들에 대한 구호·복구 지원 제도가 모호하다는 한계점이 존재하며 중앙정부와 지자체 간 책임과 권한 소재 측면에서도 지자체의 역할이 제한적이라는 문제점을 지적할 수 있음.
- 이에 따라 본 연구는 고양시 사회재난 피해주민들의 손실을 최소화하는 가운데 피해를 신속하게 회복할 수 있도록 정부가 효과적으로 지원해주

기 위해서는 법·제도적으로 어떠한 정책적 노력이 요구되는지에 대하여 논의함. 이러한 연구 목적을 달성하기 위하여 본 연구는 우리나라 사회 재난 구호체계에 대한 이론적 논의와 현황 진단을 실시하고, 국내외 우수 사례 분석을 통해 고양시에서 사회재난피해 주민지원제도를 개선하기 위하여 요구되는 시사점이 무엇인지 도출하고 이와 관련된 정책을 제언함.

2. 이론적 논의

□ 사회재난의 개념

- 우리나라 「재난 및 안전관리 기본법」을 비롯하여 재난과 관련된 이론적 논의를 정리하면 재난이란 일반적으로 국가 및 사회질서, 국민의 생명·신체·재산 등에 피해를 줄 수 있는 대규모의 사건·사고로 정의할 수 있으며 자연재난과 사회재난으로 크게 그 유형을 구분할 수 있음.
- 사회재난은 지진, 태풍 등 자연현상에 의해 발생하는 자연재난과 비교하여 화재, 붕괴, 교통사고, 폭발, 환경오염사고 등 인위적으로 발생하거나 사회적 환경 등에 의하여 발생하는 재난사고들을 광범위하게 포괄하며 최근에는 감염병 및 질병 위험, 미세먼지 위험 등 신종 위험요인들이 대두됨에 따라 지속적으로 그 범위가 확대되고 있는 추세로 살펴볼 수 있음.

□ 우리나라 재난구호 체계

- 우리나라 「재난 및 안전관리 기본법」에서는 제7장에서 재난 복구와 관련된 일련의 관리활동들에 대해 규정하고 있음. 또한 「재해구호법」 등을 통해 이재민 구호 활동의 범위를 자연재난과 사회재난을 포괄하는 범위로 제시하고 있지만, 더 구체적인 재난의 복구 및 지원활동 규정을 제시하고 있는 「자연재해대책법」, 「재난구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규정」 등에서는 최근에까지 자연재난으로 인한 피해 구호를 중심으로 제도의

개선이 이루어져 왔다는 한계점을 지님. 2016년 이후 사회재난 구호 및 복구와 관한 법제도적 근거가 마련되고 있으나 여전히 구체적인 지침이나 기준 마련 측면에서는 한계점이 존재함.

□ 관련 선행연구 분석

- 재난구호 관련 연구는 재난구호물자 지원 개선, 재난구호 교육훈련, 재난 구호체계 및 서비스 개선 등의 분야를 중심으로 주로 논의가 이루어져 온 것을 살펴볼 수 있으나, 상대적으로 재난구호물자 지원에 관한 논의가 적극적으로 이루어지고 있는 것과 비교하여 재난구호체계 관련 법제도적 논의는 제한적인 것으로 진단됨.
- 특히 재난유형 중 사회재난을 중점적으로 다루는 연구는 상대적으로 제한적인 것으로 살펴볼 수 있으며, 특별재난지역으로 선포된 사회재난 사례 외에 사회재난에 대한 구호를 논의하는 연구는 더욱 제한적인 것으로 진단할 수 있음.

3. 국내외 사례 분석

□ 광역 지자체 사례

- 경기도의 경우 재난 피해주민을 지원하기 위한 조례의 제정 및 운영에 있어 선도적인 역할을 하고 있는 광역지방자치단체로, 「경기도 특별재난 지역 지원조례」, 「경기도 사회재난 구호 및 복구 지원에 관한 조례」 등이 있음. 이러한 조례를 통해 의정부 상가 화재사고 등에 지원이 적용되었으며 화재로 인한 피해를 입은 소상공인 피해자들을 대상으로 긴급 경영안정자금 지원 등이 이루어짐.
- 대구시의 사회재난 피해 주민을 지원하기 위한 조례는 「대구광역시 재난피해 주민지원조례」와 「사회재난 구호 및 복구지원 조례」 크게 2가지가 있으며 최근 대보빌딩 화재 사례 등에 지원이 이루어짐. 대구시는 사회재난 구호 및 복구에 관한 조례에 의거하여 임시구호시설 제공 등을 비롯한 각

중 구호활동을 전개함.

□ 기초 지자체 사례

- 하남시의 경우 2011년 원인불명의 비닐하우스 단지 화재 사고를 계기로 「하남시 재난피해 주민지원 조례」가 제정되었으며 강화군 또한 화재사고 피해 주민들을 지원하기 위한 목적으로 「강화군 재난피해 주민지원 조례」를 2015년에 제정함. 이러한 사례들은 특별재난지역 선포 사례를 제외하면 법제도상 사회재난 구호 및 복구 내용이 미비한 가운데 지자체 차원에서 이러한 한계를 보완하기 위하여 보다 구체적인 지원 기준과 내용을 마련한 사례들로 평가할 수 있음.

□ 해외 사례

- 일본의 경우 「재해대책기본법」에 근거하여 중앙-지방정부 간 책임과 역할, 방재계획 수립 등에 관한 내용을 규정하고 있으며, 「재해구조법」에서는 피해지원 기준과 구체적인 내용들을 상세하게 제시하고 있는 것으로 나타남. 특히 일본은 피해액 산정을 통한 지원 방법 외에도 인구 규모, 소실된 가구수 등을 중심으로 지원 기준을 마련하고 있다는 특징을 지님.
- 미국은 재난관리와 관련된 예방·대비·대응·복구 등 일련의 관리활동을 뒷받침하는 법적 근거로 스탠포드법이 존재함. 스탠포드법은 FEMA의 조직과 역할을 규정하여 FEMA의 재난관리 컨트롤 타워로서의 기능을 뒷받침하는 한편 재난 경감 및 구호 활동에 대한 내용 등을 규정하고 있음. 미국의 경우 우리나라와 비교하여 다양하고 폭넓은 범위의 지원 내용을 보장하고 있으며 지방정부 중심의 재난대응 및 구호활동이 선제적으로 이루어지고 필요시에 연방정부, 주정부가 지원·개입하는 방식으로 이루어진다는 특징을 지님.

4. 고양시 재난 실태 진단 및 정책 제언

- 고양시의 재난 구호 관련 실태 진단 결과 다음과 같이 요약할 수 있음.

- 먼저 재난 발생 실태 측면에서는 2018년 8월 집중 호우로 인한 침수 피해가 발생한 바 있으나, 최근 자연재난으로 인한 피해는 지속적으로 감소 추세인 것으로 진단할 수 있음. 이와 비교하여 화재, 교통사고 등의 사회재난의 경우 지속적으로 그 피해와 규모가 증가하는 것으로 진단됨. 특히 화재와 교통사고는 고양시의 사회재난 가운데 대다수를 차지하여 이에 대한 대응 및 복구 지원체계를 보다 체계적으로 관리할 필요성이 제기됨.
 - 이와 비교하여 재난피해 지원과 관련된 고양시 조례는 「고양시 재난 및 안전관리 기본 조례」와 「시민안전보험 조례」 등의 사례를 살펴볼 수 있음. 「고양시 재난 및 안전관리 기본 조례」는 상위법에 따라 사회재난 구호 및 복구에 관한 지원 사항들을 명문화하고 있으나 한편으로는 구체적인 구상권 청구 및 책임 등에 관한 사항이나, 지원 대상 및 지원 금액, 기준 등에 대해 명확성 측면에서 제한적인 것으로 진단할 수 있음.
- 고양시의 사회재난 피해주민 지원을 위해 다음과 같은 방안을 고려할 수 있음.
- 먼저, 관련 조례 제정을 통한 방안을 고려할 수 있음. 이러한 조례에는 피해주민들을 지원하기 위한 방법이나 기준 등을 보다 구체적으로 명시화하는 방안을 고려할 수 있음. 예를 들어 재난기금사용에 대한 범위를 폭넓게 설정하거나 소상공인 등 재난에 취약한 이들을 대상으로 보다 구체적인 지원 내용을 설계하는 방안 등이 고려될 수 있음. 또한 일본의 경우 구역 내 인구수와 소실된 가구 수를 지원 규모 산정에 활용하고 있으며 미국의 경우 지원 항목과 범위 등을 폭넓게 규정하고 이에 대한 지원 내역을 상세하게 명시하고 있다는 특징 등을 고양시 실정에 맞게 고려할 수 있음.
 - 둘째로 시민안전보험과 같은 지자체 차원의 시민 대상 보험 가입 방안을 고려할 수 있음. 시민안전보험은 고양시를 비롯하여 최근 지자체 단위에서 시민들의 안전을 확보하기 위한 정책적 노력의 일환으로 확대되고 있는 사례로 진단할 수 있음. 이러한 제도는 한편으로는 피해자에 대한 최소한의 수습 비용을 담보할 수 있다는 점에서 그 기여점을 기대할 수 있으나 재

정 부담이나 투입 대비 정책의 효과성 등의 측면에서 한계가 존재할 수 있으므로 지역 실정에 특화된 보상 범위 설정 등 보다 면밀한 관리 감독 필요성이 강조됨.

- 셋째로 법령의 실질적인 집행을 위한 인력 확보 방안에 대해서 고려할 수 있음. 일본의 경우 재난취약계층의 관리자로서 촌장이 1차적인 재난의 대응 및 관리 역할을 수행하는 것을 살펴볼 수 있음. 고양시 또한 지역사회 중심의 네트워크 및 협력체계 강화를 통한 구호 활성화 방안을 고려할 수 있음. 이러한 협력체계에는 시민사회 뿐만 아니라 적십자사 및 비영리단체 등 다양한 구호 관련 주체들이 참여할 수 있도록 장려될 필요성이 제기됨.
- 또한 관련 정책에 대한 홍보 측면에서도 중요성이 강조됨. 지금까지 논의한 정책적 노력들이 현장에서 성공적으로 이루어지고 시민들이 실제 정책 효과를 체감하기 위해서는 정책 개발 뿐만 아니라 정책 대상자라고 할 수 있는 시민들의 인지도와 접근성 또한 제고될 필요성이 강조됨. 따라서 피해 지원 제도에 대한 충분한 홍보와 안내를 통해 고양시민들이 이에 대한 정보를 숙지하고 이용할 수 있는 기반이 마련될 필요성이 제기됨.
- 마지막으로 본 연구는 이러한 고양시 차원의 제도 개선 노력 뿐만 아니라 중앙정부 중심의 재난관리가 이루어지고 있는 우리나라의 관리체계 특성을 고려하여 향후 현장에서의 신속한 대응과 복구를 위하여 중앙정부와 지자체 간 책임·권한의 재조정 필요성과 인도주의적 관점에 기반한 시민사회 참여 확대, 맞춤형 구호 서비스 제공 방안 등에 대하여 제안함.

제 1 장 서론

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 연구 내용 및 방법

제절 연구 배경 및 목적

재난구호는 재난관리과정의 한 단계로, 피해자와 피해지역을 보호하고 지원함으로써, 재난이 발생하기 이전의 상태로 돌아갈 수 있도록 지원하는 활동이다. 따라서 재난구호 활동은 인도주의적 관점에서 재난으로 인한 피해를 입은 사람들의 최소한의 삶의 근거를 확보하고, 재난의 피해를 최소화하는 데 그 목적이 있다(박상현, 2018). 「재난 및 안전관리기본법」에서는 재난을 ‘국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로, 국가 또는 지방자치단체 차원의 대처가 필요한 피해’로 정의하고 있다. 이러한 관점에서 재난구호 활동에 1차적 책임은 국가와 재난이 발생한 지자체에 있다고 할 수 있다.

과학기술의 진보는 자연재난 발생 예측 확률을 제고하는 데 기여하였으며, 이로 인해 자연재해로 인한 피해와 두려움은 점차 경감하고 있는 추세인 것으로 진단할 수 있다. 그러나 기술의 진보는 이와 동시에 사회의 복잡·다양화를 초래하였으며, 사회재난의 발생요인을 증가시키게 되었고, 사회재난의 범위와 피해는 점차 증가하고 있는 추세이다. 실제로 행정안전부(2018)에서 발간한 ‘2018 재난연감’에 따르면 2009년에서 2018년까지 자연재난으로 인해 발생한 인명피해자는 331명이고, 재산 피해는 약 3조 6천억 여원으로 추산되지만, 같은 기간 사회재난으로 인해 발생한 인명피해는 2,508명이었고, 피해액은 약 280조 7천억 여원으로 자연재난에 비해 상대적으로 피해의 규모가 더 큰 것으로 추산되고 있다. 또한, 2009년부터 2013년까지 23건으로 집계되었던 사회재난 발생건수는 2014년부터 2018년까지 71건 발생함에 따라 약 4배 증가하였고, 같은 기간 인명피해 또한 472명에서 2,036명으로 큰 폭으로 증가한 것으로 보고되고 있다. 이러한 사회재난의 증가 추세는 고양시 또한 마찬가지라고 할 수 있다. 일례로 고양시의 경우 최근 8월 토당동에 있는 필로티 구조의 5층 빌라에서 화재가 발생하여 14명의 인명피해를 비롯해서 차량 5대·건물 1동이 전소하는 등 약 1억 7천여만 원의 재산피해가 발생하였으며, 동년 9월에는 고양동 한 아파트에서 화

재가 발생하여 5명의 인명피해와 700여 만원의 재산피해가 발생한 바 있다. 이처럼 사회재난의 규모가 점차 증가함에 따라 사회재난의 피해자들은 재난관리의 1차 주체인 정부차원의 적극적인 피해지원과 구호를 요청하고 있는 상황이다.

상기한 바와 같이 사회재난의 피해규모와 범위가 확대되고, 사회재난 피해자들이 정부차원의 적극적인 피해지원을 요구하고 있지만, 이를 구호하기 위한 법률은 아직까지 미흡한 실정이다. 자연재난 중 침수피해의 경우 「재해구호법」에 의해 다양한 구호활동과 복구 및 주민생계 지원 등에 관한 사안이 명시되어 있어 재난피해 발생 시 피해자와 이재민의 기초생활을 법적으로 보장하고 있다. 사회재난의 경우 우리나라 재난관리의 최상위법이자 기본법인 「재난 및 안전관리기본법」에서 원인자가 있는 재난으로 분류하고 있으며, 행정안전부에서는 사회재난을 자연재난에 비해 재난발생 예측이 어렵고, 피해양상이 복잡·다양하며, 대부분 인명피해가 동반되므로 피해자 지원이 중요한 재난으로 명시하고 있다(행정안전부, 2019). 그러나 재난의 분류와는 별개로 동법에서 다루고 있는 사회재난 피해자에 대한 구호는 제한적인 측면이 존재하는 것으로 진단할 수 있다. 원칙적으로 사회재난은 원인자가 있으므로, 재난을 유발한 원인자가 복구를 책임지도록 규정하고 있다. 그러나 이는 재난피해 규모에 대한 추산, 재난유발에 대한 명확한 책임소재 등의 사안을 규명한 후 그 결과에 따라 피해를 야기한 개인이나 단체, 기관 등이 피해를 입은 당사자들에게 보상하는 방식으로 이루어짐에 따라 상당한 시간 소요가 수반된다. 따라서 책임소재의 규명과 보상금 규모의 산정 등에 필요한 일련의 법적·제도적 절차로 인해서 많은 시간이 소요되고, 이로 인하여 피해 주민이나 피해 당사자들의 생계 및 생활의 불편이 가중되는 사례들이 적지 않게 발생하고 있는 실정이다.

이와 비교하여 현재 우리나라 재난·재해 구호에서의 중앙·지방정부의 개입은 원인자가 불명확하거나 피해의 범위가 커서 특별재난지역으로 피해지를 선포하는 경우로 한정하고 있다. 특별재난지역 선포는 자연재난 등에 주로 적용되고 있는 제도로 대형 재난으로 인해 대규모 피해가 발생하였을 때에 지방정부가 지닌 역량만으로는 신속하고 충분한 복구 지원이 어렵다고 판단될 경우 중앙정부의 자원과 역량을 동원하여 특별 지원하는 제도로서 현재 미국이나 일본 등에서도 운영되고 있는 사례라고

할 수 있다(서상덕, 2017). 그러나 한편으로는 특별재난지역 선포에 대한 기준이 명확하지 않고 모호한 측면이 존재하기 때문에 매년 재해가 발생할 때마다 각 지자체 및 지역주민들의 경우 특별재난지역 선포를 요청하는 상황이 발생하고 있으며, 이와 비교하여 실제 특별재난구역으로 선포된 사례는 최근 5년간(2013년~2017년 기준) 평균 연1.8회 수준이라고 할 수 있다. 그리고 자연재난 및 사회재난에 대한 특별재난지역 선포 사례를 살펴보면 2013년부터 2017년까지 최근 5년간 사회재난에 대한 특별재난지역 선포 사례는 2014년 세월호 사고가 유일할 정도로 특별재난지역 선포 제도는 주로 대형 자연재난을 중심으로 적용되어 온 것을 확인할 수 있다. 이러한 측면에서 일각에서는 재난재해가 발생하였을 때 사회재난 피해주민들이 겪거나 감당해야 할 고통지수가 자연재난 피해주민들과 비교하여 적거나 다르지 않음에도 불구하고 특별재난지역으로 지정된 피해지역의 주민들에게만 추가 지원이 가능하도록 운영됨으로써 불합리한 측면이 존재한다는 주장이 제기되고 있다(서상덕, 2017). 그리고 이러한 제도적 한계는 재난재해로 인한 피해가 발생할 때마다 해당 지역의 국회의원, 지자체장, 지방의회를 비롯한 농민단체·시민단체 등 관련 이해관계자들이 특별재난지역 선포를 건의하는 것이 일반적인 현상과 같이 자리잡는 부작용을 야기하는 등 우리나라가 재난구호체계가 지니고 있는 대표적인 문제점으로 진단되고 있다(서상덕, 2017). 이를 보완하기 위해 2017년 1월 17일 특별재난지역으로 선포되지 않는 사회재난의 경우, 피해지역을 관할하고 있는 지방자치단체에서 사회재난 피해자의 지원 기준을 조례로 정하도록 「재난 및 안전관리기본법」이 개정되었다. 그 결과, 시도 및 시·군·구에서 자체 조례제정을 완료한 기관도 있으나, 미제정한 지자체도 많은 실정이다.

이러한 문제의식에 근거하여 본 연구는 크게 세 가지 연구 질문에 답하고자 한다. 첫째, ‘고양시의 사회재난 피해주민 지원제도 현황은 어떠한가?’이다. 만일, 고양시에서 갖추고 있는 사회재난 피해주민 지원제도가 충분히 마련되어 있지 않다면, 현재 고양시민들의 재난복지 향상을 위해서 어떠한 형태의 피해 지원제도가 도입 가능한지 논의되어야 할 것이다. 두 번째 질문은 ‘재난 복구 및 지원 측면에서 사회재난 발생 시 고양시의 재난 피해 주민 지원 제도가 지니고 있는 문제점 및 한계는 무엇인가?’이

다. 만약, 고양시의 사회재난 피해주민지원제도가 갖추어져 있다면, 기존 제도의 문제점과 한계를 진단함으로써, 사회재난 피해자를 실질적으로 지원할 수 있는 제도 개선 방안에 대한 방향성을 파악할 수 있을 것이다. 끝으로 세 번째 질문은 ‘사회재난 피해주민에 대한 효과적인 지원을 위해서 고양시에 요구되는 제도적 개선 방향 및 정책적 대안은 무엇인가?’이다. 사회재난 피해주민 지원제도의 개선을 위한 시사점은 국내외에서 선제적·모범적으로 운영되고 있는 관련 우수 사례들을 검토함으로써 구체적인 함의를 도출할 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

이러한 연구 목적을 달성하기 위한 측면에서 본 연구는 사회재난 및 사회재난 구난·구호, 복구에 대하여 이론적으로 검토하고 이와 관련된 선행연구를 분석하였다. 이후 이론적 논의를 바탕으로 고양시의 현황과 국내외 사회재난 구호제도를 비교분석하여 고양시의 사회재난피해 주민지원제도를 개선하기 위한 함의를 제시하였다.

제2절 연구 내용 및 방법

본 연구의 대상은 고양시 재난 및 안전관리 기본조례를 비롯한 고양시의 재난 안전관련 조례 중 구호를 다루고 있는 제도이다. 본 연구의 방법은 이론적 연구와 사례분석 연구로 구분하여 진행하였다.

먼저, 이론적 연구는 재난과 재난구호에 대한 개념 및 목적에 대하여 살펴보고, 우리나라 중앙정부 차원, 그리고 고양시 차원에서 시행되고 있는 사회재난 피해에 대한 구호 및 지원 현황에 대하여 분석하였다. 구체적으로 재난 피해자 구호 및 지원과 관련된 선행연구를 검토하고, 사회재난 피해 주민지원 제도 현황 및 개선방안 연구의 논의 필요성과 그 의의에 대하여 제시하였다.

다음은 사례분석 연구로써 재난관리 부문에서 선진적인 사례로 평가받고 있는 미국, 일본의 재난피해 주민지원 제도 현황을 분석하고 우리나라의 재난 구호, 피해 지원 제도와 비교하여 어떠한 차이점이 존재하는지 분석하였다. 또한, 사회재난피해 주민 조례를 제정·운영하고 있는 지자체의 제도현황을 검토함으로써 고양시 차원에서 향후 필요한 제도적인 개선점을 제시하였다. 본 연구의 구체적인 구성 및 내용은 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 사회재난 구호에 대한 이론적 검토로써 사회재난의 개념 및 선행연구에 나타난 재난 구호 연구 동향을 분석하여 우리나라의 사회재난 피해주민을 지원하기 위한 그동안의 논의들을 정리하고, 향후 사회재난 피해주민들을 효과적으로 지원하기 위해 요구되는 방안들을 고찰하였다.

둘째, 미국·일본을 비롯한 해외의 재난피해 주민지원 제도와 국내 지방자치단체에서 제정·운영하고 있는 조례에 대한 사례 분석을 실시하고, 이러한 우수사례의 분석을 바탕으로 고양시에서 운영하고 있는 재난 구호 관련 제도를 비교분석하였다. 특히 사례 분석에 있어서는 고양시에 적용 가능한 구체적인 시사점을 도출하기 위하여 분석단위에 행정적, 인구통계학적 유사성이 있는 기초자치단체를 중심으로 분석을 실

시하였다. 이를 통해 고양시에서 운영하고 있는 제도상의 한계점을 진단하고, 이를 보완할 수 있는 정책적인 개선방안을 도출하고자 하였다.

마지막으로, 지금까지의 연구결과를 바탕으로 시사점을 발견하고 이에 대한 정책제언 및 향후 연구방향을 서술하였다.

제 2 장 이론적 논의

제1절 사회재난의 개념

제2절 한국의 재난 구호 및 복구 지원 체계

제3절 재난 피해자 구호 관련 선행연구 분석

제절 사회재난의 개념

1. 재난의 개념

학자들 사이에서 재난의 개념은 지속적으로 논의되어 왔으며, 그 관점에 따라 다양한 기준으로 구분되고 있다. 또한, 시대의 흐름에 따른 사회와 산업의 형태가 변화함에 따라 그 범주도 점차 확장되어 왔다. 재난이라는 개념은 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로, 산업화 이전에는 주로 지진, 홍수, 태풍 등과 같은 자연현상으로 인해 발생하는 피해를 포괄하는 의미로 사용되었다(채은경·정남숙, 2014).

그러나 산업화에 따른 경제수준의 발달과 사회문화의 다변화 등으로 인해 인적 재난을 포함한 사회재난으로 인한 피해의 범위가 자연재난을 상회하게 되었다(남궁근, 1995). 이러한 사회현상의 변화에 따라 재난의 범위도 확장되어, 재난의 개념은 점차 자연재난과 사회재난을 포함하는 개념으로 활용되고 있다(공하성, 2005: 12). 이러한 측면에서 우리나라 또한 「재난 및 안전관리 기본법」을 통해 과거 자연재해와 인적재난으로 이원화하여 사용되어 오던 재난의 개념을 통합하고 교통·통신·에너지·금융 등 국가기반체계 마비로 인한 피해까지 포함하여 새로운 유형의 재난 발생시에도 유연하게 대처할 수 있도록 확대·일원화된 재난의 개념을 정립하고자 하였다(이재은, 2004). 우리나라와 미국, 일본 등의 제도상 정의되어 있는 재난의 개념을 비롯하여 학계에서 이루어지고 있는 재난의 개념에 대한 주요 논의를 정리하면 [표2-1]과 같이 제시할 수 있다.

이러한 논의들을 정리하면 재난의 개념은 사회 전체나 일부 기능을 마비시키거나 이에 지대한 영향을 미칠 수 있는 갑작스럽고 대규모의 심각한 사건을 의미하며, 이로 인해 국민의 생명·신체·재산상 손실 또는 국가에 피해를 미칠 수 있는 예측 불가능하고 통제 불가능하며 복잡·다양한 특성을 지니는 일련의 사건으로 살펴볼 수 있다.

[표 2-1] 재난의 개념

구분	재난의 개념
우리나라 재난 및 안전관리 기본법 제3조	국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것 (자연재난, 사회재난 등)
미국 연방재난관리청 (FEMA)	인간의 재산의 손실, 또는 사망이나 상해 등을 야기하고 일상적인 기능이나 정부의 자원으로는 관리 불가능한 수준의 대규모의 심각한 사건을 의미. 예측 불가능하고 돌발적으로 발생하는 특성으로 인하여 정부나 민간부문에서 신속하게 복구에 임하 고자 할 때에 체계적이고 즉각적으로 대처해야 하는 사건
일본 재해대책법 제2조 1항	태풍, 홍수, 호우, 지진, 해일, 폭염·폭설, 화산폭발, 쓰나미, 그 밖의 자연현상 또는 대규모의 화재, 폭발, 기타 원인 등에 의해서 발생하는 피해
유엔개발계획 (UNDP)	사회 내 일부 조직이나 특정 지역사회의 정상적인 기능이 불가능하도록 영향을 미치 는 예측 불가능하고 대규모의 사건·사고로서, 피해를 입은 사회가 외부의 도움없이 는 해결될 수 없고 정상적인 역량만으로는 본래의 기능을 회복하기 어려운 수준의 생명과 재산, 생활수단 및 사회간접시설 등에 피해를 야기하는 단일 또는 일련의 사건
Fritz(1961)	사회 전체나 사회 내 일부 조직에 심각한 영향을 미치거나 사회구성원이나 물리적 시설 등에 손실을 가함으로써 사회구조의 혼란을 야기하고 사회의 본질적인 기능 수행을 마비시키는 사건으로서 예측 불가능하고 통제 불가능하며 시기적공간적으로 집중되어 나타나는 실제적이고 위협적인 사건
정기성(2001)	국민의 생명과 재산 등에 대한 보전이 불가능할 정도로 사회질서를 위협하는 상태 또는 그러한 상태를 초래한 사고

자료: 채은경·정남숙. 「인천광역시 재난관리체계 개선방안 연구」. 인천발전연구원, 2014, pp.11-12; 이환범·김기형·진종순. 「통합적 재난안전관리체계 재정립 방안 연구」, 행정안전부, 2017, p.8을 재구성

2. 재난의 유형 및 사회재난의 개념

앞서 논의한 바와 같이 재난의 개념은 과거 태풍, 홍수 등 자연재해로 인해 발생
한 재난 유형을 중심으로 논의되어 왔으나, 최근 사회 환경의 다변화로 인하여 사회
재난을 포함한 점차 다양한 범위의 재난 유형들을 폭넓게 포괄하는 개념으로 살펴볼
수 있다. 이러한 다양한 유형의 재난에 대하여 Jones(1993)는 재난의 발생원인을 기
준으로 자연재난과 준자연재난, 인위재난 등 크게 3가지로 분류하여 제시한 바 있다.

자연재난을 구성하는 세부 유형으로는 지구물리학적 재난과 생물학적 재난으로 구분된다. 지구물리학적 재난에는 폭설, 태풍 등의 기상학적 재난, 산사태 등의 지형학적 재난, 쓰나미, 지진 등의 지질학적 재난 등이 포함된다. 또한 생물학적 재난의 예로는 질병 및 감염병으로 인한 재난 등이 포함된다. 이와 비교하여 준 자연재난에는 스모그 현상, 지구온난화 현상 등이 포함되며, 인위재난은 자연재난 및 준 자연재난과 구분되는 개념으로 교통사고, 공해 등의 재난 유형들이 포함된다(송윤석, 2009: 13-14).

[표 2-2] Jones(1993)의 재난 유형 구분

분류	재난의 유형		
자연재난	지구물리학적 재난	기상학적 재난	폭설, 태풍, 해일, 안개, 벼락·돌풍 등
		지형학적 재난	염수 토양, 산사태, 모래 독 이등 등
		지질학적 재난	지진, 쓰나미, 화산 폭발 등
	생물학적 재난	유독성의 동식물, 세균질병 및 감염병 등	
준 자연재난	스모그 현상, 지구온난화, 사막화 현상, 염수화 현상, 눈사태 등		
인위재난	교통사고, 광화학 연무, 공해, 폭동, 테업, 전쟁 등		

출처: 송윤석, 「대도시 재난관리체계의 유형별 효율화 비교분석」, 박사학위논문, 한국외국어대학교 일반대학원 행정학과, 2009; 채은경·정남숙(2019). 전계서, p.13

또한 이재은(2000)은 재난의 발생 원인과 우리 사회 체계(system)를 접목하여 재난의 유형을 정치 체계 유형, 경제기술 체계 유형, 사회문화 체계 유형, 자연 체계 유형 등 4가지로 구분하여 제시하였다. 정치 체계 기반의 재난 유형은 정치적 신념이나 갈등으로 인해 발생하는 전쟁이나 테러 등이 포함되며, 경제기술 체계 기반의 재난 유형은 경제 활동 및 기술 발전 과정에서 발생하는 해양 오염, 오존층 파괴 등과 같은 재난·재해 유형들이 포함된다. 또한 사회·문화 체계 기반의 재난에는 민족적·지역적·인종적 차이 등에서 기인하는 갈등과 관련된 재난·사고들이 포함된다. 마지막으로 자연체계 기반의 재난은 태풍, 홍수 등 일반적으로 자연재해로 알고 있는 재해·재난들

이 포함된다.

한편 사회재난에 대한 논의는 학술적인 측면에서도 비교적 최근에 이르러 대두되기 시작한 개념으로 진단할 수 있는데 과거 Waugh(2000), Haddow et al.(2003) 등은 사업장 내 파업, 테러 등을 사회재난으로 다루기 시작하였으며 Alexander(2002)가 그의 저서에서 자연재난과 구분되는 개념으로 사회재난을 ‘재난’의 한 유형으로 제시한 이후 이에 대한 본격적인 논의가 이루어지기 시작한 것으로 평가되고 있다(송창영, 2013). Alexander(2002)는 자연재해와 기술적 요인으로 인해 발생하는 재난과 차별적으로 대규모 군중들 간의 충돌, 사고, 폭동 등을 제시하였으며, 이러한 사회적 재난은 종교적·정치적·이념적 목적에 의해서 의도적, 고의적인 범죄 및 사고 등까지 포함된다는 특징을 지닌다. 또한 사회적 재난은 사회적으로 미치는 영향의 범위와 규모면에서 광범위하고 확산 속도가 빠르고, 이에 따라 재난 대비 및 대응체계 측면에서 다양한 참여자가 참여하는 네트워크 협력 체계 구축 등 거버넌스 기반의 접근방식이 요구된다는 특징 등을 지닌다(송창영, 2013).

이러한 사회적 재난은 자연적 현상이나 인위적인 속성, 사회적 현상 등 그 원인이 무엇인가를 기준으로 재난을 구분할 필요없이 현장 중심의 실제적인 관리 측면에서 신속하고 유연한 대응을 위해 재난관리 및 대응에 대한 일원화 필요성이 제기됨에 따라 최근 우리나라 「재난 및 안전관리 기본법」 상으로는 제3조에 의해 모두 ‘재난’이라는 용어로 정의되고 있다.

[그림 2-1] 「재난 및 안전관리 기본법」 상의 재난범위 확대 추이



출처: 국회예산정책처, 「재난피해 지원 제도 현황과 재정소요 분석: 재난지원금과 풍수해보험을 중심으로」, 국회예산정책처, 2019, p.13

구체적으로 우리나라의 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조를 살펴보면 재난의 개념을 자연재난과 사회재난을 모두 포괄하는 것으로 정의하고 있으며 이러한 재난의

유형들을 상세하게 제시하고 있다. 예를 들어 자연재난의 경우 태풍, 홍수 등 자연현상으로 인하여 발생하는 재해들이 포함되며 사회재난의 경우 화재·붕괴·교통사고 등의 인적 재난, 통신·금융·교통·에너지 등의 국가기반체계 마비, 감염병 및 전염병으로 인한 피해 등이 포함된다. 또한 최근 3월에는 미세먼지 대책 법안을 포함한 「재난 및 안전관리 기본법」(이하 ‘재난안전기본법’) 개정안이 통과함에 따라 미세먼지가 사회재난으로 추가로 규정되었다. 이에 따라 현재 재난안전기본법상의 사회재난에는 미세먼지 등으로 인한 피해까지 사회재난의 한 유형으로 제시되고 있다.

상기한 바와 같이 재난의 유형과 개념은 학자들에 따라서, 그리고 분류기준에 따라 유형과 내용이 다양하게 논의되고 있는 것을 살펴볼 수 있다. 본 연구는 통합적인 관점 하에서 인위적 요인과 사회적 현상에 의한 재난들을 모두 사회재난으로 분류하고 있는 최근의 논의들을 반영하고 우리나라의 재난안전관리에 대한 기본적인 법적 근거라 할 수 있는 「재난 및 안전관리 기본법」의 개념 정의를 참고하여 화재, 붕괴, 교통사고 등 자연재난을 제외한 유형의 재난을 사회재난으로 정의하고 이에 대한 구호 및 복구 제도를 분석하였다.

제2절 한국의 재난 구호 및 복구 지원 체계

1. 재난관리 및 재해구호의 개념

1) 재난관리의 개념

재난관리란 발생할 수 있는 모든 유형의 재난을 관리하는 일련의 활동들을 모두 포괄하는 개념으로, 재난으로 인한 피해를 최소화하기 위해 재난재해의 예방, 대비, 대응, 복구 차원에서 행하는 일련의 활동 및 관련 정책의 발굴·시행 등을 총괄적으로 지칭하는 개념이라고 설명할 수 있다(Petak, 1985). 이러한 재난관리라는 용어는 재해관리, 위기관리, 비상관리, 위험관리 등 학자들 사이에서 다양한 용어를 통해 사용되고 있으며, 그 의미나 개념 측면에서도 연구의 맥락이나 방향에 따라 다양하게 제시되고 있다.

[표 2-3] 재난관리에 대한 개념 정의

구분	개념 정의
Petak (1985)	재난피해를 최소화하기 위해 집행하는 예방 및 완화, 계획과 대비, 대응, 복구 등 일련의 과정들을 포괄하는 활동
Kasperson&Pijawka (1985)	재난피해를 완화하기 위한 수단을 고안하는 과정 총체
김태환 (2010)	재난의 범주에 따라 협의로는 재난의 피해를 경감하기 위한 활동, 광의로는 재난의 예방, 대응 및 관리 등 재난과 관련된 모든 활동을 포괄하는 개념
재난 및 안전관리 기본법 제 3조	“재난관리”란 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동을 의미함

자료: 채은경·정남숙(2019). 전계서, p.16을 재구성

이러한 예로 Petak(1985)은 재난관리의 과정을 예방 및 완화, 계획과 대비, 대응, 복구 등 4단계로 구분하여 각 단계의 활동들과 관련된 정책을 개발·시행하는 것을

재난관리의 개념으로 설명하였다. Petak(1985)이 제시한 4가지의 재난관리 단계는 발생 시기를 기준으로 사전적 대비 단계와 사후적 대응 단계로 구분할 수 있으며, 이에 따라 Petak(1985)은 재난의 발생시기와 진행과정에 맞추어 적절한 관리방법이 존재하며, 이러한 접근방식을 통해 재난피해를 최소화하는 과정을 총칭하는 개념으로 재난관리를 개념화하였다. 우리나라의 재난안전기본법 또한 이러한 접근방식과 유사하게 제3조를 통해 재난에 대한 예방·대비·대응·복구 등 일련의 관리활동 일체를 재난관리의 개념으로 정의하고 있다.

그 밖에도 Kaspersen & Pijawka(1985)는 과정적 측면에 초점을 맞추어 재난관리의 개념에 대해 재난피해를 경감·완화하는 집행수단을 고안하는 과정이라고 정의하여 재난관리를 위해 필요한 지식과 이에 근거하여 의사결정을 내리는 과정의 중요성을 강조하였다. 또한 김태환(2010)은 재난관리의 개념을 광의적인 측면과 협의적인 측면으로 구분하여 광의적인 개념으로는 재난에 대한 예방과 대비, 대응, 복구 등 재난과 관련된 관리활동을 총체적으로 포괄하는 개념으로 제시하는 한편, 협의적인 개념으로는 인명·재산 피해 등의 최소화를 위하여 이루어지는 재난 대응 및 복구 활동 등의 대처활동이라고 설명하였다.

이러한 논의를 정리하면 재난관리에 대한 개념 및 정의는 이를 논의하는 학자에 따라 다양하게 제시되고 있는 것을 살펴볼 수 있다. 그러나 일반적으로 재난관리는 특정한 하나의 활동이 아닌, Petak(1985)과 우리나라 「재난 및 안전관리 기본법」에서 제시하고 있는 바와 같이 재난에 대한 예방·대비·대응·복구를 위한 일련의 관리활동 일체를 의미하는 개념으로 볼 수 있으며, 이러한 활동들은 각각 개별적이고 독립적인 것이 아니라 서로에게 영향을 미치며 순환적인 구조를 구성하고 있는 개념으로 정리할 수 있다.

2) 재난관리의 과정

상기한 바와 같이 재난관리라는 용어는 공통적으로 예방, 대비, 대응, 복구의 네 가지 단계별 활동과, 이를 집행하는 과정 전체를 의미하는 것으로 확인할 수 있다 (Petak, 1985). 이러한 재난관리 과정을 4가지 단계로 구분하려는 시도는 미국 주지

사협회에서 이루어진 것으로 설명할 수 있다. 1979년 미국 주지사협회에서는 재난관리를 효과적으로 수행하기 위한 방안으로 앞서 제시한 4가지 단계에 근거한 관리활동을 수행할 것을 제안하였고, 이후 이러한 4가지 단계에 근거한 관리활동은 포괄적 재난관리 방식으로 분류되었다(김영주문명재, 2015). 우리나라 또한 이러한 접근방식을 적용하여 재난관리를 4가지 단계로 구분하고, 「재난 및 안전관리 기본법」을 통해 각 단계별로 요구되는 관리활동들에 대하여 규정하고 있다.

「재난 및 안전관리 기본법」에서 제시하고 있는 재난관리의 4단계에 대한 의미는 다음과 같다. 우선 ‘예방’은 재난의 사전적인 발생을 억제하는 활동을 총칭하는 개념으로, 재난이 발생할 수 있는 위험요인 자체를 저감하거나 억제하기 위한 일련의 활동이다. 그리고 ‘대비’는 재난이 실제로 발생할 때를 대비하여 재난에 즉시 대처할 수 있는 대응태세를 구축하는 활동을 의미하는 개념이다. 여기에는 재난대응 사전교육과 대처훈련 등의 활동들이 포함된다. ‘대응’이란 재난 발생 시 이에 효과적으로 대처함으로써 재난으로 인해 발생할 수 있는 피해를 최소화하기 위한 활동들을 포괄하는 개념이다. ‘복구’란 재난으로 발생한 피해를 재난 이전의 상태로 회복시키고, 이를 평가하여 제도개선과 운영체제 보완 등 향후 재발을 방지하기 위하여 수행하는 일련의 활동들을 의미한다(이종열 외, 2014).

재난관리에 대한 4가지 단계는 재난의 발생 시기를 기준으로 사전적 측면과 사후적 측면으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 예를 들어 재난이 발생하기 이전인 사전적 단계로는 예방, 대비 활동이 포함되며, 재난 발생 이후를 의미하는 사후 대응적 단계로는 대응 및 복구 단계가 포함된다. 이와 같이 예방·대비·대응·복구 등 재난관리를 구성하는 4가지 단계는 재난 발생 시점을 기준으로 구분 가능하지만, 각 단계를 명확히 구분하기 위한 목적이기보다는 재난발생 기간동안 관리적 측면에서 요구되는 일련의 모든 활동들을 개념적으로 설명하기 위한 목적에서 설계된 것으로 설명할 수 있다. 즉, 재난의 특성상 다양한 원인들에 의해 재난이 연속적이고 동시다발적으로 발생하는 만큼 재난관리 및 재난관리에 포함되는 각 단계의 활동 또한 시간의 순서에 따라 배타적이고 독립적으로 발생하는 것이 아니라 상호보완적이고 유기적인 관계에서 이루어진다는 특성을 지닌다(양기근, 2008).

그 중에서도 재난구호는 지금까지 논의한 4가지의 재난관리 단계 중 대응과 복구과정 사이에서 주로 이루어지는 활동으로 살펴볼 수 있다. 재난관리체계상 구호 및 복구활동은 재난이 발생한 이후 이에 대한 대응 과정에서 함께 이루어지는 경우가 일반적이라고 할 수 있다. 또한 이러한 재난구호활동은 응급복구활동 등을 포함하며, 일반적으로 급식이나 식품 등의 생활필수품 제공, 의료서비스 제공, 임시주거시설의 제공 등의 신속한 지원체계 구축과 주민생활안정을 위한 다양한 활동들이 포함된다(유수동·최현선, 2016). 또한 재난구호활동에는 이러한 물질적인 자원 측면에서의 지원뿐만 아니라 재난피해자들의 심리적 지원이나 안정, 지역사회 및 환경에 대한 복구 활동 등까지 포함될 수 있다. 그러나 현재 우리나라 「재난 및 안전관리 기본법」에는 각종 재난과 재해에 대한 국가 및 지역사회의 대응과 지원방안을 규정·제시하고 있으나, 구체적인 지원 내용을 살펴보면 주로 물질적 지원에 한정되어 있고 재난 피해자들의 삶의 복귀 및 심리적 안정을 도모할 수 있는 지원 측면에서는 제한적이라는 한계점을 진단할 수 있다(유수동·최현선, 2016).

3) 재난구호의 개념

우리나라의 재난구호와 관련된 근거 법령은 「재해구호법」이 대표적이라고 할 수 있다. 재해구호법 제1조에 의하면 ‘재난구호’란 재난이 발생하였을 때 이재민을 대상으로 집행되는 구호활동 전체를 포괄적으로 다루는 개념으로, 「재해구호법」은 이재민의 재산 및 인명의 보호와 생활안정에 기여하기 위한 일환에서 시행되었다. 이 때에 재난구호활동의 대상이 되는 ‘이재민’은 태풍·홍수·호우·강풍·풍랑·해일·대설·가뭄·지진·화산·적조와 그 밖에 이에 준하는 자연현상에 따른 재난으로 인해 피해를 입은 피해자들을 의미하는 용어로 제시되고 있다. 「재해구호법」 제2조는 재난구호 업무를 담당하는 조직을 크게 2가지 유형으로 구분하고 있는데, 우선 이재민의 거주지나 피해 지역을 관할하는 특별시·광역시·도 및 시·군·구의 장(長)을 ‘구호기관’으로 규정하고 있으며 대한적십자사 등 구호기관의 효과적인 재난구호업무를 지원하기 위하여 필요한 자원을 갖추고 있는 기관 혹은 단체를 ‘구호지원기관’으로 제시하고 있다. 동법에서 명시하고 있는 구호의 종류에는 임시거주시설, 급식을 비롯한 비상식량·의류, 침구

등을 비롯한 생활 필수품, 의료서비스, 감염병 예방 및 방역활동, 위생지도, 장사 지원과 심리 회복, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항 등이 포함된다.

재해구호법에서 명시하고 있는 바와 같이 재난구호는 재난발생 상황이나 전개 과정에서 이루어지는 활동 일체를 의미하는 개념이라고 할 수 있다(유수동·최현선, 2016). 재난재해가 발생하였을 때 중앙정부는 재난 현장에 대한 신속하고 원활한 구호활동을 지원하기 위하여 지방정부와 유기적인 협조체계를 구축유지하는 것이 요구되며, 공공부문이 지닌 재정·지원상의 한계를 극복하고 민간부문이 지닌 다양한 자원과 역량을 동원하기 위하여 민간부문의 재난관리 관련 주체들과도 원활한 협조체계를 구축할 필요성이 제기된다(이주호, 2010). 이러한 측면에서 공공부문과 민간부문은 재난구호활동의 전 과정에서 수행주체 간 재정적, 기술적, 인적 자원의 공급을 통한 상호협력적인 네트워크를 유지하는 것이 중요하게 강조된다. 특히, 재난의 특성상 재난관리는 중앙정부나 지방정부 등 정부 차원의 단독적인 노력과 역량만으로는 해결될 수 없기 때문에 시민사회와 연계된 거버넌스 측면의 네트워크 구성 및 협조 체계 구축이 필수적이라고 할 수 있다(유수동·최현선, 2016).

2. 한국의 재난구호 체계

1) 재난구호 관련 제도

우리나라 「재난 및 안전관리 기본법」은 제7장에서 재난의 복구에 필요한 일련의 관리활동들을 구체적으로 명시하고 있다. 구체적으로 제58조(재난피해 신고 및 조사)부터 제66조(재난지역에 대한 국구보조 등의 지원)까지의 내용이 포함되며 피해조사 및 복구계획, 특별재난지역 선포 및 지원, 재정 및 보상 등에 대한 규정을 제시하고 있다.

또한 「재해구호법」은 이재민의 보호와 생활안정에 기여하기 위하여 제정된 법률로 재해구호계획의 수립 및 구호기관의 활동 등을 비롯하여 이재민에 대한 구호 내용 및 종류, 의연금품의 모집 및 제공 방법에 대한 내용들을 제시하고 있다. 또한 「재해

구호법」에 근거하여 중앙정부와 지방정부, 관련 구호기관 등에서 구체적으로 이재민의 보호와 생활안정에 관한 지원 활동을 구체화하기 위한 목적에서 하위 법령 체계로는 「재해구호법 시행령」, 「재해구호법 시행규칙」, 「재해구호 지침」 등이 마련되어 있다. 그 밖에도 재해 복구를 위한 재원마련 근거 및 이와 관련된 세부 지침을 명시하고 있는 「재해구호 및 재해복구비용 부담기준 등에 관한 규정」과 행정안전부령인 「재해구호 및 재해복구비용 부담기준 등에 관한 규정 시행령의 규칙」 등이 마련되어 있으며, 재난 피해자를 위한 기부금 모집에 관한 사안을 명시하고 있는 「기부금품 모집규제법」과 「기부금품 모집 규제법 시행령」 등이 운용되고 있다.

재난구호 업무를 담당하고 있는 정부 부처로는 2017년 정부조직법 개정으로 인해 기존의 행정자치부와 국민안전처가 ‘행정안전부’로 통합됨에 따라 현재 행정안전부(이하 ‘행안부’)에서 재난구호를 비롯한 각종 재난관리업무의 컨트롤 타워 역할을 수행하고 있다. 정부조직 개편을 통해 행안부 내에는 재난과 안전관리를 전담하는 차관급의 ‘재난 안전관리본부’가 설치되었으며, 과거 국민안전처의 하위 기관이었던 중앙소방본부와 해양경비안전본부가 각각 행안부 소속의 소방청과 해양수산부 소속의 해양경찰청으로 독립하여 재난 구호를 직접적으로 수행하는 방식으로 운영되고 있다(신재국, 2018).

우리나라 재난구호체계는 헌법 제34조에 명시된 국민의 생명을 보호할 의무가 있는 시·군·구 기초자치단체, 시도 광역자치단체와 중앙정부 등 정부 차원의 지원과 더불어 전국재해구호협회, 대한적십자사와 같은 민간단체, 군부대 등의 유관 기관 및 조직들이 유기적으로 연동되는 상호협조체계를 구축하고 있다. 행정체계상 우리나라의 재난구호체계는 재난발생 시 시·군·구, 시도의 지역재난안전대책본부로 관련 정보가 보고되도록 이루어져 있으며 대규모 재난 발생 등 필요시에는 보다 상위기관인 국가 차원의 중앙재난안전대책본부의 지시나 관리를 받도록 운영되고 있다. 중앙재난안전대책본부 및 지역재난안전대책본부는 보고기관을 통해 재난 발생 상황에 대한 정보를 수집하고 이에 대한 적절한 조치를 취하기 위하여 지휘·지시할 수 있다. 또한 재난발생 시 시도지사, 시장·군수·구청장 등의 재난관리책임기관장, 중앙 및 지역 긴급구조통제단 등은 응급조치 및 긴급구조 측면에서 구호활동을 전개할 수 있으며, 재

난 복구 과정에서는 시장·군수구청장 등 재난관리책임기관의 장은 재난으로 인해 발생한 피해상황을 조사한 이후 중앙대책본부장에게 통보하도록 운영되고 있다. 이 때에 논의되는 재난구호활동은 이재민과 임시 대피자를 대상으로 구호기관과 구호 지원기관이 행하는 모든 활동을 의미하며, 이재민과 임시 대피자란 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 1호의 규정에 따른 재해로 인하여 인명과 재산 등의 피해를 본 자와 재해로 인한 피해가 예상되어 일시대피한 자를 각각 의미한다(신재국, 2018).

2) 재난구호 종류

우리나라의 재난구호는 「재해구호법」 제2조 제1호와 동법 시행령 제1조의2에서 명시하고 있는 이를 대상으로 이루어진다. 법령에 의하면 재난구호의 대상은 재난피해 이재민, 거주지의 붕괴·침수로 인하여 일시 대피한 사람 중 지자체장의 대피 명령에 따라 대피한 자, 재난피해가 우려되어 스스로의 판단에 따라 일시 대피한 자 중 외부에서 1끼 이상 식사를 하는 경우, 그리고 이에 준하는 경우로서 지자체장이 인정한 사람 등이 해당된다¹⁾²⁾. 재해구호법에서 명시하고 있는 재난구호의 종류는 다음과 같다.

(1) 임시주거시설 지원³⁾

임시주거시설은 이재민 또는 일시대피자가 재난으로 인해 기존 거주지를 상실하거나 사실상 주거하는 것이 불가능한 경우 이를 보호하기 위해 제공되는 대피소 역할을 하는 시설을 의미한다. 임시주거시설의 수용면적은 기본적으로 이재민 1인당 3.3m² 이상 확보하도록 규정하고 있다. 임시주거시설의 대상이 되는 시설은 공공건물, 마을회관, 경로당과 그 밖의 지방자치단체가 설치·운영하는 시설로 구호기관이 구호대상자의 구호에 필요하다고 인정하는 시설이다. 임시주거시설은 급식시설을 비롯

1) 재해구호법 제2조 1항, 2항

2) 재해구호법 시행령 제1조의 2

3) 재해구호법 제4조 제1항 제호

한 부대시설을 완비하고, 구호차량 진입이 용이한 학교와 같은 시설을 우선 선정하도록 하고 있으며, 그 밖에도 공공시설, 지방정부에서 운영하는 숙박 및 교육훈련시설·연수시설 내의 숙박시설을 우선 선정하도록 하고 있다. 또한 병원 등의 의료기관에 대해서도 재난취약계층인 임산부, 중증장애인, 노인 등의 구호를 위한 목적으로 임시주거시설로 지정·운영할 수 있다. 지진 대비를 겸용하는 임시주거시설의 경우에는 내진설계가 이루어진 시설을 지정하도록 하고 있으며, 피해지역 내 내진설계가 된 임시주거시설이 부족한 경우, 반드시 관련 전문가를 통한 안전점검을 수행한 후 이재민을 수용하도록 명시하고 있다. 이재민에게 임시주거시설을 제공하는 구호기관은 이재민의 용이한 수용을 위해 임시주거시설의 안내도, 스마트폰 어플리케이션 등의 방법을 활용하여 정보를 제공하고 이재민들이 이를 확인할 수 있도록 해야 한다. 또한 임시주거시설에 화장실, 간이목욕실을 비롯한 각종 생활 편의시설을 설치하도록 하고 있으며, 그 밖에도 수용 중인 이재민들의 편의를 위하여 사생활 보호용 텐트나 칸막이 등을 설치하도록 명시하고 있다. 또한 재난의 장기화 등으로 이재민의 임시주거시설 내에서의 생활이 장기간 지속될 경우에는 임시 거주할 수 있는 조립식 주택 지원이 가능하도록 규정하고 있다. 이 경우, 우선적으로는 임대주택에 이주할 수 있도록 지원해야 하며, 불가능할 경우에 한하여 임시주거용 조립주택을 지원하도록 규정하고 있다. 임시주거용 조립주택의 지원기간은 원칙적으로 12개월로 설정되어 있으며, 필요 시 해당기간을 연장하여 지원 가능할 수 있도록 제시되어 있다(박상현, 2018).

(2) 급식, 식품의류침구, 그 밖의 생활필수품 지원⁴⁾

재난구호물자는 재난으로 인한 구체적인 피해상황을 파악하기 이전 시기나 재난이 발생하여 진행 중인 시기 등 상황과 관계없이 이재민에게 지급하는 것을 원칙으로 한다. 이 때 지급되는 물자는 크게 2가지로 응급구호와 취사구호 세트로 구성된다. 또한, 이재민의 필요에 따라 분유세트, 기저귀, 모기약 등의 물자를 추가적으로 지급할 수 있다. 그 밖에도 이재민 중 재난으로 인한 상해를 입었을 경우, 구호기관의 필

4) 재해구호법 제4조 제항 제2호

요성 인정 여부에 따라 응급의약품의 지원 또한 가능하다. 비상식량, 분유세트, 모기약, 전기매트, 응급의약품 세트 등의 구호물자는 이재민의 수요에 맞추어 지급되며, 지급대상에 부합하는 이재민에게는 세트의 구분 없이 개별적인 물자 지급이 가능하다. 재난구호물자는 시·군·구별로 지역 내 실정이나 재난발생 현황 등을 고려하여 산출한 구호물자 비축기준에 의해 구비하도록 명시되어있다.

(3) 의료서비스, 감염병 예방 및 방역활동, 위생지도⁵⁾

재해구호법에서는 이재민을 대상으로 의료지원, 감염병 관리 및 위생지도를 지원하도록 명시하고 있다. 이러한 서비스 제공을 위해서 지역구호센터에서는 「재해구호법 시행규칙」 제2조에 의거하여 의료지원반, 감염병관리반, 위생지도반 등 의료서비스 제공과 감염병 예방 및 방역활동, 위생지도 등의 업무를 전담하는 실무반을 각각 편성·운영하여야 한다.

의료지원반은 재난 시 응급의료기관 및 보건소 등을 중심으로 편성되며, 이재민을 대상으로 한 의료서비스 제공을 목적으로 구성되는 실무반이다. 의료지원반은 기본적으로 재난 상황에서 긴급구호기관에서 진료활동을 수행한다. 그러나 대규모의 재난이 발생한 경우에는 현장 응급진료소를 설치하여 운영하도록 되어 있으며, 광역단위의 지자체에서 재난이 발생한 경우 기동의료반을 구성하여 피해지에 상주 혹은 순회하며 진료하도록 규정하고 있다.

감염병관리반은 재해로 인한 피해지역을 대상으로 방역을 수행함으로써 재난으로 인한 2차 감염병 확산을 방지하기 위한 역할을 담당한다. 이러한 감염병관리반은 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 시행규칙」에 따라 편성된 방역기동반에게 감염병 발생의 가능성이 높은 지역을 중심으로 예방접종 및 소독을 하는 등 감염병 예방 및 방역활동을 수행하도록 관리하는 기능을 수행한다. 구체적으로 태풍, 집중호우 등의 재난으로 인한 침수지역은 주 2회 이상 방역소독을 실시하며, 재해지역의 하수구 등을 비롯한 해충의 서식처나 진균의 발생원을 대상으로는 살충·살균 소독을 실시하

⁵⁾ 재해구호법 제4조 제1항 제3호~제5호

도록 규정되어 있다. 또한 고열 또는 설사 등의 감염병의 징후가 발생한 환자는 발견 즉시 보건기관에 신고하여 감염병의 추가확산을 방지하도록 되어 있다.

위생지도반은 재난발생 지역에서 오염된 물질이 식품 등에 사용되는 것을 방지하기 위한 목적으로 「식품위생법」에 의거하여 식품위생감시원을 통해 적절한 위생지도를 실시하도록 관리하는 기능을 수행한다. 위생지도는 주로 식품제조식품판매업소, 집단급식소 및 이재민 임시주거시설을 중심으로 이루어진다. 그 밖에도 위생지도반은 침수된 시설 및 설비의 사전 살균 소독, 오염된 각종 원재료의 폐기처리, 세척용수의 위생관리 등의 활동을 수행한다.

(4) 장사(葬事)의 지원⁶⁾

재해구호법 제4조 제1항 제6호에서는 재난으로 인해 발생한 사망자를 대상으로 장례비용을 지원하도록 명시하고 있다. 본 항목의 지원 대상은 재난으로 인해 사망한 사람이 해당하는데, 사망자의 연고자가 있는 경우에는 행정안전부 장관이 정하여 고시하는 바에 따라 장례비를 연고자에게 지급하도록 명시하고 있다. 반면, 재난 발생으로 인해 사망한 사람 가운데 연고자가 없는 경우에는 거주지의 파악 여부에 따라 2가지의 유형으로 구분된다. 예를 들어 사망한 사람의 거주지가 확인되는 경우에는 사망자의 거주지를 관할하고 있는 기초지방자치단체의 장이 장례를 실시하고, 사망자의 거주지가 불분명한 경우에는 재난이 발생한 지역을 관할하는 기초지방자치단체의 장이 장례를 실시하며, 이를 위해서 재해구호기금을 활용하도록 규정하고 있다.

(5) 심리회복의 지원⁷⁾

심리적 안정과 사회적응 지원은 재난으로 인한 피해자, 재난관리 활동에 참여한 자를 대상으로 회복의 목적으로 제공되는 지원활동 일체를 의미한다. 본 지원활동의

6) 재해구호법 제 4조 제1항 제6호

7) 재해구호법 제 4조 제 1항 제 7호

대상에는 이재민과 일시대피자, 재난현장에서 구호·구난 및 복구 활동, 이와 관련된 자원봉사활동 등에 참여한 사람, 재난을 목격한 사람 등이 포함된다. 심리회복을 위해 제공되는 서비스는 크게 심리회복을 위한 상담 및 심리진단, 정신건강증진시설을 통한 진료 서비스 제공 등 2가지로 구분된다. 전자의 경우 재난으로 인한 심리적 충격을 완화하기 위한 일환에서 제공되며, 후자의 경우 재난으로 인해 발생한 정신질환자를 유관시설과 연계하여 치료를 지원하기 위한 목적에서 제공된다.

3. 사회재난 피해자 지원체계

우리나라의 재난피해 복구 및 지원 제도는 대부분 대규모 자연재난으로 인한 피해를 상정하고 설계되었다. 「재난 및 안전관리 기본법」과 「재해구호법」에서 이재민 구호 활동의 범위를 자연재난과 사회재난을 포괄하는 범위로 제시하고 있지만, 「자연재해대책법」을 비롯한 「재해구호법」, 「재난 구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규정」⁸⁾ 등의 법령에서는 최근에까지 복구활동의 대상 범위를 자연재난으로 인한 피해에 한정하는 바 있었다. 예를 들어 「재해구호법」의 경우 사회재난이 점차 빈번히 발생하고 그 피해규모가 확대되면서 국가 및 지자체의 사회재난에 의한 이재민 구호 필요성이 강조됨에 따라 당시 국민안전처에 의해 ‘2015년 재해구호계획 수립지침’을 개정함으로써 사회재난 발생시 임시주거시설 제공, 응급구호 세트 지원 등 자연재난 관련 규정을 준용하도록 하였다. 또한 2015년 의정부 아파트 화재, 메르스 사태 등을 계기로 2016년 「재해구호법 시행령」 및 「재해구호법 시행규칙」에 사회재난 이재민 또한 자연재난 이재민과 같은 구호 서비스를 제공받을 수 있도록 규정하였다. 그러나 당시에는 응급대피공간에서 갖추어야 할 항목만 제시되어 있을 뿐 구체적인 세부 지침이 마련되지 않은 한계점이 존재하였다(최성경·문정민, 2017). 이에 특별재난지역으로 선포된 사회재난지역의 지원액 산정 등 세부 기준을 마련하기 위한 목적으로 2016년 5월 「사회재난 구호 및 복구비용 부담기준 운영지침」이 제정되었다. 그러나

⁸⁾ 사회재난 비용 부담 기준 규정 등을 신설함에 따라 현재 「자연재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정」으로 개정되었다.

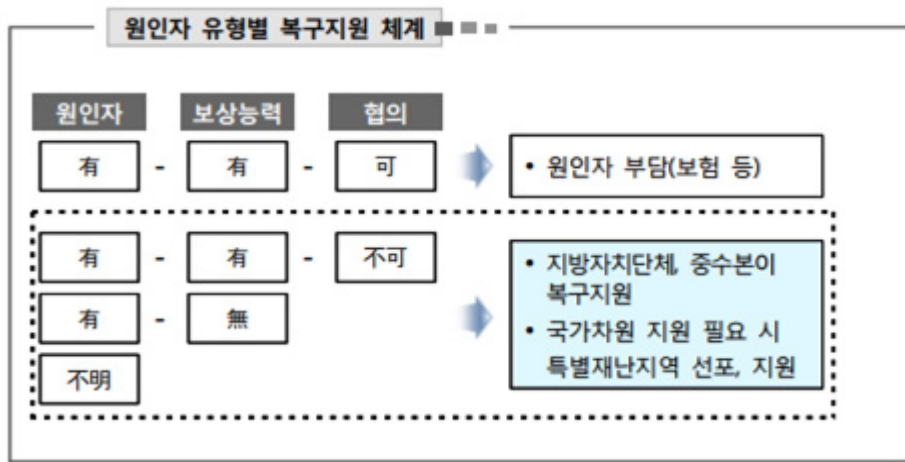
한편으로는 「사회재난 구호 및 복구비용 부담기준 운영지침」의 경우 특별재난선포지역으로 선포된 사회재난에 적용되며 자연재해의 경우 「자연재해대책법」 제4장 이하에 복구 지원과 관련된 규정이 제시된 반면 사회재난의 경우 구호 및 복구에 관한 법적인 근거 규정이 모호하다는 한계를 지니고 있다(임승빈 외, 2016).

이는 사회재난의 경우 자연현상으로 인해 발생하는 자연재난과 달리 대부분의 재난사고에서 원인제공자가 존재한다는 특성에 기인하는 측면이 존재한다. 이러한 측면에서 사회재난은 재난의 원인이 피해의 복구 및 수습에 대한 책임이 있다고 규정하고 있다. 그러나 사회재난의 경우 원인이 있다고 하더라도, 피해의 양상이 복잡다양하다는 특징을 지닌다. 따라서 특정 재난이 발생한 경우, 재난 발생의 원인을 규명하는 데 상당한 시간과 노력이 수반된다. 일례로 태안 허베이스피리트호 사고에서도 사고의 이해관계자들 간 과실의 여부를 판별하기 위하여 장기간의 법정공방이 있었고, 여전히 갈등이 원만히 해결되지 못하고 있다. 반면 피해를 입은 지역주민들은 원인자 규명 과정이 장기화되고 피해에 따른 지원이 늦어짐에 따라 생계해결 자체가 곤란해지고 이로 인해 일부 주민이 자살하는 등의 극단적인 사례까지 발생하였다. 이에 정부는 사회재난이라도 재난의 피해규모가 크고, 재해 지역의 주민들의 생계에 지장을 주는 경우, 특별재난지역을 선포하여 중앙정부 차원의 지원을 제공하도록 운영하고 있다. 특별재난지역으로 선포되면 「재난지역 피해주민의 생계지원에 관한 규정」에 따라 합법적으로 재난 피해자들을 지원할 수 있게 된다. 이러한 예로 2012년 10월 구미 불산 누출 사고 당시 피해가 심각해짐에 따라 구미시를 비롯한 경상북도에서는 정부에 특별재난지역 선포를 요청하였고, 이에 정부는 사고 지역에 대한 특별재난지역 선포와 분야별 지원기준 및 복구계획 등을 마련하였다. 당시 정부는 피해 주민 등을 대상으로 우선 지원하는 가운데 사고 원인자인 (주)휴브글로벌에 구상권을 청구하는 방식으로 재난구호 및 복구 과정을 전개하였다.

상기한 바와 같이 사회재난이라도 특별재난지역으로 선포된 지역의 경우 정부가 선(先)지원하고, 원인에 후(後)청구하는 방식으로 재난 피해자를 대상으로 한 지원이 가능하다. 한편 특별재난지역으로 선포되지 않은 지역의 경우, 중앙정부는 해당 재난이 재발하지 않도록 관리하기 위한 대책 마련이나 제도 개선 등 간접적인 차원의

지원을 수행하고, 실질적인 피해자 지원 기준은 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정하고 있다. 그러나 지자체의 재난관리를 다루는 근거 제도인 재난 및 안전관리 조례에서 사회재난의 경우 지방자치단체의 장이 재난 피해자를 대상으로 지원의 필요성이 인정하는 경우로 명시하고 있어 지원의 범위와 결정, 재원확보에 대한 명확한 근거 기준을 제시하는 데에는 제한적인 상황이라고 할 수 있다.

[그림 2-2] 사회재난 원인자 유형별 복구지원체계



출처: 행정안전부(2019)

이러한 제도적인 한계를 보완하기 위해서 행정안전부는 2016년 6월 ‘사회재난 유형별 지원 근거 및 사례집’을 작성하여 중앙부처 및 관계기관에 배포하였으며, 2017년 8월에는 특별재난지역으로 선포되지 않은 지역의 사회재난 지원기준에 대하여 규정하고 있는 ‘사회재난 구호 및 복구지원에 대한 조례 표준안’을 수립·배포하였다. 표준안에는 장례비·보상금·치료비의 지원 항목 및 기준, 사회재난 원인자에 대한 구상권 청구 및 구상책임내용 등의 사안 등이 추가되어 기존 제도의 한계를 보완하고 있다.

[표 2-4] 사회재난 구호 및 복구지원에 대한 조례 주요보완사항

구분	지원항목	지원기준	
현행	생활 안정 지원	구호금	(사망·실종된) 1인당 1,000만원 (부상) 장애 1~7급 500만원, 장애8~14급 250만원
		생계비	(4인가구) 119만원
		주거비	(전파) 1,300만원/ (반파) 650만원
		구호비	0.8만원/1일/1인(전파: 60일, 반파:30일, 거주불가: 15일)
		교육비	73만원(서울 기준)
	간접지원	국민연금 납부예외, 국세 납세유예, 지방세 감면납기유예면제, 상하수도요금 감면, 자금융자, 병역의무 이행기일 연기 등	
	피해수습지원	공공시설 복구비, 수색구조비, 오염물질해물 처리 및 방제 비용, 추모사업 비용	
추가	장례비	사망자 장례에 소요되는 비용	
	치료비	부상자 치료에 소요되는 비용	

출처: 행정안전부(2019), 전계서, p.141

중앙정부에서 배포한 표준안을 토대로 시도 및 시·군·구에서는 자체 조례를 제정하여 집행하고 있는 기관도 있으나, 아직까지 미제정한 지자체도 많은 실정이다. 따라서 본 연구는 특별재난지역으로 선포되지 않은 지역의 사회재난 피해자를 대상으로 하는 피해 복구 및 지원제도 개선방안을 제언하고자 한다.

제3절 재난 피해자 구호 관련 선행연구 분석

재난 피해자 구호와 관련된 연구보고서 등의 선행연구를 살펴보면 재난구호체계 진단 및 서비스 개선, 임시주거시설 지원, 재난구호물자 지원, 재난구호 교육·훈련 등 주로 4가지 분야를 중심으로 연구가 이루어진 것으로 살펴볼 수 있다. 또한 선행연구 분석 결과, 재난구호물자 지원과 관련된 연구가 가장 활발하게 논의되고 있는 것으로 확인되었다. 구체적으로, 재난구호물자를 주제로 수행된 연구의 경우 재난 시 구호물자의 원활한 수급을 위하여 지원체계를 진단하고 이에 대한 개선방안을 제시하거나 물류 체인과 드론 등 환경에 영향을 상대적으로 적게 받는 수단을 활용한 물자 지원 방법 등을 논의하는 연구들을 살펴볼 수 있다(박상현, 2018). 그 다음으로는 재난구호 체계와 구호 서비스를 주제로 다루고 있는 연구들을 살펴볼 수 있으며, 이와 관련된 연구로는 재난의 범위와 대상이 점차 확대되고 있는 사회적 변화에 대응하여 국가 차원의 재난피해 지원체계를 개선하거나 취약계층 등 재난 피해자의 특성에 맞춘 구호서비스 개선 방안 등을 제시하는 연구 등을 살펴볼 수 있다. 또한 농촌지역 피해 시설의 종류 및 규모 등을 중심으로 이와 관련된 지원 근거 및 지원 범위를 제시하기 위한 피해지원 서비스 개발 연구 등을 제시할 수 있다. 한편, 2017년 포항 지진 이후 이재민을 대상으로 제공되는 임시주거시설 지원에 대한 인식이 고조되면서 임시주거시설의 개선 및 공급에 대한 연구들이 최근 진행되고 있으며, 이러한 예로는 고령자를 비롯한 재난안전 취약계층 대상자를 중심으로 맞춤형 임시주거시설을 제공하기 위한 설계지침 및 공간디자인 등에 대한 연구 등을 제시할 수 있다. 그 밖에도 4차 산업 기술 및 정보통신 기술을 이용한 훈련시스템과 재난정신건강관리 지원 앱 개발 등을 목적으로 한 논의들을 살펴볼 수 있으며, 각 분야별로 국내 재난구호를 제고하기 위해 진행되고 있는 연구는 다음과 같이 정리할 수 있다.

[표 2-5] 재난구호 분야 연구과제

연구분야	과제명	수행기관
재난구호 체계 및 서비스 개선	• 재난 피해자 안심서비스 구축	행정안전부
	• 재난발생 시 취약계층 사회보장 대책	한국보건사회연구원
	• 농촌지역 재난 관련 제도개선 지원방안 연구	농촌진흥청
	• 대규모 재난발생 시 이재민 지원방안	전국재해구호협회
임시주거 시설 지원	• 고령자 및 장애인 등 재난약자 피해 감소를 위한 거주시설 설계지침 개발	교육부
	• 재난재해 대응 및 예방을 위한 Flexible-unit 형 인프라 프리 주거단지 개발 및 사업화	국토교통부
재난구호 물자 지원	• 효과적 재난 대응을 위한 인도주의적 공급체인 설계 방법론 개발	과학기술정보통신부
	• 재난 사전 및 사후 대응을 위한 차세대 드론 통합 물류 시스템	과학기술정보통신부
	• 재난관리자원 비축관리 예측기술 및 운영모델 개발	행정안전부
	• 드론을 활용한 혈액저제소화물 운송시스템에 대한 수리모형 및 알고리즘 개발	교육부
	• 재난관리자원 비축관리 예측기술 및 운영모델 개발	행정안전부
재난구호 교육훈련	• 방사능 재난대응 훈련시스템 기술 개발	산업통상자원부

자료: 연구진 작성

제시한 바와 같이 재난구호와 관련된 선행연구를 살펴보면 재난구호 및 복구 지원과 관련된 다양한 주제를 연구 대상으로 논의가 이루어지고 있는 것을 확인할 수 있다. 그러나 이러한 논의들 가운데에서도 사회재난을 중점적으로 다루고 있는 연구는 양적인 측면에서도 상대적으로 매우 적은 것으로 진단할 수 있다. 또한, 사회재난을 다루고 있는 연구에서도 특별재난지역으로 선포된 경우를 가정하고 해당 상황에 적합한 구호방법을 제안하는 등 지자체 수준의 재난 구호 및 복구 체도를 개선하기 위한 목적으로 수행된 연구는 제한적인 것으로 진단할 수 있다.

그리고 재난구호 관련 학술논문의 경우 크게 재난피해로부터의 회복력(resilience)

제고 측면, 재난피해자에 대한 이해 측면, 재난구호 개선방안 측면 등 3가지로 구분할 수 있다. 정부 및 지방자치단체의 재난구호 및 복구 역량과 관련된 용어로 사용되고 있는 회복력(resilience)의 개념은 연구에 따라 리질리언스, 회복탄력성, 재난탄력성, 방재력, 복원탄력성 등 다양하게 정의되어 사용되고 있다. 또한, 용어에 대한 해석도 연구의 방향과 주제에 따라 다양하게 이루어지고 있다. 그러나 용어의 해석에 있어 다양성과는 별개로 재난관리 분야에서 이해되는 공통적인 재난피해 회복력의 특징은 정부와 지자체 차원에서 재난이 발생하였을 때 본래의 상태로 신속하고 효과적으로 회복할 수 있도록 체계적인 재난대비 및 복구체계 등을 구축하는 역량으로 이해될 수 있다.

[표 2-6] 재난구호 관련 주요 학술논문

구분	연구내용	연구대상
정부·지역사회재난 회복력 관련 주요 연구		
하수정 외(2014)	지역사회 회복력에 대한 진단지표 개발	재난복구, 지역사회 회복력
장혜정·김도년(2016)	지역사회 회복력 구성요소 제시	지역사회 회복력
김진근·박찬석(2019)	지역사회 재neh회복력 구성요소와 결정요인 분석	지역사회 재neh회복력
재neh피해자 재neh 이후 심라 사회 병리적 변화 관련 주요 연구		
황필규(2015)	재neh피해자들의 외상 후 스트레스, 건강, 심리 상태 등	2014년 세월호 참사 유가족
박상현 외(2016)	재neh피해자들의 재neh 이후의 삶의 변화 추적, 분석	2012년-2017년 화재, 침수 등 재neh피해자 데이터 패널
김지원(2017)	재neh피해자들의 재neh 이후의 생활 변화 역학 조사	2011년 가슴기 살균제 피해자
재neh피해 지원제도와 지원내용 관련 주요 연구		
엄아영 외(2014)	임시수용시설의 문제점 진단 및 이재민의 생활 개선을 위한 운영 제고 방안 제시	이재민과 세월호사고 유가족 대상 임시수용시설
유수동·최현선(2016)	우리나라 재neh구호체계 분석 및 중앙-지방정부 간 관계 분석	우리나라 재neh구호체계 및 중앙-지방정부 간 역할
배천직(2017)	우리나라 재neh피해자 구호의 문제점 진단 및 개선방안 도출	구호물품, 지원서비스 등 우리나라 재neh구호체계
김영주(2019)	재neh유형(화재, 태풍, 호우 등)별 구호서비스 만족도와 재neh구호 성과 인식 간의 관계 분석	재neh유형별 구호서비스 만족도, 재neh 구호 성과

자료: 박상현 「재neh피해자의 회복력 강화를 위한 재neh구호시스템 개선방안 연구」, 박사학위논문, 서울과학기술대학교 에너지안전공학과, pp.4-7을 재구성 및 보완함.

재난피해자를 대상으로 한 연구는 재난피해자에 대한 이해를 바탕으로 보다 더 효과적인 재난구호 및 지원을 논의하기 위한 측면에서 수행되었다. 이러한 측면에서 재난피해자에 대한 연구는 재난 이후 발생한 개인의 삶의 변화나 사회적 현상 등에 주목하며 재난 피해자나 피해 집단 내부의 인식을 중심으로 연구가 이루어졌다. 특히 심리학이나 의학 분야 등에서 피해자의 외상 후 스트레스와 재난 이후 심리 변화 사이의 인과관계 검증, 외상 후 스트레스 경감 방안 제시 등 재난 이후 피해자의 심리 변화와 병리 현상 등을 분석하는 연구들이 수행되었다.

재난구호는 재난피해자를 지원하기 위한 다양한 기술·정책·서비스로 이해됨에 따라 여러 분야에서 학문적으로 다양한 접근이 이루어지고 있다(박상현, 2018). 그러나 사회재난 피해자의 지원을 중심으로 한 포괄적 차원의 지원 제도 개선이나 지원기준 방안을 제시하는 연구는 제한적인 것으로 진단할 수 있다.

따라서 본 연구는 사회재난 피해자를 위한 지원 및 복구제도의 개선에 초점을 맞추어 논의하고자 하며, 이를 위하여 국내 및 해외 지자체의 재난 구호 및 피해지원 문헌조사 자료를 기초로 하여 사회재난 피해자를 효과적으로 지원하기 위한 개선방안을 제시하였다.

제 3 장

국내외 사례 분석

제1절 국내 사회재난 피해주민 지원제도

제2절 해외 사회재난 피해주민 지원제도

제절 국내 사회재난 피해주민 지원제도

1. 광역지방자치단체 사례

1) 경기도

(1) 조례 현황

경기도는 재난피해주민을 지원하기 위한 조례의 제정 및 운영에 있어 선도적인 역할을 하고 있는 광역지방자치단체이다. 경기도의 재난피해주민을 지원하기 위한 조례는 「경기도 특별재난지역 지원조례」, 「경기도 사회재난 구호 및 복구 지원에 관한 조례」가 있다. 이 중 「경기도 특별재난지역 지원조례」는 경기도에서 발생하는 자연재난으로 인한 피해 구호를 다루고 있는 조례이며, 사회재난 피해주민을 지원하기 위한 조례는 「경기도 사회재난 구호 및 복구 지원에 관한 조례」이다.

경기도에서 사회재난 피해주민을 지원하기 위한 목적으로 가장 먼저 제정된 조례는 「경기도 지역재난 피해 지원에 관한 조례」이다. 본 조례는 2014년 9월 박창순의원의 대표발의로 처음 발의되었다. 본 조례는 사회재난과 자연재난을 포함한 모든 유형의 재난으로부터 도움이 필요한 재난 피해자가 건강하고 인간다운 생활을 영위할 수 있도록 긴급 구호와 주거 대책 수립 등 피해자 구호 대책을 수립하는 것을 지자체장의 책무로서 명시하고 있다. 또한 조례의 제2조에서 경기도에서 발생하는 재난 피해 중 재난의 원인이 불분명하여 피해지원을 받지 못하는 피해자를 대상으로 기초적인 지원을 제공하는 것을 기본원칙으로 명시하고 있다. 이는 원인자 책임부담을 하고 있는 사회재난 피해자를 대상으로도 기초적인 피해지원이 가능함을 명시하고 있는 항목으로 볼 수 있다.

이후 경기도 지역재난 피해지원에 관한 조례는 2016년 「경기도 사회재난 구호 및 복구 지원에 관한 조례」로 전면 개정되었다. 「경기도 사회재난 구호 및 복구 지원

에 관한 조례」는 박창순 의원의 대표발의로 제안되었다. 본 조례는 대통령령으로 「사회재난 구호 및 복구 비용 부담기준에 관한 규정」이 제정되면서, 지자체에 「지자체 사회재난 지원 조례 참고자료」를 배포하였고, 이 조례에 근거하여 전면개정이 이루어졌다. 그 결과, 「재난구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규정」 및 「농어업재해 대책법」 등 타 법령을 통해 지원을 받을 수 있는 자연재난을 피해지원 대상에서 제외하고, 사회재난 피해자에 대한 지원만을 다루는 조례로 개정되었다.

「경기도 사회재난 구호 및 복구 지원에 관한 조례」⁹⁾에 따른 조례의 적용범위는 재난 및 안전관리 기본법에서 명시하고 있는 사회재난 중 특별재난지역으로 선포되지 않은 지역의 재난이다. 피해지원은 생활안정지원, 간접지원, 피해수습 지원의 3분야에 걸쳐서 이루어진다. 생활안정지원의 경우 구호, 생계비 지원, 주거비 지원의 3가지 방법으로 지원이 이루어진다. 우선 구호의 대상이 되는 사회재난 피해자의 기준은 재난으로 인한 사망자, 실종자의 유족 및 일상생활에 지장을 줄 정도로 부상을 당한 사람이다. 생계비는 사회재난으로 인해 생계에 지장을 받은 가구를 대상으로 최소한의 생활이 가능하도록 생계비를 지원하는 것으로, 가구 구성원 중 소득이 가장 많은 사람의 사망·실종 혹은 부상으로 인해 소득을 상실한 경우, 농업·어업·임업 및 염생산업 종사자가 재난으로 인해 피해를 입은 경우 생계비를 지원받을 수 있다. 주거비 지원의 경우 재난으로 인해 주택이 파손되거나 유실된 사람, 사회재난 피해가 예상되어 주거하던 곳에서 주거가 불가능한 사람, 재난 수습을 위해서 주된 거주지에서 이주하게 된 사람의 경우 지원이 가능하다. 또한, 이러한 이들은 현금성 지원 외에도 추가적으로 재난 피해에 대한 구호를 받을 수 있다. 간접지원은 현금성으로 직접 지급되는 생계비 지원과 달리, 이자, 자금 융자, 납부 유예 등을 통한 간접적 수단을 활용한 지원을 의미한다. 지원 대상은 재난으로 인해 피해를 받은 농업·어업·임업인, 중소기업 및 소상공인 등이다.

9) 경기도 사회재난 구호 및 복구 지원에 관한 조례 제3조~제9조

(2) 지원사례: 의정부 상가 화재사고

경기도는 2017년 5월 3일에 발생한 의정부 공구상가 화재 사고에 대응하는 데 있어서 「경기도 사회재난 구호 및 복구 지원에 관한 조례」에 근거하여 피해지원을 실시한 바 있다. 의정부 화재사고는 2017년 당시 의정부시 태평로 115-15에서 발생한 사고로, 화재로 인한 인명피해는 없었으나 11개 점포가 전소되고 12개 점포가 부분적으로 소각되어 부동산 3억원, 동산 2억 5천만원 등 총 5억 5천만원의 재산피해를 야기하였다. 사고의 범위가 크지 않아 특별재난구역으로 선포되지 않았으며, 재난관리는 의정부시 지역재난안전대책본부의 주관으로 집행되었다.

[그림 3-1] 의정부동 공구상가 화재 현장



출처: 중앙일보 보도자료¹⁰⁾

본 사고로 인하여 전소된 건물이 주거지가 아닌 상가 건물이며, 화재로 인한 인명피해가 발생하지 않았기 때문에 피해의 지원은 경기도 사회재난 구호 및 복구 지원에 관한 조례 제3조 2항에 따른 간접지원 차원에서 이루어졌다. 이에 따라 화재로 인

¹⁰⁾ “의정부 공구상가 큰불..23개 점포 화재 피해” 중앙일보(2017.05.03.), <https://news.joins.com/article/21540140>, 접속일 2019.11.29.

한 피해를 입은 소상공인 24명을 대상으로 시중금리 대비 1.7% 낮게 적용하여 최대 5천만원 한도 내에서 긴급 경영안정자금을 지원하였다.

2) 대구광역시

(1) 조례 현황

대구광역시는 2003년 대구 지하철 참사 등의 대규모 사회재난 경험을 통해 이러한 재난사고로 인한 피해를 효과적으로 복구지원하기 위하여 사회재난의 피해자 지원제도를 마련하고 있는 지자체 중 하나로 진단할 수 있다. 대구광역시의 사회재난 피해 주민을 지원하기 위한 조례는 「대구광역시 재난피해 주민지원조례」와 「사회재난 구호 및 복구지원 조례」 등 크게 2가지로 살펴볼 수 있다. 「대구광역시 재난피해 주민지원조례」는 2010년 대구광역시 북구 노곡동에서 발생한 침수피해를 계기로 제안된 조례이다. 노곡동 침수사고는 2010년 집중호우로 인해 동 일대가 침수된 사고인데, 집중호우라는 자연재해와 더불어 배수펌프 문제라는 인재가 맞물려서 발생한 사고이다. 이러한 이유로 노곡동 재난피해 주민은 재해구호법에 따른 지원과 구호를 받지 못하게 되었다. 이에 대구광역시에서는 자연현상에 의한 재난 가운데에서도 공사 등의 원인으로 피해가 확대되어 발생하거나, 원인규명 등을 사유로 피해주민에게 생계안정·주택복구 등의 지원이 지연·제외되는 경우 지원금을 지급하기 위한 목적으로 당 조례를 제정하게 되었다. 조례에서 명시하고 있는 지원대상은 타 법령으로 인해 재난피해 지원을 받지 않은 주민 중, 주택 파손·유사침수를 입은 세대주, 소상공인 및 세입자이다. 피해지원 대상 주민 중 주택 피해, 소상공인에 대한 지원은 100만원 이내, 세입자의 경우 50만원 이내의 수준에서 지원이 이루어진다. 본 조례는 재해 구호 및 지원에 있어 현행 법률상의 한계를 자체적인 조례 제정을 통해 보완한 대표 사례로서 그 의의를 지닌다고 할 수 있다.

그 밖에도 대구광역시에서는 경기도와 마찬가지로 「대구광역시 사회재난 구호 및 복구지원에 관한 조례」를 2019년 6월 전영태 의원의 대표발의로 제안되어 동년 7월 제정·운영하고 있다.

(2) 지원사례: 대구 광역시 중구 대보빌딩 화재 사례

대구광역시 대보빌딩 화재사건은 대구시 중구 포정동 대보빌딩 사우나 4층에서 발생한 화재사고로, 사고 건물에 위치하고 있는 구뒹방 내부에 설치된 콘센트에 꽂힌 플러그의 전기적 요인에 의해 발생한 것으로 규명되었다. 당시 특별재난지역으로 선포되지는 않았으나 건물 안전관리를 소홀히 한 혐의로 업주와 건물관리인 등이 구속되었으며, 해당 사고로 인하여 총 3명이 숨지는 등 92명의 사상자가 발생하였다.

[그림 3-2] 대구광역시 대보빌딩 화재 현장

출처: 대구신문 보도자료¹¹⁾

사고가 발생한 대보빌딩에 거주하는 이들은 대부분 경제적으로 어려운 노인들이었으며, 복구 작업이 이루어지는 동안 건물의 수도, 전기 공급이 차단되어 거주할 수

11) “대구 대보빌딩 화재 목격자 “미로같은 구조..처음 온 사람들은 길 찾기 힘들었을 것”” 대구신문(2019.02.19.), <http://www.daegu.co.kr/news/articleView.html?idxno=270370>, 접속일 2019.11.29.

없는 상황이 발생하였다. 이에 따라 피해주민들을 지원하기 위하여 대구시는 재난피해자들을 대상으로 사회재난 구호 및 복구에 관한 조례 제3조 1항 라목에 의거하여 임시구호시설 제공을 비롯한 각종 구호활동을 전개하였다.

또한 대구시는 조례에 근거한 재난피해 지원 외에도 해당 건물에 거주하고 있던 주민들의 수도세 전액 감면, 장례비 지원 등의 피해 지원을 실시하였다.

2. 기초지방자치단체 사례

1) 하남시

하남시의 사회재난 피해지원 조례는 「하남시 재난피해 주민지원 조례」와 「하남시 사회재난 구호 및 복구 지원에 관한 조례」 등 2가지가 있다. 이 중 「하남시 재난피해 주민지원 조례」의 경우는 사회재난 중 화재에 의해 주거시설에 피해를 입은 주민을 지원하기 위한 조례이며, 「하남시 사회재난 구호 및 복구 지원에 관한 조례」는 특별재난지역으로 선포되지 않은 사회재난 피해지역의 주민을 지원하기 위한 목적으로 제정된 조례이다.

「하남시 재난피해 주민지원 조례」는 지난 2011년 12월에 발생한 하남시 초이동 비닐하우스 단지 화재사건을 계기로 제정되었다. 초이동 비닐하우스 단지 화재는 원인불명의 화재 발생으로 인해 원예용 비닐하우스 15개동 및 주거용 비닐하우스 2개동이 전소된 사건이다. 화재피해로 인해 주거용 비닐하우스에 거주하고 있던 20여 가구의 주민들은 거주지를 잃고 이재민이 되었다. 그러나 특별재난지역으로 선포되지 않았고, 화재의 원인이 규명되지 않자, 해당 지역에 거주하던 주민들은 기본적인 구호물품만을 제공받고, 그 밖의 피해지원을 받을 수 없는 상황에 처했다. 이에 하남시에서는 홍미라 의원의 대표발의로 화재 이재민들의 피해를 지원하고자 2012년 5월 조례안이 제안되었다.

상기한 바와 같이 「하남시 재난피해 주민지원 조례」¹²⁾는 화재로 인해 주거시설을 상실한 이재민을 지원하기 위한 조례이다. 이러한 측면에서 지원 대상은 화재로

주택을 완전히 상실한 자와 화재로 주거시설 전부를 상실한 자로 규정되어 있다. 지원대상 기준에 부합하는 피해주민은 임시거주시설 임대료, 식료품비 등 생계유지를 위한 구호물품 및 화재피해의 정리를 위한 장비를 지원받을 수 있다. 화재피해에 관한 지원을 받기 위해서는 관할 동장에게 피해사실에 대하여 신고해야 하며, 동장으로부터 제출된 피해사실 조사결과서가 시장의 승인을 거친 후에 피해에 관한 지원이 가능하다. 아래 표는 「하남시 재난피해 주민지원 조례」의 지원 대상 및 내용을 정리한 것이다.

[표 3-1] 하남시 재난피해 주민지원 조례에 명시된 지원 대상 및 내용

조례		내용
하남시 재난피해 주민지원조 례	지원 대상	조례 제 4조 1항 화재로 주택전부를 상실한자 2항 화재로 주거시설 전부를 상실한 자
	지원 내용	조례 제 5조 1.임시주거시설 임대료, 식료품비 등 생계유지에 필요한 비용 2.화재 피해 정리에 따른 장비

출처: 「하남시 재난피해 주민지원 조례」

상기한 「하남시 재난피해 주민지원 조례」는 화재 피해로 인해 주거시설에 피해를 입은 주민이 지원의 대상이다. 이에 하남시는 2018년 2월 화재 외에도 특별재난지역으로 선포되지 않은 사회재난 피해지역의 주민을 지원하기 위한 일환으로 「하남시 사회재난 구호 및 복구 지원에 관한 조례」를 제정하여 운영하고 있다.

2) 강화군

강화군의 화재를 비롯한 사회재난 피해주민 지원조례는 「강화군 재난피해 주민 지원 조례」, 「강화군 사회재난 구호 및 복구 지원에 관한 조례」와 「강화군 군민안전

12) 하남시 재난피해 주민 지원 조례 제4조~ 제9조

보험 가입에 관한 조례」가 있다. 이 중 「강화군 재난 피해 주민지원조례」는 화재 및 자연재난으로 인해 피해를 입은 주민의 조속한 일상복귀를 위해 경제적으로 지원하기 위한 목적에서 제정된 조례이다. 본 조례는 2015년 제정되어 시행되었다. 조례에서 명시하고 있는 지원범위는 자연재난과, 인적과실이 복합적으로 작용해 발생한 화재이다. 지원대상은 주택 및 주거시설의 전소, 창고·농산물 건조시설·축사시설의 전소, 점포·사업시설의 전소 등 주거시설과 산업시설에 피해를 입은 강화군민이다. 지원 금액은 소방서 추산 피해액에 따라 한도 액수 내에서 지급되며, 임차인의 경우 건물주와 각각 50퍼센트씩 균등하게 지급된다. 조례의 내용을 정리하면 [표3-2]와 같이 제시할 수 있다.

「강화군 군민안전보험 가입에 관한 조례」는 2016년 11월 1일 제정된 조례로, 재난·재해 보험에 가입하지 못한 군민들의 재해로부터 생활안정과 보험지원에 필요한 사항을 규정하기 위한 목적으로 제정되었다. 당 조례는 재난 및 안전관리법에서 명시하고 있는 사회재난, 자연재난의 범주에 해당하는 모든 유형으로 인해 피해를 입은 군민들을 지원하도록 명시되어있다¹³⁾.

조례의 대상은 강화도 내에 주민등록이 되어있는 모든 군민이 대상이다. 또한 보험료는 군이 예산의 범위 내에서 보험기관에 직접 납입하도록 명시되어 있어, 재난·재해 보험에 가입하지 못하는 재난 취약계층에 대한 지원 내용도 포함되어 있는 조례로 볼 수 있다.

¹³⁾ 강화군 군민안전보험 가입에 관한 조례 제2조 제3항

[표 3-2] 강화군 재난피해 주민지원 조례 핵심내용

조례	내용	
강화군 재난피해 주민지원 조례	지원 대상	제5조 지원대상 1. 화재로 거주하던 주택 및 주거시설이 전소된 건물주 및 임차인 2. 화재로 창고, 농산물 건조시설, 축사시설이 전소된 건물주 및 임차인 3. 화재로 주된 사업시설인 점포 등이 전소된 건물주 및 소상공인 4. 자연재난으로 피해를 입은 창고 중 재난지원금 또는 재해구호금 지급대상에서 제외되는 건물주 및 임차인 5. 제1호부터 3호에 해당하는 건물이 화재로 일부 소실되었으나, 소방서 추산 동산 및 부동산 합산 피해액 1,000만원 이상의 피해를 입은 건물주 및 임차인
	지원 기준	제6조 지원기준 1. 주택, 주거시설, 창고, 농산물건조시설, 축사시설 피해지원은 500만원을 한도로 지급하되, 임차인인 경우 건물주와 각각 50퍼센트를 지급하며, 소방서 추산 피해액에 따라 아래와 같이 적용한다. 가. 5,000만원 이상: 500만원 나. 3,000만원 이상 5,000만원 미만: 300만원 다. 2,000만원 이상 3,000만원 미만: 200만원 라. 1,000만원 이상 2,000만원 미만: 100만원 3. 소상공인 피해지원은 임차인인 경우 건물주와 각각 50퍼센트를 지급하며, 소방서 추산 피해액에 따라 아래와 같이 적용한다. 가. 1억원 이상: 1,000만원 나. 5,000만원 이상 1억원 미만: 500만원 다. 1,000만원 이상 5,000만원 미만: 300만원 라. 1,000만원 미만: 100만원 5. 제5조제1호부터 제5호에 해당하는 임차인이 2명 이상일 때에는 균등배분한다. 6. 「재해구호법」 및 「긴급복지지원법」 등 다른 법률에 따라 이 조례에 따른 지원내용과 동일한 지원을 받을 경우에는 피해지원금을 차감 지급한다.
	지원 제외	제7조 지원제외 1. 「재난구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규정」 제6조에 해당하는 경우 2. 화재원인이 방화 및 그의 등 부정한 사실로 판명된 경우

자료: 「강화군 재난피해 주민지원 조례」

「강화군 군민안전보험 가입에 관한 조례」에 의하면 화재, 강도, 대중교통 등 사고로 인한 상해 사망, 상해 후유장해 등의 피해에 대하여 피해 주민은 최대 1,000만원 내외의 지원비를 보장받을 수 있다. 그 밖에도 강화군은 「강화군 사회재난 구호 및 복구 지원에 관한 조례」를 2019년 4월 1일에 제정하여 운영하고 있다.

제2절 해외 사회재난 피해주민 지원제도

1. 일본의 재난피해 주민지원제도

일본의 재해복구 관련 법제 중 기본법이자 최상위 법은 1961년 제정된 재해대책 기본법이다. 그 밖에도 재해 시 주민들의 응급구호를 다루고 있는 법률로는 재해구조법과 폐기물관리법이 있다. 재해구조법은 1947년에 제정된 제도로 피난소의 운영, 음용수·비상식량 등 응급물자의 공급, 구호의료, 응급구조, 피해자 시체 수습 등을 명시하고 있는 제도이다. 폐기물 관리법은 1970년 제정된 제도로 시·정·촌의 재해로 인해 발생한 폐기물의 처리와 피해지의 국고지원에 관한 사항을 명시하고 있는 법률이다(이상운, 2011). 그 밖에도 피해지와 피해자의 생활 재건 지원에 관한 사항을 명시하고 있는 격심재해법, 공영주택법, 피해자 생활재건 지원법, 재해 조의금 지급법 등이 있다.

1) 재해대책기본법

일본의 재난관리는 재해대책기본법에 근거하여 시행되고 있다. 1959년에 아이치현, 기후현, 미에현 일대에서 발생한 이와세완 태풍을 계기로 일본에서는 통합적인 관점에서의 재난관리를 추진할 수 있는 근거법에 대한 수요가 증가하였다(여유진 외, 2018). 이러한 수요에 따라 1961년 일본의 재난관리와 이와 관련된 행정적인 사안을 명시하고 있는 재해대책기본법이 제정되었다.

재해대책기본법은 재난·재해로부터 국토 및 국민의 생명과 신체·재산을 보호하기 위한 목적으로 제정되었으며, 종합적이고 체계적인 방재행정 추진 및 운영을 통한 사회질서유지, 공공복지 확보 등을 기본 이념으로 추구하고 있다. 구체적으로 정부와 지방공공단체, 기타 공공기관 등의 책임 소재 및 체계를 확립하고 이를 통해 방재 계획 작성, 재해 예방 및 응급 대책 수립, 재해복구와 방재에 필요한 재정적 조치 수행,

기타 재해대책 수립 등과 관련된 사항 등을 규정하고 있다(여유진 외, 2018). 재해대책 기본법에서 정의하고 있는 재난은 폭풍, 호우, 폭설, 홍수, 지진, 화산 분화와 같은 자연재해와 더불어 대규모 화재, 폭발을 비롯한 사회재난을 모두 포괄하고 있다. 재해대책기본법의 기본 개요는 다음과 같다.

(1) 방재에 관한 책무의 명확화

일본의 경우 기본적으로 중앙정부와 지방자치단체 및 공공기관, 민간단체를 비롯한 각종 재난관리 주체들이 상호 협력하여 재난관리를 담당하는 체제를 구축하고 있다. 따라서 재해대책기본법에는 이러한 개별 재난관리 주체들의 방재에 관한 계획을 명시하고, 재난 발생 시 각 주체가 맡은 역할을 담당함과 동시에 상호 간에 협력하는 등의 책무를 명시하고 있다. 또한 재난 지역의 주민과 민간단체에 대해서도 재난의 극복을 위한 방재활동참가 등의 책무를 규정하고 있다.

(2) 방재에 관한 책무 분담

방재활동의 통합화, 체계화를 도모하기 위한 방재의 컨트롤 타워 역할을 수행하는 기관으로 정부차원에서는 중앙방재회의를, 광역지자체 단위에서는 광역자치단체 방재회의, 기초지자체에서는 기초자치단체 방재회의를 설치·운영하도록 명시하고 있다. 재해가 발생하거나, 재해 발생이 우려 되는 경우에는 효과적이고, 통합적으로 재해응급대책 등을 비롯한 재난관리 정책을 집행하기 위한 차원에서 지방정부에 재해대책본부를 설치·운영하도록 명시하고 있다. 비상재해가 발생할 경우에는 정부가 비상(또는 긴급)재해대책본부를 설치하여 재해응급대책의 신속하고 정확한 집행과 조정, 관리 등의 업무를 수행하도록 규정하고 있다(여유진 외, 2018).

(3) 계획적 방재행정의 정비

정부차원에서 설치·운영하는 중앙방재회의는 장기적이고 종합적인 관점에서 방재기본계획을 작성하고, 이를 바탕으로 각 광역자치단체 방재회의는 지역방재계획을 수립하며 지정공공기관 등은 방재업무계획을 수립할 것을 명시하고 있다.

(4) 재해대책의 추진

재해대책기본법에서는 재난관리를 재해예방, 재해응급대책 및 재해복구와 같은 일정한 단계로 구분하여 명시하고 있다. 또한, 재난관리의 단계별 구분 외에도 재난관리의 각 단계별로 책임자가 수행해야 할 역할과 권한을 명시하고 있다. 이러한 예로는 기초 지방자치단체장의 경계구역 설정 권한, 재해 발생 시 교통규제 권한, 방재 훈련 실시 의무, 응급공용부담 등에 대한 규정 등을 살펴볼 수 있다(여유진 외, 2018).

(5) 재해관리를 위한 재정 지원

일본의 경우 재해예방 및 재해응급복구 등 일련의 재난관리활동에서 요구되는 재정적 비용은 원칙적으로 책임자가 부담하도록 운영하고 있으나 피해의 정도와 규모가 심각한 재해의 경우 중앙정부 차원에서 지자체와 피해주민에 특별 지원이 가능하도록 운영하고 있다(여유진 외, 2018).

(6) 긴급사태에 대한 조치

재난재해의 정도가 심각하여 국가 경제와 사회질서 등에 심대한 타격을 미칠 수 있을 것으로 우려되는 경우 내각총리대신은 긴급사태를 선포할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 국회가 폐회 중이더라도 국가 경제의 질서를 유지하고, 공공복지를 확보하기 위한 목적으로 내각은 금전채무 지불의 연기 등 필요한 조치를 취할 수 있도록 규정하고 있다(여유진 외, 2018).

2) 재해구조법

재해구조법은 일본의 재난 피해자 지원을 다루고 있는 대표적인 법률이다. 재해구조법에서 다루고 있는 재난의 유형은 상위법인 재해대책기본법에서 명시하고 있는 자연재난과 대규모 사회재난 모두 포함된다. 재해구조법은 재해 발생 시 국가가 지방자치단체와 지방공공조직, 적십자사를 비롯한 민간단체가 협력하여 필수적인 구조 및 구급활동을 수행하고 재난 피해자의 보호, 피해지역의 재건을 도모하기 위한 사안

을 명시하기 위하여 제정되었다. 재해구조법에서 명시되어 있는 피해지원 기준은 주로 재난피해로 인해 전파된 가구 수로 결정된다.

[표 3-3] 일본 재해구조법상의 피해지원 기준

시·정·촌 구역 내 인구	재해로 인해 소실된 가구 수
5,000명 미만	30세대
5,000명 이상 15,000명 미만	40세대
15,000명 이상 30,000명 미만	50세대
30,000명 이상 50,000명 미만	60세대
50,000명 이상 100,000명 미만	80세대
100,000명 이상 300,000 미만	100세대
300,000명 이상	150세대
도·도·부·현 구역 내 인구	재해로 인해 소실된 가구 수
1,000,000명 미만	1,000세대
1,000,000명 이상 2,000,000명 미만	1,500세대
2,000,000명 이상 3,000,000명 미만	2,000세대
3,000,000명 이상	2,500세대

자료: 재해구조사무취급요령(災害救助事務取扱要領)

상기 [표3-3]과 같이 재난으로 인해 시·정·촌 단위의 지자체에서 30세대 이상의 가구가 전파되었을 때 지원이 가능하고, 도·도·부·현 급 광역 지자체의 경우 지자체 내 인구에 따라 다르지만, 일반적으로 1,000세대 이상 전파되면 지원이 가능하다. 재해구조법에서는 완파된 가구 외에도 가구가 반파 혹은 부분 소실되거나, 바닥 위 침수·토사 퇴적과 같은 이유로 일시적으로 주거가 불가능한 경우의 가수 소실수를 산정하는 방법도 설정하고 있다. 반파 혹은 부분 붕괴된 가구는 2가구당 1세대 완전 소실로 산정하며, 일시적 주거 불가 가구는 3가구당 1세대 완전소실로 산정한다.

재해구조법에서 명시하고 있는 응급구조활동은 임시거주시설(피난소)의 설치·운영, 긴급가설 주택의 제공, 비상식량·음용수·침구 및 각종 생활용품을 비롯한 구호물

자의 제공, 주거 불가능 가구의 긴급 수리 등으로 구성된다. 재해구조법에서 명시하고 있는 구체적인 구조의 종류는 아래 표와 같다.

[표 3-4] 재해구조법에서 명시하고 있는 구조의 종류

<p>(구조의 종류)</p> <p>제4조 구조의 종류는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 피난소 및 응급가설 주택의 제공 2. 급식 및 기타 필요한 식품 및 음료수의 공급 3. 피복, 침구 및 기타 구호물품의 지급 및 대여 4. 의료 및 조산 5. 재난 피해자의 구출 6. 재해를 당해 주거 불가능한 주택의 긴급수리 7. 생업에 필요한 자금, 기구 혹은 자료의 지급 및 대여 8. 학용품 지급 9. 사체의 매장 10. 위 각 호에 규정된 사항 외 정부령으로 규정한 사항

출처: 재해구조법(災害救助法)

재해구조법에서 명시하고 있는 구조 및 피해지원은 일반적으로 현물 지급을 원칙으로 하고 있다. 재해구조법에서 현물 지급을 원칙으로 하고 있는 이유는 재난 피해로 인해 피해복구 및 기초 생활을 위한 물자가 부족한 경우, 현금이 있더라도 이를 구매하는 것이 사실상 어렵기 때문에 현물 지급을 원칙으로 하고 있다. 그러나 한편으로는 광역 지방자치단체장이 재난 피해주민을 대상으로 현금 지급의 필요성을 인정하는 경우 예외적으로 현금 지급이 가능하도록 규정하고 있다.

응급구조활동의 실질적인 수행은 시·정·촌의 상위 지자체인 도·도·부·현 단위에서 수행하고, 재난 피해가 발생한 시·정·촌은 이를 보조하는 형식으로 수행된다. 구조활동 및 응급 물품 제공을 위한 재원은 도·도·부·현에서 담당하지만, 비용이 100만엔을 초과하는 경우 도·도·부·현의 보통세 수입액수에 따라 50~90%를 국가가 부담하는 것으로 명시되어 있다.

3) 히토요시 시(人吉市) 사례

히토요시 시 소규모 재해 위문금 지급 등 규칙(이하 ‘위문금 지급 규칙’)은 구마모토 현에 소재하고 있는 도시인 히토요시 시에서 제정한 재난피해 주민지원 제도이다. 본 제도는 재해로 인해 주거 피해, 사망, 중상을 비롯한 피해를 입은 지역주민에게 위문금이나 조위금을 지급함으로써, 재해 발생 이전의 삶으로 조속한 복귀를 지원하기 위한 목적에서 제정되었다.

본 규칙에서 명시하고 있는 피해지원 재난의 범위는 재해구조법과 유사하며, 구체적으로 폭풍, 호우, 지진과 같은 자연재해와 화재, 폭발을 비롯한 사회재난 등이 범위에 포함되어 있다. 위문금 지급 규칙의 지원대상은 히토요시 시 시민이며, 시에 주거지가 있으며, 주민기본대장에 등록되어 있는 모든 시민이 대상이다. 구체적인 지원의 대상은 인명 피해와 주거 피해로 구분하여 지원이 이루어진다. 이 중 인명 피해의 지원대상은 ▲ 소규모 재난이 직접적인 원인이 되어 사망한 사람과 행방불명된 사람 중 사망한 것으로 추정된 경우, ▲ 소규모 재난으로 인해 상해를 입어 의사의 진료를 통해 1달 이상의 치료가 필요한 중상자의 경우이다. 그리고 주거피해 지원의 대상은 거주지에 피해를 입은 주민이 대상으로, ▲ 주거지의 손괴, 소실, 유실로 인한 매몰된 건물로 피해를 입은 면적이 전체 주거지의 70퍼센트 이상, 건물의 주요 손상 부분의 피해액이 시가 50퍼센트 이상에 이르는 완파된 건물의 경우, ▲ 재난으로 인해 손상된 건물이 보수하면 다시 사용이 가능한 반파 건물의 경우로, 피해를 입은 면적이 전체 면적의 20퍼센트 이상 70퍼센트 미만의 경우, 손상으로 인한 피해액이 피해를 입은 건물 시가의 20퍼센트 이상 50퍼센트 미만인 경우, ▲ 전파와 반파의 지원 기준에 해당되지는 않으나 토사(土砂) 등 재해로 인한 잔존물 때문에 일시적으로 거주가 불가능한 경우 지원이 가능하다. 구체적인 지원의 항목은 아래 [표3-5]와 같다.

[표 3-5] 히토요시 시 소규모 재해 위문금 지급규칙의 지급기준

구분		지급액	
조위금	사망자	1인당 100,000엔	
위문금	중상자	1인당 10,000엔	
	거주지 전파	주택	1세대당 100,000엔
		임대 주택	1세대당 50,000엔
	거주지 반파	주택	1세대당 50,000엔
		임대 주택	1세대당 30,000엔
침수주택(45cm 이상) 및 거주불가 주택		1세대당 5,000엔	

자료: 히토요시 시 소규모 재해 위문금 지급규칙(人吉市小規模災害見舞金等支給規則)

소규모 재해 위문금 지급 규칙에는 지급의 제외 대상도 명시하고 있는데, ▲ 재해로 인한 피해를 입은 가구가 고의적으로 재난의 원인을 제공한 경우, ▲ 국가로부터 이미 재해 피해를 복구하기 위한 지원을 수급한 경우, ▲ 재난에 대한 시장의 피난 지시를 따르지 않은 경우에 대해서는 본 규칙에 따른 피해지원을 수급할 수 없다.

2. 미국의 재난피해 주민지원제도

1) 스태포드법(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act)

미국의 스태포드법은 미국 내에서 발생한 모든 위기와 재난상황을 관리하는 데 있어 근거가 되는 법령이다. 1950년대 미국에서는 재난이 발생할 경우, 발생한 개별 재난에 대한 복구 법안을 마련하고, 법안에 따른 기금을 지원하는 방식으로 재난 지원을 진행하였다. 그러나 이러한 재난관리 방식은 재난관리 활동의 비효율성과 집행 기관의 일관성 결여를 초래하였고, 이를 해결하고자 재난 유형을 중심으로 재해 관리 법령들을 제정하고 운영하였다. 이러한 접근 방식은 통합적인 재난관리 관점에서 중

합적인 재난관리 및 대처가 가능한 법적 근거 마련 필요성을 야기하였고, 미국은 1988년 재난 및 비상상태의 예방·대비·대응·복구 등 종합적인 재난관리체계를 구축하기 위한 근거법으로서 스테포드법을 제정하였다(안은경, 2018).

2019년 기준 스테포드법은 총 7개의 장과 78개의 조문으로 구성되어 있다. 제1장에서는 의회의 선언문과 법령에서 사용되고 있는 각종 용어 및 재난 등의 정의를 규정하고 있고, 제2장에서는 재해의 예방과 재해의 경감을 위한 연방정부 차원의 지원에 대한 내용으로 구성되어 있다. 구체적으로 연방정부와 주정부의 방재 프로그램, 재난경보(disaster warning), 재난위험 사전 경감(pre-disaster hazard mitigation), 정부조직 간 TF 설치 등에 관한 사안을 명시하고 있다. 제3장은 중대 재난 및 긴급 재난 해결을 지원하는 각 조직에 대한 내용을 담고 있다. 본 장에는 재난경감 조정 담당관(coordinating officers)의 운영, 재난 대응·지원 전담 조직(emergency support and response team)의 구성, 공공시설 및 주거시설의 우선순위, 재해복구 지원, 벌칙 등의 규정을 두고 있다. 제4장은 재난 지원 프로그램과 관련된 구체적인 사안이 담겨 있는 장으로, 중대 재난의 선포 절차, 필수 지원(essential assistance)에 관한 내용, 재해 지역 위험 감축, 피해 시설의 수리·복원·대체 절차, 잔해 제거, 재해실업 지원, 화재관리 지원 등에 관하여 상세히 명시하고 있다. 제5장은 긴급 재난 지원프로그램과 관련된 장으로, 비상상황 선포절차, 구체적인 지원의 내용, 재정 지원 금액을 명시하고 있다. 제6장은 긴급 재난 대비에 관하여 규정하고 있는 장이며, 주요 개념 및 용어에 관한 정의, 유관 기관의 권한과 책무, 전반적인 대비활동에 관한 사항 등을 명시하고 있다. 마지막으로 제7장에서는 재난 보조금 종료 절차, 지원금 지급의 시한, 소방화기 정책 등에 관해 규정하고 있다(안은경, 2018). 본 연구는 스테포드법 조문 중 재난 지원 프로그램을 다루고 있는 4장과 5장을 중심으로 논의를 전개하였다.

(1) 중대 재난 지원 프로그램 (Major Disaster Assistance Program)

재난이 발생하거나 발생 징후가 포착되었을 때, 그 재난이 관할지역 주정부의 역량을 초과할 경우, 주지사는 연방정부에 재난 선포를 요청할 수 있다. 그리고 주지사의 요청에 따라 대통령이 이를 승인하고 선포하면 중대 재난으로 선포되며, 법률에

의거하여 연방정부 차원의 지원이 이루어진다. 중대 재난으로 선포되면, 대통령은 연방정부기관의 지휘권을 갖고, 대통령의 지휘 하에 연방정부는 재난이 발생한 주정부에 재난관련 정보, 필수 서비스(essential service), 기술적 지원, 의약품·비상식량의 류 등을 비롯한 비상 구호물자를 제공한다. 또한 재난의 정도에 따라 피재지의 재난으로 인한 추가 피해 예방, 인명의 보호를 위해 추가적인 연방 지원을 요청할 수 있고, 주정부나 지원정부의 구체적인 요청이 없는 사안에 대해서도 필요시 연방정부에서 조정·개입할 수 있다.

중대 재난 지원프로그램의 일환으로 연방정부에서 주, 지방정부로 제공되는 서비스 가운데 필수 지원(essential assistance)에는 연방정부의 재난 대응 장비·보급물품을 비롯한 자원의 공여 및 대여, 의료품이나 비상식량 등의 공급, 재난 잔해 제거 및 수색, 구호 및 비상의료 서비스, 보호시설 및 대피소 지원, 식량공급 및 수도 확보, 위험 시설 철거, 지속되는 위험에 대한 경보 발령, 중요 정보의 제공, 주나 지방정부에 대한 기술적 조언, 생명과 재산 및 공중의 건강과 안전에 대한 즉각적인 위험 제거, 동물구조 및 보호소 운영 등이 포함된다(안은경, 2018: 19).

또한 중대 재난 지원 프로그램에는 주거 지원프로그램 등이 포함된다. 주거 지원 프로그램은 대형재난으로 인해 피해가 발생한 개인이나 가구 등을 지원 대상으로 하며, 재난으로 인해 주거지가 완파되거나 거주가 불가능한 피해자들 가운데 연방기관에 다른 재정적 지원을 신청하지 않은 이들을 대상으로 제공된다. 주거지원의 형태는 비용의 효율성, 지원대상자의 편의성 등을 고려하여 대통령의 결정을 통해 이루어진다. 주거지원의 형태는 임시거주지 임대비용 지원, 임대용 거처나 조립식 주택 건축, 레저차량 대여 등의 방법으로 제공된다. 본 법률에 따라 주거 지원을 위해 구매한 임시 주택을 비롯한 각종 주거시설은 재난 이후 주거지를 구하지 못한 임시 주거시설 이용자에게 직접 판매될 수 있다. 그리고 이 때에 발생한 판매대금은 재난구호기금에 예치된다. 섬 지역을 비롯한 격오지의 경우 피해자가 바로 입주할 수 있는 주거시설이 부족할 가능성을 고려하여 즉시 입주 가능한 주택을 신축할 수 있으며, 주택 내부에는 편의시설과 장애인 시설을 갖추도록 규정되어 있다. 또한 재난이 발생한 지역의 주정부에서는 주거 지원 상황을 열람할 수 있는 권한을 지니게 되며 필요시 주 차원

에서 별도의 지원이 가능하도록 운영되고 있다(안은경, 2018: 21).

기본적으로 연방정부의 재난 지원의 경우 75퍼센트 연방비용 부담원칙에 의해 이루어진다. 이에 따라 주거지원을 제외한 의료, 아동보호 및 장례 등의 명목으로 연방차원의 지원 금액은 총 비용의 75퍼센트까지 연방정부가 부담한다. 한편 주거와 관련해서는 예외적으로 연방정부가 100퍼센트 지원한다. 주거 지원의 대상이 되는 개인과 가구는 최대 \$25,000를 초과하지 않는 범위에서 자금을 지원받을 수 있고, 연방기관은 체계적인 주거 지원을 위해 전산시스템을 갖추고 신청자의 신원과 주소를 확인하여 적격성을 심사하고, 지원할 수 있도록 운영된다. 또한, 중복지원이나 부정 수급을 방지하기 위하여 지원과 관련된 사항을 사전에 교육하고, 이의제기 신청을 비롯한 각종 행정절차가 이루어지도록 조치하고 있다. 이러한 주거 지원은 중대 재난 선포일을 기준으로 18개월 이내에 신청한 경우에 가능하도록 운영하고 있으나 대통령이 공익적 목적 등을 위하여 인정하는 경우 신청기간의 연장이 가능하다.

스태프드법의 제4장에는 필수 지원과 주거 지원과 같은 연방정부의 재난 피해자 구호 서비스 외에도, 농업 종사자나 저소득 이주자 등을 대상으로 한 보조금 지급, 실업 지원(unemployment assistance), 비상식량 배급, 화재 관리 지원, 법률 지원, 재난상황 상담 지원 및 훈련, 임시 대중교통수단 및 통신 지원, 국유림 목재판매 계약 등의 다양한 재난피해 지원서비스를 명시하고 있다(안은경, 2018: 22-23).

(2) 긴급 재난 지원프로그램(emergency assistance program)

긴급 재난 지원프로그램의 지원 대상이 되는 경우는 주지사의 요청으로 대통령이 긴급 재난 상황을 선언한 경우이다. 주지사는 상황의 심각성과 그 강도로 인해 주 정부의 위기관리 역량을 초월하여 연방정부의 협조가 필요한 경우 연방정부에 긴급 재난 상황 선언을 요청할 수 있다. 이 경우 주지사는 주의 법과 주의 비상 계획에 근거하여 주차원에서 집행할 수 있는 적절한 조치를 우선적으로 취해야 한다. 그리고 지방정부 차원에서 위기를 경감하기 위하여 수행한 위기대응 활동과 사용된 물자에 대해 기술한 정보를 연방정부에 제공하고, 이러한 정보를 바탕으로 연방정부에 요구되는 구체적인 지원의 종류를 한정할 수 있어야 한다. 이러한 일련의 과정을 거쳐 대

통령은 긴급 재난 상황을 선언하게 된다. 긴급 재난 상황의 선언 대상이 되는 재난 유형은 구체적으로 제6장에 기술되어 있는데, 허리케인·쓰나미·화산분출과 같은 자연 재난과 더불어 사고나 사람이 원인이 되어 발생하는 모든 유형의 재난 및 사고 등이 대상에 포함된다.

비상사태가 선포되면 대통령은 연방정부를 지휘하고 연방정부법에 의거하여 인력, 장비, 보급품, 시설을 제공한다. 그 밖에도 자원봉사 조직, 연방정부 기관, 사조직, 주지방정부 차원에서 수행되는 재난경감활동을 조정한다. 연방정부는 주정부나 지방정부의 의약품·비상식량 등에 대한 제공, 필수 지원 서비스 제공, 안전 및 건강 관련 정보 제공, 위험 경고 발령 등을 지원한다(안은경, 2018: 25). 긴급 재난 상황의 지원에 있어서도 연방정부는 연방비용 부담 원칙에 의거 75%를 지원할 수 있는데, 이 때에는 총 지원 금액이 50만 달러를 초과할 수 없도록 규정하고 있다. 다만, 비상사태 지원이 시급한 상황, 해당 지역 주민의 생명·재산·공공의 안전과 건강을 위협하는 위험이 지속적으로 있는 경우, 위기를 경감할 수 있는 지원 방법이 적기에 이루어질 수 있는 수단이 없는 경우에는 예외적으로 법령에 명시된 제한 금액을 초과하여 지원을 할 수 있다.

2) 전국적 각종 위험 대응법(Pandemic and All-Hazards Preparedness Act)

전국적 각종 위험 대응법은 사회재난 중 전염병, 생물학적·생화학적 테러 등의 유형의 재난에 대비하고, 이에 대한 피해자를 효과적으로 지원하기 위하여 제정된 법률이라고 할 수 있다. 본 법률은 2002년에 개정된 공중보건안전 및 바이오테러대비 대응법의 집행이 더욱 효과적으로 이루어질 수 있도록 미국 보건 및 인적 서비스국 내에 차관(Assistant Secretary for Preparedness and Response, ASPR)을 임명하여 유관업무를 집행하도록 명시하고 있다(김도형 외, 2017). 구체적으로 감염병 등의 보건 관련 재난 상황에서 시민들을 비롯하여, 특히 재난취약계층을 보호할 수 있도록 연방정부와 지방정부, 주정부의 공무원들을 교육·훈련하고 필요한 권한을 부여하고자 마련되었다(변성수 외, 2018).

전염병이나 감염병 등의 보건 관련 재난 사태는 초기 신속한 대응이 이루어지지

않을 경우 국가 단위의 대규모 재난 사고로 확대될 수 있기 때문에 이에 대한 관리 필요성이 제기되며, 특히 의료 지원이나 적절한 대처가 곤란한 재난취약계층의 경우 위기 상황시 더욱 안전을 위협받을 수 있다는 측면에서 이와 관련된 규정이 마련된 것으로 해석할 수 있다(국가인권위원회, 2018: 35). 그 밖에도 미국의 경우 2009년 12월 공중보건서비스법(Public Health Service Act)의 수정안에서 국가보건안전전략(National Health Security Strategy, NHS)의 법적 권위와 의무사항을 규정하는 등의 개정 노력을 통해서 전염병·감염병 등의 재난에 적극적으로 대응하고 있다(김도형 외, 2017).

3) 캘리포니아 재난지원법(California Disaster Assistance Act)

캘리포니아 재난지원법은 재난피해를 조속히 복구하기 위한 목적에서 제정된 법률이다. 캘리포니아 재난지원법에서 명시하고 있는 재난은 홍수, 폭풍, 해일, 지진과 같은 자연재난과 화재, 테러, 전염병과 같은 사회재난 중 캘리포니아 주지사가 관찰 지역의 안전에 위협이 된다고 선언한 것을 의미한다. 재난 시 주정부 관할기관이 담당하는 업무는 조사, 평가, 보고, 훈련을 비롯한 연방정부와의 재난 정보통신 및 행정 처리와 관련된 업무, 재해 구호물자 지원, 금융 지원 업무 등이 포함된다.

재난지원법에 따르면, 주정부에서 지방정부로 지원하는 자금은 재난 대응에 있어서 소요되는 인력·물품·장비 등의 수반 비용, 재해로 파괴된 지방정부 소유 시설의 수리·복구·재건 및 대체 등에 필요한 소요 비용, 비용 분담을 위한 재난지원 프로그램의 매칭 펀드 지원, 연방정부의 임시주거시설 지원 비용, 간접적인 행정비용 등에 사용될 수 있다(안은경, 2018: 20). 상기한 자금배분은 재난 발생 10일 내에 이루어지도록 규정되어 있다. 또한 주 차원의 지원을 받기 위해서는 피해가 발생한 지방정부는 지역 비상사태를 선언하고, 비상사태 선언 후 60일 이내로 관리관을 통해 상위 관할 기관에 재난 재정 지원을 요청해야 한다. 그리고 주 정부는 재정 지원 요청에 따라 재난대응 업무 진행 여부, 업무에 따른 비용 추산 등의 절차를 거쳐 60일 이내에 보고를 마치도록 운영되고 있다. 지방정부는 비용분담 계획 등을 문서로 제시해야 자금 지원을 받을 수 있으며, 지역 비상사태에 대응하여 수행하는 주정부와 지방정부의 업

무는 각각 주계약법과 지방정부의 업무성과관리법에 저촉되지 않는 범위에서 협약하도록 규정하고 있다(안은경, 2018: 52).

캘리포니아 재난지원법은 지방정부에 대한 재정적인 지원과 더불어 직접적인 재난 구호를 다루고 있는 항목도 포함하고 있다. 재난지원법에 따르면 재난구호서비스의 전달체계를 구상하고 집행하는 주체는 비상서비스국이다. 비상서비스국은 주지사에 의해 선포된 지역의 비상 상황을 복구하기 위한 모델을 제시해야 한다. 이 때에 복구 모델은 위기를 극복하기 위한 일련의 업무프로세스를 의미하며, ▲ 주지사의 비상사태 선포 후 실행 가능한 업무절차의 제시, ▲ 개인·가족기업에 재난 구호 관련 상담 지원, 실업 지원, 비상식량 및 의류 지원, 통신 시스템, 주민증명 서류의 대체, 음용수 지원, 조세 경감 등에 대한 구체적인 내용, ▲ 임시주거시설 확충을 위한 절차, ▲ 비정부조직의 참여를 촉진하는 수단 등의 내용이 포함된다. 그 밖에도 해당 법률에는 재난 시 재난 구호를 수행하는 비영리조직의 지원과 관련된 사안을 명시하고 있다. 주지사가 재난을 선포하면, 일정한 자격요건을 갖춘 비영리조직이 주의 지원을 받아 비상물품 배분 등을 비롯한 재난 구호활동을 수행하며, 이러한 조직은 스탠포드 법에 따른 자격요건을 갖추도록 규정하고 있다(안은경, 2018: 53).

제 4 장

고양시 실태 진단 및 정책 제언

제1절 고양시의 재난 실태 진단

제2절 정책 제언

제절 고양시의 재난 실태 진단

1. 고양시의 재난 발생 실태

고양시의 재난발생 현황을 검토하기 위하여 2018년 고양시 통계연보를 활용하였다. 고양시 통계연보에 의하면 2011년부터 2017년까지 고양시의 자연재난으로 인한 피해는 2017년을 제외하고 피해액이 지속적으로 감소하고 있다. 2011년에는 400mm가 넘는 집중호우가 발생하여 성사천 제방이 붕괴된 사고로 인해 약 20억원 수준의 피해액이 발생한 것으로 나타났다. 이러한 풍수해 피해를 절감하기 위해 고양시는 풍수해 취약지역을 대상으로 민·관·군·경 협력 훈련을 실시하고, 풍수해 보험관리, 지역 자율방재단 운영, 자연재난 표준매뉴얼 작성 등 풍수해 피해를 방지하기 위해 노력하였다. 그 결과 2011년 대비 풍수해로 인한 피해액은 지속적으로 감소하였고, 2017년에는 2011년 약 20억 7백만원에서 약 6천 1백만여원 수준으로 큰 폭으로 감소한 것을 확인할 수 있다. 또한, 동기간 동안 풍수해로 인한 인명피해나 이재민이 발생하지 않은 것을 확인할 수 있다.

[표4-1]은 2011년부터 2017년까지 고양시의 풍수해 발생 및 피해현황이다.

[표 4-1] 고양시 풍수해 발생 및 피해 추이

연별	사망 및 실종		이재민		침수면적	피해액(천원) 계
	남	여	남	여		
2011	-	-	-	-	-	2,078,340
2012	-	-	-	-	-	855,233
2013	-	-	-	-	-	207,069
2014	-	-	-	-	-	-
2015	-	-	-	-	-	-
2016	-	-	-	-	-	16,200
2017	-	-	-	-	-	61,651

출처: 고양시, 「2018 고양통계연보」, 고양시청, 2018, p.474

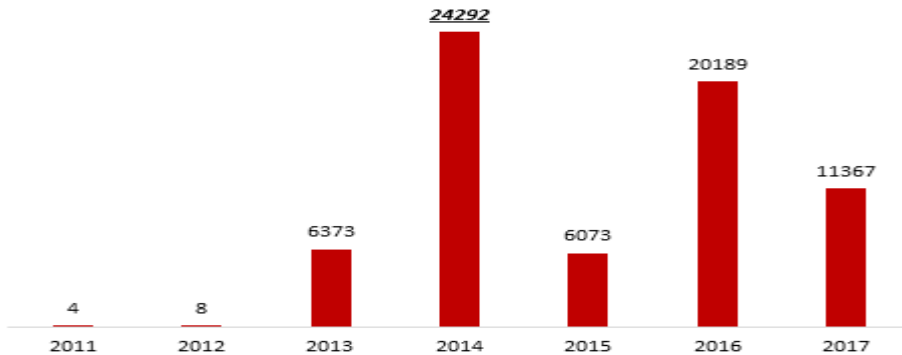
사회재난의 경우 상기한 자연재난과는 다소 다른 양상을 보이고 있다. 2018년 고양시 통계연보에 의하면, 2011년에서 2017년까지 고양시 사회재난사고 발생건수는 총 29,255건으로 집계되었다. 2017년의 경우 사회재난사고의 발생건수가 4,130건으로, 전년도인 2016년 4,185건에 비해 발생건수는 감소하였지만, 인명피해의 경우 5,416명에서 5,494명으로 증가한 것으로 나타났다. 또한, 2011년과 비교했을 때에도 3,973건으로 집계되던 발생건수가 2017년 4,130건으로 157건 증가하였다.

[표 4-2] 고양시 사회재난사고 발생 및 피해 추이

연별	합계		화재		산불		붕괴		폭발		도로교통사고	
	건	인원	건	인원	건	인원	건	인원	건	인원	건	인원
2011	3973	5,435	637	5,435	-	36	1	11	-	-	3,324	5,378
2012	4052	5,431	537	5,431	1	79	3,514	5,352
2013	4022	5,288	499	5,288	1	29	6	3	4	1	3,512	5,255
2014	4430	6,043	567	6,043	2	210	6	3	-	-	3,855	5,830
2015	4463	5,851	555	5,851	5	55	4	1	-	-	3,899	5,795
2016	4185	5,416	558	5,416	3	63	7	-	5	-	3,612	5,353
2017	4130	5,494	565	5,494	1	34	6	1	3	2	3,555	5,457

출처: 고양시(2018), 전개서, pp.472-473

[그림 4-1] 고양시 2011년-2017년 사회재난 피해액 추이(단위: 백만원)



출처: 고양시(2018), 전개서, pp.472-474

재산피해의 경우에도 2011년 430만원으로 집계되던 피해액이 2017년에는 113억여 원으로 증가했다. 조사기간 중 가장 많은 사회재난 피해액이 발생한 것은 2014년이다. 고양시의 사회재난 사고 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것은 도로교통사고와 화재인 것으로 나타났다. 2017년 기준 도로교통사고는 총 3,555건, 화재는 565건 발생하였으며, 이는 전체 사회재난 사고 중 99%에 해당한다. 화재와 교통사고 다음으로는 붕괴사고 6건, 폭발사고 3건, 산불 1건 순으로 많이 발생하였다.

상기한 바와 같이 고양시의 경우 자연재난으로 인한 피해발생 건수와 피해액은 지속적으로 감소하고 있는 것으로 살펴볼 수 있다. 이와 비교하여 사회재난으로 인한 피해는 조사기간인 2011년에서 2017년 동안 다소 차이는 있으나, 자연재난으로 인한 피해와 비교해보았을 때, 상대적으로 더 심각한 것을 확인할 수 있다. 이는 고양시의 사회재난 피해주민을 대상으로 한 피해복구 지원 및 구호를 위한 제도가 논의되어야 할 필요성을 시사한다.

1) 교통사고

고양시 사회재난 사고 중 발생 건수 기준으로 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 교통사고이다. 2011년도 기준 고양시의 등록차량은 총 32만 여대로 집계되었다. 차량 등록대수는 해마다 증가하는 추세이며, 2017년에는 총 39만 여대로 나타났다. 2007년부터 2017년 까지 10년 동안 고양시의 교통사고는 평균 3,562건으로 나타났으며, 2015년까지 차량 등록대수와 유사하게 고양시 교통사고 발생건수도 지속적으로 증가하였다. 2016년부터는 교통사고 발생 건수가 하향하는 추세를 보이고 있다. 2016년의 경우 총 발생 건수는 3,612건이었으며, 2017년도의 경우 지난 10년 간 평균 건수보다 7건 적은 3,555건으로 집계되었다.

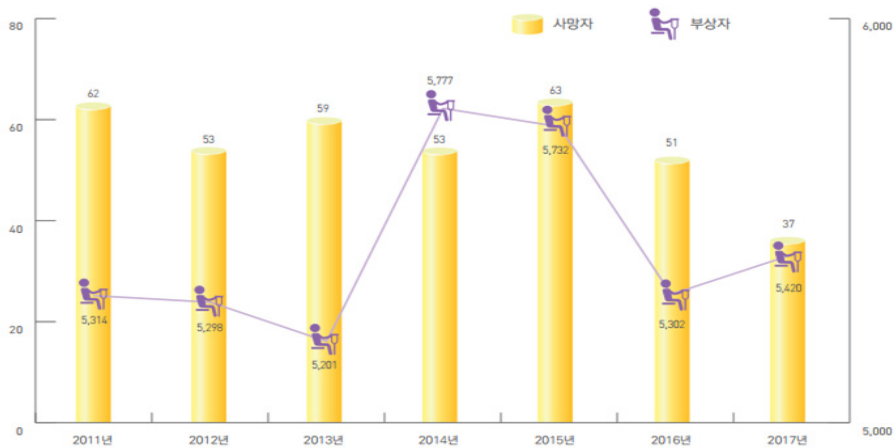
[그림 4-2] 2011년-2017년 고양시 교통사고 발생 추이



출처: 고양시(2018), 전계서, p.21

한편, 교통사고로 인한 인명피해의 경우 지난 10년간 사망자는 57명, 부상자는 5,473명으로 집계되었다. 분석기간 중 2015년이 사망자 수 63명, 부상자수 5,732명으로 가장 높은 것으로 나타났다.

[그림 4-3] 2011년-2017년 교통사고로 인한 인명피해 현황(단위: 명)

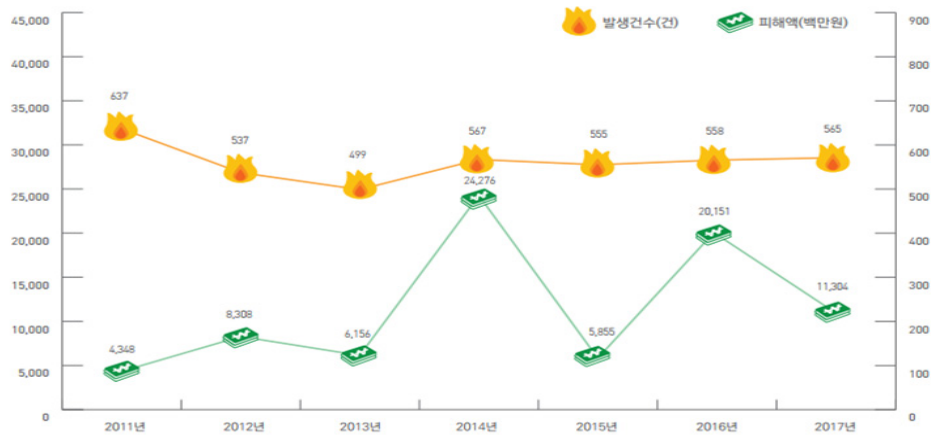


출처: 고양시(2018), 전계서, p.21

2015년 이후 인명피해는 2016년의 경우 사망자수 51명, 부상자 수 5,302명, 2017년은 사망자 수 37명, 부상자 수 5,420명으로 지난 10년 간 평균 인명피해 수치보다 감소한 것으로 나타났다. 고양시의 경우 교통사고로 인한 사회재난 발생 건수와 인명피해가 2015년 대비 감소하고 있는 추세이나, 2018년 기준 1,000대당 교통사고 발생 건수가 평균치인 9.05건보다 높은 9.77건이며, 사회재난 피해 발생 건수 중 가장 많이 차지하고 있다는 점을 고려하였을 때 향후 이에 대한 정책적 개선방안이 논의되어야 할 필요성을 제기할 수 있다.

2) 화재

[그림 4-4] 2011년-2017년 고양시 화재발생 건수 및 피해액 추이



출처: 고양시(2018), 전계서, p.22

고양시의 사회재난 발생 건수 중 두 번째로 많이 차지하고 있는 것은 화재이다. 고양시 통계연보에 의하면 고양시 내 화재사고는 2011년부터 2017년까지 총 3,918 건 발생하였다. 같은 기간 발생건수는 평균적으로 559건이었으며, 피해액은 평균 114억 8천만원으로 나타났다. 2017년의 경우 2011년부터 2017년동안 평균 화재 발생 건수보다 6건 더 증가한 565건으로 집계되었다. 화재로 인한 피해액은 약 114억 원으로 다소 감소하였다. 발화요인별로는 실화(失火)로 인한 화재 발생 건수가 총

3,360건으로 가장 많았고, 이는 전체 화재발생 사고의 약 86%를 차지하는 수준이다. 실화를 제외하고는 방화가 11건, 자연적 요인 및 원인 미상의 화재를 포함한 기타 요인이 446건으로 나타났다. 기타 요인 중 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것은 원인 미상에 따른 화재로, 2011년에서 2017년 동안 총 378건이며, 기타 요인 중 86%, 전체 화재사고의 9.6%를 차지하고 있다.

[표 4-3] 2011-2017년 고양시 화재 발생 추이

연별		발생			
		실화	방화	기타	원인미상
2011	637	502	29	106	79
2012	537	465	13	59	55
2013	499	413	17	69	53
2014	567	487	23	57	49
2015	555	500	8	47	40
2016	558	493	11	54	50
2017	565	500	11	54	52

출처: 고양시(2018), 전개서, pp.464-466

고양시의 화재로 인한 피해는 경기도 내 기초 지자체 중에서도 높은 것으로 나타나고 있다. 2019 경기도 화재발생 현황분석에 따르면, 2019년 상반기 기준 경기도 내 화재발생 건수로는 화성시(369건) 다음으로 가장 많은 283건으로 나타났다.

또한, 피해액수에 있어서도 고양시는 60억여 원으로 집계되어, 화성 167억원, 안성 117억원, 용인 90억원, 김포 69억원, 남양주 66억원에 이어 경기도에서 6번째로 화재 피해액이 가장 높으며, 화재로 인한 인명피해도 17명으로 파주시 24명과 수원시 18명에 이어 경기도에서 3번째로 가장 높았다.

상기한 바와 같이 경기도 내의 다른 기초 지자체와 비교하였을 때, 고양시는 화재가 상대적으로 더 많이 발생하며, 이에 따른 피해도 큰 편인 것으로 진단할 수 있다. 특히 고양시 화재사고는 원인미상의 화재가 차지하는 비율이 적지 않은 것으로 살펴볼 수 있다. 이러한 원인미상의 화재는 현행 사회재난 구호 및 복구 제도의 원인자 책임부담을 원칙으로 인해 효과적인 구호 및 지원에 어려움이 존재한다. 이러한 측면

에서 재난피해 주민들의 지원을 보다 실질적으로 제고하기 위하여 고양시의 사회재난 및 구호 제도에 대한 개선 필요성이 제기된다고 할 수 있다.

2. 고양시의 재난피해 지원 조례 현황

고양시에서 재난 피해 주민 지원을 다루고 있는 조례는 「고양시 시민안전보험 운영 조례」와 「고양시 재난 및 안전관리 기본 조례」의 2가지가 있다.

「고양시 시민안전보험 운영 조례」는 2018년 12월 제정되어 시행된 조례로, 일상 생활에서 발생할 수 있는 재난이나 각종 사고로부터 피해를 입은 고양시민의 생활안정과 복지향상 차원에서 고양시에서 제공하는 시민안전보험과 관련된 조례이다. 고양시 시민안전보험의 가입 대상은 고양시에 주민등록이 되어 있는 모든 시민과 등록된 외국인을 피보험자로 하고 있다. 보험의 지급대상은 재난 및 안전관리 기본법에 명시되어 있는 폭발·화재·붕괴·대중교통사고·강도와 같은 사회재난과 자연재난으로부터 피해를 입은 모든 이들이 대상이다. 재난으로부터 재해를 입은 고양시민은 최대 1,500만원까지 보장받을 수 있다. 고양시 조례의 경우 이례적으로 화상수술비를 지원하고 있는데, 화상으로 인한 치료를 목적으로 병원에서 수술을 받을 경우, 수술 1회당 화상 수술비를 지원받을 수 있다. 「고양시 시민안전보험 운영 조례」는 고양시에 주민등록 되어있는 시민은 별도의 가입절차 없이 혜택 받을 수 있으며, 개인보험 가입여부와 상관없이 중복지급이 가능하다.

그리고 「고양시 재난 및 안전관리 기본 조례」는 2017년 12월에 제정된 조례로, 고양시의 재난관리를 소관하고 있는 기본 조례이다. 본 조례는 「재난 및 안전관리 기본법」에서 위임받은 개별조례를 통합하고, 재난 예방·대비·대응·복구에 대한 고양시의 역할과 재난 및 안전관리에 관한 계획 등에 대한 제도적 기반을 마련하기 위한 목적에서 제정되었다. 「고양시 재난 및 안전관리 기본조례」는 고양시의 재난관리와 관련된 모든 사항을 명시하고 있는 조례인 만큼, 상위법령인 사회재난 구호 및 복구지원에 관한 위임 사항도 통합하고 있으며, 이러한 측면에서 동 조례 5절의 고양시 ‘사회재난 구호 및 복구지원’에 해당 항목에 대한 내용을 명시하고 있다. 조례에서 정하고

있는 적용범위는 사회재난 중 특별재난지역으로 선포되지 않은 지역의 재난에 대하여 적용하도록 규정하고 있다. 또한 제30조에는 상위 법령인 사회재난 구호 규정에 명시되어있는 생활안전지원, 간접지원, 피해 수습지원 등에 대한 지원 기준이 제시되어 있다. 「고양시 재난 및 안전관리 기본 조례」에서 제시하고 있는 사회재난 구호 및 복구에 관한 지원은 기본적으로 현금성 지급을 상정하고 있다. 또한, 사회재난 피해 유발자가 보험금으로 지급하거나, 타 법령으로 지원받은 경우에 사회재난 피해자의 중복지원은 금하고 있다.

고양시의 경우 「고양시 재난 및 안전관리 기본 조례」에 특별재난지역으로 선포되지 않은 피해지의 주민을 지원하는 조항이 포함되어 있다. 그러나 사회재난 피해 유발자에 대한 구체적인 구상권 청구 및 책임 등에 관한 사항과, 지원 대상 및 지원 금액에 대한 명확한 기준은 현재 불분명한 측면이 존재하는 것으로 진단할 수 있다.

제2절 정책 제언

1. 고양시 차원의 제도 보완 노력

지금까지의 논의를 정리하면 우리나라의 재난구호 및 복구와 관련된 제도는 대부분 자연재해에 초점을 맞추어 발전해 온 것으로 진단할 수 있으며(임승빈 외 2016), 그로 인하여 사회재난에 대한 구호 및 복구에 대해서는 법적, 제도적으로 모호하다는 한계를 지적할 수 있다. 이러한 예로 우리나라는 「재난 및 안전관리기본법」을 통해 국가 및 지방자치단체 차원의 이재민 구호 등 일련의 복구 활동과 관련된 사항들을 포괄적인 수준에서 제시하고 있으나 이에 대한 구체적인 지침과 규정 마련 측면에서 자연재난 피해의 경우 「자연재해대책법», 「자연재난 구호 및 복구 비용 부담 기준 등에 관한 규정」 등을 통해 오랜 기간 관련 제도를 재개정하며 개선·발전시켜 온 것으로 진단할 수 있다(정지범, 2014). 이와 비교하여 사회재난의 경우에는 일반적으로 자연재난과 차별화되는 특징으로 재난 발생의 원인제공자가 존재한다는 측면으로 인하여 해당 원인제공자가 피해 보상 및 배상의 책임이 있다는 원칙 하에 피해 주민의 구호나 피해 복구에 제한적으로 이루어져 온 측면이 존재한다. 그러나 한편으로는 원인제공자의 책임 소재와 보상 및 배상 범위 등을 법적으로 규명하는 과정에서 상당한 시간과 비용 등이 소요되며 이 과정에서 피해주민 또는 재난피해자의 생계부담이나 손실은 더욱 누적된다는 부작용을 지적할 수 있다. 그리고 자연재난과 사회재난에 상관없이 피해를 입은 주민들이 느끼는 고통지수는 동일함에도 불구하고 재난의 유형에 따라 정부로부터의 지원 여부가 다르다는 점 또한 지속적인 한계점으로 제기되고 있는 실정으로 진단할 수 있다(서상덕, 2017).

이러한 측면에서 정부는 자연재난과 사회재난에 상관없이 특별재난지역 선포 등을 통해 중앙정부 차원에서 적극적인 지원을 제공하고 있다. 특별재난지역으로 선포될 경우 「재난지역 피해주민의 생계지원에 관한 규정」에 따라 이재민이나 피해 주민

등을 지원할 수 있게 되며 최근 발생하였던 대규모 사회재난인 구미 불산 누출 사고나 세월호 사고 등도 이러한 특별재난지역 선포를 통해 정부의 적극적인 구호 및 복구 지원이 이루어진 사례로 살펴볼 수 있다¹⁴⁾.

한편, 특별재난선포를 통한 사회재난 지원 문제 외에도 현재 사회재난 피해주민 지원 및 구호 제도는 사회재난의 경우 특별재난지역으로 선포된 지역의 재난에만 국비를 지원할 수 있도록 규정하고, 특별재난지역으로 선포되지 않은 재난은 지자체에서 지원하도록 하고 있어 피해 주민들을 지원하기 위한 조례 제정 등 구체적인 보완 노력이 필요한 상황으로 진단할 수 있다. 이러한 측면에서 고양시 차원에서 정책적으로 제도적 사각지대를 개선하기 위한 정책적 노력으로 다음과 같은 방안들을 제시할 수 있다.

먼저, 조례 제정을 통해 사회재난 피해 주민들을 지원하기 위한 법적 근거를 구체화하는 방법을 제시할 수 있다. 최근 화재·붕괴·교통사고 등 사회재난으로 인해 발생하는 인명·재산피해가 지속적으로 증대됨에 따라 이에 대한 대처와 복구 지원 차원에서 각 지방자치단체의 역할이 강조되고 있는 것으로 진단할 수 있다. 이러한 측면에서 각 지자체는 「재난 및 안전관리 기본법」에 따라 지역 내에서 발생한 사회재난으로 인한 피해자의 생활 안정과 피해수습 지원을 위해 필요한 사항을 법적으로 뒷받침하기 위한 목적으로 ‘사회재난 구호 및 복구에 관한 조례’ 제정을 추진하고 있다.

이러한 조례의 마련은 특별재난지역으로 선포되지 아니한 지역의 사회재난에 대비하여 지방자치단체 차원의 신속한 구호 및 복구 지원에 필요한 사항과 사회재난에 대한 지방비 부담금 중 시의 재원 부담률을 규정하는 등 더 구체적인 지원 근거를 마련할 수 있다는 점에서 그 의의를 지닐 수 있다. 고양시 또한 관련 조례를 마련하여 2020년 시행 예정이며 이러한 조례를 시행하는 데 있어서 강화군이나 대구광역시 사

14) 특별재난지역은 「재난 및 안전관리 기본법」시행령 제68조 규정에 따라, “재난이 발생한 시도의 행정능력이나 재정능력으로는 재난의 수습이 곤란하여 국가적 차원의 지원이 필요하다고 인정되는 경우”와 “생활기반 상실 등 극심한 피해의 효과적인 수습 및 복구를 위하여 국가적 차원의 특별한 조치가 필요하다고 인정되는 경우”에 한하여 선포한다. 우리나라에서 인적/사회재난에 대하여 특별재난지역을 선포한 사례는 다음과 같다(정자범, 2013).

- 삼풍백화점 붕괴 사고(1995), 동해안 산불(2000), 대구지하철 화재 사고(2003), 양양 산불(2005), 허베이스피리트호 유류 유출 사고(2007), 구미불산 사고(2012), 세월호 사고(2014)

례 등과 같이 지원 기준과 지원 금액 등에 대하여 보다 더 구체적으로 설정하는 방안 등을 고려할 수 있다.

또한 미국의 스테포드법과 일본의 재해구조법에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 지금까지 자연재해 구호 방식과 유사하게 반과 및 전과, 손실액 등 뿐만 아니라 더 다양한 구호 기준 설정을 위한 고려가 요구된다. 예를 들어 일본의 경우 구역 내 인구와 소실된 가구 수를 기준으로 지원 기준을 설정하고 있으며 미국의 경우 관계 법령에서 재난 피해자 지원의 범위, 지원 항목, 대상 등을 구체적으로 명시하고 있다. 이러한 예로 주택의 경우 주거 가능여부를 중심으로 보상 범위를 설정하거나, 반려동물의 피해에 관한 보상 조항까지 마련하는 등 다양한 지원 사항을 고려하고 이에 대해 상세하게 제시하고 있다는 특징을 살펴볼 수 있다. 이러한 미국일본 등 선제적으로 운영하고 있는 사례들을 벤치마킹함으로써 고양시의 사회재난 피해자 구호 조례 제정을 위한 가이드라인을 제공할 필요성이 제기된다.

또한 기존 선행연구에 의하면 우리나라의 거주지 형태 가운데 아파트의 화재보험 가입률은 상대적으로 높은 편인 것(73.2%)과 비교하여, 단독주택과 연립·다세대 등의 공동주택의 경우 각각 31.2%, 29.3% 수준으로 보험가입을 통한 재난 대비가 매우 제한적인 것으로 지적되고 있다(정지범, 2013). 그리고 소상공인들의 대표적인 업종으로 분류되는 소매업, 음식점, 이·미용업, 오락장 운영업 등에 대한 화재 보험 가입률 조사 결과 50.1% 수준인 것으로 나타나 민간부문 내 자체적인 재난대비에 미흡한 측면이 존재하는 것으로 진단되었다(정지범, 2013). 또한 최근 소상공인시장진흥공단에 의하면 전국 전통시장 소상공인들의 화재공제 가입률 또한 2018년 기준 4.8% 수준에 머무르는 것으로 보고된 바 있다(아시아경제 보도자료¹⁵⁾).

이러한 측면에서 관련 조례를 제정하는 데 있어서 소상공인 피해자를 대상으로 한, 보다 더 구체적인 지원 정책을 마련하는 방안 등을 고려할 수 있다. 예를 들어 피해 대상자가 소상공인이나 거주민 등 지역 내(고양시)에서 생계를 이어가는 이들일 경우, 그 지역에 계속하여 머물러야 하는 문제가 발생할 수 있다. 이러한 측면을

15) “소상공인시장진흥공단, 전통시장 화재공제 가입률 4.8%에 불과”, 아시아경제(2018.10.25.), <https://www.asiae.co.kr/article/2018102510150908990>, 접속일 2019.12.10.

고려하여 임시주거시설 제공 방안의 일환으로 숙박시설(모텔 등)을 활용해 일주일 정도 단기간 지원하거나, 장기간 지원의 경우 고양시 차원의 연수시설 제공 방안(또는 이용금 분담 방안)등을 고려할 수 있다.

둘째로, 시민안전보험과 같은 지자체 차원의 시민 대상 보험 가입 방안 등을 고려할 수 있다. 현재 많은 지방자치단체가 최근 사·도민들이 일상을 영위하면서 직면하게 되는 많은 위험요소로부터 발생할 수 있는 우발적 사고 및 재난 또는 범죄에 의해 신체적 피해가 발생한 경우 이를 보상하는 안전보험을 도입하였다. 지자체 안전보험은 2019년 7월 기준 95개의 지방자치단체에서 도입하고 있고, 2018년 4월 말(26개)에 비해 2배 이상 증가하였다. 이는 전체 지방자치단체 243개의 39.0%에 해당된다. 광역지자체는 대구광역시와 인천광역시, 세종특별자치시 제주특별자치도의 4개 지자체로, 17개 광역자치단체의 23.5%를 차지하고 있고, 서울 강동구 등 91개의 기초지자체에서 도입해 226개 기초지자체의 40.3%를 차지하고 있다. 인구 100만명 이상의 기초지자체 중 경기도 용인시와 수원시, 경상남도 창원시가 지자체 안전보험에 가입하고 있으며 고양시 또한 현재 가입이 완료되었다. 광역지자체 전체가 가입하고 있는 경우를 제외하고 대부분의 기초지자체는 자발적으로 가입하고 있으나 충청북도 등 소속 기초지자체가 가입하는 경우 보험료 일부를 보조하는 형태로 지원하는 사례 또한 존재한다. 이러한 시민안전보험은 사회재난의 경우 사고 발생 시 사고를 유발한 자가 책임지고 피해자에게 손해를 배상하도록 하고 있으나 재난사고 유발자가 보험에 가입하지 않아 피해수습에 어려움을 발생하는 상황 등에서 지방자치단체가 안전보험에 가입되어 있다면 배상책임 제도강화 및 피해자에 대한 최소한의 수습비용을 담보할 수 있다는 점에서 기여할 수 있다.

[표4-4]는 고양시와 인구규모와 행정적 여건 등의 측면에서 유사성을 지니고 있는 수원, 용인, 창원시 등의 시민안전보험 가입 사례와 주요 보장 내용을 정리한 표이며, 최근 가장 폭넓은 범위의 안전사고 보장 내용을 담보하고 있는 사례로서 서울시 금천구 등의 사례를 제시하고 있다.

[표 4-4] 지자체 시민안전보험 가입 주요 사례 및 내용

구분	창원시	용인시	수원시	서울 금천구
계약(갱신)일자	18.11.20	19.03.11	19.04.01	19.07.01
폭발화재붕괴 산사태상해사망	1,000	1,000	1,500	1,000
폭발화재붕괴 산사태후유장애	1,000	1,000	1,500	1,000
대중교통이용시 상해사망	1,000	1,000	1,500	1,000
대중교통이용시 후유장애	1,000	1,000	1,500	1,000
강도상해 사망	1,000	1,000	1,000	1,000
강도상해 후유장애	1,000		1,000	1,000
뺑소니, 무보험차 상해사망				1,000
뺑소니, 무보험차 후유장애				1,000
스쿨존 교통상해 부상치료비	1,000	1,000	1,000	1,000
청소년 유괴, 납치, 인질일당				10
미야찾기 지원금				100
익사사고 사망				1,000
의료사고 법률비용		1,000		1,000
자연재해 (일사병, 열사병 포함)	1,000	1,000	1,000	1,000
농기계사고상해 후유장애		1,000		1,500
성폭력상해		1,000		1,500

자료: 연구진 작성

[표4-4]를 통해 각 지자체별 주요 보장 가입 내용을 살펴보면 대중교통 이용 등에 의한 사고와 예측하기 어려운 재난(폭발, 화재, 붕괴사고 등)에 대한 보장을 주

로 담보하고 있으며 지역적 환경 특성에 따라 농기계 사고나 익사사고, 미아사고 등 보다 세부적인 가입 내역이 존재하는 것으로 확인할 수 있다. 이러한 가입 내용과 보장 규모 등에 대한 현황을 참고하여 고양시의 시민안전보험 또한 고양시의 재정적 역량과 주요 발생 사고 유형 등을 고려하여 더욱 효과적인 운용이 이루어질 수 있도록 보장 내용 및 조건에 대한 면밀한 검토가 요구된다고 할 수 있다.

또한 시민안전보험 운영의 경우, 한편으로는 일반적인 보험 상품에서 나타날 수 있는 도덕적 해이 문제를 최소화할 수 있도록 정교하게 설계할 필요성이 제기된다. 실제로 최근 수원시, 춘천시, 당진시 등에서는 시민안전보험의 실효성에 대한 비판 의식이 제기되기도 하였으며(당진신문 보도자료¹⁶⁾17)), 수원시는 보험사의 권유 사항이 아닌, 정해진 한도 내에서 재난 상해 실손 보장이 가능하도록 2019년 4월 계약 형태를 갱신한 것으로 나타났다(포커스데일리 보도자료¹⁸⁾). 그리고 시민안전보험의 경우, 보험료를 부담하는 보험계약자는 고양시가 되므로 결국 시의 재정 부담이 가중될 가능성을 우려할 수 있다. 예를 들어 시민안전보험은 적극적 시민복지 대책의 하나라고 할 수 있으므로 제도가 시행된다면 중단되거나 폐지하기에는 한계가 있어 도덕적 해이 문제가 계속 발생한다면 보험료가 증가할 것으로 예상할 수 있다. 따라서 이러한 문제를 완화할 수 있는 방안으로 시민들이 일부 자부담을 하거나 계약대상 민간보험회사의 사고 처리에 대한 철저한 관리감독이 필요하다.

그 밖에도 관련 법령의 실질적인 집행을 위한 인력을 확보할 방안에 대해서도 고려할 필요성이 제기된다. 일본의 사례를 살펴보면, 일본의 각 지역에서는 취약계층 관리자로서 촌장이 핵심적인 역할을 수행하여 시정촌 내 취약계층의 현황을 파악하고, 재난 시 취약계층을 책임지고 담당하는 임무를 수행하는 것을 살펴볼 수 있다. 고양시 또한 효과적인 재난 구호 및 지원을 위해서는 각 지역사회 중심의 네트워크

16) 당진시의회 행정감사 결과 당진시민안전보험은 3억여원이 투입되었음에도 불구하고 2016년부터 3년간 수혜자는 1명인 것으로 나타나 실효성 측면에서 비판의 대상이 되었으며 홍보부족, 복잡한 신청방법 등이 실적이 부진한 원인으로 지적되었다.

17) “3억 넘게 보험료 낸 당진 시민안전보험...3년간 수혜자 1명” 당진신문(2019.06.15.), <http://www.idjnews.kr/news/articleView.html?idxno=72138>, 접속일 2019.12.10.

18) “춘천시 시민안전보험 실효성 '의문'”, 포커스데일리(2019.11.01.) <http://www.ifocus.kr/news/articleView.html?idxno=177610>, 접속일 2019.12.10.

및 협력체계 활성화를 통한 구호 제도 개선방안을 고려할 필요성이 제기된다. 이러한 측면에서 적십자사 등 긴급구호지원기관으로서 협력 가능한 기관들과 시가 협력하는 방안 등에 대해서도 제안할 수 있다.

마지막으로 제도에 대한 안내, 홍보 강화 방안에 대하여도 고려할 필요성이 제기된다. 사회재난 피해자 지원 정책은 현재 행정안전부 알림 사항으로 강조되고 있음에도 불구하고 현재 긴급복지지원법에 따라 신청에 한해 지원이 이루어지고 있지만 이에 대한 인지를 하지 못하여서 수혜받지 못하는 경우 또한 많은 것으로 지적되고 있다. 이러한 중앙정부 차원의 지원 제도 뿐만 아니라 고양시에서 향후 지원하는 구호 정책에 있어서도 고양시민들이 사전이나 사후에 이에 대한 정보를 충분히 숙지하고 관련 제도를 이용할 수 있도록 안내와 홍보가 요구된다.

2. 사회재난 피해주민 구호 개선을 위한 장기적 과제: 중앙집권 재난관리에서 지방분권 관리로의 전환

우리나라의 경우 재난 대응 및 구호 활동에 있어서 상대적으로 지방보다는 중앙 정부 중심의 기능이 강조되어 온 것과 비교하여 미국 등의 사례를 살펴보면 연방정부의 전통 하에 지방분권이 강조되는 특징을 살펴볼 수 있다. 이에 따라 우리나라의 「재난 및 안전관리 기본법」은 재난관리에 있어 중앙재난안전대책본부 등 중앙정부의 역할을 강조하는 하향식 접근방식(top-down approach)을 적용하고 있는 것과 비교하여 미국의 재난관리 형태를 살펴보면 FEMA를 통해 통합적으로 관리·지원하되 중앙보다는 지방의 우선 대응에 비중을 두고 보충성의 원칙에 기반하여 관리가 이루어지는 것으로 살펴볼 수 있다(박현용, 2018: 93). 즉, 지역에 각종 재난이 발생하였을 경우 이에 대한 대응, 복구 등의 1차적인 책임을 지방정부가 다하는 가운데, 필요시 주정부나 연방정부 등 상위 기관에서 조정 및 지원하는 상향식 접근방식(bottom-up approach)에 기반한 관리가 이루어지고 있는 것으로 진단할 수 있다. 이러한 측면에서 우리나라의 경우도 최근 강조되는 지방분권화에 맞추어 중앙정부 중심의 재난

관리방식에 경도되는 것을 주의하고 신속한 현장 대응 및 지원의 측면에서 재난관리에 관한 실질적인 권한들을 각 지방자치단체에 위임하거나 조정하는 방안을 고려할 필요성이 제기된다.

한편, 재난관리 및 이러한 권한 배분에 있어서도 지나치게 획일적이고 일괄적인 위임은 각 지자체의 인력·재정 등의 역량이나 행정적 측면을 고려하였을 때 부작용이 발생할 수 있는 가능성 또한 우려할 수 있다. 따라서 각 지자체의 환경과 기술적·행정적 여건, 재난관리 역량 등을 고려하여 재난 현장에서 신속한 대응이 요구되는 권한 등을 중심으로 책임과 역할을 재조정하는 가운데 지속적인 교육훈련 프로그램 개발 및 지원 등 지방의 재난관리역량을 강화하기 위한 정책적 지원 방안에 대해서도 제안할 수 있다.

이러한 예로 영국의 경우 국가재난사무국에서 국가재난관리 역량강화 프로그램(National Resilience Capability Program)등과 같은 교육훈련 프로그램을 개발·지원함으로써 재난유형별 주관부처와 지방자치단체, 제1차 책임기관(category 1 responder)과 제2차 책임기관(category 2 responder) 내 관료들의 전문성과 역량을 제고할 수 있도록 운영하고 있다(박현용, 2018: 93-94).

또한 지속적인 민관협의체 활동 및 자원봉사 등을 통한 시민 사회 참여를 장려할 필요성이 제기된다. 영미권 국가 등의 사례를 살펴보면 중앙정부의 개입이나 지원 없이 지방정부 차원에서 재난관리 역량을 강화하고 이에 대한 대응 체계를 강화하기 위한 목적으로 지역 내 재난관리 관련 포럼(Local Resilience Forum) 등을 운영하는 사례들을 제시할 수 있다. 이러한 포럼은 재난관리 관련 업무담당자, 지역 대표자 등 재난관리와 관련된 다양한 이해관계자들이 참석하여 상호 간의 커뮤니케이션과 정보 공유, 안전 관련 현안 발굴 등의 과정을 수행하는 협의체로서 기능한다. 이러한 협의를 통해 재난관리와 관련된 각 주체들 간의 업무 조정과 긴밀한 협력적 네트워크 구축 등에 기여할 수 있으며 지역 스스로 재난안전 문제를 발굴하고 이에 대한 해결방안을 자율적으로 모색해 나가는 장으로 기능할 수 있다는 측면에서 그 의의를 기대할 수 있다. 우리나라 또한 현재에도 「재난 및 안전관리 기본법」 등에 근거하여 지역재난안전대책본부를 통해 재난대비를 실시하고, 관련 협의체 등을 운영하도록 규정하

고 있으나 실질적으로는 정기적인 협의나 참여 인원 측면에서 한계점이 존재하는 것으로 진단할 수 있다. 또한 해외 재난관리 포럼의 경우 다양한 참여자들 가운데 재난 지원·대응과 관련된 자원봉사단체들도 참여하여 재난 대비 교육을 통해 사전에 전문적인 역량을 제고하고, 재난발생시 실제 현장에 투입·지원하는 방식으로 이루어지고 있는 것과 비교하여 세월호 사고를 비롯한 우리나라의 사례들을 살펴보면 자원봉사 단체들이 참여함에도 불구하고 체계적인 관리나 지원에는 제한적인 측면이 다수 존재하는 것으로 진단할 수 있다(박현용, 2018: 95). 따라서 우리나라의 경우에도 각 지자체 수준에서 지역 내 재난관리 협의체 운영 및 지원을 활성화하고 각 재난관리 주체들 간의 기능 및 업무 수행에 대한 협의와 조정, 교육 훈련 등을 통한 전문 역량 강화 등을 통해 실제 재난발생시 재난 대응과 복구 과정에서도 적극적으로 활용될 수 있는 관리체계를 구축할 필요성이 제기된다.

마지막으로 최근 재난구호와 관련하여 인도주의적 지원이라는 용어가 확산되고 있다. 인도주의적 지원(Humanitarian assistance)이란 재난으로 인해 영향을 받은 사람들을 적절하게 돌보는 것을 의미하며, 이는 즉 재난의 유형과 관계없이 재난에 의해 피해가 발생한 사람들을 구호·지원한다는 것을 의미한다(박현용, 2018: 96). 이러한 측면에서 우리나라의 재난구호는 재해구호법과 이에 근거한 재난구호계획 수립지침 등에 의해 재난피해자, 이재민 등에 대한 지원이 이루어져 왔으나 최근까지 자연재난을 대상으로만 지원이 제공되었으며 2016년 재해구호법 개정을 통해 사회재난 피해에 대한 지원 또한 포함되는 방향으로 변화하였다(정지범, 2014). 그러나 인도주의적 지원에 입각한 재난구호 및 재난복구지침의 내용을 살펴보면 재난피해자 및 그 가족에 대한 요구사항을 구체적으로 제시하고 이에 따른 맞춤형 재난구호를 실시하고 있다는 측면에서 우리나라의 구호체계의 개선 방향을 시사해준다고 평가할 수 있다(박현용, 2018: 95). 이러한 측면을 고려하여 향후 중앙정부를 비롯한 지자체 단위의 재난구호체계를 법·제도적으로 개선하는 과정에서 인도주의적 지원 관점에 입각한 맞춤형 서비스 제공 방안 등에 대해서도 고려할 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 공하성(2005). 「AHP기법을 이용한 재난관리체계의 계량화 방법에 관한 연구」, 석사학위논문, 서울시립대학교 도시과 학대학원.
- 국가인권위원회(2018). 「대형화재 등 재난 발생시 사회적 약자 인권보호 현황 및 개선방안 연구」, 국가인권위원회.
- 국회예산정책처(2019). 「재난피해 지원 제도 현황과 재정요소 분석: 재난지원금과 풍수해보험을 중심으로」, 국회예산정책처.
- 김도형·라정일·변성수·이재은(2017). 「대규모 재난 시 재난약자 지원방안」, 전국재해구호협회.
- 김영주·문명재(2015). “재난관리 조직의 협력수준과 조직효과성에 관한 연구”, 「행정논총」, 53(3): 83-116.
- 김영주(2019). “재난구호서비스 만족도가 재난구호 성과에 미치는 영향”, 「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 2019(2): 639-658.
- 김지원(2017). “누가 ‘진짜 피해자’인가? 가슴기 살균제 참사에서 피해자 범주의 구성”, 「비교문화연구」, 23(2): 7-43.
- 김진근·박찬석(2019). “지역사회 재난회복력 구성요소와 재난관리정책 결정요인 분석”, 「한국재난정보학회 논문집」, 15(3): 339-346.
- 김태환(2010). 「재난관리론」, 백산출판사.
- 남궁근(1995). “재해관리 행정체제의 국가 간 비교 연구”, 「한국행정정보」, 29(3): 957-981.
- 박상현·정태웅·이영욱·장은정·유은정(2016). 「재난피해자 삶의 변화요인 조사 분석 및 재난구호 기술개발」, 국립재난안전연구원.
- 박상현(2018). 「재난피해자의 회복력 강화를 위한 재난구호시스템 개선방안 연구」, 박사학위논문, 서울과학기술대학교 에너지안전공학과.
- 박현용(2018). 「사회재난 발생시 이재민 구호기법을 포함한 국가 재난관리체계 연구」, 행정안전부.
- 배천직(2017). “우리나라 재난피해자 구호의 문제점과 개선방안 : 세월호 참사 재난피해자 구호를 중심으로”, 「위기관리 이론과 실천 학술대회 논문집」, 2017(4): 136-155.
- 변성수·김도형·이재은·라정일·조상·김기희(2018). “한국의 재난약자 지원체계 개선을 위한 해외사례 연구: 미국과 일본 사례를 중심으로”, 「위기관리 이론과 실천」, 14(5): 15-34.
- 서상덕(2017). 「지진피해 지원 및 특별재난지역 선포제도 개선방안 연구」, 행정안전부.
- 송윤석(2009). 「대도시 재난관리체계의 유형별 효율화 비교분석」, 박사학위논문, 한국외국어대학교 일반대학원 행정학과.

- 송창영(2013). 「재난안전 이론과 실무」, 한국재난안전기술원.
- 신재국(2018). 「재난관리의 협력적 거버넌스 사례연구 : 구세군 긴급구호활동을 중심으로」, 석사학위논문, 고려대학교 정책대학원.
- 안은경(2018). 「자연재해 및 재난에 대응하는 선진 법제 연구」, 법제처.
- 양기근(2008). “재난심리지원 서비스 전달체계에 관한 연구”, 「위기관리 이론과 실천」, 4(1): 50-62.
- 엄아영·오경은·신윤재·강병길(2014). “안전안심 임시생활 지원시스템 디자인 방향 연구”, 「한국디자인문화학회지」, 20(4): 393-407.
- 여유진·김미근·황도경·김명중·김성아(2018). 「긴급지원제도 평가 및제도개선 방안 연구」, 한국보건사회연구원
- 유수동·최현선(2016). “재난구호체계의 정부 간 관계에 관한 탐색적 연구: 국내 재난구호 제도 및 사례분석을 중심으로”, 「한국재난정보학회 논문집」, 12(2): 136-143.
- 이상윤(2011). 「재해복구 관련법제 개선방안 연구」, 한국법제연구원.
- 이재은(2000). 「한국의 위기관리정책에 관한 연구: 집행구조의 다조직적 관계 분석을 중심으로」, 박사학위논문, 연세대학교 일반대학원 행정학과.
- 이재은(2004). “재난관리시스템 개편과정 쟁점 분석 및 향후 방향”, 「행정논총」, 42(2): 147-169.
- 이종열·이종영·최진식·정지범(2014). 「재난관리론」, 대영문화사.
- 이주호(2010). “지방정부 재난관리 예산결정과정의 기대-불일치 연구”, 「위기관리 이론과 실천」, 6(4): 29-46.
- 이환범·김기형·진종순(2017). 「통합적 재난안전관리체계 재정립 방안 연구」, 행정안전부 연구용역보고서.
- 임승반·김근영·최상욱·정상우·권정현(2016). 「사회재난복구사업 관리체계 구축방안」, 국민안전처.
- 장혜정·김도년(2016). “스마트시티의 재해회복력 향상을 위한 고찰”, 「한국정보전자통신기술학회논문지」, 9(4): 373-387.
- 정기성(2001). 「한국의 재난관리체제에 관한 연구」, 박사학위논문, 전북대학교 일반대학원 행정학과.
- 정지범(2013). 「재난상황에서 발생하는 갈등의 현황과 대응 전략 마련」, 한국행정연구원.
- 정지범(2014). “현행 재난 재해 정책의 문제점과 정책 방향: 재난피해자 보상 및 구호를 중심으로”, 「한국재정학회 정책세미나 자료집」, 한국재정학회.
- 채은경·정남숙(2014). 「인천광역시 재난관리체계 개선방안 연구」, 인천발전연구원.
- 최성경·문정민(2017). “한국형 사회재난 대응을 위한 국내 임시대피시설 현황 및 공간구성 연구”, 「한국주거학회 논문집」, 28(6): 11-19.
- 하수정·남기찬·민성희·전성제·박종순(2014). 「지속가능한 발전을 위한 지역 회복력 진단과 활용 방안 연구」, 국토연구원.

황필규(2015). “세월호 참사,피해자 지원의 현황과 문제점, 과제”, 「한국피해자학회 학술논문집」, 2015(1): 17-39.

2. 해외문헌

Alexander, D. “From civil defence to civil protection-and back again”. *Disaster prevention and management: an international journal*, 11(3): 209-213, 2002.

Haddow, G. D., Bullock, J. A., & Coppola, D. P. *Introduction to Emergency Management*, Boston: Butterworth and Heimann, 2003.

FEMA(Federal Emergency Management Agency). *Objectives for Local Emergency Management*, Washington, D.C.: FEMA, 1984.

Fritz, C. E. *Disaster* In Merton, R. K. & Nisbet, R. A. (Eds), *Contemporary Social Problems*, New York: Harcourt, Brace&World, Inc, 651-694, 1961.

Jones, D. “Environmental hazards: The challenge of change”, *Geography*, 78(2): 161-165, 1993.

Kasperson, R. E., & Pijawka, K. D. “Societal response to hazards and major hazard events: Comparing natural and technological hazards”. *Public Administration Review*, 45: 7-18, 1985.

Petak, W. J. “Emergency management: A challenge for public administration”. *Public Administration Review*, 45: 3-7, 1985.

UNDP. *Basics of Capacity Development for Disaster Risk Reduction*, New York: United Nations Development Programme, 2015.

Waugh, W. L. (2015). *Living with Hazards, Dealing with Disasters: An Introduction to Emergency Management*, U.K.: Routledge.

3. 기타 자료

[법·조례]

강화군 군민안전보험 가입에 관한 조례

강화군 사회재난 구호 및 복구 지원에 관한 조례

강화군 재난피해 주민지원 조례

경기도 사회재난 구호 및 복구 지원에 관한 조례

경기도 특별재난지역 지원조례

고양시 시민안전보험 운영 조례

고양시 재난 및 안전관리 기본 조례

대구광역시 사회재난 구호 및 복구지원 조례

대구광역시 재난피해 주민지원조례

미국 스탠포드법(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act)

미국 전국적 각종 위험 대응법(Pandemic and All-Hazards Preparedness Act)

미국 캘리포니아 재난지원법(California Disaster Assistance Act)

사회재난 구호 및 복구비용 부담기준 운영지침

일본 재해대책기본법(災害対策基本法)

일본 재해구조법(災害救助法)

일본 재해구조사무취급요령(災害救助事務取扱要領)

일본 히토요시 시 소규모 재해 위문금 지급규칙(人吉市小規模災害見舞金等支給規則)

자연재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정

재난 및 안전관리기본법
재해구호법

「재해구호법 시행령」 및 「재해구호법 시행규칙」

하남시 사회재난 구호 및 복구 지원에 관한 조례

하남시 재난피해 주민지원 조례

[통계 자료 및 보도자료]

고양시(2018), 「2018 고양통계연보」, 고양시청.

행정안전부(2018), 「2018 재난연감」, 행정안전부.

행정안전부(2019), 「사회재난 구호 및 복구 업무편람」, 행정안전부.

“3억 넘게 보험료 낸 당진 시민안전보험...3년간 수혜자 1명” 당진신문(2019.06.15.),
<http://www.idjnews.kr/news/articleView.html?idxno=72138>, 접속일 2019.12.10.

“대구 대보빌딩 화재 목격자 “미로같은 구조..처음 온 사람들은 길 찾기 힘들었을 것” 대구신문(2019.02.19.)
<http://www.idaegu.co.kr/news/articleView.html?idxno=270370> 접속일 2019.11.29.

“소상공인시장진흥공단, 전통시장 화재공제 가입률 4.8%에 불과”, 아시아경제(2018.10.25.),
<https://www.asiae.co.kr/article/2018102510150908990>, 접속일 2019.12.10.

“의정부 공구상가 큰불..23개 점포 화재 피해” 중앙일보(2017.05.03.), <https://news.joins.com/article/21540140>

접속일 2019.11.29.

“춘천시 시민안전보험 실효성 '의문'”, 포커스데일리(2019.11.01.)
<http://www.ifocus.kr/news/articleView.html?idxno=177610>, 접속일 2019.12.10.

Abstract

A Study on the Current Status and Improvement of the Support System for the Victims of Social Disasters in Goyang City

Jungchul Lee*, Huiuk Hwang*

The purpose of this study is to identify the current status of the support system for victims of social disasters in Goyang City and to suggest policies to improve the system. Disaster relief and recovery programs are part of a comprehensive disaster management process. They are significant activities because they protect victims and affected areas and help them to return to their pre-disaster state as quickly as possible. In Korea, the disaster recovery and support system has developed around supporting restoration from natural disasters. On the other hand, the recovery and relief support system for social disasters is limited even though the extent and scale of damage from social disasters are expanding due to the development of science, technology, and urbanization. To rectify these institutional limitations, this study analyzed domestic and foreign examples of support following social disasters and suggests a direction for the improvement of Goyang City. This study analyzed cases of support following social disasters in Gyeonggi, Daegu, Hanam, and Ganghwa counties and compared them to the support systems of the United States and Japan. The analysis shows that in the United States targets and criteria for supporting and

* Goyang Research Institute, Goyang, Korea

recovering from social disasters are detailed, and in Japan, efforts are made to mitigate the damage through various standards, in addition to the methods for calculating the damages.

The comparison of these cases shows that despite the high proportion of social disasters in Goyang City, including fires and traffic accidents, the system to support victims is limited. To rectify these institutional limitations, this study proposes three improvements. First, it proposes a plan to establish ordinances related to relief from social disasters in Goyang City. In the course of establishing these ordinances, the study proposes setting up detailed standards for and defining the scope of support, as is the case in the United States. Second, this study considers a plan for obtaining safety insurance for local residents at the local government level. Third, this study discusses the need to build capacity for field-oriented disaster relief and recovery by establishing a cooperative government-based network with civil society. In addition to developing support systems and policies to mitigate social disasters, this study also highlights the need to strengthen campaigns and guidance on these systems so that local residents are fully aware of them. Finally, since the relief and recovery system for these social disasters is centered on the Korean national government, this study discusses the need to readjust the capabilities and responsibilities of the central and local governments in terms of their authority.