

지역사회의 재난 취약성 완화와 재난 불평등 대응에 관한 연구: 행위자간 협력, 사회 공정성 그리고 정부의 재난관리 역량을 중심으로*

구주영**

〈目 次〉

- | | |
|----------------------|-------------------|
| I. 서론 | IV. 분석결과 |
| II. 이론적 논의 및 선행연구 검토 | V. 결론 및 재난관리적 시사점 |
| III. 연구설계 및 연구가설의 설정 | |

〈요 약〉

재난 취약성과 재난 불평등은 지역사회의 사회적, 경제적, 정치적 차원이 복합적으로 반영된 사회적 난제의 특성을 보인다. 이러한 이유로, 재난 취약성과 불평등을 완화하기 위한 대안이 다양한 행위자간 협력 및 사회 공정성 그리고 정부의 재난관리 역량 차원에서 필요한 상황이다. 따라서, 본 연구는 재난상황에서 다양한 행위자간 협력과 사회 공정성이 지역사회의 재난 취약성과 재난 불평등에 대한 시민의 인식에 미치는 영향을 분석하였다. 또한, 협력과 사회 공정성이 지역사회의 재난 취약성과 재난 불평등에 미치는 영향에 대한 재난관리 역량의 조절효과와 여부를 분석하였다. 분석결과, 협력은 재난 취약성과 재난 불평등에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않았으나 사회 공정성은 지역의 재난 취약성, 재난 발생빈도에 의한 불평등 그리고 재난발생 피해규모에 따른 불평등을 완화하고 있었으며, 정부의 재난관리 역량은 지역이 재난 취약성을 완화하고 있었다. 재난관리 역량의 조절효과와 경우, 협력이 재난발생 빈도 및 피해규모에 따른 불평등 완화에 미치는 영향을 정부의 재난관리 역량이 감소시키고 있었다. 반면에 정부의 재난관리 역량은 사회 공정성이 지역사회의 재난 취약성 완화에 미치는 영향을 강화시키고 있었다. 분석결과를 고려할 때, 지역사회의 재난 취약성 및 불평등을 완화하기 위해 다양한 행위자간 협력을 강화하고 협력의 실패 가능성에 대응할 필요가 있다. 이에 더하여 재난관리 과정에서 높은 수준의 사회적 공정성을 확보할 필요가 있다. 마지막으로 본 연구를 통해, 행위자간 협력과 사회적 공정성이 재난 취약성과 재난 불평등 완화에 미치는 긍정적인 영향을 강화하기 위해서 정부의 재난관리 역량에 대한 다차원적인 관리가 필요하다는 점을 확인할 수 있었다.

【주제어: 재난 취약성, 재난 불평등, 협력, 사회 공정성, 재난관리 역량】

* 이 논문은 2023년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-과제번호) (NRF-2023S1A5C2A02095270).

** 충북대학교 국가위기관리연구소 재난관리역량연구센터장(jooyoungpa@gmail.com)

논문접수일(2025.1.24), 수정일(2025.3.4), 게재확정일(2025.3.12)

I. 서론

일반적으로 자연재난과 사회재난은 안전한 지역사회의 형성과 유지 등에 부정적인 영향을 미치는 요인으로 작용될 뿐만 아니라 그 규모에 따라 복잡한 사회문제로 악화될 가능성을 내포하고 있다. 이때 복잡하고 불확실성이 높으며 다양한 유형으로 발생할 수 있는 재난과 재난으로 인한 피해는 비단 인적, 물적 차원의 훼손과 이에 수반되는 다양한 비용 발생 등에 한정되지 않는다. 재난 자체에 내재한 높은 수준의 복잡하고 불확실한 속성으로 말미암아 발생하는 일련의 사건들이 인적, 물적 피해를 넘어 사회적, 정치적, 경제적 차원의 피해를 양산하는 사회적 난제 혹은 정책적 난제의 특성을 내재하고 있기 때문이다(양기근·서민경, 2019; 임현우·유지선, 2024).

이러한 지역사회가 직면한 복합적인 재난피해는 지역사회의 재난에 대한 취약성을 심화시키는 한편 재난취약계층 혹은 재난피해자의 발생으로 인한 재난 불평등의 문제를 초래할 수 있다. 이에 따라, 재난피해로 인하여 지역사회의 새로운 사회문제가 대두될 가능성이 잠재적으로 내포되어 있다. 이러한 이유로, 재난이 유발한 혹은 악화시킨 지역사회의 재난취약성을 완화하는 동시에 지역사회가 봉착한 사회문제의 한 유형인 재난 불평등에 대응하기 위한 노력의 일환으로 사회적, 경제적, 정치적 차원의 행정적 조치와 정책적 활동의 전개가 필요한 시점이다. 이는 재난에 의해 발생한 단기적인 피해를 신속하게 복구하여 재난발생 이전의 상황으로 회귀하기 위한 정책적 대안과 관리적 대응을 지향하는 한편 중장기적으로 발생하거나 발생할 가능성이 있는 재난 취약성의 완화와 재난 불평등 문제의 해소 그리고 종국에는 지역사회의 회복탄력성을 향상시키기 위한 전략적 차원에서 필요하다(양기근, 2016; 채종현·최호진·이재호, 2018; 최병윤, 2022a; 백정미·이창길, 2023; Mutter, 2015).

주목할 부분은 상술한 재난 취약성과 재난 불평등을 완화하기 위한 복합적인 정책대안은 재난에 의하여 발생한 지역사회의 사회적, 경제적, 정치적 차원의 문제를 해소하기 위한 노력의 일환으로, 다양한 지역사회 구성원의 협력과 사회 공정성의 확보 그리고 이와 같은 요인의 효과를 전략적으로 강화하기 위한 정부의 재난관리 역량이 필요하다는 점이다. 재난 상황에서 정부가 시행하는 재난에 대한 예방, 대비, 대응 그리고 복구 차원의 조치와 정책수단의 도입 및 시행은 중앙정부의 단독적이면서도 단편적인 행태의 한계에 따른 문제점을 내재할 수 있다. 따라서, 중앙정부뿐만 아니라 지역사회에 발생한 재난에 최일선에서 1차적으로 대응하는 지방자치단체와 지역사회 구성원의 적극적인 참여와 협력 등이 재난관리 과정에서 주요한 핵심적인 요인으로 근착하였다(권건주, 2005; 권철아·류상일·김지은·이재은, 2016; 김영주·임승빈, 2018; 이재은, 2018; 구주영, 2021b). 또한, 지역사회의 재난 취약성

과 재난에 따른 불평등을 완화하고 회복탄력성을 향상시키는 역동적인 재난관리 과정에서 재난관리와 관련된 공공서비스 및 정책대안의 집행에 높은 수준의 사회적 공정성이 결여된 경우 재난관리를 비롯한 유관 정책이 실패로 귀결될 수 있다는 점이 다수의 선행연구를 통해 입증되었다. 즉, 재난상황 혹은 재난에 따른 복구상황 등에서 재난관리 관련 공공서비스와 정책수단에 분배적, 절차적 그리고 상호작용적 차원의 공정성이 다소 미흡한 경우 결과적으로 정부의 재난관리가 결과적으로 효과성, 효율성 및 형평성 그리고 대응성 등이 약화될 수 있다(양기근·이은애, 2010; 박천희·전세혁·김미리, 2017; 이용규·김유진, 2019; 이돈희·이동현, 2020). 이와 같이, 재난상황에서 다양한 행위자간 협력과 사회적 공정성의 확보 여부 및 그 정도에 따라 재난관리의 효과성과 정책 수용 등이 향상될 수 있다는 점은 코로나19에 대한 정부의 조치와 대응을 통해 입증되었다. 따라서, 재난상황에서 협력과 사회적 공정성의 확보 및 관리는 재난관리를 위한 중요한 요인으로 활용될 수 있는 논리적, 이론적 기반이 구축되었다고 볼 수 있다(고길곤·김범, 2020; 배유일, 2022; 구주영, 2024).

위에서 언급한 바와 같이, 재난관리 과정에서 다양한 행위자간 협력의 형성과 높은 수준의 사회 공정성 확보 여부에 따라 정부의 재난관리에 대한 성패 여부가 결정될 수 있다. 다만, 재난이라는 특수한 상황 속에서 정부의 역할 및 기능 그리고 역량 등에 대한 중요성과 필요성은 오히려 강조될 수밖에 없다. 지역사회 내부에 존재하는 다양한 유형의 자원과 이를 동원하고 관리할 수 있는 권한 및 역량, 지역사회에서 발생한 재난에 의한 갈등, 다양한 행위자간 협력이 형성되고 운영되는 과정에서 발생할 수 있는 문제점의 완화와 협력의 유도, 그리고 사회적 공정성을 확보하기 위한 다양한 차원의 정책적 활동 및 행정적 조치 등의 전개를 시행할 수 있는 공식적 참여자는 정부가 유일하다(김무겸, 2012; 이재은, 2018; 구주영·나태준, 2018). 특히, 재난상황에서 행위자간 협력과 재난관리 관련 공공서비스에 대한 높은 차원의 사회적 공정성의 확보 등은 결국 정부의 역량에 의해 그 효과성이 강화될 수 있으며, 이와 같은 재난관리에 대한 정부역량의 확보가 지역사회의 재난 취약성과 재난에 의한 불평등의 문제 등을 완화할 수 있다는 점에서 중국적인 의미를 갖는다(이동규·민연경, 2016; 채종헌·최호진·이재호, 2018; 이수연, 2023).

이와 같은 논의의 연장선상에서 본 연구는 지역사회 구성원이 인식하는 재난 취약성과 재난 불평등을 완화하기 위한 요인으로 협력과 사회 공정성 요인을 설정하였다. 정부간 협력 혹은 정부와 시민간 협력을 비롯하여 법의 공정한 집행, 재난상황에서 정치적 활동에 대한 보장, 경제 및 사회의 분배구조 형성이 지역사회에 상존하는 재난 취약성과 재난 불평등 완화에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 또한, 이 과정에서 정부의 재난관리 역량에 대한 지역사회 구성원의 인식이 미치는 영향을 추가적으로 분석하여, 재난취약성과 재난불평등을

완화하는 협력, 사회공정성 요인에 대한 정부 재난관리 역량에 대한 조절효과 여부와 그 정도를 분석하고자 한다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 재난 취약성과 재난 불평등

재난분야의 취약성(disaster vulnerability)은 개인이나 집단의 특성 혹은 상황에 의하여 재난에 대한 예측, 대비 그리고 저항 및 복구 역량에 부정적인 영향을 미치는 개념으로 정의된다(Wisner et al, 2004). 또한 취약성은 위해로부터 발생하는 물리적, 사회적, 경제적, 그리고 정치적 피해를 의미하는 동시에 재난에 대한 복원력의 수준과 비교 및 대비되는 지역공동체의 민감성으로 정의되고 있기 때문에(최경식·양기근·송은란, 2017; 최병윤, 2022a), 지역차원에서 재난 취약성은 지역사회가 재난으로부터 영향을 받는 정도로 정의할 수 있다(박재혁·박찬영·안재현·윤홍식, 2020). 이에 더하여 재난 취약성은 재난위험의 개념을 구성하는 요소로 볼 수 있는데, 재난에 따른 위험은 특정 시간, 특정 지역의 위험 발생, 위험에 대한 노출, 그리고 지역사회의 취약성에 따른 복합적인 결과물이다. 이러한 점을 고려할 때 재난에 의한 위험의 정도는 재해 정도, 노출 정도 그리고 재난의 취약성 정도에 따라 결정된다¹⁾(백정미·이창길, 2023). 결국, 재난 취약성에 대한 개념과 특성에 관한 논의는 다양하게 전개되고 있지만, 재난 취약성은 공통적으로 개인, 집단, 혹은 사회와 같은 시스템이 위해에 따라 직접적, 간접적 피해나 영향에 노출되는 경우 및 대처가 불가능한 경우를 포함하고 있다.

재난 취약성은 재난의 예방, 대비, 대응 그리고 복구 단계를 통해 도출할 수 있고, 환경의 지속성, 테러리즘 및 사회개발 등과 같은 다양한 분야에 대해 적용될 수 있다. 재난을 완전하게 예방할 수 없기 때문에 재난에 따라 발생할 수 있는 인구 및 지역사회의 취약성 감소²⁾가

1) 재난의 취약성은 재난의 발생에 영향을 미칠 수 있다. 즉 재난은 재난 취약성의 부정적 영향 뿐만 아니라 외부적 위해와 사회의 대처 역량에 따라 발생할 수 있다는 점이 제시되고 있다. 결과적으로 재난발생의 가능성은 외부적 위해와 재난 취약성에 비례하는 한편 사회적 대처 역량에 반바레하는 관계이다(임현우·유지선, 2024). 이때 재난 취약성을 평가하기 위한 요소가 제시되었는데, 위험은 특정 공간과 시간에 대한 사회위험의 노출, 물리적, 사회적, 경제적, 문화적, 제도적 취약성을 포함한 극복 및 회복 능력 등의 부적에 따라 발생할 수 있다. 이와 같은 위험의 관리와 적응은 초기 취약성 요건 및 위험 요소들을 변경하는 부분을 목표로 하고 있다. 노출의 감소, 취약성의 감소 그리고 회복력 개선을 통한 적응력 향상은 재난에 따른 피해를 최소화할 수 있다는 점에서 의의가 있다(백정미·이창길 2023; Birkman et al, 2013).

2) 재난 취약성은 다양한 분야에 적용할 수 있지만, 사회적인 측면에서 접근할 때 대표적으로 재난취약계층의 개념이 활용되고 있다. 재난취약계층은 일반적으로 재난 상황에서 도움 및 보호가 필요한 사람 혹은

재난 이후의 손실을 최소화하는 동시에 효과적이고 시의적절한 복구의 달성을 유도할 수 있다는 점에서 종국적인 의미를 내재한다. 이와 같은 재난 취약성의 감소는 결과적으로 지역 공동체의 민감성 수준을 완화시키고 재난 복원력을 향상시켜 공동체의 민감성을 비롯한 재난 취약성을 완화할 수 있다(양기근, 2016; 백정미·이창길, 2023).

주목할 부분은 재난의 도래가 지역사회에 대한 피해를 야기할 수 있으나, 이러한 재난 피해는 지역사회의 내부적 취약성에 따라 발생 및 증폭될 가능성이 높다는 점이다. 즉, 재난 상황을 예방 및 대비할 수 있는 적합한 설계 및 시공의 한계, 미흡한 재난관리 체계, 재난안전 취약계층 등과 같은 사회의 내부적 취약성에 따라 재난에 의한 피해가 발생할 뿐만 아니라 그 정도 역시 심화될 가능성을 내재하고 있다. 이와 같은 재난과 취약성을 고려할 때, 재난 취약성은 비단 물리적 취약성만 내재하는 것이 아니라 지역사회의 경제, 문화 등 다양하고 복합적인 사회적 요소들을 포함한 사회적 취약성 포괄하고 있다는 점을 보여준다(임현우·유지선, 2024). 특히, 지역주민의 경제적 회복력을 비롯한 재난대비 혹은 대비 능력, 사회적 네트워크와 사회적 안전망 그리고 이러한 요인들을 제공 및 확충할 수 있는 제도적, 법적, 그리고 관리적 측면의 기제가 미흡할 경우, 높은 수준의 재난피해의 가능성에 노출되거나 피해를 입을 가능성이 높다(Cannon et al, 2003; Bolin, B., & Kurtz, L. C., 2018). 따라서, 재난 취약성은 사회적, 경제적, 그리고 외부환경적 등과 같은 다차원적이 요인에 의해 결정되고 그 정도가 심화될 수 있기 때문에 자연재난에 대한 정량화를 지향하는 기본적 동향에서 다양한 재난취약성의 특성을 반영하는 정성적, 정량적 기조를 지향하는 또 다른 담론이 제시되고 있다(서은석·이수연·권구순, 2021; Maskrey, 1993; Birkmann, J., Sorg, L., & Welle, T, 2017). 이러한 재난취약성의 다차원적인 성격과 이와 관련된 논의를 종합하여 본 연구는 “우리사회의 재난에 대한 취약성”으로 정의하고자 한다.

이와 같이 우리 사회가 직면하거나 혹은 직면할 가능성이 높은 재난취약성은 재난의 특성과 이에 대응 및 회복할 수 있는 지역사회의 능력에 따라서 그 정도가 결정될 수 있다(Alwang et al. 2001, Blakie et al. 1994.). 재난으로 인하여 발생한 피해를 지역사회가 완전하게 예방할 수 없기 때문에 인구 및 공동체의 취약성을 감소시키는 전략이 재난 이후의 손실을 최소화하고 효과적인 복구를 달성할 수 있는 수단이다. 또한 재난의 각 단계에 대해 적용이 가능한 정보를 제공하는 적합한 취약성 모델을 통해서 재난에 대한 지역공동체의 민감성 수준이 감소될 수 있다(양기근, 2024).

재난 상황 시 심각한 피해에 직면할 가능성이 다소 높은 사람을 의미한다. 즉, 재난에 대한 취약성에 따른 위험을 최소화하기 어려운 계층을 재난취약계층으로 정의할 수 있다. 이러한 재난취약계층은 일반적으로 고령자, 장애인, 기초수급대상자 그리고 외국인이 포함된다(김창진·양기근, 2020; 오승현·정다정·나태준, 2024).

한편 재난 불평등(unfairness of disaster)은 재난취약성과 비교했을 때 이론적인 합의가 다소 명확하지 않다. 불평등에 대한 기존의 논의와 선행연구는 다양하게 존재하고 있지만 재난에 따른 사회불평등의 발현과 유형 그리고 재난의 특수성에 따라 발생하는 불평등에 대한 연구가 한정적이기 때문에 재난 불평등과 관련된 이론과 개념의 합의가 제한적인 것으로 보인다. 다만, 재난과 불평등의 관계에 기반하여 재난 불평등의 개념을 접근한다면, 재난의 발생 및 재난관리 과정과 구조적 불평등간 상호작용에 의해 발생하는 피해로 정의할 수 있다(채종현·최호진·이재호, 2018). 즉, 재난 불평등과 발생과 심화는 각 국가의 특수성에 따라 상이하지만, 일반적으로 경제적, 사회적 차원에서 소외된 계층 즉 재난취약계층이 노출될 가능성이 높다. 특히, 재난취약계층이 거주하는 지역이 재난발생 빈도가 다른 지역에 비해 높고 그 규모가 크다면 결과적으로 재난에 따른 불평등이 추가적으로 발생하거나 심화될 가능성의 여지가 존재할 수 있다. 따라서, 재난불평등은 사회적 문제의 한 유형으로 접근할 필요가 있으며, 재난의 빈도와 재난발생 규모에 따른 불평등이 고려될 필요가 있다(Alwang et al. 2001; Elliot & Pais, 2006; Johnson, 2011). 이에 따라 본 연구는 재난에 대한 불평등을 지역사회에 발생할 수 있는 재난발생 빈도와 재난발생 피해규모에 따른 불평등으로 접근하고자 한다.

전술한 재난 불평등은 재난이 사회 및 경제에 미치는 부정적인 영향에 따라 그 정도가 심화될 수 있으며, 이와 동시에 재난 불평등이 사회와 경제 등에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점에서 다차원적인 특성을 내재한다. 즉, 재난의 발생이 일반적으로 정부가 제공하는 서비스의 정도를 하락시키는 요인으로 작용되고 있으며, 이에 더하여 재난피해를 결정하는 요인으로 재난이 발생한 지역의 불평등 정도 혹은 사회적 차원의 배경 등이 제시되고 있다. 사회구조와 격차, 부조리 그리고 부의 분배 등에 따라 야기하는 사회의 불평등이 재난의 피해 규모를 결정할 수 있다(양기근, 2024). 특히 재난 불평등은 재난발생이 시간적, 공간적 특성에 따라서 파급과 그 영향이 상이할 수 있으며 국가 및 도시의 서비스 기능이 재난발생 및 대응에 따라 변화될 수 있다는 점이 제시되고 있다(최충익, 2017; Mutter, 2015). 이러한 재난 불평등의 부정적인 특성과 영향, 그리고 이에 대한 정부의 적극적 관리에 대한 필요성과 중요성은 코로나19의 창궐로 인하여 부각되었다. 코로나19의 불확실성과 복잡한 특성은 사회적, 경제적 차원의 피해를 유발하였는데, 특히 사회적 불평등을 심화하는 요인으로 작용되었다. 이에 따라 전례없는 정책의 형성과 집행이 전개되었고 이 과정에서 발생한 재난 불평등의 완화가 정책의 성패로 귀결되었다고 볼 수 있다(김소진, 2022; 이윤아·윤상오, 2023; 구주영, 2024).

재난 취약성과 불평등에 대한 논의는 다양하게 전개되고 있지만, 취약성과 불평등을 완

화하기 위한 정부의 다차원적인 대응과 활동 그리고 역량 등의 필요성이 공통적으로 제시되고 있다. 또한, 재난에 대한 취약성과 재난에 따른 불평등의 심화는 정부가 시행하는 재난관리 과정에서 고려될 필요가 있는 주요한 사회적 요인으로 근착하고 있다. 따라서, 재난과 직간접적으로 관련된 정책과 공공서비스 등의 측면에서 재난의 취약성과 불평등에 대한 대응이 필요한 시점이다.

2. 재난관리와 협력

재난관리 과정에서 다양한 행위자간 협력(collaboration)의 중요성과 필요성 등에 대한 논의는 지속적으로 전개되고 있다. 특히 중앙정부가 주도하는 재난관리 관련 예산, 조직, 인력 투입과 정책대안의 형성에 대한 한계가 지적되면서 협력을 통한 재난관리가 제시 및 강조되고 있다(이명석·오수길·배재현·양세진, 2008; 유수동·전성훈, 2016). 재난관리가 중앙정부를 비롯한 다양한 정부기관, 그리고 지역사회 구성원간 총력전의 특성을 보이고 있으며, 이 과정에서 다양한 행위자가 참여하면서 정부간 및 민관 등의 복합적인 협력 체계를 형성할 수 밖에 없다(손웅비·박윤환, 2020; Stallings & Quarantelli, 1985; Donahue & Joyce, 2001; Skertich et al, 2012). 따라서 본 연구는 재난관리의 협력을 다양한 행위자의 참여에 대한 개념으로 접근하여 중앙정부와 국회, 중앙정부와 지방자치단체, 지방자치단체간, 시민과 중앙정부, 지역주민과 지방자치단체 그리고 사회전체의 협력으로 정의하였다.

재난관리와 협력간 특성을 보다 구체적으로 살펴보면, 재난관리의 형성과 운영 및 관리의 성패에 대한 관점의 중요성이 부각되면서, 재난관리의 효과를 극대화하기 위한 다양한 요인이 고안되었는데, 이들 중 대표적인 요인으로 행위자간 협력이 제시되고 있다. 협력은 효과적인 재난관리를 위한 요인 중 하나로 제기되고 있는 개념으로, 재난관리를 담당하는 개인과 조직간 의사소통을 원활하게 유도하고 상호간 신뢰와 합의를 형성할 수 있도록 우호적인 관계를 유인하는 요인으로 활용되고 있다. 특히 재난상황과 같은 불확실성이 높은 환경에서 성공적인 협력을 형성하고 운영하기 위해서, 재난 발생시 다양한 행위자의 파악, 협력 관계의 실질적인 작동을 위한 공식적 및 비공식적 접촉, 상호간 주요 관심사의 포괄 등이 필요하다(이종열·이종영·최진식·정지범, 2014). 즉, 재난관리 과정에서 작용하는 협력의 이론적 토대는 재난 혹은 위험 거버넌스, 재난관리 네트워크적 차원으로 볼 수 있는데, 한정된 자원에 대한 최적의 활용을 비롯하여 다양한 유형과 특성의 재난 유관기관간 원활한 정보공유 및 의사소통 체계의 형성 등에 중점을 두고 있다(김영주·문명재, 2015; Comport et al, 2012). 무엇보다도, 재난관리 과정에서 협력은 대규모 재난의 도래에 따른 불확실성과 복잡성 등에 대응하기 위해 필요한 행위자간 집합적 의사결정이라는 점에서 중국적인 의미

를 보여주고 있으며, 이러한 협력은 재난관리의 성패에 대해 중요한 요인으로 작용되고 있다(이대웅·이다솔·이주현, 2019; Kapucu & Garayev, 2011).

주목할 부분은 재난관리 과정에서 발생하는 협력이 비단 유관기관간 업무적 협력에 한정되지 않는다는 점이다. 이는 재난관리 체계와 특성 등으로 인하여 재난관리와 협력에 내재된 높은 특수성 때문이다.³⁾ 재난을 예방, 대비, 대응 그리고 복구하는 일련의 과정에서 중앙정부가 주도하는 재난관리는 한계에 직면할 수 밖에 없다. 다양한 행위자가 보유한 역량과 자원 등이 재난관리 과정에서 필요하기 때문이다. 특히, 중앙정부의 일방적이면서도 단독적인 재난관리보다 재난 상황에서 중앙정부, 소방, 경찰, 군, 지방자치단체, 그리고 시민과 시민사회단체간 연계 및 협력이 효과적인 재난관리에 영향을 미치는 핵심적 요소로 작용하고 있다(조종묵·류상일·이재은, 2012; 김영주·문명재, 2015; 구주영, 2024).

하지만, 재난관리 과정에서 형성 및 시행되는 협력이 항상 성공적으로 관리되지 않거나 실패할 가능성 그리고 협력 자체의 형성이 실패할 가능성 역시 상존하고 있다. 재난관리 과정에서 협력이 형성되어 운영되는 경우 행위자간 권한 및 권력의 조정, 분쟁의 해결, 효율적 작동, 의사소통 등과 같은 문제가 발생할 수 있는데, 이와 같은 상호협력의 과정에서 발생한 문제점이 일소되지 못한 경우 재난관리 과정에서 형성된 협력이 오히려 효과적인 재난관리에 부정적인 영향을 미칠 수 있다(김무겸, 2012; 이재은, 2018; 구주영·나태준, 2018; Jessop, 1995). 이러한 재난관리 과정에서 발생할 수 있는 협력의 문제점은 우리나라의 재난관리 협력 과정에서 지적되고 있다. 재난관리 유관기관간 연동성의 미흡, 재난관리 총괄기구의 역기능, 재난업무 담당자간 신뢰와 네트워크 부재와 재난관리조직의 역량 부족 등의 문제는 효과적인 재난관리에 부정적인 영향을 미치고 있으며, 이를 해결하기 위한 정부의 전략적이면서도 정교한 관리가 필요하다는 점을 의미하고 있다(김은성 외, 2009; 김종우·양원직, 2021).

협력은 재난관리의 성패에 영향을 미치는 중추적인 요인이다. 효과적이고 효율적인 재난관리의 시행을 위해 다양한 행위자가 보유한 역량을 전략적으로 활용하는 동시에 중앙정부의 단독적인 재난관리 활동과 정책적 한계 등의 문제점을 보완하고, 재난관리 과정에서 발생할 수 있는 다양한 사회적 수요 및 불확실성 등에 탄력적으로 대응할 수 있다는 점에서 유의미하다. 하지만, 재난관리 과정에서 형성된 협력이 항상 긍정적인 방향으로 전개될 수 없다는 점에서 협력의 역기능적⁴⁾ 측면 역시 존재하고 있기 때문에 효과적인 재난관리를 위한

3) 재난관리 과정에서 협력은 민관협력을 비롯하여 재난 관련 기관간 협력, 중앙정부와 지방자치단체간 협력 등으로 유형화할 수 있다. 상황에 따라 수평적 혹은 수직적 협력이 전개될 수 있는데, 일반적으로 재난관리 과정에서 협력에 대한 관리가 체계적이면서도 전략적으로 시행된 경우 재난에 대한 예방, 대비, 대응 그리고 복구가 효과적일 수 있다(이재은, 2018).

정부의 협력 관리가 필요할 것으로 보인다.

3. 재난관리와 사회 공정성

우리나라의 공정성(justice)에 대한 논쟁은 사회적, 경제적 불평등과 밀접한 연관성을 형성하면서 전개되고 있다. 공정성의 다의적 속성에 따른 개념의 모호성으로 인하여 공정성에 관한 관심과 담론의 전방위적인 확산이 시도되고 있음에도 불구하고, 공정성 개념에 대한 명확한 합의에 이르지 못하고 있다(엄석진·윤영근, 2012). 다만, 공정성의 다의적 특성을 유형별로 종합하고 이를 정부의 서비스와 조직 및 인사관리적 측면⁵⁾에서 접근하는 시도가 존재하고 있으며, 이러한 경우 공정성은 일반적으로 분배(distributive justice), 절차(procedural justice), 상호작용(interactional justice) 공정성으로 분류되고 있다(Homans, 1961; Bies & Moag, 1986; Folger & Konovsky, 1989; Orsingher, Valentini & de Angelis, 2010).

일반적으로 공정성을 정부의 공공서비스 제공 차원에서 접근할 때, 공정성의 유형은 상이한 특성을 보인다.⁶⁾ 즉, 분배 공정성은 최종결과에 대한 인식, 절차 공정성은 결과를 형성

- 4) 일반적으로 재난관리 과정에서 다양한 행위자간 협력의 중요성과 필요성에 대한 이견은 부재한 것으로 보인다. 다만, 다양한 행위자가 재난관리 과정에 대한 협력이 결과적으로 높은 수준의 재난관리 효과성을 형성할 수 있다는 기대와 달리, 협력으로 인하여 재난관리가 실패할 가능성 역시 존재하고 있을 뿐만 아니라 재난관리 협력과정에서 또 다른 문제를 양산할 가능성을 내재할 수 있다. 즉, 재난관리와 관련된 협력이 다수의 행위자가 직면한 문제를 중국적으로 해결하는 것이 아닌 새로운 문제를 발생시키거나, 협력에 의한 문제해결이 실패할 가능성이 있다. 협력 과정에서 적시성 및 적절성이 확보된 정보공유의 실패, 의사소통의 실패로 인한 자원투입 및 활용의 실패, 행위자간 공공갈등으로 인한 협력 체계의 형해화 등의 문제가 제시될 수 있다(김무겸, 2012; 구주영·나태준, 2018). 따라서, 이러한 재난관리 과정에서 발생할 수 있는 협력의 역기능과 이로 인한 문제점에 대한 정부의 관리가 필요할 것으로 보인다.
- 5) 공정성의 개념을 조직에 적용하여 접근하는 경우, 조직공정성 측면에서 분배, 절차, 그리고 상호작용 공정성을 논의할 수 있다. 다만, 조직공정성은 조직내부에서 조직구성원이 인식하는 분배, 절차, 상호작용에 대한 공정성으로 행정서비스 제공 차원에서 고객이 인식하는 공정성과 다소 상이한 일면을 내재하고 있다. 즉, 분배, 절차 그리고 상호작용 공정성의 특성 등이 동일하게 존재하나 조직구성원이 인식하는 조직 공정성 차원에 대해 적용되는 공정성이기 때문에 조직 및 인사관리적 특성을 내재하고 있다. 이때, 분배 공정성은 조직구성원이 본인의 업무나 직무성과에 대해 부여받은 보상에 대한 공정성 인식, 절차 공정성은 보상의 크기 또는 정도를 결정하는 일련의 과정에서 활용된 수단 및 공정성 인식의 정도로 정의된다. 이에 더하여 상호작용 공정성은 조직내부의 비공식적 대인관계에서 상사 혹은 감독자의 관심, 배려, 예의, 존중 등의 정도에 대한 만족감을 의미한다(정영숙·박통희, 2016; 구주영, 2020; Leventhal, 1980; Greenberg, 1987; Folger & Konovsky, 1989).
- 6) 공공서비스 측면에서 분배 공정성은 서비스의 우수성, 서비스 대상자의 욕구 충족 정도, 지불한 요금의 적정성, 다른 지역의 공공서비스와 비교한 만족도 등으로 측정할 수 있으며, 절차 공정성은 공공서비스에 대한 접근 정도, 서비스 대상자의 문의 및 요구의 수용 정도, 민원 발생시 이에 대한 신속한 조치, 서비스 대상자의 욕구 및 필요에 부합하는 절차 조정, 공공서비스 절차의 체계성과 처리의 공정성 등으로 측정될 수 있다. 마지막으로 상호작용 공정성은 서비스 대상자에 대한 배려, 친절, 정확한 업무 처리를 비롯한 서

하는 과정 및 절차, 상호작용 공정성은 행정기관의 고객에 대한 응대로 유형화할 수 있다(김은희·박희서, 2007; 조경식, 2009; 박홍식·나현, 2010).

이를 보다 구체적으로 살펴보면, 분배 공정성은 사회교환이론(social exchange theory, Blau, 1964)과 형평성이론(equity theory, Adams, 1965)에 근원을 두고 있는데, 분배 공정성에 관한 다수의 논의는 공통적으로 분배 공정성을 최종적인 결과에 대한 인식 혹은 최종 결과에 대한 공정성 정도로 정의하고 있다(김은희·박희서, 2007). 즉, 분배 공정성은 고객이 비용, 시간, 노력 등을 업체에 지불하고 제공받는 서비스에 대해 인식하는 공정성으로 정의된다(조경식, 2009). 무엇보다도 분배 공정성의 주요 요소로 평등성, 형평성 그리고 필요성 등이 제시되고 있는데, 분배 공정성은 본인과 상대방간 수혜 정도의 비교를 통해서 그 적정성을 분석할 수 있다(신상준·이숙중, 2016; Deutsch, 1975).

한편, 서비스의 결과와 서비스의 양질에 대한 논의에서 다소 벗어나 서비스의 도출 과정 및 절차를 중시하는 절차 공정성의 중요성이 강조되었다. 절차 공정성은 핵심적인 서비스와 같은 최종적인 결과에 도달하기 위해서 활용되는 과정에 대한 평가로, 공공서비스를 획득하는 일련의 과정에서 공정성의 존재 정도를 판단하는 공정성의 한 유형이다(김은희·박희서, 2007; Leventhal, 1980; Lind et al, 1988). 이때 절차적인 공정성은 절차와 결정에 대한 통제가 존재할 필요가 있으며, 편견이 부재하고 정확하며 이해관계자의 참여 보장, 절차에 내재한 오류의 수정, 그리고 윤리적 규범의 준수 등을 의미한다(신상준·이숙중, 2016; Colquitt & Shaw, 2013). 이와 같은 논의 연장선상에서 절차 공정성은 서비스 공급 및 이와 관련된 문제를 처리하는 과정에서 절차의 통제, 접근성, 적시성, 업무의 처리속도, 유연성 등을 통해 판단될 수 있다(조경식, 2009; Tax et al, 1998).

상호작용 공정성은 행정서비스의 제공자와 고객간 상호작용 과정에서 고객이 행정서비스 제공자로부터 공정한 처우를 받았는지를 확인할 수 있는 공정성이다. 상호작용 공정성은 행정서비스 제공자와 고객간 의사소통을 중시하는데, 서비스 제공의 과정에서 정보의 교환 및 분배 방향과 관련된 태도 혹은 방식에 주안점을 두고 있다(Bies & Moag, 1986). 이러한 상호작용 공정성은 행정 서비스 제공자의 성실, 설명, 예절, 호의, 정직, 동정, 관심, 노력 그리고 감정이입 등을 통해 판단할 수 있다(김은희·박희서, 2007; 조경식, 2009; Blodgett, Hill & Tax, 1997).

공정성의 개념을 정부의 공공서비스 공급과 시민의 수요 등의 차원에서 접근하는 경우, 정부에 대한 공정성은 정부의 질을 측정하는 다차원적인 요인 중 하나로 제시되고 있다. 이때 높은 수준의 공정성이 확보될 때 정부신뢰를 비롯한 정부성과와 다양한 공공서비스 등의

질적 만족도가 향상될 수 있으며, 중국적으로 정부의 역량과 질을 평가할 수 있는 요인으로 활용될 수 있다는 점에서 중요한 함의점을 내재하고 있다(엄석진·윤영균 2012; 최상옥, 2012; 신상준·이숙중, 2016).

재난관리 관련 공공서비스 제공과 정책의 시행 과정에서 공정성의 확보는 정부에 대한 신뢰를 높이는 한편 재난관리 및 재난관련 정책의 효과성을 향상시키는 요인으로 작용될 수 있다. 사실, 정부가 재난이 아닌 상황에서 제공하는 일반적인 공공서비스와 재난관리 과정에서 제공되는 공공서비스는 동질적이지 않다. 재난이 야기하는 사회적, 경제적, 정치적 차원 등의 문제가 공공서비스 및 재난 관련 정책의 편익과 비용 문제와 맞물려 자원의 배분적 공정성의 문제로 확대 및 변질되는 경우 이에 대응하기 위한 사회적, 행정적, 그리고 정책적 비용이 발생할 가능성이 높다(고동현, 2015; 김영주, 2019). 무엇보다도 재난관리와 관련된 공공서비스는 긴급성, 전문성, 협력 및 조정 그리고 자원관리 등이 수반되고 복잡한 사회문제로 귀결될 가능성을 내재하고 있어, 재난관리 공공서비스에 대한 정부의 전략적인 관리가 필요하다(이대웅·이다솔, 2023). 또한, 재난 상황에서 배분되는 다양한 유형과 특성의 공공서비스가 배분되는 과정에서 불균등하게 배분될 가능성을 배태하고 있다(이재은, 2011; 채종현·최호진·이재호, 2018; Jacobs & Skocpol, 2005). 따라서, 재난관리 공공서비스의 배분과 그 과정에 대한 투명성의 확보가 자원의 배분, 절차적 그리고 상호작용 공정성 차원에서 강조된다. 불확실성 및 복잡성과 광범위성이 강한 재난에 대응하는 과정에서 이와 관련된 양질의 재난관리 공공서비스 제공 과정에 대해 다차원적인 공정성이 확보되지 못해 부당한 편견과 선호 그리고 부패 등이 발생하고 그 정도가 심화된다면 이에 따른 재난갈등이 발생할 가능성이 높고(이대웅·이다솔, 2023), 이는 사회적 불평등을 비롯한 재난에 대한 사회의 회복력을 저하시키는 상황과 같은, 또 다른 사회문제를 야기할 가능성이 농후하다(Barnshaw & Trainor, 2007).⁷⁾

지금까지 전개한 재난관리와 사회적 공정성의 논의를 종합하여, 본 연구는 사회적 공정성을 지역주민이 재난관리 과정에서 시도되는 법의 집행, 정치활동, 경제 및 사회 분배구조 그리고 사회전체에 대한 공정성을 인식하는 정도로 정의하였다.

결국, 위에서 논의한 재난관리 과정에서 필요한 높은 수준의 사회적 공정성 확보는 재난

7) 재난관리 과정에서 요구되는 공정성의 필요성과 중요성은 코로나19의 창궐과 이에 대한 대응과정에서 강조되었다. 전례없는 코로나19에 대응하기 위한 정부의 정책적 활동과 행정적 조치 등의 전개는 특정 집단이 아닌 다수의 시민을 비롯한 집단, 그리고 외국인에 대해 시행되었는데 이 과정에서 새로운 정책과 행정적 조치의 적용 및 시행을 두고 사회적 갈등이 발생하였다는 점을 확인할 수 있었다. 이러한 문제의 야기는 재난관리가 사회적, 정치적, 경제적 차원의 높은 복잡성을 내재한 재난에 대응하는 과정에서 높은 수준의 공정성을 확보하기 위한 행정적, 정책적 노력의 경주가 필요하다는 점을 뒷받침하는 사례로 볼 수 있다(배유일, 2022; 구주영, 2024).

에 의해 발생한 불평등과 취약성의 문제점을 완화할 수 있는 요인으로 작용될 가능성이 높은 한편, 재난관리 관련 공공서비스에 대한 서비스 대상자의 만족도를 향상시켜 재난관리 및 유관 정책의 효과성을 향상시킬 수 있다는 점에서 종국적인 의미를 내재한다. 재난의 도래가 지역사회에 야기하는 사회적, 정치적, 그리고 경제적인 부정적 영향을 예방 및 대응하고 나아가 효과적인 회복탄력성을 확보하기 위해서 재난관리 과정에서 높은 차원의 공정성의 확보와 관리가 필요한 시점이다.

4. 재난관리 역량

역량(capacity)에 대한 개념은 다양하게 제시되고 있으나, 정부의 재난관리 역량에 적용하는 경우, 기존에 논의된 역량의 개념은 재난관리 분야의 특수성으로 말미암아, 다른 영역의 역량과 구분되는 특수성을 보인다. 즉, 재난의 불확실성, 복잡성, 광범위성 그리고 지역사회에 야기하는 사회적, 경제적, 정치적, 행정적 차원의 부정적인 영향에 대해 정부가 재난관리 관련 공공서비스 제공을 비롯한 행정적 대응, 정책적 활동을 전개할 필요가 있기 때문에 높은 수준의 정부역량이 법 및 제도적, 관리적, 거버넌스 차원에서 형성되어야 한다(배재현·이명석, 2010; 유수동·전성훈, 2016; 최호철·권용수·김미선, 2019). 특히, 전술한 정부역량은 재난관리 과정에 부합되도록 형성 및 관리될 필요가 있다. 재난관리가 예방, 대비, 대응 그리고 복구 단계를 통해서 시행되는 점을 고려할 때, 재난관리의 각 단계별 특성에 부합하는 정부역량의 형성이 필요하다(김영주·문명재, 2015; 윤수재·황덕연·김은주·이동은, 2022; Petak, 1985).

보다 구체적으로 살펴보면, 정부의 재난관리 역량은 재난 취약성과 상반되는 개념으로 정의된다. 정부역량의 개념을 통해 재난관리를 접근하는 경우, 재난의 피해로 인한 피해의 발생을 최소화하는 역량(resistance)을 비롯하여 피해를 극복하여 신속하게 회복하는 복원력(resilience), 지속적으로 발전할 수 있는 지속 가능성(sustainability), 기후변화에 대한 대응전략의 일환으로 주로 활용되는 적응 능력(adaptive capacity), 그리고 기후변화 요인과 그 발생 위험을 낮추는 저감 능력(mitigating capacity) 등과 같은 개념을 정부의 재난관리 역량에 포함할 수 있다(임현우·유지선, 2024). 이에 더하여, 정부의 재난관리 역량은 재난관리 담당 조직과 그 구성원, 제도적, 관리적, 정책적 등의 차원에서 접근할 수 있다. 즉, 재난관리 과정에 참여하는 주체가 비단 정부에 한정되는 것이 아니라 조직 및 조직 구성원 그리고 재난관리 과정에서 재난에 대한 예방, 대비, 대응 그리고 복구를 효율적, 효과적으로 달성하기 위한 법적, 제도적, 그리고 관리적 차원에서 접근할 필요가 있다. 따라서, 정부의 재난관리 역량은 복합적이며 고도의 특수성을 내재할 수 밖에 없다(최상옥, 2012; 임상규·서

보람·최우정, 2017; 김영주·임승빈, 2018; 최호철·권용수·김미선, 2019; 구주영, 2020; Paton, D., 2006; Kusumasari, Alam & Siddiqui, 2010; Gil-Rivas, V., & Kilmer, R. P., 2016).

최근 정부의 재난관리 역량에 대한 복합적인 논의에서 정부의 단독적인 행정적 조치와 정책적 활동의 전개 수준 등을 넘어 다양한 행위자의 적극적 참여와 협력이 필요하다는 점이 강조되고 있다. 코로나19의 창궐에 따라 정부의 단독적이고 주도적인 행정적 조치와 정책적 활동의 전개에 한계가 제시되면서 다양한 행위자의 자발적이고 협력적인 참여를 유도하는 동시에 종국적으로 재난에 따른 복잡한 사회적 문제 등에 대응하기 위한 정치적 관리의 역량 역시 정부역량의 중요한 유형으로 강조되고 있다(고길곤·김범, 2020; 권향원, 2020; 박승규·황창호, 2022; 배유일, 2022; 이슬기·김태형, 2022; 구주영, 2024). 하지만, 재난 및 재난관리의 특수한 일면 즉, 고도의 불확실성과 복잡성을 비롯한 광범위성 등을 내재한 재난을 효율적, 효과적 관리하는 과정에서 중앙정부와 지방자치단체의 역량에 대한 중요성은 감소하지 않으며 오히려 강조될 수 있다. 재난관리 과정과 재난관리 역량의 정도 및 수준 등을 판단하는 기준으로 다양한 성격의 행위자간 협력을 통한 문제 해결 등이 활용되고 있으나 재난관리 과정과 차원에서 중요한 행위자로 정부가 지속적으로 존재하고 있다. 재난관리 과정에서 발생하는 자원배분, 갈등, 의사소통, 협력의 역기능, 제도적 허점과 책임 면피 등을 위한 행위자의 전략적 행태의 구사 등을 예방하고 대응하기 위해 제도적, 관리적 차원의 기제를 도입하고 운영하며 관리할 수 있는 주체는 정부가 유일할 수 있기 때문이다(김무겸, 2012; 하연섭 외, 2015; 구주영·나태준, 2018). 또한, 재난관리의 분야별 특수성에 대한 역량을 강조하는 시각 역시 존재하고 있으나, 다차원적인 재난에 효과적, 효율적으로 대응하기 위해 재난관리는 중앙정부 혹은 지방자치단체의 종합행정적 특성을 보인다(임현우·유지선, 2024). 따라서, 재난관리에 대한 정부의 종합적 혹은 포괄적 역량의 중요성이 강조될 수 밖에 없다는 점을 주목할 필요가 있다. 이와 같은 다양한 재난관리 역량의 개념과 논의 등을 종합한다면, 정부의 재난관리 역량은 재난관리를 효과적으로 달성하기 위해 중앙정부 및 지방자치단체가 보유한 총체적인 능력⁸⁾의 정도로 정의할 수 있다.

5. 선행연구 분석

재난관리 분야에서 재난 취약성과 재난 불평등에 관한 논의와 연구는 다양한 차원에서 시도되었다. 재난 취약성은 예방, 대비, 대응 그리고 복구단계로 점철되는 재난관리의 과정

8) 이때, 정부의 재난관리 역량은 중앙정부를 포함하여, 공공부문의 조직 구성원, 재난관리 담당 공공부문 조직, 거버넌스 역량, 법적 및 제도적 역량, 재정적 역량 등과 같이 재난관리 과정에서 필요한 다양한 자원과 제도적 및 관리적 역량 요인을 종합적으로 포괄하는 것으로 정의할 수 있다.

에서 발생할 수 있는 지역 공동체의 민감성 차원에서 연구가 시행되었다. 이때, 재난 취약성은 재난으로부터 지역 혹은 조직과 시설 등의 취약성 차원에서 접근하는 연구(서광덕·김동현·최윤철, 2015; 이동규·민연경, 2016, 2016; 최병윤, 2022b; 김연수·장하영·노희성·장대원, 2022; 김철민·이재수, 2024)와 사회적 혹은 지역 공동체의 차원에서 다양한 유형의 재난안전취약계층이 직면한 재난 취약성의 특성을 도출하는 동시에 이에 대한 정책적 시사점을 제시한 연구(김명구·양기근·정기성, 2014; 양기근·서민경, 2019; 조민상·김원기, 2019; 최병윤, 2023; 민지원·이와야·사토미, 2024)로 유형화할 수 있다.

재난에 따른 피해들 지역의 공공시설 차원에서 대응할 필요성과 그 중요성을 강조 및 제시한 선행연구들은 공통적으로 기후위기로 인한 불확실성과 복잡성 그리고 대규모화되는 자연재난으로부터 지역사회를 비롯한 다양한 시설과 조직의 취약성을 예방 및 대응하기 위한 정책적 시사점을 제시하고 있다. 한편, 재난취약계층에 대한 재난 취약성의 중요성과 필요성 등을 강조하는 관점을 취하는 선행연구의 경우, 재난의 취약성에 노출될 가능성이 높은 재난안전취약계층을 대상으로 재난 취약성의 정도와 특성 등을 도출하는 한편, 중국적으로 이들에 대한 취약성을 완화하기 위한 전략과 정책적 대안 등을 제시하고 있다. 즉, 재난 취약성에 관한 대상과 논의를 주로 재난취약계층에 한정하여 전개하고 있다. 특히, 이와 같은 선행연구는 재난 취약성이 발생할 수 밖에 없는 요인을 법적, 지원체제적, 돌봄, 교육, 소득, 노동, 주거, 환경, 소외계층 등의 차원에서 심층적으로 분석하여 제시하고 있으며(김윤희·류현숙, 2015; 이동규·민연경, 2016; 양기근·서민경, 2019; 최병윤, 2022b; 이수연, 2023), 이러한 논의를 바탕으로 재난 취약성을 완화하기 위한 복합적인 정책적 대안을 제시하고 있다.

재난 불평등에 관한 선행연구를 살펴보면, 사실 재난 불평등의 개념과 특성 그리고 그 영향력은 재난 취약성과 밀접한 연관성을 형성하고 있다. 재난 불평등이 재난 취약성을 심화시키는 요인으로 작용될 수 있고, 재난 불평등에 관한 인식과 정책적 문제점 및 의제설정의 기원 등이 재난취약계층에 대한 재난의 영향력으로부터 제기될 수 있기 때문이다(양기근·서민경, 2019). 따라서, 재난 불평등에 관한 선행연구 일부가 재난취약계층을 비롯한 재난 취약성 전반에 대한 선행연구와 중첩되고 있다. 즉 재난 불평등을 재난 취약성 및 재난취약계층에 초점을 두고 조명한 선행연구가 다수 존재하고 있다(채종현·최호진·이재호, 2018; 양기근, 2022; 백정미·이창길, 2023). 특히, 코로나19로 인하여 심화된 재난 불평등의 문제점과 이에 대한 정책적 시사점 등을 제시하고 있는 선행연구 역시 일부 존재하고 있다(유범상, 2020; 김소진, 2022; 김윤태, 2022; 이윤아·윤상오, 2022; 최진희, 2023). 코로나19와 재난 불평등에 대해 분석한 선행연구들은 공통적으로 기존에 존재하고 있는 재난 불평등의 문

제가 재난취약계층을 중심으로 심화되었으며, 나아가 코로나19에 의하여 새롭게 발생한 정보격차 및 경제적 불평등 등을 주목하고 하였다. 이에 따라, 재난 불평등을 중장기적으로 완화하기 위한 제도적, 법적, 정책적 차원의 대안을 제시하고 있다. 이와 같은 재난 불평등에 대한 다양하고 심층적인 논의를 통해서 재난의 취약성을 감소시키고 재난 복원력을 제고하기 위한 정책적 활동 및 행정적인 조치의 필요성과 중요성을 강조하고 있으며, 재난 취약성과 재난 불평등과 관련된 거시적 담론의 형성 및 대안 등을 제안하고 있다는 점에서 유의미한 재난관리적 시사점을 함의하고 있다.

본 연구는 협력, 사회 공정성 그리고 정부의 재난관리 역량의 차원에서 재난취약성 및 재난불평등에 미치는 요인을 분석하고자 한다. 이러한 논의에 선행하여, 협력, 사회 공정성 그리고 정부역량과 관련된 연구의 경향 및 의의를 재난관리 영역의 차원에서 분석하고자 한다. 협력, 사회 공정성 그리고 정부역량은 재난뿐만 아니라 정치적, 경제적, 사회적 차원 등에서 중요한 분석 요인으로 제시되고 있다. 따라서, 재난과 재난에 의한 다양하고 복잡한 정치적, 사회적, 경제적 문제 등을 조명할 수 있는 핵심적인 요인으로 활용될 수 있다.

재난관리 과정에서 협력의 중요성과 필요성은 재난관리 거버넌스 혹은 협력적 거버넌스 차원에서 제시되고 있다. 불확실성 및 복잡성 그리고 광범위성을 내재하고 있는 재난 또는 다양한 유형의 재난 발생에 의하여 정부기관을 비롯한 지역사회와 지역주민 그리고 대응체계 등에 충격이 발생한 경우 이를 해결하기 위한 다양한 행위자의 참여가 강조되고 있다. 즉, 재난상황을 예방, 대비, 대응 그리고 복구하는 일련의 과정에서 중앙정부의 단편적이면서도 단독적인 행정적 조치와 정책적 활동 등의 전개에 한계가 존재함에 따라 지방자치단체, 지역주민, 비정부 기구 등 다양한 행위자의 참여와 협력이 필요하다는 점이 선행연구를 통해 제시되고 있다(배재현·이명석, 2010; 유수동·전성훈, 2016; 고길곤·김범, 2020; 김중우·양원직, 2021; 최상옥, 2023). 다만, 일부 선행연구의 경우 재난관리 거버넌스, 협력적 거버넌스 등이 재난상황에 오히려 역기능의 문제에 직면할 수 있으며 이를 교정하기 위한 정부의 역할 및 기능의 필요성과 중요성을 다소 강조한 연구 역시 상존하고 있다(김무겸, 2012; 구주영·나태준, 2018; 이재은, 2018).

재난과 공정성에 관한 논의와 관련 선행연구 또한 존재하고 있다. 본 연구는 조직의 구성원에 대한 절차적, 분배적 공정성에 관한 논의보다 사회적 차원의 공정성과 관련된 연구에 한정하고자 한다. 사회 공정성에 관한 논의를 전개하고 분석한 선행연구는 다수 존재하고 있지만, 재난과 사회 공정성을 중심으로 사회적 문제점과 정책적인 대안 등을 제시한 연구는 한정적이다. 재난상황에서 제기되고 있는 공정성에 관한 연구방향과 분석 요인의 초점은 재난에 대응 및 복구하는 일련의 과정에서 공정한 구호, 자원의 배분, 재난 관련 정책에

대한 참여 및 의사결정 참여 기회의 보장 등에 두고 있다(이영희, 2014; 채종현·최호진·이재호, 2018; 이돈희·이동현, 2020; 이대웅·이다솔, 2023).

재난과 정부의 재난관리 역량의 관계를 분석한 선행연구 역시 다수 시도되었다. 정부의 재난관리 역량에 관한 선행연구는 주로 중앙정부 및 지방자치단체의 재난관리에 대한 전문성, 수준, 그리고 능력 등의 차원에서 시행되었다. 재난관리 과정에서 주요한 문제로 제기되고 있는 제도적 허점의 완화와 보완에 관한 역량을 포함하여 행정적 관리역량의 확보, 인적 및 물적, 정보자원 등에 대한 관리역량, 재난관리 관련 성과관리, 시설관리 등 다양한 차원의 정부 역량이 중앙정부와 지방자치단체를 중심으로 시도되었다. 이러한 선행연구는 주로 제도적, 법적, 관리적 차원에서 중앙정부 및 지방자치단체의 역량을 제고하여 종국적으로 예방, 대비, 대응 그리고 복구단계를 통해 재난으로부터 발생하는 피해와 이로 인하여 파생된 복잡한 문제해결을 위한 대안의 제시에 집중하고 있다(양기근·김명구, 2012; 임상규·서보람·최우정, 2017; 김영주·임승빈, 2018; 손선화·엄광호·최성열·엄영호, 2018; 최호철·권용수·김미선, 2019). 특히 최근 기후위기에 따른 재난의 불확실성 및 복잡성의 심화 그리고 정치적, 사회적, 경제적 측면의 파급력을 비롯한 질적으로 다양하고 양적으로 증가하는 재난관리 관련 공공서비스 특성을 고려한 재난관리 역량 향상의 필요성을 정책적으로 제시한 연구들이 증가하고 있다. 또한 점증하는 사회적 재난의 특수성과 피해의 대규모화로 인한 정부의 재난관리 역량을 강조하는 연구 역시 시행되고 있다(김민정·최승원, 2016; 한승주, 2018; 이승준, 2019; 김영주·문명재, 2020; 김나운·박창석, 2022). 무엇보다도, 코로나 19와 같이 정치적, 사회적, 경제적 영역에 대한 전방위적인 부정적 영향을 미치는 재난상황의 도래는 정부의 재난관리의 기술적 역량에 더해 정치적, 경제적, 사회적 등의 차원에서 정책적 대안의 설계와 집행 그리고 기민한 행정적 대응이 필요하다는 점을 강조하고 있다(권향원, 2020; 윤기웅·공동성, 2020; 최상욱, 2020; 문명재, 2021).

재난의 취약성과 불평등을 완화하기 위한 요인으로 재난에 취약한 지역 및 재난안전취약계층에 대한 법적, 제도적, 관리적, 그리고 시설적 차원 등의 개선이 필요하다는 점이 제시되고 있다. 이와 관련한 다수의 선행연구는 높은 수준의 재난 취약성에 노출된 지역과 재난안전취약계층의 행정적 수요에 대응하고 재난에 따른 불평등을 완화하기 위해서, 재난피해 지원을 위한 법 규정의 보완(재난안전법, 재난구호법, 재난 관련 복지법 등), 재난 관련 예산의 확대, 재난안전 관련 시설에 대한 관리, 재난복지 대상의 확대 그리고 재난관리에 대한 시민참여의 기회 보장 등이 고려될 필요가 있다는 점을 제시하고 있다(김윤희·류현숙, 2015; 채종현·최호진·이재호, 2018; 양기근, 2022; 최병윤, 2022b; 백정미·이창길, 2023).

이와 같이, 취약성과 불평등에 영향을 미치는 요인으로 다양한 요인이 상정되었으나 협

력과 사회적 공정성을 제시한 연구가 한정적이다. 따라서, 정책난제화되고 있는 재난에 따른 피해에 완화 및 대응하기 위해 협력과 사회공정성 차원에서 그 영향력을 분석할 필요가 있다. 이에 더하여, 정부의 재난관리 역량이 재난 취약성 및 불평등에 미치는 영향을 논의할 필요가 있다. 최근 재난상황에 대한 다양한 행위자의 적극적 참여와 자발적 협조가 강조되고 있으며 효율적, 효과적인 재난관리를 위한 외적인 요인으로 부각되고 있지만, 여전히 정부의 재난관리 역량은 재난관리 체계와 기능 차원에서 중추적인 요인으로 제시되고 있다. 특히, 정부의 재난관리 역량에 따라서 협력과 사회 공정성이 재난 취약성과 불평등에 미치는 영향을 고려한다면, 정부의 재난관리 역량에 대한 영향력 분석과 그 정책적 시사점의 도출을 보완적으로 시행할 필요가 있다. 정부의 재난관리 관련 행정적 조치와 정책 활동 등에 따라 양산되는 공공서비스의 질에 따라서 재난 상황에 대한 다양한 행위자간 협력과 공정성 인식의 정도가 변화할 수 있기 때문이다. 이러한 재난관리 역량의 중요성이 존재하고 있음에도 불구하고 재난관리 역량이 재난의 취약성과 불평등의 완화에 미치는 영향을 분석한 연구가 다소 제한적이기 때문에, 재난관리 역량의 영향력을 추가적으로 분석할 필요가 있다.

III. 연구설계 및 연구가설의 설정

1. 연구가설의 구성과 분석모형

본 연구는 재난관리 과정에서 다양한 행위자간 협력과 사회 공정성에 대한 지역사회 구성원의 인식이 재난 취약성과 재난 불평등의 완화에 미치는 영향을 분석하였다. 이에 더하여, 재난관리 과정에서 정부의 역할 및 기능 그리고 역량이 주요한 요인으로 작용된다는 점을 고려하여 지역사회 구성원의 재난관리 역량 인식이 재난 취약성과 재난 불평등에 미치는 영향을 분석하였으며, 협력과 사회 공정성이 재난 취약성 및 재난 불평등 완화에 대한 재난관리 역량의 영향력을 분석하고자 하였다.

재난은 사회적, 경제적, 정치적 차원 등의 요인 복합적으로 투영된 높은 수준의 정책적 난제의 특성을 보인다. 다양한 유형의 재난이 지역사회에 야기한 피해는 비단 물리적 피해에 한정되지 않는다. 중장기적으로 지역사회의 시설적, 경제적 피해와 나아가 재난갈등⁹⁾ 등을

9) 재난갈등의 개념과 정의 그리고 특성 등은 다양하게 제시되고 있으나 이들의 논의를 종합한다면, 재난갈등은 재난 발생 이전부터 이후까지 재난상황의 전반적인 과정에서 발생할 수 있는 다양한 이해당사자간 자원, 지위, 정보, 그리고 편익 등과 같은 요인을 획득하기 위한 병립할 수 없는 목표가 존재하고 있으며, 이 과정에서 형성된 적대적 관계 혹은 행위가 발생하는 상황이다(김현성·임상규, 2024).

유발하기 때문에 중국에는 지역에 존재하는 다양한 차원의 재난 취약성이 심화되며, 지역사회 내부에 장기간 존재하고 있었던 사회적 불평등의 문제가 악화될 가능성이 존재하고 있다. 따라서, 이와 같은 배경 하에 재난에 대한 예방, 대비, 대응 그리고 복구의 과정에 대한 다양한 행위자의 참여는 지역사회가 재난피해를 완화하고 전략적인 대응을 시도할 수 있는 역량의 근간으로 작용된다(김영주·문명재, 2015; 이대웅·이다솔·이주현, 2019; 양기근, 2024; Comport et al, 2012). 불확실성이 높고 복잡성이 높은 재난의 도래에 대해 1차적으로 최일선에서 대응하는 지방자치단체를 비롯하여 협력 과정에서 발생할 수 있는 문제점을 조정할 수 있는 중앙정부, 재난발생 전후 즉 재난의 예방과 대비, 대응과 복구과정에서 필요한 제도적, 법적 기반의 마련과 그 정당성의 부여 및 예산 확보 등의 역할을 수행하는 입법적 주체인 국회의 역할, 그리고 재난과 관련된 다양한 차원의 정책이 시행되는 과정에서 필요한 시민의 자발적 참여와 적극적인 협조 등이 상호협력을 통해 시행되고 있다(김은성 외, 2009; 이재은, 2018; 구주영, 2021a). 특히 다양한 행위자간 협력의 과정에서 정보공유, 의사소통, 집합적인 의사결정, 인적 및 물적 자원의 공유 등을 통해 재난상황에 대응한다. 다만, 재난상황에서 행위자간 협력의 지향점은 재난에 대한 예방과 대비를 통한 잠재적 피해의 완화와 신속한 대응과 복구를 통한 회복탄력성 확보를 넘어, 재난에 의해 발생한 경제적, 사회적, 정치적 차원의 복합적인 정책 난제에 대한 해법의 창출에 있다고 볼 수 있다. 이는 다수의 선행연구를 통해 제시되고 있는 재난에 대한 취약성과 불평등성을 완화하기 위한 요인들을 통해 그 특징점을 확인할 수 있다. 즉, 지역사회에 기반을 두고 있는 주요시설의 보강과 복구, 재난으로 인하여 발생한 피해 복구 비용, 피해자의 심리적 안정, 재난관리 과정에 대한 시민의 행정적 수요 대응과 관련 공공서비스 제공 등은 특정한 행위자가 아닌 다양한 행위자의 복합적인 상호작용을 통해 시행된다. 이에 더하여 지역사회의 재난 취약성과 불평등을 완화하기 위한 조건으로 재난안전에 취약한 계층에 대한 지원이 강조되고 있다. 경제적으로 취약한 재난취약계층은 재난의 발생에 따라 그 취약성이 심화될 수 있고, 빈번한 재난의 발생과 피해규모가 증가함에 따라 재난취약계층의 취약성은 악화될 수 있다. 주목할 부분은 우리나라의 경우 계절 변화에 따른 주기적인 자연재난의 발생과 최근 점차 규모가 증가하고 사회구성원간 갈등을 유발 및 심화하는 복잡한 사회재난이 증가하면서 재난 취약성과 불평등 역시 악화되고 있다는 점이다(김명구·양기근·정기성, 2014; 박재혁·박찬영·안재현·윤홍식, 2020; 김연수·장하영·노희성·장대원, 2022; 최병윤, 2022a). 이러한 재난 취약성과 불평등 인식은 중앙정부를 포함한 지방자치단체의 전략적인 행정적 조치와 정책의 도입 및 시행, 국회의 입법활동 그리고 시민사회의 적극적 협조와 협력 등에 따라 완화될 수 있다(양기근, 2016; 최충익, 2017; 채종현·최호진·이재호, 2018; 김소진, 2022; 최병윤, 2022b; 백정미·이창길, 2023; 구

주영, 2024; Mutter, 2015). 따라서, 재난관리 과정에서 다양한 행위자간 협력은 결과적으로 지역사회 구성원의 재난 취약성 인식을 긍정적으로 완화하는 동시에 재난의 발생빈도와 피해규모에 따른 불평등 인식을 긍정적으로 완화할 수 있다.

- 1-1. 재난관리 과정에서 다양한 행위자간 협력은 지역사회 구성원의 재난 취약성 인식에 대해 (-)의 영향을 미친다.
- 1-2. 재난관리 과정에서 다양한 행위자간 협력은 지역사회 구성원의 재난발생 빈도에 따른 불평등 인식에 대해 (-)의 영향을 미친다.
- 1-3. 재난관리 과정에서 다양한 행위자간 협력은 지역사회 구성원의 재난발생 피해규모에 따른 불평등 인식에 대해 (-)의 영향을 미친다.

재난에 대한 예방, 대비, 대응 그리고 복구 과정에서 재난취약계층을 포함한 재난 피해자 및 집단 등에 제공되는 재난관리 관련 공공서비스의 효율적, 효과적, 형평적인 분배, 유관 법령의 공정한 집행, 그리고 재난관리 및 관련 정책에 대한 의사결정 참여와 의사소통 등의 기회 부여는 정책적 수용의 확보와 함께 재난관리의 성패를 결정하는 주요한 요인으로 작용할 수 있다(김영주, 2019; 이대웅·이다솔, 2023). 재난 상황에 직면하고 높은 수준에 위협에 노출된 재난 피해자와 집단을 비롯한 지역사회는 재난 대응 및 복구과정에서 양질의 공공서비스를 제공받을 수 있다. 이때 재난관리 관련 공공서비스는 구호물품 및 지원금 지급, 민원 행정, 시설의 복구, 등이 해당되는데, 이러한 재난관리 공공서비스에 대한 분배적, 절차적 측면의 공정성이 확보될 필요가 있으며, 재난관련 피해를 복구하는 과정에서 공정한 법 집행과 정치적 참여 등의 기회를 보장할 필요가 있다. 즉, 재난관리 공공서비스의 공정한 배분을 비롯하여 투명한 절차의 확립, 재난 피해자의 수요에 부합하는 상호작용적 공정성의 형성 등은 재난관리 과정에서 발생할 수 있는 불공정성, 불평등성, 편견, 그리고 부패 등을 예방하고 대응할 수 있는 제도적, 관리적 기저로 작용될 수 있다. 이를 통해 재난으로 인한 사회적 불평등을 완화하고 지역사회의 회복탄력성을 향상시킬 수 있다(박천희·전세혁·김미리, 2017; 이용규·김유진, 2019; 이돈희·이동현, 2020). 이러한 점에서 볼 때, 재난관리 과정에서 높은 수준의 사회적 공정성 확보는 지역사회에 상존하고 있는 경제적, 사회적 차원의 취약성을 완화하고 재난에 의해 발생 및 심화된 불평등에 대응하기 위한 재난관리의 효과성을 향상시킬 수 있다는 점에서 유의미하다. 무엇보다도, 재난관리 과정에서 지역적, 계층적, 경제적 차원의 특수성을 고려하여 재난 취약성과 불평등한 상황에 대응하는 경우, 행정 및 정책적 효과성이 향상될 수 있다(양기근·이은애, 2010; 채종현·최호진·이재호, 2018; 구주영, 2021a; 강서영·김승완, 2023; Barnshaw & Trainor, 2007). 따라서, 지역사회의 사회적

공정성이 확보되고 향상된다면 복잡한 특성을 내재하고 있는 재난 취약성을 완화하여 회복 탄력성을 높이고, 재난발생 빈도와 피해규모에 따른 불평등을 다소 완화할 수 있다는 점을 고려하여 다음과 같이 연구가설을 설정하였다.

- 2-1. 재난관리 과정에서 사회적 공정성은 지역사회 구성원의 재난 취약성 인식에 대해 (-)의 영향을 미친다.
- 2-2. 재난관리 과정에서 사회적 공정성은 지역사회 구성원의 재난발생 빈도에 따른 불평등 인식에 대해 (-)의 영향을 미친다.
- 2-3. 재난관리 과정에서 사회적 공정성은 지역사회 구성원의 재난발생 피해규모에 따른 불평등 인식에 대해 (-)의 영향을 미친다.

지역사회의 재난 취약성과 재난 불평등과 같은 사회문제의 지속적인 존재와 그 영향력을 일소하기 위한 공식적 행위자의 역할 및 기능 그리고 역량은 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체 차원에서 부단하게 제시 및 강조되고 있다. 다수의 선행연구에서 제시된 바와 같이, 재난에 대한 정부의 역할은 결국 다양한 분야에서 발생한 복합적인 재난피해를 예방 및 복구하는 동시에 재난으로 인해 파생된 복잡한 사회문제에 대응하는 차원에서 조명되고 있다. 특히, 중앙정부와 지방자치단체의 재난관리 역량은 재난상황을 예방, 대비, 대응 그리고 복구와 같은 단계적인 행정적 조치와 정책적 활동으로 공통적으로 접근할 수 있으며, 재난과 관련된 정책적, 관리적, 거버넌스적, 법 및 제도적 차원 등의 차원에서 재난관리 역량을 분석하고 있다(배재현·이명석, 2010; 유은지·엄영호, 2017; 구주영·나태준, 2018; 최호철·권용수·김미선, 2019). 다만, 이러한 재난관리 역량의 다차원적 특성과 재난 자체의 특수한 일면에 의하여 중앙정부와 지방자치단체의 역할 및 기능이 상이할 수 있으며, 근본적으로 양자의 재난관리 역량 역시 그 강조점과 특수성이 동일하지 않다. 재난상황에 대한 중앙정부의 역량의 경우 자연 및 사회재난을 사전적으로 예방하는 차원에서 특정한 역할을 수행하며, 재난복구 단계에서 지방자치단체의 기능수행 보조 및 재정적 지원 등을 수행하고 지방자치단체의 참여 유도 및 업무 조정의 역할을 시행한다(김종성, 2008; 구주영, 2021b). 반면 지방자치단체는 지역사회에서 발생한 재난상황의 최일선에서 재난피해를 수습 및 대응하는 동시에 지역의 특수한 정보와 다양한 자원을 보유하면서 지역사회와 관련된 재난관리 과정 전반에서 주도적인 역할 및 기능을 수행한다(권건주, 2005; 권설아·류상일·김지은·이재은, 2016; 김영주·임승빈, 2018; Kreps, 1990). 다만, 지방자치단체의 역량은 지역의 특수성에 따라서 상이한 일면을 보인다. 지역의 지리적, 산업적 특성 등에 따라 발생하는 자연재난으로 인한 피해의 유형, 강도, 횟수, 그리고 범위 등이 동일하지 않기 때문에 지방자치단체의 역량은 지역에 따라 상이하며 그 지향점 역시 다양할 수 있다(최호택·류상일, 2006).

이러한 각각의 행위자에 대한 역할 기능이 있으나 재난관리가 기본적으로 종합적 행정이라는 점을 주목할 필요가 있다(임현우·유지선, 2024). 무엇보다도, 사회적 난제의 특성을 내재하고 있는 재난 취약성과 불평등의 문제는 중앙정부와 지방자치단체의 분절적인 역할 및 기능으로 해결될 수 없다. 즉, 재난 취약성과 불평등을 해결하기 위한 중앙정부 및 지방자치단체의 단편적인 정책대안의 적용과 접근은 한계가 존재할 수 있다. 따라서, 취약성과 불평등의 복합적인 정책난제 특성을 해결하기 위해서 정부의 특정 부분에 대한 역량보다 종합적이면서 포괄적인 역량의 보유가 강조될 수 있다. 이와 같은 중앙정부와 지방자치단체의 종합적인 역량은 결과적으로 정부가 수행하는 취약성 감소를 위한 주요 공공 및 안전시설, 국가핵심기반, 재난취약계층 지원, 지역의 재난피해 지원 등을 위한 정책적, 관리적, 제도적 차원에서 확보되는 경우 재난 취약성이 완화될 수 있다(유현정·이재은, 2008; 양기근, 2016; 이동규·민연경, 2016; 백정미·이창길, 2023). 또한, 재난으로 인하여 발생한 불평등을 완화를 위한 사회 및 경제적 정책수단의 도입과 시도 등에 따라서 결과적으로 지역사회의 재난 불평등을 완화할 수 있다. 이는 지역사회에 존재하고 있는 재난취약계층의 분포, 피해지역의 특수성과 현황의 파악 그리고 이러한 정보를 활용한 재난피해의 지원은 재난으로 인하여 빈도와 피해규모에 따라 발생할 가능성이 높은 사회적, 경제적 불평등을 완화할 수 있다는 점을 의미한다(이재은, 2018; 양기근·서민경, 2019; 김소진, 2022; 최병윤, 2022a; 2022b; 이수연, 2023; Mutter, 2015). 이와 같은 논의를 종합한다면, 재난으로 인하여 파생된 재난의 취약성 및 불평등은 정부의 종합적이면서도 다차원적인 재난관리 역량의 확보와 시행을 통해 다소 완화될 수 있다는 점을 시사하고 있다. 따라서, 재난관리 과정에서 중앙정부와 지방자치단체가 보유한 재난관리 역량은 지역사회 구성원의 재난 취약성 인식을 비롯한 재난 불평등 인식을 완화할 수 있을 것으로 보고, 다음과 같이 연구가설을 설정하였다.

- 3-1. 재난관리 과정에서 정부의 재난관리 역량은 지역사회 구성원의 재난 취약성 인식에 대해 (-)의 영향을 미친다.
- 3-2. 재난관리 과정에서 정부의 재난관리 역량은 지역사회 구성원의 재난발생 빈도에 따른 불평등 인식에 대해 (-)의 영향을 미친다.
- 3-3. 재난관리 과정에서 정부의 재난관리 역량은 지역사회 구성원의 재난발생 피해규모에 따른 불평등 인식에 대해 (-)의 영향을 미친다.

재난관리 과정에서 다양한 행위자간 협력의 시행과 사회적인 공정성의 확보는 결과적으로 재난 취약성과 불평등을 완화하는 요인으로 작용될 수 있으나, 이와 같은 재난에 대한 사회적 차원의 접근의 효과성은 정부의 재난관리 역량에 따라 그 정도가 상이할 수 있다. 다양

한 선행연구에서 재난상황에 대한 민간부문의 역할 및 기능과 자발적 참여의 중요성을 강조하고 있지만, 한편으로 정부역량의 중요성과 이에 대한 관리의 필요성 역시 부단하게 제시하고 있다. 이는 재난관리 과정에서 정부가 수행할 수 있는 역할 및 기능과 책임 등에 따른 것으로, 재난상황시 정부가 예산을 통해 대규모의 자원을 동원 및 배분하며 공식적인 권한을 바탕으로 높은 수준의 재난관리를 주도할 수 있는 주요한 행위자이기 때문이다(하연섭 외, 2015). 이에 더하여, 재난 상황에서 정부가 제공하는 재난관리 관련 공공서비스는 과소공급 측면이 다소 강하고 상황에 따라 행정적 조치와 정책적 대응 등에 따른 시민의 권리가 제한될 가능성이 농후하기 때문에 이에 대응하기 위한 노력의 일환으로 정부의 역량과 참여가 오히려 강조될 수 밖에 없으며, 정부가 재난관리 상황에서 복합적인 상황을 통제 및 조정할 수 있는 유일한 합법적 행위자이기 때문에 재난관리 과정에서 정부의 역할 및 기능 그리고 그 역량이 부각될 수 밖에 없다(이재은, 2011; 구주영, 2021a).

무엇보다 다양한 행위자가 재난관리에 참여하는 경우 발생할 수 있는 효과적이고 효율적인 자원배분의 제공 및 배분을 비롯하여 의사소통의 문제, 협력 유도를 위한 제도적, 관리적 차원의 조정 및 상호 갈등의 조정 및 중재 등을 수행할 수 있는 재난관리 주체가 정부라는 점과 협력과 협력과정 및 협력에 따른 문제점 등에 대응할 수 있는 정부의 관리적 역량의 중요성에 따라 재난의 취약성과 불평등이 완화될 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다(김은성 외, 2009; 이명석·오수길·배재현·양세진, 2008; 고동현, 2015; 채종현·최호진·이재호, 2018). 이와 같은 정부역량의 중요성과 필요성은 비단 중앙정부에 한정되는 것이 아니라 지방자치단체 역시 해당된다. 앞에서 언급한 바와 같이 지역사회에서 지방자치단체가 재난상황에 대응하는 최일선의 공식적 참여자인 동시에 다양한 행위자간 협력을 유도하고 갈등을 조정하는 주도적인 역할을 수행한다(권건주, 2005; 권설아·류상일·김지은·이재은, 2016; 구주영, 2021b). 재난관리 과정에서 행위자간 협력의 결과도 결국 정부역량의 영향을 받을 수 밖에 없으며, 이때 정부역량은 재난관리 관련 공공서비스에 대한 단편적인 제공을 넘어 재난으로 인하여 발생할 수 있는 복합적인 사회문제, 나아가 정책적 난제에 대처하는 종합행정을 지향할 수 밖에 없다(김무겸, 2012; 이재은, 2018; 구주영·나태준, 2018; 임현우·유지선, 2024; Jessop, 1995). 이러한 정부역량은 결과적으로 협력이 지역사회에 미치는 재난의 취약성과 불평등의 완화를 강화할 수 있는 논리의 한 축으로 볼 수 있다. 이에 따라 협력이 취약성과 불평등에 미치는 (-)의 영향을 정부의 재난관리 역량이 강화시킬 수 있다. 즉, 정부의 재난관리 역량은 협력이 재난 취약성과 불평등에 대해 미치는 완화를 강화시킬 수 있는 것으로 연구가설을 설정하였다.

- 4-1. 재난관리 과정에서 정부의 재난관리 역량은 다양한 행위자간 협력이 지역사회 구성원의 재난 취약성 인식에 미치는 (-)의 영향을 강화한다.
- 4-2. 재난관리 과정에서 정부의 재난관리 역량은 다양한 행위자간 협력이 지역사회 구성원의 재난발생 빈도에 따른 불평등 인식에 미치는 (-)의 영향을 강화한다.
- 4-3. 재난관리 과정에서 정부의 재난관리 역량은 다양한 행위자간 협력이 지역사회 구성원의 재난발생 피해규모에 따른 불평등 인식에 미치는 (-)의 영향을 강화한다.

재난에 따라 발생한 높은 수준의 불공정성에 따라 재난의 취약성과 불평등이 악화될 수 있는데, 이러한 사회적, 경제적 차원의 불공정성에 대응하고 완화할 수 있는 공식적인 주체는 정부다. 따라서, 정부는 재난관리 과정에서 발생하거나 발생할 가능성의 여지가 있는 불공정성을 감소시키는 동시에 사회적 공정성을 강화하기 위한 다양한 활동을 전개한다. 특히, 재난에 따라 취약성이 높고 불평등이 심화될 가능성에 노출된 재난취약계층과 재난 피해자에 대한 재난관리 관련 법적 및 제도적, 행정적 지원 등을 통한 형평성을 확보하고, 재난 상황 대응을 위한 정책적 참여 기회의 보장과 재난관리 및 유관 정책의 집행은 결국 정부가 수행할 수 있다. 이러한 복합적인 활동을 통한 중앙정부 및 지방자치단체의 역량은 지역사회 구성원이 인식하는 공정성의 영향력을 강화하여 종국에는 재난 취약성과 불평등을 완화할 수 있다는 점에서 유의미한 시사점을 내재한다(박천희·전세혁·김미리, 2017; 이용규·김유진, 2019; 이돈희·이동현, 2020).

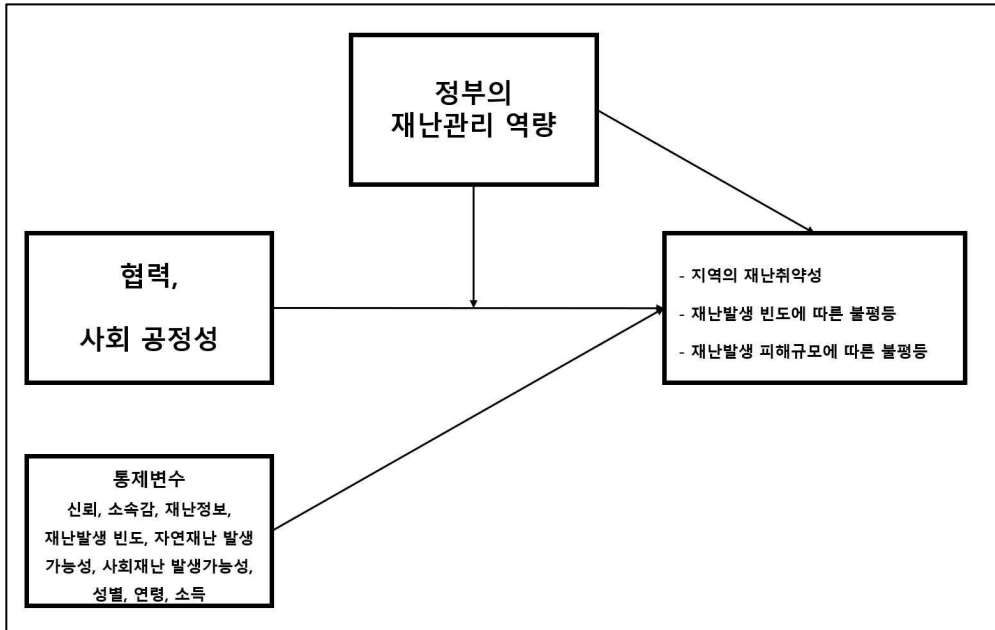
보다 구체적으로 살펴보면, 재난구호품과 재난피해 지원금, 재난관련 행정업무 등을 비롯한 재난관리 과정에서 정부가 제공하는 다양한 공공서비스 및 정책 등에 대한 분배적, 절차적 상호작용적인 공정성의 확보는 재난의 취약성과 형평성을 완화하는 요인으로 작용될 수 있다. 재난상황 혹은 재난관리의 과정에서 지역사회 구성원이 인식할 수 있는 공정성의 유형과 그 정도 등은 지역적, 경제적으로 차별적일 수 있지만, 일반적으로 높은 수준의 사회 공정성이 확보된 경우 재난관리 관련 공공서비스와 관련 정책의 효과성이 향상될 수 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 이와 관련하여 재난과정에서 발생한 형평성과 관련된 사회적 문제의 발생과 공정성 차원의 요인의 부재에 따른 문제에 대한 정부의 대응을 통해 재난으로 인한 지역사회의 취약성과 불평등성을 다소 완화할 수 있을 것으로 다수의 선행연구는 제시하고 있다(양기근·이은애, 2010; 김영주, 2019; 김소진, 2022; 강서영·김승완, 2023; 이대웅·이다솔, 2023; Barnshaw & Trainor, 2007). 이러한 점을 고려한다면, 재난관리 과정에서 지역사회 구성원이 인식하는 법의 집행, 정치활동, 그리고 경제 및 사회의 분배구조에 대한 공정성 인식은 정부역량을 통해서 재난의 취약성과 불평등 완화에 영향을 미칠 수 있다. 따라서, 정부역량 또한 종합적인 특성을 내재하기 때문에 사회 공정성이 취약성과 불평등

에 미치는 (-)의 영향을 강화하는 것으로 연구가설을 설정하였다.

- 5-1. 재난관리 과정에서 정부의 재난관리 역량은 사회적 공정성이 지역사회 구성원의 재난 취약성 인식에 미치는 (-)의 영향을 강화한다.
- 5-2. 재난관리 과정에서 정부의 재난관리 역량은 사회적 공정성이 지역사회 구성원의 재난발생 빈도에 따른 불평등 인식에 미치는 (-)의 영향을 강화한다.
- 5-3. 재난관리 과정에서 정부의 재난관리 역량은 사회적 공정성이 지역사회 구성원의 재난발생 피해규모에 따른 불평등 인식에 미치는 (-)의 영향을 강화한다.

통제변수의 경우, 재난의 취약성과 불평등에 미치는 영향 요인으로 제시되고 있는 신뢰, 소속감, 재난정보, 재난발생 빈도 그리고 자연 및 사회재난 발생 가능성으로 설정하였으며, 성별, 연령, 소득 변수를 추가하였다. 지역사회 구성원의 재난 취약성과 불평등 인식을 완화하는 요인으로 구성원간 신뢰, 소속감, 재난정보가 제시되고 있다. 구성원간 신뢰 즉 중앙정부, 지방자치단체, 국회, 시민단체 등에 대한 신뢰가 높고 공동체에 대한 소속감이 높을수록 재난 취약성과 불평등을 완화될 수 있으며 일반적으로 재난취약계층을 비롯한 잠재적으로 재난에 따른 피해에 노출될 가능성이 높은 지역사회 구성원에 대해 재난관련 정보가 적시에 적합하게 제공되는 경우 역시 재난 취약성과 불평등 인식을 완화할 수 있다(고대유·박재희, 2018; 김서용, 2021; 강서윤·이숙중, 2022; 김현성·임상규, 2024). 한편, 재난발생의 빈도와 자연 및 사회재난의 발생 가능성이 높을수록 재난 취약성과 불평등 인식은 심화될 가능성이 존재한다(김명구·양기근·정기성, 2014; 이관형·이원호·양원직, 2016). 이에 더하여, 지금까지 정리한 논의를 바탕으로 본 연구의 연구모형을 다음 <그림 1>과 같이 구성하였다.

〈그림 1〉 연구 분석틀



2. 자료수집 방법과 변수 측정

본 연구는 한국행정연구원에서 생성한 재난불평등 해소와 사회통합 전략에 관한 인식조사 자료를 활용하여 시행하였다.¹⁰⁾ 해당 설문은 재난의 계층적, 지역적 불평등 해소 및 사회통합 전략을 제시하기 위한 노력의 일환으로 시행되었다. 자연재해를 포함한 다양한 유형의 재난에 대한 계층적, 지역적 불평등 차원의 문제를 해소를 위해 전국 및 재난피해 지역에 거주하는 일반국민, 재난피해 지역주민, 그리고 관련 부처 공무원을 대상으로 설문이 시행되었다. 조사에 참여한 인원은 총 951명이다. 조사기간은 2018년 7월 10일부터 2018년 7월 31일까지다. 표본추출방법은 할당 표본추출(quota sampling)을 활용하였다(채종헌·최호진·이재호, 2018).

변수 측정의 경우, 종속변수는 크게 재난 취약성과 재난 불평등 인식으로 구분하였다. 재난 취약성은 지역의 재난 취약성에 대한 인식과 재난발생 빈도 및 재난발생 피해규모에 따른 불평등 인식으로 구성하였다. 재난 취약성에 대한 측정할 수 있는 요인은 다양하게 제시되고 있으나, 결국 지역사회 구성원의 재난 취약성에 대한 인식과 이와 관련된 재난관리 공

10) 본 연구는 한국행정연구원의 설문자료를 활용했으며(2018), 한국행정연구원 연구자료 관리규칙에 의거하여 사용허가를 받았습니다.

공서비스의 만족도가 다양한 유형의 취약성을 완화하고 중국에는 재난으로부터 회복력을 확보하기 위한 기제로 활용될 수 있다는 점에서 유의미한 시사점을 내재하고 있다. 즉, 재난에 의하여 발생한 취약성 혹은 재난 취약성의 현황과 이들에 대한 지역사회 구성원의 인식은 결과적으로 재난 취약성의 정도를 측정할 수 있는 지표로 활용되고 있다(유현정·이재은, 2008; 이동규·민연경, 2016; 구주영, 2021a). 이에 따라 본 연구는 재난 취약성을 우리사회의 재난 취약성에 대한 인식으로 구성 및 측정하였다.

재난발생의 빈도와 이에 따른 피해규모로 인하여 사회적인 불평등이 발생하거나 그 정도가 심화될 수 있다는 점은 다수의 선행연구에서 입증되었다. 우리나라의 경우 주기적으로 발생하는 자연재난의 발생과 사회적 재난의 지속적인 발생으로 인하여 불평등의 문제가 사회적으로 대두되고 있는 동시에 재난으로 인한 피해규모는 재난안전취약계층과 도농지역 등에 따라 차별적으로 발생하고 있다(김명구·양기근·정기성, 2014; 구원희·신호준·백민호, 2015; 박미리·이영근, 2017; 최충익, 2017; Mutter, 2015). 이와 같은 점을 고려하여 재난 불평등은 재난발생의 빈도와 피해규모에 따른 불평등에 대한 지역구성원의 인식으로 이원화하여 종속변수를 측정하였다.

본 연구의 독립변수인 협력은 재난관리 과정에 참여하는 다양한 행위자의 유형과 특성 그리고 상호작용 등의 중요성이 강조되면서 재난관리 전반에 활용되고 있는 주요한 요인이다. 따라서, 본 연구는 이와 같은 다양한 행위자의 협력을 중앙정부와 국회간 협력, 중앙정부와 지방자치단체, 지방자치단체간, 중앙정부와 시민 그리고 지방자치단체와 시민의 협력으로 구성하였다. 재난관리 과정에서 법적 권한과 자원 등을 공식적으로 활용할 수 있는 중앙정부와 지방정부, 재난관리 과정에서 요구되는 재난 관련 입법을 시행하는 국회, 그리고 재난관리 서비스의 대상이자 대규모 재난 과정에서 적극적인 협조와 자발적 참여가 요구되는 시민의 협력이 시행된다(유수동·전성훈, 2016; 김영주·문명재, 2015; 김용상·심익섭, 2016; 김중우·양원직, 2021; 구주영, 2024). 이러한 다양한 행위자간 협력에 대한 지역사회 구성원 인식을 측정 요인으로 구성하였다.

사회 공정성의 경우, 재난관리 관련 공공서비스의 분배와 그 절차 및 상호작용 과정에서 발생할 수 있는 경제적, 사회적 차원의 분배구조에 대한 공정성은 재난관리 전반에 대한 지역사회 구성원의 인식을 통해 확인할 수 있다. 재난구호 과정에서 제공되는 다양한 공공서비스의 배분과 절차적인 공정성을 비롯하여 재난 피해를 극복할 수 있는 비용적 차원의 지원 등에 높은 수준의 공정성이 내재된 경우, 결과적으로 재난관리의 효과성이 향상될 수 있다는 점을 고려하여, 재난상황에서 대한 사회 전체의 공정성 인식 수준, 법 집행, 정치활동 그리고 경제 및 사회 분배구조에 대한 인식으로 측정하였다(채종현·최호진·이재호, 2018; 김영주,

2019; 이돈희·이동현, 2020; 배유일, 2022; 이대웅·이다솔, 2023; Jacobs & Skocpol, 2005).

조절변수인 정부의 재난관리 역량은 중앙과 지방자치단체, 광역 및 기초 지방자치단체의 재난관리 수준으로 구분하여 그 정도에 대한 지역사회 구성원의 인식을 측정하고자 하였다. 중앙정부와 지방자치단체는 재난을 예방, 대비, 대응 그리고 복구하는 일련의 과정에서 재난관리와 관련한 공공서비스 수요를 파악하여 제공하는 동시에 재난관리 정책을 직접적으로 수행하며 재난피해에 직접적으로 노출된 지역사회 구성원의 복합적인 요구를 종합적으로 대응하는 역할을 수행한다(유현정·이재은·노진철·김점훈, 2008). 특히 지방자치단체는 재난발생시 최일선에서 재난으로 인한 피해를 수습하고 대응하며 복구하는 역할 및 기능 등을 수행하며 재난관리 과정의 전반에서 적극적으로 공식적 행위자의 역할과 기능을 수행하기 때문에(권건주, 2005; 권설아·류상일·김지은·이재은, 2016), 지방자치단체의 재난관리는 전반적으로 종합적이면서도 포괄적인 특성을 내재할 수 밖에 없다. 따라서, 본 연구는 재난관리가 종합적 행정의 특성을 내포하고 있다는 점을 고려하여 공공부문의 재난관리 수준, 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체의 재난관리 수준으로 구성하였다.

통제변수는 신뢰, 소속감, 재난정보, 재난발생의 빈도, 자연재난 및 사회재난의 발생가능성으로 구성하였고, 이외에 성별, 연령 그리고 소득 변수를 추가하였다. 신뢰변수는 재난상황에서 시민의 정부 및 시민단체에 대한 높은 신뢰가 재난의 취약성과 불평등을 완화할 수 있다는 점을 고려하여 중앙정부, 지방자치단체, 국회 그리고 시민단체에 대한 지역사회 구성원의 신뢰 정도로 구성하였다(김영주·문명재, 2020; 김서용, 2021; 강서윤·이숙중, 2022). 이에 더하여 공동체에 대한 소속감은 재난상황에서 회복탄력성을 확보하기 위한 긍정적인 요인으로 활용되고 있기 때문에 우리나라, 거주지역 그리고 지역사회의 커뮤니티에 대한 소속감 인식을 변수로 활용하였다(하연섭 외, 2015; 김도훈·정창기·김현수, 2020; 김현성·임상규, 2024). 또한 재난상황에서 생산되는 재난관련 정보를 시민이 신뢰하는 경우 재난에 의하여 발생할 수 있는 다양한 사고를 예방하고 대비 및 대응할 수 있다는 점에서 그 중요성이 강조되고 있다(김명구·양기근·정기성, 2014; 고대유·박재희, 2018). 이에 따라 재난정보에 대한 지역사회 구성원의 신뢰 정도를 변수에 추가하였다. 자연재난 및 사회재난 발생 가능성은 각 재난이 발생할 가능성에 대한 지역사회 구성원의 인식으로 구성하였고, 성별은 남성=1, 여성=0으로 구성하였으며 연령은 20대=1, 30대=2, 40대=3, 50대=4, 60대 이상=5로 구성하였다. 마지막으로 지역사회 구성원의 소득은 200만원 미만=1, 200만원 이상 300만원 미만=2, 300만원 이상 400만원 미만=3, 400만원 이상 500만원 미만=4, 500만원 이상 600만원 미만=5, 600만원 이상 700만원 미만=6, 700만원 이상 800만원 미만=7, 800만원 이상 900만원 미만=8, 900만원 이상 1000만원 미만=9, 1000만원 이상=10으로 설

정하였다.

종속변수, 독립변수 그리고 조절변수로 활용된 각 설문 문항은 6점 척도를 활용하였다. 각 변수별 평균과 표준편차를 살펴보면, 종속변수인 지역의 재난 취약성은 평균 4.66, 표준편차 0.84, 재난발생 빈도에 따른 불평등은 평균 4.26, 표준편차 1.02, 재난발생 피해규모에 따른 불평등은 평균 4.23, 표준편차 0.99로 분석되었다. 각 종속변수의 평균이 약 4점을 넘어, 지역사회의 구성원이 재난의 취약성을 다소 높고, 재난 불평등 역시 높게 인식하고 있는 것으로 분석되었다. 이는 지역사회의 재난 취약성과 재난으로 인한 불평등의 정도가 높아 이에 대한 완화가 필요하다는 점을 보여주고 있다.

독립변수인 협력은 사회 전체의 협력 수준 평균 3.36, 표준편차 0.89, 중앙정부와 국회 평균 2.64, 표준편차 1.06, 중앙정부와 지방자치단체 평균 3.04, 표준편차 1.06, 지방자치단체 간 평균 2.98, 표준편차 0.99, 중앙정부와 국민 평균 3.15, 표준편차 1.06, 지방정부와 지역주민 평균 3.20, 표준편차 0.96으로 분석되었다. 협력에 대한 지역사회 구성원의 인식은 중앙정부와 국회간 협력과 지방자치단체간 협력이 3점보다 낮은 것으로 확인되어, 재난상황에서 중앙정부와 국회, 지방자치단체간 협력이 다소 미흡하게 시행되고 있다는 점을 확인할 수 있다. 한편 사회 공정성과 조절변수인 재난관리 역량에 대한 지역사회 구성원의 인식은 부정적으로 인식하고 있었다. 사회 공정성을 구성하고 있는 사회 전체의 공정성 수준은 평균 2.90, 표준편차 0.93, 법 집행 평균 2.63, 표준편차 1.08, 정치활동 평균 2.32, 표준편차 1.01, 경제 및 사회 분배구조 평균 2.54, 표준편차 1.00으로 확인되어, 지역사회 구성원은 전반적으로 사회적인 공정성의 정도를 부정적으로 인식하고 있었다. 또한 정부의 재난관리 역량에 대한 지역사회 구성원의 인식은 공공부문 전체 평균 2.85, 표준편차 1.03, 중앙정부 평균 2.88, 표준편차 1.07, 광역지방자치단체 평균 2.77, 표준편차 1.06, 기초지방자치단체 평균 2.61, 표준편차 1.09로 분석되었다. 재난관리 역량 역시 전반적으로 평균 약 2점대를 형성하고 있어, 지역사회 구성원은 중앙정부를 비롯한 지방자치단체의 재난관리 역량 수준을 다소 부정적으로 인식하고 있었다.

통제변수인 신뢰는 중앙정부 평균 3.30, 표준편차 1.11, 지방자치단체 평균 3.19, 표준편차 1.00, 국회 평균 2.11, 표준편차 1.03, 시민단체 평균 2.92, 표준편차 1.16로 중앙정부와 지방자치단체는 평균이 각각 3점 이상이었으나 국회와 시민단체 대한 지역구성원의 인식은 약 2점대로 상대적으로 부정적인 것으로 확인되었다. 소속감의 경우 중앙정부 평균 3.54, 표준편차 1.23, 지방자치단체 평균 3.32, 표준편차 1.11 그리고 지역내 커뮤니티는 평균 3.19, 표준편차 1.06으로 확인되어 보통보다 약간 높게 인식하고 있었다. 이외의 통제변수인 재난정보 평균 3.61, 표준편차 0.96, 재난발생 빈도 평균 3.03, 표준편차 0.98, 자연재

난 발생 가능성 평균 3.11, 표준편차 1.07, 사회재난 발생 가능성 평균 3.35, 표준편차 1.03으로 확인되었다.

독립변수인 협력과 사회 공정성, 조절변수인 재난관리 역량, 그리고 통제변수인 신뢰, 소속감에 대해 탐색적 요인분석(exploratory factor analysis), 주성분 분석(principal component factor analysis) 그리고 프로맥스 회전(promax rotation)을 시행하였으며 신뢰도 분석 시행하여 크론바하 알파 값(cronbach's alpha)을 확인한 결과 약 0.7 이상으로 분석되었다. 또한 각 문항별 요인 적재량은 0.7 이상으로 분석되었다.

〈표 1〉 설문지의 구성과 기초통계

구분		설문항목	평균	표준 편차	요인 적재량	α
종속 변수	지역의 재난 취약성	현재 우리사회가 얼마나 재난에 취약하다고 생각하십니까?	4.66	.84	-	-
	재난발생 빈도에 따른 불평등	재난발생의 빈도와 관련하여 볼 때, 선생님께서는 현재 우리사회에서 일어나고 있는 재난의 발생이 소득수준/계층/집단/지역 간에 불균등하게 나타나고 있다고 생각하십니까?	4.26	1.02	-	-
	재난발생 피해규모에 따른 불평등	재난발생의 피해규모와 관련하여 볼 때, 선생님께서는 현재 우리사회에서 일어나고 있는 재난발생이 소득수준/계층/집단/지역 간에 불균등하게 나타나고 있다고 생각하십니까?	4.23	.99	-	-
독립 변수	협력	사회 전체의 협력 수준	3.36	.89	.7930	.9049
		중앙정부-국회	2.64	1.06	.7688	
		중앙정부-지방자치단체	3.04	1.03	.8906	
		지방자치단체-지방자치단체	2.98	.99	.8529	
		중앙정부-국민	3.15	1.06	.8102	
		지방정부-지역주민	3.20	.96	.8308	
	사회 공정성	사회 전체의 수준	2.90	.93	.8530	.8729
		법 집행	2.63	1.08	.8690	
		정치활동	2.32	1.01	.8350	
		경제·사회 분배구조	2.54	1.00	.8496	
조절 변수	재난관리 역량	공공부문 전체(중앙+지자체)의 재난관리 수준	2.85	1.03	.9417	.9472
		중앙정부의 재난관리 수준	2.88	1.07	.9164	
		광역자치단체(시/도)의 재난관리 수준	2.77	1.06	.9505	
		기초자치단체(시/군/구)의 재난관리 수준	2.61	1.09	.9095	

통제 변수	신뢰	중앙정부	3.30	1.11	.8354	.7897
		지방자치단체(거주지역)	3.19	1.00	.8367	
		국회	2.11	1.03	.7547	
		시민단체	2.92	1.16	.7119	
	소속감	중앙정부(대한민국)	3.54	1.23	.8182	.8116
		지방자치단체(거주지역)	3.32	1.11	.9202	
		지역 내 커뮤니티(공동체)	3.19	1.06	.8238	
	재난정보	재난발생시 우리나라 공공부문이 제공하는 정보를 신뢰하십니까?	3.61	.96	-	-
	재난발생 빈도	거주하시는 지역은 상대적으로 다른 지역(시/군/구) 보다 재난이 자주 발생하는 편이라고 생각하십니까?	3.03	.98	-	-
	자연재난 발생 가능성	자연재난의 발생가능성에 대한 생각	3.11	1.07	-	-
	사회재난 발생 가능성	사회재난의 발생가능성에 대한 생각	3.35	1.03	-	-
	성별	① 남성=1, ② 여성=0				
	연령	① 만 19세~29세=1, ② 만 30세~39세=2, ③ 만 40세~49세=3, ④ 만 50세~59세=4, ⑤ 만 60세 이상=5				
	소득	① 200만원 미만=1, ② 200~300만원 미만=2, ③ 300~400만원 미만=3, ④ 400~500만원 미만=4, ⑤ 500~600만원 미만=5, ⑥ 600~700만원 미만=6, ⑦ 700~800만원 미만=7, ⑧ 800~900만원 미만=8, ⑨ 900~1000만원 미만=9, ⑩ 1000만원 이상=10				

IV. 분석결과

1. 기초통계분석

본 연구에서 활용된 표본 특성의 경우, 남성 520명(54.68%), 여성 431명(45.32%)로 남성이 여성에 비해 높은 비율을 보였다. 연령은 20대 149명(15.67%), 30대 197명(20.72%), 40대 245명(25.76%), 50대 209명(21.98%) 그리고 60세 이상이 151명(15.88%)으로 분석되었다. 연령 비율을 살펴보면 40대 응답자가 25.76%로 제일 많았으며 30대와 50대 응답자의 경우 각각 약 20% 이상의 비율로 확인되었다. 10대와 60세 이상은 각각 약 15% 이상의 비율로 분석되었다. 학력은 고등학교 졸업 이하 172명(18.09%), 대학교 졸업 이하 606명(63.72%), 그리고 대학원 졸업 이상 173명(18.19%)으로 분석되었는데 대학교 졸업 이하의 비율이 제일 높은 반면 고등학교 졸업 이하가 제일 낮은 것으로 분석되었다. 200만원 미만 101명

(10.62%), 200만원~300만원 미만 149명(15.67%), 300만원~400만원 미만 205명(21.56%), 400만원~500만원 미만 175명(18.40%), 500만원~600만원 미만 118명(12.41%), 600만원~700만원 미만 65명(6.83%), 700만원~800만원 미만 54명(5.68%), 800만원~900만원 미만 37명(3.89%), 900만원~1000만원 미만 21명(2.21%), 1000만원 이상 26명(2.73%)으로 분석되었다. 소득은 200만원~300만원 미만의 비율이 제일 높았으며 900만원~1000만원 미만, 1000만원 이상이 각각 약 2%로 낮은 비율을 보였다. 소득이 제일 낮은 200만원 미만의 경우 설문 응답자의 10.62%를 보였다.

다음으로 본 연구가 지역주민의 재난 취약성, 재난에 따른 불평등을 비롯한 협력, 사회공정성 그리고 정부의 재난관리 역량 인식을 분석하고 있기 때문에, 지역적 특성을 분석하기 위한 노력의 일환으로 응답자의 거주 지역에 대한 현황을 추가로 분석하였다. 본 연구의 응답자 거주지역을 분석한 결과 서울 115명(12.09%), 부산 54명(5.68%), 대구 28명(2.94%), 인천 31명(3.26%), 광주 12명(1.26%), 대전 18명(1.89%), 울산 16명(1.68%), 경기 250명(26.89%), 강원 22명(2.31%), 충북 80명(8.41%), 충남 28명(2.94%), 전북 25명(2.63%), 전남 27명(2.84%), 경북 160명(16.82%), 경남 45명(4.73%), 제주 15명(1.58%), 세종 25명(2.63%)으로 확인되었다. 경기도에 거주하는 응답자가 26.89%로 제일 많은 것으로 분석되었고 서울과 경북이 각각 약 10% 이상으로 분석되었다. 반면, 광주, 대전, 울산, 그리고 제주가 각각 약 1%의 비율로 확인되어 상대적으로 응답자의 비율이 낮은 것으로 분석되었다.

〈표 2〉 표본의 특성

구분		빈도(명)	비율(%)
성별	남성	520	54.68
	여성	431	45.32
연령	만 19세 ~ 29세	149	15.67
	만 30세 ~ 39세	197	20.72
	만 40세 ~ 49세	245	25.76
	만 50세 ~ 59세	209	21.98
	만 60세 이상	151	15.88
학력	고등학교 졸업 이하	172	18.09
	대학교 졸업 이하	606	63.72
	대학원 졸업 이상	173	18.19
소득	200만원 미만	101	10.62
	200만원~300만원 미만	149	15.67
	300만원~400만원 미만	205	21.56
	400만원~500만원 미만	175	18.40

	500만원~600만원 미만	118	12.41
	600만원~700만원 미만	65	6.83
	700만원~800만원 미만	54	5.68
	800만원~900만원 미만	37	3.89
	900만원~1000만원 미만	21	2.21
	1000만원 이상	26	2.73
거주지역	서울	115	12.09
	부산	54	5.68
	대구	28	2.94
	인천	31	3.26
	광주	12	1.26
	대전	18	1.89
	울산	16	1.68
	경기	250	26.89
	강원	22	2.31
	충북	80	8.41
	충남	28	2.94
	전북	25	2.63
	전남	27	2.84
	경북	160	16.82
	경남	45	4.73
	제주	15	1.58
	세종	25	2.63

2. 상관관계분석

변수간 상관관계분석 결과는 다음과 같다. 먼저 종속변수인 지역의 재난 취약성, 재난발생 빈도에 따른 불평등, 그리고 재난발생 피해규모에 따른 불평등 간 상관관계는 통계적으로 유의한 (+)의 상관관계를 형성하고 있었다($p<.01$). 또한 독립변수와 종속변수간 상관관계의 경우 협력, 사회 공정성, 그리고 재난관리 역량은 종속변수인 지역의 재난 취약성, 재난발생 빈도에 따른 불평등, 그리고 재난발생 피해규모에 따른 불평등과 통계적으로 유의한 (-)의 상관관계를 형성하고 있었다($p<.01$). 독립변수간 상관관계 즉, 협력, 사회 공정성 그리고 재난관리 역량간 상관관계는 통계적으로 유의한 (+)의 상관관계를 형성하고 있었다($p<.01$).

통제변수의 경우 신뢰, 소속감, 재난정보는 종속변수인 지역의 재난 취약성, 재난발생 빈

도에 따른 불평등, 그리고 재난발생 피해규모에 따른 불평등과 각각 통계적으로 유의한 (-)의 상관관계를 형성한 반면 독립변수인 협력, 사회 공정성, 그리고 재난관리 역량과 통계적으로 유의한 (+)의 상관관계를 형성하였다($p < .01$). 재난발생 빈도, 자연재난 및 사회재난 발생 가능성과 종속변수는 통계적으로 유의한 (+)의 상관관계를 형성하였으나($p < .01$), 협력, 사회 공정성, 그리고 재난관리 역량의 경우 자연발생 가능성과 사회 공정성간 상관관계, 협력과 재난발생 빈도간 통계적 유의성이 부재했고, 이외의 상관관계는 통계적으로 유의한 (-)의 상관관계를 형성했다. 성별, 연령, 소득은 성별과 재난 취약성($p < .01$), 성별과 재난관리 역량($p < .01$)간 상관관계가 통계적으로 유의했고, 이외의 변수간 상관관계의 통계적 유의성은 확인되지 않았다. 이 밖에 통제변수간 상관관계와 그 통계적 유의성에 관한 결과는 다음 표3과 같다.

〈표 3〉 상관관계분석 결과

변수	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
(1)	1														
(2)	.3737 **	1													
(3)	.3628 **	.7773 **	1												
(4)	-.2983 **	-.1143 **	-.1394 **	1											
(5)	-.3940 **	-.2156 **	-.2489 **	.6646 **	1										
(6)	-.4316 **	-.1365 **	-.1599 **	.4709 **	.4754 **	1									
(7)	-.2571 **	-.0792 *	-.0873 **	.7432 **	.6590 **	.4660 **	1								
(8)	-.1430 **	-.0792 *	-.0963 **	.5731 **	.4341 **	.3426 **	.5587 **	1							
(9)	-.2937 **	-.1291 **	-.1347 **	.4828 **	.4138 **	.5761 **	.4797 **	.4187 **	1						
(10)	.1969 **	.1430 **	.1376 **	-.0404	-.0649 *	-.0853 **	-.0537	-.0571	-.0662 *	1					
(11)	.2554 **	.1202 **	.0973 **	-.0754 *	-.0509	-.0915 **	-.0613	-.0892 **	-.1222 **	.4295 **	1				
(12)	.2728 **	.1740 **	.1563 **	-.1075 **	-.0827 *	-.1222 **	.0703 *	-.0874 **	-.1459 **	.3264 **	.6108 **	1			

(13)	-.1005 **	-.0044	-.0155	-.0034	.0254	.1103 **	-.0187	.0617	.1106 **	-.0380	-.0842 **	-.0939 **	1		
(14)	-.0368	-.0355	-.0120	.0539	.0210	-.0471	.0075	.0406	.1301 **	-.0343	-.2055 **	-.1667 **	-.0516	1	
(15)	.0148	.0350	.0206	.0007	-.0332	-.0383	-.0193	.0619	.0335	-.0555	-.1000 **	-.0035	.0248	.0040	1

* $p < .05$, ** $p < .01$

(1) 지역의 재난 취약성, (2) 재난발생 빈도에 따른 불평등, (3) 재난발생 피해규모에 따른 불평등, (4) 협력, (5) 사회 공정성, (6) 재난관리 역량, (7) 신뢰, (8) 소속감, (9) 재난정보, (10) 재난발생 빈도, (11) 자연재난 발생 가능성, (12) 사회재난 발생 가능성, (13) 성별, (14) 연령, (15) 소득

3. 다중회귀분석

본 연구는 우리 사회의 협력과 사회 공정성에 관한 시민의 인식이 지역사회의 재난 취약성 및 불평등 인식에 미치는 영향을 분석하였다. 또한, 시민이 인식하는 중앙정부를 비롯한 지방자치단체의 재난관리 역량을 상호작용 변수로 구성하여 협력과 사회 공정성에 관한 시민의 인식이 재난 취약성과 불평등에 미치는 영향에 대한 조절효과 여부와 그 정도를 분석하였다. 이와 같은 변수간 영향력을 확인하기 위해 다중회귀분석(OLS)을 시행하였다. 또한, 종속변수에 대한 독립변수와 조절변수의 영향력을 확인하기 위해서 직접효과와 조절효과로 구분하여 분석을 시행하였다.

먼저 직접효과에 대한 분석결과를 살펴보면, 협력은 시민의 재난 취약성 및 재난의 빈도와 피해규모에 따른 불평등 인식에 통계적으로 유의한 영향을 미치고 있지 않았다. 특히, 재난상황에 대한 예방, 대비, 대응 그리고 복구 활동과 같은 일련의 재난관리 과정에서 다양한 행위자간 협력의 형성과 시행은 재난 취약성을 감소시키는 동시에 불평등을 완화하는 요인으로 제시되었다. 하지만, 본 연구에서 이러한 협력의 긍정적인 영향력에 대한 통계적인 유의성은 확인되지 않았다. 따라서, 협력이 재난 취약성과 재난발생 빈도에 따른 불평등 그리고 재난발생 피해규모에 따른 불평등을 완화할 수 있는 것으로 설정한 연구가설 1-1, 1-2, 1-3은 지지되지 않았다. 재난취약성과 불평등의 문제에 대응하기 위한 다양한 행위자간 협력의 통계적 유의성은 부재했지만 재난상황에서 협력의 순기능과 역기능의 이면성을 고려할 때, 행위자간 협력이 재난으로 인해 발생한 다양하고 복잡한 정치적, 사회적, 그리고 경제적 문제 등을 해결하기 위한 요인보다 오히려 이와 같은 문제를 심화시킬 수 있는 요인으로 작용될 수 있다는 점에서 협력이 재난 취약성 및 불평등에 미치는 영향에 관한 연구가 향후 심도있게 시도될 필요가 있을 것으로 보인다.

사회 공정성의 경우 지역의 재난 취약성(Coef.=-.056, $p < .01$), 재난발생 빈도에 따른 불평

등(Coef.=-.315, $p<.01$) 그리고 재난발생 피해규모(Coef.=-.349, $p<.01$)에 대한 시민의 부정적인 인식을 완화하고 있었다. 즉, 시민이 사회에 대한 공정성을 긍정적으로 인식할수록 재난의 취약성과 불평등 인식이 완화되고 있는 것으로 분석되었다. 따라서, 분석결과를 고려할 때 사회적 공정성이 재난의 취약성과 불평등의 완화에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다(양기근·이은애, 2010; 채종현·최호진·이재호, 2018; 구주영, 2021a; 강서영·김승완, 2023)는 연구가설 2-1, 2-2, 2-3은 지지되었다. 이는 재난 상황에서 시도되는 법의 집행과 정치적 활동 그리고 경제 및 사회적 분배 구조의 형성 및 그 영향력이 재난의 취약성과 불평등을 완화할 수 있는 기제로 활용될 가능성을 내재하고 있다고 볼 수 있다. 선행연구에서 제시된 바와 같이 재난의 도래와 그 피해로 인한 대응 및 복구의 과정에서 법, 정치, 경제, 사회적 차원의 요인들이 복합적으로 작용하고 있다. 또한, 재난관리 관련 공공서비스와 유관 정책이 시행되는 일련의 과정에서 높은 수준의 사회적 공정성이 확보될 경우, 효과적인 재난관리의 시행이 가능할 수 있다는 점(박천희·전세혁·김미리, 2017; 이용규·김유진, 2019; 이돈희·이동현, 2020; Barnshaw & Trainor, 2007)을 분석 결과로부터 도출할 수 있다. 즉, 재난관리가 효과적으로 작용하기 위한 조건으로 시민의 공정성 인식이 필요하다는 점을 감안한다면, 재난 취약성을 완화하고 재난 상황에서 필요한 평등성을 확보하기 위한 노력의 일환으로 사회 공정성의 확보가 필요할 것으로 보인다. 선행연구를 통해 제시된 재난 상황에서 필요한 사회 공정성의 긍정적인 영향력은 재난 취약성을 극복하고 불평등을 완화하기 위해 확보될 필요가 있는 사회적 자본의 기반으로 볼 수 있다.

한편, 재난관리 역량은 시민의 지역에 대한 재난 취약성 인식을 완화시키는 요인으로 작용되고 있었다(Coef.=-.253, $p<.01$). 최근 재난관리 과정에서 중앙정부의 단독적인 의사결정과 행정적 조치 및 정책적 활동의 전개에 내재된 문제점과 그 영향력에 대한 비판 등이 제시되면서 중앙정부뿐만 아니라 다양한 공식적, 비공식적 행위자의 참여가 강조되고 있다. 이러한 경향은 코로나19를 통해 강화된 측면을 보였다(배유일, 2022; 구주영, 2024). 특히, 중앙정부를 비롯한 다양한 지방자치단체의 재난관리 역량의 확보와 지속적인 개선은 결과적으로 재난 취약성과 사회적 불평등을 완화하기 위한 다양한 수단 중 하나로 제시되고 있다(이재은, 2018; 양기근·서민경, 2019; 이대웅·이다솔·이주현, 2019; 김소진, 2022; 최병윤, 2022a; 2022b; 이수연, 2023). 이와 같은 논의는 본 연구에서 시도한 재난관리 역량이 시민의 재난 취약성 완화에 미치는 영향력 분석을 통해 실증적으로 확인되었다. 정부의 종합적인 재난관리 역량은 결과적으로 재난 취약성을 완화하기 위한 요인이라는 점을 확인할 수 있다(양기근, 2022; 백정미·이창길, 2023). 이에 따라, 재난관리 역량이 지역의 재난 취약성 완화에 미치는 긍정적인 영향 즉, 재난관리 역량이 지역사회 구성원이 인식하는 재난 취약

성에 감소시키는 (-)의 영향력을 제시한 연구가설 3-1은 지지되었다. 다만, 선행연구에서 지속적으로 제시 및 강조한 재난관리 역량은 불평등 인식의 완화에 통계적으로 유의한 긍정적인 영향력을 미치고 있지 않았다. 이에 따라 연구가설 3-2와 3-3은 지지되지 않았다. 즉, 다수의 선행연구에서 중앙정부와 다양한 지방자치단체의 재난관리 관련 행정적 조치와 정책적 활동 등의 전개가 불평등을 완화하기 위한 수단으로 제시하고 있지만(양기근, 2016; 김소진, 2022; 최병운, 2022a; 2022b), 본 연구의 분석결과에서 실증적으로 지지되지 못했다. 하지만, 재난관리 과정에서 여전히 그 중요성이 강조되고 있는 중앙정부 및 지방자치단체의 재난관리 역량에 관한 중요성과 필요성을 감안할 때, 향후 재난 불평등을 완화하기 위한 측면에서 재난관리 역량에 대한 지속적인 연구가 시도될 필요가 있다.

이러한 재난관리 역량의 영향력은 협력 및 사회 공정성과 상호작용을 통해 지역의 재난 취약성과 불평등에 영향을 미치고 있다는 점을 확인할 수 있었다. 다만, 협력과 사회 공정성에 대한 재난관리 역량의 조절효과는 취약성 및 불평등에 대해 상이하게 발생하고 있었다. 협력이 지역의 재난 취약성에 미치는 영향에 대한 재난관리 역량의 조절효과는 통계적으로 유의하지 않았다. 이와 달리 협력이 재난발생 빈도(Coef.=.084, $p<.1$) 및 재난 발생 피해규모에 따른 불평등(Coef.=.086, $p<.1$)에 미치는 영향력에 대한 재난관리 역량의 조절효과는 통계적으로 유의한 것으로 분석되었다. 본 연구의 분석결과를 고려하여, 협력이 재난 취약성과 불평등 인식에 미치는 영향력을 재난관리 역량이 강화하는 것으로 설정한 연구가설 4-1, 4-2, 4-3은 지지되지 못했다.

분석결과의 의의를 보다 구체적으로 살펴보면, 협력이 재난발생 빈도에 따른 불평등을 완화시키는 영향을 재난관리 역량이 감소시키고 있었다. 즉, 시민의 협력에 대한 인식이 재난 발생 빈도에 따른 불평등에 대한 영향을 완화하고 있으나, 재난관리 역량이 이러한 긍정적인 완화의 영향력을 감소시키고 있는 것으로 분석되었다. 또한, 재난발생 피해규모에 따른 불평등 역시 협력에 의해 그 영향력이 완화되고 있으나, 재난관리 역량이 완화의 영향력을 감소시키고 있는 것으로 분석되었다. 이러한 재난관리 역량의 조절효과는 협력이 재난 불평등을 완화하는 영향력을 오히려 감소시키고 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. 선행연구에서 협력의 긍정적인 영향력을 비롯한 재난 불평등을 감소시키기 위한 다수의 요인을 상정하였으나(이명석·오수길·배재현·양세진, 2008; 김은성 외, 2009; 고동현, 2015; 채종현·최호진·이재호, 2018) 재난관리 역량이 오히려 불평등 인식의 완화에 부정적인 영향을 미치고 있다는 점은 선행연구와 분석결과 및 논의와 다소 상반되며(이명석·오수길·배재현·양세진, 2008; 김은성 외, 2009; 채종현·최호진·이재호, 2018), 재난관리를 관리하기 위한 또 다른 요인의 도출과 적용 등이 필요하다는 점을 시사하고 있고 있다. 특히, 재난관리 관련

공공서비스와 재난에 대처하기 위한 행정적 조치의 전개가 협력적 기제를 바탕으로 시행되고 있기 때문에 협력이 불평등 인식을 완화시키는 요인으로 작용될 수 있으나, 정부의 재난관리 역량이 협력의 과정에서 부정적으로 작용될 수 있다는 점을 의미할 수 있기 때문에 재난관리 역량에 대한 관리가 필요한 시점으로 보인다. 사실 협력의 과정에서 정부의 재난관리 역량이 재난관리 관련 정책의 효과성을 비롯한 행정적인 대응에 부정적인 영향을 미치는 요인은 이미 선행연구를 통해 제시된 바 있다. 이는 협력의 역기능과 정부의 재난관리 역량에 대한 종합적 및 전략적 관리의 미흡성으로 인해 발생한 문제점으로 보인다. 따라서, 정부가 재난 불평등과 같이 다소 사회적 난제의 특성이 포함된 정책문제에 직면한 경우 협력을 성공적으로 형성하고 효과적으로 운영하는 동시에 재난관리 과정에서 발생할 수 있는 의사소통, 정보공유, 이해관계의 조정, 인적 및 물적 자원의 적시적 제공 등을 위한 재난관리 역량의 배양이 필요하다(김무겸, 2012; 구주영·나태준, 2018; 이재은, 2018; 하연섭 외, 2018).

한편, 사회 공정성이 재난 취약성과 불평등에 미치는 영향에 대한 재난관리 역량의 조절효과는 협력과 상이한 양상을 보였다. 협력과 반대로 사회 공정성이 재난발생 빈도와 재난발생 피해규모에 미치는 재난관리 역량의 조절효과는 통계적 유의성이 부재했다. 하지만, 사회 공정성이 지역의 재난 취약성에 대한 완화는 재난관리 역량의 조절효과로 인하여 강화되고 있다는 점(양기근·이은애, 2010; 김영주, 2019; 김소진, 2022; 강서영·김승완, 2023; 이대웅·이다슬, 2023; Barnshaw & Trainor, 2007)을 확인할 수 있었다(Coef. = -.054, $p < .1$). 직접효과를 통해 도출된 바와 같이 재난상황에서 시민의 사회 공정성에 대한 인식은 불평등 인식을 완화하고 있었다. 이때 정부의 재난관리 역량은 이러한 영향력을 강화하고 있는 것으로 분석되었다. 재난관리의 역량에 중앙정부를 비롯한 지방자치단체의 재난관리 수준이 포함되고 있고, 이와 같은 재난관리의 양상과 특성은 재난의 대응과 복구 과정에서 요구되는 사회 공정성의 영향을 강화하여 결과적으로 재난 취약성을 완화하고 있는 것으로 볼 수 있다. 재난 취약성 인식이 비단 사회적 차원의 공정성뿐만 아니라 정부의 재난관리 역량의 기능과 역할 등을 통해 완화될 수 있다는 점을 시사하고 있다(양기근·이은애, 2010; 채종현·최호진·이재호, 2018). 이에 따라 사회 공정성이 재난 취약성을 완화하는 영향력을 정부의 재난관리 역량이 강화시킬 수 있는 것으로 설정된 연구가설 5-1은 지지되었으나, 사회 공정성이 불평등에 미치는 영향에 대한 재난관리 역량의 영향력이 통계적 유의성이 부재하기 때문에 연구가설 5-2와 5-3은 지지되지 못했다.

결과적으로 재난관리 역량의 조절효과는 협력 및 사회 공정성 변수에 따라 취약성과 불평등 인식에 대해 상이하게 발생하고 있다는 점을 확인할 수 있었다. 다양한 행위자간 사회

적 협력과 법의 집행, 정치활동 그리고 경제 및 사회의 분배구조를 통해 인식된 사회적 공정성은 정부의 재난관리 역량에 따라서 재난의 취약성과 불평등에 미치는 영향이 상이할 수 있으며, 재난의 취약성 및 불평등은 재난관리의 역량에 대한 전략적 관리가 필요하다는 점을 보여주고 있다. 이러한 논의는 기존에 제시된 재난상황에서 관리가 필요한 정부의 역할 및 기능 등과 유사한 맥락을 형성하고 있다. 하지만, 재난특성상 불확실성과 복잡성이 심화된 상황에서 재난에 노출된 사회의 취약성과 불평등성을 완화하기 위한 노력의 일환으로 재난관리 역량에 대한 관리가 필요하다는 점을 보여주고 있다.

〈표 4〉 연구가설 지지 여부

구분	내용	지지 여부
가설 1-1	1-1. 재난관리 과정에서 다양한 행위자간 협력은 지역사회 구성원의 재난 취약성 인식에 대해 (-)의 영향을 미친다.	기각
가설 1-2	1-2. 재난관리 과정에서 다양한 행위자간 협력은 지역사회 구성원의 재난발생 빈도에 따른 불평등 인식에 대해 (-)의 영향을 미친다.	기각
가설 1-3	1-3. 재난관리 과정에서 다양한 행위자간 협력은 지역사회 구성원의 재난발생 피해 규모에 따른 불평등 인식에 대해 (-)의 영향을 미친다.	기각
가설 2-1	2-1. 재난관리 과정에서 사회적 공정성은 지역사회 구성원의 재난 취약성 인식에 대해 (-)의 영향을 미친다.	지지
가설 2-2	2-2. 재난관리 과정에서 사회적 공정성은 지역사회 구성원의 재난발생 빈도에 따른 불평등 인식에 대해 (-)의 영향을 미친다.	지지
가설 2-3	2-3. 재난관리 과정에서 사회적 공정성은 지역사회 구성원의 재난발생 피해규모에 따른 불평등 인식에 대해 (-)의 영향을 미친다.	지지
가설 3-1	3-1. 재난관리 과정에서 정부의 재난관리 역량은 지역사회 구성원의 재난 취약성 인식에 대해 (-)의 영향을 미친다.	지지
가설 3-2	3-2. 재난관리 과정에서 정부의 재난관리 역량은 지역사회 구성원의 재난발생 빈도에 따른 불평등 인식에 대해 (-)의 영향을 미친다.	기각
가설 3-3	3-3. 재난관리 과정에서 정부의 재난관리 역량은 지역사회 구성원의 재난발생 피해 규모에 따른 불평등 인식에 대해 (-)의 영향을 미친다.	기각
가설 4-1	4-1. 재난관리 과정에서 정부의 재난관리 역량은 다양한 행위자간 협력이 지역사회 구성원의 재난 취약성 인식에 미치는 (-)의 영향을 강화한다.	기각
가설 4-2	4-2. 재난관리 과정에서 정부의 재난관리 역량은 다양한 행위자간 협력이 지역사회 구성원의 재난발생 빈도에 따른 불평등 인식에 미치는 (-)의 영향을 강화한다.	기각
가설 4-3	4-3. 재난관리 과정에서 정부의 재난관리 역량은 다양한 행위자간 협력이 지역사회 구성원의 재난발생 피해규모에 따른 불평등 인식에 미치는 (-)의 영향을 강화한다.	기각
가설 5-1	5-1. 재난관리 과정에서 정부의 재난관리 역량은 사회적 공정성이 지역사회 구성원의 재난 취약성 인식에 미치는 (-)의 영향을 강화한다.	지지
가설 5-2	5-2. 재난관리 과정에서 정부의 재난관리 역량은 사회적 공정성이 지역사회 구성원의 재난발생 빈도에 따른 불평등 인식에 미치는 (-)의 영향을 강화한다.	기각
가설 5-3	5-3. 재난관리 과정에서 정부의 재난관리 역량은 사회적 공정성이 지역사회 구성원의 재난발생 피해규모에 따른 불평등 인식에 미치는 (-)의 영향을 강화한다.	기각

마지막으로 통제변수의 경우를 살펴보면, 신뢰는 지역의 재난 취약성(Coef.=.078, $p<.1$), 재난발생 빈도에 따른 불평등(Coef.=.170, $p<.01$)과 피해규모에 따른 불평등(Coef.=.210, $p<.01$)에 통계적으로 유의한 (+)의 영향을 미치고 있었다. 중앙정부, 국회, 지방자치단체, 그리고 시민단체에 대한 신뢰가 높을수록 재난 취약성과 불평등이 높은 것으로 인식하고 있으며, 소속감은 재난 취약성에 통계적으로 유의한 (+)의 영향을 미치고 있어 지역에 대한 소속감을 긍정적으로 인식할수록 재난 취약성을 강하게 인식하고 있었다.(Coef.=.091, $p<.01$). 선행연구에서 제시된 신뢰와 소속감의 재난 취약성 및 재난 불평등에 대한 긍정적인 영향과 상반된 분석결과가 도출되었다. 이러한 부분은 향후 연구를 통해서 보완될 필요가 있다. 재난발생의 빈도는 취약성(Coef.=.060, $p<.05$), 재난발생 빈도에 따른 불평등(Coef.=.095, $p<.01$) 및 피해규모에 따른 불평등(Coef.=.094, $p<.01$)에 통계적으로 유의한 (+)의 영향을 미치고 있었다. 즉, 재난의 빈도가 높다고 인식할수록 재난에 대한 취약성을 부정적으로 인식하고 있었고 불평등에 대한 인식 역시 심화되고 있었다. 자연재난의 발생 가능성은 재난 취약성에 통계적으로 유의한 (+)의 영향을 미쳤는데(Coef.=.089, $p<.01$) 자연재난의 발생 가능성이 높을수록 재난 취약성을 강하게 인식하고 있는 것으로 분석되었다. 또한, 사회재난의 발생 가능성은 재난 취약성(Coef.=.100, $p<.01$)을 비롯한 재난발생 빈도에 따른 불평등(Coef.=.127, $p<.01$)과 피해규모에 따른 불평등(Coef.=.114, $p<.01$)에 통계적으로 유의한 (+)의 영향을 미치고 있었다. 이는 사회재난의 발생 가능성을 높게 인식할수록 재난의 취약성과 불평등성을 높게 인식하고 있는 것으로 볼 수 있다. 한편, 재난정보, 성별, 연령 그리고 소득이 지역의 재난 취약성 및 재난 불평등 인식에 미치는 영향력은 통계적으로 유의하지 않았다.

〈표 5〉 다중회귀분석 결과

변수		지역의 재난 취약성				재난발생 빈도에 따른 불평등				재난발생 피해규모에 따른 불평등			
		Model1		Model2		Model3		Model4		Model5		Model6	
		Coef. (S.E.)	β	Coef. (S.E.)	β	Coef. (S.E.)	β	Coef. (S.E.)	β	Coef. (S.E.)	β	Coef. (S.E.)	β
독립 변수	협력	-.056 (.047)	-.054	-.176 (.102) *	-.171	.025 (.065)	.020	-.194 (.142)	-.155	-.002 (.062)	-.001	-.224 (.136) *	-.186
	사회 공정성	-.280 (.038) ***	-.283	-.121 (.098)	-.123	-.315 (.054) ***	-.263	-.282 (.136) **	-.236	-.349 (.051) ***	-.302	-.375 (.130) ***	-.325
	재난관리 역량	-.253 (.030) ***	-.296	-.250 (.083) ***	-.292	-.030 (.042)	-.029	-.259 (.116) **	-.249	-.047 (.040)	-.047	-.334 (.110) ***	-.333

상호 작용	협력* 재난관리 역량	-	-	.043 (.034)	.240	-	-	.084 (.047) *	.383	-	-	.086 (.045) *	.408
	사회 공정성* 재난관리 역량	-	-	-.054 (.031) *	-.288	-	-	-.014 (.043)	-.063	-	-	.004 (.041)	.020
통제 변수	신뢰	.078 (.044) *	.078	.079 (.044) *	.079	.170 (.062) ***	.140	.170 (.062) ***	.140	.210 (.059) ***	.180	.210 (.059) ***	.179
	소속감	.091 (.030) ***	.104	.091 (.030) ***	.105	-.009 (.042)	-.008	-.012 (.042)	-.011	-.019 (.040)	-.019	-.023 (.040)	-.022
	재난정보	-.016 (.032)	-.018	-.015 (.032)	-.017	-.060 (.044)	-.057	-.053 (.044)	-.050	-.044 (.042)	-.043	-.036 (.042)	-.035
	재난발생 빈도	.060 (.026) **	.070	.058 (.026) **	.067	.095 (.036) ***	.090	.092 (.036) **	.088	.094 (.034) ***	.093	.092 (.034) ***	.091
	자연재난 발생 가능성	.089 (.029) ***	.112	.091 (.029) ***	.115	-.004 (.040)	-.004	-.007 (.040)	-.007	-.022 (.038)	-.024	-.027 (.038)	-.029
	사회재난 발생 가능성	.100 (.028) ***	.122	.097 (.028) ***	.118	.127 (.039) ***	.127	.128 (.039) ***	.128	.114 (.038) ***	.118	.116 (.038) ***	.121
	성별 (ref.=여성)	-.069 (.047)	-.040	-.068 (.047)	-.039	.060 (.065)	.029	.053 (.065)	.025	.039 (.063)	.019	.030 (.062)	.015
	연령	-.004 (.018)	-.006	-.003 (.018)	-.003	.060 (.065)	.001	-.000 (.026)	-.000	.012 (.025)	.016	.010 (.024)	.013
	소득	.002 (.010)	.006	.002 (.010)	.002	.001 (.014)	.034	.015 (.014)	.034	.007 (.014)	.017	.007 (.014)	.017
상수		5.035 (.174) ***	-	5.010 (.265) ***	-	4.046 (.241) ***	-	4.632 (.369) ***	-	4.211 (.231) ***	-	4.950 (.352) ***	-
F		36.64		29.95		7.84		7.08		9.09		8.39	
R ²		.3071		.3093		.0912		.0958		.1042		.1115	
Adj R ²		.2982		.2990		.0795		.0822		.0927		.0982	
N		951											

*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

V. 결론 및 재난관리적 시사점

본 연구는 행위자간 협력, 사회 공정성, 그리고 정부의 재난관리 역량이 지역사회에 존재하는 재난 취약성을 비롯한 재난 불평등에 대한 완화에 미치는 영향을 분석하였다. 또한, 협

력과 사회공정성이 재난 취약성 및 재난 불평등에 미치는 영향에 대해 정부의 재난관리 역량이 미치는 조절효과를 추가로 분석하였다. 협력, 사회 공정성 그리고 정부의 재난관리 역량이 재난의 취약성과 불평등 완화에 미치는 영향을 분석결과를 통해 확인할 수 있었으며, 이러한, 분석결과를 바탕으로 재난관리적 시사점을 도출한다면 다음과 같다.

먼저, 재난 취약성과 재난 불평등 완화를 위한 다양한 행위자간 협력에 대한 정부의 전략적 관리가 필요하다. 재난 취약성을 완화하고 재난 불평등에 대응하는 정책적 활동의 전개와 행정적 조치의 시행은 다양한 행위자의 참여와 협력 등을 통해 진행되지만, 재난상황의 특성상 재난관리 과정에서 중앙정부를 비롯한 지방자치단체의 비중이 높을 수밖에 없다. 지역사회에 존재하는 재난 취약성과 관련된 정보를 포함하여 이에 대응하기 위한 대규모의 자원 투입 그리고 협력 과정에서 발생할 수 있는 의사소통, 각 부서별 책임면피적 행태, 행위자간 갈등 등을 해결할 수 있는 전략적인 관리와 해법의 창출이 필요한 시점이다. 즉, 재난 취약성 대응과정에서 발생할 수 있는 협력의 실패 혹은 협력 형성의 실패에 대비하기 위한 노력의 하나로 정부가 행위자간 협력을 형성할 수 있는 제도적, 관리적 수단 등을 준비할 필요가 있다. 또한, 재난피해로 인한 재난 불평등의 심화 역시 행위자간 협력을 통해 대응할 수 있지만, 재난의 특성을 고려할 때 중앙정부와 지방자치단체의 역할 및 기능 등이 상대적으로 강조될 수밖에 없다. 지역사회에 난제로 자리잡을 수 있는 재난에 따른 불평등 문제의 심화를 해결하기 위해서 지역의 사회적, 경제적, 지리적 특성의 상이성으로 인하여 발생할 수 있는 재난 불평등 요인을 도출하는 한편 재난 불평등 완화를 위한 입법, 재난 불평등에 대한 실질적인 대응을 위한 행정, 그리고 지역사회의 관심 등을 협력적 차원에서 유도할 필요가 있다. 지역사회 구성원이 인식하는 재난에 따른 불평등 인식이 단순히 현 상황에 대한 불평등 인식이 아니라, 재난의 발생 빈도와 피해규모에 따라 불평등의 인식과 그 정도가 상이할 수 있기 때문에, 이러한 불평등에 대응하기 위한 협력 역시 다차원적인 관리가 필요하다. 이와 같은 재난 불평등 대응을 위한 협력 역시 재난 취약성과 마찬가지로 실패의 가능성을 내재하고 있다. 따라서, 실질적이면서도 현실적인 재난 불평등 대응을 위한 협력 체계의 구성과 관리 등에 대한 전략이 필요할 것으로 보인다.

다음으로, 정부는 재난 취약성과 재난 불평등 대응 과정에서 재난관리 관련 공공서비스에 대한 높은 수준의 사회적 공정성을 확보할 필요가 있다. 이미 다수의 선행연구는 재난상황에 직면한 지역사회 구성원에 대한 재난관리 효과성을 향상 시키기 위한 전략의 한 유형으로 사회적 공정성 확보가 필요하다는 점을 지속적으로 강조하고 하였다. 본 연구의 분석결과 역시 사회 공정성이 높을수록 재난 취약성 및 재난 불평등에 대한 부정적인 인식이 감소하고 있다는 점을 확인할 수 있었다. 다만, 재난상황에서 정부의 사회 공정성 확보는 재난

피해자에 대한 공평한 재난구호 이상의 의미를 갖는다. 재난발생의 빈도와 피해규모에 따른 불평등이 발생할 수 있기 때문에, 이러한 상황에 부합하는 사회적 공정성 확보를 위한 노력이 필요하다. 즉, 재난상황에서 정부가 확보할 필요가 있는 사회적 공정성은 단순히 재난 구호품 등과 같은 공공서비스의 분배를 넘어 재난의 발생발생 빈도와 피해 규모 그리고 재난 유형 등을 고려한 배분적, 절차적, 상호작용적 차원의 공정성 확보를 지향할 필요가 있다. 정부의 재난 관련 법에 대한 공정한 집행, 재난관리 과정에 대한 참여 기회의 보장, 재난 피해 대응에 대한 실효성과 형평성을 향상시키기 위한 지역의 경제적 및 사회적 분배 구조의 개선 노력, 재난 피해 과정에서 발생한 다양한 행정적 수요 대응 등의 과정에서 사회적 공정성이 향상될 필요가 있다. 재난관리 과정에서 높은 수준의 사회적 공정성 확보는 결과적으로 지역사회 구성원의 정책수용을 유도하는 동시에 재난관리 정책의 분배적, 재분배적 실효성을 확보할 수 있고 지역사회가 직면하고 있는 고질적 문제인 재난에 대한 취약성과 불평등의 문제를 완화하기 위한 기제로 활용될 수 있을 것으로 보인다.

마지막으로 정부의 재난관리 역량에 대한 다차원적인 관리가 필요한 시점이다. 재난관리가 재난의 발생과 이에 수반되는 피해를 예방, 대비, 대응 그리고 복구하는 조치와 역량 역시 지속적으로 강조될 수밖에 없으나, 재난으로 인하여 발생할 수 있는 재난 발생 빈도 및 피해 규모에 따른 불평등의 문제와 재난의 취약성 문제 등에 대응하기 위한 사회적, 경제적, 정치적 차원의 재난관리 역량이 향상될 필요가 있다. 또한, 재난관리가 종합행정의 특성을 내포하고 있다는 점을 고려할 때, 지역사회의 특성에 부합하는 종합적인 재난관리의 효과성을 향상시키기 위한 관리가 필요하다. 즉 재난관리에 대한 관리가 필요한 시점이다. 무엇보다도, 최근 재난 취약성 및 재난 불평등에 대한 문제가 고조되고 있는 현재의 상황에서, 정부가 시행하고 있는 인적, 물적 피해 중심의 재난관리에서 벗어나 사회적, 경제적, 정치적 문제의 연계를 통한 질적인 변화가 필요할 것으로 보인다. 조절효과 분석결과를 살펴볼 때, 협력과 사회 공정성이 재난 취약성을 비롯한 재난 불평등에 미치는 영향에 대해 재난관리 역량의 조절효과가 존재하고 있다는 점을 확인할 수 있었다. 따라서, 중앙정부를 포함한 지방자치단체의 재난관리 역량을 향상시키되 그 지향점은 사회적, 경제적, 정치적 측면을 고려한 다차원적인 재난관리로 형성할 필요가 있으며, 재난관리 역시 항상 성공할 수 없다는 점을 감안할 필요가 있다. 따라서, 재난관리가 실패할 경우 이에 대비 및 대응할 수 있는 복합적인 재난관리 역량의 함양이 필요할 것으로 보인다.

최근 정부가 재난 취약성 및 불평등에 대응하기 위해 시행하고 있는 다양한 정책적 활동과 행정적 대응으로 코로나19와 관련된 각종 경제적 지원 정책(생활지원금, 긴급재난지원금 등)을 포함하여(배유일, 2022; 구주영, 2024), 재난취약계층 관련 조례의 제정, 재난취약

제층 지원(한파 및 폭염 대응, 경제적 지원), 사회적 안전망의 구축 등이 시행되고 있다. 다만, 재난안전취약계층의 법적 규정의 미비와 한계를 비롯하여, 재난안전취약계층의 범위와 대상이 법령에 따라 상이하고 관련 예산 부족과 지원체계의 만성적 미흡, 재난취약계층의 취약성과 불평등성 완화를 위한 중장기적 정책의 한계 등이 문제점으로 제시되고 있으며, 유관기관간 협력의 문제, 사회적 공정성 확보의 문제, 정부의 재난관리 역량의 문제 등에 대해서 중장기적 해결이 필요하다는 점이 지적되고 있다(박종선·김경호·오세근, 2022; 백정미·이창길, 2023; 조성윤·정혜윤, 2023; 조성, 2024). 이와 관련하여, 본 연구를 통해 제시된 다양한 행위자간 협력에 대한 질적 관리, 사회 공정성의 향상 그리고 정부의 재난관리 역량의 개선 등을 통해 재난 취약성과 불평등 대응 과정에서 발생할 수 있는 다양한 문제점을 진단하고, 종국적으로 재난 취약성과 불평등과 같은 정책적 난제에 대한 해법 창출을 지향할 필요가 있을 것으로 보인다.

본 연구의 한계점 또한 향후 연구를 통해 보완될 필요가 있다. 재난상황에서 대한 지역사회 구성원의 인식을 통해 재난 취약성과 불평등 그리고 이에 영향을 미치는 요인을 도출하였으나, 이러한 인식이 실질적인 재난취약성 및 불평등 완화와 차이가 존재할 수 있다. 재난 취약성과 재난으로 인한 불평등의 정도를 측정할 수 있는 지표를 지속적으로 도출하는 동시에 이에 영향을 미치는 사회적, 경제적, 정치적, 그리고 지역적 차원 등의 요인이 제시될 필요가 있다. 또한, 지역사회 구성원을 대상으로 설문을 실시했으나 지역주민과 공무원에 대한 인터뷰를 통해 지역사회가 현실적이면서도 실질적으로 직면하고 있는 재난에 따른 문제점을 질적으로 분석할 필요가 있다. 설문조사 자료에 내재된 근본적인 연구방법 차원의 문제점은 향후 다양한 분석자료와 지표 그리고 지역사회의 다차원적, 상이한 특성을 반영한 패널데이터 분석을 통해 보완될 필요가 있을 것으로 보인다. 재난의 충격과 그 충격을 완화하고 회복탄력성을 확보하기 위한 노력과 역량 그리고 정책적 수단의 도입 등은 지역별로 상이할 수 있기 때문이다. 이에 더하여, 설문을 통한 재난의 취약성과 불평등 요인을 객관적이고 타당하게 측정하기 위해 지역별 재난취약계층 현황, 재난취약계층의 재난피해 현황, 지역별 재난취약성에 대한 공간적 자료 등과 같은 정량적 자료를 활용한 실증적 분석 또한 필요할 것으로 보인다.

참고문헌

강서영·김승완. (2023). 장애인의 정부 재난지원능력에 대한 인식이 정부신뢰에 미치는 영향: 재난

- 회복력 인식의 매개효과. 「공공사회연구」, 13(3): 74-101.
- 강서윤·이숙중. (2022). 재난 상황에서 다면적 신뢰가 주관적 안전인식 및 안녕감에 미치는 영향-코로나19 전후 비교를 중심으로. 「한국정책학회보」, 31(1): 255-286.
- 고길곤·김범. (2020). 한국의 코로나19 대응 평가에 대한 비판적 검토: 이슈의 변화와 경험적 근거 분석을 중심으로. 「행정논총」, 58(4): 1-29.
- 고대유·박재희. (2018). 감염병 재난 거버넌스 비교연구-사스와 메르스 사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 27(1): 243-280.
- 고동현. (2015). 사회적 재난으로서 허리케인 카트리나: 정부 실패와 위험 불평등. 「Korea Social Policy Review」, 22(1): 83-119.
- 구원희·신호준·백민호. (2015). 농촌지역의 재난발생에 따른 안전도 향상을 위한 기초연구. 「Journal of the Korea Society of Disaster Information」, 11(3): 393-399.
- 구주영·나태준. (2018). 정부의 감염병 대응 메타거버넌스 분석: 2015년 메르스 사태를 중심으로. 「융합사회와 공공정책」, 12(3): 26-63.
- 구주영. (2020). 조직문화와 직무몰입이 재난안전관리 분야 공무원의 성과에 미치는 영향: 조직공정성의 조절효과를 중심으로. 「행정논총」, 58(1): 109-138.
- 구주영. (2021). 재난피해 지역주민과 재난관리 공무원의 재난관리 효과성 영향 요인에 관한 비교연구. 「한국공공관리학보」, 35(2): 225-254.
- 구주영. (2024). 정부의 관리역량, 정치역량 그리고 민첩성이 시민의 정부대응 인식에 미치는 영향에 관한 연구-코로나19 정보만족도의 조절효과를 중심으로. 「한국지방행정학보」, 21(2): 53-84.
- 권건주. (2005). 지방정부 재난관리조직의 효율화 방안: 삼척시 사례를 중심으로. 「Crisisonomy」, 1(2): 79-92.
- 권설아·류상일·김지은·이재은. (2016). 한국의 광역 지방정부 재난관리 조직의 효율적 운영방안-재난관리 조직구조 분석을 중심으로. 「Crisisonomy」, 12(5): 13-24.
- 권향원. (2020). 포스트 코로나 시대 정부역할과 거버넌스의 변동: 공공가치 개념에 대한 이해를 중심으로. 「국정관리연구」, 15(4): 1-35.
- 김나운·박창석. (2022). 기후안전사회로의 전환을 위한 기후변화 적응대책 우선순위 분석-국토·연안부문 적응대책을 중심으로. 「도시설계」, 23(5): 125-144.
- 김도훈·정창기·김현수. (2020). 재난피해지역 공동체 회복 프로그램 성과분석 및 정책적 시사점: 4.16 세월호 참사이후 안산시 사례. 「GRI 연구논총」, 22(2): 253-273.
- 김명구·양기근·정기성. (2014). 자연재난에 의한 재난취약계층의 재난안전복지 개선 방향-전라북도 임실군의 노인계층을 중심으로. 「Crisisonomy」, 10(9): 113-135.
- 김무겸. (2012). 국가위기관리체계에 대한 메타거버넌스적 고찰: 2010~ 2011년 구제역 확산사례를 중심으로. 「Crisisonomy」, 8(5): 53-82.
- 김민정·최승원. (2016). 기후변화 재난 정책갈등 실태 및 법·제도적 해결방안. 「법학논총」, 40(3):

133-162.

- 김서용. (2021). COVID-19 위기상황과 정부신뢰-신뢰대상 차이와 집계 여부에 따른 정부신뢰 결정구조 변화를 중심으로. 『한국정책학회보』, 30(4): 33-65.
- 김소진. (2022). 재난불평등과 젠더, 그리고 팬데믹 이후의 과제. 『민주법학』, 78: 179-203.
- 김연수·장하영·노희성·장대원. (2022). 자연재난에 따른 지역맞춤형 도로침수 위험성 평가. 『Crisisonomy』, 18(12): 15-24.
- 김영주·문명재. (2015). 재난관리 조직의 협력수준과 조직효과성에 관한 연구. 『행정논총』, 53(3): 83-116.
- 김영주·임승빈. (2018). 지역 재난관리에서 역량기반 계획수립 (CBP) 접근방법에 관한 연구. 『행정논총』, 56(3): 103-129.
- 김영주. (2019). 재난구호 서비스 만족도와 재난지원금 형평성이 재난구호 성과 인식에 미치는 영향. 『한국행정연구』, 28(2): 161-186.
- 김영주·문명재. (2020). 재난관리 정부성과 인식과 정부신뢰가 일반시민의 사회재난 예방참여에 미치는 영향. 『지방정부연구』, 24(1): 187-213.
- 김용상·심익섭. (2016). 협력적 거버넌스를 통한 재난구호체계 활성화 방안에 관한 연구. 『한국방재학회논문집』, 16(6): 185-195.
- 김윤택. (2022). 코로나19 이후 시대의 불평등과 국가의 역할. 『공공사회연구』, 12(1): 251-280.
- 김윤희·류현숙. (2015). 국내 거주 외국인의 재난안전 취약성에 관한 연구: 정보요구 사항에 대한 심층인터뷰 내용을 중심으로. 『Crisisonomy』, 11(3): 151-176.
- 김은성·안혁근·박형준·양기근·함종석. (2009). 「중앙정부와 지방정부 재난안전관리의 효과적 협력방안 연구」. 한국행정연구원.
- 김은희·박희서. (2007). 민원행정서비스에 대한 주민들의 공정성 지각이 친정부적 자발행위에 미치는 영향. 『한국행정학보』, 41(4): 261-285.
- 김종성. (2008). 지방재난관리조직의 바람직한 구축방안. 『지방행정연구』, 22(1): 3-33.
- 김종우·양원직. (2021). 민관협력 거버넌스 재난관리 구성요소 중요도 평가. 『한국공공관리학보』, 35(2): 23-45.
- 김창진·양기근. (2020). 재난취약계층이 재난 회복 탄력성에 미치는 영향-기초자치단체 재난관리 예산을 중심으로. 『Crisisonomy』, 16(3): 19-44.
- 김철민·이재수. (2024). 재난·재해 취약지역의 공간적 특성에 대한 분석: 대구광역시 사례. 『Crisisonomy』, 20(9): 15-29.
- 김현성·임상규. (2024). 공동체 회복탄력성이 재난갈등 해결에 미치는 영향. 『한국콘텐츠학회논문지』, 24(8): 292-303.
- 문명재. (2021). 포스트 (위드) 코로나 시대의 난제해결형 정부를 위한 정부혁신에 대한 소고. 『한국행정연구』, 30(3): 1-27.
- 민지원·이와야, 사토미. (2024). 국제이동인구의 재난취약성과 지역 이주민 보호를 위한 조례와 정

- 책-한국과 일본의 비교연구. 「입법학연구」, 21(2): 145-199.
- 박미리·이영근. (2017). 농촌지역의 사회적·환경적 특성을 반영한 재난관리 대책 방안 연구. 「한국재난정보학회 논문집」, 13(4): 511-518.
- 박승규·황창호. (2022). 정부의 코로나-19 정책수용성에 대한 연구: 정부신뢰의 조절효과를 중심으로. 「한국행정논집」, 34(3): 411-434.
- 박재혁·박찬영·안재현·윤홍식. (2020). 지역의 재난 취약성 평가방법의 제안과 호우 재난에 적용. 「방재학회논문집」, 20(1): 151-161.
- 박종선·김경호·오세근. (2022). 「사회재난 및 기후변화 대응에 따른 사회안전망 구축방안」. 광주복지연구원.
- 박천희·전세혁·김미리. (2017). 재난구호물품 품목 개선에 관한 연구. 「한국정책연구」, 17(2): 53-66.
- 박홍식·나현. (2010). 민원행정서비스 만족도에 대한 투명성 효과: 직접 및 조절인자, 공정성을 통한 매개인가?. 「행정논총」, 48(4): 385-408.
- 배유일. (2022). 공공난제와 정부 민첩성, 그리고 디자인사고: 코로나-19 대응을 중심으로. 「사회과학연구」, 33(2): 355-378.
- 배재현·이명석. (2010). 미국의 재난대응과 협력적 거버넌스: 허리케인 ‘카트리나’ 사례를 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 20(1): 189-216.
- 백정미·이창길. (2023). 재난불평등과 재난안전취약계층에 대한 지원체계-법적·제도적·실천적 과제를 중심으로. 「Crisisonomy」, 19(7): 1-18.
- 서광덕·김동현·최운철. (2015). 국내 공공기관의 재난위험성 현황 분석 2-위험요인 분석을 통하여. 「한국재난정보학회 논문집」, 11(3): 356-364.
- 서은석·이수연·권구순. (2021). 방글라데시 중부해안 풍수해 위험지역의 재난취약성 및 위기경감 역량 실태 연구: 파투아칼리 시(市)를 중심으로. 「국제개발협력연구」, 13(2): 101-119.
- 손선화·엄광호·최성열·엄영호. (2018). 대규모복합피해 재난대응조직에 대한 국민인식이 재난관리역량에 미치는 영향. 「한국거버넌스학회보」, 25(3): 79-98.
- 손용비·박윤환. (2020). 코로나19 사태로 본 지방자치단체의 위기관리와 리더십: 경기도를 중심으로. 「GRI 연구논총」, 22(2): 1-25.
- 신상준·이숙중. (2016). 정부에 대한 공정성 인식이 정부신뢰에 미치는 영향: 정부성과 만족도의 매개효과에 대한 다중집단 분석을 중심으로. 「한국행정학보」, 50(2): 1-37.
- 엄석진·윤영근. (2012). 행정의 공정성에 대한 이론적 연구: 개념 정의와 인식조사결과 분석을 중심으로: 개념 정의와 인식조사결과 분석을 중심으로. 「사회과학연구」, 23(4): 245-265.
- 양기근·이은애. (2010). 재해의연금의 합리적 배분기준 연구-의연금 지원대상자, 지급시차, 지원원칙을 중심으로. 「Crisisonomy」, 6(2): 181-197.
- 양기근·김명구. (2012). 지방정부의 재난관리 역량 분석. 「한국지방행정학보」, 9(2): 29-54.
- 양기근. (2016). 재난 취약성 극복과 복원력 향상 방안-재난 취약성과 복원력의 개념적 통합을 중심으로. 「Crisisonomy」, 12(9): 143-155.

- 양기근·서민경. (2019). 재난안전취약계층의 재난취약성과 재난복원력 연구: 재난안전취약계층의 복원력 지원체계 비교분석. 「한국융합과학회지」, 8(2): 220-239.
- 양기근. (2024). 「재난관리론」. 서울: 윤성사.
- 오승현·정다정·나태준. (2024). 지방정부 재난취약계층 지원 영향요인에 관한 연구: 재난취약계층 지원 조례를 중심으로. 「지방정부연구」, 27(4): 339-368.
- 유범상. (2020). 불평등에 대한 대응과 사회복지: 코로나19와 재난기본소득을 통해 본 복지정책의 방향. 「생명연구」, 57: 35-63.
- 유수동·전성훈. (2016). 재난관리정책에 대한 집행요인과 협력적 거버넌스에 관한 연구: 지방공무원의 인식을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 23(3): 87-115.
- 유은지·엄영호. (2017). 지방정부간 재난관리의 차이는 왜 발생하는가?: 지방정부 재난관리기금을 중심으로: 지방정부 재난관리기금을 중심으로. 「지방정부연구」, 20(4): 89-113.
- 유현정·이재은·노진철·김겸훈. (2008). 수요자 관점에서 접근한 재난관리서비스의 개선 방안. 「한국콘텐츠학회논문지」, 8(5): 224-236.
- 윤기웅·공동성. (2020). 코로나19 대응 거버넌스의 성공 요인에 관한 탐색적 연구: 성과중심적 거버넌스 모형을 활용하여. 「한국행정논집」, 32(3): 535-570.
- 윤수재·황덕연·김은주·이동은. (2022). 「분야별 성과지표 개선방안 연구 IV: 재난안전분야를 중심으로」. 기본연구과제. 한국행정연구원.
- 이관형·이원호·양원직. (2016). 사회재난의 재난위해분석에 관한 연구. 「한국방재안전학회논문집」, 9(2): 15-21.
- 이다솔·이대웅. (2024). 재난 이후 공공서비스 우선순위 분석-재난 유형 간 비교를 중심으로. 「한국정책연구」, 24(2): 81-104.
- 이대웅·이다솔·이주현. (2019). 재난관리 공무원의 전문성이 협력적 재난관리에 미치는 영향: 협력역량과 성과를 중심으로. 「방재학회논문집」, 19(2): 91-103.
- 이대웅·이다솔. (2023). 정부의 재난 구호서비스와 갈등 간의 영향 관계에 관한 연구: 피해규모에 따른 조절효과를 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 33(4): 49-72.
- 이돈희·이동현. (2020). 위기상황에서의 의료서비스 공정성과 지역사회 참여: COVID-19 대응 실패사례를 중심으로. 「서비스경영학회지」, 21(2): 293-312.
- 이동규·민연경. (2016). 재난의 인적환경 취약성이 사회위험인식에 미치는 영향-재난안전 국민인식 옴니버스 조사결과를 중심으로. 「한국정책학회보」, 25(1): 33-60.
- 이명석·오수길·배재현·양세진. (2008). 재난대응 거버넌스 분석-민간자원봉사네트워크를 중심으로. 「한국정책학회보」, 17(3): 163-188.
- 이수연. (2023). 장애인 재난안전 정책에 관한 탐색적 고찰: 재난 취약성을 중심으로. 「사회과학연구」, 34(2): 77-98.
- 이승준. (2019). 기후변화 위험관리를 위한 체계. 「Journal of the Korea Society of Disaster Information」, 15(3): 367-379.

- 이슬기·김태형. (2022). 코로나19 대응성과의 영향요인에 관한 연구: 민첩한 정부의 비선형성과 정부의 관리역량을 중심으로. 「지방정부연구」, 26(3): 225-254.
- 이영희. (2014). 재난관리, 재난 거버넌스, 재난 시티즌십. 「경제와 사회」, 104: 56-80.
- 이용규·김유진. (2021). 사회재난 기부금 배분체계 혁신의 방향에 관한 소고. 「국가정책연구」, 35(2): 39-61.
- 이윤아·윤상오. (2023). 코로나19 재난과 정보격차의 관계에 관한 연구. 「한국지역정보학회지」, 26(3): 1-35.
- 이재은. (2011). 재난관리 역량 강화와 재난관리서비스의 공공재적 특성. 「Crisisonomy」, 7(6): 1-16.
- 이재은. (2018). 재난 레질리언스 강화: 한국의 안전공동체 거버넌스 개혁을 위한 혁신 방안. 「Crisisonomy」, 14(3): 75-90.
- 이종열·이종영·최진식·정지범. (2014). 「재난관리론. 서울: 대영문화사.
- 임상규·서보람·최우정. (2017). 국가재난관리의 새로운 핵심, 재난관리역량 개념의 탐색적 연구. 「Crisisonomy」, 13(12): 115-126.
- 임현우·유지선. (2024). 「재난관리론: 이론과 실재」. 서울: 박영사.
- 정영숙·박통희. (2016). 성과평가의 공정성과 조직몰입-식품의약품안전처를 대상으로. 「한국정책학회보」, 25(3): 243-275.
- 조경식. (2009). 지역복지서비스에 대한 고객들의 공정성 지각이 고객만족 및 재이용 의도에 미치는 영향. 「한국공공관리학보」, 23(1): 115-149.
- 조민상·김원기. (2019). 자치단체의 재난취약계층 지원 프로그램 강화방안. 「한국융합과학회지」, 8(2): 240-250.
- 조성. (2024). 자연재난 피해지원 강화를 위한 지방정부 제도 활용방안-충청남도를 중심으로. 「한국융합과학회지」, 13(10): 257-268.
- 조성윤·정혜은. (2023). 「인천광역시 재난복지 실현 방안」. 인천연구원.
- 조종묵·류상일·이재은. (2011). 재난관리기관간 협력체계구축을 위한 영역별 상대적 중요도 분석-AHP 기법을 이용한 우선순위 측정을 중심으로. 「Crisisonomy」, 7(1): 107-124.
- 채종현·최호진·이재호. (2018). 「재난 불평등 해소와 사회통합 전략에 관한 연구」. 기본연구과제, 2018: 6538-7040.
- 최경식·양기근·송은란. (2017). 재난안전약자에 대한 지원시스템 개선방안-재난안전정책 담당공무원 및 전문가 인식조사를 중심으로. 「Crisisonomy」, 13(9): 67-82.
- 최병윤. (2022a). 커뮤니티웰빙이 재난 취약성에 미치는 영향: 장애인의 인식을 중심으로. 「한국공공관리학보」, 36(1): 167-193.
- 최병윤. (2022b). 재난취약계층으로서 장애인의 재난 취약성 척도 개발 연구. 「한국융합과학회지」, 11(3): 108-130.
- 최병윤. (2023). 장애인의 환경 특성이 지역 만족도에 미치는 영향에 대한 탐색적 연구: 지각된 재난 취약성의 매개효과를 중심으로. 「지방행정연구」, 37(3): 249-285.

- 최상욱. (2012). 정부의 질 연구: 효과성 제고를 위한 정부역량 개념의 탐색적 고찰. 「정부학연구」, 18(2): 77-97.
- 최상욱. (2020). 뉴노멀 코로나 위기관리 거버넌스. 「국정관리연구」, 15(3): 1-26.
- 최상욱. (2023). 한국형 초위험사회 정책조합 모형과 재난안전정책 거버넌스. 「한국재난관리학보」, 1(1): 43-54.
- 최진희. (2023). 코로나19와 가구소득 불평등: 기존 소득보장제도와 일시적인 재난지원금의 역할을 중심으로. 「한국보건사회연구」, 43(1): 246-264.
- 최충익. (2017). Understanding the Impacts of Disasters on Economic Growth: Application of Solow Growth Model and Its Implications. 「한국위기관리논집」, 13(6): 69-83.
- 최호철·권용수·김미선. (2019). 재난대응역량과 재난관리성과의 관계성에 법·제도 체계성이 미치는 조절효과 연구. 「한국정책과학학회보」, 23(2): 25-48.
- 최호택·류상일. (2006). 효율적 재난대응을 위한 지방정부 역할 개선방안: 미국, 일본과의 비교를 중심으로: 미국, 일본과의 비교를 중심으로. 「한국콘텐츠학회논문지」, 6(12): 235-243.
- 하연섭·나태준·문명재·배현희·양재진·엄태호·이삼열·이정욱·이종수·장용석·정명은·정현주·조윤직·홍순만. (2015). 「위험사회와 국가정책」. 서울: 박영사.
- 한승주. (2018). 사회재난 이후, 정부의 대응과 책임 변화. 「정부학연구」, 24(1): 277-308.
- Adams, J. S. (1965). Inequity in social exchange. In *Advances in experimental social psychology* (Vol. 2, pp. 267-299). Academic Press.
- Alwang, J., Siegel, P. B., & Jorgensen, S. L. (2001). Vulnerability: A View from Different Disciplines. *Social Protection Discussion Paper Series*. 115.
- Barnshaw, J., & Trainor, J. (2007). Race, class, and capital amidst the Hurricane Katrina diaspora. *The sociology of Katrina: Perspectives on a modern catastrophe*, 91-105.
- Bies, R. J., & Moag, J. S. (1986). Interactional justice: Communication criteria of fairness. *Research on negotiation in organizations*, 1: 43-55.
- Bies, R. J., & Shapiro, D. L. (1987). Interactional fairness judgments: The influence of causal accounts. *Social justice research*, 1, 199-218.
- Birkman, Joern, Omar Dario Cardona, Martha Liliana Carreño Tibaduiza, and Alex H. Barbat. 2013. Framing Vulnerability, Risk and Societal Response: The MOVE Framework. *Natural Hazards*. 67(2): 193-211.
- Birkmann, J., Sorg, L., & Welle, T. (2017). Disaster vulnerability. *The Palgrave handbook of unconventional risk transfer*, 329-356.
- Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I., & Wisner, B. (2014). *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Routledge.
- Blau, P. (1964). *Exchange and power in social life*. Routledge.
- Blodgett, J. G., Hill, D. J., & Tax, S. S. (1997). The effects of distributive, procedural, and

- interactional justice on postcomplaint behavior. *Journal of retailing*, 73(2): 185-210.
- Bolin, B., & Kurtz, L. C. (2018). Race, class, ethnicity, and disaster vulnerability. *Handbook of disaster research*, 181-203.
- Burton, C. G. (2010). Social vulnerability and hurricane impact modeling. *Natural Hazards Review*, 11(2): 58-68.
- Cannon, T., Twigg, J., & Rowell, J. (2003). Social vulnerability, sustainable livelihoods and disasters. Report to DFID conflict and humanitarian assistance department (CHAD) and sustainable livelihoods support office, 93: 1-63.
- Colquitt, J. A., & Shaw, J. C. (2013). How should organizational justice be measured?. In *Handbook of organizational justice* (pp. 113-152). Psychology Press.
- Comfort, L. K., Waugh Jr., W. L., and Cigler, B. A. (2012). Emergency Management Research and Practice in Public Administration: Emergence, Evolution, Expansion, and Future Directions. *Public Administration Review*. 72(4): 539-547.
- Deutsch, M. (1975). Equity, equality, and need: What determines which value will be used as the basis of distributive justice?. *Journal of Social issues*, 31(3): 137-149.
- Donahue, A. K. and Joyce, P. G. (2001). A Framework for Analyzing Emergency Management with an Application to Federal Budgeting. *Public Administration Review*. 61(6): 728-740.
- Elliott, J. & Pais, J. (2006). Race, class and Hurricane Katrina: Social differences in human responses to disaster. *Social Science Research*. 35: 295-321.
- Folger, R., & Konovsky, M. A. (1989). Effects of procedural and distributive justice on reactions to pay raise decisions. *Academy of Management journal*, 32(1): 115-130.
- Gil-Rivas, V., & Kilmer, R. P. (2016). Building community capacity and fostering disaster resilience. *Journal of clinical psychology*, 72(12): 1318-1332.
- Greenberg, J. (1987). A taxonomy of organizational justice theories. *Academy of Management review*, 12(1): 9-22.
- Homans, G. C. (1961). *Social behavior: Its elementary forms*. New York.
- Jacobs, L. R. (2005). *Inequality and American Democracy: What we know and what we need to learn*. Russell Sage Foundation.
- Jessop, B. (1995). The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change?. *Economy and society*, 24(3): 307-333.
- Johnson, C.(ed.).(2011). *The neoliberal deluge: Hurricane Katrina, late capitalism and the remaking of New Orleans*. The University of Minnesota Press.
- Kapucu, N., & Garayev, V. (2011). Collaborative decision-making in emergency and disaster management. *International Journal of Public Administration*, 34(6): 366-375.

- Kreps, G. (1990). Organizing for Emergency Management. *Emergency management: Principles and practices for local government*, 86-99.
- Kusumasari, B., Alam, Q., & Siddiqui, K. (2010). Resource capability for local government in managing disaster. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 19(4): 438-451.
- Leventhal, G. S. (1980). What should be done with equity theory?. In *Social exchange* (pp. 27-55). Springer, Boston, MA.
- Lind, E. A., & Tyler, T. R. (1988). *The social psychology of procedural justice*. Springer Science & Business Media.
- Maskrey, A. (1993). Vulnerability accumulation in peripheral regions in Latin America: the challenge for disaster prevention and management. In *Natural disasters: protecting vulnerable communities: Proceedings of the Conference held in London, 13-15 October 1993* (pp. 461-472). Thomas Telford Publishing.
- Mutter, J. (2015). *The Disaster Profiteers: How natural disasters make the rich richer and the poor even poorer*. St. Martin's Press.
- Orsingher, C., Valentini, S., & De Angelis, M. (2010). A meta-analysis of satisfaction with complaint handling in services. *Journal of the academy of marketing science*, 38: 169-186.
- Paton, D. (2006). Disaster resilience: building capacity to co-exist with natural hazards and their consequences. *Disaster resilience: An integrated approach*, 3-10.
- Petak, W. J. (1985). *Emergency Management: A Challenge for Public Administration*. University of Southern California.
- Skertich, R. L., Johnson, D. E., and Comfort, L. K. (2012). A Bad Time for Disaster: Economic Stress and Disaster Resilience. *Administration and Society*. 45(2): 145-166.
- Stallings, R. A., and Quarantelli, E. L. (1985). Emergent Citizen Groups and Emergency Management. *Public Administration Review*. 45(Special Issue): 93-100.
- Tax, S. S., Brown, S. W., & Chandrashekar, M. (1998). Customer evaluations of service complaint experiences: implications for relationship marketing. *Journal of marketing*, 62(2): 60-76.
- Vogel, C., & O'Brien, K. (2004). Vulnerability and global environmental change: rhetoric and reality. *Aviso: an information bulletin on global environmental change and human security*, issue no. 13, March 2004.

ABSTRACT

A Study on How Cooperation, Social Equity, and Government Disaster Management Capacity Reduce Disaster Vulnerability and Disaster Inequality

Joo-Young Koo

Disaster vulnerability and inequality are caused by social, economic, and political factors and should be mitigated to increase cooperation, fairness, and government disaster management capacity. Therefore, this study analyzed the effect of cooperation and fairness in disaster situations on people's perceptions of disaster vulnerability and inequality and the moderating effect of government disaster management capacity on this relationship. The results showed that cooperation was not significantly statistically correlated with either disaster vulnerability or inequality, but fairness was significantly statistically correlated with disaster vulnerability and inequality by both disaster frequency and magnitude. Government disaster management capacity was significantly statistically negatively correlated with disaster vulnerability. Government disaster management capacity significantly statistically weakened the relationship between cooperation and disaster inequality by both disaster frequency and magnitude. It significantly statistically strengthened the relationship between fairness and disaster vulnerability. Given these results, cooperation should be strengthened to reduce disaster vulnerability, while inequality and fairness should be prioritized in disaster management. This study highlighted the need for governments to increase their disaster management capacities to strengthen the positive effects of cooperation and fairness on disaster vulnerability and inequality.

【Keywords: disaster vulnerability, disaster inequality, collaboration, social equity, social justice, disaster management capacity】