

# 시계열자료 분석을 통한 재난발생 이후 지역경제 회복력(resilience)에 관한 연구 -세월호 참사를 중심으로-

## A Study on Local Economic Resilience after Disasters through Time Series Analysis -Focusing on the Sewol Ferry Disaster-

권설아

충북대학교 국가위기관리연구소

Seol A Kwon(seolakwon@chungbuk.ac.kr)

### 요약

현대사회에서의 재난발생 증가 및 피해는 지역경제의 부정적 영향으로 나타난다. 특히 지역경제 침체는 지역주민들의 삶의 질을 악화시키고, 정신적·물질적 피해를 발생시킨다. 따라서 안정적이고 지속가능한 지역경제 발전을 위한 지역경제 회복력 강화가 필요한 실정이다. 이에 본 연구에서는 세월호 참사 이후 진도군의 지역경제의 회복력 지표를 산정하고, 재난발생 이후의 경제수준 추이를 시계열자료를 통해 분석하여 향후 경제회복력을 고려한 지역의 위기관리 복구 정책의 개선방안에 대해 제안하고자 한다. 연구결과 지역경제를 대표하는 지방재정, 지방소득세는 지역경제 탄력성의 개선효과가 있는 것으로 확인되었으나 주민경제상태, 지역의 경기변동, 외부경제유인 요인과 관련한 지역경제 탄력성 개선은 보이지 않고 있었으며, 주민의 생활수준 및 심리적 스트레스가 매우 높아 위기 내성에 따른 장기적 문제가 발생할 우려를 보인다. 연구결과에 따른 정책적 시사점은 침체된 이미지 극복을 위한 지역 자체적 자원 활용을 통한 지역경제 탄력성 개선, 지속가능한 장기적인 경제회복 정책을 구축, 지역주민의 재난영향에 따른 스트레스 해소를 위한 심리치료와 관련한 정부 및 지자체의 지원이 필요하다고 본다.

■ 중심어 : | 지역경제 | 회복력 | 시계열 분석 | 세월호 참사 | 재난 |

### Abstract

Increases in disasters and damage caused by the disasters in modern society, have a negative impact on local economy. In particular, a local economic downturn leads to a deterioration in quality of life of local residents and causes mental and material damage. Therefore, in order to achieve stable and sustainable local economic development, it is necessary to strengthen the resilience of the local economy. This study aims to estimate indicators of local economic resilience of Jindo County after the Sewol Ferry disaster, analyze a trend of the economic level after the disaster through time series data and suggest improvement plans of the local crisis management and restoration policy that considers future economic resilience. Results of this study showed that a decrease in the number of tourists and of workers in related industries hit tourism industry, causing a loss to the local economy and that an increase in a drinking rate of and stress awareness rate of local residents was a stress factor due to disaster impacts. These findings provides policy implications that it is necessary to make efforts for improving the depressed local image by utilizing local resources in the area, to build a sustainable long-term economic recovery policy and to provide psychological treatment and the relevant government and local government's support for relieving the stress of local residents due to the disaster impacts.

■ keyword : | Local Economy | Resilience | Time Series Analysis | Sewol Ferry Disaster | Disaster |

\* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2017S1A5B8059946)

접수일자 : 2018년 03월 12일

심사완료일 : 2018년 03월 29일

수정일자 : 2018년 03월 29일

교신저자 : 권설아, e-mail : seolakwon@chungbuk.ac.kr

## I. 서론

2014년 4월 16일 세월호 참사가 일어난 진도의 지역 경제는 아직까지 위축되어 있다. 진도군의 경우 제조업과 산업기반시설은 취약하고 숙박, 외식업, 관광객들이 지역경제를 뒷받침해주고 있었지만, 세월호 참사 이후 전에 400곳에 이르던 식당들은 100곳으로 줄고 폐업하는 등 지역경제가 매우 위축되었다[1]. 또한 세월호 참사 이후 진도군은 전년 대비 관광객이 52.4% 감소하고 수협이 위판액은 42.2% 하락하는 등 지역경제에 큰 타격을 입은 것으로 집계됐지만, 아직도 법안은 국회 법제사법위원회에 계류 중이다[2].

국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 재난 발생에 따른 피해는 지역경제와 필수불가결한 요소로 작용된다. 재난으로 피해를 받은 지역은 주민의 물리적·정신적 피해 뿐만 아니라 지역경제 붕괴 및 위축으로 또 다른 피해로 확산될 수도 있다.

위기관리란 사건이 일어났을 때 대응하는 절차만을 의미하는 것이 아니라 국가의 전반적인 취약점을 분석하여 정책적 대안을 모색하고, 위기 시 국민의 안녕을 보고하기 위한 시스템을 정비하고 피해 복구 절차를 국민들과 함께 마련하는 것이다. 또한 여기서 복구는 위기 발생 이전의 상태로 되돌리는 것을 의미하며 여기에는 지역주민의 경제, 문화, 심리적 상태를 모두 포괄한다고 볼 수 있다[3][4].

실제적으로 재난발생 이후 지역경제의 붕괴 및 침체는 지역 자립도가 낮고, 산업기반시설이 없는 지역일수록 심각한 위기를 초래하며, 이에 대한 합리적인 대책 마련은 절실한 실정이다. 일례로 허베이스피리트호 유류유출사고 피해를 입은 태안군의 경우, 지역의 주요 경제활동인 어업과 관광업의 피해영향이 장기간 지속되고 있음이 확인되었다[5].

현대사회에서 ‘먹고사는 불안과 공포가 없는 사회’는 가장 기본적인 ‘삶의 질’을 구성하는 요소이다. 특히 재난발생 지역사회 주민들에게는 재해로 인한 정신적·신체적 피해와 더불어 경제적 피해에 따른 공포해소는 국가 위기관리 복구방안의 기본적 역할 중 하나로 볼 수 있다.

지역에서 현대사회 재난발생 증가 및 피해는 지역경제의 부정적 충격으로 나타나며, 이러한 충격으로부터 지속가능한 발전과 안정적인 지역경제를 되돌리기 위한 지역경제 회복력 강화가 필요한 실정이다.

이에 본 연구에서는 한국의 지역경제의 회복력을 나타내는 객관적 지표를 산정하고, 재난발생 이후 정상적 경제수준으로 복구되는 추이를 시계열자료를 통해 세월호참사 사례를 분석하여 향후 경제회복력을 고려한 지역의 위기관리 복구 정책의 개선방안에 대해 제언하고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 지역경제 회복력

회복력(resilience)은 생태과학에서 유래된 단어이지만, 다양한 학문분야에서 여러 가지 의미로 해석되고 있다. 특히 재난분야에서 회복력은 현대사회에서 피할 수 없는 재난과 재해를, 일어나지 않도록 관리하는 것 뿐 아니라 발생한 이후 ‘사회 공동체가 경제적, 사회적, 심리적으로 극복할 수 있는 능력’ 등의 의미로 사용되어 지고 있다[6].

Rose[7]는 경제적 회복력에 대하여 재난발생으로 인한 경제적 충격 발생 이후 기업이나 시스템이 생산을 유지할 수 있는 능력으로 정의하고 있고, 여기서 회복력은 단순히 피해발생 이전 상태로의 복구가 아니라, 피해를 반복적으로 발생시키는 구조적 문제의 개선을 통해 이전과 다른 시스템을 만들어내는 창발성(emergence)을 포괄하는 의미로 볼 수 있다[8].

경제적 회복력을 재난발생 이후 경제적 충격에 따른 지역경제적 관점에서 본다면 크게 두 가지 개념으로 볼 수 있다. 하나는 공학적 관점의 회복력이고, 다른 하나는 생태적 관점에서의 회복력이다. 첫 번째 공학적 관점에서의 회복력은 재난이 발생한 이후 악화된 지역경제상황을 재난 발생 이전의 정상적 지역경제로 돌아가기 위한 시스템 안정성에 초점을 두고 있고, 두 번째 생태적 관점에서의 회복력은 재난발생으로 인한 경제적 충격 이후 지역경제의 시스템과 구조가 변경되어 다른

방식으로 경제적 회복성을 찾는 체제 변동으로 볼 수 있다[9].

특히, 생태적 탄력성의 경우 재난발생 충격이 지역경제 환경에 지속적으로 영향을 준다는 가정을 두고, 이 가정으로 인하여 지역경제가 이전의 방식으로는 회복하지 못하기 때문에 시스템과 구조를 변경하여 다른 방식으로 경제적 회복성을 찾아야 함을 제시한다[10].

재난발생 이후 지역경제의 회복력은 각 지역의 산업구조, 특성별로 상이하게 나타나며, 지역의 자립도가 낮은 곳일수록 피해규모가 적어도 경제가 회복되기까지는 상당 시일이 소요되기 때문에 각 지역별로 특성을 파악하고, 고려한 재난발생 이후 지역경제 회복 정책을 시행해야 한다.

## 2. 한국형 재난복구 정책 특성

한국형 재난복구 정책의 특성은 재난 및 안전관리 기본법에 따라 크게 피해조사 및 복구계획, 특별재난지역 선포 및 지원, 재정 및 보상으로 나뉜다.

첫째, 피해조사 및 복구계획을 살펴보면 우선 재난 및 안전관리 기본법 제58조에 따라 재난으로 피해를 입은 사람이 피해상황을 신고할 수 있으며, 재난관리책임기관 장은 피해상황을 신속히 조사한 후 그 결과를 중앙대책본부장에 통보하여야 한다. 그리고 재난피해 조사를 위해서 중앙재난피해합동조사단을 파견할 수도 있다. 그리고 재난 및 안전관리 기본법 제59조에 따라 재난관리책임기관의 장은 피해조사를 마치면 지체 없이 자체복구계획을 수립하고 시행하여야 한다[11].

두 번째, 특별재난지역 선포 및 지원은 재난 및 안전관리 기본법 제60조에 의거하여 재난의 규모가 커서 국가의 안녕 및 사회질서 유지에 중대한 영향을 미치거나 피해를 효율적으로 수습하기 위하여 재난발생 해당지역을 특별재난지역으로 선포할 수 있으며, 특별재난지역으로 선포된 지역에 대해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라서 응급대책, 재난구호와 재난복구에 필요한 행정, 재정, 금융, 의료상 특별지원을 받을 수 있다[11].

세 번째, 재정 및 보상은 재난 및 안전관리 기본법 제45조에 해당하는 재난현장에 있는 사람이나 인근에 거주하는 사람에게 응급조치에 종사하게 하거나 대통령

령으로 정하는 바에 따라 다른 사람의 토지·건축물·인공구조물, 그 밖의 소유물을 일시 사용할 수 있으며, 장애물을 변경하거나 제거로 인한 손실이 발생하면 국가나 지방정부에서는 그에 합당한 보상을 해야 한다. 그리고 재난 및 안전관리 기본법 제66조에 따라 재난으로 피해를 입은 시설복구와 피해주민의 생계안전을 위해서 국가와 지방정부는 국고보조의 지원이 가능하다. 국고보조의 지원내용은 재난발생으로 인한 피해주민에 대한 구호, 주거용 건축물 복구비 지원, 고등학생 학자금 면제, 농업·임업·어업의 자금융자, 생계안정 지원, 국제·지방세, 건강보험료·연금보험료, 통신요금, 전기요금의 경감 및 납부유예 등이 있다. 또한 신속한 복구를 위해서 재난 및 안전관리 기본법 제66조 2항에 따라 복구비를 선지급 받아 사용이 가능하다[11].

세월호 참사 이후 진도군의 경우에는 4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법이 2017년 시행되어, 4·16세월호참사와 관련된 구조 및 수습에 직접 참여하거나 어업활동의 제한으로 피해를 입거나 수색작업으로 어구손실 등 피해를 입은 어업인과, 4·16세월호참사와 관련하여 수산물 생산감소, 어업활동의 실기로 인한 어업생산피해 및 어업인의 수산물 판매감소 등 피해를 입은 진도군 거주자의 피해사실에 대한 손실보상을 지원하고 있다[12].

## 3. 재난과 지역경제와의 관계성

현재 우리사회의 과학기술과 산업이 발달할수록 자연재난과 사회재난 발생으로 나타나는 경제적 손실과 사회적 피해규모도 대규모화 되고 있다. 그러나 경제적 사회적 손실이 지속적으로 증가 및 발생함에도 불구하고, 재난과 지역경제에 대한 구체적인 연구, 정량적 방법론, 경제적 파급효과에 관한 연구는 매우 적게 다루어지고 있다[13].

재난발생으로 인해 나타나는 지역경제의 영향을 살펴보면 지역주민들의 경제활동 중단, 지역산업 위축, 소득감소로 인한 경제적 고충, 가구당 부채상승을 들 수 있다. 그리고 주민들의 경제활동이 위축되면서 생계를 국가의 생계안전자금 지원과 같은 외부자본에 의해 의존하는 경향이 크게 나타난다. 이러한 경제적 자원의

변화는 노동으로 인한 자기 만족감, 자기충족, 자급자족에서 오는 모든 긍정적인 부분은 상실되고, 경제적 이기주의가 발생하면서 지역주민과의 갈등도 발생하게 된다[14].

재난발생으로 인한 지역경제가 재난 이전의 상황으로 경제가 회복되기까지는 상당기간 시일이 소요된다. 또한 재난의 규모와 지역적 산업특성 및 경제특성에 따라 경제적 여파는 다르게 발생하며, 이를 원상대로 복구하는 데 까지도 지역마다 다르게 나타난다. 그리고 재난발생 이후 지역경제의 회복속도는 지역, 업종, 산업에 따라 다르며, 정부의 지원정책으로 피해주민의 생계활동의 불안정성을 복구시키는 데에는 한계가 있다. 따라서 효율적인 국가 위기관리 복구 정책을 위해서는 재난과 지역경제에 대한 체계적인 연구가 필요하다[15][16].

재난 발생 이후 지역의 경제적 관점에서 연구는 주민의 삶의 질과 최소한의 인권보장을 위해서도 필요하지만, 현재의 재난복구와 지역경제와 연계된 논문들을 학술연구정보서비스를 통해 검색해 보더라도 관련논문이 20편 이내로 매우 적게 이루어지고 있는 실정이다[17].

따라서 세월호 침몰사고, 경주지진 사고와 같은 대형 자연재난, 사회재난이 지역경제에 어느 정도의 과급효과를 초래했는지를 추정하는 것은 향후의 실제적이고 효율적인 위기관리 복구 정책 마련을 위해 매우 필요하면서 시급하다.

#### 4. 선행연구 검토

재난 발생 후 지역경제 회복력을 추정하기 위한 경제지표 분석을 위해 관련 선행연구를 검토하여 변수를 선정하고자 한다. 지역경제 회복력에 대한 다양한 연구 논문들의 지표는 대부분 산업구조 특성의 요인에 기인하고 있다[8].

또한, 지역경제 회복력에 관련한 연구의 유형은 크게 시계열 분석을 통하여 지역경제의 영향력과 회복력에 대한 연구를 하거나, 회복력 지수를 선정하여 지역사례를 분석하는 연구, 회복력 지수를 선정 및 개발하는 연구 등으로 나뉜다[9][10][20].

표 1. 선행연구

연구자	분석 단위	회복력 결정요인
홍사음 외[8]	지방 정부	-고용률 -제조업 생산자수 -대형소매점 판매액지수 -일인당 지역총생산 -지역총생산 대비 수출액 비율 -지역총생산 대비 총자본형성 비율 -전체사업자수
김영수 외 [18]	지방 정부	-지역내 총생산/산업구조별 구조조정
최기산[19]	미국, 유럽	-산업생산 및 수출 증가율 -GDP 성장률 -상품수출 증가율
Rose[7]	정부	-고용률/실업률 -수출입 증가률/서비스시장 규모
최상철[15]	지방 정부	-산업 공공경제(사업체수 및 종사자수, 매출액, 지역내총생산(산업별), 수출실적) -시민경제(물가상승(소비자물가지수), 건축허가 및 토지거래 현황, 자동차등록 현황, 주택의 점유형태 현황, 개인서비스지수) -사회·후생·복지(실업률, 국민기초생활보호대상자수, 인구가동(전입, 전출), 신용불량지수, 범죄율) -문화관광(관광객수, 호텔예약취소건수, 철도, 버스, 항공승객수)

### III. 연구지표 선정

재난발생 이전과 이후의 지역경제 탄력성 수준을 시계열로 비교분석을 위하여 선행연구의 연구내용을 토대로 하여, 분석지표를 지역경제지표, 지역사회지표로 구성하여, 재난이 발생하기 전인 2008년도부터 2016년도까지의 자료로 분석하고자 한다. 첫 번째 지역경제지표는 지역의 경제활동을 대표하는 요인들로 선정하고자 하였다. 지역 경제를 대표하는 지방재정<sup>1</sup>, 지방소득세<sup>2</sup>, 주민의 경제상태를 가늠할 수 있는 지역주민 경제활동 참가율<sup>3</sup>, 농·임·어업 종사자 비율<sup>4</sup>, 숙박·음식업 중

1 지방재정은 지방정부의 행정서비스를 집행하기 위한 재원 조달과 지출을 총괄하며, 이는 지방정부의 포괄적 경제를 의미한다[21].

2 지방소득세는 2014년도부터 지방자치단체의 자주재원의 확충목적으로 독립세방식으로 전환된 세금이며, 지자체의 법인 및 개인의 소득에 따른 세율로써, 지자체의 재정상황을 가늠할 수 있다[22].

3 지역주민 경제활동 참가율은 15세이상의 인구 중에서 취업자와 실업자를 합한 인구의 비율을 의미한다. 지역의 경제활동참가율이 높을수록 실업자 수와는 상관없이 경제활동을 하고자 하는 사람이 많다는 것을 의미하며 이는 지역의 노동시장이 건전하다는 것을 의미한다[23].

4 농·임·어업의 종사자 비율은 지방정부의 전체 경제활동 인구 중 농·

사자 비율<sup>5</sup>, 여가관련 종사자 비율<sup>6</sup> 지역의 경기변동을 예측할 수 있는 고용율과 실업률<sup>7</sup>, 외부경제유인 요인인 주요관광지 방문자수, 법정관광지 방문자수<sup>8</sup>로 선정하였다.

두 번째, 지역생활지표는 경제지표만으로는 주민의 생활수준 및 심리적 스트레스를 가늠하기 어렵기 때문에 지역사회의 전반적인 발전 및 회복력을 가늠하기 위해 순인구이동<sup>9</sup>, 음주율<sup>10</sup>, 스트레스인지율<sup>11</sup>을 요인으로 선정하였다.

표 2. 분석지표

분석지표	회복력 결정요인
지역경제 지표	-지방재정 -지역주민 경제활동 참가율 -농·임·어업 종사자 비율 -숙박·음식업 종사자 비율 -여가관련 종사자 비율 -고용율/실업율 -주요관광지 방문자수 -법정관광지방문자수
지역사회 지표	-인구이동 -음주율 -스트레스인지율

표 3. 지역사회 경제지표

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
지방재정	294,462	300,658	270,230	284,391	324,665	311,131	352,481	335,542	446,563
지방소득세	-	-	1,308,363	1,950,880	1,569,392	1,465,554	1,076,915	1,250,269	2,325,095
경제활동참가율	74.5	74.6	74.9	74.2	70.0	71.3	71.3	71.4	71.2
농*임*어업 종사자 비율	1.27	1.63	1.76	2.13	1.83	1.82	1.81	1.82	1.82
숙박*음식업 종사자 비율	13.7	12.2	12.6	12.3	13.7	13.1	12.3	10.4	11.3
여가관련 종사자 비율	2.7	2.8	2.7	2.93	3.59	3.73	3.2	2.98	2.8
고용율	73.7	74.5	74.3	73.7	70.0	71.1	71.3	70.9	71.1
실업율	1.1	0.1	0.8	0.7	0.0	0.2	0.0	0.8	0.2
주요관광지 방문객 수	5,100,001	5,189,225	5,215,066	2,072,866	3,392,233	2,782,800	308,157	502,981	205,070
법정관광지 방문객 수	3,028,700	3,398,947	1,243,072	1,011,789	2,446,372	2,079,079	699,044	867,029	913,405

자료: 통계청[23]

1 임·어업 종사자의 비율을 의미함[23]  
 5 숙박·음식업 종사자 비율은 지방정부의 전체 경제활동 인구 중 숙박·음식업 종사자의 비율을 의미함[23]  
 6 여가관련 종사자 비율은 지방정부의 전체 경제활동 인구 중 여가관련 종사자의 비율을 의미함[23]  
 7 고용율은 생산가능인구 중 취업자가 차지하는 비율이며, 실업률은 15세 이상의 인구 중에서 노동을 할 의지와 능력이 있으나 일자리가 없어 실업 상태에 놓인 사람들의 비율을 의미한다[21].  
 8 주요관광지 방문자수와 법정관광지 방문자수는 지자체의 주요관광지와 법정으로 지정된 방문자수를 의미하며, 관광지 방문자수는 지역경제 활성화와 기폭제 역할을 하는 원동력으로 볼 수 있다[24].  
 9 인구이동은 국내에서의 인구이동을 의미한다. 여기서 인구이동은 반드시 시간과 장소에 관련되며 시간의 장단, 장소의 크기에 따라 인구이동이 갖는 의미가 있다[23].  
 10 음주율은 1년에 한번 또는 한달에 1회이상 음주한 사람의 백분율을 표기하며, 사회현상에 대한 관계성을 추론할 수 있다[25].  
 11 스트레스 인지율은 : (평소 일상생활 중 스트레스를 "대단히 많이 느낀다" 또는 "많이 느낀다"에 응답한 사람의 수/조사대상 응답자 수)×100로 측정한다[23].

## VI. 지역경제 회복력 지표 시계열 변화: 재난 발생 전후를 중심으로

### 1. 지역사회 경제지표와 지역경제 회복력

지역사회 경제지표를 지역경제 회복력의 관점에서 살펴보면 지방재정과 지방소득세의 경우에는 재난발생 이전까지 지속적으로 지방재정과 지방소득세의 경우 증가 추세를 보이다가, 재난발생 후 2015년 감소하였던 재정상태가 2016년 급등하면서 빠른 회복을 했다고 볼 수 있다. 그리고 고용율과 실업율에서 살펴보면 세월호 참사 이후 2015년도에는 위기상황이 발생하였지만 1년 정도 거치며 지역경제의 회복력으로 개선되고 있는 모습을 보이고 있다.

그러나 주목할 점은 세월호 참사 이전에는 주요관광

표 4. 지역사회 사회지표

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
순이동인구	-607	-322	-271	-94	-146	-46	-39	-75	-122
음주율	44.4	42.4	38.8	44.6	34.6	38.9	38.3	46.5	42.5
스트레스인지율	16	20	19	16	12	10	24	20	26

자료: 통계청[23]

객수와 법정관광지 방문객수가 매년 증가하고 있었는데, 참사 이후 주요관광객수와 법정(지정)관광객수의 급감으로 인하여, 숙박 및 음식사업 종사자수 감소, 여가 관련 관광종사자수 감소로 관광산업이 타격을 입어 지역경제의 손실이 발생하고 있는 것으로 보인다. 특히 여가관련 종사자의 비율이 꾸준히 증가하는 추세였지만 참사 이후 계속해서 감소하고 있어, 관련 경기의 침체가 예상되고 있으며 지역경제 회복력 측면에서도 더 악화되고 있음을 볼 수 있다.

따라서 지역경제 회복력 측면에서 관광산업 부분은 개선이 보이지 않고 있으며, 부정적 이미지까지 증대되어 이와 관련한 경제적 위기대응력은 떨어진다고 볼 수 있다.

## 2. 지역사회 사회지표와 지역경제 회복력

지역사회 사회지표를 지역경제 회복력의 관점에서 살펴보면 세월호 참사 이전까지는 순 인구이동은 전반적으로 진도군에서의 인구의 이동이 줄어드는 추세였으나, 세월호 참사 이후에 다시 인구의 이동이 급증하는 것을 볼 있는데, 이는 지역경제 침체에 따른 타 지역으로의 경제활동을 하기위한 이동으로 보인다. 따라서 인구이동에 따른 경제활동에 지역경제 회복력 개선이 보이지 않는 것으로 보인다.

또한, 진도군의 경우 음주율은 2008년부터 점차 감소하는 추세를 보였는데, 세월호 참사 이후 급증하는 것을 볼 수 있었으며, 스트레스인지율도 대체로 낮게 측정되었으나 세월호 참사 이후 지역주민들의 스트레스인지율이 높아 재난영향에 따른 지역의 회복력의 약화되고 있어, 이와 관련한 대응 마련이 시급하다.

## V. 결론

해마다 반복적으로 국민의 재산 및 인명피해를 미치

는 재난은 그 규모나 유형이 매우 복잡하고 다양해지고 있다. 기후변화에 따른 홍수, 쓰나미, 지진을 비롯한 자연재난과 산업현장에서 발생하는 유해물질과 도심의 고층화, 지하화, 대형화에 따른 다양한 사회적 재난은 서로 복합적으로 발생하여 피해를 확산시키고 있다. 특히 한국사회의 재난은 고도의 경제성장과 안전불감증과 맞물려 재난이 발생하면 대형 참사로 확대되는 경향이 있다.

세월호 참사 발생 이후 생업을 두고 침몰 현장에서 구조활동을 벌인 진도군민 어민들, 미수습자 가족들과 추모객들을 위해 자원봉사에 나선 수많은 진도 주민들의 헌신이 있었으나 지역경제는 침체되었고, 소상공인 주민들은 사채빚에 내몰리고 있는 것이 현실이다.

정부는 세월호 참사로 인해 피해를 입은 지역 소상공인들에게 생계 보전 차원에서 1000억원을 용자로 지원하였다. 그러나 지역경제의 상황은 나아지지 못하고, 경기회복이 보이지 않는 상황에서 대출 용자금 상환일이 도래하며 사채를 쓰거나 도산하는 등 지역경제 손실이 커지고 있는 현실이다. 이에 본 연구는 진도 지역의 경제적 회복력을 분석하기 위하여 참사가 발생하기 이전부터 이후 현재까지의 경제성장을 시계열 분석을 진행하였다[26][27].

연구결과 지역 경제를 대표하는 지방재정, 지방소득세는 지역경제 탄력성의 개선효과가 있는 것으로 확인되었다. 그러나 주민경제상태를 가늠할 수 있는 지역주민 경제활동 참가율, 농·임·어업 종사자 비율, 숙박·음식업 종사자 비율, 여가관련 종사자 비율 지역의 경기변동을 예측할 수 있는 고용율과 실업률, 외부경제유인 요인인 주요관광지 방문자수, 법정관광지 방문자수의 감소는 지역경제 탄력성 개선이 보이지 않고 있었으며, 주민의 생활수준 및 심리적 스트레스가 매우 높아 위기 내성에 따른 장기적 문제가 발생할 우려를 보이고 있다.

특히 진도는 스트레스인지율도 대체로 낮게 측정되

는 지역이었으나 세월호 참사 이후 지역주민들의 스트레스인지율이 높아 재난영향에 스트레스 발생 요인으로 해석할 수 있었다.

연구결과에 따른 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 세월호 참사에 대한 침체된 이미지 극복을 위한 지역 자체적 자원 활용을 통한 지역경제 탄력성 개선이 필요하다. 진도군의 고유한 관광자원과 특산물을 활용한 지역 고유의 이미지 개선 정책을 위한 지자체 내의 노력이 필요하다. 관광수입의 소득증대 및 지역경제 탄력성 회복을 위하여 잠재성을 갖고 있는 문화 자원 및 관광 자원의 개발로 인한 지역경제 탄력성 개선이 필요하다.

둘째, 지속가능한 장기적인 경제회복 정책을 구축할 필요가 있다. 정부의 예산 지원에 의존하는 것이 아니고, 지자체 내에서 경제회복을 위한 발전방안을 모색해야 할 것이다. 진도의 따뜻한 기후와 해양관광 자원, 문화재를 적극 활용하고, 무분별한 자원개발, 축제개최가 아닌 자연환경을 조화롭게 활용하여 경제발전과 환경보전을 양립할 수 있는 정책개발이 필요하다.

셋째, 지역주민의 재난영향에 따른 스트레스 해소를 위한 심리치료와 관련한 정부 및 지자체의 지원이 필요하다. 외상 후 스트레스 장애 증상의 정도는 시간에 따라 변화한다. 일반적으로 외상 후 스트레스 장애 증상을 치료하지 않는 경우에는 40% 정도는 가벼운 증상을 지속적으로 경험하고, 20% 정도는 중등도의 증상을 지속적으로 경험하며 10%는 증상의 호전이 없고 심지어는 증상이 악화된다. 또한 나이가 매우 어리거나 반대로 고령에서 발생한 경우 중장년층에 비해 더 어려움을 경험한다. 진도군의 경우 고령연령층의 비율이 지속적으로 증가하고 있기 때문에(2016년 기준 31.5%) 이에 따른 정부나 지자체의 치료 지원이나 상담 프로그램 교육이 필요하다고 본다[28][29].

본 연구는 단일 재난 사례연구를 통한 지역경제 회복력에 대한 내용만을 연구했다는 점에서 다른 유형의 재난사례와 지역의 특성은 각각 다르기 때문에 본 분석 내용을 다른 지자체나 재난유형에 동일하게 대입하기는 어렵다는 한계를 가진다.

따라서 후속연구에서는 이러한 한계를 극복하기 위하여 다른 유형의 재난사례와 지역의 특성에 대한 비교

분석과 지표에 관한 내용을 심층적으로 분석할 필요가 있다.

그럼에도 불구하고 본 연구가 지자체의 지역경제회복력과 재난과의 관계성을 분석했다는 점과 관련 체계를 구성하는 기준을 제시했다는 점에서는 의의가 있다.

## 참고 문헌

- [1] News1. 2017. 1. 8일자.
- [2] 공감신문, 2018. 02. 02일자.
- [3] 이재은, *위기관리학*, 대영문화사, 2012.
- [4] 정광용, 이승환, “허베이스피리트호 유류오염사고가 주변환경에 미치는 영향조사 및 분석,” 디지털융복합연구, Vol.10, No.6, pp.205-211, 2012.
- [5] 이주호, 배정환, “재난피해 지역에서 사회적 경제를 통한 지역위기 극복방안 연구- 태안 허베이스피리트호 유류유출사고 피해와 재난복구 이슈를 중심으로,” *Crisisonomy*, Vol.10, No.6, pp.1-26, 2014.
- [6] 마이클 루이스, 팻 코너티, *전환의 키워드, 회복력*, 따비, 2015.
- [7] A. Rose, “Defining and measuring economic resilience to disasters.” *Disaster Prevention and Management*, An International Journal, Vol.13, No.4, pp.307-314, 2004.
- [8] 홍사흠, 안흥기, 하수정, 남기찬, 김은란, 김대래, 김용현, 김정훈, 김재구, 박윤미, *지역경제 회복력 진단 및 증진방안 연구*, 국토연구원, 2016.
- [9] Simmie, James, and Ron Martin, “The economic resilience of regions: towards an evolutionary approach,” *Cambridge journal of regions, economy and society*, Vol.3, No.1, pp.27-43, 2010.
- [10] 정혜진, “경제위기와 지역의 경제적 탄력성: 경험적 분석,” *지방행정연구*, 제30권, 제4호, pp.255-288, 2016.
- [11] 재난 및 안전관리 기본법.

[12] 4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법.

[13] 임경수, 송두범, 박지영, 윤성수, *재난발생의 지역경제효과 분석사례 및 기법연구*, 충남연구원, 2008.

[14] 김도균, *환경재난과 지역사회의 변화 : 허베이 스피리트호 기름유출사고가 어촌마을에 미친 사회경제적 영향 비교*, 충남대학교, 박사학위논문, 2010.

[15] 최상철, *수해가 지역경제에 미치는 영향에 관한 기초연구*, 국립재난안전연구원, 2003.

[16] 박순열, 홍덕화, “허베이 스피리트호 기름유출 사고로 인한 태안지역의 사회경제적 변동 사회적 재난의 파편화(fragmentization)와 사사화(privatization),” *공간과 사회*, 제34권, pp.142-184, 2010.

[17] <http://www.riss.kr/index.do>. 2017. 12. 31

[18] 김영수, 김영수, 정준호, 박창귀, “충남경제의 성장요인 및 회복력 분석” *국토지리학회지*, 제50권, 제3호, pp.323-338, 2016.

[19] 최기산, *주요 선진국의 경기회복 특징과 지속가능성 평가*, 한국은행, 2017.

[20] 김원배, 신혜원, “한국의 경제위기와 지역 탄력성,” *국토연구*, 제79권, pp.3-21, 2015.

[21] 이종수, *행정학 사전*, 대영문화사, 2009.

[22] 최병호, *지방소득세의 발전 방향에 대한 소고*, 지방세포럼, Vol.25, pp.30-44, 2016.

[23] 국가통계포털, kosis.kr, 2018.03.29.

[24] 김연수, “지역경제활성화를 위한 지방정부조직리더의 역할 : 향토자원, 농촌관광, 슬로시티를 중심으로,” *한국조직학회보*, Vol.12, No.2, pp.123-148, 2015.

[25] 고영복, *사회학사전*, 사회문화연구소, 2000.

[26] 광주방송, 2017. 04. 12일자.

[27] 뉴시스, 2017. 03. 24일자.

[28] 김주원, 임지은, 변성준, 박지성, 이영훈, “국내외 대규모 복합재난 복구사례분석을 통한 피해자 심리치료지원 개선 연구,” *Crisisonomy*, 제13권, 제3

호, pp.177-189, 2017.

[29] terms.naver.com, 2018.1.31.

## 저 자 소 개

권 설 아(Seol A Kwon)

정회원



▪ 2011년 8월 : 한남대학교 정치의 교학과(정치학석사)

▪ 2017년 8월 : 충북대학교 행정학과(행정학박사)

▪ 2017년 9월 ~ 현재 : 충북대학교 국가위기관리연구소 지역사회

회생활안전연구팀장

<관심분야> : 위기관리, 재난관리, 생활안전