

대형 재난 현장에서의 사회적 약자 보호시스템 구축에 관한 연구*

성기환**, 최일문***

대형재난 현장에서의 사회적 약자 보호시스템 구축을 위해 선행연구를 고찰하고 조직구조, 관리프로세스, 구성원역할을 중심으로 미국과 일본사례를 연구하여 시사점을 도출하였으며, 이를 토대로 시스템 구축 방안을 제시하였다. 조직구조측면에서는 사회적 약자를 고려한 표준위기관리시스템 개발과 재난안전네트워크조직 육성을 통한 사회적 약자 보호기능 강화방안을 제언하였으며, 관리프로세스에 대해서는 재난관리단계별 사회적 약자 보호활동 정립 및 사회적 약자 현장 관리 프로세스 강화에 대하여 논하였다. 구성원역할에 관해서는 재난정보 전달 및 공유체계 강화, 사회적 약자 보호 메뉴얼 등 개발 및 보급, 교육 및 훈련 프로그램 개발 및 보급 등에 대해 기술하였다. 본고는 선진국 사례 연구를 통해 재난시 사회적 약자 보호를 위한 한국적 상황에 맞는 시스템을 처음으로 설계하였다는 데 연구의 의의가 있으며, 정책적으로 구현되어 현장에서의 취약계층의 안전복지서비스 공급체계 확립에 기여할 것으로 기대한다.

주제어: 재난, 사회적 약자, 취약계층, 안전복지, 보호시스템

1. 서론

지구온난화로 인해 자연재해가 더욱 대형화되고 있으며, 도시화로 인한 인구집중, 지하 시설물의 확장, 기반시설의 노후로 인한 잠재적 위험의 상존 등에 따라 인적 재난 또한 대규모화되면서 재난관리의 중요성이 높아지고 있다. 최근 10년간 우리나라에서 자연재해로 연평균 사망 72명, 재산피해 2조 460억원이 발생하였고(소방방재청 중앙재난안전대책본부, 2010: 43), 인적재난으로 연평균 사망 7,578명, 재산피해 5,800억원이 발생하였다(소방방재청, 2010: 599-657).

한편 세계 11위의 경제규모, 국민소득 2만불시대를 맞는 우리 국민들은 여러 분야에서 복지에 대한 욕구가 표출되고 있으며, 재난 현장에서의 안전복지서비스에 대한 요구도 높아져서 담당 공무원의 업무를 더욱 가중시켜 민간의 참여를 통한 복지서비스 공급시스템으로의 변화가 시급한 상황이다. 또한 박상필(2005)은 행정기관의 구호활동은 주로 획일적 서비스를 제공하며 명령과 통제가 주요한 조직원

* 본 논문은 2009년도 서일대학 학술연구비에 의해 연구되었음.

** 제1저자, *** 교신저자.

리로 작동하는 관료제로 인해 소수자의 요구를 무시하게 되고, 경제적으로 비효율적일 수 있으며, 외부 변화에 신속적으로 적응하지 못하는 경직성을 띠게 된다고 하였다. 따라서 사회적 약자보호를 위해서는 민간의 참여를 통한 시스템 구축이 필요하다. 우리나라의 경우 2004년 6월 기준으로 153만명 정도의 장애인 이 있으며, 농촌 지역의 경우 2000년에 이미 초고령 사회의 기준인 20%를 넘어선 21.7%를 기록했다(이재은·성기환 외, 2006: 496). 그뿐만 아니라 국내 체류 외국인의 수가 100만명을 넘어섰다. 그러나 재난현장에서 장애인, 노인, 아동, 외국인 등 사회적 약자에 대해 우리나라에서는 별다른 구호활동이 없다. 최근 포항시 인덕노인요양원 참사사건에서 보듯이 중증의 치매 및 중풍 환자들을 수용하면서도 소방안전시설에 대한 별다른 보호대책이 없어 많은 희생자를 내었다. 반면, 일본의 누마즈(沼津)시에서는 '아동취급반'이라는 역할분담이 있고, 환자나 노인에 대하여 피난의 유도나 알림도 실시하고 있다(野田隆, 1997: 110). 95년에는 40개의 지진 피해자 장애인 그룹과 연계를 맺으며, 오사카의 장애인 구원대책본부, 동경의 피해 장애인 지원 실행위원회와 공동으로 피해지역에서 생활하는 장애인의 생활지원이나 소규모 작업소 등의 지원을 시행하는 봉사그룹인 피해자 장애인센터를 발족하였다(靑田良介, 2004: 72). 앞으로 우리나라에서도 이러한 사회적 약자에 대한 욕구에 부응하는 활동을 전개하기 위해 민간 안전복지서비스의 역량이 강화되어야 한다.

미국, 일본 등 선진국에서는 사회적 약자에 대한 안전복지서비스 전달체계가 마련되어 있으나 우리의 경우 이에 대한 시스템이 미흡한 실정이다. 이에 재난시 사회적 약자에 보호에 대한 선행연구를 고찰하고 우리의 실태와 선진국의 실천사례를 비교, 검토하여 취약계층의 욕구 및 대처 능력을 고려한 안전복지서비스 전달시스템 구축 방안을 마련하고자 한다. 특히, 미국과 일본은 태풍, 지진 등 대형 자연재해를 비롯해서 다양한 인적 재난에 이르는 풍부한 재난 경험과 이에 대한 연구, 설비 투자 등으로 재난구호시스템이 잘 갖추어져 있으며, 우리나라 여러 분야의 사회제도 형성에 지대한 영향을 끼쳐오고 있기 때문에 본 보호시스템 연구도 두 나라의 사례를 중심으로 비교 고찰하고자 한다.

II. 선행연구 검토 및 연구 분석틀

1. 재난에서의 사회적 약자의 개념

“사회적 약자”(the socially vulnerable)는 우리가 흔히 취약계층을 가리키는 용어로 자주 사용되고 있다. 정혁인(2005)은 사회적 약자를 3가지 의미로 정리하고 있다.

첫째는 관계적 약자의 의미이다. 하급자와 동일시될 수 있는 경우로 사회 운영과정에서 강자들이 만든 인간관계의 틀 속에서 상대적으로 취약한 특성과 빈약한 자원적 요소 때문에 강자가 되지 못한 약자들을 칭하는 말이다. 자본의 분배가 불균형상태인 노동시장에서의 고용주와 피고용인의 관계를 설명하는 의미라고 하겠다. 두 번째는 소수집단과 동일시 될 수 있는 의미로서, 소수에 불과한 구성원

들로 구성된 집단이나 구성원들이 다른 다수자들이나 그들이 구성하고 있는 집단들이 가진 특성을 갖지 못함으로써 어려움을 겪게 되거나 소외되는 사람들을 말한다. 혼혈인, 이주노동자, 한국인과 결혼한 외국인 여성들 등이 해당된다. 세 번째로는 제도적 약자의 의미인데, 비정규직 노동자, 생계형 신용불량자, 장애인, 결식아동 등과 같이 오랫동안 지속되어 온 사회제도와 그 제도의 지속과 유지 속에 초래된 애초에 예견되지 않았던 결과적 요소들에 의해서 취약해진 사람들을 가리키는 용어이다.

재난에서의 사회적 약자에 대해 일본에서는 “요배려자(要配慮者)”, “요원호자(要援護者)”, “재해약자(災害弱者)”라는 용어를 사용하고 있다. 일본의 「재해시 요원호자의 피난지원 가이드라인」을 보면 “재해시 요원호자란 필요한 정보를 신속, 정확하게 파악해 재해로부터 스스로를 지키기 위해서 안전한 장소로 피난하는 등의 재해시의 일련의 행동을 취하는데 지원을 필요로 하는 사람들을 말하며, 일반적으로 고령자, 장애인, 외국인, 유아, 임산부 등을 들 수 있다. 재해시 보호가 필요한 사람은 새로운 환경에 대한 적응능력이 불충분하기 때문에, 재해에 의한 주환경의 변화에 따른 대응이나, 피난 행동, 피난소에서의 생활에 곤란을 초래하지만 필요한 때에 필요한 지원을 적절히 받게 되면 스스로 생활하는 것이 가능한 사람을 말한다”고 규정하고 있다.

미국의 「취약계층의 대피를 위한 팁」(Tips for Evacuating Vulnerable Populations)을 보면 재해시 취약계층으로 10가지로 분류하여 대피를 위한 가이드라인을 제시하고 있다. 10가지란 ①노인, ②서비스동물과 함께 있는 이들, ③이동에 어려움이 있는 이들, ④자폐증이 있는 이들, ⑤청각장애인 또는 청력에 이상이 있는 이들, ⑥시각장애인 또는 시각이 손상된 이들, ⑦인지 장애가 있는 이들, ⑧다중의 화학적 민감도가 있는 이들, ⑨정신적으로 아픈 이들, ⑩임산부 및 신생아 등이다.

심기오 외(2010)는 재난현장에서의 사회적 약자를 재난약자로 명명하고 ①경제적으로 기본적인 안전 환경을 유지할 수 없거나, ②재난발생시 신체적으로 자력에 의한 신속한 대피 및 초기대응을 할 수 없는 자 또는 ③환경적인 요인에 의해 재난 취약성을 갖는 자로 정의하고 있다. 경제적 재난약자는 기초생활 보호대상자 및 차상위 계층을 의미하며, 신체적 재난약자란 장애인, 노약자, 유아 및 청소년 등을 범주에 포함하고 있다. 환경적 재난약자는 자국과의 문화·생활환경 차이로 인하여 일시적 또는 장기적으로 재난에 취약한 상태에 놓이게 되는 국내에 거주하거나 여행하는 외국인을 의미한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 본 고에서는 “재난시 사회적 약자”에 대해 “고령자, 장애인, 유아, 임산부, 외국인 등 재난 현장에서 경제적, 신체적, 환경적 요인으로 스스로의 힘으로는 환경 적응능력이 불충분하여 특별한 보호를 필요로 하는 자”로 보고자 한다.

2. 선행연구

이재민 보호에 대해 우리나라에서 이루어진 연구는 크게 두 가지 영역으로 진행되어 왔다. 하나는 주로 공공부문의 구조체계의 문제를 지적하고, 이의 개선방안을 제시하는 연구들이며(박철하, 1999; 이재원, 2000; 김승권·김수봉·이자경, 2000), 다른 하나는 이재민에 대한 복지서비스에 대한 실태조사

와 개선 방안을 마련하기 위한 연구(성기환, 1995; 한동우, 2004; 전국재해구호협회, 2004)이다. 그런데 이재민에 대한 복지서비스 향상을 위한 연구는 주요 초점이 일반인들에 대한 조사였으며, 사회적 약자에 대한 전반적인 서비스 시스템 구축에 관한 연구는 거의 이루어지지 않고 있다.

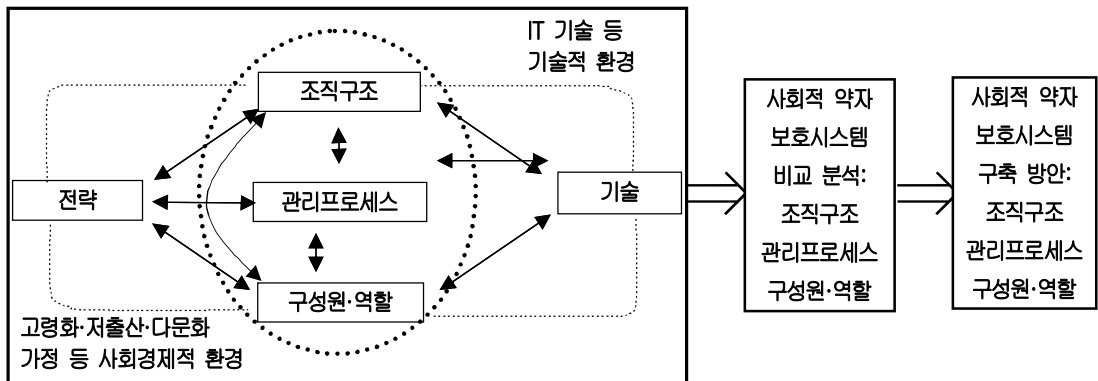
재해약자로 불리는 노인은 대피경고이후에도 집을 잘 떠나지 않는 특성이 있으며(Friedsam, 1960), 재해로 인한 상실로 인해 심리·정서적 외상을 더 많이 경험하는 것으로 나타났다(Bolin & Klenow, 1983). 또한 노인은 재해상황에서 경고에 대한 반응이 느리고, 복구과정에서 변화된 생활 패턴에 적응하는 데 더 어려워하며(Friedsam, 1960) 복구 속도가 젊은 사람에 비해 느린 것으로 나타났다(Heurta & Horton, 1978). 片田敏幸·及川康·寒澤秀雄·淺田純作(1999)의 연구에 의하면 독거노인들은 홍수 등으로 인해 피난을 해야 할 경우 안부를 확인하기 위해 방문해 주는 사람이 없을 때에는 건강한 노인이어도 자력으로 피난하는 경우가 드문 것으로 보고 되었고, 노인들의 특성상 피난을 포기하는 경우도 있어 만약의 경우에는 희생자가 될 가능성이 높다고 하겠다. 또한 佐野友紀(2004)도 재해약자들이 지닌 신체적 능력의 다양성을 감안하면 그 대책에 있어서도 다양성이 필요하다고 주장하고 있는데 적절한 피난방법의 선택과 재해약자라 할지라도 피난의 우선순위를 정하여 대응하는 것이 필요하다는 점에 대해서 고찰하고 있다. 廣井修(2004)는 다양한 재해약자 정보를 파악하여 일원적으로 관리해야 한다는 점의 중요성과 함께 커뮤니티의 결속력이 약한 지역에서는 지방자치단체가 재해약자의 정보를 파악하여 대응해야 할 필요가 있다고 지적하고 있다. 그리고 片田敏幸 등(1999)은 피난처의 환경은 비록 단기간 일지라도 일상생활에 많은 곤란을 가지고 있는 재해약자에게는 신체적으로나 정신적으로 큰 부담이 될 수 있으며, 피난을 주저하는 중요한 요인이 되므로 병원과 사회복지시설을 일시적으로 사용하는 등 재해약자의 신체적 상황을 배려한 피난시설대책을 강구하고 있다. 이와 관련하여 野崎吉康(2005)는 재해시 사회복지시설의 역할을 강조하고 있으며, 立木茂雄(2002)는 특히 재해시 지원이 필요한 재해약자의 안부확인, 2000년 4월부터 시작된 개호보험제도와 재택개호지원센터 등 재가복지의 추진거점이 재해약자의 대응에 새로운 자원이 된다는 점에 착안하여, 기존의 복지서비스 사업자와 연계·협력관계를 활용한다면 재해약자 지원에 큰 위력을 발휘할 것이라고 강조하고 있다. 최남희·변주훈·한동일·임숙빈(2007)은 개인의 특성에 따라 재해로 인한 정신건강상 문제가 심각해 질 수 있음을 보고하면서 노인의 어려움을 지적하였다. 그리고 여성노인은 재해로 인해 건강과 복지에 심각한 영향을 받는다고 보고한 연구(Melick & Longue, 1985)가 있으며, 정순돌·기지혜(2008)의 연구에서는 노인의 성별 수행경험은 차이가 없으나 재해인식에는 차이가 있는 것으로 나타나 성별을 고려한 재난 대응을 준비해야 할 필요가 있는 것으로 나타났다. 이 연구에서 특히 여성노인들은 남성노인들에 비해 학력이 낮고, 무직자의 비율이 높으며, 배우자 없이 혼자 사는 경우가 많아 이들을 재난 취약집단으로 간주하고 이들에 대한 재난 피해를 최소화하기 위해 적합한 대응 체제를 마련해야 할 것을 제시하였다. 국민의 소득 격차가 심화됨에 따라 자녀들의 안전은 부모의 소득과 많은 관련성을 띄게 된다. 이는 물리적·경제적 한계와 사회 경제적 지위가 낮은 부모의 환경적 위험이 자녀를 위한 안전한 환경조성에 어려움을 초래하기 때문이다. 영국 조사 보고서에 따르면 상대적으로 가난한 어린이의 경우

부유한 어린이 보다 안전사고 위험률이 5배 높은 것으로 조사되었다(한국소비자보호원, 2002: 14-15).

그러나 아직까지는 우리나라에서는 재해를 경험하는 취약집단에 대한 연구는 미흡한 상황이다. 노인에 대한 연구는 시작단계에 있으나, 장애인, 소년소녀가장세대, 임산부, 유아 등에 대해 거의 연구된 바가 없다. 또한, 고베지진 시에 언어소통에 어려움이 큰 외국인들에 대한 지원이 절실했었고 이에 대한 지원활동이 중요하였었다(한국언론연구원, 1995: 181-185). 그러나 외국인 100만 시대를 맞은 한국적 상황에서 이들에 대한 안전복지서비스 지원과 관련한 연구가 거의 이루어지지 않고 있다. 재해와 같은 예측불허의 사건에서 사회적 약자에 대한 욕구와 특성을 파악한다는 것은 재난에 대한 다양한 대처방식을 개발하는 중요한 요인이다. 이재민에 대한 안전복지서비스 전달체계가 공급자 중심이 아닌 사회적 약자를 배려한 수혜자 중심의 통합적 서비스 전달체계로 발전하기 위한 연구가 요구된다.

3. 연구 분석 모형

연구에 의하면 사상자가 120명 이상인 경우 비상체제와 조직 간 조정이 반드시 요구된다고 지적하고 있듯이(Wright JE, 1977: 190) 대형 재난 현장에서 사회적 약자 보호시스템을 효과적으로 구축하기 위해서는 우선적으로 과거 재난방지 경험을 바탕으로 경험했던 문제 즉, 내외부 실패요인과 재난방재 관련 조직들간의 가치기준 및 의사결정 프로세스 등을 분석하여 조직형태 관점에서 시스템 구현을 위한 중요 성공요인을 파악하여 정리할 필요가 있다. 일반적으로 성공을 이끄는 조직의 핵심요소는 조직구조, 관리프로세스, 구성원·역할, 기술, 전략 등이나, Morton(1991)은 시스템 구성요소로서 조직을 살펴보면 조직구조, 관리프로세스, 구성원·역할 세 가지만이 조직내 구성원 상호관계를 설명하는 것으로 조직문화를 결정하는 요소라 설명하고 있다. 여기서 조직구조는 조직의 지위와 책임을 결정하는 요소로서 조직간의 협력과 조직행위 통제를 야기 시키는 상호간의 관계를 의미하고, 관리 프로세스는 조직의 기능(계획, 통제 및 정보체계) 및 의사결정 프로세스를 의미하며, 구성원·역할은 조직구성원의 지식 함양과 기술의 숙련도, 각자의 책임할당 등을 말한다(정덕훈·임경순, 1998: 243).



<그림 1> 연구 분석 모형

이에 따라 본 연구에서는 민관협력이라는 네트워크 형태의 역동적인 시스템 속에서의 사회적 약자 보호시스템을 살펴보고자 조직문화를 결정하는 3가지 조직형태(조직구조, 관리프로세스, 구성원·역할)를 시스템의 구성요소로 보고, 3가지 구성요소를 통해 한·미·일간 비교 분석하여 시사점을 도출하였으며 이를 토대로 구축방안을 제시하였다.

III. 재난현장에서의 사회적 약자 보호시스템 비교분석: 한국, 미국, 일본을 중심으로

1. 조직구조

한국에서는 재난현장에서 사회적 약자보호를 위한 명시적인 법적 규정은 없으며, 다만 재난 및 안전관리기본법 제22조에 의해 국가안전관리기본계획을 수립하고 있는데 국가안전관리기본계획에서 추진하는 15개의 중점 추진과제 중에는 「재난 취약계층에 대한 생활안전 강화」가 있다. 또한 이와 관련하여 국가안전관리 집행계획에서는 「재해약자 인명피해 최소화 대책 추진」을 긴급 대피체계 구축의 일환으로 수립하였다. 「재해약자 인명피해 최소화 대책 추진」을 위해 인명피해자 연령대별 자료 관리 시스템을 구축하고, 유관기관과의 협조체계를 구축하도록 하고 있으며, 소방서, 사회복지부서 등 재해약자 관련부서와 정보교환 등 사전협력을 구축하도록 하고 있다. 또한 재해약자 대피담당자, 대피수단, 대피소 등의 사전 지정 및 담당자 교육 강화를 규정하고 있다(심기오 외, 2010: 57-61). 한국에서는 재해시 사회적 약자를 위한 전담 조직을 두고 있지는 않으며 관련기관간의 협조체계 및 대피 담당자 지정·교육 등을 규정하고 있을 뿐이다.

미국에서는 국가대응계획(National Response Plan)에 따라 이재민보호에 관해 미국적십자사가 책임을 맡고 있다. 미국적십자사의 재해서비스 기능을 직접 서비스부문과 지원 서비스 부문으로 나누는데 직접 서비스부문에는 집단구호팀, 재해보건서비스팀, 재해복지조사팀, 가족서비스팀이 있다. 일반적인 급식, 대피소, 구호품 지원 등은 집단구호팀에서 하고, 육체적, 정신적 보전에 관한 서비스는 재해보건서비스팀, 이재민 개인 또는 가족의 건강과 복지에 관한 욕구 조사는 재해복지조사팀, 그리고 개인과 가족들의 추가적인 긴급지원을 위해 가족서비스팀이 구호활동을 전개하고 있다. 특히, 가족서비스팀에서는 미국적십자사외에도 정부나 다른 비영리단체들과의 연계를 통해 전문적인 지원을 받도록 하는 임무가 주어져 있다¹⁾. 따라서 일반적인 이재민보호 업무는 기본적으로 집단구호팀을 중심으로 보편적이고 일괄적인 구호서비스가 진행이 되면서, 사회적 약자 등의 욕구에 따른 개별적인 서비스분야는 재해보건서비스팀, 재해복지조사팀, 가족서비스팀 등을 통해 충족될 수 있도록 추진되고 있다.

1) 미국적십자사 내부자료: 재해 서비스 규정과 절차(Disaster Services Regulations and Procedures) 중 재해운영관리(Disaster Operations Management ARC3015) 참조.

미국에서는 민관협력체계를 통해 사회적 약자를 보호하고 있는데 대표적으로 ENLA(Emergency Network of Los Angeles)²⁾의 활동을 통해 살펴보면 다음과 같다. ENLA는 지역밀착형 봉사단체인 CBO(Community Based Organization), 미국적십자사나 구세군과 같은 전국적인 NPO단체, 그리고 정부가 참여하는 네트워크조직이다. CBO는 평소 사회적 약자를 접하고 있기 때문에 수요를 찾는 일이 용이하며, CBO뿐 아니라 행정과 전국적인 NPO단체 등의 자원을 동원해 취약계층의 문제를 해결해 나가고 있다. 노스릿지지진시에 ENLA 회원단체인 SFIVC(San Fernando Interfaith Valley Council)는 고령자, 장애인 등에 대한 서비스를 제공하였으며, HHCLA(Homeless Health Caer of Los Angeles)는 홈리스를 중심으로 건강·의료 서비스를 제공하였고, INFO LINE은 140여개의 언어 통역으로 생활정보를 제공하는 활동을 하였다. 또한 ENLA는 정부의 SEMS(Standardized Emergency Management System: 표준위기관리시스템)을 채용하여 긴급시에 정부와의 통합적인 협력체계를 갖고 있다. 즉, 지휘관의 아래에 계획, 운영, 병참, 예산·서무 등의 섹션을 두어 명칭 및 역할 등을 통일하여 정부 및 민간단체들간의 원활한 응원체제를 정비한 것이다(靑田良介, 2004: 45-54).

일본의 지역방재계획 및 「재난시 요원호자의 피난지원 가이드라인」에 따르면 “재해시요원호자지원반”을 재해대책본부 중 복지관계부문에 설치하도록 되어 있다. 복지담당부서 과장을 반장으로 하고, 복지담당자와 방재담당자 등으로 반원을 구성하며 사회복지협의회, 자주방재조직 등의 관계자 등이 연계되도록 추진한다. 재해시요원호자지원반은 재해시에 피난준비 정보 등의 전달업무, 피난 유도, 안부 확인·피난업무의 파악, 피난소의 요호자반 등과의 연계·정보공유 등의 임무를 수행한다. 또한 요원호자피난지원연합회의를 개최하여 관계 기관 등의 지원 활동의 실시 상황이나 인적·물적 자원의 상황, 피난소 등에서의 사회적 약자의 요구 사항을 파악해 공유하고, 관계 기관 등의 지원활동의 상황 파악이나 조정을 담당할 수 있는 사람을 파견하여 협력한다. 피난소 등에서의 요원호자에 대해 충분한 지원을 도모하기 위해서는 보건사, 간호사 등의 전문적인 자격·기술을 가진 사람과 자원봉사자와의 제휴를 높이는 것이 중요하다. 따라서 요원호자피난지원연합회의를 통해서 자치단체의 재해시요원호자지원반, 관계 기관, 자원봉사센터 등과의 사이에 정보 공유나 지원활동의 제휴를 도모한다.

2. 관리프로세스

한국에서는 재난시 사회적 약자 보호를 위한 관리프로세스에 있어서 재난 예방 및 준비단계에서의 대책이 일부 마련되어 있을 뿐 실제 대형재난 발생시의 사회적 약자 보호에 대한 관리프로세스가 미흡한 상황이다. 국가안전관리 집행계획상의 재해약자 인명피해 최소화 대책에서는 재난준비단계에서 인명피해자 연령대별 자료관리 시스템을 구축하고, 독거노인, 거동 불편자 등에 대한 조사 및 연락처에 대한 자동음성통보시스템 DB를 구축하며, 유관기관 협조체계, 재해약자 관련부서와 정보 교환 등 사전협력체계 구축 그리고 재해약자 대피 담당자 등의 사전 지정 및 담당자 교육을 규정하고 있을 뿐

2) <http://enla.org/>(검색일: 2011.1.5).

이다. 그리고 재난 취약가구 안전점검 및 정비사업 추진지침을 보면 ①연차별 사업계획 수립, ②사업 지침 하달, ③대상자 선정 및 사업실행계획 수립, 대행기관 지정, ④안전점검, ⑤시공계획 수립, ⑥시공, ⑦결과보고, ⑧사업평가 등 8단계를 거쳐 진행되도록 계획되어 있다. 재해약자 인명피해 최소화 대책에서는 준비단계에 대한 활동이 계획되어 있을 뿐 재난 발생시의 재해약자 보호에 관한 구체적인 시행 계획 및 절차가 마련되어 있지 않고 있으며, 재난 취약가구 안전점검 및 정비사업 또한 성격상 예방 및 준비단계의 범주를 벗어나지 않는 활동으로 볼 수 있다. 사회적 약자보호와 관련하여 노인복지법에서는 노인들을 위한 일반적인 서비스를 제시하고 있을 뿐이며, 아동복지법에서는 재난대비 안전교육에 대해서만 규정하고 있고, 장애인복지법에서는 안전사고와 비상재해 등에 대비하여 피난용 통로의 확보, 안내판 설치, 긴급통보체계 마련 등 필요한 조치를 강구하여야 한다고 명시만 되어 있을 뿐 구체적인 사항이 제시되어 있지 않은 실정이다(심기오 외, 2010: 61-64). 또한 최근 포항노인요양원 참사³⁾에서 보듯이 노약자, 장애인 등의 사회복지시설에 대한 안전기준이 일반 건물기준과 다르지 않아 재해발생시 재해약자에 대한 보호체계가 미흡한 것으로 나타났다.

미국의 경우 미국적십자사에서 시행하는 관리프로세스를 보면, 대피소에는 이재민 등록처가 있어야 하고 가족서비스를 위한 면접장소가 마련되도록 되어 있어 이재민들에 대한 면접을 통해 개별적인 욕구조사를 기초로 이재민 등록카드를 작성하여 지원이 이루어지는데 사회적 약자에 대해서는 우선적인 배려와 추가적인 지원이 진행된다. 또한 대피소에는 응급의료보호소, 아동보호소, 휴식 장소 등을 별도로 설치하도록 되어 있어 노약자, 아동, 임산부 등의 보호가 적절히 이루어지도록 하고 있다.⁴⁾

ENLA 활동 사례를 통해 사회적 약자보호를 위한 관리프로세스를 살펴보면, 재해를 준비하는 단계에서는 ENLA는 훈련·연수 등을 지원하여 CBO의 방재력 향상을 도우며, 전문분야별로 분과회를 조직하여 전문단체간의 연계를 도모한다. 재해가 발생하면 분과회 활동을 지원하며, 미충족욕구(Unmet Needs)위원회를 개최하여 사회적 약자에 대한 지원을 강화한다. 활동이 일단락되면, 평가 리포트를 작성해 CBO, 전국적인 NPO단체, 그리고 정부 등에 배부하여 교훈을 공유한다. 이와 같이 전국재해 NPO와 행정의 해결하지 못하는 미충족 욕구의 과제를 ENLA를 통한 네트워크체제로서 CBO를 끌어안으며 사회적 약자에 대한 지원을 상호협력과 연계로서 해결해 나가고 있다(靑田良介, 2004: 45-54).

일본에서는 재해준비단계에서 재해약자 등록제도를 홍보하여 재해약자 스스로 등록을 신청토록 하거나, 지원을 필요로 하는 것을 자각하고 있지 않거나 장애 등을 가지는 것을 타인에게 알리고 싶지

3) 2010년11월 12일 새벽 경북 포항시 인덕노인요양원에서 화재가 발생하여 10명이 숨지고 17명이 부상하였다. 화재가 발생한 사무실은 전소됐으나 노인들이 실제 거주하는 방에는 불길이 번지지 않았다. 그럼에도 큰 인명피해가 발생한 것은 요양원이 혼자 거동하기 어려운 중증의 치매 및 중풍 환자들을 수용하면서 화재경보기나 스프링클러를 갖추지 않았기 때문이다. 요양원의 건물 연면적이 378m²로, 소방법에서는 400m²이상의 건물에 대해서만 화재경보기를 설치하도록 돼있어 소방법규를 위반하지 않았다고 밝혔다. 전국 곳곳에 노인요양시설이 우후죽순격으로 들어서고 있는 상황을 감안할 때 중증환자들을 수용하는 시설에 대해서는 규모에 관계없이 소방안전 시설을 강화하는 등의 조치가 필요하다(국민일보, 2010.11.12).

4) 미국적십자사 내부자료: 재해 서비스 규정과 절차(Disaster Services Regulations and Procedures) 중 재해운영관리(Disaster Operations Management ARC3015) 참조.

않아 충분한 정보가 수집되지 않는 문제를 보완하고자 복지관계 부서, 방재관계 부서, 자주방재조직 관계자 등이 재해약자 본인에게 직접적으로 필요한 정보를 수집하여 등록하는 방식도 병행함으로써 재해약자를 사전 파악하고 있다. 재해가 발생하면 피난소에는 재해약자용 창구를 설치하여 재해약자가 필요한 지원에 관한 상담에 대응하는 것과 동시에 자치단체 재해대책본부의 재해시요원호자지원반과 연계하여 신속한 지원이 이루어지도록 한다. 대형 재해 발생시 피난소의 공간, 지원 물자 등이 한정된 상황에서는 대피자 전원 또는 재해약자 전원에게 평등성이나 공평성만을 중시하는 것이 아니라 재해약자의 특성을 고려해 장애의 유무·종류·정도 등에 따라 우선순위를 정해 대응하도록 되어 있어, 고령자, 장애인 등의 고정관념에 치우치지 않고 제일 곤란해 처한 사람부터 상황에 맞게 신속히 대응하도록 하고 있다. 재해약자를 위해서 특별한 배려가 이루어진 복지 피난소의 설치도 이루어지는데, 약 10명의 재해약자에게 1명의 생활상담 직원(재해약자에 대해서 생활지원·심리치료 상담 등을 실시하는데 있어서 전문적인 지식을 가진 자) 등을 배치하고, 재해약자를 배려한 휴대용 화장실, 난간, 정보전달 기기 등과 일상생활상의 지원을 실시하기 위해서 필요한 종이 기저귀 등의 소모용품 비용에 대해 국고 부담을 받을 수 있도록 되어 있다. 시읍면은 피난 지원 계획의 작성을 통해서 복지 피난소에 피난이 필요한 사람의 대략적인 상황을 파악하는 것과 동시에 평상시부터 시설 관리자 등과의 제휴를 구축하고 시설 이용 방법의 확인, 복지 피난소의 설치·운영 훈련 등을 진행하도록 하고 있다. 또한 재해시에도 취약계층에 대한 평상시의 사회복지서비스가 계속 제공될 수 있도록 하기 위해 케어 매니저 등 복지 서비스 관계자가 중심이 되어 재해발생시 이용자의 안부, 거주 환경 등을 확인하고 보호계획의 변경 등의 대응을 실시하는 등 중심적인 역할을 수행하도록 하고 있으며, 지방자치단체의 복지관계 부서 및 방재관계 부서는 복지서비스 제공자와의 연락을 긴밀하게 하여 적극적으로 지원하도록 하고 있다. 재해 발생에 의해 거주 환경이 급격히 변화한 것, 재해약자의 안부 등을 확인하는 것, 필요에 따라 복지시설로의 긴급 입소 등의 행동을 시급하게 취하는 것, 특히 해당 복지시설이 정원 초과로 재해약자를 받아들이기 곤란한 상황 등에 대한 긴급조치 등을 복지관계 부서 및 방재관계 부서간 긴밀한 연계로 수행하도록 하고 있다. 피난소 등에서의 재해약자에 대한 의료의 확보, 건강 상태의 파악, 화장실·계단 등의 난간 설치 등 여러 가지 보호활동에 대해 의사, 보건사, 간호사, 약사, 사회복지사, 복지 관계자 등이 광역적인 지원체계를 가지고 지원하도록 하고 있으며, 요원호자피난지원연합회의를 통한 정부, 봉사단체 등 유관기관간의 긴밀한 제휴를 도모한다(京都市防災會議, 2010).

3. 구성원·역할

재해시 사회적 약자를 보호하기 위해서는 취약계층에 대한 정보가 수집·관리되고, 관계기관 구성원들간의 정보공유체계가 구축되는 것이 매우 중요하다. 한국에서는 인명피해 현황을 연령대별로 확인 가능하도록 DB를 구축하고 외딴집, 독거노인, 거동 불편자 등에 대해 조사하여 연락처를 자동음성통보시스템 DB로 구축하도록 하고 있으며, 무선 페이지를 관리하는 소방서, 사회복지 부서 등 재해약자

관련부서와 정보교환 등을 위한 사전협력체계를 갖도록 국가안전관리 집행계획에서 규정하고 있다. 또한 국가안전관리 집행계획에서는 재난약자관련 사항으로 재해지도 제작·활용 분야가 있다. 자연재해 대책법⁵⁾에서는 재해지도를 제작·활용하도록 하고 있는데, 재해발생시 대피요령·대피소 및 대피 경로 등의 정보를 표시한 재해정보지도에는 피난활용형 재해정보지도, 방재정보형 재해정보지도, 방재교육용 재해정보지도가 있다. 재해정보지도는 주로 노인들에 대한 방재대책의 일환으로 활용될 수 있다. 그리고 장애인복지법에서는 점자·음성·문자안내판을 설치하고 긴급통보체계를 마련하는 등 장애인의 특성을 배려한 정보전달체계를 강구하도록 하고 있다. 또한 재난약자를 보호하기 위한 방안들을 교육·홍보하기 위하여 국가재난정보센터⁶⁾를 운영하고 있다. 국가재난정보센터에서는 대피지도를 제작하여 무료 배포하고 대피안내판을 제작, 설치함으로써 재난대피관련 정보의 민·관 공유로 실질적인 대피활동이 이루어지도록 하고 있다. 또한 유비쿼터스 119시스템을 구축하여 재난취약계층에게 고품질 맞춤형 서비스를 제공하기 위한 U-안심폰 시스템, 긴급상황에 처해 있는 외국인과 상황실간의 의사소통을 지원해 주는 Help Me 119 시스템, 거동불편자 등의 신고가 용이한 무선센서를 활용한 119 자동신고 시스템 등을 운영하고 있다. 한편 재난안전통신망 사업이 추진되고 있는데 통신망이 구축되면 원격진료서비스가 가능해져서 취약계층에 대한 의료혜택이 강화될 것으로 기대된다(심기오 외, 2010: 58-68). 그러나 국가안전관리 집행계획 등을 통해 사회적 약자보호를 위한 정보DB를 구축하고 민관간 정보공유체계를 갖도록 하고 있으나 실제로 국가안전관리정보시스템(NDMS: National Disaster Management System)은 보안관계로 민간단체들이 접근할 수 없는 등 민관간 정보공유체계가 잘 작동하지 않고 있다. 또한 사회적 약자보호를 위한 민관단체간의 협력을 위해 관계자회의 등을 통해 다각적으로 논의되고 단체 특성에 따른 임무가 합의되어야 하나 이러한 역할정립이 미흡한 실정이다. 그리고 민관단체들간의 합동훈련으로 역할에 대한 상호이해와 협력을 도모해야 하나 사회적 약자보호를 위한 실천적인 훈련프로그램을 찾기 어려운 상황이다.

미국의 스탠포드법 616절에서는 언어에 취약한 이들은 재난정보가 제한되기 때문에 영어구사가 어려운 대상자들을 확인하고 비상시나 주요 재난을 위한 계획 수립시에 언어 취약 집단들을 고려하여 재난정보를 전달할 수 있도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 따라서 주요 재난이나 비상과 관련한 서비스를 제공하는 데 있어 주정부나 지방정부들은 표준 언어프로그램과 정보센터를 유지하도록 하고 있다. 그리고 재난시 미성년 아동들의 관리를 위해 국립 아동위치센터(Child Locator Center)가 설치되어 있다. 이는 빠른 신원확인과 아동의 가족과의 상봉을 촉진하기 위한 것이다. 이를 위해 아동위치센터는 무료 전화를 설치하고 이탈된 아동에 관한 정보를 제공하기 위한 웹사이트를 개설한다. 또한 이탈된 아동에 관한 정보를 수집하기 위해 재난 선언된 사건의 장소에 직원들을 파견함으로써 아동과 가족들간의 상봉을 돕는다. 동 센터는 공공에게 정보를 제공하며, 아동이 성인을 찾을 수 있도록 재난 지원을 제공하는 정부 기관들 및 비정부 조직들과 함께 이탈된 아동과 성인에 대한 정보를

5) 자연재해대책법 제21조(각종 재해지도의 제작·활용) ①자치단체의 장은 하천범람 등 자연재해를 경감하고 신속한 주민대피 등의 조치를 취하기 위하여 대통령령이 정하는 재해지도를 제작·활용하여야 한다.

6) 국가재난정보센터 <http://www.safekorea.go.kr/>(검색일: 2011.1.5)

공유한다. 관련하여 스탠포드법 689절에서는 국가비상 가족 등록 및 위치 시스템을 규정하고 있다. 시스템은 개인적 정보를 데이터베이스에 입력할 수 있도록 한다. 이탈된 성인(의료적 환자를 포함) 자발적으로 등록하도록 되어 있다(이탈된 아동의 부모나 후견인인 성인이 그러한 아동을 등록하는 것을 허용한다). 동 규정과 관련하여 법무부, 실종 및 착취아동을 위한 국가센터, 건강 및 인적 서비스부, 그리고 적십자사 및 이탈된 개인들이 가족들과 재결합하는 것을 촉진하기 위한 정보의 공유를 증진시키는 기타 관련 있는 민간 조직들과의 양해각서도 규정하고 있다.

미국의 ENLA가 정부의 SEMS(표준 위기관리시스템)을 채용하였다고 앞에서 살펴 보았듯이 조직 체계와 전문용어의 정의 등을 표준화하여 정부 각 부처 및 민간단체에 이르기까지 정보 공유와 대책 실시 등의 면에서 신속한 제휴를 도모하고 있다. 표준위기관리시스템은 재해시에 정부 기관들간의 협력뿐 아니라 민간단체를 포함하는 모든 단체들간의 협력을 공공히 하기 위해 개발된 시스템으로서 사회적 약자보호를 위한 관련 부서 및 단체들간의 원활한 정보 공유와 역할의 연계를 만들어 내고 있다. 또한 CBO 단체들마다 전문 서비스 분야를 가지고 있어 취약계층의 요구에 적절하게 응하기 위해 전문 분야별 분과회를 설치하였는데 분과회의 중심이 되는 리더단체를 선정하게 된다. 분과회의 리더단체는 재해를 대비하여 대책회의를 주관하고 활동계획을 공동으로 수립하며 합동훈련을 실시하고 있다. 이를 통해 회원단체들간의 역할정립을 통한 연계체계를 확립하고 회원단체들간의 합동훈련으로 소속 구성원들간의 임무에 대한 역할습득이 이루어지고 있다.

일본에서는 재해가 발생했을 경우의 고령자, 장애인 등에 대한 보호 필요성에 대한 문제 의식하에 내각부의 “재해시 요원호자의 피난대책에 관한 검토회”에서 2006년에 「재해시 요원호자의 피난지원 가이드라인」이 설정되었다. 내각부, 소방청, 후생노동성의 연명으로 지방공공단체에 이를 통지함과 동시에 중앙방재회의에 보고되었다. 또한 재택재해약자대책, 사회복지시설 등의 재해약자대책, 외국인의 안전확보대책 등의 방안을 마련하였으며, 재해약자 대응 방재 매뉴얼 등과 같이 각각의 기준의 강화 및 매뉴얼의 세분화 등으로 인하여 재해약자에 관한 구체적인 지침이 마련되었다.

또한 재해약자에 관한 정보(주거, 정보 전달체계, 필요한 지원 내용 등)를 평상시부터 수집해 데이터베이스로 관리·공유하는 것과 동시에 재해약자 한 사람, 한사람에 대해서 여러 명의 피난 지원자를 지정하여 책임을 명확히 하고 있다. 정보 전달체제를 확립하기 위해 지방자치단체는 소방단이나 자주방재조직 등 종래부터 지역 방재의 중심이 되고 있는 단체의 정보 전달 책임자(반)를 명확하게 하도록 하고 있다. 부재시를 고려하여 여러 가지 경로에 따라 전달망을 정비하고, 재해발생시에는 복지 관계자와 제휴하면서 피난지원계획을 기본으로 정보전달을 실시하도록 하고 있다. 피난 준비 정보를 표준화하고, 재해약자를 지원하기 위한 전용의 통신 수단의 구축이나 인터넷, 재해용 전용 다이얼(171), 재해용 전연판 서비스(휴대 전화를 사용한 안부 확인 서비스), 위성 휴대전화, 공중전화, 간이 무선기 등 여러 가지 수단을 활용하는 것도 포함하고 있다. 또한 지방공공단체의 개인 정보 보호조례에서 보유 개인정보의 목적외 이용·제3자 제공이 가능하게 되어 있는 규정을 활용하여⁷⁾, 재해약자 본인으로

7) 본인 이외의 사람에게 제공하는 것이 분명하게 본인의 이익이 될 때, 보유한 개인 정보의 목적외 이용·제공을

부터 동의를 얻지 않고 평상시부터 복지관계 부서 등이 보유한 재해약자 정보 등을 방재관계 부서, 자주방재조직, 민생위원 등의 관계 기관 사이에 공유할 수 있도록 하고 있다(京都市防災會議, 2010).

4. 시사점과 함의

한국의 실태와 문제점, 그리고 미국과 일본의 사례 비교 연구를 통해 재난 현장에서의 사회적 약자 보호시스템 구축을 위한 조직구조, 관리프로세스, 구성원·역할측면의 개선점을 살펴보았다.

1) 조직구조

한국에서는 재난현장에서 사회적 약자보호를 위한 명시적인 법적 규정은 없으며, 다만 국가안전관리기본계획 및 집행계획에서 재난 취약계층에 대해 일부 보호대책을 마련하고 있을 뿐이었다. 관련 내용을 보면 재해시 사회적 약자를 위한 전담 조직을 두고 있지는 않으며 관련기관간의 협조체계 및 대피 담당자 지정·교육 등을 규정하는 정도였다. 따라서 사회적 약자를 위한 민관협력체계를 토대로 하는 조직 구조 설계와 조직 육성이 필요하다.

미국에서는 이재민보호를 책임 맡고 있는 미국적십자사의 경우 가족서비스팀 등에서 사회적 약자에 대한 추가 지원을 하고 있으며, ENLA와 같은 네트워크 조직을 통해 CBO단체, 전국적인 NPO단체 및 정부간의 협력체계를 확립하여 다양한 보호활동을 전개하고 있었다.

일본에서는 "재해시요원호자지원반"을 설치하여 사회적 약자를 보호하고 있으며, 요원호자피난지원 연합회의 개최하여 자치단체의 재해시요원호자지원반, 관계 기관, 자원봉사센터 등과의 사이에 지원활동의 제휴를 도모하고 있다.

미국과 일본의 사례처럼 재난 현장에는 사회적 약자를 담당하는 담당 부서가 개설되어야 하며, ENLA나 요원호자피난지원연합회와 같은 관련단체간의 협력조직이 필요하다.

2) 관리프로세스

한국에서의 관리프로세스는 재난 예방 및 준비단계에서 일부 대책이 마련되어 있을 뿐 대형재난 발생시의 사회적 약자 보호에 대한 관리프로세스는 미흡한 실정이다.

미국의 경우는 미국적십자사에서 대피소에 가족서비스를 위한 면접장소를 마련하여 개별적인 욕구 조사가 이루어져 추가적인 지원이 진행되고 있으며, ENLA의 활동사례에서 보듯이 준비단계, 실행단계, 종료단계에 따른 관리프로세스가 마련되어 있다.

일본의 경우 준비단계에서 재해약자 등록제도를 운영하고 있으며, 재해발생시 피난소에서의 재해약

할 수 있다. 「재해시요원호자의 피난지원가이드라인」 2006년 3월 수정본 참조.

자용 창구 설치 및 재해대책본부의 재해시요원호자지원반 연계 운영, 복지 피난소 설치, 요원호자피난 지원연락회의 개최 등을 규정하고 있다.

미국에서와 같이 대피소에서 면접을 통한 욕구조사로 사회적 약자에 대한 추가지원체계가 확립되어야 하며, 일본에서처럼 대피소에 재해약자용 창구를 마련하는 등의 대책이 검토되어야 할 것이다. 또한 ENLA의 활동사례에서 보듯이 재해관리단계별 활동프로그램이 개발될 필요가 있다.

3) 구성원·역할

한국에서는 국가안전관리 집행계획 등을 통해 사회적 약자보호를 위한 정보DB를 구축하고 정부 및 민간단체 구성원들간의 정보공유체계를 갖도록 하고 있으나 실제로 국가안전관리정보시스템 등은 보안관계로 민간단체들이 접근할 수 없는 등 민간간 정보공유체계가 잘 작동하지 않고 있다. 또한 사회적 약자보호를 위한 민간단체간의 협력을 위해 관계자회의 등을 통해 다각적으로 논의되고 단체 특성에 따른 임무가 합의되어야 하나 이러한 역할정립이 미흡한 실정이다. 그리고 민간단체들간의 합동훈련으로 역할에 대한 상호이해와 협력을 도모해야 하나 사회적 약자보호를 위한 실천적인 훈련프로그램을 찾기 어려운 상황이다.

미국은 스탠포드법에서 영어 사용 곤란자를 고려한 재난정보전달체계 마련, 국립 아동위치센터 설치를 통한 아동보호, 국가비상가족 등록 및 위치 시스템으로 가족 재결합 촉진을 위한 정보공유 증진 등을 규정하고 있다. 또한 ENLA는 표준위기관리시스템(SEMS)을 채용하여 정부 각 부처 및 민간단체에 이르는 정보 공유와 대책 실시 등에서 신속한 제휴를 도모하고 있다. 또한 회원단체들간의 공동활동계획 수립, 합동훈련 등으로 구성원들간의 역할분담 및 습득이 이루어지고 있다.

일본에서는 「재해시 요원호자의 피난지원 가이드라인」을 비롯해서 재택 재해약자대책, 사회복지시설 등의 재해약자대책, 외국인의 안전확보대책 등의 방안을 마련하고 있으며 재해약자 대응 방재 매뉴얼 등 구체적인 지침을 갖고 있다. 또한 재해약자에 관한 정보 데이터베이스를 구축하고 여러 가지 통신 수단을 활용하고 있으며, 명백히 본인에게 이익을 될 때개인 정보를 제공할 수 있다는 지방공공단체의 개인 정보 보호조례를 활용하여 평상시부터 복지관계 부서 등이 보유한 재해약자 정보를 방재관계 부서, 자주방재조직, 민생위원 등의 관계 기관 사이에 공유할 수 있도록 하고 있다.

한국에서도 미국에서와 같이 재난정보 공유 증진을 위한 법규가 마련되고 표준위기관리시스템이 확립되어 각 부처와 민간단체에 이르는 정보 공유와 실행 등에서 신속한 제휴가 마련될 필요가 있다. 또한 일본에서처럼 「재해시 요원호자의 피난지원 가이드라인」에서 재해약자 대응 방재 매뉴얼 보급에 이르기까지 다양한 재해약자 보호와 관련된 확립된 지침 마련이 필요하며, 개인정보 보호 조례 제정으로 관계기관간의 정보 공유체계가 원활할 수 있도록 하는 방안도 검토할 필요가 있다.

IV. 재난현장 사회적 약자보호 시스템 구축 방안

1. 조직구조

재난 현장이라고 할 수 있는 시군구 및 읍면동에는 재해구호 담당직원이 1명뿐이며, 대형재난이 발생하면 재난안전대책본부 및 지역구호센터가 중심이 되어 이재민구호활동을 전개하고 있다. 그러나 교통이 마비되고 통신이 두절되는 등의 재난 상황에서 수 천내지 수 만명의 이재민을 정부의 기본 인력만으로는 감당할 수 없어 대형 재난현장에서는 업무 마비사태를 경험하고 있다⁸⁾. 이러한 상황에서 일반적인 이재민구호활동도 수행하기 곤란한 실정⁹⁾이므로 더구나 사회적 약자에 대한 개별적인 지원을 제대로 시행하기에는 한계가 있다. 따라서 미국 및 일본의 선진사례에서 살펴보았듯이 정부 및 민간 단체들간의 협력체계를 확립함으로써 사회적 약자에 대한 복지서비스 제공이 가능하게 되는 것이다. 이에 선진사례 고찰의 교훈을 통해 사회적 약자 보호를 위한 시스템의 조직구조에 대해 두 가지 제안을 하고자 한다.

1) 사회적 약자를 고려한 표준위기관리시스템 개발

ENLA는 정부의 표준위기관리시스템(SEMS)을 채용하여 민간단체와 정부간의 표준화된 조직구조를 가지고 사회적 약자보호의 통합된 구호활동을 수행하고 있다. SEMS는 모든 재난에 공통되는 필수기능으로 지휘기능, 계획기능, 운영기능, 자원지원기능, 재정 및 행정지원기능을 갖는다. 또한 공통용어, 모듈화된 조직, 통합된 통신, 통일된 지휘조직, 통합된 행동계획, 관리 가능한 통제 범위, 지정된 재난관리시설, 포괄적인 자원관리라는 8가지 상호작용하는 운영요소를 갖는다. 표준위기관리시스템은 모든 재난에 대한 대응조직으로 그리고 민간단체를 포함하는 모든 조직들에 적용할 수 있는 관리시스템으로 개발되어 활용되고 있다.

또한 연방차원에서부터 재난 현장 일선에 이르기까지 모든 수준에서 적용될 수 있도록 개발되었다. 재난의 원인은 다르지만 재난으로 인한 피해의 양상은 유사하고 따라서 동원되는 자원도 유사하다. 일반 이재민에 대한 복지서비스 강화는 물론 사회적 약자에 대한 보호체계를 갖추기 위해서는 모든 조직에 통용될 수 있는 표준화된 관리시스템을 개발하고 보급해야 할 것이다. 5가지 필수 기능과 8가지 운영요소를 포함하는 표준화된 조직구조에 대해 각 부서 및 단체들간 합의를 통해 도출함으로써

8) 재난을 당한 군청, 읍면사무소 직원들은 현장 피해조사 및 현황보고, 이재민 고충처리, 자원봉사자 접수·배분, 구호품 접수·배분 등으로 인한 업무 폭증으로 지쳐있었으며 특히 긴급구호단계에서는 업무마비상태를 경험하고 있었다. 이번에 피해가 가장 심하였던 진부면의 경우 17명이 근무하고 있었는데 재난발생시 면사무소조차 재난을 당해 사무실에 무릎까지 침수되었으며 앞마당에 토사가 밀려들어 승용차 창문까지 매몰될 정도였다. 이런 상황을 극복하고 재난업무를 처리하는데 이재민, 자원봉사자, 의연품 기증자 등의 전화 처리만으로도 업무가 마비될 정도로 심각하였다(성기환 외, 2009: 180-181).

통합된 시스템을 통한 자원의 연계와 다양한 맞춤형 복지서비스의 창출을 도모해야 할 것이다.

그리고 표준위기관리시스템을 개발하면서 일본에서 재해대책본부 중 복지관계부문에 “재해시요원호자지원반”을 설치하듯이 재난안전대책본부에는 “재해약자지원반”을 개설하고 피난소에도 별도의 창구를 설치하는 등 사회적 약자를 위한 전담조직을 고려할 필요가 있다. 또는 미국적십자사처럼 재해복지조사팀을 통해 개별적인 욕구조사를 실시하여 가족서비스팀 등에서 사회적 약자에 대한 긴급지원을 실시할 수도 있을 것이다.

2) 재난안전네트워크조직 육성을 통한 사회적 약자 보호기능 강화

미국의 ENLA나 일본의 요원호자피난지원연합회와 같이 정부와 CBO, 전국적인 NPO단체를 아우르는 재난안전네트워크조직을 육성하여야 한다. ENLA는 LA지역에서의 협력체계일뿐 아니라 NVOAD(National Voluntary Organizations Active in Disaster)⁹⁾의 LA지역 VOAD조직으로서 타지역과의 상호응원체계도 갖고 있다. 한국에서도 민간단체들의 참여를 통한 재난관리체계를 갖고자 지역자율방재단, 한국재난안전네트워크, 안전모니터봉사단, 안전복지건설팀 등을 육성하고 있다. 그러나 각 부서별로 별도로 주민참여조직을 육성하고 있으며 조직간의 연계가 잘 되지 않고 있다. 대표적으로 지역자율방재단이나 한국재난안전네트워크는 시·군·구단위로까지 전국적인 확대를 하고 있으나 역할의 중복과 비연계성의 문제가 대두되고 있는 실정이다. 주민참여조직들간의 역할분담과 연계를 통한 통합 네트워크 조직으로서 거듭나야 할 것이다. 각 주민참여조직의 자율성과 단체의 특성을 살리기 위해서는 수평적 조직인 네트워크조직형태로의 통합이 이루어져야 할 것이며, 이재민 중심의 구호활동을 전개하기 위해서는 예방, 대비, 대응, 복구단계별 프로세스조직 형태로 구성되어야 할 것이다. 예를 들어 단체별 역할분담에 대한 조정 및 합의를 거쳐 재난안전네트워크조직 중 예방부문에 안전모니터봉사단, 대비부문에 안전복지건설팀, 복구부문에 지역자율방재단 등과 같이 역할 재정립과 연계가 이루어져야 할 것이다. 그리고 긴급대응부문은 재난시 24시간 비상근무체제를 가동하고 있는 대한적십자사나 의용소방대가 중심이 되어 구성하는 것이 바람직할 것이다. 한편 실제 지역자율방재단 등의 구성원들을 보면 대체로 각 단체에서 활동하던 봉사자들이 가입되어 있지만¹⁰⁾ 단체들간의 연계성을 어떻게 활성화할 것인가에 대한 운영체계 개발은 미흡한 상황이다. 따라서 평상시의 활동을 통한 구성원들간의 상호이해와 친밀도가 재난시의 비상상황에서 조직적 활동을 가능하게 한다는 연구결과¹¹⁾

9) <http://www.nvoad.org/>(검색일: 2011.1.5).

10) 삼척시 지역자율방재단 설문조사 결과 73%가 기존 단체에 활동하고 있는 것으로 응답하였으며, 소방방재청 지역자율방재단 연찬회에서 기존 단체의 참여를 통한 방재단 구성에 대한 건의가 많았음(김경남, 2008: 62-63, 67).

11) 고베 대지진 때 평소의 사회운동 네트워크가 불린티어의 동원네트워크로서 성공적이었다는 사실을 확인할 수 있었다. 평상시의 시민운동이나 상호부조관계를 통해 마련된 사회적 네트워크가 재난상황에서 불린티어를 모으는 통로로 기능할 수 있었다는 사실로부터 지연에 기반을 두지 않은 공동성이 발휘될 수 있는 가능성이 제시되고 있다고 할 수 있다(한국언론연구원, 1995: 200).

와 같이 지역자율방재단 등을 구성할 때에는 기존 CBO나 전국적인 NPO단체들로부터 단원 추천을 받아서 단체들의 활동과 연계될 수 있도록 하여야 할 것이다. 재난안전네트워크의 복구부문에는 사회적 약자보호를 위한 재해약자지원단(가칭)을 개설하여 노인, 장애인, 유아, 외국인 등에 대해 서비스를 제공하고 있는 사회복지단체들을 중심으로 운영할 수 있도록 하여야 할 것이다.

2. 관리프로세스

재난시 사회적 약자보호 시스템이 제대로 작동하기 위해서는 관리프로세스의 합리화, 네트워크화, 체계화되어 재난관리단계별로 활동이 정립이 되고 현장관리 기능이 강화가 되어야 한다.

1) 재난관리단계별 사회적 약자 보호활동 정립

ENLA의 관리프로세스는 재해를 준비하는 단계에서는 CBO의 방재력 향상과 전문분야별 분과회의 육성을, 실행단계에서는 분과회 활동을 지원하고, 미충족욕구(Unmet Needs)위원회를 운영하며, 평가 단계에서 리포트를 작성해 CBO, 전국적인 NPO단체, 그리고 정부 등과교훈을 공유한다. 이와 같이 CBO, 전국적 NPO단체 그리고 정부와 네트워크체제로 사회적 약자에 대한 보호활동을 수행하고 있다. 일본에서도 준비단계에서 재해약자 등록제도 운영을, 실행단계에서 재해시요원호자지원반, 피난소 재해약자 상담 창구, 복지 피난소 설치, 요원호자피난지원연락회 개최 등으로 재해약자 보호에 대한 관리프로세스가 정립되어 있다.

한국에서도 사회적 약자 보호활동을 위해 준비(계획)단계, 실행단계, 평가단계별로 향후 추진해야할 주요 사항을 정리하면 다음과 같다. 먼저 준비(계획)단계에서 재해약자 보호를 위한 비상대응계획을 수립할 때 가장 중요한 것은 대응활동을 하기 위한 필요한 자원 확보, 재난계획수립 담당자의 역량, 재난대응자들에 의한 계획수립, 계획과정의 중요성, 재난계획과 집행 등을 고려하는 것이다. 효과적인 계획수립을 위해 개방적인 대응계획으로 수립되도록 해야 하며 참가자들은 방재 경험이 있는 공무원과 복지관련 전문가 등에 의해 중심으로 수립하고, 직간접적 피해경험이 있는 사회적 약자의 의견을 수렴함으로써 프로세스의 합리화 및 네트워크화를 구현할 필요가 있다. 계획이 완성되면 대응활동에 필요한 책임과 의무사항에 대해 합의된 사회적 약자보호 활동 가이드라인이 마련되어야 한다. 계획수립과정은 관련부서간의 충분한 논의가 이루어지는 합의과정이 훨씬 더 중요하다고 할 수 있는데, 이에는 대응활동에 참가할 것으로 예상되는 모든 조직이 참가해야 하며 계획수립에 참여한 사람들이 그 계획을 더 잘 이해할 수 있으며, 특히 지역의 행정환경을 잘 이해하는 사람이 참가토록 하여 계획수립 및 집행을 해야 한다. 실행단계에서 수용소(재해약자 상담 창구) 설치, 재해약자 비상통신망 구성, 체계적이고 통일적인 지휘통제, 재해약자 자원관리, 식량공급과 의료서비스 제공 등 종합적인 대응이 모든 재난에 있어서의 공통적으로 요구되는 시스템이며, 독특한 사고유형에 따른 특징 있는 양

상에도 특별한 주의를 하면서 지역의 각 재난 관련 조직은 직간접적으로 포함되므로 이들과의 협력과 조정체계가 잘 추진되도록 하여야 한다. 평가단계에서 수행되는 재해약자 보호 능력평가의 내용에는 재난안전대책본부(재해약자지원반)의 운영기준, 재해약자 경보시스템, 재해약자 재난정보 및 홍보교육 체계, 재해약자 비상통신시스템, 재해약자 대피 능력, 재해약자 보호계획, 재해약자 비상대응자원, 상호원조 및 협조체계, 재해약자 교육훈련 등이 있다. 이러한 요소들은 모든 재난상황에 공통적으로 필요로 하는 것이며, 이를 평가함으로써 그 지역에서의 사회적 약자 보호활동상의 문제점을 도출시키고 결함부분에 대해 장기발전계획을 수립하여 보완해 나가야 할 것이다.

2) 사회적 약자 현장 관리 프로세스 강화

사회적 약자 현장 관리 프로세스가 강화되기 위해서는 대응 단체들간에 공유하게 될 조직구조, 표준용어, 운영절차, 통신 등에 대한 합목적인 방침을 뽑아낼 수 있도록 하는 절차가 마련되어야 한다. 시행 절차의 기준이 되는 요소로는 참여 조직 간에 상호 동의를 통한 개방형 기획행정의 수용성, 지휘구조는 모든 유형의 재난에 적용될 수 있어야 한다는 광범위한 적용성, 적절한 기능적 능력을 가진 지휘관에 의해 지휘될 수 있는 실용적 조직구조여야 한다는 기능적 명확성과 지휘구조의 단순성, 재난 상황에 따라 조직이 확대되고 축소되어야 한다는 탄력적 운용성, 대규모 재난발생지역으로 신속히 투입되는 기동성 및 민간협력체계를 구축하여 일관적인 통합적 통제를 하여야 한다는 협조 통제성 등의 요소들이 고려되어야 한다. 또한, 인력배치의 적절성 및 필수장비의 표준화, 통합 통신체계의 구축 및 포괄적 자원관리 등을 통한 자원의 그룹화 등의 요소를 고려하여야 한다. 또한 재난발생시 비교적 빠르게 대처하고 지원하는 역할은 그 재난발생지역의 인근일 것이기 때문에 현장 조직들 간의 기능별 네트워크가 신속하게 이루어지도록 하는 제도적 장치가 필요하다.

3. 구성원·역할

1) 재난정보 전달 및 공유체계 강화

미국에서와 같이 재난정보 공유 증진을 위한 법규가 마련되고 표준위기관리시스템이 확립되어 각 부처와 민간단체에 이르는 구성원간의 정보 공유와 실행 등에서 신속한 제휴가 마련될 필요가 있다. 또한 일본에서처럼 명백히 본인에게 이익을 될 때 개인 정보를 제공할 수 있다는 규정을 제정하여 평상시부터 복지관계 부서 등이 보유한 재해약자 정보 등을 방재관계 부서, 자주방재조직 등의 관계 기관 사이에 공유할 수 있도록 하는 방안을 마련할 필요가 있다. 한편 미국 전역에서는 미국적십자사, 구세군, NVOAD 등 민간단체들간의 인력, 물자 등 자원에 대한 정보를 공유하며 협력활동을 위해 CAN(Coordinated Assistance Network)¹²⁾이라는 정보네트워크를 사용하고 있다. 재난 발생시 CAN

파트너십은 구호 및 복구 서비스가 개인들과 지역사회 전체에 전달되는 데 실질적인 개선이 되도록 하기 위해 국가 및 지역 구호 조직들과 협력한다. CAN의 정보는 장기간 구호가 지속되는 동안 무료로 활동 정보가 지역 주무기관에 전달된다. 한국에서는 보안관계로 국가안전관리정보시스템에 연계되지 못하고 민간단체들간의 자유로운 정보를 교환할 수 있는 정보네트워크도 없다. 국가안전관리정보시스템은 정보에 대한 책임성으로 확인되지 않은 자료를 올릴 수 없어 재해초기에는 데이터가 올라오지 않아 거의 무용지물에 가까운 상황이 초래되고 있으며¹²⁾, 민간단체들간의 자유로운 정보교환을 위한 네트워크 개발 및 운영에 따르는 지원이 이루어지지 않아 전국적이고 지역적인 정보공유체계를 갖추지 못하고 있다. 재난시 사회적 약자를 위해 활용될 민간단체들간의 정보네트워크는 공공재이므로 국가적인 지원을 통해 운영될 수 있어야 할 것이다.

2) 사회적 약자 보호 메뉴얼 등 개발 및 보급

미국에서는 스탠포드법령에서나 「취약계층의 대피를 위한 팁」 등을 통해 사회적 약자보호에 대한 합의된 규범이 있으며, 일본에서는 「재난시 요원호자의 피난지원 가이드라인」를 비롯해서 재해약자 방재대응 메뉴얼 등에 이르기 까지 재해약자를 위한 다양한 대책을 마련하여 보급하고 있다.

한국에서도 사회적 약자보호를 위한 피난지원 가이드라인, 재택 재해약자대책, 사회복지시설 등의 재해약자대책, 외국인의 안전확보대책 등이 마련되고 재해약자 대응 방재 메뉴얼과 같은 구체적인 실행지침이 확립되어 각 기관 및 단체 구성원이 숙지할 수 있도록 보급되어져야 한다.

사회적 약자 보호에 대한 다양한 시책이 마련되면 사회적 약자보호를 담당하는 단체 및 기관들을 중심으로 사회적 약자 보호 표준메뉴얼이 개발되어 관련자 및 주민에게 배포되어야 하며, 타 기관과의 유연한 협조체계를 유지하기 위해 서로의 메뉴얼을 정보공유하고 일반적인 형식이 일치되지 않아 이해하는데 많은 어려움이 발생하게 된다면 이를 시급히 해결해야 한다. 어떤 기관이든지 메뉴얼의 일반적인 사항들을 표준화함으로써 기관 내에서 각 부서별로 긴밀한 협조체계를 유지하게 되며, 대외적으로는 기관별 특수성이 반영된 메뉴얼을 공유함으로써 다양한 기관 및 단체간에 유기적인 협력체계가 확립되는 것이다.

3) 교육 및 훈련 프로그램 개발 및 보급

민간단체 및 정부간의 사회적 약자 보호를 위한 교육 및 훈련 프로그램을 개발하고, 담당 실무자들

12) <http://www.can.org/>(검색일: 2011.1.5).

13) 국가안전관리정보시스템은 차치하고라도 일반 민간단체가 접근할 수 있는 국가재난정보센터 종합상황실의 “피해현황”코너를 보면 21일간의 피해조사를 거쳐 증빙된 피해현황만 제공한다고 되어 있음 (http://www.safekorea.go.kr/dmtd/contents/room/stat/RdTotStatList.jsp?q_menuid=M_NST_SVC_01_03_06 검색일: 2011.1.5).

에 대해 국립방재교육연구원이나 민간단체, 대학¹⁴⁾ 등의 교육과정을 통해 합동 교육 및 훈련프로그램을 운영하는 방안을 마련해야 한다. 민간단체 및 정부 관계자들이 함께 지속적이고 반복적인 실제 연습을 통해 계획을 테스트하고 문제점을 찾아내 개선하도록 하는 과정을 겪으면서 상호 친밀도와 이해, 협력감 등이 발생될 수 있으며, 이를 바탕으로 자연스런 조정능력을 성숙시킬 수 있을 것이다. 또한 교육훈련계획을 수립하기 전에 우선적으로 해야 할 것은 교육수요분석이다. 교육수요분석은 특히 피훈련자들의 능력을 검토하여 사회적 약자 보호능력을 향상시키기 위해서 어떤 종류의 교육 및 훈련 내용과 어느 정도의 기간으로 시행할 것인지 등을 확인해야 한다. 또한 실제 재난시 사회적 약자를 위한 구호활동이 종료한 후 실제 참가한 사람이나 피해자들을 상담면접을 하도록 계획하고 사회적 약자 보호에 대한 서비스가 어떻게 제공 되었는지, 무엇이 잘못되었는지 등에 대한 자료를 수집하여 향후 교육 및 훈련 내용을 평가하고 발전시키는데 활용하여야 할 것이다.

V. 결론

14세 이하 어린이의 교통사고 사망자수가 OECD 회원국 중 가장 높으며, 65세 이상 노인 인구 사망자수 역시 가장 높아 OECD 회원국 평균의 5배에 달했다¹⁵⁾. 최근의 포항시 인덕노인요양원 참사사건에서 보듯이 사회적 약자를 고려한 소방안전시설에 대한 보호대책이 없어 사상자가 27명에 이르렀다. 이렇듯 아직까지 재해 상황에서의 사회적 약자에 대한 보호시스템이 제대로 갖추어 있지 않아 재난이 대규모화되고 빈발해질 것으로 우려되는 상황에서 국민들의 안전복지서비스 공급을 위한 시급한 대책이 강구되어야 한다.

이에 대형재난 현장에서의 사회적 약자 보호시스템 구축을 위해 사회적 약자에 대한 개념을 정의하고 관련 선행연구를 검토하였다. 연구 분석 모형에 입각하여 한국, 미국과 일본을 비교 분석하여 시사점을 도출하였으며, 조직구조, 관리프로세스, 구성원·역할을 중심으로 보호시스템 구축방안을 제시하였다.

첫째, 조직구조측면에서는 정부 조직의 한계를 극복하기 위해서는 민간단체들과의 협력체계 확립이 전제되어야 한다는 것을 바탕으로 사회적 약자를 고려한 표준위기관리시스템 개발과 재난안전네트워크조직 육성을 통한 사회적 약자 보호기능 강화방안을 제안하였다.

둘째, 재난시 사회적 약자보호 시스템이 제대로 작동하기 위해서는 관리프로세스의 합리화, 네트워크화, 체계화가 되어야 함을 전제로 재난관리단계별 사회적 약자 보호활동 정립 및 사회적 약자 현장

14) 미국의 경우 대학에서 재난관리교육과정을 운영하는 학교가 과거 10년전에 비해 10배이상 증가하여 현재는 200여개에 이른다고 함. 플로리다주립대학 행정학과에는 15학점 과정이 있으며 학제간 수업으로 타전공도 수강이 가능하다고 함(William Earle Klay, 2010.7.12). 한국에서도 대학에서의 재난관리교육과정을 활성화시켜 재난시 사회적 약자보호를 위한 안전복지서비스 전문가들을 양성할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음.

15) http://www.eknews.net/bbs/zboard.php?id=kr_politics&no=5574(검색일: 2011.1.5).

관리 프로세스 강화에 대하여 논하였다.

셋째, 구성원의 지식 함양과 기술의 숙련도를 높이고 책임할당을 통한 역할 정립을 위해 재난정보 전달 및 공유체계 강화, 사회적 약자 보호 매뉴얼 등 개발 및 보급, 교육 및 훈련 프로그램 개발 및 보급 등에 대해 기술하였다.

본고는 선진국 사례 연구를 통해 재난시 사회적 약자 보호를 위한 한국적 상황에 맞는 시스템을 처음으로 설계하였다는 데 연구의 의의가 있으며, 정책적으로 구현되어 현장에서의 취약계층의 안전 복지서비스 공급체계 확립에 기여할 것으로 기대한다.

참고문헌

- 김경남. 2008. 지역재난관리의 주민조직 활성화 방안. 강원발전연구원.
- 김승권 · 김수봉 · 이자경. 2000. 효율적 재해구호대책을 위한 정책 방안. 재해구호대책협의회. 한국보건사회연구원.
- 박상필. 2005. NGO학. 아르케.
- 박철하. 1999. 1925년 서울지역 수해이재민 구호활동과 수해대책. 서울학연구 12(1): 153-190.
- 성기환 · 손영수 · 최남희 · 한동우. 2009. 재난관리 자원봉사자의 임파워먼트. 도서출판 대영문화사.
- 성기환. 1995. 도시방재체제의 효율적 운영방안. 서울시립대학교 도시과학대학원.
- 소방방재청. 2010. 2009 재난연감.
- 소방방재청 중앙재난안전대책본부. 2010. 2009 재해연보.
- 심기오 · 박상현 · 정성희. 2010. 재난약자 방재대책 실태조사 및 분석. 국립방재교육연구원 방재연구소.
- 이재원. 2000. 지방정부의 이재민 구호품 전달체계 개선방안: 수해이재민 구호를 중심으로. 부경대학교 논문집 5: 67-87.
- 이재은 · 성기환 외. 2006. 재난관리론. 대영문화사.
- 전국재해구호협회. 2004. 재해구호활동에 관한 실태조사 보고서. 전국재해구호협회.
- 정덕훈 · 임경순. 1998. 효과적인 위기관리시스템 구축방안에 관한 연구. 한국경영학회 추계학술발표논문집. 한국경영학회. 239-247.
- 정순돌 · 기지혜. 2008. 강원도 노인의 수해경험과 재해인식에 관한 연구: 남성노인과 여성노인의 비교. 한국방재학회논문집. 8(1). 57-62.
- 정혁인. 2005. 사회적 약자란 누구인가. 저널리즘 평론 2005년2호. 149-150.
- 최남희 · 변주훈 · 한동일 · 임숙빈. 2007. 자연재난 집중호우 피해자의 심리적 충격과 우울. 정신간호학회지. 16(7): 139-149.
- 한국소비자보호원. 2002. 어린이 안전 선진화 종합대책. 한국소비자보호원.

- 한국언론연구원. 1995. 일본의 위기대응 체제와 행위에 관한 연구. 한국언론연구원. 서울.
- 한동우. 2004. 우리나라의 재해·재난관리 및 긴급지원체계의 실태와 개선방안. 사회복지공동모금회.
- 京都市防災會議. 2010. 京都市地域防災計劃 2009년 7월 28일 수정.
- 廣井修. 2004. 自治体にせまられる災害弱者對策. *ガバナンス*. 42: 20-21.
- 三船康道. 1998. 防災と市民ネットワーク. 學藝出版社. 京都市.
- 野崎吉康. 2005. 災害時の社會福祉施設の役割. *戸山サンライズ*. 221: 10-13.
- 野田隆. 1997. 災害と社會システム. 恒星社厚生閣. 東京都.
- 立木茂雄. 2002. 災害弱者に對する市民・行政の對応. 平成13年芸予地震による都市地震災害に關する 総合的調査研究報告書.
- 災害時要援護者の避難對策に關する檢討會. 2010. 災害時要援護者の避難支援ガイドライン. 2006년 3월 수정.
- 佐野友紀. 2004. 災害弱者の避難とその對策. *建築防災*. 317: 10-14.
- 青田良介. 2004. ヒューマンパワーを取り入れた地域防災システムの構築に關する研究 神戸大學博士論文.
- 片田敏幸・及川康・寒澤秀雄・淺田純作. 1999. 洪水時における要介護高齢者の避難行動の現狀と問題点. *土木計畫學研究・講演集* 22(1): 167-170.
- Boilin, R. & Klenow, O.J. 1983. Older People in Disaster; A Comparison of Black and White Victims. *International Journal of Aging and Human Development*. 26: 29-43.
- Friedsam, H. J. 1960. Older Persons as Disaster Casualties. *Journal of Health and Human Behaviour*. 1: 26-273.
- Heurta, F. & Horton, R. 1978. Coping Behavior of Elderly Flood Victims. *The Gerontologist*. 18: 541-546.
- Melick, M. & Longue, J. 1985. The Effect of Disaster on the Health and Well-Being of older Woman. *International Journal of Aging and Human Development*. 21(1): 227-238.
- Michael Morton. 1991. *The Corporation of the 1990s*. Oxford University Press.
- Wright, J.E. 1977. *The Prevalence and Effectiveness of Centrslized Medical Responses to Mass Casualty Disasters*. Mass Emergencies.

成基環: 서울시립대학교에서 “도시방재를 위한 민관협력체제 구축 방안에 관한 연구”로 행정학박사 학위를 취득하였으며(2004), 현재 서일대학 사회복지과 교수로 재직 중이다. 주요 연구 분야는 재난구호, 민관협력체제, 자원봉사, 복지행정 분야이며, 현재 국가위기관리학회 편집이사, 한국정책개발학회 부회장, 한국방재학회 편집위원 등으로 활동 중이다. 최근에 발표한 논문으로는 “주민 안전복지모델 개발에 관한 연구”(2009. 공저), “재난구호 자원봉사활동체제 실태분석 및 정책적 함의”(2008. 공저), “자원봉사활동에 관한 매스미디어의 역할 분석: 태안 자원봉

사활동을 중심으로”(2008. 공저) 등이 있고, 저서로는 위기관리의 협력적 거버넌스 구축(2010. 공저), 재난구호개론(2009), 재난관리 자원봉사자의 임파워먼트(2009. 공저) 등이 있다.

崔一文: 서울시립대학교에서 행정학박사 학위(조직 효율성의 결정요인에 관한 연구: 경기도 보건소를 중심으로, 2006)를 취득하였다. 현재 동우대학 사회복지학부 교수로 재직하고 있으며, 한국정책개발학회 부회장 등으로 활동 중이다. 주요 관심 분야는 행정조직·관리, 선거, 지역사회복지 분야이며, 주요 논문으로는 “매니페스토 평가지표에 의한 선거공약 평가에 관한 연구”(2006. 공저), “DMU에서의 효율성 측정”(2007), “공공조직의 효율성 결정요인”(2008), “제18대 국회의원 선거 투표율과 투표참여 제도의 관계분석”(2009. 공저), “대학의 신입생 충원 효율성 분석”(2010) 등이 있다(imchoi@duc.ac.kr).

투 고 일: 2011년 1월 10일

수 정 일: 2011년 2월 17일

게재확정일: 2011년 2월 19일

A Research on Building Protecting System for the Socially Vulnerable in Large Scale Disaster Area

Ki Whan Sung, Il Moon Choi

We reviewed preceding researches to build the protecting system for the socially vulnerable in large scale disaster area. Viewed based upon organizational structure, management process, individuals · roles, We elicited implications through case studies of the United States and Japan. Then, policy suggestions are drawn for building protecting system. In terms of organizational structure, We proposed the development of Standardized Emergency Management System for the socially vulnerable and the plan of enhancing protection of the socially vulnerable through fostering disaster safety network organization. In terms of management process, this paper discussed the establishment of protective activities of the socially vulnerable according to the stage of disaster management and strengthening the process of site management for them. In terms of individuals · roles, this paper described strengthening transfer and sharing system of disaster information, development and dissemination of protection manual, development and dissemination of education and training program. Significance of the study is that through case studies of advanced countries, this paper designed the first system for the korean situation. We expect to contribute to the establishment of safety welfare service delivery system, if our suggestions are implemented.

Key words: disaster, the socially vulnerable, vulnerable populations, safety welfare, protecting system