

## 미국 재난관리에 있어 어린이 보호시스템: 특징 및 정책적 함의\* The Protection System for Children of Disaster Management with the Case of the U. S. and Its Implications for Korea

Dong Kyun Park\*\*

Department of Police Administration, Daegu Haany University, 1 Haneuidaero, Gyeongsansi, Korea

### Abstract

Children suffer disproportionately from the impacts of emergencies and major disasters and need protection from physical harm, psycho-social distress, family separation, and denial of access to quality education. Physical security is important for protecting children from harm and ensuring that appropriate medical care is available for children injured in disasters. A child's emotional stability can be easily disrupted by a disaster event, and care must be taken in identifying the symptoms associated with a child traumatized by a disaster event. Family, schools, child care providers and care givers, critical community infrastructure, social services, and classmates and friends all play a role in the daily life of a child. A key to reducing these impacts on children is to adopt and implement mitigation measures that make their homes and their communities more resilient from disasters. Reducing the impacts of future disasters is the key to successful mitigation practices. School officers and child care providers must develop emergency plans in advance of future disaster, and the shelter operators must be aware of the needs of children and provide the appropriate resources to meet these needs. Programs in schools, summer camps, and child care facilities can help build confidence and resiliency in children as they prepare for the next disaster.

**Key words:** emergency management system, emergency manager, mitigation, preparedness, response, recovery.

---

\* 이 연구는 2013 국가위기관리학회 동계 학술세미나에서 발표한 논문을 수정, 보완한 것이며, 미국 2012-2013년 플로리다 주립대학에 방문교수로 재직시에 확보한 미국자료들을 번역하여 작성한 것이다. 미국 위기관리 연구에 도움을 준 Dr. Audrey와 Dr. Janet, Prof. Berry에게 감사한 마음을 전한다.

\*\* Tel. +82-53-819-1376. E-mail. [police@dhu.ac.kr](mailto:police@dhu.ac.kr)

Submission & Publication Process

Received: Feb. 19, 2014 / Revised: Mar. 20, 2014 / Accepted: Mar. 23, 2014

### 국문초록

재난 등 위기상황이 발생하면 일반성인들도 대피 및 구조에 어려움을 겪게 되지만 장애인이나 노인, 어린이들은 타인의 도움 없이는 대피가 불가능한 상황이 발생한다. 이런 이유로 미국이나 일본 등 주요 선진국에서는 재난약자에 대한 위기관리 시스템이 실질적으로 작동하고 있다. 이 연구는 재난발생시의 어린이 보호 시스템에 관하여 미국의 사례를 중심으로 분석한 것이다. 미국에서는 정부뿐만 아니라 민간단체, 시민단체에 이르기까지 어린이를 보호하기 위한 시스템이 정착되어 있으며, 재난을 대비하는 단계와 복구하는 단계 전반적으로 어린이를 보호하는 기제가 우수하다. 향후 우리나라에서도 재난관리 부서에는 어린이를 포함한 사회적 약자를 담당하는 부서가 필요하며, 재난관리 교육 및 훈련에서 어린이를 대상으로 한, 어린이 보호를 위한 프로그램이 더욱 활성화되어야 한다. 즉, 어린이를 위한 대피 가이드 라인, 재택 대책, 사회복지 시설의 대책, 대응 매뉴얼 등과 같은 구체적인 프로그램이 개발되어야 한다.

**주제어:** 재난관리, 어린이, 위기관리자, 사회적 약자, 위기대응계획

## 1. 서론

미국 역사상 가장 강력한 폭풍 중 하나로 기록된 허리케인 카트리나가 재즈의 고향 뉴올리언스를 덮쳤다. 뉴올리언스 시장 레이 네이건은 대피 명령을 내렸고 허리케인이 시시각각 다가오는 가운데 시민 수십 만 명이 피신하였다. 그러나 일부 주민들, 주로 빈민층과 노인들은 그대로 시내에 남아있었다. 슈퍼볼 경기장이 이들에게 최후의 대피소로 제공되었다.

태풍의 눈은 도시 동쪽을 휩쓸고 지나갔지만, 허리케인은 뉴올리언스를 홍수로부터 보호하기 위해 건설한 제방 시스템을 완전히 무너뜨렸다. 물이 시가지로 밀려 들어왔고, 시내에 남아 있던 주민들 중 다수는 해엄을 쳐서 안전한 곳으로 대피하거나 다락방 또는 지붕에 갇혀서 구조의 손길을 기다려야만 했다. 저녁이 되자 물이 찬 거리에 동동 떠다니거나 잔해 속에 버려진 시체들이 눈에 띄기 시작했다. 일부는 며칠 동안 그대로 방치되어 부패하는 바람에 신원 확인조차 어려워졌다.

뉴올리언스에는 깨끗한 물도, 전기도 없었다. 대부분의 건물들은 허리케인에도 곳곳이 버텨지만, 유리창은 대부분 날아갔다. 벽면 전체가 유리로 만들어진 하얏트 리젠시 호텔은 외벽이 완전히 파괴되었고 침대가 창문 밖으로 날아갔다. 허리케인이 지나가자 권총으로 무장한 개인과 집단의 약탈과 폭동이 심각한 문제가 되었다. 경찰은 여전히 피해자 구조에 정신이 없었고, 상점 주인들은 자신의 재산을 스스로 지키지 않으면 안되었다. 심지어 구조대원과 경찰이 저격당했다는 신고까지 들어왔다-실제로 일어난 일인지는 확인되지 않았지만 말이다. 연방 정부가 뒤늦게 사태 수습에 나섰다지만 재앙에 뒤늦게, 그리고 불충분하게 대응했다는 강력한 비판을 피할 수 없었다. - 리처드 카덴디쉬 -

지난 2012년 8월 26일부터 30일 동안 제14호 태풍 "텐빈"과 제15호 태풍 "볼라벤"으로 인하여 대한민국 전역에 막대한 피해가 발생하였다. 이와 비슷한 시기에 미국에서는 허리케인 아이작으로 뉴올리언즈 등 미국 남부지역에 엄청난 피해가 있었다. 이와 같은 자연재난은 지구온난화와 기후변화 등으로 인해 예측하기 어려운 측면이 있으며, 돌발적이고 피해가 극심하여 전국가

적인 대비가 필수적이다.

따라서 세계 각국은 자국의 영토를 지키고, 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해 모든 행정력을 다하고 있다. 우리나라 헌법에는 제34조 제6항에 “국가는 재해를 예방하고, 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다”고 명시하고 있고, 재난관리법 제3조에도 국가와 지방자치단체의 재난 관리에 관한 책무를 규정하고 있다. 다시 말해서, 공공행정의 목적은 각종 위험으로부터 국민의 안전을 확보하고 나아가 국민의 복지수준을 보장, 확대시킴으로써 국민이 안심하고 생업에 종사할 수 있도록 하는데 있다고 할 수 있다. 그러나 현실적으로는 자연적인 이유든 인위적인 이유든 국민의 생명과 재산을 위태롭게 하고, 또한 국가 전체의 행정을 위기상황에 빠뜨리게 하는 위기가 존재하게 된다[1].

특히, 재난이 발생하면 정상적인 성인들도 대피 및 구조에 어려움을 겪게 되지만 장애인이나 노인, 어린이들은 타인의 도움 없이는 대피가 불가능하다. 이런 점에서 미국이나 일본 등 주요 선진국에서는 사회적 약자에 대한 재난관리가 실질적으로 작동하고 있다. 일본의 누마즈시에서는 ‘아동취급반’이라는 역할분담이 있고, 환자나 노인에 대하여 피난의 유도나 알림도 실시하고 있다. 1995년에는 40개의 지진피해자 장애인집단과 연계를 맺으며, 오사카의 장애인 구원대책 본부, 동경의 피해장애인지원 실행위원회와 공동으로 피해지역에서 생활하는 장애인의 생활지원이나 소규모 작업소 등의 지원을 시행하는 봉사그룹인 피해자 장애인센터를 발족하였다[2]. 이런 맥락에서 볼 때, 우리나라에서도 최근 삶의 질과 복지가 강조되는 현재의 상황 속에서 각종 재난에 취약한 계층에 대한 체계적인 조사와 연구가 강조된다. 현재까지 우리나라에서 재해를 경험한 취약집단에 대한 연구는 미흡한 상황이다. 특히 노인에 대한 연구는 일부 있으나 어린이, 장애인에 대한 선행연구는 거의 없는 상황이다[2].

특히, 최근의 폭염이나 태풍 등 기후변화에 따라 각종 재난이 발생할 경우, 취약할 수밖에 없는 재난약자들에 대한 배려와 함께 관련 정책의 개발이 필요한 시점이다. 특히 어린이는 재난 등 위기상황에 당황하기 쉽고, 신체적으로 약한 존재이기 때문에 성인과는 다른 정책적 고려가 필요하다. 이런 점에서 다양한 재난을 경험하고 있는 미국의 재난관리 시스템 속에서 어린이를 보호하고 있는 선진시스템을 분석하고, 아울러 한국에게 주는 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 이 연구의 목적을 달성하기 위하여 최근에 발표된 미국의 관련 문헌과 보고서와 인터넷 등의 2차 자료를 중심으로 기술하는 기술적 접근방법(descriptive approach)을 주로 활용하였다

## II. 이론적 배경

### 1. 재난관리의 의의와 단계

재난관리는 “각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가 및 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구 활동”이라고 규정하고 있다(재난 및 안전관리기본법, §1).

일반적으로 재난은 체계별로, 즉 정치, 경제·기술, 사회·문화, 자연체계로 구분할 수 있다.

정치체계에서는 전쟁, 무력시위, 쿠데타, 테러, 파괴 활동, 비행기 납치 등, 경제·기술체계에서는 위험물질 유출, 해양·수질 오염, 대기 오염, 오존층 파괴, 방사능 오염·유출, 산성비, 핵 폐기물 매립, 구조물 붕괴, 폭발 등, 사회·문화체계에서는 전염병·괴질 출현, 폭력적 과업, 폭동 등, 그리고 자연체계에서는 홍수, 태풍, 지진, 가뭄, 폭염, 냉해, 한해, 우박, 해일 등을 재난으로 생각해 볼 수 있다[3].

재난관리 단계는 재난 발생을 기준으로 하여 재난이 발생하기 이전의 예방 단계, 대비 단계, 그리고 재난이 발생한 이후의 대응 단계, 복구 단계로 구분된다[4][1].

우선, 재난예방(mitigation) 단계는 재난이 실제로 발생하기 전에 재난발생의 촉진요인을 미리 제거하거나 재난요인이 가급적 표출되지 않도록 예방·억제하는 과정이다[1]. 즉 인간의 건강과 안전 그리고 사회 복지를 위협할 위험이 존재하는 곳에서 무엇을 해야 하는지를 결정하고, 위험 감소계획(risk reduction program)을 집행하며, 자연재난과 인위적 재난으로부터 인간의 생명과 재산에 대한 장기적이고 영구적인 위협의 정도를 감소시키려는 활동인 것이다[5]. 이처럼 재난예방 단계는 주로 장기적이고 일반적인 재난감소 문제를 다루고, 미래의 재난을 극복할 능력을 증진시키는데 초점을 두며, 재난의 종류에 따라 목표가 변화한다[6]. 예컨대, 잠재적 위험성을 지니는 물질이나 방사능 누출현상을 포함하는 기술위험의 경우 예방단계는 재난에 대한 사전조치를 통해 발생기회를 감소시키거나 원인을 제거하는 반면, 홍수·태풍·지진 등 자연재난의 경우 완화는 재난 구조와 인간 활동에 대해 조치를 취함으로써 위험지역에서 주기적으로 발생하는 재난 피해를 감소시키는데 주안점을 둔다. 이러한 예방단계에서는 사전계획(plan), 규제(regulation), 조세제도와 자금지출계획, 보험, 재난정보체계 등의 기법을 활용한다. 재해영향의 예측 및 평가, 재난으로 인한 피해영향을 감소시키기 위한 강제적인 규제방안의 마련, 안전기준의 설정 등의 업무를 지방정부가 수행하기에는 한계가 있기 때문에 중앙정부의 총체적인 재난예방활동이 더욱 효과적일 수 있다.

재난대비(preparedness) 단계는 재난 대응 단계를 위해 사전에 운영 능력을 개발시키는 활동 과정을 의미한다. 즉, 대비단계는 재난대응시 필요한 중요 자원들을 미리 확인하고 지역 내외에 있는 대응 기관들의 동의를 구하고 조정을 하며, 재난손실과 인명구조 활동가를 훈련시키며 대응계획 개발 등의 기능을 수행한다[5]. 또한 대비단계에서는 재난관리에 도움을 줄 계획이나 경보체계(warning systems)를 포함, 기타 수단들을 준비하는 데도 노력을 기울인다[7].

재난 대응(response)단계는 실제 재난발생시 재난관리 기관이 수행하여야 할 각종 임무 및 기능을 적용하는 과정으로 파악할 수 있다[8]. 이러한 대응단계는 완화·대비단계와 상호 연계되어 있고, 인위재난, 자연재난을 막론하고 재난관리의 전체적 차원에서 재난을 파악·대응하는 통합 재난관리체계의 확립을 통해 피해복구와 원조를 제공한다[9]. 또한 제2의 손실발생 가능성을 감소시킴으로써, 복구단계에서 발생할 수 있는 문제들을 최소화시키는 단계로서 재난관리의 실제 활동국면이다.

재난 복구(recovery)단계는 재난이 발생한 후부터 재난 피해지역이 원상으로 복구되는 장기적인 과정이다[1]. 즉 최소 운영수준으로의 지원에 필수적인 초기 회복기간으로부터 그 지역이 정상적인 상태로 돌아올 때까지 지원을 제공하는 지속적 과정인 것이다. 단기적으로는 이재민들이 최소한의 생활을 영위해 나갈 수 있도록 하는데 중점을 두어야 하며, 장기적으로는 재개발

계획과 도시계획 등의 과정을 거쳐 원상을 회복시켜야 한다. 이러한 계획들은 미래에 닥쳐올 위기발생 피해의 영향을 경감시키거나 재발방지의 좋은 기회가 되며, 위기관리의 첫 단계인 예방과 완화단계에 순환적으로 연결된다[5].

이상에서 살펴본 바와 같이 완화와 대비활동은 일반적으로 위기발생 이전에 기능하는 것이며, 대응과 복구활동은 위기발생 이후의 조치로 볼 수 있다. 이들 단계 중 위기발생 자체를 억제하거나 예방, 준비하는 완화·대비 과정이 중시되어야 함에도 불구하고, 현실적으로는 정치적 성격에 의해 위기관리에 소요되는 대부분의 자금과 각종 자원들이 복구과정에 집중되어 있다[9]. 따라서, 위기관리의 각 과정에 대해 균형 있게 자원을 배분해 주는 노력이 필요하며, 완화와 대비단계에 대하여 관심을 기울이는 것이 보다 중요하다[10].

## 2. 재난약자로서의 어린이

미국의 ‘취약계층의 대피를 위한 팁(Tips for Evacuating Vulnerable Populations)’에서는 재난이 발생했을 때, 취약계층으로 노인, 반려 동물과 함께 있는 사람들, 이동에 어려움이 있는 사람들, 자폐증, 인지장애가 있는 사람들, 다중의 화학적 민감도가 있는 사람들, 정신적으로 아픈 사람들, 임산부 및 신생아 등을 들고 있다[2].

사회적 취약계층으로서 어린이는 주요 재난이 발생했을 때 큰 영향을 받는다. “어린이는 작은 성인이 아니다”라고 종종 말하는데, 그 의미는 재난기획(emergency planning)에 있어서 중요하다. 어린이와 성인의 차이점은 육체적, 심리적, 사회적, 인지적, 정신적 측면에서 다양하게 나타나며, 음식, 취침습관, 욕구, 두려움 등에서도 차이점이 확연하게 나타난다. 여기서 가장 중요한 것은 크게 확대될 수 있는 재난 취약성이다. 어린이를 규정하는 가장 중요한 특징은 바로 ‘장소의존성(location dependence)’이다. 대다수의 어린이들은 그들이 깨어있는 동안 학교나 탁아소에서 80% 이상의 시간을 보낸다. 스포츠 시설, 캠프, 극장 등 다른 오락시설에 있을 수도 있다. 학교에 있을 때는 어린이들이 재난피해 취약성을 줄일 수 있지만 많은 어린이들이 방과후 부모님은 귀가하지 않은 상황에 놓일 수 있다. 아울러 방학 기간 동안에는 이러한 기간이 연장될 수도 있다. 2005년도 카트리나 허리케인<sup>1)</sup>의 경우와 같이, 재난관리 기획가는 지역사회내의 이

1) 허리케인 카트리나의 여파로 미국 국민들은 처음에는 들어보지 못한 수백만명의 이웃주민들의 울음소리를 듣는 집단적 쇼크를 경험하게 되었다. 뉴올리언스에 사는 가장 빈민층 주민들이 과거에 잘못 만들어진 정책에 의해 가장 상처를 받았다(Bates and Swan, 2007 : 15). 최근 발생한 자연재난 중에서 가장 피해가 심했던 미국의 사례인 허리케인 카트리나는 2005년 8월 말, 미국 남동부를 강타한 대형 허리케인으로 북대서양에서 발생한 허리케인 중 6번째로 강했다. 허리케인 카트리나로 인해 가장 큰 피해를 입은 지역은 미국 뉴올리언스이다. 8월 30일 허리케인으로 인해 폰차트레인 호수의 제방이 붕괴되면서 이 도시의 대부분의 지역에 물난리가 일어났다. 뉴올리언스는 지역의 80% 이상이 해수면보다 지대가 낮아 그 당시 들어온 물들이 빠지지 못하고 그대로 고여 있는 상황이었다. 이 지역의 살고 있는 주민 중 2만 명 이상이 실종된 상태이며, 구조된 사람들은 인근 슈퍼 돔에 6만 명 이상, 뉴올리언즈 컨벤션 센터에 2만 명 이상 수용되었다. 두 수용시설은 전기가 끊긴 상황에서 물공급 및 환기마저 제대로 되지 않아 이재민들의 불만을 더욱 키웠다. 또한 수용시설과 폐허가 된 시가지에서 약탈, 총격전, 방화, 강간 등 각종 범죄가 계속 일어나고, 이재민의 대부분을 차지하는 흑인들의 인종갈등 발생하였다. 또한 생존자들의 후유증은 날이 갈수록 커지고 있다고 한다(위기백과, 2012. 9. 11).

러한 어린이들에 대한 정책적 고려가 필요하다.

재난현장에서 어린이뿐만 아니라 태아도 중요한데, 태아는 산모의 건강상태와 영양섭취 등과 직접적인 관련성이 있기 때문에 임산부는 어린이와 같은 정책적 배려가 필요하다. 재난기획가는 재난대응계획을 수립할 때 반드시 임산부와 어린이에 대한 재난취약성에 대한 고려를 해야 한다[11].

어린이들은 성인들에 비해 몸집이 작아 사소한 외부의 침입으로부터 생물학적, 화학적 재난에 취약한데, 어린이들은 재난에 있어 육체적으로 다음과 같은 방식으로 피해를 받을 수 있다.

- 빌딩붕괴로부터 부상
- 교통사고로부터의 부상
- 잔해로부터의 부상
- 화학물질과 오염원으로부터 발생하는 물 전염병
- 오염된 식품과 물로부터의 섭취
- 장기간의 적절한 영양섭취의 전무
- 적절한 건강보호, 약, 장비로부터의 접근결여
- 동물로부터의 공격

모든 재난피해자들은 심리적 스트레스와 트라우마의 위기에 직면한다. 그렇지만 어린이들은 보호자에 대한 강한 의존성과 상황에 대한 이해부족으로 위기상황에 적절한 대처가 어려워 더욱 큰 위험에 직면한다.

재난상황에 있었던 어린이들은 육체적인 안전에 있어서 더욱 민감해진다. 어린이의 정신적 안정감은 재난으로부터 쉽게 파괴될 수 있기 때문에, 재난으로부터 발생한 트라우마를 규정할 수 있는 적절한 간호가 필수적이다. 이에 어린이와 보호자들에 대한 적절한 프로그램을 활용할 수 있다[11]. 아울러 가정의 통합(family unity)이 일상생활 및 특히 재난상황에 있어 중요하다. 재난이재민과 같은 상황을 직면했던 경우, 가정의 통합이 중요하며, 추후에도 있을 수 있는 재난에 대비하기 위해서라도 이러한 조치가 필수적이다.

어린이들의 일상생활 대부분은 가정, 친구, 그리고 부모들에 의해 형성되며, 학교와 탁아센터에 주로 근거한다. 어린이의 기반시설은 부모, 조부모, 후견인, 양부모, 형제자매, 학교, 어린이 돌보미 센터, 부모, 지역사회기반시설, 아동 복지서비스, 학교친구들을 포함한다.

위기관리자들은 저소득층 가정들이 재난후 정상적인 생활도 돌아오는데 까지 힘든지를 알아야 한다. 이러한 가정들은 정상적인 생활로 복귀할만한 재정과 정보가 없다. 아울러 위기관리 기획자들은 지역사회내의 인구구성, 어린이가 속해 있는 가정에 대한 위치 등 GIS 기록 등에 대한 정확한 정보가 있어야 한다. New Orleans 시는 자기 스스로 재난시 대피할 수 없는 주민들을 도울 수 있는 지방정부 지원의 대비계획을 수립하여 왔다. 이러한 계획의 중요한 부분이 의료지원이다.

또한 학교와 사회복지 서비스 기관들은 재난 발생시와 발생 후에 어린이들을 지원할 수 있는 중요한 역할을 수행한다. 학교는 교육과 봉사를 통하여, 사회복지 기관들은 고아, 위기에 처한 어린이들에 대한 지원을 통해서 역할을 수행한다.

이와 같이 재난은 어린이의 육체적, 정신적인 행복을 파괴하고, 부정적인 영향을 미칠 수 있기

때문에 효과적인 지역사회 위기관리 계획을 수립하기 위해서는 지역내의 다양한 요소들을 면밀하게 살필 필요가 있다[11].

### III. 미국 재난관리에 있어 어린이 보호방안

이 연구의 공간적 범위인 미국은 영토가 넓고, 인구가 3억명 이상인 초강대국이다. 이와 같은 미국에서도 허리케인, 토네이도, 지진, 산불 등 다양한 종류의 수많은 재난의 경험이 있다. 미국의 행정이 각종 재난에 관여하기 시작한 것은 19세기 초대형화재에 대한 원조를 정립화하면서 부터였지만, 1930년대까지는 주로 이재민을 구호하고 복구를 지원하는 행정이 특별한 필요에 의해서만 이루어 졌다[12]. 따라서, 재난관리를 전담할 수 있는 조직도 없었고, 단지 전국적인 자원봉사기관으로 활동했으며, 복구과정의 소요자금도 여기에서 마련되었다. 그러나 1936년의 홍수통제법(The Flood Control Act), 1950년의 재난구호법(The Disaster Relief Act)이 제정되면서 행정이 본격적으로 재난을 관리하게 되었다. 미국은 1978년 정부개편계획 제 3호에 의하여 설치된 연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency, FEMA)에 의해 그 동안의 분화되고 조정되지 않았던 연방정부의 재난대비 노력이 카터 행정부에 의해 인식·조정되었다[13]. 이와 같이 설립된FEMA는 재난으로 인한 손실을 방지하기 위해서 중앙정부적인 리더십 차원에서 설립된 조직으로 대통령 직속기관이다(Clary, 1985: 20). 미국은 STAFFORD법에 근간을 두고, DHS 산하 FEMA(상설)에서 재난관리를 지휘하고 있으나, 대체로 지방 위기관리국(EMA)과 방재담당 부서에서 모든 책임을 지고 재난에 대응하고 있으며, 대규모 재난의 경우에만 연방정부의 지원이 있다.

미국에서는 민관협력체제를 통하여 사회적 약자를 보호하고 있는데, 대표적으로 ENLA(Emergency Network of Los Angeles)가 있다. ENLA는 지역밀착형 봉사단체인 CBO(Community Based Organization), 미국 적십자사나 구세군과 같은 전국적인 NPO단체, 그리고 정부가 참여하는 조직이다. 특히 CBO는 사회적 약자를 접하고 있기 때문에 해야 할 일을 알고 있으며, 전국적인 NPO단체들과 협력해서 사회적 약자를 보호하는 일을 하고 있다[2].

## 1. 예방단계와 대비단계

### 1) 예방단계

재난은 자연세계에서 발생하는 현상이다. 미국은 홍수, 허리케인, 토네이도, 지진 등 자연재난으로 매년 200억 달러 이상의 직접비용을 지불한다. 이 비용의 목적은 계속적으로 증가추세에 있으며, 사망, 부상, 환경 및 생태계파괴, 소중한 자산파괴, 가정생활의 붕괴 등 측정할 수 없는 비경제적인 손실 또한 엄청나다[14]. 재난예방<sup>2)</sup>의 목적은 환경적으로 건전한 지역사회, 사회적

2) 재난예방(mitigation) 단계의 경우 재해영향의 예측 및 평가, 재난으로 인한 피해영향을 감소시키기 위한 강제

제적으로도 안전한 사회를 창조하는 것이다. 이러한 예방전략은 지역사회의 복원력에 있어 가장 중요한데, 미래의 재난을 경감시키는 예방전략은 다음을 포함한다.

- 재난 요인 파악(hazard identification), 기획
- 설계, 건설, 재조절(retrofit)
- 토지사용계획과 규제
- 공공정보(public information)
- 습지의 보호와 복구[15]
- 재정지원, 유발
- 구조적인 통제

재난에 대처하는 어린이들의 능력은 직접적으로 지역사회의 복원력과 기반시설과 연계된다. 카트리나 허리케인 기간 동안 29만명의 어린이들이 학교를 떠나 대비했다.

어린이들은 일상생활 속에서 다양한 시설(예를 들어, 학교 시설, 탁아소, 레크레이션 센터, 정부빌딩, 도로와 다리, 버스 등 교통시설, 전기와 가스, 수도 등 공공시설)에 의존한다. 그런데 이런 시설은 재난발생시에 위험하다. 위험의 정도는 재난에 따라 다양하다. 지진, 태풍, 홍수는 도시를 마비시키고, 이 도시를 구성하고 있는 기반시설들은 서로 얽혀 있기 때문에 더욱 문제가 된다. 예를 들면, 지진이 나서 도로가 파괴되었다면 학생들이 등하교를 하지 못한다. 또한 지진으로 물을 마실 수 없다면 학교나 병원은 당분간 문을 닫아야 할 것이다[11].

#### ① 재난 요인 파악(hazard identification), 기획

이 과정은 예방전략을 수립하는데 있어 가장 중요하다. 어린이들의 지역사회에 영향을 미치는 시설들에 대한 이해 없이는 재난예방 전략을 수립하기 힘들다. 재난예방 전략을 수립하는 가장 본질적인 부분은 특정지역에서 재난에 대한 분석이다. 모든 지역사회는 지역내의 현존하는 위험요인을 파악하고 반드시 예방전략을 수립해야 한다. 이 예방전략은 지역에 존재하는 모든 요소들 : 선출직 공무원, 교육 및 학술대표, 환경 및 노조대표, 특별한 옹호집단, 기업체 대표, 시민단체, 이익집단 등이 포함되어야 바람직하다. 이런 계획들이 나중에는 도로지도(road map)의 역할을 수행할 것이다. 지역사회의 모든 계획은 지역내의 위기관리조직과 조화를 이루며 실행될 것이고, 위기관리자들은 어린이들의 욕구에 직간접적으로 영향을 미치는 위험을 결정하는 예방전략을 수립할 것이다.

#### ② 설계, 건설, 재조절(retrofit)

설계와 건설은 지역사회 기반시설의 위험을 감소시키는 가장 비용-효과적인 수단 중 하나이다. 이 과정은 건축법, 건축 및 설계기준, 토양 및 조경고려 등에 따라 영향을 받는다. 건축법적 기준은 신설, 전면적인 보수 등 시설을 개축하는데 활용될 수 있다. 예를 들어 캔사스주의 Wichita시의 ‘두개의 안전한 방 프로젝트(2 safe room projects)’를 들 수 있다. 이 프로젝트는 공공학교 구역내 9,000명의 학생 중에서 약 7,800명을 수용할 수 있는데, 이 시설은 투표, 교회에

---

적인 규제방안의 마련, 안전기준의 설정 등의 업무를 지방정부가 수행하기에는 한계가 있기 때문에 중앙정부의 총체적인 재난예방활동이 더욱 효과적일 수 있다.

배, 보이 스카우트나 걸 스카우트 등의 레크레이션 등 다양한 활동을 하는 어린이들을 보호할 수 있다. 이러한 구조적인 예방전략은 다음과 같은 과정과 절차가 동반된다.

- 대피소 관리 팀의 창설
- 대피소 유지절차와 스케줄의 작성
- 대피경고, 훈련, 연습절차와 스케줄
- 일기예보 모니터링
- 대피소 접근 검사

### ③ 토지이용계획과 재정 유인

재난예방 전략에는 토지수용, 지역권, 폭풍 및 물 관리, 합병, 환경평가, 범람원 관리계획 등을 포함하는 효과적인 기반시설을 위한 토지이용계획이 제안된다. 토지이용계획은 재난예방 전략을 수립하는 초기에 사용되는 전략이었다. 1968년 의회는 국가홍수보험 프로그램을 실행하기 위하여 ‘국가홍수보험법(the National Flood Insurance Act)’을 통과시켰다. 이 법은 연방정부로부터 지원하여 적은 비용으로 홍수보험을 활용하여 홍수관리 시스템을 지방정부가 할 수 있도록 한 것이다. 즉 이 법은 학교, 병원, 기타 중요한 시설들을 홍수로부터 보호하기 위하여 지방정부를 지원하도록 한 법률이다.

재정유인(financial incentives)은 재난예방 전략을 촉진하기 위한 제도이다. 위기를 감소하기 위해 지방에서 사용되는 접근방법 중에서 특별세 신설, 세금 인상과 채권, 이전지원, 지방교부세 등이 있다[11].

## 2) 대비단계

어린이를 위한 재난대비 프로그램에는 여러 과정이 있다. 위기관리자들은 위기실행계획이 제대로 작동하기 위해 지역사회의 구성원들인 학교직원들, 탁아시설 관리자와 교사, 재난대피소 관리자들과 긴밀하게 협조관계를 유지해야 한다. 이론적으로 재난대비(preparedness) 단계에서는 대응기관들 사이의 사전 훈련 및 협조체계의 유지, 대응자원의 확보 및 비축, 경보 체제의 구축 등 지방정부 단독으로 업무를 처리하기에는 버거운 면이 있다.

특히 재난대비 단계에서는 다음과 같은 요건들이 반드시 포함되어야 한다.

- 어린이 안전
- 영양(비상사태시 어린이를 위한 음식, 물, 영양제 등이 준비되어 있어야 한다).
- 의복과 대피소
- 위생
- 대피와 교통
- 건강과 병원 간호
- 의료지원과 위기대응
- 감독, 간호, 교육시설
- 교육
- 심리적 지원

- 어린이, 부모, 탁아시설 관계자에 대한 교육

종합적으로 보면, 위기관리자들은 재난대비 계획을 수립함에 있어서 어린이들의 욕구를 보장할 수 있도록 현재의 상황을 확실하게 체크하여 문제점을 반영하여야 한다. 또한 지역사회를 구성하는 많은 중요한 정보를 갖고 있는 구성원들에 대한 접촉도 중요하다. 이와 같은 재난대비 계획은 다음과 같은 원칙들이 들어가서 수립되어야 한다.

- 재난은 정상적인 자원들이 활용되는 상황이 아니다.

- 중요한 개념들은 단순하고 융통성이 있어야 한다.

- 가능하면 스텝들은 익숙한 업무 형태와 절차를 지키고, 중요한 변화는 반드시 적절한 훈련을 거친 후에 시행한다.

- 계획은 신속한 대응을 할 수 있어야 한다.

- 생존자는 신체적 간호에 별도로 정신적 치료 및 지원이 동반되어야 한다. 그들은 합리적인 행동을 기대하기 어렵다.

- 신뢰할 수 있고 신속한 커뮤니케이션을 따라야 한다[23].

학교관계자들은 미래의 재난에 대비해서 재난대비계획을 잘 세우고, 대피소 관계자는 어린이들의 욕구를 파악, 적절한 물자를 준비해 놓아야 한다. 학교내의 재난대비 프로그램, 여름 캠프 등은 미래의 재난에 대비하고, 재난 복원력을 높이는데 유용할 것이다[11].

## 2. 대응 및 복구단계

### 1) 대응단계

재난 대응기간에는 화재진압, 의료지원, 홍수통제, 해로운 물질 청소, 식음료 공급, 건강 구호, 대피처 마련 등이 포함된다. 재난에 따라서 이 기간은 짧게는 24시간에서 길게는 2-3주가 걸릴 수도 있다[16].

“극도의 혼란 중간에 어린이들이 울었다. 카트리나가 지나간지 5주가 지난 때였다. 어린이들 중 일부는 아무 표정이 없었고, 어떤 아이들은 걱정과 불안에 휩싸여 있었다. 일부만이 놀고 있었다. 어떤 여자아이가 간이침대 끝에 앉아 소리없이 흐느끼고 있었다. 도와주세요! 도와주세요! 반복된 도움요청이었다. 나는 괜찮냐고 물었다. 그 아이는 고개를 끄덕였다. 눈에 비친 고통이 나에게 도움을 요청하고 있었다. 나는 그 여자아이 옆에 가려했으나, 갑자기 옆에 있는 응급환자 때문에 잠깐 그 환자를 보았다. 그리고 나서 그 아이를 찾으려 하니 찾을 수가 없었다[17].”

카트리나 기간 동안 수천명의 어린이들이 그들의 가정과 떨어져 끔찍한 경험을 하였다. 어린이들에게는 부모와 가정이 가장 중요한 안전장소이다. 최근에 자연재난의 트라우마를 경험한 어린이들은 가정의 도움이 없는 경우 추가적인 트라우마를 경험한 것으로 나타났다[18].

“Xia는 33살의 흑인여성으로 4명의 자녀가 있고, 10대인 남동생의 보호자이기도 하다. 카트리나로 홍수가 났고, 연이은 제방의 붕괴로 남편과 아이들과 함께 뉴올리언즈를 떠나게 되었다. 그들이 텍사스 오스틴시에 도착했을 때, 뉴올리언즈에서 갖고 있던 모든 것을 잃은 후에 낯선 도시에서 부딪히는 많은 문제들이었다. 그들이 텍사스에 도착하자마자 남편은 감옥에 투옥되었고, 혼자 난민 가족을 책임지는 상황이 되었다. 그녀의 아이들은 새로운 학교에 등록하고 적응

을 해야 하는 문제에 직면했다. 그들은 뉴올리언즈에서는 비록 가난했지만 그럭저럭 살아가는 처지였지만, 여기서는 더 이상 그런 것이 아니다[19].”

최근 카트리나 허리케인을 시작으로 위기관리자, 의료관계자, 사회복지 관계자, 자원봉사 단체들은 재난대응 및 복구과정<sup>3)</sup>에서 어린이들의 특징적인 욕구가 있다는 것을 인식하였다. 최근 재난들은 미래의 재난을 대비하기 위해 필요한 정보를 알려 주었다. 위기관리자는 지역사회에 존재하는 위기대응계획에서 어린이를 보호하는 특별한 계획이 포함되어야 하는데, 특히 대응 및 복구단계에서는 다음과 같은 내용들이 포함되어야 한다.

- 어린이를 보호하는 시설들에 대한 경고
- 대피처<sup>4)</sup>에서 어린이들에 대한 보호와 교통시스템 확보
- 재난의료체제, 대피처 내에서 가족을 보호하기 위한 모든 노력들
- 대피처에서 어린이들에 대한 영양 조사
- 어린이를 보호하기 위한 재난대응 욕구조사

## 2) 복구단계

주요한 재난을 효과적으로 복구하는 것은 장기적인 복구와 지역사회내의 어린이 보호에 직접적인 영향을 미친다. 1990년대 초, 심리학자들은 어린이들이 재난으로부터 겪은 트라우마를 극복하는데 심리 상담이 주요한 역할을 한다는 것을 인식하게 되었다.

지역사회내의 어린이를 보호하고, 재난을 복구하기 위한 주요한 다섯 가지 과정은 다음과 같다.

- 스탠포드법에 의해서 자격이 있는 어린이 탁아시설을 지정
- 임시 주택을 위한 탄력적인 규칙과 프로그램 설치
- 학교 재건축, 공공교통 시스템과 같은 어린이를 최우선시하는 공공기반시설 회복
- 재난으로 피해를 입은 어린이와 보호자에 대한 정신적 건강서비스 제공

3) 복구(recovery) 단계의 경우에는 중장기 복구계획 수립 및 복구의 우선순위 결정, 복구장비 및 복구예산 확보 방안 마련, 복구지원을 위한 관계기관들과의 협조, 피해상황의 집계, 긴급지원물품의 제공, 재난발생 원인 및 문제점 조사, 개선안의 마련 및 유사위기 재발 방지책 마련 등의 업무도 마찬가지로 중앙과 유관기관과의 상호 협조체제 하에서 보다 능률적인 재난복구가 가능할 것이다. 또한, 어느 한 지방에 재난이 발생하였을 경우 그 지방의 조직과 인력 및 자원만으로 재난이 발생하기 전 원상태로 복구하기란 사실상 불가능한 일이기 때문에 보다 강한 협력이 필요하다.

4) 어린이를 보호하기 위한 대피처는 몇 가지 기준이 충족되어야 한다.

- 피해를 입은 가정에서 소통할 수 있는 안전한 거리
- 신선하고 충분한 물 확보
- 적절한 화장실, 세면실 및 세탁시설 구비
- 어린이를 위한 교육공간과 레크레이션 시설, 가게
- 수면공간, 가정을 위한 충분한 공간
- 정기적인 경찰순찰, 소방
- 개인 등록 시스템 유지[20].

- 어린이 재난 이슈에 대한 지원 조사

미국의 스탠포드법에는 언어에 취약한 이들은 재난정보에 취약하기 때문에 영어구사가 어려운 대상자들을 확인하고, 비상시나 주요 재난을 위한 계획을 수립할 때, 언어취약집단을 고려하여 재난정보를 전달할 수 있도록 노력해야 한다고 규정한다. 따라서, 주요 재난이나 위기발생시 주정부와 지방정부들은 표준 언어 프로그램과 정보센터를 유지하도록 하고 있다. 또한 재난발생시 어린이들의 관리를 위해 국립아동위치센터(Child Locator Center)가 설치되어, 빠른 신원 확인과 어린이들과 가족을 상봉하게 하였다. 떨어져 있는 어린이들에 대한 정보를 수집하기 위해 재난장소에 직원들을 파견하여 정보를 공유한다[11]. 미국 적십자사에서는 재난발생시의 대피소에는 이재민 등록처를 설치하고, 가족서비스를 위한 상봉장소를 만들고, 이재민들에 대한 면담을 통해 어린이 등에 대한 특별지원이 진행된다. 특히 어린이와 임산부에 대한 보호가 잘 이루어지도록 하는 재난대응이 중요한 요소로 취급된다.

또한 큰 재난에서는 조정 노력의 결과로서 의사소통이 매우 어렵지만 중요하다. 이와 같은 의사소통은 반복된 노력에 따라 오류를 줄일 수 있다. 미디어는 재난대응의 다양한 측면에서 의사소통을 하는 중요한 역할을 수행한다. 미디어는 이재민들의 고통과 대응 및 복구지원의 필요성 등 공공의 관심을 유도하는 역할을 수행하기도 한다[21]. 특히 모든 재난에 있어서 루머 통제(rumor control)는 매우 중요하다. 일반적으로 루머통제는 일반시민들에게 친숙하지 않은 재난에 있어 보다 중요한데[22], 예를 들면 원자력이나 기술적 재난이 그렇다.

재난관리에서는 경찰, 소방, 앰블런스, 병원 서비스가 포함되는 다양한 조직구성원들이 참여한다. 이들은 무장된 서비스를 하기도 하고, 가스, 철도 등과 같은 공공시설물 기관과도 연합하여 업무를 수행하기도 한다. 특히 구조나 복구작업은 이러한 각기 다른 조직, 수준에서 일을 하기 때문에 조정된 방식으로 힘을 합쳐 일을 해야 효과적이다. 이는 각 기관들이 서로의 책임과 시스템을 알 필요가 있음을 의미한다. 재난을 기획하는 단계에서 이러한 포괄적인 논의와 동의가 반드시 필요하다[23].

#### IV. 결론

전통적으로 재난발생이 빈번했던 한국의 경우 적어도 재난관련 조직 구성원의 학습을 통한 재난관리 성과가 가시적으로 나타날 법도 하지만 여전히 재난으로 인한 피해는 늘어나고 있는 추세이다[24].

우리나라도 급변하는 기후변화와 지구온난화, 도시화, 노인인구의 증가와 다문화가정의 증가 등 재난발생의 환경 변화와 함께 재난대응에서도 서비스 대상자인 수혜자에 대한 세심한 계획과 대비가 필요한 시점이다. 특히 고령화와 맞벌이부부의 증가는 재난약자에 대한 정책적 배려가 반드시 필요한 부분이다.

이런 맥락에서, 이 연구는 수많은 재난을 통해 선진 재난관리 시스템을 구축하고 있는 미국사례를 중심으로 특히 어린이를 보호하기 위한 시스템을 분석한 것이다. 즉, 재난이 발생하면 정상적인 성인들도 대피 및 구조에 어려움을 겪게 되지만 어린이와 같은 사회적 약자들은 타인의

도움 없이는 불가능하다. 이런 점에서 미국이나 일본 등 주요 선진국에서는 사회적 약자에 대한 재난관리가 실질적으로 작동하고 있다. 그 중에서도 어린이들은 신체적, 정신적으로 미숙하고, 부모나 보호자와 떨어져 있을 때는 위급 상황시 성인과는 다른 어려운 점이 발생한다.

미국에서는 정부뿐만 아니라 민간단체, 시민단체에 이르기까지 어린이를 보호하기 위한 시스템이 재난관리의 전 과정(예방, 대비, 대응, 복구)에 정착되어 있으며, 세심한 정책적 고려를 법률과 프로그램에 반영하여 만일의 사태를 대비하고 있다.

향후 우리나라에서도 재난관리정책에 어린이를 포함한 사회적 약자를 보호하는 규정이 필요하고, 이들을 담당하는 부서가 필요하다. 아울러, 재난관리 교육 및 훈련에서 어린이를 대상으로 한, 어린이를 보호하기 위한 프로그램이 더욱 활성화되어야 한다. 즉, 어린이를 위한 대피가이드 라인, 재택 및 사회복지 시설대책, 재난대응 매뉴얼 등과 같은 구체적인 프로그램이 개발되어야 한다.

## References

- [1] Park, Dong Kyun. 1996. *The Emergency Management of Korean Local Government: with an Emphasis on the Man-made Hazards in Seoul*. Ph. D. Dissertations, The Graduate school of Dongguk Univ.
- [2] Sung, Ki Hwan. *et. al.* 2011. A Research on Building Protecting System for the Socially Vulnerable in Large Scale Disaster Area. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 7(1): 1-22.
- [3] Lee, Jae Eun. 2012. *Introduction to Emergency Management*. Seoul: Daeyoung Books.
- [4] Petak, William J. 1985. Emergency Management: A Challenge for Public Administration. *Public Administration Review*. 45: 3-7.
- [5] McLoughlin, D. 1985. A Framework for Integrated Emergency Management. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan): 165-172.
- [6] Fischer, Henry W. III. 1998. *Response to Disaster: Fact Versus Fiction & Its Perpetuation*. *The Sociology of Disaster*. Lanham, MD.: University Press of America, Inc.
- [7] Clary, Bruce B. 1985. The Evolution and Structure of Natural Hazard Policies. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan): 20-28.
- [8] Park, Dong Kyun. 2008. The Empirical Study on Local Civil Servants' Consciousness of the Disaster Management and its Implications. *Korean Public Administration Quarterly*. 20(1) : 289-312
- [9] Perry, Ronald W. 1985. *Comprehensive Emergency Management: Evacuating Threatened Populations*. JAI Press.
- [10] Park, Dong Kyun and Jae Ho Lee. 2003. A Study on the Emergency Management in China:

- the Case of SARS. *Korean Public Administration Quarterly*. 15(3): 729-751.
- [11] Bullock, Jane A., George D. Haddow, and Damon P. Coppola. 2011. *Managing Children in Disasters*. CRC Press.
- [12] Park, Dong Kyun. *et. al.* 2009. *Disaster Response of the Local Government*. Seoul: Daeyoung Books.
- [13] May, P. J. 1985. *Recovering From Catastrophe Federal Disaster Relief Policy and Politics*. Connecticut: Greenwood Press.
- [14] Park, Dong Kyun. 2013. The Emergency Management System in the U. S: The Lessons from the Hurricane Sandy. *Journal of the Korean Society of Private Security*. 12(1): 73-96.
- [15] Pickett, John H. and Barbara A. Block. 1991. Day-to-Day Management. in Thomas E. Drabek and Gerard J. Hoetmer. eds. *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. Washington, D.C.: International City Management Association.
- [16] Comerio, Mary. 1998. *Disaster Hits Home: New Policy for Urban Housing Recovery*. Univ. of California Press.
- [17] Taylor, Denny. 2012. *Help! a little girl cries: Women and Children in Catastrophic Times in The Women of Katrina by Emmanuel David and Elaine Enarson*. Vanderbilt University Press: 34-38.
- [18] Dolan, M. A. and S. E. Krug. 2006. Pediatric Disaster Preparedness in the Awake of Katrina: Lessons to be Learned. *Clinical Pediatric Emergency Medicine*. 7: 59-66.
- [19] Reid, Megan. 2012. *Mothering after a Disaster: The Experience of Black Single Mothers Displaced by Hurricane Katrina in The Women of Katrina by Emmanuel David and Elaine Enarson*. Vanderbilt University Press: 105-117.
- [20] Skeet, Muriel. 1977. *Manual for Disaster Relief Work*. Churchill Livingstone.
- [21] Clark, Matthew, Ismet Fanany, and Sue Kenny. 2011. *Post-Disaster Reconstruction*. Earthscan.
- [22] Perry, Ronald W. and Joanne M. Nigg. 1985. Emergency Management Strategies for Communicating Hazard Information. *Public Administration Review*. 45(special issue): 49-52.
- [23] Walsh, Mike. 1989. *Disasters: Current Planning and Recent Experience*. Edward Arnold.
- [24] Park, Dong Kyun. *et. al.* 2012. The Strengthen Efficiency Measures for Disaster Management System in Local Government. *Korean Local Government Review*. 13(4): 131-154.

### 참고문헌 (References in Non-roman Script)

- [1] 박동균. 1996. 지방정부의 위기관리행정에 관한 연구: 서울시 인적 재난의 사전대비를 중심으로. 동국대학교 박사학위논문.
- [2] 성기환, 최일문. 2011. 대형 재난현장에서의 사회적 약자 보호시스템 구축에 관한 연구. 한국위기관리논집. 7(1): 1-22.
- [3] 이재은. 2012. 위기관리학. 서울: 대영문화사.
- [8] 박동균. 2008. 재난관리에 대한 지방공무원들의 인식분석과 함의. 한국행정논집. 20(1): 289-312.
- [10] 박동균, 이재호. 2003. 사스의 대응사례를 통해 본 중국 위기관리행정의 문제점. 한국행정논집. 15(3): 729-751.
- [12] 박동균, 박창근, 송철호, 오재호. 2009. 지방자치단체의 재난대응론. 서울: 대영문화사.
- [14] 박동균. 2013. 허리케인 샌디를 통해 본 미국 위기관리 시스템의 교훈. 한국민간경비학회보. 23: 73-96.
- [24] 박동균, 양기근, 류상일. 2012. 지방자치단체 재난관리체계의 현황과 개선방안. 한국지방자치연구. 13(4): 131-154.

---

**박동균:** 동국대학교에서 행정학박사 학위(논문제목: 지방정부의 위기관리행정에 관한 연구: 서울시 인적재난의 사전대비를 중심으로, 1996년 2월)를 취득하였으며, 현재 대구한의대학교 경찰행정학과 교수로 재직 중이다. 주요연구 및 관심분야는 경찰행정, 위기관리, 민간경비 분야이며, 현재 한국경찰연구학회장, 한국민간경비학회장, 국가위기관리학회 부회장으로 활동 중이다(police@dhu.ac.kr).