

## 재난발생시 '재난약자' 에 대한 지역사회 지원체계 강화방안 연구\*

– 한·일 양국의 재난약자에 대한 사전조사 체계 비교를 중심으로 –

Improvement Strategy of Social Support System with Vulnerable People to Disaster

– Comparative Study of Preliminary Survey Structure on Vulnerable People to Disaster between Korea and Japan –

Masatugu Nemoto\*\*, Eri Ariga

Social Science Research Institute, Chungbuk National University, 52 Naesudong-ro, Heungduk-gu, Cheongju, Korea

Institute of Regional Studies, Ibaraki University, 2-1-1, Bunkyo, Mito, Japan

### Abstract

Building Social support system with vulnerable people to disaster is in progress in each country such as crisis management manual for disabled in Korea and preliminary survey for people with special needs in disasters in Japan. This study compared these two countries in order to lead suggestions to Korea. The result shows that the crisis management manual for disabled in Korea supports them to self-check their ability of crisis management. On the other hand, the preliminary survey for people with special needs in disasters in Japan is mostly conducted by local government and its information is shared with related organizations. Thus it is necessary for vulnerable people not only to self-check their crisis management ability but to apply the preliminary survey for people with special needs in disasters by government and related organizations also in Korea.

**Key words:** vulnerable people to disaster, people with special needs in disasters

---

\* 이 논문은 정부(교육과학기술부) 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2009-413-B00031).

\*\* Corresponding author. Tel. +82-43-249-1703. Fax. +82-43-275-1343. E-mail. motomonemoto@gmail.com

Submission & Publication Process

Received: Jan. 5, 2014 / Revised: Jun. 24, 2014 / Accepted: Jun. 30, 2014

### 국문초록

고령자, 장애인을 비롯한 이른바 ‘재난약자’의 증가가 인식되고 있는데도 불구하고 큰 피해가 발생하고 있는 한국, 일본 각국에서 재난대책 재검토가 진행되고 있다. 한국에서는 장애인 재난위기관리 매뉴얼이 배포되었고, 일본에서는 재난약자 실태를 파악하는 노력이 계속되고 있다. 재난약자를 포함한 지역사회 지원제도가 구축되고 있는 것이다. 이에 본 논문은 한국 장애인 재난위기관리 매뉴얼 내용과 일본 재난약자 사전조사 실태 분석을 통하여 향후 한국에서 재난약자를 두루 포함한 지역사회 지원체계 강화에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 분석 결과, 한국 장애인 재난위기관리 매뉴얼은 본인의 재난관리 능력을 사전에 확인할 수 있는 장점이 있는 반면에 지자체, 지역사회가 그 내용을 파악하는 방도가 제공되어 있지 않다는 단점이 있다. 따라서 특정지원 수요자 사전조사를 통하여 명확한 정보를 정리할 필요가 있다. 그리고 이에 근거한 지역주민 피난훈련이 필요하다. 여기서 일본 ‘재난시 특정지원 수요자 조사표’를 참고로 하여 개인별 상황을 파악한다면 누구나 피난할 수 있고 누구나 피난을 도울 수 있는 관계를 구축할 수 있게 될 것이다. 이에 기초하여 재난관리 매뉴얼 또한 보다 효과적으로 개선해 나갈 수 있게 될 것이다. 관련하여 본 논문은 ‘재난약자’라는 용어 대신 일본에서 사용되고 있는 ‘災害時要援護者’에 해당되는 것으로 ‘재난시 특정지원 수요자’라는 용어를 제시하였다.

**주제어:** 재난약자, 재해시 요원호자(災害時要援護者), 재난시 특정지원 수요자

## 1. 서론

한국에서 고령자, 장애인을 비롯한 이른바 ‘재난약자’ 수가 전체인구의 17% 이상인 것으로 나타나<sup>1)</sup> 이를 포함한 재난대책의 중요성이 제기되고 있다. 그러나 각종 재난을 일원화한 ‘재난 및 안전관리 기본법(2004년 제정)’에는 재난약자와 관련된 규정이 없는 실정이다. 관련하여 이미 ‘자연재해대책법’에 재난약자 조항을 신설할 필요성이 제기되고 있기도 하다(국립방재연구소, 2010: 89-90).

한편 일본에서는 2006년 ‘재해시 요원호자(災害時要援護者) 피난지원 가이드라인’이 정리된 후 기초지방자치단체 단위에서 재해시 요원호자(재난약자) 피난지원 전체계획을 책정하도록 촉진해 오고 있으며, 2013년 3월 말 기준 97.8%(1,704개) 지자체가 전체계획을 책정한 상황이다(內閣府, 2012).

특히 2011년 3월 11일에 발생한 동일본 대지진에서는 연안 피해지역 지자체에 거주하는 장애인 희생자 비율은 비장애인의 두 배에 달하였으며, 만약 이들 중에서 적절한 지원을 받을 수 있었다면 생명을 지킬 수 있던 사람들도 있었을 것으로 이러한 상황을 결코 방치하면 안 되는 것이다. 그 후 2013년 재해대책기본법 일부개정예에 의하여 재난발생시 피난에 특별한 지원이 필요한 사람에 대한 명단작성이 의무화되었다.

1) 재난약자의 피난 공간 기준을 연구한 김종성(2010: 52-53)은 재난약자를 65세 이상 고령자와 함께 장애인으로서 자력 피난이 가능한 사람, 자력피난이 어려운 사람, 자력피난이 불가능한 사람으로 분류하였고, 통계자료에 근거해 65세 이상 인구 비율 10.3%(2009년), 장애인 6.7%(2008년), 그리고 장애분류별 실태조사에 의거해 자력 피난 가능 인원 3.34%, 자력피난 곤란 인원 2.38%, 자력피난 불가능 인원 0.97%로 산출하였다. 이 계산에 따르면 한국 인구의 17% 이상이 재난약자로 간주된다.

그러나 개인정보보호 등을 이유로 명단 책정에 시간이 소요되고 있는 것으로 나타났다. 실제로 명단을 정비하고 갱신 중에 있는 지자체는 2012년 4월 현재 64.1%에 불과한 것이다(內閣府, 2013: 86-87). 뿐만 아니라 재난약자를 제대로 파악하고 있는지에 대해서도 과제가 제기되고 있기도 하다.

이에 본 연구는 재난약자를 포함한 지역사회 지원체계 강화 방안의 일환으로 재난위기관리 매뉴얼과 재난약자 사전조사에 관한 한국과 일본의 사례를 분석하고 향후 한국에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

## II. 이론적 검토

### 1. '재난약자'와 관련 개념

#### 1) 재난약자

재난약자라는 용어는 1980년대 후반부터 일본 '방재백서'(內閣府, 1987)를 비롯한 각종 문헌에서 나타나게 되었다(李, 2006a: 18; 2006b: 39). 이 방재백서는 재난약자를 '재난 시에 일련의 행동을 함에 핸디캡이 있는 사람'으로 정의하였고 다음과 같은 유형을 제시하였다(江原, 2005: 2).

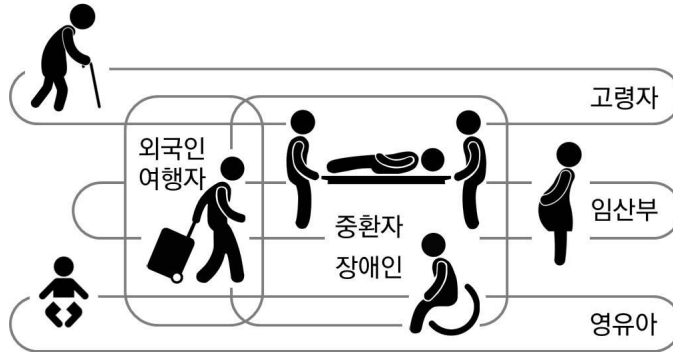
첫째, 스스로에게 위험이 닥쳐 왔을 때 그것을 알아차리는 능력이 없거나 알아차리기 어려운 사람.

둘째, 스스로에게 위험이 닥쳐 왔을 때 그것을 알아차려도 구조자에게 전할 수 없거나 전하기가 어려운 사람.

셋째, 위험을 알리는 정보를 받을 수 없거나 받기가 어려운 사람.

넷째, 위험을 알리는 정보를 받아도 그것에 대해 행동할 수 없거나 행동하기가 어려운 사람.

이후, 內閣府(2006: 2)는 '재해시 요원호자 피난지원 가이드라인'에서 '재해시 요원호자'라는 용어를 제시하여 다음과 같이 정의하고 있다. 즉, 필요한 정보를 신속하고 정확히 파악하고 재해로부터 스스로를 지키기 위하여 안전한 장소로 피난하는 등의 재해시 일련의 행동을 취하는 데 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 주거환경 변화에 따른 대응이나 피난행동, 피난소 생활에 어려움이 있지만 필요할 때 필요한 지원을 적절히 받게 되면 자립적 생활이 가능하다(성기환·최일문, 2011: 3).



<그림 1> '재난약자'의 예시

※ 자료: 이호승(2013: 227).

한편 한국에서도 이재은(2008: 4-6)이 재해약자를 위한 방재대책은 인프라에 대한 관심보다 인간에 대한 애정이 필요함을 제기하면서 재난약자 지원 시스템 일본사례가 소개된 바(이은애, 2008: 32-39) 있다.

국립방재연구소(2010: 11)는 '재난약자'를 ①경제적으로 기본적인 안전 환경을 유지할 수 없거나, ② 재난발생시 신체적으로 자력에 의한 신속한 대피 및 초기대응을 할 수 없는 자 또는 ③환경적인 요인에 의하여 재난 취약성을 갖는 자로 정의하였다. 즉, 신체적 재난약자로 고령자, 장애인, 유아, 임산부 등이 포함되고, 경제적 재난약자는 기초생활 수급자 및 차상위 계층 등을 들 수 있으며, 환경적 재난약자는 외국인 관광객 및 국내 거주 외국인이 한국어 소통과 문화 이해 수준이 낮은 사람 및 타 지역의 여행객이 해당되는 것이다.

또한 '재난 취약자'라는 용어를 사용한 국립방재연구원(2012: 20-23)의 연구에서는 미국 캘리포니아 주 재난관리국의 재난 취약자 프로파일을 참조하여 인종, 노인, 장애, 어린이, 젠더, 언어, 노숙자, 그리고 반려동물 양육자들과는 8 가지 분류를 제시하였다.

이상 선행연구에 의한 정의를 정립하면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> '재난약자' 관련 개념 및 정의

개념	정의	출처
재해약자*	위험관리 능력, 정보입수·발언능력 및 행동능력에 제한이 있는 자	일본 내각부(1987)
재난약자	경제적, 신체적 및 환경적 요인으로 인하여 재난 취약성을 갖는 자	방재연구원(2010)
재난 취약자	인종, 노인, 장애, 어린이, 젠더, 언어, 노숙자, 반려동물 양육자로 구분되는 자	방재연구원(2012)

\* 재해약자라는 용어는 재해 피난행동에 있어 판단능력과 운동능력 등에 제약이 있다는 의지를 갖는 데 비하여 재해시 요원호자(災害時 要援護者)라는 용어는 농인 환경의 열악함 또는 재해로 인하여 발생한 새로운 수요를 갖는 자로서 보다 넓은 의미를 포함한 개념으로 이해된다(李, 2006b: 39).

동일본 대지진 피해지역(이와테 현(岩手縣), 미야기(宮城) 현, 후쿠시마(福島) 현) 희생자를 연령별,

남녀별로 나누면 <표 2>와 같다. 이에 따르면 60대까지는 인구구성비율에 비하여 희생자 비율이 낮지만, 60대 이상이 되면 희생자 비율이 인구구성비율을 웃돌고 있다. 즉, 고령자일수록 희생자 비율이 높다는 것이다.

60대 미만은 인구구성비에 대한 희생자 구성비 비율은 1 이하이지만, 60대를 넘으면 갑자기 1을 넘어 70대에서는 인구구성비의 약 2배에서 3배, 80대에서는 3.1배에서 3.8배의 고령자가 희생되었음을 해석할 수 있다. 그리고 성별로 비교하면 고령 남성이 여성보다 인구구성비율에 비하여 더 많은 희생자가 발생하고 있다. 그 이유는 남성보다 평균수명이 긴 여성은 배우자의 돌봄을 받는 가능성이 낮으므로 시설에 입소할 가능성이 높고 긴급 시에 시설 직원의 지원을 받을 수 있었기 때문이라는 추론도 있다(立木, 2013: 7-15). 단, 이는 시설이 재택보다 시설이 안전하다는 논거가 되지는 않으며 오히려 지역 방재 네트워크의 필요성을 제기하고 있는 것이다.

<표 2> 동일본 대지진 희생자의 연령별, 남녀별 구성

연령	~9		10대		20대		30대		40대		50대		60대		70대		80대~	
	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여
인구구성비율	4.4	4.2	5.1	4.8	5.4	5.5	6.9	6.9	6.3	6.4	6.7	6.9	6.6	7.0	4.5	5.8	2.2	4.4
희생자 구성비율	1.7	1.8	1.5	1.5	2.0	1.6	2.9	2.7	3.4	3.6	5.9	5.9	10.0	8.9	12.0	11.7	8.3	13.5
희생자 구성비/인구구성비 비율	0.4	0.4	0.3	0.3	0.4	0.3	0.4	0.4	0.5	0.6	0.9	0.9	1.5	1.3	2.7	2.0	3.8	3.1

\* 대상지역은 이와테 현(岩手縣), 미야기(宮城) 현, 후쿠시마(福島) 현이다.

※ 자료: 内閣府(2011) 참조.

또한 동일본 대지진 희생자 중에서 장애인이 차지하는 비율이 전체 주민보다 약 2배 높았다고 보도되었다(立木, 2013: 9). 재해로 인해 라이프라인 단절과 더불어 물질적 자산, 환경, 산업·유통, 행정기능 등에 걸친 폭넓은 피해가 발생하는 비일상적 생활 속에서 재난약자(vulnerable people to disasters)는 더 큰 고통을 겪게 되는 것이다. 따라서 재해가 발생하고 피난행동이 완료되기까지 필요한 일련의 행동에는 다양한 처지의 사람들의 안전하고 신속한 대피 행동이 요구된다(이호승, 2013: 220-221, 227).

단, 재해에 대하여 약하고 취약하다는 관점에서 표현되는 '재해약자', '재난약자' 혹은 '재난 취약자'라는 용어는 개개인의 행동·판단 등 기능적 제한이 있다는 것을 인식하는 데 그치고 있음으로 인하여 사회구조적 취약성에 대한 시각이 결여되고 있음에 유의할 필요가 있다(李, 2006: 39, 有賀, 2014: 108)<sup>2)</sup>.

실효성 있는 대책을 위하여 유의해야 될 것은 실제로 큰 피해를 입은 당사자의 구체적 경험을 도입하지 않으면 안 된다는 것이다. 여기서 배리어프리(barrier free), 유니버설 디자인(universal design),

2) 이 때문에 일본에서는 '재해약자'라는 용어 대신에 '재해시 요원호자(災害時 要援護者)'라는 표현이 사용되기도 하지만 본 연구에서는 재난 시에 특정적 지원을 필요로 하는 사람으로서 '재난시 특정지원 수요자(災難時 特定支援 需要者)'라는 의역을 제안하고 본 논문 내에서 사용하고자 한다.

그리고 노멀라이제이션(normalization)이라는 개념이 중요한 관건이 된다(有賀, 2014).

## 2) 배리어 프리와 유니버설 디자인 및 노멀라이제이션

### (1) 배리어 프리

배리어 프리(barrier free)는 1974년 국제연합 장애인 생활환경 전문가 회의에서 ‘장벽 없는 설계(barrier free design)’에 관한 보고서가 나오면서 널리 보급된 개념이다(최승철, 2013: 14). 그때까지 기존 건축물이나 물리적 환경은 통계상 표준적인 체격의 인간(Mr. Average)의 크기와 운동능력에 초점을 맞춰 왔기 때문에 이에 적합하지 않은 사람이 배제되는 문제가 발생하였다. 그러한 장벽(barrier)을 제거(free)하고 생활환경을 정비해 나가는 것을 배리어 프리라고 일컫는 것이다(星加, 2009: 10).

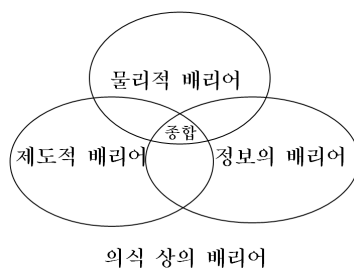
일본 ‘장애인 백서’(内閣府, 2000)는 장벽을 4 가지 유형으로 나누어 그 제거를 목표로 제시하였다.

첫째, 물리적 장벽이다. 보도 턱, 휠체어 통행을 막는 장애물과 같은 것이다.

둘째, 제도적 장벽이다. 장애가 있으므로 자격, 행동 등을 제한하는 경우가 이에 해당된다.

셋째, 정보의 장벽이다. 음성안내, 점자, 수화, 자막방송 등의 표시가 결여되어 있는 조건에서 발생한다.

넷째, 의식 상의 장벽으로 이는 마음의 장벽이라고도 한다. 위에 제시한 3 가지 장벽의 근원을 이루고 있다. 예를 들어 건물 출입구에 휠체어가 왕래할 수 있는 경사가 설치되어 있다고 하더라도 그 앞에 자전거가 규칙을 위반하여 방치되어 있으면 휠체어가 다니지 못한다. 아무리 물리적 장벽을 제거해도 그것을 활용하는 사람이 무관심이면 그 마음가짐 때문에 도리어 장벽이 생기는 것이다. 이 문제는 차별 의식 극복이라는 국제사회에 공통된 문제이기도 하다(有賀, 2014: 4-7).



<그림 2> 배리어 프리 4 가지 기준

※ 자료: 有賀(2014: 5).

각 장벽의 해결방안으로 첫째, 물리적 장벽은 설계, 시공 시부터 해결할 필요가 있고, 둘째 제도적 장벽은 시설 공공성에 대한 개선이 필요하며, 셋째 정보의 장벽은 점자 설치 등 정보전달로 보완된다. 마지막으로 의식 상의 장벽은 가시적이지 않기 때문에 간과되기 쉽지만 가장 중요한 과제이다. 이에

대해서는 재정적으로 대응하기보다는 성숙된 사회환경과 생활규범을 중요시하는 마음가짐이 그 해결의 실마리가 된다.

이 모든 장벽이 해결되었을 때 유니버설 디자인 사회가 실현된다(有賀, 2014: 16).

## (2) 유니버설 디자인

유니버설 디자인은 연령, 성별, 신체적 기능특성, 국적, 언어 등의 차이와 상관없이 모든 사람에게 대응 가능한 디자인을 말한다. 모든 사람에게 이용이 가능하도록 제품, 건물, 환경을 처음부터 디자인한다는 것이다.

이 유니버설 디자인은 미국 노스캐롤라이나 주립대학 유니버설 디자인 센터의 로널드 메이스에 의하여 처음으로 주창된 개념으로 다음 7 가지 원칙이 있다(The Center for Universal Design, 1998).

첫째, 누구나 공평하게 사용할 수 있다.

둘째, 사용하는 데 융통성이 있다.

셋째, 간단하고 직관적으로 사용할 수 있다.

넷째, 필요한 정보를 바로 지각할 수 있다.

다섯째, 오류와 위험으로 이어지지 않는 디자인.

여섯째, 육체적 노력을 최소화하는 것.

일곱째, 접근과 이용이 용의하다는 것이다.

이처럼 유니버설 디자인은 처음부터 장벽을 만들지 않는 것을 기본으로 하고 있다.

정비에 대한 관점에서 배리어 프리는 기본적으로 장애물이나 장애가 되는 요소를 제거하는 개념이다. 즉 장애물이 존재한다는 것을 인정하고 제거하는 방법을 모색하는 개념인 것이다. 이에 비하여 유니버설 디자인은 장애물의 존재를 인정하지 않는 개념으로 처음부터 디자인을 통하여 장애물을 만들지 않는 것을 원칙으로 한다. 따라서 이 두 개념은 서로 다른 듯하지만 밀접한 상관관계가 있으므로 상호보완을 통하여 누구도 소외되지 않도록 보다 많은 사람을 위한 디자인의 현실적 실현 방향을 제시할 수 있게 된다(최승철, 2013: 20-21).

한국에서는 유니버설 디자인 연구가 1990년대 중반에 이르러 시작되었으나 건축, 주거, 업무공간, 그리고 교육을 대상으로 한 연구가 대부분이었으므로(김경희, 2006: 20), 향후 개인적 특성과 물리적, 심리적 요소를 도입할 필요성이 제기되고 있다(최승철, 2013: 171).

## (3) 노멀라이제이션

노멀라이제이션(normalization)이란 모든 인간은 그가 노인이든 장애인이든 여성이든 간에 사회에서 자유롭게 의사를 결정하며 남들이 살아가는 일상적인 생활을 같이하면서 가족, 이웃과 함께 살아갈 수 있어야 한다는 의미를 담고 있다(이성규, 2001; 정제영·손태진, 2005: 120).

노멀라이제이션의 개념은 1950년대 덴마크 정신장애인협회 회장 벵크 밋켈센에 의하여 사용되면서

널리 알려지기 시작되었다. 스웨덴의 노인복지에 관한 최근의 보고서는 시설에서 보통 주거에 사는 가능성을 높일 것, 사회적 인근환경으로부터 이전할 필요성을 가급적 적게 할 것, 사회적 교류와 상호 원조를 촉진할 것, 필요한 경우에는 특별히 배려된 주택과 케어를 제공하여 통상적 생활의 쾌적성과 주거 편의와 같은 수준의 생활의 질(quality of life)을 반영시킬 필요성을 제시하고 있다(이철수, 2009).

착각하기 쉬운 것은 시설 이용자는 이상한 사람이라는 것이 아니라, 오히려 시설 외 사람들의 의식 변화에 의하여 두루 노멀라이제이션을 노려야 마땅한 사람들이라는 것이다. 다시 말하여 우리가 방관자라는 입장에 구애받고 있는 한 노멀라이제이션은 실현되지 않는다. 인간의 가치는 그 소재지가 시설 안인가 바깥인가에 따라 결정되는 것은 아니다. 오히려 장애인 권리협약이 요구하고 있는 것처럼 비장애인이 만들어 온 인간가치기준 자체가 문제인 것이다(河尾, 2012: 50-52).

앞에서 지적한 마음의 장벽과 노멀라이제이션은 깊은 관련이 있음이 이해된다.

## 2. '재난약자'에 대한 지원

### 1) '재난약자' 지원에 관한 국내 연구

한국에서는 고령화와 장애인 수 증가, 건물의 고층화 그리고 재난약자 시설의 화재사고 등을 배경으로 2000년대 후반부터 피난 안전성 평가, 피난 안전계획 등에 재난약자의 피난특성을 고려할 필요성이 제기되면서 건축, 소방을 비롯한 분야에서 관련 연구(서동구 외, 2009; 김종성 외, 2011; 호혜리 외, 2011)가 시작되었다. 또한 행정 분야에서도 재난약자가 이재민 구호의 사각지대가 되어 있다(이은애, 2008: 32-39)는 문제가 제기되고 재난약자 방재대책 실태조사(방재연구소, 2010), 사회적 약자에 대한 안전복지 서비스 진단체계(성기환·최일문, 2011), 재난 취약자 대상 재난안전 콘텐츠 개발(국립방재연구원, 2012) 등의 연구가 진행되었다.

우선 소방, 건축 분야 선행연구의 성과를 살펴보면 다음과 같다.

황은경(2009)은 건물 내 화재 등 발생 시 재난약자의 이동 용이성과 피난 안전성을 상호 연계할 필요성을 제기하고 '장애인 편의 증진법'과 '건축물 피난규칙'의 통합기준을 제안하였다. 출입구, 계단, 경사로, 복도의 각 기준 비교를 통해 누락된 부분 개선, 상이한 부분 단일화, 강화가 필요한 부분의 보완을 제시하였다.

국내 초고층 건축물의 관련 법규에 재난약자의 파란 행태를 고려한 면적, 높이 등의 기준이 없다는 문제점(대부분 국외 기준을 준수하고 있는 상황)을 지적한 김종성(2010)은 재난약자 피난에 적합한 공간 기준을 제안하였다. 구체적으로 건축물 내 재실자에 대한 재난약자 비율을 산출하고, 휠체어 대기자는 1,430×700mm의 피난공간이 필요하고 침대 대기자는 2,100×1,195mm의 피난 공간이 필요함을 도출하였다. 또한 계단실 내 충분한 공간 확보가 어려운 상황에서는 오히려 계단을 이용한 피난에 지장

을 주는 것으로 분석되어 엘리베이터 전실 내 피난 공간 설치 필요성을 제기하였다.

그리고 국내 건축물에 재난약자 특성을 고려한 피난계획이 미흡하다는 문제에 대해 이호영 외(2013)는 화재발생 시 재난약자 피난계획 방향을 제시하기 위해 세부조건별 평가체계를 구축하였다. 즉, 건축법, 소방법, 피난계획의 일반적 원칙 및 기존연구를 통해 안전구획인 거실, 복도, 계단/전실, 로비를 화재발생지점 4 곳으로 정하고, 평가항목으로 건축·구조적 요소(passive system), 소방·설비적 요소(active system), 인간·운영적 요소(management system)로 크게 나누었으며, 세부적으로 10개 평가항목을 추출하였다. 이어 건축분야와 소방분야 전문가 대상 설문조사를 통한 중요성, 회귀분석 결과 화재발생지점인 거실, 복도, 계단 및 전실, 로비에서 피난동선과 안전교육이 공통적으로 피난계획에 중요한 요소와 영향력 있는 요소로 나타났다.

또한 유니버설 디자인 개념이 적용된 재난약자 배려사항을 연구한 이호승(2013)은 재난약자 애로사항에 대해 '위기상황 인지 및 재해정보 이해와 판단 곤란', '자력에 의한 신속하고 안전한 피난행동 곤란', '라이프라인 단절로 인한 생활유지 곤란', '공동 피난시설 환경에 대한 적응 곤란'의 4 가지 불편원인으로 구별하고 각 불편원인에 대한 대표적 디자인 유의점 8개 항목과 세부 유의점 21개 항목을 도출함으로써 방재 유니버설 디자인의 기초자료를 마련하였다.

한편 행정 분야에서는 재난약자 방재대책 실태조사를 통한 정책적 방재대책(자연재해대책법 조항 신설 제안) 및 기술적 방재대책 방안(소재파악 장치, 정보전달 기기, 대피장비, 보행속도 증가장치 등)이 마련되었고(국립방재연구소, 2010), 다중어 재난 정보 웹 사이트와 모바일 앱 서비스가 구축되었다(국립방재연구원, 2012).

그리고 재해 시 사회적 약자 보호 시스템에 대해 미국과 일본 사례연구를 실시한 성기환·최일문(2011)은 조직구조, 관리 프로세스 및 구성원·역할이라는 3 가지 구성요소를 설정함으로써 다음과 같은 시사점을 도출하였다. 즉, 첫째 조직구조로서 표준 위기관리 시스템 개발과 재난안전 네트워크 육성, 둘째 관리 프로세스로서 재난관리 단계별 보호활동 정립 및 현장 관리 프로세스 강화, 셋째 구성원·역할로서 재난정보 전달 및 공유체계 강화, 보호 매뉴얼, 교육 및 훈련 프로그램 개발 및 보급이다.

이상 한국의 경우 소방, 건축, 행정 분야에서 주로 연구가 추진되고 있다. 물리적, 제도적, 정보의 장벽에 관한 연구가 다수 축적되고 있는 한편, 의식적 부분에 관한 부분은 향후 과제라고 할 수 있을 것이다.

## 2) '재난약자' 지원에 관한 국외(일본) 연구

일본에서 재난약자 문제는 1995년에 발생한 한신·아와지(阪神淡路) 대지진에서 급격히 부각되었다. 그 희생자 수의 절반 가까이가 60세 이상이었고 장애인과 고령자 등은 엄한 피난생활에 직면하였다. 언뜻 장애 유무나 생리적 기능과 같은 개인적 속성에 원인이 있어 보이지만 그 뒷면에는 사회구조적

배제가 복재하고 있다는 문제, 그리고 복지제도와 방재제도의 접목은 물론 그 대응은 일상적 지역사회에 달려 있다는 현실도 인식되었다(田中, 2007: 136-137).

한신·아와지 대지진을 통하여 중앙집권 시스템에 의한 위기관리 문제가 제기된 반면, 지역주민 간의 소화, 구조·구원활동이 큰 힘을 발휘하였으며, 이에 대한 기대와 새로운 역할을 부여할 필요성이 제기되었다. 그리고 재난약자를 단순히 수동적 존재로 받아들이는 것이 아니라 재난 직후에 망연해진 젊은이보다 오히려 재난약자가 상황을 정확하게 파악하고 필요한 행동과 용기를 불러일으켰다는 사례도 다수 밝혀졌다(江原, 2004: 6, 13, 15).

실제로 대학 교육시설 배리어 프리 실태조사, 원자력 사고 발생 시 피난처에 대한 장애인 접근 가능 여부 조사, 장애인 주차장 실태 조사, 재난시 특정지원 수요자의 피난훈련 등을 장애 당사자가 실시하여 탁상공론이 아닌 실효성이 높은 귀중한 조사결과가 축적되고 있다(有賀, 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009).

그 연구성과 중에서 일부를 소개하면 재난시 특정지원 수요자는 화장실 문제나 기타 문제 때문에 피난처에 있는 다른 사람들에게 폐를 끼치지 않도록 일부러 붕괴 위험이 있는 자택에 머물고 있거나 차 안에서 피난생활을 보내는 사례가 여러 개 있었다. 피난처로 갈 수 없는 것이 아니라 본인 스스로 가지 않음을 선택한 것이다. 이러한 상황은 재난이 일어날 때마다 반복되고 있었다. 또한 정전된 상황에서 인공호흡기를 사용할 수 없게 된 아이를 살리기 위하여 그 모친은 전기 공급이 가능한 피난처까지 혼자서 인공호흡기 기계를 들면서 아이를 데리고 간 경우도 있었다. 시설 내에 있는 경우보다도 시설 외에 있는 경우에는 더욱 지역사회로부터 우선적 지원을 받아야 됨은 당연한 일이지만 현실은 여전히 어려운 상황에 놓여 있는 것이다.

### 3. 사례분석 틀

본 연구는 ‘재난약자’를 두루 포함한 지역사회 지원체계 강화를 위하여 한국의 ‘장애인 재난위기관리 매뉴얼’을 검토한 후, 일본의 ‘재난시 특정지원 수요자 조사표’를 참조하여 양자 간의 접목을 시도함으로써 한국에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 이를 위하여 다음 두 가지 분석 기준을 설정하였다.

#### 1) 의식 상의 배리어 프리 관점

기존 연구에서는 배리어 프리 기준 4 가지 중에서 의식 상의 장벽에 대한 접근이 충분하지 않았다. 의식 상의 장벽을 극복하기 위해서는 무엇보다 당사자와의 대화가 필요하다. 본인이 할 수 있는지 할 수 없는지는 주변 사람이 일방적으로 결정하는 것이 아니다. 당사자와 함께 대화하고 고민하면서 어떻게 하면 좋을지를 알아보는 것이 진정한 배려인 것이다. 따라서 ‘장애인 재난위기관리 매뉴얼’을 검

토함에 있어서는 당사자와의 대화가 촉진되는 부분을 중심으로 장단점을 도출하고자 한다.

## 2) 지자체 사전조사에 대한 분석기준

현재 일본에서 추진되고 있는 재난시 특정지원 수요자 사전조사 실태를 분석한다. 이를 위하여 다음 6 가지 질문을 설정하였다. 즉, ①재난 시 특정지원 수요자 비율, ②사전조사 실시 여부, ③대상자 유형, ④조사방법, ⑤조사표 회수율, ⑥기타 특징이다. 이 분석을 통하여 현재 조사표의 성과와 과제를 도출하고 보다 효과적인 조사표 모델을 제시한다.

## III. 사례 분석

한국 사례로서 2014년 서울특별시 소방재난본부가 발행한 '장애인 재난위기관리 매뉴얼(지체장애이용)'<sup>3)</sup>을 분석대상으로 설정하였고 일본에서는 광역자치단체 총 47개에 대하여 '재난시 특정지원 수요자' 파악상황에 대한 조사를 실시하였다<sup>4)</sup>.

### 1. 한국 '장애인 재난위기관리 매뉴얼'

지체장애인 재난관리 매뉴얼은 지체장애인 활동보조인, 지체장애인 보호자 및 소방공무원(구조, 구급, 상황수보대, 안전교육요원)을 대상으로 하고 있으며, 지체장애인의 개별화된 기능 상의 장애요인이 재난관리 제약사항이 되지 않도록 하고, 자체장애인 재난관리를 위하여 지체장애인 관련 정보제공을 통한 소방공무원과 효과적 의사소통 증진 함양을 목적으로 하고 있다. 또한 이 지체장애인 재난관리 매뉴얼을 공공기관, 민간기관, 지역사회, 교육기관, 장애인지원 사회복지기관을 대상으로 교육하고 보급함에 따라 지체장애인 보호자 및 활동보조인들이 재난 시 효과적으로 대응할 수 있는 지침이 되도록 설계되었다(서울특별시 소방재난본부, 2014: 3).

매뉴얼 구성은 ①매뉴얼 소개, ②지체장애에 대한 정의 및 유형, ③재난에 대한 정의, 단계 및 유형, ④어떻게 준비하는가?(How Prepare), ⑤무엇을 준비하는가?(What You need to Do?), ⑥부록(지체장애인 재난관리 픽토그램 활용 가이드)으로 정리되어 있다.

본 연구에서는 ④어떻게 준비하는가?, ⑤무엇을 준비하는가? 부분에 대하여 일본 사례와 비교하고자 한다.

3) 서울특별시 소방재난본부는 지체장애이용 외에 시각·청각 장애인 안전교육 매뉴얼을 배포하고 있지만 본 논문에서는 지체장애이용을 대상으로 한다.

4) 메일로 설문지를 발송하였으며 2012년 10월 약 한달 동안 실시되었다. 자세한 조사결과는 有賀(2014: 61-73)를 참조.

1) 재난관리 준비

(1) 지체장애인 재난관리 준비단계

매뉴얼에는 준비단계로 ‘안전 벨’을 누름으로써 도움을 요청하는 그림이 표시되어 있으나, ‘안전 벨’이 무엇인지에 대한 설명은 ‘재난상황 고지 안전 벨’이라는 기재만 되어 있다.

(2) 재난관리 능력 체크

<표 2> 재난관리 능력 체크

기능	평가내용	‘나’의 점수*		
		1점	2점	3점
자립성	재난 시, 재난 후 의식주 생활을 제공받을 수 있는 지원체계가 있습니까?			
	재난대피 시 개인 관련 귀중품 및 생필품을 챙길 수 있습니까?			
	재난 시 스스로 재난대응도구(예: 소화기, 소화전, 전기 차단기, 가스밸브 차단 등)를 사용할 수 있습니까?			
	스스로 자택의 출입문을 열고 닫는 것이 가능합니까?			
의사소통	재난구조 시 장애상태나 건강상태를 스스로 알릴 수 있습니까?			
	재난발생 시 도움을 요청하면 즉각적으로 도와줄 수 있는 사람이 있습니까?			
	재난발생 시 국가에서 제공하는 재난상황을 알리는 정보접근이 용이합니까?			
이동	재난발생 시 위험상황을 스스로 주변에 알릴 수 있습니까?			
	재난발생 장소에서 빠르게 탈출할 수 있는 능력이 있습니까?			
	재난발생 시 스스로 지정 대피소까지 안전하게 이동할 수 있습니까?			
	재난발생 시 원활한 대피를 위한 이동수단이 있습니까?			
파악과 인지	재난대비 대피훈련을 연습해 본 적이 있습니까?			
	재난발생 시 신고 가능한 전화번호를 알고 있습니까?			
	재난발생 시 지정 대피소 위치와 대피경로를 알고 있습니까?			
	재난발생 시 개인의 장애정보가 공공기관에 등록되어 있는지 알고 있습니까?			
의료	재난발생 시 대피를 위한 방법을 알고 있습니까?			
	재난발생 시 장애로 인한 제약사항을 설명할 수 있는 건강정보카드를 가지고 있습니까?			
	재난발생 시 모든 건강정보를 가지고 있는 병원이나 담당 주치의가 있습니까?			
	재난발생 시 구조요원에게 장애로 인한 의료적 특별한 필요성(Medical Special Needs)을 알리거나 제시할 수 있는 방법이 있습니까?			
	재난 시 평소에 복용하는 약을 처방받는 방법을 알고 있습니까?			

\* 점수가 높을수록 만족함을 뜻한다.

※ 자료: 서울특별시 소방재난본부(2014: 44-49).

재난 시 지체장애인 재난대응 필요성(Special Needs)에 준거한 지체장애인 재난관리 자기기능(Kailes & Enders, 2007)의 평가척도로서 ①자립성, ②의사소통, ③이동(비상대피로), ④파악과 인지, ⑤의료의 5 가지를 제시하고 있다.

<표 2>에 제시한 체크 리스트는 당사자 능력을 중심으로 확인하는 것으로 지역사회 환경과 관계에 대한 평가는 거의 존재하지 않는다.

## (3) 재난관리 안내도

①예방, ②준비, ③피약, ④인지, ⑤실행이라는 5 가지 순서가 그림으로 제시되고 있다.

## 2) 재난관리 준비물

## (1) 응급상황 비상연락 카드

양면으로 된 카드 앞장에는 공공기관(소방서, 경찰서 등) 및 지역사회 관련기관(주민자치센터 재난관리 담당자 등) 연락처를 기재하도록 되어 있으며, 뒷장에는 가족, 보호자, 이웃, 친구 등의 연락처를 기재하도록 되어 있다.

## (2) 구급준비 가방

재난발생 시 사용할 문건을 사전 준비하기 위하여 디피경로 지도, 재난관리 계획서, 재난관리 자기 기능 평가서 등 21개 항목과 추가적으로 추운 기후에 대한 난방 고려 사항으로 5개 준비항목이 제시되어 있다.

## (3) 행동지침

행동체크 항목으로 재난 전후를 구분하여 각각 38개와 44개 항목이 나열되어 있다.

재난 전에는 첫 번째 재난대피 계획 세우기에 이어 재난대피 이동 서비스 기관과의 네트워크 구축(교통약자 지원 서비스 기관 계약 체결 등), 지역주민 네트워크 형성과 대피훈련하기, 지역사회 대상 재난대응준비 인식개선 교육 및 협조체계 구축, 의료적 특별한 필요성(Medical Special Needs) 기록사항 확인, 재난 후 심리적 지원 네트워크 준비 등, 지역사회 환경과 관계에 대한 준비 필요성이 포함되어 있다.

재난 후에는 사회적 복귀 프로그램 참여, 재난 후 상태 공공기관 보고, 재난상황의 효과적인 고지방법에 대한 사회적 합의 도출 등이 제시되어 있다.

추가적으로 가정 내 위험요소 체크 항목 8개가 제시되어 있다.

## (4) 기타

매뉴얼 마지막 부분에 첨부된 응급상황 개인 건강정보 카드에 본인 및 보호자 연락처 외에 진단명, 장애유형과 정보, 진료병원과 주치의, 복용약, 필요한 의료대처 기술을 기재하도록 되어 있다.

## 2. 일본 '재난시 특정지원 수요자 사전 조사표'

## 1) 사전 조사의 실태

일본 47개 광역자치단체(도도부현, 都道府縣) 재해 관련 부서를 대상으로 실태조사를 실시한 결과 (39개 지자체 응답, 85% 응답률), 지자체마다 ‘재난시 특정지원 수요자’의 범위를 파악하는 방법이 다르거나 지자체 수준에서 파악하고 있지 않은 경우가 있었기 때문에 정확한 인원수와 비율을 산출할 수 없는 상황이었고, 재난시 특정지원 수요자에 대한 통일적 인식조차 없다는 실태가 밝혀졌다.

이어 재난시 특정지원 수요자 사전 조사표를 작성하고 있는 지자체가 총 39개(그중 1개는 작성 중)였고, 그 대상자는 다음 <표 3>처럼 11개 유형으로 나타났으며, 고령자만 대상으로 설정한 지자체와 기타 응답 없음을 제외한 모든 지자체가 장애인을 포함시키고 있었다. 따라서 특히 중증 장애인에 대한 대책을 마련하면 그 외 장애인과 기타 대상자에게도 응용할 수 있을 것으로 판단된다.

<표 3> 재난시 특정지원 수요자 사전 조사표 대상자 유형

대 상 자	지자체 수
고령자·개호보험* 인정·장애인	15
고령자·장애인	5
개호보험 인정·장애인	3
고령자·장애인·난병	3
고령자·개호보험 인정·장애인·난병	3
고령자·개호보험 인정·장애인·난병·환자·임산부·유아·외국인	2
개호보험 인정·장애인·난병	1
고령자·장애인·임산부·유아	1
고령자·개호보험 인정·장애인·환자	1
고령자·개호보험 인정·장애인·난병·임산부·유아·외국인	1
고령자	1
기타·응답 없음	3

\* 한국 장기요양보험에 해당된다.

※ 자료: 有賀(2014: 67).

각 지자체에 의한 재난시 특정지원 수요자 조사 방식으로서 ①홍보를 통하여 자발적 등록신청을 권장하는 지자체가 25개, ②조사자 방문 후, 동의를 얻은 경우에 등록하는 지자체가 23개, ③관계기관에서 예외적으로 개인정보를 공유하는 지자체가 11개 있었다. 그러나 그 회수율은 대부분 파악되어 있지 않은 것으로 나타났다.

기타 지자체마다 독자적으로 정보제공, 지원자와의 관계구축 지원, 재해시 개별피난 지원계획서 작성 및 제체구축, 등록시 혜택부여, 조례제정, 모범사업을 실시하는 등 차이가 있는 것으로 나타났다.

전체적으로 고령자에 대해서는 사전조사를 실시하는 경향이 있는 한편, 장애인에 대해서는 장애인 수첩 신청 시 또는 수첩 소지자에 대한 통지를 통하여 등록을 권장하는 경우가 많은 것으로 나타났다.

2) 사전 조사표 모델

재난시 특정지원 수요자 피난 매뉴얼 작성은 반드시 필요하지만 한편에서 재난시 특정지원 수요자를 파악하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 그러나 스스로 피난하기가 어려운 사람의 존재가 지역사회에서 구체적으로 파악됨으로써 재해 발생 시에 죽음을 연상하게 되는 상황을 줄일 수 있을 것으로 기대된다.

이를 위하여 현재 일본에서는 각 지자체마다 독자적으로 조사내용, 항목을 정하여 사전조사를 추진하고 있다. 이름과 주소, 장애등급 등 기본적 내용, 항목은 공통되지만 지자체에 따라 지원자, 자택지도 등을 추가하는 경우가 있다.

그러나 장애유형과 등급이 기재되어 있어도 장애에 익숙하지 않은 지역주민 입장에서는 어떻게 지원하면 되는지 이해하기가 어려울 수 있다. 이 문제를 해결하기 위하여 사전조사는 누가 봐도 알기 쉽고 돕기 쉬운 내용으로 구성할 필요가 있다. 이에 따라 작성한 모델이 다음 <표 4>이다.

이 조사표 작성은 기본적으로 본인 또는 가족, 친척 등 보호자가 기업하거나 청취하여 기입한다. 그리고 사전조사 목적이 재해 피난 시에 개별적 피난방법에 대한 불안을 경감하기 위하여 실시한다는 이유를 충분히 설명할 필요가 있다. 따라서 안심하고 안전하게 피난할 수 있도록 평상시 생활상황에 대해서도 기입하는 것이 바람직하다.

조사표는 지자체, 시설, 당사자, 가족, 보조인에게도 활용할 수 있도록 지자체, 장애 당사자가 시설(학교, 기업, 복지시설, 병원, 단체, 지역 등)에서도 배치한다. 그리고 작성한 원본은 지자체 또는 당사자와 관계가 있는 시설에서 관리하는 외, 복사본 1부는 당사자용으로 하고 또 1부는 가족용으로 보조 역할을 하는 사람이 보관해 두면 재해 발생 시에 바로 설명할 수 있고 연락을 취할 수 있다. 보조인이 아닌 사람이 지원하러 올 경우에도 대비하여 조사표는 누가 읽어도 이해할 수 있는 내용으로 작성할 필요가 있다.

가능하면 이 조사표를 누가 어떻게 실시하고 보관할 것인가에 대한 관리책임체제를 조례로 정하면 바람직하다. 그리고 조사표 정보에 근거하여 피난소마다 재난시 특정지원 수요자 피난 계획서를 작성하는 것이 중요하다.

<표 4> 재난시 특정지원 수요자 사전 조사표

	구분	세부항목												
1	장애인 등록증*	1) 장애 부위 (1) 지체, (2) 뇌 병변, (3) 시각, (4) 청각, (5) 언어, (6) 지적, (7) 자폐성, (8) 정신, (9) 신장, (10) 심장, (11) 호흡기, (12) 간, (13) 안면, (14) 장루, (15) 간질 2) 장애 등급 (1급), (2급), (3급), (4급), (5급), (6급)												
2	장애 명칭													
3	평상시 생활양식	1) 보조.....필요함(전반 보조, 절반 보조, 일부 보조) · 필요하지 않음 2) 보조인: 가족 외에 보조인 이용이 있으면 업체 등을 기재( ) 3) 평상시 주요 외출 장소: ( )												
4	가족구성: 본인과의 관계, 이름, 생년월일, 직업	1) 본인: , 년 월 일, . 2) 본인: , 년 월 일, . 3) 본인: , 년 월 일, . 4) 본인: , 년 월 일, .												
5	본인 주거와 방이 있는 위치	1) 건물 층(약도, 본인이 거거하는 방을 빨간 색으로 표시함) 2) 빨간 색으로 표시한 방 겨냥도(본인이 주로 자리 잡고 있는 위치를 빨간 색으로 표시함) * 보조방법을 알려 주십시오(주의할 점과 아픔을 느끼는 위치 등을 기재함)												
6	기타 장애에 대한 유의점													
7	이동(외출) 시 필요사항	1) 이동하기 위한 보조기구.....없음 · 있음(수동 휠체어 · ) 2) 화장실.....이동식 · 침대 ·												
8	의료.....의료보험 가입여부:	<table border="1" data-bbox="504 927 1268 1025"> <tr> <td data-bbox="504 927 544 956">주</td> <td data-bbox="544 927 729 956">주치의 이름</td> <td data-bbox="729 927 1268 956">( 과)</td> </tr> <tr> <td data-bbox="504 956 544 985">치</td> <td data-bbox="544 956 729 985">의료기관명</td> <td data-bbox="729 956 1268 985"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="504 985 544 1025">의</td> <td data-bbox="544 985 729 1025">의료기관 소재지</td> <td data-bbox="729 985 1268 1025"></td> </tr> </table> <p>약.....없음 · 있음(종류, 시간, 분량, 주의사항 등을 명기함)</p>	주	주치의 이름	( 과)	치	의료기관명		의	의료기관 소재지				
주	주치의 이름	( 과)												
치	의료기관명													
의	의료기관 소재지													
9	긴급 연락처: 본인과의 관계, 이름, 주소, 전화번호	1) 본인: · 우) · 전화번호 2) 본인: · 우) · 전화번호 3) 본인: · 우) · 전화번호												
10	특기사항													
11	기타													
12	인적사항	<table border="1" data-bbox="504 1250 1268 1377"> <tr> <td data-bbox="504 1250 646 1279">이름</td> <td data-bbox="646 1250 896 1279"></td> <td data-bbox="896 1250 1003 1279">성 별</td> <td data-bbox="1003 1250 1268 1279">남 · 여</td> </tr> <tr> <td data-bbox="504 1279 646 1309">주소</td> <td data-bbox="646 1279 896 1309"></td> <td data-bbox="896 1279 1003 1309">생년월일</td> <td data-bbox="1003 1279 1268 1309">년 월 일</td> </tr> <tr> <td data-bbox="504 1309 646 1338">전화번호</td> <td data-bbox="646 1309 896 1338">(주택, 휴대, 기타)</td> <td data-bbox="896 1309 1003 1338">혈 액 형</td> <td data-bbox="1003 1309 1268 1338">A · B · O · AB (RH+, RH-)</td> </tr> </table>	이름		성 별	남 · 여	주소		생년월일	년 월 일	전화번호	(주택, 휴대, 기타)	혈 액 형	A · B · O · AB (RH+, RH-)
이름		성 별	남 · 여											
주소		생년월일	년 월 일											
전화번호	(주택, 휴대, 기타)	혈 액 형	A · B · O · AB (RH+, RH-)											
13	피난소	<table border="1" data-bbox="504 1387 1268 1479"> <tr> <td data-bbox="504 1387 1268 1417">피난소: * 희망피난소( )</td> </tr> <tr> <td data-bbox="504 1417 1268 1479">작성자:</td> </tr> </table>	피난소: * 희망피난소( )	작성자:										
피난소: * 희망피난소( )														
작성자:														

\* 일본에서는 지체장애인 수첩, 요양수첩, 정신장애인 보건복지 수첩의 3 가지가 있지만 한국에서는 15 가지 종류, 6 가지 등급으로 등록하고 있으므로 이에 적합하도록 표시하였다.

※ 자료: 有賀(2014: 99-102).

3) 재난시 특정지원 수요자를 위한 연계

재난시 특정지원 수요자에 대한 지원자를 지정하려면 부탁하는 쪽도 부탁을 받는 쪽도 부담이 될 수 있으므로 지원자를 고정시키지 않고 그때 그 장소에서 같이 있는 사람들 누구나 지원자가 될 수 있다는 것이 이상적이다. 따라서 등록정보 갱신, 피난훈련 참여, 주민이해 촉진과 동시에 재난시 특정비원 수요자가 어디에 있는지를 자연스럽게 파악해 나가며, 지자체만으로 감당하기 어려운 부분에 대해서는 시민단체, 경찰, 구급 등의 구원기관 혹은 지역 내 병원, 종교시설, 마트 같은 조직으로부터도 협력을 얻어 보완할 수 있을 것이다. 그리하여 지역 내에 존재하는 병원, 복지시설 등을 복지 피난소로, 빌딩 등을 일시 피난소로 활용함으로써 특정지원 수요자 피난시간 단축과 지원자에 대한 부담 경감에 기여할 수 있게 된다.

### 3. 한국과 일본의 사전조사 체계 비교결과

재난시 특정지원 수요자에 대한 사전조사의 한·일 양국 차이를 정리하면 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 한국과 일본의 사전조사 체계 비교결과

구분		한국	일본
선행연구		소방, 건축, 행정분야의 물리적, 제도적, 정보의 배리어 중심	지역사회 대응력 제고, 장애 당사자에 의한 현장조사(특히 의식 상의 배리어)
사전조사 체계	매개	장애인 재난관리 매뉴얼(서울특별시)	재난시 특정지원 수요자 사전조사표(각 지자체)
	조사내용	자립성, 의사소통, 이동(비상대피로), 파악과 인지, 의료로 5 가지로 유형화된 재난관리 능력 체크	장애 부위·등급·명칭, 평상시 생활양식, 가족구성, 본인 주거와 개실 내 위치, 이동(외출)시 필요사항, 의료(주치의, 약) 등(조사표 모델)
	수집자	매뉴얼을 소지하는 개인 위주	지자체(자발적 등록신청, 조사자 방문 후 동의를 얻어 등록, 관계단체 공유 등)
	고유대상	장애인 활동 보조인, 보호자 및 소방 공무원	지자체, 시설(학교, 기업, 복지시설, 병원, 단체, 지역 등), 가족, 보조인 및 당사자

우선 선행연구에 있어 한국은 소방, 건축, 행정분야에서 물리적, 제도적, 정보의 배리어 극복을 중심으로 진행되고 있는 한편, 일본에서는 지역사회 대응력 제고가 강조되고 특히 장애 당사자에 의한 현장조사가 다수 이루어지고 있으며, 의식 상의 배리어 극복이 강조되고 있다.

사전조사 체계로 한국 서울 특별시의 경우 장애인 재난관리 매뉴얼을 작성, 배포하고 있으며, 5 가지 유형으로 구성된 장애인 재난관리 능력 체크가 가능하도록 되어 있다. 그 결과에 대한 수집자는 기본적으로 매뉴얼을 소지하고 있는 개인이 위주가 되고 공유대상은 장애인 활동 보조인, 보호자 및 소방 공무원으로 되어 있다.

한편 일본의 각 지자체는 '재난시 특정지원 수요자 사전조사표'를 작성하고 실태를 파악하고 있는 상황이다. 사전조사표 모델에서는 장애 내용에 더하여 특히 평상시 생활양식, 본인 주거와 개실 내 위

치, 이동(외출) 시 필요사항 등, 평상시 생활정보가 중시되고 있다. 조사결과 수집자는 지자체가 담당하고 있으며 공유대상은 가족, 보조인 및 당사자 외에 지역사회의 다양한 주체(학교, 기업, 복지시설, 병원, 단체, 지역 등)가 기대되고 있다. 따라서 누구나 쉽게 이해할 수 있는 내용으로 설계되고 있는 점, 그리고 조사목적에 대한 본인 동의과정과 지자체에 의한 관리 등, 신중한 정보취급이 강구되고 있다는 점이 특징이다.

#### IV. 결론: 한국에 대한 시사점

##### 1. 재난시 특정지원 수요자 및 피난소 파악

한국 ‘장애인 재난위기관리 매뉴얼’은 장애 당사자의 재난관리 능력을 자립성, 의사소통, 이동, 파악·인지, 의료로 나누어 3단계로 평가할 수 있게 되어 있다. 이는 본인 능력을 스스로 판단하는 데 도움이 될 것이다. 단, 이 매뉴얼은 당사자가 소지하고 있는 것을 전제고 하고 있기 때문에 행정당국에서 그 상황을 파악하기에 한계가 따를 수 있다.

피난소 파악 필요성은 매뉴얼 내에 제시되어 있으나 구체적으로 표시할 기재 란은 없다. 이 역시 매뉴얼에 제시되어 있듯이 지역주민 네트워크 형성과 대피훈련하기, 지역사회 대상 재난대응준비 인식개선 교육 및 협조체계 구축이 필요한 부분이지만 향후 재난시 특정지원 수요자 조사를 통하여 명확한 정보를 정리할 필요가 있다. 즉, 피난처 위치와 피난 경로를 사전에 가족, 지역, 지자체 직원과 검토하고, 당사자는 재난시에 무엇을 할 수 있고 무엇을 할 수 없는지, 본인에게는 최저한 어떠한 지원이 필요한지를 자각하고 사전 대책을 강구하고 그것을 지자체 직원과 지역사회 사람들에게 전하는 것이다. 동시에 지역사회에서는 인원 수 파악, 피난방법, 피난처를 정리한다.

한국에서는 이미 ‘장애인 재난관리 매뉴얼’에서 본인에 의한 재난관리 능력을 평가할 수 있다. 향후 그 내용을 고령자, 임산부, 외국인 등 보다 넓은 범위로 확대하면서 그 내용을 본인뿐만 아니라 지역사회, 특히 지자체와 연계할 필요가 있다.

피난처는 체육관처럼 칸막이 없는 공간으로 피난할 수 없는 사람도 있다. 또한 계단이 있기 때문에 들어갈 수 없는 사람도 있고 설비 문제 때문에 화장실에 들어가지 못하는 사람도 있다. 그러한 상황에서 복지피난처가 운영되도록 설정되어 있었는데도 불구하고 실제 재난 발생 시에는 가동하지 않았다는 사례가 적지 않았다. 과연 복지피난처란 수혜대상을 누구로 할 것이며 누가 관리하며 재난 발생 시에는 누가 지휘할 것인지, 그리고 왜 필요한지, 어떠한 곳에 위치하면 바람직한지 등 명확히 정해 놓을 필요가 있다. 만약 복지피난소를 설치할 수 없는 경우라 하더라도 기존 피난처가 누구나 받아들일 수 있게 되는 것이 가장 이상적이다. 그리고 지역에 존재하는 여러 단체 등이 소유하는 시설 등을 복지 피난처 혹은 임시 피난처로 협력할 수 있게 하는 것도 향후 검토할 필요가 있다.

## 2. 재난시 특정지원 수요자를 포함한 지역주민 피난훈련

같은 장애 부위와 등급이라 하더라도 개개인마다 보조방법과 상태는 다를 수 있다. 개인별 상황을 파악하고 개별적 사전조사가 필요한 까닭이다. 재난시 특정지원 수요자에 대한 사전조사 결과에 따라 누구나 피난할 수 있고 누구나 피난을 도울 수 있는 피난 매뉴얼을 개발할 수 있게 될 것이다. 그리고 더욱 중요한 것은 피난훈련으로 당사자와 지역주민이 함께 참여함으로써 재난 시 협력으로 이어진다는 점이다. 재난시 특정지원 수요자도 스스로 적극적으로 피난훈련에 참여하는 것이 중요하다.

## 3. 마음의 장벽을 극복하는 커뮤니케이션과 반성

행정, 지역주민, 그 지역 내에 있는 단체와 조직 등이 재난 시에도 활용할 수 있는 방재계획을 공동으로 개발할 수 있도록 서로 대화하고 생각하면서 신뢰관계를 구축해 나가는 것이 중요하다. 그것이 노멀라이제이션 사회로 전개되어 가는 길이다. 그리고 과거에 발생한 재난에 대한 반성을 기초로 향후 발전에 이어 가는 것이 중요하다. 동일본 대지진의 교훈을 살리기 위해서는 후쿠시마(福島) 원전의 재난을 반성하고 향후 원자력 발전소의 미래를 검토하지 않으면 안 된다.

마지막으로 재난시 특정지원 수요자 조사표를 재검토하는 것이다. 현재 지자체 중에서는 사전조사를 실시하고 있지 않은 데도 있다. 그러나 장애 유무와 상관없이 전세계를 왕래할 수 있는 지금 시대에 언제 어디서 재난이 닥쳐올지 모르는 것이다. 앞으로는 세계 공통의 조사표가 있다는 것이 가장 이상적이지만 그것이 어렵다면 각국 또는 지자체에서 결정한 조사표가 중요한 첫걸음이 될 것이다.

## 참고문헌

- 국립방재연구소. 2010. 재난약자 방재대책 실태조사 및 분석. 서울: 국립방재연구소.
- 국립방재연구원. 2012. 재난 취약자 대상 재난안전 콘텐츠 개발 및 서비스 전략 수립. 국립방재연구원.
- 김경희. 2006. 통합교육을 위한 유니버설 디자인에 관한 교사의 인식: 부산지역 초등학교 편의시설을 중심으로. 부산대학교 석사학위논문.
- 김종성. 2010. 초고층 건축물의 재해약자 피난 공간 기준 제안에 관한 연구. 관운대학교 석사학위논문.
- 김종성, 환은경, 윤호주. 2011. 성능기준도입을 위한 재해약자의 피난 안전 요서에 관한 연구. 한국화재소방학회 2011년도 춘계학술발표회 자료집.
- 서동구, 김동은, 환은경, 권영진. 2009. 건축물 화재 시 재해약자의 피난안전성에 관한 연구. 한국화재

5) 비장애인만이 장벽을 만들고 있는 것은 아니다. 장애인 스스로도 적극적으로 외출하고 같은 지역에서 생활하고 있다는 것을 알리는 것이 중요하다(有賀, 2014: 90-91).

- 소방학회 2009년도 춘계학술발표회 자료집.
- 서울특별시 소방재난본부. 2014. 장애인 재관위기관리 매뉴얼: 지체장애인용. 서울: 서울특별시 소방재난본부.
- 성기환, 최일문. 2011. 대형 재난 현장에서의 사회적 약자 보호시스템 구축에 관한 연구. 한국위기관리논집. 7(1): 1-22.
- 이성규. 2001. 장애인복지정책과 노멀라이제이션. 서울: 홍익재.
- 이은애. 2008. 재난발생시 재해약자지원시스템 구축 방향: 일본의 사례를 중심으로. 방재연구. 10(4): 32-39.
- 이재은. 2008. 재해약자를 위한 방재대책. 방재연구. 10(4): 4-6.
- 이철수. 2009. 사회복지학. 서울: 블루피쉬.
- 이호승. 2013. 유니버설디자인 관점의 재해약자 배려를 위한 디자인 유의점. Archives of Design Research. 26(4): 219-233.
- 이호영, 최재원, 최영오. 2013. 화재발생지점에 따른 피난계획 시 재해약자를 위한 평가체계 구축. 대한건축학회논문집. 29(9): 25-32.
- 정제영, 손태진. 2005. 노멀라이제이션 도입을 위한 충주성심맹아원의 생활시설에서 평면축소모형 공간 인지에 관한 연구. 대한건축학회지회연합회 학술발표대회논문집. 1(1): 119-124.
- 최승철. 2013. 배리어프리 인증 건축물에 대한 유니버설디자인 적용 연구. 경희대학교 박사학위논문.
- 호혜리, 서동구, 권영진. 2011. 재해약자의 성능적 피난안전설계를 위한 피난개시시간에 관한 국외사례 조사. 한국화재소방학회 2011년도 추계학술발표회자료집.
- 황은경. 2009. 이동약자를 고려한 건축물 피난규정 개선 방안에 관한 연구. 한국화재소방학회논문지. 23(6): 32-38.
- 有賀繪理. 2003. 大學教育施設のバリアフリーの現状と課題—茨城大學および茨城キリスト教大學教育施設を比較して—. 茨城大學地域總合研究所年報. 36: 25-41.
- 有賀繪理. 2004. 茨城大學教育施設のバリアフリー改善策. 茨城大學地域總合研究所年報. 37: 71-82.
- 有賀繪理. 2005. 災害避難場所の現状と改善策—茨城縣日立市久慈學區から—. 茨城大學地域總合研究所研究論文集. 13-22.
- 有賀繪理. 2006. 身体障害者用駐車場の現状と課題. 茨城大學地域總合研究所年報. 39: 141-145.
- 有賀繪理. 2007. 災害弱者の避難方法と課題. 茨城大學地域總合研究所年報. 40: 77-85.
- 有賀繪理. 2008. 災害時要援護者の避難訓練の事例と現状. 茨城大學地域總合研究所年報. 41: 43-50.
- 有賀繪理. 2009. 避難所のバリアフリーと要援護者の避難訓練. 原子力と地域社會—東海村JCO臨海事故からの再生・10年目の証言—. 文眞堂. 162-173.
- 有賀繪理. 2014. 災害時要援護者支援對策—こころのバリアフリーをひろげよう—. 文眞社.
- 李永子. 2006a. 災害緊急期における自治体の災害時要援護者對策に關する考察. 家政學研究. 52(2):

- 17-25.
- 李永子. 2006b. 災害における要援護者概念の再考—「災害弱者」から「災害時要援護者」へのアプローチ—, 福祉のまちづくり研究, 8(1): 38-48.
- 江原勝幸. 2004. 災害弱者援助における地域ネットワークの活用. 静岡縣立大學短期大學部研究紀要, 18-W: 1-18.
- 江原勝幸. 2005. 震災避難期の災害弱者支援に関する考察. 静岡縣立大學短期大學部研究紀要, 19-W: 1-19.
- 河尾豊司. 2012. ノーマライゼーションと或る女性の人生—ほぼ全昭和期を知的障害児入所施設の中で過ごした一女性を例に—. 相模女子大學紀要, 49-66.
- 立木茂雄. 2013. 高齢者、障害者と災害時用援護者の実体と課題. 消防化学と情報, 1111: 7-15.
- 田中淳. 2007. 災害弱者問題. 災害社會學入門, 弘文堂, 136-141.
- 内閣府. 1987. 防災白書.
- 内閣府. 2006. 災害時要援護者の避難支援ガイドライン.
- 内閣府. 2011. 防災白書.
- 内閣府. 2012. 防災白書.
- 内閣府. 2013. 防災白書.
- 星加節夫. 2009. 重度身体障害者のアクセシビリティ改善による雇用促進に関する研究. 障害者職業総合センター.
- Kailes, J. and A. Enders. 2007. Moving Beyond Special Needs: A Function Based Framework for Emergency Management and Planning. *Journal of Disability Policy Studies*, 17: 230-237.

---

**네모토 마사즈구(根本眞嗣):** 충북대학교에서 행정학 박사학위를 받고(논문: 지방정부 수준의 국제교류에 있어서 비영리민간단체의 역할, 2009년 2월), 현재 충북대학교 사회과학연구소 전임연구원으로 재직 중이다. 중이다. 주요 관심분야는 사회적 기업, 지역정책 등에 있으며 최근 논문으로 “사회적 경제 네트워크를 통한 로컬푸드 운동의 활성화 방안(2014)”, “Roles of Social Economic Organization and Online Donation System at Disaster Area(2014)” 등이 있다(motomotonemoto@gmail.com).

**아리가 에리(有賀繪理):** 일본 이바라키(茨城) 대학 강사와 동 대학 지역종합연구소 연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지역복지, 장애복지, 특히 재난시 특정지원 수요자(災害時要援護者) 피난체제 및 지원체제이다. 주요 저서로 ‘원자력과 지역사회—도카이 마을 JCO 임계사고로부터의 재생, 10년째 증언(原子力と地域社會—東海村 JCO臨界事故からの再生, 10年目の証言)(공저, 2009)’, ‘재난시 특정지원 수요자 대책: 마음의 배리어 프리를 넓혀가자(災害時要援護者支援対策: こころのバリアフリーをひろげよう)(단저, 2014)’ 외에 논문 다수가 있다(ariga@mx.ibaraki.ac.jp).