

## Implementing the National Psychological Support System through Case Analysis of Disaster Victims

Ji Woong Hwang<sup>#</sup>, Sang Jin Ahn, Seong Joon Byeon<sup>+</sup>

International Center For Urban Water Hydroinformatics Research & Innovation(ICUH), 169 Gaetbeol-ro, Yeonsu-gu, 406-840 Incheon, Korea

### Abstract

Increased frequency of natural and social disasters requires rebuilding of the current national disaster recovery system in Korea since there are considerable adverse effects on the victims who are directly or indirectly experienced with disasters. However, physical and financial supports for victims without psychological support could not prevent the post-traumatic stress disorder (PTSD) that may occur after the disaster. This study focuses on the cases of psychological supports for natural and social disasters in Japan and the United States to provide a potential direction for the national system of psychological support in Korea. In addition, it examines the operating practices of psychological support institutions in each country, which provides the implications for priority-setting in enhancing the psychological support system in Korea.

**Key words:** flood disaster, disaster victim, disaster psychological support, disaster psychological support system, post traumatic stress disorder

### 1. 서론

최근 전 세계적으로 빈번하게 발생하고 있는 이상기상 현상 및 기후변화로 인해 그 발생빈도, 강도, 지속시간, 공간분포가 점차 변하고 있는 실정이다. Yun(1997)에 따르면 우리나라의 경우 자연재난의 90% 이상이 홍수로 인한 것으로 계절별, 지역별 기상차가 크고 불규칙한 기온 변화, 지형 및 기상학적 특성, 수문 환경적인 원인으로 인해 인적 및 물적 피해가 반복되고 있다. 국가재난정보센터 재난통계·기록(National Disaster Information Center)에 따르면 연도별 재해연보에서

는 최근 10년('05~'14년)간 발생한 월별 자연재해 현황을 분석한 결과 총 186건의 자연재해가 발생하였으며, 270명의 인명피해와 62,695억 원의 재산피해가 발생한 것으로 조사되었다. 특히 태풍의 영향이 가장 큰 여름철에 총 241명의 인명피해(89.25%)와 52,744억 원의 재산피해(84.13%)가 발생한 것으로 확인되었다. 자연재해 중에서 우리나라에 가장 큰 피해를 끼친 태풍 루사('02년도)는 한반도를 관통하며 전국적으로 사상 초유의 피해(5조 천억 원 이상의 재산피해와 사망 209명, 실종 37명, 부상 75명)를 입히고 지나갔으며, 특히 강원도 영동지방은 하천이 범람하고 도심의 저지대 침

<sup>#</sup> The 1st author: Ji Woong Hwang, Tel. +82-32-850-5722, Fax. +82-32-851-5730, e-mail. fwangji0306@naver.com

<sup>+</sup> Corresponding author: Seong Joon Byeon, Tel. +82-32-850-5721, e-mail. seongjune@paran.com

수, 제방 도로, 교량 등이 유실되는 등 그 피해가 다른 지역보다 극심한 것으로 조사되었다. 자연재해뿐만 아니라 대규모 사고, 교통사고, 산업재해 등에 의한 사회재난도 큰 문제로 대두되고 있다. 최근 5년('10~'14년) 간 발생한 월별 사회재난(교통, 지하철, 승강기, 화재, 산불, 폭발, 가스, 기타) 현황을 조사한 결과 총 1,463,209건의 사회재난이 발생하였으며 특히 교통에 의한 사회재난이 1,111,151건(75.93%)으로 가장 큰 비중을 차지하였다.

예기치 못했던 재난이 발생할 경우 당사자 개인은 물론 유가족 역시 일상의 균형이 흐트러지게 되고, 취약한 상태에 놓이게 된다. 재난을 당한 사람들은 재난이 지속되는 동안이나 그 이후에 감정적으로 곤란을 겪게 되며, 외상 후 스트레스 장애(Post-Traumatic Disorder, PTSD), 우울증 및 자살 등 정신건강문제가 급격하게 증가하였다는 연구 결과를 통해 확인할 수 있다(Kim & Kim, 2000; Lee, et. al., 2004; Anke, et. al., 2006; Carty, et. al., 2006). Kang(2011)은 태풍 나리(NARI) 이후 3년이 경과한 시점에서도 불안, 스트레스와 갈등은 해소되지 않아 장기적인 지원이 필요하다는 것을 제시하였고, Lee(2011)는 대구지하철 참사사건을 계기로 정부에서 인명피해의 절감을 목표로 국가재난관리 종합대책을 수립하였으나 재난을 경험한 피해자와 유가족들이 경험하는 포괄적인 문제에 비해 제공되는 서비스는 의료적, 경제적 지원 및 보상이 한정되어 있다고 지적하였다. 또한 Yu(2006)는 소방공무원을 대상으로 PTSD 증상과 정서상태, 대처방식 및 사회적지지 척도를 실시하여 자료를 수집한 결과 PTSD 발병률은 11.1% 이었고, 부분적으로 PTSD 증상을 경험하는 사례는 10.4%로 나타났다.

이와 같이 잦은 재난과 대규모 사고의 여파로 재난 생존자들의 재난심리에 대한 사회적 관심이 높아지고 있는 추세이지만, 신체적인 손상에 대한 대응에 비해 재난 시 외상 후 스트레스(PTSD) 등 재난심리에 대한 대응전략과 관련 인프라는 미약한 수준이다. 또한 재난

이후 국가 차원의 적절한 재난심리지원 제공이 못하고 있고, 부처별 혹은 지방별로 상이한 기관에서 재난심리 지원을 개별적으로 주도하고 있음에 따라 국내에 적용 가능한 심리적 국가지원체계의 필요성이 대두되고 있다. 따라서 본 연구에서는 대규모 재난 피해자를 위한 심리지원 방향과 체계를 개정 및 제시한 미국과 일본의 사례를 바탕으로 자연재난 및 사회재난 등 대규모 재난으로 인한 재난피해자의 심리 지원을 위한 방향을 제시하고자 한다. 또한 본 연구를 바탕으로 재난 심리치료의 지원 범위 및 우선순위 항목 구성을 위한 기초 자료로 활용하고자 한다.

## II. 국내 재난 심리지원체계에 따른 이론적 고찰

### 1. 재난과 재난심리지원의 의의

우리나라의 경우 국가법령정보센터(National Law Information Center)<sup>1)</sup>에서 제시하는 「재난 및 안전관리기본법(법률 제13440호)」 제3조 제1항에 따르면 재난이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로 정의하고 있다. 자연재난은 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해이고, 사회재난은 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방 사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해로 정의된다. 이와 같은 법령에 의해 재난이 발생할 경우 「재난 및 안전관리기본법(법률 제13440호)」 제60조(특별재난지역의 선포)에 의거하여 국가의 안녕 및 사회질서의 유지에 중대한 영향을 미치거나 피해를 초

1) <http://www.law.go.kr>

과적으로 수습하기 위하여 재난피해자의 응급지원에 따른 비용, 손실보상, 치료 및 보상이 이루어진다.

앞선 법령에 따라 재난피해자를 위한 재난심리지원은 재난(자연재난 및 사회재난)이 발생할 경우 「재난 및 안전관리기본법」 제60조에 따라 ‘특별재난지역’으로 선포된 지역과 그 밖에 피해규모가 큰 지역으로서 국민안전처장관 또는 해당 지방자치단체의 장이 지원이 필요하다고 인정하는 지역을 대상으로 심리적 충격을 받은 재난 경험자에게 정신적·심리적 충격을 완화하고 후유증을 예방하며, 정상적인 일상생활로 빨리 돌아갈 수 있도록 전문 심리상담을 실시하고 필요시 전문병원에 의뢰함으로써 사회병리현상을 악화되는 것을 방지하는 일련의 활동 지원이 필요하다. 지원대상자는 재난으로 인한 사망자와 실종자의 가족, 신체적 상해를 입은 사람, 재산상의 손실이 크거나 직업 전환이 불가피한 경험자로서, 기초조사에서 심리적 충격과 우울 정도가 심리학적, 정신의학적으로 예방적 차원의 심리지원활동이 필요하다고 인정되는 사람을 대상으로 하고 특히, 재난경험자 중 어린이, 노약자 및 장애인을 우선지원하고 있다.

## 2. 재난심리 지원을 위한 정부기관의 역할

「재난 및 안전관리 기본법(법률 제13440호)」 제3조 제6항에 따라 재난이 발생할 우려가 현저하거나 재난이 발생하였을 때에 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 긴급구조기관과 긴급구조지원기관이 하는 인명구조, 응급처치, 그 밖에 필요한 모든 조치를 수행하는 기관은 국민안전처, 소방본부 및 지방해양경비안전본부, 소방서 및 해양경비안전서 등이 해당되어 있고, 재난심리지원활동은 국민안전처 소속인 재난심리상담정보센터에서 맡도록 되어 있다. 또한 최근 세월호 사고 및 메르스 사고의 경우 보건복지부 관할인 국립서울병원 심리적 위기지원단이 참여하고 있는 상황이다. 현재 재난이 발생할 경우에 운영되는 국민안전처의 재난심리지원센터와 보건복지부 관할인 국립서울병원 심리적 위기지원단의 수행체계는 다음과 같다.

- 1) 국민안전처 재난심리상담정보센터의 지원 현황  
재난 시 전문가가 적시에 투입될 수 있도록 인적 자원을 사전에 정비하고 네트워크를 구성해 놓는 것은 재

Table 1. Organization duties on psychological support

Organization	Duties
Ministry of Public Safety and Security	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ To set up basic plan for psychological support</li> <li>▶ To build up an expert pool of related organization and network</li> <li>▶ To develop standard for mental counselling program</li> <li>▶ To support necessary budget and cooperation</li> </ul>
Local Government	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ To build and support disaster psychological support center</li> <li>▶ To provide administrative support</li> <li>▶ To build up an expert pool of related organization and network</li> </ul>
Disaster Psychological Support Center	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Practical implementation</li> <li>▶ To produce data on present condition of victims</li> </ul>

※ Source: Ministry of public safety and security(<http://www.dmhs.go.kr>)

Table 2. Organization duties on psychological support

Organization	Duties
Medical	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Prevention and treatment of mental illness</li> <li>▶ New medical standards development of mental illness</li> <li>▶ Health Promotion Center Operations</li> <li>▶ Training of medical personnel</li> </ul>
Mental Health Service	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Support organically linked area of mental health resources</li> <li>▶ Establish the scientific basis for establishing mental health promotion policies</li> <li>▶ diffusion and dissemination of mental health projects</li> <li>▶ Mental health professional workforce</li> </ul>
Mental Health Research	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Research that contributes to the promotion of national mental health plan</li> <li>▶ The mental health support interdisciplinary research expertise</li> <li>▶ State-led mental health research and excavations carried out</li> </ul>

※ Source: National center for mental health(<http://www.ncmh.go.kr>)

난 시 심리지원에 있어 매우 중요하다. <Table 1>과 같이 국민안전처 소속인 재난심리상담정보센터는 갑작스럽게 재난이 발생했을 때 즉각적으로 대처할 수 있게 하고, 전문가들이 일사 분란하게 투입될 수 있도록 각 기관별로 역할을 분배하여 수행업무를 담당하고 있다.

2) 보건복지부 국립정신건강센터의 지원 현황

우리나라 최초의 국립서울병원은 2016년 국립정신건강센터<sup>2)</sup>로 명칭을 변경하고 정신질환 치료와 재활을 위하여 노력하고 있다. 이곳에서는 누구나 정신 건강치료와 서비스를 받을 수 있으며, 더 수준 높은 치료를 위해 국민의 정신건강을 위한 연구를 지속적으로 실시하고 있다(<Table 2>).

III. 국외 재난심리지원 체계 및 사례

1. 미국

미국의 재난심리지원의 중심적인 조직 축은 재난의 공적재난구호조직인 연방정부의 재난관리청(Federal Emergency Management Agency, FEMA)과 주정부 및 지방정부산하의 재난관리과, 미보건복지부 산하기

관인 정신보건센터가 있고, 다음으로 최대 민간조직인 적십자사로 구성되어 있다. 그리고 12개 분야인 비상지원기능(Emergency Support Function)은 보건복지부에 의해 운영되고 있는 의료·보건 분야로 1991년도 공식적으로 정신보건서비스가 추가되어 상설로 심리치료서비스와 재난 예방 상담서비스가 제공되고 있다.

대형 재난이 발생한 후 대통령에 의해 국가적 재난으로 선포된 경우 포괄적인 재난관리 시스템 내에 여러 부서가 협력하는 지원체계를 가동한다. 특히 재난관리의 기본정신은 피해자들이 일상적인 생활을 회복하는데 중점을 두고 있으며 생활과 관련된 다양한 문제의 해결을 지원하고 돕는 심리적 지원 프로그램을 포함하고 있다.

1) 재난심리 관련 법률

대규모 재난을 겪을 때마다 필요에 의해 정책이나 법안을 만들어 오면서 1976년 카터 대통령 당시 민방위, 자연재해, 인적재난의 예방, 구조, 복구 등이 책임이 6개 기관에 분산된 권한과 인원을 모아 연방재난관리(FEMA)를 창설하게 되었으며, 현 시점까지 통과된 법률은 다음과 같다(<Table 3>).

Table 3. Laws on disaster in USA

Name of Law	Enact	Characteristics
Federal Disaster Act	1950	Integrated law of 128 different laws on disaster management
Disaster Relief Act	1970	Institutionalization on individual/family subsidy programs, disaster prevention policy and integrated approaches on disaster management
Stafford Disaster Relief & Emergency Act	1988	Actualization of subsidies and disaster proclamation from presidential decision
Zadroga Act	2011	Actualization of expansion of victim range from direct victim to indirect victims (incl. rescue party, volunteer, resident and so on)

Table 4. Disaster psychological support program in USA

Organization	Disaster psychological support programs
Department of Homeland Security - FEMA	▶ The Crisis Counseling assistance and Training Program: CCP : Overall control, budget support : CCP control during ISP step (Immediate service program, Disaster - 60 days)
Department of Health and Human Services	▶ CCP : CCP control during RSP step (Regular services program, Disaster - 180 days) : To provide mental health disaster assistance through SAMHSA and CMHS : Practical support on emergency mental health and PTSD
American Red Cross	● Disaster Mental Health Services: DMHS

※ Source: Lee & Kang(2015)

2) <http://www.ncmh.go.kr>

2) 재난심리지원 기관 및 역할

재난정신보건관리시스템의 중심적인 조직 축에는 재난의 공적재난구호조직인 연방정부의 재난관리청과 주정부 및 지방정부산하의 위기관리국, 미보건복지부 산하기관인 정신보건센터(Center for Mental Health Services, CMHS)가 있고, 최대 민간 조직인 미적십자사가 이러한 정부기관과의 긴밀한 협력 아래 재난심리 지원활동을 전개하고 있다. 미국의 재난심리지원 프로그램은 연방재난관리청의 위기상담프로그램(The Crisis Counseling Assistance and Training Program, CCP) 서비스 제공에 더해, 비상지원에 따라 상설로 정신보건서비스를 제공하며, 재난 시 가장 활발하게 활동하는 비영리단체인 미적십자사는 미국 내에서 자원봉사에 의해 이루어지는 지원 중 가장 큰 규모의 재난심리 지원 프로그램을 제공하고 있다(〈Table 4〉).

3) 태풍 카트리나의 재난심리지원

허리케인 카트리나(Hurricane Katrina)는 2005년 8월말, 미국 남동부를 강타한 초대형 허리케인으로 북대서양에서 발생한 허리케인 중 6번째로 강하여 미국 뉴올리언스에 큰 피해를 입혔다. 이 지역에 거주 중인 주민 중 2만 명 이상이 실종된 상태이며, 구조된 사람들은 인근 슈퍼 돛에 6만 명 이상, 뉴올리언즈 컨벤션 센터에 2만 명 이상이 수용된 것으로 확인되었다. 두 수용 시설은 전기가 끊긴 상황에서 물 공급 및 환기마저 제대로 되지 않아 이재민들의 불만과 불안을 가중시켰다. 카트리나는 미국 전체의 재난대응 체계와 피해자 트라우마 치료는 재난이 일어난 시점부터 현재까지 10년이 지난 지금까지 계속되고 있을 정도로 지속적이고 체계적인 관리의 표본을 보여주고 있어 세계의 주목을 받고 있다. 카톨릭계 병원인 머시센터는 대형 재난에 따른

국민 트라우마 관리 업무를 맡고 있는 미 보건복지부 산하 약물남용 정신건강서비스국(SAMHSA)과 카트리나 피해 아동과 청소년들에게 전문 심리상담 및 치료를 제공하는 플뢰르 드 리스(Fleur-de-lys) 프로젝트를 10년(2015년 10월 기준)간 운영해오고 있다.

머시센터의 임상심리학자 더글러스 워커 박사팀이 주도한 이 프로젝트는 임상심리학자, 심리상담가, 사회복지사 등으로 구성된 전문가들이 주1회, 회당 약 1시간 이상 각 학교를 찾아 심각한 트라우마를 겪은 아이들을 대상으로 개인별 혹은 상담 및 치료를 하는 방식으로 이루어지고 있다.

2. 일본

일본에서는 대규모재해가 발생한 지역의 주민 및 피해자들에 대한 정신적, 심리적 피해를 치료하기 위하여 “정신보건복지센터”를 설립하여 생활재건이 이루어질 수 있도록 하고 있다. 이 센터는 비상시에만 운영되는 것이 아니라 상시 현(縣)별로 설치, 운영하고 있다. 재해 발생 시에는 해당 지역별로 피해자의 인원을 파악하여 충분한 개수의 상담소를 설치 및 운영하고 있다. 센터 설치에 대해서는 국가에서 1/2보조, 센터운영에 대해서는 1/3의 보조금을 지급하고 있다.

1) 재난심리 관련 법률

재해대책기본법, 정신보건 및 정신피해자복지에 관한 법령을 기초로 하여 재난심리 지원이 수행되고 있으며, 후생성에서는 이를 기초로 하여 “후생성방재사업계획”을 수립하여 심리케어에 대한 개략적인 내용을 명시하고 있으나 세부적인 실시사항은 각 지자체에 일임하여 수행하도록 하고 있다. 재해대책기본법(1961년 11월 15일 제정)에는 방재기본계획, 방재업무계획, 지역방

Table 5. Contents national disaster counterplan of Japan

Contents	Details
Disaster prevention basic plan	Basic system for disaster prevention, R&D plan and standard manual for local disaster prevention plan
Disaster prevention practical plan	Detailed contents for disaster prevention and its action plan
	Detailed action plan of specified public organization for disaster prevention
Local plan on Disaster prevention	Practical action plan for disaster prevention and mitigation including all administrative support, design, alert system, emergency action and other activities compulsory.

재계획, 도도부현 지역방재계획, 시정촌 지역방재계획 등이 있다(〈Table 5〉).

2) 재난심리지원 기관 및 역할

국립재난정신건강정보센터(National Information Center of Disaster Mental Health)는 동일본대지진 경험 후 제기된 국가적 규모로 재난정신건강체계를 설립하여 재난에 대해 체계적이고 적극적으로 대응해야 할 필요성을 바탕으로 독립행정법인인 국립신경정신의학센터(National Center of Neurology and Psychiatry, NCNP)에 설립되었다. NCNP는 외상 후 스트레스장애(PTSD)의 상담 및 진료, 교육, 재해지원, 연구 등의 업무를 수행하고 있다.

또한 재해뿐만 아니라 사고, 범죄사건 등의 재난 지역에 직접 참석하여 피해자와 지원자에 대해 정신과 의료 및 정신보건 활동 지원을 위한 전문적인 재난정신의료지원팀(Disaster Psychiatric Assistance Team)이 있다. 파견 팀은 정신과 전문의, 간호사, 사무직원이며 필요에 따라 소아청소년정신건강의학과 의사, 약사, 정신보건사회복지사, 임상심리사 등을 포함하고 있다. 한 팀당의 활동기간은 1주일(이동 2일, 활동 5일)이고 이후 연계되는 팀에게 인수·인계하여 치료 및 지원이 지속되도록 하고 있다.

3) 동일본 대지진의 재난심리지원

일본의 동북지방 연안에서 대형 해일을 동반한 지진(진도 9.0)이며, 대형 해일(쓰나미)은 일반·전기기계, 철강 등 주요 산업이 소재한 일본 동북 및 관동지역에 큰 피해를 입혔다. 이로 인해 일본 전역에서 부품 공급망이 훼손되었으며, 또한 후쿠시마 원자력발전소의 손상에 따라 방사능 누출과 전력난을 초래하였다. 동일본 대지진의 피해 규모는 1995년 한신대지진과 비교해 사망·행방불명 등의 인적 피해가 3배 이상에 달하는 것으로 확인되었다.

동일본 대지진으로 후생노동성에서 직접 관할하는 소아청소년 트라우마를 관리 및 개입하기 위해 마음의

케어 팀이 활동하였다. 재해가 발생한 지점에 대책본부가 설치되었고, 현의 장애복지과 등이 주축이 되었으며, 일본 아동청소년 정신의학회를 비롯한 많은 학술단체들에서 지원 및 개입을 하였다. 이들 전문가 단체들은 해당 지역 내 자원봉사자와 결합 및 연계하여 재해 지역의 아동청소년들의 트라우마 회복을 위한 활동을 시행하였다. 아동청소년 뿐만 아니라 모든 재해 피해자를 위한 파견팀은 총 50팀이었으며, 지자체 단독 혹은 현과 지정도시의 협동으로 파견되었다. 하견활동을 시행한 반은 891반으로 스텝의 실제 인원은 3,307명에 달한 것으로 집계되었다.

**IV. 국내외 재난 심리치료의 우선지원 방향 제시**

1. 국내외 재난 유형별에 따른 분류

대규모 복합 재난에 대한 심리지원의 우선 지원 방향을 선정하기에 앞서, 소관중앙 행정 기관 별로 운영되고 있는 재난의 유형을 구분하였다. 국내외 재난유형에 따라 관할기관이 분류되어 있음에 따라 〈Table 6〉과 같이 구분하였다.

그러나 재난심리지원의 중심적인 조직 축인 미국 연방정부의 재난관리청(FEMA)와 일본 후생노동성(厚生労働省)의 경우 재난을 유형별로 구분하고 있으나 소관 중앙 행정기관이 구분되어 있지 않은 점이 재난에 따른 피해자 지원에 유리할 것으로 판단된다.

2. 국내외 재난 사례에 따른 심리지원 체계 비교

미국 연방정부의 재난관리청(FEMA)의 재난심리지원 프로그램인 “재난정신건강서비스(희망프로젝트, Disaster Mental Health Service)와 일본 후생노동성(厚生労働省)의 재난심리지원을 비교 및 분석을 하였다. 〈Table 7〉과 같이 재난이 잦은 국가에서는 재난복구체계 이외에도 재난의 심리적인 지원에 대하여 상시 준비하고 있음을 확인 할 수 있다. 이는 세월호 사고와 같이 사전 준비되지 않은 재난으로 인해 생존자 구출,

Table 6. Domestic laws on disaster management

Disaster Type		Laws	Competent Authorities
Natural Disaster	Flood	Countermeasures against natural disasters act, River act	MPSS, MOLIT
	Snow	Countermeasures against natural disasters act	MPSS
	Earthquake	Countermeasures against natural disasters act	MPSS
	Tsunami	Countermeasures against natural disasters act	MPSS
Society Disaster	Airport	Aviation act	MOLIT
	Railroad	Railroad safety act	MOLIT
	Road	Traffic safety act	MOLIT
	Coast	Excursion ship and ferry business act	MPSS
	Radioactive	Act on measures for the protection of nuclear facilities, ect. and prevention of radiation disasters	MOTIE
	Structure	Special act on the safety control of public structures	MOLIT
	Communication	Framework act on telecommunications	KCC
	Environment	Framework act on environmental policy	ME
	Industry	Occupational safety and health act	MOEL

※ MPSS : Ministry of Public Safety and Security, MOLIT : Ministry of Land, Infrastructure and Transport, MOTIE : Ministry of Trade Industry and Energy, KCC : Korea Communications Commission, ME : Ministry of Environment, MOEL : Ministry of Employment and Labor.

Table 7. Comparison of disaster psychological support

	USA	Japan
	Disaster Mental Health Service	Disaster Mental Information Support Center (災害時こころの情報支援センター)
Authority	- FEMA - Office of Mental Health - Research Foundation for Mental Hygiene	- Ministry of health, labour and welfare, Japan - National Center of Neurology and Psychiatry (NCNP)
Momentum	- Hurricane Sandy (2012)	- East Japan earthquake (2011)
Target	- New York state	- Whole Japan
Law	- Home Rule	- Enforcement decree of NCNP
Budget	- 234,600,000 USD (ISP) - 8,000,000 USD (RSP)	- 200 Million JPY
Source	- Subsidies from FEMA, State government and RFMH	- NCNP budget and donation
Items	- New York disaster mental health responder newsletter - Mental health resources information - Psychological first aid and its online training course	- 6~10 full-time experts on PTSD - Support psychological first aid - Establishment of local center for mental health care (after damage)

희생자 가족에 대한 심리지원, 민간기관 참여의 혼잡 등의 재난피해자의 지원체계가 큰 혼란을 겪었기 때문에 풀이할 수 있다. 이처럼 미국과 일본의 재난심리 지원 체계 내에서 국내에 적용되지 않은 미미한 점을 국내의 심리지원체계 및 복구체계에 우선·선정하여 반영할 필요가 있다.

국내외 재난심리지원 체계에 따른 시행근거, 지원예산, 현황을 통해 국내의 문제점을 지적해 볼 수 있다. 재난심리지원을 위한 시행근거가 재난복구체계 기반에 의해 한정되어 있어, 실제적으로 재난이 발생했을 때 반영 가능한 근거를 마련하기 어려움에 따른 문제가 있다. 또한 재난 피해자를 위한 심리지원의 경우 국민안전처 소속의 17개의 재난심리지원센터가 기존 법상에

의거하여 재난 심리지원활동을 수행하고 있으나, 가장 단순한 형태의 심리적 구호 외에 광범위한 업무를 수행할 수 있는 인력을 갖추고 있지 않아 업무 영역의 범위가 한정적이다. 국외의 경우 국가지원금 이외에 관할 기관에서 재난심리에 따른 교육과 연구를 통한 수익금으로 보조를 하고 있으나 국내의 경우는 17개 재난심리 지원 기관은 국가지원금(총 4억 원)으로만 운영되고 있음에도 큰 문제가 있는 것으로 판단된다.

## V. 결론

본 연구에서는 자연재난으로 인해 직·간접적인 영향을 받는 재난 피해자를 위한 재난심리지원체계가 전

무하며, 각 행정부처별 관할 기관이 있음에도 불구하고 대응체계가 마련되지 않은 문제점에 따른 방향을 제시하기 위한 연구이다. 대규모 재난이 발생할 경우 재난 복구 뿐만 아니라 초기대응에 앞서서 경제적·물질적인 지원이 우선적으로 수행되기보다, 재난 피해자의 심리적 안정과 복합적으로 구성되도록 하기 위해 국외의 재난심리지원 체계와 사례를 중심으로 분석하여, 다음과 같은 결론을 얻었다.

첫째, 재난이 발생한 시점으로 많은 시간이 경과되지 않았을 때, 재난 피해자를 대상으로 경제적 및 물질적 보상이 주를 이루기보다 의료와 심리지원을 병행하여 실시하는 것이 필요하다. 이는 재난으로 인한 사망자와 실종자의 가족 및 동행인, 신체적 상해를 입은 사람, 등에게 재난이 발생한 시점에 심리지원을 우선시하지 않을 경우 2차 피해를 통해 자살과 우울증, 불안장애가 더 심각해 질 수 있기 때문이다.

둘째, 대규모 재난이 발생했을 때 재난심리지원 전문가 이외에 자원봉사자가 한 팀을 이루어야 할 것으로 판단된다. 이는 재난심리지원 전문가의 대부분이 정신과 의사, 간호사, 공무원에 한정적이고, 재난이 발생했을 때 의지만으로 자원봉사에 참여함에 따라 인력의 전문성이 떨어질 수 있기 때문이다. 표준화된 인력의 교육 프로그램을 개선하여 재난 발생 시에 현장에 투입이 가능한 심리치료 전문요원, 사회사업 분야 전문요원, 재난 전문요원, 자원봉사자를 사전양성은 재난심리지원에 도움이 될 것이다.

셋째, 재난이 상시 발생하는 것이 아니므로 평상시에는 재난에 대비할 수 있도록 재난심리지원 기관의 사전준비가 필수적이다. 국외의 경우 재난이 발생하기 전에는 재난 피해자를 치료하기 위한 연구, 관련 매뉴얼의 개선 등의 업무를 수행하고 있다. 평상시에는 재난피해자의 심리지원을 위한 다양한 분야의 연구와 전문 인력양성을 위한 교육이 필요하고, 타부서와의 협력관계를 마련해야 한다. 재난이 발생할 때 재난피해자를 위한 전문가를 즉시 투입하고, 사전에 마련한 매뉴얼을 적용하

면 재난심리지원에 큰 도움이 될 것이다.

넷째, 법적으로 권한이 부여된 중앙 및 지역 조직이 필요하다. 이는 국민안전처 소속의 전국 17개의 재난심리지원센터가 기존 법상에 의거하여 재난 심리지원활동을 수행하고 있으나, 가장 단순한 형태의 심리적 구호 외에 광범위한 업무를 수행할 수 있는 인력을 갖추고 있지 않아 업무 영역의 범위가 한정적이다. 보건복지부 산하기관인 국립서울병원의 심리위기지원단의 경우도 보건복지부가 직접 관여되지 않은 재난 상황의 경우 법적 근거가 마련되어 있지 않아 권한과 임무의 범위가 모호한 문제가 있다. 따라서 재난 심리지원체계에 있어 국민안전처에서의 독자적인 운영이 아니라 기존의 의료, 상담 체계를 갖추고 있는 보건복지부와 공존하는 것이 바람직할 것이다.

국외의 재난심리지원체계와 지원 사례를 통해 국내에서 우선시해야 할 방향에 대하여 연구를 수행하였다. 재난피해자를 위한 심리지원체계의 방향에 있어 필수적인 요소는 법적근거, 인력양성, 재난지원에 참여하기 위한 중앙 및 지역조직의 필요성, 물질적·경제적이 주가 아닌 심리지원과의 복합성이다. 그러나 재난 발생 시 즉시 투입하여 충분한 기간 동안 재난심리지원 활동을 하기 위해서는 규정된 조직에 대해 법적인 권한과 의무를 동시에 부여함이 가장 클 것으로 사료된다. 본 연구는 대규모 복합재해지구의 국가지원체계를 구성하기 위해 재난피해자를 위한 심리지원체계의 방향성을 설정하기 위한 연구로서 수행되었다. 추후 연구를 통해 재난심리지원체계의 범위 내에서의 현실적인 심리치료를 위한 지원방향을 제시하고자 한다.

## 감사의 글

이 논문은 정부(국민안전처)의 재원으로 자연재해저감기술개발사업단의 지원을 받아 수행된 연구(MPSS-자연-2014-73)입니다.

## References

- Anke, B. W., E. V. Ploeg, I. Bremsen, A. C. Huizink, P. Slotje, T. Smid, and H. M. Ploeg. 2006. Dimensionality of the Post-traumatic Stress Response among Police Officer and Fire Fighters: An Evaluation of Two Self-report Scales. *Psychiatry Research*. 141: 213-228.
- Bae, Jeong Yee, Nam Hee Choi, Yoon Jung Kim, and Jeong Ryu. 2010. Analysis of Domestic and International Support for Disaster Psychology and Exploring Ways. *Journal of Korean Association for Crisis and Emergency Management*. 2(1): 52-65.
- Carty, J., M. L. O'Donnell, and M. Creamer. 2006. Delayed-onset PTSD: A Prospective Study of Injury Survivors. *Journal of Affective Disorder*. 90: 257-261.
- Choi, Nam Hee, Joo Hoon Byun, Dong Il Han, and Sook Bin Im. 2007. Psychological Impact and Depressive Response of Sufferers of Natural Disaster, a Torrential Downpour. *Journal of Korean Academy of Psychiatric Meath Nur*. 16(2): 139-149.
- Federal Emergency Management Agency & U.S. Department of Health and Human Services. 2014. Federal Emergency Management Agency Crisis Counseling Assistance and Training Program Guidance. Federal Emergency Management Agency & U.S. Department of Health and Human Services. Available at [http://www.fema.gov/media-library-data/20130726-1818-25045-7119/federal\\_emergency\\_management\\_agency\\_crisis\\_counseling\\_assistance\\_and\\_training\\_program\\_guidance.pdf](http://www.fema.gov/media-library-data/20130726-1818-25045-7119/federal_emergency_management_agency_crisis_counseling_assistance_and_training_program_guidance.pdf).
- Kang, Young Hoon. 2011. An Analysis of Psychological Support of Disaster Victims of Jeju Special Self-Governing Province in Terms of Typhoon "Nari". *Tamla Culture*. 38: 279-307.
- Kim, Sun Jin and Hwan Kim. 2000. *Post Traumatic Stress Disorder*. HAKJISA.
- Lee, Dong Hun and Hyun Suk Kang. 2015. The Current Status and Implications of Disaster Psychological Support System and Crisis Counseling Program in the U.S. Korean Counseling Association. *Journal of Counseling*. 16(3): 513-536.
- Lee, Ji Hyun, Yoo Sook Kim, and Young Aan Choi. 2004. Study on MMPI of the Group of PTSD Patients due to War and the Group of PTSD Patients due to Accidents. *The Korean Journal of Clinical Psychology*. 23(1): 221-229.
- Lee, Seon Young. 2011. A Study on the Life Experiences of the Victims' Families and the Realities of related Agencies of Managing the Disaster in the Daegu Subway. *Korean Council on Social Welfare Education*. 15: 109-144.
- National Disaster Management Institute. 2009. Research Topics on Developing the National Integrated Response System in Korea.
- Oh, Mi Ae, Jong Woo Paik, Kyung Sae Na, Na Ri Kim, Chan Seung Chung, Hae Kook Lee, and Jeong Ho Chae. 2015. Review of Disaster Mental Health System in Japan. *Journal of Korean Neuropsychiatric Association*. 54(1): 6-10.
- U.S. Department of Homeland Security 2013a. FY2015 Budget in Brief. U.S. Department of Homeland Security. available at [https://www.treasury.gov/about/budget-performance/budget-in-brief/Documents/Treasury\\_FY\\_2015\\_BIB.pdf](https://www.treasury.gov/about/budget-performance/budget-in-brief/Documents/Treasury_FY_2015_BIB.pdf).
- U.S. Department of Homeland Security 2013b. National Response Framework (2nd ed.). U.S. Department of Homeland Security. available at [https://www.fema.gov/media-library-data/20130726-1914-25045-1246/final\\_national\\_response\\_framework\\_20130501.pdf](https://www.fema.gov/media-library-data/20130726-1914-25045-1246/final_national_response_framework_20130501.pdf).
- Yu, Ji Hyoun. 2006. The Relations of PTSD Symptoms, Emotional States, Coping Style and Social Support in Urban Fire Fighters. Master's thesis. The Catholic University of Korea Seoul.

## Korean References Translated from the English

- 강영훈. 2011. 태풍 '나리'로 본 제주특별자치도 재난피해자의 심리지원 분석. *탐라문화*. 38: 279-307.
- 국립재난안전연구원. 2009. 우리나라 통합적 재난관리체계 구축방안 기획연구 보고서.
- 김수진, 김환. 2000. *외상후스트레스장애*. 학지사.
- 배정이, 최남희, 김윤정, 유정. 2010. 국내외 재난심리지원 현황 분석 및 방안 모색. *국가위기관리학회보*. 2(1): 52-65.
- 소방방재청. 2008. 재난피해자 심리관리 지원시스템 구축방안

- 연구.
- 소방방재청. 2009. 재난피해자 심리지원 시책의 효율적 운용을 위한 기초조사.
- 소방방재청. 2010. 재난피해자 심리안정 지원계획.
- 소방방재청. 2010. 재난심리지원 매뉴얼.
- 오미애, 백종우, 나경세, 김나리, 정찬승, 이해국, 채정호. 2015. 일본의 재난정신건강서비스체계 고찰. *신경정신의학*. 54(1): 6-10.
- 유지현. 2006. 소방공무원의 PTSD 증상과 정서상태, 대처방식 및 사회적지지와의 관계. 가톨릭대학교 석사학위논문.
- 이동훈, 김현숙. 2015. 미국의 재난심리지원 체계 및 재난위기 상담의 실제와 시사점. *상담학연구*. 16(3): 513-536.
- 이선영. 2011. 대형재난사고 유가족의 생활경험 연구. *한국사회복지교육* 15: 109-144.
- 이지현, 김유숙, 최영안. 2004. 전쟁으로 인한 PTSD 집단과 사고로 인한 PTSD 집단의 MMPI 프로파일 비교. *한국심리학회지*. 임상. 23(1): 221-229.
- 최남희, 변주훈, 한동일, 임숙빈. 2007. 자연재난 집중호우 피해자의 심리적 충격과 우울. *정신간호학회지*. 16(2): 139-149.

---

Received: Apr. 11, 2016 / Revised: May. 9, 2016 / Accepted: May. 16, 2016

## 재난 사례분석을 통한 대규모 풍수해 발생에 따른 국가적 심리치료 지원체계 개선방안 연구

국문초록 자연재난과 사회재난 발생 빈도의 증가는 재난을 직·간접적으로 경험하는 재난 피해자에게 악영향을 주기 때문에, 국가차원의 재난복구체계를 지속적으로 보완하고 제시해야 할 필요가 있다. 하지만, 재난 피해자에 대한 심리적 지원보다는 물질적·경제적인 지원이 선행으로 이루어지고 있어 재난 발생 이후에 발생하는 외상 후 스트레스 장애(PTSD)를 사전에 예방하지 못하는 문제점이 빈번하게 발생하고 있다. 본 연구에서는 자연재난과 사회재난이 빈번하게 발생하고 있는 미국과 일본의 대규모 재난에 대한 심리지원 사례를 중심으로 국내의 심리지원체계에 적용 가능한 방향을 마련하고자 한다. 또한 각 국가의 심리지원기관의 운영사례를 통해 국내 심리지원에 따른 시사점과 우선지원을 위한 방향을 제시하고자 한다.

주제어 : 대규모 풍수해, 재난피해자, 재난심리, 심리지원체계, PTSD

- 
- Profiles **Ji Woong Hwang** : He received his B.S., M.S., in hydraulic engineering from sang-ji university, wonju, korea, in 2012 and 2014 respectively. His in doing research environment, hydraulic, prevention of disaster, modeling at the ICUH(International Center for Urban Water Hydroinformatics Research & Innovation), Incheon, Korea(fwangji0306@naver.com).
- Sang Jin Ahn** : He received his B.A, from Inha University, korea in 1963. He received his M.S., from Hanyang University, korea in 1969. He received his Ph.D, from Inha University, korea in 1980. He is a Professor of the department of civil engineering at Chungbuk National University, in which he has taught from 1972 to 2007. His in working at the ICUH(International Center for Urban Water Hydroinformatics Research & Innovation), Incheon, Korea(hydrosys@chungbuk.ac.kr).
- Seong Joon Byeon** : He received his B.S., M.S., Degree in Hydroinformatics (Engineering) from Incheon National University, Incheon, Korea, in 2005 and 2008 respectively. And He received his Ph.D. degree in Hydroinformatics (Engineering) from Incheon National University, Incheon, Korea, and University of Nice Sophia Antipolis, Nice, France as dual degree program. His research interest is convergence of computer science and water engineering(seongjune@paran.com).