

Improving the Support System for Disaster Vulnerable Population

- The Survey of Civil Servants and Experts on Disaster Safety Policy -

Kyung Sik Choi[#], Gi Geun Yang⁺, Eun Ran Song

Department of Fire Service Administration, Wonkwang University, 460 Iksandae-ro, Iksan, Jeonbuk, Korea

Abstract

This study aims to propose a plan for support systems for disaster vulnerable population in Korea. The findings from the survey of civil servants and experts on disaster safety policy were as follows: first, there is a need of standardizing the terminology (46.7%), and the most appropriate term is “disaster vulnerable” population (44.8%). Second, the legislation is required for vulnerable population (81.9%), particularly the revision of the Framework Act on the Management of Disasters and Safety (55.2%). Third, the most vulnerable groups are the disabled (41.0%), children (29.5%) and the aged (22.9%). Fourth, the roles of the public sector for disaster and safety management are legislation (46.7%) and practical training and education (21.0%). Fifth, the policy alternatives recommended include consideration of special conditions of vulnerable population (53.3%) and operation of the department exclusively dedicated to vulnerable population (57.1%). Lastly, securing professional staff (41.1%) and relevant budget (28.6%) is imperative.

Key words: disaster vulnerable population, Framework Act on the Management of Disasters and Safety

1. 서론

1948년 12월 10일 선포된 세계인권선언(世界人權宣言, Universal Declaration of Human Rights) 제3조에서 “모든 인간은 생명권과 신체의 자유와 안전을 누릴 권리가 있다.”라고 하고 있듯이 안전을 누릴 권리는 생명권 및 신체의 자유와 함께 모든 인간의 가장 기본적인 권리이다. 또한 우리 헌법 제34조는 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며, 신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정

하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다. 그리고 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”라고 명시하고 있다(헌법 제34조 1항, 5항 및 6항). 우리 국민 모두가 안전을 누릴 권리가 있음은 말할 것도 없고, 신체장애 및 질병·노령 기타의 사유로 재난대비 및 대응능력이 취약한 재난 취약계층¹⁾은 좀 더 세심한 국가와 우리 사회의 보호를 필요로 함을 헌법에서 명시하고 있다(Yang, *et. al.*, 2016).

국민안전처의 2015년 안전혁신 마스터플랜에 의하

[#] The 1st author: Kyung Sik Choi, Tel. +82-2-850-3110, Fax, +82-2-850-3755, e-mail, tgiccks@hanmail.net

⁺ Corresponding author: Gi Geun Yang, Tel. +82-63-850-6399, Fax, +82-63-850-6907, e-mail, withgg@wku.ac.kr

면, 우리나라 총인구 5천만명 중 재난취약계층 내지 재난안전약자는 약 36%로 구성되어 3명 중 1명이 재난안전취약계층이다. 구체적으로 재난안전취약계층은 아동이 9백30만명(18%), 고령자가 5백30만명(11%), 장애인은 2백50만명(5%), 국내체류 외국인인 1백50만명(3%)이다. 이렇듯 재난안전약자의 보호에 대한 필요성은 높아지고 있으나, 정부의 관심, 담당 조직과 예산, 관련 법제도의 정비 등은 여전히 미흡한 실정이다.²⁾

오늘날 각종 재난과 안전사고로 국민의 생명과 안전이 위협받고 있다. 재난은 재난의 특성상 모든 사람에게 같은 피해를 입히는 것이 아니라 사회적으로 더 취약한 집단에게 더 많은 피해를 입힐 가능성이 더 높다. 어린이, 노인, 장애인 등 재난안전약자는 재난에 대한 취약성(Vulnerability)은 높은 반면, 재난의 위협으로부터 벗어날 수 있는 위기대응 능력은 현저히 떨어진다(Chang, *et. al.*, 2014).

세월호 사고³⁾를 계기로 우리나라 재난안전의 전반적 취약성이 드러나면서 재난의 취약성 해결은 중요한 국가적 과제가 되었다(Won, *et. al.*, 2016). 이에 정부는 국민안전처로의 정부조직 개편과 재난 및 안전관리 기본법령을 제·개정하는 등의 노력을 하고 있지만, 우리 사회의 고령화 및 노인빈곤화, 기후변화로 인한 자연재난의 빈발과 대형화, 그리고 산업화·도시화로 인한 재난 위협의 일상화가 진행되는 재난환경의 변화에 따라 증대되는 재난취약계층의 재난안전관리 정책은

여전히 복지정책의 일부분으로만 다루어지고 있다. 고령자, 장애인, 임산부, 아동 등과 같은 재난취약계층은 혼자서는 재난이나 안전사고의 위협으로부터 벗어나기 어려운 사람들이다. 이들을 위한 복지정책도 중요하지만, 재난이 일상화된 사회(Perrow, 1999)에서 재난취약계층의 재난 및 안전사고 관리야말로 국가의 중요한 책무이다.

재난안전약자에 대한 재난 및 안전관리가 복지정책과 더불어 재난 및 안전관리 측면에서 다루어지기 위해서는 관련 법제도의 정비가 필요하다. 재난 및 안전관리 기본법 등 재난안전관련 법령에의 재난안전약자에 대한 내용적 보완을 통해 이들에 대한 전문적이고 체계적인 관리를 제공할 필요가 있다.

재난 및 안전관리 기본법은 재난안전취약계층에 대한 규정이 미흡한 실정이다. 또한 재난 및 안전관리기본법이 사회적으로 이슈가 된 재난이나 위해에 대한 기본법으로서의 역할을 충실히 하고 있으나, 그 폭을 확대하여 사회에서 발생하는 모든 재난과 위해를 사전에 예방하고 관리하는 법으로서의 역할을 할 필요가 있다는 사회적 공감대에 걸맞는 변화가 필요하다. 그런 의미에서 그동안 부족했던 재난법상의 재난안전취약계층과 분야에 대한 연구가 필요하고 그에 따른 법률의 개정도 검토되어야 한다(Na, *et. al.*, 2013: 1).

본 연구는 재난안전취약계층 또는 재난안전약자에 대한 지원시스템의 개선방안을 제시하고자 한다. 연구

- 1) 최근 재난취약계층에 대한 개념정의 노력들이 시도되었으나, 여전히 다양한 용어로 사용되고 있다(Choi, 2017: 18). 본 연구에서는 재난취약계층, 재난안전취약계층, 재난안전약자 등의 용어를 필요에 따라 혼용하고 있다. 다만, 일선 재난현장에서는 재난취약계층이란 용어가 주로 사용되고는 있으나, 관련 선행연구(Lee, 2008; Sim, *et. al.*, 2010; Kim, *et. al.*, 2012; Oh, *et. al.*, 2013; Yang, *et. al.*, 2016; Choi, 2017)에서는 재난취약계층, 재난약자, 재해약자, 재난안전약자 등의 용어를 사용하고 있다. 또한 재난취약계층에 대한 정의는 재난 상황에서 보호나 도움이 필요한 사람이라는 공통적인 기본 개념을 가지고 각 나라마다 약간씩 차이가 있는 것 같다. 즉, 미국의 경우는 재난 시에 제공되는 기본적인 장비를 안전하고 자유롭게 사용할 수 없는 사람을 재난취약자라 하며, 일본의 경우는 재난의 상황에서 필요한 정보를 정확하게 파악하고 안전한 장소로 피난하는 등의 일련의 행동을 취하는데 있어 지원이 필요한 사람으로 고령자, 장애인, 외국인, 유아, 임산부 등을 재해약자라고 한다(Kim, *et. al.*, 2014: 116).
- 2) NEMA(2014)는 국가안전관리기본계획(2015-19)에서 재난안전 환경진단 결과 기후변화에 따른 자연재난 위험성 상존, 시설 노후화·인구 고령화 등 위험 사회 가속화, 세계화·도시화·기술화 등으로 신종재난 증가, 일상생활 속 위험요소 증대를 제시하면서, 우리의 기후·사회구조적 재난환경은 더욱 악화되고 있는 반면, 재난관리 국가경쟁력은 OECD 국가 중 하위권(25위/34개국, 2014)이라고 하였다.
- 3) 세월호 침몰 사고(Sinking of MV Sewol)는 2014년 4월 16일 오전 8시 50분경 대한민국 전라남도 진도군 조도면 부근 해상에서 여객선 세월호가 전복되어 침몰한 사고이다. 세월호는 안산시의 단원고등학교 학생이 주요 구성원을 이루는 탑승인원 476명을 수송한 청해진해운 소속의 인천발 제주행 연안 여객선으로 4월 16일 오전 8시 58분에 병풍도 북쪽 20km 인근에서 조난 신호를 보냈고, 2014년 4월 18일 완전히 침몰하였다. 이 사고로 시신 미수습자 9명을 포함한 304명이 사망하였다(Wikipedia, 2017.8.29. 검색).

목적을 달성하기 위하여 재난안전관리 담당공무원 및 전문가들을 대상으로 한 실증분석을 실시하였고, 이를 바탕으로 하여 재난안전약자 보호를 위한 지원시스템 개선방안을 제시하고자 하였다.

II. 이론적 논의

1. 재난취약성 이론과 재난안전약자

취약성의 의미는 손상이나 부상(damage or injury)을 입기 쉬운 경향 정도로 정의할 수 있다. 이를 자연재난과 관련하여 정의하면, 취약성이란 자연재난의 영향을 예견하고, 극복하며 감내하여 회복되는 능력에 영향을 미치는 사람 또는 집단과 그 상황의 특성을 의미한다(Wisner, *et. al.*, 2004: 11). 재난취약성 이론(disaster vulnerability theory)은 재난으로부터의 피해에 대한 사람들과 공동체의 민감성을 설명하기 위해 만들어진 이론으로 개인과 집단, 조직 및 공동체, 그리고 국가들의 재난에 대한 민감성을 설명하기 위해 노력하고 있다(Zakour, *et. al.*, 2013). 취약성은 민감성에 대한 리스크의 비율로 정의되며, 취약성은 불안한 위해(agitated hazard)로부터 시스템이 입게 되는 예견된 물리적, 사회적, 경제적, 정치적 혹은 시스템 피해의 또 다른 경향을 나타낸다.

또한, 취약성(vulnerability)이란 재난 복원력(disaster resilience) 수준과 비교되는 재난에 대한 공동체의 민감성(community susceptibility) 수준으로 정의된다. 최근 재난취약성이론은 재난의 완화, 대비, 대응, 그리고 복구의 재난관리 단계로부터 도출될 뿐만 아니라, 환경지속성, 테러리즘, 그리고 사회개발과 같은 다른 분야와의 결합을 통해(by fusing) 재난의 경계를 확장시켜 주고 있다. 재난 자체를 완전히 예방할 수는 없기 때문에, 재난의 취약성을 줄여 나가는 것이 재난 이후의 손실을 최소화하면서 효과적이고 시의 적절한 복구를 하는데 있어 가장 중요하다. 즉, 재난의 복원력을 높임으로서 공동체의 재난 민감성과 재난취약성을 줄일 수 있다(Bae, 2009; Sim, *et. al.*, 2013).

Wisner, *et. al.*(2004)은 재난 취약성의 개념을 재난 자체 보다는 특정 인구집단의 사회·경제적 특성에 착안하여 재난취약성을 “개인이나 집단의 특성과 그들이 처한 상황으로 인해 그들이 자연재난에 대한 영향의 예측 및 저항과 대응, 그리고 복구역량을 제약하는 것”이라고 정의하고 있다(Kim & Ryu, 2015: 155).

이러한 재난관리 역량의 취약성 개념에 착안해, 세계은행(World Bank), 유엔재해경감기구(United Nations Office for Disaster Risk Reduction), 유엔아시아태평양경제사회위원회(United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific), 유엔개발계획(United Nations Development Programme), WHO(World Health Organization), 국제적십자사연맹(International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies) 등의 국제기구는 물론, 미국의 연방재난관리청(FEMA: Federal Emergency Management Agency) 및 질병관리본부(Centers for Disease Control and Prevention) 등에서는 ‘재난약자’를 재난의 대비, 대응 및 복구에 있어서 제공되는 기본적 장비를 안전하고 자유롭게 사용할 수 없는 사람으로서 육체적·정신적 장애가 있는 장애인, 해당지역의 언어를 이해하지 못하는 사람, 지리적·문화적 고립자, 노숙자, 심신 허약자 및 어린이 등을 포괄하여 정의하고 있다(Kim & Ryu, 2015: 155-156).

2. 재난안전약자의 개념 정립 및 지원시스템 개선의 필요성

곰곰이 생각해보면 재난은 항상 우리와 함께하고 있었다. 지난해부터 지금까지 계속되고 있는 조류인플루엔자(avian influenza)로 인한 피해들, 2011년과 2016년의 구제역(foot-and-mouth disease), 2016년 경주 지진, 태풍 차바, 2015년 메르스와 의정부 화재사고, 2014년 세월호 참사와 경주 마우나오션 리조트 강당 붕괴 사고, 판교 환풍기 붕괴사고, 2013년 서울 노량진 배수지 지하공사장 수몰사고, 충남 태안 해병대 캠프 사고, 2012년 태풍 볼라벤, 2011년 우면산 산사태,

2010년 중부폭설, 2009년 신종플루 등 그 원인과 종류도 다양하고, 지역과 대상을 구분하지 않고 재난은 발생하였다. 이렇듯 재난은 늘 우리 곁에서 발생하고 있었다. 문제는 시간이 조금 지나면 언제 그랬냐는 듯이 쉽게 잊어버렸던 것이다. 그래서 늘 근본적인 대책보다는 사후대응적 복구에 급급하여 왔다(Yang, 2017).

최근 재난관리에 있어 “Living with Disaster”라는 개념이 사용되고 있다. 이는 우리의 일상생활에서 재난이 발생할 수밖에 없다는 것을 인정하고 이에 대한 대응책을 상시적으로 준비해야 한다는 것을 의미한다. 재난은 더 이상 특별한 이벤트가 아니다(Park, 2016). 오늘날 재난은 예외적인 특수한 경우가 아니라 일상적인 것(event)로 받아들여지고 있다(Perrow, 1999). 또한, 재난 위협의 일상화와 복합화가 진행되면서 재난을 하나의 분리된 이벤트나 위험처럼 비정상적인 것으로 보고 재난관리에 필요한 과학기술들을 개발하고 법제도를 정비해 나가는 사후 대응적 방식의 전통적인 재난관리 패러다임은 점차 쇠퇴하고 있다(Park, 2015).

본 연구는 재난안전약자 보호를 위한 지원시스템 개선방안 연구이기 때문에, 무엇보다 먼저 재난안전약자에 대한 정의, 재난관련 법령의 규정내용, 그리고 재난안전관리 담당 공무원들의 인식 등을 바탕으로 하여 재난취약계층과 관련한 혼란스러운 용어들을 우리 실정에 적합한 용어로 정립하고자 한다. 본 연구에서의 재난안전약자의 개념은 “재난과 안전사고의 예방·대비·대응·복구의 재난안전관리에 있어서 자신의 재난 대비 및 대응과 안전을 확보하는 능력이 일반인보다 현저히 떨어지는 특성을 가지고 있어 전문적인 관리가 필요한 대상”으로 정의하고자 하며, 그 대상으로는 아동, 고령자, 장애인 등이다.

최근, 지속적인 기후변화와 세계화·산업화·고령화 등 급격한 사회구조 변화로 새로운 재난의 유형이 빈발하고 있으며, 재난안전약자 또한 증가하고 있다(NEMA, 2013: 1). 재난 및 안전에 취약한 대상은 일반적인 재난안전관리 안에서 특수성과 차별성을 인정하는 관리가 필요하다.

III. 실증분석

1. 조사의 개요

1) 조사설계

본 연구의 목적은 재난안전약자의 보호 및 지원시스템의 개선방안 제시이며, 연구의 목적을 달성하기 위하여 재난안전관리 정책의 전문가 집단이라 할 수 있는 중앙정부와 지방정부의 재난안전관리 정책집행 담당 공무원과 대학 및 연구기관의 재난안전 연구자들을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

국내 재난안전 관련 기관에 근무하는 전문가를 모집단으로 보고, 무작위표본추출(Random Sampling) 방법에 의해 선정된 대상자들에게 구조화된 설문지(Structured Questionnaire)를 팩스 및 이메일 링크조사 방식에 의해 2016년 4월 25일부터 2016년 5월 10일까지 조사하였다. 팩스 및 이메일 링크조사 방식에 의하다보니 회수율은 10.02%였다. 1,147명에게 조사를 의뢰하여 총 115부의 설문지를 회수 받았고, 이중 일부 불성실한 답변을 한 설문지를 제외한 105부의 설문지를 대상으로 자료 분석을 하였다.

2) 조사대상의 특성

조사대상자의 인구통계학적 특성은 아래 <Table 1>과 같다. 조사 대상자의 성별은 남성이 85.7%이고, 여성이 14.3%로 대부분이 남성임을 알 수 있다. 연령은 40대가 33.3%, 50대 이상이 32.4%, 30대 31.4%, 20대

Table 1. General characteristics of subjects (N=105)

Characteristics	Categories	n(%)
Gender	Male	90(85.7)
	Female	15(14.3)
Age(yr)	20-29	3(2.9)
	30-39	33(31.4)
	40-49	35(33.3)
	above 50	34(32.4)
Disaster field employment period	less than 5 years	54(51.4)
	5 years to 10 years	16(15.2)
	10 years to 20 years	11(10.5)
	More than 20 years	24(22.9)
Agency type	Central Government	18(17.1)
	Local Government	75(71.4)
	University/Research institute	12(11.4)

2.9% 순으로 확인되었다. 근속연수는 5년 미만이 51.4%로 과반수이며, 20년 이상 22.9%, 5~10년 미만 15.2%, 10~20년 미만 10.5% 순으로 조사되었다. 기관 유형은 지방정부기관이 71.4%로 가장 높았으며, 중앙 정부 17.1%, 대학/연구기관 11.4% 순으로 나타났다.

2. 실증분석 결과

1) 재난안전취약자의 법제화에 대한 인식

(1) 재난안전취약 대상을 위한 법제화 찬성여부

‘재난 및 안전에 취약한 대상 보호를 위한 법제화에 대해 어떻게 생각하십니까?’라는 질문에 대하여 찬성 81.9%, 반대 18.1%로 나타났다. 이를 통해 우리나라의 재난안전정책 담당자 및 재난 연구 전문가들 중 다수는 ‘재난 및 안전에 취약한 대상을 위한 법제화’에 우호적인 태도를 가지고 있음을 알 수 있다.

‘반대’ 총 19명 중 15명은 40대 이상(40대 및 50대 이상)으로 확인되었다. 법제화의 찬성을 이끌어 내는데 있어 40대 이상의 공감대가 필요함을 시사한다.

Table 2. Pros and cons of legalization for vulnerable people in disaster

Characteristics	Categories	n(%)
Pros and Cons of Legalization	Pros	86(81.9)
	Cons	19(18.1)
	Total	105(100.0)

(2) 재난안전취약 대상 용어의 법적 일원화 필요성

‘재난 및 안전에 취약한 대상의 용어 일원화 필요성 여부’에 대한 질문에 필요하다는 응답이 80%에 육박했다(필요 46.7%, 매우 필요 31.4%). 반면, 필요하지 않다는 응답은 7.7%(불필요 4.8%, 전혀 불필요 2.9%)에 불과했다. 하지만 유보적 의견을 가진 집단이라 볼 수 있는 ‘보통이다’라고 답한 비율이 14.3%로 비교적 높게 나타났다.

‘보통이다’라고 응답한 총 15명 중 9명은 재난관련 업무기간이 5년 미만인 것으로 확인되었다. 용어 일원화의 합의를 이끌어 내는데 있어 근무기간 5년 미만의 공감대가 필요함을 시사한다.

Table 3. Need to unify legal terms of vulnerable people in disaster

Characteristics	Variables	n(%)
Need to unify legal terms	Absolutely unnecessary	3(2.86)
	Unnecessary	5(4.76)
	Normal	15(14.29)
	Necessary	49(46.67)
	Very Necessary	33(31.43)
	Total	105(100.0)

(3) 재난안전취약 대상의 적합한 명칭

‘재난 및 안전에 취약한 대상의 적합한 명칭은 무엇인가?’라는 질문에 대하여 ‘재난안전취약자’라는 응답이 44.8%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 ‘안전취약자’ 22.9%, ‘재난취약자’ 12.4%, ‘기타’ 10.5%, ‘안전약자’ 9.5% 순으로 나타났다.

Table 4. Appropriate names of vulnerable people in disaster

Characteristics	Variables	Percentage
Appropriate Names	Disaster safety Vulnerable persons	44.8
	Vulnerable persons to disaster	12.4
	Safety Vulnerable persons	9.5
	Vulnerable persons to safety	22.9
	others	10.5
	Total	100.0

(4) 재난안전취약 대상을 위한 법제화 방안

‘재난 및 안전에 취약한 대상을 위한 법제화 방안은 무엇인가?’라는 질문에 대하여 ‘재난 및 안전관리 기본법 개정’이라 응답한 비중이 55.2%, ‘(가칭)재난안전약

Table 5. Legislation plan for vulnerable people in disaster

Characteristics	Variables	Percentage
Appropriate Names	Revision of Basic Act on Disaster and Safety Management	55.2
	(Tentatively named) Enactment for Protection and Support System for Vulnerable People to Disaster	24.8
	Revision of relevant individual laws	17.1
	others	2.9
	Total	100.0

자 보호(또는 지원)을 위한 법률제정'은 24.8%, '현행 관련 개별법률 개정' 17.1%, '기타' 2.9% 순으로 나타났다.

(5) 재난 및 안전에 가장 취약한 대상

재난 및 안전 취약 대상자에 관한 질문에서 1순위 기준으로 장애인 40.95%로 가장 많은 것으로 나타났으며, 다음으로 아동이 29.52%, 고령자가 22.86%, 임산부가 6.67% 순으로 나타났다. 재난 및 안전 취약 대상자에 관한 질문에서 (1순위+2순위)중복응답 결과는 장애인이 35.78%로 가장 많은 것으로 나타났으며, 다음으로 아동이 26.96%, 고령자가 25.49%, 임산부가 11.76% 순으로 나타났다.

Table 6. Disaster and safety vulnerable subjects

1st order	n(%)	1st order +2nd order	n(%)
Total	105(100.0)	Total	105(100.0)
Disabled person	43(40.95)	Disabled person	73(35.78)
Children	31(29.52)	Children	55(26.96)
Elderly person	24(22.86)	Elderly person	52(25.49)
Pregnant woman	7(6.67)	Pregnant woman	24(11.76)

(6) 재난안전취약 대상의 법제화에 외국인 포함 필요성

'재난 및 안전에 취약한 대상의 법제화에 의사소통이 어려운 외국인이 포함되어야 하는가?'에 대한 질문에 대하여는 필요하다는 응답이 34.3%(필요 29.5%, 매우 필요 4.8%), 필요하지 않다는 응답은 32.4%(불필요 21.9%, 전혀 불필요 10.5%)로 비슷한 수치로 나타났다. 하지만 유보적 의견을 가진 집단이라 볼 수 있는 '보통이다'라고 답한 비율이 33.3%로 매우 높게 나타났다.

Table 7. Need to include foreigners in the legalization of vulnerable people in disaster

Characteristics	Variables	n(%)
Need to include foreigners	Absolutely unnecessary	11(10.48)
	Unnecessary	23(21.90)
	Normal	35(33.33)
	Necessary	31(29.52)
	Very Necessary	5(4.76)
	Total	105(100.0)

(7) 재난안전취약 대상의 법제화에 기초생활수급자 포함 필요성

'재난 및 안전에 취약한 대상의 법제화에 기초생활수급자가 포함되어야 하는가?'에 대한 질문에 필요하지 않다는 응답이 42.9%(불필요 30.5%, 전혀 불필요 12.4%)로 가장 높게 나타났고 필요하다는 응답은 29.5%(필요 21.9%, 매우 필요 7.6%), '보통이다'는 응답은 27.6%로 확인되었다. 경제적 취약계층과 재난안전취약계층을 분리하여 생각하는 경향이 더 강함을 할 수 있다.

Table 8. Need to include basic living received people in the legalization of vulnerable people in disaster

Characteristics	Variables	n(%)
Need to include basic living received people	Absolutely unnecessary	13(12.38)
	Unnecessary	32(30.48)
	Normal	29(27.62)
	Necessary	23(21.90)
	Very Necessary	8(7.62)
	Total	105(100.0)

(8) 재난안전 취약 대상의 법제화에 영유아를 돌보는 여성의 포함 필요성

'재난 및 안전에 취약한 대상의 법제화에 영유아를 돌보는 여성이 포함되어야 하는가?'에 대한 질문에 필요하다는 응답이 40.0%(필요 32.4%, 매우필요 7.6%)로 가장 높게 나타났으며, 필요하지 않다는 응답은 25.7%(불필요 16.2%, 전혀 불필요 9.5%)로 나타났다. 하지만 유보적 의견을 가진 집단이라 볼 수 있는 '보통이다'라고 답한 비율이 34.3%로 필요하지 않다는 인식보다 더 높게 나타났다.

Table 9. Need to include women caring for infants and toddlers in the legalization of vulnerable people in disaster

Characteristics	Variables	n(%)
Need to include women caring for infants and toddlers	Absolutely unnecessary	10(9.52)
	Unnecessary	17(16.19)
	Normal	36(34.29)
	Necessary	34(32.38)
	Very Necessary	8(7.62)
	Total	105(100.0)

(9) 재난 및 안전관리를 위해 필요한 공공의 역할
(협조 및 전달체계)

재난 및 안전에 취약한 대상에 대한 관계부처와 관계기관과의 협조 및 전달체계에 있어 필요한 것에 관한 질문에서 1순위 기준으로 법제도가 46.67%로 가장 많은 것으로 나타났으며, 다음으로 실전 훈련 및 교육이 20.95%, 매뉴얼이 7.62%, 관계자 회의 및 TF팀 구성이 7.62%, 재난정보통신망 구축이 7.62%, 부처 간 인사교류가 7.62%, 총괄책임자 지정 확보가 1.90% 순으로 나타났다. 부처와 관계기관과의 협조 및 전달체계에 필요한 것에 관한 질문에서 중복응답 결과는 법제도가 26.21%로 가장 많은 것으로 나타났으며, 다음으로 실전 훈련 및 교육이 22.82%, 매뉴얼이 15.53%, 재난정보통신망 구축이 14.08%, 관계자 회의 및 TF팀 구성이 7.77%, 부처 간 인사교류가 7.77%, 총괄책임자 지정 확보가 5.83% 순으로 나타났다.

Table 10. What is needed for cooperation and delivery system with ministries and related organizations

1st order	n(%)	1st order+2nd order	n(%)
Total	105(100.0)	Total	105(100.0)
Legal system	49(46.67)	Legal system	54(26.21)
Practical training and education	22(20.95)	Practical training and education	47(22.82)
manual	8(7.62)	manual	32(15.53)
Stakeholder meetings and TF teams organizing	8(7.62)	Disaster information communication network construction	29(14.08)
Disaster information communication network construction	8(7.62)	Stakeholder meetings and TF teams organizing	16(7.77)
Personnel exchanges between ministries	8(7.62)	Personnel exchanges between ministries	16(7.77)
Assign general manager	2(1.90)	Assign general manager	12(5.83)

2) 재난안전약자의 재난안전관리에 대한 인식
(1) 재난안전약자에게 가장 중요한 재난관리단계
'재난약자에게 가장 중요한 재난관리단계는 무엇인

가?'라는 질문에 대하여 '예방단계'가 50.5%로 가장 높았으며, '대응단계'는 37.1%로 나타났다. 반면, '복구단계'는 1.0%에 불과했으며, '대비단계'도 11.4%로 낮게 나타났다.

Table 11. The most important steps for disaster management

Characteristics	Variables	Percentage
Most important steps	Prevention steps	50.5
	preparedness steps	11.4
	Response steps	37.1
	Recovery Steps	1.0
	Total	100.0

(2) 재난안전약자의 특수성을 고려한 재난안전관리의 필요성

'일반인과 다른 재난안전약자의 특수성을 고려하여 재난안전관리의 집행이 필요한가?'에 대한 질문에 필요하다는 응답이 80%로 매우 높게 나타났다(필요 53.3%, 매우 필요 26.7%). 반면, 필요하지 않다는 응답은 6.7%(불필요 2.9%, 전혀 불필요 3.8%)에 불과했다.

'보통이다'라고 응답한 총 14명 중 10명은 재난관련 업무기간이 5년 미만인 것으로 확인되었다. 재난안전관리에 있어 약자의 특수성을 반영하기 위해서는 근무기간 5년 미만의 공감대가 필요함을 시사한다.

Table 12. The necessity of disaster safety management considering the specificity of vulnerable people in disaster

Characteristics	Variables	n(%)
Disaster safety management considering the specificity of Vulnerable People in Disaster	Absolutely unnecessary	4(3.81)
	Unnecessary	3(2.86)
	Normal	14(13.33)
	Necessary	56(53.33)
	Very Necessary	28(26.67)
Total		105(100.0)

(3) 고령자의 재난안전관리에 있어 가장 큰 애로사항
고령자에 대한 재난안전관리 시 가장 큰 애로사항에 관한 질문에서 1순위 기준으로는 신체적 활동곤란이 44.76%로 가장 많은 것으로 나타났으며, 다음으로 경

제적 어려움이 11.43%, 사회적 고립이 10.48%, 정보접근의 취약성이 6.67%, 주거환경의 열악함이 5.71%, 인지능력의 부족이 5.71%, 사회적 배려부족이 3.81%, 교육훈련의 부재가 3.81%, 의사소통 곤란이 2.86%, 지원인력 부족이 2.86%, 기타가 1.90% 순으로 나타났다. 고령자에 대한 재난안전관리 시 가장 큰 애로사항에 관한 질문에서 중복응답 결과는 신체적 활동곤란이 29.19%로 가장 많은 것으로 나타났으며, 다음으로 경제적 어려움이 12.44%, 주거환경의 열악함이 10.53%, 정보접근의 취약성이 10.05%, 사회적 고립이 10.05%, 인지능력의 부족이 10.05%, 사회적 배려부족이 5.74%, 교육훈련의 부재가 3.83%, 지원인력 부족이 3.83%, 의사소통 곤란이 3.35%, 기타가 0.96% 순으로 나타났다.

Table 13. The biggest difficulties of elderly person

1st order	n(%)	1st order+ 2nd order	n(%)
Total	105(100.0)	Total	105(100.0)
Difficulty in physical activity	47(44.76)	Difficulty in physical activity	61(29.19)
Financial problem	12(11.43)	Financial problem	26(12.44)
Social isolation	11(10.48)	Poor living conditions	22(10.53)
Information access vulnerability	7(6.67)	Information access vulnerability	21(10.05)
Poor living conditions	6(5.71)	Social isolation	21(10.05)
Lack of cognitive ability	6(5.71)	Lack of cognitive ability	21(10.05)
Lack of social care	4(3.81)	Lack of social care	12(5.74)
Lack of education and training	4(3.81)	Lack of education and training	8(3.83)
Communication difficulty	3(2.86)	Lack of support staff	8(3.83)
Lack of support staff	3(2.86)	Communication difficulty	7(3.35)
Others	2(1.90)	Others	2(0.96)

(4) 장애인의 재난안전관리에 있어 가장 큰 애로사항 장애인에 대한 재난안전관리 시 가장 큰 애로사항에 관한 질문에서 1순위 기준으로는 신체적 활동곤란이 41.90%로 가장 많은 것으로 나타났으며 다음으로 의사소통 곤란이 29.52%, 인지능력의 부족이 12.38%, 정보

접근의 취약성이 3.81%, 주거환경의 열악함이 2.86%, 사회적 배려부족이 2.86%, 경제적 어려움이 2.86%, 지원인력 부족이 2.86%, 기타가 0.95% 순으로 나타났다. 장애인에 대한 재난안전관리 시 가장 큰 애로사항에 관한 질문에서 중복응답 결과는 신체적 활동곤란이 37.68%로 가장 많은 것으로 나타났으며, 다음으로 의사소통 곤란이 19.32%, 인지능력의 부족이 12.56%, 사회적 배려부족이 12.08%, 정보접근의 취약성이 6.28%, 지원인력 부족이 5.31%, 경제적 어려움이 3.86%, 주거환경의 열악함이 2.42%, 기타가 0.48% 순으로 나타났다.

Table 14. The biggest difficulties of disabled person

1st order	n(%)	1st order+ 2nd order	n(%)
Total	105(100.0)	Total	105(100.0)
Difficulty in physical activity	44(41.90)	Difficulty in physical activity	78(37.68)
Communication difficulty	31(29.52)	Communication difficulty	40(19.32)
Lack of cognitive ability	13(12.38)	Lack of cognitive ability	26(12.56)
Information access vulnerability	4(3.81)	Lack of social care	25(12.08)
Poor living conditions	3(2.86)	Information access vulnerability	13(6.28)
Lack of social care	3(2.86)	Lack of support staff	11(5.31)
Financial problem	3(2.86)	Financial problem	8(3.86)
Lack of support staff	3(2.86)	Poor living conditions	5(2.42)
Others	1(0.95)	Others	1(0.48)

(5) 재난안전약자를 위한 재난정보 제공 방법

피해예방을 위해 재난안전약자에 대한 가장 효과적인 정보전달 방법에 관한 질문에서 1순위 기준으로는 휴대폰 문자알림이 26.67%로 가장 많은 것으로 나타났으며, 다음으로 관계기관 담당자 방문이 26.67%, 재난 안내방송이 23.81%, 이장, 통장, 반장 등 방문이 9.52%, 자원봉사단체 담당자 방문이 4.76%, 지역자율방재단 활용이 4.76%, 재난예측시스템 구축 및 전달이 2.86%, 기타가 0.95% 순으로 나타났다. 피해예방을 위해 재난안전약자에 대한 가장 효과적인 정보전달 방법

에 관한 질문에서 중복응답 결과는 재난안내방송이 23.44%로 가장 많은 것으로 나타났으며, 다음으로 관계기관 담당자 방문이 20.10%, 휴대폰 문자알림이 17.70%, 이장, 통장, 반장 등 방문이 12.44%, 자원봉사 단체 담당자 방문이 11.96%, 재난예측시스템 구축 및 전달이 7.18%, 지역자율방재단 활용이 6.70%, 기타가 0.48% 순으로 나타났다.

Table 15. The most effective way to communicate information for vulnerable people in disaster

1st order	n(%)	1st order+ 2nd order	n(%)
Total	105(100.0)	Total	105(100.0)
Mobile text notification	28(26.67)	Disaster announcement broadcasting	49(23.44)
Visit of the person in charge of the relevant organization	28(26.67)	Visit of the person in charge of the relevant organization	42(20.10)
Disaster announcement broadcasting	25(23.81)	Mobile text notification	37(17.70)
Visiting of Tong, Ri and Ban heads	10(9.52)	Visiting of Tong, Ri and Ban heads	26(12.44)
Visit of the person in charge of volunteer group	5(4.76)	Visit of the person in charge of volunteer group	25(11.96)
Utilization of local voluntary disaster prevention organizations	5(4.76)	Building and delivery a disaster prediction system	15(7.18)
Building and delivery a disaster prediction system	3(2.86)	Utilization of local voluntary disaster prevention organizations	14(6.70)
Others	1(0.95)	Others	1(0.48)

3) 재난안전약자의 전담부서에 대한 인식

(1) 재난안전약자를 위한 전담부서의 필요성

‘재난안전약자를 위한 전담부서의 필요성 여부’에 대한 질문에 필요하다는 응답이 57.1%에 육박했다(필요 41.9%, 매우 필요 15.2%). 반면, 필요하지 않다는 응답은 24.8%(불필요 16.2%, 전혀 불필요 8.6%)에 불과했다. 유보적 의견을 가진 집단이라 볼 수 있는 ‘보통이다’라고 답한 비율은 18.1%로 나타났다. ‘보통이다’라고 응

답한 총 19명 중 12명은 재난관련 업무기간이 5년 미만인 것으로 확인되었다. 재난약자를 위한 전담부서 신설의 필요성이 공감을 얻기 위해서는 근무기간 5년 미만의 적극적인 이해가 필요함을 시사한다.

Table 16. The need of dedicated department for vulnerable people in disaster

Characteristics	Variables	n(%)
Need of dedicated department	Absolutely unnecessary	9(8.57)
	Unnecessary	17(16.19)
	Normal	19(18.10)
	Necessary	44(41.90)
	Very Necessary	16(15.24)
	Total	105(100.0)

(2) 재난안전약자의 재난관리 정책 및 체계에서 중요한 기관

‘재난안전약자의 관리 정책 및 체계에 있어 가장 중요한 기관은 어디인지?’라는 질문에 대하여 ‘국민안전처’가 48.6%로 높았으며, ‘보건복지부’ 17.1%, ‘읍·면·동 주민자치센터’ 15.2%, ‘시·군·구’ 11.4% 순으로 나타났다. 반면 ‘광역시·도’, ‘기타부처’는 각각 3.8%로 가장 낮았다.

Table 17. The most important agency in vulnerable people in disaster

Characteristics	Variables	Percentage
Most agency	Ministry of Public Safety and Security	48.6
	Minister of Health and Welfare	17.1
	Metro-politan Cities and Provinces	3.8
	SiGunGu	11.4
	Community Autonomy Center of UpMyunDong	15.2
	Other Departments	3.8
	Total	100.0

(3) 재난안전약자 대상 중 중앙정부의 관심과 지원이 높아진 대상

중앙정부의 재난안전약자에 대한 정책적 관심과 지

원이 잘되고 있는 부분에 관한 질문에서 1순위 기준으로는 아동이 38.10%로 가장 많은 것으로 나타났으며, 다음으로 고령자가 31.43%, 장애인이 13.33%, 기초생활 수급자가 12.38%, 임신부가 3.81%, 영유아를 돌보는 여성이 0.95%, 외국인이 0.00% 순으로 나타났다. 중앙정부의 재난안전약자에 대한 정책적 관심과 지원이 잘되고 있는 부분에 관한 질문에서 중복응답 결과는 고령자가 30.73%로 가장 많은 것으로 나타났으며, 다음으로 아동이 29.27%, 장애인이 21.46%, 기초생활 수급자가 12.20%, 임신부가 4.39%, 영유아를 돌보는 여성이 1.46%, 외국인이 0.49% 순으로 나타났다.

Table 18. The target increased interest and support of the central government among vulnerable people in disaster

1st order	n(%)	1st order+2nd order	n(%)
Total	105(100.0)	Total	105(100.0)
Children	40(38.10)	Elderly person	63(30.73)
Elderly person	33(31.43)	Children	60(29.27)
Disabled person	14(13.33)	Disabled person	44(21.46)
Basic living received people	13(12.38)	Basic living received people	25(12.20)
Pregnant woman	4(3.81)	Pregnant woman	9(4.39)
Women caring for infants and toddlers	1(0.95)	Women caring for infants and toddlers	3(1.46)
Foreigner	0(0.00)	Foreigner	1(0.49)

(4) 재난안전약자 관련 법제도 개선에 있어서의 우선순위 재난안전약자를 위해 관련 법제도를 개선한다면 가장 우선시 되어야할 것에 관한 질문에서 1순위 기준으로는 전문 인력확보가 40.95%로 가장 많은 것으로 나타났으며, 다음으로 관련 지원예산확보가 28.57%, 부처 및 관계기관별 협력이 11.43%, 관련 전담조직 신설이 10.48%, 관련 매뉴얼 및 훈련 규정이 6.67%, 재난정보통신 시스템 개발이 1.90%, 정책집행의 결산 및 평가가 0.00% 순으로 나타났다. 재난안전약자를 위해 관련 법을 제·개정한다면 가장 우선 되어야할 것에 관한 질문에서 중복응답 결과는 관련 지원예산확보가 31.22%로 가장 많은 것으로 나타났으며 다음으로 전문 인력확보가 30.73%, 관련 전담조직 신설이 14.15%, 부처 및 관

계기관별 협력이 9.27%, 관련 매뉴얼 및 훈련 규정이 8.78%, 재난정보통신 시스템 개발이 4.39%, 정책집행의 결산 및 평가가 1.46% 순으로 나타났다.

Table 19. Priority in the improvement of the legal system related to vulnerable people in disaster

1st order	n(%)	1st order+2nd order	n(%)
Total	105(100.0)	Total	105(100.0)
Acquirement of professional manpower	43(40.95)	Obtaining the relevant support budget	64(31.22)
Obtaining the relevant support budget	30(28.57)	Acquirement of professional manpower	63(30.73)
Cooperation by ministries and agencies	12(11.43)	Establishment of dedicated organization	29(14.15)
Establishment of dedicated organization	11(10.48)	Cooperation by ministries and agencies	19(9.27)
Related Manuals and Training Regulations	7(6.67)	Related Manuals and Training Regulations	18(8.78)
Disaster information communication system development	2(1.90)	Disaster information communication system development	9(4.39)
Settlement and evaluation of policy enforcement	0(0.00)	Settlement and evaluation of policy enforcement	3(1.46)

(5) 재난안전약자를 위해 평상시 준비가 필요한 사항 재난안전약자를 위해 평상시에 준비가 필요한 사항에 관한 질문에서 1순위 기준으로는 재난정보전달자 지정이 35.24%로 가장 많은 것으로 나타났으며 다음으로 교육 및 실전 훈련이 27.62%, 재난안내방송 준비가 16.19%, 손쉬운 재난정보통신 시스템 보급이 8.57%, 대피소 지정 및 구호물자 확보가 6.67%, 지역자율방재단 역할로 규정이 3.81%, 지역별 자원봉사단체 협약이 1.90% 순으로 나타났다. 재난안전약자를 위해 평상시에 준비가 필요한 현장 재난대비 방안에 관한 질문에서 중복응답 결과는 교육 및 실전 훈련이 26.44%로 가장 많은 것으로 나타났으며 다음으로 재난정보전달자 지정이 24.52%, 재난안내방송 준비가 17.31%, 손쉬운 재

난정보통신 시스템 보급이 11.06%, 지역별 자원봉사단체 협약이 8.65%, 대피소 지정 및 구호물자 확보가 7.69%, 지역자율방재단 역할로 규정이 4.33% 순으로 나타났다.

Table 20. Things you need to prepare for vulnerable people in disaster

Ist order	n(%)	Ist order+2nd order	n(%)
Total	105(100.0)	Total	105(100.0)
Designation of Disaster Information Transmitter	37(35.24)	Education and practical training	55(26.44)
Education and practical training	29(27.62)	Designation of Disaster Information Transmitter	51(24.52)
Preparing Disaster Information Broadcasting	17(16.19)	Preparing Disaster Information Broadcasting	36(17.31)
Promotion of easy disaster information communication system	9(8.57)	Promotion of easy disaster information communication system	23(11.06)
Designating shelter and securing relief materials	7(6.67)	Local volunteer collective agreement	18(8.65)
Role specification of local voluntary disaster prevention organizations	4(3.81)	Designating shelter and securing relief materials	16(7.69)
Local volunteer collective agreement	2(1.90)	Role specification of local voluntary disaster prevention organizations	9(4.33)

4) 소결

(1) 재난안전약자의 법제화에 대한 인식

첫째, ‘재난 및 안전에 취약한 대상’을 위한 법제화의 찬반에 대한 질문에 대해서는 찬성이 81.9%, 반대가 18.1%로 나타났다. 찬성이유에 있어서는 ‘개별법에 취약 대상에 대한 보호 규정이 명시되어 있으므로 재난 및 안전관리 기본법의 법제화가 필요하며’, ‘재난 및 안전에 취약한 대상자들을 제대로 보호하기 위해서는 관련 법령을 일원화하고, 전문조직(부서)을 두어 체계적으로 관리해야 한다’는 등의 의견이 있었다. 반대이유에 있어서는 ‘재난 및 안전기본법에 안전 대상자가 포괄적으로

포함되어 있으며’, ‘기존 재난 및 안전기본법 내에 포함되어 있다고 생각하며 별도의 재난안전약자를 위한 규정을 따로 제정한다면 복잡해지고 또 다른 계층을 위한 규정도 필요할 수도 있다’는 등의 내용이 있었다.

둘째, 법률에 근거한 ‘재난 및 안전에 취약한 대상’의 용어 일원화 필요성에 대해서는 필요하다는 응답이 80%였다. 셋째, 그에 따른 적합한 명칭으로는 ‘재난안전약자’라는 응답이 44.8%로 가장 높게 나타났다. 그 외 의견으로는 ‘재난안전취약자’, ‘재난취약자’ 등이 있었다. 넷째, 재난안전약자를 위한 법제화 추진 방안에 있어서 적합한 법령은 ‘재난 및 안전관리 기본법 개정’이라는 응답이 55.2%였고, (가칭)재난안전약자 보호(또는 지원)를 위한 법률제정이 24.8%, 현행관련 개별법률 개정이 17.1%이었다. 다섯째, 재난 및 안전에 가장 취약한 대상 1순위는 ‘장애인’으로 41.0%였으며, 2순위는 아동(29.5%), 3순위는 고령자(22.9%), 4순위는 임산부(6.7%) 순이었다. 여섯째, 재난안전약자의 법제화에 포함 되어야 할 대상으로는 ‘기초생활수급자’(42.9%), ‘영유아를 돌보는 여성’(40.0%), ‘의사소통이 어려운 외국인’(34.3%) 순으로 조사되었다. 일곱째, 재난 및 안전관리를 위해 필요한 공공의 역할에 있어서는 ‘법제도’가 1순위, ‘실전 훈련 및 교육’이 2순위로 응답되었다.

법제화에 대한 인식을 종합하면, 재난안전약자에 대한 법 제정 및 개정에 대한 의견에 찬성하는 답변이 80% 이상이었고, 재난 및 안전에 가장 취약한 대상은 장애인으로 나타났으며, 그 다음이 아동-고령자-임산부 순이었다. 의사소통이 어려운 외국인·기초생활수급자·영유아를 돌보는 여성에 대한 재난안전약자에의 포함 필요성에 대한 조사에서는 필요하다는 의견과 불필요하다는 의견이 각각 의사소통이 어려운 외국인의 경우는 34.3%와 32.38%, 기초생활수급자의 경우는 42.9%와 43.86%, 영유아를 돌보는 여성의 경우는 40.0%와 25.7%로 의견이 팽팽하게 맞서고 있었다.

(2) 재난안전약자의 재난안전관리에 대한 인식

첫째, 재난약자에게 가장 중요한 재난관리단계는 예

방단계로 50.5%였고, 그 다음이 대응단계 37.1%, 대비 단계 11.4%, 그리고 복구단계 1.0% 순으로 나타났다. 재난안전약자에게 있어서는 예방 및 대응단계가 가장 중요함을 알 수 있다. 둘째, 재난안전약자의 특수성을 고려한 재난안전관리의 필요성에 대한 응답은 80%로 높게 나타나 재난안전약자의 특수성을 감안한 전문적이고 체계적인 재난 및 안전관리 정책의 수립 및 집행이 이루어져야함을 알 수 있다. '보통이다'라고 응답한 총 14명 중 10명은 재난관련 업무기간이 5년 미만인 것으로 나타났다. 근속 연수에 따른 의견의 차이가 이처럼 크게 발생하는 이유는 향후 추가적인 연구가 필요한 부분으로 보인다. 셋째, 고령자(독거노인, 저소득층)에 대한 재난안전관리에 있어 가장 큰 애로사항 1순위로는 '신체적 활동곤란'(44.8%), 2순위는 '주거환경의 열악함'(15.2%)으로 조사되었다. 넷째, 장애인(정신장애, 신체장애)에 대한 가장 큰 애로사항으로 1순위는 '신체적 곤란'(41.9%), 2순위는 '신체적 활동곤란'(32.4%)이었다. 다섯째, 재난약자들에게 재난 정보를 제공하는 방법에 대한 조사에서는 1순위로 '휴대폰 문자알림'과 '관계기관담당자 방문'이 각각 26.7%였으며, '예방 교육 및 지침 책자 배포'는 1순위와 2순위 모두 0%였다. 2순위조사에서는 '재난안내방송'이 22.9%로 가장 높게 나타났다.

(3) 재난안전약자의 정책방안에 대한 인식

첫째, 재난안전약자에 대한 정책방안에 대한 항목으로 재난안전약자를 위한 전담부서가 '필요하다'는 응답이 57.1%이었다. 둘째, 재난안전약자의 관리 정책 및 체계에 있어 가장 중요한 기관은 '국민안전처'가 48.6%로 가장 높았고, 그 다음이 '보건복지부' 17.1%, '읍·면·동 주민자치센터' 15.2%, '시·군·구' 11.4%, '광역시·도와 기타부처'가 각각 3.8% 순이었다. 셋째, 국민안전처 신설 이후, 중앙정부가 재난안전약자에게 더 관심을 가지는가에 대한 의견에 대해서는 '동의함'이 55.2%, '동의하지 않음'이 44.8%였다. 넷째, 세월호 이후, 재난 안전약자 중 중앙정부의 관심도가 높아진 대상에 대한

조사에서는 '아동' 38.1%, '고령자' 31.4%, '장애인' 13.3%, '기초생활수급자' 12.4%, '여성' 1.0%, '외국인' 0% 순으로 나타났다. 이는 재난안전약자로서의 외국인에 대한 관심제고와 정책적 방안의 마련이 필요함을 의미하는 것으로도 해석할 수 있다. 다섯째, 재난안전약자 관련 법 제·개정에 있어 우선순위는 1순위 '전문 인력 확보' 41.1%, 2순위 '관련 지원예산' 32.4%로 응답되었다. 여섯째, 재난안전약자를 위해 평상시 준비가 필요한 사항의 1순위는 '정보전달자 지정'(35.2%)이며, 2순위는 '교육 및 실전 훈련'(24.8%)으로 나타났다. 일곱째, 재난안전약자에 대한 효율적인 재난안전관리 방안에 대한 의견으로는 다양한 의견을 제안해 주었지만 '법적근거 마련 및 예산 확보', '전담조직과 인력확보', '국민들의 기본 인식변화가 가장 우선시되어야함', '실전교육을 통해서 재난 상황이 발생했을 때 대처가 자연스럽게 이루어져야 한다고 생각함', '매뉴얼 및 대응체계가 구축되어 지속적인 재난 대응훈련이 필요하다고 생각됨'과 같은 의견이 다수 제안되었다.

(4) 최근 재난안전약자에 대한 법제적 개선 내용 검토
본 연구 이후 최근 재난안전약자에 대한 법제적 개선이 이루어졌는데 그 주요 내용은 다음과 같다. 재난 및 안전관리기본법은 안전취약계층에 대한 안전관리 강화를 위하여 1) 재난 및 안전사고에 취약한 어린이, 노인, 장애인 등을 "안전취약계층"으로 정의하였고(제3조제9호의3 신설), 2) 국가안전관리기본계획을 수립함에 있어 재난에 관한 대책과 더불어 안전취약계층의 안전에 관한 대책이 포함되도록 하였으며(제22조제8항), 3) 위기관리에 필요한 표준화된 매뉴얼을 연구·개발함에 있어 안전취약계층의 특성을 반영하도록 하였고(제34조의5제9항 후단 신설), 그리고 4) 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장으로 하여금 안전취약계층의 안전 관리 강화를 위한 안전문화활동을 적극 추진(제66조의4제6호의2 신설)하도록 하는 등과 같은 내용을 반영한 재난 및 안전관리 기본법을 2018년 1월 18일 시행에 그로 2017년 1월 17일 일부개정 하였다.⁴⁾

위와 같은 재난 및 안전관리기본법에서의 안전취약 계층에 대한 안전관리 강화를 위한 법령의 개정은 매우 고무적이거나, 재난안전약자를 위한 구체적 실행계획이 담보되어야 한다. 그 이유는 어린이, 고령자, 장애인, 유아, 임산부 그리고 외국인 등과 같은 재난안전약자의 특성이 반영된 실행계획들이 법제도의 정비와 아울러 하나 둘씩 만들어질 때 재난안전약자에 대한 실효적 지원시스템의 개선이 이루어지게 될 것이기 때문이다.

IV. 결론 및 연구의 함의

인간은 누구나 안전한 삶을 원하나, 오늘날 우리 사회는 태풍과 집중호우, 지진 등의 자연재난이 빈발하고 있고, 세월호 침몰사고, 판교 환풍기 붕괴사고, 장성요양원 화재 등의 사회재난으로 많은 피해가 발생하고 있다. 또한, 고령화, 저출산, 저성장, 양극화 등의 장기적인 사회구조 변화에 직면하고 있으며, 이러한 사회적 변화는 노인, 장애인, 아동, 외국인 등 재난안전약자의 증가와 안전에 대한 수요를 유발하고 있다. 특히, 자력으로 재난 및 안전사고로부터의 대피 및 초기대응이 어렵고, 환경적 요인에 의해 재난취약성을 가지는 고령자, 장애인, 아동, 외국인, 유아, 임산부 등에 대한 관심 및 대응책 마련이 매우 시급한 실정이다.

재난에 취약성을 가지는 계층은 안전약자, 재난약자, 안전취약자, 재난취약자, 그리고 재난안전약자 등의 다양한 용어로 사용되어왔다. 이에 본 연구에서는 첫째, 재난안전약자에 대한 선행연구와 이론적 논의 그리고 재난안전 정책집행 공무원을 대상으로 한 실증분석(용어의 적합성에서 재난안전약자가 44.8%로 가장 높은 응답을 보임)을 통하여 재난안전약자로의 통일된 용어사용을 제안하였다. 용어의 통일은 재난안전약자에 대한 효율적이고 일관성 있는 재난안전정책을 수립하고 집행하기 위해서 꼭 필요하기 때문이다.

둘째, 이론적 논의를 뒷받침 할 수 있는 실증분석을

재난안전 정책 전문가라 할 수 있는 공무원을 대상으로 실시하였다. 실증분석 결과 중요한 의미가 있는 내용은 다음과 같다. 1) 재난 및 안전에 취약한 대상에 대한 용어의 일원화가 필요(46.7%)하며, 그 용어로는 재난안전약자라는 응답(44.8%)이 가장 높았다. 2) 재난안전약자를 위한 법제도가 필요(81.9%)하며, 그 구체적인 방안으로는 재난 및 안전관리 기본법의 개정(55.2%)이라고 응답하였다. 3) 재난 및 안전에 가장 취약한 대상으로는 장애인(41.0%), 어린이(29.5%), 고령자(22.9%) 순으로 응답하였다. 4) 재난 및 안전관리를 위해 필요한 공공의 역할로는 법제도(46.7%), 실전훈련 및 교육(21.0%) 순이었다. 그리고 재난안전약자를 위한 재난관리 정책 단계로는 예방단계(50.5%)가 가장 중요하다고 응답하였다. 5) 재난안전약자에 대한 정책방안에 대해서는 재난안전약자의 특수성을 고려한 재난안전관리의 필요성(53.3%)과 재난안전약자를 위한 전담부서의 필요성(57.1%)에 대한 높은 응답을 보였다. 그리고 재난안전약자 관련법 제·개정에 있어서는 전문 인력 확보(41.1%)와 관련 지원예산(28.6%) 확보가 중요하며, 재난안전약자를 위한 평상시 준비로는 정보전달(35.2%)과 교육 및 실전훈련(27.6%)에 높은 응답을 하였다.

본 연구의 한계로는 첫째, 중앙정부와 대학/연구기관의 표본이 너무 적어 실증결과를 일반화하기에는 한계가 있을 수밖에 없으며, 둘째, 이러한 표본의 한계로 집단간 인식 비교 등이 본 연구에서는 빠져 있다. 따라서 이러한 연구의 한계를 후속 연구를 통하여 보완함으로써 좀 더 유의미한 연구결과를 도출할 수 있을 것이다.

알리는 글

이 논문은 최경식의 박사학위 논문(2017.2)의 일부를 수정 및 보완한 것임.

4) 재난 및 안전관리 기본법[시행 2018.1.18.] [법률 제14553호, 2017.1.17., 일부개정]

References

- Bae, Jeong Hwan. 2009. Plan and Strategy to Restore a Regional Community in Order to Establish a Good Living in Taean. *Journal of Korea Association of Local Administration*. 6(2): 153-166.
- Chang, Mi Hye, Hak Kyong Kim, Hyo Jean Song, Ji Youn Jeoung, and Jin Hee Lee. 2014. *Recovery and Support Plans for Women Affected by Disaster*. Korean Women's Development Institute.
- Choi, Kyung Sik. 2014. Disaster and Safety Policy in Socially Disadvantaged Class. Master's Thesis. Graduate Policy School of Korea University.
- Choi, Kyung Sik. 2017. A Study on Improvement of Protection and Support System for Vulnerable People to Disaster. Ph.D. Dissertations. Graduate School of Wonkwang University.
- FEMA. 2009. *Preparing for Disaster for People with Disabilities and Other Special Needs*.
- Kim, Myung Gu, Gi Geun Yang, and Gi Sung Chung. 2014. Improvement Directions for Disaster-Safety Welfare of the Vulnerable Groups from Natural Disaster: Focused on the Aged Living in Imsil District, Jeollabuk-do. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 10(9): 113-135.
- Kim, Youn Hee and Hyeon Suk Ryu. 2015. An Empirical Study on Disaster and Safety Information Needs for Foreigners in South Korea. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 11(3): 151-176.
- Kim, Youn Hee, So Yeoung Chung, and Yo Han Ju. 2012. *Developing Strategy of Disaster Safety Contents Development and Service for Disaster Vulnerable People*. National Disaster Management Research Institute.
- Lee, Eun Ae. 2008. Establishment of Support System for Disaster Victims in Case of Disaster: Focusing on Japan Case. *Disaster Prevention Research*. 10(4): 32-39.
- Lee, Ju Ho. 2015. Direction and Task of Disaster Safety Management for Vulnerable Populations in Disasters: Focusing on Disaster Support System in USA. *Korean Police Research Society Conference Proceedings*. 139-150.
- Ministry of Public Safety and Security. 2014. *National Safety Management Basic Plan (2015-2019)*. Central Safety Management Committee • MPSS.
- Na, Chae Joon, Kwang Dong Park, and Eun Jung Kim. 2013. *A Study on the Improvement of the Legal System Related to the Safety Vulnerable Class and the Safety Blind Zone: Focusing on the Aged, and New Leisure Safety System*. Korea Legislation Research Institute.
- National Emergency Management Agency. 2013. *Win-Win Comprehensive Measures for the Safety and Welfare of Disasters Vulnerable Groups*. NEMA.
- Oh, Keum Ho, So Soon Park, Byung Tae Ryu, and So Yeoung Chung. 2013. *Finding Life Safety Contents by Type of Safety Vulnerable People*. National Disaster Management Research Institute.
- Park, Jin Hee. 2015. A Study on a New Strategy for Risk Management in Disaster Risk Society: Enhancement of Resilience and Citizenship. *The Korean Society for the Study of Environmental Philosophy*. 19: 91-118.
- Perrow, C. 1999. *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*. 2nd ed. Princeton: Princeton University Press.
- Sim, Gi Ho, Sang Hyun Park, and Sung Hee Chung. 2010. *Research and Analysis of Disaster Prevention Measures for Vulnerable Populations in Disasters*. National Disaster Prevention Education Research Institute • Disaster Prevention Research Institute.
- Sim, Moon Bo and Sang Gyoo Park. 2013. An Empirical Study on Restoration Methods of Local Community in Local Government: Focus on the Oil Spill Incident at Taean. *Journal of Korea Association of Local Administration*. 10(2): 247-273.
- The Constitution of the Republic of Korea. [applied 1988.2.25.] [Constitution No. 10, 1987.10.29., All revised]
- UNISDR. 2005. Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters: Hyogo Framework for Action 2005-2015. *World Conference on Disaster Reduction 18-22 January*. Kobe, Hyogo, Japan.
- United Nations. 2005. International Strategy for Disaster Reduction 2005. *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*. UN ISDR.
- Wisner, B., P. Blaikie, T. Cannon T., and Davis I. 2004. *At Risk:*

- Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. 2nd Edition. NY: Routledge. http://www.amazon.com/At-Risk-Natural-Vulnerability-Disasters/dp/0415252164#reader_0415252164.
- Won, Jong Seok, Byung Doo Son, and Dae Yoo Go. 2016. Diagnosis and Assess of Seoul City's Disaster Countermeasure: Focus on Emergency Rescue Activity Evaluation Indexes. *Journal of Korea Association of Local Administration*. 13(2): 1-29.
- Yang, Gi Geun, Ju Ho Lee, Eun Ae Lee, and Kwang Bin Bae. 2016. *Education Situation and Education Plan to Disaster Safety Vulnerable People: Focusing on Children*. Korea Disaster Relief Association • Disaster Safety Institute.
- Yang, Gi Geun. 2016. Study for Overcoming Disaster Vulnerability and Improving Resilience: Focused on the Conceptual Integration of Disaster Vulnerability and Resilience. *Crisisonomy*. 12(9): 143-155.
- Yang, Gi Geun. 2017. Measures for Strengthening Safety and Safety Welfare as Public Goods. *Safety Chungnam 2050 Policy Seminar*. Chungnam National Institute • Center for Disaster Safety Research.
- Zakour, Michael J. and Gillespie David F. 2013. *Community Disaster Vulnerability: Theory, Research, and Practice*. New York Heidelberg Dordrecht London: Springer. <http://www.emdat.b.e/world-maps>.
- Korean References Translated from the English*
- 국민안전처. 2014. 국가안전관리기본계획(2015-2019). 중앙안전관리위원회 • 국민안전처.
- 김명구, 양기근, 정기성. 2014. 자연재난에 의한 재난취약계층의 재난안전복지 개선방향. 전라북도 임실군의 노인계층을 중심으로. *한국위기관리논집*. 10(9): 113-135.
- 김윤희, 류현숙. 2015. 국내 거주 외국인의 재난안전 취약성에 관한 연구: 정보요구 사항에 대한 심층인터뷰 내용을 중심으로. *한국위기관리논집*. 11(3): 151-176.
- 김윤희, 정소영, 주요한. 2012. 재난 취약자 대상 재난안전 콘텐츠 개발 및 서비스 전략 수립. 국립방재연구원.
- 나채준, 박광동, 김은정. 2013. 안전취약계층 및 안전사각지대 관련 법제도 개선방안연구: 어린이, 노인, 신종레저 안전 제도개선을 중심으로. 한국법제연구원.
- 대한민국 헌법 [시행 1988.2.25.] [헌법 제10호, 1987.10.29., 전부 개정].
- 박진희. 2015. 재난위험 사회의 위험관리 전략의 새로운 모색: 회복탄력성(Resilience)과 시민성(Citizenship) 향상을 중심으로. *환경철학*. 19: 91-118.
- 배정환. 2009. 살기 좋은 태안 건설을 위한 지역공동체 복원 전략 및 방향. *한국지방행정학보*. 6(2): 153-166.
- 심기오, 박상현, 정성희. 2010. 재난약자 방재대책 실태조사 및 분석. 국립방재교육연구원 방재연구소.
- 심문보, 박상규. 2013. 지방정부의 지역공동체 회복방안에 관한 실증분석: 태안의 기름유출 사고를 중심으로. *한국지방행정학보*. 10(2): 247-273.
- 양기근, 이주호, 이은애, 배광빈. 2016. 재난약자에 대한 재난안전 교육실태와 교육방안: 어린이를 중심으로. 전국재해구호협회 재난안전연구소.
- 양기근. 2016. 재난 취약성 극복과 복원력 향상 방안: 재난 취약성과 복원력의 개념적 통합을 중심으로. *Crisisonomy*. 12(9): 143-155.
- 양기근. 2017. 공공재로서의 안전과 안전복지 강화 방안. 안전충남 2050 정책세미나. 충남연구원 • 충남재난안전연구소.
- 오금호, 박소순, 유병태, 정소영. 2013. 안전약자 유형별 생활안전 콘텐츠 발굴. 국립재난안전연구원.
- 원종석, 손병두, 고대유. 2016. 서울시의 재난 대응 진단 및 평가에 관한 연구. *한국지방행정학보*. 13(2): 1-29.
- 이은애. 2008. 재난발생시 재해약자지원시스템 구축 방향: 일본의 사례를 중심으로. *방재연구*. 10(4): 32-39.
- 이주호. 2015. 재난취약계층 재난안전관리의 방향과 과제: 미국의 장애인 재난지원체계를 중심으로. *한국경찰연구학회 학술발표대회 발표논문집*. 139-150.
- 장미혜, 김학경, 송효진, 박건표, 정지연, 이진희. 2014. 재난피해 여성에 대한 복구 및 지원방안. 한국여성정책연구원.
- 최경식. 2014. 재난 취약계층 안전정책에 관한 연구: 국내 • 외 사례분석과 정책적 대안제시를 중심으로. 고려대학교 정책대학원 석사학위논문.
- 최경식. 2017. 재난안전약자 보호 및 지원체계 개선방안 연구. 원광대학교 대학원 박사학위논문.

재난안전약자에 대한 지원시스템 개선방안

– 재난안전정책 담당공무원 및 전문가 인식조사를 중심으로 –

국문초록 본 연구는 재난안전취약계층 또는 재난안전약자에 대한 지원시스템의 개선방안을 제시하고자 한다. 연구 목적을 달성하기 위하여 재난안전관리 담당공무원 및 전문가들을 대상으로 실증분석을 실시하였다. 실증분석 결과, 첫째, 재난 및 안전에 취약한 대상에 대한 용어의 일원화가 필요(46.7%)하며, 그 용어로는 재난안전약자가 가장 적합(44.8%)한 것으로 나타났다. 둘째, 재난안전약자를 위한 법제화가 필요(81.9%)하며, 방안으로는 재난 및 안전관리 기본법의 개정(55.2%)으로 조사되었다. 셋째, 재난 및 안전에 가장 취약한 대상으로는 장애인(41.0%), 어린이(29.5%), 고령자(22.9%) 순으로 나타났으며, 넷째, 재난 및 안전관리를 위한 공공의 역할로는 법제도(46.7%), 실전훈련 및 교육(21.0%) 순이었다. 다섯째, 재난안전약자에 대한 정책방안에 대해서는 재난안전약자의 특수성을 고려한 재난안전관리의 필요성(53.3%)과 재난안전약자를 위한 전담부서의 필요성(57.1%)에 대해 높은 응답을 보였다. 끝으로 재난안전약자 관련 법 제·개정에 있어서는 전문인력 확보(41.1%)와 관련 지원예산(28.6%) 확보가 중요하며, 재난안전약자를 위한 평상시 준비로는 정보전달(35.2%)과 교육 및 실전훈련(27.6%)이 필요한 것으로 조사되었다.

주제어 : 재난안전약자, 재난취약계층, 재난 및 안전관리 기본법

-
- Profiles **Kyung Sik Choi** : He received his M.A. from Korea University and he received his Ph.D. from Wonkwang University. His research interests include disaster management, fire service administration, and disaster vulnerable people(tgiccks@hanmail.net).
- Gi Geun Yang** : He received his B.A., M.A., and Ph.D. from Kyung Hee University. He is a professor of the Department of Fire Service Administration at Wonkwang University, in which he has taught since 2008. His interesting subject and area of research and education is crisis & emergency management, fire service administration, disaster vulnerability and resilience. He has published 62 articles in journals and written 10 co-author books(withgg@wku.ac.kr).
- Eun Ran Song** : She received her B.A. from Wonkwang University and she is a candidate for Master's degree at Wonkwang University(god-love-9124@hanmail.net).