Crisisonomy Vol.14 No.5, 15-34
ISSN 2466-1198 (Print) ISSN 2466-1201 (Online) https://doi.org/10.14251/crisisonomy.2018.14.5.15
© 2018 Crisis and Emergency Management : Theory and Praxis. All rights reserved.

Crisisonomy

Rebuilding a Support System for Vulnerable Populations in Disasters

- Lessons from USA and Japan -

Sung Soo Byun[1#], Do Hyeong Kim[2+], Jae Eun Lee[3], Jeong Il Na[4], Seong Cho[5], Ga Hee Kim[1]

[1] National Crisis & Emergency Management Research Institute, Chungbuk National University, 1, Chungdae-ro, Seowon-gu, Cheongju-si, Chungcheongbuk-do, Korea
[2] School of Economic, Political and Policy Sciences, University of Texas at Dallas (GR 31), 800 W Campbell Road, Richardson, TX 75080-3021, U.S.A.
[3] Department of Public Administration, Chungbuk National University, 1, Chungdae-ro, Seowon-gu, Cheongju-si, Chungcheongbuk-do, Korea
[4] Department of Management of Social Systems and Civil Eng., Graduate School of Eng.,Tottori University, 4-101, Koyama Minami, Tottori, Japan
[5] Disaster & Safety Research Center, Chungnam Institute, 73-26 Yeonsuwon-gil, Gongju-si, Chungcheongnam-do, Korea

Abstract

The policy design and implementation processes for vulnerable populations in disasters are scattered across various governmental agencies in Korea including the Ministry of Gender Equality and Family, the Ministry of Health and Welfare and the Ministry of Public Administration and Security, depending on the type of the vulnerable and the nature of the disaster. Moreover, there is no effective strategy to assist the vulnerable during the processes of disaster response and recovery. Therefore, this study aims to improve the support system for the victims of disasters in Korea by analyzing and comparing the U.S. and Japanese systems of protecting and supporting the vulnerable. Based on the lessons from the two countries, we analyze the current status of disaster support system in Korea and draw implications for policymakers and practitioners in Korea. In conclusion, the study suggests several measures to improve the support system for the vulnerable in Korea, including legal reform, organizational reconstruction, and clear identification of tasks and responsibilities among relevant government agencies.

Key words: catastrophic disaster, vulnerable populations in disaster, support system, disaster damage reduction

Ⅰ. 서 론

우리나라는 1960년대 경제발전을 위한 산업화 과정을 거치면서 도시화가 급속도로 이루어졌으며, 이는 대규모 재난 발생 가능성을 높이고 있다. 농업중심에서 공업중심의 경제구조 변화로 공업이 발달한 도시로 많은 인구가 유입되었다. 이에 교통문제를 해결하기 위한 지하철 및 버스 등 대중교통수단 이용 확대, 주택 및 편의시설 확충을 위한 초고층 지상복합 건축물과 다중이용 업소 및 시설의 증가 등 도시화로 인한 재난환경이 악화되고 있다(Sim, *et. al.*, 2010: 1). 재난환경 악화는 사건이나 사고의 특성에 따라 단일재난이 복합재난

The 1st author: Sung Soo Byun, Tel. +82-43-261-3337, e-mail. bss1542@hanmail.net
+ Corresponding author: Do Hyeong Kim, Tel. +1-972-883-3512, e-mail. dohyeong.kim@utdallas.edu

www.kci.go.kr

으로 발달될 수 있는 가능성을 높인다. 이는 대규모 피해를 초래할 것으로 예상되며, 대표적 예로 2005년 미국의 허리케인 카트리나 재난이나 2011년 동일본 대지진을 들 수 있다.

우리나라도 대형 재난이 점점 더 빈번하게 발생되고 있을 뿐 아니라 그 유형이나 특성이 보다 다양해지고 복잡해지고 있다. 우리나라의 경우 아직 대형규모의 원전사고가 발생하지는 않았으나, 최근 원전밀집지역과 가까운 경주에서 발생한 규모 5.4 (Mw) 규모의 지진의 사례에서 볼 때, 우리나라도 더 이상 지진이나 쓰나미 등과 연계된 대형 원전사고로부터 안전한 국가가 아니라는 인식이 확대되고 있다.

우리나라의 경제적・사회적 구조 변화로 재난에 취약한 계층이 증가하고 있다. 저출산 및 고령화로 인한 인구 구성비의 급격한 변화로 인하여 재난 취약 계층이 크게 증가하면서 그에 따른 재난 대응의 격차가 더욱 커지고 있는 상황이다. 통계청이 발표한 '2015 인구주택 총조사'에 따르면 1인 가구가 전체 인구의 27.2%로 약 1/3에 해당하는 많은 비중을 차지하고 있으며, 서울의 경우 1인 가구가 1980년 4.8%에서 2014년 36.4%로 7배 넘게 증가하였다. 1인 가구는 재난시 주위에 도움을 요청하거나 받기 어려우며, 특히 한국여성정책연구원이 발간한 '젠더리뷰'에 따르면 여성 1인 가구는 남성에 비해 재난대응에 취약한 것으로 나타났다(Kim, 2017: 10). 그리고 저출산과 고령화로 인해, 2013년 65세 이상 고령자가 첫 600만 명을 넘어섰으며, 2014년 통계청에서 조사한 전국 노령화 지수에 따르면 2014년 현재 노령화 지수는 88.7%이며 2040년에는 288.6%까지 달성할 것으로 예측하고 있어 노령인구 비율이 증가하는 추세이다. 노령인구는 육체적 능력의 저하로 인해 재난에 대한 신속한 대응에 어려움이 있다. 행정자치부와 통계청이 발표한 '2015년 외국인 주민 현황'에 따르면 국내에 거주하는 외국인은 171만 1천 13명으로 10년새 3배가 증가한 것으로 나타났다. 외국인은 언어 문제로 인해 재난정보 획득이 어려우며, 신분적 특성으로 재난안전 서비스에 제약이 따를 수 있다. 또한 아동청소년, 장애인, 소년소녀 가장 등도 인지능력, 신체적 능력, 경제적 여건에 따라 재난 취약 계층이 될 수 있다.

재난약자의 재난안전에 대한 수요가 증가함에도 아직 우리나라의 재난약자 지원제도는 미흡한 실정이다. 재난 취약 계층은 일반인과는 달리 재난정보 획득에 어려움을 겪거나 신체적 부자유 등으로 인해 일반인과는 달리 특별한 관심과 정책이 필요하다. 현재까지 우리나라는 재난약자에 대한 지원은 대부분이 복지정책적 관점에서 이루어지고 있는 실정이며, 재난약자를 대상으로 하는 정책 및 프로그램은 어린이 관련 재난안전 교육 프로그램을 제외하면 거의 찾아보기 어렵다. 기후변화에 따른 기상이변과 자연재해의 증가, 산업화 사회의 고도화로 인한 위험시설물의 증가, 기술 발달 및 환경변화에 따른 신종 재난의 발생 가능성 증가 등 우리사회의 재난환경은 더욱 악화되고 있으며, 이에 따른 재난약자의 재난취약성이 높아지고 있다. 이에 따라 우리나라는 재난약자에 대한 지원제도 보완이 요구되는 시점이다.

그러나 아직까지 재난약자에 대한 개념이 명확히 정의되어 있지 않으며, 재난약자 및 재난 특성에 따라 여성가족부, 보건복지부, 행정안전부 등 소관 부처에 따라 개별적 정책 수립 및 지원이 이루어지고 있다. 또한 재난발생시 대응 및 복구 과정에서의 재난약자에 대한 지원 대책도 갖추고 있지 않다. 이에 이 연구는 재난약자에 대한 지원체계 개선 방안 제시를 목적으로 하고 있다. 또한 연구 목적 달성을 위해, 미국, 일본 등 재난관리 선진국의 재난약자 보호 및 지원을 위한 제도 및 체계를 비교분석하여 그 시사점을 찾고자 한다.

II. 재난약자에 관한 이론적 논의

1. 재난약자의 개념

재난약자에 대한 정의는 아직까지 명확히 규정되어 있지 않으며, 일선 재난현장에서 재난취약계층이라는 용어가 사용되고 있다. 그리고 2018년 1월 개정되어 시행될 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 9의3에 어린이,

www.kci.go.kr

노인, 장애인 등 재난에 취약한 사람을 안전취약계층이라 말하고 있다. 그러나 이것도 이에 대한 뚜렷한 정의가 없는 실정이다. 다만, 재난약자 및 재난취약계층의 의미를 재난을 발생시키는 위험요소로부터 피해를 입기 쉽거나 입은 피해를 자력으로 회복하기가 곤란한 사람 및 계층으로 파악할 수 있다(Sim, *et. al.*, 2010: 9).

재난약자와 관련된 선행연구를 살펴보면, 먼저 Sim, *et. al.*(2010)는 재난약자를 경제적・신체적・환경적 측면으로 구분하고 이에 대한 취약성을 갖고 있는 사람으로 파악하고, 재난약자를 기초적인 경제생활이나 안전한 상태를 지속할 수 없거나, 재난 상황에서 스스로의 신체적 능력에 의해 긴급대피 및 초동대처를 할 수 없는 사람 또는 환경적인 요인으로 인해 재난 취약성을 갖는 자로 정의하고 있다. 먼저 신체적 재난약자는 고령자, 장애인, 외국인(여행객), 유아, 임산부 등이 있으며, 경제적 재난약자는 기초생활 수급자 및 차상위 계층 등이 있다. 마지막으로 환경적 재난약자는 국내에 거주하는 외국인과 관광을 목적으로 일시적으로 방문한 외국인들이 우리나라말의 소통과 문화이해 수준이 낮은 사람 및 타 지역의 여행객을 포함시킬 수 있다(Sim, *et. al.*, 2010; 10-15).

Kim, *et. al.*(2011)는 신체적 장애와 정신적 장애 요소를 가지고 재해약자를 정의하고 있으며, 재해약자를 신체의 어느 한 부분이 질병 또는 외상, 노령화 등으로 피난시 이동을 요하는 행동에 정상인보다 저하된 신체적 특성을 가지는 사람으로 정의하고 있다. 특히, 법정 장애인뿐만 아니라 피난 활동에서의 이동에 불편함을 느끼는 고령자, 임산부, 영유아를 동반한 자, 어린이 등도 포함시킬 수 있음을 밝히고 있다(Kim, *et. al.*, 2011: 220)

Kim, *et. al.*(2012)는 재난약자에 대하여 신체적 약자와 언어적 약자로 구분하여 파악하고 있다. 신체적 약자는 재난발생시 자력에 의한 대피와 대응 등이 곤란한 사람으로서 대상자로는 장애인, 노약자, 유아 등을 포함하고 있다. 언어적 약자는 결혼, 이주, 노동, 관광, 유학 등의 이유로 국내에 거주하는 외국인 중 한국어를 잘 이해하지 못하거나 읽고 쓰는데 어려움이 있어 재난발생시 대피나 대처하는데 어려움을 겪는 사람들을 말한다(Kim, *et. al.*, 2012: 23-27).

Lee(2013)는 재해약자를 안전대책이 확보되지 않은 장소나 환경에 처해 있거나, 평상시에도 어떠한 요인에 의해 불리한 특성 갖고 있으며, 재해 시에 일반 사람들과 같은 위험회피행동과 피난행동, 피난생활, 복구와 부흥활동 등이 불가능하고, 타인에 의한 도움을 필요로 하는 사람들의 총칭으로 정의하고 있다. 재해약자가 겪는 어려움에는 의사소통의 곤란, 위험회피행동곤란, 이동행동곤란, 생활행동지장, 적응지장, 구조지장, 경제지장 등을 제시하고 있다(Lee, 2013: 226-227).

Kim, *et. al.*(2014)는 재난약자와 관련하여, 재난취약계층을 신체적, 정보적, 경제적, 환경적 측면에서 일반 사람들에 비해 재난에 대한 대비가 열악하고 대응능력이 부족한 집단으로 정의하고 있다. 대표적 재난취약계층으로 노인, 장애인, 임산부, 영아 및 아동, 외국인, 노동자 등을 들고 있으며, 이 계층은 오래되거나 낡은 주거환경과 소방시설, 저소득, 보험 미가입, 부족한 정보 이동의 어려움 등으로 재난에 취약할 수밖에 없음을 지적하고 있다(Kim, *et. al.*, 2014: 11-117).

이와 같이 아직 재난약자를 규정하는 개념들이 명확하게 정의되어 있지 않다. 또한 사회적 약자, 경제적 약자, 재난취약계층 등 재난약자와 유사한 개념들이 사회복지 및 경제 분야를 중심으로 혼용되어 사용되고 있다.

그러나 재난약자에 대한 국내 선행 연구를 검토하여 보면, 재난약자를 의미하는 특징은 분명하게 나타나 있다. 먼저 재난약자는 재난이 발생하였을 때, 이에 대한 신체적 대응능력이 떨어진다. 둘째, 재난약자는 재난대응 및 복구에 일반인에 비해 더 많은 지원이나 특수한 수단이 필요하다. 셋째, 재난약자는 재난상황에 대한 판단에 정신적・환경적 제한이 있다. 이와 같은 재난약자의 특성을 종합하여 볼 때, 이 연구에서는 재난약자를 재난발생시 올바른 상황판단과 신속한 대응이 어려워 타인의 도움이 요구되는 사람으로 정의하고자 한다.

www.kci.go.kr

2. 재난약자의 유형 및 특성

1) 재난약자의 유형[1)]

재난약자 유형은 신체적 측면, 환경적 측면, 경제적 측면 등으로 구분할 수 있다. 먼저 신체적 재난약자는 재난이 발생하였을 때, 스스로 재난상황에서 대피하거나 대응하기 어려운 사람으로서 장애인, 노약자, 유아 및 청소년 등이 포함된다. 장애인은 신체에 이상이 있어 활동장애가 있는 사람이며, 고령자는 65세 이상으로서 활동능력이 저하되기 시작하는 사람이고, 유아 및 청소년은 재난에 대한 판단력이 떨어지는 13세 이하인 자를 말한다(Sim, *et. al.*, 2010: 12).

다음으로 환경적 재난약자는 국내에 거주하거나 여행하는 외국인을 의미하는 것으로, 문화 및 생활환경, 언어로 인한 의사소통의 문제 등으로 일시적이거나 장기적으로 재난에 취약한 상태에 놓여 있다. 경제적 재난약자는 기초생활 보호대상자 및 차상위 계층을 말한다(Sim, *et. al.*, 2010: 14).

경제적 약자는 기본적인 안정된 생활기반을 갖고 있지 못하거나, 관리하지 못하는 경제적 곤란상황에 있는 사람들로서, 재난에 대비하기 위하여 스스로 재난예방활동을 하는 것이 어렵다. 특히 재난피해가 발생하면 복구에 드는 시간이 오래 걸리거나 자생적 복구가 어려운 특징을 가지고 있다(Sim, *et. al.*, 2010: 11).

이 연구에서는 재난약자 유형을 신체적, 환경적 측면에서 구분하며, 그 유형으로는 고령자, 장애인, 영유아, 외국인 등이 있다. 재난약자는 재난발생시 대피에 어려움을 겪는 특성이 강하기 때문에, 경제적 재난약자는 이 연구의 재난약자 유형에서 제외한다.

2) 재난약자 특성

고령자의 재난약자 특성을 살펴보면, 먼저 혼자 사는 고령자는 건강하여도 나이에 따른 행동 기능이 저하된다. 이에 정보 전달, 피난 지원자의 확보가 필요하다. 거동이 어려운 고령자는 자력으로 행동이 어렵기 때문에, 피난 시에는 휠체어 등의 이동용구와 피난 지원자가 필요하며, 피난소의 배리어프리 확보가 필요하다. 치매 고령자는 상황 판단, 피난이 어렵고, 스스로 상황 전달을 하는 것이 어렵기 때문에 피난 지원자가 필요하다.

장애인 재난약자 특성은, 시각 장애인은 시각에 의한 정보 수집, 상황 판단이 어렵다. 이에 음성 정보 전달 등의 정보 전달 방법의 배려가 필요하며 피난지원 및 피난소의 배리어 프리 확보가 중요하고 맹도견에 관한 배려도 요구된다. 청각 장애인, 음성 및 언어장애인 등은 음성에 의한 정보 수집, 상황 판단이 어렵기 때문에 음성 언어로 상황을 전달하기 어렵다. 따라서 시각에 의한 정보 전달 등과 같은 정보 전달 방법의 배려가 필요하다. 시각 및 청각 복합 장애인 등은 복합적인 장애로 인한 정보 수집, 상황 판단이 상당히 어려우며, 단독으로 신속한 피난 행동이 힘들다. 이에 장애의 정도에 따른 커뮤니케이션 방법이 다르기 때문에 정보 전달 방법의 세심한 배려가 필요하다. 지체부자유자는 자력으로 행동이 어려운 경우가 많다. 따라서 피난 시에는 휠체어 등의 이용용구와 피난 지원자가 필요하다. 내부장애인, 난병환자 등은 특정 의료기재, 의약품, 식품이 필요하며, 외견으로는 장애를 알기 어려운 경우가 있다. 피난소에 필요한 의료기, 의약품, 식품의 확보가 필요하며, 의료 기관과 연계, 이송 수단의 확보, 피난 지원자가 요구된다. 지적 장애인은 스스로 정보를 판단하여 자신의 상황을 전달하는 것이 어려우며, 환경 변화에 순응하기 어렵고 패닉 상태가 되는 경우가 있다. 이에 장애의 타입에 따라 개인차가 크기에 가족 및 개호자에 배려 사항을 물어봐야 한다. 또한 안정을 취할 수 있도록 정신적인 배려와 냄새, 소리, 빛 등에 민감할 경우 안정할 수 있는 공간이 필요하다. 그리고 피난소에서 개별적인 공간과 복약 관리가 요구되며, 화장실, 식사 등에 대한 배려가 필요하다. 발달 장애가 있는 장애인은 지적인 장애가 있는 사람부터 없는 사람까지 다양하며, 스스로 정보를 판단하고 상황을 전달하는 것이 어려운 경우가 있다. 또한 환경 변화에 순응하기 어렵고 패닉 상태가 되는 경우가 있으며, 집단생활이 어려운

1) 재난약자 유형은 Sim, *et. al.*(2010)의 "재난약자 방재대책 실태조사 및 분석"에서 인용하였음을 밝힌다.

www.kci.go.kr

경우가 있다. 이에 대해 지적 장애인 수준의 배려가 요구된다. 정신 장애인은 환경 변화에 순응하기 어렵고 패닉 상태가 되는 경우가 있으며, 약의 지속적인 복용이 필요한 경우가 많다. 피난 지원 및 안정을 취할 수 있도록 정신적인 배려가 요구되며, 복약관리 등 의료기관과의 연계가 필요하다. 고차뇌기능 장애인은 기억장애, 주의 장애, 수행기능 장애 등에 의한 스스로의 상황 판단과 피난이 힘들고, 집단생활이 어려운 경우가 있다. 이에 피난 지원과 개인 장애 상황에 따른 정보 전달 방법의 배려가 필요하다.

영유아는 스스로의 상황 판단, 피난이 어렵기 때문에 피난 생활에서의 위생관리, 소음 등의 배려가 필요하다.

외국인은 한국어 이해능력에 따른 정보 수집, 상황 판단이 어려운 경우가 있다. 이에 다언어 등에 의한 정보 전달 수단의 확보가 필요하다.

Ⅲ. 한국 및 해외의 재난약자 지원체계 분석

1. 한국의 재난약자 지원체계

1) 재난약자 관련 법령체계

(1) 재난 및 안전관리 기본법

재난 및 안전관리 기본법(이하 "재난안전법"이라 함)은 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화활동, 그밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다(재난안전법 §1). 재난안전법은 재난을 예방하고 재난이 발생한 경우 그 피해를 최소화하는 것이 국가와 지방자치단체의 기본적 의무임을 확인하고, 모든 국민과 국가·지방자치단체가 국민의 생명 및 신체의 안전과 재산보호에 관련된 행위를 할 때에는 안전을 우선적으로 고려함으로써 국민이 재난으로부터 안전한 사회에서 생활할 수 있도록 함을 기본이념으로 하고 있다(재난안전법 §2).

현재 시행되고 있는 재난안전법은 재난약자와 관련된 규정은 없으나, 2018년 1월 18일부터 시행될 개정법률은 "안전취약계층"이라는 용어를 사용하여 재난약자와 관련된 사항을 정의하고 있다. 재난안전법은 재난약자를 "어린이, 노인, 장애인 등 재난에 취약한 사람"으로 규정하고 있다(재난안전법 §3, 9의3). 또한 국무총리는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가의 재난 및 안전관리업무에 관한 기본계획(이하 "국가안전관리기본계획"이라 함)의 수립지침을 작성하여 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 하며, 관계 중앙행정기관의 장은 제1항에 따른 수립지침에 따라 그 소관에 속하는 재난 및 안전관리업무에 관한 기본계획을 작성한 후 국무총리에게 제출하여야 한다. 이때 국가안전관리기본계획은 재난에 관한 대책과 함께 생활안전, 교통안전, 산업안전, 시설안전, 범죄안전, 식품안전, 안전취약계층 안전 및 그밖에 이에 준하는 안전관리에 관한 대책 등을 포함하여야 함을 명시하고 있다(재난안전법 §22, ①, ③, ⑧).

재난분야 위기관리 매뉴얼 작성 및 운용과 관련하여, 재난안전법에서 행정안전부장관은 재난관리업무를 효율적으로 하기 위하여 안전취약계층의 특성을 반영한 연구·개발 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 위기관리에 필요한 매뉴얼 표준안을 연구·개발하여 보급할 수 있음을 규정하고 있다(재난안전법 §34, ⑨). 다음으로 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 소관 재난 및 안전관리업무와 관련하여 국민의 안전의식을 높이고 안전문화를 진흥시킴과 관련하여, 안전취약계층의 안전관리 강화를 위한 안전문화활동을 적극 추진하여야 함을 명시하고 있다(재난안전법, §66조의4, ①).

(2) 재해구호법

재해구호법은 이재민(罹災民)의 구호와 의연금품(義捐金品)의 모집절차 및 사용방법 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 이재민 보호와 그 생활안정에 이바지함을 목적으로 하고 있다(재해구호법 §1). 이 법에서 구호대상은 이재민과 일시대피자, 재해로 인한 심리

www.kci.go.kr

적 안정과 사회적응 지원이 필요한 사람 등을 포함하고 있다(재해구호법 §3). 전국재해구호협회, 대한적십자사 등 구호기관이 지원하는 구호 종류에는 임시주거시설의 제공, 급식이나 식품・의류・침구 또는 그 밖의 생활필수품 제공, 의료서비스의 제공, 감염병 예방 및 방역활동, 위생지도, 장사(葬事)의 지원, 심리회복의 지원, 그밖에 대통령령으로 정하는 사항 등과 구호기관이 필요하다고 인정한 때의 이재민 현금 지급 등이 있다(재해구호법 §4 ①, ②).

행정안전부장관은 매년 시・도지사, 시장・군수・구청장 및 구호지원기관의 재해구호업무에 관한 계획의 수립지침을 작성하여 시・도지사등 및 구호지원기관의 장에게 통보하여야 한다. 이에 시장・군수・구청장은 제1항에 따라 통보받은 수립지침에 따라 지역실정을 고려하여 매년 시・군・구 재해구호계획을 수립하여 시・도지사에게 제출하여야 한다. 또한 시・도지사는 통보받은 수립지침 및 제 시・군・구 재해구호계획에 따라 지역실정을 고려하여 매년 특별시・광역시・특별자치시・도・특별자치도 재해구호계획을 수립하여 시장・군수・구청장에게 통보하고 그 결과를 행정안전부장관에게 제출하여야 한다. 마지막으로 구호지원기관의 장은 통보받은 수립지침에 따라 해당 구호지원기관의 재해구호계획을 수립하여 행정안전부장관에게 통보하여야 하며, 재해구호계획에 포함되어야 할 사항은 대통령령으로 정하고 있다(재해구호법 §5).

(3) 재난약자 관련 조례

① 광역자치단체(경기도, 서울특별시)

경기도의 「경기도 안전취약계층 지원 조례」는 안전취약계층이 각종 불의의 사고로부터 스스로 신속하게 대처할 수 있도록 지원함으로써 안전취약계층의 생명과 재산보호에 기여함을 목적으로 하고 있다(경기도 안전취약 계층 지원 조례 §1). 이 조례에서 안전취약계층의 대상범위는 각종 재난 및 사고예방 또는 사고발생시 반드시 필요한 물품 또는 시설을 스스로 구입하여 비치 또는 설치하기 어려운 저소득자, 장애인, 소년소녀가장 등으로 규정하고 있다(경기도 안전취약 계층 지원 조례 §2). 이를 자세히 살펴보면, 「노인복지법」에 따른 홀로 사는 노인, 「장애인복지법」에 따른 장애인, 소년・소녀가장, 한부모가족 등 우선 지원이 필요하다고 인정되는 사람, 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자 등이 있다(경기도 안전취약 계층 지원 조례 §4).

경기도의 안전취약계층 지원사업으로는 각종 재난 및 사고예방 또는 사고발생시 초기 생존에 필요한 재난안전용품등의 물품과 시설을 지원할 수 있다(경기도 안전취약 계층 지원 조례 §5). 안전관리계획 수립과 관련하여, 도지사는 안전취약계층의 생명과 재산을 보호하기 위하여 안전취약계층 지원에 관한 사항, 안전취약계층 대상 안전교육 추진에 관한 사항, 안전취약계층 안전을 위한 각종 사업에 관한 사항, 재원 조달에 관한 사항, 그밖에 안전취약계층의 안전을 위하여 필요한 사항 등의 내용이 포함된 안전관리계획을 매년 수립・시행하여야 한다(경기도 안전취약 계층 지원 조례 §6).

서울특별시는 「서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례」를 제정하고 있으며, 이 조례는 각종 재난으로부터 시민의 생명과 재산 및 도시기능을 보호하기 위하여 서울특별시의 재난 및 안전관리체계를 확립하며, 재난의 예방・대비・대응・복구와 안전문화활동, 그밖에 안전관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다(서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례 §1). 이 조례를 바탕으로 서울특별시의 22개의 각 구도 재난 및 안전관리 기본조례를 제정하고 있다.

서울특별시의 조례에서 시장은 저소득층, 노약자, 장애인 등 재난 및 안전에 취약한 계층을 위한 시책을 수립하여 지원할 수 있으며, 재난 및 안전에 취약한 계층이 이용하는 노유자 시설에 사용할 피난기구 설치를 위한 비용을 지원할 수 있음을 규정하고 있다(서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례 §57).

② 기초자치단체

기초자치단체에서 재난약자와 관련하여 조례를 제정하고 있는 곳은 31개로서, “재난취약계층”이라는 용

www.kci.go.kr

Table 1. Current status of the ordinance for vulnerable people to disaster

Metropolitan Autonomy	Local Autonomy
Busan-si	Gijang-gun, Buk-gu, Haeundae-gu
Daegu-si	Buk-gu, Dalseo-gu
Incheon-si	Ganghwa-gun
Gyeonggi-do	Yeoncheon-gun, Gunpo-si, Yeoju-si, Gapyeong-gun, Guri-si
Gangwon-do	Goseong-gun
Chungbuk-do	Goesan-gun, Cheongju-si
Chungnam-do	Gyeryong-si, Gongju-si, Geumsan-gun, Buyeo-gun, Seocheon-gun, Taean-gun, Hongseong-gun
Jeonbuk-do	Jinan-gun
Jeonnam-do	Damyang-gun
Gyeongbuk-do	Goryeong-gun, Gunwi-gun, Mungyeong-si, Andong-si, Yeongcheon-si, Ulleung-gun, Uiseong-gun, Chilgok-gun

※ Source: National Law Information Center(2017.12.10).

어를 사용하고 있다. 이 외에도 서울특별시 금천구, 부산광역시 금정구, 충청남도 아산시, 경상남도 통영시 등 다른 기초자치단체의 경우는 생활안전취약계측, 소방안전취약가구, 화재취약계층 등 다른 표현을 사용하고 있으며, 조례의 내용은 대동소이하다[2].

기초자치단체들에서 제정하고 있는 재난취약계층 지원 조례는 재난 및 안전관리기본법 제4조 및 기타 법령에 따라 해당 지자체에 거주하고 있는 재난취약계층의 각종 재난사고 발생요소를 사전에 제거하고, 안전한 주거환경을 제공하여 생활안전을 도모함을 목적으로 하고 있다.

지원 대상은 지역에 따라 다소 차이가 있으나 국민기초생활 보장법 제2조에 따른 수급자 및 차상위계층, 장애인복지법 제2조에 따른 장애인, 다문화가족지원법 제2조에 따른 다문화가족, 한부모가족지원법 제4조에 따른 한부모가족, 청소년 기본법 제3조에 따른 청소년이 가장인 세대, 65세 이상 독거노인 세대 등이 주요 대상으로 포함되어 있다.

각 조례의 주요내용은 가스안전사고 방지를 위한 가스 자동 밸브 설치 및 노후 시설 정비, 단독경보형감지기 및 소화기 등 설치, 전기, 난방 등 재난발생 가능성이 있는 위험 노후시설의 자재 교체 등으로 재난취약계층 주거시설의 화재예방에 초점이 맞추어져 있다.

2) 재난약자 관련 지원제도

(1) 재난취약계층 안전복지 종합대책[3]

2013년 11월 소방방재청(현 소방청)은 기초생활수급자, 어린이, 노약자, 장애인, 외국인 등 재난취약계층이 작은 것 하나라도 피부로 느낄 수 있도록 「재난취약계층 안전복지 종합대책」을 시행한다고 밝혔다. 소방방재청은 기초생활수급자, 장애인, 외국인 등은 생계유지, 신체기능결함, 언어장벽 등 현실적인 문제로 인해 제 때에 재난정보를 받지 못하는 등 실제상황에서 재난대처능력이 부족하다는 것을 인식하고, 재난대응에 필요한 최소한의 기초정보와 상황대처능력을 습득할 수 있도록 4대 전략 23개 과제를 마련하여 맞춤형 안전복지 서비스를 제공하는 대책을 수립하였다. 재난취약계층 안전복지 종합대책의 4대전략은 재난취약시설로부터의 재난약자 보호, 수요자 눈높이에 맞는 고품질 안전복지서비스 제공, 찾아가고 찾아오는 재난안전교육과 훈련문화 정착, 나눔・배려 공직자 안전봉사문화운동 확산 등이 있다.

2) 서울특별시 각 구의 재난 및 안전관리 기본조례에서 각 구별로 다소 차이는 있으나, 구청장은 저소득층, 노약자, 장애인 등 재난 및 안전에 취약한 계층을 위하여, 재난취약시설 안전점검 및 시설정비, 재난취약시설 위험요인 파악, 위험요소 제거 및 방지 등 안전자문 등의 시책을 수립 할 수 있음을 규정하고 있다.

3) 재난취약계층 안전복지 종합대책은 소방방재청 보도자료를 중심으로 작성하였다(National Fire Agency, 2013. 11. 18.).

www.kci.go.kr

먼저 재난취약시설로부터의 재난약자 보호는 재난취약계층이 주변의 노후화된 시설물로 인해서 붕괴·화재 발생 등 안전사각지대에 노출될 위험이 많기 때문에 사회공헌 활동과 연계한 맞춤형 재난위험 시설물 정비 재능기부봉사단을 구성하여 재난취약계층 안전복지서비스를 제공하는 계획이다. 주요내용으로 재능기부봉사단은 소방방재청, 전국재해구호협회가 주관하고 위험시설물 진단·설계·정비 분야에 재능이 있는 기업·단체의 협업을 통해 사회공헌활동의 전문성을 강화하는 것과 고지대, 골목길 등 소방차가 진입하기 어려워 초기 진압이 곤란한 영세밀집지역에 비상소화장치를 점진적으로 확대·보급하여 주민 자율진화체계 구축하는 것 등이 있다.

둘째, 수요자 눈높이에 맞는 고품질 안전복지서비스 제공은 결혼이민자, 혼인귀화자 등을 대상으로 한 다문화 의용소방대를 확대·운영하여 빠른 사회정착 지원과 안전문화를 확산해 나가는 계획이다. 2013년 전국 소방관서에 조직된 다문화 의용소방대원은 502명(여 493명, 남 9명)으로, 기존 의용소방대원들이 수행해오던 지역 대형화재 진압지원, 재난피해 복구 등의 소방지원 업무 역할을 수행하고 언어적 재능을 활용하여 국제행사 시 통역봉사, 외국인 근로자 소방안전교육, 외국인 119신고 시 3자 통화를 활용한 통역 등의 임무 등을 담당하는 것이다. 또한 재난안전 서비스의 소외대상이었던 276천여명의 청각장애인들을 지원하기 위하여, 소방방재청 인터넷 방송국인 NEMA TV에서 NEMA 뉴스, 주간안전예보 등 자체 제작한 프로그램에 수화서비스를 제공하고, 영상 콘텐츠를 Daum TV 팟, Naver 팟캐스트, KTV, 사회안전방송 등에도 제공하는 내용이 포함되어 있다.

셋째, 찾아가고 찾아오는 재난안전교육과 훈련문화 정착은 재난취약계층이 재난안전교육과 체험교육 기회가 부족함에 따라 연령별, 지역별로 찾아가고 찾아오는 이론·체험교육은 물론 각종 훈련에 참여할 수 있는 기회를 확대하는 계획이다. 이에 유치원, 학교, 사회복지사, 영세업체 등을 중심으로 중앙 및 지방소방학교와 중앙민방위방재교육원 등을 활용하여 공감형 재난안전 이론·체험교육을 강화하고, 소화기·소화전·심폐소생술 체험 등을 추진하는 계획을 수립하였다. 또한 생명존중 문화정착을 위한 재난현장 살아남기와 초·중·고등학생 대상 주말 119아카데미 프로그램도 확대·운영도 포함되어 있다.

넷째, 나눔·배려 공직자 안전봉사문화운동 확산은 경제의 발전과 더불어 국민의식수준이 향상됨에 따라 사회적기업과 어려운 이웃을 도우려는 봉사활동이 많아지고 있는 추세에서 이에 부응하기 위해 소방방재청 전 직원이 중심이 되어 안전봉사활동을 적극 전개하는 계획이다. 주요내용으로 민간기업, 단체 등과 함께 하는 화재예방 주거환경개선사업과 화재피해주민 주택 재건축 등 지원사업을 추진하고, 순직소방관 추모 및 유가족 위로행사 등이 포함되어 있다. 또한, 소외계층을 따뜻하게 보듬는 1부서 1봉사활동을 주기적·자발적으로 활성화하고 재난대응물품세트 등의 제공도 계획하고 있다.

(2) 119 안심콜 서비스

119 안심콜 서비스는 유비쿼터스 기술을 적용한 사회안전망을 기반으로 사회적 안전취약 계층에 대한 안전서비스를 제공하는 것이다. 이 서비스는 심/뇌혈관질환 등 예방이 가능한 질병으로 사망률이 증가하고 독거노인, 장애인 등 재난취약계층의 관심 및 국내체류 외국에 대한 구조·구급 서비스 등의 필요에 따라 시행되고 있다. 119 안심콜 서비스는 본인 또는 대리인이 등록을 신청할 수 있으며, 내국인과 국내거주외국인 등으로 구분하여 시스템이 구성되어 있다(Center 119, http://u119.nema.go.kr/web/wi/wisafecallInfo.jsp?page_id=2).

2. 해외의 재난약자 지원체계

1) 미국의 재난약자 지원체계

(1) 미국 재난약자 지원 관련 법률

① 국토안보부 충당금법 및 포스트카트리나 위기관리개혁법

국토안보부 충당금법 (Department of Homeland

www.kci.go.kr

Security Appropriations Act of 2007) 및 포스트카트리나 위기관리개혁법 (Post-Katrina Emergency Management Reform Act; PKEMRA, P.L.109-295)은 9/11과 같은 대형테러와 카트리나와 같은 대형 자연재난으로부터 미국국토와 국민들의 안전을 도모하기 위해 국토안보부의 다양한 기능과 권한을 규정한 법률이다. 이 법률들은 연방위기관리국 (Federal Emergency Management Agency; FEMA)을 중심으로 연방기관들이 재난 대응 및 극복을 위해 준비해야 할 내용을 자세히 명시하고 있으며, 특히 재난취약계층에 대한 특별한 대응책 마련을 별도로 규정하고 있다(Hoffman, 2009; Rader, *et. al.*, 2010).

② 전국적 각종 위험 대응법

전국적 각종 위험 대응법(Pandemic and All-Hazards Preparedness Act; P.L.109-417)은 보건 및 인간서비스국 내에 대응차관 (Assistant Secretary for Preparedness; ASPR)을 임명하고 2002년에 발효된 공중보건안전 및 바이오테러대비대응법이 보다 효과적으로 공중보건관련위기로부터 시민, 특히 재난취약계층을 보호하는데 적용될 수 있도록 연방정부 직원은 물론 주정부, 지방정부 공무원들을 훈련교육시키고 필요한 권한을 부여하도록 한 법규이다. 전염병 등 공중보건위기는 초기대응 부재시 대형재난으로 발전될 가능성이 높은 위기이며 특히 필요한 의료자원 및 인력에 대한 접근이 부족한 취약계층에게는 재난상황시 특별한 지원이 요구된다 할수 있다. 아울러, 2009년 12월에 공포된 공중보건서비스법 (Public Health Service Act)의 수정안 2802조에서는 국가보건안전전략 (National Health Security Strategy; NHSS)의 법적 권위와 의무사항을 성문화하였다.

③ 미국 복구 및 재투자법

미국 복구 및 재투자법(American Recovery and Reinvestment Act; ARRA)은 각종 재난 및 보안프로그램을 확대하기 위한 정보 및 네트워크 인프라를 구축하기 위한 예산을 규정한 법률로서 모든 재난약자층의 건강 및 제한성에 관한 정보를 체계적이고 종합적으로 관리하기 위해 전자건강기록 (Electronic Health Records; EHRs)을 구축하는데 필요한 200억달러 이상의 예산을 마련하고 이의 사용에 대한 가이드라인을 제공하였다. 아울러 이 법은 각종 재난 및 보안 프로그램을 확대하고 무선 및 광대역기술을 통해 정보 및 소통인프라를 구축하기 위한 자금을 조달하기 위한 근간이 되어 왔다.

④ 각종 재난 대응 및 대비에 관한 정책

2013년 각종 재난 대응 및 대비에 관한 정책(All-Hazards Preparedness Reauthorization Act)은 재난위험군과 재난피해취약계층을 포함한 포괄적인 의미의 재난약자층의 재난상황 대비, 대응, 복구를 위한 기회와 자원을 보다 신속하고 원활하게 제공할 수 있는 법률적, 정책적 기반을 마련하였다.

이상에서 열거한 재난약자 지원입법 및 정책들은 포괄적인 의미에서 재난약자층(재난위험군과 재난피해취약계층을 포함한)의 재난대비, 대응(대피 포함), 복구를 위한 다양한 기회와 자원을 보다 신속하고 원활하게 제공할 수 있는 연방차원에서의 법률적 정책적 바탕이 되어 오고 있다.

(2) 미국 재난약자 지원 제도 및 사례

① 장애인 대피지원 프레임워크

2006년 메사츄세츠주 보스턴 시정부는 물론 지역 내 다양한 관련단체가 주축이 되어 추진한 장애인 대피지원 프레임워크는 추후 다른 지역의 장애인 대피정책의 근간이 되었다. 2006년 12월, 보스턴의 장애인 등 재난취약계층들이 재난발생시 적절하게 보호받을 수 있는 지원 프레임워크를 구축하기 위해 하버드공중보건대응보건센터, 보스턴 공중보건위원회, 메사츄세츠 커뮤니티보건센터협의회 등 다양한 지역 내 공사기관들이 모여 "재난대응형평성: 보스턴 내 특수 의료필요집단을 위한 협력적 심포지움 (Equity in Preparedness: A Collaborative Symposium for Populations with

www.kci.go.kr

Table 2. Organizations participated in the collaborative symposium for populations with special health-care needs in Boston

Special health-care needs Community-based organizations	Emergency preparedness and planning agencies and organizations	State and local health agencies
Access Umbrella, Boston Health Care for the Homeless, Boston Senior Home Care, Deaf-Blind Contact Center, Disability Policy Consortium, Hearing Loss Association of Greater Boston, Victory Programs	Collaborating Agencies Responding to Disaster, Northeast Emergency Medical Services, Visiting Nurses Association, American Red Cross of Mass Bay, DelVlle Institute for Emergency Preparedness, Massachusetts League of Community Health Centers	Boston Public Health Commission, Massachusetts Department of Public Health

Special Health-Care Needs in Boston)"을 개최하였다. 이 심포지엄의 근본취지는 커뮤니티기반 재난대응 조직들의 경험과 의견들을 위기관리공무원 및 공중보건 계획들과 통합하여 협력적 차원에서 미래의 재난계획의 마스터플랜이 될 만한 개념적 프레임워크를 개발하는 것이라 할 수 있다. 이 심포지엄에는 아래 표 와 같이, 다양한 재난취약계층을 대변하는 커뮤니티기반 조직 대표와 위기대응 및 계획 관련 기관 및 조직, 그리고 주정부 및 지방정부의 공중보건담당자들이 참석하였다(Nick, *et. al.*, 2009).

이 심포지엄의 참석자들은 우선 재난약자를 "위험군(at-risk individuals)", "취약집단(vulnerable population)", "특수필요집단(special-needs populations)"을 포괄하는 광의의 개념으로 규정하였는데, 그 이유는 기존의 전통적인 보건인력이나 사회서비스 인력들만으로는 이러한 집단들을 포괄적으로 지원하는데 한계가 있었기 때문이었다. 이러한 새로운 재난약자 개념에 따르면 2006년을 기준으로 미국 내에 2천3백만 명의 특별의료지원이 요구되는 (special health-care needs; SHCN) 장애인이 있으며 (전체 미국인구의 12%), 연구에 따르면 미국인들의 경우 인생에서 일시적이든 영구적이든 장애를 경험할 확률이 80% 정도 되는 것으로 파악하였다. 보스턴시의 경우, 총 47,230명 정도의 장애인이 집계되고 있는데, 이 중 26,405명이 신체장애, 11,211명이 지각장애, 19,586명이 정신장애, 7,535명이 자기돌봄장애, 나머지 12,138명이 병원을 가거나 장을 보러 가는데 일정수준의 장애가 있는 외부활동장애가 있는 것으로 파악하였고, 이들을 재난발생시 적절한 수준의 대피가 어려운 집단으로 분류하였다.

이러한 집단의 재난대피권을 적절히 확보하기 위해 심포지움에서 논의된 세 가지 주요주제는 위험커뮤니케이션(risk communication), 대피절차(evacuation procedures), 서비스의 영속 (continuity of services) 이었고, 이러한 과제를 수행하는데 가장 어려운 장애요인으로서 재난취약집단 파악의 어려움, 재난대응기관들 간의 조율/협력 부족, 재난대응 매뉴얼/장기계획의 부족 등에 초점을 맞추어 논의를 진행하였다.

② 플로리다주 노인국의 노인재난대비 가이드 보급

플로리다 주정부에서는 플로리다 주민 중에서도 특히 노인들의 안전과 복지에 정책의 최우선을 두고 플로리다 노인국 (Department of Elder Affairs)을 설치하여 다양한 정책을 수행하여 왔으며, 2015년 여름에는 노인들의 재난대응을 위한 종합 가이드(Disaster Preparedness Guide for Elders)를 발간하여 보급하였다. 물론, 이 정보의 대부분의 출처는 FEMA나 CDC 등 연방기관들에서 제공한 자료를 플로리다 주의 상황에 맞게 각색한 것이 대부분인데, 이것은 재난대비를 위한 연방정부와 주정부/지방정부간의 역할분담이 어떠해야 한다는 것에 대한 시사점을 준다고 할 수 있을 것이다. 이 가이드의 주요 내용에는 허리케인 주의보 및 경보, 허리케인 시즌 대비시 질문 및 응답, 홍수 및 토네이도와 번개에 대한 대비, 노인재해대비요령 공지, 청각장애논인을 위한 재난행동지침, 실종/이재민 상황을 대비한 가족목록 작성, 일사병 및 열사병 관련정보 등이 있다(Florida Department of Elder Affairs, 2017).

③ 비영리기관의 구조와 복구 지원 활동

허리케인 하비 발생시 장애인 등 재난약자층의 구조와 복구지원 역할의 한축을 담당한 것은 다름 아닌 텍사

www.kci.go.kr

스 주 및 휴스턴시 내에 활동하고 있던 비영리기관이었다. 1990년대 후반에 발족된 비영리기구인 "포트라잇(Portlight)"은 원래 영구적의료기기를 재활용하고 보급하기 위한 조직이지만 허리케인 카트리나 당시 재난복구작업에 집중한 경험을 가지고 있었다. 당시 뉴올리언즈의 많은 장애인들이 허리케인을 피해 대피하면서 휠체어 등 장애보조기구들을 버리고 떠나는 경우가 많은 추가피해가 많이 발생하였고, 이들 기관이 그러한 장애인들의 필요를 채우는 역할을 담당하면서 이때의 노하우가 허리케인 하비 때 발휘된 것이다. 이 단체의 대표인 폴 티몬스에 따르면, 이 단체는 텍사스 주변을 강타한 대형 재난인 허리케인 카트리나, 리타, 아이크 등을 경험하면서 장애인들의 대피 및 복구를 전문적으로 지원하는 역할의 중요성을 깨닫게 되었고, 이러한 노하우를 구조인력은 물론 장애단체 등 재난약자를 대표하는 단체들과 공유하는 역할을 담당하고 있었다. 특히, 대형재난시 재난약자의 지원은 단순한 의학적 접근을 벗어난 종합적이고 총체적인 수준의 접근이어야 하고 이를 위해서는 지역내 위기관리커뮤니티와 재난약자커뮤니티간의 장기적이고 지속적인 협력체계가 구축되어야 할 뿐 아니라 재난약자 개개인도 나름의 재난대비계획을 수립하고 있어야 함을 강조해오면서, 이렇게 쌓여진 노하우가 최근의 허리케인 하비 당시 유용하게 활용되었던 것이다. 포트라잇 이외에도 허리케인 하비 당시 재난약자 (특히 장애아동 및 장애노인) 대피를 지원했던 비영리기구 또는 사부문 업체는 아래와 같으며, 이들은 텍사스 주정부와 휴스턴 시정부 및 기타 피해를 입은 지방정부 공무원들과 유기적인 관계를 맺으며 재난약자층이 신속하게 대피하고 지속적으로 필요한 구조와 구호서비스를 받을 수 있도록 하는데 큰 역할을 담당하였다(Perry, 2017; Love That Max, 2017).

2) 일본의 재난약자 지원체계

(1) 일본 재난약자 지원 관련 법률

① 재해대책기본법

일본의 재해대책기본법은 재난약자[4]를 재해시의 위험상황에 대한 정보수집 및 피난 행동에 대해서 핸디캡을 가진, 자력으로 피난하는 것이 일반적인 사람보다 어렵고 피난행동에 있어서 도움을 필요로 하는 사람으로 지칭한다. 재해대책법기본은 피난 지원 등 관계자와 관련하여, 소방기관, 도도부현 경찰, 민생위원, 시정촌 사회복지협의회, 자주방재조직, 기타 피난 행동 요지원자의 피난지원등의 실시에 관계된 인원으로 시정촌[5]에서 요지원자의 인원수 및 소재, 필요한 피난지원의 태세 등 지역의 실정에 맞추어서 기안하며 지역방재계획에 피난지원 관계자에 대해서 구체적으로 규정하고 있다(災害対策基本法, 법률 제47호 최종개정 2016년 5월20일).[6]

그리고 2011년 동일본대지진 이후 방재 대책에 있어 노인, 장애인, 영유아 등의 "요배려자"에 대한 대응은 더욱 중요해지고 있다(日本の災害対策, 2015)[7]. 동일본대지진을 통해 일본 정부는 2012년도[8]에 노인과 장애인 등의 다양한 주체의 참여를 촉진하고 지역 방재계획에 다양한 의견을 반영 할 수 있도록 "지방방재회의"의 참여 위원으로 자주 방재 조직 및 전문가를 추가할 수 있는 "재해대책기본법의 일부를 개정하는 법률(법률 제41호, 2012년 6월 27일)"을 제정하여 재해대책기본법을 개정하였다. 또한 "재해대책기본법의 일부를 개정하는 법률"제정에 남겨진 과제와 "방재대책 추진검토회 최종 보고서(2012년 7월 31일)" 등을 통해서 지자

4) 일본에서는 자연재해에 대해서는 일반적으로 재난이라는 말을 사용하지 않고 재해라는 용어를 사용한다. 재난약자에 대해서도 재해약자라는 용어를 사용하지만 본 보고서에서는 재난약자로 표기한다.

5) 우리나라의 시군구에 해당하는 기초지자체로 기관의 정은 선출직이다.

6) 内閣府(防災担当). 2016. 災害対策基本法(最終改定：平成28年5月20日法律第47号; http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S36/S36HO223.html)

7) 内閣府政策総括官(防災担当). 2015. 日本の災害対策(http://www.bousai.go.jp/1info/pdf/saigaipamphlet_je.pdf)

8) 행정기관이나 기업체 등에서 사용하고 있는 일본의 년도는 매년 4월1일부터 3월31일까지이다. 예를 들어 2012년도는 2012년 4월1일부터 2013년 3월31일까지이다.

www.kci.go.kr

체인 시정촌에게 요배려자 중 재해시 피난 행동에 특별한 도움이 필요한 사람에 대한 명단 작성을 의무화하는 한편, 요배려자가 체재하는 대피소에 적합한 기준을 마련하는 등의 추가적인 법률 개정을 실시하였다(재해대책기본법 등의 일부를 개정하는 법률: 법률 제54호, 2013년 6월 21일).

② 고령자, 장애인 등의 공공교통기관을 이용한 이동의 원활화의 촉진에 관한 법률[9)]

교통 배리어프리법으로서 고령자, 장애인 등의 재난취약계층이 공공교통기관 이용 시 편리성/안전성의 향상을 촉진하기 위해 제정된 고령자, 장애인 등의 공공교통기관을 이용한 이동의 원활화의 촉진에 관한 법률(법률 제68호, 2007년 5월)로, 공공 교통 사업자에 의한 철도역 등의 여객 시설 및 차량에 대한 배리어프리를 추진한다. 철도역 등의 여객 시설을 중심의 일정 지구에 대해서, 시정촌이 작성하는 기본 구상에 따라 여객시설, 주변 도로, 역 앞 광장 등의 배리어프리를 중점적으로 추진하게 된다.

일본에서는 공공사업자로 하여금 배리어프리 기준을 의무화 하였다. 엘리베이터, 에스컬레이터 등의 설치, 유도 경고 블록 건설, 사용하기 편한 발권기 설치, 저상버스 도입, 보도의 단차해소, 시각 장애인용 신호기 설치 등이 있다. 철도역에 대해서는 1일 이용자수가 5천 명 이상 또는 상당수의 고령자 및 장애인 등의 이용이 예상되는 역을 기준으로 배리어프리를 추진한다. 이외에도 철도역 및 주변 복지시설, 병원, 관공서 등을 포함하는 지역에 대해서도 중점 정비 지구로 설정하여 추진한다.

③ 고령자, 장애인 등이 원활하게 이용 가능한 특정 건축물의 건축 촉진에 관한 법률

고령자, 장애인 등이 원활하게 이용 가능한 특정 건축물의 건축 촉진에 관한 법률 (법률 제44호, 1996년 6월)로 2003년 개정되었고 특정 건축물의 건축을 촉진하기 위해 공포되었다. 특정 건축물(다수의 사람이 이용하는 건축물)로는 학교, 사무실, 공동 주택, 양로원, 공장 등 불특정 다수의 사람이 이용하거나 주로 고령자, 장애인 등이 이용하는 건축물이 해당하며 재난약자인 고령자, 장애인 등이 원활하게 이용할 수 있도록 건축해야 한다.

특별 특정 건축물이라 함은 병원, 극장, 회의장, 전시 공간, 양로원 등이 해당한다. 특별 특정 건축물에 대한 바닥 면적의 합계가 2,000㎡ 이상의 건축물이 이용 원활화 기준의 적용 의무 대상이다. 이용 원활화의 기준 대상의 특정 시설로 복도, 계단, 경사면, 승강기, 화장실, 건물 실외의 통로, 주차장 등이 해당한다.

이용 원활화 기준으로는 복도 등에 대해서는 미끄럼 방지 처리, 계단 또는 경사면의 상단에 접하는 부분에 대해서 볼록 블록 등으로 포장하며, 계단에 대해서는 손잡이를 설치, 발로 밟는 면과 다른 부분에 대해 명도의 차를 확보하고, 화장실에 대해서는 휠체어 사용자 화장실을 1개 이상 설치하며, 남자용 소변기 중 한 개 이상을 바닥 설치식으로 확보해야 한다. 주차장에 대해서는 휠체어 사용자용 주차시설을 1개소 이상 설치 및 표시해야 한다. 이외에도 이용 원활화 경로 및 안내 설비까지의 경로, 증축 등에 관한 적용 범위 등의 기준을 정한다.

(2) 일본 재난약자 지원 제도 및 사례

① 민간기구의 재난약자 지원

사회복지법인 전국사회복지협의회는 사회복지법에 따라 각 시정촌, 도도부현, 지정도시에 설치 및 운영되고 있는 사회복지협의회의 전국 중앙 조직으로 각 지역의 사회복지협의회의 네트워크를 통해 복지 서비스 이용자 및 사회복지관계자와 연락 조정, 활동 지원, 제도 개선 등을 실시하고 있는 민간단체이다. 시정촌 단위의 조직에서 고령자 및 장애인 등 사회적 약자 계층에 대한 지원을 중점적으로 실시한다. 2011년의 동일본대지진

9) 배리어프리는 장애인 및 고령자 등의 사회적 취약 계층의 사회생활에 지장이 되는 물리적인 걸림돌이나 심리적인 장벽을 없애기 위해 실시하는 운동 및 시책을 말한다. 일반적으로 장애인의 시설 이용에 장해가 되는 장벽을 없애는 뜻으로 사용되고 있다.

www.kci.go.kr

을 계기로 사회복지협의회, 사회복지법인・복지시설, 민생위원・아동위원 등의 단체 간의 대규모 재난시의 전국 규모의 연계 및 협력에 대한 기본적인 생각 및 공통인식을 담은 "대규모 재해대책 기본방침"을 2013년 3월에 책정하였다(大規模災害対策基本方針, 2013)[10]. 사회복지협의회는 특히 대규모재난이 발생하면 지역의 재해자원봉사센터를 개설 및 운영하여 자원봉사자의 접수 및 조정, 업무 매칭, 피해지역의 지원 니즈 파악 및 정리, 행정에 대한 지원 요청 등 초기의 종합적인 피해자 지원을 실시한다.

민생위원, 아동위원은 무보수명예직으로 후생노동대신이 정한 기준에 따라 도도부현지사[11]가 시정촌장[12]의 의견에 따라 정하게 되며 사회봉사 정신에 따라 사회복지 증진을 위해 노력하는 자원봉사자이다. 2015년 3월 현재 236,396명의 민생위원・아동위원이 활동하고 있다. 민생위원법 제14조와 아동복지법 17조에 직무내용을 정하고 있으며 활동내용으로 사회조사(주민의 실태, 니즈 파악), (사회적 약자를 대상으로 하는)상담, 정보제공(요양보험제도의 안내), 연락통보(행정기관으로부터의 대상자 연락), 조정(제도에 없는 니즈 및 서비스에 대한 이용 조정), 생활지원(자원봉사활동), 의견제안(행정기관에 지원 제안) 등이 있다.

전국의 민생위원 및 아동위원에 의한 주민 상담 및 지원 건수로는 2015년 기준으로 방문 및 연락 상담만으로 연간 약 3,717만회에 이른다. 평소의 상담, 지원뿐만 아니라 대규모재난 발생 시에는 고령자, 장애인, 유아 등의 재해약자에 대한 대피활동 및 생활 지원을 최전선에서 봉사하는 주민과 행정기관 사이를 연계해 주는 중요한 지역인적자원이다.

② 지방정부의 재난약자 지원 제도

고령자, 장애인, 임산부 등 피난 및 피난소 생활시 복지적인 지원이 필요한 사람을 "재해시 요배려자"라고 정의한다. 시정촌에서는 다음과 같은 요배려자 지원 제도를 실시하고 있다(災害時要配慮者避難支援ガイドブック, 2014)[13]

첫째, 요배려자 명부의 작성이다. 요배려자 명부는 대피에 지원이 필요한 요배려자를 대상으로 이름, 연령, 지원이 필요한 이유 등이 기재되어있는 명부를 말한다. 재해 발생시의 안부확인 및 지원 등에 활용하며 시정촌에서는 지원자에게는 명부 공유가 가능하도록 하는 한 편, 개인 정보 보호를 배려하는 제도의 정비를 진행 중에 있다. 요배려자 중 특히 피난 행동 지원이 필요한 대상자에 대해서 "피난행동요지원자"라고 하며 시정촌에는 피난행동요지원자의 명부를 작성할 의무가 있다.

둘째, 피난소 및 복지피난소의 구비이다. 체육관 등의 일반적인 피난소의 준비는 물론 특별요양노인시설 및 숙박시설 등 요배려자 지원에 필요한 설비, 인력이 구비된 "복지피난소"의 설치를 각 지자체에서 진행 중에 있다. 수용 가능한 인원수를 초과하면 이용할 수 없으며 재해가 발생하면 반드시 개설되는 것이 아니라 시정촌의 필요에 따라 개설 유무를 판단한다.

셋째, 개별피난계획의 작성이다. 개별피난계획은 시정촌이 재해 시 피난에 대한 주의점 및 피난소 생활에 필요한 의약품 등의 지원을 요배려자 개별적으로 기재한 계획서를 말한다.

3. 해외사례의 함의

대규모재난이 빈번하게 발생하는 미국과 일본에서도 재해에 대한 재난약자지원 및 대응에 대한 경험과 교훈이 반드시 다음의 대규모 재난에서 활용되지는 않고, 초기의 상황 및 대응에 있어서 똑같은 문제가 반복된다는 것을 사례를 통해서 알 수 있다. 이러한 경험과

10) 社会福祉法人全国社会福祉協議会. 2013. 大規模災害対策基本方針(tp://www.shakyo.or.jp/news/20130329.pdf).
11) 우리나라의 광역지방자치단체장에 해당한다.
12) 우리나라의 시장, 군수 등에 해당한다.
13)京都府, 災害時要配慮者避難支援ガイドブック, 2014年3月(http://www.pref.kyoto.jp/fukushi-hinan/2014040201.html).

www.kci.go.kr

교훈이 실제적으로 활용되기 위해서는 실제적으로 도움이 되었던 대응 및 조치에 대한 자료 수집 및 데이터베이스화를 통해 정보의 공유화가 필요할 뿐만 아니라 웹상이외에도 사례집 등의 발간 및 지자체 및 관련 기관에 보급이 이루어져야 하며 좋은 사례에 대해서는 재난약자 지원 방안 내에서 제도화되어야 한다.

또한 다양한 재해 상황에 맞춘 필요한 대응을 매뉴얼로 작성하는 한 편, 관련된 기관 및 시설의 인력들이 그 매뉴얼을 공유하고 활용할 수 있도록 보급 및 홍보, 그리고 체계적인 교육과 훈련까지 이루어져야 한다. 일본의 경우, 국가에서 재난약자의 지원에 있어서 기본적인 대응 및 지원에 대한 가이드라인 등을 정하고 지자체에서는 구체적인 지원 방안에 대해서 지역 특성을 반영할 수 있도록 하고 있다. 재해가 발생하는 지자체에서 모든 것을 대응하는 것은 경험 또는 인적 자원의 부족으로 인해 기본적으로 무리가 있고 평상시의 업무 또한 병행하여 실시해야하는 상황을 고려하면 재해 경험을 가진 다른 지자체로부터 인적 파견협력 등을 통해 부족한 부분의 보완 및 미경험 분야에 대한 시행착오를 줄여나갈 수 있다. 이러한 협력 파견은 수직적인 지원이 아닌 지자체 및 사회복지 관계 기간 간의 수평적인 협력과 협조 체제를 통해서 실제적인 도움이 될 수 있다.

고령 및 장애 등의 특별한 욕구를 가진 사람들을 포함하여 피해자 전체의 긴급대응 및 복구 니즈를 파악하기 위해서는 성별, 연령, 장애의 유무에 따른 세분화된 데이터의 수집이 필요하다. 긴급 대응에 대비하여 유관기관 간의 데이터 제공에 관한 방침 및 합의를 사전에 체결할 필요가 있다.

긴급사태가 발생하기 전에 젠더문제를 생각하는 것이 필요하다. 여성의 프라이버시와 안전을 확보하는 젠더 시점은 평상시의 준비 및 대비 단계에서 고려되어야 하며, 피난소 운영에 있어 여성 참여 또한 불가결하다. 여성의 생계 지원도 필요하며 긴급대응, 복구단계에서는 남성과 동일하게 소득을 얻을 수 있는 기회를 제공해야한다. 어린이에 대해서는 정서적으로 안정되고 일상적인 생활로 돌아갈 수 있도록 지속적인 심리적 지원 및 경제적 지원 등이 필요하다. 또한 어린이 역시 지역사회 복구 및 부흥에 공헌할 수 있는 주체라는 것이 인식될 수 있도록 프로그램을 기획하고 참여할 수 있는 기회를 제공해야 한다.

평상시부터 재난약자에 대해 서비스 등을 실시하고 있는 유관단체와의 연계를 갖는 것이 중요하며 대규모 재난 시 그 역할 등에 대해서 사전에 활동 범위와 한계를 명시해 놓는 것이 효과적이고 효율적인 재난약자 대응 체제를 구축하는데 도움이 된다.

지역사회의 자원봉사자들이 파악하고 있는 재난약자 정보에 대해서 데이터 구축 및 공유가 이루어질 때, 대규모 재난이 발생하더라도 재난약자에 대한 적절하고 빠른 대응이 가능해진다. 또한, 재난약자의 대피행동을 돕는 민생위원, 아동위원 등의 자원봉사자에 대한 안전 대책에 대해서도 행정기관의 방재계획 등에 반영해야한다. 또한 재난이 발생하더라도 복지피난소에 대한 존재를 대상자들이 알지 못하여 이용하지 못하는 경우가 있기에 행정기관 및 사회복지단체 등 유관기관은 복지피난소의 대상이 되는 장애인, 고령자 등에 적극적으로 피난 및 피난 생활에 대한 정보 등을 알려야 하며 구체적인 전달 수단 등을 강구해야 한다.

Ⅳ. 재난약자 지원체계 개선방안

1. 재난약자 관련 대상 및 업무의 명확화

재난 및 안전관리 기본법 제3조 9의3은 안전취약계층을 어린이, 노인, 장애인 등 재난에 취약한 사람으로 규정하고 있어 재난약자 대상이 매우 포괄적이며 모호하다. 이는 재난약자 특성을 고려한 정부의 정책개발 및 집행을 어렵게 할 수 있으며, 현실에 맞지 않는 재난약자 지원체계 구축을 초래할 수 있다. 이에 안전취약계층의 개념과 대상을 명확히 할 필요가 있다.

또한 각 소관 중앙행정기관은 재난 및 안전관리 기본법에서 정하고 있는 국가안전관리기본계획 수립, 재난분야 위기관리 매뉴얼 작성 및 운용 등과 관련하여 부처별로 업무를 구분하여 추진하여야 한다. 먼저 국가안전

www.kci.go.kr

관리기본계획 수립 시, 교육부는 유아 및 특수학교 학생과 관련된 업무를 계획하고, 보건복지부는 노인 및 장애인 관련 계획을 수립한다. 그리고 법무부는 외국인과 관련된 재난지원체계 계획을 수립한다. 위기관리 매뉴얼 작성 및 운용과 관련하여, 행정안전부는 재난약자의 특성을 반영한 매뉴얼 표준안을 연구・개발하여 교육부, 보건복지부, 법무부 등에 보급한다. 그리고 표준안에 따라 교육부, 보건복지부, 법무부 등은 재난유형에 따른 위기관리 매뉴얼을 작성 및 운용한다.

재난약자 관련한 효율적인 정부지원체계를 위해서, 행정안전부는 총괄・조정 및 지원하는 기능을 담당하며, 교육부, 보건복지부, 법무부 등 각 부처는 재난유형에 따른 주관재난관리기관으로서 세부 시행 계획 수립 및 추진에 중점을 두도록 한다. 이와 같이, 지방자치단체도 재난약자지원 총괄은 재난관리부서에서 담당하며, 세부지원 계획 수립 및 활동은 재난약자 유형별 담당부서에서 진행토록 한다. 이렇게 2원적 재난약자지원체계로 구축함으로써, 재난약자의 특성을 제대로 반영할 수 있다.

2. 지방자치단체의 재난약자 지원 관련 조례의 개선

그리고 지방자치단체의 장이 안전취약계층의 안전관리 강화를 위한 안전문화활동을 적극 추진하여야 함을 재난 및 안전관리 기본법은 규정하고 있다. 또한 재해구호법은 지방자치단체가 지역실정을 고려하여 구호에 필요한 조직・인력 및 운영체계에 관한 사항, 재해구호에 대한 교육 및 훈련에 관한 사항, 응급구호・의료지원・감염병관리 및 위생지도 등 보건의료에 관한 사항, 구호에 필요한 물자 등의 조달(사전 구매처 지정에 관한 사항 포함)・운송・비축 및 관리(지원・배분에 관한 사항 포함)에 관한 사항, 심리회복 지원에 관한 사항, 재해구호를 위한 군부대・유관기관 및 민간구호단체와의 협력체계에 관한 사항 등이 포함된 재해구호계획을 수립하도록 하고 있다.

그러나 대부분의 지방자치단체 재난약자 지원 조례는 재난약자의 주거시설 화재예방에 초점이 맞추어져 있어 지원내용이 미흡한 실정으로 이에 대한 개선이 필요하다. 이에 재난취약계층 지원 사업 내용의 다양화, 대피소 및 복지대피소의 운영과 정비, 재난취약계층 대피지원 강화를 위한 관련 조직 및 정보공유 체계 구축, 재난취약계층을 위한 민간단체 협력 및 지원 계획 수립, 지역 의료기관과의 협조체계 구축 등이 추진되어야 한다.

3. 재난약자 신속 대피지원 강화

재난약자는 화재, 건물붕괴 등 신속한 대피가 요구되는 재난상황에서 피난이 어려우며, 이는 인명피해 발생으로 이어질 수 있으므로 재난 발생시 재난약자의 대피를 지원할 수 있는 방안이 요구된다. 먼저 재난상황에서의 재난약자 행동특성을 반영하여 유형별 지원방안을 수립하여야 한다. 또한 장애인, 노약자, 영유아 등 재난약자 관련 시설은 응급조치 및 긴급연락 체계를 구축하고, 피난을 고려한 건축 및 설비를 갖추어야 한다.

장애인의 경우 장애유형을 이동의 어려움을 겪는 운동장애(휠체어, 목발, 지팡이 등)와 의사소통의 어려움을 겪는 감각장애(시각, 청각 등)로 구분할 수 있으며, 이러한 특성을 고려하여 긴급대피를 위한 피난계획을 수립하고 장애인의 대피를 지원하는 인력은 이를 숙지하도록 한다(Lee, 2016: 471). 먼저 시각장애인은 화재알람을 통한 긴급 상황 인지만이 가능하기 때문에 주변 상황이나 시설 내 환경 변화에 직접적인 인식을 통한 상황 파악이 어렵다. 이에 청각자료 및 촉각 등을 이용한 초기 재난정보의 제공이 신속히 이루어져야하며, 보조 이동 수단도 함께 제공되어야 한다. 시각장애인의 특성과 반대로 청각장애인은 알람을 통한 재난발생 감지가 어렵기 때문에 시각적 정보를 통해 재난 상황을 신속하게 인지할 수 있도록 한다. 지체장애인은 다른 장애인에 비해 신속한 재난상황 인지가 가능하므로 보조 이동 수단 및 피난 동선 정보를 제공한다. 특히 시설 내에서 재난대피시 현재 위치에 기반한 가까운 출구 정보를 제공하여 피난 소요시간을 최소화할 필요가 있다. 노약자 및 영유아 등은 재난 상황 인지 및 자력 대피가

www.kci.go.kr

어려울 경우가 있으므로 대피를 지원하기 위한 인력 배치 및 이동 능력 향상을 위한 지원수단을 제공하야 한다(Park, *et. al.*, 2015: 82-83).

다음으로 재난발생시 재난을 피할 수 있는 신속하고 정확한 대피소 정보가 중요하다. 현재 국내의 대피소 안내 정보는 중앙정부 및 지방자치단체 홈페이지나 홍보 책자 등을 통해 파악할 수 있다. 또한 TV나 라디오, 긴급재난문자, 재난안전정보 포털 앱인 안전디딤돌 등을 통해 알 수 있다.

이러한 대피소 정보 전달 수단은 미리 파악을 하여야 하거나 제공되는 정보내용에 한계가 있을 수 있다. 이에 트위터나 페이스북과 같은 SNS 등 다양한 매체 활용하여 대피소 정보를 현장에서 얻을 수 있도록 해야 한다. 또한 대피소 정보내용을 일반 대피소와 복지대피소 등 세분화하여 제공함으로써 재난약자가 복지대피소로 피난할 수 있도록 지원해야 한다. 또한 비교적 쉬운 용어나 그림, 다양한 언어 등을 활용하여 언어적 취약성을 갖고 있는 어린이와 외국인들에게 대피소 정보를 제공할 필요가 있다(Kim, *et. al.*, 2012: 115-117).

4. 재난약자 지원을 위한 공공 및 민간 조직간 협력 강화

행정안전부는 2017년 9월 27일 GS리테일과 전국재해구호협회와 함께 재해구호 분야 업무협약을 체결하였으며, 재난 현장에 식품류, 생필품 등 구호물품 지원, 배송 차량을 활용한 안전모니터링, GS25 편의점의 대피소 안내 및 재난안전정책 홍보 등의 협력활동을 수행하고 있다. 이는 기업의 사회적공헌활동의 일환으로 기업이 갖고 있는 기업 인프라를 활용한 재해구호 지원으로 BGF리테일, CJ그룹, 영원무역 및 월드비전 등과 유사한 업무협약을 체결하고 있다.

이와 같이 효율적인 재난약자 지원체계 구축이 이루어지기 위해 민간 조직의 적극적인 참여가 필요하다. 민간조직의 참여 활성화는 공공조직과 민간조직 간의 협력 네트워크 구축과 상호간의 신뢰를 형성하고 협조할 수 있는 환경 조성을 통해 이루어질 수 있다. 이를 위해, 기업이나 지역 시민단체 및 주민 등이 재난약자 구호에 적극적으로 참여할 수 있는 다양한 콘텐츠를 개발하여야 한다. 또한 기업 및 민간단체, 주민들로 하여금 사회적 공헌 활동, 재능기부, 자원봉사활동 등을 적극적인 참여를 유도해야 한다. 특히, 민간조직의 지속적인 재난약자 지원을 이끌어내기 위해서는 공공조직과 민간조직 간의 파트너십과 스폰서십을 형성하는 것이 필요하다(Lee, *et. al.*, 2017: 167-171).

그리고 공공기관은 재해구호에 필요한 정보를 민간조직에 제공하고 민관협력 우수기관에 대한 포상 및 인센티브 등 행정적·재정적 지원과 협조를 하여야 한다. 이를 위한 하나의 방법으로 민간조직과 스폰서십을 체결하는 것이다. 이는 주로 기업이나 복지시설과 관련된 민관협력 방식으로 재난약자 지원 서비스 및 시설 이용에 따른 반대급부를 제공하여야 한다. 예를 들어, 어린이, 고령자, 장애인 등 재난약자는 노인요양시설, 장애인시설, 어린이집 등 민간조직이 운영하는 시설에서 하루의 일정부분을 지내고 있어 재난발생시 이들 시설에서 1차적 도움을 받아야 하는 상황이 발생할 수 있다. 또한 이러한 시설은 대규모 재난발생시 복지대피소 등으로도 운용될 수 있으므로 공공조직과 민간조직 간의 사전 이해·협력관계를 구축하는 것과 함께 시설이용에 대한 보상도 이루어져야 한다. 물론 시설이나 서비스 이용에 대한 보상으로 금전적 지원이 일차적으로 고려될 수 있지만, 비금전적 지원으로 매체 이용권을 제공하는 것도 중요하다. 매체 이용권은 재난약자가 이용하는 시설의 입구나 벽 등에 스폰서 기관의 로고 등을 표시하여 시설 이용자 및 언론매체에게 자연스럽게 광고 및 선전을 하게 하는 것이다. 그리고 재난약자 지원과 관련한 사회적 공헌이 우수한 기업이나 민간단체에게 정부 및 공공조직이 수여하는 표창제도를 만드는 것도 비금전적 지원 방법이 될 수 있다.

V. 결 론

고령화 사회에 진입한 우리나라의 사회 환경적 요인

www.kci.go.kr

에서 생각해 보면 어린이, 노인, 장애인 등의 재난약자 계층에 대한 지원 대책 방안은 특정 계층을 위한 정책이 아니라 대규모 재난 발생 시 대다수의 국민에 대한 안전 관리 활동으로 확대라고 볼 수 있다. 예를 들어 일본의 배리어프리법의 경우 초기에는 이동에 제한을 받는 장애인을 고려하여 제정된 법안이지만 지금은 고령자를 비롯하여 모든 계층의 이동편리성 향상이라는 측면에서 생각하고 있으며 대규모 재난 시에는 재난약자에 대한 피난 행동 및 생활환경을 지원하는 사회적 기반자원으로 활용 및 도움이 될 것이다. 이러한 배리어프리 및 유니버설 디자인 등, 재난약자뿐만 아니라 누구에게나 편리성과 안전성을 향상 시킬 수 있는 제도 마련과 정책 실시가 필요하다. 이동과 거주 환경의 안정성 향상은 대규모 재난 발생 시의 안전성 확보는 물론, 평상시에 있어서도 안전사고의 위험을 줄이는데 도움이 될 것이다.

우리가 사용하고 있는 생활 기반 시설을 재난약자와 일반인으로 구분 지어서 운영하는 것은 현실적으로 어려운 문제이기에 재난약자와 일반인이 모두 사용하면서 재난 발생 등의 비상 상황에서 재난약자의 안전을 확보하는 기능을 가지도록 생활 기반 시설을 개선해 나갈 필요가 있다.

재난약자의 경우, 실외보다는 실내에 거주 하는 시간이 일반인에 비해 많기 때문에 재해 약자에 대한 지원 및 피난 행동에 있어서 실내에서의 실외로의 피난 등을 고려한 지원 방안이 마련되어야 한다.

공공 기관은 재난약자에 대한 각종 사고 및 사건에 관련된 통계 자료를 보유하고 있으므로 인구 동태 통계, 각 지역의 보건 통계, 교통사고 통계, 소방서 및 학교 등 다양한 기관에서 재난약자 계층에 관한 재난 발생으로 인한 사망, 입원, 외래 진찰 등의 데이터 수집이 가능하다. 이를 상세히 검토 하면 대규모 재난시 재난약자 계층에 적합한 구체적인 지원 방안을 세우는 것이 가능할 것이다.

행정기관에서는 고령자 및 장애인을 위한 개호요양 시설의 설계와 시설 주변 지역 및 도시계획과 부합되는 지를 검증하고 대피 계획을 수립해야한다. 또한, 재난약자 계층의 의견을 듣고 반영할 수 있는 자리를 제도적으로 마련해야하며 직접적인 참여가 여의치 않을 시에는 고령자, 장애인 등의 재난약자를 대변할 수 있는 사회복지단체와 연계하여 대규모 재난 시 재난약자가 필요로 하는 니즈의 파악과 대응에 대해 책임감을 가지고 성실히 임하는 자세가 중요하다.

장기적인 복구 및 부흥의 계획과 실시에 있어서 재해약자의 적극적인 참여야 말로 재해로부터 복구 및 재해에 강한 지역을 만드는 데 필요한 요소임을 인지하고 재난약자 계층에 대한 지원이 지속적으로 이루어 질 수 있도록 모니터링 및 평가 등을 지자체의 조례 등을 통하여 제도화해야 한다. 또한 여성, 어린이, 고령자, 장애인 등이 계획 작성부터 의사결정 등의 공공의 장에 참가하여 부흥 프로세스 전체에 의견을 개진함으로써 현장과 현실에서의 문제점을 반영한 정책 입안 및 지원 방안이 실시될 수 있도록 그 참여를 보장해야 한다. 또한 경제적으로 빈곤해지지 않도록 생활수준 향상을 위한 지원뿐 만아니라 재해취약계층이 지역 부흥 활동에 다양하게 같이 참여하는 등의 포괄적인 재난약자에 대한 지원과 관심이 제도적으로 동반될 때 재난에 강한 그리고 더불어 사는 사회의 구현이 가능하게 될 것이다.

현재 우리나라는 재난약자에 대한 개념을 정립하고 이에 대한 지원체계를 구축하는 단계이다. 법령이나 조례에서도 재난약자에 대한 용어, 대상, 범위 등은 각기 규정되어 있으며, 장애인, 노인, 영유아 등 관련 업무를 담당하는 기관별로 정책 수립 및 집행이 이루어지고 있다. 이는 노인, 장애인, 영유아 등에 따라 주관하는 부처 및 부서가 다르기 때문에 통합적 지원체계 구축에는 어려움이 있다. 이에 재난약자 지원체계는 재난약자 지원관련 계획 수립 및 교육은 각 개별기관에서 진행하며, 지원에 필요한 인력・예산・장비 등은 총괄기관에서 담당하는 방향으로 구축하는 것이 효율적일 것으로 판단된다.

www.kci.go.kr

감사의 글

이 연구는 전국재해구호협회의 대규모 재난시 재난약자 지원방안 연구용역 수행의 일환으로 진행되었으며, 2017년 대한민국 교육부 및 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A5B8059946).

References

Florida Department of Elder Affairs. 2017. Disaster Preparedness Guide for Elders. *July/August 2017, Elder Update - Special Edition*. 28(4): 1-24.

Framework Act on the Management of Disasters and Safety. 2018. Enactment 2018.01.16. Law No. 15344.

Hoffman. 2009. Preparing for Disaster: Protecting the Most Vulnerable in Emergencies. *UC Davis Law Review*. 42: 1491.

Kim, Yoon Hee, *et. al.* 2012. *Developing Disaster Preparedness Contents Outreach Strategies for Disaster Vulnerable People*. Seoul: National Disaster Management Research Institute.

Kim, Jong Sung, Eun Kyung Hwang, and Ho Ju Youn. 2011. A Study on Egress Planning Safety Factor of Weak Person for PBD. *Proceedings of the Korea Institute of Fire Science and Engineering Conference*. 4: 219-226.

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.

Lee, Ho Soong. 2013. Cautions for Design Taking into Consideration People Vulnerable to Disasters from the Perspective of Universal Design. *Journal of Korean Society of Design Science*. 26(4): 219-233.

Lee, Jae Eun, *et. al.* 2017. Disaster Safety Experience Center by Using Public-Private Partnership for Budget Reduction. Chungbuk Fire Service Headquarter.

Lee, Jeong Soo. 2016. A Comparative Study on the Evacuation Preparedness and Guidelines for Peoples with Disability. *Journal of the Korea Academia-Industrial Cooperation Society*. 17(2): 470-478.

Love That Max. 2017.08.28. Hurricane Harvey: Disaster Relief for Children and Adults with Disabilities.

National Law Information Center. http://www.law.go.kr/.

Nick, *et. al.* 2009. Emergency Preparedness for Vulnerable Populations: People with Special Health-Care Needs. *Public Health Reports*. 124(2): 338-343.

Park, Moon Seo, Hyun Soo Lee, and Hyo Soo Moon. 2015. A Study on Evacuation Characteristics of Vulnerable People. Ulsan: National Disaster Management Research Institute.

Perry, D. M. 2017.08.29. *Inside the Organization Saving Disabled People During Hurricane Harvey*. Pacific Standard.

Post-Katrina Emergency Management Reform Act; PKEMRA, P.L.109-295.

Rader, Anne, Margo Edmunds, and Joan Bishop. 2010. *Public Health Preparedness and Response for At-Risk Populations*. Booz Allen Hamilton Inc.

Sim, Gi O, Sang Hyun Park, and Sung Hui Jung. 2010. *Research and Analysis of Disaster Prevention Measures for Vulnerable Populations in Disasters*. Seoul: National Disaster Management Research Institute.

All-Hazards Preparedness Reauthorization Act.

American Recovery and Reinvestment Act, P.L. 111-5.

Center 119. http://www.119.go.kr/Center119.

Department of Homeland Security Appropriations Act of 2007, H.R.5441.

Disaster Relief Act. 2016. Enactment 2016.1.7. Law No. 13753.

Pandemic and All-Hazards Preparedness Act; P.L.109-417.

京都府. 2014. 災害時要配慮者避難支援ガイドブック.

高知県. 2014. 高知県災害時における要配慮者の避難支援ガイドライン.

内閣府(防災担当). 2013. 避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針.

内閣府政策総括官(防災担当). 2015. 日本の災害対策. 内閣府.

社会福祉法人全国社会福祉協議会. 2013. 大規模災害対策基本方針.

愛知県. 2014. 市町村のための災害時要配慮者支援体制構築マニュアル.

www.kci.go.kr

Korean References Translated from the English

경기도 안전취약 계층 지원 조례. 2017. 제정 2017.9.29. 경기도 조례 제5696호.

김명구, 양기근, 정기성. 2014. 자연재난에 의한 재난취약계층의 재난안전복지 개선 방향. 한국위기관리논집. 10(9): 113-135.

김윤희 외. 2012. 재난 취약자 대상 재난안전 콘텐츠 개발 및 서비스 전략 수립. 서울: 국립방재연구원.

김종성, 황은경, 윤호주. 2011. 성능기준도입을 위한 재해약자의 피난 안전 요소에 관한 연구. 한국화재소방학회 학술대회 논문집. 4: 219-226.

박문서, 이현수, 문효수. 2015. 안전약자 대피특성 연구. 울산: 국립재난안전연구원.

서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례. 2015. 제정 2015.5.14. 서울특별시조례 제5920호.

심기오 외. 2010. 재난약자 방재대책 실태조사 및 분석. 서울: 국립방재교육연구원 방재연구소.

이재은 외. 2017. 민·관협력 예산절감형 재난안전체험관 연구용역. 충북소방본부.

이정수. 2016. 장애인 행태를 고려한 피난 매뉴얼 비교연구. 한국산학기술학회논문지. 17(2): 470-478.

이호숭. 2013. 유니버설디자인 관점의 재해약자(災害弱者) 배려를 위한 디자인 유의점. 디자인학연구. 26(4): 219-233.

- 한국법령

재난 및 안전관리 기본법. 2018. 제정 2018.01.16, 법률 제15344호.

재해구호법. 2016. 제정 2016.1.7, 법률 제13753호.

- 미국법령

2013년 각종 재난 대응 및 대비에 관한 정책.

국토안보부 충당금법.

미국 복구 및 재투자법.

전국적 각종 위험 대응법.

포스트카트리나 위기관리개혁법.

- 일본 법령

재해대책기본법(법률 제223호, 1961년: 법률 제47호 2016년 5월 20일 최종 개정).

재해대책기본법의 일부를 개정하는 법률(법률 제41호, 2012년 6월).

재해대책기본법의 일부를 개정하는 법률(법률 제54호, 2013년 6월).

고령자, 장애인 등의 공공교통기관을 이용한 이동의 원활화의 촉진에 관한 법률(법률 제68호, 2007년 5월).

고령자, 장애인 등이 원활하게 이용 가능한 특정 건축물의 건축 촉진에 관한 법률(법률 제44호, 1996년 6월).

민생위원법(법률 제198호, 1948년 7월).

아동복지법(법률 제164호, 1947년 12월).

119 안전신고센터. http://www.119.go.kr/Center119.

국가법령정보센터. http://www.law.go.kr/.

Received: May 15, 2018 / Revised: May 21, 2018 / Accepted: May 26, 2018

www.kci.go.kr

한국의 재난약자 지원체계 개선을 위한 해외사례 연구

– 미국과 일본 사례를 중심으로 –

국문초록 재난약자 및 재난 특성에 따라 여성가족부, 보건복지부, 행정안전부 등 소관 부처에 따라 개별적 정책 수립 및 지원이 이루어지고 있다. 또한 재난발생시 대응 및 복구 과정에서의 재난약자에 대한 지원 대책도 갖추고 있지 않다. 이에 이 연구는 재난약자에 대한 지원체계 개선 방안 제시를 목적으로 하고 있다. 또한 연구 목적 달성을 위해, 미국, 일본 등 재난관리 선진국의 재난약자 보호 및 지원을 위한 제도 및 체계를 비교분석하여 그 시사점을 찾고자 한다. 연구의 목적을 달성하기 위해, 이 연구는 우리나라의 재난약자 지원 현황을 분석하였으며, 외국의 재난약자 지원체계 사례를 분석하여 시사점을 도출하였다. 이 연구는 해외사례에서 도출된 시사점을 바탕으로 우리나라의 재난약자 지원체계 개선을 위한 3가지 방안을 제시하였다. 첫째 법령체계 개선과 관련하여 재난약자 관련 대상 및 업무의 명확화와 지방자치단체의 재난약자 지원 관련 조례의 개선을 제시하였다. 둘째, 재난약자 피해경감을 위하여, 재난약자 신속 대피지원 강화, 재난약자 지원을 위한 공공 및 민간 조직간 협력 강화 등이 요구된다. 셋째, 노인, 장애인, 영유아 등에 따라 주관하는 부처 및 부서가 다르기 때문에 통합적 지원체계 구축에는 어려움이 있다. 이에 재난약자 지원체계는 재난약자 지원관련 계획 수립 및 교육은 각 개별기관에서 진행하며, 지원에 필요한 인력・예산・장비 등은 총괄기관에서 담당하는 방향으로 구축하는 것이 효율적일 것으로 판단된다.

주제어 : 대규모 재난, 재난약자, 지원체계, 재난피해경감

Profiles **Sung Soo Byun** : He received his B.A., M.A., Ph.D. from Chungbuk National University, Korea in 2010. He is a researcher of National Crisis & Emergency Management Research Institute, Chungbuk National University. His interesting subject and area of research is international cooperation and development, policy management, organization management, and crisis & conflict management(topbossbss@gmail.com).

Do Hyeong Kim : He received his B.A. and M.S. in public administration from Yonsei University in 1996 and 1999 respectively and his Ph.D. from the University of North Carolina at Chapel Hill in 2007. He is an Associate Professor of Public Policy and Political Economy and Geospatial Information Science at the University of Texas at Dallas. His major areas of research include interdisciplinary public and planning aspects with emphasis on health and environmental policy analysis (dohyeong.kim@utdallas.edu).

Jae Eun Lee : He received his B.A., M.A., Ph.D. from Yonsei University, Korea in 2000. He is a Professor of the Department of Public Administration at Chungbuk National University, in which he has taught since 2000. His interesting subject and area of research and education is crisis & emergency management, organizational studies, and policy implementation. He has published 143 articles in journals and 11 books, including 10 co-author books(jeunlee@chungbuk.ac.kr).

Jeong Il Na : He received his M.A., Eng.D. from Kyoto University, Japan in 2011. He is a Assistant Professor of the Department of Management of Social Systems and Civil Engineering at Tottori University, in which he has taught since 2011. His interesting subject and area of research and education is disaster risk management, participatory method for risk communication, and disaster reconstruction of local community. He has carried out an facilitator over 40 times in a participatory workshop for disaster risk management at the local community level(rajongil@gmail.com).

Seong Cho : She received her B.A., M.A., Ph.D. from Chungbuk National University, Korea in 2017. She is a researcher of Center for Disaster & Safety in Chungnam Institute(cksaint@cni.re.kr).

Ga Hee Kim : She received her B.A. and M.A. from Chungbuk National University, Korea in 2018. Her interesting area of research is crisis & emergency management, disaster management, and fire service administration(kkh4655@hanmail.net).

www.kci.go.kr