

## The Vulnerable's Predicaments and Suggestions to Central and Local Government during the Disaster Based on the Safety Rights and Sara Ruddick's Maternal Thinking

Byungyun Choi<sup>#</sup>, Ki Woong Cho<sup>+</sup>

Department of Public Administration, Korea University, 145 Anam-ro, Seongbuk-gu, Seoul, South Korea

### Abstract

This study aims to describe the situations of the vulnerable based on the philosophical discussion of the Sara Ruddick's "Maternal Thinking" and emerging issue on the safety right along with the overview of their situation in South Korea and other countries. Subsequently, we proposed a few ways to resolve their situations based on safety rights and Sara Ruddick's maternal thinking. The results offer examples suggesting that the government should be more active rather than passive. This study strengthens previous studies' weak legal and philosophical foundation for future studies on the vulnerable populations affected by the disaster.

**Key words:** Sara Ruddick's "Maternal Thinking", safety right, the vulnerable in the disaster

### 1. 서론

우리는 위험 사회에 살고 있다. Michael K. Lindell, Carla Prater & Ronard W. Perry가 설정한 기술적 재난, 고의적 공격(Lindell, *et. al.*, 2007)외에도, 최근 기후 온난화에 따르는 여러 가지 자연재해에 노출되어 있다. 이처럼 사람들은 언제 어디에서 올지 모르는 다양한 재난의 가능성 속에서 살아가고 있다. 과거에는 군주나 통치자의 자비에서 오는 수동적인 안전에 기대어 보호받곤 하였으나, 현대에 들어 인권의 발달과 복지의 증진과 더불어 '안전할 권리' 또는 '위험으로부터 보호받을 권리'는 적극적인 권리로 인식이

변화하고 있다.

한편 사회복지 시스템이 발달하면서 어린이, 노인, 여성, 장애인 등 사회적 약자에 관한 관심이 대두되고 있다. 기존에는 여성, 장애인 등을 사회적 약자로 보아 그 범위가 비교적 한정적이었으나, 최근 외국에서 수많은 사람이 국내로 유입되어 100만을 이미 넘었고, 인구도 급속도로 고령화되어(Kim, *et. al.*, 2012: 3), 외국인, 새터민 등 기존에 사회적 약자로 보았던 범주보다 더욱 다양한 유형의 사회적 약자<sup>1)</sup>에 대한 관심이 대두되고 이에 대한 정책적 고려가 진행되는 상황이다. 이들은 일상 생활에서도 각종의 불편함과 위험을 감수하면서 살아가고 있다(Kim, *et. al.*, 2014: 132).

<sup>#</sup> The 1st author: Byungyun Choi, e-mail, [bykor83@naver.com](mailto:bykor83@naver.com)

<sup>+</sup> Corresponding author: Ki Woong Cho, Tel. +82-2-3290-1646, e-mail, [kc2632@caa.columbia.edu](mailto:kc2632@caa.columbia.edu)

사회에서의 약자는 재난에서도 여전히 취약한 상태이다. 저소득층 가정은 재난이나 위험을 겪을 가능성이 더 높다. 영국의 조사보고서에 따르면, 가난한 어린이의 경우 부유한 집안의 어린이보다 안전사고를 겪게 될 위험률이 5배나 높은 것으로 나타나고 있다(Korea Consumer Agency, 2002: 14-15). 그 외에도 어린이는 육체적, 신체적, 정신적, 및 인지적으로뿐만 아니라 식사, 취침 등 사소한 부분에 있어서 욕구 및 두려움을 느끼는 등 다양한 방면에서 취약성을 나타낸다(Park, 2014: 153).

노인의 경우 대피경고에도 불구하고 집안에 머무르거나, 변화된 생활방식에 적응이 어려울 뿐만 아니라(Friedsam, 1960), 복구속도도 느린 것으로 나타나고 있으며(Heurta & Horton, 1978) 그들은 재해로 인한 상실감과 그로 인한 심리적, 정서적 외상의 가능성에 크게 노출(Bolin & Klenow, 1988) 되는 것으로 알려져 있다. 미국에서 허리케인 카트리나로 인한 루이지애나주 희생자의 71%가 60대 이상이었고(Kwon, *et. al.*, 2013: 36) 2004년 일본 23개의 태풍 중에서 9개 태풍과 3회의 호우에 대한 인명피해인 236명의 사망 및 실종자 중에서 68.8%가 60세가 넘는 노인층에서 발생한(Kwon, *et. al.*, 2013: 36) 사례들은 대표적인 예이다. 2010년 11월에 발생한 포항시 인덕노인요양원 화재로 거주하던 노인 등 10명이 사망하고 17명이 부상을 당하는 참사가 발생(The Herald Business, 2010)하였다. 2018년의 폭염으로 인한 국내 온열환자의 28.4%가 65세 이상의 노인이며, 온열질환으로 사망한 10명 중 5명이 80세 이상의 고령자인 사례(Kim, 2018)에서 볼 수 있듯이 노인은 재난 발생시 매우 취약한 위치에 있다.

장애인도 재난에 취약한 상태이다. 장애인의 이동권을 주제로 한 다큐멘터리인 “외출 혹은 탈출”을 연출한 1급 뇌병변 장애인 김주영씨는 평소에 기초생활 수급비를 받으며 넉넉하지 못할 삶을 살다가 주택에 발생한

화재로 2012년 10월에 사망(Kim *et. al.*, 2012)하여 장애인의 권리를 주장하던 사람도 결국 자신의 권리를 제대로 보장받지 못하여 피해를 보고 있다. 장애인의 경우(지체 장애, 감각기 장애, 및 지적 장애 등을 가진 사람)는 비장애인에 비해서 보행 및 이동에서 이동면의 바닥 상태 및 경사, 장애물 등에 영향을 받아 보행 속도가 일반인의 절반 혹은 그 이하이다(Kwon, *et. al.*, 2013: xi, xvi). 보건복지부의 2017년 장애인실태조사에 따르면, 장애인구는 전체 2,668,400명에 이르고 있으며, 그중 절반 이상이 재난 발생 시 상당히 취약한 구조의 주택에 거주하고 있다(Ministry of Health and Welfare, 2017: 498).

외국인 역시 경제적 사회적으로 취약한(Lyu, 2018: xxv) 상태이다. 서울 종로구 소재 국일고시원 화재에서 1명의 일본인이 사망하고, 4명의 외국인(베트남인, 중국인)은 가까스로 대피하였으나, 화재 시 대피요령 등이 모두 한국어로 기재되어 있어 대피에 어려움을 겪었던 사례(Oh & Choi, 2018)는 최근의 예로 들 수 있다. 이들은 낯은 주거환경과 소방시설, 적은 소득, 보험 미가입, 정보부족, 이동곤란 등으로 재난에 취약할 수밖에 없다(Kim, *et. al.*, 2014).

일상생활에서의 복지 차원에서 어린이, 노인, 여성, 장애인 등을 대우하는 논의는 비교적 오래전부터 시작되었으나, 재난상황에서 이들을 어떻게 처우하여야 하는지에 관한 논의는 아직 시작단계에 있다고 볼 수 있다. 이처럼 취약한 사람들이 재난을 당하는 경우, 그들에 대한 보호와 구호, 이후의 회복과 복지 등의 문제는 첨예한 쟁점이 될 수 있는 부분이다. 최근 재난에서의 안전에 대한 복지가 공급자 중심이 아닌 수혜자 중심으로 변화(Sung & Choi, 2011: 5)하는 패러다임의 변화가 필요한 시점이기도 하다. 특히 우리나라 사회는 세월호 사고 이후 국민의 재난 및 안전에 관한 관심이 증폭되어(Cho, 2017; lee, 2014; Seoul Newspaper,

1) 고용주와 고용인과 같은 관계적 약자, 부모의 국적이 다르거나 이주노동자들의 자녀들, 이주노동자, 한국인과 국제결혼을 해온 사람 등과 같은 소수집단, 비정규직이나, 생계형 신용불량자, 장애인, 결식아동과 같은 제도에 의해서 초래된 이들(Jung, 2005)을 예로 들 수 있다.

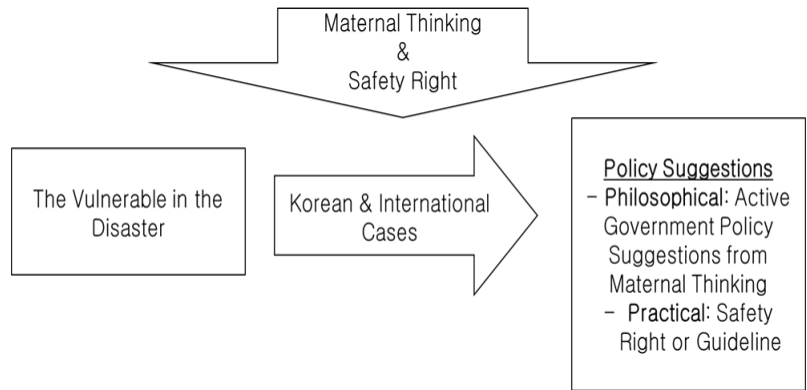


Figure 1. Conceptual framework for this study

2019) 그 결과의 하나로서, 현 정부는 국정과제 중 하나인 “안전사고 예방 및 재난안전관리의 국가책임체제 구축”의 세부 과제로서 안전취약계층에 대한 안전서비스 확대를 제시하였다(Oh, 2019: 4). 재난 발생시 사회적 약자들은 더욱 취약한 상황에 처할 수 있어 정부로서는 이러한 자들을 위한 구체적이고 개별적인 대책을 마련하여야 한다는 목소리에 힘을 실어주고 있다. 따라서 최근 정부는 이들을 안전취약계층으로 명명하고 재난 및 안전관리기본법(이하 “재난안전법”이라고 약칭한다<sup>2)</sup>)에 명시하고 있다. 더군다나 2018. 3. 22.자 대통령 개헌안에 따르면, 일부 기본권의 주체 범위를 기존의 국민에서 ‘사람’으로 확대하였고, 추가적으로 모든 국민에 대한 ‘안전권’을 신설하기도 하였다.<sup>3)</sup> 이는 보호의 피대상자로서의 국민의 개념에서 ‘보호받을 권리’를 요구할 수 있는 ‘국민’ 외에도 일반 사람으로 확대하여 국민이외 외국인에게까지 적용되는 것으로 패러다임을 변환한 것으로 평가할 수 있다.

평소에도 일상생활에서의 어려움을 느낄 뿐만 아니라 재난이 발생하는 경우 그 대피, 대응, 복구 노력이 자신의 의지·욕구에 따라 조절되지 않아 ‘불균등한’ 영향을 받는 안전취약계층들(Hans & Asha, 2013)에게는 그 손해의 규모가 더 클 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고, 안전취약계층에 대한 보호의 범위에 관하여는 최근

에야 논의되고 있다. 우리는 이러한 상황에서 안전취약계층이 재난을 맞을 경우를 대비하여 어떤 대책을 마련하여야 할 것인가에 관해서, 보다 근본적인 관점의 변화가 필요하다고 생각한다. 이에 기반하여 이 연구에서는 아래 <Figure 1>과 같이 재난에서의 안전취약계층에 대한 기본적인 개념을 살펴보고, 사라 러딕의 모성적 사유를 기반으로 안전취약계층의 ‘안전권’ 보장의 필요성과 그 핵심 내용에 관한 이론적 논의를 전개하고자 한다. 그리고 이 이론적 논의를 배경으로 하여 현재 우리나라에서 재난에서의 안전취약계층을 위한 각종 제도를 살펴보고, 향후 그들을 위한 국가의 모성적 사유의 관점에서 국가의 적극적이고 능동적인 보살핌의 상징으로서 ‘안전권’을 조명하고자 한다. 변화하는 정부를 기대하면서, 현재 대한민국의 현재 상황을 돌아보고, 비교적 더 세심한 정책과 제도를 두고 있는 외국의 사례를 검토하여 보다 적극적인 안전취약계층에 대한 정책적 제언을 하고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 재난관리

국가안전관리기본계획(2015~2019, 국민안전처)과 재난안전법에서는 재난을 “국민의 생명·신체·재산과

2) 법률의 약칭은 국가법령정보 <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=204494&efYd=20180918#0000>에 기재되어 있는 약칭에 따른다.

3) 대통령 개헌안(2018. 3. 22.자)에는 안전권을 신설하여 모든 국민은 안전하게 살 권리를 가진다는 점을 밝히고, 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 사람을 보호할 의무를 진다는 점을 명시하였다(안 제37조).

국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것”으로 정의하고 있으며 이를 자연재난<sup>4)</sup>과 사회재난<sup>5)</sup>으로 구분하고 있다. 최미옥(2010)은 재난이 지역 사회가 조정할 수 없을 정도의 큰 손실을 야기하는 사건을 의미한다고 정의하고 있다. 이는 지역 사회가 재난으로 손상을 입을 경우, 다른 지역 사회나 지방정부, 혹은 중앙정부로부터의 도움을 받아야 하는 사건이며, 이는 또한 그만큼 어렵고 많은 협력이 필요하다는 의미다. 2018년 9월 18일 시행된 재난안전법은 재난관리를 “재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동을 말한다.”라고 하고, 안전관리를 “재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 하는 모든 활동을 말한다.”고 규정한다.

## 2. 안전취약계층의 발생<sup>6)</sup>

사람들은 타인과 자아를 분리하고, 타인에 대하여 상대적으로 우위에 서기 위해서 경쟁하고자 한다. 이러한 과정에서 힘과 권력을 독점하여 상위계층에 자리 잡고자 하는 욕구를 가진 자들이 우위에 서게 되었고, 권력자들의 지배를 받는 피지배계층이라는 개념이 생성되

게 되었다<sup>7)</sup>. 지배계층과 피지배계층의 분리가 발생하였고, 보통의 사람들보다 체력적, 정신적 기능에서 제한적인 사람을 소외시키는 경우들이 발생하였다. 이렇듯, 연령, 인종, 성, 장애 등 주어진 사회적 여건에 의해 다수 집단과 분리, 차별 혹은 소외되기 쉬운 사회적 집단이 존재하게 되고(Kang *et. al.*, 2005; Kim *et. al.*, 2012: 3), 결국, 앞서 본 고령자, 영아, 아동, 임산부나 여성, 신체적, 정신적 장애인, 외국인 등과 같은 약자를 위 범주에 들 수 있다. 이들은 실제로 기존의 취약성에 더하여 사회적·인위적으로 소성(燒成)된 차별적 구조로 인한 열악성을 지닐 수밖에 없게 된다.

인류는 초창기에는 다른 종들과 경쟁하면서 진화 과정을 겪었고, 이후 스스로를 ‘만물의 영장(the lord of the creation)’으로 일컫게 되었으며, 중국에는 서로를 지배하고자 하는 욕구에 따른 전쟁을 겪었다. 이는 사라 러딕이 본 남성적인 군국주의와 폭력의 개념(Ruddick, 2002: 229-257)과 맞닿아 있다. 영토확장 및 그로 인한 풍요한 자원의 획득을 원하는 지배계층은 다른 지배계층과의 전쟁을 통한 획득방식을 택하였고, 이로 인하여 피지배계층은 그 전쟁의 소모품이 되어 출

4) 재난 및 안전관리 기본법(2018년 9월 18일 시행)에서는 자연재난을 “태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해”로 규정하고 있다.

5) 재난 및 안전관리 기본법(2018년 9월 18일 시행)에서는 사회재난을 “화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체제(이하 “국가기반체제”라 한다)의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「건축연염병 예방법」에 따른 건축연염병의 확산 등으로 인한 피해”로 규정하고 있다. 그리고 2019년 3월 11일 미세먼지를 사회재난으로 규정한 재난 및 안전관리기본법이 국회행정안전위원회를 통과(Ko, 2019)하였고 이후 같은해 3월 13일 본회의를 통과하였다(Yonhap News, 2019).

한편, Lindell, Carla Prater & Ronard W. Perry(2007)는 자연재난(Natural disaster), 기술적 재난(Technological disasters), 고의적 공격(Deliverate Attack, 테러리스트 재난을 포함)을 재난의 종류로 보면서, 자연재난에는 지진, 해일 등과 같은 천재지변이, 기술적 재난에는 원자력 발전소나 천연 액화가스의 사용과 같은 기술에너지의 사용에 의한 위험이, 고의적 공격에는 테러리스트의 공격 등이 해당된다고 한다(Lindell, *et. al.*, 2007).

6) 본 부분은 사라 러딕(Ruddick, 2002)과 최병윤(2017)을 중심으로 발췌 및 요약하였다.

7) 마키아벨리는 *Dicorsi Sopra la prima deca di Tito Livio*(정략론)에서 “본디, 인간이란 그 본성이 가진 물욕 때문에, 미지의 육지와 해양을 찾을 때와 마찬가지로 위험을 무릅쓰더라도 새로운 방법과 질서를 찾으려 한다. 게다가 그 일이라는 것 또한 인간의 본성에 따라 남의 행위를 칭찬하기보다 비난하기에 더 바쁜 법이다. 국가를 건설하고 국법을 제정하는 자는 무엇보다 먼저, 인간은 모두 사악하며, 제멋대로 행동할 기회가 있으면 주저 없이 그 무도함을 드러내어 사욕을 채우려 한다는 것을 늘 염두에 둘 필요가 있다. 실령 사악한 마음이 잠깐 모습을 드러내지 않더라도, 그것은 지금까지의 경험으로는 정체를 알 수 없는 미지의 원인에 의한 것일 뿐, 언젠가 모든 진리의 아버지라 불리는 ‘시간’에 의해 교묘하게 모습을 드러내게 마련이다.”라고 말한다. 이는 기본적으로 인간의 보편적 이기주의라는 본성으로 인하여 당시까지의 정치체제와 구조가 발생되었음을 설명하고 있다. 마키아벨리는 인간 내면의 ‘이기심’을 보여주는 한편, 갈등의 힘을 잃게 되는 경우 발생하는 부작용인 ‘부패의 이기심’으로 인한 사회붕괴를 보여주기도 한다(Sabine & Thorson, 1997).

전을 거듭하였다. 이러한 역사가 되풀이되면서 피지배 계층의 평범한 남성들도 야만적이고 폭력적인 성향을 드러낸다. 전쟁뿐 아니라 일상의 다른 과정들—생산과정, 혼인과 자녀 양육의 과정, 생산된 자원의 분배 과정, 교육 과정 등 제도를 고안하고 이를 확립하며, 법률을 제정하는 과정, 정치적 결정을 하는 일련의 과정 등에서도 전쟁 상황과 같은 야만적이고 폭력적인 모습을 찾아볼 수 있다.

사회적으로 취약성을 가지고 있는 약자들은 대다수 사람들이 상정하는 ‘보통’ 혹은 ‘정상’의 기준에 미치지 못하여 역사적으로 내내 배려받지 못하고 오히려 차별을 받아 왔다. 아내는 남편에게 종속되어 개별적인 의사표시를 할 수 없었고, 아이들은 부모 밑에서 농사의 일꾼으로 취급받기도 하였다. 아동노동으로 인한 혹사도 적지 않게 볼 수 있었다. 장애는 천형(天刑)의 상징이었다. 이러한 방식의 사고는 꽤 근래에까지 이어져 왔고, 세상의 어떤 부분에서는 여전히 이러한 사고가 이어져 오기도 한다. 이러한 실상이 곧바로 차별과 폭력으로 이어진다.

### 3. 사라 러딕의 ‘모성적 사유’<sup>8)</sup>

위와 같은 차별과 폭력의 문제점은 사라 러딕의 ‘모성적 사유’의 관점에서 본질적인 해결책이 모색되어야 한다. ‘모성적 사유’의 핵심은 비폭력의 이상과 평화의 중재(Ruddick, 2002: 209–220)이다. 기존의 ‘보호’는 보호자(주체)와 피보호자(대상)의 두 행위자를 구분짓는다. 피보호자는 보호자로부터 생명과 안전을 보장받는 보호를 받는 반대 급부로 보호자에게 세금을 바치고, 충성을 다하며, 자유의 일정 부분을 포기하는 등의 대가를 지급하게 된다. 또한 보호자는 스스로 보호의 대상과 비대상의 범주를 결정할 수 있는 권력을 갖게 된다는 큰 문제점이 있다. 즉, ‘보호’는 ‘구분’에서 시작하게 되는 것으로서, 보호자의 차별할 권리를 보장하게 되는 셈이다(Jung, 2014). 한편, 국가가 보호자일 경우에는 피보호 대상인 국민의 거주지, 소속 계

급, 성별, 경제력, 나뉠대로 설정한 보호가치의 정도 등에 따라서 보호 의지가 달라질 수 있다. 이는 불가피하게 국민간 차별과 폭력, 무배려로 연결될 수밖에 없다. 그러나, ‘보호’의 개념에 전환을 두어, 상호 존중, 공적 규범으로서 보살핌으로 인식을 전환한다면, 기존의 보호 개념에서 오는 권력적 속성이 변화하고, 적극적이고 능동적이며 세심한 보살핌의 국면으로 나아갈 수 있으리라 생각한다.

사라 러딕은 ‘보존애(preservative love)’를 대안으로 제시한다. 보존애는 모성애와 구별되는 개념으로, 이는 보호자가 가져야 할 성찰과 인지능력의 개발, 협상 능력 등의 자질을 바탕으로 한다(Ruddick, 2002, Jung, 2014). 사라 러딕은, 어머니와 아이 사이에 힘과 경험의 차이, 자원의 분배에서의 차등의 문제가 존재함에도 불구하고, 모자간의 관계는 일방적인 지배와 피지배 관계로 곧바로 설정되는 것이 아니라고 하면서, 이러한 관계는 ‘모성적 사유’에서 비롯된다고 주장한다. ‘모성적 사유’는 어머니의 출산이라는 경험에서 곧바로 도출되는 자연적이고 생래적인 사고방식이 아니라, 오히려 폭력의 고리를 단절하고 희생과 구분지음에서 탈피하기 위한 사회적인 사고방식의 일환으로서, 자녀의 안전을 지켜주는 데 필요한 최소한의 안정과 물질적 자원, 기술을 지속적으로 유지하여 주기 위하여 택하게 되는 방식이다(Ruddick, 2002).

지배계층과 피지배계층으로 이분되는 위계적 구조를 전제로 하는 기존의 보호 개념에서 벗어나 상호 간에 존재하는 차이를 어떻게 다루어 공존에 이를 것인가에 관한 새로운 담론이 ‘모성적 사유’라는 관념이라고 하겠다(Kwonkim, 2007). 자녀를 양육하는 어머니가 ‘모성적 사유’에 이르게 되는 것은 전쟁과 같이 혼란스럽고 고된 육아의 과정을 거치게 되면서 어린아이의 고통을 완화하고 어머니 자신의 혼란과 고난을 순화하며, 가정과 사회 공동체의 평안을 모색하는 데에서 비롯한 사회적인 사고 방법에서 비롯된다는 것이다. 어머니의 ‘보살핌 노동’에서 얻게 되는 산물은 경제적인 대가이거나

8) 본 부분은 사라 러딕(Ruddick, 2002)과 최병윤(2017)을 중심으로 발췌 및 요약하였다.

권력 관계에서의 우위가 아니다. 어린아이의 욕구를 채워주며 즐거움을 주는 과정에서 발생하는 유용성에 달려있게 된다고 한다. 이는 궁극적으로 비폭력을 지향하며, 평화로움에 이르게 되는 첩경이라고 주장한다 (Ruddick, 2002).

#### 4. 안전권: 모성적 사유를 바탕으로 한 안전취약계층에 대한 기본권

재난이 일어나면 사람들은 당연히 국가의 개입을 당연시한다(Birkland, 2006). 하지만 다른 권리에 비해서 안전에 대한 권리는 상대적으로 소홀히 여겨져 왔다. 현재 우리나라의 재난 발생 시 안전취약계층을 위한 헌법적 근거는 헌법 제34조 제6항(Lyu, 2018: 16; Seo, 2009: 68-69)에서 찾을 수 있다. 그러나 이는 국민을 대상으로 한 일반적인 규정으로서, 안전취약계층을 재난에서 보호하기 위한 명시적인 법적 규정을 별도로 찾기가 어렵다(Sung & Choi 2011: 6). 이는 그동안 국가의 안전취약계층에 대한 정책과 지원이 마치 지배와 피지배계층으로 인식되는 기존 인식에 쫓겨 위 정책과 지원이 수혜적인 것에 그쳤기 때문이었다. 예를 들어 앞서 언급한 바처럼 장애가 천형이라는 사고방식에 쫓겨 있던 당시 상황에서 재난시 장애인을 돕는 것은 일종의 수혜였지 장애인들이 국가에 요구할 수 있는 권리는 아니었던 것이다. 따라서 재난 시 국가의 도움을 바라되 이를 강력하게 주장하지 못하는 것은 통치자로서 국가에게 의존하는 것으로서, 그만큼 안전에 대한 권리의식이 부족하였다고 볼 수 있다.

그렇다면, 모성적 사유를 바탕으로, 안전취약계층을 어떻게 다루어야 할 것인가? 아래의 <Table 1>에서 볼 수 있듯이 재난 입법에 관련된 법령의 체계를 검토하여 보아도 그들을 위한 특별한 권리보장이 있다고 볼 근거는 미약하다. 현행 헌법은 그 전문에 “우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서”라는 문구를 두고 있고, 제34조 제6항에서

“국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 위 각 현행 헌법규정의 위치(전문, 제34조 제6항), 구조, 조문의 문언적 해석을 종합하여 보면 현재까지 국민의 안전권은 헌법으로 보장되는 기본권의 하나라고 보기 어렵다. 우리 헌법은 국가가 ‘보호’ 주체로서의 ‘노력’을 천명한 것이며, 안전권은 개별적인 법률에 따라 보장 여부가 결정된다고 볼 수도 있다. 이는 여전히 이분법적인 ‘보호대상’으로서의 국민의 개념을 전제하고 있다. 이러한 패러다임을 변화하는 의미의 2018년 대통령 헌법개정안은 위험으로부터 안전할 권리를 기본권으로 추가하고 있으며, 국가가 지는 의무의 대상을 국민에서 ‘사람’으로 확대하고 있다.<sup>9)</sup>

국가는 헌법과 법률의 제정, 정책의 결정 과정에서 모성적 사유과정을 기반으로 ‘보호자’ 입장이 아닌 ‘보살피는 자’로서의 관념을 바탕으로 하여 재난 발생 시 안전취약계층들에 대한 처우를 결정하여야 한다. 국가는 재난 발생의 전후 과정에서 수동적이고 방어적인 형태를 고수하고자 하면 안 된다. 적극적이고 능동적인 역할을 수행하고 보호를 요구하는 사람들의 개별 특성을 세심하게 살펴 그들의 필요를 충족하고자 하는 노력을 다하여야 한다. 마치 어머니가 그 자녀들의 요구사항을 세심하게 살펴 이를 만족시킴으로써 평화에 이르게 되는 과정과 마찬가지로 말이다. 이를 통하여 궁극적으로 사회 통합을 달성하고, 일반 시민과 안전취약계층이 평화로운 공존에 이르게 하여야 할 것이다. 이 과정에서 필수적인 것은, 안전취약계층의 헌법상 기본권으로서의 안전권을 기초로 하여 세부적 법률과 규칙에서의 권리를 보장하고, 위와 같은 사유과정을 기초로 한 정책을 실행하는 데 있다. 사라 리덕의 모성적 사유의 가치를 반영하여 국가는 적극적인 노력으로 현재 문제로 지적되고 있는 소외와 분리의 문제를 해결할 수 있을 것이다.

또한, 지역 사회적 관점에서 지방정부는 헌법과 법률

9) 위 헌법개정안 제37조 제1항 “모든 국민은 안전하게 살 권리를 가진다”. 같은 조 제2항 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 사람을 보호하여야 한다”.

에 의하여 보장되어야 할 안전권의 실질적인 형태가 지역사회에서 실현할 수 있도록 ‘보살피는 자’의 역할을 지속해야 한다. 그 일환으로, 지방의 시민단체들을 지원하여 지방정부가 다 살펴볼 수 없는 소소하지만 결정적인 문제들을 화두로 삼을 수 있도록 하여야 한다. 전국규모의 시민단체와 달리 지방을 기반으로 두는 소규모의 지방 시민단체의 경우 지방정부의 개입이 없이 자체적으로 지역 사회 공동체를 이루기에는 아직 부족한 점이 있기(Cho & Jung, 2018) 때문이다. 따라서, 지방정부 차원에서의 시민사회와 국가, 시장을 아우를 수 있는 지원과 조정자로서의 역할이 아직은 필요한 실정이다. 그리고 장기적으로는 시장과 시민, 정부가 동등한 위치에서 협력적으로 서로의 문제를 해결해나가는

방향으로 지방정부, 시민, 시장이 지역 사회 공동체를 같이 발전시켜나가야 한다.

1) 현행 법령의 구조: 안전권 보장 부족<sup>10)</sup>

앞서 본 바와 같이 우리나라에서는 안전취약계층을 위한 법적 규정이 아직 미흡한 실정이다(Sung & Choi, 2011: 12). 현재 우리나라의 재난관리 입법의 법령구조는 다음의 <Table 1>과 같다.

위와 같은 개별법령에는 재난 발생 시 국민이 일반적으로 중앙정부 또는 지방자치단체로부터 보장받을 수 있는 권리 혹은 중앙정부와 지방자치단체가 지는 의무를 규정하고 있는 경우가 대다수이고, 재난에서의 안전취약계층을 위하여 특별히 규정하고 있는 경우는 많지

Table 1. The structure of disaster management legislation<sup>11)</sup>

The supreme law	Constitution of The Republic Of Korea					
The basic laws of emergency	Framework Act on The Management of Disasters and Safety(General Disaster), • Framework Act on Civil Defense					
The type of disasters	Natural Disasters	Men-made Disasters				Social Crisis
The shape of disasters	Damage from storm and flood	Facility collapse	Industrial accident	Traffic accidents	Damages from fire, explosion	National infrastructure
Frame work acts	• Countermeasures against Natural Disasters Act	• Special Act on the Safety Control and Maintenance of Establishments • Construction Machinery Management Act	• Occupational Safety and Health Act	• Framework Act on the Management of Disasters and Safety	• Framework Act on the Management of Disasters and Safety	• Framework Act on the Management of Disasters and Safety
Individual laws	• River Act • Small River Maintenance Act • Storm and Flood Insurance Act, etc.	• Framework Act On Building • Road Act • Structural Safety In Accordance with the Structural Standards, etc.	• Petroleum And Alternative Fuel Business Act • Safety Control and Business of Liquefied Petroleum Gas Act • Act on The Collection of Insurance Premiums, etc. for Employment Insurance and Industrial Accident Compensation Insurance, etc.	• Road Traffic Act • Act on Special Cases Concerning The Settlement of Traffic Accidents • Act on Promotion of the Transportation Convenience of Mobility Disadvantaged Persons, etc.	• Framework Act on Fire-Fighting Services • Act on The Safety Control of Hazardous Substances, etc.	• National Crisis Management Guidelines, etc.

\* Source: Seo(2009 modified)

10) 본 섹션의 일부분은 “성북구 안전정책 연구용역”보고서에서 일부 발전시킨 것이다.

11) 서재호(2009)를 참조하여 수정·보완하여 작성함, 참고로 이 부분에서 사회재난의 하나인 감염병 등은 제외하였다. 대한민국 영문법령(<https://elaw.klri.re.kr>)을 참조하였다.

않다<sup>12)</sup>. 다만, 정부의 시행령 또는 시행규칙에 따라, 혹은 지방자치단체의 조례나 단체장의 정책적 고려에 따라 안전 지원 서비스가 제공되어 있기<sup>13)</sup>는 하다. 그러나, 이런 방식에 의한 안전취약계층에 대한 보호는 한계가 있다. 예를 들어, 지방자치법 제22조<sup>14)</sup>에는 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 해당 사무에 관한 조례를 제정 가능하다고 명시하고 있다(Seo, 2009: 86). 하지만 재난관리, 소방방재 등과 같은 안전분야의 자치입법은 피규제자의 행동을 강제해야 하는 입법적 근거가 필요하고, 이들은 전통적으로 경찰규제가 주가 되는 분야로서 기초 및 광역 자치단체가 자치입법에서 동일하게 상위 법령의 근거가 필요하다(Choi, 2008: 187-188). 또한, 지방자치법 제24조에는 시, 군, 자치구는 시, 도의 조례나 규칙을 벗어나지 못한다고 명시되어 있다(Seo, 2009: 90).<sup>15)</sup> 지방자치단체인 자치구는 법률과 상위 지방자치단체의 조례의 범위 내에서 자치법규를 제정하게 되어, 상대적으로 상위 지방자치단체에 비해서 많은 입법적 재량의 한계에 부딪히게 된다(Seo, 2009: 90). 이러한 제약이 있지만, 실제 재난에서 대응과 안전관리 기능은 국가가 지방자치단체에 위임하는 경향이 크다(Seo, 2009: 96-97). 이에 대해 Seo(2009)는 지방자치단체가 핵심적 기능을 행사해야 함에도 불구하고, 실질적으로는 입법이 되지 않은 경우가 발생하는 모순적 상황을 맞이하게 되는 것이라고 주

장한다. 또한 재난의 비정상적이고 가외적인 속성상 지방정부에서 평상시에 재난대응을 항상 유지하기는 무리가 따른다고 주장하며, 그는 이를 해결하기 위한 지방자치단체의 사무조정과 함께, 상위법령에서 안전취약계층에 대하여 구체적이고 적극적인 보호 또는 보장을 선언하여, 하위법령에서 제공할 수 있는 범위를 확장할 수 있도록 하여야 한다고 주장하였다.

또한, 앞서 본 각종 법령의 구조와 내용을 종합하여 본다면, 재난에서의 안전취약계층에 대한 통일적이고 일관된 법률구조가 정립되어 있지 않다고 평가할 수 있다. 안전권은 궁극적으로는 모든 국민이 누려야 할 기본권의 지위를 가져야 할 것이지만, 현행 헌법규정의 모호성, 간접적이고 불명확한 규정 태도로 인하여 이를 기본권의 지위에 두기는 아직 그 해석상의 어려움이 있다. 헌법이 함축적이고 개방적이며 포괄적인 언어로 규정될 수밖에 없는 특성을 감안하더라도 위와 같은 규정만으로 곧바로 일반 국민의 안전권을 도출하기는 쉽지 않다. 헌법재판소 또한 국가의 안전배려의무까지는 인정<sup>16)</sup>하고 있지만 이를 기본권의 지위에 두고 있는 해석을 하는 결정을 한 바는 없다.

- 2) 법률적 차원에서 안전권의 적극적 보장 필요성:  
모성적 사유를 바탕으로<sup>17)</sup>  
더욱 적극적인 안전취약계층 보호를 위해서 안전권

12) 재난안전법 제3조 9의 3에서 안전취약계층을 어린이, 노인, 장애인 등 재난에 취약한 사람이라고 정의하고 국가안전관리기본수립에 있어서 교통안전, 생활안전, 산업안전, 범죄안전, 안전취약계층 안전에 대한 사항이 포함되어야 한다고 정하고 있기는 하다.

13) 예를 들어 유비쿼터스 안심콜 시스템은 재난대응 취약계층의 대상자가 자신의 정보를 인터넷을 통해 사전 입력할 경우 향후 사고 등으로 119 신고 시, 대상자의 개별적 특성에 맞는 구조구급 서비스를 제공하는 것이다. 정부는 위 서비스가 최근(2017. 12. 26.) 제정되어 2018. 6. 27.에 시행되기 시작한 119구조·구급에 관한 법률에 근거하고 있다고 설명(<https://www.gov.kr/portal/service/serviceInfo/PTR000051663>)하고 있지만, 위 법률 규정에는 직접 취약계층에 대한 보호 규정이 별도로 마련되어 있지는 않다(다만, 응급환자의 구조에 대한 부분을 포함하고는 있다).

14) “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때는 법률의 위임이 있어야 한다.” (지방자치법 제2조)

15) “시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 규칙을 위반하여서는 아니 된다.” (지방자치법 제24조).

16) 예를 들어, 헌법재판소 2003. 6. 26. 선고 2000헌마509등 결정에서 헌법재판소는 “청구인들이 주장하는 사건을 전제로 하여 국회가 입법하여야 할 헌법규정 또는 헌법의 해석상 국가의 보호 의무가 발생하였다고 판단할 수 없다.”라고 결정하였고, 헌법재판소 2008헌마419 등 결정에서는 “국가가 국민의 생명·신체의 안전에 대한 보호 의무를 다하지 않았는지 여부를 헌법재판소가 심사할 때에는 국가가 이를 보호하기 위하여 적어도 적절하고 효율적인 최소한의 보호조치를 취하였는가 하는 이른바 과소보호 금지원칙의 위반 여부를 기준으로 삼아, 국민의 생명·신체의 안전을 보호하기 위한 조치가 필요한 상황인데도 국가가 아무런 보호조치를 취하지 않았는지 아니면 취한 조치가 법익을 보호하기에 전적으로 부적합하거나 매우 불충분한 것이 명백한 경우에 한하여 국가의 보호의무의 위반을 확인하여야 한다.”라고 결정하였다.

을 개별법률로 보장하여야 한다. 모성적 사유의 관점에서 향후 재난에서 국가가 통치자로서 국민을 보호하는 입장이 아니라, 통치자와 피통치자의 위계적 구조를 벗어나는 일환으로, 보살핌을 받는 자의 적극적 권리를 보장하는 방식으로 전환하는 것이다. 부모가 자녀를 보살피는 듯이 국가가 적극적으로 도와야 한다. 하지만 헌법상 기본권으로 규정되지 못하고 있는 현실 상황에서는 국가의 안전취약계층에 대한 지원이 제한될 수 있다. 따라서 법률상 권리로서의 안전권에 대한 논의가 더욱 필요하다.

일반적으로 안전권이란, “위험으로부터 헌법상 보장된 자신의 법익을 온전히 보존할 수 있는 권리”(Kim, 2014:17-19) 또는 “다양한 형태의 자연재난 및 사회재난의 위협, 그리고 그 밖의 각종 재난관련 사고의 위협으로부터 헌법상 보장된 개인의 생명·신체 및 재산 등과 같은 법익을 온전히 보호받거나 보장받을 수 있는 국민의 권리”(Lee & Jun, 2015)로 정의되고 있다. 2014년 헌법개정자문위원회가 헌법개정시안을 작성하면서 ‘모든 사람은 위험으로부터 안전할 권리를 가진다.’는 권리조항을 신설할 것을 제안하면서 안전권에 대한 국민의 열망을 위 개정안에 담았다. 현 정부에 이르러 2018년 대통령 개헌안에 국민의 안전권<sup>17)</sup> 및 국가의 ‘사람’의 안전을 보장할 의무 규정을 신설하고자 하였다는 점은 앞서 본 바와 같다.

이처럼 안전권을 헌법상 기본권으로 확립하고자 하는 움직임이 활발하여 오는 중에 특별한 배려가 필요한 계층을 위한 좀 더 세심한 법률의 제정을 요구하는 의견이 대두된다. Na, et. al.(2013)는 ‘안전취약계층 지원에 관한 법률(안)’ 제정이 필요함을 역설한다. 개별법률과 대통령령, 규칙 등에 산재하여 있는 안전취약계층에 대한 정책을 통합적으로 관리하고, 통일적이고 일관된 정책을 집행하는 장점이 있게 되며, 이들의 안전에 관

한 지원을 확고히 하려고 한다(Na, et. al., 2013). 이 연구는 일반 국민에게도 기본권으로서의 안전권을 도출할 수 없는 현재의 상태에서, 별도의 개별기본법을 통하여 적어도 재난에서의 안전취약계층에 대하여 법률상 권리인 안전권을 보장하여 줄 것을 제안한다. 이는 아래와 같은 장점을 가지고 있다.

- ① 현재 여러 법령 및 자치법령, 조례 등에 분산되어 흩어져 있어 실제로 정책을 집행하고자 하더라도 상위법과의 충돌이 염려되거나 혹은 정책집행자조차 그 대상자의 범위에 혼란을 겪게 되는 현실을 타개할 수 있다.
- ② ‘모성적 사유’를 통하여 더 큰 배려가 필요한 안전취약계층에 대한 통일적이고 일관되며 적극적·능동적인 정책집행이 가능하게 된다.
- ③ 재난에서의 안전취약계층의 범위 및 특성을 명확히 하여 개별 집단이 가지고 있는 개별취약성에 맞는 처우를 가능하게 할 수 있다.
- ④ 또한, 집행의 책임을 명확히 하여 ‘내가 하지 않아도 다른 법령에서 정해진 다른 주무자가 하기를 기대하거나 막연히 재난이 발생하지 않을 것이라는 믿음을 가지고 소홀히 준비하여’<sup>19)</sup> 재난의 대비와 대응의 시기를 상실하게 되는 확률을 줄일 수 있다.
- ⑤ 이미 존재하고 있는 타 개별법령과의 충돌 상황을 우려하는 의견(Na, et. al., 2013)도 있으나 새로운 법률을 제정하면서 기존의 산재한 법령 또한 동시에 개정한다면 충돌의 우려는 극히 줄어들게 된다.

### 3) 지방자치단체의 적극적 안전선 보장 제안

지방자치단체가 그 관할주민들에게 어떠한 정도의 보살핌과 보호가 가능할 것인가, 주민들에게 구체적이고 적극적인 권리를 부여할 수 있는가에 대하여도 여러 논의가 생겨나고 있다. ‘시민재난안전기본선’이라는 개

17) 본 섹션의 일부분은 “성북구 안전정책 연구용역”보고서에서 일부 발전시킨 것이다.

18) 유럽연합의 기본권헌장, 스페인, 이라크, 캐나다, 헝가리, 남아프리카공화국, 포르투갈, 핀란드 등 외국에서는 헌법에 기본권으로서의 안전권을 명시하고 있다(Lyu, 2018).

19) 이는 ‘Lake Wobegon effect(심리학자 Thomas Filovich의 ‘인간, 그 속기 쉬운 동물’에서 묘사된 심리상태로, 자신 혹은 미래의 안전을 과신하거나 회피하고자 하는 것)’를 감소시키고, 명확성을 증진시키는 효과를 기대할 수 있겠다.

념을 제안하고 있는 연구(Seongbuk-gu, 2018)에서는, 위 시민재난안전기본선은 “국민이 최소한의 안전을 누릴 수 있는 최소한의 권리”로서<sup>20)</sup> 자치구 내의 모든 주민에게 재난안전 관련 전 영역에 걸쳐 제공되는 양적, 질적 행정지원은 물론 시민의 의무를 의미한다고 정의한다. 이 연구에 의하면, 국민 재난안전기본선은 헌법과 법률에 보장된 최소한의 국민안전의 기반을 권리로 제시하고 향후 재난안전정책을 제시하는 바탕으로 작용한다. 복지국가로서의 정부의 역할이 강조되면서 경제적 성장과 이의 분배문제가 대두되며, 경제적인 양극화에 따라 삶의 질에 차이를 보이게 된다. 시민안전에 대한 기준도 이러한 경제적 양극화에 따라 결정된다. 즉, 사회경제적인 약자들의 재난 시 정보습득이나 재난 이후 복구의 속도 측면에 비추어보면 재난과 안전사고는 그들의 안전한 삶과 재산은 물론 생명도 위협하게 된다. 특히 복지국가에서의 안전은 더 개인만의 영역이 아닌 국가가 관리하는 영역이라 할 수 있다. 이는 넓은 의미의 복지의 개념임과 동시에 좁은 의미의 안전, 즉 개인의 생명을 지키고자 하는 것이다. 이는 자치구뿐만 아니라 서울시, 그리고 국가와 직결되는 문제이다. 따라서 시민안전기준선에 기반한 안전권의 구현은, 좁게는 자치단체는 물론 모든 국민에게 적용될 수 있다(Seongbuk-gu, 2018)고 한다. 가장 기초적인 정부의 형태로서의 지방자치단체가 적극적인 형태의 재난안전 관련 기본선(Guideline)을 규정하여 지역 내 안전취약계층에 대한 배려를 강화하며 앞서 본 개별법률을 법적 근거로 두고 있다면 정부의 보호자로서의 역할이 극대화될 것으로 기대할 수 있다. 그리고 이러한 기본선의 지정이 어려울 시 대비하여 자치단체 단위에 정부와 시민 등이 참여하는 위원회를 구성하여 이를 해결할 수 있을 것이다.

### III. 우리나라 · 외국의 관련 제도의 현황과 방향

모성적 사유를 거쳐 보호의 개념을 변화시킨 정부로서는, 안전취약계층을 위하여 보다 지속적이고 섬세하게 집행할 수 있는 정책을 마련하여야 할 것이다. 이하에서는 현재 대한민국의 중앙정부 및 지방정부가 어떠한 정책을 마련하고 있는지 살펴보고, 보다 적극적인 방향으로 개별화·유형화되고 세밀하게 설계된 외국의 정책사례들을 검토하여 이를 우리의 현실에서 도입할 수 있을지 생각해보고자 한다.

#### 1. 현황: 우리나라와 외국의 제도

##### 1) 우리나라

##### (1) 우리나라의 안전취약계층 개념

##### ① 우리나라 법령의 태도

재난안전법에서는 “안전취약계층”은 “어린이, 노인, 장애인 등”으로 열거하는 방식을 채택하였다. “재해구호법”<sup>21)</sup>은 이재민과 일시대피자만을 대상으로 한 재해구호에 관하여 규정한다. 위 법에서는 이재민을 자연재난(재난안전법 제3조 제1호 가목, 이하 ‘재해’라 한다, 재해구호법 제2조 제1호)으로 인하여 피해를 본 사람만으로 한정하고 있다. 일시대피자란 재해로 인하여 피해가 예상되어 일시대피한 사람으로(재해구호법 제2조 제2호), 역시 자연재난, 즉 재해에 의한 경우만을 대상으로 한다. 위 법률만 보자면, 재해 상황에서 안전취약계층을 별도로 고려하지 않고 있다.

##### ② 안전취약계층 개념

법령에서의 안전취약계층의 정의 외에도 여러 학자들에 의하여 보다 다양한 용어와 폭넓은 의미의 안전취약계층에 대한 논의가 이루어지고 있다. Lee(2008)는 “자신이 위협할 때를 인지할 수 있는 능력(위험관찰능

20) 이러한 기준선의 예를 들면, 복지기준선의 대표적인 예는 최저생계비라고 할 수 있다(Kim et al., 2014: 0). ‘경기도는 도민의 복지욕구와 지역특성을 반영한 복지기준을 마련하여야 한다. 경기 복지기준선의 가장 핵심적 사항은 경기도 정책을 통해 제공해주는 급여수준이며, 인간다운 생활 보장을 위해 “적정선”을 추구한다(Kim et al., 2014: 0).’

21) 이재민의 구호와 의연금품의 모집절차 및 사용방법 등에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 이재민의 보호와 생활안정에 이바지하고자 하는 법이다(제1조).

력), 위협정보를 입수하고 소통하는 능력(정보입수, 발언 능력), 위협 발생 시 적절한 행동을 할 능력(행동능력)의 면에서, 장애가 있는 사람들”을 ‘재난 약자’라고 칭하였고, ‘재해약자’는 “고령자·장애인뿐만 아니라 환자, 이해능력이나 판단력이 없는 영유아, 고령자, 재해정보 또는 지리정보 등의 지식이 부족하거나, 의사소통이 불편한 대한민국에 거주하는 외국인들을 포함한다.”고 한다(Lee, 2008). Shim, *et. al.*(2010)는 재난에서의 약자를 사회적, 경제적, 그리고 환경적 재난약자로 3가지로 분류하고 ‘사회적 재난약자’를 “① 경제적으로 기본적인 안전 환경을 유지할 수 없거나, ② 재난 발생 시 신체적으로 자력에 의한 신속한 대피 및 초기대응을 할 수 없는 자 또는 ③ 환경적인 요인에 의해 재난 취약성을 갖는 자”로, 경제적 재난약자를 “기초생활 보호대상자 및 차상위 계층을 의미”한다고 하고 ‘환경적 재난약자’를 “본국과의 문화·생활환경의 차이 때문에 일시적이거나 장기적으로 재난에 취약한 상태에 있게 되는 국내에 거주하거나 여행하는 외국인”(Sung & Choi, 2011: 3)으로 정의하며, 여러 선행연구에 따라 ‘재난 시 사회적 약자’를 “고령자·장애인·유아·임산부·외국인 등 재난 발생 시 경제적·신체적·환경적 요인으로 자력으로는 환경 적응능력이 불충분하여 특별한 보호가 필요한 자”로 보고 있다. Shim, *et. al.*(2010: 11)는 “경제적으로 기본적인 안전 환경을 유지할 수 없거나, 재난 발생 시 신체적으로 자력에 의한 신속한 대피 및 초기대응을 할 수 없는 자 또는 환경적인 요인에 의하여 재난 취약성을 갖는 자”를 ‘재난약자’라고 하였다. 위 논문에서는 재난약자를 경제적인 측면, 신체적인 측면, 환경적인 측면으로 분류하면서 신체적 재난약자에 고령자, 유아, 임산부 등을, 경제적 재난약자에 기초생활 수급자, 차상위 계층을, 환경적 재난약자로 외국인 관광객 또는 국내 거주 외국인을 예로 들고 있다. ‘재난 취약자’라는 용어를 사용한 Kim, *et. al.*(2012)는 ‘사회적 약자’의 개념과 미국 캘리포니아 재난관리국의 재난 취약자 프로파일을 제시, 종합하여 크게 “신체적 약자(재난 발생시에 자력으로 대피하거나

대응하는 등 재난대응 활동이 어려운 사람, 장애인, 노약자, 유아 등)”과 “언어적 약자(외국인)”로 크게 분류하였다. 또한, Lee(2013)은 ‘재해약자’를 “안전대책이 충분치 않은 장소 또는 환경에 처해 있거나, 평상시에도 어떤 핸디캡을 갖고 있으며, 재해가 발생한 때 일반 사람들처럼 위험회피 행동, 피난행동, 피난생활, 복구, 부흥활동 등이 불가능하고 타인의 도움을 받아야 하는 사람들”이라고 정의하여(Lee, 2013: 226-227), 환경적 요인과 개별적 요인을 두루 포섭하였다. Lee(2013)은 재해약자들은 ‘정보곤란(정보의 정확한 이해와 의사소통에 있어서의 문제점)’, ‘위험회피행동곤란(재해를 피하기 위한 행동에서의 문제점)’, ‘이동행동곤란(일상적 이동공간에 피해가 있는 경우의 문제점)’, ‘생활활동지장(재해 시 일상생활 활동 반경이 좁아지는 문제점)’, ‘적응지장(급격한 환경변화로 인하여 심리적으로 적극적인 대응이 어려워지는 문제점)’, ‘구조지장(주택이나 건물구조상 문제점)’, ‘경제지장(생활재건상 문제점)’ 등의 문제점을 느끼게 되는데, 재해의 종류나 국면, 시기에 따라서 재해약자들이 요구하는 대처방안이 달라질 수 있으므로 이를 세심하게 살펴야 한다고 강조한다. Hwang(2015)은 ‘재난 취약자’를 “고령자·장애인·유아·임산부·외국인 등 재난 위협에서 경제적·신체적·환경적 요인으로 인해 특별한 관심과 정책을 필요로 하는 사람”으로 정의한다. Park, *et. al.*(2015)는 ‘안전약자 대피특성 연구’에서 기본권으로서의 안전권을 강조하면서 ‘안전약자’를 “재난 시 쉽게 피해를 입게 되거나 피해 발생시 복구가 어려운 사람 또는 계층”이라고 정의하였다. Hong(2015)는 “사회를 구성하는 평균 능력의 사람 또는 계층보다 안전을 위협하는 위험으로부터 스스로를 보호하고 위험인자를 제거하는 능력이 떨어지거나 재난 및 사고로부터 쉽게 피해를 입게 되거나 받은 피해를 복구하는 행위를 하기 어려운 사람 또는 계층”을 ‘안전약자’로 칭하였다. 이외에도, Jang(2016: 4)는 재난약자를 “위험관찰, 인지능력, 정보습득 능력, 위험회피 행동과 피난 행동 능력에 제약이 있고, 신체적·지리적·사회적·문화적·환경적 요인에 취약성

이 있어 다른 이의 도움을 필요로 하는 사람”을 의미한다고 정의하였다. ‘취약계층’이라는 용어를 사용한 연구로, Kim, *et. al.*(2017)는 생활안전 개념의 부상이라는 상황에서 열악한 주거환경에서 거주하고 있는 자들을 ‘생활안전 취약계층’이라고 보고 있다. 이후 연구에서 류현숙(2018)은 재난안전법<sup>22)</sup> 및 Na(2017)<sup>23)</sup>의 선행연구에서의 개념을 종합하여 노인(노인복지법에 따른 만65세 이상인 자), 장애인(장애인복지법에 따라 장애인등록을 한 사람), 외국인(재한외국인처우기본법 및 국적법에 따른 재한외국인, 결혼이민자, 귀화자)을 안전취약계층으로 보고 있다. 하지만 위 정의는 재난안전법의 개념과 유사하나 다수의 다른 정의와 비교하여 볼 때, 다소 협소한 개념이다.

(2) 우리나라 중앙정부와 지방정부의 안전취약계층을 위한 제도  
국민의 안전권 보장에 대한 열망은 높아져 가고 있으

며, 안전권을 기본권으로 승격하고자 하는 논의 및 그 적용 대상과 범위의 확대논의는 계속되고 있다(Lyu, 2018: 17). 위와 같은 실정에 맞추어, 국가안전관리기본계획에서 ‘재난 취약계층에 대한 생활안전 강화’라는 항목을 15개 주요 추진과제 중 하나로 선정하였고 국가안전관리 집행계획에서 ‘재해약자 인명피해 최소화 대책 추진’을 수립하기도 하였다(Sung & Choi, 2011: 6).

이를 토대로 인명 피해자에 대한 연령대별로 자료 관리 시스템을 만들고 관련 기관과 협조체계를 구축하며, 재해 시 안전취약계층 관련 부서와 정보교환 및 사전 협력을 증진하고 있다(Sung & Choi, 2011: 6). 이들을 위한 별도의 교육을 강화하고 관련 담당자, 대피소 등을 교육하고 있기도 하다(Shim *et. al.*, 2010). 일부 지방자치단체(서울시, 공주시와 홍성군 등)에서 ‘재난취약계층 조례’를 제정하기도 하였으며, 장애인 또는 독거노인의 거주지에 가스안전차단기 설치를 지원하고 있기도 하다(Park, 2019: Lee, 2019).<sup>24)</sup> 그 외 지방정

Table 2. Safety and disaster response public service for the disaster vulnerable of the local government

Service Title	Department	Service Target	Contents Of Service	Relevant Acts
Safety And Welfare Services For The Households With Disasters	Donghae City, Chungcheongbuk-Do Province Fire Department, Etc.	The vulnerable group of people with basic livelihood, senior citizens who living alone, and disabled people	Service to check and repair electricity, gas and fire prevention for vulnerable people	Framework Act on the Management of Disasters And Safety Article 4
Project To Improve The Gas Facilities Of Ordinary Person	16 Cities And Counties Including Seocheon County, Kimje City, Hongcheon County, Yeoncheon County And	Senior citizens who living alone, the severely disabled, the family head of a boy or girl, the basic livelihood, the family of a single parent, etc.	Services to improve gas facilities for those vulnerable to gas accidents and financially troubled people	Detailed Guideline For Project To Improve The Gas Facilities of Ordinary Person of Ministry of Industry And Trade And Resources Article 3
Service To Take Care Of Elderly People Who Live Alone In Case Of Emergency Safety Emergency	5 Counties And Gus Including Jang Sung County, Cheongsong County, Yoo Seong-Gu And	The elderly people who live alone with dementia and high risk group and weak health people	Installation of gas detectors, Fire detectors, Activity sensors, and Emergency callers, Safety checks in case of emergencies, Monitoring system operation in the home	Social Welfare Services Act Article 33, Welfare of Older Persons Act Article 27
Emergency Aid, Disaster Relief, And Support For Living Expenses	3 Cities And Counties Including Seongju County, Muan County	People who are vulnerable to disasters in economic trouble due to sudden disasters or accidents	Cash support such as emergency relief and living expenses to those who receiving basic living	Social Welfare Services Act Article 4

※ Source: Jang(2016: 10, 15)

22) 재난안전법 제3조 9의 3 “안전취약계층”이란, 어린이, 노인, 장애인 등 재난에 취약한 사람을 말한다.

23) 나채준(2017)은 안전취약계층이란, 재난이나 사건 사고의 발생 시 신체적, 정신적, 경제적 문화적 요인에 의해 재난 및 사고에 대한 대응에 제약이 있어 타인의 도움이 필요한 사람을 의미한다고 한다.

24) 예를 들어 ‘독거노인 응급안전 돌보미 시스템 서비스’는 무선네트워크 기반기술(USN/RFID)을 통해서 독거노인의 활동을 감지하고 이상징후가 있으면 사전 감지만 신속한 조치가 이루어지도록 돕는다(Lee, 2014: 75).

부에서 안전취약계층에 제공하는 서비스는 기타 아래 <Table 2>와 같다(Jang, 2016: 10, 15).

장애인복지법에서는 장애인의 특성에 따라 점자, 음성 및 문자 안내판을 마련하도록 하고 있다(Sung & Choi, 2011: 10). 그 외에도 맞춤형 서비스를 위해 U 안심폰 시스템<sup>25)</sup>, 외국인이 긴급상황에 처했을 시 외국인과의 의사소통을 도와주는 Help Me 119 시스템, 무선센서를 활용해 거동이 불편한 사람을 위해 고안된 119 자동신고 시스템 등이 운영되고 있다(Sung & Choi, 2011: 10). 2012년에는 ‘재난알리미 앱’을 만들고 (Kwon *et. al.*, 2013: 49-50) 이후 ‘안전디딤돌’이라는 앱으로 발전되어 긴급재난문자, 재난뉴스 및 재난신고, 시설물 위치(민방위대피소, 병·의원 등), 재난 유형별 다양한 대처 요령 등 여러 가지 정보를 제공하고 있다 (Google Play, 2019). 또한, 최근 들어 재난안전통신망과 원격진료를 통해서 환자에 대한 신속한 조치가 이루어지면서 현장에서 보내온 AR 글래스를 통해서 119 구급대원을 통해 원격의료를 실시해서 골든타임을 놓치지 않고 응급처치를 할 수 있는 시스템이 고안되기도 하였다(Park, 2018)<sup>26)</sup>. 또한, 서울시는 지체 장애인용 픽토그램(Pictogram) 활용 가이드를 통해서 위기 및 안전사고 등 위험에 대한 점검을 알려주고 있으며 (Lee, 2014: 75-6), 이동 편의 증진을 위한 주거환경 개선사업을 지원하고 있다(Lee, 2014: 76).

## 2) 미국

### (1) 미국의 안전취약계층 개념

재난에서의 안전취약계층이라는 개념은 미국에서는 “Special Needs Populations During a Disaster” 즉 “재난에서 특별한 도움이 필요한 사람”이라고 본다. 미국 연방재난관리청(FEMA)은 이들을 “재해의 대비· 대응

· 복구시 제공되는 기본적 장비를 안전하고 자유롭게 사용할 수 없는 사람으로서, 육체적·정신적 장애인(시각장애, 청각장애, 인지장애, 지체장애), 영어를 구사할 수 없는 자, 지리적·문화적 고립자, 의학적·화학적 의존자, 부랑자, 신체적 능력이 약한 자 및 어린이 등을 포함하는 것”으로 규정하였다 (FEMA 2006; Kim & Kim, 2018: 49). “재난에서 특별한 도움이 필요한 사람”이란 재난 발생의 전후 과정에서 독립성과 의사소통을 지속적으로 유지시켜주고, 이동시 필요한 교통이나, 감독, 의료 부분 중에서 하나 이상에 대해 추가적인 도움이 필요한 사람으로서, 특별요부조자(Special needs population)라고 통칭하기도 한다<sup>27)</sup>. 또한, 미국은 “취약계층의 대피를 위한 팁(Tips for Evacuating Vulnerable Populations)”에서 재해 상황 발생 시에 취약계층의 특성을 10가지로 들고 있다 (Park, 2014: 153). 나이가 많은 시민, 맹인을 안내하는 개 등 장애인을 돕는 동물과 이들과 같이 있는 사람들, 이동할 때 어려움을 겪게되는 사람들, 자폐증을 가지고 있는 사람들, 청각 또는 청력에 문제가 있어서 듣기 어려운 사람, 시각적으로 문제가 있어 어려운 사람들, 인지적으로 장애가 있는 이들, 화학적 민감도가 높은 사람들, 정신장애가 있는 사람들, 임신부 및 신생아 등이 그것이다(Park, 2014: 153). 미국의 캘리포니아 주에서는 재난약자로 앞서 언급한 사항 외에도 노숙자, 알콜중독자, 불법체류자 및 한부모 가정까지 포함하고 있다 (Kim *et. al.*, 2012: 19).

### (2) 미국의 중앙정부와 지방정부의 안전취약계층을 위한 제도

미국은 특별한 안전취약계층에 대한 별도의 지원을 위한 별도의 법 제도는 없지만, 국가재난대응계획(National Response Plan, NRP)에 의거 “At-risk individuals”

25) 이는 과학방재의 일환으로 소방방재청에서 2007년 세계최초로 개발 및 구축되어 발명 특허를 취득했고, 고객 맞춤형 서비스로, 질병에 걸린 사람은 물론, 장애인, 독거노인, 혼자 사는 어린이 및 외국인 등 구호가 필요한 사람들에 대한 정보를 사전에 인터넷을 통해 DB 구축하였다. 이동전화로 위치를 파악하고 사전에 구호자에 대한 정보를 알고 있어 맞춤형 대응을 할 수 있어 구명률을 증진시키는 것으로(Bea, 2007) 현재는 일부 유사서비스가 민간 통신업자에 의해서도 제공되고 있다(SK Telecom, 2019).

26) 재난 발생의 경우 네트워크 단절 시를 대비해 적절히 대응할 수 있는 스카이프 플랫폼을 통해 이를 극복하였다(Park, 2018).

27) FEMA, Guidance on Planning for Integration of Functional Needs Support Services in General Population Shelters, USA: FEMA, 2010

조향을 넣어 재난취약계층인 노인, 아동, 장애인, 임산부 등에 대한 지원을 명문화하였다(Lyu, 2018: xxii). 미국은 미충족욕구(Unmet Needs)위원회를 설치하여 안전취약계층이 재난 상황에서 지원을 받을 수 있도록 별도의 노력을 한다(Sung & Choi, 2011: 8). 예를 들어, 스탠포드 법(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act)(Park & Cho, 2013: 41)에는 재난 시 언어 취약 집단을 고려하여 정보를 전달하도록 616절에 규정하고 있을 뿐만 아니라(Sung & Choi, 2011: 10), 재난 시 어린이를 위한 가정의 통합(family unity)을 중요하게 여긴다(Park, 2014: 154). 따라서, 아동들을 위해서 국립 아동위치센터(Child Locator Center)가 설치되고(Park, 2014: 160) 이를 위한 무료전화 설치 및 재난지역에 직원 파견을 통해 비영리 단체와 협조하여, 신속한 신원확인 및 가족의 상봉을 돕고 있다(Sung & Choi, 2011: 10). 스탠포드 법 689절에는 국가비상 시 가족 등록하는 것과 이들에 대한 위치를 어떻게 추적하고 관리할지에 관한 시스템을 규정하고 이에 따라 개인정보를 등록하고 정보공유(Sung & Choi, 2011: 10)를 통하여 이탈 아동의 위치 파악과 가족간 상봉을 촉진하고 있다. 또한, 미국의 재해서비스 기능 중 가족서비스 팀은 개인과 가족들의 추가 긴급지원을 제공한다(Sung & Choi, 2011). 성기환과 최일문(2011)은 이를 미국의 적십자사, 정부 및 비영리단체들과 연계되어 전문적인 지원을 받도록 제도적 장치라고 소개한다. 이런 식으로 일괄적인 구호가 진행되면서 안전취약계층을 위한 구호서비스는 재해보건서비시스템, 재해복지조사팀, 가족서비스팀 등을 통해 제공되고 있다고 언급한다(Sung & Choi, 2011: 6). 또한 그들은 대표적으로 ENLA(Emergency Network of Los Angeles: 홈페이지 <http://enla.org/>)의 예를 들면서 안전취약계층을 돕는 서비스가 제공되고, 정부는 물론 지역 봉사단체인 CBO(Community Based Organization)는 물론, 미국 적십자사 및 구세군 등 전국단위의 NPO 단체 등이 위 서비스에 참여하고 있다(Park, 2014: 151; Sung & Choi, 2011: 7)고 설명한다. 성기환과 최

일문(2011)은 ENLA는 정부의 SEMS(Standardized Emergency Management System: 표준위기관리시스템)을 통해 긴급 상황 시 정부 및 민간단체간 협력을 통해 전방위 협력을 이루고 있다고 한다. 이를 위해 CAN(Coordinated Assistance Network)이라는 정보네트워크를 구축하여 구호가 장기간 유지되는 동안 지역의 주무 기관에 무료로 정보를 전달하는 기능을 한다(Sung & Choi, 2011: 18). 또한 미국의 버지니아주 Fairfax County의 경우는 한국어를 통한 재난관리 홈페이지를 운영할 만큼(Kim *et. al.*, 2012: 85) 외국인에 대한 배려가 세밀하다.

### 3) 일본

#### (1) 일본의 안전취약계층 개념

일본에서는 ‘요배려자(要配慮者)’, 혹은 ‘요원호자(要援護者)’, 또는 ‘재해약자(災害弱者)’라는 용어를 사용하여 왔다(Sung & Choi, 2011: 3). 일본 내각부는 1987년에 ‘재해약자’라는 용어를 사용하였는데, 이는 피난 시에 위험관리, 판단능력, 운동능력 등에 제약이 있다는 의미로 풀이되었다(Nemoto & Ariga, 2014: 70). 이후 “재해시 요원호자 피난지원 가이드라인(2006)”에서 ‘재해시 요원호자’라는 개념을 설정하여, 이들은 재난 발생 시 “필요한 정보를 신속, 정확하게 파악하고 재해로부터 자기 스스로를 지키기 위해 안전한 장소로 피난하는 등 재해 시 일련의 행동을 취함에 있어 지원이 필요한 사람들”이라고 정의하였다(Sung & Choi, 2011: 3). 그 대표적인 예로 고령자, 장애인, 외국인, 유아, 임산부 등을 들고 있다(Nemoto & Ariga, 2014: 69; Sung & Choi, 2011: 3). 재해 발생 시 보호를 필요로 하는 사람은 일반적으로 새로운 환경에 대한 적응능력에 제약이 있으므로, 주거환경의 변화에 따른 대응 또는 피난행동, 피난소 생활에 어려움을 겪게 된다. 그러나 적절한 지원을 적시에 받게 되면 그들도 자립적 생활이 가능하다. 일본의 ‘방재백서(1987)’는 재난약자를 “재난 발생 시에 일련의 행동에 있어서 핸디캡이 있는 사람”으로 정의(Nemoto & Ariga, 2014: 69)하면서,

위험이 닥쳤을 때 이를 인지하는 능력이 없거나, 부족한 사람, 그리고, 위험이 닥쳤을 때 그것을 인지하더라도 구조자에게 전할 수 없거나 전함에 어려움이 있는 사람, 위험을 알리는 정보를 알아듣지 못해 어려움을 겪는 사람, 위험에 관한 정보를 받더라도 대응이 거의 불가능하거나 대응에 어려움을 겪는 사람의 유형을 제시하였다(Nemoto & Ariga, 2014: 69). 그리고 이들은 세부적인 분류를 제시하였다. 예를 들어 일본 도쿄에 위치한 네리마 구 그리고 후지사와시에서 재난을 대비하여 대피시설 매뉴얼을 만들었는데 여기에는 재난약자의 유형을 휠체어나 지팡이를 사용하지만 마비 등으로 인해 손발의 사용이 제한되는 경우, 시각 장애인이거나 안경을 분실하거나 기타 등의 문제로 일시적으로 시각 장애인과 같은 상황에 처하는 경우, 청각 장애인이거나 보청기가 분실되어 일시적으로 청각 장애가 있을 수밖에 없거나, 일본어가 자신의 모국어가 아니어서 의사소통에 불편을 겪는 외국인, 내장기능과 면역기능의 문제점을 가지고 있는 경우, 지적 장애나 기타 발달 장애의 경우, 영유아나 기타 언어 소통이 어려운 외국인 등 여러 가지로 상세하게 장애의 유형을 자세하게 분류하였다(Kim & Kim, 2017).

#### (2) 일본의 중앙정부와 지방정부의 안전취약계층을 위한 제도

일본은 재해대책기본법에 고령자, 장애인, 어린이, 임산부 등 재해 시 지원이나 도움이 필요한 사람을 “요배려자”라고 정의하고(Lyu, 2018: xxii), 일찍이 재해 시 노인, 장애인 등에 대한 문제점을 인식하고, “재해 시 요원호자 피난지원 가이드라인(2006)”을 마련하고 다양한 재난약자에 대한 대책과 시설 등을 제시하며, 지침을 관련기관에 통지하였다(Sung & Choi, 2011: 11). 요원호자 피난지원 연합회의를 통해서 안전취약계층의 요구사항을 파악하고 공유하며, 관계 기관 등의 지원 활동 상황을 파악하도록 하고 이를 위해 보건사, 간호사와 같은 전문 자격을 가진 사람과 자원 봉사

자와 협력을 높이도록 함은 물론 다른 한편으로 일본에서는 홍보를 통해 재해약자 등록제도를 알려 스스로 신청을 하도록 하거나, 장애를 알리고 싶지 않은 사람들에게 직접 필요 정보를 수집하여 등록하여 사전파악을 하여오다가(Sung & Choi, 2011: 8) 이후 재해대책기본법 개정을 통해서 명부작성이 의무화되고, 이를 관계자에게 제공하도록 하였다(Choi *et. al.*, 2014: 107). 피난소에서 자치단체 재해대책본부의 재해시 요원호자 지원반과 신속한 지원을 하도록 하고, 단순히 평등성과 공평성으로 재난에서 약자들이 소외되지 않도록 그들의 특성에 따라 장애의 유무, 장애의 종류와 정도 등에 따라 우선순위를 주고 대응하게 하고 있다(Sung & Choi, 2011: 8). 이들을 위한 생활 및 심리 치료 상담이 가능한 전문요원 배치, 의료 확보 건강상태 확인, 재해약자를 배려한 화장실, 난간, 정보전달 기기는 물론 심지어 종이 기저귀 등까지 국가가 지원하여 받을 수 있도록 세심한 지원을 하고 있다(Sung & Choi, 2011: 8). 이외에도, 1995년에 이미 봉사그룹인 피해자 장애인 센터를 발족하며 40여개의 지진피해자 장애인 집단과 연계를 맺기도 하였고(Park, 2014: 151), 재난약자를 위한 복지피난소를 따로 만들어, 재난 시 안전취약계층에 10명당 1명의 생활을 전담하는 직원을 두게 하여, 생활에 대한 지원은 물론 심리적 치료까지 지원할 수 있도록 한다(Jang, 2016: 17). 재난 시 대비하여 다양한 정보 전달을 인터넷, 전화, 위성 휴대전화, 공중전화 및 무선기 등 다양한 수단을 활용하고 있다(Sung & Choi, 2011: 11). 일본의 누마즈시는 ‘아동취급반’이라는 역할 분담을 통해 어린이는 물론 환자 노인에 대하여 대피 시 유도과 정보를 알려주고 있었다(Park, 2014: 151).

#### 4) 한국, 미국, 일본 안전취약계층, 재난관련법 및 재난약자 관리 체계

앞서 본 각 국의 재난관련법 및 재난약자 관리 체계는 다음 <Table 3, 4>와 같다.

Table 3. Comparison of disaster-related laws and systems for managing vulnerable people by country

Sortation	South Korea	USA	Japan
Overall disaster management	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Establishment of national disaster safety management system</li> <li>-Establishing a basic plan for national security management</li> <li>-Framework act on the management of disasters and safety</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-FEMA</li> <li>-Step: Mitigation- Preparedness- Response- Recovery</li> <li>-National Response Plan (NRP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Framework act on disaster prevention, earthquake countermeasures</li> <li>-Flood control law</li> <li>-Landslide emergency measures act</li> <li>-Disaster prevention organization(Cabinet office Minister for disaster prevention, director for disaster prevention policy)</li> <li>-The central disaster management council(The position in the prime minister of japan)</li> </ul>
The role of central government	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Central safety management committee</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Federal Government Of The United States(FEMA In Department of Homeland Security: DHS)</li> <li>-Support State Governments or Local Governments</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Cabinet Office</li> <li>-The Central Disaster Management Council</li> </ul>
The role of local government	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Local committees (metropolitan city/province committee or city/county/gu committee)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-State Governments</li> <li>-Local Governments</li> <li>-County Governments</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Disaster Prevention Council Of Administrative Divisions Of Japan</li> <li>Municipalities disaster prevention council</li> </ul>
Central government support organization	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Central disaster and safety countermeasure headquarters</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-The Incident Command System (ICS) in The National Incident Management System</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Cabinet Office, Ministry Of Land, Infrastructure, Transport And Tourism, Ministry of Education, Culture, Sports, Science And Technology(Institute/National research institute For earth science And disaster prevention, Headquarters for earthquake research promotion), Fire and disaster management agency</li> <li>-The central disaster management council</li> <li>-Designated administrative organs And designated public institutions</li> <li>-The disaster countermeasures headquarters</li> </ul>
Local government support organization	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Local disaster and safety countermeasure headquarter</li> </ul>		
Management of vulnerable people	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Master plan for national safety management</li> <li>-Implementation plans for national safety management</li> <li>-Welfare of older persons act</li> <li>-Child welfare act</li> <li>-Act on welfare of persons with disabilities</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Americans with disabilities act</li> <li>-Child locator center</li> <li>-Robert T. Stafford Disaster Relief And, Emergency Assistance Act</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-The Vulnerable to Disaster, Applicant, Headquarters for disaster for Control</li> <li>-Cooperation with the central government, Create related manuals</li> </ul>

\* Source: Kwon, *et. al.*(2013: xvii modified)

Table 4. Comparison of disaster-related laws and disaster-related support systems and field guidance by country

Sortation	South Korea	USA	Japan
Disaster information management	<ul style="list-style-type: none"> <li>-National Emergency Management Agency</li> <li>-National Disaster Information Center</li> <li>-Establishing National Disaster Management System</li> <li>-Telecommunications for disaster and relief Plan</li> <li>-Management of domestic disaster situations and field data and statistics</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-The National Emergency Management Information System(NEMIS)</li> <li>-The Integrated Public Alert and Warning System(IPAWS)</li> <li>-Pre-preventive, predictive of disaster damage and early estimate system through integrated disaster management system</li> <li>-CAN(Coordinated Assistance Network)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Establishing a system for identifying and applying the information of the vulnerable to disasters</li> <li>-Preparation of disaster maps of the Research Institute for land &amp; Kyoto University Disaster Research Institute</li> <li>-Pre-preventing and predicting disaster damage through integrated disaster management system and establishing early damage estimation system</li> <li>-Establishing early damage estimation system</li> </ul>
Management of vulnerable people and Evacuation System	<ul style="list-style-type: none"> <li>-U-Help phone system</li> <li>-Help Me 119 system</li> <li>-119 Automatic Reporting System</li> <li>-Automatic voice notification system DB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Various committees ex: U.S. Committee on the Disabled, U.S. Red Cross</li> <li>-SEMS</li> <li>-Unmet Needs Committees</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Establishing an information device utilization system (ex: Numazu City- emergency care for children)</li> </ul>
Manual and training for the vulnerable to disasters	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Firefighting and civil defense training</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Manuals by local governments and agencies(ex: New York City Safety Guide, UCSF Step-by-Step Plan Guide for the Disabled for Emergencies, Connecticut Guide to Emergency Preparedness, Disaster Preparedness and Planning of Kentucky University)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Prepare a manual for each function (medical, welfare, command and supervision, emergency disaster information service, water supply and drainage, evacuation, medical examination, recovery, etc.)</li> <li>-Self-defense fire drill</li> </ul>
PR and training		<ul style="list-style-type: none"> <li>-Integrated information sharing by individual institution and promotion to the public</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-City (Public relations materials, handbook distribution,</li> <li>-Department for the agency supporting civil activities(Foreign language bookkeeping such as foreign language disaster prevention brochure, disaster prevention display board)</li> </ul>

※ Source: Kwon, *et. al.*(2013: xvii modified)

2. 이 연구에서의 안전취약계층 개념과 의의: 국내외 제도 및 선행연구의 포괄

재난 상황에서 취약성을 지니는 집단들을 일컬어 여러 선행연구에서는 ‘안전약자’, ‘재난약자’, ‘안전취약자’ 및 ‘재난취약자’ 등 다양한 용어를 사용해 왔다 (Hong, 2015: 6). 앞서 본 바와 같이 재난 상황 시 사회적 약자들의 범위나 용어가 명확히 정리되지는 않았으나, 대부분은 공통적으로 재난상황에서 특별한 보호나 도움이 필요한 사람을 의미한다(Kim *et. al.*, 2014: 116). 이 연구에서는 재난 발생 시 취약성이 더욱 증대될 수 있는 인적 대상을 재난안전법의 규정을 따라 ‘안전취약계층’이라고 지칭하되, 다만 그에 관하여는 위 법률에서 제한적으로 열거한 집단 외에도 아래의 여러

특성을 포괄할 수 있도록 정의하려고 한다. 재난 발생 시 취약성에 비교적 쉽게 노출된 안전취약계층이란, 신체 조건이 열악하거나, 정보습득과 활용에 있어 취약하거나, 경제적 문제로 인한 어려움에 처하거나, 취약한 환경에 거주하게 됨으로써 다른 사람들에 비해 재난 예방 능력이나 대응능력이 부족한 특성을 지닌 집단으로 정의하겠다. 대표적으로 말하면 주로 신체적, 정보적 측면에서 상대적으로 취약한 영아, 아동, 장애인, 노인 등, 주로 신체적 측면에서 상대적으로 어려움을 나타낼 수 있는 임산부, 환자 등, 그리고 상대적으로 경제적, 환경적, 정보적 측면에서 취약할 수 있는 가능성이 높은 국내거주 외국인, 기초생활 수급자, 노숙자, 및 새터민 등을 예로 들 수 있다.

특별히 재난 상황에서 취약한 사람들에 대한 처우를 논의하는 것은, 국민의 기본권인 생명권 보장의 차원에서 중요하다. 안전취약계층에 관한 선행연구는 주로 고용, 사회복지 측면에서 주로 이루어져 왔다. 현재에 이르기까지도 복지정책의 하나로 사회적 약자로 볼 수 있는 사람들에 대한 지원과 돌봄의 차원에 초점을 두는 경향이다. 이러한 이유로 재난안전영역에서 국내의 안전취약계층에 대한 정책은 비교적 최근에 이루어지고 있다. 대부분 재난관리 분야의 하위차원에서 대략적인 안전취약계층에 대한 논의 중심으로 다루어지고 있다. 우리나라의 재난관리는 주로 서비스 전달 또는 재난 이후 그리고 앞으로 있을 수 있는 재난 대비 시스템의 정비, 재난 발생을 예방하기 위한 정부와 민간단체 그리고 관련 서비스 기관 등 행정시스템에 집중되어 왔고 (Choi & Kim, 2006), 재난피해자에 관한 사전적, 사후적 관심이나 신체적으로 어려울 가능성이 높은 노인, 어린이, 장애인 등 안전취약계층에 대해서 본격적으로 재난관리 정책에서 눈여겨 보게 된 것은 비교적 짧은 재난관리 역사에서 더욱 더 최근이라 하겠다. 한편 Sung & Choi(2011)에 따르면 이재민에 대한 연구는 주로 공공부문에서의 구호체계에 대한 문제를 발견하고 이를 개선하는 연구나 이재민에 대한 복지 서비스 실태에 관한 연구가 주를 이루었고 이재민의 복지에 대해서는 주로 일반인을 대상으로 조사하여 왔다. 또한, 이들은 노인의 재난상황에 대한 연구는 다소 존재하나, 그 외에 장애인, 소년소녀가장, 유아, 임산부<sup>28)</sup> 등에 대한 재해시 경험에 대한 연구는 부족한 실태이라고 주장하였다. 또한 외국인이 100만명에 이르는 시대에 이들에 대한 안전 복지에 관한 연구도 부족하다는 지적이 있다 (Sung & Choi, 2011: 5). 한편, 이러한 연구들은 대부분 시작단계로 질적 연구가 주가 되고 있으며, 재난피

해자나 안전취약계층에 대한 연구(Park *et. al.*, 2015: Lee, 2013: Lyu, 2018) 역시 최근에 들어서야 관심 주제가 되고 있고, 위와 같은 모든 연구는 안전취약계층에 관한 정책 등이 지향하여야 할 기본 철학이나 기본법적인 관점을 깊이 언급하고 있지는 않다. 따라서 이 연구는 재난에서의 안전취약계층의 개념과 처우 방안을 사라 리덕의 '모성적 사유'라는 철학적 개념에 기반을 두어 진행하고자 한다.

### 3. 문제점과 방향제시

앞서 살펴본 우리나라와 외국을 비교했을 때 도출되는 문제점과 앞으로 나아가야 할 방향은 아래와 같다.

#### 1) 대한민국의 중앙정부와 지방정부의

##### 안전취약계층을 위한 제도의 문제점

재난안전법에서 안전취약계층을 고령자, 장애인, 아동으로 한정하면서 외국인에 대한 재난관련 정책 또는 법률이 부족한 것으로 파악(Kwon *et. al.*, 2013: 49-50)된다. 특히 노인에 대한 재난 시 처우에 관한 논의는 일부 있었으나, 어린이, 장애인 등이 재난에서 어떠한 취약점을 갖는지, 이들에게 어떤 배려를 제공하여야 하는지에 관한 논의는 아직 부족(Hong, 2015, P12)하다. 그리고, 임산부, 신생아, 저소득층, 노숙자 등 보다 구체적인 안전취약계층에 대한 보다 구체적인 연구와 지침이 필요한 실정이다.

앞서 사례를 비교 분석해보면, 여러 선진국에서는 이들에 대한 재난 상황에서의 대응책<sup>29)</sup>을 적극적으로 그리고 구체적으로 마련해 놓고 있지만, 우리나라의 경우 관련 법률이 산재하고 있고, 통일적인 운용이 되어 있지 않으며, 구체적 보호 대책이 취약성을 가진 인적 그룹의 특성을 적절히 반영하고 있지 않다는 지적(Lyu,

28) 어린이들이 재난 상황에 적절히 대응하지 못하는 신체적, 정신적 능력의 한계가 있음은 앞서 살펴보았다. 어린이에는 태아도 포함하여 다루어져야 하고, 태아를 잉태한 임산부도 신체적인 능력에 제한이 있게 되므로 이들에 대한 정책적 배려가 필요하다(Park, 2014: 154)

29) 예를 들어, 미국의 경우 연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency: FEMA)과 질병통제예방센터(Centers for Disease Control and Prevention: CDC)는 '사회적 취약성'이 있는 계층의 개념을 설정하여 위와 같은 인적 그룹을 지원하는 다양한 프로그램을 개발하여 시행하고 있다(Lyu, 2018).

2018)이 있다. 좀 더 구체적으로 짚고 넘어가면, 기존의 법률과 매뉴얼이 산재되어 있고, 구체성이 부족하다. 예를 들어 홍원화(2015)에 따르면 안전약자에 대한 건축 법령은 “장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률”과 “건축물 피난·방화구조 등의 기준에 관한 규칙” 2개로 나누어져 있어 실제 생활에서 혼란을 일으키고 있다. 그는 사회복지와 관련해서 피난시설 설비는 어떤 종류의 설비를 설치해야 할지 불명확하다고 지적한다. 또한, 서울시 소방재난본부에서 제시한 매뉴얼도 다양한 상황에서 대응할 수 있는 매뉴얼을 제공하지 못하고 있다고 지적하고 있다.

그동안 우리나라는 앞서 언급했듯이 서비스 전달, 재난 이후 재난 대비 시스템 정비, 재난 발생을 예방하기 위한 정부 및 민간단체와 관계 서비스 기관 등의 행정체계 등에 재난관리에 관한 연구와 실무가 많이 이루어져 왔다(Choi & Kim, 2006), 그러나, 재난에서의 안전취약계층에 대하여 실제 현장에 대한 실제 행태와 인식 연구는 부족한 점이 있다는 비판(Hong, 2015: 13)은 여전히 제기되고 있다. 우리나라는 예방 및 대비 단계에서 이러한 안전취약계층 보호를 위한 일부 대책이 마련(Sung & Choi, 2011: 7; Jang, 2016: 10, 15)되어 있으나, 실제 대형 재난 발생 시 특별한 인적 그룹에 대한 별도의 정책관리는 미흡하며, 나이별로 인명피해자 자료 관리 시스템과 독거 노인 및 움직임이 어려운 사람들에 대한 조사와 연락처에 대한 자동음성통보시스템 DB, 및 관계 기관과 협조 및 정보교환과 관련 담당자 교육 등 지엽적인 부분에 그치고 있다고 한다(Sung & Choi, 2011: 7). 예를 들어 장애인은 상황인지가 어려움에도 불구하고 이들을 위한 가이드라인은 아직 부족하며, 일반적이고 넓은 범주의 매뉴얼만 있을 뿐 장애 특징별 장애 유형과 정도 및 신체적 자립성을 고려한 맞춤형<sup>30)</sup>(Lee, 2014: 68) 구난방법이나 피난방법 등은 지원체계 및 대응 매뉴얼에 나타나지 않았고(Kwon, *et. al.*, 2013: xix) 그 보급, 교육, 홍보가 더 필요한 상황이라는

비판이 있다(Kwon, *et. al.*, 2013: xi, xvi).

또한, 국민이 앞서 보았던 현행의 각종 제도에 대해서 잘 알게 하려면 이를 적극적으로 홍보하고, 실제로 각 제도의 취지가 제대로 반영되며 지속해서 운영이 잘 되고 있는지 수시로 점검해야 하는 과제가 남아있다.

## 2) 모성적 사유와 안전권에 기반한 안전취약계층을 위한 우리나라의 정책 방향 제시

앞서 본 외국에서의 규정과 제도를 살펴보면, 그 공통점으로 상당한 정도의 적극성, 개별성, 정교함을 발견할 수 있다. 이는 권력 관계의 우위에서 선 지배자 혹은 권력자로서의 국가가 아니라 책임을 지고 국민을 보살피는 의무자로서의 국가의 태도로 수렴하는 것이라 평가할 수 있다. 이러한 사유에 기반을 두어 안전권을 실현하는 구체적인 정책이 구상되어야 할 것이다. 하지만 이러한 모성적 사유에 기반한 안전취약계층에 대한 정책이 기존의 행정을 대체하는 것이 아니라 보완하는 것임을 유념하여야 한다. 모성적 사유에 근거한 재난에서의 안전취약계층에 대한 정부가 취하여야 할 방향을 아래와 같이 제시한다.

### (1) 기존 행정에서 지속하여온 서비스의 지속:

#### 리더십과 홍보

먼저 기존에 개발된 제도가 잘 유지되어야 한다. 하지만 이러한 제도가 자칫 홍보 부족이나 리더십의 부족 그리고 시민들의 무관심으로 일회성으로 끝나는 경우가 있다. 예를 들면 ‘사고에 취약한 건축물 및 지역에 대한 개·보수 서비스’와 ‘착용과 사용이 쉬운 안전장비의 제공’(Lyu, 2018: xxvii) 및 소방시설 지원 등은 재난 발생 시 이동이 자유롭지 못하거나, 이동에 곤란을 겪는 안전취약계층의 취약함을 재난의 초기에 보강할 수 있다는 기존의 제도이다. 위 제도상 장점을 볼 때 현재의 이동 편의를 위한 주거환경개선 지원에 더하여, 재난 안전 관련 편의시설(재난경보 및 탐지 시설 등)도

30) 일례로 시각장애인에게 재해지도정보를 음성으로 변화해주거나, 시각장애인 피난행동 분석, 음성유도장치, 피난지도를 점자로 바꾸어 제공해주는 개인에 맞는 피난축지도 등을 제공할 수 있다(Oh, *et. al.*, 2017)

지원하며, 기존 시설의 지속적인 개·보수를 할 수 있도록 확인 및 지원을 해야 한다(Lee, 2014: 76). 또한, 기존에 항상 언급되었던 안전취약계층들이 경험하는 장애요소(예산과 전문인력 부족, 성적인 접촉 등 인권 문제 등)(Yoo, *et. al.*, 2015: 138)를 해소하기 위하여 다양한 교육과 홍보를 실시하여야 한다.

또한, 기존의 제도를 확장하는 방법도 있을 것이다. 예를 들면, 따라서 노인에게도 지원되는 시스템 ‘독거 노인 응급안전 돌보미 시스템 서비스’를 이러한 시스템을 장애인과 기타 안전취약계층에게도 지원하는 것도 의미 있을 것으로 보인다. 안전취약계층의 대부분은 경제적인 어려움(Kim, *et. al.*, 2014: 131)에서 파생한 문제를 안고 있는 경우가 많다. 기존부터 진행하고 있는 사회적 약자(여성, 장애인, 탈북민, 저소득층 등)에 대한 고용 촉진 등 경제적인 지원을 통하여 독립적으로 스스로를 지지할 수 있는 방법을 알게 하는 것이 중요하다. 한편 이러한 지원이 재난안전에 직접 적용될지 구체적인 보완 장치도 같이 마련되어야 한다.

마지막으로 재난을 물론 평상시에 사회적 약자를 배려하는 리더십과 일반시민의 관심이 필요하다. 재난 발생 시 이에 대응하기 위하여 단기간에 많은 인력을 충원하는 것이 필요하고, 충원과 인력관리 면에서 해당 지역의 리더의 리더십(Choi & Cho, 2019)이 중요하다. 즉, 재난·안전 사고 발생 시 리더에게는 다른 부서의 인원을 적절하게 지원하고, 제도적·법적인 문제가 있을 시 해당 자치단체장의 권한으로 법적인 문제점을 해결하는 등의 적극적이면서 섬세한 리더십이 갖추어져야 한다. 특히 재난관리 인력이 보건, 교육 및 의료 등 다양한 분야와 협력이 필요하다는 점에서 안전취약계층을 위해서 리더십과 이에 맞는 기본 조직의 확충이 필요하다. 그리고 이러한 제도를 지속하게 하는 것은 일반 시민의 안전취약계층에 관한 관심과 배려라고 할 수 있다. 일반 시민들은 ‘현재 대다수의 일반 시민들에게도 부족한 시설을 안전취약계층에게 먼저 제공하여야 하는가?’라고 회의적으로 생각할 수 있다. 위와 같은 생각은 중국에는 안전취약계층에 대한 무배려와 무관

심, 분노와 역차별의 문제로 나아갈 우려가 있다. 그러나, 언제든지 누구나 안전취약계층이 될 수 있음을 깨닫고 모성적 사유를 통하여 이들에 대한 고려를 적극적으로 하게 된다면 앞서 제시된 제도는 지속될 수 있을 것이다.

## (2) 모성적 사유에 기반한 적극적 정책

우선, 안전취약계층을 위한 전담조직의 설치가 시급하다. 우리나라는 안전취약계층을 위한 전담조직이 미흡하다(Lyu, 2018: 250; Jang, 2016: 16). 일례로 서울시 모 자치단체의 경우 재난안전담당자가 10명이 채 되지 않는 상태이다. 또한 시군구, 및 읍면동의 경우 재난안전을 담당할 수 있는 직원이 1명뿐(Sung & Choi, 2011: 14)인 경우도 있을 뿐만 아니라 이들이 전문지식을 갖추었는지 여부도 불명하다. 미국 스탠포드 법의 합의에서처럼 재난·안전사고 발생 시 언어적인 곤란자(외국인 및 시청각 장애인 등)를 고려하고, 거동이 불편한 사람까지 아우르는 보다 전문적이고 다양한 시스템을 구축해야 한다. 특히 재난안전에서 기초자치단체의 역할이 중요한 점을 보았을 때, 지역 재난 안전 기관을 확충하고, 적정한 인원을 배정하며, 그들의 전문성을 보장할 수 있어야 하겠다. 전문성을 가진 전담조직이 마련된다면, 안전취약계층에 대해서 미국과 같이 재난 시에 우선적으로 배려하고 지원하여 노약자, 아동, 임산부 등을 위한 보호소를 적극적으로 마련하는 등의 선제적인 보호 실시(Sung & Choi, 2011: 7)가 가능할 것이다.

또한, 안전취약계층이 지속적으로 공직에 선발될 수 있도록 추진해야 한다. 안전취약계층의 대표가 정책과정에 참여(예를 들어, 각종 위원회)하게 된다면 자신의 안전권에 더 큰 관심을 가지게 될 뿐 아니라 세심하고 정교한 정책의 발전에 도움을 줄 수 있게 된다. 안전취약계층은 재난에서의 안전에 대한 욕구가 높고, 누구나 안전취약계층이 될 가능성을 갖고 있으므로, 이러한 안전취약계층의 경험이나 모니터링 결과는 다음에 일어날 재난 및 안전사고의 예방 차원에서 유용(Yoo *et.*

al., 2015: 135-136)하다. 안전취약계층은 다른 사람들에 비하여 안전에 민감한 경향이 크므로, 안전취약계층의 경험을 모니터링하는 것은 안전의 예방 차원에서 유용(Yoo, et. al., 2015: 135)할 뿐만 아니라 이들이 자신이 속한 집단의 특성과 취약점을 잘 알고 있다는 점에서 재해 안전에서부터 다른 안전취약계층들을 보호하는 활동에 적극적으로 참여하는 것이 필요하다<sup>31)</sup>. 더구나 안전취약계층의 경제적 독립을 위한 지원은 상당히 중요한 방안 중의 하나라고 할 것인데, 공직으로 선발된 안전취약계층은 지속적인 수입을 얻게 되어 경제적 어려움을 해소할 수 있다. 정부 또는 공공기관에서는 저소득층 및 다문화가정의 공무원 혹은 직원 신규 채용을 검토하는 수준이 아닌 적극적 추진해야 한다. 이때 이들의 목소리가 이들의 의견이 스스로 안전취약계층의 목소리를 낼 수 있도록 역차별의 문제를 최소화하여 구체적인 범위를 정하여 안전취약계층을 선발해야 한다.

(3) 안전권 차원에서의 정책

안전권에 기반하여 재난안전에서 보다 재난에서의 안전취약계층을 위한 구체적인 규정(예: ‘안전취약계층의 보호 및 지원에 관한 법률(안)’)으로 사회적인 약자를 보호해야 한다. 앞서 강조한 바와 같이 보살피는 자로서의 중앙정부, 지방자치 단체로서 마련하여야 하는 재난에서의 안전취약계층을 위한 규정은 더욱 구체적이어야 한다. 추가적으로 이를 위해서 먼저 안전취약계층의 개념을 보다 구체적으로 명시할 필요가 있다. 하나의 예시로서, 안전취약계층으로 포섭하여야 할 특성에 대하여 제시하고자 한다. Dworkin & Dworkin은 사회적 약자의 유형을 아래 <Table 5>과 같이 규정하고 이 중에서 몇 가지 조건이 소수자로 유형지을 수 있는지에 대한 문제를 제시하였다(Kim et. al., 2012).

Chun(2007)은 다음과 같이 사회적 약자를 유형화하였다.

Table 5. The type of Socially Disadvantaged by Dworkin & Dworkin

Classification standard	Meaning
Identifiability	Does a particular minority group have physical and cultural characteristics that are markedly distinct from other groups?
Powerful inferiority	Are there substantial differences in economic, social and political power, or are there differences in the ability to mobilize resources?
Discrimination	Are certain individuals subject to social discrimination just because they are members of a particular group?
Collective consciousness	Do certain individuals have a sense of solidarity?

\* Source: Kim et. al.(2012: 10)

Table 6. The types of Socially Disadvantaged by Chun (2007)

Classification standard		Organization	
		Collectivization	Non-collectivization
Characteristics	Physical minorities	Disabled people	People who infected with HIV/AIDS
	Powerful minorities	North Korean defectors	Conscientious objector <sup>32)</sup>
	Economic minorities	Temporary employees/ Foreign workers	Homeless people
	Cultural minorities	Sexual minorities	Unmarried mothers/Foreign spouses

\* Source: Kim et. al.(2012: 10)

31) 이러한 사람들의 적극적인 참여가 필요하지만, 소방청의 장애인 고용현황은 2018년 8월 현재 1.12%에 머무르고 있다. 또한, 이들의 봉사활동의 참여는 2011년 장애인이 5.3%, 60세 이상의 자원봉사는 5.4%에 머무르고 있다(Yoo, et. al., 2015: 136).

32) 대법원은 2018. 11. 1. 선고 2016도10912 전원합의체 판결에서, 양심적 병역거부는 병역법 제88조 제1항에서 정한 ‘정당한 사유’에 해당하여 이를 벌할 수 없다고 하였다. 이에 따라 양심적 병역거부자들은 적어도 전과자가 되지는 않고 있으나 여전히 그들에 대한 대체복무의 여부 및 범위에 관하여 상당한 논란이 발생하고 있어 이들을 사회적 약자에서 제외하기는 어려운 실정이다.

위의 이론적 논의에 근거하여 보다 구체적이고 다양한 분류와 유형화가 필요하다. 그동안 재난에서 안전취약계층에 대한 언급이 없다가 이후 추가되어 최근에 2018년 9월 18일 시행된 재난안전법에 의하면, “어린이<sup>33)</sup>, 노인, 장애인 등 재난에 취약한 사람을 말한다.”라고 규정하지만 하고 있고, 어찌하여 이들을 안전취약계층으로 한정적으로 열거하였는지에 관하여 구체적으로 뒷받침할 만한 기반이 부족하다. 그리하여, 별도의 법률에서 이를 명확하고 구체적으로 열거하되, 기술과 환경의 변화에 따라서 넓은 범위의 안전취약계층을 포괄할 수 있도록 (예를 들어, 외국인, 새터민, 임산부, 신생아, 저소득층 및 노숙자, 장기적으로는 알콜중독자 및 불법체류자, 및 수감자에 이르는 사회에서 소외된 사람들도 포괄하여야 한다.) 별도의 기준 또한 규정하여야 한다. 그리고 이렇게 개발된 법적 기반과 추가적인 규정은 사회에 배포되어 교육되어야 한다(Sung & Choi, 2011: 18). 그 교육은 마치 양육의 과정처럼 일반 사회 기관의 취업 시, 학교 입학 시 실시하는 전체 오리엔테이션 등 일반적이고 직접적인 자리에서 일상적이고 빈번하게 친근하면서도 세심하게 이루어져야 한다.

#### (4) 모성적 사유에 기반한 지역 사회 공동체

안전취약계층을 위해 시민과 민간의 복지 역량이 강화되어야 한다(Sung & Choi, 2011: 2). 이때 ‘민간’은 기존의 시장뿐 아니라 시민사회도 포함하는 공동체가 되어야 한다. 우선 이러한 지역 공동체를 위한 기본선이 여러 시민과 정부의 구성원을 통해서 이루어져 아래와 같은 문제를 다루어야 한다.

먼저 시민들의 참여가 우선되어야 한다. 9/11사건 발생 시 장애인이 피난할 때 1층까지 휴식 없이 이동하기 어렵고, 이때 비장애인의 협조와 도움이 매우 중요하였다는 것으로 보고된(Kwon, *et. al.*, 2013: 36)것은 대표적인 예라 하겠다. 앞서 주장한 일상적이고 구체적인 교육의 효과로 재난 발생 시 시민들이 스스로 모성적

사유에 기반하여 참여할 수 있어야 한다. 앞서 언급했듯이 재난에서의 조직은 평상시 소규모지만 재난 발생 시 급속도로 조직이 팽창하여 많은 문제를 해결하여야 하며, 이때 지역 사회 민·관의 협력이 절실하다. 비록 시, 군, 구 단위로 지역 자율방재단이나 한국재난안전 네트워크가 있다고 하나, 중복된 역할과 연계가 약해 문제가 되는 상황이다(Sung & Choi, 2011: 15). 특히 선진국에 비하여 우리나라는 중앙정치나 이슈에 비하여 지역사회에서의 시민의 정책참여가 부족한 실정이다(Cho & Jung, 2018). 따라서 다양한 시민들의 참여를 이끌어내기 위해서 지방정부는 물론 종교단체, 시민단체 및 민간 요양시설 및 학교 등이 하나가 되어 서로 협력을 해야 한다. 참여가 부족할 시에는 서로 간의 상호부조(장애인-비장애인, 아동-노인, 노인-노인)를 통하여 예산과 참여의 문제를 동시에 해소(Yoo, *et. al.*, 2015: 139)하고 기존에 갖추어진 제도가 잘 활용되도록 하여 안전취약계층과 이를 돕는 시민의 적극적인 참여를 유도하는 방안이 필요하다. 또한 9/11에서 평상시 피난훈련이 실제 재난 상황에서 매우 도움이 되는 것으로 보고된 것(Kwon, *et. al.*, 2013: 36)을 볼 때, 평상시의 피난훈련은 중요하다 할 수 있다. 피난훈련을 위한 협동을 촉진할 수 있도록, 민간들 사이에서 자유로운 정보교환을 위한 네트워크를 확보하고 적절한 운영 지원이 이루어져야 한다(Sung & Choi, 2011: 18). 이를 위해 예방, 대비, 대응, 복구별 세세한 지침은 물론 평소에 이를 점검하는 민방위 훈련 등을 통해 자주 점검하고 확인하는 것이 필요하다. 거기에 더하여, 지역 사회에서 시민들이 적극적으로 참여하기 위해서는 재해복구과정에서 참여하고 거기에서 희생당한 사람에 대한 적극적인 보상대책도 중요하다(Cho & Park, 2017). 이러한 대책이 마련되지 않을 때, 사람들은 재난을 적극적으로 돕지 않으려 하고 오히려 돕다가 다치면 자신의 손해라고 생각하기 쉽다. 그리고 이들에 대한 칭찬과 언론의 적극적인 보도, 관련 국가 기관의 홍보

33) 이러한 어린이에는 태아도 포함하여 다루어져야 하도 태아를 뱃속에 가진 임산부도 이러한 정책적 배려가 필요하다(Park, 2014: 154).

로 이들에 대한 평상시 대우 및 사회적 인정이 지속되고 있다는 것을 보여 주어야 보다 많은 사람이 재해 시 복구에 참여할 것이다.

앞서 언급한 교육과 홍보를 위하여는 기존 민간단체는 물론 학교 내 보육교사, 병원, 소방관 등 다양한 기관과 협력이 필요하다. 이러한 교육을 통하여 안전취약계층들에 대한 배려 규정을 모든 국민이 숙지하여 실제 재난 상황에서 능숙하게 상황에 대처할 바탕을 마련할 수 있을 것이다. 이를 위해 평소 안전취약계층에 대한 자료를 수집하고 이들을 관리하도록 하는 구체적인 규정과 인력의 필요성이 크다. 재난에서의 안전취약계층에 대한 정부에서 수집한 정보에 민간의 접근이 제한되어 민·관간 정보공유체계에 문제도 있다(Sung & Choi, 2011: 10). 관이 축적하고 수집한 정보에 대한 민간의 정보 접근성의 범위, 협력의 정도와 대상에 관하여 적절한 기준을 세우고, 이에 대한 적절한 기준이 계속적으로 보완·유지되어야 할 것이다. 또한 민·관의 협력은 다각적인 논의가 필요한 실정이라서 다양한 합동훈련을 통해서 지속적인 보완이 요청된다(Sung & Choi, 2011: 10).

또한, 재난 이후 추가적으로 발생하는 환자와 장애인 그리고 이들의 정신적 스트레스 및 트라우마에 대한 지원이 지방정부와 사회공동체 차원에서 지속적으로 이루어져야 한다. 그리고, 남녀 노인들의 재해 인식 차이는 없으나, 여성 노인이 남성 노인과 비교하면 저학력, 무직자, 독거 비율이 높아, 이러한 노인들의 특성을 적절히 파악하여 노인들 등에게 적절한 대응 체제를 마련해주어야 한다(Chung & Ki, 2008). 또한 강화된 안전권에 근거하여 재난에서의 안전취약계층 스스로는 물론 지방정부와 사회공동체 차원에서 적극적인 자세를 가지는 것도 필요하다. 자칫 다른 사람에게 피해를 준다고 생각하여 스스로 요구를 하지 않거나 등록을 꺼리는 사례<sup>34)</sup>를 볼 때, 안전권에 근거하여 이들의 자율

적인 의식 개선과 이를 돕는 교육을 통해서 이들의 의식을 개선하고, 재난에서의 안전취약계층들이 스스로 적극적으로 문제를 제시하고 해결을 적극적으로 요구하는 자세도 필요하다. 그래야 단순히 권리가 아닌, 자발적 등록이나 참여를 통해서 안전에 대한 권리를 보장받을 수 있다.

한편 지방정부에 더욱 자율적인 권한을 부여해야 한다. 알다시피 재난의 대응은 지방정부에서 먼저 다루어 지므로 그 역할이 중요하다. 따라서 이러한 지역 사회 공동체 형성을 위해 지방정부의 강력한 권한이 주어질 수 있다. 예를 들어, 지금은 그 법적 근거가 미약하여 제대로 실시하거나 효과를 거둘 수 없으나, 앞으로는 지방정부 차원에서 재난 시 문제가 있는 사람에게 벌칙 및 과태료를 부과하고, 성공적으로 협조한 사람에게 적극적인 포상을 할 수 있도록 규정을 명확하게 해야 한다.

#### IV. 결론

사회는 다양화되고, 다양한 연령대의 사람은 공존하고 있다. 또한, 인권의 증진과 함께 인명에 대한 소중함은 더 높아지고 사람들에 대한 인권 및 권리의식도 높아져 다양한 정책이 개발되고 있다. 국가의 미래인 유아와 아동들의 양육과 보호에 국가가 개입하여야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 대부분 재난은 사람들의 통제 범위를 벗어나 심각한 손해를 불러온다. 더군다나, 이들이 받게 되는 손해를 줄이고 최대한 복구하는 것은 단순한 배려를 넘어서 사회 통합과 복지국가를 실현하며, 국민과 상생하는 국가의 모습을 보여주는 첩경이다. 이 연구에서는, 선행연구에서 보기 어려웠던 철학적 사유를 국가 역할전환의 핵심 열쇠로 제공하고자 하였다. 따라서, 이 연구는 철학적 논거를 기반 삼아 특별한 인적 특성을 지닌 집단을 위하여 적극적으로 미래의 재난정책을 제시한다는 점에서 그 의의가 있다고 하겠다.

34) 예를 들면, 1999년 片田敏幸 등은 재난 발생시 제공되는 피난처에서 다양한 피난시설 대책을 마련하여 자신의 집을 떠나 피난 중에 두려움과 불편함과 같은 정신적, 신체적인 부담을 덜어주어 피난을 주저하지 않게 한다는 내용의 연구를 발표한 바 있다(Sung & Choi, 2011: 4)

다. 지배자로서의 국가에서 보살핌을 주는 자로서의 국가로의 입장을 변화하면서 사라 러딕의 ‘모성적 사유’를 근간으로 제시하였다. 모성적 사유과정을 통하여 국가는 보호와 배려가 필요한 안전취약계층에게 특별한 처우를 하여야 하는 이론적 배경을 획득할 수 있다. 이러한 배경을 바탕으로 하여 현재 우리나라에서 사용할 수 있는 재난에서의 안전취약계층의 개념과 범위를 살펴보고, 그들에 대한 현행 법 제도와 정책들을 살펴보았다. 근본적으로 보살피는 자로서의 국가는 그들에게 ‘안전권’이라는 권리를 보장하여 주어야 함을 주장하고 구체적 방안을 제공하였다. 즉, 일부 헌법에 안전권을 보장하고 있는 나라들과 달리 우리나라 헌법에서는 곧바로 국민의 안전권을 기본권이라고 해석하기 어려우므로 개헌이 되기 전까지는 적어도 안전취약계층에 대하여 통일적이고 정책적인 배려로 법률상 안전권이 보장되어야 함을 주장한다. 각종 법률에 산재한 안전취약계층에 관한 규정을 통합하되, 그 과정에서는 반드시 ‘모성적 사유’과정을 통한 국가의 역할을 충분히 인지하여 그 인식을 바탕으로 하여야 할 것이다. 거기에 구체적으로 담겨야 할 내용을 제시하였다. 본 논문은 안전취약계층이라는 개념을 명확히 하고 그 특성을 분석하였으며, 향후 안전권의 보장과 관련 법제도의 개선을 위해 기존 제도의 문제점을 살펴보고 실질적인 대안을 제시하는 기초적인 토대를 정책적, 공동체적 해결책을 제공하는데 의의가 있다.

이 연구에서 안전취약계층을 전체적으로 살펴보았지만, 구체적인 행정적 조치에 대해서는 그 논의의 방대함으로 인해 상세하게 다루지 못하였음을 인정하지 않을 수 없다. 또한, 사회적인 약자, 즉 재난에서의 취약계층에 대한 개념의 모호함으로 인해 차상위 계층, 새터민이나 다문화가정<sup>35)</sup>에 대한 논의는 상대적으로 그 논의가 부족하다. 또한, 앞서 언급한 캘리포니아주의 사례에서 보듯이 노숙자, 알코올 중독자, 불법체류자 및 한부모 가정까지 포함(Kim, *et. al.*, 2012: 19)한

보다 포괄적인 연구가 필요하다. 예를 들어 북한이탈주민(새터민)은 문화적으로 상대적으로 소외되어 재난에서 문제 될 수 있을 뿐만 아니라 남한과 북한 사이의 미묘한 언어의 차이에 따라 상대적으로 재난에서 의사소통 및 행정시스템 인식 부족 및 권리 주장에 소극적인 태도 등에 여러 가지 문제가 될 수 있지만, 연구가 부족한 실정이다. 따라서 이에 관한 연구는 차후 연구로 제시하고자 한다.

또한, 이 연구에서는 안전권의 보장에 대한 논의에 초점을 맞추었지만 앞으로 안전권과 함께 안전을 위한 의무에도 초점을 맞춘 연구가 필요하다. 즉 안전권도 하나의 권리로서 존중받아야 함은 당연하지만 이에 대한 의무도 동반되어야 한다. 이는 교육이 헌법에서 보장하는 권리이자 의무인 것과 같은 논리이다. 재난 관련 조직은 평상시에는 최소한의 규모로 운영될 수밖에 없으나 일단 재난이 발생할 때는 그 조직이 상당히 방대하고 유기적으로 운영되어야만 하는 특성이 있으므로, 이러한 유동적인 운영을 위하여 시민들의 협조가 불가피하다. 시민들에게 협조 의무를 지우지 않고, 권리만을 주게 된다면, 재난 발생 시 거대해지는 관련 조직의 운영과 인력의 충원이 상당히 곤란에 처하게 된다. 따라서 안전에 대한 의무에 대한 구체적인 논의도 필요하다. 또한, 안전권은 보편적이고 전통적인 기본권과는 달리 개개인의 의무를 수반하기도 한다. 안전할 권리가 곧바로 독단적이고 이기적인 행위로 이어져서는 안 되기 때문이다. 이 연구는 더욱 시급한 안전권의 보장 부분에 한정하여 논의하였으나, 추후 연구를 통하여 안전권에 동반되는 권리 당사자의 의무 및 정부, 지역 사회, 시민 단체의 각 의무의 범주 및 그러한 의무의 수행에 있어서 어떠한 방식으로 ‘모성적 사유’를 거치야 하는지 논증할 필요가 있다. 또한, 향후 연구를 통하여 개별 그룹이 개별화된 요청 또는 미충족 욕구(Special needs or Unmet Needs)를 상세히 분석한다면, 이들의 안전권은 물론 이에 대한 의무의 범위가 좀 더 풍부해질 것이라고 본다.

35) 특히 차상위 계층, 다문화가정, 새터민들은 국가에서 지원을 받는 공공부조제도의 수급자에 비해서 더욱 어려운 상황에 처한 예도 있다(Kim *et. al.*, 2012: 10).

## 감사의 글

이 논문이 게재되기까지는 익명의 심사위원님들의 조언이 귀중하게 쓰였습니다. 깊이 감사드립니다. 또한, 본 연구의 법률적 조언을 해주신 김경선 판사님에게 진심으로 감사의 말씀드립니다.

## References

- Bea, Jeom-mo. 2009. The Life of the Aged Farmer as a Disaster Victim: Focused to the Solving Process and Factors of PTSD Symptoms. *The Korean Association for local Government & Administration Studies*. 23(1): 111-136.
- Birkland, T. A. (2006). *Lessons of disaster: Policy change after catastrophic events*. Georgetown University Press.
- Cho, Ki Woong and Dong Kyun Park. 2017. The Characteristics of Zadroga Act and its Implications for Emergency Management Policy, *Korean Police Studies Review*. 16(1): 191-220
- Cho, Ki Woong., and Kyujin Jung. 2018. From Collaborative to Hegemonic Water Resource Governance through Dualism and Jeong: Lessons Learned from the Daegu-Gumi Water Intake Source Conflict in Korea. *Sustainability*. 10(12): 4405.
- Choi, Hwan Yong. 2009. Investigation Research on System and the Actual Condition of Autonomous Legislation(II): Focus on the Autonomous Legislation of the Fundamental Area Local Self-government, *Korea Legislation Research Institute*.
- Choi, Bok Cheon, Joo Hee Hwang, Sung Hee Kim, Da Eun Oh, Hye Mi Seo, Seok Soon Shim, Moon Hee Lee, and Hee Kyung Jung. 2014. A Study on the Deaf Manual for Disaster Response and Development. *Korea Institute for Health and Social Affairs*.
- Choi, Byung Yun. 2017. The Socially Vulnerable during a Disaster.
- Choi, Jin Ho and Jin Wook Kim. 2017. A Study on POE of Temporary Housing for the Displaced People in Emergencies. *Journal of Korea Community Development Society*. 31(3): 175-190.
- Choi, Mee Ok. 2010. A Comparative Study of Korean and German Disaster Management System. *Zeitschrift der Koreanisch-Deutschen Gesellschaft Für Sozialwissenschaften*. 20(2): 115-142.
- Choi, Sang Ok and Ki Woong Cho. 2019. Collaborative Governance for the Prevention and Response to MERS after the 2015 and 2018 MERS Outbreaks. *Crisisonomy*. 15(1): 149-177.
- Chun, Young Pyoung. 2007. Minority Policies in Public Administration: Minority Identity, Typology, and Minority Policy Perspectives. *Journal of Governmental Studies*. 13(2): 107-132
- Chung, Soon-Dool and Jee-Hye Ki. 2008. Disaster Experiences and Perception of Older People in Gangwon Province: A Comparison of Elderly Men and Women, *Journal of the Korean Society of Hazard Mitigation* 8.1(2008): 57-62
- Friedsam, H. J. 1960. Older Persons as Disaster Casualties. *Journal of Health and Human Behaviour*. 1: 26-273.
- Hong, Wonhwa. 2015. An Analysis of the Research Trends for the Improvement of Disaster Response Capacity of the Safety-Leaders. *Korea Institute of Architectural Sustainable Environment and Building Systems*. 9(4): 6-13.
- Huerta, Faye, and Robert Horton. 1978. Coping Behavior of Elderly Flood Victims. *The Gerontologist* 18.6: 541-546.
- Hwang, Eunjeong. 2015. Analysis and Plan for Support of Disaster Vulnerable People from Gender Perspective, *Ewha Journal of Gender and Law*. 7(2): 171-199
- Jang, Hanna. 2016. A Study on the Establishment on Safety Management System for People Vulnerable to Disaster, *The Research of Faith-based Organization in Korea*, 11(2): 1-25.
- Jung, Hyuk In. 2005. Who are the socially vulnerable people?. *Journalism Review*. 2005(2): 148-170
- Kang, Sik, Donghwan Lee, Sungjoo Kim, Giljoo Lee, and Youngah Lee. 2005. A Study on the Urban Facilities for the Social underprivileged. *Gyeonggi Research Institute*.
- Korea Consumer Agency. 2002. Comprehensive Plan for the Advancement of Children's Safety. *Korea Consumer Agency*.
- Kim, Daiwhan. 2014. Governmental Obligation to Ensure the Safety of the People. *Public Law Journal*. 15:3-41
- Kim, Eun Jeong and Mi Kyung Kim. 2017. Analysis of Disaster Preparedness Plans to Better Design an Emergency Shelter for vulnerable people - Focus on the Cases of U.S.A. and Japan, *Korean Institute of Interior Design*.

- Kim, Hee-Yeon, In-Shik Pong, and Seung-Hyun Song. 2014. Find welfare standards in Gyeonggi-do. *Issue&Analysis*. 2014-11: 1-25
- 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 Aged Living in Imsil District, Jeollabuk-do. *Crisis and Emergency Management: Theory and Praxis*. 10(9): 113-135.
- Kim, SungGeun. 2017. A Study on the Actual Condition and Policy Improvement of the Living Safety Environment of the Vulnerable Classes. *The Korea Institute of Public Administration*. 2017.
- Kim, Younhee, Soyung Jung, and Yohan Ju. 2012. Developing Disaster Preparedness Contents Outreach Strategies for Disaster Vulnerable People. *National Institute for Disaster Prevention*.
- Kwon, Young-sook, Jeong-su Lee, Young-jin Kwon, Jin Wook Kim, and In Soon Kim. 2013. Basic Study on the Development of the Emergency Management Manual for the Disabled. *Korea Disabled People's Development Institute*.
- KwonKim, Hyun Young. 2007. Maternal Thinking for Peace Politics. *Korean Feminist Philosophy*. 7:1-30.
- Lee, Eun Ae. 2008. A Study on the Establishment of Disaster-Drug Support System in case of Disaster: Focused on the Case of Japan. *Journal of National Institute for Disaster Prevention*. 10(4): 32-39.
- Lee, Han Tae and Woo Suk Jun. 2015. A Study of the Right to Be Safe as a Fundamental Right in the Korean Constitution. *The Law Research institute of Hongik Univ*. 16(4): 121-146.
- Lee, Hosoong. 2013. Cautions for Design Taking into Consideration People Vulnerable to Disasters from the Perspective of Universal Design, *Archives of Design Research*. 26(4)
- Lee, Yeon-Hui. 2014. Safety Practices and Policy Issues of Housing for the Disabled. *Korean Studies Information Service System*. 2014(9)
- Lyu, Hyeon Suk. 2018. A study on institutional improvement for the safety rights of the vulnerable, *The Korea Institute of Public Administration*.
- Masatugu, Nemoto, Eri, Ariga. 2014. Improvement Strategy of Social Support System with Vulnerable People to Disaster: Comparative Study of Preliminary Survey Structure on Vulnerable People to Disaster between Korea and Japan. *Crisis and Emergency Management: Theory and Praxis*. 10(6).
- Ministry of Health and Welfare. 2017. A Survey on the Actual Condition of the Disabled in 2017.
- Lindell, Michael K., Carla Prater, and Ronard W. Perry, 2007. Introduction to Emergency Management. *Wiley*.
- Na, Chae Joon. 2014. A Study on the Improvement Plan of the Law Related to Vulnerable Populations, Korean Academy of Family Social Work. *Family Policy and Family Case Management Forum*.
- Na, Chae Joon. 2017. A Study on the Safety Management Support for the Vulnerable Population in Response to Climate Change. *Korea Legislation Research Institute*.
- Na, Chae Joon, Min Sun Chang, Eun Jeong Kim, Gun Yee Bae, and Gi Geun Yang. 2018. A Study on the System of Basic Law for Disaster and Safety Management. *Korea Legislation Research Institute*.
- Na, Chae Joon, Kwangdong Park, and Eunjung Kim. 2013. A Study on the Improvement plan of the law related to Vulnerable Populations and safety blind zone. *Korea Legislation Research Institute*.
- Park, Dong Kyun. 2014. The Protection System for Children of Disaster Management with the Case of the U. S. and Its Implications for Korea, *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 10(3): 149-163.
- Park, Dong Kyun and Ki Woong Cho. 2013. The Role of U. S. Military Forces and Its Implication for the Korean Military during Disaster Management. *Crisis and Emergency Management: Theory and Praxis*. 2013. 9(7): 35-56.
- Park, Moonseo, Hyun-Soo Lee, and Hyosoo Moon. 2015. A Study on Evacuation Characteristics of Vulnerable People. *National Disaster Management Research Institute*.
- Oh, Chung Weon, JaeSeong Ahn and YunJin Oh. 2017. A Study on Evacuation Geographic Information for Blind People as Disaster Vulnerable Population. *The Geographical Journal of Korea*. 51(2): 195-206.
- Oh, Yoon Kyung. 2019. Issue Paper- A Study on the Utilization and Improvement of the Policy Measures to Improve the Effectiveness of the Child Safety Policy. *Korea Institute of Public Administration*.

- Ruddick, Sara. 2002. Maternal Thinking, *Philosophy & Reality*.
- Sabine, George H. and Thorson, Thomas Landon, 1997. History of Political Theory 1. Hangilsa.
- Seongbuk-gu. 2018. A Study on the Safety Policy of Seongbuk-gu.
- Seo, Jae Ho. 2009. *Emergency Management Law System*. Bobmunsa.
- Shim, Kio, SangHyun Park, and Seong Hui Jeong. 2010. Research and Analysis of Disaster Prevention Measures for Vulnerable Populations in Disasters. *National Institute for Disaster Prevention*.
- Sung, Ki Whan and Il Moon Choi. 2011. A Research on Building Protecting System for the Socially Vulnerable in Large Scale Disaster Area. *Crisis and Emergency Management: Theory and Praxis*.
- Yoo, Byungtae, Hyunjung Kim, Sangyong Kim, and Keumho Oh. 2015. A Study on the Revitalization of Disaster Vulnerable Population's Social Activity in the Safety Fields. *Journal of the Korean Society of Safety*. 30(3): 135-140.
- Yoon, Ji Won, Keumho Oh, and Byungtae Yoo. 2014. A study on the Policy Direction of Child Safety Policy based on Child Protection Concept: From the Disaster Management Perspective. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 10(11): 1-19.
- 片田敏幸・及川康・寒澤秀雄・浅田純作. 1999. 洪水時における要介護高齢者の避難行動の現状と問題点. 土木計画学研究・講演集. 22(1): 167-170.
- Bea, Gundeuk. 2007. Fire Protection Agency, Inventing 'U-Ashim Phone' System(Boannews) <https://www.boannews.com/media/view.asp?idx=8510>
- Bolin, Robert, and Daniel J. Klenow. 1988. Older people in disaster: a comparison of black and white victims. *The International Journal of Aging and Human Development*. 26.1 : 29-43.
- FEMA. (2006). National disaster housing strategy. <https://www.fema.gov/media-library/assets/documents/24600>
- Google Play. 2019. Emergency Ready App. [https://play.google.com/store/apps/details?id=kr.go.nema.disasteralert\\_new&hl=ko](https://play.google.com/store/apps/details?id=kr.go.nema.disasteralert_new&hl=ko)
- Jung, Hee Jin. 2014. Preservative love, (HanKyoreh)<http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/650445.html>
- The Herald Business. 2010. A fire broke out at Pohang nursing home... 10 Dead-17 Injured [http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20101112000008&md=20101112080234\\_BL](http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20101112000008&md=20101112080234_BL)
- Kim, Jandi. 2018. The heat wave has caused the number of people with heat-related diseases to soar 61%...Last week alone, there were 556 people(Yonhapnews) <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0010226086>
- Kim, Ji Hoon, Kuy Nam Kim, and Yu bin Choi, 2012. 33 Years of Life for Kim Joo-young, a severely disabled person who died in the fire.(HanKyoreh) [http://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/557845.html](http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/557845.html)
- Kim, Mi-Kyung Kim, Eun-Jeong. 2018. Analysis of Space Planning Guidances of Temporary Shelters in terms of Universal Design for Disaster Victims in U.S. *Journal of the Korean Housing Association*. 29(1), 47-57.
- Ko, Sang Min. 2019. National Assembly committee passed Framework Act on the Management of Disasters and Safety prescribed fine dust as social disaster. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190311065151001>
- Lee, Kwon Young, 2019. Hong Seong-gun receives applications from the military to support the gas timer cock(Chungcheong Today) <http://www.cctoday.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=1190001>
- Oh, Yunseo and Minyoung Choi. 2018. A fire in a house that is not at actual home, and there are foreigners in the most vulnerable place(HanKyoreh). <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=028&aid=0002432651>
- Park, SooHyung. 2018. Meeting of Remote Medical Technology with Disaster Safety Telecommunication Network(ZDnetkorea), <http://www.zdnet.co.kr/view/?no=20180625132141>
- Park, Sun Kang. 2019. Namgu Office in Gwangju supports gas safety shutters for elderly and disabled people(The Asia Business Daily) <http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2019011713352460024>
- Seoul Shinmun. 2019. The Sewol disaster, the worst man-made disaster, changed the public's perception of disaster. <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20190115005004#csidx5d6e25e1bce12138299fc99452e5736>
- SK Telecom, 2019. What is U-Ashim Almi Service? <https://pam.sktelecom.com/ansimsite/site/service.aspx>

Yonhap News. 2019. National Assembly passed the Act on Management of Disasters and Safety prescribed fine dust as social disaster. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190311065151001>

*Korean References Translated from the English*

Masatugu Nemoto, Eri Ariga. 2014. 재난발생시 ‘재난약자’에 대한 지역사회 지원체계 강화방안 연구-한·일 양국의 재난약자에 대한 사전조사 체계비교를 중심으로 한국위기관리논집 10(6).

강식, 이동환, 김성주, 이길주, 이영아. 2005. 사회적 약자를 위한 도시시설 연구. 경기개발연구원.

권김현영. 2007. 평화의 정치학을 위한 모성적 사유-남성중심적 안보 개념에 대한 비판. 한국여성철학 7: 1-30.

권영숙, 이정수, 권영진, 김진옥, 김인순. 2013. 장애인 위기상황 대응매뉴얼 개발을 위한 기초연구. 한국장애인개발원.

김대환. 2014. 국가의 국민안전보장의무. 공법학연구 제15권 제3호

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

김미경, & 김은정. 2018. 재난약자 중심의 유니버설 디자인 개념이 적용된 미국 이재민 임시주거시설 공간계획 관련 지침분석. 한국주거학회논문집, 29(1), 47-57.

김성근. 2017. 취약계층 생활안전환경 실태분석과 정책적 개선 방안 탐색, 기본연구과제 2017년 0호. 한국행정연구원.

김윤희, 정소영, 주요한. 2012. 재난 취약자 대상 재난안전 콘텐츠 개발 및 서비스 전략 수립. 국립방재연구소.

김은정, 김미경. 2017. 재난약자 중심의 응급대피공간 계획을 위한 재난대비 지침 분석: 미국과 일본의 사례 중심으로 한국실내디자인학회 학술대회논문집. 234-237.

김희연, 봉인식, 송승현. 2014. 경기 복지기준선 찾기, 이슈&진단. (164): 1-25.

나채준. 2014. 안전취약계층에 대한 안전법제 개선방안. 2014 가족정책 및 가족사례관리 포럼

나채준. 2017. 기후변화에 대응한 안전취약계층에 대한 안전관리 지원 방안. 한국법제연구원

나채준, 박광동, 김은정. 2013. 안전취약계층 및 안전사각지대 관련 법제도 개선방안. 한국법제연구원

나채준, 장민선, 김은정, 배건이, 양기근. 2018. 재난 및 안전관리 기본법 체계 정비를 위한 연구. 한국법제연구원.

류현숙. 2018. 안전취약계층의 안전권 보장을 위한 제도개선 연구. 한국행정연구원

박동균. 2014. 미국 재난관리에 있어 어린이 보호시스템: 특징 및 정책적 함의. 한국위기관리논집, 10(3), 149-163.

박동균, 조기웅. 2013. 미국 재난관리에 있어 군의 역할 및 한국적 함의. 한국위기관리논집, 9(7), 35-56.

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

배점모. 2009. 재난피해자로서의 농촌 노인의 삶: PTSD 증상의 해소과정과 해소요인을 중심으로. 한국자치행정학보 23(1): 111-136.

보건복지부. 2017. 2017년 장애인실태조사

사라 러디. 2002. 모성적사유: 전쟁과 평화의 정치학. 철학과현실사

서재호. 2009. 우리나라의 위기관리 법제. 법문사.

성기환, 최일문. 2011. 대형 재난 현장에서의 사회적 약자 보호시스템 구축에 관한 연구. 한국위기관리논집 7(1): 1-22.

성복구. 2018. 성복구 안전정책 연구용역

심기오, 박상현, 정성희. 2010. 재난약자 방재대책 실태조사 및 분석. 서울: 국립방재교육연구원 방재연구소.

오윤경. 2019. Issue Paper - 어린이 안전 정책 효과성 제고를 위한 정책수단 활용 및 개선 방안. 한국행정연구원.

오충원, 안재성, 오윤진. 2017. 재난약자로서 시각장애인을 위한 피난지리정보 제공에 대한 연구. 국토지리학회지, 51(2): 195-206.

유병태, 김현정, 김상용, & 오금호 (2015). 안전약자의 재난안전 분야 자원봉사활동 참여활성화 방안 연구. 한국안전학회지, 30(3): 135-140.

윤지원, 오금호, 유병태. 2014. 아동보호 개념으로의 아동안전 정책방향 연구-재난관리 관점에서-. 한국위기관리논집 10(11): 1-19.

이연희. 2014. 장애인의 주거 재난안전 실태 및 정책과제. 보건복지포럼, 2014(9).

이은애. 2008. 재난발생시 재해약자지원시스템 구축 방향: 일본의 사례를 중심으로. 방재연구 10(4): 32-39.

이한태, 전우석. 2015. 한국 헌법상 기본권으로서의 안전권에 관한 연구. 홍익법학 16(4): 121-146

이호승. 2013. 유니버설디자인 관점의 재해약자 배려를 위한

- 디자인 유의점. 디자인학연구 26(4): 219-233.
- 장한나. 2016. 재난약자의 안전서비스 체계 구축을 위한 연구. 국정관리연구, 11(2): 1-25.
- 조기웅, 박동균. 2017. 미국 자드르가 법의 특성과 재난 관리 정책에서의 함의. 한국경찰연구, 16(1): 191-220.
- 조기웅, 정규진. 2018. Dualism과 정의 관점에서 본 협력적에서 헤게모니적 수자원 거버넌스 변화: 한국 대구·구미 취수원 갈등에서의 교훈. Sustainability, 10(12): 4405.
- 전영평. 2007. 소수자의 정체성, 유형, 그리고 소수자 정책 연구 관점. 정부학연구 13(2): 107-132.
- 정순돌, 기지혜. 2008. 강원도 노인의 수해경험과 재해인식에 관한 연구-남성노인과 여성노인의 비교. 한국방재학회 논문집 8. 1(2008): 57-62
- 정혁인. 2005. 사회적 약자란 누구인가. 저널리즘 평론 2005(2): 149-170.
- 조지 세이빈, 토머스 솔슨, 1997. 정치사상사. 성유보, 차남희 번역. 한길사.
- 최미옥. 2010. 재난관리 체계에 대한 한국과 독일의 비교 연구. 한독사회과학논총 20(2): 115-142.
- 최병윤. 2017. 재난상황에서의 사회적 약자.
- 최복천, 황주희, 김성희, 오다은, 서혜미, 심석순, 이문희, 정희경. 2014. 시각장애인 재난대응 매뉴얼 등 개발 연구. 한국보건의사회연구원.
- 최상욱, 조기웅. 2019. 2015년 및 2018년 MERS 상황 이후 MERS 예방 및 대응을 위한 협력적 거버넌스. Crisisonomy. 15(1): 149-177.
- 최진호, 김진욱. 2017. 우리나라 재해 임시주거의 거주 만족도 조사에 관한 연구. 지역사회발전학회논문집 31(3): 175-190
- 최환용. 2009. 자치입법체계 및 실태조사연구 (II): 기초지방자치 단체의 자치입법을 중심으로. 한국법제연구원.
- 한국소비자보호원. 2002. 어린이 안전 선진화 종합대책. 한국소비자보호원.
- 황은정. 2015. 젠더 관점에서 본 재난취약자에 대한 분석 및 지원방안. 이화젠더법학 7(2): 171-199.
- 홍원화. 2015. 안전약자의 재난대응능력 향상을 위한 연구동향 분석. 건축환경설비, 9(4), 6-13.
- 고상민. 2019년 3월 11일자. 미세먼지 사회재난 규정 안전관리 기본법 국회행안위 통과(종합)(연합뉴스) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190311065151001>
- 김잔디. 2018년 7월 23일자. 폭염에 온열질환자 61% 급증...지난 주에만 556명 발생(연합뉴스) <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0010226086>
- 김지훈, 김규남, 최유빈. 2012년 10월 28일자. '화재사망' 중증장애인 김주영씨 33년 삶(한겨레). [http://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/557845.html](http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/557845.html)
- 박선강 2019년 1월 17일자. 광주 남구, 독거노인·장애인 세대에 '가스안전차단기 지원', 2019. 1. 17.자 <http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2019011713352460024>
- 박수형. 2018년 6월 25일자. 재난안전통신망과 원격의료기술이 만나니...(지디넷코리아) <http://www.zdnet.co.kr/view/?no=20180625132141>
- 배군득. 2007년 12월 29일자. 소방방재청, 'U-안심폰' 시스템 발명(보안뉴스). <https://www.boannews.com/media/view.asp?idx=8510>
- 서울신문. 2019년 1월 14일자. '최악의 인재' 세월호 참사가 국민 재난인식 바꿨다. <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20190115005004#csidx5d6e25e1bce12138299fc99452e5736>
- 오연서, 최민영. 2018년 11월 16일자. '집 아닌 집'에서 나는 화재, 가장 취약한 자리에는 외국인들이 있다.<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=028&aid=0002432651>
- 연합뉴스. 2019년 3월 13일자. '미세먼지 사회재난 규정법' 국회 본회의 통과. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190313066400001>
- 이권영. 2019년 2월 12일자. 홍성군, 가스타이머 록 지원 신청 접수(충청투데이) <http://www.cctoday.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=1190001>
- 정희진. 2014년 8월 8일자. 썩지 않는 사랑(한겨레). <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/650445.html>
- 헤럴드경제, 2010년 11월 12일자. '포항 요양원서 불... 10명 사망-17명 부상', 헤럴드생생뉴스 [http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20101112000008&md=20101112080234\\_BL](http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20101112000008&md=20101112080234_BL)

## 사라 러딕의 모성적 사유와 안전권에 기반한 중앙과 지방정부 안전취약계층 안전권 보장을 위한 제언

국문초록 이 연구는 재난상황에서 안전취약계층의 개념을 고찰하고, 사라 러딕의 ‘모성적 사유(Maternal Thinking)’라는 철학적 관점에서 한국의 안전취약계층에게 보장되어야 할 안전권의 당위성과 정부가 취하여야 할 방향을 제시하였다. 더 나아가, 대한민국의 안전취약계층에 대한 법률 및 정책적 상황을 외국의 사례와 비교하여 살펴보고 현재 우리나라에서 작용 방안을 제시하고자 한다. 이 연구는 철학적 사유에 기초하여 안전취약계층에 대하여 더욱 적극적이고 능동적이며 세심한 입장을 취하여야 함을 강조하였다. 이에 기반하여 향후 법률적, 정책적 과제를 제시하며 이를 수행하는 정부의 근본적 태도의 변화를 촉구한다. 이 연구는 그동안 안전취약계층에 대한 철학적, 법적 논의를 보완하고, 앞으로 이들에 대한 정책을 제안하고 관련된 학문적 발전에 기여할 것으로 기대한다.

주제어 : 사라 러딕의 ‘모성적 사유’, 안전권, 안전취약계층

---

Profiles **Byungyun Choi** : He is a Ph. D. Candidate of Korea University. He holds master's degrees from Seoul National University (jaesunwang@gmail.com).

**Ki Woong Cho** : He holds master's degrees from Columbia University and Seoul National University. He received his Ph.D. from Florida State University. He is a research professor in the Brain Korea 21 Plus and Department of Public Administration at Korea University (kc2632@caa.columbia.edu).