

**고령화시대의  
재난안전망 구축방안**



**고령화시대의 재난안전망  
구축방안**

---

A Study on the Construction Plan of Disaster  
Safe-Net Against Aging Society

---

2018. 12.

# 요약문

## I. 연구제목

고령화시대의 재난안전망 구축방안

## II. 연구목적

- 본 연구는 고령자를 비롯한 재난취약계층의 취약성에 대한 이해를 바탕으로 고령자 위주의 재난관리 안전망 모형을 취약성과 안전 측면을 중심으로 정립하고, 재난관리 매뉴얼을 개발함으로써 개인과 지역사회 그리고 나아가 국가차원의 재난관리 능력을 제고하는 데 그 목적이 있음
- 이러한 목적을 달성하기 위해 고령자에 대한 다양한 연구를 통해 재난 취약계층 중 고령자에 대한 매뉴얼을 개발
- 또한 고령자 가족에 대한 재난안전 인식조사를 통해 고령자의 재난 방향성 확인과 매뉴얼에 활용

## III. 주요 연구내용

- 재난관리와 레질리언스 이론 및 선행연구

- 지역사회의 재난관리와 레질리언스
- 재난관리 법·제도

- 재난관리 사례분석

- 고령자 재난취약성과 재난현황 분석

- 재난취약계층과 고령자
- 고령자의 재난 취약성(고령자의 특징)
- 지역사회시설(요양시설) 재난 대비현황 분석

- 고령자를 위한 재난안전제도 및 지원방안

- 재난안전을 위한 고령자 지원
- 고령자를 위한 법·제도적 지원
- 고령자를 배려한 구호물품 비축 및 전달

- 고령자 재난대응 매뉴얼

- 재난취약계층 관련 매뉴얼 분석
- 고령자와 가족을 위한 재난관리 매뉴얼
- 지역사회(지자체) 고령자 대비 지원 및 복구매뉴얼

## IV. 연구결과

- 재난 및 레질리언스 이론 정립
- 고령자의 재난 취약성 개념 정리
- 고령자 가족에 대한 인식분석 결과를 통한 활용
- 고령자 재난안전 지원방안 마련
- 고령자 재난안전 매뉴얼 완성

# 차 례

<b>제 1 장 연구개요</b> .....	<b>1</b>
1.1 연구 배경 및 목적 .....	1
1.2 연구범위와 방법 .....	4
1.3 주요 연구내용 .....	5
1.4 연구 프로세스 .....	6
<b>제 2 장 재난관리와 레질리언스</b> .....	<b>7</b>
2.1 재난관리와 레질리언스 .....	7
2.1.1 재난과 재난관리 .....	7
2.1.2 재난과 레질리언스 .....	22
2.2 재난관리 법·제도 .....	47
2.2.1 재난관리법 .....	47
2.2.2 재난관리 체계 .....	51
2.2.3 재난관리 제도 .....	59
2.3 재난안전에 대한 국민의 권리 .....	62
2.3.1 프랑스 .....	63
2.3.2 독일 .....	64
2.3.3 미국 .....	66
2.3.4 일본 .....	70
<b>제 3 장 고령자 재난취약성과 재난현황</b> .....	<b>73</b>
3.1 재난취약계층과 고령자 .....	73
3.1.1 재난취약계층 .....	73
3.1.2 고령자 건강에 대한 관점 .....	76
3.2 고령자와 재난취약성 .....	90
3.2.1 고령자 현황 .....	90
3.2.2 고령자 안전실태 .....	100
3.3 지역사회시설 재난 대비현황 분석 .....	118
3.3.1 고령자 시설 .....	118
3.3.2 고령자 시설 안전관리규정 .....	119
3.3.3 고령자 및 요양시설 재난대응 .....	119
3.3.4 노인복지시설 화재대응 안전관리 매뉴얼 .....	124

**제 4 장 고령자를 위한 재난안전제도 및 지원방안 ·130**

4.1 재난안전을 위한 고령자 지원 .....130  
4.2 고령자를 위한 법·제도적 지원 .....136  
4.3 고령자를 위한 구호물품 비축 및 전달 .....142

**제 5 장 고령자 재난대응 매뉴얼 .....149**

5.1 재난취약계층 관련 매뉴얼 분석 .....149  
5.1.1 재난분야 매뉴얼의 법·제도적 분석 .....149  
5.1.2 고령자 관련 매뉴얼 분석 .....152  
5.2 고령자 재난 매뉴얼 인식분석 .....161  
5.2.1 인구통계학적 특성 .....161  
5.2.2 빈도분석 결과 .....168  
5.2.3 장애여부 및 성별에 따른 T-test 분석결과 .....202  
5.2.4 연령 및 학력에 따른 ANOVA 분석결과 .....210  
5.3 고령자를 위한 재난대응 매뉴얼 .....217

참 고 문 헌 .....258

<부록 : 설문지> .....263

**그림 차례**

그림 1.1 연구 프로세스 .....6  
그림 2.1 재난관리 단계의 유기적 연계성 .....12  
그림 2.2 안전의 범위 .....16  
그림 2.3 Potential responses to Trauma .....27  
그림 2.4 The Resiliency Model .....29  
그림 2.5 Factors that enhance or reduce homeostasis or resilience .....31  
그림 2.6 Example of layers of resources and assets that .....32  
그림 2.7 지속가능하고 회복탄력성 있는 지역사회 틀 .....44  
그림 2.8 소관 부처별 재난안전 관련 법령 연계도 .....50  
그림 2.9 국가재난관리체계 .....58  
그림 2.10 국가안전관리기본계획 기본방향 .....61  
그림 3.1 신체적 기능 노화의 세 가지 궤적 .....78  
그림 3.2 노쇠의 경로 .....80  
그림 3.3 노쇠의 생리학적 과정 .....81  
그림 3.4 노쇠, 장애, 동반 질환의 벤다이어그램 .....82

그림 3.5	고령자 연령대별 구성비 및 인구 피라미드	91
그림 3.6	고령자 1인가구 연령대 비중 및 거주 유형	93
그림 3.7	고령자 건강평가 및 건강관리	94
그림 3.8	한국과 주요 국가의 영역별 통합지수(2014)	100
그림 3.9	성별 영역 및 통합지수값(2014): 항목별 및 영역별 가중치 부여	101
그림 3.10	연령별 영역 및 통합지수값(2014): 항목별 및 영역별 가중치 부여	101
그림 3.11	영역 및 통합지수의 변화(2004-2014): 항목별 및 영역별 가중치 부여	103
그림 3.12	노인(65세 이상)의 생활환경 및 안전실태	105
그림 3.13	노인(65세 이상)의 교육수준의 변화 전망(2015-2050)	108
그림 3.14	노인(60세 이상)의 부모 부양 가치관 변환(2008-2016)	111
그림 3.15	노인의 연령별 독신가구 비율 전망	113
그림 3.16	노인복지시설	118
그림 3.17	○○노인전문요양센터 통합적 재난관리과정	120
그림 3.18	요양병원 재난대응 매뉴얼1	126

- v -

그림 3.19	요양병원 재난대응 매뉴얼2	126
그림 3.20	요양병원 재난대응 매뉴얼3	127
그림 3.21	요양병원 재난대응 매뉴얼4	127
그림 3.22	요양병원 재난대응 매뉴얼5	128
그림 3.23	요양병원 재난대응 매뉴얼6	128
그림 3.24	요양병원 재난대응 매뉴얼7	129
그림 5.1	어르신의 일상생활 불편여부	162
그림 5.2	어르신 장애여부	163
그림 5.3	어르신 거주주택 유형 여부	164
그림 5.4	응답자 성별	165
그림 5.5	연령	166
그림 5.6	학력	167
그림 5.7	안전문제에 대한 관심도	168
그림 5.8	재해발생시 피해를 입게 되는 이유	169
그림 5.9	어르신이 직접 피해를 입을 가능성	170
그림 5.10	어르신으로 인해 재난안전 서비스를 받은 경험	171
그림 5.11	어르신과 함께 자연재난 교육을 받은 경험	172
그림 5.12	어르신과 함께 자연재난 훈련을 받은 경험	173

- vi -

그림 5.13	재난과 관련된 뉴스나 신문기사에 대한 관심	174
그림 5.14	어르신과 관련된 사회기반시설의 안전수준	176
그림 5.15	어르신과 관련된 안전수준을 높이기 위한 투자	177
그림 5.16	어르신 안전을 강화하기 위하여 가장 시급한 것은	178
그림 5.17	어르신 안전의식 정착을 위해 가장 효과적인 교육방법	179
그림 5.18	어르신 안전수준을 높이기 위해 가장 중요한 주체	180
그림 5.19	어르신으로 인해 재난에 대비하는 정도	182
그림 5.20	어르신을 위한 재난안전 매뉴얼 필요성	184
그림 5.21	소화전 사용방법 여부	185
그림 5.22	완강기 사용방법 여부	186
그림 5.23	심폐소생술 방법 여부	187
그림 5.24	기초소방시설 여부	188
그림 5.25	어르신을 위한 대피수단	189
그림 5.26	어르신 때문에 평소 재난에 대비하여 점검과 조취 여부	190
그림 5.27	어르신과의 재해대피경험	191

그림 5.28	어르신과 함께 대피하는 대피처나 어르신을 모시는 행동요령 인지 여부	192
그림 5.29	어르신을 위해 평상시 준비가 필요한 재해대처	193
그림 5.30	재난관리 단계에서 어르신에게 가장 중요한 단계	194
그림 5.31	재난 발생시 가장 치명적인 재난 취약성	195
그림 5.32	어르신에 대한 재난안전관리 시에 가장 큰 애로사항은	196
그림 5.33	피해예방을 위한 정보 전달 방법	197
그림 5.34	안전에 필요한 정보	199

## 표 차 례

표 2.1	재난관리법상 재난안전관리 관련 개념 정의	13
표 2.2	재난관리와 안전관리의 차이	15
표 2.3	재난관리 단계별 주요 활동 내용	18
표 2.4	레질리언스의 정의	23
표 2.5	재난에서의 레질리언스 개념	36
표 2.6	재난 레질리언스 선행연구	37
표 2.7	공동체 자본 구성요소	40
표 2.8	재난 및 안전관리 법제 현황	48
표 2.9	국가 재난안전관리체계	52
표 2.10	국가별 안전권에 대한 내용	72
표 3.1	재난취약계층의 학자별 개념	76
표 3.2	국내 노쇠 측정 관련 연구	84
표 3.3	국의 노쇠 측정 도구 및 유병 현황	86
표 3.4	고령 인구	96
표 3.5	고령자 가구의 사회 안전에 대한 인식	97
표 3.6	고령자 가구의 사회의 가장 주된 불안 요인	98

표 3.7	노인 복지시설 현황	99
표 3.8	노인(65세 이상)의 가치관 변화	109
표 3.9	노인복지시설 화재대응절차 매뉴얼	125
표 4.1	재난안전법 개정안 주요내용	139
표 4.2	재난안전법 시행령 개정안 주요내용	141
표 5.1	재난분야 위기관리 매뉴얼 현황	151
표 5.2	노인복지시설 재난대응 매뉴얼 우수사례 현황	154
표 5.3	고령자 재난관리 매뉴얼 개발 시 참고사항: 노인복지시설 재난대응 매뉴얼	156
표 5.4	요양병원 재난대응 매뉴얼의 적용범위 및 대응지침	157
표 5.5	감염병 예방관리 및 읍·머릿니 예방관리 매뉴얼의 목적 및 활용범위	159
표 5.6	고령자 재난관리 매뉴얼 개발 시 참고사항: 감염병 및 읍·머릿니 예방관리 매뉴얼	160
표 5.7	어르신의 일상생활 불편여부	162
표 5.8	어르신 장애 여부	163
표 5.9	어르신 거주주택 유형 여부	164
표 5.10	응답자 성별	165

표 5.11	연령	166
표 5.12	학력	167
표 5.13	안전문제에 대한 관심도	168
표 5.14	재해발생시 피해를 입게 되는 이유	169
표 5.15	어르신이 직접 피해를 입을 가능성	170
표 5.16	어르신으로 인해 재난안전 서비스를 받은 경험	171
표 5.17	어르신과 함께 자연재난 교육을 받은 경험	172
표 5.18	어르신과 함께 자연재난 훈련을 받은 경험	173
표 5.19	재난과 관련된 뉴스나 신문기사에 대한 관심	174
표 5.20	어르신과 관련된 사회기반시설의 안전수준	176
표 5.21	어르신과 관련된 안전수준을 높이기 위한 투자	177
표 5.22	어르신 안전을 강화하기 위하여 가장 시급한 것은	178
표 5.23	어르신 안전의식 정착을 위해 가장 효과적인 교육방법	179
표 5.24	어르신 안전수준을 높이기 위해 가장 중요한 주제	180
표 5.25	어르신으로 인해 재난에 대비하는 정도	181
표 5.26	어르신을 위한 재난안전 매뉴얼 필요성	184

표 5.27	소화전 사용방법 여부	185
표 5.28	완강기 사용방법 여부	186
표 5.29	심폐소생술 방법 여부	187
표 5.30	기초소방시설 여부	188
표 5.31	어르신을 위한 대피수단	189
표 5.32	어르신 때문에 평소 재난에 대비하여 점검과 조치 여부	190
표 5.33	어르신과의 재해대피경험	191
표 5.34	어르신과 함께 대피하는 대피처나 어르신을 모시는 행동요령 인지 여부	192
표 5.35	어르신을 위해 평상시 준비가 필요한 재해대처	193
표 5.36	재난관리 단계에서 어르신에게 가장 중요한 단계	194
표 5.37	재난 발생시 가장 치명적인 재난 취약성	195
표 5.38	어르신에 대한 재난안전관리 시에 가장 큰 애로사항은	196
표 5.39	피해예방을 위한 정보 전달 방법	197
표 5.40	안전에 필요한 정보	198
표 5.41	장애여부에 따른 어르신 직접적 피해 가능성	202
표 5.42	장애여부에 따른 사회기반 시설의 안전수준	203



표 5.43	장애여부에 따른 안전인식 .....	204
표 5.44	장애여부에 따른 재난대비 정도 .....	205
표 5.45	장애여부에 따른 령자 재난안전 매뉴얼 인식 .....	206
표 5.46	성별에 따른 재해로 인한 직접피해 가능성 .....	206
표 5.47	성별에 따른 사회기반시설 안전수준 인식 .....	207
표 5.48	성별에 따른 사회기반 시설의 안전수준 .....	208
표 5.49	성별에 따른 재난대비 여부 .....	208
표 5.50	성별에 따른 재해대처 인식 및 재난취약성 .....	209
표 5.51	성별에 따른 재난발생시 정보 전달 방법 .....	209
표 5.52	연령별 고령자 가족의 안전에 대한 ANOVA분석	210
표 5.53	연령별 고령자 안전수준 ANOVA분석 .....	211
표 5.54	연령별 고령자 재난안전 매뉴얼 관련 분석 .....	212
표 5.55	학력별 고령자 가족의 안전에 대한 ANOVA결과	212
표 5.56	학력별 고령자 안전수준 ANOVA 분석결과 1 .....	213
표 5.57	학력별 고령자 안전수준 ANOVA 분석결과 2 .....	214
표 5.58	학력별 고령자 안전수준 ANOVA 분석결과 3 .....	215
표 5.59	학력에 따른 고령자 재난안전 매뉴얼 ANOVA결과 .....	216

## 제 1 장 연구개요

### 1.1 연구 배경 및 목적

- 오늘날 각종 재난과 안전사고로 국민의 생명과 안전이 위협받고 있음
  - 재난은 그 특성상 모든 사람에게 동일한 피해를 입히는 것이 아니라 사회적으로 취약한 집단에게 피해를 입힐 가능성이 더 높음
  - 어린이, 노인, 장애인 등 재난취약계층은 재난에 대한 취약성(Vulnerability)은 높은 반면, 위협으로부터 벗어날 수 있는 위기대처능력은 떨어짐(장미혜 외, 2014)
- 세월호 사건을 계기로 우리나라 재난안전의 전반적 취약성이 드러나면서 재난 취약성 해결은 중요한 국가적 과제가 되었음
  - 2014년 세월호 사고 이후 안전에 대한 국민들의 관심이 고조되고 있음. 이에 정부는 국민안전처로의 정부조직 개편과 재난 및 안전관리 기본법령을 제·개정하는 등의 노력을 하였음
  - 문재인 정부 이후 다시 행정안전부로 업무를 이관하여 재난안전에 대한 노력을 기울이고 있음
- 우리 사회의 고령화 및 노인빈곤화, 기후변화로 인한 자연재난

의 빈발과 대형화, 그리고 산업화·도시화로 인한 재난위험의 일상화가 진행되는 재난환경의 변화에 따라 증대되는 재난취약계층의 재난안전관리 정책은 여전히 복지정책의 일부분으로만 다루어지고 있음

- 고령자, 장애인, 임산부, 아동 등과 같은 재난취약계층은 혼자서는 재난이나 안전사고의 위험으로부터 벗어나기 어려운 사람들이며, 이들을 위한 복지정책도 중요하나 재난이 일상화된 사회(Perrow, 1999)에서 재난취약계층의 재난 및 안전사고 관리야말로 국가의 중요한 책무임(최경식, 2016: 1)

○ 국내 최근 10년간(06년-15년) 간의 피해로는 총피해액 5조 47,774억원, 평균 피해액 5,477억원, 총 복구액 10조 8,347억, 평균복구액 1조 834억원, 인명피해 총 218명, 평균 22명으로 나타났다(국민안전처, 2016)

- 2002년 8월 발생한 태풍 루사와 2003년 9월 발생한 태풍 메미로 인해 350여명의 인명피해가 발생하였으며 9조원 이상의 재산피해, 2006년 7월에는 태풍 에위니아에 이어 집중호우, 강풍, 산사태가 발생하여 1조 8천억원이 넘는 재산피해를 기록. 또한 2016년 경주지진, 2017년 포항지진 등 다양한 자연재난에 대한 피해가 나타나고 있음
- 사회적 재난으로는 1995년 삼풍백화점 붕괴사고로 501명 사망, 937명 부상이라는 사상 최대의 인명피해를 가져왔으며, 2003년 대구 지하철 화재사고로 사망 192명, 부상 148명의 인명피해가 발생(김명호, 2007). 또한 2014년 세월호는 304명(사

- 2 -

망 295명, 실종 9명)의 생명을 앗아간 끔찍한 인위적 재난이며, 2017년 제천 화재 등 최근에도 다양한 사회재난이 우리를 위협하고 있음

○ 기후변화 및 경제·사회적 변동으로 재난이 일상화되고 있음

- 인구 고령화와 사회·경제적 불평등의 심화는 각종 재난에 대한 대비, 대응, 복구에 상대적으로 어려움을 겪을 수밖에 없는 재난취약계층에 대한 집중적 관심과 과학적 연구를 요구하고 있음
- 특히, 재난취약계층을 위한 안전망(safe-net) 구축과 관리 매뉴얼 개발의 이슈는 개인과 지역사회의 지속가능성 확보를 위해서 시급한 연구 주제임

○ 본 연구는 고령자를 비롯한 재난취약계층의 취약성에 대한 이해를 바탕으로 고령자 위주의 재난관리 안전망 모형을 취약성과 안전 측면을 중심으로 정립하고, 재난관리 매뉴얼을 개발함으로써 개인과 지역사회 그리고 나아가 국가차원의 재난관리 능력을 제고하는 데 그 목적이 있음

- 이러한 목적을 달성하기 위해 고령자에 대한 다양한 연구를 통해 재난 취약계층 중 고령자에 대한 매뉴얼을 개발
- 또한 고령자 가족에 대한 재난안전 인식조사를 통해 고령자의 재난 방향성 확인과 매뉴얼에 활용

- 3 -

## 1.2 연구범위와 방법

### ○ 연구범위

- 본 연구의 범위는 65세 이상의 고령자가 주 대상임
- 설문은 고령자를 모시고 있거나 모셨던 가족이 대상으로 함

### ○ 연구방법

- 본 연구의 목적을 달성하기 위한 주요 연구 방법은 문헌분석, 사례분석, 실증분석으로 자세한 연구방법은 다음과 같음
  - 첫째, 재난취약계층과 관련한 서적, 논문, 기타 자료를 토대로 문헌분석을 실시하여 본 연구를 위한 연구의 방향과 분석틀을 설정하고 연구를 진행
  - 둘째, 재난취약계층 중 고령자에 대한 재난 취약성과 다양한 국내·외 사례를 통해 시사점을 제시
  - 셋째, 지역사회의 레질리언스에 대한 논의를 통해 고령자에 적용하는 방법을 제시
  - 넷째, 재난 법·제도 분석을 통해 고령자 안전망 모형 제시
  - 다섯째, 고령자 가족의 재난에 대한 인식조사를 통해 고령자의 재난 대비 방향성 설정
  - 여섯째, 재난 안전에 대한 고령자 대응방안 제시
  - 일곱째, 고령자의 재난대응 매뉴얼 개발

- 4 -

## 1.3 주요 연구내용

### ○ 재난관리와 레질리언스 이론 및 선행연구

- 지역사회와 재난관리와 레질리언스
- 재난관리 법·제도
- 재난관리 사례분석

### ○ 고령자 재난취약성과 재난현황 분석

- 재난취약계층과 고령자
- 고령자의 재난 취약성(고령자의 특징)
- 지역사회시설(요양시설) 재난 대비현황 분석

### ○ 고령자를 위한 재난안전제도 및 지원방안

- 재난안전을 위한 고령자 지원
- 고령자를 위한 법·제도적 지원
- 고령자를 배려한 구호물품 비축 및 전달

### ○ 고령자 재난대응 매뉴얼

- 재난취약계층 관련 매뉴얼 분석
- 고령자와 가족을 위한 재난관리 매뉴얼
- 지역사회(지자체) 고령자 대비 지원 및 복구매뉴얼

- 5 -

## 1.4 연구 프로세스

○ 본 연구의 프로세스는 다음과 같음

- 연구계획 수립
- 이론 및 선행연구 진행
- 인식조사 및 분석
- 매뉴얼 개발



그림 1.1 연구 프로세스

- 6 -

## 제 2 장 재난관리와 레질리언스

### 2.1 재난관리와 레질리언스

#### 2.1.1 재난과 재난관리

##### 가. 재난의 의미

○ 재난은 쉽게 정의될 수 없으며 지금까지 다양하게 정의(위급속 외, 2007: 8-10)되어 오고 있음

- 그 이유는 재난의 개념은 재난 현상에서 무엇이 중요한 것인가에 대한 기술이나 인식의 변화에 의존하므로 재난은 동시대의 이슈 맥락(issue context)에서 해석되고 끊임없이 재해석되어야 함(Alexander, 2005: 25-38; 양기근 외, 2016)

○ 재난에 대한 체계적 정의는 학자 및 기관에서 다양하게 논의됨

- 프리츠(C. Fritz)는 “재난은 어떤 사회나 비교적 자족적인 사회조직에 심대한 피해를 입혀서 그 사회구성원이나 물리적 시설의 손실로 인하여 사회구조가 교란되고 그 사회의 본질적인 기능 수행이 장애를 받게 되는 사건으로서, 우연적이거나 통제 불가능하며 시·공간상에 집중적으로 나타나는 실제적 또는 위협적 사건”으로 정의하였음(Fritz, 1961: 655)

- 7 -

- 미국 연방재난관리청(FEMA: Federal Emergency Management Agency)은 “재난이란 통상 사망과 상해, 재산 피해를 가져오고 또한 일상적인 절차나 정부의 자원으로는 관리할 수 없는 심각하고 규모가 큰 사건으로 이러한 사건은 보통 돌발적으로 일어나기 때문에 정부와 민간 부문 조직이 인간의 기본적 수요를 충족시키고 복구를 신속하게 하고자 할 때 즉각적이고 체계적으로 효과적인 대처를 하여야 하는 사건”으로 규정함
  - 유엔기구들은 재난이란 “사회의 기본 조직 및 정상 기능을 와해시키는 갑작스러운 사건이나 큰 재해로써 재해의 영향을 받는 사회가 외부의 도움 없이 극복할 수 없고, 정상적인 능력으로 처리할 수 있는 범위를 벗어나는 재산, 사회간접시설, 생활 수단의 피해를 일으키는 단일 또는 일련의 사건”으로 정의하고 있음(양기근 외, 2016)
- 재난의 유형은 일반적으로 재난의 발생 원인에 따라 자연재난과 인적재난, 그리고 사회재난으로 분류되는데, 「재난 및 안전관리 기본법」은 재난을 “국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것”으로 정의하면서, 재난의 유형을 자연재난과 사회재난으로 분류하고 있음
- 재난의 유형은 일반적으로는 재난의 발생 원인에 따라 자연재난, 인적재난, 사회재난으로 구분되어지나, 2013년 8월 6일 개정되어 2014년 2월 7일 시행된 재난 및 안전관리 기본법의 개정으로 인적재난과 사회적 재난을 사회재난으로 통합하여 규정함으로써 자연·인적·사회 재난의 3개 재난유형으로 구분

- 8 -

하였던 것을 자연재난과 사회재난의 2개 유형으로 단순화하였음(양기근 외, 2016)

## 나. 안전의 의미

- 안전의 사전적인 개념은 “위험이 생기거나 사고가 날 염려가 없는 것, 또는 그러한 상태”라고 정의됨(국립국어원, 2018)
- 학자들은 안전을 “위험에서 오는 사망이나 상해, 질병 혹은 재산상의 손실 등의 손해를 방지하거나 최소화하려는 상태” (권봉안·정순광, 2001: 106)
  - “위험요소로부터 자유로운 것으로 인적·물적 피해를 가져올 수 있는 모든 상태의 조성을 사전에 방지하는 근원적 안전성 확보방법” (Malaskys, 1974)
  - “사고를 방지하는 것으로 교육훈련, 홍보, 정리정돈 등 다양한 방법으로 인간의 불안전 행동과 불안전 상태를 제거하는 것” (Heinrich, 1959) 등으로 정의하고 있음(김은성·안혁근, 2009: 13)
- 안전은 위험이나 사고의 발생이 완전히 차단된 상태 또는 위험과 사고로부터의 피해와 손실을 최소화하려는 상태라고 할 수 있음(이광희·이환성, 2017: 15)
- 위험이나 사고의 발생이 ‘완전히 차단된 상태’는 현실적으로 불가능. 즉, 재난과 사고 같은 불가항력적인 현상들은 인

- 9 -

재난 발생가능성이 존재하기 때문에 안전을 단순히 재난이나 사고가 발생할 염려가 없는 상태라고 안전을 정의하는 것은 바람직하지 않으며,

- 안전은 “단순히 위해요인이 없는 상태에서 나아가 위해요인의 발생에 대한 대비체제가 갖추어져있는 상태” (정지범·라휘문, 2015: 13)로 개념 정의하는 것이 정책적 관점에서 더 유용한 개념이라 할 수 있음

#### 다. 재난관리법상 재난 및 안전관리 정의

- 재난 및 안전관리 기본법<sup>1)</sup> 상 재난은 “국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것”을 의미하며 자연재난과 사회재난으로 구분됨(동법 제3조)<sup>2)</sup>
- 자연재난은 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, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해이며,

1) [시행 2018.4.17.] [법률 제15344호, 2018.1.16., 타법개정]

2) 재난 및 안전관리 기본법은 2004년 3월 11일 법 제정 이후 29차례에 걸쳐 개정이 이루어졌으나, 재난의 정의에 대해서는 개정이 이루어지지 않아 현재 각 중앙부처에서는 재난 통계 작성 시 사소한 사고 사례를 재난에 포함시키는 등 재난과 사고에 대한 개념이 혼동·혼용되어 사용하고 있는 실정이며, 또한, 재난 및 안전관리 기본법에서 재난, 안전 등에 대한 용어의 명확한 개념을 제공하고 있지 못하여 재난 및 안전 관련 개별 법령에서 용어 간 통일성이 미흡하다는 비판도 있음(김근영, 2008: 5-6)

- 10 -

- 사회재난은 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해<sup>3)</sup>와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계(이하 “국가기반체계”라 한다)의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해를 말함

- 재난관리는 “재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동”을 의미(동법 제3조제3호)하며, 예방-대비-대응-복구의 네 단계의 재난관리활동으로 이루어져 있음(국가위기관리기본지침 124호; 정지범, 2013: 12-13)
- 재난관리 단계는 각 단계마다 단절된 과정이라기보다는 각 과정의 활동 결과들이 다음 단계에 영향을 미치는 상호 순환적인 성격을 지니며, 최종 복구활동의 노력 및 결과가 최초의 예방단계에 환류 되는 등의 과정을 통해 장기적인 재난관리역량 제고에 영향을 미침(채진, 2009: 12)

- 재난관리의 예방-대비-대응-복구의 각 단계의 활동들은 그 활

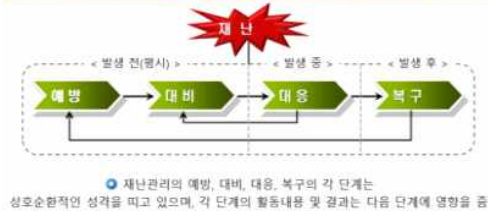
3) 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제2조(재난의 범위)는 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 제1호 나목에서 “대통령령이 정하는 규모 이상의 피해”라 함은 다음 각 호의 1에 해당하는 것으로, 1. 국가 또는 지방자치단체 차원의 대처가 필요한 인명 또는 재산의 피해, 2. 그 밖에 제1호의 피해에 준하는 것으로서 행정안전부장관이 재난관리를 위하여 필요하다고 인정하는 피해”라고 규정하고 있음

- 11 -

동들 자체가 효율적으로 이뤄져야 할 뿐만 아니라는 상호 유기적으로 연결되고 통합적으로 연계 되어야 그 효과를 높일 수 있음(양기근, 2004b: 50-52; 김종양, 2004: 49-50)

- 따라서 아래의 그림과 같이 설명이 가능함

**재난관리란 국민의 생명, 신체 및 재산을 각종 재해로부터 예방하고 재난발생시 그 피해를 최소화하기 위한 일련의 활동**



**그림 2.1 재난관리 단계의 유기적 연계성**

자료: 류상일 외(2018)

○ 안전관리는 “재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 하는 모든 활동”을 의미함(재난 및 안전관리 기본법 제3조)

- 안전관리는 주로 공학이나 경영학 분야에서 사용되어 온 용어로, 산업현장 또는 사업의 운영 과정에서 일어날 수 있는 재난의 근절을 위한 합리적·조직적인 시책이라고 할 수 있으

며, 안전관리를 “사고방지업무를 위한 계획, 조직, 시행, 협조, 통제, 조정하는 업무라고 할 수 있기 때문에 광의의 재난관리와 일맥상통 하는 것으로 보는 관점” (정기성, 2001; 정완택, 2003: 8-9; 김은성·안혁근, 2009: 13-14)도 있으나, 우리나라는 아직까지 안전관리의 주요 내용과 범위 등 명확한 개념 정의가 정립되어 있지 못한 실정(원소연, 2013: 11)

**표 2.1 재난관리법상 재난안전관리 관련 개념 정의**

구분	내용	
재난	국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것	
재난 유형	자연 재난	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, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해
	사회 재난	화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함)·화생방 사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계(이하 “국가기반체계”라 한다)의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해
	해외 재난	대한민국의 영역 밖에서 대한민국 국민의 생명·신체 및 재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 재난으로서 정부차원에서 대처할 필요가 있는 재난
재난관리	재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동	
안전관리	재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 하는 모든 활동	
안전기준	각종 시설 및 물질 등의 제작, 유지관리 과정에서 안전을 확보할 수 있도록 적용하여야 할 기술적 기준을 체계화한 것	

자료: 재난 및 안전관리 기본법 제3조 발제 정리

**라. 재난관리와 안전관리의 비교**

- 「재난 및 안전관리기본법」 상으로 재난관리와 안전관리의 통합적 관리를 지향하고 있는 것으로 보임
  - 행정안전부가 재난 및 안전관리에 대한 총괄기관으로서의 역할을 담당하고 있음
- 일반적으로 재난관리와 안전관리는 관리방식 등에 있어 차이가 있는데, 관리방식 및 관리조직의 특성, 업무속도 등에 따라 차이가 있음(오윤경·정지범, 2016; 이광희·이환성, 2017)
  - 첫째, 재난관리의 경우 재난이라는 비상상황에서 전국가적 역할을 하나로 집중화하여 관리해야 하는 반면, 안전관리는 교통, 환경, 식품 등 정책 분야별로 분산적으로 관리하는 방식을 지향
  - 둘째, 재난관리의 경우 재난 발생의 위급 상황에 효과적이고 신속하게 대응하기 위해 명령·통제 중심의 계서제가 중심이 되는 반면, 안전관리는 다양한 전문 분야에서 일상적으로 수행되는 업무로서 이해관계자들 간 협조적 네트워크를 강조하는 경우가 많음
  - 셋째, 재난관리는 긴급한 재난 상황에 대응하기 위해 업무속도가 빠른 반면, 안전관리는 일상 업무를 행하는 것으로서 상대적으로 업무속도가 느림

**표 2.2 재난관리와 안전관리의 차이**

항목	재난관리	안전관리
관리방식	· 집중관리(통합적 관리)	· 분산관리(부서별 관리)
관리조직 특성	· 명령과 통제 중심의 계서제 중심 · 주요 이해당사자 네트워크 활용	· 다양한 이해당사자를 포함하는 네트워크적 협력
업무속도	· 빠름	· 상대적으로 느림
범위	일정 규모 이상의 피해(단수가 공통적으로 겪는 피해)	개인적 피해 포함
원인제공	자연현상, 인간 활동 및 사회적 현상	시설 및 물질
내용	재난예방-대비-대응-복구를 위한 모든 활동	시설 및 물질 등으로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위한 모든 활동

\* 재난관리의 경우에도 통합관리와 분산관리의 견해 대립이 있으며, 재난관리와 안전관리의 차이는 절대적인 차이가 아닌 상대적 차이 정도로 이해되어야 함  
 자료: 오윤경·정지범(2016: 22); 이광희·이환성(2017: 18); 안광찬 외(2017: 56) 수정

- 재난관리 및 안전관리의 이러한 차이로 인하여 「재난 및 안전관리 기본법」 상의 재난관리와 안전관리의 통합적 관리 지향에 어려움이 현실적으로 존재함
  - 최근 선진국들의 재난 및 안전관리의 동향과 범위를 분석할 때, 재난을 포함하는 안전의 범위는 기존의 재난관리 범위를 초월하여 포괄적 안보 차원에서 확장되고 있음(안광찬 외, 2017)





그림 2.2 안전의 범위

자료: 안광찬 외(2017: 56) 수정

#### 마. 재난관리의 단계

- 재난은 피해의 정도와 규모가 커서 그 사회의 자원과 역량으로는 해결할 수 없는 재해라고 정의
  - 재난의 관리는 국가와 지방정부의 모든 조직과 자원, 지역사회 및 시민사회, 민간기업 등의 총체적 협력 없이는 해결될 수 없을 것임
- 최근 재난 발생의 추이는 과거의 자연적 요인 위주에서 점차 기술적 요인이 증가하고 있으며, 재산 피해보다는 인명 피해와

4) 자연재난으로 인해 발생하는 기술재난을 자연-기술 복합재난(Natural disaster triggered Technological disaster: Natech)이라고 함

2차적인 영향에 의한 사회적 피해가 심각해지고 있음(양기근 외, 2016: 27)

- 오늘날 이러한 재난의 특성을 파악하고 효율적인 재난관리를 위해서는 재난취약계층에 대한 관리가 무엇보다 중요해지고 있음
- 재난관리란 재난으로 인한 피해를 극소화하기 위하여 “재난의 예방, 대비, 대응, 복구와 관련하여 행하는 모든 활동”으로 정의되며, 재난 및 안전관리 기본법은 동법 제1조(목적)에서 밝히고 있듯이 재난의 예방, 대비, 대응, 그리고 복구 과정을 상정하고 입법화되었음
  - 재난 및 안전관리 기본법 제1조는 “각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리 체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화 활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.”라고 규정하고 있음
- 재난관리는 시간 국면에 따라 재난 발생 이전의 예방, 대비 단계와 재난 발생 이후의 대응, 복구 단계로 구성된 과정모형에 입각하고 있음(Petak, 1985; Clary, 1985; Mushkatel & Weschler, 1985; Wallace & De Balogh, 1985; Hy & Waugh, 1990; Drabek, 1991; Godschalk, 1991; 김영규·임송태, 1997; 이재은, 2002: 169-171 재인용)

- 즉, 재난관리 과정은 일반적으로 재난의 생애주기(life-cycle)에 따라 예방 및 완화(mitigation), 대비(preparedness), 대응(response), 그리고 복구(recovery)의 4단계 과정으로 분류됨

표 2.3 재난관리 단계별 주요 활동 내용

구분	주요 활동 내용
재난 발생 이전 단계	예방·완화 단계 (mitigation) 위험성 분석 및 위험지도 작성, 건축법 제정과 정비, 재해보험, 토지 이용관리, 안전 관련 법규 제정 및 정비, 체제 지원 등
	대비 단계 (preparedness) 재난대응 계획 수립, 비상경보 체제 구축, 비상통신망 구축, 유관기관 협조 체제 유지, 비상자원의 확보 등
재난 발생 이후 단계	대응 단계 (response) 재난대응 계획의 시행, 재해의 긴급대응과 수습, 인명구조·구난활동 전개, 응급의료 체계 운영, 환자의 수송과 후송, 의약품 및 생필품 제공 등
	복구 단계 (recovery) 잔해를 제거, 전염병 예방 및 방역활동, 이재민 지원, 임시거주지 마련, 시설복구 및 피해 보상 등

자료: McLoughlin(1985); 김종환(2005: 626 재인용)

- 첫째, 예방·완화(mitigation)는 재난이 실제로 발생하기 전에 재난 촉발 요인을 제거하거나 재난 요인이 표출되지 않도록 억제 또는 예방하는 활동을 의미함(McLoughlin, 1985: 166)
  - 이는 위험 감소 계획을 결정·집행하고, 각종 재난으로부터 인간의 생명과 재산에 대한 위협의 정도를 감소시키는 장기적인 정책으로 이루어져 있음
  - 예방단계의 주요 활동으로는 사전 예방 대책의 수립, 재난 피

- 18 -

해 감소 방안의 마련, 재난 영향의 예측 및 평가, 안전 기준 설정, 재난 요인 사전 제거, 위험 요인에의 노출 감소 등이 있으며

- 구체적인 세부 활동에는 규제 및 법령의 정비, 재난 취약시설(물)에 대한 주기적 점검 및 규제, 주요 재난시설(물)에 대한 연계 관리계획의 수립, 재난 업무의 전담요원 확보, 위험 시설이나 취약시설에 대한 보수·보강 계획, 위험 요소에 대한 사전관리, 발생 가능한 것으로 판단되는 재난의 탐색 및 조치, 개발사업에 대한 사전 재난영향 평가, 재난영향의 감소를 위한 강제 규제 방안 마련, 기상정보 및 재난 취약 요인에 대한 분석 등이 있음
- 이러한 예방활동을 통해 인명구조와 부상의 감소, 재산상 손실 예방이나 손실의 감소, 사회적 혼란과 스트레스의 최소화, 중요 시설물의 유지, 사회 기반시설의 보호, 정신적 건강 보호, 정부와 공무원의 법적 책임 감소, 정부 활동을 위한 긍정적인 정치적 결과의 제공 등과 같은 성과나 편익을 얻을 수 있음(Godschalk, 1991: 131; 이재은 2002: 169)
- 둘째, 대비(preparedness)는 재난 발생 시의 대응활동을 사전에 준비하기 위한 대응능력개발활동을 말함(Clary, 1985: 20; Petak, 1985: 3; McLoughlin, 1985: 166)
  - 대비단계에서의 활동은 사전 훈련 및 협조 체제의 유지, 대응자원의 확보 및 비축, 그리고 재난경보 체제의 구축 등이 포함되며,

- 19 -

- 세부 사항으로는 재난 유형별 사전 교육훈련 실시, 표준운영절차(SOP)의 확립, 재난 종류별 유관 기관 확인, 자원 보유기관의 확인 및 응급 복구를 위한 자재 비축 및 장비의 가동 준비, 자원 수송 및 통제계획 수립, 필요한 자원의 긴급 자원 대책 수립, 재난 예·경보 시설 및 체계의 구축, 주민 대피를 위한 홍보 업무의 체계화, 그리고 재난 관련 비상방송 협조 체계의 구축 등이 있음

○ 셋째, 대응(response)은 재난이 발생한 경우 재난관리 기관들의 각종 임무 및 기능을 실제 적용하는 활동임

- 대응단계의 활동은 예방, 대비 단계의 활동과 연계하여 제2의 손실 발생 가능성을 줄이고, 복구단계에서 발생할 수 있는 문제들을 미리 최소화시키는 활동을 의미하며(Drabek, 1985: 85; Petak, 1985: 3)<sup>5)</sup>
- 대응단계의 주요 활동으로는 대응 기관 사이의 협조 및 조정, 피해자 보호 및 구호 조치, 피해 상황 파악 및 응급 복구 등이 있다. 그리고 세부 활동으로는 현장지휘소 및 상황실 운영, 관련 기관 사이의 의견 조정 및 의사 결정, 대응 기관별 활동 목표와 역할의 명확화, 피해자 및 이재민의 수용시설 확보 및 관리, 희생자 탐색구조와 응급의료 지원, 의연금품과 구호물자 전달 체계, 긴급복구계획의 수립 등이 있음

5) 대응 단계에 필요한 공통 기능으로는 경보, 소개, 대피, 응급의료, 희생자 탐색·구조, 재산 보호 기능 등이 있음(Siegel, 1985; Wallace & De Balogh, 1985; Perry, 1985; 이재은, 1998)

○ 넷째, 복구(recovery)는 피해지역이 재난 발생 직후부터 재난 발생 이전 상태로 회복될 때까지의 장기적인 활동 과정임

- 복구단계의 활동은 초기 재난 상황으로부터 정상 상태로 돌아올 때까지 지원을 제공하는 지속적인 활동을 의미하며<sup>6)</sup>
- 복구단계의 활동으로는 복구 상황의 점검 및 관리, 피해 파악 및 긴급 지원, 재난 발생 원인에 대한 분석 및 평가가 있으며, 세부 활동으로는 중장기 복구계획 수립 및 복구의 우선순위 결정, 복구장비 및 복구 예산 확보를 위한 방안 마련, 복구 지원을 위한 관계 기관들과의 협조, 피해 상황의 점검, 긴급 지원물품의 제공, 피해자 보상 및 배상관리, 재난 발생원인 및 문제점 조사, 개선안의 마련 및 유사 재난 재발 방지책 마련, 피해 유발 책임자 및 책임기관에 대한 법적 처리 등이 있음

○ 최근 재난관리에서는 재난의 복구보다는 예방 및 대비로 패러다임이 전환됨에 따라 미국이나 일본과 같은 선진국에서는 과학기술을 활용한 재난의 예방 및 대비를 가속화하고 있음

6) 루빈(Rubin, 1991: 224-259)은 효과적인 복구전략으로 첫째, 해당 지방정부의 자원뿐만 아니라 상급 지방정부 및 연방정부의 재정 및 기타 자원의 지원 확보 방안 마련, 둘째, 해당 지역의 희생자와 가족뿐만 아니라 위기관리 활동가·자원봉사자들의 복구활동에 대한 적극적인 지원을 지적하고 있음. 김보현·박동균(1995: 132)은 복구 과정이 배분적 성격을 지닌다고 하면서, 복구 과정에서 투자되는 재원이 어떤 기준에 의하여 어디에 그리고 누구에게 그 혜택이 돌아가느냐 하는 측면은 단순한 기술적 측면이 아닌 가치의 권위적 배분이라는 측면에서 정책적 중요성이 높다고 강조하고 있음(이재은, 2002: 170)

- 과거 재난 발생 시 재난 피해를 복구하는 ‘복구’ 중심의 재난관리는 최근에 들어서면서 ‘예방’ 및 ‘대비’를 중시하는 기조로 변화하고 있음
- 미국의 경우, 1990년대 들어 재해 대응과 복구에 의존하던 것에서 벗어나 위험과 재해로 인한 피해 규모를 줄이기 위한 예방 및 대비 중심으로 재난정책의 방향을 바꾸고 있음
- 우리나라의 경우도 복구 중심의 재난관리에서 탈피하여 예방 및 대비를 위한 다양한 국가 차원의 제도가 시행되고 있고, 재난 예방을 위한 R&D 투자도 점차 증가하기 시작하였음(양기근 외, 2016)

## 2.1.2 재난과 레질리언스

### 가. 레질리언스의 의미

- 레질리언스를 사전에서는 ‘어려움, 힘들으로부터 신속히 회복하는 능력’ (Oxford English Dictionary, 2016), ‘문제가 생긴 이후 문제가 생기기 이전의 좋았던 상태로 신속히 돌아갈 수 있는 능력’ (Cambridge Dictionary, 2016)으로 정의
- 학자들은 레질리언스를 탄력성, 회복탄력성, 회복역량, 적응유연성 등으로 다양하게 지칭하고 있으며, 그 정의 또한 학자에 따라 다양한 차이를 보임(조원섭, 2017: 17)

- 22 -

- 학자들의 정의가 공통적으로 전제하고 있는 두 가지 본질적인 속성이 있는데 그것은 바로 ‘어려움’ 과 ‘긍정적 결과’ 임. 학자에 따라서 레질리언스의 정의는 4가지로 분류할 수 있음. 보호요인으로 한정하는 경우, 보호요인이 작동하는 과정으로 설명하는 경우, 긍정적인 결과로 한정하는 경우, 보호요인과 그것들이 작동하는 과정을 통해 긍정적인 결과가 발생하는 일련의 현상으로 정의하는 경우가 그것임(조원섭, 2017: 17-18)
- Rutter(1985)와 Luthar 등(2000)은 레질리언스를 자신감, 자기 효능감과 같은 개인의 특성이나 능력으로 정의하였음
- 반면 Dyer와 McGuinness(1996)와 Fergus와 Zimmerman(2005)은 레질리언스를 어려움을 경험한 후 긍정적 적응을 이루어가는 과정으로 정의하였음
- Carver(1998)와 Masten(2001)은 레질리언스를 긍정적 적응 혹은 원상태로의 회복이 이루어진 결과 상태로 정의하는 차이를 보임
- 통합적인 관점을 적용한 Masten, Best와 Garmezy(1990), Masten(2001), Wald(2006), Taylor(2006), Asmundson(2006), Jang과 Stapleton(2006), Leipold와 Greve(2009)는 레질리언스를 개인의 특성과 능력이 작동하는 과정을 통해 긍정적인 결과가 나타나는 일련의 현상으로 정의함

- 23 -

표 2.4 레질리언스의 정의

특성	정의	연구자
개인특성	“상당한 어려움의 경험에도 불구하고 긍정적인 적응을 유지하는 개인의 특성들”	Luthar, Cicchetti, & Becker, 2000
	“어려움에 직면하여 변형을 가능하게 하는 개인적인 특성들”	Connor & Davidson, 2003
능력	“상당한 어려움에도 불구하고 성공적으로 회복 또는 적응하는 능력”	Rutter, 1985
	“어려움을 겪으면서 개인이 자신의 힘과 능력을 잃었지만 이전의 적응수준으로 돌아오고 회복할 수 있는 능력”	Garnezy, 1993
	“생의 과정 가운데 상황이나 어려움, 스트레스, 고통을 성장의 경험으로 전환하고 앞으로 나아가는 능력”	Polk, 1997
	“가까운 사람의 죽음, 폭력적이거나 삶을 위협하는 상황과 같이 세상으로부터 개인을 고립시키고 잠재적으로 파괴시킬 가능성이 높은 사건들에 노출되었음에도, 상대적으로 안정적이고 건강한 수준의 심리적 신체적 기능을 유지하는 능력”	Bonnano, 2004
	“도전을 정복하면서 반응적으로 회복하는 것뿐만 아니라 적극적으로 배우고 성장할 수 있게 하는 계속되는 보호적인 능력”	Youssef & Luthans, 2007
	“중대한 변화, 어려움, 혹은 위험 속에서 성공적으로 대처하는 개인의 능력”	Lee & Cranford, 2008
과정	“위험상황에 대한 인간의 반응과 관련한 요인을 변화시켜 취약성을 강화하고 보호요인을 향상시키는 과정”	Rutter, 1987
	“사람들이 어려움으로부터 회복하여 그들의 삶을 지속해나가는 과정”	Dyer & McGuinness, 1996
	“위험에 노출되어 나타나는 부정적인 효과를 극복하고, 트라우마 경험을 성공적으로 대처하며, 위험과 관련된 부정적인 역경(지나온 경로)을 피하는 과정”	Fergus & Zimmerman, 2005
	“어려움에 성공적으로 적응하는 역동적 과정”	Zautra, Hall, &

- 24 -

		Murray, 2008
	“스트레스와 트라우마의 주요 원인들에서 효과적으로 빠져나가거나, 적응하거나, 원인들을 관리하는 과정”	Windle, 2011
긍정적 적응 또는 회복	“어려움 경험 후 어려움 이전의 항상성 상태로의 회복”	Carver, 1998
	“적응이나 발달에 미치는 심각한 위협에도 불구하고 나타나는 긍정적 신념”	Masten, 2001
	“상당한 위험 혹은 어려움의 맥락 안에서 긍정적인 적응을 하는 패턴”	Masten, Powell, & Luthar, 2003
	“심각한 후유증을 가지고 볼 수 있는 고통스러운 위험상황 경험에도 불구하고 상대적으로 좋은 심리학적 결과를 가지는 것”	Rutter, 2006
성장	“심각하거나 만연한 어려움에도 불구하고 능력이 개발됨”	Egeland, Carlson, & Sroufe, 1993
	“해당된 연령에 기대되는 학업적, 사회적 능력을 성취한 상태”	Masten & Coatsworth, 1998
일련의 현상	“도전을 요하거나 위협적인 상황임에도 불구하고 성공적으로 적응하는 과정, 능력, 혹은 결과”	Masten et al., 1990
	“적응과 발달에의 심각한 위협에도 불구하고 좋은 결과로 특징지어지는 일련의 현상”	Masten, 2001
	“어려움 경험에도 불구하고 긍정적인 적응 또는 정신적 건강을 유지 혹은 재획득하는 능력”	Wald et al., 2006
	“부담이 되는 어려움의 상황으로 나타나는 부정적인 결과로부터 회복하거나 결과를 회피하여 성공적으로 발달 혹은 발달의 가능성, 잠재적인 발달로 이어지는 일련의 현상”	Leipold & Greve, 2009

자료: 조원성(2017: 20-21 재인용)

#### 나. 레질리언스의 관련이론

○ 레질리언스 이론은 서로 다른 정의와 개념들의 관계에 따라 학

- 25 -

자별로 상이. 일반적으로 다른 레질리언스 연구에 자주 인용되는 이론을 살펴보고자 함

- O' Leary와 Ickovics(1994)는 어려움에 직면했을 때 경험하는 신체적, 심리적 하락은 적어도 4가지 잠재적인 결과로 이어진다고 주장. 그 첫 번째 가능한 결과는 어려움을 경험하기 전의 기능수준이 어려움을 경험한 후 지속적으로 하락하는 것임. 두 번째 가능성은 어려움을 경험한 후 일정 정도의 기능수준이 하락한 상태로 회복되는 것임. 세 번째 가능성은 어려움을 경험하기 이전의 기능수준으로 서서히 혹은 신속하게 회복하는 것이며 이것을 레질리언스 또는 회복으로 명명함. 네 번째 가능한 결과는 어려움을 경험하기 이전보다 기능의 수준이 향상하는 것으로 변영으로 설명됨
- O' Leary와 Ickovics(1994)의 이론은 레질리언스를 신체적 혹은 정신적 기능수준에 근거하여 어려움에 따른 기능의 하락과 회복 정도에 따라 결과의 차이를 설명. 따라서 다른 이론에 비해 레질리언스 개념을 쉽게 이해할 수 있다는 장점이 있으나, 레질리언스의 결과를 평가하는 기준을 단순히 기능의 수준에 한정하였다는 한계가 있음. 또한 부정적 사건을 경험하더라도 레질리언스의 보호요인의 영향력 정도에 따라 기능수준의 하락 정도가 차이 날 수 있다는 점을 고려하지 못하였고, 부정적 사건 경험으로 인해 기능수준이 하락하는 시점부터 레질리언스의 긍정적인 결과가 나타나기까지 소요되는 시간에 대해서도 고려하지 못했다는 한계를 가지고 있음

- 26 -

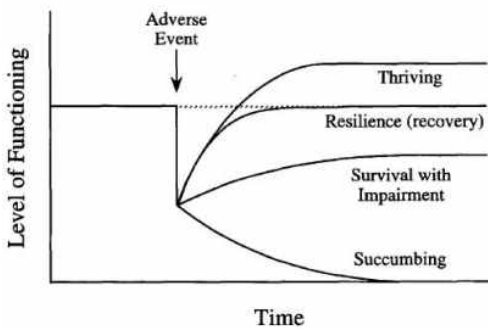


그림 2.3 Potential responses to Trauma

자료: O'Leary & Ickovics(1994)

- Richardson(2002)은 레질리언스 메타이론에서 개인과 개인을 둘러싼 환경의 영향을 고려하여 레질리언스 보호요인과 보호요인이 작동하는 과정 및 그 결과를 통합하여 이론화하였음
- 그의 이론에 따르면 신체적, 정신적, 영적 향상성을 유지하려는 개인은 스트레스와 어려움, 위협 사건을 경험하면서 향상성을 위협받게 되고 다양한 보호요인들이 향상성을 유지하기 위해 완충역할을 하게 됨. 보호요인의 역할이 불충분하거나 스트레스 요인의 영향이 강하면 개인은 향상성을 잃고 분열 상태를 경험하게 되고, 대처를 통해 재통합과정이 시작됨

- 27 -

- 재통합은 4가지 형태를 보이는데, 역기능적 재통합, 상실을 동반한 재통합, 원래 수준의 항상성으로의 재통합, 이전 수준의 항상성보다 더 발전한 수준의 재통합이 그것임. 이전 수준보다 더 발전한 수준으로의 재통합을 가장 바람직한 형태의 재통합으로 간주

○ Richardson(2002)의 이론에서는 어려움과 레질리언스 보호요인의 상호관계를 잘 반영하고 있으며, 어려움을 경험하면 분열과정을 거쳐 재통합이 일어난다는 레질리언스의 과정적 측면을 잘 설명하고 있음

- 이 이론에서는 재통합의 다양한 형태와 그것이 가지고 올 수 있는 결과에 대해 설명하지만, 재통합단계 이후 발생하는 긍정적 혹은 부정적 결과를 재통합단계만큼 비중 있게 다루지 않았음. 또한 분열과 재통합을 통해 그 결과가 나타는 데 있어 소요되는 시간에 대한 고려가 없으며, 이전의 항상성 수준으로의 재통합 또한 resilient reintegration에 포함하는 것을 고려해볼 수 있음

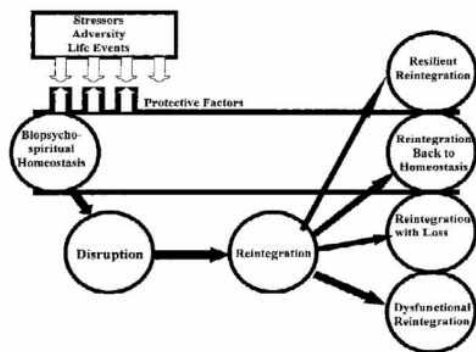


그림 2.4 The Resiliency Model

자료: Richardson(2002)

○ Herrman 등(2011)은 레질리언스 혹은 항상성의 상태가 보호요인과 위험요인의 영향에 따라 변화하는 것으로 설명

- 보호요인으로서의 레질리언스 요인은 성향, 유전 등의 개인적 특성과 가족, 친구, 사회적 네트워크 및 문화 등 다양한 수준 및 환경적 요인을 포함하고 있음. 위험요인으로 어려움, 상실, 관계의 문제, 위험 사건의 경험 등이 포함됨. 위험요인과 보호요인의 불균형 상태로 인하여 항상성, 레질리언스는 성장과 변영의 상태 혹은 분열과 역기능 상태, 정신건강문제로 귀결

- Herrman 등(2011)의 이론은 레질리언스 보호요인과 위협요인을 구체적으로 설명하고 이들의 균형관계를 잘 반영하였으며, 기능 수준에서의 부정적 결과뿐만이 아니라, 분열상태, 역기능상태, 부정적인 정신건강결과를 포괄한 레질리언스의 부정적인 결과도 제시하였다는 것이 다른 이론과의 주요한 차이점임
- 하지만 이 이론에서 어려움을 경험하는 것과 항상성을 유지하거나 위협하는 데 영향을 미치는 위협요인을 구별하지 못하였고, 이전 항상성 수준으로 회복하거나 성장하는 데 소요되는 시간에 대한 고려가 없었다는 점, 어려움을 경험한 이후 어떤 과정을 거쳐 보호요인이 작동하고 긍정적인 결과를 이끌어내는지에 대한 과정적 측면의 고려가 부족했다는 점의 한계를 가지고 있음

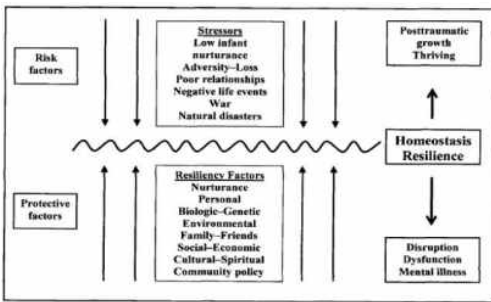


그림 2.5 Factors that enhance or reduce homeostasis or resilience

자료: Herrman et al.,(2011)

- Windle(2011)은 레질리언스 이론은 아니지만, 레질리언스 요인을 도식적으로 설명하기 위해, Dahlgren & Whitehead(1991)의 모델을 차용하여 레질리언스를 구동하는 데 필요한 자원과 자산의 다양한 층위와 종류를 제시하였음
- 이 모형은 레질리언스의 정의와 과정, 그 긍정적인 결과를 반영하지는 못하지만, 개인, 가족, 이웃과 사회, 정책수준에서 레질리언스 보호요인이 존재한다는 것을 나타내고 있음





그림 2.6 Example of layers of resources and assets that facilitate resilience

자료: Windle(2011)

#### 다. 재난에서의 레질리언스

- 재난은 발생 및 피해예상 범위·정도를 정확히 예측하기 어렵고, 발생 양상이 다양하고 새롭게 등장하는 여러 요인들에 의해 복합적으로 나타나면서 사회에 불안과 주춤을 주고 있음. 동시에 인적·사회적 재난의 발생 횟수 증가와 더불어 재난의 일상화·대형화·복합화라는 변화가 동시에 진행되고 있음(박진희, 2015: 92-93). 이러한 변화와 맞물려 재난관리의 패러다임도 변화하게

- 32 -

되었음

- 기존의 재난관리 패러다임은 위험에 대한 과학주의적 접근법을 근간으로 소수의 전문지식을 가진 전문가들만이 재난관리할 수 있다는 기술관료주의적 탑-다운 방식이었음(이영희, 2014: 61). 또한 재난을 분리되고 비정상적인 것으로 보고 재난관리에 필요한 기술 개발, 법적 제도 정비 등을 통해 사후 대응적으로 현상을 복구하는 것에 역점을 두었음(박진희, 2015: 93)
  - 그러나 많은 경우에 재난 위험의 합리적 예측·통제가 불가능하고, 재난 발생 이후 초기 대응에는 재난이 발생한 곳에 거주하고 있는 시민들이 훨씬 효과적으로 수행·관리할 수 있다는 것(이영희, 2014: 62)을 2007년 허베이스퍼리트호 원유유출 사고, 2014년 세월호 참사, 2017년 중부지역 집중호우를 통해 확인할 수 있었음
  - 더불어 재난 레질리언스의 도입으로 실제 재난이 발생하였을 때 신속히 대응할 수 있는 지방정부 및 시민사회 중심, 재난이 발생하였을 때 단순히 복구에만 집중하는 것이 아니라 사전에 발생 가능성을 낮추고, 재난이 발생하여도 재난 발생 이전으로 빠르게 회복할 수 있도록 하는 흐름으로 변화하였음(김가희, 2018: 16)
- 재난 레질리언스(Resilience)는 “공동체나 개인의 재난 취약성을 완화시켜 재난의 발생 가능성을 낮출 뿐만 아니라 재난이 발생하더라도 재난 발생 이전의 수준으로 시스템의 능력을 회복

- 33 -

시켜 주는 힘” (양기근, 2016: 146), “지역사회의 시스템 성능을 정상적 상황에서의 시스템 성능수준으로부터 크게 떨어뜨리지 않음과 동시에 정상적 상황에서의 시스템 성능수준으로 신속히 회복할 수 있는 지역사회의 시스템 능력” (강상준 외, 2013: 24)으로 정의할 수 있음

- 따라서 재난 레질리언스가 확보된 시스템은 재난피해의 확률을 감소시키고, 재난의 결과인 사망, 손상, 경제, 사회적 피해와 복구에 소요되는 시간을 감소시킬 수 있음(김태현 외, 2011: 66)
- 또한 자연재해분야에서의 커뮤니티 레질리언스는 최근 강조되고 있는 개념임. 레질리언스는 생태계가 장애(disturbance)에서 회복하는 과정을 기술하는 데서부터 사용되었음(Holling, 1973)
- Milleti(1999)는 이와 같은 개념이 자연재해라는 장애에서 커뮤니티가 회복하고 적응하는 능력을 나타내는 것으로 이용하였음. 이후 기후변화에서도 커뮤니티가 적응해 나가는 능력으로 확장되었음(Peacock et al., 2009)
  - 커뮤니티는 자연재해로 인해 발생하는 부정적 영향을 최소화하여야 하는 역할을 효과적으로 수행하기 위해서, 커뮤니티가 가진 역량을 바탕으로 레질리언스를 강화해야 함. 커뮤니티는 증가하는 자연재해의 악영향을 자체적으로 해결해야 하는 책임이 있음(US IOTWSP, 2007). 또한, 자연재해에 대한 책임은 커뮤니티가 지속가능한 사회를 유지하는 역할을 하는 것으로 이어질 수 있음(Beatley, 2009: 11)

- 따라서 자연재해에 대해서 커뮤니티가 적극적으로 지속가능성을 담보하기 위해서는 커뮤니티 레질리언스 개념이 정책에서 활용되는 것이 필요(박형준, 2014: 4)
- 이렇듯 회복탄력성은 다양한 학문분야에서 정의된 이후, 재난관리에 적용되어 사회과학분야에서 빈번하게 사용되고 있음(Klein et al., 2003: 39). 재난과 관련하여 회복탄력성 개념을 처음 사용한 Timmerman(1981)은 회복탄력성을 “위험적인 사건을 흡수하고, 복구할 수 있는 체계 혹은 체계 일부의 역량을 측정하기 위한 것” 이라 정의함. Timmerman(1981)의 연구 이후 다양한 연구에서 회복탄력성 개념을 정의하고 있음
- Blaikie et al.(1994)은 자연재해와 관련된 회복탄력성이란 “재해 스트레스에 대응하거나 적응하는 행위자(actor)의 능력(ability)” 으로 구호와 구조가 포함된 잠재적인 재해를 감안한 사전 계획의 준비를 강조함. 이와 유사하게 Wildavsky(1997)는 회복탄력성을 “위험이 발생한 이후 다시 회복하는(bounce back) 범을 학습하여 예상하지 못한 위험에 대응하는 역량(capacity)” 이라 정의함. 또한 Horne & Orr(1998: 31)는 회복탄력성을 “사건의 예상된 패턴을 방해하는 중요한 변화에 생산적으로 대응하기 위한 전체(a whole)로서 개인, 집단, 조직 체계의 근본적인 질(quality)” 이라 정의함
  - 또한 레질리언스 분야의 학자들 사이에서 논의된 개념을 바탕으로 UN/ISDR에서는<sup>7)</sup> 재난과 관련된 ‘Resilience’ 의 개념을 다음과 같이 통일시키고 있음. 회복탄력성이란 “재난에 노출

된 시스템, 조직 혹은 사회가 주요 기반시설과 기능을 보호하고 복원하는 것을 포함하여 시의적절하고 효율적인 방법으로 저항, 흡수, 수용, 복구할 수 있는 능력”을 말함

표 2.5 재난에서의 레질리언스 개념

학자	정의
Timmerman (1981)	위험적인 사건을 흡수하고, 복구할 수 있는 체계 혹은 체계 일부의 역량을 측정하기 위한 것
Blaikie et al. (1994)	재해 스트레스에 대응하거나 적응하는 행위자의 능력
Wildavsky (1997)	위험이 발생한 이후 다시 회복하는 법을 학습하여 예상하지 못한 위험에 대응하는 역량
Horne & Orr (1998)	사건의 예상된 패턴을 방해하는 중요한 변화에 생산적으로 대응하기 위한 전채로서 개인, 집단, 조직체계의 근본적 질
UN/ISDR (2006)	재난에 노출된 시스템, 조직 혹은 사회가 주요 기반시설과 기능을 보호하고 복원하는 것을 포함하여 시의적절하고 효율적인 방법으로 저항, 흡수, 수용, 복구할 수 있는 능력
Foster (2006)	장애를 예상, 준비, 대응, 복구하는 능력
Zhou et al., (2009)	손실로부터 저항하거나 복구하는 능력

자료: Burton(2012); 강상준 외(2013: 14)

- 또한 재난 레질리언스 관련 선행연구의 경우 김태현 외(2011)부터 이대웅·권기현(2017) 등 다양한 연구가 나타나고 있음
- 그러나 대부분의 내용이 최근의 연구결과이며, 실질적으로 재

7) 유엔 국제재해위험경감기구(UN International Strategy for Disaster Reduction: UN/ISDR) (<http://www.unisdr.org/we/inform/terminology>)

난과 관련된 레질리언스에 대한 연구는 그리 많지 않은 상황

표 2.6 재난 레질리언스 선행연구

연구자	연구주제 및 내용
김태현 외 (2011)	연구주제: 재난관리를 위한 도시 방재력 개념 및 기능적 목표 설정 연구내용 · 도시 방재력의 목표 - 현행 지역안전도 진단의 개선뿐만 아니라 도시계획 및 정비사업 추진 시방재력 형성을 위한 진단지표 설정과 도시 방재계획 수립 근거 및 개념적 준거로 활용 가능 - 도시방재계획 및 관리지침 제시를 위해 공간과 시설, 인구 등 도시 구성요소들을 방재관점에서 분류하는 작업 필요
신상민·박희경 (2015)	연구주제: 지역사회 재난 단력적 대응을 위한 통합 재난안전 관리체계 개선방향에 관한 소고 연구내용: 지속가능성/레질리언스 원칙 기반한 국가통합재난안전관리 개선방향 · 국가 통합재난안전관리 개선방향 논의 - 재난관리 요소의 다양성 및 비용효율성 확보 - 다양한 행위자 참여 및 적극적 참여 유도 - 재난관리 단계별 통합형/분산형 관리체계 균형적 활용 - 조직 및 시스템간 상호협력 및 연계 강화 - 재난관리체계의 기능적인 통합화 - 국민 안전의식, 사회적 양식 및 안전가치 제고 - 공공조직의 부패 및 관행 통제 - 시스템적 이해 및 종합적 관리 - 의사결정의 다양한 이해관계자를 참여 및 협력 유도 - 관리 단계별 학습 및 피드백 역량 강화 - 개인/커뮤니티/자체의 재난안전관리 역량 및 책임 강화(행위자 역량강화 포함)
양기근 (2016)	연구주제: 재난 취약성 극복과 복원력 향상방안: 재난 취약성과 복원력의 개념적 통합을 중심으로 연구내용: 재난 취약성 극복과 복원력 향상 방안 · 인적자본: 사회 전반의 안전불감증 해소 · 경제적자본: 자기책임원칙에 따른 실질적 보상제도 도입으로 국민 스스로 재난관리주체로 개인소유시설물에 대한 위험관리를 실천, 재난보험 정착, 재난안전 예산 규모 파악을 위한 제도적 개선 필요 · 사회적자본: 재난안전 관련 정부의 신뢰도 제고 위한 방안 강구

이대중 · 권기현 (2017)	· 제도적자본: 규제 실효성 확보를 위해 안전규제에 대한 개선 필요
	연구주제: 재난정책분야의 회복탄력성(Resilience) 결정요인 분석: 재난유형 가운데 자연재난을 중심으로 연구내용: 분석결과와 정책적 함의 · 지방정부가 구축하고 있는 재난 분야의 협력적 네트워크 수준이 높을수록 지방정부의 회복탄력성 향상에 긍정적인 영향을 미침 - 앞으로 재난정책에 지방정부의 회복탄력성 구축 및 향상이라는 방향성 제시, 지방정부 중심으로 한 지역내 이해관계자들과의 네트워크 구축 · 재난의 발생은 지방정부의 행정시스템과 지역사회를 구성하는 사회시스템, 지역주민들의 삶 등에 있어서 급격한 혼란을 가져옴 - 지방정부가 재난상황을 가정한 매뉴얼 구축 실시 필요 · 지역주민 간 상호작용이 지방정부의 회복탄력성 중요 요인 - 재난분야에서 지역사회 회복탄력성 향상을 위해 지역주민과 공공하고, 자신의 역량과 타자의 역량을 상호작용 필요

자료: 김가희(2018: 27)

## 라. 재난취약계층과 레질리언스

- 재난은 재난 자체의 특성 뿐 아니라 사회가 처해있는 자연환경이나 인위적 환경의 취약성, 재난취약계층의 취약성과 결합하여 특히 재난취약계층에게 더 큰 피해를 입힐 수 있음(장한나, 2016: 5)
  - 재난취약계층은 일반적인 시민들과 같은 규모의 재난에 영향을 받는다면이라도 개인의 취약성과 그에 따른 예방·대비·대응·복구 등 일련의 재난관리의 미흡함으로 더 큰 피해를 입을 수 있음
  - 재난취약계층의 취약성을 보완하기 위하여 재난취약계층이 속해있는 시민사회, 지방정부 등의 자원을 통해 재난 레질리언

- 38 -

스의 강화가 필요

- 재난취약계층이 보유하고 있지 못한 자원을 공동체 자본으로 보완해줄 수 있으며, 재난취약성 극복과 복원력 향상의 방안으로 제안될 수 있음. 공동체 자본은 경제적 자본, 사회적 자본, 인적 자본, 물리적 자본, 자연 자본, 제도적 자본 등으로 분류할 수 있음(장한나, 2016: 6; 양기근, 2016: 147-151)
- 재난취약계층의 재난 취약성은 개인적 차원, 공동체 차원, 국가적 차원에서 기인한 여러 요인에 의해 발생
  - 개인적 차원에서는 경제적 능력 부족, 선천적 또는 후천적으로 발병한 질병, 주거시설의 불안정성이나 주거환경의 특성, 연령 등의 요인들에 의해 재난에 취약하게 됨
  - 공동체 차원에서는 이웃 간의 소통 단절, 1인 가구의 증가, 도시화, 빈부격차의 확대 등의 요인이 재난약자에게 영향을 미침
  - 국가적 차원에서는 재난약자 대상 법제, 재난관리 시스템의 미비, 예산 부족, 대상별/재난유형별 소관부처마다 중복·혼재되어있는 제도 및 조직의 역할과 기능, 복지서비스 제공 재원 부족 또는 편중된 복지서비스 제공, 재난경보체계 발령·전달의 미흡 등이 재난약자에게 영향을 미침

- 39 -

표 2.7 공동체 자본 구성요소

구분	내용
경제적 자본	복지 증대, 빈곤 감소, 유사시 버틸 수 있는 기회 제공(보험), 복원 과정을 신속히 이끌 수 있는 소득, 저축, 투자 등 제공(예) 자기책임 원칙에 따른 실질적 보상제도 도입과 재난보험의 정착, 재난안전 예산규모 파악을 위한 제도적 개선 등
사회적 자본	자원에 대한 접근성을 제고시키는 신뢰, 규범, 네트워크 등을 통해 협조와 협력 촉진(예) 사회안전망 강화, 정부 신뢰도 회복을 위한 방안 강구
인적 자본	공동체 위험 인지, 위험요인 감소시키는 전략 수립 능력을 제고할 수 있는 교육, 건강, 기술, 지식, 정보 등이 포함(예) 사회 전반의 안전불감증 해소(재난안전교육의 의무화, 체험교육의 확대를 위한 체험시설 확충, 다양한 프로그램 개발, 재난안전교육 전문인력 양성, 재난안전취약계층의 재난안전복지서비스 향상 등)
물리적 자본	의사소통과 수송 등을 촉진시키고, 유사시 비상대비를 용이하게 해주는 주택, 공공시설, 사업 및 산업 등이 포함
자연 자본	모든 종류의 생명 유지의 토대이자, 자연재난으로부터 복구와 복원을 도와주는 원천이 되는 토지, 물, 생태계 등
제도적 자본	규제개혁(건강 및 안전에 대한 정부의 개입-안전 규제, 위험 규제) (예) 재난안전교육의 법제 및 교육·훈련 강화, 안전강화 방안 관련 법안 정비, 안전규제 실효성 확보 등

자료: · 장한나(2016: 6); 양기근(2016: 147-151)

- 일반적으로 재난취약계층은 개인적 차원의 요인조차 해결하기 어려운 상황에 있는 경우가 부지기수이며, 예방·대비는 물론 재난에 대응하기에도 벅찬 상황에 있는 경우가 많음
- 따라서 재난취약계층이 재난의 예방·대비·대응·복구의 일련의 과정에서 피해를 최소화하고, 레질리언스를 강화하기 위해서는 개인·공동체·국가적 차원에서의 영향요인 제거 및 영향 축소를 위한 노력이 필요

- 또한 재난취약계층 중 노인을 대상으로 한 연구로는 Ruff와 Keyes(1995)는 노인에 대한 긍정적 관심이 증대하는 한편 이전의 연구는 노인이 성장할 수 있는 능력을 간과 했다는 견해를 보이고 있음
- Bennett(1993)가 55세에서 98세의 사별한 남성노인을 대상으로 레질리언스 성취 경로를 통한 질적연구가 보고되고 있으며, 윤은지(2014)는 여성노인을 대상으로 우울증과 레질리언스의 상관관계를 보았으며, 백지은(2010)의 연구에서는 주관적 건강상태가 레질리언스에 영향을 미치는가에 대해 보고되고 있음
- 노인의 삶의 주기에서 경험하는 부정적인 경험 및 심리적 상태에도 불구하고 성공적으로 적응하는 능력으로서 레질리언스에 대한 연구에서는 노인에게 어려움을 극복할 수 있는 잠재적인 힘과 성장능력의 가능성을 제시해주고 있다(Lewis, 1983; 신형희·이혜정, 2009; 김희년·서홍란, 2010; 김신열·김순규·서효정, 2011; 김주환, 2011)
- 김주환(2011)은 강한 레질리언스는 역경과 고난에 대해 능동적 의미를 주어 기회로 바꾼다고 하였음. 박정숙(2013)은 레질리언스의 하위요인인 긍정성, 자기조절능력, 대인관계능력이 높을수록 우울과 노인자살 생각을 감소시키는 것으로 보고되었음. 정미경·이규미(2010)는 레질리언스와 우울은 부적인 상관관계로 유의미하게 나타났으며, 레질리언스가 높을수록 우울수준이 낮은 것으로 보고되었음. 김현덕(2011)의 연구결과에

서 우울과 스트레스는 레질리언스에 부적 상관관계로 유의미한 결과가 나타났음

- 이처럼 레질리언스는 노년기에 현실을 단호하게 수용하고 부정적 상황에 반박할 수 있는 요인으로 간과할 수 없으며 사회복지분야에서 연구가 활발히 이루어져야 함은 분명한 사실
  - 왜냐하면 생애주기에서 반드시 한번 이상은 부정적 경험에 노출되어야만 하는 노인이 삶을 긍정적으로 적용할 수 있도록 레질리언스를 강화시킬 필요성이 있다고 판단됨
- 그렇다면 노인이 생애 주기에 한번은 반드시 심리적으로 부정적인 경험을 하는 데에도 불구하고 레질리언스가 강한 노인은 제2의 인생을 설계하며 성공적인 노년을 맞이할 수 있다고 봄. 반대로 레질리언스가 약한 노인은 지속적으로 우울의 심리적 상태에 빠지게 되며 나아가 자살 위험군에 놓이게 될 것임
  - 따라서 레질리언스의 조절효과에 관한 연구를 고찰한 결과 최정민(2010)은 60세 이상의 노인을 대상으로 노인의 스트레스와 자살생각에 레질리언스의 조절효과를 중심으로 한 연구결과에서 심리적 스트레스가 자살생각에 영향을 미칠 때 레질리언스가 조절효과가 있는 것으로 보고되고 있음. 체육학 분야에서의 연구로 최미리·이양출(2012)의 연구 결과에서는 노인의 여가스포츠 참가에 따른 우울 수준과 레질리언스의 완충효과 검증결과 레질리언스는 우울에 대한 생활스트레스의 영향을 감소시키는 것으로 보고되었음

- 42 -

- 따라서 노인과 관련된 레질리언스의 연구는 재난에서의 레질리언스 연구에도 시사하는 바가 큼
  - 이는 결국 노인의 특성과 연계하여 레질리언스를 이해할 필요가 있으며, 이를 통해 지역사회와 함께 재난복구를 이루어갈 필요가 있음

#### 마. 지역사회와 레질리언스

- 회복탄력성의 개념에서 알 수 있듯이 회복탄력성에는 안정보다 적응(adaptation)의 개념이 포함됨(Norris et al., 2008: 130). 특히, 지속가능성(sustainability)의 개념과 연계하여 지방자치단체의 자원을 더 지속가능할 수 있게 사용하도록 하는 의미를 담고 있음
  - 이와 관련하여, Tobin(1999)은 지속가능하고 회복탄력성 있는 지역사회 틀(sustainable and resilient community framework)을 세 가지 모델을 제시하여 설명하고 있음. 즉, 세 가지 모델에 기초한 틀을 통해 재해 환경에서 지속가능하고 회복탄력성 있는 지역사회를 구축할 수 있다는 점을 강조함
    - 첫째, 완화 모델(mitigation model)로 재난의 기획은 재난으로부터의 위협과 노출을 감소시킬 수 있는 완화 프로그램이 포함되어야 함
    - 둘째, 복구 모델(recovery model)로 단·장기간 회복력을 향상시키기 위해 재난발생 이후의 계획이 포함된 종합적인 기획

- 43 -

접근법이 요구됨

- 셋째, 구조적·인지적 모델(structural·cognitive model)로 지속가능하고 회복탄력성 있는 지역사회 구축과 관련된 프로그램에 효과적으로 영향을 미칠 수 있는 구조적·인지적 요인의 주의 깊은 고려가 필요함
- 이러한 세 가지 개념적 모델은 지속가능하고 재난에 회복탄력성이 있는 지역사회를 구축하는데 있어 매우 중요한 역할을 수행할 수 있다는 것을 의미함



그림 2.7 지속가능하고 회복탄력성 있는 지역사회를

자료: Tobin(1999: 14)

- 최근 재난관리에 있어 지방자치단체의 역할을 강조하는 연구가 강조되고 있음. 지방자치단체는 시민을 가장 가까이에서 보호해야 하는 주체로서, 재난발생의 현장에서 지리적으로 가장 근접해 있기 때문에 재난관리에 있어 가장 중요한 역할을 수행해야 함
- 따라서 지방자치단체는 재난의 준비단계에서 가능하면 가장 먼저 결정적인 역할을 해야 하는 동시에 재난관리를 위한 풍부한 자원을 보유할 필요가 있음(Wolensky and Wolensky, 1990; Waugh Jr, 1994; Col, 2007, Henstra, 2010)
- 재난관리에 있어 지방자치단체의 역할을 강조한 주요 연구는 다음과 같음
- 먼저, 국내 연구로 이계은(2002)은 지방자치단체의 자연재해관리 정책과 인위재난관리 정책 각각의 평가 영역 및 요소에 대한 상대적 중요도와 우선순위를 측정·비교함. 그 결과 자연재해와 인위재난 모두 위기발생을 억제하고 예방하는 완화 역할을 가장 중요하게 인식하는 것으로 나타남. 양기근 외(2006)는 지방자치단체의 재난관리 조직의 개편방안에 대한 논의를 통해 초기대응과 현장대응이 필요한 지방자치단체의 통합재난관리조직 개선방안을 제시함. 김종성(2008)은 지방재난관리조직을 분석 및 평가하여, 분권적 재난관리조직의 구축, 탈관료제적 조직구조와 탈권위적 조직문화의 정립, 정부간 수평적 연계체제 구축, 통합적 지방재난관리조직의 구축 등을 정책적으로 제안함. 류상일(2008)은 우리나라의 지방자치단체 재난대응 기관이 많아 협력체제가 미비한 상황의 문제를 제기하면서

지방자치단체의 재난대응 기관간 협력 연결망 구축이 필요함을 확인함

- 다음으로 국외 연구를 살펴보면, Col(2007)은 재난발생시 지방자치단체는 재난의 준비단계에서 중요한 역할을 수행해야하는 동시에 높은 수준의 정부지원이 필요함을 지적함. 또한 자치단체 재난관리자의 전문성을 강조한 Somers와 Svava(2009)는 재난관리자는 현재 발생하고 있는 문제에서부터 미래 발생할 수 있는 잠재적인 문제까지 모든 위협요소를 확인하고 준비해야하는 동시에 시민의 요구 또한 반영해야함을 주장함. Henstra(2010)은 재난관리의 완화, 준비, 대응, 복구 단계에서 지방자치단체의 재난 프로그램 평가 요소를 제안하고, 품질을 측정함으로써 재난에 효과적으로 대응하기 위한 구체적인 절차를 개발함
- 이는 국·내외 대부분의 연구들이 재난 정책 및 프로그램과 재난 조직을 평가하는 틀을 제시하거나 지방자치단체 재난대응 기관간의 협력을 강조하는 등의 연구가 중심을 이루고 있음을 보여주며, 궁극적으로 재난관리에 있어 지방자치단체의 역할이 중요함을 강조함

○ CDR에 기초한 재난관리에서 지역사회는 구호대상보다는 재난관리의 주체로 조명되므로, 실제 지역사회의 재난대응역량 강화가 요구됨

- 이 때문에 기존의 정부주도의 하향식 접근 보다 지역사회 주도의 상향식으로서의 접근을, 경직성보다 탄력적인 자율적 특성

을 선호하며, 복구중심보다 경감중심을, 기술 및 범규중심의 복구보다 지역사회 내부 방재역량을 강화하는 방향을 특징으로 함(Kwon, et. al., 2008)

- 특히 개인의 취약성을 약화시키는 재난의 특성에 따라 취약성의 완화는 재난관리의 성과와 밀접한 관계를 지니므로 개인을 포함하는 지역사회의 취약성을 완화시키기 위한 노력이 무엇보다 중요(Kim, 2010)
- 결국 CDR 향상을 통해 재난의 위협으로부터 신속하고 효과적인 대응을 기대할 수 있으며, 강화된 지역사회의 능력은 재난의 위협에 선제적이고 총체적, 지속적인 대응을 가능하게 함

## 2.2 재난관리 법·제도

### 2.2.1 재난관리법

- 재난 및 안전관리에 관한 헌법상 근거규정으로는 전문의 ‘우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것’이라는 규정과 헌법 제4조 제1항의 ‘모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.’는 규정 및 제4조 제6항의 ‘국가는 재해를 예방하고 그 위협으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.’는 규정을 들 수 있음(조성재 2010: 1-2)
- 이를 구체화한 개별 법률로서 재난 및 안전 관리에 관한 기본



이 되는 법률은 재난 및 안전관리 기본법임. 그리고 전시재난 관련 법률로서는 민방위기본법, 비상대비자원관리법이 있고, 자연재난 관련 법률로서는 자연재해대책법, 농업재해대책법 등이 있다. 또한 수난구조법, 시설물의 안전관리에 관한 특별법, 소방관련법규, 원자력법, 전기사업법, 수도법, 환경정책기본법, 수질환경기본법, 해양오염방지법, 자동차운수사업법, 유해화학물질관리법, 철도법, 도시철도법 등의 관련 법률이 있음(조성재, 2010: 2; 전학선, 2014: 84-85)

표 2.8 재난 및 안전관리 법적 현황

구분	법제현황	
기본법	재난 및 안전관리 기본법	
전시재난	민방위 기본법, 비상대비자원관리법	
개별법	자연재난	자연재해대책법, 농업재해대책법, 지진재해대책법, 재해구조법, 급경사지 재해예방에 관한 법률 등
	사회재난	소방기본법, 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률, 가족진영명예방법 등
	해외재난	해외긴급구조에 관한 법률
	기타법률	수난구조법, 시설물의 안전관리에 관한 특별법, 소방관련법규, 원자력법, 전기사업법, 수도법, 환경정책기본법, 수질환경기본법, 해양오염방지법, 자동차운수사업법, 유해화학물질관리법, 철도법, 도시철도법 등

자료: 조성재(2010), 전학선(2014), 최경식(2016) 재인용

○ 재난 및 안전관리 관련 법체계의 발전 내역을 간략히 살펴보면 다음과 같음(이재은 외, 2006: 193-195)

- 한국 전쟁 이후 1970년대에는 전쟁의 아픈 기억으로 인해 사

회재난과 관련된 민방위기본법 등이 정비되었던 시기라고 할 수 있음

- 1980-90년대에는 자연재난, 사회재난과 관련하여 농업재해대책법, 소방법, 철도법, 도로법, 건축법 등 재난과 관련하여 개별 법령들이 정비되었음
- 1990년대 후반부터 각종 재난이 빈번하게 발생하면서 이러한 다양한 법률 등의 통합이 시도되었음. 즉, 자연재난과 관련해서는 자연재해대책법으로, 사회재난과 관련해서는 재난관리법으로의 통합이 그 예임
- 2000년대 초반 재난의 특성상 통합적인 관련 법령의 필요성이 대두되면서, 자연재난 및 사회재난과 관련하여 재난 및 안전관리기본법으로의 통합이 이루어짐
- 재난 및 안전관리기본법은 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화 활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있음(동법 제1조)
- 재난 및 안전관리기본법은 재난을 예방하고 재난이 발생한 경우 그 피해를 최소화하는 것이 국가와 지방자치단체의 기본적인 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 있

음(동법 제2조)

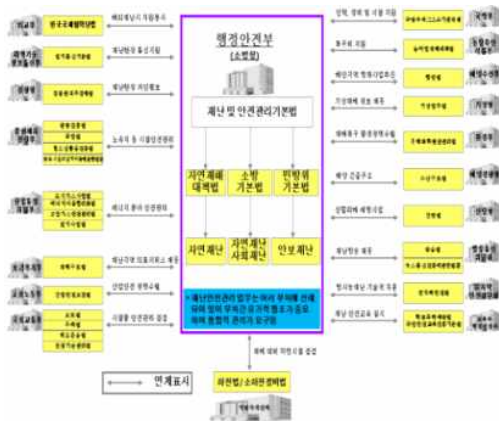


그림 2.8 소관 부처별 재난안전 관련 법령 연계도

자료: 이재은 외(2006: 197) 수정

- 재난관리업무는 여러 부처에 산재되어 있어 다른 어떤 업무보다도 부처 간 협조가 중요할 수밖에 없음
- 중앙부처 주요 소관 재난관련법령을 행정안전부(소방청)의 재난 및 안전관리기본법을 중심으로 관련 법령들 간의 연계도를

- 50 -

보면 확인할 수 있음<sup>8)</sup>

### 2.2.2 재난관리 체계

- 우리나라의 재난안전관리 상시 조직으로는 중앙부처에서는 행정안전부와 소방청 및 해양경찰청을 들 수 있고, 지방자치단체의 경우는 시·도 재난안전 담당 부서와 시·군·구 재난안전 담당 부서를 들 수 있음
- 재난 및 안전관리기본법상의 국가 재난관리 체계는 다음과 같이, 중앙안전관리위원회, 중앙재난안전대책본부, 중앙긴급구조통제단 등으로 구성되어 있음

8) 2018년 6월 25일 18부 5차 17청 2원 4실 6위원회(52개)(청외대 홈페이지)

- 51 -

표 2.9 국가 재난안전관리체계

중앙재난안전대책본부	중앙안전관리위원회
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 본부장: 국무총리(법정부적 차원의 통합 대응시 등 국무총리로 격상)</li> <li>▶ 행정안전부장관</li> <li>▶ 외교부장관(해외재난)</li> <li>▶ 원자력안전위원회위원장(방사능재난)</li> <li>▶ 차 장: 행정안전부장(본부장이 국무총리 격상시 행정안전부장관)</li> <li>▶ 기 능: 대규모 재난의 대응·복구 등에 관한 사항 총괄·조정, 중대본회의 개최 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 위원장: 국무총리</li> <li>▶ 간 사: 행정안전부장관</li> <li>▶ 기 능: 재난안전 사업예산 심의 등 안전관리에 관한 중요정책 심의 및 총괄·조정, 관계부처 협의·조정</li> </ul>
중앙사고수습본부	안전정책조정위원회
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 본부장: 재난관리 주관기관의 장</li> <li>▶ 기 능: 재난의 발생 또는 발생 우려시 재난상황 효율적 관리 및 수습과정 총괄</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 위원장: 행정안전부 장관</li> <li>▶ 간 사: 재난안전관리본부장</li> <li>▶ 기 능: 중앙위원회 부의안건 검토, 재난·안전관리를 위한 부처 협의·조정</li> </ul>

자료: 신현구 외(2018)

- 중앙안전관리위원회 : 국무총리 소속 하에 국무총리를 위원장으로 하는 중앙안전관리위원회를 두어 다음의 사항을 심의함(재난 및 안전관리기본법 제9조)
  - 중앙안전관리위원회의 위원장은 국무총리가 되고, 위원은 대통령령으로 정하는 중앙행정기관 또는 관계 기관·단체의 장이 됨
  - 중앙위원회의 위원장은 중앙위원회를 대표하며, 중앙위원회의 업무 총괄, 중앙위원회에 간사 1명을 두며, 간사는 행정안전부관이 됨

- ① 재난 및 안전관리에 관한 중요 정책에 관한 사항
- ② 국가안전관리기본계획에 관한 사항
- ③ 재난 및 안전관리 사업 관련 중기사업계획서, 투자우선순위 의견 및 예산요구서에 관한 사항
- ④ 중앙행정기관의 장이 수립·시행하는 계획, 점검·검사, 교육·훈련, 평가 등 재난 및 안전관리업무의 조정에 관한 사항
- ⑤ 안전기준관리에 관한 사항
- ⑥ 재난사태의 선포에 관한 사항
- ⑦ 특별재난지역의 선포에 관한 사항
- ⑧ 재난이나 그 밖의 각종 사고가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 이를 수습하기 위한 관계 기관 간 협력에 관한 중요 사항
- ⑨ 중앙행정기관의 장이 시행하는 대통령령으로 정하는 재난 및 사고의 예방 사업 추진에 관한 사항
- ⑩ 그 밖에 위원장이 회의에 부치는 사항

- 중앙재난안전대책본부 : 대규모 재난<sup>9)</sup>의 대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 행정안전부에 중앙재난안전대책본부를 둔(재난 및 안전관리기본법 제14조)
  - 중앙대책본부의 본부장은 행정안전부장관이 되며, 중앙대책본부장은 중앙대책본부의 업무를 총괄하고 필요하다고 인정하면 중앙재난안전대책본부회의를 소집할 수 있음. 다만, 해외재난의 경우에는 외교부장관이, 방사능재난의 경우에는 중앙방사능방재대책본부의 장<sup>10)</sup>이 각각 중앙대책본부장의 권한을 행사

9) 대통령령으로 정하는 대규모 재난이란 1. 재난 중 인명 또는 재산의 피해 정도가 매우 크거나 재난의 영향이 사회적·경제적으로 광범위하여 주무부처의 장 또는 법 제16조제2항에 따른 지역재난안전대책본부의 본부장의 건의를 받아 중앙재난안전대책본부의 본부장이 인정하는 재난, 2. 제1호에 따른 재난에 준하는 것으로서 중앙대책본부장이 재난관리를 위하여 중앙재난안전대책본부의 설치가 필요하다고 판단하는 재난을 말함(재난 및 안전관리 기본법 제13조)

10) 「원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재대책법」 제2조 제1항 제8호 및 제

- 재난의 효과적인 수습을 위하여 국무총리가 범정부적 차원의 통합 대응이 필요하다고 인정하는 경우와 행정안전부장관이 국무총리에게 건의하거나 수습본부장의 요청을 받아 행정안전부장관이 국무총리에게 건의하는 경우에는 국무총리가 중앙대책본부장의 권한을 행사할 수 있으며, 이 경우 행정안전부장관, 외교부장관(해외재난의 경우) 또는 원자력안전위원회 위원장(방사능 재난의 경우)이 차장이 됨
  - 중앙대책본부장은 대규모재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 실무반을 편성하고, 중앙재난안전대책본부상황실을 설치하는 등 해당 대규모 재난에 대하여 효율적으로 대응하기 위한 체계를 갖추어야 하며, 이 경우 중앙재난안전상황실과 인력, 장비, 시설 등을 통합·운영할 수 있음
- 중앙 및 지역사고수습본부 : 재난관리주관기관의 장은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 재난상황을 효율적으로 관리하고 재난을 수습하기 위한 중앙사고수습본부(이하 “수습본부”라 한다)를 신속하게 설치·운영하여야 함(재난 및 안전관리 기본법 제15조의2)
- 수습본부의 장은 해당 재난관리주관기관의 장이 되며, 수습본부장은 재난정보의 수집·전파, 상황관리, 재난발생 시 초동 조치 및 지휘 등을 위한 수습본부상황실을 설치·운영하여야

25조

하는데, 이 경우 재난안전상황실과 인력, 장비, 시설 등을 통합·운영할 수 있음

- 수습본부장은 재난을 수습하기 위하여 필요하면 관계 재난관리책임기관의 장에게 행정상 및 재정상의 조치, 소속 직원의 파견, 그 밖에 필요한 지원을 요청할 수 있으며, 이 경우 요청을 받은 관계 재난관리책임기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 함
  - 수습본부장은 지역사고수습본부를 운영할 수 있으며, 지역사고수습본부의 장은 수습본부장이 지명함
  - 수습본부장은 해당 재난의 수습에 필요한 범위에서 시·도지사 및 시장·군수·구청장(제16조제1항에 따른 시·도대책본부 및 시·군·구대책본부가 운영되는 경우에는 해당 본부장을 말함)을 지휘할 수 있음
  - 수습본부장은 재난을 수습하기 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 수습지원단을 구성·운영할 것을 중앙대책본부장에게 요청할 수 있음
- 지역재난안전대책본부 : 해당 관할 구역에서 재난의 수습 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 시·도지사는 시·도재난안전대책본부를 두고, 시장·군수·구청장은 시·군·구재난안전대책본부를 둘(재난 및 안전관리기본법 제16조)
- 시·도대책본부 또는 시·군·구대책본부의 본부장은 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 되며, 지역대책본부장은 지역대책본부의 업무를 총괄하고 필요하다고 인정하면 대통령령

으로 정하는 바에 따라 지역재난안전대책본부회의를 소집할 수 있음

- 시·군·구대책본부의 장은 재난현장의 총괄·조정 및 지원을 위하여 재난현장 통합지원본부를 설치·운영할 수 있으며, 통합지원본부의 장은 긴급구조에 대해서는 시·군·구긴급구조통제단장의 현장지휘에 협력하여야 함
- 중앙긴급구조통제단: 긴급구조에 관한 사항의 총괄·조정, 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관이 하는 긴급구조활동의 역할 분담과 지휘·통제를 위하여 소방청에 중앙긴급구조통제단을 둠(재난 및 안전관리 기본법 제49조)
- 중앙통제단의 단장은 소방청장이 되며, 중앙통제단장은 긴급구조를 위하여 필요하면 긴급구조지원기관 간의 공조체제를 유지하기 위하여 관계 기관·단체의 장에게 소속 직원의 파견을 요청할 수 있으며, 요청을 받은 기관·단체의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 함
- 지역긴급구조통제단: 지역별 긴급구조에 관한 사항의 총괄·조정, 해당 지역에 소재하는 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관 간의 역할분담과 재난현장에서의 지휘·통제를 위하여 시·도의 소방본부에 시·도긴급구조통제단을 두고, 시·군·구의 소방서에 시·군·구긴급구조통제단을 둠(재난 및 안전관리 기본법 제50조)
- 시·도긴급구조통제단과 시·군·구긴급구조통제단에는 각각

- 56 -

단장 1명을 두되, 시·도긴급구조통제단의 단장은 소방본부장이 되고 시·군·구긴급구조통제단의 단장은 소방서장이 됨

- 지역통제단장은 긴급구조를 위하여 필요하면 긴급구조지원기관 간의 공조체제를 유지하기 위하여 관계 기관·단체의 장에게 소속 직원의 파견을 요청할 수 있으며, 요청을 받은 기관·단체의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 함
- 중앙구조본부 등의 설치<sup>11)</sup> : 해수면에서의 수난구조에 관한 사항의 총괄·조정, 수난구조협력기관과 수난구조민간단체 등이 행하는 수난구조활동의 역할조정과 지휘·통제 및 수난구조활동의 국제적인 협력을 위하여 해양경찰청에 중앙구조본부를 둠(수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률 제5조)
- 해역별 수난구조에 관한 사항의 총괄·조정, 해당 지역에 소재하는 수난구조협력기관과 수난구조민간단체 등이 행하는 수난구조활동의 역할조정과 지휘·통제 및 수난현장에서의 지휘·통제를 위하여 지방해양경찰청에 광역구조본부를 두고, 해양경찰서에 지역구조본부를 둠
  - 중앙구조본부, 광역구조본부 및 지역구조본부의 장은 신속한 수난구조를 위하여 수난구조협력기관의 장에게 소속 직원의 파견 및 장비의 지원을 요청할 수 있으며, 요청을 받은 기관·단체의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 함

11) 해상에서 발생한 선박이나 항공기 등의 조난사고의 긴급구조활동에 관하여는 「수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률」 등 관계 법령에 따름(재난 및 안전관리 기본법 제56조)

- 57 -

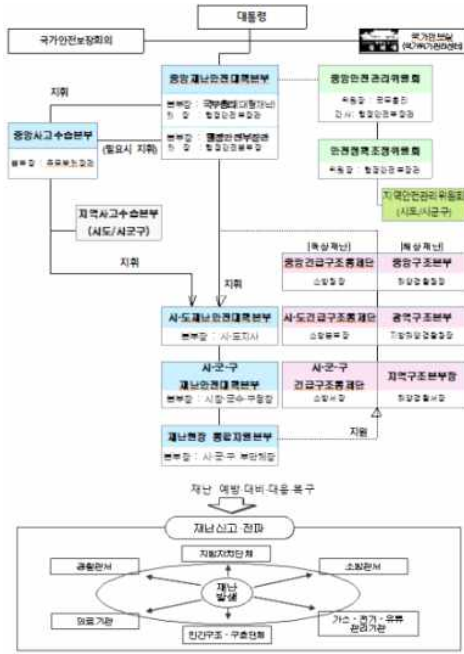


그림 2.9 국가재난관리체계

자료: 이재은 외(2006: 197) 수정

### 2.2.3 재난관리 제도

- 우리나라는 산업화, 도시화 및 정보화 등 급속한 재난환경의 변화 속에서 국민의 생명과 재산을 재난으로부터 보호하기 위해 1977년부터 「방재계획」을, 1996년부터는 「국가재난관리계획」을 수립해왔음
  - 방재계획(1977년-2004년): 풍수해, 가뭄 등 자연재난 중심계획
  - 국가재난관리계획(1996년-2004년): 화재, 폭발, 붕괴 등 인적재난 중심 계획
- 그 이후 2004년 6월 『재난 및 안전관리기본법』 시행으로 방재계획과 재난관리계획을 「안전관리계획」으로 통합하여 중앙부처의 기본계획과 집행계획, 시·도 및 시·군·구 안전관리계획, 재난관리책임기관의 세부집행계획으로 구분하여 수립하고 있음
  - 제1차 국가안전관리기본계획(2005년-2009년): 자연·인적재난, 국가기반보호대책
  - 제2차 국가안전관리기본계획(2010년-2014년): 재난관리대책, 국가기반보호대책, 안전관리대책, 전염병 대책
- 제3차 국가안전관리기본계획은(2015년-2019년) 도시화, 고령화, 기후변화, 신종 감염병 등 재난환경 변화에 대응하여 국가가 국민을 재난 및 안전사고로부터 보호하기 위하여 수립됨

- 국가 재난 및 안전관리 정책을 통합적으로 운영가능한 방안과 중점 추진과제들을 제시하여, 재난관리책임기관에서 세부대책을 수립·운영 할 수 있도록 지침을 제공함
- 정부 및 공공기관, 각종 민간단체와 연계된 기본계획이 필요함에 따라 국가적 안전관리를 위한 통합적 운영 및 예방·대비·대응·복구의 각 단계별 국가적 역량을 통합, 조정 가능

○ 제3차 국가안전관리기본계획 수립 참여기관은 다음과 같음

- 국무조정실, 방송통신위원회, 금융위원회, 원자력안전위원회, 기획재정부, 교육부, 미래창조과학부, 외교부, 통일부, 법무부, 국방부, 행정자치부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 보건복지부, 환경부, 고용노동부, 여성가족부, 국토교통부, 해양수산부, 국민안전처, 식품의약품안전처, 경찰청, 문화재청, 농촌진흥청, 산림청, 기상청 등 28개 중앙행정기관이 참여함
- 안전혁신 추진과제
  - 전략 1 : 재난안전 컨트롤타워 기능 강화
  - 전략 2 : 현장 재난대응역량 강화
  - 전략 3 : 생활 속 안전문화 확산
  - 전략 4 : 재난안전 예방 인프라 확충
  - 전략 5 : 분야별 창조적 안전관리

- 60 -

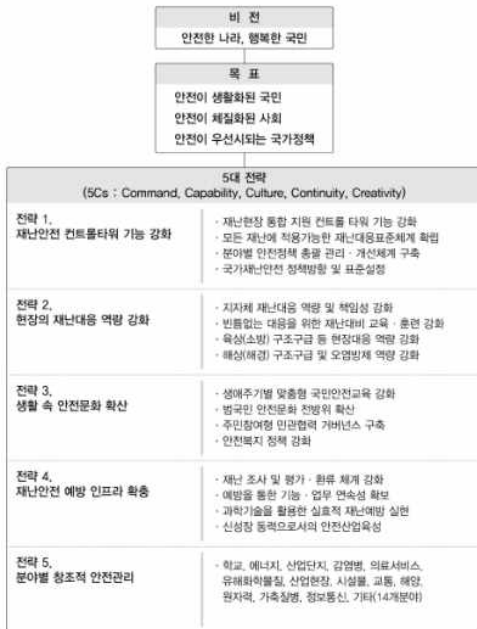


그림 2.10 국가안전관리기본계획 기본방향

자료: 국민안전처(2015), 국가안전관리기본계획(2015-2019).

- 61 -

## 2.3 재난안전에 대한 국민의 권리<sup>12)</sup>

- 서구 근대 국가에서 안전에 대한 논의는 무정부와 무질서로부터 질서를 잡고 사회계약을 가능케 하기 위해 탄생했음
  - 다양한 기본권을 주장하기 전에 개인의 생명과 재산을 지킬 수 있어야 하는데 국가(리바이어던, Leviathan)는 개개인을 무질서와 공포로부터 보호하여 다른 기본권을 지킬 수 있는 토대를 제공해 준다는 것임(이부하, 2013: 224). 이것이 바로 홉스(Hobbes)의 국가관임
  
- 한편, 로크(Locke)는 국가의 시민보호 책무를 인정하면서도, 국가 스스로가 국민들에게 위협의 대상이 될 수도 있음을 강조하면서, 안전권을 ‘국가로부터의 보호’로 해석했음(이부하, 2013: 225)
  - 서구 근대국가들에서 안전권의 문제는 많은 경우 국가로부터의 안전을 의미했다. 예를 들어 프랑스 헌법에서 “안전(Surete)은 일차적으로 체포·구금과 같은 신체의 자유제한 조치를 국가권력으로부터 당하지 않는다는 의미”로 이해되었음(송석윤, 2003: 7)

12) 본 내용은 정치법 외(2016). 국가재난안전권리의 전략에 대한 연구의 내용을 정리함

### 2.3.1 프랑스

- 프랑스 헌법에서 안전권과 관련한 조항은 직접적으로 찾아보기 힘들. 사실 프랑스 헌법에는 기본권 자체에 대한 체계적 조항이 존재하지 않음
  - 이는 헌법상의 기본권을 등한시한다기보다 1789년의 인권선언문을 현행헌법의 근거로 인정하는 특수성에서 기인하는 것임. 프랑스 헌법위원회는 우리의 헌법재판소와 유사한 기관으로 1971년 이래 인권선언의 헌법적 가치를 인정하고 기본권보장 기관으로서 법률의 위헌심판을 담당하고 있음(성낙인, 1995: 33)
  - 물론 프랑스 내에서도 제5공화국 헌법에 이르기까지 기본권을 체계적으로 정리하지 못한 문제에 대한 지적이 많으며, 개인의 기본권 및 공적 기본권을 어느 범위까지 인정할 것인가에 대한 논의도 활발하게 이루어지고 있음(성낙인, 1995: 756, 772, 773)
  
- 프랑스 헌법위원회와 최고법원인 국사원의 판례를 통해 현행 헌법적 가치로 인정되고 있는 1789년의 인권선언문, 즉 ‘인간과 시민의 권리선언’ 제2조에는 다음과 같은 내용이 등장

“모든 정치적 결사체의 목적은 인간의 자연적이며 훼손될 수 없는 권리를 보전함에 있다. 이러한 권리는 자유·소유권·안전 및



압제에 대한 저항 등이다.”<sup>13)</sup>

- 물론 이 조문에서의 ‘안전’은 앞서 로크가 주장하는 국가로부터의 안전, 즉 방어권적 개념에 가까움(Erhard Denninger, 2001; 이부하, 2013: 226에서 재인용). 신체의 자유와 관련하여 헌법위원회는 “개인의 안전은 공화국법률에 의하여 확인된 기본원리” (성낙인, 1995: 808)임을 천명한 바 있음. 현재까지 법적 구속력을 가지는 이 조문의 성격을 기본권적 안전권으로 보다 폭넓게 이해하는 견해도 존재(손형섭, 2013: 12)

### 2.3.2 독일

- 독일연방헌법 역시 기본권으로서의 안전권이 명확하게 서술되어 있지는 않음
- 그러나 대한민국 헌법과 비교했을 때, 가장 눈에 띄는 점은 주거의 자유와 서신 왕래의 자유 등 기본권을 제한하는 사유로 “자유민주적 기본질서의 절박한 위협의 방지나 또는 전염병 위험, 자연 재해, 또는 특히 심각한 재난의 극복, 청소년을 방임으로부터 보호 또는 범죄행위를 예방하기 위하여”<sup>14)</sup>라는 상당히 구체적인 제한 조건들이 열거되어 있다는 것임
- 또한 제35조에서는 공공 안전, 질서 유지와 천체를 포함한 각

13) 헌법재판소 헌법재판연구원 외국헌법재판정보 법령정보

14) 세계법제정보센터 <http://world.moleg.go.kr/> 독일연방헌법 번역본

종 재난 시에 연방 정부와 주 정부의 경찰병력과 행정 등의 책임을 구체적으로 명시하고 있음

- 독일 연방헌법재판소는 1958년의 뤼트(Lueth) 결정에서, “일차적으로 기본권은 국가에 대한 시민의 방어권” (송석윤, 2003:12)임을 선언했지만 동시에 “인간존엄에 근거하는 가치체계로서의 성격도 갖는다”고 보았음(조홍석, 2011: 1100)
- 독일의 저명한 헌법학자인 요셉 이센제(Josef Isensee, 2001)는 “국가의 기본권 보호의무를 기본권 외적인 근거, 즉 안전이라고 하는 국가적 과제”에서 찾고 있음. 그에 따르면 “안전은 현대국가가 존재하고 그 때문에 국민들로 하여금 복종을 요구하게 할 수 있는 국가의 기본적 존립목적”이며, “안전이라고 하는 국가적 과제는 국가가 존재하는 당연한 전제이기 때문에 헌법적으로 실정화될 필요조차 없다”고 주장(Josef Isensee, 2001; 방승주, 2004: 174-175에서 재인용). 독일 연방헌법재판소 판례에서도 국가적 과제로서 안전을 그 자체로 인정하고 있음

“헌법상 평화권과 질서권이 자신의 국민의 안전을 보장해야 하는 권력인 국가의 안전은 포기할 수 없는 헌법적 가치이다. 국가는 안전을 위한 고유하고 최종적인 정당성을 부여받고 있다.” (이부하, 2013: 223)<sup>15)</sup>

15) BVerfGE 49, 24 (56 f.); BVerfGE 115, 320 (346); BVerfGE 120, 274 (319)

- 물론 독일연방헌법재판소 역시 국가에 청구할 수 있는 권리로서의 안전권에 대해서 그 권리를 무한정 인정하고 있지는 않음
- 즉, 연방헌법재판소는 입법부와 행정부의 국가 보호의무에 대한 부작위 헌법소원에 대해 자국의 법질서 하에서, 제량의 범위 안에서 의무를 행하고 있는지를 판단하고 있으며, 다른 사람의 침해(안전권을 위협하는 제3자의 침해 행위)에 대해 헌법적 범익의 형량을 통해 청구권 가능 여부를 심사하고 있음
- 다만 여기서 강조하는 것은 해당 범익형량이 법률적 기준이 아닌 헌법적 기준으로 이루어져야 하며, 국가목표로서의 안전이 헌법적 가치로 인정받는다는 것임(방승주, 2004: 178-182)

### 2.3.3 미국

- 미국 헌법에 명시된 ‘안전’ 과 관련한 조항은 다음과 같음. 이 조항들은 앞에서 살펴본 대로 국가에 대한 자유, 즉 방어권에 가까운 의미라 볼 수 있음
- 제1조(입법부) 제9절(연방의회에 금지된 권한) 제2항 인신보호 영장에 관한 특권은, 반란 또는 침략의 경우에 공공의 안전상 요구되는 때를 제외하고는 이를 경지시킬 수 없다.
- 수정 제4조 (수색 및 체포영장) 부당한 수색·체포·압수로부터 신체, 가택, 서류 및 동산의 안전을 보장받는 인민의 권리는 이를 침해할 수 없다. 체포·수색·압수의 영장은, 상당한

- 66 -

이유에 의하고, 선서 또는 확약에 의하여 뒷받침되고, 특히 수색될 장소, 체포될 사람 또는 압수될 물품을 기재하지 아니하고는 이를 발급할 수 없다.<sup>16)</sup>

- 보다 적극적인 의미의 국가에 의한 안전 추구에 관한 조항들은 연방헌법보다 먼저 작성된 주 헌법에서 살펴볼 수 있는데 로드 아일랜드 주와 아이오와 주 헌법에는 다음과 같은 내용이 있음

#### ARTICLE 1, Section 2 of the Rhode Island State Constitution

*All free governments are instituted for the protection, safety, and happiness of the people. All laws, therefore, should be made for the good of the whole; and the burdens of the state ought to be fairly distributed among its citizens.<sup>17)</sup>*

#### ARTICLE 1, Section 1 of the Iowa State Constitution

*All men are, by nature, free and equal, and have certain inalienable rights among which are those of enjoying and defending life and liberty, acquiring, possessing and protecting property, and pursuing and obtaining safety and happiness.<sup>18)</sup>*

- 로드 아일랜드 주 헌법의 내용이 ‘정부의 목적(governmental

16) 세계법제정보센터(<http://world.moleg.go.kr/>)

17) 로드 아일랜드 주헌법

18) 아이오와 주헌법

purpose)’ 이 인민의 보호, 안전, 행복에 있음을 명시하는 내용이라면, 아이오와 주 헌법에서 주목해야 할 점은 해당조항의 부제로 ‘인권(Rights of persons)’ 이라는 말이 붙어 있다는 것임. 위 조항에서는 자유권, 사유재산권 등과 함께 행복과 안전을 추구하고 획득할 권리(pursuing and obtaining)에 대해서도 명확하게 밝히고 있음(Grodin, 1997: 2, 3)

- 아이오와 주 헌법의 해당조항과 거의 동일한 표현을 사용하고 있는 주 헌법은 캘리포니아, 콜로라도, 네바다, 뉴저지, 뉴멕시코, 노스 다코타, 오하이오, 버몬트 주 등이 있고, 버지니아, 웨스트 버지니아, 메사추세츠, 플로리다, 뉴 햄프셔, 아이다호 주 역시 유사한 표현을 주 헌법에 명시하고 있음(Grodin, 1997: 3, 4)

○ 사실 이러한 표현들은 1776년의 버지니아 권리장전에서부터 유래하는데, 한국에서 번역한 주요번역들을 살펴보면 버지니아 권리장전의 제3조가 “정부는 인민, 국가, 혹은 지역사회를 위한 공동의 편익과 보호와 안보를 위하여 제도화되며, 혹은 마땅히 제도화되어야 하며, 그리고 어떠한 정부라도 부적절하거나 혹은 상기의 목적들에 위배될 때에는 그 공동체의 대다수 성원은 그들의 정부를 개혁하거나 개편하거나 폐기할 수 있는 권리를 가지며...”<sup>19)</sup>라고 널리 번역되어 있지만, 원문의 표현은 다음과 같음

19) 주한미국대사관 공보과 홈페이지

### Section 3, the The Virginia Declaration of Rights(1776)

*That government is, or ought to be, instituted for the common benefit, protection, and security of the people, nation, or community; of all the various modes and forms of government, that is best which is capable of producing the greatest degree of happiness and safety and is most effectually secured against the danger of maladministration. And that, when any government shall be found inadequate or contrary to these purposes, a majority of the community has an indubitable, inalienable, and indefeasible right to reform, alter, or abolish it, in such manner as shall be judged most conducive to the public weal.<sup>20)</sup>*

- 즉, 우리가 흔히 ‘안보’ 라고 해석하는 부분은 사실은 개인의 안전(security of the people)까지를 포함하고 있는 내용이며, 행복과 안전을 최고 수준까지 보장해야 한다는 내용이 1776년의 버지니아 권리장전에 이미 포함되어 있음
- 이 버지니아 권리장전의 영향을 받아 작성된 주 헌법들이 행복과 안전을 추구하고 권리를 명시하고 있는 것은, 단순한 추구권에서 더 나아가 정부에 이러한 권리들을 향유할 수 있도록 요구할 수 있는 적극적 권리 또한 인정하고 있다고 볼 수 있음. 버지니아 권리장전과 주 헌법들의 조항을 문자 그대로 읽어보면, 행복과 안전을 추구하는 개개인의 자율성뿐 아니라

20) 버지니아 권리장전 원문 ([http://www.constitution.org/bcp/virg\\_dor.htm](http://www.constitution.org/bcp/virg_dor.htm))

보다 많은 것을 요구할 수 있는 권리를 의미하고 있음(Grodin, 1997: 7)

- 반면, 해당 구절들이 국가의 목적과 국가 운영의 방향을 밝히는 수준의 심미적 수사라는 견해 역시 존재(Grodin, 1997: 8)

## 2.3.4 일본

### 헌법 전문 일부

일본 국민은 항구적인 평화를 염원하고, 인간 상호관계를 지배하는 숭고한 이상을 깊이 자각하며, 평화를 사랑하는 세계 모든 국민의 공정과 신의를 신뢰하여 우리의 안전과 생존을 보유했던 것을 결의하였다. 우리는 평화를 유지하고 전제와 예종, 압박과 편협을 지상으로부터 영원히 제거하려고 노력하고 있는 국제사회에서 명예로운 지위에 서고자 한다. 우리는 전 세계의 국민이 다 같이 공포와 절멸으로부터 벗어나 평화롭게 생존할 권리를 가진다는 것을 확인한다.<sup>21)</sup>

○ 평화헌법이라고 흔히 불리는 일본헌법의 전문에는 ‘안전’과 관련한 내용이 위와 같이 명시되어 있음

- 이 구절 외에 안전이 직접적으로 언급되는 헌법 조항은 살펴볼 수 없음

21) 헌법재판소 헌법재판연구원 외국헌법재판정보 법령정보 일본헌법

- 그러나 전문의 해당구절에서 ‘평화적 생존권’을 도출할 수 있으며 헌법 제13조의 “모든 국민은 개인으로서 존중된다. 생명, 자유 및 행복 추구에 대한 국민의 권리는 공공의 복지에 반하지 않는 한 입법 기타 국정에 있어 최대한 존중된다.”는 행복추구권의 조항과 함께 재해와 재난에 있어 국가의 생명보장의무를 지우고 있음(이윤나, 2016: 248)

○ 일본의 경우 대규모 자연재해와 인적재난이 자주 발생하는 편이고, 이와 관련한 법적 논의가 활발하게 이루어지고 있는 것으로 보임

- 그러나 일본 헌법과 관련한 국내 논문들을 살펴본 결과 ‘안전권’이라는 용어 자체가 사용된 경우는 없었고 대부분 평화적 생존권과 실정법상 안전법제에 대한 논의나 보장, 보상에 대한 구제제도의 논의가 주를 이루고 있었다. 최근 자연재해에 대한 국가의 강력한 책임, 대응과 관련해 국가긴급법과 관련한 논의가 활발한 것을 보면(백기준·백윤철, 2015: 699),<sup>22)</sup> 안전보장의무에 대한 국가적 함의는 충분한 것으로 보임
- 국가 비상시 계엄령을 내리는 등 국가의 강력한 개입에 대해 반대하는 “야마우치 도시히로(山内敏弘)나 이와타 아키히미치(岩間昭道) 조차도 소위 비상시에 있어서의 국민의 자기책임이라고도 할 수 있는 견해를 부정하고, 도미나가 겐(富永健)은 국가의 존재 없이 국민이 자력으로 지키고, 스스로의 인권을

22) 読売新聞 2011. 5. 3(朝) 7頁; 새로운 헌법을 만드는 국민회의결의 2011; 読売新聞 2011. 5. 4(朝) 4頁; 나가시마(長島) 2011: 138頁.

보장한다는 것은 증명 불가능하며, 또한 주권자인 국민이 국가에 긴급권의 발동을 요구하는 것도 고려할 수 있다고 주장

- 국가가 개입을 주저한 것만으로 재산 중에서도 특히 생명을 상실하게 된다면 본말이 전도되는 것이다.” (권기준·백윤철, 2015: 703). 이 논쟁에서 국가의 책임에 대한 일본 법학자들의 견해를 엿볼 수 있음

표 2.10 국가별 안전권에 대한 내용

국가	내용
유럽연합기본권헌장	제6조, 모든 사람은 자유와 안전의 권리를 가진다.
스페인	제17조 제1항, 모든 국민은 자유 및 안전에 대한 권리를 가진다.
이라크	제15조, 모든 국민은 생명, 안전, 자유를 향유할 권리가 있다.
캐나다	제7조, 모든 사람은 사람의 생명, 자유 및 안전에 대한 권리를 가지며, 기본적 정의의 원칙을 따르는 경우가 아닌 한 권리를 박탈당하지 아니 한다.
헝가리	제IV조 제1항, 모든 사람은 신체의 자유와 안전에 대한 권리를 가진다.
남아프리카공화국	제12조 제1항, 모든 국민은 다종의 권리를 포함해 개인의 자유와 안전에 대한 권리를 가진다.
포르투갈	제27조 제1항, 모든 국민은 자유와 안전에 대한 권리를 가진다.
핀란드	제7조, 생명과 개인적 자유, 신체의 온전성의 권리와 함께 포괄적인 형식으로 안전권을 선언

자료: 김대환(2014: 7-8); 정지범(2015: 58)

## 제 3 장 고령자 재난취약성과 재난현황

### 3.1 재난취약계층과 고령자

#### 3.1.1 재난취약계층

- 국내적으로 취약계층이란 용어는 특별히 개념정의 되어 있지 않음
  - 사회적 취약계층, 경제적 취약계층, 저소득 취약계층, 취업 취약계층, 의료 취약계층, 주거 취약계층, 재난취약계층 등 다양한 형태의 용어들이 명확한 개념정의 없이 사용되고 있음(이규창 외, 2013: 12; 최경식, 2016: 11)
  - 이은애(2008)는 재난약자, 재해약자, 국립방재연구원(2010)는 경제적 재난약자, 신체적 재난약자, 환경적 재난약자, 김윤희 외(2012)는 재난취약계층, 국립재난안전연구원(2013)은 안전약자, 한국법제연구원(2013)은 안전취약계층, 일본 내각부(2006)는 재해시 요원호자 등으로 다양한 명칭으로 재난 약자 용어를 활용
  - 재난재해 및 안전사고와 관련해서도 여성과 남성의 다른 요구와 상황이 있음을 선행연구들을 통해 예측이 가능함에도 불구하고, 이를 반영하여 그 실태를 살펴본 연구는 극히 드문 실정임

- 최근 일반 국민들을 대상으로 재난안전 관련 실태조사를 정부 부처를 비롯하여 지방자치단체, 국책연구원 및 민간연구소 등 다양한 곳에서 실시하여 보고하고는 있는데, 성인지적 측면과 관련해서 아주 기본적인 조치인 ‘성별’을 구분하여 그 실태를 살펴본 연구는 일부일 뿐, 대다수는 몰성적(gender blind)으로 조사결과를 공표하고 있음
  - 또한 성별분리통계(gender disaggregated statistics)를 생산하여 여성과 남성의 재난 등 비상상황 시의 실태를 보고한 연구들조차도 관련 내용이 일반적이고 보편적인 차원으로 제한되고 있고, 무엇보다도 ‘재난취약계층’의 개념을 적용한 경우는 전무한 실정임
  - 구체적으로 재난 등 비상상황에서의 성별 의식수준 및 대비·대응 실태의 차이를 확인하고, 특히나 ‘재난취약계층’의 개념을 적용하는 것은 여성과 남성의 생애주기 및 (재난 취약 관련)특이성을 반영한 맞춤형 재난안전관리정책의 방향뿐만 아니라, 구체적인 정책방안의 근거가 될 수 있음(김동식 외, 2010)
- 최근 우리 사회에서도 고령자, 장애인을 비롯한 이른바 ‘재난취약계층’에 대한 재난대책의 중요성이 제기 되고 있음
  - 「재난 및 안전관리 기본법」에는 “안전취약계층”이란 어린이, 노인, 장애인 등 재난에 취약한 사람을 말한다<sup>23)</sup>고 정의하고 있음. 그러나 그 외의 규정은 거의 없음<sup>23)</sup>

- 재난취약계층에 대한 용어는 재난현장에서 일상적으로 사용되거나 학문적으로 개념에 대한 정의는 드물다고 할 수 있음(이주호, 2016: 38)
  - 가장 최근의 연구에 따르면, 재난취약계층은 ‘위험관찰·인지능력, 정보입수(습득)·전달·발언능력, 위험회피 행동과 피난행동능력 등에 제약이 있고, 신체적·지리적·사회적·문화적·환경적 요인 등에 취약성을 지니 타인의 도움을 필요로 하는 사람’으로 정의하고 있음
  - 여기에는 기초생활수급자 및 차상위 계층, 고령자, 장애인, 중환자, 유아, 임산부, 국내 거주 외국인, 외국인 관광객, 다문화 가정, 지리적 고립자 등이 포함(장한나, 2016: 4-5)

23) 재난약자의 피난 공간 기준을 연구한 김중성(2010: 52-53)은 재난약자를 65세 이상 고령자와 함께 장애인으로서 자력 피난이 가능한 사람, 자력피난이 어려운 사람, 자력피난이 불가능한 사람으로 분류하였고, 통계자료에 근거해 65세 이상 인구 비율 10.3%(2009년), 장애인 6.7%(2008년), 그리고 장애분류별 실태조사에 의거해 자력피난 가능 인원 3.34%, 자력피난 곤란 인원 2.38%, 자력피난 불가능 인원 0.97%로 산출하였음. 이 계산에 따르면 한국 인구의 17% 이상이 재난약자임(Nemoto et. al., 2014: 68). 그러나 김중성(2010)의 연구는 재난안전약자로 고령자와 장애인만 포함하고 있어 재난안전약자를 좁게 보는 문제가 있음. 최근 국민안전처의 2015년 안전혁신 마스터플랜에 의하면, 총인구 5천만명 중 재난취약계층 내지 재난안전약자는 약 36%로 구성되어 3명 중 1명이 재난안전약자임. 구체적으로 재난안전약자는 아동이 9백30만명(18%), 고령자가 5백30만명(11%), 장애인은 2백50만명(5%), 국내체류외국인은 1백50만명(3%)으로 간주됨(국민안전처, 2014)

표 3.1 재난취약계층의 학자별 개념

연구자	연구내용	개념
Sharon Hoffman (2009)	취약계층 보호를 위한 법 제도 분석	Vulnerable Populations
심기오 외 (2010)	재난약자 방재대책 실태조사 및 분석	재난약자
김윤희 외 (2012)	재난취약자 대상 재난안전 콘텐츠 개발 및 서비스 전략 수립	재난취약자
오금호 외 (2013)	안전약자 유형별 생활안전 콘텐츠 발굴	안전약자
이호승 (2014)	재난약자를 배려한 지진재해 대응 구호디자인 연구	재해약자
김명구 외 (2014)	전라북도 임실군 노인계층을 중심으로 한 자연 재난 재난취약계층 재난안전복지 개선방향 연구	재난취약계층
최경식 (2016)	재난안전약자 보호 및 지원체계 개선방안 연구	재난안전약자
장한나 (2016)	재난약자 안전서비스 체계 구축 연구	재난약자
이주호 (2016)	다문화가족을 중심으로 한 재난취약계층 재난안전교육 개선방안 연구	재난취약계층

자료: 김가희(2018: 22).

### 3.1.2 고령자 건강에 대한 관점

#### 가. 건강노화

○ WHO에서는 건강노화(healthy ageing)를 ‘노인의 웰빙을 가능

하게 하는 기능적 능력을 개발하고 보존하는 과정’으로 정의 하였음(WHO, 2015: 28). 건강노화는 노인건강 자체를 바라보는 새로운 관점이며 노인에 대한 건강 정책의 목표가 됨

- 일반 성인과 달리 노인에게 질병 유무를 놓고 이분법적으로 건강상태를 구분하거나 병리학적 관점에서 건강을 정의하는 것은 타당하지 않음
- 노인의 경우 일반 성인과 달리 질병은 치료되었으나 신체적 역량과 기능감소로 독립생활이 불가능한 경우가 많기 때문임. 이 같은 맥락에서 건강노화(healthy ageing)는 노인건강 정책 혹은 사업의 틀로서 중요한 의미를 갖음

○ WHO는 건강노화의 기전으로 기능적 능력(functional ability)과 환경과의 상호작용을 제시하였음. 여기서 기능적 능력은 어떤 사람이 존재하고 가치를 두는 모든 것을 가능하게 하는 건강 관련 속성을 말함. 각 개인의 내적 역량(intrinsic capacity)은 당연히 신체적, 정신적 역량을 포함하는 것

- 노인이 가치 있는 삶을 누리고 활동하는 것은 개인의 기능적 능력만으로 결정되는 것은 아니며 환경도 중요한 영향을 미침. 신체적 활동에 제한이 있어도 이동을 도와줄 기구 혹은 대중교통이 있으면 그렇지 못한 상황에 처해 있는 노인과 달리 원하는 대로 이동할 수 있기 때문임

○ 노인들은 중년기 이후 노화 과정을 거치면서 내적 역량과 기능적 능력이 어떤 궤적을 그리게 되는데, 이를 크게 3가지 유형으

로 구분할 수 있음

- A는 중년기 이후 신체적 역량을 최대한 유지하는 경우, B는 특정 시점에서 갑자기 역량이 떨어졌다가 회복하는 경우, C는 신체적 역량이 지속적으로 감소하는 경우를 나타냄

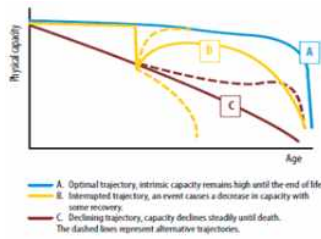


그림 3.1 신체적 기능 노화의 세 가지 궤적

자료: WHO(2015). World Report on Ageing and Health: 31-32.

## 나. 노쇠의 개념, 측정과 증재

### 1) 노쇠의 개념

- 노인에게 건강노화를 성취하기 위해서 일반 성인과 달리 중점적으로 관리되어야 할 신체적·정신적 변화로는 노쇠(frailty)가

- 78 -

있음. 노인건강관련 연구나 문헌에서 노쇠가 등장한 것은 1980년대 이후

- 노쇠는 ‘노인이 내적, 외적인 스트레스에 취약한 경우이며, 반복적인 입원 치료 등이 필요한 정도로 악화될 가능성이 높은 상태’로 정의할 수 있음
- 일반적으로 노쇠는 장애와 달리 회복이 가능한 상태를 가리키고 예방, 치료 및 관리에 필요한 증재가 가용(Cesari, 2012: 3-6)
- 노쇠 중후군의 병태생리를 살펴보면 노쇠는 다양한 원인이 작용하여 신체의 여러 기관이 잘 조절되지 못하여 항상성(homeostasis)이 깨지고 생리적 역량이 감소하는 것임. 이를 자세히 살펴보면 가능한 기전은 만성적 염증과 면역 반응이 활성화되는 것으로 근육격계, 내분비계, 심혈관계 등을 통해 다양한 증상이 발현하는 것임
- 결과적으로 장애나 질병 악화, 사망 등에 취약한 상태가 됨

- 79 -



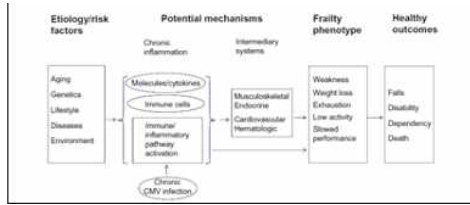


그림 3.2 노쇠의 경로

자료: Chen, X., Mao, G., & Leng, S. X.(2014). Frailty syndrome: an overview. Clinical interventions in aging, 9: 436.

- 노쇠 과정을 좀 더 자세히 살펴보면, 영양 섭취가 줄어들고 체중이 감소하면서 근무력증 및 신체대사 감소로 이어짐
- 이 같은 과정이 반복되면서 신체 활동과 걷는 속도가 감소하는 등의 노쇠 현상이 나타나고 장애와 낙상 발생 등으로 이어지게 됨
- Fried et al.,(2001: M146-M156)은 노쇠는 장애와 동반 질환과는 다른 별도의 증후군이며, 일부는 장애와 동반 질환과 겹쳐서 나타날 수 있다고 하였음. 노쇠를 특정 병태생리적 과정에서 다양한 증상을 보이게 되는 일종의 의학적 신드롬 (medical syndrome)으로 보았고, 이를 노쇠 표현형(frailty phenotype)이라고 하였으며 ① 허약, ② 느린 신체적 반응, ③ 낮은 신체 활동, ④ 소진: 지구력 부족, ⑤ 체중 감소를 구성 요소로 제시하였음

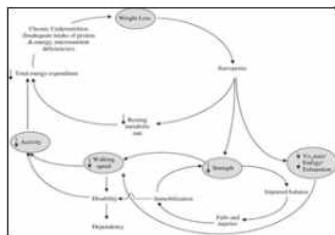


그림 3.3 노쇠의 생리학적 과정

자료: Xue, Q. L.(2011). The frailty syndrome: definition and natural history. Clinics in geriatric medicine, 27(1).

- 노쇠를 의학적 증후군으로 바라보는 입장에서 노쇠 표현형 외에 지표를 사용하는 학자도 있음
- Rockwood 등은 노쇠를 ‘장애의 특성이나 수와 무관하게 사망과 시설입소를 예측하는 연령 관련 결핍 요소가 축적된 것’으로 정의하였으며, 이를 frailty index(FI)로 제시하였음 (Bergman, 2007: 735)
- Frailty index(FI)에서는 인지 상태, 감정 상태, 동기 부여, 의사소통, 운동과 균형 능력, 실금 여부, ADL, 영양, 사회적 자원, 동반 질환 등을 통해 노쇠를 측정하고 있음

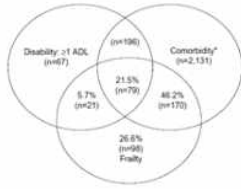


그림 3.4 노쇠, 장애, 동반 질환의 벤다이어그램

자료: Fried, L. P., Tangen, C. M., Walston, J., Newman, A. B., Hirsch, C., Gottdiener, J. et al.(2001). Frailty in older adults: evidence for a phenotype. Journal of Gerontology: Medical Sciences, 56A(3): M151.

- 한편 노쇠에 대해 의학적 증후군이 아닌 다른 측면에서 접근하는 흐름도 있음
  - 위험 요인(risk factor approach) 접근에서는 다양한 기전과 생리가 작용하는 것이며, 몇 개의 증상만이 아닌 수많은 결핍이 축적된 것으로 봄
  - 따라서 노인 증후군(geriatric syndrome)은 다양한 영역의 손상이 축적된 영향으로 나타나는 것임

## 2) 노쇠의 측정

- Xie B 외(2017: 76-82)은 노쇠 측정 도구를 제시한 49개 연구를

- 82 -

체계적으로 고찰한 결과를 다음과 같이 제시하였음

- 노쇠 측정 도구에서 측정된 요소 중에서 가장 많은 비중을 차지하는 것은 이동성과 균형(65%), 영양 상태(65%), 인지기능(59%)이었음. 각 측정요소에 대한 판단 기준(cut off value)는 센터에 따라 조정되는 경우가 많았으나 연령에 따라 조정하는 경우는 없는 것으로 나타났음
- 49개 노쇠 측정 도구를 검토한 결과, 신체 영역의 측정 요소가 더 명확해질 필요성이 제기되었음. 노쇠를 측정함에 있어 장애와 질병을 포함하는 경우가 있어 교란 요소로 작용하고 있다는 것임. 약 45%에서 노쇠의 요소로 장애를 측정하고 있었으며 31%에서는 동반 질환을 조사하고 있었음. 장애는 노쇠와 질병의 결과로 바라보아야 하며, 동반 질환은 노쇠의 선행요인으로 간주하는 것이 바람직하다고 본다는 것임
- 신경과학 논문에서 뇌의 구조 혹은 기능에 대한 영상을 사용하여 노쇠와 관련된 신체적, 정신적 기능의 상관성을 보고하고 있음
  - 대체적으로 전반적 인지 기능(예: MMSE)을 측정하고 있으며, 소수 연구에서는 특수기능(예: Trail-Making Test Part B)을 사용하는 경우도 있었음. 전반적 인지 기능을 측정하는 것보다는 특정 인지 기능 손상을 측정하는 것이 민감도와 정확도를 높이는 방법이라고 제시하였음
- 국내에서도 최근 노쇠 관련 연구가 시작되고 있음
  - 우선적으로 필요한 것은 노쇠에 대한 정의와 측정 방법을 정

- 83 -

립하는 것이다. 국내에서는 아직까지는 노쇠에 대한 표준화된 정의와 측정 방법에 대한 합의가 있다고 보기 어려우며 다음과 같이 다양한 방법이 사용되고 있음

표 3.2 국내 노쇠 측정 관련 연구

저자	측정치표 및 방법	판단기준
김창오 외 (2010)	2-3kg의 비지발적 체중 감소 약력: 남성 29kg 미만, 여성 19kg 미만 심한 피로: 한국판 약학 연구용 우울 척도 중 다중 설문 중의 최소 한 가지 이상에서 2점 이상 1) 모든 일이 힘들게 느껴졌다 2) 알일이 엉망하게 느껴졌다 보행 속도: 의자에서 3m 이동하기-10초 이상 활동량 저하: 정기요양 기초측정표 20문항 중 10점 이상	5개 중 3개 이상: 노쇠 노인 1-2개: 노쇠전 (prefrail) 노인
권상민·박정숙 (2010)	기초측정표 20문항	10점 이상을 노쇠로 정의
황환식 외(2010)	최근 1년간 병원 입원 횟수: 1회 이상 주관적 건강 인식: 나쁨 정기적 약물 복용 여부: 4가지 이상의 약물 복용 체중 감소: 최근 1년간 옷이 헐렁해질 정도의 체중 감소 감정 상태(우울): 가끔 이상 살금: 가끔 이상 보행 능력: 의자에서 3m 이동하기-10초 초과 시정력 이상	총 8점 중 4.5점 이상: 노쇠 인정 2.5점 이상, 4.5점 미만: 노쇠전 노인
김창오·선우덕 (2015)	약력 저하: 남성 24kg 이하, 여성 15kg 이하 정신심리적 고갈: 둘 중 하나 이상의 문항에서 1주일 중 3일 이상 해당 느낌이 들었다고 응답 1) 지난 1주일간 모든 일이 힘들게 느껴졌다 2) 지난 1주일간 무슨 일든지 도무지 해낼 수 없는 느낌이 들었다	3개 중 2개 이상인 경우 노쇠 1개인 경우 노쇠전으로 정의

Jung HW et al. (2016)	사회적 고립: 아무런 모임에도 참여하지 않음 피로: 지난 한 달 동안 거의 대부분 피곤하다고 느낀 경우 저항: 도움 없이 혼자서 쉬지 않고 10개의 계단을 오르는 데 힘이 들 경우 이동: 도움 없이 300미터 이동이 힘이 드는 경우 지병: 고혈압, 당뇨, 암, 만성폐질환 등 중 5개 이상의 지병이 있는 경우 체중 감소: 1년간 5% 이상 감소한 경우	5개 중 3개 이상인 경우 노쇠 1-2개는 노쇠전으로 정의
-----------------------	---	-------------------------------------

자료: 김남순 외(2017). 고령사회 진입에 따른 노인건강 현황과 보건의료·복지 서비스 제공 모형. 한국보건사회연구원 협동연구총서: 40-41.

### 3) 노쇠유병 현황

- Fried 외(2001: M146-M156)에서는 노쇠의 표현형 개념을 적용하여 2001년 미국의 65세 이상 지역사회 거주 노인의 노쇠 유병률이 6.9%이며, 연령이 높아질수록 유병률이 높아져 65-75세 노인에서는 3-7%, 85세 이후에는 20% 이상이 된다고 보고하였음
- 영국, 유럽, 일본 등에서도 같은 도구를 사용하여 65세 이상 노인의 유병률을 조사하였으며, 지역사회 거주 노인의 8-17%가 노쇠 상태에 해당된다고 보고하였음
- Rockwood의 Frailty Index를 사용한 연구에서도 노쇠의 유병률이 연령이 높아질수록 증가함을 보고하였다(Rockwood et al., 2004: 1310-1317)

표 3.3 국외 노쇠 측정 도구 및 유병 현황

측정 도구	지자(연도)	조사명(국가)	샘플수	연령	노쇠 유병률
Phenotype of Frailty	Fried et al. (2001)	CHS (미국)	5,317	≥ 65	- Frail(total): 6.9% - 65-70: 3.2% - 70-74: 5.3% - 75-79: 9.5% - 80-84: 16.3% - 85-89: 25.7% - 90+: 23.1%
	Hubbard et al. (2010)	ELSA (영국)	3,055	≥ 65	- Frail: 8.1%
	Santos Eggiman et al. (2009)	SHARE (유럽)	7,510	≥ 65	- Frail: 17.0% - Pre-frail: 42.3%
	Chen et al. (2015)	Sasaguri Genkimon Study (일본)	1,565	≥ 65 (65-93)	- Frail: 9.5% - Pre-frail: 43.9% - Robust: 46.6%
	Shimada et al. (2016)	NCGG-SGS (일본)	8,864	≥ 65 (65-96)	- Frail: 8.4% - Pre-frail: 51.0% - Robust: 40.7%
Frailty Index	Rockwood et al. (2004)	CHSA (캐나다)	9,008	≥ 65	- 65-74: 7% - 75-84: 17.5% - 85+: 36.6%
	Song et al. (2010)	NPHS (캐나다)	2,740	≥ 65 (65-102)	- Frail: 22.7%

주: 1) CHSA: Canadian Study of Health and Aging.  
 2) NCGG-SGS: National Center for Geriatrics and Gerontology-study of Geriatric Syndromes.  
 3) CHS: Cardiovascular Health Study.  
 4) SHARE: Survey of Health, Aging and Retirement in Europe.  
 5) ELSA: English Longitudinal Study of Aging.  
 6) NPHS: National Population and Health Survey.  
 자료: 김남순 외(2017). 고령사회 진입에 따른 노인건강 현황과 보건의료·복지 서비스 제공 모형. 한국보건사회연구원 협동연구총서: 42.

- 최근에는 노쇠의 유병률에 대한 개별 연구를 바탕으로 체계적 문헌 고찰 연구들이 진행되고 있음
  - Collard, Boter, Schoevers, Oude Voshaar 등(2012: 1487-1492)은 21개 연구 결과에 가중치를 적용하여 분석한 결과 지역사회 거주 노인의 10.7%가 노쇠에 해당하며(95%CI=10.5-10.9; 61,500명) 연령이 증가할수록 유병률이 증가하고, 남성보다 여성에게서 노쇠 유병률이 높음을 보고하였음
  - Da mata, Pereira, Andrade, Figueiredo, Silva 등(2016)에 의하면 라틴아메리카와 캐리비안 국가(LAC)에서 진행된 29개 연구(연구 대상자 4만 3084명)를 분석하여 해당 지역의 노쇠 유병률을 19.6%(95%CI: 15.4-24.3%, range: 7.7-42.6%)로 제시
  - Kojima, Iliffe, Taniguchi, Shimada, Rakugi 등(2017: 347-353)에서는 일본에서 이루어진 5개의 노쇠 연구를 분석한 결과 노쇠 7.4%, 전노쇠 48.1%, 건강한 그룹이 44.7%였음을 보고하였음
- 국외 문헌에서의 노쇠 측정에는 Fried의 노쇠 표현형 기준과 Rockwood의 Frailty Index를 주로 사용하고 있음. 2007년 보건복지부에서 실시한 전국노인실태조사에서는 Fried의 노쇠 표현형 정의를 사용하여 조사를 실시하였음
  - 조사 결과 한국 노인 중 노쇠군은 8.3%, 노쇠 전단계는 49.3%, 건강군은 42.4%로 나타났다(원장원, 2017: 314-320에서 재인용)
  - Fried의 노쇠 평가 기준은 노쇠의 신체적 측면만 측정한다는 점과 악력과 보행 속도를 직접 측정한다는 점에서 조사 도구

로서의 사용에 한계가 있으며, Rockwood의 Frailty Index는 신체적 요인뿐 아니라 인지적, 심리적 요인을 포함한 도구이나 평가 항목이 광범위하고 보편적으로 적용하기 어렵다는 단점이 있음(원장원, 2017: 314-320)

- 이러한 점을 고려하여 국내에서는 노인기능평가연구회에서 한국형 노쇠 측정 도구를 개발<sup>24)</sup>하였으며(황환식, 권인순, 박병주, 조비룡, 윤종률 등, 2010: 191-202). 분당서울대학교병원 연구진에서는 임상 적용을 위해 피로, 저항, 이동, 질환, 체중 감소의 5개 영역으로 구분된 K-FRAIL을 개발하여 타당도 조사를 시행하였음(Jung, Yoo, Park, KIM, Choi 등, 2016)
- 김창오·선우덕(2015: 451-474)의 연구에서는 노쇠의 신체적 요인 외에 정신심리적, 사회적 요인을 포함하는 허약측정 도구를 개발하여 기능장애, 장기요양 필요 및 사망 등의 사전 예측에 사용하고자 하였음

#### 4) 노쇠의 중재

- 노쇠는 노인의 건강 문제를 질병 중심, 신체 기관 중심으로 접근하는 것에서 벗어나 통합적 접근을 가능하게 해줌. 또한 노쇠는 지역사회와 임상진료, 복지 서비스 통합에 대한 개념적 틀을

24) 전반적인 건강상태(임원 횟수 및 주관적 건강상태), 약물사용, 영양상태(체중 감소), 감정상태(우울), 실금 여부, 보행능력, 의사소통(시청력)의 장애 등 8개 항목을 조사하였음

제공. 따라서 노인건강관리 정책을 수립하고 중재를 제공하는 데 유용한 개념

- 노년기에는 여러 신체기관의 예비 용량이 급격히 저하되어 항상성 유지가 불가능해져 장애, 입원, 사망 등의 발생 위험이 높아지며 의료비도 상승하게 됨
  - 노쇠를 잘 관리하면 노인의 건강 수준과 삶의 질이 개선되는 효과를 보임. 아일랜드 연구에서 65세 이상 지역사회 거주 노인 대상 종단연구(TILDA)를 분석한 결과, 노쇠가 보건의료 및 복지 서비스 이용을 예측하는 요인임을 보고하였음(Roe, Normand, Wren, Browne & O' Halloran, 2017)
  - Janssen, shepard, Katzmarzyk, Roubenoff 등(2004: 80-85)은 노쇠의 주요 요소인 근감소증으로 인한 진료비가 전체 의료비의 1.5%에 해당되며, 근감소증을 10% 감소시키면 11억 달러의 의료비 절감 효과가 발생한다고 보고하였음. 또한 직장결장 수술을 받은 노인 환자에 대한 연구에서 노쇠 정도가 심할수록 입원비와 수술 후 6개월간 의료비가 높았음. 또한 노쇠 정도가 심한 경우는 재입원하는 빈도가 높은 것으로 나타났음(Robinson, Wu, Stiegmann, Moss et al., 2011: 511-514)
- 노쇠를 관리하는 것은 건강노화를 성취하는 데 매우 중요하며 중재의 목표는 노쇠를 예방하고 지연하며 회복하게 하고 심각한 노쇠상태를 감소시키는 것임(김남순 외, 2017: 44-45)
  - 노쇠에 대한 중재는 ① 노년기 건강에 대한 포괄적 평가, ② 운동 중재, ③ 운동과 영양 혼합 요법, ④ 개인 맞춤형 중재

와 지원 등으로 구분할 수 있음

- 노쇠에 대한 중재는 신체적, 정신적 기능과 상태에 따라 제공되어야 하며, 노쇠 상태에 따라 중재의 목표와 접근 방식이 달라져야함
- 건강하거나 전노쇠 상태인 노인의 경우는 병원이나 시설이 아닌 지역사회에서 집단적 혹은 소그룹 단위로 제공되는 것이 바람직하며 노쇠 상태에 접어든 노인에게는 지역사회, 의료기관 등에서 개인 맞춤형 중재가 질병 관리와 함께 제공되는 것이 필요

## 3.2 고령자와 재난취약성

### 3.2.1 고령자 현황

#### 가. 고령자 인구현황

- 2017년 우리나라 65세 이상 인구비율은 13.8%이며, 2030년 24.5%, 2040년 32.8%, 2060년 41.0%로 지속적으로 증가될 것으로 예상되면서 이에 따른 노인복지정책이 다양하게 요구되고 있음(통계청, 2018)
- 2017년 지역별 고령인구 비율은 전남이 21.5%로 가장 높고, 다음은 전북(18.5%), 경북(18.4%) 순이며, 세종(9.2%), 울산

- 90 -

(9.6%), 경기(11.1%) 순으로 고령인구 비율이 낮음

- 연령별로 살펴보면, 65-69세와 70-79세는 비중이 감소하는 반면, 80세 이상의 비중은 지속적으로 증가할 전망이다
- 2017년 인구 피라미드는 30-50대가 두터운 항아리 형태이며, 2060년에는 고령화로 인하여 60대 이상이 두터운 모습으로 변화될 것으로 전망됨



그림 3.5 고령자 연령대별 구성비 및 인구 피라미드

자료: 통계청(2017), 시도별 장래인구추계.

#### 나. 1인 가구 및 거처 유형

- 고령자 1인 가구 비중은 65-69세는 감소하고 80세 이상은 증가할 것으로 예상됨
- 장래가구추계에 의하면 2017년 고령자 1인가구는 지속적으로

- 91 -

증가하여 2045년에는 371만 9천 가구가 될 것으로 전망됨

- 2017년 고령자 1인 가구 중 남자의 비중은 25.2%에서 2045년에는 33.5%까지 증가하는 반면, 여자는 74.8%에서 66.5%로 비중이 줄어들 것으로 전망되지만 여전히 여자의 비중이 남자에 비해 높음

○ 연령별로 보면, 65-69세 고령자의 비중은 줄어드는 반면, 80세 이상의 고령자 비중이 증가하여 고령화는 더욱 심해질 것으로 전망됨

- 2016년 주택에 거주하는 고령자 1인가구는 10명 중 6명(58.0%)이 단독주택에 거주하며, 아파트에는 31.5%, 연립·다세대 주택에는 9.3%가 거주하는 것으로 나타남
- 단독주택 거주율은 남자(61.2%)가 여자(56.9%)보다 높고, 「아파트」는 여자(32.7%)가 남자(28.0%)보다 높음
- 연령이 높아질수록 단독주택 거주율은 높아지고 아파트와 연립·다세대 주택 거주율은 낮아짐
- 고령자 1인 가구는 전체 고령자보다 「단독주택」 거주율이 6.8%p 높고, 「아파트」와 「연립·다세대 주택」 거주율은 각각 5.3%p, 1.0%p 더 낮음

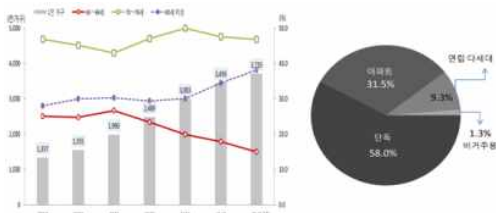


그림 3.6 고령자 1인가구 연령대 비중 및 거주 유형

자료: 통계청(2017). 시도별 장래인구추계.

#### 다. 고령자 건강평가 및 관리

○ 고령자 1인 가구는 전체 고령자보다 자신의 건강상태가 「나쁘다」고 생각하는 사람이 더 많음

- 2016년 65세 이상 고령자 1인 가구 중 자신의 건강상태에 대해 「보통」, 「좋다」라고 생각하는 사람은 각각 28.1%, 16.9%로 2년 전보다 증가함
- 자신의 건강상태가 「좋다」고 응답한 남자는 25.8%, 여자는 14.5%로 남자가 상대적으로 여자보다 자신의 건강상태에 대해 더 긍정적으로 생각함
- 고령자 1인 가구는 전체 고령자보다 자신의 건강상태가 「나쁘다」고 응답한 사람이 11.5%p 많은 것으로 나타남

- 고령자 1인 가구의 건강관리 실천율은 고령자 전체의 실천율보다 낮음
  - 2016년 65세 이상 고령자 1인 가구의 건강관리 실천율은 「아침 식사하기(86.6%)」, 「적정수면(73.5%)」, 「정기 건강검진(73.0%)」 순이며, 「규칙적 운동(41.4%)」은 실천율이 가장 낮게 나타남
  - 「아침 식사하기」와 「정기 건강검진」 실천율은 상대적으로 여자가 높음
  - 연령이 높아질수록 「아침 식사하기」 실천율은 높아지는 반면, 「규칙적 운동」과 「정기 건강검진」 실천율은 낮아짐
  - 고령자 1인 가구의 건강관리 실천율은 고령자 전체보다 실천율이 낮음



그림 3.7 고령자 건강평가 및 건강관리

자료: 통계청(2017), 사회조사.

## 라. 노년 부양비 및 노령화 지수

- 2015년 고령자 1인 가구 중 10명중 3명(32.5%)만 노후를 준비하고 있음
  - 2015년 고령자 1인 가구 중 「노후를 준비하고 있는 사람」은 32.5%로 전체 고령자보다 노후를 준비하는 사람이 14.4%p 적은 것으로 나타남
  - 고령자 1인 가구는 남자(42.4%)가 여자(30.2%)보다 노후 준비하는 사람이 12.2%p 많고, 연령은 높아질수록 노후 준비하는 사람이 더 적은 것으로 나타남
  - 2017년 노년부양비는 18.8%명으로 65세이상 고령자 1명에 대해 생산가능인구 5.3명이 부양함
  - 노령화지수(104.8명)와 노년부양비(18.8명)는 2060년에는 각각 434.6명, 82.6명으로 현재보다 약 4배 이상 증가할 것임



표 3.4 고령 인구

(단위 : 천명, %, 해당인구 100명당 명)

	총인구	65세 이상	비율	노령화지수 <sup>1)</sup>	노년부양비 <sup>2)</sup>
1990	42,869	2,195	5.1	20.0	7.4
2000	47,008	3,395	7.2	34.3	10.1
2010	49,554	5,366	10.8	67.2	14.8
2017	51,446	7,076	13.8	104.8	18.8
2020	51,974	8,134	15.6	123.7	21.8
2030	52,941	12,955	24.5	212.1	38.2
2040	52,198	17,120	32.8	303.2	58.2
2050	49,433	18,813	38.1	399.0	72.6
2060	45,246	18,536	41.0	434.6	82.6

주 : 1) 노령화지수 = (65세 이상 인구 / 0-14세 인구) × 100  
 2) 노년부양비 = (65세 이상 인구 / 15-64세 인구) × 100  
 자료 : 통계청(2016). 「장래인구추계」.

○ 이러한 노인인구의 증가에 따라 노령화지수와 노년부양비도 지속적으로 증가

- 특히 85세 이상 후기노인인구 비율은 2015년 7.8%에서 2050년 21.8%로 증가할 것으로 예측됨(통계청, 2016)
- 이러한 노인인구의 절대적인 규모 증가와 함께 베이비붐 세대의 노년층 편입에 따른 다양성 증대에 따라 노년기 삶의 질 향상, 재난안전 등 노인복지의 중요성이 커지고 있음(국회예정처, 2017: 1)

마. 사회안전에 대한 인식

○ 2016년 고령자 1인가구의 43.1%는 전반적인 사회 안전에 대해 불만을 느낌

- 2016년 고령자 1인 가구는 우리 사회의 전반적인 안전에 대하여 43.1%가 「불안」을 느끼고 있으며 「안전」하다고 느끼는 사람은 14.2%임
- 고령자 1인 가구는 남자가 여자보다, 연령은 높아질수록 사회 안전에 대하여 「안전」하다고 느끼는 사람들이 많음

표 3.5 고령자 가구의 사회 안전에 대한 인식

(단위 : %)

		계	안 전	보 통	불 안
1인 가구	2012	100.0	14.6	53.1	32.3
	2014	100.0	10.2	42.6	47.2
	2016	100.0	14.2	42.7	43.1
	남 자	100.0	17.4	39.6	43.1
	여 자	100.0	13.4	43.5	43.1
	65-69세	100.0	11.0	42.5	46.6
	70-79세	100.0	14.7	41.4	43.9
	80세 이상	100.0	16.0	45.4	38.6
전체 고령자(2016)		100.0	13.4	44.1	42.4

자료: 통계청, 「사회조사」 각년도

○ 2016년 고령자 1인 가구는 사회의 가장 주된 불안 요인으로 「범죄발생(29.0%)」을 꼽았으며, 다음으로 「국가안보(24.7%)」, 「경제적 위험(9.4%)」을 불안 요인으로 응답함

- 연령이 높아질수록 「국가안보」와 「자연재해」에 대한 불안이 커짐

표 3.6 고령자 가구의 사회의 가장 주된 불안 요인

(단위 : %)

	국가안보	자연재해	환경오염	인재	경제적위험	도덕성부족	신종질병	범죄발생	빈부격차로인한계층갈등	
2012	23.9	7.2	3.4	12.6	11.8	6.2	4.2	25.8	4.3	
2014	23.4	9.0	4.3	25.4	6.6	6.2	4.8	16.2	3.5	
2016	24.7	5.4	4.1	8.9	9.4	5.8	6.9	29.0	4.9	
1인 가구	남자	27.2	2.5	7.2	7.1	12.0	9.1	5.3	21.9	7.2
여자	24.0	6.2	3.3	9.4	8.7	4.9	7.4	30.9	4.3	
65~69세	21.7	4.2	4.8	9.2	9.9	6.5	8.2	28.7	6.3	
70~79세	23.0	5.4	4.1	8.2	9.5	6.2	6.5	30.9	5.4	
80세 이상	30.4	6.5	3.4	10.0	8.8	4.4	6.7	25.7	2.6	
전체	29.2	4.9	4.8	7.4	10.6	6.8	6.5	24.9	4.1	

자료 : 통계청, 「사회조사」 각년도

## 바. 노인복지시설

○ 노인 여가복지시설 중에는 경로당이 가장 많음

- 이는 경로당 이용자들의 연령대가 높고, 경로당이 타 시설들에 비하여 비교적 근거리에서 있어 접근성이 높기 때문에 경도의 기능제한이 있는 노인들도 충분히 활용이 가능하다는 장점이 있음
- 2016년 12월말 현재 75,708개소의 노인 복지시설 중 노인 여

- 98 -

가복지시설은 66,787개소로 88.2%를 차지하였고, 이 중에는 경로당이 가장 많음

- 노인 장기요양보험 제도의 시행(2008. 7.)으로 노인 의료복지 시설은 지속적으로 증가하고 있음

표 3.7 노인 복지시설 현황

(단위 : 개소)

분 야	2012	2013	2014	2015	2016	증감	
합계	71,873	72,860	73,774	75,029	75,708	679	
노인주거복지시설	소계	416	435	443	427	425	-2
	양로시설	285	285	272	265	265	0
	노인공동생활가정	108	125	142	131	128	-3
	노인복지주택	23	25	29	31	32	1
노인의료복지시설	소계	4,352	4,585	4,841	5,083	5,163	100
	노인요양시설	2,610	2,497	2,707	2,933	3,136	203
	노인요양공동생활가정	1,742	2,088	2,134	2,130	2,027	-103
	노인전문병원1)	-	-	-	-	-	-
노인여가복지시설	소계	64,077	64,983	65,665	66,292	66,787	495
	노인복지관	300	319	344	347	350	3
	경로당	62,442	63,251	63,960	64,568	65,044	476
	노인교실	1,335	1,413	1,361	1,377	1,393	16
	노인휴양소1)	-	-	-	-	-	-
재가노인복지시설	소계	3,003	2,832	2,797	3,089	3,168	79
	방문요양서비스	1,113	1,042	992	1,021	1,009	-12
	주야간보호서비스	840	848	913	1,007	1,086	79
	단기보호서비스	94	110	96	112	95	-17
	방문목욕서비스	633	603	588	617	588	-29
	재가지원서비스2)	323	229	208	332	390	58
	노인보호전문기관	25	25	28	29	29	0
노인일자리지원기관3)	-	-	-	129	136	7	

자료 : 보건복지부, 「노인복지시설 현황」 각년도

주 : 1) 노인전문병원(노인의료복지시설), 노인휴양소(노인여가복지시설) 삭제 (2011.12.8.)

2) 재가노인지원서비스(재가노인복지시설) 신설(2010.2.24.)

3) 노인일자리지원기관 신설(2013.12.5.)

- 99 -

### 3.2.2 고령자 안전실태

#### 가. 노인의 삶의 질<sup>25)</sup>

- 한국 노인의 삶의 질은 영국, 독일, 스웨덴, 스페인에 비해 낮은 수치를 보이고 있음
- 이는 소득 영역과 안전 및 환경 영역의 지수가 다른 국가들에 비해 한국에서 특히 낮은 점에 기인하고 있음

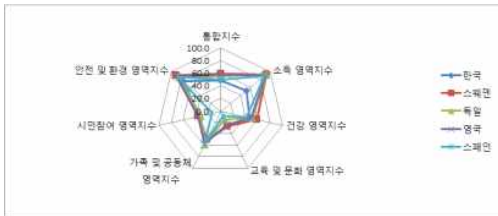


그림 3.8 한국과 주요 국가의 영역별 통합지수(2014)

자료: 통계청(2017). 사회조사.

- 항목별 및 영역별 가중치를 부여한 통합지수의 경우와 동일 가

25) 정경희 외(2017). 노인의 삶의 질 지수 개발: 138.

중치를 부여한 경우 모두 남자들의 점수가 높을 뿐만 아니라, 모든 영역에서 남자들이 여자들보다 높은 점수를 보임

- 한편, 연령별 통합지수를 보면 모든 영역에서 전기노인의 점수가 더 높음. 특히 교육 및 여가의 경우는 전기노인과 후기 노인간 약 2배 이상의 차이를 보이고 있음

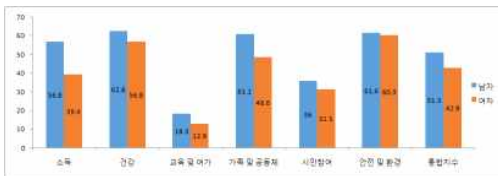


그림 3.9 성별 영역 및 통합지수값(2014): 항목별 및 영역별 가중치 부여

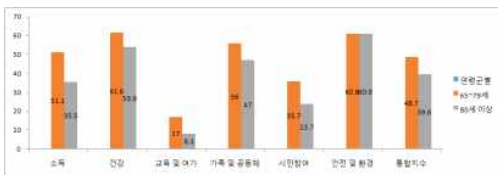


그림 3.10 연령별 영역 및 통합지수값(2014): 항목별 및 영역별 가중치 부여

자료: 정경희 외(2017). 노인의 삶의 질 지수 개발: 148-149.

- 통합지수는 최근의 상승 경향을 보이는 지표들을 반영하듯 2004년 이후 지속적으로 높아지는 것으로 나타나고 있음
- 소득 영역의 지수값은 어느 정도 상향하고 있음
- 건강 영역의 지수값은 2008년과 2010년 사이에 눈에 띄게 상승한 후, 완만히 증가하고 있음
- 교육 및 여가 영역은 다른 영역에 비해 수치가 낮지만 2012년 이후 어느 정도 상승하는 모습을 보이고 있음
- 가족 및 공동체 영역은 약간의 상승세를 보이다 2012년 이후, 안전 및 환경 영역은 2010년 이후 하향하고 있음
- 한편 시민참여 영역은 대체로 일정 수준에서 머문 후 큰 변화를 보이지는 않고 있음

- 102 -

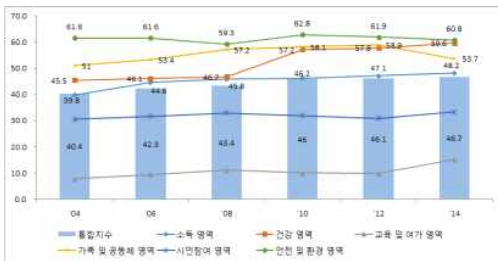


그림 3.11 영역 및 통합지수의 변화(2004~2014):항목별 및 영역별 가중치 부여

자료: 정경희 외(2017). 노인의 삶의 질 지수 개발: 159.

## 나. 고령자 생활환경 및 안전실태<sup>26)</sup>

### 1) 고령자 생활환경

- 주거 환경에 따른 영향
  - 노인도 하루일과의 상당부분을 가정 밖에서 보내게 되므로, 거주지역의 생활 환경이 고령 친화적인지 여부에 따라 노후생활의 활력이 증진 또는 저하 될 수 있음

26) 정경희 외(2017). 2017년도 노인실태조사, 보건사회연구원.

- 도시지역은 상대적으로 다양한 여가활동과 노인복지관등의 이용이 활발한 반면, 농어촌에서는 경제활동과 여향, 경로당 이용 중심의 여가활동을 참여하고 있음
- 특히, 연령이 올라갈수록 기동력이 저하될 수밖에 없는 노인들에게 있어, 주된 생활시설과의 공간적 거리는 노인의 삶의 질에 직접적인 영향을 미치는 중요한 요소임

○ 외출 및 교통수단

- 노인이 주로 이용하는 교통수단은 버스가 가장 많고, 자가용, 지하철 순의 선호도를 보임
- 외출시 불편한 점으로는 계단이나 경사로 오르내리는 문제, 버스(전철) 타고 오르내리기 등의 상황을 불편한 점으로 꼽음
- 과거에는 운전을 해보았으나, 현재는 하지 않는 이유는 예전에 비해, 시력 및 청력의 저하, 팔다리반응속도의 저하, 판단력 저하 등의 이유로 운전을 지속하지 않음

**2) 고령자 안전실태**

○ 안전사고 및 범죄 피해

- 노인의 안전사고(집안 내 화재, 가스누출, 누수 등) 경험률을 살펴보면 노인의 0.6%가 지난 1년간 안전사고를 경험한 것으로 나타났음
- 기능상태에 제한이 없는 노인보다는 제한이 있는 노인에게서

- 104 -

상대적으로 안전사고 경험률이 높게 나타남

- 노인의 범죄피해 경험률과 관련해서는 지난 1년간 재산범죄 피해가 0.2%로 가장 높고, 그 다음 폭력 및 강력범죄, 보이스 피싱 등이 각각 0.1%인 것으로 나타났음

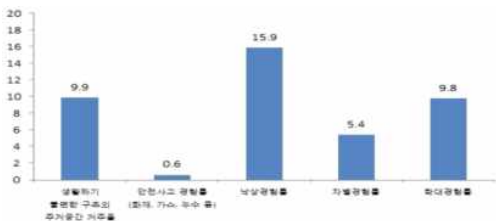


그림 3.12 노인(65세 이상)의 생활환경 및 안전실태

자료: 정경희 외(2017). 2017년도 노인실태조사. 보건사회연구원.

○ 2017년도 노인실태조사 결과보고<sup>27)</sup>에 따르면, 생활환경을 살펴보면 생활하기 불편한 주택에 거주하는 비율, 외출 시 불편한 점, 낙상률이 모두 후기노인에게서 높게 나타나고 있다고 조사되었음

- 반면 차별 및 학대 경험률은 타 항목에 비하여 연령군별 차이가 적고 연령과 ㄱ형의 관련성을 보여주는데, 이는 85세를 전

27) 보건사회연구원 2017년도 노인실태조사

후로 하여 활동성이 급격히 떨어지지 때문에 다양한 접촉의 기회가 적어지는데도 그 원인이 있을 것으로 예상됨

- 이러한 연령군별 차이는 일부는 신체적 노화로 인한 결과일 수도 있으며 일부는 연령군별 교육수준의 차이나 청장년기를 보낸 사회적 맥락의 차이로 인하여 발생하는 것이기도 하며, 따라서 후기 노인을 위한 특화된 정책마련과 더불어 새로이 노년기로 진입할 예비노인층의 특성 변화를 반영하기 위한 노력 또한 요구됨

#### 다. 고령자 사회적 특성변화<sup>28)</sup>

##### 1) 고령자 교육수준 변화

- 지난 20년동안 노인의 교육수준은 급격하게 변화해 왔으며, 향후에도 교육수준은 지속적으로 상향될 것으로 전망됨
- 글자를 모르는 노인의 비중이 1994년의 36.7%에서 2014년 기준 9.6%로 급감한 반면, 대학교 이상의 학력을 가진 노인은 2.7%에서 7.8%로 증가하였음
- 인구총조사 결과를 활용하여 추계해보면 대학 이상의 비중이 2020년에는 13.3%가 되고 2035년이 되면 동 비율이 30%를 넘어설 것으로 전망됨

28) 보건복지부(2017) 제2차 장기요양 기본계획 수립연구 재구성

- 2050년에는 노인인구의 절반 이상인 56.6%가 대학 이상의 비중을 차지할 것으로 추정됨
- 현재 노인은 글자모름, 공식적인 교육을 받지 않았지만 글자는 해독할 수 있는 노인, 초등학교, 중고등학교, 전문대학교 이상의 학력 등 교육수준 구성이 다양한 반면,
- 2020년이 되면 중학교 이상의 학력을 가진 노인이 절반을 넘어 서기 시작하며 2030년이 되면 대부분이 공식교육을 받은 노인일 것으로 전망됨
- 현재 노인 4명중 1명은 고등학교 이상의 학력을 가지고 있음. 약 20년 전만해도 노인의 36.7%가 글자를 읽을 수 없었던 것과 비교해 보면 매우 큰 변화로 볼 수 있음
- 이러한 노인의 교육수준은 계속 높아져 노인인 전체 인구의 20%를 넘게 되는 2025년에는 약 절반의 노인이 고등학교 이상의 학력을 가질 것으로 전망됨(정경희 외, 2016)
- 따라서 약 10년 이내에 발생할 고학력 노인의 증대에 관심을 두고 그들의 높아진 기대수준과 자율성의 강조, 라이프 스타일의 변화 등에 적극적으로 대응해나아가야 할 필요가 있음
- 교육수준에서의 이러한 변화는 좀 더 독립적인 가치관으로의 변화를 통해 공적 서비스 이용에 대한 더 높은 수용력과, 서비스 질에 대한 관심으로 이어질 가능성이 높음

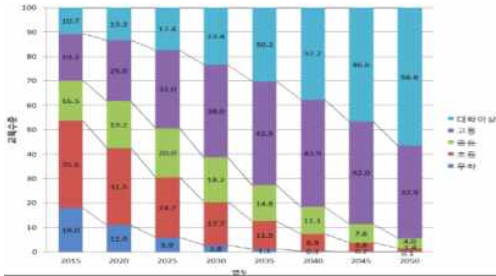


그림 3.13 노인(65세 이상)의 교육수준의 변화 전망(2015-2050)

주 : 1) 인구 총조사 2015를 기준으로 추계한 전망치임  
 자료: 통계청(2017), 인구총조사 2015.

## 2) 고령자 가치관 변화

- 노인은 장기요양보호가 필요한 상황이 되었을 때 비공식적 보호와 공식적 보호서비스를 보완적 또는 대체적으로 이용
  - 따라서 비공식 보호와 공식 보호서비스 이용에 대한 노인의 태도가 장기요양서비스 이용에 영향을 미치게 됨
  - 서비스의 직접적인 대상인 노인의 가치관을 살펴보면 많은 변화가 발생하고 있음을 확인할 수 있음
- 노년기에 자녀동거가 필요하다고 생각하는 비율이 2004년에는

- 108 -

26.6%였지만 10년이 지난 2014년에는 19.1%로 낮아졌음

- 또한 선호하는 노후생활비 마련과 관련하여도 본인과 국가(사회보장제도)가 가장 높은 비율을 보이고 있으며, 가족 및 자녀라는 응답은 7.9%에 불과함
- 가족부양에 대한 가치관 약화는 직간접적으로 공적인 장기요양서비스에 대한 선호로 이어질 가능성이 있음

표 3.8 노인(65세 이상)의 가치관 변화

(단위 : %)

구분	2004년	2014년
노년기 자녀 동거 필요	26.6	19.1
선호하는 노후생활비 마련방법		
스스로	40.2	31.9
가족 및 자녀	18.7	7.9
본인과 자녀	-	6.9
국가(사회보장제도)	40.9	18.6
본인과 국가(사회보장제도)	-	34.3
기타	0.2	0.5

주 : 각년도. 전국노인실태조사 재분석  
 자료 : 보건복지부 보건사회연구원, 전국노인실태조사, 각년도

- 따라서 노인단독가구를 일반적인 현상으로 보고 정책적 대응을 해가는 정책패러다임의 변화가 필요한 현실임(정경희 외, 2014)
  - 자녀를 결혼 등으로 독립시킨 후 노인부부가구로 생활하다가 배우자의 사망에 따라서 독거 생활을 하게 되는 것이 중년층 이후 생활에 있어 일반적인 현상이 된 것임

- 109 -

- 따라서 정부의 정책은 제한된 예산 등을 고려해 볼 때 노인 단독 가구 중 취약성이 강한 노인에게 집중적인 관심을 보일 필요가 있음
- 노인부부 가구 중 부부가 모두 기능이 좋지 않은 경우, 다양한 삶의 양상에 어려움을 경험하는 것으로 나타난 후기독거노인에 대한 집중적인 관심 필요
- 유사한 맥락에서 노인의 경제적 부양에 대한 가치관도 변화해 왔음
  - 부모 스스로 해결해야 한다는 응답이 2008년에는 11.9%였지만 2016년에는 18.6%로 증가함
  - 가족과 정부, 사회라는 응답은 동기간 중 43.6%에서 45.5%로 증가, 정부와 사회라는 응답 역시 3.8%에서 5.1%로 증가함
  - 즉, 2016년을 기준으로 볼 때 전적으로 또는 부분적으로 정부나 사회가 부양해야 한다는 응답은 50.6%인데, 이는 2006년의 47.4%과 비교하여 꾸준한 증가추이를 보임
  - 경제적 자원이 적을수록 사회적 관계망이 약하다는 기존 타 연구결과에 비추어 볼 때, 사회적 관계망이 약한 독거노인은 독거사나 적절한 보호를 받지 못할 가능성이 높다는 점에서 정책적 관심이 필요함(한국보건사회연구원, 2017)



그림 3.14 노인(60세 이상)의 부모 부양 가치관 변환(2008-2016)

자료: 통계청(2016), 2016년 사회조사 보도자료.

- 노인의 특성별로 희망거주 형태를 살펴보면, 노인 중 연령이 낮은 전기노인에게서, 유배우 노인에게서 자녀와 함께 살고 싶지 않다는 응답이 높음. 또한 향후 양로·요양시설에 대한 이용의향에서는 고연령, 여성, 독거가구, 무배우자 노인의 경우 높은 것으로 나타남
- 종합하면 장기요양보호의 대상이 되는 노인에게서도 자녀로 대표되는 가족보호에 대한 기대가 약화되고 있음을 시사함. 그러나 양로·요양시설과 같이 주거형태를 희망하기 보다는 '자기집'에서 생활하기를 희망함
  - 따라서 향후 장기요양 서비스에서 자녀로 대표되는 비공식적 보호 의존율은 감소하고, 공식적 보호에 대한 요구가 증가할 것임. 그 중(공식적 보호)에서도 본인의 집에서 거주하면서 생활할 수 있는 지역사회 중심의 보호 욕구가 지속될 것임



### 3) 가족의 부양 가능성과 선호의 변화

- 노인의 가족상황은 공적 서비스의 필요성과 밀접한 연관성을 지님
  - 전통적으로 가족은 노인을 보호하는 역할을 수행해왔지만 가족규모 및 자녀와의 동거율 감소 등은 사적 부양 가능성을 저하시키고, 공적 보호서비스의 필요성을 높이고 있음
  - 전통적으로 가족은 중요한 노인 수발자였으므로, 가족의 부양 가능성을 살펴보기 위하여 자녀수를 파악할 필요가 있음
- 2015년 인구주택총조사에 의하면 기혼여성의 연령군별로 출생아수에 큰 차이가 있음
  - 60세 이상 연령군의 경우 평균 3.1명의 자녀를 출산하였지만, 35-39세 연령군의 경우는 1.6명에 불과함
  - 따라서 향후 자녀가 노인에게 장기요양보호를 제공할 수 있는 가능성이 급격히 감소할 것임
  - 35-39세 연령군이 노년기에 진입하게 되는 30년 후에 이들의 자녀수는 현재 노인의 절반 이하 수준에 불과할 것임
  - 한편, 지난 20년간의 노인의 가구형태 변화를 살펴보면 자녀 동거율에 있어 급격한 변화를 발견할 수 있음
  - 20년 전에는 노인의 약 절반이 자녀와 동거하고 있었지만, 2014년에는 동 비율이 28.4%에 불과함. 독거노인의 비중은 1994년에 13.6%에 불과하던 것이 2014년에는 23.0%에 달하고

- 112 -

있으며, 향후 독거노인의 비중은 유지될 것으로 전망됨

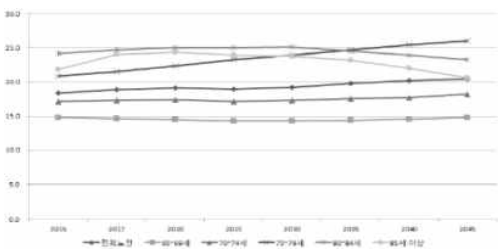


그림 3.15 노인의 연령별 독신가구 비율 전망

주: 독거가구 비율은 장래가구 추계(2015)의 1인 가구 / 장래인구추계(2016)의 노인인구로 계산한 값임  
 자료: 통계청(2017). 장래가구추계.

### 4) 재난 취약의 육구

- 재난과 방재와 관련한 국제 저널 등을 살펴보면, 재난의 피해는 재난 발생이전부터 사회적 취약자로 존재했던 재난취약자들은 더욱 큰 피해를 야기하며, 그 피해 역시 장기화하고 있음을 지적하고 있음
  - 1994년, 미국 L.A에서 발생한 노스리지(Northridge) 지진 후의 미연방 프로그램의 지원과정에서 같은 문제로 지적하고 있으

- 113 -

며, 일본의 사례에서도 확인할 수 있는데, 1995년에 발생한 한신아와지대진으로 인한 피해는 나가타구와 같은 저소득층 밀집지역이자 이전부터 재일교포와 유학생 등 재난 취약자들이 집중 거주지역에서 가장 큰 사망자 및 부상자 등을 발생시켰음(강신욱, 2014)

- 이러한 재난취약자의 재난에 대한 욕구는 재난 발생 이전, 이후의 욕구, 복원단계의 욕구로 나뉨(이정수, 2017: 113)
  - 첫째, 재난 발생 이전 욕구(Needs Before Disaster). 재난취약자들은 기존의 자기가 가지고 있는 유형에 따라 문화적 차이와 기능적 차이로 인한 정보이해·의사소통 어려움, 위험회피 행동의 어려움, 일상생활 유지의 어려움을 가지게 됨(강신욱 외, 2014)
    - Maslow 안전욕구, 사회적 욕구와 Alderfer의 ERG의 존재욕구의 혼합된 형태로 물리적 욕구가 확인됨. 즉, 재난발생 이전단계(예방, 대비)에서 주요 수행되는 재난대응계획 수립, 교육, 훈련, 법제도 정비 과정은 재난취약자들의 특성과 욕구를 바탕으로 체계화되어야 하며, 이를 통해 재난취약자들이 안전의 욕구가 보장되어야 하며, 사회적 배제로 인한 사회적 욕구의 박탈이 발생하지 않도록 고려해야 함
    - 또한 일상생활에서 재난 취약자를 위한 편의 시설 구축을 통해 복지안전망 구축을 통해 재난취약자들의 재난이전의 욕구를 반영 할 수 있어야 할 것임
  - 둘째, 재난 발생 이후 욕구이다(Needs Post Disaster). 재난피

해자들은 배고픔 등과 같은 생리적 욕망으로 재난 이전의 삶과 유사한 물리적 욕구가 발견됨을 알 수 있음

- 일반적인 재난피해자들 또한 필요로 하는 욕구이지만, 재난취약자들은 기존의 취약성(일상생활의 어려움, 건강불균형 등)으로 인해 식수, 음식, 주거, 의료 등 제공측면에서 취약유형에 따른 차별화 된 서비스가 제공되어 하며, 확립화된 기본적 서비스 제공으로는 충족되기 힘든 것이 사실임
- 그리고 재난 이후 관계욕구도 발견됨. 관계욕구는 의미 있는 사회적, 개인적 인관관계 형성에 의해서 충족되어 질 수 있는 욕구로써, 재난수습 단계에서 재난수습체계들이 재난취약자들을 대응하는 과정에서 재난 취약자들의 특성을 고려한 접근과 관계형성이 필요하며, 재난취약자들의 재난 이전의 상황에 대한 정보파악이 필요하였음
- 이는 심리적 측면의 욕구인 한 부분이며, 현재의 재난관리체계는 심리적 욕구에 대응을 법적화 되지 않았으며, 물리적 욕구와 복원에만 집중하고 있음. 이를 통해 재난취약자들에 대한 맞춤형 수습체계가 적용이 되는 재난으로 인한 불안감을 일반 재난피해자들보다 이중적 피해를 입게 되는 재난취약자들의 심리안정을 위한 측면뿐만 아니라, 재난예방 단계에서 재난대응운영계획 합립 및 법적 체계 마련을 통한 국가에 대한 신뢰도 향상을 통한 재난 발생 이전의 심리적 안전 측면에서도 중요한 부분이라고 볼 수 있음
- 셋째, 재난 이후 복원 단계에서 재난 이전에 삶으로의 복원에 대한 욕구가 발견됨

- 재난 이후, 자신의 삶이 하루아침에 뒤바뀐 재난취약자들은 재난 회복 과정 속 일반 재난피해자들보다 복원의 불균형을 겪게 되며, 재난 복원 과정에서 획일화된 정책과 재원 조달은 재난취약자들의 복원력을 더욱 취약하게 만들. 이에 복원단계에서 역시, 재난취약자들의 특성과 욕구를 고려한 정책과 복원과정이 구축되어야 함

○ 또한 고령자의 재난 취약성에 대한 외국의 사례를 보면 다음과 같음(최경식, 2016)

- 미국은 허리케인 카트리나로 인한 인명피해자 중 70%가 65세 이상 노인이었음(Philios, 2006; 정순달, 2009: 29; 심기오, 2010: 78-79). 고령인구의 대부분이 연금생활자이고, 경제적 약자임과 동시에 재난이 일어났을 때 대피가 어려운 그룹(Neal, 2010; 최경식, 2013: 22). 지역마다 존재하는 시니어센터(Senior Center)는 재난 대비 중심으로 진행되고 있음(Webb, 2010). 또한 미국의 적십자사는 노인들을 위한 재난대비라는 책자를 간행하여 노인들에게 평상시에 재난대비에 관련된 내용을 알려주고 있다. 이 책자는 큰 활자로 인쇄되어 있고, 체크리스트 형태의 물품 준비 목록을 수록하여 준비가 쉽도록 구성되어 있음(최경식, 2013: 54; 최경식, 2016: 35)
- 일본은 1970년대에 고령화 사회로 진입하였고, 현재 초고령사회가 되어 안전취약 계층인 노인 인구에 대한 안전 관리 활동을 비교적 빠른 시기부터 도입하면서 다양한 정책을 추진해 오고 있음(나채준, 2013: 224). 일본의 고령사회의 대책에 관한

기본적인 골격은 고령사회대책을 종합적으로 추진하고, 경제 사회의 건전한 발전과 국민생활의 안정과 향상을 목적으로 하는 「고령사회대책기본법」(1995년)에 기초하고 있음(김현수, 2014; 최경식, 2016: 47)

- 독일은 다른 유럽 국가들도 그렇지만 유난히 사회주의 성격이 강한 나라로 사회보험이 세계에서 가장 먼저 실시된 나라임(김근홍, 2005: 42). 독일의 노인복지제도는 100년이 넘는 역사와 다양한 경험과 시행착오를 거쳐 ‘종합사회정책’이라는 특성을 갖고 있음. 사회·사회보장·경제·인구·교육훈련정책 등 사회경제생활 전반에 걸쳐 다양한 영역을 통합하여 대다수 노인들을 대상으로 혜택이 제공되고 있음(이주은·박명숙 2012: 390). 독일은 1980년대 이후 고령사회로 진입하면서 노인복지 제도를 더 이상 소외자·약자를 위한 공적책임영역이 아닌, 오히려 기본권 범주로 이해하고 있다는 것임(정은섭, 2010; 이주은·박명숙 2012: 391; 최경식, 2016: 56)

### 3.3 지역사회시설 재난 대비현황 분석

#### 3.3.1 고령자 시설

- 2017년 12월말 현재 노인 복지시설은 76,371개소로 매년 증가 추세임
- 노인 복지시설 중 여가복지시설은 67,324개소로 88.2%를 차지하였고, 그 중에는 경로당이 65,604개소로 가장 많음
- 노인요양시설, 주야간보호서비스 및 노인일자리지원기관은 2013년 이후 지속적으로 증가하고 있음

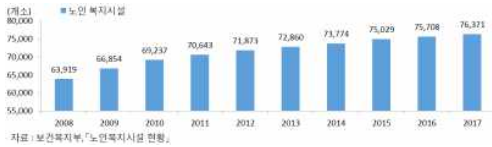


그림 3.16 노인복지시설

자료: 통계청(2018), 2018 고령자통계.

#### 3.3.2 고령자 시설 안전관리규정

- 안전관련 규정
  - 노인복지법 제24조 : 안전대책 강구
  - 동법 시행령 제18조4 : 시설의 정기안전점검 실시
  - 동법 시행규칙 제17조 : 「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법」에 따라 소화기구 설치
  - 시행규칙 별표 2, 4, 7, 9 : 노인복지시설별(주거, 의료, 여가, 재가)시설기준 규정
  - 별표 내용 : 노인복지시설의 구조 및 설비기준 규정
- 안전관리 규정 적용대상
  - 노인복지법 제31조 규정에 의한 노인복지시설
  - 노인주거복지, 의료복지시설, 여가복지시설, 재가노인시설 등

#### 3.3.3 고령자 및 요양시설 재난대응

- 고령자 복지 및 요양시설을 대상으로 재난대응 현황 및 문제
  - 2014년 세월호 사건 이후 노인복지시설에 대한 안전관리지침이 제시됨
  - 그러나 대부분의 경우 노인의 특성이 아닌 일반적인 측면에서 대응하는 것이 문제

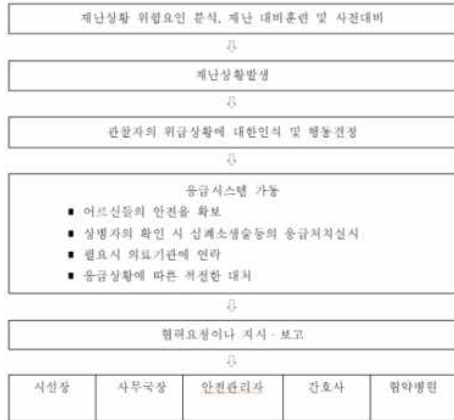


그림 3.17 ○노인전문요양센터 통합적 재난관리과정

자료: 정한나(2016), 재난약자의 안전서비스 체계 구축을 위한 연구.

- 국내외 재난발생과 고령자의 취약성 현황(밀양 화재사건 등)
  - 재난이 발생하면 노인은 다른 연령대에 비해 더 큰 위험에 처함. 노화로 인한 체력, 청력, 시력이 저하돼 이동이 쉽지 않기 때문임. 또한 노인은 높은 독거율과 빈곤율로 재난으로 인한 피해를 입을 확률이 더욱 높아 재난발생 시 노인이 제대로 대

처할 체계를 점검해야 함(세계일보, 2015.3.17.)

- 제3회 유엔 재난위기경감회의에서 발표한 한국의 재난위기는 128위, 일본은 133위. 순위가 뒤로 갈수록 안전한 나라인데, 이번 지표는 재난 발생 시 노인이 겪을 어려움을 지진·쓰나미와 같은 자연재해와 인재의 빈도(위험과 노출), 재해 시 노인의 사회경제적 취약도(취약성), 노인을 돕는 국가체제와 자원(수용능력) 등 세 가지 영역으로 나눠서 평가되었음
- 전 세계적으로도 재난 피해자들 중 다수는 노인들로 보고되고 있음. 미국의 경우 200년 허리케인 카트리나로 인한 인명피해자 중 70%가 65세 이상의 노인이었으며(Philios, 2006), 우리나라도 2006년 여름 홍수로 인해 가장 많은 피해를 당한 사람은 산간 지역에 혼자 살고 있던 노인들이었음(정순돌·기지혜, 2008)
- 노인은 다른 연령대의 인구집단에 비해 재난발생시 많은 피해를 당할 수 있음. 노인의 신체적 활동의 장애는 부정확한 판단을 초래하고, 재난에 취약해지게 하는 요인이 되기도 함. 주로 자원이 부족한 가난한 노인들이 혼자 살게 되는 경우 재난에 처하게 될 확률은 더욱 높아짐
- 그럼에도 불구하고 우리나라는 재난안전약자인 노인에 대한 정확한 규명이나 노인들이 가지고 있는 재난의 위험에 대한 인식이나 재난시의 행동 등에 대해서 제대로 연구된바가 없음
- 고령화시대를 맞아 노인의 재난에 대한 체계적인 구호방안의 수립이 필요(정순돌, 2009). 특히 우리나라는 고령화 속도가 매

우 빠르게 진행되고 있어 재난안전약자로서의 노인에 대한 재난안전 정책의 수립과 집행이 시급함

- 정순돌 외(2008)는 재난에 특히 취약한 노인에게 재난 경고시의 행동 요령과 정보전달에 도움을 줄 수 있는 방안을 모색하기 위하여, 재난 시 경고시간(warning phase) 동안의 노인들의 대처행동을 분석하고 대처 행동에 영향을 미치는 요인을 살펴 보았음. 연구대상자는 2006년 집중호우로 인해 직접적인 피해가 있었던 강원도 인제군과 평창군에 거주하는 60세 이상 노인 130명이었음. 조사결과를 살펴보면, 대부분의 노인들이 자연 징후를 보고 수해를 알게 되었다고 응답하였으며, 대처행동을 6단계로 나타내는 Perry & Lindell(1997)의 Index를 통해 재난시의 노인들의 대처행동이 높은 수준임을 알 수 있었음
- 또한 노인의 일상생활수행 능력(ADL)과 거주기간이 대처 행동에 영향을 주는 요인인 것으로 나타났는데, 수해 노인들은 ADL이 높을수록 높은 수준의 대처행동을 보였으며, 거주 기간이 길수록 낮은 수준의 대처행동을 보였음. 이러한 결과를 통하여 약 70%의 노인들이 재난시의 대처 행동에 충실하게 따랐으며, 노인들이 재난 시 비협력적이거나 비순응적인 집단이 아니라는 것을 보여주었음. 이는 노인에 대한 신속하고 정확한 경고의 발령과 전달의 중요성을 강조해주는 결과이며, 자연재난에 대한 사전 정보와 지식 전달, 그리고 대피에 대한 인식과 비상시의 대피계획 등에 관한 학습과 훈련의 필요성을 보여주는 것으로 의미하는 바가 큼

- 122 -

○ 국민안전종합대책(2013)에 의하면, 재난안전 취약자의 재난안전 극복역량저하가 새로운 사회문제화 될 것으로 분석되고 있음

- 특히, 노인교통사고 사망자가 2008년 1,735명에서 2012년 1,864명으로 연평균 1.8% 증가를 보였고, 2012년 전체 교통사고 사망자(2012년 5,392명)의 35% 정도가 노인이 차지한다고 하였음
- 그리고 국민안전처는 제3차 국가안전관리기본계획에서 65세 이상의 노인인구비율이 2013년 12%에서 2050년 37% 차지 할 것으로 예측하고 있음. 이에 따라 생활 속 안전문화 확산을 위해 생애주기별 안전교육 확대를 위한 인프라 확충으로 대상별 맞춤형 안전교육 프로그램 개발을 2015년부터 실시하여 노년기에 가정 내 안전교육(미끄러짐), 야외활동 안전(등산, 운동), 건강안전교육(각종질환)을 실시할 계획이라고 밝혔음

○ 우리나라는 2000년에 이미 65세 이상의 고령인구의 비율이 7%를 넘어 고령화 사회에 진입하였고, 다가오는 2019년에는 14%를 넘어 고령사회에 진입할 것이며, 7년 뒤인 2026년에는 고령인구비율이 20%를 넘는 초고령 사회가 될 것으로 전망 되고 있음(강창곤 외, 2012)

- 노인들의 특성은 재난에 대비·대응 할 수 있는 능력이 떨어 진다는 것임. 이들은 대부분 소득이 낮으며, 최소한의 돈으로 생활을 꾸려나가기 때문에 경제적인 측면에서 취약하다고 볼 수 있음(김유희 외, 2012: 23)
- 예를 들면, 2002년 충남 서천의 금매복지원 화재사고에서는

- 123 -

건물 내에 있는 11명 가운데 9명이 대피하지 못해 사망하였는데, 이들은 치매·정신지체·시각 장애 등으로 인해 거동이 불편한 상태였음(소방방재청, 2009: 514)

### 3.3.4 노인복지시설 화재대응 안전관리 매뉴얼

- 생활인이 노인 및 장애인·영유아 등으로서 자력으로 피난이 불가하고, 치매 및 정신질환 등의 사유로 근무자의 도움을 필요로 하는 시설에서는 별도의 화재 매뉴얼을 제공하여야 함
- 그러나 이러한 매뉴얼에도 불구하고, 교육훈련 미흡, 소방시설 설치 누락, 생활인 및 근무자의 매뉴얼 숙지 미흡 등으로 인하여 재난대응에 어려움이 있음
- 고령자의 취약성 현황조사에서 볼 수 있듯 노인들은 재난에 대비·대응 할 수 있는 능력이 떨어지고, 경제적인 측면에서 마저 취약한 상태임
- 노인복지시설에 대한 중앙정부 차원의 지속적인 관심과 평가가 필요하며, 안전매뉴얼 숙지 및 교육등에 대한 지속적인 관리가 필요함

표 3.9 노인복지시설 화재대응절차 매뉴얼

구분	생활인의 유형에 따른 행동절차	
	자력으로 대피가능	행동 장애 / 인지불능
최초 화재 발견	경보 진파	생활인 : 육성, 비상벨, 자동경보 등을 통한 근무자에게 화재 상황 진파 근무자 : 경보설비를 작동하여 건물내 경보 진파
	초기 소화	생활인 : 무척용소화기 근무자 : 무척용/수동식소화기, 소화설비 등
	대피 활동	생활인 : 안전구역으로 이동[자력] 근무자 : 생활인의 피난 유도 침대 등의 직접이동시 피난행로의 막힘 현상 등에 주의하여 시설의 특성에 맞게 편성
화재 대응	지휘/연락 반	화재 현장 확인후 자위소방대 임무 지시/통제 소방대 도착시 현재까지 상황 전달 및 소방대장에게 지휘권 이양
	소화 반	소화/전입활동 실시(옥내소화전, 자동소화설비, 소화수 등) 가연물의 제거 및 화재 확산 방지 활동(원화문, 방화셔터 등)
	대피 반	생활인 : 자력에 의한 안전구역으로 대피 활동가능한 피난기구 및 시설 : 경사로, 구조대, 무동력승강기, 미끄럼대 대피반 인원 편성시 생활인의 보조인력으로 임무 편성후 생활인의 대피활동 지원 활동가능한 피난기구 및 시설 : 구조대, 무동력승강기, 경사로(철제이)
구조 반	피난기구(구조대, 무동력승강기 등) 설치 후 생활인 피난 유도 피난통로 및 비상구등의 출입로 확보 후 생활인의 대피 유도 피난기구의 설치 및 운영은 시설의 특성에 맞도록 활용 가능한 피난기구를 설치 후 운영	
비고	초기에는 대피반 임무 지원	생활인 대피 완료시까지 구조반의 인원은 최소로 운영하고 생활인의 대피활동 지원
	구조/구급장비 준비 및 구조조치 장소 확보 응급환자 구조조치 및 환자분류, 의료기관 도착시 지원활동	세부내용은 화재 대응절차의 참조 및 시설별 특성에 맞도록 추가하여 활용 소방대 도착시 자위소방대의 임무는 소방대장의 지휘/통제를 받음

자료 : 사회복지시설 화재안전관리 매뉴얼

<b>차례</b>	
I. 개요	1
II. 최대발생 대응체계	2
III. 재난대응본부 구성·운영	4
IV. 화재 예방 활동	5
V. 화재발생시 행동요령	8
VI. 평가절	10

- I. 개요**
- 목적: 요양병원 화재발생 시 초동진압 초기 대응 및 환자 안전에 최우선 대응
  - 적용 범위: 요양병원 내내외 발원한 화재사고에 적용  
→ 고층, 대면 주차, 누수, 가스사고, 안전부주의 등
  - 대응대상:
    - 목적: 화재의 신속한 초기진압 및 환자 안전 확보
    - 대상상황:
      - 화재 발생에 따른 신속한 초기 진압
      - 환자 보호 및 안전 대피
      - 소화서 등 관계 기관에 신속한 상황 전달
      - 진단 정보 확보 포함



그림 3.18 요양병원 재난대응 매뉴얼1

**요양병원 재난대응 매뉴얼**

**II. 최대발생 대응체계**

- 화재 발생**  
발생장소로 신속히 대응
- 발발**  
"별이아" 온 소리로 발발 / 비상벨 작동(화재경보 울림) / 화재발 발생 시 신속히 대피
- 초기 진압**  
화재발생 초기 진압을 위한 대응
- 환자 대피**  
환자 대피를 위한 대응 / 화재발 발생 시 신속히 대피 / 각 층에 설치된 구조대 활동

그림 3.19 요양병원 재난대응 매뉴얼2

**요양병원 재난대응 매뉴얼**

**III. 재난대응본부 구성·운영**

- 요양병원 내내외 화재 발생 시 신속 대응
- 본부장은 발발장소로 신속 대응
- 각 층마다 화재발 발생 시 신속 대응
- 환자 대피 시 신속 대응
- 구조대 활동 시 신속 대응

**IV. 화재 예방 활동**

- 화재 예방을 위한 대응
- 소화기 비치 및 점검
- 화재 예방을 위한 대응
- 소화기 비치 및 점검

그림 3.20 요양병원 재난대응 매뉴얼3

**요양병원 재난대응 매뉴얼**

**요양병원 안전점검표**

구분	점검항목	점검방법	점검주기
소화기	소화기 비치	소화기 비치 여부 확인	월 1회
	소화기 점검	소화기 점검 여부 확인	월 1회
	소화기 비치	소화기 비치 여부 확인	월 1회
	소화기 점검	소화기 점검 여부 확인	월 1회
소화장비	소화장비 비치	소화장비 비치 여부 확인	월 1회
	소화장비 점검	소화장비 점검 여부 확인	월 1회

**화재 발생 시 대응절차**

구분	행동요령	담당자	점검주기
화재 발생 시	1. 화재발생 시 신속히 대피	환자	월 1회
	2. 화재발생 시 신속히 대피	환자	월 1회
	3. 화재발생 시 신속히 대피	환자	월 1회
	4. 화재발생 시 신속히 대피	환자	월 1회
	5. 화재발생 시 신속히 대피	환자	월 1회
	6. 화재발생 시 신속히 대피	환자	월 1회
	7. 화재발생 시 신속히 대피	환자	월 1회

그림 3.21 요양병원 재난대응 매뉴얼4



구분	문 요 사항	회답 요요	정답 후 요사항
1. 노인기증	1. 노인기증이란 무엇으로 노인기증이란 무엇인가?	비 맞음	비 맞음
	2. 노인기증에 참여할 수 있는 대상은 누구인가?	비 맞음	비 맞음
	3. 노인기증의 절차는 어떤 순서로 진행되는가?	비 맞음	비 맞음
	4. 노인기증의 장점은 무엇인가?	비 맞음	비 맞음
	5. 노인기증의 필요성은 무엇인가?	비 맞음	비 맞음
2. 노인기증	1. 노인기증의 필요성은 무엇인가?	비 맞음	비 맞음
	2. 노인기증의 절차는 어떤 순서로 진행되는가?	비 맞음	비 맞음
	3. 노인기증의 장점은 무엇인가?	비 맞음	비 맞음
	4. 노인기증의 필요성은 무엇인가?	비 맞음	비 맞음
	5. 노인기증의 장점은 무엇인가?	비 맞음	비 맞음
3. 노인기증	1. 노인기증의 필요성은 무엇인가?	비 맞음	비 맞음
	2. 노인기증의 절차는 어떤 순서로 진행되는가?	비 맞음	비 맞음
	3. 노인기증의 장점은 무엇인가?	비 맞음	비 맞음
	4. 노인기증의 필요성은 무엇인가?	비 맞음	비 맞음
	5. 노인기증의 장점은 무엇인가?	비 맞음	비 맞음
4. 노인기증	1. 노인기증의 필요성은 무엇인가?	비 맞음	비 맞음
	2. 노인기증의 절차는 어떤 순서로 진행되는가?	비 맞음	비 맞음
	3. 노인기증의 장점은 무엇인가?	비 맞음	비 맞음
	4. 노인기증의 필요성은 무엇인가?	비 맞음	비 맞음
	5. 노인기증의 장점은 무엇인가?	비 맞음	비 맞음
5. 노인기증	1. 노인기증의 필요성은 무엇인가?	비 맞음	비 맞음
	2. 노인기증의 절차는 어떤 순서로 진행되는가?	비 맞음	비 맞음
	3. 노인기증의 장점은 무엇인가?	비 맞음	비 맞음
	4. 노인기증의 필요성은 무엇인가?	비 맞음	비 맞음
	5. 노인기증의 장점은 무엇인가?	비 맞음	비 맞음

- ### V. 의사행동강령 5명중 5명
- ▶ 의사행동강령 및 노인기증
    - ▶ 의사행동강령
      - 독립적인 의사행위를 위한 자율적 의사행위
      - 노인기증에 대한 이해와 협력
    - ▶ 노인기증
      - 노인기증의 필요성
      - 노인기증의 절차
      - 노인기증의 장점
  - ▶ 노인기증
    - 노인기증의 필요성
    - 노인기증의 절차
    - 노인기증의 장점
  - ▶ 노인기증
    - 노인기증의 필요성
    - 노인기증의 절차
    - 노인기증의 장점
  - ▶ 노인기증
    - 노인기증의 필요성
    - 노인기증의 절차
    - 노인기증의 장점

그림 3.22 요양병원 재난대응 매뉴얼5

### 요양병원 재난대응 매뉴얼5

**환자 대피**

- ▶ 각 병동 재난대응 지도자를 지정
- ▶ 노인 환자 및 방문객의 안전을 확보
- ▶ 노인 환자 및 방문객의 안전을 확보
- ▶ 노인 환자 및 방문객의 안전을 확보
- ▶ 노인 환자 및 방문객의 안전을 확보

**구급대응**

- ▶ 환자 및 방문객의 안전을 확보
- ▶ 노인 환자 및 방문객의 안전을 확보
- ▶ 노인 환자 및 방문객의 안전을 확보
- ▶ 노인 환자 및 방문객의 안전을 확보
- ▶ 노인 환자 및 방문객의 안전을 확보

**환자 이송**

- ▶ 노인 환자 및 방문객의 안전을 확보
- ▶ 노인 환자 및 방문객의 안전을 확보
- ▶ 노인 환자 및 방문객의 안전을 확보
- ▶ 노인 환자 및 방문객의 안전을 확보
- ▶ 노인 환자 및 방문객의 안전을 확보

**구급대응**

환자 및 방문객의 안전을 확보

노인 환자 및 방문객의 안전을 확보

노인 환자 및 방문객의 안전을 확보

노인 환자 및 방문객의 안전을 확보

노인 환자 및 방문객의 안전을 확보

그림 3.23 요양병원 재난대응 매뉴얼6

### 요양병원 재난대응 매뉴얼7

**W. 맞는일**

- ▶ 노인기증의 필요성과 절차
- ▶ 노인기증의 필요성과 절차
- ▶ 노인기증의 필요성과 절차
- ▶ 노인기증의 필요성과 절차
- ▶ 노인기증의 필요성과 절차

**비상연락망**

비상연락망

비상연락망

비상연락망

비상연락망

비상연락망

그림 3.24 요양병원 재난대응 매뉴얼7

자료: 대한노인요양협회(2014). 요양병원 재난대응 매뉴얼.

## 제 4 장 고령자를 위한 재난안전제도 및 지원방안

### 4.1 재난안전을 위한 고령자 지원

- 재난 외부환경을 고려한 재난관리 전략 정비(이정수, 자017)
  - 재난관리체계의 구성요소로서 외부환경, 재난조직구조, 재난 법률체계는 재난관리전략 측면에 주요한 요인이며, 특히 재난 관리체계의 사회·경제적 환경과 재난의 개념과 재난피해의 경험은 재난관리의 목적과 전략 선정 측면에 중요한 영향을 미침
  - 이러한 사실에 근거하여 본 연구에서는 비교국가들의 재난관리체계 외부환경을 분석
    - 한국은 전체 인구 약 5천만 인구 중 81%가 거주하고 있으며, 도시 인구는 매년 0.561% 증가, 인구밀도는 515.9km<sup>2</sup>로 비교 국가 중에 가장 높은 인구밀도를 보였음. 이는 도시 지역의 대규모 복합재난 발생 시 대규모 피해를 가늠할 수 하게 되며, 현재의 인구사회적 구조가 재난에 더욱 취약한 구조임을 알 수 있는 대목
    - 하지만 도시의 인구의 증가 요인인 일자리, 교육환경, 편의 시설 등의 도시개발계획은 여전히 도시에 집중화되어 있으며,

- 130 -

이는 도시화를 증폭 시키며, 인구집중의 결과를 초래하였음. 또한 도시화와 인구집중의 문제 뿐 아니라, 도심 지역의 기존 건물들은 내진설계가 거의 되어 있지 않으며, 건물들에 대한 안전설비들은 노후화되어 위험과 재난에 대비하지 못함

- 국내의 경우 국가안전관리기본계획을 통해 도시화·인구집중 등 재난환경변화에 대응하여 국가가 국민을 재난 및 안전사고 부터 보호하고자 설립하였지만 국가안전관리기본계획은 재난 환경에 변화에 따른 재난 대책이 필요하다는 사실을 뒷받침하기 위한 근거자료로만 설명하고 있으며, 도시화와 인구집중에 따른 구체적인 안전관리와 방향성에 대해 명시하고 있지 못하고 있는 실정(국민안전처, 2015)
  - 그리고 도시화와 인구집중으로 인한 재난의 취약성을 해결하기 위해서는 가장 간단한 방법은 현재의 도시화된 사회구조를 변경하는 것이지만, 그 대안은 현실적으로 불가능
  - 하지만 도시화·인구집중으로 인한 도시 구조에 대한 명확한 분석과 잠재적 위험요소에 대한 평가를 통해 위험인자를 파악해 대응할 필요성이 있음
  - 최근 부산광역시 일원 지진위험도 평가 및 재해저감 방안으로 지진 위험도 평가에 대한 연구가 진행되고 있으나, 지진 위험도에 필요한 데이터 구축에만 최소 20년 이상이 걸릴 것이라 예상되고 있음. 비단 지진 재난 뿐만 아니라, 기존의 재난 대응에 대한 대응적 패러다임을 넘어서 이제는 대규모 복합재난의 위험을 사전 파악하고 대응체계 구축을 통한 예방적 재난관리패러다임 전환을 통해 국내의 외부환경 파악을 통한 재난

- 131 -

관리 전략을 수립이 필요

○ 고령자의 취약성과 욕구를 고려한 재난관리

- 현대 문명은 효율성을 강조하는 고도 산업사회로 변화하는 과정에서 무한경쟁이라는 극단적인 양상을 보이고, 이론 인해 사회적 취약성을 가진 집단들은 기회의 균등성을 보장받지 못한다(김동국, 2013)
- 이러한 사회적 취약성을 가진 집단은 사회적 배제와 불평등에 노출되며, 이는 사회적 취약자들의 삶을 더욱 피폐하고 취약성을 가지게 함
- 사회적 취약성을 특성을 고려하고 취약성을 극복할 수 있게 하는 역할을 사회복지가 대표적으로 수행하며, 사회적 취약자의 삶에 개입하여 왔다. 그들의 삶을 질을 향상시키기 위해 대상자들의 욕구에 근거하여 사회복지 실천과 정책 수립 해왔으며, 이를 통해 사회적 배제와 불평등에서 벗어나도록 노력 해왔음
- 하지만 재난은 일상적인 사회복지 대상자들에 대한 개입과 달리 특수한 부분이라고 할 수 있음. 아직 재난관리 영역에서 재난취약자에 대한 재난관리 제도적 미성숙은 사회적 취약성을 가진 재난취약자에게 더욱 사회적 배제와 불평등에 노출시키며, 재난취약자에게 특별한 욕구에 근거하여 재난에 대한 보장이 선행되어야 함에도 불구하고 그 노력은 미진
- 일본의 경우 수년동안의 대규모 재난과 잦은 재난으로 인해 일찍이 범국민적 재난대응체계와 지역기반 재난대응시스템을 구축. 이 과정에서 일본 정부는 저출산·고령화로 인한 노인

인구와 사회구조의 변화로 인한 사회적 약자에 증가를 고려하여 재난취약자에 대한 재난관리체계 구축을 시도

- 일본의 대표적인 재난취약자의 취약성을 고려한 대응 체계는 사전 정보시스템 구축을 들 수 있음. 재난취약자는 재난이전에 자신의 취약성과 상황에 대해 구체적으로 알리고 사전 정보를 제공을 통해 자신의 욕구에 근거한 재난 대응 시스템을 사전에 갖추고 있음
- 재난 발생 이전, 재난취약자는 개인정보제공 동의하에 지자체와 유관기관을 중심으로 자신의 상황에 대한 정보 공유를 진행하며, 이를 토대로 피난 지원 플랜에 있어 자신의 욕구를 반영하는 시스템으로 활용
- 재난취약자·지원자(자원봉사 또는 사회복지사 등)·시 재해 대책 본부의 역할에 대해 구체적으로 정리하여 피난지원 플랜을 체계적으로 작성하여 재난에 대응할 수 있게 함. 재난취약자는 피난지원과 관련된 플랜 작성(방문을 통한 응답), 피난지원자 확보(자원봉사자, 주민, 사회복지사 등), 취약자 특성 등의 고려, 완성한 피난 지원 플랜의 내용 파악해야 함
- 또한 지원자는 개인적으로 민생위원의 역할, 지원플은 반사회, 자치회, 자주방재 조직, 재난 자원봉사역할을 하며, 시재해대책본부는 호텔 방문계획의 책정 및 피난지원 플랜의 관리, 갱신 체계의 구축 역할을 수행(한국장애인개발원, 2013)
- 이런 일본의 재난취약자와 함께 재난피난 계획 수립에 대한 사례는 한국의 재난관리체계에 시사하는 바가 큼
- 재난취약자의 욕구에 대해 재난 이전 재난취약자들의 정보 수

집을 통해 잠재적 위험과 재난에 대응하는 시스템을 구축하였으며, 관련 기관들 역할에 대한 구체적인 명시는 재난취약자의 욕구와 취약성을 고려하였음

- 또한 재난 발생 이후에도 재난취약자들의 경제적 상황을 고려하여, 획일적인 지원정책이 아닌, 장애인, 노인모자 가정, 요보호아동 등 사회적 취약자에만 적용되는 사회보장 정책 수립을 통해 재난취약자의 취약성을 고려한 재난대응체계가 구축되고 있음을 확인
- 하지만 일본의 경우 잦은 자연재해와 대규모 피해에 따라 재난관리체계가 발전함에 따라 나타난 산물이라 할 수 있고, 우리와 경제적 환경과 사회적 구조가 일치하지 않아 동일한 재난관리체계를 그대로 적용 시킬 순 없음
- 그렇지만 일본의 재난관리체계에서 재난취약자에 대한 대응을 재난이전부터 구축하고 있음과 재난 이후에도 재난취약자들의 특성과 취약성을 고려하여 사회적 배제와 불평등을 최소화하고자 하는 재난관리를 국내에 적용할 필요성이 있음
- 이러한 과정에서 무조건적 수용이 아닌, 한국 재난취약자의 취약성과 욕구를 철저히 분석하고, 한국재난관리체계의 현황과 특성을 고려하여 한국형 재난취약자 욕구기반 재난관리체계 구축을 이루어져야 할 것임

○ 고령자 욕구기반 재난관리체계 모형 구축(이정수, 2017)

- 국내 재난관리체계는 재난 직후부터 지속적으로 개입이 절실히 심리지원을 통한 위기개입이 매우 미비한 수준에서만 이루어

어져 왔으며, 물리적 복원에만 집중되어 있음을 보여줌

- 「재난관리 및 안전관리 기본법」 내에서도 시설의 재건축 또는 물리적인 측면이 강조되어져 왔으며, 재난취약자에 대한 별도의 대응을 명시하고 있지 않음
- 또한 공공정책 또한 피해지역의 복구에 많은 부분의 비중을 차지하고 있음
- 그러나 재난 관련된 사회서비스에서 심리 상담지원서비스는 예방과 대응, 그리고 복구로 이어지는 재난관리의 전 단계에서 필수적인 부분이며 체계적인 재난 발생 시의 트라우마 대응을 위한 전달체계를 시급히 구축해야 함
- 그리고 재난 심리상담지원서비스 내에서 장애인, 노인, 외국인 등 좀 더 특별한 재난심리지원서비스가 구축되어야 함
- 신체장애인의 경우 의사소통과 자신의 생각과 감정을 표현하는 것이 무리가 되지 않으나, 정신장애인 및 지적장애인은 재난 이전에도 자신의 의사와 감정을 표현하는 것에 어려움을 겪음. 재난을 겪은 장애인 또한 재난으로 인한 트라우마에 노출이 될 경우를 고려하여, 그들에게 일반적인 심리지원서비스가 아닌 맞춤형 심리지원서비스를 장애인의 특성에 맞춘 맞춤형 심리지원서비스체계가 구축되어야 함
- 또한 재난 시 재난 취약자들을 위한 모든 사회적 서비스의 지원은 재난 취약자들이 살고 있는 학교 그리고 지역사회공간을 기초로 하여 이루어져야 함. 재난현장에서 물적, 심리적 개입의 사각지대에 놓여 있는 재난취약자들에 대한 지원체계가 실질적으로 가능되기 위해서는 그들이 익숙하게 생활하고 있는

교육시설, 직장, 주거시설, 지역사회복지관을 중심으로 재난 발생 시부터 이후까지의 모든 사회복지서비스가 지원되어야 하며, 공공부문과 재난취약자를 연결 매개체의 역할은 재난 이전에도 복지서비스 전달체계 중 하나인 사회복지를 중심으로 한다면 더욱더 효과적인 것임

- 결국, 재난취약자들을 위한 재난관리는 재난관리의 사회적 보완장치인 재난 안전망(disaster safety net)은 재난 발생 이전의 기본적 생활을 지원하는 사회복지보장서비스를 제공하는 복지안전망(welfare safety net)의 확충과 보완을 기반으로 할 때에 비로소 견고하게 발전 할 수 있을 것임

## 4.2 고령자를 위한 법·제도적 지원

- 국민안전처는 「재난 및 안전관리 기본법」(이하 ‘재난안전법’) 및 같은 법 시행령을 개정
  - 재난안전법 개정안은 국가안전관리기본계획에 안전취약계층(어린이, 장애인, 노인 등) 안전관리대책을 포함하고, 시설물 안전관리체계를 일원화하는 등 국민안전관리를 강화하기 위해 제도를 보완하는 내용
  - 재난안전법 시행령 개정안은 재난안전법 개정(2016.1.7 공포, 2017.1.8 시행)에 따라 법률에서 위임한 사항을 규정하는 한편, 제도운영 과정에서 발굴된 미비점을 보완하는 내용

- 136 -

- 재난안전법 개정안의 주요 내용은 다음과 같음
  - 첫째, 재난 대응능력이 취약한 안전취약계층(장애인, 노인, 아동)에 대한 안전관리대책을 강화
    - 국가안전관리기본계획<sup>29)</sup>에 안전취약계층(장애인, 노인, 아동)에 대한 안전관리대책을 반드시 포함되도록 하고,
    - 안전취약계층의 안전관리 강화를 위해 안전문화활동을 적극 추진
  - 둘째, 시설물 안전관리체계를 일원화
    - 그 동안 ‘재난안전법(국민안전처)’ 과 ‘시설물의 안전관리에 관한 특별법(국토부)’ 으로 이원화되었던 시설물 안전관리체계를 시설물 사고예방과 국민안전 강화를 위해 일원화
    - 국민안전처에서 관리해 오던 특정관리대상시설을 ‘시설물의 안전관리에 관한 특별법’ 상의 제3종 시설로 규정하여 국토부에서 관리되도록 함으로써 시설물이 보다 체계적으로 관리
  - 셋째, 국민안전처장관과 지방자치단체장에게 재난사태 선포지역에 대한 유치원, 초·중등학교 휴교처분 요청권을 부여
    - 재난으로 인한 피해를 최소화하고 학생 안전을 확보하기 위하여 재난사태 선포시 국민안전처장관 및 지자체장이 교육부장관 또는 교육감에게 휴교처분을 요청할 수 있는 근거를 마련
  - 넷째, 지진, 지진해일 및 화산에 대한 긴급재난문자는 기상청장이 직접 발송

29) 중앙부처가 중점 추진해야 할 안전관리 관련 사항과 국가재난관리체계의 기본방향을 정하는 계획으로 중앙안전관리위원회 심의의결을 거쳐 확정

- 137 -

- 재난발생 전 예측이 어려워 국민들에게 신속하게 정보를 전달할 수 없었던 지진, 지진해일, 화산에 대한 긴급재난문자는 관측과 동시에 발송될 수 있도록 기상청장에게 발송권한을 부여
- 다섯째, 긴급신고 통합체계 총괄·조정 기능에 대한 법적근거를 마련
- 긴급구조 요청에 신속하게 대응하기 위하여 긴급구조 관련 특수번호 전화서비스를 통합·연계하기 위한 체계를 구축하고 운영하는 등 총괄·조정
- 마지막으로 재난안전제품 인증제도를 도입
- 국민생활과 밀접한 재난안전제품의 적합성을 인증하여 제품의 신뢰도를 높이는 등 재난안전산업 육성을 위한 초석을 마련

표 4.1 재난안전법 개정안 주요내용

개정안	주요내용
① 안전취약계층의 안전증진 및 안전관리 강화(안 제3조제9호의3 등)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 안전취약계층 정의 신설(안 제3조제9호의3)</li> <li>▶ 국가안전관리기본계획에 안전취약계층 안전에 관한 대책 포함(안 제22조)</li> <li>▶ 위기관리 매뉴얼에 안전취약계층 특성 반영(안 제22조)</li> <li>▶ 안전취약계층 안전관리 강화를 위한 안전문화 활동 추진(안 제66조의2)</li> </ul>
② 특정관리대상시설 안전관리 일원화(안 제27조 및 제28조 등)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 특정관리대상시설을 시설물 안전관리에 관한 특별법의 제3종 시설로 규정하여 이관하고, 재난안전법에서는 특정관리대상지역 관련 사항 규정(안 제27조 및 제28조 등)</li> </ul>
③ 재난사태 선포지역 휴업명령, 휴원·휴교처분 요청 등(안 제36조) * 공포 즉시 (2017.1월 초, 공포 예정) 시행	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 재난사태 선포지역에 대하여 국민안전처장관 및 지자체의 장이 휴업명령 및 휴원, 휴교 처분을 요청할 수 있는 근거 마련(안 제36조)</li> </ul>
④ 지진 재난시 기상청장의 긴급재난문자 발송 근거(안 제38조의2) * 공포 즉시 (2017.1월 초, 공포 예정) 시행	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 기상청장이 지진·지진해일·화산 등의 자연재난에 관한 예보·경보·통지 등을 실시할 수 있도록 규정(안 제38조의2)</li> </ul>
⑤ 긴급신고 통합체계 구축 법적근거(안 제54조의2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 국민안전처장관은 긴급구조 요청에 대한 신속한 대응을 위하여 긴급구조 관련 특수번호 전화서비스의 통합·연계를 위한 체계를 구축·운영(안 제54조의2)</li> </ul>
⑥ 재난안전산업 육성(안 제72조, 제73조의2, 3, 4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 재난 및 안전관리에 관한 각종 기술의 사업화 촉진 근거 마련(안 제72조, 제73조의2)</li> <li>▶ 시험화 등을 효율적으로 추진하기 위한 전문기관의 지정 및 취소근거 마련(안 제73조의3)</li> <li>▶ 국민안전처장관이 재난 및 안전관리에 관한 기술을 이용한 각종 제품 중 국민생활과 밀접한 제품에 대하여 적합성 인증(안 제73조의4)</li> </ul>
⑦ 재난관리의무 위반시 징계요구 대상업무 확대(안 제77조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 재난관리의무 위반에 따른 징계요구를 할 수 있는 범위를 재난응급조사·안전점검·재난상황관리에서 재난예방조치와 재난복구를 포함하여 추가 규정, 사실 입증을 위한 조사 시 전달기구를 편성(안 제77조)</li> </ul>

자료: 국민안전처(2017). 정책설명자료.

○ 재난안전법 시행령 개정안의 주요 내용은 다음과 같음

- 첫째, 재난관련 기관이 재난 상황보고와 재난대응 등의 활동 시 재난안전통신망을 활용할 수 있도록 재난안전통신망 운영 및 사용에 필요한 사항을 규정
- 둘째, 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 국민안전처장관에게 재난상황을 보고해야 하는 기관(장)을 소방서장, 재난관리책임기관의 장 등으로 확대<sup>30)</sup>
- 셋째, 지자체 재난관리역량 강화를 위하여 재난관리기금의 사용범위를 확대
  - 지자체 소관 특정관리대상시설의 보수·보강, 재난 예·경보 체계 구축·운영, 재난 긴급대응(재난현장본부 설치 등)에도 재난관리기금을 사용할 수 있도록 함<sup>31)</sup>
- 마지막으로 음식점, 주유소, 모텔 등<sup>32)</sup>에서 화재 등 재난으로 피해를 입은 사람은 재난보험으로 보상을 받을 수 있도록 함
  - 개정안에서는 재난보험에 가입해야 하는 대상시설, 보험의 종류, 보상한도액, 가입 시기에 관한 규정이 마련

30) (현행) 지자체의 장, 해양경비안전서장 - (개정) 지자체의 장, 해양경비안전서장, 소방서장, 재난관리책임기관의 장 등  
 31) (현행) 재난 및 안전관리를 위한 공공분야 재난예방활동, 방재시설 보수·보강, 감염병 및 가축전염병 확산방지를 위한 긴급대응 및 응급복구 등 8개 항목 - (개정) 재난 예보·경보체계 구축, 특정관리대상시설의 보수 및 보강 2개 항목 추가  
 32) 「화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률」 등 개별법에서는 보험가입 대상 아님

표 4.2 재난안전법 시행령 개정안 주요내용

개정안	주요내용
1) 재난상황 보고체계 명확화(안 제24조)	• 재난상황 시 국민안전처장관에게 보고하여야 하는 의무가 있는 대상에 소방서장, 재난관리책임기관의 장, 국가기변시설의 장 등을 추가 규정
2) 재난안전통신망의 운영 및 사용(안 제43조의12)	• 재난관리책임기관·긴급구조기관 및 긴급구조지원기관은 재난관리를 위한 상황의 보고 및 재난 대응 지시 등의 활동에 재난안전통신망을 사용 • 국민안전처장관은 재난안전통신망의 효율적 운영 및 사용을 위하여 재난관리책임기관 등의 재난안전통신망 사용 현황에 관한 자료를 수집·분석
3) 재난대비훈련 기본계획 운영(안 제43조의13)	• 국민안전처장관이 재난관리책임기관의 장에게 통보하는 재난대비훈련 기본계획에 포함될 사항을 재난대비훈련 유형 선정기준, 재난대비훈련 기획 및 재난대비훈련 평가에 관한 사항 등으로 규정
4) 긴급구조기관의 응급의료지원 자료요청권(안 제66조의2)	• 재난이 발생한 경우 사상자의 신속한 응급처치 등을 위하여 긴급구조기관의 장이 의료기관 등에 대하여 요청할 수 있는 자료의 종류를 해당 의료기관의 인력, 시설, 장비 등에 관한 자료 등 규정
5) 재난복구사업의 지도점검 규정(안 제68조의2)	• 중대분류장은 재난관리책임기관의 장이 하는 재난 복구사업에 대하여 지도·점검할 수 있도록 규정 • 중대분류장은 재난복구사업의 효율적 지도·점검을 위해 합동점검반 구성·운영
6) 재난관리기금 사용범위 확대(안 제74조)	• 재난관리기금의 사용 범위에 지자체장이 특정관리대상 시설로 지정한 시설의 보수·보강 및 재난에 관한 예보 또는 경보체계의 구축·운영 등을 추가
7) 재난보험 가입대상 시설 등 규정(안 제83조의2~4 신설) * 기존시설은 6개월간(2017.7.8.) 가입 유예	• 재난보험 가입대상 시설을 박물관, 주유소, 모텔, 음식점 등 19종 규정 • 보상한도액은 사망 또는 부상 피해자 1명당 「자동차손해배상 보장법 시행령」에 따른 금액의 범위에서 피해자에게 발생한 손해액과, 재산상 손해 1건당 10억원의 범위의 손해액으로 규정

자료: 국민안전처(2017). 정책설명자료.

- 이러한 법 개정을 통해 재난안전에 대한 고려자 지원이 확대될 수 있도록 유도하는 것이 중요
- 2018년부터 시행되는 이러한 재난취약계층 지원에 고려자가 좀 더 포함될 수 있도록 하는 것도 매우 중요

### 4.3 고령자를 위한 구호물품 비축 및 전달

- 재난발생 시 광역시·도, 시·군·구, 그리고 행정안전부는 다음과 같은 절차에 따라 구호물품을 공급배분 조정기관인 행정안전부는 피해 시·군·구, 그리고 광역시·도의 담당자를 통해 이재민 현황과 대처 상황을 보고 받으며, 특정 지역의 피해가 막심할 경우 광역시·도의 광역창고 구호물품 또는 민간단체(재해구호협회, 적십자)의 유통망을 활용하여 이를 지원하도록 조정하는 역할을 수행
  - 그리고 각 지자체는 국민안전처의 조정 없이도 인근의 시·군·구에 지원 요청을 하여 구호물품을 전달받을 수도 있음
  - 한편 구호물품을 보관창고에 장기 보관하기 어려운 식품류 등의 공급은 민간 지원기관의 유통망을 활용하여 이재민들에게 제공하는 시스템을 확보·운영하고 있음
- 그러나 위와 같은 현 재해구호물자 공급체계는 일부 한계를 내포하고 있음
  - 이재민을 지원하기 위한 기관은 수준별(중앙정부, 지방정부, 민간협력기관)로 다양하나 이들의 역할은 지원요청 및 물자지급이라는 차별성 없는 동일한 기능만을 수행하고 있음
  - 예를 들어 특정 시·군·구에서 심각한 재난이 발생한 경우, 이 지자체는 인근의 다른 지자체에 구호물자를 직접 요청할

- 142 -

수도 있지만 중앙정부(국민안전처)에 구호물자를 요청할 수도 있음

- 즉, 지자체의 시각에서는 인근의 지자체와 중앙정부 간 차별성이 없는 동일한 서비스를 제공해주는 주체로 인식할 가능성이 존재
- 따라서 중앙정부와 지방정부의 역할에 대하여 구체적으로 구분해야 할 필요가 있음
  - 중앙정부는 지방정부에 최소 필요량 이상의 공공재를 제공해주는 공급자(supplier)의 역할을 맡고, 지방정부는 공급자에게 자신의 지역에서 필요한 구호물품의 구체적 품목을 요구하는 소비자(consumer)의 역할을 자처해야 함
- 그렇다면 현실은 어떠한가?
  - 재해구호법 5조, 동법 시행규칙 제3조 등을 살펴보면 중앙-지방정부의 역할은 명확히 구분되어 있으나 현장의 상황은 충분히 준비가 되지 않은 것으로 판단됨
  - 중앙정부는 지자체에 필요한 구호물품수량을 적절하게 예측하기 위한 방안 탐색에 소극적이며, 지자체는 재난과 관련된 부서와 인력이 대부분 존재하지 않아 지역별 재난의 특성에 기반한 구호물품을 준비·요청하지 못하고 있음
- 따라서 다음과 같은 방향으로 전달체계의 개선이 필요
  - 이는 협조체계 구축과 자원봉사체계 구축이 매우 중요

- 143 -



○ 구호물품 전달시 재해구호협회와 담당공무원들간의 협조체계 구축

- 재해가 발생된 지역인 경우 재해구호협회에서 해당자치단체에 구호물품을 전달하는데 협회에서 파견된 구호물품 담당자와 담당 공무원들간의 협조체계가 구축되지 않아 효율적인 물품 전달이 어려웠음. 그 예를 응급구호세트와 취사구호세트의 경우 동시에 전달되는 것이 원칙이지만 일부지역의 경우 이재민들이 취사구호세트는 수령하지 않은 것으로 조사결과 나타남
- 이는 구호물품 담당자와 지자체 공무원간의 의사소통이 미흡했으며 인력 및 시간적인 한계로 인해 발생된 현상으로 해석됨. 따라서 재해 발생시 물자배분을 위해 파견되는 담당자와 지자체 공무원간의 의사소통과 긴밀한 협조체계 구축이 필요하다고 판단됨
- 구호물품 담당자가 구호물품을 전달하면 담당 공무원의 경우 수령을 확인하고 배분 완료 후 구호물품 담당자에게 다시 이야기를 해주며 구호물품 담당자는 최종확인을 하는 체계가 구축되어야 함

○ 관련 직업 및 업무기업 협조를 통한 구호물품 전달체계 구축

- 일본의 경우 재해구조법 제26조에서 구조필요성이 인정된 경우 물자의 생산, 집하, 판매, 배급, 보관 또는 수송을 하는 직업을 가진 사람들이 물자의 보관이나 수용할 수 있는 법을 제정하여 재해구호물품을 보관 및 관리, 배분을 할 수 있는 시스템이 운영됨

- 144 -

- 이는 재해가 발생시 신속한 전달이 가능. 그 이유는 재해지역의 관련 직업 및 업무기업에 대한 협조를 얻게 될 경우 지역 특성을 가장 잘 알고 있기 때문에 보다 효율적이기 때문임
- 따라서 재해지역에 거주 또는 직장을 가지고 있는 관련 직업 종사자 및 기업인들을 활용한 전달체계 구축방안이 필요. 관련 직업 종사자 및 기업인들 활용방안으로는 자원봉사 지원 권유를 통한 사전협조체계를 구축하는 것임
- 이들에게 재해발생시 도움을 받을 수 있도록 자원봉사 지원을 권유하고 교육을 통하여 역할을 인지할 수 있다면 체계적인 재해구호물품 전달 및 배분에 큰 도움을 받을 수 있을 것임

○ 지역 공공시설을 활용한 물품비축

- 일본의 경우 재해피해지역에 물품비축기지를 두고 있거나 원활한 소통을 위해 교통로에 위치한 인근의 소방학교 창고에 물품비축기지를 설치하여 신속하게 피해지역 이재민에게 전달할 수 있게 운영되고 있음
- 우리나라의 경우 전국재해구호협회에서 구호물품수요를 파악하여 시/군/구에 전달하면 비축하고 있다가 재해가 발생시 그 지역 읍/면/동으로 배분되는 체계로 구호물품 전달이 앞서 언급한 일본의 경우보다는 신속하게 이루어지기 어려움
- 따라서 시/군/구에서 비축중인 재해구호물품의 경우 재해 발생빈도가 높은 지역 순으로 공공시설(소방서, 학교, 공공청사 등)에 비축하여 향후 재해발생시 신속성을 제고시킬 필요가 있다고 판단됨

- 145 -

○ 재해지역 자원봉사체계 사전 구축

- 재해가 발생하면 구호물품 지급을 담당하는 인력이 구호물품 담당자와 담당공무원으로 이재민과 피해지역의 규모가 클수록 빠른 지급이 어려우며 인력이 부족한 것이 현실
- 또한, 재해가 발생되면 가장 먼저 진행되는 것이 재해복구작업이기 때문에 상대적으로 구호물품에 대한 관심은 적음. 하지만 재해구호물품은 이재민들의 생활을 위해 반드시 필요한 것이며 어느 정도의 복구가 끝난 후에는 사용하게 될 물품들이기 때문에 소홀히 할 수 없는 이재민 지원방안 중 하나
- 구호물품 지급의 연기, 허위신고로 인한 재해물품의 낭비, 배분담당자(마을대표, 이장 등)의 책임의식 부재 등이 큰 문제점으로 나타남
- 이것은 재해구호물품을 담당하는 인력부족이 원인으로 판단된다. 부족한 인력을 충원하기 위해서는 재해지역과 인근지역에서의 재해구호물품만을 담당할 수 있는 자원봉사체계 구축이 필요하다고 판단됨
- 물론 재해구호지침에는 구호물품을 지급함에 있어 민간과 지역자율방재단이 협조하여 수행하도록 명시되어 있으나 현재의 인력 외에 충원은 현실적으로 불가능하기 때문에 재해지역 또는 인접지역의 자원봉사자들을 사전에 정한다음 구호물품 관련 교육을 통한 자원봉사체계를 사전에 구축한다면 보다 효율적인 재해구호물품 전달 및 배분이 이루어질 것으로 판단

○ 자원봉사자들을 위한 인센티브 체계 구축

- 146 -

- 자원봉사자들의 경우 대부분이 자발성 의지를 통하여 무보수로 일하는 사람을 의미. 이들의 노고를 치하하고 활성화시키기 위해서 자원봉사자들을 위한 인센티브 체계 구축이 필요하다고 생각됨
- 인센티브는 기업에서의 경우 성과급의 개념이나 여기서 이야기 하는 인센티브는 조금 다른 개념으로 재해지역 복구 및 기타 업무에 자발적으로 도움을 준 자원봉사자들의 경우 그 시간 및 노력에 따라 재해관련 기관표창 수여, 지역 유료 시설 이용 할인, 재해관련 사전 교육을 위한 강사로 활용하는 등에 대한 인센티브 체계 구축방안을 고려해야 함

○ 각 지역별 주민중심의 재해예방 및 방지모임 활성화

- 재해구호지침 상에서는 재해구호협회, 민간단체, 지역자율방재단이 협력체계를 구축해야 하며 지역자율방재단이 물자배분 관리에 참여해야 한다고 명시되어 있음
- 하지만 실질적으로 운영되지 않고 있는 경우가 많으며 운영상에도 많은 어려움이 발생되고 있는 것이 현실
- 최근 각 지역별로 주민중심으로 이루어지는 모임들이 활성화되고 있음. 마을 만들기 모임을 예를 들 수 있는데 이는 지역주민을 중심으로 지역마을을 활성화시키고 커뮤니티 의식을 증대시키는 장점을 가지고 있음
- 또한, 지역주민 뿐만 아니라 그 지역에 살고 있는 관련 전문가 또는 외부전문가와와의 교류를 통하여 살기 좋은 마을을 만들기 위해 노력하고 있음. 이는 일종의 지식기부 형태로 전문

- 147 -

- 가들이 지식을 기부하고 주민들이 배우고 공유 및 협력하는 형태로 이루어져 있음. 적은 예산으로 큰 효과를 볼 수 있는 방법이라고 할 수 있음
- 따라서 효율적인 재해 이재민에 대한 지원서비스 향상을 위해서는 지역 커뮤니티를 중심으로 재해예방 및 방지 모임을 활성화시켜야 함. 특히 재해가 빈번하게 발생하는 지역을 중심으로 지역주민들에 대한 경각심을 고취시켜 자발적인 재해예방 및 방지활동을 할 수 있게 만들어줘야 함. 또한 지역에 거주하고 있는 관련 전문가와 외부전문가를 찾아서 지식기부형태의 연결고리를 형성시켜 줘야 함. 이를 위해서는 정부 및 지자체에서 일정부분의 지원이 필요

## 제 5 장 고령자 재난대응 매뉴얼

### 5.1 재난취약계층 관련 매뉴얼 분석

#### 5.1.1 재난분야 매뉴얼의 법·제도적 분석

- 우리나라의 경우 재난분야 위기관리 매뉴얼은 『재난 및 안전관리기본법(약칭: 재난안전법)』 제34조의 5에 재난분야 안전관리 매뉴얼 작성·운용을 규정하고 있음
- 동법에 따르면 재난관리책임기관의 장은 재난을 효율적으로 관리하기 위하여 재난유형에 따라 위기관리 매뉴얼을 작성·운용해야함을 명시하고 있음. 또한 재난분야 안전관리 매뉴얼은 위기관리 표준매뉴얼, 위기대응 실무매뉴얼, 현장조치 행동매뉴얼로 구분됨
  - 위기관리 표준매뉴얼: 국가적 차원에서 관리가 필요한 재난에 대하여 재난관리 체계와 관계 기관의 임무와 역할을 규정한 문서로 위기대응 실무매뉴얼의 작성 기준이 되며, 재난관리주관기관의 장이 작성함. 다만, 다수의 재난관리주관기관이 관련되는 재난에 대해서는 관계 재난관리주관기관의 장과 협의하여 행정안전부장관이 위기관리 표준매뉴얼을 작성할 수 있음
  - 위기대응 실무매뉴얼: 위기관리 표준매뉴얼에서 규정하는 기능과 역할에 따라 실제 재난대응에 필요한 조치사항 및 절차

를 규정한 문서로 재난관리주관기관의 장과 관계 기관의 장이 작성함. 이 경우 재난관리주관기관의 장은 위기대응 실무매뉴얼과 위기관리 표준매뉴얼을 통합하여 작성할 수 있음

- 현장조치 행동매뉴얼: 재난현장에서 임무를 직접 수행하는 기관의 행동조치 절차를 구체적으로 수록한 문서로 위기대응 실무매뉴얼을 작성한 기관의 장이 지정한 기관의 장이 작성함. 다만, 시장·군수·구청장은 재난 유형별 현장조치 행동매뉴얼을 통합하여 작성할 수 있음

○ 『재난 및 안전관리기본법』 제34조의 5의 제9항에 따르면 행정안전부장관은 재난관리업무를 효율적으로 하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 위기관리에 필요한 매뉴얼 표준안을 연구·개발하여 보급할 수 있음을 규정하고 있음. 다만, 다음의 5가지 사항을 고려하여 필요한 매뉴얼을 보급할 수 있음

1. 재난유형에 따른 국민행동요령의 표준화
2. 재난유형에 따른 예방·대비·대응·복구 단계별 조치사항에 관한 연구 및 표준화
3. 재난현장에서의 대응과 상호협력 절차에 관한 연구 및 표준화
4. 안전취약계층의 특성을 반영한 연구·개발
5. 그 밖에 위기관리에 관한 매뉴얼의 개선·보완에 필요한 사항

- 재난분야 안전관리 매뉴얼 작성·운용 이외에도, 『재난 및 안전관리기본법』 제34조의 6에서는 다중이용시설 등의 위기상황 매뉴얼 작성·관리 및 훈련을 규정하고 있음. 동법에 따르

면, 대통령령으로 정하는 다중이용시설 등의 소유자·관리자 또는 점유자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 위기상황에 대비한 매뉴얼을 작성·관리하여야 함

- 다만, 다른 법령에서 위기상황에 대비한 대응계획 등의 작성·관리에 관하여 규정하고 있는 경우에는 그 법령에서 정하는 바에 따른다고 명시하고 있으며, 제3항에서는 행정안전부장관, 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 위기상황 매뉴얼의 작성·관리 및 훈련실태를 점검하고 필요한 경우에는 개선명령을 할 수 있음을 규정하고 있음

표 5.1 재난분야 위기관리 매뉴얼 현황

구분	재난영역	규정내용	작성자	근거
위기관리 표준매뉴얼	국가적 차원에서 관리가 필요한 재난	재난관리 체계 관계기관의 임무와 역할	재난관리주관기관의 장	『재난안전법』 제34조의 5
위기대응 실무매뉴얼	위기관리 표준매뉴얼에서 규정하는 재난대응	재난대응에 필요한 조치사항 및 절차	재난관리주관기관의 장 관계기관의 장	
현장조치 행동매뉴얼	재난현장	재난현장에서 임무를 수행하는 기관의 행동조치 절차	위기대응 실무매뉴얼을 작성한 기관의 장이 지정한 기관장	
다중이용시설 등의 위기상황 매뉴얼	다중이용시설 등의 위기상황	위기상황에 대비한 대응계획 등의 작성·관리	다중이용시설 등의 소유자·관리자 또는 점유자	『재난안전법』 제34조의 6

## 5.1.2 고령자 관련 매뉴얼 분석

- 2017년 재난안전법이 개정되면서 안전취약계층에 대한 관리대책을 강화하였으나, 안전취약계층 중 고령자 위주의 재난관리 매뉴얼은 미비한 상황임. 현재 안전취약계층 중 여성과 장애인을 대상으로 한 재난관리 매뉴얼은 어느 정도 갖추어져 있으나 고령자만을 위한 재난관리 매뉴얼은 미비함
  - 다만, 고령자와 관련된 시설인 노인복지시설, 요양병원, 장기요양기관 등을 중심으로 재난관리 및 대응 매뉴얼이 존재함. 구체적으로 노인복지시설 재난대응 매뉴얼(보건복지부, 2014), 요양병원 재난대응 매뉴얼(대한노인요양병원협회, 2014), 장기요양기관 안전관리 매뉴얼(보건복지부·국민건강보험공단, 2017) 등이 있음
  - 다음 하단에서는 재난 상황 속에서 고령자만을 위한 재난관리 매뉴얼을 개발하기 위해 위에서 제시한 세 가지 고령자 관련 매뉴얼(노인복지시설 재난대응 매뉴얼, 요양병원 재난대응 매뉴얼, 장기요양기관 안전관리 매뉴얼)을 검토 및 분석함
- 노인복지시설 재난대응 매뉴얼
  - 2014년 보건복지부는 세월호 및 요양병원 화재사고 등으로 기존 안전시스템 전반에 대한 불신 및 시설물 안전상태에 대한 불안감이 확산됨에 따라 노인복지시설의 안전 및 재난관리시스템을 점검하고자 함

- 152 -

- 실효성 있는 재난대응책을 마련하기 위해 우선적으로 노인복지시설의 재난대응 매뉴얼 중 우수 사례를 선별하여 총 6개의 매뉴얼 및 지침서를 공유함
- 6개의 매뉴얼 및 지침서는 사회복지시설 화재안전관리 매뉴얼(보건복지부), 노인보건복지사업안내 시설안전관리지침, 노인요양시설 위험관리 매뉴얼(부산복지개발원), 소방계획서, 재난상황 대응지침서, 재난상황대비 시나리오 등임. 보건복지부는 제공하고 있는 6개 매뉴얼 및 지침서 중 해당기관의 특성과 현장상황에 따라 적극 활용할 것을 권장함

- 153 -

표 5.2 노인복지시설 재난대응 매뉴얼 우수사례 현황

구분	발행기관 (년도)	적용대상 및 활용	주요내용
(붙임 1) 사회복지 시설 화재안전 관리 매뉴얼	보건복지부 (2011)	- 노인복지시설, 아동복지시설 등의 소방안전관리지침 및 근무 자가 화재 예방 및 예방교육을 위해 활용	① 화재에 대한 이해 ② 화재 발생전 조치사항 ③ 화재 발생시 조치사항 ④ 화재 진압후 조치사항 ⑤ 소방시설의 점검/관리 방법
(붙임 2) 노인보건 복지사업 안내 시설안전 관리지침	보건복지부 (2014)	- 노인복지시설의 직원이 재난 발생 시 취할 수 있는 조치사 항	① 생활노인외출 및 실종시 조치사항 ② 응급환자 발생 및 안전사고 시 조치사항 ③ 사망자에 대한 조치사항 ④ 화재예방 및 발생 시 노인대피 등 조치사항 ⑤ 감염병 및 식중독 예방 등 위생 관리 ⑥ 노인복지시설에서의 화장 등 입 소자 응급관리
(붙임 3)노인요 양시설 위험관리 매뉴얼	보건복지부 (2012)	- 노인요양시설의 이용자, 보 호자, 종사자들이 사고예방 및 사고발생 후 신속하게 대응할 수 있는 지침사항	① 입구상 위험(서비스 제공상 위험) ② 사회적 위험 ③ 재래위험 ④ 경영위험 => 위험사고 유형 구분에 따라 사고 유형에 대한 개념, 위험 사례, 발생 원인 분석, 예방대책, 대응절차, Tip 등을 제시
(붙임 4) 소방계획 서, 화재 및 기타안전 관리 종합매뉴 얼	보건복지부 편집(2014) 서울노인복 지센터(201 4)	- 화재발생 시 노인복지센터 직원의 행동지침 및 소방계획 서 작성 사례 활용	① 소방계획서 : 총칙, 화재의 예방, 화재진압, 방 화관리 일반, 원칙 ② 화재 및 기타안전관리 종합매뉴 얼 : 서울노인복지센터 피난계획, 총 별 화재시 대피요령 등
(붙임 5) 재난상황 대응지침 서	보건복지부 편집 (2014)	- 노인전문요양센터의 통합적 재난관리 활용	① 화재예방 및 발생 시 노인대피 등 조치사항 ② 화재 대처요령, 소화기 사용법, 화재신고 방법 ③ 전기안전사고 예방수칙 ④ 가스안전사고 안전수칙, 신고요령 등 ⑤ 소방출력 시나리오
(붙임 6) 재난상황 대피 시나리오		- 노인요양기관에서 발생할 수 있는 각종 재난에 대한 대응방 법 및 행동요령 활용	① 전기사고 예방 및 대응방법 ② 화재발생시 행동요령 ③ 지진발생시 행동요령 ④ 식중독 예방 및 대응방법 ⑤ 전염병 예방 및 대응방법

- 위에서 살펴본 6개의 매뉴얼 및 지침서는 노인을 대상으로 재  
난유형에 따른 조치사항, 예방수칙, 행동 및 대피요령, 대응방법  
등을 제시함. 다만, 재난유형 중에서도 화재와 관련된 조치사항  
이나 대피요령이 주를 이루고 있음
- 6개의 매뉴얼 및 지침서에 따르면 고령자 재난관리 매뉴얼 개  
발 시 몇 가지 주요사항을 확인할 수 있음. 이는 노인의 유형  
구분, 보호자(노인시설 관련 종사자 포함) 조치사항, 노인을  
대상으로 발생하는 재난 유형 등임. 각 매뉴얼 및 지침서별로  
고령자 재난관리 매뉴얼 개발 시 참고 가능한 내용은 다음과  
같음

**표 5.3 고령자 재난관리 매뉴얼 개발 시 참고사항: 노인복지시설 재난대응 매뉴얼**

구분	참고사항
(붙임 1) 사회복지시설 화재안전관리 매뉴얼	- 화재관리 매뉴얼 개발 시 화재 발생 단계별(화재 발생 전, 발생 후, 진압 후)로 구분하여 작성하는 것이 중요함. 특히, 화재 발생 시에는 초기진화가 가능한 경우와 초기진화가 불가능한 경우로도 구분하여 매뉴얼을 구성할 필요가 있음 - 노인의 경우 신체적 특성 상 재난발생 시 자력으로 대피가 가능한 유형과 불가능한 유형(행동 장애/인식 불능)으로 구분하여 행동절차를 마련하는 것이 중요함. 특히, 자력으로 대피가 불가능할 경우 보호자(노인시설 관련 종사자 포함)의 역할을 명확히 제시할 필요가 있음
(붙임 2) 노인보건의료시설 안전관리 지침	- 재난약자로서 노인은 신체적·심리적·사회적으로 다양한 변화가 나타나기 때문에 노인의 특성을 반영하여 조치사항을 마련할 필요가 있음 - 예를 들어, 고령자의 경우 뼈가 약하기 때문에 재난 발생 시 주의 깊은 관찰이 필요함. 특히 골절, 외상, 뇌출혈 등이 예측될 수 있으므로 의식상태,瞳孔 유무, 출혈 유무 등을 확인하는 것이 중요함
(붙임 3) 노인요양시설 위험관리 매뉴얼	- 부산시 노인요양시설 위험사고 실태 분석 결과에 따르면, 시설에서 가장 흔하게 발생하는 위험사고 유형은 15가항 - 위험사고 유형별 발생가능성이 높은 순서를 살펴보면, 전도, 낙상, 기저귀 발진, 오면, 입소자간 폭행·폭언, 욕창, 가족 불만·불만, 기물 파손, 입소자 고충처리 미흡, 경련발작·전식, 이식, 화상, 전염·감염, 자학행위, 오막, 교통사고의 순으로 나타남
(붙임 4) 소명계획서, 화재 및 기타안전관리 종합매뉴얼	- 화재 발생 시 다른 사람에게 화재 발생 사실을 알리는 것이 중요하며, 신고요령 및 대피요령 등을 구체적으로 제시하는 것이 필요함
(붙임 5) 재난상황 대응지침서	- 자력으로 대처할 수 없는 노인의 경우, 보호자의 역할이 매우 중요함. 예를 들어, 보호자는 노인의 몸에 붙이 붙었을 경우 수건이나 담요를 덮어서 불을 꺼주는 것이 필요하며, 시설에서는 도움을 줄 수 있는 사람을 반드시 지정해야만 함 - 화재 대처요령 뿐만 아니라 소화기 사용법, 화재신고 방법 등도 함께 제시하는 것이 필요함
(붙임 6) 재난상황 대비 시나리오	- 고령자에게 발생할 수 있는 재난의 상황은 다양하며, 전기사고, 황사, 지진, 식중독, 전염병 등을 예로 들 수 있음

○ 요양병원 재난대응 매뉴얼

- 대한노인요양병원협회(2014)는 요양병원 화재 발생 시 효과적인 초기대응 및 환자 안전에 최우선을 두기 위해 요양병원 재난대응 매뉴얼(화재발생 초기대응 체계)을 개발함. 요양병원 재난대응 매뉴얼의 적용범위 및 대응지침은 다음과 같음

**표 5.4 요양병원 재난대응 매뉴얼의 적용범위 및 대응지침**

구분	내용
적용범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 요양병원 내에서 발생한 화재사고에 적용 (고의에 의한 방화, 누전, 기기고장, 안전부주의 등)</li> </ul>
대응지침	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 목표: 화재의 신속한 초기진압 및 환자 안전 대피</li> <li>• 대응방향             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 화재 발생점에 대한 신속한 초기 진압</li> <li>- 환자 보호 및 안전 대피</li> <li>- 소방서 등 관계 기관에 신속한 상황 전파</li> <li>- 인근 병원 환자 후송</li> </ul> </li> </ul>

○ 요양병원 재난대응 매뉴얼은 화재발생 대응체계, 재난대책본부

- 구성·운영, 화재예방 활동, 화재발생시 행동요령 등으로 구성됨. 특히, 관련 내용을 도표화하여 한눈에 파악할 수 있도록 한 것이 특징임. 대표적으로 화재발생 대응체계와 화재발생시 행동요령(환자 후송방법)을 살펴봄
- 화재발생 대응체계: 화재, 알림, 초기진압, 환자대피, 환자이송의 내용을 도표화함
- 화재발생시 행동요령(환자 후송방법): 환자를 유형화하여 후송방법을 제시하고 관련 내용을 도표화함

- A급 환자(중환자, 거동불능환자, 수술환자, 소아, 신생아, 정신 병동 환자): 필요시 의사 또는 간호사가 동행하고 대피요원, 보호자의 도움으로 대피
- B급 환자(경환자): 간호사 또는 대피요원, 보호자 도움으로 대피
- C급 환자(일반환자, 거동가능환자): 간호사, 대피요원, 보호자 도움 및 자력으로 대피
- D급(노약자, 어린이, 보호자, 방문객 등)

○ 장기요양기관 안전관리 매뉴얼

- 2017년 보건복지부와 국민건강보험공단은 재난유형별로 산재되어 있는 매뉴얼을 하나로 취합·보완하여 장기요양기관에서 쉽게 활용하여 재난 등의 예방 및 대응방법을 습득함으로써 고령자를 보호하고 피해를 최소화하고자 본 매뉴얼을 개발함. 본 매뉴얼에서 인용 및 참고한 자료는 다음과 같음
  - 화재안전관리 매뉴얼(보건복지부)
  - 감염병 예방관리 매뉴얼(질병관리본부 등 다수)
  - 옴·머릿니 예방 및 관리지침(질병관리본부)
  - 재난대비 국민행동요령(국민안전처)
  - 노인복지시설 재난대응 매뉴얼(보건복지부)
  - 2017년 노인보건복지 사업안내(Ⅲ. 시설안전관리지침)

○ 앞서 검토한 두 가지 재난대응 매뉴얼(노인복지시설 재난대응 매뉴얼, 요양병원 재난대응 매뉴얼)에서 제외된 매뉴얼(감염병 예방관리 매뉴얼, 옴·머릿니 예방관리 매뉴얼)을 중심으로 주

요내용을 살펴보고자 함

- 감염병 예방관리 매뉴얼과 옴·머릿니 예방관리 매뉴얼의 목적 및 활용범위는 다음과 같음

**표 5.5 감염병 예방관리 및 옴·머릿니 예방관리 매뉴얼의 목적 및 활용범위**

구분	목적	활용범위
감염병 예방관리 매뉴얼	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 감염병의 위험으로부터 장기요양기관의 수급자 및 종사자의 안전 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장기요양기관에서 감염병에 이환된 수급자를 발견하였을 때 그 증상에 따른 장기 요양기관 내 대응체계를 정립하여 종사자들이 쉽게 감염병 발생에 대처할 수 있도록 함</li> <li>• 감염질환의 정보 제공</li> <li>• 감염병 예방 보건교육 및 면역증강, 환경 위생 개선 등 예방을 통한 수급자 및 종사자의 건강 유지·증진 도모</li> </ul>
옴·머릿니 예방관리 매뉴얼	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생활에 불편을 주는 감염병에 대한 실태조사와 효과적 예방·관리 대책을 실행함으로써 발생예방 및 확산 방지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내 환자발생 양상 및 추이 모니터링</li> <li>• 지역사회 및 의료기관 감염예방 및 관리 강화를 통한 확산 방지</li> </ul>

○ 감염병 예방관리 매뉴얼과 옴·머릿니 예방관리 매뉴얼의 주요 내용은 다음과 같음

- 감염병 예방관리 매뉴얼: 감염병 및 예방관리, 전염병별 관리 요령 등
- 옴·머릿니 예방관리 매뉴얼: 옴과 머릿니의 세부관리 요령, 집단시설에서의 관리지침 등

○ 고령자 재난관리 매뉴얼 개발 시 감염병 및 옴·머릿니 예방관



리 매뉴얼에서 참고 가능한 내용은 다음과 같음

- 감염병의 경우 감염병 발생 양상, 단계별 대응체계 및 조치사항, 예방활동 등의 내용을 참고할 수 있으며, 음·머릿니의 경우 예방 및 관리방안의 내용을 고려하여 재난관리 매뉴얼 개발 시 적용할 수 있음

**표 5.6 고령자 재난관리 매뉴얼 개발 시 참고사항: 감염병 및 음·머릿니 예방관리 매뉴얼**

구분	참고사항
감염병 예방관리 매뉴얼	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 감염병 발생 양상을 두 가지로 구분할 필요가 있음. 이는 환자 발생 시(의심 또는 확진 환자 1명 발생)와 감염병 확산 시(의심 또는 확진 환자 2명 이상 발생, 전체 인원의 5% 발생)임</li> <li>- 외재와 마찬가지로 감염병의 경우도 발생 및 확산 단계별(사정-진단-대처-전파, 차단)로 대응체계 및 조치사항을 제시할 필요가 있음. 즉, 1단계 감염병 확산 발생감지(환자 발생, 증상시각 확인, 조치, 진료의뢰 및 확인 대책 마련), 2단계 확산 발생확인(진단 확인, 보호자 안내, 보고 및 신고, 확산방지), 3단계 확산 초기 및 유행(의심자 관리, 원자 관리, 미감염 수급자 및 종사자 관리, 접촉자 관리, 추가발병자 파악, 확산방지, 언론대처), 4단계 감염병 종식(감염병 관리·대책 위원회 운영, 지속관리, 감염병 발생 종료 선언)임</li> <li>- 감염병의 경우, 대응 및 조치사항 뿐만 아니라 예방활동도 매우 중요하며, 특히 손 씻기의 중요성을 강조할 필요가 있음</li> </ul>
음·머릿니 예방관리 매뉴얼	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 음의 예방 및 관리를 위해서 개인위생, 보건교육, 환경 개선 등을 강조할 필요가 있으며, 감염환자의 세탁물 관리도 명시해야 함</li> <li>- 머릿니의 경우도 음과 마찬가지로 예방 및 관리 방안을 제시해야 하며(음과 동일함), 예방 수칙과 재발방지를 위한 내용도 함께 구성할 필요가 있음</li> <li>- 특히, 집단시설에서 음이 발생할 경우 감시, 진단, 관리 및 치료, 환경소독, 소통의 단계별로 관리지침을 마련해야 하며, 음 발생 환자의 수에 따라 다른 관리지침이 필요함</li> </ul>

## 5.2 고령자 재난 매뉴얼 인식분석

- 본 연구에서는 고령자에 대한 재난매뉴얼 작성을 위해 고령자와 함께 사는 가족을 중심으로 인식분석을 실시하였음
  - 인식분석 총 200명을 대상으로 수행하여 169명이 응답
  - 인식조사 기간은 2018년 10월 15일-12월 1일까지 15일 실시
  - 인식조사 대상은 고령자와 함께 사는 가족
  - 인식조사 분석은 빈도, 평균, T-tset, ANOVA를 실시
  - SPSS 21.0으로 분석

### 5.2.1 인구통계학적 특성

- 어르신의 일상생활 불편여부
  - 귀하의 어르신의 일상생활 불편여부로는 불편하지 않음(34.9%), 보통(27.8%), 불편함(26.6%)로 나타남

표 5.7 어르신 의 일상생활 불편여부

항목	빈도	퍼센트
전혀 불편하지 않음	8	4.7
불편하지 않음	59	34.9
보통	47	27.8
불편함	45	26.6
매우 불편함	10	5.9
총계	169	100

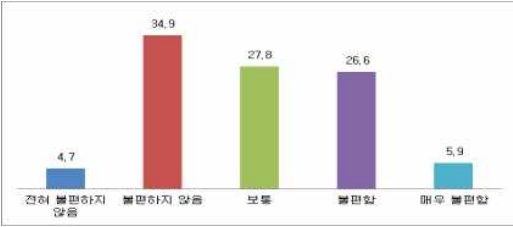


그림 5.1 어르신 의 일상생활 불편여부

○ 어르신 장애 여부

- 어르신 의 장애여부로는 아니다(79.3%), 그렇다(20.7%)로 나타남

표 5.8 어르신 장애 여부

항목	빈도	퍼센트
그렇다	35	20.7
아니다	134	79.3
총계	169	100

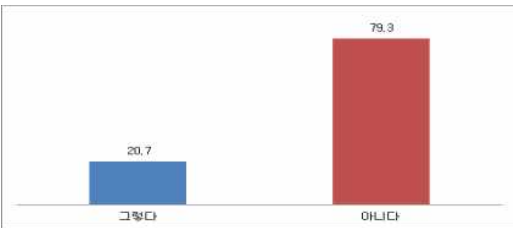


그림 5.2 어르신 장애여부

○ 어르신 거주주택

- 어르신 의 거주주택 유형으로는 단독주택(41.4%), 아파트(40.2%), 다세대/다가구/ 연립주택/원룸(13.6%)로 나타남

표 5.9 어르신 거주주택 유형 여부

항목	빈도	퍼센트
다독주택	70	41.4
다세대/다가구/ 연립주택/원룸	23	13.6
아파트	68	40.2
주상복합/오피스텔	5	3.0
기타	3	1.8
총계	169	100

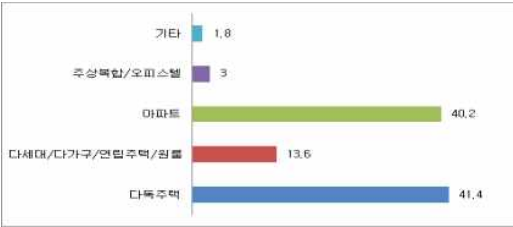


그림 5.3 어르신 거주주택 유형 여부

- 164 -

○ 성별

- 응답자는 남성 97명, 여성72명 임

표 5.10 응답자 성별

항목	빈도	퍼센트
남성	97	57.4
여성	72	42.6
총계	169	100

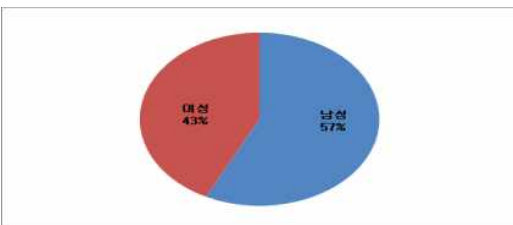


그림 5.4 응답자 성별

- 165 -

○ 연령

- 응답자의 연령으로는 20대 58명, 30대 50명, 40대 22명, 50대 27명 60대 이상 12명임

표 5.11 연령

항목	빈도	퍼센트
10대	-	-
20대	58	34.3
30대	50	29.6
40대	22	13
50대	27	16
60대이상	12	7.1
총계	169	100

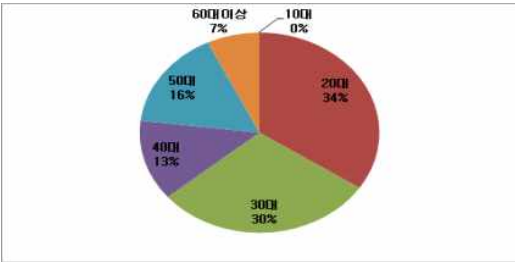


그림 5.5 연령

○ 학력

- 응답자의 학력으로는 고졸이하 51명 2년제 대졸 15명, 4년제 대졸 76명, 석사 12명, 박사 15명으로 구성됨

표 5.12 학력

항목	빈도	퍼센트
고졸이하	51	30.2
2년제 대졸	15	8.9
4년제 대졸	76	45
석사	12	7.1
박사	15	8.9
총계	169	100

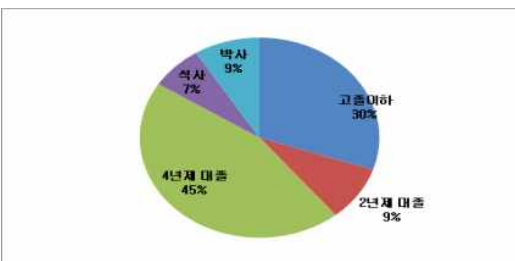


그림 5.6 학력

## 5.2.2 빈도분석 결과

### 가. 고령자 가족의 안전에 대한 인식

#### ○ 안전문제에 대한 관심

- 안전문제에 대한 관심여부는 관심있다 63.3%, 매우 관심있다 14.8%로 안전문제에 대한 관심도는 매우 높은 것으로 나타남

표 5.13 안전문제에 대한 관심도

항목	빈도	퍼센트
관심없다	2	1.2
별로 관심없다	3	1.8
보통이다	32	18.9
관심있다	107	63.3
매우 관심있다	25	14.8
총계	169	100.0



그림 5.7 안전문제에 대한 관심도

#### ○ 재해발생시 피해를 입게 되는 이유

- 재해 발생시 피해를 입게 되는 이유로는 실제적인 대처 능력 부족(62.1%), 사전 안전 및 예방교육 미비(20.1%)의 순으로 나타남

표 5.14 재해발생시 피해를 입게 되는 이유

항목	빈도	퍼센트
개인의 과오나 부주의	16	9.5
자연적요소	2	1.2
담당자(또는 기관)의 관리부실	12	7.1
사전 안전 및 예방교육 미비	34	20.1
실제대처능력부족	105	62.1
총계	169	100.0

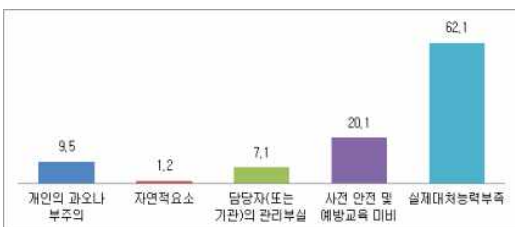


그림 5.8 재해발생시 피해를 입게 되는 이유

○ 어르신이 직접 피해를 입을 가능성

- 재해발생시 어르신이 직접적인 피해를 입을 가능성이 있는 재해로는 전염병, 신종질병, 환경오염(3.97), 자연재해(3.71) 순으로 나타남

표 5.15 어르신이 직접 피해를 입을 가능성

항목	N	평균	표준 편차
자연재해(수해, 태풍, 폭염, 가뭄, 황사 등)	169	3.7101	.97221
전쟁, 테러, 북한의 무력도발 등	169	2.6272	1.18401
교통(차, 지하철) 및 선박, 항공사고	169	3.5917	.81221
폭력범죄(성폭행, 강도, 폭행, 살인, 납치 등)	169	3.3314	.97420
화재, 가스폭발, 건물·시설물 붕괴, 지반침하 등	169	3.6746	.87662
전염병, 신종 질병, 환경오염 등	169	3.9704	.94759

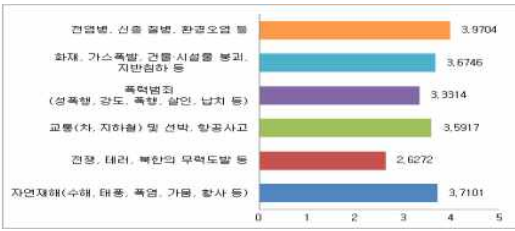


그림 5.9 어르신이 직접 피해를 입을 가능성

○ 어르신으로 인해 재난안전 서비스를 받은 경험

- 집에서 어르신으로 인해 재난안전 서비스를 받은 경험은 없다 (85.5%), 연1~3회(14.2%)로 나타남

표 5.16 어르신으로 인해 재난안전 서비스를 받은 경험

항목	빈도	퍼센트
없다	145	85.8
연 1~3회	24	14.2
연 4~6회	-	-
연 7회 이상	-	-
총계	169	100

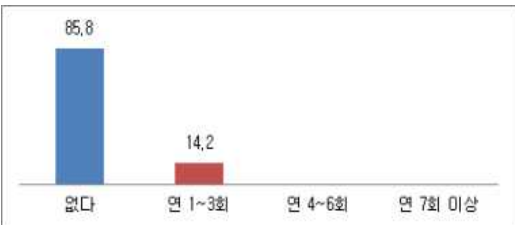


그림 5.10 어르신으로 인해 재난안전 서비스를 받은 경험

- 어르신과 함께 자연재난 교육을 받은 경험
  - 어르신과 함께 자연재난 교육을 받은 경험으로는 없다(92.9%), 연1~3회(5.9%)로 나타남

표 5.17 어르신과 함께 자연재난 교육을 받은 경험

항목	빈도	퍼센트
없다	157	92.9
연 1~3회	10	5.9
연 4~6회	2	1.2
연 7회 이상	-	-
총계	169	100

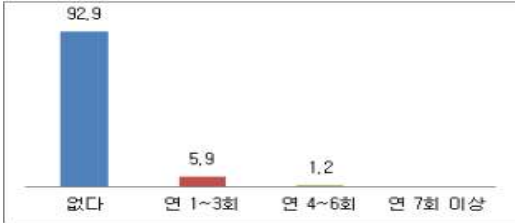


그림 5.11 어르신과 함께 자연재난 교육을 받은 경험

- 어르신과 함께 자연재난 훈련을 받은 경험
  - 어르신과 함께 자연재난 훈련을 받은 경험 여부에 대해서는 없다(89.9%), 연 1~3회(10.1%)로 나타남

표 5.18 어르신과 함께 자연재난 훈련을 받은 경험

항목	빈도	퍼센트
없다	152	89.9
연 1~3회	17	10.1
연 4~6회	-	-
연 7회 이상	-	-
총계	169	100

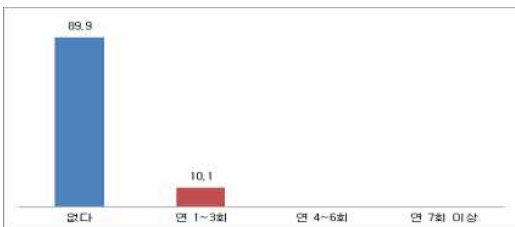


그림 5.12 어르신과 함께 자연재난 훈련을 받은 경험

- 재난과 관련된 뉴스나 신문기사에 대한 관심
  - 재난과 관련된 뉴스나 신문기사에 대한 관심으로는 관심있다(46.7%), 보통이다(34.3%), 매우 관심있다(7.7%) 순으로 나타남

표 5.19 재난과 관련된 뉴스나 신문기사에 대한 관심

항목	빈도	퍼센트
관심없다	8	4.7
별로 관심없다	11	6.5
보통이다	58	34.3
관심있다	79	46.7
매우 관심있다	13	7.7
총계	169	100.0

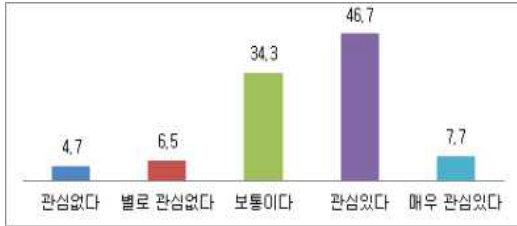


그림 5.13 재난과 관련된 뉴스나 신문기사에 대한 관심

- 고령자 가족의 안전에 대한 빈도분석 결과
  - 안전문제에 대한 관심여부는 관심있다63.3%, 매우 관심있다 14.8%로 안전문제에 대한 관심도는 매우 높은 것으로 나타남
  - 재해 발생시 피해를 입게 되는 이유로는 실제적인 대처 능력 부족(62.1%), 사전 안전 및 예방교육 미비(20.1%) 의 순으로 나타남
  - 재해발생시 어르신이 직접적인 피해를 입을 가능성이 있는 재 해로는 전염병, 신종질병, 환경오염(3.97), 자연재해(3.71) 순으 로 나타남
  - 집에서 어르신으로 인해 재난안전 서비스를 받은 경험은 없다 (85.5%), 연1~3회(14.2%)로 나타남
  - 어르신과 함께 자연재난 교육을 받은 경험으로는 없다(92.9%), 연1~3회(5.9%)로 나타남
  - 어르신과 함께 자연재난 훈련을 받은 경험 여부에 대해서는 없다(89.9%), 연 1~3회(10.1%)로 나타남
  - 재난과 관련된 뉴스나 신문기사에 대한 관심으로는 관심있다 (46.7%), 보통이다(34.3%), 매우 관심있다(7.7%) 순으로 나타남

- 고령자 가족은 재난에 대하여 높은 관심을 보이고 재해를 인식 하고 있으나, 실제적인 서비스, 교육이나 훈련을 받은 경험은 매우 미비한 것으로 조사됨
  - 또한 어르신이 재해발생시 피해를 입게 되는 경우로는 대체능 력이 부족, 실제적인 피해를 입을 것으로 예상되는 재해는 전 염병, 신종질병 등으로 피해를 입을 것으로 인식하고 있음

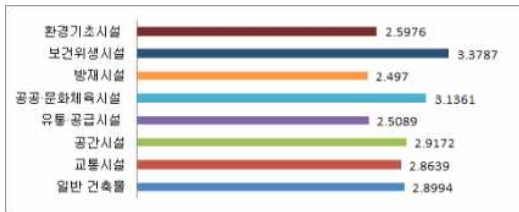


**나. 고령자 안전수준**

- 어르신과 관련된 사회기반시설의 안전수준
  - 어르신과 관련된 사회기반시설의 안전수준은 보건위생시설(3.37), 공공·문화체육시설(3.13)으로 나타남

**표 5.20 어르신과 관련된 사회기반시설의 안전수준**

설문항목	N	평균	표준 편차
일반 건축물, 생활 주변 일반 건축물(아파트, 빌딩 등)	169	2.8994	.79166
교통시설 : 도로, 철도, 항만, 공항, 주차장 등	169	2.8639	.86558
공간시설 : 광장, 공원, 유원지, 공공 공지 등	169	2.9172	.83395
유통·공급시설, 수도·전기·가스공급시설, 시장, 주유소 등	169	2.5089	.83892
공공·문화체육시설 학교, 운동장, 체육시설 등	169	3.1361	.69808
방재시설 : 하천, 저수지, 사방시설 등	169	2.4970	.85999
보건위생시설 : 병원, 장례식장, 묘지 등	169	3.3787	.84432
환경기초시설 : 하수, 폐기물처리시설 등	169	2.5976	.82606

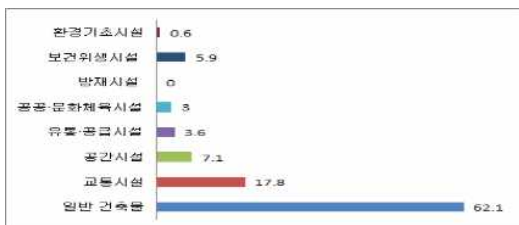


**그림 5.14 어르신과 관련된 사회기반시설의 안전수준**

- 어르신과 관련된 안전수준을 높이기 위한 투자
  - 어르신과 관련된 안전수준을 높이기 위해서는 일반건축물(생활주변 일반건축물 62.1%), 교통시설(도로, 철로, 항만, 공항, 주차장 등 17.8%)에 대한 투자가 이루어져야한다고 나타남

**표 5.21 어르신과 관련된 안전수준을 높이기 위한 투자**

항목	빈도	퍼센트
일반 건축물 : 생활 주변 일반 건축물 (아파트, 빌딩 등)	105	62.1
교통시설 : 도로, 철도, 항만, 공항, 주차장 등	30	17.8
공간시설 : 광장, 공원, 유원지, 공공 공지 등	12	7.1
유통·공급시설 : 수도·전기·가스공급시설, 시장, 주유소 등	6	3.6
공공·문화체육시설 : 학교, 운동장, 체육시설 등	5	3.0
방재시설 : 하천, 저수지, 사방시설 등	-	-
보건위생시설 : 병원, 장례식장, 묘지 등	10	5.9
환경기초시설 : 하수, 폐기물처리시설 등	1	.6
총계	169	100



**그림 5.15 어르신과 관련된 안전수준을 높이기 위한 투자**

- 어르신 안전을 강화하기 위하여 가장 시급한 것은
  - 어르신들의 안전을 강화하기 위해서는 안전시설물 개선 (21.9%), 지역안전지수와 생활 안전지도 등의 안전관리 매뉴얼 개발 보급(21.9%), 시민들이 직접 참여하는 안전교육 확대와 이를 통한 안전의식 수준향상(21.9%)이 필요한 것으로 나타남

표 5.22 어르신 안전을 강화하기 위하여 가장 시급한 것은

항목	빈도	퍼센트
안전규제 강화 등 법 제도개선	20	11.8
행정조직 역량강화	14	8.3
안전 관련 예산 투입	19	11.2
안전시설물 개선	42	24.9
지역안전지수와 생활 안전지도 등의 안전관리 매뉴얼 개발 보급	37	21.9
시민들이 직접참여하는 안전교육 확대와 이를 통한 안전의식 수준 향상	37	21.9
총계	169	100

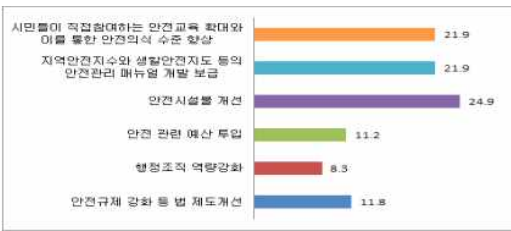


그림 5.16 어르신 안전을 강화하기 위하여 가장 시급한 것은

- 어르신 안전의식 정착을 위해 가장 효과적인 교육방법
  - 어르신들의 안전의식 정착을 위한 가장 효과적인 교육방법으로는 생애주기별/특정대상별 맞춤형교육(30.2%), 시민참여 안전 프로그램 개발 및 보급(14.2%)으로 나타남

표 5.23 어르신 안전의식 정착을 위해 가장 효과적인 교육방법

항목	빈도	퍼센트
초중학교에서의 재난취약계층 안전교육강화	6	3.6
생애주기별/특정대상별 맞춤형교육	51	30.2
시민참여 안전 프로그램 개발 및 보급	24	14.2
재난체험시설 또는 안전체험장 보급과 체험	22	13.0
언론매체를 통한 지속적 홍보	18	10.7
생활속의 위험요소에 대한 안전신고 생활화	29	17.2
재난안전사고예방을 위한 범규위반 행위 강력한 단속	19	11.2
총계	169	100



그림 5.17 어르신 안전의식 정착을 위해 가장 효과적인 교육방법

- 어르신 안전수준을 높이기 위해 가장 중요한 주체
  - 어르신들의 안전수준을 높이기 위해서 가장 중요한 주체로는 개인(32.0%), 지방자치단체(26.0%)로 나타남

표 5.24 어르신 안전수준을 높이기 위해 가장 중요한 주체

항목	빈도	퍼센트
개인	54	32.0
시설물 관리주체	16	9.5
중앙정부	32	18.9
지방자치단체	44	26.0
시민단체	6	3.6
재난관리 관련기관	15	8.9
기타	2	1.2
총계	169	100

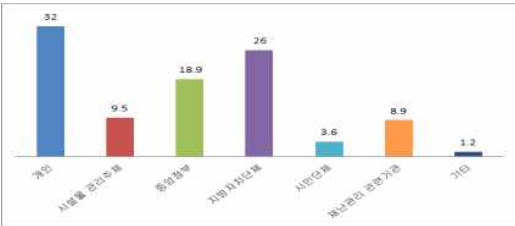


그림 5.18 어르신 안전수준을 높이기 위해 가장 중요한 주체

- 어르신으로 인해 재난에 대비하는 정도
  - 어르신으로 인해 재난에 대비하는 정도로는 나는 어르신 때문에 안전관련 교육이나 훈련에 참여할 의향이 있다.(3.94), 나는 어르신 때문에 재난발생상황을 가정하여 피난이나 대처방법을 생각해본 적이 있다.(3.12)로 나타났음

표 5.25 어르신으로 인해 재난에 대비하는 정도

항목	N	평균	표준 편차
나는 어르신 때문에 재난발생시 안전하게 대피하는 방법을 알고 있다.	169	2.6627	.99336
나는 어르신 때문에 수영을 할 수 있다.	169	2.5030	1.11870
나는 어르신 때문에 응급처치를 할 수 있다.	169	3.0769	1.06904
나는 전에 어르신 때문에 안전관련 교육이나 훈련을 받아본 경험이 있다.	169	2.2071	1.12269
나는 때문에 응급처치교육을 받은 적이 있다.	169	2.6272	1.26188
나는 어르신 때문에 안전관련 교육이나 훈련에 참여할 의향이 있다.	169	3.9467	.89483
나는 어르신 때문에 재난발생시 위기대처능력이 있다.	169	2.8757	1.01298
나는 어르신 때문에 집이나 학교, 직장에 있는 비상구, 화재경보기, 소화전, 스프링클러 등의 위치를 파악하고 있다.	169	2.9941	.98499
나는 어르신 때문에 재난발생상황을 가정하여 피난이나 대처방법을 생각해본 적이 있다.	169	3.1243	1.01298
나는 어르신 때문에 재난에 대비하여 비상식량, 식수, 방독면 등을 준비해두고 있다.	169	2.1775	.87517



그림 5.19 어르신으로 인해 재난에 대비하는 정도

○ 고령자 안전수준 빈도분석 결과

- 어르신과 관련된 사회기반시설의 안전수준은 보건위생시설(3.37), 공공·문화체육시설(3.13)으로 나타남
- 어르신과 관련된 안전수준을 높이기 위해서는 일반건축물(생활주변 일반건축물 62.1%), 교통시설(도로, 철로, 항만, 공항, 주차장 등 17.8%)에 대한 투자가 이루어져야한다고 나타남
- 어르신들의 안전을 강화하기 위해서는 안전시설물 개선(21.9%), 지역안전지수와 생활 안전지도 등의 안전관리 매뉴얼 개발 보급(21.9%), 시민들이 직접 참여하는 안전교육 확대와 이를 통한 안전의식 수준 향상(21.9%)가 필요한 것으로 나타남
- 어르신들의 안전의식 정착을 위한 가장 효과적인 교육방법으

- 182 -

로는 생애주기별/특정대상별 맞춤교육(30.2%), 시민참여 안전 프로그램 개발 및 보급(14.2%)으로 나타남

- 어르신들의 안전수준을 높이기 위해서 가장 중요한 주체로는 개인(32.0%), 지방자치단체(26.0%)로 나타남
- 어르신으로 인해 재난에 대비하는 정도로는 나는 어르신 때문에 안전관련 교육이나 훈련에 참여할 의향이 있다.(3.94), 나는 어르신 때문에 재난발생상황을 가정하여 피난이나 대피방법을 생각해본 적이 있다.(3.12)로 나타났음

○ 고령자 가족의 어르신과 관련된 안전수준을 높이기 위해서는

- 구조적으로는 실생활과 밀접한 일반 건축물, 공간 시설, 보건위생 시설 등에 대한 투자 및 개선이 필요한 것으로 조사됨
- 고령자의 경우 생애주기별/특정대상별 맞춤교육을 실시하고, 시민이 참여하는 안전프로그램 개발 및 보급이 필요하다고 나타남

**다. 고령자 재난안전 매뉴얼 관련 조사**

○ 어르신을 위한 재난안전 매뉴얼 필요성

- 어르신을 위한 재난안전 매뉴얼의 필요성에 대한 조사결과 그렇다 (53.8%), 매우 그렇다(38.5%)로 나타남

- 183 -

표 5.26 어르신을 위한 재난안전 매뉴얼 필요성

항목	빈도	퍼센트
전혀 아니다	-	-
아니다	4	2.4
보통이다	9	5.3
그렇다	91	53.8
매우그렇다	65	38.5
총계	169	100.0



그림 5.20 어르신을 위한 재난안전 매뉴얼 필요성

○ 소화전 사용방법 여부

- 어르신으로 인해 소화전 사용방법 인식 여부로는 조금 알고 있다 (35.5%), 보통이다(32%), 잘 알고 있다(17.2%)로 나타남

표 5.27 소화전 사용방법 여부

항목	빈도	퍼센트
잘알고있다	29	17.2
조금 알고있다	60	35.5
보통이다	54	32.0
잘모른다	19	11.2
전혀모른다	7	4.1
총계	169	100.0



그림 5.21 소화전 사용방법 여부

○ 완강기 사용방법 여부

- 어르신으로 인하여 완강기 사용법을 알고 있는지에 대한 조사 결과 잘 모른다(52.1%), 조금 알고 있다(18.3%), 보통이다 (16.6%) 순으로 나타남

표 5.28 완강기 사용방법 여부

항목	빈도	퍼센트
잘알고있다	5	3.0
조금 알고있다	31	18.3
보통이다	28	16.6
잘모른다	88	52.1
전혀모른다	17	10.1
총계	169	100.0

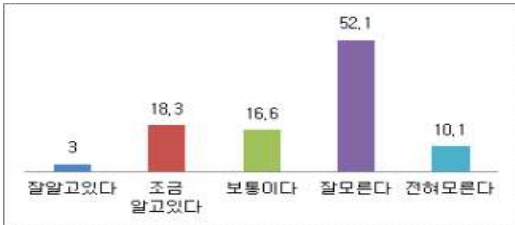


그림 5.22 완강기 사용방법 여부

○ 심폐소생술 방법 여부

- 어르신으로 인해 심폐소생술 방법으로는 조금 알고 있다 (43.2%), 잘 모른다(21.9%), 잘 알고 있다(22.5%)로 나타남

표 5.29 심폐소생술 방법 여부

항목	빈도	퍼센트
잘알고있다	38	22.5
조금 알고있다	73	43.2
보통이다	19	11.2
잘모른다	37	21.9
전혀모른다	2	1.2
총계	169	100.0



그림 5.23 심폐소생술 방법 여부

○ 기초소방시설 여부

- 기초소방시설 여부로는 없다(57.4%), 있다(42.6%)로 나타남

표 5.30 기초소방시설 여부

항목	빈도	퍼센트
있 다	72	42.6
없 다	97	57.4
총계	169	100.0

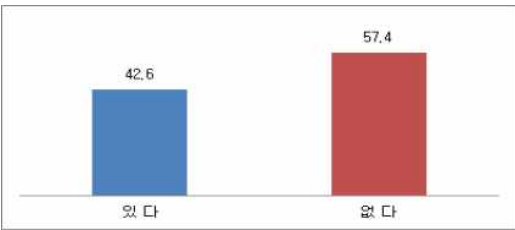


그림 5.24 기초소방시설 여부

○ 어르신을 위한 대피수단

- 집에서 사용하는 어르신을 위한 대피수단으로는 자가용 (62.7%), 도보(25.4%), 휠체어(7.7%)로 나타남

표 5.31 어르신을 위한 대피수단

항목	빈도	퍼센트
도보	43	25.4
휠체어	13	7.7
자전거	2	1.2
오토바이	1	.6
자가용	106	62.7
기타	4	2.4
총계	169	100.0

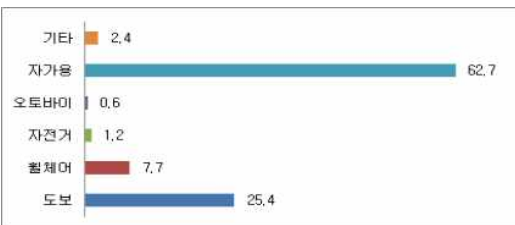


그림 5.25 어르신을 위한 대피수단

○ 어르신 때문에 평소 재난에 대비하여 점검과 조치 여부

- 재난에 대비하여 점검과 조치여부로는 보통이다 (35.5%), 그렇지 않다(33.1%)로 나타남

표 5.32 어르신 때문에 평소 재난에 대비하여 점검과 조취 여부

항목	빈도	퍼센트
전혀 그렇지 않다	28	16.6
그렇지 않다	56	33.1
보통이다	60	35.5
그렇다	25	14.8
매우 그렇다	-	-
총계	169	100.0



그림 5.26 어르신 때문에 평소 재난에 대비하여 점검과 조취 여부

○ 어르신과의 재해대피경험

- 어르신과 함께 재해를 대피해본 경험으로는 없다(95.3%), 연 1-3회(3.6%)로 나타남

표 5.33 어르신과의 재해대피경험

항목	빈도	퍼센트
없다	161	95.3
연 1-3회	6	3.6
연 4-6회	2	1.2
7회 이상	-	-
총계	169	100.0

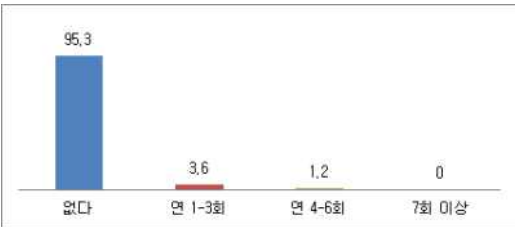


그림 5.27 어르신과의 재해대피경험

○ 어르신과 함께 대피하는 대피처나 어르신을 모시는 행동요령 인지 여부

- 어르신과 함께 대피하는 대피처나 어르신을 모시는 행동요령에 대한 인지도부로는 조금 알고 있다(38.5%), 잘 모른다(34.9%)로 나타남



표 5.34 어르신과 함께 대피하는 대피처나 어르신을 모시는 행동요령 인지 여부

항목	빈도	퍼센트
잘알고있다	7	4.1
조금알고있다	65	38.5
보통이다	29	17.2
잘모른다	59	34.9
전혀모른다	9	5.3
총계	169	100.0



그림 5.28 어르신과 함께 대피하는 대피처나 어르신을 모시는 행동요령 인지 여부

- 어르신을 위해 평상시 준비가 필요한 재해대처(다중응답)
  - 어르신을 위해 평상시 준비가 필요한 재해대처의 행동으로는 첫 번째, 교육 및 실전훈련(기관, 재난안전약자등 53.8) 두 번

제, 대피소 지정 및 구호물자 확보(31.4)가 필요하다고 나타남

표 5.35 어르신을 위해 평상시 준비가 필요한 재해대처

항목	빈도1	퍼센트2	빈도1	퍼센트2
재난정보전달자(사회복지사, 공익 등) 지정	20	11.8	26	15.4
교육 및 실전훈련(기관, 재난안전약자 등)	91	53.8	28	16.6
지역별 자원봉사단체 협약	5	3.0	6	3.6
대피소 지정 및 구호물자 확보	19	11.2	53	31.4
재난안내방송(TV, 라디오) 준비	14	8.3	27	16.0
지역자율방재단 역할로 규정	-	-	10	5.9
손쉬운 재난정보 통신 시스템 보급	20	11.8	19	11.2
총계	169	100.0	169	100.0

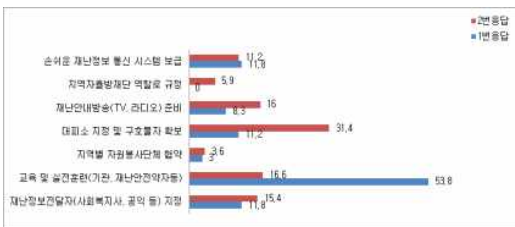


그림 5.29 어르신을 위해 평상시 준비가 필요한 재해대처

- 재난관리 단계에서 어르신에게 가장 중요한 단계
  - 재난관리 단계에서 어르신에게 가장 중요한 단계로는 예방단

계(재난대비 재난관리체계구축, 예방대책수립 시행, 각종 안전 점검, 재난 위험지구관리대책수립 등 55.6%), 대응단계(초기대응체계 확립, 긴급구조, 이재민대책, 민관협력체계 구축, 생필품보급, 시설물응급복구 등29.0%) 로 나타남

표 5.36 재난관리 단계에서 어르신에게 가장 중요한 단계

항목	빈도	퍼센트
예방단계	94	55.6
대비단계	25	14.8
대응단계	49	29.0
복구단계	1	.6
총계	169	100.0



그림 5.30 재난관리 단계에서 어르신에게 가장 중요한 단계

- 재난 발생시 가장 치명적인 재난 취약성(다중응답)
  - 재난발생시 어르신에게 가장 치명적인 재난 취약성은 이동의 어려움(65.1), 수직(계단) 이동의 어려움(47.3)으로 나타남

표 5.37 재난 발생시 가장 치명적인 재난 취약성

항목	빈도1	퍼센트2	빈도1	퍼센트2
이동의 어려움(장애등으로 걷지 못함)	110	65.1	33	19.5
수직(계단) 이동의 어려움 (보행이 어려워 휠체어를 사용)	38	22.5	80	47.3
의미 소통의 어려움 (이야기는 가능하나 내용에 대한 이해 어려움)	10	5.9	31	18.3
음성 의사소통의 어려움 (소리를 듣거나 말하는데 어려움)	2	1.2	14	8.3
시각정보취득의 어려움 (눈으로 내용파악이 어려움)	9	5.3	11	6.5
총계	169	100.0	169	100.0

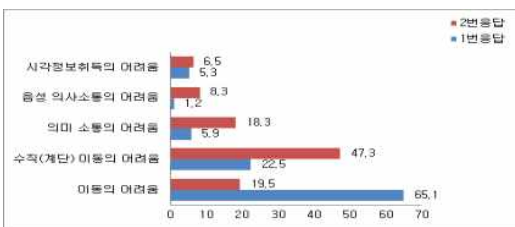


그림 5.31 재난 발생시 가장 치명적인 재난 취약성

- 어르신에 대한 재난안전관리 시에 가장 큰 애로사항(다중응답)
  - 어르신에 대한 재난안전관리 시에 가장 큰 애로사항으로는 첫 번째, 신체적 활동곤란(76.3%), 정보접근의 취약성(15.4%)로 나타남

표 5.38 어르신에 대한 재난안전관리 시에 가장 큰 애로사항은

항목	빈도1	퍼센트1	빈도2	퍼센트2
의사소통곤란	8	4.7	21	12.4
신체적활동곤란	129	76.3	12	7.1
주거환경열악	2	1.2	11	6.5
사회적 배려부족	3	1.8	14	8.3
경제적 어려움	1	.6	10	5.9
정보접근의 취약성	6	3.6	26	15.4
사회적고립	10	5.9	20	11.8
교육훈련의 부재	6	3.6	16	9.5
인지능력의 부족	2	1.2	25	14.8
자원인력부족	2	1.2	14	8.3
총계	169	100.0	169	100.0

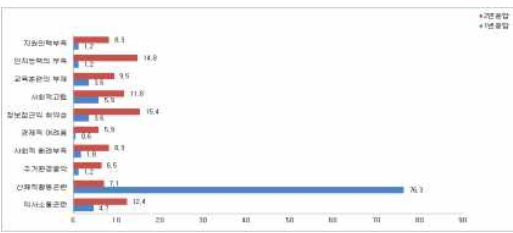


그림 5.32 어르신에 대한 재난안전관리 시에 가장 큰 애로사항은

- 재난발생 예상시, 피해예방을 위한 어르신에 대한 정보전달 방법으로 가장 효과적인 것은(다중응답)
  - 재난발생 예상시, 피해예방을 위하여 어르신에 대한 정보전달 방법으로 가장효과적인 것은 첫 번째, 재난안내방송(29%), 두 번째 이장, 통장, 반장 등 방문(18.9%)로 나타남

표 5.39 피해예방을 위한 정보 전달 방법

항목	빈도1	퍼센트1	빈도2	퍼센트2
휴대폰문자알림	15	8.9	14	8.3
재난안내방송	49	29.0	29	17.2
관계기관 담당자 방문	55	32.5	26	15.4
자원봉사단체 담당자 방문	19	11.2	21	12.4
지역자율방재단 활용	1	.6	13	7.7
이장, 통장, 반장 등 방문	10	5.9	32	18.9
재난예측시스템 구축 및 전달(중앙정부에서 마을까지)	16	9.5	19	11.2
예방교육 및 지침 책자 배포	4	2.4	15	8.9
총계	169	100.0	169	100.0

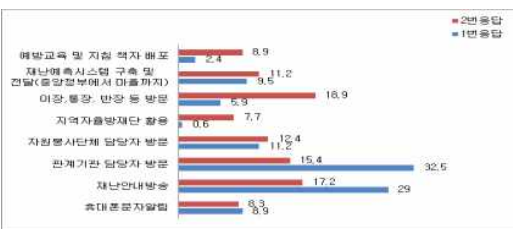


그림 5.33 피해예방을 위한 정보 전달 방법

○ 귀하와 어르신이 안전에 필요한 정보 (다중응답)

- 안전에 필요한 정보로는 첫 번째 자연재해에 대한 실시간 예보(23.7), 일반적인 대피요령(23.7), 두 번째 일반적인 대피요령(17.2), 세 번째 응급상황에서 직통으로 연락이 가능한 연락체계(17.2)순으로 나타남

표 5.40 안전에 필요한 정보

항목	빈도1	퍼센트1	빈도2	퍼센트2	빈도3	퍼센트3
자연재해에 대한 실시간 예보	40	23.7	20	11.8	10	5.9
지역사회 또는 시설물 내 재해위험지역의 위치	20	11.8	3	1.8	6	3.6
지역사회 또는 시설물 내 지형대피소 및 비상구 위치	14	8.3	12	7.1	14	8.3
일반적인 대피요령	40	23.7	29	17.2	26	15.4
재난구조요령 알람도구	20	11.8	27	16.0	24	14.2
화재어, 피난용-승강기 등 보행보조 장비 활용법	3	1.8	10	5.9	11	6.5
재난 대응도구 작동법	2	1.2	14	8.3	18	10.7
응급상황에서 직통으로 연락이 가능한 연락체계	4	2.4	4	2.4	4	2.4
재난안전 정보를 문자 또는 음성신호로 전환하는 장치	1	.6	5	3.0	4	2.4
응급상황에서 직통으로 연락이 가능한 연락체계 및 안전약자의 재약사항 및 건강상태를 설명할 수 있는 정보카드	18	10.7	17	10.1	29	17.2
전반의 장애물을 감지하고 올바른 방향으로 안내하는 장치	3	1.8	9	5.3	2	1.2
재난사고 발생 후 재정적인 지원제도에 대한 안내	2	1.2	-	-	6	3.6
재난사고 발생 후 피해상당 및 보호서비스에 대한 안내	-	-	5	3.0	11	6.5
총계	169	100.0	169	100.0	169	100.0

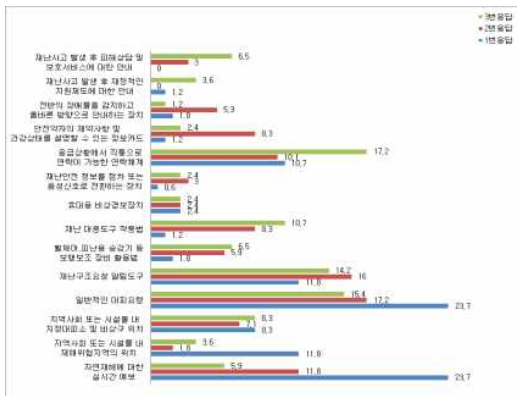


그림 5.34 안전에 필요한 정보

○ 고령자 재난안전 매뉴얼 관련 분석결과

- 어르신을 위한 재난안전 매뉴얼의 필요성에 대한 조사결과 그렇다 (53.8%), 매우 그렇다(38.5%)로 나타남
- 어르신으로 인해 소화전 사용방법 인식 여부는는 조금 알고 있다 (35.5%), 보통이다(32%), 잘 알고 있다(17.2%)로 나타남
- 어르신으로 인하여 완강기 사용법을 알고 있는지에 대한 조사결과 잘 모른다(52.1%), 조금 알고 있다(18.3%), 보통이다 (16.6%) 순으로 나타남

- 어르신으로 인해 심폐소생술 방법으로는 조금 알고 있다 (43.2%), 잘 모른다(21.9%), 잘 알고 있다(22.5%)로 나타남
- 기초소방시설 여부로는 없다(57.4%), 있다(42.6%)로 나타남
- 집에서 사용하는 어르신을 위한 대피수단으로는 자가용 (62.7%), 도보(25.4%), 휠체어(7.7%)로 나타남
- 재난에 대비하여 점검과 조취여부로는 보통이다 (35.5%), 그렇지 않다(33.1%)로 나타남
- 어르신과 함께 재해를 대피해본 경험으로는 없다(95.3%), 연 1-3회(3.6%)로 나타남
- 어르신과 함께 대피하는 대피처나 어르신을 모시는 행동요령에 대한 인지도부로는 조금 알고 있다(38.5%), 잘모른다 (34.9%)로 나타남
- 어르신을 위해 평상시 준비가 필요한 재해대처의 행동으로는 첫 번째, 교육 및 실전훈련(기관, 재난안전약자등 53.8) 두 번째, 대피소 지정 및 구호물자 확보(31.4)가 필요하다고 나타남
- 재난관리 단계에서 어르신에게 가장 중요한 단계로는 예방단계(재난대비 재난관리체계구축, 예방대책수립 시행, 각종 안전 점검, 재난 위험지구관리대책수립 등 55.6%), 대응단계(초기대응체계 확립, 긴급구조, 이재민대책, 민관협력체계 구축, 생필품보급, 시설물응급복구 등29.0%)로 나타남
- 재난발생시 어르신에게 가장 치명적인 재난 취약성은 이동의 어려움(65.1), 수직(계단) 이동의 어려움(47.3)으로 나타남
- 어르신에 대한 재난안전관리 시에 가장 큰 애로사항으로는 첫 번째, 신체적 활동곤란(76.3%), 정보접근 취약성(15.4%) 나타남

- 200 -

- 재난발생 예상시, 피해예방을 위하여 어르신에 대한 정보정달 방법으로 가장효과적인 것은 첫 번째, 재난안내방송(29%), 두 번째 이장,통장, 반장 등 방문(18.9%)로 나타남
- 안전에 필요한 정보로는 첫 번째 자연재해에 대한 실시간 예보(23.7), 일반적인 대피요령(23.7), 두 번째 일반적인 대피요령 (17.2) , 세 번째 응급상황에서 직통으로 연락이 가능한 연락 체계(17.2)순으로 나타남
- 고령자 재난안전 매뉴얼 인식분석결과 매뉴얼의 필요성에 대해서는 응답자 대부분이 매뉴얼이 필요하다고 응답하였으나, 일상 생활에서 사용하는 소화전, 심폐소생술, 완강기의 사용방법 조차 제대로 인지하지 못하는 것으로 나타났음
- 또한, 고령자를 위한 기초소방시설, 재난대비 점검 및 조치등도 미흡한 수준으로 조사됨
- 재난 발생시 가장 치명적인 재난의 취약성으로는 이동의 어려움, 신체적 활동의 곤란을 가장 큰 문제점으로 인식하였으며, 일반적인 재난대피요령, 자연재해 등에 대한 실시간 예보 등의 정보가 고령자에게 필요한 것으로 나타남
- 결론적으로, 고령자의 재난안전 매뉴얼의 경우 관심도와 인식은 높으나 안전교육, 안전 매뉴얼, 안전 훈련 등이 매우 부족한 것으로 나타남
- 기본적으로 재난안전 매뉴얼 개발이 필요하며, 고령자와 함께 재난 안전에 대한 맞춤형교육 등이 이루어 질 수 있도록 지속적인 노력이 필요함

- 201 -

### 5.2.3 장애여부 및 성별에 따른 T-test 분석결과

- 장애여부에 따른 어르신이 직접적 피해를 입을 가능성
  - 장애여부에 따른 차이분석 결과 화재, 가스폭발, 건물·시설물 붕괴, 지반침하 등의 경우는 장애여부에 영향을 미치는 것으로 나타났으나 그 외의 경우는 영향을 미치지 못하는 것으로 나타남

표 5.41 장애여부에 따른 어르신 직접적 피해 가능성

	Levene의등분산검정		평균 등식에 대한T 검정			
	F	유의수준	t	df	유의수준(양쪽)	평균차이
가능성1	26.351	.000	1.879	91.449	.063	.25757
가능성2	7.139	.008	-.365	67.755	.716	-.07036
가능성3	2.915	.090	-.399	167	.691	-.06162
가능성4	2.209	.139	-1.091	167	.277	-.20171
가능성5	4.011	.047	-2.284	46.806	<b>.027*</b>	-.41834
가능성6	.009	.926	-.994	167	.321	-.17889

\* 0.001\*\*\*, 0.01\*\*, 0.05\*

- 장애여부에 따른 사회기반 시설의 안전수준
  - 장애여부에 따른 차이분석 결과 교통시설(도로, 철도, 항만, 공항, 주차장), 방재시설(하천, 저수지, 사방시설)은 장애여부에 영향을 미치는 것으로 나타났으나 그 외의 경우는 영향을 미치지 못하는 것으로 나타남

치지 못하는 것으로 나타남

표 5.42 장애여부에 따른 사회기반 시설의 안전수준

	Levene의등분산검정		평균 등식에 대한T 검정			
	F	유의수준	t	df	유의수준(양쪽)	평균차이
안전수준1	13.381	.000	1.814	95.779	.073	.19893
안전수준2	8.519	.004	2.150	78.265	<b>.035*</b>	.27974
안전수준3	3.785	.053	.887	167	.376	.14051
안전수준4	.968	.327	-1.779	167	.077	-.28145
안전수준5	27.195	.000	-1.354	88.255	.179	-.13561
안전수준6	.317	.574	-2.325	167	<b>.021*</b>	-.37463
안전수준7	.009	.923	1.752	167	.082	.27910
안전수준8	1.553	.214	-.439	167	.661	-.06908

\* 0.001\*\*\*, 0.01\*\*, 0.05\*

- 장애 여부에 따른 안전인식
  - 장애여부에 따른 차이검정 결과 안전수준에 대한 투자여부, 안전의식정착을 위한 교육방법에 대하여는 장애여부에 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 안전 강화, 안전수준을 높이기 위한 주제에 대한 인식은 영향을 미치지 못하는 것으로 나타남

표 5.43 장애여부에 따른 안전인식

	Levene의등분산검정		평균 등식에 대한 T 검정			
	F	유의수준	t	df	유의수준(양쪽)	평균차이
투자	5.449	.021	-2.300	70.043	<b>.024*</b>	-.61002
강화	1.608	.206	-1.391	167	.166	-.42623
의식정착	.206	.651	-2.661	167	<b>.009**</b>	-.92687
주제	2.139	.146	1.967	167	.051	.61642

\* 0.001\*\*\*, 0.01\*\*, 0.05\*

○ 장애여부에 따른 재난 대비정도

- 장애여부에 따른 차이분석 결과 대비정도5 (나는 때문에 응급 처치교육을 받은 적이 있다), 대비정도7 (나는 어르신 때문에 재난발생시 위기대처능력이 있다), 대비정도8 (나는 어르신 때문에 집이나 학교, 직장에 있는 비상구, 화재경보기, 소화전, 스프링클러 등의 위치를 파악하고 있다) 의 경우는 장애여부에 영향을 미치는 것으로 나타났으나 그 외의 경우는 영향을 미치지 못하는 것으로 나타남

표 5.44 장애여부에 따른 재난대비 정도

	Levene의등분산검정		평균 등식에 대한 T 검정			
	F	유의수준	t	df	유의수준(양쪽)	평균차이
대비정도1	4.529	.035	-.272	70.473	.787	-.04307
대비정도2	3.264	.073	1.257	167	.210	.26652
대비정도3	1.914	.168	1.480	167	.141	.29936
대비정도4	.005	.943	-1.743	167	.083	-.36930
대비정도5	.165	.685	-2.121	167	<b>.035*</b>	-.50277
대비정도6	7.927	.005	-.035	71.798	.972	-.00490
대비정도7	.617	.433	-2.208	167	<b>.029*</b>	-.41983
대비정도8	17.125	.000	8.002	75.149	<b>.000***</b>	1.08849
대비정도9	7.920	.005	.147	71.953	.884	.02345
대비정도10	.491	.485	-.262	167	.793	-.04371

\* 0.001\*\*\*, 0.01\*\*, 0.05\*

○ 장애여부에 따른 재난안전관리시 애로사항, 정보전달방법, 안전에 필요한 정보에 대한 차이

- 장애여부에 따른 재난안전관리시 애로사항, 정보전달방법, 안전에 필요한 정보에 대하여 장애여부에 따라 영향을 미치는 것으로 나타남. 다만 정보전달 방법에 대한 효과에 차이 2순위는 영향을 미치지 못하는 것으로 나타남

표 5.45 장애여부에 따른 령자 재난안전 매뉴얼 인식

	Levene의 등분산검정		평균 등식에 대한 T 검정			
	F	유의수준	t	df	유의수준(양쪽)	평균차이
애로1	23.340	.000	-3.052	140.470	.003**	-.74286
애로2	3.816	.052	-2.431	167	.016*	-1.31557
정보1	2.147	.145	-2.935	167	.004**	-.99446
정보2	13.610	.000	1.275	45.080	.209	.60959
안전정보1	5.396	.021	2.199	47.169	.033*	1.44478
안전정보2	1.326	.251	-3.610	167	.000***	-2.35864
안전정보3	.612	.435	-2.644	167	.009**	-1.79019

\* 0.001\*\*\*, 0.01\*\*, 0.05\*

○ 성별에 따른 재해로 인한 직접피해 가능성

- 성별에 따른 차이분석결과 자연재해(수해, 태풍, 폭염, 가뭄, 황사 등), 교통(차, 지하철) 및 선박, 항공사고등은 남녀의 차이가 있는 것으로 나타났으며, 그 이외의 경우는 영향을 미치지 못하는 것으로 나타남

표 5.46 성별에 따른 재해로 인한 직접피해 가능성

	Levene의 등분산검정		평균 등식에 대한 T 검정			
	F	유의수준	t	df	유의수준(양쪽)	평균차이
가능성1	34.456	.000	-2.219	163.060	.028*	-.31157
가능성2	10.512	.001	1.254	166.884	.212	.22165
가능성3	.586	.445	2.652	167	.009**	.32918
가능성4	.029	.866	.296	167	.768	.04496
가능성5	.209	.648	1.346	167	.180	.18313
가능성6	8.922	.003	-1.573	166.981	.118	-.22093

\* 0.001\*\*\*, 0.01\*\*, 0.05\*

○ 성별에 따른 사회기반시설 안전수준 인식

- 성별에 따른 차이분석결과 사회기반시설 안전수준에 대하여 일반 건축물(생활 주변 일반 건축물 아파트, 빌딩 등), 유통·공급시설(수도·전기·가스공급시설, 시장, 주유소 등)은 남녀 성별에 따라 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 그 외의 경우는 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났음

표 5.47 성별에 따른 사회기반시설 안전수준 인식

	Levene의 등분산검정		평균 등식에 대한 T 검정			
	F	유의수준	t	df	유의수준(양쪽)	평균차이
안전수준1	.112	.738	3.612	167	.000***	.42970
안전수준2	1.384	.241	1.479	167	.141	.19845
안전수준3	8.149	.005	1.451	129.950	.149	.19444
안전수준4	6.250	.013	3.932	166.811	.000***	.47523
안전수준5	.082	.774	1.521	167	.130	.16452
안전수준6	1.249	.265	1.968	167	.051	.26103
안전수준7	1.412	.236	-.687	167	.493	-.09035
안전수준8	12.196	.001	-.974	166.916	.331	-.12027

\* 0.001\*\*\*, 0.01\*\*, 0.05\*

○ 성별에 따른 사회기반 시설의 안전수준

- 성별에 따라 안전수준을 높이기 위한 투자시설, 안전 강화 여부, 안전의식정착을 위한 교육방법등에 대하여 남녀에 따라 차이가 있는 것으로 나타남



표 5.48 성별에 따른 사회기반 시설의 안전수준

	Levene의등분산검정		평균 등식에 대한 T 검정			
	F	유의수준	t	df	유의수준(양쪽)	평균차이
투자	5.783	.017	2.596	165.158	.010**	.64705
강화	11.311	.001	-3.772	167.000	.000***	-.87829
의식정책	1.039	.310	4.512	167	.000***	1.24170

※ 0.001\*\*\*, 0.01\*\*, 0.05\*

○ 성별에 따른 재난대비 여부

- 성별에 따른 재난에 대비여부에 대해서는 대비정도7 (나는 어르신 때문에 재난발생시 위기대처능력이 있다) 대비정도 10 (나는 어르신 때문에 재난에 대비하여 비상식량, 식수, 방독면 등을 준비해 두고 있다) 에 대하여는 영향을 미치지 않는 것으로 나타났으며, 그 외의 경우는 영향을 미치는 것으로 나타남

표 5.49 성별에 따른 재난대비 여부

	Levene의등분산검정		평균 등식에 대한 T 검정			
	F	유의수준	t	df	유의수준(양쪽)	평균차이
대비정도1	1.513	.220	3.341	167	.001**	.50129
대비정도2	19.332	.000	3.646	166.825	.000***	.58591
대비정도3	.897	.345	2.289	167	.023*	.37600
대비정도4	4.166	.043	4.628	163.485	.000***	.74800
대비정도5	.000	.987	4.882	167	.000***	.89920
대비정도6	3.892	.050	-3.473	165.270	.001***	-.45576
대비정도7	3.915	.050	1.519	140.415	.131	.24327
대비정도8	.085	.771	-2.143	167	.034*	-.32489
대비정도9	3.883	.050	-3.562	134.475	.001**	-.55785
대비정도10	6.625	.011	1.069	166.886	.286	.13989

※ 0.001\*\*\*, 0.01\*\*, 0.05\*

○ 성별에 따른 재해대처 인식 및 재난취약성 인식

- 성별에 따라 어르신을 위한 평상시 준비가 필요한 재해대처, 재난 발생시 재난취약성에 대한 인식은 영향을 미치는 것으로 나타났음

표 5.50 성별에 따른 재해대처 인식 및 재난취약성

	Levene의등분산검정		평균 등식에 대한 T 검정			
	F	유의수준	t	df	유의수준(양쪽)	평균차이
준비1	16.151	.000	2.913	166.989	.004**	.78150
취약성1	2.998	.085	-3.138	167	.002**	-.49356

※ 0.001\*\*\*, 0.01\*\*, 0.05\*

○ 성별에 따른 재난발생시 정보 전달 방법

- 성별에 따라 재난발생 예상 시, 피해예방을 위한 어르신에 대한 정보전달 방법에 성별에 따라 영향을 미치는 것으로 나타났음

표 5.51 성별에 따른 재난발생시 정보 전달 방법

	Levene의등분산검정		평균 등식에 대한 T 검정			
	F	유의수준	t	df	유의수준(양쪽)	평균차이
정보1	16.109	.000	3.515	165.495	.001***	.91609

※ 0.001\*\*\*, 0.01\*\*, 0.05\*

## 5.2.4 연령 및 학력에 따른 ANOVA 분석결과

### ○ 연령별 고령자 가족의 안전에 대한 분석

- 연령별 고령자 가족의 안전에 대한 ANOVA분석결과 어르신이 직접피해를 입을 가능성1(자연재해 : 수해, 태풍, 폭염, 가뭄, 황사 등)만 통계적으로 의미가 있는 것으로 나타남

표 5.52 연령별 고령자 가족의 안전에 대한 ANOVA분석

	제곱합	df	평균제곱	F	유의수준
가능성1	23.188	4	5.797	7.011	.000***

※ 0.001\*\*\*, 0.01\*\*, 0.05\*

### ○ 연령별 고령자 안전수준 분석

- 연령별 고령자 가족의 안전에 대한 분석결과, 안전수준(일반 건축물, 교통시설, 유통·공급시설, 방재시설), 안전에 대한 투자, 안전강화방안, 안전의식정착을 위한 교육방법, 어르신으로 인해 재난에 대비하는 정도에 대해서 통계적으로 유의한 것으로 나타남
- 어르신으로 인해 재난에 대비하는 정도는 (나는 어르신 때문에 재난발생시 안전하게 대처하는 방법을 알고 있다, 나는 어르신 때문에 수영을 할 수 있다, 나는 어르신 때문에 응급처치를 할 수 있다, 나는 전에 어르신 때문에 안전관련 교육이나 훈련을 받아본 경험이

- 210 -

있다, 나는 때문에 응급처치교육을 받은 적이 있다, 나는 어르신 때문에 재난발생시 위기대처능력이 있다) 6가지 문항에 대해 통계적으로 유의한 것으로 나타남

표 5.53 연령별 고령자 안전수준 ANOVA분석

	제곱합	df	평균제곱	F	유의수준
안전수준1	13.230	4	3.307	5.892	.000***
안전수준2	10.897	4	2.724	3.886	.005**
안전수준4	22.427	4	5.607	9.597	.000***
안전수준6	23.087	4	5.772	9.357	.000***
의식	52.713	4	13.178	4.051	.004**
투자	57.605	4	14.401	5.708	.000***
강화	60.324	4	15.081	6.516	.000***
대비정도1	46.461	4	11.615	15.966	.000***
대비정도2	21.576	4	5.394	4.689	.001***
대비정도3	47.567	4	11.892	13.503	.000***
대비정도4	69.203	4	17.301	19.904	.000***
대비정도5	103.244	4	25.811	25.768	.000***
대비정도7	33.089	4	8.272	9.739	.000***

※ 0.001\*\*\*, 0.01\*\*, 0.05\*

### ○ 연령별 고령자 재난안전 매뉴얼 관련 분석

- 연령별 고령자 재난안전 매뉴얼 관련 분석결과, 완강기 사용

- 211 -

여부, 심폐소생술 여부, 재난관리단계에서의 중요한 단계, 재난 발생시 피해예방을 위한 어르신에 대한 정보전달 방법이 통계적으로 유의한 것으로 나타남

**표 5.54 연령별 고령자 재난안전 매뉴얼 관련 분석**

	제곱합	df	평균제곱	F	유의수준
환경기	17.543	4	4.386	4.775	.001***
심폐소생	31.319	4	7.830	7.568	.000***
단계	9.226	4	2.307	2.983	.021**
정보1	42.603	4	10.651	3.380	.011**

※ 0.001\*\*\*, 0.01\*\*, 0.05\*

○ 학력별 고령자 가족의 안전에 대한 인식결과

- 학력별 고령자 가족의 안전에 대한 인식결과 어르신이 직접피해를 입을 가능성1 (자연재해), 가능성5 (화재, 가스폭발 건물·시설물붕괴, 지반침하), 가능성6 (전염병, 신종질병, 환경오염) 등이 통계적으로 의미가 있는 것으로 나타남

**표 5.55 학력별 고령자 가족의 안전에 대한 ANOVA결과**

	제곱합	df	평균제곱	F	유의수준
가능성1	12.168	4	3.042	3.403	.011**
가능성5	9.075	4	2.269	3.100	.017**
가능성6	10.975	4	2.744	3.217	.014**

※ 0.001\*\*\*, 0.01\*\*, 0.05\*

○ 학력별 고령자 안전수준 분석결과

- 학력별 어르신과 관련된 사회기반시설의 안전수준의 경우 안전수준1(일반건축물 : 생활주변의 일반건축물), 안전수준2 (교통시설 : 도로, 철도, 항만, 공항, 주차장 등), 안전수준3 (공간시설 : 광장, 공원, 유원지, 공공공지 등), 안전수준5 (공공·문화체육시설 : 학교, 운동장, 체육시설 등), 안전수준6 (방재시설 : 하천, 저수지, 사방시설 등), 안전수준7 (보건위생시설 : 병원, 장례식장, 묘지 등), 안전수준8 (환경기초시설 : 하수, 폐기물처리시설 등)에서 통계적으로 의미가 있는 것으로 나타남

**표 5.56 학력별 고령자 안전수준 ANOVA 분석결과 1**

	제곱합	df	평균제곱	F	유의수준
안전수준1	24.842	4	6.211	12.661	.000***
안전수준2	15.593	4	3.898	5.797	.000***
안전수준3	15.992	4	3.998	6.502	.000***
안전수준5	8.769	4	2.192	4.918	.001***
안전수준6	22.140	4	5.535	8.890	.000***
안전수준7	9.327	4	2.332	3.463	.010**
안전수준8	7.458	4	1.865	2.853	.025**

※ 0.001\*\*\*, 0.01\*\*, 0.05\*

- 안전수준을 높이기 위한 투자, 안전강화방법, 안전의식 정착을 위한 효과적인 교육방법에 대해서도 통계적으로 의미가 있는 것으로 나타남

표 5.57 학력별 고령자 안전수준 ANOVA 분석결과 2

	제공합	df	평균제공	F	유의수준
투자	28.416	4	7.104	2.630	.036**
강화	29.865	4	7.466	2.986	.021**
의식정착	41.396	4	10.349	3.115	.017**

※ 0.001\*\*\*, 0.01\*\*, 0.05\*

- 어르신으로 인한 재난에 대비하는 정도는 대비정도1 (나는 어르신 때문에 재난발생시 안전하게 대처하는 방법을 알고 있다), 대비정도3 (나는 어르신 때문에 응급처치를 할 수 있다), 대비정도4 (나는 전에 어르신 때문에 안전관련 교육이나 훈련을 받아본 경험이 있다), 대비정도5 (나는 때문에 응급처치교육을 받은 적이 있다), 대비정도7 (나는 어르신 때문에 재난발생시 위기대처능력이 있다.)이 통계적으로 의미가 있는 것으로 나타남

표 5.58 학력별 고령자 안전수준 ANOVA 분석결과 3

	제공합	df	평균제공	F	유의수준
대비정도1	26.040	4	6.510	7.641	.000***
대비정도3	26.659	4	6.665	6.611	.000***
대비정도4	24.082	4	6.021	5.261	.001***
대비정도5	37.759	4	9.440	6.738	.000***
대비정도7	12.498	4	3.124	3.205	.015**

※ 0.001\*\*\*, 0.01\*\*, 0.05\*

○ 학력에 따른 고령자 재난안전 매뉴얼 분석결과

- 학력에 따른 고령자 재난안전 매뉴얼 분석결과 완강기 사용방법 인식여부, 심폐소생술여부, 재난관리단계에서 어르신에게 가장중요한 단계, 재난 발생시 가장치명적인 재난취약성이 통계적으로 의미가 있는 것으로 나타남
- 또한 재난안전관리 시 가장 큰 애로사항, 어르신이 안전에 필요한 정보가 통계적으로 의미가 있는 것으로 나타남

표 5.59 확력에 따른 고령자 재난안전 매뉴얼 ANOVA결과

	제공량	df	평균제공	F	유의수준
원강기	14.220	4	3.555	3.787	.006**
심폐소생	39.238	4	9.809	9.946	.000***
단계	7.623	4	1.906	2.433	.049**
취약성2	14.124	4	3.531	3.142	.016**
애로1	57.987	4	14.497	3.715	.006**
애로2	86.844	4	21.711	2.701	.032**
안전정보2	149.001	4	37.250	3.080	.018**

### 5.3 고령자를 위한 재난대응 매뉴얼

# 고령자를 위한 재난대응 매뉴얼

2018. 12.

## 국가위기관리학회

- 218 -

### 차 례

<b>제 1 장 매뉴얼 소개</b> .....	<b>1</b>
1.1 왜 만들었는가? .....	1
1.2 누가 사용하는가? .....	1
1.3 매뉴얼의 특징은 무엇인가? .....	2
<b>제 2 장 고령자의 재난대응 이해</b> .....	<b>3</b>
2.1 재난의 이해 .....	3
2.2 고령자와 재난취약성 .....	5
<b>제 3 장 재난대응 공통행동요령</b> .....	<b>11</b>
3.1 재난 발생(발견) 공통행동요령 .....	11
3.2 대피 공통행동요령 .....	15
3.3 피난 종료 공통행동요령 .....	23
<b>제 4 장 조력자의 재난지원 및 행동지침</b> .....	<b>24</b>
4.1 고령자 특성별 조력자의 재난지원 .....	24
4.2 응급환자 발생 및 안전사고 시 조치사항 .....	27
4.3 생존자를 대할 때 행동지침 .....	29

- 219 -

<b>제 5 장 고령자의 거주시설 안전수칙</b> .....	<b>31</b>
5.1 일반적 안전수칙 .....	32
5.2 시설물별 안전수칙 .....	33

## 그림 차례

그림 4.1 응급환자 발생 시 처리 순서 .....	28
------------------------------	----

## 표 차례

표. 2.1 고령자의 특성 .....	6
표. 2.2 고령자와의 의사소통 원칙 .....	9
표. 3.1 재난 발생(발견)의 인지 가능 여부에 따른 대상 .....	11
표. 3.2 재난 발생 시 자력 이동의 가능 여부에 따른 대상 .....	15

## 제 1 장 매뉴얼 소개

### 1.1 왜 만들었는가?

- 재난에 취약한 계층이라 할 수 있는 ‘고령자’에 대한 사회적 관심 고조
- 고령자와 가족, 조력자, 관련 종사자(시설 직원)가 거주시설을 대상으로 재난 발생 시 효과적으로 대응할 수 있는 행동요령 제공
- 고령자의 가족, 조력자, 관련 종사자(시설직원)에게 유용한 자료 및 지침을 제공하여 재난대응 행동요령 이해
- 궁극적으로 고령자를 위한 재난대응 능력 강화

### 1.2 누가 사용하는가?

- 고령자
- 고령자의 가족, 조력자 및 관련 종사자(시설 직원)



### 1.3 매뉴얼의 특징은 무엇인가?

- 재난 및 고령자에 대한 이해와 주요 정보를 제공
- 고령자와 가족, 조력자, 관련 종사자(시설 직원)를 위한 재난 대응 맞춤형 매뉴얼
- 고령자의 특성(자력으로 재난 발생의 인지가 가능한 유형과 불가능한 유형)을 고려하여 매뉴얼 구성
- 고령자가 살고 있는 거주시설에서 공통적으로 적용할 수 있는 행동요령을 제공
- 재난대응 행동요령을 재난발생, 대피, 피난종료로 구분하여 제공
- 재난 발생 시 기능의 제한으로 재난대응이 어려운 고령자를 위한 지원 방안 제시

## 제 2 장 고령자의 재난대응 이해

### 2.1 재난의 이해

#### 2.1.1 재난의 정의

- 재난(disaster)이라는 용어는 라틴어에서 유래한 것으로 “행성의 나쁜 면(the unfavorable aspect of a star)”이라는 뜻이어서 하늘로부터 비롯된 인간의 통제가 불가능한 해로운 영향의 의미(Drabek, 1991)
- 과거 재난이라는 개념은 주로 지진, 태풍, 홍수 등 자연현상과 그로 인한 피해를 의미하였음. 그러나 오늘날은 경제의 발달과 사회구조의 다양화 등 제반 여건의 변화로 인해 자연재난뿐만 아니라 대규모의 사회재난을 모두 포괄
- 「재난 및 안전관리 기본법」에 따르면, “재난”이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로 자연재난과 사회재난을 포함

## 2.1.2 재난의 유형

- 「재난 및 안전관리 기본법」에 따르면, 자연재난과 사회재난으로 구분

<b>자연 재난</b>	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, 소행성유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해
<b>사회 재난</b>	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 국가 기반체계(이하 "국가기반체계"라 한다)의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가족전염병예방법」에 따른 가족전염병의 확산 등으로 인한 피해

## 2.1.3 재난 대피의 4요소

- 어떤 응급상황인가? (인지)
- 어디로 대피하나? (피난로 확인)
- 도움이 필요한가? (장비, 도우미)
- 내가 필요한 도움은? (누가, 언제, 어떻게)

## 2.2 고령자와 재난취약성

### 2.2.1 고령자의 이해

- 일반적으로 고령자는 65세 이상의 성인을 의미하며, 생리적 및 신체적 기능의 퇴화와 더불어 심리적 변화가 발생하여 개인의 자기 유지 기능과 사회적 연결기능이 약화됨(장인협·최성재, 1987)
- 구체적으로 신체 기관의 활동력 감퇴, 학습 능력 저하로 인한 심리적 변화, 기억력 장애와 정신적 능력의 감소, 신체 조직의 생리학적 변화 등이 발생함(박은숙 외, 1998)
- 즉, 고령자는 신체적·인지적·심리적·사회적 측면에서 다양한 문제에 직면하게 되며, 기능상 개인차가 크게 발생함
- 2017년 우리나라 65세 이상 인구비율은 13.8%이며, 2030년 24.5%, 2040년 32.8%, 2060년 41.0%로 지속적으로 증가할 전망이다(통계청, 2018)
- 따라서 재난 발생 시 각별히 개별화된 대응이 필요

## 2.2.2 고령자의 특성

○ 고령자는 신체 및 인지기능이 저하되며, 다양한 심리적 변화를 경험함 (<표 1> 참조)

구분	내용
신체적 변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>고령자는 생물학적 노화가 진행됨에 따라 여러 가지 신체구조의 변화와 신체기능의 변화를 동반함</li> <li>① <b>체력의 변화</b>: 신체조직의 수분과 뼈의 질량이 감소하고 골밀도가 낮아짐에 따라 관절염이 생기고 운동능력이 감퇴</li> <li>② <b>시력 및 청력의 변화</b>: 명시성이 낮은 색이나 비슷한 질감의 표면을 구분하기 힘들고 빛에 대한 감각이 둔화되어 젊은 사람보다 밝은 조도를 필요로 함. 청력 또한 높은 주파수의 소리를 듣기 어렵고 반사음에 대한 분별이 낮아져 노인성 난청이 발생하고, 소리에 대한 감각이 둔화되어 큰 소리를 필요로 함</li> <li>③ <b>감각기관의 변화</b>: 외부를 인식하는 오감이 퇴화함. 피부탄력의 감소로 촉각이 둔해지고 고통에 대한 반응도 약해짐. 미각의 둔화로 짜고 단것에 대한 감각이 낮아지고, 외부 온도에 대한 감각과 이에 대한 체온유지 능력이 떨어지게 됨</li> <li>④ <b>신체기관의 변화</b>: 기관지 및 호흡기 질환이 일어날 가능성이 높으며, 소화기능이 감퇴되고 신장기능이 저하됨. 또한 기초대사율의 감소가 일어나고 생식기능의 저하현상이 함께 진행됨</li> <li>⑤ <b>회복능력의 변화</b>: 신체조직의 기능저하로 인해 회복 기능도 감퇴되어 작은 외부의 충격이나 변화에도 주의를 기울여야 함</li> </ul> <p>• 신체적 어려움을 겪고 있는 고령자의 경우 재난 발생 시 대처하는 과정에서 여러 제약을 경험할 수 있으므로 각별한 대응이 필요</p>
인지적 변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>대부분의 고령자는 정상적인 노화의 일환으로 문제 해결 능력 또는 기억력의 저하를 경험함</li> </ul>

- 228 -

구분	내용
	<ul style="list-style-type: none"> <li>사고의 경직성으로 인해 일상생활에 있어 특별히 문제로 부각되지 않았던 것들이 재난대응과 발생 이후의 적응에 있어 어려움이 야기되어 문제로 작용할 수 있음</li> <li>치매는 점진적으로 인지 기능이 저하되는 퇴행성 인지 장애를 의미함 고령화의 진전과 더불어 치매노인의 수가 증가하고 있음</li> <li>치매는 일단 정상적으로 성숙한 뇌가 후천적인 외상이나 질병 등 외인에 의하여 손상 또는 파괴되어 전반적으로 지능, 학습, 언어 등의 인지기능과 고등 정신기능이 떨어지는 복합적인 증상을(국가 건강정보포털)</li> </ul>
심리적 변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>고령자는 신체적·인지적 변화뿐만 아니라 사회나 가정에서의 역할 변화에 따라 심리적 변화를 경험하게 됨. 구체적으로 우울증 경향의 증가, 내향성 및 수동성의 증가, 조심성 및 경직성의 증가, 생애에 대한 회고의 경향, 친근한 사물에 대한 애착심, 시간 전망의 변화, 유산을 남기려는 경향, 의존성의 증가 등임</li> <li>심리적 어려움이 있는 고령자의 경우 친숙하지 않은 환경에서 더욱 혼란스럽거나 분노 행동을 보일 수 있음</li> </ul>

\* 자료: 김운재 외(2016). 「노인복지론」, 최원경 외(2018). 「재난정신건강지원을 위한 취약 계층별 대응 매뉴얼」

- 229 -

### 2.2.3 고령자의 재난취약성

- 고령자는 다른 연령대의 인구집단에 비해 재난 발생 시 많은 피해를 당할 수 있는 재난약자에 해당함
- 고령자의 신체적 활동의 장애는 부정확한 판단을 초래하고 재난 발생 시 신속한 대피 및 적절한 행동을 취하기 어려워 재난으로 인한 피해 발생이 상대적으로 높음
- 예를 들면, 2002년 충남 서천의 금매복지원 화재사고에서는 건물 내에 있는 11명 가운데 9명이 대피하지 못해 사망하였는데, 이들은 치매·정신지체·시각 장애 등으로 인해 거동이 불편한 상태였음 (소방방재청, 2009: 514)
- 재난 발생 시 고령자는 자력으로 인지가 가능한 유형과 불가능한 유형으로 구분이 가능하며, 재난으로 인한 대피(이동) 시에도 자력으로 이동이 가능한 유형과 불가능한 유형으로 구분이 가능함
- 무엇보다 재난 상황에서 가족(보호자) 및 조력자의 보고가 확보되지 못할 경우 사고 및 사망의 위험이 높아질 수 있으므로 개별화된 대처 방안 마련이 중요

### 2.2.4 고령자와 의사소통 방법

- 고령자의 경우 청력과 시력뿐만 아니라 언어능력이 저하되고, 감정표현을 하지 않으려하며, 경직성과 내향성이 강해져 의사소통을 하는데 있어 다양한 장애를 갖게 됨 (권중돈, 2007)
- 따라서 고령자와 의사소통 시 일반적으로 지켜야할 원칙을 검토할 필요가 있음 (<표 2> 참조)

의사소통 원칙 내용
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 얼굴을 마주보고 눈높이를 맞춰 얘기한다.</li> <li>• 가까운 곳에서 말한다.</li> <li>• 천천히 이야기하되, 너무 높은 소리로 크게 이야기 하지 않는다.</li> <li>• 노인들이 알아듣기 쉬운 말로 명확하게 이야기 한다.</li> <li>• 말로만 대화하지 말고, 사진, 문자와 같은 비언어적 의사소통을 같이 활용해야 한다.</li> <li>• 스킨십(skinship)과 몸으로 하는 언어(body language)를 적극적으로 사용하여야 한다.</li> <li>• 노인의 주장에 반대하거나 가치관을 고치려 들지 말아야 한다.</li> <li>• 자신의 고침을 부리지 말고, 노인의 고침을 꺾으려 하지 말아야 한다.</li> <li>• 노인의 신상에 관한 비밀을 철저히 보호해야 한다.</li> <li>• 노인의 평소 생활 습관이나 심정에 대해서 잘 이해하고 있어야 한다.</li> <li>• 청력이 나빠 못 들을 수도 있으므로, 이야기를 듣고 있는지 확인한다.</li> <li>• 노인의 속마음을 알려하기 전에, 먼저 마음의 문을 열고, 속마음을 털어 놓는다.</li> </ul>

**의사소통 원칙 내용**

- 노인의 이야기를 귀담아 들어주고 이야기에 공감해 주어야 한다.
- 노인인도 하여금 말할 기회를 많이 부여하고, 귀담아 들어야 한다.
- 이야기를 잘 하거나 좋은 행동을 할 때 칭찬하는 것에 인색하지 말아야 한다.
- 노인의 평소 생활 습관이나 심정에 대해서 잘 이해하고 있어야 한다.
- 표정은 밝게 하고, 자주 웃고 유머감을 잃지 말아야 한다.
- 다투거나, 말싸움하지 말고, 비교하지 말고, 반말하지 말고, 욕하지 말아야 한다.
- 이야기를 하다가 계속 흥분하거나 화를 내면 상황이나 말을 전환시키는 것이 좋다.
- 칭찬을 많이 하되, 두리둥실한 칭찬을 하지 말고 잘한 행동이나 좋은 태도 등 구체적인 것을 두고 칭찬하라.
- 나쁜 행동을 할 때 위험한 행동이 아니라면 못 본 척 하는 것이 좋다.
- 대화에 방해가 되는 소음이나 소란한 환경에서는 대화하지 않는 것이 좋다.
- 복잡한 질문은 하나씩 끊어서 묻는 것이 좋다.
- 노인이 질문에 대답하지 않는다고 하여 서두르지 말고 기다리는 것이 좋다.
- 노인과 비슷한 점을 찾아내어 이를 활용하라.
- 자신의 감정을 솔직히 표현하되, 부정적 감정은 가급적 표현하지 않는 것이 좋다.
- 자신의 이야기에 틀린 부분이 있으면 즉시 잘못된 부분을 인정하라.
- 못하는 것은 못한다고 하되, 시간을 두어가며 노인을 충분히 납득시키는 것이 좋다.
- 약속한 것이 있으면 반드시 지키고, 지키지 못할 약속은 하지 말아야 한다.

\* 자료: 보건복지가족부(2009), 「노인돌봄서비스의 실제: 기본서비스」



## 제 3 장 재난대응 공통행동요령

### 3.1 재난 발생(발견) 공통행동요령

- 고령자와 가족, 조력자, 관련 종사자(시설 직원)가 재난 발생 사실을 알리는 재난대응 행동
- 재난 발생의 인지가 가능한 유형은 고령자 본인이 주로 재난 발생 시 대응할 수 있는 행동요령이며, 인지가 불가능한 유형은 고령자의 가족, 조력자, 관련 종사자(시설 직원)가 고령자의 특성을 고려하여 대응할 수 있는 행동요령을 의미함 (<표 3> 참조)

구분	대상
재난 발생의 인지가 가능한 유형	고령자의 재난대응 행동요령 (일반시민도 가능)
재난 발생의 인지가 불가능한 유형	고령자의 가족 및 조력자, 관련 종사자(시설직원)등의 재난대응 행동요령

재난 발생의 인지가 가능한 유형

- 1
  - 육성, 비상벨, 자동경보 등을 통해 재난 상황을 진파하고, 재난 발생 사실을 알린다.
  -  \* 출처: 대한노인요양병원협회(2014)
  
- 2
  - 119에 즉시 전화를 걸어 재난 상황을 알린다.
  -  \* 출처: 한국장애인개발원(2016)
  - [신요령은]**
    - ☞ 정확한 주소 및 건물 명칭을 가르쳐 준다.
    - ☞ 재난 발생의 위치 및 종류를 가르쳐 준다.
    - ☞ 연락 가능한 전화번호를 가르쳐 준다.
  
- 3
  - 자신의 위치를 구조자에게 알릴 수 있는 방법을 준비한다.
  
- 4
  - 조력자(가족, 관련 종사자)의 도움을 요청한다.

재난 발생의 인지가 불가능한 유형

- 1
  - 육성, 비상벨, 자동경보 등을 통해 재난 상황을 진파하고, 재난 발생 사실을 알린다.
  -  \* 출처: 대한노인요양병원협회(2014)
  - [시각장애가 있는 고령자의 경우]**
    - ☞ 재난 발생 시 복잡하고 많은 소리가 들리면 고령자가 혼란에 빠질 수 있으므로 육성, 비상벨, 자동경보 등을 통해 재난 발생 사실을 알린다.
    - ☞ 가장 안전한 대피 경로와 방향에서 대해서 예상되는 거리와 방향을 구두로 설명한다.
  -  \* 출처: 보건복지부(2014)
  - [청각장애가 있는 고령자의 경우]**
    - ☞ 시각 경보기를 통하여 재난 발생 사실을 알린다.
    - ☞ 시각적인 전달을 위해 수화나 구화 또는 표정과 동작으로 재난 상황을 알린다.
    - ☞ 간결한 그림이나 글로 만든 안내판을 활용하여 재난 상황을 전달한다.
  -  \* 출처: 교육부의 (2016)
  - [치매 고령자의 경우]**
    - ☞ 심리적인 안정을 가질 수 있도록 차분한 말투와 표정으로 재난 상황을 전달한다.
    - ☞ 긴 문장이나 복잡한 말을 하면 알아듣기 어렵기 때문에 가급적 단문을 사용하거나 쉬운 말로 상황을 알려준다.

2

119에 즉시 전화를 걸어  
재난 상황을 알린다.



\* 출처: 한국장애인개발원(2016)

**[신고요령은]**

- ☞ 정확한 주소 및 건물 명칭을 가르쳐 준다.
- ☞ 재난 발생의 위치 및 종류를 가르쳐 준다.
- ☞ 연락 가능한 전화번호를 가르쳐 준다.

3

고령자와 조력자의 위치를 구조자에게 알릴 수 있는 방법을 준비한다.

4

다른 조력자가 있을 경우 도움을 요청한다.

### 3.2 대피 공통행동요령

- 고령자와 가족, 조력자, 관련 종사자(시설 직원)가 재난 발생 시 안전지대로 이동하는 재난대응 행동
- 고령자의 가족 및 조력자, 관련 종사자(시설 직원)는 고령자가 자력 이동이 가능한지 여부를 우선적으로 확인해야 함
- 재난 발생 시 자력 이동이 가능한 유형은 본인이 주로 재난 발생 시 대응할 수 있는 행동요령이며, 자력 이동이 불가능한 유형은 고령자의 가족, 조력자, 관련 종사자(시설 직원)가 고령자의 특성을 고려하여 대응할 수 있는 행동요령을 의미함(표 4) 참조)



구분	대상
자력 이동이 가능한 유형	고령자의 재난대응 행동요령 (일반시민도 가능)
자력 이동이 불가능한 유형	고령자의 가족 및 조력자, 관련 종사자(시설직원)등의 재난대응 행동요령

**자력 이동이 가능한지 여부를 확인**

- ❖ 고령자에게 목발, 지팡이, 휠체어 등 이동장치 없이 일어나거나 움직일 수 있는지 질문(확인)한다.
- ❖ 장간 서 있거나 걸어야 할 수도 있는 상황을 설명하고 괜찮은지 질문(확인)한다.
- ❖ 양 팔을 사용하는데 불편함이 없는지 질문(확인)한다.

**[Tip]**  
 ☞ 자력으로 대피가 가능한 고령자와 불가능한 고령자를 파악하여 불가능한 고령자를 우선적으로 도울 수 있도록 한다.

**자력 이동이 가능한 유형  
- 건물 밖으로의 이동 -**

- |   |  |   |                        |
|---|--|---|------------------------|
| 1 | 지정된 대피로를 따라 안전한 대피장소 또는 건물 외부로 이동한다.                       |  | * 출처: 대한노인요양병원협회(2014) |
| 2 | 대피(이동) 시 절대로 엘리베이터는 이용하지 않고 계단을 이용하여 이동한다.                 |  | * 출처: 국민안전처            |
| 3 | 이동 중 연기에 휩싸이는 경우 젖은 수건, 옷가지 등으로 코와 입을 막고 자세를 낮추고 빠르게 이동한다. |  | * 출처: 한국보건사회연구원(2016)  |
| 4 | 만약 건물에 갇혔다면 화기가 없는 창문을 통해 소리를 지르거나 소음을 만들어 주위에 알리도록 한다.    |  | * 출처: 보건복지부 외(2014)    |



자력 이동이 가능한 유형  
- 건물 안으로의 이동 -

1

가장 가까운 건물 입구를 통해 안전구역(안전한 장소)으로 이동한다.



\* 출처: 교육부 외(2016)

2

상황 변화에 따라 건물 외부 또는 대피소로 이동한다.



\* 출처: 국민안전처

자력 이동이 불가능한 유형  
- 조력자(가족, 관련 종사자)의 대피 요령 -

1

피난층 등 대피장소를 사전에 선정하여 고령자의 원활한 대피(이동)를 유도한다.

\* **중증의 고령자부터 대피를 유도한다.**



\* 출처: 대한노인요양병원협회 (2014)

**[시각장애가 있는 고령자의 경우]**

☞ 시각에 의한 상황 파악이 어렵게 때문에 조력자와 함께 안전구역(안전한 장소)로 이동한다.

☞ 대피(이동) 시 고령자의 팔을 잡아서 안 되며, 고령자가 조력자의 팔을 잡아 이동한다.

☞ 대피(이동)하는 동안 지금 어디를 지나고 있는지, 어디에 장애물이 있는지 설명한다.



[잘못된 대피 방법]



[올바른 대피 방법]

\* 출처: 한국보건사회연구원 (2016)

**[청각장애가 있는 고령자의 경우]**

☞ 손전등이나 경광등 사용으로 대피(이동)를 유도한다.

☞ 가능한 경우 대피(이동)를 유도하는 조력자를 확보한다.

☞ 정면에서 입을 크게 움직여 말하고, 수화, 구화, 그림 등 시각적 정보를 전



\* 출처: 서울특별시

달한다.

☞ 언어를 이해하는 능력이 부족할 수 있으므로 되도록 간결한 문구를 사용하여 이동하도록 지시한다.



\* 출처: 보건복지부 외(2014)

**[치매 고령자의 경우]**

☞ 재난 상황을 설명해주며 안정시킨다.  
☞ 친숙한 대상과 함께 안전구역(안전한 장소로) 이동한다.  
☞ 고령자의 특성에 따라 조력자가 손을 잡고 이동한다.  
☞ 이동 시 돌발 행동을 하거나 앉아 버리는 경우를 고려하여 이동을 유도한다.  
☞ 안전한 장소가 아닌 다른 장소로 이동하거나 방향하지 않도록 주의해야 한다.



\* 출처: 보건복지부 외(2014)

**[거동이 어려운 고령자의 경우: 1인이 피난(이동)을 보조하는 경우]**

☞ 몸이 가볍고 고령자가 조력자에게 매달릴 수 있는 경우 업어서 이동한다.  
☞ 만약 고령자가 팔 힘이 거의 없다면 요람처럼 아기를 안듯 한손은 다리를 한손은 등을 받치고 안아 이동한다.  
\* 특히, 고령자가 나보다 가볍다면 이 방법이 안전함



\* 출처: 교육부 외(2016)

**[거동이 어려운 고령자의 경우: 2인이 피난(이동)을 보조하는 경우]**

☞ 앞은 자세에서 2인이 각각 고령자 옆에 위치하여 팔을 어깨에 걸치도록 한다.  
☞ 조력자는 고령자의 등 뒤로 팔목을 맞잡는다.  
☞ 다른 한손은 고령자의 무릎 뒤쪽으로 하여 손을 잡는다.  
☞ 두 명의 조력자는 서로 기대어 고령자를 고정시키고 셋을 선 후 일어선다.  
\* 이 방법은 고령자가 조력자보다 무겁거나 비슷한 몸무게일 때 서로 의지하여 도울 수 있는 방법임  
\* 하지만 계단을 내려오거나 경사진 곳을 지나갈 때 세 사람 모두 나란히 움직여 균형을 맞추는 것이 중요함



\* 출처: 대한노인요양병원협회 (2014)

**[휠체어를 사용하는 고령자: 1인이 피난(이동)을 보조하는 경우]**

☞ 계단을 내려갈 때 위에서 손잡이를 잡아 준다.  
☞ 균형을 잡을 때까지 뒤로 잡아당겨 균형을 맞춰준다.  
☞ 휠체어를 뒷바퀴보다 한 계단 더 높게 올려서서 무게 중심을 잡고 뒷바퀴가 한 계단씩 내려가도록 천천히 움직인다.  
☞ 혼자서 휠체어를 피난시킬 때 손잡이를 잡고 휠체어보다 한 발자국 뒤에 위치하여 무게중심을 낮춰 균형을 잡는다.  
☞ 계단을 내려갈 때는 앞으로 숙인 후 뒷바퀴를 살며시 들었다 내린다.



\* 출처: 대한노인요양병원협회 (2014)

☞ 휠체어를 사용하여 자력으로 대피(이동)가 가능한 경우 비상문을 활짝 열어 고령자가 통과할 수 있는 공간을 확보해준다.

**[휠체어를 사용하는 고령자: 2인이 피난(이동)을 보조하는 경우]**

☞ 한명은 휠체어 뒤에 있고 한명은 앞에서 고령자를 마주보며 선다.  
 ☞ 가능하면 다른 조력자가 휠체어의 손잡이를 잡고 앞에서부터 밀도록 한다.  
 ☞ 하나 둘 셋을 세고 휠체어를 계단 아래로 내린다.



\* 출처: 보건복지부 외(2014)

**[전동휠체어를 사용하는 고령자의 경우]**

☞ 전동 휠체어는 무게가 45kg 이상이고 그 길이도 수동 휠체어보다 훨씬 길어 최소 2~4명의 조력자가 필요하다.  
 ☞ 전동 휠체어를 이용하는 고령자는 그들이 장비에 대해 많이 알고 있으므로 피난을 돕기 전에 어디를 잡아야 하는지, 어느 곳에 위치해야 하는지 먼저 물어본다.  
 ☞ 전동 휠체어를 들어 이동하기 전에 전원을 끈다.  
 ☞ 전동 휠체어를 이용하는 고령자는 양발의 사용에 불편함이 있을 수 있으므로 계단을 내려갈 때 특별히 주의해야 할 것이 있는지 물어본다.

2

**안전한 장소에 도착하게 되면 위치를 안내하고, 추가적인 도움이 필요한지 질문한다.**

### 3.3 피난 종료 공통행동요령

○ 고령자의 가족, 조력자, 관련 종사자(시설 직원)가 피난 종료 후 확인해야하는 사항

**피난 종료 후 점검사항**

- ◆ 건물 밖으로 피난하였다면 안전하다는 지시가 있기 전까지 건물 안으로 들어가지 않도록 한다.
- ◆ 밖으로 피난한 후에도 고령자를 안전한 장소로 안내하여 긴급 상황이 끝날 때까지 곁에 있어야 한다.
- ◆ 피난 후 상황을 인지하지 못하고, 고령자가 임의로 이탈하거나 방향할 수 있으므로 조력자가 함께 있어야 한다.

## 제 4 장 조력자의 재난지원 및 행동지침

### 4.1 고령자 특성별 조력자의 재난지원

- 고령자의 조력자(가족, 관련 종사자)가 재난 상황에 대비하여 고려해야할 사항을 고령자 특성별로 제시<sup>33)</sup>

**조력자의 재난지원**  
- 시각장애가 있는 고령자 -

- ❖ 지팡이, 손전등, 재난 상황에서 고령자가 손을 다치지 않도록 장갑 등을 준비한다.
- ❖ 화장실, 출구/비상구, 의류실과 같은 공간을 알리는 표지판을 큰 글자와 점자로 표시하여 설치한다.
- ❖ 주변 환경, 안전지침, 그리고 다른 중요한 정보에 대한 충분한 구두 정보를 제공한다.
- ❖ 고령자의 통행을 방해할 수 있는 의자와 책상 등은 옮긴다.

33) 이하의 내용은 최윤경 외(2018) 「재난정신건강지원을 위한 취약 계층별 대응 매뉴얼」의 p.41~p.51을 재구성함

**조력자의 재난지원**  
- 청각장애가 있는 고령자 -

- ❖ 유도등, 방향표시와 같이 시각적인 효과를 얻을 수 있는 설비를 갖춘다.
- ❖ 재난 발생 시 고령자가 신호를 시각적으로 보낼 수 있도록 손전등을 준비한다.
- ❖ 중요한 정보를 담은 포스터 또는 표지판을 붙여 놓는다.

**조력자의 재난지원**  
- 신체기능의 어려움이 있는 고령자 -

- ❖ 효율적인 이동을 위해 개인별 전동휠체어 및 보행보조기 지원이 필요하다. 재난 상황에서 휠체어 및 보조기가 분실될 경우에 대비하여, 여분의 물품을 갖춘다.
- ❖ 도움을 주기 전, 어떻게 도움이 될 수 있는지 항상 물어본다. 도움을 제공해야 하고 주는 방법을 알고 있다고 단정하지 않는다.
- ❖ 가급적 주변 공간에 장애물이 없도록 한다.

**조력자의 재난지원  
- 인지기능의 어려움이 있는  
고령자 -**

- ❖ 재난 발생 전 재난 상황에서의 구체적인 대응 행동에 대한 반복적인 훈련이 필요하다. 인지기능의 저하가 심하지 않은 경우, 반복적인 훈련을 통해 재난 상황에서 효과적으로 대처할 수 있다.
- ❖ 다만, 인지기능의 저하가 심한 경우, 훈련이 선행되더라도 재난대응에 어려움을 겪을 수 있으므로 현장 인력의 감독이 필요하다.
- ❖ 비상연락카드 사용하기: 고령자의 이름, 소속, 연락처, 인지 기능의 수준이 적힌 비상연락카드를 평소 소지하게 한다. 이를 통해 재난 발생 시 보호자의 도움을 받을 수 있도록 한다.

## 4.2 응급환자 발생 및 안전사고 시 조치사항

- 고령자가 시설에서 생활하는 경우 응급환자가 발생하게 되면 시설관리자는 다음의 조치를 취해야 함<sup>34)</sup>

34) 보건복지부 외(2017) 「장기요양기관 안전관리 매뉴얼」의 p.210-p.211을 재구성함

**응급환자 발생 및 안전사고 시  
조력자의 조치사항**

- ❖ 시설에서 위독, 사고 등으로 인해 갑작스러운 응급환자가 발생할 경우 간호사의 응급 처치를 실시하고 119 호출, 측탁의사 및 협약의료기관과의 연락, 자체 구급차량 이용 등 가장 신속한 방법으로 의료기관을 이용할 수 있도록 한다.
- ❖ 시설의 물리치료사와 간호사는 응급대처 요령을 숙지하고 시설의 여건상 의사와 간호사가 현장에 즉시 투입할 수 없는 야간 등의 상황을 대비하여 생활지도원 등 모든 직원이 조치방법을 습득할 수 있도록 교육을 실시한다.
- ❖ 시설 생활노인의 응급상황 및 안전사고에 대하여 긴급조치 후 보호자 연락을 신속하게 취하여야 하며, 사례보고, 의무기록지 등을 참고하여 최선의 방지 대책을 수립하도록 한다.
- ❖ 시설 생활노인이 넘어졌을 경우 골절, 외상, 뇌출혈 등이 예측될 수 있으므로 의식상태, 통증 유무, 출혈 유무 등을 확인하고 필요한 조치를 취하도록 하여야 한다.
- ❖ 고령자의 경우 뼈가 약함으로 수발 시 이를 유념하여야 하며, 넘어짐이나 안전사고로 인해 골절이 발생하였을 경우 전신을 주의 깊게 관찰하는 등 적절한 조치를 취하여야 하며, 이동시에는 가급적 골절 부위를 고정 후 이동하도록 한다.



• 출처: 보건복지부 외(2017) 「장기요양기관 안전관리 매뉴얼」, p.211

### 4.3 생존자를 대할 때 행동지침

#### 생존자를 대할 때 행동지침

- ❖ 고통자는 재난에 대한 심리적 반응을 신체 증상을 호소하는 방식으로 표현할 수 있다. 예를 들어, 고통자는 재난에 대한 반응으로 실제 경험하고 있는 내적불안감, 두려움과 우울감을 심리적 개입을 통해 해결하기 보다는 정서적 어려움으로 인해 나타나는 수면 및 식욕 관련 문제를 호소할 수 있다.
- ❖ 어떤 생존자들은 재난과 같은 위기상황에 더 느리게 반응할 수 있으며, 응급상황이 얼마나 심각한지 충분히 인식하고 이해하지 못할 수 있다. 따라서 필요할 경우 안내를 갖고 설명, 질문, 그리고 답변을 반복해야 한다. 이렇게 반복적으로 노력하는 것이 혼란감을 경험하고 있는 비합조적인 생존자를 일반적인 방식으로 다루는 것 보다 시간이 적게 소요된다.
- ❖ 나이나 외관만으로 현재 상태를 선불리 판단하지 않는다. 고통자는 재난 발생 이전부터 기억력 또는 판단력의 문제를 경험하고 있을 수 있다. 또한, 시력 및 청력 저하, 방향 감각 상실, 처방전 (M)복용으로 인한 신체적 상태, 영양 결핍이나 탈수 증상, 수면 장애 등이 혼란감을 가중시킬 수 있다.
- ❖ 현재 상태를 파악하기 위해 현재 시간, 장소, 사람, 사건에 대해 질문하여 간단하게 지남력 평가를 하는 것이 도움이 된다("상황이 어떻게 되세요?", "지금 어디에 계신지 아시겠어요?"). 지남력에 문제가 있는 경우 안전을 위해 생존자를 혼자 두지 않으며, 조력자의 규칙적인 관찰이 필요하다.
- ❖ 심리적 어려움이 있는 생존자의 경우 친숙하지 않은 환경에서 더욱 혼란스럽거나 분노 행동을 보일 수 있다. 이런 모습이 관찰될 경우 정신

건강전문가의 자문을 구한다.

- ❖ 생존자의 물리적 안전 또는 일상생활 활동의 유지를 확보하기 위해 안경이나 보청기, 틀니, 휠체어 등이 필요한지 묻는다.
- ❖ 요양원 또는 기타 보호시설에 옮겨진다는 두려움이 생기지 않도록 의료적 조치를 제공 받을 것이라고 안심시킨다.
- ❖ 생존자들은 자신의 집이 아닌 객지로 거주지를 옮길 가능성을 두려워할 수 있다. 따라서 공감을 보이며 재난 발생 이후 대피소에서의 생활은 일시적인 것임을 설명한다.
- ❖ 청각이나 시각 손실과 같이 생존자의 상태 및 질환을 악화시킬 수 있는 요인에 관심 기울인다. 감각적 손상에 따라 여러 다양한 방법을 동원하여 대응한다.
- ❖ 청력 손실이 있는 생존자의 경우 주변 사람의 말을 듣지 못하여 갈피를 잡지 못하고 혼란스러워 보일 수 있다. 보청기를 착용하였는지 살핀다. 만약 사용 중이라면 현재 갖고 있는지, 보청기가 제대로 작동하는지 확인한다. 만약 작동하지 않는다면 견진지를 교체하여 작동시킬 수 있는지 확인한다.
- ❖ 인지기능장애가 의심될 경우 가능하다면 지나치게 밝은 불이나 소음으로부터 떨어진 장소에 자리를 마련한다. 천천히 말하고 짧은 문장을 사용한다. 단답형 질문을 사용하고 필요시 질문을 반복한다. 눈맞춤을 유지한다.
- ❖ 복용 중인 약의 종류를 파악한다. 만약 약의 종류나 이름을 모를 경우 처방 받은 약의 색과 모양새를 설명하도록 요청한다.

\* 자료: 최윤경 외(2018), 「재난정신건강지원을 위한 취약 계층별 대응 매뉴얼」, p.42~p.43

## 제 5 장 고령자의 거주시설 안전수칙

- 고령자가 거주하고 있는 공간이나 시설은 고령자의 특성을 배려하여 각종 재난·안전사고에 대비해야 할 필요가 있음
- 특히, 가정 내 안전사고의 대부분은 고령자의 신체적 특성을 고려하지 않은 거주공간의 구조와 잘못된 시설물의 이용으로 발생함
- 한국소비자보호원(2003)에 따르면 고령자의 안전사고 건수를 분석한 결과, 사고유형별로 문턱에 걸려 넘어지는 사고를 당한 경우가 44% 정도, 바닥재질이나 물기 등으로 인한 사고를 당한 경우가 35% 정도, 계단, 옥상, 침대나 의자에서 떨어지는 사고를 당한 경우가 11% 정도로 이 세 가지 유형의 사고가 가정 내 안전사고의 89% 정도를 차지하는 것으로 나타남
- 따라서 고령자에게 주어진 거주환경 하에 최대한 사고를 방지하기 위한 노력을 기울여야 하며, 다음 하단과 같은 일련의 안전수칙을 통해 사고를 미연에 예방하는 것이 필요<sup>35)</sup>

35) 이하의 내용은 보건복지가족부(2009) 「노인돌봄서비스의 실제: 기본서비스」의 p.162~p.164를 재인용하여 구성함

## 5.1 일반적 안전수칙

### 일반적 안전수칙

- ❖ 모든 생활공간의 단차를 없앤다.
- ❖ 계단, 지하, 현관, 화장실, 욕실 등에 안전손잡이를 설치한다.
- ❖ 조명은 밝게 하고, 조명의 눈부심 현상이나 빛이 반사되지 않도록 한다.
- ❖ 전기스위치나 콘센트는 조작하기 편하도록 낮은 곳에 설치한다.
- ❖ 이동통로에 발에 걸려 넘어질 물건(예: 장식품, 화분 등)을 두지 않는다.
- ❖ 욕실이나 바닥은 미끄러짐을 방지할 수 있는 마감 재료로 설치하고, 미끄러지기 쉬운 양말이나 슬리퍼는 신지 않는다.
- ❖ 회전자와와 같은 불안정한 물건 위에 올라가지 않는다.
- ❖ 벽, 기둥 등의 모서리 부분은 충돌을 방지할 수 있는 안전장치를 부착한다.
- ❖ 주택 내부의 설비나 장치들은 고령자가 조작하기 쉬운 것으로 설치한다.
- ❖ 사고 발생 시 응급처치를 신속히 할 수 있도록 비상 연락장치를 설치한다.

## 5.2 시설물별 안전수칙

### 욕실 및 화장실의 안전수칙

- ❖ 욕실의 깔판·매트는 미끄럼 방지 처리가 된 제품을 사용한다.
- ❖ 욕실 바닥은 물에 젖어도 미끄러지지 않은 재질로 마감한다.
- ❖ 욕실 바닥의 높이를 일정하게 한다.
- ❖ 욕실 문은 비상시 밖에서 열 수 있는 구조로 한다.
- ❖ 욕실·화장실 내부는 정리 정돈을 잘해 뾰족한 모서리나 날카로운 물건 등을 없앤다.
- ❖ 욕조나 변기 이용 시 고령자가 쉽게 잡을 수 있는 위치에 안전손잡이를 설치한다.
- ❖ 화장실이 가까운 곳에 고령자의 생활실을 배치하는 것이 좋다.
- ❖ 침실에서 욕실까지의 통로에는 장애물이 될 만한 물건을 두지 않는다.
- ❖ 긴급 상황 발생 시에 대비해 비상 연락장치를 욕실에 설치한다.
- ❖ 입구에는 턱이나 계단이 없어야 한다.
- ❖ 스위치는 여동숙에서도 찾기 쉽도록 출입구 바깥에 설치한다.
- ❖ 젖은 손으로 전기제품이나 조명시설을 만지지 말아야 한다.



### 계단의 안전수칙

- ❖ 계단의 각도는 원만하게 유지하고, 발 디딤면은 넓게, 단 높이는 낮게 하되, 미끄러지지 않도록 해야 한다.
- ❖ 동일 계단간에 높이 차이를 없애고 발 디딤면을 굴곡 없이 고르게 해야 한다.
- ❖ 계단 발 디딤면과 가장자리가 잘 보이도록 조명을 밝게 한다.
- ❖ 난간은 계단 양쪽 모두 설치하는 것이 좋다.
- ❖ 계단에 카펫을 깔 때에는 확실하게 고정시킨다.
- ❖ 계단코를 설치하지 않도록 하고 계단코가 있는 계단은 이를 없애도록 한다.

### 주방의 안전수칙

- ❖ 미끄럼을 방지할 수 있는 바닥 마감 재료로 마감하도록 한다.
- ❖ 불가피하면 주방에 마른 걸레를 두고 수시로 물기를 닦는다.
- ❖ 가스레인지의 항상 증가밸브를 잠그고 가스누설 자동 차단장치를 설치한다.
- ❖ 가스레인지 근처에 수건걸이나 커튼이 있으면 다른 곳으로 옮기거나 커튼을 떼어낸다.
- ❖ 선반이나 높은 곳에 있는 물건을 꺼낼 때는 받침대가 안전한지를 확인한다.
- ❖ 준비대와 조리대의 조명은 밝게 한다.
- ❖ 주방의 전선과 전기 제품은 싱크대나 열이 발생하는 곳에서부터 일정 거리를 둔다.

- 256 -

### 방·거실의 안전수칙

- ❖ 전등스위치를 고풍자의 잠자리 가까운 곳으로 둔다.
- ❖ 이부자리나 침대 근처에는 라이터·재떨이 등 화재를 일으킬 수 있는 물품을 두지 않는다.
- ❖ 소파 및 의자는 팔걸이가 있는 것으로 모서리가 날카롭지 않은 것을 배치한다.
- ❖ 벽에는 무거운 물건을 걸지 않는다.
- ❖ 바닥은 표면이 미끄럽지 않은 것으로 처리한다.
- ❖ 침대의 높이는 침대에 앉았을 때 발바닥이 닿는 정도의 높이가 적당하다.
- ❖ 카펫 깔개는 끝이 말리지 않는 것으로 깐다.
- ❖ 작은 힘에도 넘어질 수 있는 가벼운 가구는 방에 두지 않는다.
- ❖ 전기담요를 접거나 담요 위에 이불을 덮어 두지 않는다.
- ❖ 긴급한 상황 발생 시에 쉽게 전화를 걸고 받을 수 있도록 전화기를 잠자리 가까이 두거나 비상 연락장치를 설치한다.

### 창문·발코니의 안전수칙

- ❖ 창문 보호대나 난간을 반드시 설치한다.
- ❖ 침대나 가구를 창문 가까이 배치하지 않는다.
- ❖ 발코니의 바닥은 미끄럽지 않은 재질을 사용하거나 미끄럽지 않게 처리한다.

- 257 -

## 참 고 문 헌

- 교육부·경상남도특수교육원, *장애학생을 위한 재난대응 매뉴얼*, 2016.
- 국립국어원 표준국어대사전  
국민안전처, *지진 국민행동요령*.
- 권기준·백윤철, “일반연구논문 : 일본의 국가긴급권”, *법과 정책 연구* 15권 2호, 2015.
- 권중돈, *노인복지론*, 서울: 학지사, 2004.
- 김윤재·강영숙·김진환·조미라·김영기, *노인복지론*, 교육과학사, 2016.
- 김중성, “지방재난관리조직의 바람직한 구축방안”, *「지방행정연구」*, 22(1): 3-33, 2008.
- 대한노인요양병원협회, *요양병원 재난대응 매뉴얼: 화재발생 초기 대응 체계*, 2014.
- 류상일, “지방자치단체의 재난대응 네트워크 분석”, *「한국지방자치학회보」*, 20(1): 53-70, 2008.
- 박은숙·김순자·김소인·전영자·이평숙·김행자, “노인의 건강 증진 행위 및 삶의 질에 영향을 미치는 요인”, *대한간호학회지*, No.28: 638-649, 1998.
- 배천직, “재난현장 대응 및 대피소 운영 능력 강화 방안 : 일본의 자주방재조직과 대피소 운영 사례를 중심으로”, *위기관리 이론과 실천*, No.1: 413-426, 2018.
- 보건복지가족부, *노인돌봄서비스의 실제: 기본 서비스*, 2009.
- 보건복지부, *2016 보건복지백서*, 2017.
- 보건복지부, *사회복지시설 화재안전교육 표준매뉴얼*, 2011.

- 258 -

- 보건복지부, *재난상황대응지침서*, 2014.
- 보건복지부·한국장애인복지시설협회, *장애인거주시설 안전 및 피난 매뉴얼*, 2014.
- 서울특별시 소방재난본부·국립재활원, *지체장애인 재난관리 매뉴얼*, 2013.
- 양기근 외, *「재난관리론」*, 서울: 대영문화사, 2016.
- 양기근, *우리나라 생활안전과 재난안전 체계 및 실태*, 2018.
- 양기근·정원희·강창민, “지방정부 재난관리조직의 개선 방안: 통합형 재난관리 조직설계”, *「한국거버넌스학회보」*, 한국거버넌스학회 2006년 하계공동학술대회 발표논문집, 545-564, 2006.
- 이병기·김건위, *지방자치단체 재난관리체계의 개선방안*, 연구보고서, 한국지방행정연구원, 2008.
- 이부하, “헌법상가치로서의 안전과 안전보장”, *홍익법학 제14권 제2호*, 2013.
- 이재은, *「위기관리학」*, 서울: 대영문화사, 2012.
- 이재은, “지방자치단체의 자연재해관리정책과 인위재난관리정책 비교연구: AHP기법을 이용한 상대적 중요도 및 우선순위 측정을 중심으로”, *「한국행정학보」*, 36(2): 165-185, 2002.
- 장인협·최성재, *노인복지학*, 서울: 서울대학교출판부, 1987.
- 최윤경·박수현·석정호·유성은, *재난정신건강지원을 위한 취약계층별 대응 매뉴얼*, 보건복지부 정신건강기술개발사업단 외, 2018.
- 통계청, *고령자 통계*, 2017.
- 통계청, *사회조사 결과*, 2017.

- 259 -

한국보건사회연구원, 2017년도 노인실태조사 결과보고, 2017.  
 한국보건사회연구원, 2017년도 노인실태조사를 위한 사전연구, 2017.  
 한국보건사회연구원, 시각장애인 재난대응 매뉴얼, 2016.  
 한국보건사회연구원, 요양병원, 요양시설의 질관리 현황과 개선방안, 2017.  
 한국보건사회연구원, 인구구조 변화에 따른 노인복지정책의 발전방향, 2015.  
 한국보건사회연구원, 제2차 장기요양 기본계획 수립 연구, 2017.  
 한국소비자보호원, 가정내 노인 안전실태 조사 결과, 2003.  
 한국장애인개발원, 청각장애인 재난대응 매뉴얼, 2016.  
 한국행정학회, 보건복지 공공서비스 전달체계 효율화 방안 연구, 2016.

Beatley, T, *Planning for coastal resilience: Best practices for calamitous times*, Island Press, 2009.  
 Henstra, Daniel, Evaluating Local Government Emergency Management Programs: What Framework Should Public Managers Adopt?. *Public Administration Review*, 70(2): 236-246, 2010.  
 Klein, Richard J. T., Nicholls, Robert J. and Thomalla, Frank., Resilience to natural hazards: How useful is this concept? *Environmental Hazards*, 5: 35-45, 2003.  
 Norris, Fran. H., Stevens, Susan P., Pfefferbaum, Betty., Wyche, Karen F., Pfefferbaum, Rose L., Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy

for Disaster Readiness. *American Journal of Community Psychology*, 41(1-2): 127-150, 2008.  
 O' Brien, Geoff, UK Emergency Preparedness: A Step in the Right Direction?. *Journal of International Affairs*, 59(2): 63-85, 2006.  
 Petak, William J., Emergency Management: A Challenge for Public Administration, *Public Administration Review*, 45(Special Issue): 3-7, 1985.  
 Ross, Ashley. D, *Local Disaster Resilience: Administrative and Political Perspectives*. New York : Routledge, 2014.  
 Somers, Scott. and Svara, James H., Assessing and Managing Environmental Risk: Connecting Local Government Management with Emergency Management. *Public Administration Review*, 69(2): 181-193, 2009.  
 Timmerman, Peter., *Vulnerability, resilience and the collapse of society*. Toronto, Canada: Institute for Environmental Studies, University of Toronto, 1981.  
 U. S. Indian Ocean Tsunami Warning System Program(US IOTWSP), 「How resilient is your coastal community? A guide for evaluating coastal community resilience to tsunamis and other coastal hazards」, Bangkok, Thailand: U.S. Indian Ocean Tsunami Warning System Program supported by the United States Agency for International Development and partners 3-2, 2007.  
 Waugh Jr, William L., Regionalizing Emergency Management: Counties as State and Local Government, *Public*

*Administration Review*, 54(3): 253-258, 1994.

Wolensky, Rober P. and Wolensky, Kenneth C., Local Government's Problem with Disaster Management: A Literature Review and Structural Analysis, *Policy Studies Review*, 9(4): 703-725, 1990.

Zimmerman, Rae, The Relationship of Emergency Management to Governmental Policies on Man-made Technological Disasters. *Public Administration Review*, 45: 29-39, 1985.

## <부록 : 설문지>

## 고령화시대의 재난안전망 구축방안 설문

안녕하십니까?

최근 고령인구의 증가로 인해 사회적·경제적으로 고령자가 다양한 어려움에 직면 있으며, 특히 재난상황의 증가에 따라 고령자의 어려움은 더 커져가고 있는 상황입니다. 그러나 이러한 고령자와 가족을 위한 특정한 매뉴얼이 없어 더욱더 곤란한 상황입니다.

따라서 본 조사는 희망브리지 전국재해구호협회의 “고령화 시대 재난안전망 구축방안” 연구의 일환으로 조사되며, 고령자에 대한 다양한 재난안전 매뉴얼에 대한 개발과 기초자료로만 사용될 것입니다.

본 조사표에 기재된 내용은 통계법 제33조 및 제34조에 의하여 비밀이 보호되며, 통계 목적 이외에는 사용되지 않습니다.

감사합니다.

2018년 11월

연구책임자 : 강원대학교 김혜선 교수

본 조사와 관련하여 궁금한 점이 있으시면 아래로 연락주시기 바랍니다.

- 조사기관 : 희망브리지 전국재해구호협회
- 문의처 : 강원대학교 경원회(041-730-5734)

- 264 -

### I. 고령자 가족의 안전에 대한 인식

#### 1. 귀하는 평소에 안전문제에 얼마나 관심이 있으십니까?

- ① 관심 없다    ② 별로 관심 없다    ③ 보통 이다
- ④ 관심 있다    ⑤ 매우 관심 있다

#### 2. 귀하는 고령자의 재해발생시 피해를 입게 되는 가장 주된 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 개인의 과오나 부주의
- ② 자연적 요소
- ③ 담당자(또는 기관)의 관리 부실
- ④ 사전 안전 및 예방교육 미비
- ⑤ 실제 대처능력 부족

- 265 -

3. 귀하는 다음의 재해로 어르신이 직접적 피해를 입을 가능성은 어느 정도라고 생각하십니까?

설문항목	매우 낮다	낮다	보통이다	높다	매우 높다
1) 자연재해(수해, 태풍, 폭염, 가뭄, 황사 등)	①	②	③	④	⑤
2) 전쟁, 테러, 북한의 무력도발 등	①	②	③	④	⑤
3) 교통(차, 지하철) 및 선박, 항공사고	①	②	③	④	⑤
4) 폭력범죄(성폭행, 강도, 폭행, 살인, 납치 등)	①	②	③	④	⑤
5) 화재, 가스폭발, 건물·시설물 붕괴, 지반침하 등	①	②	③	④	⑤
6) 전염병, 신종 질병, 환경오염 등	①	②	③	④	⑤

4. 귀하의 집에서 어르신으로 인해 재난안전서비스를 받은 적이 있습니까?

- ① 없다    ② 연 1-3회    ③ 연 4-6회    ④ 7회 이상

5. 귀하는 어르신과 함께 자연재난 교육을 받은 적이 있습니까?

- ① 없다    ② 연 1-3회    ③ 연 4-6회    ④ 7회 이상

6. 귀하는 어르신과 함께 자연재난 훈련을 받은 적이 있습니까?

- ① 없다    ② 연 1-3회    ③ 연 4-6회    ④ 7회 이상

7. 귀하는 평소 재난과 관련된 뉴스나 신문기사에 관심이 있습니까?

- ① 관심 없다    ② 별로 관심 없다    ③ 보통이다  
④ 관심 있다    ⑤ 매우 관심 있다

## II. 고행자 안전 수준

1. 귀하는 어르신과 관련된 사회기반시설의 안전수준은 어느 정도라고 생각하십니까?

설문항목	매우 낮다	낮다	보통이다	높다	매우 높다
1) 일반 건축물 : 생활 주변 일반 건축물(아파트, 빌딩 등)	①	②	③	④	⑤
2) 교통시설 : 도로, 철도, 항만, 공항, 주차장 등	①	②	③	④	⑤
3) 공간시설 : 광장, 공원, 유원지, 공공 공간 등	①	②	③	④	⑤
4) 유통·공급시설 : 수도·전기·가스공급시설, 시장, 주유소 등	①	②	③	④	⑤
5) 공공·문화체육시설 : 학교, 운동장, 체육시설 등	①	②	③	④	⑤
6) 방재시설 : 하천, 저수지, 사방시설 등	①	②	③	④	⑤
7) 보건위생시설 : 병원, 장례식장, 묘지 등	①	②	③	④	⑤
8) 환경기초시설 : 하수, 폐기물처리 시설 등	①	②	③	④	⑤



**6. 귀하는 어르신으로 인해 재난에 대비하는 정도가 얼마라고 생각하십니까?**

설문항목	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1) 나는 어르신 때문에 재난발생 시 안전하게 대피하는 방법을 알고 있다	①	②	③	④	⑤
2) 나는 어르신 때문에 수업을 할 수 있다	①	②	③	④	⑤
3) 나는 어르신 때문에 응급처치를 할 수 있다	①	②	③	④	⑤
4) 나는 전에 어르신 때문에 안전관련 교육이나 훈련을 받아본 경험이 있다	①	②	③	④	⑤
5) 나는 때문에 응급처치교육을 받은 적이 있다	①	②	③	④	⑤
6) 나는 어르신 때문에 안전관련 교육이나 훈련에 참여할 의향이 있다	①	②	③	④	⑤
7) 나는 어르신 때문에 재난발생 시 위기대처능력이 있다	①	②	③	④	⑤
8) 나는 어르신 때문에 집이나 학교, 직장에 있는 비상구, 화재경보기, 소화전, 스프링클러 등의 위치를 파악하고 있다	①	②	③	④	⑤
9) 나는 어르신 때문에 재난발생 상황을 가정하여 피난이나 대피방법을 생각해본 적이 있다	①	②	③	④	⑤
10) 나는 어르신 때문에 재난에 대비하여 비상식량, 식수, 방독면 등을 준비해두고 있다	①	②	③	④	⑤

**III. 고령자 재난안전 매뉴얼 관련 조사**

**1. 귀하는 어르신을 위한 재난안전 매뉴얼이 필요하다고 생각하십니까?**

- ① 전혀 아니다    ② 아니다    ③ 보통이다  
④ 그렇다    ⑤ 매우 그렇다

**2. 귀하는 귀하의 어르신으로 인해 소화전 사용법을 알고 계십니까?**

- ① 잘 알고 있다    ② 조금 알고 있다    ③ 보통이다  
④ 잘 모른다    ⑤ 전혀 모른다

**3. 귀하는 귀하의 어르신으로 인해 완강기 사용법을 알고 계십니까?**

- ① 잘 알고 있다    ② 조금 알고 있다    ③ 보통이다  
④ 잘 모른다    ⑤ 전혀 모른다

**4. 귀하는 귀하의 어르신으로 인해 심폐소생술을 알고 계십니까?**

- ① 잘 알고 있다    ② 조금 알고 있다    ③ 보통이다  
④ 잘 모른다    ⑤ 전혀 모른다

**5. 귀하의 집에는 어르신으로 인해 기초소방시설이 잘 갖추어져 있습니까?**

- ① 있다    ② 없다





**12. 귀하는 재난 발생 시 가장 치명적인 재난 취약성은 무엇입니까?(2개 응답)**

1순위(                    ), 2순위(                    )

- ① 이동의 어려움(장애 등으로 걷지 못함)
- ② 수직(계단) 이동의 어려움(보행이 어려워 휠체어를 사용)
- ③ 의미 소통의 어려움(이야기는 가능하나 내용에 대한 이해 어려움)
- ④ 음성 의사소통의 어려움(소리를 듣거나 말하는 데 어려움)
- ⑤ 시각정보 취득의 어려움(눈으로 내용 파악이 어려움)

**13. 귀하는 어르신에 대한 재난안전관리 시에 가장 큰 애로사항은**

**다음 중 무엇이라고 생각하십니까?(2개 응답)**

1순위(                    ), 2순위(                    )

- ① 의사소통 곤란            ② 신체적 활동곤란            ③ 주거환경의 열악함
- ④ 사회적 배려부족        ⑤ 경제적 어려움            ⑥ 정보접근의 취약성
- ⑦ 사회적 고립            ⑧ 교육훈련의 부재            ⑨ 인지능력의 부족
- ⑩ 자원인력 부족        ⑪ 기타(                    )

**14. 재난발생 예상 시, 피해예방을 위한 어르신에 대한 정보전달 방법으로 가장 효과적인 것은 다음 중 무엇이라고 생각하십니까?(2개 응답)**

1순위(                    ), 2순위(                    )

- ① 휴대폰 문자알림
- ② 재난안내방송(TV, 라디오 등)
- ③ 관계기관 담당자 방문(사회복지사, 공익 등)
- ④ 자원봉사단체 담당자 방문
- ⑤ 지역자율방재단 활용
- ⑥ 이장, 통장, 반장 등 방문
- ⑦ 재난예측시스템 구축 및 전달(중앙정부에서 마을까지)
- ⑧ 예방 교육 및 지침 책자 배포
- ⑨ 기타(                    )

**15. 귀하는 다음 중 귀하와 어르신이 안전에 필요한 정보는 무엇이  
라고 생각하십니까?(3개 응답)**

1순위(                      ), 2순위(                      ), 3순위(                      )

- ① 자연재해(예: 홍수, 폭염, 한파)에 대한 실시간 예보
- ② 지역사회 또는 시설물 내 재해위험지역의 위치
- ③ 지역사회 또는 시설물 내 지정대피소 및 비상구 위치
- ④ 일반적인 대피요령(예: 화재 시 젖은 수건으로 코와 입을 막음)
- ⑤ 재난구조요청 알림도구(예: 어르신의 위치 및 위험상황)
- ⑥ 휠체어, 피난용 승강기 등 보행보조 장비 활용법
- ⑦ 재난 대응도구(예: 소화기, 전기차단기) 작동법
- ⑧ 휴대용 비상경보장치(재난경보를 수신하여 알림)
- ⑨ 재난안전 정보를 점차 또는 음성신호로 전환하는 장치
- ⑩ 응급상황에서 직통으로 연락이 가능한 연락체계
- ⑪ 안전약자의 제약사항이 및 건강상태를 설명할 수 있는 정보카드
- ⑫ 전반의 장애물을 감지하고 올바른 방향으로 안내하는 장치
- ⑬ 재난 사고 발생 후 재정적인 지원제도에 대한 안내
- ⑭ 재난 사고 발생 후 피해상담 및 보호서비스에 대한 안내

**IV. 인구통계학적 특성**

**1. 귀하의 어르신은 일상생활에 불편한 점은 없으십니까?**

- ① 전혀 불편하지 않음    ② 불편하지 않음    ③ 보통
- ④ 불편함                  ⑤ 매우 불편함

**2. 귀하의 어르신은 장애가 있으십니까?**

- ① 그렇다    ② 아니다

**3. 귀하의 어르신 거주주택은 무엇입니까?**

- ① 단독주택                                  ② 다세대/다가구/연립주택/원룸
- ③ 아파트    ④ 주상복합/오피스텔                          ⑤ 기타(    )

**4. 귀하의 성별은 무엇입니까?**

- ① 남성    ② 여성

**5. 귀하의 연령은 무엇입니까?**

- ① 10대                                  ② 20대                                  ③ 30대                                  ④ 40대
- ⑤ 50대                                  ⑥ 60대 이상

**6. 귀하의 최종 학력은 무엇입니까?**

- ① 고졸 이하                                  ② 2년제 대졸                                  ③ 4년제 대졸
- ④ 석사    ⑤ 박사

**오랜 시간 응답해 주셔서 대단히 감사합니다.**

