

# 대규모 재난 시 재난약자 지원방안

2017. 12

김도형 (미국 텍사스주립대학교)

라정일 (일본 돗토리대학교)

변성수 (미국 텍사스주립대학교)

이재은 (충북대학교)



## 요약문

최근 대형재난의 위험성이 점차 증가하고 있을 뿐 아니라 재난 발생 시 재난약자의 재난안전에 대한 수요가 증가함에도 불구하고 아직까지 한국의 경우 중앙정부, 지방정부를 막론하고 재난약자 지원제도는 미흡한 실정이다. 재난 취약계층은 일반인과는 달리 재난 정보 획득에 어려움을 겪거나 신체적 부자유 등으로 인해 재난대피 및 대응에 취약하기 때문에 일반인과는 달리 특별한 관심과 정책이 필요하다. 이를 위해서는 재난약자에 대한 명확한 개념정의가 매우 중요한데, 한국의 경우 아직까지 명확한 개념이 확립되어 있지 않으며, 이 때문에 재난약자층 및 재난 특성에 따라 여성가족부, 보건복지부, 행정안전부 등 소관 부처 내에서 개별적 정책 수립 및 지원이 부분적으로 이루어지고 있는 현실이다. 또한, 재난발생시 대응 및 복구 과정에서의 재난약자에 대한 지원 대책도 미비한 상황에 있기 때문에, 본 연구는 대규모 재난시 재난약자에 대한 피해경감 및 회복력 증진을 위한 정책적 지원 방안을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다.

연구의 제2장에서는 대형재난과 재난약자에 대한 개념 및 유형에 대한 이론적 논의 및 한국에서의 재난약자 현황을 살펴보았다. 본 연구에서 재난약자는 재난발생시 올바른 상황판단과 신속한 대응이 어려워 타인의 도움이 요구되는 사람으로 정의하였고, 재난약

자 유형은 영유아, 고령인, 장애인, 외국인 등으로 구분하였으며, 이들 각각의 재난약자의 특성을 파악하였다.

제3장은 재난약자지원과 관련된 해외 사례 분석을 대형재난 경험이 많은 미국과 일본을 대상으로 이들 국가의 중앙정부 및 지방정부에서 수립하고 수행하고 있는 재난약자 정책 및 지원 사례를 분석하였다. 다양한 사례분석을 통하여 상이한 재난상황에 대응할 수 있는 매뉴얼의 작성과 교육 및 훈련, 재난약자 심리적 및 경제적 지원의 중요성, 재난약자 지원 관련 유관기관과의 협력체계 구축, 재난약자 정보의 데이터 구축 및 공유, 복지대피소의 중요성 등 한국 상황에 맞는 정책적 시사점을 도출하였다.

제4장은 한국의 재난약자 지원체계 현황을 분석하기 위해 현존하는 재난약자 관련 법령체계와 지원제도를 살펴보았으며, 이를 바탕으로 한국 재난약자 지원체계에 대한 개선방안으로 재난약자 관련 법령체계 개선방안, 재난약자 피해경감 방안, 재난약자 대응능력 (회복력) 강화 방안, 재난약자 지원을 위한 매뉴얼 제작 및 교육 훈련 방안 등을 도출하였다.

어린이, 노인, 장애인 등 재난약자 계층에 대한 지원 대책 방안은 특정 계층만을 위한 협소한 정책이라기보다는, 대규모 재난 발생 시 대다수의 국민의 재난대응능력 극대화를 위한 보다 구체적인 안전관리정책의 수립이라고 볼 수 있다. 따라서 재난약자는 물론 일반인들 모두가 재난 등의 비상 상황에서 최대한 신속하고 적

절하게 대피할 수 있을 뿐 아니라 보다 높은 수준의 재난안전의식을 확보할 수 있도록 제반 안전관련 제도 및 시설을 개선해 나갈 필요가 있다. 아울러, 현실적인 재난약자 지원체계 구축 및 정책집행의 경우, 구체적인 재난약자 지원관련 계획 수립 및 교육은 실제 현장을 담당하고 있는 각 개별기관에서 진행하되, 지원에 필요한 종합적인 인력·예산·장비 등의 구축 및 조정은 총괄기관에서 담당하는 이원적인 방향으로 추진하는 방향으로 추진해 나가야 할 것이다.

# 차 례

<b>제 1 장 서 론</b> .....	<b>1</b>
1.1 연구의 필요성 및 목적 .....	1
1.1.1 연구의 필요성 .....	1
1.1.2 연구의 목적 .....	7
1.2 연구의 범위와 방법 .....	10
1.2.1 연구의 범위 .....	10
1.2.2 연구의 방법 .....	11
<b>제 2 장 대형재난 및 재난약자에 대한 이론적 고찰</b> .....	<b>13</b>
2.1 대형재난 개념과 유형 .....	13
2.1.1 대형재난 개념 .....	13
2.1.2 대형재난 유형 .....	21
2.2 재난약자 개념 .....	29
2.2.1 국내 재난약자 관련 선행연구 검토 .....	29
2.2.2 해외의 재난약자 개념 .....	31
2.2.3 재난약자의 정의 .....	40
2.3 재난약자의 유형 및 특성 .....	40
2.3.1 재난약자의 유형 .....	40
2.3.2 재난약자의 특성 .....	42

2.4 재난약자의 현황 .....	45
2.4.1 고령자 .....	45
2.4.2 장애인 .....	46
2.4.3 외국인 .....	47
2.4.4 영유아 .....	48

### **제 3 장 재난약자지원 해외 사례 분석 .....49**

3.1 미국 재난약자 지원 사례 .....	49
3.1.1 미국의 재난약자 지원기조 및 법제/기본계획 구조 ..	49
3.1.2 미국의 재난약자 지원제도 .....	70
3.1.3 미국의 재난약자 대피지원 정책 및 활동 사례 .....	85
3.2 일본 재난약자 지원 사례 .....	110
3.2.1 일본의 재난약자 지원 제도 및 방재기본계획에서의 재난약자 지원 .....	110
3.2.2 유니버설 디자인 및 배리어 프리 .....	115
3.2.3 대규모 재난에서의 일본의 재난약자 및 지원 사례 ·	124
3.3 정책적 시사점 .....	142

### **제 4 장 한국의 재난약자 지원체계 현황 및 개선방안 .....145**

4.1 한국의 재난약자 지원체계 현황 .....	145
4.1.1 재난약자 관련 법령체계 .....	145

4.1.2 재난약자 관련 지원제도 .....	153
4.2 한국의 재난약자 지원체계 개선방안 .....	158
4.2.1 재난약자 관련 법령체계 개선방안 .....	158
4.2.2 재난약자 피해경감 방안 .....	169
4.2.3 재난약자 대응능력(회복력) 강화 방안 .....	175
4.2.4 재난약자 지원을 위한 매뉴얼 제작 및 교육훈련 방안 .....	178

**제 5 장 결 론 .....**194

**참고문헌 .....**197

**그림차례 .....**iv

**표차례 .....**vii

# 그림 차례

그림 1.1	동일본 대지진으로 인한 쓰나미와 후쿠시마 원전 피해	2
그림 1.2	연도별 1인 가구 추이	5
그림 1.3	연령대별 인구 구성비 추이	5
그림 1.4	연도별 체류 외국인 현황	6
그림 1.5	동일본대지진 사망자와 지역인구 연령구성 비교	7
그림 2.1	극심 재해, 특정비상재해, 비상재해 지정받은 2016년 구마모토 지진	23
그림 2.2	미국의 CMIST 프레임워크	37
그림 3.1	장애인들에 대한 재난대비/대응부실을 이유로 소송된 사례에 관한 기사	70
그림 3.2	911 테러 당시 세계무역센터 69층에 비치된 장애인용 피난대피의자에 의해 구조된 존 아브루조씨	72
그림 3.3	허리케인 카트리나로 사망한 뉴올리언즈시 주민의 연령구성	74
그림 3.4	허리케인 하비로 인해 침수된 양로원에서 휠체어에 탄 채 구조를 기다리고 있는 노인들에 관한 기사	81
그림 3.5	허리케인 하비당시 실시간으로 대피소 위치 및 정보를 나타낸 웹지도	85
그림 3.6	보스턴 재난대응형평 심포지움에서 논의된 주요주제, 정	

	책개발과제, 장애물들을 바탕으로 한 재난약자 지원 프레임워크 .....	89
그림 3.7	플로리다주 노인국의 노인재난대비 가이드 특별호 표지	93
그림 3.8	학교와 유아원에서 최소한의 재난계획기준을 요구하고 있는 주 .....	98
그림 3.9	메릴랜드주 몽고메리카운티에서 한국어를 쓰는 장애인들을 위해 발간한 위기대응 정보책자 표지 .....	105
그림 3.10	시즈오카현 공영아파트의 유니버설 디자인 도입 사례 .....	116
그림 3.11	2016년 4월 구마모토 지진 마시키초의 재해자원봉사센터	120
그림 3.12	민생위원/아동위원의 활동 .....	122
그림 3.13	1995년 한신아와지대지진으로 인한 도로 피해 .....	125
그림 3.14	1995년 한신아와지대지진으로 인한 고베시립 서부 시민병원 피해 .....	126
그림 3.15	한신아와지대지진 피난소의 고령자를 순회 진찰하는 의사 .....	128
그림 3.16	쓰나미로 인해 집터만 남은 일본 동북지역 나토리시 유리아게 거주지역 .....	132
그림 3.17	구마모토 지진으로 큰 피해를 입은 마시키초 .....	136
그림 3.18	골판지로 파티션을 만든 구마모토 지진의 피난소 .....	137
그림 3.19	돗토리중부지진 피해지역 응원사이트의 메인 화면 .....	142
그림 4.1	재난취약계층 안전복지 종합대책 추진체계 .....	156

그림 4.2	내국인용 119 안심콜 서비스 시스템 구성 .....	157
그림 4.3	국내거주 외국인용 119 안심콜 서비스 시스템 구성 ....	158
그림 4.4	일본 적십자사의 재해 시 요원호자 대책 가이드라인 ..	182
그림 4.5	재해 시 요원호자 등록신청서 겸 등록 대장 .....	186
그림 4.6	교토부 재해 시 요배려자 피난지원 가이드북 .....	191
그림 4.7	PDCA 사이클과 가리산리 방재 체험 캠프 .....	193

# 표 차 례

표 1.1	국내 대형 재난 일지 .....	3
표 1.2	재난유형별 여성 안전교육 매뉴얼 구성내용 .....	9
표 2.1	재난유형에 따른 재난약자 특성 .....	42
표 2.2	등록장애인 수 .....	46
표 2.3	연도별 체류외국인 현황 .....	47
표 3.1	보스턴 재난대응형평 심포지움에 참가한 조직들 .....	88
표 3.2	카트리나 이후 재난약자층 각각에 대한 재난대비훈련 실태 평가 결과 .....	91
표 3.3	2006-8 미국공동체조사 기준 라티노전체인구 및 스페인어 사용인구 .....	102
표 3.4	지역 방재 계획에 있어서의 시정촌 및 현의 역할 .....	115
표 4.1	기초자치단체 재난취약계층 지원 관련 조례 현황 .....	150
표 4.2	기초자치단체 재난취약계층 지원 조례 주요 내용 .....	151
표 4.3	안전취약계층 관련 재난 및 안전관리 기본법 제3조 9의3 개 정안 .....	159
표 4.4	재난 및 안전관리 기본법 시행령 예시 .....	159
표 4.5	지방자치단체 재난취약계층 지원 조례 표준안 .....	162
표 4.6	재난취약계층 지원 조례 내용영역별 상대적 중요도 .....	165
표 4.7	재난취약계층 지원사업 영역의 요소별 상대적 중요도 .....	166

표 4.8	안전문화진흥 시책추진 영역의 요소별 상대적 중요도	166
표 4.9	재난취약계층 대피지원 영역의 요소별 상대적 중요도	167
표 4.10	민간단체 지원 및 협력 영역의 요소별 상대적 중요도	167
표 4.11	측정요소별 상대적 중요도 및 우선순위	168
표 4.12	돗토리현 재해 시 요원호자를 배려한 매뉴얼 작성 지침	184
표 4.13	홋카이도 에니와시 피난행동 요지원자 명부 취급 매뉴얼 구성	188
표 4.14	교토부 재해 시 요배려자 피난지원 가이드북	190

# 제 1 장 서론

## 1.1 연구의 필요성 및 목적

### 1.1.1 연구의 필요성

우리나라는 1960년대 경제발전을 위한 산업화 과정을 거치면서 도시화가 급속도로 이루어졌으며, 이는 대규모 재난 발생 가능성을 높이고 있다. 농업중심에서 공업중심의 경제구조 변화로 공업이 발달한 도시로 많은 인구가 유입되었다. 이에 교통문제를 해결하기 위한 지하철 및 버스 등 대중교통수단 이용 확대, 주택 및 편의시설 확충을 위한 초고층 지하연계 복합건축물 및 다중이용시설물의 증가 등 도시화로 인한 재난환경이 악화되고 있다(심기오 외, 2010: 1).

재난환경 악화는 사건이나 사고의 특성에 따라 단일재난이 복합재난으로 발달될 수 있는 가능성을 높인다. 이는 대규모 피해를 초래할 것으로 예상되며, 대표적 예로 2005년 미국의 허리케인 카트리나 재난이나 2011년 동일본 대지진을 들 수 있다.



※ 출처 : 연합뉴스

**그림 1.1 동일본 대지진으로 인한 쓰나미와 후쿠시마 원전 피해**

2011년 3월 11일 일본 도호쿠 지방에서 발생한 동일본대지진은 세계의 4번째 규모이자 일본 관측 사상 최대 규모(Mw 9.0)의 지진과 쓰나미로 초대형 쓰나미가 센다이시 등 해변 도시들을 덮쳤고, 도쿄를 비롯한 수도권 일대까지 건물 붕괴와 대형화재가 잇따르며 피해가 속출하였다. 특히, 대규모 쓰나미로 인해 전원 공급이 중단되면서 후쿠시마현에 위치한 제1원자력 발전소의 가동이 중지되면서 방사능 누출 사고가 발생하는 복합재난으로 발달하였다. 동일본 대지진으로 인한 재난피해는 2016년 3월 현재까지 사망자와 실종자가 2만여 명, 피난 주민이 55만 명에 이르는 것으로 나타났다. 약 17만 명이상의 주민이 현재도 피난 중에 있으며 재산피해는 최소 160조 엔에서 최대 250조 엔으로 자연재해에 의한 인류 사상 최대의 경제적 손실을 가져왔다.

표 1.1 국내 대형 재난 일지

일시	사고내용	인명피해
1994년 10월 21일	서울 성수대교 붕괴	32명 사망, 17명 부상)
1995년 6월 29일	서울 삼풍백화점 붕괴	501명 사망, 6명 실종, 937명 부상
1999년 6월 30일	경기도 화성군 씨랜드 청소년수련원 화재 참사	유치원생 19명과 인솔교사 및 강사 4명 등 23명 사망
2003년 2월 18일	대구지하철 1호선 중앙로역 화재(방화)	192명 사망, 151명 부상
2005년 10월 6일	경기도 이천 물류센터 공사장 붕괴	9명 사망, 5명 부상
2011년 7월 21일	서울 천호동 상가 붕괴	2명 사망
2011년 7월 27일	서울 우면산 집중호우로 인한 산사태	18명 사망
2014년 2월 17일	경북 경주 마우나 오션 리조트 강당 붕괴	10명 사망, 103명 부상
2014년 4월 16일	세월호 침몰 사고	295명 사망, 9명 실종
2015년 5월 20일 ~ 7월 28일	중동호흡기증후군 유행	37명 사망, 186명 감염
2016년 9월 12일	경주 대형지진 (진도 5.8)	23명 부상, 102억원 재산피해, 원전근처발생에 따른 원전위험우려 증가
2017년 11월 15일	포항 지진 (진도 5.4)	1,797명 이재민 및 551억원의 재산피해 발생

위 <표 1.1>에서 보는 바와 같이 우리나라도 대형 재난이 점점 더 빈번하게 발생되고 있을 뿐 아니라 그 유형이나 특성이 보다 다양해지고 복잡해지고 있다. 우리나라의 경우 아직 대형규모의 원전사고가 발생하지는 않았으나, 최근 원전밀집지역과 가까운 경주

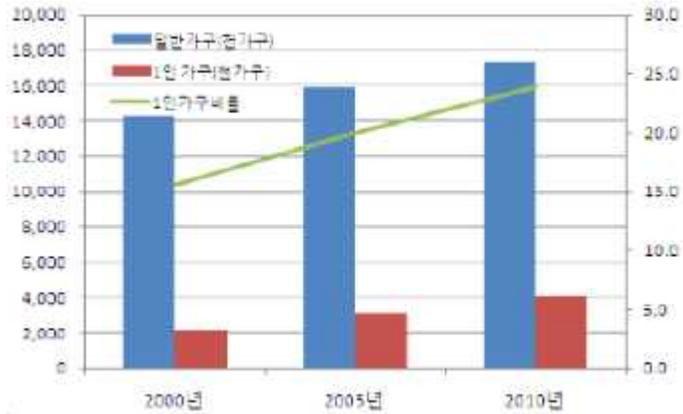
에서 발생한 규모 5.4 (Mw) 규모의 지진의 사례에서 볼 때, 우리나라도 더 이상 지진이나 쓰나미 등과 연계된 대형 원전사고로부터 안전한 국가가 아니라는 인식이 확대되고 있다.

우리나라의 경제적·사회적 구조 변화로 재난에 취약한 계층이 증가하고 있다. 저출산 및 고령화로 인한 인구 구성비의 급격한 변화로 인하여 재난 취약 계층이 크게 증가하면서 그에 따른 재난 대응의 격차가 더욱 커지고 있는 상황이다. 통계청이 발표한 ‘2015 인구주택 총조사’에 따르면 1인 가구가 전체 인구의 27.2%로 약 1/3에 해당하는 많은 비중을 차지하고 있으며, 서울의 경우 1인 가구가 1980년 4.8%에서 2014년 36.4%로 7배 넘게 증가하였다. 1인 가구는 재난시 주위에 도움을 요청하거나 받기 어려우며, 특히 한국여성정책연구원이 발간한 ‘젠더리뷰’에 따르면 여성 1인 가구는 남성에 비해 재난대응에 취약한 것으로 나타났다(김동식, 2017: 10).

저출산과 고령화로 인해, 2013년 65세 이상 고령자가 첫 600만명을 넘어섰으며, 2014년 통계청에서 조사한 전국 노령화 지수에 따르면 2014년 현재 노령화 지수는 88.7%이며 2040년에는 288.6%까지 달성할 것으로 예측하고 있어 노령인구 비율이 증가하는 추세이다. 노령인구는 육체적 능력의 저하로 인해 재난에 대한 신속한 대응에 어려움이 있다.

행정자치부와 통계청이 발표한 ‘2015년 외국인 주민 현황’에 따르면 국내에 거주하는 외국인은 171만 1천 13명으로 10년 새 3배가 증가한 것으로 나타났다. 외국인은 언어 문제로 인해 재난정보 획득이 어려우며, 신분적 특성으로 재난안전 서비스에 제약이 따를 수 있다.

또한 아동청소년, 장애인, 소년소녀 가장 등도 인지능력, 신체적 능력, 경제적 여건에 따라 재난 취약 계층이 될 수 있다.



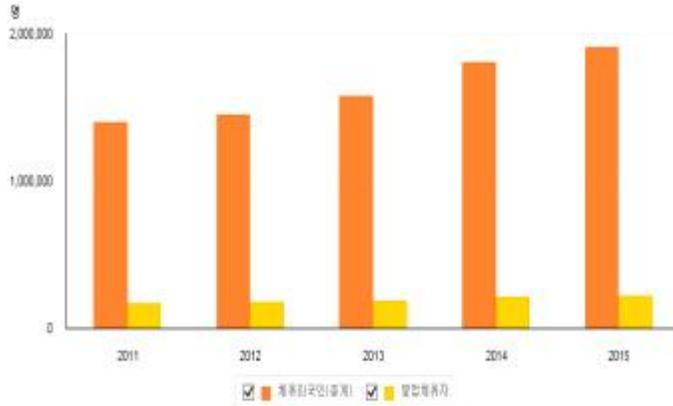
※ 출처 : 통계청 보도자료(2012. 12. 11)

그림 1.2 연도별 1인 가구 추이



※ 출처 : 통계청 보도자료(2015. 09.24)

그림 1.3 연령대별 인구 구성비 추이



※ 출처 : 국가지표체계

([http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2756](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2756))

그림 1.4 연도별 체류 외국인 현황

재난약자의 재난안전에 대한 수요가 증가함에도 아직 우리나라의 재난약자 지원제도는 미흡한 실정이다. 재난 취약 계층은 일반인과는 달리 재난정보 획득에 어려움을 겪거나 신체적 부자유 등으로 인해 일반인과는 달리 특별한 관심과 정책이 필요하다.

현재까지 우리나라는 재난약자에 대한 지원은 대부분이 복지정책적 관점에서 이루어지고 있는 실정이며, 재난약자를 대상으로 하는 정책 및 프로그램은 어린이 관련 재난안전 교육프로그램을 제외하면 거의 찾아보기 어렵다. 기후변화에 따른 기상이변과 자연재해의 증가, 산업화 사회의 고도화로 인한 위험시설물의 증가, 기술 발달 및 환경 변화에 따른 신종 재난의 발생 가능성 증가 등 우리 사회의 재난환경은 더욱 악화되고 있으며, 이에 따른 재난약자의

재난취약성이 높아지고 있다. 이에 따라 우리나라는 재난약자에 대한 지원제도 보완이 요구되는 시점이다.

### 1.1.2 연구의 목적

대규모 재난 발생에 따른 인명 피해는 특정 계층에 집중되는 현상이 나타나고 있다. 미국의 경우 2005년 허리케인 카트리나로 인해 요양원에 있던 환자 34명이 대피하지 못하고 전원 사망하였으며, 루이지애나 희생자 중 약 71%가 60대 이상이며, 이중 47%가 75세로 나타났다.

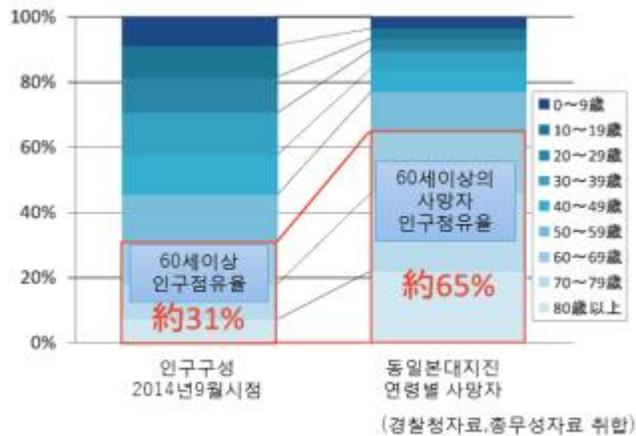


그림 1.5 동일본대지진 사망자와 지역인구 연령구성 비교<sup>1)</sup>

1) 동일본대지진 연령구성 비교는 지진피해를 입은 이와테현, 미야기현, 후쿠시마 현 등의 지역을 중심으로 이루어졌다.

일본은 2004년 태풍과 집중호우로 236명의 인명피해가 발생하였으며, 이중 20세 이하가 5명(2.6%)으로 가장 적었고 60세 이상이 132명(69%)으로 가장 높았다. 또한 2011년 동일본 대지진이 발생했을 때 사망자의 63.8%가 60대 이상의 장·노년층이었으며, 지진이 발생한 이와테·미야기·후쿠시마 등 3현의 전체 장애인 중 사망한 장애인의 비중은 전체 비장애인 주민 중 사망한 주민의 비중보다 2배 가량 높았다.

우리나라도 2002년 태풍 “루사” 등 재난으로 인해 270명의 인명피해가 발생하였으며, 61세 이상 고령자 피해가 127명(47%)으로 나타났다. 또한 2003년 발생한 “대구 지하철 화재 참사”에서 186명의 사망자가 발생하였으며, 이중 여성이 125명(67.2%)이었다. 2005년 발생한 “상주 콘서트 참사”에서 11명이 사망하고 70여명이 부상을 당하는 피해를 발생시켰으며, 11명 사망자 중 1명을 제외한 사망자가 모두 63세 이상 노인과 14세 이하 어린이 등 노약자 계층에서 발생하였다.

이와 같이 대형재난이 발생할 경우 어린이, 고령자 등 노약자와 장애인, 여성 등에서 큰 인명 피해가 발생할 수 있으며, 이에 미국, 일본 등 재난관리 선진국은 재난약자를 보호하기 위한 재난관리체계를 구축하고 있다.

미국은 지난 2005년 허리케인 카트리나 사태 이후 연방재난관리청(FEMA)에 장애통합조정국을 마련하였으며, 장애통합조정국은 재난 전후 장애인의 재난 대응문제를 전문적으로 다루고 있다. 일본은 방재청에 고령자 복지과와 장애인 복지과를 마련해 모든 유형의 장애인들이 지진이나 태풍 등의 재난에 대피할 수 있도록 유형

별로 '장애인 재난매뉴얼'과 '고령자 재난매뉴얼'을 배포하고 있다. 또한, 일본은 일반적인 재해약자에 대해서 내각부가 피난행동요지원자의 피난행동지원에 관한 대책지침을 작성하여, "재해대책요배려자" 또는 "피난행동요지원자"등으로 필요한 세부 대응 지원 사항에 따라 해당자에 대한 명부 작성을 의무화 및 정보공유 등을 실시하고 있다.

표 1.2 재난유형별 여성 안전교육 매뉴얼 구성내용

재난분야	영역	유형
자연재난안전	기후성 재난	태풍과 호우, 대설, 한파, 폭염, 황사
	지질성 재난	지진과 지진해일
생활안전	시설안전	다중이용시설, 승강기 안전
	여가활동안전	물놀이 사고, 야외활동
화재·에너지 안전	화재안전	화재, 전기, 가스
	전기·가스안전	
교통안전	보행안전	보행
	자동차안전	자동차
	대중교통안전	지하철, 버스, 선박 및 항공

※ 출처 : 여성가족부 보도자료(2016. 12. 22.)

우리나라도 미국, 일본 등 선진국과 같이 재난약자의 재난안전 확보를 위한 노력을 기울이고 있다. 여성가족부는 재난약자<sup>2)</sup>들이

2) 보건복지부에서 정의하고 있는 재난약자에는 6세 미만 아동이나 65세 이상 고령자, 장애인, 임산부, 와병환자, 휠체어를 타고 이동하는 자 등 혹은 이들과 함께 거주(동반)하는 자 등이 포함되고 있다.

갑작스런 재난 발생 시 당황하지 않고 신속하게 대피할 수 있도록 하는 재난약자 맞춤형 안전교육 안내서를 개발해 중앙부처와 지자체, 교육기관 등에 배포하고 있다. 안내서는 재난 전반에 걸쳐 공통적으로 숙지해야 할 사항부터, 재난유형별(자연·사회재난, 생활안전)·재난단계별(예방·대비, 대응, 복구) 유의사항까지 구체적인 내용을 담았으며, 특히 재난약자와 보호자가

추가적으로 고려해야 할 사항을 별도로 눈에 띄도록 구성하였다.

그러나 이와 같은 노력에도 불구하고 아직까지 재난약자에 대한 개념이 명확히 정의되어 있지 않으며, 재난약자 및 재난 특성에 따라 여성가족부, 보건복지부, 행정안전부 등 소관 부처에 따라 개별적 정책 수립 및 지원이 이루어지고 있다. 또한 재난발생시 대응 및 복구 과정에서의 재난약자에 대한 지원 대책도 갖추고 있지 않다. 이에 이 연구의 목적은 대규모 재난시 재난약자에 대한 피해경감 및 회복력 증진을 위한 정책적 지원 방안을 제시하는 것이다.

## 1.2 연구의 범위와 방법

### 1.2.1 연구의 범위

본 연구의 내용적 범위는 다음과 같은 내용으로 구성하였다.

첫째, 대형재난에 취약한 재난약자에 대한 개념 정립이다. 우리나라는 아직 재난약자에 대한 개념이 명확히 정립되어 있지 않아

정책 지원대상이 불명확한 것이 현실이기 때문에, 효율적 지원 방안을 모색하기 위해서는 재난약자의 개념정의가 필요하다.

둘째, 대형재난시 재난약자 현황을 파악하고자 한다. 재난약자 지원을 위한 정책 수립 및 제도 구축과 이에 따른 예산규모 파악과 예산확보 계획 수립을 위해서는 재난약자 현황 파악이 필요하다.

셋째, 대형재난시 재난약자 재난 대응능력 분석이다. 영유아, 어린이, 고령자, 장애인 등 재난약자는 신체적 특성, 인지 능력의 차이 등으로 재난발생시 대응능력과 회복력에 차이가 나타나기 때문에 맞춤형 재난지원을 위해서 재난약자의 재난 대응능력 파악이 요구된다.

넷째, 대형재난시 재난약자 특성을 고려한 재난구호 및 복구 방안을 제시하고자 한다. 일반인을 대상으로 수립된 재난 구호지원은 재난약자의 신체적·정신적·심리적 특성과 연령에 따라 구호서비스를 받을 수 없거나 거부감을 나타낼 수 있으며, 비효율적일 수 있기 때문에 재난약자를 배려한 재난구호 및 복구 방안 제시가 필요하다.

## 1.2.2 연구의 방법

본 연구의 목적을 달성하기 위하여, 다음의 연구방법을 사용하고자 한다.

첫째, 대형재난시 재난약자에 대한 개념과 지원 필요성, 재난약

자에 대한 해외연구 현황 파악과 재난약자의 대응력과 회복력 측정 연구를 위하여 문헌분석을 실시한다.

둘째, 대형재난시 재난약자 지원 현황 및 문제점을 파악하기 위하여 재난관리 관련 공무원과 면접조사를 실시한다.

셋째, 미국과 일본의 대규모 재난과 이에 따른 재난약자에 대한 지원시스템 사례를 분석하여 한국에의 시사점을 찾고자 한다. 미국과 일본의 대형재난시 재난약자 및 취약계층에 대한 사례분석을 바탕으로 한국에서의 재난약자 지원 정책 방안을 제안하고자 한다.

## 제 2 장 대형재난 및 재난약자에 대한 이론적 고찰

### 2.1 대형재난 개념과 유형

#### 2.1.1 대형재난 개념

##### 가. 대형재난

대형재난 개념은 통상적으로 사용되는 재난보다 심각한 상황을 의미하고 있지만, 피해규모에 대한 기준은 아직 명확히 제시되어 있지 않다. 다만 국립재난안전연구원은 재난으로 인한 사망자수가 10명 이상인 경우 대형재난으로 규정하고 있을 뿐이다(김철민·최충익, 2015: 148).

대형재난 개념을 이해하기 위하여, 이와 관련된 선행연구를 살펴보면, 먼저 배현아(2008)는 대형재난을 대량의 환자가 발생하는 재난으로 정의하고 있으며, 대량 환자 발생은 국한된 지역에서 많은 환자가 발생하는 교통사고, 건물화재를 예로 들고 있다. 또한 재해는 넓은 지역에서 각종 피해가 발생하는 지진, 홍수, 전쟁 등을 의미한다고 하며, 재해는 인적피해 이외에도 재산피해, 사회시설 파괴, 지역기능의 마비 등 많은 피해를 수반함을 지적하고 있다(배현아, 2008: 65).

김경남(2011)은 대형재난을 거대재난으로 표현하고 있으며, 시사적 의미로서의 거대재난을 재난으로 인한 사회적(또는 국가적) 복구시스템이 일시적으로 마비되는 상황으로 정의하고 있다. 특히, 김경남은 거대재난을 어원적 차원과 공학적 차원에서 살펴보고 있으며, 어원적 차원의 거대재난은 그리스어인 “Catastrophe(대이변)”으로 일반적으로 자연재난의 의미와 연계되어 복합적으로 사용되고 있다고 하였다. 공학적 차원에서 거대재난은 “Catastrophic Failure”로 정의하면서, “재앙적 붕괴”로서 사회 또는 국가시스템으로 복구가 불가능할 정도로 갑작스럽고 총체적인 붕괴를 의미한다고 하였다. 또한 각 유형별 거대재난은 재난의 1차적, 2차적이라는 순차적 측면의 확대, 그리고 지리적 범위의 고정과 확대라는 측면을 고려해야함을 제시하고 있다(김경남, 2011: 7-11)

성기환·최일문(2011)은 재난관리의 중요성을 설명하면서, 지구온난화로 인한 자연재해의 대형화와 도시화로 인한 인구집중, 지하시설물의 확장, 기반시설의 노후로 인한 잠재적 위험의 상존 등에 따라 인적 재난 피해의 대규모화 등으로 대형재난을 정의하고 있다(성기환·최일문, 2011: 1).

허준영(2012)은 대규모 재난을 초대형 중대재난으로 표현하고 있으며, 초대형 중대재난의 개념을 구성하는 요소로서 피해규모, 사회적 파급효과를 들고 있다. 먼저 피해규모는 공간적 측면에서, 초대형 중대재난은 지역을 넘는 광범위한 피해와 파괴로 복수의 지역사회가 수개월에서 수년 동안 영향을 받고, 지역 수준 차원의 대응이 불가능함에 따라 재난 대응을 위해 기존 조직 외에 확대된 조직과 새로운 조직이 동원되는 수준의 재난이라고 파악하고 있다.

사회적 파급효과 측면은 재난으로 인한 직접적인 피해와 이에 연계되어 나타나는 이차적 피해뿐만 아니라 사회경제적으로 광범한 지역이나 국가전반의 활동에 영향을 미치는 간접적 피해까지도 포괄하고 있다. 특히, 이 연구는 자연재난과 인적재난의 인명피해와 경제적 피해를 유형하였으며, 초대형 중대재난의 기준으로 자연재난은 500명이상의 인명피해 혹은 5조원 이상의 경제적 피해를 제시하였으며, 인적재난의 경우는 120명 이상의 인명피해 또는 경제적 피해 1천억원 이상을 산출하였다(허준영, 2012: 48-54).

최충익·김철민(2016)은 대형재난을 관리될 수 있는 통제범위를 넘어서 일정 규모 이상의 피해를 유발하여 사회에 커다란 파급효과를 불러온 사고라고 정의할 수 있지만, 재난의 원인, 피해 범위 및 규모에 대한 기준이 모호하다는 점에서 아직 추상적이고 상대적인 개념임을 지적하고 있다. 다만 대형재난은 사고의 규모, 원인, 영향 등 재난의 세가지 개념을 하나의 단어로 표현할 수 있다는 편의성을 가지고 있음을 제시하였다. 또한 이 연구는 대형재난의 발생특성을 시기별, 유형별, 지역별 등으로 구분하여 분석하고 있으며, 대형재난 유형 중 해상교통사고가 1순위였고, 지역별로는 전남지역이 재난발생 건수가 가장 많았다(최충익·김철민, 2016: 18-22).

이상과 같이, 연구자의 관점에 따라, 대형재난, 초대형 중대재난, 거대재난 등의 용어가 사용되고 있다. 대형재난 개념을 구성하는 요소에 대한 논의가 진행되고 있으며, 아직까지 합의된 기준은 명확하지 않다. 다만 위의 선행연구들의 공통된 요소들을 고려하여 볼 때, 대형재난은 재난피해의 인적·경제적 규모와 지역적 범위가

해당 당사자 개인 및 지역의 대응능력의 한계를 벗어나 국가적(사회적) 차원의 모든 대응역량이 요구되는 재난으로 정의할 수 있다.

## 나. 대형재난 관련 법적 정의

### 1) 한국

우리나라 「재난 및 안전관리 기본법」에서 정하고 있는 대규모 재난이란 “재난 중 인명 또는 재산의 피해 정도가 매우 크거나 재난의 영향이 사회적·경제적으로 광범위하여 주무부처의 장 또는 지역대책본부장의 건의를 받아 중앙대책본부장이 인정하는 재난과 중앙대책본부장이 재난관리를 위하여 중앙대책본부의 설치가 필요하다고 판단하는 재난” 등으로 규정하고 있다(재난 및 안전관리 기본법 시행령, §13).

또한 대규모 재난이 발생하게 되면, 이에 대한 대응·복구 등 수습에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 취하기 위하여 국민안전처에 중앙재난안전대책본부를 설치하며, 중앙대책본부에 본부장과 차장을 둔다. 중앙대책본부의 본부장은 행정안전부장관이 되며, 중앙대책본부장은 중앙대책본부의 업무를 총괄하고 필요하다고 인정하면 중앙재난안전대책본부회의를 소집할 수 있다. 다만, 해외재난의 경우에는 외교부장관이, 「원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법」 제2조제1항제8호에 따른 방사능재난의 경우에는 같은 법 제25조에 따른 중앙방사능방재대책본부의 장이 각각

중앙대책본부장의 권한을 행사한다. 그리고 재난의 효과적인 수습을 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 국무총리가 중앙대책본부장의 권한을 행사할 수 있다. 이 경우 행정안전부장관, 외교부장관(해외재난의 경우에 한정한다) 또는 원자력안전위원회 위원장(방사능 재난의 경우에 한정한다)이 차장이 된다. 이러한 상황은 국무총리가 범정부적 차원의 통합 대응이 필요하다고 인정하는 경우와 행정안전부장관이 국무총리에게 건의하거나 제15조의2제2항에 따른 수습본부장의 요청을 받아 행정안전부장관이 국무총리에게 건의하는 경우가 해당된다. 중앙대책본부장은 대규모 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 실무반을 편성하고, 중앙재난안전대책본부상황실을 설치하는 등 해당 대규모재난에 대하여 효율적으로 대응하기 위한 체계를 갖추어야 한다. 이 경우 「재난 및 안전관리 기본법」 제18조제1항제1호에 따른 중앙재난안전상황실과 인력, 장비, 시설 등을 통합·운영할 수 있다(재난 및 안전관리 기본법, §14).

수습지원단 파견 등과 관련하여, 중앙대책본부장은 국내 또는 해외에서 발생한 대규모재난의 수습을 지원하기 위하여 관계 중앙행정기관 및 관계 기관·단체의 재난관리에 관한 전문가 등으로 수습지원단을 구성하여 현지에 파견할 수 있다. 중앙대책본부장은 구조·구급·수색 등의 활동을 신속하게 지원하기 위하여 행정안전부 소속의 전문 인력으로 구성된 특수기동구조대를 편성하여 재난현장에 파견할 수 있다. 수습지원단의 구성과 운영 및 특수기동구조대의 편성과 파견 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하고 있다(재난 및 안전관리 기본법, §14의 2).

중앙대책본부장의 권한과 관련하여, 중앙대책본부장은 대규모재난을 효율적으로 수습하기 위하여 관계 재난관리책임기관의 장에게 행정 및 재정상의 조치, 소속 직원의 파견, 그 밖에 필요한 지원을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계 재난관리책임기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다. 또한 파견된 직원은 대규모재난의 수습에 필요한 소속 기관의 업무를 성실히 수행하여야 하며, 대규모재난의 수습이 끝날 때까지 중앙대책본부에서 상근하여야 한다. 중앙대책본부장은 해당 대규모재난의 수습에 필요한 범위에서 「재난 및 안전관리 기본법」 제15조의2제2항에 따른 수습본부장 및 제16조제2항에 따른 지역대책본부장을 지휘할 수 있다(재난 및 안전관리 기본법, §15).

## 2) 일본

일본은 광범위에 걸친 대규모 재난 피해 후의 대응은 피해를 입은 지자체인 현 및 시정촌만으로는 절대적으로 어렵기 때문에 일본 정부는 재해 종류의 복수 지정을 통해 여러 분야의 복구 사업 등에 국가가 직접적으로 관여할 수 있는 태세를 강화하고 있다. 일본의 경우, 재해 발생 후의 대규모 피해에 따른 피해 지자체에 대한 재정지원 및 피해자지원 조성 분야에 따라 지정되는 대규모 재해(재난)의 정의가 달라진다.

국가에서 지정하는 대규모 재해로는 「극심 재해에 대처하기 위

한 특별 재정 원조 등에 관한 법률(극심재해법)」로 정해지는 "극심 재해", 재해 대책 기본법에 의한 긴급재해대책본부가 설치되고, 재해 피해 발생 후의 「대규모 재해 부흥법」에 따라 부흥대책본부를 설치하여 부흥계획을 작성하는 특정 대규모 재해, 지자체가 관리하는 도로 및 다리 등의 복구사업을 국가가 대행하는 비상 재해, 「특정 비상 재해 특별조치법」에 의거한 응급가설주택의 입거기한 연장, 운전 면허증 갱신 등의 행정 수속의 기간 연장을 인정하는 특정 비상 재해 등으로 나눌 수 있다.

비상 재해의 경우 동일본대지진 후 많은 지자체가 복구 대응을 할 수 없었던 것을 교훈 삼아, 2013년 제정된 대규모 재해 진흥법에 규정하였고 2016년 구마모토 지진이 처음으로 비상 재해로 지정되었다. 특정 대규모 재해의 경우, 총리는 내각을 소집하여 각 부처의 대신(우리의 장관)을 종합 조정할 수 있을 뿐만 아니라, 지방자치법에 의거하여 일반적으로 국회의 승인이 필요했던 부흥현지대책본부 역시 각료회의를 통해서 설치가 가능함 점(佐々木, 2013, pp.41-50)으로 볼 때 가장 큰 피해의 대규모 재해라고 할 수 있다.

### 3) 미국

미국의 경우 1974년의 재해경감법 (Disaster Relief Act)을 수정하여 1988년에 제정된 법률인 Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act (일명, 스태포드법) 102; 44 CFR 206.2

와 206.36조항에서 최초로 “주요재해” (major disaster)라는 개념을 도입하여 허리케인, 토네이도, 태풍, 해일, 풍랑, 쓰나미, 지진, 화산 폭발, 산사태, 눈사태, 가뭄, 강설 등 자연재해는 물론 화재, 홍수, 각종 폭발 등 일정강도 이상의 피해를 야기하는 사건을 따로 규정하여 연방정부는 물론, 주정부, 지방정부의 재해경감조직들이 이러한 재해의 피해를 최소화시키기 위한 노력을 수행할 것을 명시하고 있다. 그러나 스태포드법은 이러한 주요재해들을 그 규모에 따라 어떠한 기준으로 “대형재난”, “중소형재난”으로 나눌 것 인지에 대한 구체적인 조항을 명시하지 않고 있다.

이후, 1992년 연방 위기관리국 (FEMA)가 제정한 연방대응계획 (FRP; Federal Response Plan)의 부록 B에서는 “대형재난 (Catastrophic Disaster)”을 매우 다수의 사망이나 부상자를 발생시킬 뿐 아니라 거주민의 기본적 필수품을 제공하는 시설물들의 막대한 피해를 야기함으로써 연방/주/지방정부의 대응자원 및 매커니즘을 신속하게 요구하는 재해로서 장기적으로는 일반적인 경제활동에 심각한 제한을 가할 뿐 아니라 정부기관은 물론 사부문의 대응활동능력에도 심한 악영향을 끼칠 수 있는 규모의 재해라고 규정하고 있다. 이러한 FEMA의 대형재난 개념을 바탕으로 이후에 다양한 정부기관들이 이러한 대형재난의 개념을 보완하여 왔는데, 예를 들어 1993년에 미연방 감사원 (GAO; General Accounting Office)은 발생 후 12-24시간 이내에 식품, 대피소, 의료지원과 같은 막대한 생명연장간호서비스에 대한 피해자들의 요구가 이에 대응하기 위한 정부기관 및 자발적 구호기관의 능력을 넘어설 정도의 규모로 재해가 발생할 때를 “대형재난”이라고 규정하고 있으며,

9-11 테러사태 이후 2004년 미국 국토안보부 (Department of Homeland Security; DHS)는 테러를 포함하여 자연재해이든 인공재해이든 막대한 수준의 대량살상, 피해, 파괴 등이 동반되어 생명은 물론, 시설물, 환경, 경제는 물론 국가적인 정체성과 정부기능이 마비될 정도의 수준으로 발생하는 재해를 대형재난이라고 규정하고 모든 대형재난은 “국가비상사태 (Incidents of National Significance)”라고 선언하고 있다. 아울러 2000년에 보험서비스국 (Insurance Services Office)에서는 재난피해액의 규모가 2천5백만 달러 이상이고 수많은 보험가입자들 및 보험사업자에게 피해를 입히는 재해를 대형재난의 기준으로 제시하고 있기도 하다.

## 2.1.2. 대형재난 유형

### 가. 재난의 유형

우리나라의 「재난 및 안전관리 기본법」은 재난이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 재난유형을 자연재난, 사회재난, 해외재난 등 크게 세 가지로 구분하고 있다(재난 및 안전관리 기본법, §3).

자연재난은 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해를 말한다. 둘째, 사회

재난은 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상<sup>3)</sup>의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해이다. 마지막으로 해외재난이란 대한민국의 영역 밖에서 대한민국 국민의 생명·신체 및 재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 재난으로서 정부차원에서 대처할 필요가 있는 재난을 말한다.

일본의 「재해대책기본법」에서는 재해에 대해서 폭풍, 호우, 호설, 홍수, 폭풍해일, 지진, 쓰나미, 분화, 기타 이상 자연 현상 및 대규모 화재, 또는 폭발, 기타 피해의 정도에서 유사한 정령에서 지정하는 원인에 의해 발생한 피해를 말한다. 더불어 재해 대책 기본법 시행령에서는 정령에서 정하는 원인에 대해 방사성물질의 대량 방출, 다수의 조난을 동반하는 선박 침몰, 기타 대규모 사고라고 정의하고 있다.

따라서 대규모 재난에 대해서 자연 재해 및 인적 재해에 의해 피해가 광범위하고 복구 및 부흥까지 장기간을 필요로 하며 피해 지역의 대응 및 노력만으로는 해결 불가능할 정도로 현저하게 지역의 생활 기능, 사회 유지 기능이 저하되는 재해로 정의할 수 있

---

3) 대통령이 정하는 규모 이상의 피해는 국가 또는 지방자치단체 차원의 대처가 필요한 인명 또는 재산의 피해와, 그밖에 이와 같은 피해에 준하는 것으로서 국민안전처장관이 재난관리를 위하여 필요하다고 인정하는 피해 등으로 규정하고 있다(재난 및 안전관리 기본법 시행령, §2).

다.



그림 2.1 극심 재해, 특정비상재해, 비상재해로 지정받은  
2016년 구마모토 지진

## 나. 대형재난 지원 제도

### 1) 한국

우리나라의 대형재난 지원과 관련하여, 중앙대책본부장은 대통령령으로 정하는 규모의 재난이 발생하여 국가의 안녕 및 사회질서의 유지에 중대한 영향을 미치거나 피해를 효과적으로 수습하기 위하여 특별한 조치가 필요하다고 인정하거나 제3항에 따른 지역대책본부장의 요청이 타당하다고 인정하는 경우에는 중앙위원회의 심의를 거쳐 해당 지역을 특별재난지역으로 선포할 것을 대통령에게 건의할 수 있다. 그리고 특별재난지역의 선포를 건의 받은 대통

령은 해당 지역을 특별재난지역으로 선포할 수 있다. 또한 지역대책본부장은 관할지역에서 발생한 재난으로 인하여 앞의 사유가 발생한 경우에는 중앙대책본부장에게 특별재난지역의 선포 건의를 요청할 수 있다(재난 및 안전관리 기본법, §60).

특별재난지역에 대한 지원과 관련하여, 국가나 지방자치단체는 「재난 및 안전관리 기본법」 제60조에 따라 특별재난지역으로 선포된 지역에 대하여는 제66조제3항에 따른 지원을 하는 외에 대통령령으로 정하는 바에 따라 응급대책 및 재난구호와 복구에 필요한 행정상·재정상·금융상·의료상의 특별지원을 할 수 있다(재난 및 안전관리 기본법, §61).

특별지원 내용을 살펴보면, 먼저 「자연재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정」 제7조에 따른 국고의 추가지원, 둘째 「자연재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정」 제4조에 따른 지원, 셋째 의료·방역·방제(防除) 및 쓰레기 수거 활동 등에 대한 지원, 넷째 「재해구호법」에 따른 의연금품의 지원, 다섯째, 농어업인의 영농·영어·시설·운전 자금 및 중소기업의 시설·운전자금의 우선 융자, 상환 유예, 상환 기한 연기 및 그 이자 감면과 중소기업에 대한 특례보증 등의 지원, 여섯째 그 밖에 재난응급대책의 실시와 재난의 구호 및 복구를 위한 지원 등이 있다(재난 및 안전관리 기본법 시행령, §70: ①).

또한 특별재난지역을 선포하는 경우에는 해당 재난을 수습하는 지방자치단체의 재정능력과 피해의 규모를 고려하여 지방자치단체가 행하는 행정·재정·금융·의료에 관한 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있다. 지방자치단체가 지원을 받는 내용으로는 첫째, 재난으

로 사망하거나 실종된 사람의 유족 및 부상당한 사람에 대한 지원, 둘째, 피해주민의 생계안정을 위한 지원, 셋째, 피해지역의 복구에 필요한 지원, 의료·방역·방제(防除) 및 쓰레기 수거 활동 등에 대한 지원 및 농어업인의 영농·영어·시설·운전 자금 및 중소기업의 시설·운전 자금의 우선 용자, 상환 유예, 상환 기한 연기 및 그 이자 감면과 중소기업에 대한 특례보증 등의 지원 등에 해당하는 지원, 그밖에 중앙대책본부장이 필요하다고 인정하는 지원 등이 있다(재난 및 안전관리 기본법 시행령, §70: ③).

다음으로 재난으로 사망하거나 실종된 사람의 유족 및 부상당한 사람에 대한 지원 내용을 살펴보면, 먼저 사망자의 유족 경우는 사망 당시의 「최저임금법」에 따른 월 최저임금액에 240을 곱한 금액 또는 「국가배상법」 제3조제1항의 배상기준을 준용하여 산출한 금액 중 많은 금액을 지원한다. 부상자의 경우는 앞의 방법에 따라 산출된 금액의 2분의 1 이하의 범위에서 부상의 정도에 따라 총리령으로 정하는 금액을 지원받는다. 이 모두의 경우 지원 금액은 산정한 금액을 초과할 수 없다(재난 및 안전관리 기본법 시행령, §70: ④).

중앙대책본부장은 특별재난지역 지원을 위한 피해금액과 복구비용의 산정, 국고지원 내용 등을 관계 중앙행정기관의 장과의 협의 및 중앙대책본부회의의 심의를 거쳐 확정한다. 그리고 중앙대책본부장 및 지역대책본부장은 특별재난지역이 선포되었을 때에는 재난응급대책의 실시와 재난의 구호 및 복구를 위하여 「재난 및 안전관리 기본법」 제59조제2항에 따른 재난복구계획의 수립·시행 전에 재난대책을 위한 예비비, 재난관리기금·재해구호기금 및 의연금

을 집행할 수 있다(재난 및 안전관리 기본법 시행령, §70: ⑤, ⑥).

## 2) 일본

일본의 극심 재해(대형재난) 지원과 관련하여, 극심 재해란 지진, 태풍, 호우 등으로 인한 피해가 커서 지자체에 재정 지원과 피해자의 조성이 특별히 필요한 재난을 말한다. 1962년 시행의 「극심 재해에 대처하기 위한 특별 재정 지원 등에 관한 법률(극심재해법)」에 근거하여 정령<sup>4)</sup>으로 지정된다. 일본 열도를 종단한 태풍이나 지진 등 지역을 구분하지 않고 재해 자체를 지정하는 극심 재해 지정 기준에 의한 지정(본격,本激)과 국지적 호우 등을 시정촌 단위로 지정하는 국지 극심 재해 지정 기준에 의한 지정(국격,局激)의 2종류가 있다. 내각부의 중앙방재회의의 의견을 받아 총리(내각총리대신)가 지정·적용 대응을 결정하고 피해 지역의 조기 복구와 이재민의 조기 생활 재건을 지원한다. 극심 재해로 지정되면 도로, 교량, 터널, 하천, 학교, 도서관, 이재민 주택 등의 복구 건설 사업, 농지와 수산업시설의 복구사업, 감염예방사업 등의 국고 보조 비율이 통상 50~80%에서 10~20%가 추가로 상향 지원된다. 과거 평균으로는 토목시설이 70%에서 84%로 농지가 82%에서 95%로 국고 보조율이 상향되었다. 또한 피해 지역의 중소기업, 농림수산업자에 대한 대출 제도 및 재해 보증의 특례 조치도 마련된다.

극심 재해의 지정은 복구·부흥 비용이 피해 지자체의 세수의

---

4) 정령(政令)이라는 것은 내각이 정한 명령(命令)을 의미한다.

50%에 도달하는 지 등에 대한 기준으로 판단된다. 지정 기준이 엄격하기 때문에 1990년대에 전국 규모의 극심 재해(본격)로 지정된 것은 1995년의 한신·아와지대지진 뿐이어서 제도의 유명무실화가 지적되었다. 이에 따라 1999년의 극심재해법 개정을 통해 지정 기준이 대폭 완화 된 이후 거의 매년 전국 규모의 극심 재해(본격)의 지정이 이루어지고 있다.

2004년의 니가타현 추에쓰 지진, 2011년 동일본대지진, 2016년 구마모토 지진이 본격적으로 지정되었고, 2000년 미야케지마 화산 재해와 2008년의 이와테·미야기 내륙 지진이 국격으로 지정을 받았다.

### 3) 미국

1988년에 제정된 스탠포드법은 미국 내에서 발생한 모든 위기상황이나 재난에 대한 연방정부의 물리적, 재정적 대응을 규정하고 있는 기본법이다. 이 법은 연방위기관리국 (Federal Emergency Management Agency; FEMA)과 국토안보부 (Department of Homeland Security; DHS)를 이 법에서 명시한 모든 연방정부의 대응정책들간의 조정책임을 담당하는 부서로 지정하고 있다. 스탠포드법은 여러 상황들을 (1) 위기상황 (emergency), (2) 주요재난 (major disaster) 이라는 두 가지 형태로 나누고 그에 따라 별도로 정해진 수준의 지원을 제공하도록 명시하고 있다. “위기상황”은 미국 영토 내에 대형재난의 위협을 경감시키거나 생명 및 재산을 지

키고 공공보건 및 안전을 보장하기 위한 주 및 지방의 노력이나 역량을 연방정부가 지원할 필요가 있다고 판단되어질 경우, 대통령이 지정하는 것이다. “위기상황”으로 지정되면 연방정부는 인력 및 시설의 사용, 기술적 전문적 지원, 정보의 전파, 잔해제거, 보급지원, 피해를 당한 개인이나 가족에 대한 금전적 지원보급 등과 같은 지원을 하게 된다.

반면, “주요재난”은 자연적 대형재난 또는 화재, 홍수, 폭발 등 일정수준이상의 피해를 야기하는 주요 재난 발생시, 재난과 관련한 피해 및 손실, 이재민들의 어려움, 고통들을 경감하기 위한 주정부/지방정부 및 재난구호조직의 노력 및 가용자원을 부차적으로 지원할 필요가 있을 때 선언되는 것이다. “주요재난” 상황이 선언되면 수색 및 구조팀, 국방부 자원의 배당과 사용, 비영리 유틸리티 회사에 대한 재정적 지원, 지방정부 세수손실에 대한 대출, 기반시설 및 시설물 보수 및 교체를 위한 자금지원 등 다양한 범위의 연방지원이 제공된다.

하지만, 스태포드법은 핵 또는 방사능 관련 사고 상황시에 연방정부의 지원 및 원조에 관해서는 명확하게 명시하고 있지 않아서, 이러한 최근의 대형재난에 충분히 대응하기에는 한계가 있는 구식 법이라고 비판받고 왔다. 결국, 2011년 9-11 테러 직후, 2002년 의회는 국토안보법 (Homeland Security Act of 2002; HSA)을 반포하였는데, 이 국토안보법 5장에서 핵원전사고를 포함한 대형재난시에 연방정부의 위기대비 및 대응의 규모 및 원칙에 대해 명시하고 있긴 하지만, 이 법도 지원 복구를 위한 연방정부의 재정적 지원에 대해서는 언급하고 있지 않는 한계를 지니고 있다. 이후, 2005년

허리케인 카트리나를 경험한 후 자연재난은 물론, 테러사태, 대규모 사상자 및 파괴를 발생시키는 각종 인공적 “대형재난”에 대응하기 위한 연방원조 조항이 2006년 반포된 카트리나 이후 위기관리개혁법 (Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006)에 추가되었는데, 이 조항도 스테포드법에서 정의하고 있는 “위기상황” 및 “주요재난”이라는 두 가지 범주로 나뉘어 적용되게 된다.

## 2.2 재난약자 개념

### 2.2.1 국내 재난약자 관련 선행연구 검토

재난약자에 대한 정의는 아직까지 명확히 규정되어 있지 않으며, 일선 재난현장에서 재난취약계층이라는 용어가 사용되고 있다. 그리고 2018년 1월 개정되어 시행될 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 9의3에 어린이, 노인, 장애인 등 재난에 취약한 사람을 안전취약계층이라 말하고 있다. 그러나 이것도 이에 대한 뚜렷한 정의가 없는 실정이다. 다만, 재난약자 및 재난취약계층의 의미를 재난을 야기하는 위험인자로부터 피해받기 쉽거나 받은 피해로부터 복구행위가 어려운 사람 및 계층으로 파악할 수 있다(심기오 외, 2010: 9).

재난약자와 관련된 선행연구를 살펴보면, 먼저 심기오 외(2010)는

재난약자를 경제적·신체적·환경적 측면으로 구분하고 이에 대한 취약성을 갖고 있는 사람으로 파악하고, 재난약자를 경제적으로 기본적인 안전 환경을 유지할 수 없거나, 재난 발생시 신체적으로 자력에 의해 신속한 대피 및 초기 대응을 할 수 없는 사람 또는 환경적인 요인에 의해 재난 취약성을 갖는 자로 정의하고 있다. 먼저 신체적 재난약자는 고령자, 장애인, 외국인(여행객), 유아, 임산부 등이 있으며, 경제적 재난약자는 기초생활 수급자 및 차상위 계층 등이 있다. 마지막으로 환경적 재난약자는 외국인 관광객 및 국내 거주 외국인들이 우리나라말의 소통과 문화이해 수준이 낮은 사람 및 타 지역의 여행객을 포함시킬 수 있다(심기오 외, 2010; 10-15).

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

김윤희 외(2012)는 재난약자에 대하여 신체적 약자와 언어적 약자로 구분하여 파악하고 있다. 신체적 약자는 재난발생시 자력에 의한 대피, 대응 등 재난 대응 활동이 어려운 사람으로서 대상자로는 장애인, 노약자, 유아 등을 포함하고 있다. 언어적 약자는 결혼, 이주, 노동, 관광, 유학 등의 이유로 국내에 거주하는 외국인 중 한국어를 잘 이해하지 못하거나 읽고 쓰는데 어려움이 있어 재난발생시 대피나 대처하는데 어려움을 겪는 사람들을 말한다(김윤희

외, 2012: 23-27).

이호승(2013)은 재해약자를 안전대책이 불충분한 장소나 환경에 처해 있거나, 평상시부터 무엇인가에 의한 핸디캡을 갖고 있으며, 재해 시에 일반 사람들과 같은 위험회피행동과 피난행동, 피난생활, 복구와 부흥활동 등이 불가능하고, 다른 사람에 의한 도움을 필요로 하는 사람들의 총칭으로 정의하고 있다. 재해약자가 겪는 어려움에는 의사소통의 곤란, 위험회피행동곤란, 이동행동곤란, 생활행동지장, 적응지장, 구조지장, 경제지장 등을 제시하고 있다(이호승, 2013: 226-227).

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

## **2.2.2 해외의 재난약자 개념**

### **가. 일본의 재난약자 개념**

일본의 재난약자에 대한 개념은 시대의 상황에 따라 변화해 왔

다. 일본의 「재해대책기본법」은 재난약자를<sup>5)</sup> 재해시의 위험상황에 대한 정보수집 및 피난 행동에 대해서 핸디캡을 가진, 자력으로 피난하는 것이 일반적인 사람보다 어렵고 피난행동에 있어서 도움을 필요로 하는 사람을 지칭한다. 일본의 방재백서는 「재해대책기본법」 제9조 규정에 의거하여, 정부가 "방재에 대해 실시한 대응의 개요 및 현황" 및 "방재에 관한 계획"을 매년 국회에 보고하는 것으로, 1987년 방재백서에서 재난약자에 대한 개념을 상기와 같이 정의하였고, 구체적으로는 노인, 유아, 환자, 신체장애인 등의 사회적 약자를 지칭하며, 더불어 일본의 지리와 재해에 대한 지식, 일본어에 대한 이해가 부족한 외국인에 대해서도 재해약자로서 정의해야한다고 언급하였다.

1987년판 방재백서(당시 국토청, 현재는 내각부에서 발행)에서는 구체적으로 다음과 같이 재해약자를 설명하였다. 필요한 정보를 신속하고 정확하게 파악하여 재해로부터 스스로를 보호하기 위해 안전한 장소로 대피하는 등 재해의 일련의 행동에 대해 핸디캡을 갖는 사람들로 아래와 같다.

첫째, 자신의 몸에 위험이 임박한 경우, 이를 감지하는 능력이 없거나 어려운 사람

둘째, 자신의 몸에 위험이 임박한 경우, 이를 감지하고도 구조자에게 전할 수 없거나 어려운 사람

셋째, 위험을 알리는 정보를 받을 수 없거나 받기가 어려운 사람

---

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

넷째, 위험을 알리는 정보를 받아도 그에 대한 행동 할 수 없거나 행동하기 어려운 사람

또한 일본 정부는 2005년 재해시 요원호자의 피난 지원 가이드라인을 정하면서 고령자, 장애인, 유아, 임부, 환자, 외국인 등의 재해 발생 시 자력으로 피난이 곤란한 사람에 대해서 재해시 요원호자라는 용어를 제시하였다.

재해시 요원호자라는 용어는 2004년 7월부터 2005년 3월까지의 후쿠이/니가타 호우수해, 태풍23호, 그리고 니가타현 츠에츠 지진 재해가 계기가 되어 사회적으로 구축된 개념이다 (立木茂雄, 2005: 43-50) . 이전까지 고령자, 장애인 등에 대해 일괄적으로 재해약자로 구분하였으나 1995년 한신아와지 대지진 때에는 없었던 새로운 사회제도인 개호보험제도의 실시<sup>6)</sup>로 인하여 재해약자 중에서도 개호서비스의 지속이 가능한 경우는 재난발생 시에도 일반인과 같은 대응 및 피해의 감소가 가능함에 따라 재해약자라는 용어에서 보다 넓은 의미를 포함하는 재해시 요원호자라는 용어가 제시되었다.

2005년부터 지금까지 재해시 요원호자라는 용어가 널리 사용되어 정착되고 있는 가운데 2016년의 「재해대책기본법」의 개정에서 요배려자 및 피난 행동 요지원자라는 용어가 새롭게 규정되었다. 또한, 2013년 6월 일본의 「재해대책기본법」<sup>7)</sup> 일부 개정의 의

---

6) 사회의 고령화에 대응하기 위해 개호보험법(1997년)에 의거하여 2000년 4월부터 실시되고 있는 일본의 사회보험제도이다. 우리나라의 노인장기요양보험에 해당하나 일본의 경우 40세 이상이 피보험자가 된다.

7) 재해대책에 관한 일본의 법률로 1959년 전국적으로 큰 피해를 일으킨 이세만 태풍을 계기로 제정되었다. 대형 재난이 일어날 때 마다 필요한 부분을 개정하고 있으며 최근에는 2016년에 개정되었다.

해 노인, 장애인, 영유아 등의 방재 시책에 있어서 특히 주의를 필요로 하는 사람(요배려자) 중 재해 발생 시의 피난 등에 특별히 지원을 필요로 하는 명단(피난 행동 요지원자 명단)의 작성(시정촌<sup>8)</sup>에 의무화되었다.

재난약자 및 요배려자의 정의와 관련하여, '요배려자'는 재해대책 기본법 제8조 제 2항 15호에서는 노인, 장애인, 유아, 기타 특별한 주의를 필요로 하는 사람이라고 정의하고 있다. 우리의 도에 해당하는 고치현의 "재해시 요배려자 피난지원 가이드라인<sup>9)</sup>"에서는 구체적으로는 환자, 신체 장애인, 지적 장애인을 비롯하여 일상적인 건강한 사람의 경우라도 이해 능력과 판단력이 떨어지는 영유아, 쇠약한 노인 등 사회적 약자 및 일본의 지리나 재해에 대한 지식이 떨어지고 일본어의 이해도 충분치 않은 외국인 등을 대상으로 하고 있다. 또한 피난 생활에서 특별한 배려(의료적 배려를 필요로 하는 인공투석 진료자, 인공호흡기, 산소공급장치 이용자 등)가 필요한 사람들도 포함된다.

피난 행동 요지원자는 "요배려자" 중 재해가 발생하거나 재해가 발생할 우려가 있는 경우에 스스로 대피하는 것이 곤란한 자로서 원활하고 신속한 피난 확보를 도모하기 위해 특별한 도움을 필요로 하는 사람으로, "피난 행동 요지원자"의 요건으로는 "피난 행동

---

8) 도도부현은 일본의 광역 자치 단체로써, 우리나라의 서울특별시(都) 및 각 도(県)등에 해당하나, 인구대비(일본의 전체인구는 약 1억2천만 명)로 보면 약 60만 명(돗토리현, 鳥取県)부터 약 1250만 명(동경도, 東京都)까지 그 차이가 크다. 도도부현의 하부에는 기초 자치 단체인 시정촌이 설치되어 있는데, 우리나라의 시, 군, 읍에 해당한다고 할 수 있다.

9) 高知県、高知県 災害時における要配慮者の避難支援ガイドライン、平成26年3月

요지원자 명단"에 게재되어 있는 사람으로 각 시정촌의 지역방재계획<sup>10)</sup>에서 정한다.

피난 지원 등 관계자는 소방기관, 도도부현 경찰, 민생위원, 시정촌 사회복지협의회, 자주방재조직, 기타 피난 행동 요지원자의 피난지원등의 실시에 관계된 인원으로 시정촌에서 요지원자의 인원수 및 소재, 필요한 피난 지원의 태세 등 지역의 실정에 맞추어서 기안하며 지역방재계획에 피난지원 관계자에 대해서 구체적으로 규정한다.

#### 나. 미국의 재난약자 개념

미국의 경우 “재난약자집단 (disaster vulnerable population)” 또는 “재난위험군(at-risk individuals or population)”의 개념을 재난 또는 위기상황 당시나 혹은 그 이전 또는 이후에 필요로 하는 구급 또는 의료서비스에 대한 접근성에 제한을 줄만한 기능적인 필요나 제한점을 갖고 있는 개인 또는 집단으로 고려하고 있다. 여기서 말하는 접근성이나 기능적 필요라 함은 특정한 의료적 진단이나 상태를 의미하는 것이라기보다는 보다 광범위하고 통상적인 의미에서의 접근성 및 기능적 필요라고 볼 수 있다. 즉, 접근성기반 필요 (access-based needs)라는 것은 건강하고 안전한 삶을 유지하

---

10) 국가의 방재기본계획에 근거해, 도도부현(우리나라의 광역자치단체) 및 시정촌(우리나라의 시군구)의 방재회의가 지역의 현실에 맞게 수정하여 작성하는 방재 계획.

는데 필요한 다양한 사회서비스, 숙식, 정보, 교통, 의약품 등의 자원들이 모든 개인에게 동일하게 접근성이 보장되어야 함을 의미하고, 기능적기반 필요 (function-based needs)라 함은 재난당시나 이전 또는 이후에 지원을 요청하는데 있어서 일정수준의 제한이나 한계가 존재하지 말아야 함을 의미한다.

이러한 개념을 기반으로 하여 2013년에 제정된 전염병 및 모든 재난대응 재인가법 (2013 Pandemic and All-Hazards Preparedness Reauthorization Act)에서는 구체적으로 “재난약자(또는 재난위험군)”를 명시하고 있는데, 특히 아동, 노인, 임산부 등은 물론 재난시 별도의 추가적인 재난대응지원을 필요로 하는 기타 개인을 포함하고 있다. 이 법에서 명시하는 “재난약자” 개념은 신체적 정신적 장애인도 당연히 포함될 뿐 아니라 제도적 환경 내에 거주하는 개인(예: 죄수), 다문화가정 거주민, 영어능력에 제한이 있는 외국인, 교통약자 또는 교통수단이 불편한 개인이나 가정, 노숙자, 만성 질환자, 약물의존성이 높은 개인 등까지 포함하는 광의적 개념이라고 할 수 있다.

“재난약자”는 재난 또는 위기에 대한 계획, 대응, 복구 과정시 많은 추가적 필요사항이 특별하게 고려되어야 하는데, 이러한 개인 또는 집단에 대한 접근성 및 기능적 필요를 통합하기 위한 접근방법으로 미국에서는 CMIST 프레임워크를 바탕으로 재난약자를 유형화하고 있다. 이 프레임워크는 아래와 같이 다섯 개의 요소를 포함하고 있다.



그림 2.2 미국의 CMIST 프레임워크

○ Communication (소통) - 정보를 습득하고 이에 대응하는데 있어 제한이 있는 개인에게는 정보가 적절하고 접근성이 높은 방식으로 제공되어야 한다. 즉, 청각장애인, 수화로 소통하는 개인, 영어불가능자, 시각장애인, 인지적/생리학적 제한이 있는 개인 등

이 이에 포함된다.

○ Medical (의료서비스) - 먹기, 옷 입기, 청소, 이동, 용변보기 등과 같은 일상생활에 필요한 활동을 할 때 개인적인 의료서비스 및 장치에 의존하는 개인이나 집단이 이에 포함된다.

○ Independence (독립성) - 기저귀, 분유, 부목, 인공항문보조기 등 소비성 의료기구나 지속적 의료기구(휠체어, 지팡이, 스쿠터 등), 반려동물 등 보조장치나 기구를 통해서만 독립적인 기능을 수행할 수 있는 개인이나 집단이 이에 포함된다.

○ Supervision (보호관찰) - 치매, 알츠하이머병, 정신분열증, 심각한 망상증 등 신경정신적 증상을 가진 개인, 행동장애를 가진 개인, 임산부, 수유모, 유아, 아동 등 특별한 서비스 및 지원이 필요한 개인이나 집단이 이에 포함된다.

○ Transportation (교통) - 연령, 장애, 일시적 부상, 빈곤, 중독, 법적 제한 등의 이유로 특별한 교통필요가 있거나 자동차 등 필요한 이동수단이 없는 개인이나 집단이 이에 포함된다. 이 경우 대중교통이나 유사교통수단과 같은 이동수단에 대한 접근성을 조정하여 보장해줘야 한다.

여기서 말하는 CMIST 프레임워크는 특정한 의료적 진단이나 인구학적 특성 (예: 임산부, 아동, 노인)에 한정되는 것이 아니라 광범위한 의미에서의 통상적인 접근성과 기능적 필요가 요구되는 개인을 재난약자로 정의하는 것이어서 상대적으로 매우 유연하고 진보적인 접근방식이라고 할 수 있을 것이다. 결국, 접근성과 기능적 필요가 요구되는 개인이나 집단들은 모든 종류의 미국내 연방, 주,

지방정부 수준의 위기 및 재난대응계획에서 특별하게 고려되어 이들에 대한 별도의 지원 및 대비가 명시되어야 함을 의미하는 것이라고 할 수 있다. 최근 미국에서는 이 CMIST 프레임워크를 기반으로 하되 더 나아가 경제적인 어려움으로 인한 재난대비의 제한성과 공동체내에서의 네트워크 지원의 부족으로 인한 제한성도 동시에 고려해야 한다는 움직임이 더욱 강화되고 있다.

요약하면, 미국에서도 재난약자의 개념과 종류를 세부적으로 명확하게 규정하고 있다기보다는 사회적 약자, 경제적 약자, 재난취약계층 등 재난약자와 유사한 다양한 개념들이 사회복지 및 경제분야를 중심으로 혼용되어 사용되고 있는 것이 사실이다. 그러나 문헌과 정부 법제문서 등을 중심으로 미국에서 인식되고 있는 재난약자의 전반적인 특징은 다음과 같이 대략 세 가지 정도로 유형화해볼 수 있다. 첫째, 재난이 발생하였을 때 이에 대한 신체적 대응능력이 떨어지는 개인이나 집단 (예: 장애인, 심신미약노인 등), 둘째, 재난대응 및 복구에 있어 일반인에 비해 더 많은 지원이나 특수한 수단이 필요한 개인이나 집단 (예: 영유아, 임산부, 환자 등), 셋째, 재난상황에 대응하는 올바른 상황판단 및 대응능력에 있어 정신적·환경적 제한을 갖고 있는 개인이나 집단 (예: 외국인, 정신질환자 등)으로 규정해 볼 수 있을 것이다. 이와 같이 미국내 재난약자의 개념 및 특성을 종합하여 볼 때, 미국에서는 재난약자를 재난발생시 올바른 상황판단과 신속한 대응이 어려워 타인의 도움이 요구되는 사람으로 포괄적으로 규정하고 있다고 정리할 수 있을 것이다.

## 2.2.3 재난약자의 정의

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

그러나 재난약자에 대한 국내 선행 연구와 미국 및 일본 등 해외 사례를 분석하여 보면, 재난약자를 의미하는 특징은 분명하게 나타나 있다. 먼저 재난약자는 재난이 발생하였을 때, 이에 대한 신체적 대응능력이 떨어진다. 둘째, 재난약자는 재난대응 및 복구에 일반인에 비해 더 많은 지원이나 특수한 수단이 필요하다. 셋째, 재난약자는 재난상황에 대한 판단에 정신적·환경적 제한이 있다.

이와 같은 재난약자의 특성을 종합하여 볼 때, 이 연구에서는 재난약자를 재난발생시 올바른 상황판단과 신속한 대응이 어려워 타인의 도움이 요구되는 사람으로 정의하고자 한다.

## 2.3 재난약자의 유형 및 특성

### 2.3.1 재난약자의 유형<sup>11)</sup>

---

11) 재난약자 유형은 심기오 외(2010)의 “재난약자 방재대책 실태조사 및 분석”에서 인용하였음을 밝힌다.

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

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

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

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

## 2.3.2 재난약자의 특성

재난유형에 따른 재난약자의 특성은 아래 <표 2.1.>과 같다.

표 2.1. 재난유형에 따른 재난약자 특성

재난약자 유형		재난약자 특성
고령자	혼자 사는 고령자	건강하여도 나이에 따른 행동 기능 저하
	거동이 어려운 고령자	자력으로 행동이 어려움
	치매 고령자	상황 판단, 피난이 어렵고, 자신의 상황 전달이 어려움
장애인	시각 장애인	시각에 의한 정보 수집, 상황 판단이 어려움
	청각, 음성 및 언어장애인	음성에 의한 정보 수집, 상황 판단이 어려움 음성 언어로 상황을 전달하기 어려움
	시각 및 청각 복합 장애인	복합적인 장애로 인한 정보 수집, 상황 판단이 상당히 어려움 단독으로 신속한 피난 행동이 상당히 어려움
	지체부자유자	자력으로 행동이 어려움
	내부 장애인, 난병환자 등	특정 의요기재, 의약품, 식품이 필요하며, 외견으로는 장애를 알기 어려움
	지적 장애인	스스로 정보를 판단하여 자신의 상황을 전달하는 것이 어려움 환경 변화에 순응하기 어렵고 패닉 상태가 되는 경우가 있음
	발달 장애	지적인 장애가 있는 사람부터 없는 사람까지 다양함 스스로 정보를 판단하고 상황을 전달하는 것이 어려운 경우가 있음 환경 변화에 순응하기 어렵고 패닉 상태가 되는 경우가 있음 집단생활이 어려움
	정신 장애인	환경 변화에 순응하기 어렵고 패닉 상태가 되는 경우가 있음 약의 지속적인 복용이 필요한 경우가 많음
	고차뇌기능 장애인	기억 장애, 주의 장애, 수행기능 장애 등에 의한 스스로의 상황 판단, 피난이 어려우며, 집단생활이 어려운 경우가 있음
	영유아	스스로의 상황 판단, 피난이 어려움
외국인	한국어 이해력에 따른 정보 수집, 상황 판단이 어려운 경우가 있음	

고령자의 재난약자 특성을 살펴보면, 먼저 혼자 사는 고령자는

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

장애인 재난약자 특성은, 시각 장애인은 시각에 의한 정보 수집, 상황 판단이 어렵다. 이에 음성 정보 전달 등의 정보 전달 방법의 배려가 필요하며 피난지원 및 피난소의 배리어 프리 확보가 중요하고 맹도견에 관한 배려도 요구된다. 청각 장애인, 음성 및 언어 장애인 등은 음성에 의한 정보 수집, 상황 판단이 어렵기 때문에 음성 언어로 상황을 전달하기 어렵다. 따라서 시각에 의한 정보 전달 등과 같은 정보 전달 방법의 배려가 필요하다. 시각 및 청각 복합 장애인 등은 복합적인 장애로 인한 정보 수집, 상황 판단이 상당히 어려우며, 단독으로 신속한 피난 행동이 힘들다. 이에 장애의 정도에 따른 커뮤니케이션 방법이 다르기 때문에 정보 전달 방법의 세심한 배려가 필요하다. 지체부자유자는 자력으로 행동이 어려운 경우가 많다. 따라서 피난 시에는 휠체어 등의 이동용구와 피난 지원자가 필요하다. 내부장애인, 난병환자 등은 특정 의료기재, 의약품, 식품이 필요하며, 외견으로는 장애를 알기 어려운 경우가 있다. 피난소에 필요한 의료기, 의약품, 식품의 확보가 필요하며, 의료 기관과 연계, 이송 수단의 확보, 피난 지원자가 요구된다. 지적 장애인은 스스로 정보를 판단하여 자신의 상황을 전달하는 것이 어려우며, 환경 변화에 순응하기 어렵고 패닉 상태가 되는 경우가

있다. 이에 장애의 타입에 따라 개인차가 크기에 가족 및 개호자에 배려 사항을 물어봐야 한다. 또한 안정을 취할 수 있도록 정신적인 배려와 냄새, 소리, 빛 등에 민감할 경우 안정할 수 있는 공간이 필요하다. 그리고 피난소에서 개별적인 공간과 복약 관리가 요구되며, 화장실, 식사 등에 대한 배려가 필요하다. 발달 장애가 있는 장애인은 지적인 장애가 있는 사람부터 없는 사람까지 다양하며, 스스로 정보를 판단하고 상황을 전달하는 것이 어려운 경우가 있다. 또한 환경 변화에 순응하기 어렵고 패닉 상태가 되는 경우가 있으며, 집단생활이 어려운 경우가 있다. 이에 대해 지적 장애인 수준의 배려가 요구된다. 정신 장애인은 환경 변화에 순응하기 어렵고 패닉 상태가 되는 경우가 있으며, 약의 지속적인 복용이 필요한 경우가 많다. 피난 지원 및 안정을 취할 수 있도록 정신적인 배려가 요구되며, 복약관리 등 의료 기관과의 연계가 필요하다. 고차뇌기능 장애인은 기억장애, 주의 장애, 수행기능 장애 등에 의한 스스로의 상황 판단과 피난이 힘들고, 집단생활이 어려운 경우가 있다. 이에 피난 지원과 개인 장애 상황에 따른 정보 전달 방법의 배려가 필요하다.

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

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

## 2.4 재난약자 현황

재난약자로 분류되는 고령자, 장애인, 영유아, 외국인 등에 대한 한국의 재난약자 현황은 다음과 같다.

### 2.4.1 고령자

통계청(2016)에 따르면 한국의 총인구는 2016년 7월 1일 기준 5,125만 명이며, 그 중 65세 이상의 고령자는 676만 명으로 총인구 중 비율은 13.2%이다. 인구의 고령화가 진전됨에 따라 총인구중 65세 이상 비율은 1970년 3.1%, 2008년 10.2%, 2026년 21.1%, 2037년 30.5%, 2058년 40.2%로 크게 증가할 것으로 전망된다.

고령자 중 독거노인비율<sup>12)</sup>은 1990년 8.9%, 1995년 13.2%, 2000년 16.1%, 2005년 17.9%, 2010년 19.7%, 2015년 18.6%로 점점 증가하는 추세이다.

### 2.4.2 장애인

보건복지부의 시·도 장애인등록현황 자료에 따르면 등록장애인<sup>13)</sup>

---

12) 독거노인비율=(가구주 연령 65세 이상 1인가구수 ÷ 65세 이상 인구) × 100

13) 장애인복지법 제2조의 기준에 해당하는 장애인이 동 법 제32조에 의하여 시·

수는 2016년 현재 251만 명이다. 장애인 수는 1990년도 24만 명, 1995년도 102만 명, 2000년 102만 명, 2005년 178만 명, 2007년 210만 명으로 200만 장애인 시대를 맞았다. 총인구 대비 장애인구 비율은 2005년 3.7%, 2010년 5.0%, 2015년 4.8%이다.

표 2.2 등록장애인 수(단위 : 천명)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
계	2,105	2,247	2,430	2,512	2,519	2,511	2,501	2,494	2,490	2,511
지체장애	1,114	1,191	1,293	1,334	1,333	1,322	1,309	1,296	1,281	1,267
시각장애	217	228	241	249	251	252	253	253	253	252
청각,언어	218	239	262	277	279	276	273	271	269	291
지적장애	143	147	155	161	167	173	179	184	190	195
뇌병변장애	215	232	252	262	261	258	253	251	251	251
자폐성장애	12	13	14	15	16	17	18	20	21	23
정신장애	82	87	95	96	95	95	96	97	99	100
신장장애	48	50	54	57	60	63	67	70	74	79
심장장애	14	15	15	13	10	8	7	6	6	6
호흡기장애	14	15	16	16	15	14	13	12	12	12
간장애	6	7	8	8	8	9	9	10	10	11
인면장애	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
장루,요루장애	11	12	12	13	13	13	14	14	14	14
뇌전증장애	9	9	10	10	9	8	7	7	7	7

2015년 12월 말 현재 등록장애인의 성별 비율을 살펴보면 2,490,406명의 등록장애인 중 남성이 1,446,945명(58.1%), 여성이 1,043,364명(41.9%)으로 구성된다. 등록장애인의 장애정도별 비율을 살펴보면 중증장애인<sup>14)</sup> 815,388명(32.7%), 경증장애인 1,675,018명

군·구청자에게 등록을 한 자

14) 장애등급 1-2급에 해당하는 장애인을 말하며, 뇌병변·시각·지적·자폐성·정신·심장·호흡기·뇌전증장애 및 상지에 장애가 있는 지체장애인의 경우 3급 장애인도 인정함(단 호흡기, 뇌전증장애 3급은 2010년부터 중증으로 인정됨)

(67.3%)이다.

## 2.4.3 외국인

법무부 출입국·외국인정책 통계연보에 따르면 체류외국인은 2015년 12월 말 현재 1,899,519명으로 2014년 대비 5.7%(101,901명) 증가하였고, 최근 5년간 매년 8.6%의 증가율을 보이고 있다. 장기체류 외국인<sup>15)</sup>은 1,467,873명, 단기체류 외국인<sup>16)</sup>은 431,646명이다. 또한 불법체류자는 214,168명이다.

표 2.3 연도별 체류외국인 현황(단위 : 명)

	2012	2013	2014	2015
체류외국인	1,445,103	1,576,034	1,797,618	1,899,519
- 장기체류	1,120,599	1,219,192	1,377,945	1,467,873
- 단기체류	324,504	356,842	419,673	431,646
불법체류자	177,854	183,106	208,778	214,168

체류외국인이 증가한 주요 이유는 단기체류 관광객 증가, 중국동포에 대한 재외동포(F-4) 자격 대상 확대 및 국적취득 요건을 갖춘 외국적동포의 영주(F-5)자격 신청 등에 따른 것으로 보인다. 체류외국인을 국적별로 살펴보면 한국계 중국인을 포함한 중국이 955,871

15) 체류지 관할 사무소장 또는 출장소장에게 외국인 등록 및 거소신고를 하고 장기체류하는 자

16) 등록 및 거소신고를 하지 않은 외국인

명(50.3%)로 가장 많았고, 미국 138,660명(7.3%), 베트남 136,758명(7.2%), 타이 93,348명(4.9%), 필리핀 54,977명(2.9%), 일본 47,909명(2.5%) 순이다. 중국은 방문취업제 및 관광, 일본은 관광객, 베트남, 필리핀은 단기방문 및 고용허가제, 타이는 사증면제 및 고용허가제로 입국한 외국인 수가 높은 비율을 차지한다.

국내 체류외국인을 체류목적별로 살펴보면, 방문취업자 등 취업자격 체류외국인 625,129명(32.9%), 재외동포 328,187명(17.3%), 결혼이민자 151,608명(8.0%), 영주 123,255명(6.5%)으로 나타났다.

향후 저출산 고령화 사회로 인한 외국인 노동력 증가, 국제결혼 증가로 인한 결혼 이민자 증가, 외국 국적동포의 유입, 유학생 증가 등으로 국내 체류외국인 수는 지속적인 증가가 예상된다.

#### **2.4.4 영유아<sup>17)</sup>**

영유아는 2017년 6월 현재 2,623,125명으로, 총인구의 5%를 차지하고 있다. 출생아 수는 최근 5년간 2011년 471,265명, 2012년 484,550명, 2013년 436,455명, 2014년 435,435명, 2015년 438,420명으로 2012년 이후 감소하는 추세이다.

---

17) 영유아보호법 제2조에 따르면 영유아란 6세 미만의 취학 전 아동을 말한다.

## 제 3 장 재난약자지원 해외 사례 분석

### 3.1 미국 재난약자 지원 사례

#### 3.1.1 미국의 재난약자 지원기조 및 법제/기본계획의 구조

##### 가. 미국의 방재시스템 기본구조와 재난약자와 관련된 법제/기본 계획의 특징

미국의 경우, 재난발생시 연방재난관리청 (FEMA)이 연방정부 대응의 컨트롤타워 역할을 맡고 주조정센터와 재난지원지역을 연결하는 역할을 하게 되는데, 이때 연방정부의 재난대응방식은 성문화된 국가재난 대응계획 (National Response Plan; NRP)에 의하여 보다 체계적으로 통합되고 조정되어진다. 미국의 NRP는 1988년에 제정된 로버트재난구호 및 비상지원법 (Robert T. Srafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act; 일명, 스탠포드법)을 바탕으로 주정부와 지방정부의 재난대응과 복구활동을 강화하기 위한 연방정부의 재원 및 활동지원체계를 기술하고 있으며, 각 세부정책들의 계획 및 운영상의 가이드라인을 제시하고 있다. 특히, 재난발생시 대피 등 행동 매뉴얼도 이러한 “국가방재기본계획”이라는 전반적인 틀에 의거하여 기능별로 작성되어 있으며, 재난약자에 대한 특별한 피난지원 대책도 이러한 범주에서 다루어지고 있다. 즉, 연방차원의 기본계획 속에서 대응기능별로 지향하는 목적과 이의 목

적달성을 위한 구체적인 방법, 즉, 비상대응조직의 총괄지휘체계, 피해시나리오, 그리고 기능별 책임기관과 협조기관 및 지원대상 등을 규정한 후, 이를 바탕으로 연방은 물론 주정부, 지방정부의 개별 법제 및 세부계획을 마련하여 이를 통해 구체적인 재난대응기능에 필요한 세부요소를 마련하는 상호연계적인 구조를 띠고 있다고 할 수 있을 것이다. NRP는 재난발생시 연방정부 기관이 담당하고 있는 두 가지 주요 기능으로서 재난지원 (Federal Disaster Assistance) 기능과 비상지원 (Emergency Support) 기능을 명시하고 있는데, 전자는 주요재난이 발생할 경우 주정부, 지방정부, 기타 재난관련 자율단체들에게 필요한 자원 및 재원을 지원하기 위한 것으로 대부분의 연방지원은 주지사의 요청에 의해 대통령의 선언이 있을 때에 한해 이루어지게 되며, 후자는 재난을 당한 주가 비상상황에서 가장 필요로 할 것으로 여겨지는 활동을 12개의 비상지원기능으로 유형화하여 각각의 기능에 대한 권한, 활용자원, 대응능력을 바탕으로 주무기관을 명시하고 그에 대응하는 주나 지방정부차원들의 기구들과 협력하도록 요구하고 있다.

이처럼, 미국의 방재시스템의 기본구조가 연방정부의 국가재난기본계획을 근간으로 하여 그 기본적인 체계를 이루고 있는 것이 사실이나, 실제 재난 발생시 재난대피 및 복구, 나아가 향후 발생할 수 있는 재난에 미리 대비하고 예방하는 일차적인 책임은 지방정부가 지니고 있다. 이는 대부분의 재난들은 지역의 사정을 가장 잘 알고 근거리에서 재난피해자들을 확인하고 대처할 수 있는 지방정부 수준에서 가장 성공적으로 대처될 수 있을 것으로 판단하고 있기 때문이다. 특히, 재난약자층의 거주행태나 재난시 대피경로 등

에 관한 세부정보를 평상시에 파악하고 이를 바탕으로 대피 매뉴얼이나 세부지원계획 등을 마련하는 것이 지방정부의 상시적, 실제적인 노력이 뒷받침되지 않는다면 불가능하다는 점을 고려할 때, 지자체 차원에서의 재난약자 지원 및 대피와 관련된 법제화 노력의 중요성을 시사하고 있다 할 수 있을 것이다. 실제로, 미국에서는 이러한 연방정부의 가이드라인을 바탕으로 대부분의 주정부와 지방정부에서는 재난약자 피난 및 지원과 관련된 다양한 제도 및 규정, 정책프로그램을 수립하고 시행해 오고 있다. 물론, 대부분의 지방정부와 경제력이 낮은 주정부의 경우 재난규모에 따라 가용자원이나 재원들이 고갈될 경우가 많기 때문에, 연방정부가 총괄적이고 선언적인 종합적 재난지원계획을 바탕으로 피해지역내 주/지방정부 및 지역사회의 실제적인 재난대응작업을 예산 및 전문성 등으로 지원하고 조정하는 역할을 담당하고 있으나, 보다 효과적인 재난대응 및 복구를 위해서는 지방, 주, 연방정부에 의한 체계적인 계획과 행동이 필수적이라고 할 수 있을 것이다.

노인, 장애인, 저소득층 및 그 가족, 신규이민자 등 언어장벽이 있는 집단 등 소위 재난약자집단은 재해 및 재난 당시는 물론 재난이후에도 다른 집단에 비해 훨씬 높은 위험성에 노출되어 있는 것이 사실이다. 이들은 매일의 삶속에서 다양한 도전을 경험하고 있을 뿐 아니라 새로운 소통기술에 대한 접근이 제한되어 있어서 재난대비계획에서 소외될 가능성이 높을 뿐 아니라 재난정보 소통 및 조정에 취약하고 재난상황으로부터의 복구에도 보다 많은 시간이 걸리는 것으로 보고되고 있다. 미국의 경우, 다양한 재난관리 및 장애인단체에서 이러한 불평등을 인식하고 미국전역에 있는 재

난취약계층의 위기계획 및 대응능력을 향상시키기 위한 다양한 제도적, 정책적 노력을 시도해 오고 있다. 특히, 연방재난관리청에 '장애통합조정실'이 설치되어 있는 등 어떠한 재난약자층보다 더욱 정부차원에서 장애인에게 특별한 재난관리가 필요하다는 인식과 그에 따른 정책사례를 다양하게 찾아볼 수 있다. 뿐만 아니라, 재난약자에 특화된 재난예방 및 대응을 위해 각 지역의 장애인 등 재난취약계층의 특성에 대한 정보를 GIS (지리정보시스템) 맵핑을 통해 사전에 확인하고 현장 대응자에게 실시간 커뮤니케이션 방법 등으로 충분한 정보를 제공하며, 복구 이후 가능한 원상태의 생활을 유지할 수 있는 주거계획까지 포함하여 종합적인 계획을 수립하고 있는 경향을 보이고 있다. 아래에서는 재난약자와 관련된 법제 및 기본계획을 연방정부, 주정부, 지방정부의 각 단계로 나누어 살펴보고, 그 특징을 상세하게 분석해 보고자 한다.

## **나. 재난약자와 관련된 연방정부 법제 및 기본계획**

위에서 언급한 바와 같이, 미국에서는 재난약자를 매우 광범위하게 정의하고 있지만 실제로 연방정부 차원에서 성문화된 법규정이거나 기본계획 내에 언급된 것은 장애인 분야에서 가장 많이 찾아볼 수 있는데, 이것은 재난관련 법제에서 재난약자에 관한 내용을 강하게 명문화하고 있기 때문이라기보다는 평등권을 강조하는 미국 수정헌법 내 다양한 명문화규정들 (예: 14차 수정헌법의 평등보호구절, 8차수정분)을 위시로 하여 미국법문화 내에서 강력한 영향력

을 가지고 시행되고 있는 장애미국인법 (The Americans with Disabilities Act; ADA), 재활법 (Rehabilitation Act), 1964년 인권법 (Civil Rights Act of 1964) 등에서 보장하고 있는 평등권 및 인권 조항 때문이라고 보여진다. 이러한 상위법들에 명문화되어 있는 장애인이나 약자들에 대한 차별금지와 모든 분야에서의 형평성 보장을 특수한 재난상황에서도 동일하게 적용하기 위한 노력이 지속적으로 시행되어 왔으나, 포괄적인 의미에서 재난약자보호의 형평성이 최초로 선언된 재난관련법은 1988년 스탠포드 재난구조위기지원법에서 시작되었다. 이후, 재난약자층의 재난대비와 관련된 구체적인 내용이 정비되지 않아 오다가, 카트리나 발생 이후, 2000년대 중반에 와서야 국토안보부 총담금법, 전국적 각종위험 대응법 등 재난약자층을 위한 종합적인 연방차원의 기본법이 마련되었다.

이러한 법적 근거를 바탕으로 미국연방정부는 연방 재난관리청 (Federal Emergency Management Agency)을 설치하여 모든 유형의 자연재난과 인적재난의 통합적인 관리에 있어서 장애인 등 재난약자층의 권리를 보장하는 조직적 기초를 마련하였으며, 2010년부터는 이 청 산하에 ‘장애통합조정실 (Office of Disability Integration and Coordination)’을 별도로 설치하였다. 장애통합조정실에서는 장애인을 위한 재난준비(Preparation), 가상훈련 등을 통한 재난대비 효과성 테스트(Testing of Preparedness), 긴급재난 대피소 운영(Emergency Shelter Programs), 임시거주 및 안식처 제공(Temporary Lodging and Housing), 긴급재난 의료지원 및 치료서비스(Emergency Medical Care and Services) 등의 구체적인 프로그램을 수행하고 있으며, 재난을 겪고 있거나 겪을 것으로 예상되

는 주정부/지방정부와의 활발한 교류를 통해 필요한 자원, 재원, 노하우를 제공해 왔다. 이처럼, 재난상황시 재난취약계층의 재난대비와 관련된 연방정부의 책임을 규정한 연방법규들을 재난약자층 전반에 걸쳐 명시한 종합적 기본법과 장애인 등 특수한 재난약자 집단에 특화하여 규정하고 있는 법규로 나누어 구체적으로 정리하면 아래와 같다.

### 1) 포괄적 재난약자 보호법

(1) 2006년 10월 국토안보부 증당금법 (Department of Homeland Security Appropriations Act of 2007) 및 포스트카트리나 위기관리개혁법 (Post-Katrina Emergency Management Reform Act; PKEMRA, P.L.109-295)

9/11과 같은 대형테러는 물론 카트리나와 같은 대형 자연재난으로부터 미국국토와 국민들의 안전을 도모하기 위해 국토안보부의 다양한 기능과 권한을 규정한 법으로서 연방위기관리국 (Federal Emergency Management Agency; FEMA)을 중심으로 연방기관들이 재난 대응 및 극복을 위해 준비해야 할 내용을 자세히 명시하고 있으며, 특히 재난취약계층에 대한 특별한 대응책 마련을 별도로 규정하고 있다.

(2) 2006년 12월 전국적 각종 위험대응법 (Pandemic and All-Hazards Preparedness Act; P.L.109-417)

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

(3) 2009년 미국복구 및 재투자법 (American Recovery and Reinvestment Act; ARRA)

각종 재난 및 보안프로그램을 확대하기 위한 정보 및 네트워크 인프라를 구축하기 위한 예산을 규정한 법률로서 모든 재난약자층의 건강 및 제한성에 관한 정보를 체계적이고 종합적으로 관리하기 위해 전자건강기록 (Electronic Health Records; EHRs)을 구축하는데 필요한 200억 달러 이상의 예산을 마련하고 이의 사용에 대한 가이드라인을 제공하였다. 아울러 이 법은 각종 재난 및 보안

프로그램을 확대하고 무선 및 광대역 기술을 통해 정보 및 소통인프라를 구축하기 위한 자금을 조달하기 위한 근간이 되어 왔다.

#### (4) 2013년 각종재난 대응 및 대비에 관한 정책 (All-Hazards Preparedness Reauthorization Act)

재난위험군과 재난피해취약계층을 포함한 포괄적인 의미의 재난약자층의 재난상황 대비, 대응, 복구를 위한 기회와 자원을 보다 신속하고 원활하게 제공할 수 있는 법률적, 정책적 기반을 마련하였다.

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

## 2) 개별 재난약자층에 특화된 기본법: 장애인

### (1) 1974년 재활법 (Rehabilitation Act)

주정부 및 지방정부의 각종 프로그램 및 서비스의 제공에 차별이 없어야 함을 최초로 명시한 법으로서, 장애시 장애라는 이유로 대피소를 포함한 모든 재난대응시설 및 복구관련프로그램에 접근이 가능해야 함을 천명하였다. 이러한 원칙은 정부의 직접적인 서비스 뿐 아니라 재해구호와 관련된 사기업 및 비영리기업에게도

동일하게 적용되며, 아울러 재난정보의 전달에 있어서도 장애인이 불이익을 받지 않도록 노력해야 할 의무를 규정한 법이다.

(2) 1990년 장애미국인법 (The Americans with Disabilities Act; ADA, 2008년 수정)

총 5개의 타이틀로 구성된 이 법 중 타이틀 II는 주정부 및 지방정부의 프로그램, 서비스, 활동에 있어서 차별이 없어야 함을 규정하고 있으며 장애인들의 공적활동은 장애라는 이유로 차별되지 않고 재난시 대피소를 포함한 모든 시설내의 프로그램에 접근가능해야 함을 천명하고 있다. 이러한 평등원칙은 의원이나 비영리구조조직 등 사적 서비스공급자들에게도 동일하게 적용되는데, 예를 들어 한 도시가 적십자와 같은 사적서비스단체와 재해구호와 관련된 계약을 맺을 경우 그 도시는 여전히 타이틀 II의 적용을 받으며, 관련된 사적단체는 독립적인 타이틀 III 규정의 적용을 받게 되는 것이다. 타이틀 III는 어떠한 개인도 재난대피 및 복구와 관련된 공공서비스의 이용에 있어 어떠한 차별을 받지 말아야 함을 법적으로 규정하고 있으며, 타이틀 IV는 재난관련 정보의 전달에 있어서 전화, 인터넷, CCTV 등 어떠한 경로를 통하여도 장애를 가진 시민이 불이익을 받지 않는 방식으로 전달될 것을 규정하고 있다.

(3) 2004년 4월 대통령령 13347조 장애인들의 위기대응 규정

미 연방정부가 지진, 토네이도, 화재, 홍수, 허리케인, 테러 등의 재난상황에서 장애인들의 안전과 보안을 적합하게 지원해야 할 의

무를 구체적으로 규정하였다.

### **3) 개별 재난약자층에 특화된 기본법: 기타**

#### **(1) 노인, 아동, 여성**

특별히 연령이나 성별을 특정지어 재난지원을 명문화한 법률은 없으나 연방법은 물론 각종 주법에서 연령이나 성별에 관계없이 재난대피, 대응, 복구에서 평등권을 보장하고 있는 조항이 많이 있다.

#### **(2) 노인, 아동, 여성외국인, 이민자**

특별히 외국인이나 이민자를 특정지어 재난지원을 명문화한 법률은 없으나 미국 민법 (Civil Rights Act)에서 외국인 및 이민자의 권리를 강력하게 보장하고 있으며, 재난 관련 각종 법에서 재난대피, 대응, 복구와 관련된 의사소통의 중요성, 신분에 상관없는 평등 조항 등을 강조하고 있다.

### **4) 연방차원에서 재난취약계층의 재난대비를 주관하는 기관들**

이상과 같은 재난취약계층에 대한 연방정부의 책임을 규정한 법적, 제도적 근거 아래 재난상황시 재난취약계층의 재난대비를 주관하는 연방차원에서의 주요 기관, 위원회 및 태스크포스를 정리하면 아래와 같다.

○ 국토안보부내 장애인 위기대응을 위한 기관 상호간 조정 위원회 (Department of Homeland Security Interagency Coordinating Council on Emergency Preparedness and Individuals with Disabilities): 재난상황시 장애인들의 안전 및 보안을 적절히 확보하는 역할을 연방정부가 확실히 담당할 수 있도록 국토안보부내 위원회를 설치

○ 국토안보부 내 공동이용 가능한 소통을 위한 연방 파트너십 (Department of Homeland Security Federal Partnership for Interoperable Communications): 재난상황시 연방정부의 재난관련 정보 소통과 관련된 기술 및 운영 작업을 다루기 위한 연합체계

○ 국가보안 원격통신 자문위원회 (National Security Telecommunications Advisory Committee): 재난약자 지원에 대한 국가의 주요 보안 및 위기대응 도전에 대한 의제들을 정기적으로 논의한다.

○ 보건 및 인간서비스국 기관간 공중보건 및 의료대응태스크포스 (Department of Health and Human Service Interagency Public Health and Medical Preparedness Task Force): 국토안보 대통령령 (Homeland Security Presidential Directive; HSPD) 21조 “공중보건 및 의료대비”를 수행하는 기관

## **다. 재난약자와 관련된 주/지방정부 법제 및 기본계획**

많은 주 및 지방정부들은 재난대비계획에 상당한 자원을 투자하

고 있으나, 이 계획수립에 있어서 재난시 특별한 필요가 요구되는 취약계층에 대한 고려가 종종 무시되는 경우가 많이 있는 것이 사실이다. 주 및 지방차원에서 장애인, 임산부, 아동, 노인, 재소자, 특정 인종, 언어장애인, 극빈층 등 광범위한 차원에서 재난약자층에 대한 인식이 형성되어 있기는 하나, 실제 법적, 제도적 문서에서 이들이 겪는 재난시 불평등 및 불리함에 대해 구체적으로 다루고 있는 사례는 아직까지 많지 않다. 그러나 현재 외부에 발표된 공식문서로 확인된 재난약자와 관련된 주 및 지방정부의 법제 및 기본계획은 재난약자층에 유의미한 법적, 윤리적 보호특권을 제공하고 있는 것으로 보이는 것은 사실이나, 동시에 이러한 제도의 법적구조가 재난시에 실제로 기능할 수 있기 위해서는 다양한 한계점을 극복하고 추가규정을 통해 보완되어야 할 것으로 사료된다.

급박한 재난상황시 재난약자층을 성공적으로 재난으로부터 보호하려면 체계화되고 면밀한 사전계획이 매우 중요한데, 최근 미국에서는 다양한 재난을 직간접적으로 경험하면서 이러한 한계점을 파악한 주/지방정부가 늘어나면서 재난약자층의 재난복지권을 확보하기 위한 적절한 법적, 제도적 의무장치를 보다 더 성문화시키려는 노력이 보다 많은 주/지방정부에서 시도되고 있다. 사실, 미국의 경우 이러한 노력이 주/지역마다 다양한 차이를 보이고 있어 일반적인 특성을 찾기는 어렵기 때문에, 아래에서는 재난약자층의 대피 및 대응, 복구에 대한 의무를 주정부나 지방정부의 재난기본계획차원에서 법적, 제도적으로 명시한 경우를 중심으로 정리한 후, 다음 장에서 보다 구체적인 사례를 재난약자 대피지원제도를

중심으로 논의하고자 한다. 아울러, 상위법으로 규정된 장애인 등 재난약자의 평등권을 재난관련 주/지방정부가 적절히 보호하지 못함으로써 주/지방정부가 겪은 소송사례를 소개함으로써, 한국과의 차이점을 강조하고자 한다.

### 1) 주/지방정부 차원의 재난약자 보호규정

앞에서 언급한 미국헌법과 연방법률과 마찬가지로 많은 주법에서도 재난약자층의 인권 및 평등권을 보호하기 위한 다양한 법적 의무규정을 명시하고 시행하고 있다. 이러한 것들에는 다양한 주법 내 평등보호구절, 장애인법규 및 기타 비차별 의무조항은 물론 재난약자보호를 명시한 연방법규를 그대로 준용하도록 명시한 조항도 포함되어 있다. 이중 대표적인 것 중 하나가 약자들의 재난대응이나 대비에 관한 내용을 세부적으로 명시하는 위기대응법인데, 응급구조계획가와 구조전문가들이 준수해야 할 가이드라인을 제시하고 있다. 뿐만 아니라 일반적 주관습법 (state common law)을 근거로 하여 재난상황시 차별을 받았다고 생각한 개인이나 집단이 적절한 복구를 위해 불법행위이론을 바탕으로 하여 재난복구담당기관을 대상으로 소송하는 경우도 종종 발생하고 있다. 아래에서는 특수한 재난약자층의 요구에 대응하기 위한 일반적인 수준의 주 차원의 비차별적 명령, 적극적 의무규정 뿐 아니라 특수재난상황에 특화된 주법규정 및 재난약자에 대한 일반적인 불법행위를 근절하기 위한 법 또는 세부조항들을 조사함으로써 미국의 주나 지방차

원에서는 어떠한 법조항들이 재난약자들의 재난복지권한을 법적으로 보호하고 있는지 살펴보고자 한다.

(1) 재난약자에 대한 일반적인 법적보호를 규정한 주법들

미국 내 많은 주의 주헌법 및 공식법률들이 다양한 재난약자층에 대한 일반적인 보호규정을 포함하고 있는데, 이 보호조항은 대부분 재난시는 물론 평상시에도 적용되는 것으로서 주로 평등권을 근거로 확립되어 있다. 현재 15개의 주가 14차 미연방 수정헌법의 평등보호조항과 유사한 조항을 주 헌법에 명시하고 있으며, 기타 다른 주헌법은 성차별이나 인권침해를 방지하는 조항처럼 보다 세부적인 조항을 포함하고 있다. 미국 내 50개주 모두가 장애인의 권한을 언급한 조항을 명시하고 있는데, 물론 그 범위와 내용에서는 차이를 보이고 있다. 일반적으로, 이 주법규들은 장애로 인한 어떠한 방식의 차별도 금지하고 있으며, 장애인들에게 재난상황시 요구되는 물자 및 편의시설 및 서비스를 동일하게 제공해야 할 의무가 있음을 명시하고 있다.

뿐만 아니라, 일부 주에서는 1964년 연방인권법 (Civil Rights Act of 1964) 제6조 (Title VI)를 그대로 준용하는 법규도 보유하고 있는데, 이 법규는 주 예산을 받아 유지되거나 시행되는 모든 시설, 프로그램, 행위들이 어떠한 이유로든 차별하는 것을 금하고 있다. 즉, 주예산을 수령한 단체나 개인은 이 법규에 종속되어 장애 정도, 성별, 연령, 인종, 피부색, 지역, 국적, 가문 등 어떠한 이유로도 차별하지 못하게 법으로 금지되어 있다.

연방케이스와 마찬가지로, 이러한 주법 내 형평성, 장애차별, 인권 등을 다루고 있는 조항들은 위급계획가와 구조담당자들을 위한 중대한 가이드라인을 제시하고 있다. 때때로 이런 조항들은 재난구조시 불이익을 경험한 개인이 소송을 통한 구제행위를 시도할 때 근거조항으로서 활용되어지기도 하지만, 유사한 연방조항을 기반으로 소송하는 케이스와 마찬가지로 주법을 기반으로 소송을 제기한 원고들은 종종 귀책사유 부족이나 증거입증의 어려움을 겪기도 한다.

소송시 사용되는 또 다른 근거로는 불법이론(tort theory)이 활용되어지기도 한다. 즉, 재난당시 공급받은 구조 및 구호행위에 불만족한 재난약자(원고)가 응급계획가를 상대로 과실소송(negligence lawsuit) 케이스를 제기할 수 있는 것이다. 과실소송케이스에서 기준구호(standard of care)는 재난당시의 상황이나 환경에 따라 다른 것이 사실인데, 법원은 피고가 당시 상황에서 일반적인 사람이 통상적으로 수행하는 합리적인 수준의 신중함을 가지고 재난상황에 대처했는지 아닌가에 대해 판단해야 된다고 규정하고 있다. 사실 기준구호는 상황에 따라 다르기 때문에, 건강한 성인에 적합한 수준의 구호작업이라 하더라도 특별한 필요를 보유하고 있는 아동, 노인, 장애인 등 재난약자층에게는 과실수준으로 판단될 수 있음을 의미한다. 따라서 응급대응인력이나 계획가들은 일반인에 대한 기준구호와 재난약자들에게 기대되는 기준구호가 상이하다는 사실을 인식할 필요가 있는 것이다. 이를 바탕으로 재난약자 원고는 일반인에게 적합한 재난대응프로토콜이 재난약자층에게는 터무니없이 부적절하기 때문에 재난구조과정중의 과실 또는 중과실을 어렵지

않게 입증할 수 있는 것이 법적 원칙이다.

그러나 실제 소송과정에서는 정부공무원이나 자원봉사자들의 경우 재난구호 및 대응행위 당시 성실하게 재량권을 가지고 판단했다는 점을 강조하여 불법행위에 대한 다양한 면책사유를 인정받는 경우가 많이 있는 것도 또한 사실이다. 하지만 만약 구조수행 당시 공무원이 중요한 자의적 판단이 필요하지 않을 만큼 자세하고 정확한 세부응급계획 및 매뉴얼이 존재하는데도 불구하고 이를 따르지 않고 자의적으로 판단하였다면 재량권 및 면책사유를 인정받지 못하고 일정수준의 책임을 져야 한다. 요컨대 재난을 포함한 광범위한 공중보건위기상황에서의 귀책과 면책의 문제는 미국에서도 여전히 지속적으로 논의되는 복잡한 문제라고 볼 수 있을 것이며, 이러한 미국의 경험은 아직도 재난약자의 법적 평등권과 인권을 포괄적으로 보장하지 않고 있는 한국의 상황에 비추어 볼 때 시사하는 바가 크다 할 수 있을 것이다.

## (2) 재난당시 재난약자의 특수한 필요에 대응하기 위한 주내 응급법령들

위에서 언급한 재난약자의 인권보호에 대한 포괄적인 일반적인 법령 및 의무조항들이 재난당시에도 동일하게 적용되어야 하는 것이 사실이나, 실제 재난상황에서 신속하고도 의미있게 이들의 필요에 대응하려면 보다 구체적으로 응급재난상황에서 어떻게 재난약자들을 대피시키며, 어떠한 서비스를 어떻게 공급해야 이들의 특수한 필요에 대응할 수 있는지를 명시한 응급법제도 (emergency

law)가 필요한 것이 사실이다. 아래에서는 주 응급 법률들이 재난의 각종 단계 (계획, 대응, 복구)에서 재난약자보호와 관련하여 어떠한 의무조항들을 포함하고 있는지 알아보려고 한다.

미국의 50개주는 모두 자기 주만의 독립적인 응급법이 존재하는데, 이 법은 주지사를 비롯한 기타 주 관료들로 하여금 주 비상사태를 선언할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 각주의 응급법령들을 조사한 분석결과에 따르면, 재난약자에 초점을 맞춘 조항을 명시적으로 포함하고 있는 주가 일부 있긴 하나 그 규모와 내용에는 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 그러나 절반 이상의 주의 응급법령에서는 아직도 재난약자에 대한 특수한 응급관련 조항을 명시적으로 포함하지 않고 있다. 또한 코네티컷, 노스캐롤라이나, 유타 등 일부 주에서는 재난구호활동에 세부적으로 적용되어지는 비차별조항을 채택하고 있는데, 이 조항은 인종, 피부색, 종교, 성별, 연령, 국적, 조상, 경제수준 등에 의한 차별을 금지함으로써 재난약자층을 선언적으로 보호하고 이들이 재난구호서비스 제공과정에서 차별받지 않을 것을 주문하고 있다.

나아가 알라바마, 캘리포니아, 플로리다, 메릴랜드, 뉴욕 주 등에서는 응급계획을 작성하는 과정에서도 매우 상세하게 장애인 등 재난약자를 고려하기 위한 계획수립단계에 있으며, 많은 주법의 조항에서 재난약자 관련 재난계획수립을 주도적으로 수립하도록 요구하고 있다. 캘리포니아, 로드아일랜드, 플로리다 등의 주에서는 주공무원들에게 재난시 장애인들을 보호할 책임을 부여하고 있으며, 캘리포니아, 플로리다, 뉴저지주에서는 재난상황시 신속하고 용이하게 장애인들에게 필요한 대피 및 구호서비스를 제공하기 위해

장애인 등록부 작성을 조례로 의무화하고 지속적으로 운용 중에 있다. 이뿐 아니라 법령 내에 재난약자들의 구조나 구호에 필요한 특수한 장비의 비치를 명시한 주도 있는데, 즉, 장애인용 대피소 (플로리다), 장애인용 통신장비 (코네티컷, 오레곤), 재난약자를 위한 정보자료 및 교육프로그램 (플로리다, 메인, 오클라호마), 장애인에 특화된 대피계획 (일리노이, 오레곤) 등의 구축을 법으로 의무화하고 있다.

이상의 예에서 보는 바와 같이, 현재 대부분의 주내 법령들이 주로 장애인 보호에 치중되어 있는 것이 사실이나, 일부 주에서는 장애인 이외의 다른 재난취약계층을 위한 재난구호계획도 수립하고 있다. 예를 들어, 코네티컷주의 경우는 주립 감옥의 재소와 학교내 학생들의 재난시 피난에 초점을 맞추고 있으며, 델라웨어, 워싱턴DC, 메인, 뉴욕주에서는 복지서비스 수혜계층 및 저소득층과 노인계층에 집중하고 있으며, 캘리포니아, 플로리다, 메인주 등에서는 영어능력에 제한이 있는 외국인들도 재난약자로 분류하여 필요한 서비스를 제공하고 있다.

## **라. 법률로 규정된 주/지방정부의 재난취약계층 보호의무 위반에 따른 소송사례**

위에서 언급된 바와 같이 연방법은 물론 주법으로 규정된 재난약자 보호에 대한 법률 준수 의무를 근거로 삼아 재난당시 지방정부로부터 받은 재난서비스 및 구호행위가 부적절하고 평등하지 않

았다는 이유로 불법이론을 중심으로 과실소송을 제기한 사례가 최근 들어 종종 발생하고 있다. 이러한 소송은 실제 재난발생 이후에 나타난 불평등한 피해를 바탕으로 제기되는 경우도 있으며, 재난상황 이전의 경우라도 시정부나 주정부의 재난대응계획이 장애인이나 재난약자에 대한 충분한 대비가 되고 있지 못하다는 증거를 확보하여 제기되는 경우도 존재한다. 아래에서는 비교적 최근에 장애인단체들이 로스앤젤레스 시정부와 뉴욕시 시정부를 상대로 이들 정부의 재난대응계획 및 프로그램들이 일반인들을 대상으로 수립되어 있어 재난약자층에게는 터무니없이 부적절하다는 이유로 소송을 제기하였고, 이들 정부들의 재난약자 보호의무와 관련된 증과실을 입증하여 벌금 및 중대한 법적조치를 받게 된 사례를 소개하고자 한다.

### 1) 로스앤젤레스 시정부 장애인법 위반 소송사례

2012년 5월, 재난발생시 장애인들의 대피형평성을 확보하지 못했다는 이유로 2012년 로스앤젤레스 시정부가 지역장애인인권단체에 소송을 당해 210만 달러의 벌금을 물게 되었다. 당시, 로스앤젤레스 시에 거주했던 80만 명의 장애인을 대리하여 장애인인권그룹이 제기한 소송에 따르면 시정부의 위기계획이 시내에서 자연재난 또는 테러공격 발생시 장애인들에게 특화된 정보, 대피, 수송, 피난처 제공 계획을 마련해 놓고 있지 않아 장애인의 평등권을 보장하고 있는 장애미국인법(Americans with Disability Act)을 위반하고 있

다고 재판부 10인 만장일치로 원고승소 판결하였다.

판결문에 따르면, 시정부가 이들의 특수한 필요를 적절하게 대응하고 있지 않음에 따라 시에 거주하는 장애인들이 응급위기상황에 따른 피해에 불평등하게 노출되어 있다고 명시하였고, 실제로 2008년도에 발표된 시정부 장애인국의 보고서에서도 장애인들의 부상이나 사망이 비장애인보다 높은 것으로 보고하고 있다. 장애인인권 그룹은 200페이지가 넘는 시정부의 위기대응계획을 면밀히 조사하여 이와 같은 한계점을 지적하였는데, 지방정부의 위기계획 내에 장애인 및 노인들의 구조 및 대피에 대한 구체적인 내용을 추가하려는 움직임들은 허리케인 카트리나와 리타를 거치면서 보다 강화되었다고 할 수 있다. 이러한 소송의 결과, 시정부는 벌금 이외에도 향후 3년에 걸쳐 시정부 대피계획에 장애인에 관한내용을 추가하여 전면적으로 재작성할 것을 요구받았다.

## 2) 뉴욕 시정부 재난대응계획 내 장애인 차별 소송사례

2013년, 허리케인 샌디 이후 뉴욕시도 재난대응에 있어서 장애인들을 차별하고 적절한 재난대응계획을 마련하지 않았다는 이유로 연방재판에서 패소하였다. 이 소송에서 연방법원은 2012년 뉴욕시를 강타한 허리케인 샌디나 아이린과 같은 대형자연재난은 물론 대형폭발, 대형테러 발생시 장애인들은 물론 아동, 여성 등 피난에 어려움을 겪는 집단에 대한 구체적인 대응계획을 마련하지 못함으로써 이들의 평등권을 침해하고 차별하는 결과를 가져왔다고 판단

하였다.

2011년 기준으로 뉴욕시에는 90만 명의 장애인이 등록되어 있었는데, 이들은 시각, 청각, 운동능력, 정신력 등 재난에 대응하는 능력을 일정부분 상실하였기 때문에 보다 특별한 피난계획이 필요한데, 뉴욕시의 경우 이러한 점을 충족시키지 못하고 있다고 지적되었다. 예를 들면, (1) 대형재난발생시 고층빌딩에 갇혀있는 대다수의 장애인들을 피난시킬 수 있는 시스템이 마련되어 있지 않고, (2) 어떤 비상대피소에 휠체어접근성이 있는지 등 대피소 내 장애인들에게 필요한 시설 마련을 규정해 놓지 않았으며, (3) 전력중단 등 효과적이고 신뢰할 만한 통신체계가 부족할 경우 장애인들의 필요를 어떻게 충족시킬 것인지에 대한 프로토콜이 마련되어 있지 않을 뿐 아니라, (4) 비상대피시 사용할 대중교통의 대부분이 장애인 접근설비를 비치하고 있지 않다는 점을 지적하였다.

소송에 원고로 참여한 26세의 장애여성인 태니아 모랄스(Tania Morales)는 허리케인 아이린 발생 당시 피난처로 이동하려고 하였으나 휠체어입구 주변이 바리케이트로 막혀있어 대피소 안으로 들어갈 수 없었으며 장애인들에게 특화된 어떤 정보도 제공되지 않아 허리케인 발생 내내 집안에 갇혀 고통에 떨었음을 고백하였다. 시각장애인이면서 당뇨환자인 그레고리 벨은 재난발생시 시각장애인들도 쉽게 피난구역에 대한 정보를 파악할 수 있도록 정보가 제공되어야 하며, 대피소 내에서 장기간 피난생활을 지속할 경우 당뇨환자에게 필수적인 약품이나 식단이 제공되지 않는다면 환자들의 생존에 위협적인 2차 피해가 발생할 수 있으므로, 이러한 계획을 수립하지 않는 것은 환자 및 장애인들의 평등권을 침해하는 것

이라고 주장하였다. 이러한 소송의 결과 뉴욕시도 이러한 미비점을 보완한 새로운 대형재난대비 비상계획을 수립하도록 요구하였다.



그림 3.1 장애인들에 대한 재난대비/대응부실을 이유로 소송된 사례에 관한 기사

### 3.1.2 미국의 재난약자 지원제도

#### 가. 2011년 911테러 관련 뉴욕주의 재난약자 대피지원 정책사례

미국에서의 대형재난시 대피계획에 대한 전국가적 관심은 물론 주 및 지방정부 차원의 노력도 2011년 911 테러 이후에 급격하게 증가하였고, 특히 장애인들이나 아동과 같이 재난시 대피에 어려움을 겪을 수 있는 집단들이 신속하게 대응하기 위해서는 구체적이고 면밀한 계획이 필요하다는 것을 실감한 계기가 되었다. 그럼에

도 불구하고 당시에는 거의 모든 단체나 건축물에 이들과 관련된 정책이나 시설이 미비하였고, 이후 여러 대형재난을 겪으면서 이러한 비상대피계획들을 발전시켜 오고 있다.

실례로, 911 테러당시 현장에 있었던 세 명의 장애인들의 경험은 이러한 비상계획이 왜 필요한지 잘 설명해 주고 있다. 에드 베이아, 윌리엄 발카셀, 티나 한센 등 세 명의 휠체어 장애인들은 당시 세계무역센터에서 근무하고 있었는데 27층과 87층에 있던 에드와 윌리엄이 장애로 인해 탈출하지 못해 사망한 반면, 68층에서 근무하고 있던 티나는 장애인용 대피의자에 실려 구조가 되어 생존하였다. 이들의 생존과 사망을 가른 차이는 바로, 1993년 세계무역센터 지하 폭발물테러 사건 이후 당시 장애인을 구조하는데 6시간 이상 걸린 점을 고려하여 뉴욕과 뉴저지시 항만공사 (Port Authority) 가 장애인 재난대피계획을 수립하였고 피난 대피 취약계층을 위한 피난 대피용 기기인 대피의자를 구입하여 이중 일부를 무역센터 내에 배치하였던 것이다. 이것은 장애인 등 재난약자를 위한 비상계획을 개발하고 실행하는 것이 얼마나 중요한지를 보여주는 실례라고 할 수 있을 것이다.

이러한 경험을 바탕으로 세계무역센터를 비롯한 미국 내 대형건물들을 보유한 대도시 지방정부 내 소방당국들은 세계무역센터 내에서 실제로 피난을 경험한 장애인들과 기타 생존 약자들을 대상으로 심층 면접을 실시하여 향후 재난약자 피난계획을 위해 어떠한 보장이 필요한지에 대한 의견을 수렴하였다. 예를 들어, 이동이 불편한 장애인을 위한 계단식 전동이동의자(EVAC-Chair)는 물론 시각장애인들을 위한 쌍방향 비상대피통신시스템과 정전 시에도

이러한 시스템을 운용할 수 있도록 하는 비상전원 확충, 대피자들의 2차 피해를 막기 위한 응급센터 확충 등이 911 테러 이후 모든 신축건물에 의무화되었는데, 지방정부는 이러한 의무사항을 성실히 지키고 있는지 관리 감독하는 역할을 담당하고 있다.

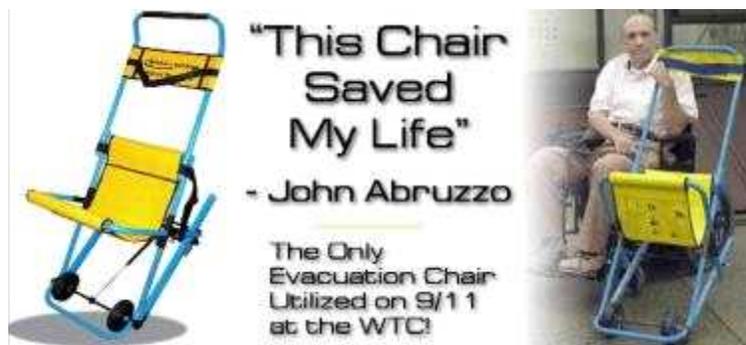


그림 3.2 911 테러 당시 세계무역센터 69층에 비치된 장애인용 피난대피의자에 의해 구조된 존 아브루조씨

#### 나. 2005년 허리케인 카트리나 관련 루이지애나주의 재난약자대비 지원 정책사례

미국의 대형재난 경험 및 대응의 역사는 2005년 허리케인 카트리나 발생 전후로 나날만큼 큰 획을 긋고 있다고 할 수 있다. 사실, 크고 작은 재난에 익숙한 미국도 전무후무한 허리케인 카트리나에 대한 효과적인 대응에 실패하면서 국가 전반적인 인프라가 대형자연재난에 취약함을 인식하였고, 특히 가장 큰 피해를 겪은

뉴올리언즈 주의 남부지방에 거주하는 취약계층민들을 보호하는데 주정부 및 지방정부는 물론 커뮤니티의 인프라가 큰 실패를 경험하면서 재난취약계층에 대한 지방정부 및 커뮤니티의 특별한 보호의무를 상기하는 계기가 되었다.

통계에 따르면, 허리케인 카트리나 당시 흑인, 히스패닉 등 소수 인종 및 이민자 계층이 가장 큰 피해를 입었는데, 옆의 표에서 보는 바와 같이, 이중에서도 뉴올리언즈 지역 피해자의 70%는 고령자와 장애인으로 집계되었다. 허리케인에 따른 집중호우와 하수범람으로 침수피해를 입은 75세 이상 노인 178명 중 115명이 익사한 것으로 나타나 특별한 장애를 갖고 있지 않다 하더라도 노인의 대피능력이 현저하게 다른 집단에 비해 열악하다는 것이 나타났다. 뿐만 아니라, 뉴올리언즈시에 거주하고 있는 저소득층 여성의 대부분이 열악한 공영주택에 살고 있었고 개인자동차가 없어서 신속한 대피를 하지 못해 비교적 큰 피해를 입었고, 30만 명 이상의 저소득층 학령 아동들이 집을 잃고 대피소에 전전하면서 심각한 정신적 피해를 입은 것으로 나타났다. 아울러, 국가장애위원회에 따르면 카트리나 당시 이지역의 정신장애인들이 구조와 복구에서 차별을 받아 큰 피해를 받은 것으로 보고되고 있다.

**AGE BREAKDOWN OF  
DECEASED NEW ORLEANS  
KATRINA VICTIMS**  
SOURCE: LOUISIANA D.H.H.

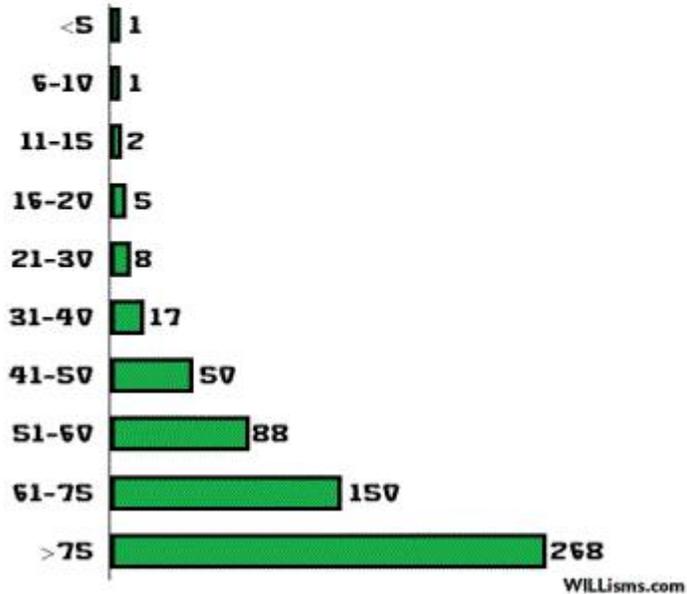


그림 3.3 허리케인 카트리나로 사망한 뉴올리언즈시 주민의 연령구성

재난취약계층이 경험한 이러한 불평등한 피해를 반복하지 않기 위해 피해 집중 지역인 뉴올리언즈시 정부는 물론 루이지애나주, 텍사스주, 미시시피주의 주정부 및 커뮤니티에서는 다양한 대책을 강구하였다. 즉, 대형재난시 재난약자층에 대한 정보전달체계 및 이와 관련한 시설 및 인력을 확충하였고, 재난약자층 리스트 및 긴급연락망을 작성하고 이를 주기적으로 업데이트할 것을 명문화하

였으며, 대형재난발생시 재난약자를 비롯한 피난인원을 원활하게 대피시킬 수 있도록 무료 공공교통 운송수단을 확충하도록 조치하였다. 이와 더불어, 정부 및 공공단체가 미처 파악하지 못하고 있는 미파악 재난약자층을 커뮤니티 및 교회 등 비영리단체 등의 협조를 통해 면밀히 파악하고 이들을 커뮤니티 차원에서 장기적으로 지원하고 회복성을 증강시키는 노력을 시도하여 왔다.

또한 연방정부와 루이지애나주 정부는 각 지방정부로 하여금 소방 및 구조인력들이 대형재난 발생시 영유아, 장애인 등 재난약자들을 어떻게 다루어야 하는지에 대한 교육훈련을 정기적으로 실시할 것을 의무화하였으며, 모든 공공건물에 휠체어 접근성을 확보하고 대피소 내에 관련 인력 및 시설 확충할 것을 지시한 후, 이러한 대비체계 마련을 위한 연방정부 예산의 법적 근거를 확보하였다. 아울러, 각 주 및 지방정부가 보유하고 있는 기존의 응급운영계획(Emergency Operation Plan)을 재난약자층에 특화시켜 재구성할 것을 지시하였으나, 앞에서 소개한 예에서 보는 바와 같이 실제 지방정부 상황에의 적용은 지자체에 따라 상이한 실정이다.

#### **다. 2015년 캘리포니아주 위기서비스조례(California Emergency Service Act)에 포함된 재난약자 관련 세부 규정들**

2015년 캘리포니아 주지사 에드문드 브라운 주니어는 위기서비스국이 마련한 총 20장의 캘리포니아주 위기서비스조례에 서명하였는데, 이 조례 내에는 다양한 재난약자와 관련된 규정이 포함되어

있으나, 타주나 지방정부와 구별되는 독특한 규정들이 마련되어 있다. 아래에서는 이들 규정들 가장 돋보이는 규정으로서 크게 세가지 규정 - 8589.6조 재난등록부 프로그램에 관한 규정, 8588.15조 장애인단체 대표를 표준 위기관리시스템 위원으로 임명하도록 명시한 규정, 8594.10조 재난시 실종신고된 노인을 위한 경고통지시스템 관한 규정 - 을 소개함으로써 한국 지방정부 재난약자 관련 조례 제정에 시사점을 제공하고자 한다.

### **1) 8589.6조 재난등록부 프로그램 및 모델 가이드라인에 관한 규정**

(1) 캘리포니아 위기서비스국은 재난등록부 프로그램을 개발하기 위해 지방정부기관과 공동체 조직계획을 위한 모델 가이드라인을 개발해야 하나 모델 가이드라인의 채택은 선택사항이다. 재난등록부 프로그램을 확립하려는 지방정부기관 또는 공동체조직은 필요한 경우 캘리포니아 위기서비스국과 상의해야 한다.

(2) 위 조항에 의해 요구되는 가이드라인은 최소한 아래의 세부이슈들을 다루어야 한다.

① 재난등록부의 작성의도가 지방차원, 주차원, 국가차원의 재난발생시 등록된 사람들에게 즉각적인 지원을 제공하기 위한 것이라기보다 등록된 사람들이 재난발생 직후 가능한 빨리 최종 지역계획에 명시된 공동체 재난자원봉사자나 기타 기관들

로부터 도움이 필요한지 여부를 묻는 전화나 직접방문을 받을 수 있도록 독려하기 위한 것임을 명시해야 한다. 아울러 등록된 사람이 적어도 72시간 내에 자립할 수 있도록 준비되어야 함을 명시해야 한다.

② 등록부에 등록될 사람들에는 장애인, 노인, 영어가 모국어가 아닌 자들, 영어 부자연자, 장기요양소, 지역공동체요양소, 지역노인요양소 등으로 한다.

③ 등록된 사람들에 대한 대응에 책임을 지는 기관이 대응을 하지 않았다고 해서 법적인 책임까지 부여되는 것은 아니다.

④ 재난으로 인해 컴퓨터가 고장일 경우를 대비해서 종이문서를 동시에 확보하는 계획을 마련해야 한다.

⑤ 재난등록부에 기재된 사람에 적절히 대응할 사람이나 기관을 추천해야 하며, 책임자를 훈련시킬 계획도 마련해야 한다.

⑥ 재난등록부에 기재되어야 할 사람들을 찾아내기 위해 공동체와 교류할 계획을 마련해야 한다.

⑦ 재난등록부에 포함된 사람들에게 제공할 대응자료를 어떻게 배포할 것인지에 대한 계획도 마련해야 한다.

⑧ 재난등록부 작성에 사용될 연방 및 주예산을 확보하기 위한 제언과 지원을 제공해야 한다.

⑨ 재난등록부 프로그램에 포함된 개인에게 서비스를 제공하는 기관으로 하여금 등록부 정보문서에 당사자의 개인정보 동의와 관련된 내용을 추가할 수 있도록 해야 한다. 물론, 개인정보동의를 있는 경우라 할지라도 지방정부기관과 공동체기관은 재난등록부에 기재된 모든 개인정보가 최대한 보안수준으

로 유지될 수 있도록 관리감독을 강화하여야 한다. 등록부에 기재될 만한 재난약자층 목록을 현재 보유하고 있는 기관은 등록부 작성책임자에게 정보를 공유하여야 한다.

## 2) 8588.15조 장애인단체 대표를 표준 위기관리시스템 위원으로 임명하도록 명시한 규정

(1) 위기서비스국장은 장애인단체로부터 추천된 대표자를 피난, 대피소, 소통, 복구 및 기타 관련된 표준 위기관리시스템 위원회 (Standardized Emergency Management System committee)의 위원으로 임명해야 하며, 최소 1명 이상의 대표자를 기술작업집단 (Technical Working Group)에 포함시켜야 한다. 장애인 공동체의 대표는 가능한 한 아래 집단을 대표할 수 있어야 한다.

- ① 시각 또는 청각장애인
- ② 감각 또는 지각적 장애를 가진 사람
- ③ 신체적 장애를 가진 사람

(2) 표준위기관리시스템 구조 내에서, 국장은 위기상황과 관련된 대비, 계획, 절차에 대한 위원회의 조언이 장애인들의 필요를 확실히 포함하도록 보장함으로써 장애인 공동체의 요구를 확실히 반영해야 한다.

(3) 국장은 장애인위원회의 필요를 포함한 위기피난 대비, 계획, 절차에 관한 모든 자료와 샘플소책자를 작성하고 배포해야

하는데, 특히 비정부기관들과 긴밀히 협조하여 이러한 정보들이 다양한 인쇄물은 물론 전자미디어를 통해 재난약자들이 접근가능한 방식으로 전파되어야 한다.

(4) 국장과 주 소방당국은 위기재난상황에 재난약자들의 피난을 지원할 수 있는 새로운 기술과 정보시스템을 개발하는데 필요한 연구예산을 확보하여야 한다.

(5) 연방정부 국토안보부로부터 국토안보프로그램의 집행을 위해 수령한 예산을 주 재난관련 사업에 사용할 경우 연방 법률에서 규정한 목적에 벗어나지 않도록 사용하여야 한다.

### 3) 8594.10조 재난시 실종신고된 약자를 위한 경계 (“Silver Alert”) 통지시스템에 관한 규정

(1) 이 규정에서 의미하는 “Silver Alert”라 함은 65세 이상의 노인들은 물론 발달장애 또는 인식장애를 가지고 있는 재난실종자를 파악하고 이들에 대한 경계태세를 유지하기 위해 고안된 통지시스템을 의미한다.

(2) ① 만약 어떤 사람이 경찰관서에 실종신고가 되었고 위에서 언급한 요건을 충족한다고 기관이 결정한다면, 위기서비스국은 캘리포니아 고속도로경찰에게 “Silver Alert”의 작동을 요청해야 한다. 만약 캘리포니아 고속도로경찰이 이 요청에 동의한다면 담당지역 경찰에 의해 규정된 지역내에서 “Silver Alert”를 작동시켜야 한다.

② 라디오, 텔레비전, 케이블 및 위성 시스템은 “Silver Alert” 내에 포함된 정보를 전파하는데 최대한 협조해야 한다.

③ “Silver Alert”가 작동되면 캘리포니아 고속도로 경찰은 관할경찰서를 도와 경계태세를 유지하고 위기 디지털정보서비스 문자와 전자전단물을 발송하여야 한다.

(3) 경찰관서는 실종자의 조사와 관련하여 아래와 같은 모든 조건들이 충족되었는지를 결정하였을 경우 “Silver Alert”를 작동시켜야 한다.

- ① 실종자가 65세 이상이거나, 발달장애 또는 인지장애를 가지고 있는지
- ② 관할경찰서가 모든 가능한 지역자원을 활용하였는지
- ③ 경찰관서가 실종자가 미과약된 상황 아래 실종되었는지
- ④ 경찰관서가 실종자가 연령, 건강상태, 정신 및 신체상태, 환경 또는 날씨상태 등의 이유 또는 기타 다른 종류의 이유로 위험한 상황에 있다고 판단될 경우인지
- ⑤ 만약 정보가 공공에게 알려질 경우 실종자의 안전한 귀환에 도움이 되는 경우인지

## **라. 2017년 허리케인 하비 당시 텍사스주의 재난약자 대피지원 정책사례**

가장 최근인 2017년 8월에 휴스턴 및 텍사스 남부를 강타한 허리케인 하비도 장애인, 노인 등 재난약자에게 기존의 재난과 동일

하게 불평등하고 특별한 어려움을 준 것이 사실이다. 그러나 카트리나보다 더 강력한 등급의 허리케인으로 분류되어 훨씬 많은 비와 바람이 동반되었음에도 불구하고 재난약자층의 피해가 비교적 적었는데, 이는 소셜미디어를 통한 새로운 정보공유에도 기인하고 있지만, 몇 번의 대형재난을 겪으면서 연방정부는 물론, 특히 텍사스내 주정부, 지방정부, 사회공동체가 재난약자층에 대한 지원 및 대피 시스템을 진보시켜왔음을 나타내고 있는 것이기도 하다.



Residents of La Vita Bella in Dickinson sit in waist-deep water. Fifteen residents of the assisted living facility were rescued by boat, according to Dickinson emergency management officials.  
TIMOTHY McINTOSH/Courtesy

### 그림 3.4 허리케인 하비로 인해 침수된 양로원에서 휠체어에 탄 채 구조를 기다리고 있는 노인들에 관한 기사

2017년 여름, 허리케인 하비가 텍사스주 휴스턴에 집중호우를 발생시키면서 휴스턴시 주민은 물론 텍사스주 전역이 긴장하고 있던 와중에 소셜미디어 (트위터)를 통해 위 그림과 같은 안타까운 사진이 올라오면서 노인 등 재난약자계층이 재난대피상황에서 얼마나

심각한 위협에 놓여있는지 전세계적으로 큰 반향을 불러왔다. 다행이 소셜미디어로 인해 상황이 주변 구조팀에 신속하게 보고되면서 이 시설에 있던 18명의 노인들은 응급구조팀에 의해 안전하게 구조되었고, 이와 같은 상황에 처한 다른 재난약자층이나 관련시설에 대한 관심의 증가로 인해 지속적인 추가작업이 수행되었다.

한편, 허리케인 하비 발생시 장애인 등 재난약자층의 구조와 복구지원 역할의 한축을 담당한 것은 다름 아닌 텍사스 주 및 휴스턴시 내에 활동하고 있던 비영리기관이었다. 예를 들어, 1990년대 후반에 발족된 비영리기구인 “포트라이트 (Portlight)”은 원래 영구적 의료기기를 재활용하고 보급하기 위한 조직이지만 허리케인 카트리나 당시 재난복구작업에 집중한 경험을 가지고 있었다. 당시 뉴올리언즈의 많은 장애인들이 허리케인을 피해 대피하면서 휠체어 등 장애보조기구들을 버리고 떠나는 경우가 많아 추가피해가 많이 발생하였고, 이들 기관이 그러한 장애인들의 필요를 채우는 역할을 담당하면서 이때의 노하우가 허리케인 하비 때 발휘된 것이다. 이 단체의 대표인 폴 티몬스에 따르면, 이 단체는 텍사스 주변을 강타한 대형 재난인 허리케인 카트리나, 리타, 아이크 등을 경험하면서 장애인들의 대피 및 복구를 전문적으로 지원하는 역할의 중요성을 깨닫게 되었고, 이러한 노하우를 구조인력은 물론 장애단체 등 재난약자를 대표하는 단체들과 공유하는 역할을 담당하고 있었다. 특히, 대형재난시 재난약자의 지원은 단순한 의학적 접근을 벗어난 종합적이고 총체적인 수준의 접근이어야 하고 이를 위해서는 지역 내 위기관리 커뮤니티와 재난약자 커뮤니티간의 장기적이고 지속적인 협력체계가 구축되어야 할 뿐 아니라 재난약자 개개인도 나

름의 재난대비계획을 수립하고 있어야 함을 강조해오면서, 이렇게 쌓여진 노하우가 최근의 허리케인 하비 당시 유용하게 활용되었던 것이다.

“포트라잇” 이외에도 허리케인 하비 당시 재난약자 (특히 장애아동 및 장애인) 대피를 지원했던 비영리기구 또는 사적 업체는 아래와 같으며, 이들은 텍사스 주정부와 휴스턴 시정부 및 기타 피해를 입은 지방정부 공무원들과 유기적인 관계를 맺으며 재난약자들이 신속하게 대피하고 지속적으로 필요한 구조와 구호서비스를 받을 수 있도록 하는데 큰 역할을 담당하였다.

- 통합적 재난전략을 위한 파트너십 (Partnership for Inclusive Disaster Strategy): 핫라인을 개설하여 장애인이나 노인들의 신속한 구조를 돕고 즉각적으로 필요한 물품 및 의료기기, 보조설비 등을 지원

- 작은 협상가들 (The Little Lobbyists): 지역의 다양한 비영리기구들과 연합하여 허리케인 하비로 피해를 입은 아동 환자들에게 필요한 물품들을 수집하여 공급

- AAC (Augmentative and Alternative Communication) Relief: 특수한 소통장치에 의존할 수밖에 없는 시청각장애인들의 구조 및 대피를 지원

- 자폐발견 (Unlocking Autism): 허리케인 하비에 피해를 당한 자폐가정에 자금지원

- 생명을 위한 인슐린 (Insulin for Life): 미국당뇨협회 및 청소년당뇨연구재단과 협력하여 당뇨관련 장비를 허리케인 피해 당뇨

환자가구에 지원하고 보급

○ 텍사스기저귀은행 (Texas Diaper Bank): 응급대피소의 대부분이 기저귀를 비치하고 있지 않은 경우가 많으므로 장애를 가진 아이나 아동, 그리고 고령노인들이 사용할 수 있도록 기저귀는 물론 관련 물품들을 보급

○ 자폐구조천사 (Autism Rescue Angels): 재난발생시 응급의료처치가 필요하나 재정문제로 적절한 의료서비스를 받지 못하는 아동 및 가구에 대한 재정지원

○ 학급입양 프로그램 (Adopt a Classroom): 텍사스의 한 교사가 시작한 프로그램으로 허리케인에 의해 피해를 당한 교사와 피해교사에게 물품을 공급하고자 하는 손길을 연결시키는 것을 주목적으로 하고 있으며 장애아동이 포함된 학급을 선별해서 특별한 지원을 제공함

○ 에어비엔비 (airbnb): 에어비엔비를 통해 자신의 집을 공짜로 피해를 당한 텍사스 주민에게 대여하고자 하는 주민이 많음

이외에도 일반적인 재난피해자지원을 담당하고 있는 다양한 구호단체, 종교단체 (천주교단체, 남침례교단체 등), 적십자사, 구세군, 혈액 및 장기기증 관련단체, 아동구호단체, 유태인연합단체 등이 재난약자층에 특화된 다양한 지원활동을 담당하였고, 이들 단체들이 제공하고 있는 피난소 정보는 텍사스 주정부 내 재난관리 담당부서를 통해 통합되어 아래 그림처럼 웹사이트에 실시간으로 공개됨으로써 재난피해자들을 신속하게 대피소로 이동시키고 필요한 지원을 보다 신속히 받을 수 있도록 활발히 운영되었다.



그림 3.5 허리케인 하비당시 실시간으로 대피소 위치 및 정보를 나타낸 웹지도

### 3.1.3 미국의 재난약자 대피지원 정책 및 활동 사례

미국의 경우, 카트리나 이후 연방 및 주, 지방정부는 물론 민간 차원에서 추후 유사한 대형재난 발생시 재난약자들이 동일한 피해를 당하지 않도록 하기 위한 정책적인 대안을 마련해야 한다는 요

구에 당면하여 2006년부터 다양한 연구 및 조사 분석이 수행되었고, 이를 바탕으로 다양한 공청회와 심포지움을 통해 재난약자층을 어떻게 지원해야 하는지에 대한 다양한 정책아이디어와 시사점이 논의되었다. 아래에서는 미국 내 주 및 지방정부의 재난약자 관련 대피지원 정책사례를 장애인, 노인, 아동, 외국인/소수인종 각 분야로 나누어 한 가지씩 소개하고자 한다. 즉, 장애인 관련 사례로는 메사츄세츠주 보스턴시가 의료지원이 필요한 장애인을 중심으로 구축한 재난대응 지원프레임워크 사례를, 노인관련 사례로는 플로리다주 노인국에서 작성한 노인재난대비 총괄가이드 사례를, 아동 관련 사례로는 대표적인 아동지원 비영리기관인 “세이브더칠드런 (Save the Children)”이 허리케인 카트리나 10주년을 맞아 미국아동들이 여전히 재난대응에 취약하다는 것을 직시하고 이에 대한 대응정책을 제시한 사례를, 마지막으로 재난시 공용어인 영어로 소통이 불가능한 이민자/소수민족/외국인의 사례로서 텍사스주에 대규모 거주하고 있는 히스패닉계 재난대응을 위한 “라티노를 구하라 (Latinos a Salvo)” 포럼사례를 중심으로 미국의 재난약자 대피지원 정책 및 활동을 소개하고 이러한 정책들이 한국 지방정부 재난약자 정책 및 법제적 노력에 어떻게 적용될 수 있을지 논의하고자 한다.

## **가. 장애인: 보스턴시 재난대응 형평 심포지움에서 제시된 장애인 대피지원 프레임워크**

2005년 허리케인 카트리나와 리타를 겪은 이후 미국 전역의 주 정부/지방정부 및 관련단체들은 현재 보유하고 있는 기존의 위기 대비계획에 커다란 허점이 있을 뿐 아니라 재난발생시 지역 내 존재하는 다양한 계층 간에 사회적, 물리적, 경제적 불평등이 존재한다는 사실에 주목하였다. 특히, 많은 재난약자들이 재난발생시 정보가 없어 우왕좌왕하거나 피난지원을 기다리면서 피해를 입거나 대피소 등 여러 응급서비스에 접근이 용이하지 않아서 기존의 질병이나 건강상태의 악화를 가져왔기 때문에 이러한 비형평성을 감소해야 한다는 의무에 직면하게 되었다. 그간 이러한 문제에 대해 지역적인 차원에서 접근한 시도는 종종 있어왔으나 종합적인 시각이나 접근법으로 통합적 지원 프레임워크를 구축할 필요성이 대두되었다.

그중에서도, 2006년 메사추세츠주 보스턴 시정부는 물론 지역 내 다양한 관련단체가 주축이 되어 추진한 장애인 대피지원 프레임워크는 추후 다른 지역의 장애인 대피정책의 근간이 되었다. 2006년 12월, 보스턴의 장애인 등 재난취약계층들이 재난발생시 적절하게 보호받을 수 있는 지원 프레임워크를 구축하기 위해 하버드공중보건대응보건센터, 보스턴 공중보건위원회, 메사추세츠 커뮤니티보건센터협의회 등 다양한 지역 내 공사기관들이 모여 “재난대응 형평성: 보스턴 내 특수 의료필요집단을 위한 협력적 심포지움 (Equity in Preparedness: A Collaborative Symposium for Populations with Special Health-Care Needs in Boston)”을 개최하였다. 이 심포지움의 근본취지는 커뮤니티 기반 재난대응조직들의 경험과 의견들을 위기관리공무원 및 공중보건 계획들과 통합하여 협력적 차

원에서 미래의 재난계획의 마스터플랜이 될 만한 개념적 프레임워크를 개발하는 것이라 할 수 있다. 이 심포지움에는 아래 <표 3.1>에서 보는 바와 같이, 다양한 재난취약계층을 대변하는 커뮤니티 기반조직 대표와 위기대응 및 계획 관련 기관 및 조직, 그리고 주정부 및 지방정부의 공중보건담당자들이 참석하였다.

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

**표 3.1 보스턴 재난대응 형평 심포지움에 참가한 조직들**

이 심포지움의 참석자들은 우선 재난약자를 “위험군(at-risk individuals)”, “취약집단(vulnerable population)”, “특수필요집단(special-needs populations)”을 포괄하는 광의의 개념으로 규정하였는데, 그 이유는 기존의 전통적인 보건인력이나 사회서비스 인력들만으로는 이러한 집단들을 포괄적으로 지원하는데 한계가 있었기 때문이었다. 이러한 새로운 재난약자 개념에 따르면 2006년을 기준으로 미국 내에 2천3백만 명의 특별의료지원이 요구되는 (special health-care needs; SHCN) 장애인이 있으며 (전체 미국인구의 12%), 연구에 따르면 미국인들의 경우 인생에서 일시적이든 영구적이든 장애를 경험할 확률이 80% 정도 되는 것으로 파악하였다. 보스턴시의 경우, 총 47,230명 정도의 장애인이 집계되고 있는데, 이

중 26,405명이 신체장애, 11,211명이 지각장애, 19,586명이 정신장애, 7,535명이 자기돌봄장애, 나머지 12,138명이 병원을 가거나 장을 보러 가는데 일정수준의 장애가 있는 외부활동장애가 있는 것으로 파악하였고, 이들을 재난발생시 적절한 수준의 대피가 어려운 집단으로 분류하였다.

Figure 2. Issues, barriers, and policy development areas in emergency planning for populations with special health-care needs

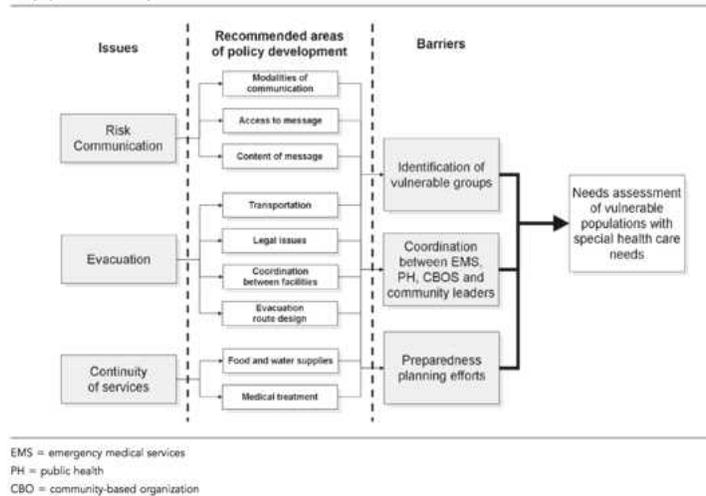


그림 3.6 보스턴 재난대응형평 심포지움에서 논의된 주요주제, 정책개발과제, 장애물들을 바탕으로 한 재난약자 지원 프레임워크

이러한 집단의 재난대피권을 적절히 확보하기 위해 심포지움에서 논의된 세 가지 주요주제는 위험커뮤니케이션(risk communication), 대피절차(evacuation procedures), 서비스의 영속

(continuity of services)이었고, 이러한 과제를 수행하는데 가장 어려운 장애요인으로서 (1) 재난취약집단 파악의 어려움, (2) 재난대응기관들 간의 조율/협력 부족, (3) 재난대응 매뉴얼/장기계획의 부족 등에 초점을 맞추어 논의를 진행하였다. 이들 주제를 포함하여 심포지움에서 논의된 주요 내용은 <그림 3.5>에 정리되어 있다.

보스턴시의 이러한 통합적 재난약자 지원 프레임워크의 구축 노력은 메사추세츠주는 물론 미국 전체에서 최초의 시도였을 뿐 아니라 관주도가 아닌 공동체 기반 조직 (CBO; community-based organization)을 재난약자에 초점을 맞춘 재난대응계획에 포함시켜 재난상황에서 발생할 수 있는 각종 상황 즉, 비상구조, 보건교육, 정신건강, 이동치료 등의 내용을 다 포괄하는 계획을 수립했다는 점에서 중요한 시사점을 갖고 있다. 이들의 첫 시도는 시간이 지나면서 점차 확대되고 구체화됨으로써 전국 차원의 논의 및 정책과제로 발전되었다. 뿐만 아니라 학술커뮤니티들도 다양한 재난취약집단 - 특정 마이너리티집단, 만성질환집단, 영아가구 - 등의 재난대응에 관한 다양한 연구를 수행함으로써 실무진들의 노력을 이론적으로 뒷받침해 왔다.

Figure. Training gaps in specific populations and areas to address these needs

Population	General topics					
	Planning/ policy	Courses available for responders	Training exercises and drills	Consumer- oriented information aids	Collaboration with government or other organizations	Measurement and evaluation
Economically disadvantaged populations	X	X		X		X
Ethnic and racial minority populations	X	X	X		X	X
Mentally ill populations	X		X	X	X	X
Older adult populations	X		X	X	X	X
Pediatric populations	X	X	X		X	X
Populations with disabilities	X	X	X		X	X
Rural populations	X	X	X		X	X
Spanish-speaking populations	X			X		X

NOTE: X indicates a noted gap by general topic area.

표 3.2 카트리나 이후 재난약자층 각각에 대한 재난대비훈련  
실태 평가 결과

예를 들어, 보스턴 심포지움에서 제일 주요한 첫 번째 장애물로 언급한 재난취약계층의 파악 문제를 어떻게 접근할지에 대한 학술적인 연구노력 중 하나로서 미국 공중보건대학협회 Association of Schools of Public Health)는 재난취약계층을 파악하고 보호하는 방법이라는 연구논문을 2007년도에 “미국공중보건보고서“라는 학술잡지에 발표하였는데, 이 논문에서는 위 표에서 보는 바와 같이 재난취약집단을 경제적 취약계층(economically disadvantaged populations), 소수인종/민족(ethnic and racial minority populations), 정신질환집단(mentally ill populations), 노인계층

(older adult populations), 아동계층(pediatric populations), 장애인 계층(populations with disabilities), 농촌 벽지지역 계층(rural populations), 스페인어 사용 (영어불가능) 집단(Spanish-speaking populations) 등 8개 집단으로 나눈 후 이들 각각 집단에 대해 정책/계획, 대응인력을 위한 훈련과목, 실제훈련 및 실습, 수요자 지향 정보지원, 타 기관과의 협력, 측정 및 평가 등 6개 부문 중 어떤 부분에서 보완이 가장 필요한지에 대한 분석을 수행하였다. 이러한 분석을 통해 나온 결과물은 8개 재난취약계층 각각의 집단을 대상으로 재난발생시를 대비하여 대응하고 훈련하는 과정에서 가장 잘되고 있는 것은 무엇이며 보완이 가장 시급은 부분은 무엇인지에 대한 정책적 시사점을 제공하였다고 볼 수 있다.

## **나. 노인: 플로리다주 노인국의 노인재난대비 가이드 보급**

온화한 날씨와 유명한 휴양관광지들을 많이 보유하고 있어 미국 내에서도 가장 많은 노인들이 살고 있는 플로리다 주는 반면에 허리케인, 폭풍 등으로 인한 자연재해에 매우 빈번하게 노출되어 왔고, 이런 자연재난이 발생할 때마다 노인들의 피해가 상대적으로 크게 보고되어 온 것이 사실이다. 특히, 노인들의 경우 재난이 발생할 경우, 신체적 정신적 한계점으로 인해 상대적으로 젊은 성인보다 적절한 대피나 대응이 어렵기 때문에 이들 집단이 겪는 피해는 상대적으로 더 심각한 것으로 여겨져 온 것이 사실이다.

# DISASTER PREPAREDNESS GUIDE FOR ELDERS



JULY/AUGUST 2015 ELDER UPDATE — SPECIAL EDITION VOLUME 26, NUMBER 4



## Message from the Secretary

Samuel P. Verghese, Department of Elder Affairs

Living in a coastal state, we are faced with certain risks for natural disasters and other emergencies for which we must always be prepared. While we hope for the best at all times, it would be irresponsible not to have an emergency plan for when those emergencies do occur.

Many different types of disasters can force people to evacuate their homes, and proper and timely evacuation can be the difference between life and death. While it may be difficult to leave your home, your support network, and your friends, it could be even worse to ignore the warnings of emergency officials and stay behind.

According to Florida law, individuals with special needs are eligible for evacuation assistance should they need it. If you have special needs, and family or friends are not available to help you, you may qualify for assistance services. Register with your local emergency management agency before disaster strikes.

Whatever your circumstances, each family or household needs to have a plan to protect itself during a disaster. This plan should include what you will do and where you will go in case of evacuation. As part of your plan, organize a disaster preparedness kit to sustain you and your family for seven days. Most importantly, discuss your plan with your family, friends, and neighbors. Keeping your loved ones informed allows for consistency and prevents confusion should an emergency arise. Should a disaster occur, the plan you have in place will help protect you from further distress.

Many seniors have specific medical needs that must be considered. Make sure to have a list of all of your medications, a generous supply to hold you over, and a plan for refilling prescriptions as needed.

*continued on page 4*



## MESSAGE FROM THE GOVERNOR

Governor Rick Scott

As Floridians, we benefit from a warm climate and beautiful beaches. Yet, we must also realize that hurricanes and storms can severely damage our state. That is why preparation is a responsibility every Floridian must take seriously.

As an older Floridian, you are an important part of Florida's turnaround story. Our number one priority is the safety and well-being of our citizens. From Florida's World War II generation to baby boomers, older Floridians bring incredible experience and expertise to our state. We honor

your vitality, and we want to make sure Florida families are prepared for emergencies like hurricanes by having a plan of action.

This *Disaster Preparedness Guide for Elders* can help you and your loved ones prepare for and recover from weather-related and other emergencies. Every Floridian should develop an emergency plan, prepare a disaster kit, and know where to go if evacuation is necessary, keeping in mind specific medical needs you or your loved ones may have. I encourage you to begin planning today and to use this guide as a helpful resource.

July/August 2015

- Hurricane Watches & Warnings..... 2
- Time to Begin Preparing for Hurricane Season..... 3
- Manufactured Homes, Hurricane Facts..... 4
- Be Prepared for Floods..... 5
- Terminals, Lightning Strikes, CO: Preparedness Guide, Red Cross Safe & Well Website..... 6-7
- Your Health in an Emergency, Wildfires..... 8
- Preparedness for Elders with Hearing Loss..... 9
- Caring for Your Pet During a Disaster..... 10
- Emergency Contact Info..... 11
- DISASTER SUPPLY KIT**
- Assembling a Kit, Disaster Kit Checklist..... 12-13
- Special Needs Shelters, Planning for Prescription Medication Refills..... 14

- PREPARATIONS**
- Hazardous Materials Incidents..... 15
- Staying Safe During Severe Weather, Writing Unlicensed Contractors Can Be Dangerous..... 16
- Extreme Temperatures..... 17
- Do You Know About 311? Safety Tips for Motorists..... 18
- DISASTER RECOVERY**
- Re-Entering Your Flooded Home, Disaster Recovery Assistance for Seniors..... 19
- Keeping Safe After a Disaster, FEMA - Frequently Asked Questions..... 21
- FEMA Application Process, Disaster Recovery Centers..... 22
- Elder Resources..... 23

- DISASTER CONTACT INFORMATION**
- Government & Voluntary Agencies..... 24
- Special Needs Registries..... 24



Like us on Facebook

그림 3.7 플로리다주 노인국의 노인재난대비 가이드 특별호 표지

이러한 문제인식을 바탕으로 플로리다 주정부에서는 플로리다 주민 중에서도 특히 노인들의 안전과 복지에 정책의 최우선을 두고 플로리다 노인국 (Department of Elder Affairs)을 설치하여 다양한 정책을 수행하여 왔으며, 2015년 여름에는 노인들의 재난대응을 위한 종합 가이드(Disaster Preparedness Guide for Elders)를 발간하여 보급하였다. 물론, 이 정보의 대부분의 출처는 FEMA나 CDC 등 연방기관들에서 제공한 자료를 플로리다 주의 상황에 맞게 각색한 것이 대부분인데, 이것은 재난대비를 위한 연방정부와 주정부/지방정부간의 역할분담이 어떠해야 한다는 것에 대한 시사점을 준다고 할 수 있을 것이다. 아래에서는 이 가이드의 주요 내용을 요약 정리함으로써 플로리다 주정부가 주내 주요 재난약자층 중 하나인 노인들의 재난안전을 위해 어떠한 정책적 노력을 추진해왔는지 살펴보고자 한다.

- ① 허리케인 주의보 및 경보: 허리케인 주의보 또는 경보가 발표된 직후 노인들이 대응해야 할 기본적 단계는 물론 재난구호키트 준비에 필요한 리스트를 정리하였음. 대피가 필요할 경우 어떤 식으로 대피절차를 밟아야 하며, 대피명령이 떨어지지 않았을 경우에도 어떻게 대비해야 하는지에 대한 요령을 정리함.
- ② 곧 시작될 허리케인시즌을 대비할 때 생기는 질문에 대한 응답들: 보험정책, 주택보험, 홍수보험과 관련된 정보는 물론 당해연도에 발생할 허리케인에 대한 정보도 제공함
- ③ 홍수 및 토네이도, 번개에 대한 대비: 허리케인의 경우와 마찬가지로 홍수나 토네이도가 발생하였을 때 노인들이 재해전, 재해

중, 재해이후 각 단계에서 어떠한 정보를 가지고 대응해야 하는지에 대한 자세한 단계별 정보를 수록하였음.

④ 질병통제국이 제공하는 노인재해대비요령 공지: 노인, 특히 운동장애, 다중만성질환, 치매 등을 앓고 있는 노인들의 경우 허리케인이나 홍수와 같은 상황을 적절하게 대비하고 대피하기 위해서는 추가적 도움이 필요한데, 가족들이나 친구, 지역공동체의 도움을 받지 못할 경우 관련된 정부기관의 계획적인 지원이 필요함. 이러한 이유로 미연방 질병통제국에서 발간한 노인 재난피해방지가이드의 주요내용을 정리하고 관련웹사이트 정보를 공지하였음.

⑤ 미국적십자사의 “안전하게 잘 있음” 웹사이트: 재난이 발생한 지역에 거주하는 주민들이 전국에 퍼져있는 가족이나 친지, 친구들에게 자신이 안전하다는 것을 알릴 수 있도록 “안전하게 잘 있음” 웹사이트를 미국적십자사가 운영하고 있음을 알리고 관련정보를 제공함.

⑥ 청각장애노인을 위한 세부적 재난행동지침: 고령노인들은 특히 청각장애를 가지고 있는 경우가 많아 재난시 관련정보를 습득하는데 어렵기 때문에 이들이 재난시에 정보를 습득할 수 있는 다른 경로를 안내하고 재난시 준비해야할 필요물품 체크리스트와 도움이 될만한 기관이나 프로그램의 웹사이트 목록을 정리하였음.

⑦ 실종/이재민상황을 대비한 가족목록작성: 재난으로 인해 실종되거나 이재민이 되었을 경우, 가족끼리 연락이 닿지 않을 경우를 대비해 가족들의 인적사항이나 의료기록 등 주요정보들을 기록할 수 있는 가이드를 제공함.

⑧ 폭염이나 고온으로 인한 일사병, 열사병 관련정보: 노인들은 섭

씨 38도 이상의 고온, 폭염 날씨에서 심장마비나 혈관질환으로 쓰러질 수 있는 만성질환을 많이 가지고 있기 때문에 이러한 급사를 막기 위한 정보를 제공함. 아울러, 갑자기 추워지는 이상저온현상을 대비하는데 필요한 정보도 제공함.

⑨ 기타: 도로사고시 사용할 신고번호 511 안내 및 플로리다주내 노인전문 위기관리 기관의 연락처 정보 및 헬프라인 목록 등 제공

#### **다. 아동: “세이브더칠드런 (Save the Children)” 이 제시한 아동 피난 정책사례**

다행히도 허리케인 카트리나 당시 아동피해비율은 타 재난에 비해 월등하게 높지 않은 것이 사실이나 연구에 의하면 카트리나를 겪은 아동들의 이후의 삶에 막대한 영향을 끼친 것으로 보고되고 있다. 카트리나 당시 약 5천명의 아동이 실종되었고, 30만 명의 아동들이 새로운 학교로 전학을 갔으며, 이들 중 약 3분의 1에 해당하는 많은 아동들이 수년이 지난 이후까지도 심각한 정신적, 감정적 스트레스를 경험하는 것으로 보고되었다. 이러한 재난에 따른 아동들의 직간접적 피해규모를 정리하고 재난취약집단 중 큰 축을 담당하고 있는 아동을 추후 발생할 대형재난에서 보호할 목적으로 주요 아동관련 비영리기관 중 하나인 “세이브더칠드런 (Save the Children)”은 “허리케인 카트리나 이후 10년간 미국 내 아동이 겪고 있는 위험 (Still at risk: U.S. Children 10 years after Hurricane Katrina)”이라는 보고서를 2015년에 발표하였는데, 이 보고서의 가

장 중요한 메시지는 미국에서 가장 취약한 재난약자층 중 하나인 아동들을 각종 재난으로부터 보고할 수 있는 체계구축에 있어 미 정부 및 사회가 거의 제자리걸음 중이라는 것이었다.

사실 2010년에 미국 국립 아동재난위원회 (National Commission on Children and Disaster) 는 주정부, 지방정부, 연방정부가 재난 시 아동 구조 및 필요지원을 위해 보완해야 할 81가지 사항을 선정하여 배포하였는데, “세이브더칠드런”의 분석에 의하면 이중 단지 79%만이 카트리나 이후 10년 동안 보완되었고 나머지는 여전히 답보상태에 있다고 보고하고 있다. 이 단체의 리더들에 따르면, 연방위기관리기금 중에서 매우 극소수만이 (약 10불당 1센트 미만) 아동의 재난안전을 위한 프로젝트에 사용되어 왔다고 비판하고 있는데, 이는 아동을 장애인, 노인, 영어불능 외국인에 비해 상대적으로 덜 중요한 재난취약계층으로 취급하고 있기 때문이라고 주장하였다. 이들에 따르면, 아동을 노인이나 장애인들과 같은 다른 재난취약집단과 같은 형태로 접근하기에는 아동들의 재난취약성의 특징이 매우 상이하고 독특하기 때문에 이들을 위한 특수한 재난대응계획 및 정책을 마련하지 않는다면 추후에 발생할 대형재난에서 아동을 최대한 보호하고 구조하는데 실패할 우려가 있다고 강조하고 있다. 아래 <그림 3.7>에서 보는 바와 같이 허리케인 카트리나 이후 10년이 지난 2015년까지도 여전히 18개의 주와 워싱턴디씨에서는 학교와 아동보호시설에서 최소한의 재난계획기준을 의무화하지 않고 있는 것으로 나타났다.



그림 3.8 학교와 유아원에서 최소한의 재난계획기준을 요구하고 있는 주 (2008년 4개주에서 2015년 32개주로 증가했으나 여전히 18개의 주는 최소기준 미비)

예를 들어, 재난대피소에 아동들을 수용할 때도 어른들과 같은 공간에 배치할 경우 다양한 부작용이 생길 수 있는데, 특히 아동이 부모와 함께 대피하지 못했을 경우에는 백그라운드체크를 완료한 검증된 공무원이 대피아동을 따로 어른들과 분리된 공간에서 관리해야 한다고 강조하고 있다. 실제로 허리케인 카트리나 당시 7세 여아가 침수된 가옥에서 극적으로 구조되어 가족들과 떨어져 대피소에 수용되어 있었는데, 이후 가족들과 상봉 후 아이의 몸에 담배 자국이 있는 것을 발견하였다. 뿐만 아니라 이 아동은 이후 2년 동

안 5개의 학교를 전전하며 이동할 수밖에 없었는데, 이러한 과정에서 심각한 외상후스트레스증후군 (Post-traumatic Stress Disorder; PTSD) 증상을 보였다고 보고되고 있다. 특히, 아동들의 이러한 재난대응시 어려움은 쉽게 파악되지 않을 뿐 아니라 정책의사결정에 아동들이 참여하는 경우가 매우 드물어서 이들의 필요와 요구가 정책에 제대로 반영될 수 없는 구조적 한계가 존재하기 때문에 아동의 인권 및 신체적 정신적 특성을 이해하는 전문가집단, 아동단체들이 정책수립 및 집행과정에 적극적으로 참여해야 한다고 주장하였다.

이러한 논의를 바탕으로 “세이브더칠드런”은 하원에 보고한 23 페이지의 보고서에서 현재 재난대응과정에서의 문제점을 상세하게 지적하고 있는데 주요 사항은 아래와 같다.

- ① 국가전체의 전략 부재: 재난상황시 아동 구조 및 지원에 대한 국가차원의 전략이 필요함. 특히 연방정부가 재난계획에 있어서 아동 지원부문을 공식적으로 우선순위를 부여하지 않아서 재난계획 및 평가, 예산 지원에 있어서 특별한 우선순위가 배정되지 않고 있음
- ② 정신보건서비스 부족: 연방보건 및 사회서비스국 (Department of Health and Human Services)이 공식적으로 정신건강을 재난계획에 포함시키고 재난피해자들의 정신건강회복을 위한 지원을 강조하고 있음에도 불구하고 실제 대형재난 발생이후 실제로 커뮤니티 차원에서 충분한 서비스가 제공되지 않고 있음
- ③ 병원의 미흡한 대비: 대형재난 발생 시 병원들이 피해아동들을

치료할 충분한 대비가 되고 있지 않음. 단지 47%의 국립병원들만 아동치료와 관련한 재난계획을 수립하고 있음.

④ 응급차량 부족: 2014년도에 2천만불의 연방예산이 재난발생시 아동들의 대피를 위한 교통수단 연구 및 훈련에 책정되었음에도 불구하고 여전히 재난발생시 아동들의 응급수송을 향상시킬 국가적 조정전략이 수립되지 않음. 실제로 카트리나 당시 뉴올리언즈 병원에서 20명의 유아들이 구조를 기다리고 있었는데 군 헬리콥터가 지원되었음에도 불구하고 관련 인력들의 훈련부족으로 이들 유아들에게 적절한 구호가 이루어지지 못했음.

## **라. 언어장벽계층 (이민자/소수민족/외국인): 텍사스주 히스패닉계 재난대응을 위한 “라티노를 구하라” 포럼**

멕시코와 가장 많은 접경지역을 보유하고 있는 텍사스주는 멕시코는 물론 지리적인 위치상 다양한 히스패닉들이 다양한 도시들에 퍼져 거주하고 있는데, 이들은 다른 이민 집단과는 달리 이민역사 및 형태의 특성상 영어습득정도가 매우 낮은 것으로 보고되고 있다. 사실, 텍사스주는 물론 대부분의 남부 주에서 많은 공적문서들이 영어는 물론 스페인어로 준비되어 공공기관 내에 비치되고 있는 것이 사실이나 급박한 재난상황에서 영어와 동시에 스페인어로 중요한 재난관련 정보들이 적절하게 이들 라티노 언어장벽계층에게 전달되지 않는다면 이것은 이들의 평등권과 인권에 부정적인 영향을 끼치는 것일 뿐 아니라 소중한 생명과 재산에 위협을 가하

는 것임에 분명하다. 이러한 문제인식에서 출발하여 텍사스 중부에 거주하는 스페인어중심 지역 내에서 재난관련 커뮤니케이션이 어떠한 정책과 실행방식으로 진행되어 오고 있는지 2008년부터 다양한 자료수집 및 인터뷰 등을 활용하여 분석한 후 이들 라티노 커뮤니티의 재난복지 및 재난형평성에 한계를 발견하고 이러한 문제를 공식 의제로 제시한 것이 2010년 11월에 발족된 “라티노를 구하라 (Latinos a Salvo) 포럼이다. 맥코믹재단의 재정지원으로 진행된 이 포럼에는 공공기관은 물론 사적 기관에서 80명 이상의 전문가가 모여 문제를 파악하고 대책을 논의하였으며, 텍사스주 위기커뮤니케이션전략을 향상시키기 위한 추천사항을 제시하였다.

이 프로젝트는 매우 근본적인 두 가지의 가정을 바탕으로 추진되었는데, 첫째는 한 공동체의 안전이 어떤 언어를 쓰고 이해하는가와 상관없이 시민들의 정보접근성에 달려있다는 것이고, 둘째는 만약 어떤 개인이 재난시 어떤 상황이 벌어지고 있으며, 어떻게 대처해야 되는지에 대해 적절하게 정보를 제공받지 못한다면 그 개인의 안전은 잠재적인 위험에 처할 수밖에 없다는 것이었다. 이 프로젝트의 주요 대상을 라티노로 정한 이유는 이들이 아래 표에서 보는 바와 같이 텍사스주 전체 인구 중 36%를 차지할 정도로 가장 큰 외국어/민족 집단이면서 동시에 가장 빠른 속도로 성장하고 있지만, 이들의 재난시 안전에 중대한 문제가 있다고 판단했기 때문이었다. 특히 샌안토니오 등 허리케인 등의 재난가능성이 높은 텍사스 남부의 대도시는 60% 이상의 인구가 히스패닉이며 이들 중 꽤 큰 비율이 영어사용에 약간 또는 심각한 장애가 있는 것으로 보고되고 있다.

<b>Cities</b>	<b>Total pop.</b>	<b>Hispanics</b>	<b>%</b>	<b>Est. SpSp<sup>15</sup></b>
<i>Counties</i>				
Austin	746,835	261,672	35.0	65,418
Pflugerville	44,806	10,609	24.1	2,652
<i>Travis</i>	<i>968,659</i>	<i>313,708</i>	<i>32.4</i>	<i>78,427</i>
San Antonio	1,277,322	782,220	61.2	195,555
<i>Bexar</i>	<i>1,588,536</i>	<i>911,852</i>	<i>57.4</i>	<i>227,963</i>
Cedar Park	43,848	7,699	17.7	1,925
Georgetown	41,552	10,043	24.2	2,511
Round Rock	85,963	22,259	25.9	5,565
<i>Williamson</i>	<i>372,109</i>	<i>77,547</i>	<i>20.8</i>	<i>19,387</i>
Buda*	2,404	635	26.8	159
Kyle*	5,314	2,780	52.3	2,695
San Marcos	43,496	15,038	34.6	3,760
<i>Hays</i>	<i>141,438</i>	<i>45,165</i>	<i>31.9</i>	<i>11,291</i>
New Braunfels	52,619	17,431	33.1	4,358
<i>Comal</i>	<i>104,722</i>	<i>25,966</i>	<i>24.8</i>	<i>6,492</i>
<b>Texas</b>	<b>23,845,989</b>	<b>8,566,395</b>	<b>35.9</b>	<b>2,141,599</b>
Chicago	2,725,206	758,877	27.8	189,719
<i>Cook</i>	<i>5,278,738</i>	<i>1,203,695</i>	<i>22.8</i>	<i>300,924</i>
<b>Illinois</b>	<b>12,890,014</b>	<b>1,910,423</b>	<b>14.9</b>	<b>477,606</b>

표 3.3 2006-8 미국공동체조사 기준 라티노전체인구 및 스페인어 사용인구

이 프로젝트의 보고서에서 “아킬레스건”이라는 용어를 사용하였는데, 그 이유는 자료 분석 및 인터뷰 결과 비영어사용집단과 관련한 정책과 실제 집행이 매우 비참한 상태이며, 이것은 단지 소수집단의 안전뿐 아니라 사회전체의 안전을 심각하게 침해할 수 있기 때문이었다. 즉, 어떠한 언어를 사용하든지간에 텍사스에 거주하는 모든 크고 작은 언어/인구집단들의 최적의 안전 및 복지수준을 확보하기 위해 현존하는 모든 문제점을 극복하기에는 정부와 미디어의 운영방식이 이상적이지 않다고 결론지었다.

이 포럼에서는 매우 다양한 실제적인 제언을 제시하였는데, 이

제언들은 비영어사용인구집단과 관련한 다양한 위기소통정책 및 실제 정책집행에 있어서 즉각적이고 진취적인 변화를 도출하는데 큰 역할을 할 것으로 기대된다. 아래에서는 이 포럼에서 정부공무원/구조팀, 미디어, 공동체지도자들 각각에 대한 제안한 제언들을 간략하게 요약하였다.

### 1) 정부공무원/구조팀에 대한 제언

포럼참석자들은 우선 위기커뮤니케이션과 관련하여 정부공무원/구조팀들이 가장 잘 할 수 있는 것이 무엇인지 논의하였는데, 현재 텍사스주 위기관련 공무원과 구조팀들이 위기대응훈련과정 및 상황을 파악하고 커뮤니티에게 적시에 공지하는 능력은 매우 우수한 장점 중에 하나라고 판단하였다. 하지만, 이것이 공용어인 영어로만 이루어져있어 대부분의 주민들에게 전달되는데 어려움이 발생하기 때문에 이러한 영어를 사용하지 않는 인구집단의 수용을 이해하고 이들에 대한 접근성을 확보하려는 인식의 패러다임전환이 이루어져야 한다고 제언하였다. 즉, 전문적인 스페인어 통역을 고용하고, 현재 활동 중인 스페인어 통역자의 기술을 업그레이드할 뿐 아니라 이들의 통번역이 교육수준이 낮은 일반인들이 이해하기 쉽고 이들의 문화를 반영한 수준으로 진행되고 있는지 확인할 필요가 있음을 강조하였다. 그런데, 이러한 변화가 가능하려면 정부의 비영어 위기커뮤니케이션을 선택이 아니라 정식 규제로서 의무화해야만 가능하다고 지적하였다. 뿐만 아니라 비영어 인구집단에

계 위기커뮤니케이션 캠페인을 실시하기 전에는 전문가 연구를 실시하여 어떻게 위기정보가 비영어 인구집단내에서 이해되는지에 대한 정확한 파악이 필요하며 전통미디어 뿐 아니라 문자, 트위터 피드, 페이스북 포스트에서 이러한 정보들이 비영어권에서 어떻게 전파되는지에 대한 정보를 적절히 반영해야 한다고 강조하였다.

아울러, 위기대응에 있어서 이중언어 소통의 중요성도 제기되었는데, 즉, 재난시 대피요령이나, 피난장소 및 연락처 등 주요정보, 피난시 대응키트 작성법 등 위기대응에 필요한 다양한 문서들을 영어는 물론 주요 제2외국어로 동시에 작성하여 비치, 배포하는 것의 중요성을 강조하였다. 사실 미국의 몇몇 다른 주에서는 이러한 이중언어의 중요성을 이미 파악하여 관할 지역 내 주요 외국어로 모든 재난관련 문서와 커뮤니케이션을 진행하고 있는 것이 사실이다. 아래 그림에서 보는 것처럼 실제 한인들이 많이 모여살고 있는 메릴랜드주 몽고메리 카운티에서는 장애인들의 재난 대피를 돕기 위한 책자를 만들었는데, 이를 주요 외국어중 하나인 한국어로 만들어 웹사이트에도 게재하고 보급하고 있다.

화재, 홍수, 테러와 같은 비상 사태가 발생하면 수많은 시민들이 큰 난관에 부딪히게 됩니다. 신체적, 의학적, 감각 또는 인지 장애를 겪고 있는 수백만 명의 미국 국민들에게는 이러한 비상 사태가 더욱 큰 어려움으로 다가옵니다. 그러나 공공 안전을 책임지고 있는 책임자들조차도 이를 쉽게 인식하지 못하고 있을 수 있습니다. **2012년 미국 연구 조사에 따르면 메릴랜드주 몽고메리 카운티에는 약 75,848명의 장애인이 거주하고 있습니다.** 이 수치에는 요양원에 사는 사람, 그리고 일시적으로 다른 접근성 및 기능적 요구 사항이 있는 개인은 포함되어 있지 않습니다.

따라서 재난 발생 시 자기 자신과 가족을 보호하기 위해 미리 계획을 세우고 지속적으로 관련 정보를 확인해야 합니다. 몽고메리 카운티(MD) 워크북은 접근성 및 기능적 요구 사항이 있는 개인이 비상 사태에 필요한 계획을 세우고 대비할 수 있도록 제작되었습니다. 계획은 혼자서 세우지 않아야 합니다. 계획을 논의하고 비상용품 키트를 마련하는 데 가족, 친구, 비서 및 지원 연락망의 기타 구성원들이 도움을 주시기 바랍니다. 모든 사람이 볼 수 있는 공개된 장소에 계획을 게시하고 사본을 보관해 놓으십시오. 또한 계획에 참여한 모든 사람이 해당 사본을 가지고 있어야 합니다.



## 6단계 대비 과정



그림 3.9 메릴랜드주 몽고메리카운티에서 한국어를 쓰는 장애인들을 위해 발간한 위기대응 정보책자 표지

실제 재난 발생시 현장에서 정부공무원과 구조팀의 이중언어 소통능력을 높이기 위해서 포럼에서 제시한 단계별 조언은 아래와 같다. (1) 위기커뮤니케이션의 타겟이 학교, 교회, 지역공동체조직이

어야 한다, (2) 대형재난상황에서는 개인들이 위기대응커뮤니케이션에 매우 민감하게 반응하기 때문에 대중의 요구를 정확하게 판단해야 한다, (3) 위기상황에서는 비영어 사용 공동체와의 신뢰확보가 매우 중요한데, 이를 위해서는 지속적이고 즉각적인 이중언어 소통 노력이 급선무이다, (4) 재난 이전에 재난대응정보를 비영어사용 커뮤니티에게 미리 교육, 훈련하는 것이 재난당시에 개인의 책임성과 대응성을 높이는 가장 중요한 방법이다, (5) 비영어사용 집단의 회복성을 강화할 경우 이들이 재난복구의 대상뿐 아니라 주요 참여자로 기능할 수 있기 때문에 이들에 대한 관심과 노력이 필요하다.

## 2) 미디어에 대한 제언

영어와 스페인어 이중언어 뉴스전담직원을 채용해서 재난이 예보된 직전부터 재난이 마무리된 이후까지 24시간 재난방송을 이중언어로 제공해야 한다고 제언하였다. 특히 사람들이 많이 시청하는 프라임시간대에는 영어위주의 주요 방송사에서도 주요한 정보만을 간추려서 이중언어로 동시에 정보를 확산하는 노력이 필요함을 강조하였다. 뿐만 아니라 이중언어로 “날씨 교육” 프로그램을 제작할 것을 주문하였는데, 이를 통해 위기소통 이해관계자들과 전문가들을 초대해서 주요정보를 외국어로 소개하고 필요한 캠페인을 상시적으로 수행할 필요가 있음을 강조하였다. 사례를 살펴보면 한 스페인어 방송사가 학교에서 위기대응훈련 및 재난대피훈련을 주관하였고 이러한 훈련프로그램에는 교사, 학생, 행정가, 관련기관 지

도자들이 대거 참여하였다.

### 3) 학계에 대한 제언

학계를 향한 제언에는 전문적인 연구와 교육을 주문하였다. 특히 재난현장에서 이중언어로 위기대응할 수 있는 전문 인력을 많이 배출하여 이들이 공기관은 물론 사기관에서 재난발생시 비전문인력으로서도 기능할 수 있도록 하는데 학계의 역할을 강조하였다. 특히 텍사스내 전문대학이나 대학에서는 스페인어를 강조한 이중언어 위기소통과목을 늘리고 이들 수업에서 전문적인 지식이나 기술을 재난상황에서 적절히 활용할 수 있도록 훈련시키는 것이 필요함을 역설하였고, 이러한 교육커리큘럼의 개발과 수정은 지역 이해관계자들간의 긴밀한 협조와 협력을 통해 가능할 수 있음을 제시하였다. 학계에는 연구의 중요성도 강조되었는데, 즉, 비영어사용인구에게 전달되는 설득적인 위기소통에 관한 연구가 지속적으로 이루어지도록 권장하여 이러한 연구의 결과가 실제 재난현장에서 외국인, 소수인종, 언어장애인, 이민자 등 언어장벽을 경험하고 있는 재난약자에게 필요한 편익이 돌아가기 위해 필요한 지식과 정보를 생산하도록 주문하였다. 또한 비영어사용인구가 재난시 주로 어떠한 미디어를 통해 정보를 습득하며 그 공동체 내에서는 어떠한 방식으로 정보가 확산되는지에 대한 연구의 중요성도 강조하였다. 이러한 학술연구를 통해 나온 결과물은 실제 재난현장의 정책 결정자들이나 집행 인력들에게 적절하게 제공되어 텍사스내 비영

어사용인구와의 위기소통과정에서 주요 플랫폼으로 사용되어야 한다는 것도 추가로 언급되었다.

#### 4) 기타 교육계 및 사기업에 대한 제언

텍사스 지역내 초중고 학교 및 유아원 등 교육기관들은 실제 위기소통교육을 수행하기 위해 필요한 자료들을 생산하고 배포하는 역할을 담당하고 있기 때문에 이들 기관에서 이중언어로 전통적, 전자식 자료를 제작하고 배포함으로써 학생들은 물론 학부모와 지역공동체에까지 정보를 확산시키려는 노력이 필요하다고 강조되었다. 이를 위해서는 정보자료가 교육수준이 낮은 사람들도 쉽게 이해할 수 있도록 매우 단순 명확하고 일관되게 제공되어야 하며 필요한 경우 아이들도 관심을 가질 만큼 흥미있는 내용을 담고 있어야 한다고 주문하였다. 특히, 그림이나 삽화는 즉각적인 대응이 필요한 재난상황시 언어보다 더 효과적인 전달능력을 가지며, 특히 비영어사용자에게는 더욱 큰 전달력을 가질 수 있기 때문에 아라비아숫자와 그림을 최대한 많이 사용한 재미있고 단순한 정보자료를 다양하게 개발할 필요가 있다고 강조하였다. 특히 학교현장에서는 학생들이 좋아할만한 동물마스코트를 재난전문가 캐릭터로 만들어 지속적으로 홍보물에 활용함으로써 정보전달력의 효과성을 높일 필요도 있음을 언급하였다.

식품점, 월마트, 홈디포 등 기업체의 역할도 강조되었는데, 이들은 정부나 학계, 교육계에서 추진하는 다양한 이중언어 소통캠페인

행사에 파트너로 참여하여 해당 지역의 재난회복능력을 증진하는데 기여하면서 동시에 기업이미지도 높일 수 있을 것이라고 제안하였다. 실제 매일 삶에서 지역주민들과 소통하는 것은 이러한 기업체들이기 때문에 이들 매장의 매니저나 점원들에 대한 지속적인 훈련이나 교육도 매우 필요하고, 이들의 이중언어 능력도 고양할 필요가 있음을 강조하였다. 특히, 재난현장에서 매우 중요한 역할을 할 것으로 기대되는 특수한 업체, 예를 들어 “홈디포”나 “월마트”와 같이 안전관련 물품들을 많이 판매하고 있는 매장들은 재난 당시 “홈디포 안전체크리스트”나 “월마트 위기대응키트” 등을 구성하여 재난대피 및 대응상황에서 중요한 역할을 담당해야 한다고 제안하였다.

끝으로 이처럼 공동체 내에 다양한 재난관련 이해관계자들 간의 소통과 협력, 조정역할의 중요성이 강조되었다. 이러한 역할은 주 및 지방정부 재난관련 담당공무원들이 주관하되 정기적인 회의나 워크샵 등을 통해 평상시 신뢰와 네트워크를 든든히 함으로서 재난발생시 유기적으로 소통하고 공동작업 할 수 있는 토대를 마련해야 하며, 이것이 “라티노를 구하라 (Latinos a Salvo) 포럼에서 강조된 최우선 행동과제 (action plan)였다.

## 3.2 일본 재난약자 지원 사례

본 연구보고서 3장의 일본의 사례분석에서는 제도 및 용어의 설명에 대한 이해를 돕기 위해 현재 일본에서 표기하는 용어를 기준으로 설명한다. 예를 들어 자연 재난에 대해서는 "재해"라는 표현을, 대피에 대해서는 "피난"등의 용어를 그대로 사용한다. 부연 설명이 필요한 용어에 대해서는 각주 등을 통하여 설명한다.

### 3.2.1 일본의 재난약자 지원 제도 및 방재기본계획에서의 재난약자 지원

일본은 방재청에 고령자 복지과와 장애인 복지과를 마련해 모든 유형의 장애인들이 지진이나 태풍 등의 재난에 대피할 수 있도록 유형별로 '장애인 재해 매뉴얼'과 '고령자 재해 매뉴얼'을 배포하고 있다. 또한, 일반적인 재해약자에 대해서 내각부가 "피난행동 요지원자의 피난행동 지원에 관한 대책지침"을 작성하여, "재해대책 요배려자" 또는 "피난 행동 요지원자"등으로 필요한 세부 대응 지원 사항에 따라 해당자에 대한 명부 작성을 시정촌<sup>18)</sup>에 의무화하였으며 다양한 관계기관과 정보공유 등을 실시하고 있다. 일본의 재난약자에 대한 방재대책의 기본 방침은 다음과 같이 설명할 수 있다.

---

18) 우리나라의 시군읍에 해당하는 기초지자체로 기관의 장은 선출직이다.

## 가. 재해 대책 기본법의 일부 개정

2011년 동일본대지진의 교훈을 바탕으로 방재 대책에 있어서 노인, 장애인, 영유아 등의 "요배려자"에 대한 대응은 더욱 중요해지고 있다. 동일본대지진을 통해 일본 정부는 2012년도<sup>19)</sup>에 노인과 장애인 등의 다양한 주체의 참여를 촉진하고 지역 방재 계획에 다양한 의견을 반영 할 수 있도록 "지방방재회의"의 참여 위원으로 자주 방재 조직 및 전문가를 추가할 수 있는 "재해대책기본법의 일부를 개정하는 법률"을 제정하여 재해대책기본법을 개정하였다.

또한 "재해대책기본법의 일부를 개정하는 법률"제정에 남겨진 과제와 "방재대책 추진검토회 최종 보고서(2012년 7월 31일)" 등을 통해서 지자체인 시정촌에게 요배려자 중 재해시 피난 행동에 특별한 도움이 필요한 사람에 대한 명단 작성을 의무화하는 한편, 요배려자가 체재하는 피난소에 적합한 기준을 마련하는 등의 추가적인 법률 개정을 실시하였다 (재해대책기본법 등의 일부를 개정하는 법률).

## 나. 요배려자 대책 등의 추진

---

19) 행정기관이나 기업체 등에서 사용하고 있는 일본의 년도는 매년 4월1일부터 3월31일까지이다. 예를 들어 2012년도는 2012년 4월1일부터 2013년 3월31일까지 이다.

2013년 6월의 "재해 대책 기본법"의 개정을 통해 피난행동 요지원자 명부의 작성 및 활용에 관한 구체적인 절차 등을 담은 "피난행동 요지원자의 피난행동 지원에 관한 대응 지침"을 2013년 8월에 책정 및 공표하였다.

동법 개정에서는 피난소의 생활환경 정비 등에 관한 노력 의무규정이 마련되어 피난소 운영에 있어 고령자를 포함한 피난자 지원에 관해 유의해야 할 점 등을 담은 "피난소에서의 양호한 생활환경 확보를 위한 대책 지침"을 책정 및 공표하였다. 2015년도에는 시정촌의 대응을 촉진하기 위해 피난소 및 복지피난소 지정의 추진, 피난소 화장실 개선, 요배려자 지원 체제 구축 등에 관련된 과제에 대해 전문가 검토회의를 개최하여 폭넓게 검토했다.

시정촌이 요배려자에게 필요한 피난소, 피난경로 등의 정비를 적극적으로 계획적으로 실시하도록 방재기반 정비 사업 등으로 지원하고 지방채의 원리상환금의 일부에 대해 교부세를 지급하고 있다. 또한 지역 방재계획에 사회복지 시설 등 요배려자의 피난처가 되는 공공시설 중 내진화 보수가 필요한 시설에 대해 "공공시설 등 내진화 사업" 등을 통해 지원하고 지방채 원리 상환금 일부에 대해 교부세를 지원한다.

방재 기반 정비 사업의 하나로 "재해시 요원호자 긴급 통보 시스템"의 보급에 노력하며 요배려자 입소 시설에 대한 피난 대책 강화 등의 방화 관리 충실을 위해 소방기관과 협조한다. 지역이나 기업 등의 각종 방재 훈련 시 요배려자 중심의 피난 유도 훈련을 실시하고 방재 의식 고양을 도모한다.

각 도도부현 경찰에서는 장애인 시설 등의 순찰, 홍보지 배포,

FAX 네트워크<sup>20)</sup>의 활용 등을 통한 장애인의 방재에 관한 지식의 보급 및 장애인에 대한 지원 체제의 정비 촉진에 힘쓰고 있다. 재난 시에는 건물 붕괴, 도로 파손 등의 교통 혼잡이 예상되기 때문에 교통표지, 교통 정보판 등의 정비를 추진하여 재난시 장애가 있는 사람 등을 돕기 위한 긴급 통행 차량 등의 통행을 확보함과 동시에 정전에 따른 신호기 기능 정지에 대비하여 신호등 전원 부가 장치의 정비를 추진하고 재해약자의 안전한 피난을 확보하도록 한다.

## 다. 요배려자 관련시설 등에 대한 대책

요배려자 대책을 추진하기 위해서는 먼저 지역 커뮤니티의 요배려자 상황을 정확하게 파악하여 사회 복지 시설 등 요배려자가 거주하는 시설의 대책을 추진하기 위한 정보 제공 등이 필요하다.

또한 내각부의 "피난 행동 요지원자의 피난 행동 지원에 관한 대책 지침(2013년)" 및 "피난 권고 등의 판단·전달 매뉴얼 작성 가이드라인(2014년)"을 참고로 요배려자 및 관련 시설에 대한 방재 정보 전달 체계를 정비하고 시설 이용자 등의 피난 구조·안부 확인 등의 경계 피난 체제의 구체화를 촉진함과 동시에 피해 발생시 신속히 방재 관계 기관에 통보할 수 있는 체제 정비 및 이용자의 생

---

20) 파출소 등에 설치된 FAX과 장애인 단체, 장애인 가정 등에 대해 FAX를 이용한 정보 교환을 실시하고 있다. 일본의 경우, 최근에는 인터넷 보급으로 인하여 FAX사용이 줄어들고 있으나 2016년4월에 발표한 소비동향조사에 따르면 2인 이상의 세대 56%가 FAX를 보유하고 있다.

활 보장 체제 정비를 촉진해야 한다. 동시에 요배려자 시설 직원, 소방단, 자주 방재 조직 등이 중심이 되어 지역의 상황에 적합한 지원 체제를 형성하는 것이 필요하다.

요배려자 이용 시설에 대한 토사 재해 대책으로는 사회 복지 시설 등을 보전하기 위해 토사 재해 방지 시설의 정비를 제4차 사회 자본정비 중점계획에 따라 중점적으로 실시함과 동시에 극심한 수해·토사 재해 피해를 입은 경우, 재해 재발 방지 대책을 실시한다. 토사재해방지법<sup>21)</sup>에 근거하여 시정촌의 지역방재계획에 토사 재해 경계 구역 내의 요배려자 이용시설의 명칭 및 위치를 지정하는 것과 더불어 "토사 재해 방지대책 기본 지침" 및 "토사 재해 경계 피난 가이드라인"을 통해 시정촌의 경계 피난 체제의 충실 및 강화를 위해 지원하고 있다. 방재 훈련에 있어서는 해저드맵을 활용한 실천적인 피난 훈련을 중점적으로 실시하고 있다.

특별 경계 구역 내에 요배려자 이용시설의 건축 개발 허가제를 통해 안전 확보를 위한 토사재해방지법에 근거한 기초 조사 및 구역 지정을 촉진하고 있다.

수해에 있어서는 2013년의 수방법의 개정에 따른 시정촌의 지역방재계획안에 침수 상정 구역의 요배려자 이용시설 소유자 및 관리자에게 홍수 예보 등의 전달 방법 및 피난 확보 계획의 작성 등을 의무화하였다.

또한 재해시의 지방자치단체인 도도부현 및 시정촌의 역할에 대해서는 다음과 같다(<표 3.4>).

---

21) 토사 재해 경계구역 등에 대한 토사 재해 방지 대책의 추진에 관한 법률

표 3.4 지역 방재 계획에 있어서의 시정촌 및 현의 역할

	시정촌	현
요배려자 지원에 관련한 역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 피난 행동 요지원자의 안부확인, 피난 유도</li> <li>◆ 피난 행동 요지원자의 피난 지원</li> <li>◆ 피난소, 자택 등의 복지 니즈 파악 및 복지 인원의 확보</li> <li>◆ 복지 피난소의 설치</li> <li>◆ 복지 서비스의 지속 지원</li> <li>◆ 현에 대한 광역적인 지원 요청</li> <li>◆ 외국인에 대한 정보 제공 및 수집</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 정보 수집 및 지원 체제의 정비</li> <li>◆ 광역적인 조정 및 시정촌 지원</li> <li>◆ 다언어 정보 발신</li> </ul>

### 3.2.2 유니버설 디자인 및 배리어 프리

#### 가. 유니버설 디자인의 개념 (보편적 설계)

유니버설 디자인은 문화/언어/국적의 차이, 남녀노소의 차이, 장애/능력에 상관없이 모든 사람이 시설/제품/환경/정보/서비스 등을 편하고 안전하게 이용할 수 있도록 설계하는 것을 의미한다. 공평한 사용, 사용상의 융통성, 간단하고 직관적인 사용, 정보 이용의 용이성, 오류에 대한 포용력, 적은 물리적 노력, 접근과 사용을 위한 충분한 공간 등의 7대 원칙을 갖는다.

일본에서는 제품 이용 뿐만 아니라, 도로 및 공공 건축물 등의 사회 자본에 유니버설 디자인의 개념을 도입하여 급격한 고령 인구의 증가를 고려하여 재난약자인 노인 및 장애인을 배려하는 정책을 추진하고 있다. 시즈오카 현에서는 부지사를 본부장으로 각부 국장으로 구성된 시즈오카 유니버설 디자인 추진 본부를 설치하여 활동하고 있다.

구체적인 사례로 건물 (공공시설 및 주택 등), 도시 공간(도로, 공원 등), 공공 교통(전차, 버스, 택시) 분야에 있어서, 자동문, 패밀리카, 단차가 없는 욕실, 알기 쉬운 안내판, 저상 버스, 높이가 다른 발권기 등으로 안전 취약 계층의 자유로운 행동이 가능한 생활 편의를 제공하고 있다<sup>22)</sup>.



**그림 3.10 시즈오카현 공영아파트의 유니버설 디자인 도입 사례<sup>23)</sup> ( 복도에 손잡이 설치 , 휠체어 대응 화장실 )**

22) [http://www.pref.shizuoka.jp/ud/about/ud\\_town/index.html](http://www.pref.shizuoka.jp/ud/about/ud_town/index.html)

23) [http://www.pref.shizuoka.jp/ud/about/ud\\_town/index.html](http://www.pref.shizuoka.jp/ud/about/ud_town/index.html)

## 나. 교통 배리어프리법<sup>24)</sup>

고령자, 장애인 등의 재난취약계층이 공공교통기관 이용 시 편리성/안전성의 향상을 촉진하기 위해 설립된 법률(고령자, 장애인 등의 공공교통기관을 이용한 이동의 원활화의 촉진에 관한 법률(법률 제68호, 2007년 5월)로, 철도역 등의 여객 시설 및 차량에 대해서 공공 교통 사업자에 의한 배리어프리화를 추진한다. 철도역 등의 여객 시설을 중심으로 한 일정의 지구에 대해서, 시정촌이 작성하는 기본 구상에 의거하여 여객시설, 주변 도로, 역 앞 광장 등의 배리어프리를 중점적 및 일체적으로 추진한다.

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

---

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

## 다. 하트 빌딩법(특정 건축물 및 특별 특정 건축물)

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

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

이용 원활화 기준의 개요를 보면, ① 복도 등에 대해서는 미끄럼 방지 처리, ② 계단 또는 경사면의 상단에 접하는 부분에 대해서 블록 블록 등으로 포장하며, ③ 계단에 대해서는 손잡이를 설치, 발로 밟는 면과 다른 부분에 대해 명도의 차를 확보해야 하며, ④ 화장실에 대해서는 휠체어 사용자 화장실을 1개 이상 설치하여, 남자용 소변기 중 한 개 이상을 바닥 설치식으로 확보해야 한다. ⑤ 주차장에 대해서는 휠체어 사용자용 주차시설을 1개소 이상 설치 및 표시해야 한다. 이외에도 이용 원활화 경로 및 안내 설비까지의 경로, 증축 등에 관한 적용 범위 등의 기준을 정하고 있다.

## 라. 전국사회복지협의회, 민생위원, 아동위원

사회복지법인 전국사회복지협의회는 사회복지법에 따라 각 시정촌, 도도부현, 지정도시에 설치 및 운영되고 있는 사회복지협의회의 전국 중앙 조직으로 각 지역의 사회복지협의회와의 네트워크를 통해 복지 서비스 이용자 및 사회복지관계자와 연락 조정, 활동 지원, 제도 개선 등을 실시하고 있는 민간단체이다. 고령자 및 장애인 등 사회적 약자 계층에 대한 지원을 시정촌 단위의 조직에서 중점적으로 실시한다. 2011년의 동일본대지진을 계기로 사회복지협의회, 사회복지법인/복지시설, 민생위원/아동위원 등의 단체 간의 대규모 재난시의 전국 규모의 연계 및 협력에 대한 기본적인 생각 및 공통인식을 담은 "대규모 재해대책 기본방침"을 2013년 3월에 책정하였다.

"대규모 재해대책 기본방침"에서는 동일본대지진에서의 다수의 관련 기관과의 연계 및 다양한 니즈 대응에 있어서의 문제점 및 초기 대응 한계를 인식하여 효율적인 지원 및 대응 활동이 이루어질 수 있도록 지원 활동 시기(재해 발생 직후 초기 대응부터 피난소의 종료까지), 연계에 의한 활동 영역, 역할, 협력체계 구축 등을 정의하고 있다.

사회복지협의회는 특히 대규모 재난이 발생하면 지역의 재해자원봉사센터를 개설 및 운영하여 자원봉사자의 접수 및 조정, 업무매칭, 피해지역의 지원 니즈 파악 및 정리, 행정에 대한 지원 요청

등 초기의 종합적인 피해자 지원을 실시한다.

2011년 동일본대지진에서는 전국에 약 200개의 재해자원봉사센터를 개설하였고 약150만 명의 자원봉사자 활동을 지원하였다. 또한 생활지원상담원 파견을 통한 생활지원, 상담활동 지원 및 지속적인 배치를 통해 실태파악 및 과제 정리를 실시하였다. 또한, 동일본대지진, 구마모토 지진 등의 대규모 재난의 경우 저소득자 등을 대상으로 생활복지 자금 대여 사업을 실시하고 있다.



그림 3.11 2016년 4월 구마모토 지진 마시키쵸의  
재해자원봉사센터<sup>25)</sup>

---

25) 촬영: Yahoo! Japan 기타규슈 편집실

<http://yahoojapanpr.tumblr.com/post/145901849182/kumamotoearthquake>

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

전국의 민생위원 및 아동위원에 의한 주민 상담 및 지원 건수로는 2015년 기준으로 방문/연락 상담만으로 연간 약 3,717만회에 이른다. 평소의 상담, 지원뿐 만 아니라 대규모재난 발생 시에는 고령자, 장애인, 유아 등의 재해약자에 대한 대피활동 및 생활 지원을 최전선에서 실시하고 주민과 행정기관 사이를 이어주는 중요한 인적자원이다.

동일본대지진에서 민생위원/아동위원은 지역의 요원호자의 피난 지원, 복지 입소시설에서는 고령자, 장애인, 아동 등 이용자의 안전 확보, 그리고 보육원에서는 보호자가 데리러 올 때까지 아이들을 보호하는 등 각각의 전문성, 관계성에 맞추어 주민 및 이용자의 생명을 지키는 역할을 수행하였을 뿐만 아니라 긴박한 피난 활동을 돕다가 다수의 민생위원/아동위원 또한 사망하였다.



그림 3.12 민생위원/아동위원의 활동<sup>26)</sup>  
 ( 좌: 어린이 안전을 위한 아동위원 활동,  
 우: 재해시 요원호자의 피난 지원 태세 워크숍 )



( 좌: 민생위원의 고령자 세대 방문,  
 우: 고령자, 육아가정의 지역 교류 살롱 )

26) 전국 민생위원 아동위원 연합회, 민생위원/아동위원의 활동예,  
[http://www2.shakyo.or.jp/zenminjiren/minsei\\_zidou\\_activity/activity.html](http://www2.shakyo.or.jp/zenminjiren/minsei_zidou_activity/activity.html)

## 마. 일본의 시정촌 레벨의 요배려자에 대한 지원 제도<sup>27)</sup>

고령자, 장애인, 임산부 등 피난 및 피난소 생활시 복지적인 지원이 필요한 사람을 "재해시 요배려자"라고 정의한다. 재해가 발생하여 부상으로 거동이 불편해지고, 안경을 잃어버려 보이지 않는 등의 누구나 재해시 요배려자가 될 수 있다. 시정촌에서는 다음과 같은 요배려자 지원 제도를 실시하고 있다.

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

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

○ 개별 피난 계획의 작성: "개별피난계획"은 시정촌이 요배려자 각 사람에 대해 재해 시 피난에 대한 주의점 및 피난소 생활에 필

---

27) 京都府、災害時要配慮者避難支援ガイドブック、2014年3月

요한 의약품 등의 지원을 기재한 계획서를 말한다.

### 3.2.3 대규모 재난에서의 일본의 재난약자 및 지원 사례

#### 가. 1995년 한신아와지 대지진의 재난약자 및 지원 사례

1995년 1월 17일 효고현 아와지 섬 북쪽을 진원(Mj 7.3, Mw 6.9)으로 하는 일본의 대도시 중 하나인 고베지역을 중심으로 발생한 한신/아와지 대지진(阪神·淡路大震災)은 6,435여명의 사망자와 약 10조 엔의 경제적 피해를 일으킨 저빈도 대규모 지진 재해이다. 일본에서는 처음으로 도시지역을 진원으로 발생한 대지진으로 일본 기상청 진도계급에 진도7<sup>28)</sup>을 도입한 이래로 처음으로 진도 7(우리나라 진도의 10~11에 해당)을 기록한 지진이며 2011년 동일본대지진이 발생하기까지 일본 패전 후 발생한 자연재해로는 가장 큰 재난이다. 1923년 가나가와현을 중심으로 발생한 관동대지진은 목조 주택의 화재로 인한 사망자가 약 10만 명이었고 2011년의 동일본대지진은 쓰나미로 인한 수몰희생자가 1만 5천 명인 것에 대해 한신아와지 대지진은 겨울 이른 아침에 발생한 영향으로 인해 6천 명 이상이 주택 붕괴(자택)로 인한 압사 등으로 사망하였다. 특히 고베시의 나가타구에서는 목조 주택의 밀집지역에서는 7,000동 가까운 건물이 화재로 소실되었다.

---

28) 우리나라는 2000년까지는 일본의 진도 등급(10등급)을 사용하였으나 2001년부터 수정 메르칼리 진도 등급(12 등급)을 사용하고 있다. 일본의 진도 7은 우리의 10에서 11에 해당한다.



그림 3.13 1995년 한신아와지 대지진으로 인한 도로 피해<sup>29)</sup>

도로, 철도, 전기, 수도, 가스, 전화 등 전반적인 라이프 라인이 광범위하게 단절, 정전, 단수가 이루어져 도시형 재해, 지진 대책에서의 라이프라인 조기 복구, 건축 공법, 가설 주택, 이재민 인정, 재해약자 지원 등 지금의 일본 방재 계획 및 대책의 근본적인 방향 전환의 계기가 되었다.

효고현의 342개의 병원 중 13개의 병원이 붕괴 및 화재 소실되었다. 2,926개의 진료소(병원 포함) 중 522개가 붕괴 및 화재 소실되었으며 정전, 단수 등의 인프라 정지에 따른 진료정지가 전체의 반 정도인 973개소에 이르렀다. 고베시내의 재해의료기관 3개 중 서부 시민병원(붕괴) 및 중앙 시민병원(고립)이 기능을 상실했으며 대형병원 등은 부상자로 넘쳐났다. 병원에서는 경도의 환자에 대해서는 당일 중의 조기퇴원 또는 다른 병원으로 이동시키는 등의 대응을 하였지만 병실이 부족하여 로비 및 대기실 등을 병실로 사용

29) 사진제공 : 고베시, 한신아와지대지진 1.17의 기록, <http://kobe117shinsai.jp/>

하였다. 또한 환자에 비해 의사가 절대적으로 부족하여 기다리는 중에 사망하는 사례도 있었다. 이 같은 사례는 후에 환자의 경중에 따라 치료 우선순위를 결정하여 선별하는 토리아지의 중요성을 인식하는 계기가 되었다.



그림 3.14 1995년 한신아와지 대지진으로 인한 고베시립 서부 시민병원 피해<sup>30)</sup>

민간 기업의 지원으로는 대형 슈퍼마켓 체인 다이에가 건물이 반파된 상태에도 파격적인 가격(빵, 삼각김밥 10엔)으로 시민을 위해 영업을 재개하였다. 세븐일레븐 재팬은 고베시에 점포가 없음에도 불구하고 지진발생 3시간 만에 구호물자 및 식료(도시락, 삼각김밥 등 6,000명분) 등 헬기로 공수하여 무료로 시민에게 제공하였다. 생협(생활협동조합COOP고베)은 재해발생시 식재료 등을 방출하는 계약에 따라 식재료를 배급하였다. 게임회사인 닌텐도는 겐보

30) 사진제공 : 고베시, 한신아와지대지진 1. 17의 기록, <http://kobe117shinsai.jp/>

이 5,000대, 트럼프 3,000개, 게임회사 세가는 리코더 20,000개를 피해지역의 어린이에게 제공하였다.

기업이외의 단체 및 조직의 지원으로는 구세군, 일반 종교 단체 뿐만아니라 신홍종교, 야쿠자 조직까지 식재료, 음료수의 제공, 화장실, 목욕탕, 대피장소의 제공 등 적극적으로 지원하였다.

피해자 지원을 위한 자원봉사자는 하루 평균 2만 명, 3개월간 총 117만 명에 이르렀고 피해지역에서의 자원봉사자 활동의 중요성에 대한 국민의 의식이 비약적으로 높아져 일본에서는 1995년을 "자원봉사자 활동의 원년"이라고도 한다. 내각부에서는 매년 1월 17일을 방재와 자원봉사자의 날로 정했다. 또한 피해자에 대한 심적 케어 뿐 만 아니라 자원봉사자의 심적 케어도 중요하다는 사실이 처음으로 인식된 재해이기도 하다.

한신아와지 대지진으로 인해 동경도는 소방구조기동부대(하이퍼레스큐)를, 요코하마시는 특별고도구조부대를 창설하였고, 전국 체제로는 소방무선에 대한 전국 공통과의 증파, 긴급소방원조대(소방), 광역긴급원조대(경찰)가 정비되었다. 또한 후생노동성에서는 재해파견의료팀(DMAT: Disaster Medical Assistance Team)이 발족되었다. 전국의 도도부현(우리의 광역자치단체 레벨)마다 재해거점 병원이 설치 및 정비되었다.

한신아와지 대지진의 희생자 반 이상이 고령자로 재해시의 약자 보호의 중요성이 지적되었다. 또한 그 전까지는 재해약자에 대한 개념이 대피 행동에 있어서의 특별한 니즈(핸디캡)를 필요로 하는 사람으로 정의(林春男, 1996)된 것에 대해 한신아와지 대지진에서는 피난 이후의 피난소 생활 및 주거, 생계의 재건에 있어서도 재해약

자만의 특별한 니즈가 필요하다는 것이 새롭게 인식되었다(菅磨志保, 2001).

난방설비가 없는 피난소에서는 수많은 고령자가 추위와 영양부족으로 폐렴에 걸려 쓰러졌다. 또한 요양사의 부족 및 집단생활의 어려움으로 피난소에서 반파된 자택으로 돌아가 피난생활을 한 심신 장애인도 적지 않았다. 시청각장애인 및 외국인에게는 배식 안내, 이재민 증명서, 가설주택 입거 등의 재해관련 정보가 잘 전달되지 않았다.

더욱이 피난소에서 주거 및 생계를 재건해 나가는 복구/부흥 단계에서도 연금 생활하는 고령자 등 많은 저소득자가 자력 재건이 어려워 가설주택에서 나가지 못하고 생활하는 계속되었다. 또한 장애인이 일하는 기존의 많은 소규모 작업장 등은 저렴한 월세의 노후주택이 많았기 때문에 지진으로 대다수가 붕괴되어 폐쇄된 상황이었다. 이처럼 경제적인 약자는 재해 발생 시 피해를 받기 쉬운 구조라는 것이 사회적으로 지적되었다.



그림 3.15 한신아와지 대지진 피난소의 고령자를 순회 진찰하는 의사<sup>31)</sup>

가설주택 공급을 위한 주택재건 정책에 따라 대피소의 가혹한 생활환경에서 약자를 보호하기 위한 목적으로 먼저 요원호자(고령자, 장애인 등)를 대상으로 가설주택의 공급이 실시되었지만 공급된 주택의 대부분이 피해를 입은 시가지에서 교통이 불편한 교외에 위치해 있었고, 아직 배리어프리 등의 요원호자를 위한 사양이 아니었기에 생활 유지에 대한 요원호자의 여러 가지 지원 수요가 분출하였다. 최악의 상황에서 가설 주택에서의 생활환경이 그대로 고독사에 이르는 원인이 되는 등, 재해 발생으로 인해 구조적으로 발생하는 재해관련사망 약자의 개념이 생겼다. 한신아와지 대지진은 이처럼 장기화된 대피소 생활 및 부흥, 생활 재건에 이르는 과정에서 지금까지와 전혀 다른 재해약자상을 새롭게 인식하게 되는 기회가 되었다.

재해약자에 대한 대응으로 복지담당직원이 사체 대응 등의 지진 재해 대응 업무에 쫓겨 재택고령자등의 안부확인조차 곤란하였다. 이에 따라 효고현에서는 피해 시군에 대해서 "요원호자 생활 상황 파악 작전"을 실시하도록 하였고 3월말까지 2,875건의 요대응자가 파악되었다.

자택, 피난소의 피난 생활로 인해 허약해진 고령자에 대해서 긴급 입원 및 단기입원에 대한 정원초과 및 사무수속 간략화를 통해 노인복지시설 등에 요양할 수 있게 하였다. 3월 시점으로 긴급 입

---

31)神戸新聞NEXT, 絶たれた命 関連死を追う (1) 遺族の思い 今も続く無念の死, 1995年2月7日、神戸市兵庫区水木通、水木小学校  
<https://www.kobe-np.co.jp/rentoku/sinsai/20/rensai/201409/0007338631.shtml>

원한 고령자의 30%가 요양을 희망하여 정원 10% 초과를 한도로 정원 외 조치를 허가하였다.

고령자 중에는 만성질환의 악화, 스트레스, 생활환경의 악화로 인한 질환 증가(위궤양 등의 스트레스성 병, 심혈관계 질환, 고혈압, 폐렴 등의 호흡기 감염증)가 발생하였다. 이러한 원인의 사망에 대해서 재해관련사망으로 처리하였다.

외국인은 정보 수집, 피난소 생활, 고액 의료비 부담 등의 여러 방면에서의 어려움이 많았다. 이에 따라 불법노동자에 대해 특례조치, 외국어 정보지 발행, 외국어 생활 상담, 외국인 지원 자원봉사자 등으로 대응하였다. 재해 전부터 거주가 확인된 외국인에게는 이재민 증명서가 발행되었지만 관광비자 등의 불법체류자, 체류기간초과 외국인은 해당되지 않았다. 그래서 불법 외국인 노동자에 대한 배려로 경찰의 외국인 상담창구에서는 신분증명을 필요로 하지 않았고, 귀국희망자에 대해서는 영사관을 통해서 합법적인 출국이 될 수 있도록 하였다. 외국인 단체 및 외국인 학교는 국적, 민족에 관계없이 피해자 지원을 실시하였다. 그러나 일부 피난소에서는 외국인에 대한 차별 및 폭력사건이 일어났다.

시각 장애인에 대해서는 시가지의 변화, 익숙하지 않은 피난소, 가설 주택 등의 인지 지도의 재구축이 필요해 이동에 어려움이 생겼다. 또한 피난소내의 상세한 정보는 주로 벽보 등이어서 시각장애인은 정보 수집에 있어서 많은 어려움이 있었다. 따라서 수화통역방송, 문자방송, 수화통역의 배치, 팩스에 의한 정보 제공이 이루어졌다. 시각 장애인의 대부분은 피난소 아닌 친구, 친척집에 피난하였다고 한다.

휠체어 이용자는 피난 자체가 어려웠으며 피난소로 사용된 학교 등은 아직 계단 및 단차가 많았고 간이 화장실은 공간이 좁아서 이용에 어려움이 많았다.

정신장애인, 지적장애인은 급격한 환경 변화에 적응이 쉽지 않아서 정신과 구호소 설치 등으로 대응하였다. 1월 22일부터 피해지의 보건소에 10개의 정신과 구호소가 개설되어 야간대응창구 설치 및 야간 왕진팀의 배치가 이루어졌다. 정신과 구호소는 3월말까지 설치되었으나 지역에 따라 연장된 곳도 있다.

1월 22일 효고현 복지센터에 장애인시설 및 단체 등으로 구성된 "장애인 지원센터"가 개설되어 양호시설 피해상황의 방문조사, 피난소 방문, 지역 전수 조사 활동, 전화상담 등을 통해 장애인 니즈를 파악하였다.

사회복지시설에 대해서는 전반적으로 건물 피해가 비교적 경미하고, 재해시의 요원호자의 보호, 복지활동 거점으로서 활용이 유효하다는 것이 입증되었다. 모든 보육원은 휴원 상태가 되었고 피난소로써 대응, 긴급 입소, 가설 및 임시 보육실의 설치 등의 대응이 실시되었다.

보호 및 지원이 필요한 재해 고아를 찾기 위해 지원 그룹은 많은 시간을 필요로 하였다. 피해지역 아동의 일시 보육이 이루어졌지만 실제적으로 조정이 잘되지 않았다. 신장 투석 환자는 투석이 가능한 의료기관을 찾는데 어려움이 많았다.

#### **나. 2011년 동일본대지진의 재난약자 및 지원 사례**

2011년 3월 11일 일본 동북 지방에서 발생한 동일본 대지진은 세계지진사의 4번째 규모이며 일본 관측 사상 최대 규모(Mw 9.0)의 지진과 초대형 쓰나미가 발생한 저빈도 대규모 재난이다. 특히 대규모 쓰나미로 인해 전원 공급이 중단된 후쿠시마 제1원자력 발전소 가동 중지로 방사능 누출 사고가 발생하여 복합재난으로 발달하였다. 동일본 대지진으로 인한 재난피해는 2016년 3월 현재까지 사망자와 실종자가 2만여 명, 피난 주민이 55만 명에 이르며, 약 17만 명이상의 주민이 현재도 피난 중에 있다. 사망자 중 약 3천명이 재해 발생 후의 2차적인 원인(정신적인 상실감으로 인한 자살, 고독사 등)으로 사망한 지진관련사망이며 지금도 늘어나고 있다. 재산피해는 일본 정부 추산으로 최소 160조 엔에서 최대 250조 엔으로 자연재해에 의한 인류 사상 최대의 경제적 손실을 기록하였다.



그림 3.16 쓰나미로 인해 집터만 남은 일본 동북지역 나토리시 유리아게 거주지역<sup>32)</sup>

2011년 동일본 대지진의 사망자 63.8%가 60대 이상의 장·노년층이며, 지진이 발생한 이와테·미야기·후쿠시마 등 3현의 장애인 사망의 비중이 비장애인 주민 사망 보다 약 2배 높다. 특히 고령자가 가장 큰 피해를 입었다. 지진/쓰나미로 인한 사망자의 2/3이 피해 지역 인구의 약 30%를 차지하는 고령자(60세 이상)였다. 체력 및 거동이 불편하여 쓰나미가 오기 전에 높은 곳으로 대피가 어려웠을 거라고 예상된다.

또한 727명의 어린이 및 청소년(0~19세)이 사망하였다. 또한 2011년 10월 31일 시점으로 1,327명의 어린이가 부모의 한 쪽을, 240명이 부모 모두를 잃었다. 그중 160명은 친척이 맡아 키우고 있다. 키다리아저씨 육영회(고아를 위한 장학금지원조직)가 실시한 조사에서는 모자가정을 중심으로 피해 아동이 있는 세대가 경제적으로도 빈곤한 상황임이 나타났다. 구체적으로는 세대주가 상근인 세대가 전체의 45%, 실업 또는 구직중인 세대가 30%에 비하여 모자가정의 경우 상근직이 24%, 실업 및 구직중인 세대가 47%였다.

임산부 및 유아를 가진 여성에 대한 지원은 피난소에서 생활하면서 수유를 할때 프라이버시 확보가 어려워 추운 날씨에도 불구하고 실외에서 수유를 하거나 모유 수유를 단념한 사례가 발생하였다. 일부에서는 임산부와 수유 중인 여성에게 피해 지역외의 산부인과(의원, 병원)에서 무상으로 피난소를 제공하는 경우도 있었다. 하지만 많은 임산부가 지역사회로부터 배제되는 것을 염려하여

---

32) 출처: 2012년 11월, 저자 촬영

갈 수 없었다는 보고가 있다. 일본 프라이마리 케어 연합학회에서는 임산부 등을 지원하기 위해 피해지역에 산부인과 의사를 파견하였다.

동일본 대지진 이후 무료 어린이 전화 상담 서비스가 발생 전보다 4배나 증가하였다. 일본 정부는 피해지역의 모든 공립학교에 1,300명의 카운슬러를 파견할 계획을 수립하고 재해 고아의 입양가정에 대한 지원으로서 입양 어린이의 친구, 고향과의 연락을 유지할 수 있도록 장려하고 있다. 또한 정부 및 키다리아저씨 육영회, 어린이 미래기금 등 각종단체가 동일본대재해 장학금 등 경제적 지원을 실시하고 있다.

후쿠시마 원자력 사고로 후쿠시마현의 어린이들의 바깥 활동이 1일 13분으로 줄어들었다. 이로 인한 스트레스를 해소시키기 위해 일본 정부는 "리프레시캠프"를 개최하였고 6,000명의 어린이가 참가하였다.

2008년 후생노동성은 특별한 개호서비스가 필요한 피난자를 위한 복지피난소를 재해 발생 후 7일 이내 개설할 것을 가이드라인으로 제시하였다. 그러나 동일본 대지진에서는 복지피난소를 설치한 지자체는 전체의 20%에 지나지 않았다. 장애인은 대피소에 들어가는 것에 어려움이 많았고 적절한 보호를 받지 못해 장애인 및 자폐증 환자가 피난소에서 나오는 사례가 보고되었다.

지자체의 고령자 니즈에 대한 준비가 충분하지 못하여 치매 노인 및 치매 가족의 피난에는 어려움이 많았다. 장기요양시설에서는 정기적인 피난훈련이 실시되었지만 지자체에서는 치매 환자에 대한 한정된 지식으로 지원에 대한 준비가 충분치 못하였다. 또한 피

난소 및 가설주택에서는 고령자의 수용도 문제가 되었으며 유동식 및 성인기저귀를 필요로 하는 일부 노인의 니즈에 대응하지 못하였다. 고령자의 경우 이웃과 가족과 떨어져 생활하게 되면 외부에 나가지 않는 경향이 있어 가설 주택에서 생활하는 고령자는 사회적 네트워크로부터 단절된다.

대지진으로 피해 지역의 1,165개의 노인요양시설 중 52 곳이 피해를 입었고 173명의 직원이 사망하여 인력 확보가 곤란해졌다. 2012년 4월 후생노동성은 각 지자체에 노인요양시설의 고령자 대피에 대한 준비 및 피해지역의 요양 담당자 파견, 재택요양을 필요로 하는 고령자 대피에 대한 지원 태세를 정비하여 대규모 재해에 준비할 수 있도록 요청하였다.

노인요양시설 중에는 처음부터 피난소 기능을 염두에 두고 계획된 시설도 있어서 장애를 가진 사람들을 배려한 주방, 욕실, 침실, 거실 등이 갖추어진 곳도 있었다. 동일본대지진에서 대규모 요양시설이 전력 및 수도의 단절로 기능을 잃는 가운데 소규모(20명 수용)의 시설에서는 지역 주민 100명 이상에게 기본적인 서비스를 제공할 수 있었다.

재해약자의 부담 경감을 위해 후생노동성은 장기요양에 대한 국민건강보험료의 징수를 일시적으로 유보하였다. 또한 청구 수속을 간편화하여 피해자가 건강보험증 제시가 없어도 진료를 받을 수 있게 하였고 보험료 역시 경감 또는 면제시켜주었다.

#### **다. 2016년 구마모토지진에 대한 재난약자 지원 및 제도 사례**

2016년 4월 16일 구마모토현 구마모토지역에서 발생한 규모 7.3의 구마모토지진은 전진과 본진의 구분이 모호해진 동일본 대지진 이후로 처음으로 진도 7을 기록한 대지진이다. 지진의 규모가 크지 않았지만 내륙에서 발생한 직하형 지진의 얇은 진원으로 인해 피해가 컸다. 지진 피해로는 48명의 사망자가 발생하였고 현 내 대피자만 11만 명을 넘었고, 라이프라인의 피해는 6만 2,700세대의 정전 및 약 24만 세대의 단수가 발생하였다. 우리나라에도 부산과 경상남도 지역에서 흔들림이 관측되어 부산소방안전본부에 2천 건 이상의 피해 신고가 접수되었다.<sup>33)</sup>

지진 발생 반 년 후인 2016년 9월 14일 현재, 응급가설주택 4,266동이 착공되었고 임대 가설주택 또한 9,385동이 제공되었지만, 11개의 피난소에서 213명의 주민이 피난 생활을 하고 있다.



그림 3.17 구마모토 지진으로 큰 피해를 입은 마시키쵸<sup>34)</sup>

33) 부산일보, "일본 구마모토현 지진에 한국도 출렁, 부산도 안전지대 아니다." , 2016년 4월16일



그림 3.18 골판지로 파티션을 만든 구마모토 지진의 피난소<sup>35)</sup>

구마모토 지진으로 인한 사회복지법인 및 복지시설관계의 피해로는 3,354의 고령자 관계시설 중 750개 시설, 762개의 장애인복지시설 중 267개 시설, 1,443의 보육원 중 508개 시설 피해(5월 16일에 전체 보육원 개원)와 14개의 아동요양시설 및 구호시설 등에 피해가 발생하였다.<sup>36)</sup>

전국사회복지협의회에서는 4월 18일부터 9월 1일까지 “2016년 구마모토지진 복지대책본부”를 설치하였고 도도부현/지정도시 등의 사회복지협의회를 통해서 피해지역 지원활동을 실시하고 있다.

34) 内閣府. 地震に備える-内閣府防災情報のページ. (写真: The New York Times/アフロ)

[http://www.bousai.go.jp/kohou/kouhoubousai/h28/83/special\\_03.html](http://www.bousai.go.jp/kohou/kouhoubousai/h28/83/special_03.html)

35) 毎日新聞、段ボールでできたパーティションが並ぶ避難所 = 熊本県嘉島町で 2016年5月1日午前10時8分、猪飼健史撮影

<http://mainichi.jp/graphs/20160501/hpj/00m/040/002000g/17>

36) 전사협 Action Report (구마모토 지진 제 14보), 사회복지법인 전국사회복지협의회, 2016년 10월 12일 발행.

[http://www.shakyo.or.jp/news/2016/actionreport\\_161012.pdf](http://www.shakyo.or.jp/news/2016/actionreport_161012.pdf)

구마모토현의 사회복지협의회에서는 재해 발생 후 바로 재해자원봉사센터를 개설하였다. 구마모토현에 의하면 전국 각지의 자원봉사자의 수는 10월 8일 현재 115,396명라고 한다. 긴급지원이 끝날 무렵 피해자의 생활재건 및 자립을 위한 종합적인 상담, 생활지원, 지역 교류 촉진 실시 및 피해자의 종합적인 지원을 목적으로 15개의 시정촌 사회복지협의회에서 재해자원봉사센터를 지역지원센터로 변환하여 긴급지원에서 지속적인 지원활동을 실시하고 있다.

구마모토시에 있는 구마모토학원대학은 독자적으로 배리어프리 시설 및 다목적 화장실을 구비한 학교 기념관을 활용한 피난소를 개설하였고 사회복지학부 교수가 중심이 되어 지역의 고령자 및 장애인 등을 수용하였다.

장애인의 구호 및 지원을 목적으로 구마모토현 신체장애인복지단체 연합회를 주축으로 현 내의 20개의 장애인 단체/복지단체에 의한 "피해지 장애인센타 구마모토/JDF구마모토지원센타"를 4월 20일부터 개설하였다. 피해상황에 대한 조사 및 정보 공유, 피난소의 니즈 파악 및 상담, 지원자원봉사자 파견 등의 생활 재건을 위한 지원을 실시하며 지원물자 및 기부금의 모집과 배분도 실시하였다. 사단법인화하여 2017년 2월에는 지진 피해가 가장 심했던 마시키초에 "장애인과 함께 살아가는 지역창생관"을 건립하여 구마모토시 및 주변 지역으로 활동을 확대하였다.

## 라. 2016년 돗토리중부지진에 대한 재난약자 지원 및 제도 사례

2016년 10월 21일, 일본의 돗토리현 중부지역에서 발생한 규모 6.6의 돗토리중부지진은 일본의 기준에 따르면 대규모재난은 아니지만 우리나라의 영남권에도 진동이 감지되었고 활성단층이 아닌 지각 내에서 발생한 지진으로 지진에는 안전지대가 없다는 사실을 상기시켜준 자연재해이다. 또한 2016년 9월에 발생한 우리나라의 경주지진(규모 5.8)과 비교하면 지진의 규모가 우리나라에서 발생 가능성이 있는 가장 큰 규모의 지진재해 크기와 가장 유사하다고 볼 수 있다. 한신아와지 대지진 및 동일본 대지진과 같은 저빈도대 규모 재난에 대한 재해약자에 대한 지원 및 제도를 통하여 방향성 및 기본 방침을 살펴보는 한편, 현실성 있는 재해 사례 및 문제점을 통해 바로 적용 가능한 지원방안 등을 살펴볼 수 있을 것이다.

돗토리중부지진으로 인한 인적 및 물적 피해로(2017년 6월 20일 돗토리현 위기관리국 발표자료)는 중경상 25명(사망자 없음) 및 주택피해 15,340동, 공공토목시설피해 127개소, 농경지 피해 등, 지진보험금만으로 약 28억엔<sup>37)</sup>이 지불되었다. 돗토리현은 구라요시시, 유리하마쵸, 호쿠에이쵸, 미사사쵸에 재해구호법을 적용하였다. 지진 발생 직후에는 40개의 피난소가 마련되었고 약 3,000명이 피난 생활을 하였다.

---

37) 지진발생 약 한 달 후인, 2016년 11월 14일 현재, 일본손해보험협회의 발표 자료에 따르면 돗토리중부지진에 대한 지진보험 지불건수는 3,526건이고 지불된 보험금은 27억9,040만 엔이다. 2011년의 동일본대재해에는 1조2706억 엔, 2016년 구마모토 지진에는 3,621억 엔이 지불되었다.

복지시설 및 의료시설, 아동복지시설 등의 재난약자와 관련된 시설에도 피해가 발생하였지만 지진 진동으로 넘어져 노인요양시설에서 80-90대의 남성 3명이 상처를 입은 것 이외에는 시설 내진화 등으로 인하여 건물 외벽의 잔금 발생 및 고가 저수조의 파손 등 경미한 피해만이 발생하였다. 정전이 발생하였으나 인공호흡환자 및 인공투석 시설에 대한 피해는 발생하지 않았다.

그러나 일반적인 피난소에서 생활하는 것이 곤란한 재난약자를 위한 "복지피난소"가 구라요시 시에서는 지진발생 2일 후이나 개설되었다. 대응이 늦어진 것은 보건사가 피난소에 있는 모든 사람들에게 개별적으로 건강 체크 및 복지피난소의 의향을 확인하였기 때문이다. 따라서 사전에 행정기관의 요지원자의 복지대피소 의향 확인이 필요가 있다는 지적이 나왔다. 또한 복지피난소를 개설한 것은 피해 4개의 지자체 중에 구라요시와 호쿠에이쵸 뿐으로 고토우라쵸 등은 요지원자의 요청을 받아서 통상적인 피난소 안에 전용 공간을 만드는 것으로 대응하였다. 시군 행정 인력 부족이 복지피난소 개설 지연으로 이어진 것에 교훈삼아 닷토리현은 2016년 말에 요양복지사회 등의 세 단체와 인적 지원에 대한 협정을 체결하였다. 복지피난소의 신속한 개설이 이상적이지만 지정 피난시설이 피해를 입을 경우에 대한 다양한 상황에 대한 대응이 필요하다는 실무자 의견이 있었다.

11월 21일 닷토리현 장애인시설추진협의회에서는 "피난소에 거동이 불편하여 일어나기 힘든 재해약자가 있었지만 침대가 없었다", "자폐증 및 발달장애아를 가진 부모는 다른 사람에게 피해를 주는 것을 꺼려하여서 일반피난소를 이용하기 힘들다", "장애를 설명하

는 복지코디네이터를 배치했으면 좋겠다" 등의 장애단체 관계자들로부터의 의견을 제시하였고 이에 대해 돛토리현에서는 복지대피소에 대한 시군의 의식 공유 및 주민에 대한 홍보도 부족하였음을 인정하고 대피소 운영의 기본 매뉴얼을 2016년도에 책정하였다.

돛토리현은 수화언어지원을 조례로 정한 선진적인 지자체이지만 피해 지역에서는 청각장애인이 지원에 배제되는 등 장애인 배려에 대한 문제 및 과제가 발생하였다. 지진 발생 후 청각장애인 3명이 일반 피난소로 피난했지만 수화 통역자의 부재로 필요한 정보를 얻을 수 없어 그 중 1명은 자동차 안에서 숙박하였다. 또한 시각장애인을 위한 음성 코드 지원 팜플렛이 지진 발생 2주 후에나 이루어졌다. 장애인에게 식수 배급 정보도 전해지지 않아서 사람들이 줄서있는 것을 보고 처음 알았다는 보고도 있었다. 따라서 장애가 있거나 없거나 동등하게 정보를 수집할 수 있도록 정보 보장에 대한 행정기관의 인식 향상과 전통적인 홍보 수단은 물론 ICT 기술을 활용한 다양한 전달 수단을 확보하여 정보를 제공해야한다. 심리케어 및 건강상담은 물론 어린이, 임산부, 장애인을 위한 전문상담 창구를 개설하였다.



그림 3.19 돗토리중부지진 피해지역 응원사이트(피해를 입은 분들과 일상생활로 돌아가기 위해)의 메인 화면<sup>38)</sup>

### 3.3 정책적 시사점

대규모재난이 빈번하게 발생하는 일본에서도 재해에 대한 재난 약자지원 및 대응에 대한 경험과 교훈이 반드시 다음의 대규모 재난에서 활용되지는 않고, 초기의 상황 및 대응에 있어서 똑같은 문제가 반복된다는 것을 사례를 통해서 알 수 있다. 이러한 경험과 교훈이 실제적으로 활용되기 위해서는 실제적으로 도움이 되었던 대응 및 조치에 대한 자료 수집 및 데이터베이스화를 통해 정보의 공유화가 필요할 뿐만 아니라 웹상이외에도 사례집 등의 발간 및

38) 鳥取県中部地震被災地応援サイト 被災された皆さまへ 日常生活を取り戻すために、<http://www.pref.tottori.lg.jp/261207.htm>

지자체 및 관련 기관에 보급이 이루어져야 하며 좋은 사례에 대해서는 재난약자 지원 방안 내에서 제도화되어야 한다.

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

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

긴급사태가 발생하기 전에 젠더문제를 생각하는 것이 필요하다. 여성의 프라이버시와 안전을 확보하는 젠더 시점은 평상시의 준비 및 대비 단계에서 고려되어야 하며, 피난소 운영에 있어 여성 참여

또한 불가결하다. 여성의 생계 지원도 필요하며 긴급대응, 복구단계에서는 남성과 동일하게 소득을 얻을 수 있는 기회를 제공해야 한다.

어린이에 대해서는 정서적으로 안정되고 일상적인 생활로 돌아갈 수 있도록 지속적인 심리적 지원 및 경제적 지원 등이 필요하다. 또한 어린이 역시 지역사회 복구 및 부흥에 공헌할 수 있는 주체라는 것이 인식될 수 있도록 프로그램을 기획하고 참여할 수 있는 기회를 제공해야 한다.

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

지역사회의 민생위원, 아동위원 등의 자원봉사자 인력이 파악하고 있는 재난약자 정보에 대해서 데이터 구축 및 공유가 이루어질 때, 대규모 재난이 발생하더라도 재난약자에 대한 적절하고 빠른 대응이 가능해진다. 또한, 재난약자의 대피행동을 돕는 민생위원, 아동위원 등의 자원봉사자에 대한 안전 대책에 대해서도 행정기관의 방재계획 등에 반영해야한다.

재난이 발생하더라도 복지피난소에 대한 존재를 대상자들이 알지 못하여 이용하지 못하는 경우가 있기에 행정기관 및 사회복지단체 등 유관기관은 복지피난소의 대상이 되는 장애인, 고령자 등에 적극적으로 피난 및 피난 생활에 대한 정보 등을 알려야 하며 구체적인 전달 수단 등을 강구해야 한다.

# 제 4 장 한국의 재난약자 지원체계 현황 및 개선방안

## 4.1 한국의 재난약자 지원체계 현황

### 4.1.1 재난약자 관련 법령체계

#### 가. 재난약자 관련 법률

##### 1) 재난 및 안전관리 기본법

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

현재 시행되고 있는 재난안전법은 재난약자와 관련된 규정은 없

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

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

## 2) 재해구호법

재해구호법은 이재민(罹災民)의 구호와 의연금품(義捐金品)의 모집절차 및 사용방법 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 이재민 보호와 그 생활안정에 이바지함을 목적으로 하고 있다(재해구호법 §1). 이 법에서 구호대상은 이재민과 일시대피자, 재해로 인한 심리적 안정과 사회적응 지원이 필요한 사람 등을 포함하고 있다(재해구호법 §3). 전국재해구호협회, 대한적십자사 등 구호기관이 지원하는 구호 종류에는 임시주거시설의 제공, 급식이나 식품·의류·침구 또는 그 밖의 생활필수품 제공, 의료서비스의 제공, 감염병 예방 및 방역활동, 위생지도, 장사(葬事)의 지원, 심리회복의 지원, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항 등과 구호기관이 필요하다고 인정할 때의 이재민 현금 지급 등이 있다(재해구호법 §4 ①, ②).

행정안전부장관은 매년 시·도지사, 시장·군수·구청장 및 구호지원기관의 재해구호업무에 관한 계획의 수립지침을 작성하여 시·도지사등 및 구호지원기관의 장에게 통보하여야 한다. 이에 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 통보받은 수립지침에 따라 지역실정을 고려하여 매년 시·군·구 재해구호계획을 수립하여 시·도지사에게 제출하여야 한다. 또한 시·도지사는 통보받은 수립지침 및 제 시·군·구 재해구호계획에 따라 지역실정을 고려하여 매년 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 재해구호계획을 수립하여 시장·군수·구청장에게 통보하고 그 결과를 행정안전부장관에게 제출하여야 한다. 마지막으로 구호지원기관의 장은 통보받은 수립지침에 따라

해당 구호지원기관의 재해구호계획을 수립하여 행정안전부장관에게 통보하여야 하며, 재해구호계획에 포함되어야 할 사항은 대통령령으로 정하고 있다(재해구호법 §5).

## 나. 재난약자 관련 조례

### 1) 광역자치단체(경기도, 서울특별시)

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

경기도의 안전취약계층 지원사업으로는 각종 재난 및 사고예방 또는 사고발생시 초기 생존에 필요한 재난안전용품등의 물품과 시설을 지원할 수 있다(경기도 안전취약 계층 지원 조례 §5). 안전관

리계획 수립과 관련하여, 도지사는 안전취약계층의 생명과 재산을 보호하기 위하여 안전취약계층 지원에 관한 사항, 안전취약계층 대상 안전교육 추진에 관한 사항, 안전취약계층 안전을 위한 각종 사업에 관한 사항, 재원 조달에 관한 사항, 그 밖에 안전취약계층의 안전을 위하여 필요한 사항 등의 내용이 포함된 안전관리계획을 매년 수립·시행하여야 한다(경기도 안전취약 계층 지원 조례 §6).

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

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

## 2) 기초자치단체

기초자치단체에서 재난약자와 관련하여 조례를 제정하고 있는

곳은 31개로서, “재난취약계층”이라는 용어를 사용하고 있다. 이외에도 서울특별시 금천구, 부산광역시 금정구, 충청남도 아산시, 경상남도 통영시 등 다른 기초자치단체의 경우는 생활안전취약계층, 소방안전취약가구, 화재취약계층 등 다른 표현을 사용하고 있으며, 조례의 내용은 대동소이하하다. 또한 서울특별시 각 구의 재난 및 안전관리 기본조례에서 각 구별로 다소 차이는 있으나, 구청장은 저소득층, 노약자, 장애인 등 재난 및 안전에 취약한 계층을 위하여, 재난취약시설 안전점검 및 시설정비, 재난취약시설 위험요인 파악, 위험요소 제거 및 방지 등 안전자문 등의 시책을 수립하여 다음 각 호의 지원을 할 수 있음을 규정하고 있다.

표 4.1 기초자치단체 재난취약계층 지원 관련 조례 현황

시·도	시·군·구	조례명
광역시	부산광역시 북구	부산광역시 북구 재난취약계층 지원 조례
	부산광역시 해운대구	부산광역시 해운대구 재난취약계층 지원 조례
	대구광역시 북구	대구광역시 북구 재난취약계층 지원 조례
	대구광역시 달서구	대구광역시 달서구 재난취약계층 지원 조례
	인천광역시 강화군	강화군 재난취약계층 지원 조례
경기도	연천군	연천군 재난취약계층 주택용 소방시설 설치지원에 관한 조례
	군포시	군포시 재난취약계층 지원에 관한 조례
	여주시	여주시 재난취약계층 지원 조례
	가평군	가평군 재난취약계층 지원 조례
강원도	구리시	구리시 재난취약계층 지원 조례
	고성군	고성군 재난취약계층 지원 조례
충청북도	괴산군	괴산군 재난취약계층 지원에 관한 조례
	청주시	청주시 재난취약계층 지원 조례
충청남도	계룡시	계룡시 재난취약계층 지원 조례
	공주시	공주시 재난취약계층 지원 조례
	금산군	금산군 재난취약계층 지원 조례
	부여군	부여군 재난취약계층 지원 조례
	서천군	서천군 재난취약계층 지원 조례
전라남도	홍성군	홍성군 재난취약계층 지원 조례
	담양군	담양군 재난취약계층 지원 조례
경상북도	고령군	고령군 재난취약계층 지원에 관한 조례
	군위군	군위군 재난취약계층 지원 조례
	영천시	영천시 재난취약계층 지원 조례
	안동시	안동시 재난취약계층 지원 조례
	영천시	영천시 재난취약계층 지원 조례
	영천시	영천시 재난취약계층 지원 조례
	영천시	영천시 재난취약계층 지원 조례
	영천시	영천시 재난취약계층 지원 조례
	영천시	영천시 재난취약계층 지원 조례
	영천시	영천시 재난취약계층 지원 조례
영천시	영천시 재난취약계층 지원 조례	

또한 각 기초자치단체의 재난취약계층 지원 조례의 내용을 정리하면 아래 <표 4.2>와 같다.

**표 4.2 기초자치단체 재난취약계층 지원 조례 주요 내용**

항목	주요 내용
목적	「재난 및 안전관리기본법」 제4조에 따라 해당 지자체에 거주하고 있는 재난취약계층의 각종 재난사고 발생요소를 사전에 제거하고, 안전한 주거환경을 제공하여 생활안전을 도모함을 목적으로 함
정의	해당 지자체에 주소지를 둔 「국민기초생활 보장법」 제2조에 따른 수급자 및 차상위계층, 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인, 「다문화가족지원법」 제2조에 따른 다문화가족, 「한부모가족지원법」 제4조에 따른 한부모가족, 「청소년 기본법」 제3조에 따른 청소년이 가장인 세대, 65세 이상의 주민으로서 배우자 또는 친족 등이 함께 거주하지 아니하는 단독세대 또는 65세 이상 노인세대 등
계획 수립	재난취약계층의 현황 파악, 주거형태에 따른 시설 지원 방안, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항 등
재난예방 조치	주택용 기초소방시설(소화기 및 단독경보형 감지기)에 대한 시설 지원, 재난이 발생할 위험이 높은 지역에 대한 시설 지원, 시설지원 대상에 대한 사후관리, 그 밖에 재난 발생의 사전 방지를 위하여 필요한 사항 ※ 시설지원은 필요에 따라 관할 소방서장에게 지원을 요청할 수 있음
지원 범위	가스안전사고 방지를 위한 가스의 유통과 차단, 자동밸브 설치 및 노후 시설 정비, 단독경보형감지기, 소화기 등 기초소방시설

	설치, 전기, 보일러 등 재난발생 가능성이 있는 위험 노후시설 자재 교체, 그 밖에 구청장이 정하는 사항
지원신청	지원대상자가 지원을 받고자 하는 경우에는 별지 서식의 지원신청서를 구청장에게 제출하여야 함
지원결정	구청장은 지원대상자 또는 부양의무자의 자산상황 및 건강상태 등을 면밀히 조사하고, 예산의 범위 안에서 지원순서를 정하여 최종지원대상자를 결정함 부양의무자 자산 상황 등의 사유로 지원결정이 곤란할 경우에는 안전관리위원회에서 조정·결정할 수 있음 그 밖에 지원결정에 필요한 사항은 규칙으로 정함
지원시기	지원 시기는 신청자의 희망 시기를 고려하여 예산의 범위 안에서 매 분기별로 지원할 수 있다.
예산확보	구청장은 기초소방시설, 전기, 가스 등 재난취약계층 주거환경 개선에 필요한 예산 확보에 노력하여야 함
관련 행정기관의 통보사항	지원대상은 유관기관의 요청이 있을 때 통지하여야 한다. 다만, 재난취약계층의 중복수혜를 방지하기 위하여 요청한 것에 한함.
시행규칙	이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정함

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

지원 대상은 지역에 따라 다소 차이가 있으나 국민기초생활 보장법 제2조에 따른 수급자 및 차상위계층, 장애인복지법 제2조에 따른 장애인, 다문화가족지원법 제2조에 따른 다문화가족, 한부모가족지원법 제4조에 따른 한부모가족, 청소년 기본법 제3조에 따른

청소년이 가장인 세대, 65세 이상 독거노인 세대 등이 주요 대상으로 포함되어 있다.

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

## 4.1.2 재난약자 관련 지원제도

### 가. 재난취약계층 안전복지 종합대책<sup>39)</sup>

2013년 11월 소방방재청(현 소방청)은 기초생활수급자, 어린이, 노약자, 장애인, 외국인 등 재난취약계층이 작은 것 하나라도 피부로 느낄 수 있도록 「재난취약계층 안전복지 종합대책」을 시행한다고 밝혔다. 소방방재청은 기초생활수급자, 장애인, 외국인 등은 생계유지, 신체기능결함, 언어장벽 등 현실적인 문제로 인해 제 때에 재난정보를 받지 못하는 등 실제상황에서 재난대처능력이 부족하다는 것을 인식하고, 재난대응에 필요한 최소한의 기초정보와 상황대처능력을 습득할 수 있도록 4대 전략 23개 과제를 마련하여 맞춤형 안전복지 서비스를 제공하는 대책을 수립하였다. 재난취약

39) 재난취약계층 안전복지 종합대책은 소방방재청 보도자료를 중심으로 작성하였다(소방방재청 보도자료, 2013. 11. 18.).

계층 안전복지 종합대책의 4대전략은 재난취약시설로부터의 재난약자 보호, 수요자 눈높이에 맞는 고품질 안전복지서비스 제공, 찾아가고 찾아오는 재난안전교육과 훈련문화 정착, 나눔·배려 공직자 안전봉사문화운동 확산 등이 있다.

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

둘째, 수요자 눈높이에 맞는 고품질 안전복지서비스 제공은 결혼이민자, 혼인귀화자 등을 대상으로 한 다문화 의용소방대를 확대·운영하여 빠른 사회정착 지원과 안전문화를 확산해 나가는 계획이다. 2013년 전국 소방관서에 조직된 다문화 의용소방대원은 502명(여 493명, 남 9명)으로, 기존 의용소방대원들이 수행해오던 지역 대형화재 진압지원, 재난피해 복구 등의 소방지원 업무 역할을 수행하고 언어적 재능을 활용하여 국제행사시 통역봉사, 외국인 근로자 소방안전교육, 외국인 119신고 시 3자 통화를 활용한 통역 등의 임무 등을 담당하는 것이다. 또한 재난안전 서비스의 소외대상이었던 27만 6천여명의 청각장애인들을 지원하기 위하여, 소방방재청

인터넷 방송국인 NEMA TV에서 NEMA 뉴스, 주간안전예보등 자체 제작한 프로그램에 수화서비스를 제공하고, 영상 콘텐츠를 Daum TV 팟, Naver 팟 캐스트, KTV, 사회안전방송 등에도 제공하는 내용이 포함되어 있다.

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

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

## 비전 : 재난에 안전한 나라, 행복한 국민

### 정책목표

작은 것 하나라도 피부로 느낄 수 있는 「더불어 상생」 안전복지 실현

### 추진전략

재난취약시설로부터 재난약자 보호

- 서민밀집취약지역 재난취약요소 정비
- 화재 없는 마을 조성 등을 통한 기초 소방 시설 등 보급 등
- 영세밀집지역 화재예방 비상소화함 보급

수요자 눈높이 고품질 안전복지서비스 제공

- 재난피해경험자 재난심리 지원
- 안전복지 컨설팅, 폭염대책 훈련 확대
- 신고하기 편리한 119신고서비스 추진 등

찾아가고 찾아오는 재난안전교육 및 훈련문화 정착

- 학교, 교육원 등을 활용한 이론·체험교육 강화 및 생명존중 프로젝트 추진
- 학생 및 외국인 등 대상 훈련 강화
- 누구라도 열린 재난상황실 운영 등

나눔·배려 공직자 안전봉사문화운동 확산

- 소외계층 지원 사회공헌사업 추진
- 1부서 1봉사활동 등 추진
- 간담회 및 안전복지 원년 선포 이벤트 추진 등

### 수혜범위

- (인원) 기초생활수급자, 독거노인, 장애인, 외국인, 학생 등 1천만명 정도
- (기타) 취약지역 및 마을 1,049개소, 외국인학교 47개소, 주택지원 50여가구 등

※ 출처 : 한국지방행정연구원(2014: 70)에서 발췌함.

그림 4.1 재난취약계층 안전복지 종합대책 추진체계

## 가. 119 안심콜 서비스

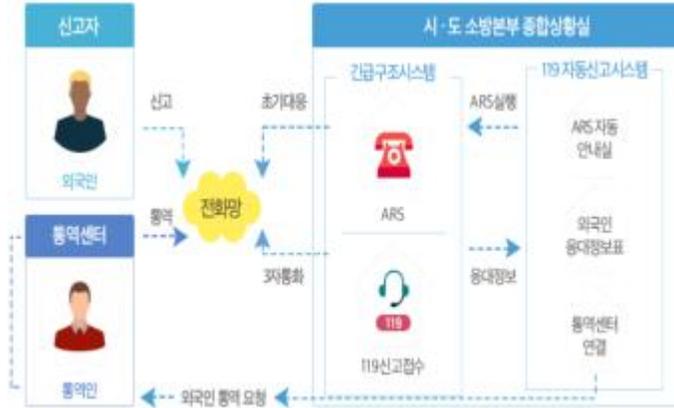
119 안심콜 서비스는 유비쿼터스 기술을 적용한 사회 안전망을 기반으로 사회적 안전취약 계층에 대한 안전서비스를 제공하는 것이다. 이 서비스는 심/뇌혈관질환 등 예방이 가능한 질병으로 사망률이 증가하고 독거노인, 장애인 등 재난취약계층의 관심 및 국내 체류 외국에 대한 구조·구급 서비스 등의 필요에 따라 시행되고 있다. 119 안심콜 서비스는 본인 또는 대리인이 등록을 신청할 수 있으며, 내국인과 국내거주외국인 등으로 구분하여 시스템이 구성 되어 있다.



※ 출처 : 119 안전신고센터 홈페이지에서 발췌

([http://u119.nema.go.kr/web/wi/wisafecallInfo.jsp?page\\_id=2](http://u119.nema.go.kr/web/wi/wisafecallInfo.jsp?page_id=2))

그림 4.2 내국인용 119 안심콜 서비스 시스템 구성



※ 출처 : 119 안전신고센터 홈페이지에서 발췌

([http://u119.nema.go.kr/web/wi/wisafecallInfo.jsp?page\\_id=2](http://u119.nema.go.kr/web/wi/wisafecallInfo.jsp?page_id=2))

그림 4.3 국내거주 외국인용 119 안심콜 서비스 시스템 구성

## 4.2 한국의 재난약자 지원체계 개선방안

### 4.2.1 재난약자 관련 법령체계 개선방안

#### 가. 재난약자 관련 대상 및 업무의 명확화

2018년 1월 18일부터 시행될 재난 및 안전관리 기본법 제3조 9의3은 안전취약계층을 어린이, 노인, 장애인 등 재난에 취약한 사람으로 규정하고 있어 재난약자 대상이 매우 포괄적이며 모호하다. 이는 재난약자 특성을 고려한 정부의 정책개발 및 집행을 어렵게

할 수 있으며, 현실에 맞지 않는 재난약자 지원체계 구축을 초래할 수 있다. 이에 안전취약계층의 개념과 대상을 명확히 할 필요가 있으며, 개정안은 아래 <표 4.3>와 같다.

**표 4.3 안전취약계층 관련 재난 및 안전관리 기본법 제3조 9의3 개정안**

현행안	개정안
9의3. "안전취약계층"이란 어린이, 노인, 장애인 등 재난에 취약한 사람을 말한다.	9의3. "안전취약계층"이란 어린이, 노인, 장애인 등 재난에 취약한 사람으로 대상은 대통령령으로 정한다.

위와 같이 재난 및 안전관리 기본법이 개정될 경우, 재난 및 안전관리 기본법 시행령의 예시는 아래 <표 4.4>와 같다.

**표 4.4 재난 및 안전관리 기본법 시행령 예시**

현행안	예시
-	제2조의3. 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 9의3에서 “대통령령으로 정하는 안전취약계층 대상은 다음 각 호와 같다. 1. 「유아교육법」 제2조에 따른 유아 및 「초·중등교육법」 제55조에 따른 특수학교 학생 2. 「노인장기요양보험법」 제2조에 따른 노인 3. 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인 4. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조에 따른 외국인

또한 각 소관 중앙행정기관은 재난 및 안전관리 기본법에서 정하고 있는 국가안전관리기본계획 수립, 재난분야 위기관리 매뉴얼

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

재난약자 관련한 효율적인 정부지원체계를 위해서, 행정안전부는 총괄·조정 및 지원하는 기능을 담당하며, 교육부, 보건복지부, 법무부 등 각 부처는 재난유형에 따른 주관재난관리기관으로서 세부 시행 계획 수립 및 추진에 중점을 두도록 한다. 이와 같이, 지방자치단체도 재난약자지원 총괄은 재난관리부서에서 담당하며, 세부 지원 계획 수립 및 활동은 재난약자 유형별 담당부서에서 진행토록 한다. 이렇게 2원적 재난약자지원체제로 구축함으로써, 재난약자의 특성을 제대로 반영할 수 있다. 이는 2018년 1월 18일부터 시행하게 되는 「재난 및 안전관리 기본법」에서 어린이, 노인, 장애인 등 안전취약계층에 대한 지방자치단체의 안전문화 진흥을 위한 시책 추진과 관련한 지방자치단체 재난관리담당 공무원과 인터뷰를 한 결과에서도 알 수 있다.

*만약 우리 재난관리부서에서 노인, 어린이, 장애인 등 안전취약계층의 안전관리 강화를 위한 안전문화 진흥을 위한 시책을 마련*

한다면, 안전취약계층에 대한 정보나 자료가 없기 때문에, 기존 안전취약계층 담당부서의 계획이나 활동을 가져와 쓸 수밖에 없다(A시 재난관리 담당자).

재난취약계층에 대한 지원은 필요하다고 생각하고 이와 관련된 자료를 수집하고 있다. 그러나 우리부서에서 재난취약계층을 위해 무엇을 지원해야 하고 할 수 있는 지에 대해서는 고민을 해야 한다. 왜냐하면 이미 재난취약계층과 관련한 다른 부서에서 지원을 하고 있기 때문에 중복지원을 피하기 위해서는 복지담당부서에서 자료를 받고 서로 협의를 통해 진행해야 할 것이다(B시 재난관리 담당자).

## **나. 지방자치단체의 재난약자 지원 관련 조례의 개선**

2018년 시행되는 재난 및 안전관리 기본법은 지방자치단체의 장이 안전취약계층의 안전관리 강화를 위한 안전문화활동을 적극 추진하여야 함을 규정하고 있다. 또한 재해구호법은 지방자치단체가 지역실정을 고려하여 구호에 필요한 조직·인력 및 운영체계에 관한 사항, 재해구호에 대한 교육 및 훈련에 관한 사항, 응급구호·의료지원·감염병 관리 및 위생지도 등 보건의료에 관한 사항, 구호에 필요한 물자 등의 조달(사전 구매처 지정에 관한 사항 포함)·운송·비축 및 관리(지원·배분에 관한 사항 포함)에 관한 사항, 심리회복 지원에 관한 사항, 재해구호를 위한 군부대·유관기관 및 민간구호단

체와의 협력체계에 관한 사항 등이 포함된 재해구호계획을 수립하도록 하고 있다.

그러나 대부분의 지방자치단체 재난약자 지원 조례는 재난약자의 주거시설 화재예방에 초점이 맞추어져 있어 지원내용이 미흡한 실정으로 이에 대한 개선이 필요하다. 이에 지방자치단체의 재난취약계층 지원 조례 표준안<sup>40)</sup>을 아래 <표 4.5>와 같이 제시하고자 한다.

**표 4.5 지방자치단체 재난취약계층 지원 조례 표준안**

<p>제1조(목적) 이 조례는 「재난 및 안전관리 기본법」 제4조에 따라 ○○○에 거주하는 재난취약계층의 각종 재난사고 발생요소를 사전에 제거하고, 재난발생 시 재해에서 신속하고 안전하게 대피하고 생활안정을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(정의) 이 조례에서 “재난취약계층”이란 재난의 위험에 노출된 ○○○에 주소지를 둔 다음 각 호에 해당하는 사람을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「유아교육법」 제2조에 따른 유아 및 「초·중등교육법」 제55조에 따른 특수학교 학생</li> <li>2. 「노인장기요양보험법」 제2조에 따른 노인</li> <li>3. 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인</li> <li>4. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조에 따른 외국인</li> </ol> <p>제3조(지방자치단체장의 책무) 지방자치단체의 장은 안전취약계층의 생명과 재산보호를 위하여 필요한 시책을 마련하고, 안전관리를 위하여 노력하여야 한다.</p>
--

40) 지방자치단체 재난약자 지원 조례 표준안은 경기도의 “경기도 안전취약계층 지원 조례”와 일본 고베시의 “고베시 재해 시 요원호자 지원에 관한 조례”를 바탕으로 작성하였다.

제4조(재난취약계층 지원사업) 제2조에 의한 재난취약계층에 지원할 수 있는 사업은 다음 각 호와 같다.

1. 각종 재난 및 사고예방 또는 사고발생시 초기 생존에 필요한 재난안전용품
2. 재난취약계층 주거시설의 화재예방 및 전기안전, 가스안전 등과 관련한 시설 정비 및 장비 설치
3. 그 밖에 재난취약계층의 생명과 재산보호를 위하여 지방자치단체 장이 필요하다고 판단하는 사항

제5조(안전관리계획의 수립) 지방자치단체 장은 재난취약계층의 생명과 재산을 보호하기 위하여 다음 각 호의 사항을 포함한 안전관리계획을 매년 수립·시행하여야 한다.

1. 재난취약계층 지원에 관한 사항
2. 재난취약계층 대상 안전교육 추진에 관한 사항
3. 재난취약계층 안전을 위한 각종 사업에 관한 사항
4. 자원 조달에 관한 사항
5. 그 밖에 재난취약계층의 안전을 위하여 필요한 사항

제6조(안전문화 진흥을 위한 시책의 추진) 지방자치단체의 장은 소관 재난 및 안전관리업무와 관련하여 국민의 안전의식을 높이고 안전문화를 진흥시키기 위한 다음 각 호의 안전문화활동을 적극 추진하여야 한다.

1. 안전교육 및 안전훈련(응급상황시의 대처요령을 포함한다)
2. 안전의식을 높이기 위한 캠페인 및 홍보
3. 안전행동요령 및 기준·절차 등에 관한 지침의 개발·보급
4. 안전문화 우수사례의 발굴 및 확산
5. 안전 관련 통계 현황의 관리·활용 및 공개
6. 안전에 관한 각종 조사 및 분석
7. 안전취약계층의 안전관리 강화
8. 그 밖에 안전문화를 진흥하기 위한 활동

제7조(재난취약계층의 대피지원) 지방자치단체의 장은 재난 발생 시 재난취약계층 대피를 위하여 다음 각 호의 사항을 추진해야 한다.

1. 지방자치단체의 장은 재난취약계층 대피 지원 업무에 관련한 조직 및 정보

공유 체계 구축

2. 재난취약계층의 안전한 대피를 위한 대피정보의 다양한 전달 체제 정비

제8조(민간단체에 대한 지원) ① 지방자치단체의 장은 재난취약계층을 위한 민간단체의 계획수립 및 활동에 대하여 필요한 행정적·재정적인 지원을 할 수 있다.

② 지방자치단체의 장은 민간단체 및 관계자들로 구성된 협의체를 구성하고 참여기관 간의 정보 공유를 위하여 노력해야 한다.

제9조(대피소의 운영) 지방자치단체의 장은 재난취약계층의 대피소에 인력을 배치하여 다음 각 호의 활동을 수행하도록 한다.

1. 민간단체와의 협력을 통한 재난취약계층의 상담활동
2. 재난취약계층에 필요 정보 전달 및 지원 물자 제공활동
3. 그 밖의 지방자치단체의 장이 필요하다고 판단하는 활동

제10조(복지대피소의 정비) ① 지방자치단체의 장은 복지대피소를 정비하고 필요한 물품을 확보하며, 복지피난소의 환경개선을 위하여 노력해야 한다.

② 지방자치단체의 장은 민간 시설 및 기타 시설을 복지대피소로 활용할 수 있도록 해당 시설의 소유자 등과 협정을 체결하며, 재난취약계층 대피 및 임시주거 시설 정비에 노력해야 한다.

제11조(지역 의료기관과의 협조체계) 지방자치단체의 장은 대피소 등 재난취약계층의 보건 및 의료 활동을 효율적으로 수행하기 위하여 지역 의사회, 기타 의료보건 관계기관과의 업무 협력 체제 구축을 위하여 노력해야 한다.

제12조(홍보) 지방자치단체의 장은 안전취약계층이 안전능력을 확보할 수 있도록 지방자치단체가 운영하는 지원 사업에 대하여 적극 홍보하여야 한다.

제13조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

위의 <표 4.5>에서 제시한 재난취약계층 지원조례를 집행하기 위

해서는 지방자치단체의 행·재정적 지원이 요구되기 때문에, 지방자치단체는 한정된 자원을 배분하여 쓸 수밖에 없다. 따라서 조례의 효율적 집행을 위해서는 조례내용의 중요도에 따라 순차적·중점적 진행이 필요하다. 이에 조례내용 간 상대적 중요도와 우선순위를 측정하기 위해 재난관리 전문가들을 대상으로 AHP 분석을 실시하였다. 전문가 설문조사는 10명을 대상으로 이메일을 통해 설문지를 발송 및 회수하였으며, 전체 10부 중 9부를 회수하였으며, 일관성 비율(CR)이 0.2 이상인 설문 6부를 제외하고 3부로 분석을 진행하였다.

먼저 재난취약계층 지원 조례 표준안의 내용영역별 중요도와 우선순위를 측정한 결과는 아래 <표 4.6>과 같으며, 재난취약계층 지원사업이 가장 높은 중요도를 나타냈으며, 안전문화진흥 시책추진, 재난취약계층 대피지원, 민간단체 지원 및 협력 등의 영역 순으로 나타났다. 이에 따라 지방정부는 네 가지 영역 중에서 재난취약계층 지원사업에 초기의 역량을 집중해야 할 것으로 판단된다.

**표 4.6 재난취약계층 지원 조례 내용영역별 상대적 중요도**

측정영역	상대적 중요도	우선순위
재난취약계층 지원사업	0.501	1
안전문화진흥 시책추진	0.207	2
재난취약계층 대피지원	0.205	3
민간단체 지원 및 협력	0.087	4
CR < 0.1(CR=0.021)		

다음으로 재난취약계층 지원사업 영역에서는 안전계획 수립이

가장 우선순위가 높았으며, 다음으로 주거시설 정비 및 장비 설치, 재난안전용품 지원의 순으로 나타났다.

**표 4.7 재난취약계층 지원사업 영역의 요소별 상대적 중요도**

측정요소	상대적 중요도	우선순위
안전계획 수립	0.570	1
재난안전용품 지원	0.196	3
주거시설 정비 및 장비 설치	0.234	2
CR < 0.1(CR=0.018)		

안전문화진흥 시책추진 영역에서 측정요소의 우선순위는 <표 4.8>과 같이 안전 관련 교육 및 훈련, 안전의식 캠페인 및 홍보, 안전행동요령지침 개발 및 보급 등의 순으로 측정되었다. 또한 1위인 안전 관련 교육 및 훈련과 2위인 안전의식 캠페인 및 홍보의 차가 근소한 것으로 나타났다.

**표 4.8 안전문화진흥 시책추진 영역의 요소별 상대적 중요도**

측정요소	상대적 중요도	우선순위
안전 관련 교육 및 훈련	0.399	1
안전행동요령지침 개발 및 보급	0.253	3
안전의식 캠페인 및 홍보	0.348	2
CR < 0.1(CR=0.015)		

재난취약계층 대피지원 영역에서 측정요소의 우선순위는 <표 4.9>과 같이 대피지원업무 담당조직 구성, 복지대피소 운영, 필요 정보 및 물자 전달 등의 순으로 측정되었다. 우선순위 1위인 대피

지원업무 담당조직 구성의 상대적 중요도가 0.558로서 다른 측정요소에 비해 매우 높게 나타나 대피지원업무 담당조직 구성이 시급히 이루어져야 함을 알 수 있다.

**표 4.9 재난취약계층 대피지원 영역의 요소별 상대적 중요도**

측정요소	상대적 중요도	우선순위
복지대피소 운영	0.269	2
대피지원업무 담당조직 구성	0.558	1
필요 정보 및 물자 전달	0.173	3
CR < 0.1(CR=0.015)		

민간단체 지원 및 협력 영역에서 측정요소의 우선순위는 <표 4.10>과 같이 지역의료기관 협조체계 구축, 민관협의체 구성, 민간단체 활동 지원 등의 순으로 측정되었다. 상대적 중요도가 1위인 지역의료기관 협조체계 구축과 2위인 민간협의체 구성의 차가 매우 근소한 것으로 나타났다.

**표 4.10 민간단체 지원 및 협력 영역의 요소별 상대적 중요도**

측정요소	상대적 중요도	우선순위
민간단체활동 지원	0.201	3
민관협의체 구성	0.399	2
지역의료기관 협조체계 구축	0.400	1
CR < 0.1(CR=0.015)		

전문가들을 대상으로 지방자치단체 재난취약계층 지원 조례 표 준안의 내용영역별 상대적 중요도 측정과 측정요소별 결과를 종합

하면 아래 <표 4.11>과 같다.

AHP 분석결과와 측정영역과 측정요소간의 복합가중치를 고려하여 전체의 측정요소별 우선순위를 살펴보면, 재난취약계층 지원사업 영역의 안전계획 수립과 주거시설 정비 및 장비 설치가 1위와 2위이고 재난안전용품 지원이 전체 4위로서, 지원조례를 집행할 시에 재난취약계층 지원사업을 우선적으로 고려해야 함을 알 수 있다. 다음으로 재난취약계층 대피지원 영역의 대피지원업무 담당조직 구성과 안전문화진흥 시책추진 영역의 안전 관련 교육 및 훈련이 다른 측정요소에 비해 상대적으로 중요도가 높게 나타났다.

**표 4.11 측정요소별 상대적 중요도 및 우선순위**

측정영역	측정요소	복합가중치	우선순위
재난취약계층 지원사업	안전계획 수립	0.286	1
	재난안전용품 지원	0.098	4
	주거시설 정비 및 장비 설치	0.117	2
안전문화진흥 시책추진	안전 관련 교육 및 훈련	0.083	5
	안전행동요령지침 개발 및 보급	0.052	8
	안전의식 캠페인 및 홍보	0.072	6
재난취약계층 대피지원	복지대피소 운영	0.055	7
	대피지원업무 담당조직 구성	0.114	3
	필요 정보 및 물자 전달	0.036	9
민간단체 지원 및 협력	민간단체활동 지원	0.018	12
	민관협의체 구성	0.034	11
	지역의료기관 협조체계 구축	0.035	10

이에 비해, 민간단체 지원 및 협력 영역의 지역의료기관 협조체계 구축, 민관협의체 구성, 민간단체활동 지원 등이 가장 낮은 우선순위로 측정되었다. 이는 아직까지 재난취약계층에 대한 지원이 정부를 중심으로 이루어지고 있는 현실에서 정부역량을 보다 강화하는 것이 필요함을 의미한다고 할 수 있다.

## **4.2.2 재난약자 피해경감 방안**

### **가. 재난약자 신속 대피지원 방안**

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

장애인의 경우 장애유형을 이동의 어려움을 겪는 운동장애(휠체어, 목발, 지팡이 등)와 의사소통의 어려움을 겪는 감각장애(시각, 청각 등)로 구분할 수 있으며, 이러한 특성을 고려하여 긴급대피를 위한 피난계획을 수립하고 장애인의 대피를 지원하는 인력은 이를 숙지하도록 한다(이정수, 2016: 471). 먼저 시각장애인은 화재 알람을 통한 긴급 상황 인지만이 가능하기 때문에 주변 상황이나 시설

내 환경 변화에 직접적인 인식을 통한 상황 파악이 어렵다. 이에 청각자료 및 촉각 등을 이용한 초기 재난정보의 제공이 신속히 이루어져야하며, 보조 이동 수단도 함께 제공되어야 한다. 시각장애인의 특성과 반대로 청각장애인은 알람을 통한 재난발생 감지가 어렵기 때문에 시각적 정보를 통해 재난 상황을 신속하게 인지할 수 있도록 한다. 지체장애인은 다른 장애인에 비해 신속한 재난상황 인지가 가능하므로 보조 이동 수단 및 피난 동선 정보를 제공한다. 특히 시설 내에서 재난대피시 현재 위치에 기반한 가까운 출구 정보를 제공하여 피난 소요시간을 최소화할 필요가 있다. 노약자 및 영유아 등은 재난 상황 인지 및 자력 대피가 어려울 경우가 있으므로 대피를 지원하기 위한 인력 배치 및 이동 능력 향상을 위한 지원수단을 제공해야 한다(박문서 외, 2015: 82-83).

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

이러한 대피소 정보 전달 수단은 미리 파악을 하여야 하거나 제공되는 정보내용에 한계가 있을 수 있다. 이에 트위터나 페이스북과 같은 SNS 등 다양한 매체 활용하여 대피소 정보를 현장에서 얻을 수 있도록 해야 한다. 또한 대피소 정보내용을 일반 대피소와 복지대피소 등 세분화하여 제공함으로써 재난약자가 복지대피소로 피난할 수 있도록 지원해야 한다. 또한 비교적 쉬운 용어나 그림, 다양한 언어 등을 활용하여 언어적 취약성을 갖고 있는 어린이와

외국인들에게 대피소 정보를 제공할 필요가 있다(김윤희 외, 2012: 115-117).

## **나. 재난약자 지원을 위한 공공 및 민간 조직간 협력 강화**

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

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

(이재은 외, 2017: 167-171).

먼저 파트너십은 민·관 협력방식(PPPs)과 동일한 용어로 사용하기도 하지만 정부 및 공공기관 등 공공부문의 관점에서 공공부문의 역할과 책임 아래에 있는 재화와 서비스의 생산·공급 과정에서 민간부문이 참여하여 그 생산과 공급과정을 촉진하는 것을 의미하기 때문에 그 형태와 종류는 일반적인 민·관 협력방식보다 다양하다. 민간조직과의 파트너십은 상호 이익을 목적으로 역할을 구분하고 이의 성실한 제공에 대한 법적 관계를 형성하는 것으로 크게 프로그램과 프로젝트 베이스의 유형으로 이루어진다(정철모, 2009, 72-73). 프로그램베이스의 파트너십은 공공과 민간의 다수가 구성원으로 참여해 장기간에 걸쳐 프로그램을 수행하고 이에 기반하여 각 기관이 개별사업을 실시하는 파트너십으로 개별사업이 완료되어도 존속한다. 반면에 프로젝트 베이스의 파트너십은 개별 프로젝트에 있어서 공공과 민간이 공동으로 계획하고 공동으로 사업을 진행하는 파트너십으로 프로젝트가 완료되면 종료되는 것이 특징이다. 따라서 재난약자 지원을 위한 서비스 제공은 프로그램 베이스의 파트너십을 형성하는 것이 중요하다.

그리고 공공기관은 재해구호에 필요한 정보를 민간조직에 제공하고 민관협력 우수기관에 대한 포상 및 인센티브 등 행정적·재정적 지원과 협조를 하여야 한다. 이를 위한 하나의 방법으로 민간조직과 스폰서십을 체결하는 것이다. 이는 주로 기업이나 복지시설과 관련된 민관협력 방식으로 재난약자 지원 서비스 및 시설 이용에 따른 반대급부를 제공하여야 한다. 예를 들어, 어린이, 고령자, 장애인 등 재난약자는 노인요양시설, 장애인시설, 어린이집 등 민간

조직이 운영하는 시설에서 하루의 일정부분을 지내고 있어 재난발생시 이들 시설에서 1차적 도움을 받아야 하는 상황이 발생할 수 있다. 또한 이러한 시설은 대규모 재난발생시 복지대피소 등으로도 운용될 수 있으므로 공공조직과 민간조직 간의 사전 이해·협력관계를 구축하는 것과 함께 시설이용에 대한 보상도 이루어져야 한다. 물론 시설이나 서비스 이용에 대한 보상으로 금전적 지원이 일차적으로 고려될 수 있지만, 비금전적 지원으로 매체 이용권을 제공하는 것도 중요하다. 매체 이용권은 재난약자가 이용하는 시설의 입구나 벽 등에 스폰서 기관의 로고 등을 표시하여 시설 이용자 및 언론매체에게 자연스럽게 광고 및 선전을 하게 하는 것이다. 그리고 재난약자 지원과 관련한 사회적 공헌이 우수한 기업이나 민간단체에게 정부 및 공공조직이 수여하는 표창제도를 만드는 것도 비금전적 지원 방법이 될 수 있다.

#### **다. 재난약자를 대상으로 한 위기 대응 커뮤니케이션 방안<sup>41)</sup>**

청각, 시각, 언어 등에 장애가 있는 재난약자의 경우 의사소통이 원활하지 않아 긴급구호가 어렵기 때문에, 재난약자와의 의사소통을 확보할 수 있는 수단을 마련하여야 한다(강정배 외, 2017: 113-114).

재난약자와 의사소통은 먼저 재난약자에 대한 편견을 버리고 바

---

41) 재난약자 위기 대응 커뮤니케이션 방안은 강정배 외(2017)의 “장애포괄적 재난위기관리 매뉴얼 및 지원체계 연구를 바탕으로 작성하였다.

람직한 관점을 갖는 것에서부터 시작하여야 한다. 장애를 개인의 차이로 인식하고 모든 사람은 존중되어야 함을 가져야 한다. 청각, 시각, 지체 등 장애가 있는 재난약자와의 의사소통은 다음과 같다.

청각장애의 경우, 문자와 그림을 활용한 포스터, 전단, 스티커, 팩스, SNS, 수화방송, 자막, 필담, 필기도구 등 시각정보를 활용한다. 보청기나 인공와우를 착용한 청각장애인과 직접적인 의사소통을 할 경우 입모양을 통해 대화가 가능하므로 발음을 명확하게 구사하여 입모양을 정확히 한다. 또한 긴 문장보다는 단어위주의 짧은 문장으로 이야기 하며, 천천히 말을 한다.

시각장애의 경우는 음성을 통한 메시지 전달과 구호시 필요한 내용을 담은 점자수첩 등을 활용한다. 시각장애인은 공간에 대한 이해가 어렵기 때문에, 추상적인 표현보다는 구체적인 공간설명이 필요하다. 이동이나 안내가 필요할 때에는 구호자의 팔꿈치를 뒤쪽을 잡게 하여 반걸음 앞에서 걸어 시각장애인이 편안히 따라올 수 있도록 유도한다.

지체장애의 경우, 지체장애인은 다른 사람의 도움 없이 스스로 하려는 경우가 많으므로 구호지원 필요여부를 먼저 파악하는 것이 필요하다. 지원이 필요한 경우, 구호자는 자세를 낮추어 같은 눈높이에서 대화를 시도한다.

자폐성 장애인과 의사소통을 할 경우, 최대한 시선을 마주친 상태에서 대화를 시도하며, 쉽고 간단한 용어를 사용한다. 또한 분명한 목소리로 천천히 대화를 시도하며, 자폐성 장애인의 말을 끊지 말고 끝까지 듣도록 한다.

지적장애인과 의사소통 시에는 되도록 쉬운 말로 구성된 짧은

문장으로 대화하며, 언어장애의 경우는 픽토그램을 활용한다.

## 4.2.3 재난약자 대응능력(회복력) 강화 방안

### 가. 재난약자 회복력 향상 방안

재난약자는 안전한 환경을 유지할 수 없거나 신속한 대처 및 초기대응이 어려울 수 있고 복구활동이 불가능하여 일반인보다 상대적으로 더욱 심각한 재난피해를 입을 수 있다. 이러한 재난약자의 취약성을 보완하기 위하여 회복력(Resilience)이 중요한 개념으로 대두되고 있으며, 회복력이 클수록 재난취약성은 줄어드는 것으로 이해될 수 있다(장한나, 2016: 6). 특히 기존에 겪어보거나 예상하지 못했던 대규모 재난이 발생하는 상황에서 완벽한 재난대응체계를 구축하는 것은 현실적으로 매우 어렵기 때문에, 회복력을 강화할 필요가 있다.

회복력은 우리가 속해 있는 경제·사회·지역 시스템이 내외부 충격으로 인해 발생하는 불안정성을 극복하여 시스템 기능을 회복하는 것을 의미하며, 재난피해를 복구하는 시스템의 능력으로 이해할 수 있다. 회복력을 가진 시스템은 대체성/예비성, 견고성/저항성, 융통성, 신속성, 모듈성/독립성 등 5가지 속성을 갖추고 있다. 대체성/예비성은 기능 수행을 위한 다양한 방법을 의미하며, 견고성은 시스템의 내재적 강도로서 시스템 기능의 약화 또는 손실 없이 외부충격을 견디는 것을 말한다. 융통성은 자원 동원능력 및 자

원의 효율적 관리를 뜻하며, 신속성은 피해를 줄이기 위해 빠른 시간내에 기능을 회복할 수 있는 것을 말한다. 모듈성/독립성은 시스템을 구성하고 있는 하위 시스템의 자기발전능력과 상호의존성을 의미한다. 이러한 회복력 구성요소를 갖추기 위해서, 먼저 대체성/예비성 확보전략으로 대체할 수 있는 설비, 장치, 부품, 자원, 매뉴얼 등을 마련하여야 한다. 견고성 확보는 시스템을 이루는 하부요소가 손상을 입지 않고 견딜 수 있는 설계가 필요하다. 융통성 확보는 자원을 신속히 공급하기 위한 정상시의 훈련 및 협력체계를 구축해야 한다. 신속성은 보유자원에 대한 파악과 협력체계 구축을 통해 확보할 수 있다. 모듈성/독립성 확보는 중앙정부와 지방자치단체뿐만 아니라 지역커뮤니티 등 다양한 수준의 재난대응방안을 마련하여야 한다(서지영 · 조규진, 2014: 10-13).

다음으로 재난약자 지원을 위한 재난관리시스템의 회복력을 강화하기 위해서는 재난약자를 지원할 수 있는 경제적·사회적·인적·물리적 자원을 확충해야 한다. 경제적 자원은 재난약자의 빈곤감소 및 복지증진을 위하여 소득, 저축, 투자 등을 제공한다. 사회적 자원은 자원에 대한 접근성을 제고시키는 신뢰, 규범, 네트워크 등을 통해 협조와 협력을 촉진시킨다. 인적 자원은 교육, 건강, 기술, 지식, 정보 등을 구성되며, 지역사회에 위협을 인지하고 위험요인을 감소시킬 수 있는 능력을 제고시킨다. 물질적 자원은 의사소통과 수송 등을 촉진시키고 재난시 긴급피난을 가능케 할 수 있는 주택, 공공시설, 사업 및 산업 구조 등이 포함된다(장한나, 2016: 6-7).

## 나. 대피시설 및 임시주거시설의 배리어프리 디자인 방향

배리어프리는 기존 건축물이 표준적인 체격의 인간의 크기와 운동능력을 중심으로 건설되어 있어 재난약자가 사용하기에 불편하거나 어려움을 겪는 것을 예방하기 위하여 장벽을 제거하고 생활환경을 정비해 나가는 개념을 의미한다. 그리고 유니버설 디자인은 장애요소를 제거하는 것이 아니라 처음부터 장애요소를 만들지 않는 것으로 연령, 성별, 신체적 기능특성, 국적, 언어 등의 차이와 관계없이 모든 사람이 사용이 가능하도록 제품, 건물, 환경을 설계하는 것을 의미한다(네모토 마사쓰구 외, 2014: 72-73).

대피시설은 재해발생 후 임시주거시설로 이주하기 전까지 거주하는 공간으로 학교, 마을회관, 관공서 등 지역시설이 활용되기 때문에, 재난약자를 위한 배리어시설이 갖추어져 있지 않은 경우가 많으며, 프라이버시 확보가 어렵다. 이에 기존 노인요양시설, 장애인 시설, 아동보호시설 등을 복지대피시설로 사전에 지정하여 활용할 필요가 있다.

우리나라의 임시주거시설은 기존 시설을 활용한 장소제공과 임시주거용 조립주택으로 구분할 수 있으며, 조립주택은 이재민에게 제공된다. 조립주택은 2~3명 기준으로 1동이 지원되며, 주택 1동은 3x6m(약 5.5평)로 규격화되어 있어, 재난약자의 다양한 수요를 충족시키기 어렵다. 이에 일본은 고령자와 장애인의 이용이 편리한 복지임시주거시설을 구분하여 건설하고 있으며, 슬로프를 설치하거나 생활지원을 위한 직원을 배치하고 있다. 이에 이재민 조사를 통

해, 특성, 세대수, 주택의 구조 및 고령자, 장애인 등을 위한 요구 사항을 파악한 뒤, 이를 반영하여 임시주거시설을 다양한 형태로 공급하여야 한다(김소연·김학열, 2017: 22-23).

또한 재난약자는 대피시설 및 임시주거시설에서의 생활에 적응력이 부족할 수 있기 때문에 이에 대한 유니버설디자인 방향이 필요하다. 먼저 재난약자의 심리적 안정 공간, 사생활 보호 등의 목적으로 개별공간이 요구될 때에는 우선순위에 따라 확보하며, 재난약자의 편의를 반영한 거주 공간 배치가 이루어져야 한다. 또한 대피소 시설, 구호물자, 대피시설 운영조직 등이 재난약자의 요구사항이 반영되는 구조로 조직되어야 한다(이호승, 2013: 229-231).

## **4.2.4 재난약자 지원을 위한 매뉴얼 제작 및 교육훈련 방안**

### **가. 재난약자 지원 매뉴얼 제작 방안**

재난약자 지원을 체계적으로 계획하고 실시하기 위해서는 매뉴얼을 통하여 재난약자에 대한 정의 및 다양한 재난약자 특성의 차이를 알기 쉽게 설명해야 하는 한편, 현재의 상태에 대해 적절한 대응 및 지원을 실시할 수 있도록 명확하게 구분해야 한다. 매뉴얼 사용의 주체가 행정기관 또는 주민 등의 사용자 속성에 따라서 정보 제공의 레벨 및 상세 기술 항목을 다르게 해야 하는 경우도 발생하지만, 기본적으로 누구나 이해할 수 있는 형태 및 활용 사례

등의 제시를 통해서 해당 사항 발생 시 사용가능한 매뉴얼 작성이 되어야 한다.

이와 관련하여 일본은 지리적 및 환경적 요인으로 자연재해 피해가 크며, 특히 고령자 등의 재난약자의 피해비율이 더욱 크다. 이에 일본은 재난약자 지원을 위한 매뉴얼이 작성되어 있어, 일본의 사례는 우리나라의 재난약자 지원 매뉴얼 제작과 관련하여 많은 시사점이 있다. 이에 일본의 사례를 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 일본적십자사 재해 시 요원호자 대책 가이드라인

본 가이드라인은 후생노동성의 보조를 받아서 일본 적십자사가 실시하고 있는 재해구조조사연구/연수사업의 일환으로 가이드라인을 작성하여, 지방공공단체가 재해 발생시 필요한 구조 활동 및 원호자(지원자)에 필요한 유의사항 등을 정리한 것이다. 총 53 페이지로 이루어져 있다.

재해 시 요원호자 대책 가이드라인은 재해 시 요원호자의 대상 및 특징, 개호가 필요한 고령자에 대한 지원, 신체면에서 지원이 필요한 요원호자에 대한 지원, 정보면에서 지원이 필요한 요원호자에 대한 지원 등으로 구성되어 있으며, 먼저 재해 시 요원호자의 대상 및 특징에서는 "재해 시 요원호자"에 대한 정의 및 그 특징을 설명하고 있으며, 심신장애인, 고령자, 유아, 외국인, 임산부 및 병자 등을 대상으로 한다. 이 외에도 여행자, 관광객 등도 포함이 된다. 지금까지 지방공공단체에서는 재해대응이 가능한 범위를 고려

하여 일반적으로 "재해 시 요원호자"의 대상을 중도이상의 요양환자나 장애인에 한정되어 대책 등이 마련되고 있는 현재 상황(2006년 현재)을 지적하면서 지역 실정 및 지역 특성에 고려하여 우선적으로 지원하는 대상 범위를 정할 필요가 있다고 설명하고 있다. 또한 지원이 필요한 사람들이 재해발생시 어떠한 상황에서 어려움을 겪는지에 대해 "정보 지장", "위험회피행동 지장", "이동행동 지장", "생활행동 지장", "적응 지장", "구조 및 경제 지장"으로 구분하여 설명하고 있으며, 요원호자의 특징 및 니즈에 대해서도 각 대상자의 상태를 예를 들면서 설명하여 이해를 높이고 있다.

둘째, 개호가 필요한 고령자에 대한 지원 가이드라인에서는 고령자의 현재와 장래 추계를 설명하면서, 과거 재해 시의 고령자 피해 상황 및 사례 등의 소개를 통해 재해 피해에 취약한 고령자 특성을 설명한다. 요원호자에 대한 사전 대책으로서 재해 정보에 대해서 알리는 정보 전달(홍보 활동)의 필요성 및 장애인 및 외국인을 고려한 다양한 방법으로써의 정보 전달이 필요하다. 또한 재택 고령자 등의 소재 정보 파악, 요원호자의 지원을 위한 행정 및 지역 커뮤니티 내에서의 지원체제 및 관련 조직 및 기관간의 네트워크 구축, 긴급 정보 등의 전달 체제 정비, 요원호자 주택의 내진화, 가구 고정화의 촉진, 요양용품, 보조기구 등의 준비(개인, 법인), 복지피난소의 지정 및 정비, 방재 훈련 및 도상연습 등의 실시 등을 제안하며 설명한다. 또한 지진 재해 및 풍수해 재해 대응에 대해서 사전 대책, 재해 발생, 피난구조, 복구 및 부흥의 시기 별로 요원호자에 필요한 지원 사항에 대해서 설명하고 있다. 예를 들어 피난구조 시기의 피난소에 대해서는 피난소 운영위원회의 조기 설치,

피난소 내의 요원호자 파악, 감염 대책, 난방 및 냉방 조치, 요원호자 우선 배식, 화장실 배려, 가족 단위의 2차 피난소 설치, 시각장애인 및 청각장애인 등의 2차 피난소 설치에 대해서 설명하고 있다. 이외에도 복지 피난소, 재택 피난에 대한 지원 사항에 대해서도 기술되어 있다.

셋째, 신체면에서 지원이 필요한 요원호자에 대한 지원 가이드라인에서는 신체장애인에 대한 지원 사항에 대해서 현황 및 과거의 피해상황 등의 설명으로 그 특징 등에 대한 이해를 돕고 있으며 사전 대책, 재해 발생시의 신체 요원호자 지원 체제 등에 대한 필요 사항 등을 설명한다.

넷째, 외국인 지원 방안으로써 정보면에서 지원이 필요한 요원호자에 대한 지원 가이드라인에서는 시각/청각 장애인 및 외국인에 대한 지원 가이드라인이 기술되어 있다. 외국인에 대해서 근래의 자연 재해로 인한 외국인 피해 사례 등을 설명하여 현재 외국어로 된 정보 전달이 충분하지 않은 점과 피난지시 정보 등이 외국인에게는 이해하기 어려운 점 등을 들고 있으며, 특히 피난소 생활에서 오해로 기인한 문화적 마찰 등에 대해서 과거 재해 사례를 통해 그 어려움 및 대응 활동에 대한 어드바이스를 하고 있다. 사전 대책으로 방재지식의 계발에서는 다언어로 구성된 방재 팜플렛 작성 및 다언어 방재 정보 맵, 방재표식 등의 작성을 제안하고 있으며, 행정기관에 있어서는 안부확인 및 안부확인 네트워크 정비, 각종 서류 및 양식 등의 다언어화를 제안한다. 또한 외국인에 대한 정보 전달 네트워크 정비로는 로컬FM 등 지역정보 제공 기관과의 연계, 인터넷 등의 다양한 정보전달 수단 활용, 통역 및 번역자의 확보

등의 필요성이 기술되고 있다. 적십자의 가이드라인은 재난약자 중에 외국인의 지원 방안 등에 대해서 전체 재난약자 가이드라인 53페이지 중 7페이지에 걸쳐서 외국인 현황 및 재해 피해 사례 등을 먼저 설명하고 재해 발생 시 일어날 수 있는 상황 및 대응, 제안 등에 대해서 구체적인 가이드라인을 제시한 것이 특징이라 할 수 있다. 2006년에 작성되었기에 외국인에 대한 사항은 관광객이 아닌 거주 외국인을 상정하여 재해 발생 대응 및 복구 및 생활 지원 분야에 걸친 지원 사항 등에 대한 지침을 설명하였다.



그림 4.4 일본 적십자사의 재해 시 요원호자 대책 가이드라인

## 2) 돛토리현의 재해 시 요원호자를 배려한 시정촌 방재 매뉴얼 작성 지침

돛토리현<sup>42)</sup> 복지보건부 장애복지과<sup>43)</sup>가 작성한 "재해 시 요원호자를 배려한 시정촌 방재 매뉴얼 작성 지침"은 2002년 돛토리현 서부지진을 계기로 시정촌의 방재 매뉴얼 작성을 위해 만든 "장애인을 위한 방재 매뉴얼"을 기본으로 한다. 작성 후 3년이 지났기 때문에 시정촌, 장애복지시설 및 단체의 의견 등을 반영하여 개정한 매뉴얼 작성을 위한 지침이다.

우리나라의 도에 해당하는 지자체인 현 급에서 자체적으로 작성한 시정촌의 재난약자를 대상으로 하는 방재 매뉴얼 작성을 돕기 위한 가이드라인이며, 개정에 따라 기존 장애인뿐만 아니라 거동이 불편한 고령자 등으로 요원호자의 대상을 확대하였다. 이 매뉴얼은 재해 시 요원호자에 대해서 행정기관, 장애복지시설, 고령자 복지시설 및 단체, 지역 주민 등이 유의해야 할 사항, 요원호자 및 주변 이웃 등이 평소 및 재해 시의 행동해야 할 것 등, 관할 시정촌에 있어서 방재 매뉴얼을 책정할 때 가이드라인이 될 수 있도록 정리한 것이다.

---

42) 돛토리현은 우리의 도급에 해당하는 광역자치단체에 해당한다. 일본의 47개 광역자치단체 중 인구가 약 60만 명 정도로 가장 인구 규모가 가장 작은 현이나 2002년의 돛토리현 서부지진에서 당시의 도지사가 개인재산 보상에 대한 선진적인 재해대응 대책으로 기존의 300만 엔에서 500만엔으로 일본내의 보상 기준이 바뀌었다.

43) 일본에서는 "장애"를 "장해"로 표현하나 본 보고서에서는 "장애"로 표기하였다.

이 매뉴얼의 작성 지침 특징은 가이드라인의 성격을 명확히 하여 대상이 되는 재해 시 요원호자에 대해서, 장애에 대해서 신체 장애, 지적 장애, 정신 장애, 자폐증 등의 발달 장애, 고차뇌기능 장애, 난치병환자, 인공투석자 등으로 광의적으로 해석하였다. 또한 독거 노인, 고령자 세대, 거동이 불편한 고령자, 치매 고령자, 유아를 요원호자로 정의하였다. 또한 재해 발생 상황에 대해서 최악의 상황을 가정하여 평소부터의 재해 대비(준비) 및 재해 발생시 대비에 따른 대응(응급대응)이 중요하다는 생각으로 준비편 및 응급대응편으로 나누어서 기재하였다.

**표 4.12** **돗토리현 재해 시 요원호자를 배려한 매뉴얼 작성 지침**

<p><b>*재해 시 요원호자를 배려한 매뉴얼 작성 지침</b></p> <p>①지침의 성격, 본 지침이 대상으로 하는 재해 시 요원호자, "만약에~"라는 발상</p> <p>②준비편:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 행정기관의 역할</li> <li>2. 장애복지시설, 고령자 복지시설, 관계단체의 역할</li> <li>3. 지역주민 및 주민자치조직의 역할</li> <li>4. 재해 시에 원호가 필요한 인원 및 그 가족 등이 유의해야할 사항</li> </ol> <p>③응급편</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 행정기관의 역할</li> <li>2. 장애복지시설, 고령자 복지시설, 관계단체의 역할</li> <li>3. 지역주민 및 주민자치조직의 역할</li> <li>4. 재해 시에 원호가 필요한 인원 및 그 가족 등이 유의해야할 사항</li> </ol> <p>④기타 재해 발생 시의 대응 및 피난 지원 모델 케이스, 관계행정기관 명부 등</p>
--

준비편의 "행정기관의 역할"에서는 피난소의 내진조사 및 내진 보강의 실시는 물론 피난소의 배리어프리 및 유니버설 디자인화를 적극적으로 실시할 것과 피난소의 정보 전달에 있어서는 각종 장애 상황을 고려하여 필요에 따라 그림, 도식, 문자, 방송, 전단, 음성 등으로 다양화할 것을 제안한다. "장애복지시설, 고령자 복지시설, 관계단체의 역할"에서는 피난체제의 정비 및 방재 훈련의 실시에 대한 지침을 설명한다. 정기적인 방재 훈련을 실시하여 연락방법, 피난 경로, 피난 유도방법 등을 명확히 해야 하며, 지역의 자주방재조직 및 소방단과 연계하여 시설 이용자의 보호자 등, 관계자의 참가를 요청해야한다.

"장애복지시설, 고령자 복지시설, 관계단체의 역할"에서는 요원호자의 상황 파악, 민생/아동위원, 장애인 상담원, 자치회 등의 지원체제 정비에 대해서 평소부터 이웃의 교류를 통한 사전 요원호자 리스트의 구비 및 프라이버시 배려 등의 유의할 점을 설명했다. 특히 지역 내의 지원조직 사이의 교류와 협력 체제 구축에 대한 중요성을 강조하고 있다.

"재해 시에 원호가 필요한 인원 및 그 가족 등이 유의해야할 사항"에서는 재해 대비에 있어서 지진, 태풍, 집중호우, 토사재해의 재해 종류 별로 발생할 수 있는 상황에 대한 대비 사항 및 자신의 장애 상황에 따라 개별적으로 준비하고 확인해야 할 사항을 구체적으로 설명하였다.



### 3) 홋카이도 에니와시 피난행동 요지원자 명부 취급 매뉴얼

2011년 동일본 대지진을 계기로 2013년에 재해대책기본법이 개정되어 시정촌에 "피난행동 요지원자 명부"의 작성이 의무화되었다. 지금까지와 다르게 재해가 발생하게 되면 피난행동 요지원자 본인의 동의 유무에 상관없이 경찰, 소방, 자치회 등의 피난지원 관계자에게 제공이 가능하게 되었고, 개인정보 외부 제공 동의자의 명부 정보는 평소에도 피난지원 관계자에게 제공할 수 있도록 변경되었다.

홋카이도 에니와시 피난행동 요지원자 명부 취급 매뉴얼은 피난지원 관계자 중에서 주민으로 구성된 자치회, 자주방재조직, 민생/아동위원을 대상으로 피난행동 요지원자 명부 활용을 통해 지역의 피난 지원 체제 구축을 목적으로 인구 6만9천 명의 홋카이도 에니와시<sup>44)</sup>(총무부 기지/방재과)가 작성하였다. 본 매뉴얼은 총 32페이지로 작성되어 있으며 그 구성은 다음과 같다.

---

44) 홋카이도 에니와시는 삿포로시와 신치토세 공항의 중간에 위치하며 인구는 2017년 10월 현재 69,544명의 지방 중소 도시이다. 2014년 2월에 시즈오카현의 후지에다시와 "재해시 상호응원협정"을 맺었다. 후지에다시에 재해가 발생하여 홈페이지에 필요 정보를 게재 못할 경우, 에니와시가 대리 게재하는 쌍방 협정이다.

표 4.13 홋카이도 에니와시 피난행동 요지원자 명부 취급 매뉴얼  
구성

<p><b>*피난행동 요지원자 명부 취급 매뉴얼</b></p> <p>①피난행동 요지원자 제도의 개요</p> <p>②명부 정보의 취급</p> <p>③활용 사례</p> <p>④Q&amp;A</p> <p>⑤서류 양식 모음</p> <p>⑥참고자료</p>
---

피난행동 요지원자 제도의 개요에서는 피난행동 요지원자의 정의에 대해서 자세하게 설명하고 있다. 고령자, 장애인, 영유아 및 배려를 필요로 하는 사람을 "요배려자"라고 하고 그 중에서 특히 피난행동에 있어서 배려가 필요한 사람을 "피난행동 요지원자"라고 한다. 피난행동 요지원자의 요건에 대해서는 생활 기반이 요양시설 입소자나 장기 입원자가 아닌 자택 생활자 중에 개호보험제도(요양보험제도) 요개호인정 3~5, 요육수첩 A판정, 정신장애인보건복지수첩 1급, 신체장애인수첩 1급~2급, 그 외의 피난 지원이 필요하여 명부 게재를 희망하는 사람이다. 명부에 게재하는 필수 정보로는 이름, 생년월일, 성별, 주소, 연락처, 피난지원을 필요로 하는 이유를 기재한다. 피난지원등 관계자로는 소방 기관, 경찰 기관, 민생/아동위원, 사회복지협의회, 주민자치조직/자치회/자주방재조직, 그 외 시장이 인정하는 인원이 포함되며 재해 발생시에는 동의에 상

관없이 정보가 제공되며, 평상시에는 외부 제공 동의자에 한하여 명부를 관계자에게 제공한다.

명부 정보의 취급에서는 시로부터 관계자에 제공하는 정보 및 제공 방법 등에 대해서 서류 양식 및 제출 순서 등을 소개한다. 피난행동요지원자 명부 취급에 대한 설명회를 실시하며 정보 제공에 대한 비밀 유지 등의 각서 및 취급 시 주의사항 등을 설명한다.

활용 사례는 지원체제와 관련된 인원에 대한 정의(명부 관리자: 주민자치회 회장, 민생/아동위원 지구협의회 회장, 명부 취급자: 자치회 임원, 민생/아동위원, 피난지원자: 자치회 회원, 지역 주민 등) 과 더불어 크게 평상시의 지원 행동 및 재해 발생 시의 행동으로 나누어서 설명 및 어드바이스 등이 포함되어 있다. 특히 평상시의 지원 행동에서는 피난행동 요지원자 명부 활용법에 대해서 각 주민자치회의 특성에 따른 활용 예시 사례를 들어 알기 쉽게 설명하고 있다. 재해 발생 시의 대응 행동에 대해서는 대규모 지진 및 풍수해로 나누어서 활용에 대해 설명한다.

Q&A 부분은 명부정보 제공의 조건, 지원 체제, 명부정보의 취급, 피난행동요지원자 방문에 대해 염려되는 점 등에 대해서 Q&A 형식으로 설명한다.

서류 양식 모음에는 명부 활용 및 취급을 위한 "명부계재희망 검 동의확인서", "피난행동요지원자 명부", "피난지원카드", "피난행동요지원자 명부 제공에 관한 각서", "피난행동요지원자 명부 명부관리자 보고서", "피난행동요지원자 명부 수령서", "피난행동요지원자 명부 관리대장"의 양식이 포함되어 있다.

참고자료에는 피난행동요지원자(요개오인정자, 치매 고령자, 시각

장애인, 청각장애인, 상지기능장애인, 하지/체간기능장애인, 내부 장애인(인공투석 등), 지적장애인, 정신장애인의 특징과 그에 따른 지원방법에 대해서 설명하고 있다.

#### 4) 교토부 재해 시 요배려자 피난지원 가이드북

교토부의 이 가이드북은 재해 발생 시의 고령자 및 장애인 등의 피난 지원이 필요한 사람(재해 시 요배려자)에 대한 행정지원활동을 소개하여 지역 주민에게 협력/협조를 얻기 위한 계기가 되도록 발행하였다. 교토부 건강복지부 개호/지역복지과가 발행하였으며 본 가이드북은 총 8페이지로 작성되어 있으며 주요한 내용으로는 아래와 같다.

표 4.14 교토부 재해 시 요배려자 피난지원 가이드북

**\*재해 시 요배려자 피난지원 가이드북(교토부)**

- ① 지역주민이 일상에서 가능한 재해 시 요배려자 지원 활동을 소개
- ② 지역 전주민의 "나의 피난계획"의 작성
- ③ 요배려자 피난/이송장소 대한 설명
- ④ 시군구의 활동 소개: 3가지
- ⑤ 교토부의 복지피난소 일람 소개(2014년 3월말 현재, 교토부 382 개소)

평소부터 할 수 있는 것에 대해서, 이웃 및 요배려자와 서로 알고 지내며 지역 행사 및 방재훈련 등에 적극적으로 참가하여 같은

지역에 살고 있는 이웃에 대해서 알고 지내자라는 재해가 발생했을 경우 필요한 지역 주민들의 협력 중요성에 대해서 그림 등으로 알기 쉽게 설명하고 있다. 또한 대피소에서 요배려자 니즈에 대응할 수 있는 "복지피난 서포터"의 협력 요청 등이 기술되어 있다. 또한 "나의 피난계획"에는 이름, 성별, 주소, 생년월일, 혈액형, 지원이 필요한 자신의 상황 뿐만 아니라, 긴급연락처, 주치의(연락처), 주로 사용하는 약, 대피행동 및 대피소에서 주의할 점, 지원자, 피난경로, 이용 중인 복지서비스 등을 양식에 따라 기입하도록 되어 있다.



그림 4.6 교토부 재해 시 요배려자 피난지원 가이드북<sup>45)</sup>

45) 京都府, 災害時要配慮者避難支援ガイドブック, 平成26年3月  
<http://www.pref.kyoto.jp/fukushi-hinan/documents/guidebook.pdf>

## 나. 재난약자 관련 재난 안전 교육훈련 방안

재난 안전 교육에 대한 대상은 현재 일반인 중심에서 재해 발생 시의 재난약자 대책 및 대응으로 확대해 나가야 한다. 초고령 사회에 진입한 일본의 경우 일반적으로 거대재해가 발생하게 되면 그 피해자의 대부분이 고령자임이 동일본대지진을 통해서 증명되었다. 따라서 피해를 최소한으로 줄이는 감재를 목표로 한다면 가파른 고령화를 보이고 있는 우리나라 또한 방재교육 및 방재훈련 활동의 대상을 일반인에서 어린이, 고령자, 장애인, 외국인 등의 재난약자를 포함한 다양한 계층을 고려한 방재교육 및 방재훈련으로 계획되고 실시해야 한다.

방재교육 및 방재훈련에 재난약자 계층의 참여를 촉진시키기 위해서는 관련 요양시설, 교육기관 및 사회복지시설과의 사전 연계는 물론, 지역자율방재단, 의용소방단 등의 지역의 주민자치조직 및 지자체 행정기관과의 협력 및 협동을 통해 종합적인 재난 안전 교육 및 방재훈련 체계를 구축하고 정기적으로 실시해야 할 것이다. 방재교육에 있어서는 기존의 강의식 교육은 물론 주민 및 재난약자가 스스로 지원 및 대응 활동에 대해서 상호간에 논의하여 구체적인 행동계획안 등을 작성할 수 있는 "마을 대피지도 만들기", "재해 상황 게임", "재해 전략 사면회의" 등의 참가형 수법을 통한 방재 워크숍의 도입 및 실시 등이 유용하다.

재난약자를 위한 방재훈련 역시 대규모의 훈련과 더불어 재해발생 시의 이웃 및 재난약자 안부확인 및 지역자율방재단 등과 협력

하여 대피경로 동행 확인 등의 기본적인 상황을 먼저 실시한 후 대피소 운영 및 지원, 지구방재계획 작성 등으로 유관기관과의 협조 체계 및 지원활동에 대한 수준을 순차적으로 높여나가는 것도 중요하다.

재난약자를 대상으로 하는 방재교육 및 방재훈련에 있어서 단발적인 기획 행사로 끝나는 것이 아니라 정기적 및 지속적으로 실시하여 장기적으로는 피난행동지원 및 재난약자에 대한 지원 활동을 지역사회에서 스스로 향상될 수 있도록 구체적인 로드맵을 작성하여 실시하는 것이 바람직하다. 또한 이러한 계획 과정의 단계에서 계획(PLAN)-실시(DO)-평가(CHECK)-개선(ACTION)의 PDCA 사이클 매니지먼트가 반영되어야 한다.



그림 4.7 PDCA 사이클과 가리산리 방재 체험 캠프(재난약자)

## 제 5 장 결론

고령화 사회에 진입한 우리나라의 사회 환경적 요인에서 생각해 보면 어린이, 노인, 장애인 등의 재난약자 계층에 대한 지원 대책 방안은 특정 계층을 위한 정책이 아니라 대규모 재난 발생 시 대다수의 국민에 대한 안전 관리 활동으로 확대라고 볼 수 있다. 예를 들어 일본의 배리어프리법의 경우 초기에는 이동에 제한을 받는 장애인을 고려하여 제정된 법안이지만 지금은 고령자를 비롯하여 모든 계층의 이동편리성 향상이라는 측면에서 생각하고 있으며 대규모 재난 시에는 재난약자에 대한 피난 행동 및 생활환경을 지원하는 사회적 기반자원으로 활용 및 도움이 될 것이다.

이러한 배리어프리 및 유니버설 디자인 등, 재난약자뿐만 아니라 누구에게나 편리성과 안전성을 향상 시킬 수 있는 제도 마련과 정책 실시가 필요하다. 이동과 거주 환경의 안정성 향상은 대규모 재난 발생 시의 안전성 확보는 물론, 평상시에 있어서도 안전사고의 위험을 줄이는데 도움이 될 것이다.

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

재난약자의 경우, 실외보다는 실내에 거주 하는 시간이 일반인에 비해 많기 때문에 재해 약자에 대한 지원 및 피난 행동에 있어서

실내에서의 실외로의 피난 등을 고려한 지원 방안이 마련되어야 한다.

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

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

장기적인 복구 및 부흥의 계획과 실시에 있어서 재해약자의 적극적인 참여야 말로 재해로부터 복구 및 재해에 강한 지역을 만드는 데 필요한 요소임을 인지하고 재난약자 계층에 대한 지원이 지속적으로 이루어 질 수 있도록 모니터링 및 평가 등을 지자체의 조례 등을 통하여 제도화해야 한다. 또한 여성, 어린이, 고령자, 장애인 등이 계획 작성부터 의사결정 등의 공공의 장에 참가하여 복구 프로세스 전체에 의견을 개진함으로써 현장과 현실에서의 문제점을 반영한 정책 입안 및 지원 방안이 실시될 수 있도록 그 참여

를 보장해야 한다. 또한 경제적으로 빈곤해지지 않도록 생활수준 향상을 위한 지원뿐 만아니라 재해취약계층이 지역 복구 활동에 다양하게 같이 참여하는 등의 포괄적인 재난약자에 대한 지원과 관심이 제도적으로 동반될 때 재난에 강한 그리고 더불어 사는 사회의 구현이 가능하게 될 것이다.

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

# 참 고 문 헌

## 1. 한국자료

### 1) 문헌자료

- 강정배 외. 2017. 장애포괄적 재난위기관리 매뉴얼 및 지원체계 연구. 한국장애인개발원.
- 김경남. 2011. 강원도의 잠재적 거대재난 유형 분석 및 긴급대응 대책. 강원발전연구원.
- 김동식. 2017. 여성의 재난역량 실태와 정책과제. 젠더리뷰. 통권 43호: 4-15.
- 김명구 외. 2014. 자연재난에 의한 재난취약계층의 재난안전복지 개선 방향. 한국위기관리논집. 10(9): 113-135.
- 김소현·김학열. 2017. 한·일 재해임시주거 제도의 비교분석. 한국방재학회논문집. 17(3): 21-28.
- 김윤희 외. 2012. 재난 취약자 대상 재난안전 콘텐츠 개발 및 서비스 전략 수립. 국립. 국립방재연구원 연구보고서.
- 김종성 외. 2011. 성능기준도입을 위한 재해약자의 피난 안전 요소에 관한 연구. 한국화재소방학회. 한국화재소방학회 학술대회 논문집. 2011.4(219-226)
- 김철민·최충익. 2015. 대형 재난사고 이슈의 생존주기 분석. 서울도시연구. 16(4): 147-162.

- 네모토 마사쓰구 외. 2014. 재난발생시 '재난약자'에 대한 지역사회 지원체계 강화방안 연구. 한국위기관리논집. 10(6): 67-87.
- 박문서 외. 2015. 안전약자 대피특성 연구. 국립재난안전연구원.
- 배현아. 2008. 대규모 재난 및 재해 대책 관련 각 주체들의 책임에 대한 연구. 생명윤리정책연구. 2(1): 65-79.
- 서지영 · 조규진 2014. 회복력 향상을 위한 정책방향과 이슈. 과학기술정책연구원. STEPI Insight, 제147호(2014. 8. 1.).
- 성기환 · 최일문. 2011. 대형 재난 현장에서의 사회적 약자 보호시스템 구축에 관한 연구. 한국위기관리논집. 7(1): 1-22.
- 심기오 외. 2010. 재난약자 방재대책 실태조사 및 분석. 국립방재교육연구원 방재연구소.
- 이재은 외. 2017. 민 · 관협력 예산절감형 재난안전체험관 연구용역. 충북소방본부.
- 이정수. 2016. 장애인 행태를 고려한 피난 매뉴얼 비교연구. 한국산학기술학회논문지. 17(2): 470-478.
- 이호승. 2013. 유니버설디자인 관점의 재해약자(災害弱者) 배려를 위한 디자인 유의점. Archives of Design Research. 26(4): 219-233.
- 장한나. 2016. 재난약자의 안전서비스 체계 구축을 위한 연구. 국정관리연구, 11(2): 1-24.
- 최충익 · 김철민. 2016. 한국의 대형재난 발생 특성에 관한 역사적 연구. Crisisonomy. 12(4): 17-36.
- 허준영. 2012. 초대형 중대재난 시나리오의 발굴 및 사전 대응체계의 마련. KIPA 연구보고서. 한국행정연구원.

## 2) 법령자료

가축전염병예방법. 2017. 9. 22.

감염병의 예방 및 관리에 관한 법률. 2017. 6. 3.

국가배상법. 2016. 11. 30.

재난 및 안전관리 기본법. 2017. 1. 17

재난 및 안전관리 기본법 시행령. 2017. 1. 8.

재해구호법. 2016. 7. 8.

최저임금법. 2012. 7. 1.

## 2. 일본자료

### 1) 문헌자료

內閣府政策總括官（防災担当）, 日本の災害對策, 2015

寶馨、戶田圭一、橋本學編、京都大學防災研究所監修、自然災害と防災  
の事典、丸善出版株式會社、2011

內閣府, 平成28年版 防災白書, 2016

高知縣、高知縣 災害時における要配慮者の避難支援ガイドライ  
ン、平成26年3月

愛知縣、市町村のための災害時要配慮者支援体制構築マニュアル、2014年12  
月

内閣府（防災担当）、避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針、  
平成25年8月

佐々木晶二、大規模災害からの復興に関する法律と復興まちづくりについて、民間都市開発推進機構都市研究センター、Urban study Vol.57、  
pp.41-50、2013

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

内閣府（防災担当）、災害対策基本法施行令、最終改定：平成28年5月20日  
政令第225号  
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S37/S37SE288.html>

立木茂雄、災害時における要援護者支援と実際、ボランティアコーディネーターコース講義資料、人と防災未来センター、pp.43-50、2005

内閣府、平成28年版 高齢者社会白書、2016

内閣府、平成28年版 障害者白書、2016

内閣府、消費動向調査、2016  
<http://www.esri.cao.go.jp/jp/stat/shouhi/shouhi.html#taikyuu>

라정일, 일본의 안전/안심 도시만들기, 법제연구원 안전도시 활성화 및 인  
증제도 도입방안 연구 제3차 워크숍, 2014년6월27일

齊藤容子、国際復興プラットフォーム、澁谷弘延、Margaret Arnold、災害  
弱者支援、教訓ノート3-6（3．緊急対応）、世界銀行

内閣府、3縣全避難所に對する實態把握、2011  
<http://www.cao.go.jp/shien/2-shien/6-zentyosa/1-result-1th.pdf>

鳥取縣危機管理局、鳥取縣中部地震（第94報）被害狀況、2017年6月20日發

表

<http://www.pref.tottori.lg.jp/secure/1082176/94.pdf>

災害時要援護者の避難対策に関する検討會、検討報告、2006年3月

<http://www.bousai.go.jp/taisaku/youengo/060328/pdf/hinankentou.pdf>

菅磨志保、阪神・淡路大震災以降の概念の廣がりと対応の変化を中心に、日本都市學會年報 2000／都市とガバナンス、第 34 卷、2001

<http://www.waseda.jp/prj-sustain/kaken2000-01/kaken01-ax3.pdf>

林春男、災害弱者のための災害対応システム、神戸都市問題研究所、都市政策、第84号、1996

内閣府、災害時要援護者への対応、阪神・淡路大震災教訓情報資料集、2005年度増補

社會福祉法人全國社會福祉協議會、全社協 Action Report (熊本地震第14報)、2016年10月12日、

[http://www.shakyo.or.jp/news/2016/actionreport\\_161012.pdf](http://www.shakyo.or.jp/news/2016/actionreport_161012.pdf)

社會福祉法人全國社會福祉協議會、大規模災害対策基本方針、2013年3月19日、<http://www.shakyo.or.jp/news/20130329.pdf>

恵庭市役所 總務部 基地・防災課、避難行動要支援者名簿取扱いマニュアル、平成 29 年 6 月改正

<http://www.city.eniwa.hokkaido.jp/www/contents/1487231551342/files/manual.pdf>

日本赤十字社、災害時要援護者対策ガイドライン、平成18年3月

[http://www.jrc.or.jp/activity/saigai/pdf/saigaikyugo-3\\_document.pdf](http://www.jrc.or.jp/activity/saigai/pdf/saigaikyugo-3_document.pdf)

鳥取縣福祉保健部障害福祉課, 災害時要援護者に配慮した市町村防災マニュアル策定指針, 平成17年11月

<http://www.pref.tottori.lg.jp/secure/289564/bousaimanyuaru.pdf>

京都府, 災害時要配慮者避難支援ガイドブック, 平成26年3月

<http://www.pref.kyoto.jp/fukushi-hinan/documents/guidebook.pdf>

## 2) 법령자료

일본, 극심 재해에 대처하기 위한 특별 재정 지원 등에 관한 법률  
일본, 재해 대책 기본법

## 3. 미국자료

Save the Children, Still at Risks: U.S. Children 10 Years After Hurricane Katrina, 2015 National Report Card on Protecting Children in Disasters, 2015.

Rick Perry and Michael Williams, Texas Rebounds: Helping Our Communities and Neighbors Recover from Hurricanes Rita and Katrina, 2006.

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

Terry Cole, Kelli Fellows, Risk Communication Failure: A Case

- Study of New Orleans and Hurricane Katrina, *Southern Communication Journal*, 73:3,211-228, 2008
- Judith Saunders, *Vulnerable Populations in an American Red Cross Shelter After Hurricane Katrina, Perspectives in Psychiatric Care*, 43(1), 2007.
- Action for Peace and Development (ASSOPED) Blog, *Disaster Management and Vulnerable Population: A Case Study of Hurricane Katrina and the Haiti Earthquake: Lessons Learned and Recommendations*, 2013.
- Sharona Hoffman, *Preparing for Disaster: Protecting the Most Vulnerable in Emergencies*, UC-Davis, 42:1491, 2009.
- Martha Wingate, Emily Perry, Paul Campbell, Prabu David, Elizabeth Weist, *Identifying and Protecting Vulnerable Populations in Public Health Emergencies: Addressing Gaps in Education and Training*, *Public Health Report*, 122, 2007.
- Gibert Nick et al., *Emergency Preparedness for Vulnerable Populations: People with Special Health-Care Needs*, *Public Health Reports*, 124, 2009.
- Richard Zoraster, *Vulnerable Populations: Hurricane Katrina as a Case Study*, *Prehospital and Disaster Medicine*, 25(1):74-78, 2010.
- FEMA, *Disaster Declaration Process, Fact Sheet*, May 2011.
- CDC/ATSDR, *The CDC/ATSDR Public Health Vulnerability*

Mapping System: Using a Geographic Information System for Depicting Human Vulnerability to Environmental Emergencies, Human Vulnerability Assessment White Paper.

CDC/DEHHE, Assessing Health Vulnerability to Climate Change: A Guide for Health Departments, Climate and Health Technical Report Series, 2017.

CDC/DHHS, Public Health Workbook: To Define, Locate and Reach Special, Vulnerable and At-Risk Populations in an Emergency, CS211575-A.

CDC/NCEH, Planning for an Emergency: Strategies for Identifying and Engaging At-Risk Groups: A Guidance Document for Emergency Managers, 2015.

Minnesota Department of Health, Who Might be Considered “At Risk” Populations During Disaster and Crisis, July 2009.

William Benson, CDC’s Disaster Planning Goal: Protect Vulnerable Older Adults, CDC Healthy Aging Program.

Love That Max, Hurricane Harvey: Disaster Relief for Children and Adults with Disabilities, August 28, 2017,  
<http://www.lovethatmax.com/2017/08/hurricane-harvey-disaster-relief-disabilities.html>

American Red Cross, Find Open Shelters,  
<http://www.redcross.org/get-help/disaster-relief-and-recovery-services/find-an-open-shelter>

Rebecca Catalanello, Report: U.S. Children Still at Risk in

Katrina-like Diasters, The Times-Picayune, July 14, 2015.

[http://www.nola.com/health/index.ssf/2015/07/report\\_us\\_children\\_still\\_at\\_ri.html](http://www.nola.com/health/index.ssf/2015/07/report_us_children_still_at_ri.html)

AMSVans, Los Angeles Fined over No Emergency Plan for Residents with Disabilities, Advocacy, Disability Law, Los Angeles, May 22, 2012.

<http://www.amsvans.com/blog/los-angeles-fined-over-no-emergency-plan-for-residents-with-disabilities/>

Disability Rights Advocates, Federal Judge Rules New York City's Inadequate Disaster Plans Discriminate Against Hundreds of Thousands of New Yorkers with Disabilities, New York, NY, 2012.

<http://dralegal.org/press/federal-judge-rules-new-york-citys-inadequate-disaster-plans-discriminate-against-hundreds-of-thousands-of-new-yorkers-with-disabilities/>

Jacey Fortin, Behind the Photo of the Older Women in Waist-High Water in Texas, The New York Times, August 28, 2017.

<https://www.nytimes.com/2017/08/28/us/nursing-home-houston-texas.html>