

발 간 등 록 번 호

11-1620000-000723-01

대형화재 등 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호 현황 및 개선방안 연구용역 보고서

대형화재 등 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호 현황 및 개선방안 연구용역 보고서

2018년도 국가인권위원회
연구용역보고서를 제출합니다.

2018. 11

연구수행기관 충북대학교 산학협력단

이 보고서는 연구용역수행기관의 결과물로서,
국가인권위원회의 입장과 다를 수 있습니다.

연구요약

제1장 서론

- 본 연구는 대형화재 등 재난 상황에서 사회적 약자 보호를 위한 정책 개발에 참고 및 사회적 관심의 환기에 목적을 두고, 상기 연구 배경 하에 재난 발생 시 사회적 약자의 효과적 재난대응을 위한 재난대비 및 재난대응을 위한 법제도적 개선 과제를 도출하고, 적용하기 위한 방안을 마련하고자 실시함

제2장 대형재난 시 사회적 약자의 범위와 인권보호 논의

- 재난 발생 측면에서 사회적 약자의 범주는 다음과 같이 설정
 - 경제적 측면에서의 사회적 약자
 - 환경적 측면에서의 사회적 약자
 - 신체적(언어 포함) 측면에서의 사회적 약자
- 이 가운데 재난 발생 시 재난대피 과정에서 특별한 고려가 요구되는 대상으로서 본 연구의 조사대상은 신체적 측면에서 취약성을 보이는 어린이, 노인, 장애인, 환자, 외국인 등으로 한정하여 국내외 사례 및 설문조사, 인터뷰 등을 실시

제3장 국내외 대형재난 시 사회적 약자 인권보호 현황

- 국내외 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호를 위한 지원 사례에 대한 실태분석 결과는 다음과 같음
 - 첫째, 미국, 일본, 영국, 한국의 4개국은 모두 인권보호에 관한 법제도 안에서 인종, 성별, 피부색, 종교, 경제적 지위, 연령 등에 따른 차별의 금지와 사회보장제도의 운영에 대하여 그 권리와 국가적 책임을 전제로 하고 있으며, 관련 개별법 내에서도 차별금지과 보호를 의무화하고 있음
 - 둘째, 그럼에도 불구하고 재난 관련 법제도 내에서 사회적 약자에 대한 지원과 개념적 접근방법에 있어서는 각 국가마다 차이를 보이고 있는 것으로 나타남. 재난이

리는 특수한 상황과 연계하여 재난 발생 이전과 재난 발생 이후 단계로 구분하여 재난 발생 이전에는 신체적(언어 포함) 측면의 취약성을 갖는 계층으로 바라보는 시각은 국내와 유사하나, 재난 발생 이후에는 보다 포괄적으로 재난으로부터 영향을 받은 사람으로 확대하여 접근

- 셋째, 매뉴얼 측면에서 해외의 경우 각각의 대상에 따라 재난대피 계획에 대한 가이드라인과 정책설계의 고려 필요성을 제시하는 반면, 한국의 경우 대상별 정책이 일부 있으나, 포괄적인 가이드라인은 미흡한 실정임

제4장 대형재난 시 사회적 약자 인권보호 실태분석

- 설문조사 및 인터뷰를 통한 실태분석 결과 다음과 같은 현황을 확인함
 - 첫째, 사회적 약자를 위한 재난안전관리 정책, 법제도, 별도의 재난안전대책, 교육, 구조장비, 피해지원 절차의 마련에 대한 요구는 큰 것으로 나타나고 있으며, 특히 지진과 재난유형 전체 대한 별도의 재난안전관리 대책 필요성에 대해서는 견해의 차이가 있으나 대형화재, 집중호우, 태풍/홍수 등 재난에 대한 재난안전관리 정책 필요성에 대해서는 인식을 공유하고 있는 것으로 나타남
 - 둘째, 이용 중인 시설의 재난안전교육에 대해서는 응답자 간 견해의 차이를 보이고 있으나, 재난경보 절차 및 대피방법, 대피로 및 대피처에 대해서는 긍정적 인식을 보이고 있으며, 스스로의 안전한 대피 가능성에 대해서도 응답자 내에서는 긍정적 견해를 보이는 것으로 나타남. 또한 이용 중인 시설이 제공하는 재난안전관리 정책으로서 교육, 재난경보 방법, 대피방법, 대피로 및 대피처에 대해서도 유의미한 차이는 없는 것으로 보이며, 사회적 약자를 위한 장비와 계획, 응급이송 정책, 지원조치와 지원정책, 피난처에 대한 특별한 대책과 지원 정도에 대해서도 긍정적 견해를 보이고 있음
 - 셋째, 정책 측면에서 별도의 피난시설, 전문조직과 인력 운영, 의료지원과 가족에 대한 동반 지원 등에서는 긍정적 견해를 갖고 있는 것으로 나타남. 다만, 전반적인 인식구조의 긍정적 견해에도 불구하고, 정부가 제공하는 재난안전관리계획의 충분성, 사회적 약자를 배려한 대응활동의 실시, 재난대피계획, 재난대응활동, 정부의 지원활동과 지원 정책에 대해서는 신뢰성과 만족도에 있어 차이를 보이는 가운데, 부정적 인식이 함께 나타나고 있다는 점에서 향후 재난 발생 시 사회적 약자 보호

를 위한 정책 개선의 필요성은 높은 것으로 평가됨

- 이 외에도 인터뷰 결과, 재난안전교육의 경우, 시설 규모에 따라 차이가 있으며, 실제 시설 내에서의 재난 사고에 직접적으로 관련된 교육이 아닌 구두형, 일방향의 교육으로 운영되고 있는 점 등에 대해서는 개선의 여지가 큰 것으로 나타났으며, 대피소 등에 대해서도 경험적으로 알고 있거나 인지하고 있더라도 사회적 약자를 동반한 대피 등에 대해서는 현실적인 어려움을 제기하고 있는 만큼 보다 시설 중심으로 재난안전교육과 대피체계가 마련될 필요가 있는 것으로 확인됨

제5장 정책제언 및 결론

- 실태분석 결과에 따라 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호를 위한 정책방향은 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있음을 연구진이 제시함
- 첫째, 재난 발생 시 고려해야 할 사회적 약자 용어와 접근방식의 개선임
 - 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호에 있어 가장 중요한 논의는 재난이라는 특수한 상황에서 사회적 약자 용어가 갖는 모호성과 경계에서 찾을 수 있음
 - 또한 법률적으로 안전취약계층, 재난약자, 구호약자 등의 용어가 혼용되어 사용되고 있어, 정책의 수립 및 적용에 있어서도 혼선과 공백을 초래할 우려가 깊다는 점에서 용어 자체에 대한 통일적 사용과 이에 부합하는 대상의 분류와 정의가 요구됨
 - 따라서 용어적 사용에 있어서는 취약성 가령, 현행 재난 및 안전관리기본법 상의 안전취약계층 용어로 통일하여 정책의 일관성은 유지하되, 개념적으로는 취약성 측면에서 재난 발생 시 이들이 갖게 되는 욕구를 기반으로 지원할 수 있도록 관련 제도를 보완하는 것이 필요함
- 둘째, 정책 대상으로서 사회적 약자에 대한 관리방식의 개선
 - 고려 가능한 사회적 약자의 범위를 범주화, 가령, 인터뷰에서도 제시된 바와 같이 개인, 계층보다는 시설 중심으로 표준화된 대상을 설정하고 이들 시설에 사용자에게 대한 재난 발생 시 발견될 수 있는 취약성 정보를 파악하여 지속적으로 관리하는 한편, 재난대응조직(특히 구조기관으로서 소방 등)에 이를 공유하여 실제 재난 상황 발생 시 효과적으로 사용될 수 있도록 하는 것이 필요함

- 셋째, 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호를 위한 사회적 합의의 논의 필요
 - 재난 발생 시 사회적 약자에 대한 인권보호 논의 만큼이나 재난 상황에서 인권보호에 대한 범위와 고려사항에 대한 충분한 사회적 합의를 위한 논의 과정이 요구됨
 - 이러한 논의는 일방향의 정책수립이 아닌 양방향의 상호협의를 통한 정책수립을 가능하게 하며, 사회적 합의 과정을 통해 구조자로 하여금 요구구조자에 대한 가능한 인권보호의 고려와 활동을 보장할 수 있기 때문임

- 넷째, 사회적 약자 지원을 위한 매뉴얼 및 교육훈련 개선임
 - 현행 매뉴얼은 그 종류가 다양하고, 경우에 따라 내용이 복잡하고 상대적으로 방대하기 때문에 사회적 약자 그룹에서 이를 수용하고 학습하여 체득하기는 쉽지 않은 현실로, 따라서 보다 단순화되고 활용가능성이 높은 매뉴얼을 개발하고, 이를 중심으로 시설이나 보호자가 함께 이를 교육하고 학습할 수 있도록 하는 것이 필요함
 - 또한, 이들 사회적 약자의 상당 부분은 사회복지시설을 포함한 취약성과 관련된 시설에서 생활하거나 상당 시간을 보내는 경우가 많은 만큼, 이들 생활공간에서 활용 가능할 수 있도록 교육훈련을 실시하는 것이 필요함

- 다섯째, 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호를 위한 지원정책 개선임
 - 사회적 약자를 수용 또는 지원하는 시설들은 그 규모에 따라 차이는 있으나, 비교적 소규모로 운영되는 시설의 경우 소방시설법이나 건축 기준 관련 법에서 공백에 놓이는 경우가 많으며, 이로 인해 직접 시설 공간의 안전을 확보하기 위한 장비를 갖추기 어렵거나, 임대 등의 건물은 구조적으로 시설에서 직접 안전성을 확보하기 위한 개축을 진행하기 어렵다는 한계에 부딪침
 - 따라서 영세한 지원시설을 중심으로 이들에 대한 재난안전 대비를 위한 시설이나 교육 지원을 정부에서 주도적으로 지원하는 것이 필요함. 반면, 대형 규모의 시설에 대해서는 시설 내에 1차적으로 안전을 확보할 수 있는 방화벽이나 안전한 대피공간 등을 마련하도록 법률을 강화하여 이동을 최소화 하고, 초기 안전을 확보할 수 있도록 하는 것이 필요함
 - 아울러, 사회적 약자의 경우 재난 상황에서도 간병인, 도우미, 가족 등 가까운 지인에 대한 의존과 지원 필요성이 높은 만큼, 사회적 약자에 대한 재난안전교육은 이들 보호자 그룹과 함께 이루어지도록 할 필요가 있으며, 사전에 사회적 약자를 원호할 수 있는 보호자에 대한 정보를 함께 관리하는 것이 필요함

- 마지막으로 재난 발생 시 사회적 약자 안전 확보를 위한 장비 및 대피소 마련 필요
 - 사회적 약자, 특히 환자나, 임산부, 장애인 등의 경우 이동성의 제약을 받는 경우가 많으며 이들 가운데는 이동을 위한 보조장치가 필수적으로 요구되는 경우가 많아 구조활동 과정에서 이를 함께 고려할 필요가 있음
 - 또한 사회적 약자가 무사히 구출되더라도 이들이 갖는 특성에 따라서 일반인과 함께 대피소에 있기 어려운 경우가 있으며, 환자의 경우는 더욱 생명연장 및 유지를 위한 의료장치 등을 필요로 하는 경우가 많은 만큼 별도의 대피소 시설에 지정 또는 마련을 제도화하는 것이 필요함

- 향후 이런 문제점과 개선과제를 중심으로 보다 구체적이고 실체적인 접근을 통해 사회적 약자 그룹에게 요구되는 재난안전 교육훈련의 콘텐츠, 재난 대피소의 구상과 운영방법, 사회적 약자를 배려한 별도의 정부지원정책 등에 대한 대안 탐색과정이 이루어질 필요가 있음

목차

제1장 서론	1
제1절 연구 배경 및 목적	3
제2절 연구방법 및 범위	5
1. 연구의 내용범위	5
2. 연구의 방법	6
제3절 연구 프레임워크	7
제2장 대형재난 시 사회적 약자의 범위와 인권보호 논의	9
제1절 사회적 약자 인권보호를 위한 재난의 의의와 피해 특징	11
1. 재난과 재난관리	11
2. 재난 유형별 피해 발생의 특징과 사회적 약자 문제	14
제2절 헌법 상 안전권 보장과 재난 발생 시 사회적 약자 개념 재정립	19
1. 사회적 약자의 정의	19
2. 재난안전관리와 사회적 약자의 유형화	20
3. 안전권 보장과 재난안전관리에 있어 사회적 약자 개념 논의 필요성	23
제3절 국내 선행연구 고찰	25

- 제1절 미국의 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호 현황 31
 - 1. 사회적 약자 인권보호 관련 법제도 현황 31
 - 2. 재난 발생 시 사회적 약자에 대한 접근 방법 36
 - 3. 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호를 위한 지원 정책 현황 38
 - 4. 재난 발생 시 사회적 약자 지원 사례와 특징 45

- 제2절 일본의 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호 현황 46
 - 1. 사회적 약자 인권보호 관련 법제도 현황 46
 - 2. 재난 발생 시 사회적 약자에 대한 접근 방법 59
 - 3. 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호를 위한 지원 정책 현황 61
 - 4. 재난 발생 시 사회적 약자 지원 사례와 특징 66

- 제3절 영국의 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호 현황 73
 - 1. 사회적 약자 인권보호 관련 법제도 현황 73
 - 2. 재난 발생 시 사회적 약자에 대한 접근 방법 74
 - 3. 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호를 위한 지원 정책 현황 75
 - 4. 재난 발생 시 사회적 약자 지원 사례와 특징 76

- 제4절 한국의 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호 현황 79
 - 1. 사회적 약자 인권보호 관련 법제도 현황 79
 - 2. 재난 발생 시 사회적 약자에 대한 접근 방법 90
 - 3. 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호를 위한 지원 정책 현황 91
 - 4. 재난 발생 시 사회적 약자 지원 사례와 특징 98

- 제5절 소결론: 해외 사례 시사점을 중심으로 100

제4장 대형재난 시 사회적 약자 인권보호 실태분석

103

제1절 사회적 약자 인권보호 인식조사	105
1. 사회적 약자 및 보호자(가족)	105
2. 시설종사자	126
제2절 사회적 약자 인권보호를 위한 소방공무원 인식조사	147
1. 일반적 특징	147
2. 사회적 약자 재난안전관리에 대한 일반적 인식	148
3. 사회적 약자를 위한 재난 유형별 재난안전관리 필요성	151
4. 사회적 약자를 위한 재난안전관리 대책 실태	153
5. 사회적 약자를 위한 재난안전관리 정책 인식	156
6. 사회적 약자를 위한 재난안전관리 욕구	159
7. 재난 발생 시 지원정책에 대한 욕구	161
8. 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호 인식	164
제3절 사회적 약자 인권보호에 대한 인터뷰 조사결과	167
1. 조사개요	167
2. 사회적 약자 이용시설 관계자 인터뷰 조사결과	169
3. 현장공무원 및 전문가 인터뷰 조사결과	191
제4절 소결론	202

제5장 정책제언 및 결론

205

제1절 정책 제언	207
1. 재난 발생 시 고려해야 할 사회적 약자 용어와 접근방식 개선	207
2. 정책 대상으로 사회적 약자에 대한 관리방식의 개선	208

3. 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호를 위한 사회적 합의에 대한 논의	208
4. 재난 발생 시 사회적 약자 지원을 위한 매뉴얼과 교육훈련의 개선	209
5. 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호를 위한 지원정책의 개선	209
6. 재난 발생 시 사회적 약자의 안전 확보를 위한 장비 및 대피소 마련	210
제2절 향후 과제 및 결론	211
참고문헌	213
부록	227
부록1: 사회적약자용 설문지	229
부록2: 시설종사자용 설문지	235
부록3: 사회적약자 가족용 설문지	241
부록4: 소방공무원용 설문지	247
부록5: 해외 재난대비 사회적 약자 지원 매뉴얼 사례	253

표 목차

표 II-1. 우심 시군구 피해 현황(단위: 천원)-----	14
표 II-2. 최근 10년간 재해별 인명피해 현황(단위: 명)-----	15
표 II-3. 최근 10년간 시설별 인명피해 현황(단위: 백만원)-----	15
표 III-1. 미국 인권 관련 법제도 현황-----	33
표 III-2. 미국 재난 시 사회적 약자 지원 법제도 현황-----	36
표 III-3. 사회적 약자 지원 관련 계획 매뉴얼 및 조직 현황-----	40
표 III-4. 재난 시 사회적 약자 인권보호 지원 사례-----	45
표 III-5. 지역방재계획에 있어서의 시정촌 및 현의 역할-----	58
표 III-6. 사회적 약자 지원제도-----	59
표 III-7. 요배려자의 특성 및 배려가 필요한 사항-----	60
표 III-8. 사회적 약자와 관련된 지자체의 재난기본계획 비교-----	66
표 III-9. 한국의 인권 관련 법제도 현황-----	85
표 III-10. 국내 재난 시 사회적 약자 지원 법제도 현황-----	90
표 III-11. 국가별 재난 발생 시 사회적 약자 지원 관련 정책 비교-----	102
표 IV-1. 응답참여자의 일반적 특징-----	106
표 IV-2. 시설종사자의 일반적 특징-----	126
표 IV-3. 시설종사자의 일반적 특징-----	147
표 IV-4. 인터뷰 조사대상 정보-----	168

그림 목차

그림 II-1. 주요 사회재난 발생 현황	16
그림 II-2. 최근 10년간(2008~2017) 사회재난 발생 현황	17
그림 II-3. 최근 10년간(2008~2017) 사회재난 인명피해 현황	17
그림 II-4. 최근 10년간(2008~2017) 사회재난 재산피해 현황	18
그림 III-1. 응급상황 대비 계획 핸드북 상 대피키트 목록	42
그림 III-2. 응급상황 대비 계획 핸드북 상 대피소 체류 공간계획 예시	42
그림 III-3. 장애인들을 위한 긴급대피 지침 예시	44
그림 III-4. 시즈오카현 공영아파트 유니버설 디자인 도입 사례	48
그림 III-5. 동일본대지진 사망자와 지역인구 연령구성 비교	52
그림 III-6. 일본 재해 발생 대비 민생위원 및 아동위원 활동 예시	63
그림 III-7. 영국 포츠머스 대학 PEEP Evacuation Matrix 예시	77
그림 III-8. 어린이 대상 화재 및 재난 안전교육을 위한 행동요령 예시	78

제1장 서론

제1절

연구 배경 및 목적

2014년 4.16 세월호 참사 이후 재난안전에 대한 국민적 관심이 고조되면서, 일반 국민에 대한 재난안전관리 시스템 재구축 및 서비스 개선에 대한 요구가 높아지고 있다. 특히, 장애인, 노인, 환자, 시설수용자, 신생아 및 영유아, 임산부, 여성, 외국인, 다문화 가정 등 재난취약계층(이주호, 2016; 이재은·유현정, 2008; 이은애, 2008; 심기오 외, 2010; 김윤희, 2012; 김명구 외, 2014)의 상당 부분을 차지하고 있는 사회적 약자에 대한 지원체계 고려 필요성이 제기된다.

미국의 경우, 2000년 통계 기준으로 15세 이하 어린이, 65세 이상의 고령자, 외국어를 잘 못하거나 전혀 못하는 사람(외국인 등), 장애인 등의 인구가 전체 인구의 49.99%(Kailes & Enders, 2006)에 달하고 있음을 지적하면서 재난 대응에 장애(disability)를 갖는 국민들의 특수성을 고려하여 선별적 지원 필요성이 제기되었으며, 재난안전관리 전담기관인 연방재난관리청(FEMA)은 지방정부를 대상으로 특히, 장애인을 고려한 재난대비체계 강화를 위한 지침을 제공하고 있으며, 허리케인 카트리나 이후 이들 사회적 약자에 대한 지원 강화를 지속적으로 개선이 이루어지고 있다. 일본의 경우도 동일본 대지진 이후 재난 대응뿐만 아니라 재난 복구과정에서도 사회적 약자로서 여성, 아동에 대한 재난 지원체계 강화 방안을 강구하는 등 국제 사회에서 사회적 약자의 재난 발생 시 취약성(vulnerability)을 고려한 재난안전관리 체계에 대한 관심이 높아지고 있다.

반면, 국내의 경우는 장애인, 아동, 재난약자 등에 대한 교육훈련 강화 및 대비·대응체계 마련에 대한 연구가 높아지고 있으나, 이는 개별적 대상을 중심으로 제한적으로 이루어지고 있어, 종합적인 국가 정책 차원의 사회적 약자에 대한 재난 발생 시 재난 대비·대응을 위한 제도적 개선과제를 구체화하는 연구가 필요한 시점이다. 특히 2007년 전남 여수출입국관리소 외국인보호시설

화재(외국인 10명 사망, 17명 부상), 2010년 경북 포항시 노인요양센터 화재(사망 10명, 부상 17명), 2014년 경기 고양터미널 상가 화재(9명 사망, 60명 부상), 전남 장성군 요양병원 화재(21명 사망, 8명 부상) 등 대형화재 사고 발생 시 많은 국민이 목숨을 잃는 안타까운 일이 발생한 바 있다. 2017년 12월 발생한 제천 복합건물 화재발생 사고, 2018년 1월 발생한 밀양 세종병원 화재 발생 사고 등으로 노인, 환자 등 사회적 약자가 많이 머무르던 시설에서 많은 사상자가 발생하였으며, 당시 사회적 약자인 노인, 환자 등에 대한 대피체계 적절성에 대한 지적이 이어지고 있다.

이 외에도, 산부인과 및 산후조리원에 입원·입소한 신생아도 자체 대피가 불가능한 사회적 약자로서 대형화재, 지진 등 발생 시 사회적 약자에 대한 대피계획 마련 실태 등을 사전에 점검하고 대안 등을 마련할 필요성이 제기되고 있으며, 사회적 약자 다수가 상주하는 의료기관이나 입소 시설 등을 중심으로 대형화재, 지진 등 발생 시 사회적 약자 대피계획 및 준비 실태를 파악하여 생명권 및 안전권 보장을 위한 제도개선 방안을 마련하는 것이 시급하다.

이에 본 연구는 대형화재 등 재난 상황에서 사회적 약자 보호를 위한 정책개발에 참고 및 사회적 관심의 환기에 목적을 두고, 상기 연구 배경 하에 재난 발생 시 사회적 약자의 효과적 재난대응을 위한 재난대비 및 재난대응을 위한 법제도적 개선 과제를 도출하고, 적용하기 위한 방안을 마련하고자 한다.

이를 위한 연구의 구체적인 목표는 다음과 같이 설정하고자 한다.

첫째, 재난 발생 시 사회적 약자에 대한 개념을 재정립하고자 한다. 특히 이 과정에서 안전권의 차원에서 재난 발생 시 재난 취약성을 갖는 대상으로서 사회적 약자에 대한 개념을 재정의하고자 한다. 둘째, 재난 발생 시 사회적 약자에 해외 재난대응체계, 특히, 관련 법제도 및 매뉴얼과 실제 적용사례를 중심으로 시사점을 도출하고자 한다. 셋째, 재난 발생 시 사회적 약자에 대한 인권보호 현황 및 문제점을 진단하고자, 재난취약계층으로 노인, 영유아 및 아동, 임산부, 장애인, 입원환자, 외국인 등이 머무르는 시설을 중심으로 해당 취약계층 및 시설종사자를 대상으로 설문조사 및 인터뷰조사를 통해 재난 발생 시 사회적 약자에 대한 인권보호 실태를 분석하고자 한다. 이 과정에서 관계 공무원에 대한 인식 조사 및 전문가 인터뷰 등을 통해 정책적 과제를 함께 진단하고자 한다. 넷째, 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호 측면에서 재난대비·대응 체계 개선방향 및 적용 과제 도출하고자 한다. 이를 위해 관련 법체계의 정비, 법적 보완사항 및 정책적 개선과제를 중심으로 개선방안을 제시하고자 한다.

제2절

연구방법 및 범위

1. 연구의 내용범위

본 연구는 제안된 과업 범위에 따라 사회적 약자의 범위를 장애인, 노인, 병원입원환자, 시설생활자, 신생아 등 거동이나 정보획득이 자유롭지 않은 자를 포함하고자 한다. 다만, 사회적 약자(the underprivileged) 개념은 명확한 정의가 이루어지지 않은 가운데 소수자, 소외계층, 취약계층 등의 용어와 혼용되어 사용하며, 학문 분야 및 정책 분야에 따라서 그 개념 또한 차이를 보이고 있다. 따라서 본 연구 수행을 위한 연구대상의 설정 및 정책 적용방안 도출을 위해 재난 발생 시 사회적 약자에 대한 명확한 개념적 분류과정을 포함하며, 이를 통해 재난 발생 시 사회적 약자에 대한 인권보호 측면에서 현황 분석을 실시하고자 한다.

이에 따른 분석의 내용범위는 첫째, 사회적 약자의 재난안전 대비·대응체계에 대한 국내외 입법례, 매뉴얼 등에 대한 확립 여부 및 개선과제, 둘째, 중앙부처 및 지방자치단체 차원의 사회적 약자에 대한 대피계획(또는 매뉴얼), 생존자·피해자 확인 및 지원절차의 문제점 및 개선과제, 셋째, 경주, 제천, 밀양 등 대형화재, 지진 등 발생 지역 사회적 약자 대상의 당시 대피현황 파악을 위한 사례조사, 넷째, 경주, 제천, 밀양 등 대형화재, 지진 등 발생 지역 시설종사자, 입원병동이 있는 병원 종사자, 산후조리원 등 사회적 약자를 위한 업무에 종사하는 자를 대상으로 한 당시 대피현황 및 교육여부 등에 대한 설문조사를 포함하여 실시하고자 한다. 마지막으로 대형화재, 지진 등 발생 지역 환자(또는 가족), 소방공무원 등 담당공무원 대상 현행 대응체계 문제점 및 개선방안에 대한 면접조사를 포함하여 분석하고자 한다.

또한 국내외 선행연구 및 실태분석을 통해 사회적 약자 인권보호 측면에서 재난대비·대응체계에 대한 입법적·정책적 개선방안 도출을 최종적 연구목표로, 입법적 차원에서는 헌법 상의 안전권 개념을 포함하여 재난안전관리 기본법의 위상을 갖는 재난 및 안전관리기본법을 중심으로 개별법령에 대한 법제도적 개선과제를 도출하고자 한다. 이를 위해 개별법령은 재난안전관리 관련 법령으로서 소방기본법을 비롯한 시설물 안전관리 관련 법령을 검토하며, 사회적 약자에 대하여는 장애인, 노인, 신생아 및 영유아(어린이), 환자, 외국인 등에 대한 보호체계 강화를 위한 관련 법령을 검토하고자 한다. 이를 바탕으로 종합적인 법제도 개선방향 및 개별법령의 개선과제 범위를 도출하여 적용방안을 함께 제시하고자 한다.

2. 연구의 방법

본 연구는 연구의 효율적 수행을 위하여 다음과 같은 연구방법을 활용하고자 한다.

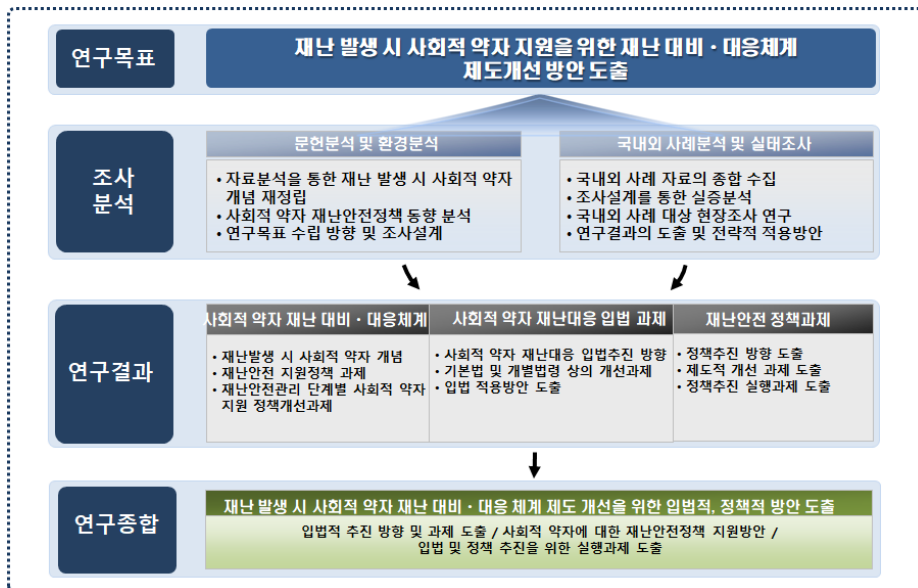
첫째, 서지적 연구방법이다. 가장 보편적으로 사용하는 서지적 연구방법을 활용하여 사회적 약자, 인권보호 등 사회적 약자와 재난안전관리에 대한 이론을 재정립하고, 사회적 약자에 대한 재난 안전관리 지원정책의 여건을 종합 분석하고자 한다. 둘째, 해외사례 문헌 연구방법을 포함한다. 이는 해외 문헌조사를 포함하여 일본, 미국, 유럽 등 자연재난이 많이 발생하는 나라를 중심으로 재난 대응체계 사례 연구를 포함하여 실시한다. 다만, 본 연구의 궁극적 목적은 자연재난 뿐만 아니라 사회적 재난을 포함하며, 재난의 발생 유형 등을 종합할 때 일본, 미국 등으로 조사의 범위를 한정하고, 해당 국가의 법제도 및 매뉴얼, 적용사례를 중심으로 연구하고자 한다. 셋째, 설문조사를 포함한 인터뷰 등 심층면접의 활용이다. 재난 피해 지역에서 사회적 약자와 관련된 시설(요양원, 병원, 산후조리원, 산부인과, 어린이집, 장애인 등 사회복지시설)의 사용자, 종사자를 대상으로 대피실태에 대한 설문조사를 실시하고, 실제 피해자(사회적 약자) 및 소방공무원, 전문가를 대상으로 인터뷰 조사를 병행함으로써 실질적인 애로사항 및 현행 제도의 문제점과 한계를 분석하고자 한다.

제3절

연구 프레임워크

본 연구는 연구목표인 재난 발생 시 사회적 약자 지원을 위한 재난 대비·대응체계 제도개선 방안 도출에 초점을 두고 본 연구수행 목표인 대형화재 등 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호 현황 및 개선방안을 도출하고자 한다.

이 과정에서 조사 분석을 통해 사회적 약자에 대한 재난 대비·대응체계, 사회적 약자를 위한 재난대응의 입법 과제, 재난안전 정책 개선과제를 도출하고자 한다.



제2장

대형재난 시 사회적 약자의 범위와 인권보호 논의

제1절

사회적 약자 인권보호를 위한 재난의 의의와 피해 특징

1. 재난과 재난관리

우리나라의 경우, 행정안전부가 재난안전관리 정책 대상 분야 및 기능을 수행한다. 재난안전관리는 재난관리와 안전관리가 합쳐진 의미로 정책의 대상 및 기능이 매우 포괄적이며 혼란스럽다(정지범, 2009: 33; 오윤경·정지범, 2016: 16). 재난 및 안전관리기본법에서는 재난관리는 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동(제3조의3)으로 정의하는 반면, 안전관리는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 하는 모든 활동(제3조의4)으로 정의하고 있어 그 경계가 모호하다.

다만, 재난관리의 경우 재난이라는 비상상황을 대상으로 한다는 점에서 비교적 명확한 대상 범위 및 행위주체를 포함하고 있으며, 안전관리는 안전을 확보하기 위한 모든 활동을 포괄함으로써 그 정책적 대상이 너무도 포괄적이고 모호하게 정의되어 있다(오윤경·정지범, 2016: 17). 따라서 대형재난의 유형화를 위해서는 비교적 그 정책 대상이 명확한 재난관리를 중심으로 유형을 파악하는 것이 필요하다. 이는 밝힌 바와 같이 대형재난을 일반적인 재난과 구분하는 것은 그 피해(피해 규모, 범위, 사회적 파급효과 등)의 정도 측면에서 차이가 있으나 원인의 측면에서 유형은 사실상 차이가 크지 않기 때문이기도 하다.

우리나라의 재난 및 안전관리 기본법은 국내에서 발생 가능한 재난을 자연재난과 사회재난 두 가지 유형으로 분류하고 있다. 재난의 발생 원인에 따른 자연재난과 사회재난이 가장 보편적으로 수용되고 있는데 이는 두 범주가 각 유형들을 가장 포괄적으로 범주화하고 각 범주가 뚜렷한 특징

을 보여 관리목적 등 실용적 목적에 가장 잘 부합되기 때문이다(임송태, 1997).

자연재난은 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사, 조류 대발생, 조수, 화산활동, 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연 현상으로 인하여 발생하는 재해를 의미한다. 사회재난은 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계(이하 “국가기반 체계”라 한다)의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해를 의미한다(재난 및 안전관리기본법, 제3조).

1990년대 이전은 물론 현재까지도 한국에서 가장 빈번하게 발생하고 그 피해 규모가 컸던 재난은 대부분은 자연재난이다(이재은 외, 2006: 40). 자연재난은 발생자체를 통제하기가 불가능하므로 발생의 빈도나 강도, 피해규모를 예측하기 어렵다. 발생과정을 보면 자연재난과 인위재난은 모두 돌발하게 발생하고, 충격 정도는 모두 강력하다. 피해의 가시성으로 보면 자연재난은 어느 정도 예측가능하고 어느 정도 경고 가능하다. 하지만 인위재난은 가시적으로 피해가 나타나지 않는 경우가 존재한다. 상황의 전환점으로 보면 자연재난은 보통 식별가능한 분명한 상황의 전환점이 존재하고, 이 시점 이후 시간이 경과함에 따라 상황이 개선되는 경향이 있다. 인위재난은 분명한 상황의 전환점이 존재할 수도 있으나, 유독물질사고의 경우 시간경과에 따라 상황이 호전되지 않을 수 있다. 자연재난은 비교적 단기간 지속되며 통제 불가능한 것으로 인식되고, 인위재난은 단기적 또는 장기적 지속되며 통제 가능한 것으로 인식되었다.

반면, 1960년대 이후 30여년간 고도 경제성장기를 거친 한국은 서울을 비롯한 주요 도시들이 급속한 도시화 현상을 보였으나, 그 이면에 안전에 대한 무관심과 인색한 투자로 인해 구조적인 위험이 내재하고 있으며(이재은 외, 2006: 46), 1990년대 성수대교 붕괴, 대구지하철가스폭발, 삼풍백화점 붕괴는 물론 2000년대 태안허베이유류유출사고, 세월호 침몰사고, 메르스에 이르기까지 각종 사회재난 및 신종재난이 발생하고 있다. 사회재난 가운데 특히 인위재난의 경우 인간의 면밀한 노력이나 철저한 관리, 기술의 발달에 의해 상당부분 근절시킬 수 있는 측면이 있는 반면 자연재난은 인위적인 노력으로는 근절시킬 수 없는 불가항력적인 요소를 지니고 있다. 인위재난은 시간과 경제, 사회의 발전에 따라 발생빈도나 피해규모가 커지는 경향을 갖는 반면, 자연재난은 불규칙적인 발생특성을 갖는다. 인위재난은 발생을 통제하지 않고 기술과 산업 발전에 따라 재난의 빈도와 피해가 증가할 것으로 예측된다.

따라서 재난은 현행 실정법에 따를 때 자연현상으로 인해 피해를 가져오는 재난 또는 사회재난을 의미하며, 이 가운데 본 연구에서는 직접적인 인명 피해를 가져오는 재난에 주목하여 연구의 대상으로 다루고자 한다.

1) 정책 대상으로서 재난

일반적으로 재산 또는 인명의 큰 피해를 가져오는 재난을 대형재난으로 부르기도 하지만, 학술적으로 대형재난의 개념을 명확히 정의하고 있는 연구는 드문 편이다. 또한 대형재난에 대한 용어적 사용은 발생한 재난의 규모와 범위뿐만 아니라 재난 당시의 상황 등에 따라서도 유동적으로 표현하고 있다. 이런 측면에서 통상 우리는 언론보도 등을 통하여 대형재난이라는 용어를 자주 접하고 있지만 재난의 원인, 피해 범위 및 규모에 대한 명확한 기준이 제시되어 있지 않다는 점에서 추상적이고 상대적인 개념이라고 할 수 있다(김철민·최충익, 2015; 최충익·김철민, 2016: 18). 다만, 재난 및 안전관리기본법에서는 재난으로 유발된 대형 피해로 인해 정부가 특별한 조치를 규정하고 있는 ‘대규모 재난’에 대하여 언급하고 있을 뿐이다(허준영, 2012: 43). 따라서 본 연구에서 대형재난을 일반재난과 구분하지 않고 실무적 차원에서 다루는 재난을 대상으로 논의하고자 한다.

재난 및 안전관리기본법 시행령 제13조에서 대규모 재난은 재난 중 인명 또는 재산의 피해정도가 매우 크거나 재난의 영향이 사회적·경제적으로 광범위하여 주무부처의 장 또는 법 제16조 제2항에 따른 지역대책본부장의 건의를 받아 법 제14조 제2항에 따른 중앙재난안전대책본부장이 인정하는 재난, 제1호에 따른 재난에 준하는 것으로서 중앙본부장이 재난관리를 위하여 제14조 제1항에 따른 중앙재난안전대책본부의 설치가 필요하다고 판단하는 재난으로 규정하고 있다(허준영, 2012: 43). 즉 재난 중 인명 또는 재산의 피해정도가 매우 크거나 재난의 영향이 사회적·경제적으로 광범위한 재난으로 일반적인 재난과 구별하여 ‘재난보다 더 심각하고 훨씬 넓은 면적에 영향을 미치며 지방정부와 가까운 지역의 정부가 함께 피해를 입기 때문에 대응할 수 없는 것(Faulkner, 2001; Birkland, 2006; 이동규, 2010)’이라고 할 수 있다.

한편, 이수경(2003)은 재난을 인적오류에 의한 인위적 재해와 자연 재해 두 가지로 나뉘며, 대형재난은 대부분이 인적오류에 의해 발생하는 특징을 가지고 있다고 본다. 대형재난(catastrophes)은 ‘같은 종류의 사물 가운데 큰 규격이나 규모의 비참하고 끔찍한 일’로 정의되고 있다. 이러한 정의 외에 학술적 어휘로 접근하기 위해, 특히 행정학계에서는 위기와 재난을 혼용하여 왔다(정지범 외, 2009: 20). 또한 미국 FEMA(연방재난관리청)는 재난 단계를 응급상황, 재난상황, 파국적 재난상황, 전멸수준사태의 4단계로 분류하고 있으며, 김경남(2011)은 재난상황을 긴급, 재해, 거대재난, 전면상황의 4개 차원으로 구분하기도 하였다(허준영, 2012: 47-51; 허준영·이주호, 2018: 30-31).

이를 종합할 때, 재난은 재산 및 인명 등 피해의 규모, 사회적 파급효과, 지역적 범위에 따라 구분되나, 정부의 개입(대응)을 필요로 하는 재난 상황이라는 점에서 공통적 속성을 가진다.

2. 재난 유형별 피해 발생의 특징과 사회적 약자 문제

1) 자연재난 발생 및 피해 현황

2017년 재해연보(행정안전부, 2018)에 따르면 자연재해는 강원 영서지방 및 중부지방의 집중 호우로 인한 도심지 침수, 산사태, 농경지 침수 등의 피해가 발생했으며, 1978년 관측 이후 역대 2번째 규모의 지진이 11월 포항에서 발생 하는 등 크고 작은 총 25회의 자연재해로 7명이 사망¹⁾ 하고, 1,873억원의 재산피해를 가져왔다. 집중호우로 인한 재산피해가 1,016억원으로 가장 컸으며, 지진 피해로 850억원의 재산손실이 발생하였다. 종목별로는 호우와 지진으로 인해 공공시설 피해가 1,036억원으로 가장 컸으며, 건물로 인한 피해 646억원, 사유시설 55억원 순이었다²⁾.

표 II-1. 우심 시군구 피해 현황

(단위: 천원)

구분	시도	시군구	사망 (인)	이재민 (인)	건물	선박	농경지	공공시설 ³⁾	기타	합계
호우	강원	홍천(우심)			4,800		1,326,966	3,566,026	16,869	4,914,661
		청주(우심)	2	112	1,502,400		6,923,065	21,454,556	1,592,099	31,472,120
	충북	괴산(우심)	2	9	152,400	12,877	1,200,572	8,975,728	1,013,212	11,354,789
		증평(우심)		1	42,000		187,116	3,848,422	384	4,077,922
		보은(우심)	1		3,000		220,468	3,072,835	2,167	3,298,470
		진천(우심)		1	19,200		146,623	3,604,956	32,415	3,803,194
	충남	천안(우심)		41	591,600		1,214,122	19,927,542	201,504	21,934,768
지진	경북	포항(특별)		1,945	57,998,400		26,466,964	108,837	84,574,201	

자료: 행정안전부(2018) 인용.

한편, 최근 10년간의 자연재난 피해발생 현황을 살펴보면 인명피해의 경우 호우로 인한 피해가 최근 10년간 평균 12.4명으로 가장 많으며, 태풍이 평균 2.8명으로 다음으로 나타나고 있다. 이는 사망 및 부상 등에 따른 피해만을 의미하며, 이재민 등의 발생은 포함하지 않은 수치이다.

- 1) 인명피해의 경우 성별, 연령 등에 대하여는 구분하고 있으나 사망자에 한하고 있으며, 이재민 등에 대해서는 구체적인 유형화 및 분류를 제공하지 않고 있다.
- 2) 다만, 자연재난 피해의 경우 시설의 종별, 유형별 분류 등이 이루어지지 않고 있으며, 인명피해의 경우 또한 대상에 대한 세부 분류를 실시하고 있지 않아 사회적 약자 및 이를 보호하는 시설에 대한 정확한 피해는 확인되지 않고 있는 문제점이 있다.
- 3) 공공시설은 학교시설, 도로·교량, 항만시설, 문화재시설, 상하수도 및 쓰레기, 산사태, 수리시설, 체육시설, 경찰시설, 공공건물 등으로 분류하고 있으며 사유시설은 주택으로 구분하고 있다.

표 II-2. 최근 10년간 재해별 인명피해 현황

(단위: 명)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	평균
호우	11	13	7	77	2	4	2		1	7	12.4
태풍			7	1	14				6		2.8
대설											
기타											
계	11	13	14	78	16	4	2	0	7	7	15.2

자료: 행정안전부(2018) 인용.

시설물의 경우 최근 10년간 공공시설이 평균 241,859백만원으로 가장 많으며, 기타가 평균 80,661백만원을 제외하면 건물 피해가 평균 17,140백만원으로 높은 것으로 나타나고 있다.

표 II-3. 최근 10년간 시설별 인명피해 현황

(단위: 백만원)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	평균
건물	1,628	2,395	29,075	27,037	31,848	1,690	3,574	258	9,259	64,637	17,140
선박	183	754	2,850	1,730	3,622	126	122	310	1,352	73	1,112
농경지	4,073	8,130	9,190	14,802	12,248	6,532	2,968	10	7,393	13,365	7,871
공공시설	55,233	259,923	212,955	660,245	610,127	145,273	139,423	13,338	218,397	103,674	241,859
기타	6,552	46,869	183,552	59,350	381,593	13,323	29,430	18,447	61,939	5,553	80,661
계	67,669	318,071	437,622	763,165	1,039,438	166,943	175,517	32,364	298,341	187,302	348,643

자료: 행정안전부(2018) 인용.

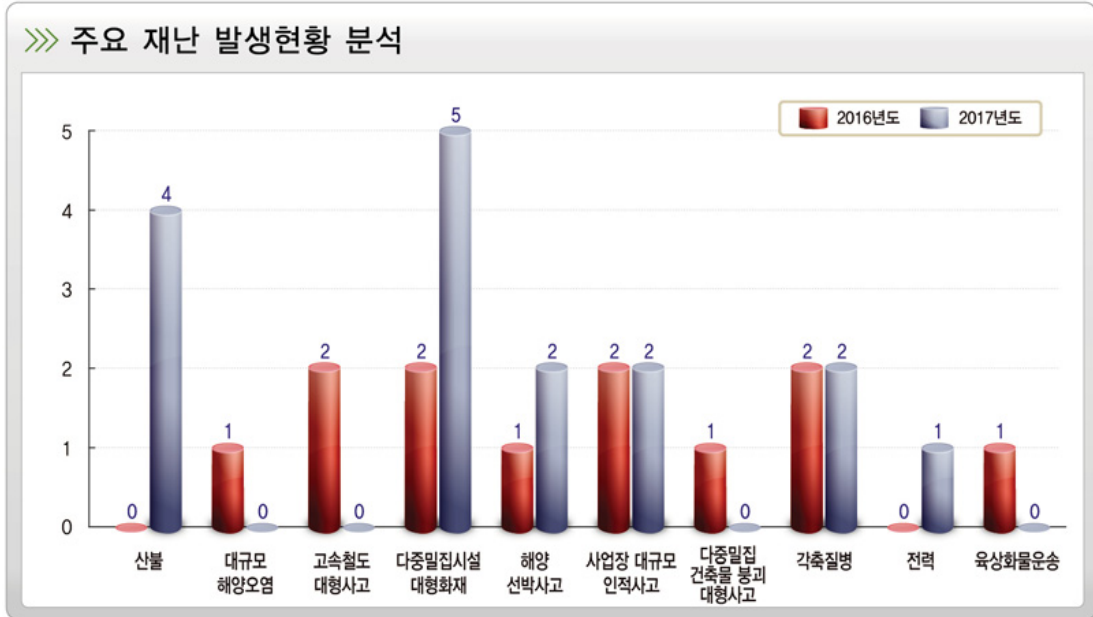
결과적으로 자연재난의 경우 사망 및 부상 등 인명피해는 사회적 약자와 일반인의 피해를 구분할 만큼 상대적으로 많은 것은 아니나, 시설 측면에서의 피해 규모를 고려할 때 이를 시설 성격에 따라서는 이를 이용하는 이용자의 위험성이 존재하고 있음을 미루어 짐작할 수 있으며, 따라서 사회적 약자에 대한 보다 명확한 보호 실태를 파악할 필요성이 있다.

2) 사회재난 발생 및 피해 현황

2017년 재난연감(행정안전부, 2018)에 따르면 2017년 사회재난⁴⁾은 2016년 대비 4건(33%) 증가하였으며 인명피해는 158명, 재산피해는 약 1,092억원이 발생하였다. 사회재난 유형별로는 다중밀집시설 대형화재가 5건으로 가장 많았으며, 산불, 해양 선박사고, 사업장 대규모 인적사고, 가축

4) 재난 및 안전관리기본법 상 제3조제1호 나목에서 정한 피해 중 시군구재난안전대책본부 이상 운영한 재난으로 정하고 있어, 본 연구의 대상으로서 대형재난에 속하는 유형으로 이해.

질병 순으로 나타났다.



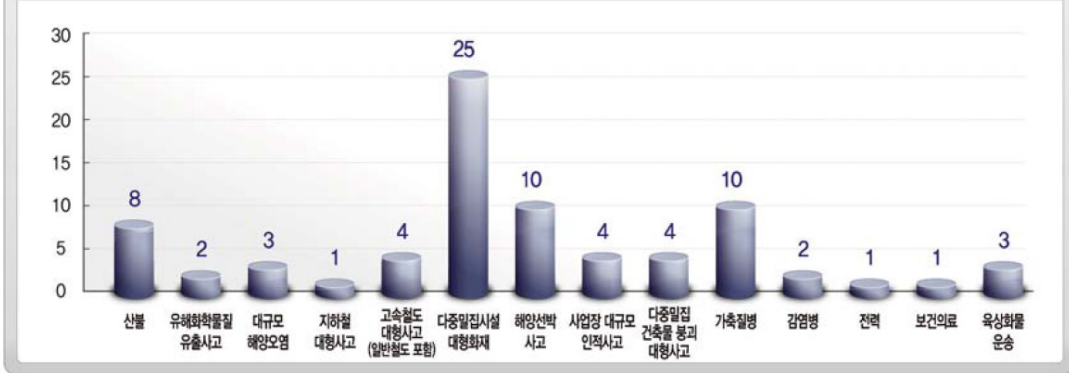
자료: 행정안전부(2018) 인용.

그림 II-1. 주요 사회재난 발생 현황

특히 다중밀집시설 대형화재의 경우 5건으로 인명피해는 총 57명(사망 33명, 부상 54명)과 재산 피해 총 120.23억원이 발생하였으며, 원인으로는 전기적 요인으로 인한 실화(3건), 기계적 요인으로 인한 실화(1건), 가스누출로 인한 실화(1건)으로 조사되었다. 사망의 경우 33명 가운데 남성 9명 중 10대 이하의 사망은 없으며, 60대 이상은 4명이었으며, 여성의 경우 24명 중 10대 2명, 60대 이상 7명으로 여성과 고령자의 사망사고가 많았다. 반면, 부상은 남성 37명 중 10대이하 5명, 60대 이상 9명이었으며, 여성은 17명 중 10대 이하는 없었으며 60대 이상이 3명이었다.

한편, 최근 10년 사이의 사회재난 피해를 살펴보면, 다중밀집시설 화재사고가 25건으로 가장 많았으며, 해양선박사고 10건, 가축질병 10건, 산불 8건으로 나타났다.

» 최근 10년 간('08~'17년) 사회재난 발생 현황(건수)



자료: 행정안전부(2018) 인용.

그림 II-2. 최근 10년간(2008~2017) 사회재난 발생 현황

인명피해는 다중밀집시설 대형화재가 사망 155명, 부상 355명으로 가장 많았으며, 해양선박사고는 세월호침몰사고 피해로 인해 사망 377명, 부상 187명, 실종 55명으로 차순위로 높았으며, 지하철 대형사고가 부상 477명의 순으로 나타나고 있다.

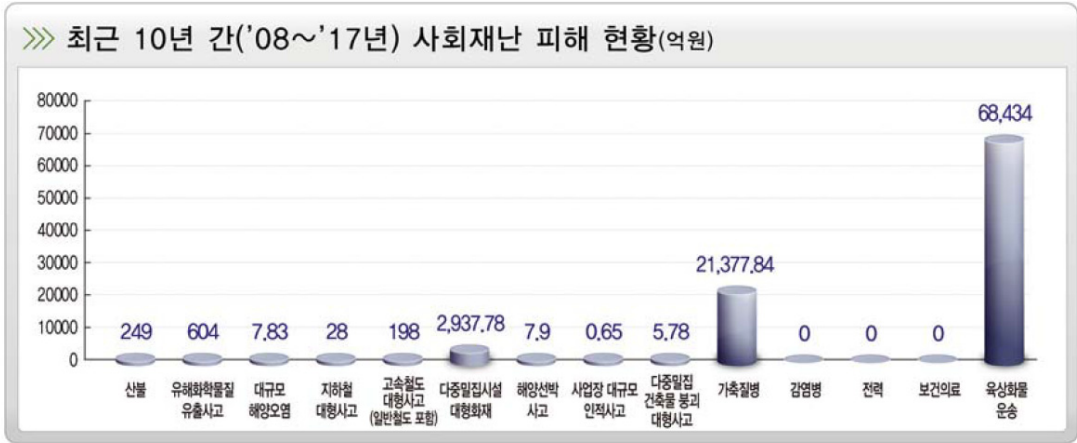
» 최근 10년 간('08~'17년) 사회재난 피해 현황(명)



자료: 행정안전부(2018) 인용.

그림 II-3. 최근 10년간(2008~2017) 사회재난 인명피해 현황

반면, 재산 피해는 육상화물 운송이 68,434억원으로 가장 많았으며, 가축질병 21,377.84억원으로 차순위로 나타났다. 다중밀집시설 대형화재의 경우 2,937.78억원으로 3순위로 나타났다.



자료: 행정안전부(2018) 인용.

그림 II-4. 최근 10년간(2008~2017) 사회재난 재산피해 현황

이를 종합할 때, 최근 사회재난은 다중밀집시설의 대형화재가 빈번히 발생하고 있으며, 재산피해 대비 인명피해가 큰 재난에 속하고 있음을 확인할 수 있다.

3) 국내 대형재난 피해의 특징과 사회적 약자 논의 필요성

국내의 경우 대형재난은 피해의 발생 특징 측면에서 자연재난의 경우 집중호우의 피해가 빈번하며, 인명피해는 상대적으로 작으나 이재민 발생 등의 피해가 큰 것으로 나타나고 있다. 반면, 사회재난의 경우 다중밀집시설 대형화재가 빈번하며, 재산피해보다는 인명피해가 큰 특징을 보이고 있다. 특히 시설에 따라서는 대형재난 발생 시 인명피해가 상대적으로 큰 것을 알 수 있다.

최근 10년간 발생한 사회재난 중 사회적 약자 관련 시설 사고는 2010년 인덕노인요양센터 화재(사망 10명), 2014년 의사 집단휴진에 의한 보건의료위기, 2014년 장성 효사랑요양병원 화재사고(사망 21명, 부상 8명), 2017년 제천 복합건물 화재(사망 29명, 부상 40명) 등이 있었다.

그러나 통계관리 측면에서 대형재난 발생 시 사회적 약자에 대한 명확한 피해발생에 대한 DB를 제공하지는 않고 있는 실정이다. 관리적 측면에서 통계적 관리는 결과적으로 정책대상에 대한 문제점을 파악하고 이에 필요한 정책서비스를 개발·제공한다는 측면에서 중요한 의의를 지닌다. 즉 사회적 약자에 대한 피해발생의 정도, 유형과 특징을 파악하는 과정이 없는 가운데 재난취약계층으로서 사회적 약자에 대한 재난안전관리 서비스의 제공은 모호한 정책적 논의에 그칠 개연성이 높음을 의미한다. 따라서 대형재난 발생 시 사회적 약자에 대한 재난안전관리 단계별 지원을 위한 논의가 필요하다.

제2절

헌법 상 안전권 보장과 재난 발생 시 사회적 약자 개념 재정립

1. 사회적 약자의 정의

사회적 약자에 대한 인식은 과거부터 현재까지 개념, 내용, 유형이 사회의 흐름에 따라 변화한 것은 부인 할 수 없다.

과거에는 사회적 약자의 문제를 개인적인 문제로 여겨 왔으나, 시민사회의 권리의식이 성장하고 당사자의 사회활동에 대한 역량이 강화되면서 사회적 약자의 문제를 사회적으로 해결해야 할 과제로 인식되면서 국가적 차원의 인권보호에 대한 필요성이 증가되고 있다(국토연구원, 2000: 1-3).

현대 사회에서는 사회적 약자의 대상이 누가 될 수 있는지 명확하게 정의하기 쉽지 않다. 사회적 약자라는 개념이 절대적이거나 명확한 개념이 정립되지 못한 이유는 대상들의 비교를 전제로 하여 상대적이거나 가치평가에 의존하는 개념이기 때문이라 볼 수 있다. 그러나 사회적 약자의 인권보호를 위해서는 어떤 사람이 대상이 되는지 명확하게 확정할 필요가 있어 보인다(차진아, 2012: 193).

우리나라 헌법 제34조에는 첫째, 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. 둘째, 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다. 셋째, 국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다. 넷째, 국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다. 다섯째, 신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다. 여섯째, 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다라고 명시하고 있다. 2001년 국민 인권 보호를 위한 ‘국가인권위원회의’의 설

치를 시작으로 인권 보호에 취약할 수 있는 아동, 노인과 가정 내의 폭력을 예방하고 이에 대응하기 위한 아동보호전문기관, 노인보호전문기관, 가정폭력상담소, 중앙장애인권익옹호기관 등을 본격적으로 설치, 확대하고 있다.

이에 따른 사회적 약자란? 사회에 관계되거나 사회성을 지닌 것을 말하는데, 감정, 개성, 가치 등 지칭하여 말하기도 한다. 우선 약자란 약한 사람을 말하며, 약하다는 것은 강한 것을 전제하지 않고 약한 것만을 말할 수 없다. 강하다는 것과 약하다는 것은 어떤 객관적인 상태 또는 절대적 기준에 의해 평가를 가리키는 것이 아닌 상대적이기 때문에 무엇에 비해 강하다 혹은 약하다 라고 하는 비교의 개념이다. 따라서 약자라 함은 약한 자를 말하는데 어떤 측면에서 약한지를 구분 할 수 있는 절대적이 기준이 필요하다.

이에 따라 사회적 약자란 공동체 구성원 가운데 사회적 관점에서 볼 때 취약성을 띤 사람이라고 할 수 있다. 그러나 기준이 명확하지 않아 어느 상황에서든 강자와 약자의 비교 기준이 있을 때는 사회적 약자가 될 수 있다. 그러므로 사회적 약자로 분류 할 수 있는 기준이 마련되어야 한다. 예컨대 경제적 측면의 사회적 약자, 물리적 측면의 사회적 약자, 사회적 측면의 사회적 약자 등으로 인하여 사회적 약자의 기준이 마련되어야 한다.

일반적으로 사회적 약자는 낮은 사회경제적 지위로 인해 불이익을 받는 집단을 가리키는데, 유사 개념으로 취약계층, 소외계층, 저소득층등 으로도 일컬어진다. 차진아(2012)는 사회적 약자를 정의 하는 기준이 모호하다는 점을 지적하면서도 공동체 구성원 가운데 사회적 관점에서 약자로 취급 되는 사람 혹은 공동체의 보호가 필요한사람을 사회적 약자로 규정하고 있다(심재휘·방수민·김경근, 2016: 27-28).

2. 재난안전관리와 사회적 약자의 유형화

국내 재난안전 분야에서의 사회적 약자 논의는 재난약자, 재난안전약자, 안전약자, 재난취약계층 등으로 사용되고 있으며, 각각의 용어에 따라 그 정의적 개념 또한 다소간의 차이를 보이고 있다. 이에 본 연구에서는 재난안전관리 관점에서 논의되고 있는 사회적 약자에 대한 관련 용어를 통해 재난 발생 시 사회적 약자의 유형을 살펴보고자 한다.

1) 재난약자

국립방재연구원(2010)은 재난약자에 대한 개념을 경제적·신체적·환경적 측면으로 구분하여 재난에 취약성을 갖고 있는 사람으로 정의하고 있다.

일본의 재난약자란 용어는 일본 방재백서에 ‘재난 시에 일련의 행동을 함에 핸디캡이 있는 사

람'으로 정의하며 다음과 같은 4가지 유형을 제시한다. 첫째, 스스로에게 위험이 닥쳐왔을 때 그것을 알아차리는 능력이 없거나 알아차리기 어려운 사람, 둘째, 스스로에게 위험이 닥쳐왔을 때 그것을 알아차려도 구조자에게 전할 수 없거나 전하기가 어려운 사람, 셋째, 위험을 알리는 정보를 받을 수 없거나 받기가 어려운 사람, 넷째, 위험을 알리는 정보를 받아도 그것에 대해 행동할 수 없거나 행동하기가 어려운 사람 등이다(Nemoto & Ariga, 2014: 69). 일본은 “재해시 요원호자 피난지원 가이드라인”에서 ‘재해시 요원호자(재난약자)’를 다음과 같이 정의한다. 재난약자는 “필요한 정보를 신속·정확히 파악하지 못하고 재해로부터 스스로를 지키지 못하는 등 안전한 장소로 피난하는 일련의 행동하기 어려운 사람”으로 고령자, 장애인, 외국인, 유아, 임산부 등이 여기에 포함된다(Nemoto & Ariga, 2014: 69).

또한 미국 연방재난관리청은 재난약자에 대해 재해발생시 대비·대응·복구에 있어 제공되는 기본 장비를 사용할 수 없는 사람으로 육체적, 정신적 장애인, 영어를 하지 못하는 사람, 지리적, 문화적 고립자, 의학적·화학적 의존자, 부랑자, 허약자, 어린이 등을 포함하고 있다. 즉 재난 약자는 일반인들과 달리 부수적인 도움을 필요로 하는 사람을 말하고 있다(FEMA, 2010).

이은애(2008)는 재난약자를 위험관찰능력, 정보입수 및 발언능력, 행동능력 면에서 장애를 가지고 있는 사람을 말한다. 즉, 신체장애인, 영유아와 고령자, 외국인 등을 포괄하는 것으로 정의하고 있다.

2) 재난안전약자

재난 및 안전관리기본법은 그 명칭에서 볼 수 있듯이 재난과 안전관리를 분리하고 있다. 재난 안전약자에 대한 재난 및 안전관리는 재난안전약자의 대상별 재난과 안전관리의 형태 및 유형에 따른 관리와 관련콘텐츠가 따로 마련되고 집행되어야하므로 ‘재난과 안전’이라는 두 용어를 모두 사용하여 재난안전약자 또는 재난안전취약계층으로 부르고 있다. 재난약자(재난취약자), 재난취약계층, 안전약자, 안전취약계층의 여러 가지 용어로 사용되고 있는 것을 재난 및 안전관리 기본법에서 재난관리와 안전관리로 구분하여 정의하고 있는 것에 근거하여 재난 및 안전에 취약한 대상은 일반적인 재난안전관리 안에서 특수성과 차별성을 인정하고 중점적으로 개별관리가 필요하다는 의미에서 재난과 안전사고를 통합한 ‘재난안전약자’로 용어를 정의(최경식, 2016: 20-23)하기도 하였다.

3) 안전약자

국립재난안전연구원(2013)은 안전약자에 대한 개념을 재난 및 사고로부터 피해입기 쉽거나 또는 받은 피해로부터 복구행위가 어려운 사람 또는 계층이라고 하였다.

‘안전’, ‘재난’이라는 개념을 고찰함으로써 ‘안전약자’ 또는 ‘재난약자’에서 적합한 용어를 검토하고자 하였다. 오금호 외(2013)에서는 경제적 약자, 신체적 약자, 환경적 약자로서 인식되는 육체적·정신적 장애인(시각, 청각, 인지, 지체), 영어를 못하는 사람, 지리적·문화적 고립자, 의학적·화학적 의존자, 집이 없는 부랑자, 신체적 허약자 및 어린이 등을 포함하는 대상자를 표현할 때 ‘안전약자’라는 용어를 사용하며, 그 정의는 ‘사회를 구성하고 평균 능력의 사람 또는 계층보다 안전을 위협하는 위험으로부터 스스로를 보호 하고 위험인자를 제거하는 능력이 떨어지거나 재난 및 사고로부터 피해입기 쉽거나 또는 받은 피해로부터 복구행위가 어려운 사람 또는 계층’으로 정의하였다.

4) 재난취약계층

복지서비스적인 측면에서 일반적으로 취약계층이라 함은 사회·경제적으로 약자의 위치에 있거나 경제적 활동에서 발생하게 되는 어려움이나 생애 과정상 어쩔 수 없이 발생할 수 밖에 없는 사회적 위험이 발생했을 때 현재의 경제적 상태를 유지하기 힘든 개인이나 계층을 말한다. 이에 취약계층은 취업활동과 생애과정에서 부딪히게 되거나 각종 사회경제적 위험에 노출되거나 그러한 가능성이 있는 경우 빈곤층으로 전락하여 인간다운 삶을 유지하기 어려운 계층을 지칭한다고 정의할 수 있다. 결과적으로 사회경제적 상태(빈곤, 사망 등)을 지칭하기 보단 그러한 결과에 이르게 되는 과정상의 위험성이 높아 정책적 지원과 개인이 필요한 계층을 지칭하는 것이 맞을 것이다(방하남·강신욱, 2012: 3-5). 따라서 취약계층의 정의에는 첫째, 개인적 속성이나 사회적 위치, 둘째, 사고, 셋째, 생애과정 등의 차원으로 명시적인 구분을 지을 수 있다.

이에 따라 사회적으로 약자의 위치에 있는 장애인, 외국인(다문화가정), 편부모가정, 노인 등이 대표적이며, 생애과정상 어쩔 수없이 발생하는 사회적 위험은 구직활동에 있는 청년, 조기퇴직한 중·고령층, 기혼한 여성들을 포함할 수도 있다. 또한 질병, 산업재해, 실업과 실직 등이 사회적 위험에 노출되어 있기에 포괄적인 의미에서 재난취약계층에 포함된다.

5) 재난 발생 시 사회적 약자의 유형

상기 논의를 고려할 때 재난 발생 시 인권보호 측면에서 사회적 약자의 범위는 다음과 같은 특징에 따라 유형화 할 수 있다.

첫째, 경제적 측면에서의 사회적 약자이다. 기본적인 안전생화 기반을 마련하지 못하거나 관리하지 못하는 경제적 곤란상황에 처한 자로 재난관리 측면에서 자가 예방활동이 어려운 사람들로 제한한다. 이들의 특성은 재난피해 발생 시에 재난 발생이전의 수준의 상태로 복구하는데 어려움이 있는 특성을 가지고 있다. 기초생활보호대상자 및 차상위계층 등이 포함된다.

둘째, 환경적 측면에서의 사회적 약자이다. 국내 거주하는 외국인을 뜻하며 외국인의 경우 자국과 문화, 생활환경 차이로 인해 일시적 또는 장기적인 재난에 대한 취약성에 놓여 질 수 있으므로 이들은 재난 발생 시 복구체계에 있어서 내국인과 동등한 복구지원을 필요로 한다.

마지막으로 신체적 측면에서의 사회적 약자이다. 재난 발생 시 자력에 의한 대피, 대응 등 재난 대응활동이 어려운 사람으로서 대상자로는 장애인, 노약자, 유아 및 초등학생 등을 범주에 포함시킬 수 있다. 이는 장애인, 고령자, 유아 및 청소년(아동)으로 분류할 수 있다.

3. 안전권 보장과 재난안전관리에 있어 사회적 약자 개념 논의 필요성

사회적 약자에 대한 배려는 인간의 존엄성과 인권존중이라는 명분과 함께 사회의 지속가능한 발전을 위해서도 반드시 필요한 부분이다(유현정, 2008: 25). 따라서 헌법이 보장하는 기본권과의 관계에서 안전권의 문제를 논의하고, 이를 통해 재난 발생 시 사회적 약자에 대한 개념을 논의하는 과정은 정책대상으로서 뿐만 아니라 정부의 재난안전관리 정책을 위해서도 중요한 과정이다.

안전에 대한 개념은 시대에 따라 변할 수 있으나, 현대사회에서 안전은 전통적 의미의 생명과 신체에 대한 안전만이 아니라 사회적인 안전 및 생태계적인 안전을 포함한다(홍완식, 2013: 229-230). 헌법은 국민의 기본적 권리와 자유를 보장하기 위한 규범체계로 자유는 안전을 기본적 전제로 한다. 따라서 자유와 안전은 헌법이 존중하는 가치이며, 이 둘의 가치에 대한 조화로운 실현은 입법자에게 맡겨진 과제이다(홍완식, 2013: 232). 따라서 재난의 양적 증가가 두드러지는 현대사회 현상을 고려할 때 안전권 실현을 위한 국가의 의무나 안전보장에 대한 요청은 법률적 차원을 넘어 헌법적 차원의 과제로 인식할 필요가 있다.

한편, 국회의장 직속 헌법개정자문위원회(경향신문, 2014.05.19)는 헌법 개정 권고안에서 국민의 기본권을 ‘국민의 존엄과 가치’, ‘자유권’, ‘평등권’, ‘참정권’ 등으로 나누고, ‘국민의 존엄과 가치’ 부분에 “모든 국민은 모든 위험에서 안전할 권리가 있다”라는 명문을 추가하여 안전권을 직접 명시하는 안을 제안함으로써 헌법 안에서 안전권의 입지를 넓히려 한 바 있다(이한태·전우석, 2015: 133 인용). 이는 헌법이 보장하는 권리로서 헌법 제34조 제1항의 인간다운 생활을 할 권리, 제2항에서 제5항에 이르는 국가의 사회보장·사회복지 의무 규정과 관련하여 사회적 기본권의 상위 기본권으로서 안전권 확보 필요성을 의미한다고 보아야 할 것이다. 따라서 여성, 아동, 청소년, 노인, 장애인 등에 대한 사회적 기본권의 일부로서 안전권 확보 노력이라는 적극적 행정보다 보다 더 강력한 의미에서 안전권 확보를 위한 입법자의 노력을 명시하는 것이라 할 수 있다.

특히 이런 논의는 결과적으로 사회구성원의 일부로서 절대적인 재난취약계층으로서 사회적 약자가 아닌 상대적 개념으로서 재난 발생 시 어려움에 처하는 일반 국민 모두가 재난 약자의 위치에 처할 수 있으며, 이들에 대한 국가의 적극적 행정 노력의 의무가 있음을 의미한다. 즉 재난이라

는 불확실한 상황에서 안전을 확보하는데 어려움을 겪는 누구나 재난 발생 시 사회적 약자에 해당하는 것으로 대상에 따른 선별적 재난안전관리 정책의 개발이 아니라 재난 상황이 가져올 수 있는 위험에 따라 성별, 연령, 경제적·신체적·정신적 문제, 이용하는 시설과 사용자의 각각의 특징 등에 따라 보다 세분화된 재난안전관리 정책의 개발과 접근 필요성을 의미하기 대상으로서 사회적 약자를 규정하는 논의가 필요함을 의미한다.

본 연구에서는 이런 관점에서 해외 사례를 고찰함에 있어 정책대상 계층으로서 사회적 약자가 아닌 재난 발생 시 안전권 확보를 위한 정책적 고려 대상으로서 사회적 약자 지원을 위한 특징을 고찰하고자 한다.

제3절

국내 선행연구 고찰

국가별로 재난 발생 시 사회적 약자에 대한 접근방식은 차이가 있으며, 따라서 본 연구에서는 우선적으로 국내의 재난 발생 시 사회적 약자 지원에 대한 선행연구를 중심으로 그 특징을 살펴보고, 다음 장에서 국내외 현황 분석을 통해 시사점을 도출하고자 한다. 국내의 경우 재난안전관리 연구는 대부분 사회적 약자 용어보다는 이미 이론적 논의를 통해 살펴본 바와 같이 재난취약계층 또는 재난(안전)약자라는 용어로 연구가 수행되고 있다.

이정수(2017)는 국내외 재난취약계층에 대한 재난관리 비교와 재난 취약성과 욕구 확인 단계를 통한 재난취약계층 욕구기반 재난관리체계 구축을 위해 재난취약계층을 대상으로 재난단계별 욕구기반 대응현식을 할 수 있는 방안을 모색하였다. 연구결과로 한국형 재난취약계층 욕구기반 재난관리체계 수립을 위해서는 한국의 재난관리구조와 사회·문화적 토대위에 시설 복구 중심이 아닌 개별 피해 가구에 대한 지원 비중이 낮은 점은 재패 피해를 사회보험의 원리로 보호하기 어려운 측면이 있어 적절한 전략을 파악하는 것이 우선 되어야 할 과제이며, 현재 한국의 재난 피해자 지원 체계 속에는 아동, 노인, 장애인, 외국인 등 특히 재난에 취약한 집단에 대한 고려가 매우 부족한 실정이며, 특히 심리지원체계는 시급히 개선될 필요가 있는 영역인 것으로 나타났다.

장한나(2016)는 재난약자의 안전서비스 체계 구축을 위한 연구를 위해 대형화되는 재난에 적절하게 대응하지 못하는 재난약자를 위해 재난약자안전관리시스템을 구축하는 방안을 모색함에 따라 재난약자에 대한 개념을 정의하고, 재난약자에 대한 법제도를 연구하였는데 연구결과 국내 재난관리 법제도에서는 재난약자에 대한 정의가 미비하고 재난약자를 보호하는 관리체계가 없는 것으로 조사되었으나 일본과 미국은 재난약자를 위한 안전서비스가 확보되어 있었다. 따라서 재난

약자를 보호할 수 있는 재난약자 안전서비스 체계구축에 대한 대안을 제안하였다.

최정식(2016)은 재난안전약자의 보호 및 지원체계 개선방안연구로 재난안전약자 관련 재난 및 안전관리 법령과정책 등을 분석하고, 미국, 일본, 독일 등 해외 사례 연구 및 재난안전관리 담당 공무원들을 대상으로 한 실증분석을 통하여 재난안전약자 보호를 위한 법제도적 개선방안을 제시하였는데 첫째, 재난안전약자에 대한 법제정 및 개정과 재난안전약자로의 용어의 통일을 주장했고 둘째, 재난안전관리에 있어서 재난안전약자의 특성을 고려하여 재난 및 안전 계획을 수립하고 집행. 셋째, 안전 매뉴얼을 배포하여 재난안전약자에 대한 정보전달체계의 지원, 넷째, 국민안전처에 재난안전약자를 위한 전담부서를 신설하고, 관련 예산을 확보함으로써 각 관련 부서 및 기관의 협조와 지원을 전문적으로 집행할 수 있어야 한다고 주장하였다. 그리고 안전약자의 안전사고가 가장 많이 발생하는 가정의 생활안전 환경을 개선할 필요성이 있으며 안전약자는 안전확보를 위해서는 위험요인을 회피하는 개념보다는 위험요인을 제거하여 안전한 생활환경을 마련하는 개념으로 접근할 필요성이 있다고 하였다.

Masatugu Nemoto 외(2014)는 재난약자의 증가로 큰 피해가 발생하고 있는 한국과 일본사례를 통해 재난관리 위기관리 매뉴얼과 일본 재난약자 실태조사를 통해 한국의 재난약자를 포함한 지역사회의 지원체계 강화에 대한 시사점을 연구하였다. 일본은 ‘재난약자’라는 용어대신 ‘재난 시 특정지원 수요자’라는 용어를 사용하고 있으며 이에 따른 분석 결과 재난발생시 개개인은 재난관리 능력을 사전에 위기관리 매뉴얼을 확인할 수 있는 장점은 있지만 지자체는 위기관리매뉴얼을 파악하고 지원할 수 있는 방법이 제공되지 않는 단점이 있다. 이를 위해 한국에 대한 시사점으로 재난 시 특정지원 수요자 및 피난소 파악이 필요하며, 재난 시 특정지원 수요자를 포함한 지역주민 피난훈련이 필요하고, 지역주민과 지자체, 민간단체 등 재난 시 활용할 수 있는 방재계획이 공동으로 개발 될 수 있도록 커뮤니케이션이 필요하다고 제시하였다.

정극원(2013)은 헌법상에서 규정을 통하여 각 영역별 사회적 약자의 보호에 한정하여 고찰하고 대안적 방안을 제시하였는데, 우선 사회적 약자 및 사회적 소외계층에는 장애인 노약자 및 다문화가족 등을 분류하였고, 정치적 영역, 경제적 영역, 및 사회적 영역으로도 분류 하였다. 근대 국가에 있어서는 국민행복의 실현을 중요한 정책과제로 삼아 가치의 실현을 우선하였으나 아직 사회적 약자에 대한 법적 보호의 필요성까지는 이어지지 못하였다. 사회통합의 전제는 사회적 약자 사회적 소외계층 등에 대한 국가적 배려를 통한 보편적인 권의 실현과 정치·경제·문화의 각 영역에서 균등한 기회가 보장되는 것이며, 사회적 약자가 국가로부터 충분한 보호를 받을 수 있도록 보장되어야 한다고 연구하였다.

차진아(2012)는 사회적 약자의 인권에 관한연구로 사회적 약자에 대한 유형에 따른 인권보장의 구체화방향에 대해 연구하였다. 연구에서 사회적 약자에 대한 이론적 검토와 사회적 약자의 인권이 어떤 의미를 갖고 어떤 방향으로 발전해야하는지에 대한 모색하였다. 우선 사회적 약자의 유형은 매우 다양하나, 도시빈민층이나 고령자, 아동·청소년 등의 문제도 매우 중요하다고 할 수

있지만, 본 연구에서는 여성, 장애인, 그리고 외국인 근로자에 초점을 맞추어 연구한 결과 사회적 약자의 문제를 어떻게 해결해 나갈 것인가의 문제는 단순히 경제적·사회적 약자에 대한 최소생계의 보장이라는 문제를 넘어서 국가질서 전반에 큰 영향을 미칠 수 있는 중요한 쟁점으로 인식되어야 한다. 그리고 사회적 약자의 유형에 따른, 그리고 그때그때의 경제적 상황 내지 재정적 여건의 변화에 따른 구체적 지원의 범위와 방법은 계속 논의되어야 하고, 항상 새롭게 결정되어야 할 것이다. 예를 들자면, 양성평등의 문제는 사회적 인식에 따라 그 구체화의 방법 내지 정도가 달라질 것이며, 외국인 노동자의 인권을 비롯한 다문화·다국적 시대의 문제 또한 시대의 변화에 따라 새로운 대안이 필요하다고 결론지었다.

심기오(2010)는 재난취약계층을 대상으로 방재대책 방안을 정책적, 기술적 측면으로 구분하여 연구하였다. 노인은 대피우선순위를 세분화하고 장애인 및 독거노인의 신속한 대피를 위한 방안을 주장하였다. 아동은 교육훈련을 강조하였고, 외국인의 언어소통을 보조할 수 있는 매뉴얼 홍보를 주장하고 있다. 또한 재난 취약자의 소재 파악을 위한 대피 장비확보를 제시하였다.

이 외에도 국립재난안전연구원(2017)이 장애인·노인 대상 재난안전 지원관계 법령 및 제도 개선, 한국여성정책연구원(1998; 2014; 2015; 2016; 2017)이 재난발생 시 피해 여성에 대한 지원 문제, 한국여성정책연구원(2012; 2013)이 여아에 대한 재난안전관리를 연구한 바 있다. 한국장애인개발원(2011; 2015; 2016; 2017)에서도 장애인을 위한 재난관리체계 구축 및 재난위기관리 매뉴얼 및 지원체계 연구 등을 실시한 바 있다.

다만, 국내의 연구는 사회적 약자로서 재난취약계층에 대한 연구에 있어 장애인, 여성, 노인, 아동 등을 대상으로 포괄적인 정책 필요성을 논의하고 있으나 이들이 재난 상황에서 필요로 하는 개별적 욕구에 대한 논의와 이에 따른 재난안전관리 정책 및 매뉴얼 개발에 대한 논의는 부족한 실정이다. 또한 본 연구의 범위와 특징을 고려할 때, 병원환자나 요양병원의 노인, 영유아, 교정시설 중 특히 외국인이나 폐쇄병동의 환자에 대한 재난안전관리 문제점에 대한 진단은 사실상 국내에서는 연구가 거의 드문 실정이다.

본 연구에서는 이런 관점에서 국내외 사회적 약자에 대한 재난안전관리 인권보호 정책 현황 및 설문조사와 인터뷰를 통해 실태분석으로 향후 재난 발생 시 사회적 약자에 대한 인권보호 측면의 지원정책 필요성과 개선방안에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

제3장

국내외 대형재난 시 사회적 약자 인권보호 현황

제1절

미국의 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호 현황

1. 사회적 약자 인권보호 관련 법제도 현황

1) 사회적 약자의 인권보호 관련 법제도 현황

미국은 재난발생 시 사회적 약자에 대한 인권보호를 위해 관련 법률을 명확히 제정하고 있지 않으나, 인권 관련 국제조약과 재난관리 관련 법률을 통해 간접적으로 이를 준용·집행하고 있다. 미국 헌법 제6조 제2문은 합중국의 권능으로써 체결되었거나 체결된 조약에 대해 국가 최고의 법으로 인정하고 있으며, 각 주의 헌법이나 법률이 이와 달리 규정하고 있더라도 각 주 법관은 조약에 따라야 함을 명시하고 있다. 이는 국제규약이 미국의 최고의 법률로서의 지위를 갖고 있음을 의미한다(성재호, 2017: 113). 따라서 인권 관련 국제조약인 세계인권선언, 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약, 시민·정치적 권리에 관한 국제규약, 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약, 아동의 권리에 관한 협약 등은 미국의 국내법적 효력을 가진다.

(1) 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)

세계인권선언은 인권과 기본적 자유에 대한 보편적 존중과 준수의 증진을 달성할 것을 서약하고, 이를 위하여 국제연합의 회원국 및 국민들에게 선포한 공통의 기준을 내용으로 하고 있다.

세계인권선언은 전문과 함께 총 30조로 구성되어 있으며, 모든 사람의 인권과 존엄성, 차별을 받지 아니할 권리 등을 주요내용으로 하고 있으며, 이를 실행하기 위하여 생명권, 신체의 자유와 안전,

재산권, 법의 평등한 보호받을 권리, 이전과 거주와 자유, 혼인, 근로, 교육, 문화 등에 관한 권리를 규정하고 있다.

특히 세계인권선언 제3조는 모든 사람은 생명과 신체의 자유와 안전에 대한 권리를 가진다고 규정함으로써 안전권을 인권보호를 위한 중요한 권리로 천명하고 있다.

따라서 세계인권선언은 사회적 약자 뿐만 아니라 모든 사람에 대하여 안전을 보장받을 권리가 있으며, 국가는 이를 위해 노력해야 할 의무가 있음에 국제연합의 회원국이 상호 동의하고 있음을 의미한다.

(2) 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)

경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약은 인류사회의 모든 구성원의 고유한 존엄성 및 평등하고 양도할 수 없는 권리를 인정하는 것이 세계의 자유, 정의 및 평화의 기초가 됨에 따라 이를 성취하기 위한 경제적, 사회적 및 문화적 권리 등에 관한 국가 및 개인의 의무를 규정하고 있다.

이 규약은 총 5장 31조로 구성되어 있으며, 자결권, 근로 및 공정하고 유리한 근로조건, 사회보험을 포함한 사회보장, 교육, 문화생활 등에 관한 권리를 내용으로 하고 있다. 또한 이 규약의 성실한 이행을 위하여 규약 당사국들은 국제연합 사무총장에게 조치 및 진전사항에 관한 보고서를 제출하고, 사무총장은 경제사회이사회에 사본을 송부하여 심의하도록 하고 있다.

이 규약 PART3에서는 누구나 안전하고 건강한 근로조건에서 근무(Article 6)하도록 보장해야 하며, 근로자의 가족으로서 모든 아동 및 청소년은 경제적, 사회적 착취와 유해한 직장으로부터의 건강 또는 생명에 대한 위험에 처하지 않도록 법으로 보장할 것(Article 10)을 명시하고 있다.

(3) 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights)

시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약은 국제연합 헌장에 선언된 원칙에 따라 시민적, 정치적 자유 및 공포와 결핍으로부터의 자유를 향유할 수 있도록 국제연합 헌장상의 국가의 의무와 책임에 대한 합의문이다.

이 규약은 총 6장 53조 구성되어 있으며, 자결권, 생명권, 신체의 자유와 안전, 재판의 평등 등에 관한 권리를 규정하고 있다. 이 규약은 인권이사회를 설치하여 규정된 임무를 수행토록 하고 있으며, 인권이사회는 이 규약에서 인정된 권리 실현을 위한 조치와 진전사항에 관한 보고서를 규약 당사국들로부터 제출받아 검토한다.

이 규약 PART II Article4에서는 이 규약에 동참하는 당사국은 국가적 비상사태(public emergency) 발생 시 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교 또는 사회적 출신에 따른 차별 없이 이 규약이 정하는 의무

에 따라 필요한 조치가 그들의 상황과 일치하지 않는 조치나 상황의 긴급성에 대하여 공식적이 조치를 취하도록 함으로써 안전에 대한 적극적 조치 의무를 규정하고 있다.

(4) 미주인권협약(American Convention on Human Rights)

미주인권협약은 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관하여 미주간 특별회의(1967년 부에노스아이레스)에서 미주기구 헌장에 포함시키는 것을 승인한 것으로, 담당기구의 구성, 권한 및 절차를 결정한 협약이다. 주요내용은 국가의 의무와 보호되는 권리, 보호수단, 일반 및 임시규정 등으로 구성되어 있다(정인섭 외, 2000: 464-483 인용). 다만, 미주인권협약은 차별 없는 대우와 자유에 대한 보장을 주요한 내용으로 하고 있어 안전에 대한 사항을 별도로 언급하고 있는 것은 아니다.

(5) 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 미주인권협약 추가의정서(Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights)

경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 미주인권협약 추가의정서는 기본적 경제적, 사회적 및 문화적 권리가 세계적 및 지역적 차원에서 확인되고 있는 상황에서 권리의 재확인, 발전, 완성 및 보호 등 이러한 권리가 미주에서 더욱 공고화될 수 있도록 합의한 의정서(산살바도르 의정서)이다(정인섭 외, 2000: 503-510 인용). 이 의정서는 특별히 노인, 장애인 등의 사회적 약자에 대한 사회보장의 권리와 아동을 포함한 사회적 약자 유형에 따른 보호 규정을 마련하도록 하고 있다.

표 III-1. 미국 인권 관련 법제도 현황

구분		인권 보호의 주요내용
국제 규약	세계인권선언	인권과 기본적 자유에 대한 보편적 존중과 준수의 증진을 목적으로 국제연합의 회원국 및 국민들에게 공통의 기준을 제시
	경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약	경제적, 사회적 및 문화적 권리 등에 관한 국가 및 개인의 의무를 규정하여 세계의 자유, 정의 및 평화의 기초 마련에 목적을 둠
	시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약	시민적, 정치적 자유 및 공포와 결핍으로부터의 자유를 향유할 수 있도록 국제연합 헌장상의 국가의 의무와 책임에 대한 합의문
미국 내 관계 법규	미주인권협약	국가의 의무와 보호되는 권리, 보호수단, 일반 및 임시규정 등으로 구성되며, 이 협약에서 규정하고 있는 내용이 국내법적 효과를 가지고 있음을 명시
	경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 미주인권협약 추가의정서	노인, 장애인 등 사회적 약자들의 생계수단 보호를 위한 사회보장에 대한 권리를 명시하고 있으며, 사회적 약자의 유형에 따라 별도의 보호 규정을 두도록 함

2) 재난 발생 시 사회적 약자 지원 관련 법제도 현황

미국은 사회적 약자의 인권보호에 대하여는 국제규약 및 미국 내 관련법에 의거하여 포괄적으

로 사회보장 등 권리보장을 하도록 규정하고 있다. 반면, 재난과 직접적으로 관련하여 사회적 약자에 대한 지원 문제는 사회적 약자의 범위 규정에 따라 관련 개별법 및 재난관계법규를 직접적으로 살펴봄으로써 확인할 수 있다.

미국은 인권보호에 관한 국제규약 및 관련법에 의거하여 사회적 약자에 대한 차별금지와 모든 분야에서의 형평성 보장을 강조하고 있으며, 이러한 노력은 재난이라는 특수한 상황에서도 동일하게 적용하는 것을 기본적 전제로 접근하고 있으며(김도형 외, 2017: 53), 2005년 발생한 허리케인 카트리나 이후 관련법 등을 통해 종합적인 연방차원의 기본법을 개정 또는 보완하여 온 것으로 확인된다.

이에 따라 미국의 재난관계법규 및 기타 사회적 약자 유형에 따른 법률상의 재난 발생 시 사회적 약자 지원에 관한 규정을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 스태포드 재난구호 및 응급지원법(Disaster Relief and Emergency Assistance Act: Stafford Act)

스태포드 재난구호 및 응급지원법(Disaster Relief and Emergency Assistance Act: Stafford Act, 이하 스태포드법)은 1988년 미국의회 상원의원 로버트 스태포드가 주도하여 제정된 법률로서, 자연재난의 위험감소를 목적으로 하고 있다. 이 법의 제정배경은 재난으로 인한 피해가 발생하여 연방정부 및 주정부의 일상적 기능수행에 어려울 경우, 그 지역 주민의 생명과 재산을 보호하기 위한 신속한 지원과 비상서비스 제공 등 재난복구 관련 특별 조치의 필요성이다.

이러한 배경 하에 스태포드법은 재난지역에 대한 연방정부의 주정부 지원과 관련하여 i)현행 재난구조프로그램의 범위 확대·개선, ii)종합적 재난대비 및 지원을 위한 계획, 프로그램, 역량 및 조직 개발·장려, iii)재난대비 및 구조프로그램의 확대 조정 및 대응 달성, iv)정부지원 대체를 위한 보험의 장려, v)위험완화조치 권장, vi)공공 및 민간 피해에 대한 연방지원프로그램 제공 등을 규정하고 있다(최철영, 2014: 521-522).

(2) 국토안보부 총당금법 및 포스트 카트리나 개혁법

국토안보부 총당금법(Department of Homeland Security Appropriations Act of 2007) 및 카트리나 이후 위기관리 개혁법안(Post-Katrina Emergency Management Reform Act; PKEMRA, P.L.109-295)은 9/11테러와 카트리나 재난 이후 미국국토와 국민들의 안전을 도모하기 위해 국토안보부의 다양한 기능과 권한을 규정한 법률이다. 이 법률은 연방위기관리국(Federal Emergency Management Agency; FEMA)을 중심으로 연방기관들이 재난 대응 및 극복을 위해 준비해야 할 내용을 상세히 명시하고 있으며, 특히 사회적 약자에 대한 특별한 대응책 마련을 별도로 규정하고 있다(김도형, 2017: 54).

(3) 감염병 대유행 및 재난대비법(Pandemic and All-Hazards Preparedness Act; P.L.109-417)

감염병 대유행 및 재난대비법은 보건 및 인간서비스국 내에 대응차관 (Assistant Secretary for Preparedness; ASPR)을 임명하고 2002년에 발효된 공중보건안전 및 바이오테러대비대응법이 보다 효과적으로 공중보건관련위기로부터 시민, 특히 사회적 약자를 보호하는데 적용될 수 있도록 연방정부 직원은 물론 주정부, 지방정부 공무원들을 교육훈련 시키고 필요한 권한을 부여하도록 한 법규이다.

전염병 등 공중보건위기는 초기대응 부재 시 대형재난으로 발전될 가능성이 높은 위기이며 특히 필요한 의료자원 및 인력에 대한 접근이 부족한 취약계층에게는 재난상황 시 특별한 지원이 요구된다 할 수 있다. 아울러, 2009년 12월에 공포된 공중보건서비스법(Public Health Service Act)의 수정안 2802조에서는 국가보건안전전략 (National Health Security Strategy; NHSS)의 법적 권위와 의무사항을 성문화하였다(김도형, 2017: 54-55).

(4) 기타 개별법령

① 재활법(Rehabilitation Act)

재활법은 주정부 및 지방정부의 각종 프로그램 및 서비스의 제공에 차별이 없어야 함을 최초로 명시한 법으로서, 장애 시 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(김도형 외, 2017: 56).

② 미국장애인법(The Americans with Disabilities Act; ADA, 2008)

미국장애인법은 총 5개의 장으로 구성된 이 법 중 2장(Title II 공공서비스)은 주정부 및 지방정부의 프로그램, 서비스, 활동에 있어서 차별이 없어야 함을 규정하고 있으며 장애인들의 공적활동은 장애라는 이유로 차별되지 않고 재난 시 대피소를 포함한 모든 시설내의 프로그램에 접근 가능해야 함을 천명하고 있다(Jones, 2010). 구체적으로는 Title II에서 지방정부의 장애인 재난지원에 대한 단계별 접근으로 재난관리계획수립, 장애인에 대한 주의 지원방법, 대피계획, 대피소 운영, 장애인의 생활복귀, 그리고 응급서비스를 담당할 서비스기관과의 계약 확인을 포함하도록 하고 있다.

이러한 평등원칙은 의원이나 비영리구조조치 등 사적 서비스공급자들에게도 동일하게 적용된다. 3장은 어떠한 개인도 재난대피 및 복구와 관련된 공공서비스의 이용에 있어 어떠한 차별을 받지 말아야 함을 법적으로 규정하고 있다. 4장은 재난관련 정보의 전달에 있어서 전화, 인터넷, CCTV 등 어떠한 경로를 통하여도 장애를 가진 시민이 불이익을 받지 않는 방식으로 전달될 것을 규정하고

있다(김도형 외, 2017: 57).

표 III-2. 미국 재난 시 사회적 약자 지원 법제도 현황

구분	내용
스태포드 재난구호 및 응급지원법	자연재난의 위험감소를 목적으로 하고 있으며, 그 지역 주민의 생명과 재산을 보호하기 위한 신속한 지원과 비상서비스 제공 등을 규정하고 있음
국토안보부 총당금법 및 카트리나 이후 위기관리 개혁법안	9/11테러와 카트리나 재난 이후 미국국토와 국민들의 안전을 도모하기 위해 국토안보부의 다양한 기능과 권한을 규정한 법률임
전국적 각종 위험 대응법	공중보건관련위기로부터 시민, 특히 사회적 약자를 효과적으로 보호하기 위해 연방정부 직원은 물론 주정부, 지방정부 공무원들을 교육·훈련시키고 필요한 권한을 부여하도록 한 법규임
각종재난 대응 및 대비에 관한 법률	재난위험군과 재난피해취약계층을 포함한 포괄적인 의미의 사회적 약자에 대한 신속하고 원할 지원을 내용으로 하고 있음
미국복구 및 재투자법	각종 재난 및 보안프로그램을 확대하기 위한 정보 및 네트워크 인프라를 구축하기 위한 예산을 규정
재활법	주정부 및 지방정부의 각종 프로그램 및 서비스의 제공에 차별이 없어야 함을 최초로 명시한 법임
미국장애인법	주정부 및 지방정부의 프로그램, 서비스, 활동에 있어서 차별이 없어야 함을 규정하고 있으며, 재난시 대피소를 포함한 모든 시설내의 프로그램에 접근 가능해야 함을 규정하고 있음

2. 재난 발생 시 사회적 약자에 대한 접근 방법

미국은 명시적으로 사회적 약자라는 표현을 사용하고 있지는 않으나, 인권보호에 관한 법률을 살펴 볼 때, 인종, 피부색, 성별, 언어 종교 또는 사회적 출신에 있어 상대적 취약성을 갖거나 노인, 장애인, 노동자 등 경제적 활동에 있어 취약한 계급으로 분류 가능하다.

또한 재난 관련 법률에서는 취약성(vulnerability)을 띠는 집단 또는 장애인에 대해 명시적으로 언급하고 있으나 이들 대상의 범위를 어디까지로 하는가에 대해서는 구체적으로 제시하지 않고 있다는 점에서 직접적인 사회적 약자로서 재난 취약성을 갖는 대상에 장애인이 주된 대상으로 나타나고 있다.

이러한 특징과 관련해 인디애나 대학 김00 교수(2018.07.19. 국가위기관리학회 하계학술대회 토론회의견 중)는 미국 사회에서 사회적 약자라는 개념적 분류는 일반적이지 않은 것으로 인식된다고 밝힌 바 있다. 이는 사회적 약자는 상대적 개념으로 반대편에 사회적 강자로 분류되는 계층의 존재를 인정해야 하나 이러한 인식은 드물기 때문이며, 오히려 사회적으로 ‘특별한 욕구(Special Needs, 이하 특별한 욕구)’를 갖는 집단에 대한 관심을 갖는 것으로 설명한다.

장애인 정책 컨설턴트인 Kailes(2000)은 ‘특별한 욕구’라는 용어 자체가 재난 서비스 및 비상관리 분야에서 널리 사용되는 용어로 장애인, 심각한 정신질환, 소수 그룹, 비영어권 아동, 노인(특히, 질병 또는 예방센터의 관리대상이 되는 연령대) 집단을 지칭하는 용어로 사용되며, 상대적으로

복잡하고 다양한 관심사항과 과제를 갖는 그룹으로 설명한다. 특히 이들은 일반적으로 적용되는 재난관리 프로그램이나 비상대응계획에서 벗어나는 욕구를 가진다는 점을 제외하면 공통점이 거의 없다⁵⁾는 특징을 지닌다.

특히 Kailes(2005)은 이런 특징을 갖는 계층이 분류방법에 따라서는 전체 인구의 50%이상을 차지할 수도 있어 ‘특별한 욕구’라는 용어 자체가 무의하며, 오히려 이들 그룹을 중심으로 정책이 설계되면 오히려 모든 집단에서 불만이 생길 수 있다는 점을 지적하기도 한다⁶⁾. 그리고 비상관리자는 이를 대체하기 위해 보다 명확하게 재난 경고, 대피, 보호 및 기타 서비스에 대한 수요를 갖는 사람들의 특정한 상황을 나타내는 용어를 직접 사용할 것을 주장한다.

따라서 미국 사회에서 재난 발생 시 사회적 약자에 대한 접근은 전통적으로 분류되는 사회적 약자 그룹보다는 ‘특별한 욕구(Special Needs)’를 갖는 계층으로 분류하고 있다는 특징을 지닌다.

한편 실무적 측면에서 살펴볼 때 재난 발생 시 사회적 약자의 문제에 대해서 FEMA(2008)는 “Interim Emergency Management Planning Guide for Special Needs Populations(특수한 욕구를 가진 계층을 위한 임시 비상관리계획 가이드라인”을 마련⁷⁾하고 있으며, 국가재난대응계획(NRF, National Response Framework), 국가사고관리체계(NIMS, National Incident Management Systems) 등에 ‘특별한 욕구를 갖는 계층’에 대한 정의와 고려를 포함하도록 하고 있다는 점에서 보다 실무적 측면에서 사회적 약자에 대한 문제가 고려되고 있음을 확인할 수 있다. 또한 Interagency Security Committee(2013)는 제조자 대상의 비상관리 프로그램을 마련하면서 특수 계층(special populations)이라는 용어를 통해 아동보호센터 시설 이용자, 별도의 추가적인 도움을 필요로 하는 개인, 방문객, 환자, 수감자들을 다루기도 한다.

특히 상기 FEMA(2008)가 발표한 가이드라인에 따르면 국가재난대응계획(NRF)에서는 ‘특별한 욕구(Special Needs)’를 ‘독립성(완전성) 유지(Maintaining independence)’, ‘의사소통(Communication)’, ‘이동성(Transportation)’, ‘수퍼비전(Supervision)’, ‘의학적 보호(Medical care)’에 있어서 재난 전, 진행기간, 후에 걸쳐 한계를 보이는 경우로 정의하고 있다. 특히 이런 문제로 인한 추가적 지원을 필요로 하는 사람들은 장애가 있거나, 노인이거나 아동, 영어능력이 현저히 제한되거나 영어가 모국어 아닌 사람 혹은 교통 약자를 포함하긴 한다(FEMA, 2008: 5).

그러나 1차적으로 이들 다섯 가지 분류는 다음과 같은 사항을 고려한다(FEMA, 2008: 5-6). 첫째, ‘독립성 유지’는 일상에서 의료용품, 휠체어 등의 의료장비, 반려동물을 포함한 간병인 등을 필요로 하는 사람들을 의미한다. 둘째, ‘의사소통’은 재난 정보의 수신 및 응답을 방해하는 한계점을 가진

5) Kailes(2005)에 따르면 가령, 노인의 경우 유일한 공통점은 나이가 많다는 점이며 이 외에는 서로 명확하게 경계지를 수 있는 공통점은 없다는 점이다.

6) 이와 관련해 Kailes(2002)은 장애가 ‘특별’ 또는 ‘불행한 소수’가 아니라 인간 경험에서 발생 가능한 일반적 특징으로 다른 일반인과 동일한 성격의 특성, 관심사 및 욕구를 가진 다양한 세계 인구의 일부라는 점을 주장하기도 하였다.

7) 이 가이드라인에서는 예시적으로 2005년 발생한 허리케인 카트리나 사례를 토대로 50세 이상의 고령 인구를 대피 시 지원을 필요로 하는 사람이나, 차량이 없어 신속한 대피할 열운 사람들까지도 포함하여 설명하고 있다.

개인으로 청력, 시각, 언어, 인지 또는 지적 한계 뿐만 아니라 언어적 숙달 정도로 인해 재난 지원이나 요청에 대한 방법을 이해하지 못하는 사람들을 의미한다. 셋째, ‘이동성’은 운전할 수 없거나 차량이 없는 사람들로 성공적인 대피를 위해 교통 지원이 필요로 되는 사람들을 의미한다. 넷째, ‘수퍼비전’은 재난 전이나 진행기간, 그 후 간병인 또는 가족이나 친구 등의 지지를 잃거나 새로운 환경 대처(재난 상황에서 위험에 대한 상황평가와 적절한 반응의 인지 능력)가 어려운 사람들을 의미한다. 마지막으로 ‘의료적 보호’는 자급자족은 물론 간병인이나, 가족, 친구로부터 충분한 지원을 받지 못해 온 개인으로 지속적인 관찰과 치료의 필요성을 안고 있어 전문적인 의료 전문가의 지원을 필요로 하는 개인을 의미한다.

결론적으로 미국의 재난 발생 시 사회적 약자에 대한 접근방법은 ‘특별한 욕구’를 가진 계층으로 정의하고 있으나 이는 일률적으로 구분되는 특징을 지닌 사회구성 그룹으로서 성별, 장애, 연령, 인종, 언어 등으로 특징되는 개인이 아니라 재난이라는 특수한 상황에서 상대적으로 특별한 고려와 지원을 마련해야 하는 사람들을 의미한다고 할 수 있다.

3. 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호를 위한 지원 정책 현황

1) 국가재난대응계획(NRF: National Response Framework)

연방정부의 재난대응체계는 국가재난대응계획(NRF: National Response Framework)에 의하여 운영된다. 미국의 국가재난대응계획은 주정부와 지방정부의 재난대응과 복구활동을 강화하기 위한 연방정부의 자원 및 활동지원체계를 기술하고 있으며, 각 세부정책들의 계획 및 운영상의 가이드라인을 제시하고 있다.

특히 재난 발생 시 대피 등 행동 매뉴얼도 이러한 국가재난대응계획이라는 전반적인 틀에 의거하여 기능별로 작성되어 있으며, 사회적 약자에 대한 특별한 피난지원 대책도 이러한 범주에서 운영되고 있다. 즉 연방차원의 기본계획 속에서 대응기능별로 지향하는 목적과 이의 목적달성을 위한 구체적인 방법으로 비상대응조직의 총괄지휘체계, 피해시나리오, 그리고 기능별 책임기관과 협조기관 및 지원대상 등의 지침을 규정한다. 이후 연방정부와 주정부, 지방정부의 개별 법제 및 세부계획을 마련하여 이를 통해 구체적인 재난대응기능에 필요한 세부요소를 마련하는 상호연계적인 구조를 띠고 있다고 할 수 있을 것이다.

NRF는 재난발생시 연방정부 기관이 담당하고 있는 두 가지 주요 기능으로서 재난지원(Federal Disaster Assistance) 기능과 비상지원(Emergency Support) 기능을 규정하고 있다. 재난지원은 주요 재난이 발생할 경우 주정부, 지방정부, 기타 재난관련 자율단체들에게 필요한 자원 및 재원을 지원하기 위한 것으로 대부분의 연방지원은 주지사의 요청에 의해 대통령의 선언이 있을 때에 한해 이

루어지게 된다. 비상지원은 재난을 당한 주가 비상상황에서 가장 필요로 할 것으로 여겨지는 활동을 수송(transportation), 통신(communication), 공적사업 및 엔지니어링(public works and engineering), 소방(fire-fighting), 위기관리(emergency management), 집단구조, 주택 및 인간서비스(mass care, housing and human services), 자원지원(resource support), 보건의료서비스(health and medical services), 도시 수색 및 구조(urban search and rescue), 위험물질(hazardous materials), 농업 및 자연자원(agriculture and natural resources), 에너지(energy), 공공안전 및 안보(public safety and security) 등 12개의 비상 지원기능으로 유형화하여 각각의 기능에 대한 권한, 활용자원, 대응능력을 바탕으로 주무기관을 명시하고 그에 대응하는 주나 지방정부차원들의 기구들과 협력하도록 요구하고 있다.

또한 재난상황에서 사회적 약자에 대한 연방정부 차원의 주요 기관에는 국토안보부의 기관상호 간 조정위원회와 연방파트너십부, 국가보안 원격통신 자문위원회, 보건 및 인간서비스국 기관 간 공중보건 및 의료대응태스크포스 등이 있다. 기관상호간 조정 위원회(Department of Homeland Security Interagency Coordinating Council on Emergency Preparedness and Individuals with Disabilities)는 재난상황 시 장애인들의 안전 및 보안을 적절히 확보하는 역할을 연방정부가 확실히 담당할 수 있도록 국토안보부내에 설치되어 있다. 연방파트너십부(Department of Homeland Security Federal Partnership for Interoperable Communications)는 재난상황 시 연방정부의 재난관련정보 소통과 관련된 기술 및 운영 업무를 담당한다. 국가보안 원격통신 자문위원회(National Security Telecommunications Advisory Committee)는 사회적 약자 지원에 대한 국가의 주요 보안 및 위기대응도전에 대한 의제들을 정기적으로 논의한다. 보건 및 인간서비스국 기관 간 공중보건 및 의료대응태스크포스(Department of Health and Human Service Interagency Public Health and Medical Preparedness Task Force)는 국토안보 대통령령(Homeland Security Presidential Directive; HSPD) 21조에 따라 공중보건 및 의료대비를 수행한다.

알라바마, 캘리포니아, 플로리다, 메릴랜드, 뉴욕 주 등 주정부에서는 긴급계획을 작성하는 과정에서 계획수립단계부터 매우 상세하게 장애인 등 사회적 약자를 고려하도록 하고 있다. 예를 들어, 알라바마주 코드 31-9B-3 (위기 및 재난계획 의무사항)에 의하면 신체적, 정신적, 감각적 제약 등으로 인해 의료적 지원이 필요한 약자를 위한 피난 및 대피소 설치에 관한 기본적인 내용을 규정하고 있으며 이들의 후송에 관한 내용도 명시하고 있다. 캘리포니아 정부코드 8589.6 2항에서는 재난발생시 특별한 지원이 필요한 약자의 유형을 명시하고 있는데, 즉 장애인, 발달장애인, 노인, 영어가 주요언어가 아닌 집단, 장기의료기관투숙자, 주거형 공동체 지원기관 투숙자 등을 포함하고 있다. 메릴랜드 주정부 코드 9-2403에서는 장애인 중에서도 특히 청각장애인들의 재난대피 및 구호에 관한 내용을 상세히 명시하고 있으며, 뉴욕주 행정명령 2-B조항에서는 재난피해에 취약한 노인, 저소득층, 장애인 계층에 대한 특수한 대비의무 및 프로그램 조성을 의무화하고 있다.

이밖에도 많은 주법의 조항에서 사회적 약자 관련 재난계획수립을 주도적으로 수립하여야 함을 명시하고 있다. 캘리포니아, 로드아일랜드, 플로리다 등의 주에서는 주공무원들에게 재난 시

장애인들을 보호할 책임을 부여하고 있으며, 캘리포니아, 플로리다, 뉴저지 주에서는 재난상황 시 신속하고 용이하게 장애인들에게 필요한 대피 및 구호서비스를 제공하기 위해 장애인 등록부 작성을 조례로 의무화하고 지속적으로 운용 중에 있다.

이뿐 아니라 법령 내에 사회적 약자들의 구조나 구호에 필요한 특수한 장비의 비치를 명시한 주도 있는데, 장애인용 대피소 (플로리다), 장애인용 통신장비 (코네티컷, 오레곤), 사회적 약자를 위한 정보자료 및 교육프로그램 (플로리다, 메인, 오클라호마), 장애인에 특화된 대피계획 (일리노이, 오레곤) 등의 수립을 법으로 의무화하고 있다.

표 III-3. 사회적 약자 지원 관련 계획 매뉴얼 및 조직 현황

구분		내용
연방정부 차원	국가재난 대응계획	주정부와 지방정부의 재난대응과 복구활동을 강화하기 위한 연방정부의 재원 및 활동지원체계를 기술하고 있으며, 각 세부정책들의 계획 및 운영상의 가이드라인을 제시하고 있음
	기관상호간 조정 위원회	재난상황시 장애인들의 안전 및 보안을 적절히 확보하는 역할을 연방정부가 확실히 담당할 수 있도록 국토안보부내에 설치되어 있음
	연방파트너십부	재난상황시 연방정부의 재난관련정보 소통과 관련된 기술 및 운영작업을 담당함
	국가보안 원격통신 자문위원회	사회적 약자 지원에 대한 국가의 주요 보안 및 위기대응 도전에 대한 의제들을 정기적으로 논의함
주정부 및 지방정부 차원	알라바마, 캘리포니아, 플로리다, 메릴랜드, 뉴욕 주 등	주정부에서는 긴급계획을 작성하는 과정에서 계획수립단계부터 매우 상세하게 장애인 등 사회적 약자를 고려하도록 하고 있음
	캘리포니아, 로드아일랜드, 플로리다 등	주공무원들에게 재난시 장애인들을 보호할 책임을 부여하고 있음
	캘리포니아, 플로리다, 뉴저지 주 등	재난상황시 신속하고 용이하게 장애인들에게 필요한 대피 및 구호서비스를 제공하기 위해 장애인 등록부 작성을 조례로 의무화함

2) 특수한 욕구를 가진 계층을 위한 임시 비상관리계획 가이드(Interim Emergency Management Planning Guide for Special Needs Populations)

FEMA(2008)은 “특수한 욕구를 가진 계층을 위한 임시 비상관리계획 가이드(Interim Emergency Management Planning Guide for Special Needs Populations)”를 통해 정부 산하의 지역 공공기관이 긴급운영계획을 수립 시 특수한 욕구를 가진 계층과 관련하여 고려해야 할 사항을 규정하고 있다.

이들에 대한 고려 사항으로는 계획의 기획 관련 참여자 및 역할, 특수수요계층 평가 및 등록, 위기관리 커뮤니케이션 및 공공정보 제공, 대피소 및 다수보호시설, 대피 및 이동방법, 인간봉사 및 의료서비스 관리 등이 있다(FEMA, 2008: 1-2).

이 가이드는 위기관리 담당자가 임시 비상관리계획을 수립 할 때에 다루어야 하는 핵심사항으로 8가지를 제시하고 있다(FEMA, 2008: 7-8). 첫째, 지역사회의 인구통계학적 특성과 긴급상황시에 다양한 사람들이 필요로 하는 지원 유형에 대해 숙지하고 있어야 한다. 둘째, 긴급상황에 대

한 주민들의 직접적인 준비를 강조하는 정확한 교육프로그램을 수립해야 한다. 특히, 지역사회의 전 구성원에게 전달될 수 있는 형식과 언어로 정보를 제공하여야 한다. 셋째, 지역 시민 의회나 특수수요계층의 대표자들과 같은 이해관계자와의 협력체계를 구축해야 한다. 특히, 위기관리 관리자는 지역사회의 자원에 대한 이해와 개별 기관들의 낭비적 행동을 예방할 수 있도록 파트너십 체계를 구축해야 한다. 넷째, 주요 상황 변화에 따른 후속조치가 반영될 수 있도록 계획이 실시간으로 업데이트 되도록 해야 한다. 다섯째, 추가적인 긴급자원을 원활히 수급하기 할 수 있도록 인접 지역사회와 상호지원 조약이나 양해각서를 체결한다. 여섯째, 위기관리계획의 긴급 상황 대응이 신속히 이루어질 수 있도록 지역사회의 이해관계자간의 의사소통 채널을 확보해야 한다. 일곱째, 계획에 따라 모든 이해관계자들의 훈련을 실시하여야 한다. 여덟째, 특수수요계층을 포함한 연습을 실시하여야 한다.

이에 따른 가이드라인의 구성은 네트워크와 역할 계획, 평가 및 등록절차, 비상통신 및 공공정보 제공 방법, 방호계획, 대피계획, 수송, 휴먼서비스 및 의료관리, 복구, 교육훈련에 관한 사항으로 구성하고 있다.

첫째, 네트워크는 주정부 내에서 광범위한 범위에 걸쳐 설정하고 있다. 여기에는 주정부와 비상관리기관, 민간대응조직(CERT), 소방, 의료, 자원봉사자 그룹은 물론, 지역 비상관리계획위원회, 대응기관, 광역응급의료 대응시스템, NGO, 병원 및 간호사협회, 재향군인회 등 재난 발생 시 비상관리를 참여하는 모든 그룹으로 설정함으로써 각급 기관이 ‘특별한 욕구를 가진 계층’에 대한 고려를 해야 함을 의미하며, 역할 설정 측면에서 주정부 및 지역 정부 비상관리자, Special Needs 자문위원회 및 자문가의 역할 계획방향 등을 제안하고 있다.

둘째, 역할과 평가 또한 광범위한 범위에 걸치며, 여기에는 사회봉사 사업 목록, 교통약자 지원 제공자, 자동차 소지자 현황, 보건부서, 공익사업자, 각급 모임, 양로원, 장기요양시설, 보조기구 제작업체, 학교, 병원, 노숙자지원소 등에 대한 현황과 평가결과를 리스트 업 하도록 하는데 목적을 두고 있다. 이들 리스트는 재난 발생 전에 기관 간 상호 공유하며, 적어도 연간단위로 지속적으로 업데이트 하도록 하고 있다. 물론, 이런 리스트는 자격요건, 비상사태 시 도움에 대한 필요성 인지, 정보공개에 대한 거절 등을 고려해 개인의 자발적 등록으로 개인단위의 데이터베이스를 구축한다. 이 외에도 지역정보(GIS) 등으로도 함께 구축할 것을 권고하고 있다.

- | | | |
|--|---|--|
| <input type="checkbox"/> 작은 물병 | <input type="checkbox"/> 휴대폰 충전기 | <input type="checkbox"/> 구급상자 |
| <input type="checkbox"/> 평소 식단과 일치하며
부패하지 않는 식품 | <input type="checkbox"/> 소액의 지폐와 잔돈 | <input type="checkbox"/> 비닐봉지 및 강령 접촉테이프 |
| <input type="checkbox"/> 캔 오프너 | <input type="checkbox"/> 방수가 되는 봉지에 넣은
중요 문서 | <input type="checkbox"/> 개인 용품(안경, 보청기 등) |
| <input type="checkbox"/> 호루라기 | <input type="checkbox"/> 약품 및 의사 이름 목록 | <input type="checkbox"/> 계절에 맞는 의류 |
| <input type="checkbox"/> 손전등 및 예비 건전지 | <input type="checkbox"/> 3일 분량의 의약품
(가능한 경우) | <input type="checkbox"/> 운동화 한 켤레와 양말 두
켤레 |
| <input type="checkbox"/> 건전지를 사용하는 라디오
및 예비 건전지 | <input type="checkbox"/> 개인 위생 용품 (치약, 화장지,
손 세정제 등) | <input type="checkbox"/> 애완동물 관리 용품
(개 목걸이, 목줄 등) |
| <input type="checkbox"/> 공책, 펜, 마커 | | <input type="checkbox"/> 책이나 장난감 |
| <input type="checkbox"/> 기타 고려할 물품: _____ | | |

자료: 필라델피아시 보건국 제작 'Everybody Ready 3.0'.

그림 III-1. 응급상황 대비 계획 핸드북 상 대피키트 목록

셋째, 비상통신 및 공공정보 제공으로는 비상경보시스템과 비상경보시스템으로 전달이 어려운 사람들에게 대한 비상경보 방법까지도 고려하도록 하고 있다. 비상경보시스템 외의 방법으로는 911에서 직접연락, 자동다이얼링 프로그램, 다중통화시스템(Phone Tree), 문자서비스(Text Messaging), 이메일 경고, 웹사이트, 직접 방문경고 등을 제시하고 있으며, 이 외에도 기술적으로 전달이 불가능할 수 있는 다양한 상황에 대해 고려할 것을 권고하고 있다.

넷째, 방호계획으로 재난 발생 시 가장 중요한 요소로서 대피소에서 안전을 확보하기 위해 이들을 위한 특별한 대피소(Specialized Shelters)를 마련하도록 하고 있으며, 이는 국가재난대응계획(NRF)과 FEMA의 지원 사항에도 포함을 하고 있다.



대피소 체류란 모든 사람들과 애완동물이 대피소 내부에 있어야 한다는 것을 의미합니다. 실외 공기가 안전하지 않거나, 약천후(폭설 또는 토네이도)가 발생한 경우, 대피소에 체류하라는 안내가 있을 수 있습니다.



대피소 체류와 같은 응급 상황에서는 다음의 공식 지침을 따르십시오.

- 지역 라디오 또는 TV 방송국, 소셜 미디어, 안내 시스템 등 신뢰할 수 있는 출처에서 발표한 업데이트 사항 준수
- 지역 기관에서 나가도 된다고 발표할 때까지 대피소 내부에 체류.
- 대피소 체류 키트 지참.

가정과 직장에서 **방 하나를 선택**하여 “대피소 체류용 공간”으로 사용할 수 있도록 해야 합니다. 토네이도가 발생한 경우에는 지하실로 대피하는 것이 가장 좋습니다. 다른 모든 응급 상황에서는 다음의 조건을 갖춘 방으로 가야 합니다.

- 1층에 위치
- 창문 수가 적은 곳
- 문수가 적은 곳

자료: 필라델피아시 보건국 제작 'Everybody Ready 3.0'.

그림 III-2. 응급상황 대비 계획 핸드북 상 대피소 체류 공간계획 예시

다섯째, 대피와 관련해서는 지역 비상관리자로 하여금 재난 발생 시 대피소까지 공동체의 대피를 위해 필요한 수송서비스를 계획하도록 하는데 초점을 두고 있다.

여섯째, 수송은 대피의 핵심사항으로 교통지원에 대한 개인 수요 파악, 수송자원의 확인, 비상수송 시스템 운영 시 고려사항으로 구성하고 있다.

일곱째, 휴먼서비스 및 의료관리로 휴먼서비스는 ESF 6-Mass Care를 위한 협력으로 FEMA와 공동으로 지원하며, 식음료, 심리상담, 재난 이후 고용문제, 사례 관리 등에 관한 고려를 의미한다. 반면, 의료관리는 의료 자원의 파악과 협력계획, 약품의 제공, 환자 이송 등에 관한 사항을 고려하도록 하고 있다.

여덟째, 복구는 상기 사항과 관련하며, 아홉째, 교육훈련에 대해서는 비상대응자의 훈련, 공동체 기반의 교육훈련, 자원봉사자 훈련, 비상관리 기관의 훈련 등에서 고려할 사항과 국가단위 훈련 프로그램으로 국토안보부(DHS)가 운영하는 HSEEP(Homeland Security Exercise and Evaluations Program)에 몇 가지 상황을 고려하도록 하고 있다.

3) 입소자 비상관리 프로그램(Occupant Emergency Programs: An Interagency Security Committee Guide)

미국은 특별히 부처간안보협력위원회(Interagency Security Committee)가 2013년 마련한 입소자 비상관리 프로그램은 아동보호센터 입소자, 방문객, 환자, 수감자를 대상으로 비상관리 프로그램 가이드를 마련하고 있다.

비상상황은 화재, 연기, 의료응급상황, 재해, 폭발 위험 등이나, 작업장 폭력, 시민소요, 심각한 기상 이변, 기반시설 마비나 테러위험 등을 포함한다. 또한 비상상황 발생 시 주된 계획은 대피활동에 있으며, 비상경고, 피난장소의 지정 및 피난보조 장비의 사용 등에 대한 마련과 대피절차 등을 포함한다. 특히 피난의 핵심요소로 의사소통을 비상계획의 핵심 구성요소로 파악하고 비상대응을 위한 통신체계를 운영하도록 하고 있다.

다만, 이 계획은 특별히 ‘특별한 욕구(Special Needs)’나 의료적 사항에 대해 고려할 것을 권고하고 있다. 즉 이동성에 대한 요구사항이나 신체적 활동 지원, 특수한 영양 요구, 개인위생 등에 대한 사항을 비상계획에 포함하도록 하고 있다. 또한 개인별 의료적인 지원 필요성에 대한 사항과, 긴급사태 시 3일 간 약물을 공급할 수 있도록 의약품에 대한 정보를 함께 포함하도록 하고 있다.

4) 장애인과의 상호교류 가이드(A Guide to Interacting with People who have Disabilities)

미국 국토안보부는 “장애인과의 상호교류 가이드(A Guide to Interacting with People who have Disabilities)”를 수립하여 장애인들의 시민권(인권) 및 시민적 자유를 보호하기 위하여 국토안보부 직원 및 위임수탁기관 종사자들의 장애인 간의 상호활동에 대한 방법을 안내하고 있다.

국토안보부 직원과 종사자들이 장애에 대한 부정적 사회적 통념을 개선시키기 위하여 장애에 대한 설명을 자세히 하고 있다. 또한 직원들이 장애유형에 대한 정확한 용어를 사용하도록 하고 있으며, 각 장애유형에 따른 의사소통 방법에 대한 정보를 제공하고 있다.

이 가이드는 장애유형을 청각장애, 시각장애, 언어장애, 거동장애, 지적장애, 발달장애 등과 겹으로 쉽게 판단할 수 없는 장애 유형까지 세분화하여 상호교류 및 의사소통 시 유의해야 할 사항이나 조언 등을 설명하고 있다.

https://police.ucsf.edu/system/files/ucsf_emergencyassemblyareas_20170718.pdf See "Preparing for Emergencies" then "Emergency Action Plan"

EVACUATION OF DISABLED PERSONS

It is recommended that individuals with mobility, visual or deaf/hearing impairments (both permanent and temporary) prepare for an emergency ahead of time by informing their work site EAP Emergency Coordinators, co-workers and classmates of the best methods of assistance during an emergency. A "buddy" system should be established in which volunteers are paired with persons with disabilities, and will have the responsibility of alerting and assisting them during an evacuation.

Refer to: *Evacuation Policy for People with Disabilities at:* See the link at <http://police.ucsf.edu/> See "Preparing for Emergencies" then "Emergency Action Plan". Listed under "EAP Forms".

- Attempt a rescue evacuation ONLY if you have had rescue training or the person is in immediate danger and cannot wait for professional assistance.
- All emergency exit stairwells are resistant to fire and smoke for approximately two hours. Disabled persons are advised to proceed to them and await assistance by rescue personnel

*State law requires occupants to evacuate when the fire alarm sounds. Title 19, Section 3.10**

****Does not apply to in-patient care areas (Moffitt-Long Hospitals) and designated out-patient care areas- See Department Plan-Refer to the Hospital Evacuation Policy***

This Building: _____

Site Emergency Assembly Area (EAA) _____

EVACUATION

rev. April 2018

※ 자료 : UCSF 긴급대피절차

그림 III-3. 장애인들을 위한 긴급대피 지침 예시

4. 재난 발생 시 사회적 약자 지원 사례와 특징

1) 플로리다 주 노인국

플로리다 주는 온화한 날씨와 유명한 휴양관광지들을 많이 보유하고 있어 미국 내에서도 가장 많은 노인들이 살고 있다. 이와 반해 허리케인, 폭풍 등으로 인한 자연재해에 매우 빈번하게 노출되어 왔고, 이런 자연재난이 발생할 때마다 노인들의 피해가 상대적으로 크게 나타났다.

특히, 노인들의 경우 재난이 발생할 경우, 신체적 정신적 한계점으로 인해 상대적으로 젊은 성인보다 적절한 대피나 대응이 어렵기 때문에 이들 집단이 겪는 피해는 상대적으로 더 심각하였다. 이에 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.

2) 보스턴 시 재난대응형평 심포지움

2005년 카트리나 이후 보스턴 시정부는 지역 내 다양한 관련단체가 주축이 되어 추진한 장애인 대피지원 프레임워크는 추후 다른 지역의 장애인 대피정책의 근간이 되었다. 2006년 12월, 보스턴의 장애인 등 사회적 약자 계층이 재난발생시 적절하게 보호받을 수 있는 지원 프레임워크를 구축하기 위해 하버드공중보건대응보건센터, 보스턴 공중보건위원회, 메사추세츠 커뮤니티보건센터협의회 등 다양한 지역 내 공사기관들이 모여 “재난대응형평성: 보스턴 내 특수 의료필요집단을 위한 협력적 심포지움(Equity in Preparedness: A Collaborative Symposium for Populations with Special Health-Care Needs in Boston)”을 개최하였다.

보스턴시의 이러한 통합적 사회적 약자 지원 프레임워크의 구축 노력은 메사추세츠 주는 물론 미국 전체에서 최초의 시도였을 뿐 아니라 관주도가 아닌 공동체 기반 조직(CBO; community-based organization)을 사회적 약자에 초점을 맞추고 있다는 것이다. 즉 사회적 약자를 재난대응계획에 포함시켜 재난상황에서 발생할 수 있는 각종 상황 즉, 비상구조, 보건교육, 정신건강, 이동치료 등의 내용을 다 포괄하는 계획을 수립했다는 점에서 의미가 크다.

표 III-4. 재난 시 사회적 약자 인권보호 지원 사례

구분	내용
플로리다 주 노인국	노인들의 안전과 복지에 정책의 최우선을 두고 다양한 정책을 수행하여 왔으며, 2015년에는 노인들의 재난대응을 위한 종합 가이드(Disaster Preparedness Guide for Elders)를 발간하여 보급함
보스턴 시 재난대응형평 심포지움	사회적 약자를 재난대응계획에 포함시켜 재난상황에서 발생할 수 있는 각종 상황 즉, 비상구조, 보건교육, 정신건강, 이동치료 등의 내용을 포괄하는 계획임

제2절

일본의 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호 현황

1. 사회적 약자 인권보호 관련 법제도 현황

1) 일본 인권 관련 법제도 현황

(1) 일본 헌법

일본 국민은 정당하게 선출된 국회의 대표자를 통해서 행동하고, 국민과의 화합의 성과로 나라 전역에 걸쳐서 자유가 가져오는 혜택을 확보하고 정부의 행위에 의해서 다시 전쟁의 참화가 일어나지 않게 하겠다고 다짐하며, 주권이 국민에 간직하겠다고 선언한 일본 헌법은 제14조에 귀족 제도의 금지, 양성의 평등, 선거권의 평등, 교육의 기회 균등을 정하고 불합리한 차별을 금지하고 있다. 특히 일본 헌법 상 인권교육에 대한 명문의 규정은 없으나 제11조에서 ‘국민은 모든 기본적인 인권의 향유를 방해 받지 않는다’고 규정하고 있다.

이 헌법이 국민에게 보장하는 기본적인 인권은 침해될 수 없는 영구적 권리로서 현재와 장래의 국민에게 부여된다.’라고 규정하여 ‘기본적 인권의 향유’를 보장하고 있으며, 제10장 제97조에서 ‘이 헌법이 일본국민에게 보장하는 기본적인 인권은 인류가 오랜 세월동안 자유획득을 위하여 노력한 성과이며, 이러한 권리는 과거 수많은 시련을 이겨내고 침해할 수 없는 영구적 권리로서 현재 및 미래 국민에게 신탁된 것이다.’라고 규정함으로써 인권보호를 헌법 상 보장된 권리로 보고 있다.

(2) 인권 교육 및 인권 계발의 추진에 관한 법률

일본은 인권 존중의 시급성에 관한 인식 고조, 사회적 신분, 문벌, 인종, 신념 또는 성별에 의한 부당한 차별의 발생 등의 인권 침해 상황 그 외 인권 옹호에 관한 내외 정세에 비추며 인권 교육 및 인권 계발에 관한 시책 추진에 대한 국가, 지방 공공 단체 및 국민의 책무를 밝히는 동시에 필요한 조치를 정함으로써 인권 옹호에 기여하기 위하여 ‘인권 교육 및 인권 계발의 추진에 관한 법률(법률 제147호)’을 제정하였다.

이 법은 본문 9개 조항(부칙 2개 조항)으로 구성되며, 인권교육과 인권계발은 학교, 지역, 가정, 직역(職域), 그 밖의 다양한 곳을 통해 국민이 그 발달 단계에 따라 인권존중의 이념에 대한 이해를 심화하고 체득할 수 있도록 다양한 기회의 제공, 효과적인 수단의 채용, 국민의 자주성 존중 및 시행기관의 중립성 확보를 목표로 시행되어야 한다(제3조)라고 규정하고 있다.

또한 제7조에서 ‘국가는 인권교육 및 인권계발에 관한 기본적인 계획을 수립할 것’을 규정하고 있으며, 정부는 매년 국회에 정부가 마련한 인권교육 및 인권계발 시책에 관한 보고를 제출할 것을 규정하고 있어, 인권존중에 대한 국가와 국민의 책무를 강조하고 있다(법무부, 2010: 11-17).

(3) 장애인 기본법

일본 장애인 기본법은 모든 국민이 장애의 유무에 상관없이 동일한 기본적인 인권을 향유하는, 대신할 수 없는 개인으로서 존중되는 것이라는 이념을 기본으로 모든 국민이 장애의 유무에 따라 가리지 않고, 상호 인격과 개성을 존중하면서 공생하는 사회를 실현하는 장애인 자립 및 사회 참여 등을 위한 시책에 관한 기본 원칙을 정하고, 국가 지방 공공 단체 등의 책무를 밝히는 동시에, 장애인의 자립 및 사회 참여 등을 위한 시책의 기본이 되는 사항을 정함으로써 장애인의 자립 및 사회 참여 등을 위한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진하는 법률이다.

1993년 개정된 장애인 기본법은 2004년 재개정되었으며, 법률의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 누구라도 장애인을 상대로 장애를 이유로 해서 차별 및 권리이익을 침해하는 행위를 해서는 안 된다는 기본이념의 확립이다. 이것은 당시 국제연합에서 추진하고 있었던 장애인에 대한 차별을 금지시키고 사회참가를 촉진시키기 위한 장애인 권리조약의 영향을 받은 것이라 할 수 있다. 둘째, 종래 국가가 책임지고 있던 장애인 기본계획의 책정의무를 국가뿐만 아니라 지방자치 단체에게도 그 책임을 전수한 것이다. 앞으로 장애인 시책은 시읍면이 서비스 실시주체가 되므로 거주지에서 가까운 시읍면이 장애인 계획을 책정하는 것을 실질적인 서비스 시행에 있어 의미가 있다고 할 수 있을 것이다. 시읍면을 관리하는 도도부현의 계획, 거기다 국가 전체의 계획이 어우러져 완성된 서비스의 목표, 내용, 대상 등의 설정은 장애인이 지역에서 생활할 수 있는 지원체제를 확립하는데 있어 중요한 부분이 아닐 수 없다. 셋째, 장애아동과 비장애아동이 서로 이해할 수 있도록 교류교육을 적극적으로 도입하기 위해 공동교육이라는 단어를 첨가한 것이 주목할 부분이다.

구체적인 장애인 복지계획을 실행하기 위한 지원 시스템이 적절히 기능하기 위해서는 차별이라는 의식을 버리고 협력자로서 활동하는 인재를 육성하는 것이 중요하다. 다 동기부터 다양성에 대해 이해하면 함께 공부하고 서로를 이해하는 것이 장애 사회 속에서 함께 생활하는데 기반이 되기 때문이다. 이에 따른 이 법에서 장애에 대한 중요한 구분은 신체장애인, 정신신체 장애인, 정신장애인, 장애아를 대상으로 하고 있다.

(4) 고령자, 장애자 등의 이동 등의 원활화 촉진에 관한 법률(배리어 프리 법)

일본은 고령자, 장애자 등의 이동 등의 원활화 촉진에 관한 법률, 이른 바 배리어 프리(BF) 법을 마련하여 고령자, 장애자 등의 자립된 일상생활 및 사회생활을 확보하는 것의 중요성에 비추어, 공공 교통 기관의 여객 시설 및 차량 등 도로, 주차장, 공원 시설 및 건축물의 구조 및 설비를 개선하기 위한 조치로, 일정한 지구에서의 여객 시설, 건축물 및 이들 간의 경로를 구성하는 도로, 역, 광장, 통로, 기타 시설의 일체적 정비를 추진하기 위한 조치 및 기타 조치를 강구함으로써 고령자, 장애자 등 이동 및 시설 이용 상의 편리성 및 안전성 향상의 촉진을 도모하여, 공공의 복지 증진에 기여하도록 정하고 있다. 따라서 이 법은 사회적 약자 중 고령자, 장애자 등의 이동 및 시설 이용, 그리고 안전에 대한 부분을 일부나마 직접적으로 보장하고 있는 법률로 이해된다.



그림 III-4. 시즈오카현 공영아파트 유니버설 디자인 도입 사례

(5) 남녀공동참여사회기본법

남녀공동참여사회기본법은 2012년 남녀의 인권이 존중되고 사회 경제 정세의 변화에 대응할 수 있는 풍부하고 활력 있는 사회를 실현하는 것의 중요성을 감안, 남녀 공동 참여 사회 형성에 관한 기본 이념을 정하고, 국가, 지방 공공 단체 및 국민의 책무를 밝히는 동시에 남녀 공동 참여 사회의 형성 촉진에 관한 시책의 기본이 되는 사항을 정함으로써, 남녀 공동 참여 사회의 형성을 종합적이고 계획적으로 추진하고자 하는 법률로 마련되었다. 특히 이 법에서는 다양한 사회 정책

중 재난관리 계획에 있어서도 남녀의 동등한 참여에 의한 계획 수립을 보장할 것으로 제시하고 있다.

주요한 내용은 다음과 같이 구성하고 있다. 첫째, 남녀 공동 참여 사회를 실현하기 위하여, 남녀 공동 참여에 대한 마을 주민 의식의 양성이나, 고정적 역할 분담 의식의 변혁을 도모해, 누구나 인간으로서 평등함을 재인식해 갈 수 있는 사회 만들기를 진행한다. 둘째, 남녀가 함께 안심하고 건강하게 살기 위한 조건 정비를 위하여 각각의 인권이 존중되어, 남녀가 성별이나 신체적인 차이로 차별받지 않고, 안심하고 건강하게 살아 갈 수 있는 조건 정비를 진행한다. 셋째, 가정·지역·직장과 같은 생활의 다양한 장면에서, 남녀가 함께 서로 협력하면서 사회 참여를 할 수 있도록, 가정, 생활, 지역 활동이나 고용 기회의 균등, 워크·라이프·밸런스의 실현 등을 지향한 준비를 진행한다. 넷째, 여성의 능력을 살리기 위한 적극적 방책으로 여성이 충분히 능력을 발휘해 가는 등, 여성 자신이 행동하고, 적극적인 사회 참여를 도모해 가는 것이 사회적인 지위나 평가, 사회의 구조를 바꾸어 가는 것으로 연결되는 것으로부터, 여성의 등용 등, 여성의 능력을 살리기 위한 적극적 방책을 추진한다. 다섯째, 평화에의 공헌, 국제 협조와 문화의 창조, 지역개발의 중요한 기동으로서 임하고 있는 평화 행정에 대해서, 남·여가 함께 참여하고 임하는 것과 동시에, 국제 교류나 지역의 전통 문화의 계승을 도모하는 등, 다양성을 서로 인정하는 사회 만들기를 추진한다.

(6) 남녀 고용 기회 균등법

남녀 고용기회 균등법은 법아래 평등을 보장하는 일본 헌법의 이념에 기반하여, 고용 분야에서 남녀의 균등한 기회 및 대우의 확보를 도모하는 것과 함께 여성 근로자의 취업에 관해서 임신 중이거나 출산 후의 건강 확보를 도모하는 등의 조치를 추진하고자 하는 법률이다.

이 법은 직장에서 일하는 자가 성별에 의해 차별 받지 않고, 일하는 여성이 모성을 존중받으면서, 그 능력을 충분히 발휘할 수 있는 고용환경을 정비하기 위해, 성별에 의한 차별금지의 범위의 확대 및 임신 등을 이유로 한 불이익 취급의 금지 등을 정한 법률로 여성의 인권을 보장하고 있는 측면이 강하다.

(7) 노동자 파견법

노동자 파견법은 직업안정법(2010년 법률 제141호)과 더불어 노동력 수급의 적정한 조율을 시도하기 위하여, 노동자 파견 사업의 적정한 운영의 확보에 관한 조치를 강구함과 동시에 파견 근로자 보호 등을 도모하고, 이로써 파견 근로자의 고용 안정 기타 복지의 증진에 기여하는 법률이다. 2015년 9월 11일 일본 국회에서 통과된 근로자파견법 개정안은 2012년의 근로자파견법 개정의 연장선에 있다. 2012년 개정 근로자파견법은 종래 논란이 되어왔던 근로자파견제도의 각종 문제점을 바로잡고자 하는 목적에서 이루어졌다.

(8) 배우자 폭력 방지법

일본은 헌법 상 개인의 존중과 법 앞에 평등이라는 관점에서 인권옹호와 남녀평등 실현을 위한 대응이 이루어지고 있다. 그런데 배우자의 폭력은 범죄가 되는 행위도 포함한 중대한 인권 침해임에도 불구하고 피해자 구제가 반드시 충분히 행해지지 않았다. 또 배우자의 폭력 피해자는 대부분의 경우 여성이며 경제적 자립이 곤란한 여성에게 배우자가 폭력을 가하는 것은 개인의 존엄을 해치고 남녀평등의 실현을 가로막고 있다. 일본은 이런 상황을 개선하고 인권 옹호와 남녀평등의 실현을 위해서는 배우자의 폭력을 방지하고 피해자를 보호하기 위한 시책을 강구하고자 배우자의 폭력에 관한 신고 상담, 보호, 자립 지원 등의 체제를 정비함으로써 배우자의 폭력 방지 및 피해자 보호를 도모하기 위하여 일본은 배우자 폭력 방지법을 제정하였다.

이후 2001년 4월에는 [배우자로부터의폭력방지및피해자의보호에관한 법률](이하 DV방지법)이 성립되었다. 이 DV방지법은 부부 사이의 폭력이라는 가정 내의 문제에 처음으로 발을 내디딘 법률로 평가받고 있다. 배우자로부터의 폭력은 범죄라는 것을 명시하여 통보나 상담, 보호, 자립지원 등의 체제를 정비함으로써 배우자의 폭력을 방지하고 피해자를 보호하기 위한 것임을 보여주는 법이다. 이 법에 의하여 광역자치단체의 부인상담소, 기타 시설에 배우자폭력상담지원센터가 설치되고, 더한층 부인상담소가 일시적인 보호를 행하는 것(위탁도 가능), 부인상담원이 상담에 응하는 것이 규정되었다.

이 법은 일본 내에서 큰 재난 발생 시 대피소 생활에 있어 배우자 폭력을 겪고 있는 여성에 대한 대피소 내 생활에 대한 안전 보장에 있어서도 중요한 작용을 하고 있다.

(9) 스토키 행위 규제법

스토키 행위 규제법은 스토키 행위를 처벌하는 등 스토키 행위 등에 대해서 필요한 규제를 실시하는 동시에 그 상대방에 대한 원조 조치 등을 정함으로써 개인의 신체, 자유 및 명예에 대한 위해의 발생을 방지하고 아울러 국민 생활의 안전과 평온에 기여한다. 스토키방지법의 제정 전에는 피해자에 대한 예방의 대책은 사실상의 조치로 실시할 수밖에 없었다. 그러나 경찰이 수행하는 범죄예방은 시민에 대한 중요한 서비스이므로 사건의 성질, 특히 가해자의 성격에 따라 경찰이 피해를 미연에 방지하기 위한 조치가 요구되었다(장규원 역, 1999: 195). 이러한 문제점을 해결하기 위해 스토키입법에 대한 연구가 진행되었고, 2000년 5월에 법률이 제정되어 최근부터 시행되고 있다(스토키행위등규제등에관한법률, 2000.5.24. 법률 제81호).

(10) 아동 학대 방지법

아동 학대 방지법은 아동 학대가 아동의 인권을 현저히 침해하고 그 심신의 성장 및 인격 형성에 중대한 영향을 주고 나라의 미래 세대의 육성에도 우려를 미치는 것에 비추어, 아동 학대의 금

지, 아동 학대의 예방 및 조기 발견, 그 외 다른 아동 학대 방지에 관한 국가 및 지방 공공 단체의 책무, 아동 학대를 받은 아동의 보호 및 자립 지원을 위한 조치 등을 정함으로써 아동 학대 방지 등에 관한 시책을 촉진하고, 아동의 권리 이익의 옹호에 기여하기 위한 법률이다.

일본의 경우 아동학대사건이 급증하자 2000년 5월에 [아동학대의 방지 등에 관한 법률]을 제정하여 시행하고 있다. 지금까지 아동학대방지대책은 아동복지법을 기본으로 해서 여러 시책에 의해서 대응해 오고 있었으나 아동학대문제에 종합적으로 대응하기 위하여 아동에 대한 학대의 금지, 아동학대 방지를 위한 국가와 지방공공단체의 책무, 피학대아동의 보호를 위한 조치가 규정된 법률이 필요하였기 때문이다.

2) 일본 재난 시 사회적 약자 지원 법제도 현황

(1) 재해대책기본법

일본 재해대책기본법은 국토 및 국민의 생명, 신체 및 재산을 재해로부터 보호하기 위한 방재에 관한 기본 이념을 정하고 나라 지방 공공 단체 및 기타 공공 기관을 통해서 필요한 체제를 확립하고 책임 소재를 명확히 하는 동시에 방재 계획의 작성, 재해 예방, 재해 응급 대책, 재해 복구 및 방재에 관한 재정 금융 조치 기타 필요한 재해 대책의 기본을 정함으로써 종합적이고 계획적인 방재 행정의 정비 및 추진을 도모하고, 이로써 사회의 질서 유지와 공공복지의 확보에 기여기 위한 법률로 사회적 약자에 대한 방재에 필요한 조치를 정하는 법률이다.

일본의 재해대책을 포함한 재해방재에 관한 법제의 특징은 재해구조, 복구, 재건에 중심을 두고 있지만, 특히, 재해를 예방한다는 의미에서 방재행정을 위한 시책에 비중을 두고 있는 것이 특징임. 한신·아와지 대지진 이전에는 재해에 관한 법률이 방재에 관한 법률이 대부분이었으며, 복구에 관한 법률은 거의 존재하지 않았다. 재해대책기본법에서도 제1조에 목적조항으로 방재시책을 중심으로 되어 있는 등 일본의 재해에 관한 법률체계는 방재중심주의라고 할 수 있다.

재해대책기본법은 국토 및 국민의 생명, 신체 및 재산을 재해로부터 보호하기 위하여 국가, 지방공공단체 및 그 밖의 공공기관이 방재에 관한 필요한 체제를 정립하고, 책임의 소재를 명확하게 하는 동시에 방재계획의 작성, 재해예방, 재해응급대책, 재해복구 및 방재에 관한 재정금융조치, 그 밖의 필요한 재해정책의 기본을 정함으로써 종합적이고 계획적인 방재행정의 정비 및 추진을 도모하고, 사회 질서유지와 공공의 복지를 확보하기 위한 목적으로 제정되었다. 재해대책기본법의 대상이 되는 재해에는 자연재해뿐만 아니라 원자력 사고, 콤비나트 화재 등도 넓게 포함하고 있으며, 재해와 관련된 계획의 입안과 실무적인 대응 등 구체적인 실시계획까지도 포함하고 있다. 재해대책기본법을 기본으로 한 일본의 재해대책법제에는 재해발생 전의 「재해예방」, 재해발생 직후의 긴급사태대응 및 응급대책에 관한 「재해응급」, 그리고 재해발생 이후 복구를 위한 「재해복구·재건」이라는 재해의 모든 국면에 대응한 국가, 지방공공단체 등의 권한과 책임이 명확화 되어 있으

며, 관민(官民)관계의 주체가 연대하여 대처하도록 규정되어 있다. 일본의 「재해대책기본법」은 제정 이후에도 대규모 재해를 경험하며 수정되었으며, 최근 2011년 동일본대지진을 교훈을 삼아 지방공공단체 상호간의 대응에 관한 조치 등을 확대하였다. 또한 주민의 원활하고 안전한 피난로 확보, 피해자 보호대책 등을 개선하는 조치를 하며 발전되었음. 아울러, 2014년에는 긴급차량 통행 루트를 신속히 확보하기 위해서 방치차량대책 등 강화를 조치하고 있다(손현진, 2017: 5-9).

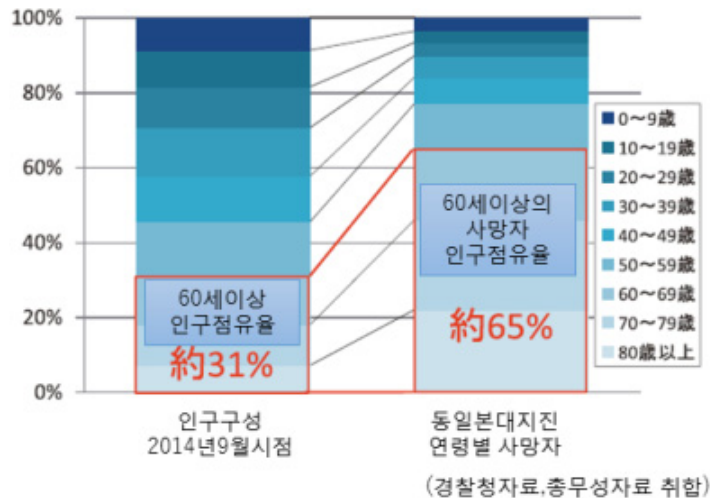


그림 III-5. 동일본대지진 사망자와 지역인구 연령구성 비교 (이와테현, 미야기현, 후쿠시마현)

(2) 재해구조법

일본 재해구조법은 전후 제정되어 재해에 있어서 국가가 지방 공공 단체, 일본 적십자사 기타 단체 및 국민의 협력 하에 응급적으로 필요한 구조를 하고 피해자 보호와 사회 질서의 보전을 도모하는 것을 목적으로 하는 법률로 복지피난소의 설치 및 임산부에 대한 의료지원 등 사회적 약자의 지원에 관한 판단 규정의 근거가 되는 법률이다.

일본은 재해구조법 제23조에서 식품, 음료수, 피복, 침구, 기타 생활필수품의 제공 또는 대여, 학용품 지급에 대한 사항을 명시하고 있으며, 제26조에서는 구호물품보관, 관리 및 배분 시스템 운영을 규정하고 있다. 일본은 재난구호물품을 일본적십자사에 위탁하여 관리하고 있다. 구호물품은 공통품목 4종 이외 도도부현(지방자치단체)마다 지역실정에 맞는 구호물품을 지정하여 비축하도록 하고 있다. 공통품목은 모포, 안면세트(숙면세트), 긴급구호물품, 수건세트로 구분된다. 안면세트와 긴급구호물품이다.

일본에서는 일본적십자사가 구호물품 비축창고를 운영하여 구호물품을 비축하고 있다. 구호물품 이외에도 재난상황에서 운용하기 위한 응급구조용 비축물자를 지방정부마다 정부청사, 방재공원 등에 비축하고 있다. 응급구조용 비축물자는 식품(건빵, 쌀, 분유), 모포, 재해응급용 시트, 임시

화장실, 일회용 변기, 옷 등이다(박상현·김찬오, 2018: 140). 최근 들어 일본은 긴급구호물품으로 식품 등의 지급에 있어 고령자를 고려하여 죽과 같은 음식 등으로 준비하는 방안 등을 지방자치단체에 따라 개별적으로 고려하고 있다.

재해구조법(1947년 법률 제118호)은 전후 제정되어 피난소와 응급가설주택 등에 대해 규정하고 있는 중요한 법률이다. 같은 해 ‘재해피해자에 대한 조세 감면, 징수유예 등에 관한 법률’(1947년 법률 제175호)이 제정되었다. 이 법률은 피해자가 ‘납부해야 할 국세의 경감 혹은 면제, 과세 표준의 계산 혹은 징수의 유예’와 ‘재해를 입은 물품에 대해 납부해야 할 국세의 징수 혹은 환부’에 관한 사항을 규정하고 있다. 나아가 동일본대재해에 관해서는 ‘동일본대재해의 피해자 등에 관한 국세관계법률의 임시 특례에 관한 법률’(2011년 법률 제29호)이 제정되어 개인의 소득세, 상속세, 증여세, 자동차증량세, 인지세 등의 감면을 규정하고 있다.

(3) 재해피해자에 대한 조세 감면, 징수유예 등에 관한 법률

재해피해자에 대한 조세 감면, 징수유예 등에 관한 법률은 재해의 피해를 입은 피해자가 ‘납부해야 할 국세의 경감 혹은 면제, 과세 표준의 계산 혹은 징수의 유예’와 ‘재해를 입은 물품에 대해 납부해야 할 국세의 징수 혹은 환부’에 관한 사항을 규정하고 있다. 나아가 동일본대재해에 관해서는 ‘동일본대재해의 피해자 등에 관한 국세관계법률의 임시 특례에 관한 법률’(2011년 법률 제29호)이 제정되어 개인의 소득세, 상속세, 증여세, 자동차증량세, 인지세 등의 감면을 규정하고 있다.

소득세는 재해 피해자에 대한 조세의 감면, 징수 유예 등에 관한 법률 제 2 조에 따라 재해로 인해 주택이나 가재에 막대한 피해를 입은 것에 대하여 소득 세액의 감면을 받을 수 있는 자는 그 재해에 의한 손실액에 대하여 다른 공제의 적용을 받지 않는 자에 한정 된다고 되어 있지만, 개인 주민세는 손실액에 대해 다른 공제의 적용을 받은 경우에도 지방세법 제323조에 따른 조례에 근거하여 감면 적용을 받는 것이 가능하기도 하다. 주민세에 대하여 감면할 수 있는 재량은 조례로 각 지방 단체에 맡길 수 있다.

(4) 재해조위금 지급 등에 관한 법률

재해조위금 지급 등에 관한 법률은 재해로 인해 사망 한 사람의 유족에 대해서 지급하는 재해 조위금, 재해로 인해 정신 또는 신체에 현저한 장애를 받은 자에 대하여 지급하는 재해 장애위문금 및 재해에 의해 피해를 입은 가구 세대주에 대해 대출하는 재해 원호 자금을 대하여 규정하는 법률이다.

일정규모 이상의 자연재해의 인해 사망한 생계유지자에 대해서 500만엔, 중도 장애를 입은 생계유지자에 대해서는 250만엔을 시정촌이 지급한다. 재해조위금은 일정규모 재해에 의해 사망한 생계유지자에 대해 50만 엔을 지급한다는 내용으로 1972년 제정되어, 이후 지급액이 확대되었다.

운젠후견산분화재해로 인해 1991년에 500만엔까지 인상되었고, 이후 1982년에는 재해장해위로금 제도도 생겼다. 대상이 되는 자연재해로 한 시정촌에 있어 주거가 5세대 이상 멸실된 시정촌 등이 그 대상이 되고, 지원금의 수급자로 조의금의 경우에는 배우자, 자, 부모, 조부모, 형제자매(사망한 자와 동거 또는 동일한 생계를 유지한 자에 한함으로 정하고, 장애위로금의 경우에는 중도 장애(양눈 실명, 상시개호를 요하는 자, 양팔꿈치 이상절단 등)를 입은 자로 정의하고 있다.

지급액에 있어 장의금의 경우에는 생계유지자가 사망한 경우 500만엔, 그 밖의 자가 사망한 경우에는 250만엔을 지급하며, 장애위로금의 경우 생계유지자의 경우 250만엔, 그 밖의 자에 경우에는 125만엔을 지급한다. 비용분담에 있어서는 국가가 2/1, 도도부현 4/1, 시정촌 4/1을 부담하며, 재해관련 사망 판단은 시정촌 또는 도도부현에 설치된 심사회가 심사를 하는 것으로 되어 있다.

재해 장의금의 판단을 하는 주체는 원칙으로 시정촌에서 하며, 심사회도 시정촌에 설치하는 것이 원칙임. 어쩔 수 없이 체제 등 정비되지 않은 경우에 도도부현에 그 사무를 위탁할 수 있기 때문에 그 취지에 따라 적절하게 심사사무를 하여야 할 필요가 있다고 본다.

(5) 대규모지진대책특별조치법

대규모지진대책특별조치법은 대규모 지진으로 인한 재해로부터 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호하기 위해 지진방재대책 강화지역의 지정지진관측체제의 정비 기타지진방재체제의 정비에 관한 사항 및 지진방재 응급대책 기타지진방재에 관한 사항에 관하여 특별한 조치를 정함으로써 지진 방재 대책의 강화를 도모하고 있는 사회의 질서 유지와 공공복지의 확보에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

1978년도 제정한 대규모지진대책특별조치법을 지속적으로 보완하여 사용하였으나, 1995년 지진방재대책특별조치법을 제정하여 지진관리 체계를 더욱 구체화하였다. 중앙방재회의는 대규모지진대책 특별조치법에 의거하여 경계 선언이 발령되었을 경우에 있어서의 중앙정부의 지진 방재에 관한 기본적 방침 등을 정한 「지진방재기본계획」을 수립하고 있으며, 이를 기초로 유관기관은 각 자의 계획을 수립하고 있다.

(6) 피해자생활재건지원법

피해자생활재건지원법은 자연 재해로 인하여 그 생활 기반에 현저한 피해를 받은 자에 대하여 도도부현이 상호부조의 관점에서 출연한 기금을 활용해 이재민생활재건지원금을 지급하기 위한 조치를 정하는 것에 따라, 그 생활의 재건을 지원하고, 주민의 생활 안정과 피해 지역의 신속한 복구에 이바지함을 목적으로 하는 법률이다. 이 법에 따라 자연재해로 인해 생활의 기반을 잃은 이재민에 대해 도도부현의 기금을 활용하여 지원금을 지급한다. 지원금의 대상이 되는 재해로 자연재해에 있어서 10세대 이상 가옥이 전파된 시정촌을 대상으로 하고 있다. 소규모 재해는 도도부

현 또는 시정촌이 독자적으로 지원한다는 명분에서 일정규모 이상의 자연 재해만을 대상으로 하고 있다.

지원금 혜택의 대상이 되는 이재민으로는 주택이 전파된 세대, 주택이 반파, 또는 주택부지에 피해가 발생하여 주택을 해체해야만 하는 세대, 재해에 의해 위험한 상태가 지속되고, 주택에 거주 불능의 상태가 장기적으로 지속되고 있는 세대, 주택이 반파되어 대규모 보수를 하지 않으면 거주가 곤란한 세대(大規模半壞世帯)로 정의하며, 비용분담은 국가가 원칙으로 2/1(동일본대지진시에는 5/4)을 부담, 나머지는 도도부현이 부담한다.

(7) 동일본대재해복구기본법

동일본대재해복구기본법은 동일본 대지진으로부터의 부흥에 대한 기본 이념을 정하고, 현재와 미래의 국민이 안심하고 풍요로운 생활을 영위 할 수 있는 경제 사회 실현을 위해, 동일본 대지진으로부터의 부흥을 위한 자금의 확보, 부흥 특구 제도의 정비 등 기본이 되는 사항을 정하는 것과 동시에, 동일본 대지진 부흥 대책 본부의 설치 및 재건기구의 설치에 관한 기본 방침을 정하는 등으로 부흥의 원활하고 신속한 추진과 활력 있는 일본의 재생을 도모하는 것을 목적으로 제정된 법률이다.

일본은 이 법에 근거한 복구청(復興廳)을 설치, 동일본대재해복구특별구역법(2011년 법률 제 122호)을 함께 제정하였다. 이는 동일본대재해복구기본법 제10조 ‘복구특별구역제도의 정비’의 규정에 근거하여 제정된 법률로, 복구특별구역기본방침, 복구추진계획의 인정 및 특별 조치, 복구정비계획의 실시와 관련된 특별조치, 복구교부금사업계획에 관련된 복구교부금의 교부 등에 대해 정하는 것을 목적을 하여 제정하였다.

(8) 동일본대재해의 피해자에 대한 원조를 위한 일본 사법지원센터의 업무 특례에 관한 법률

동일본 대지진의 이재민이 재판 및 다른 법에 의한 분쟁 해결을 위한 절차 및 변호사 등의 서비스를 원활하게 이용할 수 있도록, 동일본 대지진 이재민에 대한 지원을 위한 종합법률지원법 제13조에서 규정하는 일본 사법지원센터의 업무 특례를 정하는 법률이다.

2012년 3월에는 동일본대재해의 피해자에 대한 원조를 위한 일본사법지원센터의 업무 특례에 관한 법률(2012년 법률 제6호)도 제정되었다. 이는 종합법률지원법(2014년 법률 제74호)의 제13조에서 규정되어 있는 일본사법지원센터(통칭 법테라스)의 업무 특례로서, 2012년도부터 3년간 ‘동일본대재해법률원조사업’이 실시된다는 것이다. 이로 인해 재판 및 법에 의한 분쟁 해결을 위한 절차와 변호사 등의 서비스를 원활하게 이용하는 것이 기대된다.

(9) 대규모재해로부터의 복구에 관한 법률

대규모재해로부터의 복구에 관한 법률은 대규모 재해를 입은 지역의 원활하고 신속한 부흥을 도모하기 위해, 그 기본 이념, 정부의 부흥대책본부의 설치 및 재건기본방침의 책정, 재건을 위한 특별 조치에 대해 정하여, 대규모 재해로부터의 부흥을 위한 노력 및 추진을 도모하고, 주민이 안심하고 풍요로운 생활을 영위 할 수 있는 지역 사회의 실현에 기여하는 것을 목적으로 하는 법률로, 앞서 언급한 ‘동일본대재해복구기본법’, ‘동일본대재해에 의한 피해를 입은 공공토목시설의 재해복구사업 등에 관한 국가 등에 의한 대행에 관한 법률’ 등과 같은 내용을 포함한 법률이다.

특히 이 법에서는 향후 대규모 자연재해가 발생한 경우에 대비해 국가·도도부현 재건 방침을 정하도록 하고 있으며, 여기에는 특정 대규모 재해가 발생한 경우, 정부가 인구 현황 및 장래 예측과 토지이용의 기본방침을 정한 재건기본방침을 정함과 동시에 이에 근거한 도도부현 지사도 동일한 내용의 도도부현 재건방침을 정하도록 하고 있다. 또한 인구의 향후 예측에 대해서는 사회보장제도가 전제로 하는 사회보장·인구문제연구소의 시정촌별 인구추측을 참고로 하며, 도도부현 지사도 도도부현 재건방침을 정하는데 있어서 국가와 동일하게 사회보장·인구문제연구소의 시정촌별 인구추측을 참고로 하여 정하도록 하고 있다는 점에서 의미가 있다.

(10) 그 밖에 재난 발생 시 사회적 약자 지원에 관한 제도적 보장

일본은 고령자 복지과와 장애인 복지과를 마련해 모든 유형의 장애인들이 지진이나 태풍 등의 재난에 대피할 수 있도록 유형별로 장애인 재해매뉴얼과 고령자 재해매뉴얼을 배포하고 있다.

또한, 일반적인 재해약자에 대해서 내각부가 피난행동 요지원자의 피난행동 지원에 관한 대책 지침을 작성하여, 사회적 약자에 필요한 세부 대응 지원 사항에 따라 해당자에 대한 명부 작성을 시정촌⁸⁾에 의무화하였으며 다양한 관계기관과 정보공유 등을 실시하고 있다. 일본의 사회적 약자에 대한 방재대책의 기본 방침으로써는 다음과 같이 설명할 수 있다.

① 재해 대책 기본법의 일부 개정

2011년 동일본대지진의 교훈을 바탕으로 방재 대책에 있어서 노인, 장애인, 영유아 등의 사회적 약자에 대한 대응은 더욱 중요해지고 있다. 동일본대지진을 통해 일본 정부는 2012년도⁹⁾에 노인, 장애인 등의 다양한 주체의 참여를 촉진하고 지역 방재 계획에 다양한 의견을 반영 할 수 있도록 지방방재회의의 참여 위원으로 자주 방재 조직 및 전문가를 추가할 수 있는 재해 대책 기본법의 일부를 개정하는 법률을 제정하여 재해대책기본법을 개정하였다.

8) 우리나라의 시군읍에 해당하는 기초지자체로 기관의 장은 선출직이다.

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

또한 재해 대책 기본법의 일부를 개정하는 법률 제정에 남겨진 과제와 "방재대책 추진검토회 최종 보고서(2012년 7월 31일) 등을 통해서 지자체인 시정촌에게 사회적 약자 중 재해 시 피난 행동에 특별한 도움이 필요한 사람에 대한 명단 작성을 의무화하는 한편, 사회적 약자가 체재하는 피난소에 적합한 기준을 마련하는 등의 추가적인 법률 개정을 실시하였다.

② 사회적 약자 대책

2013년 6월의 재해대책기본법의 개정을 통해 사회적 약자 명부의 작성 및 활용에 관한 구체적인 절차 등을 담은 "사회적 약자의 피난행동 지원에 관한 대응 지침"을 2013년 8월에 책정 및 공표하였다. 동법 개정에서는 피난소의 생활환경 정비 등에 관한 노력 의무 규정이 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, 사회적 약자 지원 체제 구축 등에 관련된 과제에 대해 전문가 검토회의를 개최하여 폭넓게 검토한 바 있다.

이에 따라 시정촌이 사회적 약자에게 필요한 피난소, 피난경로 등의 정비를 적극적으로 계획적으로 실시하도록 방재 기반 정비 사업 등으로 지원하고 지방채의 원리상환금의 일부에 대해 교부세를 지급하도록 하고 있으며, 또한 지역방재계획에 사회 복지 시설 등 사회적 약자의 피난처가 되는 공공시설 중 내진화 보수가 필요한 시설에 대해 공공시설 등 내진화화 사업 등을 통해 지원하고 지방채 원리 상환금 일부에 대해 교부세를 지원하도록 하고 있다. 한편, 방재기반 정비사업의 하나로 사회적 약자 긴급 통보 시스템의 보급에 노력하며 사회적 약자 입소 시설에 대한 피난 대책 강화 등의 방화 관리 충실을 위해 소방기관과 협조한다. 지역이나 기업 등의 각종 방재 훈련 시 사회적 약자 중심의 피난 유도 훈련을 실시하고 방재 의식 고양을 도모하고 있다. 이 외에도 각 도도부현 경찰에서는 장애인 시설 등의 순찰, 홍보지 배포, FAX 네트워크¹⁰⁾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 재난 시 장애가 있는 사람 등을 돕기 위한 긴급 통행 차량 등의 통행을 확보함과 동시에 정전에 따른 신호기 기능 정지에 대비하여 신호등 전원 부가장치의 정비를 추진하고 재해약자의 안전한 피난을 확보하도록 하고 있다.

③ 사회적 약자 관련시설

사회적 약자 대책을 추진하기 위해서는 먼저 지역 커뮤니티의 사회적 약자 상황을 정확하게 파

10) 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.

악하여 사회 복지 시설 등 사회적 약자가 거주하는 시설의 대책을 촉진하기 위한 정보 제공 등이 필요하다. 이에 일본 내각부는 사회적 약자의 피난 행동 지원에 관한 대책 지침(2013년) 및 피난 권고 등의 판단·전달 매뉴얼 작성 가이드라인(2014년)을 참고로 사회적 약자 및 관련 시설에 대한 방재 정보 전달 체계를 정비하고 시설 이용자 등의 피난 구조·안부 확인 등의 경계 피난 체제의 구체화를 촉진함과 동시에 피해 발생 시 신속히 방재 관계 기관에 통보할 수 있는 체제 정비 및 이용자의 생활 보장 체제 정비를 촉진하도록 한 바 있다. 동시에 사회적 약자 시설 직원, 소방단, 자주 방재 조직 등이 중심이 되어 지역의 상황에 적합한 지원 체제를 형성하는 것이 필요성을 강조하고 있다. 이 가운데 사회적 약자 이용 시설에 대한 토사재해대책으로 사회복지시설 등을 보전하기 위해 토사재해방지시설의 정비를 제4차 사회자본정비중점계획에 따라 중점적으로 실시함과 동시에 극심한 수해·토사 재해 피해를 입은 경우, 재발 재해 방지 대책을 실시한다. 토사재해방지법¹¹⁾에 근거하여 시정촌의 지역방재계획에 토사 재해 경계 구역 내의 사회적 약자 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. 또한 특별 경계 구역 내에 사회적 약자 이용시설의 건축 개발 허가제를 통해 안전 확보를 위해 토사재해방지법에 근거한 기초 조사 및 구역 지정을 촉진하고 있다. 한편 수해에 대해서는 2013년의 수방법의 개정에 따른 시정촌의 지역방재계획안에 침수 상정 구역의 사회적 약자 이용시설 소유자 및 관리자에게 홍수 예보 등의 전달 방법 및 피난 확보 계획의 작성 등을 의무화하였다.

④ 일본의 시정촌 레벨의 사회적 약자에 대한 지원 제도¹²⁾

재해 발생 시 사회적 약자의 지원을 위한 도도부현 및 시정촌의 역할에 대해서는 다음 표와 같다.

표 III-5. 지역방재계획에 있어서의 시정촌 및 현의 역할

구분	시정촌	현
사회적 약자에 지원에 관련한 역할	피난 행동 요지원자의 안부확인, 피난 유도 피난 행동 요지원자의 피난 지원 피난소, 자택 등의 복지 니즈 파악 및 복지 인원의 확보 복지 피난소의 설치 복지 서비스의 지속 지원 현에 대한 광역적인 지원 요청 외국인에 대한 정보 제공 및 수집	정보 수집 및 지원 체제의 정비 광역적인 조정 및 시·정·촌 지원 다언어 정보 발신

특히 일본은 고령자, 장애인, 임산부 등 피난 및 피난소 생활시 복지적인 지원이 필요한 사람을

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

12) 京都府 `災害時要配慮者避難支援ガイドブック`2014年3月

사회적 약자로 정의하고 있으나, 재해가 발생하여 부상으로 거동이 불편해지고, 안경을 잃어버려 보이지 않는 등의 누구나 사회적 약자가 될 수 있다고 보고 시정촌에서는 다음과 같은 제도를 실시하고 있다.

표 III-6. 사회적 약자 지원제도

구분	주요 내용
사회적 약자명부의 작성	대피에 지원이 필요한 사회적 약자를 대상으로 이름, 연령, 지원이 필요한 이유 등이 기재되어있는 명부를 말한다. 재해발생시의 안부확인 및 지원 등에 활용하며 시·정·촌에서는 지원자에게는 명부 공유가 가능하도록 하는 한편, 개인 정보 보호를 배려하는 제도의 정비를 진행 중에 있다. 사회적 약자 중 특히 피난행동 지원이 필요한 대상자에 대해서 "피난행동요지원자"라고 하며 시·정·촌에는 피난행동요지원자의 명부를 작성할 의무가 있다.
피난소 및 복지피난소의 구비	체육관 등의 일반적인 피난소의 준비는 물론 특별요양노인시설 및 숙박시설 등 사회적 약자 지원에 필요한 설비, 인력이 구비된 "복지피난소"의 설치를 각지자체에 진행 중에 있다. 수용 가능한 인원수를 초과하면 이용할 수 없으며 재해가 발생하면 반드시 개설되는 것이 아니라 시·정·촌의 필요에 따라 개설 유무를 판단한다.
개별 피난 계획의 작성	"개별피난계획"은 시정촌이 사회적 약자 각 사람에 대해 재해 시 피난에 대한 주의점 및 피난소 생활에 필요한 의약품 등의 지원을 기재한 계획서를 말한다.

2. 재난 발생 시 사회적 약자에 대한 접근 방법

일본은 1945년 이후 대규모 자연재해를 주로 대규모 자연재해를 중심으로 재해로 인한 피해 복구와 피해자 지원 대책이 수립되어 실시되었다. 재해의 피해자를 지원하는 법률에 대하여 사회적 약자와 그렇지 않은 국민 모두를 피해자로 정의하고, 피해자에 대한 지원에 관한 법률을 소개한다.

1980년대 후반부터 일본 ‘방재백서’(內閣府, 1987)에서는 재난약자를 규정하여 ‘재난 시에 일련의 행동을 함에 핸디캡이 있는 사람’으로 정의하였고, 1987년판 방재백서에 다음과 같이 설명하고 있다. 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, 넷째, 위험을 알리는 정보를 받아도 그에 대한 행동 할 수 없거나 행동하기 어려운 사람으로 정의하고 있다. 이후, 일본 내각부는 2005년 ‘재해 시 요원호자 피난지원 가이드라인’에서 ‘재해시 요원호자’라는 용어를 제시하여 다음과 같이 정의하고 있다. 즉 필요한 정보를 신속하고 정확히 파악하고 재해로부터 스스로를 지키기 위하여 안전한 장소로 피난하는 등의 재해시 일련의 행동을 취하는 데 지원을 필요로 하는 사람들을 말하며, 일반적으로 고령자, 장애인, 외국인, 유아, 임산부 등을 들 수 있다. 재해 시 보호가 필요한 사람은 새로운 환경에 대한 적응능력이 불충분하기 때문에 재해에 의한 주거환경 변화에 따른 대응이나 피난행동, 피난소 생활에 어려움이 있지만 필요할 때에 필요한 지원을 적절히 받게 되면 자립

적 생활이 가능하다(성기환·최일문, 2011: 3; 이재은 외, 2017: 32-33).

2016년의 재해대책기본법의 개정에서 요배려자 및 피난 행동 요지원자라는 용어가 새롭게 규정되었다. '요배려자는 재해대책기본법 제8조 제 2항 15호에서는 노인, 장애인, 유아, 기타 특별한 주의 필요로 하는 사람이라고 정의하고 있다. 우리의 도에 해당하는 고치현의 "재해시 요배려자 피난지원 가이드라인"에서는 구체적으로는 환자, 신체장애인, 지적장애인을 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 요지원자 명단"에 게재되어 있는 사람으로 각 시정촌의 지역방재계획에서 정한다(이재은 외, 2017: 32). 결과적으로 일본의 경우, 재난 발생 시 사회적 약자에 대한 접근은 가장 광범위하게는 재난약자라는 용어를 통해 구분하고 있으며, 요원호자, 요배려자, 요지원자 등의 용어가 혼용되고 있으나 우리와 유사하게 사회구성 집단으로서 장애인, 노인, 외국인, 환자, 영유아, 임산부 및 환자, 여행객 등으로 대상에 초점을 맞추고 있는 특징이 있다.

표 III-7. 요배려자의 특성 및 배려가 필요한 사항

종류	신체적 상황의 특징	배려가 필요한 사항
혼자 사는 고령자	건강하여도 나이에 따른 행동 기능이 저하된다.	정보 전달, 피난 지원자의 확보가 필요하다.
거동이 어려운 고령자	자력으로 행동이 어렵다.	피난 시에는 휠체어 등의 이동용구와 피난 지원자가 필요하며, 피난소의 배리어프리 확보가 필요하다.
치매 고령자	상황 판단, 피난이 어렵고, 자신이 상황 전달이 어렵다.	피난 지원자가 필요하다.
시각 장애인	시각에 의한 정보 수집, 상황 판단이 어렵다.	음성 정보 전달 등의 정보 전달 방법의 배려가 필요하다. 피난지원자가 필요하다. 피난소의 배리어 프리 확보가 필요하다. 명도견에 관한 배려가 필요하다.
청각 장애인, 음성 및 언어장애인	음성에 의한 정보 수집, 상황 판단이 어렵다. 음성 언어로 상황을 전달하기 어렵다.	시각에 의한 정보 전달 등의 정보 전달 방법의 배려가 필요하다.
시각 및 청각 복합 장애인	복합적인 장애로 인한 정보 수집, 상황 판단이 상당히 어렵다. 단독으로 신속한 피난 행동이 상당히 어렵다.	장애의 정도에 따른 커뮤니케이션 방법이 다르기 때문에 정보 전달 방법의 세심한 배려가 필요하다.
지체부자유자	자력으로 행동이 어려운 경우가 많다.	피난 시에는 휠체어 등의 이동용구와 피난 지원자가 필요하다.
내부장애인, 난병환자 등	특정 의약품, 의약품, 식품이 필요하다. 의견으로는 장애를 알기 어려운 경우가 있다.	피난소에 필요한 의약품, 의약품, 식품의 확보가 필요하다. 의료기관과 연계, 이송 수단의 확보가 필요하다. 피난 지원자가 필요한 경우가 있다.

종류	신체적 상황의 특징	배려가 필요한 사항
지적 장애인	스스로 정보를 판단하여 자신의 상황을 전달하는 것이 어렵다. 환경 변화에 순응하기 어렵고 패닉 상태가 되는 경우가 있다.	피난 지원자가 필요하다. 장애의 타입에 따라 개인차가 크기에 가족 및 개호자에 배려 사항을 물어봐야 한다. 안정을 취할 수 있도록 정신적인 배려가 필요하다. 냄새, 소리, 빛 등에 민감할 경우 안정할 수 있는 공간이 필요하다. 피난소에서 개별적인 공간의 배려가 필요하다. 복약 관리가 필요하다. 화장실, 식사 등에 대한 배려가 필요하다.
발달 장애	지적인 장애가 있는 사람부터 없는 사람까지 다양하다. 스스로 정보를 판단하고 상황을 전달하는 것이 어려운 경우가 있다. 환경 변화에 순응하기 어렵고 패닉 상태가 되는 경우가 있다. 집단생활이 어려운 경우가 있다.	피난 지원자가 필요하다. 장애의 타입에 따라 개인차가 크기에 가족 및 개호자에 배려 사항을 물어봐야 한다. 안정을 취할 수 있도록 정신적인 배려가 필요하다. 냄새, 소리, 빛 등에 민감할 경우 안정할 수 있는 공간이 필요하다. 피난소에서 개별적인 공간의 배려가 필요하다. 복약 관리가 필요하다. 화장실, 식사 등에 대한 배려가 필요하다.
정신 장애인	환경 변화에 순응하기 어렵고 패닉 상태가 되는 경우가 있다. 약의 지속적인 복용이 필요한 경우가 많다.	피난 지원자가 필요하다. 안정을 취할 수 있도록 정신적인 배려가 필요하다. 복약관리 등 의료 기관과의 연계가 필요하다.
고치뇌기능 장애인	기억장애, 주의 장애, 수해기능 장애 등에 의한 스스로의 상황 판단, 피난이 어렵다. 집단 생활이 어려운 경우가 있다.	피난 지원자가 필요하다. 개인 장애 상황에 따른 정보 전달 방법의 배려가 필요하다.
임산부	행동 기능이 저하되어 자력 피난이 어려운 경우가 있다.	피난 지원이 필요하며, 의료 기관과의 연계, 이송 수단이 확보가 필요하다.
영유아	스스로의 상황 판단, 피난이 어렵다.	피난 생활에서의 위생관리, 소음 등의 배려가 필요하다.
외국인	일본어 이해력에 따른 정보 수집, 상황 판단이 어려운 경우가 있다.	다언어등에 의한 정보 전달 수단의 확보가 필요하다.

자료: 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(愛知県) 수정.

3. 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호를 위한 지원 정책 현황

1) 지역 방재기본계획

일본 재해대책기본법에 따르면 일본의 재난관리는 재해예방, 재해응급대책, 재해복구와 부흥을 포함한 세 개의 단계로 구성되어 있으며, 세부적으로 몇 개의 기본영역으로 다시 분류하고 있다. 이러한 영역들의 목적은 국민의 생명과 재산을 보호하고, 국토를 보존하며, 사회질서를 유지하고, 공공복지를 증진시키며, 방재행정을 종합적이고 계획적으로 정비하는 것이다. 이러한 영역들에는 방재업무를 담당하고 있는 국가와 지방의 공공단체와 기타의 지정된 공공기관들이 수행하고 있는 책임영역, 방재계획의 작성과 관련된 의무조항, 일본 재난관리 세 단계에 관한 재정금융 조치 등이 포함이 되어 있다. 또한, 재해대책기본법은 국가 및 지방공공단체가 수행하는 방재와 관련하여 다양한 시책들을 구체적으로 제시하고 있다. 실제로 재해가 발생하면 도도부현 및 시정촌은 주민의 생명, 신체, 재산을 지키고 동시에 지역 안전을 확보하기 위한 응급 대응을 실시하며 특히

시정촌은 기초적인 지방공공단체로서 대피지시와 경계구역 설정, 소방·수방 등에게 출동명령 등의 조치를 강구하게 된다. 원칙적으로 재난이나 안전을 위협하는 사고가 발생하면 시정촌이 일차적인 책임을 맡으며 재난대책 및 정책에 대해서 각 현에서 중앙정부의 정책을 반영하며 총괄적으로 조정한다. 지방자치단체는 자주방재조직 및 주민자치회 조직 등을 활용하여 자주적인 지역주민의 참여를 유도한다. 시정촌은 방재대책의 제1차적 책무를 지고 있으며 그 업무수행을 위해 소방기관을 설치하여 재해에 대비한다. 방재기본계획은 일본의 각종 방재계획의 기본 및 재해대책의 근간이 되는 계획으로, 재해대책기본법 제 34조에 근거하여 "중앙방재회의"가 작성하는 방재 분야의 최상위의 계획이다. 방재기본계획은 방재 체제의 확립, 방재 사업의 촉진, 재해 복구 및 부흥의 신속 적절화, 방재에 관한 과학기술 및 연구의 진흥 등에 대해서, 국가의 기본적인 방침을 정하고 있다. 방재기본계획은 1963년에 책정되어 한신·아와지대지진의 교훈을 반영하여 1995년 전면 수정되었다. 또한, 중앙방재회의는 매년 방재기본계획에 검토를 더해 필요에 따라서 수정하고 있다. 일본의 방재관련 예산은 총 약3조 1,861억 엔(2016년도)으로, 분야별로 보면 ① 과학기술연구 0.3%, ② 재해예방 11.5%, ③ 국토보전 3.2%, ④ 재해복구 등 85% 로 구성되어 있다. 2016년은 구마모토 지진 등의 큰 재해가 발생하였기에 재해복구 등에 많은 비율의 예산이 사용되었지만 일반적으로는 재해예방 및 국토보전에 약 80% 정도가 사용되며 재해복구에는 약 20%내외의 예산이 사용된다. 방재기본계획에 근거하여 각 지정행정기관 및 지정공공기관이 작성하는 방재 계획인 방재업무계획과 도도부현 및 시정촌의 방재회의가 지역의 실정에 맞추어서 작성하는 방재 계획인 지역방재계획이 있다.

(1) 재난약자 관련 광역 방재기본계획

일본의 경우, 1995년 한신아와지대지진 및 2011년 동일본대지진 등의 대규모 재난을 계기로 지역방재기본계획에 재난약자에 대한 대책 등을 적극적으로 반영하고 있다.

태평양에 면한 인구 367만 명의 시즈오카현은 일본의 도카이, 도난카이 지진 발생 리스크가 높아 방재 체제 및 방재 활동 등에 대해 일본 내에서도 오래전부터 선진적인 계획 및 준비 등을 실시하고 있는 현이다. 시즈오카현의 지역방재계획(지진대책편)은 일본 내각부 방재정보페이지의 도카이지진대책 라이브러리에 우수 사례로 공개 및 제공되고 있다. 시즈오카현의 지역방재계획-지진대책편(총 6편¹³⁾)을 보면 재난약자에 대한 직접적인 항목으로는 제5편 재해응급대책의 제12장 “요원호자에 대한 원조”, 제6편 복구부흥대책의 제8장 피해자의 생활재건지원에서는 “재해약자의 지원(68-5)” 등이 목차 항목으로 재난약자에 관한 사항으로 기재되어 있으며, 세부적으로 보면 제2편 평상시 대책의 제2장 “자주방재활동”안에 자주방재조직의 역할로써 재난약자 명부 작성, 피난

13) 지역방재계획-지진대책편은 제1편 총론, 제 2편 평상시 대책, 제 3편 지진방재시설 긴급 정비 계획, 제 4편 지진방재응급대책, 제 5편 재해응급대책 제6편 복구/부흥 대책으로 구성되어 있다.

대책의 기본 방침을 나타내는 제4편 지진방재응급대책의 제7장 “피난 활동”내의 피난대책(47-1) 중에 “피난 유도 및 피난지의 생활에서 재해약자에 대해 배려한다” 등의 재난약자와 관련된 사항을 지역방재계획에 반영하고 있다.

특히, 제6편 복구부흥대책의 제8장 “재해약자의 지원”에서는 재해발생시의 재난약자에 대한 대응 지원뿐만 아니라, 지진 재해 등으로 인한 생활환경 변화에 대한 대응에 대해 재난약자가 일반인 보다 어려움을 인식하여 신속하게 안정적으로 일상적인 생활에 복귀할 수 있도록 적극적으로 지원함을 계획하고 있다. 구체적인 지원사항 등에 대해서는 현에서는 피해 상황 파악, 사회복지 시설 일시적 입소, 복지 서비스의 확충, 민간 사회복지 시설 재건 지원, 멘탈 헬스 케어, 건강관리 지원을, 시·정·촌에서는 재난약자의 피해상황 및 실태파악, 사회복지 시설 피해상황 및 재개 상황, 시정촌의 사회복지시설 일시 입소, 정원 이상의 시정촌 내 복지시설에 대한 인원 확보, 설비 도입, 민간 시설 지원 등을 포함하는 복지 서비스 확충, 응급주택 거주자에 대한 건강관리 체제의 확립 및 보건관리 및 영양지도의 실시를 계획한다.



그림 III-6. 일본 재해 발생 대비 민생위원 및 아동위원 활동 예시

(2) 재난약자 관련 시정촌 방재기본계획

일본의 시정·촌은 자연 재해 등이 발생하면 실제적인 일차적 책임을 맡아 재난 대책 및 정책을 반영하여 조정한다. 시·정·촌의 방재기본계획 내의 재난약자 관련사항으로는 돗토리현의 돗토리시를 대상으로 설명한다.

우리나라의 동해와 면한 일본의 서쪽에 위치하는 돗토리현의 돗토리시는 현청 소재지로 인구는 약 19만 명의 지방중소도시에 해당한다. 대규모 자연재해로는 1943년 9월10일에 발생한 M7.2의 “돗토리지진”이 있으며 이 지진으로 인해 돗토리시의 중심부와 괴멸했으며 가옥의 80%가 전괴되었고 1,083명¹⁴⁾의 사망자가 발생하였다. 근래에는 2000년 발생한 “돗토리현서부지진(M7.3, 일본진도 6강, 18544동 건물피해)” 및 2016년 9월에 발생한 “돗토리현중부지진(M6.6, 일본진도 6약, 15392동 건물피해)”이 있으나 두 지진 재해 모두 사망자는 발생하지 않았다. 돗토리시 지역방재계획은 1961년 재해대책기본법 제42조 규정에 근거하여 책정되었으며 현재의 지역방재계획은 2014년도 수정된 지역방재계획이다. 본편(표지, 목차 등을 제외한 내용 205페이지)과 자료편(표지 목차 등을 제외한 자료 내용 179페이지)으로 구성되어 있으며 본 편은 제1부 총칙, 제2부 재해예방계획, 제3부 재해응급대책계획, 제4부 지진재해대책계획, 제5부 쓰나미재해대책계획, 제6부 풍수해재해대책계획, 제7부 원자력재해대책계획, 제8부 대규모사고대책계획, 제9부 재해복구/부흥대책으로 구성되어 있다. 자료편은 제1부 기본자료 등, 제2부 참고자료, 제3부 양식 등으로 구성되어 있다. 2014년도 수정된 돗토리시 지역방재계획에서는 재난약자와 관련된 사항으로는 피난행동요지원자명부 작성의무가 시정촌의 장(시장, 군수에 해당)에 옮겨져 그에 따른 명부등록대상자 및 정보를 제공 가능 지원조직 등을 새롭게 규정하였다.

재난약자에 관련된 사항으로는 제2부 재해예방계획 내의 “제10장 피난소등 정비계획의 제1절 피난소 정비계획”에서 요배려자 등, 피난소 생활에 특별한 배려가 필요한 사람을 위한 시가 지정하는 체재장소로써 “복지피난소”를 정의하고 있으며, 복지피난소의 기준 등을 규정하고 있다. 또한 피난소의 기능적 운영을 위해 배리어프리화 등의 유니버셜디자인의 설비 구축 노력을 표명하고 있고, 피난체제 정비에서는 재난약자인 요배려자 등에 대한 피난체제 정비 및 평상시부터의 복지시설과의 협력 체제 구축을 확인한다. “제13장 방재지식 보급, 방재의식 고양, 방재교훈 전승”에서는 방재교육 및 방재훈련에 있어서 요배려자에 대한 배려 및 정보전달방법 및 피난지원책의 검증, 재난약자 이용시설, 자주방재조직과의 연계를 통한 실시를 도모한다. “제14장 자주방재조직 체제 정비”에서는 자주방재조직¹⁵⁾ 활동에 대해 평상시/재해발생시로 나누어 피난행동요지원자 파

14) 1945년의 패전 전후에 4년 연속으로 1000명 이상의 사망자가 발생한 4대 대규모 지진 중에 하나이다. 2차 세계 대전 중이었으므로 주민의 방재훈련 등이 철저하게 실시되어서 약탈 및 관동대지진처럼 유언비어 등에 의한 학살 등의 피해는 발생하지 않았다. 전쟁 중이었던 관계로 사망자의 약 65%가 여성이었으며 광산에서 일하던 한국인 노동자 및 그 가족도 약 65명이 희생되었다.

15) 돗토리시는 2015년 1월 현재 832개의 자치회 중 95.9%에 해당하는 798개의 자주방재회가 조직되어 있다.

약 및 피난지원, 피난소에서의 요배려자 대응 등을 정의하고 있다. “제16장 요배려자에 관한 재해 예방대책”에서는 방재지식, 방재정보전달수단 정비, 가구 전도방지, 주택화재경보기 설치 등의 주거 방재대책, 자주방재조직을 중심으로 한 지원체제 구축, 피난행동요지원자의 정의, 명부작성 및 지원제도 촉진, 피난지원등 관계자의 안전확보 등을 제공 및 추진한다.

제3부 재해응급대책계획에서는 “제7장 피난계획”에 초등학교/중학교의 피난실시 기준 및 실시 요령 등을 설명하고 있으며 피난순위에 있어서 저학년, 장애자 등을 우선한다. 보육원(유치원)에 대해서는 조기 피난준비를 통한 피난준비정보 단계에서의 피난을 계획한다. 피난소 운영에 있어서 대규모 재해시 방재관계기관, 자원봉사자 단체뿐만 아니라 여성, 장애자 등의 재난약자를 포함하는 피난지원관계자연락 회의 등의 개최를 통해 재난약자 니즈를 반영하도록 하고 있다. 요배려자에 대해서는 복지피난소, 보건사의 파견 지원 등이 있고 피난소 운영에 있어서 여성 참여를 통한 여성 니즈 반영을 배려하고 있다. “제9장 식량/물자조달공급계획”에서는 공급품목에 있어서 영유아를 배려한 분유 및 이유식(알레르기 대응 식품을 포함), 유동식 등의 요배려자 식량 공급 및 공급기준 등을 제시하고 있다(유아용 분유의 경우 1인 1식당 200그램). 식량의 비축에 대해서는 재해 발생 후의 도로 복구 및 수송 개시까지 생각되는 1일분의 식량을 비축함에 비교하여 유아용 분유의 경우 2일치를 비축한다¹⁶⁾. “제11장 보건위생대책계획”에서는 고령자 및 신체장애자의 화장실 이용에 대한 배려가 기술되어 있다. 제9부 재해복구/부흥계획의 “제3장 재해부흥계획”에 지역부흥계획에 있어서 주민 의견을 반영하는 한 편, 여성 및 고령자 시점 등의 다양한 시점이 반영 되도록 의견반영 방법에 대한 배려의 필요가 기재되어 있다.

16) 식량 비축에 있어서는 "현 및 시정촌의 비축에 관한 연계체제정비요령"에 정한 공급품목 및 목표수를 비축한다.

표 III-8. 사회적 약자와 관련된 지자체의 재난기본계획 비교

구분		일본	
중간항목	재난기본계획	광역자치단체 (시즈오카현)	기초자치단체 (돗토리시)
재해예방계획	방재훈련에서의 사회적 약자지원		사회적 약자 배려 방재훈련, 정보전달방법 검토
	평상시대책	자주방재조직내의 사회적 약자지원	자주방재조직의 피난행동요지원자 파악
	사회적 약자 재해예방대책		방재교육, 가구전도방지, 주택화재경보기설치, 자주방재조직 지원체제구축
	피난행동요지원자명부 및 지원제도	피난행동요지원자명부작성	명부작성 및 지원제도
	대피소, 복지대피소 정비		대피소에서의 사회적 약자 대응, 복지대피소, 복지시설과의 협력체계 구축
	피난지원등 관계자 안전확보		피난지원등 관계자 안전확보
재해응급대책 계획	요원호자에 대한 원조	이재민(신체장애자, 신체장애아)에 대한 생활보호 및 복지자금 지원	
	대피대책, 대피소운영	대피유도 및 대피소 생활에서의 재해약자 배려	대피 운선순위 지정, 사회적 약자 니즈 반영, 여성 참여
	식량 물자 조달 계획		영유아등 분유 및 유동식 공급 및 비축기준 제시
	화장실 배려		고령자 및 신체장애자의 화장실 이용 배려
재해복구부흥 계획	생활재건지원	사회적 약자 피해상황	사회적 약자 실태파악
		사회복지시설 일시입소	사회복지시설 일시입소
		복지서비스 확충	사회복지시설 피해상황
		민간사회복지시설지원	복지시설 인원확보
		멘탈 헬스케어	
		건강관리지원	건강관리지원
	지역부흥계획		고령자 및 여성 등의 사회적 약자 시점반영

4. 재난 발생 시 사회적 약자 지원 사례와 특징

1) 1995년 한신아와지 대지진에서의 지원 사례

1995년 1월17일 효고현 아와지 섬 북쪽을 진원(Mj 7.3, Mw 6.9)으로 하는 일본의 대도시 중 하나인 고베지역을 중심으로 발생한 한신·아와지대재해(阪神·淡路大震災)는 6435여명의 사망자와 약 10조 엔의 경제적 피해를 일으킨 저빈도대규모 지진 재해이다. 일본에서는 처음으로 도시지역을 진원으로 발생한 대지진으로 일본 기상청 진도계급에 진도7I)을 도입한 이래로 처음으로 진

도7(우리나라 진도의 10~11에 해당)을 기록한 지진이며 2011년 동일본대지진이 발생하기까지 일본 패전 후 발생한 자연재해로는 가장 큰 재난이다.

1923년 가나가와 현을 중심으로 발생한 관동대지진은 목조 주택의 화재로 인한 사망자가 약 10만 명이었고 2011년의 동일본대지진은 쓰나미로 인한 수몰희생자가 1만5천 명인 것에 대해 한신·아와지대지진은 겨울의 이른 아침에 발생한 영향으로 인해 6천 명 이상이 주택 붕괴(자택)로 인한 압사 등으로 사망하였다. 특히 고베시의 나가타구에서는 목조 주택의 밀집지역에서는 7000동 가까운 건물이 화재로 소실되었다. 도로, 철도, 전기, 수도, 가스, 전화 등 전반적인 라이프 라인이 광범위하게 단절, 정전, 단수가 이루어져 도시형 재해, 지진 대책에서의 라이프라인 조기 복구, 건축공법, 가설 주택, 이재민 인정, 재난약자 지원 등 지금의 일본 방재 계획 및 대책의 근본적인 방향 전환의 계기가 되었다. 효고현의 342개의 병원 중 13의 병원이 붕괴 및 화재 소실되었다. 2926개의 진료소(병원 포함) 중 522개가 붕괴 및 화재 소실되었으며 정전, 단수 등의 인프라 정지에 따른 진료정지가 전체의 반 정도인 973개소에 이르렀다. 고베시내의 재해의료기관 3개중 서부 시민병원(붕괴) 및 중앙 시민병원(고립)이 기능을 상실했으며 대형병원 등은 부상자로 넘쳐났다. 병원에서는 정도의 환자에 대해서는 당일 중의 조기퇴원 또는 다른 병원으로 이동시키는 등의 대응을 하였지만 병실이 부족하여 로비 및 대기실 등을 병실로 사용하였다. 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. 또한 한신아와지대지진의 희생자 반 이상이 고령자로서 재해시의 약자보호의 중요성이 지적되었다. 전까지는 재난약자에 대한 개념이 대피 행동에 있어서의 특별한 니즈(핸디캡)를 필요로 하는 사람으로 정의(林春男, 1996)된 것에 대해 한신·아와지대지진에서는 피난 이후의 피난소 생활 및 주거, 생계의 재건에 있어서도 재난약자만의 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 심신장애자도 적지 않았다. 시청각장애자 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 장애자가 일하는 기존의 많은 소규모 작업장 등은 저렴한 월세의 노후 주택이 많았기 때문에 지진으로 대다수가 붕괴되어 폐쇄된 상황이었다. 이처럼 경제적인 약자는 재해 발생 시 보다 피해를 받기 쉬운 구조라는 것이 사회적으로 지적되었다.

가설주택 공급을 위한 주택재건 정책에 따라 대피소의 가혹한 생활환경에서 약자를 보호하기

17) 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.

위한 목적으로 먼저 요원호자(고령자, 장애인 등)를 대상으로 가설주택의 공급이 실시되었지만 공급된 주택의 대부분이 피해를 입은 시가지에서 교통이 불편한 교외에 위치해 있었고, 아직 배리어 프리 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. 한신·아와지대 재해는 이처럼 장기화된 대피소 생활 및 부흥, 생활 재건에 이르는 과정에서 지금까지와 전혀 다른 재난약자 상을 새롭게 인식하게 되는 기회가 되었다. 재난약자에 대한 대응으로써 복지담당직원이 사채 대응 등의 지진재해 대응 업무에 쫓겨 재택고령자등의 안부확인 조차 곤란하였다. 이에 따라 효고현에서는 피해 시군에 대해서 “요원호자 생활 상황 파악 작전”을 실시하였다. 자택, 피난소의 피난 생활로 인해 허약해진 고령자에 대해서 긴급 입원 및 단기입원에 대한 정원초과 및 사무수속 간략화를 통해 노인복지시설 등에 요양할 수 있게 하였다. 고령자 중에는 만성질환의 악화, 스트레스, 생활환경의 악화로 인한 질환 증가(위계양등의 스트레스성 병, 심혈관계 질환, 고혈압, 폐렴 등의 호흡기계 감염증)가 발생하였다. 이러한 원인에 의한 사망에 대해서 재해관련사망으로 처리하였다. 외국인은 정보 수집, 피난소 생활, 고액 의료비 부담 등의 여러 방면에서의 어려움이 많았다. 이에 따라 불법노동자에 대한 특례조치, 외국어 정보지 발행, 외국어 생활 상담, 외국인 지원 자원봉사자 등으로 대응하였다. 재해 전부터 거주가 확인된 외국인에게는 이재민 증명서가 발행되었지만 관광비자 등의 불법체류자, 재류기간초과의 외국인에 대해서는 대상 외였다. 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 이동이 어려움이 생겼다. 또한 피난소내의 상세한 정보는 주로 벽보 등이어서 시각장애자는 정보 수집에 있어서 많은 어려움이 있었다. 따라서 수화통역방송, 문자방송, 수화통역의 배치, 팩스에 의한 정보 제공이 이루어졌다. 시각 장애자의 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. 정신장애자, 지적장애자는 급격한 환경 변화에 적응이 쉽지 않아서 정신과 구호소 설치 등으로 대응하였다. 재해 후 정신병원 입원자가 증가하였고 피난소로부터 입원자가 많았다. 1월 22일부터 피해지의 보건소에 10개의 정신과 구호소가 개설되어 야간대응창구 설치 및 야간진료 팀의 배치가 이루어졌다. 정신과 구호소는 3월말까지 설치되었으나 지역에 따라 연장된 곳도 있다.

1월 22일 효고현 복지센터에 장애인시설 및 단체 등으로 구성된 “장애인 지원센터”가 개설되어 양호시설피해상황의 방문조사, 피난소 방문, 지역 전수 조사 활동, 전화상담 등을 통해 장애인즈를 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 등을 대응을 실시되었다. 보호 및 지원이 필요한 재해 고아를 찾기 위해 지원 그룹이 많은 시간을 필요로 하였다. 피해지역 아동의 일시 보육이 이루어졌지만 실제적으로 조정이 잘되지 않았다. 신장 투석 환자는 투석이 가능한 의료기관을 찾는 데 어려움이 많았다.

2) 2011년 동일본대지진에서의 지원 사례

2011년 3월 11일 일본 동북 지방에서 발생한 동일본대재해(東日本大震災)은 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 대재해로 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)을 통해 사망한 진재관련사망이며 지금도 늘어나고 있다. 재산피해는 일본 정부 추산으로 최소 160조 엔에서 최대 250조 엔으로 자연재해에 의한 인류 사상 최대의 경제적 손실을 기록하였다.

2011년 동일본 대지진의 사망자 63.8%가 60대 이상의 장·노년층이며, 지진이 발생한 이와테·미야기·후쿠시마 등 3현의 장애인 사망의 비중이 전체 비장애인 주민 중 사망한 주민의 비중보다 약 2배 높다. 특히 고령자가 가장 큰 피해를 입었다. 지진/쓰나미로 인한 사망자의 2/3가 피해 지역 인구의 약 30%를 차지하는 60세 이상의 고령자였다. 또한 727명의 어린이 및 청소년이 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. 임신부 및 유아를 가진 여성에 대한 지원으로 피난소 생활에 있어서 수유에 대한 프라이버시 확보가 어려워 추운 날씨 가운데 실외에서 수유를 하거나 모유 수유를 단념한 사례가 발생하였다. 일부에서는 임신부와 수유 중인 여성에게 피해 지역외의 산부인과(의원, 병원)에서 무상으로 피난소를 제공하는 경우도 있었지만, 많은 임신부가 지역사회로부터 배제되는 것을 염려하여 이용할 수 없었다는 보고가 있다. 일본 프라이마리 케어 연합학회에서는 임신부 등을 지원하기 위해 피해지역에 산부인과 의사를 파견하였다.

동일본대재해 후 무료 어린이 전화 상담 서비스가 발생 전보다 4배나 증가하였다. 일본 정부는

피해지역의 모든 공립학교에 1300명의 카운슬러를 파견할 계획이다. 재해 고아의 입양가정에 대한 지원으로서 입양 어린이의 친구, 고향과의 연락을 가능한 유지할 수 있도록 장려하고 있다. 또한 정부 및 키다리아저씨 육영회, 어린이 미래기금 등 각종단체가 동일본대재해 장학금 등 경제적 지원을 실시하고 있다. 후쿠야마 원자력 사고로 후쿠야마현의 어린이들은 바깥에서의 활동이 1일 13분으로 줄어들었다. 이로 인한 스트레스를 해소시키기 위해 일본 정부는 “리프레시캠프”를 개최하였고 6000명의 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. 장애자는 대피소에 들어가는 것에 저항이 있고 적절한 보호를 받지 못해 장애인 및 자폐증 환자가 피난소로부터 나와 방황하는 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 피난소 및 가설주택에서는 고령자의 수용도 문제가 되었다. 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 3현의 1165 개의 노인요양시설 중 52 곳이 피해를 입었고 173명의 직원이 사망하여 인력 확보가 곤란해졌다. 2012년 4월 후생노동성은 각 지자체에 대해서 노인요양시설의 고령자 대피에 대한 준비 및 피해지역의 요양 담당자 파견, 재택요양을 필요로 하는 고령자 대피에 대한 지원 태세를 정비하여 대규모재해에 준비할 수 있도록 요청하였다. 노인요양시설 중에는 처음부터 피난소 기능을 염두에 두고 계획된 시설도 있어서 장애를 가진 사람들을 배려한 키친, 욕실, 침실, 거실 등을 준비하였다. 동일본대지진에서 대규모 요양 시설이 전력 및 수도의 단절로 기능을 잃는 가운데 소규모(20명 수용)의 시설에서는 지역 주민 100명 이상에게 기본적인 서비스를 제공할 수 있었다. 재난약자의 부담 경감을 위해 후생노동성은 장기요양에 대한 국민건강보험료의 징수를 일시적으로 유보하였다. 또한 청구 수속을 간편화하여 피해자가 건강보험증의 제시가 없어도 진료를 받을 수 있게 하였고 보험료 역시 경감 또는 면제시켜주었다.

3) 2016년 구마모토지진에서의 지원사례

2016년 4월 16일 구마모토현 구마모토지역에서 발생한 규모7.3의 구마모토지진은 전진과 본진의 구분이 모호해진 일본의 동일본대지진 이후로 처음으로 일본 진도 7을 기록한 대지진이다. 지진의 규모가 크지 않았지만 내륙에서 발생한 직하형 지진으로 얕은 진원으로 인해 피해가 컸다. 지진 피해로는 48명의 사망자가 발생하였고 현 내 대피자만 11만 명을 넘었고, 라이프라인의 피해로는 6만2700세대의 정전 및 약 24만 세대의 단수가 발생하였다. 우리나라에도 부산과 경상남도

지역에서 흔들림이 관측되어 부산소방안전본부에 2천 건 이상의 피해 신고가 접수되었다(부산일보, 2016.04.16.). 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. 구마모토 지진으로 인한 사회복지법인 및 복지시설관계의 피해로는 3,354의 고령자 관계시설 중 750 시설 피해가, 762개의 장애인복지시설 중 267 시설 피해가, 1,443의 보육원 중 508개 시설 피해(5월16일에 전체 보육원 개원)가, 14개의 아동요양시설 및 구호시설 등에 피해가 발생하였다(일본 전국사회복지협의회, 2016.10.12.). 전국사회복지협의회에서는 4월18일부터 9월1일까지 "2016년 구마모토지진 복지대책본부"를 설치하였고 도·도·부·현/지정도시 등의 사회복지협의회를 통해서 피해지역지원활동을 실시하고 있다. 구마모토현의 사회복지협의회에서는 재해 발생 후 바로 재해자원봉사센터를 개설하였고 긴급지원이 끝날 무렵 피해자의 생활재건 및 자립을 위한 종합적인 상담, 생활지원, 지역 교류 촉진 실시 및 피해자의 종합적인 지원을 목적으로 15개의 시·정·촌 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.

장애자의 구호 및 지원을 목적으로 구마모토현 신체장애자복지단체 연합회를 주축으로 현내의 20개의 장애인 단체/복지단체에 의한 “피해지 장애인센터 구마모토/JDF구마모토지원센터”를 4월 20일부터 개설하였다. 피해상황에 대한 조사 및 정보 공유, 피난소의 니즈 파악 및 상담, 지원자원 봉사자 파견 등의 생활 재건을 위한 지원을 실시하며 지원물자 및 기부금의 모집과 배분도 실시하였다. 이후 사단법인화하여 2017년 2월에는 지진 피해가 가장 심했던 마시키초에 "장애자와 함께 살아가는 지역창생관"을 건립하고 구마모토시 및 주변 지역으로 활동을 확대하였다.

4) 2016년 돗토리중부지진에서의 지원 사례

2016년 10월21일, 일본의 돗토리현 중부지역에서 발생한 규모6.6의 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 대재해 및 동일본대재해와 같은 저빈도 대규모 재난에 대한 재난약자에 대한 지원 및 제도를 통하여 방향성 및 기본 방침을 살펴보는 한 편, 현실성 있는 재해 사례 및 문제점을 통해 바로 적용 가능한 지원방안 등을 살펴볼 수 있을 것이다. 돗토리중부지진으로 인한 인적 및 물적 피해로 (2017년6월20일 돗토리현 위기관리국 발표자료)는 중경상 25명(사망자 없음) 및 주택피해 15,340

동, 공공토목시설피해 127 개소, 농경지 피해 등, 지진보험금만으로 약 28억엔¹⁸⁾이 지불되었다. 돗토리현은 구라요시시, 유리하마초, 호쿠에이초, 미사사초에 재해구호법을 적용하였다. 지진 발생 직후에는 40개의 피난소가 마련되었고 약 3,000명이 피난생활을 하였다. 복지시설 및 의료시설, 아동복지시설 등의 사회적 약자와 관련된 시설에도 피해가 발생하였지만 지진 진동의 넘어짐에 의해 노인요양시설에서의 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 피난소에서의 생활하는 것이 곤란한 사회적 약자를 위한 “복지피난소”가 구라요시 시에서는 지진발생 2일 후에나 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 호쿠에이초 뿐으로 고토우라초 등은 요지원자의 요청을 받아서 통상적인 피난소 안에 전용 공간을 만드는 것으로 대응하였다. 시군 행정 인력 부족이 복지피난소 개설 지연으로 이어진 것에 교훈삼아 돗토리현은 2016년 말에 요양복지사회 등의 3단체와 인적 지원에 대한 협정을 체결하였다. 복지피난소의 신속한 개설이 이상적이지만 지정 피난시설이 피해를 입을 경우에 대한, 다양한 상황에 대한 대응이 필요하다는 실무자 의견이 있었다.

“피난소에 거동이 불편하여 일어나기 힘든 재난약자가 있었지만 침대가 없었다”, “자폐증 및 발달장애아를 가진 부모는 다른 사람에게 피해를 주는 것을 꺼려하여서 일반피난소를 이용하기 힘들다”, “장애를 설명하는 복지코디네이터를 배치했으면 좋겠다” 등의 11월21일 돗토리현 장애자시설추진협의회에서는 장애단체 관계자들로부터 상기와 같은 요지원자 대책에 대한 의견에 돗토리현에서는 복지대피소에 대한 시군의 의식 공유 및 주민에 대한 홍보도 부족하였음을 인정하고 대피소 운영의 기본 매뉴얼을 2016년도에 책정할 예정이다. 돗토리현은 수화언어지원을 조례로 정한 선진적인 지자체이지만 피해 지역에서는 청각 장애자가 지원에 배제되는 등 장애자 배려에 대한 문제 및 과제가 발생하였다. 지진 발생 후 청각 장애자 3명이 일반 피난소로 피난했지만 수화 통역자의 부재로 필요한 정보를 얻을 수 없어 그 중 1명은 자동차 안에서 숙박하였다. 또한 시각 장애자를 위한 음성 코드 지원 팜플렛이 지진 발생 2주후에나 이루어졌다. 장애자에게 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 제공해야 한다. 심적케어 및 건강상담은 물론 어린이, 임산부, 장애자를 위한 전문상담 창구를 개설하였다.

18) 지진발생 약 한 달 후인, 2016년 11월14일 현재, 일본손해보험협회의 발표 자료에 따르면 돗토리중부지진에 대한 지진보험 지불건수는 3,526건이고 지불된 보험금은 27억9,040만엔이다. 2011년의 동일본대지해에는 1조2706억엔, 2016년 구마모토 지진에는 3,621억엔이 지불되었다.

제3절

영국의 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호 현황

1. 사회적 약자 인권보호 관련 법제도 현황

1) 사회적 약자의 인권보호 관련 법제도 현황

영국은 기존 차별금지법령으로 평등임금법(Equal Pay Act, 1970), 성차별금지법(Sex Discrimination Act, 1975), 인종관계법(Race Relations Act 1976), 장애차별금지법(Disability Discrimination Act 1995), 고용평등(종교 또는 믿음)에 관한 시행령(Employment Equality (Religion or Belief) Regulations 2003), 고용 평등(성적 지향)에 관한 시행령(Employment Equality (Sexual Orientation) Regulations 2003[4]), 고용평등(연령)에 관한 시행령(the Employment Equality (Age) Regulations 2006)을 분야별로 제정하여 적용해 오다가, 2010년 평등법(Equality Act, 2010)를 제정하면서 통합하였다.

사실상 영국평등법은 기존 차별금지법제를 하나로 통합하는 것을 목표로 하며, EU의 주요 평등대우지침(EU Equal Treatment Directives)의 내용과 동일한 목적을 가지고 연령, 장애, 성전환, 혼인여부, 인종, 종교, 성, 성적 지향과 관계없이 공적, 사적 서비스에 대한 고용접근에서 평등한 대우를 보장하도록 하였다(홍성수, 2011: 3)는 점에서 의의가 있다. 특히 이법 제3부 서비스와 공적 기능(Services and public functions), 11부 평등의 진흥(Advancement of equality) 2장 적극적 조치(Positive action)의 규정은 사회적 약자에 대한 국가의 적극적 인권보호를 담보한다고 볼 수 있다. 이 법 제4조에서는 차별 금지의 대상으로 연령, 장애, 성전환, 혼인 및 동성결혼, 인종, 종교 또는 신념, 성별, 성적 지향의 8가지 속성을 예시적으로 제시하고 있으며, 제5조에서 제12조는 이들 속

성에 대해 각각 정의하고 있다. 또한 제4조에서는 임신 및 모성을 보호의 대상으로 예시하고 있으나, 앞서의 8가지 속성과 구분함으로써 성별과도 다른 보호 대상으로 보고 있다는 특징이 있다.

2) 재난 발생 시 사회적 약자 지원 관련 법제도 현황

(1) 비상대비법(Civil Contingencies Act)

영국의 재난관리는 비상 대비(Emergency Preparedness)와 비상대응 및 복구(Emergency Response and Recovery)로 구분하며, 지리적으로 지역(Local Level), 지방(Regional Level), 중앙정부(Central Government Level)으로 구성하여 지역단위 중심에서 재난에 대한 대비 및 대응을 다루며, 중앙정부는 부처간 업무의 조정과, 지원, 일관성 유지를 위한 계획 및 방향 설정만을 담당하고 있다는 점에서 특징이 있다.

이러한 영국 재난관리의 근거는 비상대비법(Civil Contingencies Act, 2004)에 기초하고 있으며, 예측, 평가, 예방, 준비, 대응, 복구의 5단계 통합관리체계 하에 앞서 밝힌 2개 관리영역(대비와 대응 및 복구)에 대한 공식적 지침서를 발간하여 제시하고 있다.

2. 재난 발생 시 사회적 약자에 대한 접근 방법

영국은 2010년 평등법 제정 이후, 차별금지 관련 법률을 통합하는 과정에서 8개 유형으로 보호 대상을 구분하고 있으며, 이 과정에서 두드러지는 특징 중 하나는 성별, 성전환, 동성결혼 등을 통해 젠더 관점에서의 접근을 보이며, 임신과 모성을 구분하되 여성에 대해서는 중립적 관점에서 사회적 약자로 구분하지는 않고 있는 것으로 나타나고 있다.

특히 이런 논의의 연장에서 뒤에 살펴볼 재난피해자 지원정책(Meeting the Needs of Those Affected by an Emergency)에 나타나는 인도주의적 지원 대상은 이들 사회적 약자를 포함하는 특정 취약계층으로 어린이, 노인, 외국인, 장애인 등으로 확장하며, 부상자, 생존자, 가족과 친구, 유가족과 그 친구, 구조 및 복구기관 종사자로 세분화하고 있는 점에서는 사실상 재난 피해지역의 모든 국민과 그 가운데 종사자까지도 특별한 지원이 대상이 되는 그룹으로 보고 있다는 점에서 상대적으로 보다 광범위한 대상을 직접적으로 명시하고 있다는 점에서 특징이 있다.

영국의 재난피해자에 대한 인도주의적 지원은 1966년 발생한 Aberfan 재난으로 폭우로 탄광 붕괴가 이어져 석탄 탑이 마을 학교와 주변도로를 덮쳐 144명의 사망자를 내면서 재난 여파에 따른 심리적 지원 필요성이 비교적 이른 시기에 요구되었다는 점에 있다.

이를 고려할 때, 영국의 경우 재난 발생 시 사회적 약자에 대한 접근은 재난 발생 이전과 재난 발생 진행 및 종료 이후의 과정에서 정책대상의 범위가 다소 차이가 있으며, 이는 결과적으로 영

국의 재난관리 체계인 비상 대비 단계와 비상 대응 및 복구 단계에서 사회적 약자로서 관리되는 대상이 구분되는 것으로 이해된다. 즉 재난 이전 단계에서는 젠더 관점에서 여성을 별도로 구분하고 있지는 않으나, 취약계층으로 어린이, 노인, 외국인, 장애인 등이 주요한 고려의 대상이 되는 동시에 재난 발생 이후에는 재난 피해 지역에 있는 피해자와 그 가족 및 친구, 구조 및 복구기관 종사자를 포함하고 있다는 점이다.

특히 이런 구분의 실익은 지원 정책의 내용으로서 보호소¹⁹⁾, 재난상황 정보의 관리, 의료, 경제/법률, 심리 지원 등에 대한 광범위한 지원정책 설정에 이를 반영하는데 있어서도 유용성을 갖기 때문이라 하겠다.

3. 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호를 위한 지원 정책 현황

1) 비상 대응 및 복구 지침(Emergency Response and Recovery)

영국의 재난 발생 시 사회적 약자 지원은 비상 대응 및 복구(Emergency Response and Recovery) 지침서의 제7장 재난피해자 지원정책(Meeting the Needs of Those Affected by an Emergency)을 통해 확인할 수 있다. 인도주의적 지원(Humanitarian Assistance)으로 총칭되는 재난 피해자 지원 대책은 각 부서별 세부지침을 포함하며, 여기에는 ①기본적 보호소(Basic Shelter), ②재난상황 정보(Information about What Has Happened), ③의료적 지원(Medical Assistance/ Treatment), ④경제적/법률적 지원(Financial and Legal Support), ⑤심리사회적 지원(Psycho-social Support), ⑥추가적인 도움과 지원에 관한 조언 등 제공(Advice and Direction on How to Get Further Help and Assistance), ⑦통신설비 구축(Communication Facilities to Allow People to Contact and Meet Each Other, ⑧필요 시 경찰수사에 관한 정보제공(Providing a Link to Ongoing Police Investigation Where Relevant), ⑨장기적 지원과 조언에 대한 접촉점 제공(Providing a Point of Contact for Longer Term Support and Advice)으로 구성하고 있다(장미혜 외, 2014: 90-91). 또한 지원 대상자의 범위에 대해서는 보다 광범위하게 ①부상자(the Injured), ②(심각한 부상 또는 부상이 없는) 생존자(Uninjured Survivors, and Those Without Serious Injuries), ③가족과 친구(Families and Friends), ④유가족과 (사망자의) 친구(Family and Friends of the Deceased), ⑤어린이·노인·외국인 등과 같은 특정취약그룹(Specific Groups such as Children, the Elderly and Faith Groups), ⑥구조 및 복구기관 종사자(Rescue and Response Workers)를 포함하고 있다(장미혜 외, 2014: 91). 이 가운데 특정취약그룹(Meeting the Needs of Specific Groups)은 특별한 욕구를 갖고 있는 그룹으로 어린이와 청소년, (체류)외국인 등

19) 임시적 대피소와 구분하여 장기 및 단기 보호시설을 의미.

지역사회(종교, 다문화 등), 노인과 장애인으로 여성은 별도로 제시하고 있지 않으나 임신한 여성을 포함하여 비상 대비 계획에도 반드시 이들에 대한 지원 문제를 포함하도록 하고 있다.

2) Tele-care 서비스 활용

영국에서 사회복지서비스 및 의학적 활용을 위해 마련된 Tele-care 서비스는 보건서비스의 위험을 줄이기 위한 조기경보 제공 시스템으로 개발되어 가정 내 안전 및 보안 모니터링, 개인 생체 징후 또는 일상활동에 대한 모니터링을 접목한 것으로 재난약자를 위한 활용 가능성이 높은 서비스라는 특징이 있다(심기오 외, 2010: 85). 특히 해당 서비스는 신체적 약자가 가스 누출, 실족, 흉수 등과 같은 각종 사고 상황에 노출되었을 시 부착하고 있는 펜던트를 누르는 것만으로 담당공무원과 통화할 수 있다는 점에서 긴급구호 등에 대한 활용성이 높은 서비스이다.

4. 재난 발생 시 사회적 약자 지원 사례와 특징

1) 영국 포츠머스 대학교 개인비상대피계획(PEEP: Personal Emergency Evacuation Plan)

영국 포츠머스 대학교가 마련하고 있는 개인비상대피계획 PEEP(Personal Emergency Evacuation Plan)²⁰⁾는 긴급 비상사태 발생 시 궁극적으로 안전한 장소에 도착할 수 없거나 시간 내에 안전한 장소로 이동할 수 없는 개인을 위한 맞춤형 대피계획에 해당한다. 포츠머스 대학은 PEEP 마련을 통해 이동성 장애, 시력장애, 청각 장애, 인지 장애, 기타 사정이 있는 직원들이나 단기 상해, 임시 의료기구를 사용하는 경우, 또는 임신 후기 단계(만삭)에 들어선 직원들이 활용할 수 있도록 지원하고 있다.

포츠머스 대학의 PEEP는 직원들로 하여금 “비상 상황에서 즉각적인 방법으로 건물에서 대피할 수 있는가”에 대해 스스로 질문하고, 이에 대해 확신을 가질 수 없다면 누구나 계획을 이용하도록 하고 있다. PEEP는 일련의 행동절차이기 보다는 일종의 자가 체크리스트 형태로 직원들로 하여금 ① 재난 경보 대해서 인지할 수 있는지? 여부를 확인하고, 그렇지 못한 경우 어떤 형태의 재난경보 시스템을 활용할 수 있는지 스스로 제시하며, ② 각각의 재난경보 단계별 지원요청 가능한 다른 직원의 정보와 근무 위치(복수), ③ 지원의 방법, ④ 추가적으로 필요한 장비에 대해 작성하고, 이들이 대피하게 되는 진행절차를 기록하도록 하여 이를 확보함으로써 재난 발생 시 활용하고 있다.

20) www2.port.ac.uk/departments/services/humanresources/healthandsafety/atoz/peep/ 참조



Options	Type of Escape	Mobility Impaired People ^a				Sensory Impaired People		Cognitive Disabilities ^f			
		Electric wheelchair user ^{b,c}	Wheelchair user ^e	Mobility Impaired person	Asthma/ breathing problems	Visually impaired person ^g	Hearing impaired person ^g	Dyslexic/ orientation disorders	Learning/ difficulty autism	Mental health problems	
1	Meet assistance at refuge		√	√		√					
2	Meet assistance at the workstation	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
3	Where suitable fire evacuation lifts exist; these may be used ¹	√	√	√	√						√
4	Make own way down stairs slowly ²	√	√	√	√	√					
5	Move down stairs on bottom after main flow ²	√	√	√	√				√		
6	Use evacuation chair or similar ³	√	√	√	√						
7	Carry-down stairs 2 people ⁴	√	√	√	√						
8	Carry-down stairs 3 people ⁴	√	√	√	√						
9	Carry-down stairs 4 people ⁴	√	√	√	√						
10	Travel down in own chair with support ⁵		√								
11	Can get downstairs using handrails	√	√	√	√	√			√		
12	Needs assistance to walk down stairs 1 person (Buddy-system)	√	√	√	√	√			√	√	√
13	Needs assistance to walk down stairs 2 person(Buddy-system)	√	√	√	√	√					
14	Horizontal evacuation ⁶	√	√								
15	Cannot transfer readily ⁷	√	√								

그림 III-7. 영국 포츠머스 대학 PEEP Evacuation Matrix 예시

2) 영국 RoSPA(Royal Society for the Prevention of Accident)의 화재 및 재난 교육

영국 왕실출연의 안전전문기관인 RoSPA는 교통, 직장, 가정, 레저, 학교, 아동 안전 및 사고예방에 대한 전반적 지침 및 교육을 제공하고 있으며, 아동 안전 전략의 일환으로 런던시 교통국(Transport for London)과 공동 주최로 화재 및 재난에 대비한 Junior Citizen Schemes를 개최하여 어린이로 하여금 일상에서 발생할 수 있는 화재, 교통사고, 가스누출, 철도사고, 수해 등의 위험에 대한 대처방법을 개발된 시나리오를 중심으로 연극을 통해 체험하도록 교육하고 있다. 이 교육은 위험에 대처하는 방법 뿐만 아니라 영국 시민으로서의 책임감과 위험상황에서 공동체를 지켜내는 시민의식을 함양하도록 소방서, 경찰서, 관공서, 버스회사 및 민간경비 회사 등 다양한 재난안전관리 관계기관과 민간기업이 스폰서로 함께 참여한다. 또한 초등학교 5학년(9-10세) 대상으로 이루어지는 체험교육은 총 12개의 재난안전 유형별 시나리오를 중심으로 시기적으로 봄과 여름 두 번씩 개최하고 있다.

Fire escape instructions



1

Under the smoke, then you won't choke
(Stay low)



2

Get the door felt, so you don't melt
(Use the back of your hand)



3

Close the door for 20 mins more
(Every door you go through)



4

On the way out, give everyone a shout
(Don't search, stay out)

5 Don't return or you will burn



a) If you are prevented from getting out because of flames or smoke, close the door nearest to the fire and use towels or sheets to block any gaps. This will help stop smoke coming into the room.

b) Go to the window if the room becomes too smoky, go down to floor level - it's easier to breathe because the smoke will rise upwards.



c) Open the windows, try to attract the attention of others who can alert the fire service. Wait for the fire service they should arrive in a matter of minutes.

d) If you are in immediate danger, drop cushions or bedding to the ground to break your fall from the window.



e) Get out feet first and lower your self to the full length of your arms before dropping.

www.surrey-fire.gov.uk

그림 III-8. 어린이 대상 화재 및 재난 안전교육을 위한 행동요령 예시

제4절

한국의 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호 현황

1. 사회적 약자 인권보호 관련 법제도 현황

1) 사회적 약자의 인권보호 관련 법제도 현황

(1) 헌법

헌법 제10조는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다. 헌법 제34조 제6항은 ‘국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력해야 한다’고 규정하고 있다. 이는 국가에 대해 재해와 관련된 위험으로부터 국민을 보호해야 함을 헌법은 천명하고 있음을 의미한다. 자연재난과 사회재난은 국민의 생명·재산에 직접적이며 치명적인 침해와 주, 침해의 크기와 영향력이 회복 불가능한 수준에 이르는 경우도 발생하기도 한다. 이러한 재난 앞에서 헌법상 보장된 기본권인 자유권, 평등권, 사회권, 참정권, 청구권 등이 무기력해질 수 밖에 없을 것이며, 따라서 효율적이고 체계적인 재난관리는 국민의 기본권 보장에 있어서도 상당한 기여를 할 것이다(박인수, 1995: 203).

(2) 아동복지법

아동복지법은 아동이 건강하게 출생하여 행복하고 안전하게 자랄 수 있도록 아동의 복지를 보장하는 것을 목적으로 하며, 아동의 이익이 최우선적으로 고려되어야 하고, 아동의 권리보장과 복

지증진을 위한 권리를 갖는다. 아동복지법에서 의미하는 아동은 18세미만인 사람을 의미한다(아동복지법 §1;§2;§3). 아동복지법에서 아동의 인권보호를 위한 지원체계를 구체적으로 살펴보면 제31조 3항에서 아동의 안전 및 건강지원을 위한 아동복지시설과 아동용품에 대한 안전기준을 정하고 아동용품을 제작·설치·관리하는 자에게 준수토록 규정하고 있으며, 감염병 및 약물의 오남용 예방 등 보건위생관리, 재난대비 안전과 관련한 아동의 안전에 대한 교육계획을 실시토록 규정하고 있다. 이러한 지원체계는 아동복지시설과 아동용품의 안전기준 규정과 같은 시스템적 성격과 물리적 강하다고 볼 수 있으며, 아동의 인권보호를 위한 실효성 있는 권리확보가 필요하다. 특히 아동 인권은 아동이 가지는 보호와 양육의 대상이 가지는 특수성에 기인한 미성숙한 인격체 이므로 최소한의 침해적 요소는 국가가 보호해야할 의무를 지닌다(김종세, 2008: 51). 아동복지법에서 아동의 인권보호와 관련한 내용은 학대로 인한 보호와 경제적·사회적·정서적 지원이 주류를 이루고 있으며, 재난이나 아동안전과 관련한 내용은 안전기준설정(아동복지법 제30조), 교육기관을 통한 안전교육(아동복지법 제31조), 아동보호구역(아동복지법 제32조), 아동안전보호인력 배치(아동복지법 제33조), 긴급보호소 지정 및 운영과 관련한 사항(아동복지법 제34조)으로 인권과 관련한 내용보다는 시설 및 시스템적 성격이 강하다.

(3) 노인복지법

노인복지법은 노인의 질환을 사전예방 또는 조기발견하고 질환상태에 따른 적절한 치료·요양으로 심신의 건강을 유지하고, 노후의 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 보건복지증진에 기여함을 목적으로 제정되었다(노인복지법 §1).

1981년 노인복지법 제정 이후 지금까지의 노인복지 제도는 최저한도의 생활을 보장하는 생존권적 기본권을 충족시키는데 급급하여, 사회적 불이익 감소, 학대·차별 철폐, 인류의 보편적 가치를 위협하는 위기상황을 보장하는 것에는 매우 소극적이었다. 노인복지법이 제정된 이후 다양한 노인복지발전 계획이 추진되면서 노인의 생존권 보호수준이 점진적으로 높아지고 있는 것은 분명한 사실이지만, 그럼에도 불구하고 현행 노인복지 정책은 노인의 인권을 적극적으로 보장하는데 많은 한계를 보이고 있는 것도 또한 사실이다(김제곤, 2014: 10). 노인복지법은 노인의 안정된 생활보장과 사회적 활동에 참여할 기회를 보장하고 건강 유지와 지식과 경험을 활용한 사회 발전에 기여하도록 되어 있으며, 관련 노인복지시설은 인권교육 수행과 노인의 보건과 복지를 위한 지원 조치 및 우대사항, 노인복지시설의 설치 및 운영에 관련한 내용을 포괄하고 있다. 노인복지법에서 다루는 인권의 내용은 노인복지법 제6조 2의 인권교육을 통해 찾아 볼 수 있는데, 이는 노인복지시설 운영자와 종사자에 대한 인권교육과 관련한 내용이며, 구체적으로 인권보호와 관련한 내용은 학대로 인한 보호가 대체적인 내용들이고, 재난이나 안전과 관련한 내용은 교통안전과 같은 생활안전에 한정되어 있고, 그 내용도 빈약하다.

(4) 장애인복지법

장애인복지법은 장애인의 인간다운 삶과 권리보장을 위한 국가와 지방자치단체 등의 책임을 명백히 하고, 장애발생 예방과 장애인의 의료·교육·직업재활·생활환경개선 등에 관한 사업을 정하여 장애인복지대책을 종합적으로 추진하며, 장애인의 자립생활·보호 및 수당지급 등에 관하여 필요한 사항을 정하여 장애인의 생활안정에 기여하는 등 장애인의 복지와 사회활동 참여증진을 통하여 사회통합에 이바지함을 목적으로 제정되었다(장애인복지법 §1). 장애인복지법에서 장애인의 인권과 안전을 위한 내용에서는 시설 중심의 내용으로 구성되어 있다. 구체적으로 살펴보면 국가와 지방자치단체는 장애인이 공공시설과 교통수단 등을 안전하고 편리하게 이용할 수 있도록 편의시설의 설치와 운영에 필요한 정책을 강구하여야 하며, 국가와 지방자치단체는 추락사고 등 장애로 인하여 일어날 수 있는 안전사고와 비상재해 등에 대비하여 시각·청각 장애인과 이동이 불편한 장애인을 위하여 피난용 통로를 확보하고, 점자·음성·문자 안내판을 설치하며, 긴급通報체계를 마련하는 등 장애인의 특성을 배려한 안전대책 등 필요한 조치를 강구하도록 되어 있다(장애인복지법 §23, ①; §24).

그리고 장애인복지법에서 다루는 재난 및 안전에 대한 사항이 대체적으로 시설이용에 편중되어 있어, 실제적인 재난 시 인권 및 안전보호에 따른 인권보호와 관련한 사항은 명시하고 있지 않다. 또한 현행 장애인복지법은 인권침해 예방과 규제를 포괄적으로 규정하고 있어 장애인 인권보호 대응이 미흡하고, 현재 장애 아동은 아동복지법, 65세 이상 장애인에게는 노인복지법의 적용을 받고 있다. 그러나 장애인 인권침해는 아동이나 노인을 가리지 않고 사회 모든 분야에서 나타나는 특성을 띠고 있기 때문에 현행 법률에 의한 효과성이 떨어질 수 있다. 따라서 장애인 인권침해 예방, 조사, 구제서비스 등 장애인권리옹호 업무 일원화가 필요하다(장애인신문. 2018.8.31일자).

(5) 교통약자의 이동편의 증진법

교통약자의 이동편의 증진법 교통약자(交通弱者)가 안전하고 편리하게 이동할 수 있도록 교통수단, 여객시설 및 도로에 이동편의시설을 확충하고 보행환경을 개선하여 사람중심의 교통체계를 구축함으로써 교통약자의 사회 참여와 복지 증진에 이바지함을 목적으로 제정되었다(교통약자의 이동편의 증진법, §1). 본 법에서 의미하는 교통약자는 장애인, 고령자, 임산부, 영유아를 동반한 사람, 어린이 등 일상생활에서 이동에 불편을 느끼는 사람을 말한다. 교통약자는 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복을 추구할 권리를 보장받기 위하여 교통약자가 아닌 사람들이 이용하는 모든 교통수단, 여객시설 및 도로를 차별 없이 안전하고 편리하게 이용하여 이동할 수 있는 권리를 가질 수 있도록 보장해야 한다. 그리고 국가와 지방자치단체는 교통약자가 안전하고 편리하게 이동할 수 있도록 교통수단과 여객시설의 이용편의 및 보행환경 개선을 위한 정책을 수립하고 시행하여야 한다.(교통약자의 이동편의 증진법, §2, ①;§3;§4). 교통약자들의 기본권의 하나로 볼 수 있는

이동권에 장애를 가지고 있다는 것은 인권보호 측면에서 고려되어야 한다. 이동권의 장애는 사회 활동의 어려움 뿐만 아니라 긴급 시 대피활동에도 문제가 발생한다. 따라서 사회의 구성원으로 안전하게 살아가기 위한 교통약자의 이동권 보호를 위한 실제적인 방안이 필요하다. 교통약자들에게 이동권은 단지 교통시설에서 물리적인 제약을 극복하는 것 뿐만 아니라 사회에서 인간이 누릴 수 있는 권리를 보장하는 것으로 까지 이해될 수 있다(김은경, 2005: 21).

(6) 재한외국인 처우 기본법

재한외국인 처우 기본법은 재한외국인에 대한 처우 등에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 재한외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 대한민국 국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 만들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지함을 목적으로 제정되었다(재한외국인 처우 기본법, §1). 재한외국인 처우 기본법에서 재한외국인의 인권보호를 위한 처우에는 재한외국인 또는 그 자녀에 대한 불합리한 차별 방지 및 인권옹호를 위한 교육·홍보와 관련한 내용으로 구성되어 있고, 재난 및 안전관리와 관련한 인권보호나 옹호를 위한 내용은 명시하고 있지 않다(재한외국인 처우 기본법, §10). 재한외국인 처우 기본법에서 나타나는 인권부분 개선으로는 제10조에 인권옹호를 위한 내용이 명기되어 있기는 하지만 구체적인 인권의 보장 분야가 명시되어 있지 않다. 또한 이주노동자와 관련한 인권보호 내용과 규정이 없다. 국내의 이주노동자가 2018년 8월 기준 120만명에 이르는 현 상황에서 인권의 사각지대에 놓인 이주노동자의 인권보호, 인종차별 예방 및 문화다양성 존중을 위한 방안검토가 필요한 실정이다(정상우, 2016: 42).

(7) 다문화가족지원법

다문화가족지원법은 다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위하고 사회구성원으로서의 역할과 책임을 다할 수 있도록 함으로써 이들의 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지함을 목적으로 제정되었다(다문화가족지원법 §1). 다문화가족지원법에서는 다문화가족의 구성원들에 대한 인권보호, 인권옹호와 관련한 내용이 구체적으로 명시되어 있지 않고, 다만 가정폭력과 평등한 가족관계 유지를 위한 조치에 대한 내용만 한정적으로 담고 있을 뿐이다(다문화가족지원법 §7, §8).

외국인·다문화가족의 인권보호를 위한 관련 법률에는 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률, 북한이탈주민보호와 정착지원에 관한 법률, 결혼중개업법, 다문화가족지원법, 출입국관리법, 국적법, 재한외국인처우기본법 등이 있어 관련 법령에 유사·중복 사업의 문제가 제기되고 있다. 따라서 다문화사회에 대한 총체적 방향제시와 정책일관성 확보가 필요하다(베이비타임즈, 2018.05.20.). 또한 다문화가족지원법에는 미등록 이주아동(불법체류자 자녀)의 기본권을 보장하는 정책이나 입법이 없어 기존의 외국인정책이나 다문화가족정책의 틀을 넘어서는 사회 제도 및 관행의 전반적인

재구조화가 필요하다(베이비타임즈, 2018.05.20).

(8) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률

북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률은 군사분계선 이북지역에서 벗어나 대한민국의 보호를 받으려는 군사분계선 이북지역의 주민이 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 생활 영역에서 신속히 적응·정착하는 데 필요한 보호 및 지원에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다(북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 §1). 특히 본 법에서는 보호대상자의 성공적인 정착을 위하여 보호대상자의 보호·교육·취업·주거·의료 및 생활보호 등의 지원을 지속적으로 추진하고 이에 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위하여 노력하여야 한다. 그리고 아동·청소년·여성·노인·장애인 등에 대하여 특별히 배려·지원하도록 노력하도록 구성되어 있다(북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제4조의 2). 사회적 기본권은 자유권적 기본권과 달리 법령상 규정으로 실현되어야 기본권 행사가 가능하다. 현재 북한이탈주민법이 다문화가족지원법, 노숙인지원법보다 사회적 기본권 실현 수준이 낮고 국가에 대한 기본권행사도 용이하지 않다. 결국 국가의 북한이탈주민 지원 수준은 다문화가족, 노숙인 지원의 경우에 못 미친다. 따라서 헌법상 사회적 기본권 실현을 위한 방향으로 재구조화 과정이 이루어져야 한다. 이를 통해 북한이탈주민을 향후 통일 등에 긴요한 자원으로 성장케 할 수 있을 것이다(박현식·이옥진, 2017: 295).

(9) 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률

장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률은 장애인·고령자 등 주거약자의 안전하고 편리한 주거생활을 지원하기 위하여 필요한 사항을 정함으로써 주거약자의 주거안정과 주거수준 향상에 이바지함을 목적으로 하여 제정되었다(장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률, §1). 국가 및 지방자치단체는 장애인·고령자 등 주거약자의 주거안정과 주거수준 향상을 위하여 주거약자의 주거생활이 쾌적하고 안전하게 이루어지도록 해야 하고, 주거약자용 주택이 원활하게 공급되고 효율적으로 관리될 수 있도록 해야 한다. 그리고 주거약자의 쾌적하고 안전한 주거생활에 필요한 정보가 원활하게 제공되고, 제9조의 편의시설이 주거약자용 주택에 적정하게 설치될 수 있도록 할 것을 의무로 지닌다(장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률, §3). ‘헌법’에는 주거권을 명시하고 있는 조항이 없다. 그러나 ‘헌법’ 제34조1항 ‘모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다’, 제35조1항 ‘모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위해 노력해야 한다’, 제35조3항 ‘국가는 주택개발정책 등을 통해 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력해야 한다’ 등의 조항은 주거권에 대한 헌법 근거로 볼 수 있다. ‘장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 시행령’ 제5조(주거약자용 주택의 의무건설 비율)에는 영구·국민임대주택 건설 시 적용되는 주거약자용 주택 의무 건설 비율은 수도권 8%,

비수도권의 경우 5%로 규정하고 있다. 주거약자용 주택의 지원대상은 장애인을 비롯해 노인, 국가유공자 및 보훈대상자, 5·18민주유공자, 고엽제후유증환자 등이다. 이들은 전체 인구 대비 약 18.2%로 현재 법에서 정하고 있는 비율은 턱없이 부족한 실정으로 대상 인구수에 비례한 수준으로 의무건설 비율을 현실화할 필요가 있다(장애인신문. 2018.05.03).

(10) 국민기초생활 보장법

국민기초생활 보장법은 생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적으로 한다(국민기초생활 보장법, §1). 국민기초생활 보장법에는 생활이 어려운 사람에게 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여를 지급하고, 자활센터를 통한 자활을 지원한다. 국민기초생활 보장법에서 의미하는 인권보호는 생계가 어려운 사람에게 지원하는 경제적 지원을 중심으로 구성되어 있다. 이밖에 인권을 보장해주는 내용이나 재난이나 안전과 관련한 내용은 포함하고 있지 않다.

(11) 방송통신발전 기본법

방송통신발전 기본법은 방송과 통신이 융합되는 새로운 커뮤니케이션 환경에 대응하여 방송통신의 공익성·공공성을 보장하고, 방송통신의 진흥 및 방송통신의 기술기준·재난관리 등에 관한 사항을 정함으로써 공공복리의 증진과 방송통신 발전에 이바지함을 목적으로 한다(방송통신발전 기본법, §1). 방송통신발전 기본법에는 방송통신 기술기준을 규정하여 재해·재난 예방을 위한 경우 및 재해·재난이 발생한 경우에 과학기술정보통신부장관이 방송통신설비가 기술기준에 적합하게 설치·운영되는지를 확인하기 위하여 소속 공무원으로 하여금 방송통신설비를 설치·운영하는 자의 설비를 조사하거나 시험하게 할 수 있다(방송통신발전 기본법, §28). 또한 방송통신재난관리를 통하여 과학기술정보통신부장관과 방송통신위원회는 방송통신서비스에 관하여 「재난 및 안전관리기본법」에 따른 재난이나 「자연재해대책법」에 따른 재해 및 그 밖에 물리적·기능적 결함 등(이하 "방송통신재난"이라 한다)의 발생을 예방하고, 방송통신재난을 신속히 수습·복구하기 위한 방송통신재난관리기본계획을 수립·시행하여야 한다(방송통신발전 기본법, §35). 그리고 방송통신재난의 대비, 방송통신재난의 보고, 방송통신재난 대책본부의 설치 및 운영, 방송통신재난 대책본부, 재난방송, 「방송법」 제43조에 따른 한국방송공사를 재난방송 등의 주관방송사로 지정, 「도로법」 제2조제1호에 따른 도로, 「도시철도법」 제2조제3호에 따른 도시철도시설 및 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 철도시설(마목부터 사목까지의 시설은 제외한다)의 소유자·점유자·관리자는 터널 또는 지하공간 등 방송수신 장애지역에 제40조제1항에 따른 재난방송 등 및 「민방위기본법」 제33조에 따른 민방위 경보의 원활한 수신을 위하여 필요한 방송통신설비를 설치하여야 한다(방송통신발전 기본법, §40의 3). 방송통신발전 기본법에서 나타나는 사회적

약자의 보호를 위한 내용에는 시스템 구축으로 한정되어 있다. 이는 노약자, 심신장애인 및 외국인 등 재난 취약계층을 고려한 재난 정보전달시스템의 구축을 의미한다(방송통신발전 기본법, §40의 2).

방송통신재난관리기본계획 수립에는 안전취약계층을 고려하고 있지 않고(제35조), 제40조(재난방송)에 해당하는 사업자도 재난방송 등의 주관방송사와 협력하여 시·청각 장애인 등 안전취약계층이 쉽게 접근 가능한 재난방송을 하기 위한 노력의 의무를 법률에 규정해두는 것이 필요하다(국립재난안전연구원, 2017: 41).

표 III-9. 한국의 인권 관련 법제도 현황

구분	대상	주요 내용	보장 내용	관련 법령	주관부처
신체적 약자	어린이	18세 미만인 사람	<ul style="list-style-type: none"> • 아동학대 보호 서비스 • 아동학대 예방 및 방지 • 아동복지시설 안전기준 및 안전교육계획 수립 • 아동용품 안전기준 • 취약계층 아동 자립지원 • 학대아동 보호기관 설치 	아동 복지법	보건 복지부
	노인 등	65세 이상의 노인	<ul style="list-style-type: none"> • 노인복지시설 인권교육 • 노인전용주거시설 공급 • 노인일자리(생업) 및 사회참여 지원 • 노인 건강진단 및 보건교육 • 독거노인지원센터 지원 • 노인복지시설의 설치 및 운영(노인 일상생활 편의목적) • 노인학대 호보 서비스 	노인 복지법	보건 복지부
	장애인	장애인 복지법 시행령으로 정하는 장애의 종류 및 기준에 해당하는 자	<ul style="list-style-type: none"> • 장애인 사회적응 훈련지원 • 장애인 취업 및 생업지원 • 안전사고와 비상재해에 대비한 장애인특성 고려한 안전 대책(피난통로확보, 안내판설치, 긴급통보체계 마련) • 주택보급, 사회 인식 개선, 문화 환경정비 • 장애인 자립생활 지원(지원센터, 활동급여지원) • 장애인 학대 보호서비스 	장애인 복지법	보건 복지부
	구호 약자	임산부, 중증장애인, 노인 등	<ul style="list-style-type: none"> • 구호약자의 임시주거시설(병원급 의료기관 시설) 사용 지원 	재해 구호법	행정 안전부
	교통 약자	장애인, 고령자, 임산부, 영유아를 동반한 사람, 어린이 등 일상생활에서 이동에 불편을 느끼는 사람	<ul style="list-style-type: none"> • 교통약자의 이동편의시설 설치 기준마련 • 교통약자의 특별교통수단 운행 지원 • 보행우선구역 지정 및 교통약자를 위한 보행안전시설물 설치 	교통 약자의 이동 편의 증진법	국토 교통부
언어·문화적 약자	외국인	재한외국인, 결혼이민자	<ul style="list-style-type: none"> • 재한외국인의 인권보호를 위한 교육 및 홍보 • 결혼이민자의 언어교육, 보육교육, 의료지원, 건강검진 지원 	재한외국인 처우 기본법	법무부
	다문화 가족	다문화가족, 결혼이민자 등	<ul style="list-style-type: none"> • 기본적인 생활정보, 사회적응교육, 직업교육훈련 및 의사소통 지원 • 가정폭력 피해 지원 • 의료 및 건강관리 지원 • 다문화 아동·청소년의 보육교육 지원 	다문화가족 지원법	여성 가족부

구분	대상	주요 내용	보장 내용	관련 법령	주관부처
언어·문화적 약자	탈북민	북한이탈주민, 보호대상자	• 보호·교육·취업·주거·의료 및 생활보호 등의 지원	북한 이탈 주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률	통일부
경제적 약자	주거 약자	노인, 장애인, 국가유공자, 보훈보상 대상자, 5.18민주화 운동부상자, 고엽제후유의증환자	• 주거약자용 최저 주거기준의 설정과 편의시설 지원	장애인·고령자 등 주거 약자 지원에 관한 법률	국토교통부
	기초생활 수급자	기초생활 수급자	• 최저생활 보장 및 자활지원	국민 기초생활 보장법	보건복지부
기타	사회적 약자	경제적, 지리적, 신체적 차이 등에 따른 소수자 등	• 노약자, 심신장애인 및 외국인 등 재난 취약계층을 고려한 재난 정보전달시스템의 구축	방송통신발전 기본법	과학기술정보통신부 방송통신위원회

사회적 약자 입법사례는 일반적으로 인간이 살아가는 데 있어 꼭 필요한 권리를 중심으로 안정적인 생활을 영위하고 경제·사회·문화 등 각 분야에서 사회구성원으로서의 역할과 책임을 다할 수 있도록 필요한 제도와 여건을 지원하는 형태로 제정되어 있다. 특히, 인간다운 생활 또는 생존을 위하여 당연히 누려야 할 고유한 권리를 중심으로 개인이 국가에 대하여 생존의 유지와 발전을 위해 금전적 급부 또는 시설의 이용과 관련한 내용을 포괄하고 있다. 그러나 인류의 보편적 가치(인간 생명, 인간 존엄성, 인간의 근본적 권리에 대한 존중)를 위협하는 전통적 군사안보 위기, 자연재난과 인위재난의 재난 위기, 국가핵심기반 마비 위기, 생활안전 위기, 신종 위기 등 각종 위기와 재난에 대비한 보호 및 지원서비스에 대한 내용은 미흡한 실정이다. 또한, 「재해구호법」, 「교통약자의 이동편의 증진법, 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」, 「방송통신발전 기본법」에서는 구호약자, 교통약자, 주거약자, 사회적약자 등 여러 용어가 혼용하여 장애인, 고령자, 임산부, 어린이, 영유아를 동반한 사람으로 정의하고 있다. 따라서 재난이라는 특수 상황에서 더욱 취약성을 보이는 집단인 노인, 장애인, 유아, 임산부, 외국인 등을 포함한 사회적 약자의 포괄적이며, 일관성 있는 용어 활용이 필요하다(국립재난안전연구원, 2017: 14).

2) 재난 발생 시 사회적 약자 지원 관련 법제도 현황

(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 안전관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다(재난 및 안전관리기본법 §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(재난 및 안전관리기본법 §2).

현재 시행되고 있는 재난안전법은 사회적 약자와 관련된 규정은 없으나, 2018년 1월 18일부터 개정된 법률은 “안전취약계층”이라는 용어를 사용하여 사회적 약자와 관련된 사항을 정의하고 있다. 재난안전법은 사회적 약자를 “어린이, 노인, 장애인 등 재난에 취약한 사람”으로 규정하고 있다(재난 및 안전관리기본법 §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(재난 및 안전관리기본법 §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(재난 및 안전관리기본법 §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(재난 및 안전관리기본법, §66조의4, ①).

(2) 자연재해대책법

자연재해대책법은 태풍, 홍수 등 자연현상으로 인한 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산과 주요 기간시설(基幹施設)을 보호하기 위하여 자연재해의 예방·복구 및 그 밖의 대책에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다(자연재해대책법 §1).

자연재해대책법은 국민의 생명 및 신체와 재산보호를 위하여 자연재해 경감 협의 및 자연재해 위험개선지구 정비, 풍수해 저감대책, 각종 재해지도의 제작·활용, 재해복구, 방재기술의 연구 및 개발과 관련한 내용을 담고 있다. 자연재해대책법에는 각종 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 조수, 대설, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 발생하는 재난의 예방·대비·대응·복구와 관련한 내용을 담고 있으나 안전취약계층이나 사회적 약자에 대한 내용을 명시하고 있지는 않다.

(3) 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 사회적 지원이 필요한 사람 등을 포함하고 있다(재해구호법 §3). 또한 시행령을 살펴보면 모자보건법 제2조제1호에 따른 임산부, 장애인고용촉진 및 직업재활법 제2조제2호에 따른 중증장애인, 노인장기요양보험법, 제2조제1호에 따른 노인 등을 구호약자로 지정하고 있다. 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). 행정안전부장은 매년 시·도지사, 시장·군수·구청장 및 구호지원기관의 재해구호업무에 관한 계획의 수립지침을 작성하여 시·도지사 등 및 구호지원기관의 장에게 통보하여야 한다. 이에 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 통보받은 수립지침에 따라 지역실정을 고려하여 매년 시·군·구 재해구호계획을 수립하여 시·도지사에게 제출하여야 한다. 또한 시·도지사는 통보받은 수립지침 및 제 시·군·구 재해구호계획에 따라 지역실정을 고려하여 매년 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 재해구호계획을 수립하여 시장·군수·구청장에게 통보하고 그 결과를 행정안전부장관에게 제출하여야 한다. 마지막으로 구호지원기관의 장은 통보받은 수립지침에 따라 해당 구호지원기관의 재해구호계획을 수립하여 행정안전부장관에게 통보하여야 하며, 재해구호계획에 포함되어야 할 사항은 대통령령으로 정하고 있다(재해구호법 §5). 재해구호법에서 임시주거시설의 제공 등의 구호의 종류로 정하고 있으나(제4조), 재해로 주거시설을 상실하거나 주거가 불가능한 상황에 처한 이재민등의 구호를 위하여 어떠한 대체시설을 임시주거시설로 사용할 수 있는지만 규정하고 있고(제4조의2), 임시주거시설의 기능, 운영, 설계, 토지확보에 관한 내용은 없다. 임시주거시설에 대한 기본적인 사항의 규정과 안전취약계층의 취약특성을 고려한 임시주거시설 및 생활필수품 제공이 필요하다(국립재난안전연구원, 2017: 34).

(4) 민방위기본법

민방위 기본법은 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태나 국가적 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 민방위에 관한 기본적인 사항과 민방위대의 설치·조직·편성과 동원 등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 민방위기본법 제32조의2(수습 및 복구)에는 민방위사태가 발생하였을 경우에 행정안전부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 인명구조, 진화·수방 및 그 밖의 응급조치, 피해시설의 응급복구 및 방역과 방법, 임시주거시설, 생활필수품의 제공 및

그 밖의 구호조치를 하여야 한다고 규정하고 있다. 이때의 사회적 약자의 특성을 고려한 임시주거 시설, 생활필수품 제공이 필요하다. 그리고 민방위기본법 제33조(민방위 경보)는 민방위사태가 발생하거나 발생할 우려가 있는 때 또는 민방위 훈련을 실시하는 때 민방위 경보를 발할 수 있다고 규정하고 있다. 이때 사회적약자의 특성을 고려한 즉각적인 시각적·청각적 정보 공유가 필요하다 (국립재난안전연구원, 2017: 15).

(5) 화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률

화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률(이하 소방시설법)은 화재와 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 화재의 예방 및 안전관리에 관한 국가와 지방자치단체의 책무와 소방시설 등의 설치·유지 및 소방대상물의 안전관리에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 공공의 안전과 복리 증진에 이바지함을 목적으로 제정되었다(소방시설법, §1). 이 법 제2조의 3에서는 화재안전정책기본계획 수립·시행에 관한 사항을 정하고 있으며, 기본계획에는 화재안전정책의 기본목표 및 추진방향, 기반조성, 대국민 홍보·교육, 관련 기술의 개발·보급, 전문인력 육성·지원 등에 관한 사항을 포함하도록 하고 있다. 특히 이법 제20조 특정소방대상물의 소방안전관리에서는 제21조에 따른 피난계획에 관한 사항과 대통령령으로 정하는 사항이 포함된 소방계획서의 작성 및 시행을 규정하고 있으며, 동법 시행령 제24조의 5에서는 이에 따라 피난층 및 피난시설의 위치와 피난경로의 설정, 장애인 및 노약자의 피난계획 등을 포함하도록 하고 있다. 또한 동법 시행규칙 제14조의4(피난계획의 수립·시행) 3항에서는 장애인, 노인, 임산부, 영유아 및 어린이 등 이동이 어려운 사람을 재해약자로 정의하고 있다.

(6) 자동차, 화재 관련 재해에 대한 배상법

국가재난 발생 시 자동차, 화재관련 재해배상은 개별 법률에 의해 배상이 이루어진다. 자동차의 경우 자동차손해배상 보장법, 화재의 경우 화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률에 의거하여 손해배상이 이루어진다. 배상기준과 관련해서는 최창희·정인영(2015)은 한국의 대인사고 손해액 산정기준을 외국과 비교할 때 다음과 같은 문제점을 가지고 있다. ① 일용노임 비경제적 활동 인구의 소득을 기준으로 함, ② 5% 법정이자율을 적용한 손해액 현가산정, ③ 가동연령 종료 시점 60세, ④ 가동연령에서의 남녀차별, ⑤ 낮은 수준의 위자료, ⑥ 아동 피해자에 대한 교육기회 상실 및 추가 교육비용을 손해로 불인정하고 있는 문제점이 존재한다. 이와 같은 문제점을 해결하기 위해서 ① 비경제활동 소득기준 일용노임 → 경제활동인구평균임금, ② 5% 법적 이자율을 적용한 손해액 현가산정 → 장기국채 이율 3%로 하향 조정, ③ 가동연령 종료시점 60세 → 가동연령 18-65세, ④ 낮은 수준의 위자료 → 위자료 수준상향 등을 제안한다. 자동차, 화재사고의 경우 노인, 여성 등의 약자들이 배상을 적게 받을 수 밖에 없는 구조로 되어 있다.

표 III-10. 국내 재난 시 사회적 약자 지원 법제도 현황

구분	대상	주요 내용	보장 내용	관련 법령	주관부처
안전취약 계층	어린이, 노인, 장애인 등	재난에 취약한 사람	안전관리기본계획에 안전취약계층을 안전관리 대책에 관한 사항 포함토록 명시 안전취약계층에 특성을 반영한 매뉴얼 개발 지원 안전취약계층의 안전관리 강화를 위한 안전문화활동 지원	재난 및 안전 관리 기본법	행정 안전부
구호약자	구호약자	임산부, 중증장애인, 노인 등	구호약자의 임시주거시설(병원급 의료기관 시설) 사용 지원	재해 구호법	행정 안전부
재해약자	장애인, 노인, 임산부, 영유아 및 어린이 등	이동이 어려운 사람	피난계획 수립 시 특정소방대상물의 구조, 피난시설 등을 고려한 피난 경로를 포함해야 하며, 피난유도 안내정보를 근무자 또는 거주자에게 정기적으로 제공	화재 예방, 소방 시설 설치·유지 및 안전 관리에 관한 법률	행정 안전부
국민	국민	국민	태풍, 홍수 등 자연현상으로 인한 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산과 주요 기간 시설(基幹施設)을 보호하기 위하여 자연재해의 예방·복구 및 그 밖의 대책에 관하여 필요한 사항을 규정	자연 재해 대책법	행정 안전부
국민	국민	국민	국가적 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 민방위에 관한 기본적인 사항과 민방위대의 설치·조직·편성과 동원 등에 관한 사항을 규정	민방위기본법	행정 안전부

재난관련 입법사례는 일반적으로 대상자가 전 국민 대상이거나 재난피해를 입은 이재민을 대상으로 제정되어 있으며, 사회적 약자와 관련한 보장내용에는 재난안전 예방적 특성에 맞는 매뉴얼 개발과 안전관리기본계획에 명시토록 한정되어 있다. 또한, 사회적 약자와 관련한 법체계 내용을 살펴보면 재난과 안전사고에 초점을 맞춘 법조항의 내용이 아니라, 의료 및 생활 복지 서비스 중점을 두고 있다. 재난 시 사회적 약자보호에 대한 의식이 실현될 수 있는 제도에는 관심을 덜 두었다는 점에서 이들의 보호권이 완전하게 반영되어 있다고 보기는 어렵다.

2. 재난 발생 시 사회적 약자에 대한 접근 방법

한국은 2018년 재난 및 안전관리 기본법 개정으로 재난 발생 시 고려해야 할 사회적 약자로서 안전취약계층 용어를 사용하여 어린이, 노인, 장애인 등을 포함하고 있으나, 이보다 앞서 재해구호법은 임산부, 중증장애인, 노인을, 소방시설법은 장애인, 노인, 임산부, 영유아 및 어린 등을 포함하여 정의함으로써 사실 상 용어적 통일조차 이루어지지 않고 있는 가운데, 일반적으로 수용가능한 사회취약계층을 재난 발생 시 사회적 약자와 동일한 것으로 바라보고 있다. 특히, 사회적 약자에 대한 분류는 사회구성 집단으로서 일본과 유사하게 그 특징보다는 장애, 연령, 성별 등에 초점을 두고 있다는 점에서 재난 발생 시 고려해야 할 사회적 약자에 대한 정의적 개념을 어떻게 가져

갈 것인가에 대한 논의부터 재정립될 필요가 있다. 미국과 일본의 경우 비록 해당 사회구성 집단이 재난 발생 시 고려해야 할 사회적 약자 그룹이라는 점에서는 동의하나 반드시 모두가 재난 발생 시 특별한 욕구를 가지는 집단으로 정의되는 것은 아니며, 반대로 평상 시 이들 사회적 약자 집단에 속하지 않는다고 하더라도 재난이라는 특수한 상황에서 사회적 약자(재난에 대한 취약성을 갖는 그룹)가 될 수 있다는 점을 근간으로 하고 있다. 따라서 이에 대한 보다 구체적인 논의는 본 연구의 제언을 통해 이후 좀 더 논의할 필요가 있다.

3. 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호를 위한 지원 정책 현황

1) 사회적 약자 지원 관련 계획 및 매뉴얼 현황

기존의 재난안전 계획 및 매뉴얼은 2003년 대구지하철 화재참사 이후 국가의 위기관리의 필요성이 제기되어 정부에서 종합적이고 체계적인 국가의 위기관리시스템 구축을 위하여 국가위기에 대한 활동의 개념과 기준, 방향을 제시하는 문서로 ‘국가위기관리기본지침’(2004년 7월 대통령훈령 제124호)을 제정하였고, 이를 바탕으로 범정부 차원에서 관리해야할 21개의 위기유형을 선정하여 매뉴얼로 작성되었다(정인성, 2017: 16). 위기관리매뉴얼 도입이후 2008년에는 표준매뉴얼이 21개, 실무매뉴얼이 202개, 행동매뉴얼이 2,399개 등 재난 및 국가기반분야 매뉴얼이 국가안전보장회의에서 행정안전부로 이관하였고, 위기관리매뉴얼의 법적인 지위는 2013년도에 재난 및 안전관리 기본법 제34조 5항의 매뉴얼 작성·운용에 관한 의무 규정을 신설하면서 강화되었다. 이후 2014년에는 재난·안전분야 업무가 통합되면서 행정안전부에서 위기관리 매뉴얼을 총괄·관리하고 있다(정인성, 2017: 16-17).

(1) 장애인

장애인의 전반적 삶의 영역을 다루는 ‘장애인정책종합계획’은 우리나라 장애인정책의 방향을 제시하는 핵심 계획으로, 1998년 제1차 계획이 수립·시행된 이후 2018년 현재 제5차 계획(2018~2022)의 1차 연도 사업이 시행되고 있다. ‘장애인정책종합계획’은 복지, 교육·문화, 경제활동, 사회참여, 권익 증진 등 장애인의 전반적인 삶의 영역을 다루는 종합적인 계획으로, 우리나라 장애인정책의 방향을 제시하는 핵심적인 계획이다(김성희, 2018: 63). 제5차 장애인정책종합계획의 추진 방향은 현 정부의 국정 철학인 “모두가 누리는 포용적 복지국가”의 실현을 위해 장애인과 비장애인 간 격차없이 자립 생활을 할 수 있는 장애인정책을 범정부 차원에서 수립·추진하는 것이다. 이에 “장애인의 자립 생활이 이루어지는 포용사회(Inclusive Society)”를 비전으로 복지·건강, 교육·문화·체육, 경제활동, 권익 및 안전, 사회참여 등 5대 분야에서 22개 중점 과제, 70개 세부 과제를

선정 하였다. 특히 안전분야에서는 장애인 인권보호강화, 재난·안전 지원시스템 강화, 발달장애인 서비스 지원강화, 여성장애인 지원강화의 과제를 선정하였다. 주요 내용으로는 법·제도 정비와 장애인 ‘재난안전교육 및 대응 매뉴얼’ 개발, 화재 발생 시 점멸·음성 기능이 있는 피난구유도등 설치 의무화, 화장실 벽면 및 바다 높이에 비상벨 설치 의무화 등을 내용으로 하는 경보·피난·안전 설비 기준을 강화할 계획이다(김성희, 2018: 70).

2014년 한국은 유엔장애인권리협약 당사국으로서 유엔인권기구의 심사를 받으며 재난에서 장애인의 안전을 위한 조치를 취하라는 권고를 받았다. 유엔장애인권리위원회는 “당사국이 포괄적인 계획을 채택하고, 자연재해를 포함한 위험상황에서 장애 특성을 고려하여 장애인들을 안전하게 보호하며, 모든 재난 위험감소 정책 또는 그 이행의 모든 단계에서 보편적 접근성 및 장애 포괄성(disability inclusion)을 보장해 줄 것”을 권고했다. 심사가 끝난 지 몇 년이 흘렀으나 정부는 형식적인 매뉴얼을 만들었을 뿐이다. 청각장애인 재난대응 매뉴얼(2016)의 구체적 내용을 살펴보면 비장애인의 것과 크게 다르지 않다. 다만 한 단락에 청각장애인은 시각적 정보를 통해 위험을 감지하니 화재사고 같은 경우 이에 대한 대비책이 있어야 한다는 것이다. 서울시 소방재난본부에는 재난취약계층 중 지체장애인을 대상으로 한 장애인 재난관리 매뉴얼이 마련되어 있다. 이 매뉴얼의 특징으로는 지체장애인이 사회적 약자가 되지 않도록 개별화 된 맞춤형 매뉴얼이며, 전체 장애인 재난관리 매뉴얼 개발을 위한 기초자료로 활용이 가능하다. 그리고 지체장애유형과 재난유형 특성을 동시에 고려하였으며, 전 국민이 지체장애인의 재난의 취약성을 인식할 수 있는 기초자료로 볼 수 있다(김수동 외, 2017). 그러나 서울시 소방재난본부에서 제공되고 있는 장애인 재난관리 매뉴얼에는 지체장애인만을 고려하고 있고, 거동이 불편한 고령자, 시각장애인, 청각·언어장애인, 내부장애인, 지적장애인, 정신장애인을 고려하지 못하는 한계를 지니고 있다(김수동 외, 2017). 또한 보건복지부(2011)의 「사회복지시설 화재안전교육 표준매뉴얼」은 화재발생 시 시설재실자의 자력피난, 생활인의 피난절차를 기술하고 있는데, 장애를 지닌 생활인의 경우“휠체어 직접 이동 또는 보조인의 도움”등 일상적인 방법을 적시하고 있다(보건복지부, 2011). 특히 소방청(2009)의 「장애인을 위한 생활 속의 안전」에서는 장애유형을 시각, 청각 및 지체장애인으로 나누어 하루일과 생활 중 겪을 수 있는 다양한 사고사례에 따라 장애유형별 대응 및 조치 요령을 설명하고 있다(소방청, 2009). 장애유형별 피난계획은 보건복지부(2013)의 「장애인 위기상황 대응 매뉴얼 개발을 위한 시범 PILOT 연구」에서 처음으로 보행장애인을 대상으로 피난매뉴얼이 제시되었으며, 이후 보건복지부(2014)의 「장애인 거주시설 안전 및 피난매뉴얼」에서 장애유형(지체, 청각, 시각, 지적, 중증, 장애인차유아)별 거주시설을 대상으로 장애인을 피난시키는 방법이 제시되었다. 이 매뉴얼의 특징으로는 장애인거주시설의 이용인은 상대적으로 재난에 가장 취약한 계층이라 할 수 있으므로 재난관리 기능강화에 도움을 주기 위하여 작성되었고, 장애유형별 거주시설을 대상으로 재난 시 효과적으로 피난할 수 있는 지침을 제시하고자 하였다. 그리고 소방청(2013)은 「이용자 특성에 따른 피난설비 기준 개선방안」을 통하여, 장애인 및 중증환자 이용시설에 대한 피난설비 기준 개선

방안을 제시하고 있다(이정수, 2016). 장애인 백서(2017)에 따르면 현재 만들어진 장애인 재난대응 매뉴얼은 재난대응 육구의 실태조사 없이 만들어진 매뉴얼로 장애인 당사자의 의견이 반영되지 못한 한계가 존재하며, 중증장애인 등은 재난대응에서 조력자 역할이 무엇보다 중요하다. 그리고 통합매뉴얼 작성 시, 조력자 역할과 함께 재난구조의 최일선에 있는 소방공무원의 커뮤니케이션 방법 등에 관한 사항이 포함되어야 한다(비마이너, 2018.01.06).

(2) 아동

재난 발생 시 구호 인력의 절대적 부족과 지원체계의 비효율성으로 인해 국내의 재난 대응체계는 한계를 가지고 있으며, 아동 등 취약계층에 대한 별도의 사회서비스 지원체계는 아직 법적 규정마저도 마련되지 않은 실정이다. 그리고 재난관리 기본법 내 사회복지시설을 대상으로 재난교육 실시에 대한 규정만 있을 뿐, 재난 발생 시 재난취약자들을 위한 전담조직을 물론 협력체계 구축이 미흡하며, 재난피해 아동에 대한 구체적인 보호서비스 관련된 사항이 제시되어 있지 않다(강신욱 외 2014). 현행 아동복지법에서는 주로 아동안전을 위한 제도, 기준, 교육, 안전지도자등에 대해서만 다루고 있다. 이 중 제11조(아동종합실태조사)에서만 아동의 권리 및 인권에 대한 사항을 다루고 있는데 재난에 대한 것이 아니라 전반적인 아동안전을 위한 내용에 그친다. 또한 아동안전과 관련한 법률인 어린이놀이시설 안전관리법은 다소 환경적 측면에서만 접근했다는 점에 있어서 한계가 있다. 즉, 놀이시설이라는 하드웨어적인 면에 초점을 맞추고 있고, 아동보호에 대한 의식이 실현될 수 있는 제도에는 관심을 덜 두었다는 점에서 아동보호권이 완전하게 반영되어 있다고 보기는 어렵다. 이는 현존하는 재난 및 아동과 관련된 법률 중 아동보호권의 개념이 포함된 법률은 거의 없거나 상징적 개념만 명시되어 있음을 시사한다(윤지원 외, 2014). 그리고 행정안전부의 재난 발생 시 국민행동요령 매뉴얼을 살펴보면 재난 발생 시 성인과 아동이 스스로 조심해야하는 행동의 개인적인 차원의 내용을 담고 있다. 행정안전부(2012)에서 제작된 생활안전길라잡이의 경우에는 국민용을 선별하여 제시되어 있다. 일반적인 국가에서 제작된 재난안전 매뉴얼의 경우 아동에 대한 내용에 있어 사회적 차원의 보호를 받는 방식에 대해서는 매우 제한적이다(윤지원 외, 2014).

(3) 임산부

재난 및 안전관리 기본법에서는 재난관련 업무 및 협조를 담당하거나 지원하는 기관으로 ‘재난관리책임기관’, ‘재난관리주관기관’, ‘긴급구조기관’, ‘긴급구조지원기관’을 규정하고 있다. 이 중 긴급구조지원기관은 긴급구조에 필요한 인력·시설 및 장비, 운영체계 등 긴급구조능력을 보유한 기관이나 단체로서 대통령령으로 정하는 기관과 단체를 말한다(제3조 제8호). 동법 시행령 제4조 제1항에서는 교육부, 과학기술정보통신부, 국방부, 산업통상자원부, 보건복지부, 환경부, 국토교통부, 해양수산부, 방송통신위원회, 경찰청, 기상청 및 산림청을 긴급구조지원기관으로 보고 있다. 그러

나 여기에 여성가족부는 포함되어 있지 않다. 긴급구조지원에는 여성가족부가 포함되어 있지 않기 때문에 재난 발생 시 관련 지원업무를 할 법적 근거가 없다. 또한 재난 및 안전관리 기본법 제74조에 의하면 재난관리정보의 공동이용은 재난관리책임기관, 재난관리주관기관, 긴급구조기관, 긴급구조지원기관만 이용 가능하도록 규정되어 있어 재난 시 관련 지원서비스가 체계적으로 수행되기에는 한계가 있다(송효진, 2015). 여성가족부(2016)에서는 재난유형별 여성 안전교육 매뉴얼을 개발하여 재난 취약성이 높은 여성의 재난예방과 대응능력 향상에 목적을 두고 있다. 이 매뉴얼의 특징은 임산부 대상으로 재난대비 요령, 재난 시 모자 건강관리, 재난 상황에서 건강관리, 재난 후의 대응 및 신체적·정신적 케어 등으로 구성되어 있다. 또한 서울특별시(2017)에서도 서울여성 안전설명서 재난·재해 대응 입문편을 개발하여 여성, 임산부의 재난 예방·대비·대응을 돕도록 하고 있다. 이 매뉴얼의 특징은 서울특별시의 재난의 특성에 대한 소개, 피해를 최소화할 수 있는 체크리스트, 재난·재해 지원제도 절차 및 숙지사항을 구체적으로 담고 있다. 그리고 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」의 경우 이들에 대한 안전하고 편리하게 편의시설을 이용할 수 있도록 하는 법률이 있지만 이것 또한 재난 및 안전 관리에 있어서의 법령은 아닌 것이다(최경식, 2017).

(4) 고령자

2010년 포항 노인요양원에서 화재가 발생하여 27명(사망 10명, 부상 17명)의 사상자가 발생하였으며, 2014년 장성 노인요양병원에서 화재가 발생하여 29명(사망 21명, 부상 8명)의 사상자가 발생하였다. 노인요양시설의 경우 앞서 언급한 바와 같이 피난에 어려움을 겪는 재실자가 대부분이기 때문에 일반인이 상주하는 건물과 유사한 화재가 발생하더라도 그 피해는 큰 차이가 있으며 특히 고령자의 경우 대형화재가 아닌 경우에도 연기에 의한 질식사 대부분을 차지하고 있기 때문에 고령자의 특성을 고려한 피난 안전 성능 확보가 시급한 실정이다(홍해리 외, 2016). 이 사고의 문제점은 화재발생신고가 지연되어 소방 선착대가 14분이 지났었고, 야근무자에 대한 별도기준이 마련되어있지 않았으며, 시설을 리모델링하여 무창층에 가까운 밀폐구조물이어서 많은 사상자로 이어졌다. 그러나 치매나 중풍 등 거동이 불편한 고령자가 이용하는 노인복지시설의 경우 각별한 주의와 관리가 필요한 상황이며, 회원시설에서는 해당시설 입소자에 대해 체계적이고 지속적인 모니터링으로 안전사고가 발생하지 않도록 조치하여야 할 것으로 분석된다(김두현, 2018).

노인을 위한 대표적인 법이 노인복지법인데, 시설과 관련해서는 노인복지법 제31조에서 ① 노인 주거 복지시설, ② 노인의료 복지시설, ③ 노인 여가 복지시설, ④ 재가 노인복지시설, ⑤ 노인보호 전문기관 등으로 구분·제시되어 있다. 또한, 제27조의2(홀로 사는 노인에 대한 지원)에서는 ① 국가 또는 지방자치단체는 홀로 사는 노인에 대하여 방문요양서비스 등의 서비스와 안전 확인 등의 보호조치를 취하여야 한다. ②제1항의 서비스 및 보호조치의 구체적인 내용 등에 관하여는 보건복지부장관이 정한다라는 조항 등이 있으나, 이 또한 재난과 안전사고에 초점을 맞춘 법조항

의 내용이 아니라, 독거노인에 대한 의료 및 생활 복지 복지 서비스 형태의 모습이다. 이처럼 노인 복지법에서도 재난안전약자로서의 노인에 대한 규정은 미흡한 실정이다(최경식, 2017).

(5) 외국인

행정안전부는 외국인을 위해 영어 웹사이트를 지원하고 있으며 조직의 역사, 비전 및 목표, 조직 현황에 대해 소개하고 있다. 특히, 행정안전부 산하 재난안전연구원에서는 재난안전 애플리케이션인 Safety First를 개발하여 국내에 거주하고 있는 외국인들을 위해 활용할 수 있도록 하였다. 이는 우리나라에서 발생하고 있는 재난에 대한 기초정보와 재난에 대처하는 행동요령을 6개 언어(한국어, 영어, 중국어번체, 중국어간체, 일본어, 베트남어)로 설명하고 있다. 또한 자연재난 외에도 각종 사고를 포함한 생활안전사고와 대피소 유형, 외국어 지원 긴급 연락처 등을 소개하고 있다(구원회 외, 2015).

우리나라의 지진행동매뉴얼의 경우 그림과 간단한 설명으로 지진이 일어났을 때 행동요령을 설명하고 있다. 그러나 우리나라 지진행동매뉴얼의 경우 외국어 버전이 잘 되어 있지 않고, 국민들이 쉽게 이용할 수 있는 홍보가 부족하다고 판단된다(이명진·조현성, 2017). 일예로 재난상황이나 기상특보를 알리는 긴급재난문자가 한글로만 발송되며, 국내에 거주하거나 방문하는 외국인들은 안전사각지대에 놓여있다. 행정안전부가 제공하는 ‘긴급재난 문자방송(CBS)’ 시스템을 통해 긴급재난문자를 국민 및 외국인 등에게 보내고 있으나 한글로만 발송되고 있어, 외국인들의 경우 폭설 등 갑작스러운 재난 상황 등에 대처하기 힘들다는 지적이 나오고 있다(제주신보, 2018.02.22).

(6) 교정시설

교정시설은 사고예방대책을 수립하고 있으나 매년 각종 사고가 발생하고 있다. 교정의 3대 사고는 도주, 자살, 화재라 할 수 있다. 화재의 경우는 수용자들의 큰 인명피해를 야기할 수 있는 대표적인 사고이며 이러한 화재사고는 특히 재난과 관련하여 발생할 수 있다. 교정시설의 안전과 관련한 6대 재난은 화재, 침수, 낙뢰, 누전, 균열, 산사태이다. 최근 들어 우리나라도 지진으로부터 안전한 지역이라고 할 수 없을 정도로 지진이 자주 발생하고 있으며 이로 인한 시설 등에 대한 안전대책 필요성이 지적되고 있다(박성수, 2011).

우리나라의 경우 교정시설은 통합방위계획에 따라 범죄자들의 탈주는 막을 수 있는 것으로 파악됐지만, 시설 대부분이 저층 건물이어서 내진 성능보강필요성이 제기되고 있다. 이와 더불어 각종 재난에 대비하기 위해서는 교정시설에 대한 전반적인 안전관리 대책이 중요해지고 있다. 실제 우리의 경우도 2010년 작년 7월 안양시 호계동 안양교도소의 경우 호우로 담장 일부가 무너졌다. 주변을 지나가는 사람이 없을 때 사고가 나 다행히 인명피해는 발생하지 않았으며, 무너진 담장 안쪽에 4m 높이의 교도소 주벽이 있는데다가 재소자는 모두 수용사동 안에 있어 탈옥 사태는 빚어

지지 않았다(박성수, 2011). 현재 교정시설 내 의무과는 각 분야별 전문의사가 모두 배치되어 있지 않을 뿐 아니라 의료장비도 부족한 상태이기 때문에 수용자가 특수질환에 걸리거나, 위급한 상태에 처할 경우에는 교도소와 가까운 거리에 있는 외부병원의 종합 병원이 지정되어 있음)으로 이송, 신속하게 치료를 받도록 하고 있다. 그럼에도 불구하고 외부병원으로의 진료나 치료는 효율적으로 이뤄지지 못하고 있다. 그리고 교정시설의 경우 노후한 건물, 위험 시설물 등이 대부분을 차지하고 있다. 이러한 시설의 관리 소홀로 발생하는 산사태 붕괴(호우, 태풍 시), 폭발, 감전, 균열 등에 대비하여 대형 피해 예방을 도모하여야 할 것이다(박성수, 2011).

2) 기타 재난 발생 시 사회적 약자 지원 관련 정책

(1) 제3차 국가인권정책기본계획

정부는 제3차 국가인권정책기본계획을 통해 시설장애인 재난대책으로 자연재해·화재 등 안전사고에 대비한 안전관리 대응사항 지침을 반영해 시설별로 이행하도록 조치하고, 장애유형별 피난매뉴얼을 시설별로 보급을 추진 중이다. 그리고 재가 장애인의 재난대책은 현재 시행되고 있는 제도인 활동지원서비스, 응급안전서비스, 야간순회 방문서비스를 활용하는 방식이다. 이는 응급안전서비스를 통해 상황발생 시 119에 자동신고토록 하고, 야간순회 방문서비스로 심야시간대(오후 10시~오전 6시)에 혹시 모를 상황에 대처한다는 것이다. 또한 활동지원서비스 제공인력(이하 활동지원사) 양성교육 과정에 장애인 생활안전관리 및 응급상황 대응에 관한사항을 포함시켜 교육시키는 방안도 추진한다. 그리고 재난취약계층인 시·청각 장애인 대책도 함께 마련한다. 시·청각 장애인의 신속한 화재인식 및 대피를 위해 화재발생 시 점멸·음성출력 기능이 있는 피난구유도등 설치를 의무화 한다. 공동주택 중 아파트 및 10세대 이상의 연립주택·다세대주택 등에 시·청각 장애인을 위한 경보 및 피난설비 설치를 의무화(2018), 비상상황 대비 장애인화장실 비상벨 설치 의무화(2018)를 추진한다. 여기에 영화관·공연장 등 관람석에는 휠체어 이용 장애인을 위한 안전손잡이를 바닥에서 0.8미터 이하의 높이로 설치토록 의무화하고 있다(법무부, 2018).

(2) 어린이 안전체험교육 확대

교육부, 행정안전부, 산업통상자원부, 보건복지부, 해양수산부, 식품의약품안전처, 소방청, 해양경찰청에서는 체험중심 안전교육을 위한 안전체험시설 확대할 예정이다. 현재 생활안전, 교통안전, 자연재난, 사회기반안전, 범죄안전, 보건안전 등을 체험할 수 있는 국민안전체험관을 종합안전체험관(1개소), 교실형 안전체험관(16개소) 등 학생안전체험시설 설치, 어린이 소방안전체험시설 확충 확대할 예정이다. 또한 안전체험시설 없는 지역에 ‘찾아가는 어린이 안전체험 교실’ 운영(~'22, 7억)하고, 영유아 대상의 이동안전체험관(트럭을 체험관으로 개조하여 각종 재난(지진·화재 등)대비 안전체험교육 실시) 운영 시행할 예정이다. 특히 ‘찾아가는 생존수영 교실*’, ‘찾아가는

연안안전교실'운영확대 및 내실화할 예정인데, 교육자료 다양화, 커리큘럼 내실화, 전문강사 양성 및 체험내용 확대 등이 포함되어 있다. 그리고 지방·농어촌 소재 학교 등을 대상으로 '찾아가는 제품 안전교육', '찾아가는 소방 이동안전체험교육' 등 확대 실시할 계획이다. 마지막으로 훈련·실습을 통한 어린이 사고대응능력 강화를 위하여 '재난대응 안전한국훈련'과 연계한 초등학교 안전훈련을 기존 17개교 초등학교 대상에서 초등학교 33개교, 특수학교 1개교 대상으로 확대 실시할 예정이다.

(3) 계절별 독거노인 안전관리 강화

행정안전부와 보건복지부는 혹서기 폭염대응 사전대비 및 종합대책 수립하여, 무더위 쉼터 이용 활성화, 폭염정보 전달체계 구축, 재난도우미 활용 독거노인 등 폭염 취약계층 건강보호·관리와 폭염일수 등에 따라 감시체계 조기 개시 등 감시·정보 수집 체계 개선할 예정이다.

특히 무더위쉼터 위치안내 서비스 확대를 스마트폰 안전디딤돌 앱 및 국가재난관리시스템에 탑재·운영하며, 혹한기 독거노인 보호대책 수립하여 독거노인 가구 전기·수도 사전 점검, 화재·낙상·동상 예방 교육, 안전 확인, 위급 시 응급조치 등을 시행할 예정이다.

(4) 외국인 재난·안전 기반 마련

행정안전부와 외교부에서는 외국인등 안전취약계층의 재난발생 시 피난 등을 지원하기 위한 지역 기반 마련을 안전관리계획에 반영할 예정이다. 특히 지자체장의 피난행동 지원(요지원자 명부작성, 안부확인 및 퇴거지원) 등을 반영하고, 주한 외국공관과 협업체계 구축을 통해 재난·안전 관련 정보 공유하여 주한 외국공관과의 재난·안전 관련 협조 체계 마련, 주한외교사절 대상 관계부처 합동 재난안전 정책설명회 등 개최할 예정이다. 그리고 행정안전부, 외교부, 법무부, 여성가족부, 고용노동부, 경찰청, 소방청에서는 각 부처에 구축된 외국인등에 대한 정책서비스 전달체계 활용하여 외국인등의 이용빈도가 높은 시스템인 다누리포털, 하이코리아, 사회통합정보망, 외국인력지원센터, 외국인 고용관리시스템과 재난안전 시스템인 안전디딤돌, 국민안전교육포털, 안전신문고 간 연계예정이다. 그리고 긴급신고센터 내 비언어적 신고 체계 및 다국어 신고 대응체계 마련을 위하여, 다누리콜센터 등을 통한 3자통역 서비스 실시 및 홍보 강화, 3자 통역서비스를 통한 다국어 신고 대응, 재난 대피시설 등에 대한 영문 안내표지판 설치예정이다.

4. 재난 발생 시 사회적 약자 지원 사례와 특징

1) 밀양병원 화재

2018년 1월 26일 오전 7시 30분 경, 경상남도 밀양시 가곡동에 있는 세종병원에서 발생한 화재 밀양 세종병원 화재는 2017년 12월 제천 스포츠센터 화재 사고가 발생한 지 얼마 되지 않아 발생한 대형 화재 사고로 요양병원도 같이 운영 중이었다.

밀양 세종병원은 본관 및 별관(밀양 요양병원)을 합해 총 177명이 입원 중으로 거동이 불편한 환자들이 많아 사상자가 많이 발생하였다. 특히 중환자와 고령자가 많아 연기를 많이 마신 상황에서 이동하거나 치료를 받다가 숨진 것으로 보인다는 소방 당국의 설명이 있었던 만큼 사회적 약자로서 환자 및 고령자의 보호를 위한 정책적 요구가 높았던 사례이다. 밀양 세종병원 화재 발생 당시 소방관서가 발생 3분 만에 현장에 도착 9시 20분 큰 불길을 진압하고, 오전 10시 26분 화재를 완전 진압하였으나, 치료 중이거나 거동이 불편한 중증환자의 경우 급속하게 병원 안으로 퍼진 연기와 유독가스에 노출되어 사망으로 이어졌다. 제천 화재사고와 유사하게 드라이비트 공법으로 지어져 다량의 유독가스가 발생한 점도 있으나, 연기 확산을 막는 방화문이 열려 있어 희생자가 더 많았으며, 환자 진술에 따라서는 비상벨에 대해 간병인이 오작동으로 여겨 아무 조치를 취하지 않았거나 간호사의 대피 지시 등이 없어 초기 대피에 실패한 때문도 있는 것으로 판단된다. 특히 일부 환자는 한쪽 손이 침대에 결박되어 있기도 하였으며, 이전부터 밀양소방서의 안전경고가 있었으나 이에 대한 개선조치 이루어지지 않았던 것으로 나타났다. 정부는 사태수습을 위해 화재 사실을 보고 받은 청와대가 국가안보실장의 주재로 NSC를 개최하고, 대통령이 10시 45분 긴급회의를 개최해 사망자 발생 최소화를 위해 만전을 기할 것을 지시했다.

보건복지부는 핵심 대응 부서로서 '중앙사고수습본부'를 구성 재난의료지원팀을 현장으로 보내 환자 분류, 응급처치, 이송 등을 지원했다. 또한 복지부는 환자·유가족, 지역주민에 대한 심리지원을 위해 국립부곡병원 전문가들을 긴급히 파견했다. 화재 피해자에 대해서는 별도의 보상기준이 명확하지 않은 가운데, 밀양시 재난안전대책본부가 보상기준 안을 마련 보건복지부와 최종 협의를 거쳐 피해자 가족과 보상 협의에 들어가는 것으로 해 사실상 명확한 피해자 지원의 가이드라인 조차 마련되지 않은 것으로 나타났다.

2) 장성 효사랑요양병원 화재사고

2014년 5월 28일 발생한 장성 효사랑요양병원 화재 사고는 진화 자체는 빨랐으나, 유독가스가 심했고 또한 탈출이 어려운 고령자가 많아 사망자 21명이라는 초대형 참사로 기록되었다. 2014년 5월 28일 0시 27분경 전남 장성군 삼계면에 위치한 효사랑요양병원에서 화재가 발생 소방이 신고

접수 4분만에 현장에 도착 불과 24분만에 완전 진화했으나 화재가 일어난 별관에 머물던 79명 중 7명이 대피하고, 미처 대피하지 못한 28명이 사망하거나 부상을 입었고, 입원환자와 간호사 등 21명이 사망했다. 대부분 환자가 70대 이상의 고령자로 스스로 거동이 어려운 경우가 많아 피해가 더욱 컸던 것으로 파악되었다.

3) 여수출입국관리사무소 화재

여수 외국인보호소 화재사고는 2007년 2월 11일 전남 여수시 화장동 여수출입국관리소의 외국인 보호시설에서 화재가 발생, 10명이 숨지고 18명의 부상자가 발생한 사고로 국가가 직접 관리하는 외국인보호시설에서 대형화재가 발생했다는 점에서 국내외적으로 상당한 충격을 가져온 사고이다.

2007년 2월 11일 03시 55분경 3층 보호실에서 화재가 발생하면서 당시 보호 중인 55명의 외국인 가운데 10명이 죽고 17명이 부상당해 총 27명의 사상자가 생겨났다. 당시 경찰 조사에 따르면, 화재 당시 근무자는 직원 4명, 용역경비원 5명 등 총 9명이었다. 하지만 근무일지상에는 감시실에 직원이 근무하게 되어 있으나 용역경비원만 근무하고 있어 관리에 허점이 있었던 것으로 뒤늦게 드러났다. 특히 당시 경비를 담당하던 직원들은 연기와 불길에 휩싸인 보호외국인의 구조 절박한 호소에도 불구하고 도주를 우려하여 이중 잠금장치를 여는데 시간을 오래 지체하였다. 그 결과 9명의 보호외국인들이 우레탄 매트가 타면서 발생한 유독가스과 연기에 질식사 숨졌고 다수의 생존자들도 부상과 후유증을 얻게 되었다. 화재당시 스프링클러는 설치돼 있지 않았고, 화재경보기 등 소방시설이 제대로 작동하지 못한 허점이 드러났다. 뿐만 아니라 직원들과 민간용역경비원들에 대한 안전관리 교육도 형식적으로 실시하여 화재발생 시 초동대처가 미흡한 것으로 나타났다. 사고 후 수습과정에서도 화재사고 직후 일부사고피해자들에 대하여 수갑을 채운 채로 병원 치료를 받게 하였으며, 사고피해자 22명을 출국시키는 과정에서도 권리구제 절차에 대해 충분히 안내하지 않고 정신과적 진료도 없이 강제 출국시킨 것으로 드러났다. 이후 법무부는 3월 8일 국가배상 설명회를 개최하였고, 3월 13일~3월 29일까지 사상자 가족 등과 6차례의 협의를 실시하였다. 그리하여 사망자는 3월 24일에, 부상자는 3월 30일에 배상 절차에 대한 합의가 이루어졌다. 법무부는 사망자에 대하여는 연령대별로 1억에서 1억 1천 2백만원의 배상금을 지급하였고 부상자에 대해 위자료 1,000만원을 지급하였다. 배상 처리가 마무리되자 4월 11일 국내에 체류하던 부상자와 그의 가족 32명(부상자 16명, 가족 16명)이 전원 출국하였다.

제5절

소결론: 해외 사례 시사점을 중심으로

본 연구에서는 크게 네 가지 차원에서 미국, 일본, 영국, 한국의 재난 발생 시 사회적 약자 보호를 위한 정책 현황에 대하여 고찰하였다. 첫째, 인권보호 측면에서 사회적 약자의 범주와 재난에 대한 고려 여부, 둘째, 재난관련 법제 내에서 사회적 약자에 대한 지원과 개념적 접근방법, 셋째, 재난 발생 시 사회적 약자 지원을 위한 매뉴얼 또는 정책 현황, 그리고 마지막으로 개별 재난 사례에 따른 사회적 약자의 피해 및 지원 정책 유무 등을 파악하였다.

이를 토대로 본 연구의 시사점을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 미국, 일본, 영국, 한국의 4개국은 모두 인권보호에 관한 법제도 안에서 인종, 성별, 피부색, 종교, 경제적 지위, 연령 등에 따른 차별의 금지와 사회보장제도의 운영에 대하여 그 권리와 국가적 책임을 전제로 하고 있으며, 관련 개별법 내에서도 차별금지과 보호를 의무화하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 명시적으로 인권보호 관련 법제에서 재난 발생 시 사회적 약자에 대한 인권보호를 별도로 다루고 있지 않으나, 인권보호의 문제는 국가와 사회 정책 내에서 당연히 보호되어야 할 권리로 인식되고 있다는 점에서 유사하다. 둘째, 그럼에도 불구하고 재난 관련 법제도 내에서 사회적 약자에 대한 지원과 개념적 접근방법에 있어서는 각 국가마다 차이를 보이고 있는 것으로 나타났다. 미국의 경우 사회구성원의 일부로서 사회적 강자와 대별되는 사회적 약자라는 이분법적 접근보다는 재난의 발생 전, 진행 기간, 후에 있어 상대적으로 특별한 욕구(Special Needs)를 갖게 되는 계층으로 접근하고 있다는 점에서 차이를 보인다. 이는 본 연구가 다루는 일반적으로 인식하는 사회적 약자로서 장애인, 노인, 아동, 여성, 임산부, 환자, 외국인, 수감자 등은 일반인과 대비하여 별도의 다른 차원의 욕구(재난 발생 시 요구되는 수요)를 가지나 이런 욕구는 고정적이지 않으며 가변적이고, 같은 대상이라

고 하더라도 각각이 근원적인 차이를 갖는다는 점에서 대상으로서 접근하기보다는 재난이라는 상황에서 고려되어야 할 수요 측면에서 다루고 있다는 특징이 있다. 반면, 일본의 경우는 방재기본법 상에서는 재난약자라는 용어를 통해 일반적 의미에서 사회적 약자와 동일시 하고 있으며, 장애인, 노인, 아동, 환자, 여성, 임산부, 외국인 등을 포함하고 있다. 그러나 정책적인 측면에서는 요원호자, 요배려자, 요지원자의 용어가 혼용되고 있다는 점에서 미국과는 다소 차이가 있다. 그러나 요원호자, 요배려자, 요지원자의 용어적 사용은 재난약자를 포함해 재난 발생 시 재난약자와 같은 취약성을 갖게 되는 대상을 포괄한다는 점에서는 오히려 미국과의 유사성이 높은 것으로 판단된다. 한편, 영국은 특정 취약계층으로 어린이와 청소년, 외국인 등 지역사회, 노인과 장애인을 명시적으로 구분하고 있으며 이들에 대해서는 재난 대비 단계에 반드시 지원정책을 포함하도록 하고 있다. 하지만 영국의 평등법, 비상 대응 및 복구 지침에 따를 때, 사회적 약자 계층의 개념은 재난 발생으로 인해 보다 광범위한 대상을 포괄하며, 재난의 영향에 있는 모든 국민을 포함한다는 점에서 타 국가에 대비하여 보다 포괄적이다. 다만, 그럼에도 여성을 별도로 구분하지 않고 임신한 여성(모성)만을 포함을 분류에 포함하고 있다는 특징이 있다. 마지막으로 한국의 경우에는 안전취약계층, 구호약자, 재해약자라는 용어를 혼용하여 사용하고 있으며, 대상 측면에서는 장애인, 노인, 아동, 환자, 여성, 임산부 등이 포함되고 있으나, 외국인, 수감자까지를 포괄하는 개념적 접근은 아닌 것으로 나타나고 있다. 더욱이 해외와 비교할 때 각각의 대상이 갖는 차이점과 재난 발생 시 갖는 수요의 차이는 고려하지 않고 있다는 한계가 있다²¹⁾. 셋째, 매뉴얼 및 정책 측면에서 한국의 경우 사회적 약자 그룹에 해당하는 각 대상별로 정책적 방안을 모색하는 접근이 이루어지고 있으나, 아직까지 구체적인 정책의 형태나 실제 사고사례를 통해 볼 때, 명확한 지원체제를 갖추고 있다고 판단하기 어렵다. 반면, 미국의 경우는 특별한 욕구(Special Needs)의 개념적 범주를 통해 국가재난대응계획, 국가사고관리시스템, 뿐만 아니라 이에 대한 가이드라인을 마련하고 있으며, 특히 장애에 대해서는 보다 주목하여 매뉴얼을 마련하고 있는 특징이 있다. 일본의 경우도 요원호자, 요배려자, 요지원자의 용어가 혼재하고는 있으나 지역 방재기본계획에서부터 이들에 대한 지원과 정책설계의 고려 필요성을 반영하고 있는 특징이 있다. 영국의 경우는 재난 대응 및 복구 지침을 통해 인도주의적 차원에서 정책지원이 필요한 대상과 지원 정책의 범주 그리고 그에 관련된 각 부처별 계획 마련을 명시하고 있다는 점에서 특징적이다.

상기 결과를 종합할 때, 다음과 같은 측면에서 제도적 개선을 위한 접근이 요구된다. 첫째, 재난 발생 시 지원체제 개선 측면에서 안전취약계층, 재해약자, 구호약자 등의 용어에 대한 통일과 명확한 개념적 범주를 확립할 필요가 있다. 이를 위해 각 개별법에서는 재난에 대한 고려 필요성에 대한 조항을 마련하고, 기본법인 재난 및 안전관리기본법을 통해 재난 발생 시 고려해야 할

21) 국내의 경우 장애인에 한정해서는 시각, 청각, 발달장애 등에 대한 장애유형별 매뉴얼 개발에 대한 노력이 있기도 하나, 이 또한 각각의 장애유형별 내에서 장애인이 갖는 차이까지는 고려하지 못하고 있다는 한계점이 있는 것으로 볼 수 있다.

사회적 약자의 개념을 정의하는 것이 필요하다. 특히 현행법에서 안전취약계층 용어를 사용하고 있는 만큼, 이에 대한 명확한 개념적 정의를 마련하기 위한 방안을 강구하는 것이 필요하다. 둘째, 사회적 약자는 대상적 측면에서 구분가능하나, 재난이라는 특수한 상황에서 요구되는 욕구는 차이를 갖는다. 가령, 갖은 장애인의 경우도 시각, 청각, 인지, 발달장애 등의 차이가 있으며, 이에 대해서도 등급별 등 복잡한 구조를 갖는다. 따라서 정책 개발에 있어 이를 일률적으로 다루는 것은 한계가 있다. 이에 미국이나 일본 등과 마찬가지로 지역의 인구적 특성에 대한 현황 파악을 통해 수요에 적합한 정책을 마련할 수 있도록 가이드라인을 마련하는 쪽으로 접근하는 것이 전제되어야 한다. 마지막으로 기존의 사회적 약자로 인식되는 장애인, 노인, 아동, 환자, 임산부, 여성, 외국인, 수감자 등이 집중되어 있는 시설의 경우, 시설 사용자에게 입각한 재난안전관리 방안을 마련할 필요가 있다.

표 III-11. 국가별 재난 발생 시 사회적 약자 지원 관련 정책 비교

구분	미국	일본	영국	한국
사회적 약자 지원에 관한 법제도 형태	개별법 내에서 정의	개별법 내에서 정의	통합법 제정하여 정의	개별법 내에서 정의
재난 발생 시 사회적 약자에 대한 용어적 사용	Special Needs Population	재난약자, 요원호자, 요지원자, 요배려자	Specific Groups	안전취약계층, 재해약자, 구호약자
재난 발생 시 사회적 약자에 대한 범주	독립성 유지, 의사소통, 이동성, 수퍼비전, 의료적 보호 측면에서 한계를 갖는 사람들(비정형화)	장애인, 노인, 영유아, 아동, 여성, 임산부, 환자, 외국인 등을 포함 재난 발생 시 이들과 같은 상황에 처하는 사람(비정형화)	재난 이전 단계와 재난 이후 단계를 구분하여 이전 단계에서는 어린이, 노인, 장애인, 임산한 여성(정형화)으로 제한적이나 재난 이후에는 재난 영향을 받는 대상 전체로 확대(비정형화)	장애인, 노인, 아동, 여성, 환자, 다문화가정 등(정형화)
가이드라인 마련 여부	Interim Emergency Management Planning Guide for Special Needs Populations A Guide to Interacting with People who have Disabilities Occupant Emergency Programs	방재기본계획 시정촌별 가이드라인	Emergency Response and Recovery	피난계획서 장애인정책종합계획 유형별 매뉴얼 일부

제4장

대형재난 시 사회적 약자 인권보호 실태분석

제1절

사회적 약자 인권보호 인식조사

본 설문조사는 서울, 경주, 포항, 부산 및 충남·북 지역의 사회적 약자 이용시설인 장애인시설, 어린이집, 종합병원, 노인요양병원, 산부인과를 대상으로 무작위추출에 의해 기관을 선정, 2018년 9월 17일부터 11월 9일까지 우편으로 실시하였다.

1. 사회적 약자 및 보호자(가족)

1) 응답자의 일반적 특징

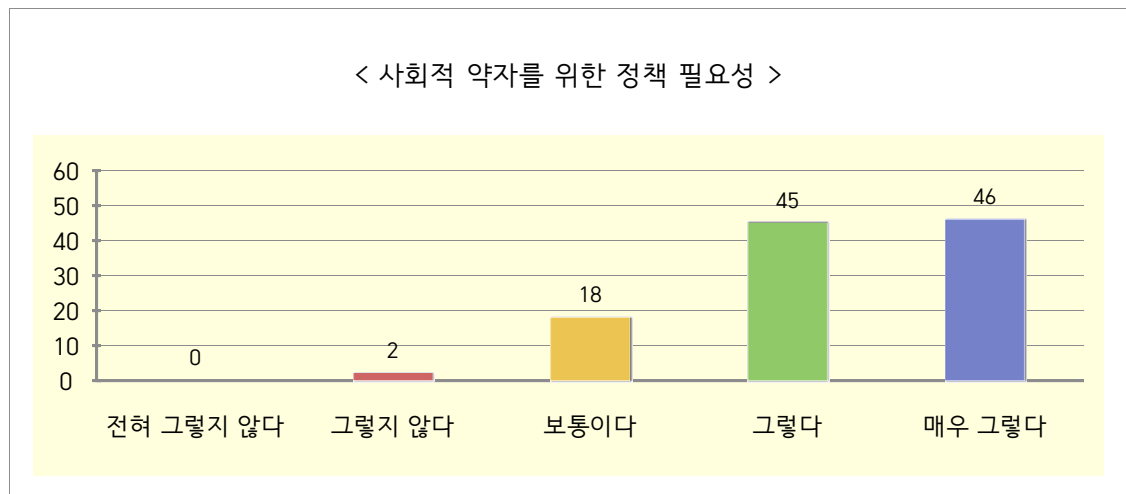
응답자는 전체 111명으로 여성이 66명(59.5%), 남성 45명(40.5%)이었으며, 이 가운데 기혼자는 95명(85.6%)이다. 연령은 20대가 13명(11.7%), 30대 30명(27.0%), 40대 16명(14.4%), 50대 18명(16.2%), 60대 이상 34명(30.6%)이 참여했으며, 이 가운데 재난경험이 있는 경우는 10명(9.0%)이었다. 사회적 약자 유형은 임신부 27명(24.3%), 장애인 10명(9.0%), 환자 6명(5.4%), 외국인 4명(3.6%), 고령자 49명(44.1%), 무응답 15명(13.5%), 이용시설은 산후조리원 13명(11.7%), 장애인시설 10명(9.0%), 사회복지시설 2명(1.8%), 병원 40명(36.0%), 노인요양시설 25명(22.5%), 노인복지회관 3명(2.7%), 외국인보호시설 1명(0.9%), 기타 9명(8.1%), 무응답 8명(7.2%)이었다.

표 IV-1. 응답참여자의 일반적 특징

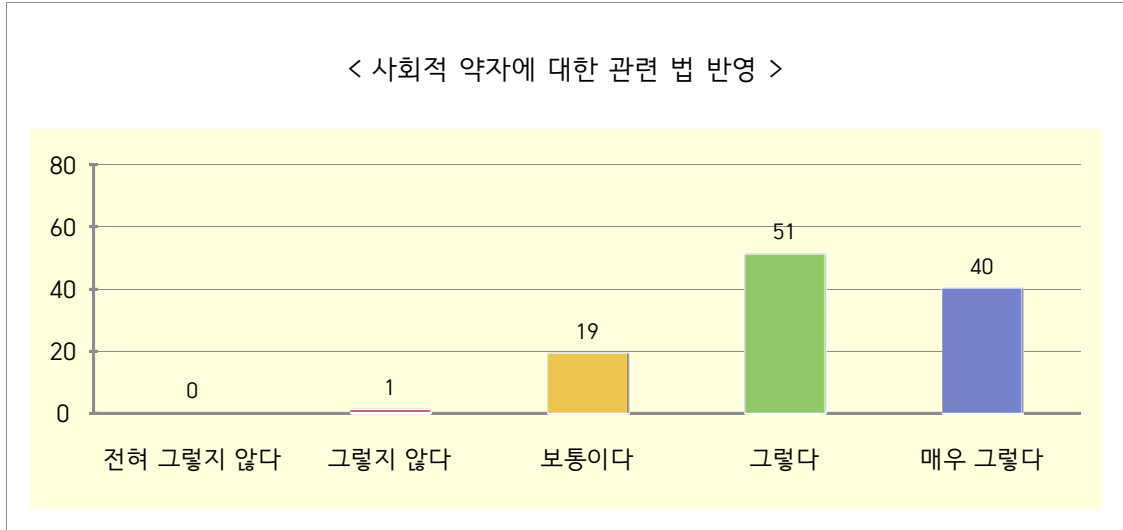
구분		명(%)	구분		명(%)
성별	여성	66(59.5)	결혼 유무	미혼	14(12.6)
	남성	45(40.5)		기혼	95(85.6)
연령	20대	13(11.7)		기타	2(1.8)
	30대	30(27.0)	사회적 약자 유형	임산부	27(24.3)
	40대	16(14.4)		장애인	10(9.0)
	50대	18(16.2)		환자	6(5.4)
	60대이상	34(30.6)		외국인	4(3.6)
이용시설	산후조리원	13(11.7)		재난경험	고령자
	장애인시설	10(9.0)	무응답		15(13.5)
	사회복지시설	2(1.8)	재난경험	무	101(91.0)
	병원	40(36.0)		유	10(9.0)
	노인요양시설	25(22.5)	전체	111(100)	
	노인복지회관	3(2.7)			
	외국인보호시설	1(0.9)			
	기타	9(8.1)			
	무응답	8(7.2)			

2) 사회적 약자 재난안전관리에 대한 일반적 인식

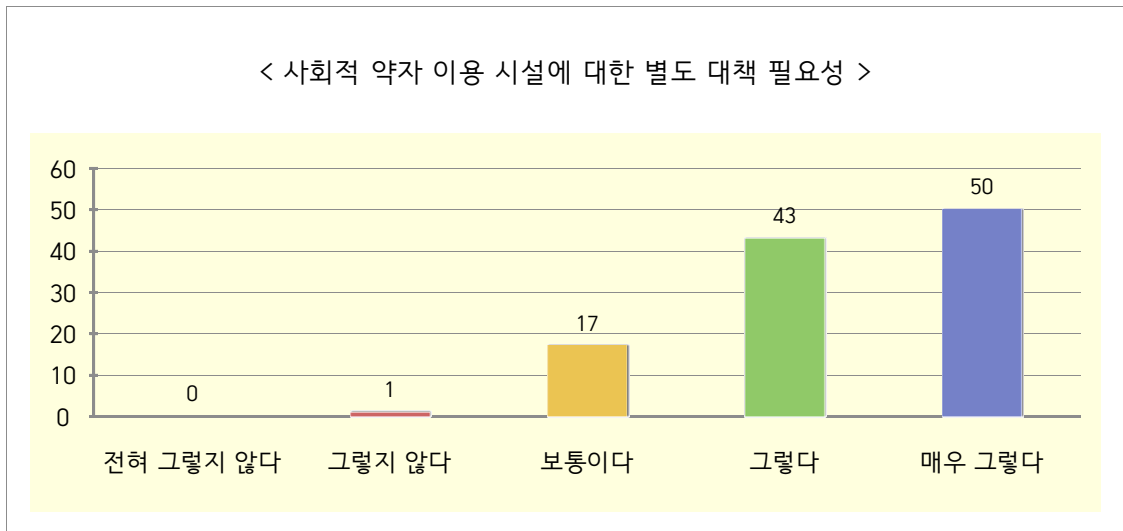
재난안전관리 시 일반인보다 재난 대처가 어려운 사회적 약자를 위한 정책이 반드시 필요한가에 대하여 응답자 중 46명(41.4%)이 매우 그렇다고 응답하였으며, 그렇다 45명(40.5%)으로 전체 응답자 중 91명(81.9%)이 필요성을 높게 인식하는 것으로 나타났다.



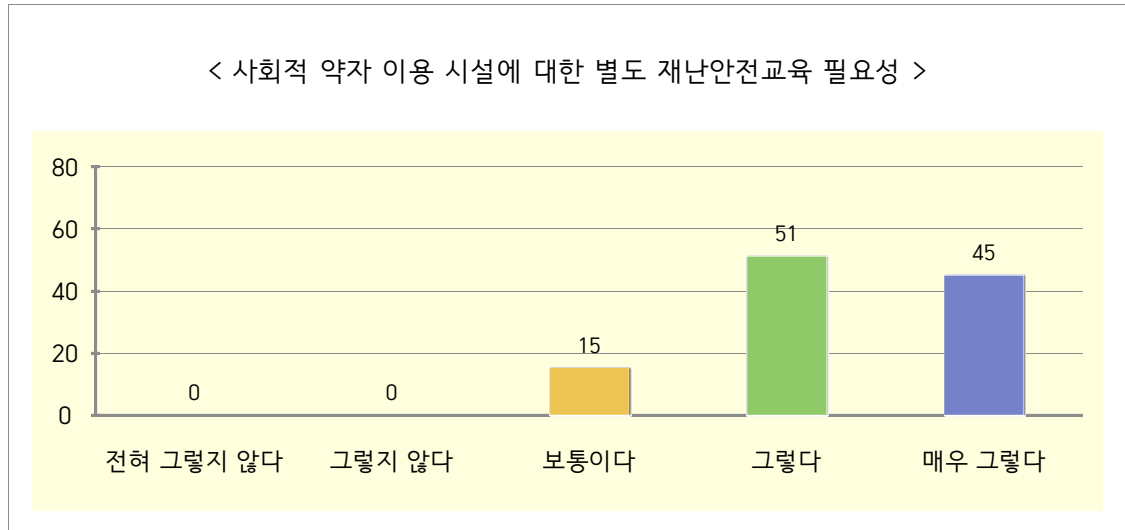
사회적 약자를 위해 관련 법에 재난안전관리 방안을 구체적으로 반영해야 하는가에 대한 의견은 매우 그렇다 40명(36.0%), 그렇다가 51명(45.9%)으로 전체 응답자 중 91명(81.9%)이 긍정적 응답을 보였다.



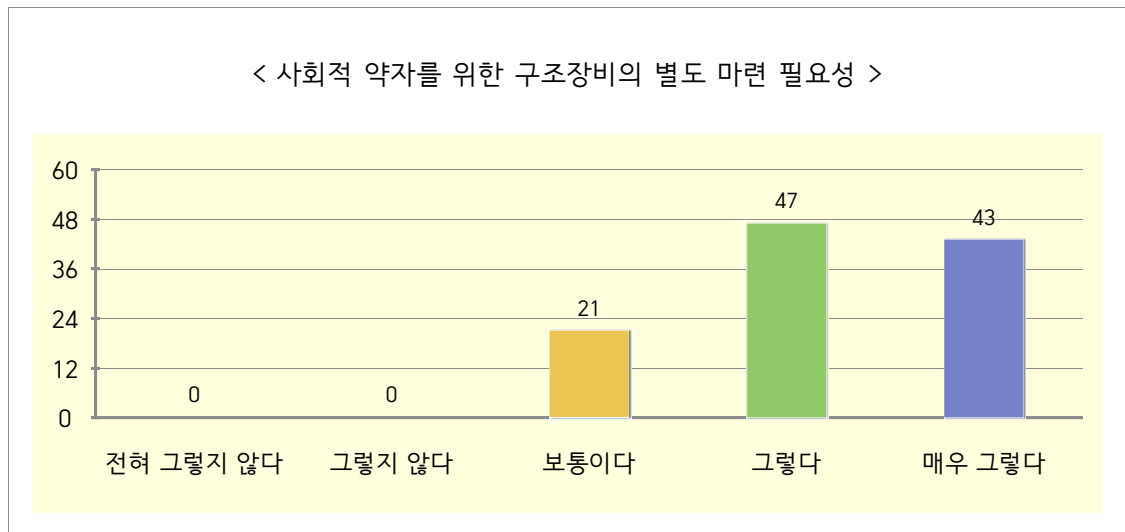
사회적 약자가 이용(거주)하는 시설에 별도의 재난안전대책이 마련되어야 하는가에 대해 응답자 중 50명(45.0%)이 매우 그렇다고 응답하였으며, 그렇다 43명(38.7%)으로 전체 응답자 중 93명(83.7%)이 긍정적 응답을 보였다.



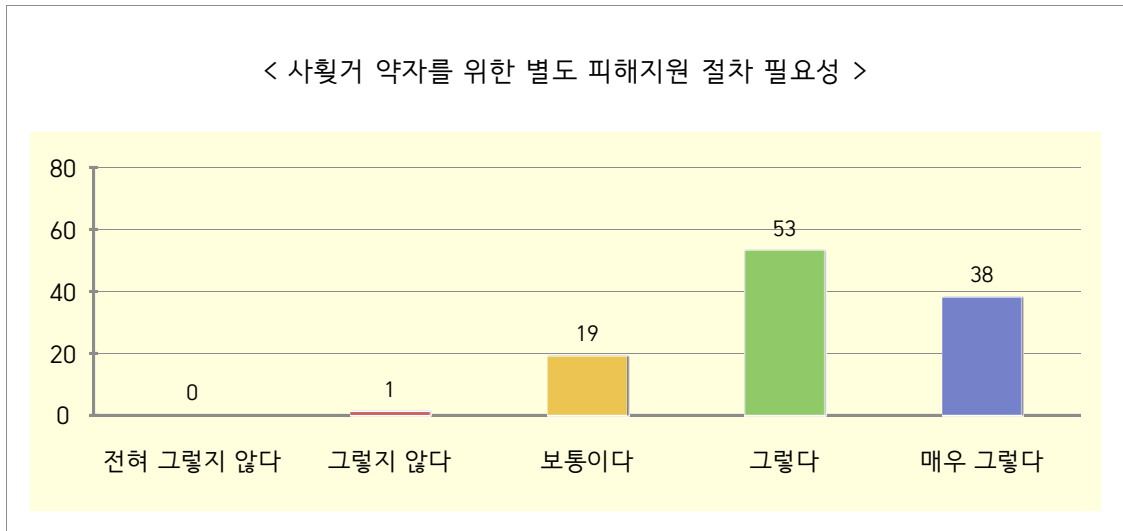
한편, 사회적 약자가 이용(거주)하는 시설에 대한 별도의 재난안전 교육 필요성에 대해서는 매우 그렇다 45명(40.5%), 그렇다 51명(45.9%)으로 전체 응답자 중 96명(86.4%)이 긍정적 응답을 보였다.



사회적 약자를 위한 구조장비의 별도 구비 필요성에 대해서는 매우 그렇다 43명(38.7%), 그렇다 47명(42.3%)으로 전체 응답자 중 90명(81.0%)이 긍정적 응답을 보였다.

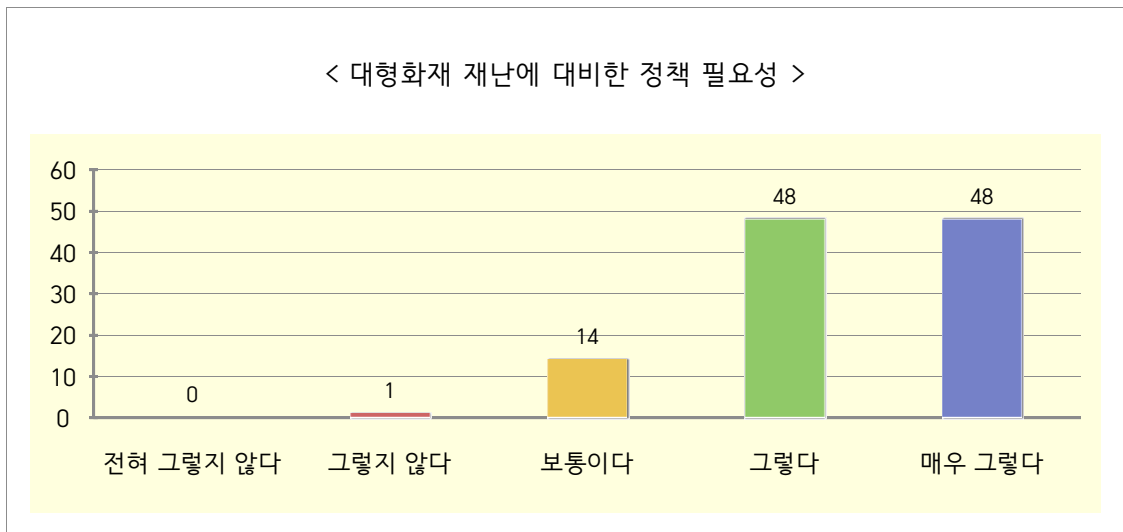


반면, 사회적 약자를 위한 별도 피해지원 절차 필요성에 대해서는 매우 그렇다 38명(34.2%), 그렇다 53명(47.7%)으로 전체 응답자 중 91명(81.9%)이 긍정적 의견을 보였다.

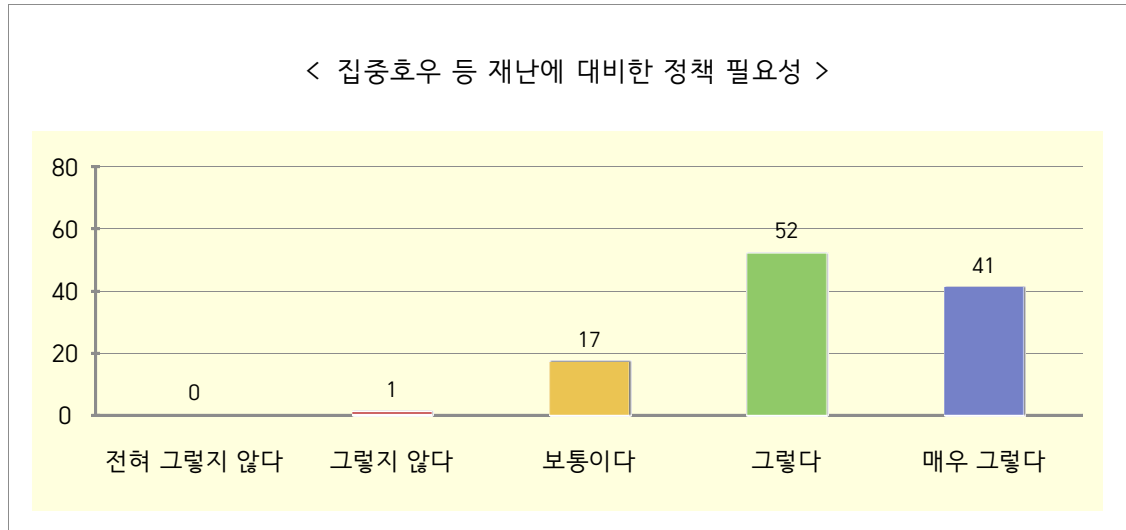


3) 사회적 약자를 위한 재난 유형별 재난안전관리 필요성

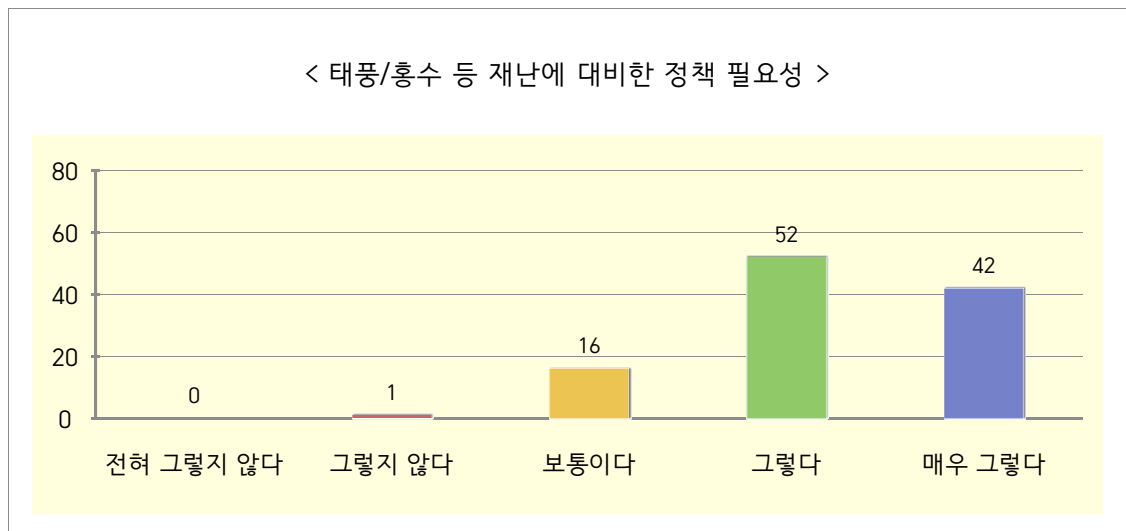
대형화재 재난에 대비한 사회적 약자를 위한 별도 재난안전관리 정책 필요성에 대하여 매우 그렇다 48명(43.2%), 그렇다 48명(43.2%)으로 전체 응답자 중 96명(86.4%)이 그 필요성을 높게 인식하고 있었다.



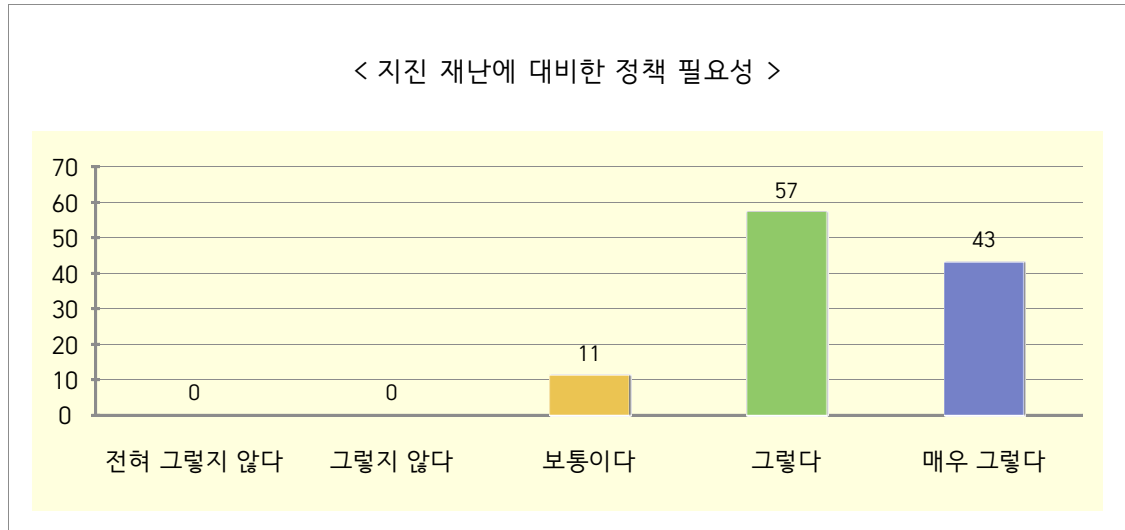
집중호우 등 재난에 대비하여 사회적 약자를 위한 별도 재난안전관리 정책 필요성에 대해서는 매우 그렇다 41명(36.9%), 그렇다 52명(46.8%)으로 전체 응답자 중 93명(83.7%)이 긍정적 응답을 보였다.



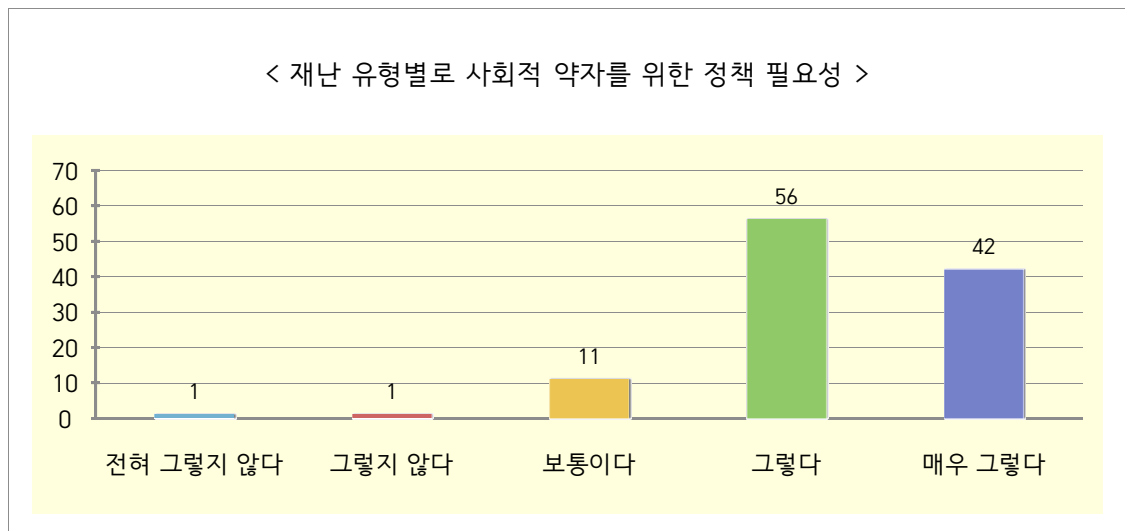
태풍/홍수 등 재난에 대비하여 사회적 약자를 위한 별도 재난안전관리 정책 필요성에 대해서는 매우 그렇다 42명(37.8%), 그렇다 52명(46.8%)으로 전체 응답자 중 94명(84.6%)이 긍정적 응답을 보였다.



지진 재난에 대비하여 사회적 약자를 위한 별도 재난안전관리 정책 필요성에 대해서는 매우 그렇다 43명(38.7%), 그렇다 57명(51.4%)으로 전체 응답자 중 100명(90.1%)이 긍정적 응답을 보였다.

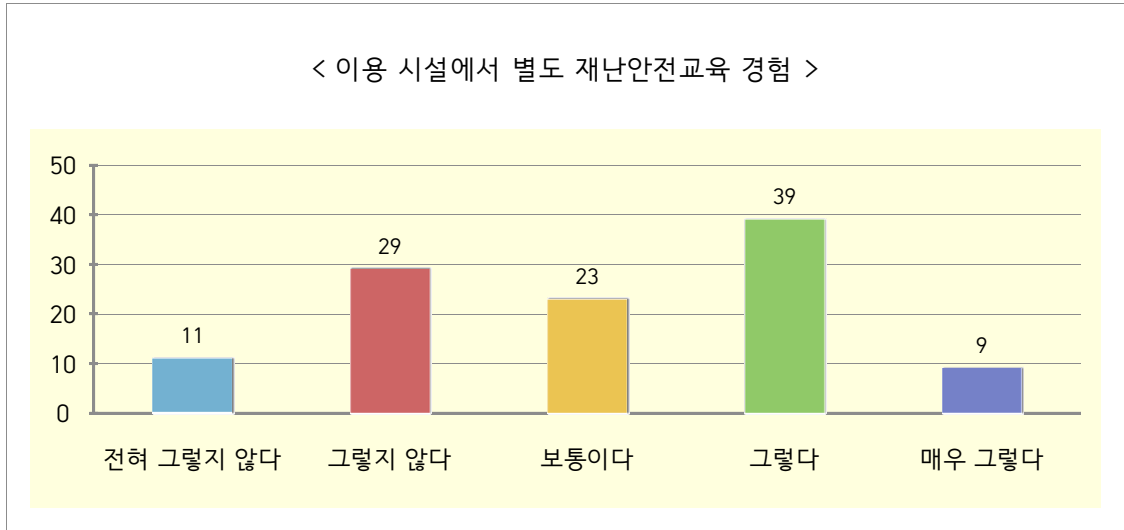


재난 유형별로 사회적 약자를 위한 별도 재난안전관리 정책 필요성에 대해서는 매우 그렇다 42명(37.8%), 그렇다 56명(50.5%)로 전체 응답자 중 98명(88.3%)이 긍정적 응답을 보였다. 반면, 부정적 의견도 2명(1.8%)으로 나타났다.

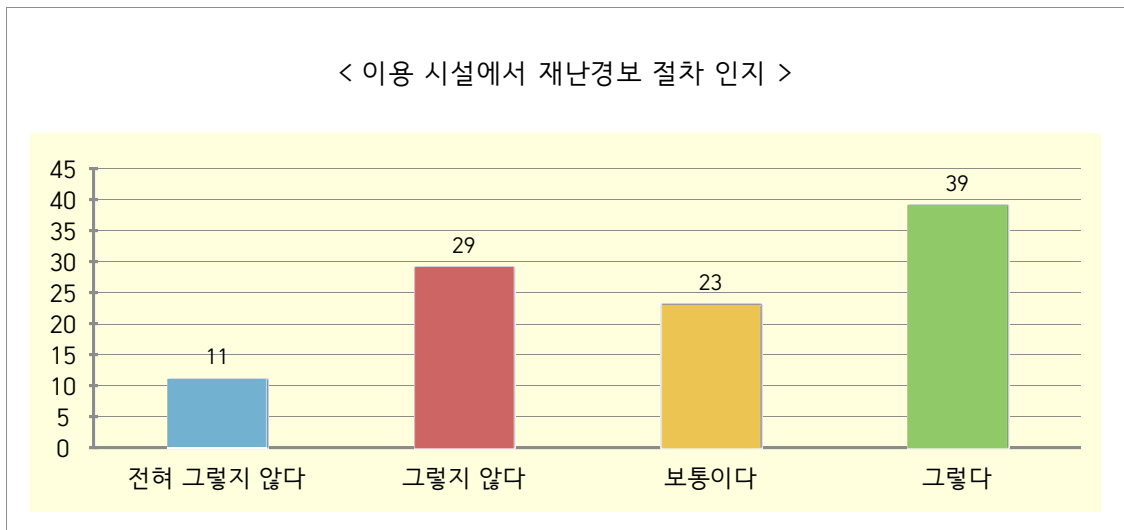


4) 사회적 약자를 위한 재난안전관리 대책 실태

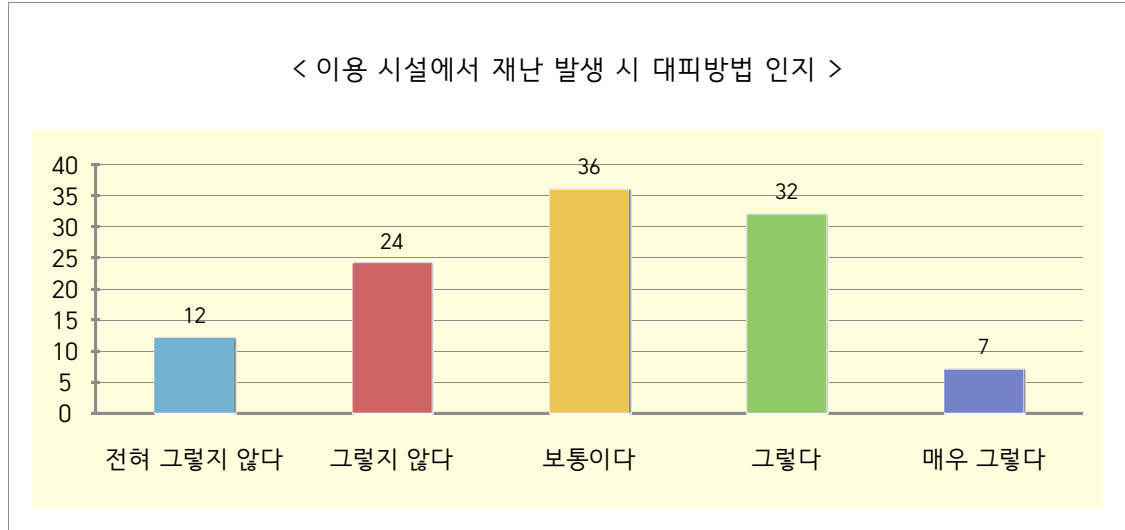
현재 이용(거주) 시설에서 별도의 재난안전 교육을 받은 경험이 있는지에 대하여 매우 그렇다 9명(8.1%), 그렇다 39명(35.1%)로 긍정적 응답이 48명(43.2%)인 반면, 전혀 그렇지 않다 11명(9.9%), 그렇지 않다 29명(26.1%)으로 나타났다. 미경험의 경우도 40명(36.0%)으로 높게 나타났다.



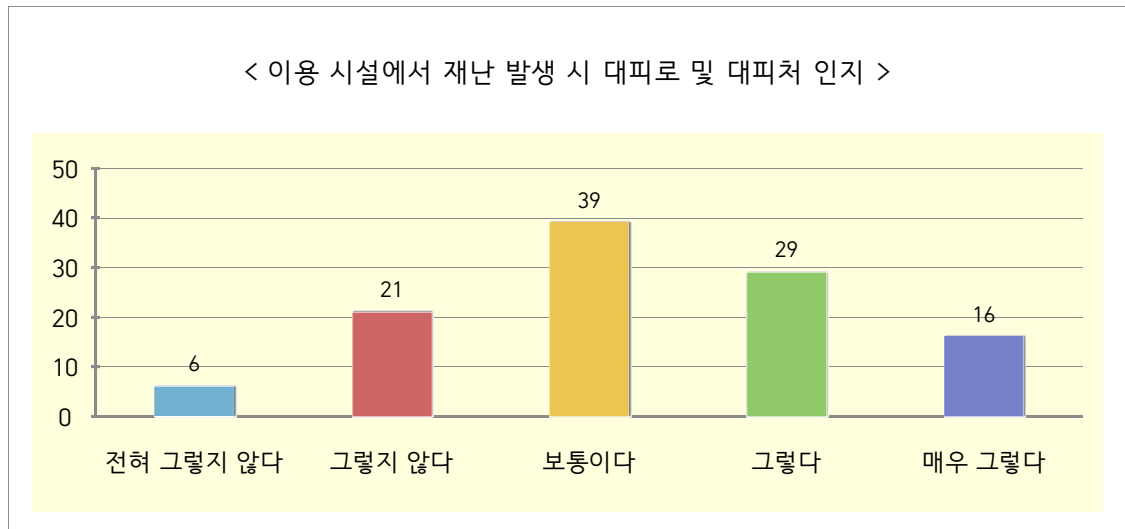
현재 이용(거주) 시설에서 재난경보 절차를 알고 있는가에 대하여 전혀 그렇지 않다 11명(9.9%), 그렇지 않다 29명(26.1%)이었으며, 매우 그렇다는 9명(8.1%), 그렇다 39명(35.1%)으로 나타났다.



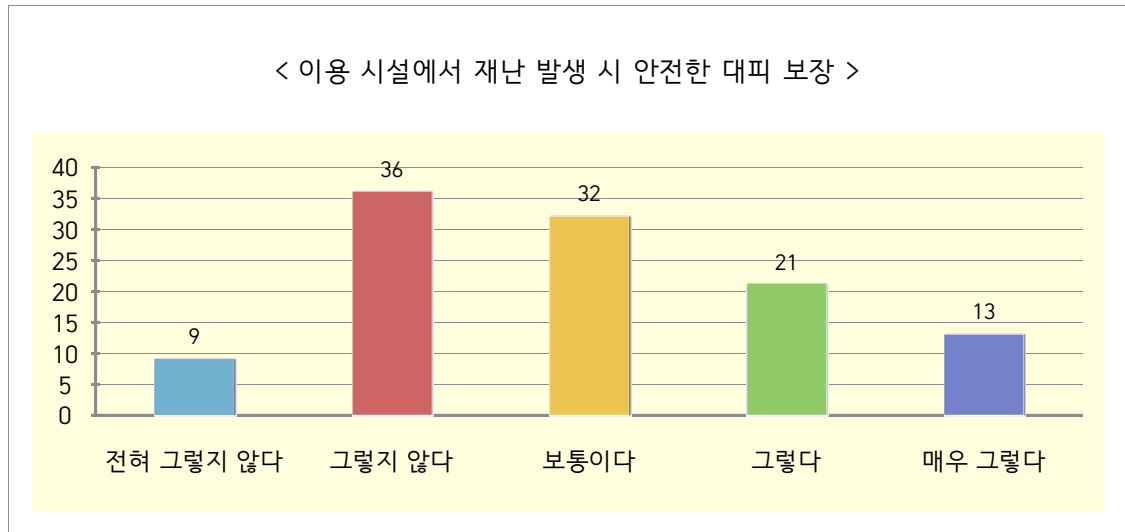
현재 이용(거주) 시설에서 재난 발생 시 대피방법을 알고 있는가에 대하여 전혀 그렇지 않다 12명(10.8%), 그렇지 않다 24명(21.6%)이었으며, 매우 그렇다는 7명(6.3%), 그렇다는 32명(28.8%)으로 나타났다.



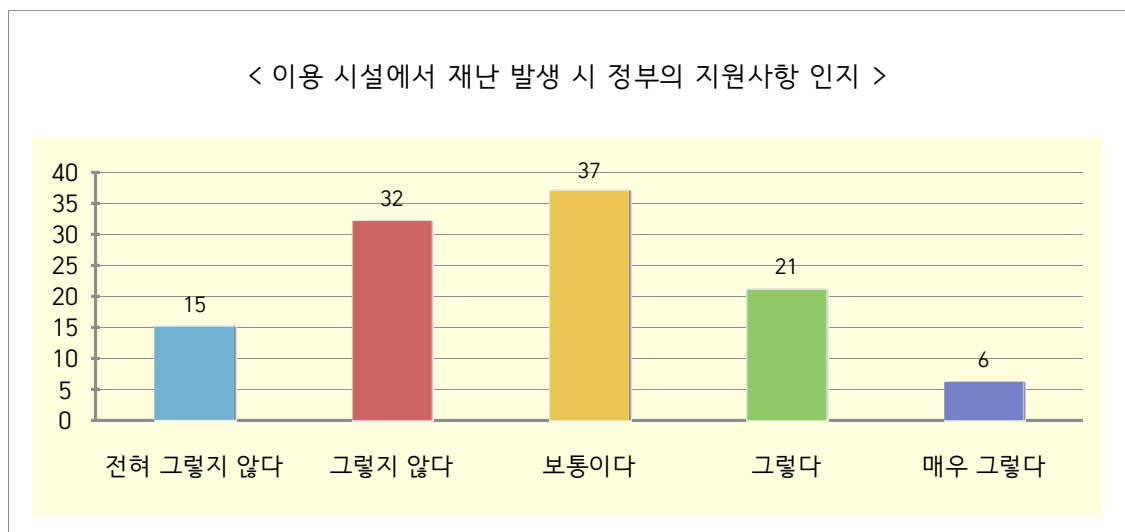
현재 이용(거주) 시설에서 재난 발생 시 대피로 및 대피처를 알고 있는가에 대하여 전혀 그렇지 않다 6명(5.4%), 그렇지 않다 21명(18.9%)이었으며, 매우 그렇다는 16명(14.4%), 그렇다는 29명(26.1%)으로 나타났다.



현재 이용(거주) 시설에서 재난 발생 시 안전한 대피를 보장받고 있는가에 대하여 전혀 그렇지 않다 9명(8.1%), 그렇지 않다 36명(32.4%)으로 부정적 의견이 45명(40.5%)이었으며, 매우 그렇다 13명(11.7%), 그렇다는 21명(18.9%)으로 긍정적 의견은 44명(30.6%)으로 나타나 안전한 대피 가능성에 대해 부정적 의견이 높았다.

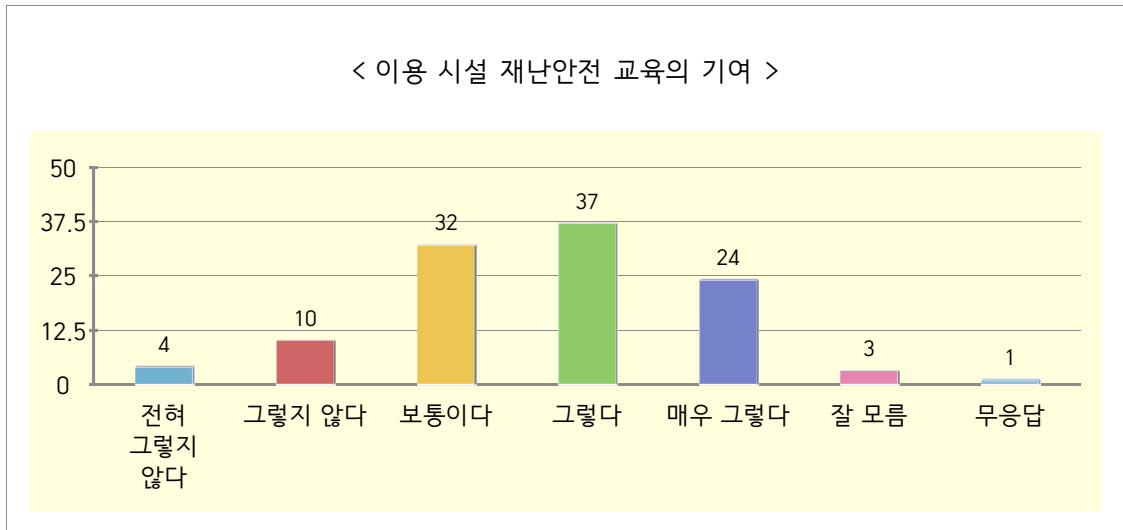


현재 이용(거주) 시설에서 재난 발생 시 정부의 지원사항을 알고 있는가에 대하여 전혀 그렇지 않다 15명(13.5%), 그렇지 않다 32명(28.8%)으로 부정적 의견이 47명(42.3%), 매우 그렇다 6명(5.4%), 그렇다는 21명(18.9%)으로 긍정적 의견 27명(24.3%)보다 높게 나타나 정부 지원정책에 대한 홍보 및 인지가 낮은 것으로 파악되었다.

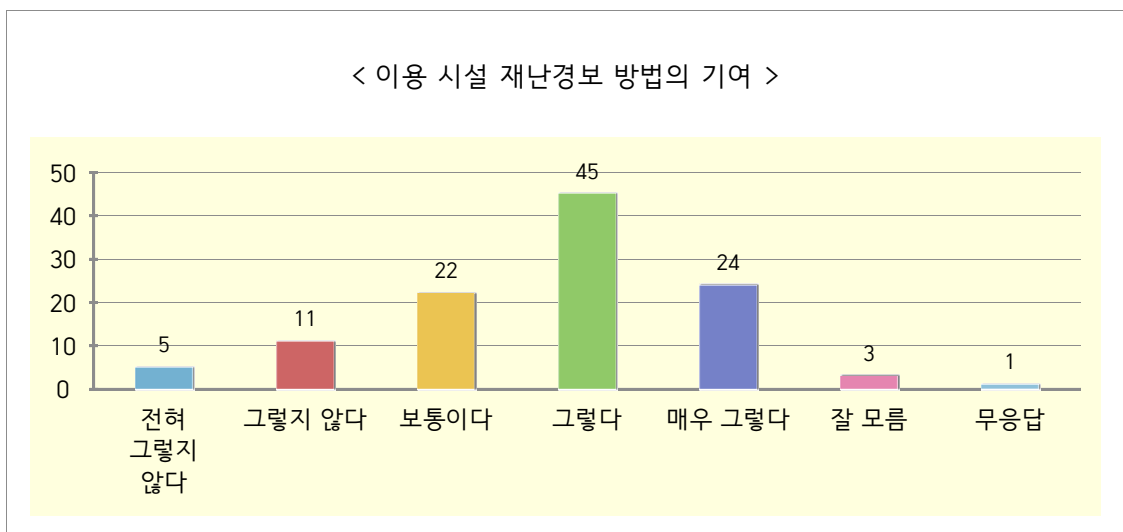


5) 사회적 약자를 위한 재난안전관리 정책 인식

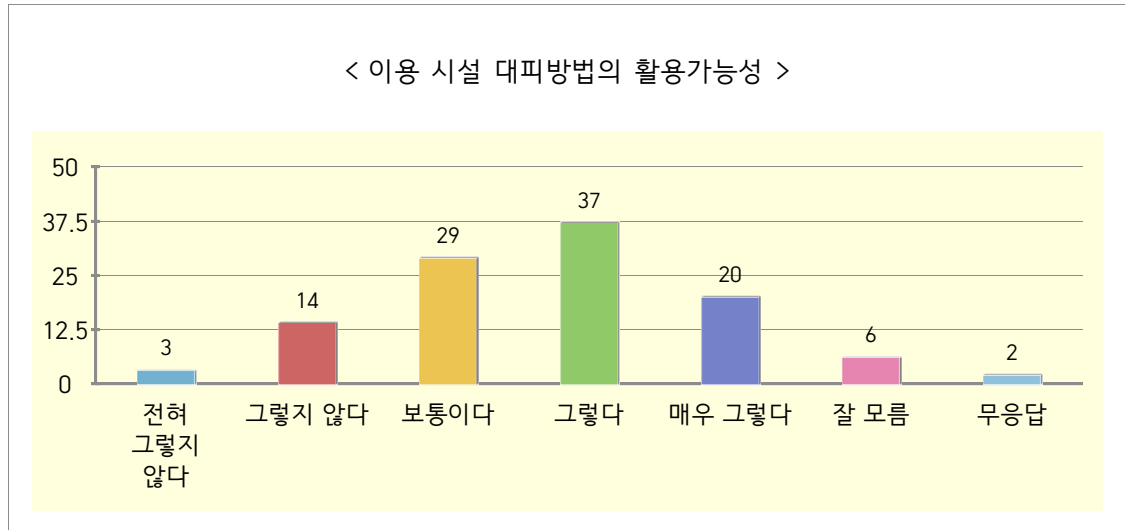
현재 이용(거주) 시설에서 실시하는 재난안전 교육은 실질적인 도움이 되는가에 대하여 전혀 그렇지 않다 4명(3.6%), 그렇지 않다 10명(9.0%)이었으며, 매우 그렇다 24명(21.6%), 그렇다 37명(33.3%)으로 나타났다.



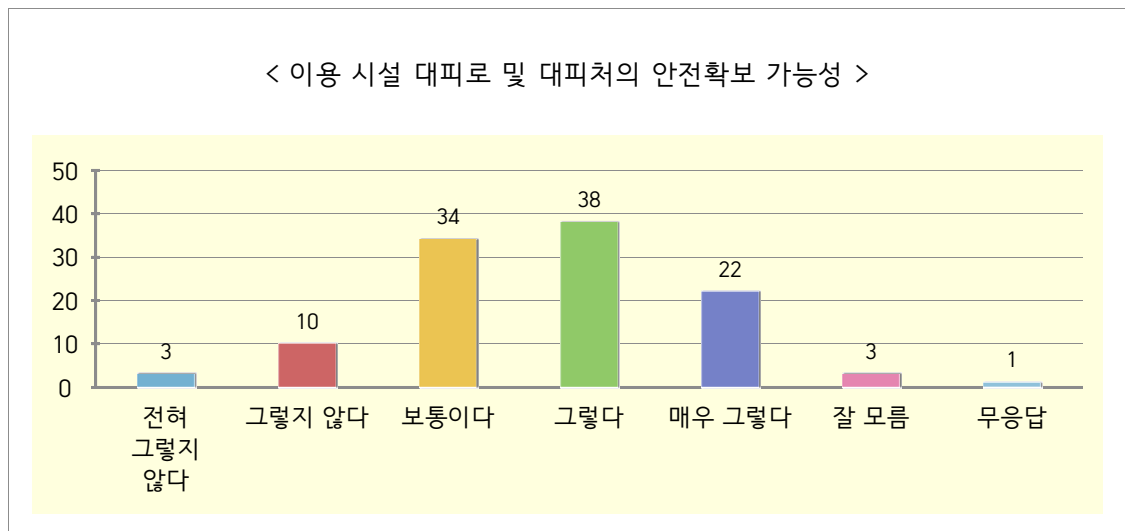
현재 이용(거주) 시설의 재난경보 방법은 실질적인 도움이 되는가에 대하여 매우 그렇다 24명(21.6%), 그렇다는 45명(40.5%)으로 나타나 전체 응답자 중 69명(62.1%)이 긍정적 인식을 보였다. 반면 부정적 인식도 16명(14.4%)이었다.



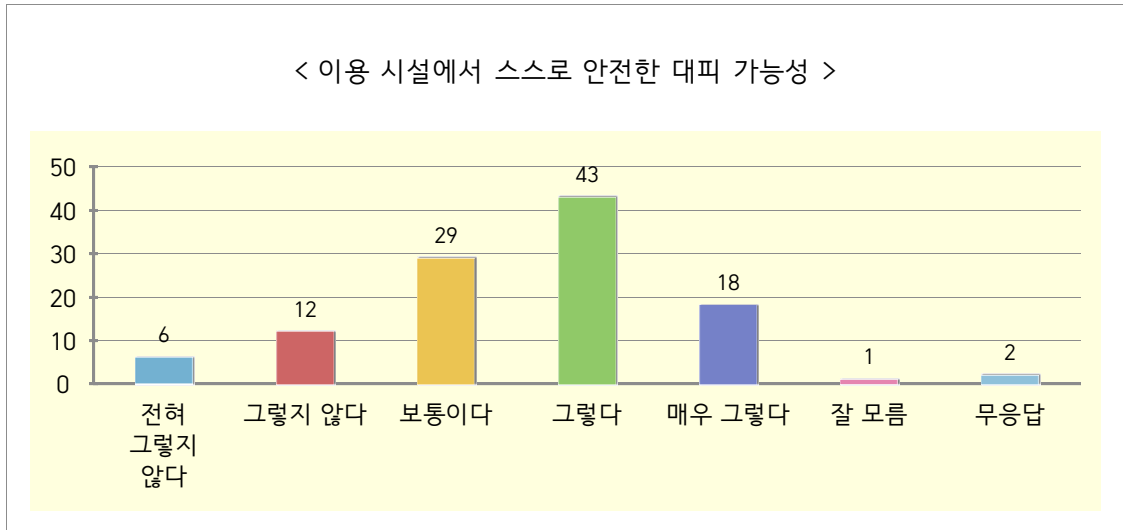
현재 이용(거주) 시설의 대피방법에 대한 활용가능성에 대하여 매우 그렇다 20명(18.0%), 그렇다는 37명(33.3%)으로 나타나 전체 응답자 중 57명(51.3%)이 긍정적 인식을 보였다. 반면 부정적 인식도 17명(15.3%)이 있었다.



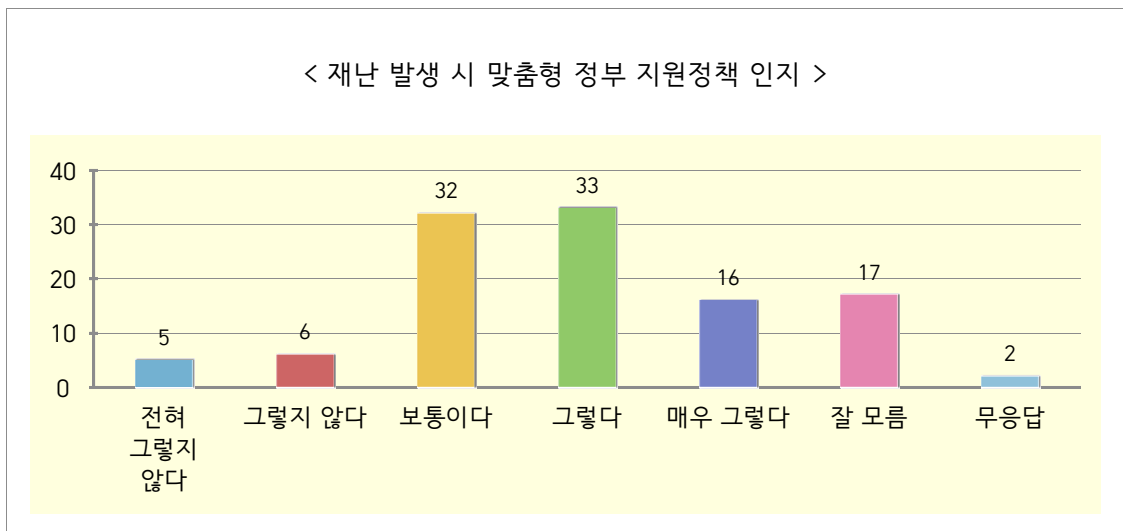
현재 이용(거주) 시설의 대피로 및 대피처는 재난으로부터 안전을 보장해주는가에 대하여 매우 그렇다 22명(19.8%), 그렇다는 38명(34.2%)으로 나타나 전체 응답자 중 60명(54.0%)이 긍정적 인식을 보였다. 반면, 부정적 인식도 13명(11.7%)이었다.



현재 이용(거주) 시설에서 스스로 안전한 대피 가능성이 있는가에 대하여 매우 그렇다 18명(16.2%), 그렇다는 43명(38.7%)으로 나타나 전체 응답자 중 61명(54.9%)이 긍정적 인식을 보였다. 반면, 부정적 인식도 18명(16.2%)으로 나타났다.

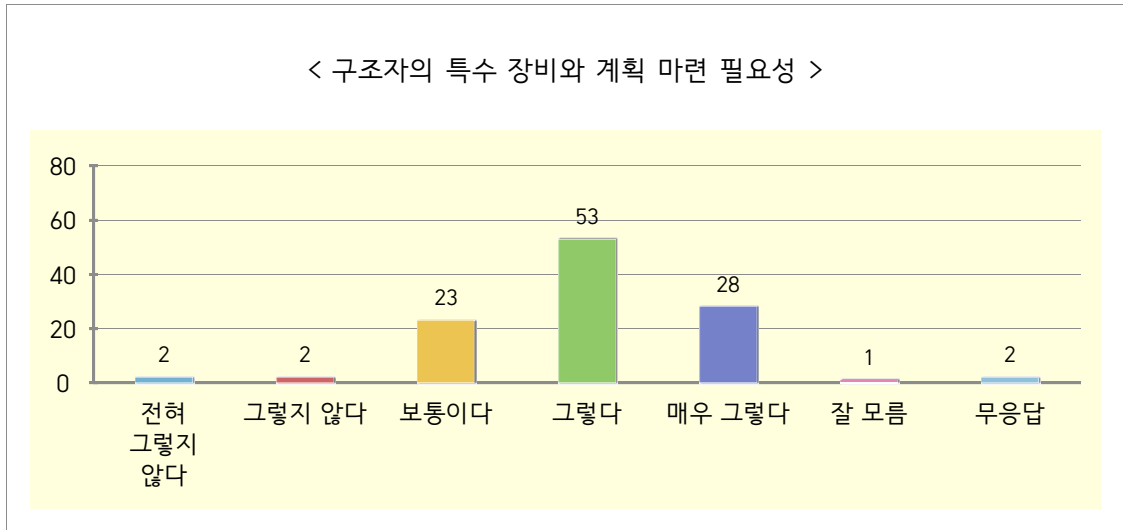


현재 이용(거주) 시설에서 재난 발생 시 정부의 지원사항이 적합한지 여부에 대하여 매우 그렇다 16명(14.4%), 그렇다는 33명(29.7%)으로 나타나 전체 응답자 중 49명(44.1%)이 긍정적 인식을 보였다. 반면 부정적 인식도 11명(9.9%)이었다.

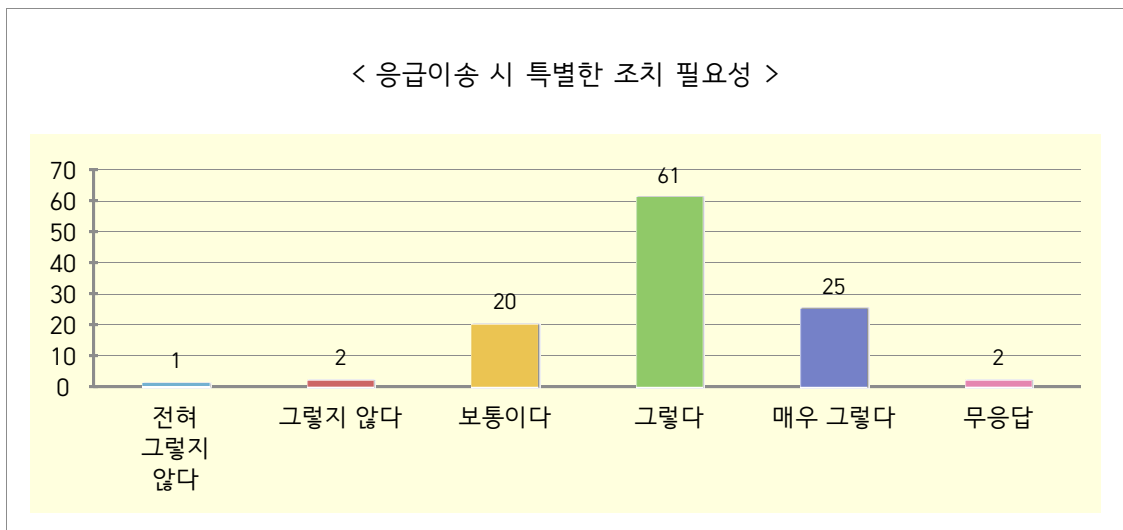


6) 사회적 약자를 위한 재난안전관리 욕구

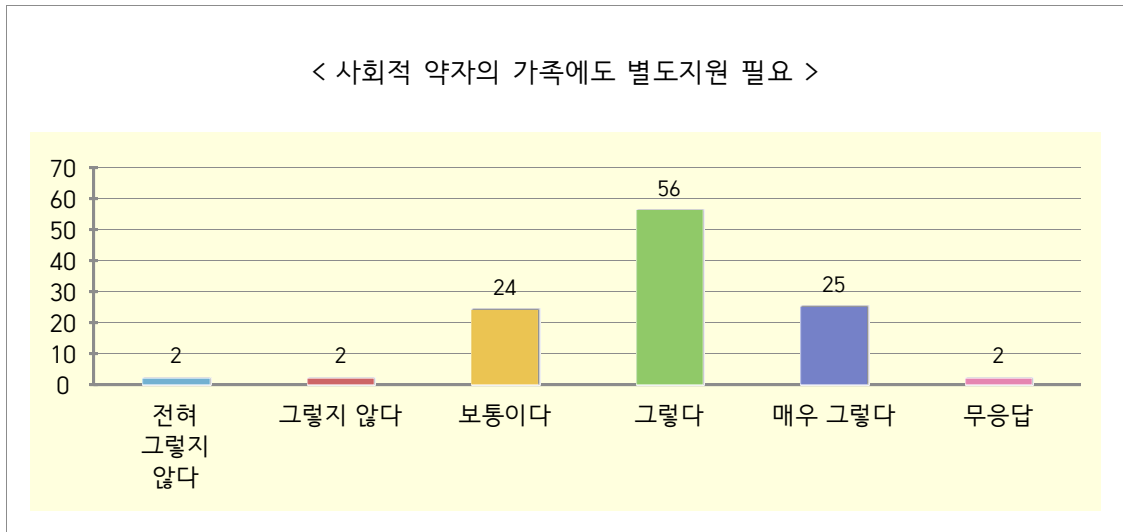
재난 발생 시 구조자는 사회적 약자를 위해 특별한 장비와 계획을 마련해야 하는가에 대하여 매우 그렇다 28명(25.2%), 그렇다 53명(47.7%)이었으며, 부정적 의견은 4명(3.6%)로 장비나 계획 등에 대한 필요성을 매우 높게 인식하고 있는 것으로 나타났다.



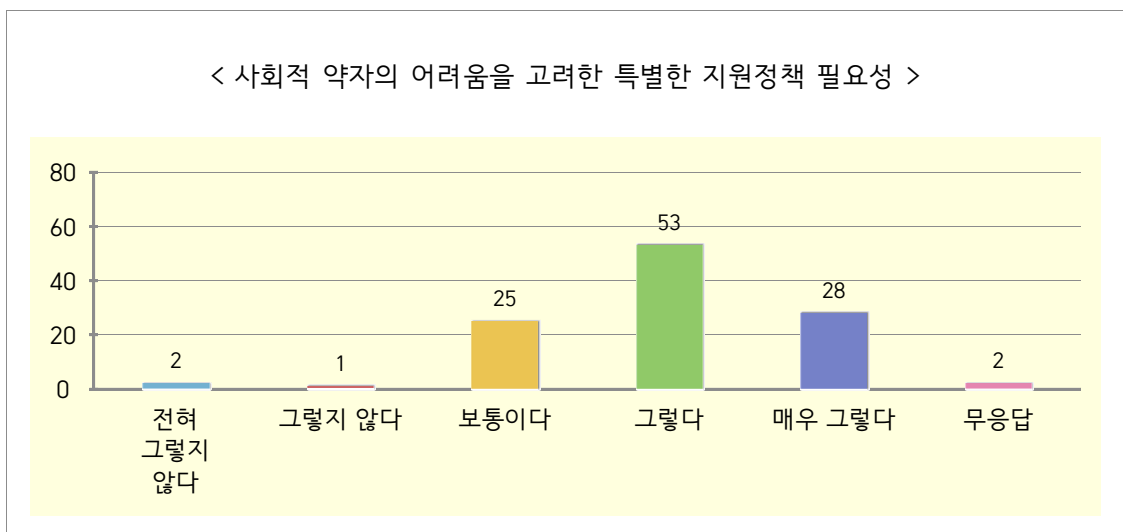
재난 발생 시 구조자는 사회적 약자를 위해 응급이송 시 특별한 조치를 취해야 하는가에 대하여 매우 그렇다는 25명(22.5%), 그렇다 61명(55.0%)으로 긍정적 인식을 보인 경우는 86명(77.5%)으로 나타났다. 반면, 부정적 인식은 3명(2.7%) 뿐으로 응급이송 시 특별 조치 필요성에 대한 욕구는 매우 높은 것으로 확인되었다.



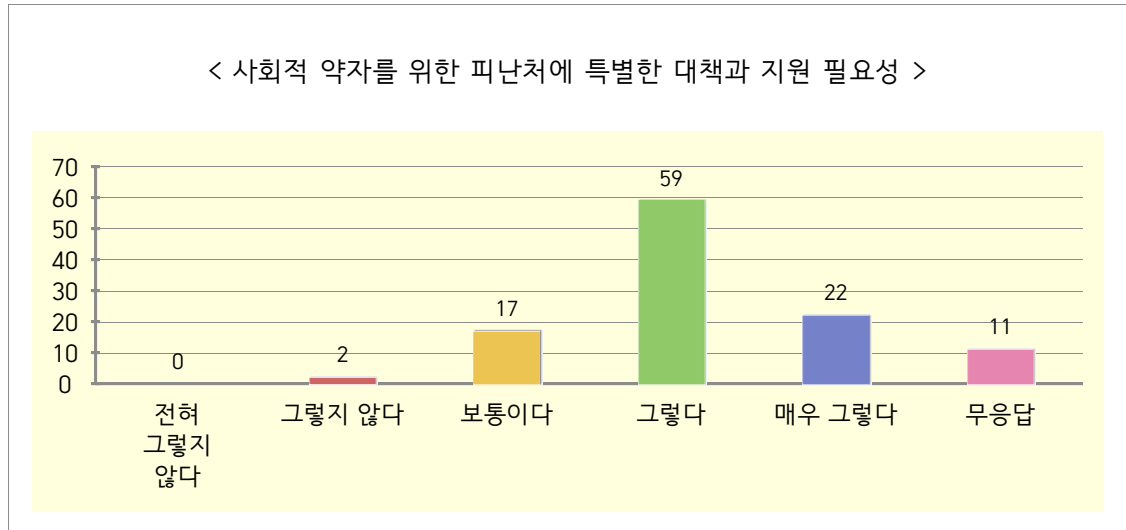
재난 발생 시 사회적 약자의 가족에게도 별도의 지원조치가 필요한가에 대하여 1명이 무응답 하였으며, 매우 그렇다는 25명(22.5%), 그렇다 56명(50.5%)으로 긍정적 인식을 보인 경우는 81명 (73.0%)으로 나타났다. 반면, 부정적 인식은 4명(3.6%)으로 가족에 대한 지원정책이 고려될 필요 성이 높은 것으로 확인되었다.



재난 발생 시 사회적 약자의 어려움을 고려한 특별한 지원정책이 필요한가에 대하여 매우 그렇 다는 28명(25.2%), 그렇다 53명(47.7%)으로 긍정적 인식을 보인 경우는 81명(72.9%)로 나타났다. 반면, 부정적 인식은 3명(2.7%) 뿐이었다.

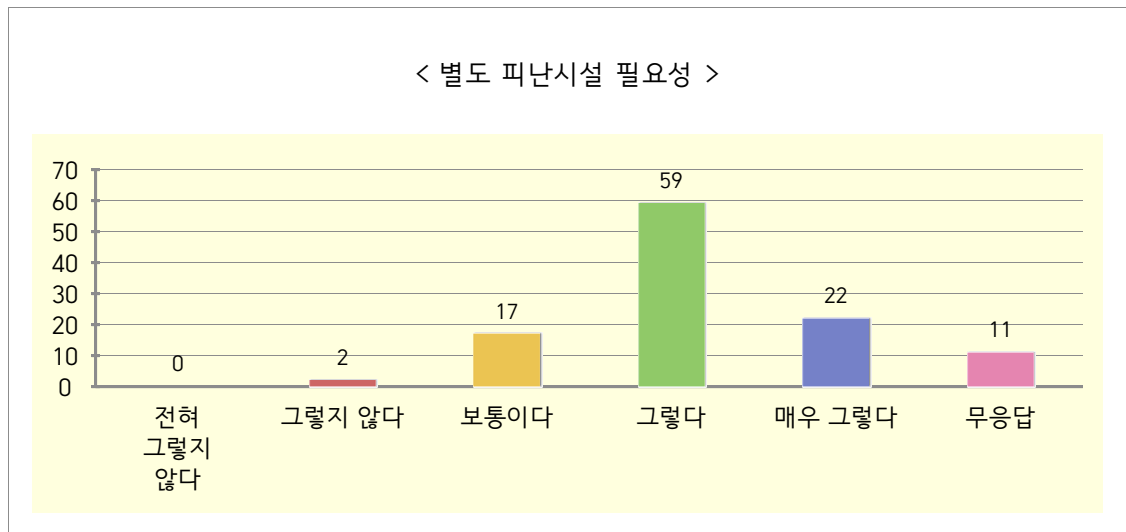


재난 발생 시 사회적 약자를 위해 피난처에 특별한 대책과 지원이 마련되어야 하는가에 대하여 매우 그렇다는 22명(19.8%), 그렇다 59명(53.2%)으로 긍정적 인식을 보인 경우는 81명(73.0%)로 나타났다. 반면 부정적 인식은 2명(1.8%) 뿐이었다.

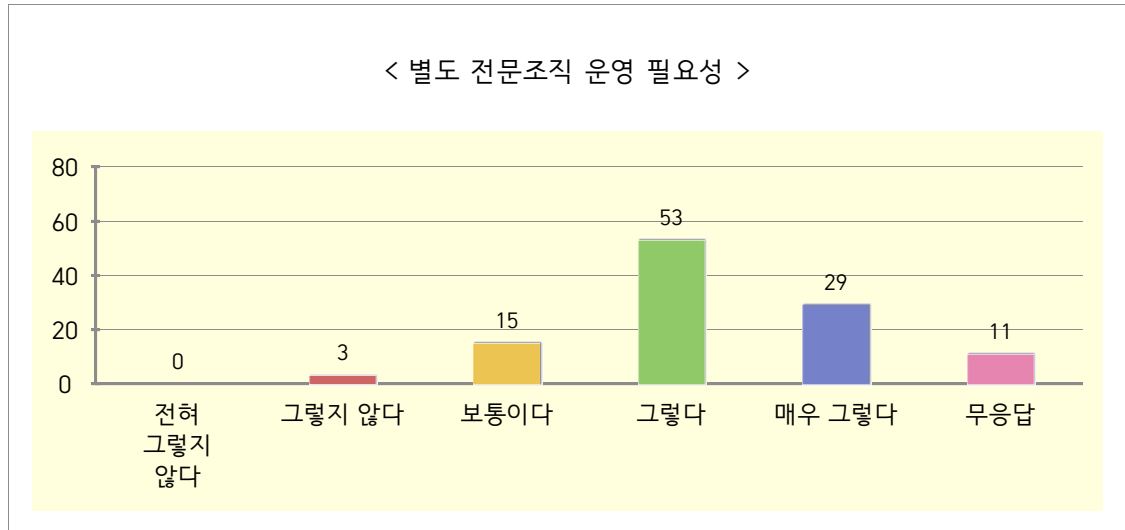


7) 재난 발생 시 지원정책에 대한 욕구

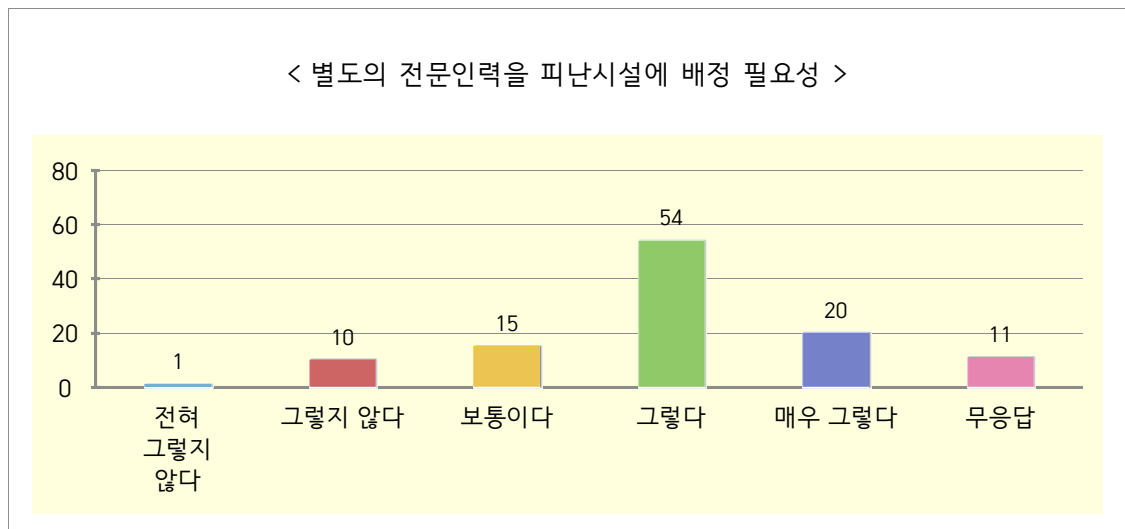
사회적 약자를 위해 별도의 피난시설이 필요한가에 대하여 무응답은 11명이었으며, 매우 그렇다는 22명(19.8%), 그렇다 59명(53.2%)으로 긍정적 인식을 보인 경우는 81명(73.0%)으로 나타났다.



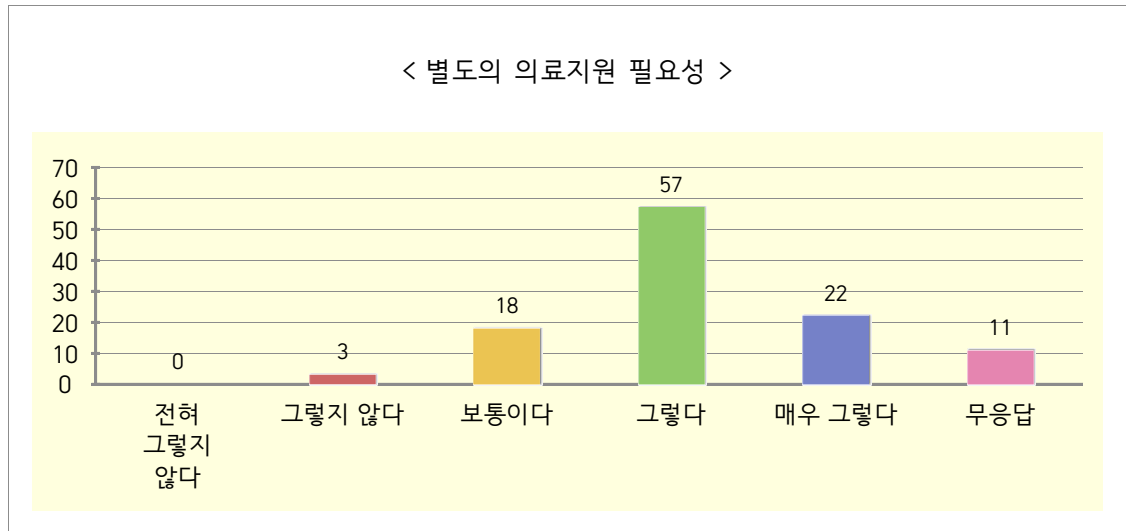
사회적 약자를 위해 별도의 전문조직이 운영될 필요성이 있는가에 대하여 무응답은 11명이었으며, 매우 그렇다는 29명(26.1%), 그렇다 53명(47.7%)으로 긍정적 인식을 보인 경우는 82명(73.8%)으로 나타났다.



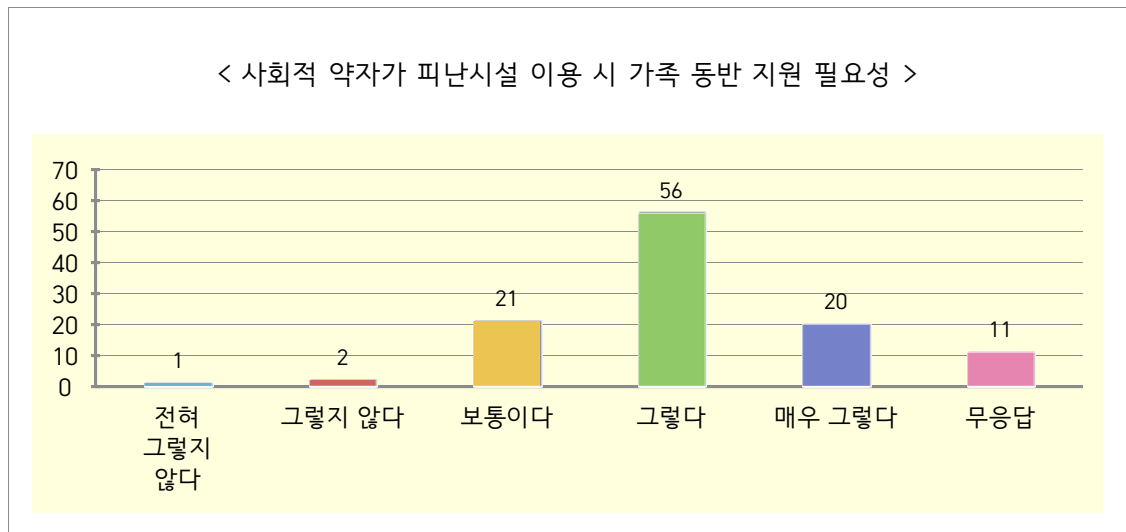
사회적 약자를 위해 별도의 전문인력을 피난시설에 배정할 필요성이 있는가에 대하여 무응답은 11명이었으며, 매우 그렇다는 20명(18.0%), 그렇다 54명(48.6%)으로 긍정적 인식을 보인 경우는 64명(66.6%)으로 나타났다.



사회적 약자를 위해 별도의 의료지원이 필요한가에 대하여 무응답은 11명이었으며, 매우 그렇다는 22명(19.8%), 그렇다 57명(51.4%)으로 긍정적 인식을 보인 경우는 79명(71.2%)으로 나타났다.

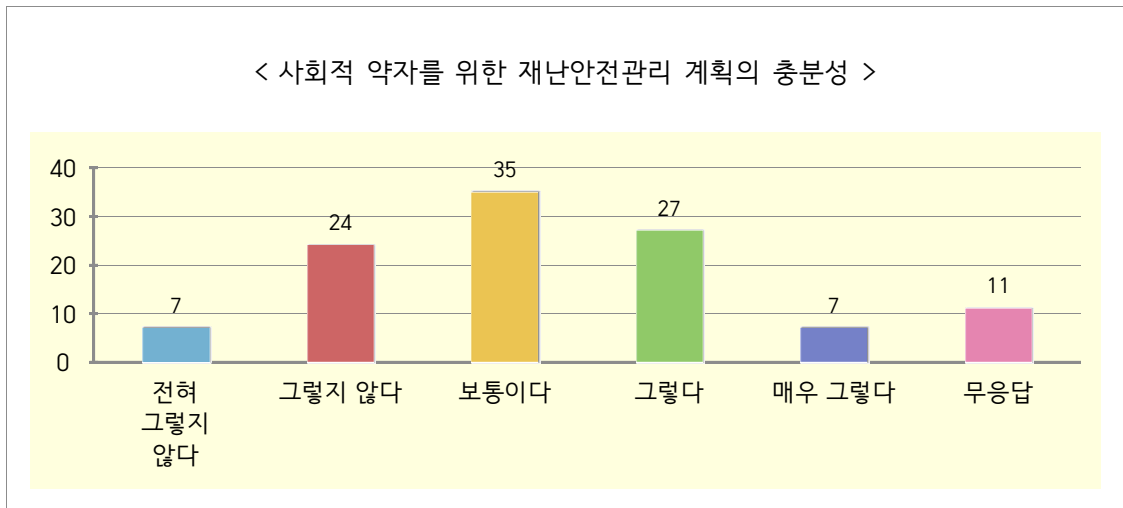


사회적 약자가 피난시설 이용 시 가족 동반 지원 필요성에 대하여 무응답은 11명이었으며, 매우 그렇다는 20명(18.0%), 그렇다 56명(50.5%)으로 긍정적 인식을 보인 경우는 76명(68.5%)으로 나타났다.

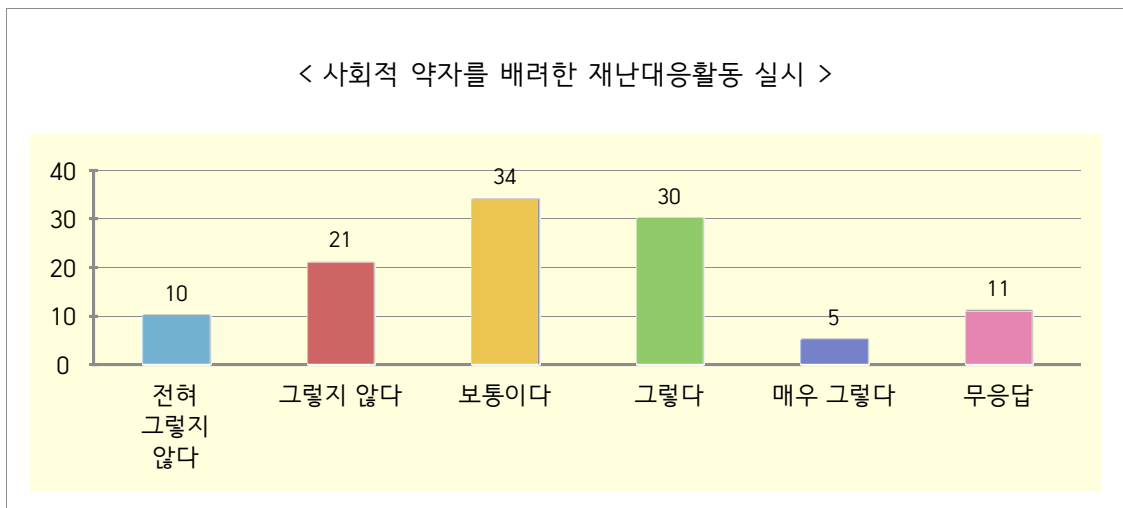


8) 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호 인식

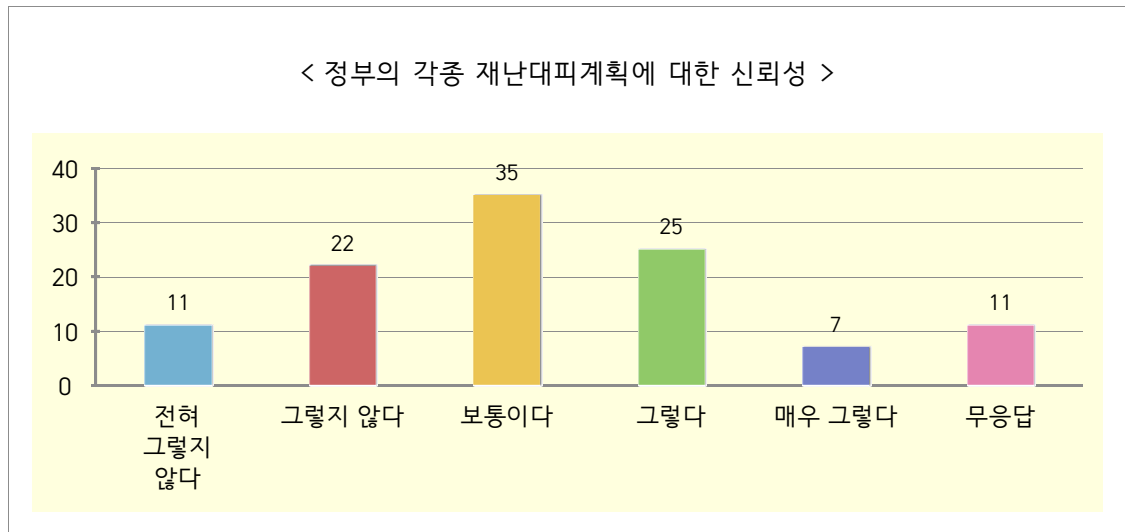
국가는 재난 발생 시 사회적 약자를 위한 재난안전관리 계획을 충분히 마련하고 있다고 생각하는가에 대하여 무응답은 11명이었으며, 매우 그렇다는 7명(6.3%), 그렇다 27명(24.3%)으로 긍정적인 인식을 보인 경우는 34명(30.6%)인 반면, 전혀 그렇지 않다 7명(6.3%), 그렇지 않다 24명(21.6%)으로 부정적 인식도 31명(27.9%)이었다.



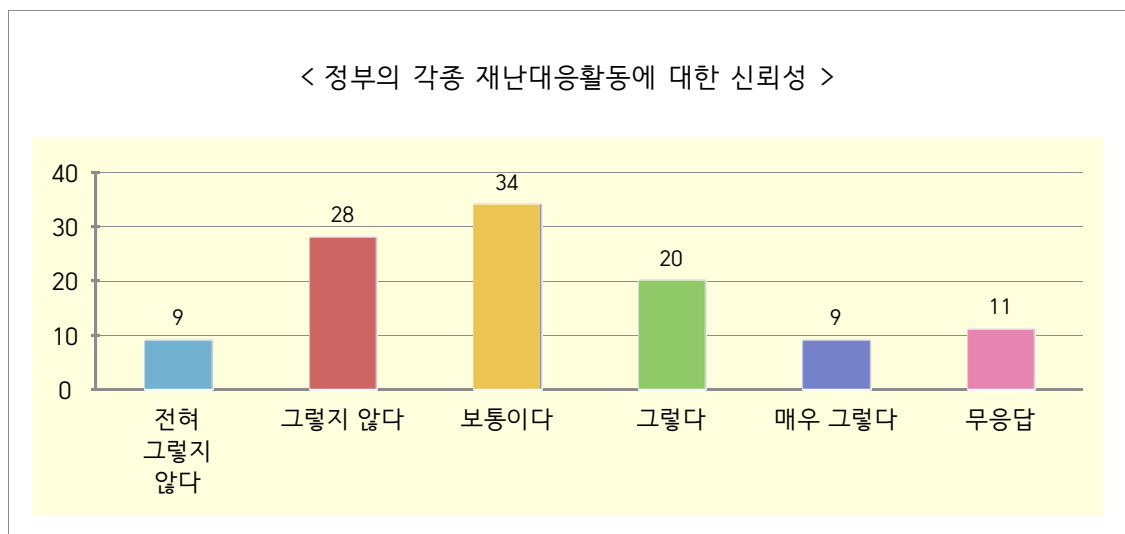
국가는 재난 발생 시 사회적 약자를 배려한 재난대응 활동을 실시하고 있다고 생각하는가에 대하여 무응답은 11명이었으며, 매우 그렇다는 5명(4.5%), 그렇다 30명(27.0%)으로 긍정적 인식을 보인 경우는 35명(31.5%)인 반면, 전혀 그렇지 않다 10명(9.0%), 그렇지 않다 21명(18.9%)으로 부정적 의견도 31명(27.9%)이었다.



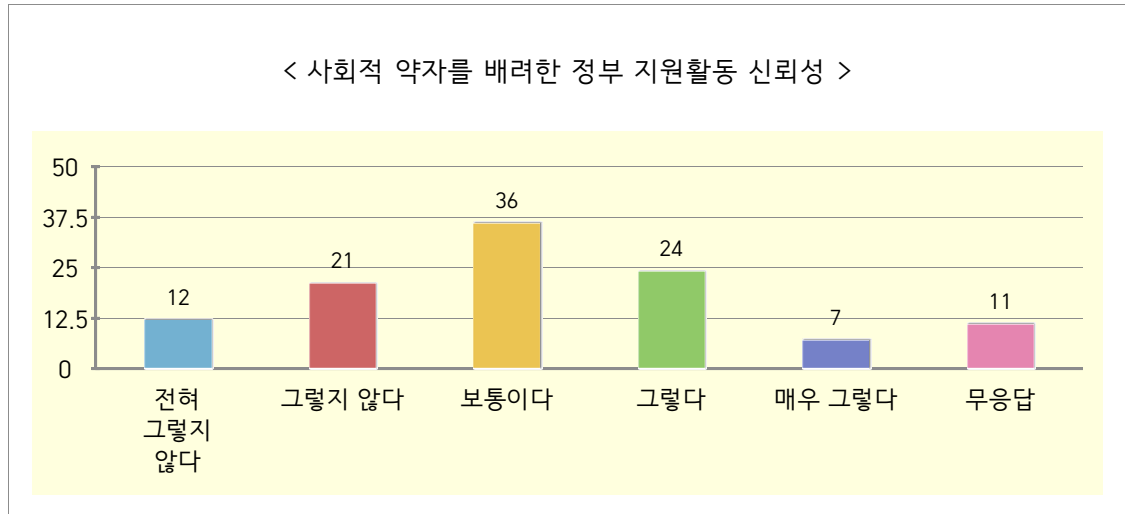
재난 발생 시 정부의 각종 재난대피계획에 대한 신뢰성에 대하여 무응답은 11명이었으며, 매우 그렇다는 7명(6.3%), 그렇다 25명(22.5%)으로 긍정적 인식을 보인 경우는 32명(28.8%) 뿐이었으며, 전혀 그렇지 않다는 11명(9.9%), 그렇지 않다는 22명(19.8%)으로 부정적 인식이 33명(28.8%)으로 조금 더 높게 나타났다.



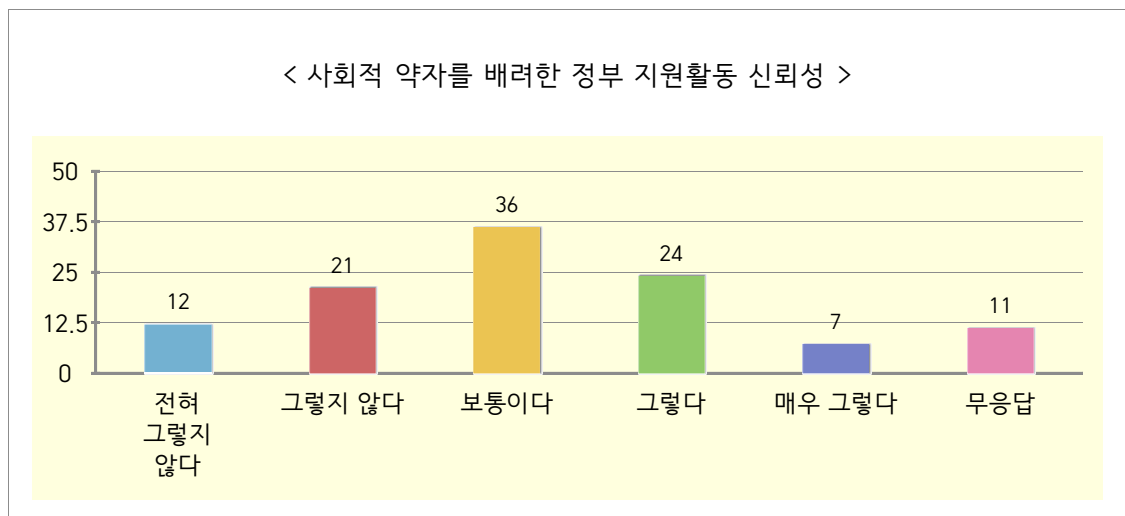
재난 발생 시 정부의 각종 재난대응활동에 대한 신뢰성에 대하여 무응답은 11명이었으며, 매우 그렇다는 9명(8.1%), 그렇다 20명(18.0%)으로 긍정적 인식을 보인 경우는 29명(26.1%) 뿐이었으며, 전혀 그렇지 않다는 9명(8.1%), 그렇지 않다는 응답도 28명(25.2%)으로 부정적 인식이 37명(32.3%)으로 많았다.



재난 발생 시 사회적 약자를 배려한 정부의 지원활동에 대한 신뢰성에 대하여 무응답은 11명이었으며, 매우 그렇다는 7명(6.3%), 그렇다 23명(20.7%)으로 긍정적 인식을 보인 경우는 30명(27.0%)으로 나타났다. 반면, 전혀 그렇지 않다는 12명(10.8%), 그렇지 않다는 응답도 21명(18.9%)으로 부정적 인식이 33명(29.7%)으로 재난 발생 시 대응을 위한 정부 지원활동에 대한 신뢰성 제고 필요성이 있는 것으로 나타났다.



재난 발생 시 사회적 약자를 배려한 정부의 재난지원정책에 대한 신뢰성에 대하여 무응답은 11명이었으며, 매우 그렇다는 7명(6.3%), 그렇다 23명(20.7%)으로 긍정적 인식을 보인 경우는 30명(27.0%)으로 나타났다. 반면, 전혀 그렇지 않다는 9명(8.1%), 그렇지 않다는 응답 25명(22.5%)으로 부정적 인식이 34명(30.6%)으로 많았다.



2. 시설종사자

1) 응답자의 일반적 특징

시설종사자 응답자는 전체 68명으로 여성이 58명(85.3%), 남성 10명(14.7%)이었으며, 이 가운데 기혼자는 49명(72.1%)이다. 연령은 20대가 10명(14.7%), 30대 25명(36.8%), 40대 18명(26.5%), 50대 12명(17.6%), 60대 3명(4.4%)이 참여했으며, 이 가운데 재난경험이 있는 경우는 3명(4.4%)이었다. 응답자의 종사시설 유형은 산후조리원 2명(2.9%), 장애인시설 2명(2.9%), 사회복지시설 12명(17.6%), 병원 16명(23.5%), 노인요양시설 12명(17.6), 노인복지회관 1명(1.5%), 어린이집 6명(8.8%), 기타 17명(25.0%)이었다.

표 IV-2. 시설종사자의 일반적 특징

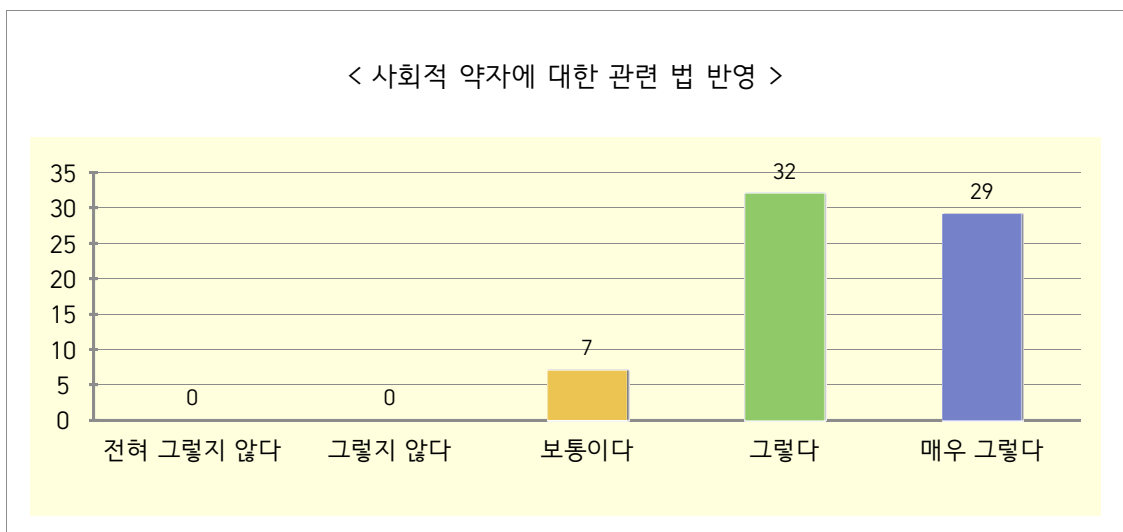
구분		명(%)	구분		명(%)
성별	여성	58(85.3)	결혼유무	미혼	17(25)
	남성	10(14.7)		기혼	49(72.1)
연령	20대	10(14.7)		기타	1(1.5)
	30대	25(36.8)	종사시설 유형	산후조리원	2(2.9)
	40대	18(26.5)		장애인시설	2(2.9)
	50대	12(17.6)		사회복지시설	12(17.6)
	60대	3(4.4)		병원	16(23.5)
재난경험	무	65(95.6)		노인요양시설	12(17.6)
	유	3(4.4)	노인복지회관	1(1.5)	
			어린이집	6(8.8)	
			기타	17(25)	
			전체	68(100.0)	

2) 사회적 약자 재난안전관리에 대한 일반적 인식

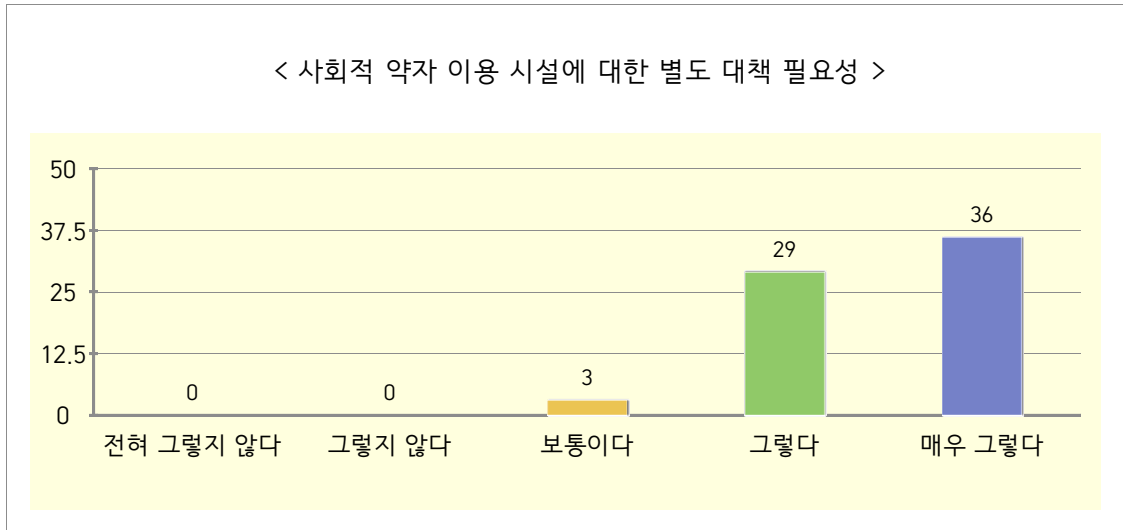
재난안전관리 시 일반인보다 재난 대처가 어려운 사회적 약자를 위한 정책이 반드시 필요한가에 대하여 응답자 중 34명(50.0%)이 매우 그렇다고 응답하였으며, 그렇다 30명(44.1%)으로 전체 응답자 중 64명(94.1%)이 필요성을 높게 인식하는 것으로 나타났다.



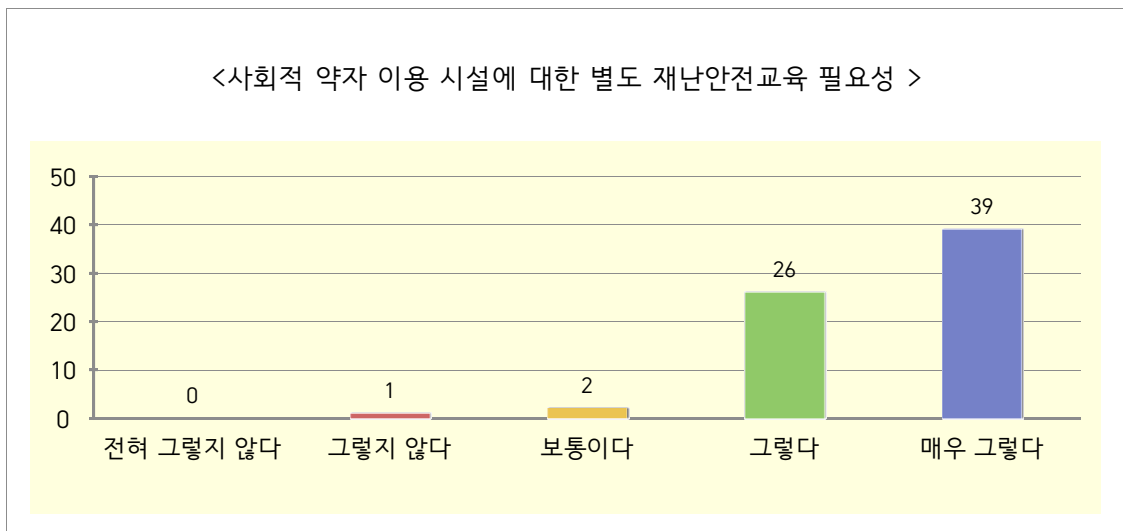
사회적 약자를 위해 관련 법에 재난안전관리 방안을 구체적으로 반영해야 하는가에 대한 의견은 매우 그렇다 29명(42.6%), 그렇다가 32명(47.1%)으로 전체 응답자 중 61명(89.7%)이 긍정적인 응답을 보였다.



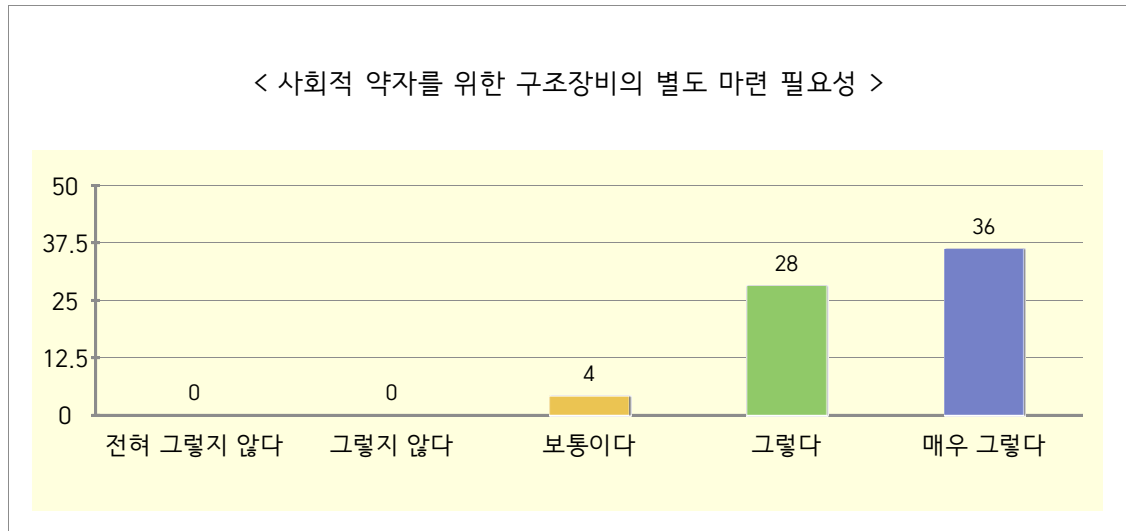
사회적 약자가 이용(거주)하는 시설에 별도의 재난안전대책이 마련되어야 하는가에 대해 응답자 중 29명(42.6%)이 매우 그렇다고 응답하였으며, 그렇다 32명(47.1%)으로 전체 응답자 중 61명(89.7%)이 긍정적 응답을 보였다.



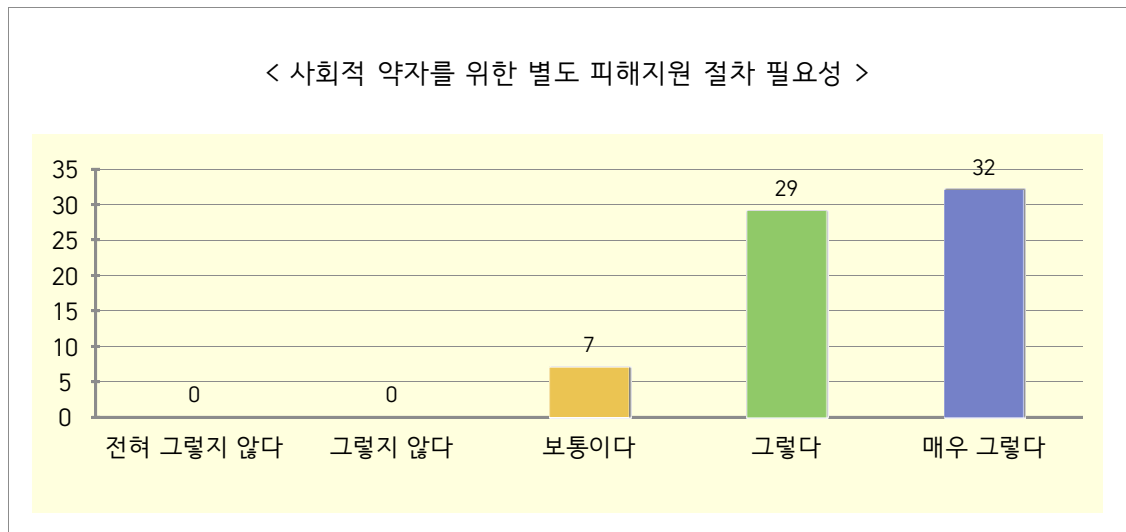
한편, 사회적 약자가 이용(거주)하는 시설에 대한 별도의 재난안전 교육 필요성에 대해서는 매우 그렇다 39명(57.4%), 그렇다 26명(38.2%)으로 전체 응답자 중 65명(95.6%)이 긍정적 응답을 보였다. 반면 그렇지 않다는 1명(1.5%)이었다.



사회적 약자를 위한 구조장비의 별도 구비 필요성에 대해서는 매우 그렇다 36명(52.9%), 그렇다 28명(41.2%)으로 전체 응답자 중 64명(94.1%)이 긍정적 응답을 보였다.

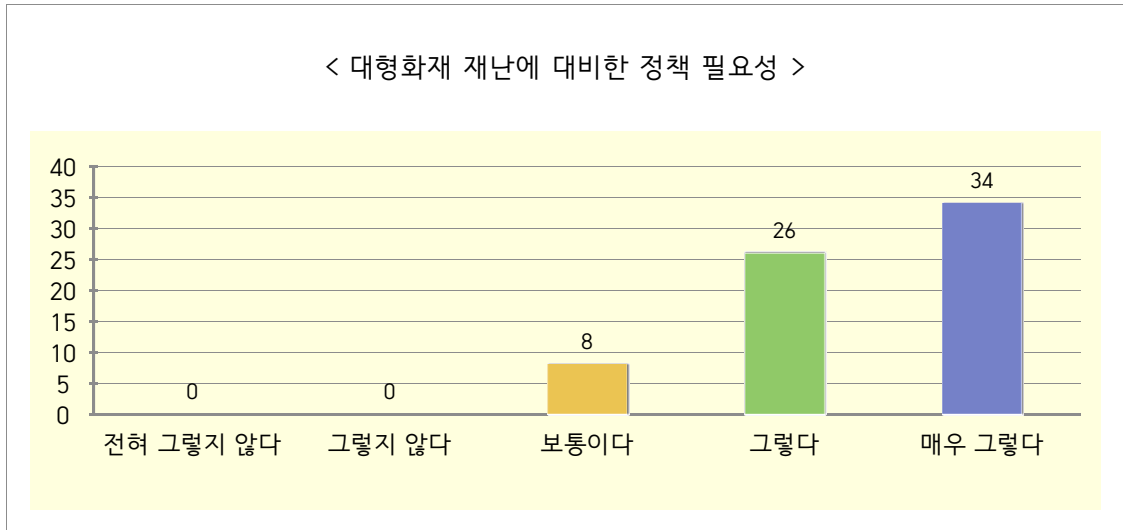


반면, 사회적 약자를 위한 별도 피해지원 절차 필요성에 대해서는 매우 그렇다 32명(47.1%), 그렇다 29명(42.6%)으로 전체 응답자 중 61명(89.7%)이 긍정적 의견을 보였다.

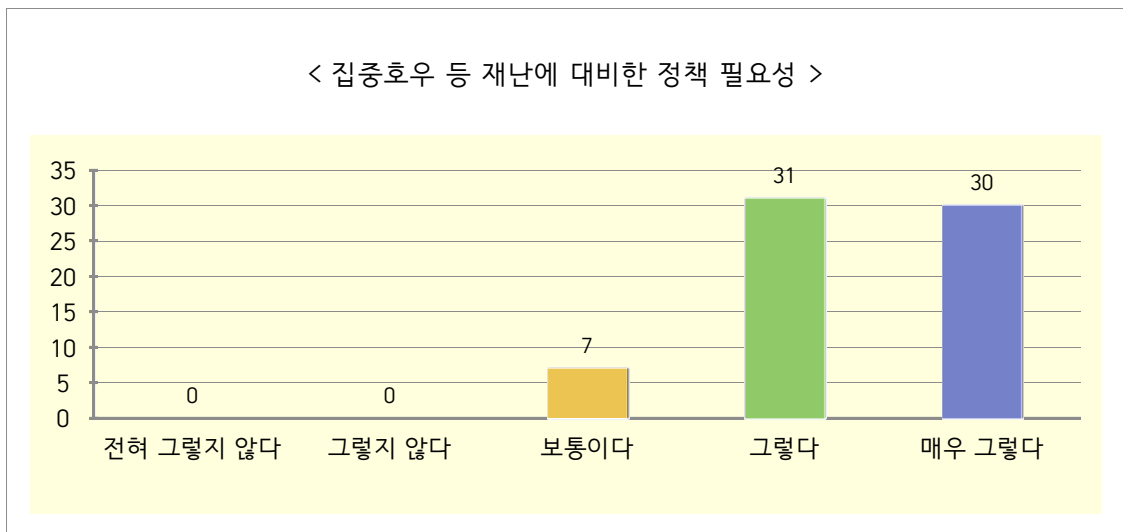


3) 사회적 약자를 위한 재난 유형별 재난안전관리 필요성

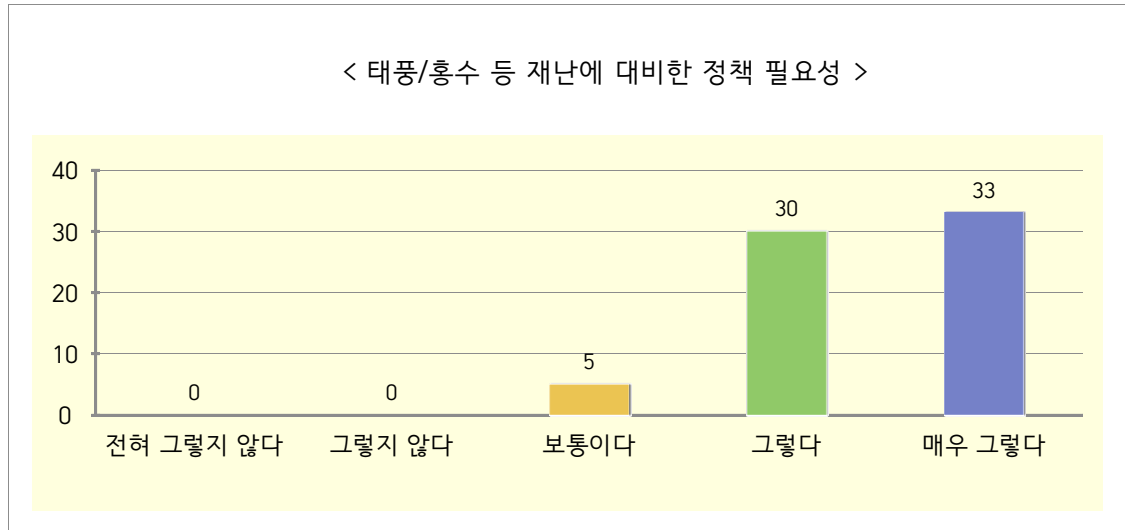
대형화재 재난에 대비한 사회적 약자를 위한 별도 재난안전관리 정책 필요성에 대하여 매우 그렇다 34명(50.0%), 그렇다 26명(38.2%)으로 전체 응답자 중 60명(88.2%)이 그 필요성을 높게 인식하고 있었다.



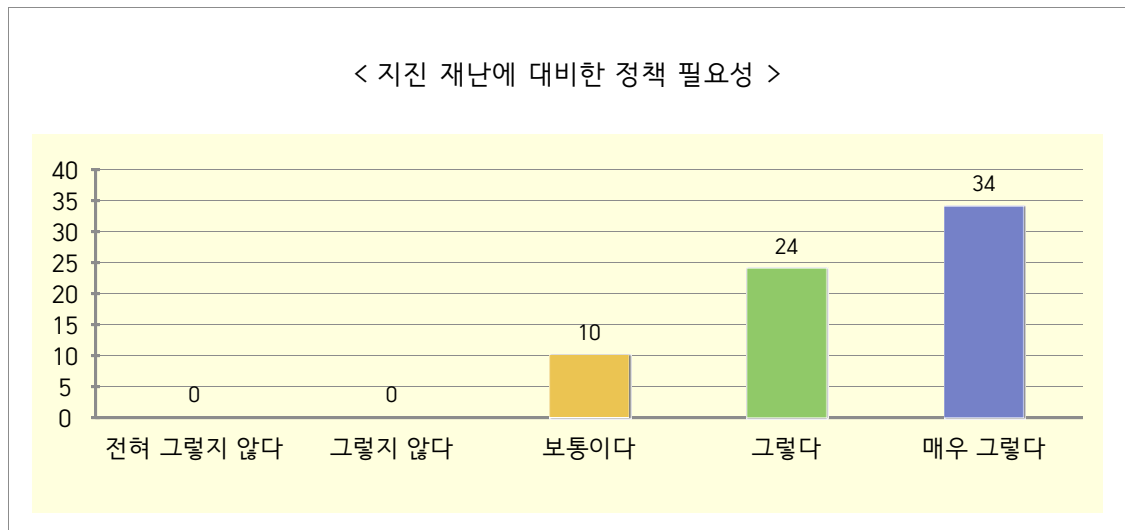
집중호우 등 재난에 대비하여 사회적 약자를 위한 별도 재난안전관리 정책 필요성에 대해서는 매우 그렇다 30명(44.1%), 그렇다 31명(45.6%)으로 전체 응답자 중 61명(89.7%)이 긍정적 응답을 보였다.



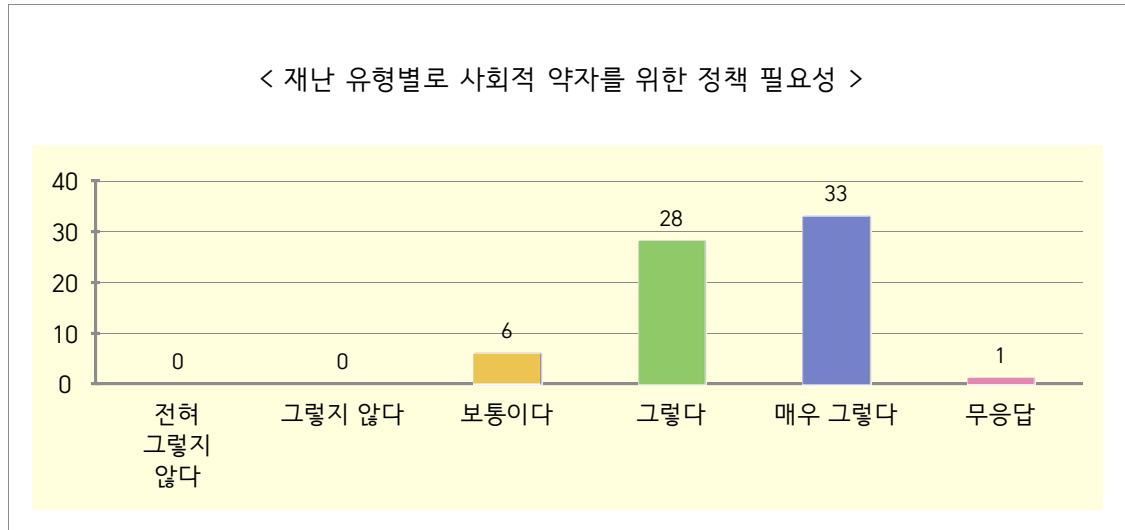
태풍/홍수 등 재난에 대비하여 사회적 약자를 위한 별도 재난안전관리 정책 필요성에 대해서는 매우 그렇다 33명(48.5%), 그렇다 30명(44.1%)으로 전체 응답자 중 63명(92.6%)이 긍정적 응답을 보였다.



지진 재난에 대비하여 사회적 약자를 위한 별도 재난안전관리 정책 필요성에 대해서는 매우 그렇다 34명(50.0%), 그렇다 24명(35.3%)으로 전체 응답자 중 58명(85.3%)이 긍정적 응답을 보였다.

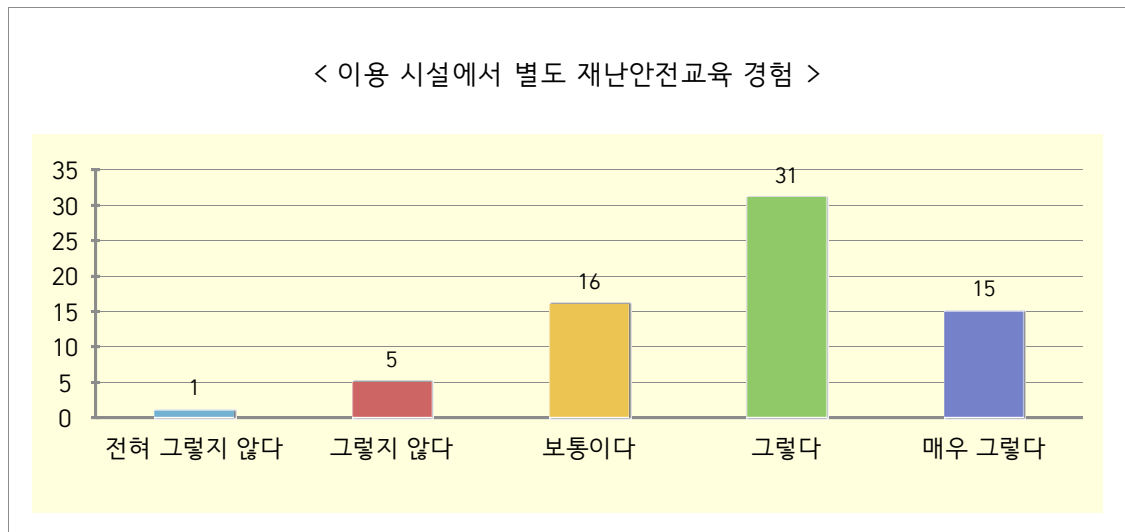


재난 유형별로 사회적 약자를 위한 별도 재난안전관리 정책 필요성에 대해서는 1명이 무응답 하였으며, 매우 그렇다 33명(48.5%), 그렇다 28명(41.2%)으로 전체 응답자 중 61명(89.7%)이 긍정적인 응답을 보였다.

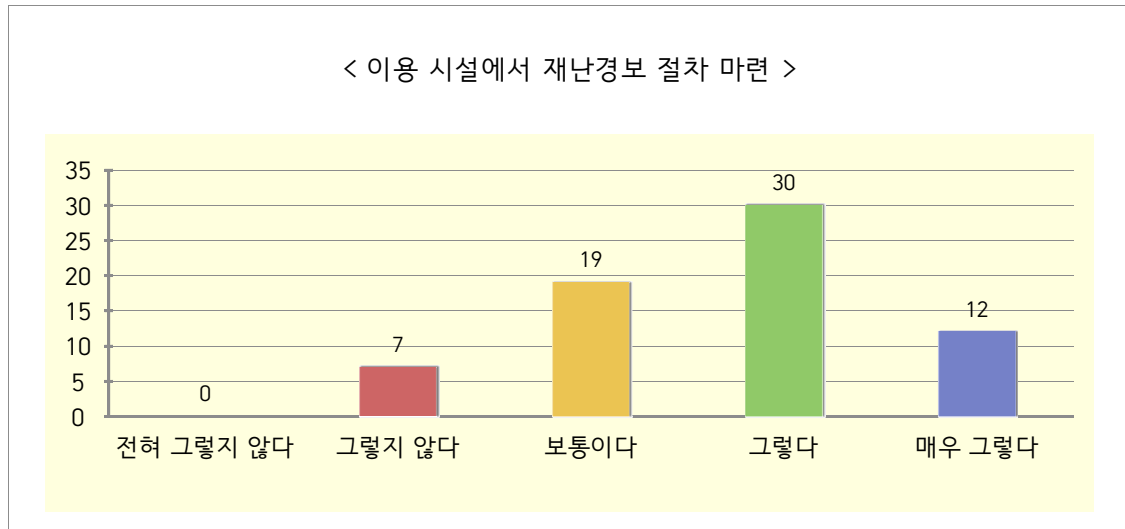


4) 사회적 약자를 위한 재난안전관리 대책 실태

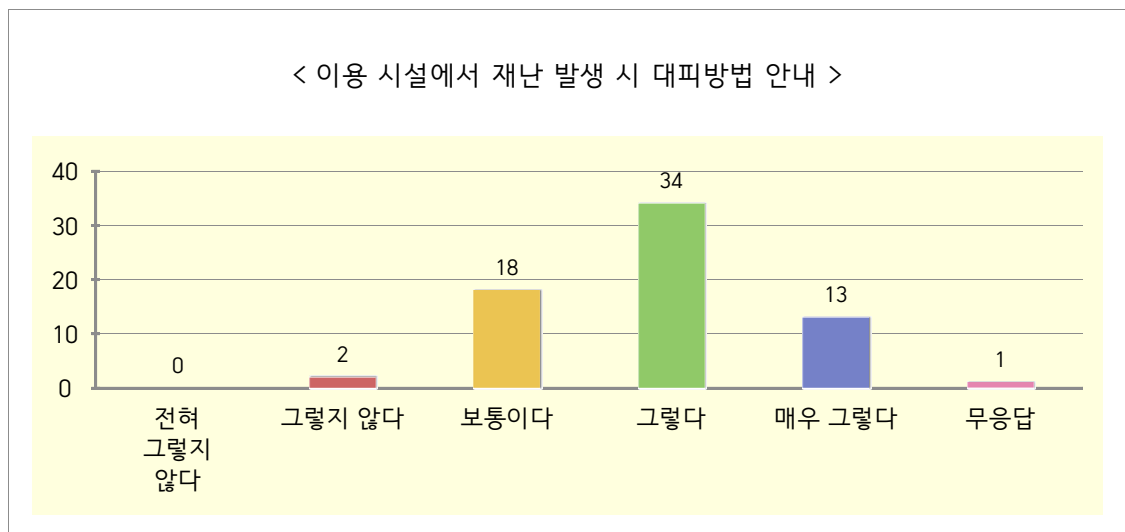
시설에서 별도의 재난안전 교육을 실시하고 있는지에 대하여 전혀 그렇지 않다 1명(1.5%), 그렇지 않다 5명(7.4%)이었으며, 매우 그렇다는 15명(22.1%), 그렇다는 31명(45.6%)으로 나타났다.



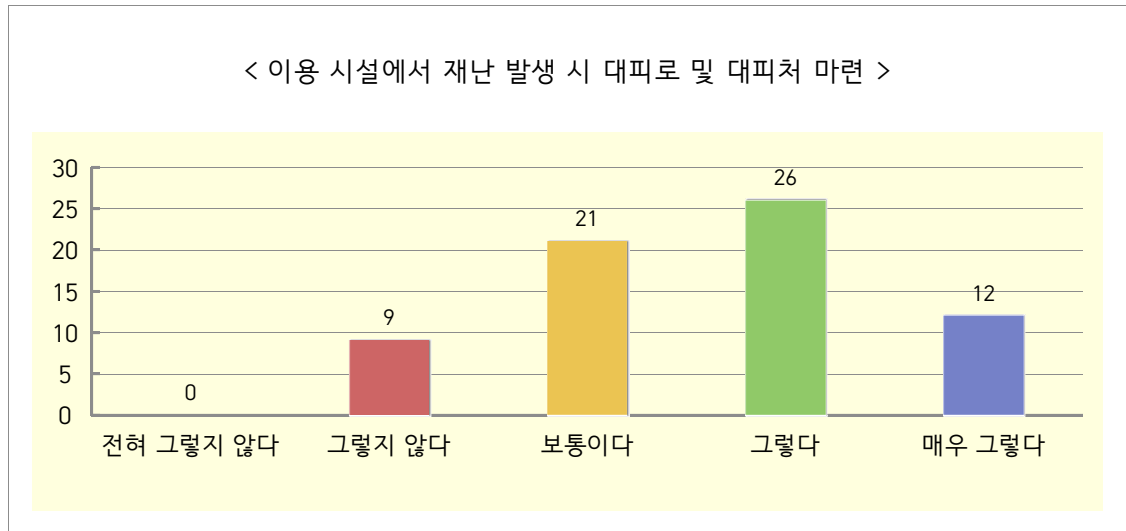
시설에서 재난경보 절차를 마련하고 있는가에 대하여 그렇지 않다 7명(10.3%)이었으며, 매우 그렇다 12명(17.6%), 그렇다는 30명(44.1%)으로 나타났다.



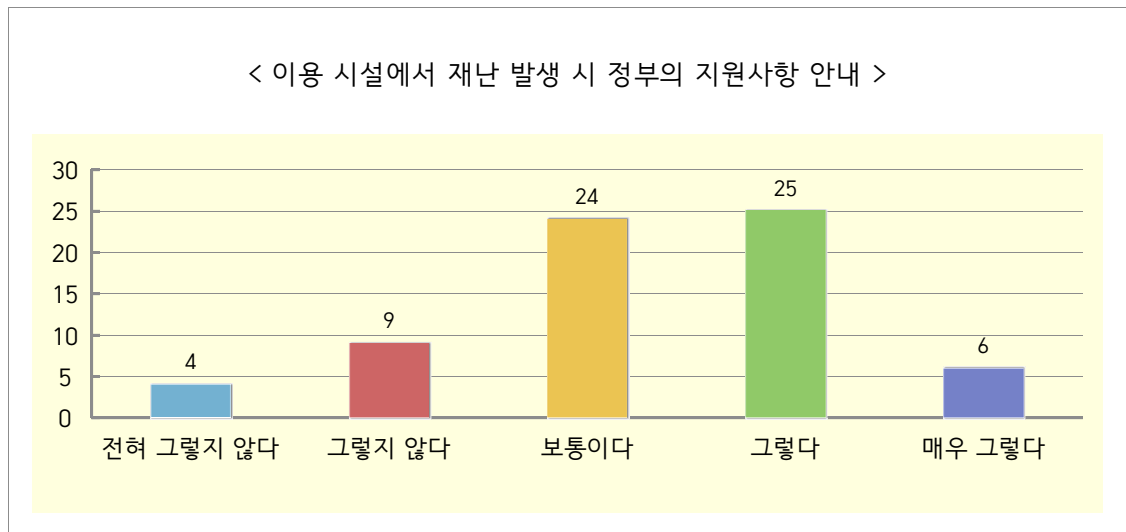
시설에서 재난 발생 시 대피방법을 안내하고 있는가에 대하여 1명이 무응답 하였으며, 그렇지 않다 2명(2.9%)이었으며, 매우 그렇다 13명(19.1%), 그렇다는 34명(50%)으로 나타났다.



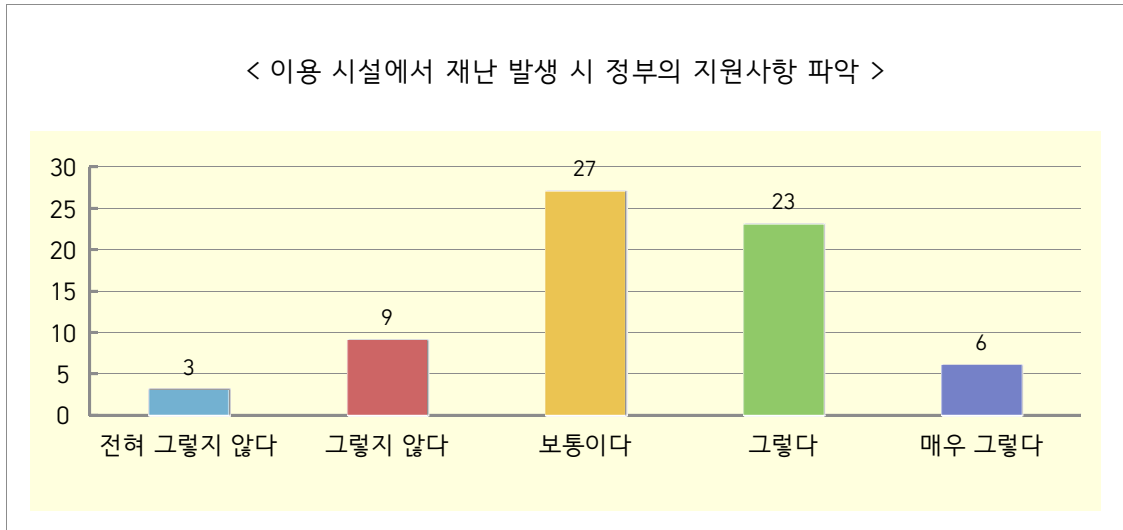
시설에서 재난 발생 시 대피로 및 대피처를 갖추고 있는가에 대하여 그렇지 않다 9명(13.2%)이었으며, 매우 그렇다 12명(17.6%), 그렇다는 26명(38.2%)으로 나타났다.



시설에서 재난 발생 시 정부의 지원사항을 안내하고 있는가에 대하여 전혀 그렇지 않다 4명(5.9%), 그렇지 않다 9명(13.2%)이었으며, 매우 그렇다 6명(8.8%), 그렇다는 25명(36.8%)으로 나타났다.

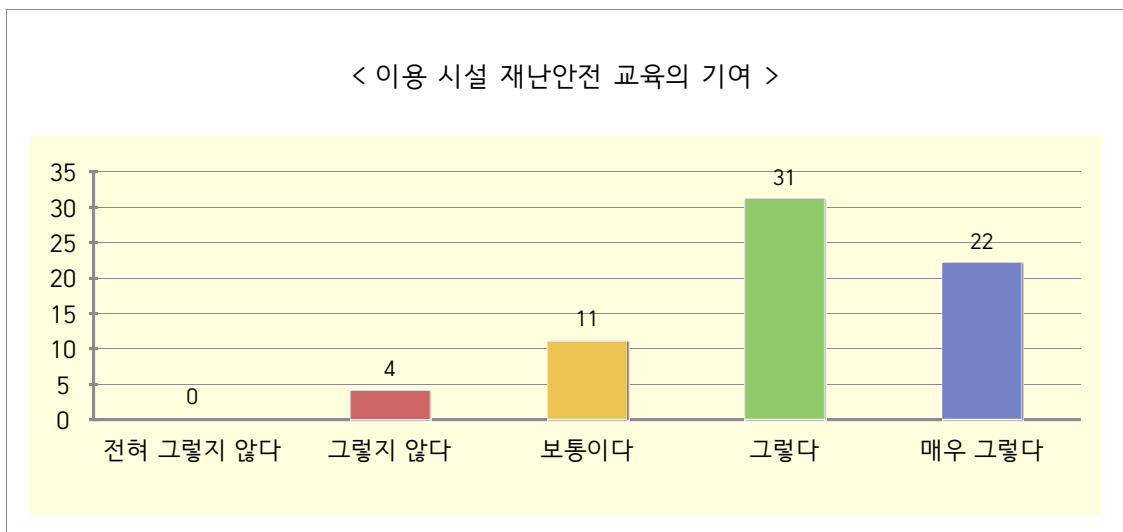


시설에서 재난 발생 시 정부의 지원사항을 파악하고 있는가에 대하여 전혀 그렇지 않다 3명(4.4%), 그렇지 않다 9명(13.2%)이었으며, 매우 그렇다 6명(8.8%), 그렇다는 23명(33.8%)으로 나타났다.

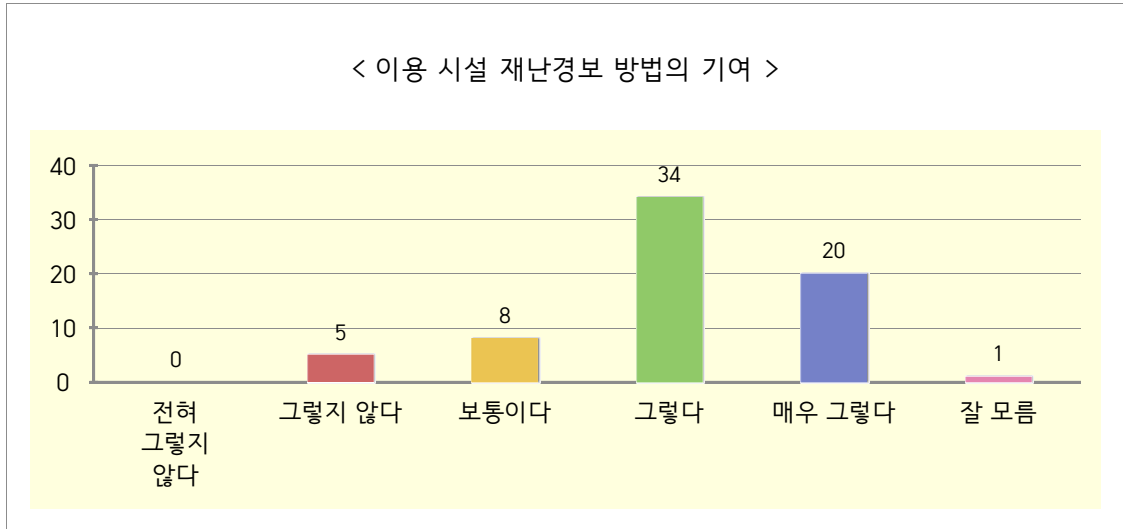


5) 사회적 약자를 위한 재난안전관리 정책 인식

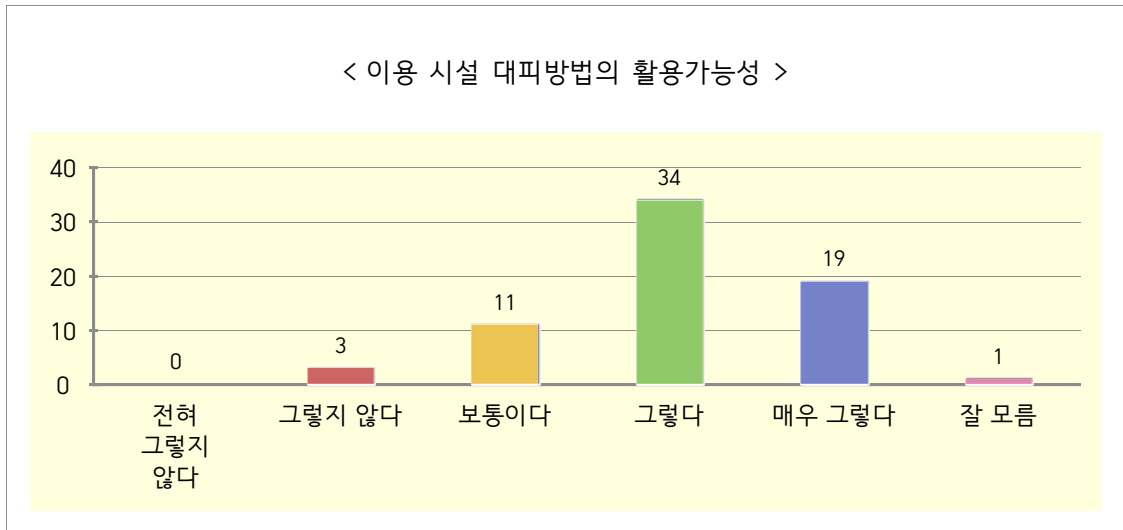
시설에서 실시하는 재난안전 교육은 실질적인 도움이 되는가에 대하여 그렇지 않다 4명(5.9%)이었으며, 매우 그렇다 22명(32.4%), 그렇다는 31명(45.6%)으로 나타났다.



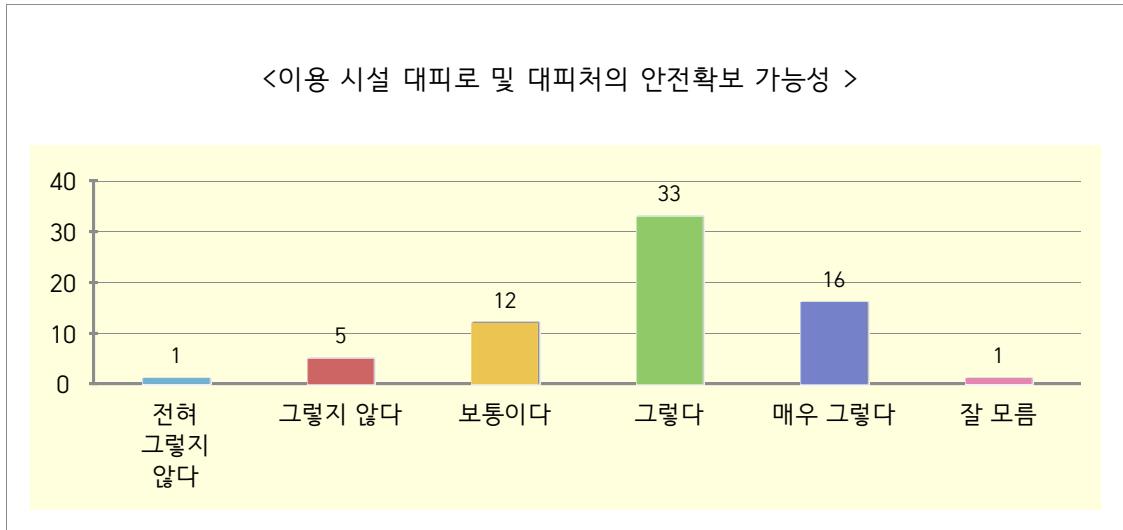
시설의 재난경보 방법은 실질적인 도움이 되는가에 대하여 매우 그렇다 20명(29.4%), 그렇다는 34명(50.0%)으로 나타나 전체 응답자 중 54명(79.4%)이 긍정적 인식을 보였다.



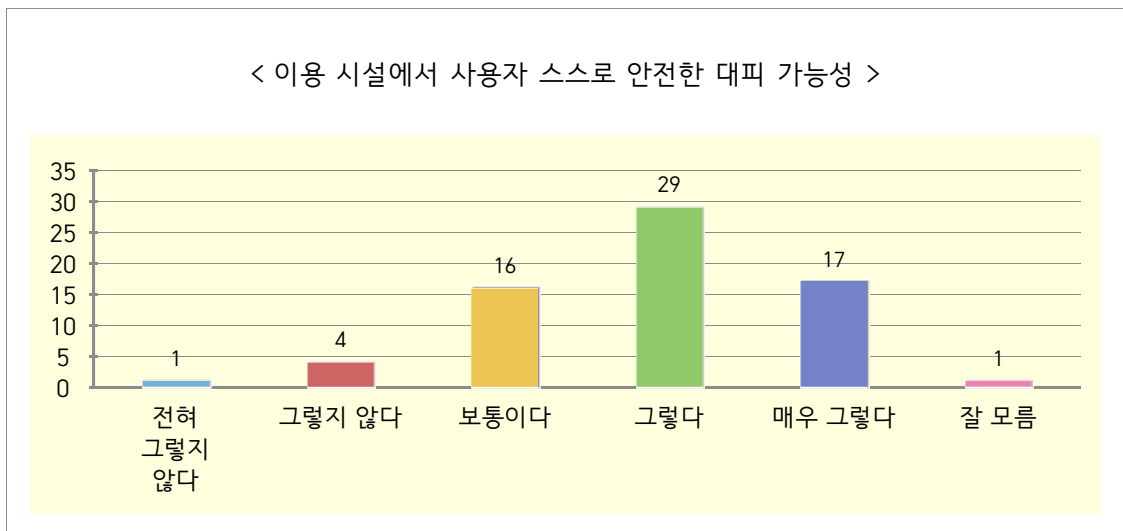
시설의 대피방법에 대한 활용가능성에 대하여 매우 그렇다 19명(27.9%), 그렇다는 34명(50.0%)으로 나타나 전체 응답자 중 53명(77.9%)이 긍정적 인식을 보였다. 반면 그렇지 않다는 응답도 3명(4.4%)이 있었다.



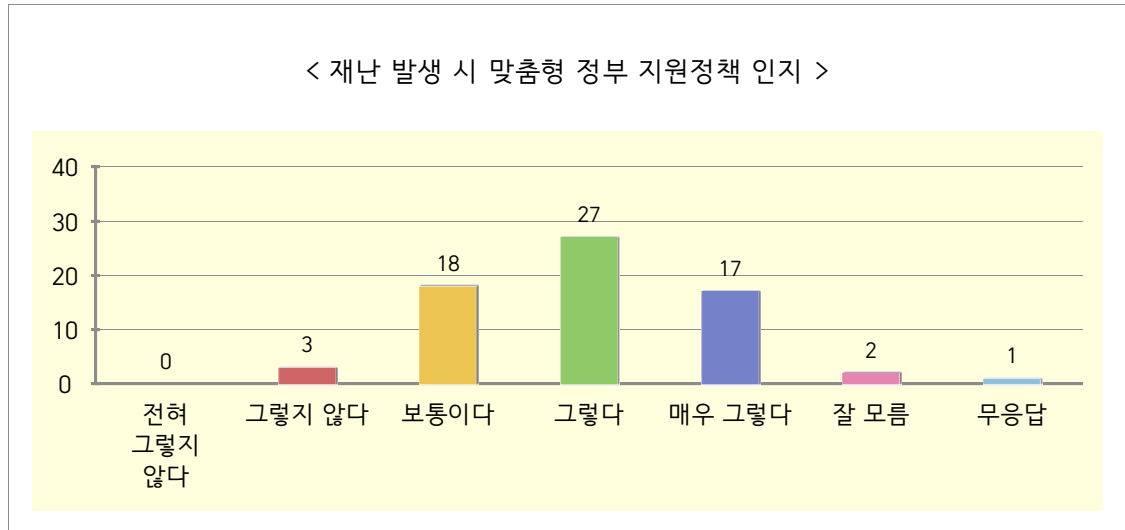
시설의 대피로 및 대피처는 재난으로부터 안전을 보장해주는가에 대하여 매우 그렇다 16명(23.5%), 그렇다는 33명(48.5%)으로 나타나 전체 응답자 중 49명(72.0%)이 긍정적 인식을 보였다. 반면, 전혀 그렇지 않다 1명(1.5%), 그렇지 않다는 응답도 5명(7.4%)이었다.



시설에서 사용자 스스로 안전한 대피 가능성이 있는가에 대하여 매우 그렇다 17명(25.0%), 그렇다는 29명(42.6%)으로 나타나 전체 응답자 중 46명(67.6%)이 긍정적 인식을 보였다. 반면 전혀 그렇지 않다 1명(1.5%), 그렇지 않다 4명(5.9%)의 의견도 있었다.

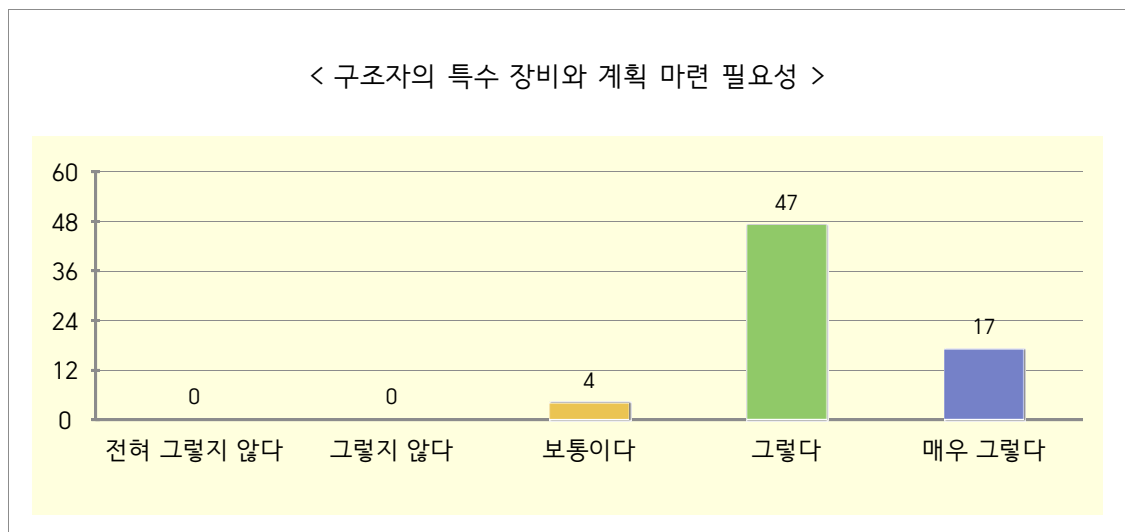


시설에서 재난 발생 시 정부의 지원 사항이 적합한지 여부에 대하여 매우 그렇다 17명(25.0%), 그렇다는 27명(39.7%)으로 나타나 전체 응답자 중 44명(64.7%)이 긍정적 인식을 보였다. 반면 그렇지 않다 3명(4.4%)이 있었다.



6) 사회적 약자를 위한 재난안전관리 욕구

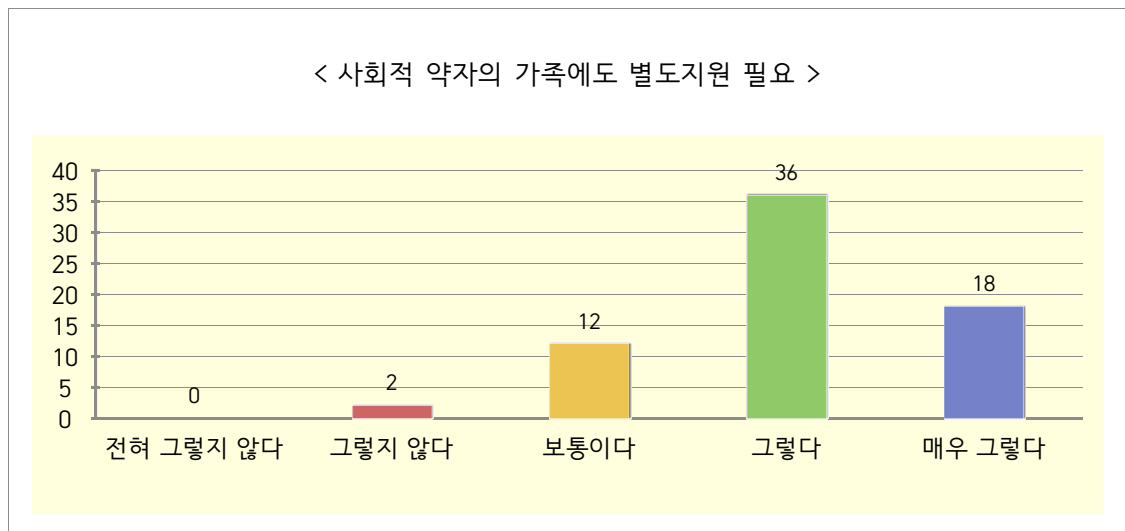
재난 발생 시 구조자는 사회적 약자를 위해 특별한 장비와 계획을 마련해야 하는가에 대하여 매우 그렇다는 17명(25.0%), 그렇다 47명(69.1%)이었다.



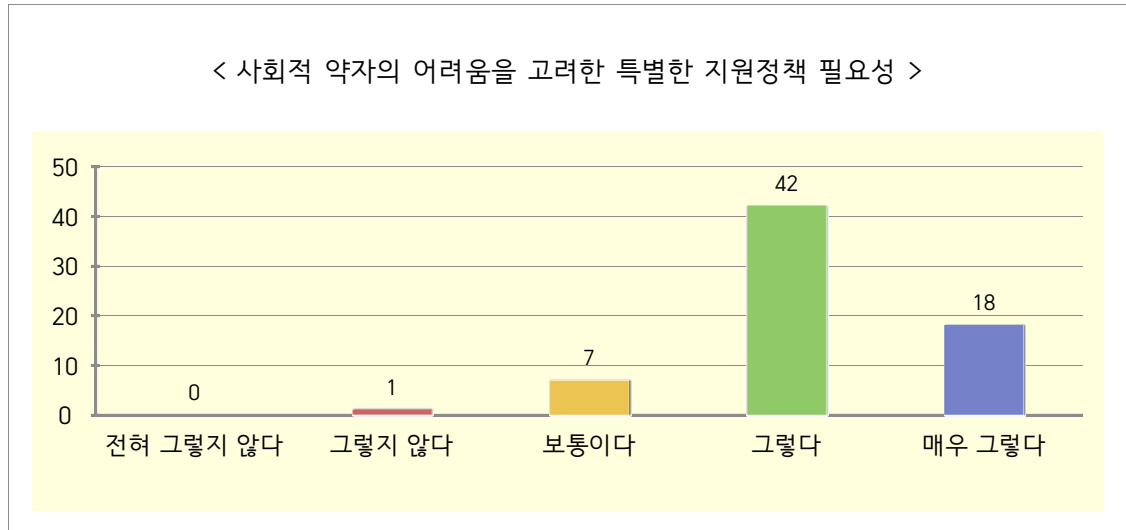
재난 발생 시 구조자는 사회적 약자를 위해 응급이송 시 특별한 조치를 취해야 하는가에 대하여 매우 그렇다는 18명(26.5%), 그렇다 44명(64.7%)으로 긍정적 인식을 보인 경우는 62명(91.2%)로 나타났다.



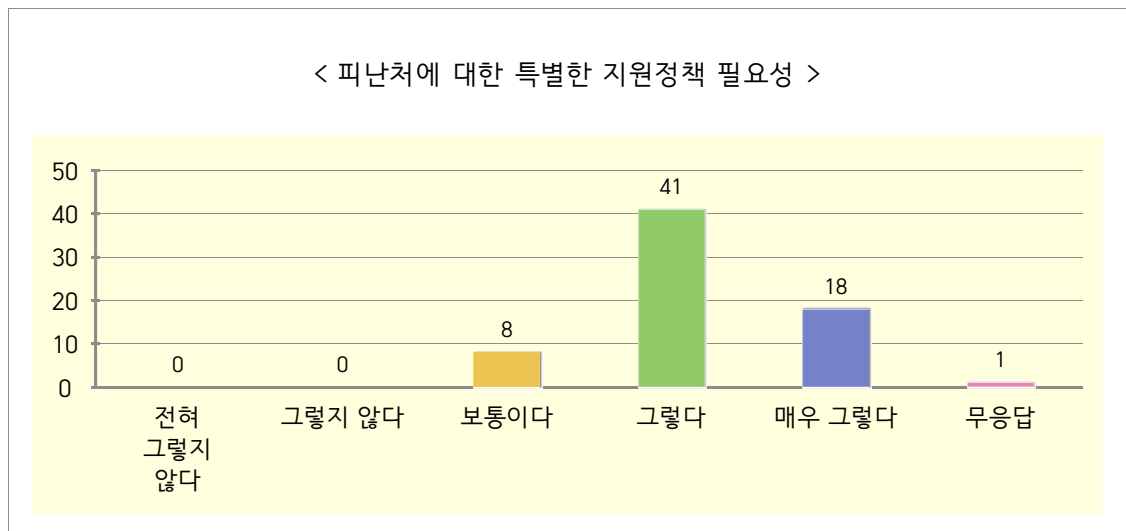
재난 발생 시 사회적 약자의 가족에게도 별도의 지원조치가 필요한가에 대하여 매우 그렇다는 18명(26.5%), 그렇다 36명(52.9%)으로 긍정적 인식을 보인 경우는 54명(79.4%)로 나타났다. 반면 그렇지 않다는 응답자도 2명(2.9%)이었다.



재난 발생 시 사회적 약자의 어려움을 고려한 특별한 지원정책이 필요한가에 대하여 매우 그렇다는 18명(26.5%), 그렇다 42명(61.8%)으로 긍정적 인식을 보인 경우는 60명(88.3%)로 나타났다. 반면 그렇지 않다는 응답자도 1명(1.5%)이었다.

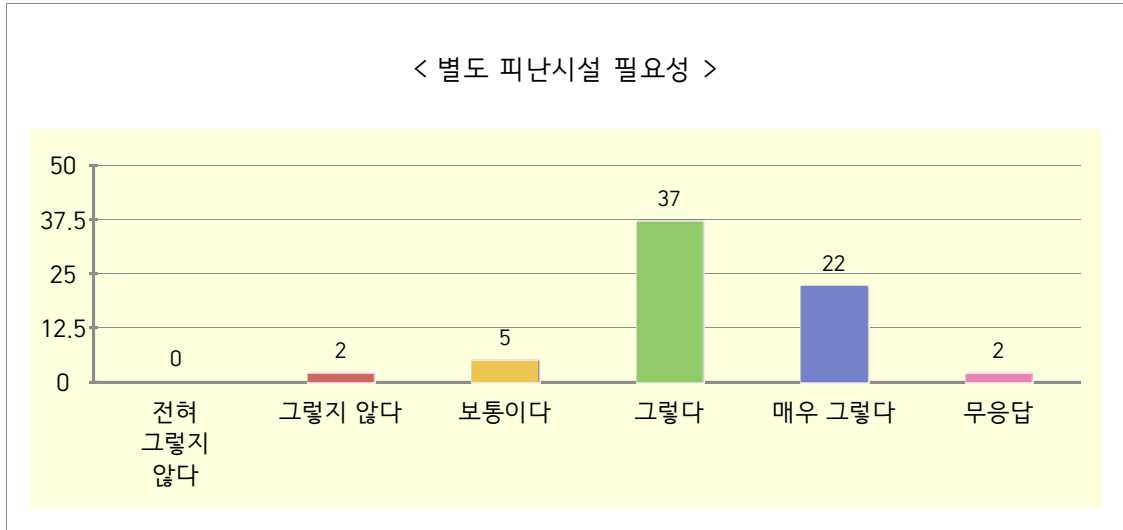


재난 발생 시 사회적 약자를 위해 피난처에 특별한 대책과 지원이 마련되어야 하는가에 대하여 매우 그렇다는 18명(26.5%), 그렇다 41명(60.3%)으로 긍정적 인식을 보인 경우는 59명(86.8%)로 나타났다.

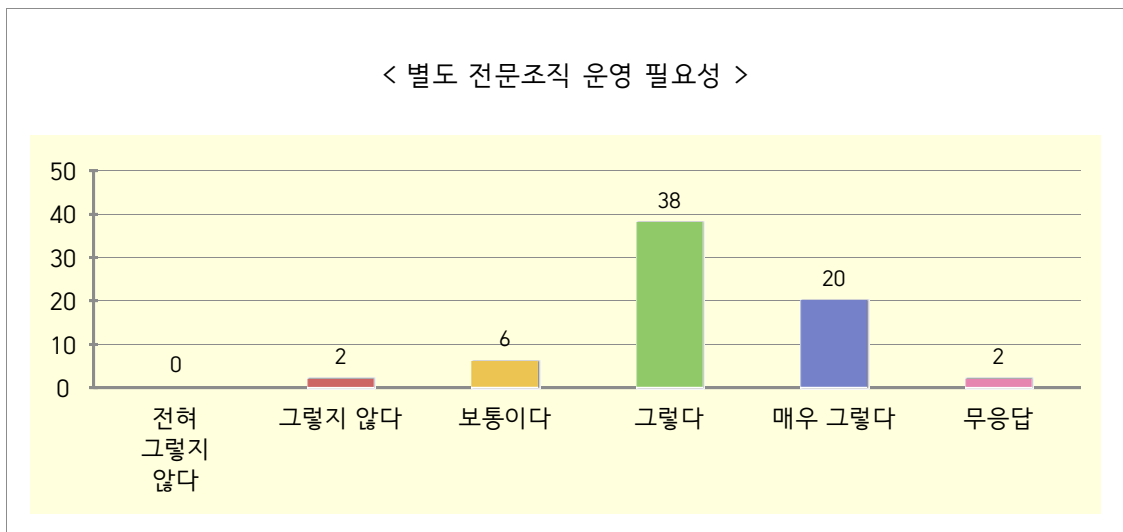


7) 재난 발생 시 지원정책에 대한 욕구

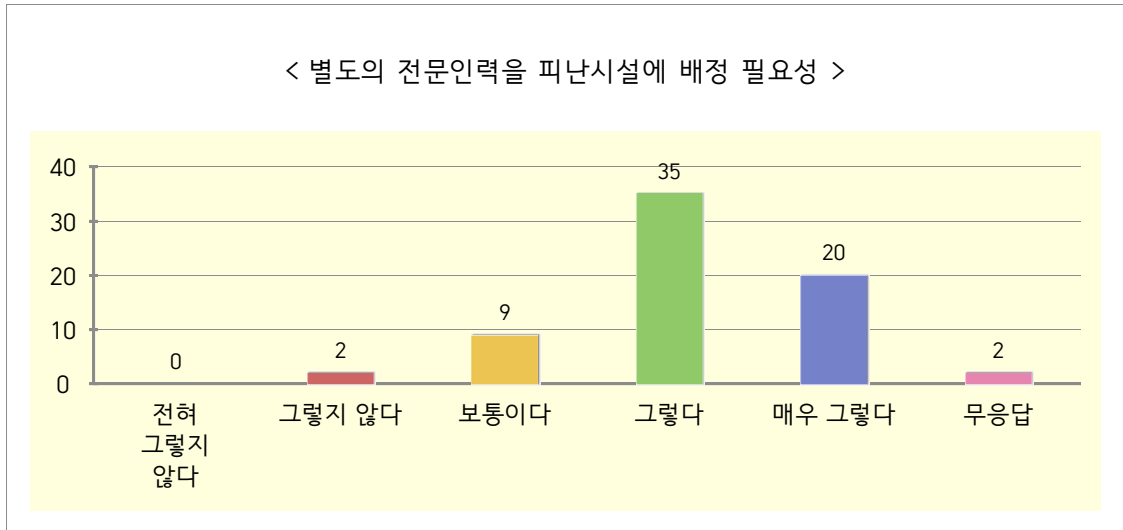
사회적 약자를 위해 별도의 피난시설이 필요한가에 대하여 2명이 무응답 하였으며, 매우 그렇다는 22명(32.4%), 그렇다 37명(54.4%)으로 긍정적 인식을 보인 경우는 59명(86.8%)로 나타났다. 반면, 그렇지 않다는 응답도 2명(2.9%)이 있었다.



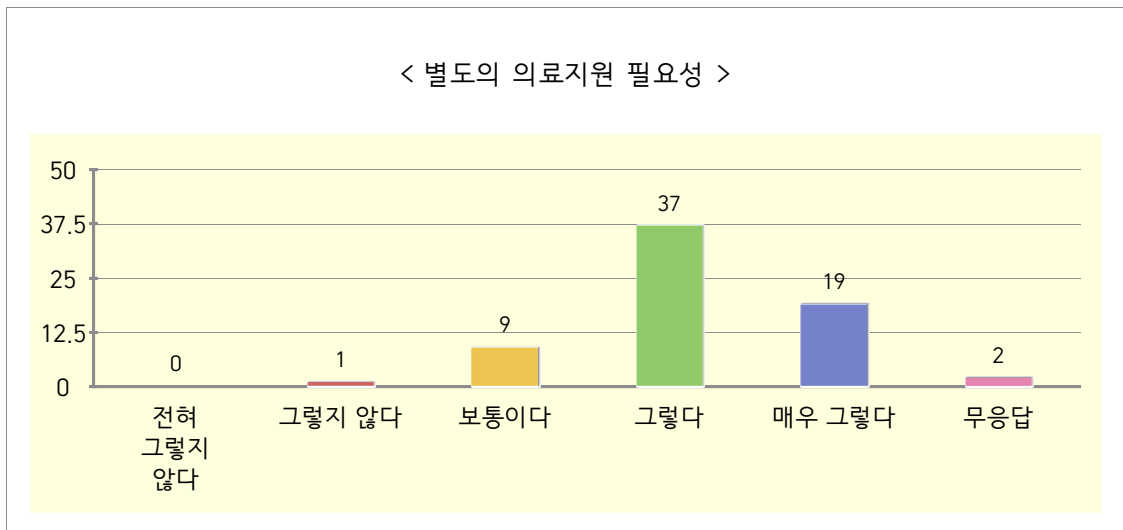
사회적 약자를 위해 별도의 전문조직이 운영될 필요성이 있는가에 대하여 2명이 무응답 하였으며, 매우 그렇다는 20명(29.4%), 그렇다 38명(55.9%)으로 긍정적 인식을 보인 경우는 58명(85.3%)으로 나타났다.



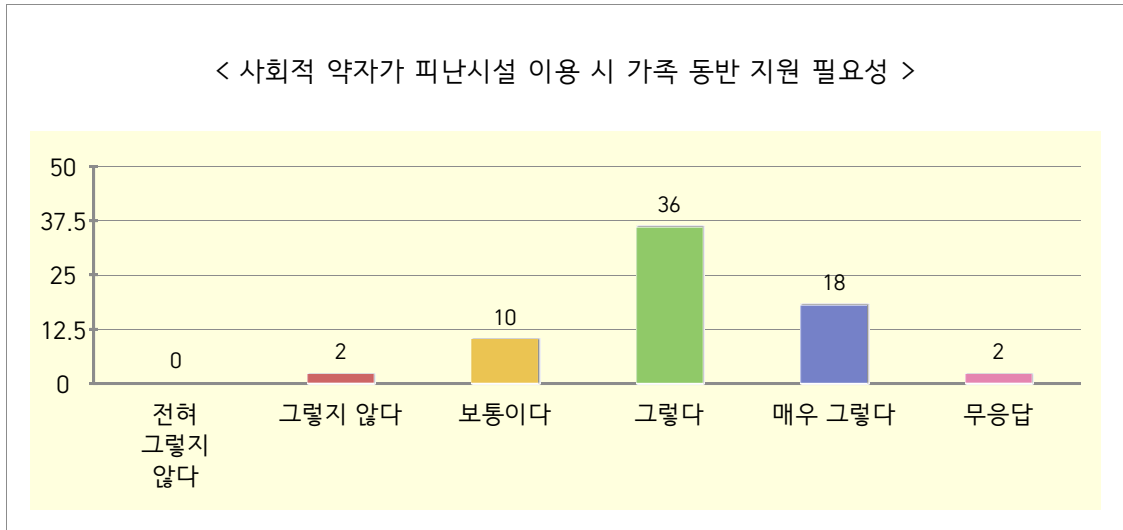
사회적 약자를 위해 피난시설에 별도 전문 인력 배정 필요성이 있는가에 대하여 2명이 무응답 하였으며, 매우 그렇다는 20명(29.4%), 그렇다 35명(51.5%)으로 긍정적 인식을 보인 경우는 55명 (80.9%)으로 나타났다.



사회적 약자를 위해 별도의 의료지원이 필요한가에 대하여 2명이 무응답 하였으며, 매우 그렇다는 19명(27.9%), 그렇다 37명(54.4%)으로 긍정적 인식을 보인 경우는 56명(82.3%)으로 나타났다.

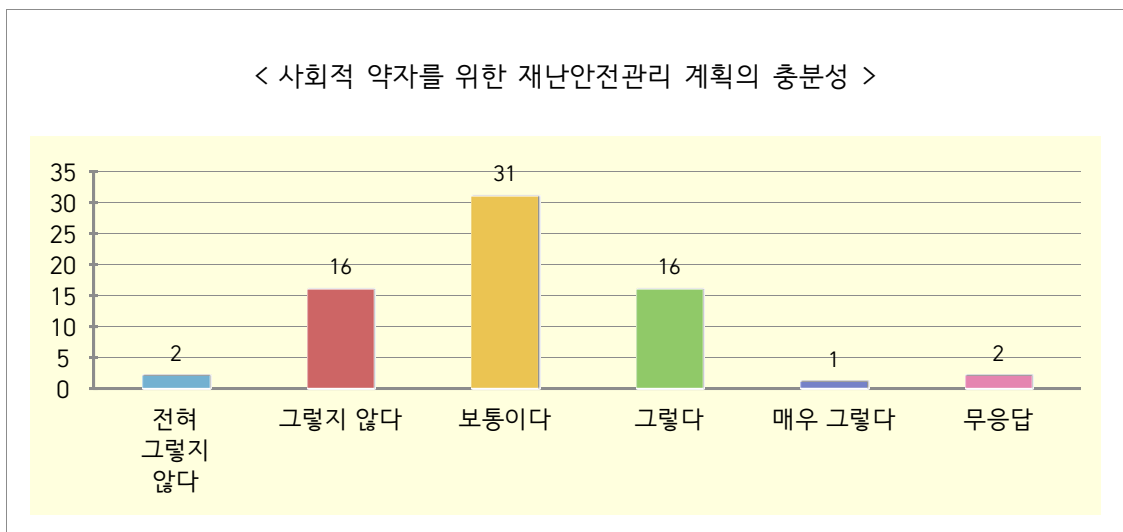


사회적 약자를 위해 피난시설 이용 시 가족 동반 지원 필요성이 있는가에 대하여 2명이 무응답 하였으며, 매우 그렇다는 18명(26.5%), 그렇다 36명(52.9%)으로 긍정적 인식을 보인 경우는 54명 (79.4%)으로 나타났다.

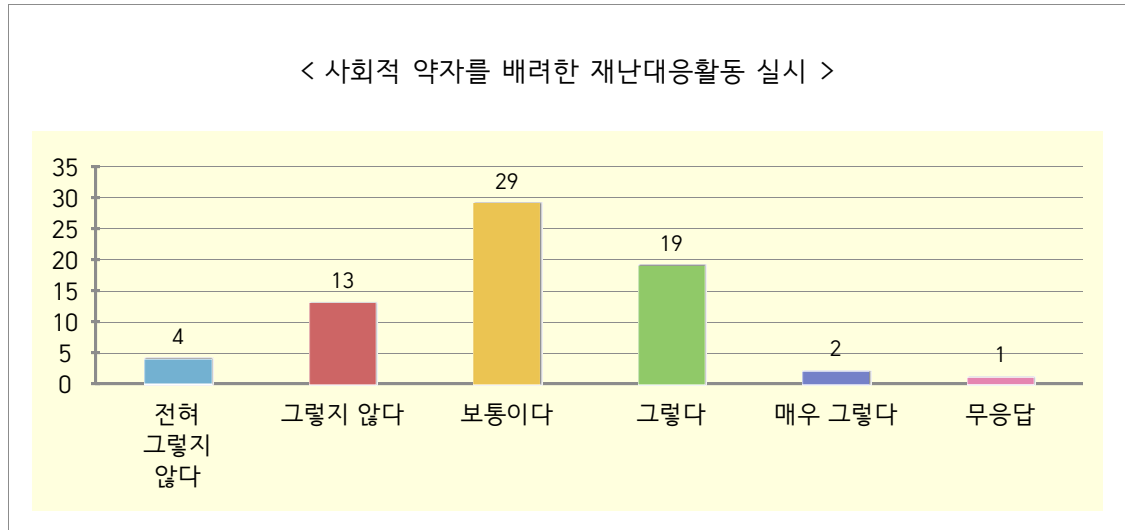


8) 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호 인식

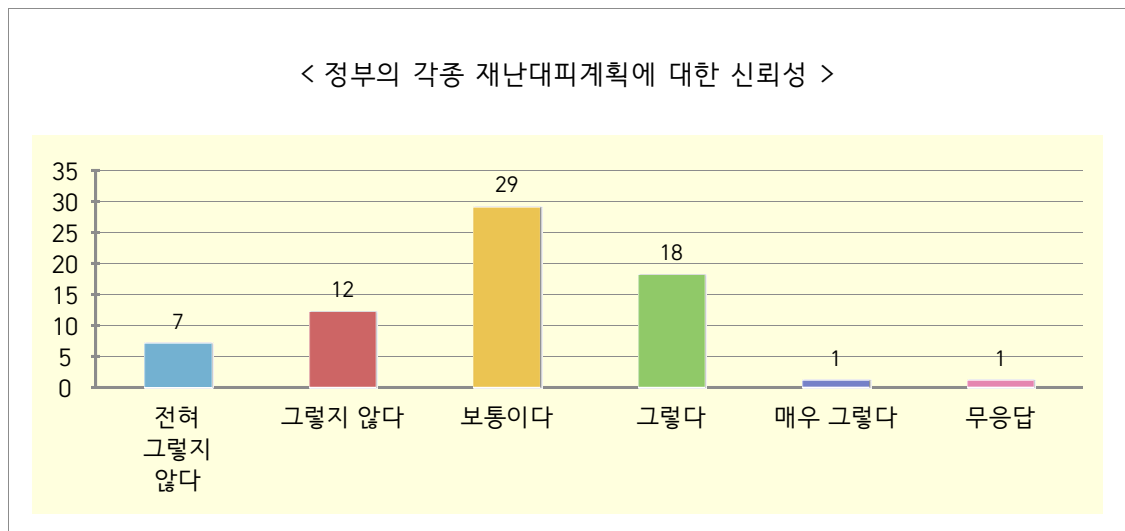
국가는 재난 발생 시 사회적 약자를 위한 재난안전관리 계획을 충분히 마련하고 있다고 생각하는가에 대하여 2명이 무응답 하였으며, 매우 그렇다 1명(1.5%), 그렇다 16명(23.5%)인 반면, 전혀 그렇지 않다 2명(4.4%), 그렇지 않다는 응답도 16명(23.5%)이었다.



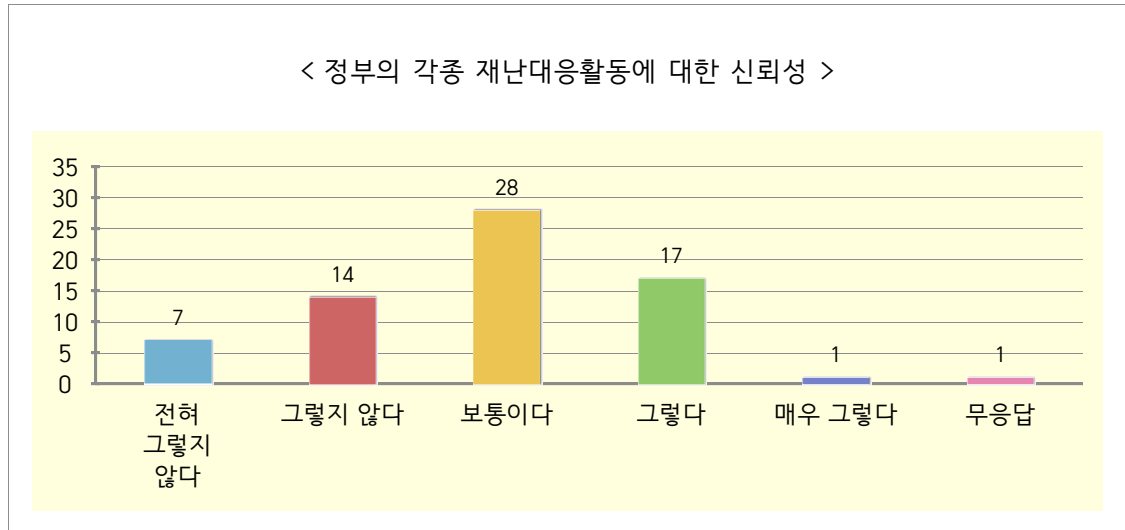
국가는 재난 발생 시 사회적 약자를 배려한 재난대응 활동을 실시하고 있다고 생각하는가에 대하여 매우 그렇다 2명(2.9%), 그렇다 19명(27.9%)인 반면, 전혀 그렇지 않다 4명(5.9%), 그렇지 않다는 응답도 13명(19.1%)이었다.



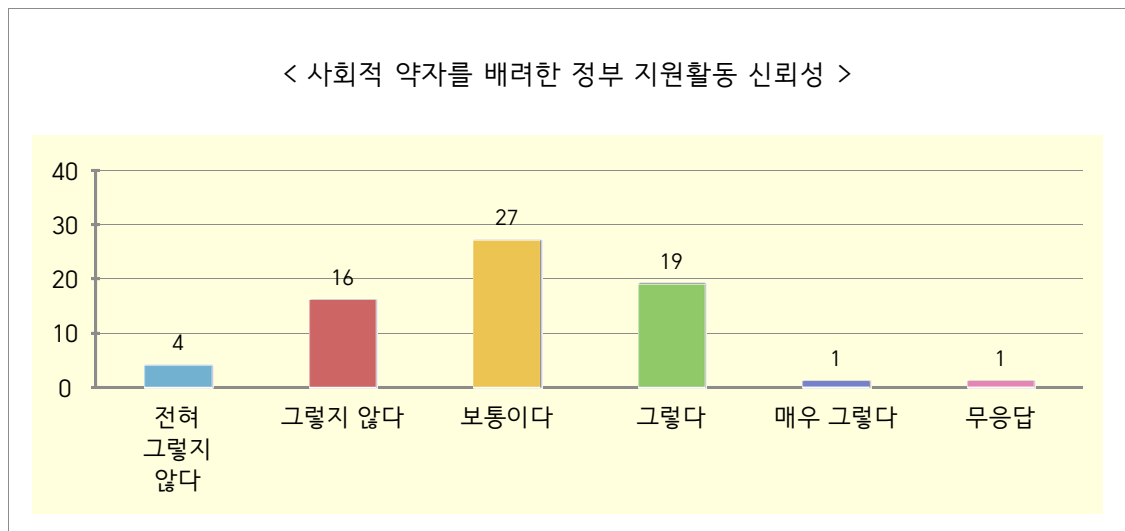
재난 발생 시 정부의 각종 재난대피계획에 대한 신뢰성에 대하여 무응답 1명이 있었으며, 매우 그렇다 1명(1.5%), 그렇다 18명(26.5%)인 반면, 전혀 그렇지 않다는 7명(10.3%), 그렇지 않다는 응답도 12명(17.6%)으로 부정적 인식이 19명(27.9%)으로 나타났다.



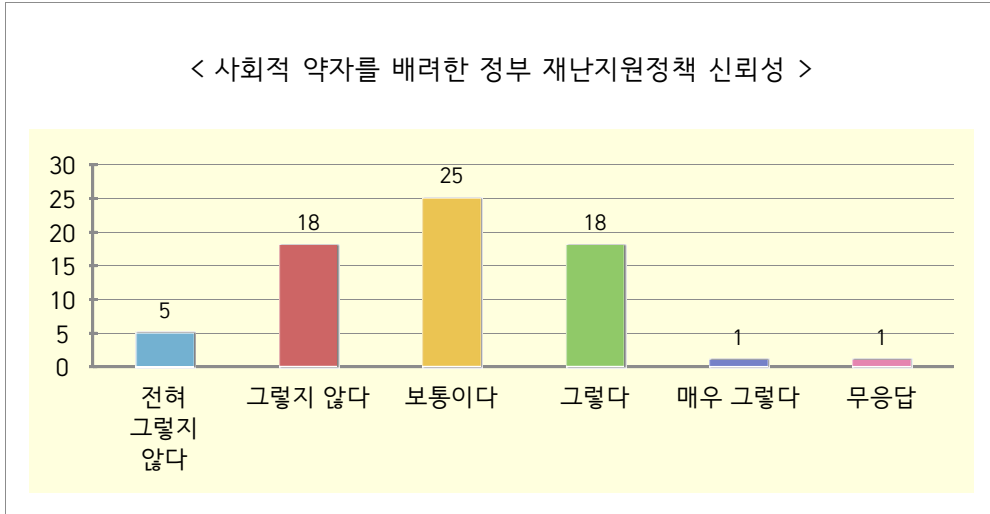
재난 발생 시 정부의 각종 재난대응활동에 대한 신뢰성에 대하여 무응답 1명이 있었으며, 매우 그렇다 1명(1.5%), 그렇다 17명(25.0%)인 반면, 전혀 그렇지 않다는 7명(10.3%), 그렇지 않다는 응답도 14명(20.6%)으로 부정적 인식이 21명(30.9%)으로 나타났다.



재난 발생 시 사회적 약자를 배려한 정부의 지원활동에 대한 신뢰성에 대하여 1명이 무응답 하였으며, 매우 그렇다 1명(1.5%), 그렇다 19명(27.9%)인 반면, 전혀 그렇지 않다는 4명(5.9%), 그렇지 않다는 응답도 16명(23.5%)으로 부정적 인식이 20명(29.4%)으로 나타났다.



재난 발생 시 사회적 약자를 배려한 정부의 재난지원정책에 대한 신뢰성에 대하여 1명이 무응답 하였으며, 매우 그렇다 1명(1.5%). 그렇다 18명(26.5%)인 반면, 전혀 그렇지 않다는 5명(7.4%), 그렇지 않다는 응답 18명(26.5%)으로 부정적 인식이 23명(33.9%)으로 많았다.



제2절

사회적 약자 인권보호를 위한 소방공무원 인식조사

1. 일반적 특징

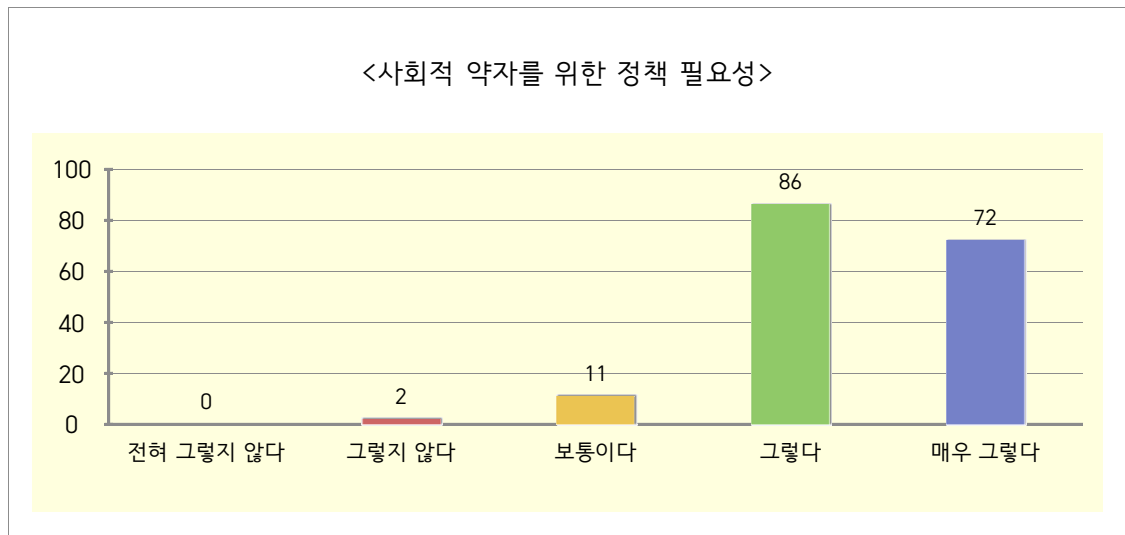
소방공무원에 대한 조사는 중앙소방학교에 교육 중인 소방공무원과 청주시 관내 소방공무원을 대상으로 10월 한달 동안 실시하였다. 응답 참여자는 남성이 152명(88.9%), 여성이 19명(11.1%)이었으며, 이 가운데 기혼자는 126명(73.7%)이다. 연령은 20대가 27명(15.8%), 30대 44명(25.7%), 40대 49명(28.7%), 50대 51명(29.8%)이 참여했으며, 이 가운데 사회적 약자 시설에 대한 재난대응 경험이 있는 경우는 13명(7.6%)이었다. 응답자의 직무는 행정 44명(25.7%), 구조구급 54명(31.6%), 현장대응 65명(38.0%), 기타 8명(4.7%)이었다.

표 IV-3. 시설종사자의 일반적 특징

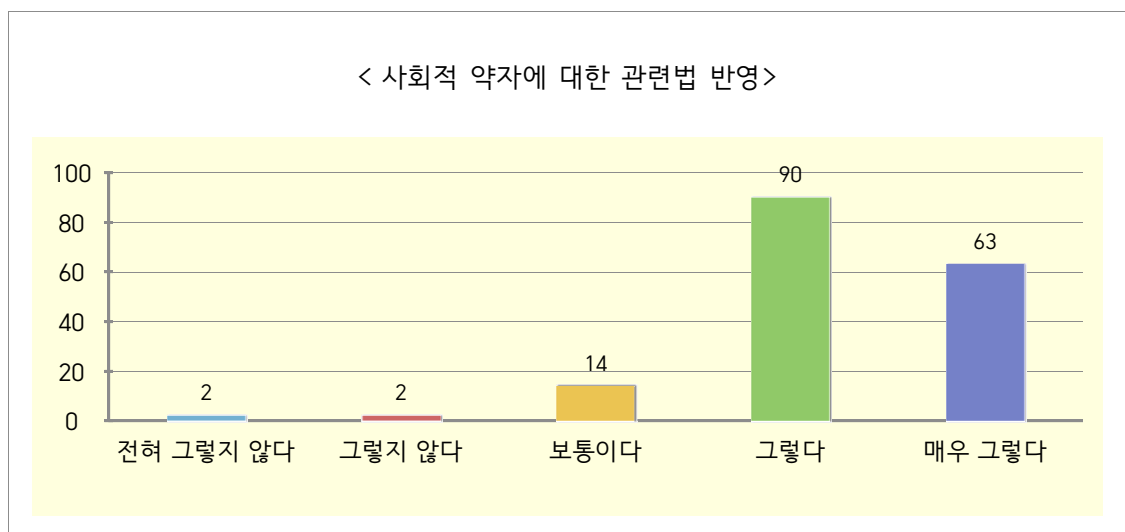
구분		명(%)	구분		명(%)
성별	여성	19(11.1)	결혼유무	미혼	45(26.3)
	남성	152(88.9)		기혼	126(73.7)
연령	20대	27(15.8)	업무	행정	44(25.7)
	30대	44(25.7)		구조구급	54(31.6)
	40대	49(28.7)		현장대응	65(38.0)
	50대	51(29.8)		기타	8(4.7)
사회적 약자시설 재난대응경험	무	158(92.4)	전체		171(100.0)
	유	13(7.6)			

2. 사회적 약자 재난안전관리에 대한 일반적 인식

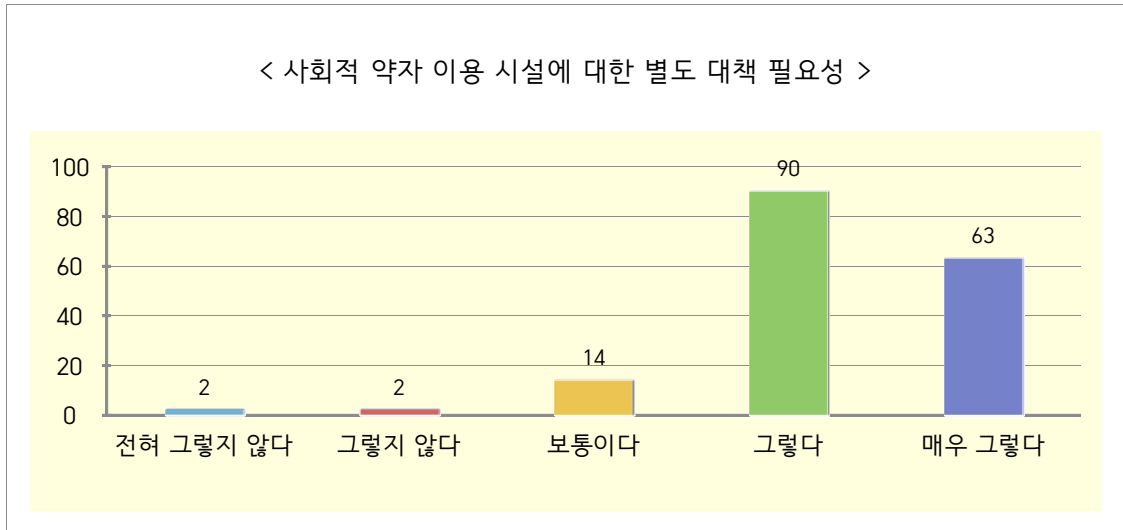
재난안전관리 시 일반인보다 재난 대처가 어려운 사회적 약자를 위한 정책이 반드시 필요한가에 대하여 매우 그렇다 72명(42.1%), 그렇다 86명(50.3%)이었으며, 그렇지 않다는 응답도 2명(1.2%)이 있었다.



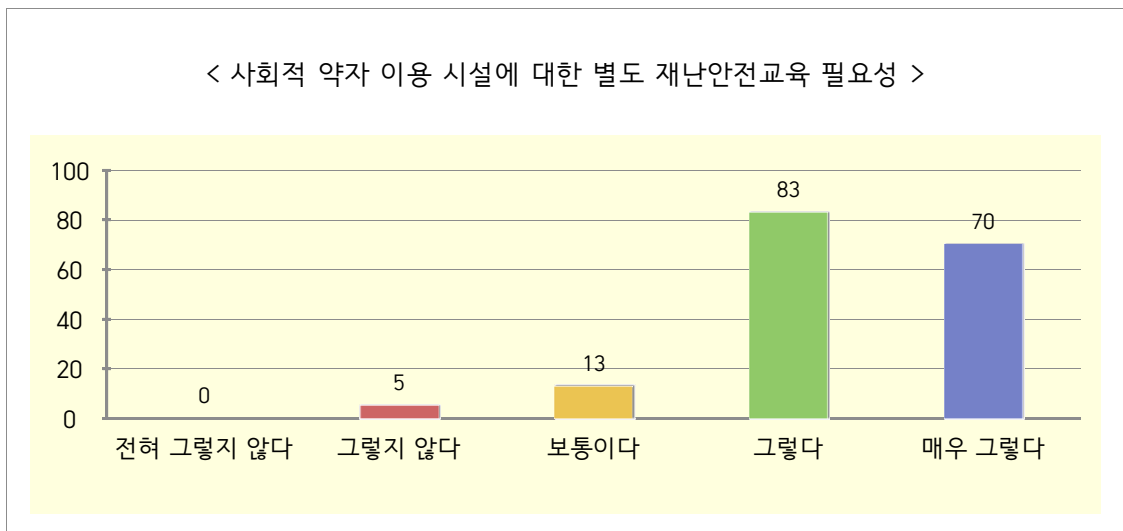
사회적 약자를 위해 관련 법에 재난안전관리 방안을 구체적으로 반영해야 하는가에 대하여 매우 그렇다 66명(38.6%), 그렇다 86명(50.3%)이었다. 그렇지 않다는 응답도 4명(2.35%)이 있었다.



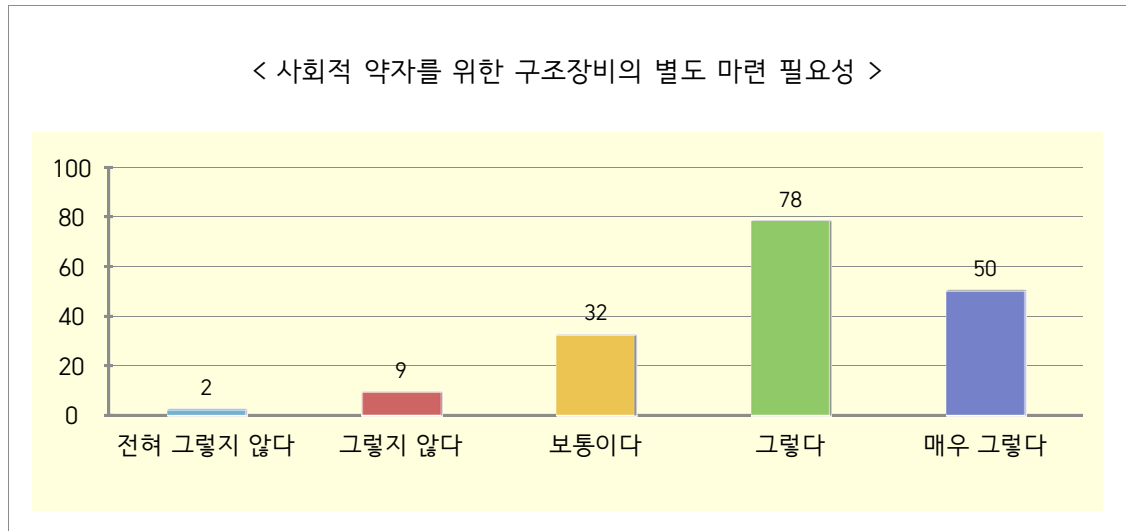
사회적 약자가 이용(거주)하는 시설에 별도의 재난안전대책이 마련되어야 하는가에 대하여는 매우 그렇다 63명(36.8%), 그렇다 90명(52.6%)이었으며, 전혀 그렇지 않다 2명(1.2%), 그렇지 않다 2명(1.2%)의 응답이 있었다.



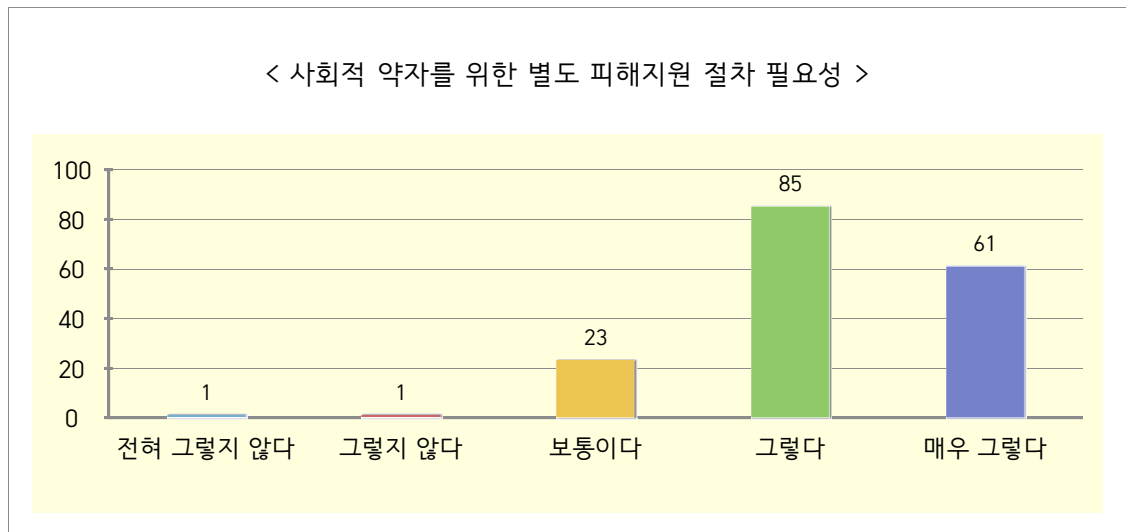
한편, 사회적 약자가 이용(거주)하는 시설에 대한 별도의 재난안전 교육 필요성에 대해서는 매우 그렇다 70명(40.9%), 그렇다 83명(48.5%)으로 나타났으나, 그렇지 않다 5명(2.9%)의 응답이 있었다.



사회적 약자를 위한 구조장비의 별도 구비 필요성에 대해서는 매우 그렇다 50명(29.2%), 그렇다 78명(45.6%)인 반면, 전혀 그렇지 않다 2명(1.2%), 그렇지 않다 9명(5.3%)이 있었다.

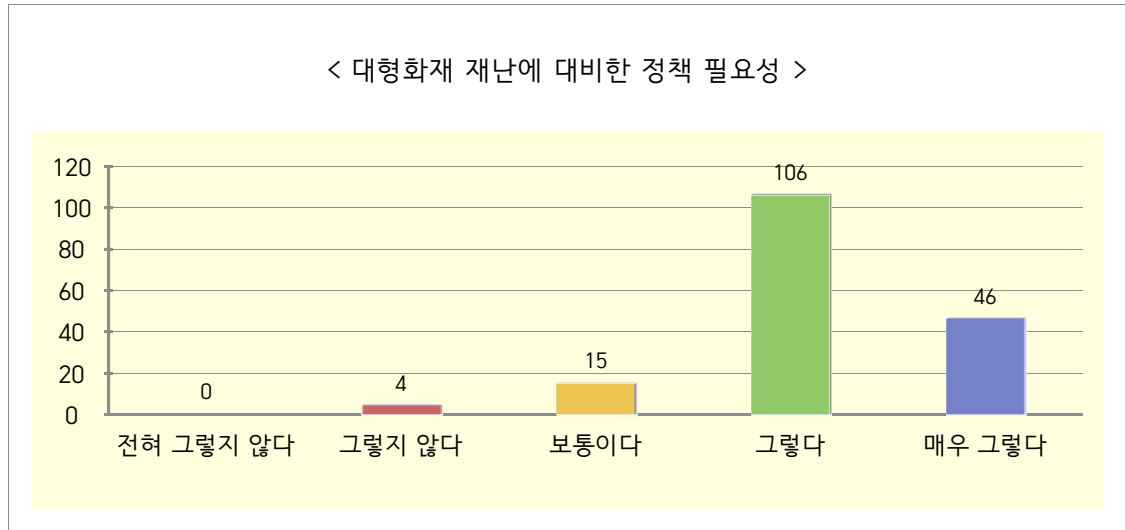


반면, 사회적 약자를 위한 별도 피해지원 절차 필요성에 대해서는 매우 그렇다 61명(35.7%), 그렇다 85명(49.7%)으로 높게 나타났으며, 전혀 그렇지 않다 1명(0.6%), 그렇지 않다 1명(0.6%)의 응답도 있었다.

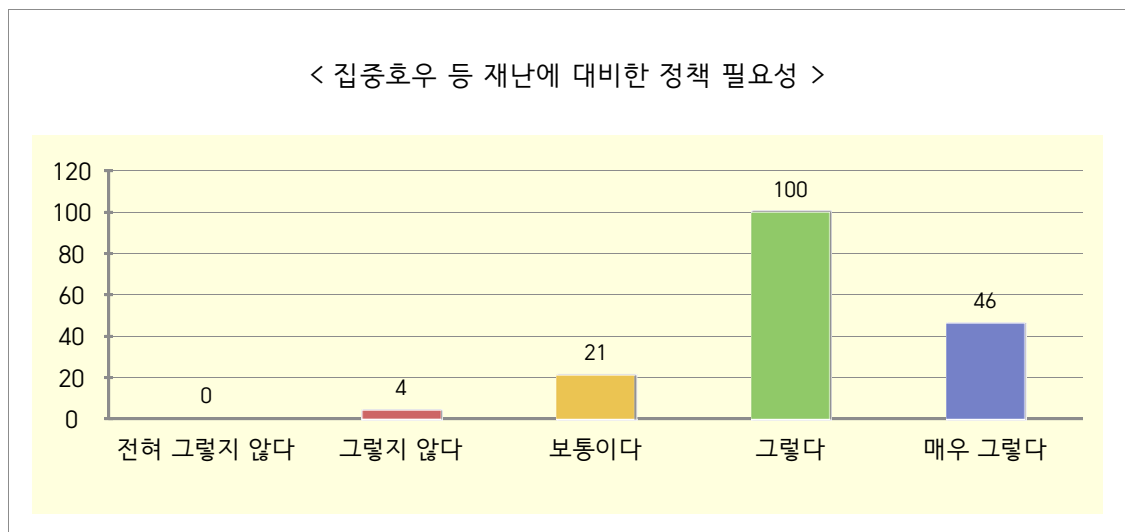


3. 사회적 약자를 위한 재난 유형별 재난안전관리 필요성

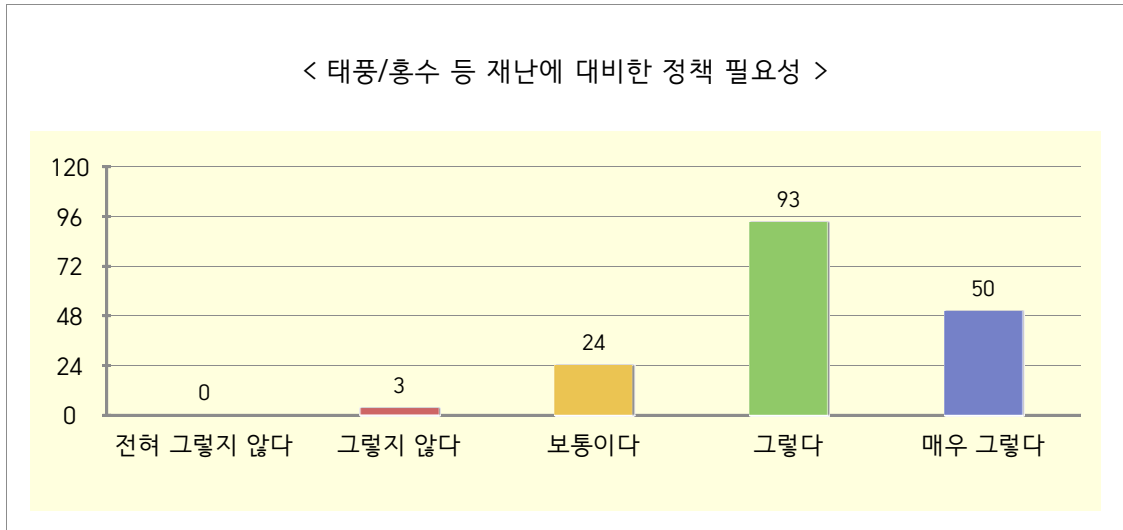
대형화재 재난에 대비한 사회적 약자를 위한 별도 재난안전관리 정책 필요성에 대하여 매우 그렇다 46명(26.9%), 그렇다 106명(62.0%)으로 긍정적 응답이 152명(88.9%)으로 나타났다.



재난 유형 중 집중호우 등 재난에 대비하여 사회적 약자를 위한 별도 재난안전관리 정책 필요성에 대해서는 매우 그렇다 46명(26.9%), 그렇다 100명(58.5%)으로 긍정적 인식이 146명(85.4%)으로 나타났다.



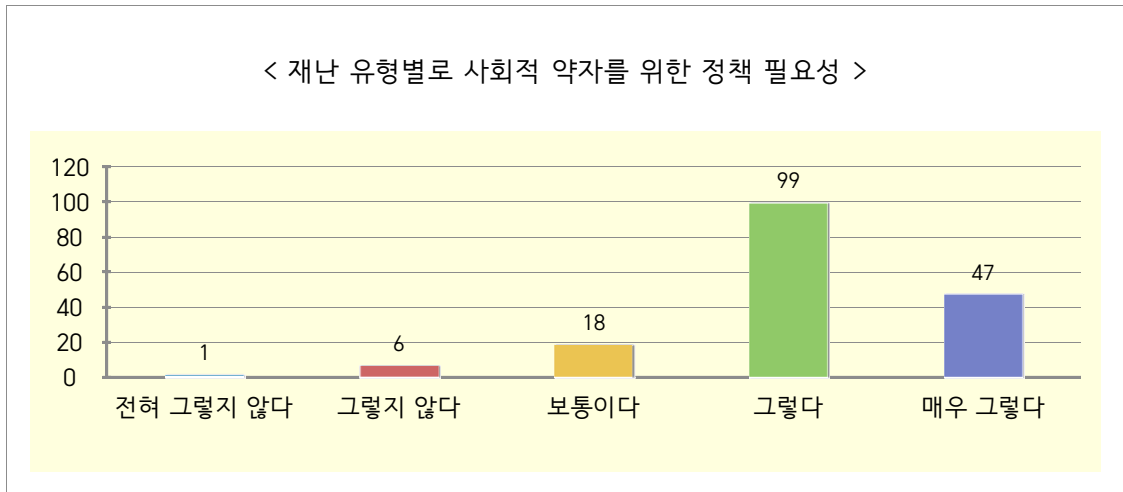
태풍/홍수 등 재난에 대비하여 사회적 약자를 위한 별도 재난안전관리 정책 필요성에 대해서는 무응답 1명을 제외하고, 매우 그렇다 50명(29.2%), 그렇다 93명(54.4%)으로 긍정적 응답이 143명(83.6%)이었다.



지진 재난에 대비하여 사회적 약자를 위한 별도 재난안전관리 정책 필요성에 대해서는 매우 그렇다 46명(26.9%), 그렇다 100명(58.5%)으로 긍정적 응답이 146명(85.4%)인 반면, 부정적 응답도 6명(3.5%)이 있었다.

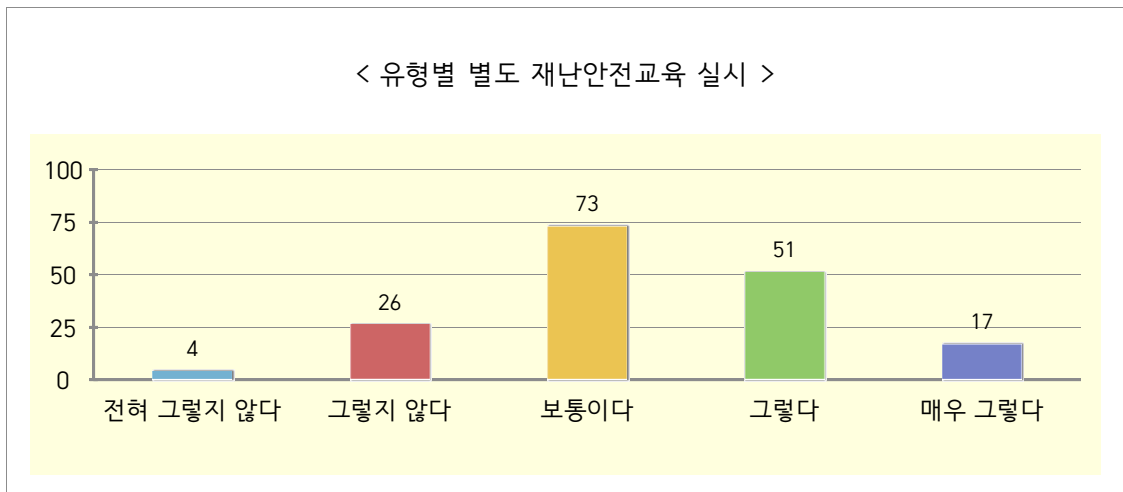


재난 유형별로 사회적 약자를 위한 별도 재난안전관리 정책 필요성에 대해서는 매우 그렇다 47명(27.5%), 그렇다 99명(57.9%)으로 긍정적 응답이 146명(85.4%)인 반면, 부정적 응답도 7명(4.1%)이 있었다.

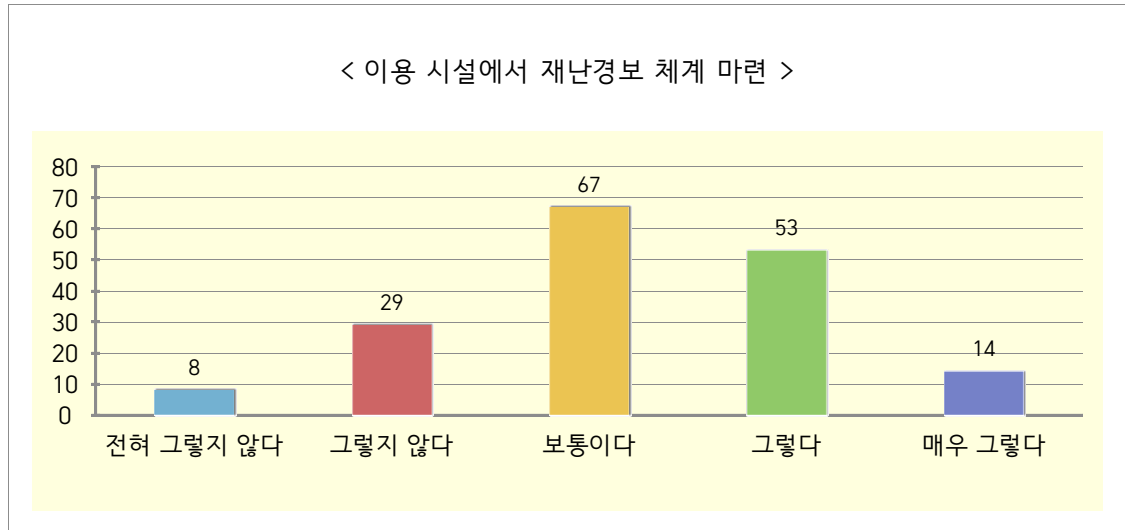


4. 사회적 약자를 위한 재난안전관리 대책 실태

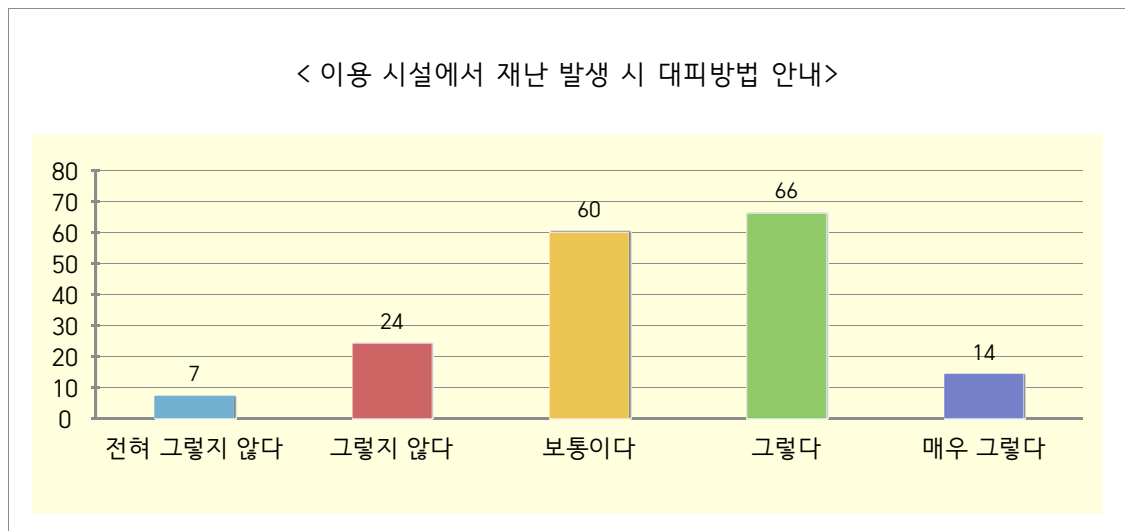
시설에서 별도의 재난안전 교육을 실시하고 있다고 생각하는지에 대하여 매우 그렇다 17명(9.9%), 그렇다 51명(29.8%)으로 긍정적 응답이 68명(39.7%)인 반면, 전혀 그렇지 않다 4명(2.3%), 그렇지 않다 26명(15.2%)으로 부정적 응답도 30명(17.5%)이었으며, 응답 유보의 경우도 73명(42.7%)으로 나타나 사회적 약자를 대상으로 재난 유형별 재난안전교육 실시에 대해서는 향후 개선 검토가 요구되는 것으로 파악된다.



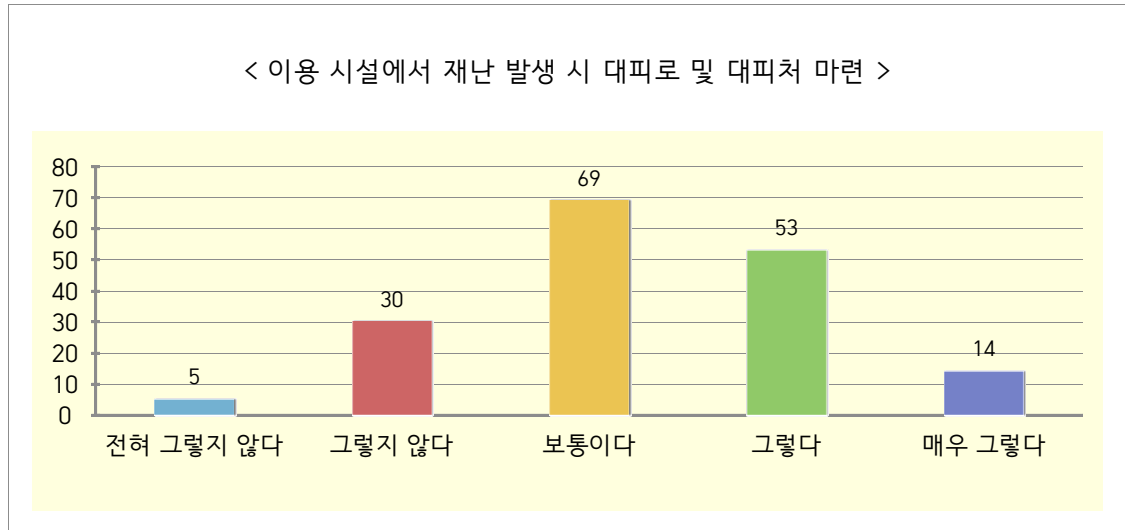
시설에서 재난경보 절차를 마련하고 있다고 생각하는지에 대하여 매우 그렇다 14명(8.2%), 그렇다 53명(31.0%)으로 긍정적 응답은 67명(39.2%)인 반면, 전혀 그렇지 않다 8명(4.7%), 그렇지 않다 29명(17.0%)의 부정적 응답도 37명(21.7%)으로 나타났다.



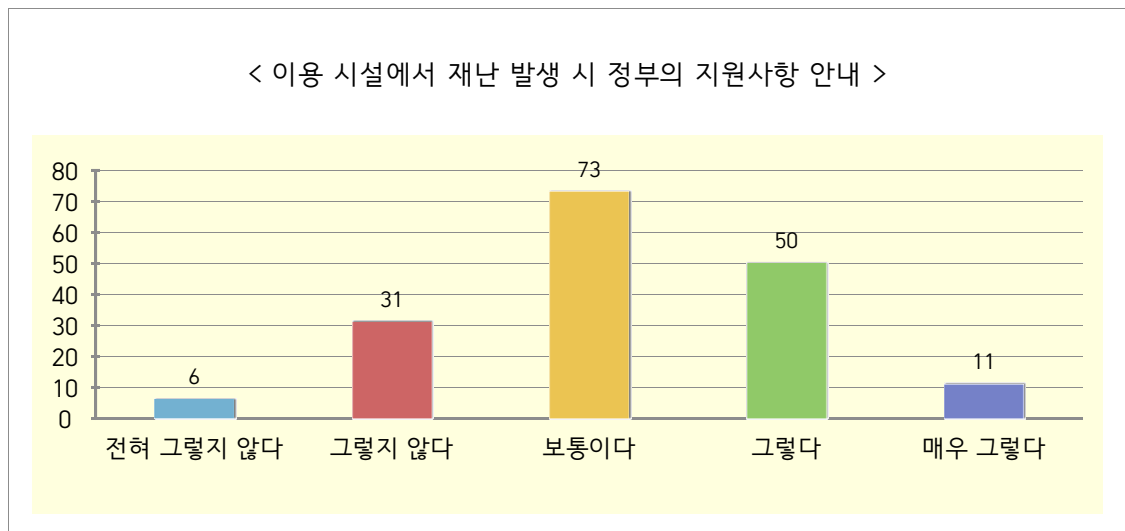
시설에서 재난 발생 시 대피방법을 안내하고 있다고 생각하는지에 대하여 매우 그렇다 14명(8.2%), 그렇다 66명(38.6%)인 반면, 전혀 그렇지 않다 7명(4.1%), 그렇지 않다 24명(14.0%)으로 나타났다.



시설에서 재난 발생 시 대피로 및 대피처를 갖추고 있다고 생각하는지에 대하여 매우 그렇다 14명(8.2%), 그렇다 53명(31.0%)인 반면 전혀 그렇지 않다 5명(2.9%), 그렇지 않다 30명(17.5%)으로 나타났다.

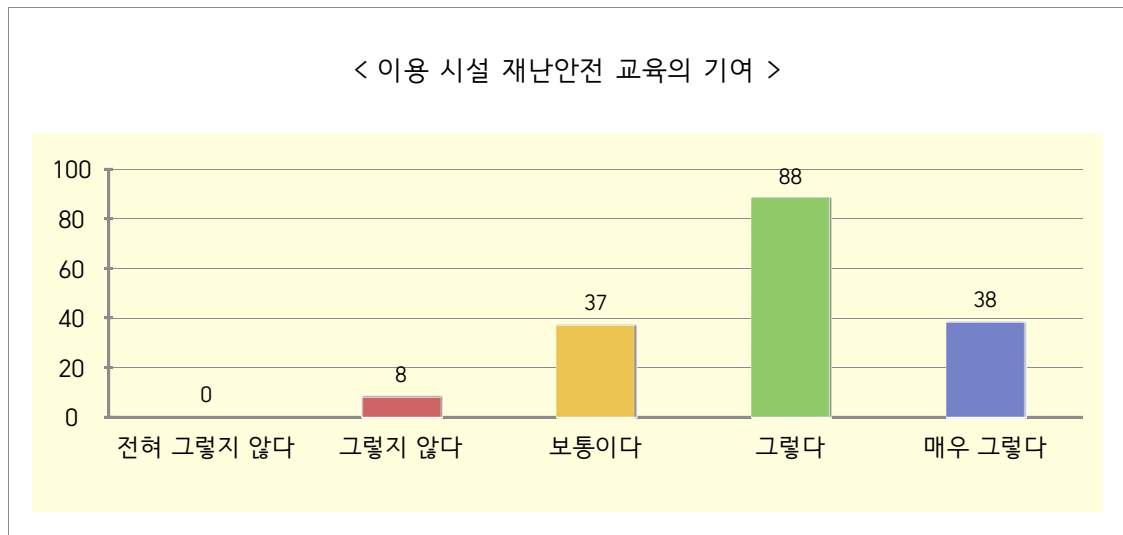


시설에서 재난 발생 시 정부의 지원사항 안내가 이루어지고 있다고 생각하는지에 대하여 매우 그렇다 11명(6.4%), 그렇다 50명(29.2%)인 반면, 전혀 그렇지 않다 6명(3.55%), 그렇지 않다 31명(18.1%)으로 나타났다.

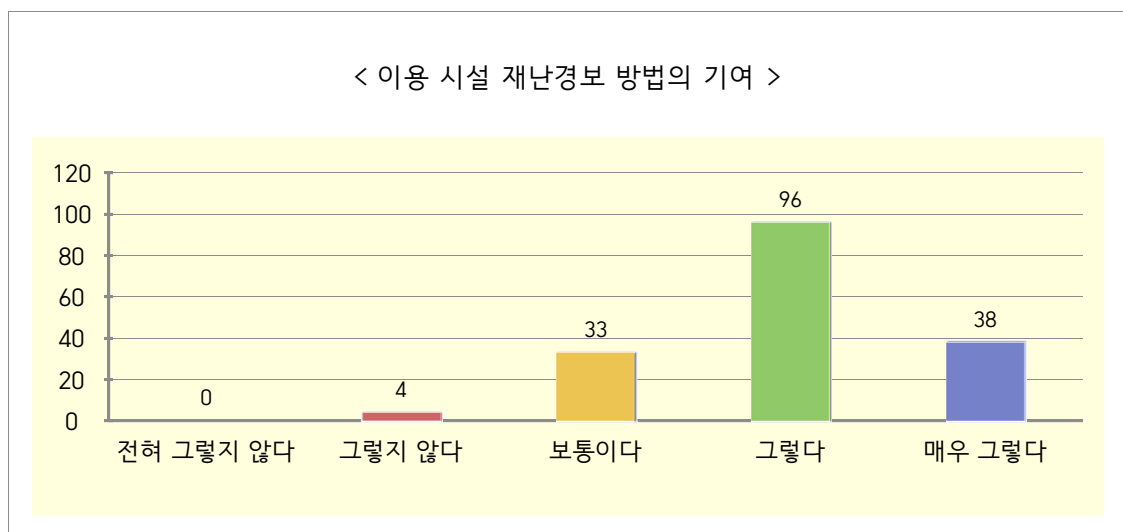


5. 사회적 약자를 위한 재난안전관리 정책 인식

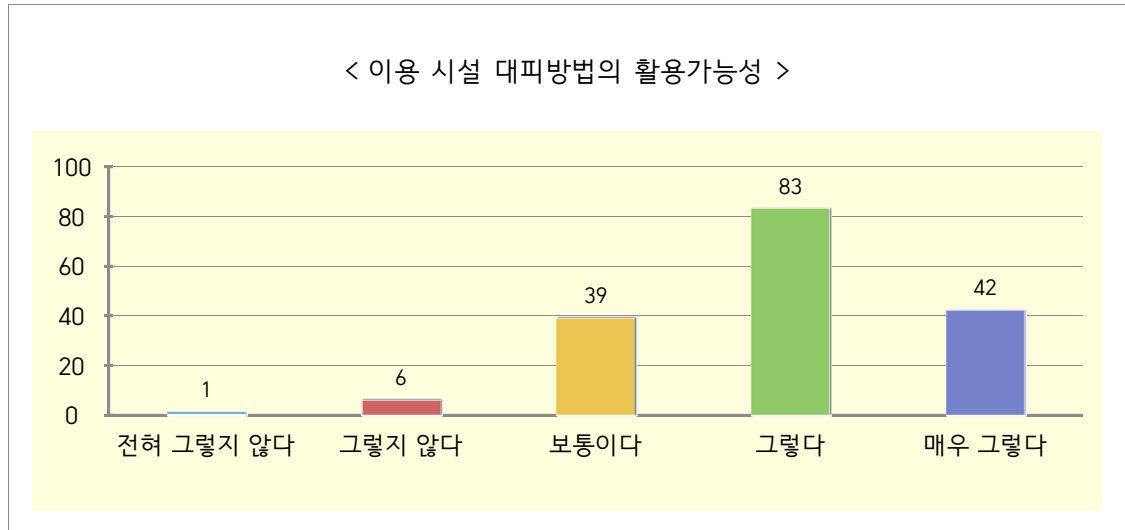
시설에서 실시하는 재난안전 교육이 실질적인 도움이 되고 있다고 생각하는지에 대하여 매우 그렇다 38명(22.2%), 그렇다 88명(51.5%)으로 나타났으며, 그렇지 않다는 의견도 8명(4.7%)이 있었다.



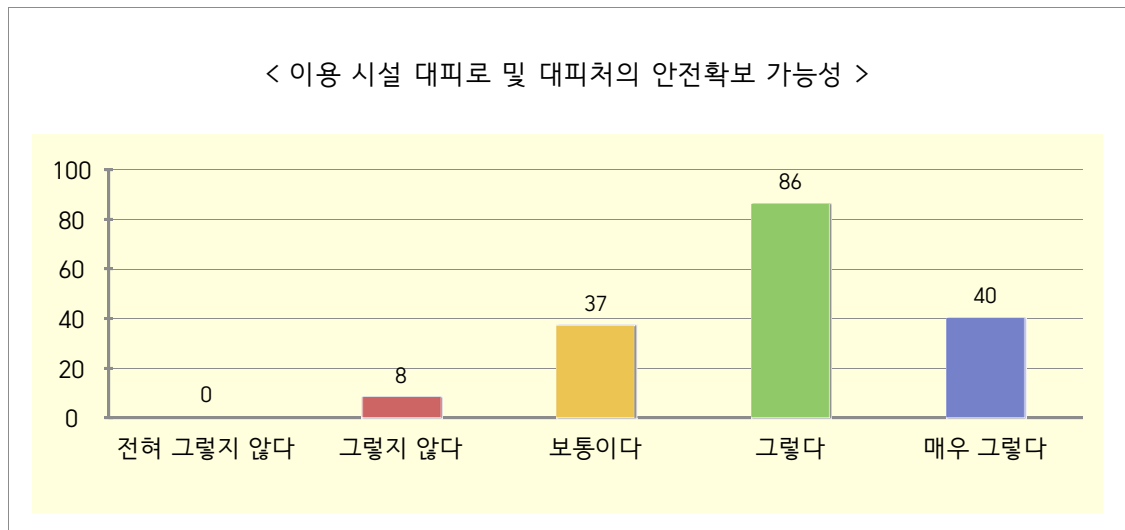
시설의 재난경보 방법이 실질적인 도움이 된다고 생각하는지에 대하여 매우 그렇다 38명(22.2%), 그렇다 96명(56.1%)이었으며, 그렇지 않다고도 4명(2.3%)이 있었다.



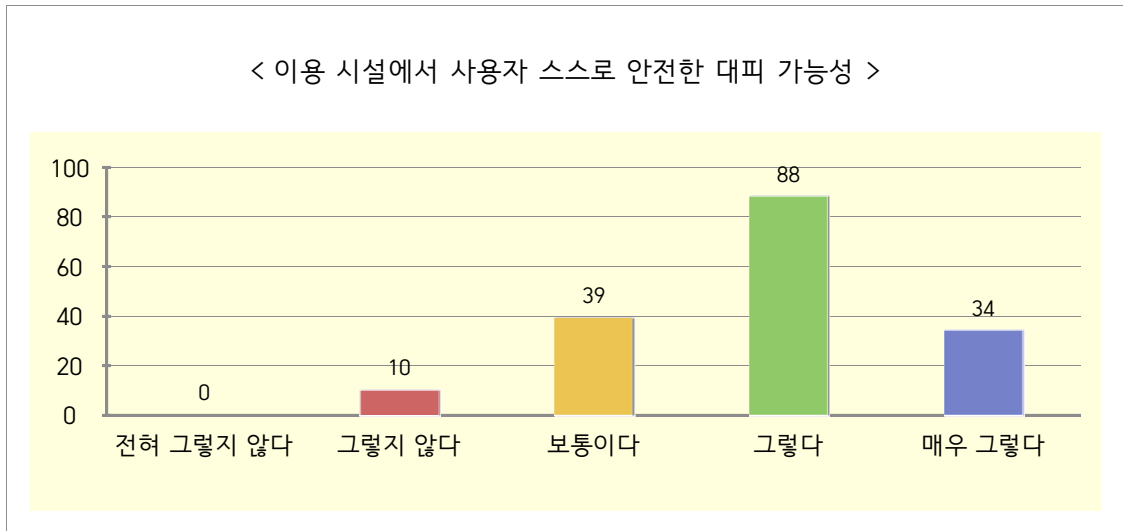
시설의 대피방법에 대한 활용가능성에 대하여 매우 그렇다 42명(24.6%), 그렇다 83명(48.5%)으로 긍정적 응답은 125명(73.1%)이었으며, 전혀 그렇지 않다 1명(0.6%), 그렇지 않다 6명(3.5%)으로 부정적 응답도 7명(4.1%)이 있었다.



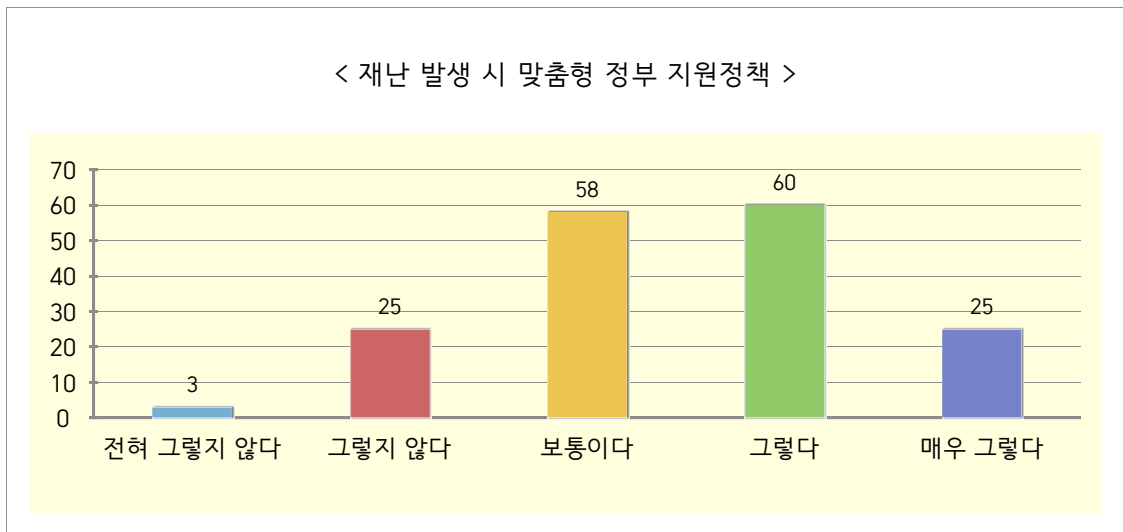
시설의 대피로 및 대피처는 재난으로부터 안전을 보장해줄 것으로 생각하는가에 대하여 매우 그렇다 40명(23.4%), 그렇다 86명(50.3%)으로 126명(73.7%)가 긍정적 응답을 보였다.



시설에서 사용자 스스로 안전한 대피 가능성이 있다고 생각하는가에 대하여 매우 그렇다 34명(19.9%), 그렇다 88명(51.5%)인 반면, 그렇지 않다는 의견도 10명(5.8%)이 있었다.

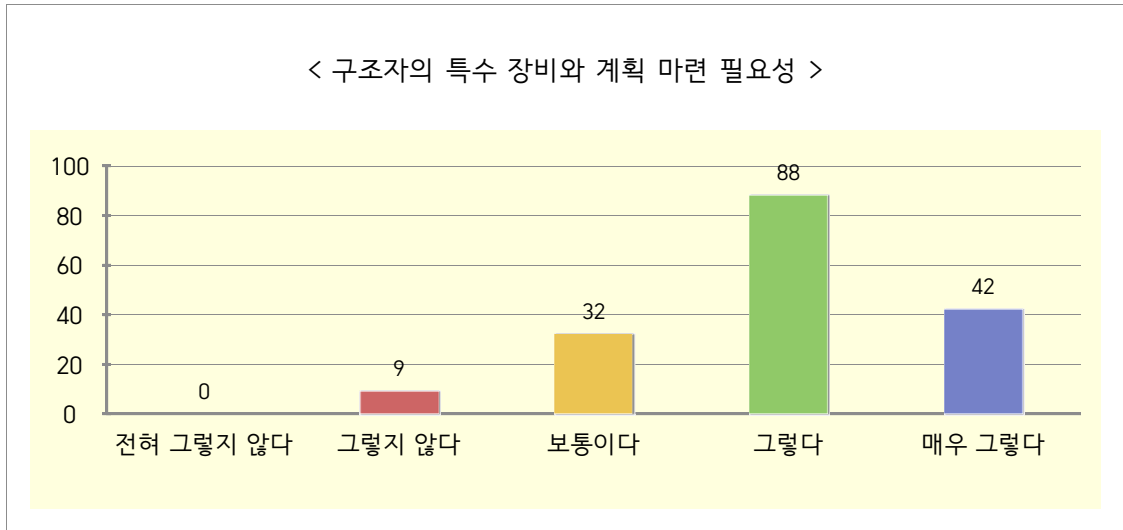


시설에서 재난 발생 시 정부의 지원 사항이 적합한지 여부에 대하여 매우 그렇다 25명(14.6%), 그렇다 60명(35.1%)으로 긍정적 응답이 85명(49.7%)인 반면, 전혀 그렇지 않다 3명(1.8%), 그렇지 않다 25명(14.6%)으로 부정적 응답도 28명(26.4%)이 있었다.

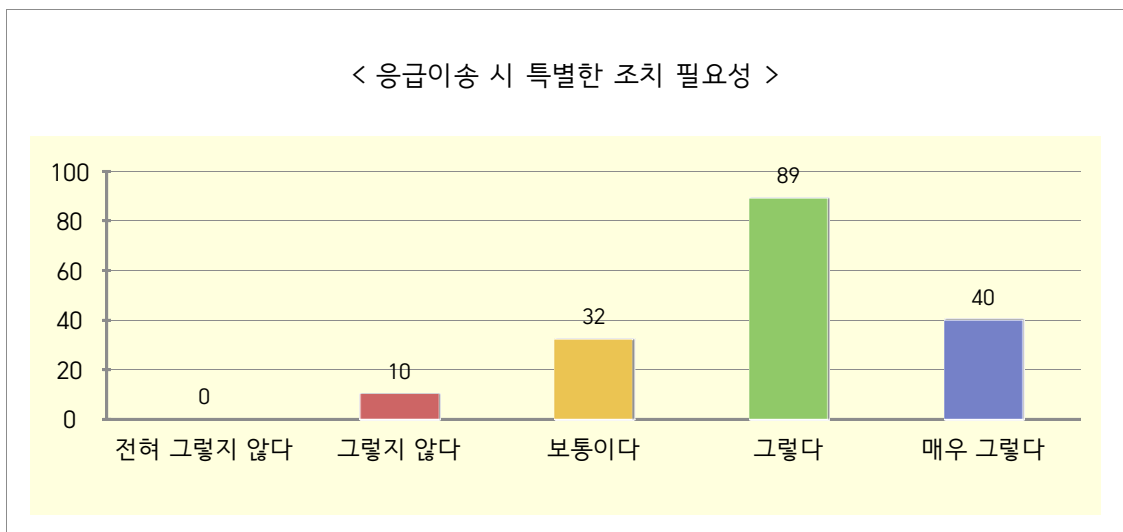


6. 사회적 약자를 위한 재난안전관리 욕구

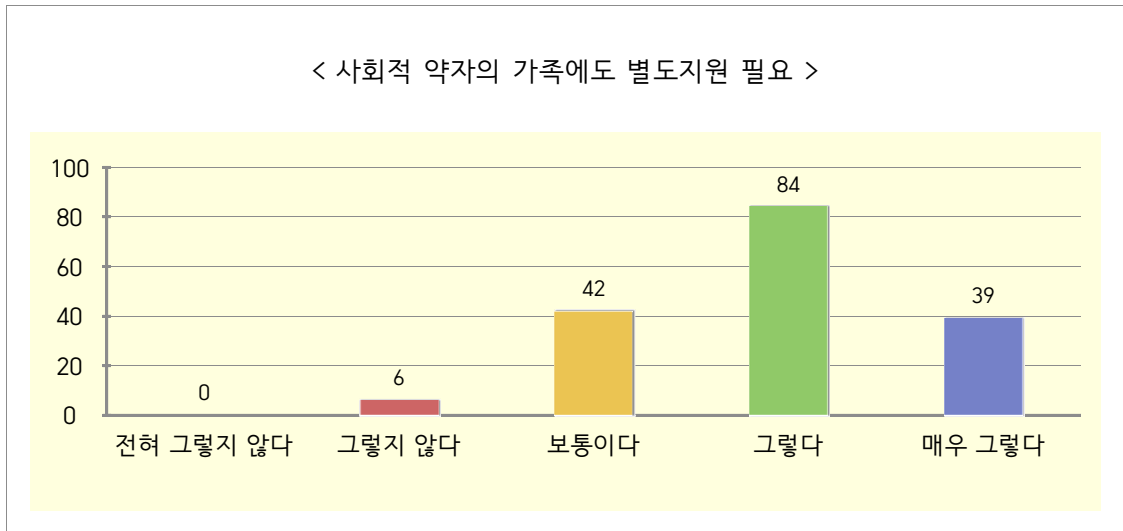
재난 발생 시 구조자(소방공무원)는 사회적 약자를 위해 특별한 장비와 계획을 마련해야 하는가에 대하여 매우 그렇다 42명(24.6%), 그렇다 88명(51.5%)으로 긍정적 응답이 130명(76.1%)으로 나타났다.



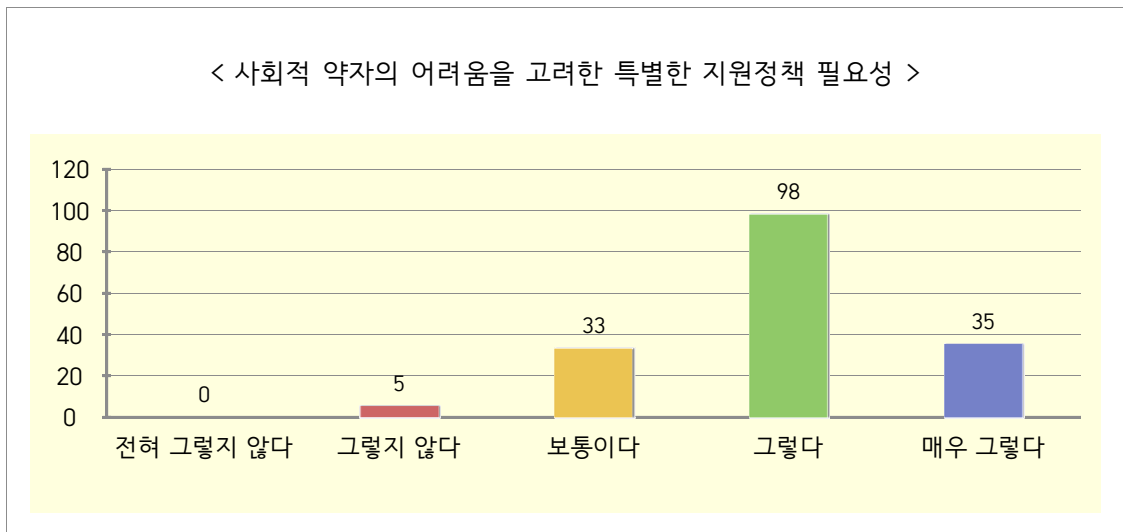
재난 발생 시 구조자는 사회적 약자를 위해 응급이송 시 특별한 조치를 취해야 하는가에 대하여 매우 그렇다 40명(23.4%), 그렇다 89명(52.0%)으로 나타났으며, 그렇지 않다는 의견도 10명(5.8%)이 있었다.



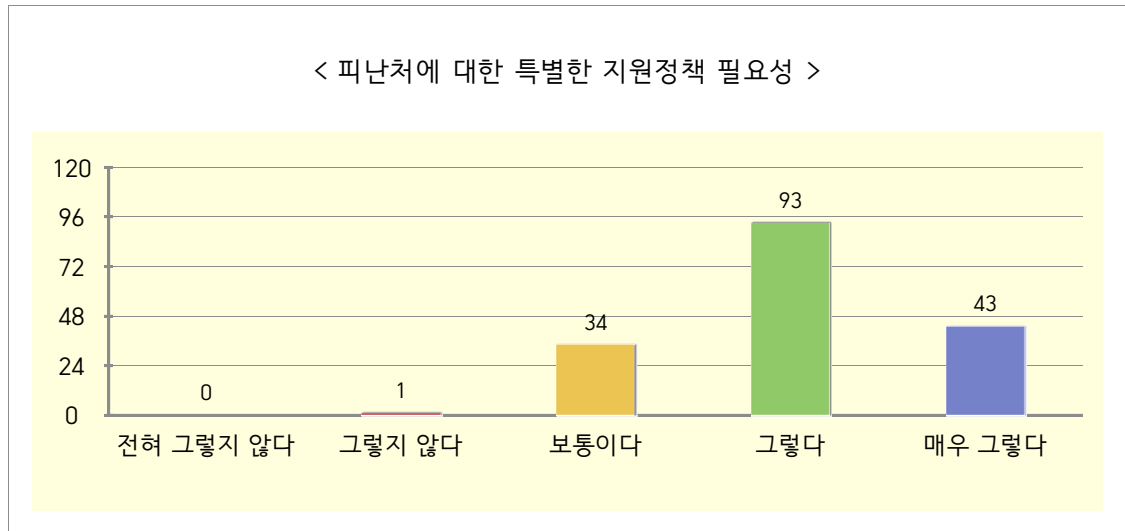
재난 발생 시 사회적 약자의 가족에게도 별도의 지원조치가 필요한가에 대하여 매우 그렇다 39명(22.8%), 그렇다 84명(49.1%)으로 나타나 긍정적 응답이 123명(71.9%)이었다.



재난 발생 시 사회적 약자의 어려움을 고려한 특별한 지원정책이 필요한가에 대하여 매우 그렇다 35명(20.5%), 그렇다 98명(57.3%)으로 긍정적 응답이 133명(77.8%)이었다.

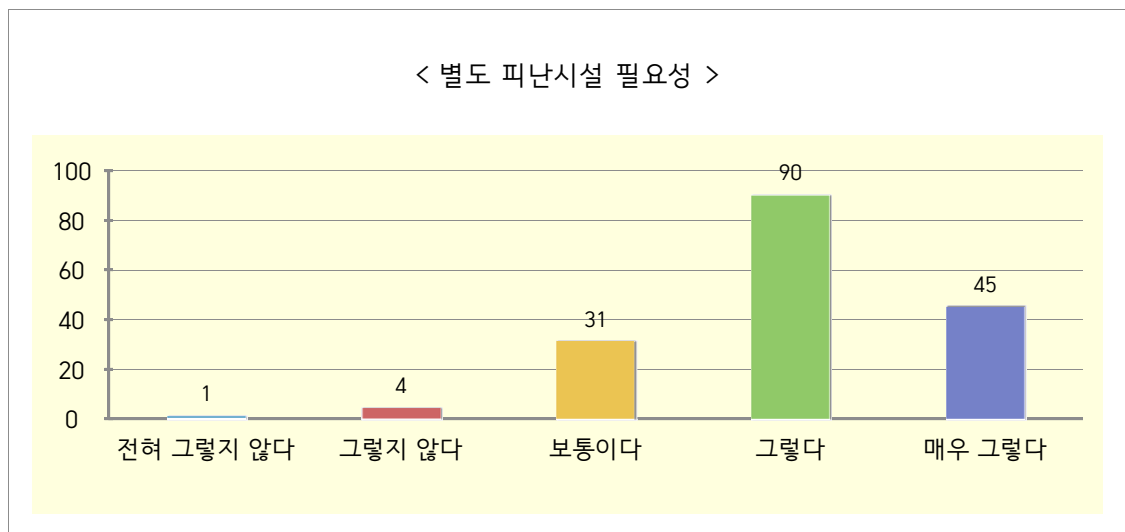


재난 발생 시 사회적 약자를 위해 피난처에 특별한 대책과 지원이 마련되어야 하는가에 대하여 매우 그렇다 43명(25.1%), 그렇다 93명(54.4%)으로 긍정적 응답이 136명(79.5%)으로 나타났다.

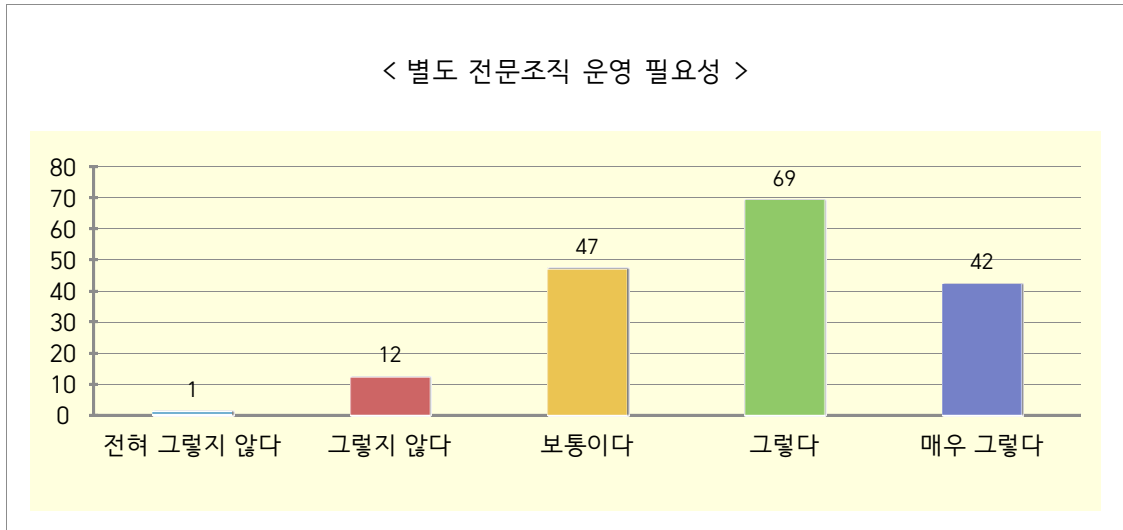


7. 재난 발생 시 지원정책에 대한 욕구

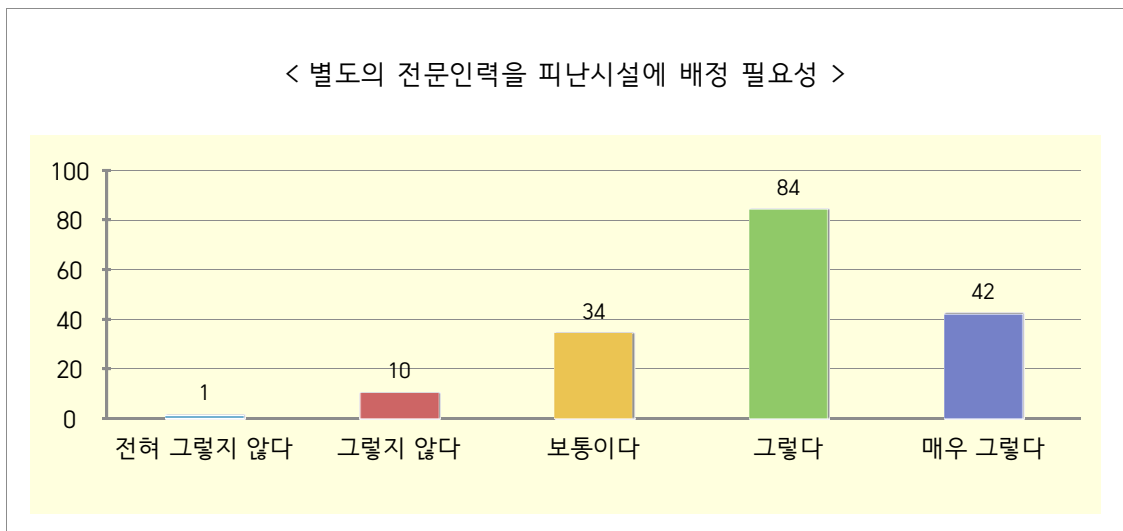
사회적 약자를 위해 별도의 피난시설이 필요한가에 대하여 매우 그렇다 45명(26.3%), 그렇다 90명(52.6%)로 긍정적 응답이 135명(78.9%)으로 나타났다.



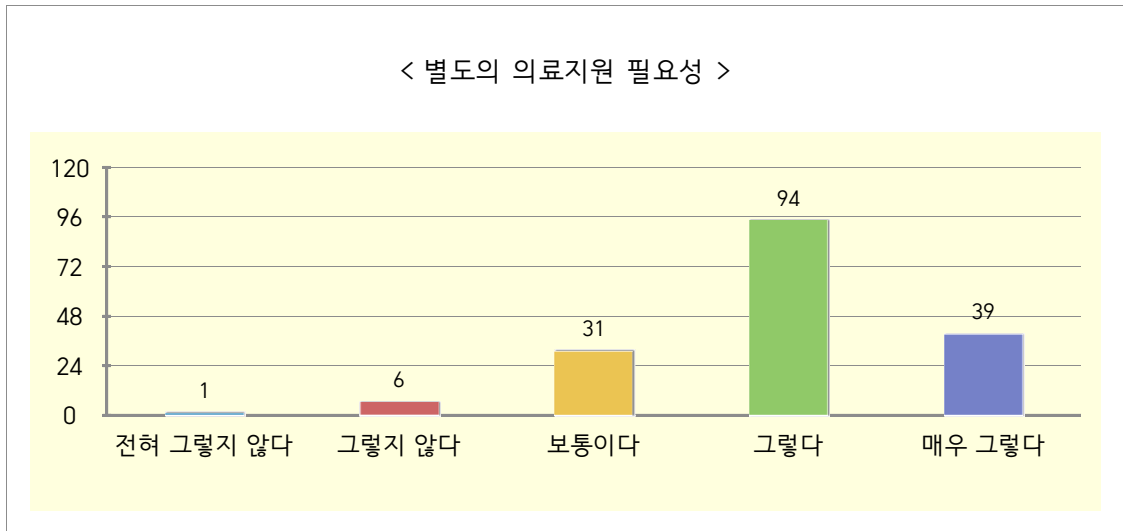
사회적 약자를 위해 별도의 전문조직이 운영될 필요성이 있는가에 대하여 매우 그렇다 42명(24.6%), 그렇다 69명(40.4%)으로 나타났으며, 전혀 그렇지 않다 1명(0.6%), 그렇지 않다는 12명(7.0%)이었다.



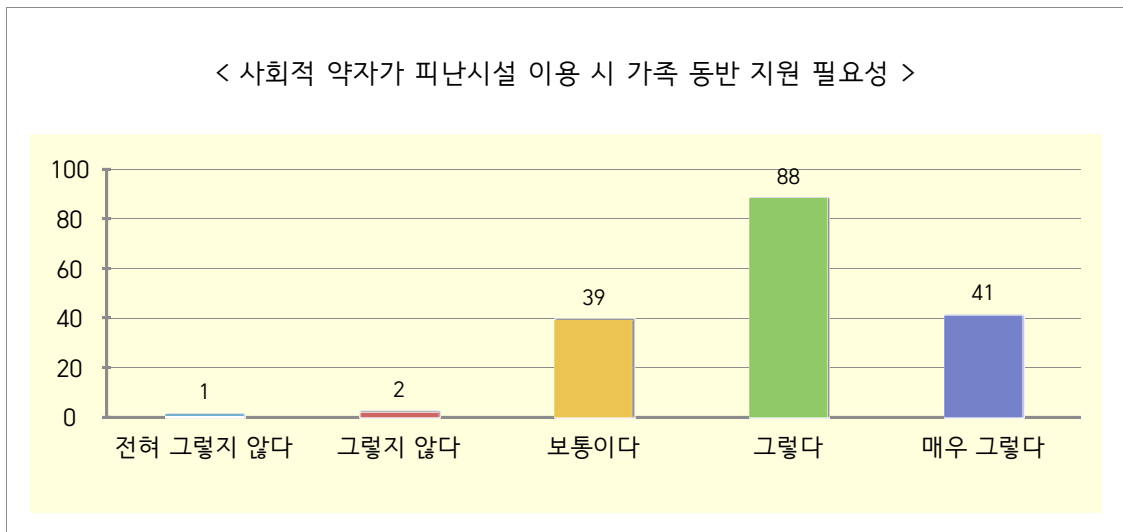
사회적 약자를 위해 별도의 전문인력이 피난시설에 배정될 필요가 있다고 생각하는지에 대하여 매우 그렇다 42명(24.6%), 그렇다 84명(49.1%)이었으며, 전혀 그렇지 않다 1명(0.6%), 그렇지 않다 10명(5.8%)으로 나타났다.



사회적 약자를 위해 별도의 의료지원이 필요한가에 대하여 매우 그렇다 39명(22.8%), 그렇다 94명(55.0%)으로 긍정적 응답이 133명(77.8%)으로 나타났다.

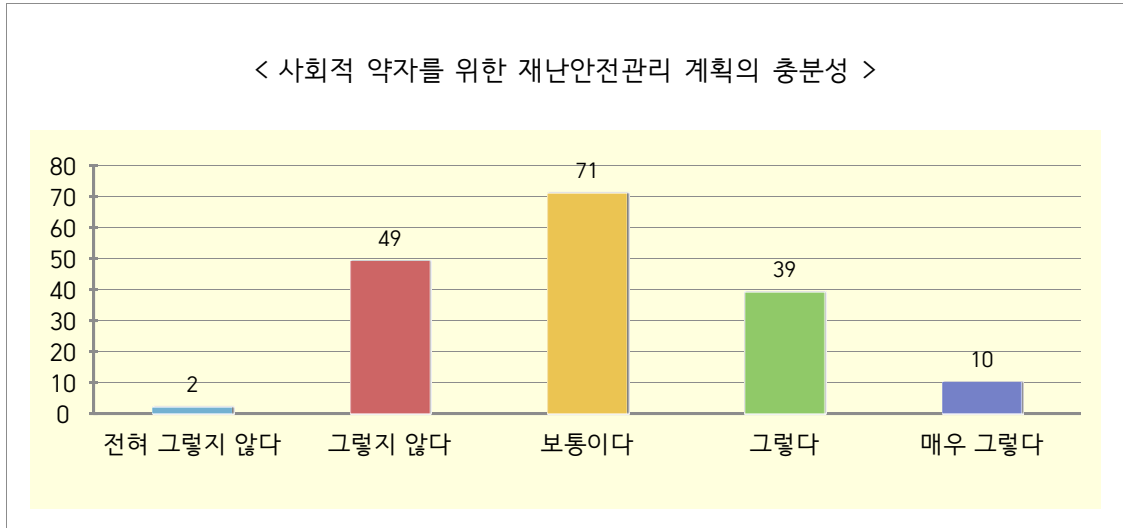


사회적 약자를 위해 별도의 의료지원이 필요한가에 대하여 매우 그렇다 41명(24.0%), 그렇다 88명(51.5%)으로 긍정적 응답이 129명(75.5%)으로 나타났다.

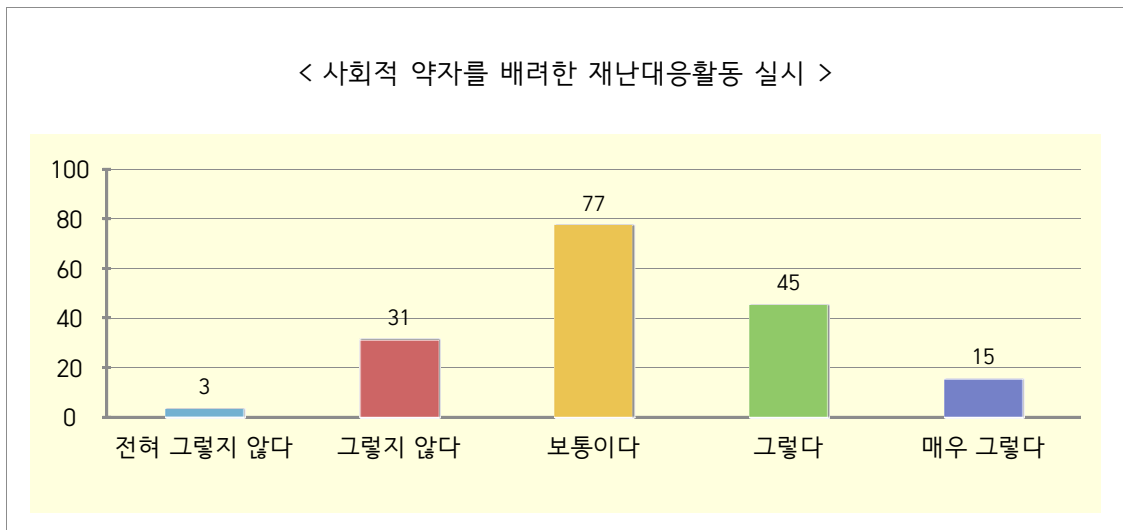


8. 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호 인식

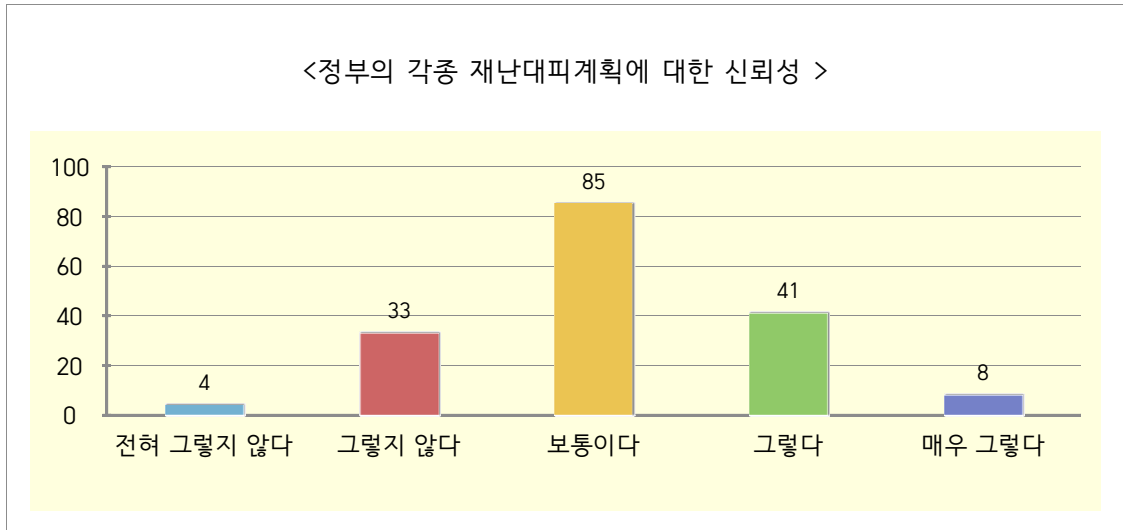
국가는 재난 발생 시 사회적 약자를 위한 재난안전관리 계획을 충분히 마련하고 있다고 생각하는가에 대하여 매우 그렇다 10명(5.8%), 그렇다 39명(22.8%)인 반면, 전혀 그렇지 않다 2명(1.2%), 그렇지 않다 49명(28.7%)으로 부정적 응답이 높았다.



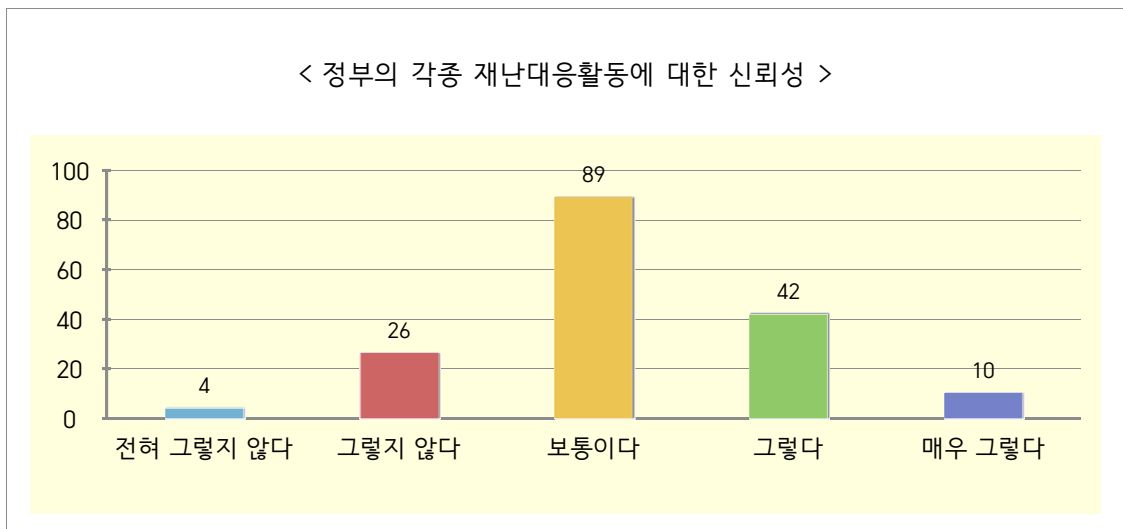
국가는 재난 발생 시 사회적 약자를 배려한 재난대응 활동을 실시하고 있다고 생각하는가에 대하여 매우 그렇다 15명(8.8%), 그렇다 45명(26.3%)인 반면, 전혀 그렇지 않다 3명(1.85), 그렇지 않다 31명(18.1%)으로 나타나 재난대응 활동 과정에서 사회적 약자를 고려한 개선대책 필요성이 있는 것으로 파악되었다.



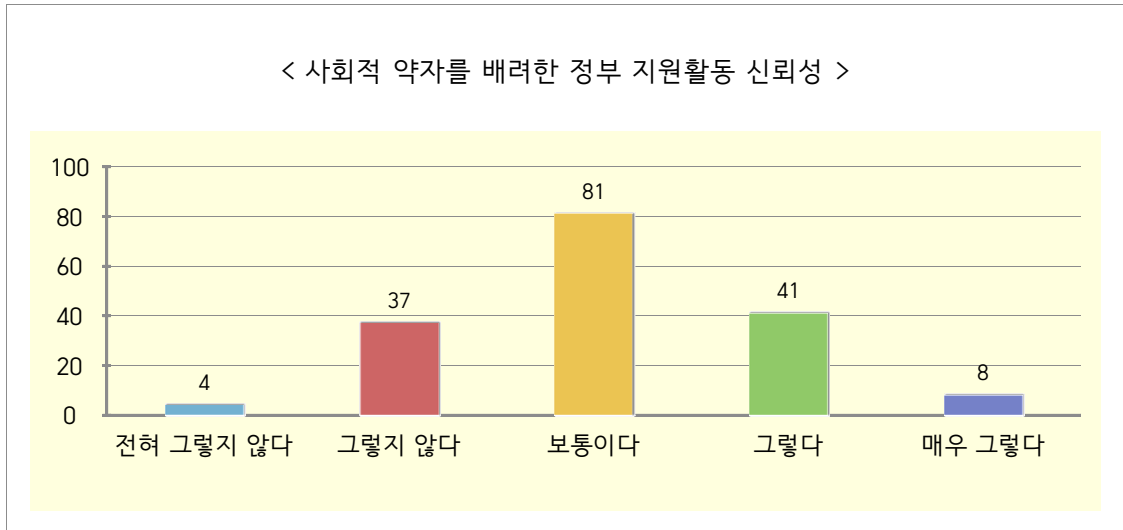
재난 발생 시 정부의 각종 재난대피계획에 대한 신뢰성에 대하여 매우 그렇다 8명(4.7%), 그렇다 41명(24.0%)으로 긍정적 응답은 49명(28.7%)이었으며, 전혀 그렇지 않다 4명(2.3%), 그렇지 않다 33명(19.3%)으로 부정적 응답은 37명(21.6%)이었다.



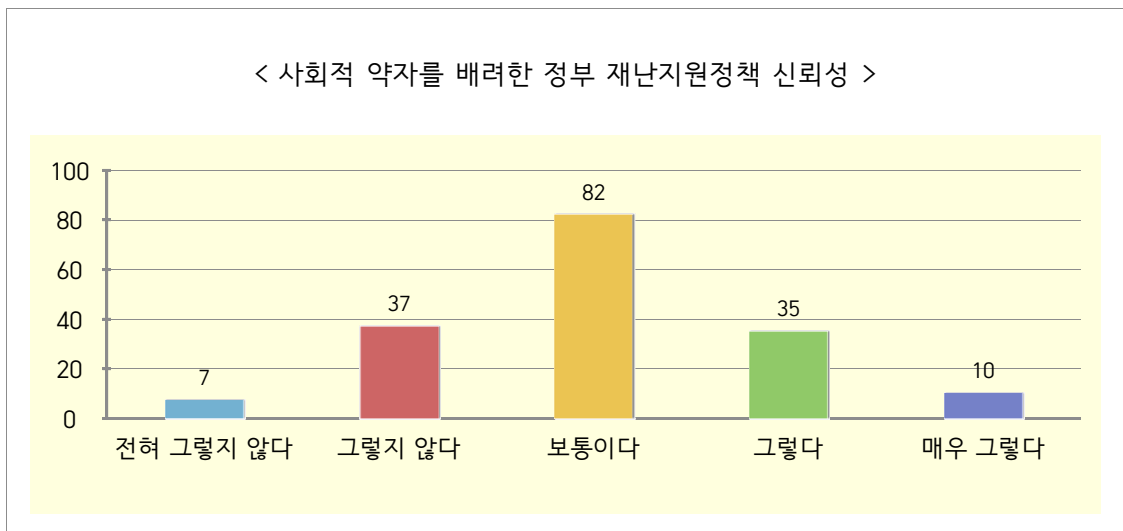
재난 발생 시 정부의 각종 재난대응활동에 대한 신뢰성에 대하여 매우 그렇다 10명(5.8%), 그렇다 42명(24.6%)으로 긍정적 응답은 52명(30.4%)이었으며, 전혀 그렇지 않다 4명(2.3%), 그렇지 않다 26명(15.2%)으로 부정적 응답은 30명(17.5%)이었다.



재난 발생 시 사회적 약자를 배려한 정부의 지원활동에 대한 신뢰성에 대하여 매우 그렇다 8명(4.7%), 그렇다 41명(24.0%)으로 긍정적 응답은 49명(28.7%)이었으며, 전혀 그렇지 않다 4명(2.3%), 그렇지 않다 37명(21.6%)으로 부정적 응답은 41명(23.9%)으로 나타났다.



재난 발생 시 사회적 약자를 배려한 정부의 재난지원정책에 대한 신뢰성에 대하여 매우 그렇다 10명(5.8%), 그렇다 35명(20.5%)으로 긍정적 응답은 45명(26.3%)인 반면, 전혀 그렇지 않다 7명(4.1%), 그렇지 않다 37명(21.6%)으로 부정적 응답도 44명(25.7%)으로 높게 나타났다.



제3절

사회적 약자 인권보호에 대한 인터뷰 조사결과

1. 조사개요

1) 조사대상

본 연구대상인 장애인, 노인, 임산부, 아동, 외국인, 환자(입원환자 및 폐쇄병동 환자)에 대한 재난 발생 시 인권보호 실태 조사를 위한 인터뷰 조사는 익명으로 조사하였으며, 2018년 9월 28일부터 10월 20일까지 각 기관 담당자별로 개별 면담방식으로 진행되었다.

조사대상 기관은 장애인재활시설, 장애인 거주시설, 상급 병원(출산, 입원 등이 가능한 병원), 일반종합병원, 어린이집, 외국인가정을 대상으로 하였으며, 전문가는 현직 소방서장, 관련 학과 교수 3명으로 총 10개 유형 14명과 인터뷰를 실시하였다.

조사 대상은 국내에서 이슈가 된 주요한 재난사고가 발생한 지역으로 한정하여 해당 지역에 관련 시설종사자를 대상으로 무작위 추출에 의한 유선연락으로 자발적 참여의사를 밝힌 조사대상자를 선정하였으며, 소속기관 및 개인적 의견 등에 대하여 현재 소속한 기관의 의견과 다를 수 있음을 밝히고 익명처리를 전제로 인터뷰결과를 녹취하여 조사를 실시하였다.

표 IV-4. 인터뷰 조사대상 정보

사회적 약자 유형	소속기관 유형	지역	담당업무	조사 일시
장애인	장애인 재활시설	경주	사무국장	2018.09.28
장애인	장애인 주거시설	포항	사무국장	2018.09.28
환자, 임산부 등	000병원(일반 종합병원)	부산	안전관리 담당 간호사	2018.10.11
폐쇄병동 환자 등	000병원(상급 종합병원)	충북	비상계획계장	2018.11.16
어린이	00어린이집	서울	보육교사(5명)	2018.10.17
외국인	외국인가정	청주	부(일본)	2018.11.16
어린이	00대학교	서울	교수(재난심리 전공)	2018.10.19
-	00대학교	부산	교수(소방행정)	2018.10.20
-	00대학교	부산	교수(재난관리)	2018.10.20
-	00소방서	부산	소방서장	2018.10.20

2) 조사내용

본 연구대상인 재난 발생 시 사회적 약자 그룹이 갖는 특성이 그룹별로 갖는 차이점을 고려하여 다음과 같은 조사내용을 기준으로 각 조사대상자에 따라 조사내용의 범위를 확장하였다.

조사의 주요한 내용기준은 다음과 같다.

- 현재 소속된 시설의 사용자에 대해 일반인과 구분하여 재난안전관리 시 별도의 보호정책이 필요하다고 생각하는지 여부?
- 현재 소속된 시설의 사용자에 대해 재난 발생 시 지원을 위한 별도의 계획과 시설이 마련되어 있는지 여부?
- 현재 소속된 시설의 사용자에 대해 재난안전관리 교육이 이루어지고 있는지 여부?
- 현재 소속된 시설의 사용자에 대해 재난 발생 이후 지원정책이 있는지 여부?
- 현재 소속된 시설의 사용자에 대해 재난 발생 시 인권보호를 위한 개선과제에 대한 생각?

상기 내용을 중심으로 각 대상자별 인터뷰 결과는 시설종사자, 실무공무원 및 전문가로 구분하여 정리하였다.

2. 사회적 약자 이용시설 관계자 인터뷰 조사결과

1) 장애인 관련 시설

방문 인터뷰를 실시한 장애인재활시설(시내 중심)과 장애인거주시설(시 외곽)은 각각 경주대지진과 포항지진이 발생한 지역에 위치하고 있는 시설이다.

(1) 장애인 재활시설 인터뷰 결과

대상 장애인재활시설은 직업재활 교육 등을 포함한 사회화 교육 등을 지원하고 있으며, 해당시설의 이용자는 30명으로 전원 발달장애를 가진 장애인이고, 비상근 센터장 외 상근직원 4명이 근무하면서 주중/주간에만 운영을 하고 있다. 시설의 방문자는 해당 장애인이며, 가족이나 부모님들은 회의나 상담이 있는 경우에만 방문하고 있는 실정이다.

경주에 위치한 해당 장애인재활시설은 경주 지진 발생 이후 대피훈련 등을 실시한 바 있으나, 건물구조가 1계단 구조 통로가 나 있어 현실적으로 대피로 확보가 용이하지 않으며, 최근 밀양 세종병원 화재 사고 이후 소방법 강화 등으로 화재 대비 안전장치 등의 설치 요구에 따라 구조대를 설치했으나, 실제 사용에 있어 두려움 등이 있어 사고 발생 시 활용가능성에 대해서는 스스로도 의문이라고 응답하였다.

경주에 3년 전에 지진이 있었고, 이제 저는 지진이 있고 그 이후로 대피훈련을 하고 있는데, 사실 이제 저희는 여기 시에서 임대를 받은, 저희가 건물 임대해주는, 임대를 받은 건물이에요. 그래서 이 건물 자체가, 일단 뭐 시에서 임대를 하거나 할 때, 조금 안전한 건물이었으면, 그 출발 자체가 계단 비상, 비상구가 하나만 있는 시설에 임대를 하고 어쩔 수 없이 평수, 저희같이 작은 지방소도시에는 이만한 규모의 시설을 찾기가 힘들어요.이런 상황에서 저희가 예를 들어서 비상구가 두 개 있어야 찾기를 (하는데,) 없어요. 그걸 못 하는 거(죠.).....저희도 시설 이제 이사하고 보니까 그 때 뭐 소방법이라든지 이런 게 점점 요양원의 화재 사건으로 인해, 점점 이렇게 이런 걸 설치하라고 해서 지금도 보면 구조대는 설치해 놔어요.

2층의 창문에 있는데, 실질적으로 저희가 구조대가 구호 통으로 밑에서 위로, 밑에서 2층에서 던져가지고, 구호 통에 걸게 되면 한 명씩 뛰어 내리는 거죠. 근데 저희도 무서워요. 저희 발달장애(우)가 다 뛰어 내린다고 한다면, 머리, 자해를 하고, 그러면은, 그런 상황에서 저희가, 이건 정말 불이 나면은, 무슨 밀지 않는 이상은 도르래에 다 못 내려가요. 이렇게 해서 입구가 이렇게 하나밖에 없고 어떻게 할 수가 없다.

그러면은, 처음부터 아예 입구가 두 개인 시설에 임대를 하든지, 후에 리모델링을 할 수 있게끔 한단든지, 안전하게 대책을 세워 놓고, 그런 시설적인 부분까지 했을 때, 허가를 해 준다든지

했으면은, 괜찮을 텐데, 중간 중간 자꾸 법이 바뀔 때마다, 뭐 설치해라, 설치해라 그러면은,....그러니까 저희가 대피훈련을 해도 그냥, 그냥 여기 비상구로 내려가는 훈련만 해요. 하고 있고, 하고 있는데 저희가 이런 부분에서 힘든 거예요. 그래서 처음부터 이런 설비들이 조금 갖춰지고 했으면, 다른 시설도 다 마찬가지로일 거예요. 1층에 있는 시설에는, 집안이 1층에 있는 시설에는 넓으면 상당히 구하기가 쉽지가 않아요.

해당 시설의 경우 모든 이용자가 발달장애인으로 병원이나 소방서 등에서 발달 장애에 대한 이해가 부족한 가운데, 재난 발생 시 이들이 보이는 돌발행동이나 구조자의 요구에 순응하지 않는 경우가 많을 수 밖에 없는 만큼 이들에 대한 요구가 필요하다고 응답하였다. 뿐만 아니라 대피 방법에 대해서도 현재의 구조대 장비나 완강기 등과 같은 것보다는 보다 안전하다는 인식하에 사용할 수 있는 대피방법을 마련해 주는 것이 필요하다고 응답하였다.

지금 일단은 그 장애 이해 교육이 지금 의무가 됐잖아요, 실질적으로 병원이라든지, 소방서에서 발달장애에 대한 이해를 너무 못 하세요. 그래서 자폐성 장애인 같은 경우에는 말을 응하지 않고, 움직여 주지도 않고, 아니면 뭐, 자해를 하는 경우도 있고, 이런 돌발행동이 있는데, 그 부분을 이제 전혀 모르고, 끌어당긴다든지, 이렇게 했을 때 굉장히 격한 반응을 보이실 수도 있거든요, 그러면 반대쪽으로 뛰쳐나간다든지, 저희도 오후에 문을 잠그고 있어요. 그 이유가 흥분하시면 여기 4차선 도로를 넘어서 이렇게 뛰쳐나가시는 분이 있으세요. 자기가 화가 난, 그 표현인 거예요. 그렇다보면, 쉽게 대피를 하는 구조가 사실 좀 이뤄져야 된다는 게, 제가 차라리 처음부터 비상 로가 2개인 시설을 빨리 해 주는 조건을 한다든지, 좀 쉽게 대피할 수 있는 방법으로 일일이 소방대원들이 (헛수고)하지 않도록, 왜냐면 발달장애인들은 또 특성이 다행히 신체에는 다 크게 무리가 없으세요. 그래서 본능적으로 그냥 쉽게 어떤 방향을 보고 달려 나갈 수 있는, 방향으로 해야 되는데, 이 분들을 소방대원들이 오서 가지고 어디를 계속 옮겨 주시려고 하니깐, 더 역효과가 나는 거예요. 그러니깐, 발달장애 특성 자체가 신체에는 큰 문제가 없으니깐, 쉬운 대피로 할 수 있게, 본능적으로 우리가 그냥 아이들 대피할 수 있듯이 좀 쉽고 안전하게 대피할 수 있는 것들을 좀 만들어 주었으면 좋겠어요. 병원을 이용할 때도 특히 마찬가지로예요. 특히 대학병원의 규모정도에서는 응급상황에서 갔을 때 문진표 작성하라고 하면 뭐 본인이라 그러고, 이렇게 너무 (곤란한), 아니면 뭐 이런 (어려운) 요구를 할 때가 많거든요저희가 다행히 불이나 본적이 없긴 하지만, 그런 분들이 진짜 장애인에 대한 이해를 많이 하셔야 된다고 생각하거든요.

재난안전사고 대비 훈련에 대해서는 최근 지진대피 훈련 등이 있으며, 자체적으로 화재대비 훈련을 하는 경우도 있으나 이 때마다 사용하는 도구 등이 다르며 매뉴얼도 다른데, 일정 규모 이하의 시설 경우 교육의무 대상이 아니어서 명확한 매뉴얼이나 교육내용을 전달하지 못하고 있

다고 응답하였다.

저희가 예를 들면은, 지진 대피훈련을, 지진이 실제로 작년에도 있었어요. 그래서 그 대피를, 포항에 있어서 대피훈련을 했는데, 나와서 이제 어떤, 저희도 대피를 했을 때, 이제 도구가 다르죠. 화재 대비훈련이 있을 때는 이런 경우가 있고, 지진 대비훈련이 있을 때는 (그런) 경우가 있고, 그러면 우리가 3시에 주로 하고, 사람도 없어요. 매뉴얼이 있다든지, 매뉴얼이 있어서, 결국에는 각자 시설별로 알아서 하는 거라서, 저희같이 법적으로 소방 설비를 갖추어야 되는 시설이 저희가 아니거든요. 어, 30제곱미터 이상이 되어야지만 (되는데), 저희는 아니에요.그러면 저희는 그냥 알아서 해요. 피난 계획이 있기만 하면 되요. 각 재난별, 그 계획이 있기만 하면 되요. 각 재난별, 그 계획이 있기만 하면 되요. 근데 사실 실질적으로는 저희도 그걸 정확하게 인터넷 검색을 해서 보지만, 저희도 그게 매뉴얼이 아니기 때문에, 저희는 그냥 인터넷 정보로 하고, 그 채로 대비를 하는 거고, 저희가 스스로 소방서 연락해서 그냥 안전교육을 해라, 뭐 1년에 2번씩, 그것도 뭐 그냥 하고 있는 편이에요..... 이제 사회복지사 이직률도 높고, 이런 상황에서 어떻게 작은 기관에서는, 5인 이하 사업장에서는 뭐 연락처든지, 이런 것도 의무가 아니고, 그래서 그런 상황에서 이런 신입 사회복지사가 소방안전계획을 세우고 알아서 다 조율을 하고 이런 게 과연 얼마나 가는, 그니까 부실할 수밖에 없는 거죠.

이런 부분은 유사 시설에 대해서는 비슷한 처지로 상당 수 시설이 소규모로 운영되고 있고, 이용자의 장애 유형도 다른 특징이 있다고 응답하였다.

수용인원을 봤었을 때 대략적인 시설 규모가 대중소로 봤을 때, 가령 50인 기준으로 해가지고, 50인 전후가 중규모라고 한다면, 여기가 소규모 정도잖아요.....엄청 많죠. 각 장애인 단체라든지, 각 시각장애인, 청각장애인, 뭐 발달장애인, 그 뇌성마비라든지, 다 각 단체에 있는 시설들이고, 각 지역의 장애인주간보호센터라든지, 보면 다 15인 기준인 것들이....거주시설은, 보통 요즘에는 바뀌어서 30인 이하 책정해서, 30인 시설에도, 어쨌든지 거주시설에는 그 소방안전 관리자가 상주하게끔 되어있어요. 한 시설에서 직원 한 명이, 교육받아 상주하게 돼 있고, 이제 아예 소방 업체와 연결을 해서 한 달에 한두 번 정기 점검을 나와서 같이 체크하게끔, 그런 시스템으로 되어 있고

한편, 재난 발생 시 대피소로 이송하는 경우에 대해 실상 임시 시설이 생겼다는 이야기와 달리 이에 대해 전혀 아는 바가 없으며, 발달장애의 경우 대규모로 사람이 밀집한 장소에서는 심신의 안정을 찾기 어려워 오히려 가족이나 도움을 지속적으로 제공하는 사람들과 같이 있을 수 있는 공간이 필요하다고 응답하였다.

네, 있죠. 왜냐하면 포항에 지진이 났을 때, 네 그렇죠. 그 때 지진도 그냥 임시로 생긴 시설을, 거기를 저도 뭐 신문 있는 데에서 봤는데, 인터넷 카페에서도 보고 했는데, 전혀 그런 게 없더라고 요. 그냥 강당, 초등학교 강당 같은 데에서 이렇게 펴 놓고 있으면 저희처럼 휠체어 타시는 분들이 라든지, 뭐 그런 분들은 굉장히 힘들죠.네. 그렇죠. 왜냐하면 이동이라든지, 그리고 발달장애 같은 경우에도 어느 정도의 조금 따로, 너무 대규모로 있어도 혼란스러울 수가 있어서, 심신의 안정을 위해서라도 조금 작고 분리된 공간에 있는 게 더 중요해요. 왜냐하면 이 분들이 더 흥분해 버리면, 여기서 다른 사람들에게도 다 같이 영향을 줄 수가 있을 것 같기도 하고...가족과 같이 있고, 도움을 받을 수 있는 시스템으로. (갖추는 것이 좋죠.) 그 저희처럼 이 거주 안 하는 시설이 앞으로 더 늘 거예요. 지금 요즘에 이제 장애인의 탈 시설화 그리고 자립. 이런 것도 요즘 대두되고, 시설에서는 지금 신규 입소는 다 바뀌었어요. 이제 정부에서도 지금 하는 게 장애인들의 탈 시설화, 최대한 장애인들이 사회에서 살게끔 하도록 하겠다. 라는 거거든요.

이 외에도 피해 발생 시 영세 시설의 경우 건물주가 수리비용을 지원받은 범위에서 전해주지 않는 이상 세입자가 직접 해결해야 하는 문제가 발생하며, 건물주인이 타 지역에 있는 경우 피해 지원액을 일괄 배분하는 방식으로 하는 경우 실상 세입자 스스로 문제를 해결해야 하는 것은 마찬가지 문제라고 응답하였다.

또한, 시설 규모로 인해 정부의 지원이 평상 시에도 전혀 없으며, 교육훈련에 있어서도 의무 대상이 아닌 만큼 자체적으로 교육을 수행하는 것도 한계가 있다고 응답하였다.

어쨌든지 이번 포항에 지진이 났을 때 주변 사람들 얘기를 들어보니까 세입자는 돈을 지원받게 없어요. 그 대신 집주인이 돈을 받아서 수리를 해 주죠. 네, 이렇게 하는 형태로 해 준다는 거죠. 그래서 거기에 이제 말도 많았죠, 서로서로 말도 많고, 실제로 살고 있고, 또 집주인은 살지 않고 지방에 있는 사람은 그냥 돈만 보내고 피해액은 반반씩 나머지는 세입자의 돈으로 다 들어가고, 이런 구조도 저희도 마찬가지죠. 저희가 불안해서 더 해야 되는 구조도 많고, 또 거기에 대한 시설로, 직접적으로 돈을, 시설비를 이렇게 보조해준다든지, 이런 방식이 따로 필요한 거죠, 사용 시설에서는. 일반 가정이 아니니까...저희가 일단은 구조대를 설치해놨고, 그거 말고는 저희가 그냥 들것이라든지, 그리고 소화기를 저희가 그냥 물을 넣어서 이렇게 연습할 수 있는 소화기를 해서 연습을 하고, 그리고 소방서 같은 것도 저희가 견학이라든지, 아니면 뭐 안전, 포항에 있는 교통 랜드라든지, 여러 가지 이런 시설들을 자체적으로 가고 있어요....(지원은) 전혀 없어요. 근데 이거는 법적인 의무가 아니라서, 안 가도 상관은 없는데, 이거 자체는 사실 문제가 좀 있다고 봐요. 작은 시설이고, 사실 요양시설에도 시설이 조금 좋은 시설이 화재가 나는 게 아니잖아요, 여기서도 충분히 그럴 수 있는데. 오히려 그 쪽으로는 지원을 먼저, 돈을 자체적으로 사용하기에는 돈이 아까우니까, 사실 시설마다 지원이 필요하다 싶고....

이에 정부 차원에서 보다 현실적으로 활용 가능한 장애 유형별 대피계획을 마련해 주고, 정기적으로 훈련이나 연습을 할 수 있는 기회가 제공되어야 하며, 자료의 형태는 현재 이해하기 어려운 만큼 가능한 읽기 쉬운 자료의 형태로 보급될 필요가 있다고 응답하였다.

어……. 일단은 그 매뉴얼이라든지, 매뉴얼도 장애인 유형별, 그러면 지금 장애인 관련된 한국 장애인 각 개발원이라든지 그런 데는 굉장히 많다고 알고 있는데, 사실 실제적으로 저희가 체감하기에는 약간 그런 일이 생겼을 때는 화재, 예를 들어서 공문은 날아와요. 그러면 앞으로 주의해라. 뭐 주의를 바랍니다. 오지만 매뉴얼이 오는 곳은 없거든요. 그러면 사회복지시설, 뭐 재난대책이라는 이런 매뉴얼이라는 게 나온 게 있어요. 나온 게 있는데 그게 장애유형마다 좀 다르고, 좀 세분화되어야 될 필요가 많이 있어요. 이게 보면 다들 거동을 많이 못 하시는 분들 위주거든요. 그래서 장애인 유형별 대피 계획이라든지, 시뮬레이션이라든지, 이런 걸 제작을 해서 배포를, 작은 시설에 배포를 해서 그대로 받아서 계속 연습을, 우리도 할 수 있도록, 다 각기 다 다르게 유형을 가지고 있으니까, 아마 저희 같은 경우도 한 달에 한 번씩 꼭 하지만, 안 하는 시설도 많을 거예요…….이런 매뉴얼들이 단위를 모르면, 요즘에는 다문화도 있고, 사실 장애인뿐만 아니라 좀 읽기 쉬운 자료가 되어야 하는데 매뉴얼 자체가 너무 어려워요. 너무 어려워서 시뮬레이션으로 좀 쉽게 아이들이 볼 수 있는 수준으로 한다면, 그런 시각적 자료가 많이 필요하다고 생각돼요. 발달장애인들을 고려하지 않은 게 일단 첫 번째가 너무 읽기 어려워요. 자료가. 장애인들이 봤을 때 화면만 봐도 만화처럼 뭔가, 봤을 때 대피할 수 있고, 이런 상황들이 시뮬레이션 될 수 있게 이런 것들이 있어야 되는데, 어려워요. 그래서 저희가 굳이 포함에 있는 어린이 교통 랜드에 가보는 거예요. 또 저희가 찾아서 가는 거예요.

(2) 장애인거주시설 인터뷰 결과

대상 시설은 포항대지진 당시, 실제 대피가 이루어진 시설로 피해복구조사를 통해 지원 등에 대한 논의가 이루어진 시설로 별도의 직업활동을 하는 장애인을 위해 임시 숙소로 별도의 원룸 또한 임대해서 보유하고 있는 사회복지법인 시설이다. 현재 사용 인원은 남자 장애인 20명, 여자 장애인 10명의 총 30명이다.

해당 시설은 포항 지진 발생 당시 대피할 장소에 대한 정확한 파악이 쉽지 않았으며, 공공기관에서도 대피소에 대한 명확한 안내가 이루어지지 않아 승합차 3대에 머물렀다고 응답하였다. 이후 피해조사 결과에서 건물 외벽에 대한 지진 피해 확인으로 자체점검에 대한 확인 이후 지원이 이루어져 현재는 복구공사가 진행 중인 상태라고 응답하였다.

일단은 저희가 지진이 일어났을 때, 건물에서 대피할 장소를 정확하게 구분이 되지 않았어요.

그래서 저희가 읍면동, 시에 제가 연락을 취해서 “대피를 어디로 합니까?” 이야기를 했을 때, 정확하게 어디로 대피를 하세요. 어디로, 어떤, 이런 식의 매뉴얼이 사실상 없던 거로 제가 기억을 합니다. 그래서 저희가 당시만 해도, 지진이 두세 번 일어났거든요, 큰 지진이 두 번 일어났고, 여진은 계속해서 있었고, 그러면 지진이 어느 정도 우리가 몸으로 체험하기에 느꼈다, 심을 때 대피를 했었어요. 그런데 갈 데가 없으니까……. 건물 밖의 승합차 3대에 나눠 타서 언제든지 이렇게……. 갈 데가 없으니까. 그 때가 추울 때거든요. 그래서 차에서 두 시간 세 시간……. 여진 끝날 때까지. 그렇게 있었던 기억이…(피해와 복구는)..음, 건물 외벽에 금이 가서 이제 지진 피해로, 정부 보조금으로 1000만 원 정도 예산 내려와서……. 지금 공사가 끝난 상태입니다. 아, 이후에는 이제 제가 피해 조사를 한다고 하고, 저희한테 연락이 와서, 저희가 이제 요런 부분이 피해를 본 것 같다. 그래서 조사관도 와서 피해 관련해서 확인 하고, 뭐 안전하다는 표지를 붙여주고 가셨고, 또 저희가 지속적으로 요런 피해가 있었다고 하니까, 이제 후속 조치도 건물에 대한 피해, 뭐 그런 부분에 대해서도 보수 공사하라고 예산이 내려와서, 뭐……. 이제 작년도 연말에 내려 왔습니다.

해당 시설은 재난 피해가 발생하는 경우 보호자 분들에게 문자나 카카오톡 메시지 등을 통해 공유하며, 연락이 오는 경우 피해 상황을 알려드렸다고 응답하였다.

일단은 예, 뭐……. 저희는 보호자 분들하고 이제 SNS, 카카오톡이 있거든요. 그 방에 공유도 하고, 또 연락 오시는 부모님들도 계시고, 또 저희는 피해가 없습니다. 하고 알려드리고,

한편, 피해 조사 시에는 포항시에서 조사단을 구성하여 피해 확인을 했으나 건축분야 전문가만 방문을 했을 뿐 거주 장애인이나 피해자들에 대한 피해 및 지원에 대한 조사는 없었다고 응답하였다.

...조사에 대한 틀을 저희한테 주고, 저희가 작성이나 보고하게끔 그렇게 표현해줘서……(자가 응답식으로도) 했고, 그 피해자를 이제 많은 기간이라고, 포항시 위기대책(위원회), 거기에서 저희가 알기로는 전문가, 건축분야에 근무하시는 분, 건축사분이 (다른 분들)하고 오셔 갖고, 실질적으로 피해가 어느 정도인지, 그런 정도까지 다 하셨어요.....(그 외에 전문가분들은요?) 전문적인 분들은 그 외에는 안 오셨습니다. (그럼 생활자분들의 정신건강 피해에 대한 확인은) 없었죠..

현재 해당 시설은 소방서와 연계하여 해당 시설 소방계획서에 훈련 계획을 포함하고 월 1회 이상 안전교육도 실시하고 있으나 무엇보다 재난 발생 시 대피소에 대한 안내가 명확히 이루어지지 않고 있는 점을 우려하고 있으며, 피난 시 여상환자에 대한 고려가 필요하나 이에 대한 장비를 별도로 갖추고 있지는 않다고 응답하였다.

저희가 화재 같은 경우는 어…… 몇 년 전에 요 부근에 노인시설에서 불이 나서 인명피해가 많았어요. 그래서 저희는 소방서, 여기서 제일 가까운 소방서가 MOU는 아니지만, 이제 소방서하고 관계를 맺어서 1년에 한 번씩, 이제 소방서에서 필요한 훈련도 저희 쪽에서 하고, 저희가 또 요청할 때마다 그렇게 하고, 관계는 잘 되고 있습니다...그냥 협약은 아니고 저희가 저희 사업 계획에 이런 소방에 대한 예방 계획이나 소방 계획이나 그런 것들을 하게끔 또 명시를 해 놨어요. 1년에 대한 사업을 준비를 할 때. 그래서 그 시행에 따라서 안전교육은 월 1회 이상 실시하고, 화재안전 대피훈련이나 뭐 이런 것들은 수시로 하게끔 그렇게 계획돼있는데도 저희가 이제 사업을 실행을 하는 거죠. 그리고 또, 가까운 소방서에서 필요할 때마다 또 오시고.

...저희가 필요했던 거는 저희가, 정말 이제 화재나 뭐 지진이나, 피난해야 될 경우가 생기면, 우리 장애인들이 갈 곳이 없다. 라는 거죠. 첫 번째는. 거기에 대해서도 저희가 아직 명확하게 저희한테 어떤 장소를 지정해 준 것도 없고, 사실 (그런 장소가) 없어요. 그래서 이런 문제가 생기면, 전에 지진처럼 그런 상황이 있으면, 또 차에서 기다려야 되는 상황밖엔 안 생긴다는 거죠. 그러한 후속 조치는 앞으로는 필요할 것 같습니다....저희는 이제 여기 시설 유형이 중증장애 인거주시설입니다. 그러니깐 뭐, 쉽게 얘기해서 유형별 시설이 있겠죠. 발달장애인들만 있는, 지체장애인들만 있는, 뭐 시각장애인들만 있는. 근데 저희는 중증이라 하면은, 그 장애 등급 상 1급, 2급. 뭐 중복지장애, 그러니깐 중증도가 높은 친구들이 거주하는 곳이에요. 실제로 도움이 필요하다 하면 30명이 다 필요할 수도 있겠죠...음, 저희는 이제 여상환자라고 생각되는, 그러니깐 피난할 때 정말 한 사람, 두 사람이 직접 붙어서 같이 이동해야 될 분은 한두 분밖에 안 계시거든요. 그래서 뭐 들것이나 그런 것들을 사용해서 이제 활용하게끔 훈련하고 있고, 뭐 어차피 화재 때나 지진 때나 엘리베이터를 사용하면 안 되니깐, 비상계단을 이용하거나 그렇게는 되어 있는데, 그런 장치들은 없어요.

2) 어린이집 시설

방문 인터뷰를 실시한 어린이집은 서울시 마포구 소재로 공동육아협동조합으로 운영하는 어린이집으로 부모님들이 추가적인 비용을 들여 교육여건 등은 상대적으로 좋은 시설에 해당하고 있다. 본 시설은 보육교사 5명이 공동으로 인터뷰에 참여하여 진행하였다.

방문 어린이집은 별도로 안전교육 기준을 갖추고 있으며, 연간계획을 마련하여 실시하고 있다고 응답하였다.

안전교육도 다 저희 기준들이 있고요,....아니, 그니깐 그 기준. 아아, 네, 주세요. 그게 어린이집 이나 사회복지시설들이 다 이제 그 연간으로 어떤 종류의 안전교육을 실시해야 된다. 뭐 몇 회

이상. 그 중에 재난 지진 같은 것들도 있고, 재난 지진이나 소방, 화재도 매 월 1회 이상 꼭 실시를 해야 되거든요, 그 유아애들이 계속…….

교육방법은 어린이집에서 직접하며, 매월 1회 이상 연습을 하고 있으며, 연 1회 정도는 소방관에서 방문하여 교육훈련을 하고 있기도 하다고 응답하였다.

어린이집에서 직접 합니다. 그러니깐 다양한, 이런 종류의 안전교육이 있는 거고, 그 안전교육 안에 대피훈련이 있는 건데요. 그 비상 시, 각자 이제 그 상황에서 사이렌이 울리고 불이야 하면 어디 주방에서 불이 났어 다 피해, 그러면 이제 약속된 데로 피하는 그런 연습들을 매월 1회 하고 있는 거죠...(소방에서는?)...연 1회 정도는 또 소방기관이 오셔서 인형극을 보여주실 때도 있고, 같이 연막을 터트려서 대피 연습을 하는 경우도 있고, 그냥 화재 (진압) 기구들을 활용하는 방법이라든가, 이런 것들을 같이 설명해주시고, 대피 연습한 적도 있고....어린이집에서 요청을 하면, 이제 와 주시기도 하는데, 그렇게 보다는 서울시나 뭐 마포구나 이렇게 일괄적으로 소방서와 연계를 해서 모든 어린이집이 1회 정도 방문을 해서 (연습)하게 돼있는데, 사실 이제 원내에서 자체적으로 계획해서 요청을 하면 조금……. 그리고 소방기관 자체 내에서 어떤 프로그램이 있어서 그걸 활용하는 경우, 도움이 되는 경우도 있어요.

그러나 소방관에서 하는 교육은 국가적 재난이 있는 경우 임시적으로 급하게 진행되어 어린 연령인 아동에게 효과가 없다고 보고 있으며, 구두 설명으로 이루어지고 있어 상대적으로 직접 훈련하는 교육에 대비하여 효과가 낮다고 응답하였다.

특히 실제 생활하는 공간에서 재난 발생 시 대피 체험을 위해서는 시설에 방문해서 긴박한 상황을 설정하고 재현해서 하는 것이 보다 효과적일 수 있다고 응답하였다.

아이들 대상으로, 그러니깐 말씀하신 거는 그 시기에 약간 대형재난 같은 게 국가적으로 발생했을 때, 임시적으로 이렇게 프로그램을 진행하도록 그렇게 할 경우에는 너무 급하게 이루어지다 보니, 아이들, 특히 저희같이 어린 연령인 경우에는 그 효과가 좀 없다고 볼 수 있는 경우도, 오셔서 해 주셨을 때는 구두로 이렇게, 말로 설명을 간단히 해 주시거나, 저희가 하는 정도 수준의 대피 정도밖에 이루어지지 않기 때문에, 그거에 대한 불편함은 있었는데, 반대의 경우로 소방서 내의 아이들 교육용으로 시스템이 마련된 장소들이 있잖아요, 그곳으로 가서 훈련을 할 때는 지진훈련도 같이 실제로 움직이는 곳에서 하고, 연막 터트리는 곳에서 정말 이렇게 연기를 피워서 하거나, 이런 식으로 체험할 수 있는 것 위주로 되어 있는 프로그램, 실제로 소방 호스를 잡고 불 꺼본다든지, 이런 것들은 상당히 어린 연령의 아이들한테는 도움이 되었을 것 같네요...(소방교육 횟수에 대해서는?)... 조금 더 이제, 선생님들이 얘기해 주신 것처럼 실제 아이들이 자기가

사는 공간에서, 어린 아이들은 자기 몸으로 이렇게 (체험)해봐야지 익숙해지는 거기 때문에, 우리 (시설을) 방문해주셔서 더 긴박한 상황을 이제 재현을 한 번 해 주시면 훨씬, 진짜 많이 도움이 되거든요. 그런 것들이 아이들이 이제, 상반기에 하면 하반기에는 또 잊고 이러한, 아이들이 성장 하면서 또 달라지니까, 받아들이는 것이. 상반기에 한 번 하반기에 한 번 기획되어주면 훨씬 좋죠.

한편, 어린이집의 경우 부모가 함께 재난 대비 훈련을 실행한 적은 없으며, 부모님들이 관심은 있으나 아이들을 통해 교육이 이루어지고 있는 정도만 파악하고 있다고 응답하였다.

그렇게는 계획해 본 적은, 실행해 본 적은 없고요, 부모님들은 아이들이 이제 다, 아이들을 통해서 이렇게 아이들이 (교육)되고 있구나 하는 것을 알고 계시는 정도. 좀 궁금해 하시기는 하세요.

실제 재난 발생 시 소방공무원이 고려해야 할 사항에 대해서는 아이들이 재난 상황에서 자신들을 안전하게 대피시켜줄 사람이 누구인지를 이해시키는 과정이 필요하며, 어린이집에서도 이에 대한 교육이 함께 이루어질 필요성이 있겠다는 응답을 보였다.

특히 보육교사들이 3년 단위로 보수교육을 통해 안전교육 방법을 배우고 이를 다시 어린이집에서 교육하고 있으나, 보육교사의 이직률이 높아 기술 축적이나 노하우가 떨어지는 문제점이 있는 만큼 이런 필요성이 높게 인식하는 것으로 판단된다.

...그런 쪽으로 생각을 못 해 봤는데, 필요한 것 같아요. 지금 말씀 들어보니, 아이들이 이제 어떤 그 상황에서 나를 대피시켜주는 어른들이나 그런 직업을 가지신 분들에 대한 이해도가 필요하겠단. 만약에 (그런 일이 닥치면), 이제 저는 그런 생각을 처음 해 보게 됐는데, 그런 부분을 고려해서 저희가 뭐 이렇게 안전 연관해서 짤 때, 이럴 때 그런 우리가 도움을 주는 직업을 가지신 분들에 대한 이해를 갖출 수 있는 교육을 원내에서도 진행을 하면 좋겠다. 라는 생각이 드는 부분도 드네요. 그렇게 접근을 해 본적이 없는지라.....(선생님들에 대한 안전교육에 대해서는?)... 안전교육 방법은 이제 교사들이 보수교육을, 보육교사는 3년에 한 번씩 의무적으로 보수교육을 받아야 되는데, 보수교육 중에 안전교육이 포함이 되고요, 매 년 안전교사들이 받아야 되는 7가지 무슨 교육이 있어요, 그러한 교육에서 이제 안전교육에 대한, 안전에 대한 의식을 좀 계속 업그레이드시켜주는 이런 교육을 봤는데, 실제로 뭐 어떻게, 계획안 같은 것들을 구성할 수 있는 지에 대한 그런 제도적 교육은, 보수교육에서 3년에 한 번씩 받을 수 있고, 가끔 이제 모든 지역마다 유가종합지원센터라는 곳에서 교사들의 교육을 진행하는 데, 그런 교육이 마련되기도 해요.....다만 이제 교사들이, 보육교사들이 이직률이 높다보니까 어떤 노하우나 그런 숙련된 (기술을 가진)

교사, (심폐)소생술을 할 수 있는 그런 교사들의 기술들이 축적돼서 있다기보다는 새로운 교사들이 좀 담보가 안 돼있다는 거죠 안전성이. 그런 게 좀 있고요.

이 외에도 어린이집에서 지진대피 훈련과 같은 교육이 이루어지고 있으나, 실제 교육자료의 경우 책상 아래 숨는 경우가 대표적이나, 어린이집은 특징 상 몸을 숨길 높이의 책상이 없으며, 대피소에 대한 정보도 없어 이불이나 이런 것들로 훈련을 하고 있다고 응답하였다.

네. 그리고 지진대피 훈련할 때 저희는 사실 뭐 유치원은, 높은 책상들이 있잖아요, 의자나. 그런 책걸상이 있는데, 저희 터전, 어린이집도 특징상 그런 책상이 없거든요, 그래서 대피할 공간, 지진 시 대피할 공간, 일단 대피한 다음에 멈추면 바깥으로 나가야 되는 그런 프로세스가 있잖아요, 저희는 대피할 데가 없어가지고 일단 이불이나 이런 것들을 덮고 있는 것으로 아이들한테 안내를 하는데, 사실 그런 구체적인 거는 그 터전 상황에 맞는 지진 대피 훈련? 이런 것들을 좀 안내를 공식적인 기관에서 해 주셨으면 좋겠다는 생각이 들고요, 사실 그런 교육들을 잘 받지 못 하는 이유가 공기관에서 이렇게 나와서 직접 해 주시면 좋은데, 또 어떤 금융기관이라든가, 그런 안전교육을 실시위탁을 하는 거죠.

다음으로 대형 화재 등 발생 시 안내에 대해서는 어린이집 인근의 대피소에 대한 정보를 모르며 안내 받은 적도 없다고 응답하였다. 일반적으로 놀이터 학교운동장 등과 같은 넓은 공간을 이용하는 것은 알고 있으나 현실적으로 아이들을 긴급하게 이동시키는데는 거리적으로 무리가 있다고도 응답하였다.

저희는 못 들었죠, 저희는 이 근처에 어디로 대피해야 되는지를 몰라요.우선 뭐 초등학교 강당이나 이렇게 큰 기관으로 간다는 것 정도로만 알고 있지..... 안내를 받은 적은 없어요. 그리고 그 아이들을 저희가 감당을 못 하겠어요. 저희가 데리고 가는 거는 사실 또 좋지는 않죠. 아마 인근 놀이터 이런 데가 집결지가 될 수도 있을 텐데, 사실 거기까지 아이들을 긴급하게 이동시키기엔 좀.....(무리죠.)

그 외에 해당 시설은 공동육아라서 3-4살 정도의 영아 7명을 교사 한명이 보고 있어 낮은 편이나, 다른 어린이집의 경우 시설에 따라서는 교사 1인당 학생 수가 더 많은 경우도 있어 재난이 발생하면 상당히 위험할 수 있다고 응답하였다.

선생님, 여기를 아시는 지, 알고 오셨는지는 모르겠는데, 저희 공동육아라서 부모들이 이제 출자해서 만든 어린이 집이에요. 그래서 부모들이 부담하는 비용이 많은데 그 이유는 교사 대

아동 비를 낮추려고 더 많이 부모들이 부담을 하는 거기 때문에 그래서 상당히 낮은 편이에요.....한 반에 7명? 그러니까 영아라고 하면 우리 나이로 3살, 4살을 영아라고 하는데, 4살 아기를 교사 한 명이 보고 있어요. 사실 그거 되게 위험하죠. 사실은. 왜냐하면 일이 벌어지면, 사실 교사는 애들, 어떤 엄청난 (양의) 업무가 있거든요, 연락해야 되는 경우도 있고, 아이들 대피해야 되는 연락? 아니면 뭔가를 분업해야 하는 업무, 이런 걸 한 사람한테 다 가게 되는데, 현실적으로 그게 끌어 내칠 수는 없는 것 같아요.

마지막으로 어린이집의 재난안전관리를 위해 정부차원에서 지원해주었으면 하는 사항으로는 현재 교사들이 받고 있는 안전교육의 프로그램 완성도가 낮으며 거의 매번 같은 내용의 교육을 받고, 그 내용 전달도 빨라 아이들에게 이를 전이하는 교육을 하기 어려운 만큼 교사들이 참고할 수 있는 자료와 지도서 개발 등이 필요하다고 응답하였다.

저는 얘기하신 것 중에 다 들어있는 것 같은데, 그러니까 교사들이 받아야, 의무적으로 받아야 된다는 안전교육은 정해져 있는데, 그 받게끔 되어 있는 교육에 대한 프로그램이 완성도가 되게 없고, 떨어져 있고 그리고 저런 교육을 받으면 거의 매 번 똑같은 내용의 교육을 받아요. 그 내용이 주는 어떤 이러한 상황이 발생을 했을 때 아이를 어떻게 처치할 것인가, 뭐 어딜 다쳤을 땐 어떻게 처치하고 이런 것들 위주로 아주 빠르게 지나가는 이런 안전교육인데, 사실 저희는 그런 교육을 받으면 아이들한테서 그 안전교육에 대한 내용을 풀어내야 되는 사람들인데 이 아이들과 함께하는 안전교육에 대한 프로그램의 내용을, 마치 이제 우리가 교육과정을 가서 배우듯이 안전교육 과정, 프로그램이 하는 것에 대한 그런 교육은 조금 없는 것 같아요. 그래서 사실 교사들이 그걸 참고할 자료도 되게 없고, 몇 가지 인터넷에 있는, 뭐 그런 사이트 같은 데에서 그림이나 조금 이용하지, 사실 이렇게 국가차원에서 만들어진 그런 교육과정은 없거든요? 그래서 그런 것들을 지금 우리가 표준교육과정 이런 것들이 만들어져 있듯이, 안전교육이나 재난대비에 관한 것들도, 구체적인 상황이나 이런 것들을 매뉴얼화해서 그런 게 만들어지면 저희가 내부적으로 교육과정을 짤 때 참고할 수 있는 자료가 될 것 같아요.

3) 병원 시설

(1) 일반 종합병원(산부인과 포함)

인터뷰는 부산에 위치한 일반종합병원의 안전관리 담당 간호사와 직접 인터뷰로 진행하였으며, 해당 병원은 종합병원으로 출산, 중증환자 등의 진료 및 입원 병상 수를 갖추고 있다.

종합병원, 요양병원, 산부인과 등 병원으로 등록되는 경우 모두 학교처럼 인증평가를 주기적으로 받고 있으며, 이 인증평가 항목에 재난항목 기준이 들어가 있어 관련된 매뉴얼과 계획을 수립

하고 있다고 응답하였다. 또한 매년 계획에 따라 도상훈련이나 실제 모의훈련이 이루어지며 환자들에 대해서는 분류등급을 정해 재난 발생 시 대피할 수 있도록 하고 있다고 응답하였다. 다만 대피소 등은 마련하고 있으나 재난 피해 발생 시 금전적인 보상 등은 이루어지지 않고 있다고 응답하였다.

병원도 학교와 똑같이 인증평가를 받도록 되어 있고, 그 인증평가 항목에 재난항목 기준이 들어가 있어요,.....기준이 아마 들어가져 있어서, 재난관리위원회를 병원차원에서 구축하도록 되어 있고, 그리고 1년에 한 번씩 도상훈련이나 또는 실제 모의훈련과, 그러니깐 두 개 중에 하나 정도는 그 어떤 재난 주제를 선정해 가지고, 훈련을 하도록 되어 있거든요, 근데 거기에 따라서 적절한 인력 배치를 하라고 되어있는 추세예요. 왜냐하면, 현재 안전이나 그런 문제가 있으니까, 그렇게 되면 예를 들어 재난이 만일에 뭐 발생을 한다 하려는, 그 비상위원회가 설립이 돼서 비상위원회에 맞춰서 각 병동에 있는 환자들 분류가 나뉘어져 있거든요? 뭐 거동할 수 있는 환자, 조금의 부축이 필요한 환자, 100% 부축이 필요한 환자, 아니면 굳이 부축이 필요하다 하면 투입이 돼야 되는 들 것, 산소(호흡기). 그런 것들이 어떤 건지를 파악하도록 돼져 있고, 거기에 맞춰 가지고 어떤 화재라든지 그런 게 발생을 한다고 하려는, 어떤 환자를 먼저 대피시킬 건지, 그리고 이 환자들은 대피시켰을 때 임시 대피소는 어디이고, 그런 것까지는 법, 그러니깐 인증의 기준이 (설정)되어져 있고, 웬만한 병원들은 작게나 크게나 다 준비를 하고 있어요.

(종합병원이 아니어도 그런지?) 아니어도요. 왜냐하면 의료법에 인증을 받도록 돼져 있거든요 의료법은 웬만한 병원들은 (준수)하도록 돼져 있어서 대피소도 마련하도록 돼져 있거든요....(하지만 재난 피해에 대해) 보상, 금전적인, 금전적 보상까지는 없는 거로 알고 있는데.....

또한 재난 발생으로 환자 이송이 발생하는 경우, 환자의 진료기록 등을 포함한 정보공유 등에 대해서는 개인정보보호법 등으로 인해 이를 100% 옹기는 것은 제한된다고 응답하였다. 다만, 정보공유의 필요성에 대해서는 정보공유를 할 수 있는 수단으로 평상 시 상급병원과 하위 병원 간 환자 이동에 따라 정보를 협력하는 진료협력센터가 있으나 재난 발생으로 환자가 완전히 이동하는 경우 진료협력센터가 이 기능을 할 수 있는지에 대해서는 의문이라고 응답하였다.

아니요. 그건 법인도 있어요. 그게 개인정보보호법이라고 해서....그거 관련해서 인증을 받도록 돼져 있어서, 그거 인증 받은 기관은 100% 그거(환자정보)를 옹길 수는 없고....그리고 커미션을 받은 경우에는 뭐 어디까지 열람할 수 있다. 이제 그게 되게 타이트하게 되어져 있어서 함부로 (옹기는) 그런 걸 할 순 (없을 거예요.)

(정보공유의 필요성은 어떤가요?) 만일에 지정병원에 이관이 되면 환자가 완전히 이동하는 경위를 구하고 이동을 하는...그 정도의 이동이 되는 거면, 그러니깐 병원만의 재난이 아니고 국가재난으로 가는 거기 때문에 그거는 국가정책에 많은 청원을 요구하라 하면..... 이거는 제가 알아봐야 될 것 같아요....만일에 그렇게, 만일에 그런 상황이 될 거, 되면, 이게 환자를 색출을 해서 계속 치료를 해야 될 부분이 있으면 뭐 그런 센터가 있거든요 교수님? 뭐 139라든지 이러한 센터에 연계를 해서 다른 병원으로 보내실 수 있으면 보내 줄 수 있을 텐데, 그 책을 제가 알아보고 말씀을 드릴게요....(별개로) 이 병원이 운영되지 않는다고 하면, 병원 내에 그런 기구가 있거든요, 진료협력센터라고....이건 재난과 관련이 있는 곳이 아니고, 거기의 주된 역할은 상급 종합병원은 이렇게 장기간 입원을 못 하도록 되어 있어요. 그러니깐...저희가 이제 의료 시스템이 그냥 일반 의원, 그리고 그냥 일반 종합병원, 그리고 3차, 상급 종합병원 이렇게 돼져 있는데, 일반 환자가 3차 종합병원을 가 가지고 진료를 못 받아요, ...이 환자는 우리 병원에서 볼 수준이 아니다. 3차로 가서 진료를 보라는 진료 의뢰서가 있어야지 상급 종합병원 가서 진료를 볼 수 있거든요.....어느 정도 급한 불을 끄게 되면, 좀 더 낮은 단계의 병원으로 보내는 곳이 진료협력센터라는 곳인데,

더욱이 재난으로 인한 병원 간 이동의 경우 임시병원으로 실질적인 일반 병원 기능을 하지 못하는 경우로 치료 요구 정도에 따라 재이송이 요구될 것이라고 응답하였으며, 이 경우 간병인에 대한 지원은 없으나 화재의 경우는 의무가입하는 화재보험 등을 통해 지원이 가능할 것이라고 응답하였다.

그러니깐 지금 재난을 당하게 되면, 어차피 임시 병원으로 돌려지는 거기 때문에 일반적인 병원의 기능을 하지 못 하는 거여서, 거기는 그냥 일반 병원의 수준은, 응급실 수준으로 그냥 (운영)되서, 문제되는 것만 즉각적으로 처치를 하고 실제로 이 사람이 얼마나 치료를 받을 수 있는 지로 빼서 보낼 것 같아요....(이 경우 간병인 등에 대한 지원은 있는지?)..그러니깐 재난의 특징에 따라서 다르지 않을까요?...화재가 만약에 발생을 하면, 재난이 있을 때 우리 병원이 그거 관련해서 보험을 든 게 있다고 하면, (의무가입하는) 4대 보험에서 해결할 수 있을 텐데....

병원 내 안전 교육에 대해서는 직원 대상의 교육은 있으나, 보호자를 대상으로 하는 교육은 하지 않고 있으며, 화재에 한해서만 새 인증평가 기준에 환자와 보호자 대상 교육을 하라고 하고 있으나 이 또한 포스터나 팸플릿 등으로 대체할 것으로 예상된다고 응답하였다.

네, 직원 대상은 하고 있고, 보호자 대상은 현재는 안 하고 있는데, 어 그러니깐 정기적인 교육은 없는 거로 알고 있어요.네. 근데 뭐 주의 넣고 그런 거는 있을 건데,...아, 화재는,

화재는 하도록 돼져 있거든요....이번에 새로 인증에 화재 시에는, 화재에 대한 거는 환자, 보호자 대피 요령을 교육하라는...대한민국에 있는 병원들이 동시 교육을 하지는 않지만, 포스터라든지 그러니깐 팸플릿 이런 걸 만들어서, 전달, 공급 식으로는 하려고 할 거예요.

또한 경우에 따라 병원에 야간에 보호자의 출입이 제한되는 병원의 경우 간호간병서비스를 제공하는 병원으로 흔히 보호자 없는 병원으로 병상 수에 따라 국가 지원으로 운영되는 경우가 있으나, 일반적으로 요양병원의 경우가 대부분 간호간병서비스 병원으로 별도의 치료 없이 생활활동 보조만 제공하면 되기 때문이라고 응답하였다.

그거가 이제 간호 간병 서비스라는 게 있어서 간호 받으면, 그냥 보호자 없는 병원이라고 해서 이렇게 보호자 없는 병원을, 이렇게 침대 수가 있거든요? 저희 병원은 어떻게 되냐면 900병상정도 되는데 거기서 몇 병상 이상 가지고 있으면 국가에서 지원금을 줘요. 그래서 병원들이 보호자 없는 병원을 운영을 하려고 하거든요. 그러면 그런 병원, 그러니깐 전체는 아니지만 몇 병상 정도는 가지고 있어서 한 층을 보호자 없는 병원 그런 식으로 운영하는 그런 데가 있어요...아마 전체 다가 있는 병원도 있긴 있을 거예요. 뭐 요양병원이라든지 이제 저희보다 등급이 낮은 병원들. 그런 데는 보호자가 아예 상주, 요양병원이 그럴 건데, 보호자가 상주를 하지 않고 병원에 있는 직원들이 환자 뭐 씻겨 주거나 그런 걸 할 건데, 요양병원에서 그걸..요양병원도 옛날에는 많이 이용을 했는데, 왜냐면 요양병원, 아까도 말씀드렸지만, 요양병원 갈 정도면 환자들한테 특별히 해 줄 치료가 많이 없어요, 상급은 뭐 수술하고, 그런 치료를 하지만, 요양(병원환자)은 한 마디로 그냥 요양을 하는 환자라서, 그냥 기력이 없거나 이런 사람들이 많이 누워 있기 때문에 굳이 간호 인력이, 간호사들이 많이 투입이 돼서 치료를 해 줄 게 없고 그냥 일상적으로 거동하는 거 도와주고, 제 시간에 맞춰서 약 먹여주고 씻겨주고, 이런 역할을 하는 거기 때문에.

특히 이들 요양병원은 치매환자를 포함하고 있으며, 상급 종합병원 입원 대상이 되지 못해 요양병원에 있는 경우라고 응답하였다.

인지기능이 저하됐다고 해서 그래서 저기, 치매환자가 솔직히 완치가 안 되거든요. 그러면 약만 먹고 유지되며 지내는 건데, 그런 사람들이 이 위중하다고는 볼 수가 있는 건 아니기 때문에 상급 종합병원에서 입원을 못 해요. 어느 정도 치매가 그냥 계속 가면 그런 사람들은 요양병원에 있는 건데, 요양, 치매환자들한테 도와줄 수 있는 거는 옆에서 거동해주고, 밥 먹는 거 도와주고, 의식주 제대로 할 수 있도록 도와주는 것밖에는 없기 때문에, 그런 데는 그냥 보호자 없는 병원이 많을 거예요.

한편, 개인 산부인과는 성격이 병상을 갖춘 병원과 그렇지 않은 의원급으로 구분되며, 의원급의 경우 인증의 대상이 아니어서 재난대비 계획을 갖춰야 하는 것은 아니라고 응답하였다.

아니요, 그거는 의원이라서 안 돼요...그러니까 그냥 일반 병원 입장ですよ. 의원급은 그걸 안 받아도 되거든요...그러니까 의원이 기준이 또 달라요, 뭐 입원 병상을 가지고 있는 지 없는 지에 따라 입원인지, 그러면 뭐, 아니 입원하는 데가 따로 있으면 병원으로 되는 데, 아니면 아닌 게 되고 복잡해요.

병원 내 재난 발생 시 대피소 운영과 관련해서는 이를 지정하도록 하고 있으나 대피소의 경우 간병인이나 보호자 등이 대피하는 장소로 해당 종합병원의 경우 별도의 임시 치료가 가능한 공간을 정하고 있다고 응답하였다. 다만 대피소에 대해서는 담당자는 이를 인지하고 있으나, 일반 병원 관계자는 이에 대해 모를 수도 있다고 응답하였다.

대피소만 하도록 되어 있어요...그러니까 저희 병원 같은, 병원마다 다르겠지만, 별도의 대피소를 마련한다고 하는데, 대피소가 저희는 총 2개인데, 하나는 저희 앞 초등학교 있는 운동장이랑... 거기는 병간 사람들, 보호자나 그런 사람들 대피할 곳이고, 그리고 그게 아니고 좀 문제가 되는 사람이 있으면 저희는 이제 의대 건물을 하나 가지고 있거든요, 거기에 보면 간호학과 실습실이라는 어느 병원 비스무리하게 시뮬레이션 방처럼 있는데, 거기랑 인체 연구를 할 수 있는 연구 시뮬레이션 방들이 있는데 거기가 임시 대피소가 (지정)돼져있어서 좀 치료가 필요한 사람들은 그 쪽으로 이동을 시키는 구조죠. 이 체계로 저희 병원은 갖고 있는데 다른 데는 어떻게 되는지는 아마.

(대피소는 병원 관계자가 모두 아는 것인지?) 모를 수 있어요. 왜냐면 저는 제가 일하는 부서가 인증 평가를 준비하고 하는 부분을 제가 그걸 알지만, 일반 직원들은 이게 이렇게 돼져 있는지 아무도 모를 수도 있어요,.....

병원 내 경보시설은 방송 형태로 화재 등에 대해서는 코드레드, 그 이외의 재난은 코드 블랙으로 발령하여 재난 정보를 제공하도록 하고 있다고 응답하였다.

있어요, 그러면 방송이 되도록 돼져 있는데, 저희가 불이 나면 코드 레드라고 방송이 실제로 뜨거든요? 그러면 만일에 화재를 목격을 하게 되면, 이런 역할이 있어요. 최초 발견자는 그냥 외치고, 소화전으로 불을 끄고, 그 옆에 있는 사람은 0번에 전화해서 어디 병동 불났다고 얘기하면 저희가 상황실에서 전 (병동), 거기에 불 끄도록 방송하도록 되어 있어요. 코드 레드, 몇 층,

무슨 과.....화재가 코드 레드고, 그거 이외의 재난은 코드 블랙이라고 알고 있어요.

재난 발생 시 환자보호를 위한 분류 기준은 크게 3가지 단계로 구분하고 있으나, 1인이 붙어서 도와주는 환자의 경우라고 하더라도 보조장치를 필요로 하는 경우 이를 같이 이동할 수 있도록 분류하며, 이들 리스트는 매일 밤 해당 병동 간호사가 재분류하고 있다고 응답하였다.

어, 첫 번째는 혼자 거동할 수 있는 사람. 두 번째는 1인이 붙어서 도와줘야 되는 거, 세 번째는 2인이 붙어야 되는 경우가 있고, 이 1인에도 여기 플러스? 그니깐 이 환자가 달고 있는, 그러니깐 생명을 유지하게 되는, 도움을 줘야 되는 도구들이 이렇게 정해진 게 있거든요.세브란스는 굉장히 그런 게 잘 돼 있어가지고, 위기대응 TF팀 같은 것도 구축해서,그래서 여기에 따라가지고 세 분류로 나누고, 이거는 한 번 했다고 끝나는 게 아니고, 환자가 맨날 병동에 입원하잖아요. 바뀌잖아요, 이거는 매일 밤, 그 병동에 있는 간호사들이 이 분류를 해요.

재난 발생에 대비하여 환자 보호를 위해 정부가 지원할 필요가 있다고 생각되는 부분에 대해서는 정부차원에서 여러 물품 구비에 대한 요구가 있으나 해당 장비가 비용적으로 고가이기 때문에 상급 종합병원과 달리 작은 병원들은 비용을 부담하기 어렵다고 응답하였다.

그냥 보면 재난 시에 뭐 이런 물품을 구비하라고 돼져 있긴 한데, 그 물품에, 그러니깐 저희도 지금 제가 화재 시에 뭐 이런 들것이라든지, 뭐 신생아, 중환자실 이런 데 보면 거기 한 스물 몇 명 정도 입원해있거든요, 태어난 지 얼마 안 된, 이게, 2kg짜리 아기는, 500g짜리 아기는. 그런 애들은 불이 나면 간호사가 이런 뒤로 매는 들것, 이렇게 주머니가 있어요. 뭐 꽃아 가지고, 5개 꽃아 가지고 조끼처럼 입어서 그거를 안고, 그 미끄럼틀 타는 것 같은 데에서 (대피)해가지고 거기....그런 것들이 이제 금액이 큰데, 저희는 상급 종합병원이라서 사라고 하면 예산이 있어서 사지만, 좀 장사가 잘 안 되는 작은 병원들한테는 그런 물품들을 구입하라고 하면 그 비용적인 그거 때문에 실제로 교육을 하지 않고, 그런 게 밀양 사건도 참사 있었잖아요, 불 난 거. 거기도 보면 그런 데에서 물품을 구입하라고 하지만 실제로 그런 물품들이 비싸고....그런 것들이 뭐 학회나 이런 거가 있어서 갖추라곤 하지만,.....

그 외에 산모에 대한 구조활동과 관련해서 고려할 사항에 대해 현실적으로 종합병원에 있는 산모의 경우 대부분 제왕절개나 기형아를 임신 중으로 입원 중인 다른 환자와 동일하게 다룰 수 밖에 없으며, 유산 위험 등에 대한 고려로 2인 이상이 동행하는 환자로 분류한다고 응답하였다.

다만, 산모나 환자 모두 소방대원이 이동시키는 것이 아니라 간호사들이 이동시키는 것을 전제로 하고 있으며, 따라서 소방대원들이 이들 환자에 대해 정확하게 정보를 함께 공유하고 있지는

못한 것으로 파악되었다.

솔직히 저희 병원 입원하는 산모는 거의 뭐 위험이 많은 산모들이기 때문에, 그러니깐...웬만한 자연분만은 없고, 제왕절개를 한다든지, 아이가 정상적이지 못 한 기형이거나, 뭐 대개 임신 당뇨가 심해가지고 문제가 되는 사람들이 많기 때문에 그런 사람들을. 어차피 입원한 환자들은 다 중환자들이 많아서 동일한 기준으로 해 가지고 봐야 돼요. 특별히 산모라고 뭘 해주거나 그런 게 없어서.....

(유산의 위험이라든지 이런 부분을 고려하지 않아도 될지?) 만일에 그렇게 되면, 그 환자를 이동할 때 아까 말씀드렸던 등급 3으로 해서 이동을 시키게 돼 있어요...

(그런 분류를 소방대원들이 바로 알고 있는지?) 소방대원들이 대피를 시키는 게 아니고 저희 직원이 대피를 해요...그러니깐 그렇게 대피를 시키라고 하지, 저희가 환자나 보호자까지 몇 천 단위로 있기 때문에 사람들이. 그러니까 저희 내원환자가 한 하루에 3천 명이 넘고, 직원이 2천명 이거든요. 거기에 플러스 입원 환자가 거의 900명이면, 그 사람들이 와서, 소방대원들이 와서 다 (대피) 못 해 줄걸요. 그래서 저희가 만일에 문제가 생기면 환자들 옮기는 건 병원 직원이 하도록 그렇게 하고 있어요. 그리고 만일 수술 방에서 재난이 일어났다. 그러면 수술 방에서 나오지 말라고 그렇게 그 (지침이 돼 있어요.)...저희 병원은 비상전력이 다 있어요. 하게 되면 비상발전기라든지 그런 게 다 있어서 다 돼져요. 그런데 그 재난의 특성에 따라 다를걸요, 화재 시에는 수술 방에서 나오지 말라고 하지만, 만일 지진이나 그런 게 나면 달라질 수도 있죠. 왜냐면 수술하는 중간에 문제가 생기는 경우면, 아니면..... 근데 보통 대피할 때, 제일 멀쩡한 사람, 그 다음 멀쩡한 사람, 그 다음 중환자를 먼저 대피시키거든요....제일 안 좋은 사람을 나중에 대피시키는 이유는, 이게 뭐, 살릴 수 있는 사람 먼저 살리자는 그런 취지 때문에, 왜냐면 2명, 화재가 나면 엘리베이터를 못 이용하도록 돼져 있잖아요, 계단을 이용하라고 돼져 있는데, 중환자 실에 누워있는 환자들은 2명이 붙어서 한다고 해도, 환자 산소마스크라든지 여러 가지 기구들을 가지고 있으면 2명에서는 (무리예요). 그거 들 것도 (수송) 못 하거든요. 그렇다고 그 대피, 그것. 제가 명제 생각이 안 나는데, 그거로 해 가지고 내려 보내고.

(2) 상급 종합병원(폐쇄병동 포함)

인터뷰는 충북 청주에 위치한 상급 종합병원의 비상계획계장과 직접 인터뷰로 진행하였으며, 해당 병원은 상급 종합병원으로 출산, 중중환자 뿐만 아니라 폐쇄병동 등의 진료 및 입원 병상 수를 갖추고 있다.

해당 병원의 경우, 인증평가 기준에 따라 매년 재난대비 계획 및 매뉴얼과 행동매뉴얼을 보완하고 있으며, 환자대피 계획을 마련하고 있다. 다만, 전체 훈련은 여건 상 어려워 부분 병동마다

실시하거나, 제한적으로 진행하는 것으로 확인되었다. 특히 일반 종합병원과 마찬가지로 매일 밤 기준으로 환자 등급을 3개 등급으로 분류하여 우선순위에 따른 대피계획과 훈련은 실시하고 있는 것으로 확인되었다.

예, 현재 그 저희 병원 같은 경우에는 전체적으로 매년 재난대비 계획을 수립을 하고 매뉴얼을, 행동 매뉴얼을 보완을 하고 있는데요, 그 전체적으로 보면 이제 전반적인 내용은 재난과 관련된 환자 대피라든지 그런 거는 화재라든지 지진이라든지 이런 계획이 이제 전체적으로는 그 반영이 되어 있습니다. 그리고 이것을 행동하는 훈련은, 이제 전체적으로 훈련하기는 여건이 어려워서 부분부분 병동마다 한다든지, 제한적으로는 진행을 하고 있는 상태입니다.

저희들이 이제 환자 입원하게 될 경우에는 환자 등급을 A, B, C등급으로 구분을 하는데요, A등급 환자는 자체 거동이 불편한 환자를 A등급으로, B등급은 도와주면 움직일 수 있고, 그러한 환자를 B등급으로, 나머지 자가 보행이 가능한 등급은 C등급으로 구분을 해서 재난이 발생했을 때 대피 우선순위를 C, B, A순으로 이렇게 대피계획을 수립을 해서 훈련을 하고 있습니다.

재난 발생 시 환자들을 타 병원으로 직접 이송하는 전원 계획은 마련하고 있지 않으며, 유사한 사례에 대해 환자 전원 계획을 수립 중으로 지역 보건소와 연계하여 여유 병상을 활용하는 것으로 계획하고 있음이 확인되었다. 다만, 구급차 차량 등이 많지 않아 구급차 계약 업체와 업무협약 등의 조율이 필요한 것으로 확인되었다.

지금 평상시 관련된 계획은 구체적으로 돼 있지는 않고요, 유사시 대비 계획은 있습니다. 그 저희들이 유사시에는 환자분들을 전원시키는 계획을 가지고 있고요, 그거는 00보건소하고 비는 공간을 확인해서 협조를 해서 그 계획을 수립을 하고 있습니다. 그런데 평상시에 운영하는 어디 병원에 몇 개 병동을 수용할 지에 관련해서는, 그거는 아직 구체화되지는 않고 있고, 그것은 아마 도청이나 시청, 관공서하고 이야기를 해서 비는 병실이 어느 병원에 있는 지를 확인하고 난 다음에 이렇게 전원을 해야 될 것 같아요. 그래서 저희 구급차 같은 경우에도 병원에 3대 보유를 하고 있는데, 그것뿐만 아니라 구급차 계약 맺은 업체하고도 요거 관련해서는 업무협약을 계속 하고 있습니다.

한편, 폐쇄병동 시설의 재난안전대책 운영에 대하여 별도의 대피계획을 마련하고 있지는 않으나, 대피 훈련 시 폐쇄병동에 대하여는 별도로 재난대응 훈련을 실시하고 있는 것으로 확인되었다.

어, 현재로서는 별도의 대책은 없고요, 같이 이제 재난 대피 관련해서는 뭐 엘리베이터를 이용하

지 않고 계단을 통해서 대피한다든지, 대피 소요시간이 어느 정도 되는 지, 인력이 어느 정도 필요한 지를 이제 판단을 해서 계획을 세우고 있는데요, 특히 정신과 병동 같은 경우에는 매 주 수요일인가, 오전에 이제 산책 나가는 프로그램이 있는데, 그 프로그램과 연계해서 어떨 때는, 보통은 이제 엘리베이터를 타고 가지만, 재난 대응 훈련을 할 때는 계단으로 내려가는 연습을 현재 하고 있습니다. 그렇지만 폐쇄병동만 별도로 대피계획을 수립한다든지, 그런 계획은 아직 구체화되지 않았습니다.

또한, 재난 발생 시 폐쇄병동 환자 대피를 위해 스크린도어는 화재 시 자동개방, 기타 재난 시 중앙통제식으로 운영하고 있으나, 이에 대한 세분화된 대피훈련은 이루어지지 않고 있었다.

예, 일단 저희들이 병동에 스크린 도어를 이 스크린 도어 설치하고 난 다음에 재난이 발생했을 때 어떻게 대응할 것인가를 논의를 많이 했는데, 뭐 화재가 났다든지 지진이 났다든지, 그 다음에 화재경보기가 발생했다든지 뭐 이런 경우에는 자동으로 개방하도록 그렇게 하고 있고요, 그 다음에 재난이 발생하면 그 해당 병동하고 보안 시설을 관리하는 우리 부서에서 비상으로, 전체적으로 개방할 수 있는 시스템이 되어 있습니다. 그 훈련을 할 때 개방하는 절차나 이런 거는 현재 숙달을 하고 있는 상태이고요, 그래서 문이 안 열려서 이렇게 개방하지 못 하는 사례는 현재로써는 없을 것이라고 예상이 되는데, 이거는 좀 더 구체적으로 세분화해서 훈련이 필요하고 계획을 보완할 필요가 있는 부분입니다.

다만, 폐쇄병동 환자의 경우 대부분 자가 보행이 가능한 환자들로 대피 시 간호사의 조력 등 필요한 부분은 없는 것으로 파악하고 있었다. 그러나 장애인 시설 발달장애 경우를 고려할 경우, 정신병동 환자의 병명에 따라 별도 관리 필요성은 있는 것으로 확인되었다.

어, 정신과 병동 같은 경우에는 자가 보행이 다 가능한 인원들이고, 글썄 그 인원에 대해서는 별 문제가 없을 것 같은데, 특히 외상환자라든지 중환자실이라든지 이쪽에서는 좀 어려움이 있을 것으로 예상이 됩니다. 그래서 C급 환자는 자가 보행으로 가능하지만, A급 환자 같은 경우에는 도움이 필요하기 때문에, 현재 행정인력이라든지 지원인력을 통해서 도와주는 방향으로 지금 운영을 하고 있고, 중환자실 같은 경우는 사실 수평대피이외에는 (대피)하기가 어려운 구조이기 때문에, 지금 현재는 같은 층으로, 옆으로 이동을 해서 좀……. 생명을 구하는 그런 쪽으로 진행을 하고 있습니다.

또한, 폐쇄병동의 경우 보호자 출입이 통제되어 보호자가 있는 상황에서 재난 발생 가능성은 낮으나, 실제 재난 발생 시 보호자에 대한 비상연락에 대해서는 직접적인계획은 마련하지 않고

있으며, 활용 가능한 시스템은 있는 것으로 파악되었다.

일단 그 정신과 병동은 이제 면회가 (다소) 통제되고 있기 때문에 보호자를 동행하거나 그러지는 않고요, 지금 거기 근무하는 간호사, 의사, 위생원 선생님들, 행정업무를 담당하는 선생님들까지 동행을 해서 동행은 지금 현재 하고 있는 상태입니다.

그건 좀 보완해야 될 부분인데요, 현재로서는 각 병동에서는 연락처도 있고, 나름대로 상황에 대비해서 비상 체계가 돼 있을 텐데, 제가 이제 재난 업무를 담당하고 있는, 재난과 관련해서는 별도로 연락을 하는 지, 뭐 그 부분에 대해서는 제가 확인을 해야 될 부분인데, 아마 평상시에 연락처, 환자, 환자 보호자 연락처를 유지하고 있기 때문에, 저희 그 팜비즈(Pembiz)라고 문자전송 시스템을 활용하면 충분히 전달될 것으로 예상을 합니다.

이와 관련 해 폐쇄병동은 평상시 식언장치(자동잠금) 설치로 폐쇄병동 밖으로 나오지 못하게 시설물이 구조적으로 되어 있는 가운데, 각 방마다 CCTV설치로 상황 파악이 가능해 대피 필요 시 출입 개방은 가능한 점에서 문제는 없는 것으로 나타났다.

현재로서는 출입구에 그 식언장치를 설치해서 폐쇄병동 밖으로 나오지 못 하게 시설물이 이제 (구조가) 돼 있는데, 그 각 방마다 CCTV설치를 한다든지 그래서 행동하는 것을 모니터링 24시간 계속 하고 있기 때문에, 어디서 무슨 상황이 생겨서 연기가 난다든지, 재난 상황이 발생하면 바로 인지가 가능하고, 그 다음에 밖에서 문을 열 수 있기 때문에 대피하는 데에는 큰 지장 없을 것으로 예상이 됩니다.

반면, 재난 피해 시 지원에 대해서는 보험 외에 배상을 위한 지원정책을 병원차원에서 마련하고 있지는 않으나, 사회적 취약계층의 경우 금전적 지원 프로그램을 별도로 운영하고 있는 것으로 확인되었다. 다만, 그 범위나 액수가 높지는 않은 것으로 나타났다.

현재로서는 안전과 관련된 내용은 뭐 미끄러진다든지 넘어진다든지 하면 배상을 저희 병원에서 담당하고 있는데요, 재난과 관련된 피해는 사례가 아직 없어서 뭐 정확하게 말씀드릴 순 없지만, 관련 보험이 라든지를 통해서 충분히 배상을 하고 있고요, 특히 사회적인 취약자 같은 경우에는 그 면담을 통해서 금전적으로 지원을 해 주는 프로그램도 운영하고 있는데요, 혜택은 많이 들어가 있지는, 돌아가고 있지는 않고, 제가 보기엔 정부에서 그런 일이 생기면 특별 재난 지역을 선포를 해서 지원을 한 다든지, 이런 쪽으로 지원을 하는 게 바람직할 것 같습니다.

대피소 및 대피처 운영은 재난 상황에 따라 각각 장소를 다르게 지정하여 선택하고 있으며, 재난 경보를 위해 분산된 5개소에 재난경보장치를 운영하는 한편, 중요시설에 CCTV를 포함 500대를 운영하여 병원 내 상황을 파악 가능하도록 하고 있는 것으로 확인되었다.

일단 저희들은 뭐 적계공습이라든지 이런 상황이 되면 지하로 대피하는 것으로 대피를 했고요, 지진이나 화재는 외부로 대피를 하되, 낙하물이 없는 곳. 그래서 가까운 충북대학교 운동장으로 주로 대피장소를 선택을 했는데요, 재난의 특성에 따라서 실내, 지하로 대피하든지 아니면 실외, 넓은 개활지로 대피하든지, 이거는 재난 상황에 따라서 안내 방송을 하고 있습니다.

네, 현재는 화재경보기라든지, 비상벨, (잘 안들림)이라든지 이런 것도 (운영)되고 있고요, 방송망도 한 곳에서만 운영하는 게 아니고, 화재나 재난이 발생했을 때 사용하지 못 할 경우를 대비해서 다섯 개 소로 분산해서 운영을 하고 있습니다. 그 다음에 CCTV도 현재 한 500여 대 가까이 전 병원 내외부에 설치되어 있기 때문에 그걸 보고서 충분히 대응을 할 수 있다고 생각하는데요, 물론 근무자가 24시간 없을 수도 있기 때문에, 근무자 보완, 인력 보완하는 문제 이런 것도 좀 보완이 필요한 부분이고요, 공용 화장실이라든지, 중요시설 같은 경우에는 저희들이 한 170개 정도 되는 비상벨을 다 설치해 해 놨기 때문에, 환자가 불편하거나 위험상황들이 생기면 눌러서 연락을 할 수 있도록, 그런 체계는 갖춰놓은 상태입니다.

폐쇄병동 재난 발생 시 정부 지원과 관련해서는 현재, 재난을 중심으로 한 지원대책이 별도로 운영되는 것은 정부의 재난구호 지원금 외에는 없으며, 민간단체 등의 지원 또한 제한적인 것으로 확인되어 필요성에 대해서는 공감대를 갖고 있는 것으로 확인되었다.

반면, 폐쇄병동의 특수성에 대비해서 전문가는 관련 전문 교육 등이 부족해 전문가 양성 필요성을 가장 중요한 과제로 언급하였다. 특히 큰 규모의 상급 종합병원임에도 인력이나 예산의 제약 등이 있어 이에 대한 운영 상의 어려움을 함께 제시하였다.

어, 병원 입장에서는 아까 말했듯이 사례가 없어서 그런 걸 지원받아본 바는 없지만, 그 지자체라든지, 국가 정부에서 재난 및 안전 관리 기본법에 따라서 특별 재난 지역 선포라든지, 이렇게 해서 (지원이) 되지 않을까 생각이 들고요, 민간 시설에서 잠깐 이렇게 지원해주고 하는 거에 대해서는 저희들이 어...... 자원으로 해서 민간단체에 이렇게 지원해주는 거는 현재 알고 있는데 혜택은 많지 않은 걸로 그렇게 알고 있습니다. 그런데 딱 재난 관련된 부분은 아니고요, 사회 취약 계층에 대한 지원이기 때문에, 그것도 재난 관련된 것으로 감안을 한다면 일부, 아주 제한적으로 지원이 되지 않을까, (이렇게) 예상을 합니다.

일단 폐쇄병동 같은 경우에는 일단, 거기도 뭐 전문가가 부족하고 저희 병원에도 사실 재난 관련된 전문적인 교육을 받거나 이런 인원이 많지 않기 때문에 일단 먼저 전문가 양성을 해서 배치가 됐으면 좋겠습니다. 일정 정도의 규모가 되는 폐쇄병동 이런 데는 안전 관리자 배치하듯이 재난 관리자를 배치를 해서 그 업무를 전달할 수 있게 하는 것이 우선적으로 필요할 것 같고요, 그 다음에 시설물 관리 관련해서는 24시간 근무체제를 유지하고 있는데, 만약 자리를 비운다면 지켰을 경우에는 거기에 대한 비상대책이나 이런 시설물 보완, 계획 보완 이런 것들이 좀 필요하다고 생각이 됩니다. 그런데 아무리 인력이나 예산이나 많이 투입을 한다 하더라도, 모든 상황을 다 예측해서 대비하기란 사실 정말 어려운 부분이 많기 때문에, 이게 그 자체적으로 실무자가, 근무하는 사람이 고민을 해 가면서 이렇게 매뉴얼도 만들고 하는 절차가 현재로서는 조금 필요하다는 상태입니다.

4) 외국인

인터뷰에 참여한 외국인 가정은 3인 가구로 부(일본), 모(중국)가 모두가 외국인으로 한국에 부모가 15년 가까이 거주하고 있으며, 자녀 또한 한국에서 태어난 가정이다. 현재 자녀의 나이는 5세 미만 유아로 어린이집을 다니고 있는 것으로 확인되었다.

현재, 재난 정보에 대해 별도의 외국인 대비책에 대해서는 인지하지 못하고 있으며, 정부가 제공하는 앱(App) 서비스인 ‘안전디딤돌’의 경우 다국어 지원 등이 부족한 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

아, 현재 외국인에 그런 재난이 일어났을 때를 대비해서 어떻게 해야 된다는 것이 있는 지를 잘 모르겠는데, 그 스마트폰으로 안전디딤돌이란 것이 있지 않습니까? 근데 그게 다언어화가 되어 있는지 모르겠어요. 만약 안 되어 있다면 어느 정도 좀, 몇 프로 다언어화, 다 하기는 어렵겠지만, 뭐 그렇게 기본적인 내용은 어느 정도 다언어화가 필요하지 않을까 생각이 듭니다.

가족 중 가장 많이 이용하는 시설은 아이가 이용하고 있는 어린이집으로 대한민국 국적인 사람만을 대상으로 하고 있어, 이에 대한 지원의 사각에 있는 것으로 확인되었다.

어린이집 있죠. (어린이집이요? 그러면 이 해당 어린이집에서 그 외국인으로써 안전을 보장받는 데에는 문제가 없다고 생각하시나요?) 네네, 없다고 생각합니다. 아……. 그 지원을 할 때, 예를 들어서 아동 수난과 같은 경우에는 한국에서 합법적으로 체류하고 있다, 납세를 하고 있다고 하더라도, 지원 대상이 아니거든요, 그런 것처럼 재난 시에도 지원을 해 준다고 돼 있으나, 대한민국 국적을 가진 사람만 대상으로 한다. 이렇게 될, 그렇게 될 여지가 있을 것 같아요, 그래서

그런 거를 명확하게 좀, 명시를 해야 될 것 같아요.

재난 관련 해 홍보 등은 이루어지고 있으나, 외국인에 대한 홍보는 적으며, 특히 관광객 등에 대한 재난 정보에 대한 안내는 향후 정책적 의무화가 적극 필요한 것으로 응답하였다.

음, 홍보는 뭐 그럭저럭 하고 있는데, 외국인에 대한, 그러니까 재난 일괄에 관한, 한글로 되어 있는 언문은 적극적으로 하고 있으나, 외국인에 대한 홍보는 아직 조금 미흡한 것 같아요.

어, 한국에서 체류하고 있는 외국인은 거의 다 한국어를 할 줄 아니까 크게 문제는 없다고 생각되는데요, 그렇지만 그 관광객으로 잠시 이렇게, 잠깐 있다가 가야하는 사람들이 많지 않습니까? 그런 사람들을 위해서, 그러니까 관광 홍보를 하는 건 좋은데, 거기에 반드시 재난이 일어났을 때 어떻게 해야 되는 지, 이런 내용이 조금 부가해야 될 것 같아요.

3. 현장공무원 및 전문가 인터뷰 조사결과

1) 소방공무원 인터뷰 조사결과

소방공무원 인터뷰 조사는 현직 00시 00소방서장을 대상으로 사전에 조사내용을 안내하고, 실무담당자의 의견을 종합하여 응답에 참여할 수 있도록 안내하고 조사를 실시하였다.

장애인이나 노인, 환자 등을 구조해야 하는 상황에서 소방대원들이 겪는 가장 어려운 점은 의사소통으로 부상에 대한 정보를 파악하기도 어려우며, 경우에 따라서는 무조건 큰 대학병원으로 이동하다보니 대규모 재난 시 대학병원으로 피해자가 집중되는 상황이 연출되거나, 평상 시 본인이 다니는 병원을 고집하는 경우 문제가 된다고 응답하였다.

또한 유형별로는 장애인의 경우 휠체어 등 보조장비를 이용하는 경우 이를 함께 차량에 탑재해서 구조하기 어려우며, 최근의 전동휠체어 등은 더욱 그런 반면, 소방에는 이런 탑재 차량 등이 없기 때문에 곤란을 겪는다고 응답하였다.

제가 직원들한테 파악한 거하고 조금 약간 다른 포인트도 있는데, 장애인 부분은 첫째, 현장 출장 대원들이 의사소통이 제일 힘들다고 하더라고요.....그리고 대형 재난 시에는 또 병원을 가는 게 아니고, 이제 또 어디로 대피하는, 그 자리에서 장소를 이동하는 게 목적이 돼 있는데, 어딘가를 다쳤을 때는 의사소통이 안 되기 때문에 대관절 어디가 제일 아픈 지, 어디가 문제인지를 파악을 못 한다고 하더라고요. 그래도 무조건 그냥, 큰 대학병원으로 다 가는 겁니다. 그러니까 그런

사고가 생기면 대학병원으로 집중, 환자가 집중할 가능성이 있는 겁니다. 원래 이제 환자를 분류해 가지고 등급별로 나눠야 되는데, 장애인 시설이 이제 특별하게 재난을 분류할 자료가 집중적으로 그리 몰릴 가능성이 있고, 또 현장을 뛰는 직원들 이야기로는 휠체어를 탄 장애인들이 많기 때문에 휠체어를 같이 이동시키는 게 생각보다 상당히 어렵습니다. 휠체어 공간이 한정돼있기 때문에, 휠체어를 실으면 사람 탈 데가 없다더라고요. 그보다 도처에도 장애인 봉사 활동할 때 많이 느낀 게, 전동휠체어가 지금 굉장히 보급이 많이 돼 있거든요, 요거 10만원이면 구에서 보조를 해 줍니다. 대만산인가 막 그런 게 있는데, 그 접히지도 않고 차에 실리지도 않습니다. 근데 그 사람은 꼭 가져가기를 원하고, 가져가야 되거든요. 진짜 난감한 경우가 생깁니다. 굉장히 무겁기 때문에 트럭이 또 따로 와서 트럭에 싣고, 또 그 본인은 구급차에 태워서 가야되는, 사실 그 소방서엔 트럭이 없거든요. 이게 현실적으로 그런 게 이제 그래 가지고, 현장 뛰는 대원 이야기로는 그 사람들이 일반인 차량 가지고 관리가 잘 안 되기 때문에, 장애인들이. 가면은 고장이 나 있고, 방전이 돼 있습니다. 휠체어를 못 쓰는 거죠. 그런데도 본인은 꼭 전동 휠체어를 같이, 나하고 같이 이동시켜 달라. 이렇게 하는 경우가 많기 때문에 참 어렵다고 그러거든요. 보통 뭐, 재난 시에는 조금 다를 수가 있는데 노약자, 장애인들이 자기 현재 닻친, 그러니깐 부상이라던 지에 맞춰 가지고 가장 빨리 치료를 받을 수 있는, 그 담당하는 의사가 있는 병원으로 가려고 하는데, 이 사람들은 무조건 내가 원래 다니는 병원, 좀 그리 가자. 이제 고집을 피우는 거죠 이제. 굉장히 원거리로 있죠. 기장에서 저 고속도로까지 가는 경우가 (있죠), 왜 시간이 (오래) 걸리나, 이런 경우도 이제, 그렇게 안 해주면 이제 또 민원이 야기되는, 그런 게 어렵다 그러는 거죠.

또한 구조활동 시 소방은 원칙적으로 환자를 분류하여 이송하나, 아동의 경우 의사소통이 어려워 위 외상으로 판단하며, 노인들의 경우는 자식부담 등을 이유로 보호자 연락을 꺼리거나 큰 병원으로 이동하지 않으려는 문제가 있다고 응답하였다. 특히 현실적으로 독거노인은 병원에서도 받지 않아 문제라고 응답하였다.

한편, 최근 발생한 밀양 세종병원 화재 같은 경우는 실제 대피 과정에서도 큰 문제가 된 부분은 들것이 바뀌로 굴러가는데 반해 소방관이 진입로에 소방호스를 깔아 진압작업이 같이 진행되면서 구조에 시간이 오래 걸린 부분이 있다고 응답하였다. 또한 이 사건이 아니더라도 병원은 대피 시간이 상대적으로 오래 걸리는데 특히 환자가 많은 병원의 경우 구조자는 그 배 이상의 인력이 소요되어, 오히려 병원 내에 안전하게 대피할 수 있도록 설비를 강화하는 것이 나올 수도 있다고 응답하였다.

원칙은 다 합니다. 모든 환자. 연령 관계없이.....(의사소통은요?). 외상으로 판단해야 되죠. 의식이 있는 가부터, 외상, 주로 외상 쪽이니깐. 근데 어린이들은 아무래도 취약하기 때문에, 같은 외상이라도 출혈이 같더라도 어린이가 더 위급한 거로 분류를 합니다. 더 빨리 상황이 안

좋아지거든요, 성인보다. 그리고 또 노인들 같은 경우엔 다치거나 이렇게 하면 자식들한테 부담을 안 주기 위해서 보호자한테 연락하지 말라고 합니다. 그리고 많이 다치고 병원에 가야하는 데도 불구하고 병원비 아까워 가지고 안 갈라 그런다 하더라고요. 그런 게 사실 이제 제일 어렵고, 또 현실적으로는 보호자가 없는 독거노인은 병원에서 받지를 않는답니다. 그러니 처치곤란이 생깁니다. 완전히 봉 떠버리는 거예요. 구급차 탔는데 병원은 무조건 다 거부를 하기 때문에. 참 심적으로 어려움이 많다 그러는 것 같아요. 직접 또, 재난하고 관계없는 부분인데 병원 인증을 할 때, 보건복지부에서 나와 가지고 나름대로 체크리스트를 가지고 병원을 인증해주거든요. 평가원이 갔을 때는 평가를 잘 받기 위한 책론만 미리 준비해 놓고 있는 겁니다. 근데 그 병원이 어떻게, 평소에 환자를 어떻게 뭐 (접수)받고, 또 자주 환자를 거부를 많이 한다든지, 이미 와 있는 환자인데, 치료를 충분히 할 수 있는데도, 안 느껴지는데도 자주 다른 데로 보내고 하는 거는 구급대원들한테 제일 잔인한 (거죠.) 그래서 소방대원들의 의견은 보건복지부에서 보건 인증 리스트에도 관할해 있는 구급대원 의견을 포함시키는 걸 좀 (고려)해주시면 좋겠다. 그런 건 전혀 평가 대상이 안 되기 때문에, 구급대원들은 압니다. 무슨 날짜에 가면 환자가 누워있다.

그 사람은 무조건 안 받는다. 하더라고요, 이름도 다 압니다. 그런 사람이 있는 게 문제고, 이제 실제 노인들 병원에서, 작년엔가 우리가 밀양에 큰 불이 나가지고, 밀양에서 큰 불이 났었거든요, 제가 거기서 자료를 받아 왔는데, 실제 대피하는 게 굉장히 문제였습니다. 그러니까 그 사람들을 이렇게 이동을 못 시키니까, 들 것을 그대로 이동을 시켜야 되는데, 들 것은 바뀌로 굴러가잖아요. 소방관이 진입로에 호스를 깔아 놓으니까 호스에 바뀌가 못 넘어간답니다. 그래갖고 탈출로가 완전히 차단이 돼 버리는 거예요. 그런 문제가 있기 때문에 제 생각으로는 병원에 화재라든지 홍수가 나 가지고, (그럴 땐) 시간 여유를 가지고 대피시킨 후에 긴급한 경우에는 병원은 대피 시간이 더 크거든요. 한 사람당 한 두 명이 붙어야 되니까, 환자가 100명이면 구조자가 200명이 와야 되잖아요. 엄청 시간이 많이 걸린다는 거죠. 그 사이에 사실 다 사망한단 말입니다. 그래서 차라리 병원, 각 병실에다가 방화 셔터가 있잖습니까. 커튼으로 되가지고, 마트 같은 데 보면 셔터 내려가는 곳에 물건 못 놓게 하고 있죠, 그래서 셔터를 그냥 재 가지고 평소에는 작동을 안 하지만 차단기를 다 내려버리면 (작동하죠.) 그제 불을 다 차단시켜주거든요. 그러가지고 병원 안에서 그냥, 병실에서 버티는 게 그제 더 현실적인 방법이지 않은가 싶죠.....너무 시간이 많이 걸립니다. 만약 요 군데 요양병원이 2군데다. 환자 500명 대피시켜야 된다. 그러면 1000명이 필요할 것 아닙니까. 그러면 1000명을 동원하는 데에 시간이 많이 걸리는 것 같아요. 1m (간격이) 있어도, 그 큰 침대가 1m에 한 개밖에 못 들어가거든요, 그러면 한 층에 100명이면 엘리베이터가 100번 오르내려야 하잖아요, 그 시간이 엄청. 막 1분이라도, 1분도 사실 더 걸리잖아요, 1분이라도 100분 걸린다, 아닙니까. 100분이면 1시간 40분인데. 나머진 다 끝나버리는 거죠. 그 상황에 선. 그래서 현실은 그런 어려움이 많습니다.

이런 구조상의 시간문제는 요양병원에서 더욱 크게 발생하는데 요양병원의 경우 대부분 누워 지내는 환자들로 밀양 세종병원 화재가 인명피해가 컸던 것도 같은 이유라고 응답하였다. 반면, 어린이의 경우는 보호자들이 아이가 다치는 경우 지나치게 흥분해서 대화가 안되면 구조대원의 이송에 오히려 방해가 되는 경우도 있다고 응답하였다.

요양병원이 더 그렇죠. 예, 요양병원은 다 누워있으니까 꼼짝을 못 하거든요. 그러면 밀양 같은 경우에선 병원규모도 크지 않은데 다 사망했던 게 그냥 뭐 꼼짝없이 다 누워 섰다는 겁니다. 그게 현실적으로 참 제일 어렵네요. 근데 또 어린이들 같은 경우에는 보호자가, 애기 다치면 아줌마나 엄마가 더 흥분한다는 것 아닙니까. 뭐 흥분해가지고 아예 대화가 안 되고, 무조건 빨리 가지만, 오라고, 처치를 해 가지고 가야 되는 경우에도 무조건 빨리 가야 한다고 그러고. 자기가 아는 길로 안 가면 난리가 난다더라고요. 왜 거기로 가느냐, 이런 식으로 하는 게 더 어렵다고 들었습니다.

한편, 재난 발생으로 인한 피해자에 대한 가족 연락에 대해서는 경우에 따라 소방에서 하는 경우도 있으나, 특히 병원과 같은 경우 보호자 연락처를 병원만이 알고 있는 상태에서 원무과 등이 소실되면 문제가 복잡해지며, 환자가 의사소통이 어려운 경우 사실상 보호자에 대한 연락은 어렵다고 응답하였다.

그것도 뭐 유사시에는……. 그래도 이제 병원 같으면 환자의 보호자 연락처는 병원만이 알고 있잖아요, 부모님과 입원할 때 보호자 전화번호가 다 (기록)되고, 병원에서 자료를 받아야 됩니다. 그런데 그 원무과 사무실이 불 탄다든지 이러면 상당히 문제가 복잡해져요……환자 몸에, 자기가 보호자 전화번호를 걸고 있는 게 아니거든요, 누군지도 모릅니다. 사실은, 나이도 잘 알 수 없고, 물론 나이가 침대에 붙어 있지만은, 그런 게 어렵죠.

마지막으로 산후조리원과 같은 출산모와 신생아가 함께 있는 경우에 대해, 산후조리원 화재사고의 경우 사망자가 많은데, 산모보다 신생아가 더욱 문제가 되기 때문이라고 응답하였다. 특히 신생아의 경우 한군데 모여 있는데 구조 시 2~30명의 아이를 한명씩 안고 대피해야 하는데 간호사는 2명 정도 밖에 없어 어려운 점이 있다고 응답하였다. 뿐만 아니라 산모가 자연분만이 아닌 경우 스스로 아이를 보호하기도 어려워 단시간 내에 필요한 인력이 현장에 신속하게 도착하지 못하면 피해가 클 수 밖에 없다고 응답하였다.

산후조리원 내에서 불나서 사망자가 많이 나왔거든요. 근데 이제 제일 산모보다는 신생아가 더 문제입니다. 신생아는 한 데 모여 있잖아요. 요즘에는 뭐 애기 (많이) 안 낳기 때문에 뭐 신생아

수가 적은데, 그래도 한 2~30명 있다 하면, 한 명씩 한 명씩 안고 또 대피해야 되는데, 거기 간호사가 한 2명밖에 없거든요, 그러면 그러고 이제 몸이 불편한 산모는 연락하든 안 하든 불나면 자기 아기 구하기 위해서 무조건 달려올 것 아닙니까, 근데 그 산모가 이제 정상적으로 이제 (자연분만이) 안 되고, 제왕절개 했는데 이런 분들은 일주일 드러누워 있어야 되거든요, 그러면 누가 그 아기를 한 명씩 한 명씩 안고 대피를 할 것인가, 그것이 실제로 있는 문제입니다....(이 경우는)얼마나 단시간 내에 필요한 인력이 현장에 신속하게 오느냐.(가 문제입니다)..

2) 전문가 인터뷰 조사결과

전문가 인터뷰는 재난심리, 소방행정, 재난관리 관련 학과 또는 연구 경험이 있는 대학 교수 3인으로 집단면접 조사로 진행하였다.

(1) 소방행정 전공 교수(A교수) 및 재난관리 전공 교수(B교수) 인터뷰

재난 발생 시 사회적 약자의 인권보호 문제에 대한 견해에 대해, A교수는 현재 가족이 산후조리원에 있는 상황에도 현실적으로 위급한 재난 상황에 인권보호 문제를 고려하는 것이 쉽지는 않다는 견해를 밝혔다. 특히 실제 현장에 출동하는 소방의 경우 사고 유형과 장소만 알고 출동하며, 사고현장의 피해자에 대한 정확한 정보를 파악하고 출동하는 것은 아니며, 일반인에 대비해서 상대적으로 시간적 압박이 크고 구조가 용이하지 않은 상황에서 구조활동을 하는 만큼 매뉴얼 등이 마련되어 있다고 하더라도 이를 기준으로 적용하여 활동하는 것은 한계가 있다고 응답하였다.

..... 이런 얘기, 저런 얘기 많이 나오는데, 문제는 이제 그 사람을 구할 때, 구조를 할 때 재난 상황이 위급한 상황이잖아요. 그러니까 재난 상황이 위급한 상황이니까 그런....., 이런 말씀 드리기 좀 그런데, 상대방의 인권까지 고려를 하기에는 정말 쉽지가 않습니다. 왜냐하면, 그리고 더 큰 문제가 뭐냐면 출동을 할 때 교통사고다, 무슨 사고다 이런 것만 이 사람들이 알고 출동을 하는 거기 때문에, 그 대상자가 가령, 뭐 무슨 청각장애인지, 아니면 산모인지 이런 걸 알 수가 없어요, 그러니까 그 장소랑 그 무슨 사고라는 것만 알고 가기 때문에, 그리고 말씀하신 것처럼 두 세배는 걸리니까, 가령 뭐 이런 거죠. 모든 소방관들이 다 출동했다고 쳐도, 모든 소방관들이 다 출동을 했다고 쳐도 가령 거기서 또 이제 우선순위를 해서, 뭐 물론 그 분들도 매뉴얼이 있겠지만, 그런 거예요. 일반인들 같으면 빨리 100명을 다 구할 텐데, 2명씩 3명씩 달라붙어야 되니까, (구하는) 시간이 계속 늦춰지고, 누구를 먼저 구할 거냐, 이런 매뉴얼도 사실 쉽진 않을 거예요. 제가 보기엔 아동을 먼저 구해야 된다. 산모를 구해야 된다. 뭐 그리고 노인을 구해야 된다. 일반인을 구해야 된다. 그리고 중간에 장애인은 노인보다 더 우선, 뭐 아동? 장애인 뭐 이런 식일 텐데, 그 우선순위도 아마 (써 먹기) 쉽지 않을 것 같아요. (교수님 같은

경우 현재 사모님이 출산으로 조리원에 계시는데 그곳 안전관리에 대한 생각은?) 대피가, 제가 보기엔 정말 취약해요. 제가 첫 날 가자마자, 사실은 제 전공이 소방학과니까 대피로부터 저는 확인을 했거든요, 아 대피로가 쉽지 않을 것 같네, 그냥 스프링클러 이런 시설들이 다 잘 돼있기 때문에, 이런 게 잘 터져야겠다는 생각밖에는, (이런 식이면) 대피가 쉽지 않습니다. 더군다나 보건복지부에서 감염 때문에 출입 자체를 어렵게 뱅뱅 돌려 놔거든요, 엘리베이터도 두 번 타게 해 놓고, 다른 데는 격리시켜놓고 이랬잖아요, 이런 게 위급한 상황에는, 재난이 났을 때, 화재가 났을 때에는 오히려 대피가 안 되는 거죠. 그니까 출입이 쉬워야지만 빠지는 것도, 탈출도 쉬운데, 출입이 어렵게 해 놔니까 대피도 어렵습니다. 요즘 산후조리원은 대피, 피난로 경로가 복잡합니다. 왜냐면 출입이 복잡해서, 그게 이제 이걸 강화시키니까, 감염(방지), 보건복지부에서 감염(방지)을 강화시키니까, 소방청에 해당하는, 또는 행안부에 해당하는 대피가 쉽지 않은 거죠.조리원 들어갈 때 엘리베이터 꼭 갈아타야 하고, 키가 있어야지 엘리베이터, 7층, 8층, 9층이에요. (아내가) 8층에 있거든요, 키가 있어야지만 꼭 (버튼이) 먹혀요.

한편, B교수는 이에 대해 우선적으로 사회적 약자의 범위가 매우 넓고 그 유형을 일률적으로 구분하는 것은 한계가 있는 만큼 시설 중심으로 해당 시설의 이용자 특성을 가능한 표준화하여 접근하는 방법이 필요하다고 응답하였다. 반면, 인권보호의 문제는 이와 별개 차원의 문제로 B교수와 마찬가지로 재난 상황에서는 경우에 따라 피해자를 마치 물건 다루듯이 대하는 상황이 발생할 수도 있는데 이런 상황을 고려한 인권보호 문제에 대한 사회적 합의를 어떻게 이끌어 낼 것인가가 선행되지 않고는 연습도, 해결책도 찾아내기가 쉽지 않다고 응답하였다.

일단은 개인적인 생각에는, 학교시설, 그 다음엔 사업장시설. 예를 들면 우리가 장애인들도 요즘엔 표준 사업장이 다 잘 돼있기 때문에 다 이제, 거기서 일단 거의 일과를 보낸다고 하면 되잖아요, (그렇다고) 보면 되고, 그러니까 어떻게 보면 아까 말씀하신 것처럼, 우리가 취약계층을 특정해서 거기에 다 (맞춰서) 할 게 아니라, 차라리 시설에 대한, 어떤 이쪽으로 통해서 가는 게 나올 것 같다는 생각도 들어요. 솔직히. 근데 뭐가 더 정확하게, 뭐 효율성이라든가, 정확하게 인명 피해를 줄일 수 있느냐, 이런 거는 실험을 안 해봤으니까 모르는 거지만, 이게 아까 말씀하신 것처럼 너무 넓기 때문에, 이 부분을 다 바꿔 만든다는 건 좀 불안한 측면이 있기 때문에 그냥 그 시설에 있는 사람들 위주로 만드는 게 낫다, 왜냐면 훈련 때문에 그래요, 훈련을 하더라도 그 시설물에 종사하시는 분들하고, 그 취약계층으로 분류된 사람하고 같이 움직이시니까 보통. 그니까 거기에서 움직이시는 게 맞고, 대피소가 이런 게 있어요. 그니까 우리가 취약계층 얘기를 하면 여러 경우를 얘기하는데, 일단 대표적인 게 장애인, 그 다음에 이제 영유아, 그 다음에 이제 또, 사실 어린이도 들어가죠. 예, 그 다음에 이제 또 여성, 뭐 이렇게 들어가잖아요? 그니까, 근데 우리가 장애인만 국한해서 보더라도 이게 굉장히 넓잖아요. 뭐 청각, 시각 그래서 뭐 이거를

같이 갖고 있는 것도 사실 우리 법에서는 저기 유형도 여러 개로 하지만, 솔직히 등급도 6등급 나와요. 뭐 중증장애인이냐 경증(장애인)이냐. 근데 사실은 그 중증장애인들이 더 커버하기가 힘들니까, 근데 이 중증장애인들을 보면 이거를, 이제 어떻게든 케어하는 사람이 있어요. 그러니까 그 분들이 어떻게 용이하게 할 거냐는 쪽으로 가는 게 맞다는 거죠. 다 시설물 안에서 움직이니까. 네, 그게 맞고, 그 다음에 이게 보면 대피 훈련을 할 때 왜 대피 훈련이 용이치 않냐하면 이게 예산 때문에 그렇더라고요.

그러니까 예를 들어서 중증장애인들을 이렇게 빨리 대피시켜야 되는데, 그러면 장비가 다 필요한데, 한 사람한테 들어가는 장비 비용이 엄청난 거야. 그러니까 그런 훈련도 못 하고 있으니까, 우리가 뭐가 지금 필요한 지도 모르고, 아까 여러 얘기들 나왔던 것 중에 왜, 이 분들이 보면 휠체어를 (사용)한다든가, 전동(휠체어), 그거를 (사용)한다고 하잖아요. 근데 그건 다 자기한테 재산이거든. 그러니까 이 재산을 지가 포기하기 싫은 거야. 자기가 그 순간에. 그러니까 급박하게 애를 옮겨야 되는데, 그거조차가 힘든 거야 일단. 그러면 일단, 진짜 이제 외국에서는 어떻게 하냐면 그냥 두고 나와 버리거든, 그걸 버리더라도. 그럼 그걸 따로 보장해 주겠지. 보험이나 이런 걸로. 근데 우리는 그러면 여기서 처음에 문제가 되는 게 인권 문제야. 그러면 예를 들어서, 제가 이걸 갑자기 들고 나와야 돼 예를 들면. 그러면 함부로 이게, 내가 지금 당장 느낌엔 들 거란 말이야. 왜냐면 물건 다루듯이 대할 수밖에 없는 거니까, 그럼 이거에 대한 사회적 합의를 하기 위한 뭔가, 그 저기 연습도 필요하고 뭔가 합의 내에 그 시설마다 (제도 같은) 그런 게 필요하다고요. 자구(책) 같은 게. 긴급 시에는 이렇게 갈 수밖에 없다는 게, 그런 논의 없이 지금, 만약에 여차하면 이렇게 들고 나와 버리면, 그러면 그 사람이 느낀 수치나 이런 게(피해) 엄청나다는 거지. 그런 게 있어요. 그 다음에 이제 또 노인 분들 중에 시설, 요양원이나 또 이제 그, 있잖아요. 그런 게 또 마찬가지로요. 똑같이. 이 분들의 입장에서 그러면. 막 솔직히 말해서 패대기까지 치는 경우도 있대요. 긴급하면. 그러면 그거에 대해서 어떤 합의를 이끌어내고, 인권문제를 해소할 거냐, 이거 없이 계속 얘기하면 (해결책이) 없다는 거예요. 예, 그러니까 저는 그래서 그런 모든 맥락에서 시설물 중심으로 가는 게 맞다고 보는 거예요. 자꾸 러프하게 시각장애인들, 중증장애인들 뭐 이렇게 하시고, 청각장애인들은 이렇게 하시고. 그거 언제 다 해요. 그냥 시설 뭐. 네.

한편, 사회적 약자 지원을 위한 매뉴얼 운영 문제에 대해서 A교수는 지진과 같은 대규모 피해 발생 시 소방 활동 측면에서 실제 소방관 인력 등을 고려할 때 취약계층에 대한 별도 보호(이들을 보호하지 않는다는 것은 아니며)하는 것이 쉽지 않으며, 평상 시 가능한 이들 스스로 상황을 인지하고 소방관과 협조할 수 있도록 하는 연습이 선행되어야 한다고 응답하였다.

(가령, 장애 등급이 그 사람의 문제를 정확히 나타내는 것은 아니어서 가령 매뉴얼하고 매칭이

안되는 경우가 있는데?) 교수님 말씀도 맞는 것 같은 게, 저도 그 생각이 드는 게 소방관 숫자가 뭐 천 몇 명이예요. 1인 당 담당해야 될 숫자가, 그러니까 어휴, 그러면 뭐 국가적으로 만약에 대형 사고가 나면 어떻게 할 거예요? 가령 이렇게 화재가 뭐, 매뉴얼이 있으니까 화재는 활용하려면 상관이 없지만, 뭐 큰 지진이 일어나서, 9.0 지진이 와 가지고, 여기저기 모든 병원부터 해서, 학교부터 해서 동시에 막 5천명이 다쳤다고 하면, 부산 시민이 380만 명이니까 5천명이 다칠 순 있잖아요, 근데 부산 소방관이 2천명인데. 제가 보기에는 그런 상황까지 고려를 해야 된다면, 아니 이 취약계층을 보호를 안 하자는 게 아니라, 평상시에 연습을 해야 될 것 같아요. 기관별로, 학교면 학교, 뭐 어디면 어디. 거기서 자체적으로다가 뭔가 그 사람들이 연습을 해 봐야 돼. 연습을 하고 본인들이 자력으로 나갈 수 있게끔 하고 교수님 말씀이, 나는 그게 제일 공감되네, 평상시에 (연습)해서 위급한 순간이 오면 그냥 막 패대기를 칠 수도 있습니다. 이런 걸 자기네들이 훈련해 보면 “아 그러네, 위급하네.” 이렇게 할 수밖에 없겠냐는 걸 알면, 아무래도 덜 하겠죠, 근데 소방관들이, 아니 소방관들이 미워서 그러는 게 아니라 소방관들이 인권까지는 못 챙길걸요, 그 바쁜 와중에 저 사람을……. 그것까진 못 챙겨. 그냥 일단 구해갖고 와야 되니깐.

마지막으로 재난 발생 시 사회적 약자의 보호자 등 가족에 대한 지원 문제에 대해서 시설이 사용 중인 시간에는 해당 시설의 관리자들이 책임을 져야 하며, 보호자에 대한 연락이나 선조치를 해야 한다는 것은 원론적인 이야기이며, 사실상 상황 발생 시 이를 보호자에게 공유하는 것은 재난 초기에는 현실적으로 불가능하다고 응답하였다. 즉 초기대응자가 보호와 연락의 의무를 동시에 하기에는 사회적 약자가 갖는 그룹의 특성상 쉽지 않은 문제이며, 자동 문자 등과 같은 앱개발이 가능하겠지만, 그렇다고 이를 공공부문에서 강제하거나 담당하는 것 또한 사실상 쉽지 않은 문제라고 응답하였다.

(교수B) 일단 기본적으로 일상생활을 할 때, 뭔가 이제 교육 목적이든, 취업을 통해서 뭔가 그걸 실현하는 그 시간대에는 거기 있는 관리인들이 해야 돼요. 근데 그랬을 때 물론 이제 보호자들이 이제 어떻게든 연락을 빨리 (되도록) 선 조치를 해야 된다. 그건 제가 봤을 땐 그냥 원론적인 얘기고, 사실은 그 상황에서 모든 보호자라고 하는 가족들에게 다 일일이 한다. 라고 하면 그건 불가능해요. 만약에 한다면 시스템적으로, 어떤 이벤트가 딱 터지면 긴급 알림, 문자 같은 건 가능하겠죠, 그것도 이제 결국엔 시설물의 구축하고 의사되는 거고, 미리 개인정보에 대한 동의를 구해서 위급 시에는 우리가 이런 식으로 문자 보낼 수 있다. 요즘엔 그것도 다 동의해야 되는 거니까, 그게 있고 그 외에는 사실은 관리인들이 다 있어요, 그니깐 제가 장애인 쪽도 보면 그 저기, 그러니까 우리가 보면 상황적 반응자 같은 사람들이 관리자가 있다는 거죠, 예를 들면 시각장애인분들도 교육 목적으로 있는 분들 보면 한 세 명, 네 명 커버하는 분이 계속 지하철도 같이 가고, 뭐 이런 분이 있다고요, 그러니깐 이제 이 분이 그러면 그것보다 중요하게, 초기

대응자 역할도 할 수 있어요, 요즘은 뭐 긴급하게 뭐 (조치)해야 하는 그것도 있겠지만, 근데 이 사람이 그걸 하면서 어떻게 다 보내냐는 거죠. 그러면 이제 그 부분을 정부가 어디까지 개입할 거냐. 이거인데, 그러면 그건 가능할 것 같아요. 예를 들어서 우리 지금 앱이 있잖아요. 요런 앱에다가 미리 등록을 시켜 놓으면, 뭐 앱에 접속해서 그냥 이거 문자 (버튼) 하나 누르면 자동적으로 (문자가) 가는, 지금 상황이 뭔가 긴급하다. 그거정도는 가능하겠죠. 근데 그 외에 나머지의 부분은 사실은 글썽요, 퍼블릭이 그렇게까지 커버를 한다? 그건 조금…….사실 다 있어요. 다 민간에도. 그러니까 그런 걸 오히려 유도하는 게 맞고, 그 모든 것을 정부에서 부담해서 한다? 그건 사실은.

(교수A)저도 우리 보호자, 물론 중요하긴 한데, 긴급한 대응 단계에서는 안 될 것 같은데, 나중에. 그러니까 그게 끝나고 나서 뭐 병원을 가고 그러면 모르겠는데, 사고가 나고 그 단계에선 저기까지 할 여유가 없을 것 같은데, 그러니까 작년엔 누가 한 번 인터뷰가 왔는데, 뭐가 왔냐면 어느 분이 몸이 안 좋아가지고 소방에, 이제 119에 신고를 한 거예요. 부산입니다. 119에 신고를 했는데, 이 분이 그 자리에 있어야 되는데 본인이 조금이라도 나와서 소방차를 맞이한다고 조금 나왔대. 근데 이제 신고 돼있는 데가 아니니깐 연락처, 연락도 안 되고 그러니까 못 찾은 거야. 그래서 결국 그냥 그 신호등 앞에서 아마 심장마비로 사망했을걸요. 저기 심근경색 와 가지고. 그러니까 계속 3-40분 동안 출동한 분들이 다 뒤편 건데, 아파트도 뒤편고 막 뒤편었는데 못 찾은 거야. 어느 분인지 알 수가 없잖아. 그러니까 그런 건 교수님 말씀처럼 미리 등록을 해 놓고 본인들이 스스로 취약한 사람들이 있잖아, 내가 뭐 장애인이라든가 노인이라든가 뭐 거동이 불편하다든가, 뭐 이런 분들은 미리 시스템적으로다가 등록을 해 놓으면, 그런 방법이 되지 않을까 싶은데…….

(2) 재난심리 전공 인터뷰

재난심리 차원에서 아동 등에 대한 심리지원 필요성에 대해 아동의 경우 사고 상황 자체로 인해 문제를 겪기도 하지만 아동이 겪은 경험을 공유하는 또래에게도 이런 영향이 미친다는 점에서 심리적 충격에 대한 지원 필요성이 있다고 응답하였다.

....하나는 강원도에서 집중 호우에 살아 나온 거예요. 근데 학교에, 학교가 산사태가 나서 덮친 거거든요, 산이. 그래서 학교에서부터 탈출하는 일이 있었어요, 또 하나는 사고를 목격한 어린이들인데, 초등학교에서 소방 훈련한다고, 소방 사다리를 타고 내려오고 하는 이런 훈련을 처음에 엄마들을 먼저 시켰는데, 엄마들이 올라간 그 첫 번째 훈련이, 이 사다리가 무너진 거예요. 그래서 거기서 엄마들이 셋이서 떨어졌어요. 두 명은 즉사하고, 한 명은 중태가 됐었는데, 그걸 4학년 애들이 전부 다 운동장에서 봤거든요? 그리고 또 하나가 태안이에요. 그렇게 보면 세 가지

중에 하나만 정말로 구출됐다고 할 수 있고, 나머지 둘은 사고를 목격한 거고, 또 하나는 사고가 일어났다는 인지도 없는데 동네가 뒤숭숭해진 거죠....드리고 싶은 말씀은, 어린이들은 어른들처럼, 아까 소방대원분들처럼 큰 사고가 있다고만 해서 트라우마가 아니에요...어떤 게 트라우마인지를 본인이 감지하지 못 하는 게 제일 큰 문제예요. 네, 그러니까 어린이집에서 만약에 문제가 됐다....그러면 그 자체가 무서운 것도 물론 있는데, 무섭대 라고 소문만 나도 개네들은 다 힘들어져요. 그게 제일 큰 것 같고, 초등학생들은 제가 세 군데를 봤더니, 현실감각이랑 약간 환상적인 거랑 두 개를 같이 공존하고 있어요.

특히 아동은 사고를 경험한 현장을 회피하는 경향을 보이는데, 이 때 별도의 상담을 통해서 해결하기 보다는 문제를 경험한 장소에 대한 신뢰를 회복해 줄 수 있도록 해당 공간에서 치유가 필요하다고 응답하였다.

학교는요, 소방대원들도 좀 비슷하다고 생각하는데, 지원이 다른 데에서 있으면 와라고, 와라 이려면 안 갈 것 같거든요, 근데 특히나 학교, 초등학교 학생들은 더 그래요. 그 동네, 그러니까 애기들이 그 소방사고를 목격했던 애들은 보통 사고 현장을 안 가고 싶잖아요, 그게 회피인데, 운동장에서 사고가 났으니까 애네가 운동장을 못 나가는 거예요. 놀아야 되는데, 그러면 그 노는 공간이 놀도록 만들어져야 되잖아요, 그러면 학교 안에서 심리 프로그램이든, 학교에 지원하는 프로그램이든 그런 건 꼭 그 때 해줘야 되거든요, 집에 와서 상담을 하겠다, 상담사가 가겠다, 이거보다 학교가 안전한 곳인지를 바꿔줘야 돼요.

또한 재난 피해 아동에 대해서는 아동 뿐만 아니라 부모에 대해서도 교육이 필요하며, 실제 부모들이 자녀의 사고경험에 대해서 갖는 불안감 등은 아이들보다 더 큰 심리적 불안 행동으로 나타나며, 이는 다시 아동의 심리적 불안으로 이어진다는 점에서도 부모 교육이 동반되어야 한다고 응답하였다.

특히 미국 허리케인 카트리나 피해의 아동 연구에서는 2-3살 아동의 퇴행 정도가 단순 기억 퇴행이 아닌 기억의 왜곡으로 이어지는 경우도 있어 심리지원은 특히 아동에게 있어서 중요한 문제라고 응답하였다.

부모도 교육해야죠...그 저희가 세 학교 다 갔을 때, 태안 빼고는 다 부모교육 먼저 했어요. 이런 일을 해야 되는데 학교에서 펼칠 거다, 지원해 달라, 애네들이 수업 이후, 방과 후 수업 이걸로 할 거다. 우리가 학교로 오겠다....(어린이집 사고 아동에 대한 부모는 문제를 알기 어려운 데 그런 경우는??)..그럴 때 제가 봤던 부모들이 자기네 애들이 상처가 났을 까 문제, 정신병 났을까를 걱정하느라고, 사실 애들이 걱정되는 것보다 부모들이 훨씬 더 날뛰어요. 뭐 찾아오고

화내고 먹살잡고 그러거든요, 근데 그 사람들을 진정시키는 것도 다시 학교 안에서 해야죠. 딴 사람들이 지원하는 것보다, 그러면 사고 목격했을 때 서울시에서 지원해줬거든요, 그랬더니 조금 더 안정적이었어요....어른도 필요한데, 애기들은 막 엄마가 불안 불안하면 개네들은 진짜 힘들어 지거든요, 그리고 카트리나 때 살아나온 아동 연구들을 보면 2살, 3살 이런 애들이 아예 그냥 보통은 퇴행이라고 부르는 데요, 퇴행정도 수준이 아니라 기억을 왜곡해서 갖고 있고, 아예 다르게 기억하기도 하고 그래요.

막 빨간 색 옷이었다, 그러면 그 옷 자체가 생각이 안 나고, 또 어떤 애들은 엄마랑 같이 응급실에 실려 들어갔는데, 엄마를 살리려고 했던 그 응급조치를 엄마를 죽이려고 했다고 생각하는 거예요. 뭐 처음 보는 공간에 들어갔고, 막 옷 벗기고 살리려고 누르고 이려는 게, 그래서 병원을 안 가려고 그러는 거거든요? 그러니까 그런 애기들의 인지 상태가 얼마나 왜곡되는 지를 우리가 다 판단할 순 없으니까, 그거를 기다려주는 거랑 부모 지원도 필요하겠네요.

마지막으로 아동과 관련해 재난심리지원 측면의 개선과제에 대해서는 학교를 예시로 재난 사고로 인해 문제 발생 시 책임자를 먼저 처벌하는 경우가 많은데, 이들이 사실상 조직의 의사결정 주체로서 갖고 있는 지위를 고려하여 문제를 해결할 때까지는 이들의 신분을 유지하는 미시적인 부분들이 고려되어야 한다고 응답하였다.

저 학교만, 초등학교이니깐. 학교만 보자면 그것도 똑같더라고요. 무슨 일이 있다, 그러면 교장 선생님을 먼저 경질시키더라고요....그러면 교사들이 또 우왕좌왕하는 거예요. 전체 의견체계가 짝 있질 않으니까. 그래서 또 다시 부모들이 와도 대응할 수 없고 교사들도, 자기네들도 지금 충격 받았는데, 뭔가 피해의 가해자인 것처럼 (치부)하는 시스템도 되게 문제가 있던데요. 그래서 모두가 다 화가 나 있어요...근데 그 화를 관리해주려면 외부 사람이 필요한데 그럴 때, 그 명령체계의 우두머리가 사라지는 게 전 되게 큰 문제라고 생각해요.

제4절

소결론

관련 시설을 이용 중인 사회적 약자 및 보호자, 그리고 해당 시설의 종사자, 소방공무원을 대상으로 실태조사를 실시한 결과는 다음과 같다.

첫째, 사회적 약자를 위한 재난안전관리 정책, 법제도, 별도의 재난안전대책, 교육, 구조장비, 피해지원 절차의 마련에 대한 요구는 큰 것으로 나타나고 있다. 특히 지진과 재난유형 전체 대한 별도의 재난안전관리 대책 필요성에 대해서는 견해의 차이가 있으나 대형화재, 집중호우, 태풍/홍수 등 재난에 대한 재난안전관리 정책 필요성에 대해서는 인식을 공유하고 있는 것으로 나타났다. 둘째, 이용 중인 시설의 재난안전교육에 대해서는 응답자 간 견해의 차이를 보이고 있으나, 재난경보 절차 및 대피방법, 대피로 및 대피처에 대해서는 긍정적 인식을 보이고 있으며, 스스로의 안전한 대피 가능성에 대해서도 응답자 내에서는 긍정적 견해를 보이는 것으로 나타났다. 또한 이용 중인 시설이 제공하는 재난안전관리 정책으로서 교육, 재난경보 방법, 대피방법, 대피로 및 대피처에 대해서도 유의미한 차이는 없는 것으로 보이며, 사회적 약자를 위한 장비와 계획, 응급이송 정책, 지원조치와 지원정책, 피난처에 대한 특별한 대책과 지원 정도에 대해서도 긍정적 견해를 보이고 있다. 셋째, 정책 측면에서 별도의 피난시설, 전문조직과 인력 운영, 의료지원과 가족에 대한 동반 지원 등에서는 긍정적 견해를 갖고 있는 것으로 나타났다.

다만, 전반적인 인식구조의 긍정적 견해도 불구하고, 정부가 제공하는 재난안전관리계획의 충분성, 사회적 약자를 배려한 대응활동의 실시, 재난대피계획, 재난대응활동, 정부의 지원활동과 지원 정책에 대해서는 신뢰성과 만족도에 있어 차이를 보이는 가운데, 부정적 인식이 함께 나타나고 있다는 점에서 향후 재난 발생 시 사회적 약자 보호를 위한 정책 개선의 필요성은 높은 것으로

평가된다. 특히 인터뷰 결과에서도 나타나는 바와 같이 재난안전교육의 경우, 시설 규모에 따라 차이가 있으며, 실제 시설 내에서의 재난 사고에 직접적으로 관련된 교육이 아닌 구두형, 일방향의 교육으로 운영되고 있는 점 등에 대해서는 개선의 여지가 큰 것으로 나타났다. 뿐만 아니라 대피소 등에 대해서도 경험적으로 알고 있거나 인지하고 있더라도 사회적 약자를 동반한 대피 등에 대해서는 현실적인 어려움을 제기하고 있는 만큼 보다 시설 중심으로 재난안전교육과 대피체계가 마련될 필요가 있다. 이와 함께, 국내의 경우 국적 기준의 재난지원정책 운영 등으로 장기체류 외국인에 대한 지원정책의 공백이 있으며, 특히, 국적 결정이 이루어지기 전 이중국적 아동 등에 대해서도 재난안전 지원에 대한 필요성이 높은 것으로 나타났다. 2017년 이후 외국인에 대한 재난안전 교육과 홍보를 강화하고 있으나, 아직 이에 대한 체감 부족 등을 고려할 때 정책안내 등에 대한 방안이 함께 강구될 필요성이 있는 것으로 판단된다. 또한, 소방대원의 구조 측면에서도 각 시설 유형에 따라 대응활동 시 부딪치게 되는 문제점을 보이고 있는 바, 급박한 시간 압박 속에서 환자 등 이동이 불편한 환자를 다루거나, 장애인이나 아동 등 의사소통의 어려운 집단을 구조하는 활동에 있어서 이들의 문제를 바로 파악하기 어려우며, 또한 구조자의 지시에 이행할 수 있도록 하기 위한 보완적 장치와 교육 등이 필요한 실정이다.

제5장

정책제언 및 결론

제1절

정책 제언

1. 재난 발생 시 고려해야 할 사회적 약자 용어와 접근방식 개선

본 연구를 통해 나타나는 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호에 있어 가장 중요한 논의는 재난이라는 특수한 상황에서 사회적 약자 용어가 갖는 모호성과 경계에서 찾을 수 있다. 즉 사회적 약자의 경우 대상 측면에서는 일반적으로 장애인, 노인, 환자, 임산부, 신생아, 영유아, 외국인 등으로 논의할 수 있는 이들 각각이 재난 상황에서 갖는 취약성과 장애는 매우 복잡하고 다양하다는 점이다. 따라서 이들 사회적 약자를 일률적으로 정의하고 정책 대상으로 다루는 것은 한계가 있다. 또한, 이에 앞서 법률적으로 안전취약계층, 재난약자, 구호약자 등의 용어가 혼용되어 사용되고 있어, 정책의 수립 및 적용에 있어서도 혼선과 공백을 초래할 우려가 깊다는 점에서 용어 자체에 대한 통일적 사용과 이에 부합하는 대상의 분류와 정의가 요구된다. 사회적 약자가 갖는 대상적 특성에 불구하고, 이들이 재난 상황에서 갖는 문제는 결과적으로 상대적 취약성으로 인해 재난에 대처하기 어렵다는 점이다. 따라서 용어적 사용에 있어서는 취약성 가령, 현행 재난 및 안전관리기본법 상의 안전취약계층 용어로 통일하여 정책의 일관성은 유지하되, 개념적으로는 취약성 측면에서 재난 발생 시 이들이 갖게 되는 욕구를 기반으로 지원할 수 있도록 관련 제도를 보완하는 것이 필요하다.

2. 정책 대상으로 사회적 약자에 대한 관리방식의 개선

미국과 일본은 각각 특별한 욕구(special needs) 혹은 요원호자 등의 용어를 사용하고 있으나, 그 근간에 접근은 재난 발생 시 취약성으로 인해 특별한 지원을 요구로 하는 계층이며, 이들이 갖는 취약성이 매우 다양하다는 점을 고려하여 사전에 이들에 대한 수요를 파악하고 관리하기 위해 노력하고 있다는 점이다. 즉 미국은 취약성의 요소가 될 수 있는 부분을 크게 다섯 가지 범주로 구분하며, 이런 범주 내에서 취약성을 갖는 계층을 대상으로 체크리스트를 통해 사전에 이들의 욕구와 수요를 파악하고 있다는 점이다. 이에 따른 광범위한 수요를 확인하기 위해 각급 기관과 연계하며, 개인정보보호 등의 법률적 동의 하에 필요한 정보를 지속적으로 수집 리스트업 하여 관리한다는 특징이 있다. 일본의 경우도 요원호자에 대해 각자가 갖는 문제와 지원가능한 자원 등에 대한 정보를 사전에 작성하여 커뮤니티(공동체)를 중심으로 공유함으로써 재난 발생 시 신속한 지원을 담보하고 있다. 따라서 국내의 경우도 고려 가능한 사회적 약자의 범위를 범주화, 가령, 인터뷰에서도 제시된 바와 같이 개인, 계층보다는 시설 중심으로 표준화된 대상을 설정하고 이들 시설에 사용자에게 대한 재난 발생 시 발견될 수 있는 취약성 정보를 파악하여 지속적으로 관리하는 한편, 재난대응조직(특히 구조기관으로서 소방 등)에 이를 공유하여 실제 재난 상황 발생 시 효과적으로 사용될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

3. 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호를 위한 사회적 합의에 대한 논의

재난 발생 시 재난대응기관과 구조기관의 가장 시급한 과제는 재난피해자에 대한 생명 보호를 최우선 과제로 안전하게 대피시키는데 1차적 목적을 두고 있다는 점이다. 이 과정에서 사회적 약자에 대한 충분한 정보가 없이는 구조자로서는 생명보호를 위해 일련의 훈련된 매뉴얼에 따라 행동할 수 밖에 없으며, 이 과정에서는 사회적 약자 뿐만 아니라 일반 피해 시민의 경우도 인권침해의 요소가 발생할 우려가 있다. 따라서 재난 발생 시 사회적 약자에 대한 인권보호 논의 만큼이나 재난 상황에서 인권보호에 대한 범위와 고려사항에 대한 충분한 사회적 합의를 위한 논의 과정이 요구된다. 이러한 논의는 일방향의 정책수립이 아닌 양방향의 상호협의를 통한 정책수립을 가능하게 하며, 사회적 합의 과정을 통해 구조자로 하여금 요구구조자에 대한 가능한 인권보호의 고려와 활동을 보장할 수 있기 때문이기도 하다.

4. 재난 발생 시 사회적 약자 지원을 위한 매뉴얼과 교육훈련의 개선

현실적으로 사회적 약자는 스스로 재난 발생 시 대피방법을 숙련할 수 있는 그룹이 있는 반면, 이를 이해하고 학습하는데 한계를 갖는 그룹이 공존하고 있다. 특히 현행 매뉴얼은 그 종류가 다양하고, 경우에 따라 내용이 복잡하고 상대적으로 방대하기 때문에 사회적 약자 그룹에서 이를 수용하고 학습하여 체득하기는 쉽지 않은 현실이다. 따라서 보다 단순화되고 활용가능성이 높은 매뉴얼을 개발하고, 이를 중심으로 시설이나 보호자가 함께 이를 교육하고 학습할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 또한, 이들 사회적 약자의 상당 부분은 사회복지시설을 포함한 취약성과 관련된 시설에서 생활하거나 상당 시간을 보내는 경우가 많은 만큼, 이들 생활공간에서 활용 가능할 수 있도록 교육훈련을 실시하는 것이 필요하다. 즉 늘 경험하고 사용하는 공간에서 다양한 재난 상황에 노출되었을 때, 행동하는 요령과 지원을 요청하는 방법 등을 훈련할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

5. 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호를 위한 지원정책의 개선

밝힌 바와 같이 본 연구 대상이 되는 사회적 약자 계층의 경우, 개인이 갖고 있는 취약성과 관련된 시설을 거주하거나 상당 시간을 해당 시설에서 보내는 경우가 많다. 반면, 이들 사회적 약자를 수용 또는 지원하는 시설들은 그 규모에 따라 차이는 있으나, 비교적 소규모로 운영되는 시설의 경우 소방시설법이나 건축 기준 관련 법에서 공백에 놓이는 경우가 많으며, 이로 인해 직접 시설 공간의 안전을 확보하기 위한 장비를 갖추기 어렵거나, 임대 등의 건물은 구조적으로 시설에서 직접 안전성을 확보하기 위한 개축을 진행하기 어렵다는 한계에 부딪힌다. 따라서 영세한 지원 시설을 중심으로 이들에 대한 재난안전 대비를 위한 시설이나 교육 지원을 정부에서 주도적으로 지원하는 것이 필요하다. 한편, 대형 규모의 지원시설은 그 자체로 재난 발생 시 취약성을 보이는 사람들이 밀집한 공간을 의미하며, 이로 인해 소방 등 구조기관에서 신속한 대피와 구조를 진행하는데 어려움을 겪는다. 따라서 이들 대형 규모의 시설에 대해서는 시설 내에 1차적으로 안전을 확보할 수 있는 방화벽이나 안전한 대피공간 등을 마련하도록 법률을 강화하여 이동을 최소화 하고, 초기 안전을 확보할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 특히 이를 제도적으로 정착하기 위해 일정 규모 이상의 시설에 대해서는 인증평가와 기준을 강화하도록 하는 것도 한 방안이 될 수 있다. 마지막으로 사회적 약자의 경우 재난 상황에서도 간병인, 도우미, 가족 등 가까운 지인에 대한 의존과 지원 필요성이 높은 만큼, 사회적 약자에 대한 재난안전교육은 이들 보호자 그룹과 함께 이루어지도록 할 필요가 있으며, 사전에 사회적 약자를 원호할 수 있는 보호자에 대한 정보를 함께 관리하는 것이 필요하다.

6. 재난 발생 시 사회적 약자의 안전 확보를 위한 장비 및 대피소 마련

재난 현장에서 직접적으로 구조활동을 수행하는 소방조직의 경우, 지방자치단체의 재정 수준에 따라 소방력, 특히, 장비와 인력 측면에서 지역 간 차이가 있으며, 사회적 약자의 특수성을 고려한 장비는 더욱이 드물다. 사회적 약자, 특히 환자나, 임산부, 장애인 등의 경우 이동성의 제약을 받는 경우가 많으며 이들 가운데는 이동을 위한 보조장치가 필수적으로 요구되는 경우가 많아 구조활동 과정에서 이를 함께 고려할 필요가 있다. 이를 위해서는 사회적 약자의 구조활동에 맞춤형이 될 수 있는 특수한 장비 등이 마련될 필요가 있는 만큼 지역사회와 사회적 약자에 대한 수요 관리를 통해 이에 상응하는 장비 등을 갖추 수 있도록 정부 차원에서 지원방안을 마련할 필요가 있다. 또한 사회적 약자가 무사히 구출되더라도 이들이 갖는 특성에 따라서는 일반인과 함께 대피소에 있기 어려운 경우가 있으며, 환자의 경우는 더욱 생명연장 및 유지를 위한 의료장치 등을 필요로 하는 경우가 많은 만큼 별도의 대피소 시설에 지정 또는 마련을 제도화하는 것이 필요하다. 특히 대피소 내에서 가족 등 보호자의 지원을 필요로 하는 경우를 함께 고려할 필요가 있다.

제2절

향후 과제 및 결론

본 연구는 대형화재 등 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호 실태 및 정책 개선방안을 모색하고자 재난지원정책 대상으로서 사회적 약자의 개념을 정립하고, 각 국가의 재난지원정책의 고려대상으로서 사회적 약자에 대한 접근방법과 이에 따른 관련 법제도 및 매뉴얼 등의 현황과 내용을 분석하였다. 또한 사회적 약자 대상의 인권보호 측면에서 재난 발생 시 재난지원정책에 대한 유형별 관리 필요성, 재난안전교육, 경보체계, 대피지원체계, 그리고 재난 이후 정부의 지원정책과 정부 정책에 대한 신뢰를 주요한 내용으로 사회적 약자 그룹, 사회적 약자 이용시설 종사자, 소방공무원을 대상으로 분석을 실시하는 한편, 관련 이해관계자에 대한 인터뷰 조사를 통해 보다 현실적인 문제점을 파악하고자 하였다. 이를 통해 재난안전관리 측면에서 사회적 약자에 대한 용어사용과 관리방식 개선 필요성을 제시하였으며, 사회적 약자 지원을 위한 사회적 합의와 이들에 대한 교육 및 훈련체계 개선 필요성을 제시하였다. 또한 인권보호 측면에서 사회적 약자 지원을 위한 정책방향과 재난 발생 기간 중 안전확보를 위한 장비 개선 및 대피소 지원 관리 필요성을 제시하였다.

해외 국가의 경우 재난 발생 이전과 재난 발생 이후 단계에서 재난지원정책 대상으로 약자에 대한 개념은 유동적이며, 보다 광범위하게 확장하여 다루어지고 있는 특징이 있으나, 재난 발생 이전의 접근은 국가마다 차이가 있으나 어린이, 노인, 장애인, 환자, 외국인 등 육체적·정신적·언어적으로 상대적 취약성을 갖는 그룹을 포함하고 있다는 점에서 유사한 측면이 있다. 반면, 재난 발생 과정에서 발생하는 부상자나 그 밖의 재난의 영향을 받은 일반인들을 포괄적으로 사회적 약자의 범주에 포함하여 정부의 지원정책의 고려한다는 점에서 특징을 발견할 수 있다. 반면, 실태분석 및 인터뷰에서 나타나는 바와 같이 국내의 경우 사회적 약자에 대한 유형별 재난안전관리 필요

성 및 교육훈련, 대피체계, 정부의 지원정책 필요성과 현재 실태에 대한 긍정적 인식에도 불구하고 정부의 정책 등에 대한 신뢰성은 부정적 응답이 함께 나타나고 있다는 점에서 여전히 개선과제를 안고 있으며, 특히 교육훈련이나 대피체계 등이 제도적 틀 안에서 준비되어 있으나 이에 대한 신뢰는 낮은 것으로 나타나고 있어 현실에 부합하는 제도적 개선이 요구된다. 따라서 향후 연구에서는 보다 구체적이고 실체적인 접근을 통해 사회적 약자 그룹에게 요구되는 재난안전 교육훈련의 콘텐츠, 재난 대피소의 구상과 운영방법, 사회적 약자를 배려한 별도의 정부지원정책 등에 대한 대안 탐색과정이 이루어질 필요가 있다.

참고문헌

참고문헌

- 강신욱 외. 2014. **재난발생시 취약계층사회보장대책**. 경제인문사회연구회.
- 강중오. 2012. **변화의 시기에 사회적 약자를 위한 소방정책연구(서울을 중심으로)**. 강원대학교 석사학위 논문.
- 강진우. 2017. **위기 패러다임 변화에 따른 지방자치단체의 위기관리 역할변화에 대한 연구**. 서울시립대학교 석사학위 논문.
- 강철수. 2008. **지방정부 재난관리조직의 통합유형에 관한 연구**. 제주대학교 박사학위 논문.
- 고동현. 2015. **사회적 재난으로서 허리케인 카트리나: 정부 실패와 위험 불평등**. 한국사회정책. 22(1): 83-119.
- 구원희, 박진찬, 백민호. 2015. **국내거주 외국인의 재난 시 서비스에 대한 인식조사 연구**. 한국재난정보학회논문집. 11(2): 279-286.
- 국립재난안전연구원. 2017. **장애인·노인 대상 재난안전 지원 관계 법령 및 제도 개선**. 국립재난안전연구원.
- 국회도서관. 2010. **세계의 헌법: 35개국 헌법 전문 II**. 국회도서관.
- 권건주. 2005. **지방정부 재난관리조직의 효율화 방안: 삼척시 사례를 중심으로**. 한국위기관리논집. 1(2): 79-92.
- 권건주. 2008. **지역재난대응조직의 현장지휘체계 개선방안: 기초자치단체와 소방서를 중심으로**. 국가위기관리연구. 2(1): 64-84.
- 권건주. 2012. **한국 지방정부 재난관리체제 실태분석 및 개선방안: 시·군·구를 중심으로**. 한국위기관리논집. 8(5): 15-32.
- 권설아 외. 2016. **한국의 광역 지방정부 재난관리 조직의 효율적 운영방안: 재난관리 조직구조 분**

- 석을 중심으로** Crisisonomy. 12(5): 13-24.
- 권영숙. 2013. **장애인 위기상황 대응매뉴얼 개발을 위한 기초연구**. 한국장애인개발원.
- 권오한 외. 2001. **재난관리조직의 실태분석과 발전방안**. 한국화재소방학회논문지. 15(1): 127-138.
- 김경현. 2016. **재난 및 위기관리 리더십 사이버 콘텐츠 개발 연구**. 행정안전부.
- 김경호. 2010. **지방자치단체 재난관리체계의 단계별 개선방안에 관한 연구: 대구광역시 사례를 중심으로**. 한국행정논집. 22(1): 151-180.
- 김대환. 2014. **국가의 국민안전보장의무**. 공법학연구. 15(3): 3-41.
- 김도형, 라정일, 변성수, 이재은. 2017. **대규모 재난 시 재난약자 지원방안. 희망브리지 전국재해구호협회**.
- 김두현. 2018. **노인복지시설의 신체안전관리 실태 및 대책방안에 관한 연구**. 한국스포츠학회지. 16(1): 15-30.
- 김명구, 양기근, 정기성. 2014. **자연재난에 의한 재난취약계층의 재난안전복지 개선방향: 전라북도 임실군의 노인계층을 중심으로**. 한국위기관리논집. 10(9): 113-135.
- 김무걸. 2012. **국가위기관리체계에 대한 메타거버넌스적 고찰: 2010-2011년 구제역 확산사례를 중심으로**. 한국위기관리논집. 8(5): 53-82.
- 김수동, 이사홍, 최길현, 정중수. 2017. **재난취약자의 현장조치 행동매뉴얼 비교연구: 한국과 일본의 장애인 대상으로**. 한국재난정보학회논문집. 13(2): 155-162.
- 김수환. 2016. **스토킹의 예방과 대책에 관한 법적 연구**. 고려대학교 석사학위 논문.
- 김언지, 한창완. 2010. **일본의 장애인자립지원법과 특별지원교육의 동향**. 의료경영학연구. 4(1): 23-33.
- 김영주, 문명재. 2015. **재난관리 조직의 협력수준과 조직효과성에 관한 연구**. 행정논총. 53(3): 83-116.
- 김영평. 1994. **현대사회와 위험의 문제**. 한국행정연구 특집: 현대사회와 위험관리. 3(4): 9.
- 김윤희. 2012. **재난 취약자 대상 재난안전 콘텐츠 개발 및 서비스 전략 수립**. 국립방재연구원.
- 김은성, 정지범, 안혁근. 2009. **국가재난안전관리 정책패러다임에 대한 연구**. 한국행정연구원.
- 김잔디. 2015. **스토킹 행위의 특징과 대응 방안**. 치안전책연구. 29(3): 135-165.
- 김종성. 2008. **지방재난관리조직의 바람직한 구축방안**. 지방행정연구. 22(1): 3-31.
- 김주찬, 김태윤. 2002. **국가재해재난관리체계의 당위적 구조**. 한국화재소방학회 논문지. 16(1): 9-11.
- 김찬오. 2014. **재난사례분석모델연구 및 사례분석**. 행정안전부.
- 김학경. 2015. **재난 유형별 현장 통제 방안 연구**. 경찰청.
- 나채준. 2014. **재난안전 관련 법제 개선방안 연구**. 법제처.
- 노진철. 2015. **국가위기관리의 실패와 그 구조적 원인: 세월호 참사를 중심으로**. 한국위기관리논집. 11(3): 1-17.
- 두오균. 2009. **한국 장애인 인권의 현실과 재난관리**. 국가위기관리연구. 3(1): 26-50.
- 류상일 외. 2017. **지방정부 재난관리조직의 효율적 운영을 위한 상대적 중요도 분석**. Crisisonomy.

- 13(3): 159-176.
- 문기식. 2017. **대형 재난의 효율적 대응을 위한 소방조직 중심의 재난대응체계 개편 방안**. 대한안
전경영과학회지. 19(1): 1-8.
- 박경아, 임서현, 박태운. 2017. **경제·사회적 약자를 위한 친서민 교통서비스 강화방안**. 한국교통
연구원 연구총서. 2017-12.
- 박동균, 박창근, 송철호, 오재호. 2009. **지방자치단체의 재난대응론**. 서울: 대영문화사.
- 박동균, 양기근, 류상일, 강용석. 2012. **유럽 지방자치단체의 재난관리 시스템: 영국과 독일 사례의
특징과 시사점**. 한국치안행정논집. 8(4): 55-76.
- 박동균, 양기근, 류상일. 2012. **지방자치단체 재난관리체계의 현황과 개선방안**. 한국지방자치연구.
13(4): 131-154.
- 박상현, 김찬오. 2018. **재해구조물자 개선에 관한 연구**. 한국안전학회지. 33(2): 138-144.
- 박선영. 2007. **일본의 남녀고용기회균등법 개정 내용과 의의**. 젠더리뷰. 4: 55-58.
- 박성수. 2011. **교정시설의 효율적 재난관리 방안**. 한국공안행정학회보. 20(1): 49-80.
- 박인권. 2017. **도시의사회적약자불안정화과정 불안계급이론의비판과확장**. 공간과사. 27(4) 통권62
호: 36-78.
- 박지영. 2015. **초대형 재난 위험사회의 대비**. 국토. 406(2015. 8): 6-13.
- 박지환, 김윤희. 2014. **지방자치단체의 재난관리 담당 공무원 대상 교육훈련 현황 및 문제점**. 한국
콘텐츠학회논문지. 14(11): 702-712.
- 박찬석. 2014. **재난대응조직 연령구성비 변화가 조직효과성 및 서비스질 보장활동에 미치는 영향
에 관한 실증분석: 서울지역 현장활동 소방공무원을 중심으로**. 대한안전경영과학지. 16(4):
133-145.
- 박찬영. 2016. **재난관리 정부조직개편이 자연재해피해 경감에 미치는 영향**. 응용경제. 18(4): 43-78.
- 박철현, 이상용, 진수명. **스토킹의 실태와 대책에 관한 연구**. 형사정책연구원 연구총서. 2000(1):
9-141.
- 박하용. 2015. **국민안전처 출범에 따른 지자체 재난관리 실태점검 제도개선 방안: 2014년도 지자
체 재난관리 실태점검 결과를 중심으로**. 한국방재학회지. 15(2): 114-123.
- 박효숙. 2006. **일본의 개정 남녀고용기회 균등법**. 국제노동브리프. 4(8): 64-69.
- 방하남, 강신욱. 2012. **취약계층의 객관적 정의 및 고용과 복지를 위한 정책방안**. 경제사회발전 노
사정위원회.
- 배응환, 주경일. 2011. **재난관리조직의 재설계 : 허베이 스피리트호 기름유출사고에 대한 분석**. 한
국행정연구. 20(3): 63-96.
- 법무부. 2010. 2010 **일본의 인권교육·계발 현황**. 법무부.
- 법무부. 2018. 2018-2022 **제3차 국가인권정책 기본계획**. 법무부.

- 보건복지부. 2013. **장애인 위기상황 대응매뉴얼 개발을 위한 시범(PILOT) 연구**. 보건복지부.
- 부산일보. 2016.04.16.일자.
- 비마이너, 2018.01.06일자
- 서울특별시 소방재난본부. 2013. (요약본) **장애인 재난위기관리 매뉴얼 개발·보급에 관한 연구**.
서울특별시 소방재난본부 재난대응과.
- 서울특별시 소방재난본부. 2014. **장애인 재난위기관리 매뉴얼(지체장애인용)**. 서울특별시 소방재
난본부 재난대응과.
- 서울특별시. 2015. **서울시 인권교육 중장기 계획 연구**. 서울특별시.
- 서재호, 이승중. 2012. **지역주민의 사회안전 및 사회위험 인식 영향요인에 대한 탐색적 연구: 광역
자치단체를 중심으로**. 한국위기관리논집. 8(3): 1-20.
- 성기환, 최일문. 2011. **대형 재난 현장에서의 사회적 약자 보호시스템 구축에 관한 연구**. 한국위기
관리논집. 7(1): 1-22.
- 성기환, 최일문. 2011. **대형 재난 현장에서의 사회적 약자 보호시스템 구축에 관한 연구**. 한국위기
관리연구논집. 7(1): 1-22.
- 손현진. 2017. **일본의 재해 및 안전관리 관련 법령과 주요 내용**. 한국법제연구원.
- 송윤석, 김종수. 2009. **대도시 재난관리조직의 효율성에 영향을 미치는 요인 연구**. 도시행정학보.
22(2): 225-243.
- 송윤석. 2009. **서울재난관리조직에 대한 재난관리공무원간의 인식비교분석**. 한국화재소방학회논
문지. 23(4): 154-164.
- 송창영. 2013. **재난관리 컨트롤타워 기능 강화방안**. 행정안전부.
- 송효진. 2015. **젠더 관점에서 본 재난안전 관련 법령의 문제점과 개선방안: 재난 및 안전관리 기본
법 및 재해구호법을 중심으로**. 이화젠더법학. 7(2): 147-170.
- 신명희, 백진숙, 곽선훈. 2013. **지방자치단체의 위기 유형화 및 대응전략에 관한 연구: 수원시, 성
남시, 고양시, 용인시를 중심으로**. 한국위기관리논집. 9(3): 157-176.
- 신수정. 2008. **일본 남녀고용기회균등법의 내용과 시사점**. 법학논집. 13(1): 83-95.
- 심기오, 박상현, 정성희. 2010. **재난약자 방재대책 실태조사 및 분석**. 국립방재교육연구원 방재연
구소.
- 심재휘, 방수민, 김경근. 2016. **한국청소년의 사회적 약자 배려 성향영향요인**. 교육사회학연구.
26(1): 25-49.
- 안대영. 2014. **재난관리조직의 사회 연결망 특성이 조직효과성에 미치는 영향**. 한국정부학회.
- 안영훈, 박해육. 2008. **주요 선진국의 재난 및 안전관리체계 비교연구**. 행정안전부.
- 양기근. 2010. **지방정부와 중앙정부간 협력적 재난관리 방안 연구: 일본의 사례를 중심으로**. 국정
관리연구. 5(1): 121-153.

- 양인석. 2008. **재난관리조직 발전방안에 관한 연구 : 제주특별자치도에 대하여**. 제주대학교 석사학위 논문.
- 양현모, 문재원, 이상태. 2009. **유럽의 위기관리 거버넌스체제. 정지범 편저. 국가종합위기관리**. 서울: 법문사.
- 오금호, 박소순, 유병태, 정소영. 2013. **안전약자 유형별 생활안전 콘텐츠 발굴**. 국립재난안전연구원.
- 오윤경, 정지범. 2016. **국가 재난안전관리의 전략에 대한 연구**. 한국행정연구원.
- 우병창. 2006. **일본의 가정폭력에 대한 대처와 그 동향**. 한국가족법학회. 20(1): 439-463.
- 위금숙, 백민호, 권건주, 양기근. 2009. **한국의 재난현장 대응체계: 문제점과 향후 과제**. 서울: 대영문화사.
- 유순덕. 2015. **재난관리 민관협력 효율화 방안**. 행정안전부.
- 유한희. 2013. **일본의 남녀고용기회균등법의 제정 및 개정과정과 그 효과에 관한 연구: 관료중심적 결정과정과 여성의 임금과 취업형태를 중심으로**. 서울대학교 박사학위 논문.
- 유현정. 2008. **국민 안전권 확보를 위한 고찰: 취약계층을 위한 받아들일 수 있는 위협의 수용기준을 중심으로**. 한국위기관리논집. 4(2): 1-15.
- 윤동근. 2015. **초대형 재난에 대비한 시민안전 제고방안**. 국토. 406(2015. 8): 48-52.
- 윤중설. 2011. **재난안전분야 지방조직의 활성화 방안**. 한국행정연구원.
- 윤중설. 2011. **지방자치단체 재해·재난관리 조직진단 평가모형**. 정책개발연구. 11(2): 167-191.
- 윤지원, 오금호, 유병태. 2014. **아동보호 개념으로의 아동안전 정책방향 연구: 재난관리 관점에서**. Crisisonomy. 10(11): 1-19.
- 이경렬. 2003. **21세기 대형재난관리체제 정비**. OECD Close-up. 7: 47-57.
- 이동규, 민연경. 2015. **세월호 참사 이후, 재난 안전인식이 정부신뢰에 영향을 미치는가?: 한국리서치의 재난안전 국민인식 옴니버스 조사결과를 중심으로**. 한국위기관리논집. 11(3): 19-38.
- 이동규. 2010. **대형 재난사건 이후 정책과정 탐색적 연구**. 한국치안행정논집. 9(2): 167-194.
- 이맹로 외. 2016. **소방조직의 재난관리 활동 역량에 대한 연구 : 전라남도 소방조직을 중심으로**. Crisisonomy. 12(4): 139-151.
- 이명진, 조현성. 2017. **지진 매뉴얼의 현황파악 및 개선방안에 대한 제언**. Crisisonomy. 13(6): 139-151.
- 이민규, 류상일, 강형기. 2015. **국민안전권 향상을 위한 효과적 소방제정 확보방안**. 한국위기관리논집. 11(2): 189-200.
- 이부하. 2016. **보장국가에서 국민의 안전보호와 관련한 헌법이론**. 헌법학연구. 22(1): 217-246.
- 이수경. 2003. **대형재난사고와 위기관리**. 감사. 78(4): 26-31.
- 이순태. 2006. **일본의 재해지원물자 등의 비축 및 물류에 관한 법제연구**. 한국법제연구원.
- 이영아, 진영환, 변재관. 2000. **사회적 약자를 위한 도시시설확충방안 연구**. 국토연구원. 2000-23.

- 이영재. 2015. **한국형 재난현장 대응수습 표준체계 개발연구**. 행정안전부.
- 이은애. 2008. **재난발생시 재해약자지원시스템 구축 방향**. 방재연구. 10(4): 32-39.
- 이은조. 2014. **법과 인권**. 제주대학교 통역대학원 석사학위 논문.
- 이재은 외. 2006. **재난관리론**. 서울: 대영문화사.
- 이재은, 양기근, 이주호 외. 2012. **재해구호복지론**. 서울: 대영문화사.
- 이재은, 양기근. 2004. **재난관리의 효과성 제고방안: 시민참여와 거버넌스** 현대사회와 쟁점. 14(3): 53-81.
- 이재은, 이우권. 2014. **한국의 복합재난 대응과 위기관리체계 발전 방향**. 한국위기관리논집. 10(9): 15-31.
- 이재은. 1998. **우리나라 위기관리 대응기능 개선방안에 관한 연구: 위기조직과 법규분석을 통해**. 한국정책학회보. 7(2): 229-252.
- 이재은. 2006. **포괄적 안보 개념 하에서의 국가 위기관리 법제화의 의의와 내용 분석**. 한국위기관리논집. 2(2): 19-35.
- 이재은. 2008. **한국의 이재민 구호와 재해의연금 지원 체계 개선 방향**. 현대사회와 행정. 18(3): 229-262.
- 이재은. 2011. **재난관리 역량 강화와 재난관리서비스의 공공재적 특성**. 한국위기관리논집. 7(6): 1-16.
- 이재은. 2012. **위기관리학**. 서울: 대영문화사.
- 이재은. 2014. **국가재난법제의 정비와 실효성 확보 방안**. 한국위기관리논집. 10(12): 1-20.
- 이정명. 2017. **재난대응 리더의 지식기반 역량이 조직의 재난관리 역량에 미치는 영향에 관한 연구**. 한성대학교 석사학위 논문.
- 이정수. 2016. **장애인 행태를 고려한 피난 매뉴얼 비교연구**. 한국산학기술학회논문지. 17(2): 470-478.
- 이정수. 2017. **재난취약자 욕구기반 재난관리체계 구축을 위한 탐색적 연구**. 부산대학교 석사학위 논문.
- 이종열, 이종영, 최진식, 정지범. 2014. **재난관리론**. 서울: 대영문화사.
- 이주호. 2010. **사회취약계층을 위한 사회안전망 연구: 한국의 위기관리 정책을 중심으로**. 국가위기관리연구. 4(2): 67-81.
- 이주호. 2015. **주민생활 안전을 위한 주민중심의 지역만들기 정책 개선방안**. 한국위기관리논집. 11(2): 299-321.
- 이한태, 전우석. 2015. **한국 헌법상 기본권으로서의 안전권에 관한 연구**. 홍익법학. 16(4): 121-145.
- 이현준. 2003. **재해시 장애인차별에 대한 고찰**. 장애인차별금지법제정추진연대 연속공개토론회 1차 자료집. 9-15.
- 이호동. 2011. **지방자치단체의 위기관리 역량강화 방안: 일본의 지방위기관리체계 사례분석과 시**

- 사점.** 한국위기관리논집. 7(3): 25-48.
- 이호승. 2013. **유니버설디자인 관점의 재해약자 배려를 위한 디자인 유의점.** 디자인학연구. 26(4): 219-233.
- 이호승. 2014. **재해약자를 배려한 구호디자인 연구: 지진재해에 대응한 구호디자인을 중심으로.** 건국대학교 박사학위 논문.
- 임도빈. 2015. **재난관리 행정조직구조에 관한 비교연구.** 한국비교정부학보. 19(3): 71-103.
- 임상규. 2015. **협력적 재난대응역량 강화를 위한 시론적 연구: 13개 재난대응활동계획을 중심으로.** 한국위기관리논집. 11(7): 1-17.
- 임송태. 1997. **재난유형별 대응계획수립에 관한 연구.** 한국지방행정연구원.
- 장미혜 외. 2014. **재난피해여성에 대한 복구 및 지원방안.** 한국여성정책연구원.
- 장상진 외. 2014. **국내의 재난조직 및 관련 법령.** 한국재난정보학회.
- 장한나. 2016. **재난약자의 안전서비스 체계 구축을 위한 연구.** 국정관리연구. 11(2): 1-24.
- 전봉경. 2015. **영국: 초대형 재해에 대비한 국가비상사무국 운영.** 국토. 87(2015. 8): 93-95.
- 전사협 Action Report (구마모토 지진 제 14보), **사회복지법인 전국사회복지협의회**, 2016년10월12일 발행. http://www.shakyo.or.jp/news/2016/actionreport_161012.pdf
- 전용일. 2014. **국가 재난안전 예산 분류체계 정립 및 재정확충방안.** 행정안전부.
- 정명은. 2015. **지방정부의 위험관리. 하연섭 편. 위험사회와 국가정책.** 서울: 박영사. 293-317.
- 정민수. 2016. **국내의 사례 분석을 통한 사회재난 재난관리자원 관리방안 정립.** 행정안전부.
- 정병도. 2015. **재난관리론. 파주: 동화기술.**
- 정시구. 2015. **경계 연결단위로 본 재난 컨트롤타워 고찰.** 한국위기관리논집. 11(5): 1-25.
- 정영훈. 2015. **일본의 비정규직 근로자보호법제도의 특징과 최근의 동향.** 한국노동법학회. 56: 267-309.
- 정인성. 2017. **우리나라 「위기관리 매뉴얼」의 발전방향.** 방재저널. 19(3): 15-22.
- 정재희. 2015. **특수재난 관련부처의 재난대응 역량 분석 및 진단.** 행정안전부.
- 정지범 편저. 2009. **국가종합위기관리: 이론과 실제.** 서울: 법문사.
- 정지범. 2015. **대형복합재난 법적기반 구축 연구.** 행정안전부.
- 정하명. 2013. **기후변화 대응을 위한 재난재해 관련 법제에 관한 연구.** 법제처.
- 제주신보, 2018. 02. 22일자.
- 조성제. 2010. **재난 및 안전관리와 관련한 법·제도 개선에 관한 연구.** Crisisonomy. 6(2): 1-18.
- 차진아. 2012. **사회적 약자의 인권에 관한 연구-사회적 약자의 유형에 따른 인권보장의 구체화 방향을 중심으로.** 한국비교공법학회. 13(2): 193-226.
- 채경석. 2004. **지방정부의 재난관리체계에 대한 국가간 비교: 바람직한 재난관리체계의 모색.** 지방정부연구. 8(4): 131-147.

- 최경식. 2014. **재난 취약계층 안전정책에 관한 연구: 국내외 사례분석과 정책적 대안제시를 중심으로**. 고려대학교 정책대학원 석사학위 논문.
- 최경식. 2016. **재난안전약자의 보호 및 지원체계 개선방안 연구**. 원광대학교 박사학위 논문.
- 최상욱. 2013. **국가재난대비역량 진단평가 모형개발과 운영방안 연구**. 행정안전부.
- 최상욱. 2015. **사회재난·안전분야 등 재난관리 점검 및 평가 지표개발**. 행정안전부.
- 최충익, 김철민. 2016. **한국의 대형재난 발생 특성에 관한 역사적 연구**. Crisisonomy. 12(4): 17-36.
- 최현재, 김종업. 2012. **한·일 지방정부의 위기관리 체계에 관한 연구: 업무연속성계획(BCP)을 중심으로**. 한국위기관리논집. 8(2): 48-71.
- 한경복. 2016. **지방자치단체 재난관리 조직 및 체계의 개선에 관한 연구**. 경기대학교 석사학위 논문.
- 한국장애인개발원. 2015. **장애포괄적 재난관리체계 구축을 위한 기초 연구**. 한국장애인개발원.
- 한국장애인개발원. 2017. **2017 장애인백서**. 한국장애인개발원.
- 행정안전부. 2018. **2017 재난연감**. 행정안전부.
- 허준영, 이주호. 2014. **미래재난 대응을 위한 재난관리체계 구축방안 연구: 재난관리 전문가 조사를 중심으로**. 한국위기관리논집. 10(10): 173-195.
- 홍완식. 2013. **안전권 실현을 위한 입법정책**. 유럽헌법연구. 14: 225-250.
- 홍해리, 김봉찬, 권영진. 2016. **재난약자의 피난안전을 위한 화재사례분석 및 노인요양시설 소방안전 관리 실태조사**. 한국방재학회지. 16(2): 35-42.
- 황승음. 2014. **안전 및 재난 관련 법체계의 합리화 및 개선방안에 관한 연구용역**. 행정안전부.
- Asha, Hans. 2013. Disaster Risk Reduction and Disability. Journal of Rehabilitation Research. 17(2): 1-14.
- Birkland, Thomas A. 2006. Lessons of Disaster: Policy Change After Catastrophic Events. Georgetown University Press.
- California Governor's Office of Emergency Services. 2000. Meeting the Needs of Vulnerable People in Times of Disaster: A Guide for Emergency Managers. California Governors's Office of Emergency Services.
- Christensen, K. M., Blair, M. E., & Holt, J. M. 2007. The Built Environment, Evacuations, and Individuals With Disabilities A Guiding Framework for Disaster Policy and Preparation. Journal of Disability Policy Studies. 17(4): 249-254.
- Edwards, Frances L. and Daniel C. Goodrich. 2007. Organizing for Emergency Management. William L. Waugh Jr. and Kathleen Tierney. eds. Emergency Management: Principles and Practice for Local Government. 2nd ed. Washington, D.C.: ICMA Press. 39-55.
- Enders, A. and Brandt, Z. 2007. Using Geographic Information System Technology to Improve

- Emergency Management and Disaster Response for People with Disabilities. *Journal of Disability Policy Studies*. 17(4): 223-229.
- Farazmand, Ali. 2001. Introduction: Crisis and Emergency Management. Ali Farazmand, ed. *Handbook of Crisis and Emergency Management*. New York: Marcel Dekker, Inc. 1-9.
- Faulkner, Bill. 2001. Towards a Framework for Tourism Disaster Management. *Tourism Management*. 22: 135-141.
- FEMA Homepage. www.fema.gov.
- FEMA. 2008. Interim Emergency Management Planning Guide for Special Needs Populations.
- Hoffman, S. 2008. Preparing for Disaster: Protecting the Most Vulnerable in Emergencies. *UC Davis L. Rev.* 42: 1491-1544.
- Homeland Security. A Guide to Interacting with People who have Disabilities.
- Interagency Security Committee. 2013. Occupant Emergency Programs: An Interagency Security Committee Guide.
- Jones, D. 1993. *Environmental Hazards*. Irvington Publishers Inc.
- Jones, N. L. 2010. The Americans with Disabilities Act and Emergency Preparedness and Response. Library of Congress Washington DC Congressional Research Service.
- June, Isaacson Kailes. 2005. Disaster Services and “Special Needs”: Term of Art or Meaningless Term? Research and Training Center on Independent Living.
- McGuire, L. C., Ford, E. S., and Okoro, C. A. 2007. Natural Disasters and Older US Adults with Disabilities: Implications for Evacuation. *Disasters*. 31(1): 49-56.
- Morgan, David R. 1997. Structural Arrangements in Local Government: Organizing for Effective Management. John J. Gargan, ed. *Handbook of Local Government Administration*. 129-157.
- Morris, J., Mueller, J., and LaForce, S. 2013. Social Media, Public Emergencies & Disability. *Journal on Technology and Persons with Disabilities*. 167(PPT).
- National Organization on Disability. 2009. Emergency Preparedness Initiative: Functional Needs of People with Disabilities. Washington D.C.: National Organization on Disability/EPI.
- Nemoto, Masatsugu. 2015. Disaster Management System of Local Government and Role of Social Economic Organization: Focused on Basic Act on Disaster Control Measures in Japan and Case of Suginami City. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 11(2): 49-69.
- Nemoto, Masatugu and Eri Ariga. 2014. Improvement Strategy of Social Support System with Vulnerable People to Disaster - Comparative Study of Preliminary Survey Structure on Vulnerable People to Disaster between Korea and Japan. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 10(6): 67-87.

- Parsons, B. S., and Fulmer, D. 2007. The Paradigm Shift in Planning for Special-needs Populations. Available on http://rems.ed.gov/views/documents/SpecialNeedsParadigmShiftInPlanning_2007.pdf(accessed on 10 March 2009).
- Perry, Ronald W. 1985. Emergency Management: A Challenge for Public Administration. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.): 3-7.
- Person, Chery and Elizabeth J. Fuller. 2007. Disaster Care for Persons With Psychiatric Disabilities. *Journal of Disability Policy Studies*. 17(4): 238-248.
- Peterson, L. J. 2010. Disability Preparedness: Availability of ADA Compliant Emergency Shelters across Pennsylvania. University of Kentucky UKnowledge.
- Poister, Theodore H. and Gregory Streib. 1997. Strategic Management: A Core Responsibility of Local Government Administrators. John J. Gargan. ed. *Handbook of Local Government Administration*. 101-127.
- Priestley, M. and Hemingway, L. 2007. Disability and Disaster Recovery: A tale of two cities? *Journal of Social Work in Disability & Rehabilitation*. 5(3-4): 23-42.
- Provan, Keith C. and P. Kenis. 2007. Mode of Network Governance: Structure, Management and Effectiveness. *JPART*. 18: 229-252.
- Rubin, Claire B. 2007. Local Emergency Management: Origins and Evolution. William L. Waugh Jr. and Kathleen Tierney. eds. *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. 2nd ed. Washington, D.C.: ICMA Press. 25-37.
- Schneider, Karl, F. 1993. Disaster Relief—Is It Spelled F-E-M-A?. Washington, D.C.: National Defense University.
- Schneider, Sandra K. 1995. *Flirting with Disaster: Public Management in Crisis Situations*. New York: M. E. Sharpe, Inc.
- Waterstone, M. E. and Stein, M. A. 2006. Emergency Preparedness and Disability. *Mental & Physical Disability L. Rep.* 30: 338-339.
- Waugh, W. L. and G. Streib. 2006. Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management. *Public Administration Review*. 66(s1): 131-140.
- Waugh, William L. Jr. and Kathleen Tierney. 2007. Future Directions in Emergency Management. William L. Waugh Jr. and Kathleen Tierney. eds. *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. 2nd ed. Washington, D.C.: ICMA Press. 319-333.

京都府. 2014. 災害時要配慮者避難支援ガイドブック. 京都府.

国税庁. 1948. 災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律. 国税庁.

国土交通省. 2018. 高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律. 国土交通省.
 内閣府(防災担当). 2013. 避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針. 内閣府
 内閣府. 1948. 災害救助法. 内閣府.
 内閣府. 2013. 障害者基本計画(第3次)の実施状況(案). 内閣府
 内閣府. 2015. 日本の災害対策. 内閣府.
 内閣府男女共同参画局. 1999. 男女共同参画社会基本法. 内閣府男女共同参画局.
 内閣府男女共同参画局. 2002. 配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律. 内閣府男女共
 同参画局.
 文部科学省. 2000. 人権教育及び人権啓発の推進に関する法律. 文部科学省.
 法務省. 2011. 人権教育・啓発に関する基本計画. 法務省.
 法務省. 2018. 法務省防災業務計画(修正).
 災害時要援護者の避難対策に関する検討会. 2010. 災害時要援護者の避難対策事例集.
 衆議院. 2016. ストーカー行為等の規制等に関する法律.
 厚生労働省. 2000. 児童虐待の防止等に関する法律. 厚生労働省.
 厚生労働省. 2008. 身体障害者補助犬法. 厚生労働省.
 厚生労働省. 2016. 労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律. 厚生労働省.
 厚生労働省. 2017. 雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律. 厚生労働省.
 厚生労働省. 2018. 短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律. 厚生労働省.

영국 포츠머스대학교. <http://www2.port.ac.uk/departments/services/humanresources/healthandsafety/atoz/peep/>

영국 런던시의회. http://www.wandsworth.gov.uk/info/200491/community_safety/1804/junior_and_safeguarding_citizen_schemes_keeping_children_safe/2

부록

부록1: 사회적약자용 설문지

설문조사

안녕하십니까?

바쁘신 중에도 귀하의 소중한 시간을 내주신 점 깊이 감사드립니다. 본 연구는 국가인권위원회의 「대형화재 등 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호 현황 및 개선방안 실태조사」의 일환으로 수행하는 조사로 귀하께서 **응답하신 내용은 무기명으로 통계처리** 될 것이며, 연구 목적에만 이용될 것입니다.

본 연구는 일반인과 대비하여 재난 발생 시 상대적 어려움을 겪는 대상으로서 임산부, 고령자, 아동, 외국인, 입원환자, 장애인 등 사회적 약자를 대상으로 한 재난안전관리 실태 및 정책 개선방안을 마련하기 위한 조사입니다. 따라서 귀하는 본 연구 조사에 참여할 것인지 여부를 결정하기 전에, 조사 내용을 신중하게 읽어보셔야 합니다. 이 연구가 왜 수행되며, 무엇을 수행하는지 귀하가 이해하는 것이 중요합니다. 필요한 경우 연구책임자 또는 공동연구원이 이 연구의 목적과 조사결과의 활용에 대해 설명해 줄 것입니다.

이 연구는 자발적으로 참여 의사를 밝히신 분에 한하여 수행 될 것입니다. 조사 내용을 신중히 읽어보신 후 참여의사가 있으신 경우 답변해 주시길 당부 드립니다. 만일 조사 응답과 관련하여 어떠한 질문이 있다면 담당 연구원이 자세하게 응답해 줄 것입니다.

모든 항목에 정답은 없으며 선생님께서 느끼시고 수행하는 대로 솔직하게 응답하여 주시길 부탁드립니다. 본 설문에 응해 주신데 대해 진심으로 감사드립니다.

연구기관: 국가인권위원회

연구수행기관: 충북대학교 국가위기관리연구소

연구책임자: 이 재 은(충북대학교 행정학과 교수)

조사책임자: 이 주 호(세한대학교 소방행정학과 교수)

문의연락: 043-261-3337(010-8794-5079) / lejuho@sehan.ac.kr

1. 응답자 특성

응답해주신 내용에 대해서는 철저하게 익명성을 보장합니다.

1. 성별은?

① 여성

② 남성

2. 귀하의 연령은?

만()세

3. 귀하의 현재 결혼 상태는?

① 미혼

② 기혼

③ 기타()

4. 귀하의 거주지역은?

() 시·군·구

5. 다음 중 귀하에게 해당하는 사항은?

① 임산부

② 장애인

③ 입원환자

④ 외국인

⑤ 고령자

6. 다음 중 귀하에게 이용중인 시설은?

① 산후조리원

② 장애인시설

③ 사회복지시설

④ 병원

⑤ 노인요양시설

⑥ 노인복지회관

⑦ 외국인 보호시설

⑧ 기타()

7. 귀하의 재난 경험 유무는?

① 없다

② 있다(피해시기: , 피해지역: , 피해장소: , 재난유형:)

II. 사회적 약자 재난안전관리에 대한 일반적 인식

다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 √표를 해주시기 바랍니다.

번호	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1	재난안전관리 시 일반인보다 재난 대처가 어려운 사회적 약자를 위한 정책이 반드시 필요하다.	①	②	③	④	⑤
2	사회적 약자를 위해 관련 법에 재난안전관리 방안을 구체적으로 반영하여야 한다.	①	②	③	④	⑤
3	사회적 약자가 이용(거주)하는 시설에는 별도의 재난안전대책이 마련되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
4	사회적 약자가 이용(거주)하는 시설에서 사회적 약자를 위한 별도의 재난안전 교육이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
5	사회적 약자를 위해 구조장비가 별도로 필요하다.	①	②	③	④	⑤
6	사회적 약자를 위해 별도의 피해지원 절차가 필요하다.	①	②	③	④	⑤

III. 사회적 약자를 위한 재난 유형별 재난안전관리 필요성

다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 √표를 해주시기 바랍니다.

번호	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1	대형화재 재난을 대비하여 사회적 약자를 위한 별도의 재난안전관리 정책이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
2	집중호우 재난을 대비하여 사회적 약자를 위한 별도의 재난안전관리 정책이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
3	태풍/홍수 등 재난을 대비하여 사회적 약자를 위한 별도의 재난안전관리 정책이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
4	지진 재난을 대비하여 사회적 약자를 위한 별도의 재난안전관리 정책이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
5	재난 유형별로 사회적 약자를 위한 별도의 재난안전관리 정책이 필요하다.	①	②	③	④	⑤

Ⅳ. 사회적 약자를 위한 재난안전관리 대책 실태

다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 √ 표를 해주시기 바랍니다.

번호	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1	나는 현재 이용(거주) 시설에서 별도의 재난안전 교육을 받은 바 있다.	①	②	③	④	⑤
2	내가 현재 이용(거주)하는 시설의 재난경보 절차를 알고 있다.	①	②	③	④	⑤
3	나는 현재 이용(거주) 시설에서 재난 발생 시 대피방법을 알고 있다.	①	②	③	④	⑤
4	나는 현재 이용(거주) 시설에서 재난 발생 시 대피로 및 대피처를 알고 있다.	①	②	③	④	⑤
5	나는 현재 이용(거주) 시설에서 재난 발생 시 스스로 안전하게 대피할 수 있도록 보장하고 있다.	①	②	③	④	⑤
6	나는 현재 이용(거주) 시설에서 재난 발생 시 나에게 지원되는 정부의 지원사항을 알고 있다.	①	②	③	④	⑤

Ⅴ. 사회적 약자를 위한 재난안전관리 정책 인식

다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 √ 표를 해주시기 바랍니다.

번호	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	잘 모름
1	내가 현재 이용(거주) 시설의 재난안전 교육은 나에게 실질적인 도움이 된다.	①	②	③	④	⑤	⑥
2	내가 현재 이용(거주)하는 시설의 재난경보 방법은 나에게 실질적인 도움이 된다.	①	②	③	④	⑤	⑥
3	내가 현재 이용(거주)하는 시설의 대피방법은 나에게 활용 가능한 방법이다.	①	②	③	④	⑤	⑥
4	내가 현재 이용(거주)하는 시설의 대피로 및 대피처는 재난으로부터 나의 안전을 지켜준다.	①	②	③	④	⑤	⑥
5	내가 현재 이용(거주)하는 시설에서 재난 발생 시 스스로 안전하게 대피할 수 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥
6	내가 현재 이용(거주)하는 시설에서 재난 발생 시 정부의 지원사항은 나에게 맞는 정책이다.	①	②	③	④	⑤	⑥

VI. 사회적 약자를 위한 재난안전관리 요구

다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 √표를 해주시기 바랍니다.
※ 재난경험이 있으신 경우, 경험을 토대로 응답해주시시오.

번호	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1	재난 발생 시 구조자는 나와 같은 사회적 약자를 위해 특별한 장비와 계획을 마련하여야 한다.	①	②	③	④	⑤
2	재난 발생 시 구조자는 나와 같은 사회적 약자를 위해 응급이송 시 특별한 조치를 취해야 한다.	①	②	③	④	⑤
3	재난 발생 시 나와 같은 사회적 약자의 경우 가족에게도 별도의 지원조치가 필요하다.	①	②	③	④	⑤
4	재난 발생 시 나와 같은 사회적 약자의 어려움을 고려한 특별한 지원정책이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
5	재난 발생 시 나와 같은 사회적 약자를 위해 피난처에 특별한 대책과 지원이 마련되어야 한다.	①	②	③	④	⑤

VII. 재난 발생 시 지원정책 욕구

다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 √표를 해주시기 바랍니다.

번호	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1	나와 같은 사회적 약자를 위해 별도의 피난시설이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
2	나와 같은 사회적 약자를 위해 별도의 전문 조직이 운영되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
3	나와 같은 사회적 약자를 위해 별도의 전문인력이 피난시설에 배치되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
4	나와 같은 사회적 약자를 위해 별도의 의료 지원이 이루어져야 한다.	①	②	③	④	⑤
5	나와 같은 사회적 약자는 피난시설 이용 시 가족과 함께 지낼 수 있도록 별도 지원이 필요하다.	①	②	③	④	⑤

Ⅷ. 정부 신뢰(인권보호 인식)

다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 √표를 해주시기 바랍니다.

번호	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1	국가는 재난발생 시 나와 같은 사회적 약자를 위한 재난안전관리 계획을 충분히 마련하고 있다.	①	②	③	④	⑤
2	국가는 재난발생 시 나와 같은 사회적 약자를 배려한 대응활동을 실시하고 있다.	①	②	③	④	⑤
3	재난 발생 시 정부의 각종 재난대피계획은 신뢰할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
4	재난 발생 시 정부의 각종 재난대응활동은 신뢰할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
5	재난 발생 시 사회적 약자를 배려한 정부의 지원활동은 신뢰할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
6	재난 발생 시 사회적 약자를 배려한 정부의 재난지원 정책에 만족한다.	①	②	③	④	⑤

※ 설문에 응해주셔서 감사합니다!

부록2: 시설종사자용 설문지

설문조사

안녕하십니까?

바쁘신 중에도 귀하의 소중한 시간을 내주신 점 깊이 감사드립니다. 본 연구는 국가인권위원회의 「대형화재 등 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호 현황 및 개선방안 실태조사」의 일환으로 수행하는 조사로 귀하께서 응답하신 내용은 무기명으로 통계처리 될 것이며, 연구 목적에만 이용될 것입니다.

본 연구는 일반인과 대비하여 재난 발생 시 상대적 어려움을 겪는 대상으로서 임산부, 고령자, 아동, 외국인, 입원환자, 장애인 등 사회적 약자를 대상으로 한 재난안전관리 실태 및 정책 개선방안을 마련하기 위한 조사입니다.

이 연구는 자발적으로 참여 의사를 밝히신 분에 한하여 수행 될 것입니다. 조사 내용을 신중히 읽어보신 후 참여의사가 있으신 경우 답변해 주시길 당부드립니다. 만일 조사 응답과 관련하여 어떠한 질문이 있다면 담당 연구원이 자세하게 응답해 줄 것입니다.

모든 항목에 정답은 없으며 선생님께서 느끼시고 수행하는 대로 솔직하게 응답하여 주시길 부탁드립니다.

본 설문에 응해 주신데 대해 진심으로 감사드립니다.

연구기관: 국가인권위원회

연구수행기관: 충북대학교 국가위기관리연구소

연구책임자: 이 재 은(충북대학교 행정학과 교수)

조사책임자: 이 주 호(세한대학교 소방행정학과 교수)

문의연락: 043-261-3337(010-8794-5079) / lejuho@sehan.ac.kr

1. 응답자 특성

응답해주신 내용에 대해서는 철저하게 익명성을 보장합니다.

1. 성별은?

① 여성

② 남성

2. 귀하의 연령은?

만()세

3. 귀하의 현재 결혼 상태는?

① 미혼

② 기혼

③ 기타()

4. 귀하의 거주지역은?

() 시·군·구

5. 다음 중 귀하가 종사하고 있는 시설 유형은?

① 산후조리원

② 장애인시설

③ 사회복지시설

④ 병원

⑤ 노인요양시설

⑥ 노인복지회관

⑦ 외국인 보호시설

⑧ 어린이집

⑨ 기타()

7. 귀하가 종사하고 있는 시설의 재난 경험 유무는?

① 없다

② 있다(피해시기: , 피해지역: , 피해장소: , 재난유형:)

II. 사회적 약자 재난안전관리에 대한 일반적 인식

다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 √ 표를 해주시기 바랍니다.

번호	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1	재난안전관리 시 일반인보다 재난 대처가 어려운 사회적 약자를 위한 정책이 반드시 필요하다.	①	②	③	④	⑤
2	사회적 약자를 위해 관련 법에 재난안전관리 방안을 구체적으로 반영하여야 한다.	①	②	③	④	⑤
3	사회적 약자가 이용(거주)하는 시설에는 별도의 재난안전대책이 마련되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
4	사회적 약자가 이용(거주)하는 시설에서 사회적 약자를 위한 별도의 재난안전 교육이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
5	사회적 약자를 위해 구조장비가 별도로 필요하다.	①	②	③	④	⑤
6	사회적 약자를 위해 별도의 피해지원 절차가 필요하다.	①	②	③	④	⑤

III. 사회적 약자를 위한 재난 유형별 재난안전관리 필요성

다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 √ 표를 해주시기 바랍니다.

번호	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1	대형화재 재난을 대비하여 사회적 약자를 위한 별도의 재난안전관리 정책이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
2	집중호우 재난을 대비하여 사회적 약자를 위한 별도의 재난안전관리 정책이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
3	태풍/홍수 등 재난을 대비하여 사회적 약자를 위한 별도의 재난안전관리 정책이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
4	지진 재난을 대비하여 사회적 약자를 위한 별도의 재난안전관리 정책이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
5	재난 유형별로 사회적 약자를 위한 별도의 재난안전관리 정책이 필요하다.	①	②	③	④	⑤

Ⅳ. 사회적 약자를 위한 재난안전관리 대책 실태

다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 √ 표를 해주시기 바랍니다.

번호	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1	우리 시설은 시설 이용(거주)자의 상황을 고려하여 별도의 재난안전 교육을 실시하고 있다.	①	②	③	④	⑤
2	우리 시설은 시설 이용(거주)자의 상황을 고려하여 재난경보 장치 및 절차를 별도로 마련하고 있다.	①	②	③	④	⑤
3	우리 시설은 시설 이용(거주)자의 상황을 고려하여 재난 발생 시 대피방법을 별도로 안내하고 있다.	①	②	③	④	⑤
4	우리 시설은 시설 이용(거주)자의 상황을 고려하여 재난 발생 시 별도의 대피로 및 대피처를 갖추고 있다.	①	②	③	④	⑤
5	우리 시설은 시설 이용(거주)자의 상황을 고려하여 재난 발생 시 지원되는 정부의 지원사항을 안내하고 있다.	①	②	③	④	⑤
6	우리 시설은 시설 이용(거주)자의 상황을 고려하여 재난 발생 시 지원되는 정부의 지원사항을 파악하고 있다.	①	②	③	④	⑤

Ⅴ. 사회적 약자를 위한 재난안전관리 정책 인식

다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 √ 표를 해주시기 바랍니다.

번호	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	잘 모름
1	우리 시설의 시설 이용(거주)자 상황을 고려한 재난안전 교육은 실질적인 도움이 될 것으로 기대한다.	①	②	③	④	⑤	⑥
2	우리 시설의 시설 이용(거주)자 상황을 고려한 재난경보 방법은 실질적인 도움이 될 것으로 기대한다.	①	②	③	④	⑤	⑥
3	우리 시설의 시설 이용(거주)자 상황을 고려한 대피방법은 실질적인 도움이 될 것으로 기대한다.	①	②	③	④	⑤	⑥
4	우리 시설의 시설 이용(거주)자 상황을 고려한 대피로 및 대피처는 사용자의 안전을 지켜줄 것으로 기대한다.	①	②	③	④	⑤	⑥
5	우리 시설의 재난안전관리체계는 사용자 스스로 안전한 대피를 도울 것으로 기대한다.	①	②	③	④	⑤	⑥
6	재난 발생 시 정부 지원사항은 우리 시설의 시설 이용(거주)자 상황을 고려할 때 적합한 정책이다.	①	②	③	④	⑤	⑥

VI. 사회적 약자를 위한 재난안전관리 요구

다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 √표를 해주시기 바랍니다.
※ 재난경험이 있으신 경우, 경험을 토대로 응답해주시시오.

번호	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1	재난 발생 시 구조자는 우리 시설의 시설 이용(거주)자 상황을 고려하여 특별한 장비와 계획을 마련하여야 한다.	①	②	③	④	⑤
2	재난 발생 시 구조자는 우리 시설의 시설 이용(거주)자 상황을 고려하여 응급이송 시 특별한 조치를 취해야 한다.	①	②	③	④	⑤
3	재난 발생 시 우리 시설의 시설 이용(거주)자 상황을 고려하여 가족들에게도 별도의 지원조치가 필요하다.	①	②	③	④	⑤
4	재난 발생 시 우리 시설의 시설 이용(거주)자 상황을 고려하여 특별한 지원정책이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
5	재난 발생 시 우리 시설의 시설 이용(거주)자 상황을 고려하여 피난처에 특별한 대책과 지원이 마련되어야 한다.	①	②	③	④	⑤

VII. 재난 발생 시 정부지원정책 욕구

다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 √표를 해주시기 바랍니다.

번호	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1	우리 시설의 시설 이용(거주)자 상황을 고려하여 별도의 피난시설이 제공되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
2	우리 시설의 시설 이용(거주)자 상황을 고려하여 별도의 전문 조직이 운영되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
3	우리 시설의 시설 이용(거주)자 상황을 고려하여 별도의 전문인력이 피난시설에 배치되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
4	우리 시설의 시설 이용(거주)자 상황을 고려하여 별도의 의료 지원이 이루어져야 한다.	①	②	③	④	⑤
5	우리 시설의 시설 이용(거주)자 상황을 고려하여 피난시설 이용 시 보호자로서 가족이 함께 지낼 수 있도록 별도 지원이 필요하다.	①	②	③	④	⑤

Ⅷ. 정부 신뢰(인권보호 인식)

다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 √표를 해주시기 바랍니다.

번호	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1	국가는 재난발생 시 우리 시설의 시설 이용(거주)자와 같은 사회적 약자를 위한 재난안전관리 계획을 충분히 마련하고 있다.	①	②	③	④	⑤
2	국가는 재난발생 시 우리 시설의 시설 이용(거주)자와 같은 사회적 약자를 배려한 대응활동을 실시하고 있다.	①	②	③	④	⑤
3	재난 발생 시 정부의 각종 재난대피계획은 신뢰할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
4	재난 발생 시 정부의 각종 재난대응활동은 신뢰할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
5	재난 발생 시 우리 시설의 시설 이용(거주)자와 같은 사회적 약자를 배려한 정부의 지원활동은 신뢰할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
6	재난 발생 시 우리 시설의 시설 이용(거주)자와 같은 사회적 약자를 배려한 정부의 재난지원 정책에 만족한다.	①	②	③	④	⑤

※ 설문에 응해주셔서 감사합니다!

부록3: 사회적약자 가족용 설문지

설문조사

안녕하십니까?

바쁘신 중에도 귀하의 소중한 시간을 내주신 점 깊이 감사드립니다. 본 연구는 국가인권위원회의 「대형화재 등 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호 현황 및 개선방안 실태조사」의 일환으로 수행하는 조사로 귀하께서 응답하신 내용은 무기명으로 통계처리 될 것이며, 연구 목적에만 이용될 것입니다.

본 연구는 일반인과 대비하여 재난 발생 시 상대적 어려움을 겪는 대상으로서 임산부, 고령자, 아동, 외국인, 입원환자, 장애인 등 사회적 약자를 대상으로 한 재난안전관리 실태 및 정책 개선방안을 마련하기 위한 조사입니다. 따라서 귀하는 본 연구 조사에 참여할 것인지 여부를 결정하기 전에, 조사 내용을 신중하게 읽어보셔야 합니다. 이 연구가 왜 수행되며, 무엇을 수행하는지 귀하가 이해하는 것이 중요합니다. 필요한 경우 연구책임자 또는 공동연구원이 이 연구의 목적과 조사결과의 활용에 대해 설명해 줄 것입니다.

이 연구는 자발적으로 참여 의사를 밝히신 분에 한하여 수행 될 것입니다. 조사 내용을 신중히 읽어보신 후 참여의사가 있으신 경우 답변해 주시길 당부드립니다. 만일 조사 응답과 관련하여 어떠한 질문이 있다면 담당 연구원이 자세하게 응답해 줄 것입니다.

모든 항목에 정답은 없으며 선생님께서 느끼시고 수행하는 대로 솔직하게 응답하여 주시길 부탁드립니다. 본 설문에 응해 주신데 대해 진심으로 감사드립니다.

연구기관: 국가인권위원회

연구수행기관: 충북대학교 국가위기관리연구소

연구책임자: 이 재 은(충북대학교 행정학과 교수)

조사책임자: 이 주 호(세한대학교 소방행정학과 교수)

문의연락: 043-261-3337(010-8794-5079) / lejuho@sehan.ac.kr

1. 응답자 특성

응답해주신 내용에 대해서는 철저하게 익명성을 보장합니다.

1. 성별은?

① 여성

② 남성

2. 귀하의 연령은?

만()세

3. 귀하의 현재 결혼 상태는?

① 미혼

② 기혼

③ 기타()

4. 귀하의 거주지역은?

() 시·군·구)

5. 다음 중 귀하의 가족에게 해당하는 사항은?

① 임산부

② 장애인

③ 입원환자

④ 외국인

⑤ 고령자

6. 다음 중 귀하의 가족이 이용 중인 시설은?

① 산후조리원

② 장애인시설

③ 사회복지시설

④ 병원

⑤ 노인요양시설

⑥ 노인복지회관

⑦ 외국인 보호시설

⑧ 기타()

7. 귀하 가족의 재난 경험 유무는?

① 없다

② 있다(피해시기: , 피해지역: , 피해장소: , 재난유형:)

II. 사회적 약자 재난안전관리에 대한 일반적 인식

다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 √ 표를 해주시기 바랍니다.

번호	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1	재난안전관리 시 일반인보다 재난 대처가 어려운 사회적 약자를 위한 정책이 반드시 필요하다.	①	②	③	④	⑤
2	사회적 약자를 위해 관련 법에 재난안전관리 방안을 구체적으로 반영하여야 한다.	①	②	③	④	⑤
3	사회적 약자가 이용(거주)하는 시설에는 별도의 재난안전대책이 마련되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
4	사회적 약자가 이용(거주)하는 시설에서 사회적 약자를 위한 별도의 재난안전 교육이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
5	사회적 약자를 위해 구조장비가 별도로 필요하다.	①	②	③	④	⑤
6	사회적 약자를 위해 별도의 피해지원 절차가 필요하다.	①	②	③	④	⑤

III. 사회적 약자를 위한 재난 유형별 재난안전관리 필요성

다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 √ 표를 해주시기 바랍니다.

번호	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1	대형화재 재난을 대비하여 사회적 약자를 위한 별도의 재난안전관리 정책이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
2	집중호우 재난을 대비하여 사회적 약자를 위한 별도의 재난안전관리 정책이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
3	태풍/홍수 등 재난을 대비하여 사회적 약자를 위한 별도의 재난안전관리 정책이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
4	지진 재난을 대비하여 사회적 약자를 위한 별도의 재난안전관리 정책이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
5	재난 유형별로 사회적 약자를 위한 별도의 재난안전관리 정책이 필요하다.	①	②	③	④	⑤

Ⅳ. 사회적 약자를 위한 재난안전관리 대책 실태

다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 √표를 해주시기 바랍니다.

번호	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1	내 가족은 현재 이용(거주) 시설에서 별도의 재난안전 교육을 받은 바 있다.	①	②	③	④	⑤
2	내 가족은 현재 이용(거주)하는 시설의 재난경보 절차를 알고 있다.	①	②	③	④	⑤
3	내 가족은 현재 이용(거주) 시설에서 재난 발생 시 대피방법을 알고 있다.	①	②	③	④	⑤
4	내 가족은 현재 이용(거주) 시설에서 재난 발생 시 대피로 및 대피처를 알고 있다.	①	②	③	④	⑤
5	내 가족은 현재 이용(거주) 시설에서 재난 발생 시 지원되는 정부의 지원사항을 알고 있다.	①	②	③	④	⑤
6	내 가족의 현재 이용(거주) 시설에서 재난 발생 시 나에게 정부가 안내하는 절차를 알고 있다.	①	②	③	④	⑤

Ⅴ. 사회적 약자를 위한 재난안전관리 정책 인식

다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 √표를 해주시기 바랍니다.

번호	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	잘 모름
1	내 가족의 현재 이용(거주) 시설의 재난안전 교육은 내 가족에게 실질적인 도움이 된다.	①	②	③	④	⑤	⑥
2	내 가족의 현재 이용(거주) 시설의 재난경보 방법은 내 가족에게 실질적인 도움이 된다.	①	②	③	④	⑤	⑥
3	내 가족의 현재 이용(거주) 시설의 대피방법은 내 가족이 실행 가능한 방법이다.	①	②	③	④	⑤	⑥
4	내 가족의 현재 이용(거주) 시설의 대피로 및 대피처는 재난으로부터 내 가족의 안전을 지켜준다.	①	②	③	④	⑤	⑥
5	내 가족의 현재 이용(거주) 시설에서 재난 발생 시 내 가족은 스스로 안전하게 대피할 수 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥
6	내 가족의 현재 이용(거주) 시설에서 재난 발생 시 정부 지원사항은 나와 내 가족에게 맞는 정책이다.	①	②	③	④	⑤	⑥

VI. 사회적 약자를 위한 재난안전관리 요구

다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 √표를 해주시기 바랍니다.
※ 재난경험이 있으신 경우, 경험을 토대로 응답해주시시오.

번호	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1	재난 발생 시 구조자는 내 가족을 위해 특별한 장비와 계획을 마련하여야 한다.	①	②	③	④	⑤
2	재난 발생 시 구조자는 내 가족을 위해 응급이송 시 특별한 조치를 취해야 한다.	①	②	③	④	⑤
3	재난 발생 시 내 가족 뿐만 아니라 나에게도 별도의 지원조치가 필요하다.	①	②	③	④	⑤
4	재난 발생 시 내 가족의 어려움을 고려한 특별한 지원정책이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
5	재난 발생 시 내 가족을 위해 피난처에 특별한 대책과 지원이 마련되어야 한다.	①	②	③	④	⑤

VII. 재난 발생 시 지원정책 욕구

다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 √표를 해주시기 바랍니다.

번호	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1	내 가족과 같은 사회적 약자를 위해 별도의 피난시설이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
2	내 가족과 같은 사회적 약자를 위해 별도의 전문 조직이 운영되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
3	내 가족과 같은 사회적 약자를 위해 별도의 전문인력이 피난시설에 배정되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
4	내 가족과 같은 사회적 약자를 위해 별도의 의료 지원이 이루어져야 한다.	①	②	③	④	⑤
5	내 가족과 같은 사회적 약자는 피난시설 이용 시 보호자로서 내가 함께 지낼 수 있도록 별도 지원이 필요하다.	①	②	③	④	⑤

Ⅷ. 정부 신뢰(인권보호 인식)

다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 √표를 해주시기 바랍니다.

번호	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1	국가는 재난발생 시 내 가족과 같은 사회적 약자를 위한 재난안전관리 계획을 충분히 마련하고 있다.	①	②	③	④	⑤
2	국가는 재난발생 시 내 가족과 같은 사회적 약자를 배려한 대응활동을 실시하고 있다.	①	②	③	④	⑤
3	재난 발생 시 정부의 각종 재난대피계획은 신뢰할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
4	재난 발생 시 정부의 각종 재난대응활동은 신뢰할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
5	재난 발생 시 내 가족과 같은 사회적 약자를 배려한 정부의 지원활동은 신뢰할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
6	재난 발생 시 내 가족과 같은 사회적 약자를 배려한 정부의 재난지원 정책에 만족한다.	①	②	③	④	⑤

※ 설문에 응해주셔서 감사합니다!

부록4: 소방공무원용 설문지

설문조사

안녕하십니까?

바쁘신 중에도 귀하의 소중한 시간을 내주신 점 깊이 감사드립니다. 본 연구는 국가인권위원회의 「대형화재 등 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호 현황 및 개선방안 실태조사」의 일환으로 수행하는 조사로 귀하께서 응답하신 내용은 무기명으로 통계처리 될 것이며, 연구 목적에만 이용될 것입니다.

본 연구는 일반인과 대비하여 재난 발생 시 상대적 어려움을 겪는 대상으로서 임산부, 고령자, 아동, 외국인, 입원환자, 장애인 등 사회적 약자를 대상으로 한 재난안전관리 실태 및 정책 개선방안을 마련하기 위한 조사입니다.

이 연구는 자발적으로 참여 의사를 밝히신 분에 한하여 수행 될 것입니다. 조사 내용을 신중히 읽어보신 후 참여의사가 있으신 경우 답변해 주시길 당부드립니다. 만일 조사 응답과 관련하여 어떠한 질문이 있다면 담당 연구원이 자세하게 응답해 줄 것입니다.

모든 항목에 정답은 없으며 선생님께서 느끼시고 수행하는 대로 솔직하게 응답하여 주시길 부탁드립니다.

본 설문에 응해 주신데 대해 진심으로 감사드립니다.

연구기관: 국가인권위원회

연구수행기관: 충북대학교 국가위기관리연구소

연구책임자: 이 재 은(충북대학교 행정학과 교수)

조사책임자: 이 주 호(세한대학교 소방행정학과 교수)

문의연락: 043-261-3337(010-8794-5079) / lejuho@sehan.ac.kr

1. 응답자 특성

응답해주신 내용에 대해서는 철저하게 익명성을 보장합니다.

1. 성별은?

① 여성

② 남성

2. 귀하의 연령은?

만()세

3. 귀하의 현재 결혼 상태는?

① 미혼

② 기혼

③ 기타()

4. 귀하의 근무지역은?

() 시·군·구

5. 귀하의 계급은?

① 소방본부

② 일선 소방서

③ 기타

6. 귀하의 업무는?

① 행정

② 구조·구급

③ 현장대응

④ 기타()

7. 귀하의 근무부서 유형은?

① 소방본부

② 일선 소방서

③ 기타

8. 사회적 약자 시설에 대한 가장 최근의 재난대응경험 유무?

① 없다

② 있다(피해시기: , 피해지역: , 피해장소: , 재난유형:)

II. 사회적 약자 재난안전관리에 대한 일반적 인식

다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 √ 표를 해주시기 바랍니다.

번호	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1	재난안전관리 시 일반인보다 재난 대처가 어려운 사회적 약자를 위한 정책이 반드시 필요하다.	①	②	③	④	⑤
2	사회적 약자를 위해 관련 법에 재난안전관리 방안을 구체적으로 반영하여야 한다.	①	②	③	④	⑤
3	사회적 약자가 이용(거주)하는 시설에는 별도의 재난안전대책이 마련되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
4	사회적 약자가 이용(거주)하는 시설에서 사회적 약자를 위한 별도의 재난안전 교육이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
5	사회적 약자를 위해 구조장비가 별도로 필요하다.	①	②	③	④	⑤
6	사회적 약자를 위해 별도의 피해지원 절차가 필요하다.	①	②	③	④	⑤

III. 사회적 약자를 위한 재난 유형별 재난안전관리 필요성

다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 √ 표를 해주시기 바랍니다.

번호	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1	대형화재 재난을 대비하여 사회적 약자를 위한 별도의 재난안전관리 정책이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
2	집중호우 재난을 대비하여 사회적 약자를 위한 별도의 재난안전관리 정책이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
3	태풍/홍수 등 재난을 대비하여 사회적 약자를 위한 별도의 재난안전관리 정책이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
4	지진 재난을 대비하여 사회적 약자를 위한 별도의 재난안전관리 정책이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
5	재난 유형별로 사회적 약자를 위한 별도의 재난안전관리 정책이 필요하다.	①	②	③	④	⑤

IV. 사회적 약자를 위한 재난안전관리 대책 실태

다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 √ 표를 해주시기 바랍니다.

번호	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1	사회적 약자의 재난안전을 위해 유형별로 별도의 재난안전 교육을 실시하고 있다.	①	②	③	④	⑤
2	사회적 약자의 재난안전을 위해 사회적 약자 이용 시설에 별도의 재난경보 체계를 마련하도록 하고 있다.	①	②	③	④	⑤
3	사회적 약자 이용 시설에 재난 발생 시 대피방법을 별도로 안내하고 있다.	①	②	③	④	⑤
4	사회적 약자 이용 시설에 재난 발생 시 별도의 대피로 및 대피처를 갖추도록 하고 있다.	①	②	③	④	⑤
5	관련 시설을 이용하는 사회적 약자에게 재난 발생 시 지원되는 정부의 지원사항을 안내하고 있다.	①	②	③	④	⑤

V. 사회적 약자를 위한 재난안전관리 정책 인식

다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 √ 표를 해주시기 바랍니다.

번호	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1	사회적 약자를 위한 재난안전 교육은 실질적인 도움이 될 것으로 기대한다.	①	②	③	④	⑤
2	사회적 약자를 위한 각 시설의 재난경보 방법은 실질적인 도움이 될 것으로 기대한다.	①	②	③	④	⑤
3	사회적 약자를 위한 각 시설의 대피방법은 실질적인 도움이 될 것으로 기대한다.	①	②	③	④	⑤
4	사회적 약자를 위한 각 시설의 대피로 및 대피처는 사용자의 안전을 지켜줄 것으로 기대한다.	①	②	③	④	⑤
5	사회적 약자를 위한 각 시설의 재난안전관리체계는 사용자 스스로 안전한 대피를 도울 것으로 기대한다.	①	②	③	④	⑤
6	재난 발생 시 정부 지원사항은 사회적 약자 유형을 충분히 고려하고 있다.	①	②	③	④	⑤

Ⅵ. 사회적 약자를 위한 재난안전관리 요구

다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 √표를 해주시기 바랍니다.
※ 재난경험이 있으신 경우, 경험을 토대로 응답해주시시오.

번호	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1	재난 발생 시 사회적 약자 유형을 고려한 특별한 장비와 계획을 마련하여야 한다.	①	②	③	④	⑤
2	재난 발생 시 사회적 약자 유형을 고려한 응급이송 시 특별한 조치를 취해야 한다.	①	②	③	④	⑤
3	재난 발생 시 사회적 약자 유형을 고려해 가족들에게도 별도의 지원조치가 필요하다.	①	②	③	④	⑤
4	재난 발생 시 사회적 약자 유형을 고려해 특별한 지원정책이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
5	재난 발생 시 사회적 약자 유형을 고려해 피난처에 특별한 대책과 지원이 마련되어야 한다.	①	②	③	④	⑤

Ⅶ. 재난 발생 시 정부지원정책 욕구

다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 √표를 해주시기 바랍니다.

번호	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1	사회적 약자를 위해 별도의 피난시설이 제공되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
2	사회적 약자를 위해 별도의 전문 조직이 운영되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
3	사회적 약자를 위해 별도의 전문인력이 피난시설에 배치되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
4	사회적 약자를 위해 별도의 의료 지원이 이루어져야 한다.	①	②	③	④	⑤
5	사회적 약자를 위해 피난시설 이용 시 보호자로서 가족이 함께 지낼 수 있도록 별도 지원이 필요하다.	①	②	③	④	⑤

Ⅷ. 정부 신뢰(인권보호 인식)

다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 √표를 해주시기 바랍니다.

번호	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1	현재 사회적 약자를 위한 재난안전관리 계획은 충분히 갖추어져 있다.	①	②	③	④	⑤
2	현재 재난 발생 시 사회적 약자를 배려한 대응활동을 실시하고 있다.	①	②	③	④	⑤
3	재난 발생 시 정부의 각종 재난대피계획은 신뢰받고 있다.	①	②	③	④	⑤
4	재난 발생 시 정부의 각종 재난대응활동은 신뢰받고 있다.	①	②	③	④	⑤
5	재난 발생 시 사회적 약자를 배려한 정부의 지원활동은 신뢰받고 있다.	①	②	③	④	⑤
6	재난 발생 시 사회적 약자를 배려한 정부의 재난지원 정책은 만족할 만한 수준이다.	①	②	③	④	⑤

※ 설문에 응해주셔서 감사합니다!

부록5:

해외 재난대비 사회적 약자 지원 매뉴얼 사례

1. FEMA Special Needs Planning Guide
2. A Guide to Interacting with People who have Disabilities
3. Meeting the Needs of Vulnerable People in Times of Disaster:
A Guide for Emergency Managers
4. Everybody Ready 3.0(for Korean)
5. 자연재해발생시 방일 외국인 여행자의 초기대응 매뉴얼 책정 가이드라인
6. 일본 돗토리현 방재사인표
7. 오키나와현 이동 재해약자에 대한 피난대응 매뉴얼

대형화재 등 재난 발생 시 사회적 약자 인권보호 현황 및 개선방안 연구용역 보고서

발행일 2018년 12월

발행처 국가인권위원회

주소 04551 서울시 중구 삼일대로 340(저동1가) 나라키움 저동빌딩

전화 (02)2125-9838 **FAX** (02)2125-0933

홈페이지 www.humanrights.go.kr

제작 교보문고(070-8854-5572)

I S B N 978-89-6114-669-2 93330
