

# 취약계층에 대한 안전복지서비스 강화 방안



성 기 환  
서울대학교 사회복지과 교수  
notwo@seoul.ac.kr

## 1. 서론

재난으로 촉발되는 위험은 언제가는 일어날 것으로 기대되는 불확실한 사건의 발현 또는 과정으로 사람들의 복지를 위협하게 만드는 특성을 가지고 있다. 현대 사회에서 '재난의 위험으로부터 안전'은 '삶의 질'을 구성하는 중요한 요소가 된다(이재열 · 신창섭 · 서문기 · 박두용, 2005).

최근 10년간 우리나라에서 자연재해로 연평균 사망 117명, 재산피해 1조 9,700억원이 발생하였고, 인적재난(화재 제외)으로 연평균 사망 42명, 재산피해 273억원이 발생하였다. 또한 화재로 연평균 사망 519명, 재산피해 1,660억원이 발생하는 등 재난을 인한 피해가 막대하다. 그러나 각종 재난현장에서 이재민에 대한 안전복지서비스는 아직도 취약하다. 가장 최근에 발생한 대형 재난인 서해안 원유유출사고만 보더라도 우리의 이재민 안전복지서비스 지원체계에 많은 문제점이 있다는 것을 알 수 있다.

태안에서 발생한 사상 최악의 원유유출 사고로 150km의 해안이 시커멓게 오염되었다. 주민과 자원봉사자들의 땀방울로 외형상 조금씩 제 모습을 찾아가고 있지만 삶의 터전인 바다를 잃은 어민들의 시름과 생계에 대한 막막함은 날로 깊어질 뿐이었다. 이번 사고 후 생계를 비판해 자살한 어민이 벌써 3명이나 되었다. 파괴된 환경과 생태계 복원에도 막대한 비용이 들어가며 더 이상의 비극이 일어나지 않도록 피해 지역민들의 신속한 지원을 위한 특별법 제정 등 대책 마련이 절실한 상황이었다(서울신문, 2008.1.22.). 또한 직접적 피해자 가운데 62%가 '외상 후 스트레스 장애(PTSD)'를 겪고 있다는 한국일보 보도(2008.3.5.)는 충격적이었다. 193명이 사망한 2003년 대구지하철 참사 현장에 있었던 부상자의 50%가 이 질병을 앓았다는 점에 비춰 태안 주민의 고통이 어떠한지 짐작이 간다. 3분의 1 이상의 주민이 우울증, 강박장애, 불안장애에 시달리는 것은 오히려 약하다. 이미 자살한 어민들도 있지만, 지금도 20%의 주민이 자살충동을 느낀다고 했다

(한국일보, 2008.3.6).

특히, 이러한 재난에 있어 재해약자인 노약자, 장애인, 질병자 등 안전취약계층에 대한 안전복지서비스<sup>1)</sup> 강화가 필요하다. 그리고 국민기초생활보장 수급권자들의 집단 거주지역은 각 세대별 전기, 가스시설 노후화로 인한 화재 위험성이 상존하고 있으며, 건물내부에 화재에 취약한 목재, 합판 등 가연성 내장재를 사용하는 경우가 많고, 마을 주민 대부분이 노약자 및 거동불편자로 세대를 구성하여 재난관리에 대한 대처가 미흡하며, 의료, 생계 등 기초 생활상태가 열악하여 주변 환경에 대한 개선이 필요하다.

미국, 일본 등 선진국에서는 재해 약자에 대한 안전복지서비스 전달체계가 마련되어 있으나 우리의 경우 이에 대한 시스템이 미흡한 실정이다. 이에 취약계층의 안전복지서비스에 대한 선진국의 실천사례를 검토하여 취약계층의 욕구 및 대처 능력을 고려한 안전복지서비스 전달체계를 마련하고, 안전의식 고취를 위한 안전문화운동추진체계 확립을 통한 예방적 안전복지서비스를 강화하여 주민 참여를 통한 안전복지공동체 건설을 위한 추진체계로서의 전달체계를 확립하고자 한다.

## 2. 안전복지 실천사례 연구

### 2.1 인간적 요소 : 안전문화 형성

일본의 안전문화를 추진하고 있는 핵심적인 기관은 '전국안전회의'이다. 이 기관의 목적은 국민들의 안전의식을 고취하기 위해 계몽 및 홍보, 안전운동을 추진하는 조직들의 발전을 도모하는 것이다. 전국안전회의는 성격상 민간단체들의 연합회로서 안전과 관련된 단체로 구성되며, 시민단체가 포함된 통합기구라고 할 수 있다. 총리부 산하에 있는 전국안전회의에서는 안전문화 전반을 총괄하고, 각

부처가 소관업무별로 해당 분야의 안전문화 활동을 하고 있다. 전국안전회의는 사고재해방지에 관한 공통적인 대응방책을 정리하고, 사회 전반에 안전문화를 창조하는 문제, 즉 모든 조직과 개인들이 안전을 최우선하는 풍토나 기질을 갖도록 육성해 가는 것이 중요하다는 점에 합의해 왔다. 아동들 보호를 위해 안전교육 충실을 위한 대책으로는 초·중등 교육에 안전교육의 추진, 어린 학생들의 과학기술에 대한 흥미를 높이기 위한 사업 전개 등이 있다.

또한 2003년부터 월 1,000명씩의 방재사를 육성하고 있으며, 지금은 2만여명(2007.11. 현재)에 달하고 있다. 이들이 일본 전역에 구성된 12만개 방재마을 만들기 주체적인 역할을 담당하고 있다. 일본 방재사기구는 10년 이내에 40만명 규모로 육성한다는 목표를 세우고 지속적으로 활성화를 하고 있다.(한국정책과학학회, 2007)

미국에서 주민의 안전문화 형성을 위해 산업안전보건청을 포함하여 주정부와 해당 산업의 기업단체 및 협회 등 다양한 기관에서 재해예방 프로그램을 다수 운영하고 있다. 대표적인 것으로는 풀뿌리 안전문화프로그램(grassroot safety leadership)이 있다. 이 프로그램은 현장의 물리적인 위험요소를 제거하는 것을 넘어서서, 문화개념의 도입을 통한 재해예방 접근방법을 개발한 것이다. 이것은 행동 주체의 자율권을 강조하는 분위기를 형성하였다. 즉 과거 사업장의 근로자들은 정해진 프로그램 실행에 관한 제안 정도에 한정된 자율권을 지니고 있었지만, 새로운 접근방법의 도입으로 스스로 전략을 개발하고 실천하는 단계에 이르게 되었다. 또한 안전의식을 높이기 위해 캠페인을 벌리고 있는데 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 작업 중 일어날 수 있는 사고에 대해 보고하도록 하는 것으로, 이 캠페인을 통해 모든 사고 가능성을 점검하는 기회를 갖게 된다. 다른 캠페인은 사고가 일어날 수 있는 상황이나 안전에 관한 문제가 발견되었을 경우 실제

1) 안전복지는 대규모 현상적으로 나타나는 재난뿐만 아니라 최근 기술진보, 기후·주거환경 변화 등에 따라 생활환경에 잠재해 있거나 내면적인 위험요소까지 해결하려는 예방적 복지이다. 또한 안전취약계층에 대한 기초적인 안전보호를 사회보장의 한 영역으로 끌어들이 찾아서 해결하는 한편, 재난피해 충격에 따른 치유와 자활 지원 등 그동안 돌보지 못했던 부분에 대해 관심을 기울이고 새로운 형태의 안전수요에 적극적으로 대응하는 능동적 복지이다.(전영욱, 2008)

로 어떻게 대처하여야 하는 지를 생각할 기회를 갖기 위해 의도된 것이다. 이 캠페인의 대표적인 활동은 안전위원회에서 추진하고 있는 안전인식의 달(Safety Awareness Month) 캠페인을 들 수 있다. 또한 안전문화를 정착시키기 위한 전략의 확산을 위해 근로자의 자율권을 통한 안전 문화 혁명이라는 제목으로 워크숍을 개최하여 추진하고 있다(한국정책과학학회, 2007).

그리고 2,283개의 시민연합에서 트리플에이(AAA) 제도를 시행하고 있으며, 재해현장에서 봉사하기 위한 필수 코스로 자리 잡고 있다. 미국 56개주에서 2,283개의 시민연합에서 217,846,110명인 미국인구의 76%가 시민연합에 참여하여 22,000여개의 교육프로그램을 진행하고 있다<sup>2)</sup>(한국정책과학학회, 2007). 특히, 2002년 10월을 ‘어린이 건강의 달’로 정하고 일별 어린이 안전을 위한 점검 사항을 케린더식으로 제시하고 있다. 특히 부시대통령이 특별 담화를 발표하면서, 대통령 직속으로 어린이 안전 및 건강 환경조서를 위하여 17개 관련 부처 관계자 태스크포스를 구성하여 운영하고 있다(한국소비자보호원, 2002)

## 2.2 시스템적 요소 : 안전시설 확충

1995년 한신·아와지 대지진 이후 규모 7.0이상의 지진이 니카타현에서 발생했다. 최근에 발생한 이러한 자연재해의 희생자로 고령화와 더불어 노인들이 증가함에 따라 일본에서는 일반 피난처인 학교체육관에서 사회복지시설을 복지피난처로 이용하지는 목소리가 높아져 노인, 장애인 등 이른바 재해약자<sup>3)</sup>를 배려한 사회복지시설을 피난처로 지정하고 있는 지방자치단체가 증가하고 있다. 재해약자의 대부분은 사회복지서비스를 이용하고 있는 사람들임에 착안하여 특히 일본의 내각부와 총무성의 소방청 등 정부차원에서 지역방재의 거점으로서 사회복지시설을 염두에 두고 재해와 복지의 연계가능성에 관한 검토

가 활발히 이루어지고 있다.(이영자, 2007)

1995년의 한신·하와지 대지진 발생 후에는 지진에 의한 사회복지시설의 피해와 피해상황에 대한 조사연구가 발표되어졌다. 小坂俊吉·宮野道雄·住吉ゆう子·塩野計司(1996)은 지진발생 후 효고현과 오사카부의 사회복지시설을 대상으로 실시한 조사를 통하여 ①대부분의 시설에서는 설비에 대한 전도방지, 파손방지 대책이 불충분했다는 점, ②향후 사회복지시설은 지역복지 네트워크의 중심으로서 활동해야 한다는 점, ③사회복지시설은 재해시를 대비한 기능을 갖추어야 한다는 점, ④근린지역내 복수의 사회복지시설과 네트워크를 구축해 나가야 할 것을 강조하고 있다. 재해발생후 후생노동성(1996)은 노인, 장애인 등 재해시 특별히 도움을 필요로 하는 재해약자들에 대해서는 방재거점형 지역교류공간정비사업을 활용하여, 특히 입소기능이 있는 사회복지시설 등을 복지피난처로 정비해 나가도록 하는 계획을 발표하였다. 한신·아와지 대지진 이후의 연구는 지역사회와 사회복지시설, 행정조직과 사회복지시설의 협정에 주목하고 있다. 關政幸·熊谷良大(2001), 若山宏(2005)는 노인복지시설과 지역주민조직 간의 재해시 응원협정에 주목하여 재해발생시의 상부상조를 강조하고 있으며, 野崎吉康(2005)는 재해약자의 증가를 고려하여 각 지방자치단체의 방재계획에 사회복지시설을 복지피난처로 지정할 것과 사회복지시설은 복지피난처로 지정을 받아 피난처로서의 기능을 갖추어 놓을 것을 제안하고 있다. 이상과 같이 일본에서는 커다란 자연재해의 경험을 통하여 사회복지시설은 방재에 강한 환경이 정비되어져왔고 향후 복지적 기능을 초월한 다양성이 요구되어지고 있다.

## 2.3 환경적 요소 : 조직적 체계

한신·아와지대지진 피해 직후, 고베시에서 피난소의 노

2) 2007.11.24. 현재 citizencorps 홈페이지 참조

3) 일본에서 재해약자라는 용어가 1980년대 후반부터 방재백서를 필두로 하여 각종 신문, 문헌 등에 등장하기 시작했다. 일반적으로 재해약자는 노인, 장애인, 유아, 어린이, 임산부, 입원환자, 외국인, 여행객 등을 나타내고 있다. 최근에는 재해약자라는 용어가 차별어로 인식되어져 “災害時要援護者”라는 단어가 일반적으로 사용되어지고 있다.(이영자, 2007)

인·허약자의 보호에 분주한 「노인·장애인 긴급지원 네트워크」에서의 활동을 계기로 피해지 최대의 가설주택이 있는 니시징(西神) 제7가설주택(1,060호, 1,800인 중 90%가 65세 이상)에서 노인·생활 지원을 전개하였다. 주된 활동은 ① 독거생활을 하는 고연령자를 혼자 죽게 하지 않음, ② 노인·장애인을 질병이나 병환으로 누워있게 하지 않음, ③ 가설주택을 살기 좋은 생활공간으로 하기 위해 지역사회 만들기를 도모함이었다(靑田良介, 2004).

부흥주택으로의 이동과 동시에 지역사회에 구축된 가설주택이 붕괴될 위험이 있어 「수국이 핀 집(99.8~03.3)」과 「이천곡(伊川谷) 공방(99.8~현재)」를 개설하여 「주간보호서비스(day service)」 「상담의 공간」 「일자리」 「회합의장」 등을 제공하고 지역의 노인 등의 교류·삶의 보람을 느낄 수 있는 곳을 만들었다. 또한, 부흥주택에서는 지역과의 연계가 불가결하기 때문에 자치회 등과도 연계하여 활동을 전개해 왔다. 한신 노인 지원 네트워크는 긴급에서 복구, 부흥지원, 노인·장애인에 대한 치밀하고 세밀한 서비스를 지속해 왔다. 또한 지역에 밀착한 서비스를 제공하여 부흥주택에 있어서 자치회 등 지역조직으로부터의 신뢰도 높다(靑田良介, 2004).

고베 대지진 때에 고베일대에서는 다양한 국적의 외국인이 살고 있었으며 이들 가운데 상당수는 볼런티어 조직이 걱정 말고 상담할 것을 권유해야 할 불법체류자라는 사실이 드러났었다. 1994년 6월말 현재 공식적으로 효고현에 거주하는 외국인등록자는 한국·조선인 7만 862명, 중국인 1만3,334명, 베트남인 1,622명, 필리핀인 1,316명, 인도인 1,047명, 페루인 778명 등 모두 9만 8,795명이었다. 이는 불법취업자를 감안하지 않은 숫자이다. 재일동포들의 주요 생활수단이었던 「케미컬슈즈」 산업에는 이란, 방글라데시, 파키스탄출신의 불법취업자가 다수 종사하고 있었다. 특히 히가시나다에서 아마가사키에 이르는 공장지대에는 비자에서 허용된 체재기간을 넘겨 불법취업자가 되어 버린 외국인노동자들이 많은 것으로 알려지고 있었다. 나다구에는 외국인 유학생이나 시간제 노동허

가를 받고 어학연수를 명분으로 입국한 취학생들이 많았다. 이들 외국인 가운데서 발생한 지진의 피해자는 약 4,500명이다. 효고현에서 공식적으로 파악된(1995.4.14 발표) 외국인 사망자를 보면 9개국 179명이었다. 그러나 불법취업자만이 아니라 90일미만의 단기 비자로 입국한 사람들은 외국인등록이 되어 있지 않으므로 이들의 피해 상황은 행정기관에서도 파악이 되어 있지 않다는 점을 감안할 필요가 있다. 지진이 난 다음에 실제로 귀국하겠다고 출입국관리 당국에 출두한 불법 체류자는 158명에 달하고 있었다.(1995.4.15현재) 지진 이후의 상황 가운데서 말이 통하지 않는 외국인들은 더 한층 심각한 고통을 겪을 수밖에 없었다. NGO단체들은 오사카에서 “외국인 지진정보센터”를 조직하여(1995.1.22) 13개 언어로 뉴스레터를 발간하고 전화 상담활동을 시작하였다. 4월23일까지 3개월간 844명과 상담하는 활동실적을 보였다. 고베대학근처의 「고베학생청년센터」를 방문하였을 때에도(195.2.26) 건물 내부에는 숙소가 파괴되어 갈 곳이 없는 한국과 중국의 유학생 20명이 머무르고 있었다. 고베대학에서만 7명이 사망한 외국인 유학생들의 경우에는 학위논문 제출이나 시험 때문에 먼 곳으로 이동할 수 없는 사정이 있었다. 국제전화회사인 KDD의 지원으로 무료로 사용할 수 있는 국제전화가 임시로 가설되어 있었다. 이곳에서는 「이재증명서」를 발급받은 외국인 학생들에게 긴급자금으로 3만 엔을 원조하는 캠페인을 벌려 지급 받은 외국학생의 숫자는 4월4일까지 765명에 달하는 것으로 알려졌다. 지역의 경제활동이 마비되어 학생들의 부업도 큰 타격을 받았으므로 이러한 도움은 매우 귀중한 것이었다고 할 수 있다. 이상에서 고찰한 바와 같이 NGO 형태의 시민운동이 성장하여 외국인의 보호에도 기여한 사실에 주목할 필요가 있다. 즉 진정한 의미의 국제화는 시민사회 내부에서 보편적 가치기준의 형성과 동일 궤도상에 있는 과정이라고도 표현할 수 있다는 점이 강조될 필요가 있다.(한국연론연구원, 1995 : 181-185)

미국에는, CBO (Community Based Organization)이



라 불리는 일상적인 사회 서비스를 제공하는 지역밀착형의 조직이 있다. CBO는 미국에서 넓게 이용되고 있는 개념으로 NGO/NPO와 반드시 엄밀히 구별되지 않지만, 전자가 특정지역에 밀착하는 단체를, 후자가 전국베이스에 활동을 전개하는 것을 가리키는 경우가 많다. 이것들의 서비스내용은 다양하다. 미국과 면세단체 (NTEE : The National Taxonomy of Exempt Entities)에 의하면, 활동분야에 의해서 26가지로 분류된다. 특히, 「건강」「정신위생」「범죄, 법률관계」「고용, 직업관련」「식품, 농업」「주택, 피난소」「인적서비스」등이 재해 시에 피해자를 지원하는 것이다. 또 ENLA에서 CBO는 다양한 분야에서<sup>4)</sup> 중심축으로서 소수자의 요구에 대응하고 활동하는 것으로 되어 있다(靑田良介, 2004).

CBO멤버의 주요 활동사례를 살펴보면 다음과 같다.

① SFIVC (San Fernando Interfaith Valley Council): SFIVC는 진원지 부근의 노스릿지지구 및 그 주변지역에 두어, 고령자, 장애인 등에 대한 서비스를 제공한다.

② INFO LINE : INFO LINE은 생활에 관한 전화조회 무료서비스(다이얼 211)를 시행한다. 카운셀링과 달리 조회에 관한 서비스제공기관과 그 연결선, 신청에 필요한 요건, 대상자, 대상지역 등의 정보를 제공한다. 제공에 필요한 정보는 약 4만 2천의 데이터베이스에 이르며, 적절한 내용을 업데이트 하고 있다. 조회 건수는 1일평균 800~900건, 75%가 여성이다. 그중에서도, 0~5세의 육아를 포함한 여성이 58%에 달한다. 특히, 월수입이 500~1,000달러의 저소득계층으로서, 육아를 포함한 히스패닉계 여성의 조회가 제일 많다. 더욱, 영어를 하지 못하는 사람에서의 조회에 대비해, 스페인어와 중국어, 한국어 등을 말하는 스텝도 있다. 전화통역도 개입시키고 140개 언어에의 대응이 가능하다. INFO LINE은 노스릿지 지진직후에도 정보를 제공하였다.

CBO는 반드시 재해구원전문단체에 한정되지 않는다. 그러나 이상의 점에서 평소에 지역에 있는 사회적 약자를 지원한다. CBO가 재해 시에는 평소의 활동을 발전·확대하여 재해약자의 다종다양한 요구에 대응할 것으로 기대된다(靑田良介, 2004).

## 2.4 시사점

일본과 미국에서 대형 재난시에 활동한 실천사례를 인간적 요소, 시스템적 요소, 환경적 요소에 따라 고찰하여 보았다. 인간적 요소는 안전문화 형성차원에서 살펴봤는데 정부와 민간의 공조체계를 통해 안전교육프로그램을 개발하고 확산시켜나가는 전개과정을 볼 수 있었다. 방재사를 육성하여 안전한 마을을 조성하는데 주도적인 역할을 부여하기도 하였으며 AAA제도를 통해 전문봉사원을 양성하여 안전복지서비스의 질을 향상시키는 노력을 기울이고 있었다. 시스템적 요소로는 안전시설 분야에 초점을 두고 보았는데, 사회복지시설을 통해 재해약자 보호체계의 중요성을 확인할 수 있었다. 환경적 요소로 조직적 체계를 검토하였는데 노인·장애인긴급지원네트워크나 외국인 지진정보센터 등의 재해약자에 대한 다양한 활동들을 살펴볼 수 있었고, 미국에서도 이와 유사한 활동들의 전개를 확인할 수 있었다.

일본, 미국 등과 같은 선진국에서는 취약계층에 대한 안전복지서비스가 재난 현장에서 이루어지고 있는데 비해 우리나라에서는 아직 이러한 활동이 이루어지고 있지 않다. 다만, 최근에 안전복지에 대한 관심이 증대하면서 취약계층에 대한 안전복지서비스를 추진하고 있다. 2006년 7월에 경기도 포천시 상계마을과의 자매결연을 통해 추진되고 있는데 마을내 독거노인 등 재난취약자를 대상으로 안전 교육을 실시하고 안전 진단 및 재난위험요인에 대한 안전조치를 실시하였다. 또한 노후 전기배선, 콘센트 등 전기시설에 대한 교체 및 정비, 가스배관, 차단기 등

4) 식료, 수송, 피난소·주거, 건강, 의료, 정신위생, 고령자, 장애인, 홀리스, 에스니, 언어, 성, 학대아동, 불런티어 알선, 정보발신, 통신기술 등

가스위험시설 교체 및 정비 등을 실시하였다.

그러나 아직 시범사업 추진 단계 수준이라 보여지며 전국적인 차원의 확대 실시를 위해서는 범국민적인 운동으로 확산되어야 할 것이다. 범국민적인 확산을 위해서는 민관의 공조체계의 확립이 절실하며, 정부의 제도적·재정적 지원과 민간단체의 역량 강화가 중요하다는 것을 외국의 사례를 통해 확인할 수 있었다.

### 3. 취약계층의 안전복지서비스 강화 방안

안전복지에 대한 세 가지 요소, 즉 인간적 요소, 시스템적 요소, 환경적 요소를 중심으로 선진국의 실천사례를 검토하였으며, 이를 토대로 향후 우리나라에서 취약계층의 안전복지서비스 강화를 위해 추진해야 할 세 가지 핵심 과제를 도출해 보았다.

#### 3.1 통합적인 안전복지서비스 전달체계 확립

정부는 자원봉사활동에 대한 재난현장 활동에 대한 보화라든지 봉사활동 시간의 세금감면과 같은 보상체계를 통해 법적 지원을 할 수도 있고, 지방자치단체는 평시 민간조직들의 재난교육 및 훈련에 대한 재정적 지원을 통해 방재능력의 향상을 도모할 수 있으며, 미국정부가 NVOAD<sup>5)</sup>나 CERT (Community Emergency Response Training)<sup>6)</sup>

프로그램을 보급하기 위해 적극 지원하듯이 자주방재능력을 확대할 수 있도록 행정적인 후원을 강화하여야 할 것이다.

그리고 현장활동의 중심체로서 재난관리단계별로 프로세스조직인 재난예방단, 재난대비단, 긴급대응단 그리고 복구지원단의 구성과 운영이 필요하다.(성기환, 2006)

1) 재난예방단 : 국민들에게 안전의식을 고취하고 생활 속에 안전문화를 정착시키기 위한 활동을 수행하는 중심체로서 안전진단반, 안전고발센터, 생활안전지도반, 안전문화반 등으로 구성한다.

2) 재난대비단 : 재난발생이전에 체계적인 재난준비를 수행하는 중심체로서 재난대책반, 재난구호훈련반, 유관기관협력반 등으로 구성한다.

3) 긴급대응단 : 재난발생시 초동단계 구호활동을 수행하는 중심체로서 인명구조반, 피해산정조정반, 대피소운영반 등으로 구성한다.

4) 복구지원단 : 이재민들의 생활을 회복하기 위한 활동 중심체로서 물자관리반, 봉사자관리반, 보건의료반, 복지지원반 등으로 구성한다.

특히, 장애인, 노약자, 만성질환자 등의 취약계층의 보호나 유아, 어린이 등의 아동보호 등을 수행하기 위해 안전진단반, 생활안전지도반, 복지지원반의 기능이 강화될 필요가 있다. 또한 지역사회복지협의체가 이러한 기능에

5) 미국에서는 대형 재난이 발생했을 때 무엇보다도 대응에 나선 여러 민간자원 봉사조직들은 중복이나 공백을 최소화하기 위해 정보를 공유하고 서로를 조정할 필요성에 의하여 자원봉사조직의 협의체인 NVOAD(National Voluntary Organizations Active in Disaster)를 구성하였다. NVOAD는 1969년 허리케인 Camille가 지나간 뒤 희생자와 지역사회에 자원과 서비스를 제공했던 민간자원 조직들이 서비스의 중복을 최소화하고 방재안전관리 활동을 보다 효율적으로 수행하기 위해 발족되었다. 1970년에 NVOAD를 창설했고, 현재 40여개 전국조직과 50개가 넘는 주 VOAD 및 지역 VOAD로 구성되어 있다. NVOAD는 전국 차원에서, VOAD는 주 차원에서 통신, 협력, 조정, 교육, 리더십 개발, 관련입법지원, 훈련 등의 기능을 수행하면서 각 위상에서 구세군, 탁아소, 종교단체, 병원, 전문가 단체를 조정·지원하는 조직이다. 연방재난관리청(FEMA: Federal Emergency Management Agency)이 재정 및 운영지원을 하는 가운데 1993년부터는 FEMA 고문위원회에 NVOAD의장이 참가하고 있는 형태로 운영되고 있다.(www.nvoad.org)

6) 미국의 공동체 긴급대응훈련(Community Emergency Response Training : CERT)의 목적은 재해가 발생하게 되면 피해지역은 당분간 재해대책 지원시간이 발생되게 되며, 지역이웃 또는 공동체에서 첫번째 대응활동자로서의 활동을 수행할 수 있도록 능력을 교육하는 것이다. 이 프로그램은 FEMA의 EMI(Emergency Management Institute ; 비상관리훈련소)에서 표준화된 프로그램을 제시하고 있으며, 2000년 현재 26개주 120개 프로그램이 자체적으로 수행되고 있다. 개설된 훈련과정은 부상자 치료우선순위 선정, 재해시 응급치료법, 도시 수색 및 구조, 화재진압, 피해평가 등 재해상황관리를 위한 기본적인 기능을 교육하고 있다. 이 공동체 긴급대응훈련은 1985년 캘리포니아 주 로스엔젤레스에서 일본의 주민 참여 재해대책에 대한 아이디어를 기초로 해서 처음 시도되었으며, 지역별로 재해특성에 따라 각각 발전되어오다가, 1994년 FEMA 비상관리훈련소(EMI)에서 훈련과정을 도입하여 표준화시켰고, 전국적으로 활발히 프로그램을 수행중이다. 이 프로그램은 초창기에는 주민자체적으로 구성된 프로그램이기 때문에 소규모의 프로그램으로서 그 중요성이 인식되지 않았으나, 노스리지 지진 및 마이애미 허리케인 등 대형재해의 경험을 통해서 주민의 긴급대응의 필요성이 인식되었고, 공공기관(로스엔젤레스, 샌프란시스코, 마이애미의 소방국 및 FEMA 등)이 참여하여 표준화되고 검증된 훈련프로그램을 제공할 수 있게 되었다. (www.fema.gov)

중심적인 역할을 하여야 할 것이며, 취약계층 보호를 위해 재난시 사회복지시설의 지원이 필요하다.

### 3.2 수요자 중심의 맞춤형 국민안전복지서비스 시스템의 운영

수요자 중심의 맞춤형 국민안전복지서비스 시스템의 운영을 위해서는 안전문화가 정착될 수 있도록 교육훈련 체계가 확립되어 있어야 하며 이를 위한 재정적 지원이 확보되어 있어야 한다. 그러나 우리나라 안전교육 홍보 및 안전문화 확산 관련 예산은 전체 예산의 3%인 19,581백만원이며, 이 중 노동부 산재보험기금예산의 산업시설 근로자에 대한 안전의식제고 교육홍보 예산이 16,465백만원으로 84%를 차지하며, 대국민 안전교육 및 홍보예산은 소방방재청의 3,116백만원으로 안전기반, 안전교육, 안전문화관련 6개 부처 전체예산 중 0.6% 수준으로 매우 미미한 수준이다. 또한 재난관리 담당 공무원의 전문성 강화를 위한 중앙정부의 교육·훈련프로그램과 예산·인력은 선진국에 비해 매우 열악하다. 2006년을 기준으로 한 우리나라 소방방재청과 미국의 국토안보부의 관련 예산을 비교한 결과 <표 1>과 같이 1/45 수준으로 나타났다. 특히, 우리나라는 지방자치단체의 재난 교육·훈련부문에 대한 예산 배정이 거의 없으나 미국은 주정부·지방정부의 재난 교육·훈련부문에 대한 예산배정도 상당히 때문에 이를 포함한다면 격차가 더 벌어지는 상황이다.(한국정책과학학회, 2007)

[표-1] 미국과 한국의 중앙정부 재난부문 교육·훈련 예산 비교

(단위: 백만원)

기관	항목	예산	기관	항목	예산
소방방재청	교육훈련	8,920	국토안보부	교육훈련센터	212,800
행정자치부 국가기반보호팀	재난대응훈련	47		주·지자체 교육 ·훈련 지원	194,560
총 계		8,967	총 계		407,360

자료 : 한국정책과학학회, 2007

또한, 안전문화운동이 안정적으로 추진되기 위해서는 안전문화를 진흥하기 위한 법령의 제정이 요구되며, 안전문화 및 교육을 위한 총괄부서 및 전담부서가 마련되어야 할 것이다. 그리고 학교 내 정규 교과과정을 통해 안전교육 및 다양한 안전교육프로그램의 운영으로 안전의식을 조기에 체질화, 생활화하기 위해 취학 전 어린이부터 초·중·고등학생에 이르기까지 체계적인 안전교육이 실시되어야 할 것이다.

그리고 우리나라의 지역자율방재조직도 미국의 CERT나 일본의 방재사 등의 역할을 담당할 수 있도록 교육 및 훈련을 실시하여야 하며, 선진국에서 처럼 이러한 교육을 이수한 전문봉사자가 현장에서 주도적으로 활동할 수 있는 기반을 마련해 주어야 한다. 특히 국가적 재난이 발생하였을 때 각 민간단체들간의 역할 분담과 협력을 통한 공조체계가 중요한데, 이를 위해 구성된 한국재난안전네트워크 조직<sup>7)</sup>을 확대하여 역할과 기능을 강화해 나가야 할 것이다.

### 3.3 민간 안전복지서비스 역량의 강화

박상필(2005)은 행정기관의 구호활동은 주로 획일적 서비스를 제공하며 명령과 통제가 주요한 조직 원리로 작동하는 관료제로 인해 소수자의 요구를 무시하게 되고, 경제적으로 비효율적일 수 있으며, 외부 변화에 신속적으로 적응하지 못하는 경직성을 띠게 된다고 하였다. 따라서 이에 대한 정부의 지원 한계성을 분명히 제시하며, 국민으로 하여금 자신들이 책임을 가지고 안전을 도모할 수 있는 능력을 구축하게 하여야 한다. 일본의 고베지진때 구출자의 34.9%는 자력으로, 31.9%는 가족에 의해, 28.1%는 친구와 이웃에 의해 2.6%는 통행인에 의해 구출 받았다고 하여, 구출자의 95%가 민간에 의한 것으로 조사된 바 있다. 재해발생유형의 다양화, 복잡화로 공공서비스를 통한 방

7) 한국재난안전네트워크는 대한간호협회, 대한의사협회, 대한민국의용소방대, 대한적십자사, 새마을운동중앙회, 안전생활실천시민연합, 한국구조연협회, 한국자원봉사센터협회, 해병대전우회중앙회, 소방방재청, 한국산업안전공단, 사회복지공동모금회, 한국시설안전기술공단, 연세대학교 방재안전관리연구소, 위기관리이론과실천, 119매거진 등의 단체가 가입되어 있다. 재난안전네트워크는 전국 16개 시도에 구축되어 있으며, 시군구에 도 네트워크를 구축하기 위해 추진 중에 있다. (www.kdsn.or.kr 참조)

재효과는 한계가 있으며 자율방재조직에 의한 재해관리 는 세계적으로 확대 추세이다(신은성, 2003 : 70).

우리나라의 경우 2004년 6월 기준으로 153만명 정도의 장애인 이 있으며, 농촌 지역의 경우 2000년에 이미 초고령 사회의 기준인 20%를 넘어선 21.7%를 기록했다.(이재은외, 2006 : 496) 그뿐만 아니라 국내 체류 외국인의 수가 100만명을 넘어섰다. 장애인, 노인, 외국인 등 재해 약자에 대해 우리나라에서는 별다른 구호활동이 없다. 그러나 일본의 누마즈(沼津)시에서는 ‘아동취급반’이라는 역할분담도 있다. 또한 주민들 중의 환자나 노인에 대하여 피난의 유도나 알림도 실시하고 있다.(野田隆, 1997) 95년 2월2일, 40개의 지진 피해자 장애인 그룹과 연계를 맺으며, 오사카의 장애인 구원대책본부, 동경의 피해 장애인 지원 실행위원회와 공동으로 피해지역에서 생활하는 장애인의 생활지원이나 소규모 작업소 등의 지원을 시행하는 봉사그룹인 피해지 장애인센터를 발족하였다.(青田良介, 2004) 고베지진 상황 가운데서 말이 통하지 않는 외국인들은 더 한층 심각한 고통을 겪을 수 밖에 없었다. NGO단체들은 오사카에서 “외국인 지진정보센터”를 조직하여(1995.1.22) 13개 언어로 뉴스레터를 발간하고 전화 상담활동을 하였다(한국언론연구원, 1995 : 181-185) 앞으로 우리나라에서도 이러한 재해 약자에 대한 구호활동과 다양화되고 있는 이재민들의 욕구에 부응하는 활동을 전개하기 위해 민간 안전복지서비스의 역량이 강화되어야 한다.

정부에서는 기본적으로 기반시설과 대규모 사업에 대한 지원 및 프로그램을 수행하지만, 정부에서는 지원할 수 있는 복구사업의 한계성을 주민에게 인식시켜 주어, 주민이 실생활에 관련된 경제력 회복 및 주변 환경의 변화 등에 대한 사업을 적극적으로 참여하여 수행할 수 있는 계기 및 기본 환경을 마련해 주어야 할 것이다. 즉, 전문가 집단 및 비영리단체의 적극적인 자문을 통해서 피해주민이 스스로 재건할 수 있는 능력을 구축할 수 있는 자립성을 키우는 것이 중요한 것이다. 이를 통해서 다양한 주민의 바

람을 자체적으로 해결하며, 주민의 허탈감과 소외감 그리고 생활의지 약화라는 사회적인 재해영향을 극복하게 될 것이다.(국립방재연구소, 2001)

한편, 고베지진 때에 주민과 기업이 협력하여 행해진 소방 활동도 있었다. 예를 들면 나가타소방서 관내의 신노(眞野)지구에서는 미쯔보시(三ツ星)의 자위소방대 활동이 있었고, 미요시 유시(油指) 및 다이토우(台糖)에 의한 기기의 제공과 기업그룹의 활동도 화제로 되었다. 종래의 자주방재 활동은 주민이 행하는 것으로 생각되어 왔지만 고베대지진의 교훈으로 지역의 기업과 협력관계가 부상되었다(三船康道, 1998). 향후 우리나라에서도 기업과의 협력을 통해 민간의 역량을 결집해 나가야 한다.

또한, 취약계층에 대한 서비스의 확대와 강화를 위해 민간단체에 대한 교육체계가 확립되어 업무의 전문성이 이루어져야 한다. 대형 재난시 마다 관주도의 자원봉사자나 구호물자 등의 관리가 수행되어서는 취약계층의 다양한 욕구에 부응할 수 없다. 이를 위해서는 민간단체의 전문성이 확보되어 이재민구호분야에 있어 민간단체 중심의 활동이 이루어질 수 있어야 한다.

#### 4. 결론

재난으로 촉발되는 위험은 언젠가는 일어날 것으로 기대되는 불확실한 사건의 발현 또는 과정으로 사람들의 복지를 위협하게 만드는 특성을 가지고 있다. 재난의 위험으로부터 안전은 삶의 질을 구성하는 중요한 요소이다. 특히 노약자, 장애인, 질병자 등 취약계층에 대한 안전복지서비스의 강화가 필요하다. 이를 위해 취약계층에 대한 안전복지서비스관련 선행연구와 선진국들의 실천사례를 검토하고 안전복지서비스 전달체계의 확립을 위해 다음과 같은 정책 제안을 하였다.

첫째, 통합적인 안전복지서비스 전달체계의 확립이다. 재난관리단체별 프로세스조직으로 재난예방단, 재난대비단, 긴급대응단, 복구지원단의 구성을 제안하면서 안전진



단반, 생활안전지도반, 복지지원반의 기능을 강화하여 취약계층에 대한 보호체계 확충을 제시하였다. 특히 이에 대한 지역사회복지협의체의 역할을 강조하였다.

둘째, 수요자 중심의 맞춤형 국민안전복지서비스 시스템의 운영이다. 안정된 운영을 위해서 안전문화 정착을 위한 교육훈련체계 확립과 이를 위한 재정적 지원 확보의 중요성을 제시하였다. 또한 안전문화 진흥을 위한 법 제정, 전담부서 마련, 정규 교육과정 강화, 한국재난안전네트워크의 활성화 등을 제시하였다.

셋째, 민간 안전복지서비스의 역량 강화이다. 민간 안전복지서비스의 역량 강화를 위한 정부의 지원, 기업체와의 협력 그리고 민간의 전문성 강화에 대해 제시하였다.

국민들의 안전복지 증진을 위해 2만불 시대에 맞는 변화된 안전복지서비스의 욕구를 파악하고, 더 나아가 재난 대응에 더욱 취약한 계층들에게 제공되어야 할 욕구를 파악하여 맞춤형 복지서비스를 제공하는 기틀을 마련하여야 하며, 공급자 중심의 복지서비스 전달체계에서 벗어나 수혜자 중심의 복지서비스 전달체계를 구축하기 위한 기반을 조성해 나가야 한다. 궁극적으로 본 연구가 향후 지속적인 후속 연구를 통해 주민참여형 통합적인 안전복지서비스 모형을 개발함으로써 안전복지 공동체 건설의 추진체계를 마련하는 데 기여하기를 기대한다.

### 참고문헌

- 국립방재연구소(2001), 방재훈련 프로그램 개발, 행정자치부 국립방재연구소.
- 박상필(2005), NGO학, 아르케
- 성기환(2006), 재난관리와 파트너십, 한국학술정보(주).
- 신은성(2003), 국가재난관리 효율제고를 위한 자율방재체제 구축과 발전방안, 방재연구 5(3), 국립방재연구소.
- 이영재(2007), 재해시 지역자원으로서 사회복지시설의 활용에 관한 실증연구: 일본의 인구 50만 이상 도시의 사회복지시설을 중심으로, 아시아연구, 10(2).
- 이재열·신창섭·서문기·박두용(2005), 사회안전지표 개발을 위한 국민안전의식조사, 소방방재청.
- 이재은외(2006), 재난관리론, 대영문화사.
- 전영옥(2008), 안전문화총설, 세일문화출판.
- 한국소비자보호원(2002), 어린이 안전 선진화 종합대책, 한국 소비자보호원
- 한국언론연구원(1995), 일본의 위기대응 체제와 행위에 관한 연구, 한국언론연구원.
- 한국정책과학학회(2007), 국민안전의식선진화 추진전략에 관한 연구, 연구보고서
- 小坂俊吉·宮野道雄·住吉ゆう子·塩野計司(Kosaka, S., Miyano, M., Sumiyoshi, Y., Shiono, K., 1996), “阪神・淡路大震災における社会福祉施設の緊急Q対応と支援活動”, 総合都市研究, 61:111-121.
- 野崎吉康(Nozaki, Y., 2005), “災害時の社会福祉施設の役割”, 戸山サンライズ, 221: 10-13.
- 關政幸·熊谷良夫(Seki, M., Kumatani, Y., 2001), “震災時における老人福祉施設と地域住民組織との連携に関する研究”, 地域安全學會論文集, 3: 9-16.
- 若山宏(Wakayama, H., 2005), “老人福祉施設災害・2緊急期相互応援協定締結までの経過と意義”, ふれあいケア, 11(6): 18-20.
- 青田良介(Aota, R., 2004), ヒューマンパワーを取り入れた地域防災システムの構築にーする研究, 神戸大學博士論文
- 三船康道(Michubne, Y., 1998), 防災と市民ネットワ關ク, 學藝出版社, 京都市
- 野田隆(Noda, T., 1997), 災害と社会システム, 恒星社厚生閣, 東京都.