

## 재난심리안정지원 제도의 추진성과

고베(神戸) 중앙구(中央区)에 위치한 나기사(なぎさ)초등학교는 몇 년 전까지 종소리가 울리지 않는 학교로 알려져 있었다. 1995년 1월 17일 한신아와지대지진(阪神淡路大震災, 고베대지진)의 처참한 악몽을 경험했던 어린 학생들이 다시는 그 기억을 떠올리지 않도록 하기 위한 교육청의 배려였다. 많은 학생들이 고베대지진으로 가족이나 친척 혹은 친구를 잃었거나 지진의 처참한 모습을 고스란히 지켜보아 지진 후 10년이 지나도록 당시의 정신적, 심리적 충격이 뇌리에 잠재되어 학교 종소리에 이상 반응을 보였기 때문이다. 종소리에 놀라 울음을 터뜨리기도 하고 어떤 어린이는 멍하게 하늘을 쳐다보는 증상을 보이기도 했다. 재난으로 인한 심리적 충격이 평생 간다는 말처럼 심리적 충격의 심각성을 알 수 있는 좋은 사례다.

우리나라에서도 태안 유류유출 주민자살('08년), 성수대교 붕괴 피해 학부모 알코올중독('05), 대구지하철 참사 생존자 정신분열증세('04년), 태풍 '매미' 재산피해 농민 자살('03년) 등 정신적 심리적 충격을 이겨내지 못하고 불행한 결과로 이어지는 사례는 얼마든지 있다. 한 조사에 따르면 자동차 사고자의 12%, 성폭행 피해자의 80%가 외상후스트레스장애(PTSD)를 겪는데 비해, 태안 유류유출 지역 주민의 약 60%가 PTSD를 겪고 있는 것으로 조사된 바 있다.

재난 양상이 대형화·복합화되고 피해가 크게 증가하면서 재난으로 인한 정신적·심리적 충격과 고통으로 생존자와 유가족, 현장수습활동 요원 등에 이르기까지 자살, 확대, 폭력, 정신분열증, 가족해체, 알콜·약물중독 등으로 사회불신 및 불안정이 확대되고 있다. 정부는 이러한 재난피해자 등의 심리적 고통과 상실감 해소를 위해 지난 2006년부터 재난심리안정지원(이하 "재난심리"라 한다.)제도를 도입, 시도센터지정, 심리지원시스템 구축, 심리지원 시범사업 등을 위주로 추진해 왔다.

그동안의 시범사업 성과가 바탕이 되어 재난심리의 중요성이 크게 증가함에 따라 정부는 지난해 『재난 및 안전관리 기본법』을 개정, 재난심리 업무를 국가 재난관리의 중요과제로 선정 추진하고 있다.

이처럼 재난심리에 정부가 직접 나서게 된 것은 무엇보다도 재난으로 국민들이 겪는 심리적 충격을 더 이상 방치할 수 없다는 판단 때문이다. 재난으로 심리적 충격을 이기지 못해 극단적인 선택을 하는 사례가 늘고 있다. 이런 요인으로 몇 가지들 들

수 있다. 첫째, 재난은 수습활동이 장기화되기 쉬워 심리적 충격도 함께 심각해진다는 점이다. 태안 주민들은 기름 제거 작업이 길어지면서 경제적 불안, 육체적 피로가 쌓여, 심리적 충격으로 이어진 경우이다. 둘째, 재난피해는 경제생활 기반을 위협한다는 점이다. 동일본 대지진과 같은 대형재난이 휩쓸고 간 자리에는 폐허만 남게 된다. 셋째, 생활수준이 향상되고 있지만 오히려 현대인들은 정신적으로 나약한 존재가 되어 간다는 점이다.

이런 현실을 깊이 인식한 유럽, 미국, 일본 등 방재선진국에서는 이미 오래전부터 재난으로 인한 심리적, 정신적 충격을 국가차원에서 관리해 오고 있다. 늦은 감은 있지만 우리나라도 정부차원의 ‘재난심리’ 정책 추진은 정말 다행스런 일이 아닐 수 없다.

외국의 주요 재난심리 피해 사례

주요 사건	심리적 피해
9.11 테러 사례(미국)	- 사건 1개월 후 무역센터 부근의 Manhattan에 살고 있는 성인의 7.5%가 PTSD, 9.7%가 우울증을 보고(Galea et al, 2002)
1999년 지진사례(대만)	- 지진으로 인하여 재난피해자에게 발생한 신경정신과적 질환 발생률은 전체 708명중 29명(4.1%)으로 보고
1995년 한신·아와지 대지진(일본)	- 재난 스트레스로 인하여 정신 부진을 초래하고 통원 요양을 해야만 하는 이재민이나, PTSD라고 진단되는 이재민이 상당히 많은 것으로 보고
1995년 Oklahoma City 폭탄 테러 사례(미국)	- 약 200명이 사망하는 대재난이었는데, 생존자의 45%가 post-distress psychiatric disorder를 보임. 이중 34%는 PTSD로 진행(North et al, 1999).

## 재난심리 개요

재난심리 제도는 그동안의 재난관리가 시설물 등 물적 피해에 대한 사후 복구지원이나 이재민 긴급구호와 같이 하드적 영역에 국한되면서 재난피해자 등이 겪게 되는 심리적·정신적 충격에 충분한 관심을 배려하지 못했다는 반성에서 출발한다. 심리 충격으로 가족해체, 사회생활기피, PTSD(외상후스트레스장애)와 같은 부작용이 늘어나 경제적 부담, 사회적 비용이 증가하는 결과를 초래하고 있다. 재난심리는 재난으로 인한 심리적·정신적 충격과 고통을 극복하고 재난피해자가 신속하게 일상생활로 복귀할 수 있도록 지원하는데 그 목적이 있다.

### 가. 재난심리 대상(범위)

재난심리 지원대상은 2011년 기본지침에 의거 지역적 범위, 재난규모, 지원대상자, 그리고 지원내용을 어디까지로 할 것인지 등을 기준으로 설정되어 있다.

#### ○ 지역적 범위

- 재난이 발생하여 「재난 및 안전관리기본법」 제60조에 따라 ‘특별재난지역’으로 선포된 지역
- 그 밖에 피해규모가 큰 지역으로서 소방방재청장 또는 해당 지방자치단체의 장이 지원이 필요하다고 인정하는 지역

#### ○ 재난 범위

- 사망·실종자가 발생한 재난, 조류인플루엔자 등 사회적 재난

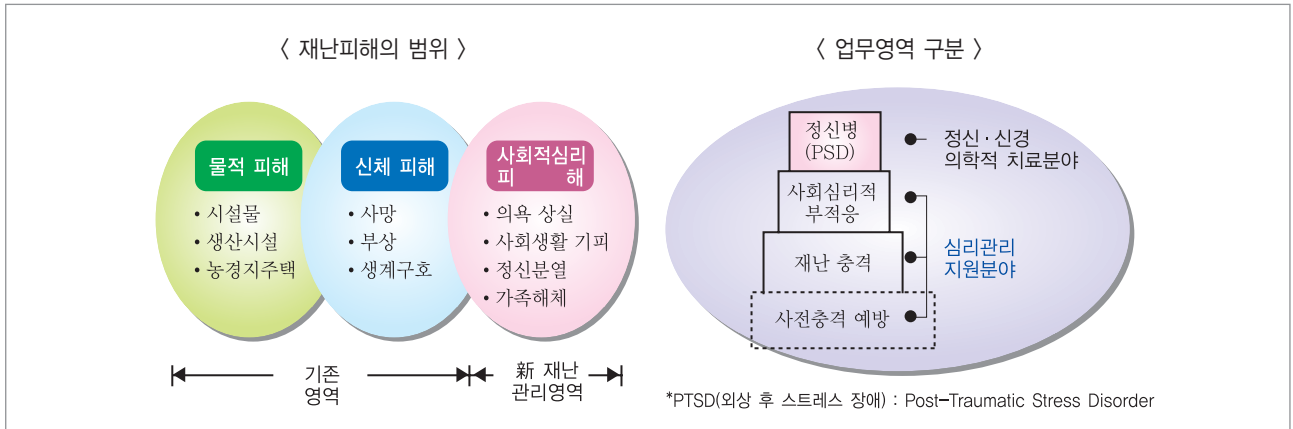
#### ○ 지원대상자

- 재난으로 인한 사망자와 실종자의 가족 및 동행인, 신체적 상해를 입은 사람, 재산상의 손실이 크거나 직업 전환이 불가피한 피해자로서,
  - 기초 조사에서 심리적 충격과 우울 정도가 심리학적, 정신의학적으로 예방적 차원의 지원활동이 필요하다고 인정되는 사람
- 재난피해자 중 어린이, 노약자 및 장애인을 우선 지원

- 사회적 재난 등으로 인한 피해자
- 재난수습활동 참여자 ※ 재난긴급구조·수습활동 참여 소방관 포함

○ 지원내용의 범위

- 심리적 피해 완화까지 포함하되, 정신·신경의학적 치료분야는 제외
  - 정신과적 치료는 기존의 보건의료 체계에 따라 지원



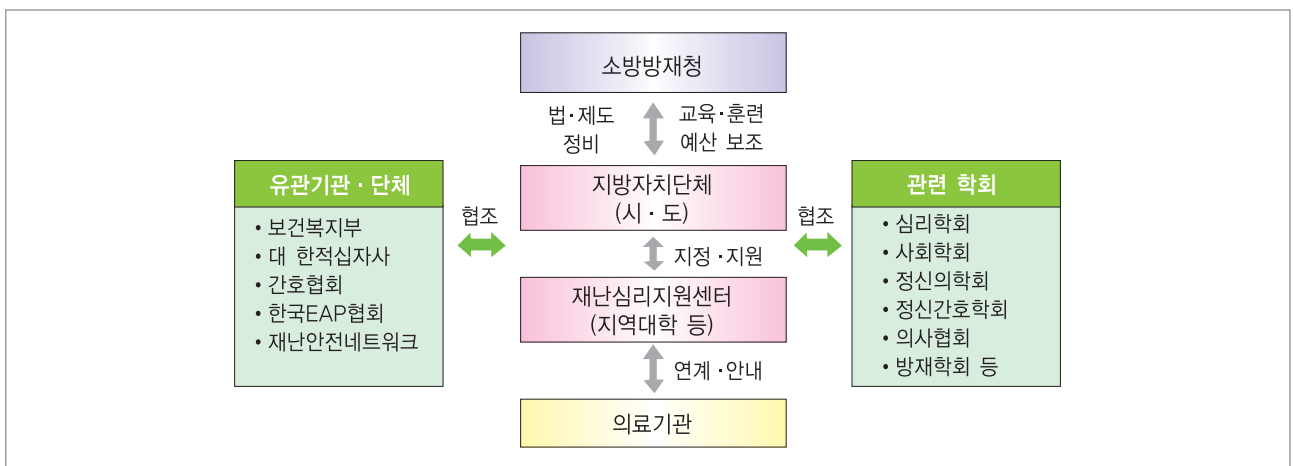
재난심리안정지원 추진체계

재난심리는 소방방재청에서 법, 제도, 예산 등 업무를 총괄하고 시도에서 현장 업무를 추진하되, 실제 심리지원 활동은 시도 지사가 지정한 재난심리지원센터를 중심으로 유관기관 및 관련 학회 협조를 통해 이루어진다.

시도 재난심리지원센터는 2011년 1월까지 16개 시도에서 지정을 완료하였으며, 센터에는 의사, 대학교수, 간호사, 상담사 등 1,900여명의 심리지원 인력 Pool이 구성되어 있다.

○ 소방방재청

- 재난피해자 심리안정지원 기본계획 수립 및 추진방향 설정
- 관련 기관·단체 네트워크 구축 및 전문가 Pool 구성 지원



- 재난피해자 기초조사·연구 및 표준 상담·교육프로그램 개발·보급
- 지원활동에 필요한 예산 보조 및 관계기관 협조

○ 지방자치단체(시·도)

- 재난피해자심리지원센터 지정 및 운영비 지원
- 의료기관과의 연계 등 기타 행정지원

○ 재난심리지원센터(지역대학, 의료기관 등)

- 실질적 지역 재난심리 활동 총괄지원(인력Pool 구성, 지원활동 등)
- 해당지역 재난피해자 심리상황 등 기초조사 실시

## 최근 주요성과

그동안 태풍 ‘나리’ (‘07년, 제주)를 시작으로 서해안유류유출(‘08년, 태안), 집중호우(‘08년, 경북 봉화) 등 매년 대형재난 발생에 따른 피해자를 대상으로 심리지원 시범활동을 펼쳐왔다.

이러한 시범사업을 기반으로 지난해에는 처음으로 『재난 및 안전관리 기본법』을 개정, 재난심리에 대한 지원근거 및 절차를 마련했다.

○ 지원근거 : 「재난 및 안전관리기본법」 제66조제4항(‘10. 6. 8 개정)

제66조(국고보조 등) ④ 국가와 지방자치단체는 재난으로 피해를 입은 사람에 대하여 심리적 안정과 사회적응을 위한 상담활동을 지원할 수 있다. 이 경우 구체적인 지원절차와 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

○ 지원절차 : 「재난 및 안전관리기본법시행령」 제73조의2(‘10. 12. 7)

제73조의2(재난피해자에 대한 상담활동 지원절차) ① 소방방재청장과 지방자치단체의 장은 법 제66조 제4항에 따라 재난으로 피해를 입은 사람에 대하여 심리적 안정과 사회 적응을 위한 상담 활동을 체계적으로 지원하기 위하여 다음 각 호의 사항을 포함하는 상담활동지원계획을 수립·시행하여야 한다.

최근 심리지원 활동으로는 북한 포격으로 인한 연평도 주민을 대상으로 심리안정지원 상담(35일간, 총 369명)을 들 수 있다. 연평도 주민들이 김포 LH 아파트 등으로 임시 거주지를 옮겨가면서 대피생활이 장기화에 따른 심리적 고통이 심각해짐에 따라 임시거주지로 찾아가는 심리지원활동을 적극적으로 전개했다. 이러한 노력의 결과 힘든 대피생활에도 불구하고 자살 등 극단 행동이 한 건도 없는 예방을 할 수 있었다고 평가받고 있다.

또 지난해 발생한 구제역, AI로 인한 피해자 등을 대상으로 금년 1월부터 8,800여명을 대상으로 심리지원활동을 실시하였고, 구제역 심리지원 홍보와 활성화를 위해 KBS-TV의 협조를 얻어 현지 기획취재, 시도 이동상담소를 운영 점검지원을 병행하여 큰 성과를 거두었다.

아울러 구제역 殺처분, 매몰 작업에 참여한 수의사 등 담당공무원의 심리상태가 심각하다는 지적에 따라 현장활동 참여 공무원을 대상으로 “순회교실(5월, 2회)”을 운영, 순회교실 참가자로부터 큰 호응을 얻은 바 있다.

또한 시도 재난심리지원센터의 중심역할을 담당할 “재난심리지원센터연합회(회장 최태산 전남센터장)”를 지난 2월 구성·출범시켰다.



심리지원 상담소 운영



재난심리 상담장면(인천 인스파월드)



충주시 이동상담소 운영



충주시 이동상담소 개별상담



순회교실 그룹상담(보성)



순회교실 진행(제주)

아울러 “전국범죄피해자지원연합회(회장 이용우)”와 업무협정(MOU)을 체결을 통해 협력기반을 구축하였고, 구제역 등 “이동 심리상담소” 운영에 (사)한국마사회 등 유관기관 상담전문가를 활용하는 등 유관기관 협력을 강화하고 있다.

그리고 지난 5월 전남 소방공무원(3명) 연쇄 자살 소식이 전해짐에 따라 6월부터 전국 소방공무원을 대상으로 심리지원활동을 시작하는 등 재난현장에서 수습·복구활동에 참여한 공무원의 심리적·정신적 충격 완화를 위해서도 최선을 다하고 있다.

## 발전방향

재난심리 정책은 이제 걸음마를 시작했다. 재난심리 지원상담을 통해 자살과 같은 극한 행동을 한명이라도 예방할 수 있다면

충분한 가치가 있을 것이다. 연평도, 구제역 등 최근 심리상담을 받은 사람들은 누구에게도 털어놓지 못했던 가슴속의 응어리를 맘껏 털어내고, 밝은 미소와 가벼운 발걸음으로 상담소를 나서고 있다. 농어촌에서 외롭게 생활하는 많은 농민들은 상담을 한번 받고 나면 꼭 다시 찾아달라고 부탁하고 있다. 앞으로 재난심리 제도를 통해 어떻게 국민의 마음의 안정과 정신적 풍요를 위해 기여할 것인지 재난심리제도 활성화를 위한 다양한 주문을 쏟아내고 있다.

소방방재청에서는 지난해 재난심리 제도개선을 통해 재난범위 및 인적대상 등 재난심리지원 대상(범위)을 아래 표와 같이 대폭 확대하였다. 제도개선 사항의 확실한 이행을 통해 국민에게 실질적인 혜택이 가도록 하기 위해서는 충분한 상담인력의 확보와 상담역량 극대화, 유관기관 협력체계 구축 등의 조치가 선행되어야 현장에서 실효성을 확보할 수 있다.



전국범죄피해자지원연합회와 업무협정

- 재난범위 : 특별재난선포지역 +사망·실종자가 발생한 재난
  - 안정적인 재난심리상담 수요 확보를 위해 재난범위(지역)를 확대
    - ※ 구제역·조류인플루엔자(AI) 발병 등 사회적 재난도 포함
- 인적대상 : “재난피해자 및 그 가족” + “정신충격자, 재난수습활동 참여자”
  - 재난현장에서 정신적, 심리적 충격을 받은 사람(재난 피해자의 동행인 등) 및 재난수습활동 참여자(소방관, 열차기관사, 자원봉사자 등)를 포함

재난심리 제도개선을 통한 지원범위(대상) 확대

또한 상담에 필요한 충분한 예산의 확보와 불특정하게 발생하는 재난에 따른 안정적인 심리지원 수요의 확보가 필요하다. 제도 도입초기 주춤하던 재난심리 국고보조금도 새로운 재난의 증가, 심리지원 대상(범위) 확대 등 재난심리 수요를 충족시킬 수 있도록 안정적으로 예산을 확보해야 한다.

레저 등 생활양식의 다변화, 도시집중화에 따른 지하생활공간의 확대, 초고층 건축물의 증가 등으로 새로운 재난관리영역이 증가하면서 재난심리도 새로운 수요가 계속 증가하고 있다. 지난해부터 북한 포격에 따른 연평도 주민에 대한 심리지원, 구제역, AI 등 피해자들에 대한 심리지원 등이 좋은 예이다. 앞으로도 계속 증가할 것으로 예상되는 재난심리 수요에 대응한 매뉴얼 개발, 전문가 양성, 네트워크 구축 등 분야별 심리지원체계 정비가 필요하다.

아울러, 중기 과제로서 재난심리기본법(가칭) 제정 등을 통해 제도를 체계화 시키는 작업이 필요하다. 다양한 상황에 적용이 가능한 재난심리 매뉴얼도 정비되어야 한다. 이런 제도적 기반 조성과 실질적 상담활동을 통해 우리나라가 재난심리 제도 선진국으로 도약한다면 가까운 시기에 재난심리관련 국제기구 유치도 가능하다고 생각한다.

그러나 무엇보다 시급한 것은 심리상담을 정신병 상담쯤으로 인식하는 국민정서상의 벽(壁)이다. 본인이 불이익을 당할지도 모른다는 막연한 인식, 또 심리상담을 받은 타인을 그렇게 보는 국민정서가 재난심리 제도 정착에 장애물이다. 일선 소방공무원에 대한 심리지원이 진행되고 있지만 대부분의 소방공무원들은 신분노출을 극히 꺼리고 있다. 동료의 눈치를 보다 시기를 놓쳐 극단적 선택을 하는 사례가 일어날 수 있는 요인이다. 심리상담에 대한 막연한 오해와 국민정서는 선진국 진입을 위해서는 반드시 극복하고 가야 할 과제다. ㉞

