

장애인 재난안전 관계 법령 개선 연구

정태호* · 윤누리**† · 박덕근***

Improvement of Act on Disaster and Safety for Persons with Disabilities

Taeho Jung* · Nuri Yun**† · Dugkeun Park***

Corresponding Author

Nuri Yun

Tel : +82-52-928-8515

E-mail : nuri58@korea.kr

Received : October 16, 2018

Revised : December 6, 2018

Accepted : December 21, 2018

Copyright©2019 by The Korean Society
of Safety All right reserved.

Abstract : In the case of a disaster, the damage caused by the disability vulnerability of persons with disabilities is significantly increased, discussing about a problem for the protection of the vulnerable class. However, until now policy, technology and response guidelines for disaster and safety have been focused on the general public. Therefore, it is necessary to develop customized support technology for disaster and safety considering vulnerable characteristics of vulnerable class. Firstly, it is necessary to prepare draft improvement proposal of act and support system related disaster and safety for persons with disabilities and older persons. So, this study was carried out analysis of act, policy and support system on disaster and safety for persons with disabilities and older persons of domestic and overseas in order to draw implication. Furthermore, we established direction for improvement of act and policy on disaster and safety for persons with disabilities based on the analysis, and suggested draft improvement proposal.

Key Words : vulnerable groups in safety affairs, disaster safety, support system

1. 서론

최근 산업화, 현대화, 고령화 현상에 따라 재난안전에 취약한 계층이 지속적으로 증가하고 있다. 사회적으로 동의된 약자는 장애인, 노인, 아동, 임산부 등으로 범주화되고 있는데, 이러한 사회적 약자의 수가 전체 인구의 17% 이상인 것으로 나타나 재난안전분야에서 적극적인 사회적 지원방안의 필요성이 제기되었다¹⁾.

이를 위해 2004년 「재난 및 안전관리 기본법(이하 재난안전법)」이 제정되면서 안전관리현장이 선포되었고, 재난을 예방하고, 재난이 발생할 경우 그 피해를 최소화하기 위하여 재난 및 안전관리업무에 종사하는 자가 지켜야 할 사항 등을 정하고 있다. 2013년 「재난안전법」이 개정되면서 국무총리훈령으로 안전관리현장을 제정·고시하도록 하였다. 2014년 개정된 안전관

리현장에는 국가와 지방자치단체가 국민의 안전기본권을 보장하는 안전종합대책을 수립하고, 안전을 위한 투자에 최우선의 노력을 해야 하며, 어린이, 장애인, 노약자를 특별히 배려해야 한다고 되어있으며, 「재난안전법」에서는 어린이, 노인, 장애인 등 재난에 취약한 사람을 안전취약계층으로 정의하는 등 일부 조문이 개정되어 2018년 1월 18일부터 시행되고 있다.

장애인은 장애유형에 따라, 신체 유연성 및 심폐기능이 일반인에 비해 현저히 저하되었거나, 신체적 장애로 인해 위급상황의 대처 능력이 부족할 뿐만 아니라, 자력 이동이 어려워 재난 및 안전사고 발생 시 가장 많이 피해를 당하거나 재난 피해 후 원래 생활로 돌아오는 복원력이 많이 저하되어 재난에 더 취약한 집단으로 지적되고 있다. 특히, 시각장애인은 보조기구나 보호자의 동행이 있음에도 불구하고 이동도가 현저하게 떨어진

*국립재난안전연구원 안전연구실 연구사 (Safety Research Division, National Disaster Management Research Institute)

**국립재난안전연구원 지진방재센터 연구원 (Earthquake Hazards Reduction Center, National Disaster Management Research Institute)

***국립재난안전연구원 안전연구실 시설연구관 (Safety Research Division, National Disaster Management Research Institute)

다²⁾. 2011년 동일본 대지진 발생으로 일본 전체인구의 사망률은 0.8%이고 장애인의 사망률은 3.5%로써 약 4배가 높은 사망률이 나타났다³⁾.

이처럼 재난 발생 시 장애인의 취약특성으로 인한 피해가 크게 나타나면서 안전취약계층의 보호에 대한 문제가 제기되고 있지만, 관련 법·제도 등의 일부만 개정되고 있을 뿐 대부분 비장애인을 대상으로 적용되고 있어 관련 법령과 제도 및 대피 매뉴얼 등의 정비에 대한 필요성이 중요하게 대두되고 있다. 따라서 장애인 등 안전취약계층의 취약특성을 고려한 재난안전과 관련한 법령 및 제도를 개선하는 연구가 필요하다.

본 연구에서는 국내·외 장애인 재난안전 관련법과 제도 및 지원체계를 분석하여 지원 강화 방안의 기초를 마련하고, 우리나라, 미국 및 일본의 장애인 재난안전 지원 법령을 분석하여 국내 적용 가능한 법령의 주요사항을 도출하였다. 이를 토대로 장애인 대상 재난안전 관계 법령 개정의 목표와 기본 방향을 정립하고, 주요 개정안을 도출하였다.

2. 국내 장애인 재난안전 지원현황 분석

2.1 장애인 관계법령 분석

국내 장애인 재난안전 지원 현황 분석을 위해 행정안전부, 보건복지부 등의 중앙부처에서 소관하는 법령 중 일반 재난안전 법령과 장애인 지원 법령에서 재난안전과 관련된 조항을 정리하였고, 이를 토대로 행정안전부에서 추진하는 국가안전관리기본계획과 보건복지부에서 추진하는 정책종합계획을 분석하였다.

「재난안전법」은 2018년 1월 18일 부터 국가안전관리기본계획을 수립할 때 안전취약계층의 안전관리대책을 포함하도록 개정되었지만, 「초고층재난관리법」, 「소방시설법」, 「119법」, 「수상구조법」, 「방송통신발전법」 등에 따른 기본계획의 안전관리대책 수립 규정에는 안전취약계층을 고려하고 있지 않은 상황이다.

개정된 「재난안전법」은 안전취약계층의 안전관리 강화를 위한 안전문화활동을 적극적으로 추진하도록 하고 있으며, 「소방시설법」에서는 노유자 시설을 포함한 특정소방대상물의 근무자 및 거주자에 대한 소방훈련을 하도록 하고 있다. 하지만 「재난안전법」 및 「초고층재난관리법」, 「소방기본법」, 「수상구조법」, 「재해구호법」의 재난대비 교육과 훈련에 훈련 규정에는 안전취약계층을 고려해야 된다는 규정이 없어 장애인을 포함한 안전취약계층은 여전히 안전사각지대에 놓여 있다.

Table 1. Status of the disaster safety related Act(MOIS, NFA)⁴⁾

MOIS(18)	NFA(12)
FRAMEWORK ACT ON THE PROMOTION OF SAFETY EDUCATION FOR CITIZENS	ACT ON 119 RESCUE AND EMERGENCY MEDICAL SERVICES
PREVENTION OF STEEP SLOPE DISASTERS ACT	FRAMEWORK ACT ON THE MANAGEMENT OF DISASTERS AND SAFETY
FRAMEWORK ACT ON CIVIL DEFENSE	SPECIAL ACT ON THE SAFETY CONTROL OF PUBLICLY USED ESTABLISHMENTS
PEDESTRIAN SAFETY AND CONVENIENCE ENHANCEMENT ACT	FIRE OFFICERS ACT
EMERGENCY RESOURCES MANAGEMENT ACT	FRAMEWORK ACT ON HEALTH, SAFETY AND WELFARE OF FIRE OFFICERS
ACT ON SAFETY CONTROL, ETC. OF SMALL PUBLIC FACILITIES	FIRE-FIGHTING INDUSTRY PROMOTION ACT
SMALL RIVER MAINTENANCE ACT	FIRE-FIGHTING SYSTEM INSTALLATION BUSINESS ACT
ELEVATOR FACILITIES SAFETY MANAGEMENT ACT	ACT ON THE SAFETY CONTROL OF HAZARDOUS SUBSTANCES
CHILDREN'S PLAYGROUND SAFETY ACT	MANDATORY FIRE BRIGADE ESTABLISHMENT ACT
EXCURSION SHIP AND FERRY BUSINESS ACT	ACT ON THE INSTALLATION AND OPERATION OF THE VOLUNTEER FIRE BRIGADE
COUNTERMEASURES AGAINST NATURAL DISASTERS ACT	SPECIAL ACT ON MANAGEMENT OF DISASTERS IN SUPER HIGH-RISE BUILDINGS AND COMPLEX BUILDINGS WITH UNDERGROUND CONNECTIONS
FRAMEWORK ACT ON THE MANAGEMENT OF DISASTERS AND SAFETY	ACT ON FIRE PREVENTION AND INSTALLATION, MAINTENANCE, AND SAFETY CONTROL OF FIRE-FIGHTING SYSTEMS
ACT ON ASSISTANCE TO THE AUTONOMOUS ACTIVITIES OF ENTERPRISES FOR DISASTER MITIGATION	
DISASTER RELIEF ACT	
SPECIAL ACT ON SERVICES TO PREVENT DANGERS RESULTING FROM NATURAL DISASTERS AND MEASURES FOR MIGRATION	
RESERVOIR AND DAM SAFETY CONTROL AND DISASTER PREVENTION ACT	
ACT ON THE PREPARATION FOR EARTHQUAKES AND VOLCANIC ERUPTIONS	
STORM AND FLOOD INSURANCE ACT	

2.2 장애인 재난안전 관련 계획

2.2.1 장애인 정책종합계획

1996년 우리나라는 장애인 복지를 증진시키기 위해 국무총리를 위원장으로 하는 장애인복지대책위원회에서 장애인정책종합계획(이하 종합계획)을 추진하면서 현재 제4차 종합계획에 이르게 되었다.

종합계획은 「장애인복지법」 제10조의2(장애인정책종합계획)를 법적 근거로 하고 제4차 종합계획은 “장애인과 비장애인이 더불어 행복한 사회”를 비전으로 추진하여, 복지·건강, 교육·문화, 경제활동, 사회참여 및 권익증진 4대 분야, 19대 중점과제, 71개 세부과제를 갖고 2013년부터 추진되었다⁵⁾.

장애인의 재난안전과 관련한 정책과제는 4대 분야 중 “장애인의 사회참여 및 권익증진” 분야에서 재난, 재해, 화재 등 위기 상황 시 이동 및 의사소통 제한으로 심각한 위험에 노출 될 수 있는 장애인에 대한 안전 교육 및 위기대응 체계 미비에 따른 위기상황 대처 지원시스템 마련의 필요성에 따라 “장애인 위기상황 대응매뉴얼 개발·보급” 과제를 추진하였다.

2.2.2 장애인 안전 종합대책

행정안전부는 장애인의 안전관리에 관한 정책 기반과 재난약자에 대한 배려 문화가 미흡하고 장애인의 안전관리 인프라 부족 및 안전 교육 및 훈련의 기회가 부족한 것을 인식하고, 각각의 미흡한 부분에 대하여 장애인 안전 종합대책(이하 안전 종합대책)을 마련하여 장애인의 특성을 반영한 재난관리 및 안전사고 예방을 위한 대책을 추진하고 있다.

“장애인이 재난으로부터 안전한 사회”를 비전으로 하고 재난안전 관리 강화, 안전한 활동공간 조성 및 교육·훈련 강화 및 안전문화 확산을 주요 추진 목표로 설정하였고, Table 2와 같이 각 목표별 4~5개의 세부 추진과제를 수립하여 시행하고 있다.

2.3 국내 장애인 법령·제도 분석 종합

현재 장애인 재난 안전 지원의 문제점은 첫째, 장애인 재난 안전관리 정책 기반이 미흡하다는 점이다. 안전취약계층의 체계적인 지원을 위한 법령 및 제도 근거가 미약하고, 장애인의 재난안전을 위한 매뉴얼은 비장애인 대상 매뉴얼과 유사하면서 실효성에 문제가 있다. 둘째, 장애인의 일반 안전관리 기반이 부족하다는 점이다. 시각장애인 및 보행 장애인은 보행, 휠체어 이용 중 안전사고의 위험에 상시 노출되어 있기 때문에 특히, 다중 이용시설에서 장애인이 안전하게 생활할 수 있는 장애물 없는 생활환경 인증 확대가 필요하다.

Table 2. Implementation task of Disabilities safety comprehensive countermeasures⁶⁾

Main Areas	Implementation task
Reinforcing disaster safety management based on the characteristics of disability	1. Establishment of the policy base for strengthening safety management for the disabilities
	2. Strengthening disaster and safety management for the disabilities
	3. Strengthen reporting of emergency situation and response system for the disabilities
	4. Strengthen customized disaster relief services for the disabilities
	5. Development of Disasters Warning and Evacuation Transport Technology for the disabilities
Creating a Safe Space for Disabled Persons	1. Certification Enlargement of the living environment without obstacles
	2. Expanding the safety management infrastructure for the disabilities
	3. Creating a Safe Residential Environment for the disabilities
	4. Strengthen safety management of welfare and education facilities for the disabilities
Strengthening safety education and training and spreading safety culture	1. Strengthen safety education for disabled and carers
	2. Strengthen safety education for the disabled and their carers by participating in disaster response training
	3. Consideration and awareness education for the disabled and others
	4. Strengthening the safety management capabilities of the employees of welfare facilities and police and fire-fighting officer
	5. Provide, promote and train disabled workers' safety evacuation manuals

셋째, 안전취약계층 및 시설 관계자 대상 재난대응 교육 및 대피 훈련이 부족하다는 점이다. 대부분 훈련을 실시하더라도 장애인과 함께하는 훈련이 아닌 시설 관계자를 대상으로 훈련을 실시하고 있다. 또한 유관기관과의 협조체계 미흡 등 안전취약계층에 대한 배려가 부족한 상황이다.

따라서 위에 기술한 문제점을 해결하기 위한 안전 종합대책으로 “장애인이 재난으로부터 안전한 사회”라는 비전으로 3대 분야 14대 추진과제를 추진하고 있는 상황에서 안전취약계층 지원을 위한 제도적 근거 마련을 위한 법령 개정이 조속히 마련되어야 한다.

3. 국외 장애인 재난안전 관계법령 분석

3.1 미국 장애인 관계 법령

「포스트-카트리나법(Post-Katrina Emergency Management Reform Act)」 제6장은 국가비상관리에 대해서 규정하고 있다. “장애인(individual with a disability)”을 「장애인법

(Americans with Disabilities Act)에서 정의하는 장애인의 의미로 사용한다고 규정하고(제602조), 국가비상관리 전반에 있어서 장애인을 고려하도록 하고 있다. 교육과 훈련(제648조), 포괄적 평가체계(제649조), 개선조치관리프로그램(제650조)에서 특수요구가 필요한 장애인을 고려하며, 국가장애인위원회와 국가자문위원회가 협의하여 평가, 관리하도록 하고 있다. 또한 국가재난 시 주거시설 공급을 계획할 때 안전취약계층과 저소득층의 요구를 충족시키고, 장애인에게 충분한 수의 주거시설을 제공하는 프로그램을 운영하고(제683조), 이러한 임시주거시설과 구급소, 급식소, 이동식 화장실 등에 대하여 장애인들이 사용할 수 있도록 가이드라인을 제작하도록 되어있다(제699조)⁷⁾.

이 법에 따라 장애인을 위한 재난 대응 및 비상관리의 조정자 역할을 ‘연방재난관리청(FEMA)’이 담당하도록 규정하고, FEMA 내에 장애 코디네이터(disability coordinator)를 두도록 하고 있다⁸⁾.

「스태포드법(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assitance Act)」에서도 “장애인(individual with a disability)”을 「장애인법」에서 정의하는 장애인의 의미로 사용하고(제102조), 재해구호 및 긴급지원 전반에 있어서 장애인을 고려하도록 하고 있다. 주요 재난 또는 비상사태 현장에서 연방지원기능을 수행할 때 인종, 피부색, 종교, 국적, 성별, 연령, 장애 등에 따른 차별이 없이 합리적이고 공평한 방법으로 구호 및 원조활동을 보장하고(제308조), 대규모 재해 연방지원 중 장애인에게 지원되는 주택은 신체적 요구사항을 충족시키는 장소에 위치해 있어야 한다고 규정하고 있다(제408조). 또한 FEMA는 대규모 재난이나 비상사태 시 국민에게 제공되는 정보를 장애인과 특수요구가 필요한 국민이 이해할 수 있는 형식으로 제공해야 한다(제616조).

1934년에 제정된 「통신법(Communications Act)」은 유무선 통신의 국·내외 사용규정을 제공하기 위한 법이다. 제3조에서 “장애”를 정의함으로써 청각 및 언어장애 통신서비스(제225조), 장애인의 접근(제255조), 상호연결성을 위한 조정(제256조) 규정을 통해 차별 없이 장애인이 긴급사태 시 비상 유무선 통신서비스를 신속하고 효율적으로 제공받을 수 있도록 하고 있다.

3.2 일본 장애인 관계 법령⁹⁾

1961년에 제정된 「재해대책기본법(災害對策基本法)」은 종합적이고 계획적인 방재 행정의 정비 및 추진을 도모하고, 이로써 사회 질서 유지와 공공복지의 확보에 기여하는 것을 목적으로 한다. 재해대책을 세울 때 재난 피해자의 연령, 성별, 장애유무 등의 정보를 토대

로 시기적절하게 이재민을 지원하고(제2조의2), 노인, 장애인, 영유아 등 배려가 필요한 안전약자의 방재상 필요한 조치에 관한 사항을 실시하기 위해 특별히 노력해야 한다고 명시하고 있다(제8조).

1970년에 제정된 「장애인기본법(障害者基本法)」은 장애인의 자립과 사회 참여 지원 등을 위한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진하는 것을 목적으로 하고, 제1장 법률의 목적, 정의, 지역사회의 공생, 차별의 금지, 국제조정, 국가 및 지방공공단체의 책무, 국민의 이해와 책무 등의 총칙, 제2장 장애인의 자립 및 사회 참여 등을 위한 기본 시책, 제3장 장애의 원인이 되는 병의 예방에 관한 기본적 시책, 제4장 장애자 정책 위원회 등으로 구성되어있다. 정보이용의 물리적·제도적 장벽을 허물기 위한 정보이용의 배리어프리화(제22조)에서는 장애인이 타인과 기본적인 의사소통을 도모하기 위한 시책뿐만 아니라, 재해 및 기타 비상사태 발생시 안전을 확보하기 위해 필요한 정보가 신속·정확하게 전달될 수 있도록 필요한 시책을 강구하여 한다고 규정하고 있다.

2011년 3월 11일에 발생한 동일본대지진으로 인해 발생한 해일은 일본 국민의 생명, 신체 및 재산에 막대한 피해를 입혀 경제사회의 발전에 심각한 영향을 주었다. 해일에 대한 기본 인식을 분명히 하고, 종합적이고 효과적인 해일대책을 추진하기 위해 2011년 6월, 「해일대책추진에 관한 법률(津波對策の推進に關する法律)」을 제정하였다. 지역에서 예상되는 해일 피해를 인지하고, 불특정다수의 사람이 이용하는 시설 및 안전약자가 이용하는 시설에서 해일로부터 신속하게 피난확보가 필요한 경우 해당시설의 소유자 또는 관리자는 해일 피해를 시설 사용자들에게 알려야 한다(제8조). 또한 해일로부터 신속하고 원활한 피난을 확보하기 위해 우리나라에서 지정하고 있는 안전취약계층뿐만 아니라 여행자 및 일본어를 이해하지 못하는 자의 해일 피난에 유의해야 한다(제9조)는 조항을 명시하면서 일본 내의 포괄적 안전취약계층의 피난 유도를 대비 및 대응할 수 있도록 하고 있다.

3.3 국외 관계 법령 종합 분석

장애인 재난안전 법령 개선안을 도출하기 위하여 우리나라의 장애인 재난안전 법률과 관련한 미국과 일본의 장애인 재난안전 법령을 안전취약계층 정의, 계획 수립 및 지침, 예·경보 체계, 교육 및 훈련의 주제로 분류하여 다음과 같이 요약 정리하였다.

1) 안전취약계층의 정의 : 미국은 「스태포드법」 제 308조(재해구호 및 원조)에서 인종, 피부색, 국적, 성별,

나이 영어실력, 장애 차별없이 구호 및 원조활동을 보장하도록 명시되어 있고, 일본은 「해일대책추진에 관한 법률」 제9조(해일로부터 신속하고 원활한 대피를 확보하기 위한 조치)에서 고령자, 장애인, 영유아, 여행자, 일본어를 이해 못하는 자에 대해 유의하도록 명시하면서 안전취약계층에 대해 포괄적으로 정의하고 있다.

2) 계획 수립 및 지침 : 미국은 「포스트-카트리나법」 제689조(장애인)에서 대피소, 복구센터 등의 시설 접근성 및 커뮤니케이션, 이동식화장실, 임시주거시설 등 재난활동 사용 장치에 대한 지침을 수립하도록 하였다. 일본은 「재해대책기본법」 제8조(시책에서의 방재상 배려) 안전약자에 대한 방재상 필요한 조치를 시행하도록 하였고, 해일대책추진에 관한 법률 제9조(피난확보 조치)에서 안전취약계층을 고려하여 피난대책을 수립하도록 명시하고 있다.

3) 재난 예·경보 체계 : 미국은 「국토안보법」 제526조(통합재난정보전달체계)에서 각종 재난에 대한 즉각적이고 효과적으로 재난정보를 전달함에 있어서 장애인 등에게 동등한 정보 제공 기능을 포함하도록 하였고, 「스태포드법」 제616조(재난관련정보서비스)에서 장애인, 특수요구가 필요한 국민이 이해할 수 있는 형식으로 재난 관련 정보를 제공하도록 명시하였다. 일본은 「장애인기

본법」 제22조(정보이용의 배리어프리화 등)에서 장애인 안전확보를 위해 필요한 정보 전달을 위해 시책을 강구하도록 하였고, 「재해대책기본법」 제56조(시정촌장의 정보전달 및 경고)에서 안전약자를 고려하여 피난을 위한 퇴거에 필요한 통지·경고 하도록 하였다.

4) 교육 및 훈련 : 미국은 「국토안보법」 제512조(대피계획과 훈련)에서 대피 전과정을 계획하고, 이 계획을 국민에게 알려줄 때에 장애인, 노인을 고려하도록 하였고, 일본은 「해일대책추진에 관한 법률」 제8조(지역에서 예상되는 해일피해의 인지 등) 노유자 시설 등에 예측되는 피해를 영상으로 시청하도록 명시하여 시행하고 있다.

4. 장애인 재난안전 관계 법령 개정안

장애인 지원 재난안전 관계 법령 개정안을 도출하기 위하여 우리나라의 장애인 및 재난안전 관계 법률과 미국, 일본의 장애인 재난안전 법령을 비교분석하였고, Table 3에 요약정리 하였다. 이를 통해 우리나라 법령에 적용 가능한 부분을 검토하고, 안전취약계층의 정의, 관련계획, 교육 및 훈련, 재난정보 전달 등으로 구분하여 개정안을 도출하였다.

Table 3. Comparison of domestic and foreign for disaster safety laws

	Korea	USA	JAPAN
NONDISCRIMINATION	<p>ACT ON WELFARE OF PERSONS WITH DISABILITIES Article 24 (Safety Countermeasures) The State and local governments shall, taking into account the characteristics of persons with disabilities, devise necessary measures including safety countermeasures, such as securing refuge paths,</p> <p>FRAMEWORK ACT ON BROADCASTING COMMUNICATIONS DEVELOPMENT Article 4 (Protection of Rights and Interests of Viewers and Users) No broadcasting communications service provider shall discriminate against viewers or users without a justifiable cause in rendering broadcasting communications services.</p>	<p>ROBERT T. STAFFORD DISASTER RELIEF AND EMERGENCY ASSISTANCE ACT SEC 308 (NONDISCRIMINATION IN DISASTER ASSISTANCE) assistance activities shall be accomplished in an equitable and impartial manner, without discrimination on the grounds of race, color, religion, nationality, sex, age, disability, English proficiency, or economic status.</p>	<p>Framework Act on the Disabled Article 1 (Purpose) not discriminated against by disability, comprehensive and planned implementation of various policy</p>
ORGANIZATION		<p>HOMELAND SECURITY ACT SEC 508 (NATIONAL ADVISORY COUNCIL) Federal preparedness, protection, response, recovery, and mitigation for natural disasters, acts of terrorism, and other man-made disasters, to be known as the National Advisory Council. SEC 513 (DISABILITY COORDINATOR.) interacting with the staff of the Agency, the National Council on Disabilities</p>	
PLANNING AND GUIDELINES	<p>SPECIAL ACT ON MANAGEMENT OF DISASTERS IN SUPER HIGH-RISE BUILDINGS AND COMPLEX BUILDINGS WITH UNDERGROUND CONNECTIONS Article 9 (Establishment and Implementation of Plans for Prevention of Disasters and Mitigation of Damage)</p>	<p>Post-Katrina Emergency Management Reform Act SEC 689 (INDIVIDUALS WITH DISABILITIES) Guidelines for the accessibility and communication of facilities such as shelters and recovery centers, mobile toilets, temporary housing, etc</p>	<p>Framework Act on Disaster Prevention Article 8 (consideration for disaster prevention in policy) Measures necessary for disaster prevention of the weak in safety</p>

Table 3. Comparison of domestic and foreign for disaster safety laws(Continued)

	Korea	USA	JAPAN
PLANNING AND GUIDELINES	<p>INSTALLATION, MAINTENANCE, AND SAFETY CONTROL OF FIRE-FIGHTING SYSTEMS ACT Article 2-3 (Formulation and Implementation of Master Plans on Fire Safety Policies, etc) Article 21-2 (Formulation and Implementation of Escape Plans)</p> <p>ACT ON 119 RESCUE AND EMERGENCY MEDICAL SERVICES Article 6 (Formulation and Implementation of Master Plans, etc. for Rescue Operations and Emergency Medical Services)</p> <p>ACT ON THE SEARCH AND RESCUE, ETC. IN WATERS Article 4 (Formulation, etc. of Master Plans for Preparation against Aquatic Accidents)</p> <p>FRAMEWORK ACT ON BROADCASTING COMMUNICATIONS DEVELOPMENT Article 35 (Establishment of Master Plan for Management of Disasters in Broadcasting Communications)</p> <p>COUNTERMEASURES AGAINST NATURAL DISASTERS ACT Article3 (Obligations) formulate and implement comprehensive plans to prevent and prepare for natural disasters</p> <p>FRAMEWORK ACT ON THE MANAGEMENT OF DISASTERS AND SAFETY Article 22 (Formulation, etc. of Master Plan for National Safety Management) Measures for ensuring safety of vulnerable groups in safety affairs Article 34-5 (Preparation and Operation of Risk Management Manuals in Disaster Field) Research and development reflecting characteristics of vulnerable groups in safety affairs;</p>	<p>OLDER AMERICANS ACT SEC 306 (AREA PLANS) providing long-term care in home and community-based settings</p>	<p>Act on the Promotion of Tsunami Measures Article 9 (Evacuation security measures) Establishment of evacuation measures in consideration of the safety vulnerable layer</p> <p>Framework Act on Strengthening the National Territory Article 8 (Basic policy) Measures for a large scale natural disaster focusing on women, the elderly and the disabled</p>
EDUCATION AND TRAINING	<p>FRAMEWORK ACT ON THE MANAGEMENT OF DISASTERS AND SAFETY Article 66-4 (Implementation of Policies for Promotion of Safety Culture) Reinforcement of safety management for vulnerable groups in safety affairs</p> <p>INSTALLATION, MAINTENANCE, AND SAFETY CONTROL OF FIRE-FIGHTING SYSTEMS ACT Article 22 (Fire Drill, etc. on Workers and Residents in Specific Fire-Fighting Objects)</p> <p>FRAMEWORK ACT ON THE MANAGEMENT OF DISASTERS AND SAFETY Article 35 (Implementation of Disaster Preparedness Drills) annually conduct disaster preparedness drills</p> <p>SPECIAL ACT ON MANAGEMENT OF DISASTERS IN SUPER HIGH-RISE BUILDINGS AND COMPLEX BUILDINGS WITH UNDERGROUND CONNECTIONS Article 14 (Education and Training)</p> <p>FRAMEWORK ACT ON FIRE-FIGHTING SERVICES Article 17 (Education and Training on Fire-Fighting)</p> <p>ACT ON THE SEARCH AND RESCUE, ETC. IN WATERS Article5-2 (Implementation, etc. of Basic Training against Aquatic Accidents)</p> <p>DISASTER RELIEF ACT Article 16-5 (Disaster Relief Training)</p>	<p>HOMELAND SECURITY ACT SEC 512 (EVACUATION PLANS AND EXERCISES) planning the evacuation process, Consider the disabled and the elderly when informing the public of this plan</p> <p>SEC 513 (DISABILITY COORDINATOR) Development of Educational materials and Curriculum for the Education of Public Officials about the Demands of the Disabled</p> <p>Post-Katrina Emergency Management Reform Act SEC 648 (TRAINING AND EXERCISES) Reflect special needs when implementing preparation, national accident management, and national response plans and strategies</p> <p>SEC 649 (COMPREHENSIVE ASSESSMENT SYSTEM) Evaluate the overall preparedness in consultation with the National Committee for the Disabled and the National Advisory Council</p> <p>SEC 650(REMEDIATION ACTION MANAGEMENT PROGRAM) Establish programs such as education and training in consultation with the National Committee for the Disabled</p> <p>FEDERAL FIRE PREVENTION AND CONTROL ACT SEC 6 (PUBLIC EDUCATION) Providing specialized education programs in fire education activities for those who are vulnerable to fire hazards, such as children and the elderly</p>	<p>Act on the Promotion of Tsunami Measures Article 8 (The perception of the tsunami that is expected in the region, etc.) Video viewing of the expected damage to the facilities for old persons and small child</p>

4.1 안전취약계층의 정의

2018년 1월 18일에 개정되어 시행중인 「재난안전법」에는 “안전취약계층”을 어린이, 노인, 장애인 등 재난에 취약한 사람으로 정의하고 있다.

미국은 중대재난 및 비상사태 현장의 지침을 종교, 국적, 성별, 나이, 영어실력, 장애, 경제 상태 등에 차별 없이 공정한 방법으로 제공되어야 한다고 규정하고 있고, 일본은 해일에 대한 피난 계획은 고령자, 장애인, 영유아, 여행자, 일본어를 이해하지 못하는 자 등 배려를 요하는 자를 고려하여 수립하여야 한다고 규정하고 있다. 따라서 “안전취약계층”을 어린이, 노인, 장애인, 임산부, 외국인 등 재난에 취약한 사람으로 포괄적인 정의를 하고, 「교통약자법」의 교통약자, 「소방시설법」의 재해약자, 「방송통신발전 기본법」의 재난 취약계층이란 용어를 법령 적용 및 운영의 효율성을 고려하여 「재난안전법」에서 정의하는 안전취약계층으로 통일하는 것이 필요하다. 이는 안전취약계층의 범위 확대 및 의미의 명확화로 임산부 및 한국어를 사용할 수 없는 사람까지 지원하는 근거가 될 수 있을 것으로 판단된다.

4.2 기본계획 및 집행계획

「재난안전법」, 「119법」, 「수상구조법」에 안전취약계층을 고려한 기본계획 및 집행계획을 수립할 수 있도록 한 개정안을 Table 5에 정리하였다.

「재난안전법」에 의해 수립되어야 하는 국가안전관리기본계획은 안전취약계층 관계 부처의 정책종합계획과 연계성이 부족하다. 따라서 각 부처에서 집행계획 수립 시 행정안전부의 사전협의 또는 승인을 받도록 하는 제도를 도입하여 기본계획과의 일관성 및 타 계획과의 연계성 및 중복성을 검토할 수 있어야 한다.

그리고 관련 연구에서 장애인을 위한 별도의 안전 종합대책 수립 필요성에 관하여 어린이, 노인, 여성 안전분과와 같이 별도의 안전종합대책을 수립하거나 안전대책반을 구축할 필요가 있는지 질의한 결과, “그렇다”는 응답이 87.5%로 별도의 안전 종합대책 수립 필요성에 전문가들은 그 인식을 같이 하고 있었다¹⁰⁾. 이에 행정안전부는 2017년 장애인안전종합대책을 수립하여 추진하고 있으며, 향후 관계 정책 이행에 대한 이행 평가 및 성과 활용에 대한 법령의 근거가 추가적으로 검토되어야 한다.

Table 4. Amendment of the term “vulnerable groups in safety affairs”

법령	현행	개정안	Current	Amendment
재난 및 안전 관리 기본법	제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.	제3조(정의) ----- -----.	Article 3 (Definitions) The terms used in this Act shall be defined as follows	Article 3 (Definitions) ----- -----.
	1. ~ 9의2. (생략)	1. ~ 9의2. (현행과 같음)	1. ~ 9-2. (Provision Omitted)	1.~9-2. (Same as current)
	9의3. “안전취약계층”이란 어린이, 노인, 장애인 등 재난에 취약한 사람을 말한다.	9의3. “안전취약계층”이란 어린이, 노인, 장애인, 임산부, 한국어를 못하는 사람 등 재난에 취약한 사람을 말한다.	9-3. The term “vulnerable groups in safety affairs” means persons vulnerable to disasters, such as children, older persons, and persons with disabilities;	9-3. The term “vulnerable groups in safety affairs” means persons vulnerable to disasters, such as children, older persons, persons with disabilities, pregnant and person who cannot speak korean;
	<신설>	가. 어린이: 만 13세 이하인 사람 나. 노인: 「노인복지법」 제1조의 2제6호에 따른 사람 다. 장애인: 「장애인복지법」 제2조에 따른 사람 라. 임산부: 「모자보건법」 제2조 제1호에 따른 사람	<Newly Inserted>	(a) Children: a person under 13 (b) Older persons: person under the 「WELFARE OF OLDER PERSONS ACT」 1-2-6 (c) Persons with disabilities: person under the 「WELFARE OF OLDER PERSONS ACT」 2 (d) Pregnant: person under the 「MOTHER AND CHILD HEALTH ACT」 2-1
10. ~ 11. (생략)	10. ~ 11. (현행과 같음)	10. ~ 11. (Provision Omitted)	10. ~ 11. (Same as current)	
교통 약자의 이동 편의 증진법	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.	제2조(정의) ----- -----.	Article 2 (Definitions) The terms used in this Act shall be defined as follows.	Article 2 (Definitions) ----- -----.
	1. “교통약자”란 장애인, 고령자, 임산부, 영유아를 동반한 사람, 어린이 등 일상생활에서 이동에 불편을 느끼는 사람을 말한다.	1. “안전취약계층”이란 「재난 및 안전관리기본법」 제3조9의3에서 정하는 바에 따라 일상생활에서 이동에 불편을 느끼는 사람을 말한다.	1. The term “mobility disadvantaged persons” means persons who feel inconvenient in mobility in their daily lives, such as persons with disabilities, the aged, pregnant women, persons accompanied by infants, and children;	1. The term “vulnerable groups in safety affairs” means persons who feel inconvenient in mobility in their daily lives, according to 「FRAMEWORK ACT ON THE MANAGEMENT OF DISASTERS AND SAFETY」 3-9-3
	2. ~ 8. (생략)	2. ~ 8. (현행과 같음)	2. ~ 8. (Proviso Omitted)	2. ~ 8. (Same as current)

4.3 재난 예보·경보 지원체계

현재 재난의 예보·경보 전달체계가 비장애인 중심으로 되어있어 재난 발생 시 안전취약계층에 대한 정보 전달이 미흡한 상황이다. 따라서 「재난안전법」 제38조의2(재난 예보·경보체계 구축·운영 등)에서는 재난에 관한 예보·경보·통지나 응급조치를 실시하기 위하여 필요한 사항과 재난으로 인하여 사람의 생명·신체 및 재산에 대한 피해가 예상되는 지역에 대하여 그 피해를 예방하기 위한 시·군·구 재난 예보·경보체계 구축 종합계획의 포함사항에 안전취약계층을 고려한 사항의 추가가 필요하다.

4.4 재난대비 교육 및 훈련

「재난안전법」 제35조(재난대비훈련 실시)에서 훈련 주관기관의 장은 매년 정기적으로 또는 수시로 훈련참여기관과 합동으로 재난대비훈련을 실시하고 훈련상황을 점검하여야 하며, 제66조의4(안전문화 진흥을 위한 시책의 추진)에서 국민의 안전의식을 높이고 안전문화를 진흥시키기 위해 안전교육 및 안전훈련에 대해 규정하고 있지만 안전취약계층을 고려한 사항은 부재하다. 따라서 「재난안전법 시행령」 제43조의15(재난대비훈련의 평가)에서 재난대비훈련 평가 항목으로 안전취약계층에 대한 재난대비훈련 사항과 「재난안전법」 제66조

Table 5. Amendment of master and implementation plans

법령	현행	개정안	Current	Amendment
재난 및 안전 관리 기본법	제22조(국가안전관리기본계획의 수립 등) ①~⑧ (생략)	제22조(국가안전관리기본계획의 수립 등) ①~⑧ (현행과 같음)	Article 22 (Formulation, etc. of Master Plan for National Safety Management) ①~⑧ (Provision Omitted)	Article 22 (Formulation, etc. of Master Plan for National Safety Management) ①~⑧ (Same as current)
	<신설>	⑨ 부처별로 수립한 집행계획은 국무총리에게 제출하기 이전에 행정안전부장관과 사전에 협의하여야 한다.	<Newly Inserted>	⑨ The plans established by the each ministries should be pre-consult with the Minister of the Interior and Safety in advance before submitting them to the Prime Minister

Table 6. Amendment of disaster forecast and alert systems

법령	현행	개정안	Current	Amendment
재난 및 안전 관리 기본법	제38조의2(재난 예보·경보 체계 구축·운영 등) ①·② (생략)	제38조의2(재난 예보·경보 체계 구축·운영 등) ①·② (현행과 같음)	Article 38-2 (Establishment, Operation, etc. of Disaster Forecast and Alert System) ①·② (Provision Omitted)	Article 38-2 (Establishment, Operation, etc. of Disaster Forecast and Alert System) ①·② (Same as current)
	③ 행정안전부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 재난에 관한 예보·경보·통지나 응급조치를 실시하기 위하여 필요하면 다음 각 호의 조치를 요청할 수 있다. 다만, 다른 법령에 특별한 규정이 있을 때에는 그러하지 아니하다.	③ -----	③ Where necessary to perform the forecast, alert, or notification or to take emergency measures concerning a disaster, the Minister of the Interior and Safety, a Mayor/Do Governor, or the head of a Si/Gun/Gu may request the following persons to take the following measures: Provided, That this shall not apply where it is otherwise provided in other statutes.	③ -----
	1. ~ 4. (생략)	1. ~ 4. (현행과 같음)	1. ~ 4. (Provision Omitted)	1. ~ 4. (Same as current)
	<신설>	5. 제1호부터 제4호까지에 따른 재난에 관한 예보·경보·통지나 응급조치를 실시하기 위한 사항은 안전취약계층을 고려하여야 한다.	<Newly Inserted>	5. matters for the implementation of forecast, alert, or notification or to take emergency measures concerning a disaster under paragraphs 1 to 4 should consider the vulnerable groups in safety affairs
	④~⑧ (생략)	④~⑧ (현행과 같음)	④~⑧ (Provision Omitted)	④~⑧ (Same as current)
	⑨ 시·도종합계획과 시·군·구종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.	⑨ -----	⑨ Each City/Do comprehensive plan and each Si/Gun/Gu comprehensive plan shall include the following matters:	⑨ -----
	1. ~ 4. (생략)	1. ~ 4. (현행과 같음)	1. ~ 4. (Provision Omitted)	1. ~ 4. (Same as current)
<신설>	5. 안전취약계층을 고려한 재난 예보·경보체계	<Newly Inserted>	5. Disaster forecast·alert system considering vulnerable groups in safety affairs	

Table 7. Amendment of education and training for disasters

법령명	현행	개정안	Current	Amendment
재난 및 안전 관리 기본법	제66조의4(안전문화 진흥을 위한 시책의 추진) ① 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 소관 재난 및 안전관리업무와 관련하여 국민의 안전의식을 높이고 안전문화를 진흥시키기 위한 다음 각 호의 안전문화활동을 적극 추진하여야 한다.	제66조의4(안전문화 진흥을 위한 시책의 추진) ① -----	Article 66-4 (Implementation of Policies for Promotion of Safety Culture) ① The heads of central administrative agencies and of local governments shall pro-actively conduct the following activities for safety culture for enhancing citizens' safety awareness and promoting safety culture concerning disaster and safety management affairs under their jurisdiction:	Article 66-4 (Implementation of Policies for Promotion of Safety Culture) ① -----
	1. (생략)	1. (현행과 같음)	1. (Provision Omitted)	1. (Same as current)
	<신설>	1의2. 안전취약계층을 고려한 안전교육 및 훈련	<Newly Inserted>	1-2. Safety education and training considering the vulnerable groups in safety affairs
	2. ~ 7. (생략)	2. ~ 7. (현행과 같음)	2. ~ 7. (Provision Omitted)	2. ~ 7. (Same as current)
② ~ ④ (생략)	② ~ ④ (현행과 같음)	② ~ ④ (Provision Omitted)	② ~ ④ (Same as current)	
재난 및 안전 관리 시행령	제43조의15(재난대비훈련의 평가) ① 훈련주관기관의 장은 다음 각 호의 평가항목 중 훈련 특성에 맞는 평가항목을 선정하여 법 제35조제4항에 따른 재난대비훈련평가(이하 "훈련평가"라 한다)를 실시하여야 한다.	제43조의15(재난대비훈련의 평가) ① -----	Article 43-15 (Evaluation of Disaster Preparedness Drills) ① The head of a drill supervision agency shall conduct evaluation of a disaster preparedness drill under Article 35 (4) of the Act (hereinafter referred to as "evaluation of a drill") by selecting items for evaluation compatible with the characteristics of the drill, among the following items for evaluation	Article 43-15 (Evaluation of Disaster Preparedness Drills) ① -----
	1. ~ 7. (생략)	1. ~ 7. (현행과 같음)	1. ~ 7. (Provision Omitted)	1. ~ 7. (Same as current)
	<신설>	8. 안전취약계층에 대한 재난 대비훈련 사항	<Newly Inserted>	8. Disaster preparation training for the vulnerable groups in safety affairs

의4(안전문화 진흥을 위한 시책의 추진)에서 안전취약계층을 고려한 안전교육 및 훈련의 추가가 필요하다.

5. 결론

이 연구는 안전취약계층의 취약특성을 고려한 맞춤형 재난안전 지원기술을 개발을 위해 안전취약계층 중 장애인과 관련한 재난안전 지원 관계 법령 및 지원체계 개선안 마련을 위해 수행하였다. 이 연구의 주요 연구범위는 크게 세 가지로 구분된다. 첫째, 정부의 장애인 재난안전 관련 계획 분석, 둘째 국내·외 장애인 재난안전 관계 법령 분석, 셋째 장애인 재난안전 관계 법령 개정안을 도출하였다.

연구 서두에 언급된 재난안전에 안전취약계층을 고려하게 된 사실문제와 배경의 충분한 이해를 통한 법률의 안전취약계층의 용어 통일을 토대로 재난안전 법률에서 전반적으로 안전취약계층의 안전관리 강화를 규정할 수 있도록 미국, 일본의 법률의 사례분석을 통하여 개정안을 제시하였다.

「재난안전법」 제3조(정의)에서 안전취약계층을 재정의

의하고, 재난안전 특별법에서 고려하고 있는 재난 취약계층, 재해약자, 노유자, 구호약자 등의 용어를 통일하여 안전취약계층의 개념을 명확히 하고, 대상을 확대하여 안전취약계층의 위험요인 및 위험상황 대처 등의 특성을 고려한 구체적인 대책 마련이 가능할 것이다.

또한, 같은 법 제38조의2(재난 예보·경보체계 구축·운영 등)의 개정을 통해 기존의 일반인 중심의 재난의 예·경보 전달체계에서 안전취약계층에게 효과적으로 전달할 수 있는 있는 자치단체단위의 재난 예·경보체계 구축 및 운영할 수 있으며, 제66조의4(안전문화 진흥을 위한 시책의 추진)의 개정으로 안전취약계층의 안전 교육·훈련을 구체화하기 위한 제도적 근거를 확보할 수 있을 것이다.

재난안전 기본계획 집행계획, 재난대비 교육 및 훈련, 재난정보 전달, 시설안전, 임시주거시설에 있어서 안전취약계층을 고려하여 법령을 합리적인 방안으로 개정할 수 있도록 하였고, 개정안 적용으로 안전정책을 수립하는데 있어서 안전취약계층의 반영이 의무화가 될 수 있을 것으로 판단된다.

References

- 1) B. T. You and H. J. Kim, “A Study on the Revitalization of Disaster Vulnerable Population's Social Activity in the Safety Fields”, J. Korean Soc. Saf., Vol. 30, No. 3, pp. 135-140, 2015.
- 2) E. S. Kim, J. S. Kim, J. H. Kim and M. H. Kim, “A Study on Walking Speed of the Disabled by Welfare Center Classification”, J. Korean Soc. Saf., Vol. 31, No. 5, pp. 124-132, 2016.
- 3) JSRPD, The death rate of residents and disabilities Miyage to Tohoku-Kanto earthquake in 2011, <http://www.dinf.ne.jp/doc/english/resource/JDF/appendix1.html>, 2012.
- 4) <http://law.go.kr>, National Law Information Center
- 5) Comprehensive Policy Plans for Persons with Disabilities, Ministry of Health and Welfare, 2013.
- 6) Comprehensive measures for Persons with Disabilities, Ministry of Interior and Safety, 2017.
- 7) https://www.doi.gov/sites/doi.gov/files/uploads/Post_Katrina_Emergency_Management_Reform_Act_pdf.pdf
- 8) B. C. Choi, “A Study on the Development of Disaster Response Manual for Blind People”, KIHASA, 2015.
- 9) http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0100/
- 10) S. W. Kim, “A Basic Study on the Establishment of the Disability based Disaster Management System”, KODDI, pp. 275, 2015.