

재난취약자의 현장조치 행동매뉴얼 비교연구 - 한국과 일본의 장애인 대상으로 A Comparative Study of on-site Action Manual for People with Disaster Vulnerability

Soodong Kim^{a,1}, Sahong Lee^{a,2}, Kilhyun Choi^{a,3}, Chongsoo Cheung^{a,*}

^a Department of Business Continuity Management System, Soongsil University, Republic of Korea, 369 Sangdo-ro, Dongjak-gu, Seoul, Republic of Korea

ABSTRACT

This study has some issues about the elderly, the disabled, and the vulnerable groups whose economic ability is low even if the disaster or disaster situation is not a big problem for the people. we should emphasize the necessity of disaster preparedness action manual considering the characteristics of disaster vulnerable classes and taking serious risks to them even in the same situation. We also want to conduct research only for people with disabilities who are choosing the same definition of the world among the vulnerable groups. I would like to provide a basis for developing a site action manual for people with disabilities by comparing the cases of Korea and Japan. Therefore, through the cases of Japan and Korea, it is possible to maintain the independence of everyday life during disasters, the communication function in disasters, the method of moving information and mobile information, the function of recognizing emergency response, Action Emphasize the urgency of developing action manuals. From this domestic situation, we will conclude the discussion on the disaster safety and action manual for the disabled.

KEYWORDS

Behavior Manual, Disability, Disaster Disadvantaged class, Disaster Safety Manual

본 연구는 재난 또는 재난상황이 발생되면 일반인에게는 크게 문제되지 않는 상황이라 해도 노약자나 장애인, 경제적 능력이 떨어지는 취약계층에 관한 논점이 있다. 즉 재난취약계층의 특성을 이해하고 동일한 상황이라도 이들에게는 심각한 위험이 될 수 있다는 점을 고려하여 재난대비 현장조치 행동매뉴얼의 필요성을 강조하여 제기한다. 또한 취약계층 중에서 전 세계가 동일한 용어정의를 선택하고 있는 장애인에 국한해서 연구를 진행하고자 한다. 한국과 일본의 사례를 비교하는 방식으로 장애인을 위한 현장조치 행동매뉴얼 개발의 토대를 제공하고자 한다. 따라서 일본과 한국의 사례를 통하여 재난 시 일상생활 자립성 유지기능, 재난 시 의사소통 기능, 이동방법 및 이동정보 활용 기능, 응급상황 대응 인식 능력 기능, 재난 시 건강상태 관리 기능을 확보해 주는 방향으로 현장조치 행동 매뉴얼 개발의 시급성을 강조한다. 이러한 국내 상황으로부터 본 연구에서는 장애인을 위한 재난안전 현장조치 행동매뉴얼과 관련된 논의에 한정해서 논점을 결론으로 정리하고자 한다.

행동매뉴얼, 장애, 재난 취약계층, 재난 안전 행동 매뉴얼

© 2017 Society of Disaster Information All rights reserved

* Corresponding author. Tel. 82-2-828-7362. Fax. 82-2-822-8591. Email. isobcm@gmail.com

1 Tel. 82-2-828-7362. Email. korang77@hanmail.net

2 Tel. 82-2-828-7362. Email. sahong88@nate.com

3 Tel. 82-2-828-7362. Email. khc105@hanmail.net

ARTICLE HISTORY

Received Apr. 25, 2017

Revised May. 8, 2017

Accepted Jun. 30, 2017

1. 서론

1.1 연구배경 및 목적

최근 발생한 경주 지진(2016.09.12.) 자연재난과 화재를 포함한 사회적 재난이 증가 하고 있다. 이에 따라 재난시 인명구조에 대한 관심이 고조 되고 다양한 대응책이 필요하다. 특히 “재난 및 안전관리 기본법 제34조의 5(재난분야 위기관리 매뉴얼 작성·운용)”에 따라 “재난관리책임기관의 장은 재난을 효율적으로 관리하기 위하여 재난유형에 따라 위기관리 매뉴얼을 작성·운용하여야 한다.”와 “이 경우 재난대응활동계획과 위기관리 매뉴얼이 서로 연계되도록 하여야 한다.”라고 되어 있다. 따라서 각 재난관리책임기관의 장은 현장조치 행동매뉴얼을 작성 . 운용하고 주기적으로 훈련도 실시하도록 하고 있다.

때문에 매뉴얼 중 가장 하위단위의 현장조치 매뉴얼은 각 조직 및 조직의 각 개인의 역할과 임무를 명시하여 신속한 기능별 대응 강화를 위하여 작성되고 있다. 하지만 이 매뉴얼에는 재난 취약계층을 위해서는 미약하다. 재난취약계층이란 재난에 대해 취약성을 가지는 집단이라 정의 할 수 있는데, 여기서 취약성이란 신체적, 정신적, 사회적 혹은 발달단계에서 장기간 혹은 일시적으로 부정적 영향을 미치는 위험요인이 역동적으로 상호작용하여 개인이나 가족, 사회적 수준에서 나타내는 부정적 특성을 의미한다(유연정, 2008). 특히 재난상황이 발생되면 일반인에게는 크게 문제되지 않는 상황이라 해도 노약자나 장애인, 경제적 능력이 떨어지는 취약소비자(Disadvantaged Consumers)의 경우 심각한 위협이 될 수 있다. 이와 같은 다양한 취약계층 중에서도 장애인을 위해 마련되어야 할 현장조치 행동매뉴얼이 빈발하는 재난에 대비하기 위하여 시급히 마련되어야 한다.

따라서 본 연구는 재난관리의 선진국이며 매뉴얼에 대한 지속적인 개선 . 보완을 하고 있는 일본의 사례를 참고하여 장애인을 위한 현장조치 행동매뉴얼 개발의 토대를 제공하고자 한다.

1.2 재난취약자에 대한 정의 및 연구범위

국립방재연구소에 따르면, 재난 약자(또는 재난 취약 계층)는 “경제적으로 기본적인 안전 환경을 유지할 수 없거나, 재난발생시 신체적으로 자력에 의한 신속한 대피 및 조기대응을 할 수 없는 자 또는 환경적인 요인에 의해 재난취약성을 갖는 자로 정의하고 있다(국립방재연구원, 2012). 유연정(2008)은 취약계층을 법·제도, 사회, 학문적 접근으로 취약계층을 구분하고 있어, 이를 토대로 표1은 법률부분을 구체화 하였다.

Table 1. Classification of vulnerable classes

| 구분 | 접근 | | |
|-------|--|---------------------------------|--|
| 법·제도적 | 관련법률-노인(노인복지법 제26조), 아동(아동복지법), 장애인(장애인복지법 제27조, 제13조) 교통요금감면(철도법 제7조의2, 유료도로법 제8조)-노인, 장애인, 보호대상(국가유공자등 예우 및 지원에 관한 법률 제66조, 제22조) 경제적 취약자-국민기초생활보장수급자 또는 그 가족, 국민기초생활보장법상 차상위 계층 또는 가족 등 신체적 취약자-장애인복지법에 의거한 장애인과 국가유공자 예우 및 지원에 관한법률에 따른 장애인 | | |
| 사회적 | 전반적 취약계층-노인(고령자, 어르신 등으로 명명), 장애인, 아동(영유아 포함), 저소득층(경제적 취약계층) 보험취약계층-재래시장상인, 고위험 직종종사자, 장애인과저소득 취업취약계층-비정규직 종사자, 장애인, 실업자, 비진학 청소년, 외국인 이주 노동자, 하청노동자, 농어민 정보취약계층-정보 소외자, 저학력자, 고령자, 아동 등 보건취약계층-저소득층, 고령자, 장애인, 저소득 입산부·영아 정신취약계층-우울증 문화취약계층-소외지역(대부분 농어촌 주민) | | |
| 종합 | 신체적 취약계층 | 보건취약계층, 정신취약계층 | 저소득층, 고령자, 장애인, 저소득 입산부·영아, 우울증환자, 빈곤가족, 한부모 가족, 장애인가족 |
| | 경제적 취약계층 | 저소득층(=경제적 취약계층), 보험취약계층, 취업취약계층 | 비정규직 종사자, 장애인, 실업자, 비진학 청소년, 외국인 이주 노동자, 하청노동자, 농어민, 재래시장상인, 고위험 직종종사자, 장애인과 저소득 |
| | 정보적 취약계층 | 문화취약계층, 정보취약계층 | 소외지역(대부분 농어촌 주민),정보 소외자, 저학력자, 고령자, 아동 등 |

또한, 미국 캘리포니아 재난관리국의 재난취약자 프로파일은 재난취약자에 대한 정의를 보다 구체화하고 있는데, “영·유아를 포함한 아동, 노인, 장애인, 의사소통이 불편한 외국인, 빈곤계층 등이 이에 해당 한다”라고 되어있어 재난취약자에 대한 범위가 넓다고 할 수 있다. 하지만 이 경우도 임신부는 취약계층에 포함하고 있지 않으며, 국립방재연구소도 마찬가지이다.

정부 및 WHO의 생애주기에 따른 구분을 정리하면 다음 표2와 같다. 생애주기의 사전적 의미는 “시간의 흐름에 따라 변화해 가는 개인 생애의 일정한 단계별 과정”으로 정의하고 있으며, 국내 기관별 생애주기 구분에서도 단계와 사용하는 용어도 다르지만 WHO의 구분도 다름을 알 수 있다.

Table 2. Classification by life cycle

| 구분 | 유아기 | 아동기 | 청소년기 | 청년기 | 성년기 | 중년기 | 노인기 | 초고령기 |
|-------|-------------|---------------|-----------------|--------------------|-------------------------|------------|---------------|--------|
| 여성가족부 | 0~6세 | 6~12세 | 12~19세 | 19~30세 | 30~60세 | | 60세 이후 | |
| 통계청 | | 6~12세 | 13~19세 | 20~29세 | 장년기 30~49세 | 50~64세 | 노년기 65~84세 | 85세 이상 |
| 법제처 | 출생 (신생아) | 어린이 (영유아) | 청소년 (초,중,고) | 청년 (대학생, 창업) | 중장년 (직장인,주부, 사업자) | 노년 (노인) | | |
| WHO | | 0~14세 (아동) | 15~25세 (청소년) | | 26~64세 (성인) | | 65~ (노인) | |

따라서 재난취약자를 생애주기의 구별과 유연정의 신체적, 경제적, 정보적 취약계층 연구를 기반으로 재난 발생 시 자율적 이동에 제약을 받는 사람(영유아 및 아동기, 고령자, 의사소통이 불편한 외국인, 빈곤계층, 임신부, 장애인, 환자 등)을 모두 포함하여 재난취약자라고 정의하고자 한다. 이는 현재 생애주기에서도 통일되지 않은 모호한 부분이 있으며, 공통된 분야가 없는 것도 사실이다.

본 연구에서는 취약계층 중에서 전 세계가 동일한 용어정의를 선택하고 있는 장애인에 국한해서 연구를 진행하고자 한다.

2. 본 론

2.1 재난 발생시 재난 취약계층의 특성

재난 취약계층은 사회가 고령화되면서, 양극화가 심화되면서, 국제화가 진전됨에 따라 증가하는 추세이다. 빈번한 재난사고에도 불구하고 경제여건 및 생활환경의 제약 등으로 재난에 대한 적극적인 대응과 사전방지에 미흡한 실정이다. 재난 취약계층이 직면하는 주요 문제점을 정리하면 다음과 같다(강신욱 외, 2014).

① 예컨대 의사소통의 장애를 가진 경우, 이웃과의 교류가 드문 경우, 외국인, 관광객 등 고유의 지리, 재난정보에 대한 이해력 부족한 경우 등에는 정보의 이해와 소통의 어려움이 있는 특성이 있다.

② 재해의 상황에서 대피하기 위한 근력이나 순발력이 부족한 경우, 판단능력이 현저히 떨어지는 경우, 장애로 이동능력이 떨어지는 경우는 위험회피·피난행동의 어려움이 특성으로 나타난다.

③ 단전, 단수, 연료부족 등 위생 및 생활문제의 발생, 특별한 보조기구, 약, 치료가 필요한 경우, 취약계층을 고려하지 못한 대피소 시설 등으로 건강생활이나 일상생활 유지의 어려움이 뚜렷한 특징이다.

④ 대피소내 공간적, 물질적, 인적 문제로 인한 다양한 프라이버시 침해요인 존재, 이재민 간 이해관계의 충돌, 외국인의 경우 문화적 차이로 인한 공동생활의 어려움 등으로 대피소나 피난처의 환경적응이 곤란한 특성이 드러나기도 한다.

2.2 재난취약자의 특성

1) 영유아 및 아동의 특성

영유아보육법에서는 6세미만의 취학 전 아동이라고 하고 있으며, 보호자가 필요하다고 하고 있다. 아동복지법에서는 아동을 18세 미만인 사람으로 정의하고 있다. 하여 법령간의 차이가 있음을 알 수 있다. 아동의 특성은 유아시기에는 재난에 대한 상황인식능력이 없거나 현저히 떨어진다. 아동의 재난에 대한 인지능력 향상과 대응능력은 교육과 홍보로 인한 것이라는 주장이 있다(심기호 외, 2010).

2) 고령자의 특성

노인(노인의 법적 연령은 65세)들의 특성은 재난에 대비·대응할 신체적 능력이 떨어진다는 것이다. 2015년 경찰청의 노인운전자 교통사고 통계(전체교통사고 발생건의 9.1%, 전체 사망자 중 38.1%)에서처럼 노인의 사고발생건수와 사망률이 보여 주듯이 취약성을 가지고 있다. 무엇보다도 신체적 반응 능력이 떨어지며 각종 질병에 의한 장애로 거동불편을 겪고 있는 노인의 확률이 높다. 특히 치매를 앓고 있을 경우 재난상황에서 제대로 대응하지 못하고 취약성에 노출되어 있다. 이는 포항의 노인요양시설 화재(2010.11.12.)로 10명의 사망자가 발생하는 것처럼 화재에서 대부분의 고령자가 희생자가 되고 있다.

3) 임산부의 특성

네이버의 영양학사전에서 임산부를 "임신상태에 있는 부인을 임부라고 하고, 분만중의 부인을 산부라고 하는데, 임부와 산부를 함께 가리키는 말"로 정의하고 있다. 따라서 임산부는 신체적 취약계층이라고 할 수 있다.

4) 장애인의 특성

장애인은 장애인 복지법 제2조의 기준에 해당하는 장애인이 장애인 복지법 제29조에 의하여 시·군·구청장에게 등록을 한 자이다. 장애인들은 재난발생시 신체적인 활동제한으로 대응이 불가능하거나 늦어질 수밖에 없으며 그 결과 인명피해로 이어진다는 것이다. 장애인은 선천적인 요인 보다 후천적인 요인에 의한 경우가 더 많으며, 사회가 복잡해짐에 따라 계속 증가할 수 있다.

권효순 등(2013)은 "재난 시 자립성 유지, 의사소통, 이동, 슈퍼비전, 의료적 돌봄을 포함한 기능적 분야에서 사고 전과 과정 중, 사고 후에 추가적인 대응지원이 필요한 인구집단(NRF, 2009)이고 대표적인 집단이 장애인이다."라고 하고 있다. 또한 재난 시 장애인의 재난대응 욕구(Special needs) 준거 틀을 5가지 기능(Function)으로 구분하고 있어, 첫째 자립성 유지기능(재난 시 일상생활 자립기능 정도), 둘째, 의사소통 기능(재난 시 의사소통 기능), 셋째 이동기능(이동방법 및 이동정보 활용 기능), 넷째 슈퍼비전기능(응급상황 대응 인식 능력 기능), 마지막으로 의료적 돌봄 기능(재난 시 건강상태 관리 기능)이다.

2.3 장애인의 현장조치 행동 매뉴얼 비교

2.3.1 일본의 장애인 현장조치 행동 매뉴얼 사례

일본은 많은 재난을 겪으면서 체계화 된 재난 안전 행동 매뉴얼을 비장애인을 위한 것과 장애인을 위한 피난 행동 지원 필요자의 피난 행동 지원에 관한 활동 지침으로 구분하여 만들었다. 각 지자체별로 「피난 행동 지원 필요자 명부 작성」을 지자체에 의무화 해 보호가 필요한 고령자, 장애인 등의 피난 행동 지원 필요자원 및 피난 지원 등 관계자의 희생을 최소화하기 위해 사전 준비 및 신속하게 피난 지원 등을 실시하는 것에 중점을 두고 있다.

도쿠시마 현(2015개정)의 자료에 의하면 재해 시 장애자 중 다음과 같은 사람 및 재해 시에 이런 사람을 지원하는 사람을 대상으로 평시의 대책과 재해 발생 시 취해야 할 행동 등을 보여주고 있다. 사례에서 분류를 살펴보면 ①거동이 불편한 고령자, ②시각장애인, ③청각·언어장애인, ④지체장애인, ⑤내부장애인, ⑥지적장애인, ⑦정신장애인으로 구분하여 구체적인 대응 방안을 제시 하고 있으며 이 매뉴얼에서는 「재해 시 장애자 지원 매뉴얼」과 함께 활용 하도록 하고 있다.

또한 매뉴얼의 행동단계는 ①평상시 준비, ②재해발생시 대응(공통사항) ③재해발생시 대응(장애유형에 따른 대응)으로 구분하고 있어 크게 재난발생전의 평상시 대비와 발행 후의 대응에 초점을 두고 있어 신속한 행동을 취할 수 있다는 시사점이 있다.

재난은 불확실성으로 언제 올지 알 수가 없다. 하지만 재난에 대응하기 위하여 평상시 피해가 최소화하도록 신변 안전 대책이나 재해가 발생하면 대피 방법 등 준비를 해 두는 것이 중요하다. 또한 평소부터 방재 대책에 관심을 갖고 지역의 방재 훈련에 참가하는 등 재난에 관한 지식을 높여 두는 것도 중요하다고 적시하고 있다.

재난 시 대책으로는 첫째 거주지의 재해 대책으로 집안의 안전 점검, 집안의 안전 대책, 비상용품의 준비와 재해에 대비한

비축이다. 둘째, 대피경로의 확인과 대피경로 모의작성, 외출 시의 대비, 지역사람들과 네트워크 만들기, 장애유형에 따라 평소부터 대비와 훈련을 하고 있다. 셋째, 재해발생 시의 대응(공통사항)으로 “집안에 있을 때, 외출중인 경우, 재해 재난으로부터 자신을 보호하여야 한다”로 되어 있다. 넷째, 재해발생 시의 대응(장애유형에 따른 대응)이동이 불편한 고령자를 위해서 등 장애유형별로 대응 매뉴얼이 작성 되어있다. 지체장애자를 중심으로 매뉴얼을 소개하면 다음과 같다. 장애유형별은 지체장애가 있는 사람, 휠체어 사용자, 전동 휠체어 사용자 총 3가지로 구분하고 있다.

1) 지체장애가 있는 사람

침실은 물건이 넘어 지거나 떨어지지 않도록 안전한 주거 공간을 확보하고 가능한 한 대피하기 쉬운 장소를 선택
보행 보조기구는 파괴 된 가구에 깔리지 않도록 항상 안전한 일정한 위치에 놓고 어두워져도 알 수 있도록 해야 함.
가족 등 평소 시중하는 사람이 외출 할 때의 재해 발생에 대비해 이웃에 만일 시의 협력과 시중을 의뢰 해둬.
호루라기와 부저, 휴대 전화 등 자신이 도움을 요청하거나 안전을 보장하기 위해 필요한 것들을 익혀 비상 소지품으로
기저귀 휴대 화장실, 비닐 시트(기저귀 교환 시나 갈아입을 때 필요)를 준비해야 함. 유아와 고령자의 대피 시의 이동에 대비
하여 폭 넓은 끈, 휠체어, 들것, 담요 등을 준비.

2) 휠체어 사용자

휠체어가 지나갈 수 있는 폭을 항상 확보 해두고, 타이어의 공기압은 정기적으로 점검함.
휠체어를 사용할 수 없게 되었을 때 그것을 대신 할 지팡이 폭 넓은 끈 등을 준비.
우천이나 추운 날씨에 대비해 휠체어에서도 사용 가능한 파카 등을 준비해 둬.

3) 전동 휠체어 사용자

전동 휠체어 배터리는 사용 후 반드시 충전하고 실온에서 보관함.
액체 타입의 배터리를 탑재하는 휠체어는 정기적으로 충전량을 점검함.
휠체어에 내장되지 않은 충전기는 파괴 된 가구의 깔리지 않도록 안전한 장소에 둬.

2.3.2 국내 장애인 재난 안전 행동 매뉴얼 사례

우리나라는 「재난 및 안전관리 기본법」에 의거 재난 취약계층에 대해서 생활안전 강화를 추진하고 있으며 아동, 고령자, 장애인 등을 대상으로 하는 사회복지 시설의 안전 정비 등에 예산 투입을 계획 하고 있다. 그러나 아직 국내에는 장애인 재난 안전 행동 매뉴얼이 준비 되어 있지 않다. 다만 서울시 소방재난본부에 지체장애인을 대상으로 한 장애인 재난위기관리 매뉴얼이 만들어져 있다. 그 내용은 아래와 같다(서울특별시 소방재난본부, 2014).

(1) 누가 사용 하는가?

①지체장애 활동보조인 ②지체장애 보호자 ③소방공무원(구조, 구급, 상황수보대, 안전교육원)

(2) 왜 필요한가?

①이동에 제약이 있는 장애인이 상대적으로 재난에 가장 약한 계층으로 재난관리 기능강화에 도움을 주기 위함 ②지체장애인의 개별화 된 기능상의 장애요인이 재난관리 제약사항이 되지 않도록 하기 위함 ③지체장애인 재난관리를 위하여 지체장애인 관련 정보제공을 통한 소방공무원과 효과적 의사소통 증진을 함양시키고자 함 ④지체장애인 재난관리매뉴얼을 공공기관, 지역사회, 교육기관, 장애인 지원 사회복지기관을 대상으로 교육하고 보급함에 따라 지체장애인 보호자 및 활동 보조인들이 재난 시 효과적으로 대응 할 수 있는 지침을 제시하고자 함 ⑤재난 시 지체장애인의 2차적 장애요인의 발생되는 것을 예방하기 위함

(3) 이 매뉴얼의 특징?

①지체장애인이 재난약자가 되지 않도록 개별화 된 맞춤형 매뉴얼 ②전체 장애인 재난관리 매뉴얼 개발을 위한 기초자료 ③지체장애유형과 재난유형 특성을 동시에 고려 ④전 국민이 지체장애인의 재난의 취약성을 인식할 수 있는 기초자료

(4) 매뉴얼내의 정의

지체장애의 정의를 다음과 같이 정의 하고 있다.

①지체장애는 골격, 신경, 근육의 질병이나 외상으로 인한 기능장애는 운동장애는 감각장애 상태

②증상이 일시적인 경우는 지체장애가 아니며, 증상이 영구적일 경우 지체장애 만으로 정의

국내에서는 일반인을 상대로 한 재난 안전 훈련 및 피난 훈련은 지속적으로 실시하고 있지만 장애인, 고령자 등 재난 취약

계층에게는 안전훈련 및 피난훈련은 일반인과 같이 지속적으로 실시하고 있지 않으며 구체적인 가이드라인도 제시 되지 않고 있다. 특히 장애인이나 거동이 불편한 취약계층을 상대로 한 대책은 아직 미흡한 상태이며 장애인 재난 위기관리매뉴얼도 한쪽으로 편중(지체장애) 되어 있어 실제 재난 시 대응 할 수 있는 매뉴얼은 보완이 필요한 실정이다.

2.3.3 국내와 일본의 장애인 재난 안전 행동 매뉴얼 비교

일본의 현장조치 매뉴얼을 보면 구체적인 실행안 뿐만 아니라 해당하는 사람들의 명단을 작성해 재난으로부터 재난 취약자 계층을 보호하려는 노력을 하고 있다. 또한 장애인 당사자뿐만 아니라 장애인을 지원 할 때의 방법도 매뉴얼화하여 재난이 발생 했을 때 실효성 있다.

반면 국내는 예방 및 대비가 가이드라인과 매뉴얼로 혼재되어 있어 실제 상황에서 실효성 문제가 있다. 보건복지부 2011년 「사회복지시설 화재 안전교육 표준매뉴얼」과 서울시 소방재난 본부 2014년 「장애인 재난위기 관리 매뉴얼」이 제작 보급하고 있다. 보건복지부 2011년 「사회복지시설 화재 안전교육 표준매뉴얼」은 화재 발생 시 시설 내에 있는 사람들의 피난 절차를 제시 하고 있으나 일반적인 내용으로 장애인이 자력으로 대피하는 것은 역부족이다. 특히 재난은 장애를 가진 개개인들 간에도 영향을 미친다. 신체적 장애를 가진 사람은 재난의 직접적 영향으로부터 벗어나는데 어려움을 겪거나, 혹은 재난 상황에서 벗어나기 위해 다른 사람의 물리적 도움을 필요로 하는 경우가 많다.

또한 인지장애를 가진 장애인의 경우는 재난 발생 기간 동안 이루어지는 긴급지시를 이해하기 어렵거나 이를 이행하기 어려울 수도 있다. 청각이나 시각 등과 같은 감각 장애를 가진 사람은 시시각각으로 재난 상황에 대한 커뮤니케이션을 주고받는데 어려움을 경험하고 있다. 무엇보다 장애인들의 대부분은 재난의 리스크가 큰 지역(재해위험지구 주변)에 자신의거주지를 갖고 있거나 그럴 가능성이 높다.

이런 요인들 때문에 장애인이 처하는 재난 상황은 사고로 지역으로부터 벗어나기 위한 소개뿐만 아니라 대피 이후 대피처에서도 고려될 필요가 있다.(이주호 2015)

Table 3. Comparison of Characteristics of Disaster Safety Management Action Manual in Korea & Japan

| 구분 | 국내 장애인 재난 안전 행동 매뉴얼 (서울특별시 소방재난본부, 2014) | 일본 장애인 재난 안전 행동 매뉴얼 (도쿠시마 현, 2015) |
|--------------|--|--|
| ①거동이 불편한 고령자 | 준비 되어 있지 않음 | 재난 발생시 장애자 지원 매뉴얼을 통한 구체적인 현장조치 행동 매뉴얼 보유(몸을 안전 하게 지키는 방법, 비상 소지품을 휴대, 가족 및 주위 사람들의 도움 방식) |
| ②시각장애인 | 준비 되어 있지 않음 | 재난 발생시 장애자 지원 매뉴얼을 통한 구체적인 현장조치 행동 매뉴얼 보유(안전한 대피 방법, 지원 하는 사람들의 유도 방법) |
| ③청각·언어장애인 | 준비 되어 있지 않음 | 재난 발생시 장애자 지원 매뉴얼을 통한 구체적인 현장조치 행동 매뉴얼 보유(정보의 파악, 몸을 안전 하게 지키는 방법, 안전한 대피 방법, 지원 하는 사람들의 유도 방법) |
| ④지체장애인 | 지체 장애별(소아마비, 근육병, 뇌성마비, 중하부, 최상부, 등) 행동 매뉴얼 보유 | 재난 발생시 장애유형별 (지체장애가 있는 사람, 휠체어 사용자, 전동 휠체어 사용자) 구체적인 현장조치 행동 매뉴얼 보유 |
| ⑤내부장애인 | 준비 되어 있지 않음 | 재난 발생시 장애자 지원 매뉴얼을 통한 구체적인 현장조치 행동 매뉴얼 보유(몸을 안전 하게 지키는 방법, 비상가방 준비 방법, 안전한 대피 방법 지원의 의뢰 준비, 지원하는 사람들의 유도 방법) |
| ⑥지적장애인 | 준비 되어 있지 않음 | 재난 발생시 장애자 지원 매뉴얼을 통한 구체적인 현장조치 행동 매뉴얼 보유(몸을 안전 하게 지키는 방법, 비상가방 준비 방법, 안전한 대피 방법 지원의 의뢰 준비) |
| ⑦정신장애인 | 준비 되어 있지 않음 | 재난 발생시 장애자 지원 매뉴얼을 통한 구체적인 현장조치 행동 매뉴얼 보유(몸을 안전 하게 지키는 방법, 비상가방 준비 방법, 안전한 대피 방법 지원의 의뢰 준비, 지원하는 사람들의 유도 방법) |

3. 결론

서울시 소방재난 본부 2014년 「장애인 재난위기 관리 매뉴얼」은 전체 장애인 중 51.5%를 차지하고 있는 지체장애인을 중심으로 되어 있어 장애유형별 대피 안을 제시하지 못하고 있으며 지체장애인도 장애인이 거주하는 공간, 보행 보조기구(휠체어, 잔동 휠체어)의 유의사항, 비상 소지품 등 구체적인 대응방안이 없다. 그리고 도움을 받는 장애인이나 도움을 주는 보호자의 행동 지침도 제시 되어 있지 않다. 또한 명부 정리 등 관리 부문이 많이 미흡하여 현실성 있는 매뉴얼 제작이 필요하다. 따라서 매뉴얼에는 재난 발생 시의 지침도 필요하지만 평상시부터 예방과 대비를 준비하는 사항이 중요하다(보건복지부, 2011).

장애인 복지 법 제24조(안전대책 강구)에 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 통보체계를 마련하는 등 장애인의 특성을 배려한 안전대책 등 필요한 조치를 강구하도록 하고 있다. 그러나 현장에서 실질적으로 사용 할 수 있는 현장조치 행동매뉴얼이 미비하여 실제 위기상황에서 행동 및 대처가 어려운 상황이다.

장애 유형별 현장조치 행동 매뉴얼을 일본과 한국의 사례를 통하여 재난 시 일상생활 자립성 유지기능, 재난 시 의사소통 기능, 이동방법 및 이동정보 활용 기능, 응급상황 대응 인식 능력 기능, 재난 시 건강상태 관리 기능을 확보해 주는 방향으로 현장조치 행동 매뉴얼 개발이 시급하다. 이러한 국내 상황으로부터 본 연구에서는 장애인을 위한 재난안전 현장조치 행동매뉴얼과 관련된 논의에 한정해서 논점을 결론으로 정리하고자 한다.

단순히 정부와 지자체가 형식적인 매뉴얼을 만드는 것이 아니라 장애인 및 재난 취약계층의 시각에서 실효성 있는 매뉴얼을 만들어야만 한다. 그러기 위해서는 아래의 세 가지를 지속적으로 연속성을 가지고 실행하여야 한다.

첫째, 장애인 유형에 맞는 현장조치 행동매뉴얼을 만들어 재난유형별 대응 방법을 제시하고 독립적 거동이 가능한 자와 그렇지 못한 자를 구분 하여 행동을 수행할 수 있도록 구체화 하여야 한다.

둘째, 장애유형에 적절한 피난 행동 가이드라인을 제정하고 장애 특성에 맞는 교육 프로그램 개발과 매뉴얼에 대한 연구가 이루어져야 한다. 그러한 측면에서 실태조사 등을 통하여 각 장애유형에 따른 취약성과 재난대응 관련 니즈가 정확히 파악 되어야 한다.

셋째, 국민안전교육 진흥기본법 제13조에 사회 복지시설 등의 안전교육 관련 규정이 있다. 그러나 이 규정은 특정한 기관이나 시설에 수용된 장애인들에 관한 규정으로 그 적용 범위가 협소하다. 재난 취약계층의 주요 축을 형성하고 있는 장애인과 그 보조인을 위한 현장조치 행동 매뉴얼과 교육 및 훈련이 단독 또는 합동으로 다양하게 이루어 질 수 있도록 교육매뉴얼을 만들어야 한다.

본 연구에서는 재난취약계층인 장애인과 관련 된 한·일간의 매뉴얼을 비교·분석하여 그 차이점을 통하여 국내의 개선 방향 및 시급성에 대하여 제시를 하였으나, 보다 구체적으로 법·제도적, 사회적 구분 등을 포함한 직접 사용자인 장애인을 대상으로 조사를 실시하지 못하였다. 때문에 향후 연구에서는 이러한 미흡한 부분 및 연속성이 있는 연구를 할 수 있는 방향제시를 한 것으로 의의가 있다고 할 것이다.

감사의 글

이 논문은 국민안전처의 기업재난관리 전문인력 양성사업으로 지원되었습니다.

References

- Cabinet Office(2013), Guidelines for supporting evacuees.
 Choi, G. S.(2013), A Study on the Safety Policy of Disaster Vulnerability Class, Graduate School of Policy, Korea University.
 Framework Act on The Management of Disasters and Safety, Act No. 14248, May. 29, 2016.
 The Childcare Act, Act No. 14597, Mar. 14, 2017

- Kang, S. W.(2014), "Social Security Measures for the Vulnerable in the Event of a Disaster", Korea Institute for Health and Social Affairs .
- Kwon, H. S.(2013), "Development and dissemination of Disaster Crisis Management Manual", National Rehabilitation Center.
- Lee, J. H.(2015), "Disaster safety management in disadvantaged groups : Direction and task of disaster relief", SUN MOON University.
- Ministry of Health and Welfare (2015), Registered Disabled Persons.
- Ministry of Health and Welfare (2011), Manual for fire safety education standard in social welfare facilities.
- Seoul Metropolitan Fire & Disaster Headquarters(2014), Disability Crisis Management Manual.
- Tokushima Prefecture(2015), Tokushima Prefecture Disaster Prevention Manual
- Yoo, Y. J.(2008), "A Review for Securing National Security: Focusing on Acceptance Criteria for Acceptable Risk for the Vulnerable"