

제 2 세션

재난과 재난약자 보호

1 대형재난에 따른 재난약자 현황 및 일본사례 실증분석

이 재 은 교 수

[충북대학교]

김 가 희 연구원

[충북대학교 국가위기관리연구소]

대형재난에 따른 재난약자 현황 및 일본사례 실증분석

2017.08.29

충북대학교 행정학과

이 재 은 교수

충북대학교 국가위기관리연구소

김 가 희 연구원

1

목차

1. 재난약자 현황

- 1.1 고령자
- 1.2 장애인
- 1.3 외국인
- 1.4 영유아

2. 일본의 민간 긴급구호 체계

- 2.1 고베시 재해자원봉사자 정보센터
- 2.2 재해자원봉사자 현지지원센터

3. 일본사례 실증분석

- 3.1 일본 재난약자 지원사례
- 3.2 '95 한신아와지 대지진
- 3.3 '11 동일본 대지진

2

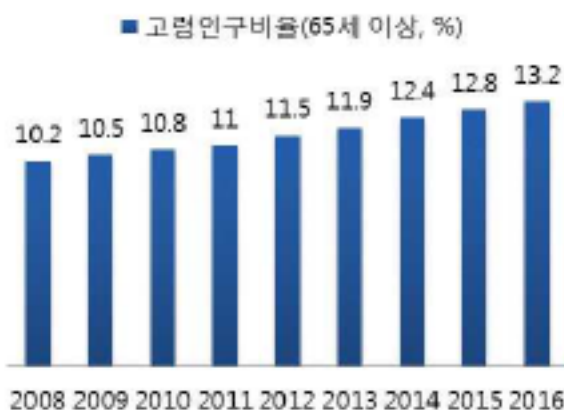
재난약자 현황

3

재난약자 현황

1.1 고령자

- 한국의 총인구는 2016년 7월 1일 기준 5,125만 명
- 그 중 65세 이상의 고령자는 676만 명, 총인구 중 65세 이상의 비율은 13.2%
- 인구의 고령화가 진전됨에 따라 총 인구 중 65세 이상 비율은 점점 증가하는 추세
- 고령자 중 독거노인비율도 점점 증가하는 추세



• *자료: 통계청 장래인구 추계



• *자료: 통계청

4

재난약자 현황

1.2 장애인

- 등록장애인 수는 2016년 현재 251만 명
- 총인구 대비 장애인구 비율은 2005년 3.7%, 2010년 5.0%, 2015년 4.8%
- 등록장애인의 장애정도별 비율: 중증장애인 815,388명(32.7%), 경증장애인 1,675,018명(67.3%)



*자료: 보건복지부 시도 장애인등록현황

5

재난약자 현황

1.3 외국인

- 체류외국인은 2015년 12월말 현재 1,899,519명 최근 5년간 매년 8.6%의 증가율을 보임
- 국적별: 중국 955,871명(50.3%), 미국 138,660명(7.3%), 베트남 136,758명(7.2%),
타이 93,348명(4.9%), 필리핀 54,977명(2.9%), 일본 47,909명(2.5%)
- 체류목적: 취업 625,129명(32.9%), 재외동포 328,187명(17.3%), 결혼이민자 151,608명(8.0%),
영주 123,255명(6.5%)

[연도별 체류 외국인 현황(단위: 명)]

구분	2012	2013	2014	2015
체류외국인	1,445,103	1,576,034	1,797,618	1,899,519
-장기체류	1,120,599	1,219,192	1,377,945	1,467,873
-단기체류	324,504	356,842	419,673	431,646
불법체류자	177,854	183,106	208,778	214,168

*자료: 법무부 출입국 외국인정책 통계연보

6

재난약자 현황

1.4 영유아

- 영유아: 영유아보호법 제2조에 따라 6세 미만의 취학전 아동
- 2017년 6월 현재 2,623,125명, 총인구의 5% 차지



*자료: 통계청 인구동향조사

7

일본의 민간 긴급구호 체계

8

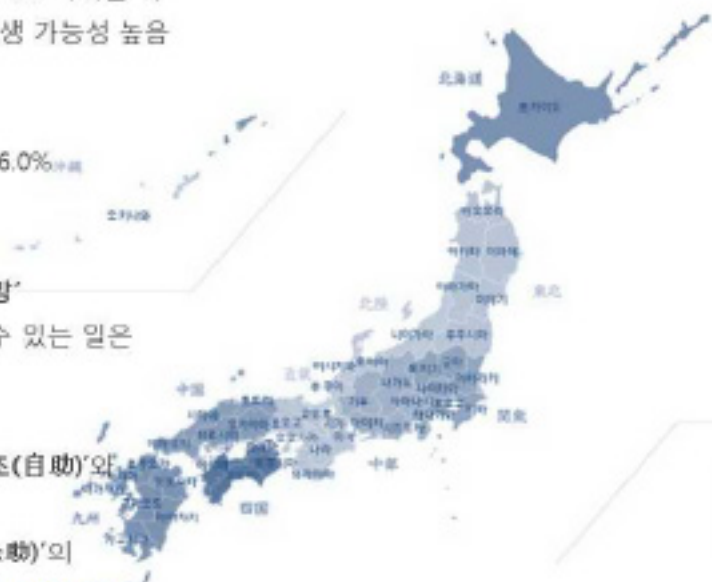
일본의 민간 긴급구호 체계

- 일본은 위치, 지형, 지질, 기상 등의 자연 조건으로 미뤄볼 때 지진, 태풍, 호우, 화산 분화 등에 의한 재해 발생 가능성 높음
- 세계에서 차지하는 일본의 재해 발생률:
매그니튜드(M) 6 이상의 지진 횟수 20.5%
활화산 수 7.1%, 사망자수 0.5%, 재해피해액 16.0%[※]
세계 0.25%의 국토 면적에 비해 상당히 높음

• 2002년 1월, '구조개혁과 경제재정의 중기 전망'

→ "민간이 할 수 있는 일은 민간이, 지방이 할 수 있는 일은 지방에서" 원칙 제시

- 방재 부문에서 각 주체의 역할을 재인식-검토
- 주민·기업이 스스로를 재해로부터 지키는 '자조(自助)'와
지역사회가 서로 협조하는 '공조(共助)'
중앙·지방의 행정에 의한 시책을 통한 '공조(公助)'의
적절한 역할 분담에 의해 주민, 기업, 지역사회, NPO 및
행정부문 각각에 상응하는 역할을 담당할 것을 요구



9

일본의 민간 긴급구호 체계

2.1 고베시 재해자원봉사자정보센터

조직

- 고베시는 '95 한신아와지 대지진을 계기로 재난발생시 순조로운 자원봉사 활동 진행을 위해 시·구 사회복지협의회 역할 분담, 구체적인 지원 위한 네트워크 구성
- 재난발생시 지방정부와 사회복지협의회, 그리고 민간자원봉사조직들과 재난관련 정보를 공유하면서 긴급구호 활동을 조정·연계하는 역할 수행

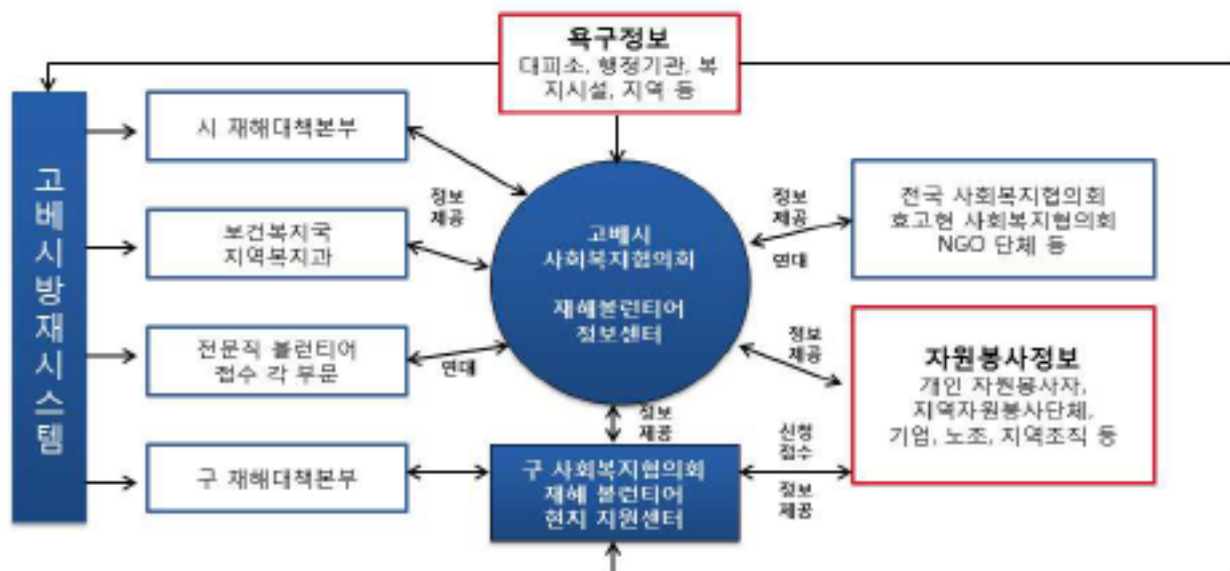
역할

1. 재해자원봉사자 현지지원센터 설립 지원
 - 재난발생지역에 현지 지원센터를 빠른 시간 안에 설치, 구의 사회복지협의회와 연대하여 구조활동 지원
2. 재해대책연락회의 개최
 - 피해 현황/자원봉사자 지원 등에 대한 현황 보고, 피해지역 정보 제공, 재해자원봉사자 활동 지원책 검토
3. 정보 공유
 - 행정기관, 다른 민간기관, NGO 등 단체와 연대, 정보 수집/정리/발신, 시·방재 시스템을 활용하여 피해지역 정보, 자원봉사에 대한 욕구 파악 후 유관기관들과 정보 공유
4. 재해자원봉사자 활동지원금 조달
 - 재해의 규모·상황에 따라 재해자원봉사자 활동지원금 구상·개설, 공동모금회에 설치된 대규모 재해 시 자원봉사자 활동 지원제도에 신청해 지원금 조달
5. 자원봉사 단체 조직화
 - 자원봉사자를 조직화해 물자 배분 및 급식 지원 등을 위해 현지 지원센터에 파견, 정보센터로부터 다른 도시 사회복지협의회에 조직화된 봉사자들의 파견을 의뢰

10

일본의 민간 긴급구호 체계

2.1 고베시 재해자원봉사자정보센터



[고베시 재해자원봉사자정보센터의 정보 흐름도]
*출처: 이재은 외(2012: 196)

11

일본의 민간 긴급구호 체계

2.2 재해자원봉사자 현지지원센터

조직	• 각 구의 자원봉사자 센터 내에 설치 • 재해발생 후 시간의 경과와 함께 시민의 필요, 자원봉사자 활동의 주체, 내용 등이 많이 변화하기 때문에 활동에 대한 지원책도 맞춰 변화
역할	1. 활동 지원을 위한 정보 수집 및 발신 - 피해상황, 자원봉사자, 욕구에 대한 정보, 물자, 기차재 등에 대한 정보 수집/전리 - 계시관, 안내지, 자원봉사자 그룹을 통해 자원봉사자들에게 정보 제공 - 구 정보 시스템을 통해 재해자원봉사자정보센터, 각 구의 재해자원봉사자 현지지원센터에 정보 제공 2. 재해자원봉사자 코디네이터 업무 - 재해자원봉사자 접수 창구 설치, 재해자원봉사자 접수 - 피해자들의 욕구 접수, 이에 맞는 자원봉사자 배치 - 자원봉사 코디네이터는 자원봉사자에 대한 요청과 공급의 균형을 고려해 '자원봉사자 정보시스템'을 통해 재해자원봉사자정보센터에 의뢰해 충족 3. 재해자원봉사자 활동 지원 - 활동 거점의 확보, 물자/기차재 제공, 재해자원봉사자 보험가입 창구 설치, 자원봉사자 모임 개최

12

일본사례 실증분석

13

일본사례 실증분석

3.1 일본 재난약자 지원사례

- 일본의 재난약자 지원 제도 및 방재기본계획에서의 재난약자 지원

재해대책 기본법 일부개정

- 동일본대지진을 통해 2012년 “재해대책기본법 일부 개정 법률” 제정
- “지방방재회의” 위원으로 자주방재조직 및 전문가 추가
- 시정촌 지자체에 요배려자 중 재해시 피난행동 요지원자 명부 작성 의무화

요배려자 대책 등의 추진

- '13.08 “피난행동 요지원자의 피난행동 지원에 관한 지침” 공표
- 요배려자 방재기반 정비사업 지원
- 재해시 요원호자 긴급 통보 시스템 보급
- 각 도도부현 경찰, 장애인 방재지식 보급 및 지원체제 정비 촉진

요배려자 관련시설 대책

- 요배려자 이용시설에 대한 토사재해, 수해 등의 재해대책방안이 도·시·군·자치단체 방재수방법 개정 등을 통해 실시됨
- 요배려자 지역커뮤니티를 통해 정보파악·확보 필요

14

일본사례 실증분석

3.1 일본 재난약자 지원사례

- 지역방재계획에 있어서의 시정촌 및 현의 역할

	시정촌	현
요배려자 지원 관련 역할	• 피난 행동 요지원자 안부확인 및 피난유도 • 피난 행동 요지원자 피난 지원 • 피난소, 자택 등의 복지 니즈 파악 및 인원 확보 • 복지 피난소 설치 • 복지 서비스의 지속 지원 • 현에 대한 광역적 지원 요청 • 외국인에 대한 정보 제공 및 수집	• 정보 수집 및 지원 제제의 정비 • 광역적인 조정 및 시정촌 지원 • 복수언어 정보 발신

*시정촌은 우리나라의 시군구, 현은 도에 해당

15

일본사례 실증분석

3.1 일본 재난약자 지원사례

- 유니버설 디자인 및 배리어 프리

[시즈오카현 공영아파트의
유니버설 디자인 도입 사례]
(원채어 대응 화장실)



• 유니버설 디자인:

문화/언어/국적의 차이, 남녀노소의 차이, 장애/능력에 상관 없이 모든 사람들이 시설/제품/환경/정보/서비스 등을 편하고 안전하게 이용할 수 있도록 설계하는 것

- 제품 이용 뿐 아니라 도로 및 공공 건축물 등의 사회본에 유니버설 디자인의 개념 도입
- 급격한 고령 인구 증가를 고려하여 재난약자인 노인 및 장애인을 배려하는 정책 추진

16

일본사례 실증분석

3.1 일본 재난약자 지원사례

- 유니버설 디자인 및 배리어 프리

[일본의 저상버스]



▪ 교통 배리어 프리법:

고령자, 장애인 등의 재난취약계층이 공공교통기관을 이용시 이동의 편리성/안전성의 향상을 촉진하기 위해 설립된 법률

- 공공사업자로 하여금 배리어프리 기준 의무화
- 예) 엘리베이터/에스컬레이터의 설치, 유도 경고 블록 설치, 사용하기 편한 발권기 설치, 저상버스 도입, 보도의 단차 해소, 시각장애인용 신호기 설치 등

17

일본사례 실증분석

3.1 일본 재난약자 지원사례

- 전국사회복지협의회, 민생위원, 아동위원

전국 사회복지 협의회

- 사회복지법에 따라 시정촌, 도도부현, 지정도시에 설치 및 운영되고 있는 사회복지협의회의 전국 중앙 조직
- 각 지역의 사회복지협의회와의 네트워크를 통해 복지 서비스 이용자 및 사회복지관계자와 연락조정, 활동지원, 제도 개선 실시
- '13.03 사회복지협의회, 사회복지법인/복지시설, 민생위원/아동위원 등의 단체간 대규모 재난시 전국 규모의 연계 및 협력에 대한 기본적인 생각 및 공통인식을 담은 "대규모 재해대책 기본방침" 책정

민생위원 아동위원

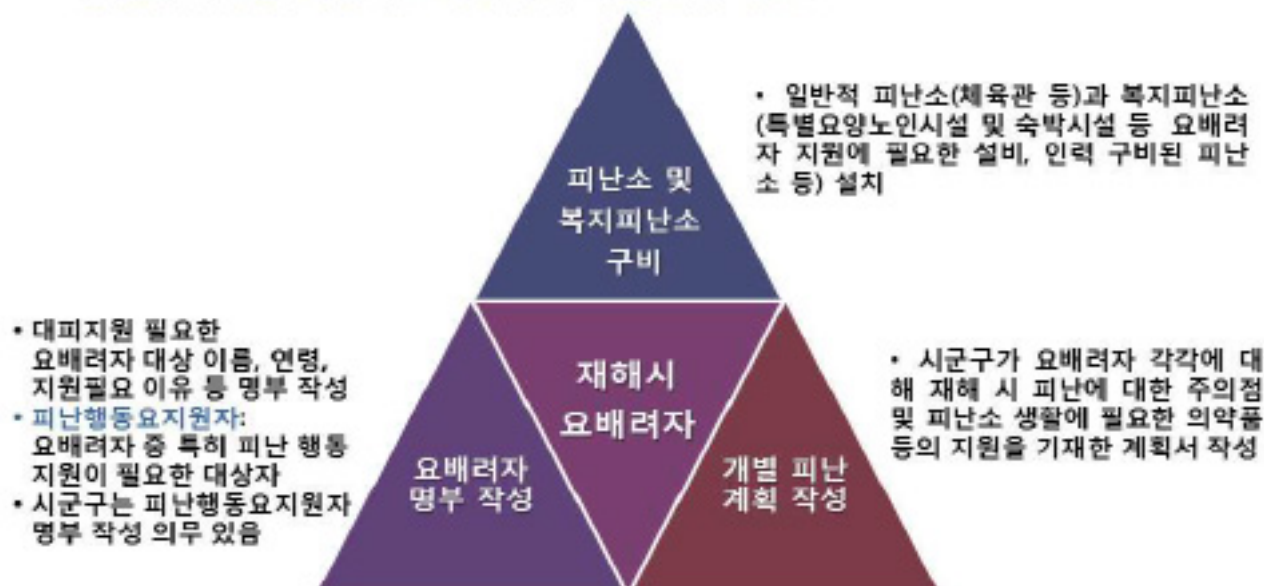
- 무보수 명예직으로 후생노동대신이 정한 기준에 따라 도도부현지사(우리나라의 광역자치단체장)가 시정촌장(시장, 군수 등)의 의견에 따라 정함
- 사회봉사 정신에 따라 사회복지 증진을 위해 노력하는 자원봉사자
- 활동내용: 사회조사, 상담, 정보제공, 연락통보, 조정, 생활지원 등
- 대규모 재난 발생 시에는 재난약자에 대한 대피활동 및 생활지원을 최전선에서 실시하고 주민과 행정기관 사이를 이어주는 인적자원

18

일본사례 실증분석

3.1 일본 재난약자 지원사례

- 일본의 시정촌 레벨의 요배려자에 대한 지원 제도



19

일본사례 실증분석

3.2 '95 한신아와지 대지진



- '95 한신아와지 대지진:
- 발생: '95.01.17 효고현 아와지 섬 북쪽이 진원(Mj 7.3, Mw 6.9), 고베 지역을 중심으로 발생
- 피해: 6,453여명의 사망자, 약 10조 엔의 경제적 피해 발생
- 특징: 도로, 철도, 전기, 수도, 가스, 전화 등 전반적인 라이프 라인이 광범위하게 단절, 정전, 단수가 이루어짐
 - 도시형 재해, 지진 대책에서의 라이프라인 조기 복구, 건축 공법, 가설 주택, 이재민 인정, 재해약자 지원 등 지금의 일본 방재 계획 및 대책의 근본적 방향 전환의 계기
- 희생자 반 이상이 고령자로 재해시 약자보호의 중요성 지적
- 피난 이후의 피난소 생활 및 주거, 생계의 재건에 있어서도 재해약자만의 특별한 니즈가 필요하다는 것이 새롭게 인식됨

20

일본사례 실증분석

3.2 '95 한신아와지 대지진

효고현

- 피해 시군에 대해 “요원호자 생활상참 파악 작전” 실시로 2,875건의 요대응자 파악

고령자

- 긴급 입원 및 단기 입원에 대한 정원 초과 및 사무수속 간략화로 노양복지시설 등에 요양

외국인

- 불법노동자 특별 조치, 외국어 정보지 발행, 외국어 생활 상담, 외국인 지원 자원봉사자 배치

장애인

- 시각장애인: 수화통역방송, 문자방송, 수화통역 배치, 팩스에 의한 정보 제공
- 정신·지적장애인: 정신과 구호소 설치, 야간 대응창구 설치 및 야간 왕진팀 배치
- 효고현 복지센터에 “장애자 지원센터” 개설, 장애인의 니즈 파악

21

일본사례 실증분석

3.3 '11 동일본 대지진

[동일본 대지진 피해]

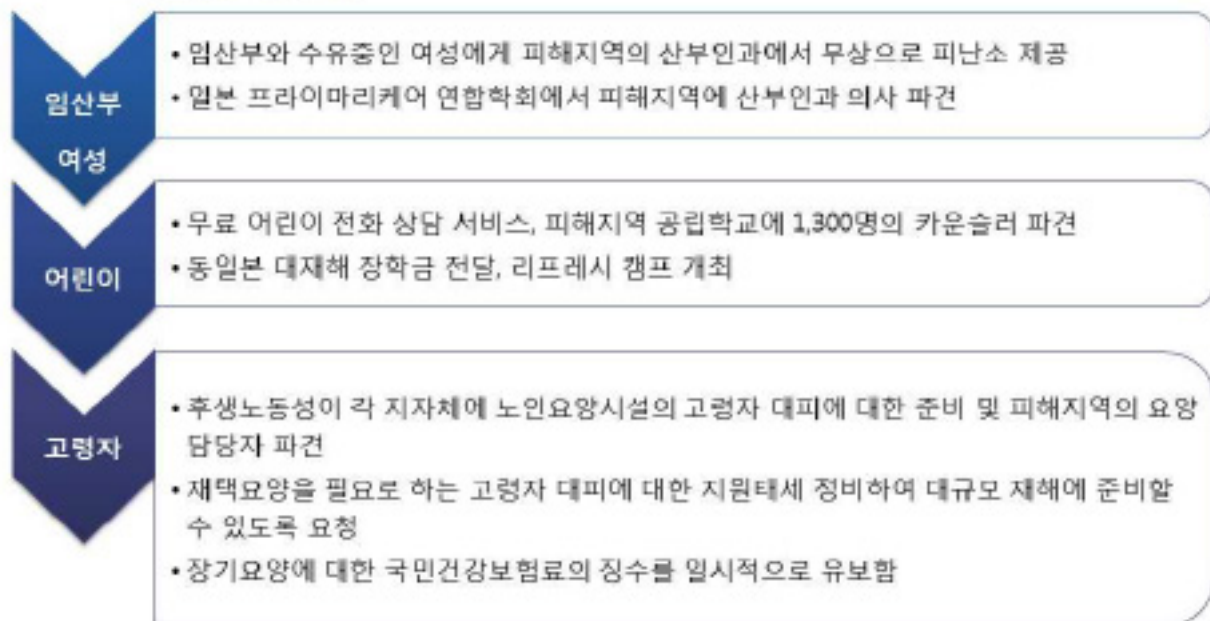


- '11 동일본 대지진:
- 발생: '11.3.11 일본 동북 지방에서 일본 관측사상 최대규모(Mw9.0) 지진과 초대형 쓰나미가 발생
- 피해: 실종자 2만여 명, 피난주민 55만 명, 약 160-250조 엔의 경제적 피해 발생
- 특징: 대규모 쓰나미로 인해 전원 공급이 중단된 후쿠시마 제1원자력 발전소 가동 중지로 방사능 누출 사고가 발생, 복합재난으로 발발
- 사망자의 63.8%가 60대 이상의 장노년층
- 지진이 발생한 이와테·미야기·후쿠시마 등 3현의 장애인 사망 비중이 전체 비장애인 주민 사망자보다 약 2배 높음

22

일본사례 실증분석

3.3 '11 동일본 대지진



23

참고문헌

- 법무부. 출입국 외국인정책 통계연보.
- 보건복지부. 시도 장애인 등록현황.
- 이재은, 라정일, 김가희. 2017. 대규모 재난시 재난약자 지원방안: 대형재난에 따른 재난약자 현황 및 일본 사례 실증분석. 제4회 재난관리 국제포럼 발표논문집. 2017.07.31-08.01. 인천대학교 교수회관.
- 이재은, 양기근, 이주호, 성기환, 이은애, 심성화, 한동우, 류상일, 변성수. 2012. 재해구호복지론. 대영문화사.
- 통계청. 인구동향조사.
- 통계청. 장래인구 추계.
- KOSIS 국가통계포털. <http://kosis.kr>.

24

감사합니다
