

2017년 충남 재난안전연구센터 안전충남 2050 비전위원회 공동정책세미나

# 재난관리 공공성 실현을 위한 지방정부 역할 강화

- ◆ 일 시 : 2017년 2월 28일 (화) 14:00-18:00
- ◆ 장 소 : 충남 북부상공회의소 중회의실(9층)
- ◆ 주 최 : 충남연구원 충남재난안전연구센터, 안전충남 2050 비전위원회
- ◆ 주 관 : 충남연구원 충남재난안전연구센터



충남재난안전연구센터-안전충남 2050 비전위원회 공동 정책세미나  
**‘재난관리 공공성 실현을 위한 지방정부 역할 강화’**

- 일 시 : 2017. 2. 28. (화) 14:00-18:00
- 장 소 : 충남북부상공회의소 중회의실(9층)
- 공동주최 : 충남연구원 충남재난안전연구센터, 안전충남 2050 비전위원회

### 초청의 말씀

안녕하십니까?

꽃샘추위가 잠시 기승을 부리지만 이제 서서히 춥던 날씨도 누그러지는 봄이 가까워지고 있습니다. 봄은 고요하여 언 땅 속에서 그것은 소리를 내는 법이 없습니다. 대지를 뚫고 나온 푸른 잎을 보고 서야 '봄이구나' 하겠지만 봄은 이미 가지위에 완연히 와 있습니다.

최근 잇따르는 지진과 구제역, 화재와 각종 대형사고로 안전에 대한 관심이 그 어느 때 보다 높아졌고, 재난관리에서의 지방정부 역할이 가장 중요하게 인식되는 시점입니다. 무엇보다도 재난으로 인해 무고한 국민이 희생되지 않도록 최선을 다해야 함은 물론, 안전한 사회를 향한 희망의 노력을 지속해야 할 때입니다.

지난 2016년 충남도는 안전한 충남을 만들기 위해 충남재난안전연구센터를 설립하였고, 전국의 재난 안전 분야의 전문가들을 모시고 안전충남비전위원회를 발족했습니다. 그리고 안전충남비전위원회와 충남도 재난안전실, 재난안전연구센터의 협력 체계를 구축하고 도민, 15개 시·군, 유관기관, 해외 전문가 분들과 오랜 논의 과정을 거치고 현장 조사를 통해 “생명가치 존중, 모두가 함께, 우리는 안전”을 기본 이념으로 “행복한 안전충남! 다함께 만들고, 모두가 누립니다”라는 『안전충남 2050 비전』을 수립하였습니다. 2017년 1월 19일에는 안전충남 비전 선포식을 성황리에 마쳤습니다.

‘안전충남 2050 비전’은 학계, 경제계, 연구기관, 중앙정보, 도내 직능단체 등 다양한 전문가 24인으로 구성된 비전위원회를 구성하여 충남의 안전비전 수립의 기본 방향을 정했고, 전문가, 공무원, 연구자 등으로 구성된 실행위원회가 조찬회의 17회, 15개 시군 93명의 도민 심층 면접을 통한 도민 안전 욕구 파악, 2회에 걸친 타운홀 미팅, 5회에 걸친 워크숍, 국내외 위기관리 전문가가 참여한 심포지움 등을 통해 비전 수립의 목표와 핵심가치 설정과 비전 수립의 이론적 토대를 구축하였습니다.

이제 2017년에는 안전충남 2050 비전의 목표 달성을 위한 세부 실행계획을 수립하는 단계로 나아가려 합니다. 이는 정부는 국민이 안심하고 안전하게 생활할 수 있는 환경을 제공할 의무가 있으며, 국민은 이를 적극적으로 요구할 권리가 있다는 지극히 당연한 명제에 입각한 것입니다. 생명에 대한 존엄성을 인정하고 안전이 이를 보장하기 위한 것이라면 사회적 약자들의 권리와 자존감을 존중하여야 합니다.

이러한 맥락에서 충남재난안전연구센터와 안전충남 2050 비전위원회는 우선 안전 취약계층에 대한 적극적 지원과 재난 현장 대응력 향상을 위하여 ‘재난관리 공공성 실현을 위한 지방정부 역할 강화’를 주제로 올해의 첫 정책세미나를 개최하고자 합니다.

지난해 안전충남 비전 수립과정에 관심과 성원을 보내주시고 참여해주신 도민 여러분 덕분에 전국 최초로 지방정부 차원의 재난 및 안전관리 정책의 비전을 수립하게 되었습니다. 이 자리를 빌려 다시 한 번 진심으로 감사드립니다.

오는 28일 화요일에 개최되는 정책세미나에 많은 분들께서 참석하셔서 좋은 의견을 주시고 지혜를 나누어 주실 것을 진심으로 당부 드립니다.

2017년 2월 23일

안전충남 2050 비전위원회 위원장 이 재 은

충남연구원장 강 현 수

# 재난관리 공공성 실현을 위한 지방정부 역할 강화

- ◆ 주 제: 재난관리 공공성 실현을 위한 지방정부 역할 강화
- ◆ 공동주최: 충남연구원 충남재난안전연구센터, 안전충남 2050 비전위원회
- ◆ 일 시: 2017년 2월 28일 (화) 14:00-18:00
- ◆ 장 소: 충남 북부상공회의소 중회의실(9층)

♣ 등록 및 접수: 2017년 2월 28일(화) 14:00-14:30 충남북부상공회의소 중회의실

◆ 개회식: 14:30 ~ 14:40

▷ 사 회: 조 성 연구원(충남 재난안전연구센터)

▷ 개회사: 이재은 위원장(안전충남 2050 비전위원회)

▷ 축 사: 유병훈 실장(충청남도 재난안전실)

## 제1부 14:40~15:40 [60분] 재난 및 안전관리의 공공성

좌장: 김겸훈(한남대)

발표: 양기근(원광대)

“공공재로서의 안전과 안전복지 강화 방안”

이양숙(공주대)

“지역 재난 취약계층에 대한 내러티브연구 활용사례”

토론: 김혜선(강원대)

최남희(서울내러티브연구소)

박근오(충남재난안전연구센터)

◆ 휴 식: 15:40 ~ 15:50

## 제2부 15:50~17:20[90분] 지방정부 재난관리 현장대응성 강화

좌장: 이재은(충북대)

토론: 유병훈(충청남도 재난안전실)

양기근(원광대)

이동규(동아대)

배천직(전국재해구호협회)

윤성규(세이프투데이)

정규진(고려대)

유완식(충남대 국제수자원연구소)

◆ 휴 식: 17:20 ~ 17:30

## 제3부 17:30~18:00 [30분] 안전비전 실행계획 수립을 위한 분과위원회 효율적 운영방안

좌장: 이재은(충북대)

토론: 윤찬수(충청남도 안전정책과)

김경훈(한남대)

양기근(원광대)

이동규(동아대)

조민상(백석대)

조 성(충남재난안전연구센터)

폐회식 18:00-18:10

※ 세미나 문의 연락

충남재난안전연구센터 연구원 조 성

충남재난안전연구센터 연구원 김다영

---

## 목 차

---

◆ 공공재로서의 안전과 안전복지 강화 방안	
양기근 교수(원광대학교) .....	1
◆ 지역 재난 취약계층에 대한 내러티브연구 활용사례	
-공주시 실버문화예술치유프로그램 사례	
이양숙 교수(공주대학교) .....	17





# 공공재로서의 안전과 안전복지 강화 방안

양기근 교수  
(원광대학교 소방행정학과)

# 공공재로서의 안전과 안전복지 강화 방안<sup>1)</sup>

양기근(원광대학교)

## I. 서론

인간은 누구나 안전한 삶을 원한다. 안전한 삶에 대한 추구는 인류의 역사이기도 하다. 인류의 조상은 자연의 변화에, 맹수의 공격에 거의 무방비로 노출되어 단 하루도 안전하지 못했다. 인류의 안전을 위협하는 태풍, 지진, 쓰나미 등 자연재난은 더 심화되고 있고, 맹수의 위협보다 더 위험한 과학의 발달이 낳은 예기치 못한 위험들이 여전히 인류를 괴롭히고 있다. 벡(Beck, 1986)은 근대성을 향한 오늘의 우리 사회를 위험사회(risk society)라고 통찰한 바 있다(양기근, 2010).

곰곰이 생각해보면 재난은 항상 우리와 함께하고 있었다. 지난해부터 지금까지 계속되고 있는 조류인플루엔자(avian influenza)로 인한 피해들, 2016년과 2011년의 구제역(foot-and-mouth disease), 2016년 경주지진, 태풍 차바, 2015년 메르스와 의정부 화재사고, 2014년 세월호 참사와 경주 마우나오션 리조트 강당 붕괴 사고, 판교 환풍기 붕괴사고, 2013년 서울 노량진 배수지 지하공사장 수몰사고, 충남 태안 해병대 캠프 사고, 2012년 태풍 볼라덴, 2011년 우면산 산사태, 2010년 중부폭설, 2009년 신종플루 등등 그 원인과 종류도 다양하고, 지역과 대상을 구분하지 않고 재난은 발생하였다. 이렇듯 재난은 늘 우리 곁에서 발생하고 있었다. 문제는 시간이 조금 지나면 언제 그랬냐는 듯이 쉽게 잊어버렸던 것이다. 그래서 늘 근본적인 대책보다는 사후대응적 복구에 급급하여 왔다(양기근, 2017).

최근 재난관리에 있어 “Living with Disaster”라는 개념이 사용되고 있다. 이는 우리의 일상생활에서 재난이 발생할 수밖에 없다는 것을 인정하고 이에 대한 대응책을 상시적으로 준비해야 한다는 것을 의미한다. 재난은 더 이상 특별한 이벤트가 아니다(박상현, 2016). 오늘날 재난은 예외적인 특수한 경우가 아니라 일상적인 이벤트(event)로 받아들여지고 있다(C. Perrow, 1999). 재난 위험의 일상화, 복합화가 진행되면서 재난을 분리된 하나의 사건, 위험을 비정상적인 것으로 보고 재난 관리에 필

---

1) 본 글은 안전총남 2050의 5대 목표 중의 하나인 “함께 누리는 안전복지 실현”과 안전총남 이슈브리프(2017.2. Vol 2)의 일부를 발전시킨 것입니다.

요한 과학기술을 개발하고 법적인 제도를 정비하여 사후 대응적으로 현상을 복구하는 전통적인 위험 관리 패러다임은 점차 쇠퇴하고 있다(박진희, 2015). 현대 사회의 핵심인프라(critical infrastructures)들 사이의 통합성과 상호의존성 강화는 자연 재난, 인위적 재난 등의 전통적인 재난 구분을 어렵게 하고 재난 위험의 원인을 파악하고 이의 영향을 측정하는 것 역시 불가능에 가깝게 해놓고 있다.

최근 많은 연구자들이 대응과 복구중심에서 예방과 대비 중심으로, 중앙정부 중심에서 지방정부 및 지역사회 중심으로, 그리고 명령, 지시, 통제, 감독의 방식에서 협력, 지원, 조정, 연계의 방식으로의 재난관리 패러다임의 전환을 요구하고 있는 점 등에서 비춰볼 때 바람직한 것으로 평가된다.

구분	기존의 재난안전관리 패러다임	새로운 재난안전관리 패러다임
정부 내	• 중앙정부 중심으로부터	• 지방정부 중심으로
사회 내	• 정부부문 중심으로부터	• 정부+민간부문+시민사회의 협력네트워크 중심으로
방식	• 명령, 지시, 통제, 감독의 방식으로부터	• 협력, 지원, 조정, 연계의 방 식으로
시간	• 단기적 처방중심으로부터	• 중장기적 제도화와 계획 중 심으로
재난과정	• 대응/복구중심으로부터	• 예방/대비 중심으로

[그림 1] 재난관리 패러다임의 변화 방향

그러나 우리의 재난관리 현실은 여전히 대응과 복구중심으로, 중앙정부중심으로, 명령, 지시, 통제, 감독의 방식으로 이루어지고 있는 듯하다. 이는 최근 연도별-재원별 피해복구비가 지방정부의 자체 노력여하에 관계없이 국고 중심의 피해복구가 이루어지고 있는 사실에서도 알 수 있다.<sup>2)</sup> 즉, 지방정부로 하여금 스스로 예방과 대비 중심으로 재난관리 패러다임의 변화를 가져올 어떤 유인이 없다(양기근, 2010).

최근의 재난안전 환경은 기후변화로 인한 기온상승 등으로 집중호우, 태풍, 폭염 등 기상기록을 갱신하는 등 점점 다양·대형·복잡화되고 있어 기후변화에 따른 자연재난의 위험성이 상존하고 있다. 또한, 도시화·인구집중, 고령화, 기후변화, 신종 감염병의 창궐 등 재난안전을 위협하는 위험사회가 가속화되고 있다. 따라서 재난환경 변화에 대응하여 안전에 대한 국민의 욕구는 더 증가할 것이며, 정부 또한 국민

2) 이는 e-나라지표(<http://www.index.go.kr>)의 최근 연도별-재원별 피해복구비 등에서 잘 나타나고 있다.

을 재난 및 안전사고로부터 보호할 책임이 커지고 있다.

이러한 재난환경의 변화는 특히 재난안전 취약계층에게 더 심화되고 있으며, 이에 따른 정책적 대응이 필요한 시점이다. 이렇듯 재난과 함께하는 삶(living with disaster)과 더불어 인구사회구조의 변화는 재난에의 취약성을 높이고 있어 이에 대한 적절한 대응이 필요하다(양기근, 2017).

재난이 일상화된 오늘날 우리에게 가장 중요한 것은 안전이다. 그러므로 안전한 사회를 만드는 것이 국가와 지방정부의 가장 중요한 책무인 것은 명백하다. 또한 산업화 이후 전 세계 국가들이 가장 중요하게 추진해 오고 있는 복지국가 건설도 안전 위에서 가능한 것이다. 즉, 안전 없는 복지는 무의미하기 때문이다. 안전은 복지의 가장 기본적 최저기준선인 것이다. 그런 의미에서 충청남도가 안전비전 2050을 선포하면서 “함께 누리는 안전복지”를 5대 목표 중 하나로 제시한 것은 지방정부로서는 처음이자, 대한민국의 중요한 어젠더를 지방정부가 제시한 것으로, 매우 혁명적인 발상으로 볼 수 있다. 이에 본 글에서는 공공재로서의 안전과 안전복지 강화 방안에 대해 논의해 보고자 한다.

## II. 시장의 실패와 공공재

### 1. 시장실패의 의의와 원인

공공재로서의 안전과 안전복지를 논의하기 위해서는 시장실패에 대한 논의부터 시작할 필요가 있다. 시장의 실패(market failure)란 시장 메커니즘으로는 효율적인 자원 배분이 이루어질 수 없는 경우를 의미한다. 자원배분의 효율성이라는 이상적인 결과는 완전경쟁을 전제로 한다. 이러한 완전경쟁이 전제되지 않는다면 시장에 의한 자원배분이 효율성을 가진다는 명제가 무너질 수밖에 없다(최병선, 1998: 66). 이것을 시장의 실패라고 하고 완전경쟁이 이루어지지 못하게 만드는 요인을 시장실패 요인이라고 한다. 이러한 시장 실패 현상이 나타나게 되는 원인에는 불완전 경쟁, 정보의 불충분성, 공공재, 외부효과, 불완전한 시장, 실업 등이 있다(Stiglitz, 1986: 84-93).

이들 다양한 원인 중에서 국민의 생명과 재산, 건강을 보호하기 위한 서비스를 시장보다는 정부가 제공하는 직접적인 이유로는 외부효과의 존재, 공공재, 불완전한 정보, 그리고 재난관리서비스 제공 시장의 부존재를 들 수 있다(이재은 외, 2006: 이

재은, 2011: 3).

첫째, 외부효과(externalities)란 어떤 경제활동과 관련하여 다른 사람에게 의도하지 않은 혜택이나 손해를 가져다주면서도 이에 대한 대가를 받지도 않고 비용을 지불하지도 않는 상태를 말한다(김동건 외, 1986: 96). 외부효과가 존재하는 경우, 시장은 효율적으로 자원을 배분하는데 실패한다.

둘째, 공공재(public goods)는 사적재와 비교해서 소비에 있어서의 비경합성과 배제 불가능성, 공공재 생산의 항시성 때문에 시장의 실패를 초래한다(하연섭, 1997: 75-77; 최병선, 1998: 76-77).

셋째, 불완전한 정보(imperfect information)의 문제로 인해 시장실패 현상이 나타난다. 완전경쟁 시장에서는 시장정보가 완전하다는 가정에서 출발하고 있으나 현실은 그렇지 못하다. 특히, 정보의 비대칭이 시장 실패의 주요 원인 된다.

넷째, 시장에서 자원이 효율적으로 배분되기 위해서는 모든 재화에 대해서 시장이 존재하고 그에 따라 가격이 형성되어야 한다. 그러나 어떤 재화에 대해서는 시장이 존재 하지 않는 경우가 있다.

## 2. 공공재의 의미와 특징 및 유형

안전과 안전복지는 시장에 의해 공급되지 못하거나 또는 공급된다 할지라도 불충분하게 공급되는 공공재이다.

### 1) 공공재의 의미

공공재(public goods)란 여러 사람이 동시에 소비할 수 있으며, 어떤 한 사람의 소비가 타인의 소비가치를 감소시키지 않고 똑같은 소비수준을 가지게 되며, 또한 잠재되어 있는 모든 소비자를 배제할 수 없는 재화와 용역을 말한다. 공공재란 생산되는 즉시 그 집단의 모든 구성원이 함께 소비할 수 있는 재화나 서비스를 말한다.<sup>3)</sup>

공공재에 있어서 “공공“이란 재화나 용역의 소비적 특성과 관련된 것이지 생산적인 면이 아니다. 요컨대 공공재는 공공(대중)에 의하여 소비되는 것을 말하며, 공공

---

3) 공공재 개념의 핵심은 어떠한 경제주체에 의해서 생산이 이루어지면 구성원 모두가 소비혜택을 누릴 수 있는 재화 또는 서비스를 말한다.

재의 생산은 정부도 할 수 있으며 사기업도 할 수 있다. 공공재를 제공하는 주체는 대부분 국가이지만 국가가 제공하는 재화나 서비스가 모두 공공재인 것은 아니다. 국가는 의료서비스나 교육서비스 등의 '가치재(merit goods)도 제공한다.

공공재가 지니는 특성은 소비의 측면에서 설명할 수 있는데, 즉 재화나 용역을 소비(사용)하는 데에 있어서의 비배제성과 집합적인 소비(비경쟁성)이 그것이다(이준구 외, 2016).

## 2) 공공재의 특징

① 소비의 비경합성(non-rivalry): 공공재는 어떤 사람이 그것을 소비한다고 해서 다른 사람이 소비를 못하게 되지 않는다. 이런 특성을 '비경합성'이라고 한다. 공공재는 비경합성을 갖기 때문에 일정한 양의 공공재가 생산되면 그 사회의 모든 사람이 그만큼의 공공재를 소비할 수 있게 된다.

소비의 비경합성은 어떤 사람이 추가적으로 공공재의 소비에 참여해도 이로 인해 혼잡(congestion)의 문제가 발생하지 않는다는 것을 뜻한다. 따라서 그 사람이 추가되는 것과 관련해 발생하는 한계비용은 0이라고 말할 수 있다.

② 비배제성(non-excludability): 공공재는 대가를 지불하지 않은 사람도 소비에서 배제되지 않는다. 배제성이 적용되지 않는다는 것은 어떤 특정 소비자 이외의 다른 소비자를 그 재화의 이용(소비)로 부터 배제하는 것이 불가능하다는 뜻이다. 사유재의 경우에는 대가를 지불한 사람만이 그 재화를 소비할 수 있고, 대가를 지불하지 않은 사람은 그 재화의 소비에서 배제된다. 즉 그 재화의 사용으로 이득을 보는 사람이 그 재화의 공급에 드는 비용을 부담한다는 이른바 “수익자부담원칙”이 철저히 적용된다. 그러나 공공재의 경우에는 이와 같은 배제성이 적용되지 않는다. 즉 그 비용을 부담하지 않은 사람들이라고 해서 그 공공재를 이용(소비)을 배제할 수는 없다. 따라서 공공재의 경우에는 수익자부담원칙이 잘 적용될 수가 없으며, 오히려 공공재의 비용 부담을 타인에게 미루고 무임승차하려는 경향이 강하다.

## 3) 재화의 유형

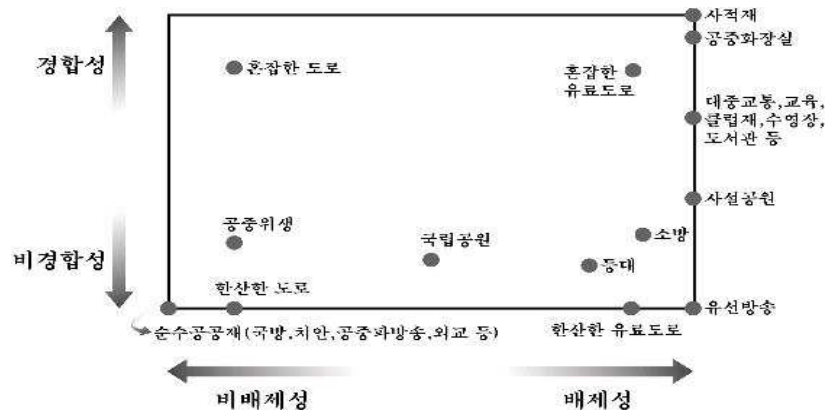
공공재가 소비에 있어서 비경쟁성과 비배제성의 속성을 완전하게 가지는 경우는 흔치 않다. 이 두 가지 속성을 모두 가지는 것을 순수공공재라 하며, 두 가지 중 하나의 속성만 지니고 있는 것을 준공공재라 한다.

순수공공재로는 경찰, 국방, 소방, 국민보건, 공원, 도로, (초등)교육 등 국민복지의 측면에서 중요한 기능을 하는 것들이 해당된다. 순수공공재는 그 속성상 시장경제에 의해서 공급되지 않는다. 그래서 순수공공재의 공급은 공공(정부)가 적극적으로 개입하여 무료로 공급하게 되며, 그 비용은 세금으로 충당하게 된다.

한편 준공공재에는 두 가지 유형이 있다. 전기, 수도, 전화 등은 집합적인 소비가 가능하지만 요금을 부담하고 이용해야 하므로 소비의 배제가 가능하다. 반대로 하수정화시설, 폐수처리시설 등은 개별적인 소비가 이루어지며 배제가 불가능하다. 전자의 것들은 공급상 기업이 독점할 우려가 있는 것들이며, 반대로 후자의 것들은 비용 부담 없이 과잉이용의 우려가 있는 것들이므로 적절한 분배를 위해서는 역시 적당한 공공의 개입이 필요하다.

〈표 1〉 재화의 4가지 유형

	비배제성(non-excludability)	배제성(excludability)
경합성(rivalness)	<b>공유재(common-pool goods)</b> 물, 바다 속 물고기, 사냥 막히는 무료도로	<b>사적재(private goods)</b> 음식, 옷, 장난감, 가구, 자동차 막히는 유료도로
비경합성(non-rivalness)	<b>공공재(public goods)</b> 무료공원, 국방, 치안, 지상파 TV방송, 막히지 않는 무료도로	<b>클럽재(club goods)_자연독점재</b> 케이블 TV방송, 전력, 수도 막히지 않는 유료도로



주) 비경합성과 비배제성의 정도는 기술적 변화에 따라 달라질 수 있다.

자료: 이준구 외(2016); 위키백과(<https://ko.wikipedia.org>) 수정.

공공재로서의 안전과 안전복지를 이해하기 위해서는 공공재의 소비에 있어서의 비경합성과 비배제성(배제불가능성) 이외에도 몇 가지 부가적인 특성(하연섭, 1998: 90-91)을 이해해야 한다(이재은, 2011: 6).

첫째, 모든 사람들이 동일한 양의 공공재를 소비하기는 하지만 공공재로부터 얻게

되는 편익이 모든 사람들에게 동일한 것은 아니다. 등대를 이용하는 선박이 등대로부터 얻게 되는 편익은 등대가 설치되어 있는 항로를 얼마나 자주 운항하는가 혹은 선박이 운반하고 있는 재화의 가치가 얼마나 되는가에 따라 각각 달라질 수 있다.

둘째, 공공재인가 아닌가 하는 문제는 절대적인 기준에 따라 정해지는 것이 아니라 시장의 조건이나 기술발달의 정도에 따라 달라진다. 공공재 혜택에 대한 대가를 지불하지 않는 사람을 저렴한 비용으로 배제시킬 수 있다면 공공재의 범위가 달라질 수 있기 때문이다.

셋째, 소비에 있어서의 비경합성과 비배제성이라는 두 가지 기준을 완벽하게 만족시킬 수 있는 재화를 순수공공재(pure public goods)라고 한다. 그러나 순수공공재는 현실적으로 그렇게 많지 않다.

넷째, 순수공공재는 소비에 있어서의 비경합성과 비배제성을 특징으로 하지만, 비경합성과 비배제성이 언제나 동시에 존재하는 것은 아니다.

다섯째, 정부는 공공재만 공급하고 민간부문은 사적재만 공급하는 것은 아니다. 정부에 의해서 공급되는 사적재도 많다. 주택이나 의료서비스 등은 사적재이지만 정부에 의해서도 공급된다.

여섯째, 공공재로부터 발생하는 편익의 범위는 다양하다. 국방은 한 나라 국민이 공유하지만, 세계평화의 유지는 세계 모든 사람들이 그 혜택을 받는 공공재이다. 반면에 치안과 소방 등의 혜택은 특정지역에만 국한되는데, 이렇게 특정 지역에 거주하는 사람들에게만 그 편익이 미치게 되는 공공재를 지역공공재(local public goods)라고 한다.

안전 및 안전복지는 소비에서의 비경합성과 비배제성 두 가지 기준을 모두 만족하는 공공재로, 안전 및 안전복지 서비스에 대한 정부의 개입이나 직접적인 활동이 요구되어 진다.

최근 인간중심의 포괄적 안보개념의 확장 및 국민 생활안전관리의 중요성이 부각되고 있다. 즉 현대사회는 잠재되어 있던 위험요소가 촉발되는 안전사고가 발생함에 따라 전통적으로 국가 안전 보장중심의 위기관리에서 일생상황의 안전에 대한 욕구가 증대됨에 따라 인간중심의 포괄적 안보개념으로 확장되고 있는 것이다(이재은, 2013: 180-181). 현대 사회의 국가 안보 영역은 군사 위주에서 정치, 경제, 사회, 문화, 환경, 자원, 기술과 대형 재난 등 비군사 분야를 포함하는 포괄적인 개념으로 확대되고 있다(조영갑, 2003: 23). 포괄적 안보(comprehensive security), 인간안보(human security), 협력안보(cooperative security) 또는 공동안보(common security) 개



념이 그렇다. 이중 인간안보는 안보의 주체와 위협받는 대상에 대한 근본적인 시각 변화에서 나온 개념으로 국가중심에서 개인과 인류 공동체 중심으로 안보시각이 바뀌고 있다. 인간안보는 개인을 두려움(fear)과 결핍(wants)으로부터 해방시키는 것을 주요 목표로 하며, 무기보다는 발전을 통한 안보의 확보를 강조하는 안보관으로서, 안보의 주체, 실현가치, 위협근원, 안보수단의 측면에서 국가안보와는 구별되는 개념이라고 할 수 있다(김영호, 2009: 161-162).

### III. 공공재로서의 안전과 안전복지

#### 1. 안전복지의 개념적 정립<sup>4)</sup>

1948년 12월 10일 선포된 세계인권선언(世界人權宣言, Universal Declaration of Human Rights) 제3조에서 “모든 인간은 생명권과 신체의 자유와 안전을 누릴 권리가 있다.” 라고 하고 있듯이 안전을 누릴 권리는 생명권 및 신체의 자유와 함께 모든 인간의 가장 기본적 권리이다.

오늘날 안전과 복지는 별개의 영역을 넘어 안전복지로 통합되는 추세이다. 안전은 복지의 출발선이자 복지의 전제조건이 되고 있는 만큼 함께 누리는 안전복지를 안전충남 비전의 근간으로 설정한 것은 매우 선도적 목표설정으로 볼 수 있다.

함께 누리는 안전복지는 재난안전 약자 및 취약계층을 더 배려하고 함께함으로써 모든 도민의 기본권으로서의 안전권(safety right)을 보장하고 더 나아가 복지를 실현하고자 하는 것이다. 이는 모든 도민이 기본권으로서의 안전복지를 누림으로서 도민으로서 행복을 누릴 수 있는 상태의 실현을 통해 궁극적으로 인간존중의 사회를 구현하고자 하는 도정 철학을 담고 있다.

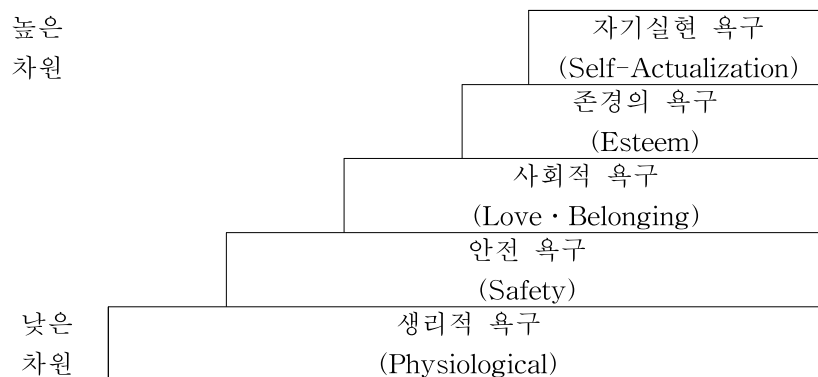
안전복지의 개념은 안전과 복지의 단순한 공통분모가 아니다. 안전복지를 안전과 복지의 교집합으로 보고 접근해서는 안전복지를 이해할 수 없다. 오히려 안전은 복지의 근간 또는 복지의 최저선 내지 출발선으로 이해해야 할 것이다. 즉, 안전은 모든 국민에게 보편적으로 제공되어야 하는 가장 핵심적인 공공재이다.<sup>5)</sup>

4) 양기근(2017)의 “함께 누리는 안전복지를 생각하다”에서 인용함.

5) 안전서비스는 개인이 보안업체 등을 통해 시장에서 구입할 수 있는 사적재도 있지만 본 글에서 논의하고자 하는 것은 사적재로서의 안전서비스를 제외한 공적 영역에 한정하여 논의하고자

## 2. 마슬로우의 욕구 5단계론<sup>6)</sup>

안전복지의 개념을 이해하는데 도움이 될 만한 이론으로 마슬로우의 동기부여이론이 있다. 마슬로우(A. H. Maslow)는 동기부여를 개인으로 하여금 어떤 종류의 행동을 하게하고, 내적인 동기를 가지게 하는 상태라고 보고 있다. 인간은 태어나서 죽을 때까지 목표를 추구하는 목표지향인인 것이다. 그리하여 그 목표를 달성하기 위하여 인간내부에서는 끊임없는 충동(drive)이 일어나고 있으며, 이것이 동기로 화하여 일정한 형태의 행동을 유발시키게 된다. 마슬로우의 동기부여이론에 의하면, 인간의 행동은 욕구(欲求)에 의하여 동기가 유발되며, 이러한 인간의 욕구는 일련의 단계별로 배열할 수 있다. 즉, 인간의 욕구는 맨 아래 단계인 ① 생리적 욕구로부터, ② 안전의 욕구, ③ 사회적 욕구, ④ 자기존중의 욕구, ⑤ 자아실현(自我實現)의 욕구에 이르기까지, 모두 다섯 단계로 이루어져 있다(Wahba and Bridwell, 1973: 514-520). 인간의 욕구는 계층적인 일련의 단계로 구성되어 있어 하위의 욕구에서 보다 상위의 욕구로 그 욕구단계가 상승하게 된다(임영제 외, 2007).



[그림 2] 마슬로우의 5단계욕구 모형

마슬로우의 욕구이론에서 가장 낮은 단계의 욕구로는 1단계 생리적 욕구, 2단계 안전의 욕구가 있다. 즉, 인간은 생리적 욕구와 함께 안전에 대한 기본적인 욕구가 충족되어야 원활한 삶을 영위할 수 있음을 의미한다. 따라서 안전의 욕구 충족을 위한 안전서비스의 제공은 정부의 가장 기본적이고 중요한 기능이 된다.

한다.

6) 양기근(2017)의 “함께 누리는 안전복지를 생각하다”에서 인용함.

### 3. 공공재로서의 안전과 안전복지

울리히 벡(U. Beck, 1991)은 그의 저서 <위험사회: 새로운 근대성을 향하여>에서 위험은 근대화에 따른 부수적인 문제라고 정의하면서, 위험이 갖는 특징으로 위험의 보편성, 예측의 난해성, 회피해야 할 대상, 무한성, 위험의 광범위성을 제시하였다.

이러한 위험의 특징을 보면 현대사회를 살아가는 인간은 건강과 생명을 위협하는 위험으로부터 자유로울 수 없다는 것을 알 수 있다. 사회가 비록 경제적으로 모든 재난재해에 대비할 능력이 있다고 하더라도, 재난과 재해를 일으킬 수 있는 위험요소가 인간생활의 일부분으로 자리 잡고 있는 것이 오늘날의 일반적 현상이다. 현대사회는 위험이 명백하지 않고, 개인적이지도 않으며, 조기에 발견하기 어려운 것은 물론 위험의 존재 자체를 인지하기 어려운 경우가 많다. 이처럼 위험이 만연한 사회에서 위험을 완전히 제거하는 것은 불가능 할 수도 있다. 또한 위험을 완전히 제거하기 위해서는 너무나 많은 사회적, 경제적 비용이 발생하기 때문에 최근에 안전에 대한 정의를 “위험하지만 그 위험이 무시될 수 있거나 또는 이득이 더 크기 때문에 받아들일 수 있는 위험”으로 정의하기도 한다.

이와 같이 안전의 정의는 “받아들일 수 있는 위험”이라는 개념을 통해 안전은 그 사회가 “지각하는 위험의 수준”과 “위험의 제거를 위해 갖는 지불의사”에 따라 안전의 수용 기준도 달라질 수 있음을 유의해야 할 것이다.

현대사회의 위험은 산업화가 낳은 대량생산의 산물이며, 과학기술이 발전하면서 신종위험들이 계속해서 나타나고 있다. 때문에 개인이 이러한 위험에 대처한다는 것은 점점 더 불가능한 일이 되어가고 있어 국민생활의 최저안전선이 요구되고 있다. 이러한 관점에서 국민은 안전과 안전복지 서비스라는 공공재의 구입을 위해 세금이라는 비용을 지불하고 있으며, 다른 소비재 구입과 마찬가지로 지불한 비용에 준하는 품질의 서비스를 제공받을 권리를 갖는다.

이러한 맥락에서 소비자가 원하는 안전의 수준이 어느 정도인지, 그리고 그와 같은 안전한 상태를 보장받기 위해 지불할 수 있는 비용은 어느 정도인지를 파악해야 한다.

[그림 3]에서 보듯이 안전복지는 시장에서 공급될 수 없는 공공재적 특성이 있으므로 최저공급 기준선을 설정하고 이 부분은 정부가 공급할 필요가 있다. [그림 3-1]은 공공재의 수요와 공급곡선이며, [그림 3-2]는 공공재의 수요와 공급곡선을 응용한 안전복지의 적정한 공급곡선 추정을 보여준다.

Figure 3-1: Graph of public goods supply and demand curves. The vertical axis is Price (가격) and the horizontal axis is Quantity (수량). It shows a downward-sloping demand curve (D) and an upward-sloping supply curve (S). The equilibrium point E is at  $(Q^*, P^*)$ . A horizontal line at  $P^*$  intersects the demand curve at  $Q^*$  and the supply curve at  $Q_{SWS}$ . The horizontal distance between  $Q^*$  and  $Q_{SWS}$  is labeled '과다공급' (over-supply). The vertical distance between  $P^*$  and  $P_{SWS}$  is labeled '안전복지 최저공급곡선' (minimum safety welfare supply curve).

[그림 3-1] 공공재의 수요·공급곡선

Figure 3-2: Graph showing the derivation of the optimal supply curve for public goods. The vertical axis is Price (가격) and the horizontal axis is Quantity (수량). It shows a downward-sloping demand curve (D) and an upward-sloping supply curve (S). The equilibrium point a is at  $(Q^*, P^*)$ . A horizontal line at  $P^*$  intersects the demand curve at  $Q^*$  and the supply curve at  $Q_{SWS}$ . The horizontal distance between  $Q^*$  and  $Q_{SWS}$  is labeled '안전복지' (safety welfare). The vertical distance between  $P^*$  and  $P_{SWS}$  is labeled '경제복지' (economic welfare). The horizontal distance between  $Q^*$  and  $Q_{SWS}$  is labeled '안전복지 최저공급' (minimum safety welfare supply). The horizontal distance between  $Q^*$  and  $Q_{SWS}$  is labeled '안전복지 사각지대 ( $\triangle abQ^*$ )' (safety welfare deadweight loss). The horizontal distance between  $Q^*$  and  $Q_{SWS}$  is labeled '안전복지 최저공급' (minimum safety welfare supply).

[그림 3-2] 안전복지의 적정공급선 추정<sup>8)</sup>

안전에 대한 기대는 국가의 경제적, 사회적, 기술적 발달과 함께 지속적으로 상향 조정되는 특징을 갖는다. 따라서 오늘날 ‘안전사회’에 대한 국민적 기대의 수준은 국민의 생명을 보호하고 국가의 주권을 수호하는 전통적 안보의 차원을 넘어 국민의 안전에 대한 욕구를 충분히 만족시켜 줌으로써 신체적, 경제적, 정신적으로 안정된 삶의 질을 향유할 수 있도록 하는데 있다(유현정 외, 2011).

7) 현실적으로 재난관리에 대한 사회적 투자의 혜택이 모든 사람에게 골고루 돌아가지 않는다. 현실에서는 ‘불완전한 공공재’로 나타나기 때문에, 재난관리에 투입되는 자원배분은 불균등하게 이루어질 가능성이 높다(이현송, 2006: 161).

– 11 –

은 요인들이 아동이나 노인, 장애인, 저소득층 같은 취약계층의 사람들에게는 심각한 위협을 초래하기도 한다. 위협이 모든 사람들에게 민주적(현대사회를 살아가는 모든 인간은 건강과 생명을 위협하는 위협으로 부터 자유로울 수 없다)이라는 것과 대비되는 특성이 있다.

## IV. 안전과 안전복지 강화 방안

### 1. 재난의 일상화에 대비한 안전복지 구현의 필요성 증대

오늘날 일상생활 속 위험요소들이 증대되고 있다. 항공·선박·기차 등 고위험 내재적 이동수단의 사용 증가, 등산·해양 스포츠·축제 등 위험이 내재된 활동들이 증가하고 있기 때문이다. 우리의 기후·사회구조적 재난환경은 더욱 악화되고 있는 반면, 재난관리 국가경쟁력은 OECD 국가 중 하위권(25위/34개국, 2014)이다(국민안전처, 2015).

새로운 유형의 불산, 염산 등 화학누출 사고 등이 빈번하게 발생하고 있어 국민의 불안심리가 가중되고 있다. 충남의 경우도 공장 등에서 발생하는 화학적 위험 등에 노출될 수 있으며 이에 따른 안전대책이 필요하다. 또한, 기초생활수급자, 장애인, 노인, 외국인, 다문화 가정 등 재난취약계층은 양극화, 고령화, 국제화에 따라 증가 추세에 있다. 사회의 변화에 따라 재난안전취약계층은 증가할 수밖에 없으며, 특히 새로운 위협이 계속 증가하는 상황이며, 최근의 지진사태 등과 같은 위협에도 대비할 필요가 있다.

새로운 재난환경의 변화에도 불구하고 경제여건 및 생활환경 제약 등으로 인해 재난의 심각성에 대한 대처 및 준비에 여유가 없어 재난에 대한 자발적인 대응과 체험활동 등이 미흡한 실정이다. 따라서 안전교육과 안전한 장소를 마련하여 안전충남을 건설할 필요성이 어느 때보다 높아지고 있다.

### 2. 안전과 안전복지 강화 방안

#### 1) 기본권으로서의 안전권 제정

안전권(safety right)을 헌법상의 기본권으로 하여 누구나 안전하고 행복한 삶을 누릴 수 있도록 해야 한다. 그 이유는 첫째, 우리헌법의 전문은 “...우리들과 우리들의 자손이 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서...” 라고 하여 안전, 자유 및 행복을 헌법의 기본적인 원리로 선언하고 있다.<sup>9)</sup> 특히, 안전을 가장 먼저 언급하고 있는 것은 안전이 자유와 행복의 전제가 됨을 표현하는 것으로 이해할 수도 있을 것이다(송석운, 2003: 1). 현행 헌법에서 안전권을 기본권으로 인정하는 경우 이를 헌법 제10조 제1항의 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권이나 제37조 제1항의 “국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다.” 라는 규정에 의해 헌법에 열거되지 아니한 자유와 권리에서 직접 도출하는 것도 하나의 가능성일 수 있다. 이렇듯 명시적인 기본권조항이 아닌 헌법조항으로부터 기본권이 도출될 수도 있겠지만 모든 법적인 권리가 헌법상의 기본권으로 인정될 수는 없으므로 헌법의 기본권의 하나로 안전권에 대한 조항을 규정하는 것이 바람직 할 것이다. 또한, 현행 헌법상으로는 “헌법 제34조 ⑥ 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”<sup>10)</sup>라는 규정에 의해 간접적으로 재해로부터의 안전을 보호 받고 있는 실정이다. 그러므로 향후 논의될 헌법개정과정에서는 권력구조에 대한 논의 못지않게 오늘날 증대되고 있는 재난으로부터 국민의 기본적 권리인 ‘안전하게 살 권리’를 부여할 수 있도록 해야 할 것이다.<sup>11)</sup>

둘째, 1948년 12월 10일 선포된 세계인권선언(世界人權宣言, Universal Declaration of Human Rights) 제3조에서도 “모든 인간은 생명권과 신체의 자유와 안전을 누릴 권리가 있다.” 라고 하고 있듯이 안전을 누릴 권리는 모든 인간의 가장 기본적인 권리이므로 향후 논의될 개헌과정에서 안전권을 헌법상의 기본권으로 하는 것이 바람직할 것이다.<sup>12)</sup>

9) 안전과 자유와 행복이라는 표현은 1948년 제정헌법의 전문에서부터 유래하여 우리 헌법이 국가가 실현하도록 요구하는 가장 기본적인 원칙을 이루고 있다.

10) 이 조항은 1987년 제정된 현행 헌법에 처음으로 도입되었고, 1995년 제정된 재난관리법과 2004년 제정된 재난 및 안전관리 기본법 제정을 통하여 구체화하고 있다.

11) 프랑스 헌법 제2조에서는 양도할 수 없는 천부인권으로 “자유권, 재산권, 안전권 및 저항권”을 규정하여 안전에 대한 기본권을 헌법에서 규정하고 있다.

12) 크리스토프 구지(Ch. Gusy)처럼 안전을 헌법상의 국가임무로 인정하는 것에 문제제기를 하는 경우도 있다. 즉 헌법이 상정하는 국가질서의 핵심 구성원리가 시민의 자유라면 기본적으로 이러한 자유에는 자신 또는 타인의 자유향유에 따른 위험이 수반되기 마련이라고 하면서 자유의 향유자가 이러한 자유의 위험을 감수하는 것은 불가피하다고 본다. 오히려 자유향유의 책임을 국가화 하는 것은 동시에 행위가능성의 국가화가 되며 이는 자유의 증진이 아니라 제한이라는

국가의 기본권보장의무가 제기되고 이와 관련하여 안전권의 도출이 가능하다는 주장이 대두되는 것은 근대입헌주의헌법이 형성된 이후 새로운 획을 긋는 패러다임의 변화임이 틀림없다. 이러한 변화는 프랑스 혁명이 제기했던 “자유, 평등, 박애”에 상응하여 “안전, 다양성, 연대”라는 새로운 원리가 제시되는 것으로 상징된다(송석윤, 2003: 30). 이처럼 안전권을 우리 헌법의 기본권으로 제정하는 것은 오늘날 위험사회(risk society), 재난과 함께하는 삶(Living with Disaster)에 대응할 수 있는 새로운 시대적 패러다임을 반영하는 것이 될 것이다.

## 2) 공공재적 특성으로 인한 안전과 안전복지 서비스의 과소공급 문제해결<sup>13)</sup>

공공재적 특성으로 인한 안전과 안전복지 서비스의 과소공급 문제해결을 위한 유인설계가 필요하다. 즉 안전과 안전복지 서비스의 적정 공급을 위한 지방정부의 재난관리 역량 강화가 필요하다.

지방정부의 예방/대비 중심으로의 재난관리 정책의 지향과 이를 가능하게 하는 중앙정부의 유인설계(incentive design)이다. 재난관리에 있어서 예방사업의 중요성은 아무리 강조하여도 부족하지 않지만, 문제는 어떻게 예방과 대비 중심의 재난관리 정책을 추진할 수 있도록 하느냐이다. 이러한 내용을 아래의 〈표 2〉<sup>14)</sup>을 가지고 간단히 설명해 보자.

---

것이다(송석윤, 2003: 24). 이는 안전과 자유를 제로섬게임의 관계로 이해하고 있기 때문인 것 같다. 그러나 안전권의 문제는 자유권과 경쟁관계로 볼 것이 아니라 인간과 시민의 자유를 확대하는 데 있어 상호보완적 관계로 보아야 할 것이다.

13) 양기근(2010)의 선진적 재난관리를 위한 지방정부의 역할에서 인용함.

14) 이 〈표〉는 죄수의 딜레마 게임으로 알려져 있는 것을 약간 변형하여 만든 것이다.

〈표 2〉 지방정부의 재난예방 노력[안전서비스 제공노력]을 반영한 복구비 지원 유인설계

구분	나쁜 여건		좋은 여건	
	피해액	중앙정부 지원액*	피해액	중앙정부 지원액
적은 예방노력 [낮은 안전서비스] ( $\alpha=0$ )	20억 원	16억 원	10억 원	8억 원
많은 예방노력 [높은 안전서비스] ( $\alpha=1$ )	10억 원	8억 원	5억 원	4억 원

\* 피해액의 80% 지원 가정.

〈표 2〉는 재난피해액 및 중앙정부 지원액을 보여주는 매트릭스이다. 지방자치단체의 경우에는 재난예방에 많은 노력(최대  $\alpha=1$ )을 하는 경우와 많은 노력을 하지 않는( $\alpha=0$ ) 두 가지 전략 중 하나를 선택할 수 있다고 하자.<sup>15)</sup> 먼저, 지방정부가 재난예방을 위해 적은 노력( $\alpha=0$ ) 전략을 선택 한 경우, 나쁜 여건인 경우는 피해액이 20억 원이고 이중 80%인 16억 원을 중앙정부에서 지원하고, 좋은 여건인 경우는 피해액이 10억 원이고 중앙정부 지원액은 8억 원이 된다. 그리고 지방정부가 재난예방을 위해 많은 노력( $\alpha=1$ ) 전략을 선택한 경우 역시 여건이 나쁜 경우와 좋은 경우가 있는데, 나쁜 여건인 경우는 피해액이 10억 원이고 중앙정부 지원액은 8억 원, 좋은 여건인 경우는 피해액이 5억 원이고 중앙정부 지원액은 4억 원이 된다. 이제, 지방자치단체의 중앙정부 지원액에 대한 기대치는 각각 다음과 같다.

적은 예방 노력( $\alpha=0$ )의 경우, 중앙정부지원 기대치=16억 원 $\times$ 0.5+8억 원 $\times$ 0.5=12억 원

많은 예방 노력( $\alpha=1$ )의 경우, 중앙정부지원 기대치=8억 원 $\times$ 0.5+4억 원 $\times$ 0.5=6억 원

위의 경우 지방자치단체가 피해를 복구하기 위해 부담해야 하는 비용(피해액-중앙정부 지원액)은 적은 예방 노력의 경우 각각 4억 원과 2억 원이 되며, 많은 예방 노력의 경우 2억 원과 1억 원이 된다. 따라서 지방자치단체의 입장에서는 많은 노력( $\alpha=1$ )에 드는 비용이 나쁜 여건인 경우와 좋은 여건인 경우 각각 2억 원과 1억 원을 초과하게 된다면, 중앙정부의 복구지원금을 고려하여 굳이 많은 재난예방노력을 기울일 이유가 별로 없다.<sup>16)</sup> 특히, 중앙정부의 재난복구지원금으로 지방정부의 숙원

15) 실제 지방자치단체의 재난예방 노력의 정도는  $0 < \alpha < 1$  사이에 있을 것이다.



민원사업을 해결하고 있는 현실을 감안한다면, 지방정부의 도덕적 해이만을 문제 삼기에는 어려움이 따른다. 그러므로 중앙정부의 재난복구비용 지원에 있어 지방정부의 재정력을 고려하는 것도 중요하지만, 지방정부의 재난예방 노력을 반영한 복구비 지원을 위한 유인설계가 요구됨을 알 수 있다.<sup>17)</sup>

물론, 재해구호 및 재난복구비용 부담기준<sup>18)</sup> 등에 관한 규정이 2005년 전면 개정되면서 재난복구비용의 국고부담이 재난피해액 기준에서 지자체의 재정력 기준(최근 3년간의 보통세·조정교부금 또는 재정보전금을 합산한 금액의 연평균액)으로 바뀌긴 했지만, 여전히 지방자치단체의 도덕적 해이가 발생할 수 있다(재해구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규정 제5조 제1항). 지방정부의 재난예방 노력을 반영한 복구비 지원을 위한 유인설계 차원에서, 재난 및 안전관리 기본법 제69조 1항에 의한 특별재난지역 선포 시에는 재정력지수와 아울러 재해예방노력지수를 감안한 국고의 추가 지원을 규정하고 있어(재해구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규정 제7조와 [별표 2])<sup>19)</sup>, 특별재난 선포시의 추가 국고지원의 경우에는 어느 정도 지

16) 오금호(2007: 80-83)는 비대칭정보 관점에서 재난관리 주체로서의 지방정부의 예방투자 미흡의 문제점을 분석함에 있어 재난복구지원비의 사용이 이재민을 위한 복구보다는 지역숙원사업에 대한 선호 성향으로 나타나는 점을 지적하고 있다.

17) <표 2>에서 제시하고 싶은 내용은 지방정부의 예방/대비 중심의 재난관리가 가능하도록 유인설계된 재난피해에 대한 중앙정부의 지원이 필요하다는 것이다. 왜냐하면, 예방사업을 무시하였던 지역에서 재난이 발생하면 그 피해규모가 커지게 되고 피해규모에 따라 중앙정부의 지원도 커지게 되어 결과적으로 예방사업을 하지 않은 지역에서 많은 혜택을 보게 되는 반면, 부족한 예산이지만 예방사업을 지속적으로 추진하였던 지역에서는 동일한 재난이 발생하였을 경우에 상대적으로 적은 피해가 발생하게 되고 결과적으로 중앙정부의 지원규모가 줄어들게 될 수 있기 때문이다. 이는 결국, 예방사업을 하지 않아도 피해가 발생하면 막대한 지원투자가 이루어지므로, 지방정부의 재난예방사업의 필요성에 대한 관심을 저하시키게 된다.

18) 재난구호 및 재난복구 비용 부담기준 등에 관한 규정은 최근 2016년 「자연재난 구호 및 복구비용 부담기준 등에 관한 규정」 [시행 2016.11.1.] [대통령령 제27572호, 2016.11.1., 일부개정]과 「사회재난 구호 및 복구비용 부담기준 등에 관한 규정」 [시행 2016.9.30.] [대통령령 제27205호, 2016.5.31., 타법개정]으로 세분화되었다. 이중 「자연재난 구호 및 복구비용 부담기준 등에 관한 규정」 제7조(국고의 추가 지원) 법[재난 및 안전관리 기본법 제60조(특별재난지역의 선포)] 제60조제2항에 따라 특별재난지역으로 선포된 지역에 대해서는 [별표 1]과 [별표 3]의 부담률에 따라 산출한 지방비 부담총액이 제5조제1항 각 호에 해당하는 금액의 2.5배를 초과하는 경우에는 [별표 2]의 기준에 따른 금액을 추가하여 국고에서 지원할 수 있다. [별표 2]의 자세한 내용은 [부록] 참조.

19) 재해예방 노력지수는 최근 3년간의 연평균 재해예방사업 투자율 및 재난 및 안전관리 기본법 제67조제2항의 규정에 의한 재난관리기금 적립액에 대한 확보율 등을 반영하여 다음과 같이 계산한다.

- 재해예방노력지수 = 재해예방사업투자율×0.9 + 재난관리기금 확보율×0.1
- 재해예방사업투자율 = 재해예방사업투자비/보통세
- 재난관리기금확보율 = 확보액/법정적립금

방자치단체의 도덕적 해이를 줄이려는 고민이 보이고 있는 것은 고무적인 일이다.

### 3) 안전복지의 추진전략 및 추진과제

정부는 국민이 안심하고 안전하게 생활할 수 있는 환경을 제공할 의무가 있으며, 국민은 이를 적극적으로 요구할 권리가 있다. 안전복지는 모든 국민들에게 제공되어야 하는 최소한의 기본권적 권리이다. 안전복지는 생명에 대한 존엄성을 인정하고 보장하기 위한 것으로 사회적 약자들의 권리와 자존감을 존중하는 것에서부터 출발한다. 안전복지는 자선활동이 아닌, 국민의 기본권적 권리로 사회적 정의의 실천에 있어서도 중요하다. 안전복지는 생활환경에 잠재해있거나 내면적인 위험요소까지 해결하려는 예방적 복지이며, 사고발생 이후 치유와 자활지원 등 그동안 돌보지 못했던 부분에 대해 관심을 기울이고 새로운 형태의 안전수요에 적극적으로 대응하는 능동적 복지가 될 것이다.

안전복지를 구현하기 위해서는 안전정보 접근권 확대, 수요자 중심 안전 서비스 체계 구축, 안전취약계층에 대한 적극적 지원 전략 하에 구체적으로 안전정보 공개 시스템 확대, 재난안전관리 정보수집을 위한 주민 참여 확대, 도민의 접근편의성을 고려한 안전정보 전달체계 마련, 도민의 안전요구 파악을 통한 맞춤형 지원, 지역복지시스템과 연계한 원스톱 서비스 제공, 관리자의 사회적 책임 강화, 사회적 관계 복원을 통한 안전 확보 등과 같은 과제를 추진해 나가야 할 것이다.

〈표 3〉 안전충남 2050의 “함께 누리는 안전복지”의 추진전략과 추진과제

목 표	전략	추진 과제
함께 누리는 안전복지 실현	안전정보 접근권 확대	안전정보 공개 시스템 확대
		재난안전관리 정보수집을 위한 주민 참여 확대
		도민의 접근편의성을 고려한 안전정보 전달체계 마련
	수요자 중심 안전 서비스 체계 구축	도민의 안전요구 파악을 통한 맞춤형 지원
		지역복지시스템과 연계한 원스톱 서비스 제공
	안전취약계층에 대한 적극적 지원	관리자의 사회적 책임 강화
		사회적 관계 복원을 통한 안전 확보

자료: 충청남도(2016), 「안전충남 2050 다함께 만들고 모두가 누립니다」.

- 재해예방사업이라 함은 하천관련 사업비, 하수도 정비비, 재해위험지구 정비비, 수해상습지 개선사업비, 저수지 개수 및 보수비 등을 말한다.

## 참고문헌

- 국민안전처. 2015. 「국가안전관리기본계획(2015-2019)」. 국민안전처.
- 김동진·이준구·박태규·오연천. 1986. 「재정과 경제복지」. 서울: 박영사.
- 김영호. 2009. 비전통적 안보위협과 군의 역할. 「평화연구」, 17(2): 157-187.
- 박상현. 2016. 재난피해자 지원 강화를 통한 재난복지와 안전한국 실현. 「법연」, Vol. 53: 19-23. 한국법제연구원.
- 박진희. 2015. 재난위험 사회의 위험관리 전략의 새로운 모색: 회복탄력성(Resilience)과 시민성(Citizenship) 향상을 중심으로. 「환경철학」, 19: 91-118.
- 송석윤. 2003. 기본권으로서의 안전권에 대한 시론적 연구. 「법학논집」, 8(1): 1-32. 이화여자대학교 법학연구소.
- 양기근. 2010. 선진적 재난관리를 위한 지방정부의 역할. 「행정포커스」 2010년 5·6월호: 13-18. 한국행정연구원.
- 양기근. 2017. 함께 누리는 안전복지를 생각하다. 「안전충남 Issue Brief」, Vol 5: 1-8. 충남연구원·충남재난안전연구센터.
- 오금호. 2007. 재난복구시 재난관리 주체의 의사결정에 대한 비대칭정보 적용의 문제. 「한국위기관리논집」, 3(1): 75-86.
- 울리히 벡 지음 | 홍성태 옮김(1997), 「위험사회: 새로운 근대(성)를 향하여」, 새물결.
- 유현정·최은실·김성숙·이재은. 2011. 「위험사회를 사는 소비자와 생활안전」. 서울: 대영문화사.
- 이재은 외. 2006. 「재난관리론」. 서울: 대영문화사.
- 이재은. 2011. 재난관리 역량 강화와 재난관리서비스의 공공재적 특성. 「한국위기관리논집」, 7(6): 1-16.
- 이재은. 2013. 국가안보 환경의 변화와 국가위기관리: 포괄적 안보 개념 하에서의 국가위기 유형. 「한국위기관리논집」, 9(2): 177-198.
- 이준구·조명환. 2016. 「재정학」. 문우사.
- 이현승. 2006. 자연재해의 사회적 과정: 미국의 허리케인 카트리나 수해 사례를 중심으로, 「영미연구」, 제15집: 153-177.
- 임영제·김향곤·소재진·임진택·양기근. 2007. 「21세기 디지털시대 인간관계의 이해」. 법문사.
- 정지범·윤기웅. 2015. 「안전사각지대 발굴 및 효과적인 관리 방안 연구」. KIPA 연구보고서 2015-23. 한국행정연구원.
- 조영갑. 2003. 전쟁과 재난. 「비상기획보」, 64: 21-23.
- 최병선. 1998. 「정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제」. 서울: 법문사.
- 충청남도. 2016. 「안전충남 2050 다함께 만들고 모두가 누립니다」. 충청남도 재난안전실.
- 통계청 홈페이지. <http://kostat.go.kr/portal/index/statistics.action>
- 하연섭. 1997. 「재정학의 기초」. 서울: 다산출판사.
- Beck, Ulrich.(1992), Risk Society: Towards a New Modernity(translated by Mark Ritter), London: Sage Publications.

- Perrow, C. 1999. Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies (2nd ed.). Princeton: Princeton University Press.
- Stiglitz, Joseph E. 1986. Economics of the Public Sector. New York: W.W. Norton & Company.
- Wahba, M. A. and Bridwell, L. G. 1973. Maslow Reconsidered: A Review of Research on the Need Hierarchy Theory. Proceedings of Academy of Management.

## 국고의 추가 지원 기준 및 산정방법 (제7조 관련)

### 1. 국고의 추가 지원 기준

판단기준	등급별 구분	추가지원액 기준
특별자치시·특별자치도·시·군·구의 최근 3년 평균 재정력지수	0.1 미만	(특별자치시·특별자치도·시·군·구의 지방비 총부담액 - 45억원) × 국고 추가지원율
	0.1 이상 0.2 미만	(특별자치시·특별자치도·시·군·구의 지방비 총부담액 - 60억원) × 국고 추가지원율
	0.2 이상 0.4 미만	(특별자치시·특별자치도·시·군·구의 지방비 총부담액 - 75억원) × 국고 추가지원율
	0.4 이상 0.6 미만	(특별자치시·특별자치도·시·군·구의 지방비 총부담액 - 90억원) × 국고 추가지원율
	0.6 이상	(특별자치시·특별자치도·시·군·구의 지방비 총부담액 - 105억원) × 국고 추가지원율

### 2. 국고 추가 지원을 산정방법

국고 추가 지원율 = ① 최근 3년간 평균 재정력지수에 따른 추가 지원율 × 0.9 + ②  
재해예방 노력지수에 따른 추가 지원율 × 0.1 + ③ 국민안전처장관이 정하는 가감률

#### ① 재정력지수에 따른 추가 지원율

최근 3년간 평균 재정력지수	추가 지원율
0.1 미만	80퍼센트
0.1 이상 0.2 미만	77퍼센트
0.2 이상 0.3 미만	74퍼센트
0.3 이상 0.4 미만	71퍼센트
0.4 이상 0.5 미만	68퍼센트
0.5 이상 0.6 미만	65퍼센트
0.6 이상 0.7 미만	62퍼센트
0.7 이상 0.8 미만	59퍼센트
0.8 이상 0.9 미만	56퍼센트
0.9 이상 1.0 미만	53퍼센트
1.0 이상	50퍼센트

#### ② 재해예방 노력지수에 따른 추가 지원율

재해예방 노력지수	추가 지원율
0.1 미만	50퍼센트
0.1 이상 0.2 미만	53퍼센트
0.2 이상 0.3 미만	56퍼센트
0.3 이상 0.4 미만	59퍼센트
0.4 이상 0.5 미만	62퍼센트
0.5 이상 0.6 미만	65퍼센트
0.6 이상 0.7 미만	68퍼센트

0.7 이상 0.8 미만	71퍼센트
0.8 이상 0.9 미만	74퍼센트
0.9 이상 1.0 미만	77퍼센트
1.0 이상	80퍼센트

비고: 재해예방 노력지수는 최근 3년간의 연평균 재해예방사업 투자율 및 법 제67조제 2항에 따른 재난관리기금 확보율 등을 반영하여 다음 각 목과 같이 계산한다.

1. 재해예방 노력지수 = 재해예방사업 투자율×0.9 + 재난관리기금 확보율×0.1
2. 재해예방사업 투자율 = 재해예방사업 투자비÷보통세
3. 재난관리기금 확보율 = 확보액÷법정적립금
4. “재해예방사업 투자비”란 하천 관련 사업비, 하수도 정비비, 재해위험지구 정비비, 수해상습지 개선사업비, 저수지 개수 및 보수비 등을 말한다.

③ 국민안전처장관이 정하는 가감률: 법 제33조의2제1항에 따른 재난관리체계 등의 평가 결과, 「자연재해대책법」 제75조에 따른 자연재해의 예방·복구 및 대책에 대한 평가 결과 및 법 제15조제3항에 따른 중앙대책본부장의 지휘에 대한 시·군·구 재난안전대책본부의 본부장의 이행 정도 등을 고려하여 국민안전처장관이 정하는 가감률을 말한다.

# 지역 재난 취약계층에 대한 내러티브연구 활용사례

- 공주시 실버문화예술치유프로그램 사례

이양숙 교수  
(공주대학교 간호학과)

## 공주시



## 실버문화예술치유프로그램 사례

공주대학교 이양숙



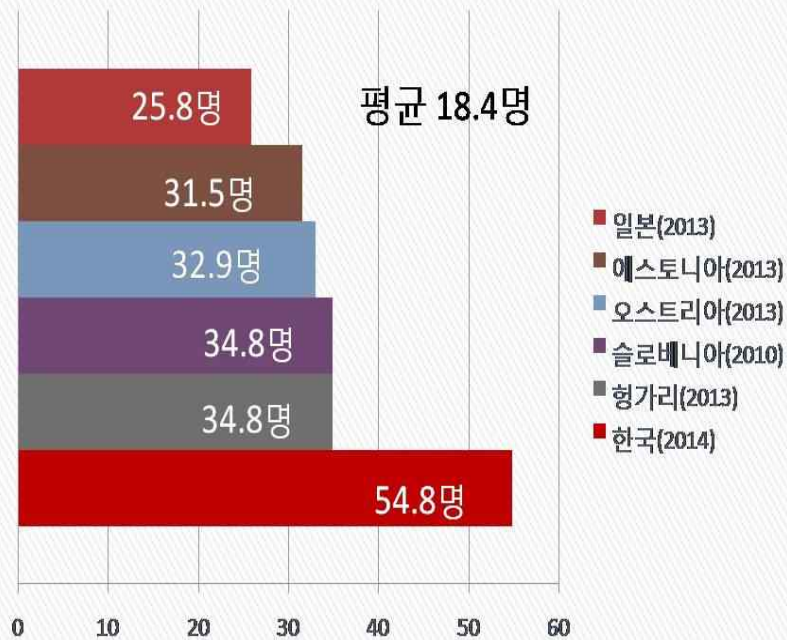
## 한국 초고령 사회 진입

- » 여성 노인 5명 중 1명 혼자 노후생활(통계청, 2015)
- » 노화에 따라 고독, 빈곤, 질병 문제 등 호소(2010 고령자 통계조사)
- » 사회적 상실에 따른 소외감, 무력감, 우울 등으로 알코올 중독으로 이어지기도 함
- » 노인들이 자신의 힘과 능력을 발휘할 출구를 찾지 못하면 심리적으로 안정되지 못하고, 지속된다면 절망감의 자기 파괴적 순환으로 자살을 시도하기도 함
- » 발달단계 중 노년기는 인생을 마무리하는 단계로 삶에 대한 새로운 시각을 성숙시킬 수 있는 잠재력을 갖게 됨(Erickson, 1998)
- » 독거노인의 사회적 연결고리가 되어 줄 사회 연결망이 반드시 필요함





## OECD 노인 자살률 상위국 (KBS1보도자료)



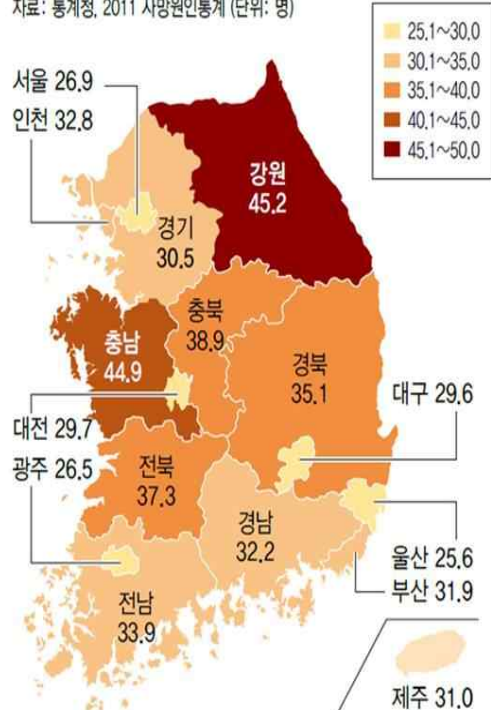
## 지역별 자살률

2015년 충남 노인인구 자살률

**79.5명으로 전국 1위**

### 인구 10만명당 자살률

자료: 통계청, 2011 사망원인통계 (단위: 명)



## 실버문화예술치유 프로그램

### » 사업목적

- 독거노인의 삶을 이해한다.
- 독거노인의 우울감을 확인하고 낮은 자존감을 회복시킨다.
- 독거노인이 사회적 지지를 느끼도록 일대일 지원의 효과를 파악한다.
- 독거 노인을 위한 심리지원을 제안한다.



## 내러티브 연구소 이전 프로그램 운영 결과

- » 장기요양병원 노인 프로그램 운영
- » 4개월의 그룹면담을 시행했으나 효과가 미흡
- » 그룹면담 결과를 분석하여 일대일 면담으로 전환
- » 개인면담 결과를 통해 치매 진행이 더디어짐을 확인
- » 프로그램의 의의:
  - 할머니와 이야기 대상자 발굴의 중요성 확인
  - 세대간 띠 잇기
  - 세대간 문화 연결이 이루어짐
- » 제언: **노인을 덜 우울하게 만들자!!**





## 세부 프로그램 선정

- » 독거노인에게 친근한 사업명 선정하기로 결정함
- » 단순 개인 면담으로 끝내기 보다는 면담에 참여한 독거노인들에게 기념이 될 만한 자서전을 전달하기로 함
- » 실버문화예술치유 프로그램의 세부 명칭으로 '자서전 만들기'를 선정



## 사업 대상

- » 공주시에 거주하는 여성 독거노인 11명
- » 금강사회복지관에 등록된 여성
- » 금강사회복지관의 협조로 일대일 면담 후 자서전을 만드는 것에 동의한 65세 이상 여성 독거노인



## 세부 프로그램 선정

- » 독거노인에게 친근한 사업명 선정하기로 결정함
- » 단순 개인 면담으로 끝내기 보다는 면담에 참여한 독거노인들에게 기념이 될 만한 자서전을 전달하기로 함
- » 실버문화예술치유 프로그램의 세부 명칭으로 '자서전 만들기'를 선정



## 목적 달성을 위한 활용기법

### 1. 전문가 간담회의

- 독거노인과 개인면담을 위한 준비
- 여성 독거노인에게 필요한 선물 확인 및 준비
- 발달단계로서의 노년기 특성 및 심리상태 확인
- 노인의 이야기 방식: 면담방법에 대한 확인
- 독거노인 실태 확인
- 독거노인과의 개인면담 후 어려움 등 슈퍼비전
- 독거노인과의 개인면담 일정 공유
- '자서전 만들기' 개인 면담 흐름 공유





## 목적 달성을 위한 활용기법<sup>cont.</sup>

### 2. 전문가 자문회의 및 워크숍

- 금강사회복지관에 사업설명 및 대상 독거노인 Recruit 가능 여부 확인
- 노인대상 심리프로그램 가능성 확인: 일대일 면담이 효율적임을 확인
- 한국 여성노인의 특성 공유
- 내러티브 재구성과정의 원리 재정립
- 독거노인의 개인사 탐구방법 재정립
- 공주 독거노인의 실태 확인



## 목적 달성을 위한 활용기법<sup>cont.</sup>

### 3. 자서전 만들기 활동

- 독거노인들에게 자신의 삶을 회고할 기회를 제공함과 동시에 참여노인들 개개인에게는 個人史가 책이 되어 돌아가도록 함
- 독거노인 개인별로 매주 1회 총 4회 개인면담을 실시
- 공주대학교 간호학과 연구회 소속 간호사들이 담당 여성독거노인을 방문하여 개인면담을 실시
- 면담의 취지와 방법을 설명하고 동의를 구한 다음 면담실시
- 매회기 면담을 위해 방문할 때는 소정의 선물을 증정함



## 목적 달성을 위한 활용기법<sup>cont.</sup>

- 간호사의 입장에서 독거노인의 삶의 형태나 건강문제 등을 동시에 고려하여 면담함
- 면담을 모두 마치고, 개인별로 자서전 초고를 독거노인과 함께 읽으면서 자신의 인생사와 일치하는지 확인을 받음
- 각 개인의 자서전에 적합한 일러스트를 전문가에게 의뢰하여 자서전의 표지로 만들어 독거노인에게 전달하려고 함



## 목적 달성을 위한 활용기법<sup>cont.</sup>

### 4. 일대일 면담 방식으로 진행

- 둘 이상이 이야기하는 것 보다 개인적으로 이야기를 나누어 유대감을 높이는 개인 맞춤형 면담을 실시함
- 노인은 하나의 이야기 주제를 이끌어 나가는 능력이 부족함으로 이야기가 흐트러지지 않도록 개인면담으로 진행함
- 개인별로 교육수준과 이야기 속도, 이야기 전개방식이 모두 다르므로 일대일 면담방식이 가장 적합함
- 경제적 수준이나 사적인 이야기를 나누는 데는 주변을 많이 의식하게 되므로 숨기고 싶은 이야기일수록 개인면담이 적합함





## 전문 참여인력 및 노인 참가자

- » 전문 참여인력: 총 13명
  - 내러티브 연구소: 최남희 소장  
유정 전문연구원
  - 공주대학교 간호학과 연구회  
공주대학교 교수 2인  
외부 대학교수 3인  
박사과정 및 수료생 6인
- » 노인 참가자: 14명
  - 중도포기자 3인
  - 최종 참가자 11명



## 자서전 만들기 프로그램 내용

- » 기억과 변화 이야기 하기
- » 인생의 큰 사건 이야기 하기: 어린 시절, 결혼, 자녀, 사별 등
- » 나의 감정을 잘 이해하고 나의 감정 설명하기
- » 소지품 중에서 이야기의 주제가 되는 물건/사진을 이용하여 이야기 촉진활동 및 자기해석 증진시키기
- » 이전 회기의 면담내용을 정리하여 함께 확인하고 다시 말하기(Retelling)를 통해 이야기를 풍요롭게 하기



# 자서전 만들기의 원리: 내러티브 재구성



## 1. 이야기 만들기 (Story-telling)

- » 이야기 하는 것은 개인이 자신의 경험 속에 있는 무수한 경험적 자료를 들추어내는 작업
- » 면담자는 독거노인의 잊혀지고 기억되지 않는 여러 경험의 내용이 현실화될 수 있도록 경험을 촉진시킨다.
- » 독거노인이 놓치고 지나가는 이야기의 고리나 단서를 찾아내고 그것들을 열거하고 노인에게 설명하도록 요청한다.
- » 면담자의 역할
  - 두 사람 사이의 대화공간을 개방한다.
  - 독거노인의 감정을 존중한다.
  - 서로 다른 감정을 비교하고 설명하도록 한다.





## 2. 구성하기(Exposure and Mapping)

- » 독거노인 스스로 자기 이야기를 정리해보도록 하는 것
- » 새로운 방식으로 자기의 경험을 재구성하는 과정(Mapping process)이다.
- » 이전에 경험에 대해 느끼는 사실과 감정을 면담자와 함께 알아보고 새롭게 이야기를 해보는 것
- » 이렇게 함으로써 독거노인들은 자신에게 일어났던 일을 정리할 기회를 갖게 된다.
- » 지금까지 살아왔던 방식과 다른 방식으로 바라볼 수 있음을 확인하도록 한다.



## 3. 검토하기(Review)

- » 독거노인이 자신의 이야기를 다시 검토하고 처음 말했던 것과 다르게 표현하고 싶은 것 또는 이야기하지 못했던 부분을 추가하거나 수정하여 보다 적절한 자기 표현으로 바꿀 수 있는 기회를 제공한다.



## 4. 자아상 그리기(Self-empowering)

- » 자기의 이야기를 정리하도록 하기
- » 자기 탐색(self-exploration) 또는 자신감 갖기(self-empowering)로 면담을 정리하는 단계
- » 앞으로 어떻게 살아가야 할 것인지, 변화에 어떻게 대응할 것인지를 보다 깊이 있게 논의하는 시간을 가진다.



## 이야기 내용

1. 나는 이런 사람입니다.
2. 나의 어린 시절
3. 나와 나의 친구
4. 친구와 가장 즐거웠던 일
5. 나의 결혼
6. 결혼과 자녀
7. 내 인생의 가장 중요한 일
8. 나를 돌아보며
9. 정리: 자서전 편찬하여 어른께 전달, 희망적인 다음 만남을 기약





## 참여노인의 자서전 제목과 소제목들

» 김 어르신<sub>1</sub> : **황혼의 사랑**

- 나의 인생
- 황혼의 어떤 만남
- 그리움만 쌓이네
- 내 옆에 그대인걸

» 김 어르신<sub>2</sub> : **아낌없이 주는 나무**

- 꽃 보다 청춘
- 엄마라는 또 다른 이름으로
- 인생의 고비고비를 넘으며
- 함께 하는 삶



## 참여독거노인의 제목과 소제목들<sub>cont.</sub>

» 노 어르신 : **어둠이 짙은 새벽이 아침을 소망하는 이유**

- 산 넘고 물 건너 83해
- 먼 길 떠날 마음의 준비
- 고통에 대한 소리 없는 울부짖음: 사랑하는 아들이!
- 그럼에도 나는 끝까지 최선을 다해 행복하고 싶다

» 문 어르신 : **내 삶을 추억과 사랑으로 물들이기**

- 엄한 아버지 사랑 받고 곱게 자란 어린 시절
- 첫날밤 남편과의 약속대로 살아온 결혼생활
- 객지에서 의연하게 손자 양육하며 살아내기
- 지혜와 균형으로 자기 조절하는 노후생활



## 참여독거노인의 제목과 소제목들<sup>cont.</sup>

### » 박 어르신 : **인생! 이만하면 잘 살았네**

- 결혼으로 인해 인생의 전환
- 고된 삶을 살다
- 또 다른 나의 인생: 자식
- 바라는 건...

### » 손 어르신<sub>1</sub> : **둥글둥글하게 살기**

- 꽃다운 어린 시절에 찾아온 불행
- 불행을 피해 결혼
- 외로운 타향살이
- 훨훨 날아다니는 삶



## 참여독거노인의 제목과 소제목들<sup>cont.</sup>

### » 손 어르신<sub>2</sub> : **우리 사는 동안에**

- 피난길: 부산에서 정착하는 동안
- 변화: 시련과 극복
- 기다린다는 것: 인내
- 내 남은 시간 동안

### » 윤 어르신 : **고스란히 살아온 날들의 모습**

- 정겨웠던 그 시절
- 급한 바람같이
- 세 아이의 엄마가 되어
- 인생의 푸르른 저기 저 물만 흘러 흘러서 가노라





## 참여독거노인의 제목과 소제목들<sup>cont.</sup>

### » 이 어르신 : **내가 온 길, 그리고 내가 갈 길, 나의 인생**

- 내 인생의 험난한 날들
- 그리움
- 나의 흔적들
- 내 남은 길은...

### » 차 어르신 : **용기 같은 인생**

- 외롭고 힘든 어린 시절
- 고추같이 매운 시집살이
- 고달프고 힘든 산지기 삶: 그리고도 힘든 나날들...
- 인생을 탓하면 뭐하랴...



## 참여독거노인의 제목과 소제목들<sup>cont.</sup>

### » 최 어르신 : **폭풍우가 친 다음날 하늘은 더 맑다**

- 오늘의 나와 마주보기
- 어린 시절의 나와 마주보기
- 어려운 시절을 보낸 나와 마주보기
- 그럼에도 불구하고 나아가리라



## 부진한 점과 애로사항

- » 노인의 특성으로 첫 면담을 시작하는데 매우 어려웠음
  - 의심이 많아지는 노인은 개인면담에 선불리 참여하지 못했음
  - 면담에 참여한 노인은 끝까지 신뢰를 쌓아가며 잘 진행됨
- » 여성독거노인 참여자 모집의 어려움
  - 첫 면담에 참여했다가도 중도 탈락하거나, 아예 전화를 받지 않아 면담이 어려웠음: 중도탈락 3명, 연락두절 4명
- » 면담진행의 애로사항
  - 면담장소 복지관인 경우에는 주변에 친분이 있는 노인이 말을 걸어오면 면담이 중지되기도 함
  - 집에서 면담하는 경우에는 친지나 친구가 찾아오면 면담이 어려웠음

## 부진한 점과 애로사항 cont.

- » 4회기 면담 전후 우울감, 사회적지지 등 참여노인의 심리상태를 측정할 예정이었으나 면담 전 심리측정을 실시하였으나 면담 후 심리측정은 하지 못함
- » 노인과의 면담은 매회기 동안 2시간 정도 이루어지는데, 2시간 동안 일반성인의 1시간 정도 분량을 시행하는 데도 어려웠음



## 본 사업의 의의

- » 내러티브 재구성의 노인에 적용 가능성 확인
  - 노인은 누구로부터 배우거나 훈계를 받을 수 있는 집단이 아님
  - 노인으로부터 배울 자세를 가지거나, 적어도 동등한 입장에서 대화를 나누어야 함
  - 면담대상자의 대화를 궁금해하는 자세로 면담에 참여해야 하는 내러티브 재구성은 노인을 대상으로 하는 면담에 적합함
  - 노인의 우울감 회복을 위한 이야기 나누기가 효과적임을 확인함
  - '자서전 만들기'를 위한 4회 면담 이후 독거노인의 심리적 안정감을 확인하였음



## 본 사업의 의의 cont.

- » 노인의 우울, 독거노인의 사회문제(우울감, 소외감, 자살충동, 등)을 해결하기 위해서는 개인적인 친근감으로 지속적인 지원이 필요함을 확인하였음
- » 노인의 면담자료를 분석한 결과 자존감 회복을 위해서는 노인의 힘과 능력을 발휘할 수 있는 출구를 마련해 주는 것이 필요하다.



## Look Closer



간호사 당신은 무엇을 보십니까?  
나를 볼 때 무엇을 생각하십니까?  
영리하지 못한 움츠러든 늙은이  
눈은 먼 곳을 향하고 무엇을 원하는 지도 모르고  
음식을 흘리고 대답은 제대로 못하고  
“직접 한번 해보세요” 하고 당신이 크게 소리칠  
때도  
무슨 소리인지 알지도 못하는 듯 보이고,  
신발과 양말은 자꾸 잃어버리고



반항할 줄도 모르고 하지도 못하여 당신이 하는 대로  
내 맡기고  
목욕과 음식 먹기로 긴긴 날을 다 채우는  
이것이 당신이 보고 생각하는 나이지요?  
자 그러면 눈을 떠요, 그것은 내가 아니라  
지금은 당신이 시키는 대로 움직이고 먹이는 대로 먹  
지만  
내가 누구인지 여기 앉은 채로 이야기해 주리다.





열살 아이 때는 아버지와 어머니 오빠 동생들과 함께 서로 사랑하였고

열 여섯 소녀 때는 발에 나래를 달고 곧 사랑하는 사람을 만나리라 꿈을 꾸었지요

곧 스무 살 신부가 되어 뛰는 가슴으로 내가 지키겠다고 서약한 것을 기억한다오.

스물 다섯에는 아이들이 있어 안정되고 기쁜 가정을 꾸몄다오.

서른에 아이들은 더 빨리 자라고 영원히 지속될 인연으로 서로 묶였소.



마흔에 아이들은 다 자라 떠나갔으나 남편이 옆에 있어 감싸 주었다오

쉰 살에 다시 내 곁에는 아이들이 늦게 되었다오 다시 우리는 사랑으로 묶여진 아이들과 나를 알게 되었다오

어두운 날이 찾아와 남편은 저 세상으로 갔소





나는 앞날을 내다보며 공포로 움츠렸다고  
아이들이 자기 아이들을 기르느라 정신이 없을 때  
나는 지난 날들과 내가 사랑하였던 것들을 생각하고  
있었다고

나는 지금 늙은 여인  
자연은 잔인하여 세월은 나를 바보 멍청이로 만들었소  
몸은 무너지고 활력과 건강은 떠나갔소  
한때 뜨거웠던 심장에는 바위가 자리 잡았소  
그러나 이 늙은 짐승 속에는 아직도 소녀가 살아있어  
이 심장을 또다시 부풀고 뛰게도 한다오



나는 기억하오 즐거웠던 것들을, 쓰라렸던 것들을  
그리고 삶을 사랑하고 다시 살고 있다오  
나는 너무나 짧고 너무나 빨리 흘러간 과거의 지난 날  
들을 생각하오  
그리고 아무 것도 영원하지 못하다는 진실을 받아들이고  
있소  
자, 간호사 눈을 뜨시오 눈을 뜨고 나를 자세히 보시오  
쭈그러진 늙은 노인으로 보지 말고 나를 보시오.

Phillis M. McCormick





END

경청해주셔서 감사합니다

Thank you for your attention



[illegible]

## This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

## This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

---

2017 충남재난안전연구센터 안전충남 2050 비전위원회 공동 정책세미나 자료집

---

발 행 일 : 2017년 2월 27일

편 집 인 : 조 성

발 행 처 : 충남 재난안전연구센터

32589 충남 공주시 연수원길 73-26

Tel) 041-840-1230

인 쇄 처 : 디자인시티

Tel) 042-638-6522