

# 재난안전취약계층을 위한 입법적 개선에 관한 연구\*

## A Study on Legislative Improvement for Vulnerable Group

김 명 엽\*\*

Kim, Myung-Yeop

### 목 차

- |                            |              |
|----------------------------|--------------|
| I. 서론: 문제의 제기              | IV. 입법적 개선방향 |
| II. 재난과 재난안전취약계층에 대한 정의    | V. 결론        |
| III. 재난안전취약계층을 위한 법정책의 문제점 |              |

재난이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로, 언제나 우리의 주변에서 발생할 수 있고, 재난과 안전관리기본법상 자연재난과 사회재난으로 구분할 수 있다. 국가와 지자체는 재난 등으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 피해를 신속히 대응·복구하여야 한다. 특히 안전취약계층은 어린이, 노인, 장애인, 저소득층 등 신체적·사회적·경제적 요인으로 인하여 재난에 취약한 사람으로서 재난에 대응하거나 피해를 복구하는데 있어 신체적 조건과 이성적 판단이 부족하므로 재난 안전취약계층은 다른 계층에 비해 훨씬 재난에 취약하다. 따라서 재난안전취약계층에 대한 체계정합적인 법령상의 정의와 함께 그들의 생명과 재산을 보호하기 위한 조치가 적절하게 이루어져야 한다.

이러한 기본개념을 바탕으로 본 논문에서는 재난안전취약계층의 특성을 기술하고 이

<https://doi.org/10.35148/ilsilr.2021..49.3>

투고일: 2021. 8. 1. / 심사외퇴일: 2021. 8. 9. / 게재확정일: 2021. 8. 27.

\* 이 논문은 2021년도 건국대학교 법학연구소와 한국입법정책학회가 공동으로 주관한 “재난과 입법” 학술대회에서 발표된 논문을 수정·보완한 것이다.

\*\* 신한대학교 강사

Instructor, Shinhan University

들의 특성에 맞는 입법정책적 개선방안이 이루어져야 한다. 우선 헌법상에 안전권에 관한 규정을 명확히 국민의 안전권을 기본적인 권리로 보장하고, 헌법소송을 통해 권리를 구제 받을 수 있도록 해야 한다. 또한 재난안전취약계층만을 위한 재난보험제도를 도입하여 재난안전취약계층에 대한 실질적인 지원이 이루어지도록 해야 한다. 끝으로 국가 또는 지자체가 재난문자를 발송하는 경우에 장애인의 특성에 맞는 시스템을 개발하여 재난정보에 있어서 소외되지 않도록 해야 한다. 또한 외국인들의 재난안전을 위해 다양한 언어로 재난 문자가 발송되어야 한다, 재난안전취약계층을 위한 입법적 개선은 결국은 이들에 대한 안전권 보장과 더불어 인권의 보장이다.

**[주제어]** 재난, 재난안전취약계층, 안전권, 재난보험, 재난문자

## I. 서론: 문제의 제기

대한민국 헌법 제34조 제6항에서는 ‘국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위해 노력하여야 한다’고 규정하고 있다. 이는 국가위기나 재난으로부터 국민을 보호하는 것이 국가의 의무임을 규정하고 있다. 국가의 안전보호의무론은 제1차적으로 입법자의 의무에 대하여 제2차적으로는 행정부와 사법부에 대한 국가의 기본권보호 의무를 실현하도록 하고 있다.<sup>1)</sup> 그 이유는 안전권은 인간의 존엄과 가치, 생명권 등을 보호하는 핵심적인 기본권이며, 자연재난과 사회·경제적 위험인 사회재난으로부터 생명, 자유, 재산 등을 보호하기 위한 국가의 역할에 대한 요청이기 때문이다.<sup>2)</sup>

이처럼 국가는 재난과 각종 사고로부터 국민의 생명, 신체, 재산 등을 보호할 의무가 있으며 재난과 안전사고에 대한 예방 및 피해 저감을 위해 노력해야 한다.

이에 대해서 재난 및 안전관리 기본법 제4조에 재난 및 안전관리에 대한 국가의 책무 및 국민의 자발적 참여의무를 규정하고 있다. 최근 국민의 기본권리로서 안전기본권에 대한 인식이 높아지고 논의가 이뤄지는 등 안전에 대한 전반적인 관심이 과거에 비해 크게 늘어나는 추세이다. 이와 더불어 재난안전취약계층 보호에 대한 사회적 요구도 증가하고 있다. 장애인, 노인 및 어린이 등의 재난안전취약계층은 안전사고 및 재난발생 시 일반 성인에 비해 대응력 및 위험인지 등이 부족하기 때문에 더 치명적인 피해를 입을 가능성이 높다. 국가는 국민이 쾌적하고 안락한 환경에서 살아갈 수 있도록 각종

1) 홍완식, “안전권 실현을 위한 입법정책”, 유럽헌법연구 제14호, 유럽헌법학회, 2013, 232쪽.

2) 이부하, “생명·신체의 안전권에 대한 헌법적 고찰”, 법과정책 제25권 제2호, 제주대학교 법과정책연구원, 2019, 121쪽.

사고나 위험으로부터 안전을 책임져야 하며, 재난이나 재해가 발생한 경우 신속한 대응 조치 못지않게 사전적인 위험에 대한 관리가 중요하다. 오늘날 안전국가, 사전배려국가, 예방국가가 등장하고 있으며, 위험사회는 국가가 위험으로부터 국민을 보다 안전하게 보호해야 한다는 강력한 메시지라고 할 수 있다.

한편, 지진, 신종플루, 구제역, 메르스 등 신종재난은 우리에게 큰 공포의 대상이 되고 있다. 한편 코로나는 세계적으로 국가들마다 생명과 재산에 대한 피해뿐만 아니라 막대한 경제적 손실을 야기하였다.<sup>3)</sup> 이러한 위기는 체제의 존립을 위태롭게 하면서 그 구성원인 국민의 건강과 생명, 재산에 손상을 야기하고 있다. 이러한 위기는 어떤 국가나 조직, 집단, 개인도 그것으로부터 자유로울 수 없으며, 이러한 위기는 주기적, 반복적으로 발생한다.<sup>4)</sup>

따라서 오늘날 포괄적 위기로 나타나는 대규모 재난으로 인해 국가질서가 위협받는 위기상황이 발생할 개연성이 높을 경우, 이를 극복하기 위한 효율적인 입법이 마련되어야 하고, 그 입법은 위기에 대처하기 위하여 입법적 개선은 계속되어야 한다. 특히 가정과 사회에서도 어린이, 노인, 장애인 등 재난안전취약계층은 재난이 발생했을 때 현장에서 자력으로 신속히 대피할 수 있는 신체적 조건과 이성적 판단이 부족하므로 국가와 사회 시스템의 도움 없이는 재난으로부터 생명과 재산을 지켜낼 수 없다.

이러한 흐름을 반영하여 정부는 재난안전취약계층의 재난안전 강화를 위해 법령 개정, 정책 강화 및 관련 연구를 추진해 왔다. 그 결과, 2018년 재난안전취약계층에 대한 정의, 재난안전취약계층 및 그밖에 이에 준하는 안전관리에 관한 대책, 안전취약계층의 특성을 반영한 연구·개발 등을 추가하여 재난 및 안전관리 기본법을 개정하였다. 그러나 현재 안전 관련 법령에는 재난안전 약자에 포함되는 재난안전취약계층의 보호 규정이 통일적 체계 없이 규정되어 있으므로, 본 논문에서는 재난안전취약계층의 안전권 보장을 강화하기 위한 입법정책적 개선방향에 대하여 검토하기로 한다.

3) 코로나19로 인한 GDP 손실액이 2021년 2월 현재 전 세계 5조6000억 달러(한화 6205조9200억원)에 달하는 것으로 나타났다. 팜뉴스, “코로나19로 인한 GDP 손실액, 전 세계 5조6000억 달러”, 2021.2.25., <<https://www.pharmnews.com/news/articleView.html?idxno=102760>>, 검색일: 2021.6.25.

4) 박동균, “코로나 19 사태를 통해 본 대한민국 위기관리의 문제점과 교훈”, 한국치안행정논집 제17권 제3호, 한국치안행정학회, 2020, 132쪽.

## II. 재난과 재난안전취약계층에 대한 정의

### 1. 재난의 의미

우리나라에서 재난안전정책의 근간이 되는 재난 및 안전관리 기본법 제3조에 의하면, 재난이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 ‘자연재난’과 ‘사회재난’으로 나눌 수 있다(재난 및 안전관리 기본법 제3조 제1호).<sup>5)</sup> 이 중 ‘자연재난’은 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사, 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 그밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해를 말한다(동법 제3조 제1호 가목). 한편 사회재난은 자연재난보다 그 범위가 훨씬 광범위한데, 자연재난을 제외한 모든 인적재난이 이에 해당한다고 볼 수 있다. 구체적으로 보면 사회재난은 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화재방사고, 환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 일정한 규모 이상의 피해와 에너지, 통신, 교통, 금융, 의료, 수도 등 국가기반체계의 마비, 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률에 따른 감염병 또는 가축전염병예방법에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해를 말한다(동법 제3조 제1호 나목).<sup>6)</sup> 유엔 국제법위원회(ILC)는 재난을 광범위한 인명손실, 막대한 인간 고통과 곤경, 또는 대규모의 물질적 또는 환경적 피해로 귀결되어 사회 기능을 심각하게 방해하는 재앙을 초래하는 사건 또는 일련의 사건으로 정의하고 있다.<sup>7)</sup> 오늘날 국민의 안전보장에 대한 의무가 있는 국가가 이러한 재난에 적절히 대응해야 한다는 요구가 높아지면서, 나아가 인권의 일종으로서 ‘재난구호권’, 즉 ‘재난의 경감 및 구호를 받을 권리’(human right to disaster mitigation and relief)가 인정되어야 한다는 주장도 있다.<sup>8)</sup>

5) 사회재난은 인공적 구조와 제도의 결함, 인간의 부주의, 실수 등으로 인한 인재(人災)로 평가되므로 사회적 비난과 책임의 요구가 더 높을 수 있다. 자연재난에 비할 때 사회재난은 상대적으로 복잡성과 불확실성이 높고 그 위험 인지의 주관성이 높아서 관리상의 어려움이 큰, 현대사회의 새로운 위험으로 평가되고 있다. 한승주, “사회재난 이후, 정부의 대응과 책임 변화”, 정부학연구 제24권 제1호, 고려대학교 정부학연구소, 2018, 279쪽.

6) 과거 인적재난으로 분류되던 화재, 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다), 화재방사고, 환경오염사고 등이 2014년 12월 30일 재난 및 안전관리 기본법의 일부개정령으로 사회재난에 통합되었다.

7) 유엔 국제법위원회(ILC)가 재난시 인간보호(Protection of persons in the event of disaster)라는 주제로 수행한 작업의 결과 잠정적으로 채택한 초안규정에서의 재난(disaster)에 관한 정의를 말한다. 유희진, “재난시 인간을 보호할 국가의 의무-UN 국제법위원회의 작업을 중심으로-”, 한국위기관리논집 제10권 제1호, 위기관리 이론과 실천, 2014, 8쪽.

8) 김현준, “환경재난과 인권의 법적 문제”, 토지공법 제73집 제2호, 토지공법학회, 2016, 313쪽.

한편 재난과 구분되는 개념으로서 재해는 자연재해대책법 제2조 제1호에서 “재해”란 재난 및 안전관리 기본법 제3조 제1호에 따른 재난으로 인하여 발생하는 피해를 말하며, 재해의 종류로써, “자연재해”란 재난 및 안전관리 기본법 제3조 제1호 가목에 따른 자연재난으로 인하여 발생하는 피해를 말한다. 그리고 같은 법 제3호에서 “풍수해”(風水害)란 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 조수, 대설, 그밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해를 말한다고 규정하고 있다.

재해는 피해와 거의 같은 의미로 사용된다. 이러한 맥락에서 재해는 민법에서 사용하는 손해 개념과도 거의 유사하다. 이렇게 보면, 재해가 재난보다 그 외연이 더욱 넓은 개념이라고 말할 수 있다. 이러한 재해 개념은 이를 규정하는 각 법규범이 어떤 규범목적 을 추구하는가에 따라 그 외연이나 범위가 달리 결정되기도 한다. 그러면 재해 개념과 비교할 때, 재난 개념의 특징은 재난 및 안전관리 기본법의 전체적인 규범목적 및 재난에 대한 개념정의에 비추어볼 때, 재난은 재해보다 그 규모가 거대하거나 사회 전반적으로 큰 파급효과를 미치는 구조적인 피해라고 파악할 수 있다.<sup>9)</sup>

## 2. 재난안전취약계층의 정의

### 2.1 미국 연방재난관리국

미국의 연방재난관리국(Federal Emergency Management Agency: FEMA)은 재난안전취약계층에 대해 재해발생시 대비·대응·복구에 있어 제공되는 기본 장비를 사용할 수 없는 사람으로 육체적, 정신적 장애인, 영어를 하지 못하는 사람, 지리적, 문화적 고립자, 의학적·화학적 의존자, 부랑자, 허약자, 어린이 등을 포함하고 있다. 즉 재난 약자는 일반인들과 달리 부수적인 도움을 필요로 하는 사람을 말하고 있다.<sup>10)</sup>

또한 그 대상을 ‘긴급위기관리와 국토안보부’(Division of Emergency Management and Homeland Security: DEMHS)에서 재해취약계층과 그들의 특성을 담고 있는 발간서인 ‘취약계층을 위한 대피 방안’(Tips for Evacuating Vulnerable Populations)에서 재난안전취약계층으로 노인이나 반려동물 양육자, 신체적·정신적으로 어려움이 있는 사람들, 임

9) 양천수, “위험재난 및 안전 개념에 대한 법이론적 고찰”, 공법학연구 제16권 제2호, 한국비교공법학회, 2015, 190쪽.

10) 이주호, “재난안전취약계층을 위한 사회복지시설 재난안전관리 지원정책 방안”, 위기관리연구논총 제2권 제2호, 충북대학교 위기관리연구소, 2018, 49쪽.

산부 및 신생아 등으로 정의한다.<sup>11)</sup> 또한 재난안전취약계층의 범위에 재소자와 소수민족을 포함시키는 경우도 있다.<sup>12)</sup>

## 2.2 일본

일본에서는 재난안전취약계층의 의미로서 재해약자란 용어를 사용하였으며 이는 재해발생시 보호가 필요한 사람을 지칭하고 있다. 일본은 1986년부터 1987년 사이에 연이은 복지시설의 화재로 인하여 자력피난이 곤란한 고령자, 지체장애인 등의 다수가 희생되자,<sup>13)</sup> 재난 취약계층에 대한 긴급대책이 필요함을 인식하였다. 이러한 사건을 계기로 재난안전취약계층으로서 재해약자라는 개념을 마련하였다. 1991년도 방재백서에서는 ‘재해약자’의 개념을 다음과 같이 정리하고 있다.

재해약자를 ‘재해시에 일련의 행동을 취함에 있어서 핸디캡이 있는 사람’으로 규정하고, 이 같은 핸디캡이 있는 재해 약자에 장애인, 고령자, 임산부, 외국인, 유아 등을 적시하고 이들을 재해약자로 규정한 이유를 다음과 같이 설명하고 있다.

즉 스스로에게 위험이 닥쳐왔을 때, 그것을 알아차리는 능력이 없거나 알아차리기 어려운 사람, 스스로에게 위험이 닥쳐왔을 때, 그것을 알아차려도 구조자에게 전할 수 없거나 전하기 어려운 사람, 위험을 알리는 정보를 받을 수 없거나 받기가 어려운 사람, 위험을 알리는 정보를 받아도 그것에 대해 행동할 수 없거나 행동하기가 어려운 사람을 의미한다.<sup>14)</sup>

구체적으로는, 심신장애자나 부상자를 의미하지만, 체력적으로 쇠약한 고령자와 일상적으로는 정상적이지만, 이해력·판단력이 부족한 어린이나 일본어의 이해가 충분하지 않은 외국인과 임산부나 해당지역의 지리에 서툰 여행자도 재해약자의 범주에 포함된다 고 보았다.<sup>15)</sup>

11) 양기근/서민경, “재난안전취약계층의 재난취약성과 재난복원력 연구: 재난안전취약계층의 복원력 지원체계 비교분석”, 한국융합과학회지 제8권 제2호, 한국융합과학회, 2019, 222쪽.

12) Sharona Hoffman, “Preparing for Disaster: Protecting the Most Vulnerable in Emergencies”, *UC Davis Law Review*, Vol. 42, UC Davis School of Law, 2009, p.1501.

13) 1985년 나가노시 산사태로 인해, 양로원에 거주하던 26명의 노인이 건물붕괴로 사망하였고, 1986년 고베시의 정신지체자 보호시설의 화재로 8명이 사망한 사건이 발생하였다. 青木千帆子, “防災白書”, <<http://www.arsvi.com/b1900/8700nkf.htm>>, 검색일: 2021.6.26.

14) 菅磨志保, “資料3 災害弱者と災害支援 都市とガバナンス”, 日本都市學會年報 第34卷, 公益財団法人日本都市センター, 2001.5, 2頁.

15) 그러나 백서에서는, 재해약자의 개념이 결코 고정적인 것은 아니고, 고령인구의 증가, 외국인의 증가에 따르는 각종 제도의 정비나, 시대의 변화에 따라 변할 수 있는 개념이라고 한다. 위 자료, 7쪽.

그 후 일본은 2015년 재해대책기본법 개정으로 고령자, 장애인, 영유아, 임산부 등 재해 시 특별히 배려가 필요한 사람을 ‘요배려자’라고 한다.<sup>16)</sup> 또한 요배려자 중에서 재해 등이 발생, 발생할 우려가 있는 경우에 스스로 대피하는 것이 곤란하여 원활하고 신속한 대피 확보 등의 지원이 필요한 사람을 ‘피난행동 요지원자’라고 한다.<sup>17)</sup>

## 2.3 우리나라

과거 우리나라에서는 일선 재난현장과 재난안전취약계층에 대한 연구에서 재난약자,<sup>18)</sup> 구호약자,<sup>19)</sup> 재난안전취약계층,<sup>20)</sup> 재난안전약자<sup>21)</sup> 등의 다양한 용어를 사용하고 있으나 아직까지는 명확한 정의가 없다. 다만, 재난안전취약계층의 안전 증진 및 안전관리강화를 위하여 재난 및 안전관리 기본법의 제3조 제9호의3를 신설하여 재난안전취약계층이란 어린이, 노인, 장애인, 저소득층 등 신체적·사회적·경제적 요인으로 인하여 재난에 취약한 사람을 말한다고 규정하였다. 이 조문은 2020년 12월 21일 일부개정에서 신설된 것으로 재난안전취약계층의 범위를 사회적·경제적 요인으로 인하여 재난에 취약한 계층까지 확대하고 재난안전취약계층의 재난 및 사고 피해에 대해, 보다 체계적으로 관리하도록 하려는 취지이다.<sup>22)</sup>

16) 일본 재해대책기본법 제8조 제2항 제15호

17) 일본 재해대책기본법 제49조의10

18) 재난약자란 재난을 야기하는 위험인자로부터 피해받기 쉽거나 받은 피해로부터 복구행위가 어려운 사람 및 계층이라고 한다. 소방방재청, 재난약자 방재대책 실태조사 및 분석, 국립방재교육연구원 방재연구소 2010, 8쪽.

19) 재난구호법 제4조의2 제9호 의료법 제3조 제2항 제3호에 따른 병원급 의료기관의 시설 중 구호기관이 임산부, 중증장애인, 노인 등 대통령령으로 정하는 구호약자

20) 이주호, “재난안전취약계층 재난안전교육 개선방안-다문화 가족을 중심으로”, 한국위기관리논집 제12권 제11호, 위기관리 이론과 실천, 2016, 38쪽에 의하면 재난안전취약계층을 ① 경제적 측면에서 기본적인 안전환경을 유지할 수 없거나, ② 재난이 발생한 경우 신체적 측면에서 스스로 신속한 대피 및 초기대응이 불가능하거나 또는 ③ 환경적인 요인에 의해 상대적 재난취약성을 갖는 계층으로 정의하였다.

21) 최경식 외, “재난안전약자에 대한 지원시스템 개선방안-재난안전정책 담당공무원 및 전문가 인식조사를 중심으로”, 한국위기관리논집 제13권 제9호, 위기관리 이론과 실천, 2017, 71쪽에 의하면 설문응답자 중 44.8%가 재난약자라는 명칭을 선호하는 것으로 나타났다.

22) 정성희, 재난 및 안전관리 기본법 일부개정법률안 검토보고서, 2020, 5쪽. 한편 재난안전취약계층의 대상은 취약특성 및 대응역량을 고려하여 객관적 기준에 의해 정의할 필요가 있는데, ‘사회적·경제적 요인으로 인하여 재난에 취약한 계층’은 낮은 위험 인지와 능력과 대응능력을 갖춘 계층이라고 보기 어렵고, 재난안전취약계층 지정 기준의 객관성을 확보하기 어려운 측면이 있는 점을 고려할 때, 저소득층 등에 대한 지원은 사회·복지정책의 측면에서 추진하는 것이 더 적절할 것으로 보인다.

## 2.4 소결

재난안전취약계층에 대한 정의는 각 나라마다 조금씩 차이가 있지만 재난상황에서 보호나 도움이 필요한 사람이라는 공통적인 기본개념을 가지고 있다. 미국의 경우 재난 상황에 제공되는 기본 장비를 안전하고 자유롭게 사용할 수 없는 사람이라는 의미로 사용되고, 일본의 경우 재난상황 시 필요한 정보를 정확하게 파악하고 안전한 장소로 피난하는 등의 일련의 행동을 취하는데 지원이 필요한 사람으로 고령자, 장애인, 외국인, 유아, 임산부 등을 말한다.

이상을 종합하여 보면, 재난안전취약계층은 경제적, 신체적, 정보적 측면에서 일반인들에 비해 재난에 대한 대비가 열악하고 대응능력이 부족한 그룹으로 정의할 수 있다. 이러한 그룹으로는 경제적, 신체적, 환경적, 정보적 취약성을 보이는 고령자와 장애인, 임산부, 어린이, 외국인 등이 있다. 이들은 노후된 주거환경과 소방시설, 저소득, 보험 미가입, 부족한 정보, 이동의 어려움 등으로 재난에 취약할 수밖에 없다.

특히 경제적 취약계층은 사회적 약자이다. 이들은 재난관리 측면에서 자가 예방활동이 어려운 사람들로 제한한다. 이들의 특성은 재난피해 발생 시에 재난 발생이전의 수준의 상태로 복구하는데 어려움이 있는 특성을 가지고 있다. 기초생활보호대상자 및 차상위계층 등이 포함된다. 구체적으로는 보면 자신에게 필요한 사회서비스를 시장가격으로 구매하는데 어려움이 있거나 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 계층, 고령자, 장애인, 1년 이상 장기 실업자 등이 포함된다.<sup>23)</sup>

코로나의 간접적 영향으로 일거리, 수입이 줄어들어 생활에 곤궁한 사람들이 늘어나고, 생활이 어려워 집단적으로 반발하는 사례까지 발생하고 있다.<sup>24)</sup> 재난은 항상 저소득층에게는 물적·인적 피해를, 상류층에게는 단순히 약간의 불편만을 끼침으로써 재난에 대처하는 방법과 경제적 차이가 더욱 심해진다. 그 이유는 저소득층은 재난과 관련된 객관적 정보에 대한 접근기회가 적고, 재난관련 정보를 취득하더라도 재난에 대처할 수 있는 적극적 노력도 하지 않지만, 실질적으로 재난대처능력도 부족하기 때문이다.<sup>25)</sup>

23) 사회적기업 육성법 시행령 제2조에 취약계층의 종류가 열거되어 있으며, 예시를 든 경제적 취약계층의 예를 찾아볼 수 있다.

24) 수도권과 부산 등 헬스장 500여 곳이 운영금지 방역수칙을 깨고 2021년 1월 4일부터 영업에 나서자, 카페와 유흥주점, 코인노래방 같은 다른 집합제한·금지 업종에서도 집단 시위나 항의성 운영에 나설 움직임을 보이기도 했다. 한겨레신문, “거리두기 연장 집단반발, 책임은 정부에 있다”, 2021.1.7., <<http://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/977605.html#csidxa50d239fa7953d8af7586285c070eb5>>, 검색일: 2021.6.30.

25) 채종원 외, 재난 불평등 해소와 사회통합 전략에 관한 연구, 한국행정연구원, 2018, 51쪽.

### 3. 재난안전취약계층의 계층별 특성

#### 3.1 장애인의 재난안전취약 특성

장애인이란 장애인복지법 제32조의 규정에 의하여 장애인으로 등록할 수 있는 사람은 아래 장애인의 분류에 해당되는 사람으로서 장애인복지법시행규칙 [별표 1]의 장애인의 장애정도표에서 정하는 기준에 부합하는 정도의 장애가 있는 사람이다.<sup>26)</sup> 그런데 장애의 정의는 한 나라의 사회문화적, 경제적 여건 및 수준에 따라 다르기 때문에 간단하게 정의하기는 어려우나, 장애는 개인과 그가 속한 환경 간의 관계에서 파악되어야 한다.<sup>27)</sup>

장애 유형 중에서 시각장애인은 시력 저하나 시각 상실에 따른 공간 이용의 어려움으로 재난 발생 시 대응능력이 현저히 떨어지고 비장애인에 비해 느린 보행 속도로 재난 피해자가 될 가능성이 높다.

청각장애인은 재난과 같은 위험 상황에서 조기에 도움을 요청하는 데 상당한 어려움이 있으며, 재난에 대응하고 구조과정에서의 소방대원과 같은 구조원과 의사소통에 문제가 있어 자신의 문제를 알리는 데 어려움을 겪고 있다.<sup>28)</sup>

#### 3.2 고령자의 재난안전 취약 특성

우리나라는 2000년에 들어 고령화 사회에 진입하였다. 고령화에 사회에 대한 UN의 분류<sup>29)</sup>는 이를 잘 보여주고 있는데, 통계청이 발표한 ‘2015 고령자 통계’에 따르면 2015년 65세 이상 고령인구의 성비(여자 인구 100명당 남자의 수)는 71.7명이며, 2060년에는 87.0명으로 높아질 것으로 전망하였다.<sup>30)</sup> 그러나 2020년 65세 이상 고령인구는 812만

26) 보건복지부 고시 제2019-117호에 따르면, 15개(지체, 뇌병변, 시각, 청각, 언어, 안면, 신장, 심장, 간, 호흡기, 장루, 요루, 간질, 지적, 자폐성, 정신)유형으로 구분하여 상병명이나 질환에 따른 구분이 아니라 기능적 정신적 장애가 나타나는 유형에 따라 구분하고 있다. 이에 대한 자세한 내용은 보건복지부 2019년 장애등록심사규정집, 2019, 3쪽 참조

27) 두오균, “한국 장애인인권의 현실과 재난관리”, 국가위기관리연구 제3권 제1호 충북대학교 국가위기관리연구소, 2009, 28쪽.

28) 김승원 외, “청각장애인 재난대응 욕구에 관한 연구”, 재활복지 제21권 제2호, 한국장애인재활협회, 2019, 75쪽.

29) 고령화 사회에 대한 UN의 정의를 보면, 65세 이상의 노인 인구가 전체인구에서 차지하는 비율이 7% 이상인 국가를 노년 인구국(aged population)으로 분류한다. 이는 다시 65세 이상 노인 인구 비중이 7% 이상은 ‘고령화 사회’(ageing society), 14% 이상은 ‘고령사회’(aged society), 20% 이상인 ‘초고령사회’(super aged society)로 분류된다. IEG, Approach Paper World Bank Support to Aging Countries, 2019, p.2.

5천명으로 전체인구의 15.7%를 차지하여 5년 전보다 150여만명이 증가하였다.<sup>31)</sup> 2025년에는 20.3%에 이르러 우리나라가 초고령사회로 진입할 것으로 전망된다.

참고로 동일본 대지진의 경우, 60대 미만은 인구구성비에 대한 희생자 구성비 비율은 1 이하이지만, 70대는 인구구성비의 약 2배에서 3배, 80대에서는 3.1배에서 3.8배의 고령자가 희생되었다. 그리고 고령 남성이 여성보다 재난으로 인한 희생자 숫자는 더 많다.<sup>32)</sup> 특히 고령자는 소득이 거의 없고, 재난정보 취득능력이 떨어지며, 고령 치매환자의 경우에는 재난 상황에 대처하는 상황을 기대하기 어렵다.

### 3.3 외국인의 재난안전취약 특성

법무부 출입국외국인정책본부의 2021년 5월 통계월보에 따르면 2021년 5월 말 현재 체류 외국인인 1,986,213명으로 나타났다.<sup>33)</sup> 2007년 8월 100만명, 2016년 6월 200만명을 각각 돌파한 데 이어 외국인 250만명 시대가 열린 것으로 예상되었으나, 코로나 이후로 우리나라의 체류외국인이 감소한 것으로 보인다.<sup>34)</sup>

국내 거주 외국인은 크게 이주노동자와 국제결혼을 통해 이주한 결혼이주민으로 구분할 수 있다. 국내 거주 외국인을 재난안전정책의 대상에 포함시켜 긴급복지지원법 제5조 제2항에서는 외국인에 대한 특례의 내용을 담고 있는데, 이에 따르면 국내 체류 외국인 중 대통령령으로 정하는 외국인에 해당할 경우 긴급지원대상자가 된다.

외국인의 범위에는 자신의 출신국가가 아닌 아닌 거주국가의 재해정보나 지리정보에 관한 지식이 부족하거나, 문화적 차이 등으로 의사소통이 어려운 특성이 있으며, 이러한 외국인도 재난안전취약계층에 포함된다.<sup>35)</sup>

30) 통계청, 2015 고령자통계 보도자료, 2015.9.24, 18쪽.

31) KDI 경제정보센터, 2020 고령자통계, <<https://eiec.kdi.re.kr/policy/materialView.do?num=205484&topic=>>>, 검색일: 2021.6.30.

32) Masatugu Nemoto/Eri Ariga, “재난발생시 ‘재난약자’ 에 대한 지역사회 지원체계 강화방안 연구-한일 양국의 재난약자에 대한 사전조사 체계 비교를 중심으로-”, 한국위기관리논집 제10권 제6호, 위기관리 이론과 실천, 2014, 23쪽.

33) 법무부, “2121년 5월 출입국외국인정책 통계월보”, <<https://www.immigration.go.kr/bbs/immigration/227/549156/artclView.do>>>, 검색일: 2021.7.10.

34) 연합뉴스, “국내 체류 외국인 250만명 사상 첫 돌파···6.6%”, <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200216059900371>>>, 검색일: 2021.7.10.

35) 김윤희/류현숙, “국내 거주 외국인의 재난안전 취약성에 관한 연구-정보요구 사항에 대한 심층인터뷰 내용을 중심으로-”, 한국위기관리논집 제11권 제3호, 위기관리 이론과 실천, 2015, 156쪽.

### III. 재난안전취약계층을 위한 법정책의 문제점

#### 1. 재난안전취약계층을 위한 대책의 한계

우리나라의 재난안전 관련 법제는 재난과 안전사고에 초점을 맞춘 법조항의 내용이 아니라, 의료 및 생활복지 서비스에 중점을 두고 있을 뿐이다. 현행 재난안전취약계층을 대상으로 한 재난관리체계는 사전예방에만 초점을 맞추고 있어 재난발생시 대응 및 복구에 이르는 과정을 전반적으로 다루고 있지 못한 한계를 지닌다.

또한 중증장애인, 독거노인, 노약자, 유아, 임산부 등과 같이 신체적 재난약자를 대상으로 한 정부의 정책은 주로 평상시 복지서비스 제공이 대부분이며, 재난발생시 대응분야의 서비스는 거의 전무하다. 이러한 신체적 재난약자들은 재난발생시 자력에 의한 대피, 대응 등 재난대응활동이 어려운 취약성을 지니고 있어 타인의 도움을 필요로 한다. 그러나 기존의 안심콜 시스템, U-care시스템 등은 평상시 안전 및 건강관리에 초점을 맞춘 구급구조 및 보건서비스가 제공되고 있을 뿐이다.<sup>36)</sup>

또한 재난안전취약계층 중 여성과 장애인을 대상으로 한 재난관리는 어느 정도 갖추어져 있으나 고령자만을 위한 재난관리는 매우 부족하다. 다만 고령자와 관련된 시설인 노인복지시설, 요양병원, 장기요양기관 등에는 일부 재난관리가 이루어지고 있으나 대부분 재난 유형에 따른 조치사항이나 예방수칙 등만 나타나고 있으며, 주로 화재를 중심으로만 다루고 있어 화재 이외의 재난 상황이 발생할 경우에는 그에 대한 대책이 거의 없는 실정이다.<sup>37)</sup>

#### 2. 재난안전취약계층의 정보접근권 문제

헌법상 평등권의 측면에서 바라보면, 장애인의 정보접근권은 정보불균형 문제의 해소의 측면에서 바라보아야 한다.<sup>38)</sup> 웹 접근성 측면에서도 코로나 이후에 질병관리본부는

36) 장한나, “재난약자의 안전서비스 체계 구축을 위한 연구”, 국정관리연구 제11권 제2호, 성균관대학교 국정전문대학원, 2016, 19쪽.

37) 정원희, “재난관리 효과성 영향요인 연구”, 국정관리연구 제15권 제4호, 성균관대학교 국정전문대학원, 2020, 159쪽.

38) 김소연, “시·청각 장애인의 방송접근권 보장에 대한 헌법적 고찰”, 공법연구 제48집 제3호, 한국공법학회, 2020, 263쪽.

1339 콜센터와 보건복지부 129 콜센터를 통해 수어 상담도 일부 진행하는 등 대책을 마련하고 있으나, 청각장애인과 같은 경우에는 상담마저도 어렵다. 이는 의료기관이나 질병관리본부 콜센터 이용 시 수어통역이나 안내 책자 등 서비스가 부족하기 때문이다.

고령자의 경우에는 재난관리에 있어서 정부에서 전달하는 정보의 수준, 전달방식, 정보습득 능력 등의 즉, 디지털정보화 수준에서 격차가 나타난다. 한국정보화진흥원의 조사결과에 따르면 2018년 연령별 디지털정보화 수준 차이는 60대 이상의 고령자 계층에서 그 격차가 뚜렷해진다.<sup>39)</sup>

그리고 어린이의 경우에는 학교 내의 안전교육 또한 학교 안전교육과 관련한 법제도로서 학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률과 아동복지법 등은 학생과 교직원에 대한 안전교육을 실시하고 있으나, 사실상 학교는 관련 법령에 명시되어 있는 안전교육의 기준에 따른 교육을 실시하기 어려우며, 그 실효성 또한 기대하기 어렵다.<sup>40)</sup>

### 3. 재난 문자의 문제점

정부는 코로나 발생 초기에 확진자의 동선을 긴급재난문자를 통하여 국민들에게 신속하게 전달하는 등 긴급재난문자를 사용하여 국민들에게 집단감염 발생 장소 방문자에 대한 검사 요청 안내, 확진자 방문장소 관련 역학조사를 위한 안내, 백신예방접종, 재난지원금 지급, 임시선별검사소 위치 안내 등의 송출이 가능하다.<sup>41)</sup>

재난문자는 경주·포항 지진 이후, 코로나 등 재난정보 제공에 큰 역할을 하고 있다. 관련된 법령으로는 재난문자방송 기준 및 운영규정(행정안전부예규 제159호)과,<sup>42)</sup> 지진재난문자방송 운영규정(기상청훈령 제994호) 등이 있다.<sup>43)</sup> 재난문자는 발송주체의 다양성과 코로나 장기화로 국민들의 관심도나 긴급성이 적어지고 다른 매체에서 확인 가능한 정보를 재난문자로 송출하는 데에 따른 국민 피로도가 높다는 지적이 있으며, 이는 정보에 대한 피로도의 가중과<sup>44)</sup> 재난정보제공이라는 본래의 효과를 감소시킬 수 있다.<sup>45)</sup>

39) 한국정보화진흥원, 디지털정보격차 실태조사, 2018, 42쪽.

40) 어린이 대상의 재난안전교육의 효과성 측면에서 문제점으로 특히 1회성 교육, 교육의 비효과성 등이 문제점으로 지적된다. 이주호/양기근/김경진, “어린이 재난안전 교육실태와 발전방안”, 국정관리연구 제13권 제2호, 성균관대학교 국정전문대학원, 2018, 89쪽.

41) 행정안전부 설명자료, 2021.4.1., 1쪽.

42) 이 예규는 사람의 생명·신체 및 재산에 대한 피해가 예상되면 그 피해를 예방하거나 줄이기 위하여 기간통신사업자와 방송사업자에게 요청하는 재난문자방송에 관하여 필요한 세부사항을 정하고 있다.

43) 지진과 지진해일 관련 재난문자방송 송출시스템 운영에 관한 사항을 정하고 있다.

이와 같은 재난분자는 재난안전취약계층 중 청각장애인과 외국인에게는 정보제공측면에서 큰 문제점이 있다. 즉 대부분의 재난정보가 음성이나 문자로 제공되어 청각장애인들은 내용을 즉시 파악하는 데에 어려움을 겪고 있다. 현재 시각장애인의 경우, 1339 콜센터 연결 시 시각장애인을 위한 음성 서비스는 24시간 제공되지만, 재난문자에 포함되어있는 특수문자나 인터넷 주소 등은 문자 읽어주기 서비스에서 오류가 발생한다. 그리고 청각장애인을 위한 문자 서비스는 평일 오전 9시~오후 6시로 제한돼있다. 보건복지부 129 콜센터도 수어 상담이 평일 오전 9시~오후 6시로 제한되어 있다.<sup>46)</sup> 또한 외국인의 경우에는 재난문자가 영어와 중국어로만 제공되어 이를 이용하는 데 어려움이 있다. 고령자의 경우 경험하지 못한 재난에 대한 정보습득은 문자, 영상 등을 활용하더라도 경험에 의존하는 고령자계층은 이해하기 어려운 부분이 다수 존재한다. 즉, TV의 경우 영상을 활용한 이해도 높은 정보를 제공하지만 일반적으로 재난대비정보를 제공하는 단점이 있으며 휴대전화는 자신의 선호도에 따라 원하는 재난대비정보를 검색을 통해 습득할 수 있지만 문자 형태의 정보의 경우 인지하기 위해 시간이 많이 소요된다는 문제가 있다.

## IV. 입법적 개선방향

### 1. 안전권에 대한 헌법적 명시규정의 도입

재난안전취약계층의 안전권보장을 위해, 헌법에 기본권의 하나로 안전권을 명시하는 것이 필요하다. 물론 안전권에 대한 개념상 정의가 모호해서 직접적으로 규정하기는 어려울 수 있다.<sup>47)</sup> 우리 헌법상 국민의 안전권 보장 조항이라고 할 수 있는 우리 헌법 제34조 제6항에는 안전이라는 용어가 규정되어 있다.<sup>48)</sup> 예견할 수 없는 위험의 발생가능

44) 지방자치단체에서는 코로나 확진자의 동선과 확진자 개개인에 대한 정보를 무분별하게 제공하였으며, 2차 확산이 진행되었던 2020년 8월 넷째주에는 전국적으로 4,000개가 넘는 긴급재난문자가 발송되었다. 정지범, “코로나 19와 긴급재난문자 구체적이고 타겟팅된 재난경보 요구”, 지역정보화 제128권, 한국지역정보개발원, 2021, 49쪽.

45) 한승혜, “재난유형별 재난문자 발송의 적절성 연구”, 한국위기관리논집 제16권 제8호, 위기관리 이론과 실천, 2020, 2쪽.

46) 웰페어뉴스, “코로나19 장기화 “시각장애인의 안전도 지켜달라””, 2020.3.2., <<https://www.welfarenews.net/news/articleView.html?idxno=72977>>, 검색일: 2021.7.13.

47) 김용훈, “안전권의 헌법적 의의와 국외적인 수준에서의 안전권 보장 소고”, 동아법학 제90호, 동아대학교 법학연구소, 2021, 10쪽.

성이 상존하는 상황 속에서 위 조항처럼 불명확한 형태의 간접조항만으로는 국가의 안전 보장 의무의 적극적 이행을 요구하는 것이 쉽지 않다.

따라서 안전권을 헌법에 명시한다면,<sup>49)</sup> 직접적으로 안전권을 국민의 기본권으로서 보장할 수 있다. 그 이유는 당위 판단에 대해 높은 규범적 설득력을 확보해야 하는 헌법적 논증에서는 중요하기 때문이다.<sup>50)</sup> 그렇지 않으면 안전권과 관련하여 국가에게 작위 또는 부작위를 요구할 수 없다. 헌법재판소는 명시적으로 헌법상의 기본권으로 인정됨에도 국가가 입법을 하지 않을 경우에는 위헌으로 결정하고 있으나,<sup>51)</sup> 만약 안전권을 하나의 법률상 권리로만 접근한다면 안전권 실현을 위한 입법 여부는 입법자의 자유재량에만 맡겨지므로 국민의 입장에서는 안전권의 적극적·능동적 행사에 제약을 받을 수 있는 불이익이 있다.<sup>52)</sup> 즉 헌법상 기본권으로 인정되지 않는 사안은 국가기관의 명시적인 행위 의무를 인정하지 않고 있다.<sup>53)</sup> 그러나 헌법상 안전권이 명시된다면 헌법소송을 통해 안전에 관한 권리구제가 가능해진다,<sup>54)</sup> 즉 국민의 안전권을 헌법상 명시적으로 규정하려는 이유는 국가의 적극적이고 구체적인 작위 의무를 도출하기 위해서이다.

## 2. 재난안전취약계층을 위한 보험제도의 도입

고령자나 장애인, 어린이 등 재난안전취약계층은 지역의 재난시 대피소 등에서 장기간 대피생활을 할 수밖에 없게 되어 필요한 지원이 이루어지지 않는다면, 고령자와 장애인은 근로능력이 저하되거나 경제적으로 곤란한 경우가 많으므로, 생활기능이 저하되고 병의 중증화 등 2차 피해가 발생한 경우가 있다. 그리고 외국인 근로자는 위험한 업무와

48) 헌법 전문에서 규정하고 있는 안전의 의미는 일상언어 차원의 포괄적 의미의 안전이며, 헌법 제5조 제2항, 제37조 제2항, 제50조 제1항, 제76조 제1항, 제91조 제1항 등에서의 안전개념은 국가의 안전보장 또는 국가안전보장이라는 표현이다. 김소연, “기본권으로서의 안전권 인정에 대한 헌법적 고찰”, 공법연구 제45권 제3호, 한국공법학회, 2017, 177쪽.

49) 외국 헌법상으로는 포르투갈 헌법은 제27조 제1항에서 스페인 헌법 제17조 제1항에서 포괄적인 규정을 찾아볼 수 있다. 김상겸, “재난관리와 국민안전에 관한 헌법적 연구”, 유럽헌법연구 제33호, 유럽헌법학회, 2020, 312쪽.

50) 신용인, “위험사회와 안전권-인간 존엄성의 필요조건, 안전-”, 원광법학 제36집 제3호, 원광대학교 법학연구소, 2020, 6쪽.

51) 김용훈, “기본권으로서의 안전권 조항의 헌법적 의미-미국에서의 관련 논의를 참고하여-”, 동아법학 제84호, 동아대학교 법학연구소, 2019, 11쪽.

52) 이한태/전우석, “한국 헌법상 기본권으로서의 안전권에 관한 연구”, 홍익법학 제16권 제4호, 홍익대학교 법학연구소, 2015, 132-133쪽.

53) 헌법재판소 2001. 6. 28. 선고 2000헌마73 결정.

54) 류현숙, 안전취약계층의 안전권 보장을 위한 제도 개선 연구, 한국행정연구원, 2018, 253쪽.

저임금에 노출되어 있다.

따라서 대피 생활 종료 후 안정적인 일상생활로 원활하게 복귀하기 위해서는 대피생활 초기단계부터 그 복지요구를 정확하게 파악하는 동시에 가능한 한 그 요구에 대응하고 생활기능의 유지를 지원하는 체제 구축이 매우 중요한 과제가 되고 있다. 뿐만 아니라 대피생활 종료 후에도 사회·경제적 취약성은 재난안전취약계층에게 불리하게 작용할 수밖에 없다. 따라서 재난안전취약계층을 위한 정책성 보험의 도입이 강하게 요구되었다.

그동안 재난이나 각종 사고로 사람의 생명·신체 또는 재산에 피해가 발생한 경우 그 피해를 보상하기 위해 가입을 강제하는 보험 또는 공제와 같은 재난보험이 현재 14개 부처 30개 법령에 따라 30여 종의 보험이 운영되고 있다.<sup>55)</sup> 그러나 재난이나 사고를 대비하는 보험이 개별적 운영과 보험마다 보상수준이 다르거나 적정 수준에 미치지 못한 경우가 많았다.<sup>56)</sup> 또한 재난안전의무보험 가입현황 등 정보의 관리도 체계화되지 않아 현황관리가 미흡한 문제점이 있었던 만큼, 이러한 재난안전의무보험 제도를 전반적으로 정비하기 위해 재난 및 안전관리 기본법 제3조 제10의2호를 추가하여 그 용어의 의미를 정의하였다. 즉 재난안전의무보험이란 재난이나 그 밖의 각종 사고로 사람의 생명·신체 또는 재산에 피해가 발생한 경우 그 피해를 보상하기 위한 보험 또는 공제로서 이 법 또는 다른 법률에 따라 일정한 자에 대하여 가입을 강제하는 보험 또는 공제를 말한다고 규정하였다. 현재 재난안전의무보험금과 재난취약시설 보험·공제의 보상한도는 아래의 표와 같다.

〈표 1〉 재난 및 안전관리 기본법 시행령 제84조의2와 제84조의6에 따른 보상한도 내역

담보	보장금액	
대인	사망 <sup>57)</sup>	- 1인당 1억 5천만원 - 손해액이 2천만원 미만인 경우에는 2천만원
	부상	- 급별 보상한도 적용 - 1급(3천만원)부터 14급(50만원)까지
	후유장애	- 급별 보상한도 적용 <sup>58)</sup> - 1급(1억5천만원)부터 14급(1천만원)까지
	* 사고당 한도 : 무한	
대물	1사고당 10억원(동법 제84조의6에 따른 재난취약시설 보험·공제상의 한도임)	

55) 정책보험은 대표적으로 풍수해보험, 농작물재해보험, 가축재해보험이 있고, 양식수산물 재해보험 등이 있다. 류현숙, 위의 보고서, 270쪽 참조.

56) 문화체육관광부, “재난안전 국민피해 실질적 보상 보장…의무보험 30종 제도정비”, <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148873238>>, 검색일 2021.7.20.

그러나 재난안전의무보험과 재난취약시설 보험·공제의 개선해야 할 사항을 살펴보고자 한다. 첫째, 재난기본법 시행령 제84조의5에 따른 별표3에서 규정하고 있는 재난취약시설 보험·공제의 가입대상 시설은 숙박시설, 음식점, 물류창고 등 20여개에 한정되어 있다. 이처럼 재난취약시설 보험·공제는 그 가입대상이 다중이 모이는 재난위험시설로 제한이 되어 있으며, 보상의 대상이 되는 재난도 재난위험시설에서 발생하는 화재·폭발·붕괴 사고 등으로 한정되어 있다. 즉 엄밀한 의미에서의 재난안전취약계층을 위한 재난보험은 아니다. 보험수익자는 재난사고를 당한 불특정 다수이기 때문이다. 따라서 재난안전취약계층의 경제적 사정을 고려하여, 삶의 질적 하락이 발생하지 않도록 시설물의 소유자 또는 점유자가 의무적으로 가입해야 하는 시설물안전 형태의 보험이 아닌 가입의무자를 재난안전취약계층으로 해야 한다. 둘째, 국가 또는 지방자치단체가 재난안전취약계층의 보험가입비용을 지원하면 모든 형태의 재난에 대비할 수 있는 정책성보험이 될 수 있다.<sup>59)</sup> 셋째, 모든 재난에 대한 보상을 한다면 보험사의 재정에 무리를 줄 수 있으므로, 국가와 보험사가 공동으로 위험관리능력을 강화해야 한다.<sup>60)</sup> 그런 사례를 보면, 미국의 재해구호기금(DRF: Disaster Relief Fund)은 FEMA가 미국 내 주요 재난 및 비상사태와 관련된 적정 대응 및 복구 노력을 지시, 조정, 관리 및 자금 조달할 수 있는 펀드이다.<sup>61)</sup> 그리고 호주의 재난펀드 역시 재난으로 인한 건물복구, 구호, 경제적 재난 약자의 손실을 보상하는 목적을 갖고 운영된다.<sup>62)</sup>

- 
- 57) 재난 및 안전관리 기본법 시행령 제84조의6에 의한 재난취약시설의 사고로 사망보상금은 자동차손해배상 보장법 시행령 제3조 제1항 및 제2항에 따른 금액의 범위에서 피해자에게 발생한 손해액의 범위와 같다. 즉 자동차책임보험상의 한도인 1억 5천만원이다.
- 58) 재난 및 안전관리 기본법 시행령 제84조의2 제1항 제3호에 의하면 부상에 대한 치료를 마친 후 더 이상의 치료 효과를 기대할 수 없고 그 증상이 고정된 상태에서 그 부상이 원인이 되는 신체적 장애가 생긴 경우 1억 5천만원까지 보상을 받을 수 있다.
- 59) 류현숙, 앞의 보고서, 271쪽.
- 60) 최우일, “신규재난과 재난보험의 확대 필요성”, 한국방재학회지 제19권 제5호, 한국방재학회, 2019, 31쪽.
- 61) 관련법은 Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act이며, 펀드의 사용목적은 재해피해 공공기관시설의 유지 및 복구, 재난 생존자에 대한 재정적 지원 등이다. FEMA, “Disaster Relief Fund: Monthly Reports” <<https://www.fema.gov/ko/about/reports-and-data/disaster-relief-fund-monthly-reports>>, 검색일: 2021.7.20.
- 62) Australian Government, “Running Australian Disaster Relief Funds”, <<https://www.ato.gov.au/non-profit/gifts-and-fundraising/in-detail/disasters/running-australian-disaster-relief-funds/?anchor=business#Fundusesindetail>>, 검색일: 2021.7.20.

### 3. 긴급재난지원금 제도의 개선

코로나바이러스 재난에 따른 국민의 피해가 장기간 지속되고 있지만, 보상과 지원은 제한적 수준에서 진행되고 있다. 재난 및 안전관리 기본법, 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률에 손실 보상 규정이 있으나 응급조치에 따른 손실, 의료기관 및 입원 격리된 사람, 오염인정 지역의 소독 등에 한정되어 있다. 즉, 방역당국의 집합금지, 집합제한 등의 행정명령에 의해 발생한 손실보상, 그리고 사회적 거리두기 등으로 국민이 입은 피해 지원은 제도화되어 있지 못하였다. 이를 위해 감염병에 의한 재난으로 발생한 국민의 손실을 보상하고 피해를 지원하는 방안을 법제화할 필요가 있었다. 이러한 사회적 재난에 따른 재난안전취약계층을 위해 긴급재난지원금을 지급하기로 법제화 한 것이다.<sup>63)</sup> 긴급재난지원금의 정의를 보면 긴급재난기부금 모집 및 사용에 관한 특별법 제2조 제1호에서 국가 또는 지방자치단체가 코로나 시국에 따른 국민의 생계 안정과 소비촉진 등을 위하여 지원하는 금액을 말한다고 규정하고 있다, 이 지원금의 경우 법적 성격은 사회보장적 성격, 계기성, 일시성, 가구단위 지급성을 갖고 있다.<sup>64)</sup> 그리고 지급의 목적이 사회보장적 목적뿐만 아니라 경제활성화의 목적까지 지니고 있다. 지급 대상은 재난 기본법 제3조 제9호의3에서 말하는 재난안전취약계층에 해당하는 경제적 취약계층과 재난 상황 하에서 경제적으로 어려운 소상공인과 자영업자들까지 포함하고 있다. 긴급재난지원금은 사용할 수 있는 기간과 용처가 한정된 보편적인 현금급여로 제공되었기 때문에 실제 개별 가구의 소비에 있어 그 효과성이 입증된 것으로 보인다.<sup>65)</sup> 그러나 수급요건, 수급기준 등이 명시되지 않아, 긴급재난지원금 수급에 대한 국민의 권리성을 인정하기는 어려우므로. 이 법이 긴박한 상황 속에서 만들어진 법이지만, 수급요건과 자격, 지급시기 등을 명확히 하여 국민의 권리성을 인정하여야 한다.

63) 국가법령정보센터, “긴급재난기부금 모집 및 사용에 관한 특별법 제정이유”, <<https://www.law.go.kr/긴급재난기부금모집및사용에관한특별법/17251>>, 검색일: 2021.7.10.

64) 노호창/김영진, “긴급재난지원금과 기본소득을 둘러싼 법적 쟁점”, 사회보장법학 제10권 제1호, 한국사회보장법학회, 2021, 87쪽.

65) 남재현/이래혁, “코로나19 긴급재난지원금이 가구 소비에 미치는 영향-소득 계층별 비교를 중심으로-”, 사회복지정책 48권 제1호, 한국사회복지정책학회, 2021, 65쪽.

## 4. 재난안전취약계층의 재난문자발송제도 개선

### 4.1 장애인을 위한 개선방안

재난문자와 관련하여 청각장애인에게는 비대면문자 상담서비스를 평일 시간제한이 아닌 24시간 운영체제를 도입하여야 하며, 각종 재난과 관련한 예보와 정보, 응급대응 요령을 알수 있도록 긴급재난문자가 수어 동영상 서비스 등으로 제공하는 방법이 전국적으로 확대되어야 한다.

시각장애인에 대하여는 긴급재난문자와 같은 코로나 관련 안내문에 음성변화코드를 설치하여 빠르게 정보를 받도록 하고, 특수문자나 기호도 음성으로 변환하도록 기술을 개발하여야 한다. 그리고 고령자에 대한 재난문자는 재난에 대비할 수 있는 정보가 이해가 쉬운 정보제공을 원하는 것으로 보아 사진, 그림, 영상물을 활용한 고령자를 고려한 이해도 높은 재난대비정보 제공이 필요하다. 또한 재난 안전에 대한 맞춤형교육 등이 이루어질 수 있도록 체계적이고 지속적인 노력이 필요하다.<sup>66)</sup>

### 4.2 외국인을 위한 개선방안

재난문자의 경우에 행정안전부는 코로나19가 장기화·일상화된 현시점에서 기존 정보제공 방식이 국민들의 피로감을 가중시킨다는 여론을 감안하여, 재난문자로 안내할 사항을 최소화하기로 방향을 전환하였다.<sup>67)</sup> 그러나 한국어로 재난문자가 발송되는 경우, 외국인들의 경우에는 행정안전부가 외국인 전용 재난정보 안내 애플리케이션 (Emergency Ready App)을 통해 영어와 중국어로 재난정보를 제공하고 있지만, 홍보가 부족하고 영어나 중국어만 제공되어 다른 언어를 쓰는 외국인들에게 이용하기가 어렵다.<sup>68)</sup> 따라서 재난문자가 외국인에게 효율적으로 전달되는 방안을 강구하여야 한다. 우선 지원되는 언어를 확대하여야 한다. 일본의 경우에는 재난 발생 시 일본어를 기본으

66) 정원희, 앞의 논문, 161쪽.

67) 일반적인 송출금지기준은 확진자 발생(또는 미발생) 상황 및 동선, 지자체 조치계획 등으로 ① 국민들이 보편적으로 알고 있는 개인방역수칙(마스크 착용, 손씻기 등) ② 지자체 코로나19 대응실적 등 홍보, 시설개·폐상황 등 일반사항 ③ 중대본이 안내한 사항과 같거나 유사한 사항 중복 송출 ④ 심야시간(22:00~익일 07:00) 송출 등이다. 행정안전부 보도자료, 2021.3.31., 1쪽.

68) 한겨레신문, 외국인 재난문자 와도 복사 안돼 번역기도 못들려, 2020.5.19., <[https://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/945496.html#csidx285f9264fcca2b6861f4da60a6c8b75](https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/945496.html#csidx285f9264fcca2b6861f4da60a6c8b75)>, 검색일: 2021.7.13.

로 재난문자를 송출하지만, 이동 통신사 차원에서 다국어 재난문자를 지원하고 있다.<sup>69)</sup> NTT DOCOMO는 외국인을 위해 일본어 재난문자를 번역해 주고 있는데, 번역 서비스는 영어, 중국어, 한국어이며, KDD는 영어, 한국어, 중국어 외에 포르투갈어, 스페인어도 제공하고 있다.<sup>70)</sup> 또한 휴대폰과 PC에서 안전 상태 정보를 확인할 수 있도록 문자로 정보를 제공하며, NTT에서 제공하는 J-anpi(안부확인서비스문자)와 구글에서 제공하는 Google Person Finder에 게시된 안전 상태 정보도 검색할 수 있다. 또한 재난시에 개인통신 기기를 사용할 수 없는 상황에서 가족과 지인들이 서로 안전한지의 여부를 확인할 수 있는 공중전화를 통한 171번 음성사서함서비스도 제공하고 있다.

## V. 결론

최근 발생하는 대형 재난은 국가 전 영역에 걸쳐 재난대비의 중요성과 인식을 증대시키고 있다. 안전권의 실현을 위한 대표적인 현행 법률은 재난 및 안전관리기본법인데, 이 법률은 제1조에서 규정하고 있는 이 법률의 목적은 “각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 그밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정한다.”고 한다. 그러나 동법에서 규정하고 있는 안전취약계층에 대한 개념이 명시되어 있으나, 재난 관련 법령상 통일되어 있지 않다. 재난이 발생할 경우, 피난이 쉽지 않은 장애인, 고령자, 외국인, 저소득층 같은 재난안전취약계층에게는 심각한 위협을 초래할 수도 있다. 따라서 재난안전취약계층 개념이 개별법마다 차이가 있음에도 이를 일원화하는 것이, 국민의 안전권을 보호하기 위한 헌법정신이 구현될 것으로 보인다.

이 논문에서는 각 재난안전취약계층의 개별적 특성을 기술하였으며, 재난안전취약계층의 안전과 실질적인 지원을 확보하기 위해서는 재난에 대응하여 안전할 수 있는 입법정책적 개선방안을 제시하였다. 첫째, 헌법상 안전권에 명문의 규정을 두는 것이, 안전권

69) NTT DOCOMO, “Disaster Status Confirmation Services”, <<https://www.nttdocomo.co.jp/english/info/disaster/>>, 검색일: 2021.7.20.

70) 이현지/변윤관/장석진/최성종/표경수, “재난문자에서의 외국인 제공 현황”, 2019년 한국방송·미디어공학회 추계학술대회 발표문, 한국방송미디어공학회, 2019, 139쪽.

을 구체적인 기본권으로서 보장하고, 둘째, 재난취약계층을 위한 재난보험을 국가와 민간이 공동으로 개발, 담보하여 그들이 재난시에 실질적인 보상 또는 배상을 받을 수 있도록 정책적인 지원이 필요하다. 코로나 상황 속에서 긴급재난지원금을 위한 긴급재난기부금 모집 및 사용에 관한 특별법에 수급요건과 기준이 명확히 명시되어야 한다. 마지막으로 재난문자발송은 장애인과 고령자, 외국인의 특성에 맞는 방법과 앱을 개발하여 발송되어야 할 것이다. 이러한 것들이 재난안전취약계층에 대한 실질적인 도움을 주는 입법정책적 개선이라고 본다.

## 참고문헌

### 1. 학술지

- 김상겸, “재난관리와 국민안전에 관한 헌법적 연구”, 유럽헌법연구 제33호, 유럽헌법학회, 2020, 297-327쪽.
- 김소연, “시·청각 장애인의 방송접근권 보장에 대한 헌법적 고찰”, 공법연구 제48집 제3호, 한국공법학회, 2020, 255-286쪽.
- \_\_\_\_\_, “기본권으로서의 안전권 인정에 대한 헌법적 고찰”, 공법연구 제45권 제3호, 한국공법학회, 2017, 173-195쪽.
- 김승원 외, “청각장애인 재난대응 욕구에 관한 연구”, 재활복지 제21권 제2호, 한국장애인재활협회, 2019, 63-88쪽.
- 김용훈, “기본권으로서의 안전권 조항의 헌법적 의의-미국에서의 관련 논의를 참고하여-”, 동아법학 제84호, 동아대학교 법학연구소, 2019, 1-36쪽.
- 김윤희/류현숙, “국내 거주 외국인의 재난안전 취약성에 관한 연구-정보요구 사항에 대한 심층인터뷰 내용을 중심으로-”, 한국위기관리논집 제11권 제3호, 위기관리이론과 실천, 2015, 1 151-176쪽.
- 김현준, “환경재난과 인권의 법적 문제”, 토지공법 제73집 제2호, 토지공법학회, 2016, 313-335쪽.
- 남재현/이래혁, “코로나19 긴급재난지원금이 가구 소비에 미치는 영향-소득 계층별 비교를 중심으로-”, 사회복지정책 48권 제1호, 한국사회복지정책학회, 2021, 63-95쪽.
- 노호창/김영진, “긴급재난지원금과 기본소득을 둘러싼 법적 쟁점”, 사회복지법학 제10권 제1호, 한국사회보장법학회, 2021, 81-138쪽.
- 두오균, “한국 장애인인권의 현실과 재난관리”, 국가위기관리연구 제3권 제1호 충북대학교 국가위기관리연구소, 2009, 26-50쪽.
- 박동균, “코로나 19 사태를 통해 본 대한민국 위기관리의 문제점과 교훈”, 한국치안행정논집 제17권 제3호, 한국치안행정학회, 2020, 127-150쪽.
- 신용인, “위험사회와 안전권-인간 존엄성의 필요조건, 안전-”, 원광법학 제36집 제3호, 원광대학교 법학연구소, 2020, 3-29쪽.
- 양기근/서민경, “재난안전취약계층의 재난취약성과 재난복원력 연구: 재난안전취약계

- 층의 복원력 지원체계 비교분석”, 한국융합과학회지 제8권 제2호, 한국융합과학회, 2019, 220-239쪽.
- 양천수, “위험재난 및 안전 개념에 대한 법이론적 고찰”, 공법학연구 제16권 제2호, 한국 비교공법학회, 2015, 188-216쪽.
- 유희진, “재난시 인간을 보호할 국가의 의무-UN 국제법위원회의 작업을 중심으로-”, 한국위기관리논집 제10권 제1호, 위기관리 이론과 실천, 2014, 1-28쪽.
- 이부하, “생명·신체의 안전권에 대한 헌법적 고찰”, 법과정책 제25권 제2호, 제주대학교 법과정책연구원, 2019, 119-142쪽.
- 이주호, “재난안전취약계층을 위한 사회복지시설 재난안전관리 지원정책 방안”, 위기관리연구논총 제2권 제2호, 충북대학교 위기관리연구소, 2018, 46-65쪽.
- \_\_\_\_\_, “재난안전취약계층 재난안전교육 개선방안- 다문화 가족을 중심으로-”, 한국위기관리논집 제12권 제11호, 위기관리 이론과 실천, 2016, 37-50쪽.
- 이주호/양기근/김경진, “어린이 재난안전 교육실태와 발전방안”, 국정관리연구 제13권 제2호, 성균관대학교 국정전문대학원, 2018, 63-95쪽.
- 이한태/전우석, “한국 헌법상 기본권으로서의 안전권에 관한 연구”, 홍익법학 제16권 제4호, 홍익대학교 법학연구소, 2015, 121-145쪽.
- 정지범, “코로나19와 긴급재난문자 구체적이고 타겟팅된 재난경보 요구”, 지역정보화 제128권, 한국지역정보개발원, 2021, 48-51쪽.
- 장한나, “재난약자의 안전서비스 체계 구축을 위한 연구”, 국정관리연구 제11권 제2호, 성균관대학교 국정전문대학원, 2016, 1-24쪽.
- 정원희, “재난관리 효과성 영향요인 연구”, 국정관리연구 제15권 제4호, 성균관대학교 국정전문대학원, 2020, 145-166쪽.
- 최경식 외, “재난안전약자에 대한 지원시스템 개선방안- 재난안전정책 담당공무원 및 전문가 인식조사를 중심으로-”, 한국위기관리논집 제13권 제9호, 위기관리 이론과 실천, 2017, 67-82쪽.
- 최우일, “신규재난과 재난보험의 확대 필요성”, 한국방재학회지 제19권 제5호, 한국방재학회, 2019, 27-32쪽.
- 한승주, “사회재난 이후”, 정부의 대응과 책임 변화, 정부학연구 제24권 제1호, 고려대학교 정부학연구소, 2018, 277-308쪽.
- 한승혜, “재난유형별 재난문자 발송의 적절성 연구”, 한국위기관리논집 제16권 제8호,

위기관리 이론과 실천, 2020, 1-14쪽.

홍완식, “안전권 실현을 위한 입법정책”, 유럽헌법연구 제14호, 유럽헌법학회, 2013, 225-250쪽.

菅磨志保, “資料3 災害弱者と災害支援, 都市とガバナンス”, 日本都市學會年報 第34卷, 公益財団法人日本都市センター, 2001, 1-8頁.

Masatugu Nemoto/Eri Ariga, “재난발생시 ‘재난약자’ 에 대한 지역사회 지원체계 강화방안 연구 - 한일 양국의 재난약자에 대한 사전조사 체계 비교를 중심으로 -”, 한국 위기관리논집 제10권 제6호, 위기관리 이론과 실천, 2014, 67-87쪽.

Sharona Hoffman, “Preparing for Disaster: Protecting the Most Vulnerable in Emergencies”, *UC Davis Law Review, Vol. 42*, UC Davis School of Law, 2009, pp.1491-1547.

## 2. 보고서

류현숙, 안전취약계층의 안전권 보장을 위한 제도 개선 연구, 한국행정연구원, 2018, 1-410쪽.

소방방재청, 재난약자 방재대책 실태조사 및 분석, 국립방재교육연구원 방재연구소, 2010, 1-134쪽.

정성희, 재난 및 안전관리 기본법 일부개정법률안 검토보고서, 2021, 1-33쪽.

채종원 외, 재난 불평등 해소와 사회통합 전략에 관한 연구, 한국행정연구원, 2018, 1-460쪽.

IEG, Approach Paper World Bank Support to Aging Countries, 2019. pp.1-36.

## 3. 웹자료

국가법령정보센터, “긴급재난기부금 모집 및 사용에 관한 특별법 제정이유”, <[https://www.law.go.kr/긴급재난기부금모집및사용에관한특별법\(17251\)](https://www.law.go.kr/긴급재난기부금모집및사용에관한특별법(17251))>, 검색일: 2021. 7.10.

문화체육관광부, “재난안전 국민피해 실질적 보상 보장…의무보험 30종 제도정비”, <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148873238>>, 검색일: 2021.7.20.

법무부, “2121년 5월 출입국외국인정책 통계월보”, <<https://www.immigration.go.kr/bbs/>>

- immigration/227/549156/artclView.do>, 검색일: 2021.7.10.
- 연합뉴스, “국내 체류 외국인 250만명 사상 첫 돌파…6.6%”, <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200216059900371>>, 검색일: 2021.7.10.
- 웰페어뉴스, “코로나19 장기화 “시청각장애인의 안전도 지켜달라”, 2020.3.2., <<https://www.welfarenews.net/news/articleView.html?idxno=72977>>, 검색일: 2021.7.13.
- 팜뉴스, “코로나19로 인한 GDP 손실액, 전 세계 5조6000억 달러”, <<https://www.pharmnews.com/news/articleView.html?idxno=102760>>, 검색일: 2021.6.25.
- 한겨레신문, “거리두기 연장 집단반발, 책임은 정부에 있다”, 2021.1.7., <<http://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/977605.html#csidxa50d239fa7953d8af7586285c070eb5>>, 검색일: 2021.6.30.
- KDI 경제정보센터, 2020 고령자통계, 2020.09.28., <<https://ieic.kdi.re.kr/policy/materialView.do?num=205484&topic=>>>, 검색일: 2021.6.30.
- 青木千帆子, “防災白書”, <<http://www.arsvi.com/b1900/8700nkf.htm>>, 검색일: 2021.6.26.

#### 4. 기타

- 이현지/변윤관/장석진/최성종/표경수, “재난문자에서의 외국어 제공 현황”, 2019년 한국 방송·미디어공학회 추계학술대회 발표문, 한국방송미디어공학회, 2019, 138-140쪽.
- 보건복지부 2019년 장애등록심사규정집, 2019.
- 통계청, 2015 고령자통계 보도자료, 2015.9.24.
- 행정안전부 보도자료, 2021.3.31.
- 행정안전부 설명자료, 2021.4.1.

[ Abstract ]

## A Study on Legislative Improvement for Vulnerable Group

Kim, Myung-Yeop\*

Disasters are on the increase which threatens human beings of their rights to safe life. It can be classified into two types natural and social disaster by Framework Act on Disaster and Safety Management. Vulnerable groups may include individuals with disabilities, pregnant women, children, elderly persons, certain members of ethnic minorities, people with language barriers, and the impoverished. Individuals with physical disabilities may be underserved in a variety of ways during a disaster. They were adversely affected in terms of their physical safety and access to immediate aid, shelter, evacuation and relief.

Economically and socially disadvantaged individuals are likely to suffer disproportionate harm from disasters because they lack resources and adequate support systems.

In this paper, I suggest improvement of legal that establish nondiscrimination mandates and other obligations that State has towards vulnerable group in disaster. It is necessary to legislate specific regulations on the constitutional right to safety by the National Assembly. Disaster insurance is a form of property insurance that pays the policyholder in the event that a natural disaster causes damage to the property. The fund of disaster insurance depend on the object, while the insurance coverage will be determined through legislation for vulnerable group. Disaster messages(CBS; Cell Broadcasting Service) should be sent to foreigners in various languages. By checking the message, they can know about the current emergency situations and how to respond to them.

[Key Words] Disaster, Vulnerable Group, Right to Safety, Disaster Insurance, CBS;  
Cell Broadcasting Service

---

\* Instructor, Shinhan University