

# 재난관리의 새로운 접근 : 재난복지의 정의



김혜선  
강원대학교 사회복지학과 조교수  
welcom-kim@kangwon.ac.kr

재난복지란 무엇인가? 재난복지란 용어를 접했을 때 가장 먼저 떠오르는 질문이 아닐까 싶다. 여러 문헌들에서는 '재난'과 '복지'의 의미를 각 단어별로 정의하고 있지만 두 단어가 결합된 '재난복지'에 대한 정의는 합의된 바를 찾을 수가 없다. 아마도 '재난'과 '복지'가 풍기는 의미가 매우 상이하기 때문에 어울리지 않는 단어들의 결합으로 여겼기 때문일지도 모르겠다. 하나는 피폐한 상황을 또 다른 하나는 만족스러운 상황을 연상시키기 때문이다. 하지만 재난과 복지는 원점에서 만점으로 향하는 삶의 선상에서 함께 연결되어 놓여 있는 단어들이다. 마치 프로이드가 파괴하고자 하는 인간의 공격본능과 살고자 하는 생의 본능이 서로 상관을 맺고 있다고 언급하고 있듯이 재난을 극복하기 위한 방향의 곳곳에는 인간의 삶의 질의 회복이라는 복지의 영역들이 반드시 개입되어야 하고 그 끝도 복지여야 하는 관계성을 가지고 있다.

따라서 본 글에서는 재난복지가 무엇인지를 살펴보고자 한다. 이를 위해서 우선 재난복지란 용어가 등장할 수

밖에 없는 현 재난관리의 한계성을 짚어보고 이에 대한 개입방향으로서의 재난복지의 의미를 정의하고자 한다. 이와 같은 시도는 우리나라 재난관리 현실과 방향을 새로운 시각에서 바라보고 정립하는데 기여할 것으로 본다.

## 1. 재난관리의 한계성

재난이란 인간의 생존과 재산의 보존이 불가능할 정도로 생활 질서를 위협하는 사고 또는 상태를 말한다(이재은 외, 2006, p 447). 이러한 재난은 향후 산업의 고도화와 인구의 집중 등으로 인하여 다양화, 대형화되어 그 피해의 규모가 증가될 전망이다 또한 재난발생 수는 늘어날 것으로 보여진다(홍원화, 2005).

이에 우리나라는 『재난 및 안전관리 기본법』을 제정하여 재난의 예방, 대비, 대응, 복구 그 밖에 재난 및 안전관리에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있으며, 재난으로 인한 피해를 극소화하기 위해서 예방, 대비, 대응, 복구 단계

를 마련하여 재난을 관리하고 있다. 또한 재난에 대응하기 위해 소방방재청을 신설하고 『2006년도 재해구호사업지침』을 마련하여 직접적인 서비스를 제공하고 있다. 하지만 재난관리에서 몇 가지 한계점을 발견할 수 있으며, 그 한계점들 때문에 복지적 관점이 요구된다.

### 1) 정부의 한계

국가는 헌법적 책임과 의무를 수행하기 위해 재난관리에 있어서 가장 중요하고 일차적인 역할을 감당하고 있다. 따라서 재난이 발생하게 되면 국가는 공공부문의 조직과 인력을 동원하여 국민들을 재난의 위협으로부터 보호하여야 하며, 재난으로부터 국민들을 신속하게 구호하고 항구적으로 복구하는 일에 만전을 기해야 한다.

따라서 국가는 소방방재청을 중심으로 중앙정부 차원의 재난안전대책본부와 지자체별 재난안전대책본부를 구성하고 있으며, 행정안전부장관을 본부장으로 하는 재난안전대책본부회의는 25개 정부부처의 참여와 소방방재청의 행정조직을 통해 구성하고 있으며 민간 부문의 구호체계와 지원체계가 협력적으로 활동하고 있다(성기환·손영수·최남희·한동우, 2007, p2)

하지만 현재의 재난관리서비스는 부처간 연계는 물론 공공부문과 민간부문의 관계에 있어서도 각 기관별로 업무영역에 따른 서비스 흐름의 단절 또는 병목과 중복으로 문제점을 드러내고 있다(유현정·이재은·노진철·김점훈, 2007, p3). 한 예로, 재해구호를 들 수 있다. 우리나라 재해구호는 국가가 재난관리의 주체가 되어 있기 때문에 공공부조적 성격이 매우 강하다. 공공부조적 성격 때문에 재해구호는 사회복지의 한 영역으로 접근하는 것이 원칙이지만 재해구호의 업무가 재난관련부서로 일원화되면서 복지적 관점보다는 재난의 하드웨어적인 재난관리 관점에서 접근하고 있다. 그러나 지방자치단체를 포함한 재해구호기관의 대부분이 사회복지를 담당하는 부서에서 진행되고 있기 때문에 복지업무와 재난업무간의 차이가 발생하고 있으며 이로 인해 업무협조가 비효율적일 가능성

이 높다(이호동·문현철·위평량·이종렬, 2007).

물론 이러한 정부의 한계는 정부의 태만에서 비롯되는 것이라기보다는 국가조직이 기본적으로 정치적이고 관료적이어서, 사회 내에 존재하는 다양한 욕구와 문제에 탄력적으로 대응하기 힘든 특성을 가졌기 때문일 수도 있다. 또한 재난 대응에 필요한 최소한의 시간, 근무지역과 인원의 부족, 접근로의 차단 등으로 인해 활동이 늦어지는데 기인할 수도 있다.

### 2) 자원봉사의 한계

재난이 지나간 현장은 어디에서 어떻게 무엇을 시작해야 할지조차 가늠할 수 없을 정도로 황폐함이 감돈다. 재난으로 인하여 주택이 붕괴되고, 도로가 유실되며, 전기와 수도가 끊기는 등 많은 사람들이 인간의 기본적인 욕구인 생리, 안전의 욕구에 위협을 받고 있다.

그럼에도 불구하고 사람들은 새로운 시작을 위해 철거와 복구를 시작해야 한다. 일단 재난이 발생하게 되면 재난피해를 긴급히 복구하고, 이재민들을 신속하게 대피시켜 안전하게 보호해야 하는 일이 가장 시급한 일이며, 긴급한 재난 대응이 일어난 후에는 항구적인 복구를 위해 여러 가지 활동이 필요하게 된다. 이 상황은 피해지역과 지역민의 힘만으로는 될 성싶지 않으며, 이러한 모든 과정에 자원봉사자들의 활동이 요구된다.

이에 재난 대비에 있어서 재난 선진국이라고 할 수 있는 일본 또는 선진국가에서는 자원봉사 활동 및 관리·지원체계의 중요성을 인식하여 더욱 발전된 재난 시 자원봉사 활용시스템을 구축, 운용하고 있다. 우리나라도 이에 『재난 및 안전관리 기본법』을 마련하여 중앙정부 및 지방자치단체, 전문가 및 시민단체 등의 협력적인 파트너십을 구축하고, 자원봉사단체의 활동을 지원하는 등 민간 주도의 안전조치 대책, 현장 점검 등 중앙정부 및 지방자치단체의 안전관리 업무에 민간의 참여 확대를 꾀하고 있다.

실제 우리나라의 자원봉사활동은 대규모 재난현장에서 공공부문의 정책이나 제도에 비견할 만한 중요한 역할을

감당해 왔다. 삼풍백화점 붕괴(1995.6.29-7.31 자원봉사 인력 : 28,073명)와 대구지하철 화재(2003. 2. 18-4.23(67일). 자원봉사 인력:27,055명), 최근 발생한 수해 현장 그리고 헤베이스피리트호 기름유출 사고에서 수십만의 자원봉사자가 복구활동에 참여함으로써 방재행정과 함께 주민이 재난관리활동의 중요한 주체로 인식되고 있다(김경남, 2007).

이처럼 많은 자원봉사자들이 재난 수습과 복구에 큰 힘이 되고 있지만, 준비되지 않고 계획이 분명치 않은 채 현장에 도착한 많은 자원봉사자들로 인하여 오히려 재난 수습에 방해가 되기도 한다. 또한 대부분의 경우 자원봉사자들은 자신이 갖고 있는 경험과 지식, 기술, 그리고 가치관을 가지고 재난현장에 임하는 경향이 있기 때문에 재난현장에서 실제로 필요한 활동에 자원봉사자들의 경험과 능력이 부합하지 않는 경우가 발생하기도 한다. 그리고 자원봉사자들을 재난 현장에 배치하고 조정하는 관리가 잘 이루어지지 않아 지역적으로 편중되거나, 꼭 필요한 자원봉사자들을 배치하지 못하는 일이 발생하기도 한다(성기환 · 손영수 · 최남희 · 한동우, 2007).

한 예로 대구지하철 화재 때는 몇 명의 공무원이 자원봉사활동을 통제했는데, 후원물품관리 및 배분에 있어서 자원봉사와 사고대책본부의 역할이 제대로 이루어지지 않아 자원봉사 지원에 혼선을 초래하였으며 자유로운 봉사활동 참여로 공급과 수요의 불균형을 나타냈다. 급식활동을 했던 67개의 단체 중에서 3개의 단체만이 자원봉사 관계 기관으로부터 지원요청을 받았으며, 나머지 단체들은 대중매체나 소속원의 현장 방문을 통해 현장의 정보를 수집하고, 각 단체의 임의의 판단에 의해 급식 지원 및 급식량, 활동장소를 정하는 형태로 운영되었다. 뿐만 아니라 각 단체들의 커뮤니케이션도 없었으므로 자원봉사활동 초기에는 각 단체끼리의 봉사활동의 내용이 중복되어 여러 단체들이 오랜 기간 봉사활동을 하지 못하고 철수하는 현상이 나타났다(여명호, 2004).

이와 같이 조직화되지 않는 자원봉사 관리는 자원봉사

자들의 건강, 안전에 곤란함을 초래하게 한다. 자원봉사자들이 오히려 도움이 되기보다는 보호를 받아야 할 대상이 될 수 있다는 것이다. 자원봉사자들의 자의적 판단으로 일관성 없는 의료서비스를 제공한다거나 자칫 오염된 음식을 제공하는 행위로 이어질 수 있으며, 지휘에서 벗어나 안전의 문제를 야기할 수 있다. 또한 대거로 몰려드는 자원봉사자들을 위한 음식과 최소한의 의료지원 및 잡자리의 문제는 오히려 심각한 혼란 상태를 야기하고 재난피해자와 자원봉사자들 사이의 갈등으로 발전할 수 있다(성기환 · 손영수 · 최남희 · 한동우, 2007, p27).

또한 단순한 지식이나 경험을 바탕으로 하는 일반적인 자원봉사자의 역량만으로는 이러한 재난에 효과적으로 대응하기가 어렵다. 따라서 재난의 양상에 따라 전문적인 지식과 경험을 갖고 있는 자원봉사자들의 활동이 활성화되어야 한다. 이는 현대사회의 재난은 매우 복잡적이고 대규모 재해로 일어날 가능성이 크며, 재난의 원인이 매우 복잡하기도 할 뿐만 아니라 재난으로 인한 피해 양상이 매우 다양한 측면을 갖고 있기 때문이다. 하지만 대구지하철 화재사고나 그 밖의 일련의 재난에서 보아왔듯이 주변에 편성하여 일시적인 인적 도움과 물품기증을 하는 것으로 자원봉사의 의미를 한정하는 경향이 있다(성기환 · 손영수 · 최남희 · 한동우, 2007, p29)

하지만 이러한 현상은 불행히도 매 재난마다 나타나고 있으며, 이러한 문제는 자원봉사자들에게 자신의 활동에 대해 만족감과 의지 및 지속적인 활동을 기대하기 어렵게 만들고 더 넓게는 경제적인 손실을 가져다 줄 수 있다(여명호, 2004).

### 3) '인간'에 대한 이해의 한계

재난과 관련된 법률제정과 지원정책에도 불구하고 재해나 재난 등으로 인해 어려움에 처한 사람의 보호는 초기 대응단계에서의 응급구조 정도에 머물고 있다. 비록 재난 관리가 이재민의 생활을 회복시키고 지역 경제를 재건하는 것을 최종 목표로 하여 취약계층 특별구조, 기업의 공

동체 경제적 후원, 정부의 위로금, 대출 등의 지원 등의 전략을 마련하고 있지만(성기환, 2006), 정부의 재해대책 프로그램이 대부분이 도로건설 및 토목 교량 등의 공공시설 부분 등 하드웨어적 재건에 힘을 쏟는 경향이 짙다(신선인, 2000). 이는 지금까지의 재난관련 산업과 연구의 대부분이 이 영역에 집중되어 있는 것과 무관하지 않을 것이다.

반면에 재난에 대한 '인간', 즉 재난을 예방하고 대응하며 극복해 가야 할 주제로서의 인간에 대한 지원과 그들이 협력해야 할 '공동체'에 대한 소프트웨어적인 개입은 미비하기만 하다. 실제 매년 많은 재해와 재난을 경험하면서도 이러한 문제에 대해서는 거의 관심을 두지 않았으며, 재난과 재해가 발생하면 이들에 대한 자선적인 기부에만 여론이 집중되어 심리적·사회적 지원은 등한시 해온 것이 사실이다(한동우, 2004).

하지만 재난은 개인에 따라 응급상황으로, 사람들은 무방비 상태이며, 판단력이 손상되기 때문에 자신이나 타인을 돌볼 수 없고, 자기 자신이나 다른 사람을 위협에 처할 수 있게 한다(Callahan, 1998). 또한 재난은 외상사건으로, 외상 후 스트레스 장애, 우울증, 약물남용과 같은 심각한 문제를 일으킨다(Weaver, 1995). 일반적으로 '시간이 약이다'라는 속담처럼 6주 이내에 본래의 기능으로 돌아오는 위기의 일방적 특징(Callahan, 1998)에 비해, 외상은 그 사람의 삶에 계속 침입하며(McFarlane & Yehuda, 1996) 기존의 정신·심리적 문제를 악화시킨다. 이 때문에 재난관리는 '재난과 인간'에 대한 이해를 기초하여 심리·사회적 서비스가 반드시 이루어져야 한다.

비록 주민간의 결속성이 크게 낮아져서 지역사회에서의 재난대응력 또한 크게 떨어지는 현대사회라 할지라도 재난의 지역적 집중성과 지역주민이 재해발생 직후의 피해자로부터 복구, 부흥 단계의 주역으로서 활동해야 한다는 재난 관리의 전제(김경남, 2007)에 충실하기 위해서는 재난관리의 모든 과정에서 '인간'에 대한 적절한 개입이 제공되어야 한다.

특히 집단 안에서 자신의 경험을 나눌 수 있는 개방성

과 타인과의 상호의존(Froma Walsy, 1998, 양옥경·김미옥·최명민 역, 2002)이 요구되는 레질리언스(resilience)는 재난현장에서 자신과 자신이 포함된 공동체의 현재 경험들을 바라볼 수 있게 하며, 역경으로부터 다시 일어나 강해지고, 주위 자원을 더 풍부하게 활용하며, 위기와 도전에 대한 긍정적인 신념으로 성장해 가는 과정이기 때문에 재난현장에 필요한 실천이론이 될 수 있을 것이다.

다시 말해서 재난 관리는 재난 후에도 지역민이 자기가 살던 곳에서 안정된 삶을 유지할 수 있도록 지원하는데 최종 목적을 두고 있기 때문에, 재난 관리는 재난이 발생한 이후에 사람들이 자신이 살던 곳에서 거주하면서 지역을 보존할 수 있도록 해당 지역민과 그의 공동체가 재난에 적응하여 본연의 기능을 수행할 수 있도록 그들이 가지고 있는 고유의 역량을 강화할 수 있도록 초점을 두고 개입되어야 한다.

실제 재난 현장에서 가장 첨예한 문제 중의 하나인 자원배분의 경우에서도 긍정적 결과를 얻기 위해서는 무엇보다 지역주민의 의견이 적극적으로 수렴되는 것이 가장 필요한데, 재난 상황에 놓인 주민들이 자신의 의견을 나눌 수 있다는 것은 피해 지역민에 대한 심리·사회적 레질리언스의 요소들이 작용하고 있음을 의미하는 것으로, 이는 재난 이후 복구, 부흥의 시간적 측면에서 '조기에' 질적으로 성장(김영수, 1998)시킬 수 있는 초석이 된다.

그러나 재난에 대한 개입방향이 피해 지역민의 역량에 대한 개입보다는 자금과 같이 물리적인 환경 즉 하드웨어적인 측면으로 강조된다면, 피해조사, 이재민 구호 등의 조치상황에서 집단 이기주의가 득세하고 민원발생시 우선순위에 어려움을 빚으며, 현장 보존능력이나 피해 조사능력 부족의 사태를 초래할 뿐만 아니라 재해발생시 돌발되는 주민의 심리변화, 2차재해 등의 예외 상황에 대해서는 대책이 부족하여 결국에는 피해주민들의 피해배상 욕구만 피해지역에 팽배하게 하는 등(백민호, 2001)의 '지역민'과 '공동체'의 황폐함을 초래할 것으로 보인다.

위와 같이 재난관리에서 정부, 자원봉사, 인간에 대한 이해의 한계는 재난의 피해자인 지역민과 지역사회의 안녕에 기여하지 못하는 제한성을 낳는다. 하지만 재난발생의 빈도와 강도가 점점 더 증가되고 있고 재난관리의 중요성이 더욱 강조되고 있는 현실을 감안할 때, 이러한 한계를 극복하기 위한 새로운 접근이 모색되어질 필요가 있다. 즉 실질적이고 만족스러운 재난관리 서비스를 제공하기 위해서는 행정편의적인 서비스 공급에서 벗어나 재난을 경험한 사람들 즉 '인간'에 대한 심리·사회적 특성에 대한 실체를 이해하는 수요자 중심의 복지적 개념이 재난관리 이념에 보다 적극적으로 정립되어야 하며, 재난관리 체계를 구축하는데 있어서 정부의 한계를 지원해 줄 수 있는 민간기관과 지역주민과의 지역복지 차원의 연계작업이 촉진되어야 할 것이다. 이러한 이유로 재난관리에서 '인간의 삶의 질 향상'이라는 복지적 관점의 개념이 요구되며, 재난과 복지의 연계작업, 즉 '재난복지'의 필요성이 대두된다고 본다.

## 2. 재난복지의 정의

재난복지가 무엇인지를 이해하기 위해서 가장 먼저 사용할 수 있는 방식은 재난복지의 어원을 찾는 일이다.

### 1) 재난의 정의

먼저 재난의 어원적 관점에서 Disaster는 'dis'의 '분리, 파괴, 불일치'를 의미하고, 'aster'는 라틴어로 'astrum' 또는 'star'를 의미하므로 결국 재난은 '별의 배열이 맞지 않아 생기는 하나의 재앙(calamity)'라고 인식할 수 있다(김경안·유충, 1998, p11). 그러므로 재난은 '하늘에서 비롯된 것으로 인간의 통제가 불가능한 해로운 영향'으로 자연과 관련된 것으로 인식할 수 있지만 시대와 사회 환경의 변화에 따라 재난의 정의도 점차적으로 확대하여 적용하게 되었다.

일반적으로 재난의 개념은 자연재난으로 지칭하였지만

산업화·도시화 등에 따른 과학기술의 발달로 현대사회에 들어와서는 대규모의 인위재난의 결과가 자연재난을 능가함에 따라 자연재난(natural disaster)뿐만 아니라 인위재난(man-made disaster)을 포괄하는 개념으로 사용되고 있다.

자연재난이란 태풍·홍수·폭설·가뭄·지진 등 자연현상에서 발생된 것을 말하는데, 인위적으로 완전히 근절시킬 수 없는 불가항력적인 요소를 지니고 있다. 이에 비해 인위재난은 나라마다, 학자의 견해에 따라 그리고 법률상 정의에 따라 다양하게 정의되고 있으며, 현재까지 학문적으로 통일되지 않은 채 사용되고 있다. 다만 행정자치부(2003)는 인위재난을 "원인이나 규모와 상관없이 자연재난이 아닌 인간의 행위가 원인이 되어 발생된 사고로 생활 환경이 불리한 방향으로 급작스럽게 변화하거나 막대한 인명과 재산 피해를 기존의 질서와 기능이 상실되고, 사회적 파급효과가 큰 현상"으로 정의하고 있으며, 범죄, 소요, 테러, 전쟁 등의 목적으로 발생하는 피해는 인위재난의 개념에 포함시키지 않고 있다.

미국의 연방위기관리청(Federal Emergency Management Agency:FEMA)은 '재난은 통상 사망과 상해, 재산 피해를 가져오고 또한 일상적인 절차나 정부의 차원으로는 관리할 수 없는 심각하고 규모가 큰 사건으로, 이러한 사건은 보통 돌발적으로 일어나기 때문에 정부와 민간부문 조직이 인간의 기본적 수요를 충족시키고, 복구를 신속하게 하고자 할 때 즉각적이고 체계적이며 효과적인 대처를 해야 하는 사건'으로 정의하고 있다(김영규, 1995: p201).

유엔개발계획(UNDP)은 '재난을 사회의 기본 조직 및 정상기능을 와해시키는 갑작스러운 사건이나 큰 재난으로서 재난의 영향을 받는 사회가 외부의 도움 없이 극복할 수 없고, 정상적인 능력을 처리할 수 있는 범위를 재난, 사회 간접시설, 생활 수단의 피해를 일으키는 단일 또는 일련의 사건'이라고 정의하고 있다(임송태 외, 1996: 이재은 외, 2006 재인용)

우리나라도 재난 및 안전관리기본법 시행령(2006. 2. 21)에서 ‘국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 상황’으로 정의하고 있으며, 재난에 대해 예방·준비·대응·복구체제의 통합적 관리체계를 마련하여 국민의 생명을 보호하고 재산 피해를 최소화하고자 노력하고 있다.

## 2) 복지의 정의

복지라는 의미의 Welfare는 ‘지내다’, ‘살아가다’의 의미의 fare에 ‘만족스러운’ 혹은 ‘적절한’이란 의미의 well이 합쳐져서 ‘만족스러운 상태’라고 정의되고 있다. 그래서 웹스터 사전에 의하면 복지는 ‘건강하고 행복하며 안락한 상태’라고 정의되고 있다.

또한 복지(福祉)의 한자 어원을 풀이하기 위해 복(福)을 쫓해보면, 시(示)행은 신에게 공물을 얹어 놓은 상을 옆에서 본 형태로 시(示)가 붙은 자는 대개 신(伸)과 관계되는 글자가 많다. 다음 복(福)자 중 나머지 전(田)은 곡물을 수확하는 밭을 의미한다. 그 위의 구(口)는 고(高)자의 약자로 곡물이 높여 쌓여 있는 모습을 상징하고 물질적인 풍요를 의미한다. 이것이 자연, 즉 신으로부터 받은 선물이기 때문에 시(示)행이 붙어 있는 것이다. 그리고 지(祉)는 신에게 마음의 안정을 기원하는 자세로 지(止)는 욕망의 추진을 멈추는 의미를 지니고 있다. 즉, 마음을 비우는 것이 심리 안정의 길이라는 것을 암시하고 있다. 따라서 복지(福祉)는 물질적 풍요와 심리적인 안정을 내포하고 있다고 볼 수 있다(김만두·한혜경, 1993, p19-20).

그리고 우리나라의 경우 조선시대 이전까지 복지(福祉)란 낱말은 일상생활 속에서 거의 사용되지 않았고 대신 복(福)이 흔히 사용되었다. 오늘 날에도 설날 인사로 “새해 복 많이 받으세요”라는 말을 쓸 정도로 복이란 말은 매우 포괄적인 의미를 가지고 있다. 실제 삼국유사나 고려사에서 복지란 낱말을 사용한 사례가 없고, 조선왕조실록에서는 7번 사용되고 있다. 이 때 복지는 장수, 현물의 제공, 소망의 충족이라는 의미를 뜻한다(박경일 외, 2000, p18-19)

따라서 복지란 건강하고 물질적으로 안정되며, 안락한 인간의 이상적인 상태, 즉 안녕(well-being)의 상태를 나타내는 개념이라 볼 수 있다. 하지만 인간이 이러한 복지 상태를 경험하기 위해서는 ‘사회’라는 범위를 벗어날 수 없다. 이는 인간이 유아독존(唯我獨尊)의 존재가 아니라 사회적 동물이기 때문이다. 따라서 복지의 의미에는 사회적 ‘이라는 개념이 포함되어야 한다.

사회적이란 의미의 Social은 ‘지역사회나 집단 속에서 같이 지내다’라는 뜻을 가지고 있다. ‘사회적’이란 사회 안에서 삶의 질과 개인, 집단, 사회 전체간의 사회 내적인 관계를 뜻한다. 여기서 ‘사회 내적인 관계’란 개인의 정신 세계나 국제관계와 같은 사회 외적인 관계를 제외한 개인 대 개인, 개인 대 집단, 개인 대 전체 사회, 집단 대 집단, 집단 대 전체 사회의 비이기적인 상호관계를 의미한다. 따라서 이 때의 ‘사회적’이란 의미는 물질적이거나 영리적인 요소보다는 비영리적이며, 이타적 속성의 공동체적 삶의 요소에 관심을 기울이는 것이라 하겠다.

이처럼 복지를 누리기 위해서는 사회라는 실행 배경이 반드시 요구되기 때문에 복지는 사회복지의 의미한다고 볼 수 있다. 복지와 사회를 합한 사회복지의 언어적 의미는 16세기 초부터 사용되기 시작한 독일어의 Wohlfahrt란 말에서 찾아볼 수 있다. 이 낱말은 처음에 ‘원하다’ 혹은 ‘바라다’라는 의미의 wohl과 ‘한 장소에서 다른 장소로 옮긴다’는 의미의 fahren이 연결되어 관용적으로 쓰이기 시작한 것이라고 한다. 이 두 낱말이 결합된 Wohlfahrt는 ‘바람직한 상태로 바꾼다’는 의미가 된다(이용교, 2005). 따라서 복지의 실행의미로서의 사회복지란 ‘공동체 사회에서 사회 내적인 관계를 기초로 구성원들의 전 생애에 걸쳐 건강하고 안락하며 바람직한 삶을 추구하는 사회적 노력’이라 개념을 정의할 수 있다(김기태·박병현·최송식, 1999).

## 3) 재난복지의 정의

지금까지의 ‘재난’과 ‘복지’의 정의를 고려해 볼 때, 재

난복지의 어휘적 의미는 '국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 혹은 피해를 줄 수 있는 상황에서 사회 내적인 관계를 기초로 구성원들의 전 생애에 걸쳐 건강하고 안락하며 바람직한 삶을 추구하는 사회적 노력'이라 정의할 수 있다.

하지만 재난복지에는 '피해지역과 재난을 당한 사람들은 엄청난 충격으로 인해 심리적인 외상과 물질적 손실 및 개인적으로 중요한 가치의 상실을 경험하는 등의 기존의 삶의 방식에 혼란을 일으키기 때문에 재난 이후 원래의 삶으로 돌아가는 일이 그들만의 노력으로는 충분하지 않다는 점'이 부각될 필요가 있다. 이는 사회적 측면에서 볼 때, 재난은 사회적 충격을 일으키고 질서를 혼란시키는 상황으로, 사회가 기본적인 기능을 유지할 수 없는 상태로 외부의 도움이 없이는 대처하거나 극복하기 어려운 상태이며, 사회의 기반시설 및 노동의 기초가 흔들리는 사태이기 때문이다(성기환·손영수·최남희·한동우, 2007).

또한 재난복지에는 재난을 극복하기 위해 더 많은 사람들의 지혜를 모으고, 더 많은 사람들의 노동력을 합치며 서로의 협력을 통해서만 물질적 손실과 정서적 폐해를 최소화하고 다시 원래의 사회적 삶으로 돌아가야 하는 '회복'의 실천적 개념이 포함되어 있어야 한다. 이는 재난이 발생했을 때 어떻게 사람들이 살아남고 어떻게 이웃들이 다시 원래의 이웃으로 함께 살아갈 수 있는지를 함께 노력해야 하는 사건이기에, 재난이 지나간 자리에 망연자실한 이웃을 보면서 그들이 살아갈 터전을 다시 가꾸는 일에 동참하고 나누는 동안 사회는 원래의 모습으로 돌아가야 할 노력이 요구된다(성기환·손영수·최남희·한동우, 2007, p10).

따라서 재난복지는 재난을 경험한 개인과 그 개인을 둘러싼 환경이라는 이중적 초점(dual focus)에 두고, 그 목적을 이들의 상호작용하는 과정에서 피해주민이 적응적인 균형을 달성하는 데 기본 전제를 두어야 한다. 이 때 적응이란 개입과 환경이 지속적으로 상호작용하는 과정에서 적합성(goodness-of-fit)을 획득하는 과정(Greene & Ephross, 1991)으로, 환경이 개인의 성장, 발달 그리고 정

서적 안녕을 지지하고 주요 타인이나 사회제도와의 상호작용을 통하여 지지를 얻을 수 있을 때 '적응적이다'라고 할 수 있다(Germain & Gitterman, 1980). 이를 위해서는 재난을 당한 사람들의 다양한 욕구를 다양한 자원과 연결하여 환경에 적응하여 역량을 강화할 수 있는 사례관리(case management) 실천방법이 요구된다.

또한 재난복지에는 위기에서 벗어나 생존하고 성장해 가는 레질리언스(Resilience)의 개념이 포함되어 있어야 한다. 따라서 재난복지는 인간과 환경에 대한 이해, 재난으로 인한 충격과 손실 그리고 상실을 경감시킬 수 있는 수단을 발견하고 대처자원을 강화하며 적응능력을 표출할 수 있는 레질리언스를 발현하는 장이 되어야 한다.

그리고 재난은 재난발생이 시간적, 공간적으로 지역에 한정되는 특성을 가지며, 지역에 따라 현상이 다양하므로(성기환, 2006), '지역사회' 복지에 관심을 기울여야 한다. 이는 지구화 시대의 복지서비스가 국가단위의 제도적 복지 체계라기보다는 지역사회를 기반으로 하는 지역복지 서비스 공급방식에 상당부분 의존하기 때문이기도 하다(성기환·손영수·최남희·한동우, 2007, p17). 지역사회복지실천방법으로는 지역사회개발, 지역사회계획, 사회행동 등이 있다.

따라서 재난복지는 '재난의 파괴적인 영향으로부터 피해지역과 재난을 당한 사람들이 기존의 삶을 회복하고 더 나아가 성장할 수 있도록 개인과 그의 환경이라는 이중적 초점(dual focus)의 상호작용 과정을 통해 변화에 개입하는 사회복지의 지원'으로 정의할 수 있다.

## 참고문헌

- 김경남, 『지역재난관리의 주민조직 활성화 방안』, 강원발전연구원, 2007.
- 김경안·유충, 『이론과 실제:재난대응론』, 서울: 반, 1998.
- 김기태·박병현·최승식, 『사회복지의 이해』, 서울: 박영사, 1999.
- 김만두·한해경, 『현대사회복지개론』, 서울: 홍익재, 1993.

- 김영규, 「Disaster Planning:Should Be Agent-Specific or Generic?」, 『지방행정연구』, 10(1), 1995.
- 김영수, 「지방자치단체의 재난통합관리 체제구축에 관한 연구」, 『지방정부연구』, 2(2), 11-12, 1998.
- 박동균·박창근·송철호·오재호, 『지방자치단체의 각종 재난에 대한 초동대응 체제강화를 위한 행정시스템 조사』, 서울: 희망제작소, 2007.
- 백민호, 『방재기본계획수립을 위한 방재정책 기본 방향에 관한 연구』, 행정자치부 국립방재연구소, 2001.
- 성기환·손영수·최남희·한동우, 『재난관리 봉사자에 관한 수요 및 필요역량에 관한 기초조사』, 서울: 희망제작소, 2007.
- 신선인, 「재해 및 재난 구호시 요구되는 정신보건사회사업 서비스에 관한 연구」, 『정신보건 사회사업』, 10, 61-83, 2000.
- 여명호, 「재난 자원봉사 관리 및 지원 활동에 관한 매뉴얼 작성 연구」, 경북대학교 대학원 석사학위 논문, 2004.
- 유현정·이재은·노진철·김경훈, 『수요자 관점에서 접근한 재난관리서비스 행정의 문제점과 개선방안』, 서울: 희망제작소, 2007.
- 이재은 외, 『재난관리론』, 서울: 대영, 2006.
- 이호동·문현철·위평량·이종렬, 『재난관리 관련 법령 및 관련기금 운용의 효율화 방안』, 서울: 희망제작소, 2007.
- 행정자치부, 『재난관리 6년의 발자취』, 행정자치부, 2003.
- 한동우, 「우리나라 재해구호체계의 실태와 개선방안: 우리나라 재난관리 및 재해구호 체계의 실태와 개선방안」, 『강남대학교 사회복지연구소』, 2004.
- 홍원화, 『2.18 대구지하철 화재 참사 기록과 교훈』, 서울: 119 매거진, 2005.
- Callahan, J.(1998). Crisis theory and crisis intervention in emergencies. In P.M.Kleespies(Ed.), Emergencies in mental health practices: Evaluation and management(pp.22-40). New York: Guilford Press.
- German, C. B., & Gitterman, A(1980). The Life Model of Social Work Practice. NY: Columbia University Press.
- Greene, R. R., & Ephross, P.H.(1991). Human Behavior Theory and Social Work Practice. NY: Aldine de Gruyter.
- DeWolfe, D.J.(2000). Training manual for mental health and human service workers in major disaster.(Department of health and human services, Publication No. ADM(90-538). Washington, D.C.:Center for mental health services.
- Dunning, C.(2003). Sense of coherence in managing trauma workers. In D. Paton, J. M. Violanti and L.M. Smith(Eds.). Promoting capabilities to manage posttraumatic stress : Perspectives on resilience(pp.119-135). Springfield, IL:Charles C. Thomas.
- Froma Walsh(1998). 가족과 레질리언스. 양옥경, 김미옥, 최명민 역(2002). 서울:나남.
- Weaver, J. D.(1995). Disasters: Mental Health Interventions. Sarasota, FA: Professional Resource Press.