

재난 지원에 있어 지역사회 기관 연계에 관한 연구

고려대학교 의과대학 안산병원 정신건강의학과,¹ 건강증진센터²

윤서영^{1,2} · 윤호경^{1,2} · 김소연² · 고영훈^{1,2}

A Study for Link of Institution in Disaster Management : Ansan District Study

Seoyoung Yoon, M.D.,^{1,2} Ho-kyoung Yoon, M.D., Ph.D.,^{1,2}
So-yeon Kim,² Young-Hoon Ko, M.D., Ph.D.^{1,2}

¹Department of Psychiatry, Korea University Ansan Hospital, Ansan, Korea

²Center for Mental Health Promotion, Korea University Ansan Hospital, Ansan, Korea

ABSTRACT

Objectives : The management of disaster should be immediate and sustainable. Further, it is hard to predict where the disaster will occur, using pre-exists governmental and non-governmental organizations are important. In this study, we tried to investigate the associated activities of organizations performed in Ansan city, in Sewol ferry accident.

Methods : A total 121 workers in 25 organizations were surveyed about organizations which they worked with, kind of works performed, frequency of meetings, satisfaction in activities and factors associated with dissatisfaction in usual state and in Sewol ferry accident state, respectively. The differences between those two situations were analyzed using paired t-test for continuous variables and Chi-square test or McNemar test for categorical variables.

Results : The total number of linkage of institutions were decreased(from n=397 to n=251) and the mean scores of rating satisfaction were significantly lower in most of organizations in disaster state. The rigid policy in performance evaluation was more likely associated with dissatisfaction in disaster state than usual state(p=0.045).

Conclusions : For effective linkage of institutions, preparedness, such as understanding the capability of organizations in the communities and developing the protocol for associated activities, is important. The unnecessary and effortful performance evaluation should be sublated.

KEY WORDS : Disaster · Psychological support · Link of institution · Preparedness.

서론

재난은 지역사회에서 대응할 수 있는 능력을 초과하는 심각한 생태적 그리고 정신사회적인 붕괴로 정의된다. 이는

많은 경우 갑작스러우며, 예측불가능하고 조절의 범위를 넘어서며, 그 파괴의 범위가 큰 것으로 특징 지어진다. 재난의 생존자들은 다양한 수준의 고통스러운 심리적 반응과 행동적 반응을 경험하게 되는데, 재난을 경험하는 중에는 마비되는 듯한 불안이나 통제할 수 없는 부산스러운 행동(flight be-

Received: June 20, 2016 / Revised: September 1, 2016 / Accepted: November 3, 2016

This study was supported by a grant of the Korean Health Technology R&D Project, Ministry of Health & Welfare, Republic of Korea (HM15C1223).

Corresponding author: Young-Hoon Ko, Department of Psychiatry, Korea University Ansan Hospital, 123 Jeokgeum-ro, Danwon-gu, Ansan 15355, Korea

Tel : 031) 412-5138 · Fax : 031) 412-5144 · E-mail : koyh@korea.ac.kr

havior), 집단 패닉 등으로 생존에 비적응적인 반응들이 나타날 수 있으며, 재난 직후에는 많은 사람들이 무감각(numbness), 살아남은 데 대한 안도감 등을 경험하게 된다. 재난 이후의 감정 반응으로는 재경험을 동반하기도 하는 심한 정도의 불안감이 회피나 무감각과 번갈아 나타날 수 있으며, 상실에 대한 애도과정이 나타난다.¹⁾

재난 경험 이후에는 이러한 즉각적이고 일시적이며 대부분의 사람에게서 나타날 수 있는 반응 이외에도 사회적응과 복귀, 일상생활 기능을 저해하는 심각한 정신장애들이 장기적으로 나타날 수 있다. 이러한 반응과 이환 질환으로는 비정상적인 애도, 적응장애, 우울증과 불안장애, 외상후 스트레스 증후군, 특이적인 신체 증상 및 물질사용장애 등이 있다. 이러한 장애를 예방하고, 이환 이후에도 빠른 회복을 돕기 위해서 즉각적이고 적극적인 대응이 필요하다.²⁻⁴⁾

2014년도의 세월호 침몰사고로 인해 국내에서도 재난에 대한 심리적 반응과 그에 대한 대응체계 개발의 필요성에 대한 관심이 증대되었다. 세월호 침몰사고와 정신건강의학적 관리의 중요성에 있어서는 몇 가지 특이점이 있다. 첫째로 세월호 침몰사고는 사고의 발생 자체가 인재로 인한 것이며, 이후 구조과정에 있어서도 구조 체계의 미흡 등 인간의 잘못이 영향을 주었다. 재난은 자연재해(natural disaster)와 인재(man-made disaster)로 나뉘며, 인재의 경우 누군가 비난 받을 사람이 있다는 느낌은 피해자로 하여금 더욱 상황에 적응하기 어렵게 만든다.¹⁾ 정신장애의 유발에 있어서도, 자연재해에 비해 인간의 실수와 기술적인 사고로 인한 재해가 더욱 높은 연관성을 지니며, 테러와 같은 인간의 의도적인 행동으로 인한 재해가 가장 높은 강도로 관련이 된다.⁵⁾ 둘째로는 사고로 인해 많은 사람들이 사망하였으나 생존자의 경우 신체적 손상의 정도는 상대적으로 크지 않아, 생존자 및 유가족의 심리적 지원에 대해 좀 더 일찍이 초점을 맞출 수 있었다. 셋째로, 사고가 진도 팽목항에서 발생하였으나, 다수의 생존자와 유가족은 특정 한 지역, 즉 안산지역에서 집중되었다. 재난에서의 정신건강 서비스는 정신장애의 예방과 치료 모두에 집중할 수 있어야 한다. DSM-5에서는 외상 후 스트레스 장애가 심리적 외상사건에 실제적으로 노출된 경우 이외에도 미디어를 통한 노출이나 가까운 주변인의 직접적인 심리적 외상사건에의 노출을 알게 되는 경우에도 발생이 가능하다고 정의하고 있다.⁶⁾ 그렇기에 안산 지역에 거주하는 상당수의 주민들도 재난으로 인한 정신장애에 노출될 수 있는 위험성이 높으며, 기존 정신장애가 있는 경우 악화의 가능성도 높다.²⁾

이러한 맥락에서 안산시에 트라우마 센터인 온마음센터가 심리적 외상에 의한 정신질환의 예방과 치료를 위해 운영되고 있으며, 장기적으로 지속가능하며, 지역사회 친화적

이라는 특성을 지닌다. 그러나 온마음 센터의 개소까지 사고 후 2주 가량 소요되었으며, 서비스의 집중은 재난 이후 상당 시일이 흐른 이후 이루어지고, 초기 대응은 기존의 지역사회의 여러 민관기관들, 재난정신건강위원회 등의 전문가 단체의 자원봉사 의해 이루어졌다.⁷⁾ 그러나 사고 이후에서야 조직된 대응체제로 인한 효율적인 의사소통의 부재와 혼선으로 일부 서비스는 중복되어 오히려 대상자를 번거롭게 하기도 하고, 일부 중요한 지원들은 오히려 누락이 되는 등의 문제가 발생하였다. 또한 각 기관들에서 재난 상황에 집중하면서 나타나는 직원들의 소진과 기존 업무의 공백으로 인한 2차적인 피해도 문제가 되었다.

재난은 어느 지역에서나 발생이 가능하고 예측이 불가능하며, 즉각적이고도 지속적인 조치가 필요하다. 또한 모든 지역에 트라우마 센터를 건립하는 것이 불가능하다는 현실적인 한계에서는 지역사회에서 활용 가능한 자원을 이용하는 것이 필요하다. 재난 대응에 있어 상하전달식의 방식만이 아닌 지역사회 기반의 대응이나 준비된 민관 협력체계의 중요성이 강조되어 왔으며, 이는 재난 발생이전부터 대비를 통해 효율적으로 이루어질 수 있다.⁸⁻¹⁰⁾ 재난 상황에서의 심리적 지원에 있어서도 이미 존재하는 건강이나 사회적 시스템들과 문화적으로 적절한 커뮤니티 네트워크를 대응 체계에 고려하는 것이 중요하다.¹¹⁾ 이 과정에서 개별 기관의 소진을 막고 효율적인 최선의 대응을 하기 위하여서는 가능한 자원들을 효율적이고 유기적으로 연계하는 것이 필수적이다. 본 논문에서는 안산시에서의 경험을 통해 지역사회에서 재난에 대한 지원에 참여 가능한 어떠한 자원이 있는지 살펴보고, 각 기관 간의 연계의 수준 및 내용, 연계에 있어서의 어려움은 어떤 점이 있었는지 알아보고자 한다. 이를 통해 추후 재난 대비에 필요한 지역사회 자원의 발굴과 효과적인 연계를 위한 가이드라인의 필요성 및 제언을 제시하고자 한다.

방 법

1. 설문 대상

안산 시에 위치하고 있는 지역사회 기관으로 세월호 사고 당시 재난지원에 참여한 적이 있는 기관의 종사자들을 대상으로 2016년도 2월부터 2016년도 5월까지 설문 조사하였다. 참여 기관은 세월호 재난 초기 대응에서 중심적인 역할을 하였던 안산시 정신건강증진센터의 당시 업무 기록을 참조하였다. 참여 기관 및 대상기관은 기관의 특성에 따라 크게 정부기관, 사회복지기관, 시민단체, 의료기관, 기업, 교육기관 및 종교단체로 분류하였다.

2. 설문 방법

설문 대상 기관에 사전에 전화 및 참여 가이드라인을 포함하는 이메일을 통해 연구의 취지와 목적을 설명하고, 동의하는 기관에는 약속을 잡아 오프라인 방문을 통해 설문 조사를 진행하였다. 가급적 방문 당시 있는 모든 직원들을 대상으로 설문지를 제공 및 수거 하였다. 설문 문항은 기존 재난관리 협력체계에 대해 공무원을 대상으로 조사한 문항을 참고하고,¹²⁾ 안산시 온마음센터 센터장, 정신건강증진센터 센터장 및 부센터장, 중독관리 통합지원센터 센터장의 자문을 구하여 작성되었다. 설문 내용으로는 기관의 상시 및 세월호 참사 당시의 연계 활동을 어떠한 기관과 시행하는지 및 각 대상 기관과의 연계활동에 있어 정기 모임의 횟수, 연계 활동의 내용, 연계 활동에 대한 만족도 및 낮은 만족도의 원인에 대한 객관식 문항에 대하여 답변하도록 하였으며, 연계활동의 내용과 낮은 만족도의 원인에 대하여서는 중복응답을 허용하였다. 연계 만족도는 1점에서 5점까지 리커트 척도로 답변하게 하였다.

3. 통계 분석

설문 결과에 대한 통계분석은 SPSS ver. 20.0을 사용하였다. 연계 만족도와 같은 연속형 자료에 대해서는 평상시와 세월호 당시의 평균과 표준 편차를 구하고, 시점에 따른 차이가 있는지 비교를 위해 paired t-test를 시행하였으며, 연계활동의 빈도, 낮은 만족도의 원인과 같은 명목척도에 대해서는 평상시와 세월호 당시에 어떠한 차이가 있는지 빈도 비교를 위해 Chi-square test 혹은 Fisher's exact test를 사용하여 분석하였다. 구체적인 연계 활동의 내용에 대해서는 McNemar-Bowker test를 통해 평상시 활동과 세월호 관련된 활동간의 일치성을 분석하였다.

결 과

총 25개의 기관, 121명의 종사자가 설문에 응답하였다. 이중 정부기관으로 분류된 기관 및 응답자의 수는 4개, 21명이었으며, 사회복지기관은 15개, 78명, 의료기관 1개, 7명, 시민단체 5개, 15명이었다.

1. 연계 참여 정도

대상자들이 연계활동을 함께 한다고 대답한 기관의 빈도는 정부기관(n=103), 사회복지기관(n=94), 시민단체(n=73) 순으로 많았으며, 세월호 당시에도 정부기관(n=72), 사회복지기관(n=67)이 가장 높은 순위였던 반면, 의료기관(n=42)이 시민단체(n=34)보다 더욱 높은 순위를 보였다. 한편, 모든 종류의 기관을 대상으로 세월호 당시에 평상시에 비해 연계의 수는 감소하였다(교육기관 34에서 14, 의료기관 58

에서 42, 기업 21에서 13, 종교단체 14에서 9).

연계가 있었던 경우 대상 기관과의 모임 빈도에 대한 결과는 Table 1에 제시되어 있다. 사회복지기관(p<0.001), 정부기관(p<0.001), 의료기관(p<0.001), 기업 및 재단(p<0.005), 시민단체와의 연계(p<0.001)에 있어 모임 빈도에 평상시와 세월호 당시에 있어 차이가 있었으며, 모든 경우 평상시나 세월호 참사시에 정기모임이 없다는 빈도가 가장 흔하게 나온 반면, 연 12회 미만의 빈도는 평상시에 더욱 흔하게, 주 1회 이상은 세월호 참사시에 더욱 흔하게 나타났다. 즉, 종합적으로 연계대상 기관이나 전체적 연계 활동은 감소하였으나, 연계를 하는 기관과는 이전보다 더욱 자주 모임을 가진 것으로 나타났다.

2. 연계 내용

연계 내용을 1) 단체 간 협의, 회의 및 토론, 2) 사업계획 및 프로그램 개발, 정보교환 및 제공, 3) 시설, 기자재 교환, 지원, 4) 재정지원 및 인력지원, 5) 서비스(이용자)의뢰, 요청 및 관리, 6) 통합교육 및 연수 활동 7) 법, 정책 및 제도 관련 공동 대응 및 건의, 8) 자원봉사자 지원 및 연결, 관리의 차원으로 구분하여, 각 내용의 평상시와 세월호 때의 일치도를 평가하였다. 종교기관을 제외하고는(McNemar-Bowker test, p-value=0.56, 자원봉사자 지원 및 연결관리가 두 경우 모두 가장 많음), 연계 내용에 차이가 있었다.

사회복지기관 대상의 경우(Pearson Chisquare, p-value<0.001), 평상시 서비스(이용자)의뢰, 요청 및 관리(n=482), 단체간 협의, 회의 및 토론(n=442), 사업계획 및 프로그램 개발, 정보교환 및 제공(n=363) 순이었으며, 세월호 참사 관련하여 단체간 협의, 회의 및 토론(n=353), 서비스(이용자)의뢰, 요청 및 관리(n=340), 사업계획 및 프로그램 개발, 정보교환 및 제공(n=279)의 순으로 나타났다. 정부기관 대상의 경우(McNemar-Bowker test, p-value<0.001), 평상시에는 서비스(이용자)의뢰, 요청 및 관리(n=314), 단체간 협의, 회의 및 토론(n=310), 사업계획 및 프로그램 개발, 정보교환 및 제공(n=254)이었던 반면, 세월호 당시에는 단체간 협의, 회의 및 토론(n=321), 사업계획 및 프로그램 개발, 정보교환 및 제공(n=230), 서비스(이용자)의뢰, 요청 및 관리(n=224)의 순으로 나타났다. 시민단체를 대상으로 할 경우(McNemar-Bowker test, p-value=0.002), 평상시는 자원봉사자 지원 및 연결, 관리(n=88), 사업계획 및 프로그램 개발, 정보교환 및 제공(n=71), 단체간 협의, 회의 및 토론(n=67), 세월호 관련하여서는 자원봉사자 지원 및 연결, 관리(n=134), 단체간 협의, 회의 및 토론(n=79), 서비스(이용자)의뢰, 요청 및 관리(n=67) 순으로 나타났다. 의료기관을 대상으로 할 경우(McNemar-Bowker test, p-value=0.044), 평

상시 서비스(이용자)의뢰, 요청 및 관리(n=79), 단체간 협의, 회의 및 토론(n=38), 사업계획 및 프로그램 개발, 정보 교환 및 제공(n=23), 세월호 당시 서비스(이용자)의뢰, 요청 및 관리(n=53), 단체간 협의, 회의 및 토론(n=40), 재정지원 및 인력지원(n=27) 순으로 나타났다. 교육기관 대상으로 할 경우(Pearson Chi-square, p-value=0.016), 평상시 가장 많이 시행된 연계는 서비스(이용자)의뢰, 요청 및 관리(n=10), 단체간 협의, 회의 및 토론(n=8), 사업계획 및 프로그램 개

발, 정보교환 및 제공(n=6), 세월호 당시에는 서비스(이용자)의뢰, 요청 및 관리(n=14), 단체간 협의, 회의 및 토론(n=8), 자원봉사자 지원 및 연결, 관리(n=5)의 순이었다. 기업 대상으로 할 경우(Pearson Chi-square, p-value=0.004), 평상시 가장 많이 시행된 연계는 서비스(이용자)의뢰, 요청 및 관리(n=16), 단체간 협의, 회의 및 토론(n=13)이었으며, 세월호 관련하여는 단체간 협의, 회의 및 토론(n=14), 재정 지원 및 인력지원(n=8), 서비스(이용자)의뢰, 요청 및 관리(n=8)이었다.

Table 1. The frequency of meeting in usual state and disaster state(Sewol ferry accident)

	Frequency	Usual state	Disaster state	Pearson χ^2	p-value
With social welfare agencies	1. Never(%)	362(38.4%)	329(44.8%)	120.641***	.000
	2. Less than monthly(%)	314(33.3%)	133(18.1%)		
	3. More than monthly(%)	138(14.6%)	48(6.5%)		
	4. More than weekly(%)	128(13.6%)	224(30.5%)		
With government agencies	1. Never(%)	202(35.6%)	187(42.2%)	80.246***	.000
	2. Less than monthly(%)	188(33.2%)	92(20.8%)		
	3. More than monthly(%)	100(17.6%)	26(5.9%)		
	4. More than weekly(%)	77(13.6%)	138(31.2%)		
With educational institutions	1. Never(%)	24(42.1%)	20(45.5%)	4.565	.207
	2. Less than monthly(%)	18(31.6%)	8(18.2%)		
	3. More than monthly(%)	5(8.8%)	2(4.5%)		
	4. More than weekly(%)	10(17.5%)	14(31.8%)		
With medical centers	1. Never(%)	77(43.3%)	72(47.7%)	26.372***	.000
	2. Less than monthly(%)	52(29.2%)	17(11.3%)		
	3. More than monthly(%)	16(9.0%)	6(4.0%)		
	4. More than weekly(%)	33(18.5%)	56(37.1%)		
With companies and Foundations	1. Never(%)	68(60.7%)	46(48.9%)	13.872**	.003
	2. Less than monthly(%)	19(17.0%)	6(6.4%)		
	3. More than monthly(%)	1(.9%)	2(2.1%)		
	4. More than weekly(%)	24(21.4%)	40(42.6%)		
With civil societies	1. Never(%)	297(52.9%)	244(55.2%)	52.417***	.000
	2. Less than monthly(%)	126(22.5%)	43(9.7%)		
	3. More than monthly(%)	34(6.1%)	10(2.3%)		
	4. More than weekly(%)	104(18.5%)	145(32.8%)		
With religious organizations	1. Never(%)	34(64.2%)	23(56.1%)	4.005	.135
	2. Less than monthly(%)	7(13.2%)	2(4.9%)		
	3. More than monthly(%)	-	-		
	4. More than weekly(%)	12(22.6%)	16(39.0%)		

p-value : * : p<.05, ** : p<.01, *** : p<.001

Table 2. Satisfaction rating in associated activities

	Usual state(n=121)		Disaster state(n=121)		d	t	p-value
	Mean	SD	Mean	SD			
With social welfare agencies	2.99	1.720	2.00	2.015	.99	4.819***	.000
With government agencies	3.05	1.556	2.12	1.983	.92	5.012***	.000
With educational institutions	1.08	1.773	.45	1.204	.63	4.599***	.000
With medical centers	1.75	1.908	1.23	1.807	.52	2.846**	.005
With companies and Foundations	.57	1.264	.42	1.201	.15	1.228	.222
With civil societies	2.16	1.959	1.34	1.901	.82	4.134***	.000
With religious organizations	.42	1.124	.30	.980	.12	1.430	.155

p-value : * : p<.05, ** : p<.01, *** : p<.001

3. 연계 만족 정도

Table 2를 보면 연계 만족도에 대해 응답자들은 정부기관(평상시 : 3.05±1.56, 세월호 : 2.12±1.98, p<0.001), 사회복지기관(평상시 : 2.99±1.72, 세월호 : 2.00±2.02, p<0.001), 시민단체(평상시 : 2.16±1.96, 세월호 : 1.34±1.90, p<0.001), 교육기관(평상시 : 1.08±1.77, 세월호 : 0.45±1.20, p<0.001) 및 의료기관(평상시 : 1.75±1.91, 세월호 : 1.23±1.81, p<0.01)에 있어 평상시와 세월호 당시를 비교하였을 때 세월호 당시 더 유의하게 낮은 만족도를 보였다. 반면 기업 및 재단(평상시: 0.57±1.26, 세월호 : 0.42±1.20, p=0.22)과 종교단체(평상시 : 0.42±1.12, 세월호 : 0.30±0.98, p=0.16)와의 만족도도 수적으로는 세월호 당시 더욱 낮은 만족도를 나타내었으나, 그 차이는 유의하지 않았다.

4. 연계 불만의 원인

평상시와 세월호 당시의 연계불만의 원인은 Table 3과 같다. 평상 시에는 세월호 당시에 비해 연계활동에 대한 필요성 인식부족(p=0.017), 조직적 지원 부족(p<0.001), 적절한 연계사업의 부재(p=0.025)를 더 높은 빈도로 유의하게 문제가 있다고 꼽았다. 세월호 당시에 평상시에 비해 더욱 높은 빈도

로 문제로 인식한 요인은 예산부족(p=0.200), 타 기관에 대한 신뢰부족(p=0.859), 공식적인 모임의 부재(p=0.734), 다수의 중복 프로그램(p=0.080), 외부 예산지원 체계의 미흡(p=0.138)을 꼽았으나 그 차이는 유의하지 않았으며, 실적 위주의 평가제도는 유의하게 높은 빈도로 세월호 당시에 평상시에 비해 문제가 되는 것으로 응답하였다(p=0.045).

고 찰

본 연구에서는 세월호 참사 당시 그 필요성과는 다르게 연계 활동의 정도가 평상시에 비해 더욱 낮게 나타나며, 연계 활동 자체에 대한 만족도도 저하된 것으로 나타났다. 이는 이전 재난 대응 연구들에서 반복적으로 지적되어왔던 지역 사회 자원에 대한 불충분한 이해 및 구체적인 대응 프로토콜의 부재와 관련이 있을 것으로 여겨진다.¹³⁾ 재난 관리는 발생 이후의 대응 뿐만 아니라 재난 이전의 예방(prevention and mitigation), 대비(preparedness), 대응(response), 그리고 복구(recovery) 단계로 이루어진다. 예방은 재난이 발생할 가능성을 줄이기 위한 노력이고, 대비는 재난 발생 시의

Table 3. Factors causing dissatisfaction in associated activities

Factors		Usual state	Disaster state	Pearson χ^2	p-value
Lack of necessity recognition	Absent(%)	68(61.8%)	75(77.3%)	5.799*	.017
	Present(%)	42(38.2%)	22(22.7%)		
Lack of organizational support	Absent(%)	64(58.2%)	82(85.4%)	18.419***	.000
	Present(%)	46(41.8%)	14(14.6%)		
Lack of senior's understanding	Absent(%)	100(90.9%)	86(91.5%)	.021	1.000
	Present(%)	10(9.1%)	8(8.5%)		
Lack of budget	Absent(%)	86(78.2%)	66(69.5%)	2.017	.200
	Present(%)	24(21.8%)	29(30.5%)		
Lack of trust in other organizations	Absent(%)	94(82.5%)	79(81.4%)	.036	.859
	Present(%)	20(17.5%)	18(18.6%)		
Lack of regular meetings	Absent(%)	92(80.7%)	77(78.6%)	.148	.734
	Present(%)	22(19.3%)	21(21.4%)		
Absence of leading organization	Absent(%)	80(70.2%)	70(72.2%)	.101	.763
	Present(%)	34(29.8%)	27(27.8%)		
Ideological differences between organizations	Absent(%)	66(57.9%)	70(70.0%)	3.370	.087
	Present(%)	48(42.1%)	30(30.0%)		
Difficulties in coordination of opinion	Absent(%)	77(67.5%)	73(75.3%)	1.517	.227
	Present(%)	37(32.5%)	24(24.7%)		
Multiple duplicated programs	Absent(%)	68(67.3%)	53(54.6%)	3.351	.080
	Present(%)	33(32.7%)	44(45.4%)		
Absence of appropriate associative activities	Absent(%)	58(57.4%)	71(73.2%)	5.420*	.025
	Present(%)	43(42.6%)	26(26.8%)		
Lack of financial support from outside of own organization	Absent(%)	69(68.3%)	54(57.4%)	2.470	.138
	Present(%)	32(31.7%)	40(42.6%)		
Rigid policy in performance evaluation	Absent(%)	61(60.4%)	43(45.7%)	4.199*	.045
	Present(%)	40(39.6%)	51(54.3%)		

p-value : * : p<.05, ** : p<.01, *** : p<.001

대응활동을 사전에 준비하는 것이다. 대응은 재난 발생 시 실제적 구조 활동 등이며, 복구는 재난 발생 직후부터 시작하여 재난발생 이전상태로의 회복을 목표로 이루어지는 지속적인 활동이다.¹⁴⁾ 재난 이전의 불충분한 대비는 적절하고 신속하며 효율적인 대응과 회복을 어렵게 하며, 불필요한 시행착오를 발생하게 한다. 이는 연계활동의 진입장벽을 높이고, 만족도가 저하되는 결과로 이어질 수 있다. 이로 인해 각 개별기관이 독자적인 활동을 선호하게 되면 불필요한 서비스의 중복이나 기관의 소진, 기관 간의 마찰로 이어질 수 있으므로 효율적인 연계활동을 위한 대비가 중요할 것이다.

만족도의 경우 평상 시와 재난 시 모두 대상기관이 정부기관, 사회복지기관, 시민단체일 때 순으로 높았다. 비록 재난 시 연계활동을 하였다고 1인당 응답한 대상 기관의 수나 평균적인 만족도는 평상시에 비해 저하된 소견을 보였으나, 평상시 연계활동이 있던 그룹들과 재난 시에도 연계활동의 빈도나 만족도의 순위는 유지되는 것을 보였다. 미국의 재난 전담기구인 FEMA(Federal Emergency Management Agency)는 재난에 대해 탄력성을 지닌 지역사회(disaster-resilient community)는 평상시에도 기능적이며, 문제들을 잘 해결할 수 있는 지역사회로, 지역사회 각 소모임이나 기관의 장들이 관계를 두텁게 하고 파트너십을 구축하고 유지하여 지역사회의 문제들을 공동으로 해결하는 것이 중요하다고 하였다.¹⁵⁾ 이는 평상시 활발한 연계 활동이 필요하다는 점은 물론,¹⁶⁾ 또한 평소에 연계활동이 어떻게 이루어지고 있는지 파악하고 그 파이프라인을 그대로 활용하는 것이 효율을 극대화시킬 수 있다는 점에서도 시사점을 지닌다.

연계활동의 문제점으로는, 연계활동에 대한 필요성 인식 부족, 조직적 지원은 평상시가 세월호 참사 시보다 유의하게 높았다. 기관별 이념의 차이도 통계적으로 유의하지는 않으나 재난 당시 더 낮은 정도로 문제점으로 인식되는 것으로 보인다($p=0.087$). 즉 재난 시기에 연계활동의 필요성에 대한 동의가 더욱 높은 수준으로 이루어졌고, 재난 대응이라는 목표 앞에서 이념적 차이에 대해 덜 신경 쓰고, 개별 기관 수준에서는 조직적 지원도 더욱 활발하게 이루어졌던 것으로 보인다. 그러나 전체적인 만족도는 세월호 당시에 유의하게 낮았으며, 실적위주의 평가제도($p=0.045$)가 유의한 수준으로, 다수의 중복 프로그램($p=0.080$)이 유의하지는 않으나 평상시보다 더욱 심각한 문제의 원인으로 나타났다. 기관 평가의 경우 업무 전반에 대한 진단평가로 기관혁신의 근거가 되며, 비교 평가를 통한 기관 간 경쟁 유발 등의 순기능이 있으나 평가업무 자체로 인한 업무력의 낭비나 징벌이나 불이익 등의 부정적 관리통제로 인한 피평가 기관의 불순응 등을 일으킬 수 있다. 또한 업무 평가의 기준이 형식주의에 빠지고, 통합적이고 실제적인 평가로 이루어지지 않는다면

그 문제는 더욱 커질 것이다.¹⁷⁾ 특히 재난 상황과 같이 과도하고 긴급한 업무가 주어졌을 경우 평가 그 자체로 인한 소진은 큰 문제가 될 수 있다. 또한 평가나 보고와 같은 수직적인 체계는 즉각적이고 유연한 업무를 지연시킬 수 있다.¹³⁾ 그러므로 재난 상황에서는 경직된 상하 시스템을 지양하고, 보다 유연하고 순발력 있는 대처를 할 수 있도록 보장해야 한다. 다수의 중복 프로그램의 경우, 유사한 서비스를 동일한 대상자에게 다양한 기관에서 제공할 경우 대상자는 오히려 혼란과 부담을 느낄 수 있으며, 기관들의 경우에도 이미 제공된 서비스를 반복적으로 제공하느라 누락된 서비스를 제공할 여력이 부족해 질 수 있다. 이를 방지하기 위해서는 대상자들의 요구를 대비 단계에서부터 파악하고, 가용 가능한 기관과 그들의 역량을 분석하여 데이터베이스화 하고, 연락망을 마련하는 등의 준비가 필요하다.¹⁶⁾

본 연구에는 몇 가지 제한점이 있다. 첫째로, 대상 기관으로 포함 된 교육기관이나 종교기관의 관계자들을 대상으로는 조사가 이루어지지 않았다. 이는 대상 선정 과정에 있어서의 한계점으로 생각되며, 이로 인하여 특정 영역에 조사 대상이 편중되어 편향이 나타났을 가능성이 있다. 이에 대한 대응 방안으로 연계가 이루어진 것으로 응답된 기타 다른 기관들을 포함하는 추가적인 조사가 계획 중에 있다. 둘째로, 안산 일부 지역만을 대상으로 하기 때문에 일반화에는 어려움이 있을 수 있다. 안산시는 도심 지역, 공업 이외에도 농어업을 중심으로 하는 지역이 있는 등 다양한 특성의 지역이 포함된다. 그러나 세월호 사고와 높은 관련성을 지니는 지역은 도심지역으로 시민들은 주로 상공업에 종사하며, 농어업 종사자는 상대적으로 적어 안산시 전체를 대표하지 못한다. 또한 안산시는 외국인 거주자나 다문화 가정이 많은 편으로 관련 기관들이 대상 기관에 포함되기도 하였다. 이러한 지역적 특수성에 의거하여 개별 지역사회마다 가장 효율적이고 지역친화적인 특화된 재난대응 기관을 파악하기 위해 지역사회의 구성과 욕구에 대한 파악을 우선적으로 해야 할 것이다.¹⁵⁾ 셋째로 연계활동에 대한 내용이나 낮은 만족도의 원인 등에 대한 문항이 중요한 내용을 반영하지 못할 가능성이 있다. 통계적 분석과 높은 응답률을 위해 본 연구에서는 객관식을 선호하였고, 보기의 개발에 있어 기존 문헌의 검토와 여러 지역사회 기관의 장들을 만나 의견을 구하였다. 그러나 해당 영역에 대한 타당도가 검증된 문항이나 척도가 없어 본 연구에 사용된 문항의 타당도가 검증되지는 않았으며, 놓치고 반영되지 못한 내용들이 있을 가능성이 있다.

이러한 제한점에도 불구하고, 본 연구는 재난 대응에 직접 참가한 지역사회 기관 실무자들을 대상으로 연계활동에 대해 조사한 연구로서 가치를 지닌다. 특히, 공무원을 대상으로

로 한 연구는 소수 있으나 민관기관을 중심으로 한 연구는 거의 없다는 점에서 더욱 가치를 지닌다. 본 연구에서 재난 시 연계사업의 필요성에 대한 인식은 더욱 높게 나타났으나, 연계의 정도는 더욱 낮게 나타났으며 연계에 대한 만족도 역시 낮게 나타났다. 이를 개선하기 위해서는 대응단계 이전에 구체적인 프로토콜 개발과, 활용가능 자원 파악 및 역량 분석, 평상시부터 지속되는 유기적이고 유연한 연계 등 더욱 적극적이고 구체적인 대비가 필요할 것이다. 결론적으로, 재난 발생 시 심리적 지원을 대비하여 지역사회에서 활용 가능한 민관 기관들과 그들의 역량을 파악하고, 적절하게 업무를 배분하여 효율적으로 대응할 수 있도록 프로토콜을 개발하는 것이 필요하다.

REFERENCES

- (1) **World Health Organization.** Psychosocial consequences of disasters: Prevention and management. Geneva: World Health Organization;1992.
- (2) **North CS, Pfefferbaum B.** Mental health response to community disasters: a systematic review. *JAMA* 2013;310:507-518.
- (3) **Math SB, Nirmala MC, Moirangthem S, Kumar NC.** Disaster management: Mental health perspective. *Indian J Psychol Med* 2015;37:261-271.
- (4) **Arnberg FK, Michel PO, Lundin T.** Posttraumatic stress in survivors 1 month to 19 years after an airliner emergency landing. *PloS one* 2015;10:e0119732.
- (5) **Baum A, Fleming I.** Implications of psychological research on stress and technological accidents. *Am Psychol* 1993;48:665-672.
- (6) **American Psychiatric Association.** Diagnostic and statistical manual of mental disorders: DSM-5. 5th ed. Washington, D.C.: American Psychiatric Publishing;2013.
- (7) **Paik JW, Kim HS, Sim M, Lee HK, Woo YS, Chung C, Lee SH, Seok JH, Jeon HJ, Lee SM, Bang SY, Na KS, Lee BC, Lee MS, Huh HJ, Chae JH.** The Sewol ferry accident and early mental health care response by volunteer activities of Korean disaster mental health committee and members of Korean neuropsychiatric association. *J Korean Neuropsychiatr Assoc* 2015;54:1-5.
- (8) **Pandey B, Okazaki K.** Community-based disaster management: Empowering communities to cope with disaster risks. *Reg Dev Dialogue* 2005;26:52.
- (9) **Shin YS.** A study on reform of the disaster management system after Sewol ferry disaster. *Crisisonomy* 2014;10:29-50.
- (10) **Lin Moe T, Pathranarakul P.** An integrated approach to natural disaster management: Public project management and its critical success factors. *Disaster Prev Manag* 2006;15:396-413.
- (11) **Sundram S, Karim ME, Ladrado-Ignacio L, Maramis A, Mufti KA, Nagaraja D, Shinfuku N, Somasundaram D, Udomratn P, Yizhuang Z, Ahsan A, Chaudhry HR, Chowdhury S, D'Souza R, Dongfeng Z, Firoz AH, Hamid MA, Indradjaya S, Math SB, Mustafizur RA, Nacem F, Wahab MA.** Psychosocial responses to disaster: An Asian perspective. *Asian J Psychiatr* 2008;1:7-14.
- (12) **Kim SK, Choi YH.** Organizational resource and inter-organizational cooperation in local disaster management: Based on fire fighters' perceptions. *The Korean Journal of Local Government Studies* 2008;12:131-150.
- (13) **Lee JE, Yang GG.** A study of efficient plan for sustainable disaster management: Case analysis between U.S. and Korea. *Modern society and public administration* 2005;15:105-135.
- (14) **Clary BB.** The evolution and structure of natural hazard policies. *Public Adm Rev* 1985;45:20-28.
- (15) **Federal Emergency Management Agency.** A whole community approach to emergency management: Principles, themes, and pathways for action. Washington, D.C.: Federal Emergency Management Agency;2011.
- (16) **Hur JY, Lee JH.** Study on Building a Disaster Management System Responding to Future Disaster-Using Expert Survey Method. *Crisisonomy* 2014;10:173-195.
- (17) **Kim HG.** A Theoretical Review of Korean Agency Evaluation. *Korean public administration review* 2003;37:57-78.

연구목적

재난의 심리지원 및 관리에 기존 기관의 연계가 중요하다. 안전에서 세월호 참사 당시 민관기관의 연계에 대해 연구하고자 한다.

방 법

25개 기관 121명 종사자를 대상으로 평상시와 세월호 당시 연계 활동 대상기관, 모임 빈도, 연계 활동의 내용, 만족도, 낮은 만족도의 원인에 대해 설문하여, paired t-test, Chi-square test 및 McNemar test를 이용하여 평상시와 세월호 당시를 비교하였다.

결 과

연계 사업 필요성에 대한 이해, 조직적 차원의 지지는 재난 당시 더 낮은 문제 요인이었으나, 연계의 정도 (n=397에서 n=251로 감소) 및 만족도는 재난 시 더욱 저하되었다. 낮은 연계만족도의 원인으로는 실적위주의 평가제도가 재난 시 유의하게 더 문제가 되는 것으로 나타났다(p=0.045).

결 론

재난 시 효과적인 연계를 위해서는 재난 이전부터 지역사회 기관에 대한 역량 분석, 연계 프로토콜 개발 등의 대비가 이루어져야 하며, 불필요한 형식적 평가제도로 인한 소진은 지양되어야 한다.

중심 단어 : 재난 · 심리지원 · 기관 연계 · 대비