

# 재난 발생 시 사회복지 분야의 역할: 생태체계이론의 외체계를 중심으로

최지경, 변규리, 김상임\*

서울시립대학교 사회복지학과

최근 이슈인 코로나-19(COVID-19), 메르스(MERS-CoV) 등과 같은 전염병은 ‘국제적 공중보건 비상사태(PHEIC)’를 선포하며 국제적인 대응과 다차원적인 접근을 요구하고 있다. 재난 발생 시 사회복지분야의 역할에 대해 정신건강영역을 넘어 생태체계적 측면에서의 사회구조의 변동과 정치사회적 조건을 고려해야 한다. 본 연구는 정신보건영역에서의 개입의 중요성만을 주로 다루었던 선행연구들의 한계를 보완하여, 사회복지 영역에서 할 수 있는 고유하고 전문적인 역할들을 제시하는데 목적이 있다. 이를 위해 생태체계이론 측면에서 생태체계이론 중 외체계(Exosystem)를 중심으로 사회복지 분야에서의 역할 및 개입을 물질 자본과 사회 자본으로 구분하여 살펴보았다. 사회복지분야 개입과 역할들이 제대로 정착하기 위해서 필요한 제언은 다음과 같다. 첫째, 재난 발생 시 중앙정부와 의견을 조율하고 사회복지 분야의 다양한 서비스 개입과 역할을 조정할 수 있는 사회복지 내의 전문적이고 체계적인 관리시스템 구축이다. 이는 혼란스러울 수 있는 전달체계를 일원화시켜 사회복지 분야 조직들에 대한 지원과 업무조정을 효율적으로 할 수 있으며, 외부자원들을 효과적으로 연계할 수 있다. 둘째, 사회복지 분야의 자체적 예산 확보이다. 국가와 지방자치단체의 부담을 기본 전제로 규정하여 사회복지 분야의 자체적 예산 확보가 필요하다. 셋째, 재난에 대한 사회복지 분야의 개입 및 역할에 대한 교육, 훈련 및 지원 업무이다. 한국은 재난 발생 시 재난전문가가 아닌 지방자치단체의 공무원들에 의해 현장서비스가 전달되며, 사회복지 분야와 같은 민간 전문가들은 개입하기가 어렵다. 이에 한국도 재난사회복지사에 대한 교육 및 훈련을 통해 전문성을 확보할 필요가 있다. 넷째, 연구 및 홍보이다. 재난에 대한 사회복지 분야의 연구 활성화는 무엇보다 중요하다. 학술대회 개최, 해외석학들과의 학술교류 확대, 재난복지관련 연구를 하고자 하는 기관들의 연구기회 확대 등과 같은 활동들을 통해 코로나 바이러스 등과 같은 세계적 재난 상황에 따른 대응역량을 강화시킬 수 있다.

**주요어:** 재난복지, 재난관리, 복지분야 역할과 개입, 생태체계이론, 외체계

† 교신저자(Corresponding Author) : 김상임, 서울시립대학교 사회복지학과 박사과정, 서울특별시 동대문구 서울시립대로 163, E-mail : greenksi@naver.com

최지경, 서울시립대학교 사회복지학과 박사수료, 한국양성평등교육진흥원 선임(제1저자)

변규리, 서울시립대학교 사회복지학과 석사과정(공동저자)

■ 최초투고일 : 2020년 5월 31일 ■ 심사마감일 : 2020년 7월 7일 ■ 게재확정일 : 2020년 7월 16일

## 1. 서론

우리 사회는 수많은 재난 위험성과 취약성 등에 노출되어 있다. 특히 과거에는 재난을 지진, 태풍, 홍수, 해일, 화산 등 날씨의 자연현상 변화 즉, 자연재난으로 인식하였지만, 현대사회에서 재난은 화재, 도로 및 다리(교각) 붕괴(Bridge Collapse), 황사·미세먼지 등과 같은 대기오염, 해양오염 등으로 인간 생존을 위협하는 사회재난 영역으로 확대되었다. 특히, 최근 이슈였던 코로나-19(COVID-19), 메르스(MERS-CoV) 등과 같은 전염병은 ‘국제적 공중보건 비상사태’(PHEIC)를 선포하며 국제적인 대응과 다차원적인 접근을 요구하고 있다.

재난은 갈수록 단일한 유형으로 단정하기 어려운 복합재난의 양상을 띠고 있으며, 규모 또한 커지고 있는 상황이다. 이러한 재난은 불확실성, 복잡성, 영향 범위 확대로 인하여 미시적 수준에서 거시적 수준까지 모든 시스템에 영향을 주고 복잡한 사회 속에서 상호 관련된 사회시스템들을 교란시킨다(최송식 외, 2015). 또한, 재난 발생 시 1차 재난으로 인해 발생하는 새로운 형태의 2차 재난은 대응 능력의 상실 및 회복력을 약화시켜 피해를 가중시키는 행태를 보이고 있다(남기훈, 2017). 재난 시 정부는 주로 주택과 마을 등에 발생한 물리적인 피해에 집중하는 경향이 있다. 그러므로 재건을 위한 비용, 인력, 장비, 방역 등과 같은 행정적 차원의 대응을 우선으로 한다. 그러나 이러한 거시적 차원의 지원도 물론 중요하지만, 재난으로 인하여 발생하는 실업과 빈곤, 불충분한 자원으로 인한 지역사회 내의 갈등 등으로 가족이 해체되고 공동체가 와해되는 좀 더 복잡하고 다차원적인 문제들에 대해서는 정부 차원의 대응만으로 문제를 해결하기에는 한계가 있다(김수영 외, 2017).

2003년 대구 지하철 화재 참사, 2016년 경주 지

진, 2017년 포항 지진 등과 같은 대형 재난사건 이후 복지 분야 또한 재난관련 연구들을 진행하고 있으며(권지성, 2015; 김연희, 2011; 임동균, 2019), 특히 2014년 세월호 참사 당시 사회복지 분야에서의 개입은 많은 한계와 반성을 남겼지만 동시에 재난에 대한 사회복지 실천 방향과 역할을 모색하는 계기가 되었다(김수영 외, 2017; 이나빈 외, 2016). 구체적으로 외상적 경험으로 인해 발생하는 정신건강 문제에 관한 연구들로서 재난을 경험한 재난피해자 및 구조대원을 대상으로 외상 후 스트레스 장애와 같은 심리적 부적응 관련 연구(권지성, 2015; 김진현, 2019; 박미현, 2014)와 재난 발생 시 정신보건사회복지서비스의 실천적 개입 방안 등과 같은 미시적 차원에서의 역할들이 주를 이룬다(김연희, 2011; 이현주 외, 2015; 최미정, 2015). 이러한 연구들은 사회복지 분야에서의 재난에 대한 관심을 증가시키는 마중물 역할은 하였지만, 복지 전체에 대한 이해를 바탕으로 한 통합적 접근을 언급하기에는 미흡하며, 재난관리라는 큰 체계 속에서 사회복지 분야의 역할을 제대로 제시하기에도 한계가 있다.

재난을 극복하는 것은 사람과 지역사회, 자연과 사회 환경의 역동적인 상호작용에 의한 복잡한 과정이다. 재난 전으로의 돌아가는 재난관련 회복성을 측정하거나 비교하는 방법에 대해 합의되지 않은 채 개념을 분석하기 위하여 제안된 문헌에는 현재 많은 이론적 연구 틀(Framework)이 있다. 하지만 대부분의 재난관련 회복성(resilience) 연구는 많은 경우 개념을 더 넓게 보지 못하거나 또는 제한된 수의 차원에만 초점을 맞추는 경향이 있다(Cutter et al., 2008). Bronfenbrenner(1979)는 전체적 맥락을 간과한 채 미시적 부분만을 설명하고 있다는 점을 지적하고 이를 극복하기 위해서 생태시스템 이론(Ecological Systems Theory)을 제시하였다. 모든 개인은 다중계층의 환경들에 들

려싸여 있고 개인의 발달과 행동은 이러한 환경들의 직·간접적 영향에 의해 결정되며, 그 개인이 지니고 있는 특질과 다중계층 환경들의 직접적 영향 및 상호작용영향의 결과물이라고 하였다.

사회복지는 개인, 가족, 지역사회의 문제를 해결하고 삶의 질 향상과 사회정의를 지향하는데 전문적 가치를 두고 실천해 온 학문이다. 그러므로 정신건강과 관련한 서비스뿐만 아니라 재난 현장을 이해하고 재난의 영향을 받은 지역사회에서의 문제를 해결하는데 있어 충분한 잠재력을 가지고 있다(강창현 외, 2019). 특히 개인이 잘 살 수 있도록 돕는 미시적인 부분에서부터 정책 입안, 사회개발 등과 같은 거시적인 부분까지 광범위하게 영향을 미치고 있으며, 이들의 연결자 역할을 수행할 중간조직의 역할 또한 전문적으로 수행할 수 있다는 것에 주목할 필요가 있다.

Dominelli(2013, 2015)는 재난 발생 시 사회복지 분야의 역할에 대해 정신건강 영역을 넘어 지역과 사회로 확장된 총괄적인 실천방안을 제시하였다. 재난이 발생하더라도 사회복지 분야에서의 실천과정은 일반적인 사회복지 실천과정과 크게 다르지 않지만 '변형'이라는 단계를 하나 더 추가하면서 취약하고 위험한 환경과 조건들을 바꿔질적으로 다르게 발전함을 강조한 것이다. 다시 말해 재난을 극복하기 위해서는 재난피해자가 살고 있는 지역사회 내에서 일상성을 회복하고 그들이 지역사회 내에서 잘 살아갈 수 있도록 도와주어야 한다고 이야기하고 있다. 이를 위해 재난 현장에서의 지역사회 복지의 역할을 제시하였다(Dominelli, 2013, 2015; Steven Sek Yum Ngai, 2019; 김수영 외, 2017 재인용). 그 외 국내연구에서도 개별적 개입에만 초점을 두고 있는 미시적인 지원 서비스에서 재난의 영향으로 인하여 발생된 지역사회 내 주민들과의 갈등, 지역경제, 낙인 등과 같은 지역공동체의 다양한 측면을 포

함한 외체계 관점의 서비스로 전환되어야 함을 강조하였다(김연희, 2011; 윤명숙, 2014).

이에 본 연구는 생태체계이론 중 외체계(Exo-system)의 개념에서 사회복지 영역에서 할 수 있는 고유하고 전문적인 역할들을 살펴보고, 재난 발생 시의 사회복지 분야에서의 역할을 제시하고자 한다.

## 2. 이론적 배경

### 1) 재난복지의 정의

최근 전 세계적으로 재난 발생이 급증하고 있으며, 한국도 경주, 포항지진 등 자연재난과 메르스(MERS-CoV), 코로나-19(COVID-19) 바이러스 등 사회재난이 끊임없이 발생하고 있다. 이에 재난 발생 시 재난피해자의 신체적, 정신적 피해를 신속하게 해결할 수 있는 재난사회복지실천의 체계적인 지원이 필요하다. 사회복지실천은 개인, 집단, 지역 사회 각각의 기능을 증진 또는 회복시킴으로써 목적에 합당한 사회적 조건들을 스스로 만들어갈 수 있도록 돕는 전문적 활동이며(NASW, 1981), 일상화되어가는 재난에 대응하여 성공적인 재난관리를 위해서는 재난복지에 대한 이해가 필요하다.

재난복지란 재난을 계기로 생활 곤란에 직면한 이재민, 특히 재해 시 요원호자의 생명, 생활, 존엄성을 지키기 위해 재해 시 요원호자의 욕구를 미리 정확하게 파악하여, 재해로부터의 구호, 생활지원, 생활재건에 대한 효과적인 원조를 조직화하는 공적·사적 원조 활동이다(최송식 외, 2015). 즉 재난피해자가 재난 발생을 계기로 사회복지의 원조를 통해 일상생활 문제를 최소화하고 본인들이 스스로 극복하고 보통의 삶, 지속적인 발전적 삶을 영위할 수 있도록 지원자는 개념이다. 또한,

재난복지를 협의와 광의의 개념으로 나누어 살펴보면 다음과 같다. 협의의 재난복지는 재난의 발생을 계기로 사회복지의 원조가 필요한 사람에게 원조를 제공하는 것을 의미하며, 광의의 재난복지는 재난을 대비한 사전계획수립이나 활동까지를 포함하여 재난 시 요원호자에 대한 원조 체계를 구축하는 것으로 논의하고 있다(최송식, 2016).

대한민국 헌법에서는 재난에 대한 국가의 관리 책임에 대한 규정을 제34조 제6항 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다”고 명기하고 있다. 인간으로서의 존엄성을 구현하기 위한 노력은 바로 이러한 자연재난과 사회재난으로부터 국민의 생명권이 보장될 때 가능한 것으로 이해될 수 있다(국가인권위원회, 2004). 즉, 한국의 헌법은 국가로 하여금 자연재난과 사회재난으로부터 국민을 보호하기 위한 제반 여건을 강화하는데 노력하여야 하며, 재난으로 인하여 피해를 입은 국민에게 지원의 노력을 법률로써 요구하고 있는 것이다.

또한 재난 및 안전관리기본법 시행령(제43조의 5)에서는 재난대응계획을 재난상황관리, 긴급생활안정 지원, 긴급통신 지원, 시설피해의 응급복구, 에너지공급 피해시설 복구, 재난관리자원 지원, 교통대책, 의료 및 방역지원서비스 지원, 재난현장 환경정비, 자원봉사 지원 및 관리, 사회질서 유지, 재난지역 수색 구조 구급지원, 재난수습 홍보 등 13개 협업 기능으로 구분하여 수립하도록 하고 있다. 여기서 재난구호 영역 중 긴급생활안정 지원, 자원봉사활동 지원 및 관리는 재난복지영역으로 볼 수 있을 것이다. 특히, 재해구호법 제4조에서는 이재민에 대한 구호의 종류를 구체적으로 명기하고 있다. 임시주거시설의 제공, 의료서비스의 제공, 급식 또는 식품, 의류, 침구 그 밖의 생필품 제공, 의료서비스의 제공, 감염 예방활동 및 방역활동, 위생지도, 장사의 지원, 심리회복의 지원 등으

로 정의한다. 그러나 재난구호의 활동영역은 점차 확대되고 있으며, 최근 관련법에 추가된 심리회복을 위한 지원 활동은 세월호 사고 이후, 재난구호 활동의 중점 이슈가 되었다.

## 2) 생태체계이론에서의 외체계 개념

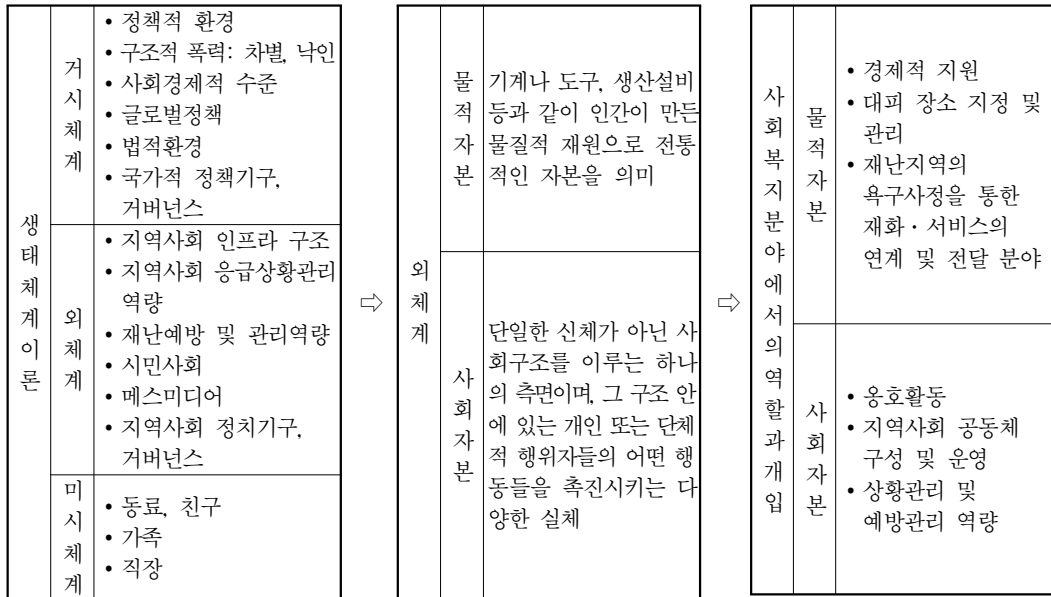
Bronfenbrenner(1979)는 과거 대부분의 발달 이론들이 인간 발달의 전체적 맥락을 간과한 체 미시적 부분만을 설명하고 있다는 점을 지적하고 이를 극복하기 위해서 생태시스템 이론(Ecological Systems Theory)을 제시하였다. 모든 개인은 다중계층의 환경들에 둘러싸여 있고 개인의 발달과 행동은 이러한 환경들의 직·간접적 영향에 의해 결정되며, 그 개인이 지니고 있는 특질과 다중계층 환경들의 직접적 영향 및 상호작용영향의 결과물이다. 생태체계이론의 핵심은 인간과 환경이 지속적인 상호작용을 통해 서로에게 영향을 미치는 것이다. 생태체계적 관점은 사회복지실천 분야에서 가장 영향력 있고, 포괄적인 시각으로, 인간의 행동을 포괄적으로 이해하는 데 널리 활용되고 있다. 이 관점은 인간이 어떻게 환경과 끊임없이 상호작용하는지에 대한 설명을 통해, 사회복지실천에서 통합적 확대 개념의 의의나 이론적 근거를 뒷받침해 주고 있다(이선영, 정한채, 고대영, 2019; 조추용, 2013 재인용).

이러한 생태이론에 기반한 모델은 크게 다섯 가지 체계로 구분되는데(Bronfenbrenner, 1979), 첫째, 개인체계(Individual System)로 성격, 기질, 생리학적 요소 등이다. 둘째, 미시체계(Microsystem)는 개인이 경험하는 활동, 역할, 대인관계의 행동으로 가족 내 경험, 또래 및 친구와의 경험, 학교 및 직장에서의 경험 등의 요인을 포괄한다. 특히 미시체계는 체계 내의 관계가 양방향적인 성격을 띠며 상호호혜성에 기반을 두고 있다(허창덕, 2012). 재

난 발생 시 기존 사회복지 분야에서는 정신보건서비스를 통해 피해자들에게 직접적인 치료 및 개입이 진행되었다. 셋째, 중간체계(Mesosystem)는 가정과 학교 혹은 직장과 같은 미시체계들 간의 상호관계 속에서의 개인을 의미하며, 두가지 이상의 미시체계들이 연결되어 하나의 체계가 된 것이다. 이러한 체계들은 상호작용이라는 중요한 역할을 통해 서로에게 영향을 미친다. 넷째, 외체계(Exosystem)는 지역사회 수준에서 기능하고 있는 개인과 간접적인 환경 구조들로 재난피해자를 포함하지는 않으나 개인을 둘러싸고 있는 환경을 의미하며, 개인에게 영향을 미치는 사회적 구조인 환경요소를 포함한다. 구체적으로는 지역사회 네트워크 수준, 대중매체, 시민사회 역량, 지역사회 정치기구, 인프라 등이 포함된다. 특히 재난 발생 시 재난극복을 위하여 제공되는 서비스들은 다양한 분야에서 다양한 형태로 지원되고 있으나, 미시적인 관점에서의 서비스보다는 재난피해자의 환경을

고려한 전체적이고 포괄적인 서비스가 요구되므로 규모가 크고 복합적인 재난에서는 더욱 중요하다 할 수 있다. 다섯째, 거시체계(Macrosystem)는 동일 문화권 내에 일반적으로 존재하는 철학이나 이데올로기를 의미한다. 거시체계가 다르면 이질적인 사고와 행동으로 갈등이 발생하므로 인간의 삶과 밀접한 관련이 있다. 구체적으로 법, 정치 및 경제 체계, 신뢰체계, 문화규범, 편견, 언어, 가치관 등이 포함된다. 즉, 거시체계는 다른 체계들에 직접적인 방식으로 영향을 주기보다는, 다른 하위 체계들의 형식과 내용의 일관성을 결정하고, 기초가 되는 법체계 등 사회의 구조적 특성, 신념과 가치, 이념을 의미한다. 이러한 거시체계 내 요인들은 사회 내 개인과 집단들을 여러 계층으로 나누는 원리로 작용함으로써 개인이 경험하는 집단과 사회적 관계를 제한하기도 하며, 미시체계 및 외체계 등 전체의 다른 체계들과 상호작용하여 각 체계의 요인을 구성하는데 영향을 주기도 한다.

<표 1> 연구의 분석모형



### 3. 선행연구

재난과 관련된 연구는 여러 분야에서 많이 이루어져 왔으며, 특히 세월호 참사 및 포항 지진 이후 연구가 많아졌다. 그러나 사회복지 분야에서 연구는 한계가 있었으며, 다른 학문과 실천분야에서 이루어졌던 연구들도 기대하는 것만큼 충분히 연구되어 왔다고 하기는 어렵다. 또한 대체로 이론적 틀을 제시하지 않은 채 요인들을 설명하고 있다. 그러나 생태체계이론을 기반으로 나누어 본다면 사회복지 분야에서는 정신보건사회복지를 요인으로 하는 미시체계를 중심으로 연구가 진행되었으며, 타 학문에서의 재난에 관한 연구는 행정, 정책, 전달체계, 법 등과 같은 거시체계 요인들을 활용한 연구들이 진행되고 있다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 거시체계와 관련된 선행연구는 재난에 관한 연구에서 가장 많은 부분을 차지하고 있다. 재난에 대응하는 행정체계 및 전달체계에 관한 연구(한동우 외, 2004; 한동우, 2006; 선기환 외, 2011; 서정표, 2013; 성기환 외, 2013; 이훈래, 2015; 장한나, 2016; 김승완 외, 2016; 노성민 외, 2016; 이주호, 2016)와 재난피해자를 위한 지원 및 보상체계를 중심을 한 연구(이재은, 2006; 이재은, 2007; 신복기, 2016; 배천직, 2017; 유영미, 2018; 변성수 외, 2018) 그리고 재난 시 행동지침 및 매뉴얼과 관련한 연구(김수동 외, 2017; 변윤관 외, 2019; 이창열, 2017; 전배호 외, 2018) 등이 적지 않게 다루어지고 있다. 신복기(2016)는 재난민복지법의 총칙, 즉 법체계에 사회복지의 이념과 가치 그리고 기본원칙을 적용하여 국가와 지방자치단체의 책임을 명시적으로 규정해야 한다고 하였으며, 특히, 배천직(2017)은 정부지원 분야에는 재난피해자 지원을 위한 국가 재난관리체계 재구축과 전문가에 의한 재난피해자 지원 체계 구축이 필

요하며, 지역 스스로 재난으로부터 안전하고 안심하게 생활할 수 있는 여건이 조성되도록, 관련법이 제정되어야 한다고 강조하였다.

둘째, 외체계와 관련된 선행연구는 지역사회와의 개입과 역할에 대한 연구(하현상 외, 2014; 김진근 외, 2019; 전구훈 외, 2019; 성기환, 2007), 관리자와 구호자 역량 중심 연구 등으로 유형화할 수 있다. 역량 중심의 연구는 재난 발생 시, 지휘하는 관리자와 구호자에 관한 연구들로 소방대원에 관한 연구(김기영, 2009; 채진, 2009; 박대우, 2010; 홍승길, 2011; 조영철, 2013; 변상호, 2014)가 다수를 차지하고 있다. 김진근 외(2019)는 재난피해자를 위한 서비스의 전달체계에 사회복지 관련 기관 및 조직들을 포함시켜 통합성과 연계성을 강화하고, 전문인력양성체계를 명확히 규정해야 함을 강조하였으며, 성기환 외(2007)는 정부의 협력체계, 민간의 협력체계, 정부와 민간의 협력체계를 통한 통합적 전달체계를 마련하는데 힘써야 한다고 하였다.

셋째, 미시체계와 관련된 선행연구는 크게 두 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 하나는 재난당사자 및 지원 실무자의 경험 이해를 기반으로 결과를 도출하고, 향후 대책 및 제언을 제시하는 연구가 있으며(고주애, 2017; 권지성, 2015; 이현주, 권지성, 2015; 이선영, 2011; 이나빈 외, 2017; 김수영 외, 2017), 다른 하나는 재난당사자의 외상 후 스트레스(PTSD)로 인한 심리적 증상의 완화를 위한 개입 방안이나 일상복귀를 위한 지원 방안에 대하여 제언하는 연구(김소희, 박미현, 2012; 김연희, 2011; 하정미, 2018; 신선인, 2002, 한재은 외, 2011; 오혜영 외, 2012; 김진현, 2019; 최윤정 외, 2019) 등으로 구분된다. 대부분 위기관리나 정신보건·상담 분야에 초점이 맞춰져 있다는 것을 확인하였다. 김소희, 박미현(2012)은 연결성과 사회경제적 자원, 개방적 의사소통의 가족

레질리언스 강화를 기반으로 한 사회복지실천 개입전략 탐색을 제시하였고, 오혜영 외(2012)는 재난 시 가족 내에서의 부모 역할, 학교기반의 개입, 개인 상담과 치료관점 도출 외상 후 장애 예방 및 재난극복 등 개입모델 구성을 제시하였다.

지금까지 살펴본 선행연구들을 정리하면 재난과 관련하여 다양한 주제들을 다루고 있지만, 결과적으로는 재난당사자와 가족 등의 정신건강 분석 및 개입에만 초점이 맞춰져 있는 것을 확인할 수 있었으며, 연구방법 또한 질적 연구를 이용하여 경험을 구조화한 후 영향을 분석한 연구들이 대부분이라는 것을 발견하였다.

사회복지에서 지역사회 역량(Resilience)에 주목하는 이유를 좁게는 지역사회 조직화 그리고 넓게는 지역사회 거버넌스를 통한 지역사회문제의 해결이라는 내용을 포함하기 때문이라고 말한다(정연택, 2003; 홍경준, 2004; 지은구, 2006). 이러한 논의를 종합해 보면, 재난 발생 시 지역사회에는 자원배분의 갈등 및 의사소통의 부재 등 해결해야 할 문제들이 존재하지만, 지역사회 문제해결을 위한 자원과 기회가 여전히 지역사회 내에 존재한다는 것이다. 따라서 본 연구에서는 재난 발생 시 지역사회를 중심으로 한 사회복지 분야의 역할과 개입에 대한 연구의 필요성을 확인하였으며, 이를 위하여 재난 발생 시 사회복지와 지역사회 역량(Resilience)을 연계된 구조로 설명할 수 있는 생태체계이론 중 외체계(Exosystem)를 중심으로 사회복지 분야의 역할 및 개입을 구체적으로 살펴볼 것이다.

#### 4. 재난 시 사회복지 분야의 역할 및 개입

Dominelli(2013)는 재난 발생 시 사회복지 분야

의 역할을 다음과 같이 제시하였다. 재난지역의 욕구 사정을 통해 재화와 서비스를 연결하고 전달하는 일, 흩어진 가족들을 다시 만날 수 있도록 지원하는 일, 개인과 지역사회가 다시 정상적으로 회복하는데 있어 위험이 되는 것들을 최소화하도록 지원하는 일, 재난에서 안전하게 보호하는 일, 미래에 발생할 재난을 예방하기 위한 입법 활동과 피해자들을 위한 옹호 활동, 지역사회 공동체를 구성하고 운영하는 일 등을 중요한 역할로 언급하고 있다(Dominelli, 2013; 성경숙 외, 2016 재인용). 대체적으로 개인에게 단기간 집중적으로 지원하는 서비스보다는 재난의 영향을 받은 지역사회를 기반으로 생태체계론적 관점에서의 환경조정과 개선, 예방과 대비 활동에 초점이 맞춰져 있다. 또한, 이러한 역할 수행에는 반드시 전문가 중심의 하향식 접근(Top-down Approach)이 아니라, 재난피해자와 지역주민이 함께 참여하는 실천이어야 하며, 밑에서부터 함께 논의하고 스스로 결정하는 상향식 접근(Bottom-up Approach)의 실천이어야 함을 핵심 원칙으로 제시하고 있다. 이를 위해서는 재난피해자의 심리, 연령, 성별, 인종 등 개인체계와 동료, 친구, 가족, 직장 등 미시체계를 바탕으로 거시체계와 미시체계를 연계하는 외체계로 접근하여 검토하는 것이 중요하다.

곽현근(2007)은 각종 사회문제 해결을 위해 지역사회 내 사회자본 활용을 강조하고 있다. 현대사회에서 지역사회가 게마인샤프트(Gemeinschaft)적 성격은 퇴색하였다 하더라도 여전히 스트레스를 회복하고 이웃과 일상적 접촉을 통한 느슨한 연대(Weak Ties)가 생성되고 유지된다는 점에서 유용한 관점을 제공해 주고 있으며, 정부가 추진하는 주요 정책 및 제도를 적용하여 확인해 볼 수 있는 공간이라고 정의하고 있다. 그러므로 지역사회 내 자원은 지역사회 문제뿐만 아니라 국가적 사회문제가 발생하면 이를 해결할 수 있는

역량을 대표하는 중요한 개념이라고 할 수 있으며, 직접적인 영향을 미치는 요소라 할 수 있다. 이에 본 연구에서도 재난 발생 시 지역사회의 역할이 무엇보다 중요하다고 판단하였으며, 이러한 지역사회 개념이 포함되어 있는 외체계를 중심으로 사회복지 분야의 역할을 살펴보고자 하였다.

외체계는 Coleman(1988, 1990)의 문헌들에서 정의한 지역사회 역량(resilience)과 그 분류기준을 참고하여 ‘물적자본’과 ‘사회자본’으로 구분하였다. 물적자본은 기계나 도구, 생산설비 등과 같이 인간이 만든 물질적 재원으로 전통적인 자본을 의미하고, 사회자본은 단일한 실체가 아닌 사회구조를 이루는 어떤 하나의 측면이며, 그 구조 안에 있는 개인 또는 단체적 행위자들의 어떤 행동들을 촉진시키는 다양한 실체들이라고 정의한다. 본 연구에서 Coleman의 물적자본과 사회자본의 이론을 이용하여 구분한 이유는 이러한 자본들은 지역사회에 발생한 문제뿐만 아니라 사회문제를 극복하는데 직접적으로 기여하는 집단적 자산이라 할 수 있으며, 협동적 행위를 촉진시키는 중요한 요소로 보기 때문이다. 특히 사회자본은 재난으로 발생하는 사회적 갈등, 공동체 의식 해체 등과 같은 문제들을 해결할 수 있는 주요 자원이 되며, 물적자본은 피해주민에게 필요한 기본적인 생계구호가 포함되어 있다. 이에 본 연구에서는 지역사회의 경제적 조건, 대피 장소, 필수품 지원 등과 같은 재난 대응 물적 역량과 같은 요인들은 ‘물적 자본’으로, 지역사회 결속력 및 소속감, 재난 관련 정보공유 수준, 지역사회에 대한 신뢰, 지역사회 참여 수준 등과 같은 요인들은 ‘사회 자본’으로 분류하였다.

## 1) 물적자본

물적 자본으로는 경제적 지원, 대피 장소, 재난

지역의 욕구사정을 통한 재화·서비스의 연계 및 전달 분야를 포함하였으며, 물적 자본에서 중요한 점은 수요자 중심의 관점에서 서비스가 지원되어야 한다는 것이다. 재난 발생 시 가장 먼저 시작되는 서비스는 물적 자본이지만 기존의 공급자 중심의 획일적인 서비스는 수요와 공급 간의 부조화 현상으로 양적 불균형이 발생하였고, 질적인 면에서도 만족 수준이 떨어짐에 따라 갈등과 피해를 심화시키는 요인으로 지적되고 있다(유현정 외, 2008). 이에 재난피해자들의 입장을 고려하여 그들의 욕구를 정확하고 신속하게 파악하여 현장에 반영하는 것이 무엇보다 중요하다. 따라서 이러한 상황들을 고려하여 사회복지 분야의 역할과 개입을 살펴보고자 한다.

첫째, 경제적 지원 분야이다. 경제적 지원은 재난 발생 시 재난 피해자들 및 지역사회가 신속하게 위기상황을 극복할 수 있게 돕는 가장 큰 부분을 차지한다. 재난 발생 시 재난피해자에게 지원하는 공공분야 경제적 지원은 정부 차원에서 보건복지부에서 지원하는 긴급복지 생계비, 의료비, 주거비, 교육비, 그 밖의 동절기 연료비 지원 등이 있으며, 가장 대표적인 긴급복지 생계지원의 경우 산정기준에 부합하면 4인 가족 기준 1,230천원 정도를 지급하고 있으나, 정부 차원의 기본적인 긴급복지 지원비용과 전달체계만으로는 위기상황을 대처하기에 한계가 있다.

또한 사회복지 분야 개입은 세월호 참사 이전까지는 공공을 도와 재난피해자들에게 긴급물품을 지원하거나 기본적인 상담과 같은 비전문적인 지원이 전부였다. 그러나 2014년 세월호 참사 이후 긴급한 재난 상황에 대처하기 위해 자체적인 기부금을 모집하고 긴급지원사업 등을 통해 공공영역과의 협력하거나, 공공영역의 손길이 미치지 못하는 영역을 발굴하여 지원하고 있다.

최근 우리 사회는 크고 작은 재난들이 계속해서



발생하였으며, 앞으로 더욱 빈번해질 가능성이 높다는 것이 전문가들의 의견이다. 규모가 크고 복합적인 대형재난이 발생하여 특별재난지역으로 지정되면 국가에서 기본적인 지원이라도 받을 수 있지만 작은 재난이나 이슈가 되지 못한 재난들은 정부의 지원에서 소외되는 것이 현실이다. 또한, 대형재난이 발생한 후 복구에 필요한 비용은 2007년 태안 기름유출사고로 주민 생활 안정자금만 1,500억원을 지원한 사례를 보더라도 중앙정부와 지방정부만이 충당하기에는 부담이 크다.

사회복지 분야의 대한적십자사, 사회복지공동모금회 등과 같은 지역사회 기반의 비영리 기관들은 그동안 기부금 모금과 기부문화가 정착되고 확산될 수 있도록 많은 연구를 해왔으며, 자체적으로 모금 관련 교육과 훈련, 정보들을 체계화하는데 꾸준한 노력을 하고 있다. 이러한 노력의 결과로 2018년 기준 사회복지공동모금회는 총 5,965억원, 아름다운재단은 기부금과 기부물품을 판매한 수입을 합쳐 총 81억원을 모금하였다. 또한 모금들이 효율적이고 효과적으로 배분될 수 있도록 배분 사업 체계를 개선하고, 공공의 지원이 닿지 못하는 분야를 발굴하여 새로운 배분사업을 확대하고 있다. 이러한 재정확보 및 배분에 대한 다양한 경험들과 정보들은 재난을 극복하고 회복하는데 많은 도움이 될 것이다.

둘째, 대피 장소 지정 및 관리에 관한 지원이다. 대피소는 재난 발생 시 위험을 피해 모이는 장소로 한국은 주로 임시주거시설로 통칭하여 사용한다. 재해구호협상 구호를 위한 시설로, 중앙행정기관, 공공기관 및 지방자치단체 등이 운영하는 숙박시설 또는 교육훈련시설, 연수시설, 병원급 의료기관의 시설 중 구호를 위하여 필요하다고 인정하는 시설을 임시주거시설로 사용할 수 있다.

대피소는 일반 대피소와 복지 대피소 2종류로 분류된다. 복지 대피소란, 재난 시에 일반 대피소

에서는 생활이 어려운 재난 약자의 피난처를 의미한다. 복지 대피소는 일반 대피소와 동시에 개설되는 것은 아니며, 일반 대피소에서 일차적으로 생활을 하다 복지 대피소의 개설이 필요하다고 판단될 경우에만 시설 관리자를 통해 요청할 수 있다(임동균, 2019). 그러나 한국은 일반 대피소 및 복지 대피소 2종류 모두 지정, 관리, 지원 내용들에 대한 전문성이 부족하다는 지적이 많다. 기본적인 안내도 규격에 대한 규정이 없으며, 정기점검 및 방식에 대한 사항도 나와 있지 않기 때문에 생활환경을 양호하게 유지하기 위한 설비조차 확보되어 있다. 또한, 임시 주거시설의 위치 및 대피장소를 사전에 지역 반사회 등을 통하여 홍보하려고 되어 있지만 현실적이지 않은 홍보방법이며, 기본적인 대피 장소 표지판조차 찾아보기 어렵다(국립재난안전연구원, 2014).

대피소는 일반적으로 지역사회 내에 있는 시설들을 이용하게 되며, 여러 기관들의 협조를 구해야만 사용할 수 있다. 결국, 그 지역의 자원에 대한 정보를 많이 가지고 있으며, 이를 동원하고 연결할 수 있는 능력을 가지고 있고 그 지역의 주민들과 밀접한 관계를 유지하고 있는 사회복지 분야에서 개입해야 한다는 것이다. 특히 재난약자들의 경우 개인별 어떤 취약점들이 있는지 지자체와 복지시설에서 사전에 정보들을 공유하여 재난 발생 시 우선적으로 복지 대피소로 피난 할 수 있도록 해야 한다. 이는 재난 발생 후 힘든 대피소 생활에 따른 추가 피해 발생을 막아주는 것뿐만 아니라 일반 대피자의 부담을 줄여주기 위한 것이다.

셋째, 재난지역의 욕구사정을 통한 재화·서비스의 연계 및 전달 분야이다. 구호물품으로는 식품류, 의료, 의약품, 생활필수품 등이 제공되는데 국가가 기본적으로 제공하는 재해구호물자는 응급구호세트와 취사구호세트가 있다. 응급구호세트는 주로 생활필수품과 의류가 포함되어 있고, 취사구

호세트에는 세탁용품과 취사용품 등이 포함되어 있으며, 전국재해구호협회가 지방자치단체의 위탁을 받아 생산, 관리하고 있다.

구호물품은 계절별, 재해 종류별, 성별 등에 따라 지원하고 있지만 현실성이 떨어진다는 지적이 나오고 있다(박천희 외, 2017). 대표적인 예로 손전등, 마스크와 같은 안전에 필요한 기본적인 용품이 포함되어 있지 않으며, 여성용 응급구호세트 안에 여성위생용품(생리대) 등과 같은 여성 필수품들도 포함되어 있지 않다. 그 밖의 소독약, 우비 등과 같이 비용은 저렴하지만, 활용도가 높은 용품들도 포함되어 있지 않다. 최근 일상생활 양식의 다변화로 다양한 물품에 대한 수요가 발생하고 있으며, 재해 종류별에 따라서도 필요한 물품들이 달라져야 한다는 지적이 나오고 있다. 그러나 국가에서 이러한 상황들을 모두 고려하여 지원하기에는 한계가 있다. 그렇기 때문에 재난이 발생한 지역사회에 대한 정보를 정확하게 알고 있으며, 한정된 자원을 효과적으로 배분할 수 있는 사회복지 분야의 개입이 중요하다.

사회복지 분야는 지역사회 주민들의 욕구 사정을 통해 그 지역의 가용자원을 발굴하고 이를 효과적이고 효율성 있게 배분하는 일을 주로 하고 있다. 한정된 자원을 가지고 좀 더 많은 사람들의 욕구를 충족시킬 수 있게 배분하여야 하며, 우선순위를 고려하여야 하고, 개인의 욕구에 따라 자원을 다르게 배분하는 것은 전문성이 요구되는 일이다. 이에 이러한 배분에 대한 전문적인 훈련이 되어 있는 사회복지 분야의 개입은 서비스자원 배분의 형평성을 확보하고 자원 활용의 극대화를 통하여 재난 상황을 극복하는데 큰 기여를 할 것이다.

## 2) 사회 자본

지역 수준의 사회자본은 지역 내에 존재하면서

구성원들이 활용할 수 있는 자원 혹은 구조를 의미한다. 예를 들어 지역 내의 구성원 간의 신뢰나 지역 내에서 활동 중인 네트워크들, 구성원들의 참여 수준 등이 지역 수준의 사회자본과 그 측정 지표가 될 수 있다. Putnam(1995)은 지역 수준의 사회자본이 높을수록 지역에 긍정적인 효과를 가져온다고 주장하였다. 이에 따라 본 연구에서는 사회 자본으로 지역사회 내 재난피해자들을 위한 옹호 활동 분야, 지역사회 공동체 구성 및 운영 분야, 지역사회 응급상황 관리 및 예방·관리 역량 분야로 나누어 사회복지 분야에서의 역할과 개입을 살펴보고자 한다.

첫째, 옹호활동 분야 지원이다. 옹호활동은 재난 위기 상황에서 정부의 공적서비스 지원(법적, 사회적 지원서비스 포함), 가족 및 지역사회의 보호 매커니즘, 의사결정과정에서의 권한 지원이 필요하다. 재난피해자의 적절한 지원과 돌봄뿐 아니라 회복력을 발휘할 수 있도록 안전보장, 기복적인 필요의 충족, 가족 유지 또는 재결합, 학교 교육과 같은 지역사회 수준의 지원이 제공될 수 있도록 하는 것이 중요하다(오원기, 2019).

지역사회 내 네트워크를 구성하고 여러 가지의 재난피해자 지원 활동과 치유, 갈등을 완화한 지역공동체 회복 운동은 재난을 극복하는데 있어서 반드시 필요한 요소이다. 이를 위해서는 다양한 행위자들을 연계하는 역할이 중요하며, 네트워크를 활용한 시민과 주민들의 참여를 조직화하고 안전사회 구축과 관련된 이슈들을 전국적 혹은 국제적으로 의제화하는데 기여하여야 한다. 또한, 피해주민들과 재난피해자들을 적극적으로 중재하여 사회적·정치적으로 지역주민들과 재난피해자들을 연결하면서 서로 간의 갈등을 완화하는 중재자로서의 역할도 필요하다.

즉, 재난피해자들의 필요를 파악하고, 이를 의제화 시키는 한편, 재난을 극복하고, 지역사회 갈등

해결 등에 필요한 인적, 물적, 관계적 자원을 확보해 이를 적재적소에 체계적으로 전달 및 연계하는 활동으로 구체화할 수 있다. 이해관계자인 재난피해자, 혹은 정부 조직이 아닌 민간부문 즉, 제3자로서 지역사회, 혹은 지역사회 내의 다양한 주체의 요구를 반영하여 재난 복구과정을 도와야 한다. 이를 통해 지역사회 내에서 지방자치단체 혹은 정부가 재난 복구 현장에서 즉각적으로 수행하기 어려웠던 필요의 파악과 갈등 중재, 지역사회 내 다양한 주체들의 의견 의제화를 담당하여, 재난 복구 과정에 좀 더 다각인 주체를 연결 및 참여시키고 나아가 재난 극복 과정을 돕는 역할이 필요하다. 지역사회를 유기적으로 연계해 갈등의 적극적 중재 혹은 옹호자로서 역할을 수행할 수 있도록 해야 한다(이윤숙, 박승빈, 송유정, 2018).

둘째, 지역사회 공동체 구성 및 운영이다. 지역사회 공동체 구성 및 운영의 개념은 지역의 경제·사회·환경적 지속가능성을 유지하면서 주민 삶의 질을 담보할 수 있도록 하는 장기적이고, 전략적인 지역사회 접근으로 이해해야 하며, 지방자치단체가 지역사회를 기반으로 공공부문과 민간부문의 네트워크를 통해 평상시 재난의 발생을 줄일 수 있는 일련의 활동을 중점 내용으로 한다. 이는 지역사회 기반의 공공과 민간의 파트너십을 통하여 재난 시 효과적으로 대응하고 역할을 수행하기 위한 협력체를 의미한다. 따라서 재난 발생 시 지역사회의 공공 부문·민간 부문·NGO 부문의 참여 기관 간의 파트너십을 통해 재난 시 구호 및 지원을 효과적으로 수행하기 위한 공동체 구성이 전제되어야 한다. 이를 위해서는 공동체 구성 및 운영에 필요한 긍정적 태도, 신뢰감 조성 등 기본적인 협력기반을 조성하고, 공동체의 조직화 및 재난 상황에 대한 분석에 따른 계획, 통합 그리고 민간부문 참여 등의 요소들이 선행되어야 한다. 즉, 재난 발생 시 효과적인 지역사회 공동체 구

성을 위해서는 평상시에 인적 자원·조직·정보의 체계화와 재난에 따른 상황을 분석하고 평가하는 것이 필요하다. 또한 공동의 목표를 세우고 전략과 계획을 마련하는데 있어 정확한 의사결정과 의견 통합을 하는 역할이 필요하다(김유호, 2011).

최근 재난 예방과 대비의 중요성에 대한 인식이 높아지면서 지역사회 공동체 및 네트워크를 통한 재난관리의 필요성이 점차 커지고 있다. 행정의 예산지원 등의 한계 때문에 더 이상 행정력에만 의존해서는 재난 예방과 대비를 제대로 하는 것이 어렵기 때문이다. 따라서 이를 보완할 수 있는 사회복지 분야에서의 지역사회 공동체 구성 및 운영이 필요하다. 참여적 의사결정을 통한 협력이 중요하며, 다른 행위자를 구성하고, 개개인의 의견을 조정하고 수렴하여, 상호작용을 유지·강화시키기 위하여 제도적·법적 장치를 형성하는데 중점을 두어야 한다.

이때, 지역사회 공동체는 지역 특성을 가장 잘 아는 지역주민이 중심이 되어 지역 안전을 스스로 책임지는 주민자치 활동을 하고, 주민의 자발성을 높일 수 있는 형태로 지원될 수 있도록 하는 역할을 사회복지 분야에서 담당할 수 있을 것이다. 결과적으로 재난의 예방, 대비 및 대응 그리고 복구를 효율적으로 추진하기 위해서는 공공부문과 민간부문의 파트너십을 통하여 정보 및 자원의 흐름을 정확·신속하게 할 수 있도록 종합적이고 체계적으로 문제를 해결하는 지역공동체가 구성되어 운영되어야 하는 것이 중요하다.

셋째, 지역사회 상황관리 및 예방관리 역량 분야이다. 지역사회 상황관리 및 예방관리 역량은 재난관리 역량이 지니는 공공재적 성격의 정부 부문의 행정역량과 민간부문의 참여 및 자율역량이 동시에 강화될 때 가능하다. 실제 재난 상황에서는 관리 역량의 부족으로 공공재는 과다 공급될 가능성이 크나, 재난관리 서비스는 과소공급이 이루어

질 수 있다고 하였다. 재난관리 정책을 추진하기 위한 행정역량 증진과 함께 결국 정부부문의 행정관리 역량과 민간부문의 참여 및 자율역량이 모두 높은 경우에 정부부문과 민간부문이 명문화된 협력 관계를 통하여 정책을 집행하게 된다. 따라서 재난관리정책에 지역사회 응급상황 및 관리 역량을 증진시키고, 정부의 재난관리 활동에 대해 적극적으로 참여하고 자율적으로 재난관리 활동을 전개하는 것이 필요하다.

또한, 지역사회 상황 관리 및 예방관리 역량분야는 민간부문에서의 자율 규제 노력과 예방관리 역량이 무엇보다 중요하다. 재난상황에 능동적으로 대처하기 위해서는 지역사회와 주민이 함께하는 수요자 중심의 안전한 공동체 교육이 이루어져야 한다. 특히, 상황관리 및 예방관리 역량에 대한 교육을 제대로 받지 않은 사회복지사는 피해 복구와 구호에 도움이 되지 않고, 불편만 줄 수 있다. 자발적 참여뿐 아니라 역량 프로그램을 충분히 운영하고, 관련 업무나 상황 관리 및 예방관리 활동에 대한 전문교육이 필요하다. 대상별 및 업무별로 교육계획을 제대로 마련하고, 공공기관 종사자 즉, 사회복지 분야 종사자들을 대상으로 재난교육을 의무적으로 실시해야 한다(이재은, 2018).

마지막으로 재난관리 주체를 중앙 정부로 한정하지 않고, 지역사회 및 지역주민의 공동체 역할에도 확장하여, 효과적인 재난관리체계를 위하여 사회의 각 주체별 역량 수준 및 구성주체의 중요성을 제시하여야 한다. 구체적으로 정부의 관리역량 요인 이외에 지역주민 및 공동체들이 재난 발생에 대한 위험성이나 대응요령을 평소에 숙지하고 있는지, 그리고 재난예방 교육 및 훈련의 필요성 및 참여의지를 어떻게 인식하고 있는지가 재난관련 법·제도 체계성을 결정하고, 결국 재난관리 성과에 긍정적인 영향을 줄 수 있을 것이다(최호철, 권용수, 김미선, 2019).

## 5. 결론 및 제언

본 연구에서는 기존 연구들에서 잘 다루어지지 않았던 외체계를 중심으로 물적 자본과 사회 자본으로 나누어 살펴보았으며, 이러한 개입과 역할들이 제대로 정착하기 위해서 필요한 제언은 다음과 같다.

첫째, 재난 발생 시 사회복지서비스를 구체적으로 추진하고 실천할 수 있는 사회복지 영역 내의 전달체계 구축이다. 전달체계는 공공과 민간전달체계로 나눌 수 있고, 기능적으로도 행정체계와 집행체계로 나눌 수 있다. 그러나 이미 공공의 전달체계와 행정체계는 국가에서 운영하고 있으므로 본 연구자는 지역사회를 기반으로 하고 있는 민간전달체계와 집행체계를 중심으로 사회복지 영역 내의 일원화 된 전달체계 구축을 제시하고자 한다.

이러한 전달체계 구축은 물적자본 및 사회자본 모두에서 공통적으로 적용되는 부분이다. 즉, 재난 발생 시 사회복지 분야에서도 중앙정부와 의견을 조율하고 재난 발생 시 개입 및 역할들을 조정할 수 있는 일원화된 전달체계가 필요하다. 그래야 재난 발생 시 구호 및 복구서비스에 대한 중복 또는 누락이 발생하지 않을 수 있으며, 신속·정확, 효율적으로 지원할 수 있다. 이를 위해서는 먼저, 전문적이고, 체계적인 관리시스템을 구축하여야 한다. 이를 통해 국가기관 및 전국 유사기관들의 협력 체계를 시스템적으로 구축하고 조정하여 외부자원들을 효율적이고 효과적으로 연계할 수 있다. 또한, 사회복지 분야의 일원화 된 전달체계는 재난에 투입된 사회복지 분야 조직들에 대한 지원과 업무 조정을 하여야 한다. 사회복지 분야의 다양한 기관과 단체들이 재난복구에 참여하기 때문에 이들의 업무를 조정하고 통제하는 등의 활동체계를 갖추는 것 또한 필수요소이다.

둘째, 사회복지 분야의 자체적 예산 확보이다. 예산은 재난에서 빼놓을 수 없는 영역이다. 최근 코로나 19와 같은 감염병들은 한 국가의 문제가 아닌 세계적인 문제로 나타나고 있다. 우리가 전혀 준비하지 않은 상황에서 전혀 생각지도 않은 시기에 전혀 생각지도 않은 규모의 재난을 맞닥뜨릴 수 있기에 구호계획과 사전 준비를 더욱 철저히 하는 것이 필요하다. 그러나 아무리 훌륭한 계획과 정책을 만들었다 하더라도 예산이 뒷받침되지 않는다면 아무런 실효를 거둘 수 없다.

따라서 국가와 지방자치단체의 부담을 기본 전제로 규정하지만 민간부분에서의 사회복지 분야의 자체적 예산 확보도 반드시 필요하다. 재난피해자 등 지역주민을 위한 서비스는 국가와 지방자치단체의 재원만으로는 어려우며, 민간부문도 재난피해자 대상의 재난민복지에 협조할 필요가 있다. 특히 재정자립도가 취약한 시·도 등 지방자치단체는 예산을 확보하는데 어려움이 있기 때문에 민간부분의 사회복지 분야 예산은 중요한 역할을 할 수 있다. 즉, 재난은 과거 특정 지역에서만 일어나는 지역의 문제였지만, 점차 특정 지역의 문제가 아니라 국가 전체의 문제로 인식될 만큼 규모가 커지고 있으며, 복합적인 모습으로 나타나고 있다. 이러한 상황에서 재정자립도가 취약한 지방자치단체는 국가에서 지원하는 공공지원과 지방자치단체의 예산만으로도 대응하기 어려우며 민간의 지원이 필요하기 때문이다. 그동안 사회복지 분야의 비영리 민간기관들은 기부금 확보를 위한 많은 연구를 해왔으며, 자체적으로 모금관련 교육과 훈련, 정보들을 체계화하는데 꾸준한 노력을 하고 있다. 이러한 예산은 공공기관과의 협력 또는 공공의 손길이 미치지 못하는 영역을 발굴하여 지원할 수 있으며, 더 나아가 사회복지 분야를 재난영역으로까지 확장하여 발전시킬 수 있는 토대를 마련하게 될 것이다.

셋째, 재난에 대한 사회복지 분야의 개입 및 역

할에 대한 교육, 훈련 및 지원 업무이다. 한국은 재난 발생 시 재난전문가가 아닌 지방자치단체의 공무원들에 의해 현장서비스가 전달되며, 사회복지 분야와 같은 민간 전문가들은 개입하기가 어렵다. 미국의 경우 재난 시 사회복지사가 활동하기 위해서는 적십자에서 정해 놓은 교육과정을 이수하면 활동할 수 있는 자격이 부여된다. 또한, 이스라엘의 경우 극한 상황을 겪은 피해자들을 위해 전문적인 교육을 받은 사회복지사와 심리상담사를 따로 두어 지원한다.

이에 한국도 재난사회복지사에 대한 교육 및 훈련을 통해 전문성을 확보할 필요가 있다. 현재 행정안전부는 재해구호 전문인력 양성기관 지정 공모를 통해 각 지역의 교육기관을 선정하여 민간 대응 역량을 키우기 위한 노력 중에 있다. 그러나 기본과정 7시간, 전문과정 21시간으로 전문인력을 양성하기에는 다소 어려움이 있으며, 교육과정 구성은 전문인력 양성보다는 자원봉사자 활동에 필요한 기본적인 교육이라 할 수 있다. 그 밖의 재난 관련 자격증으로는 재난관리사, 재난안전관리사 등이 있으며, 현재 민간자격증으로 발급되고 있고, 국가자격증으로는 기업재난관리사가 있다. 대체로 보건, 소방, 안전, 건설 등과 관련한 종사자들 및 전공자들이 취득하고 있으며, 재난 예방과 대비 및 대응 그리고 복구와 관련한 지식과 기술을 습득하여 재난 전문 인력을 양성 중에 있다. 그러나 사회복지 분야에서는 교육과정 및 관련 자격 기준조차 마련되어 있지 않다.

한국에서도 이미 지역사회 내에서 사회복지사들은 자체적 예산 확보를 통한 물적, 금전적 지원, 욕구사정을 통한 재화 및 서비스의 연계 및 전달, 옹호 및 사례관리, 지역사회의 다양한 공동체 구성 및 운영 등의 업무를 하고 있다. 그러나 이러한 업무들이 재난이 발생하면 재난 상황에 맞게 좀 더 구체화하여야 하며, 상황에 맞는 전문성이 요

구될 것이다. 그러므로 기존에 이러한 경험과 훈련이 되어 있는 사회복지사를 재교육하여 전문성을 갖춘 재난사회복지사로 발전시키는 방안을 고려해보아야 한다. 또한 이제는 한국도 사회복지관련 학과에서 재난관련 수업을 필수 과목으로 지정하여 학생들에게 재난에 대한 이론적 기반을 마련하고 다양한 매체를 활용한 교육을 통해 재난 발생 시 사회복지적 개입과 역할에 대한 지식을 습득하게 함으로써 재난사회복지사 양성을 위한 노력을 기울여야 한다.

넷째, 연구 및 홍보이다. 재난에 대한 사회복지분야의 연구 활성화는 무엇보다 중요하다. 학술대회 개최, 해외석학들과의 학술교류 확대, 재난복지 관련 연구를 하고자 하는 기관들의 연구기회 확대, 사례연구집 발행 등과 같은 활동들을 통해 사회복지 분야의 재난 전문 연구인력을 양성할 수 있으며, 코로나 바이러스 등과 같은 세계적 재난 상황에 따른 대응역량을 강화시킬 수 있다. 연구자료들은 공공기관이나 재난관련 조직에 배포하여 재난사회복지 관련 정보 제공 및 홍보에 큰 역할을 하게 될 것이다. 표면적으로는 거시적인 부분이라 할 수 있겠지만 이러한 기초 자료들은 지역주민들과 지역사회 참여가 없다면 불가능한 일이며, 이를 위해 사회복지 분야에서는 다양한 지역사회 공동체를 구성하고 운영하며, 이들을 위한 옹호활동 및 사례관리가 있어야만 가능한 부

분이기 때문에 결과적으로는 외체계적인 요소가 뒷받침되지 않는다면 불가능한 것이다.

그동안 사회복지 분야는 재난관리에 있어 참여 수준도 낮고 역할 또한 모호했던 것이 사실이다(최송식 외, 2017). 이에 본 연구는 국내외적으로 급증하는 재난 상황에 대해 사회복지 분야의 전문적 개입과 역할을 외체계를 중심으로 제시하였는데, 그 의의가 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계점을 가지고 있다. 첫째, 생태체계이론 중 외체계로 한정하여 재난 발생 시 사회복지분야의 역할을 규정지었기 때문에 거시체계와 미시체계의 추가적인 역할을 반영하는데 한계를 가진다. 둘째, 지진, 태풍, 홍수 등과 같은 일시적이고 단발적으로 발생하는 재난과 코로나-19 등과 같은 장기적이고 대면 접촉이 어려운 팬데믹(Pandemic)과 같은 재난 상황을 구분하여 접근하지 못한 한계가 있다. 셋째, 대부분의 선행 연구들이 정신건강사회복지 분야의 개입과 역할에 편중되어 있으며, 현실적으로는 외체계 관점에서의 사례 및 경험이 부족한 상황이므로 다양한 자료수집과 연구 방법을 이용하지 못하고 문헌 고찰의 탐색적 연구라는 한계를 가지고 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 재난사회복지를 사회복지의 전문적인 하나의 영역으로 인식하고 해당 분야의 이론적, 경험적 연구를 지속적으로 진행시켜가야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 강창현 (2019). 사회복지 재난교육을 위한 탐색적 연구. <미래사회복지연구>, 10(1), 5-37.
- 곽현근 (2007). 지역사회 사회자본에 미치는 동네효과에 관한 연구. <지방정부연구>, 11(4), 59-86.
- 국가법령정보센터 (2020). <재난 및 안전관리 기본법>. <http://www.law.go.kr>
- 권지성 (2015). 사회재난 당사자들의 경험에 관한 질적 사례연구: 대도시 가스폭발 사고를 중심으로. <사회복지 실천과 연구>, 12(1), 65-101.

- 김수영 · 성정숙 · 김주미 (2017). 세월호 참사 유가족과의 동고(同苦)경험에 관한 연구: “우리함께”의사회복지사를 중심으로. <한국사회복지질적연구>, 11(3), 95-129.
- 김연희 (2011). 재난 정신건강서비스에서 사회복지 분야의 역할과 개입전략: 다차원적 접근 모델. <사회복지연구>, 42(4), 5-34.
- 김용상 · 심익섭 (2016). 협력적 거버넌스를 통한 재난구호체계 활성화 방안에 관한 연구. <보건의료방재>, 16(6), 185-195.
- 김유호 (2011). 지역응급의료 재난관리공동체 형성을 위한 파트너십 연구. <Crisisonomy>, 7(3), 153-170.
- 김지태 외 (2014). 재난유형별 대피소 통합관리 및 대피생활지원 기술개발. <국립재난안전연구원>, 1-485.
- 김진근 (2019). 지역사회 재난회복력 구성요소와 재난관리정책 결정요인 분석. <한국재난정보학회논문집>, 15(3), 339-346.
- 김진현 (2019). 재난 후 노인들의 우울 및 불안상태에 영향을 미치는 재난불평등 요인들. <Crisisonomy>, 15(11), 27-41.
- 남기훈 (2017). 효율적인 복합재난관리를 위한 위기관리정책 방향에 관한 연구. <한국방재학회지>, 17(4)105-112.
- 박소희 · 박미현 (2012). 재난피해가족의 레질리언스 강화를 위한사회복지실천 개입전략 탐색. <사회과학연구>, 38(3), 101-122.
- 박지영 (2016). 재난으로서 세월호참사의 성격 규정 및 사회복지실천 함의. <공공정책연구>, 33(1), 1-21.
- 박천희 · 전세혁 · 김미리 (2017). 재난구호물품 품목 개선에 관한 연구. <한국정책연구>, 17(2), 53-66
- 배천직 (2017). <재해구호론>. 서울: 글로벌.
- 변성수 · 김도형 · 이재은 · 라정일 · 조성 · 김가희 (2018). 한국의 재난약자 지원체계 개선을 위한 해외사례연구: 미국과 일본 사례를 중심으로. <Crisisonomy>, 14(5), 15-34.
- 西尾祐吾, 大塚保信 & 古川隆司 (2010). 災害福祉とは何か 生活支援体制の構築に向けて.
- 최송식 외 역 (2015). <재난복지란 무엇인가>, 서울: 박영사.
- 성기환 · 한승환 (2007). 재난대응시스템에의 사회적 자본이론 적용. <정책개발연구>, 7(1), 1-18.
- 신복기 (2016). 재난민복지법의 제정 방향에 관한 연구: 재해구호법의 문제점 해결을 중심으로. <사회복지법제연구>, 7(2), 3-30.
- 오원기 (2019). 재난 상황 시 아동보호를 위한 NGO의 역할. <어린이재단/동광>, 114, 120-142.
- 오혜영 · 안현의 · 김은영 (2012). 재난피해 청소년의 심리사회적 개입모델에 관한 개관연구. <Korea Journal of Youth Counseling>, 20(2), 335-359.
- 유현정 · 이재은 · 노진철 · 김검훈 (2008). 수요자 관점에서 접근한 재난관리서비스의 개선 방안. <한국콘텐츠학회>, 8(5), 224-236.
- 윤명숙 (2014). 재난피해자와 심리사회적 개입: 사회복지사의 역할. <한국사회복지실천연구학회>, 1-25.
- 이나빈 (2016). 생태이론에 기반한 재난피해자들의 외상 후 스트레스 반응 관련변인 메타분석. 이화여자대학교 박사학위논문.
- 이선영 · 정한채 · 고대영 (2019). 가구유형에 따른 노인의 죽음불안에 영향을 미치는 요인들에 관한 연구: 생태체계학적 관점에 근거하여. <한국케어매니지먼트연구>, 32, 53-78.

- 이용숙 · 박승빈 · 송유정 (2018). 재난 대응 거버넌스에서 지역 NGO의 역할: 안산 세월호 참사 사례를 중심으로 <공간과 사회>, 66(4), 210-250.
- 이재은 (2018). 재난 레질리언스 강화: 한국의 안전공동체 거버넌스 개혁을 위한 혁신 방안. <Crisisonomy>, 14(3), 75-90.
- 이현주 · 권지성 (2015). 재난 당사자들의 경험에 관한 질적 사례연구. <사회과학연구>, 31(2), 261-292.
- 임동균 (2019). 재난발생시 재난약자 지원에 관한 연구: 복지 대피소를 중심으로. <예술인문사회 융합 멀티미디어>, 9(5), 587-602.
- 정연택 (2003). 사회정책 연구의 분석틀로서 사회적 자본-가능성과 한계. <사회과학연구>, 14, 299-322.
- 조추용 (2013). 노인의 우울과 사회적 지지가 자살생각에 미치는 영향: 생태체계적 관점 중심으로. <한국케어매치먼트연구>, 8(1), 1-21.
- 지은구 (2006). 지역사회와 역량강화. <한국지역사회복지학회 춘계학술대회 자료집>, 255-286.
- 최송식 (2016). 한국의 재난복지의 개념정립을 위한 이론적 고찰. <사회복지정책과실천>, 2(2), 39-91.
- 최송식 (2017). 지역사회 재난 회복탄력성 향상을 위한 종합사회복지관의 역할 연구: 부산시 종합사회복지관 종사자들의 인식을 중심으로. <Crisisonomy>, 13(11), 83-103.
- 최호철 · 권용수 · 김미선 (2019). 재난대응역량과 재난관리성과의 관계성에 법·제도 체계성이 미치는 조절효과 연구. <한국정책과학회보>, 23(2), 25-48.
- 한소정 (2018). 재난 관련 사회복지실천 구성 경험 연구. 성균관대학교 박사학위논문.
- 허창덕 (2012). 브론웬브레너의 생태학적 체계이론에 의거한 장애인 복지정책 및 서비스의 분석. <재활복지>, 16(2), 57-80.
- 홍경준 (2004). 복지사회와 사회자본: 한국의 현황과 과제-한국의 자본 어떻게 육성할 것인가. <새공동체건설통합 컨퍼런스 자료집>, 130-148.
- Cutter, S. L., Barnes, L., Berry, M., Burton, C. G., Evans, E., Tate, E. C., & Webb (2008). A place-based model for understanding community resilience to natural disasters. *Global Environmental Change*, 18, 598-606.
- David F. Gillespie & Kofi Danso (2010). *Disaster concepts and issues*.
- 최송식 · 박병현 · 이기영 · 이성은 · 김진현 역 (2015). <재난의 개념과 이슈>, 서울: 박영사.
- Dominelli, Lena (2015). The opportunities and challenges of social work interventions in disaster situations. *International Social Work*, 58(5), 659-672.
- Dominelli, Lenai (2013). Environmental justice at the heart of social work practice: Greening the profession. *International Journal of Social Welfare*, 22(4), 431-439.
- Steven Sek Yum Ngai (2019). BOOK REVIEW: Social Work: Theory and Practice for a Changing Profession, Lena Dominelli. *The Hong Kong Journal of Social Work*, 39(2), 139-143.



## Role of Social Welfare in Disasters: Focused on Exosystem of Ecological Theory

Ji-Kyung Choi, Kyu-Ri Byun, Sang-Im Kim

Dept. of Social Welfare, University of Seoul

Infectious diseases such as COVID-19 and MERS-CoV have been declared as an “International Public Health Emergency (PHEIC)” and demand an international response and multi-dimensional approach. The role of the social welfare sector in disasters as well as changes in social structure in terms of the ecological system and political and social conditions should be taken into account. This study presents unique and professional improvement opportunities in the social welfare area by supplementing the limitations of prior studies that mainly dealt with the importance of intervention in the mental health sector. To this end, we examined the roles of and interventions in the social welfare sector, focusing on exosystem among ecological system theories, by dividing them into material and social resources. The suggestions required for social welfare interventions and roles are as follows. First, a professional and systematic management system within social welfare shall be established to coordination of opinion with the government in disaster and to coordinate various service interventions and roles in the field of social welfare. By unifying the delivery system that can be confusing, support and work coordination for organizations in the social welfare sector can be efficiently made, and external resources can be effectively linked. Second, a budget should be secured for the social welfare sector by defining the burden on state and local governments as a whole. Third, education, training, and support play necessary roles in social welfare during disasters. South Korea delivers on-site services through local government officials, not disaster experts, during disasters, and private experts in the social welfare sector do not play a role. Fourth, research and promotion should be carried out. Revitalizing research in the social welfare sector during disasters is of paramount importance. Activities such as hosting academic conferences, expanding academic exchanges with overseas scholars, expanding research opportunities, and publishing case studies and books can enhance response capabilities during global disaster situations such as coronavirus.

*Keywords: Social Welfare in Disaster, Disaster Management, The Roles and Interventions of Social Welfare, Ecological Theory, Exosystem*