



연구보고서 2016/2020

PHI Research Report 2016/2020

재난 거버넌스와 민주적 공공성



재난 거버넌스와 민주적 공공성

출판일		2020년 02월 21일 (2016년)	
편집인		김명희	시민건강연구소 연구원
필진		김명희	시민건강연구소 연구원
		김 선	시민건강연구소 연구원
		김성이	시민건강연구소 연구원 (전 회원)
		박유경	시민건강연구소 회원
		서상희	시민건강연구소 연구원
기획		전수경	(전) 4·16세월호참사 특별조사위원회 안전사회소위원회 조사관 (현) 사회적참사 특별조사위원회 안전사회소위원회 조사관
펴낸 곳		(사) 시민건강연구소	
		서울시 동작구 사당로 13길 36, 2층	
		전화: 02-535-1848	팩스: 02 581-0339
		누리집: www.health.re.kr	
		전자우편: people@health.re.kr	
ISBN		979-11-87195-11-5 (PDF)	

뒤늦은 후기

코로나19 유행으로 초래된 공중보건 위기를 맞아, 재난 거버넌스 문제를 다루었던 연구보고서를 뒤늦게 공개한다. 2016년 여름에 완성한 원고를 3년 반이 지나서야 공개하는 것이니, 설명을 덧붙이지 않을 수 없다. 이 원고는 계획대로라면 2016년 9월에 “4·16세월호참사 특별조사위원회 안전사회 소위원회 전문위원” 명의로 특조위에 제출하려던 [안전사회 실현과제 보고서]의 일부이다.

4·16세월호참사 특별조사위원회, 소위 ‘1기 특조위’ 안전사회소위원회에는 노동, 보건의료, 환경, 교통, 에너지, 법률, 알권리 등 그동안 시민의 안전권과 생명권 옹호를 위해 활동해왔던 진보적 전문가와 활동가들이 총 집결해 있었다. 이들은 주제별로, 영역별로, 수많은 분과 세미나와 전체 워크숍을 진행하면서 최종 성과물로 총 1천 2백여 쪽에 달하는 보고서를 만들어냈다. 그러나 모두가 아는 것처럼 1기 특조위는 허망하게 마무리가 되었고, 보고서는 갈 곳을 잃었다. 사실 안전사회소위원회에 참여한 전문위원들에게 보고서 제출의무가 있는 것은 아니었다. 연구용역을 수주 받은 것도 아니었고, 원고 작성 계약을 맺은 것도 아니었기 때문이다. 하지만 차가운 바닷물 속에서 스러져간 아이들의 희생이 헛되지 않게 하려면, 정부의 시각을 바꾸고 정책을 바꾸어야 한다고 생각했기에, 각자 할 수 있는 최선을 다했고 누구도 요구하지 않은 보고서를 만들어냈다. 시민사회의 이름으로 정부에게 권고안을 남겨주어야 한다고 생각했던 것이다. 그런데 그 보고서마저 제출할 곳이 사라져버린 것이었다. 이 아이러니한 상황 자체가 세월호 문제해결을 둘러싼 우리 사회의 현주소를 잘 보여준다.

당시 이 연구에는 시민건강연구소 김명희, 김선, 서상희 연구원과 (지금은 연구소의 상근연구원이자 연구실장을 맡고 있는) 김성이, 박유경 회원이 참여했다. 2015년 말부터 2016년 봄까지 3개월 동안 인터뷰와 자료 조사를 진행하고, 격주마다 특조위 소회의실에서 세미나를 이어갔다. 별도의 연구비가 책정되지 않았기에 우리는 위원회의 공식 세미나와 워크숍, 회의 등의 참가 수당과 발제 원고료 등으로 받은 돈을 절반씩 떼어 연구비를 모으고, 그 돈으로 인터뷰, 녹취전사, 출장 교통비 등을 해결했다. 여러 모로 특별한 연구였다.

현재 2기 특조위 조사관으로 일하고 있는 당시 안전사회소위원회 전수경 조사관은 한 번도 거르지 않고 우리 세미나에 참여하여 토론하고, 인터뷰 섭외와 자료 수집을 도와주었다. 안전사회소위원회 전체 보고서와 그 일부인 이 연구는 전수경 조사관의 기획과 조율, 피해 당사자

들과 전문가, 시민사회를 이어준 진심어린 소통이 없었다면 나올 수 없었다. 인터뷰에 참여해서 깊은 고민을 들려주고 자료를 공유해준 이들의 도움도 꼭 밝혀두고 싶다.

이미 3년 전의 작업이고, 그동안 연구팀의 지식과 경험도 깊고 넓어졌기에 눈에 거슬리는 부분이 없지 않다. 그러나 문제의식과 결론 자체는 크게 변한 것이 없기에, 별도의 수정이나 보완 없이 그대로 보고서를 공개한다. 이 보고서는 연구자나 시민, 활동가를 위한 것이 아니라 중앙과 지방정부의 정책결정자, 행정과 입법에 종사하는 이들을 위한 것이다. 코로나19 유행이 무사히 지나간다 해도 또 다른 공중보건 위기, 사회적 재난을 영영 피할 수는 없을 것이다. 민주적 공공성이라는 가치를 구현하는 재난 거버넌스를 구축하는 것은, 3년 전에도, 지금도, 앞으로도 중요한 과제이다.

〈 차 례 〉

1. 들어가는 글	1
2. 왜 위협의 ‘관리/통제’가 아닌 ‘거버넌스’인가?	5
2.1. 이중의 위험사회, 한국	5
2.2. 위험/재난 거버넌스란 무엇인가?	7
(1) 거버먼트(government)에서 거버넌스(governance)로	7
(2) 위험/재난 거버넌스의 의미	9
2.3. 위험/재난에 대한 거버넌스 접근의 의의	12
(1) 거버넌스 접근은 재난 대응에 효과적이다.	12
(2) 거버넌스 접근을 통해 정부의 책무성이 강화된다.	20
(3) 거버넌스는 위험 부담의 불평등을 완화할 수 있다.	23
(4) 거버넌스는 그 자체로 민주주의를 강화한다	26
2.4. 소결	31
3. 어떤 거버넌스여야 하는가?	33
3.1. ‘좋은 거버넌스’란 어떤 것인가?	33
(1) ‘공적 가치’와 ‘공공성’ 실현을 목표로 하는 거버넌스	35
(2) 정부가 분명한 책무성을 갖는 거버넌스	37
(3) ‘동원’이 아닌 민주적 참여가 보장되는 거버넌스	39
3.2. 다양한 거버넌스 모형과 사례	40
(1) 시민참여의 스펙트럼	41
(2) 재난 거버넌스 단계별 시민참여 원칙과 사례	44
3.3. 소결	52
4. 한국의 재난 거버넌스 돌아보기	53
4.1. 한국의 재난 거버넌스는 ‘좋은 거버넌스’라고 할 수 있는가?	53

(1) 다양한 견해가 숙고될 수 있는 참여구조 자체가 불충분하다.	54
(2) 거버넌스 과정의 민주적 절차, 공정성, 투명성이 불충분하다.	59
(3) 정부의 책무성이 부족하다	66
(4) 공적 가치를 지향하는 성찰적 거버넌스를 찾아보기 어렵다.	70
4.2. 재난 거버넌스가 제대로 작동하지 않는 이유는 무엇인가?	72
(1) 시민의 ‘주체성’을 인정하지 않는 정부의 인식이 문제다	72
(2) 재난 대비가 여전히 자연재해 프레임에 경도되어 있다.	78
(3) 거버넌스에 실질적으로 참여할 수 있는 시민적 인프라가 취약하다.	80
4.3. 좋은 거버넌스를 구축하기 위해서 무엇이 필요한가?	85
(1) 거버넌스에 영향을 미치는 요인	85
(2) ‘좋은 재난 거버넌스’ 구축을 위해 필요한 조건들	87
(3) 시민적 인프라의 강화	89
4.4. 소결	92
 5. 결론 및 권고	 93
 § 참고문헌	 96
 § 부록	 101
부록1. 태안 삼성중공업-허베이스피리트호 기름 유출 사건 경과	101
부록2. 대구지하철 화재사건 경과	110
부록3. 고양종합터미널 화재사건 경과	124
부록4. 중동호흡기증후군(MERS) 대응 경과	128
부록5. 세월호 참사 대응경과	137
부록6. 4·16세월호참사 특별조사위원회 설립 경과	153
부록7. 용어 정리 (glossary)	162

〈표 차례〉

표 1. 거버넌스와 신(新) 거버넌스	9
표 2. 재난 패러다임의 비교	11
표 3 시민적 인프라의 재난 단계별 기대효과	13
표 4. 취약성을 유발하는 요인들	24
표 5. 좋은 거버넌스의 특징	34
표 6 공적 가치의 예시 목록	36
표 7 시민참여의 스펙트럼	41
표 8. 정책과정별 주민참여 유형	42
표 9 시민 참여의 스펙트럼	43
표 10 . 재난단계별 시민참여의 원칙과 사례	44
표 11 한국 사회 위험관리의 특징과 문제점	53
표 12 국가안전관리기본계획 - 생활 속 안전문화확산 전략을 위한 민관협력거버넌스 구축	59
표 13 세월호 특조위 상임위원 구성	64
표 14 국가안전관리기본계획 - 안전복지정책	66
표 15 국가안전관리기본계획 - 안전산업 육성	71
표 16 국가안전관리기본계획 - 생활 속 안전 문화 향상	73
표 17 정부 문서에서 드러나는 ‘안전 불감증’ 원인론	74
표 18 언론과 학술문헌에서 드러나는 ‘안전 불감증’ 원인론	75
표 19 효과성이 확인된 어린이 안전사고 예방조치	77
표 20 정부 용역보고서의 안전거버넌스 권고	79
표 21. 세월호 침몰사고 관련 검찰수사 개요	144
표 22. 시대별 위험의 특성 변화	162
표 23 위해의 분류	163
표 24. 재난에 대한 정의	164

〈그림 차례〉

그림 1 시민이 제작한 메르스 확산 지도	16
그림 2 전국보건의료산업노동조합이 운영한 메르스 상황판	17

그림 3 국가안전관리 기본계획 프레임	58
그림 4 재난관리 표준 절차도	79
그림 5 위험관리, 위기관리, 재난관리의 과정적 정의	165

〈글상자 차례〉

글상자 1. 2003년 서해안 기름 유출사고 당시 환경단체의 활동	15
글상자 2. 세월호 ‘안산시민대책위원회’의 활동 전개	19
글상자 3 정부를 견제·감시함으로써 책무성을 강화시키는 시민참여	22
글상자 4. 20세기 초반 미국의 페스트, 천연두 유행통제와 사회적 취약성의 고려	25
글상자 5 메르스 유행 당시 집단검역조치에 처한 농촌 마을	26
글상자 6 당사자/시민사회의 재난 거버넌스 참여	28
글상자 7 참여, 조직화가 가져온 효능감과 치유	29
글상자 8 피해당사자 혹은 이들을 대리할 수 있는 행위 주체의 거버넌스 참여	30
글상자 9 대의 민주주의의 한계를 극복할 수 있는 직접 참여 민주주의	31
글상자 10 공적 가치의 사회적 합의 과정에 대한 설명	37
글상자 11 ‘책무성’에 대한 직관적 이해를 돕는 여학생의 질문	38
글상자 12. 기존 협치 구조 활용의 경험	48
글상자 13 시민참여 기전의 부재 사례 (1)	54
글상자 14 시민참여 기전의 부재 사례 (2)	55
글상자 15 시민참여 기전의 부재 사례 (3)	56
글상자 16 ‘낮은 수준의’ 거버넌스	56
글상자 17 거버넌스 구조의 부재와 갈등의 격화	57
글상자 18 메르스 유행 당시의 위험 소통 문제점 (1)	60
글상자 19 메르스 유행 당시의 위험 소통 문제점 (2)	60
글상자 20 삼성중공업-허베이스피리트호 기름 유출 사고 시 정부의 위험소통	61
글상자 21 세월호 사고에서 정부의 위험 소통	61
글상자 22 고양터미널 화재 사건에서 위험 소통	62
글상자 23 거버넌스 구축 과정에서 피해자의 소외	63
글상자 24 재난 거버넌스의 구조적 결함	65
글상자 25 정부의 취약한 책무성과 일선 실무자로서의 책임 전가	67

글상자 26 정부의 책무성과 시민 갈등	68
글상자 27 정부에 의한 갈등 조장 사례	69
글상자 28 재난 거버넌스를 통한 치유와 회복	70
글상자 29 공적가치를 추구하는 피해 당사자들	71
글상자 30 안전불감증과 낮은 시민의식이 문제인가?	76
글상자 31 안전교육이 문제를 해결할 수 있는가?	77
글상자 32 네덜란드 재난 거버넌스의 경험	81
글상자 33 시민적 인프라의 취약성 (1)	82
글상자 34 시민적 인프라의 취약성 (2)	83
글상자 35 안산 지역 시민적 인프라	84
글상자 36 민주주의 강화	90
글상자 37 시민사회 ‘역량강화’	91

1. 들어가는 글

대한민국 정부가 수립된 이래 크고 작은 안전사고들이 끊임없이 발생했지만, 세월호 침몰 사건은 그 중에서도 특별했다. 희생자의 규모가 컸을 뿐 아니라, 그 희생자의 다수가 청소년들이었다. 구조 과정이 믿을 수 없이 허술했던 것에 비해, 스마트폰과 소셜미디어라는 첨단 기술은 희생자들의 애타는 목소리, 그 공포스러운 경험을 생생하게 전해주었다. 세월호 사건 이전까지 우리에게 익숙한 사고현장들은 대개 ‘상황 종료’된 이후의 것들이었다. 뉴스 화면에서 볼 수 있었던 것은 폐허가 된 화재현장, 무너져 내린 교각과 건물 잔해, 모자이크 처리가 되어 있는 사체들, 어두컴컴한 흑백의 CCTV 화면들이었다. 하지만 세월호가 침몰해가는 그 긴박했던 순간, 우리는 아무 것도 모른 채 깔깔거리는 아이들의 웃음소리와 겁에 질린 비명 소리를 직접 들었고, 모든 것이 기울어진 배경을 뒤로 하고 구조를 기다리던 아이들의 모습을 직접 보았다. 곧 등장할 줄 알았던 구조요원의 모습은 화면에 좀처럼 나타나지 않았다. 희생자 가족들 뿐 아니라 모든 시민들이 충격을 받은 것은 당연했다. 도대체 이해하기도 받아들이기도 어려운 사건이었다.

참사 이후에 벌어진 일들 역시 이해하기 어려웠다. 사건의 원인을 조사하여 책임자를 처벌하고, 피해자에게 충분한 위로와 적합한 보상을 제공하고, 비슷한 사건이 재발하지 않도록 관련 규정을 정비하는 것. 별로 특별할 것도 없는 당연 수순이다. 하지만 이 모든 것이 순조롭지 않았다. 어찌된 일인지, 이 모든 과정 하나하나가 갈등과 악전고투의 연속이었다. 유가족들은 정치인에게 무릎을 꿇고 사정을 했다. 뜨거운 여름날 거리에서 노숙을 하기도 하고 물대포를 맞기도 했다. 어떤 위로도 부족했을 피해 당사자들이 말이다. 이들에 대한 조롱과 비난, 수근거림 또한 가히 병리적 수준이었다. 재난 사고가 중앙 정치무대에서 ‘정쟁화(政爭化)’되고 극단적인 갈등의 소재가 된 것도 세월호 사건이 이전의 재난들과 구분되는 주요 특징 중 하나이다. 사회적 갈등을 제도화시켜 공론의 장에서 합의를 도출해나가는 것이 정치의 역할이라면, ‘세월호 정치’는 지속적인 실패의 과정이었다고 할 수 있다.

이러한 상황에서 세월호 조사 특별법이 제정되고 특별조사위원회가 설립되었다. 옷깃에 가방에 노란 리본을 단 수백만 명의 시민들이 희생자 유가족들과 함께 싸워서 이뤄낸 결과물이다. 여전히 아쉬움이 많은 타협의 산물이자 고통의 결과물이지만, 이는 한국 사회를 바꿀 수 있는 전화위복의 기회이기도 하다. ‘위기(危機)’라는 한자어는 ‘위험(危險)’과 ‘기회(幾回)’의 합성어라는 사실을 떠올릴 필요가 있다. 위기는 조직에게 학습할 수 있는 동인(動因)을 제공하는

다. 과거의 재난을 분석하고 성찰하여 이후 대비와 대응에 실효성 있게 환류하는 것이 중요함은 말할 나위가 없다 (김태운, 2003). 이 과정은 시스템이 드러낸 오차를 탐색하고 수정하는 것에 그치지 않고, ‘왜’ 이러한 오차가 발생했는지를 묻고 시스템 자체에 의문을 제기할 수 있어야 한다 (Argyris & Schon, 1996). 이러한 측면에서 우리는 재난이 가진 ‘변형가능성 (transformability)’을 이야기하고 싶다. 고통스럽기는 했지만 재난의 경험을 통해 ‘새로운 삶의 방식으로 진화해나가는, 여태껏 시도하지 않았던 출발점을 만들어내는 역량’으로 변화시켜 나가자는 뜻이다. 세월호 특별법이 단지 진상규명에 그치지 않고 <4·16 세월호 참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법>으로 정해진 것도 이러한 사회적 의지를 반영한 결과라 할 수 있다.

사실 건강하고 안전한 사회에 대한 사람들의 바람에 차이가 있을 수 없다. 하지만 그러한 목표를 ‘어떻게’ 달성할 것인가에 대해서는 저마다의 생각이 다르다. 시급하게 다루어야 할 이슈가 무엇인지에 대해서도 견해가 다르고, 문제의 해법을 둘러싸고도 다른 생각들이 존재한다. 이는 세월호 문제만이 아니라 대부분의 사고/재난에 대응하는 과정에서 공통적으로 관찰되는 현상이다. 과학기술이 발전하고 사회가 복잡해지면서 오히려 위험의 불확실성이 커지고 기술적 해법만으로는 풀리지 않는 문제들이 많아진 탓이다. 그리고 근로환경에서의 안전, 교통에서의 안전, 보건의료환경의 안전, 에너지 생산·공급체계의 안전, 식품과 의약품 안전 등 각 분야별로 요구되는 기술과 지식수준, 관리체계도 매우 상이하다.

이러한 특수성과 개별성, 관점과 견해의 차이에도 불구하고, 우리는 안전사고와 재난의 예방·대비·대응·복구와 관련한 ‘일반적’ 접근과 원칙은 여전히 유효하다고 생각한다. ‘재난’의 정의 자체는 이미 예측이 불가능하고, 통상적인 대응 범위를 벗어났다는 점을 포함하고 있다. 이러한 측면에서 사안 별로 ‘완벽한’ 맞춤형 대응 매뉴얼을 만드는 것은 사실상 불가능하다. 그보다는 기본적인 원칙, 바람직한 접근의 프레임을 마련하고 회복력과 적응 역량을 갖추는 것에 초점을 둘 필요가 있다. 그래야 개별 상황의 구체성을 감안하여 유연한 대응이 가능해진다. 지난 30년 동안 국내에서 일어났던 크고 작은 재난 혹은 안전사고들의 경험은 이러한 결론을 뒷받침한다. 그동안 한국사회에서 일어났던 안전사고들은 원인도 다르고 피해 규모도 가지각색이었지만, 본질적으로 유사한 측면들이 있었다. 인력/시설 투자가 불충분했고 법규 위반이 저질러졌으며 규제 집행이 철저하지 못했다. 사고가 발생한 후에는 진상 조사가 만족스럽지 않았으며, 보상 과정에서 피해자들의 물질·인적·심적 피해가 충분히 다루어지지 못한 경우가 많았다. 부적절한 대응과 복구 절차로 인해 피해 당사자들 사이에 갈등이 격화되거나 피해자가 장기적인 물질적·심리적 박탈에 시달리는 경우도 드물지 않았다. 이런 면에서 보자

면 세월호 사건은 사실 새로운 문제라기보다 기존의 문제점들이 한꺼번에, 지나칠 정도로 명료하게 드러났던 사건이라 할 수 있었다.

우리는 이러한 문제의 핵심에 ‘민주적 거버넌스의 취약성’이 존재한다고 생각한다. 전문가들의 기술적 합리성이나 관료의 실무적 역량이 부족해서라기보다 기업과 권력에 대한 감시, 상충하는 견해들에 대한 숙고와 조율, 현장 지식의 반영과 협력 체계가 부족했던 것이 문제의 근원이라고 생각한다.

안전소위원회 보고서의 다른 장들이 핵발전소의 안전 문제, 근로환경의 노동자 보호 같은 영역별 주제들을 다루는데 비해, 이 장에서는 이러한 주제들을 관통하는 안전/재난 거버넌스의 일반적 원칙과 선결 조건들, 그동안 한국사회에서 드러난 재난 거버넌스의 문제점들을 검토하고자 한다. 이러한 특성으로 인해 글의 전개가 다소 추상적이고 원론적 규범에 치우칠 수밖에 없다. 그러나 문제의 원인이 ‘기술적 세부’가 아닌 우리 사회의 인식체계, 규범, 거버넌스 구조에 있다는 점에서 그러한 속성은 어쩔 수 없는 것이기도 하다. 그럼에도 이 글이 학술적 분석이나 규범적 선언에 그치지 않도록 하기 위해 우리는 가급적 국내외 사례와 경험을 드러내고자 노력했다.

이 보고서를 작성하기 위해 안전/재난 거버넌스와 관련한 국내외 학술 문헌과 정부/비정부 기구의 백서, 정책보고서들을 검토했으며, 국내 대표적 재난사고들의 주요 당사자들에 대한 심층 면담 자료를 분석했다. 이때의 당사자들이란 안전사고 혹은 재난과 관련한 모든 이해 당사자를 지칭하는 것이 아니라, 현재의 거버넌스 체계에서 가장 취약한 위치를 점하고 있는 피해 당사자, 이들을 지원하는 시민사회를 지칭한다. 이미 정부의 자체 진상조사 보고서나 백서, 수사기록들이 존재하는 상황에서 우리는 이러한 정부의 공식자료들에 잘 드러나지 않는 당사자들의 목소리를 최대한 드러내고자 했다. 이것이 시민참여라는 거버넌스 주제에도 부합하고, 또 견해의 균형이라는 측면에서도 타당하다고 여기기 때문이다. 인터뷰 참가자들에는 세월호 침몰 사건 이외에도 2003년에 발생한 대구 지하철 화재사건, 2007년의 삼성중공업-허베이스피리트호 기름 유출 사고, 세월호 참사 이후인 2014년의 고양터미널 화재 사건, 2015년 메르스 유행시의 피해자나 적극적인 활동을 전개했던 시민사회단체 실무자들이 포함된다.

본론에 들어가기에 앞서 분명하게 밝혀둘 것은, 이 보고서가 상정하는 일차적 독자는 정책결정자와 관련 부처의 공무원이라는 점이다. 정부의 다양한 부처들, 그리고 정부와 비정부 부문 간, 시민 사회와의 협력이 거버넌스라면, 이러한 구조를 육성하고 거버넌스 체계가 실질적인 효과를 발휘하도록 제도화하는 일차적 책임은 법적 정당성과 책무성, 자원을 확보한 ‘거버먼트 (정부)’에 있다. 따라서 선행 연구들에 대한 검토, 당사자들과의 인터뷰 해석의 틀, 연구

진의 권고 모두 정부가 어떻게 민주적인 안전/재난 거버넌스를 구축해갈 것인지에 초점을 두고 있다.

이 보고서는 다음과 같은 순서로 구성된다. 서론에 이어질 2장에서는 왜 위험과 재난에 ‘관리/통제’가 아닌 ‘거버넌스’가 필요한지 논거를 제시한다. 3장은 우리에게 ‘어떤 거버넌스’가 필요한지 기술하고 기존에 시도되었던 거버넌스 체계의 구체적 사례들을 일부 소개했다. 제 4장에서는 한국사회의 주요 재난 사례 검토를 통해 거버넌스의 문제점과 그것들의 원인을 분석하고, 좋은 거버넌스를 구축하기 위해 무엇이 필요한지 논의했다. 마지막 5장에서는 논의를 종합하여 결론과 권고를 담았다.

세월호 참사 이후, 생존자, 유가족, 지역 공동체의 치유와 회복을 위해 많은 사회적 노력이 기울여졌다. 안타까운 죽음을 잊지 않겠다는 작은 노란 리본들은 이를테면 사회적 연대의 상징이었다. 이러한 공감과 연대가 피해자들에게 커다란 위안이 되는 것은 분명하다. 하지만 인터뷰에 참여한 여러 당사자들이 반복적으로 지적했듯, 가장 근본적인 치유와 회복의 수단은 제대로 된 진상 규명, 이 희생이 결코 헛된 것이 아니었음을 보여주는 재발방지 대책의 수립과 집행이다. 그리고 이를 달성할 수 있는 바람직한 접근이 바로 민주적인 거버넌스의 구축이다. 이러한 맥락에서, 정책결정자들과 정부 부처의 실무자들은 이 보고서가 제기하는 문제점들을 직시하고, 바람직한 거버넌스의 원칙과 관점, 이를 가능케 하는 인프라 조성을 강조하는 보고서의 지향과 권고를 받아들이기를 기대한다. 인터뷰에 참여한 환경운동가는 이렇게 말했다. “2005년도 씨프린스로부터 교훈을 우리가 제대로 못 얻어서 2007년도에 이 사고(태안 기름 유출)가 난 것이고, 그 때의 우리가 제대로 각성을 못해서 세월호가 터진 거예요.” 세월호 사건을 겪고서도 우리 사회가 조금도 나아지지 않는다면, 이것 자체가 또 하나의 참사로 기억될 것이다.

2. 왜 위험의 ‘관리/통제’가 아닌 ‘거버넌스’인가?

이 장에서는 위험 혹은 재난에 대한 ‘관리/통제’가 아니라 ‘거버넌스’를 주창하는 논거를 제시하고자 한다. 우선 맥락적 요인으로 거버넌스를 요구하게 된 위험사회론의 주요 개념, 한국 사회의 특징, 이를 다루는 위험/재난 거버넌스의 의미를 살펴볼 것이다. 그리고는 이러한 거버넌스 접근이 갖는 의의를 정리하고자 한다.

2.1. 이중의 위험사회, 한국

한국사회가 고도 경제성장을 구가하던 시기에 산업 현장에서의 인명피해와 대형 사고들은 개인의 불운, 산업 사회의 부수적이고 불가피한 위험으로 여겨졌다. 그러나 민주화 이후 연이어 발생한 대형 사고들은¹⁾ 이러한 방식의 ‘경제발전’에 사회적 의문을 제기했다. 오히려 백으로 대표되는 유럽의 위험사회론이 한국 사회에 도입된 맥락이다.

위험사회론의 대표적 주창자인 백과 기든스가 강조하는 ‘위험사회’는 과학기술의 발전하고 이에 바탕을 둔 근대화가 진전과 함께 외부적 위험이 아닌, 인간에 의해 생산된 위험이 사회 체계에 내재화된 사회를 뜻한다 (박재목, 2008). 이에 따르면 현대 산업사회는 위험이 전면화 되고 정상적인 것으로 간주되는 곳이다 (백, 1996). 비슷한 맥락에서 미국의 위험사회론자 페로우 (Perrow, 1984)는 현대에 이르러 고도 위험기술의 사용이 사회적 관계 속에 착근되어 있기 때문에 아무리 효과적인 안전장치가 만들어져도 피할 수 없는 사고가 발생한다며, 이를 ‘정상적 사고(normal accidents)’라고 명명했다.

하지만 이러한 서구의 위험사회론으로는 한국사회의 위험을 충분히 설명할 수 없다는 비판도 제기되었다. 서구 사회와 다른 길을 걸어온 한국의 근대화 과정과 위험사회의 연관성에 주목해야 한다는 것이다. 한국사회의 근대화를 ‘돌진적 근대화’ (한상진, 1998), ‘폭압적 근대화’ (홍성태, 2003), ‘압축적 근대화’ (노진철, 2004) 등으로 규정하는 주장들은 대체로 근대화 과정이 강한 국가의 지배를 정당화하는 이데올로기로 작용했다는 점을 지적한다 (노진철, 2004).

1) 1990년대 이후 발생한 주요 대형 사고에는 추락 (1993년 아시아나항공, 1997년 대한항공 광공항 충돌), 붕괴 (1994년 성수대교, 1995년 삼풍백화점, 2014년 마우나리조트, 2014년 판교 공연장 환풍구 등), 화재 (1993년 논산정신병원, 1999년 씨랜드 청소년수련원, 1999년 인현동 호프집, 2003년 대구 지하철, 2008년 이천 냉동창고, 2014년 장성요양병원 등), 침몰 (1993년 서해 웨리호, 2014년 세월호) 등이 있으며 이 대부분은 후진국형 사고들이었다.

그리고 국가가 중심이 되어 기업과 노동자, 국민을 일사분란하게 동원하고 통제하여 경제적 성장과 풍요를 달성하면서 시민 주체의 성장과 자율성의 신장을 억제함으로써, 국가가 사용하는 고도의 위험 기술을 감시하거나 통제할 수 없는 사회구조를 체계화했다는 비판이 담겨 있다 (홍성태, 2003). 근대적 합리성을 갖추지 못한 부패한 관료제와 사법제도로부터 파생된 한국적 위험, 여기에 근대적 산업화의 위험이 추가되면서 바야흐로 한국사회는 ‘이중위험사회’ (김대환, 1998)가 되었다. 이러한 성찰을 바탕으로 2000년대 전후의 국내 위험사회 논의는 사회적 합리성의 제고, 환경위기와 기술과학적 위험 확산에 따른 위험인식의 전환, 위험에 대응하는 사회운동의 변화를 촉구하게 되었다 (정태석, 2003).

바로 이러한 흐름 속에서 2004년 <재난 및 안전관리 기본법>이 제정되고 소방방재청, 국민안전처 같은 국가조직들이 신설되었다. 하지만 최근의 세월호 침몰을 비롯하여 대형폭발이나 붕괴, 화재 같은 ‘전통적’ 사고들이 끊이지 않았을 뿐 아니라, SARS 확산 공포 (2003년), 광우병 ‘사태’ (2008년), 신종 플루 유행 (2009년), 방사능폐기물 처리장 건설과 관련한 사회적 갈등과 불산 누출 사건 (2012년), 메르스 유행 (2015년) 등 ‘새로운’ 사회적 위험도 급증했다. 이 과정에서 주목할 만한 것은, 국가가 이러한 위험들을 제대로 관리하고 통제하지 못했을 뿐 아니라 위험의 직접 생산 주체가 되거나 기존 위험을 가중시키는 역할을 했다는 점이다. 예컨대 메르스 유행 당시, 감염원인 병원 정보를 공개하지 않음으로써 유행을 전국적으로 확산시키고 시민들의 불안을 야기한 당사자는 정부였다. 세월호 침몰 사건의 진상 규명과 보상을 둘러싼 과도한 ‘정쟁’, 사회적 갈등도 상당 부분 정부의 위험 소통 실패와 관련 있다. 이는 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다”는 헌법 (제 34조 6항) 조항은 물론, 근대화 초기부터 국가가 사회질서의 안정화 책무를 담당해왔다는 (노진철, 2004) 보편적 인식과도 배치된다. 이렇게 국가/정부의 위험 관리가 반복적으로 실패하고 오히려 위험을 증폭시키게 된 것은 근본적으로 정부의 위험 인식, 민주주의에 대한 시각과 관련 있다고 우리는 생각한다.

오늘날의 위험이란 발생 가능성에 대한 통계적 수치나 물리적 피해 규모로 확정되는 것이 아니라, 다양한 위험정보에 대한 관리와 커뮤니케이션, 그에 대한 대중의 반응이 결합되어 현실에 재현되는 ‘사회적 구성물’이다. 따라서 국가/정부가 단독으로 총체적인 위험을 관리감독하거나 통제를 감당할 수 없으며 그렇게 해서도 안 된다. 세월호 ‘사고’를 ‘참사/재난’으로 만든 요인으로 흔히 정부의 역량 부족, 기업 이해(利害)에 편향된 신자유주의적 규제완화, 규제기관의 불법 용인, 선장과 선원의 직업윤리 상실 등이 지적된다. 이들은 모두 정치제도, 경제체제, 사회적 규범과 관련된 것으로, 정부의 행정이나 기술적 관리감독의 범위를 넘어서는 것

들이다. 이러한 문제들에 대해 전통적인 재난관리 패러다임으로 접근한다면 실패할 수밖에 없다. 새로운 접근법은 위험의 예방과 대응에 관련된 다중의 조직과 행위자들을 포함해야 한다. 각 행위 주체들이 전망하는 사회적 위험의 원인과 위험의 취약구조에 대한 다양한 지식과 경험을 공유하고 그들 간 상호견제와 협력을 만들어냄으로써 수용가능한 사회적 합의에 이르는 형태가 되어야 한다. 바로 이러한 패러다임이 위험/재난 ‘거버넌스’이다.

2.2. 위험/재난 거버넌스란 무엇인가?

(1) 거버먼트(government)에서 거버넌스(governance)로

사전적으로 ‘제반 공적 문제에 대한 의사결정과 통제를 담당하는 집단, 시스템 또는 그러한 활동과정’을 ‘행정(govern)’이라고 하며 (Merriam-Webster 사전), ‘정치적 단위로서 한 국가에 대한 행정을 담당하는 일군의 집단과 행정의 활동양식’을 ‘거버먼트(government)’라고 한다 (Cambridge Dictionary Online). 그러나 정부가 담당하던 공식적이고 배타적인 국가 지배 과정으로서의 통치는 1990년대 이후 사회변동과 정부 실패 문제들로 인해 심각한 도전을 받았다. 특히 정부실패의 원인이 정부의 불합리하고 일방적인 권력행사, 정책과 서비스의 비효율성, 정부와 시민 사이의 인식차이 등에서 비롯된 정부 신뢰의 하락에서 기인한다는 인식이 확대되면서 (한국정책학회, 2015), 배타적이고 위계적이던 정부 단독의 통치활동에서 벗어나 통치 행위자를 확장시키는 거버넌스(governance)라는 새로운 조정 양식이 등장했다. 그래서 초기의 거버넌스 개념은 정부와 시장이라는 이분법적인 사고방식을 지양하는, 정부-시장-시민사회 등 상호의존적인 행위 주체들의 수평적·협력적 조직으로 이해되었다 (Powell, 1990). 행정학 문헌에서는 거버넌스를 ‘공적인 관심사와 관련하여 권력이 행사되고, 시민들이 의견을 제시하고, 의사결정이 이루어지는 방법을 결정하는 전통, 제도 및 절차’라고 정의한다 (Pierre, 2000; Newman, 2000; 이명석 2002 재인용). 유재원과 소순창(2005)은 특히 의사결정 방식과 행위자 측면에서 거버먼트와 거버넌스의 차이를 기술하며, “지배적인 국정운영의 양식이 명령과 복종관계로 연결된 정책당사자들이 하향식으로 정책을 결정하고 집행하는 ‘계층제’에서 비교적 대등한 정책주체들이 협력하여 정책을 결정하고 집행하는 ‘네트워크’로 바뀌고 있다”고 설명했다.

거버먼트에서 거버넌스로의 패러다임 전환은 정부와 시민사회 양쪽에서 환영받았다. 정부는

급변하는 기술발전, 혁신, 희소한 자원, 조직의 상호의존성 증대라는 상황에서 ‘하기 어렵지만 해야 하는 (imperative)’ 것으로 거버넌스를 받아들이고 있다 (Thomson & Perry, 2006). 시민 사회는 정부에 대한 불신, 대의제 민주주의로는 다양한 사회문제를 해결하는데 한계가 있다는 인식으로부터 거버넌스를 선호하게 되었다. 거버넌스를 성숙된 시민사회 역량을 바탕으로 직접민주주의를 실천하고 공적 논의과정에 참여하여 호혜적 상호작용과 협력을 달성하는 통로로 여긴 것이다.

그러나 거버넌스는 단일한 형태나 수준으로 존재하지 않으며, 거버넌스의 수준과 범위에 대한 이론적 기반도 다양하다. 이명석(2002)은 거버넌스 이론을 폭넓게 검토한 후, 가장 넓게는 ‘공적문제의 해결 기제’로부터 ‘정부 관련 공통문제의 해결기제’, 좁게는 신(新) 공공관리론이나 신자유주의와는 구별되는 민주주의에 의한 사회적 조정의 한 유형으로서 ‘신(新) 거버넌스 (new governance)’에 이르기까지 다양한 정의가 존재한다고 지적했다.

이러한 다양한 견해들 중에서 신(新) 거버넌스는 그 구현을 위해서 여러 규범적 가치들(네트워크에 의한 사회적 조정, 자치, 일반국민의 참여, 민주주의 등)을 필요로 한다는 점에서 논리적 중요성을 갖는다. 신(新) 거버넌스는 시장을 통해서 자유롭게 도출되는 결정이나, 대의 민주주의를 통해 선호를 결집하고 전문가들로 구성된 계층제를 통해 내려진 결정보다, 많은 사람들의 숙고와 토론을 통해 내려진 결론이 훨씬 우월하다는 가정에 근거한다 (Elster, 1998). 즉 신 거버넌스는 자율적인 개인, 조직 간의 자발적 동의에 의한 사회적 조정을 강조하는 특정 형태의 거버넌스라고 할 수 있다 (Lynn et al 2001; 이명석 2002 재인용) (표 1).

표 1. 거버넌스와 신(新) 거버넌스

광의의 거버넌스 (=사회적 조정:social coordination)		
정치적 권위(political authority)에 의한 사회적 조정		자발적 교환에 의한 사회적 조정
관료제 (계층제)	민주주의	시장
▷ 전통적 행정학 ▷ 관료제 거버넌스 ▷ 계층제 거버넌스 ▷ 네트워크 거버넌스(도구적) ▷ 방향잡기(steering)	▷ 신거버넌스 ▷ 공동거버넌스(co-governance) ▷ 복합조직 거버넌(heterarchy) ▷ 네트워크 거버넌스 (상호작용적/제도적) ▷ 공유거버넌스 (shared governance) ▷ 함께 방향잡기(co-steering)	▷ 자기 거버넌스 (self-governing) ▷ 신자유주의 거버넌스 ▷ 경쟁 메커니즘
-계층제적 통제 강조 -상의하달식 관리 강조	-조직내부관리강조 -내부규제완화 강조 -내부시장구축 강조	-자발적 교환확대 강조 -정치적 권위축소 강조
구 거버넌스	새로운 거버넌스	

* 출처: Beetham, D.(1996). Bureaucracy. 2nd Edition. Open University Press; 이명석 2002 재인용 (굵은 선 안쪽이 신 거버넌스를 의미)

거버넌스라는 용어는 인식론과 작동 원리가 상이한 관료제, 민주주의, 시장이라는 조건에서 모두 사용된다. 이 글에서는 앞으로 사용하게 될 거버넌스라는 용어는 공동체의 참여 기전을 주축으로, 시민사회와의 협력과 민주성의 가치를 제고하고자 하는 신 거버넌스 이론의 관점을 취하고 있다.

(2) 위험/재난 거버넌스의 의미

위험/재난 관리는 전통적으로 국민의 생명과 재산을 보호하는 책임을 가진 정부의 고유한 활동 영역으로 간주되어왔다. 이를 위해 정부는 재난 대비 혹은 위험감소와 관련된 입법과 규제, 정부계획 같은 정부 활동을 강화해왔다. 그러나 이러한 방식으로는 현대의 위험과 재난 관리를 감당할 수 없다. 현대의 사회적 위험들은 세계화, 세계체계의 동학, 사회불평등, 사회인구학적 변동 등 거시사회적 변화에 의해 발생하는 경우가 많으며, 이러한 위험은 일국 정부에 의한 전통적 관리 방식으로는 대처할 수 없기에 문제의 성격에 따라 세계적/국가적 차원에서 수평적/수직적 협력과 대응은 필수적이다 (Tierney, 2012). 예컨대 오늘날 기후변화나 환경문제와 관련된 재난에 대처하기 위해서 국제적 규모로 이루어지는 협력은 재난 거버넌스 모델과

유사한 문제의식을 공유한다. 또한 현대사회의 위험이나 재난은 복잡한 환경이라는 조건과 불확실성을 특징으로 한다는 점에서, 기존 체계의 한계를 인정하고 행위자, 기관, 지식과 자원을 넓히는 것이 필요하다.

또한 위험 혹은 재난 속성 그 자체와 관련해서도, 불확실성이 큰 상황에서 제한된 시간 내에 한정된 정보를 가지고 의사결정을 하는 경우 판단착오의 가능성은 클 수밖에 없다. 이렇게 되면 전문가 집단이나 정책 관료에 대한 대중들의 신뢰는 감소하고 사회적 갈등도 존재한다. 이렇게 되면, 일반 시민들에게 전문가나 정책 관료의 방식을 강제하기보다는 전문가도 일반인의 위험인식을 학습해야 할 뿐 아니라, 정부, 전문가, 시민 사이의 관계를 새롭게 설정하여 상호 신뢰관계를 구축하는 것이 필요하다. 정부나 전문가에 대한 신뢰 여부가 시민들의 위험 인식에 중요한 영향을 미치기 때문이다. 바로 이러한 맥락에서, 상호 신뢰 관계 구축과 다양한 이해 당사자의 경험 등 집단 지성을 활용하는 ‘위험 거버넌스’의 필요성이 도출된다 (Jasanoff, 2002). 이영희 (2010)는 과학기술 시민권 개념의 확산이라는 규범적 차원, 정부가 저신뢰 문제에 대응하여 정당성 위기를 극복하려는 도구적 차원, 인식론적 불확실성 문제에 대응하기 위한 실제적 차원에서 참여적 위험 거버넌스의 등장을 설명했다.

특별히 재난 관리와 관련하여 이영희(2014)는 기술관료적 패러다임과 재난 거버넌스 패러다임을 구분했다. 이 때 재난 거버넌스란 기술과학적이고 전문관료주의 중심인 ‘재난관리’ 패러다임의 한계를 지적하고 위험관리의 주체와 인식론적 출발을 달리하는 대항 패러다임이라 할 수 있다. 앞서 Tierney (2012)가 말한 재난거버넌스가 주로 긴밀한 세계화, 국제관계의 동역학에 주목한 거시 프레임이라고 한다면, 이영희가 말한 재난 거버넌스는 한 국가 내에서 정부관료와 시민사회가 위험에 접근하는 방법론적, 인식론적 차이를 반영한 패러다임이라고 할 수 있다. 그가 제기한 두 패러다임의 특징은 <표 2>와 같이 정리할 수 있다.

표 2. 재난 패러다임의 비교

	기술관료주의적 패러다임	재난거버넌스 패러다임
방법론의 기반	근대적 위험관리(risk management)와 재난 관리론	
인식론	과학주의, 전문가주의 (과학적 합리성, 기술적 전문성 우선)	시민지식(lay knowledge)
재난의 불확실성과 다차원성 인정여부	재난의 규모나 시급성은 객관적으로 존재	재난은 사회적으로, 집단적으로 구성
재난의 정량화와 통제에 대한 인식	정량화와 통제 가능함	불가능함
의사결정과정	폐쇄적(기술관료, 전문가)	개방적(전문가+시민+대외자)
재난관리모형	전문가의 적소 배치	전문가와 비전문가(시민)의 구별 불가
시민참여	시민은 주관적, 가치편향적, 과학적으로 무능하므로 배제함.	집단적 지혜를 모아 의제를 설정하고 해결책을 모색함.
평가	‘오만의 기술’, 민주적 결손(democratic deficit) 초래 재난 대응에서의 불충분성	‘겸허의 기술’ 민주적인 지식정치에 입각

* 출처: 이영희(2014)의 글을 표로 재구성함.

이론적으로 거버넌스는 참여 주체의 독립적 권한과 책무를 확보함으로써 형식적 관계를 상호 호혜적인 질적 관계로 변모시키는데 그 의의가 있다. 하지만 전제조건이 갖춰지지 않은 상태에서 거버넌스라는 형식과 개념의 남용은 오히려 거버먼트의 담지자로서 재난 책임의 일차적 주체인 국가를 숨기고 그 책임을 거버넌스 구성원들에게 분산하는 방향으로 귀결될 수도 있다. 철학자 에티엔 발리바르는 “국가와 시민 간의 직접적이고 구체적인 신뢰 관계를 대체한 거버넌스는 국가 없는 국가주의를 대표하게 될 것”이라고 비판했다 (바우만과 보르도니, 2014). 국가의 책무를 명확히 하고 그것을 이행하지 않는다면, 거버넌스라는 허울 아래 다시 국가가 ‘책임 없는 지도와 통제’의 주체가 되는 악순환이 발생할 수 있다.

또한 형식적인 참여 보장으로는 거버넌스의 의의를 달성할 수 없다. 재난 거버넌스에서 가장 중요한 요소는 거버넌스의 행위 주체들과 시스템을 어떤 규범으로 조직화할 것인가에 있다. 거버넌스 접근은 집합적 의사결정을 촉진하고 자원 동원력이 크며, 정치적 수용성이 크다는 점에서 매력적이다. 하지만 책임주체가 분산되고 거버넌스 자체의 분권적 속성 때문에 정치적 책무성을 강하게 요구하는 업무에 대해서도 거버먼트가 쉽게 은폐될 수 있다는 한계를 갖는다. 따라서 거버넌스가 행정적 ‘레토릭’으로 한정되지 않기 위해서는 거버넌스의 조직화 원리에 대해 행위자들이 합의하고 그 규칙을 따르는 것이 필요하다.

이러한 전제에 근거하여, 이 글에서 ‘재난 거버넌스’는 재난위험의 규제, 감축, 통제라는 공통 목표를 위해, 정부와 시민사회가 민주적 원리에 입각하여 재난관리의 효과성과 형평성을 제고할 수 있도록 시민참여와 사회적 합의를 존중하면서 상호 호혜적으로 협력하는 것을 지칭한다.

2.3. 위험/재난에 대한 거버넌스 접근의 의의

그렇다면 전통적인 위험/재난 관리와 통제 방식이 아닌, 거버넌스 접근이 갖는 의의는 무엇일까? 우리는 네 가지 요소를 지적하고자 한다. 첫째, 거버넌스 접근이 현장성과 다양한 주체, 자원의 동원을 통해 훨씬 효과적으로 재난에 대비하고 대응할 수 있게 해준다는 점이다. 둘째, ‘이중의 위험사회’라는 맥락에서 거버넌스는 정부에 대한 견제와 감시 역할을 수행함으로써 정부 책무성을 강화하고 신뢰를 높일 수 있다. 셋째, 다양한 주체들의 참여와 조정 과정을 통해 추진되는 정책들은 사회적 불평등을 최소화하는 수단이면서, 동시에 정부의 정당성을 강화시키는 윤리적 토대가 된다. 넷째, 거버넌스의 도구적 유용성을 넘어, 참여 그 자체가 시민적 권리라는 점에서 진정한 거버넌스의 확대는 민주주의의 성장이라고 할 수 있다. 이어지는 글에서 각각의 내용을 다룬다.

(1) 거버넌스 접근은 재난 대응에 효과적이다.

현대 사회의 위험은 기술발전에 힘입은 시공간 단축으로 영향이 극대화된다는 점이 특징이다. 예컨대 2011년에 발생한 동일본 대지진은 전 세계적으로 자동차, 전자부품 산업에 심각한 영향을 미쳤다. 2002-03년 중국에서 시작된 중증급성호흡기증후군(SARS)의 전 세계적 유행, 2007-2008년 미국 발 금융위기가 가져온 세계 경제 충격, 2010년 다뉴브 강 독성 슬러지 오염 사고로 인한 유럽 전 지역의 피해, 아이슬란드 화산폭발에 따른 전 세계 항공기 운항의 대혼란 등이 단적인 사례들이다 (Tierney, 2012). 이렇게 재난의 영향이 지리적으로 한 국가나 인접한 국지적 범위를 넘어서는 경우, 영향 범위가 보건, 환경, 교통 등 특정 영역을 넘어서 정치적·경제적 파급력을 갖는 경우도 드물지 않다. 그리고 이러한 기술적이고 환경적인 사회적 재난은 증가추세에 있다.

위험의 불확실성이 가중되는 또 다른 이유는 위험이 객관적으로 존재할 뿐만 아니라, 사회

적으로도 구성되기 때문이다. 이를테면 1999년 미국 뉴욕에서 처음 발병한 웨스트나일 바이러스에 대한 뉴욕 주와 연방정부의 대응을 검토한 연구는 사회적 위기는 확정된 것이라기보다 질병의 불확실성, 매개체 특성, 재정 여건, 기술, 인식, 사회정치적 상태와 더불어 사회적으로 구성된다고 결론 내렸다 (McCormick & Whitney, 2013). 한국의 ‘광우병 사태’나 메르스 유행 초기 사회적 대혼란도 생물학적 위험요인 그 자체보다는 위험 인식의 사회적 구성과 관련이 있었다.

이러한 현대적 위험의 속성은 전통적인 행정 관점에서 재난 ‘관리’라고 일컬어지던 정부활동만으로는 대응하기 어렵다. 이에 대응하는 합리적 선택은 관련 행위자들의 네트워크적 협력을 강화하고 자원을 동원하는 것이다. 재난 거버넌스에서 시민적 인프라가 기여할 수 있는 활동들은 <표 3>과 같이 요약할 수 있다.

표 3 시민적 인프라의 재난 단계별 기대효과

단계	기대효과
재난 이전	· 정책 우선순위 설정을 도움 · 가치 판단적 정책 결정에 정보를 제공 · 비상상황 계획을 공평하고 실현 가능하도록 함 · 관련 당국과 다양한 사회적 집단 간 신뢰를 촉진 · 예기치 않은 사건을 다루기 위한 지역사회 전체의 잠재력에 관한 현실적 기대를 설정하도록 함
재난 대응	· 다빈도 위기 의사소통 네트워크로 기능 · 전문적 대응가들에게 지지를 제공 · 더 많은 지역사회 구성원들이 피해자가 되는 대신 대응할 수 있게 함
재난 이후	· 장기적 회복과 회복력을 높이기 위한 미래의 공적 수단에 대한 지역 기반의 헌신을 구현

실제로, 정부의 ‘관리적’ 접근이 재난 대응에 실패하고 시민들의 일반지식이 위험인식과 대처에서 전문가적 판단을 선도했던 역사적 사례들은 많다. 1980년대 미국과 캐나다에서는 핵물질의 개발과 관리에 대한 시민 사회의 문제제기를 통해 위험물질 정책에 내포된 폐쇄적 전문가주의의 오류와 비민주성이 드러난 바 있다 (클라인맨, 2012; NWMO, 2005). 2005년 미국의 허리케인 카트리나 당시, 연방재난청(FEMA)을 비롯한 국가기구들의 대응이 불충분하고 부적절했던 것에 비해 수많은 시민들과 비정부 단체들이 실질적인 기여를 했음도 잘 알려져 있다 (솔닛 2012; 핑크 2015). 최근 한국사회에서 벌어진 재난 대응에서도 이러한 모습을 관찰할 수 있다.

● 사례 1. 삼성중공업-허베이스피리트호 기름 유출 사건 당시 시민사회의 대응

2007년 12월 7일 서해에서 발생한 삼성중공업 예인선과 유조선 허베이스피리트호의 충돌사고로 인하여 태안 일대의 갯벌과 연근해가 기름찌꺼기기로 뒤덮히는 최악의 환경오염사고가 발생했다. 당시 태안지역에서 활동하던 서산태안환경운동연합은 사고 직후부터 자발적으로 조직 역량을 동원하여 사고 현장과 지역사회에서 우선적으로 필요한 문제들을 선정하고 자원봉사자들을 조직하여 사고에 대응했다. 소위 ‘매뉴얼’에 담길 수 없는 유연하고 구체적인 현장 지식과 경험, 주민들과의 밀착이 중요한 기여를 했음은 말할 것도 없다.

또한 피해 복구 측면에서도, 정부가 주로 인명과 재산상의 손실 위주로 재난 피해를 계량하는 것과 달리, 지역 공동체의 장기적인 지속가능성이라는 관점에서 오염피해의 구체적인 내역 뿐 아니라 주민들의 삶을 변화시킨 사회적 피해에 주목했다. 이들은 현장 상황들을 꼼꼼하게 기록하여 백서를 남겼고, 사회적 갈등을 진단하고 치유하기 위해 전문가의 현장 연구를 지원하는 활동도 벌였다. 이 모든 활동은 해당 시민단체의 ‘현장성’ 혹은 지역에서 경험치를 쌓아 온 ‘역사성’과 분리할 수 없는 것들이었다.

글상자 1. 2003년 서해안 기름 유출사고 당시 환경단체의 활동

“방제 매뉴얼에 양동으로 퍼내는 건 없대요. 양동이는 그래서 못 사준대. 말이 되냐. 그래서 우리가 견었어. 막 기름이 막 때로 이렇게 몰려와요. 이렇게 다다다다 무슨 궤도차량처럼. 그거를 빠개스라고 있는데 양동으로 푸는 게 좋잖아요. 만리포 해수욕장 공중 화장실에 걸레 빠는 양동이 있거든요. 그거 가져다가 내가 막 찼거든요. 그래서 이거 사줘라. 이거. 그랬더니 ‘그거는 매뉴얼에도 없어요’. 그래서 우리가 돈 견었잖아요. 그래서 철물점 가서 인원 수 대로 다 사왔어요. 그러니까 얼마나 좋아요. 막 푸고.”

“기름 사고 났는데, 난방유가. 주유소에서 기름 갖다가 과일도. 진짜 어려운 분들 기름 넣어주고 팔 사다 드리고 ... 가까이 있는 섬에 갔더니 거기에 태안반도 중에서 진짜 직격탄 맞은 곳이거든요. 거기 갔더니 어른들이 난방을 아예 못해요. 거기도 기름 사다가 어르신들 기름 넣어주고...”

“하나하나 기록을 남기자고 해서 일지 비슷하게 상황 일지, 그런 것도 만들고, 또 백서를.... (중략).. 전문가 분들이라도 상시적인 연락체계라든지 협의체를 갖춰서.. (중략)... 환경뿐만이 아니라 사회 문제가 더 컸거든요. 갈등 뭐 절망, 이런 것들을 어떻게 치유해가고 할 것인가라는 이런 문제들도 많이 고민했었죠”

“자살하시는 분들도 나타나고 저도 바로 앞에서 막 분신하시고 그래서 이것은 안 되겠다 싶어서 그런 지역 주민들의 절망이라든지 이런 것을 안을 수 있는 방법이 무엇인가, 그리고 정부에서 하는 행태들로 인해서 하는 이런 분노, 이런 것들을 좀 가라앉히고 차분하게 좀 바라볼 수 있는 방법이 무엇인가에 대한 어떤. 사람들을 많이 만나고, 그런 것들 조사하고 인터뷰도 하고.

“빨리 끝나지 않더라도 완전하게 치유하려면 같이 해야 되요. 느려도 ...(중략)... 니들은 몰라 우리끼리 할게. 분명히 거기에는 한계가 있거든요. 자기들이 놓치는 게 상당히 많아요. 하다 보면”

● 사례 2. 메르스 유행 당시 시민사회의 대응

2015년 메르스 유행 초기 정부의 정책 혼란과 위험 소통 실패로 인해 시민들의 불안은 극에 달했다. 인도주의실천의사협의회, 건강사회를 위한 치과의사회, 건강사회를 위한 약사회, 참된 의료실현 청년한의사회, 노동건강연대의 연합체인 보건의료단체연합은 전문가 시민단체로서의 장점을 살려 자발적 활동을 벌였다. 정부의 대응정책에 대한 비판과 대안을 제기하고, 시민들과 언론에 대해서는 감염병 관련한 과학적 정보를 제공했으며, 보건의료 종사자들 사이에서는

상황을 공유하고 토의하는 네트워크를 조직했다.

한편 유행 초기 정부가 환자들이 거쳐 간 병원 이름의 비공개 방침을 고수하던 중, 민간 IT 개발자와 기업이 ‘메르스 확산 지도’²⁾를 개발하여 온라인에 공개했다. 2015년 6월 3일 개설되어 6월 10일 서비스를 종료할 때까지 7일 간 약 340여 건의 제보를 처리했고, 사이트 방문자는 500만 명에 달했다. 이 사이트는 의료인 자문과 정부의 보도 자료 분석, 루머 제보 시스템 등을 통해 사실 여부를 최대한 검증하고 공개했으며, 확실하지 않은 정보에 대해서는 별도 자료를 병기하는 등 투명성을 갖추기 위해 노력했다.³⁾ 또한 한국보건 의료산업노동조합도 독자적인 ‘메르스 상황판’⁴⁾을 온라인에 설치하고, 시민들이나 보건의료 노동자들이 정보를 공유할 수 있도록 했다.



그림 1 시민이 제작한 메르스 확산 지도

2) <https://www.facebook.com/mersmap>

3) SBS 뉴스, 2015년 6월 5일. [취재파일] 메르스 맵 제작자 “유언비어, 루머 막기 위해 제작”
(http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1003010772&plink=ORI&cooper=NAVER)

4) http://bogun.nodong.org/xs/index.php?mid=khmwu_5_7&document_srl=334372



보건의료노조 메르스 상황판

※ 보건의료노조는 중동호흡기증후군(MERS) 국내감염에 대해 정보를 제공하고 알리기 위해 메르스상황판을 만들었습니다. 국민생명과 안전을 위해 보건의료노조는 만전을 기할 것이며 상황판은 실시간으로 계속 업데이트 됩니다. 상황판 업데이트를 위한 제보는 게시물의 리플로 달아주시거나 보건의료노조(02)2677-4889, 메르스 제보게시판을 이용해주시면 검토하여 반영하도록 하겠습니다.

메르스 제보게시판 바로가기
http://bogun.nodong.org/xe/index.php?mid=tip_off

1. 환자 현황

※ 7월 22일 현재

확진 186 사망 36
2차감염 30 3차감염 124 4차감염 23 미확인 8
병원노동자 39
의사 8 간호사 15
간병인 8 방사선사 2 이송요원 1 구급차 2 청원경찰/안전요원 2 전산 업체 1

*출처: 중앙메르스관리대책본부 / KBS

2. 국내환자 발생 리스트

연번 | 인적사항 | 확진일 | 개 요

01 (남, 68세) 5.20. 첫째째 확진자(#1)

02 (여, 63세) 5.20. #1의 배우자

03 (남, 76세) 5.21. #1과 동일병실 입원, 평택성모병원 / 사망(6.4)

04 (여, 46세) 5.26. #3의 딸(간병자), 평택성모병원

05 (남, 50세) 5.26. #1의 청진 및 문진, 365서울열린의원의 의료진

06 (남, 71세) 5.28. #1과 동일 병동(평택성모병원) / 사망(6.1)

07 (여, 28세) 5.28. 평택성모병원 의료진

08 (여, 46세) 5.29. 아산서울병원의 의료진

09 (남, 56세) 5.29. #1과 같은 중 병실, 평택성모병원

10 (남, 44세) 5.29. 5.16 #1과 동일병실 노출, #3의 아들(병문안), 평택성모병원, 5.29 중국 CDC MERS 확진

그림 2 전국보건의료산업노동조합이 운영한 메르스 상황판

많은 시민들은 정부의 공식적인 지침이나 정보가 확정되지 않은 상황에서, 이러한 자발적인 네트워크를 통해 정보를 공유하고, 루머와 불확실한 정보를 걸러내며 대비를 할 수 있었다.

서울시가 시행한 심층 인터뷰에서 한 교수가 했던 발언은 이러한 상황을 단적으로 보여준다, “이런 씁쓸한 이야기가 있더군요. 이번 메르스 사태에서 정부 관군은 보이지 않고 의병과 국민이 지켜냈다” (서울특별시, 2015)

● 사례 3. 세월호 참사 이후 ‘세월호 안산시민대책위원회’의 활동

세월호 참사 직후 안산 지역 시민사회단체들과 시민들은 자발적으로 단원고등학교 운동장에 모여 무사귀환을 바라는 시민 기도 모임을 시작했다. 이후 사고의 전모가 드러나고 팽목항에 다녀온 피해자 가족들이 전하는 수습의 난맥상과 문제의 심각성에 공감한 시민단체 활동가들은 지역사회 차원에서 이 문제에 대응하고자 자연스럽게 모임을 결성했다. 이렇게 구성된 ‘안산시민대책위원회’는 피해자와 유가족들의 슬픔을 함께 하기 위한 추모제와 촛불문화제를 진행하고, 피해자 가족에 대한 자원봉사, 세월호 인양과 진상규명 및 특별법제정 촉구 지원 활동들을 벌여왔다. 또한 세월호특별법이 제정된 이후에는 장기적으로 안산의 지역공동체가 어떻게 피해자, 유가족들을 아우르며 살아갈 수 있을지를 모색해왔다.

글상자 2. 세월호 ‘안산시민대책위원회’의 활동 전개

“처음에는 무사귀환을 바라는 시민모임으로 시작을 했고요. 그래서 사고 날부터 해서 4-5일 정도는 무사귀환을 바라는 시민모임으로 단원고 운동장에 가서 기도하는 걸로 시작을 했어요. 그리고 사태가 심각한 상황이라는 걸 인지하고는 지역의 시민단체를 중심으로 시민모임으로, 단체이름이 아닌 누구나 자발적인 시민모임으로 시민들이 와서 참여하는 방식으로 모임을 진행했었고, 그 다음 주에는 저희가 대책위 형태의 시민연대를 만든 거죠.”

“누가 먼저라고 할 것도 없이 이구동성으로 맞아 떨어진 거죠. 모이자 했는데 그 회의가 누가 무엇을 할 것인가 사전논의도 없이 모여야 한다는 절박감. 그런데 모이고 보니까 생각보다 많이 모인 거죠. 그 자리에서 우리가 무엇을 할 것인가 처음 논의하기 시작한 건데 우리도 정리가 안 된 상태로. 이제 어느 정도로 메가톤급인건지도 정리가 안 된 상태. 그런데 뭔가는 해야 될 것 같은 상태. 이제 첫 모임이었어요, 조직의 형식, 이후의 논의, 무엇을 할 것인가 우왕좌왕했었고, 그게 처음에는 연대 이러다가 대책위로 가면서 서서히 잡아가는 거죠.”

“공식 업무라기보다 치유회복에 관심을 갖는 단체들이 대책위 안에 있는 거죠. 그 단체들과 대책위에는 없지만 외부에 있는 단체들이 그 논의를 하게 되었고 그때부터 많은 단체들이, 치유회복과 관련된 단체들이 사회 복지 쪽으로”

“시간이 지나면서 최근으로 오면서 보이지 않게 움직였던 마을공동체나 동네모임이나 또 지금과 같이 살 수는 없잖아 하는 사람들의 자각이나 이런 게 조금씩 형성되기 시작하고. 한축으로는 자율적으로 옛날에도 있기는 있었지만 잘 안되던 것들이 조금 더 이 계기로 힘을 더 내고 마을에서 촛불도 하고 마을에서 뭐도 하고 해보자는 흐름이 형성되는 게 있는 거고. 또 한축으로는 시에서 몇 군데 지역은 시범적으로 하자 그래서 희망마을 만들기 이런 걸 하고 있는 거고. 이런저런 것들이 만나서 부모님들도 서울에서 계속 있다가 지역으로 내려왔는데 사실 살 터전은 여기 있잖아요. 다시 기억저장소나 마을공동체나 만나면서 조금 새로운 형태의 만남이 이루어지기 시작한 거죠. 뭐 이런 거죠. 그런 과정이 대책위가 다 했다는 것이 아니라 지역모임이나 지역조직이 기여한 게 있게 되는 거 같아요.”

세월호 참사 1주기를 맞아 열린 <416희망과 길찾기 안산시민 1000인 대토론회>는 이들 활동의 모습과 성과를 상징적으로 보여준다. 이 행사에는 안산 지역에 토대를 둔 84개의 기관과 시민사회단체들이 참여하여, 지역사회 차원에서 세월호가 남긴 상처와 아픔을 돌아보고 지역공동체의 회복을 함께 고민했다. 이는 어쩌면 피해자들의 삶의 터전이었던 지역사회만이 할 수 있는 재난 극복 노력이기도 했다. 이 자리에서는 단기적 수습을 넘어서, 피해자와 희생자

가족들의 삶에 미친 재난의 여파를 해석하고 포괄적이고 장기적인 관점에서 공동체가 함께 재난을 극복하는 방안들이 모색되었다. 이 토론회를 통하여 지역 공동체는 ‘416참사 진상규명 및 재발방지를 위한 노력’이라는 공통의 과제를 제안하면서, 동시에 ‘공동체 활성화’, ‘도시기능 및 이미지 개선’, ‘안전한 안산 만들기’ 등 지역과제를 결정했다 (김경민, 2015).

이상의 국내외 사례들을 통해 알 수 있는 것은 재난거버넌스 패러다임이 현대적 재난 대응에 매우 효과적이라는 점이다. 첫째, 사고가 발생한 직후 지리적 혹은 조직적으로 근접해 있는 시민들과 단체, 전문가들이 적시에 개입할 수 있다. 둘째, 해당 지역사회를 잘 알고 있으며 유연한 현장 지식을 확보한 당사자들의 참여는 기술적 위험과 관련된 문제 해결에도 도움이 된다 (이영희, 2010). 재난 자체가 불충분한 정보와 계획으로 인해 발생한 것이라고 한다면, 재난에 대응하는 과정에서는 기존에 포함하지 못했던 정보를 취합하여 인식론적 한계를 넘어서는 것이 재난을 극복하는 지름길이다. 더 나아가 재난을 대비하는 가장 좋은 방법은 해당 문제에 대하여 한 사회가 가진 지식의 풀(pool)을 넓히는 것이다. 또한 이들은 스스로 필요한 과제를 발굴하여 정부에게 지원을 요청할 수 있다. 특히 환경, 보건의료 등 특화된 주제에 따라 조직적이고 지속적인 활동을 펼쳐오던 시민단체들일수록 피해현장에서 긴급구호물품 제공이나 환경복구를 돕는 자원봉사에서 한걸음 더 나아가 정부 대응의 문제점들을 지적하여 개선하고, 또는 이를 직접 보완하는 활동을 벌일 수 있다. 셋째, 흔히 ‘행정적’ 관리에서 놓치기 쉬운 지역 공동체의 장기적 회복과 치유에 대해 당사자로서 문제를 제기하고 대응 방안을 마련해나가는 것은 거버넌스 체계의 특별한 장점이라고 할 수 있다. “핵심은 능력의 문제라기보다 절박함이에요. 내 바로 옆에서 매일 벌어지는 일이니까 그러니까 어떤 사람은 밤잠을 안자며 그 생각을 하는 사람과 이들에 한번 생각하는 사람의 차이인 거죠.” 라는 지역공동체 활동가의 발언은, 현장 지식과 공동체의 의지, 활동이 재난 대응에 얼마나 중요한 것인지를 상징적으로 드러낸다.

(2) 거버넌스 접근을 통해 정부의 책무성이 강화된다.

가깝게는 세월호 참사(2014년)와 마우나리조트 붕괴 사고(2015년)로부터 대구지하철 화재(2003년), 삼풍백화점 붕괴 (1995년), 성수대교 붕괴(1994년), 서해훼리호 침몰사고(1993년)에 이르기까지, 우리 사회에는 여전히 ‘전근대성’ 문제가 심각하다. 이재열(1998)은 한국에서 발생한 대형사고의 특징을 높은 위험추구 경향, 사회적 조정과 협력의 실패, 사전예보제와 긴

급구조 체계의 미비, 관료부패와 법집행의 불공정성 등으로 정리한 바 있다. 이같은 현상은 서구의 위험사회론이 제기하는 ‘신사회 위험’과는 성격이 다르다. 문제의 기원은 한국사회가 피동적이고 폭력적으로 경험한 파행적 근대화에서 찾을 수 있으며, 앞서 언급한 ‘이중위험사회’라는 개념으로 요약할 수 있다 (김대환, 1998). 1960년대 이후 한국의 고도 경제 성장은 권위주의적 개발국가가 강력하게 추진한 ‘돌진적 근대화’(Hart-Landsberg, 1993)’에 의해 주도된 것이다. 국가가 중심이 되어 기업과 노동자, 국민을 일사분란하게 동원하고 통제함으로써 성장과 풍요라는 경제적 근대화를 달성했지만, 그에 수반되어야 할 정치적, 사회적 근대화는 저지되거나 억압되었다 (김원제, 2003). 비슷한 맥락에서, 홍성태(2003)는 박정희 정부가 강력하게 추진한 ‘조국 근대화’는 결여된 정치적 정당성을 상쇄하기 위해 오로지 경제성장에만 몰두하면서 이뤄낸 ‘경제적 근대화’에 한정된다고 보았다. 빠른 시간 안에 값싸게 대량 생산하는데 힘을 쏟은 결과, 근대적 위험도 대량 생산되었고 안전은 비용이라는 생각이 만연하게 되었다. 또한 ‘국가 가부장’이 시민의 모든 삶에 개입하고 통제함으로써, 시민은 위험에 대한 올바른 정보를 얻기도, 피해에 저항하기도 어렵게 되었다. 시민의 합의에 바탕을 두지 않은 ‘국가주의적 공익’을 강요함으로써 잘못된 국가 행정을 지적하거나 참여하기 어렵고 시민이 자율적으로 문제를 해결하기보다는 국가에 의존하는 경향이 커졌다. 그 결과, 한국 사회에는 율리히 벡이 말했던 과학기술적, 환경적 차원의 ‘새로운 후기 근대의 위험’ 뿐 아니라, 부와 성장의 우선, 관료/공직사회의 비리와 기업운영의 후진성으로 인해 발생하는 전근대적/후진국형 위험이 공존하게 된 것이다.

세월호 참사는 이러한 상황을 단적으로 드러낸다. 그동안의 조사를 통해 드러난 문제점에는 다단계 하도급, 불공정 계약, 하청업체에 대한 부당한 권력행사, 관리감독기관의 독립성 훼손, 협력업체의 선적과 계측의 기술전문성 미보장, 운항안전기준 위반, 규정준수를 요구하는 내부 직원 요구 묵살, 권력과의 결탁 등이 있었다. 인천항은 “청해진공화국”이라고 할 정도로 기업이 절대적 영향력을 미치고 있었다. 또한 정부 관료들은 경제적 편익을 앞세워 노후선박이 연안여객선으로 운항할 수 있도록 허가했으며, 선박 증개축과 운항관리 기준의 적합성을 완화했고, 독립적인 기구를 통해 선박안전을 감독하도록 하자는 요구를 묵살했다.⁵⁾ 대신 선주협회가 출자한 한국해운조합 운항관리실에 선박의 출항관리감독권을 부여하여 운항감독관이 선주의 눈치를 보고 공정한 심사를 하기 어렵게 만들었다. 게다가 해경과 해수부는 참사 직후 부적절한 현장 조치를 은폐하기 위해 언론에 거짓 정보를 내보냈으며, 과도한 실적욕심에 ‘전원구조’⁶⁾ 오보를 내서 초동대응에 큰 혼선을 빚게 했다. 정부는 2011년 수난구조법을 개정하면서

5) 2011년 해양교통안전기구 설치 제안을 거절함. 『416세월호 민변의 기록』

해상선박 조난 시 민간선박을 동원하는 시스템을 만들고 인명구조대비 훈련과 장비 준비를 하지 않았다.

이들 중 어떤 것도 울리히 벡이 우려했던 예측불가능성이나 기술적 복잡성과 관련된 ‘후기 근대적 위험’이라고 보기 어렵다. 이러한 맥락에서, 오늘날 한국 사회에서 거버넌스의 가장 중요한 의의는 기업과 정부를 감시하고 제어하는데 있는지도 모른다. 그러한 시민 참여 거버넌스가 구축된다면 정부와 기업의 책무성이 높아지면서 지금까지와 같은 ‘전근대적’ 행태는 존속하기 어려워질 것이다. 그리고 그에 따른 재난 예방과 관리의 개선은 물론 정부 신뢰도 한층 높아질 수 있다.

글상자 3 정부를 견제·감시함으로써 책무성을 강화시키는 시민참여

“이 문제를 해결하려면 굉장히 추상적인 이야기로 민주주의가 좀 확장, 활성화되어야 될 거 같아요. 다른 게 아니라 정치가 해야 되는 역할이 원래 부패를 감시해서 부패를 없애고, 그 다음에 여러 가지 위험적인 요소가 있으면 발견해서 제도를 개선한다든지, 이런 역할이 사실 정치예요. 정치가 사실 공동체를 관리하는 역할이잖아요. 그런데 이제 이 정치라는 영역이 저는 꽤 이 사회하고 많이 점점 멀어지고 있다고 생각해요. (중략) 그리고 굉장히 부패되어있죠. 사회가 정치를 감시하는 게 원활한 게 민주주의잖아요. 이 정치영역을. 그런데 이제 민주주의가 위축되다 보니까 (정치와 사회가) 점점 멀어지면서 감시는 제대로 못하고, 정치는 이렇게 떨어진 틈을 타서 기업이나 이런 쪽하고 유착이 되고 (정치가) 완전히 부패되다 보니까 전반적으로 허용될 수 있을 만큼의 범위를 넘어선 위험이 사회 곳곳에 포진되어있는 거 같아요. 그러니까 어차피 기업은 이윤을 창출해야 되니까 위험을 무릅쓰고라도 이윤이 생기면 해요. 기업들은 감시당하고 억제당하지 않으면 그렇게 하는 게 본성이예요. 그걸 정치가 적절히 억눌러줘야 되는데 정치는 이미 결탁되어 있고, 민주주의가 위축되다 보니까 시민 사회로부터 감시나 통제는 안 되고. 그래서 이제 계속 벌어지고 썩어가고 있다는 느낌이 들어서 약간 그런 부분을 시민들이 좀 느끼셔서 이것들을 다시 좀 최소 원래 위치대로 돌려놓는 역할들이 필요하다고 생각을 해요.”

“거버넌스가 시민참여를 보장한다고 하는, 그러면서도 일부에서는 정부의 역할을 축소시키는 걸로 오해할 수도 있는데, 오히려 거버넌스라고 하는 구조는 공공영역의 책무성을 좀 강화시키면서 그걸 좀 민주주의로 풀어가자고 하는 관점에서 접근해야 되는 것일 테고, 결국은 그런 측면에서 다양한 시민 참여 시스템들을 어떻게 이걸 제도화시킬 것이냐고 하는 건데요. 늘 고민은 똑같은 고민이에요. 특조 위도 마찬가지이지만 그냥 시민참여위원회 하나 만듭시다. 그건 절대 아니거든요.”

6) 전원구조오보는 진도군청에서 시작됨.

(3) 거버넌스는 위험 부담의 불평등을 완화할 수 있다.

똑같은 재난을 경험해도 개인, 혹은 집단에 따라 그 여파는 다르게 나타난다. 위험을 회피하거나 대응할 수 있는 자원, 취약성의 수준이 개인이나 집단의 사회경제적 조건에 따라 불평등하게 분포하기 때문이다. 올리히 벡 (1996)은 현대 위험사회에서 어떤 이들은 다른 이들보다 위험의 분배와 성장에 의해 더 큰 영향을 받는 ‘사회적 위험집단’이 된다고 지적했다.

전통적인 위험방정식에서 ‘재난 위험(disaster risk)’은 자연적, 인적 위해(hazards)와 취약성의 상호작용으로 만들어지는 해악 혹은 손실의 확률이고, 취약성은 (재난에의) 노출과 (재난에 대응하는) 역량의 함수로 간주된다 (UNISDR, 2004). 이 식에 의하면 재난 위험을 줄이는 것은 위해를 예방하거나 완화하기 또는 취약성을 예방하거나 완화하기의 두 가지 방식으로 가능하다.

$$\text{위험 (Risk)} = \text{위해 (빈도} \times \text{심각성)} \times \text{취약성 (노출/역량)}$$

그러나 취약성은 ‘위해에의 노출과 위해에 대한 대응역량 부족뿐 아니라, 저개발 상태와 재난 이전·과정·이후에 반영되는 일련의 문화적·경제적·환경적·물리적·정치적·사회적·기술적 결과 상태(McEntire, 2001)’라고 보는 것이 적절하다. 취약성을 유발하는 요인들에는 물리적, 기술적 차원부터 정치적, 사회적 요인들까지 매우 다양하지만 대개 사회경제적 불평등과 관련되어 있다 (표 4).

표 4. 취약성을 유발하는 요인들

취약성 유형	취약성을 발생시키는데 영향을 주는 변수들
물리적 취약성	· 인명과 재산이 재난 유발요인과 얼마나 근접한가 · 부실 건축물 · 사회인프라시설에 대한 불충분한 예측 · 환경파괴
사회적 취약성	· 제한된 교육(재난에 대한 불충분한 지식을 포함) · 일상적으로나 긴급상황에서 불충분한 보건의료서비스 이용 · 도시지역으로 무계획적인 대량 이주 · 특정 집단이나 개인들을 소외시키기
문화적 취약성	· 재난에 대한 대중들의 공감 · 안전 예방책과 규정의 미비 · 관습적인 재난극복 조치의 상실 · 개인책임성에 대한 의존 또는 개인책임성의 부재
정치적 취약성	· 선출직 공무원들이 재난 프로그램을 최소한만 지원 · 재난완화조치를 강화하거나 독려하는 능력의 부족 · 의사결정과정의 과도한 중앙집권화 · 고립되거나 힘이 약한 재난 관련제도들
경제적 취약성	· 양극화된 부의 분배 · 결과를 고려하지 않은 채 이윤을 추구하는 행태 · 보험구매에서의 실패 · 재난 예방, 계획, 관리에 대한 자원 부족
기술적 취약성	· 구조적으로 재난완화장치 부족 · 경고시스템에 대한 과도한 의존 또는 비효과적인 경고시스템 · 산업생산과정에 대한 무관심 · 컴퓨터 장비/프로그램에 관한 전망 부족

* 출처: McEntire, 2001

위험이나 재난을 예측하는 연구들은 외재하는 위해 자체는 완벽하게 통제할 수 없기 때문에 노출을 줄이고 대응역량을 높임으로써 취약성을 완화하거나 예방하는 것에 초점을 둔다 (Palliyaguru 등, 2014). 이러한 취약성을 완화시키는 중요한 경로 중 하나가 취약한 조건에 처한 이들, 혹은 위험 피해의 주체들을 재난 거버넌스 과정에 참여시키는 것이다. 20세기 초반 (Annas 등, 2008) 미국의 감염병 통제 경험은 사회적 취약성과 관련한 위험 거버넌스의 장점을 잘 보여준다.

글상자 4. 20세기 초반 미국의 페스트, 천연두 유행통제와 사회적 취약성의 고려

1909년 3월, 사망한 중국인 남성에게서 가래트 페스트 (Bubonic Plague)로 의심되는 세균을 발견한 샌프란시스코 보건당국은 차이나타운 일대를 검역 조치하고 백인들을 해당 지역에서 강제 이주켰다. 또한 중국인 혈통을 가진 사람들에게는 아직 안전성이 확인되지 않은 위험한 실험용 백신 접종을 강제했다. 연방법원은 이러한 조치가 위헌이라고 판정했지만, 보건당국은 여전히 중국인들의 집과 상가만 포함시킨 위험 지도를 그려서 또다시 검역 조치를 시행했다. 이는 ‘평등한 보호’라는 조항을 위배한 것일 뿐 아니라, 건강하거나 아픈 사람을 모두 함께 검역 조치함으로써 오히려 질병 전파 가능성을 높이는 결과를 초래했다. 몇 년 후 다시 페스트가 출현했을 때, 보건당국은 과거의 경험을 비판적으로 돌아보면서 중국계 공동체와 함께 유행 통제 작업을 벌였다. 페스트가 벼룩에 의해 전파된다는 과학적 근거에 기초하여 쥐 구제 활동에 초점을 둔 것이다. 유행 통제에 시간은 걸렸지만 결국 성공을 거두었다.

1894년 밀워키 시에 천연두 유행이 발생하자 시 정부는 이민자와 빈곤층 주민들을 검역 병원으로 강제 이주시켰다. 그 결과 정부에 대한 불신과 증대하면서 폭동이 발생했고, 결국 유행은 통제되지 못했다. 또한 1902년 보스턴 시에서 천연두 유행 발생했을 때, 보건당국자는 경찰과 함께 이민자, 흑인들에게 강제 예방접종을 시행했다. 법정은 이를 용인하지 않았다. 한편 뉴욕에서 1947년에 천연두가 발생하자 시 정부는 과거와 다른 접근법을 채택했다. 대중을 교육하고 광범위한 자발적 백신 캠페인을 전개했던 것이다. 시민들의 참여가 높아서 강제적 조치는 필요치 않았으며, 이 사례는 가장 성공적인 자발적 백신 캠페인으로 남아 있다. 유행 또한 성공적으로 차단되었다.

국내에서도 2015년 메르스 유행 당시 병원의 비정규 노동자가 스크리닝에서 배제되었다가 나중에 환자로 확진되고, 농촌의 한 마을이 과학적 근거가 전혀 없는 집단 검역 조치를 당하는 일이 벌어졌다. 위험부담의 사회적 불평등을 보여주는 단적인 사례라고 할 수 있었다. 비정규 노동자의 상황을 대변할 수 있는 노동자 대표, 혹은 검역 조치의 타당성과 수용성에 대한 주민들의 견해를 전달할 수 있는 마을 대표가 의사결정에 참여할 수 있었다면 결코 일어나지 않았을 사건이었다. 뿐만 아니라 공공병원에 의존해왔던 의료급여 수급자, AIDS 환자들이 격리병상 확보를 이유로 기존에 치료를 받던 공공병원에서 쫓겨난 사례도 불평등한 위험을 보여주는 단적인 사례라 할 수 있었다 (시민건강연구소, 2016).

글상자 5 메르스 유행 당시 집단검역조치에 처한 농촌 마을

“○○리에 힘 있는 사람들이 별로 없는 것 같더라고요. 말씀 꽤나 하시는 분들도 없고 쉽게 얘기해서 뺄 있는 분들이 별로 없더라고요. 그러니까 그 마을을 통제를 시켜놨지. 읍내 같은 경우에는 그렇게 했겠어요? 도시, 아파트 같은 경우가 더 위험하지 않나요? 엘리베이터 폐쇄된 공간이잖아요. 그거를 통해서 다 오르락내리락 해야 하는데 그들은 어디 격리했습니까? 아파트 동 전체를 격리해야 당연한 거잖아요. 근데 이거는 진짜 말도 안 되는... 힘 없는 사람들 죽어라 죽어라 하는 거예요.”

“너무 무시하니까요. 완전히 무시한 거예요. 안 그러면 이럴 수가 없는 거예요. 힘 있는 사람이 살고 있었다면 절대 이런 일이 일어나지 않았을 겁니다. 게다가 조용히 이번 일이 지나간다면 앞으로 이러한 일들은 또 계속 일어날 것이고, 만약에 이러한 선례가 남는다면 진짜 극심하게 꼭 통제할 상황이 온다 할지라도 통제를 누가 따르겠습니까?”

또한 세월호 참사 당시 베트남 출신 이주민이었던 한윤지 씨(베트남이름 판응옥타인)의 사연은 사고 수습과 회복에서 사회적 소수자가 직면하는 추가적 어려움을 잘 보여준다.⁷⁾⁸⁾ 한윤 씨는 남편(50세), 아들(6세), 딸(5세)과 함께 세월호에 탑승했지만 딸만 구조되었다. 이후 한씨는 사망자로 발견되었고 남편과 아들은 2016년 6월 현재 미수습자로 남아있다. 한씨의 아버지와 동생은 사고 1주일만에 한국에 도착해 사위와 손자의 시신을 수습하면 함께 장례를 치르려고 기다리다가 사망 90일 이내에 장례를 치러야한다는 베트남 풍습에 따라 먼저 딸의 장례를 치르고, 1년째 안산 다문화센터에서 거주하며 세월호 사건 처리 과정을 지켜보았다. 한씨의 동생은 자신들도 유가족인데 한국정부가 실종자 수색 중단, 세월호 인양 중단 등 중요한 결정사항을 전달해주지 않았다고 분노했다. 한국정부는 사고 후 베트남주재 한국대사관에서 비자발급 연락을 했던 것, 비자를 1회 연장해준 것 이외에 어떤 편의도 제공해주지 않았다. 베트남에서 온 유가족들을 찾아와 도움이 필요한지 물어보거나 한국에서의 생계문제에 대해 관심을 보인 적도 전무했다고 했다.

(4) 거버넌스는 그 자체로 민주주의를 강화한다

위험은 도처에 편재해 있고 불확실하며 완벽한 통제가 불가능하다. 이런 측면에서 안전이란 ‘과정’으로만 존재할 뿐, ‘완성’이란 있을 수 없다. 그리고 바로 이러한 특징 때문에 안전이나

7) 한겨레신문 2014년 12월 26일자 (http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/670973.html)

8) 노컷뉴스 2015년 4월 29일자 (<http://www.nocutnews.co.kr/news/4405792>)

안보는 국가 권력을 강화하는 수단으로 악용되기 십상이다. 이를테면 911 테러 이후 미국에서는 잠재적 테러 위험을 모니터링하기 위해 애국법이 제정되었다. 이에 따라 정부부처는 감시와 감독, 커뮤니케이션 차단, 광범위한 탐색, 확실한 증거가 없어도 테러 위험이 의심되는 이들의 정보를 확보하는 등 무소불위의 권력을 얻게 되었다. 이는 공공의 보안을 높인다는 이름 아래 개인의 사생활을 제한한 조치로 평가받았다. 이렇게 국토안보부 권한이 강화된 결과, 테러 위협을 감소시키는 데 가장 공헌할 수 있는 당사자인 시민과 조직들을 소외시켰다는 비판의 목소리가 컸음은 당연하다 (Comfort, 2005).

민주주의는 시민들의 참여와 사회적 통제를 통해 자본과 권력의 과도한 자기 확장을 제어하고 사회적 균형을 달성할 수 있는 최적화된 장치이다. 사회의 일반 거버넌스 수준이 재난 거버넌스에도 그대로 반영된다는 지적처럼 (Tierney, 2012) 민주적 질서와 가치를 훼손하려는 정치적 시도를 견제하기 위해서는 거버넌스의 강화가 필요하다.

시민들의 참여는 피해당사자로서 사고원인을 이해하고 그 사고에 대한 경험자로서의 의견을 개진하는 수준으로부터, 일반 시민으로서 자신의 삶에 영향력을 미치는 중요한 공공정책에 대하여 이해하고 시민지식에 입각한 집단적 지혜를 피력하는 수준까지 다층적으로 존재할 수 있다. 피해당사자이든 일반 시민이든, 전문가와 관료의 기술적 분석을 토대로 사회적으로 통용되는 상식과 이성에 입각하여 사회적으로 수용될 수 있는 합의에 도달하는 것이야말로 민주주의적 가치를 실천하는 것이다. 또한 자기 조직화와 참여는 참여 당사자들의 효능감을 증진시키고, 이를 통해 ‘치유’에 이르는 길을 제공하기도 한다.

글상자 6 당사자/시민사회의 재난 거버넌스 참여

“피해 당사자는 피해 당사자로서 가슴에 맺힌 게 있죠. 그리고 우리가 봤을 때는 터무니없다고 생각하는 의혹을 가지실 수도 있어요. 그러면 그거를 풀어드려야 됩니다. 그러면 풀어드리는 방법이 뭐냐. 원하시는 대로 한 번 살펴보십시오. 원하시는 대로 조사해보시고 싶으면 한 번 조사해보십시오. 라고 이야기하는 것도 저는 방법일 거라고 저는 생각해요. 그러니까 굉장히 좋은 게 후쿠시마 원전 같은 경우에는 피해 당사자들이 조사 위원회에 참여를 해서 같이 조사를 했다고 그래요. 그런 것들이 어떻게 보면 사회 통합적인 의미에서 굉장히 좋죠.”

“피해 당사자인 거기 그 학부모라든지 유족들이 분명히 참여해야 되고요. 지역의 시민진영, 지역과 전국단위 시민진영은 분명히 논의구조 속에 들어갈 수 있게 하는 것. 이게 상당히 중요해요. 그리고 무슨 결재나 이런 것들도 될 수 있으면 지루하더라도 거의 다 동의하는 합의를 이끌어내는 것들. 빨리 끝내면 좋을 게 없어요. 그런 노력들이 필요하고 이런 것들을 제도적으로 좀 만드는 것들. 이번 기회에 좀 제대로 했으면 좋겠어요. 다시 한 번 체크하고 컨트롤 타워가 있나, 진짜 작동되는가. 이번에 시스템이 제대로 되고 있는가.”

글상자 7 참여, 조직화가 가져온 효능감과 치유

“그런 데에 나와 가지고 이야기하다 보면 울다가 웃다가. 사고 나고 나서 바깥에서 웃으면 ‘저 새끼 저거 저들 가족이 죽었는데 다 웃는 다고’ 이런 말을 들을까봐 못 웃어요. 근데 이제 거기서는 같은 입장이니깐 그렇게 이야기하다보면 웃는 상황이 나올 수 있잖아요. 그러면 같이 웃어버리는 거예요. 그래서 같이 울고 웃고 하는 사람들은 오히려 그런 트라우마에 대한 문제가 좀 적어요. 적은데 ‘아예 고마 나는 집에 가 가지고 내 혼자 다 잊어버리고 살겠다.’ 그제 잊는 다고 안 잊혀지거든요. 나는 잊으려고 노력은 안 해봤는데 지금도 생각나요. 상당히 마음이 아플 때가 있죠. 지금도 생각나고 하기 때문에. 그제 가슴이 새끼를 묻는다고 하잖아요 그제 맞는 거 같아요. 그러니까 그런 걸 물어놓고 자기 혼자만 계속 있는 거 보다는, 이야기를 하는 사람이 오히려 더 나은 거 같아요. .. 사람들을 만나보니까 재단은 둘째 치고 이렇게 만나보니까 사무실에 이렇게 한 달에 한 번이라도 나왔던 사람들은 그래도 이렇게 좀 괜찮아요. 괜찮은데, 전혀 안 나왔던 사람들이 이렇게 있으면, 그 사람들이 참 비참하게 살아요.”

“내가 이 사고를 겪기 전에 그 사람의 마음을 이해를 못 했잖아요. 딱 들었을 때는 저도 야까 발표를 했지만 아 또 저런, 고양 터미널 화재가 났을 때 ‘또 사람 죽었네. 어머, 어떡해.’ 이런 거랑, 내 남편이 거기서 그렇게 돼서 있는 거랑은 천지차이거든요. 그래서 얘기를 할 때 사실 실제로 제 가장 친한 친구도 제 심정을 다 이해하지 못해요 그런데 이제 같은(사고를 겪은 당사자 가족들과) 얘기를 하면, 이게 지금 같은 데가 아니잖아요. 그래도 아 그러시구나 물론 조금 입장차가 있지만 아무튼 그런 고통이라든가 그런 게 잊을 수가 없고 이런 거를 다들 이해를 못해요. ‘왜 못 잊어, 잊어야 네가 잘 살 수 있잖아.’ 저를 위해 하는 말이죠. 그런데 그게 그렇게 뜻대로 되지 않는다는 것은 선생님은 너무나 잘 이해하시잖아요. 그런 차이가 있는 거 같아요.”

또한 시민 참여는 피해 ‘당사자’로서의 참여에만 국한되지 않는다. 재난 발생의 직접적 혹은 관리적 책임이 기업이나 정부처럼 거대한 조직일 경우, 개별 시민들이 그 과정에 직접 참여하여 책임을 추궁하고 피해를 증명하는 것은 대단히 어려울 수도 있다. 이런 경우, 피해자 조직을 결성하고 자신들의 입장을 이해하고 전문적 지식을 활용하여 지원해 줄 수 있는 외부 전문가와 시민단체의 조력을 받을 수 있어야 한다. 또한 직·간접적인 피해 당사자가 아니더라도, 재난의 광범위한 여파에 노출되거나 문제의 해결에 관심을 가진 시민사회단체의 참여는 중요한 기여를 할 수 있다. 더구나 대의민주주의가 불충분하게 작동하는 경우라면, 시민들의 직접 참여는 이를 보완하며 민주주의를 진전시키는 데 큰 역할을 할 수 있다.

글상자 8 피해당사자 혹은 이들을 대리할 수 있는 행위 주체의 거버넌스 참여

“(제 3자 참여가 필요한 이유는) 피해자가 보는 게 시야가 좁을 수 있다고 생각하거든요. 그 문제를 풀어가는 데 있어서 되게 시야가 좁고 자기가 직접 피해를 입은 거 중심으로 논의를 끌고 가려고 하는 게 있을 수 있겠다. 그래서 저는 오히려 그런 내용을 포함해서 그 입장을 대변할 수 있는 전문가가 되었던 시민사회가 되었든 잘 아는 사람이 논의에 참여하는 게 더 나을 수 있겠다.. 다만 그 피해자와 그 피해자의 의견을 충분히 표현할 수 있는 사람이어야 되겠죠. 또 그렇게 생각하는 이유는 일반 시민들이 볼 때.. (중략)... 중립적이라고 생각하는 것도 중요하기 때문에 직접 피해자보다는 시민 사회를 조금 더 객관적으로 보지 않을까 하는.”

“민주주의 사회에서 그럼 시민들은 어느 정도 결정할 수 있어야 되느냐. 거기에 대해서 많은 민주주의 학자가 이렇게 이야기하더라고요. 전문가를 누구한테, 어느 전문가한테 일을 맡길 지만 결정할 수 있을 정도의 지식만 있으면 된다. 그러면 반면에 그 말을 비춰 보면 그러면 어느 전문가를 투입할 지를 가족 분들이 결정할 수 있게만 해주면 되요.”

“참사라는 것이 굉장히 중립적인 영역에서 발생할 수도 있지만, 세월호처럼 정부가 관여된 영역에서 참사가 발생할 수도 있어요. 그러면 피해자 분들은 정부를 곧이곧대로 믿을 수가 없습니다. 그럴 때는 약간 객관성이 담보된, 중립성이 담보된 제 3자가 도와줘야 해요. 다리를 놔줘야 됩니다. 그런데 그걸 어떤 단위가 할 것이냐. 뭐 시민단체 같은 데가 어떤 대표적인 역할을 할 수 있는 부서냐, 단위가 되겠죠. 아니면 뭐 대한변협 같은 데.”

글상자 9 대의 민주주의의 한계를 극복할 수 있는 직접 참여 민주주의

“새누리당 시장이라서 그런 거고 새정연 시장이라서 그런 문제는 아닌 거 같아요. 그러니까 다 똑같은 거죠. 정치인이라고 하는 그 위치가 저는 그렇게 만드는 거라는 걸 이 사고를 바라보는 관점을 만들고 그리고 이제 내가 어떻게 지역에서 대응을 하고 정책을 만들어 가냐에 따라서 자기가 차기에 다시 집권을 할 수 없고 그래서 표를 어떻게 고민하고 이런 거 중심으로 나는 사고하지 않을까 싶어요... 민관협력 체계를 만들어야 한다고 하자. 그런 정책도 있을 수 있잖아요. 그런 얘기도 많이 나왔고, 근데 문제는 그걸 해도 구성을 자기 마음대로 하면 돼 그냥. 그래서 결국은 밑에서부터 들어가지 않으면 답이 없겠다는 생각이 간절하게 드는 거구요.”

“굉장히 추상적인 이야기로 민주주의가 좀 확장, 활성화되어야 될 거 같아요. 다른 게 아니라 정치가 해야 되는 역할이 원래 부패를 감시해서 부패를 없애고, 그 다음에 여러 가지 위험적인 요소가 있으면 발견해서 제도를 개선한다든지, 이런 역할이 사실 정치예요. 정치가 사실 공동체를 관리하는 역할이잖아요. 그런데 이제 이 정치라는 영역이 이 사회하고 점점 멀어지고 있다고 생각해요.”

“국회의원이나 사·도의회 의원들은 선출이 되면 4년씩 하시는 분들이라, 상시적인 감시와 견제를 하지 않으면 그분들 자체도 제대로 된 기능을 하지 못하고 문제를 많이 일으키기 때문에, 당연히 시민 사회의 역할이 필요한 거고요. 뭐 투표할 때만 저희가 시민인 건 아니지 않겠습니까. (중략) 한국의 정당구조와 소선거구제는 지역구 의원이 많고, 비례가 적은데 (중략) 그러다 보니까 기능이 지역의 이익들을 대변하는 사람들이라는 거예요. 지역 유지들의 이권이나. 그러니까 실제 이제 시민들의 전반적인 의견을 대변하는 통로가 좀 많이 차단되어있다는 거고”

2.4. 소결

일반적으로 고위 관료들은 위기, 재난 상황에서 동원할 수 있는 정통하고 훈련된 시민네트워크의 가치를 잘 깨닫지 못하고 있다. 심지어 대중들은 눈앞의 이해나 자기 보전에 눈이 멀어 허둥댔 뿐이라고 생각하며 그렇기에 오히려 당국이 관리해야 할 이차적 재난이라고 여기기도 한다. 또한 시민이 주도하는 개입을 정책가들의 실패로 오인하는 경우도 적지 않다. 하지만 지금까지 살펴본 것처럼 정부는 재난 거버넌스의 구축을 통해 위기 상황에서 자원 동원을 통한 ‘실질적’인 도움을 받을 수 있을 뿐 아니라, 신뢰를 관리하고 유지할 수 있는 더 큰 능력을 얻게 된다. 특히나 공공의 보건과 안전에 관심을 갖고, 위기 당국을 이해하며 성공에 관심을 갖는 시민들의 존재는 그 자체로 민주주의의 자산이다 (Spana, 2007). 이러한 측면에서 정부의 시민참여, 재난 거버넌스에 대한 관점을 재고할 필요성이 대두된다.

3. 어떤 거버넌스여야 하는가?

거버넌스 구조의 구축 자체가 이전 장에서 기술한 재난 거버넌스의 의의를 달성하지는 못한다. 소위 ‘좋은 거버넌스’가 갖춰져야 한다. 또한 거버넌스 참여 주체, 시민 참여의 수준 또한 매우 다양하기 때문에, 거버넌스라는 이름 자체가 보장해줄 수 있는 것은 거의 없다. 이 장에서는 좋은 거버넌스란 무엇을 의미하는지 검토하고, 다양한 시민 참여 수준을 갖는 재난 거버넌스의 성공 혹은 실패 사례들을 소개하고자 한다.

3.1. ‘좋은 거버넌스’란 어떤 것인가?

거버넌스란 참여를 보장하는 구조만으로 충분하지 않으며, 참여환경의 여건들, 즉 참여규범, 신뢰, 네트워크가 성숙한 사회에서 참여의 효과가 발휘될 수 있다 (Wamsley & Dudley, 1995). 2장에서 소개한 신 거버넌스이론의 핵심 또한 거버넌스의 실질적인 운영원리를 차별화한 데 있으며, 거버넌스의 내용 측면은 ‘좋은 거버넌스 (good governance)’ 논의로 귀결될 수 있다. ‘좋은 거버넌스’ 논의는 거버넌스 운영 기전보다는 ‘좋은 거버넌스’가 토대를 두어야 하는 동시에 ‘좋은 거버넌스’의 결과로 달성할 수 있는 가치의 측면을 강조한다. UNESCO가 정리한 좋은 거버넌스의 주요 특징은 다음의 <표 5>와 같다.

표 5. 좋은 거버넌스의 특징

참여 (Participation)	직접 참여 또는 합법적 중재기구나 대표자를 통한 간접 참여. 대의민주주의에서 사회적 취약집단의 관심이 반드시 반영되는 것은 아니라는 점을 주의해야 한다. 참여는 내용을 잘 전달받을 수 있어야 하고 조직화될 수 있어야 한다(표현과 결사의 자유보장 동반).
합의 지향 (Consensus oriented)	좋은 거버넌스는 한 사회 안의 다양한 이해관계를 전체 공동체의 관점에서 무엇이 최선이며 어떻게 도달할 수 있는지에 대하여 광범위한 사회적 합의에 이르게 하는 중재를 필요로 한다. 지속가능한 인간개발에 무엇이 필요하고 어떻게 그러한 개발목표를 달성할 것인가에 관한 거시적이고 장기적 관점이 요구된다. 이러한 합의는 한 사회나 공동체의 역사적, 문화적 사회적 맥락을 이해하는 데서 얻을 수 있다.
책무성 (Accountability)	책무성은 정부기구와 민간부문, 시민사회조직이 공공(the public)과 각 집단의 이해관계자들에게 책임을 진다는 뜻이다. 조직이나 제도는 그것의 결정이나 행위에 의하여 영향을 받는 사람들에게 책임이 있다. 책무성은 투명성과 법치 없이는 실행되지 않는다.
투명성 (Transparency)	정책 결정과 집행이 법률과 규칙에 의해서 이루어지고 그러한 결정과 집행에 영향을 받는 사람들이 정보에 직접적으로 접근가능하고 자유롭게 이용할 수 있다는 것이다.
반응성 (Responsiveness)	제도와 절차가 적절한 시간에 모든 이해관계자들에게 적용되어야 함.
효과성과 효율성 (Effectiveness and Efficiency)	좋은 거버넌스는 사회의 필요를 충족하기 위해 최선의 자원 이용을 이루는 과정과 제도이다. 좋은 거버넌스의 맥락에서 효과성이란 자연자원의 지속가능한 이용과 환경의 보호를 포함한다.
형평성과 포괄성 (Equity and inclusiveness)	한 사회의 안녕은 모든 구성원이 사회의 주류로부터 배제되었다고 느끼지 않고 사회 안에 참여해있다고 느끼는 것을 보장하는 것에 달려있다. 이는 특히 가장 취약한 집단을 포함한 모든 집단들이 자신들의 안녕을 개선하고 유지할 수 있는 기회를 가지는 것이다.
법치 (Rule of Law)	공정한 법체계. 특히 소수집단을 포함하는 보편적 인권보장 확립. 독립적 사법체계와 공정하고 깨끗한 경찰.

* 출처: UNESCO, What is Good Governance?

우리는 좋은 거버넌스의 특징으로 지목된 요소들의 타당성에 동의하면서, 특별히 한국사회 맥락에서 특별히 세 가지 요인을 강조하고자 한다. 첫째, 좋은 거버넌스는 ‘공적 가치’와 ‘공공성’을 분명하게 추구해야 하며, 둘째, 재난거버넌스에서 정부의 책무성이 강조되어야 하며, 셋째, 시민들의 민주적 참여가 보장되어야 한다는 것이다.

(1) ‘공적 가치’와 ‘공공성’ 실현을 목표로 하는 거버넌스

‘공적 가치’는 시민들의 권리와 의무, 정부 정책의 원칙에 관해 한 사회 내에서 합의된 규범적 가치이다 (Bozeman, 2007: 17-18). 예컨대 헌법이나 각종 ‘기본법’을 통해 합의된 가치를 해당 사회의 공적 가치라고 간주할 수 있다. 이웃 개념인 ‘공익(공적 이해)’은 한 사회의 장기 생존과 행복에 가장 도움이 되는 결과로서 (Bozeman, 2007: 17-18), 국가, 정부, 공공 조직의 존재 이유이자 정당성 기반으로 간주되지만, 구체적인 내용이 무엇인지는 상대적으로 모호하다. 이 때문에 권력을 점한 세력의 사적, 경제적 이해가 종종 공익으로 둔갑되고는 한다.

공공성의 사전적 정의는 “사회 일반의 여러 사람, 또는 여러 단체에 두루 관련되거나 영향을 미치는 성질”이지만, 대중적으로나 학문적으로 통용되는 의미는 훨씬 다차원적이다. 그간의 논의를 종합해보면, 공공성은 한 사회가 달성하고자 하는 바람직한 목표 또는 가치로서 공익 또는 공적 가치와, 그를 달성하기 위한 주체와 과정까지 포괄하는 개념이라는 것이 일반적인 이해이다 (조한상, 2009; 이승훈, 2008; 임의영, 2003; Moulton, 2009). 조한상 (2009: 33-34)은 “자유롭고 평등한 인민이 공개적인 의사소통의 절차를 통하여 공공복리를 추구하는 속성”을 공공성이라 정의한 바 있다.

광의의 거버넌스가 ‘공적문제의 해결 기제’, ‘정부 관련 공통문제의 해결 기제’를, 보다 협의의 신 거버넌스가 ‘민주주의에 의한 사회적 조정의 한 유형’을 의미한다고 할 때 (이명석, 2002), 그것이 공적 가치와 공공성 실현을 목표로 해야 한다는 주장은 너무나 당연해 보인다. 더구나 재난은 정의상 ‘사회적’ 위험이며, 위험에 대비, 대응하고 그로부터 회복하는 것은 ‘공동의’ 과제일 수밖에 없다는 점에서, 안전/재난 거버넌스에 있어서는 더욱 그렇다.

하지만 일반 거버넌스의 신자유주의적, 신공공관리적 경향과 안전/재난 관리의 권위주의적 위험성은 안전/재난 거버넌스가 목표로 해야 할 공적 가치, 공공성이 무엇인지를 보다 명료히 할 필요성을 제기한다.

신자유주의적 거버넌스는 ‘자발적 교환에 의한 사회적 조정의 한 유형’으로서, 정치적 권위의 축소를 강조한다. 신공공관리적 거버넌스는 ‘정치적 권위에 의한 사회적 조정의 한 유형’이지만, 전통적 관료제/계층제 거버넌스와는 달리 ‘내부 시장’이라는 시장경쟁 기전을 도입하는 점에서 신자유주의적 거버넌스와 공통점이 있다 (이명석, 2002). 특히 ‘관리’ 그 자체, 곧 자원 배분의 효율성을 핵심 목표로 하는 점에서 시장적 거버넌스의 정부 조직 버전이라고 이해할 수 있다.

하지만 앞서 설명한 것처럼, 재난 관리의 효과성과 형평성, 정부 책무성과 민주주의를 달성

하기 위한 거버넌스 접근은 신 거버넌스를 통해 달성될 수 있다. 시장 또는 정부의 관점이 아닌 ‘사회적’ 관점을 택하는 신 거버넌스 접근을 따르면, 안전/재난 거버넌스는 궁극적으로 ‘모든 사람이 건강하고 안전한 사회’라는 이상(ideal)을 지향해야 한다. 포괄성이 달성되기 위해서는 형평성에 대한 고려가 동반되어야 함은 물론이다 (표 6 참조).

표 6 공적 가치의 예시 목록

공적 가치	정의
공적 영역의 창조, 유지, 증진	공적 가치로서: 공적 가치, 그리고 공적 가치에 관계된 집합적 행동에 관한 공개적 공적 의사소통과 속의 공적 가치를 가능하게 하는 제도로서: 공적 영역 가치의 구현이 일어나는 물리적 혹은 가상의 공간
누진적 기회	“평평한 운동장”은 기회구조에서의 구조적 불평등과 역사적 차이를 다루는 집합적 행동과 공공정책에 비해 덜 바람직함
가치를 표현하고 수렴하기 위한 기제	정치적 과정과 사회적 응집은 공적 가치의 효과적 의사소통과 가공을 보장하기에 충분해야 함
정당한 독점	재화와 서비스가 정부 독점에 적합한 것으로 여겨지는 경우, 민간에 의한 공급은 정당한 독점의 침해임
완전한 공적 정보	시장실패 기준과 유사하게, 시민들이 정보에 근거한 판단을 하기에 투명성이 충분하지 않을 경우, 공적 가치가 침해될 수 있음
편익의 분배	공적 재화와 서비스는 자유롭게, 공평하게 분배되어야 함. “공평 재화”가 개인이나 집단에 의해 포획될 때, 공적 가치를 침해하여 “편익비축”이 일어남
공급자 이용가능성	한정된 재화와 서비스의 공급 필요성에 관한 정당한 인정이 있는 경우, 공급자가 이용 가능해야 함. 공급자가 이용 가능하지 않거나, 공급자가 공적 가치 재화를 무시하여, 필수적 재화나 서비스가 공급되지 않는 경우, 공급자의 이용 불가능성으로 인한 공적 가치 실패가 있는 것
시간 지평	공적 가치는 장기적 가치이고 적절한 시간 지평이 요구됨. 활동이 부적절하게 단기적 시간 지평에 기초하여 계산되는 경우, 공적 가치 실패가 있을 수 있음
자원의 보존	특유의, 높은 가치를 갖는 공통 자원에 관계된 활동들은 해당 자원의 독특한 특성을 인정해야 하며, 대체가능한 것으로 여기거나 부적당한 보상에 기초하여 그것을 위협으로 내몰아서는 안 됨
생계와 인간 존엄의 보장	널리 정당화된 벨몬트 코드(Belmont Code)에 따라, 인간, 특히 취약한 집단은 존엄으로 대우받아야 하며, 특히 그들의 생계가 위협받아서는 안 됨

* 출처: Bozeman & Johnson, 2015

한편 이러한 이상을 실현하기 위한 보다 구체적인 목표나 가치는 사회적 합의의 대상이다. 안전/재난 거버넌스가 공적 가치와 공공성 실현을 목표로 해야 한다는 것은 안전/안보를 위해서라면 개별 시민들의 자유/인권을 마음대로 침해해도 좋다는 뜻이 아니다. 더구나 재난이 그 정의상 완벽한 예측과 대응이 기술적으로 불가능하다면, 재난 관리를 둘러싼 의사결정은 이념, 가치판단에 따라 좌우될 수밖에 없고, 이는 의사결정의 과정이 더욱 민주화되어야 한다는 과제를 낳는다.

글상자 10 공적 가치의 사회적 합의 과정에 대한 설명

“물론 전문가들의 역할이 굉장히 중요한데, 이게 어떤 사안에 대한 기본적인 팩트들을 이야기하는 건 전문가들이 할지라도, 그래서 이걸 우리가 어떻게 받아들여야 할 것이며 앞으로 뭘 할 것인가에 대한 결정은 전문가들이 하면 안 된다고 생각해요, 저는. 그 결정은 굉장히 민주적인 과정이어야 되요. ...(중략)... 전문가들의 역할이 있지만, 전문가들이 모든 걸 다 결정하는 구조는 저는 아니라고 생각을 하거든요. 정치적인 결단의 문제들이 필요한 거잖아요. 그러니까 그건 다양한 가치들에 대한 토론이 필요한 거예요.”

(2) 정부가 분명한 책무성을 갖는 거버넌스

서울대 사회발전연구소는 한국을 포함해 독일, 미국, 일본, 네덜란드 5개국의 위험대응과 공공성 수준의 관계를 분석한 바 있다.⁹⁾ 연구결과, 일반적으로 공공성이 높은 국가일수록 위험 수준이 낮고 위험관리역량이 높은 것으로 나타났다 (구혜란, 2014). 사회발전연구소가 구성한 공공성 지표에 의하면, 한국은 국가보다는 시민사회의 자발적인 공익활동을 중심으로 개인의 선택과 책임을 강조하는 자유주의적 성격이 강한 것으로 분류된다. 또한 자원배분의 형평성이 확보되지 못한 상태에서 참여의 제도적, 실질적 기반이 모두 취약한 것으로 평가되었다. 이 연구결과는 사회의 공공성 수준을 총체적으로 보여주지만, 공공성을 증진시킬 수 있는 핵심 주체가 좀처럼 드러나지 않는다.

우리는 거버넌스의 공공성 담지와 증진의 책무가 궁극적으로 정부에 있다고 생각한다. 정부

9) 서울대 사회발전연구소가 구성한 공공성 지표는 네 영역으로 이루어져 있다. (1) 공익성(공동의 이익에 기여하는 국가와 사적 영역의 자원투입과 배분, 공-사 주체의 공익성 기여 정도) (2) 공정성(자원의 가용성과 접근성에 대한 공평한 분배와 형평성의 문제) (3) 공민성(공동의 이익과 관련된 내용을 결정하는 과정에서의 시민참여 역량과 제도화) (4) 공개성(의사표현의 자유와 의사결정과정에서의 개방성과 투명성).

는 시장과 달리 직접적으로 공공가치를 개선할 수 있고, 대개 그렇게 하거나 적어도 그렇게 한다고 주장한다. 시민들도 정부가 공공가치를 지지하고 보존하거나 추구할 것을 기대한다. 정부가 공공가치를 파괴할 때 시민들의 기대는 무너지겠지만, 핵심은 기대가 존재한다는 것이고 잠재적으로 화가 나거나 실망한 시민들에 의해 사회에 변화가 초래된다 (Bozeman, 2015). 재난 거버넌스에서도 가장 강력한 영향력을 행사할 수 있는 행위 주체는 정부이다 (Tierney, 2012). 재난 시 사회가 부딪치는 경제, 환경, 문화, 사회적 파괴 등의 총체적이고 복잡한 문제를 다룰 수 있는 권력, 자원, 권위는 오직 정부만이 가지고 있기 때문이다 (Giroux, 2006). 정부 관료는 선출되거나 임명된 대리자로서 대리하고 있는 이들에 대한 정치적, 법적 책무를 지닌다 (Gilmour, 1998). 허리케인 카트리나 당시 미국 연방정부는 총체적인 정부 실패를 보여 주었을 뿐 아니라 가난한 흑인들의 삶에 아무런 책임을 지지 않고 배제, 포기함으로써 ‘처분가능성의 생명정치 (biopolitics of disposability)’를 열었다는 비판을 받았다 (Giroux, 2006).

물론 거버넌스에 참여하는 다양한 행위 주체들 중에서 정부에게만 책무성이 부여되는 것은 아니다. 바람직한 거버넌스를 위해서는 거버넌스에 참여하는 각 행위자가 각자의 위치와 역할을 서로 파악하고 상호 감독 하에 같은 문제를 해결하기 위해 협력해야 한다. 정부와 시민 사이에 책무 관계를 강화하는 일은 매우 중요하다. 효과적인 거버넌스 구조를 가능하게 하는 특성 중 책무와 참여, 예측가능성과 투명성은 핵심적이기 때문이다 (Ahrens, 2006). 그러나 책무성은 근본적으로 권력관계이다. 책무성이 작동하면 시민들은 강력한 제도(기관)에 대해 무엇인가를 요구할 수 있게 되며, 그 요구가 충족되도록 보장 받는다 (Newell & Wheeler, 2006). 책무성은 국가가 스스로 달성해가는 과정이기보다 시민들이 불평등한 권력 남용의 가능성을 감독하고 국가가 시민에 대한 의무를 수행하도록 하는 사회적 과정으로 볼 수 있다. 이러한 점에서 책무성은 권력을 가진 행위자의 ‘(설명이나 답변의) 책임 있음’ 혹은 ‘시행(강제)할 수 있음’이라는 용어로 이해할 수도 있다 (Newell & Bellour, 2002).

네팔의 한 어린 여학생이 던진 질문은 재난과 관련해 ‘책무성’이 무엇인지를 직관적으로 알게 해 준다 (Gupta, 2011). 이는 세월호에 탑승했던 이들이 살아있었다면 던졌을 질문이기도 하다.

글상자 11 ‘책무성’에 대한 직관적 이해를 돕는 여학생의 질문

“안전한 학교를 다닐 수 있는 것은 우리 권리에요. 우리 학교를 짓는 것은 우리가 아니에요. 하지만 만일 학교가 아주 약해서 지진에 무너지면 우리는 그 때문에 죽을 수도 있단 말이에요. 우리들이 왜 우리가 만들지도 않은 부실한 건물 때문에 죽어야 하죠?”

국가 수준 재난 거버넌스에서 책무성을 강화하기 위해서는 재난 위험 감소를 목표로 정부 기구들의 노력이 조율되어야 하며, 그에 합당한 재정 확보와 배분이 이루어져야 한다. 또한 정부가 수집한 정보들이 더 널리 사용될 수 있도록 해야 하며, 적절한 통제 하에 있는 기관이나 다른 행위자들을 통해 모이는 자산의 운용이 가능해야 한다 (Newbourne, 2008). 한편 시민사회 혹은 지역사회 수준에서는 참여를 가능하게 하는 위임 구조가 확보되어야 하며, 정보에 대한 접근이 보장되어야 한다. 특히 의사결정 구조에 취약집단이 반드시 포함되어야 하며, 참여적인 모니터링과 평가 체계를 갖추고 있어야 한다 (Twigg, 2007). 이러한 책무성 강화에서 특별히 강조되어야 할 요소는 투명성이다. 투명성은 다른 행위자들에게 적기에 믿을만한 정보를 발표하고 부정부패의 기회를 줄이며 공공 정책의 선택에 대한 분석을 나아지게 하며 수용성을 높여준다. 투명성은 정책결정자가 그들의 행동에 책임지도록, 혹은 설명의 의무를 충족시키도록 하기 위해 요구된다.

중요한 것은 이를 공개하고 제도화하는 것이다. 사회적 책무성 기전은 ‘제도화’되거나 국가 책무성의 ‘내부’ 기전이 더 투명하고 시민들의 관여에 열린 형태로 만들어질 때 더 영향력이 있고 지속가능하게 된다 (Malenka 등, 2004).

(3) ‘동원’이 아닌 민주적 참여가 보장되는 거버넌스

정부의 책무를 전제하고 나면 시민사회와의 관계는 명확해진다. 정부는 이미 형성된 시민사회의 조직, 단체들과 적극적인 협력관계를 맺고 활동 가능한 통로를 마련해야 한다. 나아가 충분히 발굴되거나 조직되지 않은 지역사회와 시민사회의 참여를 독려하고 지원해야 한다. 이를 위해서 다시 우선해야 할 것은 시민에 대한 지원 뿐 아니라 의사결정자와 실무 담당 공무원들의 인식을 새로이 하는 것이다. 전통적인 재난관리에서는 관료 위주의 시각에서 시민들에게 정해진 자원봉사 활동을 지시하고 관리하되, 그 이상을 넘어서는 의견과 요구는 처리해야 할 민원으로 간주하기 쉽다. 그러나 재난거버넌스는 재난 대비와 대응 전반에 걸친 전 과정에서 시민의 인식을 적극적으로 반영하고 협상하며 민주적 절차를 따르는 것을 특징으로 하며 단순히 필요에 따라 자원봉사 동원과 같은 방식의 시민협력을 구하는 것과는 근본적으로 다르다는 시각을 정부와 시민 모두가 공유해야 한다 (이영희, 2014).

이는 결코 저절로 이루어지는 일이 아니다. 일례로 2011년도 지진과 쓰나미, 후쿠시마 핵발전소의 붕괴라는 커다란 재난으로 인한 사회적 위기 아래 일본정부는 정책 방향을 전환했다.

대도시 위주의 국가발전 전략으로부터 분권화와 거버넌스, 시민참여를 받아들이는 방향으로 돌아선 것이다. 당시 시민사회의 중요성이 강조되면서 지역에 엄청난 수의 자원 봉사자들과 사회, 경제적 지원이 증가했고 ‘Kizuna’¹⁰⁾ 담론이 유행했다. 그러나 일본 정부는 Kizuna를 홍보하되, 회복 거버넌스에서 시민의 ‘목소리’를 강화하는 것에는 노력을 기울이지 않았다. 그저 비영리단체가 정부 기능을 보완적으로 대신하도록 하는 데에 초점을 두었다. 말하자면 일본 정부는 정치적 목소리를 내는 ‘시민’이 아니라 무심한 ‘대중’을 원했으며, 공적 복지에 민간 투자를 촉진하기 위한 이데올로기 성격으로 Kizuna 담론을 ‘동원’한 것이라 할 수 있었다 (Cho, 2014).

국내에서도 2003년 대구 지하철 화재 사건이 벌어졌을 때나, 2007년 삼성중공업-허베이스피릿 호 기름 유출 사건이 발생했을 때, 지역 혹은 전국 차원에서 수많은 자원봉사자들이 현장 복구와 피해자 지원에 참여했다. 특히 2007년 기름 유출 사건에서는 마치 기록 경신을 위한 레이스마냥 자원봉사자 수를 헤아리는 데 국민적 관심이 집중되었다. 물론 이러한 자원 활동 자체는 장려되어 마땅한 것이다. 하지만 이것이 단지 자원의 동원에만 그치고 정부에 대한 책무성 요구나 의사결정 과정에의 적극적 참여로 이어지지 못하는 것은 결코 ‘좋은 거버넌스’라고 볼 수 없다.

3.2. 다양한 거버넌스 모형과 사례

거버넌스는 주요한 정책 행위자들 가운데 누가, 무엇을, 어느 수준, 어떤 원리 하에서 참여할 것인가와 관련된다. 그 중에서도 시민 참여를 어떻게, 어느 정도로 보장할 것인가에 따라 이상적인 거버넌스 체계에 근접하는지 여부를 판별할 수 있다.

위험/재난 거버넌스에의 시민참여는 규범적, 도구적, 실제적 차원에서 효용이 있다고 알려져 있지만 (이영희, 2010), 단기간에 사회 전 부문에서 큰 혼란에 마주하게 되는 재난적 상황에서 일상적 거버넌스 원리는 위축될 가능성이 높다. 게다가 위해의 종류나 맥락에 대한 고려 없이 단일한 접근법으로 재난을 통제하려다 보면, 결국 남는 건 국가안보를 빌미로 한 물리적 강제력에의 의존으로 귀결될 수 있다 (Annas 등, 2008). 그러므로 거버넌스 체계는 위험관리 주체, 위험 관리의 단계, 혹은 위험의 속성, 위험/재난 발생의 수준/규모에 따라 다르게 구축되어야

10) 사회적 자본, 상호원조, 지역사회 정신을 강조하는 용어. 재난 이후 유명해져서 일본의 2011년 ‘올해의 단어’로 선정됨

한다. 이 장에서는 선행 연구들이 제시한 다양한 시민참여의 방식들을 검토하고 해외 사례를 통해 재난 거버넌스에 적합한 시민참여의 방식들을 탐색해보고자 한다.

(1) 시민참여의 스펙트럼

Arnstein(1969)은 시민참여의 영향력을 기준으로 비참여, 형식적 참여, 실질적 참여로 분류하고 세부 스펙트럼을 시민에 대한 계도에서 시민에 의한 통제에 이르는 8단계로 구분한 바 있다 (표 7).

표 7 시민참여의 스펙트럼

8단계	시민 통제(Citizen Control)	실질적 참여
7단계	권한 위임 (Delegated Power)	
6단계	동반자 (Partnership)	
5단계	유화 단계 (placation)	형식적 참여
4단계	의견 수렴 (Consultation)	
3단계	정보 제공 (Informing)	
2단계	교정 단계 (Therapy)	비참여
1단계	계도 단계 (Manipulation)	

학자들에 따라서는 참여의 주도적인 주체에 초점을 맞추어 시민주도형 참여와 정부주도형 참여로 구분하거나 (Langton, 1972), 능동적 참여와 수동적 참여로 나누기도 한다 (Zimmerman, 1986). 또한 참여 방식들이 제도적으로 보장된 범위 내에 있는지 여부에 따라 제도적 참여와 비제도적 참여로도 구분할 수 있다. 시민참여의 유형을 정책 단계의 각 과정에 적용하여 가능한 참여의 방식들을 다음과 같이 열거한 연구도 있다 (강인성, 2008) (표 8).

표 8. 정책과정별 주민참여 유형

	정보제공	협의	적극적 참여
의제설정	-인터넷 민원실 -인터넷 게시판	-주민참여예산제도 -정책설문조사 -사이버정책토론방 -여론조사	-주민감사청구제 -주민제안(발의)제도 -인터넷주민참여 -명예기자제 -주민아이디어 공모
정책형성	-주민설명회 -결재문서 공개방 -정책토론방 -사이버토론광장	-주민참관확대간부회의 -정책자문단(위원회) -온라인정책토론 -각종 위원회	-주민투표제도 -공청회, 인터넷공청회 -M-voting -심의위원회
정책집행	-행정정보공개 -인터넷법률상담실 -시정운영상황공개 -메일링문자서비스 -부조리신고제 -인터넷 의견수렴 -국민신문고제 -직소민원창구 -이동민원실	-모니터제 -1일 명예공무원제 -정책자문위원회 -운영위원회	-주민소환제 -주민소송제 -민간자원봉사자 (민간환경감시단) -명예감시원제(명예감독관제, 명예단속반 등)
정책평가	-평가결과 공개 -감사결과 공개 -행정서비스 시민만족도 조사 -민원행정개선 설문조사 -전화친절도 평가	-정책모니터링 제도 -사이버모니터	-정책평가단(위원회) -시민감사관제 -행정서비스품질평가제 -옴부즈만 -시민고충처리관제

* 출처: 강인성(2008) ; 한국정책학회(2015) 재인용

한편 Vallence (2011)가 제시한 시민 참여의 스펙트럼은 시민참여의 목표와 그러한 참여를 통한 정부의 약속까지 병기함으로써 참여의 목적과 결과를 보다 명확하게 이해할 수 있도록 돕는다 (표 9).

표 9 시민 참여의 스펙트럼

공중의 영향을 높이는 단계 ⇒ ⇒ ⇒ ⇒

	정보제공 (inform)	의견수렴 (consult)	관여 (involve)	협력 (collaborate)	행정권한 이관 (empower)
공적 참여의 목표	공중에게 문제를 이해하고 대안과 기회, 그리고/또는 해법을 찾을 수 있는 균형있고 객관적인 정보를 제공함.	문제 분석, 대안 그리고/또는 결정에 대한 공중의 피드백을 얻음.	공중의 관심과 열망이 지속적으로 이해되고 고려되고 있다는 점을 확인시키는 과정을 통해 공중과 직접적으로 같이 일함.	대안의 개발과 선호하는 해결책의 인지를 포함하는 결정의 각 측면들에서 공중과 파트너가 됨.	공중이 최종의 사결정 권한을 가짐.
시민에 대한 약속	우리가 당신들에게 계속 알려줄 것이다.	우리는 계속 당신들에게 알려주고 관심사에 대해 듣고 인정할 것이다. 그리고 공중의 참여가 결정에 영향을 미쳤는지에 대하여 피드백을 제공할 것이다.	우리는 당신의 관심과 열망이 대안이 만들어지는 과정에 직접적으로 반영되고 있다는 것을 확인시켜 주면서 당신과 일할 것이고, 공중의 참여가 결정에 영향을 미쳤는지에 대하여 피드백을 제공할 것이다.	문제해결을 위한 조언과 혁신을 위해 당신과 상대하고 있으며, 당신의 조언과 권고를 수용하여 가능한 한 최대한도 결정에 반영할 것이다.	우리는 당신들이 결정하는 것을 수행할 것이다.
예시 기법	-자료문건 -웹사이트 -오픈 하우스	-여론 수렴 -포커스 그룹 -조사 -공청회	-워크샵 -숙의 투표	-시민자문위원회 -동의 구축 -참여적 의사결정	-시민배심원 -피선출권 -위임결정

* 출처: Vallance, 2011

(2) 재난 거버넌스 단계별 시민참여 원칙과 사례

시민참여 유형에 비추어, 한국사회에서 적용 가능한 재난 거버넌스의 형태를 검토해보자. 현재 국내 <재난 및 안전관리 기본법>은 전통적인 재난주기 분류에 따라 재난 예방, 대비, 대응, 복구의 4단계로 구분하여 재난관리활동을 하고 있다. 이를 크게 보자면 재난 발생 이전과 이후 두 단계로, 시민참여도 재난 발생 전/후 상황에 적합한 원칙에 따라 다음과 같은 사례들을 찾아볼 수 있다 (표 10).

표 10 . 재난단계별 시민참여의 원칙과 사례

단계	시민참여 원칙	사례
대비 단계	중앙 및 지방정부의 주요 의사결정과정에 시민 사회 참여	· 한국의 건강보험 급여결정 · 네덜란드 홍수대책 · 미국, 캐나다 원전의 시민배심원회의 · 공청회
	지방자치 및 사업장에서의 현존 거버넌스 체계 강화 및 훈련	· 노동조합, 노사협의회 · ‘의제21’ (예, 푸른충남21실천협의회) · 영국 멀티에이전시 훈련
	중앙 및 지방정부, 기업에 대한 시민 감시	· 후쿠시마원전사고 대응사례
	실무역량에 대한 보호장치 마련:재난현장의 보건 의료 및 구호 노동자, 자원봉사자 보호방안	· 감염병 유행에서 병원노동자 보호
	취약계층과 소수자/이민자 고려: 의견 반영 및 위험소통채널 마련	· 미국 허리케인 카트리나 사례
	정보공개	· 알 권리 센터
대응 단계	재난현장 대응성 제고	· 현장 원스톱서비스센터 · 미국 NIMS/ICS 체계
	성찰적 조직학습 강화	· 네덜란드 기동화 현상과 영국의 디브리핑 훈련
	시민참여구조: 공정하고 투명한 절차	· 감시와 모니터링 · 위원회 몫 할당

● 사례1. 국내 건강보험 급여 결정과 건강보험정책 심의위원회

건강보험정책심의위원회(이하健정심)은 1999년에 제정된 국민건강보험법에 의거하여 건강보험 수가, 급여관련 사항을 결정하는 건강보험심의조정위원회라는 이름으로 운영되기 시작하였다. 2001년 건강보험의 대규모 적자로 인해 건강보험 재정 악화가 초래되면서 2002년 건강

보험재정건전화 특별법이 제정되었는데, 이때 재정 관련 제반 정책이 통합적으로 논의되어야 한다는 주장이 설득력을 얻으면서 건강보험 관련 제반 정책을 심의·의결하기 위한 의사결정 기구로 위상이 바뀌었다. 2006년 12월 건강보험재정건전화법이 종료됨에 따라 기존의 국민건강보험법을 개정하여 건정심을 상시 기구화했다.

건정심의 기능은 요양급여의 기준, 요양급여의 비용, 지역가입자와 직장가입자의 보험료, 건강보험과 관련된 주요 사항을 의결하는 것이다. 건정심은 정부와 국민건강보험관리공단을 중심으로 가입자, 의료공급자, 공익대표들로 구성된다. 가입자 대표는 근로자 단체 및 사용자 단체가 추천하는 각 2명, 시민단체, 소비자단체, 농업업인 단체 및 자영업자 단체가 추천하는 각 1명의 총 8명으로 구성된다. 건강보험은 직장 가입자와 지역 가입자로 나뉘어 있는데, 근로자 단체 2명과 사용자 단체 2명의 위원이 직장 가입자를 대표하며, 그 외 단체의 위원은 지역 가입자를 대표한다. 의료공급자단체는 의료계와 약업계를 대표하는 단체가 추천하는 8명으로 구성된다. 공익 대표는 중앙행정기관 소속 공무원 2명 (보건복지부, 기획재정부), 국민건강보험공단 이사장 및 건강보험심사평가원장이 추천하는 각 1명, 건강보험에 관한 학식과 경험이 풍부한 전문가 4명으로 구성된다 (신영석 등, 2014). 가입자 참여는 최근 보건의료와 건강보장에 서 두드러지게 나타나는 새로운 경향이다. 가입자의 관점과 선호를 정책결정자와 공유함으로써 의사결정과정에서 적극적인 파트너가 되는 것을 지향한다 (김창엽, 2009).

한편 건정심 운영의 정부 주도성과 결정 과정의 비합리성, 위원회 구조의 비합리성을 비판하는 주장들이 있다. 이들은 건정심이 정부의 책임성과 전문성, 가입자 단체의 전문성과 대표성을 강화하는 방향으로 구조 개편해야 한다고 주장한다 (신영석 등, 2014; 윤희숙, 2007). 또한 참여적 의사결정의 관점에서 분석했을 때, 건정심 가입자 단체 대표들은 충분한 학습과 숙의, 합의에 의한 의사결정을 하지 않는 경향이 있으며, 위원 개인의 전문성에 의존한 자문 수준의 의사결정에 가깝다는 평가도 있다 (한주성, 2015).

● 사례2. 네덜란드 홍수관리시스템의 델타결정원칙¹¹⁾

네덜란드는 라인강, 뫼즈강, 스키프강 삼각주에 위치하여 북해와 연결된 홍수취약지대로서, 전체 면적의 ¼ 정도가 해수면보다 낮아 역사 내내 생존을 위한 물과의 싸움을 지속해왔다.¹²⁾ 홍수방어는 네덜란드 정부의 국가적 아젠다로 자리잡아 왔다 (Engel & Trainor, 2010). 최근

11) 이 사례는 “정병은(2015), 네덜란드 홍수위험 극복과 공공성-1953년 대홍수와 이중학습의 진전, 한국사회정책 제22집 제1호”의 내용을 정리, 인용함.

12) 임성아(코트라 암스테르담 무역관)(<http://www.ois.go.kr>)

기후변화에 따라 상류지역의 눈이 녹고 강우량 증가로 홍수취약성이 여전히 높지만, 이러한 문제에 선제적으로 대응함으로써 홍수 위험에 대한 기술적, 경제적, 사회적 관리수준이 높다는 평가를 받고 있다. 이처럼 네덜란드 홍수관리체계가 모범적인 사례로 평가되는 이유는 1953년 대홍수의 충격적인 피해를 계기로 ‘델타프로젝트’라는 홍수위험관리시스템을 구축하면서 홍수에 대한 정부와 사회인식에서 근본적인 변화를 이뤄냈기 때문이다.

네덜란드는 1953년 1월31일 ~ 2월 1일에 걸친 대홍수 이후, 델타위원회를 설치하고 델타법을 공포한 이래 지속적으로 홍수관리시스템을 개선해오고 있다. 정병은(2015)은 이러한 바탕에는 네덜란드 사회의 양호한 공공성이 작동하고 있다고 평가한다. 델타위원회는 중앙 및 지방 각 수준의 정부기관과 다양한 시민사회 조직 간의 정부-민간 협력체계로서, 이 위원회의 중요한 의사결정방식인 델타결정(Delta decision) 원칙은 모든 수준의 집단들이 협력과 조정에 참여하는 것이다. 포괄적인 참여를 보장한다는 형식뿐만 아니라, 결정에 도달하는 과정은 오버레흐(overleg)라고 불리는 네덜란드의 독특한 시민참여의 소통과 협력방식을 따르고 있다. 오버레흐는 이해당사자들이 모든 의견을 꺼내놓고 합의할 때까지 회의한다는 것을 의미하며, 이렇게 해서 내린 결론은 반드시 존중해야 하고 뒤집을 수 없다. 이에 따라 장기계획을 수립하고 결정사항을 실행하는 것이 가능해진다.

● 사례3. 영국의 재난 대비 멀티에이전시훈련

영국 연방 정부의 재난관리 가이드인 <긴급대응 매뉴얼 (Emergency Preparedness Manual)>은 재난대응 훈련의 목적을 계획의 적절성 검증, 훈련, 확인이라고 기술하고 있다. 그리고 재난대응 훈련의 핵심적이고 효과적인 교육도구로서 멀티에이전시 훈련(Multi-agency training exercise)을 채택하고 있다 (Cabinet Office, 2011). 이 훈련에서는 재난 대응과 관련된 모든 기관들에서 온 훈련 참여자들이 다른 기관의 교육훈련을 참관함으로써 다른 기관의 재난대응과정을 이해할 뿐만 아니라, 재난이 발생했을 경우 예상되는 커뮤니케이션과 조정 문제를 식별할 수 있도록 한다 (Flin, 1996). 실행가능한 멀티에이전시 훈련의 형태는 훈련과정과 대응계획에 대한 토론기반 훈련, 훈련 시나리오의 개발과 검증을 위한 테이블탑 훈련, 실행계획과 기관 간 커뮤니케이션, 물리적 역량 등 재난대응의 모든 측면을 검증할 수 있는 실제훈련 등으로 구분된다 (Kim, 2014).

● 사례 4. 기존조직의 활용 : “의제21”

재난거버넌스를 위해서 반드시 새로운 이름과 형태의 거버넌스 체계를 구성할 필요는 없다. 이미 한국 사회에도 일상적인 거버넌스 협력을 위해 중앙과 지방정부 간, 지방정부들 사이에 존재하는 기구들이 존재한다. 이들 거버넌스 기구들의 조직력과 목표들을 검토하고 재난 상황이 닥쳤을 때 이러한 조직들에 어떤 지원과 협조를 구할 수 있는지 확인해 볼 수 있다. 만일 기존 조직의 재난관리 역량이 충분하지 않다고 판단되면 관리역량을 높인 조직을 신설하거나 기존의 조직을 강화할 수 있을 것이다. 대표적으로 광역과 기초 지방정부들이 관여하고 있는 “의제 21”이나 <재난 및 안전관리법> 12조에서 기능 및 구성을 규정하고 있는 중앙민관협력위원회, 시·도 또는 시·군·구 안전관리 민관협력위원회 (지역민관협력위원회) 같은 민관협력기구들을 들 수 있다. 안전관리 민관협력위원회는 중앙과 지역위원회를 통해 상시적으로 지역사회의 위험요소를 점검하고 취약시설을 모니터링하고 재난발생시 복구활동에 참여하는 기능을 수행하도록 법제화되어 있다.¹³⁾

“의제21”은 1992년 6월 브라질 리우 데 자네이로에서 열린 유엔환경개발회의에서 환경과 개발의 문제를 조화시키기 위한 세계전략으로 채택된 리우선언을 실행하기 위한 실천계획이다. “의제21”은 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발을 실현하기 위한 국제적 지침으로 지구환경문제 해결을 위한 전세계인의 행동지침의 성격을 띠고 있다. “의제21”을 이행하기 위해서 주요그룹의 역할을 정부차원에 국한하지 않고 사회전체 차원에서 대응하도록 한 것이 한 특징이다 (외교부). 이러한 국가적 차원의 “의제21”이 제안하는 지속가능한 개발의 모토와 사회전부분의 협력적 태도를 이어받아 각국의 국내조직으로 확산된 것이 “지방의제21”이다. 2002년 당시 지방의제 21은 세계 113개국의 6천 700개 이상의 지자체에서 작성하여 실천하고 있었다. 한국에서는 1999년 ‘제1회 지방의제21 전국대회’를 개최한 이래 2016년 현재 전국지속가능발전협의회라는 이름으로 15개 광역시도 116개의 지방자치단체의 의제21협의회가 공동의 네트워크를 구성하고 있다. 각 지방자치단체에서 활동하고 있는 의제21실천협의회는 정부 부문과 민간, 시민사회 부문의 협력과 상생을 목표로 하고 있다. 환경을 비롯한 교통, 문화, 복지, 도시 공간, 지역경제 등 다양한 분야에서 지역의 지속가능성을 높이는 거버넌스를 구현하고자 노력 중이다.¹⁴⁾

13) <재난 및 안전관리법> 제12조의 3(중앙민관협력위원회의 기능 등) ① 중앙민관협력위원회의 기능은 다음 각 호와 같다. 1. 재난 및 안전관리 민관협력활동에 관한 협의 2. 재난 및 안전관리 민관협력활동사업의 효율적 운영방안의 협의 3. 평상시 재난 및 안전관리 위험요소 및 취약시설의 모니터링·제보 4. 재난 발생 시 인적·물적 자원 동원, 인명구조·피해복구 활동 참여, 피해주민 지원서비스 제공 등에 관한 협의이다.

14) 전국지속가능발전협의회 (<http://www.sdkorea.org/>)

새로운 협치구조를 구성하는 것에 비하면 쉬운 접근이지만 기존의 협치 구조를 잘 운용하는 것도 현실에서는 여러 가지 장벽이 존재한다. 이를테면 2003년 삼성중공업-허베이스피리트호 기름 유출 사건 당시, 이미 충남에는 ‘지방의제21’에 따라 ‘푸른충남21’이라는 민관협치기구가 존재하고 있었다. 태안서산환경운동 연합 또한 협치의 주요 구성원이었다. 하지만 막상 기름 유출 사고가 발생했을 때, 시민사회단체나 지방정부나 이러한 협치 기구의 존재를 떠올리지 못했었다. 사고 자체의 규모에 압도되어 모두들 혼란에 빠졌던 상황임을 생각한다면 충분히 이해할 수 있는 반응이기도 하지만, 현실에 기초한 협력 활동이 평소에 준비되어 있지 않았음을 보여주는 증거이기도 하다. 이러한 조직이 상당 기간 정체성과 업무 혼란을 경험하고, 이제 의제 설정과 기획 단계부터 협치에 참여하고 있다는 당사자의 증언은, 협치구조의 마련 그 자체가 아니라 이를 잘 운영하고 경험을 쌓는 것이 얼마나 중요한지를 잘 보여준다.

글상자 12. 기존 협치 구조 활용의 경험

“지금 반성하는 것 중 하나가 (사고 당시) 나도 사실 (푸른충남21) 여기 운영을 했었거든요 그때도 그때 여건 생각도 안 했어요. 내가 바빠 가지고. 그런데 지금 생각하니까 야 그때 의제 니들은 자리 만들고 우리는 진짜 조사하고 이렇게 했어야 했는데 우리가 다 하려고 했죠. 북 치고 장구치고 바빠기만 했지 첫걸음만 내고 이런 생각이 들더라고요.”

“전에는 환경, 뭐라고 해야 하나, 관련환경단체 비슷하게, 이렇게 해왔는데 환경교육이라든지 환경단체가 하는 것. 이제 이런 것은 덜하고 방향제시하고 지표, 지속가능성 지표, 영역별로 그런. 그래서 우리가 현재는 긴장관계에 있는 게 우리가 기획 단계부터 들어가겠다고 하니까 ‘뭐냐 갑자기’ 그래요. 요즘 그래요. 기획 단계부터 들어가야 맞아요. 도정 기획을 세울 때 이 도정 기획이 지속가능성 있는가, 이런 걸 판단하는 게 우리가 있는 존재 목적이거든요”

● 사례5. 후쿠시마 원전사고 : 시민의 감시와 사회적 통제의 부재가 낳은 비극

2011년 일본 후쿠시마 원전사고는 정부와 기업부문에 대한 시민의 감시, 사회적 통제가 부재한 공공성 위기 상황에서 시민들이 얼마나 큰 위험에 처할 수 있는지 보여주는 사례이다.

일본은 원전사고 이전에 국가가 주도하는 경제산업정책 위주로 공공성 담론이 구성되었다. 패전 이후 경제발전 과정에서 정부가 공공사업의 주체가 되어 국가의 산업경쟁력을 높이는 정책을 펴왔는데, 특히 일본정부는 1970년대 이후 특정지역에 대규모발전소를 집중적으로 건설하면서 지역간 형평성을 맞춰가야 한다는 공정성과 공익성을 내세운 원전건설정책을 시행하게

된다. 한편 1990년대 버블경제의 붕괴는 불황타개와 도시와 농촌간 격차 완화를 위해 다시 국가가 공공사업을 주도하는 계기가 되었다. 그러나 이러한 공공사업은 도로, 교통건설에 집중되면서 지역경제 활성화나 지역역량강화라는 본래 목적을 달성하지 못하고 지방경제시스템이 국가재정에 의존하게 만들며 공공사업이 내세웠던 공정성과 공익성 확보에 한계를 드러낸다. 그 결과 국가주도의 공공성이 일본사회의 공공성을 크게 약화시켰다는 비판적 의식과 반성에서 민주주의진영과 신자유주의진영에서 공공성의 주체와 내용에 대한 활발한 논의가 촉발되었다.

공공성에 대한 시민사회진영, 신자유주의진영, 신내셔널리즘에서의 논쟁 중에 발생한 2011년 후쿠시마 원전사고는 원전의 위험성을 과소평가한 정부와 도쿄전력, 사실을 제대로 보도하지 않은 미디어의 문제가 드러나면서 원전의 위험성과 방사능에 대한 시민들의 공포가 극대화되었다. 원전사고 이전에 원자력에너지 사용에 대한 지지율이 60%에 달했으나, 후쿠시마원전사고 직후 원전재가동 반대 여론이 찬성의 두 배를 넘는 것으로 조사되었다. 후쿠시마 원전사고 독립검증위원회는 후쿠시마 원전사고가 정치가-관료-산업계가 결탁한 원자력개발체제(일명 ‘원자력 마을’)가 시민단체의 참여를 제한하고 사업내용을 투명하게 공개하지 않았으며, 원전사업 이해당사자들이 원전유치 및 지지층 역할을 담당해온 것에서 비롯되었다고 발표하였다.

그러나 2012년 치러진 중의원선거에서는 안전경제대립론 속에서 경제회복을 내세우며 원전재가동을 지지하는 아베정권이 출범하게 된다. 이와 같은 선거 결과는 시민사회단체 활동참여율 저하와 사회 일반에 대한 신뢰감소 등으로 나타나는 전반적인 시민사회의 활동기반 약화에 따라 후쿠시마 원전사고 이후 원전의 위험성과 ‘원자력 마을’의 위험한 결탁이 드러났음에도 불구하고, 경기침체의 장기화에 직면하여 원전재가동정책을 지지하는 정권을 창출시키게 된 것으로 해석된다.

이와 같은 후쿠시마 원전사고에 대한 대처과정은 시민사회의 감시와 통제가 부재할 경우 국가의 공공성과 시민사회의 공공성이 위기에 처할 뿐만 아니라, 장기화된 공공성 위기로 인해 대규모 재난피해에도 불구하고 재난이 정치적 이슈로 부상하는 데 한계를 드러냄을 보여주는 중요한 사건이다. 즉 경제침체의 장기화는 후쿠시마 원전사고 이후 불거진 방사능오염이나 원전 재가동의 문제를 경제회복의 장애요인으로 취급하게 하는 요인으로 작동하게 만들었다. 그로 인하여 원전재가동이 경제회복과 경제성장으로 가는 길이라고 주장하는 안전경제대립론은 원전사고 이후 일어난 시민사회의 반성과 그 반성을 통해 등장한 원전 제로 정책노선을 원점으로 돌리는 결과를 낳았다 (김지영, 2015).

● 사례 6. 감염병 유행 대응에서 병원 노동자의 참여

한국에서 2015년 메르스가 발병했을 때, 감염위험과 장시간의 노동이라는 열악한 조건 속에서 병원에서 직접 감염자와 감염의심자를 헌신적으로 진료했던 보건의료종사자들의 공로가 컸다. 그러나 이들도 감염환자에 대한 정보가 부족하여 일반 시민들과 마찬가지로 불안과 공포 속에 책임을 수행한 것이라고 보도되었다. 이들에게는 돌봄의 의무라는 근로윤리만 있는 것이 아니라 자기 자신과 가족의 건강과 안녕이라는 또 다른 중요한 가치가 존재한다. 따라서 사회는 이들의 희생을 칭송하는 데 머무르지 않고, 공중보건 위기 대응 과정에서 대중을 보호하는 데 참여하는 보건의료 노동자와 기타 인력들의 부담을 인정하고 그들을 보호하고 지원할 수 있는 조치를 마련해야 한다 (Torda, 2006; 시민건강연구소 2016 재인용).

캐나다의 SARS 조사위원회는 감염병 유행 대응과 관련된 모든 정보를 노동조합과 공유하고 산업안전보건위원회에 노동자 대표를 반드시 포함시키라고 권고한 바 있다(The SARS Commission, 2006).

● 사례 7. 적응적 협치로서 미국 NIMS/ICS 시스템

재난대응과정에서 피해자에게 특정한 서비스를 제공하는 것보다 중요한 도전은 보다 근본적으로 ‘제도적 집합행위(Institutional collective action, ICA)’의 위기이고, 실행과 행동과학 기저에 존재하는 불확실성으로 인해 적응적 협치(adaptive governance) 조건을 형성하지 못하는 것이다. 재난과 같은 불확실성의 세계에서 다수의 주체들이 모여서 협력하고 어떻게 대응계획을 개발할 것인지 합의에 이르는 것은 매우 도전적인 행정활동일 수밖에 없다. 미국의 주 혹은 연방기구들이 중앙조정기구로 행동함으로써 제도적 집합행위 문제를 해결할 수 있다고 하지만, 이들은 종종 지역프로그램과 동떨어져 있고 반응이 굼뜨며 지역역량에 대해 무지하다고 비판을 받는다. 계획과 미리 확립된 구조들은 그 자체로 문제를 해결하기에 충분하지 않기 때문에 문제는 지속될 수밖에 없다. 이러한 계획들은 자동시스템으로 작동하지 않으며 계획들을 의식적으로 실행하거나 혹은 파괴하려는 참여자들의 의식적인 의지에 의존하고 있다. 따라서 사고대응시스템을 마련하는 것은 필수적이지만, 적응적 협치(반응성, 공적 학습, 과학적 학습, 대의 기전, 숙고 기전)를 통하여 개별적 대응활동과 통합시키기 위한 별도의 고려가 필요하다 (Andrew & Kendra, 2012).

이러한 측면에서 미국의 NIMS/ICS 시스템은 참고할 만하다. NIMS(National Incident Management System)는 미국 국토안보부가 개발한 사건대응의 표준화된 접근법으로 2004년 3월에 설립되었으며, 모든 대응주체들 (모든 수준의 정부와 공공, 민간, 비정부기구를 포함) 사이의 조정을 촉진하기 위한 조직이다 (Homeland Security, 2011). 또한 ICS(Incident Command System)는 응급상황대응에서 다양한 기구의 주체들이 효과적으로 일을 할 수 있도록 공통의 위계를 제공하는 명령, 통제, 협력의 표준 접근법이다. 1960년대 말에서 70년대 초 캘리포니아와 애리조나의 산불사고의 경험에서 기구 간 대응문제를 해결하기 위해 개발되었으나 현재는 전국단위의 NIMS의 구성요소가 되어, 모든 위험상황에 활용되는 것으로 진화하였다. ICS 절차는 참여당국들에 의해 미리 확립되고 비준되어야 하며, 인력들은 사건 전에 잘 훈련되어 있어야 한다. ICS는 자원, 인력, 시설, 장비, 의사소통을 통제하는 일시적 관리위계를 선택하고 형성하는 절차를 포함한다.¹⁵⁾

● 사례 8. 성찰적 조직학습 강화

재난의 반복을 예방하는 우선 전략은 재난의 원인, 대응에 대한 면밀한 검토에서 시작된다. 재난으로부터의 학습이라고 할 수 있는 이 사후적 과정을 어떤 태도와 방법으로 거치는가에 따라서 효과적인 사후학습이 될 수도 있고, 단지 면피성 과정으로 ‘사고일지’에 불과한 형식적인 보고서 기술에 머물 수 있다.

앞에서 살펴본 네덜란드의 홍수관리체계와 영국의 재난대응훈련의 사례연구에서 공통적으로 지적하는 것은 재난을 통한 학습의 가치이다 (정병은 2015; Kim, 2014). 이 때의 학습이란 경험을 확고한 지식으로 변환시키는 과정으로서, 이 변환과정은 경험에 대한 성찰에서 이루어져야 하는데, 그 이유는 성찰이 없이는 경험으로부터의 학습이 쉽게 잊혀지거나 교육적 특성을 잃게 되기 때문이다 (Jaques and Salmon 2007). 즉, 성찰은 경험적 학습의 핵심이다 (Rath 1987). 학습은 다시 1차 학습 (‘행위-결과’의 오류 시, “새로운 ‘행위-결과’”를 시도하는 것)과 2차 학습 (1차 학습에서 수정한 “새로운 ‘행위-결과’”의 오류 시, “지배적 가치를 변화시킨 ‘새로운 행위-결과’”를 시도하는 것)으로 구분된다. 보다 중요하면서 성찰성에 근거한 구조적·인식론적 변화까지 추구하는 더 어려운 학습은 2차 학습이다. 행정학에서는 이러한 학습의 단위가 조직차원에서 조직의 유지·성장에 기여하며 조직목표의 효과적인 달성을 위해 이루어지는 학습일 경우 ‘조직학습’(행정학사전)이라고 부른다.

15) 위키피디아 (https://en.wikipedia.org/wiki/Incident_Command_System)

이 글에서는 성찰적 조직학습의 사례로 네덜란드의 기둥화현상과 영국의 재난훈련 방식인 디브리핑(debriefing)¹⁶⁾을 소개하고자 한다. 정병은(2015)은 네덜란드의 시민사회 역량이 강화되는데 결정적인 영향을 미친 요인으로 기둥화 현상(pillarization)을 꼽는다. 기둥화 현상이란 종교 또는 이념에 따라 기둥이라고 불리는 각기 분리된 집단들이 조직되고 각 집단에 속한 구성원들 사이에 사회 통제와 보호가 이루어지는 모습이다. 각 기둥은 개인의 정체성 형성과 사회화가 이루어지는 핵심 근원지이며, 넓은 의미의 정치문화를 다음 세대로 전수하는 중요한 에이전시로써 기능한다. 시민들은 전 생애에 걸쳐서 조직화된 집단에 편입함으로써 광범위한 시민참여의 네트워크를 형성하고, 이러한 분리된 집단 간의 협력과 조정으로서 정치적으로는 연합내각이 구성된다.

디브리핑은 영국의 재난훈련가이드 <긴급대응 매뉴얼 (Emergency Preparedness Manual)>에 포함된 기준으로, 훈련 참여자들은 디브리핑이 계획, 매뉴얼, 절차들을 향상시키는 학습 도구로서 중요성을 가진다고 인식하고 있다. 디브리핑은 훈련의 단순한 구두 재현의 의미 이상을 지닌다. 즉 재난훈련 관점에서 경험에 대한 성찰을 통한 학습이라고 정의될 수 있다(Rath, 1987). 결론적으로 재난 훈련을 통해 얻어진 경험은 디브리핑을 통해서 검토되고 토론되고 본질적으로 학습으로 변환될 수 있다 (Thatcher and Robinson, 1985).

3.3. 소결

우리는 한국사회 맥락에서 좋은 거버넌스란 시민들의 민주적 참여를 보장할 뿐만 아니라, 특별히 ‘공적 가치’와 ‘공공성’을 추구하며, 정부의 책무성을 강조하는 것이어야 함을 주장했다. 그리고 구체적인 사례들을 통해 거버넌스에서 시민참여를 구조화하는 방식은 공적 문제의 성격, 조직의 신설 또는 기존조직의 활용, 사회가 공적가치를 통제하는 역량, 노동자 참여수준, 통합조직 구축시스템 등의 조건에 따라 다양한 형태로 존재할 수 있음을 확인했다. 특히 일본 후쿠시마 원전사고는 사회전반의 공적가치가 약화된 상황에서 발생한 재난이 정치적 이슈로 발전되지 못하고 안전·경제 대립론에 매몰된 중대한 사례라고 할 수 있다. 재난 대비단계에서 서부터 시민의 영향력이 고도의 의사결정 단계에까지 이르도록 하는 시민 참여가 보장되어야만 재난 거버넌스에서 실질적인 성과를 얻을 수 있을 것이다.

16) 디브리핑은 군사학에서 기원한 것으로서, 책임자가 어떤 임무를 수행한 공작원으로부터 관련정보를 보고받고 어떤 정보를 공개하고 제한할 것인가를 지시하는 것을 이르는 말이다.

4. 한국의 재난 거버넌스 돌아보기

4.1. 한국의 재난 거버넌스는 ‘좋은 거버넌스’라고 할 수 있는가?

이러한 질문에 대한 답부터 말하자면, ‘좋은 거버넌스’의 일반적 원칙에 비추어 볼 때, 한국의 재난 거버넌스는 결코 ‘좋은 거버넌스’라고 할 수 없다. 김은성 (2009)은 한국 사회 위험 관리의 특징과 문제점을 <표 11>과 같이 요약한 바 있다 .

표 11 한국 사회 위험관리의 특징과 문제점

특징	문제점
위험평가	· 안전보다 국가발전과 경쟁력 관점에서 접근 · 위험을 경제발전의 부산물로 인식 · 소극적 위험 대응과 과소 규제 · 규제 권고나 규제 가이드라인 미확립 · 과학적 근거에 따른 위험 평가 및 관리 미흡
위험소통	· 비밀주의와 폐쇄성 · 정보 미공개와 낮은 투명성 · 일반 대중과의 커뮤니케이션 미흡 · 관료와 일부 소수 전문가 중심의 위험관리 · 정부의 일방적인 강행과 사후 정당화 · 분산된 위험 관리 구조로 관련 행정부처 간 연계미비
위험관리	· 제도 수입과 모방: 지식과 전문가 부족 · 제도의 형식화와 사후 대응적 위험 관리 · 위험 평가의 독립성, 투명성이 낮음 · 정부의 문제 회피적 대응과 갈등 관리의 미비 · 시민 단체의 취약성과 전문성의 부족 · 정부와 시민 단체 간 대결 구조로 협력 미비

* 출처: 김은성, 2009

이러한 비판의 범위를 축소하여 ‘거버넌스’에 한정해서 보자면 다음과 같이 정리할 수 있다. 일단 정부 정책에 비판적 견해를 가진 주체가 참여할 수 있는 구조 자체가 불충분하다는 것이 가장 큰 문제점이다. 그러다보니 합의를 지향하거나 각 주체들이 책무성을 가지고 움직일 수 있을만한 기회 자체가 부족하다. 또한 그나마 마련되어 있는 거버넌스 체계조차 의사결정의

투명성이나 민주적 과정을 보장하지 않는 경우가 많다. 그러다보니 사회적 불평등이나 취약성에 대한 고려가 미흡하고 거버넌스의 핵심 행위 주체인 정부의 책무성이 충분히 작동하지 않는다. 이러한 상황에서 재난 거버넌스가 공적 가치를 지향하는 성찰적 구조로 기능하기란 불가능하다. 문제점들을 사례를 통해 하나씩 살펴보자.

(1) 다양한 견해가 숙고될 수 있는 참여구조 자체가 불충분하다.

국내의 대표적인 재난 사례에서 반복적으로 관찰된 것은 재난 거버넌스 구조 자체가 불충분했다는 점이다. 재난의 대비나 후속 대응 과정에서 피해자 개인이나 지역사회, 혹은 정부를 견제할 수 있는 시민사회의 참여가 보장된 경우는 매우 드물었다. 거버넌스 협의체 구조는 고사하고, 정책 결정자와의 면담이나 조사/복구 과정에 대한 제대로 된 브리핑마저 충분하지 않았다는 것이 공통된 지적이다. 거버넌스의 시민참여 단계에 대한 이론틀에 비추어 보자면 (Arnstein, 1969; Vallance, 2011), 국내 재난 거버넌스 수준은 초보적인 정보제공단계에 머물러 있고, 이조차도 불충분했다고 할 수 있다.

이들테면 삼성중공업-허베이스피리트호 기름 유출 사건 당시 해당 지역에서 오랫동안 활동해왔고 현장 복구와 봉사활동 조직화에 선도적으로 나섰던 환경단체가 있었지만, 그들의 전문성이나 자발성이 반영될 수 있는 제도화된 구조는 전혀 없었다.

글상자 13 시민참여 기전의 부재 사례 (1)

“정보전달을 완전히. 우리가 불신했던 것 중에 하나가 그 때 상황실이 태안 해경이 꾸렸거든요? 그런데 그 때도 할 때도 뭐 이쪽 관계자들 해경 청장인가 해서는 뭐 지자체 누구는 도에서든 뭐 하여튼 그런데 자기네들 회의한다면서 못 들어오게 하더라고요. 내가 당사자인데 문 차고 들어가 버리지, 내가. 그래서 내가 당사자다. 내가 여기에서 몇 십 년 동안 운동한 놈이고, 내가 주민이고, 내가 피해자 아니냐고. 내가 환경 운동간데 환경사고인데 내가 당사자라고 앉았는데, 보고하는 게 아예 엉망이예요. 또 그리고 회의할 때도 이게 이견 동네 반상회도 이렇게는 안 할 거야. 목소리 큰 놈이 대장이야. 체계도 없고..”

“민관거버넌스를 하려고 하면, 중간 지점이라고 하나, 그 중재기관이요, 이런 것도 없었어요.”

“주민자치가 된 지 20년쯤 되었는데도 아직도 그냥 반상회인지, 의회 위원회인지도 모르겠고”

고양터미널 화재 사건의 경우, 지자체의 최고 책임자 개인은 피해당사자들에게 우호적인 태도를 가진 것으로 평가받았지만, 이들이 참여하거나 의견을 개진할 수 있는 공식적 통로는 여전히 존재하지 않았다.

글상자 14 시민참여 기전의 부재 사례 (2)

“도대체 시장이 안 만나려고 하는 거냐 도대체 왜 이러는 거냐 저희가 좀 오해를 했어요. 당선되고 다음날 만나게 됐는데 그런 건 전혀 아니었고 나중에 알고 봤더니 시장은 굉장히 만나고 싶어 하고 소통을 되게 하고 싶어 하더라고요. 근데 밑에 시 직원들은 좀 다른 생각인 거예요. 왜냐면 소방 관련이나 이런 직원들은 자기 업무와 관련해서 기소도 당하고 막 그랬거든요. 그래서 그 분위기가 그런 거죠. 동료들이 이제 내가 그 사람이 아니더라도 다른 부서인데도 그렇잖아요. 오랫동안 이제 공직에 있다 보니까 저 사람이라 친하고 개인적인 인간관계가 있고 그러니까 이제 협조가 잘 안 되는 거예요.”

정부 수준 뿐 아니라 위기/재난 대응의 현장 조직에서도 거버넌스가 충분치 않았음은 메르스 유행에서 잘 드러났다. 병원을 통해 질병의 전파가 일어나고 있는 상황에서 현장의 의견을 반영하는 것은 재난 관리의 효과성 측면에서도 매우 중요한 요소였지만, 그러한 참여 구조는 마련되지 않았다. 특히나 노동조합의 참여는 용납되지 않았다. 이는 감염병 유행을 통제하기 위해 노동조합과 정보를 공유하고 파트너십을 구축해야 한다고 강조한 캐나다 온타리오주 SARS 조사위원회의 권고, 경영진과 노동자 대표의 협력이 병원 환경을 둘러싼 예방 조치의 핵심 요소가 되어야 한다고 했던 세계노동기구와 세계보건기구의 권고와는 배치되는 것이다 (시민건강연구소, 2016).

글상자 15 시민참여 기전의 부재 사례 (3)

“현장 목소리 듣는 게 제일 중요하다고 생각해요 현장에서 하는 사람이 들어가서 얘기를 해야 하는데 그냥 간혹직 대표를 앉혀 놓으니까 현장 대표를 넣어 달라 했더니 하는 말이 ‘노조간부를 현장 대표로 넣을 순 없다’였어요.”

“저는 매뉴얼을 만들든 프로토콜을 만들든 뭘 만들든 간에 그거는 또 상황이 생기면 이전 상황과 또 다른 게 생길 거예요. 그랬을 때 아주 기본 원칙으로는 현장에서 직접 일하는 사람을 참여시키는 거야. 그거를 가지고 과거의 것을 가지고 그거를 잣대로 두는 게 아니라 과거의 것을 염두로 두되 어떤 환경이 변할 수가 당연히 있기 때문에 현장의 목소리를 듣고 현장의 의견을 반영하고 이런 게 기본이 되어야지”

구체적으로 세월호 사건에 주목해보자. 세월호 사건으로 가장 큰 타격을 입었던 안산시의 경우, 지방자치단체와 시민사회 사이의 관계는 결코 나쁘지 않았다. 하지만 행사 재정지원 같은 ‘일회성 사업’ 협력을 넘어, 거버넌스 협의체를 구성하고 공식적인 논의구조를 마련하는 것에는 이르지 못했다.

글상자 16 ‘낮은 수준의’ 거버넌스

“시와 협력해서 범 대책위 같은 것을 구성하는 것이 필요하다 그것을 적극적으로 하자... (중략)... 초기부터 사실은 시에서 민간과 논의하기 위해 시에 정무직으로 들어가 있는 사람이 한동안 회의에 들어왔었죠. 이후에 그런 구조를 만들어보자 했는데 사실은 시가 그런 구조를 못 받은 거고, 그리고 나서는 선거 과정이 들어가면서 할 수 있는 상황이 안 되었던 거고....파트너십으로 이 문제를 해결하는 데 구조를 만드는 데는 실패한 거고 사안별로는 1주기 행사에 돈을 좀 보탬다든지 후원을 한다든지 그런 정도 사안과 사업별 협력 정도라서. 중앙 정부는 아예 얘기할 것도 없고 지방정부와의 협력은 공조나 파트너십도 아직까지는 그렇게 높지 않다..”

“교류를 했죠. 추모행사 같은 걸 하면 같이 진행하든지 예산지원을 받는다든지 그런 건 없던 건 아닌데. 그게 잘 관계가 형성되어있지는 않다는 거죠. 시나 이런 곳은 어쩔 수 없이 예산을 지원한다든지 그런 거지. 저희가 원하는 거는 그냥 추모행사를 진행한다든가 이런 건 아니잖아요. 지역회복이나 그런 중장기적인 플랜이 있어야 되는데 그런 걸 요구하면 잘 안 됐던 거죠.”

“혹시 사진 찍을래? 했더니 또 그날은 나옴테.. 이거야 이거. 이제 소위 말해서 거버넌스가 어떤 거냐, 사진 찍는 건 가는 거야.”

세월호 사건은 매우 ‘정쟁(政爭)’화하면서 사회적 갈등 양상으로까지 전화했지만, 처음부터 그랬던 것은 아니다. 피해 당사자들이 정부와 소통하고 의견을 조율할 수 있는 통로들이 사실상 차단되면서 이들은 ‘투쟁’을 할 수밖에 없었다. 실제로 여러 사람들의 반복된 증언으로부터 알 수 있는 것은 세월호 피해 당사자들이 처음에는 ‘시민단체’ 혹은 ‘정치적 색깔’에 매우 경계심을 가지고 정부와 좋은 관계를 유지하고자 했다는 것이다. 하지만 소통의 가능성이 지속적으로 차단되면서 결국 이들은 거리로 나설 수밖에 없었다. 그리고 이들의 ‘투쟁’에 나서자마자 보수단체들은 이들의 ‘순수성’을 의심하며 비난하기 시작했다.

글상자 17 거버넌스 구조의 부재와 갈등의 격화

“처음에는 가족 분들이요, 시민단체 이야기도 꺼내지 말라고 하였고요, 그 다음에는 이제 시민단체가 주최하는 집회에 가족이 간다. 이걸 절대 안 된다고 하셨어요. 그리고 정당에 대해서 요구할 때도, 야당, 여당을 한꺼번에. 당연히 이야기해야 된다고 생각했고. 아까도 말씀드렸듯이 내부의 정치적 지향성도 다르고 다 달라요. 그리고 최대한 세월호 문제가 어떠한 정치적 색깔을 입는대거나 하는 것 자체에 대해서 굉장히 경계하셨어요...도보로 가시면서 가족 분들이 구호를 외치신 게 아니에요. 뭘 외쳤느냐. 우리는 집회를 하는 게 아닙니다. 그러니까 집회나 시위라는 것 자체를 상상도 못하셨던 분이고, 그건 범죄라고 생각하시는 분들이에요...그 정도로 시민단체, 특정 정당, 집회, 시위 이거 하고는 굉장히 거리를 두시려고 하였고, 그게 상당히 오랫동안 유지되었죠. 그러다가 뭐 이제 7월, 8월 국회에서 농성도 해보시고, 하는데 안 되는 거야, 안 되는 거예요.”

“가족들이 상당히 소극적인 경향을 초반에는 좀 많이 보였죠. 그런데 이게 계속 시간이 지날수록, 결국 돌아오는 건 물대포와 차벽밖에는 없고 대통령은 만나달라고 해도 만나주지도 않고, 그러면서 가족들이 오히려 투쟁의 전면에서 나가기 시작한 게 아마 청운동이 제기였던 거 같아요.”

국민안전처가 세월호 사건 이후 조직 개편을 하고 발표한 <국가안전관리기본계획 2015-2019>의 ‘민관협력 거버넌스 구축’ 부분은 문제의 본질을 잘 드러낸다 (그림 3 참조, 표 12). 일단 거버넌스 구축이 ‘생활 속 안전문화 확산’이라는 전략의 추진 과제로 설정되어 있다는 것부터가 정부의 거버넌스 인식을 보여준다. 실제 내용을 살펴보면 동등한 주체들 사이의 ‘협업’이라기보다 정부가 만든 사업에 개인 시민으로서 ‘협조’를 하는 것이 주축이다. 재난이 발생했을 때 ‘자원봉사’를 하고, 안전을 위협하는 시설물에 대해 ‘신고’를 하는 것이 주요 내용이다. 그나마 안전마을 사업의 경우 계획수립부터 주민이 참여한다고 되어 있지만, 권한과 책무성을 뒷받침할만한 제도는 제시되지 않고 있다.

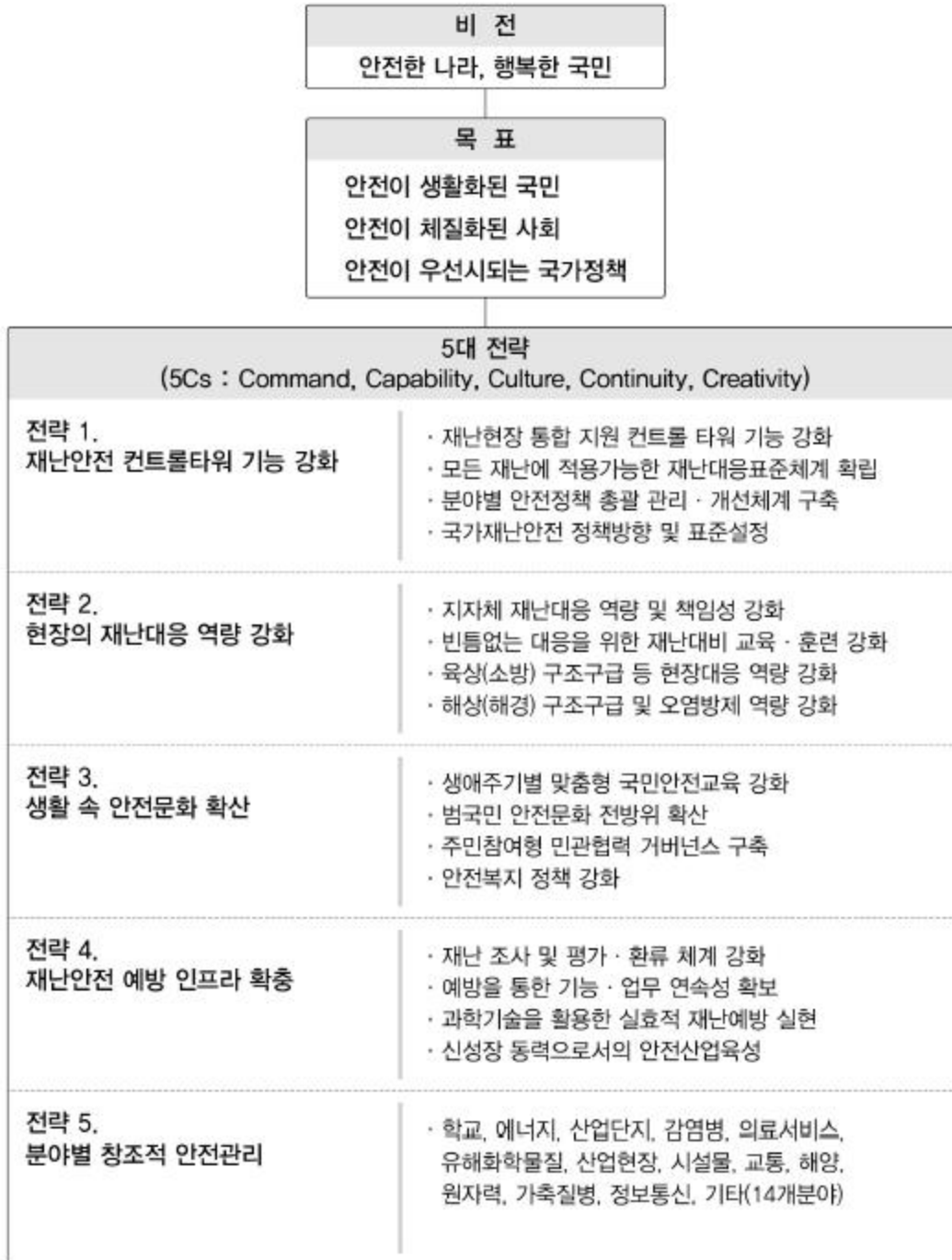


그림 3 국가안전관리 기본계획 프레임

표 12 국가안전관리기본계획 - 생활 속 안전 문화 확산 전략을 위한 민관협력 거버넌스 구축

3-3. 주민이 참여하는 민관협력 거버넌스 구축

- ① 지역 내 자율적 민·관 협력체계 구축 - 협업기능 중심으로 지역 내 유관 기관과 협력체계 구축, 재난자원봉사리더 양성, 자원봉사자 정보 DB화 하고 매뉴얼 제작
- ② 자발적 주민참여를 통한 안전마을 만들기 - 계획수립부터 주민이 참여하는 안전마을 만들기, 우수 사례 홍보 등 제 2의 새마을 운동
- ③ 긴급신고 전화 통합
- ④ 국민 참여 신고 활성화를 통한 국가안전대진단 추진 - 안전신문고 앱 구축, 학회·협회 등을 통한 전문분야 기획신고, 안전모니터 봉사단, 재난안전네트워크 등과 협업
- ⑤ 집단지성을 활용한 산업연계형 국가안전대진단 추진

(2) 거버넌스 과정의 민주적 절차, 공정성, 투명성이 불충분하다.

거버넌스 체계가 마련되었다 해도, 그 과정에서 민주적 절차, 공정성, 투명성이 확보된 사례는 많지 않다. 이를테면, 여수 국가산업단지의 위험 거버넌스를 분석한 연구는 지역에 민·관·산 협의체로 ‘공동발전협의회’가 존재하고 있었지만, 실질적 활동은 미비했음을 지적했다. 주로 환경관련 시민 단체들이 포함된 ‘민’은 적극적이었던 데 반해 ‘산’은 매우 소극적이었고, ‘관’은 이를 중재하려는 의지가 약했던 것이 그 이유였다 (최성욱, 2007). 국내에서 제도화된 거버넌스 체계의 대표적 사례라 할 수 있는 원자력 정책 거버넌스도 큰 차이는 없다. 각종 ‘위원회’를 마련하여 정책의 정당성을 획득할 수 있는 참여통로를 열어두기는 했지만, 다수결 원칙을 따름으로써 숫적으로 열세인 비판적 전문가나 환경단체 대표들의 목소리가 반영되기는 어려운 구조였다 (윤순진, 2015)

우리가 살펴본 사례들도 이러한 문제의식에 힘을 더한다.

우선 투명한 위험 소통은 거버넌스는 물론 재난 ‘관리’에서도 중요한 요건이지만 그 수준은 매우 불만족스러웠다. 예컨대 메르스 유행 초기 정부의 가장 심각한 실패로 지적받은 것은 투명하지 못한 위험소통 방식이었다. 이는 시민들로 하여금 막연한 공포를 갖게 했을 뿐 아니라, 정부에 대한 불신도 극대화시켰다. 그리고 이러한 불안과 공포는 학교 휴교 조치 같은 효과 없는 대책, 감염자 신상 공개, 이주 노동자 추방, 마을 단위 집단 검역 조치 같은 비합리적 정책 요구와 사회적 소수자에 대한 낙인과 차별을 가져온 주요 원인이다. 뿐만 아니라 이러한 위험소통 방식은 메르스가 전국으로 확산되는 데 결정적 기여를 한 것으로도 평가받는다 (시민건강연구소, 2016).

글상자 18 메르스 유행 당시의 위험 소통 문제점 (1)

“가장 큰 건 정보를 공개하지 않았으니까요. 모르니까 두려운 거죠. 알면 그 두려움이 훨씬 더 반감 되었을 텐데 메르스라는 질환 자체에 대해서도 제대로 설명을 안 해준 데에다가, 이게 어디에서 어떻게 퍼져서, 어떤 사람들에게 어떻게 감염되는지를 공개를 안 하니까 이제 이게 불특정 다수에 의한 여러 가지 괴담들이 이제, 소위 따옴표 ‘괴담’인데 이런 게 돌면서 다 두려움에 빠지게 되고, 패닉상태에 가게 된 것이죠”

글상자 19 메르스 유행 당시의 위험 소통 문제점 (2)

“전문가가 보기에는 저거 이번 주로 끝날 일이 아니고 그 며칠 내로 끝날 일이 아니라는 것을 전문가들은 알고 있기 때문에 제발 그런 말 좀 하지 말라고 그렇게 얘기를 해도 말도 안 되는 예측을 계속 하더라고요. 결국은 그 말과 다르게 또 터지고 또 터지니까 정부의 발표에 불신이 생기게 되는 겁니다. 이것은 우리가 흔히 얘기하는 리스크 커뮤니케이션의 문제입니다. 국민들이 느끼는 위험정도가 있단 말이에요. 그런데 정부의 말이 맞아 들어가거나 딱딱 투명하다고 느껴지면 불안감이 훨씬 덜 합니다. 그런데 정부의 말이 계속 사실과 다르게 나타나면 정부가 어떤 사실을 숨기고 있다, 혹은 계속 틀리고 있다 하면 뭔가 숨기고 있거나 거짓말을 하고 있다고 오해할 수도 있습니다. 이렇게 되면 국민들은 그 사실 자체만으로도 10배, 20배 더 불안감을 느끼는 거거든요.” (천병철 고려대학교 교수, 서울시 심층인터뷰 2015)

“지역사회에 감염된 것은 바이러스가 아니라 공포인데 그 공포는 정부가 퍼뜨린 거예요. 그것의 결과로 나온 게 휴교인데 휴교를 적절했다 아니냐고 하는 것은 그 원인을 따져야 될 건데 휴교가 적절하지 않았는지 과도했는지 이 부분에 대해서는 이미 공포에 다 감염된 학부모들이 교장한테 전화해서 왜 휴교 안 하냐고 하는데 무슨 재주로 교장이 휴교를 안 해요. 휴교는 결과예요. 정부의 제대로 된 대처가 이뤄지지 못한 것에 대한 결과가 휴교인데 이 결과가 잘 됐냐 못 됐냐를 가지고 평가하라고 하면 곤란하죠. 정부가 정보공개를 안 해서 휴교가 결과로 나온 거예요.” (우석균 보건의료단체연합 정책국장, 서울시 심층인터뷰 2015)

투명하지 못한 위험 소통, 절차의 불투명성은 삼성중공업-허베이스피리트호 기름 유출 사건이나 세월호 사고에서도 반복적으로 관찰되었다. 이러한 불투명성은 정부 신뢰를 저해하는 중요한 요인이 된다.

글상자 20 삼성중공업-허베이스퍼리트호 기름 유출 사고 시 정부의 위험소통

“정보가 정확하게 전달이 안 되고, 처음부터. 안심하라고 했는데 이것도 아니어서. 또 하는 것도 기름은 줄줄 새는데, 우리가 가보니까 기름은 막혀서 안 샌다고 하지. 아니거든요. 우리가 가보니까 새고 있어요. 배도 못 띄우게 하고, 우리가 가보니까 새고 있는데 무슨 뭐 벌써 다 막혔다고. 안 막혔거든. 그러니까 믿지 못하는 거죠.”

“일단은 불신일거예요... 정부죠.. 또 부문 간의 갈등이 또 증폭되었거든요. ...2005년도 여수 씨프린스와는 달리 기름이 아니라 겨울에 났고, 육지와 떨어진 바다에서 났으니까 안심하라. 뭐 이런 정도로 메시지가 방송 나왔거든요. 그래서 그 당시 겨울이니까”

“라디오인가 방송인가 하여튼 그런 이야기를 또 사람들이 하고 있고, 제 친구들도 거기에서 바닷물 절인 배추라고 해서 바다에 그냥 배추를 담가 놓은 적이 있어요. 내 친구 놈이. 그 전년에 좀 재미를 봐서 그 해에. 그래서 내가 전화해서 야 임마, 배추 빨리 꺼내라고 했더니 어 괜찮다던데, 방송에서.”

글상자 21 세월호 사고에서 정부의 위험 소통

“피해 당사자로서 가슴에 맺힌 게 있죠. 그리고 우리가 봤을 때는 터무니없다고 생각하는 의혹을 가지실 수도 있어요. 그러면 그걸 풀어드려야 됩니다. 그러면 풀어드리는 방법이 뭐냐. 원하시는 대로 한 번 살펴보십시오. 원하시는 대로 조사해보시고 싶으면 한 번 조사해보십시오. 라고 이야기하는 것도 저는 방법일 거라고 저는 생각해요...조사하고 싶으십니까. 그러세요. 같이 조사하시죠. 인양하시는 것 같이 보고 싶으시다구요, 아이고 바지선에 계속 두 명씩 올라오세요. 이게 뭐가 안 되는 거예요?”

“사회 통합적인 의미에서 굉장히 좋죠. 아이고 뭐 그냥 까지 마세요. 저희가 다 알아서 할 테니까 가만히 있으세요. 저희가 그냥 가져다 준 것 믿으시면 됩니다. 이게 과연 좋은지 잘 모르겠어요, 저는. 사회 통합적인 의미에서. 만약에 정부가 이렇게 개방적이고 오히려 수용적인 태도를 취했다면, 가족 분들 상처는 훨씬 더 빨리 치유가 되고 사회 통합도 훨씬 더 빨리 이뤄졌을 가능성이 있어요.”

지방자치단체와 피해당사자들 사이의 소통이 비교적 원활했다고 평가받는 고양터미널 화재 사건조차, 투명한 절차와 정보 제공은 아쉬운 부분이었다.

글상자 22 고양터미널 화재 사건에서 위협 소통

“저는 사실 경찰조사를 못 믿겠는 거예요. 그래서 온갖 아는 사람들에게 다 전화를 했어요... 우리가 이런 것을 뭔가 제대로 안 되는 거 아니냐, 의심스럽다, 그리고 이제 지역구 국회의원을 만나가지고 조사를 투명하게 우리가 납득할 수 있는 조사가 안 나오면 우리는 합의고 뭐고 다 필요가 없다. 우리는 다 아무튼 다 못하겠다. 그런 것을 얘기를 좀 해달라. 경찰서를 방문해서 그런 것을 강력하게 얘기를 했고요. 그리고 이제 시장을 만났을 때도 사실 저희가 굉장히 의심이 많았어요. 그래서 이제 도청장치가 있을 것이다 분명히. 시에서 저희한테 회의실을 내줬거든요 여기서 이제 회의를 하셔라 모여서 하는 걸로 자리를 내줘서 거기에 도청장치가 있을 것이다.”

“조사가 어디까지 진행이 되고 있다.’ 이런 거는 저희가 수차례 요구를 하고 국회의원 통해서 요구하고 시를 통해서 요구하고 직접적으로 경찰에 요구하고 이렇게 해야 한 1~2주 있다가 어떻게든 확인 해줘요. 근데 그걸 굉장히 많이 요구를 해야지 되고 그쪽에서 먼저 이렇게 진행이 되고 있습니다, 여기까지 진행이 있다고 얘기를 듣는 건 불가능했다고 생각이 들고요”

세월호 사건의 경우, 힘겹게 특별법이 제정되고 특조위가 만들어졌지만, 그 과정에서 피해 당사자나 시민사회가 대등하게 ‘협업’할 수 있는 여지는 크지 않았다. 특조위야말로 대표적인 재난 거버넌스 체계라고 할 수 있는데, 이러한 활동에 대한 시민사회 피드백과 의사소통 구조는 여전히 불충분하다. 게다가 위원회 운용의 핵심 포스트를 파견 공무원들로 채우고, 특히 세월호 침몰과 관련하여 직간접 책임이 있는 부처의 공무원들이 ‘실무적’ 지원을 하는 구조라는 점이 심각한 문제를 낳고 있다. 무엇보다 특조위가 특정한 정치적 견해를 대변하는 당파적 조직이 아님에도 불구하고, 세월호 문제를 정쟁화시키면서 방어적 태도로 일관하고 있는 정부의 무책임한 태도는 거버넌스의 가장 심각한 결림돌이 되고 있다.

글상자 23 거버넌스 구축 과정에서 피해자의 소외

“특별법 입법 청원을 한 게 당시 10월 초예요. 그 때 이제 가족들과 국민대책회의가 대한변협 변호사들과 같이 작업해서, 법안을 만들어서 국회에 입법청원을 했죠...사실은 시민사회단체의 의견이 국회의 어떤 입법논의 과정 속에서 제대로 들어가지도 못했던 거예요. 결국은 특별법이 제정은 되었지만 그 논의과정 속에 시민단체의 의견이나 가족들의 의견이 충분히 반영될 수 있는 통로가 있었느냐, 그렇지 않다는 거예요... 민주당은 가족들하고 계속해서 협의는 했지만, 민주당 자기들 스스로의 입장이 워낙 완강한 상태였고, 거기에서 가족이나 국민대책회의 입장에서는 민주당의 도움이 없으면 그나마 특별법 제정 자체가 안 돼버리는 상황이 될 게 뻔하니까 할 수 없죠. 울며 겨자 먹기로 결국은 이제 민주당하고 계속 협의하면서 할 수밖에 없어요. 그런데 민주당 입장이 처음부터 수사권, 기소권 안 받는다는 입장이었어요.”

“사실 수사에는 개입할 방법이 없는 거였죠. 그 다음에 국정조사가 진행이 되었지만 국정조사라는 것도 국회에서 하는 국정조사가 늘 그렇듯이 의원들한테 우리는 정보를 다 제공하고 이런 것, 이런 것 따져달라고 하지만 결국 취사선택은 의원들이 하는, 이런 거라서, 그것도 뭐 국정조사 과정에 단체들의 의견이나, 유가족의 의견이 충분히 반영되는 시스템이 존재했던 상황은 아니었던 거죠.”

“(특조위가) 일단 국가기관이잖아요. 성격이. 그리고 공무원이잖아요. 위원장이냐, 상임위원들이. 되게 의식을 해요, 그런 걸. 공무원으로서의 공정성과 중립성을 지켜야 된다는 걸. 이런 거에 대한 의식이 굉장히 강해요. 그러니까 오히려 특별법을 만들고 특조위를 만든 것이 유가족과 시민사회단체인데, 시민사회단체하고의 소통이 그렇게 긴밀하게 이뤄지지 않아요.”

실제로 거버넌스 구조를 살펴보면, 세월호 특조위 상임위원은 총 17인으로 여/야 추천 각각 5명, 대법원과 대한변협 추천 각각 2명, 유가족 추천 3명으로 구성되어 있다 (2016.6. 이 중 여당 추천국회 선출 2명 결원) (표 13). 전체 인원은 정무직 5인을 제외하고 120명으로 정해졌으나, 시행령을 통해 85명으로 줄었고 공무원 대 민간조사관의 비율도 50:70에서 동수가 되었다. 또한 시행령은 진상규명에 핵심적인 역할을 담당할 조사1과장에 검찰수사 서기관을 임명하도록 못 박았다. 뿐만 아니라 ‘업무와 사무의 분리’ 조항을 삭제함으로써 조사의 독립성을 훼손시켰다. 특조위 활동의 물질적 토대라 할 수 있는 예산 측면에서도, 원안 193억 원에서 최종 의결된 액수는 89억 원으로 크게 줄었다. 특히나 진상 규명과 관련된 예산은 요구안의 9%만이 반영되었고, 안전사회건설 관련 업무 예산도 요구안의 15%만이 반영되었다.

표 13 세월호 특조위 상임위원 구성

소속	성명	직위 및 직책	상임/비상임	선출/지명기관
	이석태	위원장	상임	유가족추천
	황전원	-	상임	국회(여당)
진상규명소위원회	권영빈	소위원장	상임	국회(야당)
	고영주	위원	비상임	국회(여당)
	김서중	위원	비상임	국회(야당)
	김진	위원	비상임	국회(야당)
	장완익	위원	비상임	유가족추천
	차기환	위원	비상임	국회(여당)
안전사회 소위원회	박종운	소위원장	상임	대한변협
	류희인	위원	비상임	국회(야당)
	이호중	위원	비상임	유가족추천
	이상철	위원	비상임	대법원
피해자지원 소위원회	김선혜	소위원장	상임	대법원
	신현호	위원	비상임	대한변협
	최일숙	위원	비상임	국회(야당)

* 임기 종료 위원

- 조대환 상임위원 (부위원장 겸 사무처장, 여당 추천) : 2015.1.1. - 2015.7.23.
- 석동현 위원 (여당 추천) : 2015.1.1. - 2015.11.25. (새누리당 입당으로 위원 자격 상실).
- 황전원 위원 (여당 추천) : 2015.1.1. - 2015.12.14. (새누리당 입당으로 위원 자격 상실)
- 이현 상임위원 (부위원장 겸 사무처장, 여당 추천) : 2015.8.17. - 2016.2.18.

이러한 구조에서는 독립성과 공정한 절차에 근거한 활동을 하는 것이 어려울 수밖에 없다. 게다가 정부-여당의 끊임없는 갈등 조장은 그렇지 않아도 어려운 상황을 더욱 악화시키고 있다. 예컨대 여당 추천으로 임명된 초대 부위원장은 특조위의 법적 근거가 없다며 공무원 파견 중지를 요청하여 실제로 파견된 공무원 4명과 새누리당 추천 위원 3명이 철수하는 일이 벌어졌었다. 여당 추천으로 임명된 2대 부위원장 또한 세월호 특별법이 잘못 만들어진 법이라며 특조위를 해산해야 한다고 주장하며 사퇴했다. 그런가 하면 대통령 행적과 관련된 내용을 조사할 경우 사퇴하겠다고 여당 추천 위원들이 기자회견을 열기도 하고, 해양수산부 파견 공무원이 특조위 해체를 주장해온 보수단체와 결탁해온 정황이 언론에 보도되기도 했다.

글상자 24 재난 거버넌스의 구조적 결함

“핵심 포스트의 주요 보직들은 다 파견근무로 채우는 식으로. 그런데 그런 걸 모르는 사람들은 이제 별 문제의식을 잘 못 느껴요... 파견근무는 열심히 일할 이유가 없잖아요. 어차피 돌아갈 사람들이. 여기서 열심히 일하고 나서 돌아가서 무슨 평가를 받으려고. 그러니까 열심히 일을 안 하고요. 일을 하더라도, 예를 들면 안전소위 같은 경우는 거의 정부정책을 어떻게든 이 안에서 홍보하는 식으로 관철시키려고 하는. 정부 정책에 대해서 비판적인 시각으로 접근하는 게 아니라, 기존에 정부에서 정책들이 있었어요, 그걸 일방적으로 가져와서 안전대책으로 그걸 집어넣는 식으로 일하려고 하고, 도 대체 이 특조위를 만든 문제의식이 뭐냐고 하는 게 전혀 안 보이는 이런 게 있거든요”

“세월호 특위도 마찬가지로 생각해요. 해수부, 행안위 등에서 공무원들이 파견 왔어요. 그들이 특위의 역할과 중요함을 느껴서 열심히 일했고, 그에 따라 성과를 냈다고 생각해보세요. 진실을 밝혔어요. 하지만 이후 특위가 해산된 뒤, 그 사람이 자기 부처로 돌아가면 어떻게 될까요? 박수는커녕 '저놈, 동료들 등에 칼 꽂은 놈이다.' 이렇게 되지 않을까요.”

“정작 특조위에서는 그러면 중간 브리핑을 하겠다, 가족들한테 보고를 하겠다고 했지만 굉장히 형식적인 중간 브리핑으로, 절차적인 것만 이야기하는 그런 정도. 내용적인 걸 같이 소통하는 게 아니고, 이제 그런 게 되게 좀 소통이 아예 없는 건 아니지만 소통의 내용이나 밀도를 봤을 때는 과거의 〈진실·화해를 위한 과거사 정리위원회〉 시절에 비해서는 소통의 밀도가 현저히 떨어지는 그런 상태. 그럼에도 불구하고 가족들이 참을 수밖에 없는 그런 상황. 왜냐하면 정치적인 환경이 워낙 안 좋으니까... 가족들 입장에서는 그나마 기댈 곳이 특조위 밖에 없는 상태니까 뭐라고 일을 제대로 왜 못하냐고 다그치거나 이렇게 하기가 가족들 입장에서도 되게 부담스러운 거예요.”

“독립기구를 만드는 매커니즘 자체도 이제 사회적인 권위가 실리지가 않다보니까 기구만 덜렁 만들어서 자, 특조위가 이제 알아서 조사하시오. 뭐 많은 시민들이 그렇게 생각하지 않아요. 그렇게 생각하지만, 심지어 가족들도 그런 생각을 많이들 해요. 우리가 만들어 줬는데 당신들이 이제 해야지. 그런데 이제 사회적인 그런 뒷받침이 안 되는 상태에서는요, 더군다나 그 위원회가 정부랑 싸워야 되는 상황이면 그런 위원회는 100퍼센트 실패하죠. 그러면 그 위원회라고 하는 건 결국 그 위원회를 만들어낸 시민사회의 지속적인 소통과정을 통해서, 전문가들이 일부 들어왔겠지만 그 전문가들이 내가 다 한다가 아니라 바깥의 단체나 다른 전문가들과 계속 끊임없이 네트워킹 작업들을 계속 해내는 것들. 그러면서 같이 가야되는 거죠. 바깥에서도 바깥 나름의 문제제기를 하고, 안에서 그걸 받아서 소화해내고 하는 그런 과정들이 좀 같이 움직여주면서 갈 때 그나마 보완이 좀 되지 않을까하는 생각이 들어요.”

(3) 정부의 책무성이 부족하다

거버넌스에서도 정부의 책무성이 여전히 중요함은 앞에서 지적한 바 있다. 물리적 자원과 제도적 기반을 갖춘 정부가 책무성을 소홀히 했을 때 재난 복구가 제대로 이루어지기 어렵다는 점은 분명하다. 또한 정부의 취약한 책무성은 위험의 불평등, 취약집단의 부담 전가로 이어지기 쉽다. 앞서 살펴본 것처럼, 정부가 공공의료 체계의 강화라는 책임을 소홀히 했을 때, 전국적인 감염병 유행 상황에서 그 부담을 떠안아야 했던 것은 빈곤층 환자들이었다. 국민안전처의 <국가안전관리기본계획 2015-2019>은 ‘생활 속 안전문화 확산’이라는 전략 하에 ‘안전 복지정책 강화’ 사업을 담고 있기는 하다. 하지만 여기에는 취약집단과의 위험소통이나 거버넌스 참여, 취약성과 불평등을 고려하는 정부의 책무성이 거의 드러나지 않는다. 오히려 ‘사업 수혜자’로서의 취약계층에만 초점을 두고 있다. 그나마도 ‘재난보험 확대를 통한 사회안전망 구축’을 강조하며, 위험의 사유화 전략을 취하고 있는 점은 문제가 아닐 수 없다 (표 14).

표 14 국가안전관리기본계획 - 안전복지정책

3-4. 안전복지정책 강화

- ① 안전취약계층 생활안전 위해요소 진단·개선체계 구축 - 취약계층 생활안전 컨설팅단 구성, 취약계층 위해요인 관련 정보 공유체계 구축
- ② 안전취약계층 맞춤형 안전대책 추진
- ③ 재난보험을 통한 사회안전망 구축 - 의무보험 대상 시설 가입기준 축소·조정 등 대상 확대 및 보상한도·미가입 제재 규정이 없는 법령 개정 추진, 풍수해보험 가입률 제고 및 사각지대 해소를 통한 풍수해 보험시장 확대, 사회재난보험 확대 도입방안 검토 용역 발주와 재난보험 총괄 관리체계 구축
- ④ 재난 피해자 지원 확대
- ⑤ 해외 재난대비 정보공유 및 국제협력 지원체계 강화

뿐만 아니라 정부의 취약한 책무성은 다른 행위 주체들 혹은 일선의 실무자에게 업무를 전가하고, 재난 피해 당사자들 사이에 갈등을 초래할 가능성이 높다. 실제로 국내의 재난 사례들은 이러한 상황을 잘 보여준다.

가장 가깝게는 메르스 유행 당시, 소위 ‘콘트롤타워’의 부재는 대응의 현장 대응의 혼란을 가져왔을 뿐 아니라 현장 실무자들의 책임 전가와 갈등으로 이어졌다. 행동지침이 없었지 때문에 추가 업무나 문제 발생에 대한 보상, 책임을 둘러싼 혼란과 갈등이 극에 달했다. 예컨대 지역아동센터 운영진은 메르스에 대해 어떠한 전문지식이나 대응과 관련한 권한이 없는 이들

이다. 하지만 책임은 아래로 아래로 전가되어서, 결국 센터의 휴무 결정이나 여름 캠프 운영에 대한 모든 책임을 이들이 질 수밖에 없었다 (시민건강연구소, 2016).

글상자 25 정부의 취약한 책무성과 일선 실무자로서의 책임 전가

“구청에서 자체적으로 센터 운영을 해야 한다면 하래요.. 근데, 무슨 일이 생기면 센터 책임이라고....(중략)... 그제.. 너네 센터장 책임이라고 말을 하니까.. 저희는 뭔지 모를 불안감에 휩싸이게 되었었고”

“(여름캠프) 준비를 하는데.. 이렇게 준비를 해도 되나 하는.. 그때까지 메르스가 과연 다 나올까 하는.. 그때 모든 센터의 선생님들이 불안해서 저한테 전화를 다 주시는 거죠.. 못 가면 어떡해요... 그 소리도 해요.. “선생님이 책임지실 거죠?”이렇게.. 얘기를 하니까.. 그래서 “제가 책임을 질 수 있는 상황이 아닌데요. 어떻게든 될 수 있도록 해야죠.” 했죠..“

정부가 이렇게 책임을 회피할 때, 피해 당사자들 사이에 엄청난 갈등이 불거질 수 있다. 그 대표적 사례가 2007년의 삼성중공업-허베이스피릿호 기름 유출 사건이다. 당시 생계비 배분, 방제 인건비 지급 등을 두고 주민들 간에 갈등이 심화되어 분신 기도, 손가락 절단, 음독 등 심각한 사건들이 잇따라 발생했다. 지역 상황을 분석한 자료에 따르면 이는 정부와 지자체가 생존의 위기를 둘러싼 강력한 강도의 갈등이 예상되는 사안에 대해서 주민 간 조정을 충분히 하지 못했고, 공정하고 민주적인 운영을 보장하지 못했으며, 지역여론 수렴 등에서 책임을 다 하지 못했기 때문에 벌어진 일들이다 (박태순, 2010). 이와 달리, 고양터미널 화재 사건에서는 고양시가 초기부터 적극적으로 중재에 나섰다. 피해 당사자들이 가해 기업과 직접 대면하는 일을 최소화했고, 특히 피해자들의 병원비 지불 각서를 체결함으로써 새로운 갈등이나 우려를 미연에 방지할 수 있었다.

글상자 26 정부의 책무성과 시민 갈등

“그냥 법 뒤에 정부가 숨었었어요. 솔직히 IOPC, 국제유류오염보상기금 법적 판단만 기다렸지. 삼성도 하도 뭐라고 하니까 마지 못해서 사과하고, 56억인가 던져놓고 말은 거고, 그러니까 정부는 뒷짐만 지고 있어요. 우리가 그 많은 사람들 가서 집회하고 아우성치고 할 때도 그냥 뭐 거의 법 뒤에 숨었어요.” (전 태안서산환경운동연합 활동가)

“병원비 그 지불각서가 들어와 있거든요. 일차는 CJ푸드빌이고 2차가 고양시예요. 그래서 CJ가 돈을 못 낸다고 그러면 고양시가 돈을 내게 돼 있거든요. 그래서 이제 고양시가 책임에서 자유롭지가 않은 거죠. 그거를 이제 저희가 어쨌든 그렇게 하계끔 만들었던 거 같아요.” (고양터미널 화재사건 피해자 가족)

더 심각한 문제는, 재난 상황에서 정부가 소극적으로 책무성을 회피했을 뿐 아니라 오히려 시민들 사이의 갈등을 조장하고 문제 해결을 어렵게 만들기도 했다는 점이다. 이러한 상황은 정부가 재난 발생의 직접 원인을 제공했거나 상당한 정도로 책임이 있는 사건들에서 특히 두드러졌다. 대표적인 것이 2003년의 대구지하철 화재사건과 2014년 세월호 침몰 사건이다.

대구지하철 화재사건의 경우, 대구시는 지하철의 안전을 책임지는 원인제공자이자 사건을 조사하고 피해보상을 하는 조사/해결자이기도 했다. 거버넌스 체계가 제대로 마련되지 않았기 때문에 조사 자체가 미흡하고 사건 자체를 축소한다는 지적이 끊이지 않았다. 이러한 상황에서 대구시는 거버넌스를 강화하여 문제를 해결하기보다는, 책임회피를 위해 피해자 단체를 분열시키면서 사회적 갈등을 키우는 모습을 보였다.

글상자 27 정부에 의한 갈등 조장 사례

“제일 처음에 우리가 효창공원에 (희생자들을 매장)한다고 했거든요. 효창공원이 대구역 있는 그 근방이에요. 그 근방인데 처음에 그걸 한다고 그러고 언론에 나오고 했을 때도 그걸 반대한다는 사람이 없었어요. 그런데 어느 순간 반대하는 사람들이 나와요. 어느 순간에... 우연히 쓰레기통을 본 거예요. 쓰레기통을 보니까 거기에 이런 용지가 나온 거죠. 이제 ‘반대하는 방법’ 그런 것들이 써있는. 우리가 보기에는 ‘대구시에서 그렇게 한 거 아니냐.’ 그런. 대구시에선 항상 이야기를 할 때는 자기들이 반대한다는 소리는 안 해요. 그 주위에 주변에 있는 사람들, 시민들이 반대한다. 또 다른 유족들이 반대한다. 이런 형태로 언론에다가 이야기를 하지 뭐 자기네들이 반대를 한다는 이야기는 안 해요.”

“처음에는 주민들이 반대를 하다가도 우리가 무리를 해서 우리가 찾아가 가지고 ‘이렇게, 이렇게 한다.’ 그리고 협조를 잘 하겠다 해가지고 설득을 시켜요. 그러면 그 사람들을 그러면 아 그 정도면 괜찮다. 해가지고 거기 상가 주민들도 설득이 됐거든요. ...그렇게 하다가도 실제로 하려고 하면 또 반대를 해버려요. 그래서 그게 이제 대구시에서 반대를 한거죠.”

“대책회의 같은 걸 하면 대책회의 하고 나면 그날 저녁에 바로 대구시가 다 알아요. 그러니까 누군가 얘기를 해주는 사람이 있는 거예요. 그게 이제 그 사람인거예요. 몇 번 그게 탄로가 났어요... 묘역이 있는 주민들도 대충 짐작은 하고 있단 말이에요. 짐작은 하고 있지만 공개가 됐으니까 가만히 있을 수가 없어가지고 대구시에 항의 방문하고 난리를 피웠죠. 그러니까 대구시는 우리는 모르는 일이다. 실제로 공문서도 없고 아무것도 없으니까. 그래가지고 우리를 또 (암매장 했다고) 고발을 해요. 대구시에서. 우리만이 몰래 가가지고 그렇게 조성을 한 거다. 사실은 대구시하고 같이 해가지고 갔거든요. 그리고 작업시간이 1시간인데 건물 옆에 큰 아파트 소방관이 옆에 있어요. 한 시간 동안 똑딱 똑딱 했는데 이게 모를 리가 있겠어요? 근데 다 넘어갔거든요. 근데 대구시는 우리를 또 고발을 한 거죠.”

세월호 사건의 경우에도, 잘못된 정보, 특히 보상과 관련된 과장된 정보들이 피해자들을 비난하고 사회적 갈등을 부추기는 중요한 요인으로 작동한 바 있다. 보수적 성향을 가진 시민단체들이 이러한 정보를 확산시키며 유가족들을 비난하거나 특별법 제정 반대, 특조위 해체를 주장했고, 대중적 여론도 이러한 소문에 따라 급격히 악화되었다. 정부는 이러한 갈등 조장 행위에 적극적으로 개입하고 피해자를 보호하기는커녕, 이러한 상황을 방조함으로써 잘못된 정보가 확산되는 데 커다란 기여를 했다. 심지어 국회 특별조사위원회 위원장을 맡았던 국회의원도 소셜 미디어를 통해 “학교 수학여행을 가다가 희생된 사건을 특별법을 만들어 보상해 달라는 것은 이치에 어긋난다”, “세월호 사망자들이 수억원의 보험금을 받는다”, “안전사고로 죽

은 사망자들을 국가유공자들보다 몇 배 더 좋은 대우를 해 달라는 것이 세월호 특별법”이라는 내용의 메시지를 당직자와 지인들에게 보낸 것이 확인되기도 했다.

(4) 공적 가치를 지향하는 성찰적 거버넌스를 찾아보기 어렵다.

재난 거버넌스가 궁극적으로 추구하는 것은 성찰성에 근거한 ‘진정한’ 치유와 회복이다. 이는 단순히 경제적 보상이나 재난 이전의 상태로 환경을 원상 복구하는 것으로 한정되지 않는다. 피해 당사자들은 한결같이 재난 회복의 과정을 통해 우리 사회가 더 나은 사회로 나아가고, 그것이 진정한 치유임을 강조했다. 대구지하철 화재사건이나 고양터미널 화재사건의 피해자들은 본인들의 피해보상을 넘어서, 자신들의 경험이 더 안전한 사회로 나아가는 데 밑거름이 되길 간절히 기대하고 있었다.

글상자 28 재난 거버넌스를 통한 치유와 회복

“우리는 그게 아니라 ‘아 슬픈 일이 있었어. 있었는데, 그거는 슬프니까 생각하면 슬프고 그러니까 빨리 물어야 돼.’ 다음으로 빨리빨리 뭔가 이렇게 발전해야 돼. 뭔가 해야 돼, 이렇게 생각을 하다 보니까 그런 게 참 안타깝다는 생각이 들어요. 안타깝습니다.”

“80명의 사진이 이렇게 죽 있어요. 내가 사무실 갈 때마다 그 사람들 사진을 본다고요. 그럼 그 사진을 보면 그래도 저분들이 억울하게 돌아가셨는데 그래도 저분의 명예들은 좀 높여줘야 되지 않되겠느냐 이런 생각을 항상 가지고 있어요. 그래서 이렇게 참고”

“가장 큰 치유의 약은 뭐냐, 딱 하나.라고 보거든요, 죽은 건 어쩔 수 없는 거야. 그런데 정말로 안타까운데, 그 죽음으로 인해서 우리는 이렇게, 이렇게 세상이 바뀌었고 당신의 자녀의 당신의 이웃의 죽음이 그렇게 헛되지 않았어. 우리는 이렇게 기억할 것이고 이렇게 바꾸었어, 라고 하는 게 가장 큰 선물일 거 같아요. 자긍심. 그게 지금 안 되는 거예요, 왜 죽었는지도 모르겠어, 사망이 나를 지금 방해하고 있어 라고 하는데 거기서 무슨 치유가 된다는 것은 그건 사실은 웃기는 거죠 지금도 때리고 있으면서 약 먹으라고 하는 것과 똑같아요. 그래서 치유라는 것이 될 수 있는 조건이 아니다. 적어도 그런 정도의 위로가 될 때만이 그런 자긍심이 생길 때만이 ‘아 내가 이제는 좀 놓을 수 있겠구나’”

글상자 29 공적가치를 추구하는 피해 당사자들

“우리가 국민성금을 받았으니까 국민들한테 뭔가를 해줘야 된다. 그런 게 이제 안전사업이다. 그런 쪽으로 하려고 재단을 만들려고 했어요” (대구 지하철 화재 사건 유가족).

“저희가 처음부터 건립하려고 했던 건 아니고 지역사회에서 성금이 들어왔어요. 큰돈은 아니고 초등학교에서 뭐 몇 만원, 고등학교에서 몇 십 만원 이렇게 해가지고 돈이 들어왔는데 그 돈을 어떻게 할까 얘기를 하다가 그래도 이제 억울하게 돌아가신 분들을 기억할 수 있는 거를 한번 해보자 해서 이제 그 돈으로 추모비 사업을 시작을 하고 그리고 이제 시에서 많이 충당을 했죠.” (고양터미널 화재 피해자 가족)

하지만 오히려 정부는 재난 거버넌스를 통해 공적 가치를 추구하고 공공성을 증진시키는데 별 관심이 없는 것으로 보인다. 대구시의 추모공원 건설 방해나 세월호 특조위 활동에 대한 정부의 비협조에서 우리는 어떠한 형태의 성찰성이나 공적 가치도 찾아볼 수 없다. 안전거버넌스와 관련된 마스터 플랜이라 할 수 있는 국민안전처의 <국가안전관리기본계획 2015-2019>도 크게 다르지 않다. 재난컨트롤타워의 기능 강화, 현장의 재난대응역량 강화, 생활 속 안전문화 확산, 재난안전 예방·인프라 확충, 분야별 창조적 안전관리라는 다섯 가지 전략 모두 기술적, 도구적 관점에 치우쳐 있다. 기본계획의 목표 또한 ‘안전이 생활화된 국민, 안전이 체질화된 사회, 안전이 우선시되는 국가정책’으로, 성찰성과는 거리가 멀다. 심지어 추진 과제에는 ‘안전 산업 육성’을 중요한 요소로 다루고 있으며, ‘민간 부문의 역할 확대’를 강조하고 있다 (표 15).

표 15 국가안전관리기본계획 - 안전산업 육성

4.4. 안전산업 육성

- ① 안전산업 발전 기반 조성 - 안전기술·제품에 대한 인증제도 도입, 인센티브 지원 강화, 재난관리 특성화 대학원 신설과 확대, 소방·응급분야 중심 특성화 전문대학 육성, 국내 우수 안전기술 제품의 해외진출 지원- 해외인증 획득 지원, ODA 사업과 연계한 해외진출 채널 다양화
- ② 재난안전 R&D 시스템 혁신
- ③ 안전 분야 민간부문 역할 확대 - 안전점검, 컨설팅 등 민간참여를 통한 안전산업시장 확대, 재난보험을 활용한 안전산업의 자생적 생태계 조성, 공공정보의 민간개방을 통한 새 비즈니스 창출
- ④ 공공과 민간의 안전투자 활성화

4.2. 재난 거버넌스가 제대로 작동하지 않는 이유는 무엇인가?

그렇다면 국내에서 이렇게 안전/재난 거버넌스가 제대로 구성되지 못하거나 작동하지 않는 이유는 무엇일까? 행정조직이나 위원회 구성과 관련한 법/제도 상의 미비가 직접적 원인일겠지만, 우리는 그보다 정부의 위험 인식과 재난패러다임 자체가 문제임을 지적하고 싶다. 만일 패러다임이 바람직한 방향으로 바뀐다면 그에 따라 각종 법/제도의 변화도 이어질 수 있을 것이다.

근본적인 문제는 정부가 시민을 재난 거버넌스의 ‘주체’로 인정하지 않고 오로지 교육과 계몽, 동원의 대상으로만 간주한다는 점이다. 둘째, 재난에 대한 정부의 인식 틀이 재난 ‘거버넌스’가 아닌 근대적인 기술관료적 관리 패러다임에 여전히 머물러 있다. 마지막으로, 재난 거버넌스에 의미 있는 주체로 참여할 수 있는 시민적 인프라가 매우 취약하다는 점을 지적할 수 있다. 이어지는 글에서 하나씩 살펴보겠다.

(1) 시민의 ‘주체성’을 인정하지 않는 정부의 인식이 문제다

거버넌스라는 용어가 학문 분야는 물론 행정 실무 현장에서도 널리 쓰이고 있지만, ‘시민’에 대한 정부의 인식은 여전히 ‘계몽의 대상’에 머무르고 있음을 쉽게 확인할 수 있다. 시민을 거버넌스 파트너가 아닌 계몽의 대상으로 상정했을 때, 정책 방향은 민주적인 참여 구조와 절차를 만드는 것보다 안전교육과 서비스 제공에 초점을 두게 된다.

예컨대 국내의 원전 거버넌스를 분석한 논문도 비슷한 진단을 제기했다. 정부는 후쿠시마 사고 이후에도 국민들이 “자극적이고 부정적인 반핵 주장에 아무런 여과장치 없이 노출되어.. 원자력 발전에 대한 부정확하고 부정적인 자료들이 충분한 검증없이 유포됨으로써 일반 국민들은 원자력에 대한 막연한 두려움을 갖게 되고 결국 원자력 발전에 대한 국민적 합의도출을 어렵게” 한다고 보았다. 그래서 ‘원자력 홍보’가 필요하다고 결론내리고, 원자력이 유익한 에너지원이라는 데 동의하는 국민이 늘어나는 것을 ‘소통을 통한 신뢰회복’으로 간주했다. 이때의 시민은 홍보와 계몽의 대상이지 정책결정과정에 적극적으로 참여할 수 있는 정책 행위자는 아니다. 또한 원전 반대 의견을 가진 전문가나 환경단체도 불온한 사고를 유포하는 온상일 뿐 정책결정의 동반자가 되는 건 곤란하다는 시각이 그대로 드러나 있다 (윤순진, 2015).

세월호 국정조사에서 제기된 여당 국회의원의 발언에서도 이러한 시각이 고스란히 드러난

다. 2014년 7월 2일 국정조사에서 이완영 의원(새누리당, 경북 고령·성주·칠곡)은 해양경찰청 기관보고를 받은 뒤 “구조 당시 가족동의를 받으면서 했느냐”고 물었다. 김석균 해경청장이 “중요사항에 대해서는 그렇게 했다”고 진술하자, 이의원은 “구조는 정부가 전문성을 갖고 하면 되고 가족들과는 소통 차원에서 하면 된다. 가족들이 전문지식이 있나, 이성이 있나. 방법 결정할 때 정말 그렇게 했냐”고 이야기했다.

이러한 정부·여당의 관점은 세월호 사건 이후의 대응과 후속대책 마련에서 보다 분명하게 드러난다. 이를테면 국민안전처의 <국가안전관리기본계획 2015-2019>은 생활 속 안전문화 향상이라는 전략에 따라 안전교육과 안전문화 확산이라는 주요 사업 영역을 설정하고 있다. 이 내용을 살펴보면, 철저하게 (안전 지식과 안전의식이 부족한) 시민들을 교육하고 계몽하는 것에 초점을 두고 있다 (표 16).

표 16 국가안전관리기본계획 - 생활 속 안전 문화 향상

3-1. 생애주기별 맞춤형 안전교육 기반 구축
① 생애주기별 맞춤형 안전교육을 위한 기반 구축 -가칭 국민안전교육진흥 기본법 제정
② 생애주기별 안전교육 확대를 위한 인프라 확충 - 안전체험시설, 안전교육 전문인력 (안전교육사 국가 자격증), 대상별 맞춤형 안전교육 프로그램 개발
3-2. 범국민 안전문화 전방위적 확산
① bottom-up방식의 범국민 안전문화 실천운동 확산 - 기업대표자 협의회 구성, 안전문화운동 추진협의회, 안전문화 공모전, 온라인채널 활성화
② 안전문화 증진을 위한 안전콘텐츠 개발·보급 - 생활안전지도를 통해 위험정보 대 국민 서비스 확대, 소방안전 관련 모바일 게임 개발, 쌍방향 생활안전 지도 구현과 네이버, 카카오 등 민간 연계 통한 서비스 확대
③ 위기현장 헌신봉사자 (생명수호지기)에 대한 예우 확대 (명예의 전당 마련)

이러한 관점을 가장 극적으로 보여주는 것이 학생들에 대한 안전교육 강화 방침이다. 세월호 사건이 시민들의 ‘안전불감증’과 ‘안전의식/준법정신’이 부족해서 발생하기라도 한 것처럼 정부는 안전과 관련한 수많은 교육 대책을 내놓았다. 교육부는 초등학교 1학년과 2학년 과정에 ‘안전생활’ 교과를 신설하고, 초등 3학년부터 고교 3학년까지 체육과정 등 관련 교과에 ‘안전’ 단원을 신설하기로 했다. 또한 교원을 안전교육 준전문가로 양성하겠다고며 교원자격검정령 및 교육부 고시를 개정하고 심지어 학교안전 국가자격을 신설하겠다는 계획까지 추진 중이다.

안전관리기본법에서도 ‘국민안전의식수준을 높이기 위해 교육을 해야 한다’라고 명시했을 뿐 아니라, 정부 부처에서 발주한 각종 보고서들은 문제의 원인을 시민들의 ‘안전 불감증’이라고 전제하고 있다 (표 17).

표 17 정부 문서에서 드러나는 ‘안전 불감증’ 원인론

§ 시민참여형 생활안전 환경조성 서비스 방안, 국립재난안전연구원, 2014」 p5 연구배경.

“우리나라는 그간 경제개발에 편중된 정책추진으로 생활안전 기반이 미흡한 여건 속에서 정부는 안전제고를 위한 다양한 정책을 실시하였다. 그러나 그 실효성과 시민들의 호응이 저조하여 시민들의 생활 속 안전 불감증은 고질적인 사회문제로 고착되고 있어 그 개선의 방안 마련이 시급한 상황이다”

§ 「재난 및 안전관리 기본법, 법률 제12943호 일부개정 2014. 12. 30.」

개정이유: 아. 국민안전의 날 운영 및 학생 안전교육 실시(제66조의3제1항 및 제66조의5제3항 신설) 세월호 침몰사고를 추모하고, 국민의 안전의식을 제고하며, 안전문화를 확산하기 위하여 매년 4월 16일을 국민안전의 날로 정하고, 청소년의 안전문화 의식을 높이기 위하여 교육부장관은 학생에 대한 안전교육을 실시하도록 함.

개정조문:

제 66조의 3 (국민안전의 날 등)

- ① 국가는 국민의 안전의식 수준을 높이기 위하여 매년 4월 16일을 국민안전의 날로 정하여 필요한 행사 등을 한다. [신설 2014.12.30.]
- ② 국가는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국민의 안전의식 수준을 높이기 위하여 안전점검의 날과 방재의 날을 정하여 필요한 행사 등을 할 수 있다. [개정 2014.12.30]

제 66조의 5 (대국민안전교육의 실시)

- ① 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 안전문화의 정착을 위하여 대국민 안전교육 및 학교·사회복지시설·다중이용시설 등 안전에 취약한 시설의 종사자 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 정기적으로 안전교육을 실시할 수 있다. [개정 2014.12.30]
- ② 제1항에 따른 안전교육의 대상, 방법, 시기, 그 밖에 안전교육의 실시에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ③ 교육부장관은 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원 및 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교에서 수학하는 유치원생 및 학생의 안전문화를 높이기 위하여 안전에 관한 교육과정을 편성하여 안전교육을 실시하도록 하여야 한다. 이 경우 교육의 대상 및 방법 등에 관하여는 교육부장관이 정한다. [신설 2014.12.30] [[시행일 2015.12.31]]

그리고 이러한 진단에는 개인을 대상으로 하는 교육과 사업들이 뒤따른다. 일례로 소방방재청이 개발한 국민안전의식 지수(Public Safety Consciousness Index, PSCI)는 일상생활, 소방안전, 재난 안전 3개 분야 45개 항목으로 구성된 자가진단테스트에 기초하고 있다. 이 척도는 일상생활에서 재난이나 응급상황이 발생했을 때 안전한 행동을 통해서 안전사고를 예방하고 인위적 재난을 최소화 할 수 있는 개인의 안전 역량, 태도와 태도, 습관, 지식을 측정하는 것이 목표이다. 개인이 위험상황에서 적절하게 대처할 수 있도록 교육하는 것 자체는 물론 바람직

하다. 하지만 기업의 제한 없는 이윤추구, 부실한 정부의 관리감독에서 비롯된 세월호 침몰 같은 사건에서 개인의 안전역량이 얼마나 효과를 발휘할 수 있을지는 의문이다. 그럼에도 적지 않은 미디어와 관련학계 또한 참사의 원인으로 국민들의 안전불감증에 무게를 두고 있다. 이러한 담론들이야말로 계몽과 훈육의 대상으로서의 시민 상(像)을 강화하고 있는 셈이다 (표 18).

표 18 언론과 학술문헌에서 드러나는 ‘안전 불감증’ 원인론

§ 특하면 대형참사...국민들 안전의식 점수 보니”, 2014.5.2 대전일보 기사

“세월호 참사와 경주 마우나 오션 리조트 붕괴 사건 등 대형 참사가 연이어 발생하면서 국민안전 의식지수에 대한 관심이 높아지고 있다. 대형참사가 발생할 때 마다 안전불감증이 원인 중 하나로 꼽히고 있지만 이에 대한 대책은 미비한 수준이다. 국민의 안전의식을 수치로 나타낼 수 있는 국민안전의식지수 향상을 통해 재난이나 재해 발생 시 구체적인 대응력을 높여야 한다는 주장이다. (중략) 정희선 충남대학교 분석과학기술대학원장은 “세월호 참사와 같은 대형 참사가 끊이지 않고 이어지는 만큼 이에 대비하기 위해서는 우리 국민의 안전의식을 스스로 높여가려는 노력도 필요 하다”며 우리가 IQ지수에 흥미를 갖는 것처럼 국민안전의식지수에도 관심을 갖고 향상시키는 것이 안전불감증을 해결하는 데 도움이 될 것이라고 말했다.“

§ 이시경. 재난관리 거버넌스의 유형과 참여기간 관 협력관계. 사회과학논총 2013

“... 실제로 재난의 위협을 가장 먼저 인식할 수 있고 가장 먼저 대응할 수 있으며 복구해야만 하는 책의 주체는 시민.... 재난정보의 무분별한 제공으로 지자체별 상습침수지역과 홍수 예상지역으로 구분된 곳에서는 민원이 폭주... 집값이 떨어지고.... 따라서 민간 관련 단체와 꼭 필요한 참여자에게만 접근 권한을 부여하고, 이를 효과적으로 활용할 수 있는 정기적인 교육과 함께 문제가 예상되는 정보에는 접근을 차단.... 재난의 책임은 국가가 아니라 국민이라는 의식... ”

이러한 정부, 미디어의 인식과 달리 일반 시민들의 안전의식이나 준법의식은 상당히 성숙한 것으로 보인다. 실제로 재판 과정에서 드러난 것은 세월호에 탑승했던 시민들, 청소년들의 질서 행동이나 타인을 배려하는 시민의식이 더 이상 높을 수 없었다는 점이다.

글상자 30 안전불감증과 낮은 시민의식이 문제인가?

§ 「세월호를 기록하다」, 오준호, 미지북스, 2015」

“동영상 어디에도 울며불며 패닉에 빠진 모습은 없다. 학생들은 오히려 친구들과 농담을 하며 속으로는 공포감과 싸우고 있다. 그러면서도 사태를 파악하려 애쓰고, 구명조끼를 찾아 자기도 입고 친구들에게도 전달하며, 밖에 나간 친구와 선생님의 안부를 걱정한다. 그 사이에 ‘가만히 대기하라’는 선내 방송은 거의 1분에 한 번 꼴로 반복되고 있다. 동영상을 보면 사고가 나고 5분이 안된 8시 53분에는 이미 방송이 시작되었음을 알 수 있다. 구명조끼 착용을 지시하는 방송은 9시 6분경에 나온다. 그 방송이 나왔을 때 학생들은 이미 구명조끼를 입는 중이었다.” (p77)

“저희 애들이 살겠다고 뛰쳐나간 것이 아니라, 줄을 서면서, 애들 보고 ‘울지 말라’고 하면서, 저기에 해경이 바로 보였거든요. 저희가 계속 줄을 서면서 나왔어요.”(p101)

“어떤 증언을 들어보아도 승객들이 집단 패닉에 빠져 자기만 살겠다고 버둥거리느라 사태를 악화시킨 일은 없었다. 선내 대기 방송이 나오자 승객들은 질서정연하게 통제에 따랐으며, 구명조끼를 찾아 서로서로 전달해 입었다. 승객들은 자신도 불안한 상황에서 옆 사람을 도와주었고, 몇몇 승객들은 자신이 위험한 상황까지도 사람들을 구조했다. 고등학생들도 침몰의 공포를 농담으로 이기면서 친구와 선생님을 걱정하였고 차분히 구조를 기다렸다. 물이 밀려들어와 탈출할 때조차 학생들은 ‘줄을 서서’ 자기 차례에 탈출했다. 법정에서 상영되는 동영상 어디에도 학생들이 울며불며 아우성치는 장면은 나오지 않는다.”(p.105)

“손지연 학생이 찍은 동영상을 보면 거의 수직으로 기울어진 상태에서 소방호스를 잡고 4층 우현 출구로 탈출하는 상황인데, 차례를 기다리는 여학생들이 아래쪽 안내 데스크를 향해 외친다. ‘아기 여기 있어요!’ 그들은 ‘6살 아이의 부모가 아이를 찾고 있으며, 아이를 발견한 사람은 소리쳐서 위치를 알려 달라.’는 선내 방송대로 아이의 위치를 알려준 것이다. 학생들은 끝까지 아이를 지켜주었고, 아이를 안고 나온 단원고 박형준 학생은 자기보다 먼저 아이를 구조 보트에 태웠다.”(p.106)

뿐만 아니라 매우 급박한 상황에서 교사들도 학생들을 구조하기 위해 이미 할 수 있는 최선을 다했다. 침착하게 현장 컨트롤 타워인 선내 방송의 내용을 충실히 따랐고, 상황이 심각해지자 질서정연하게 아이들을 탈출시켰다. 단 한 명의 해경도 선내로 진입하지 않은 상황에서 교사들이 ‘안전교육준전문가 자격증’이 있다 한들, 무슨 차이를 만들어낼 수 있었을까?

글상자 31 안전교육이 문제를 해결할 수 있는가?

§ 「세월호를 기록하다」, 오준호, 미지북스, 2015」

“고창석 교사(체육)와 남윤철 교사(영어)는 복도에 대기하던 학생들에게 ‘빨리 나와라, 빨리!’라고 소리쳤고, 혹시 움직이지 못하는 학생이 있는지 찾으며 돌아다녔다. 전수영 교사(국어)는 어머니와 통화하면서 ‘아이들에게 구명조끼 입혀야 해’라고 말하고 다시 들어갔고, 유니나 교사(일본어)는 4층에서 학생들을 내보내다가 누군가 ‘3층에도 애들이 있어요’라고 말하자 구명조끼도 없이 3층으로 내려갔다. 박육근 교사(미술) 역시 얼른 나가라는 다른 승객들의 말에 ‘애들 한명이라도 더 내보내고 나가겠다’며 복도로 들어갔다. 이들 모두 배에서 나오지 못했다. 제자들을 위한 초인적 희생정신을 보여 준 단원고 교사들의 사망률은 세월호에 탄 어떤 직군보다도 높다. (교사 열 네명 가운데 열한명이 세월호에서 사망했고, 그중 두 명은 실종상태고, 유일하게 살아나온 한명인 교감 선생님은 자살했다)”(p 97)

물론 안전교육이 전혀 필요 없는 것은 아니다. 하지만 안전사고를 예방하기 위해 필요한 모든 조치가 ‘안전교육’으로 귀결되어서는 안 된다. 어린이의 안전사고 예방과 관련해서 실질적 성과를 거둔 조치들의 예를 몇 가지 들면 다음과 같다. 대개 개인에 대한 교육보다는 법과 제도 정비를 통한 접근이 훨씬 중요함을 알 수 있다 (표 19).

표 19 효과성이 확인된 어린이 안전사고 예방조치

목표	조치	
교통사고 예방	도로교통법 개정: 어린이 보호구역 지정 범위 확대	법과 기준 정비
약물사고 예방	어린이 보호 포장 의무제도 신설	
추락사고 예방	놀이터 바닥재 기준 강화 아파트 난간 높이 기준과 간격 규제 강화	
아동학대 방지 및 생활 안전 보장	복지부 아동안전권리팀과 아동복지팀으로 조직 확대 (실질적으로 일할 수 있는)	행정 조직 신설
가정 내 안전사고 예방 (화상, 이물질 흡입 등)	부모 교육 (아동 교육 일부)	안전 교육 (기술적 교육)
교통사고 시 손상 최소화	카시트 이용, 안전벨트 착용 (영유아는 부모 교육, 만 3세부터는 아동 교육 포함)	
화재 시 손상 최소화	대피요령 교육	

* 출처: 김승권 등 2008; 김미숙 등 2015

오히려 안전과 관련하여 더 중요한 교육은, 잘못된 관행을 지적할 수 있고 안전을 권리로 주장할 수 있는 교육, 그래서 재난 거버넌스를 요구하고 민주적 참여를 보장하라고 요구할 수 있는 시민적 덕성에 대한 교육이다. 예컨대 세월호 작업 현장에서 안전 수칙을 위반하고 있으니 배의 출항을 중단해야 한다고 현장 실무자가 이견을 제기할 수 있게 만드는 교육과 이를 가능케 하는 제도적 기반이 필요한 것이다.

(2) 재난 대비가 여전히 자연재해 프레임에 경도되어 있다.

현대의 재난은 복잡성과 불확실성이 크고, 또 재난 자체가 사회적으로 구성되는 개념인데 비해 정부의 재난프레임은 여전히 자연재해, 소방 대책에 집중되어 있다. 이러한 인식 체계 하에서는 기술적 우위를 갖춘 전문가나 기술관료들이 재난 관리를 독점하고 전문성이 낮은 시민들은 교육이나 사업의 대상으로 간주하는 것은 당연하다. 또한 자연재해 프레임은 정부의 책무성에 대해서도 상당한 면죄부를 부여해준다. 특히나 재난 이후 벌어진 사회적 갈등이나 공동체 파괴는 재난 그 자체와는 무관한 것으로 여겨지기 때문에 정부로서는 개입할 의무가 없어지는 셈이다. 2007년 삼성중공업-허베이스피릿호 기름 유출 사건 이후 주민들의 극한 갈등 상황에서도 정부가 뒷짐을 지고 있었던 것은 이러한 관점에서 설명될 수 있다.

이렇다보니 국가안전관리기본계획의 기본 프레임도 기술을 고도화하고 ‘전문적’ 대응을 하는 것에만 전적으로 초점을 맞추고 있다. 시민들이 등장하는 경우란 교육 대상이나 신고자의 역할을 부여받을 때뿐이다. ‘안전관련 국가체계의 거버넌스 재설계’라는 주제로 발주된 정부의 용역연구 보고서에서도 이러한 관점이 그대로 드러난다. 예컨대 권고에는 소방과 기술적 안전 문제가 주를 이루고, 시민 참여 관련해서는 의용소방대나 소방안전관리자 같은 ‘동원’에만 집중되어 있다 (표 20, 그림 4).

표 20 정부 용역보고서의 안전거버넌스 권고

§ 경제인문사회연구회 협동연구총서 [안전 관련 국가체계의 거버넌스 재설계 방안] (2014) 권고

- 국민안전처 조정과 기획기능 강화
- 광역지자체 소속 소방본부의 대응기능 강화
- 광역과 기초 지자체 단위의 기획 기능 강화
- 국민안전처와 지역 연계
- 공공기관의 안전기능 강화 - 국가기반시설 관리 담당기관의 대응능력 강화하고 안전관련 평가를 공공기관 경영평가와 연계, 검사·검증기관의 경우 심판과 조정 기능강화하고 R&D 기능강화 통해 기술력 제고
- 민간참여형 자율형 안전공동체 형성 - 의용소방대, 소방안전 관리자 역량강화, 안전문화 확산 노력

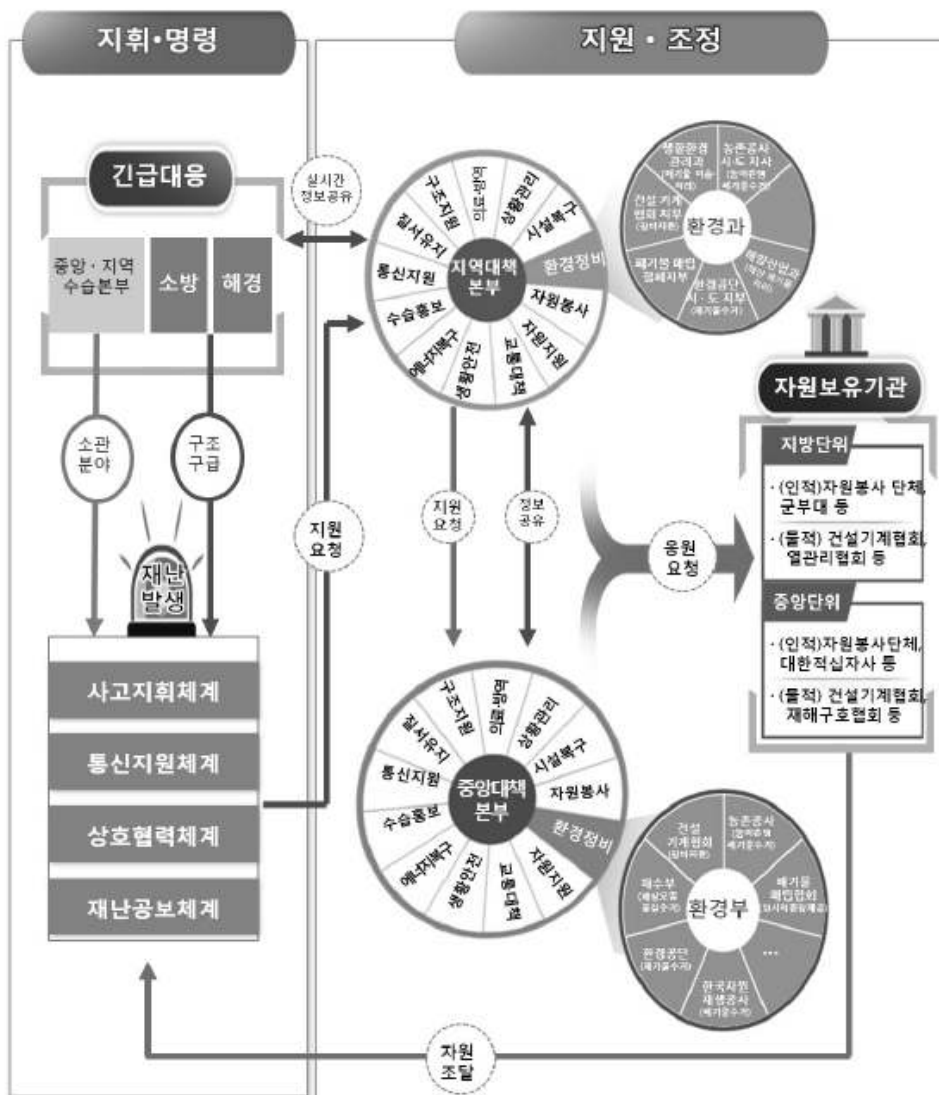


그림 4 재난관리 표준 절차도 (출처: 국민안전처, 2015)

(3) 거버넌스에 실질적으로 참여할 수 있는 시민적 인프라가 취약하다.

거버넌스에 대한 정부의 인식만이 문제는 아니다. 거버넌스 구조에 참여하여 실질적으로 정부를 견제하고 바람직한 재난 거버넌스를 작동시킬 수 있는 시민적 인프라가 취약하다는 점 또한 심각한 문제점이다. 앞서 지적했다시피, 오랫동안 발전주의 전략에 따른 국가동원체제를 경험해온 한국의 시민사회는 자발적인 역량을 키울 기회가 대단히 부족했다. 1987년 민주화를 기점으로 노동조합을 비롯한 시민단체들이 폭발적으로 성장했지만 여전히 그 기반은 취약하다. 이를테면 2012년 현재 한국의 노동조합 조직률은 10.1%로, OECD 34개 회원국 중 31위에 해당한다.¹⁷⁾ 또한 2014년 사회통합실태조사에 의하면 시민단체에 전혀 소속된 적이 없다는 사람의 비율이 90.7%에 달하고 소속되어 적극적으로 활동한다는 비율은 0.6%에 불과했다. 지역사회 공공모임에 참여한 적이 없다는 사람의 비율이 76.8%에 달하는 반면, 적극적으로 활동한다는 사람은 1.2%였다.¹⁸⁾ 단체를 조직하고 문제를 조직적으로 다루어본 경험이 적은 곳에서 시민 참여는 효과를 발휘하기 어렵다. 예컨대 재난 거버넌스의 모범 사례라고 알려진 네덜란드의 ‘오버레흐’가 작동했던 것은 종교나 일터를 통해 자발적으로 조직된 조직들이 일상 생활 속에서 토론하고 학습하며 함께 문제를 풀어나간 경험의 축적이 있었기에 가능한 것이다.

17) OECD Statistics: Trade Union Density (<http://stats.oecd.org/>)

18) 통계청 (<https://is.gd/HAZAYg>)

글상자 32 네덜란드 재난 거버넌스의 경험

§ 사례: 네덜란드의 재난 (홍수) 극복과 그 기반 (정병은, 2015)

네덜란드는 1953년 대홍수를 경험하면서 홍수 위협의 수용성에 대한 기준이 더욱 엄격해졌다. ‘용인할 수 있는 위험’에서 ‘견딜 수 없는 위험’으로 전환된 것이다. 인적, 물적 피해의 심각성이 증대하자 적극적인 대응과 조치를 요구하게 되었다.

이전까지 네덜란드에서 홍수 경험은 방조제 보수라는 단일학습에 그쳤지만, 1953년 대홍수에 의한 참사는 기존의 학습방식을 버리는 계기가 되었다. 기존의 지배적 가치는 안전을 현재 ‘지불해야 할 비용’으로 간주하는 것이었다. 그래서 대규모 댐건설에는 투자를 하지 않았고, 식량 확보와 경제적 부의 창출을 위한 간척사업이 우선시되었다. 안전보다는 비용과 경제적 부를 우선시하면서, 홍수의 예방보다는 발생 이후의 수습과 복구에 초점을 두었다. 하지만 대홍수 이후 안전을 위한 위험 예방이라는 사회적 가치에 근거하여, 방파제의 근본적 강화를 위한 댐을 건설하게 되었다.

이를 위해 마련된 거버넌스 구조가 바로 델타 위원회(Delta committee)이다. 이는 대홍수의 원인을 규명하고 미래의 홍수에 대비하기 위해 정부의 관계부처들로 구성된 체계이다. 위원회는 설립 이후 지금까지 네덜란드의 홍수 관리 정책을 지속적으로 개선하고 수정해왔다. 그런데 델타위원회는 정부 부처뿐 아니라 이해관계를 달리하는 다양한 개인과 집단, 즉, 기초단체장, 광역단체장, 전문연구기관, 시민사회조직, 비즈니스 단체, 시민들이 참여하여 공통의 문제를 놓고 협력한다는 특징이 있다. 이들은 오랜 시간에 걸친 소통과 협의를 통해 이해관계를 조정하고 합의를 도출했다.

‘오버레흐(overleg)’는 네덜란드에서 시민 참여에 의한 소통과 협의를 일컫는 용어로 이해당사자들이 모든 의견을 꺼내놓고 합의할 때까지 회의를 계속 한다는 것을 의미한다. 이렇게 내린 결론은 반드시 존중해야 하며 뒤집을 수 없다. 견해가 다른 쟁점을 다루게 되면 많은 시간이 걸리기는 하지만, 합의에 이르기까지 충분한 소통과 협의가 이루어지기 때문에 일단 합의에 도달한 결론은 신속하게 실행될 수 있다.

서울대 사회발전연구소의 분석에 따르면, 공익 실현 주체의 한 축인 시민사회의 자발적 활동이 매우 활발하고 시민참여를 위한 제도적 장치와 민주적 기반이 강하다는 것이 이러한 거버넌스를 작동하게끔 만드는 네덜란드 공공성의 특징이었다. 특히 델타위원회는 홍수 발생의 원인을 규명하면서 홍수와 관련된 지식과 정보를 공개하고 원하는 사람이면 누구나 쉽게 접근할 수 있도록 허용하는 등 문제 논의와 해결과정에서 공개성을 중시했다. 네덜란드 정책 자문회의는 공공성에 대한 정부의 감독과 투명성을 더욱 강조하면서, 시민참여를 위해서는 정치인과 공무원이 더욱 높은 수준의 투명성을 보여야 한다고 강조하였다 (WRR, 2013).

한국 사회의 경험은 이와 매우 다르다. 일반 시민들은 이념적 편향에 대한 오명을 우려하여 시민단체 활동이나 지원을 꺼려하고, 정부나 기업으로부터 지원을 받지 못하는 단체들의 물적 토대는 매우 취약하다. 재난 거버넌스의 중요한 행위주체라 할 수 있는 재난 피해자들의 조직 또한 이러한 문제에서 자유롭지 않다. 각종 활동에 적극적으로 참여할 수 있으려면 생계를 유지하면서도 시간을 낼 수 있고, 또 활동에 대한 적절한 보상이 제공되어야 하는데 현실은 그에 크게 미치지 못한다.

글상자 33 시민적 인프라의 취약성 (1)

“(세월호 유가족들이) 사회문제에 관심을 가지고 제도를 개선하는 게 이게 내 일이 아니고 특정 집단의 일이라고, 시민단체의 일이라고 생각하신 거죠. 시민단체가 당연히 해야 하고 그 전에는 하나도 관심이 없으셨고 뭐가 문제인걸지를 모르셨던 거죠. 근데 점점 깨달으시는 것도 있고 그러면서 우리가 왜 강정도 그렇고 밀양도 그렇고 딱 겪으시면 투사가 되기도 하잖아요. 실제로 경험하지 않으면 못 깨닫는 게 영향이, 국민이 뭘 잘못했다고 하면 그런 문제가 있는 거 같아요.”

“지금도 힘들어요. 지금도. 오늘은 뭐 차비 준다고 그러더라고요.(웃음) 차비 주는 데 잘 없어요. 돈도 돈이지만은 우선 내 개인생활을 제대로 (못해요.) 12년 동안 지금 돈 한 푼 못 벌고 이 지랄 하고 있거든요” (대구 지하철화재사건 유가족)

“피해자가 그러니까 일반 개인은 그렇게 하기가 되게 힘들 거 같아요. 힘들고 어찌할지도 잘 모르고 그러면 그런 사람들에게 조언을 해줄 수 있는... 되게 치사하고도 중요한 건데, 돈이 있어야 되요. 예를 들어서 어디 출장을 갈 수도 있잖아요, 출장 여비도 있어야 되고 가서 밥도 먹어야 되고 그런 게 있어야 되는데 그런 쪽 돈이 조성되기가 힘들어요”

경험과 물적 토대가 부족한 상황에서 재난 상황에서 조직 운영과 실무 처리를 맡고 거대 권력인 정부나 기업과 협상을 하는 것은 쉬운 일이 아니다. 특히나 피해자들의 사회경제적 배경이나 정치적 성향, 혹은 시민사회단체들 사이의 목표나 견해가 단일하지 않은 것이 일반적이다. 이러한 상황에서 구성원들 사이의 이견을 조율해 본 경험이 충분치 않다면, 활동은 어려움을 겪을 수밖에 없다.

글상자 34 시민적 인프라의 취약성 (2)

“가족 분들도 체제가 필요하다는 걸 일찍 깨달으셨던 거 같아요. 왜냐하면 중구난방으로 목소리를 내면 재네들도 거기에 대해서 ‘너희들이 중구난방이니까’로 대응을 한다는 거예요. 그러니까 약간 이제 잘 싸우시고 목소리 좀 내시고, 기력이 그나마 있으신 분들. 지쳐서 막 안 떨어지신 분들. 그런 분들 중심으로 그러면 너희들이 대표를 해라. 그래서 반 대표도 만들고, 전체 대표도 만들고. 빠른 시간 내에 정리가 된 거 같아요...절박함. 우리가 뭔가를 해야 되고, 우리가 진짜 먹살이라도 틀어잡지 않으면 애들이 잠수를 안 한다거나 배를 안 띄운다거나, 하여간 모든 가족들이 의자라도 한 번 집어던져야, 말씀이 그러셨어요, 의자라도 한 번 집어던져야 애들이 움직인다. 그런데 그렇게 의자라도 집어던지려다 보니까 중구난방으로 던지는 건 안 되고 빨리빨리 체제를 만들어서 뭔가를 해야 한다.”

“1기 집행부도 나 안 할래. 나 그만둬. 자식 죽었는데 내가 왜 이러고 있어. 이러면서 수시로 마이크 집어던지고 안 한다고 하고, 때려 엮고, 막 이게 굉장히 많았죠. ...당연히 이전이나 갈등이 있죠. 왜냐하면 아시다시피 이분들이 평상 시 친했던 분들도 아니고, 새누리당 골수 지지자부터 정의당 지지자까지 다 모여 있고, 재산수준도 굉장히 부자와, 굉장히 가난하신 분들. 그러니까 엄청나게 다양한 분들”

“초기에는 집행부가 하루에 한 번씩 나 그만둘래. 이 이야기를 하실 정도로 분란도 많았고, 그 분란을 조정할 만 한 기술이나 경험도 없으셨어요. 이제 그런데 빨리 정리가 될 수 있었던 건, 필요성이었던 거 같아요. 뭐냐면 특검을 하든, 진상규명을 하든, 뭘 해서 뭘 해야 되지 않냐. 또 이렇게 된 거예요..나 그만 둘래 하다가, 에이 내가 정말 뭐 같지만 자식보고 간다. 내가 재 정말 싫는데 내 자식 위해서 정말 참는다. 이런 식으로 하시면서 되신 거예요... (중략).. 어쩔 수 없이 그놈 밟지만 같이 가자. 어쩔 수 없이 나 집행부 안하고 싶지만 해야 돼.”

“리얼하게 가면 사실은 그게 거의 살인적인 고통으로 찌르는 거죠. 이 문제의 핵심인데 50개 단체들이 바라보는 상도 다르고 활동하는 패턴도 다르고 이론적으로는 그렇게 다양하니 풍성하게 할 수 있겠다 하겠지만 실제로는 그렇지 않잖아요... 초죽음으로 시달렸던 거 같아요. 왜 그때위로 하느냐 부터 시작해서 왜 그것밖에 못 하냐, 그리고 한쪽에서는 수위가 너무 센 거 아니냐 그리고, 양쪽에서 끌어당기고 그랬던 거죠. 그 사이에서 많이 힘들고 그랬고”

시민사회가 재난 거버넌스에 제대로 참여하기 위해서는 평소에 조직화와 충분한 훈련이 되어 있어야 한다. 세월호 사건으로 공동체 전체가 큰 타격을 입었던 안산시의 경우, 지역의 50여 개 시민단체들이 연대하여 ‘대책회의’를 구성하고 활동해왔음은 제 2장에서 소개한 바 있다. 이러한 즉각적이면서도 지속적인 활동은 사건이 발생하기 오래 전부터 지역에 많은 단체

들이 조직되고 역량을 충분히 갖추고 있었기 때문에 가능한 것이었다. 하지만 앞서 살펴본 것처럼, 이렇게 역량을 갖춘 시민사회단체들마저도 세월호 참사라는 커다란 재난에 직면하여 상당한 어려움을 겪었다. 이는 평소에 시민적 인프라를 튼튼하게 구축하는 것이 얼마나 중요한 것인지를 짐작케 한다.

글상자 35 안산 지역 시민적 인프라

“상시적으로 그런 건 아니지만 부문부문 이미 연대가 되고 있었고 다른 지역이 평가하기를 잘하고 있다고 그런...일이 벌어지면 함께 연대해왔던 그런 전통이 있었던 거죠. 그러다보니까 어 모이자 이러면 메가톤급이니까 모일 수 있었던 거고, 플러스해서 기존의 연대에 단체들이 더 붙을 수 있었던 거죠”

워낙 사고가 참사다보니까 지역에서 대형 참사다 보니까 거의 개인적으로는 한 다리만 건너면 피해자 가족이고 그러니까 다른 때는 연대가 잘 안됐던 사안도 다 같이...배가 가라안고 그러는 과정을 뜬눈으로 밤을 새운 상태인데다가 다음부터는 아침에 등굣길에 가면 대여섯 대의 운구차를 봐야하는 상황이었으니까 말씀하신대로 한 다리 건너면 알고, 택시운전수 누가 어떻다 그러니까. 누구나 자유로울 수가 없었던 거죠. 그런데 아까 말씀하신대로 어떤 기초가 있었던 데다가 물꼬를 형성해주니까 많은 사람들이 더 함께 할 수 있었던 거 같아요”

“기획부터 정책, 특별법 서명 받아서 진상규명해야 된다는 거 원래 안산에서 시작한 거예요...활동경력이 오래된 사람들이 많아요... (중략)... 시민운동도 현장에 뿌리를 두면서 건강한, 왕성한 활동력 높은 그런 게 있는 거죠. 현장도 여전히 노동조합이 큰 게 없고 빠질빠질 하지만 노력이 있고, 이런 것이 잠재되어 있던 역량들이 나이로 보면 4-50대. 지역에서 10년 이상 있던 그룹들이 중견간부들이 된 거예요.”

“안산은 도시 규모에 비하여 단체 수가 적은 게 아니에요. 그래서 단체들이 각자 분야에서 자기 역할을 잘하고 계시고, 또 초기에 말씀드린 것처럼 진보진영도 일상적으로 연대가 이뤄지고 있었고 시민단체 쪽에서도 각자 영역이 있었던 거죠. 그런 게 기본적으로 역량이 계속 연대하면서 조금씩 늘었고”

“아마 다른 대형 참사들 중에 이렇게 오랫동안 하나의 목소리를 내면서 대응을 시민사회가 한 경우는 제가 아는 범위 내에서는 없었고 그래서 저는 그 부분에 있어서는 평가를 받아야 한다고 생각하고 또 하나는 이제 1000인 원탁회의 많이 얘기하시잖아요. 그래서 천명의 시민들이 같이 한자리에 모여서 하나의 주제로 관련해서 논의를 한 거 자체가 사실은 되게 의미 있는 거고 처음 시도된.”

4.3. 좋은 거버넌스를 구축하기 위해서 무엇이 필요한가?

한국사회에서 ‘거버넌스 구축’은 웬만한 정책분야에서 거의 빠지지 않고 등장하는 목표이자 해결방안이지만 현실적으로는 수사에 가까운 경우가 많다. 정부에서 진행하는 각종 거버넌스 수립 계획도 대개 행정부처 중심의 조직 개편에 머무르는 경우가 다반사이다. 그나마도 문제가 되었던 조직을 없애거나 통폐합하고 다시 새롭게 만드는 등의 가시적 변화에 치중한다. 이를테면 세월호 참사가 발생한 이후 청와대는 해양경찰청을 해체한다고 발표했지만 이후 여야 합의에 따라 국민안전처 산하 ‘해양경비안전본부’로 개편하는 데 그치고 말았다. 또한 모든 위험/재난을 통합적으로 관리한다는 목표 하에 국민안전처가 출범했지만 정작 2015년 메르스가 유행할 당시 국민안전처는 콘트롤 타워로서의 기능을 전혀 하지 못했다 (시민건강연구소, 2016). 재난 IT 거버넌스 수립을 목표로 재난관리시스템 통합운영, 각종 신고 시스템 일원화를 진행하고¹⁹⁾ 전국 어디에서 사고가 발생하더라도 육상 30분, 해상 1시간 이내에 특수구조대가 현장에 도착하도록 하겠다는 계획을 수립했지만, 2015년 9월 추자도 인근에서 돌고래호 전복사고가 발생했을 때 초기 대응은 실패하고 말았다.²⁰⁾

한국사회에서 좋은 재난 거버넌스를 구축하려면 과연 무엇이 필요한 것일까? 우리는 이 장에서 좋은 재난 거버넌스 구축을 위해 필요한 과제와 선결 조건들을 검토하고자 한다.

(1) 거버넌스에 영향을 미치는 요인

‘좋은 거버넌스’ 구축에 관한 논의에 앞서, 거버넌스에 영향을 미치는 맥락적 요인들에 대한 검토가 필요하다. 재난 거버넌스 시스템은 정치·사회·경제적 힘, 그리고 세계화를 포함해 세계체제의 정치경제적 동학, 인구사회학적 변동과 관련 있다. 예를 들어 메가시티의 인구집중과 도시화, 사회적 불평등의 심화는 재난 취약성을 키우는 중요한 요인이다.

그리고 재난거버넌스는 한 사회의 일반 거버넌스 시스템에 의해 영향을 받을 수밖에 없다. 세계적인 재난 경험을 비추어볼 때, 안정적인 거버넌스 시스템이 있는 사회에서도 재난 거버넌스가 실패할 수는 있지만, 일반적인 거버넌스가 제대로 작동하지 않는 사회에서의 재난 거

19) 전자신문 2014. 11. 23. 국민안전처 출범으로 산재된 재난IT 통합 급물살 탄다.

(<http://www.etnews.com/20141121000252>)

20) 미디어오늘 2015. 09. 15. 엉망진창 국민안전처, 국민안전위협처 됐다. (<https://is.gd/n7XWoD>)

버넌스는 종종 심각한 결함을 드러내곤 한다. Tierney(2012)는 재난 거버넌스에 영향을 미칠 수 있는 사회구조적 요인을 정부 부처 간 구조, 국가와 시민사회의 관계, 경제체제와 재산권 보호 방식, 중앙집권과 분권화 경향, 사회변동 여부 등으로 구분해서 설명하고 있다.

정부 부처 간 구조는 재난 거버넌스에 강력한 영향을 미치는데, 예를 들어 미국, 일본, 중국은 권력이나 행정당국이 다른 관할권에 대해서는 거버넌스 수준이 다른 시스템을 운용하며, 이런 차이들은 재난 거버넌스에도 반영된다. 국가와 시민사회의 관계도 시민사회의 발달과 영향력 정도에 따라 재난 거버넌스에서 다른 함의를 갖는다. 미국의 경우, 오랜 전통을 가진 시민사회 조직체들이 상당히 많으며 주 정부는 비정부기구와 민간부문이 재난 거버넌스에 참여하기를 대단히 장려한다. 정부가 비정부 부문의 역할을 잘 인식할수록 재난관리에서 지역사회 접근의 필요성을 강조하는 경향이 있다. 경제체제와 재산권 같은 권리보호 방식도 재난 거버넌스에 영향을 미친다. 도로, 항만, 다리, 통신 시설 같은 사회 인프라 시설의 소유권이 공공에 속하는지 민간에 속하는지에 따라 국가의 대응이 달라질 수 있다. 공중보건 위기상황에서 이 같은 시설의 통제가 필요할 때, 공공-민간의 협력은 재난 거버넌스에 중요한 요인이 된다. 만일 공중보건 인프라가 대부분 공적 소유로 존재한다면, 보다 즉각적인 정부 대응이 가능해진다. 예컨대 2015년 메르스 유행 당시, 공공병원의 양적 열세가 감염병 관리에 커다란 장애가 되었음은 잘 알려져 있다 (시민건강연구소, 2016). 또한 중앙집권에서 분권화 경향, 사회 인프라의 민영화 같은 사회변동도 재난 인프라에 중요한 영향을 미칠 수밖에 없다 (Tierney, 2012).

특히 분권화의 영향은 일본의 사례를 참고할 만하다. 일본은 2차 대전 이후 ‘철의 삼각’(정 치인, 관료, 기업)을 중심으로 중앙정부가 강력한 힘을 가지고 하향식의 개발 국가 발전을 이루어왔다. 1990년대 이후 분권화가 촉진되었는데, 이는 ‘권한의 위임’이라는 측면에서 자치가 확대된 것이라기보다 지방 보조금 삭감이라는 예산 절감 의도가 더 크게 작동했다. 분권화 이후 재정적 어려움에 처한 지자체들의 중앙 정부 의존도는 더욱 커졌고, 지방 자치권이 제한되는 결과를 가져왔다. 이러한 방식의 분권화는 재난 거버넌스에도 영향을 미쳤다. 2011년 도호 쿠 대지진으로 전례 없는 국가적 위기상황이 발생했을 때, 중앙 정부는 지역 역량강화 원칙을 토대로 한 재건을 강조했다. 시 정부가 주민과 더 가깝고 지역 이슈를 더 잘 이해하고 있기 때문이라는 것이 근거였다. 하지만 시 정부는 독자적인 재건계획을 개발할 수 있는 권한을 부여받지 못했고 필요한 자원이 불충분한 상황에서 중앙부처의 합의를 얻거나 중앙정부에 의지해야 했다. 이러한 상황은 분권화가 중앙집권에 비해 재난 회복에 적절하지 않았기 때문이 아니라 실질적인 권력 위임이 충분하지 않았고 지방정부가 이러한 업무를 다룰 준비가 되지 않았

음을 보여주었다 (Cho, 2014).

거버넌스에 영향을 미치는 또 다른 중요한 요인은 사회적 불평등이다. 불평등은 안전과 위험, 취약성과 회복역량 등 재난의 모든 과정과 영역에서 복합적으로 나타난다. 일반적 거버넌스 맥락 안에 재난 거버넌스가 위치해 있듯, 불평등에 취약한 사회에서는 위험과 재난 불평등이 커질 가능성이 높다. 미국에서 발생한 2005년 허리케인 카트리나는 정부의 대처 실패와 위험의 불평등이라는 이중의 실패를 보여준 사례이다 (고동현, 2015). 사회경제적으로 취약한 집단은 주거가 밀집해 있고 침수 위험 지역 등 재난에 취약한 지역에 거주하는 경향이 있고, 저렴하고 위험한 교통수단을 이용할 가능성이 높다. 그리고 재난 대비를 위한 자원 배분은 위험 그 자체보다 정치사회적 우선순위에 따라 결정되기 쉬운데, 수혜자가 사회적 취약계층일 경우 우선순위에서 뒤쳐지는 경향이 있다. 특히 재난 대응에서 ‘위험의 개인화’가 익숙한 사회일수록 이러한 경향은 두드러진다. 또한 정보를 충분히 공개하고 취약집단의 목소리를 대변할 민주적 시스템이 취약한 사회에서 문제는 더욱 악화된다. 이는 단순히 사회적 약자의 고통이 불균등하게 가중된다는 것을 넘어서, 궁극적으로는 사회 전체적으로 재난 대비와 복구의 성공을 어렵게 만든다. 특히나 감염병이나 환경 오염 같은 공중 보건 위험을 특정 집단에 ‘봉쇄’하는 것이 실제로 불가능하다는 점에서, 이는 취약계층에게만 한정된 문제는 아니다. 바로 이러한 문제의식 때문에 영국은 신종플루 대응의 형평성과 윤리 문제를 다루는 별도의 위원회를 설치한 바 있으며, 미국도 2008년 인플루엔자 대유행 대응계획 실행 과정에서 사회적 취약계층이 직면한 장애를 별도로 평가하여 사회적 지원방안 등을 논의하기도 했다 (Hutchins 등, 2009).

이러한 점들을 고려할 때, 재난 거버넌스를 강화하기 위해서는 사회의 전반적인 거버넌스 수준을 높이고 사회적 불평등을 감소시키는 전략이 필요함을 알 수 있다. 이 글에서는 비록 ‘좋은 재난 거버넌스’라는 주제로 논의를 축소했지만, 좋은 재난 거버넌스가 사회와 동떨어져 독자적으로 성립할 수 없다는 점만큼은 다시금 강조하고 싶다.

(2) ‘좋은 재난 거버넌스’ 구축을 위해 필요한 조건들

좋은 거버넌스는 물리적인 조직 구조나 법/제도의 개선만으로 달성할 수 있는 것이 아니다. 거버넌스 자체가 전반적인 사회의 구조와 제도, 신뢰나 공공가치 같은 문화와 사회적 인프라, 중앙정부와 지방정부, 정부와 시민사회, 정부와 민간(기업)과의 관계, 사회적 불평등 구조 등과 관련되기 때문이다. 이러한 복잡성에도 불구하고, 문제를 돌파할 수 있는 몇 가지 핵심 조건들을 지적할 수 있다.

- 첫째, 정부는 거버넌스에서 정부의 책무성을 제대로 인식해야 한다.

반복적으로 강조하지만, 재난 거버넌스의 일차적 책무성은 정부에 있다. 재난 거버넌스는 정부와 시민사회가 모든 책임을 균등하게 분배하는 구조가 아니며, 독점적 권력과 자원을 가진 국가의 책무성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 유능한 사회단체, 시민적 주체가 존재할 수는 있지만 사회단체가 모든 관련 문제를 균형 있게 다루는 것은 불가능하다. 위기 상황에서 여러 행위 주체들 사이의 효율적이고 유기적 조화를 이끌어낼 수 있는 행위 주체로서의 국가 역할은 매우 중요하다 (정유선, 2014). 또한 앞서의 사례들이 보여준 것처럼 문제를 일으킨 기업과 피해 당사자들 사이에서 정부가 충분한 중재 역할을 하지 못하거나 혹은 피해자들 사이의 갈등을 완화하려 노력하지 않을 때, 일차적 재난에 버금가는 사회적 재난과 갈등이 초래될 수 있다. 거버넌스는 정부의 책임을 모면하게 해주는 방패막이 아니라, 책무성을 강화시키는 도구라는 점을 인식해야 한다.

- 둘째, 정부는 시민사회와 함께 일하는 방법을 배우고 훈련해야 한다. 이는 정책결정자, 기술관료, 일선의 담당자 모두 해당한다.

현재 재난 거버넌스가 제대로 작동하지 않는 가장 중요한 이유 중 하나는 시민사회를 대하는 정부의 시각과 관련 있음을 지적했다. 시민 혹은 시민사회를 거버넌스의 행위 주체가 아니라 훈육과 계몽, 동원의 대상으로만 인식하고 있다는 점이다. 이러한 인식을 개선하고, 실질적인 협력의 토대를 마련하기 위해서는 시민사회와 함께 일하는 방법을 배우고 훈련해야 한다. 시민에게 안전교육을 하는 것 이상으로, 정책 결정자, 기술관료, 각급 정부의 일선 실무자들은 시민성, 시민사회의 조직원리, 소통과 협업의 방식을 배우고 익혀야 한다. 시민의 이해에 반응하는 것이야말로 정책 결정의 질을 향상시키고 신뢰를 구축하는데 긴요하다는 점을 다시금 강조하고 싶다 (최성욱, 2007).

- 셋째, 평소에 해당 영역, 혹은 지역사회의 시민사회 역량을 파악하고 있어야 한다.

재난 거버넌스 체계를 구축하기 위해서는 최소한 지역사회에서 누구와 어떤 협력을 할 수 있는지에 대한 정보와 자원 연결망의 흐름을 파악하고 있어야 한다. 이는 단순히 전문가 명단

과 유관기관 목록을 확보하는 차원을 넘어서는 것이다. 사전에 시민사회의 연결망을 파악하고, 공동의 비전과 행동규칙을 만들어야 재난 상황에서 혼란을 피할 수 있다. 서류상의 거버넌스 구조만 만들어놓고 재난이 닥쳤을 때 잘 작동하기를 바라는 것은 어불성설이다. 예컨대 2007년 서해안 기름 유출사건이 터졌을 때, 이미 충청남도는 의제21 정책에 따라 ‘푸른충남21 실천협의회’라고 하는 거버넌스 체계를 구축하고 있었지만, 지방 정부도 시민사회 단체도 이를 통해 재난거버넌스를 구축하려는 생각조차 하지 못했던 사례를 잊지 말아야 한다.

- 넷째, 시민참여가 가능하기 위해서는 정보의 투명한 공개와 알권리가 보장되어야 한다.

재난관리에서는 위험커뮤니케이션을 중요하게 다룬다. 재난에 대한 고전적 정의에 따르면, “물리적 사건이 그것에 대한 사회시스템과 제도의 대응역량을 초과할 때, 바로 재난이 된다”. 사회의 대응역량을 초과한다는 것은 구체적으로 “불충분한 계획과 정보로 인하여 개인과 조직 행동이 사건을 악화시키면서 실패가 상호의존적으로 연속 증폭되는 것이다”(Comfort, 2005). 사회적으로 익숙하지 않은 위험이면서 대응계획과 정보마저 잘 알려져 있지 않다면, 시민의 불안과 공포가 확산되면서 애초의 재난을 넘어선 부수적인 재난을 확산시킬 수 있다.

투명성 제고를 위한 정보 공개에는 두 가지 차원이 있다. 하나는 생성된 또는 알려진 모든 정보를 예외 없이 투명하게 공개하는 것이고, 다른 하나는 당사자 또는 시민에게 반드시 알려야 하는 정보를 그들이 수용할 수 있는 형식과 내용으로 전달하는 것이다. 공공정책과 관련한 다양한 분야의 고도로 전문화된 지식은 개별 시민들이 일일이 접근하거나 이해하기 어렵기 때문에 가독성과 접근성을 보장하는 형태로 제공되는 것이 매우 중요하다.

(3) 시민적 인프라의 강화

앞서의 네 가지 조건 확보와 더불어, 장기적으로 중요한 것은 시민사회 역량(capability)²¹⁾과 사회 전반의 민주주의 성장을 위해 적극적인 투자를 하는 것이다. 재난 거버넌스는 사회 전반의 거버넌스 수준과 무관하지 않다. 재난 거버넌스를 위한 시민사회 역량은 사회 전반의 민주주의 수준과 연결된다. 이 때의 민주주의는 대의제 선거라는 정치적 제도를 넘어서 작업장과 모든 공적·사적 조직에서 작동해야 하는 원리이다. 이러한 측면에서 집회, 결사의 자유나 언

21) 아마티아 센이 제시한 역량(capability) 개념은 보통 개인이 가치있게 여기는 삶을 영위하고 성취할 수 있는 실질적 자유로서의 능력이라는 의미 (Sen, 1993)로 사용되나, 여기서는 시민사회나 지역사회라는 집단 수준에서의 역량으로 보다 확장하여 사용하였다.

론의 자유 같은 기본적인 시민권의 보장을 새삼 강조할 필요가 있다. 특히 공공의 안전이나 보건 문제를 다루고 기술적 전문성이 강한 조직에서 내부감시자의 역할을 강화하고 내부고발자 보호 장치를 만드는 것은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

글상자 36 민주주의 강화

“한국에서도, 그런 도움을 받듯이 항상 이제 기본적인 시민들의 기본권을 열어주는 게 중요하다. 그런데 그 기본권이 지금 침해받고 있고, 제대로 작동을 못했기 때문에, 문제가 더 커진 부분이 있기 때문에, 이것도 뭐 다시 환원되는 이야기인데 정부가 문제예요. 정부가 시민들의 기본권을 제한했기 때문에 시민의 참여 자체를 막은 거거든요. 시민참여가 지금 제대로 안 된 거죠...(중략)..시민사회단체들의 역량 강화도 전반적인 민주주의 문제랑 관련이 있는데, 일단 언론라든가, 이런 것들에 대한 집회결사의 자유랑 관련 있다고 보고요,”

“기업의 후원을 받는 건 너무 위험하기 때문에 공적 기금이라든가 이런 것들은 국민들이 낸 세금으로 운영되는 거니까 보통 균등하게 배분되어야 하는데”

“공무원 안에서의 이제 또 개인이 독박을 써야 되니까. 그래서 이제 공무원 노동조합이나 이런 게 좀 확대되어야 한다고 저는 봐요. 그 내부에 하위직 공무원이나 이런 사람들을 보호해줄 수 있는, 그 안에서의 거버넌스나 이런 장치들이 마련되어야 된다는 거죠. 그게 없으면 이 조직은 이견 절대 해결이 안돼요.”

또한 시민참여가 아무리 제도적으로 보장된다고 해도 참여해서 책무성을 가지고 활동을 할 수 있는 역량을 갖춘 시민적 주체가 없으면 소용이 없다. 특히 시민사회 조직과 활동 경험 부족한 한국에서 가장 필요한 것은 시민사회의 역량 강화와 경험의 축적이다. 이는 정부의 거수기 역할을 하는 관변단체를 만들거나 지원하는 것이 아니라, 정부에 비판적인 견해를 가진 견제세력, 민주적 자치를 확대할 수 있는 지역사회 역량 육성을 의미한다.

실제로 재난 상황에서 피해당사자는 개인적 피해를 증명하는 복잡한 법적 절차와 생활터전의 상실이라는 피해에 압도되어 거버넌스에 직접 참여하기 어려울 수 있다. 이런 경우 피해자의 직접 참여를 보완하면서 시민들의 집단적 지식을 모아 공동대처할 수 있는 시민사회단체의 역할이 중요해진다. 또한 시민사회단체는 재난피해자의 대변자 역할 뿐 아니라 제3자 혹은 공익적 관점에서 문제를 바라보고 해결방법을 모색함으로써 재난 거버넌스가 공적 가치를 추구하는 데 중요한 기여를 할 수 있다.

글상자 37 시민사회 ‘역량강화’

“연대는 갑자기 생기는 게 아니라는 생각이 들어요. 그래서 일상적 그런 노력들을 하면 좋겠고 그래서 이제 아주 작은 거라도 일상적으로 하면 좋겠고, 많은 활동들을 같이 하지 않더라도 늘 고리는 연결되어 있어야 된다는 생각이 있어요.... 갑자기 생기지 않거든요 그게. 그래서 훈련이 돼야 되는 거라서 사실은 일상적으로”

“각자 단체를 고유하게 갖고 있는 거를 평준화 키는 게 아니라 연대 안에서 평준화하는 과정은 필요 하다 그래야 나중에 이런 상황이 터졌을 때 마찰을 덜 생기게, 토론도 훈련돼야 되잖아요.”

“평상시에 단체 활동들을 지원하는 여러 프로그램들이 많이 있어야 되는 거고요. 이거는 소위 공익 재단들의 역할도 굉장히 중요한 거고, 정부의 지원도 중요한 거고, 그러면서 그런 위원회 조직을 만 든다고 했을 때, 정말 충분한 정도의 예산과 인력이 뒷받침되지 않으면요, 그 위원회에서 시민들이 할 수 있는 게 거수기 역할밖에 못해요. 그렇지 않도록 만들어 나가는 것. 이런 게 이제 중요한 것이 겠죠.”

“트레이닝이 된 시민단체가 있다면 좋을 것 같다는 생각이 들어요. 왜냐하면 참사라는 것이 굉장히 중립적인 영역에서 발생할 수도 있지만, 세월호처럼 정부가 관여된 영역에서 참사가 발생할 수도 있 어요. 그러면 피해자 분들은 정부를 곧이곧대로 믿을 수가 없습니다. 그럴 때는 약간 객관성이 담보 된, 중립성이 담보된 제 3자가 도와줘야 해요. 다리를 놔줘야 됩니다.”

“비전문가들의 참여를 보장한다고 하는 정도에 머무르는 것도 있지만, 그 사람들이 정말 정책결정단 계에서 굉장히 주도적인 역할을 하려면 사실 그 사람들도 공부를 하고 참여해야 되거든요. (회의에 와서 ‘당신 회의 한 번 왔다 가면 수당 10만원 줄게.’ 이것 가지고는 사실 안 되는 거고요, 시민들의 참여라는 건 시민들이 의사결정을 할 수 있는, 백그라운드를 제공해줄 수 있는 지원 시스템들이 같 이 붙여줘야 된다는 거예요, 거기에는. 그거는 예산에 대한 지원, 전문 인력에 대한 지원. 이런 것들 이 같이 붙어주면서 그런 참여구조들이 만들어져야 되는 것이고, 그랬을 때, 비전문가인 시민들이 전 문가들과 함께 뭔가를 같이 토론하고, 의사결정을 같이 끌어낼 수 있는 구조들이 같이 만들어질 수 있지 않을까”

기술적 고도화를 특징으로 하는 형태의 재난에서 특히 강조하고 싶은 것은 노동조합의 역할 이다. 대부분의 성인들이 가장 많은 시간을 보내는 일터는 재난이 직접 발생하는 장소가 되거 나 대응과 직·간접적 관련성을 갖는다. 특히 세월호 사건에서 드러났듯, 선박이나 철도, 원자 력 발전소 같은 대규모 산업 시설, 병원 같은 전문적 서비스 시설에서 발생하는 안전 문제들을 시민 개인, 혹은 외부의 시민사회단체들이 속속들이 이해하기는 매우 어렵다. 또한 정부가 책

임성을 가진 재난 문제를 해결하는 과정에서도 기술관료적 처리 과정에 대해서 외부 감시는 한계가 있을 수밖에 없다. 이런 상황에서 내부자이자 실무자로서 사회적 공익을 위해 활동할 수 있는 존재가 바로 노동조합이다. 2015년 메르스 유행 시에도 공공부문, 특히 보건의료 부문 노동조합은 노동자 자신 뿐 아니라 환자와 시민을 보호하는 데 중요한 역할을 했다 (시민건강연구소, 2016).

노동조합 활동 보장을 비롯한 작업장 민주주의는 재난 거버넌스에 실용적 기여가 크다. 작업장 민주주의의 핵심은 기업이 중요한 의사결정을 할 때 노동자들이 참여할 수 있고, 민주적인 통제가 작동하는 것이다 (고미선, 2000). 작업장 민주주의를 현실에 실현하기 위해서는 사회적 수준에서 민주주의가 확보되어야 함은 물론, 직장 내 의사결정과 운영과정에 노동자의 의견이 반영되도록 참여의 자유를 보장하는 것이 필수적이다 (산업사회연구회, 1993). 특히 기존의 노동조합이 가지는 긍정적 역할을 강화하고 이를 보장해줄 수 있는 제도적 지원이 필요하다. 아주 구체적으로는 위험작업장이나 사회 기간 시설의 운영/관리 노동자들에게 작업 중지권을 부여하는 것이 그 사례가 될 수 있다. 또한 사회적 위기 상황에서 대중을 보호하는 역할을 맡게 될 공공부문 노동자들의 현장 경험과 제안이 받아들여질 수 있는 노-사 협의 구조를 만드는 것, 내부고발자 보호 장치를 만드는 것 또한 중요하다. 하지만 무엇보다 근본적인 것은 사회기간 시설이나 공공부문에서 노동자들의 결사의 자유를 보장하고, 기업이나 정부의 전체 주체이자 대등한 파트너로 자리 잡도록 만드는 것이다.

4.4. 소결

이 장에서는 우리 사회 재난 거버넌스의 실제 경험을 돌아보고 무엇이 필요한지 제안했다. 현재 한국의 재난 거버넌스는 결코 좋은 거버넌스라 할 수 없다. 다양한 견해가 숙고될 수 있는 참여 구조 자체가 미흡하고, 거버넌스 과정에서 민주적 절차, 공정성, 투명성이 불충분하다. 또한 가장 중요한 행위주체라 할 수 있는 정부의 책무성 부족이 반복적으로 드러났으며 이는 공적 가치 추구의 실패로 이어졌다. 이렇게 된 것은 법/제도의 미비라기보다 실제 거버넌스를 구성하고 작동하게끔 만드는 주체 측면의 영향이 더 중요하다. 무엇보다 시민의 주체성을 인정하지 않고, 재난 대비를 여전히 자연재해 프레임에서 바라보는 정부의 인식이 문제이다. 여기에 재난 거버넌스의 균형추가 될 수 있는 시민적 인프라의 취약성이 더해져 있는 것이다.

따라서 이러한 상황을 개선하기 위해서는 무엇보다 정부의 ‘시민, 시민사회’에 대한 인식 개선, 시민사회와의 소통과 협업 훈련, 그리고 시민적 인프라 강화를 위한 투자가 필요하다.

5. 결론 및 권고

재난은 개인과 사회 공동체에 값을 따지기 어려운 인명의 손실과 재산상의 피해를 가져올 뿐 아니라, 개인과 공동체가 오랜 역사를 통해 쌓아온 삶의 흔적과 성취를 파괴한다. 재난 피해로부터의 회복과 복구는 ‘완료’라는 것이 불가능한 고단하고 지난한 과정이다. 그래서 누구라도 재난을 피하고자 하지만, 재난 자체를 회피하기는 어렵다. 오히려 현대 사회의 기술적 복잡성과 물리적·사회적 환경 변화는 재난의 여파를 더욱 크게 만드는 경향이 있다.

우리의 과제는 완벽한 재난 예방이라는 완수 불가능한 임무를 추구하는 것이 아니라, 재난을 통해 학습하고 더 나은 대비책을 만드는 것이다. 재난 대응에서 드러난 사회적·정치적 체계의 취약성을 확인하고, 재난이 가진 ‘변형가능성(transformability)’에 초점을 두면서 (Berkes, 2013), 재난을 사회적 관계를 바꾸는 촉매이자 계기로 삼아야 한다.

세월호 사건 또한 더 나은 사회, 안전하고도 민주적인 사회로 나아가는 계기로 삼을 수 있어야 한다. 지금까지의 논의 결과로부터 우리는 다음과 같은 결론에 이르게 되었다.

첫째, 재난 피해자들에게 충분한 위로와 보상을 제공하고, 불필요한 사회적 갈등을 예방하며, 재난의 재발을 막기 위해서 민주적 재난 거버넌스의 중요성을 인정해야 한다.

둘째, 이러한 재난 거버넌스는 피해 당사자를 포함하여 시민의 참여권을 보장하는 중요한 과정이자, 재난 대응의 효율성과 정부의 정당성을 확보하는 주요한 수단이다.

셋째, 그럼에도 현재까지 한국에서 위험/재난 거버넌스가 제대로 작동하기 어려웠던 것은 정부의 전통적 위험 인식 태도와 민주주의에 대한 몰이해가 컸기 때문이다. 세월호 침몰 사건 이후 정부의 대처 방식은 이를 잘 보여준다.

넷째, 따라서 무엇보다 정책결정자, 기술관료, 정책 실무자들의 패러다임이 위험/재난의 ‘통제/관리’에서 ‘거버넌스’로 전환되는 것이 필수적이다. 그리고 민주적 거버넌스가 작동할 수 있도록 시민사회 역량 강화에 노력을 기울일 것을 촉구한다.

이러한 결론에 따라 다음과 같은 권고들을 제시한다.

① 정책결정자와 공무원들의 교육 과정에 ‘시민성’과 ‘시민사회’, ‘시민사회와의 커뮤니케이션’에 대한 옹호적 관점을 가진 교육 내용을 반드시 포함시킨다.

② 중앙정부 혹은 지방자치단체 수준에서 시민사회 역량 강화를 위한 재정적 지원과 훈련을 강화한다. 하지만 이러한 지원이 소위 ‘친정부 기구’, ‘관변단체’로 집중되거나 비판적 시민사회단체들을 순치하는 도구가 되어서는 안 된다. 이를 위해서 시민사회단체에 대한 지원의 내역들이 투명하게 공개되어야 하고, 이러한 의사결정 과정에 시민사회의 다양한 견해가 반영될 수 있어야 한다.

③ 지방 자치 수준에서 시민사회 역량을 파악하고 협치 구조를 상설화하며 재난 대비책 마련 단계부터 모의 훈련에 이르기까지 시민사회의 참여를 보장해야 한다. 특히나 시민참여의 ‘양’보다는 ‘질’이 중요하며, ‘동원’이 아닌 정치적 ‘참여’를 통해 의사결정 과정에 실질적인 영향력을 발휘할 수 있어야 한다.

④ 사회의 주요한 공적 인프라, 안전/보건 분야에 종사하는 노동자들이 내부 감시자 역할을 할 수 있도록 노동조합, 노동자협의회 활동을 지원해야 한다. 이들 노동자들의 알 권리와 건강, 안전 보호 방안을 마련해야 할 뿐 아니라, 내부고발자 등에 대한 보호장치를 마련하고 제대로 작동할 수 있도록 지원해야 한다.

⑤ 재난 상황에서 취약계층에게 접근할 수 있는 ‘채널’을 사전에 확보해야 한다. 이를테면 감염병 대유행 시 한국어가 익숙하지 않은 국내 거주 외국인들에게 정보를 전달할 수 있는 채널, 대중매체나 인터넷 미디어에 접근하기 어려운 계층에게 정보를 전달할 수 있는 수단이 마련되어 있어야 한다.

⑥ 재난 발생 시 그에 대한 피해 조사와 보상 논의, 문제의 원인 분석에 이르는 전 과정에 직·간접적 피해 당사자의 견해가 반영할 수 있도록 당사자 대표나 대리 기구의 참여를 보장한다. 이 때의 당사자는 반드시 직접적인 인적·물적 피해를 입은 피해자 뿐 아니라 광범위한 여파를 경험한 지역공동체와 정책의 영향을 받는 시민사회를 포괄한다.

⑦ 이러한 거버넌스 구조에 가해자 혹은 원인 제공자의 참여나 영향력을 최소화하는 방안을 마련해야 한다. 거버넌스는 공적 가치를 옹호하는 사회적 기구이지 사익을 협상하는 거래의 장이 아니다. 예컨대 정부기구가 재난 전개에 직간접적 책임이 있는 경우, 실무적 측면에서 당

국가들의 협조가 필수불가결할 수 있지만, 이때에도 의사결정이나 기획/총괄 논의의 과정에는 반드시 배제시켜야 한다.

정부는 이러한 정책 권고를 받아들여, 이를 현실에서 구현할 수 있는 법적, 제도적 정비에 나설 것을 촉구한다.

캐나다 온타리오의 SARS 조사위원회는 SARS 피해가 시스템 실패에서 비롯되었다는 점을 지적하면서 동시에 ‘시민으로서 우리도 실패했다’고 진단한 바 있다. 정부가 시민을 더 잘 보호해야 한다고 ‘우리가’ 집요하게 요구하지 않았기 때문에 이런 일이 벌어진 것이라는, 뼈아픈 성찰에서 나온 말이다 (시민건강연구소, 2016). 세월호 사건으로 시민들은 이미 충분한 희생을 치렀고, 또 사고 이후 과정에서 민주사회의 시민으로서 할 수 있는 최대한의 것들을 했다. 이제는 정부가 응답할 차례이다.

§ 참고문헌

- Ahrens, J., & Rudolph, P. M. (2006). The importance of governance in risk reduction and disaster management. *Journal of contingencies and crisis management*, 14(4), 207-220.
- Andrew SA, Kendra JM (2012). An adaptive governance approach to disaster-related behavioral health services. *Disasters*, 36(3), 514-532.
- Annas GJ, Mariner WK, Parmet WD. (2008). Pandemic Preparedness: the need for a public health - not a law enforcement/national security - approach. *American Civil Liberties Unions (ACLU)*.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of th American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Bozeman, B. Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism. Georgetown University Press, 2007.
- Bozeman, B., & Johnson, J. (2015). The Political Economy of Public Values A Case for the Public Sphere and Progressive Opportunity. *The American Review of Public Administration*, 45(1), 61-85.
- Cabinet Office (2011). Emergency Preparedness: Guidance on Part 1 of the Civil Contingencies Act 2004, its Associated Regulations and non-statutory Arrangements.(<https://www.gov.uk/government/publications/emergency-preparedness>)
- Charles Perrow (1984). *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*. New York: Basic Books. ; 정태석 (2003) 재인용.
- Cho, A. (2014). Post tsunami recovery and reconstruction: governance issues and implications of the Great East Japan Earthquake. *Disasters*, 38(s2).
- Chris Argyris and Donald A. Schön (1996). *Organizational learning II: Theory, method and practice* Reading. Addison-Wesley Publishing Company.
- Daniel W. Harrington, Susan J. Elliot(2015). Understanding emerging environment health risks: A framework for responding to the unknown. *The Canadian Geographer*, 59(3),
- David Jacques & Gilly Salmon eds (2007). *Learning in Groups*. Routledge.
- Elster, J. (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press.
- Engel, K., Trainor, J. (2010). Floods and disaster management in the Netherlands: God created the world, but the Dutch created the Netherlands.; 정병은 (2015) 재인용
- Fikret Berkes & Helen Ross(2013), *Community Resilience: Toward an Integrated Approach*, *Society & Natural Resources*, 26, 5-20.
- Flin, R. (1996). *Sitting in the Hot Seat: Leaders and Teams for Critical Incident Management*. John Wiley & Son.
- Gary L. Wamsley and Larkin Dudley S.(1995). From recognizing to reinventing: Sixty years and we still don't get it. Mimeo. 1-42. (박희봉(2006), “시민참여와 로컬거버넌스” 「한국정책과학학회보」 10(2) 재인용)
- Gilmour, R. S., & Jensen, L. S. (1998). Reinventing government accountability: Public functions, privatization, and the meaning of" state action". *Public Administration Review*, 247-258.
- Giroux, H. A. (2006). Reading Hurricane Katrina: Race, class, and the biopolitics of disposability. *College Literature*, 33(3), 171-196.
- Gupta, M. (2011). Filling the governance gap in disaster risk reduction. *Global Assessment Report On*

Disaster Risk Reduction.

- Hakkyong Kim(2014), Learning from UK disaster exercises: policy implications for effective emergency preparedness, *Disaster*, 38(4), 846-857.
- Hart-Landsberg, M. (1993). *The rush-To development: Economic Change and Political Struggle in South Korea*, New York: Monthly Review Press. ; 김원제 (2003) 재인용.
- Homeland Security (2011), National Incident Management System : Training Program (http://www.fema.gov/pdf/emergency/nims/nims_training_program.pdf)
- Hutchins, S., K. Fiscella, et al., (2009). Protection of racial/ethnic minority populations during an influenza pandemic. *American Journal of Public Health*, 99: S261~S270.
- Jasanoff S. (2002). Citizens At Risk: Cultures of Modernity in the US and EU. *Sc as Culture* 11:363-380. doi:10.1080/0950543022000005087
- Kathleen Tierney (2012). Disaster Governance: Social, Political and Economic Dimensions. *Annu. Rev. Environ. Resour.*, 37, 341-363.
- Langton, Stuart, ed. (1978). *Citizen Participation in America: Essays on the State of the Art*. Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Louise K. Comfort (2005). RISK, SECURITY, AND DISASTER MANAGEMENT. *Annual Review of Political Science*, vol 8, 335-356.
- Luhman, J. T. (2006). Theoretical postulations on organization democracy. *Journal of Management Inquiry*, 15(2), 168-185.
- Lynn, Jr., L., C. Heinrich, C. Hill. (2001). *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*. Georgetown University Press.
- Malenca Carmen, Forster Reiner and Singh Janmejay (2004). *Social Development Paper: Participation and Civic Engagement, Introduction to the Concept and Emerging Practice*. Paper No. 76, The world Bank.
- McEntire, D. A. (2001). Triggering agents, vulnerabilities and disaster reduction: towards a holistic paradigm. *Disaster Prevention and Management*, 10(3), 189-196.
- Moulton, S. (2009). "Putting Together the Publicness Puzzle: A Framework for Realized Publicness." *Public Administration Review* 69(5): 889-900.
- Newbourne, P. (2008). Accountability and Non-discrimination in Flood Risk Management. Investigating the potential of a rights-based approach: Honduras case study. London: ODI (<http://www.odi.org.uk/resources/download/2575.pdf>).
- Newell, P. and Bellour, S. (2002). Mapping Accountability: Origins, Contexts and Implications for Development. *IDS Working Paper*, 168, Brighton: IDS. (<http://www.ntd.co.uk/idsbookshop/details.asp?id=712>).
- Newell, P. and Wheeler, J. (2006). Making Accountability Count. *IDS Policy Briefing*, 33, (<http://www.ids.ac.uk/index.cfm?objectid=67290CBD-5056-8171-7BB9FEB1115FB429>)
- NWMO(2005). *Choosing a Way Forward: The Future Management of Canada's Used Nuclear Fuel*. Final study.
- Pierre, J (2000). *Debating Governance*. Oxford University Press. ; 이명석 (2002) 재인용.
- Powell, Walter (1990). Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization. *Researching Organizational Behavior*, 12, 295-336.
- Roshani Palliyaguru, Dilnithi Amartunga, David Baldry (2014). Constructing a holistic approach to disaster risk reduction : the significance of focusing on vulnerability reduction. *Disaster*, 38(1), 45-61.
- Sabrina McCormick, Kristoffer Whitney(2013), *The making of public health emergencies: West Nile*

- virus in New York City. *Sociology of Health & Illness*, Volume 35, Issue 2, 268 - 279.
- Salamon LA, Elliott OV, eds (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press. pp 669.
 - Schoch-Spana, M., Franco, C., Nuzzo, J. B., & Usenza, C. (2007). Community engagement: leadership tool for catastrophic health events. *Biosecurity and Bioterrorism*, 5(1), 8-25.
 - Sen. A. (1993). Capability and well-being. In M. Nussbaum & A. Sen [Eds.] *The quality of life* (pp.30-53). Oxford: Clarendon Press.
 - Suzanne Vallance (2011). Early Disaster Recovery: A Guide for Communities. *Australian Journal of Disaster and Trauma Studies*, 2011-2, 19-27.
 - The SARS Commission, Canada (2006).
 - Thomson, A. M., Perry, J. L. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, 26 Special Issue: 20-32.
 - Twigg, J. (2007) 'Characteristics of a Disaster-Resilient Community, a Guidance Note', *DFID Disaster Risk Reduction Interagency Coordination Group*.
 - UNISDR(United Nations International Strategy for Disaster Reduction) (2004). *Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives*. Inter-Agency Secretariat of the United Nations International Strategy for Disaster Reduction, Geneva.
 - United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *What is Good Governance?* (<http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>)
 - Zimmerman, J.F. (1986). *Participatory Democracy: Populism revisited*, New York: Praeger.
 - 강인성 (2008). 지방정부 주민참여제도의 정책과정과 참여유형에 따른 영향력 분석: 16개 광역자치단체를 중심으로. *한국행정학보*, 제42권 제3호, 215-238.
 - 경제인문사회연구회 협동연구총서(한국조세재정연구원 공공기관연구센터, 한국행정연구원) (2014). *안전 관련 국가체계의 거버넌스 재설계 방안*.
 - 고동현 (2015). 사회적 재난으로서 허리케인 카트리나: 정부 실패와 위험 불평등. *한국사회정책*, 22(1), 83-119.
 - 고미선 (2000). 대의제 민주주의의 보완책으로서 작업장 민주주의에 관한 연구. *동향과전망*, 제45호, 271-284.
 - 구혜란 (2015). 공공성은 위험수준을 낮추는가?: OECD 국가를 중심으로. *한국사회정책*, 22(1), 19-47.
 - 국가안전관리기본계획 2015-2019. *국민안전처 2015*
 - 김경민 (2015). 1000인 토론회 결과 브리핑. “안산을 부탁해” <안산시 지역공동체 회복을 위한 사회복지인들의 실천> 제16기 사회복지학교 자료집.
 - 김대환 (1998). 돌진적 성장이 낳은 이중위험사회. *계간 사상*, 제38호, 26-45.
 - 김미숙, 이주연, 김지민, 정윤경. *국민건강과 안전을 위한 아동안전전략 구축방안 - 아동손상 예방 전략을 중심으로*. 보건사회연구원 2015
 - 김승권, 윤선화, 김형욱, 정윤경, 이주영, 제 2차 아동안전종합대책 5개년계획 수립 연구. 보건사회연구원 2008
 - 김원제 (2003). 한국사회 위험(Risk)의 특성과 치유. *한국사회조사연구소*.
 - 김은성. *불확실성에 대응하는 위험 거버넌스: 신기술 및 신종재난을 중심으로*, 서울: 법문사 2009.
 - 김주현 (2015). 공공성을 기반으로 한 독일의 위험 거버넌스: 탈핵 결정 사례를 중심으로. *한국사회정책*, 22(1), 121-153.
 - 김지영 (2015). 일본의 공공성 변화가 후쿠시마 원전사고 극복과정에 미친 영향. *한국사회정책*,

22(1). 49-81.

- 김창엽 (2009). 건강보장의 이론. 한울아카데미.
- 김태윤. 국가재해재난관리체계의 구조와 기능. 서울행정학회 학술대회 발표논문집 2003)
- 노진철 (2004). 개입주의 국가의 강화: ‘압축적 근대화’의 신화로부터 위험사회의 성찰로. 현상과 인식, 28(4), 141-167.
- 대니얼 리 클라인맨 엮음(김명진·김병윤·오은정 역) (2012). 과학 기술 민주주의. 갈무리.
- 레베카 솔닛(정해영 역) (2012). 이 폐허를 응시하라. 펜타그램.
- 민주사회를 위한 변호사모임 (2014). 416세월호 민변의 기록. 생각의 길.
- 박재묵 (2008). 환경재난으로부터 사회재난으로-허베이 스프리트호 기름유출사고에 대한 사회적 대응분석, 환경사회학연구 ECO, 12(1), 7-42.
- 박태순 (2010). 갈등관리 해법을 찾아서. (『태안은 살아있다』, 동녘.)
- 산업사회학회 편 (1993), 산업사회학강의. 한울.
- 서울특별시. 메르스 전문가 및 현장관계자 심층인터뷰 결과. 2015.7.6.
- 세리 핑크(박중서 역) (2015). 재난, 그 이후. 알에이치코리아.
- 시민건강연구소 (2016). 인권 중심의 위기대응: 시민, 2015 메르스 유행을 말하다, PHI 연구보고서.
- 신광영 (2000). 논평: 거시적인 수준의 민주주의 논의 필요. 동향과전망, 제45호, 285-287.
- 신영석, 김소운, 김은아 (2014). 건강보험 의사결정기구의 개편방안. 한국보건사회연구원.
- 오준호 (2015). 세월호를 기록하다. 미지북스.
- 외교부(<http://www.mofa.go.kr>)
- 올리히 백(박미애·이진후 역) (2009). 글로벌 위험사회. 길.
- 올리히 백(홍성태 역) (1996). 위험사회: 새로운 근대(성)을 향하여. 새물결.
- 유재원, 소순창 (2005). 정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?. 한국행정학보, 제39권 제1호, 41-63.
- 윤순진 (2015). 우리나라 원전 거버넌스의 과제와 방향. 환경법과 정책, 제14권, 1-48.
- 이명석 (2002). 거버넌스의 개념화; ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스. 한국행정학보 제36권 제4호. 321-338.
- 이승훈 (2008). 근대와 공공성 딜레마: 개념과 사상을 중심으로. 민주사회와 정책연구 통권 13호.
- 이시경 (2013). 재난관리 거버넌스의 유형과 참여기간 관 협력관계. 사회과학논총, 제32집 1호. 299-326.
- 이영희 (2009). 기술과 시민: ‘국가재난질환 대응체계 시민배심원회의’의 사례. 경제와 사회, 제82호, 216-239.
- 이영희 (2010). 참여적 위험거버넌스의 논리와 실천. 동향과 전망, 79호, 281-314.
- 이영희 (2014). 재난관리, 재난거버넌스, 재난시티즌십. 비판사회학회, 경제와 사회, 제104호, 56-80.
- 이재열 (1998). 대형사고와 위험: 일상화된 비정상성. 계간 사상, 제38호, 180-199.
- 임의영 (2003). 기획논문: 공공성; 공공성의 개념, 위기, 활성화 조건. 정부학연구 9(1): 23-52.
- 전국지속가능발전협의회(<http://www.sdkorea.org/>)
- 정병은 (2015). 네덜란드의 홍수 위험 극복과 공공성-1953년 대홍수와 이중학습의 진전. 한국사회정책, 제22집 제1호. 155-184.
- 정유선 (2014). 재난 거버넌스와 국가-사회 관계-대만 921 지진의 사례. 아세아연구, 57(2), 7-46.
- 정태석 (2003). 위험사회의 사회이론-위험을 어떻게 이론화할 것인가. 문화과학, 35호, 15-53
- 조한상. 2009. 공공성이란 무엇인가, 우리시대. 서울: 책세상.
- 중앙안전관리위원회·국민안전처 (2015). 국가안전관리기본계획(2015-2019).
- 지그문트 바우만·카를로 보르도니(안규남 역) (2014). 위기의 국가. 동녘.

- 최성욱 (2007). 지역사회와 위험거버넌스 구축: 여수 국가산업단지 사례를 중심으로. 지방정부연구, 제10권 제4호, 237-259.
- 하승우 (2014). 공공성. 책세상.
- 한국정책학회 (2015), 주민참여제도 현황 및 활성화 방안연구.
- 한병철 (2014). 배는 우리 모두다(<http://ppss.kr/archives/20389>).
- 한상진 (1998). 왜 위험사회인가?: 한국사회의 자기반성. 계간 사상, 제38호, 3-25.
- 한주성 (2015). 건강보험정책심의위원회의 가입자 참여와 의사결정과정에 영향을 미치는 요인. 서울대 보건대학원 석사학위논문.
- 홍성태 (2003). 근대화와 위험사회-‘박정희체제’를 넘어서기 위한 생태적 개혁의 모색. 문화과학, 35호, 54-74.

§ 부록

부록1. 태안 삼성중공업-허베이스피리트호 기름 유출 사건 경과

1. 사건 개요

2007년 12월 7일 충청남도 태안군 만리포 북서쪽 5마일 해상에 정박 중이던 홍콩 선적의 유조선 '허베이 스피리트호'(Hebei Spirit, 당시 현대오일뱅크의 원유를 적재 중이었음)와 삼성중공업 해상크레인 '삼성 1호'가 충돌하면서 유조선 탱크에 있던 총 12,547킬로리터(78,918 배럴)의 원유가 태안 인근 해역으로 유출한 사고이다. 일반적으로 태안 기름유출사건 등으로 불린다.²²⁾

2. 사고 발생 경과²³⁾

- 12월 6일 오후 2시 50분: 삼성중공업의 해상 크레인과 이것을 예인하는 3척의 선박(삼성 T-5, 삼성 T-3, 삼성 No.1)으로 이루어진 예인선단이 인천대교(삼성물산 수주) 공사 후 경남 거제를 향해 출발했다. 이때 이미 인천기상대를 통해 항해기간 중 먼 바다의 기상악화가 예보된 상황이었다.
- 12월 7일 새벽 3시: 서해에 10미터 이상의 강풍과 3미터 이상의 파도가 일었고 풍랑주의보가 내려졌다. 새벽 5시경 삼성 크레인선단은 예인력을 상실하고 풍랑에 심하게 밀리기 시작했다.
- 12월 7일 새벽 5시 23분: 대산 지방해양수산청 관제실은 예인선 2척이 대형 해상크레인선을 끌고 인근에 정박 중인 유조선에 접근하는 것을 발견하고 비상호출채널로 긴급호출했으나, 응답이 없었다. 1분 뒤 다시 호출했지만 또 응답이 없었다.
- 5시 50분경: 예인선에 설치된 레이더는 유조선과의 충돌을 예측해 경보사이렌을 울렸으나 예인선단의 방향을 바꾸지는 못했다.
- 6시 20분: 관제실은 사고발생 가능성을 우려, 예인선 선장에게 무선연락 대신 직접 휴대전화를 통해 유조선을 피해서 운항할 것을 경고했다. 그러나 항로에는 영향을 미치지 못했다.

22) 위키피디아(삼성1호-허베이 스피리트 호 원유 유출 사고)

23) 희망제작소 기획, 노진철 외, 『태안은 살아있다』. 동녘, 2010.

- 6시 28분: 유조선 허베이 스피리트호에서 삼성 T-5를 호출했으나 응답이 없었다.
- 7시 6분: 삼성크레인은 현대오일뱅크의 기름을 실은 유조선 허베이 스피리트호와 충돌했다. 이때까지 삼성크레인 예인선단이 취한 조치라고는 사고 10분 전인 6시 56분에 유조선 허베이 스피리트호에게 비켜달라고 무전을 보낸 게 전부였다.

3. 사고의 직접적 원인

- 관제실 - 삼성 예인선 - 유조선 허베이 스피리트호 간에 긴급상황에서의 미소통 문제
- 와이어로프가 생산된 지 12년이나 지난 제품(1995년 동경제강)이라는 점과 출항 전에 제출하는 예인선 안전검사서 제출 때 다른 철강회사 제품 증서(2004년 k제강의 제품증서)를 제출했다는 사실로 미루어 와이어로프의 내구성 문제²⁴⁾
- 예인형태를 선미예인²⁵⁾ 형태로 운항 강행
- 허베이 스피리트호는 단일선체 유조선으로 사고시 대형 원유유출 위험 높아서 국제해사기구가 2011년부터 운항금지한 선박
- 허베이스피리트호는 대산지방해양수산청에서 고시한 표박지에서 3마일 떨어진 곳에서 입항 대기, 지나가는 배들과 충돌 위험 상존.
- 크레인부선과 예인선 삼성T5가 연결된 예인강선이 떨어졌는데도 예인선단은 유조선이나 관제센터에 연락하여 피항 조치 취하지 않음.

4. 사고 수습 경과

- 2007년 12월 10일 해경 방재대책본부는 방제 선박 138척, 항공기 5대, 군인 3375명, 경찰 500여명 민간인 등 총 9050명 방제작업에 투입
- 2007년 12월 11일 충청남도 태안군, 보령시, 서천군, 서산시, 홍성군, 당진군(현 당진시) 등 6개 지역을 특별재난지역으로 선포.
- 2008년 2월 ‘허베이스피리트호 유류오염사고 피해주민의 지원 및 해양환경의 복원 등에 관한 특별법’ 통과.
- 2008년 5월 방제작업 종료

24) 허베이스피리트호의 기름유출과 삼성의 무책임

(<http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=uniknak&logNo=47899462>)

25) 국제해사기구는 특히 기상 악천후일때 입항식 예인을 권장.

- 2008년 6월 3일 태안특별법 시행령 통과
- 2008년 6월 23일 유류유출사고 1심 선고
- 2009년 4월 상고심에서 삼성중공업과 허베이스피리트선박주식회사에 대해 각 벌금 3000만원 확정.
- 2012년 6월 ‘허베이스피리트호 유류피해 대책마련 특별위원회’ 설치
- 2015년 12월말 최종적으로 전체 소송의 92%(11만7428건)가 종결, 확정된 피해액(3559억원)은 신고액(3조2941억원) 대비 약 11%

5. 피해 보상과 책임자 처벌

1) 피해보상

- 사고발생 4년 6개월(2012년 6월)까지 피해구제가 종결되지 않았고, 신고건수 7만 3255건 중 배상책임을 인정하고 피해액 배상된 건수는 1만 4781건(배상액 391억 6100만원), 맨손어업 피해는 4만 9377건 중 1만 6976건 140억(예상액의 3%)에 그쳤다.
- 2008년 2월 삼성중공업은 지역발전협력기금 1000억원 출연 약속, 그 외에 책임을 지지않겠다고 하면서 2012년 6월까지 합의를 이유로 출연하지 않았다.
- 2013년 11월 국회 허베이스피리트 유류오염사고대책위의 중재로 수협에 2900억원 예탁, 사회복지공동모금회에서 수탁여부 심사 중이다(2016년 1월 현재).
- 2016년 1월 12일 해양수산부 발표에 따르면, 2015년 말 기준 법원에 신고된 개별채권 12만7천여 건(총 신고액 4조2274억원) 중 1심 소송은 98%(12만5260건) 이상이 끝났으며, 2심과 3심에서 진행 중인 소송을 포함하면 최종적으로 92%(11만7428건)가 종결되었다. 법원을 통해 완전히 종결된 11만7428건에 대한 법원 확정액은 3559억원이며, 현재까지 총 3387억원의 배·보상금이 피해주민들에게 지급됐으며 나머지는 지급을 준비하고 있다.
- 2016년 현재까지 법원에서 확정된 피해액(3559억원)은 신고액(3조2941억원) 대비 약 11%로, 정부는 '허베이 스피리트호 특별법'에 따라 실질적인 피해를 입었음에도 불구하고 증빙자료 부족 등으로 법원 소송에서 피해를 인정받지 못한 주민에 대한 지원방안을 마련하고 있다고 밝혔다. 주민들에 대한 배·보상금은 유류오염사고 배·보상주체인 국제기금의 책임한도액 3216억에 정부의 <허베이스피리트호 특별법>에 의거한 400억 원이 추가되어 최종 3600억 원이 지급될 것으로 예상된다²⁶⁾.

2) 책임자 처벌

- 삼성중공업은 사고 발생 후, 선주책임제한 청구를 하였고(2008년 1월 15일), 2008년 6월 서울중앙지법은 삼성중공업에 고의성이 없다는 이유로 선주책임제한법을 적용해 배상 책임한도를 56억원으로 결정했다. 이로 인하여 삼성중공업의 무한책임과 중과실에 대해 정부의 구상권 청구 불가능해졌다.²⁷⁾

6. 사고 발생 이후 ‘사회적 재난’으로의 전환

1) 초동대응 실패²⁸⁾

- 기상조건과 해상상황 낙관 : 정부 발표에서는 풍향이 대양쪽이며, 모의실험결과 이르면 24시간 늦으면 36시간 이후 기름띠가 확산될 것으로 예상하였으나, 하루 만에 풍향과 풍속이 해안으로 불며 흐름을 가속화시켰고 13시간 만에 해안에 도착하였다.
- 저지선 구축 실패 : 높은 파고로 유조선 주위의 오일 펜스 설치 못하고 해안가에만 집중 설치함으로써 피해를 키웠다.
- 초동방제작업 실패 : 전국 해양경찰서 등에 분산 배치된 각종 방제설비가 제때 태안으로 전달되지 못하였고, 또한 7일 낮 12시부터 기름유출이 없을 것이라 발표했으나, 48시간 만에 응급방제를 완료하였다.
- 평상시 기상상황을 고려해 구축해 놓은 ‘태안지역 해양오염 방제지원시스템’이 작동되지 않았다.

2) 재난복구행정 미흡

- 정부, 충남도, 지자체가 긴급생계비 지원 기준을 미확정한 채 발표한 후, 지자체간에 유리한 지원을 획득하기 위한 갈등으로 주민에게 지급되는데 40여일을 소모함으로써 주민갈등 촉발하였다.

26) 한국일보, 2016년 1월 12일자 “허베이스프리트호 유류오염 피해 배보상 92% 완료 - 11만 7,428건, 3,387억 지급” (<http://www.hankookilbo.com/v/8ca584416c334ed894ba24d906cefaa3>)

27) 하지만 이와 다른 방식으로 처리한 해외 사례들이 적지 않음. 이를테면 미국 엑손발데즈호(1989년), 프랑스 에리카호(1999년), 스페인 프레스티지호(2002년) 기름유출사고에 대하여 선주회사에 무한책임 또는 징벌적 배상금 부과

28) 대전일보 2012년 12월 7일, 11일자 기사

- 특별재난지역으로 선포된 충남 6개 시군은 IOPC보상금과 삼성의 출연기금 사용처와 방법을 둘러싼 갈등 잔존한 상태이다.

3) 주민피해와 갈등²⁹⁾

- 2008년 3월 녹색연합과 건강권실현을위한보건의료단체연합(한림대 주영수교수팀) 조사에서 응답자의 57%가 우울증과 강박장애등 외상후스트레스 장애 경험.
- 2008년 5월 환경부의 건강영향조사 중간결과. 체내 유해물질 농도가 타지역주민에 비해 높은 것으로 조사되고 고위험 스트레스군 비율이 높았음. 그러나 환경부는 피해지역 주민의 대사물 농도가 노동부의 허용기준을 초과한 사례는 1건만 발견되었다고 발표함.
- 잇따른 자살과 자해 - 2008년 1월 태안군 피해어민 3명 자살, 2010년 2월 전피해민연합회 위원장 자살, 2012년 11월 피해주민 대표 할복 시도
- 긴급생계비 차등 지원, 피해액 확보를 둘러싼 부문간, 지역 간 갈등첨예

4) 언론보도

- 사고발생 3일 후부터 유류피해보상의 어려움을 보도
- 사고원인과 책임소재를 탐사하기보다 자원봉사의 규모와 미담에 치중.

7. 주민갈등³⁰⁾

사회갈등연구소에서 2008년 1월부터 10월까지 태안지역 사람들을 만나서 인터뷰하고 분석한 자료에 따르면, 주민갈등은 생계비 배분문제, 통합대책위 구성을 둘러싼 수산-비수산간의 갈등, 방제비 지급관련, 삼성과의 자매결연 구성을 둘러싼 마을간 갈등 4가지를 양상으로 전개되었다. 한정된 자원배분을 둘러싼 일상적 이해갈등은 합리적 배분을 통해 해결되는 경우가 많지만, 태안의 경우 극단적인 위기 속에서 생존을 확보하기 위한 갈등으로 갈등의 강도가 매우 강하고 타협이나 조정의 여지가 매우 컸다고 할 수 있다. 이런 상황에서 정부와 지자체가 주민간의 조정 기능, 대책기구들의 민주적이고 공정한 운영보장, 지역여론 수렴 등의 책임을

29) 희망제작소(2010), 『태안은 살아있다』, 동녘, 2010.

30) 박태순 (사회갈등연구소 소장), 갈등관리 해법을 찾아서, 『태안은 살아있다』, 동녘, 2010.

다하지 못한 책임이 크다고 지적하였다.

1) 생계비 배분문제를 둘러싼 갈등

● 갈등 발생의 개요

- 1차 생계비 지원 2008년 1월 말 태안군에 320억(나머지 지역 138억) → 지역별 차등지급 결정과 개별 가구생계비 지원의 공정성에 대한 시비발생
- 2차 생계비 지원 2008년 4월 중순 283억 9800만원 → 1차 때의 문제를 보완한 합리적 원칙과 기준을 포함함. 논란이 거의 없었음.

● 갈등 표출: 군청 항의방문, 분신기도, 손가락 절단, 음독 등 주민반발 표출

● 갈등 해소

- 읍, 면 또는 마을심의위원회의 지역간, 가구간 차등지급 근거가 부족하여 공정성 시비가 발생하였다고 보고, 군심의위원회에서 기준을 제시하도록 함.
- 2차 지원 때에는 주민토론회 개최, 지급기준 개선방안에 대한 주민의견 수렴 등을 통해 방안마련 → 지역별, 업종별, 세대원 수별로 확대

● 갈등의 특징

- 전형적인 이해갈등으로 이해관계자는 태안군, 군심의위원회, 이장단, 주민이었음.
- 1차 때의 문제를 개선함으로써 지원금 배분에서 공정성과 공평성 기준 확립.

2) 통합조직을 둘러싼 갈등

● 갈등 발생의 개요

- 자신들의 이해관계를 반영하지 못하여 불이익을 볼 것이라는 주민들의 불안감, 초조감, 소외감 때문에 2008년 1월 10여개 이상의 대책위 난립, 특히 수산-비수산 분야의 갈등 심화. 대책위 난립에 따른 통합요구로 4월 7일 단일조직 ‘태안군 유류피해민대책연합회’ 창립
- 수협 탈퇴 후, 조직구성과 운영의 민주성, 상호성을 존중하며 태안군의 조정력과 재정지원을 바탕으로 하는 재통합 요구 제기.
- 정부, 지자체, 삼성에 장기적으로 대응하기 위한 소송비용, 효율적인 협상력과 체계적인 대응력, 차후 환경복원, 지역경제 살리기 등의 목표가 필요해짐에 따라 대책위 단일화 논의.
- 2월 19일 태안군의회 ‘태안군 해상유류피해대책연합회 설치 및 지원에 관한 조례안’ 가결,

2월 23일 국회 태안특별법 통과되자 통합 대책위 결성 가속화.

● 갈등표출

- 2008년 4월 7일 대책연합회가 출범하였으나, 4월 하순 수산분야대책위가 탈퇴하고 태안군 선주연합회의 참여율이 저조해지며 대책연합회 사실상 표류하기 시작.
- 대책위에 대한 주민불만 고조, 탈퇴한 수협과 수산분야 대책위 vs 연합대책위간 책임 공방.
- 최대 보상금은 한정, 크기가 일정한 파이를 나누겠다는 식의 싸움에 대한 우려 제기됨.

● 갈등해소

- 통합 필요성에 대하여 대책연합회, 수협통합유류피해대책위원회, 태안유류피해대책투쟁위원회 등 모든 조직이 동의. 단체간 이해 차이를 인정하고, 공동대응하기로 인식 확산.
- 조직개편 및 조직의 민주적 운영방안 모색, 태안군의 지원 확보.
- 2008년 11월 재통합

● 갈등의 특징

- 긴박한 위기 상황에서 자기 이익에 몰입하며 분열되었으나, 이후 협력과 통합의 필요성을 절감하게 되었고 재통합시 조직운동을 민주적이고 투명하게 운영할 것을 요구함.

3) 방제 인건비 지급을 둘러싼 갈등

● 갈등 발생의 개요

- 2007년 12월~2008년 6월까지 방제인건비는 생계지원금 외에 소득이 없던 주민들에게 절박한 문제였음. (방제노동비 일당 남성 7만원, 여성 6만원)
- 2007년 12월 방제작업에 대하여 2008년 2월에 주민 14만명에게 인건비 91억원이 지급되었으나, 1~2월 분 인건비 지급이 지연되면서 생계위기감 증폭.
- 7월 국제유류피해보상기금(IOPC)이 1-2월 분 인건비신청액의 15~90% 삭감사실이 알려지면서 주민불만 고조, 방제업체의 동의서 제출거부로 갈등 심화.
- 7월 15일 방제인건비를 정부가 선지급하고 IOPC에 구상권을 청구하라고 정부개입을 촉구하는 주민들의 집단시위 진행.

● 갈등해소

- 태안군과 태안군의회의, 충남도의회 정부개입 요청 노력에 따라, 2008년 8월 국토해양부는 제1회 유류오염사고조정위원회를 열어 방제인건비 부족 재원 44억 6900만원 지원을 의결, 태안군은 방제업체를 설득해 9월 8일 방제비 지급완료.

● 갈등의 특징

- 방제작업에 참여한 태안 주민 vs 방제업체, 태안주민 vs. IOPC 간의 방제비 산정비율 갈등.
- 지역주민간의 방제활동 진실성 갈등 -> 정부의 관리감독 소홀에서 비롯한 책임.

4) 자매결연으로 인한 마을간 갈등

● 갈등 발생의 개요

- 2008년 2월 피해지역주민과 삼성중공업 사이에 1사1촌 자매결연 맺기가 시작되면서, 자매결연맺기에 찬성하는 입장(‘주민 스스로 자구책이다’)과 반대하는 입장(‘법적 공방 중이므로 자매결연은 삼성에 유리하게 작동하고 지역사회의 결집력을 약화시킬 우려가 있으므로, 삼성과의 개별접촉에 반대한다’) 대립.
- 2008년 5월 피해가 극심했던 의항2리에 삼성이 방제협력을 제시하며 접근, 1개월 반 동안 방제 작업, 7월 11일 마을총회에서 자매결연 맺음. 의항2리에서 200억원 상당의 식품가공공장 설립을 요구했으나 삼성이 불응.
- 의항2리에 대해 ‘적과 내통했다’며 다른 지역의 비난 쇄도하는 가운데, 신두3리, 의항 1리, 3리와도 자매결연.

● 갈등해소

- 2008년 8월 29일 태안군수, 주민과 삼성측에 자매결연맺기 자제 요구 발표.
- 태안군유류피해민대책연합회는 자매결연마을은 이후 협상 및 합의과정에서 배제하겠다고 발표
- 자매결연마을도 이웃마을의 비난에 당황, 삼성도 공정성 시비를 우려해 자매결연 마을을 지원할 수도 없는 상황에 놓임.

● 갈등의 특징

- 개별 마을의 자구적 노력이 전체의 공동이해에 위반되는 결과를 초래하였으나, 이는 태안 군민과 삼성의 공식적인 대화를 할 수 있는 체계화된 조직이 부재했기 때문에 발생함.
- 태안군수의 공식적인 자매결연 자제요청은 교육책에 불과하며, 공식적인 논의의 장은 부재.

8. 거버넌스 관점에서의 평가 : 참여형 재난거버넌스의 부재³¹⁾

31) 김도균박재묵(2012), 허베이 스프리트호 기름유출사고 이후 재난관리 거버넌스 구축실패와 재난복원력의 약화-관련 행위자들 간의 이해와 대응을 중심으로. 환경사회학연구ECO 16(1), 한국환경사회학회.

“참여형 재난거버넌스는 재난 이후 관련 행위자들 사이의 갈등을 조정하고 협력을 증진시키는 통합적 리더십으로 재난의 부정적인 영향으로부터 신속하게 벗어날 수 있는 능력인 재난복원력을 구성하는 핵심적인 사회적 시스템이라고 할 수 있다.”

하지만 허베이스피리트호 사고와 관련해서 핵심 행위자인 지방정부(태안군), 가해기업, 피해주민단체, 지역NGO 사이에 갈등적 혹은 배타적 관계가 나타나면서 거버넌스 체계 구축에 실패했다. (보수적인) 지방정부와 피해주민단체는 지역NGO와 연대에 부정적 입장을 취하고 지역여론을 관리하려던 삼성중공업으로 인해 피해지역 주민들 간의 갈등이 생겨났다. 피해주민의 삶 회복보다 토호세력의 계급적 이익이 반영된 지역개발사업 중심의 복원 추진, 재난복구가 IOPC기금과 피해주민간의 피해입증문제로 축소되어 능동적 주민 참여가 어려워졌다.

따라서 민간부분의 참여를 강조하는 참여형 거버넌스, 자원봉사 중심의 구호적 개입이 아닌 피해자들의 삶의 복원이 중심에 놓은 재난관리 거버넌스가 필요하다.

* 참고 자료

- 인터뷰 자료: 이평주 (전 서산태안환경운동연합 활동가)
- <태안서산환경운동연합 백서>
- 희망제작소(2010), 『태안은 살아있다』, 동녘, 2010.
- 김도균, 박재묵. 허베이스피리트호 기름유출사고 이후 재난관련 거버넌스 구축 실패와 복원력 약화: 관련 행위자들 간의 이해와 대응을 중심으로. ECO 2012;16(1)
- 김도균. 환경재난과 지역사회의 변화 - 허베이스피리트호 기름 유출 사고의 사회재난. 한울 아카데미 2012
- 신문기사
 - 대전일보 2012년 12월 7일자 기사
 - 한국일보 2016년 1월 12일자 기사

부록2. 대구지하철 화재사건 경과

1. 사건 개요

2003년 2월 18일 대구 도시철도 1호선 중앙로역에서 방화로 일어난 화재사건으로, 대구 지하철 방화사건으로 불리기도 한다. 화재로 인해 2개 편성 12량(6량×2편성)의 전동차가 모두 불타고 뼈대만 남았으며, 인명피해는 사망 192명, 실종 21명, 부상 151명이었다. 1995년 대구 상인동 가스 폭발 사고(사망 101명, 부상 202명)와 삼풍백화점 붕괴 사고(사망 502명, 부상 937명, 실종 6명) 이후 최대 규모의 사상자가 발생한 사건이었다. 중앙로역도 불에 타서 2003년 12월 30일까지 복구를 위해 영업을 중지하였다.

인명피해의 내용은 사망자 192명중 신원이 확인된 사망자가 185명, 신원미확인 사망자 6명, 인정사망 1명이었고, 신원미확인 사망자 6명 중에서 DNA가 확인된 사망자가 3명, DNA 확인이 불가능한 사망자가 3명이다. 실종자로 접수된 사람 619명 중 121명에 대한 인정사망심사를 통하여 확정사망 99명, 인정사망 1명, 불인정 20명, 판단유보 1명으로 판정하였다. 부-모, 모-자, 처-자 등 1가구에 2명 이상의 가족이 동시에 참변을 당한 유가족이 12가구이다.

2. 사건발생 경과³²⁾

- 오전 9시 52분 32초: 대곡역에서 안심역 방향으로 향하던 1079열차 중앙로역에 진입.
- 오전 9시 53분: 1079 열차에 탑승한 방화범 김대환은 인화물질이 든 용량 4리터의 플라스틱통 2개를 들고 있다가 전동차가 중앙로역 구내에 들어서자 1회용 가스라이터를 켜서 통에 든 휘발류에 불을 붙였다. 김씨는 자신의 옷에 불이 붙자 인화물질이 든 통을 객실 바닥에 던졌고 이로 인해 불길의 순식간에 전동차 벽면과 천장 등 객실 실내로 번졌다. 중앙로역에 정차하고 있던 1079열차 기관사는 후사경과 CCTV로 승객 승하차 상태를 감시하던 중 화재 발생사실을 인지, 운전실 밖으로 나가 1호차 객실에서 불길이 솟아오르는 것을 발견하였다. 화재를 진화하기 위하여 소화기 1개를 소진하였으나 불길이 진화되지 않자 당황하여 운전사령에게 화재위치, 규모 등에 대하여 보고하지 못한 채 역사 밖으로 대피하였다. 전동차 내부가 급속히 타들어 가면서 많은 양의 유독성가스가 분출되어 승강장과 지하 1~2층 대합실로 확산되었고 승객들은 계단을 통해 대피하였다. 종합사령실 기계설비사령

32) 대구광역시(2005), <대구지하철 중앙로역화재사고백서>

주컴퓨터에 중앙로역 화재정보문구가 뜨고 경보음이 울렸으나, 종합사령실에서는 확인하지 못하였다.

- 오전 9시 55분 35초 ~ 54분 40초 경: 1079호 열차 남자승객이 전동차 내 화재발생사실을 소방본부 종합상황실에 최초 신고하였고, 소방본부 종합상황실에서 삼덕파출소 등 8개 출동대에 출동명령을 전달하였다.
- 오전 9시 55분: 중앙로역 역무원이 종합사령실에 중앙로역 화재사실을 신고하였으나, 종합사령실에서는 사태의 심각성을 깨닫지 못하고 119신고를 하지 않았다.
- 오전 9시 55분 30초: 대곡역 방향 1080 열차 기관사는 대구역을 출발할 무렵 운전사령으로부터 중앙로역 화재를 통보받았으나, 평상시처럼 S-ATO모드(반자동 열차운전모드: 열차의 운행, 정위치 정차, 출입문 개방은 자동으로 이루어지고 출입문 폐쇄와 출발은 기관사의 수동취급으로 이루어지는 운전방식)로 중앙로역으로 출발하였다. 이때 중앙로역 역무원이 초기 소화를 시도하였으나 실패하고 일부 직원이 승객 대피를 유도하고 있었다.
- 오전 9시 55분 36초: 종합사령실 운전사령이 열차무선 전체호출을 통하여 전체 열차에 중앙로역 화재발생을 통보하였다.
- 9시 56분 45초 경: 1080 열차 기관사는 중앙로역에 진입하기 전 전방에서 역구내에 연기가 가득한 것을 발견했으나 별다른 조치없이 중앙로역 승강장으로 진입하였고, 열차가 도착하자 출입문이 자동으로 개방되었다. 승강장의 유독가스가 전동차 객실로 밀려들자 출발 안내방송을 하고 곧바로 객실출입문을 닫았다.
- 오전 9시 57분 07초: 1080열차 기관사는 FMC모드(수동 운전:열차운전, 정지, 출입문 등 모든 제어가 기관사의 수동취급으로 이루어지는 운전방식)로 전환하여 출발하려고 하였으나, 전차선 단전이 발생되어 전동차가 움직일 수 없게 되었다.
- 오전 9시 57분 32초: 1080열차 기관사는 운전사령에게 적절한 지시를 내려줄 것을 요구했으나, 운전사령은 상황판단을 하지 못하고 열차는 대기한 채 승객들에게 안내방송을 하라고 지시하였다. 1080열차 기관사는 잠시 후 출발할 것이라고 기다려달라는 안내방송을 하였다. 중부소방서 소속 소방대원이 현장도착하여 인명구조를 시작하였다.
- 오전 9시 57분 40초: 중앙로역 역무원이 119에 화재사실을 신고.
- 오전 9시 58분 28초: 1080열차 기관사와 운전사령의 무선통화에서 급전과 단전이 반복되면서 전동차를 재기동하기 위하여 판타그래프(전차선에서 전력을 받아들이는 장치) 하강 및 MC Key(Master Control Key)를 Off한 후 대기하다 수차례 출발을 시도했으나 실패하였다. 승객대피여부를 결정하기 어려운 상황이 계속되면서 1080열차 기관사는 전동차가

곧 출발할 것이라고 승객들에게 대기안내 방송을 하였다. 종합사령실 운전사령에게 보고하기 위해 열차무선 통화를 시도하였으나 통화에 실패하였다. 이때 1079열차에서 발생한 불길이 1080 열차로 옮겨 불기 시작하면서 화재가 확산되었을 것으로 추정된다.

- 오전 10시 02분 48초: 종합사령실에서 1080호 전동차에 전력이 공급되지 않고 중앙로역에 정차해있다는 사실을 알고 1080호 기관사에게 승객들을 승강장 위로 대피시키라고 지시하였다. 기관사는 출입문을 개방하고 승객대피 안내방송을 실시하였으나, 전동차의 일부 객차에서는 승객들이 수동으로 출입문을 여는 방법을 몰라 전동차 안에 갇혀있게 되었다.
- 오전 10시 10분: 1080호 기관사는 운전사령실과 통화하면서 “전동차 판 내리고 대피하라”는 지시를 받고 전동차의 마스터 키(MC Key)를 뽑아 탈출하였다.
- 오전 10시 17분: 종합사령실에서 모든 전동차의 운행을 정지시켰고 중앙로역 역무원들은 탈출 후 모두 병원으로 이송되었다.
- 오후 13시 38분: 화재 완전 진압

3. 사고의 원인³³⁾

1) 직접 원인

- 1079호 전동차에 탑승한 방화범 김대한의 발화로 시작된 화재사고.
- 대구지하철참사희생자대책위원회는 1차적 근본원인이 대구시와 대구지하철공사에게 있다고 본다. 이들 기관은 난연재로 만든 전동차를 시민의 발이라고 운영하였고, 불합리한 법규와 무책임한 제도를 운영함으로써 참사를 초래했다. 또한 종합사령실과 기관사 등에게 예상되는 안전교육 없이 지하철 운전을 강요한 것은 대구시와 대구지하철공사의 직무유기 및 업무미숙이라고 지적했다. 그러나 대구광역시 산하기관인 대구지하철공사는 사고가해자이나, 대구광역시는 수습책임기관이 됨으로써 사고원인조사와 책임자처벌 과정에서 충분하게 진상을 규명하지 않고 사고를 축소시키려는 시도들 때문에 희생자대책위와 많은 갈등을 겪게 된다.

2) 간접 원인

33) 대구광역시(2005), <대구지하철 중앙로역 화재사고백서>

● 전동차의 난연재 내장재 설비

방화 이후 화재가 급격하게 확산된 데는 대중교통수단인 전철의 객차가 화재에 매우 취약한 가연성 재질(폴리우레탄 폼 재질의 시트, FRP 소재로 구성된 내장재, 폴리염화비닐 재질로 된 내부 통로 자바레 및 바닥재)로 구성되었다는 점이 문제로 지적되었다. 특히 시트가 빠른 속도로 불에 타면서 치명적인 유독가스를 발생시켰다. 전동차 제작당시 내장재에 대한 국내 시험기준은 화염전파 성능에 대한 것으로 이들 시험기준은 실제 화재시의 성능을 알 수 없고 시험항목에 독성이나 연기발생량 등에 관한 내용은 제외되어 있었다. 이것은 1993년 대구도시철도공사에서 매입한 전동차량의 단가는 1량 당 5억 원 수준이었으나 그나마도 낙찰 이후 예산부족을 이유로 대금을 더 삭감한 것과 관련된다. 선진국에 수출하는 전동차의 단가는 약 17억, 서울지하철 단가는 약 8억 원이었던 것에 비해 대구전동차량의 단가는 무척 싼 가격으로 이는 전동차를 부실한 재질로 제작하게 만드는 원인이 되었다.

● 역사 및 열차 소방안전대책 미비

당시 열차 차량에 대한 소방안전대책은 전무한 실정으로 고작 소화기 비치만 전부였고 객차의 경우 건축법, 소방법 및 전기사업법의 적용을 받지 않고 있었다(결과적으로 기관사와 종합사령실 관계자 몇 명 정도만 과실과 직무유기로 처벌되는 수준으로 마무리됨).

● 사고관리 시스템 부재

화재발생 최초 발견자가 화재발생사실 및 현장상황 등을 종합사령실에 보고하고, 종합사령실에서는 다른 전동차가 화재 현장에 진입하지 않도록 조치하여 사고확대를 방지하는 것이 중요하다. 그러나 이 사고에서는 1079호 기관사는 화재발생 사실을 즉시 종합사령실에 보고하지 못하였고, 종합사령실은 중앙로역 역무원에게 화재발생사실을 통보받고도 대구역에서 출발준비 중이던 1080호 전동차에게 진입 중지나 무정차통과 같은 지시를 내리지 않았다. 이는 1080호 기관사가 사태의 심각성을 인지하지 못하고 중앙로역으로 진입하고, 이후 운전사령과 통화하면서도 승객대피여부를 두고 즉각 판단하지 못하고 기관차를 재출발시키려고 시간을 지체하며 대피시기를 놓치게 만든 원인이 되었다.

4. 사고수습 경과

● 총체적인 사고관리 시스템 부재

사망자·실종자 파악, 현장수습, 유가족 대책수립(인정사망 기준과 보상), 행정처리 절차 등 전반적으로 사고관리 시스템이 대단히 미흡하였다. 특히 소방관의 진화·구조 활동에 의한 사고현장의 훼손, 취재 기자들에 의한 훼손 방지, 고위 정치인의 이튿날 현장방문에 대비한 현장 훼손(군 병력 투입, 물청소 실시), 뚫린 전동차 창문에 대한 응급조치도 없이 소실된 전철 차량 이동 등 결정적으로 사고현장 보존에 실패하였다.

● 시신인도절차의 문제

사체인도절차와 관련해서는 3월 10일 열린 사체인도절차 추진을 위한 관계기관 대책회의에서 사체인도시기와 절차는 유가족에게 일임하기로 결의하였고, 이에 대하여 실종자유가족대책위원회 측은 사체신원확인 종료 후 일관인수절차를 밟기로 결정하였다. 그러나 경찰이 신원확인이 끝난 일부 사체를 가족에게 개별통보하려고 하면서 <실종자유가족대책위>가 항의하는 일이 빚어졌다. 이에 따라 3월 14일 합동수사본부 공동본부장이 유가족들에게 경찰수사 상황을 설명하고 사체 신원확인 통보방법은 대책위의 의견을 반영하여 처리하겠다고 약속하였다.

● 사고현장수습의 문제점³⁴⁾

대구광역시가 발간한 백서에는 전동차 견인과 조사, 피해자 신원확인 등에서 사실관계와 다르거나 피해자의 입장이 반영되지 않은 채 왜곡된 시선이 반영되어 기술되어 있다. 먼저 사고전동차의 견인과 관련하여 백서에는 “그 다음날인 2월 19일 01:00경에는 1079호 전동차의 견인이 마무리되었다. 대구지방경찰청장은 사고 전동차의 견인이 진행될 무렵, 지하 3층 사고현장에서 이를 함께 지켜보고 있던 대구시장으로부터 사고현장에 수습되지 않은 시신이 있을지도 모르니 사고현장을 수색하여 달라는 요청을 받고 대구지방경찰청 수사과장과 중부경찰서장에게 사고현장에 대한 수색을 지시하였다. 이에 따라 대구지방경찰청에서는 전동차 견인 직후인 2월 19일 01:00경 기동대원 23명을 동원하여 사고현장을 수색하였고, 중부경찰서에서도 소속 경찰 1개 중대 100여명을 동원하여 지하 3층 사고현장 선로와 승강장을 추가 수색하였으나, 피해자의 사체나 유류품을 전혀 발견하지 못하였다.” 고 기록되어 있다. 그러나 피해자 대책위원회의 진술에 따르면, 대구시장은 사고 당일 오후 전동차를 견인하라고 지시하였다가 경찰과 검찰의 반대로 이행하지 못하였으나 그날 밤 늦게 다시 견인을 지시하여 밤늦게 사고전동차를 월배차량기지로 이동하였다. 그리고 사고 이튿날 중앙로역 현장을 물청소하도록 한다. 사고현장 청소로 인하여 참사의 근본원인규명과 사망자(실종자) 시신수습 및 신원확인용

34) 대구지하철참사희생자대책위원회 보도자료 및 사무국장 인터뷰 자료

유품확보에 실패하였으며, 실종자가족대표는 사고현장을 청소하기 위해 진입하는 군병력과 공사직원들을 보고 청소를 중단하라고 항의했으나 대구시장은 이 항의를 묵살하고 강행하였다.

대구시장의 지나치게 성급한 조치에 의문을 품은 유가족들이 국립과학수사연구소의 승인을 받아 중앙로역에서 열차 이송지까지 철로변을 따라 가면서 유실물 여부를 확인하게 되었다. 중앙로역 사고현장이 일반에게 공개된 날, 실종자가족들이 현장에서 다수의 유품을 발견하고 현장통제를 한후 국과수와 검경에 채수색을 요구하였고, 언론에서도 잔재물 수거작업을 문제 삼자 이를 받아들인 국과수, 검경의 채수색이 이루어졌다. 백서에 따르면, 2월 24일 지하 3층 선로부분 재감식에서 일부 유류품을 발견하였고, 25일 안심차량기지에 보관하고 있던 사고현장 잔재물에 대한 대대적인 재감식에서 시신편 14점과 안경, 모자 등 유류품 169점이 추가로 발견되었다.

이처럼 증거인멸과 현장훼손에 대한 피해유가족들의 정당한 문제제기와 그로 인한 문제들이 드러났음에도 불구하고 대구시에서는 백서에서 현장훼손논란이 일 수 있는 현장처리로 인하여 시민들로부터 불신을 받았다는 평가를 내리고 있을 뿐, 현장훼손의 책임을 인정하지 않고 대구시장과 대구지하철공사사장이 여론악화로 인한 검찰수사의 대상이 된 것이라고 기술하고 있다³⁵⁾.

● 참사의 책임은 누가 지는가

-대구시의 책무성 부재

대구시의 백서에는 조해녕시장과 대구시 공무원들이 사고수습과정에서 보여준 부도덕하고 파렴치한 행동들에 대한 책임을 통감하거나 재발을 방지하기 위한 약속을 하기보다, 피해자들의 과도한 불신과 요구사항이 문제이며, 이로 인해 피해자들 내부에서의 갈등이 큰 것처럼 기술하는 대목이 있다. 그러나 희생자유가족들은 사고 이후 13년동안 대구시와 관계를 지속해오면서 공무원들이 정치적인 목적으로 희생자 유가족들의 갈등을 이용하고, 지역개발사업을 위해 일반주민들과 피해자가족이 대립하도록 주민들을 동원하는 것을 목격했다. 무엇보다도 백서발간, 추모공간 조성을 둘러싸고 가족들이 요구하는 추모사업의 진행을 저지하는데 총력을

35) “이에 따라 실종자 가족들은 ‘대구시 및 지하철공사가 증거인멸을 위해 서둘러 청소한 것이 아니냐’며 강력히 항의하였고, 현장훼손에 대한 관계기관간 책임 논란이 일어나면서 여론이 악화되어 지하철공사시장과 대구시장이 검찰의 수사를 받는 상황까지 이르게 되었다. 지하철 화재사고의 수습과정에서 아쉬움으로 남는 것은 사고수습을 책임진 기관이 피해자들로부터 불신을 받았다는 점이다. 현장감식이 종료되었다 하더라도 현장훼손 논란이 일어날 수 있는 사고현장에 대한 잔재물 정리 및 수거작업은 서둘러 하지 말았어야 했었다. 사고 초기부터 현장보전 등 사고수습에 대하여 고문변호사의 법률자문을 받고, 실종자 가족 등 유가족들의 의견을 충분히 수렴하였더라면 사고수습이 원만하게 진행될 수 있었을 것이다.”(백서 내용 중)

다했다고 해도 과언이 아닐 정도로 희생자들의 마음을 아프게 하고 있다. 마땅히 이러한 행태에 대해서 반성하고 지금이라도 희생자들과 약속한 추모사업을 추진하도록 노력하길 바란다.

-사회적 학습으로서 재난기록(백서)의 부재

태안유류오염사고 이후 발간된 환경부의 백서에서도 상당한 비중을 차지하는 것은 사고 이후 보여준 국민들의 대규모의 자발적인 자원봉사활동이다. 대구지하철화재참사로 발간된 백서에서도 대구지역 시민과 사회단체들의 자원봉사활동이 사고수습활동에 크게 기여하였다고 기록하고 있다. 참사로 인해 생겨난 대구광역시의 자원봉사과가 조해녕시장의 치적으로 설명되고 있다³⁶⁾. 백서에 기록된 자원봉사활동이 부적절하다거나 재난에 직면한 이웃과 공동체에 대한 자원봉사의 가치를 절하하는 것이 아니다. 그러나 백서의 핵심목표는 사고의 발생경과와 책임소재를 명확하게 밝힘으로써 재발방지를 위한 사회적 학습이 가능하도록 하는 것이어야 한다. 시간경과에 따른 행정적인 조치들을 나열하고, 말단의 하위책임자를 문책하는데서 그치고, 참사의 원인이 된 구조적이고 정치적인 책임을 묻고 이를 개선할 대안을 내놓지 못하는 백서라면 백서는 사건일지와 다를 바가 없을 것이다. 대구지하철참사 이후 2년 동안 직접 관련 기관조사와 1천명의 피해자 및 유가족을 면담한 자료를 토대로 <2·18 대구 지하철 화재 참사 기록과 교훈>이라는 백서를 직접 제작했던 경북대 건축토목공학과 홍원화교수는 “대구시가 발간한 지하철 참사 백서는 사고발생과 화재 진압 과정, 피해와 보상내역 등이 담긴 행정 일지(日誌) 수준에 불과하다”³⁷⁾고 지적하기도 했다.

5. 피해자 보상과 책임자처벌

1) 피해자 보상

이론의 여지없이 대구시와 지하철공사가 배상 및 보상의 주체가 되어야 하나, 특별재난지역 선포에 따라 재난관리법에 의한 정부지원금으로 배상 및 보상을 시행하고, 법상한도액을 초과하는 금액은 대구시와 지하철공사가 부담하기로 하였다. 대구시는 사고직후 보상관련 법률검토와 대구상인동 도시가스 폭발사고(1995.4.28.), 서울 삼풍백화점 붕괴사고(1995.6.29.) 등 대

36) 백서 제5장에는 “지하철 화재사고 당시에 대구시는 조직개편에 따라 전국 지방자치단체 중에서 처음으로 자원봉사과를 신설하여 자원봉사 업무를 체계적으로 관리·지원하기 위한 조직체제를 구축해 나가는 단계에 있었다.”고 기록하였다.

37) 영남일보 2014년 5월 13일자 (<https://is.gd/YNaPOD>)

형사고 사례 등을 참작하여 피해보상에 관한 원칙을 마련하고 그 원칙에 따라 보상업무를 추진하였다. 그러나 희생자대책위원회에서는 대구시가 주도하는 보상심의위원회를 신뢰할 수 없다는 입장을 밝히고, 보상심의위원회 위원구성과 회의·의결정족수 등 7개의 요구사항을 제시하였다. 이에 대구시와 희생자대책위원회의 협의를 거쳐 <대구광역시지하철화재사고 피해보상에 관한 조례>가 공포되었다. 그러나 보상협상은 대구시와 희생자대책위원회가 사고발생후 실종자 확인 및 인정사망 여부, 희생자 추모사업관련, 보상금 산정방식 및 사정요율에 관련된 이견 차이로 인하여 3개월 이상 지연되었다. 사망자, 부상자, 물적 피해로 구분하여 각각에 대하여 보상협상과 손해사정을 거쳐 보상금 지급이 이루어졌다.

2) 책임자 처벌

● 방화범 김대한

검찰은 사형을 구형했으나, 범행 당시의 정신 상태 등을 감안하면 온전한 정신 상태에서 일으킨 범행이라 보기 어려운 점과 직접 방화한 1079호 열차에서는 인명피해가 그다지 없었던 점(1080열차의 진입으로 사고가 크게 확산) 등이 감안되어 2004년 1월 7일에 대구고등법원에서 무기 징역이 선고되었다. 2004년 3월 8일 진주교도소로 이감되었다가, 같은 해 8월 30일에 지병 악화로 사망하였다.

● 지하철 직원

검찰은 일괄하여 법정 최고형인 금고 5년을 구형하였다. 1080열차의 기관사 최상열은 열차의 출입문을 닫아 버려 승객들의 탈출을 막아 많은 사상자를 내게 한 점에서 구형대로 5년 금고형이 선고되었고, 2008년에 집행 기간이 끝나 출소하였다. 1079열차 기관사 최정환과 가장 먼저 화재 사실을 연락받은 관제사 방정민에 대해서는 초동 조치를 제대로 하지 않았다는 이유로 각각 금고 4년, 홍순대, 손영일 등 나머지 관제사들에 대해서는 각각 금고 3년이 선고되었으며, 나머지 세 피고인(시설사령 2명 및 중앙로역 역무원)에 대해서는 직접 책임이 없음을 이유로 집행유예가 선고되었다.

● 조해녕 대구시장과 윤진태 대구지하철공사사장

대검 특별수사본부는 조해녕시장이 지하철공사사장에게 청소를 지시한 사실이 없다고 부인해 증거인멸 공범으로 인정하기 어렵다고 판단하여 무혐의 처분을 내렸고, 윤진태사장은 경찰

허락없이 공사직원과 군부대를 동원해 청소한 점이 인정돼 불구속 기소했다.

● 대구지방경찰청과 대구지방검찰청

대검 특별수사본부는 경찰의 지휘, 보존 책임에 대해서는 윤사장에게 현장청소 협의나 허락을 한 적이 없어 형사책임을 인정하기 곤란하고, 검찰도 사건현장 청소사실을 몰랐을 뿐 목인한 것이 아니어서 책임을 물을 수 없다고 발표하였다. 현장훼손책임을 물어 기소된 사람은 대구지하철공사 시설부장 김모씨뿐이다³⁸⁾. 대검 특별수사본부의 검찰수사는 소위 “향판(鄕判)”들의 조직적인 방해로 책임자 처벌에는 성공하지 못하였지만 피해자와 유가족의 응어리를 풀어주는 효과는 컸던 것으로 평가되었다.

● 지하철공사

지하철공사 납품비리의혹 수사는 대구지검 특수부에서 계속 수사 지휘 후 송치받아 처리하기로 하였다.

6. ‘사회적 재난’으로의 전환

1) 초동 대응

● 피해자인정기준 논란³⁹⁾

참사당일 실종 신고한 가족 수가 136명이었으나 대구시는 전동차에 남아있는 신원미확인 희생자(실종자)는 72명뿐이라고 발표하여 실종자가족들과 끊임없는 갈등을 유발하였고 실종자가족들이 제3의 기구를 통하여 통화기록, 위치추적 등 상식적인 실종자 인정 기준을 마련하자고 애원하여도 대구시장은 국과수의 DNA 확인이 되어야만 인정하겠다고 버티다가 나중에 실종자가 143명으로 밝혀지자 72명이라고 발표한 것이 경찰, 소방본부, 국과수의 자료를 인용했다고 차례로 둘러 댔으나 이들이 부정하자 대구시는 얼버무리고 말았다. 대구시와 실종자가족들이 실종자 인정문제로 첨예한 대립과 갈등을 빚자 실종자대책위와 중앙특별지원단은 <실종자 인정사망심사위원회>를 구성, 전동차 승객이 고열에 의해 전소되어 사체가 없더라도 합리적이고 객관적인 증거가 있으면 희생자로 인정하기로 하였고 최종 확인 결과 이러한 기준을 충족한 희생자 1명이 인정되었다.

38) 대검 특별수사본부의 종합수사결과 발표. 대구일보 2003년 4월 23일자 기사 (<https://is.gd/3jhuHT>)

39) 희생자대책위원회 자료

2) 언론보도

● 사고원인보도

사고 초기, 언론에서는 방화범을 사고 원인으로 보고, 방화범 개인에 초점을 맞춰 집중보도.

● 백서발간사태 왜곡 보도

희생자대책위원회에 따르면⁴⁰⁾, 매일신문 등 일부 언론에서는 백서발간관련 의혹을 제기하면 1인 시위를 하고 있는 박성찬씨와 대구시 관련 공무원들의 발언을 토대로 마치 희생자대책위 윤석기 위원장과 대책위가 잘못이 있는 것처럼 보도하였다. 이를 근거로 경찰과 검찰에서는 백서발간 자금집행의 적법성, 담당자별 작업의 진행정도, 발간되지 못한 사유 등 11가지 죄목에 대하여 집중조사하였으나, 금전집행과 관련한 10가지는 무혐의 내사종결하고, 대구시장의 지시로 실행한 수목장에 대해서만 재판을 진행하였다.

3) 재난관리체계 미흡

대구지하철화재의 직접적 원인은 방화였지만 이보다 전동차의 내장재 불량, 차량 내부구조의 문제, 역사 소방 설비의 미비, 지하철 공사 관계자들의 서툰 대처 능력, 비상대응기관 직원들의 허술하고 느린 위기 대응 등 전반적인 안정망의 허점과 정책상의 오류가 더 큰 문제로 지적됐다.

대구지하철화재참사 이후 정부에서는 참사 이후 나타난 문제점을 보완하고, 각종 재난으로부터 국민의 생명과 신체, 재산을 보호하기 위해 재해와 재난 등으로 다원화돼 있는 재난관련 법령(자연재해법, 재해구호법, 재난관리법)의 주요 내용을 통합해 ‘재난 및 안전관리 기본법’을 제정(2004년 3월11일)했고, 중앙정부 차원에서 각종 재해와 재난의 효율적 예방과 관리를 전담할 조직인 소방방재청(2003년 3월17일)이 설치되는 등 재난관리에 변화가 있었다⁴¹⁾.

7. 시민갈등

1) 피해자, 유가족 내부갈등

40) 희생자대책위원회 성명서(2012.12.28.)

41) 다음백과사전 (<http://100.daum.net/encyclopedia/view/47XXXXXXX112>)

● 피해자 단체의 분화

사고 피해자 관련 단체는 5개가 만들어졌다. 피해자와 유가족들은 대구시와 정부가 적극적으로 원할하게 사고를 수습할 것으로 믿었으나 제대로 이루어지지 않자 대응기구에 동참하게 된 경우가 많았다. 2003년 2월 18일 사고 당일 저녁에 <비상대책위원회>가 임시로 만들어졌고, 그 후 20여일이 경과하여 법률적인 가족관계 증명을 토대로 <비상대책위원회>를 대체하는 <실종자대책위원회>를 만들었다. 그리고 부상자들은 <부상자대책위원회>를 구성하였고, 당시 사망이 확정된 가족들은 별다른 명칭은 없는 <사망자(가족)모임>을 따로 꾸렸다. 이후 <실종자대책위원회>는 <부상자대책위원회>, <사망자(가족)모임>, <실종자대책위원회>를 통합하여 <희생자대책위원회>라는 단일 조직을 만들려고 하였으나, <부상자대책위원회>와 <사망자(가족)모임>에서 통합에 동의하지 않았다. 결국 <실종자대책위원회>만 <대구지하철참사 희생자대책위원회>로 이름을 바꾸고, 세 개의 사고피해자대책위원회가 활동하게 된다.

이후 <희생자대책위원회>는 배·보상이 끝나고 남은 국민성금의 사용방식을 두고 전액 추모사업에 사용하자는 의견과 국민성금을 피해자들에게 배분한 후 원하는 피해자만 참여하자는 의견으로 나뉘게 된다. 전액 추모사업에 사용하자는 쪽은 <대구지하철참사 희생자대책위원회>에 잔류하고, 다른 쪽은 <2·18대구지하철참사유족회>라는 조직으로 분화된다. 분화 이후, <대구지하철참사 희생자대책위원회>와 <2·18대구지하철참사유족회>는 이후 대구시와의 관계, 추모사업, 백서발간을 둘러싸고 여러번 대립하게 된다.

● 백서발간을 둘러싼 갈등

당시 언론에서는 백서발간에 관련된 의혹을 제기하는 <2·18대구지하철참사유족회> 박성찬 씨를 보도하면서 <희생자대책위원회> 윤석기위원장과 대책위가 잘못이 있는 것처럼 보도하였다. 그러나 이때 제기된 의혹들은 모두 무혐의 내사종결되었다.

당시는 엄청난 참사에 직면한 피해자와 유가족들이 다양한 요구와 감정이 뒤섞여 있어 대책위원회의 구성과 요구사항, 대응방침 등에 대하여 동질적인 입장을 가질 수 없었고 이로 인한 피해자 간의 갈등이 존재하는 것이 필연적인 상황이었다. 그럼에도 불구하고 피해자가족들의 갈등을 표면화하고 정치적으로 이용하려던 대구시 공무원들의 행태에 대해서 유가족들은 깊은 상처를 받고 분노를 느꼈다.

● 추모공간(기억의 공간) 제막에서 드러난 갈등

추모공간 제막식에서 일부 유족들은 불만을 드러내기도 했는데, 특히 <2·18대구지하철참사 유족회> 박성찬비대위원장은 <희생자대책위원회> 윤석기 위원장에 대한 불만을 표출하며 욕설과 고함을 퍼붓는 일이 발생하였다.

2) 피해자-정부, 피해자-사회단체의 갈등

● 피해자-정부 갈등

- 추모사업을 둘러싼 갈등

유족대표와 대구시가 합의한 추모사업이 대구시의 실행의지 부족 및 공무원들의 조직적인 방해공작이 확인되자 유족대표는 양측의 책임을 담보하는 보증인을 요구하였다. 대구시는 보증인 대신 행정기관이 일반적으로 운영하는 “위원회”를 구성하자고 설득하였고 이에 합의한 유족대표와 대구시는 대구시장이 위촉하는 <추모사업추진위원회>를 운영하였다(2003.5월). <추모사업추진위원회>는 조직 확대를 통하여 부상자대표들을 참여시켰으며 추모공원조성 및 추모재단설립 등 유족대표와 대구시가 합의한 추모사업 추진을 위해 2010.12.24.까지 27차례 회의를 진행하였다. 하지만 정작 희생자 묘역(이른바 대구시가 제안한 수목장이 대구시에 의하여 불법암매장사건으로 매도당하며 유족대표가 형사처벌 받음)과 추모재단(“2·18안전문화재단”)이 대구시의 억지로 난항을 겪자 이를 해결하기 위하여 추모위를 개최하자는 추모위의 요구를 대구시는 몇 년째 묵살하고 있다.

- 추모공간 설립을 둘러싼 갈등

대구지하철 화재참사가 일어난지 12년만인 2015년 12월 28일 대구도시철도 1호선 중앙로 역 지하 1층에 추모 공간이 마련되었다. 당시 현장을 보존하고 안전교육장소로 활용할 수 있도록 한 ‘기억의 공간(추모벽)’이 마련되었다. 참사 직후 추모공간 마련에 대한 유가족들의 요구가 있었지만, 많은 우여곡절로 추진되지 못하다가, 이후 시민단체의 중재와 피해자 단체 간의 양보 등으로 재추진되어 마련되었다⁴²⁾.

- 백서발간을 둘러싼 갈등

2003년 참사수습당시 피해자대표, 중앙정부, 대구시가 합의하여 국민성금의 일부로 백서를

42) 오마이뉴스, 2015.12.28. 기사 (<https://is.gd/kFoPil>)

발간하기로 합의하였다. 2009년 11월 대구시는 대책위가 신청한 백서발간 비용을 집행하였고, 발간예정일은 2010년 2월이었다. 2003년에 합의한 내용을 2009년 11월에 신청한 이유는 대구시가 희생자대책위와 유가족들에게 약속한 추모사업이 2009년이면 마무리할 수 있다고 장담하였기 때문이다. 대구시가 약속한 추모사업의 예정일정은 2009년 10월 26일 수목장 1차 실행, 12월 29일 추모탑제막식, 유족사무실 입실, 추모공원 명명(命名), 2010년 2월 추모재단 설립 및 현판식 등이었다.

이에 따라 대책위도 2009년 봄부터 백서발간을 준비하면서 전문가들과 수개월에 걸쳐 회의를 진행하였다. 2009년 11월 백서발간경비를 수령한 대책위는 백서발간업무 분장과 예산편성 후 발간작업을 시작하고, 발간작업 마무리를 위하여 대구시가 약속한 유족사무실을 요청하는 한편 2010년 2월 18일 추모식에 맞춰 백서를 발간하기로 하였다. 그러나 2009년 12월 30일 대구시는 입장을 바꿔 “유족사무실을 제공할 수 없으며” “합의한 다른 추모사업들도 정상적으로 해줄 수가 없다”고 답변하였다. 이때부터 지금까지 대책위는 대구시와 약속했던 추모사업을 정상적으로 수행하기 위하여 갖은 노력을 해왔으나, 대구시는 행정기관이라고 믿을 수 없는 각종 파렴치한 방법으로 유족 개인과 단체에 대한 모함과 괴롭힘으로 일관하고 있다.

- 유골암매장사건

대구시와 합의하여 진행한 수목장을 암매장으로 둔갑시켜 대구시가 대책위를 고발하는 사건이 발생하였다 (2010.12.27. 박성찬 등의 폭로로 세상에 알려진 소위 유골암매장 사건).

-안전재단설립 지연

희생자 추모사업 등을 전담할 공익재단을 설립해 추모공원 조성 등 피해자 추모사업을 하려던 계획에도 차질이 빚어지고 있다. 피해자 단체들과 대구시는 지하철 참사 12주기를 앞두고 참사 후 모금된 국민성금 670억원 가운데 집행되지 않은 109억3천만원으로 피해자들을 위한 장학 및 복지사업, 참사 재발 및 사회안전망 구축을 위한 안전 방재 관련 학술·연구기술 지원사업, 각종 추모사업 등을 하기로 뜻을 모았다. 공익 관련 인사 4명을 비롯해 총 11명으로 재단 임원진을 구성하는 것에도 합의했으나, 대구시가 재단 설립 승인 신청에 녹장을 부린데다, 허가권을 쥔 국민안전처 역시 적극성을 보이지 않아서 재단설립이 계속 지연되고 있다.

● 피해자-시민사회단체 갈등

- 피해자들에 따르면, 대구지역 일부 시민사회단체는 정치적으로 참사 피해자들을 자신들의

이익에 따라 이용하려는 행태 보이고 오히려 유가족간 갈등만 야기시키기도 하였다고 평가하였다.

* 참고자료

- 인터뷰 자료: 전재영(대구지하철참사회생자대책위원회 사무국장)
- 대구광역시(2005), <대구지하철 중앙로역 화재사고 백서>
(<http://www.daegu.go.kr/UserFiles/File/지하철화재백서.PDF>)
- 홍원화(2005), ‘2.18 대구지하철 화재참사 기록과 교훈’
- 대구지하철참사 희생자대책위 공식 홈페이지(<http://www.daegusubway.or.kr/>)
- 신문기사
 - 대구일보 2003년 4월 23일자 기사
 - 영남일보 2014년 5월 13일자 기사
 - 오마이뉴스 2015년 12월 28일 기사

부록3. 고양종합터미널 화재사건 경과

1. 사건개요

2014년 5월 26일 오전 8시 58분경 고양터미널 지하1층 CJ푸드빌 공사현장(지하 1층 푸드코트 설치를 위한 가스배관공사가 진행중이었음)에서 용접 불티가 직접원인으로 추정되는 화재가 발생하였다. 사고로 인한 인명피해는 사망 9명, 중상 4명, 경상 111명, 총 124명의 사상자가 발생하였다.

2. 사고발생경과

- 오전 8시 58분경 : 최초발화 추정
- 오전 9시 02분 : 소방서 화재신고 접수
- 오전 9시 15분 : 고양시 재난안전대책본부 구성
- 오전 9시 29분 : 화재진압 완료
- 오후 16시 30분 : 사고수습대책회의 개최

3. 사고의 원인

고양시가 발간한 <고양종합터미널화재사고 백서>에 따르면, 이 사고는 지하 1층 CJ푸드빌 푸드코트 공사장에서 용접작업 중 발생한 불티가 새어나온 가스에 옮겨 붙어 화재가 발생하였다. 지하 1층에서 발화된 불이 천장 우레탄에 옮겨 붙어 다량의 유독가스를 발생시켰는데, 지하 및 지상을 연결하는 에스컬레이터 공간을 타고 지상 2층 대합실까지 58초만에 급속히 확산되었다. 다음과 같은 사고의 원인들은 이 사고가 작업자와 터미널이용객들의 안전을 도외시한 전형적인 인재임을 증명한다.

- 공사기간단축을 위한 무리한 공사추진

당시 필요서류 제출 미비로 대수선 착공신고와 수리통보가 늦어졌음에도 2014년 7월 1일 푸드코트 영업개시일을 맞추기 위하여 허가 이전에 공사를 개시하고 무리하게 공사기간을 단축하여 가스공사 및 소방공사 등 각종 공사가 동시다발적으로 진행되면서 화재발생에 취약한

상태를 초래했다.

● 스프링클러 및 방화장치 전원차단

공사관계자는 화재위험이 높은 가스배관공사를 단기간에 마무리하기 위해 1층 스프링클러 배관의 물을 퇴수하고, 방화구획 변경공사 범위 확인없이 지하 1층 대부분의 전원을 차단하여 불과 연기가 번지는 것을 막아줄 방화셔터가 작동되지 못하였다.

그러나 화재이후 일산소방서에서 터미널 소방시설을 점검한 결과, 스프링클러와 방화셔터는 전혀 작동되지 않는 것으로 확인되었다. 그럼에도 불구하고 두 달전 민간업체에 위탁한 소방 시설 점검에 통과하였고, 고양종합터미널은 일산소방서에 이 사실을 밝히지 않았다.

● 화재연동장치 수동전환

화재연동장치가 수동으로 전환되어 있어서 화재경보와 대피방송이 뒤늦게 이루어진 것으로 알려졌다. 그로 인하여 구획공간이어서 연기가 유입되고 있다는 사실을 대합실보다 늦게 인지한 매표소와 화장실에서 피해자들의 대피가 늦을 수 밖에 없었고, 실제로 사망자와 중상자 대부분이 매표소 출입구 앞과 화장실에서 구조되었다.

4. 사고수습경과

고양종합터미널 화재사건은 피해자측 가족의 인터뷰에 따르면, 다른 대형 참사에 비해 (1)지역사회 언론이 우호적이었고, (2)고양시장이 사고수습에 적극적인 의지를 가지고 관여했으며, (3)가해 기업이 이미지를 중시 여기는 ‘대기업’이라 빠른 배보상 협상을 시도하였고, (4)부상자 및 유가족이 고양시 및 가해기업에 대응하는데 한마음으로 움직였다고 평가했다. 또한 (5)피해자 가족들이 사고 직후 변호사를 선임하여 변호사가 키잡이 역할을 한 것도 사고수습과정에 피해자측이 단일한 목소리를 내는데 도움을 주었다고 한다. 따라서 다른 대형사고에서 나타나는 가해기업과 피해자의 갈등이나 정부와 피해자의 갈등이 두드러지지 않고 순조롭게 수습되어 갔다.

이 사고에서는 대형기업을 상대로 책임소재 및 피해보상협상을 해야했던 피해자와 유가족들을 위한 고양시의 역할이 대단히 중요했다. 고양시에서 원인자 측과 피해자간 신속한 협의기구를 구성하도록 설득하고, 시에서 단일창구를 마련하여 모든 협의를 일괄 담당하고, 피해자합동위원회의 편의를 위한 상설 회의공간 지정, 변호사 자문 지원, 지역구 국회의원에 협조 요

청, 사고합동위원회의 중재로 피해보상의 기본 틀을 마련하고 보상협상을 타결, 추모사업 추진 등을 주관하였다.

5. 피해자 보상과 책임자 처벌

(1) 피해자 보상

피해자보상은 고양시의 중재 아래 3차에 걸쳐 피해자 가족과 원인자가 보상협의를 진행했고, 사회통념상 합당한 보상금합의가 이루어졌다(<백서>). 추모비 건립부지와 관련해서는 피해자가족과 고양종합터미널 상인들간의 의견충돌이 있었으나, 피해자가족이 고양시의 중재를 받아들여 추모비 부지를 변경했다. 보상협상에서 피해자 및 보호자에 대한 정신과 치료는 완치될 때까지 진행하여 치료비를 지급해줄 것을 약속했으며, 이에 따라 병원비 지불각서의 1차 책임은 CJ푸드빌이고 2차 책임은 고양시가 맡고 있다.

(2) 책임자 처벌

의정부지방검찰청 고양지청은 화재신고 발생 당일 고양종합터미널 화재발생 및 수사대책본부를 가동하여 2014년 8월 21일 피의자 7명에 대한 구속영장을 발부하고, 9월 16일 피의자 7명을 구속 기소하고 18명을 불구속 기소하였으며, 피의자 공무원 1인을 분리결정하였다. 2015년 1월 14일 검찰은 공사발주업체의 책임이 가장 크다고 이 사건 피고인 18명 가운데 CJ푸드빌 직원 2명에게 가장 중형인 징역 4년, 금고 4년을 구형했다. 검찰은 “CJ푸드빌이 공사를 발주하면서 안전조치가 포함된 종합적인 공사계획을 마련하지 않았다”며, “특히 방화셔터나 가스시설 등 안전관련 공사를 자격과 경험이 없는 업체에 맡겼고 개점을 서두르며 무리하게 공사기간을 줄였다”고 설명했다.

그러나 2015년 1월 30일 법원은 공사발주업체인 CJ푸드빌을 제외한 실제공사를 담당한 하청업체와 시설관리업체 등에 책임을 물었다. 법원과 검찰의 판단이 극명하게 엇갈린 상황을 두고 지역 법조계에서는 ‘법원이 국민 법감정과 동떨어진 선고를 하는 것 아니냐’는 지적도 나왔다⁴³⁾, 원청 CJ푸드빌에 대한 처벌은 항소심에서도 인정되지 않았다. 2016년 3월 9일 항소심에서 피고인 8명중 7명이 감형되었다. 업무상 과실치사상, 업무상 실화 등의 혐의로 기소된

43) 경인일보 2015년 2월 1일자 (<http://www.kyeonggi.com/news/articleView.html?idxno=907001>)

시설관리업체 관리소장 김모(49)씨와 방재주임 연모(46)씨, 작업반장 조모(55)씨 등 3명에게 징역 2년 6개월을 선고한 원심을 깨고 각각 징역 1년을, 용접작업자 성모(52)씨와 배관작업자 장모(47)씨에게는 금고 1년 6개월을 선고한 원심을 깨고 각각 금고 10월에 집행유예 2년, 공사를 맡아 진행한 수급업체 시공과장 이모(39)씨는 금고 2년 6개월을 선고한 원심을 깨고 금고 2년, 시설공사업체 현장소장 김모(59)씨는 징역 2년 및 벌금 100만원을 선고한 원심을 깨고 징역 1년 및 벌금 100만원을 각각 선고했다. 시설공사업체 대표 김모(48)씨에게는 원심과 같은 금고 1년을 선고했다⁴⁴⁾.

* 참고자료

- 인터뷰 자료: 송은영(고양종합터미널화재사고 피해자가족)
- 고양시(2014), <고양종합터미널화재사고 백서>
- 신문기사
 - 경인일보 2015년 2월 1일자(<http://www.kyeonggi.com/news/articleView.html?idxno=907001>)
 - 경인일보 2016년 3월 9일자(<http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=20160309010003892>)

44) 경인일보 2016년 3월 9일자(<http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=20160309010003892>)

부록 4. 중동호흡기증후군(MERS) 대응 경과

1. 사건개요

중동호흡기증후군 또는 메르스 코로나바이러스(Middle East Respiratory Syndrome Coronavirus; MERS-CoV)에 의한 호흡기감염증을 약칭 메르스라고 한다. 주증상으로 발열, 기침, 호흡곤란의 증상을 나타내며, 특히 기저질환을 가진 사람에게 중증의 급성호흡기 질환을 일으키는 역학적 특성을 보이는 것으로 알려져 있다.

2015년 5월 20일, 바레인에서 입국한 60대 내국인이 메르스 환자로 확진 판정을 받았으나 정부의 초동대응 미흡으로 평택과 서울 등지에서 병원을 중심으로 메르스가 급격하게 확산되었다. 이후 전국적으로 환자와 격리대상자가 발생하였고 특히 초기 정보의 불투명한 소통으로 인해 전국민이 불안에 떨며 유례없는 비상사태를 초래하였다. 메르스 발병으로부터 2015년 12월 23일 세계보건기구(WHO) 기준에 따른 종식선언까지 확진환자수 186명, 사망자 38명, 격리해제 수 16,752명이었다.

2. 사건경과

2015년 5월 4일 중동을 방문하고 귀국한 내국인 메르스 1번 환자가 입국하였다. 그는 아산서울병원(12일), 평택성모병원(15일), 삼성서울병원 응급실(17일)을 거쳐 다음날 삼성서울병원에 입원하고 서울시의 역학조사가 실시된 후, 5월 20일 메르스 확진 판정을 받았다. 이때 정부는 위기경보를 ‘주의’단계⁴⁵⁾로 격상하였으나, 이미 1번 환자가 거쳐간 병원을 중심으로 확산이 시작되어 5월 31일까지 총 18명이 확진되고 격리대상자가 682명에 이르렀다.

6월 1일 국내 첫 메르스 사망자가 발생하였고, 2일에는 첫 3차 감염이 발생하였다. 4일 서울시는 자가격리 중인 35번 환자가 최소 1500여명의 사람과 접촉했으며, 지역사회 확산을 막기 위하여 해당환자의 동선과 관련된 시민들의 자가격리를 요청하는 대시민 발표를 했다. 이는 7일 정부가 메르스 환자가 발생했거나 경유한 병원명을 공개하도록 하는 계기가 되었다. 9일 메르스 확진자가 100명을 돌파하였고, 동시에 WHO 메르스 합동조사단 활동이 시작되었다.

45) 위기경보수준은 ‘관심’, ‘주의’, ‘경계’, ‘심각’으로 구성된다. ‘관심’단계는 해외에서 메르스가 발생한 경우, ‘주의’단계는 해외 메르스가 국내에 유입되거나 국내 메르스 환자가 발생한 경우, ‘경계’단계는 해외 메르스 유입 후 타 지역으로 전파되거나 국내 메르스가 타 지역으로 전파되는 경우, ‘심각’단계는 해외의 메르스가 전국적으로 확산되거나 국내의 메르스가 전국적으로 확산되는 징후가 있을 경우에 각각 발령된다(<http://www.mers.go.kr/mers/html/jsp/main.jsp>).

13일에는 4차 감염이 첫 발생하였다. 14일에 삼성서울병원 부분 폐쇄 결정이 내려졌고, 이후 삼성서울병원 전직원을 대상으로 메르스 검사를 진행하였다(18일). 19일 WHO 조사단은 ‘한국의 메르스 유전자가 변이가 없고 대중유행위험 수준이 낮다’고 발표하였고, 정부도 ‘메르스가 진정세로 돌아섰다고 판단’한다고 밝혔다. 25일 ‘메르스법(감염병환자 및 질병정보 공개)’이 국회본회의를 통과하였고, 29일 메르스 환자의 첫 격리해제가 이루어졌다.

7월 1일 메르스환자 발생병원에 대하여 건강보험 요양급여 선지급 결정이 발표되었고, 9일에는 메르스 피해유족이 국가와 병원을 상대로 소송을 제기하였다. 21일 186번 마지막 감염인이 퇴원하고 27일에는 자가격리자 전원이 해제되었다.

8월 26일 메르스 대응미흡 책임을 지고 문형표 보건복지부장관이 사퇴하였다. 10월 25일에는 37번째 환자가, 11월 25일에는 마지막 메르스 환자가 사망하였다. 12월 1일 정부는 메르스 위기경보수준을 ‘관심’단계로 낮추었고, 23일에는 “WHO 기준에 따라 메르스 상황이 종료”되었음을 선언하였다.

● 사건일지

2015년	경과와 정부 대응	시민사회의 대응
5월 4일	1번 환자 입국	
5월 15일	1번 환자 평택성모병원 입원	
5월 18일	1번 환자 삼성서울병원 입원, 서울시 역학조사 실시	
5월 20일	-중동에서 입국한 내국인이 메르스 환자로 확인됨(1번 환자) -국가지정입원치료 격리병상 가동 -전염병 위기경보 관심단계에서 주의단계로 격상	
5월 21일	1번 환자의 보호자 및 같은 병실 환자 확진 판정	
5월 23일	메르스 대응 관련 전문가 자문회의 개최	
5월 28일	-누적 확진환자 7명으로 증가 -보건복지부 ‘메르스 관리대책본부’ 설치 -보건복지부 감염병위기관리대책전문위원회 개최	
5월 29일	-한국인 접촉자, 중국에서 메르스 양성확진 판정 -질병관리본부 메르스 핫라인 가동	보건의료노조 1차 성명, ‘박근혜 대통령은 즉각 병원현장 방문하고 국가차원의 종합대책 강구하라!’
5월 30일	누적 확진환자 15명으로 증가	
5월 31일	-보건복지부 메르스 민관합동대책반 구성 -문형표 장관 ‘초기대응 미숙’ 대국민 사과	
6월 1일	국내 첫 메르스 환자 사망	보건의료노조, 청와대 앞 기자회견
6월 2일	-3차 감염 첫 발생 -관계장관회의에서 메르스확산방지강화대책 발표 -중앙메르스관리대책본부 본부장을 차관에서 보	-의료연대 성명서 ‘메르스 확산 막기 위해 공공서비스 노동자에 대한 즉각적인 보호조치를 요구한다’

	건복지부장관으로 격상 -전국 153개 초/중/고 휴업 결정	-평택시 21개시민사회단체 기자회견
6월 3일	-격리자 1000명 돌파 -메르스 격리자 가구의 '긴급 생계지원' 시행 -법정부 메르스 대책지원본부(본부장, 국민안전처 장관) 구성	-정부의 정보공개 전 '메르스 맵' 민간 사이트 개설 -메르스평택시민비상대책협의회결성 -병원공개 찬반 논란
6월 4일	-보건복지부와 국민안전처 '메르스 민관종합대응 TF' 구성 -평택시 민관협동 메르스비상대책단 구성 -서울시 메르스 방역본부 구성, 긴급브리핑	
6월 5일	-박근혜대통령 국립중앙의료원 방문 -평택성모병원 방문자 전수조사 결정	
6월 6일	-누적 확진환자 64명으로 증가 -삼성서울병원 환자 대량 발생 -국민안전처 긴급재난문자 발송	
6월 7일	메르스 환자 발생 의료기관 명단 공개	
6월 8일	한국·WHO 메르스 합동평가단 국내 활동 시작	의료연대 '메르스감염관련지침'공유
6월 9일	누적 확진환자 108명으로 증가	
6월 10일	-보건복지부 메르스 포털 제작 (메르스맵 서비스 종료) -서울시 메르스 이슈상황판 공개	의료연대성명서 '감염위험 키운 병원외주화 중단하라!병원노동자들에 대한 차별없는 대책을 마련하라!'
6월 13일	삼성서울병원 방역관리 점검/조사단 파견	삼성서울병원 환자 이송요원 감염된 채 9일 간 근무한 사실 확인
6월 14일	삼성서울병원 부분 폐쇄 결정	
6월 15일	누적 확진환자 154명 확인	
6월 16일	감염병 위기단계 '주의' 상태로 유지하기로 함	
6월 18일	한국·WHO 메르스 합동평가단 평가결과 발표	의료연대, '구멍 뚫린 병원감염, 무엇이 문제인가!' 병원노동자 당사자 증언대회 기자회견
6월 22일	추가감염위험 최소화 위해 강동경희대병원 투석 환자 전원 격리입원 결정	
6월 23일	이재용 삼성전자 부회장 대국민 사과문 발표	
6월 25일	'메르스법(감염병환자 및 질병정보 공개)' 국회 본회의 통과	
6월 27일	누적 확진환자 182명, 치료중 환자 61명, 퇴원 90명, 사망 31명	
6월 29일	메르스 환자 첫 격리 해제	
7월 1일	-유가족 및 격리자 위한 심리지원 지침 발표 -메르스 환자 발생 병원 건강보험 요양급여 선지급 결정	
7월 4일	누적 확진환자 186명 확인	
7월 9일		메르스 피해유족 국가/병원 상대 소송제기
7월 13일	총리 주재 범정부 대응 일일대책회의를 보건복지부 장관 주재로 변경	
7월 14일		평택시 시민고발인단 모집, 보건복

		지부장관과 평택시장 고발 결정
7월 17일	삼성서울병원 집중관리병원 격리해제 검토	
7월 24일	메르스 추경예산 삭감 결정	
7월 27일	자가격리자 전원 해제	
7월 28일	정부(황교안 총리), 메르스 사실상 종식 선언	
10월25일	37번째 환자 사망	
11월25일	마지막 메르스 확진환자 사망	
12월 1일	정부 메르스 위기경보 ‘관심’으로 낮춤	
12월23일	정부, ‘WHO 기준에 따른 상황종료’ 선언	

3. 사고수습 경과

1) 시민사회의 대응

● 소극적 형태(협력/정보소통)

- SNS⁴⁶⁾⁴⁷⁾
- 시민봉사⁴⁸⁾⁴⁹⁾⁵⁰⁾

● 민관 네트워크

- 지자체 통장회의⁵¹⁾
- (중앙부처)백서 발간을 위한 민관합동 자문회의⁵²⁾

● 적극적 형태(자발적 행동, 통제)

- 메르스 맵⁵³⁾⁵⁴⁾

: 메르스 발생 초기에 정부가 환자들이 거쳐 간 병원이름 비공개 방침을 고수하던 중 한 민간 IT 기업 대표(개인이 시작하여 이후 소속 팀이 운영/개발을 담당)가 처음 개설한 웹사이트의 명칭이다. 6월 3일 개설되어 6월 10일 서비스를 종료할 때까지 7일간 약 340여건 가량의

46) <http://www.malhara.or.kr/1812>

47) http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20150610_0013719694&cID=10202&pID=10200

48) <http://svc1365.tistory.com/1338>

49) <http://www.chksngn.com/news/articleView.html?idxno=1713>

50) <http://m.asiailbo.co.kr/etnews/?fn=view&no=177849&cid=21050100>

51) 의정부뉴스 2015년 6월 8일. 의정부시 메르스 대응 긴급 통장회의

(<http://www.ujbnews.kr/news/articleView.html?idxno=2630>)

52) 한국대학신문. 2015년 8월 12일. 메르스 백서작성을 위한 민관합동 자문회의 개최

(<https://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=150061>)

53) <http://www.mersmap.com>

54) 아시아투데이. 2015년 6월 5일. 정부 정보 은폐에 시민이 만든 ‘메르스 지도’ 등장

(<http://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20150605010003573>)

제보를 처리하였고 약 500만 명이 방문했다. 의료인, 언론공개, 제보 등을 통해 사실여부를 최대한 검증하고 공개하였으며, 루머 확인 시 자료와 함께 표시하는 등 투명성을 갖추기 위해 노력하였다⁵⁵⁾. 메르스 맵 이후 여러기관에서 정보공유처를 개설하였다.

- 보건의료노조: <http://bogun.nodong.org/>
- 서울시 메르스 상황판: <http://issue.visualdive.co.kr/mers/>
- KBS 메르스 감염 현황: <http://dj.kbs.co.kr/resources/2015-06-08/>
- 메르스 센터: <http://mers.center/http://mers.center/>
- 메르스 코로나 닷컴:<http://merscorona.com/>
- 정부 메르스 포털:<http://www.mers.go.kr/>

- 메르스 시민대책 지원센터(http://www.mers.or.kr/xe/page_gbWV87)
- 메르스 평택시민비상대책협의회⁵⁶⁾
- 노동조합⁵⁷⁾ : 사업장 지침 전달, 대책 촉구
- 한국소비자단체협의회⁵⁸⁾⁵⁹⁾
- 메르스극복 국민연대 준비위원회⁶⁰⁾
- 메르스 팩트⁶¹⁾

<참여단체 명단>

- 소비자단체: 녹색소비자연대, 소비자교육중앙회, 소비자시민모임, 한국부인회, 한국소비생활연구원, 한국소비자연맹, 한국여성소비자연합
- 시민단체: 건강복지공동회의, 건강세상네트워크, 서울YWCA
- 환자단체: 한국다발성골수종환우회, 한국백혈병환우회, 한국선천성심장병환우회, 한국신장암환우회, 한국환자단체연합회, 한국GIST환우회
- 노동계: 전국보건의료산업노동조합

55) SBS뉴스 2015년 6월 5일.

(http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1003010772&plink=ORI&cooper=NAVER)

56) 연합뉴스 2015년 6월 4일자.

(<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/06/04/0200000000AKR20150604136000061.HTML?input=1195m>)

57) 광주드림 2015년 6월 10일자

(http://www.gjdream.com/v2/news/view.html?news_type=201&uid=465876)

58) (http://www.consumer.or.kr/DR2001/FN2004VE.php?DT104_00=171&DT105_00=2297)

59) 한국소비자단체협의회 보도자료(2015년 8월 5일)

(http://www.consumer.or.kr/DR2001/FN2002VE.php?DT102_00=405)

60) 메르스 극복 국민연대 준비위원회.

(http://www.consumerskorea.org/report_view.php?&cacpk_idx=5555&list_num=2466&page=1)

40) 메르스팩트(<http://www.mersfacts.com/>) 홈페이지 개설자를 명시하지 않음.

·학계·의료계: 대한보건협회, 대한의사협회 의료정책연구소, 의협-의학회 공동 메르스 정책위원회, 한국의료복지사회적협동조합연합회, 한국환경건강연구소

● 평가작업, 백서 발간

- 대한병원협회 <2015 메르스 대한병원협회의 기록>(파일 없음)
- 대한의사협회 <대한의사협회 메르스 대책본부 추진활동 보고서>
- 명지병원 메르스 백서(웹사이트 형식) 발간(개별병원차원)⁶²⁾(mers.mjh.or.kr)
- 공공운수노조 의료연대본부⁶³⁾ <현장노동자의 시선에서 바라본 MERS 사태>(e-book)
- 평택시의 메르스 백서 수정을 요구하는 ‘메르스평택시민비상대책협의회’⁶⁴⁾

: 평택시의 대처에 부족함과 불만을 느낀 평택시 21개 시민사회단체가 6월 2일 공동으로 기자회견을 갖고 다음날 ‘메르스평택시민비상대책협의회’를 결성하게 되었다. 평택시에서도 6월 4일 뒤늦게 민·관 협동 메르스비상대책단(시의회, 경찰서, 교육지원청, 경찰서, 소방서, 농협지부, 의사회·약사회)을 꾸렸으나 시민사회단체가 한 곳도 포함되지 않아 빈축을 사게된다. 시민비대협은 이후 평택시의 대응에 대한 비판, 정부 대응에 대한 비판과 제안·행동 촉구를 위한 입장 발표, 대외적으로 언론대응, 조직 간 소통활동 등을 담당했다. 메르스가 종식될 무렵, 대표자 간담회(7월 14일)를 통해 보건복지부장관과 평택시장을 시민고발인단 모집방식으로 고발하기로 하고 7월 29일 고발장을 접수하였다.⁶⁵⁾ 7월 28일에는 “메르스사태 평가와 과제, 지역사회는 무엇을 할 것인가?”라는 주제로 평가토론회를 주최하였다⁶⁶⁾

2) 정부의 대응

● 정부초동대응과 삼성서울병원에 대한 정부대책 적절성(감사원 감사결과)⁶⁷⁾

- 메르스 사태와 관련한 정부의 초동대응과 정보비공개 결정과정 등의 원인 규명

·질병관리본부는 2012년 9월 해외 메르스 발생국가 증가와 사람간 전파사례 확인, 국내 유

62) <https://m.nocutnews.co.kr/news/4491354>

63) http://issuu.com/kptu-healthsol/docs/healthsol_mers100/1

64) <http://www.ptsisa.com/news/articleView.html?idxno=11531>

65) 평택시사신문 2015년 8월 10일. 메르스평택시민비상대책협의회, “메르스사태 진상규명하고 책임자 처벌하라!” (<http://www.ptsisa.com/news/articleView.html?idxno=10892>)

66) 아시아뉴스통신 2015년 7월 29일. 메르스 평택시민비상대책협의회, 시민토론회 가져 (<http://www.anews.com/detail.php?number=866976&thread=09r02>)

67) 국민일보 2016년 1월 17일자 (<https://is.gd/boZO7q>)

입가능성이 높아지는 상황이었음에도, 메르스 연구와 감염방지대책 마련이 필요하다는 세계 보건기구(WHO) 권고와 국내 전문가 자문 등 메르스 발생 위험성을 간과하고 사전대비를 소홀히 한 것으로 나타났다.

·특히 보건당국은 최초 환자 신고 후 검사를 34시간 지체했고, 최초 환자가 병실 밖 다수와 접촉한 사실을 병원 폐쇄회로TV(CCTV)로 확인하고도 방역망을 1번 환자가 입원한 병실로만 한정된 것으로 조사됐다. 의료진 등 20명만 격리하고, 같은 층 다른 병실 등에 추가 환자의 발생 가능성 등을 검토하지 않고 역학조사를 종료해, 결국 1번 환자와 14번 환자 등이 관리대상에서 누락된 상태로 삼성서울병원 등으로 이동해 대규모 3차 감염자가 발생했다고 지적했다.

·메르스 확산방지에 한계를 보이는 상황에서도 보건당국은 병원명 공개 등 적극적 방역조치를 강구하지 않은 것으로 드러났다.

·보건당국이 정확한 접촉자 명단을 확보하지 못해 노출자에 대한 추적조사와 보건소 격리 등 후속조치가 7일간 지연돼 추가 확산방지 기회도 상실한 것으로 확인됐다

- 삼성서울병원의 메르스 환자 조치 관련 정부대책 진상확인
- 삼성서울병원은 지난해 5월31일 14번 환자의 접촉자 678명의 명단을 작성하고도 117명만 제출해, 역학조사 업무에 협조하지 않은 것으로 확인됐다.
- 보건당국은 삼성서울병원 의사 35번 환자의 경우 6월1일 23시경 확진판정을 받았음에도 즉각 공개하지 않고 6월4일에서야 확진일자를 1일이 아닌 4일로 공개한 것으로 나타났다.
- 42번 환자는 6월6일에 전날인 5일 확진된 것으로 사실과 다르게 발표한 것으로 드러났다.

● 백서 발간

-중앙정부

당초 복지부는 작년 8월 12일 메르스 후속조치 추진단 주관으로 메르스 백서 작성을 위한 첫 번째 민관합동 자문회의를 열고, 9월 중 백서를 공표할 예정이었으나, 2016년 5월까지도 백서 발간이 늦어지고 있다.

-정부기관, 지방정부

- 국립중앙의료원(NMC) <2015 메르스 비상대응 백서>
- 평택시 <메르스 백서>(파일 공개 안함)

- 수원시 메르스 백서 <일성록>
- 대구시 <메르스 백서>(파일 공개 안함)
- 충청남도 <메르스 대응 백서 : 2015 메르스 극복을 위한 59일 간의 기록>

4. 책임자 처벌

● 책임자 징계

감사원은 2016년 1월 14일 '메르스 예방 및 대응 실태' 감사 결과⁶⁸⁾를 발표하면서 초동 대응과 확산 방지 실패 책임을 물어 양병국 전 질병관리본부장 해임, 권준욱 보건복지부 공공보건정책관(당시 중앙 메르스관리대책본부 기획총괄반장) 정직 등 복지부 2명, 질병관리본부 12명, 보건소 2명 총 16명에 대한 징계(정직 이상 중징계 9명)를 요구했다. 하지만 메르스 사태 당시 총괄 책임자였던 문형표 전 보건복지부 장관(현 국민연금공단 이사장)과 장옥주 전 차관은 징계 대상에서 제외됐다⁶⁹⁾. 최종 인사처분 결과, 양병국 전 본부장은 해임에서 '정직'으로, 권준욱 공공보건정책관은 정직에서 '감봉', 정은경 일본 센터장은 정직에서 '감봉', 허영주 일본 센터장은 강등에서 '불문 경고'로 한 단계 경감됐다. 보건연구관과 보건연구사, 일반연구원 등 중징계 대상 5명도 정직에서 '감봉'으로 처분 수위가 낮아졌다.

그러나 시민단체들은 감사원의 징계요청에 대하여 크게 반발하였다. 국민연금 노조 등 ‘공적연금강화 국민행동’은 복지부 공무원들의 징계가 예고된 상황에서 최종책임자였던 문 전장관을 국민연금 이사장으로 복귀시킨 것은 국민정서를 무시한 것이라고 비판했다. 또한 2015년 12월에 발표하기로 예정됐던 감사원의 감사결과가 해를 넘겨 발표된 이유도 문형표 전 장관이 국민연금공단 이사장에 취임한 이후로 늦추기 위한 것이 아닌가하는 의혹도 제기되었다⁷⁰⁾. 경제정의실천시민연합은 스스로 병원명 공개거부의 책임을 자임했으며 메르스사태의 총괄책임자였던 문형표 전 장관에 대한 책임을 묻지 않은 것에 대하여 비난하며 20일 문 전장관을 직무유기로 서울중앙지방검찰청에 고발했고, 같은날 무상의료운동본부도 메르스 책임자를 국민연금공단 이사장에 임명한 것을 비난하며 문 전장관의 해임을 촉구했다⁷¹⁾.

68) 감사원 감사결과 (<http://www.bai.go.kr/bai/groupreport/auditResults.do?mdex=bai222>)

69) 청년의사 2016년 4월 5일자(<http://www.docdocdoc.co.kr/195611>)

70) 경향신문 2016년 1월 14일자 (<https://is.gd/zXWwty>)

71) 메디컬타임즈 2016년 1월 20일자 (<http://www.medicaltimes.com/News/1102095>)

* 참고자료

- 인터뷰 자료: 정형준 (보건의료단체연합 사무국장)
- 시민건강연구소(2016), <인권 중심의 위기대응: 시민, 2015 메르스 유행을 말하다>
- 감사원 감사결과
- 신문기사
 - 청년 의사 2016년 4월 5일자(<http://www.docdocdoc.co.kr/195611>)
 - 경향신문 2016년 1월 14일자 (<https://is.gd/zXWwtY>)
 - 메디컬타임즈 2016년 1월 20일자 (<http://www.medicaltimes.com/News/1102095>)
 - 국민일보 2016년 1월 17일

부록 5. 세월호 참사 대응경과

1. 사건개요

2014년 4월 15일 오후 6시 30분에 인천항을 출항하기로 예정되어 있던 세월호는 인천 연안 터미널 일대의 짙은 안개로 인하여 시정이 나빠서 대기하고 있다가 늦은 오후 9시 승객 476명을 태우고 인천여객터미널을 출항하였다. 당일 하루 인천항에서 출항하기로 예정되었던 3편의 여객선 가운데 2편은 출항 취소되었으나 안개가 완전히 걷히지 않았음에도⁷²⁾ 세월호만 예정된 시각을 넘겨 출발하였다. 4월 16일 전남 진도군 관매도 남서쪽 3km 해상을 운항하던 세월호는 오전 8시 48분 경 급변침후 기울기 시작했다. 오전 8시 52분 전남소방본부에는 세월호가 조난되었다는 단원고학생의 최초 신고가 접수되었고, 이후 급격히 선체가 기울어 오전 10시 30분 선수 일부만 남긴채 세월호는 침몰하였다. 2016년 6월 현재 인명피해는 사망 295명, 미수습자 9명, 생존 172명이다.

2. 사고발생경과⁷³⁾

- 오전 8시 49분 : 세월호 급변침 후 좌현측으로 기울어 전복 시작. 선체 기울기 30°
- 오전 8시 52분 : 여객선 ‘세월호’침몰 신고가 전남소방본부로 최초로 접수됨.
- 오전 8시 55분 : 제주VTS와 세월호 최초 교신.
- 오전 8시 58분 : 목포해양경찰청 상황실, 사고 정식접수 후 123정에 출동명령 및 사고전파
- 오전 9시 03분 : 123정, 세월호 최초 교신시도
- 오전 9시 04분: 목포상황실에 122전화로 세월호 승선원이 신고
- 오전 9시 06분 : 목포상황실에서 진도 VTS에 사고사실 통보
- 오전 9시 07분 : 진도VTS와 세월호 최초 교신
- 오전 9시 10분 : 해양경찰청, 구조본부 가동
- 오전 9시 24분: 세월호에서 진도VTS에 승객 퇴선 시 구조 가능 여부 문의, (09:25) 진도 VTS에서 서해청상황실로 문의, (09:26) 진도VTS에서 ‘승객탈출은 선장이 알아서 판단’토록 답변
- 오전 9시 26분 : 세월호에서 해경을 2차례(09:26, 09:28) 호출하였으나 교신 실패

72) 4·16세월호참사 특별조사위원회 제2차 청문회

73) 2014년 10월 10일 감사원 발표 자료, 당일 신문기사, <세월호, 그날의 기록>(2016)을 참고, 기술함.

- 오전 9시 27분 : B511 헬기(목포항공대 소속) 사고현장 도착
(09:32) B513 헬기, (09:45) B512 헬기 도착
- 오전 9시 30분 : 123정 사고현장 1마일 거리 도착
- 오전 9시 37분 : 123정, 본청 상황실에 최초상황보고(“선상, 해상에 승객 없음”)
- 오전 9시 40분 : 해양수산부, 중앙사고수습본부 구성 및 가동
- 오전 9시 45분 : 중앙재난안전대책본부 가동(본부장 안전행정부 장관)
123정, 세월호 선수 좌현 조타실 접안. 선체 기울기 57.3°
- 오전 9시 46분 : 조타실에서 선장 등 탈출하여 123정 탑승
- 오전 9시 49분 : 123정 대원 1명 세월호 조타실 입구 진입(퇴선 방송 못함)
- 오전 9시 53분 : 123정에서 심한 경사로 선내진입 불가 보고, 선체 기울기 64.4°
- 오전 10시 : 박근혜대통령 주재 대책회의, 중대본 1차공식브리핑 “476명 승선, 안산 단원고학생 352명”
- 오전 10시 13분 : 123정 세월호에서 완전 철수 보고. 10시 17분 선체기울기 108.1°
- 오전 10시 31분 : 완전 전복
- 오전 11시 30분 : 중대본 2차 공식 브리핑 “161명 구조”
- 오후 1시 30분 : 중대본 “구조 368명, 사망 2명 확인”
- 오후 2시 : 중대본 4차 공식브리핑 “특수구조인력 350명 투입” “여객선 사실상 침몰”
- 오후 4시 30분 : 중대본 5차 브리핑 “탑승자 459명으로 재확인, 구조 164명, 사망 2명, 실종 293명”

3. 사고의 원인

1) 직접 원인

2014년 5월 15일 검경합동수사본부가 파악한 사고원인은 세월호 증개축으로 인한 복원성 상실, 과적, 선박직원의 안전교육 미실시, 선장 및 항해사의 운항과실이었고, 2014년 10월 6일 검경 합수부가 세월호 최종수사결과에서 밝힌 침몰 원인도 다음과 같이 대동소이하였다.

- 무리한 증축으로 무게중심 상승
- 운항조건보다 적은 평형수

- 운항조건보다 많은 화물
- 조타수의 무리한 변침
- 부실한 고박에 따른 화물이동

그러나 검찰이 밝힌 직접적인 침몰원인들이 충분히 신뢰할만한가에 대해서는 이론이 제기되고 있다. 민변에서 펴낸 <416세월호 민변의 기록>과 뉴스타파의 보도⁷⁴⁾에서는 세월호 복원성 계산값과 검찰의 공소사실에서 제시한 재화중량, 평형수, 연료유, 청수 등 각종 입력값이 오류 또는 누락되어 세월호의 복원성을 정확하게 추정할 수 있지 못하여 사고원인을 밝히기 위한 자료로 충분하지 않다고 지적한다. 또한 2013년부터 지속된 세월호의 과적운항에 비추어볼 때, 4월 16일의 과적 또한 복원력에는 영향을 주지만 전복에 결정적인 원인이 되었다고 보기 어려우며, 선체침수에 이르게 된 파공에 대한 조사가 필요하다고 언급한다. <세월호, 그날의 기록>에서는 법원에서 복원성이 나쁜 세월호가 급변침했던 것을 사고의 가장 직접적인 원인으로 보면서도, 급변침 운항을 했던 장본인 박한결과 조준기가 무죄판결을 받았고 그 이유로 세월호를 인양하지 않은 상황에서 원인을 알 수 없다고 판결한 사실을 적시하고 있다. 이처럼 검찰의 최종수사결과가 법원에 의하여 세월호 침몰원인을 충분히 설명하지 못한다고 판결됨으로써 세월호 선체 인양이 이루어져 미흡한 침몰 원인을 확정하는 한편, 그 밖의 원인들에 대해서도 다시 숙고하는 것이 필요할 것으로 보인다.

2) 간접원인

검찰의 수사결과는 선박침몰 및 구호의무 위반, 세월호 안전관리감독 부실책임, 사고 후 조치과정의 문제점, 청해진해운 실소유주 일가 비리, 해운업계 비리 등에 한정되었다. 그에따라 세월호 선장 및 선원들, 해운관련 기관들, 진도VTS 등 해경 관계자들, 청해진해운 유병언일가 등이 처벌대상이 되었다.

그러나 세월호침몰 사고원인은 이보다 더 거시적인 요인들의 복합적인 결과이다. <416세월호 민변의 기록>에서는 노후선박의 도입을 허용하게 만든 무분별한 규제완화와 약화된 안전장치, 민영화의 위험, 정부의 재난대응역량 부재, 원칙없는 정부조직 개편, 안전관리능력이 없는 무능한 감독기관, 컨트롤타워 역할을 하지 못한 청와대와 대통령, 해경의 손놓은 초동대응, 해경의 외부지원 거부 및 배제의혹, 돈벌이를 위한 해운사의 위험한 선박운항, 교육 및 안전훈

74) 뉴스타파 2016년 4월 15일자 기사 (<http://newstapa.org/32801>)

런 부재와 선원들의 무책임을 사고를 참사로 만든 인재라고 지적하였다. 또한 사고 직후 세월호에서 발견된 '국가정보원 지적사항'이란 문건을 작성한 것으로 추정되는 직원의 사망⁷⁵⁾ 확인 외에도, 다수 제기되고 있는 국정원과 세월호 관계에 대한 의혹들이⁷⁶⁾⁷⁷⁾⁷⁸⁾⁷⁹⁾ 해소되지 않고 있다. 국가최고정보기관인 국가정보원이 어떤 경로로 세월호에 관여하고 있었는지 분명히 밝혀져야 한다.

최장집교수는 세월호참사의 특징을 ‘언딘’이나 ‘한국선급’같은 민간외주업체들이 중요한 공적 업무를 담당하는 점, 공적업무와 공적역할의 민영화내지 외주화로 공직자들의 윤리의식이 질적으로 변화한 점, ‘해양구조협회’나 ‘한국해운조합’같은 공사영역 사이에서 관료와 기업의 사적이익이 공생할 수 있는 유착과 담합의 영역이 형성되면서 비리와 부정부패, 탈법과 편법의 온상이 만들어 졌다는 점, 선장과 선원에게 참사의 책임을 묻기에는 너무나도 열악한 그들의 고용조건, 그리고 무엇보다 대통령과 정부 지도자들 누구도 책임을 지지않고 결정하지 않은 것이라고 지적한 바 있다⁸⁰⁾. 그러나 정치적 책무의 부재가 참사의 원인으로 간주되지 않는다는 사실은 2014년 세월호 참사당시 주요 책임자들이 2016년 6월 현재 정부 및 국민안전처 산하 해양경비안전본부의 주요 요직을 차지하고 있다는 점에서 잘 드러난다⁸¹⁾.

75) 이데일리 2014년 7월 31일 기사 (<https://is.gd/OLfAZR>)

76) 미디어오늘 2016년 2월 23일 기사에 따르면, 국가정보원 직원이 세월호 참사 당일인 2014년 4월 16일과 다음날까지 수차례 청해진해운 직원들과 전화통화를 한 것으로 확인됐다. 국정원은 '해양사고보고계통도'에 국정원이 들어있는 것과 관련해 '세월호 운항관리규정 작성·승인에 전혀 관여한 바 없다'고 주장해왔다 (<https://is.gd/xV55mw>).

77) 세월호참사 제2차 청문회(2016.3.29.~30)에서는 청해진해운 내부 문건에 나온 국정원 접대 및 미팅기록이 공개되었다.

78) SBS <그것이 알고싶다>(2016년 4월 16일 방송분)

79) 미디어오늘 2016년 6월 16일 기사에 따르면, 세월호는 제주해군기지로 가는 철근을 연간 수만톤 수송했으며, 침몰 당일 실린 철근 400톤도 일반화물총량의 1/3 이상을 차지하는 많은 양이었으며 이것도 축소 발표된 것이라고 한다 (<https://is.gd/yOoBgS>).

80) 최장집(2014), 세월호 사건을 통해 본 책임의 사회적 조건-책임의 결여와 위험의 일상성, 열린연단 (<https://is.gd/2VRQQy>)

81) 미디어오늘 2016년 6월 14일 (<https://is.gd/BeXHwo>)

주요 책임자	2014.4.16. 당시 직함	2016.6. 현재
김장수	청와대 국가안보실장	2015.3. 주중 대사 임명
이주영	해양수산부장관	2016.4. 20대 총선 국회의원 당선
김석균	해양경찰청장	퇴임 후, 한국해양수산개발원 등을 통해 학술총서 발간, 강연
최상환	해양경찰청 차장	재판 진행중, 직위 해제유지
이춘재	해양경찰청 경비안전국장	2015.7. 남해해양경비본부장 2015.12. 해양경비안전조정관 전담직무대리
여인태	해양경찰청 경비과장	2015.1. 여수해양경비안전서장
고명석	대변인(장비기술국장)	2014.11. 국민안전처 대변인 2015.12. 서해해양경비안전본부장
이용욱	정보수사국장	비리 연루 해임.
황영태	상황실장	2015.2. 제주해양경비안전본부 1505함장 2016.1. 3002함 함장
김수현	서해지방해양경찰청장	해임
유연식	서해지방해양경찰청 상황실장	2015.1. 동해해경 5001함장 2015.7. 완도해양경비안전서장
김형준	서해지방해양경찰청 진도VTS센터장	강등
이평현	서해지방해양경찰청 안전총괄부장	2015.1. 제주해양경비안전본부장
김문홍	서해지방해양경찰청 목포서장	2014.11. 서해해양경비안전본부 기획운영과장 2015.1. 해경안전교육원 2015.11. 동해해양경비안전서 1513함장
이명준	청와대 치안정책관(파견)	2014.11. 해양경비안전국 해양경비안전총괄과
김경일	123정 정장	징역 3년(업무상 과실치사)
*보도기사와 관련 자료 재구성		

4. 사고수습경과

사고발생 다음날인 17일, 박근혜대통령은 진도 사고현장을 방문하고 진도체육관에서 가족들에게 “마지막 한분까지 구조될 수 있도록 최선을 다하겠다”고 말했다. 18일 세월호는 완전 침수되었고, 이후 팽목항과 진도체육관에서 희생자 인도 및 사고수습 절차를 지켜보던 실종가족들은 정보과 형사들이 가족을 위장하여 잠입하고, 구조가 지체되는데도 언론에서는 대단한 구조활동이 이루어지는 것처럼 보도되는데 격분하여 20일 저녁 청와대를 향한 행진을 출발하였으나, 새벽까지 진도대교 앞에서 진출을 저지하는 경찰들과 대치하였다.

안산올림픽기념관에 합동분향소가 마련된 첫날(23일) 8천명의 일반시민들이 조문하여 세월호사고의 희생자들을 애도했다. 같은 날 검찰은 청해진해운 및 유병언 전 회장의 자택과 금수원 등을 압수수색하였고, 세월호 침몰 직후의 구조 활동지연과 언론의 오보 배경에는 정부의 세월호 긴급구조를 위한 민간용역이 전무했고 방통위에서 세월호 ‘보도통제’가 있었음이 언론 보도를 통해 알려졌다⁸²⁾. 4월 29일 박근혜대통령은 화랑유원지로 이전된 세월호합동분향소를 조문하였으나, 실제 유가족들이 아닌 일반인 할머니를 위로하는 장면을 연출한 것으로 알려지면서 유가족들의 분노를 샀다.

사고 직후부터 지속적으로 참사의 컨트롤타위가 누구인가를 두고 지속된 논란에 대하여 청와대는 (대통령이 아니라) 국무총리와 안전행정부장관이 컨트롤타위라고 발표하기에 이른다(5월 1일). 5월 4일 박근혜대통령은 사고현장을 재방문하여 실종자 가족들에게 “마지막까지 찾겠다”고 약속하였다. 5월 5일 KBS 김시곤보도국장은 세월호 참사의 희생자 수를 교통사고에 비교하며 논란을 일으켰고 유가족들은 8일 저녁 KBS를 항의방문하여 김시곤보도국장의 파면과 KBS사장의 사과를 요구하였다. 그러나 유가족들은 사옥에 진입하지도 못한 채 KBS 앞에서 경찰과 대치하다가 유족 대표들이 진선미 의원 등의 중재로 11시 35분께 협상장에 들어섰으나 양측의 협상은 결렬되었다. KBS에서 청와대로 항의방문을 가려고 했던 유가족들은 새벽 3시 50분 무렵 청운동주민센터 앞에서 경찰에 의해 저지되어 청운동주민센터 앞에서 항의 노숙을 이어갔다. 다음날 김시곤 보도국장은 사임하였다.

사고 이후 20여 일간 벌어진 정부의 소극적 사고수습과 참사에 대한 막말 등에 분개한 가족대책위원회는 세월호참사 특별검사제와 청문회 도입을 촉구하는 서명운동에 돌입했다.

5월 19일 박근혜대통령은 세월호참사 대국민담화를 발표하고 해양경찰청의 해체를 전격 발표하였다. 여야는 청와대를 포함한 세월호 국정조사에 합의하고(21일), 위원장을 심재철 새누리당위원으로 하는 특위구성을 완료하였다(25일)⁸³⁾. 그러나 세월호 국정조사 내용 가운데 청와대에 대한 조사 여부를 두고 여야가 대치하면서 국회통과가 지연되다가, 27일부터 56시간동안 유가족들이 국회 방청석에서 기다리면서 압박하는 가운데, 김기춘비서실장의 증인출석에 합의한 후 국정조사가 통과되었다(29일). 세월호침몰사고 진상규명을 위한 국정조사 특위 첫날(6월 2일), 여당 의원들은 일방적인 이유로 불참하고 야당의원들만 팽목항을 방문하였다.

6월 10일 이준석 선장 등 승무원 15명에 대한 첫 재판이 광주지검에서 열렸고, 30일 광주지

82) CBS, 미디어오늘 2014년 4월 28일 보도 기사

83) 새누리당: 심재철(위원장), 조원진(간사), 권성동, 김희정, 경대수, 김명연, 박명재, 윤재옥, 이완영의원
 새정치민주연합: 이현미(간사), 우원식, 김현, 김광진, 박민수, 최민희, 부좌현, 민홍철 의원
 정의당(비교섭단체): 정진후 의원

검 전담수사팀은 진도VTS에서 세월호참사 당일 근무일지를 위조하고 영상을 삭제한 것을 확인했다고 발표했다.

7월 3일 새정치민주연합은 ‘세월호 특별법’을 발의하였고, 10일 박대통령과 여야 원내대표는 세월호특별법의 처리를 합의하였다. 같은날 국정조사에 출석한 김기춘 청와대비서실장은 “청와대는 세월호참사 당시, 구조를 지휘한 적이 없다”고 증언하였다. (대통령의 당일 행적을 묻는 질문에 대해서는 “청와대 경내에 있었으며, 000 보고를 받았으며, (비서실장도) 모른다”고 답변하였다.)

국회에서 세월호 특별법 처리가 지연되자, 유가족 김영오씨 등 15명은 세월호특별법 제정을 요구하는 단식농성에 돌입하였고(7월 14일), 특별법 제정을 촉구하는 단원고 생존학생들의 1박 2일 도보행진이 국회에 도착하였으나(16일), 16일 여야 세월호 특별법 협상이 결렬되면서 국회 본회의가 무산되었다. 7월 21일 검찰은 진도VTS의 부실관제 책임을 물어 해경 13명을 전원 기소했다(2015년 11월 27일 진도 VTS센터장 직무유기 무죄확정).

참사 100일째인 7월 24일, 특별법 제정을 촉구하는 유가족과 시민들의 1박 2일 도보행진이 안산 합동분향소를 출발하여 서울광장에 도착하였다. 8월 15일 서울광장에서는 ‘세월호 특별법 제정을 위한 8·15 범국민대회’가 개최되었고, 다음날 프란치스코 교황은 광화문 시복식 행사에서 카퍼레이드 중간 단식농성장 앞의 유가족들에게 멈춰서서 그들의 편지를 전달받고 슬픔을 위로하는 모습을 보여주었다.

19일 여야 원내대표는 세월호 특별법의 처리를 합의했으나, 유가족들은 합의내용에 반대하며 재협상을 요구하였다. 8월 30일, 90일간의 세월호 국정조사 특위의 활동이 종료되었다. 9월 1일 여당이 기소권과 수사권 포함이 불가하다는 입장을 고수하며 여당과 세월호유가족의 3차 면담이 결렬되었고, 15일 여야-유가족의 3자 회동 협상도 결렬되었다.

앞서 세월호 특별법 1차 합의안을 수용하겠다는 방침을 발표했던(8월 24일) 세월호 일반인 희생자 유족들은 23인의 희생자영정을 안산합동분향소에서 철수하였다(8월 29일).

10월 6일 검찰의 세월호 참사 최종수사결과가 발표되었다⁸⁴⁾.

84) 파이낸스뉴스 (<http://www.fnnews.com/news/201410061800274138>)

표 21. 세월호 침몰사고 관련 검찰수사 개요

수사분야	수사결과
선박침몰 및 구호의무 위반책임	-세월호선장 및 선원 15명 구속 -청해진해운 대표이사 등 임직원 7명기소(5명 구속) -유병언의 업무상과실치사상 공소권 없음 처분 -화물고박업체 관계자 2명, 한국해운조합인천지부 운항관리자 2명 등 4명 구속기소
세월호 안전관리·감독상의 부실책임	-구명뗏목 점검업체(한국해양안전설비) 임직원 4명기소(3명 구속) -중톤(개조) 및 안전검사 부실책임 한국선급 선체검사원 1명 구속기소 -세월호 복선화면허인가 및 운항관리규정 승인관련 뇌물공여 청해진해운 前상무 등 임직원 4명 기소(2명 구속) -목포해양안전심판원장(前 인천항만청 해사안전과장) 등 뇌물수수 인천항만청 관계자 2명 구속기소 -뇌물수수 인천해경관계자 2명 불구속 기소
사고 후 조치과정의 문제점	-관계, 현장구조 책임에 대해 진도VTS센터장 등 13명 기소(5명 구속) -해경과 언딘 유착의혹에 대해 해양경찰청 차장 등 해경 3명 불구속
청해진해운(선사) 실소유주 일가 비리	-청해진해운 계열사 자금횡령·배임에 대해 유병언의 장남 유대균 등 계열사 임원 14명 구속 기소 -유병언일가 도피를 도운 비호세력 15명 구속, 프랑스에서 유섭나 검거, 미국에서 김혜경 검거
해운업계 비리	-한국해운조합은 여객선 출항전 안전점검 소홀, 선박사고 손해사정업무 관련 금품수수 등으로 前한국해운조합 이사장 등 20명 구속 -선박검사관련 금품수수, 한국선급 감독기관 공무원들에 대한 향응제공 등 유착비리로 前한국선급회장 등 18명 구속 -상습화물과장, 정부보조금 편취, 감독무마대가 금품수수등 기타 해운비리로 50명 구속

10월 31일 해경은 사고의 책임을 지고 해체되었고, 사고 조치과정의 문제점을 이유로 검찰 수사의 대상이 되었다.

11월 2일 세월호 가족대책위는 여야 합의안을 수용하기로 결정하였고, 7일 국회 본회의에서는 ‘4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회건설 등을 위한 특별법(세월호 특별법)’을 포함하여 정부조직법, 유병언법을 일괄 처리하였다.

법안명	주요 내용
세월호 특별법	9월 30일, 여야가 합의한 세월호 특별법 안과 크게 다르지 않음. 기존 합의안에서는 ‘특검 후보군 4명을 여야 합의로 추천’하고 유가족의 참여는 추후 논의하기로 함. 이번 안에서 큰 틀은 변하지 않고, 여당 몫 2명을 추천할 때 야당, 유족과 상의해 반대 후보를 제외하기로 하겠다고 덧붙임. 또한 특검 후보 선정에서 유족

	참여 보장을 위해 야당정책위의장+원내수석부대표+특별법TF위원+유족대표+유족 대리인을 포함하는 ‘5인협의체’를 운영하기로 하는 등 야당 측 주장도 반영.
정부조직법	해양수산부 산하의 해경과 안전행정부 산하의 소방방재청은 해체함. 이들은 신설된 국민안전처 소속 해양경비안전본부와 중앙소방본부로 전환. 또 재난 및 안전 사고와 관련해 대통령과의 유기적인 업무공조를 위해서 청와대에 재난안전비서관을 새로 두기로 함. 소방공무원의 국가직 전환 문제는 단계적으로 추진해 나가며, 소방안전세를 도입하기로 함.
유병언법	기존합의안에서 변하지 않음. 다중 인명피해 사고의 경우, 제3자에게 피해액을 추징(범죄행위에 의해 생긴 물건 등을 몰수하는 집행)할 수 있도록 하였고, 과세정보 제공요청, 압수·검증영장의 도입 등 재산추적수단도 강화하도록 함.

11월 11일 실종자 가족의 수색중단 기자회견 이후 정부는 ‘세월호 수색종료’를 선언하였고 18일 세월호침몰사고 범정부대책본부를 해체하였다(탑승객 476명 중 172명 구출, 295명 사망, 9명 미수습).

12월 6일 세월호가족대책위원회는 이석태변호사, 이호중교수, 장완익변호사를 특별조사위원회의 가족추천위원으로 선출하였고, 17일부터 특조위 설립준비가 시작되었다. 특별조사위원회는 특별법에 따라 진상규명소위원회, 안전소위원회, 지원소위원회로 구성되며 여야 추천, 대법원과 대한변협 추천, 유가족 추천 총 17명의 상임/비상임위원으로 구성되었다.

2015년 1월 1일 세월호특별법이 발효되었고, 12일 세월호 배·보상 특별법이 국회 본회의를 통과하였다. 22일 특조위 조대환 부위원장(새누리당 추천)은 특조위의 법적 근거가 없다며 공무원 파견중지를 요청하여, 이로 인해 특조위 설립준비단에 파견된 공무원 4명과 민간위원 10명 중 새누리당 추천위원 3명이 철수하였다. 2월 17일 세월호 특조위는 직제·시행령안과 예산안을 정부에 송부하였다⁸⁵⁾.

3월 5일 이완구 국무총리는 세월호참사 특별조사위원회 위원들에게 임명장을 수여하였고, 9일에는 세월호 특조위 첫 17인 전원위원회가 개최되었다. 특조위는 이석태위원장 등 상임위원이 세월호 사고해역을 방문하고(3월 6일), 세월호 쌍둥이선박인 ‘오하마나호’를 시찰하였다(26일). 23일 이석태위원장은 특조위파견 공무원이 특조위 문건을 청와대, 새누리당, 해수부에 유출한 것을 지적하고, 현 집권세력이 특조위의 정치적 중립성과 독립성을 방해하는 공작에 대하여 강력 비판하는 기자회견을 발표하였다.

3월 27일 해양수산부는 ‘4·16 세월호참사 진상규명 및 안전사회건설 등을 위한 특별법 시행령 제정안’⁸⁶⁾을 입법 예고하였다. 이 시행령안은 조직과 정원에서 특조위 원안보다 축소되었

85) 3국(11과) 1과 1담당관(3팀)과 정원 120명(공무원 50명, 민간조사관 70명), 예산 193억원 규모.

86) 조직은 3국(진상규명, 안전사회, 지원)을 1국(진상규명) 2과(안전사회, 피해자지원점검)로 축소하고, 정원 120명(정무직 5인 제외)은 사실상 85명으로 줄였고, 공무원 대 민간조사관의 비율을 50:70에서 동수 비율

을 뿐만아니라, 특조위가 핵심으로 꼽았던 '업무와 사무의 분리' 조항을 삭제하여 '독립성 침해' 소지가 다분하고, 진상규명 영역을 정부조사결과로 제한함으로써 '성역없는 진상규명'을 가로막을 소지가 있는 독소조항을 포함한다는 평가를 받았다.

세월호 유가족들은 정부의 배·보상 절차강행에 항의하며 광화문광장에서 집단식발식(4월 2일)을 거행하고, 특별법 시행령의 폐기와 세월호 인양을 촉구하며 해수부 장관면담을 요구하며 청사진입을 시도하는 과정에서 경찰과 충돌하는(6일) 등 정부의 일방적인 태도에 거세게 저항하였다.

4월 16일 세월호 1주기에 대통령은 해외순방을 이유로, 장관들도 다른 사유를 들어 추모식에 불참함으로써 세월호참사에 대한 현 정부의 무관심과 배제적 태도를 드러냈다. 4월 22일 정부는 세월호 인양결정을 공식발표하였다.

5월 1일 세월호 유가족과 시민들은 세월호 시행령 폐기를 요구하며 청와대 행진을 시도하다가 경찰과 대치하였다. 그러나 5월 6일 정부의 세월호 특별법 시행령이 국무회의를 통과하였고, 이에 대하여 이석태위원장은 “특조위의 업무범위를 타당한 근거 없이 축소해 진상규명 활동과 안전사회대책 수립을 방해, 특별법을 위반한다”고 지적하였다.

28일 여야는 특별법 시행일과 특조위 위원들의 임기 및 위원회활동기간 불일치 부문에 대한 개정안을 6월 임시국회에서 처리하기로 하는 세월호 시행령 합의안을 발표하였다. 6월 4일 세월호특별조사위원회 회의에서 특조위 활동기간을 6개월 연장을 의결하였다. 7월 6일 국회법 개정안이 국회에서 부결됨에 따라, 모법에 위반되는 세월호 시행령 수정이 사실상 불가능해졌다.

8월 4일 국무회의에서 세월호 특조위 2015년도 일반예비비 89억원이 의결되었고, 18일에는 예산이 실제 배정되었다⁸⁷⁾. 8월4일 해수부는 세월호 인양업체로 상하이셀비지 컨소시엄을 최종 선정하였고 9월 19일 세월호 인양준비에 착수하였다. 그러나 세월호선체 인양을 맡은 상하이셀비지는 세월호 특조위의 선체조사를 거부하였다(10월 23일). 10월 20일 정부는 특조위가 요구한 2016년도 1년 예산 198억 7000만원에 대하여 6개월 기준 61억 7000만원을 편성, 발

로 맞추었으므로 공무원 비율을 늘렸으며 특히 진상규명에 있어 핵심적인 조사1과장에 검찰수사서기관을 임명하도록 못박고 있다. 8월 4일 국무회의에서 2015년 예산은 특조위 원안보다 크게 줄어든 89억원이 의결되었다.

87) 특조위 활동기간을 결정하는 특조위 구성시점에 대해서는 2015.1.1. 특별법 시행일(해수부 기준), 3.5. 위원장 임명장 수령일, 5.11. 시행령 제정일, 8.18. 예산 배정일 가운데 어느 날로 할 것인가에 대하여 특조위와 정부 입장이 합의하지 못한 상태이다. 정부는 세월호 특별법 시행일인 2015년 1월1일을 특조위가 구성된 날이라고 주장하고, 이에 반해 특조위는 ‘기획재정부로부터 예산을 배정받은 날(8월 7일)’을 특조위가 구성된 날로 보고 있다. 해수부는 2016년 5월 30일, 6월 8일, 6월 10일 세 차례에 걸쳐 특조위에 종합보고서 작성·정원 조정 통보를 보내 ‘6월말’ 강제종료 행정절차를 압박하고 있다.

표하였다⁸⁸⁾. 11월 12일 대법원은 선장 등 세월호 관계자 15명에 대한 상고심을 확정 선고하였으나(이준석선장 무기징역, 나머지 선원 14명에 대해서 징역 1년 6월~12년), 27일 세월호 부실관제 진도VTS센터장의 직무유기에는 무죄를 확정하였다.

11월 18일 특조위 상임위원회가 세월호참사 당일 청와대 행적 조사건을 전원위원회에 상정하고 이를 의결하자, 다음날 여당추천 위원들인 이현, 황전원, 고영주, 차기환 위원은 ‘특조위가 대통령의 행적을 조사할 경우 사퇴하겠다’는 기자회견을 열었다. 같은 날 ‘특조위가 대통령 조사때 여당 추천위원 전원사퇴’라는 내용이 담긴 해양수산부의 ‘세월호 특조위 현안대응방안’ 문건이 공개되어 파문이 일었다. 그러나 23일 특조위 전원위원회에서 ‘박대통령에 대한 조사를 배제하지 않는다’는 의결이 이루어지자, 황전원위원은 문건대로 사퇴의사를 밝히고 다른 여당추천 위원들과 함께 퇴장하였으며⁸⁹⁾, 새누리당 이장우대변인은 특조위 전원 사퇴를 요구하였다. 또한 특조위에 파견된 해양수산부 소속 공무원들에 의한 내부문건유출, 보수단체 결탁정황(1.24), 특조위 안전사회소위 여수 워크숍 논란(2.18), 경비지출문제(3.3) 등 파견공무원들에 의한 특조위 활동방해 사례들이 보도되었다.

세월호참사 제1차 청문회(2015년 12월 14일~16일, 서울YWCA 대강당)와 제2차 청문회(2016년 3월 28일~29일)가 열렸다.

● 사건일지⁹⁰⁾⁹¹⁾

연월	일	내용
2014.4	15	오후 9시 세월호 인천여객터미널 출항(정상운항 오후 6시 30분)
	16	오전 8시 52분. 세월호 조난신고(전남 소방본부 최초접수)
	17	박근혜대통령 현장 방문, 검찰과 해경 합동수사본부 구성
	18	· 세월호 완전 침몰 · 구조된 단원고 교감 숨진 채 발견
	20	세월호 실종자 가족 청와대 행진 출발, 진도대교 앞에서 경찰의 진입 저지
	22	새누리당 서울시장 예비후보 정몽준 아들 세월호 실종자 가족에게 ‘국민정서

88) 특조위 출범 목적이었던 진상규명(요구안 대비 9% 반영)이나 안전사회건설(요구안의 15% 반영) 업무관련 예산이 대폭 삭감된 것은 특조위의 활동을 사실상 봉쇄한 것이란 지적이 제기되었다.

89) 차기환, 고영주 위원은 이날 사퇴의사를 밝힌 이후로 2016년 6월까지 전원위원회에 출석하지 않고 있으며, 석동현위원(2015.11.25.)과 황전원위원(2016.1.14.)은 새누리당 입당으로 위원자격을 상실하였다. 그러나 특조위의 정치적 편향성을 문제삼으며 사퇴한 이현부위원장(2016.2.15.) 후임으로 새누리당은 황전원위원을 추천하였다(4.19). 세월호특조위는 6월 13일 전원위원회에서 황상임위원의 부위원장 선출안건을 상정했으나, 위원들이 특조위의 독립성을 침해하는 황위원의 정치적 행위를 지적하며 표결을 반대하였다. 황교안국무총리는 6월 17일 황전원위원에게 상임위원 임명장을 수여하였다.

90) 경향일보 세월호1주기 특집 (<http://sewol.khan.co.kr/>),

91) 뉴시스 (<https://is.gd/GAbsMJ>)

		가 미개하다' SNS 비난글
	23	· 안산 합동분향소 첫날 조문객 8천명 애도 · 청해진해운 및 유병언 전회장 자택, 금수원 등 압수수색
	28	[CBS 보도] 정부, 세월호 긴급구조 민간용역 전무, [미디어오늘 보도] 방통위, 세월호 '보도통제' 문건 작성
	29	· 박근혜대통령 안산 합동분향소 조문, 할머니 위로 연출 논란 · 국무회의서 국가안전처 신설 피력
5	1	청와대, 국무총리와 안전행정부장관이 재난관련 콘트롤타워라고 발표
	4	· 박근혜대통령 사고현장 재방문 · 청해진해운 화물과적 담당 물류부장 남모씨 구속
	5	· KBS 김시곤 보도국장 세월호 참사 희생자 수를 교통사고에 비교, 논란 · 가족대책위원회 특별검사제와 청문회 도입 촉구 서명운동 돌입
	8	· 세월호참사 유가족 KBS항의방문, 김보도국장 파면과 사장의 사과요구 결렬
	9	· KBS에서 청와대 항의방문, 청운호자동주민센터에서 경찰 대치 · 김시곤보도국장 사임
	11	김호일 홍익대 교수 '세월호 유가족, 벼슬만 것처럼 썰날리' 비난 논란
	15	이준석 선장 등 승무원 15명 전원 살인혐의 등으로 기소
	16	박대통령 청와대에서 유가족 면담.
	19	박대통령 세월호 참사 대국민담화 발표(해양경찰청 해체 발표)
	20	한국기독교총연합회 회의에서 세월호 참사희생학생들 모욕 발언 논란 ("가난한 집 아이들은 수학여행을 경주 불국사로 가면될 일이지")
	21	여야, 세월호 국정조사 합의...청와대 포함
	25	여야, 세월호 특위구성 완료(위원장 심재철) 특위위원 명단 -새누리당:심재철(위원장) ⁹²⁾ · 조원진(간사) ⁹³⁾ · 권성동 ⁹⁴⁾ · 김희정 · 경대수 · 김명연 · 박명재 · 윤재옥 · 이완영 ⁹⁵⁾ 의원 -새정치민주연합:김현미(간사) · 우원식 · 김현 · 김광진 · 박민수 · 최민희 · 부좌현 · 민홍철의원 -정의당(비교섭단체): 정진후 의원
	29	세월호 진상규명 국정조사계획서 국회 통과
6	2	침몰사고 진상 규명을 위한 국정조사 특위 시작. 야당의원들만 팽목항 방문
	5	세월호 쌍둥이 배인 '오하마나호' 경매 개시
	10	이준석 선장 등 승무원 15명 첫 재판
	12	유병언 전회장 시신 순천서 발견
	30	광주지검 전담수사팀, 진도VTS 세월호참사 당일 근무일지위조·영상삭제 확인
7	3	새정치민주연합, '세월호 특별법' 발의
	10	· 박대통령, 여야 원내대표 세월호특별법 처리 합의 · 국정조사, 김기춘 청와대비서실장 "청와대 세월호참사 당시, 구조 지휘한 적 없다"

	14	세월호 유가족 김영오씨 등 15명 특별법 제정 요구 단식농성 돌입
	15	세월호 실종자·희생자·생존자 가족 등 350만 1266명의 특별법 제정촉구서명 국회의장에 전달, 특별법 제정 운동 전개
	16	특별법 제정 촉구 단원고 생존학생들 1박2일 도보행진 목적지 국회 도착
	17	특별법 처리 무산
	18	보수단체, 세월호 유가족 단식투쟁 비하 발언 논란
	21	검찰, 부실관제 진도VTS 해경 13명 전원 기소
	24	·참사 100일째, 특별법 제정 촉구 유가족과 시민의 도보행진 서울 도착 ·새누리당 주호영의원, “세월호 참사는 교통사고” 발언 논란
	30	7.30 재보선 여당 압승
8	6	검찰, 해운비리 중간수사결과 발표(해수부, 해운조합 관계자 등 총 43명 기소)
	7	세월호 특별법 1차 합의안 발표...13일 본회의 열기로
	15	서울광장에서 ‘세월호 특별법 제정을 위한 8·15 범국민대회’ 개최
	16	프란치스코 교황, 광화문 시복식 행사에서 유가족들 위로
	19	이완구·박영선 세월호 특별법 처리 합의. 유가족 재협상 요구
	21	청와대, 세월호 유가족 면담요청 거부
	22	단식 40일째 유민아빠 건강악화, 병원 강제이송
	24	세월호 일반인 희생자 유족 여야합의안 수용 방침 발표
	30	세월호 국조 특위, 활동 종료
9	1	여당·세월호 유가족 3차 면담 결렬(기소권과 수사권 불가 고수)
	6	·세월호 특별법 촉구 광화문광장 단식농성장 앞에서 일베의 폭식투쟁 ·보수단체의 세월호특별법 반대서명운동
	15	감사원, ‘전원구조 오보’ 진도군청 사과장이 전파 확인
	29	세월호 일반인 희생자 23인 안산분향소에서 영정 철수
	30	여·야 세월호 특별법 3차 합의안 합의
10	6	세월호참사 수사결과 발표
	28	102일만에 세월호 295번째 희생자 수습
	31	·여야, 세월호 특별법 제정 합의 ·해경 해체, 국민안전처에 해양경비안전본부 신설
11	2	세월호 가족대책위, 여야 합의안 수용 결정
	5	검찰, ‘기름유출’ 청해진해운에 벌금 3000만원 구형
	6	검찰, 청해진해운 김한식대표 징역 15년, 벌금 200만원 구형
	7	국회 본회의, ‘세월호 3법’ 일괄 처리
	11	‘세월호 수색종료’ 선언(탑승객 476명 중 172명 구출, 295명 사망·미수습 9명)
	13	새누리당 김진태의원, ‘세월호 인양비용 너무 많이 든다’ 인양포기 발언 논란
	18	세월호 침몰사고 범정부대책본부 해체

12	6	세월호가족대책위, 특별조사위원회 가족추천위원 3명 선출(이석태변호사, 이호중교수, 장완익변호사)
	17	세월호 특조위 설립준비단 출범 및 업무 개시
	24	세월호 특조위 상임위원 회의 개시
	27	인천 세월호 일반인 희생자 합동영결식
2015.1	12	세월호 배·보상 특별법 국회 본회의 통과
3	5	세월호참사 특별조사위원회 공식 활동 시작
4	2	세월호참사 유가족, 정부의 배·보상 절차강행 항의로 광화문광장에서 집단 삭발식
	6	특별법 시행령 폐기·세월호 인양 촉구하는 유족들, 해수부 장관면담 요구하며 청사진입시도 과정에서 경찰과 충돌
	9	국회 본회의, 세월호 온전한 인양촉구 결의안 의결
	10	해수부 기술검토팀 “세월호 인양 기술적으로 가능” 발표
	16	· 세월호 1주기, 박근혜 대통령 진도 팽목항 방문해 “필요한 절차를 신속하게 진행해서 가능한 빠른 시일내에 선체 인양에 나서도록 하겠다” 발표. (대통령 해외순방·장관들 추모식 불참)
	22	정부 세월호 인양결정 공식발표
	28	광주고법 이준석선장 무기징역, 나머지 선원 14명 징역 1년 6월~12년 선고
5	1~2	세월호 유가족 등 세월호 시행령 폐기 요구하며 청와대 행진, 경찰과 대치
	6	정부 시행령 국무회의 통과
	15	세월호 희생자 3명에 배상금 총 12억 5천만원 첫 지급결정
	22	세월호 인양업체 선정 입찰공고
	27	세월호 특조위 제1차 별정직공무원 채용 공고(41명)
	29	여야 세월호 시행령 합의안 발표: 특별법 시행일과 특조위 위원들의 임기 및 위원회 활동기간 불일치 부분에 대한 정비를 통해 개정안을 6월 임시국회 내에 처리 등
6	4	세월호 특조위 활동기간 6개월 연장
	22	세월호 인양 입찰등록 마감, 7개 컨소시엄 참여
7	15	해수부, 세월호 인양 최우선 협상대상자로 상하이셀비지 컨소시엄 선정
8	4	해수부, 세월호 인양업체로 상하이셀비지 컨소시엄 최종 선정
	19	해양수산부 세월호 인양을 위한 수중조사 개시
9	19	세월호 인양준비 작업 착수
10	29	대법원, 김한식 청해진해운 대표 등 유죄 확정
11	12	대법원, 선장 등 세월호 관계자 15명에 대한 상고심 선고
	19	법무부, 청해진 해운 등에 구상권 청구 소송 제기
	27	대법원, 세월호 부실관제 진도VTS센터장 직무유기 무죄 확정
	30	세월호 희생학생 가족등, 경기도교육청에 단원고 2학년교실 존치 요구
12	14~16	세월호참사 제1차 청문회(서울YWCA 대강당)

2016.1	12	단원고 생존학생들 졸업식
3	28-29	세월호참사 제2차 청문회(서울특별시청 다목적홀)

* 참고자료

- 인터뷰 자료: 이옥주(안산시민대책위원회 전 집행위원장), 박재철(안산노동자센터 소장)
- 정부 문헌 : 감사원보고서, 해수부 보고서, 국정감사자료
- 4·16세월호참사 특별조사위원회 제2차 청문회
- 안산시민단체 문헌 : 1000인 원탁회의 자료집
- 민변(2014), <416세월호 민변의 기록>, 생각의 길
- 진실의 힘 세월호 기록팀(2016), <세월호, 그날의 기록>, 진실의 힘.
- 인터넷 사이트
 - 416가족협의회(<http://416family.org/>)
 - 416연대(http://416act.net/org_416)⁹⁶⁾
 - 416세월호참사국민대책회의(<http://sewolho416.org/>)⁹⁷⁾
 - 세월호는 왜(<http://taogi.net/special/sewolho/background/>)⁹⁸⁾
 - 세월호 1년의 기록 (<http://bbs1.agora.media.daum.net/gaia/do/debate/read?bbsId=D125&articleId=1198871>)

- 92) 심재철의원: 2014년 7월, 세월호 국정조사 중단 주도. 기관보고 후 증인채택 문제 등 쟁점으로 인해 청문회 본일정을 진행하지 못하고 무산됐음. 심재철 의원은 당시 국정조사특위 위원장이었음. 2014년 7월 20일, 카카오톡으로 “학교 수학여행을 가다가 희생된 사건을 특별법을 만들어 보상해 달라는 것은 이치에 어긋난다”, “세월호 사망자들이 수억원의 보험금을 받는다”, “안전사고로 죽은 사망자들을 국가유공자들보다 몇 배 더 좋은 대우를 해 달라는 것이 세월호 특별법”이라는 내용의 메시지를 당직자와 지인들에게 보냈음. 이후, 심재철 의원은 법안 관련 의견수렴용으로 다른 사람들에게 전달했고, 내용에 대해 찬반 의견을 표명하지 않았다고 해명.
- 93) 조원진의원: 2014년 5월 27일 여야간사 및 원내수석부대표간 협상자리에서 번번히 자리를 뜨면서 협상을 지연시켰고, 6월 12일 세월호 국조특위와 피해자가족 면담자리에도 나타나지 않음. “유가족을 상대로 쇼를 한다”고 야당을 비판.
- 94) 권성동의원: 민간인사찰 국조특위, 국정원댓글 국조특위 여당간사로 활동, 특히 국정원댓글 국조특위에서 계속해서 국정원을 감싸는 듯한 자세를 취하였고, 2013년 7월에는 “국정조사는 그냥 쇼”라는 말을 하면서 구설수에 오름.
- 95) 이완영의원: 2014년 6월 30일 국조특위에서 녹취록과 VIP 발언에 따른 여야간 설전에 유가족들이 불만과 분노를 드러내자 ‘당신이 뭐니까? 유가족분들은 잘 좀 보세요’라고 막말을 하고, 국조특위 기관보고에서 줄고 있다가 희생자가족들이 항의하자 ‘내가 당신에게 말했느냐? 조용히 하라. 경빈니 뭐 하나’고 오히려 호통을 쳤음.
- 96) 2015년 3월 18일. 416가족협의회, 세월호참사국민대책회의 등 대표기구와 개인회원가입제로 구성.
- 97) 2014년 5월 22일. 세월호참사 대응 범시민사회단체 연대기구로 발족(6/6 현재 800여개 단체로 구성)
- 98) '진보네트워크센터'와 '투명사회를 위한 정보공개센터'가 연대하여 제작.

● 신문기사

- CBS, 미디어오늘 2014년 4월 28일 기사
- 이데일리 2014년 7월 31일 기사 (<https://is.gd/OLfAZR>)
- 뉴스타파 2016년 4월 15일자 기사 (<http://newstapa.org/32801>)
- 미디어오늘 2016년 2월 23일 기사
- 미디어오늘 2016년 6월 14일 기사
- 미디어오늘 2016년 6월 16일 기사
- 경향일보 세월호1주기 특집 (<http://sewol.khan.co.kr/>),
- 뉴시스 (<https://is.gd/GAbsMJ>)
- 최장집(2014), 세월호 사건을 통해 본 책임의 사회적 조건-책임의 결여와 위험의 일상성

부록 6. 4·16세월호참사 특별조사위원회 설립 경과

1. 4·16세월호참사 특별조사위원회의 법적근거

4·16세월호참사 특별조사위원회(이하 세월호특조위)는 「4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」 규정에 따라 설립되었다. 세월호 특조위는 4·16세월호참사의 진상을 규명하고 안전사회건설관련 제도를 개선하며 피해자 지원대책을 점검하는 업무 등을 수행하기 위한 독립국가기관이다.

2. 4·16세월호참사 특별조사위원회의 업무 및 조직구성

4·16세월호참사 특별조사위원회의 업무는 특별법 제5조에 다음과 같이 규정되어 있다.

위원회의 업무	1. 4·16세월호참사의 원인 규명에 관한 사항
	2. 4·16세월호참사의 원인을 제공한 법령, 제도, 정책, 관행 등에 대한 개혁 및 대책 수립에 관한 사항
	3. 4·16세월호참사와 관련한 구조구난 작업과 정부대응의 적정성에 대한 조사에 관한 사항
	4. 4·16세월호참사와 관련한 언론 보도의 공정성·적정성과 정보통신망 게시물 등에 의한 피해자의 명예훼손 실태에 대한 조사에 관한 사항
	5. 4·16세월호참사와 관련 특별검사 임명을 위한 국회 의결 요청에 관한 사항
	6. 재해·재난의 예방과 대응방안 마련 등 안전한 사회 건설을 위한 종합대책 수립에 관한 사항
	7. 위원회 운영에 관한 규칙의 제정·개정에 관한 사항
	8. 피해자 지원대책의 점검에 관한 사항
	9. 그 밖에 이 법의 목적 실현을 위하여 위원회가 필요하다고 판단하는 사항

또한 위원회의 업무 일부를 분담하여 수행하게 하기 위하여 진상규명 소위원회, 안전사회 소위원회, 지원 소위원회를 둘 수 있도록 하였으며(특별법 제16조), 각 소위원회의 업무는 다음과 같다.

소위원회	업무
진상규명 소위원회	- 4·16세월호참사의 원인 규명에 관한 사항 - 4·16세월호참사와 관련한 구조구난 작업과 정부대응의 적정성에 대한 조사에 관한 사항

	- 4·16세월호참사와 관련한 언론 보도의 공정성·적정성과 정보통신망 게시물 등에 의한 피해자의 명예훼손 실태에 대한 조사에 관한 사항
안전 소위원회	- 4·16세월호참사의 원인을 제공한 법령, 제도, 정책, 관행 등에 대한 개혁 및 대책 수립에 관한 사항 - 재해·재난의 예방과 대응방안 마련 등 안전한 사회 건설을 위한 종합대책 수립에 관한 사항
지원 소위원회	- 피해자 지원대책의 점검에 관한 사항

3. 위원회의 구성

위원회는 상임위원을 포함하여 17명의 위원으로 구성한다(여·야 추천 각각 5명, 대법원과 대한변협 추천 각각 2명, 유가족추천 3명). 현재 17명의 위원 중 2명(새누리당 추천, 국회 선출)이 결원 상태이다.

	성명	직위 및 직책	상임/비상임	선출/지명기관
	이석태	위원장	상임	유가족추천
	황전원	-	상임	국회(여당)
진상규명소위원회	권영빈	소위원장	상임	국회(야당)
	고영주	위원	비상임	국회(여당)
	김서중	위원	비상임	국회(야당)
	김진	위원	비상임	국회(야당)
	장완익	위원	비상임	유가족추천
	차기환	위원	비상임	국회(여당)
안전사회 소위원회	박종운	소위원장	상임	대한변협
	류희인	위원	비상임	국회(야당)
	이호중	위원	비상임	유가족추천
	이상철	위원	비상임	대법원
피해자지원 소위원회	김선헌	소위원장	상임	대법원
	신현호	위원	비상임	대한변협
	최일숙	위원	비상임	국회(야당)

4. 특조위 활동경과

세월호 참사가 발생한지 20여일이 지나도록 정부의 소극적인 사고수습대책에 가족대책위원회와 국민들은 크게 분노하여 특별검사제 도입과 청문회추구 서명운동에 돌입하게 된다. 이에

박근혜대통령은 5월 19일 세월호참사와 관련한 대국민담화를 발표하고 여야정치권과 민간이 참여하는 진상조사위 구성을 핵심내용으로 하는 특별법 제정을 제안한다. 세월호참사 가족대책위는 세월호특별법 범국민서명운동 발대식을 갖고 전국 각지에서 서명운동을 벌이기 시작한다. 7월 10일 박대통령과 여야원내대표는 국회 본회의(7월 16일)에서 세월호특별법을 통과시키기로 합의하였다. 그러나 수사권과 기소권을 둘러싼 여야의 이견차이로 6월 임시국회 회기내 특별법 처리가 무산되었다. 이후 여야는 세월호 특별법 1차합의안(8월 7일), 2차 합의안(8월 19일), 새누리당·세월호가족대책위 1~3차 협의, 여·야·세월호 가족대책위 3자회담 등 수차례 특별법 개정협상을 벌인다. 9월 29일 여·야·세월호 가족대책위 2차 3자회담에서 '2차 합의안'에 특검후보 4명 여야합의 추천 항목을 추가해 특별법 협상을 합의하고, 10월 31일 세월호 관련 3법이 일괄타결되었다.

2014년 11월 17일 “4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법”이 제정되었고, 특별법을 수행하기 위한 4·16세월호참사 특별조사위원회의 설립준비단이 출범하고 업무를 시작하였다. 2015년 1월 1일 세월호 특별법이 시행되었으나, 당시 새누리당 원내수석부대표였던 김재원 의원이 위원회 사무처인원이 규정보다 많다면서 특조위에 '세금 도둑'이라고 발언하거나, 조대환 전 부위원장(새누리당 추천)이 특조위의 법적 근거가 없다며 공무원 파견중지를 요청하여 특조위 설립준비단의 파견공무원 4명과 민간위원 10명중 새누리당 추천위원 3명 철수하는 등 특조위는 본격적인 활동을 시작하기도 전에 여당의 공세를 받게 된다. 세월호 특조위는 3국(11과) 1관 1담당관(3팀)과 정원 120명(공무원 50명, 민간조사관 70명), 예산 193억원 규모의 직제·시행령안과 예산안 정부에 송부한다(2월 17일). 3월 5일 이완구 국무총리는 특조위 상임위원 3명에게 임명장 수여한다. 이석태 위원장은 특조위파견 공무원이 특조위 문건을 청와대, 새누리당, 해수부에 유출한 것을 지적하고, 현 집권세력이 특조위의 정치적 중립성과 독립성을 방해하는 공작에 대하여 강력 비판하는 기자회견 발표하였다 (3월 23일).

3월 27일 해양수산부는 특조위에 사전통보도 하지 않은 채 ‘4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회건설 등을 위한 특별법 시행령 제정안’을 입법 예고한다. 이 시행령 제정안은, 특조위가 핵심으로 꼽았던 '업무와 사무의 분리' 조항을 삭제하여 ‘독립성 침해’ 소지가 다분하고, 진상규명 영역을 정부조사결과로 제한함으로써 '성역없는 진상규명'을 가로막을 소지가 있는 독소조항 포함한다. 또한 이 시행령안에 따르면 정부는 특조위 직원 정원을 120명(정무직 5인 제외)에서 사실상 85명으로 줄였고, 또 공무원 대 민간조사관 비율을 50:70에서 동수 비율로 맞추므로써 공무원 비율을 늘린 것이며, 조직 관련해선 3국(진상규명, 안전사회, 지원)을 1국(진상규명) 2과(안전사회, 피해자지원점검)로 축소하였다. 특조위 핵심 관계자는 정부안에 대해

“정부가 특조위와 싸우자는 소리이다. 싸움을 하고 출범을 늦추든가 알아서 하라는 얘기”라며, “특조위의 조직을 대폭 축소시켜 제대로 된 활동을 못하게 하는 안”이라고 평가하였다. 정부는 2016년 6월 현재까지 약 20명의 공무원을 특조위에 파견하지 않았고, 진상규명국장의 경우 2015년 11월 고위공무원 임용 심사위원회의 검증을 통과한 후, 특조위의 거듭된 임명요청에도 불구하고 임명을 미뤄오고 있다⁹⁹⁾.

4월 2일 열린 세월호 특조위 제3차 위원회 회의에서는 ‘입법예고된 4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법 시행령안 철회 요구 결의(안)’을 의결하였다. 그러나 5월 6일 정부의 세월호 특별법 시행령이 국무회의를 통과하였고, 이에 대하여 이석태위원장은 “특조위의 업무범위를 타당한 근거 없이 축소해 진상규명 활동과 안전사회대책 수립을 방해, 특별법을 위반한다”고 지적하였다. 7월 6일 국회법 개정안이 국회에서 부결됨에 따라, 모법에 위반되는 세월호시행령 수정이 사실상 불가능해졌다. 세월호법시행령은 조사위원회 의사와 관계없이 각 부처 공무원을 조사위원회에 강제로 파견하도록 하고 있으며, 특히 진상규명에 있어 핵심적인 조사과장에 검찰수사서기관을 임명하도록 못박고 있다.

2015년 1월 1일자로 시행된 특별법의 특조위 예산이 8월 18일 실제 배정되었다. 또한 특조위가 요구한 2016년도 1년 예산 198억 7000만원에 대하여 정부는 6개월 기준 61억 7000만원을 편성함으로써, 특조위 출범 목적이었던 진상규명(요구안 대비 9% 반영)이나 안전사회건설(요구안의 15% 반영) 업무 관련 예산이 대폭 삭감된 것은 특조위의 활동을 사실상 봉쇄한 것이란 지적이 제기되었다.

11월 18일 상임위원회에서 청와대행적 조사건을 전원위원회에 상정하기로 의결하자, 다음날 이현, 황전원, 고영주, 차기환위원은 “특조위가 대통령의 행적을 조사할 경우 사퇴하겠다”며 기자회견을 열었는데, 이날 ‘특조위가 대통령 조사 때 여당 추천위원 전원 사퇴’라는 내용이 담긴 해양수산부의 ‘세월호 특조위 현안대응방안’ 문건이 공개돼 파문이 일었다. 23일 특조위 전원위원회에서 “박근혜 대통령에 대한 조사를 배제하지 않는다”는 의결이 이뤄지자, 황위원은 문건대로 사퇴 의사를 밝히고 다른 여당 추천위원들과 함께 퇴장하였다(차기환, 고영주위원은 이날 사퇴의사를 밝힌 이후로 2016.3.까지 전원위원회에 불출석).

이밖에도 세월호선체 인양업체 상하이샬비지의 특조위의 선체조사 거부, 여당추천 위원들이 이석태위원장과 특조위를 비난하는 기자회견발표, 특조위에 파견된 공무원이 보수단체와 결탁해온 정황, 이현 전 부위원장이 특조위의 정치적 편향성을 문제삼아 사퇴, 안전사회소위 여수 워크숍 적절성 논란, 특조위 해수부 파견공무원 특근매식비 부당청구 등 세월호 특조위는 내·

99) 민중의 소리 2016년 6월 11일 보도기사 (<http://www.vop.co.kr/A00001034405.html>)

외부에서 특조위를 흔드는 세력들과 마주하고 있다.

세월호특조위는 2015년 12월 14~16일 제1차 청문회(서울 YWCA 대강당), 2016년 3월 29~30일 제2차 청문회(서울시청 다목적홀)를 개최하였다.

연도	월	일	내용
2014	5	29	여·야 세월호 국정조사 합의
	7	21	세월호 특별법 수사권·기소권을 둘러싼 여야 이견차로 결렬됨.
	8	4-8	청문회 개최
		7	세월호 특별법 1차 합의안 발표
	9	30	여·야·유가족, 3자회담 협상 결렬
	10	31	세월호 3법 타결
	11	19	‘4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법’ 제정
	12	17	특조위 설립준비단 출범 및 업무 시작
		24	특조위 상임위원 회의 개시
2015	1	1	세월호 특별법 시행
		16	당시 새누리당 원내수석부대표였던 김재원 의원이 위원회 사무처인원이 규정보다 많다면 특조위에 ‘세금 도둑’이라고 발언.
		22	조대환 전 부위원장(새누리당 추천)은 특조위의 법적 근거가 없다며 공무원 파견중지 요청, 이로 인해 특조위 설립준비단의 파견공무원 4명과 민간위원 10명중 새누리당 추천위원 3명 철수.
	2	16	특조위 상임위원회 회의에서 정부에 송부할 시행령, 조직, 인력, 예산안 등 확정
		17	세월호 특조위, 직제·시행령안과 예산안 정부에 송부. ; 3국(11과) 1관 1담당관(3팀)과 정원 120명(공무원 50명, 민간조사관 70명), 예산 193억원 규모
	3	5	이완구 국무총리 특조위 상임위원 3명에게 임명장 수여
		6	이석태위원장 등 상임위원 세월호 사고해역 방문
		9	세월호 특조위 첫 번째 17인 전원위원회 개최
		23	이석태 위원장은 특조위파견 공무원이 특조위 문건을 청와대, 새누리당, 해수부에 유출한 것을 지적하고, 현 집권세력이 특조위의 정치적 중립성과 독립성을 방해하는 공작에 대하여 강력 비판하는 기자회견 발표.
		26	특조위, 세월호 쌍둥이 선박인 ‘오하마나호’ 시찰
		27	● 해양수산부는 ‘4·16 세월호참사 진상규명 및 안전사회건설 등을 위한 특별법 시행령 제정안’을 입법 예고.

			- 특조위가 핵심으로 뽑았던 '업무와 사무의 분리' 조항을 삭제하여 '독립성 침해' 소지 다분 - 진상규명 영역을 정부조사결과로 제한함으로써 '성역없는 진상규명'을 가로막을 소지가 있는 독소조항 포함. - 이 시행령안에 따르면 정부는 특조위 직원 정원을 120명(정무직 5인 제외)에서 사실상 85명으로 줄였고, 또 공무원 대 민간조사관 비율을 50:70에서 동수 비율로 맞추으로써 공무원 비율을 늘린 것임. 조직 관련해선 3국(진상규명, 안전사회, 지원)을 1국 2과(안전사회, 피해자지원점검)로 축소.
4	2		● 해수부는 시행령안을 입법예고하면서 특조위에 사전통보도 하지 않음. 제3차 위원회 회의, '입법예고된 4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법 시행령안 철회 요구 결의(안)' 의결, 인터넷으로 처음으로 생중계
		27	이석태 위원장, 정부 시행령 철회를 위한 광화문 농성 돌입(~5월3일)
5	6		정부의 세월호 특별법 시행령 국무회의 통과. 이에 대하여 이석태위원장은 "특조위의 업무범위를 타당한 근거 없이 축소해 진상규명 활동과 안전사회 대책 수립을 방해, 특별법을 위반한다"고 지적.
		27	세월호 특조위 제1차 별정직공무원 채용 공고(41명)
		29	여야 세월호 시행령 합의안 발표: 특별법 시행일과 특조위 위원들의 임기 및 위원회 활동기간 불일치 부분에 대한 정비를 통해 개정안을 6월 임시국회 내에 처리 등
6	4		세월호 특조위 위원회 회의로 활동기간 6개월 연장 의결
		23	별정직공무원 제2차 채용 공고(8명)
7	월 중		특조위 인력 채용
		6	국회법 개정안이 국회에서 부결됨에 따라, 모법에 위반되는 세월호시행령 수정이 사실상 불가능해 짐. 세월호법시행령은 조사위원회 의사와 관계없이 각 부처 공무원을 조사위원회에 강제로 파견하도록 하고 있으며, 특히 진상규명에 있어 핵심적인 조사1과장에 검찰수사서기관을 임명하도록 못박음.
		8	권영빈 진상규명소위원장 주최 '위원회와 유가족의 진상규명 과제 소통의 장' 개최(~10일)
		13	조대환 부위원장 사의 표명, 이와 관련 이석태 위원장 기자회견
		24	세월호 특조위 조대환 부위원장 사표 수리
		27	제1차 별정직공무원 채용 최종합격자 30명 임명 및 인사발령
8	4		· 국무회의 세월호 특조위 2015년도 일반예비비 89억원 의결 · 권영빈 상임위원 제1차 정례브리핑 "세월호 특조위, 전체 인양 과정에 적극적으로 관여하겠다" 천명

			· 해양수산부, 세월호 인양업체로 우선협상 대상자였던 상하이셀비지컨소시엄 최종 협상자로 결정
		11	조대환 부위원장 후임으로 국회 이현 상임위원 선출
		18	예산 실제 배정 (특조위 활동기간을 결정하는 특조위 구성시점을 2015.1.1. 특별법 시행(해수부 기준)/3.5. 위원장 임명장 수령/5.11 시행령 제정/8.18예산 배정 가운데 어느 날로 할 것인가에 대하여 결정되지 않은 상태임.)
		19	해양수산부 세월호 인양을 위한 수중조사 개시
		24	전원위원회 회의서 이현 부위원장 선출
	9	1	세월호 특조위원, 맹골수도 등 현지조사(~2일)
	10	20	특조위가 요구한 2016년도 1년 예산 198억 7000만원에 대하여 정부는 6개월 기준 61억 7000만원을 편성함. 특조위 출범 목적이었던 진상규명(요구안 대비 9% 반영)이나 안전사회건설(요구안의 15% 반영) 업무 관련 예산이 대폭 삭감된 것은 특조위의 활동을 사실상 봉쇄한 것이란 지적이 제기됨.
		21	이석태위원장 등 국회 농해수위 전체회의 출석해 2016년도 예산안 제안설명
		23	'세월호선체 인양' 상하이셀비지, 특조위의 선체조사 거부
	11	18	상임위, 청와대 행적 조사건 전원위원회 상정 의결
		19	이현, 황전원, 고영주, 차기환위원은 “특조위가 대통령의 행적을 조사할 경우 사퇴하겠다” 며 기자회견을 열었는데, 이날 ‘특조위가 대통령 조사 땀 여당 추천위원 전원 사퇴’ 라는 내용이 담긴 해양수산부의 ‘세월호 특조위 현안대응방안’ 문건이 공개돼 파문이 일.
		23	특조위 전원위원회에서 “박근혜 대통령에 대한 조사를 배제하지 않는다”는 의결이 이뤄지자, 황위원은 문건대로 사퇴 의사를 밝히고 다른 여당 추천위원들과 함께 퇴장.(차기환, 고영주위원은 이날 사퇴의사를 밝힌 이후로 2016.6.까지 전원위원회에 불출석)
		25	새누리당 이장우 대변인은 특조위가 대통령의 7시간 조사를 의결한 것에 대하여 세월호 특별조사위원회의 위헌적 초법적 행태가 도를 넘어서고 있다며 특조위 전원은 사퇴하라고 요구함. -석동현위원(여당 추천) 새누리당 입당, 위원자격 상실
		30	· 이현 부위원장(황전원, 고영주, 석동현 위원 배석)은 “이석태위원장이 ‘국가조직’ 인 세월호 특조위를 사조직화하고 있으며, 특조위 주도세력이 여당위원들의 활동을 방해하는 세력” 이라고 비난하는 기자회견 발표. · 고엽제 전우회 300여명 특조위 해체 촉구 집회
	12	14~16	1차 청문회(서울 YWCA 대강당)
2016	1	5	권영빈 상임위원은 브리핑에서 두 달 가까이 대통령의 임명결재가 미뤄지고 있는 진상규명국장에 대한 임명을 서둘러 달라고 거듭 촉구. 작년 11월 11일

			부로 정원이 확대되어 파견받아야 할 공무원 12명에 대한 파견도 촉구. 진상 규명국장, 공무원 파견, 특조위 후임자 선출작업 지연등도 특조위 방해행위라고 지적함.
		14	황전원 위원(여당 추천) 새누리당 입당, 위원자격 상실
		24	특조위에 파견된 해양수산부 소속 3급(부이사관) 공무원 임모 과장이 특조위 해체 주장을 해온 보수단체와 결탁해 온 정황이 보도됨.
2	12		이헌 전 부위원장이 특조위의 정치적 편향성을 문제삼으며 사퇴. “세월호 특별법은 여야가 정치적으로 타협해 잘못 만든 법”이라며, 특조위원 전원이 사퇴하고 해산해야 한다고 주장함.
		15	· 이헌 부위원장 사퇴 표명 · 세월호 특조위 특검 국회 의결요청안 전원위에서 의결
		18	특조위 안전사회소위 여수 워크숍 행사의 적절성 논란
		22	‘4.16세월호참사진상규명및안전사회건설등을위한특별법’ (이하 세월호참사 진상규명특별법, 제37조)에 따라 국회 법사위에 특별검사 요청안 회부, 부결(2월 26일).
3	3		권익위는 특조위에 파견나온 해수부 과장이 회식비를 지인에게 대납하도록 하고, 특근매식비를 잘못 처리한 사실을 해수부에 통고.
		8	특조위는 기자회견을 열고 “해수부가 세월호 선수 갑판 부위 ‘불위크’ (파도를 막아주는 울타리)를 절단하겠다고 일방적으로 통보해왔다”고 밝히고, 해수부 측에 “인양작업을 진행하기 전에 특조위에 작업계획서를 제출하고 약속한대로 특조위의 조사권한을 확실하게 보장하라”고 요구.
		9	새누리당은 4·16 세월호참사 특별조사위원회(특조위) 상임위원으로 황전원 전 특조위 비상임위원을 추천.
		15	세월호참사 700일
		28~29	2차 청문회(서울시청 다목적홀) -세월호 선원, 한국선급, 해양경찰청, 항만청, VTS관계자 “내 책임 아니다” 주장 반복 -해양수산부 선체인양추진단 “인양 중 선체 절단 없다”, “인양에 지장을 주는지 판단하기 위해 특조위 참여토록 하겠다” 발언

* 참고자료

- 인터뷰자료 :
- 4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법(<http://www.law.go.kr/>)
- 신문기사

- 프레시안 ‘세월호, 어디로가나’ 기획기사
(http://www.pressian.com/news/article.html?no=132705&ref=nav_search)
- 뉴스1, [세월호 2년] 연속기사(<http://news1.kr/articles/?2622817>)
- 한국일보 2014년 10월 31일자 (<https://is.gd/aicktw>)

부록 7. 용어 정리 (glossary)

● 위험 (risk)

전통적인 위험이론에서는 위험(risk)을 ‘자연적, 인적 위해(hazards)와 취약한 조건 사이의 상호작용으로 만들어지는, 인간의 생명과 재산에 대한 해로운 결과 또는 예상되는 손실의 확률’¹⁰⁰⁾이라고 말한다. 그러므로 위험은 위해의 종류와 취약성의 조건에 따라 다양한 조합이 가능하다¹⁰¹⁾. 기술적, 고의적 재난에 대해 연구한 Comfort(2005)¹⁰²⁾는 위험을 ‘시간에 따라 발생가능하다고 알려진 해로운 사건의 잠재적 발생’이라고 정의하며, 위해의 기원이나 영향조건을 구분하지 않고 낮은 발생확률과 큰 영향력의 측면을 강조하였다.

또 다른 관점에서는 위험이 사회구조적 특성과 밀접한 연관성이 있기 때문에 사회발전과 변화에 따라서 위험의 발생형태와 특성이 달라진다고 본다.

표 22. 시대별 위험의 특성 변화

	위험의 특성	사회구조적 특성과의 연관성
전통사회	신분과 명예가 위험발생의 주요 요인. ‘자기원인귀속성’이 강함. 자연재해, 전염병, 전쟁 등은 불가항력적으로 이해됨	명예와 신분을 원인으로 하는 위험의 감수는 공동사회를 유지하는데 중요한 역할을 수행함으로써 직업윤리의 토대를 마련하였고, 집단소속감을 발생시켜 집단의 범위를 고정함.
산업사회	확률적 통계의 도움을 받아 위험 예측이 가능해짐. 위험을 통제관리의 대상으로 인식.	위험의 예측가능성은 위험관리의 학문적 접근을 가능케 하였고, 보험제도를 발생시킴. 한편 보험제도는 위험을 사회적으로 공동분배하여 신분집단의 동질성을 해체시키고, 직업윤리토대를 약화시켰으며 개인주의를 초래.
현대사회	기술공학 및 매스미디어의 발달로 인하여 위험은 일상성, 타율성, 피해산정의 불확실성 등을 지니게 됨.	환경오염 등의 새로운 위험은 위험유발자와 피해자간의 상호무관심과 사회적 무력감으로서의 위험불감증을 심화시키나, 집단경계를 초월한 자발적 시민연대를 생성시키기도 함.

* 김원제(2003) 재인용.

100) UNISDR. Terminology: basic terms of disaster risk reduction. 2004
(http://www.unisdr.org/files/7817_7819isdrterminology11.pdf)

101) Palliyaguru R, Amartunga D, Baldry D. Constructing a holistic approach to disaster risk reduction : the significance of focusing on vulnerability reduction Disaster 2014;38(1).

102) Comfort LK. Risk, security, and disaster management. Annu Rev Polit Sci 2005. 8:335-56

● 위기 (crisis)

위험이 외부 요인과 내부의 취약성으로 인해 현실화되고 이것이 인지되면서 혼란에 빠진 상태가 ‘위기’에 해당한다.

● 위해 (hazard)

위해는 ‘인명의 손실이나 부상, 다른 건강상의 영향, 재산 손실, 생계수단과 서비스의 손실, 사회적·경제적 파괴와 환경적 퇴행을 유발할 수 있는 위험한 현상, 물질, 인간의 활동과 조건들’로 정의된다.¹⁰³⁾ 위해의 기원은 자연적 (natural), 기술적 (technological), 인적 (man-made) 원인으로 나눌 수 있다.

표 23 위해의 분류

위해의 유형	예시
지질학적 위해	지진, 산사태, 갯도내 화재, 쓰나미, 화산 폭발
수해와 기후적 위해	집중호우, 가뭄, 홍수, 우박 폭풍, 열파·냉파(heat-and cold- wave), 허리케인, 산사태, 해식(sea erosion), 눈사태, 토네이도, 열대성 저기압
환경적 위해	삼림 파괴, 환경 오염
생물학적 위해	인수 공통 감염병, 식중독, 해충 공격
화학적, 산업적, 핵사고	화학적, 산업적, 핵 재난, 기름 유출/화재
사고관련 위해	항공기 충돌, 해운/도로/기차 사고, 폭발물/연쇄폭발물 재난, 건물 붕괴, 전력사고, 축제관련사고, 산림화재, 탄갱 침수, 농촌/도시 화재

* CBSE (2006); Palliyaguru R, Amartunga D, Baldry D (2014) 재인용

● 재난 (disaster)

McEntire(2001)¹⁰⁴⁾은 재난이란 ‘유발요인(=위해)이 다양한 형태의 취약성과 상호작용하거나 또는 그에 의해 악화되어 나타나는 파괴적인 결과’라고 설명한다. 예를 들면, 지진이나 폭풍우는 위해라고 불리는 자연현상일 뿐 그 자체로는 재난으로 간주되지 않는다. 무인도에서 발생한 지진을 재난 유발요인이라고 하지 않는 것은 그 지진의 영향을 받는 인구집단이나 자산이 존재하지 않기 때문이다.

한편 UNISDR(2009)은 재난을 ‘광범위한 인적, 물리적, 경제적 또는 환경적 손실과 영향을

103) UNISDR. Terminology on disaster risk reduction. 2009 (http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf)

104) McEntire. Triggering agents, vulnerabilities and disaster reduction: towards a holistic paradigm. Disaster Prevention and Management 2001;10(3)

포함하는 커뮤니티와 사회의 심각한 기능적 파괴로서 그 영향을 받은 커뮤니티와 사회가 자신의 자원으로는 회복할 수 있는 능력을 초과하는 것'이라고 정의한다. 재난은 위해에의 노출, 드러난 취약성의 조건들, 그리고 잠재적인 부정적 결과들을 회복하거나 줄일 수 있는 능력, 조치 부족의 결합으로 표현된다. 재난의 영향은 인명손실, 부상, 질병과 인간에 대한 신체적, 정신적, 사회적 안녕에 대한 다른 부정적인 영향들 그리고 재산상의 손해와 파괴, 서비스의 손실, 사회적 경제적 파괴와 환경적 퇴보 등이다.

반면 Comfort(2005)는 재난을 '극단적인 사건이 불충분한 계획과 정보로 인한 개인과 조직 행동으로 인해 악화되어 실패가 상호의존적으로 연속 증폭되는 것'이라고 하며, 보다 기술적이고 사회적인 관점에서 재난을 정의한 바 있다.

표 24. 재난에 대한 정의

미국 재난안전청 (Federal Emergency Management Agency, FEMA)	재난은 정부의 통상적인 관리절차나 자원으로서 대처할 수 없는 인적 및 물적 손상을 초래하는 사건을 말하고, 재난은 대개 돌연히 발생하지만 대처과정에서는 다수의 정부기관과 민간부문의 즉각적이며 조정된 노력을 필요로 한다.(FEMA,1984:1~3).
유엔개발계획 (United Nations Development Programme, UNDP)	재난을 사회의 기본 조직 및 정상 기능을 와해시키는 갑작스러운 사건이나 큰 재난으로서 재난의 영향을 받는 사회가 외부의 도움 없이 극복할 수 없고, 정상적인 능력으로 처리할 수 있는 범위를 벗어나는 재난, 사회간접시설, 생활수단의 피해를 일으키는 단일 또는 일련의 사건으로 간주한다.
한국 <재난 및 안전관리기본법> 제3조 제1호	“재난”이라 함은 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 (가)자연재난: 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 가뭄, 지진, 황사, 적조 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해, (나)사회재난: 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고(해상 및 항공사고 포함), 화재방사고, 환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해로 규정한다.

종합하자면, 재난의 기원에는 자연적, 기술적, 인적, 사회적 원인 등이 광범위하게 포함되며, 해당 사건으로 인해 인명과 재산의 물리적 손실 뿐 아니라 사회시스템의 중대한 파괴, 그로 인

해 근본적인 사회구조의 재건이 요구되는 경우를 재난으로 정의할 수 있을 것이다.

● 재난관리단계 (예방·대응·대비·복구)

위험, 위기와 재난의 개념을 <그림 1>과 같은 단계적 방식으로 구분해볼 수도 있다. 만일 사회가 어떤 ‘위기’를 극복하지 못하면 ‘재난’으로 진화한다. 재난으로 빠지지 않도록 위기 대응 역량을 개발하는 활동을 ‘대비 (preparedness)’라고 하며, 재난으로 인한 여파를 회복하려는 노력은 ‘복구 (recovery)’에 해당한다. 이러한 일련의 과정은 사회가 위험과 재난에 대해 마땅히 준비하고 수행해야 할 기능이다.¹⁰⁵⁾

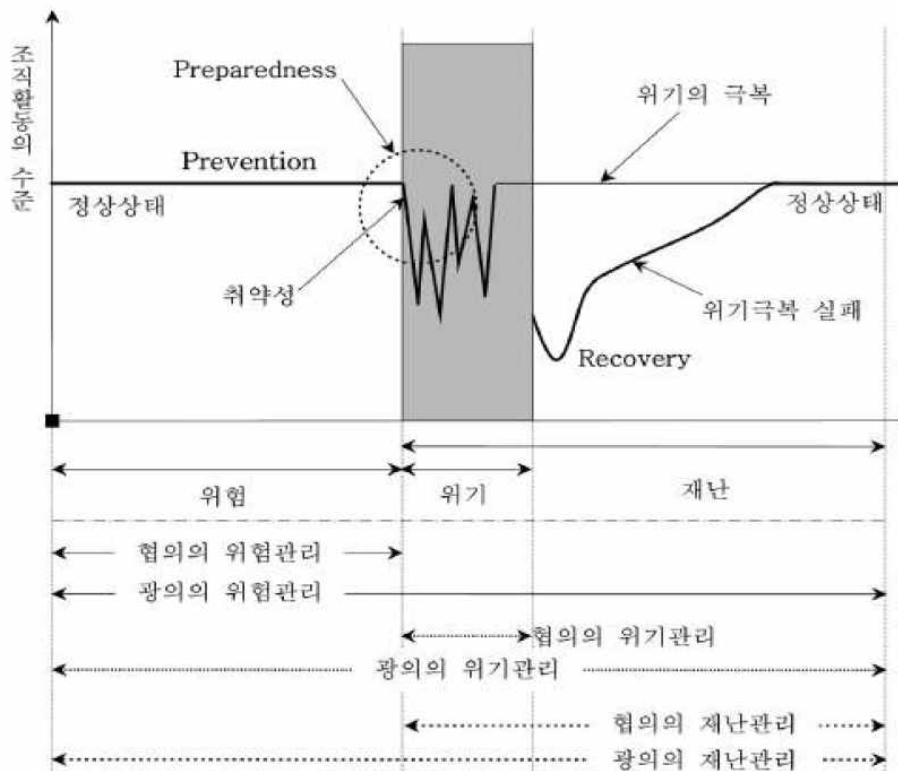


그림 5 위험관리, 위기관리, 재난관리의 과정적 정의
(정지범 2009)

● 취약성 (vulnerability)

UNISDR(2004)은 ‘취약성은 위해의 영향에 대한 커뮤니티의 감수성을 높이는 물리적, 사회적, 경제적, 환경적 요인 또는 과정에 의해 결정되는 조건들’이라고 정의한다. 한편 건강불평

105) 정지범. 광의와 협의의 위험, 위기, 재난관리의 범위. 한국방재학회논문집 2009;9(4):61-66.

등, 건강의 사회적 결정요인을 탐구하는 문헌에서는 시간과 장소에 따라 유기체의 속성이 변화하는 정도를 ‘변이 (variability)’라고 할 때, ‘존재의 어떤 차원에서든 견뎌낼 수 있는 경계에 처해 있어서 어느 영역에서든 작은 차이에 의해서도 손상을 받을 수 있는 상태’로 바라본다.¹⁰⁶⁾ 회복력 (resilience)의 대립항으로 이해할 수 있다.

● 회복력 (resilience)

회복력, 복원력, 회복탄력성, 혹은 ‘리질리언스’라는 영어 발음 그대로도 쓰이는데, ‘위해에 노출된 시스템, 커뮤니티 또는 사회가 적절하고 효과적으로 위해의 영향에 저항하고, 흡수하고, 적응하며 그것으로부터 회복하는 능력’으로 정의된다. 여기에는 시스템이나 사회의 핵심적인 기본구조와 기능들을 회복하고 보존하는 것이 포함된다.¹⁰⁷⁾ 미국의 국립의학원도 회복력을 ‘부정적 사건에 대해 대비하고 계획하여 흡수, 복구, 성공적으로 적응할 수 있는 능력’이라고 정의한 바 있다.¹⁰⁸⁾

McEntire(2001)는 위험을 구성하는 두 가지 요소인 위해와 취약성 가운데 특히 취약성에 주목하고 이것에 영향을 미치는 물리적·사회적 환경의 속성을 검토했다. 그리고 재난이 된 위해로부터 효과적으로 회복하거나 대응하는 능력, 또는 그것을 극복하는 사회적 환경의 역량을 회복력이라고 보았다. 이에 앞서 Wildavsky(1988)¹⁰⁹⁾도 어느 사회든 위험을 완전히 없애기는 불가능하므로 위험을 최소화하고 나머지는 받아들이기를 선택해야 한다는 입장을 밝혔다. 이 경우 회복력은 위험이 발생할 수 있다는 가능성을 알고 수용가능한 위험에 대한 사회적 선택을 통해 위험을 줄이도록 적극적인 조치를 취할 수 있는 능력으로 해석된다. 이러한 맥락에서 회복력 제고는 취약성 감소와 상통하는 개념이 된다.

노진철(2015)은¹¹⁰⁾ 회복력 혹은 복원력보다는 ‘탄력성’이 더 적절한 번역어라고 했는데, resilience는 심리학적 혹은 공학적 관점에서 말하는 충격 후의 지속성, 균형상태로 되돌아가는 힘만을 의미하는 것이 아니라 변화하면서 새로운 체계로 진화하는 가능성을 내포하기 때문이라고 보았다. 자기조직화를 기반으로 하는 체계의 적응력(adaptive capacity)을 강조한다는 점

106) Kaprati A, Galea S, Awerbuch T, Levins R. Variability and vulnerability at the ecological level: implications for understanding the social determinants of health. *AJPH* 2002;92(11):1768-1772

107) UNISDR Terminology on disaster risk. 2009 reduction (http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf)

108) Institute of Medicine. Healthy, Resilient, and Sustainable Communities After Disasters: Strategies, Opportunities, and Planning for Recovery 2015

109) Wildavsky AB. Searching for Safety. New Brunswick, NJ: Transaction Books 1998.

110) 노진철. 재난에 노출된 공동체의 탄력성 위기와 시민사회단체의 역할변화 - 세월호 참사 사례의 안산시를 중심으로, *신학과 사회* 2015;29(2).

에서 탄력성이 더 적절한 용어라고 주장한다.

● 거버넌스 (governance)

행정학 문헌에서는 거버넌스를 ‘공적인 관심사와 관련하여 권력이 행사되고, 시민들이 의견을 제시하고, 의사결정이 이루어지는 방법을 결정하는 전통, 제도 및 절차’라고 정의한다 (Pierre, 2000; Newman, 2000; 이명석 2002 재인용). 일반적으로 거버넌스라는 개념은 정부의 역할, 운영체제, 또는 사회문제 해결방식 등의 변화를 의미하지만, 거버넌스 개념에 대한 학문적 합의는 존재하지 않는다. 가장 넓게는 ‘공적문제의 해결기제’부터 ‘정부관련 공통문제 해결기제’, 가장 좁게는 신공공관리론이나 신자유주의와는 구별되는 민주주의에 의한 사회적 조정의 한 유형으로서 ‘신 거버넌스(new governance)’에 이르기까지 다양한 정의가 포함되어 있다.¹¹¹⁾

● 신 거버넌스 (new governance)

거버넌스에 대한 여러 가지 해석 중에서 특히 신 거버넌스는 전통적 관료제나 시장과는 다른 사회적 조정양식의 하나에 속하지만, 이것의 구현을 위해서는 여러 규범적 가치를 필요로 한다는 점에서 특별한 의미를 갖는다. 신 거버넌스는 시장을 통해서 자유롭게 도출되는 결정이나 대의 민주주의를 통해 선호를 결집하고 전문가들로 구성된 계층제를 통해 내려진 결정보다, 많은 사람들의 숙고와 토론을 통해 내려진 결론이 훨씬 우월하다는 가정(Elster 1998)에 근거한다. 이는 자율적 개인, 조직 간의 자발적 동의에 의한 사회적 조정을 강조하는 특정한 형태의 거버넌스라 할 수 있다 (Lynn et al 2001; 이명석 2002 재인용).

이 보고서에서 언급되는 거버넌스라는 용어는 대부분 ‘신 거버넌스’의 의미로 쓰이고 있다.

● 위험 거버넌스 (risk governance)

위험 거버넌스란 위험을 규제, 감축, 통제하기 위한 집단적, 사회적, 국제적 수준의 집합적 활동 제도와 정책과정으로서, 위험에 관한 정보가 수집되고 의사소통되는 방식 및 위험관리 의사결정이 내려지는 방식에 관한 제도적 틀을 의미한다.¹¹²⁾¹¹³⁾

111) 이명석, 거버넌스의 개념화; ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스, 한국행정학보 2002;36(4).

112) Renn O. Rico M. Nanotechnology Risk Governance. IRGC.

113) Renn, O. Klinke A, van Asselt M. Coping with Complexity, Uncertainty and Ambiguity in Risk Governance: A Synthesis. Ambio 2011;40(2) <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3357789/>

● 참여적 위험 거버넌스 (participatory risk governance)

1960년대 이후 서구 사회에서는 현대사회의 과학기술 발전이 초래하는 기술적 위험과 환경 위기에 어떻게 대응할 것인가를 둘러싸고 위험 연구가 활발하게 진행되었다. 대표적으로 DDT 살충제 사용에 따른 생태계 파괴, 쓰리마일 원전사고, 보팔의 가스누출 참사, 체르노빌 원전사고 등을 겪으면서 전통적으로 전문가들이 독점하던, 기술관료적이고 전문가주의적인 위험평가와 위험관리정책의 한계와 문제점들이 드러났다. 이에 일반시민과 이해당사자들의 참여 필요성이 제기되었고, 그 방법에 대한 연구가 활성화되었다. 이처럼 위험평가와 위험관리 정책형성 과정에 일반시민과 이해당사자들이 참여하는 것을 참여적 위험거버넌스라고 한다.¹¹⁴⁾ 시민사회의 실질적인 참여와 민주적 거버넌스 원칙들로 운용된다는 점에서 거버넌스 이론으로 분류한다면 신 거버넌스에 해당하는 개념이다.

● 재난 거버넌스 (disaster governance)

재난 거버넌스란 재난관련 위험을 줄이려는 공적 목적을 위하여 다중의 조직들이 함께 활동하거나 협력적 거버넌스를 구성하는 것을 말한다. 재난 거버넌스는 자연적·기술적 원인과 테러리즘의 의도적 활동으로부터 야기되는 재난 관련 영향과 손실을 줄이기 위하여 디자인된 재난 사전/과정/사후의 활동, 조직적·제도적 행위자들, 상호관련된 규범으로 구성된다.¹¹⁵⁾ 재난 거버넌스에서는 기본적으로 위험의 원인 (agent), 행위자 (actors), 규범 (norms)을 축으로 하여 개입시점(재난 사전·과정·사후)에 따라 활동의 중심 내용이 달라지며, 이들의 결합에 따른 중층의 재난관리 매트릭스를 구성할 수 있다. 재난에 대응한 사전~사후 활동의 내용은 재난의 원인에 따른 피해를 피하거나 제한할 수 있도록 하기 위하여 사회 각 부문의 취약성을 감소시키는 것이다.

● 위험 사회론

울리히 벡(U. Beck)이 제시한 ‘위험사회론’은 서구 산업사회의 근대성 및 근대화에 관한 여러 담론에 대하여 새로운 근대화론을 제시하는 논의 속에 등장하는 개념이다. 현대의 발달된 풍요사회를 위험사회라고 하는 역설은 과학기술이 인간을 ‘자연의 위험’을 이길수 있는 길을 열어주었지만 동시에 새로운 ‘문명의 위험’을 만들어냈다는 데서 온다.¹¹⁶⁾

114) 이영희, 참여적 위험 거버넌스의 논리와 실천, 동향과 전망 2010

115) Tierney K. Disaster Governance: Social, Political and Economic Dimensions. Annu. Rev. Environ. Resour. 2012;37.

116) 홍성태, 근대화와 위험사회, 문화과학 2003;35

백은 19세기 봉건사회를 해소하기 위하여 등장한 산업사회를 고전적 근대화라고 명명하면서, 이 산업사회의 발전은 단순한 근대화 과정을 밟으면서 진행되었기 때문에 산업사회의 위험과 환경위기라는 문제를 발생시켰다고 보았다. 이렇게 풍요가 만들어낸 위험을 극복하기 위해서는 ‘성찰적 근대화 (Reflexive Modernity)’라는 새로운 근대화가 필요하다고 했다. 백의 판단에 따르면, 산업사회는 경제발전, 부의 증대, 과학기술의 발전 등 진보에 대한 믿음이 지배적인 사회동인이 되고 있는데, 그 내부에서 진보의 믿음에 대한 비판적 논의 없이 달려온 결과 심각한 사회적 재앙들을 잉태하고 인류의 자기소멸가능성에 이르게 되었다. 산업사회의 모순과 자멸의 가능성을 회피하기 위한 방법으로서 ‘성찰적 근대화’는 산업사회의 원리들을 성찰하고 해체하는 것으로 가능하다. 특히 산업사회의 원리 중에 현대 기술과학과 그 합리성이야말로 환경위기 및 산업사회의 위험을 낳은 근원이자 해결책이라는 이중성을 가지는데, 성찰적 근대화란 현대 기술과학의 가능성과 한계를 함께 인식함으로써 과학에 대한 사회적 제어력을 높이는 과정이라 할 수 있다. 현대산업사회에서 위험은 산업 활동의 부산물도 예외적인 것도 아니며, 따라서 현대산업사회는 위험이 전면화되고 정상적인 것으로 된 사회, 즉 위험사회인 것이다. 백은 위험사회의 위험 특징을 다음 다섯 가지로 정리하고 있다. ① 이 위험은 체계적이고 불가역적이지만 비가시적인 형태이기 때문에 위험의 사회적 구성에 관여하는 과학과 법 전문가들이 핵심적인 지위를 갖는다. ② 어떤 사람들은 위험의 분배 및 성장에서 더 큰 영향을 받는, 사회적 위험집단들이 생겨난다. 위험의 분배는 계급, 계층, 국민국가의 틀을 넘어 세계적인 차원에서 존재한다. ③ 위험의 확산과 상업화는 자본주의의 발전논리를 완전히 종식시키는 대신에 자본주의를 새로운 단계로 끌어올린다. ④ 부는 누구나 소유할 수 있으나 문명이 만들어낸 위험으로부터는 그저 영향을 받을 수 있을 뿐이다. 위험에 관한 지식은 새로운 정치적 중요성을 획득한다. ⑤ 사회적으로 공인된 위험은 특수한 정치적 폭발력을 지닌다. 비정치적이라고 여겨졌던 것들이 정치적인 것으로 변한다.¹¹⁷⁾ 이와 같은 위험의 성격을 지닌 위험사회는 재앙적 사회로서 이러한 재앙을 예방하기 위한 새로운 근대성이 요청된다는 것이다.¹¹⁸⁾¹¹⁹⁾

117) 올리히 백, 위험사회-새로운 근대(성)을 향하여, 새물결 1992.

118) 홍성태. 서평; 성찰적 근대화, 현대 위험사회의 환경위기를 극복하는 길, 환경과 생명 1994.

119) 김학성., 산업사회와 위험사회-올리히 백의 ‘위험사회’론을 중심으로. 황해문화 1995;3(2).

(사) 시민건강연구소는
정부와 기업의 후원을 받지 않고
회원들의 후원금만으로 운영됩니다.



주소 : 서울시 동작구 사당로 13길 36, 2층
전화 : 02-535-1848 / Fax : 02-581-0339
홈페이지 : <http://health.re.kr> / 전자우편 : people@health.re.kr
후원계좌 : 하나은행 199-910004-60804 (사)시민건강연구소