

○ 재난관리, 늦추지 말아야 할 최우선 과제

## 지방정부의 안전관리에 대한 신뢰와 불신

노진철 \_ 경북대학교 사회학과 교수



### 1. 문명의 역설

요즘 대기오염 분야에서 가장 큰 문제가 되는 것 중의 하나가 바로 미세먼지(Particulate Matter, PM)이다. 우리는 일상적 삶을 자신의 기대에 어긋나지 않을 것이라고 확신하며 산다. 태풍이 오기 전에 정부는 그 규모와 예상지역을 파악해 주민을 안전하게 대피시킬 것이라든가, 혹은 원전은 원자로 폭발사고나 심각한 방사능 누출 사고 없이 안전하게 가동될 것이라든가, 유람선이나 버스는 목적지까지 승객을 안전하게 이동시킬 것이라든가, 건축물이 붕괴하여 지나가던 행인을 덮치지 않을 것이라든가 등, 우리는 주변에서 일어나는 일들을 나름대로 예측하며 살아가며, 또한 그 예측에 맞추어 행동한다. 만일 우리가 어떤 행동도 고려하고 있지 않다면, 그것은 우리가 정부나 기업의 안전관리에 대해 확신의 상태에 있거나 아니면 무엇을 해야 할지 모르기 때문이다. 하지만 다른 대안이 있는데도 아무런 행동을 취하고 있지 않는 것이라면, 그것은 확신을 잃은 상태에서 불안하게 사는 것이고 더 나은 미래에 대한 기대를 포기하는 것이다.

태풍이나 방사능 누출, 선박 침몰, 버스 추돌, 건축물 붕괴 같은 사고 그 자체가 자연재해나 재난인 것은 아니다. 그것들이 재해나 재난이 되는 것은 사람들에게 대량의 사망이나 상해를 입히거나 엄청난 재산상의 손실을 입혀 사건으로 소통되기 때문이다. 이런 재해나 재난 사건에 대한 소통은 인류가 문명을 이룩하면서 이미 시작되었으며, 인류는 오늘날까지 수많은 재난을 겪으며 살고 있다. 인류가 이룩한 문명은 끊임없이 닥쳐오는 각종 재해와 재난으로 인하여 소실되거나 붕괴되었으며, 인류의 역사는 문명을 재건하거나 사전에 대비하는 제도들



을 만드는 과정이었다. 한번 재난이 닥치면 개인은 물론 지역사회, 국가, 나아가 세계가 큰 영향을 받는다. 태풍, 홍수, 가뭄, 지진, 해일 등 매년 반복되는 자연재해는 이를 극복하기 위한 노력과 학습으로 사회가 어느 정도 적응력을 가지고 있다. 하지만 과학과 기술의 발달에 기반하는 문명이 낳은 재난들은 언제 어디선가 한 번 터지면 예측 불가능할 뿐만 아니라 통제하기도 어렵다. 특히 인구 밀도가 높고 사회기반 시설이 몰려 있는 도시 지역은 재해와 재난의 위험에 고스란히 노출되어 있다. 인구의 90% 이상이 도시에 거주하는 한국의 경우, 주요 산업시설과 경제활동이 도시 지역에 집중되어 있어 도시에 재해나 재난이 발생할 경우 피해규모는 예측할 수 없다.

과학과 기술의 발달에 기인하는 재난들은 사람들이 현재에서 얻는 이익 때문에 어쩔 수 없이 감내하는 부작용들이다. 그중 몇몇 재난은 비록 좁은 지역에서 일어난다 하더라도 지구상의 수많은 사람 혹은 모든 사람에게 잠재적으로 심대한 영향을 미치는 위험들이다. 핵전쟁 위험과 경제적 위험(빈곤, 불황, 금융위기, 고물가, 기업 도산, 고용불안, 청년실업, 비정규직 근로빈민 증가, 산업재해, 에너지결핍), 정치적 위험(성차별, 노동차별, 노인차별, 장애인차별, 테러)에 한정되지 않고, 가족의 불안정(이혼 급증, 가정폭력, 아동 노인의 돌봄 한계), 생활 위험(먹거리, 화재, 교통사고), 건강위험(전염병, 의료위기, 장애, 노령, 사망), 생태학적 위험(자원고갈, 식수오염, 산성비, 오존층 구멍, 지구온난화, 기후변화), 기술적 위험(원전, 생명공학, 나노공학, 정보통신 장애, 고속수송 및 교통망의 기능장애) 등으로 재난의 목록은 계속 확장되고 있다. 인류 문명이 낳은 이들 재난은 언제나 일어날 가능성은 있지만 언제 어디에서 어떻게 터질지 모른다는 점에서 우리는 불확실성의 시대를 살고 있다. 불확실성 시대의 재해·재난이 가지는 이런 문명의 역설은 재난 현장에서 멀리 떨어진 중앙정부보다 현장에서 지방정부의 적극적인 해결 활동을 선호하는 경향이다. 이에 따라 지방정부의 안전관리에 대한 신뢰 혹은 불신이 관심을 모으고 있다. 올해 구체적 프로그램으로 현실화된 '안전충남 비전'의 성공 혹은 실패 여부는 지방정부에 대한 신뢰 혹은 불신에 달려 있다.

## 2. 재난 제로(Disaster Zero) 대신에 '탄력적 도시(Resilient City)'로

1995년 이후 지방자치 시대가 개막하면서 지방정부의 역할에 대한 기대는 점점 더 커지고 있다. 재해·재난의 예방 혹은 제로(Zero)를 내세워 위험과 안전의 구별이 유행을 타던 시대는 이미 지나갔다. 재해나 재난의 발생 자체를 막는 것은 불가능하지만 그로 인한 충격에 도시 기능이 마비될 수 있는 취약시설, 취약계층 등 취약요소를 찾아 미리 방어체계를 갖춘다면 부정적인 영향을 줄일 수 있다. 다시 말해서, 재해나 재난이 피할 수 없



는 것이라면, 도시의 물질적·비물질적 환경과 지역사회의 탄력성을 키운다면 재난이 우발적으로 터졌을 때 다양한 영향과 손실을 덜 받으면서 받은 손실을 빨리 회복할 수 있다. 재난관리체계가 제도화된 상황에서 발생하는 재난은 다양한 행위자들이 복잡하게 결합되어 위험관리를 하는 상황에서 일어나기 때문에, 모든 사람이 재난의 원인이자 결과로서 작용한다. 다만 그들은 상이한 사회적 맥락에서 재난의 손실에 불평등하게 관련지어질 수밖에 없다. 따라서 재난의 예방과 저지를 넘어 다양한 유형의 위협적인 재해·재난들에 대한 적응과 가능한 손실 없는 처리 방식과 관련하여 지역사회의 탄력성이 재난관리 프로그램의 새로운 준거점으로 등장한다.

이러한 맥락에서 유엔은 2010년부터 지역사회가 스스로 재해·재난의 충격을 흡수하고 복원하는 능력인 탄력성을 강화하는 ‘탄력적 도시 만들기 캠페인(Making Cities Resilient Campaign)’을 벌이고 있다. 재난경감 국제전략사무국(UNISDR)이 주도하는 캠페인에 참여하면 유엔으로부터 재해·재난 경감기법 및 매뉴얼을 지원받게 되며, 지방정부는 UNISDR이 제시하는 10가지 필수이행 사항을 실천해야 한다. 매년 필수이행 사항 및 활동 내용을 평가받고 3년 연속 우수기관으로 선정되면 ‘탄력적 도시(Resilient City)’로 인증을 받게 된다. 현재 UNISDR 인증도시는 스페인 바르셀로나, 독일 본, 일본 효고 등을 포함하여 전 세계 25개국 44개 도시이다. 캠페인 가입도시는 2015년 현재 117개국의 2531개 도시다. 우리나라의 캠페인 가입도시는 서울특별시, 서울 강남구, 부산 북구, 광주 북구, 대전, 천안, 아산, 세종 등 109개 지자체(광역 13개, 기초 96개)에 이른다. 하지만 우리나라에서 아직 ‘탄력적 도시’로 인증 받은 곳은 없다.

영국은 국가안전전략(National Security Strategy) 구상에서 현대사회를 불확실성 시대로 규정하고 탄력성 강화를 전략적 목표로 제시했다. 2004년 제정된 「시민비상대비법(Civil Contingencies Act)」은 재난관리 책임기관과 지방자치단체, 기업들이 자율적으로 그들의 업무와 관련해 위험요인들을 분석하고, 위험목록을 관리하고, 비상대비계획을 작성해 업무의 지속성을 유지하도록 명시했다. 이처럼 영국은 재난관리체계를 탄력성의 척도에 따라 재구조화하고, ‘탄력적 도시’의 기본 노선에 따라 포괄적인 도시 안전프로그램을 제시했다. 미국은 오바마 행정부에서 탄력성 패러다임을 도입해 국토안전부(Department of Homeland Security) 업무를 테러에서 재난관리와 사회기반시설 보호로 확대 재정비했다. 그리고 독일을 비롯하여 유럽연합의 각국 정부도 탄력성을 재난관리 프로그램의 준거점으로 삼아 재정비했다(노진철, 2015a).

기존의 재난관리는 도시 내 취약시설에 대한 예방대책에 치우쳐 하수도, 펌프장 등 시설물 설치 중심의 구조적인 대책이 주류를 이루었다. 그러나 이런 구조적인 방재만으로는 재해·재난의 위협을 효과적으로 저감하기에는 한계가 있다. 재해·재난의 충격을 흡수하고 복원력을 높이기 위해서는 구조적인 대책과 더불어, 상습침수지역이나 위험지역에서 거주하는 빈곤층(저소득·저자산층)을 이주시키거나 공원, 녹지 등 비(非)수방 공공시설을 저류공간으로 적극 활용하는 등 구조물을 설치하지 않고도 효과를 볼 수 있는 비물질적 대책도 함께 할

용해야 한다. 탄력성 패러다임에서는 영미권과 유럽대륙권에서 뚜렷한 차이가 보인다. 영미권의 탄력성 구상은 개인의 역량 강화라는 보편적 목적에 치우쳐 정부의 역할 축소와 시장의 역할 확대를 지향하는 신자유주의와 연계되어 있는 반면에, 유럽대륙권의 탄력성 구상은 취약시설 뿐만 아니라 도시공동체의 손실도 다양한 집단 간에 차별적으로 분배되는 것으로 간주해 취약계층에 관심을 가진다. 재난 상황에서는 여성, 노인, 청소년, 장애인, 병자, 빈곤층 등은 취약할 수밖에 없고, 성인, 건강한 사람, 부유층(고소득·고자산층) 등은 상대적으로 탄력적일 것이기 때문이다. 이런 맥락에서 영미권의 탄력성 구상은 빈곤과 불평등을 외면하는 신공공관리론의 논리에 따르는 정치적 계획이라는 비판이 제기된다. 그에 반해 유럽대륙권의 탄력성 구상은 체계를 유지하는 긍정적 능력인 탄력성과 부정적으로 평가되는 취약성(취약시설과 취약계층 등)을 함께 고려하여 사회적 포용을 통해 보완하고자 한다.

이들 외국 사례에서도 보듯이 우리나라도 도시계획 수립 시 재해·재난을 당해도 빨리 회복할 수 있도록 재해·재난에 대한 지역사회의 탄력성을 강화시킬 필요성이 커지고 있다. 인구가 밀집되고 사회기반 시설이 몰려 있는 도시 지역의 재해·재난에서 개인적인 예방·대비 능력의 향상을 지향하는 재난안전교육이 가지고 있는 한계는 명백하다. 따라서 ‘안전충남 비전’도 지역 차원에서 도시를 구성하는 다양한 물질적·비물질적 구성요소들을 활용한 종합적인 ‘탄력적 도시’ 구성을 위한 조건을 조성할 필요가 있다.

### 3. 안전관리에 대한 신뢰와 불신의 구별

세월호 침몰사고에서 재난에 대한 중앙정부의 대응 능력이 구조적으로 문제가 있다는 것이 백일하에 드러났다. 이에 대한 공중의 반응은 그 책임이 있는 국가에 대한 신뢰와 밀접한 관련이 있다. 신뢰는 일어났던 재해 혹은 재난의 손실을 극복했던 과거의 경험과 관련이 있으며, 또한 결정 절차의 공정성에 대한 믿음과 관련이 있다. 전자가 국가의 위기관리 능력에 대한 신뢰라면, 후자는 정책의 결정과정에 대한 신뢰이다. 세월호 침몰사고의 대응실패와 그 후속 조치는 국가가 두 가지 모두에서 신뢰를 상실하고 있음을 의미한다. 대통령의 대국민담화는 안전행정부의 재난관리본부 및 해양경찰청의 해체와 새로운 국가안전처 설립을 즉흥적으로 결정하는 통치권자의 변덕을 드러낸다. 그리고 관련법 제정을 통해 설립된 민관합동 ‘세월호특별조사위원회’의 원인 조사에 대한 정부의 조직적 방해와 강제적인 위원회 해체는 근본적인 문제의 파악과 그 해결에 대한 정부의 의지를 의심케 한다. 그 과정에서 세월호 유족과 시민사회단체의 항의투쟁 형태로 표출된 국가에 대한 불신은 공중이 재난의 긴박한 진행을 TV로 지켜보던 7시간 동안 국정 책임자에 합당한 행위를 하지 않은 ‘대통령의 부재’와 직



결된다. 국가에 대한 불신에서 이러한 컨트롤타워 부재의 과도한 부각은 국가 조직을 통치권자의 즉흥적인 변덕에 노출시켰을 뿐만 아니라 재난의 원인파악 회피에 동원되도록 강제한다.

국가에 대한 신뢰 하락의 결과물로 설립된 국민안전처는 시간의 압박 속에서 2015년 3월 국가 안전혁신 마스터플랜 형태로 재난·안전관리체계의 혁신방안을 줄속으로 발표한다. 그에 따르면 중앙정부는 강력한 재난안전 컨트롤타워가 되고, 지방정부와 공공기관 등 현장 재난관리의 책임기관은 재난대응 역량을 강화해 재해·재난의 발생 시에 신속히 현장 대응을 하면서도 중앙정부의 지휘를 받아야 한다. 컨트롤타워로서의 중앙정부의 존재와 지방정부로의 전문성 위임은 조직이 직원의 행동을 효과적으로 바꾸어 목표에 맞는 성과를 올릴 수 있다는 기대에 따른 것이다. 하지만 세월호 참사사고에서 지휘부는 사고 현장의 보고를 받고도 상황을 판단해 지시를 내릴만한 통제 능력을 결여하고 있었다. 그런데도 중앙정부는 과학과 기술의 발달에 기인하는 다양한 유형의 도시형 재난들에 대응할 수 있는 전문성 역량의 한계를 인정하면서도, 그 전문성 강화의 부담을 지방정부와 공공기관에 떠넘기고 있다. 최근 실시한 재난관리 평가에서 지방정부의 재난안전 담당공무원들이 재난대응 역량이 부족하다고 지적한 것은 당연한 귀결이다. 중앙정부이든 지방정부이든 공무원들의 순환보직과 재난업무 기피현상으로 인해 재해·재난 업무에 대한 전문성이 부족한 것은 마찬가지이다. 국민안전처도 순환보직 형태의 일반 행정직만 대폭 증원이 되고 기존의 기술직과 해경직, 소방직을 그대로 결합해 놓은 것이어서 전문성이 담보될 수 있는 것은 아니다(노진철, 2015b). 그런데도 전문성 강화의 책무는 지방정부가 지면서도 통제권은 여전히 중앙정부가 가지는 상명하달식 관료주의의 폐쇄성이 가지는 한계는 분명하다.

국가에 대한 불신은 행정직이나 고위직 관료에 대한 개인적 신뢰의 철회 동기에서 비롯된다기보다는 정책의 수립 혹은 결정, 집행과정에서 공중이 구조적으로 배제된 데서 비롯된다. 관료적 권위주의가 지배했던 과거에는 공중은 통상적으로 국가의 정책결정에 대해 무조건 수인하는 태도를 취했다. 따라서 국가에 대한 신뢰는 문제조차 되지 않았다. 그러나 민주화와 지방자치의 실시 이후 어떤 정권이든 다양한 정치적 사건들의 후속 소통으로 인기가 상승하거나 하락하는 권력의 불확실성으로부터 자유롭지 못하다. 이제 공중은 자신이 사는 지역에서 자신의 이해관계와 상반되거나 불안을 야기하는 정책에 대해서는 항의하는 태도를 택한다. 즉, 불신은 갈등 관계에 있는 상대방을 적대적으로 대해 집합적 연대를 용이하게 해주는 공중의 저항 전략이다. 지방자치 시대에는 지방정부가 중앙정부로부터 독립하여 지방의 공공사무를 결정하고 처리하는 지방행정을 책임지면서도, 나아가 지역 문제를 해결하고 지역정책을 결정하기 위해 주민참여를 지방단체장과 지방의회 의원의 선출을 넘어 제도화할 것이 기대된다.

‘안전충남 비전’은 신뢰와 소통의 안전체계 구축을 목표로 하여 지방정부의 재난안전관리 역량의 강화, 재난안전관련 계획의 실행력 확보, 신속한 대응을 위한 재난안전상황 관리체계의 정비, 재난대비 교육훈련체계와

대응자원 관리체계의 구축 등의 전략과제를 제시한다(김근영, 2016). 충남의 올해 지역안전지수는 범죄, 안전사고, 감염병, 자연재해 등의 항목은 3등급, 화재, 교통, 자살은 4등급으로 비교적 낮은 편이다. 육군·해군·공군 3군 본부가 있는 계룡시를 예외로 하고 충남 대부분의 지역이 정도의 차이는 있지만 재난안전관리가 체계적으로 확립되어 있지 못하다. 충남은 중국과의 교역이 활발해지면서 농업에서 산업화와 도시화로 전환이 빠르게 진행되고 있는 탓으로, 재난안전관리체계가 그에 상응하는 수준에서 발달하지 못하였음을 알 수 있다. 따라서 지방정부의 재난안전관리 능력에 대한 지역 주민의 신뢰가 대체로 낮거나 불신이 형성되어 있을 것으로 짐작할 수 있다. '안전충남 비전'은 이러한 지역의 현실을 타개하기 위해 모든 지역을 대상으로 모든 유형의 재해·재난에 대해 공통적으로 적용할 수 있는 재난안전관리체계를 수립하는 것을 목적으로 한다.

충남의 지방도시들이 유엔의 주도하에 세계의 도시들이 추진하고 있는 '탄력적 도시'로 거듭나기 위해서는 지역안전관리계획을 중앙 정부의 지침에 따라 작성하는 수준을 넘어서 지역 주민과 협력하여 지역의 취약한 부분을 능동적으로 찾아 보완해야 할 필요성이 있다. 다시 말해서, 지방도시들은 재해나 재난을 피할 수 없는 것으로 간주하고, 재해·재난에 의한 충격으로 도시 기능이 마비될 수 있는 취약시설, 취약계층 등을 찾아 미리 방어체계를 갖추어야 한다. 각 지역은 정보수집과 안전진단을 통해 취약성에 대한 현황 분석을 한 것을 토대로 '안전충남 비전'의 틀에 따라 지방자치단체별 지역안전관리계획을 수립할 필요가 있다. 재해·재난에 대한 지역의 방재역량을 강화하기 위해서는 지역 내 취약시설에 국한되지 않고 여성, 노인, 청소년, 장애인, 빈곤층 등 취약계층에도 안전대책에 대한 관심을 높여야 한다. 지방정부와 주민이 협력하는 민관협력 거버넌스 구축은 재난안전 취약계층에 대한 안전복지를 마련하고 재난 발생 시 지역기반의 봉사단체 등을 활용할 수 있는 제도의 마련을 통해 이루어져야 한다. 충남의 지역안전지수가 비교적 낮다는 점을 고려한다면, 지역안전관리계획의 수립과 결정, 집행과정에 지역 주민이 함께 참여하는 민관협력 거버넌스의 구축만이 지방정부에 대한 신뢰를 확보할 수 있는 최선의 방법이다. ◀

#### 참고문헌

- 김근영. 2016. '행복한 안전 충남' 비전의 전망과 과제." 2016년 충남연구원 재난안전연구센터 개소기념 심포지움.  
 노진철. 2015a. "재난에 노출된 공동체의 탄력성 위기와 시민사회단체의 역할 변화: 세월호 참사 사례의 안산시를 중심으로." [신학과 사회] 29(2): 133-179.  
 노진철. 2015b. "국가위기관리의 실패와 그 구조적 원인: 세월호 참사를 중심으로." [한국위기관리논집] 11(3): 1-18.