

특집

안전한 국토와 국민행복 실현

근대화를 시작한 이래 우리나라에서는 경제성장의 가치가 가장 우선시되었다. 그 과정에서 안전은 내 주변에서만 일어나지 않으면 되는, 다소 잊어도 되는 단어였다. 세월호 사고는 우리의 이 같은 안전에 대한 무관심, 무감각에서 비롯된 인재라고들 한다. 안전에 대비한 철저하고 촘촘한 점검은 경제성장에 장애가 되기 때문에 다들 눈을 감고, 입을 막은 탓이라고 한다. 세월호 사고가 발생한 지 이제 3개월이 넘었다. 희생자들의 아픔은 시간이 경과되면서 잊혀질 수 있지만 후속조치가 제대로 이루어지지 않는다면 또다른 사고는 언제든지 발생가능하다. 이번 호 특집에서는 안전한 국토와 국민행복이라는 대주제 아래 재해로부터의 안전, 시설물안전, 생활안전이라는 세 가지 부문별로 다양한 방안을 모색하였다. 안전한 국토를 실현하기 위한 전문가들의 의견을 들어보자.

위험사회의 국토안전관리방안

최충익 | 강원대학교 행정학과 부교수

1

머리말: 위험사회로의 이행

1960년대 이후 반세기 동안 우리 사회는 강력한 성장 패러다임 속에서 급속한 경제성장을 이루었다. 이 과정에서 안전은 희생이 강요되거나 소홀하게 다루어지는 일이 많았다. 때문에 우리 사회에서 안전이라는 단어는 지루하고 형식적인 말로 치부되기 일쑤였다. 안전은 성장과 동행해야 할 가치가 아니라 성장 속에 파묻힌 하나의 귀찮은 존재로 인지되었기에 안전 패러다임은 우리 사회에 뿌리내리고 성장하기 어려운 것이 현실이었다. 대형 사건·사고가 발생하기 전까지 위험한 행동마저도 안전한 것으로 둔갑되는 일이 흔하게 반복된다. 어쩌면 지금 이 순간도 위험천만한 행동이 안전이라는 탈을 쓰고 우리 사회를 기만하고 있는지 모를 일이다. 화려한 경제성장 뒤에 숨겨진 위험사회의 그늘에 대한 고민과 대안마련이 진지하게 시작될 필요가 여기에 있다.

1900년대를 지배한 현상이 도시화였다면, 2000년대의 국제적 화두는 단연 기후변화라고 할 수 있다. 이들은 지난 세기 동안 거역할 수 없는 현상으로 인식되며 세계 곳곳에서 막대한 영향을 미쳤다. 도시화라는 내적 위험요소와 기후변화라는 외적 위험요소는 위험사회를 더욱 역동적인 양상으로 몰아가고 있다. 근대화 과정에서 가속화된 도시화 추세와 기후변화의 영향력이 위험사회에서 우리 국토를 더욱 위태롭게 하고 있음을 주목할 필요가 있다(최충익 2013). 게다가 근대화는 위험의 원인을 정확히 밝혀 안전을 보장할 수 있다는 과학 또는 진보의 신념

을 키웠지만, 정작 현대사회는 우리가 모르는 원인으로 인하여 수많은 위험들이 양산되는 시대가 되었다(한상진 2008). 역설적이게도 위험은 과학지식이 증가하면 증가할수록 급격히 확산되는 경향을 보이고 있다는 점이다.

안전한 국토는 안전한 사회에서 시작될 수 있다. 아무리 안전한 국토공간이라도 공간을 이루는 사회적 행태가 위험하다면 위험한 공간으로 바뀌게 된다. 국토안전관리가 위험사회와 함께 논의되어야 할 이유가 여기에 있다.

기후변화 담론의 확장과 위험사회의 도래

Beck(1992)은 일찍이 근대화 과정의 산물로서 위험사회를 거론하였으며, 새로운 위험이 초국가적이며 비계급적 특징을 갖는다고 주장하였다(Beck 1992, 1999). 이제 새로운 위험은 기후변화라는 실체가 되어 나타났고, 이는 초국가적이며 모든 계급에게 막대한 영향을 미치기 시작했다. 문제는 기후변화의 영향은 전 지구적으로 공평하게 미치지만 기후변화 대응은 전혀 공평하게 이루어지지 않음에 있다. 일부 선진 국가들의 근대화 과정에서 심화된 기후변화 문제가 전 지구적인 영향을 미치는 것 자체가 공평하지 않다. 문제를 일으킨 국가와 해결해야 하는 국가가 서로 일치하지 않음에 따라 증폭되는 갈등이 내재하는 것이다. 때문에 기후변화 시대에 위험사회는 국가와 지역에 다양한 역동적 상황을 연출시킨다. “빈곤은 위계적이지만 스모그는 민주적이다”라는 Beck(1992)의 표현은 위험사회의 특징을 단적으로 나타낸다. 이 같은 위험사회는 시간·공간·사회라는 다양한 차원에 의해 역동적

(dynamic)으로 변화될 수 있기에 바람직한 국토의 안전관리방안을 마련하기 위해서는 이 같은 역동성을 사전에 인지해야 한다.

기후변화는 이미 우리 사회 전반에 막대한 영향을 미치고 있으며 일상생활 깊숙이 침투하여 정치, 경제, 사회, 문화 시스템과 아울러 삶의 패턴을 급속히 변화시키고 있다. 그럼에도 기존 기후변화에 대한 대응은 주로 기술적 접근을 강조하며 자연과학적, 공학적 대응방법에 의존해왔다. 정작 기후변화로 인해 가장 큰 영향력하에 있는 인간과 삶을 영위하는 공간에 대한 논의는 충분히 성숙되지 못해온 것이 현실이다.

기든스의 역설(Giddens's Paradox)은 불확실한 기후변화 위험이 직접 손으로 만져지지 않기에 대부분 수동적인 대응이 이루어지기 쉬움을 지적한다(Giddens 2009). 우리 사회 역시 눈부신 경제 성장과 더불어 근대화 과정을 거치면서도 안전과 위험에 대한 고민은 일천하였다. 최근 활발한 위험 대응논의 역시 기술적인 목표수치에 가려 기후변화에 대응하는 바람직한 인간정주환경을 제공하는 대책이 무엇인지, 국가와 지역이 어떤 철학을 가지고 대응해나가야 하는지, 도시와 지역에 사는 주민들의 삶에 어떤 영향을 미치는지에 대한 인문학적 논의는 소홀히 다루고 있다. 결국 위험으로 인해 영향을 받는 인간 자체에 대한 진솔한 담론은 기술과 공학이라는 거대포장 속에 파묻히는 비극을 맞게 된 셈이다. 위험과 재난에 대한 영향이 현실화되고 있는 지금 현대사회의 안전과 위험에 관한 담론이 절실하다.

기후변화와 도시화의 흐름 속에서 기술과 공학이라는 거대포장 속에 파묻혀 소외되었던 인간과 위험사회에 대한 담론이 다루어져야 한다.

1

안전사회로 나아가기 위한 국민들의 관심과 전문가들의 논의가 지속되어야 한다. 기후변화가 주민들의 삶에 어떤 영향을 미치는지, 국가와 지역이 어떤 철학을 가지고 대응해나가야 하는지, 위험사회를 극복하는 바람직한 정주환경이 무엇인지에 대한 창조적 담론이 선행될 필요가 있다. 기후변화 영향이 현실화되고 있는 지금 현대사회의 국토안전과 위험에 관한 인문학적 담론이 선행되어야 한다.

초기 기후변화 대응은 환경문제로만 여겨졌으며 기술적 조치에 의해 쉽게 해결될 것으로 간주되었다. 하지만 기후변화의 위해성과 영향에 관한 기술적 접근은 근본적인 문제를 해결하는 데 많은 한계를 드러냈다. 국제사회에서는 기술적 논의를 넘어 정치경제적 해결을 위한 공조노력이 복합적으로 연계되기 시작하였으며 형평성(equity), 정의(justice), 공정성(fairness) 등 새로운 인문학적 담론들을 주목하기 시작했다(Adger et al. 2006; Wilbanks et al. 2007; Giddens 2009). 기후변화 대응논의를 기술적인 환경문제로만 여기고 과학적 단일 학문접근(mono-disciplinary)을 주장했던 연구추세는 변화되어 인문·사회과학의 역할론이 주목받고 있다. 기후변화시대 그리고 위험사회의 국토안전관리 역시 인문·사회과학을 포괄하는 초학문적 접근(trans-disciplinary approach)에 기초해야 하는 이유가 여기에 있다(Biesbroek et al. 2009; Bizikova et al. 2007; 최충익 2010; Dang et al. 2003). 국민안전을 위한 국토관리시스템의 구축은 공학적·기술적 논의를 넘어 인문학의 영역으로 확장되어야 한다.

많은 경우 대형사고나 자연재해가 발생하면 으레 국민들의 관심은 사고 관련자들의 사법처리에 쏠리거나 사고처리에 관한 공학·자연과학 중심의 대응적 처방에 집중한다. 이 과정에서 '위험과 안전'에 관한 진지한 인문학적 담론은 거의 이슈화되지 못하고 있다. 눈부신 경제성장과 더불어 근대화 과정을 거치면서도 정작 안전과 위험에 대한 고민은 여전히 뒷전인 현실이다. 이제 근대화 과정에서 배태된 위험사회(risk society)의 속성이 기후변화로 인해 더욱 역동적 양상으로 전개되고 있음을 주목할 필요가 있다. 위험사회의 역동성을 고려한 미래 안전사회에 대한 발전적 담론에 대한 진지한 모색이야말로 우리 국토의 안전관리를 위한 튼튼한 초석이 될 것이다.

위험사회와 국토안전 패러다임의 변화

압축적 산업화 및 근대화 과정에서 축적된 위험요인들이 각종 재난 및 재해로 현재화되고 있다. 그럼에도 불구하고 현대 위험사회에서 축적된 위험요소가 현실세계에

서 재난으로 다가올 것에 대해 정부와 정책결정자들은 위협과 무관한 반응을 보여왔다. 결국 이 같은 '나 아닌 타자' 현상이 위협을 방치하고 조장하는 결과를 초래하여 우리 사회를 더욱 위협하게 한다는 점이다(Beck 1992, 1999; Norman 2008; Klein et al. 2007; 최충익 2011; Joffe 1999). 우리 주변을 둘러봐도 대형사고나 자연재해가 발생하면 공학·자연과학 중심의 대중적 처방만이 이루어질 뿐 '위험과 안전'에 관한 담론이 제대로 이루어지지 못했다. 눈부신 경제성장과 더불어 근대화 과정을 거치면서도 이들에 의해 만들어진 그늘을 보지 못하고 정작 안전과 위험사회에 대한 고민은 부족했다.

위험사회(risk society)에서 새롭게 등장한 위험은 특정 지역이나 집단에 한정되지 않으며 초국가적이며 비계급적 특징을 갖는다(Beck 1992, 1999). 예를 들어, 중국에서 넘어오는 황사와 미세먼지와 후쿠시마 원전 폭발사고는 위험사회의 재난이 초국경적으로 발생할 수 있음을 단적으로 보여준다. 아울러 재난 및 재해피해 발생은 모든 계급과 계층의 사람들에게 동등하게 발생한다. 가령, 불확실성이 큰 자연재해로 인한 위협에는 어떤 특정 계급과 계층도 예외적이지 않다는 점이다. 계급 및 계층에 따라 재난 발생 이후의 대응 및 대책의 안전 정도는 달라질 수 있지만 재난발생 자체가 특정 지역이나 집단에 한정되는 경우는 드물다. 이 같은 재난의 비계급성과 비지역성은 국토의 안전관리 측면에서 두 가지 시사점을 던져준다.

첫째, 국토의 안전관리는 사회적 약자에 대해 우선적 고려가 있어야 한다는 점이다. 재난발생 자체는 사회적으로 지극히 평등하게 이루어지지

만 대응과정은 철저하게 비대칭을 이루는 경우가 많다. 특히, 사회적 약자는 위험지역에 거주하는 경우가 많기에 동일 강도의 재해라도 더 심각한 영향을 받을 수밖에 없다. 무엇보다 사회적 약자의 재해대응에 대한 고려가 우선적으로 이루어져야 할 이유가 여기에 있다. 하지만 실제 국토의 안전관리는 반대로 이루어지는 경우가 흔하다. 경제적으로 부유한 사람들이 사는 곳은 상대적으로 안전한 곳이 많다. 아이러니하게도 정부의 안전에 관한 투자는 영향력을 행사하는 기득권층이 밀집된 상대적으로 안전한 지역에 우선적으로 할당되는 경향을 보인다. 때문에 국토의 안전관리는 국가의 개입 말고는 자체적인 안전시스템 개선을 이루기 어려운 사회적 취약계층이 있는 곳에 우선적으로 눈을 돌려야 한다.

둘째, 어느 지역이건 불확실성을 감안한 재해관리 대응체계를 구축해야 한다는 점이다. 정도의 차이만 있을 뿐 어느 지역도 안전할 수는 없다. 기후변화의 불확실성은 자연재해 발생의 불확실성 증가 현상을 더욱 가속화시키고 있다. 과거 패턴에 근거해 설계된 재난방지 구조물이 이를 넘는 자연재해로 인해 속수무책으로 무너지는 현상이 자주 관찰된다. 예를 들어, 100년 홍수빈도의 강도를 고려하여 설계된 예방구조물이 이상기후로 인해 200년 빈도 이상 강도의 홍수발생으로 맥없이 무너지는 일이다. 100년 홍수빈도로 구조물을 세우면 그 정도의 홍수량에 대해서만 방어능력을 갖추는 것일 뿐 그 이상의 강도에 대해서는 방어력이 떨어질 수밖에 없다. 여기서 주목할 것은 재해발생은 설계된 예방 범위 내에서만 발생하는 것은 아니라는 가능성이다. 위험사회에서는 과거 재해가 발생하지 않았던 지역이라고 해서 미래 재해

1

발생 가능성이 낮을 것이라는 예측이 위험할 수 있음을 경고한다.

때문에 이 같은 위험사회에서 재해에 안전한 국토관리를 위해서는 안전이라는 가치가 존중되는 안전 패러다임으로의 전환이 필요하다. 위험사회의 국토안전관리를 위한 안전 패러다임이란 무엇일까. 안전 패러다임은 인간의 존엄성에 근거한 안전관리시스템 구축을 의미한다. 안전 패러다임의 핵심은 재해대응 시스템 항상 자체에 있는 것이 아니라 시스템을 통해 지켜야 하는 인간의 존엄성 자체에 있기 때문이다. 미래의 바람직한 국토공간안전관리는 이 같은 위험사회의 안전 패러다임 변화와 동일선상에서 논의될 필요가 있다.

밋음말: 안전사회, 안전국토를 향한 발걸음

‘1:29:300법칙’으로 알려진 ‘하인리히 법칙’은 위험사회의 국토안전관리방안 구축이 어떻게 이루어져야 하는지에 대해 시사하는 바가 크다. 이는 큰 재난(serious accidents)은 우연히 갑작스럽게 발생하는 것이 아니라 그 전에 인식하지 못한 경미한 사고(potential accidents)들의 반복 속에서 발생한다는 것을 실증한 이론이다(Heinrich 1941). 결국 큰 재난·재해(disasters)가 터지기 전 일정 기간 경고성 사건들이 존재하게 됨을 의미하며, 재앙은 이 같은 사소한 것들을 방치할 때 발생한다는 논리다. 2014년 4월 세월호 참사는 이익을 위해 작은 사건·사고가 주는 일련의 경고를 무시한 채 위험을 감수함으로써 얼마나 엄청난 대가를 치러야 하는지를 적나라하게 보여주었다. 아울러 안전 불감에 익숙한 위험사회가 얼마나 끔찍한 결과를 초래할 수 있는지도 알 수 있었다. 역으로 사소한 경고 메시지에 대한 신속한 조치와 대응은 큰 사건과 사고를 미연에 예방할 수 있음을 의미한다. 위험사회에서 안전하게 국토를 성장시키고 관리하기 위한 우리의 노력은 이 같은 맥락에서 시작된다.

무엇보다 안전에 대한 사회적 가치가 재조명될 필요가 있으며 정부부처의 안전에 대한 인식 및 의식 변화도 동반되어야 한다. 최근 빈번하게 발생하는 대형 사건·사고들이 단순한 대응미비로 인한 우발적 사건이 아니라 우리 사회 전체의 위기관리 및 재해대응 시스템의 위기로 파악되어야 하는 이유다. 정부부처에서의 안전에 대한 투자는 여타 사업 예산에 밀리기 일쑤며, 사건·사고가 발생하지 않을 경우 가장 먼저 예산이 삭감되는 것이 불편한 진실이다. 안전 예산은 사업성 예산과 같이 눈에 보이는 가시적인 성과를 동반하지 않는 경우가 많다. 게다가 임기 내 성과를 나타내야 하는 많은 지방자치단체장들은 안전 및 재난관리 예산을 뒤로 하고 사업

에 치중할 수밖에 없는 구조다.

아무리 위험한 국토라도 매년 큰 재난이 발생하지는 않는다. 대형 재난·재해가 언제, 어디서, 어떤 강도로 발생할지 모르기에 국토안전관리의 불확실성은 실로 크다. 결국 이 같은 불확실성이 미래의 재해위험에 대한 대비를 취약하게 만들곤 한다. 향후 발생하지 않을지도 모르는 재난과 재해에 대한 대응준비로 엄청난 예산을 낭비했다는 비판에서 자유로울 수 없기 때문이다. 하지만 어느 누구도 36조 원(2014년 국가예산의 10%)에 달하는 엄청난 돈을 쓰기도 전쟁이 발생하지 않았다는 이유로 예산을 낭비했다며 국방부를 비판하는 사람은 없을 것이다. 국가의 생존을 위협하는 전쟁의 위험이 그만큼 크기 때문이다. 우리는 매년 2조 원에 달하는 자연재해 피해를 겪으면서도 자연재해는 내가 살고 있는 공간에서는 발생하지 않을 것이라는 위험한 확신을 갖고 생활한다. 또한, 투자성공을 위해 위험지역에 과도한 개발행위가 이루어지도록 허용하며 국토공간을 위협천만하게 이용한다. 위험사회에서 안전한 국토공간을 구축하기 위해 안전에 대한 투자와 의식의 변화가 선행되어야 하는 이유가 여기에 있다. 안전투자의 결과는 사업성효과가 아니라 국민들의 재산과 생명을 보호하는 것이기 때문이다.

안전사회를 향한 위험사회의 국토안전관리는 중앙정부나 지방자치단체의 안전인프라 투자는 물론이고 시민사회의 안전문화가 성숙되어야 한다. 미국은 안전에 대한 높은 사회적 가치를 지니고 있어 재난발생 시 호들갑스러울 정도로 예민하면서도 치밀하게 대응하는 문화를 가지고 있다. 한편, 다양한 재난·재해에 익숙한 일본은 대형사건에도 놀랍도록 침착함을 보이는 안전문화를 가

지고 있다. 위험사회에 적응하는 두 선진국의 안전문화가 한편으로는 불편하고 답답하게 보일 수 있지만, 그 저변에는 인간에 대한 존엄성이라는 핵심 정서가 흐르고 있다. 사람이 물질보다 존중되고 안전이 개발에 우선할 수 있는 본질로 회귀하는 사회를 이룰 때, 비로소 위험사회에서 안전사회로의 전환이 이루어지지 않을까 생각해본다. ☹

참고문헌

- 최충익. 2011. 지방자치단체 기후변화 적응정책의 의사결정 과정과 함의. 한국행정학보 45권, 1호: 257-274.
- _____. 2013. 기후변화 다이내믹스. 서울: 대영문화사.
- 한상진. 2008. 위험사회 분석과 비판이론. 사회와 이론 12권: 37-72.
- Adger, N., Paavolar, j., Huq, S. and M. J. Mace. 2006. *Fairness in adaptation to climate change*. London: MIT Press.
- Beck, Ulrich. 1992. *Risk society*. London: Sage.
- _____. 1999. *World risk society*. Cambridge: Polity Press.
- Biesbroek, G. r., r. j. Swart and Wim G. M. van der Knaap. 2009. The mitigation-adaptation dichotomy and the role of spatial planning. *Habitat International* 33, no. 3: 230-237.
- Bizikova, Livia, J. Robinson and S. Cohen. 2007. Linking climate change and sustainable development at the local level. *Climate Policy* 7, no. 4: 271-277.
- Dang, Hanh H., A. Michaelowa and T. D. Dao. 2003. Synergy of adaptation and mitigation strategies in the context of sustainable development : the Case of Vietnam. *Climate Policy* 3, no. 1: 81-96.
- Giddens, A. 2009. *The Politics of Climate Change*. Cambridge, USA: John Wiley & Sons Inc.
- Heinrich, W.H. 1941. *Industrial accidents prevention: A scientific approach*. 2nd ed. New York and London: McGraw-Hill Book Company.
- Joffe, H. 1999. *Risk and The Other*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Klein, R. J. T., S. Huq, F. Denton, T. E. Downing, R. G. Richels, J. B. Robinson, F. L. and Toth. 2007. Inter-relationships between adaptation and mitigation, in *Climate change 2007: Impacts, adaptation and vulnerability contribution of working group II to the fourth assessment report of the intergovernmental panel on Climate Change*. eds. M. L. Parry, O. F. Canziani, J. P. Palutikof, O. J. van der Linden and C. E. Hanson. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Norman, Barnara. 2009. Principles for an intergovernmental agreement for coastal planning and climate change in Australia. *Habitat International* 30: 1-7.
- Wilbanks, J. T., Leiby, P., Perlack, R., Ensminger, T. and S. Wright. 2007. Toward an integrated analysis of mitigation and adaptation : Some preliminary findings". *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 12: 713-725.