

서울시장과 함께 하는 공개 포럼

**참여적 위험 협치와 파수꾼 민주주의:  
주요발견과 정책건의**

**Participatory Risk Governance and Monitory Democracy:  
Major Findings and Policy Recommendation**

**2015. 11. 24**

**서울시청 대회의실**

**Seoul City Hall Grand Conference Hall**



주최(Host): 서울연구원 The Seoul Institute / 중민사회이론연구재단 Joongmin Foundation  
for Social Theory / 서울대학교 사회발전연구소 The Institute for Social Development and Policy  
Research, Seoul National University · 후원(Sponsor): 서울특별시 Seoul Metropolitan Governmen

참여적 위험 협치와 파수꾼 민주주의:  
주요발견과 정책건의

2015년 11월 24일(화)

서울시청 대회의실

[일정]

13:00-13:30 등록

13:30-14:00 <1부> 서울시장과의 대화

■ 사회: **김수현**(서울연구원 원장)

- 1) 파수꾼 민주주의와 서울의 미래
  - 존 킨(호주 시드니대학교 교수)
- 2) 참여적 위험협치와 서울의 미래
  - 마크 베버(미국 캘리포니아대학교 버클리캠퍼스 교수)
- 3) 서울 프로젝트 수행과 주요 정책건의
  - 한상진(서울대학교 명예교수)
- 4) 정책건의 자료집 증정
  - 심영희(중민사회이론연구재단 상임이사)
- 5) 감사와 축하의 말씀
  - 박원순(서울시장)
- 6) 사진촬영

14:00-14:40 <2부> 2015 서울 위험 서베이 조사의 주요발견

■ 사회: **변미리**(서울연구원 미래연구센터 센터장)

- ▷ 2015 서울 위험 서베이 조사의 주요 발견:  
세월호와 메르스에 대한 서울 시민의 평가
  - 한상진(서울대학교 명예교수)

## 14:40-16:30 <3부> 정책건의

### ■ 사회: **한상진**(서울대학교 명예교수)

- 1) 위험 파수꾼 역할의 제도화
  - 심영희(중민사회이론연구재단 상임이사)
- 2) 트위터 빅데이터 분석을 통한 정책건의: 서울 지역의 재난의식
  - 김기훈(서울대학교 사회발전연구소 연구원)
- 3) 노인의 사회적 고립과 유럽도시의 사회 서비스 네트워크 정책
  - 질 캄파놀로(프랑스 엑스-마르세유 대학교 교수)
- 4) 재난정보 공유시스템의 구축과 운용을 위한 민관협력 방안  
제시: 재난 정보매개자의 활용
  - 오남경(미국 애크런대학교 교수)
- 5) 신종감염병 Risk Assessment Team 구축
  - 홍성극(아랍에미리트 셰이크 칼리파 전문병원)
- 6) 베이징-칭허지역의 사회협치 실험의 교훈
  - 쟡 루(중국 칭화대학교 교수)
- 7) 서울 이주민 쟁점과 통합 정책
  - 이가람(연세대학교 박사생)
- 8) 동아시아 역사갈등 해소를 위한 하버드 대화모델의 도입
  - 브렌단 하우(이화여자대학교 교수)
- 9) 사회적 통합의 상징으로서 탈북주민 지원제도
  - 김학재(베를린 자유대학교 동아시아대학원 전임연구원)
- 10) Comments
  - 서울특별시청 담당관
  - 존 킨(호주 시드니대학교 교수)
  - 마크 베버(미국 캘리포니아대학교 버클리캠퍼스 교수)

## 16:30-18:30 문화관광

## 18:30- 만찬

## Special Forum with the Mayor of Seoul

### **Participatory Risk Governance and Monitory Democracy: Major Findings and Policy Recommendation**

November 24, 2015

Venue: Seoul City Hall Grand Conference Hall

#### [Program]

**13:00-13:30** Registration

**13:30-14:00** <Part 1> **Dialogue with the Mayor of Seoul**

■ Moderator: Kim Soo-Hyun (President, The Seoul Institute)

- 1) Monitory Democracy for the Future of Seoul
  - John Keane (Professor, University of Sydney)
- 2) Participatory Risk Governance for the Future of Seoul
  - Mark Bevir (Professor, UC Berkeley)
- 3) The Seoul Project and Policy Recommendations
  - Han Sang-Jin (Professor Emeritus, Seoul National University)
- 4) Presentation of Policy Recommendation Materials
  - Shim Young-Hee (Executive Director, Joongmin Foundation for Social Theory)
- 5) Words of Gratitude and Congratulations
  - Park Wonsoo (Mayor of Seoul)
- 6) Photo Session

**14:00-14:40** <Part 2> **Major Findings of the Seoul Project 2015**

■ Moderator: Byun Miree (The Seoul Institute)

- ▷ Major Findings from the 2015 Seoul Risk Survey:  
Citizens' Perceptions of Sewol and MERS
- Han Sang-Jin (Professor Emeritus, Seoul National University)

**14:40-16:30     <Part 3> Policy Recommendations**

■ Moderator: Han Sang-Jin (Professor Emeritus, Seoul National University)

- 1) Institutionalization of the Role of Risk Monitor
  - Shim Young-Hee (Executive Director, Joongmin Foundation for Social Theory)
- 2) Policy proposal from Big Data Analysis of Twitter: Location of Disaster Perception in Seoul
  - Ghim Ghi-Hoon (Researcher, The Institute for Social Development and Policy Research, Seoul National University)
- 3) Social Isolation of Elderly and City Policies for Social Service Network in Europe
  - Gilles Campagnolo (Professor, Aix-Marseille University)
- 4) Public-private partnership for the establishment and management of disaster information sharing system: Application of disaster information mediator
  - Oh Namkyung (Professor, University of Akron)
- 5) Establishing a Risk Assessment Team for New Infectious Diseases
  - Hong Sung-Geuk (Sheikh Khalifa Specialty Hospital)
- 6) Lessons from the Social Governance Experiment of Qinghe in Beijing
  - Zheng Lu (Professor, Tsinghua University)
- 7) Migrant Issues in Seoul and the Policy of Inclusion
  - Lee Garam (PhD Candidate, Yonsei University)
- 8) Learning from Harvard Dialogue Model to Reduce History Conflict in East Asia
  - Brendan M. Howe (Professor, Ewha Woman's University)
- 9) Support system for North Korean defectors under the banner of social integration
  - Kim Hak-Jae (Free University of Berlin Graduate School of East Asian Studies, Research Associate)
- 10) Comments
  - Official of Seoul Metropolitan Government
  - John Keane (Professor, University of Sydney)
  - Mark Bevir (Professor, UC Berkeley)

**16:30-18:30     Cultural Excursion**

**18:30-             Dinner**

## 주요인사 Ceremony Participants



**존 킨 (호주 시드니대학교 교수)**  
**John Keane (University of Sydney)**

소속	호주 시드니대학교 (정치학 교수)
경력	WZB 베를린 사회과학 연구소 연구교수 시드니대학교 시드니 민주주의 네트워크 창립자 및 이사장
Affiliation	University of Sydney (Professor of Politics)
Professional Experience	Research Professor of WZB Berlin Social Science Center Founder and Director of Sydney Democracy Network, University of Sydney



**마크 베버 (미국 캘리포니아대학교 버클리캠퍼스 교수)**  
**Mark Bevir (UC Berkeley)**

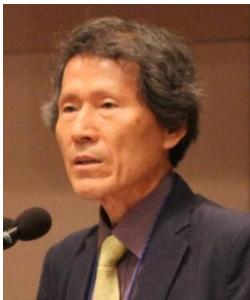
소속	미국 캘리포니아대학교 버클리캠퍼스 (정치학 교수)
경력	UC 버클리 유럽학 연구소 영국학 센터 이사장 유엔대학교 (UNU-MERIT) 명예교수
Affiliation	UC Berkeley (Professor of Political Science)
Professional Experience	Director of the Center for British Studies of the UC Berkeley Institute of European Studies Honorary professor in Governance at UNU-MERIT/School of Governance



**박원순 (서울시장)**

**Park Won-Soon (Mayor of Seoul City)**

소속	서울특별시 (시장)
경력	제 35대 서울특별시 시장 (2011~2014) 제 36대 서울특별시 시장 (2014~현재)
Affiliation	Seoul City (Mayor)
Professional Experience	35 <sup>th</sup> Mayor of Seoul (2011-2014) 36 <sup>th</sup> Mayor of Seoul (2014-present)



**한상진 (서울대 명예교수)**

**Han Sang-Jin (Seoul National University)**

소속	서울대학교 (명예교수) 중민사회이론연구재단 (이사장)
경력	중민사회이론연구재단 이사장 (2011~현재) 베이징대학교 초빙교수 (2010~현재)
Affiliation	Seoul National University (Professor Emeritus) Joongmin Foundation for Social Theory (Chairman of the Board of Trustees)
Professional Experience	Chairman of the Board of Trustees of JMF (2011-present) Visiting Professor of Beijing University (2010-present)

## 차례 Contents

○ 서울 프로젝트 수행과 주요 정책건의 The Seoul Project and Policy Recommendations	
한상진 Han Sang-Jin (Professor Emeritus, Seoul National University) .....	10
○ 2015 서울 위험 서베이 조사의 주요 발견: 세월호와 메르스에 대한 서울 시민의 평가 Major Findings from the 2015 Seoul Risk Survey: Citizens' Perceptions of Sewol and MERS	
한상진 Han Sang-Jin (Professor Emeritus, Seoul National University) .....	12
○ 위험 파수꾼 역할의 제도화 Institutionalization of the Role of Risk Monitor	
심영희 Shim Young-Hee (Executive Director, Joongmin Foundation for Social Theory) .....	26
○ 트위터 빅데이터 분석을 통한 정책건의: 서울 지역의 재난의식 Policy proposal from Big Data Analysis of Twitter: Location of Disaster Perception in Seoul	
김기훈 Ghim Ghi-Hoon (Researcher, ISDPR- Seoul National Univeristy) .....	32
○ 노인의 사회적 고립과 유럽도시의 사회 서비스 네트워크 정책 Social Isolation of Elderly and City Policies for Social Service Network in Europe	
질 캠파놀로 Gilles Campagnolo (Professor, Aix-Marseille University) .....	33
○ 재난정보 공유시스템의 구축과 운용을 위한 민관협력 방안 제시: 재난 정보매개자의 활용 Public-private partnership for the establishment and management of disaster information sharing system: Application of disaster information mediator	
오남경 Oh Namkyung (Professor, University of Akron) .....	37



○ 신종감염병 Risk Assessment Team 구축 Establishing a Risk Assessment Team for New Infectious Diseases	
홍성극 <i>Hong Sung-Geuk (Sheikh Khalifa Specialty Hospital)</i> .....	41
○ 서울 이주민 쟁점과 통합 정책 Migrant Issues in Seoul and the Policy of Inclusion	
이가람 <i>Lee Garam (PhD Candidate, Yonsei University)</i> .....	44
○ 동아시아 역사갈등 해소를 위한 하버드 대화모델의 도입 Learning from Harvard Dialogue Model to Reduce History Conflict in East Asia	
브렌단 하우 <i>Brendan M. Howe (Professor, Ewha Woman's University)</i> .....	48
○ 사회적 통합의 상징으로서 탈북주민 지원제도 Support system for North Korean defectors under the banner of social integration	
김학재 <i>Kim Hak-Jae (Free University of Berlin Graduate School of East Asian Studies, Research Associate)</i> .....	52

## 서울 프로젝트 수행과 주요 정책 건의 The Seoul Project and Policy Recommendations

한상진 Han Sang-Jin

(Professor Emeritus, SNU & Chairman of the Board of Trustees, JMF)

박원순 서울시장과의 대화 시간에 2015년도 국제협력 연구사업의 진행과 결과를 소개하게 된 것을 큰 기쁨으로 생각한다. <위험사회의 도전과 서울의 선택: 참여적 위험 협치> 연구사업의 뿌리는 2014년 7월로 거슬러 올라간다. 그 때, 중민사회이론연구재단(중민재단)은 독일의 석학, 올리히 벡 교수와 그의 유럽 연구팀을 서울에 초청하여 위험사회와 기후변화에 관한 국제 학술토론회를 개최했다. 당시 서울연구원은 서울을 모범적인 안전도시로 발전시키기 위한 국제협력기구로 “메가 시티 싱크탱크 협의체(MeTTA)를 발족시키려는 참이었다. 이리하여 서울연구원과 중민재단은 서로 협력하여 2014년 7월 11일 서울시청 대회의실에서 올리히 벡 교수를 모시고 박원순 서울시장과 함께 MeTTA의 출범식을 갖게 되었다. 이를 계기로 하여 올리히 벡 교수는 박원순 시장과 여러 대화를 나누게 되었다. 그 과정에서 <위험사회의 도전과 서울의 선택: 참여적 위험 협치>의 국제 협력 연구과제가 검토되기 시작했다.

그 후, 올리히 벡 교수는 깊은 관심으로 서울 프로젝트를 구상하던 중, 불행히도 2015년 1월 1일 세상을 떠나게 되었다. 이로 인해 차선택으로 서울연구원이 2015년도 국제협력 연구사업을 관리하면서 중민재단과 서울대 사회발전연구소 등이 협력하여 연구를 기획하고 수행하는 방식을 택하게 되었다. 그 출발점은 2015년 3월 16-17일에 서울에서 개최된 국제학술대회였다. 이 때 올리히 벡 교수의 추모행사도 프레스센터에서 개최했다. 이를 출발점으로 삼아 유럽의 위험거버넌스 경험에 대한 해외 연구용역을 발주했다. <서울 위험 서베이 2015> 설문조사를 실시했고 트위터로 구성된 서울시민의 빅데이터 분석을 수행했다. 이런 과정을 거쳐 오늘 2015년도 연구결과를 시민에게 공개하는 학술대회를 개최하게 되었다.

이번 학술대회의 기조발제자로 내한한 호주 시드니대학의 존 킨 (John Keane) 교수는 정치학과 커뮤니케이션 분야의 세계 석학이다. 그가 발전시킨 파수꾼 민주주의 (monitory democracy) 개념은 참여적 위험 협치의 구성에 귀중한 해안과 방법론을 제공해줄 것으로 예상된다. 또 다른 기조발제자로 내한한 미국 버클리대의 마크 베비르(Mark Bevir) 교수는 거버넌스 이론의 대가로서 안전도시를 향한 서울의 정책지향을 이론과 실물의 차원에서 도울 수 있을 것으로 기대된다.

2015년도 국제협력 연구사업에 참여했던 연구진은 오늘 모두 8편의 정책건의를 한다. 오늘 발표

되지 않은 건의 텍스트는 자료집에 포함될 것이다. 아울러 오늘의 정책건의와는 별도로 2015년에 수행한 연구결과를 수합한 최종 보고서를 제출할 것이다. 오늘의 가장 대표적인 정책 건의의 하나는 안전 서울의 건설을 위해 <위험 파수꾼>의 역할을 제도화하자는 것이다. 여러 해의 <서울 위험 서베이 조사> 결과 분석과 존 킨 교수의 파수꾼 민주주의 개념, 마크 베비르 교수의 거버넌스 이론에 기초하여 이 정책건의를 구상하게 되었다. 유럽, 미국, 중동의 위험관리 경험에 근거한 다양한 종류의 정책건의가 안전 도시 서울의 미래를 탐색하는 데 조금이라도 도움이 될 수 있기를 바라며 그렇다면 큰 보람이 되겠다.

# 2015 서울 위험 서베이 조사의 주요 발견: 세월호와 메르스에 대한 서울 시민의 평가 Major Findings from the 2015 Seoul Risk Survey: Citizens' Perceptions of Sewol and MERS

한상진 Han Sang-Jin  
(Professor Emeritus, Seoul National University)

## 1. 서론

이 발제는 <서울 위험 서베이 2015>의 주요 결과를 공개하는 의미를 갖는다. 이 조사는 서울연구원과 중민사회이론연구재단(중민재단)이 공동 수행한 2015년도 국제협력 연구프로젝트, “위험사회의 도전과 서울의 선택: 참여적 위험 협치”의 일환으로 실시되었다. 이 설문조사는 2012년도에 서울, 베이징, 동경 시민을 대상으로 한 제1차 조사에 이은 제2차 조사를 뜻한다. 그러나 베이징과 동경의 연구팀과의 조율이 시간을 요구함에 따라 2015년도 조사는 우선 서울시민을 대상으로 실시했으며 동아시아 제2차 조사는 2016년에 실시할 예정이다. 2015년 조사에 관하여 설문지는 중민재단이 구성했으며 웹서버를 통한 표본구성과 수집은 사회조사 전문기관 한국리서치가 10월 15일부터 11월 8일 사이에 실시했다.

이 발제는 크게 두 부분으로 이루어진다. 첫 부분은 2012년과 2015년의 자료분석에 기초하여 위험사회에 대한 서울시민의 의식변화를 제시하는 것이다. 둘째 부분은 2015년도 조사자료에 근거하여 최근 한국사회를 뒤흔든 두 개의 재난, 즉 2014년의 세월호 참사와 2015년의 메르스 충격에 관한 서울시민의 기억과 평가를 분석하는 것이다. 첫째 과제는 간략히 추세만을 살필 것이며, 둘째 과제는 보다 자세하게 결과를 제시할 것이다.

## 2. 표본의 사회인구학적 특징

<서울 위험 서베이 2015> 표본의 사회인구학적 특징은 성별, 연령별, 권역별로는 대표성을 가지고 있으나 학력의 면에서 대졸 이상의 비중이 높다. 아울러 사무/관리/전문직의 비율이 높다. 이것은 상당 부분 온라인 조사의 특성에서 유래한 것이다. 2012년 표본도 비슷한 성향을 보이기 때문에 두 시기를 비교하는 데는 큰 문제는 없다. 2015년도 자료 분석의 경우, 표본의 성격을 심분고려하여 결과의 의미를 해석하는 다소의 주의가 요구된다.

표 1-1 조사대상자의 사회인구학적 특성

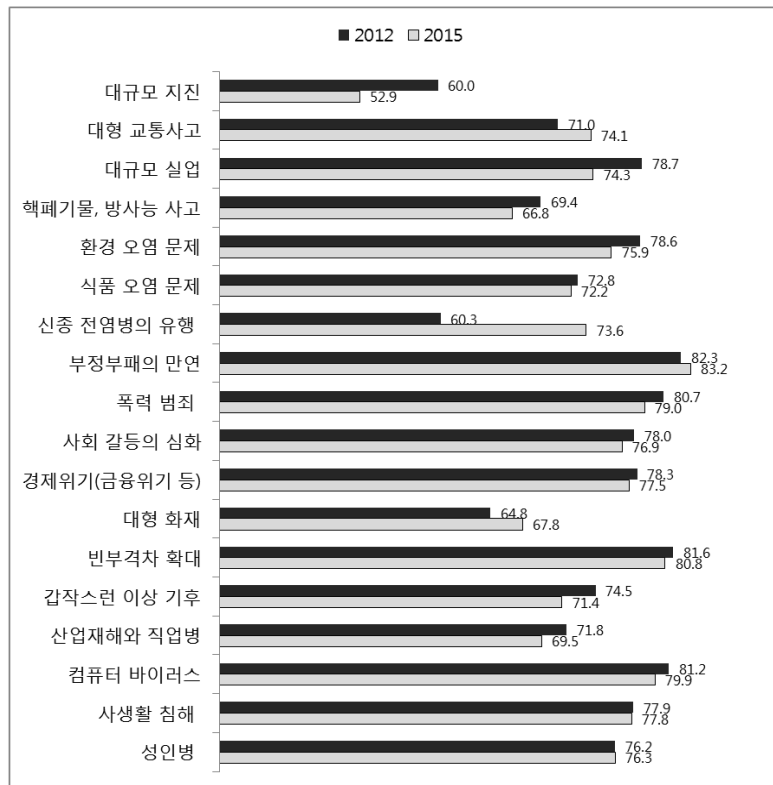
구분		사례수(명)	비율(%)
전체		1,003	100.0
성별	남성	487	48.6
	여성	516	51.4
연령별	20대	189	18.8
	30대	198	19.7
	40대	208	20.7
	50대	188	18.7
	60세 이상	220	21.9

학력별	중졸 이하	29	2.9
	고졸	177	17.6
	대졸 이상	797	79.5
권역별	도심권	48	4.8
	동북권	317	31.6
	서북권	121	12.1
	서남권	304	30.3
	동남권	213	21.2
직업분류	농/임/어업	6	0.6
	자영업	75	7.5
	판매/영업/서비스직	70	7.0
	생산/기능/노무직	24	2.4
	사무/관리/전문직	473	47.2
	주부	172	17.1
	학생	90	9.0
	무직/퇴직/기타	93	9.3

### 3. 2012년과 2015년의 서울시민의 위험인식 비교

2012년과 2015년에 사용했던 공통의 위험관련 문항들은 위험의 예상된 발생빈도와 피해 정도를 측정하기 위한 것이었다. 발생빈도는 예상되는 위험이 실제 재난으로 터질 가능성이 어느 정도인가를 묻는 것이고, 피해의 심각성은 재난이 발생했을 때 그 피해가 얼마나 클 것인가를 예상하는 질문이다. 우선 전자, 즉 예상되는 위험의 발생빈도에 대한 서울시민의 인식을 보면 결과는 <그림 3-1>과 같다.

그림 3-1 예상되는 위험의 빈도



### 위험의 예상되는 발생 빈도

우선 지적할 점은 1) 서울시민이 예상하는 위험의 빈도는 모든 항목에서 100점 만점으로 50점을 상회한다. 70점 이상인 경우가 많다. 이것은 서울시민의 위험빈도에 대한 의식이 전반적으로 매우 높다는 것을 뜻한다.

2) 2012년과 2015년 조사에서 위험발생의 빈도가 가장 높은 것은 부정부패 만연으로 들어났다. 100점 만점 서울시민의 평균점이 2012년에는 82.3점이었으나 2015년에는 83.2점으로 늘었다. 그 다음은 빈부격차의 확대, 컴퓨터 바이러스로 인한 재난, 폭력범죄, 경제위기, 사회갈등의 심화, 대규모 실업, 환경오염 등이 따른다. 서울시민은 경제 분야 위험의 발생 가능성이 계속 높을 것으로 보고 있다.

3) 2012년보다 2015년에 예상되는 위험의 발생빈도가 더 높아진 대표적인 보기는 신종 전염병의 유행이다. 2012년의 평균점은 100점 만점에 60.3이었으나 2015년에는 73.6으로 크게 늘었다. 메르스의 충격이 반영된 결과로 해석된다. 그 다음은 대형 교통사고이며 그 뒤를 대형화재, 부정부패의 만연이 뒤 따른다. 대체로 질병과 사고재난에 대한 시민의 경각심이 2012년 때보다 높아진 것으로 풀이된다.

4) 예상되는 위험의 발생빈도가 현저히 하락한 대표적인 보기는 대규모 지진이다. 2012년 평균점은 60.0점이었으나 2015년에는 52.9점으로 줄었다. 위험의 예상되는 발생빈도에서 평균이 다소 하락하는 추세는 여러 항목들에서 확인할 수 있다.

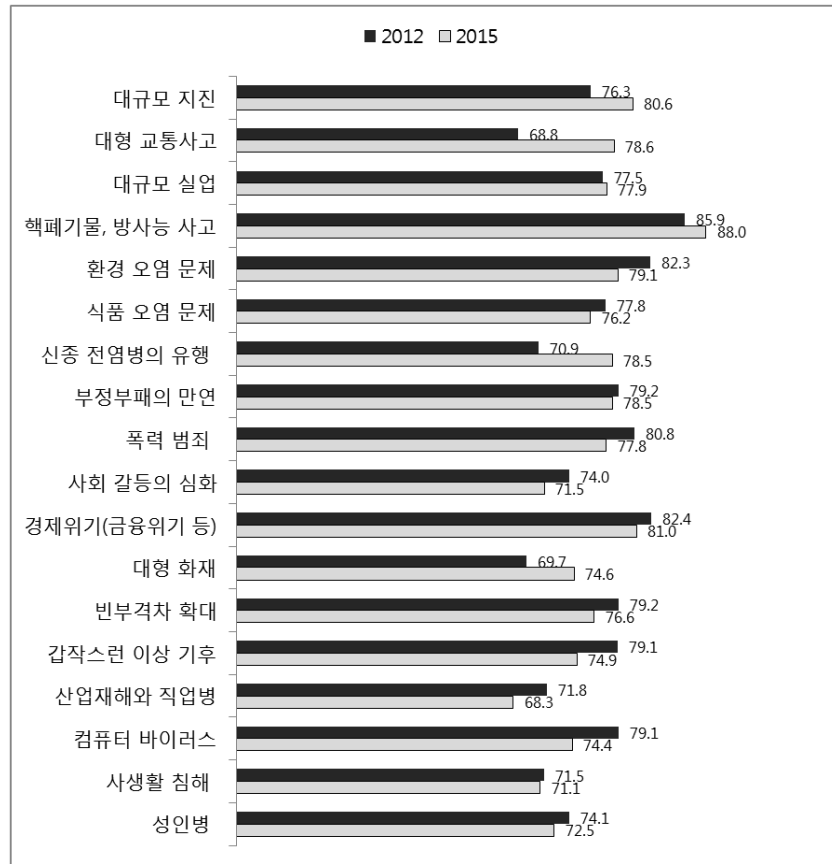
### 위험의 예상되는 피해정도

다음으로는 재난이 실제로 발생했을 경우 서울시민이 예상하는 피해의 정도가 어느 정도인가를 살펴보겠다. 1) 피해가 가장 클 것으로 예상되는 위험 항목은 핵폐기물 방사능 오염이다. 2012년의 평균은 85.9점이었는데 2015년에는 88.0으로 늘었다. 100점 만점의 평균으로서 이것은 매우 높은 수치다. 그 뒤를 이어 환경오염, 대규모 지진, 경제위기, 갑작스런 기후변화, 폭력범죄 등이 따른다. 대체로 서울시민은 여러 유형의 재난 가운데 자연재난이 가장 피해가 크고 그 다음이 경제관련 재난이라고 생각하고 있다.

2) 2012년과 2015년 사이에 서울시민이 예상하는 재난의 피해 정도가 현저히 늘어난 대표적 보기는 대형 교통사고다. 2012년의 평균은 68.8점이었으나 2015년에는 78.6점으로 늘어 10점이나 증가했다. 현저한 변화다. 다음은 신종 전염병 위험이다. 2012년의 70.9점에서 2015년에는 78.5점으로 크게 늘었다. 대규모 지진과 대형 화재, 방사능 재난도 예상된 피해의 정도가 증가한 경우이다.

3) 그러나 <그림 3-2>가 보여주듯이, 재난의 예상된 피해 정도가 비슷하거나 줄어드는 경향도 확인할 수 있다.

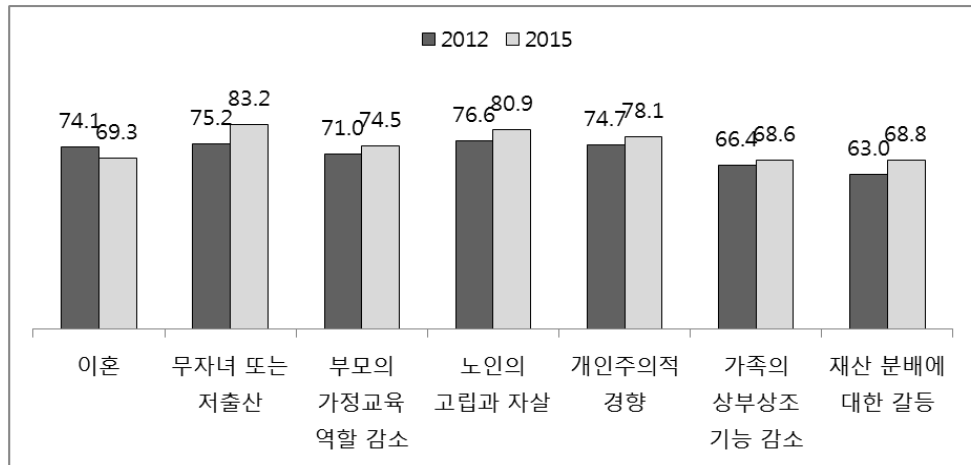
그림 3-2 예상되는 피해의 정도



### 가족관련 위험의 증가

2012년 조사와 2015년 조사를 비교할 때, 가장 뚜렷이 일관되게 드러나는 변화양상은 가족 관련 위험 인식이 증가했다는 점이다. 가족관련 위험은 7개 항목으로 구성된다. 이들은 이혼, 무자녀 또는 저출산, 부모의 가정교육 역할 감소, 노인의 고립과 자살, 개인주의적 성향, 가족의 상부상보 기능 감소, 재산분배 갈등이다. 자료를 분석해보면, 이혼을 제외하고 모든 항목에서 서울시민의 가족 관련 위험 인식이 뚜렷이 증가하고 있음을 보여준다. 가장 크게 위험 인식이 증가한 항목은 무자녀 또는 저출산이다. 100점 만점의 위험 인식에서 2012년의 평균은 75.2점이었으나 2015년에는 83.2로 꺾충 뛰었다. 위험 인식이 현저히 높아지고 있음을 보여준다. 노인의 고립과 자살도 76.6점에서 80.9점으로 증가했다. 한국사회의 어두운 측면이 이런 서울시민의 가족관련 위험인식의 변화에 잘 드러나 있다.

그림3-3 가족 관련 위험의 심각성



#### 정부의 위험 관리 능력에 대한 평가

한편, 위험을 관리해야 하는 정부의 능력에 대한 서울시민의 평가는 2012년과 2015년 사이에 상당히 악화된 것으로 밝혀졌다. 정부의 위험대처 방식의 적절성에 대한 평가에서 서울시민의 2012년 평균은 100점 만점에서 36.8점이었으나 2015년에는 33.0점으로 줄었다. 시민 평가가 절대적으로 부정적이지만 2015년에는 더욱 부정적인 것으로 변했다는 것이다. 또한 시민이 겪고 있는 위험을 정부가 어느 정도 인식하고 있는가에 대한 서울시민의 평가도 부정적이다. 2012년의 평균은 41.8점이었으나 2015년에는 39.5점으로 줄었다. 이것은 2014년의 세월호 참사, 2015년의 메르스 재난 경험을 통하여 정부의 위험 관리 기능에 대한 서울 시민의 회의가 늘어나고 있음을 뜻한다.

#### 4. 세월호 참사와 메르스 재난 관리에 대한 서울시민의 평가 비교

다음으로는 <서울 위험 서베이 2015> 자료를 살펴본다. 출발점은 2014년 세월호 참사와 2015년 메르스 재난 관리에 대한 서울시민의 평가를 비교하는 것이다. 설문은 “다음과 같은 재난 관리 대책이 어느 정도 잘 이루어졌다고 생각하십니까, 아니면 잘못 되었다고 보십니까? 라는 질문을 던지고 10개의 재난 관리 항목을 평가 대상으로 제시하였다. 그 10개는 1) 정부 관련기관의 초기대응, 2) 정부기관의 투명한 정보공개, 3) 대중매체 보도의 신뢰성, 4) 소셜 미디어의 신뢰성, 5) 청와대 위험관리 사령탑 역할, 6) 집권여당의 대응, 7) 제1야당의 대응, 8) 재난 확산 책임소재 규명, 9) 같은 재난 반복을 막기 위한 정책 수립, 10) 희생자 및 그 가족에 대한 공감과 위로 등이다. 이와 똑 같은 질문을 세월호 참사와 메르스 재난에 관련시켜 붙였다. 응답은 5점 척도로 측정하였고 이를 100점 만점으로 변환하였다.

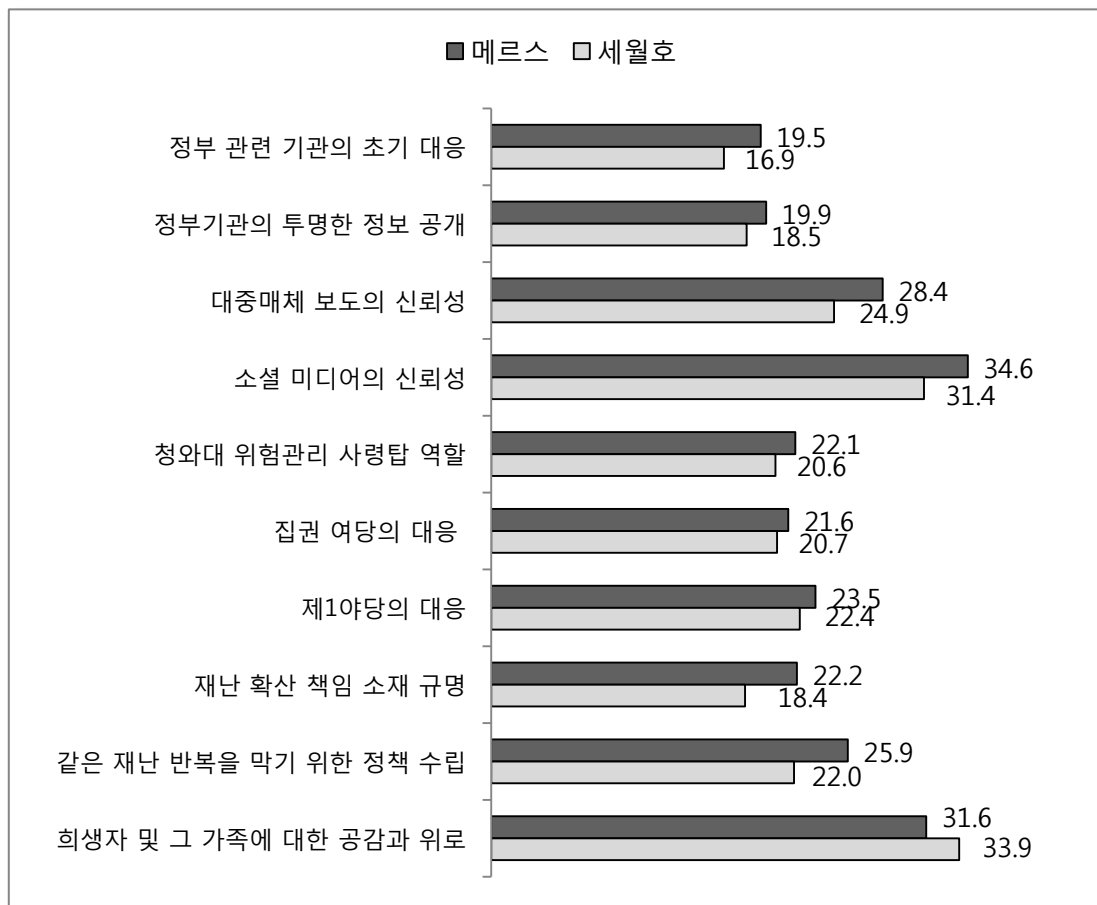
그 결과는 <그림 4-1>에서 보는 바와 같이, 세월호와 메르스에 관련된 대부분의 재난관리 평가가 매우 낮은 것으로 나타났다. 대부분이 100점 만점에 20점대이고 세월호의 재난 관리가 메르스의 경우보다 일관되게 더 낮은 평가를 받았다. 주요 특징을 정리하면 다음과 같다.

- 1) 세월호 참사와 메르스 재난의 경우에 서울시민의 평가가 가장 낮은 항목은 정부 관련 기관의 초기 대응이다. 세월호 참사의 경우, 서울시민의 평가는 100점 만점에 16.9점에 불과하며 메



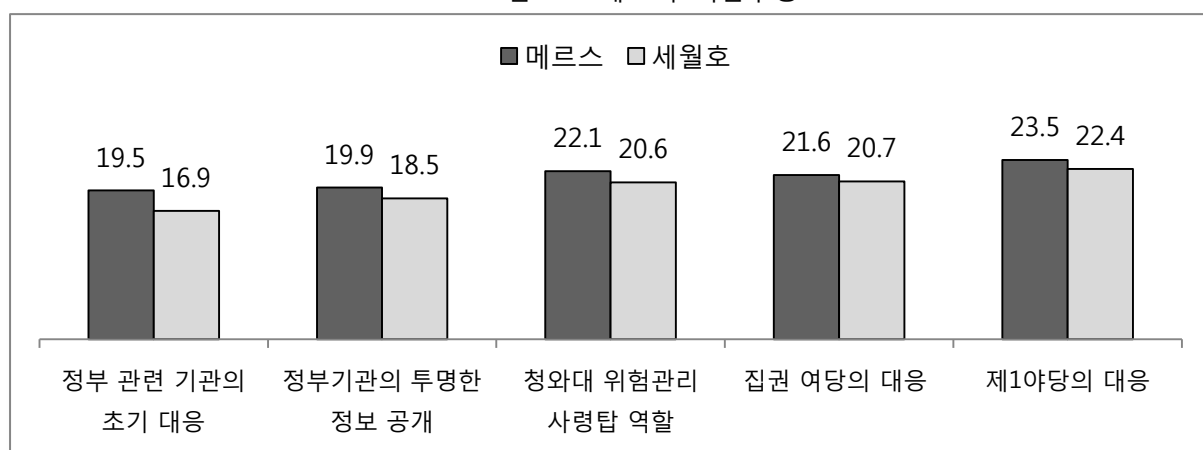
- 르스의 경우에도 19.5점에 불과하다. 이 정도면 완전한 실패라는 판정과 같다. 관련 행정부처에 대한 평가는 학점으로 따지면 F 학점이다.
- 2) 이에 못지 않게 낮은 평가를 받은 재난 관리 항목은 정부 기관의 투명한 정보 공개다. 세월호의 경우, 서울시민의 평가는 18.5점이고 메르스의 경우에는 19.9점이다. 역시 완전 실패며 F 학점이다.
  - 3) 재난 관리에 대한 세 개의 중요한 정치 제도, 즉 청와대, 집권여당, 제1야당에 대한 서울시민의 평가도 모두 100점 만점 25점 미만이다. 어느 경우든 이들의 대응이 세월호 참사의 경우, 더 잘못되었다는 것이 서울시민의평가다. 평균점수의 면에서 제1야당에 대한 평가가 다소 높은 것처럼 보이지만 차이는 거의 무시할만한 수준이다. 즉 주요 정치제도의 재난관리 기능에 대한 서울시민의 평가 역시 예외 없이 F 학점이다.
  - 4) 재난의 관리 과정에서 반드시 수행해야 할 필수 과제의 수행에 대한 평가를 보면, 가장 평가가 낮은 항목은 재난 확산의 책임소재 규명이다. 세월호의 경우, 책임소재 규명이 이루어진 정도를 서울시민은 100점 만점에 18.4점으로 평가했고 메르스의 경우에는 22.2점으로 평가했다. 이것 역시 명백히 F 학점이다.
  - 5) 같은 재난의 반복을 막기 위한 정책 수립에 관해서도 서울시민의 평가는 매우 열악하다. 세월호의 경우, 평균점수는 22.0점이며, 메르스는 25.9점이다. 역시 F 학점이다.

그림 4-1 여러 제도의 재난 관리에 대한 시민의 평가



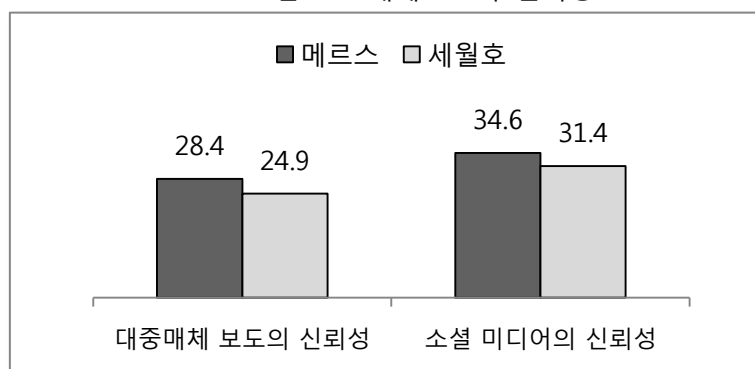
다음으로는 10개의 재난관리 항목들을 세 그룹으로 나누어 살펴보았다. 첫째, 제도의 책임수행, 둘째, 매체보도의 신뢰성, 셋째, 재난관리 필수업무의 수행이다. 책임수행은 5개 항목으로 구성된다. 이미 앞서 지적했듯이, 관련 제도의 책임수행 가운데 가장 낮은 평가를 받은 것은 정부관련기관의 초기대응 (메르스 19.5점, 세월호 16.9점)과 정부기관의 투명한 정보공개(메르스 19.9점, 세월호 18.5점)으로 나타났다. 청와대와 집권여당의 역할에 대한 평가는 거의 같다. 제1야당의 역할에 대한 평가가 약간 높게 나왔으나, 차이는 미세하고 전체적으로 100점 만점에 25점 미만이어서 제도의 책임성에 대한 서울시민의 평가는 일관되게 가장 낮은 것으로 나왔다 (그림 4-2).

그림 4-2 제도의 책임수행



매체보도의 신뢰성에 관해서는 소셜 미디어가 대중매체보다는 약간 나은 평가를 받았다. 우선 세월호 재난을 보자면 대중매체 보도에 관한 서울시민의 신뢰성은 100점 만점에 24.9점이지만 소셜 미디어에 대한 평가는 31.4점이다. 다음, 메르스 재난을 보면 서울시민의 대중매체 보도에 대한 신뢰성은 28.4점인 반면, 소셜 미디어에 대한 평가는 34.6점이다. 둘 다 평가는 긍정적이라기보다는 부정적이다. 그러나 소셜 미디어보다 대중매체에 대한 평가가 더 나쁘다.

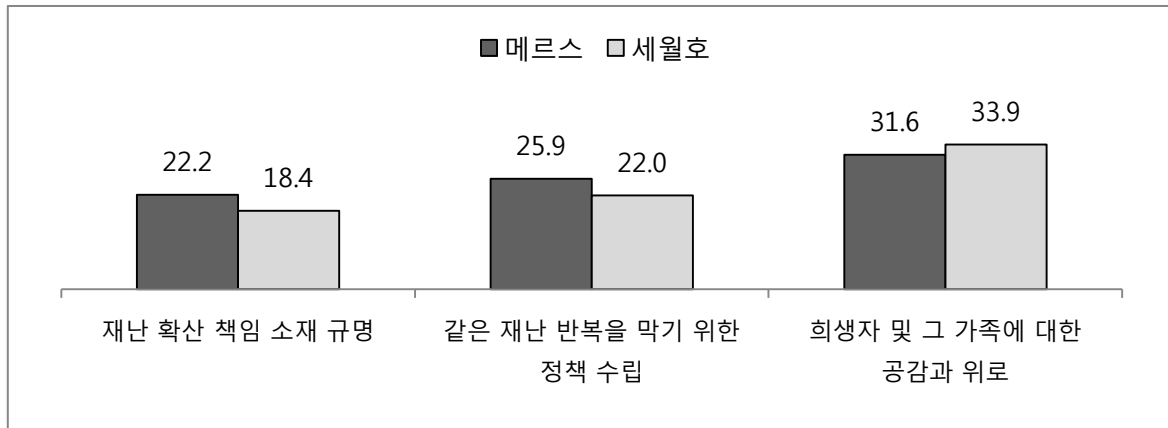
그림 4-3 매체보도의 신뢰성



한편, 재난 거버넌스 과정의 필수 업무의 수행에 관하여 가장 낮은 평가를 받은 항목은 재난 확산의 책임소재 규명이다. 세월호의 경우 서울시민의 평가는 100점 만점에 18.4점에 불과하며 메

르스의 경우에도 22.2점에 머문다. 극심한 부정적 평가다. 희생자 및 그 가족에 대한 공감과 위로는 상대적으로 다소 높은 평가를 받았다. 세월호의 경우 서울시민의 평가는 33.9점이고 메르스의 경우 31.6점이다. 여기서 한가지 흥미로운 점이 발견된다. 서울시민의 평가를 보면, 전체적으로 세월호 참사의 관리가 메르스의 경우보다 일관되게 더 잘못되었다는 것이다. 이 추세는 모든 자료에서 명확하다. 단, 하나의 예외가 있다면 희생자 및 그 가족에 대한 공감과 위로의 기능에 관해서만은 세월호의 경우가 메르스보다 상대적으로 좋았다고 서울시민은 평가했다.

그림 4-4 필수업무의 수행



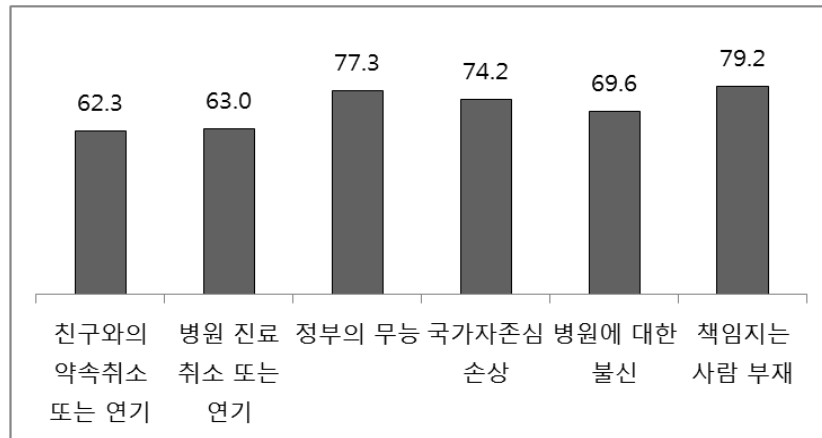
서울시민의 평가를 전체적으로 종합하자면 다음과 같다.

- 1) 재난 관리에서 드러난 가장 취약한 부분은 제도의 책임수행이 부실하다는 것이다. 세월호의 경우, 제도의 총체적인 책임수행의 정도는 100점 만점에 19.8점에 불과하다. 메르스의 경우에도 21.3점이다. 제도의 책임수행은 문자 그대로 파탄의 상태며 가장 열악한 F 학점이다.
- 2) 재난 관리에서 수행되어야 할 필수업무에 대한 평가도 매우 낮다. 세월호의 경우, 재난관리 필수 업무의 수행 정도에 관하여 서울시민의 평가는 100점 만점에 24.8점이고 메르스의 경우 26.5점이다. 이것은 정상적인 재난 관리 시스템이 아니다. 해야 할 일을 거의 하지 않는 위험 관리 체제 하에서 우리가 살고 있다는 뜻이 되겠다.

### 메르스에 대한 기억

메르스의 기억과 관련하여서는 다음과 같은 질문을 던졌다. “다음은 메르스 충격에 관한 시민의 기억에 관한 것입니다. 다음과 같은 진술에 귀하께서 어느 정도 동의하시는지 아니면 동의하지 않는지 표시해주시요.” 그리고 6가지의 기억의 항목을 제시하였다. 이는 1) 공포 때문에 만날 사람과의 약속이 취소 또는 연기됐다. 2) 병원진료가 예정되었으나 병원에 가지 않았다. 3) 사태를 이렇게 방치한 정부당국의 무능에 화가 치밀었다. 4) 대한민국에 대한 자존심이 여지 없이 무너졌다. 5) 병원에 대한 신뢰에 큰 금이 갔다. 6) 국민에게 엄청난 피해를 준데 대해 책임진 사람이 없다. 응답은 5점 척도로 측정하고 이를 100점 만점으로 환산하였다. 그 결과는 <그림 4-5>와 같다.

그림 4-5 메르스에 대한 시민의 기억에 대한 응답

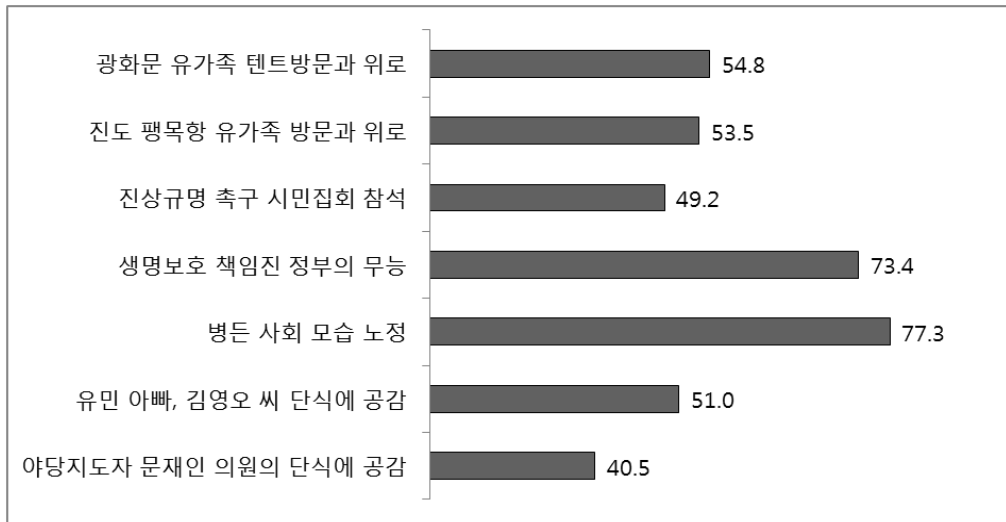


기억은 약속취소와 같은 행위에 연관된 설문과 감정의 여러 측면을 다루는 설문으로 구성되었다. 우선 “국민에게 엄청난 피해를 준데 대해 책임진 사람이 없다”는 문항에 대하여 서울시민이 동의하는 정도는 100점 만점에 79.2 점이다. “정부당국의 무능에 화가 치밀었다”는 문항에 대한 동의의 평균점수도 77.3점이고 “대한민국에 대한 자존심이 여지없이 무너졌다”는 진술에 대한 동의의 평균점수도 74.2점으로 나왔다. 100점 만점의 척도에서 볼 때, 평균점은 일관되게 높은 수치다. 이 자료는 분노와 불만의 감정이 서울 시민의 기억에 녹아 있음을 보여준다. 다른 한편 행위에 관련된 기억을 보자면, 메르스로 인한 집단 공포가 확산되면서 시민들은 외출을 삼가 하고 약속을 취소하는 사태가 생겼다. 그 정도를 측정해본 결과, 응답자의 62.3%는 친구와의 약속을 취소하거나 연기했고 63.0%는 예정된 병원진료를 취소 또는 연기했다고 응답했다. 집단 패닉이 광범하게 확산되었음을 보여주는 증거로 해석될 수 있을 것이다.

### 세월호 참사에 대한 기억

세월호 참사에 대한 시민의 기억은 보다 복합적이다. 시민들의 정서적 유대와 행위지향을 측정하기 위해 다음의 7가지 질문을 주고 이에 대해 어느 정도 공감했던가를 물었다. 이 질문은 1) 광화문 유가족 텐트를 방문하여 유가족을 위로하고 싶었다. 2) 진도 팽목항에 찾아가 유가족을 위로하고 싶었다. 3) 진상규명 촉구를 위한 시민집회에 참여하고 싶었다. 4) 생명을 보호해야 할 정부기관의 무능에 화가 났다. 5) 병든 우리사회 모습을 보여주어 창피했다. 6) 유민 아빠, 김영오씨의 단식에 공감했다. 7) 야당 지도자 문재인 의원의 단식에 공감했다 등 이었다. 응답은 역시 5점 척도로 측정했고 100점 만점으로 환산했다.

그림 4-6 세월호 참사에 대한 감정의 표현



<그림 4-6>은 다음과 같은 추세를 보여준다.

- 1) 정서적 유대의 감정 표현에 관해서는 서울시민의 반응이 상대적으로 높게 나왔다. 광화문 유가족 텐트를 방문하여 유가족을 위로하고 싶었다는 감정의 표현에 관하여 서울시민이 공감하는 정도는 100점 만점에 54.8점이다. 마찬가지로 진도 팽목항 유가족을 방문하여 위로하고 싶었다는 감정의 표현에 관해서도 서울 시민의 공감 정도는 100점 만점에 53.5점이다. 전체적으로 평균 50점을 넘으면 긍정적인 반응으로 해석할 수 있다.
- 2) 세월호 관련하여 시위나 단식 등의 집단행위에 대한 공감 정도는 상당한 편차가 발견된다. 진상규명 촉구 시민집회에 참석하고 싶었다는 진술에 서울시민이 공감하는 정도는 100점 만점에 49.2점이어서 평형을 이루었다. 유민 아빠, 김영오 씨 단식에 공감했다는 진술에는 평균 동의가 51.0점이다. 그러나 야당지도자 문재인 의원의 단식에 공감했다는 진술에 대한 서울시민의 평균 동의는 100점 만점에 40.5점이어서 공감을 얻지 못한 것으로 들어났다.
- 3) 이런 추세에 반해, 세월호 관련 시민의 분노와 불만의 감정은 월등히 높다. 시민생명 보호의 책임을 진 정부의 무능에 대해 서울시민은 100점 만점에 73.4점으로 분노를 느꼈고, 병든 사회의 모습이 노정되어 창피했다는 진술에 대한 공감 평균은 100점 만점에 77.3점이나 되었다.

메르스의 경우처럼 세월호에서도 7개의 문항을 세 범주로 묶어서 분석하였다. 그 세가지는 1) 유가족과의 정서적 연대의 감정, 2) 시민집회 및 단식에 공감, 3) 분노와 불만 등이다.

먼저 1) 유가족과의 정서적 연대의 감정을 보면, 광화문 유가족 텐트 방문과 진도 팽목항 유가족 방문이 각각 54.8점과 53.5점의 평균 공감을 얻었다. 전체적으로 긍정적인 감정의 흐름을 읽을 수 있다.

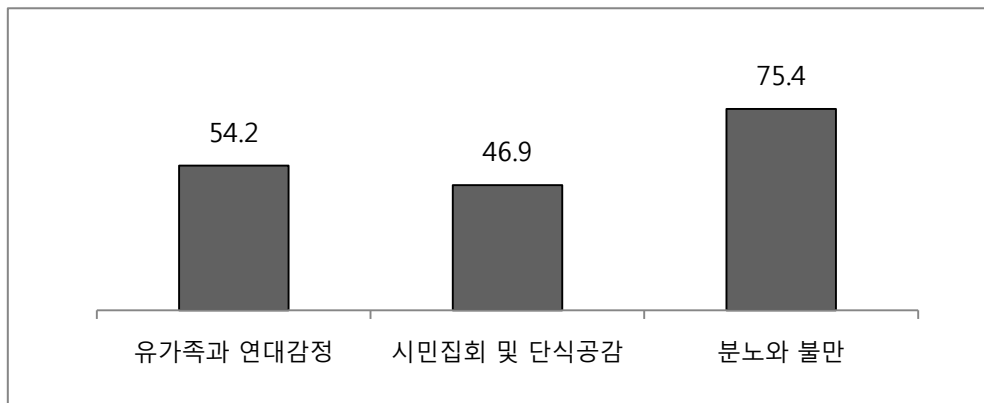
다음으로 2) 시민집회 및 단식에 대한 공감 정도를 보면, 김영오씨의 단식에 대한 공감은 평균 51.0점, 진상규명 촉구 시민집회 참석은 49.2점이다. 지지와 반대, 공감과 비공감의 흐름이 엇비슷하다는 뜻이다. 그러나 문재인의원원의 단식에 대한 공감은 평균 40.5점으로 낮다. 세월호 참사와 유가족과의 정서적 연대의 감정이 매우 상태이지만 정치인의 개입으로 문제가 정치화 되는 것에

대한 서울시민의 우려와 거부가 반영된 것으로 해석할 수 있다.

끝으로 3) 분노와 불만의 감정표현을 보면 서울시민의 불만이 매우 높은 것을 발견할 수 있다. 병든 사회 모습을 보여줘서 창피했다가 77.3점, 생명을 보호해야 할 정부기관의 무능에 화가 났다가 73.4점으로 나타났다.

앞에 제시한 세가지 범주를 비교해보면, 세월호 경험을 거치면서 서울시민이 공유했던 분노와 불만의 표현이 평균 75.4점로서 가장 높다. 다음이 유가족과 연대의 감정으로서 54.2점이다. 그리고 시민집회 및 단식에 대한 공감 정도는 전체적으로 46.9점이어서 평균을 밑도는 것으로 나타났다(그림 4-7).

그림 4-7 세월호에 표출된 정서적 감정



#### 유가족 대책 협의회의 양대 과제의 실현 정도에 대한 평가

다음으로는 유가족 대책협의회가 표방했던 양대 목표의 실현 정도에 대한 서울시민의 평가를 살펴보겠다. 협의회가 내건 양대 목표는 “세월호 참사의 원인과 책임에 대한 진상규명”과 “우리나라를 안전사회로 건설하는 것”이었다. 그 결과를 보면 다음과 같다.

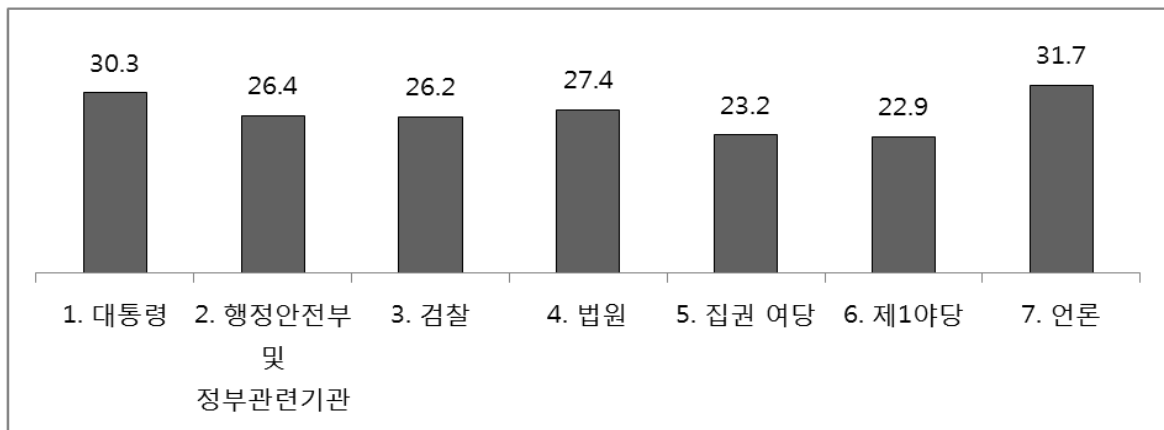
- 1) 첫 번째 목표, 세월호 참사의 원인과 책임에 대한 진상규명이 실현된 정도에 관하여 서울시민의 평가는 100점 만점에 27.7점이다.
- 2) 두 번째 목표, 안전한 대한민국의 건설이 이루어지고 있는 정도에 대한 서울시민의 평가는 100점 만점에 25.5점이다.
- 3) 이 결과를 보면, 두 가지 목표 중 어느 것도 제대로 실현되고 있는 것이 없다는 것이 서울시민의 평가라 할 수 있다. 둘 다 실현 정도에 대한 서울시민의 평가는 25-30점 대로서 이 수치는 양대 목표가 사실상 실종되고 있다는 평가로 해석될 수 있다.

이 가운데 우리의 특별한 관심을 끄는 것은 진상규명에 관한 것이다. 안전한 대한민국의 건설은 장기적인 정책수립과 정부기능의 혁신을 요구한다. 그러나 진상규명은 세월호 참사에 관한 가장 기본적인 재난관리 업무이다. 이런 관점에서 <서울 위험 2015> 조사에서는 이 업무에 관련된 공적 제도들의 역할을 시민들이 평가하는 항목을 포함하였다. 포함된 공적 제도는 청와대 대통령, 행정안전부, 검찰, 법원, 집권 여당, 제1야당, 언론이다. 질문은 이런 공적 제도들이 세월호 재난 관련 진

상규명을 위해 수행하여야 할 역할을 과연 어느 정도 수행했다고 시민들이 평가하는가 이다.  
주요 결과는 다음과 같다 (그림 4-8).

- 1) 놀랍게도 수행해야 할 역할을 가장 수행하지 않은 공적 제도는 제1야당으로 들어났다. 제1야당이 수행한 역할에 대한 서울시민의 평가는 100점 만점에 22.9점으로서 최하위다.
- 2) 집권여당의 역할에 대한 서울시민의 평가도 거의 비슷하다. 평균 23.2점으로서 제1야당의 그것과 같다. 양대 정당의 역할에 대한 서울시민의 역할은 높은 환멸과 실망을 뚜렷이 표현한다.
- 3) 행정안전부 및 안전처, 검찰, 법원의 역할에 대한 평가는 평균 26-27점대에 걸쳐 있다. 이 수치 역시 시민의 높은 실망을 반영한다.
- 4) 대통령과 언론의 역할은 평균 30점을 간신히 넘는 수준이다. 대체로 외국의 경우를 보면 국가적인 재난을 거치면서 진실규명을 위한 언론의 역할은 빛나는 경우가 많다. 그러나 우리나라 언론은 국가 행정 조직이나 정당 같은 수준의 신뢰를 얻고 있을 뿐이다.

그림 4-8 진실규명을 위한 공적 제도의 역할 수행 정도



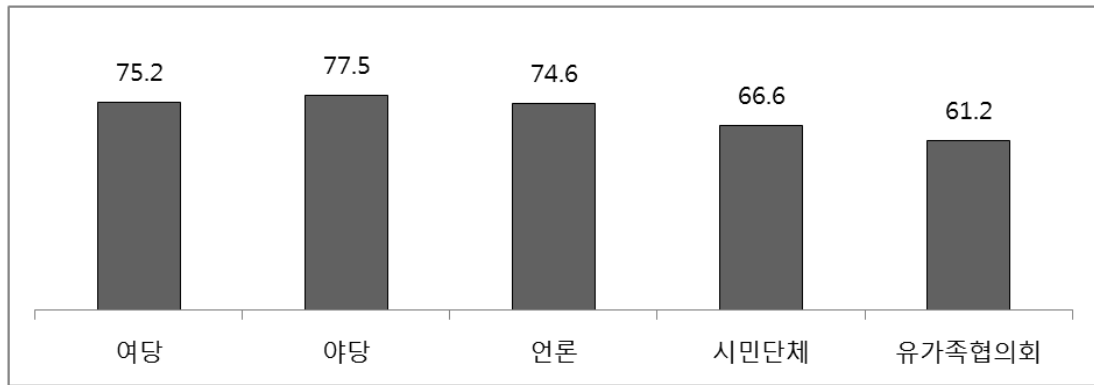
한편 박근혜 대통령은 2014년 4월 16일 세월호 참사에 대한 대책으로서 전면적인 국가개조를 약속했다. 새로운 대한민국을 만드는 데 모든 명운을 걸겠다고 선언했다. 과연 그 약속은 오늘날 어느 정도 실현되고 있다고 서울시민은 생각하는 것일까? <서울 위험 서베이 2015> 자료를 분석해보면, 대통령의 국가개조 약속의 시행 정도에 관해 서울시민이 느끼는 공감은 100점 만점에 28.0점에 불과했다. 이것은 실현된 것이 거의 없다는 평가와 같다.

사실, 세월호 참사는 발생 당시 전 국민을 깊은 충격에 빠뜨리고 정부의 조직화된 무책임에 대한 광범한 분노를 유발했다. 더 이상 이런 비극이 재발해서는 안된다는 절규와 함께 새로운 사회를 향한 강한 열망을 분출시켰고 유가족에 대한 깊은 애도와 위로, 공감이 국민 대다수의 마음에 퍼졌다. 광범위한 국민의식의 각성과 통합의 에너지가 표출되었다. 그러나 시간이 지나면서 결과적으로 세월호의 국민통합적 이미지는 실추되고 정치화되면서 이념 공방의 소재로 전락한 측면이 있다. 이를 겨냥하여 <서울 위험 서베이 2015>는 몇 가지 설문을 포함했다.

그 하나는 세월호 참사가 시간이 지나면서 이념공방의 대상으로 전락했다는 의견이 있는데 이런 의견에 대한 동의 정도를 묻는 것이다. 이 의견에 서울 시민이 동의하는 정도는 100점 만점에 평균 68.4점으로 나왔다. 동의율이 높은 셈이다.

다음으로는 “세월호 참사가 이념 공방의 대상으로 전락한 측면이 있다면 다음과 같은 조직이나 기관은 이에 어느 정도 책임이 있다고 생각하십니까?” 라고 물었고 기관으로는 여당, 야당, 언론, 시민단체, 그리고 유가족협의회를 제시했다. 그 결과는 <그림 4-9>와 같다.

그림 4-9 세월호 참사가 이념공방의 소재가 된 것에 대한 책임 정도



- 1) 서울 시민의 눈에 가장 책임이 큰 기관은 야당으로 나왔다. 100점 만점에 평균이 77.5점으로 서 책임의 정도가 가장 크다.
- 2) 그 다음이 여당이다. 평균 점수가 75.2점이다. 역시 책임은 매우 무겁다. 야당만큼 책임이 크지만 그래도 야당보다는 그래도 조금 낮다는 것이 서울시민의 평가인 것 같다.
- 3) 언론의 책임은 여당의 책임과 거의 같다. 평균이 74.6점이다. 세월호 참사의 관리에 관하여 서울 시민은 언론과 여당을 한 묶음으로 보는 것으로 해석할 수 있겠다.
- 4) 유가족협의회 책임도 100점 만점에 61.2점으로 나왔다. 이런 평가가 나온 데는 나름의 이유가 있는 것처럼 보인다.

## 5. 맺는 말

이상은 <서울 위험 서베이 2015>의 결과를 초보적 단순빈도의 차원에서 정리한 것이다. 조사된 항목은 많으나 이 발표에서는 2014년의 세월호 참사와 2015년의 세월호 재난에 대한 서울시민의 평가에 초점을 맞추었다. 또한 2012년과 2015년의 자료비교에서 발견된 서울시민의 위험의식의 변화 양상을 보고했다.

사회학적 분석은 통상 인과분석을 지향한다. 독립변수와 종속변수의 관계를 분석한다. 흥미로운 결과가 있으나 발표는 다음 기회로 미루고자 한다. 다만 결론적으로 지적하고자 하는 점은 특히 세 가지 독립변수가 매우 강한 영향력을 미치고 있다는 점이다. 위에 제시한 자료는 서울시민의 평가를 한 묶음으로 처리한 것이다. 그러나 서울시민은 여러 유형의 시민집단으로 구성된다. 우리의 분석에 의하면 세월호 참사와 메르스 재난에 관한 서울시민의 평가가 현저한 영향을 미치는 독립변수는 연령, 사회적 정체성, 그리고 투표성향이다.

연령의 영향력은 서울시민 평가의 거의 모든 항목에서 뚜렷했다. 특이한 점은 20대, 30대, 40대 사이에는 오직 경미한 차이가 있을 뿐이다. 따라서 20-40대의 연령집단과 50-60대 이상의 연령집단을 비교했을 때, 그 차이는 매우 크고 일관되었다. 이 두 집단의 견해와 가치관이 서울시민과



한국사회의 기층에서 서로 경쟁하고 충돌하고 있다고 해도 과언이 아니다.

사회정체성에 관해서는 간략히 말해 중산층 안에서 공공시민과 국가시민을 구별할 수 있고, 하류층에서 민중시민과 생존시민을 구별할 수 있다. 세월호와 메르스에 관련된 서울시민의 평가를 보면, 거의 모든 면에서 공공시민과 국가시민의 평가는 뚜렷이 구별된다. 마찬가지로 민중시민과 생존시민 사이의 차이도 매우 현저하다. 다른 한편 공공시민과 민중시민 사이에, 또는 국가시민과 생존시민 사이에도 차이점이 뚜렷이 드러나는 경우가 있다.

마지막으로 투표성향은 2012년 대선에서 집권여당 후보를 지지했던 유권자와 야당후보를 지지했던 유권자의 차이를 가리킨다. 이 변수가 세월호와 메르스에 관한 서울시민의 평가에 뚜렷한 영향을 미치고 있다는 점이 들어났다.

# 위험 파수꾼 역할의 제도화

심 영 희

(중민사회이론연구재단 상임이사)

중민사회이론연구재단은 서울연구원의 2015년도 국제협력 연구사업, <위험사회의 도전과 서울의 선택: 참여적 위험 협치>의 일환으로 수행한 위험사회 분석과 다양한 서울시민 설문조사 분석에 근거하여 서울시에 다음과 같은 정책 도입을 제안한다.

## 1. 정책 목표:

참여적 위험 협치를 위한 위험 파수꾼의 역할의 제도화

## 2. 개념 및 배경 설명:

한국은 지난 반 세기에 걸쳐 눈부신 경제발전, 정치민주화, 정보 소통 혁신을 이룩했으나 초고속 성장의 의도치 않았던 결과로 미증유의 위험사회에 직면한 상태에 있다. 마찬가지로 대한민국 수도 서울은 압축 성장의 결실이 고도로 집중된 화려한 표면이 있는가 하면, 시민의 삶의 안전을 위협하는 다양하고 복합적인 위험들이 증가하는 어두운 이면이 공존하다. 서울시 자치정부 혼자 힘으로는 서울시민이 겪는 위험들을 예방 관리할 수 없고 서울을 안전도시로 만들 수도 없다. 전통적인 정부중심 행정 모델을 떠나 시민참여적 위험 협치 모델이 절실히 필요한 상황이다. 실제로 서울시는 이런 방향으로 전진하고 있는 모범적인 세계 도시의 하나이다. 이런 상황에서 John Keane 교수의 파수꾼 민주주의 개념은 참여적 위험 협치 또는 안전 사회 건설을 위한 시민의 적극적 역할을 탐색하는 데 도움을 준다.

파수꾼은 깨어 있는 시민의 상징으로서 세 가지 주요 기능을 수행한다. 첫째는 위험 예방의 감시 기능이다. 위험을 생산하는 조직의 잘못된 결정이나 관행 또는 무책임을 직시하고 생활 현장에서 들어나는 위험의 징후들을 포착하여 사회에 알리는 기능을 수행한다. 둘째는 재난 관리의 시민 검증 기능이다. 발생한 재난의 원인과 책임 규명, 시민참여적 공동체 복원 등을 관찰하고 검증하는 기능을 수행한다. 셋째는 안전사회 건설을 위한 자발적 서비스의 기능이다. 파수꾼은 새로운 시대를 기다리고 여는 행위자로서 단순한 감시, 고발, 비판의 기능을 넘어 위험 극복의 방안을 스스로 찾고 실천하는 기능을 수행한다.

## 3. 제도화의 방안

### 1) 위험 파수꾼 또는 안전 파수꾼의 시험적 도입:

시민들이 표현하는 삶의 위험에 대한 민감성이 상대적으로 가장 높은 서울 거주 지역 주민 가운데 위험파수꾼의 역할을 자원하는 선별된 시민들에게 파수꾼의 역할을 부여한다.

### 2) 자율 방법대 등의 형태로 시행 중인 제도들을 위험 파수꾼 제도로 통합한다.

### 3) 선발된 파수꾼의 모임을 통해 파수꾼 매뉴얼 등을 만들고 보고, 소통, 행정의 네트워크를 구축하되, 관 의존을 떠나 시민사회의 자발성과 자율성을 최대한 신장시키는 방식을 택한다.

- 4) 매년 위험파수꾼 의회 또는 위험파수꾼 정책마당 같은 것을 열어 경험과 성과를 공유하고 점차 확산시킨다.
- 5) 2013-2014년 자료로 볼 때, 서울시민의 위험인지 민감성이 가장 높은 지역이자 위험파수꾼 제도의 도입에 가장 호의적인 지역은 서울 동작구이다. 따라서 서울 동작구를 출발점으로 삼아 위험파수꾼 제도의 도입을 검토할 필요가 있다.
- 6) 위험사회 연구의 대가, 올리히 벡 교수는 2015년 1월 1일 타계하기 10일 전에 서울 프로젝트에 관한 1시간의 스카이프 통화에서 “The Parliament of Risk Actor”를 제안했다. 위험파수꾼의 제도화는 그의 유언을 실현할 수 있는 하나의 길이다.

#### 4. 정책 제안의 근거 및 자료

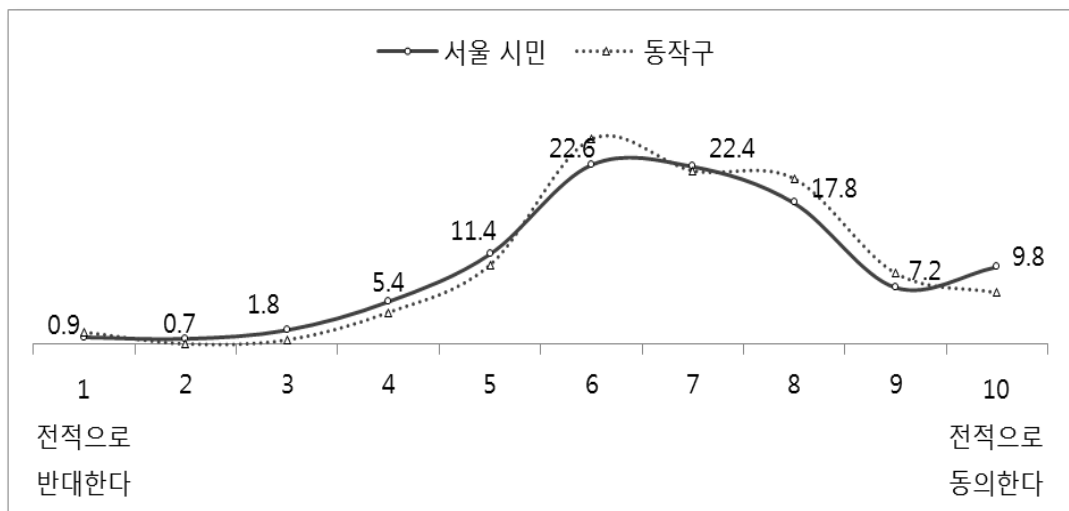
<서울 시민조사 2014>에서 8가지 위험유형을 서울의 25개 구별로 분석해본 결과 동작구 주민의 위험 민감성이 뚜렷이 높게 나타났다

구분	자연재해 위험	생활안전 사고위험	강력범죄 위험	사회불안 위험	건강 위험	경제적 위험	환경 위험	가족 위험
1 순위	노원구	동작구	동작구	용산구	동작구	동작구	노원구	금천구
2 순위	동작구	노원구	서초구	동작구	금천구	용산구, 서초구	동작구	강북구
3 순위	강남구	서초구	강남구	서초구	강남구	금천구	서대문구	용산구

아울러 <서울 위험조사 2015>에서 위험 파수꾼 제도와 관련하여 2가지 질문을 던졌다.

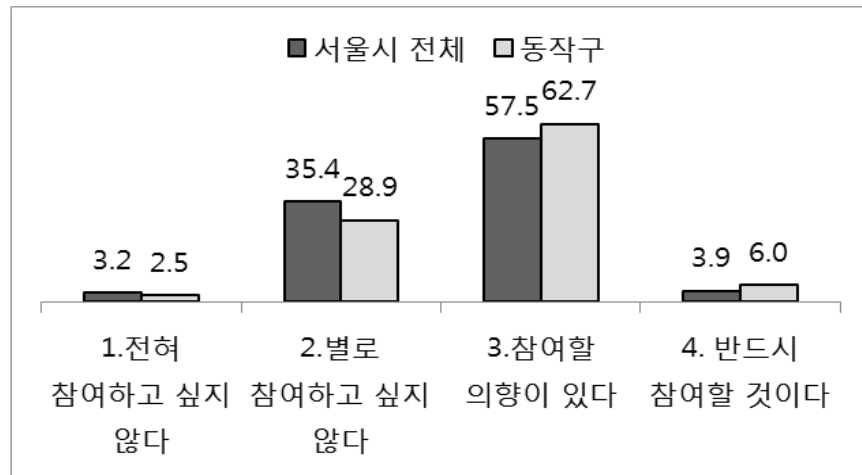
##### <설문 1>

서울시를 ‘안전한 도시’로 만들려면 정부의 역할이 막중하지만 동시에 위험을 감시하고 안전을 요구하는 ‘위험 파수꾼’ 또는 ‘안전 파수꾼’의 역할이 중요하다는 견해도 있습니다. 이런 견해에 대해 어떻게 생각하십니까?



<설문2>

‘위험 파수꾼’ 또는 ‘안전 파수꾼’ 제도를 만들어 이들의 제안을 경청하고 사회적 명예를 부여한다면 이 제도에 동참할 의향이 있으십니까?



5. 결론

파수꾼 민주주의 개념과 서울시민 서베이 조사자료 분석에 기초하여 참여적 위험 협치를 위해 서울 동작구를 출발점으로 삼아 위험 파수꾼의 역할을 시험적으로 제도화 할 것을 제안한다. 다양한 검증을 거쳐 이 정책의 확산을 검토할 수 있을 것이다.

# **Institutionalization of the Role of Risk Monitors**

**Young-Hee Shim**

(Executive Director, Joongmin Foundation for Social Theory)

Joongmin Foundation for Social Theory has joined the international cooperative research project, *Challenge of Risk Society and Seoul Initiative 2015: Participatory Risk Governance*, organized by the Seoul Institute, the think tank of Seoul metropolitan government, and would like to propose an introduction of the following policy based on the analysis of various data including Seoul citizens' risk surveys.

## **1. Policy Objective**

To institutionalize the role of risk monitors for participatory risk governance

## **2. Policy Concept and Background**

Korea achieved remarkable growth in economic development, political democracy, and information innovation during the last half century. However, as an unintended consequence of rapid growth, Korea is confronted with unheard of risk society. It is the same with Seoul, the capital city of Korea. In Seoul two sides coexist: on the one hand there is the impressive surface showing the fruits of compressed growth, and on the other, there is dark side showing various complex risk threatening the safety of citizens' life. Seoul Metropolitan government alone cannot prevent and manage all the risks and make Seoul as a safe city. In fact, Seoul Metropolitan Government is one of the exemplary world cities moving in this direction. In this situation, the concept of monitory democracy of Professor John Keane is useful in exploring active participation of the citizens for participatory risk governance or safe society construction.

Risk monitors, as symbol of waking citizens, perform three major functions. The first is the surveillance function for risk prevention. Risk monitors in this regard do the function of finding out signs or symptoms of risk in everyday life due to the wrong decisions, practices or irresponsibility of those organizations producing risk and to inform it to the society. The second is verification function for disaster management. Risk monitors in this regard perform the function of observing the investigation of disaster causes and responsibility and participatory community restoration, and verifying them. The third is the function of voluntary service for the construction of safe society. Risk monitors in this regard, as actors opening up a new era, do the function of searching the measures to overcome the risk going beyond the simple function of surveillance, informing and criticizing, putting into practice.

## **3. Ways of Institutionalization**

- 1) Experimental Introduction of Risk Monitors To select a district in Seoul in which the risk perception is relatively higher, and select residents who volunteer the role of risk monitors, and then give them the role of risk monitors.
- 2) Integration of such systems in operation as autonomous crime watch into the institution of risk monitors.
- 3) Preparation of manuals for risk monitors through meetings of selected risk monitors and building of network for report, communication, and administration. In this process to pay attention not to rely on bureaucracy but to expand the voluntariness and autonomy of the civil society.
- 4) To hold parliament of risk monitors or policy yard for risk monitors every year in order to share

and expand the experience and fruits

- 5) First introduction of risk monitors in Dongjak-gu District as a starting point, since it is a district where the residents show the highest risk perception in Seoul according to Seoul Survey 2014 and also where the residents are more favorable to the introduction of the institution of risk monitors..
- 6) In our one-hour long skype dialogue, on December 22, 2014, late professor Ulrich Beck, world-renowned expert on risk study, proposed to hold “a parliament of risk actors”. The institutionalization of the role of risk monitors will be a way of realizing his last word

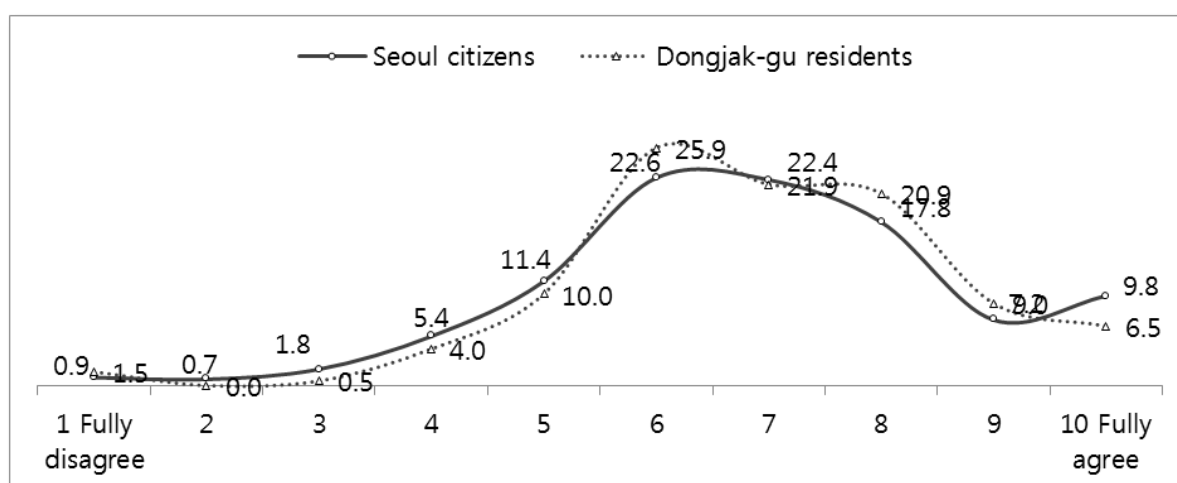
#### 4. Supporting Data and Evidence for the Policy

According to an analysis of risk perception by eight risk types conducted in Seoul Survey 2014 (with about 40,000 samples), it turned out that risk perception was relatively high among among Dongjak-gu residents compared with the other 24 districts in Seoul (table 1).

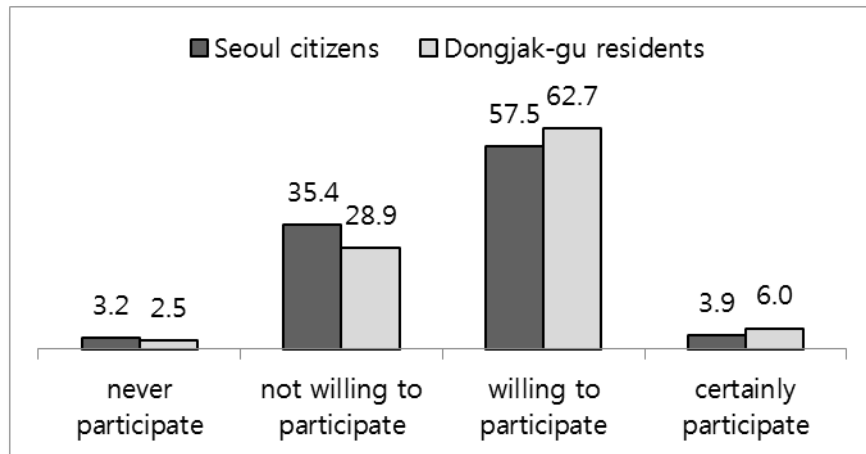
<Table 1> Risk perception by eight risk types Seoul Survey 2014

	Natural disaster risk	Everyday life accident risk	Violence risk	Social disorder risk	Health risk	Economic risk	Environmental risk	Family risk
<b>The first</b>	Nowon	Dongjak	Dongjak	Yongsan	Dongjak	Dongjak	Nowon	Geumchon
<b>The second</b>	Dongjak	Nowon	Seocho	Dongjak	Geumchon	Yongsan, Seocho	Dongjak	Gangbuk
<b>The third</b>	Gangnam	Seocho	Gangnam	Seocho	Gangnam	Geumchon	Seodaemun	Yongsan

Also an analysis of three questions related with the institutionalization of the role of the risk monitors in Risk Survey 2015 shows a positive result. The two questions are: 1) “In order to make Seoul as a ‘safe city’ the role of the government is of course very important. However, there is also an opinion that the role of ‘risk monitors’ is important. How do you think about this opinion?, 2) “If the role of ‘risk monitors’ are institutionalized and they are listened to and provided with social honor, are you willing to participate in it?” The results are shown in figure 1 and figure 2.



<Figure 1> Response to whether they agree with the institutionalization of the role of risk monitors



<Figure 2> Response to whether they will participate in it when it is institutionalized

## 5. Conclusion

Based on the concept of monitory democracy and an analysis of survey data, we propose to institutionalize the role of the risk monitors for participatory risk governance, with Dongjak-gu as an experimental case. An expansion of this institution will be considered after various verification.

# 트위터 빅데이터 분석을 통한 정책건의: 서울 지역의 재난의식

## Policy proposal from Big Data Analysis of Twitter: Location of Disaster Perception in Seoul

김기훈 Ghim Ghi-Hoon  
(Researcher, ISDPR-Seoul National Univeristy)

### ■ Constructing SNS big data management system for disaster perception on Seoul

#### □ Current Situation and Needs

1. Highly elated desire for life space safety and increased anxiety related to risk and disaster  
→ Needs for understanding risk and disaster perception of the city
2. Stiffened communication and opaqueness of information in disaster situation  
→ Needs for reinforcing sensitive responsibility for disaster perception of people
3. Highly connected and linked city environment condition  
→ Needs for considering risk and disaster perception beyond the borough level

#### □ Suggestion

1. Establishing ‘disaster perception monitoring system’ which collects and analyzes SNS data related to risk and disaster in Seoul
2. Reflecting disaster perception formed in SNS which can provide immediate and overall perceptive image of safety in Seoul
3. Exploring blind spot of disaster perception cleavage between borough boundaries such as opinion of floating population or people lives in other region

#### □ Method

Collect and accumulate SNS data related to risk and disaster (data mining)

Administrate and analyze the data (network analysis)

Visualize and utilize the results of analysis as ‘disaster perception’ (mapping and visualizing)

Monitor and manage the disaster perception (systemizing)

#### □ Expected Effect

1. Secure effective understanding of risk and disaster perception on Seoul city  
→ Satisfying needs for understanding risk and disaster perception of the city
2. Receive support for decision-making system in disaster related management based on substantial analysis of and disaster perception on Seoul  
→ Satisfying needs for reinforcing sensitive responsibility for disaster concern of people
3. Manage financial, political, social resources to solve risk and disaster problems in Seoul as a whole city differentiating political priority of a local government  
→ Satisfying needs for considering risk and disaster perception beyond the borough level
4. Building and enhancing public opinion field as a disaster communication media



# 노인의 사회적 고립과 유럽도시의 사회 서비스 네트워크 정책

## Social Isolation of Elderly and City Policies for Social Service Network in Europe

질 캠파놀로 Gilles Campagnolo<sup>1</sup>  
(Professor, Aix-Marseille University)

※ Research Prof. and Director, James OGG<sup>2</sup>, France  
Research Prof. Gilles CAMPAGNOLO, France

### 1. Policy Objective

To build a **society for all ages** in taking into account solutions to the isolation of elderly people.

The evidence reviewed in this report on the social isolation of older people suggests that although principles and mechanisms of intergenerational solidarity remain intact, older people face new challenges that relate to their position in family and community life. The ways in which family members exchange help and support is changing, both as a result of new demographic trends and policy shifts relating to the provision of social care. If the evidence is cautiously optimistic on the capacity of families to renew and adapt their relationships in the face of rapid social change, it also points to areas of concern where older people risk social exclusion because of a deficit in family support.

Moreover, this risk appears to arise as a result of changes at the macro level - such as the consequences of migration flows and the institutional contexts that regulate them, or initiatives related to combining family responsibilities with labour force participation – rather than families themselves becoming more interdependent and self-reliant. This means that the risk of social isolation and the exclusion of older people from relationships with other family members are omnipresent and a concerted effort is needed at national levels to minimise this exclusion.

### 2. Policy Concept and Background

Social isolation and ageing is inextricably linked with access to support that is needed to retain independence after the onset of disability and ill health. Policy initiatives in response to increasing demands for social care in many countries have been based mostly on a representation of old age as a period in the life course that is inseparable from decline and dependency. In this framework, elders become a burden to society and to their family, both financially in terms of increasing welfare costs and emotionally in terms of the pressure that is placed on families to support their elders. Although population ageing necessarily requires a concerted response to the challenges placed by growing care needs, there is a move in many countries away from an approach that sets ‘old age’ apart as a uniform experience of increasing dependency. At the European level, a number of initiatives have been taken

---

<sup>1</sup> Full research professor, National Centre for Scientific Research (CNRS) / Aix-Marseilles University (AMU), Aix-Marseille School of Economics GREQAM UMR7316. Address: office 107, 3 avenue Robert Schuman F-13628 Aix-en-Provence Cedex1. He is coordinating the Work “Lessons from Europe for Risk Governance” this paper is part of.

<sup>2</sup> Director of ‘L'Unité de Recherche sur le Vieillissement’ (Research Unit on Ageing) *Direction Statistiques, Prospective et Recherche/* (R&D Department: Statistical Studies, Prospective and Research) 22ter Rue des Volontaires, 75015 Paris, France

to promote ‘active ageing’ as a means to ensure that later life is not a period of disengagement imposed by society. In the UK, the policy documents ‘*Opportunity Age*’ (Department for Work and Pensions, 2005) and ‘*Building a Society for all Ages*’ (HM Government, 2009), as their titles imply, seek to rethink the way that ageing and old age is conceptualised and to focus on the common needs of citizens of all ages as well as the interdependency of individuals in society.

The reorientation of debates on ageing and old age towards an intergenerational framework is to be welcomed, in so far as it combats the habitual association of old age and dependency and the automatic reliance of elders on their families. At the same time, the consequences of population ageing in terms of the increased likelihood of needing help and support for a significant proportion of the older population cannot be ignored. Reforms of the financing of social care systems are currently taking place in many European countries, and the place of the family lies at the heart of these reforms (Comas-Herrera *et al.*, 2006; Pavolini and Ranci, 2008). The role of the family in the social care of older people, as viewed by governments and policy makers, differs according to the historical evolution of institutions within countries. In countries such as France, where the concept of solidarity underpins the legal framework relating to the obligations of different family members, the family will continue to be on the front line in supporting older members who cannot assume the payment of their own care (*les obligations alimentaires*). But in countries with a social-democratic tradition, public policy measures that evoke family responsibilities are seen to be arbitrary and unjust measures that accentuate social inequalities by placing undue pressures on low-income families (Saraceno, 2002; Guo and Gilbert, 2007).

The tension that exists between promoting policies that support intergenerational solidarity and ensuring that social inequalities are not exacerbated is a dilemma faced by most European nation states. In an important paper that outlines the ideals of a modern welfare state, Esping-Andersen makes the point that everywhere in Europe, it is daughters (who are ageing themselves) who (outside of spouses) are the main source of help for their parents (Esping-Andersen, 2000). If, as is happening in many countries, ‘care for the carers’ policies are introduced (such as cash-for-care payments), Esping-Andersen argues that such measures will simply reinforce this role of women and exclude them from the labour market. He suggests that it is better that women work, pay taxes, and that these taxes pay in turn for the social care of older people. Thus Esping-Andersen concludes that although the market can be an appropriate mechanism for the most well off, to insure that social inequalities are minimised, the state must have the main role in assuring the social care of older people through a system of citizens’ rights.

### **3. Ways of Building such a society from European countries about welfare and family**

Vision of a modern welfare state operating on citizens’ rights is questioned by both neo-liberal and conservative ideals of organising welfare, there are perhaps areas of common ground where the contradictions of policy measures to address population ageing remain explicit. The ideals of ‘active ageing’ currently promoted by most European countries, whereby working lives are extended, are at times inconsistent with policies that aim to promote intergenerational solidarity. For example, workers, and in particular the growing numbers of mid-life women in paid employment, have to reconcile the demands of work with those of family life, such as older parents at risk of dependency and adult children in the process of establishing their careers and families.

Some innovative solutions have been introduced to try to bridge the gap between the competing demands of domestic and work life, including flexible working hours and periods of leave for family

obligations that include caring for ageing parents (Phillips *et al.*, 2002; Gautun and Hagen, 2010; Hamblin and Hoff, 2010). While these initiatives are to be welcomed, they require stable economies. The recent economic recession, beginning in 2009, has placed older workers in a weak position regarding their attempt to reconcile work and family life. Moreover, even where countries have introduced schemes of paid leave for parental care, very few employees are involved (Lester, 2011; OECD, 2011).

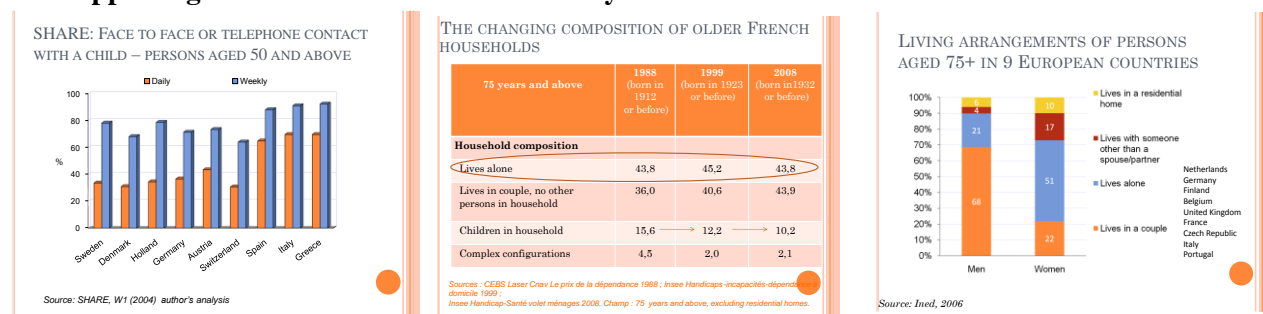
The balance between state, family and other (private and voluntary) forms of help is therefore an important issue. In countries that have had strong welfare traditions, help and support for older disabled citizens, as well as other ‘vulnerable’ groups, has been ‘defamiliarized’ in the sense that the State has taken over many of the family’s previous responsibilities. However, changing political landscapes and the spiral of economic recessions that has occurred since the 1970s has led many of these countries to ‘refamiliarize’ their social care systems (Lewis, 1998; Burau, 2007). Recent studies suggest that families in these countries are again becoming involved in elder care (Rauch, 2007). Also, people are increasingly turning to the market for solutions of social support (Williams, 2009; Anttonen and Häikiö, 2011).

One important dimension to this controversy is the introduction of ‘quasi-markets’ in the provision of social care and the mechanism of ‘cash-for-care’ payments. Several European countries have introduced payment or compensation for carers, although the models differ. Italy and Austria have unregulated cash-for-care systems, where older disabled people are ‘free’ to use the cash they receive for care in the ways they see to be best.

In the UK, although carers over 65 can claim a carer’s allowance, the social care system is highly regulated and disabled older people cannot employ relatives. In France, no carer’s allowance exists. The main source of financial help for disabled older people, the *Allocation Personalisation d’Autonomie* (APA) is a ‘cash-for-care measure’ rather than a ‘cash-in-kind’ measure, since regulations are placed on the use of the benefits received. To this extent it ‘defamiliarizes’ social care less than in countries with unregulated cash-in-kind payments, such as Italy where migrant workers have replaced family carers in important numbers (Bettio, Simonazzi and Villa, 2006; Le Bihan and Martin, 2010).

Germany encourages the family to continue in elder care, via financial incentives and with a booming care market. As Ungerson (2005) has shown, policy measures that allow unregulated substantial care allowances or ‘routed wages’ to be paid to older disabled people and their families, provide incentives to employ carers from outside the family, and increasingly these carers are migrant workers. It is perhaps too early to evaluate the different effects of these policies on the social inclusion of elders within families, although it is clear that they impact on family relations.

#### 4. Supporting Data and Evidence for the Policy



## 5. Conclusion

Older adults retain an important place within the family and contribute towards promoting intergenerational solidarity. Yet because of their position in the life course, they can be exposed to specific risks that in turn increase the likelihood of exclusion and isolation. These risks include a lower availability of same-generation family members due to widowhood and the loss of siblings, an increased risk of dependency that places pressure on family relationships, and the geographical separation of family members due to migration. These risks can be addressed by effective social policy that helps families to undertake the tasks that are integral to them, namely caring for vulnerable members. This does not mean to say that so-called ‘traditional’ approaches to social care in families, whereby women are heavily involved in personal care tasks, are the solution.

The family can ensure the social inclusion of its older members in other ways, notably by providing important links to external sources of support and community engagement. The geographical dispersion of families can in part be addressed by the increased use of the Internet and other communication technologies that keep families in touch. New social policy that promotes the positive use of these technologies in areas such as social care can help to keep older people integrated into family life. But such measures must be coordinated with other policies aimed at minimising the overall risk of social exclusion, such as those directed to employment opportunities, the provision of quality homes, and safe environments.

# 재난정보 공유시스템의 구축과 운용을 위한 민관협력 방안 제시:

## 재난 정보매개자의 활용

### Public-private partnership for the establishment and management of disaster information sharing system: Application of disaster information mediator

오남경 Oh Namkyung

(Professor, University of Akron)

※ 본 연구는 미국 오하이오, 루이지애나, 플로리다의 지방정부 재난관리자를 대상으로 서베이 및 인터뷰를 진행.

※ 이를 기반으로 재난정보 공유시스템의 운용을 위한 민관협력에 필요한 시민재난정보단의 구성과 활용을 제안.

#### Executive Summary

시민으로부터의 정확하고 빠른 정보의 전달이 효과적인 재난관리의 핵심 성공요소.

본 연구는 효과적 재난정보시스템의 구축과 운용을 위해 다음의 정책을 제안함.

1) 미국 Community Emergency Response Team (CERT) 에 준하는 시민자율의 정보단을 구성과 활용.

- Key: 재난대응 정보시스템의 구조와 절차를 알고, 주요정보 전달 위한 교육 훈련, 인증 프로그램 개발

2) 미국FEMA Reservist Program에 준하는 재난상비군의 구성과 활용.

- Key: 정규재난관리조직과 원활한 communication을 위한 교육과 기술 지원

3) 시민자율 정보단의 활용을 위한 Action Plan: 정보매개자 (Information brokers)의 활용

- 은퇴자, 이직자 등 과거 재난관리 분야 전문가 (소방, 재난, 군, 정보)를 정보매개자로 활용.

- 장점: 과거 재난관리 전문가를 정책매개자로 활용하는 방안은 다음의 장점을 가짐.

i. 교육, 훈련 프로그램에 대한 과도한 투자 없이도 시민사회 정보관리의 전문성 확보.

ii. 사회자본 (Social Capital) 활용: 근무경험을 통해 획득한 사회자본은특히 잘못된 정보 (Rumor) 확산 등, 시민과의 정보공유시 정부가 가지는 우려를 상당부분 감소.

iii. 현장 은퇴 인력의 활용이라는 측면에서 시민사회 인력의 효과적 활용 방안.

1. 정책 목표: 성공적 재난정보관리를 위한 시민정보단 및 정보매개자의 활용

#### 2. 개념 및 배경 설명:

- 재난에 내재한 복잡성과 불확실성에 의해 기존 재난관리계획과 재난대응역량은 적절성을 상실하기 쉬움.

- 이 상황에서 적응적 재난대응의 필요성이 증대하며 이를 위해 정확하고 시의적절한 정보 공유와 처리가 필수

- 기존의 연구들은 1) 재난정보의 양과 품질의 중요성, 2) 재난정보시스템의 구축, 2) 재난정보시스템을 통한 정부간 재난정보 공유, 3) 인터넷 및 통신기술을 활용한 시민간 재난정보 공유 등을 연구.
- 그러나, 기존연구는 1) 통신정보 기술 활용에 대한 과신, 2) 정부간, 시민간 정보공유에 한정되는 문제점 내포.
- 본 연구는 재난정보시스템의 구축과 운용에 있어, 1) 통신정보 기술과 함께 재난대응의 사회적요인 또한 고려 (Socio-technical Systems)해야 하며, 2) 정부-시민간 협력관계가 재난정보시스템의 운용에 중요하다는 가정 하에, 미국의 재난정보시스템인 WebEOC (Web-based Emergency Operation Center)가 정부-시민간 공유 Platform 으로 기능 가능한지를 평가하고 효과적 재난정보관리시스템의 구축과 운용을 위한 시사점을 제시.

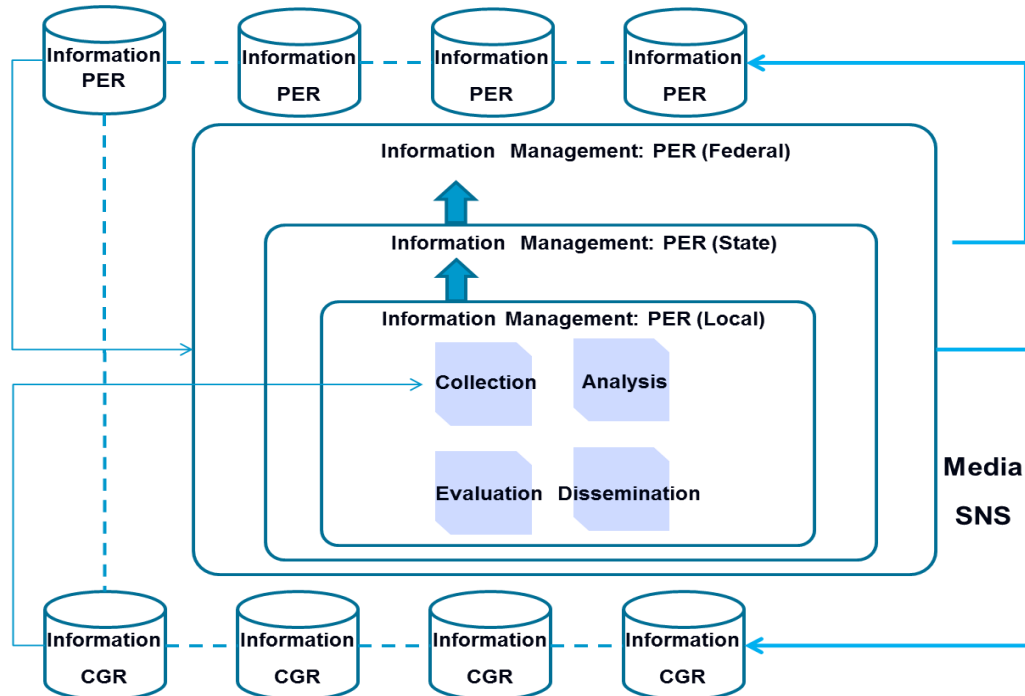
### 3. 제도화의 방안

시민정보단의 활용과 운용을 다음세 가지 방안을 제시함.

- 1) 미국의 Community Emergency Response Team (CERT) 에 준하는 시민자율의 정보단을 구성과 활용.
  - CERT: 지역 자원봉사집단으로 전문재난대응조직이 즉각적으로 가용하지 않을 시 대응팀이 도착할 때까지 재난대응을 위한 보조적 역할을 수행.
  - CERT의 재난정보공유를 위한 응용: 현장의 재난정보를 정확히 수집하여 빠르게 정부재난대응팀에 전달
  - 핵심성공요소: 재난대응 정보시스템의 구조와 절차를 알고 어떻게 주요정보를 전달하는지에 대한 교육 훈련 프로그램이 개발 제공되어야 하며, 자율정보단의 역량을 검증하는 인증제도 필요.
- 2) FEMA Reservist Program 에 준하는 재난상비군의 구성과 활용.
  - Reservist Program: 정규재난대응조직이 역량의 한계에 도달할 때 상비군이 보조적 역할 수행
  - 정부의 재난정보 수집, 처리, 전달 능력이 소진될 경우
  - 핵심성공요소: 정규재난관리조직과 원활한 communication 을 할 수 있는지가 관건이며 양방향 2-way communication 을 위한 기술적 지원과 행정지원을 위한 Cadre coordinator 운용.
- 3) 시민자율정보단의 효과적 활용을 위한 제언: 정책매개자 (Information Brokers)의 활용
  - 도전: 시민자율단이 가지는 문제점
    - i. 재난관리 경험이 없는경우 재난관리의 법령, 절차, 기술에 대한 이해 부족
    - ii. 시민과의 정보공유에 관한 정부의 우려: 정보의 정확성, 정보처리 부담의 증가,
    - iii. 시민 자율정보단 및 상비군의 운용에 따른 추가 예산 및 행정 지원 부담.
  - 누가 정책매개자 (Information Brokers)가 될 것인가? 과거 재난관리 분야 전문가 (소방, 재난, 군, 정보).
  - 장점: 과거 재난관리 전문가를 정책매개자로 활용하는 방안은 다음의 장점을 가짐.
    - i. 교육, 훈련 프로그램에 대한 과도한 투자 없이도 정보관리의 전문성 확보.
    - ii. 사회자본 (Social Capital) 활용: 근무경험을 통해 획득한 사회자본은특히 잘못된 정보 (Rumor) 확산 등, 시민과의 정보공유시 정부가 가지는 우려를 상당부분 감소.
    - iii. 현장 은퇴 인력의 활용이라는 측면에서 시민사회 인력의 효과적 활용 방안.

#### 4. 정책 제안의 근거 및 자료

본 연구는 지방정부 재난전문가들을 대상으로 설문과 인터뷰를 통해 재난정보시스템의 구축과 운용과 관련하여 아래와 같은 Gap 들을 파악함.



##### 1) GAP 1: 전문재난관리자 (PER)와 시민정보단 (CGR) 사이의 GAP

	장점	약점
PER	재난관리와 재난정보처리에 관한 지식과 교육, 장비를 보유	정보처리에 대한 관료적 경직성, 대규모재난시 재난정보처리역량 소진, 재난시 현장정보 시의적절한 확보의 어려움
CGR	지역에 대한 상세한 정보 보유 재난 현장에 대한 접근성	재난정보 처리에 대한 전문성 결여 개인 및 지역이기주의

➔ 재난정보 매개자의 장점: 현장접근성을 가지면서도 정보 처리에 관한 전문성 보유

##### 2) GAP 2: 재난정보 기술 적용상의 GAP

- 시민들은 재난정보의 공유를 위해 Facebook, Twitter 등 Social Networking Services 이용
- 정부는 재난정보 공유를 위해 WebEOC 구축 및 사용.
- 기술적 Compatibility 문제 존재, 또한 정부는 정보공유를 위해 WebEOC 를 SNS 에 연동시키는 것을 꺼려함
- 정보확산 목적으로는 정부도 SNS 사용, 그러나 정보수집을 위해 아직 Low Tech 사용 (One-way Comm.)

➔ 재난정보 매개자의 장점: WebEOC 를 일부 시민집단에 한정 개방하는 것에 대한 저항감 감소

## 5. 요약 및 추가제안사항

재난정보의 수집, 처리, 전달, 공유를 위해서는 시민사회로부터의 정확하고 시의적절한 정보전달이 필수이며, 본 연구는 시민재난정보단의 구성과 활용을 제안한다. 현실적 Action Plan 으로, 과거 재난관리 분야에서 전문성을 쌓은 전문가들을 재난정보 매개자로 활용함으로써, 정보의 공유에 있어서 사회적 요소들로부터 오는 기회와 위험 요인을 관리할 것을 제안한다. CERT, Reservist Program, WebEOC 에 대한 추가연구는 미국의 제도가 어떻게 한국의 상황에 맞게 적용될 것인가에 대한 시사점을 제공할 것이다.



# 신종감염병 Risk Assessment Team 구축

## Establishing a Risk Assessment Team for New Infectious Diseases

홍성극 Hong Sung-Geuk  
(Sheikh Khalifa Specialty Hospital)

본 연구원은 서울연구원의 2015년도 국제협력 연구사업, <위험사회의 도전과 서울의 선택: 참여적 위험 협치>의 일환으로 수행한 [중동 메르스 관리에서 얻은 교훈] 연구를 근거하여 서울시에 다음과 같은 정책을 제안한다.

### 1. 정책목표

신종감염병의 유행을 예방하기 위한 Risk Assessment Team 구축

### 2. 개념 및 배경설명

대한민국 의료는 2000년대 이후 의료 선진국으로 그 입지를 자타공인 인정받았다. 그 일환으로 최근 의료 수출이 활발히 이루어지고 있다. 그러나 2015년 대한민국은 메르스 유행으로 인해서 새로운 상황에 직면했다. 국민들은 약 100일 가까운 기간 동안 자신의 일상적인 생활에서 불안을 경험하여야 하였다. 그리고 대한민국 의료의 선진성과 그 효율성의 이면인 안전불감증이 있는 것은 아닌가 하는 우려의 목소리를 국민들과 세계로부터 듣지 않을 수 없었다. 사실 메르스 유행 이전에도 신종감염병에 대처하는 우리의 의료시스템에 대한 우려는 2009년 신종인플루엔자 유행 시에도 제기 되었던 문제이다.

신종감염병의 국내 유행의 가장 큰 위험요인이 국제화라는 것에는 이견이 없을 것이다. 글로벌 리더를 양성을 지향하는 한국 사회의 요구에 걸맞게 많은 한국인들이 전세계 곳곳에서 자신의 꿈과 삶을 위해 살아가고 있다. 국제 무대에서 생활하고 있지만 일과 가족으로 인해서 자연스럽게 한국을 방문하여야 한다. 이 과정에서 자신도 알지 못하는 사이 신종감염병에 감염되어 공항을 거쳐 서울을 비롯한 한국의 곳곳을 이동하는 일이 발생할 수 있다. 그리고 전세계적으로 물류의 흐름이 크게 증가하여 음식과 공산품을 통한 병원균의 전파가 확인되고 있다.

그러나 한국은 너무나 자명한 신종감염병의 위험요인에 대한 평가(Assessment)가 적절히 시행되고 있지 않다. 행동계획(Action plan)도 예방이 아닌 사후약방문 수준으로 이루어지고 있는 것이 현실이다. 이것은 마치 환자가 병원을 방문하였지만 환자의 증상만을 확인하고 이에 진단과 치료를 시행하지 않는 것과 유사한 상황이다. 이 문제에 대한 대안으로 비록 소수일지라도 감염 전문가로 구성된 '신종감염병 Risk Assessment Team'을 구축하여 객관적인 자료에 근거한 위험요소 확인, 평가 및 행동 계획을 도출한다면 대한민국 국민을 신종감염병으로부터 보호하는데 중요한 기반을 다질 수 있을 것이라 생각한다.

### 3. 신종감염병 Risk Assessment Team 업무

#### 1) 정보 조사

국내 유입 가능한 신종감염병을 webpage (WHO, 미국 CDC 등), 해외뉴스, 학술저널의 정보 조사를 통해서 확인  
외교부, 한국관광공사 등의 협조를 통해 신종감염병과 관련된 인적교류, 물류의 흐름 등에 대한 정보 조사

#### 2) 국제 네트워크 형성

WHO 및 각국의 CDC와 정보 네트워크 형성  
신종감염병에 대한 정보를 수집할 수 있는 학자들과 교류  
각국에 있는 교민들과 네트워크 형성

#### 3) 현장 답사를 통한 위험도 평가

다양한 경로를 통해 확인한 정보를 바탕으로 현장 답사를 통한 위험도 평가를 시행

#### 4) 행동 계획

평가된 위험도를 근거하여 행동계획을 수립

#### 5) 정보 공유

위험도의 경중에 따른 대국민, 대정부 홍보

### 4. 정책 제안의 근거 및 자료

#### 1) 신종감염병에 대한 위험도 평가의 부재

질병관리본부에서 해외유입 감염병 질환에 대한 상황보고를 시행하고 있으나, 해당 질환의 국내 유입 가능성에 대한 위험도를 실제적으로 분석하고 이에 대한 행동계획을 제시하고 있지는 못함

※ 국내 메르스 유행이 시작되기 직전 검역지원과에서 제공한 메르스 관련 정보는 아래와 같음  
(<http://cdc.go.kr>)

Middle East Respiratory syndrome coronavirus [MERS-CoV] – update [15. 5. 18]

- 현재까지 1,118명 확진, 423명 사망
- 표 (국가별 감염자 수, 사망자 수 정보 포함)
- 확진환자 정보
- 여행자 주의 사항

※ 메르스와 유사한 형태로 2015년도에 약 20개의 질환에 대해서 해외 발생 사례 위주의 정보만 공개함 (<http://cdc.go.kr>)

덴기열, 동물인플루엔자(H5N1, H7N9), 라싸열, 말라리아, 수막구균성수막염, 수족구병, 에볼라, 유행성이하선염, 장티푸스, 중동호흡기증후군(메르스), 치쿤구니야, 콜레라, 페스트, 폴리오, 홍역, Ross River virus, Zika fever

※ 질병관리본부에서는 해외에서 유입이 우려되는 감염병을 제4군 감염병을 지정하여 감염 후 보고 받고 있음 (감염병의 예방 및 관리에 관한 법률[법률 제13392호, 2015.7.6., 일부개정])

## 2) 맞춤형 행동계획의 필요

신종감염병의 대비가 잘 되어 있는지를 객관적으로 확인하기는 어렵다. 그러나 환자의 치료와 질환의 예방에 있어서 대상에 꼭 맞는 처방과 행동계획의 중요성이 계속해서 강조되고 있다. 맞춤형 치료, 맞춤형 예방을 하기 위해서 중요한 것은 위험도에 대한 평가가 맞춤형으로 잘 이루어질 때 가능하다.

## 5. 결론

메르스 유행 이후 대한민국 국민들은 그 어느 때보다 신종감염병의 유입에 대해서 우려하고 있다. 그러나 이 우려를 불식시킬 수 있는 정부에 감염관리에 대한 신뢰도는 낮은 상태이다. 잘 준비하고 대처하지 않으면 신종감염병의 경우 큰 파괴력을 가지는 것을 우리는 메르스를 통해서 경험하였고, 가장 중요한 것이 예방이라는 것도 우리는 배웠다. 헌신되고 전문성을 갖춘 인력들로 구성된 신종감염병 Risk Assessment Team을 구축하여 한국의 맞춤형 위험도 분석 후 행동계획을 수립하는 것이 가장 효과적이고 강력한 신종감염병 대비가 될 것이다.

# 서울 이주민 쟁점과 통합 정책

## Migrant Issues in Seoul and the Policy of Inclusion

이가람 Lee Garam

(PhD Candidate, Yonsei University)

서울연구원의 2015년도 국제협력 연구사업, <위험사회의 도전과 서울의 선택: 참여적 위험 협치>의 일환으로 중민사회이론연구재단에서 수행한 위험사회 분석과 관련, 서울시의 이주민 정책 및 향후 기조와 외국인 및 서울시민을 대상으로 한 설문조사 분석에 근거하여 서울시에 다음과 같은 정책 도입을 제안하고자 한다.

### 1. 정책 목표:

외국출신 이주민들의 시각에서 본 서울 생활을 성찰함으로써 외국출신 이주민을 둘러싼 위험을 파악하고, 이주민 집단의 다양한 특성에 맞는 사회통합 정책을 추진함으로써 글로벌 도시를 넘어 아시아의 코스모폴리탄 도시로서의 위상을 확립

### 2. 개념 및 배경 설명:

2014년 현재 서울에 거주하는 외국인 주민은 20만명이 넘는다. 서울이 글로벌 도시로 성장함에 따라 외국인 주민의 수는 향후에도 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 이러한 증가세는 서울에 문화 다양성에 그에 기반한 발전의 가능성을 가져다 주기도 했지만 한편으로는 다문화주의-반다문화주의 논쟁, 혐오주의 등 이방인을 둘러싼 잠재적인 위험 문제를 표면화하는 결과로도 이어지고 있다. 이런 상황에서 최근 프랑스를 중심으로 유럽에서 진행되는 난민에 대한 논의와 테러, 반이슬람주의 운동 등의 움직임은 서울에서 점차 증가하고 있는 이주민을 둘러싼 사회적 위험(social risk) 쟁점들을 계속해서 환기시키고 있는 상황이다.

이런 상황에서 서울은 여러 정책을 실시하고 있으나, 일부 정책들은 국가정책과의 연계성 속에 다문화주의로 귀결되기도 하고, 외국인 주민을 복지대상으로 보는 접근방식은 안팎으로 다양한 비판의 지점이 되기도 한다.

이에 본 연구자는 울리히 벡(Ulrich Beck)의 핵심개념이라고 할 수 있는 코스모폴리탄적 시각(cosmopolitan perspective)에서 서울의 이주민 문제를 이해하고, 이에 기반한 정책 개선을 제안한다. 성찰성을 근간으로 국가-기업-시민사회의 관계를 재정립하려는 '코스모폴리탄적 전환(cosmopolitan turn)'의 요청은 국가라는 경계를 적극적으로 허물고 있는 국가간 이주민을 둘러싼 쟁점에서 더욱 뚜렷하게 드러난다.

이러한 시각에서 이주민 쟁점을 바라보려면 내국인-외국인이라는 경계를 허물고, 인권을 중심으로 문제 해결 방안을 모색하는 사회(학)적 상상력의 동원이 필요하다. 이는, 한국 국적이 아니라는 이유로 다양한 특징을 지닌 인구집단을 '외국인'이라는 하나의 범주로 묶어버렸던 관점을 벗어나는 시도에서부터 출발할 수 있을 것이다.

### 3. 제도화의 방안

- 1) 일반 시민과의 교류 증진 필요: 서울다가치플랜의 시행과정에서 일반 시민참여 강화방안을 모색해야 한다.
- 2) 기존 외국인주민 관련제도의 안정적 지속과 확대 필요:
  - A. 매년 실시하고 있는 서울서베이 외국인조사의 지속과 확대
  - B. 서울글로벌센터가 '외국인 주민센터'에서 더욱 적극적인 역할들로 전환될 필요가 있다.
- 3) 기존 사회적 자본의 적극적 활용: 외국인주민들이 기존에 활용하는 사회적 자본(친지, 친구 커뮤니티)을 끊지 않고 자연스럽게 내국인주민들과의 개인적, 커뮤니티 단위 교류를 늘릴 수 있도록 해야 한다.
  - A. 서울시에서 진행하고 있는 지역재생, 사회적경제, 마을만들기 등의 사업에 적극적으로 연계
  - B. 외국인을 대상으로 하는 정책 관련 의사결정과정에 일반시민대표도 함께 참여
- 4) 이동성을 고려한 지속적 유대 형성 필요: 예를 들면 주로 2년 내외의 단기적 이주가 이루어지는 점을 감안, 서울을 떠난 뒤에도 서울을 기억할 수 있는 storytelling이 이루어지는 온라인공간이 있으면 어떨까 하는 제안을 한다.

### 4. 정책 제안의 근거 및 자료

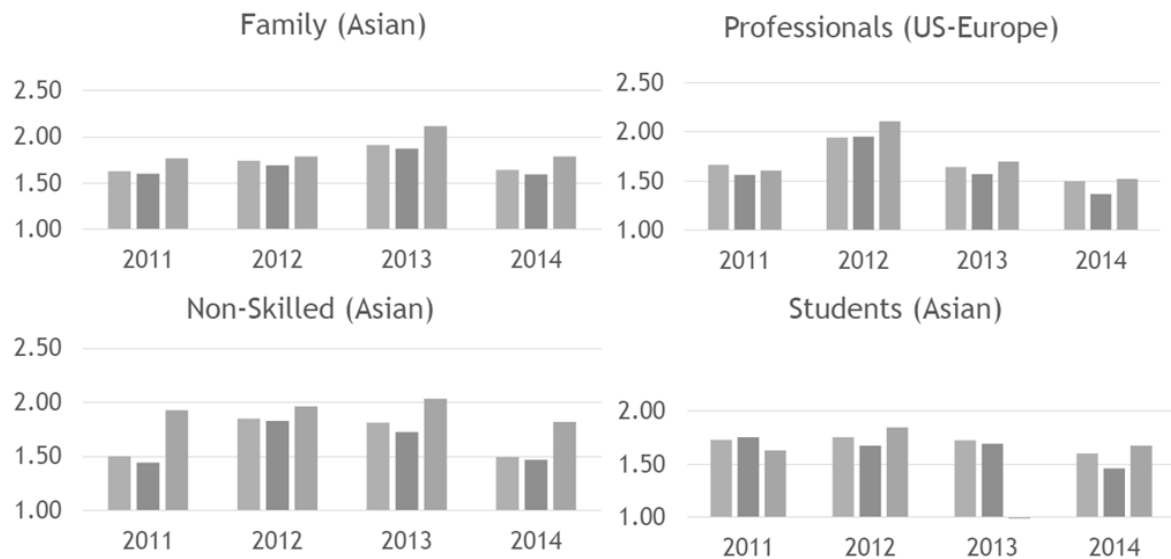
2011년-2014년 서울의 등록외국인인구통계 및 서울서베이 외국인조사 자료를 바탕으로 볼 때, 서울에 거주하는 외국인주민 중 국적 및 체류자격에 따라 크게 네 유형이 두드러진다. 이들은 체류기간이나 한국인과의 평균 교류 정도, 경제적 수준에서 조금씩 차이가 있다.

특성	가족형 (주로 아시아)	비전문취업 (주로 아시아)	전문가 (주로 영미유럽)	유학생 (주로 아시아)
체류기간	4년 이상	2년 내외	2년 내외	2년 내외
한국인 교류	상대적으로 적다(평균 6~8명)		상대적으로 많다(평균 9~11명)	
월 평균 소득	2백만원 내외	2백만원 내외	350~400만원선	100~200만원선
기타 특징	다문화정책의 주 대상	현실적으로 가장 많은 인력수급풀	창조계급	(잠재적) 창조계급

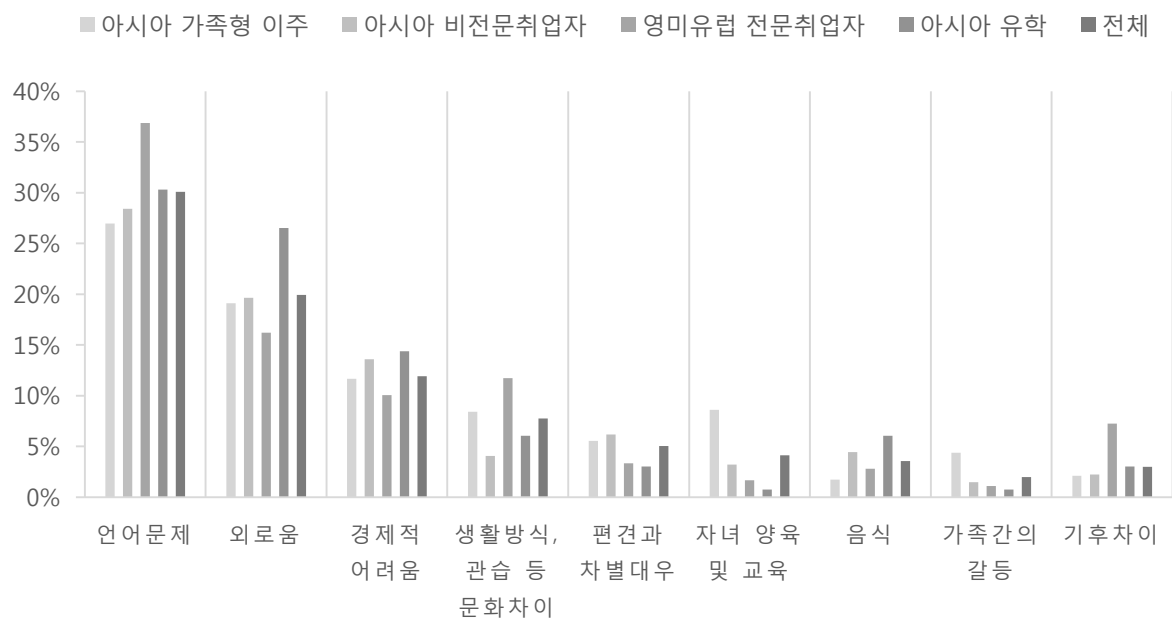
한국사회에서 다문화정책이라는 이름으로 진행되어 온 이주민정책은 이러한 차이에 따른 정책수요에서 공통적인 부분만을 다루다 보니 언어교육, 행정처리 고충 및 각종 민원해결 등에 초점이 맞춰진 경우가 많았다. 최근 4년간의 조사자료는 이런 정책이 어느 정도 효과를 거두기는 하였으

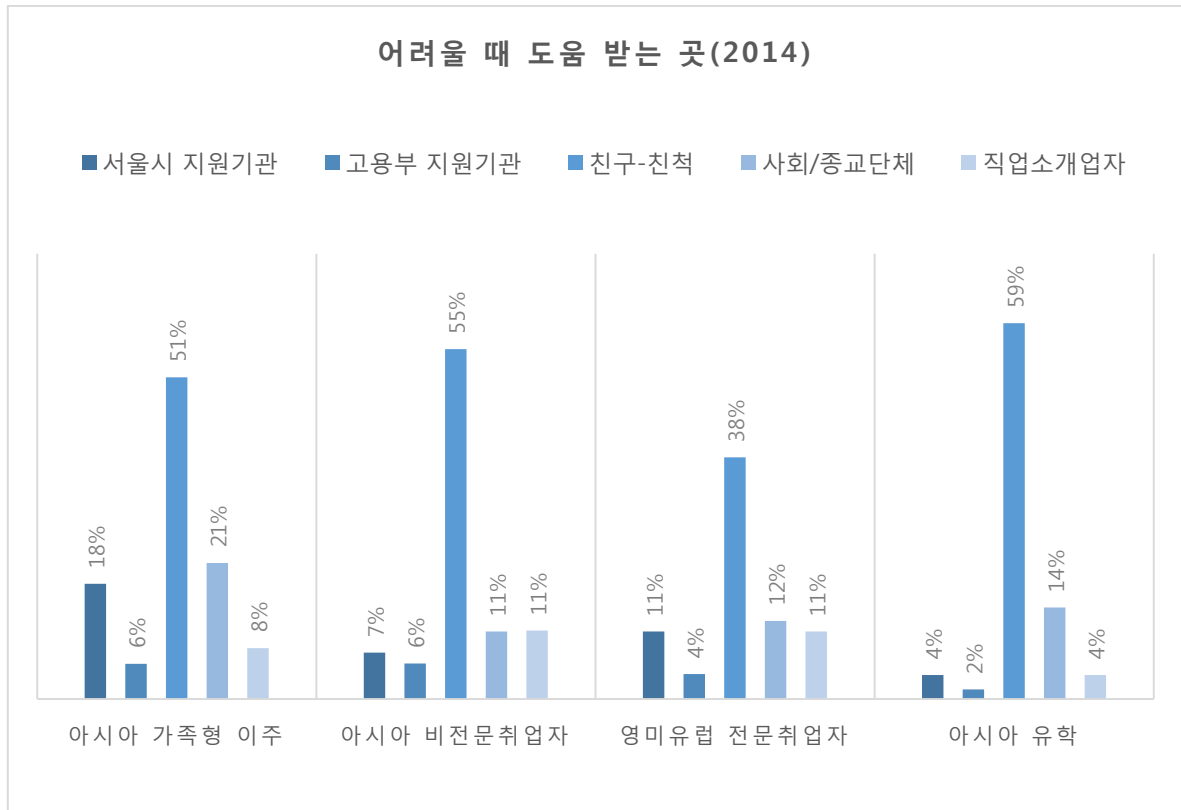
나 여전히 일터나 상점, 음식점, 은행 등에서 일상적인 차별 경험이 크게 줄어들지 않고 있음을 보여준다. 또한 외국인주민들은 지속적으로 언어, 외로움, 경제적 어려움, 문화적 차이, 편견과 차별대우의 어려움을 경험한다. 이러한 어려움을 해결하는 과정에서 외국인주민들이 가장 많이 기대는 곳은 (한국인, 외국인을 포함한) 친척과 친지 등 비공식적 네트워크이다.

상점-은행, 공공기관, 일터에서 경험하는 차별 정도



2014 어려움





## 5. 결론

다행히 아직까지는 우려할 수준으로 표면화되지 않았지만, 외국인주민들이 경험하는 일상적 차별이나 사회문화적 어려움으로 나타나는 잠재적 위험요소를 파악하고 해결하는 것은 점차 국가간 이동성이 강화되는 맥락에서 필수적이다. 서울은 한국사회의 일부이면서도, 세계 도시 네트워크의 한 축을 구성하고 있다는 점에서 국가의 경계를 벗어나는 상상력을 필요로 하기도 한다. 서울의 입장에서 이 과정은, 외국인주민을 글로벌 이웃(global neighbors)으로 보고 주민의 삶을 중심으로 마을에서부터 기존의 사회적 유대에 덧대어 통합을 강화하는 방식으로 진행되어야 할 것이다.

# 동아시아 역사갈등 해소를 위한 하버드 대화모델의 도입

## Learning from the Harvard Dialogue Model to Reduce History Conflict in East Asia

브렌단 하우 Brendan M. Howe  
(Professor, Ewha Woman's University)

### 1. Policy Objective

To facilitate the reduction of historically generated conflict and the process of reconciliation in East Asia.

### 2. Policy Concept and Background

Many long-running conflicts or post-conflict legacies give the appearance of being intractable for two reasons: first, rather than there being an objective historical truth about the conflict waiting to be uncovered, there are in fact competing regimes of truth each held as sacrosanct by the different actors; second, actors have become so wedded to particular conflictual positions and roles, they are blinded to the shared interest in reconciliation and the benefits this entails. Partly this is a result of the adversarial model of negotiations generated by the view of states as unitary rational actors the rational actor model or RAM. This view and the related policy-prescriptions is particularly prevalent in the East Asian region, which remains a decidedly state-centric security operating environment.

Yet the decisions and policies made are neither so simplistically and objectively rational, nor are they carried out by states as unitary actors. The different perception filters through which actors view the world, have considerable bearing not only upon how they reach their “rational” decisions, but even upon the processing of information upon which they will construct their preference hierarchies. Perception affects decision-making rationality through self-imaging and what has become known as “perception of the other.” Meanwhile, the concept of state as unitary actor, is not only inaccurate when one considers the plethora of different government and non-government actors which have an input into policy formation, but its adversarial perspective is counter-productive to the processes of transitional justice and reconciliation. Thus it is important to unpack the “black box of decision,” attempt understanding of the “other,” deconstruct the relationship between positions and interests, and increase the role played by non-state and sub-state actors.

How can these conflictual positions, and contradictory perceptions be reconciled? First, we must understand the processes of position-taking and perception formation. Second, we must deconstruct these processes to bring to the fore the concept of a harmony of interests. Third, we must look to examples where such reconciliation appears to have borne, or to hold promise of bearing fruit. Fourth, we must present policy prescription for at least one actor, even if it means acting unilaterally, in order to break the conflictual cycle.

### 3. Ways of Institutionalization and Proposals

The Harvard Negotiation Project has identified a number of methodologies to address these and related challenges.

- 1) Actor's interests are not necessarily the same as the positions they take. Positions are an actor's demands, list of wants, or a description of where the actor stands on an issue. Underlying these



positions are the reasons parties demand something: their needs, concerns, desires, hopes and fears. We need to try to look at the negotiation or conflict from the other person's perspective. This does not mean agreeing, ultimately, with their position, but it does mean that we should make every effort to understand it. We are trying to comprehend rather than to "buy into" their reasoning by placing ourselves in their shoes, or in their seat, and thereby gain an insight into their mind-set. The first step is to assess our own assumptions about the negotiation or conflict, and the data upon which we base them (sometimes called Assessing the First Position). Next, it is important to Assess the Second Position - consider what the other parties see (their partisan perceptions), why they see it that way (their background, emotions and motives), and the interests which lie behind their positions. The third step is to interact with the other parties in order to test our understanding of their positions. For Fisher and his associates at the Harvard Negotiation Project, this has tended to take the form of role-play workshops through which parties are engaged directly or indirectly in negotiations.

- 2) Communication forms the core of the Harvard school's approach. Parties engage in "active listening" whereby the positions and underlying interests of other actors are directly solicited. Communication also forms the bedrock of improved relationships, which for Fisher et al is an important strategic objective in its own right, independent of the pursuit of each actor's individual interest satisfaction. It is important to deconstruct the nature of the conflict itself and the identity of the participants, in order to work towards a lasting peaceful relationship; we need to "separate the people from the problem".
- 3) All countries in East Asia have a self-perception of victimization by others, and an ongoing belief that others pose an existential threat. Any proposal for future initiatives aimed at providing transitional justice and reconciliation must address these perceptions. The first step towards this is to acknowledge that all communities have indeed been hurt, and to that extent are victims, without taking the antagonistic step of placing blame. Indeed, all peoples of NEA victimized by both domestic and foreign agents of oppression. This fact may, ironically, facilitate transitional justice and reconciliation for a number of reasons. First, because the awareness of shared experience facilitates mutual understanding and the growth of empathy. Second, because in terms of collective problem-solving rather than positional negotiations, this approach constructs domestic and foreign oppression and violation of human rights as a common challenge and enemy against which all the countries of the region can unite. Third, because in combining all the sources of suffering in the region, the adversarial and blame focused examination of each individual instance is diluted, while its humanitarian imperative remains in force.
- 4) Learning from the Harvard Negotiation Project and John Burton's problem solving approach, we should invite academic representatives from all the countries in the region to a workshop to address the issues of human suffering. After the initial academic meeting to address the parameters of the investigation and acknowledgement of hurt, the project could be expanded in three directions: First, continuation of the academic project resulting in the publication of a universally agreed text book. Second, continuation of discussions by political and bureaucratic entities resulting in a joint declaration on human security in the region, acknowledging the dismal catalogue of human suffering while all sides pledge never to allow such things to happen again. Third, civil societies in each country, in particular the youth, could be engaged in events aimed at breaking down barriers, facilitating understanding, and promoting reconciliation.

#### 4. Supporting Data and Evidence for the Policy

##### 1) *Land for Peace*

The conflictual relationship between Israel and Arab nations has been perceived as perhaps the most intractable in the contemporary strategic operating environment. Viewed as zero-sum – both sides claim same territory, committing gross violations of human rights, denying other's right to exist and thereby posing existential threat to other.

There have, however, been moments of reconciliation. These occurred when processes similar to those advocated by Fisher and Burton have been put into practice. This was the basis of the historic “land for peace” approach to the conflict that has come closer than any other process to ensuring peace in the Middle East. It is in fact a revolutionary approach aimed instead at fulfilling some of the desires of those that oppose you, thereby reducing the hostility and level of threat they in turn pose to you. The principle reappeared in the Oslo Accords between Israel and the PLO.

##### 2) *Myanmar*

In Myanmar, workshop participants from the National League for Democracy, emphasized that their position was that full democracy must be implemented immediately. Their perception of the government forces was that in addition to grossly violating human rights, the government was focused on denying them democratic process and governance. The position of the military forces was that free elections were not viable due to the governance challenge posed by opposition forces (including the NLD and ethnic separatist movements) to national unity, and development.

It was only when challenged on both their own positions and their perceptions of the other that each side was able to move towards reconciliation. While the position of the NLD members was that full democracy and removal of all military authorities and controls was a necessary precursor to transitional justice and reconciliation, it turned out that their interests (primarily human rights and participation) could in fact, at least initially be served through the relaxation of controls, confidence building measures, certain guarantees, and partially free elections. Likewise from the government perspective the interests of law, order, unity, and development need not necessarily be threatened by the participation of the NLD in elections, but rather could be strengthened by them. These realizations coincided with the thawing of relations between the two sides.

##### 3) *Nagaland*

In Nagaland, indigenous groups had been waging a low-intensity ethnic separatist insurgency in the Northeast of India for more than 60 years. Again, as became clear in a visit by the author, the position of the rebels was that nothing short of independence was acceptable. Their perception of the Indian government was that the authorities were merely bent on stripping the Northeastern states of their resources and redirecting profits. For the Indian government, concessions were seen as dangerous, and they could not risk encouraging other separatist movements in such large, heterogeneous country.

Although the peace treaty with the largest faction of Naga insurgents has only freshly been signed (August, 2015), with details of the transition as yet still sketchy, nevertheless, it seems that both sides have shifted in their positions, the better to fulfill their interests. The rebels appear no longer to be calling for complete secession, but rather the development of local resource in the interests of the local communities, and recognition of greater community rights. At the same time, the Indian Prime Minister Narendra Modi noted that he had “the deepest admiration for the great

Naga people for their extraordinary support to the peace efforts”. The chief of the main rebel group, National Socialist Council of Nagaland (NSCN), Thuingaleng Muivah has thanked Modi for “understanding the problems faced by the Nagas”, while Mr Modi has acknowledged that the problem festered so long because India and the Nagas failed to “understand each other”.

## **5. Conclusion**

The ultimate focus is on policy prescription for the Seoul government in terms of steps which may be taken to break the vicious cycle of hurt, blame, and rising nationalism in the region. These fall into three broad areas. First the academic process which could ultimately result in a collective textbook project in which each chapter is written from the perspective of the other parties. Second, the policy-makers forum would see a series of Burtonian workshops, resulting in a joint declaration expressing a commitment to defend the human security of East Asian populations. At the very least, the experience of these negotiations, combined with the Fisheresque processes of active listening they will require, should serve to de-escalate hostile rhetoric. Third, a civil society dialogue promoted through a number of mechanisms, holds promise for long-term change of partisan perceptions and conflictual relationships, as well as the achievement of the aims of non-state-centric public diplomacy.

# 사회적 통합의 상징으로서 탈북주민 지원제도

## Support system for North Korean defectors under the banner of social integration

김학재 Kim Hak-Jae

(Free University of Berlin Graduate School of East Asian Studies, Research Associate)

본인은 서울연구원과 중민사회이론연구재단이 공동 수행한 2015년도 국제협력 연구사업, <위험사회의 도전과 서울의 선택: 참여적 위험 협치>의 일환으로 동독이탈주민에 대한 독일의 정책 대응을 연구했으며 이에 근거하여 서울시에 다음과 같은 정책 도입을 제안한다.

### 1. 정책 목표:

사회적 통합의 토대를 갖추는 일련의 탈북자 정책을 통한 대안적 통일 정책제시

### 2. 개념 및 배경 설명:

현재의 통일 정책은 지나치게 정치적 체제 통합이나 경제적 교류의 관점에서만 논의되어 왔다. 하지만 독일의 실향민, 동독 탈주민 정책의 경험을 보면 통일은 결국 사회, 문화적 통합의 문제라는 것을 알 수 있다.

독일의 동독 탈주민 정책 경험은 우선 그 규모가 엄청났다는 특성이 있다. 2차대전이후 동유럽지역에 거주하던 1,200만명의 독일인들이 서유럽과 서독으로 추방되며 유입된 것이다. 이에 비하면 냉전기간 중의 수백만명의 동독 출신 탈주민의 상대적으로 작은 규모였다. 따라서 동독 탈주민들은 이들은 언론이나 공론장에서 전혀 논란이 되지 않고 서독 사회로 수용, 통합되었다. 독일 같은 이런 역사적 경험이 부재한 한국정부와 서울시로서는 현재의 탈북자 정책이 향후에도 유효하고 충분할지 면밀한 대비를 할 필요가 있다.

우선, 한국사회에서 탈북자의 문제는 작은 규모의 인구 집단이 유입되었음에도 불구하고 과도하게 정치화되고 논란이 되었다. 그런데, 독일 경험의 가장 큰 교훈은 동독 출신 주민들을 통합해낸 것이 '정치적 갈등'의 문제가 아니라 '사회 통합'의 큰 성취로 기억되었다는 것이다. 특히 서독은 1950년부터 경제 상황이 개선되며 수백만명의 이주민들을 무리없이 흡수했다. 이주민들의 통합은 단지 같은 민족을 수용하는 문제가 아닌 하나의 사회적, 경제적, 문화적 성취로 인식되었다.

한국의 경제성장은 이미 고도 성장기를 지났고, 독일처럼 전후 회복의 단계가 아닌 것을 고려하면, 한국의 산업구조를 고려해 탈북자들을 어떤 경제적 부문으로 통합할지 상세한 분석과 계획이 필요하다. 아울러 사회 전체적으로 '사회적 통합'의 경험이 하나의 큰 성취이자 저력으로 인식되는 여러 경험들의 축적이 필요하다. 중앙 정부의 사회정책이 정치적 갈등으로 효과를 발휘하지 못한다면, 가장 큰 노동 인구가 집중되어 있는 서울의 경제, 노동, 사회정책은 작은 규모부터 점차 큰 규모까지 통합의 성취와 경험을 축적할 수 있다.

1953년이후, 서독의 아데나워 총리는 동독출신 탈주민을 서독으로 통합하는 것이 서독 정부의 의

무라고 공표했다. 만일 한국의 중앙 정치권에서 탈북자를 포함한 사회적 소수자의 통합이 정부차원의 의무이자 책임이라는 공감대가 형성되기 어렵다면, 시 차원에서 사회통합을 의무와 책임으로 강조하는 일관된, 차별화된 정책을 추진할 수 있을 것이다.

### 3. 독일과의 비교를 통한 제도화의 방안

#### 1) 중앙 부처의 수립

서독정부는 실향민과 동독 탈주민 문제에 대응하기 위해 다양한 정부 조직을 설치했다. 즉, Länderrat(주정부국무회의), 특별위원회Länderausschuss, 특별 자문위원회, 실향민문제청, 추방, 난민, 전쟁희생자부 (Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte)를 중앙 정부 부처로 수립했다. 서울시 역시 별도로 북한 주민문제를 다루는 담당 부처의 수립을 모색할 수 있다.

#### 2) 기본권의 보장, 헌법과 통합법제

서독 정부는 서독의 헌법인 기본법(Grundgesetz, 1949)에 기반해 모든 동유럽, 동독 출신 독일인들에게도 서독 주민들과 동등한 사회, 경제적 권리와 의무를 부여했다. 본 정부는 별도로 연방 실향민법(Bundesvertriebenengesetz (BVFG, 1953)을 제정해 포괄적인 법제적 토대를 마련했다. BVFG는 경제, 직업, 사회, 교육, 거주에 있어서 추방독일인들의 평등한 권한과 통합의 법적 기반을 수립했다. 서울시의 탈북자 담당 부처는 탈북자들에게도 헌법과 하위법들에 기반해 일관된 기본권 보장의 근거가 충실히 마련되어 있는지 검토하고 필요할 경우 기본권의 차별이 없도록 개정, 보완이 필요한 부분을 모니터링 할 수 있다.

#### 3) 자문위원회, 대의 기구와 정치 참여

서독으로 들어온 동유럽 출신 실향민과 동독출신 탈주민들은 자문위원회 같은 정부조직에도 참여했고, 지역협회를 조직했으며, 추방독일인중앙연합 같은 중앙 기구를 수립했다. 실향민들 스스로 1950년에 전국 정당인, 실향민 연맹(BHE)을 창당했고 자신들의 사회적 통합문제에 적극 관여했다. 또한 실향민들은 기존 독일 정당에 참여해 그 안에서 정치적 압력집단으로 활동했다.

서울시 차원에서는 탈북자들을 위한 정책을 마련하고 통일을 대비하기 위해 탈북자들의 의견을 수렴하는 '자문위원회'를 설치할 수 있다. 또한 다양한 탈북자 단체가 스스로 조직되는 것을 지원해줄 수 있다.

#### 4) 정부의 사회정책 체계로의 편입

서독정부는 동독 이탈주민들에게 동등한 연금, 의료보험, 연금보험, 실업 보험 및 산재보험 혜택을 제공했다. 한국은 정부차원의 사회복지가 OECD국가들과 비교해 현저히 낮은 상황임을 감안할 때, 서울시의 탈북자 담당 부서는 별도로 탈북자를 취약계층으로서 특성화된 '대안적 사회정책'들을 검토하고 준비할 수 있다.

5) 시의 적절한 제도적 지원, 특성화된 지원

서독정부는 1949년 8월 긴급구호법(SHG)을 마련해 긴급한 도움이 필요한 난민들과 실항민들에게 매월 70 마르크를 지급했고, 주택, 교육, 창업에 대한 보조금을 지급했다. 1952년 5월에는 부담균등화법(LAG)을 제정해 수백만명의 이주민들에게 유실재산, 주택과 다른 자산들을 보상해주었다. 서울시는 탈북자의 이주 이전 자산을 보상해주는 정책은 어렵더라도, 서울에 거주하고 서울을 거쳐가는 탈북자들의 상황에 특성화된 주택, 교육, 창업을의 보조 정책을 도입할 수 있다.

6) 문화보존과 문화적 가치의 공유

서독정부는 실항민과 동독 탈주민들의 문화 보존을 지원하고, 그들의 문화적 가치를 확산하기 위한 재정적 토대도 제공했다. 서울시 차원에서 고통스러운 이주의 과정을 거친 탈북자들의 기억과 기록을 보존하는 아카이브를 만드는 일은 기본이고 문화를 보존하고 공동체적 관습들을 유지할 수 있는 정책을 마련할 수 있다. 북한 출신 지역의 문화는 부정하고 없애야 할 낙인이 아니라, 한국 사회의 문화적 다양성을 넓히고 유지할 수 있는 문화로서 지원받을 수 있다.

7) 시민대학, 공공 교육 프로그램과 공동체 대화

서독 정부는 동독 탈주민이 새로운 사회와 문화에 적응을 돕기 위해 시민대학 Volkshochschule 프로그램을 통해 현지 주민과 서로 대화의 통로를 마련했다. 연방 및 주 정치교육센터와 동화 대책 담당단체가 주말 세미나를 열었다.

한국에는 현재 독일의 시민대학 제도나 정치교육기관이 거의 부재한 상황에서, 서울시가 '시민대학' 등 시민을 위한 다양한 공개, 공공 교육프로그램을 제도화할 수 있다. '시민대학'은 기본적으로 모든 시민을 위한 것이지만, 이에 기반해 현재에는 하나원이 담당하고, 여러 종교 단체들이 지원하는 탈북자에 대한 통합프로그램을 보완하는 대안적 통합프로그램을 제공할 수 있다.

#### 4. 결론

이상의 논의를 종합할 때, 서독의 경험은 1천만명이 넘는 실항민과 동독 탈주민을 통합한 성공적 사회 통합의 사례임을 보여준다. 지금까지 한국사회는 탈북자를 체제 경쟁의 상징으로 보기도 하고, 미래의 통일을 매개할 사람들로 보기도 했다.

하지만 독일의 경험을 보건데, 탈북자의 문제는 한 사회가 어떻게 어려움에 처한 사람들을 포용하고 통합할 수 있는지 역량을 시험하고 증명하는 리트머스 시험지가 될 수 있다. 사회로의 이주와 수용이 잠재적으로 어떤 갈등과 문제가 있더라도, 그것을 미리 과장된 위협으로 인식하는 것이 아니라, 우리 사회가 얼마나 갈등과 어려움을 통합해낼 사회적 저력이 있는지의 문제로 인식하는 것이 필요하다.

독일의 경험은 결국 전후처리나 경제적 호황의 조건을 떠나, 사회가 갖고 있는 '사회적 통합'의 역량을 보여주었고, 그것이 얼마나 사회의 근본적 가치관과 제도에 자리잡혀 있으며, 사회의 집단적 정체성에 얼마나 큰 성취로 기억될 수 있는지 한 사례를 보여준 것이다.

서울시는 탈북자 담당 부처의 수립, 관련 법제의 모니터링, 자문위원회 설치, 탈북자에게 특성화된 교육, 주거, 사회정책, 문화보존을 위한 프로그램, 시민대학 프로그램을 통해 탈북자 문제에 대한 새로운 정책 방향 만들어갈 수 있다. 이를 통해 궁극적으로는 통일 문제를 보는 시각을 정치적 체제 결합의 문제로부터 사람의 '사회적 통합'의 저력을 키우는 관점으로 전환할 수 있다.

서울시장과 함께 하는 공개 포럼

## **참여적 위험 협치와 파수꾼 민주주의: 주요발견과 정책건의**

Participatory Risk Governance and Monitory Democracy:  
Major Findings and Policy Recommendation

2015년 11월 24일 발행

발행처\_ 중민사회이론연구재단

발행인\_ 한상진

편집인\_ 조명옥



### **중민사회이론연구재단**

Joongmin foundation for Social Theory

08788 서울특별시 관악구 관악로 164, 202호  
(봉천동, 대우슈퍼리움1단지) [www.joongmin.org](http://www.joongmin.org)