

위험사회(risk society)의 개념에서 본 수해대책



심재현 | 연구기획팀장, 국립방재연구소 / shim1001@mogaha.go.kr

지난 해 우리는 태풍 “루사”와 집중호우로 인해 사상 유례없는 6조원 이상의 피해와 9조원 이상의 복구비를 투입한 바 있습니다. 정치적, 경제적으로 외부에 의존할 수 밖에 없으면서도 내부적으로는 엄청난 비용을 재해 사후복구를 위해 지출하고 있는 사회, 누구나 안전하고 편리한 삶을 꿈꾸고 원하지만 현실은 그렇지 못한 사회, 사전예방에 대한 중요성은 재해가 발생하고 나서 일시적으로만 논의되고, 피해원인이 자기가 아닌 타자에게만 있는 것으로 생각하는 사회, 이것이 안타깝게도 우리가 사는 사회의 자화상이 아닌가 생각됩니다.

해마다 크고 작은 홍수피해를 입고 있는 것은 단순히 자연현상에만 기인하는 것이 아니라 압축적으로 고도경제성장만을 목표로 했던 사회구조로 인해 홍수의 인위적 유발요인이 우리는 사회 이곳저곳에 상존하게 되었다는 사실을 우리는 모두 알고 있습니다. 이제부터라도 수해를 비롯한 모든 위험을 직시하고 이에 적극적으로 대응할 수 있는 논리와 역량을 수자원 전문가가 우선적으로 확보하고 노력해야 할 필요가 있다는 생각에서 최근 사회전반에서 논의되고 있는 위험사회론의 정의와 개념을 요약하게 되었습니다.

1. 위험사회의 개념

본래 위험(risk)이라는 용어는 스페인어에서 기원된 항해용어로서 암초를 뚫고 나가는 의미를 가지고

있었는데 이 용어가 상용화되면서 부를 얻기 위해서 당연하게 감수해야 하는 난관이라는 의미처럼 사용되게 되었다고 한다. 또한 이러한 단계에서 위험은 잠재적인 부수효과이자 예외적인 것으로 취급되었다.

서구 산업사회의 근원은 아마도 이와 같이 한정된 자원과 부를 확장하기 위해 식민지를 개척하는 과정으로부터 시작되었다고 생각되고 이를 미화하는 과정에서 표출되는 위험이라는 요소를 숨기고 부의 축적과 확대재생산만을 강조하게 되었기 때문일 것이다. 이에 따라 부(富)란 그런 위험을 감수했을 때에만 수여되는 상으로 인식되었던 것이다(홍성태, 1997).

1980년대 중반 독일의 사회학자 울리히 벡(Ulrich Beck)은 “위험사회(risk society)”라는 개념을 제시하면서 사회 전반에 걸친 과학·기술적 안전문제를 비롯하여 산업사회의 구조적·심층적 문제의 해결에 대한 필요성을 강력히 제기하였다. 그의 위험사회에 관한 유명한 저서로는 「위험사회 - 새로운 근대성을 향하여(1986)」, 「해독제 : 조직화된 무책임성(1988)」, 「위험사회에서의 정치(1991)」 등이 있다.

벡이 제시한 위험사회라는 개념은 단순히 산업사회에 내재된 위험을 고발하는 것이 아니라 산업사회를 사회역사적인 관점에서 진단하고 조망하기 위한 포괄적인 개념으로 이해할 필요가 있다.

일반적으로 위험이란 불이익을 얻을 수 있는 가능성을 의미한다. 그러나 우리나라 말로는 똑같이 위험

으로 번역되지만 “리지코(Risiko)”와 “게파(Gefahr)”라는 독일어 단어는 어감상 분명한 차이를 보인다. 일반적으로 “게파”는 인간의 의지와 상관없이 발생할 수 있는 위험을, “리지코”는 자신의 결정에 따라 회피할 수 있는 위험을 의미한다. 이러한 개념에서 벗어나 벡은 “리지코”를 계산할 수 있는 위험으로, “게파”를 계산할 수 없는 위험으로 정의하고 있다. 이러한 용어 상에서 굳이 벡이 위험사회를 정의할 때 “리지코”라는 용어를 사용한 것은 단순한 위험의 고발차원을 훨씬 넘어서는 어떠한 의도가 내재되어 있음을 암시한다고 볼 수 있다(김학성, 1995).

18세기 산업혁명 이후 산업사회의 발달은 도시화와 더불어 산업재해, 자연재해, 교통사고, 화재, 실업, 질병 등 각종 위험들을 심화시켜 왔다. 그런데 과학기술의 발달이 심화되고 산업화가 고도화되면서 서서히 새로운 위험들이 생겨나기 시작했는데, 엄청난 인명피해와 재해를 수반하는 이러한 위험사고들은 1986년 소련 체르노빌 원전 폭발사고가 세계적인 경종을 울린 이후에도 계속되고 있다. 지구온난화와 기상이변, 유전자 조작, 핵폭발의 위험 등 통제할 수 없는 위험들이 끊임없이 생산되고 있다. 그리고 이러한 위험들은 사람들에게 일상적 불안을 불러 일으키면서 생활양식에까지 변화를 일으키고 있다.

이처럼 오늘날 위험은 단순히 그것을 인식하고 그 원인요소를 제거하는 기계적인 절차를 통해 쉽게 해결할 수 없을 정도로 사회적 관계들 속에 착근되어 있다. 이것은 한편으로는 위험이 현대사회가 감수하며 살아야 할 부분이기도 하지만, 다른 한편으로는 현대사회가 위험을 부와 같이 체계적으로 확대재생산하고 있다는 점을 간과해서는 안된다는 것이 벡이 주장하는 위험사회론의 개념이다(정태석, 2003).

2. 위험사회에서의 성찰적 대안

벡에 의하면 위험사회로서 현대 산업사회의 위험성은 다섯가지로 정리된다. (1) 현대의 위험은 방사선과 같이 인간의 정상적인 지각능력을 완전히 벗어난다. (2) 어떤 사람들은 다른 사람들보다 위험의 분배 및 성장에서 더 큰 영향을 받는다. 즉 위험의 사회적 지위가 나타난다. (3) 위험의 확산과 상업화는 자본주의

의 발전논리를 완전히 종식시키는 대신에 자본주의를 새로운 단계로 끌어올린다. (4) 부는 소유할 수 있지만 위험으로부터는 그저 영향을 받을 수 있을 뿐이다. (5) 사회적으로 공인된 위험은 특수한 정치적 폭발력을 지닌다. 지금까지 비정치적인 것으로 여겨졌던 것들이 정치적인 것으로 변한다는 것이다.

위험이 정상적인 지각범위를 벗어나고 산업적 논리 속에서 체계적으로 재생산되면서 현대사회는 위험사회로 이행된다고 벡은 주장한다. 그는 경제적 부를 희생할지라도 위험을 사전에 철저히 봉쇄하는 것, 이것이 위험사회에서 인류가 취할 수 있는 유일한 발전경로라고 주장한다. 즉, 이것은 산업사회의 원리들 자체를 성찰하여 산업사회를 해체하고 새로운 사회를 구성하는 과정이다.

산업사회의 진보이자, 해체의 과정, 이것이 그가 말하는 '성찰적 근대화'의 과정이다. 이 과정을 이끄는 요체로서 그는 공공의 참여적 비판을 원천적으로 제약하는 근대의 삼권분립의 체계와 기술-과학적 지식을 중심으로 구성된 전문가체계의 해체와 재구성을 제시하고 있다.

3. 수해에 대한 위험사회론의 개념 적용

올리히 벡의 이러한 개념을 개인적으로 수해에 대한 경우에 한정하여 재해석한다면 각종 재해에 대한 인식의 여부와 이를 해결하고자 하는 적극성 여부에 따라 “인지할 수 있는 위험”과 “인지하지 않거나 못하는 위험”으로 구분할 수 있다고 생각한다(심재현, 2003).

“인지할 수 있는 위험”은 위험의 존재를 정확하게 인식하고 이를 해결하기 위한 적극적인 노력을 통해 저감할 수 있는 방법이 존재한다고 보는 유형으로 인식의 전환과 기술혁신 및 예산투자를 통해 대안이 마련될 수 있다고 생각되며 “인지하지 않거나 못하는 위험”에 비해 상대적으로 해결가능한 위험이라고 생각된다.

수해에 한정하여 이러한 위험을 논의하자면 지구온난화에 따른 강우량의 급증이라는 자연현상적 요소와 도시화, 산업화에 따른 토지이용도 변화에 따른 인위적인 수해가중요인의 제공, 도시지역에서의 인구집중과 경제성장에 의한 자산증가에 따른 피해규모의 거대화라는 요소 등으로 구분할 수 있다.

사실 홍수재해는 그 動因이 자연적인 현상이나 인위적인 현상이냐에 따라 어느 정도의 정성적, 정량적 분석이 가능하기 때문에 대책 또한 객관적인 대안마련이 용이하다고 할 수 있다. 그러나 “인지하지 않거나 못하는 위험”은 안전에 대한 인식상의 차이, 복합적 사회현상에 의해 야기되는 현상으로서의 문제, 정치적, 여론적인 우선순위의 문제 등으로 국민 모두가 동의할 수 있는 대안마련이 용이하지 못하다는 점이 특징이다.

다시 말해서 다음과 같은 인식의 문제는 주관적이고 개별적인 성향에 따라 상이하기 때문에 성찰과 대안 마련이 용이하지 않다는 문제가 있다. 본래 위험사회에서의 위험은 시간적, 공간적으로 한정되지 않기 때문에 보상되거나 안전이 보장될 수 없다. 이런 특성은 위험을 설명할 수 있는 실체를 확보하기 어렵게 만들기 때문이다.

첫째 우리는 재해를 한정된 공간에서 일시적으로 내가 아닌 他者에 의해 他者에게 발생하는 것이라는 편견을 가지는 경향이 매우 크다.

사실 우리 사회는 압축적인 고도 경제성장을 이룩해 온 만큼 압축적인 모습으로 각종 재해를 경험하였음에도 자신만은 안전할 것으로 믿는 철저한 타자의 논리(theory of the others)에 익숙해져 있다. 특히 대중은 위험은 문제있는 외부집단이나 타자에 의해 야기된다고 굳게 믿고 있는 듯한 느낌이다(박해광, 박종연, 2002).

우리나라 홍수대책의 경우 사전예방보다는 사후복구에 치중했던 이유 역시 사회 전반에 내재된 타자의 논리, 즉 홍수는 여름철에만 어쩌다 발생하는 자연재해라고 생각하고 나오는 전혀 책임이나 관계가 없으며, 자연재해이기 때문에 불가항력적이며 내가 아닌 국가(중앙정부)가 책임을 져야 한다는 생각이 지배적이었기 때문이라고 생각된다.

또한 현상적으로는 자기 지역에 홍수가 나지만 않으면 된다는 생각이 하천을 直江化하는 무모함으로 현실화되었고, 상류지역의 소하천부터 많은 하천들이 본래의 蛇行的 모습을 잃고 직선화되면서 해당 지역의 침수 위험을 일부 줄일 수는 있었지만 유역 전체적인 측면에서는 하류부에 홍수량이 집중되어 수해를 가중시키는 원인으로 작용하게 되었다. 특히 대부분의 도시는 하류부에 집중되어 위치하기 때문에 상류부 농경지를 보호

하기 위해 하류부 도시지역이 수해를 입게 되는 지금까지 추구해 온 경제성장 위주의 논리에서도 맞지 않는 문제를 야기하게 되었다는 점을 지적할 수 있다.

두 번째, 종래의 수해대책이 지나치게 중앙정부 위주로 일관되어 왔다는 점이 문제이다. 헌법 제34조에서도 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력해야 한다”고 명시하고 있으며, 당연히 정부는 이를 구체화하기 위한 노력을 하여야 한다. 하지만 지나친 중앙정부 주도형 재해대책이 오히려 지방의 특성을 무시한 획일적인 방향으로 추진되어 온 결과, 지역여건이나 지역주민의 자발적 참여가 철저하게 무시된 방향으로 이루어진 것 또한 사실이며, 현상적으로는 지방정부는 중앙정부의 지침이나 방침이 없는 한 어떠한 사전예방의 노력을 기울이지 않고 있다가 수해가 발생하면 국고지원을 통해 사후복구를 추진하는 방식, 때로는 수해복구비를 지방숙원사업비로 전용하는 도덕적 해이까지 초래하게 되었다.

세 번째, 강우현상이 자연현상으로서 아직까지 과학적으로 해석하는 이론과 기법이 발전, 정착되지 못했다는 점, 이를 위한 연구개발 투자가 미흡했다는 점에서 시급하게 개선되어야 할 과제이다.

모든 수방시설의 기준은 설계빈도(design frequency)의 개념을 통해 설계되고 시설된다. 확률이론에 의해 확립된 빈도의 개념은 관측자료의 개수가 많아짐에 따라 동일한 관측치에 대한 발생빈도 역시 다르게 변화한다. 하수도, 제방, 배수펌프장과 같은 수방시설은 사회기반 시설로서 최소 10년 이상을 사용하여야 하는 시설이지만 적용되는 기준치의 설계빈도는 해마다 달라진다는 데에 문제가 있다.

또한 우리나라 하천은 법적으로 국가하천, 지방 1, 2급 하천, 소하천 등으로 구분하는데, 이에 따라 적용되는 설계빈도가 하나의 수계를 따라 일률적으로 적용되는 것이 아니라 하천등급별, 관리주체별로 상이하게 적용되기 때문에 상하류 하천의 홍수방어능력이 달라진다는 문제를 야기하게 된다.

네 번째, 언론매체에 의한 부적절한 여론 조성을 지적할 수 있다. 위험 커뮤니케이션에서 가장 중요한 것은 일상적으로 중요하지 않은 학술적 내용을 비전문적으로 전달해야 하는 문제이지만 더욱 중요한 문제는 전문가의 위험규정 배경을 이해할 수 있는 기자

들의 전문성이 결여되어 있다는 점이다.

전문가와 기자의 의견차가 있을 수는 있지만, 특히 홍수정책에 대한 대중매체의 여론조성은 시기에 따라 지나치게 상이한 논조를 가지고 대중에게 큰 영향을 미치고 있다는 것을 문제로 지적할 수 있다.

언론은 잘못된 원인에 대해 지적하고 개선될 수 있도록 지속적으로 보도하는 감시자로서의 역할, 올바른 여론조성을 위한 조정자로서의 역할을 하여야 하지만 현실적으로는 그렇지 못한 것 같다. 예를 들어 대규모 수해가 발생하게 되면 모든 언론에서는 발생원인의 지적, 근원적인 대책 마련 촉구, 이재민의 실상보도 등을 보도하면서 누군가의 책임을 요구하는 여론을 조성하고 후속조치에 대한 감시기능을 간과하고 1~2주만 지나면 신문과 방송에서 사라졌다가, 다음 해 우기만 되면 어김없이 절대공기와는 관계없이 수해복구공사가 완료되지 않고 있고 누군가 책임을 져야 한다는 논조로 해마다 일관되게 보도하고 있는 것은 대중매체로서의 역할에 충실하지 못한 것이라는 생각이 든다.

다섯 번째, 비전문가에 의한 정치적 정책결정과 추진문제를 거론할 수 있다. 우리나라의 재해, 재난관리 대책에 대한 정책결정과정에 있어서 외형적으로는 자유토론과 여론수렴을 통한 합리적 대안마련이라는 민주적인 형식을 갖추는 것으로 보이지만 전문가 입장에서는 합리적 대안으로 자리매김한 정책을 찾아보기가 힘든 경우가 많다. 전문가 집단과 관료 집단의 수많은 격론과 설득, 합의로 이루어진 합리적 대안이 정치적인 의견합의로 무시되고, 많은 행정 전문인력들이 수 개월 동안 검토, 제시한 대안이 비전문가 한 마디로 무시될 수 있는 나라가 우리나라라는 생각은 결코 혼자만의 생각은 아닌 것 같다. 지난 해 태풍 루사에 의한 피해가 극심하다 보니 우리나라의 경우 전세계적으로 국가의 무상지원범위가 가장 큼에도 불구하고 특별재해지역을 선포, 지원범위를 더욱 늘린 사례에서도 유사한 사례를 찾을 수 있다.

여섯 번째, 자기성찰을 통해 지속적인 개혁과 개선을 연구해야 하는 전문가의 노력미흡을 들 수 있다. 전문가는 자신만이 가지는 전문성을 활용하여 올바른 사회구현에 이바지한다는 사회적 사명의식을 가져야 한다. 그러나 현실적으로 전문가로서의 요건을 확보하게 되면 자기만의 지식을 고집스럽게 주장하고 사

회변화와 괴리되면서 정치적 역량조차 없게 되는 경우를 종종 볼 수 있게 된다. 이를 재해대책관련 분야에 한정하여 살펴보면 “자연과학이란 우리가 어떤 현상을 관찰하고 거기서 얻은 결과를 다른 사람들에게 전달하여 그것을 확인할 수 있게 하는 데에서 성립하는 것이다”는 하이젠베르크의 주장과는 달리 대중에게 안전관리의 중요성과 이를 예방하기 위한 집단적인 노력과 정치적 역량을 확보하는데 아직까지는 실패하고 있다고 생각된다.

모든 전문가 집단에서 아이디어가 풍부하고 활동적인 인력과 젊은 인력 등 모든 자원을 참여시킬 수 있는 공동적 성찰만이 진정한 개혁의 조건이라고 할 수 있는데, 진정한 의미의 집단적 성찰과 전환은 과학적 발명과 경제적 혁신에도 엄청난 이익을 가져올 것이다.

따라서, 다학제적 학문의 성찰을 통한 상호보완적 재구성이나 NIMBY적 성격의 철저한 배척을 통해 지금까지 집단이 가지고 있던 내적, 외적, 학술적, 일상적 이미지에 대한 가장 급진적이고 비판적으로 내부를 검토하고 성찰함으로써 실천을 위해 유용하고 진실된 전문가 집단으로서의 이미지를 재창출할 필요가 있다.

4. 성찰적 홍수대책을 위한 패러다임의 전환

이제 우리는 근대화를 위한 압축적 성장속에 각종 위험이 내재되어 있고, 평소 재해를 우려하지 않는 우리사회 인식의 가장 깊은 곳에 타자적 논리가 내재되어 있다는 사실을 직시할 필요가 있다. 그리고 자연을 지배하는 인간이 아닌 자연의 일원으로서의 인간을 인식하는 생태적 사회시스템의 필요성을 인식하여야 할 때이다.

따라서 급변하는 21세기에 편안하고 안전한 삶을 영위하기 위해서는 위험은 부수적인 것이 아니라 생존을 위해 해결되어야 하는 것으로, 근대화는 깊은 성찰속에서 지속 가능한 사회로의 전환을 생각해야만 한다.

즉, 온전한 전체의 건강을 위해서는 인구와 산업 활동은 지방에 분산하고, 대기업과 대형화된 사회 제도를 해체하고, 부를 재분배하고, 유연성 있는 자원 보존과 기술이 창조가 필요할 것이다. 생태적 균형을 지향하는 사회, 경제 체제는 경쟁에서 협동으로, 확장

에서 보존으로, 물질의 양적 팽창에서 인간의 내적 성장으로 가치의 변화가 일어나야 할 것이다. 이러한 전환의 패러다임을 재해관리에 적용할 때, 우리는 과거 20세기 중앙정부 주도의 재해관리에서 기능과 역할 분담이라는 새로운 체제정립을 통해 선진국형으로 전환할 필요가 있다.

우선적으로 기능적인 측면에서 중앙과 지방정부의 적극적 재해관리 정책이 요구되며, 이를 위해서는 지방정부가 일차적으로 예방부터 사후복구에 이르는 일련의 재해관리 기능을 우선적으로 갖추기 위한 예산과 인력을 확보하여야 한다. 또한 중앙정부는 각 부처에 분산된 업무를 총괄조정하고 평가 지원하는 신설기구의 기능을 중심으로 지방정부의 재해관리 기능확보를 지원해주는 역할분담을 하는 것이 타당하다고 판단된다.

또한 종래에 소극적으로 이루어져 왔던 시민의 안전관리에 대한 적극적인 참여가 21세기 선진국형 안전관리의 초석이 된다는 것을 재확인할 필요가 있다. 일선 지역의 주민이 각종 유형의 재해에 대한 자주적인 의식과 방어능력을 확보할 수 있도록 정부가 지원하고 주민이 참여하는 방식은 단지 안전관리에 국한된 논의는 아닐 것이다.

마지막으로 과학적인 기술개발과 합리적인 안전정책 개발과 실천을 위한 연구개발의 기능은 반드시 필요하다. 전문가에 의한 실천적 대안 마련과 이를 현실의 행정으로 유도하기 위한 단계적 정책 개발은 선진국형 안전관리의 필수요소를 재확인하여야 하며, 이를 위한 국가연구개발의 지속적 투자와 실효성 확보방안은 지금이라도 적극적으로 검토되어야 한다.

5. 결론

근대화는 “편리하고 안전한 삶”이라는 목표를 위해 끊임없는 산업화, 도시화를 요구하여 왔다. 우리나라 역시 척박한 역사의 한 귀퉁이에서 시작하여 전세계적으로 유례없는 압축적 경제성장을 이룩한 바 있다. 그러나 근대화는 위기와 위험을 인공적으로 초래하고 지구자원을 소진하는 시스템을 내재하고 있었다는 것을 미처 깨닫기도 전에 우리는 경제성장이라는 양지 뒤에 숨어 있던 위험이라는 그림자를 실생활에서 점점 더 느끼게 되었다.

위험이라는 부정적 요소와 지속적 경제성장이라는 긍정적 요소를 양측으로 병행하여 고려하는 사회시스템으로의 전환, 구체적으로 말하자면 도시화, 산업화가 야기한 위험을 겸손하게 받아들이고 이를 수용하여 발전시키는 개념의 우리 사회 위험에 대한 햇볕정책을 우리는 구상하여야 한다. 이 모든 문제는 이론적 문제일 뿐만이 아니라 실천적 문제이며, 여유 있게闊談의 대상이 되는 문제가 아닌 우리 생존의 문제라는 인식이 필요하다.

도시화, 산업화는 인위재해의 요인을 제공할 뿐만 아니라 자연재해의 가중요인으로도 작용하고 있다는 점은 지금부터라도 안전에 대한 우선적인 검토가 없이는 어떠한 인위적인 행위도 더 이상 묵인될 수 없는 사회로의 전환을 요구하고 있는 것이다. 어쩌면 경제적 부를 희생할지라도 위험을 사전에 봉쇄하는 것, 이것만이 경제적이면서도 지속가능한 생태적 근대화라는 궁극적인 목표를 우리 사회가 도달할 수 있는 유일한 방법이 될지도 모른다

참/고/문/헌

앤서니 기든스, 박찬욱 옮김(2000), *질주하는 세계, 생각의 나무*, pp. 10-15.
 김학성(1995), “산업사회와 위험사회”, *황해문화*, 여름호, 새얼문화재단, pp. 112-136.
 심재현(2003), “위험사회에서의 생존을 위한 성찰과 대안 -여름철 수해를 중심으로-”, *문화과학*, 제35권, 문화과학사, pp. 150-166.
 올리히 벡, 홍성태 옮김(1997), *위험사회 -새로운 근대성을 향하여-*, 새물결, pp. 6-29.

이정춘(1996), “객관적 위험보도의 장애요인에 관한 연구”, *언론연구*, 제5집, 중앙대 언론연구소.
 정태석(2003), “위험사회의 사회이론 - 위험을 어떻게 이론화할 것인가?”, *문화과학*, 제35권, 문화과학사, pp. 15-53.
 피에르 부르디외, 조홍식 옮김(2002), *과학의 사회적 사용, 창작과 비평사*, pp. 18-68.
 헬렌 조페, 박종연, 박해광 옮김(2002), *위험사회와 타자의 논리*, 한울아카데미, p. 26.