

국가 종합위험관리시스템 구축과 위험관리의 패러다임 전환* 1)

강 윤 재*

현대사회는 위험에 관한 한 커다란 아이러니에 빠져 있다. 사회발전의 원동력인 과학기술은 우리에게 보다 안전한 세계를 선사했다고 평가되지만, 정작 우리는 세상이 더욱 위험해졌다고 느낄 뿐이다. 여러 설문조사를 보면, 이런 경향은 매우 뚜렷하다. 이런 아이러니를 설명하기 위한 학문적 시도가 이어졌고, 필자도 그에 관한 글을 쓴 바 있다(강윤재, 2008). 그 핵심에는 ‘자연재해’와는 구분되는 ‘기술위험’에 대한 강조가 놓여 있다. 과학기술은 자연재해로부터 우리를 지켜주는 ‘위험의 수호자’의 역할뿐만 아니라 우리의 안방에서 우리의 생명과 재산을 위협하는 ‘위험의 유발자’라는 악역을 동시에 맡게 된 것이다. 이것은 국가적 차원에서 위험(위기)을 체계적으로 관리할 수 있는 시스템을 구축하기 위해서는 전통적 의미의 자연재해는 물론 새롭게 부가되는 기술위험을 함께 고려할 필요성을 말해준다. 즉, 자연재해를 예방하기 위한 안전대책에서 벗어나서 변화된 위험(위기)의 성격을 파악하고, 그를 바탕으로 새롭게 종합적인 위험관리시스템을 구축하려는 노력이 요구되는 것이다.

한국행정연구원에서 펴낸 『국가종합위기관리: 이론과 실제』는 ‘자연재해 및 국가위기 발생 시 국가적 종합위기 관리방안 연구’의 1차년도 연구 결과물로서 새로운 요구를 적극적으로 반영하고 있다. 이 연구는 위험관리에 대한

† 정지범 위음 (2009), 『국가 종합 위기 관리 이론과 실제 (한국행정연구원 사회위험 안전관리 연구총서 1)』, 법문사.

* 한양대학교

전자우편: kangyunjae@gmail.com

(1) 사회학적, 행정학적, 공학적 접근을 이론적 측면과 사례분석을 중심으로 정리하고, (2) 일본, 미국, 유럽 등 선진외국의 위험관리 거버넌스 체제를 살펴보고, (3) 지진해일, 생물학적 재난, 태풍, 테러, 산업재해, 산불, 해양기름 유출 등 재난사례연구를 수행하고 있다. 그리고 이런 성과를 바탕으로 위험관리 연구의 과제를 도출함으로써 종합위기관리시스템의 구축을 위한 연구의 미래과제를 제시하고 있다. 그 핵심으로는 심층적·학제적 접근을 통한 종합적 연구의 수행, 위기관리 연구 패러다임의 전환, 위기관리 영역의 확대, 참여를 통한 위험 거버넌스의 구축방안 마련 등을 꼽고 있다.

이 책이 담아내고 있는 연구의 의미는 다음과 같은 점에서 평가받을 수 있다. 첫째, 종합위기관리시스템의 구축을 위한 학술적 연구를 수행했다는 점 자체에 의미를 둘 수 있다. 그동안 위기관리에 대한 연구가 없었던 것은 아니지만 재난관리의 일환으로만 인식되어 실무적 필요성을 크게 넘지 못하는 수준에 머물렀을 뿐 학문적 연구대상으로 삼는 것과는 거리가 멀었다. 이는 위험(위기)을 학문적 차원으로 끌어들이려 보다 체계적으로 위험연구를 수행하고, 그를 토대로 정책방안을 마련하려는 미국과 유럽의 흐름에 크게 뒤쳐진 것이다. 가령, 미국은 NRC(국가연구위원회)를 주축으로 1983년에 소위 “붉은 책”(Red Book)이라 불리는 『연방정부의 위험평가』(Risk assessment in the federal government: managing the process)를 출간한 이래, 1989년에는 『위험커뮤니케이션의 증진』(Improving Risk Communication), 1996년에는 『위험 이해하기』(Understanding Risk: Informing Decisions in a Democratic Society) 등을 비롯한 위험연구의 성과를 꾸준히 내놓음으로써 위험문제에 대한 이해를 높이고, 이를 바탕으로 위험평가와 위험관리, 위험커뮤니케이션의 효율성을 제고하고 있다. 이 과정에서 위험문제에 대한 기존의 시각은 지나치게 전문가 위주이고 기술적 차원만을 중시한 것으로 현실적 문제를 해결하는데 한계가 있음이 드러났고, 이런 연구결과는 정책에 적극적으로 반영되고 있다. 이것은 위험연구가 단순히 학문적 호기심에 그치는 것이 아니라 위험평가와 위험관리의 효율성 제고를 위해서도 매우 중요함으로 말해준다. 이런 점에

서 위기관리종합시스템 그 자체를 새로운 관점에서 접근하고 있는 이 연구는 그 자체로 그 의미가 크다고 하겠다.

둘째, 종합위기관리시스템에 대한 연구에 걸맞게 간학문적 또는 다학문적 입장을 취하고 있다는 점에서도 의미가 크다고 평가할 수 있다. 기존의 재난 관리 위주의 접근은 전형적인 ‘안전 프레임’에 기반하고 있다고 볼 수 있다. 이에 따르면, 위험(위기)의 반대는 안전으로 규정되며 중요한 것은 국민(시민)의 건강과 생명을 안전하게 지킬 수 있는 기술적(공학적) 방법과 시스템 구축일 뿐 사회문화적 맥락은 고려할 필요가 전혀 없다고 본다. 즉, 위험(위기)에 대한 과학기술적 접근(공학적 접근)이면 충분할 뿐 굳이 사회학적, 문화적, 심리학적 접근은 필요치 않다는 것이다. 이는 위험(R)이란 사고가 발생할 확률(P)과 그로 인한 피해의 정도(M)의 곱($R=PM$)이라는 위험에 대한 전통적이고 정량적인 접근(즉, 객관적 위험)에 기초하고 있다. 전문가들은 바로 이 공식에 기초하여 어떤 사건이나 현상의 위험을 객관적으로 측정하고자 한다. 이렇게 객관적 위험을 알고 나면, 그에 걸맞은 대책을 수립하거나 서로 다른 위험들을 객관적으로 비교하여 위험관리의 우선순위를 정할 수 있다. 가령, 위험-편익분석을 통해 해당 위험의 사회적 수용 여부를 평가하거나 자동차사고나 원자력발전소사고의 객관적 위험을 서로 비교함으로써 자원배분의 효율성을 높여 전체적 안전을 높일 수 있다.

그런데, 이런 식의 접근은 발생 확률은 높지만 피해의 정도가 낮은 경우와 발생 확률은 낮지만 피해의 정도가 큰 경우를 구분할 수 없는 한계를 지닌다. 전문가들은 자동차와 원전의 위험을 계산하여 자동차가 더 위험하다는 결론을 내리지만, 일반시민들은 정반대의 감정을 표출한다. 전문가들은 시민들의 비합리성과 과학적 소양의 결핍을 질타하지만, 슬로빅(P. Slovic)을 비롯한 일군의 심리학자들은 시민들의 판단심리학적 특징을 지적했다. 즉, 그들은 일반 시민들이 위험을 받아들일 때(인식할 때) 일정한 편향을 보이는데, 그것이 매우 일관되게 나타난다는 사실에 주목한 것이다. 발생가능성은 낮지만 피해의 정도가 큰 경우를 더 큰 위험으로 인식하는 것도 이런 편향에 기인한 것이다.

그런데, 이런 편향은 시민들의 비이성적이거나 귀가 얇기 때문이 아니라 자신의 경험을 바탕으로 주변에서 구할 수 있는 근거에 기대어 스스로 해결책을 찾으려 하기 때문에 나타나는 것이다. 즉, 시민들은 ‘가용성 추단법’(available heuristic)을 통해 사태를 파악하며, 경우에 따라서는 전문가들의 계산 결과도 배척될 수 있는 것이다. 이것은 전문가들의 ‘객관적 위험’과는 다른 시민들의 ‘인식된 위험’(perceived risk)에도 관심을 기울여야 할 필요성을 말해준다(슬로빅, 2008).

심리학에 바탕을 둔 위험에 대한 심리학적 접근의 필요성은 한 걸음 더 나아가서 사회문화적 맥락으로 관심을 확장해야할 필요성을 강화시켜준다. 모든 사회나 문화가 동일한 위험에 동일한 반응을 보이지 않는 것은 잘 알려져 있는 사실이다. 유럽에서는 원자력발전소와 GMO의 위험에 민감하게 반응하지만 우리나라에서는 그렇지 않다. GMO의 경우에는 미국에서도 크게 위협하지 않은 것으로 여겨진다. 또한, 사회 수준에 따라서도 위험에 대한 인식에 큰 차이를 보인다. 우리나라에 만연해 있다고 질타되는 안전불감증은 고속성장의 후유증으로 간주되면서 후진국형 위험의 전형으로 꼽힌다. 경우에 따라서는 사회제도나 위험관리기관에 의해 위험이 증폭되기도 한다. 가령, 2년 전에 크게 문제가 되었고 현재에도 재론되고 있는 “미국산 쇠고기 수입에 따른 광우병 사태”의 경우에 이명박정부에 대한 불신이 사회적 위험을 크게 증폭시키기도 했다. 이는 제도와 관리기관의 신뢰가 위험문제에서 핵심으로 부각될 수 있음을 말해준다(더글라스·빌다브스키, 1993).

이상의 논의로부터, 우리는 위험(위기)에 대한 종합관리시스템을 구축하기 위해서는 공학적 접근뿐만 아니라 심리학적, 사회적, 문화적 접근을 모두 아우른 간학문적 또는 다학문적 접근이 필요함을 알 수 있다. 이 책에서는 공학적, 사회학적, 행정학적 접근을 통합함으로써 위기관리시스템의 효율성을 제고하고 있다.

셋째, 위기관리의 강화방안으로 참여를 통한 위험 거버넌스의 구축을 강조하고 있다는 점도 패러다임의 전환이라는 관점에서 그 의미가 적지 않다고

평가할 수 있다. 위험평가와 위험관리를 각각 엄밀한 과학적 추구(사실)와 유동적인 정치적 과정(가치)으로 분리한다고 해도 시민참여는 위험관리의 한 과정으로 중요하다. 1983년의 “붉은 책”은 사실-가치의 이원론에 기반한 전통적 접근을 보여주고 있지만, 위험관리에서 시민참여를 필요성을 부정하지 않을 뿐만 아니라 가치의 대립을 해소할 수 있는 방안으로 시민참여의 필요성을 인정하고 있다. 하지만, 여기서 한 걸음 더 나아가갈 필요가 있다. 우리가 객관적 위험만을 고려하는 것이 아니라 인식된 위험에 주목하고, 더 나아가 심리학적, 사회적, 문화적 맥락을 고려한 종합적 접근을 시도한다면 시민참여의 적용범위를 더욱 넓힐 필요가 있는 것이다. 이런 점에서 비록 제한적 형태이기는 하지만 참여를 통한 위험관리 거버넌스에 주목한 것은 평가받아 마땅하다.

하지만, 다음과 같은 점은 아쉬움으로 남는다. 첫째, 위험커뮤니케이션에 대한 관심이 전반적으로 부족하다. 최근의 많은 위험연구는 위험커뮤니케이션의 중요성을 강조한다. 이것은 위험커뮤니케이션을 위험관리의 일환으로 좁게 정의하는 경향에서 벗어난 것으로 위험이 커뮤니케이션 과정을 통해 구성될 수 있음을 함축한다. 위험이 커뮤니케이션되는 양상에 대한 연구는 위험이 실재로 구성되고 사회적으로 유통되는 과정에 대한 이해의 폭과 깊이를 넓혀줄 수 있다. 위험관리를 담당하는 기관들을 조직하여 효율적인 대응체계를 구축하는 문제가 하드웨어를 둘러싼 문제라고 한다면, 위험커뮤니케이션에 대한 관심은 소프트웨어적 성격을 띠다고 할 수 있다. 더욱이, 전문가의 객관적 위험평가에 기반한 위험관리를 효과적으로 수행하기 위한 홍보 또는 광고 차원의 일방향적 커뮤니케이션이 아니라 시민참여를 보장하고, 다양한 이해관계 당사자들의 입장을 고려한 쌍방향적 커뮤니케이션은 복잡화된 재난문제를 해결하기 위한 필수적 요건이다(김영욱, 2008).

둘째, 시민참여에 기반한 위험거버넌스의 폭을 더욱 확장하고 참여방안에 대한 연구를 보다 구체화할 필요가 있다. 이와 관련해서는 STS 관점의 위험 연구에 속한다고 볼 수 있는 일련의 연구들로부터 그 시사점을 얻을 수 있다.

먼저, “탈(脫)정상과학”(post-normal science)의 논의를 참고할 수 있다. 현대 사회에서 위험에 대한 과학적 판단력이 한계를 보이는 상황이 반복되면서 과학적 사실에 기초한 위험관리전략이 위기를 맞고 있다. 즉, “사실은 불확실하고, 가치는 다툼의 대상이고, 이해관계(위험부담)는 크고, 결정은 긴급한” 어려움에 처해 있는 것이다. 가령, 기후변화에 따른 위험을 생각해보자. 이 때 불확실성과 무지(ignorance)가 너무 커서 기후변화의 과학은 자주 공격에 노출된다. 기껏해야 몇 개의 시나리오를 통해 향후 전망을 그려볼 수 있을 뿐인데, 그 예측치도 큰 차이를 보인다. 또한, 환경주의자들과 석유회사를 비롯한 개발주의자들은 자신의 가치와 이익을 내세우며 자신에게 유리한 환경을 조성하기 위해 과학적 사실을 끌어들이거나 과학적 사실의 부정확성을 문제 삼음으로써 기후변화를 둘러싼 사회적 논쟁이 치열해지는 양상이다. 또한, 기후변화에 따른 피해는 인류의 절멸을 초래할 수 있는 심대한 것이기 때문에 빠른 결정이 요구되지만 그런 결정을 내리기에는 현재의 과학지식은 너무 부족한 형편이다. 이런 딜레마를 타개할 필요가 있는데, 전문가 위주의 전통적 방식의 접근(응용과학이나 전문가상당)으로는 곤란하다. 과학적 사실뿐만 아니라 가용한 모든 분야의 지식을 포괄하는 “확장된 사실”을 기반으로 과학자사회를 포함한 “확장된 공동체”에서 현실적 해결책을 모색할 필요가 있다. “확장된 공동체”가 시민참여를 함축함은 당연하다(라베츠, 2007). 또 다른 하나는, 전문가지식(expert knowledge)과 시민지식(lay knowledge)의 관계에 대한 논의를 참고해볼 수 있다. 지역의 위험문제를 다룰 때 중앙의 전문가들의 예측이 틀리는 경우가 종종 발생한다. 이것은 우연적인 것이 아니라 필연적인 것이다. 전문가의 지식이란 일반화(보편화)된 것으로, 이런 지식을 구체적인 현장에 적용하기 위해서는 그 지역만의 특수한 변수들을 충분히 고려해줄 필요가 있다. 하지만, 전문가들은 그런 지역적 변수를 제대로 다루기 쉽지 않고, 그 결과 잘못된 예측과 해결책을 제시하여 지역민들로부터 불신을 당하기 일쑤이다. 영국 컴브리아 지방의 목양농 사례가 이를 잘 말해준다(이에 대해서는 김명진(2001)을 참조할 것). 이것은 전문가지식의 한계를 보여주는 것으로

시민지식의 중요성에 주목하게 한다. 그 구체적 방안은 적극적인 시민참여를 보장함으로써 시민지식을 적극적으로 끌어들이는 것이 될 것이다.

이상의 논의들은 위험관리를 위해서 왜 시민참여가 필수적인가를 잘 보여 준다. 또한, 원활한 위험커뮤니케이션을 위해서도 시민참여는 중요하다. 이런 사실은 시민참여를 대응체계의 효과를 높이기 위한 수단에 국한시킬 것이 아니라 위험관리와 위험커뮤니케이션 과정 전체에 더 나아가서 위험평가 과정으로 그 폭을 확대해야 함을 말해준다. 그리고 시민참여를 정책적 효과를 높이기 위한 구체적 방안에 대한 연구의 필요성도 아울러 제기될 필요가 있다.

위험(위기)을 효과적으로 관리하기 위한 정책적 필요성이 커지는데 발맞춰서 보다 근본적 차원의 학술적 연구의 필요성도 아울러 커지고 있다. 이 책은 그런 시대적 요구에 부응하고 있는 것으로, 무엇보다도 국내의 사례연구와 외국의 위험관리 거버넌스 체계에 대한 분석을 풍부하고 충실하게 수행함으로써 향후 연구에 대한 경험적 기반을 제공하고 있다. 또한, 공학적 접근에 머무르지 않고 사회학적 접근과 행정학적 접근을 아우름으로써 종합적 관점을 제공해준다. 이 책의 이런 미덕이 더욱 빛을 발할 수 있도록 해주는 후속 연구를 기대해봄직하다.