

수정한 SARF를 적용한 위험의 사회적 증폭 메커니즘 분석

—중동호흡기증후군 사례를 중심으로—

An Analysis of Social Amplification of Risk by Modifying SARF

— Focusing on the Case of MERS —

Young-Dae Kim*

Korea University, 145 Anam-ro, Seungbuk-gu, Seoul, Korea

Abstract

Significant fear and anxiety for MERS have increased in Korea, even though government and most medical experts have reportedly estimated that risk of the MERS is not so high. The SARF is really useful to explain this sort of phenomenon as it attempts to explain how social amplification of risk takes place and what factors determine it by integrating several perspectives regarding risk. This study designs a modified SARF to explain a social amplification mechanism. The research results show that the risk in terms of the MERS has been amplified through complex factors. In particular, the facts that government has rarely paid attention to risk perception of the public have led to failure of effective risk communication. These findings derive key lessons for government that it needs to formulate and implement knowledgable policies and institutions, to try to communicate with the public based on much higher openness and transparency, and then to secure trust in government by the public.

Key words: MERS, SARF, risk communication

국문초록

중동호흡기증후군(MERS) 첫 확진자가 발생한 이후 정부와 전문가들이 그 위험성을 비교적 낮게 평가했음에도 불구하고 우리사회는 메르스를 둘러싼 극심한 공포와 불안에 빠졌다. 이처럼 특정한 위험사건은 그 위해가 크지 않음에도 불구하고 종종 사회적으로 증폭되어 심각한 갈등과 피해를 초래한다. 이러한 현상을 정확하게 설명하기 위해서는 통합적 시각이 필요한데 위험의 사회적 증폭 모형(SARF)은 이런 맥락에서 상당히 유용하다. 본 연구는

* Tel. +82-2-3290-2729. E-mail. youngdai94@korea.ac.kr

Submission & Publication Process

Received: Aug. 16, 2015 / Revised: Sep. 21, 2015 / Accepted: Oct. 5, 2015

먼저 SARF에서 구체화되지 않았거나 고려하지 못한 요인들을 포함하여 재구조화된 분석틀을 구성 하였다. 사례 분석 결과 수정된 SARF에서 논의한 요인들이 복합적으로 작용하여 메르스 위험의 사회적 증폭 현상을 초래한 것으로 확인되었다. 특히 정부가 위험 객관주의 시각에 편향되어 대중의 위험 인식과 이에 영향을 미치는 다양한 사회적 요인들을 인지하지 못함으로써 효과적 위험 소통에 실패한 것이 위험 증폭의 가장 중요한 요인 중 하나라는 사실을 확인할 수 있었다. 따라서 향후 정부가 위험 관련 정책과 제도를 효과적으로 설계·운영하여 위험사건에 적절히 대응하기 위해서는 공개성과 투명성에 기반한 대중과의 쌍방향 위험 소통을 활성화하고 이를 통해 정부에 대한 대중의 신뢰를 확보하는 것이 가장 중요한 과제라고 하겠다.

주제어: 중동호흡기증후군, SARF, 위험 소통

1. 서론

위험 사회론의 주창자로 널리 알려진 U. Beck은 2008년 한국의 한 일간신문과의 인터뷰에서 ‘한국은 아주 특별하게 위험한 사회’라고 언급한 바 있다. 즉 도처에 잠복해 있다가 불쑥불쑥 튀어나오는 위험과 이로 인한 불안이 현대사회를 다른 시대와 구별하는 특징인데 한국이야말로 그런 특징이 가장 잘 드러나는 사회라는 것이다(Chung, *et. al.*, 2010: 1). 물론 한국이 다른 국가들에 비해 상대적으로 더 위험한 사회인가에 대해선 더 많은 논의가 필요하지만 광우병 논란, 구제역, 세월호 사건, 그리고 중동호흡기증후군(이하 메르스) 사태에 이르기까지 최근 발생한 일련의 굵직굵직한 위험사건과 그로 인한 막대한 피해는 ‘위험’과 ‘안전’에 관한 한국 사회의 총체적 관심을 증폭시키는 계기가 되었음은 부인하기 어렵다.

특히 최근 한국 사회 전체를 공포로 몰아넣은 메르스 사태의 경우 직접적 인명 피해뿐만 아니라 7월까지 지속될 경우 올해 경제성장률이 2.0%로 하락할 것이라는 전망도 나온다(KERI, 2015: 46).¹⁾ 그 밖에도 정부 신뢰 추락, 한국에 대한 국제 사회 신인도 하락 등 다양한 유·무형의 손실까지 감안할 경우 그 피해는 정확한 추산이 어려울 만큼 막대하다.

하지만 소위 메르스 포비아(MERS Phobia)라는 용어가 생겨날 만큼 메르스는 위험한 질병인가? 이에 대해 이견이 있기는 하지만 대한감염학회 등 대다수 전문가집단과 우리 정부는 사스나 신종플루와 달리 메르스는 공기 전염이 되지 않아 전염력이 훨씬 약할 뿐만 아니라 국내 의료 수준을 고려할 때 치사율도 일반 지역사회 폐렴의 사망률보다 크게 높지 않은 10% 정도가 될 것으로 예측하면서 그 위험성이 크게 높지 않다는 견해를 나타냈다(KSID, 2015). 그러나 메르스에 대한 일반인들의 위험 인식은 전문가집단이나 정부와 상당한 차이를 보이는데 한 여론조사 기관이 실시한 설문문에 따르면 일반인 응답자의 75.7%가 메르스를 매우 위험한 질병으로 인식하고 있다(Maeil Business Newspaper, 2015. 5. 29.).²⁾ 이러한 차이가 발생하는 이유는 전문가집단이 비교적 체계적인 기술적 측정(technical

1) 현대경제연구원이 추산한 바에 따르면 2003년에 발생한 사스의 경우 그로인한 경제적 손실은 약 2조 2,000억~3조 7,000억 원 수준이다(Asia Economy Daily, 2015. 6. 2.).

estimate)을 기준으로 위험을 판단하는 경향이 있는 반면 일반인들은 위험의 특성에 따른 직접적인 위험의 수용가능성(acceptability)을 기준으로 판단하는 경향이 있기 때문이다(Mumpower, 1994; Cha, 2001: 128).

이처럼 과학적 기준에 의해 객관적으로 측정된 위험성이 그리 심각하지 않음에도 불구하고 메르스에 대한 공포가 사회적으로 심각하게 증폭되는 현상을 제대로 설명하기 위해서는 위험을 객관적·단일 차원적 현상으로 이해하면서 합리적·객관적으로 측정할 수 있다고 보는 기술적 접근(technical approach) 혹은 위험 객관주의(risk objectivism) 시각만으로는 충분하지 않다(Cha, 2012: 287-288). 왜냐하면 위험에 대한 기술적 맥락과 사회적 맥락은 분리될 수 없고 서로 영향을 주고받으면서 공진화(co-evolution)하는 관계에 있으며 단순한 기술 위험도 사회와의 지속적 상호작용을 통해 영향을 주고받으며 변화하기 때문이다(Seong, *et. al.*, 2007: 25). 이런 맥락에서 위험에 대한 사회과학적 접근의 필요성이 부각되면서 심리학, 사회학, 언론학, 행정학 등 다양한 학문에서 위험 관련 연구들도 점점 증가하는 추세를 나타내고 있다. 특히 최근 사회과학 분야에서의 위험 관련 연구들은 어떤 위험이 객관적으로 존재하는 것이 아니라 오히려 사회적으로 구성된다는 인식을 공통적으로 가지고 있다(Han, 1998: 136). 또한 특정한 위험이나 위험사건이 사회적으로 구성되고 증폭되는 복합적 양상을 설명하고 이해하기 위해서는 이에 영향을 미치는 다양한 요인들을 통합적 시각에서 분석해야 할 필요성도 강조되고 있다.

본 연구는 위험 객관주의 관점에서 보면 매우 비정상적 반응이라고 볼 수 있는 메르스 사태 관련 우리 사회의 위험 증폭 현상에 대해 분석하고자 한다. 즉 객관적 차원에서는 그리 크지 않은 위험 혹은 위험사건이 어떻게 사회적으로 증폭되며 그 과정에 영향을 미친 주요 요인들은 무엇인지를 통합적 관점에서 설명하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 위험의 사회적 증폭 현상을 통합적 시각에서 설명할 수 있는 대표적 분석틀로서 Kasperson과 그의 동료들에 의해 개발된 위험의 사회적 증폭 프레임워크(social amplification of risk framework: SARF)를 분석 목적에 맞게 보완·수정하여 메르스 사례 분석에 적용하기로 한다. SARF는 전문가들의 관점에서는 매우 사소한 위험이나 위험사건이 대중의 불안감을 자극하고 나아가 사회적이고 정치적인 행동으로 발전하는 현상을 설명하는데 관심을 두면서(Chung & Chae, 2010: 44) 주관적 위험과 객관적 위험의 차이에 대한 설명이 인지심리학이나 문화이론 등 개별 시각에 의해 이루어질 경우 종합적인 접근이 어려울 뿐만 아니라 위험 인지의 동태적 과정에 대한 설명이 충분히 이루어질 수 없다는 시각에 기초한 이론으로 관련 이론 중에서도 가장 통합적인 입장을 취하고 있다(Kasperson, *et. al.*, 1988; Rosa, 2003). 이런 점에서 SARF는 다양한 사회적·문화적·제도적 요인 등이 복합적으로 작용하여 상당한 수준의 위험 증폭 현상을 초래한 메르스 사태를 분석하기에 적합하다.

2) 다음소프트에서 실시한 빅데이터 분석에 의하면 2008년부터 2015년까지 발생한 주요 재난 중 메르스 사태로 인한 공포 수준이 48.3%로 가장 높은 비중을 차지했다. 참고로 광우병파동은 22.7%, 신종플루는 20.1%의 비중으로 나타났다(Joongang Ilbo, 2015. 6. 16.).

본 연구는 메르스 사태가 우리 사회에 미친 엄청난 파장을 고려할 때 사례 그 자체로서도 중요한 연구대상일 뿐만 아니라 앞으로도 유사한 위험사건이 발생할 가능성은 항상 존재한다는 점에서 특히 핵심적 위험관리자인 정부를 중심으로 이러한 위험을 효과적으로 예방하고 관리하기 위해 필요한 제도나 정책의 설계 시 중요하게 고려해야 할 정책적 함의를 제공할 수 있다는 점에 그 의의가 있다.

II. 이론적 배경과 분석틀

1. 위험 연구의 주요 패러다임

위험에 관한 관심이 높아지면서 그간 상당한 연구가 진행되어 왔음에도 불구하고 위험을 바라보는 시각에는 상당한 차이가 존재한다. 위험을 어떻게 파악하는가는 단지 개념적 논란에 그치는 것이 아니라 위험의 인과관계나 위험통제의 대상에 대한 상이한 시각으로 이어진다는 점에서 중요한 의미를 가진다(Song, *et. al.*, 2012: 69). 위험에 관한 연구를 관통하고 있는 접근법은 크게 위험 객관주의(risk objectivism)와 위험 주관주의(risk subjectivism), 그리고 위험 구성주의(risk constructivism)로 대별될 수 있다.³⁾

먼저 위험 객관주의는 실증주의(positivism)에 기초하여 위험의 객관적 실체, 즉 위험의 근원에 대한 개인의 지식이나 우려와는 독립되어 존재하는 ‘객관적’ 위험에 주목하면서 위험을 어떠한 사건이나 사고가 발생할 확률과 그에 따른 결과의 심각성 혹은 영향력의 함수관계로 설명하는 시각이다(Crouch & Wilson, 1983; Kates & Kasperson, 1983). 이러한 관점의 연구는 위험사건을 측정할 수 있는 보편 타당한 위험척도를 개발하여, 상이한 사건들을 유형화함으로써 위험의 수용 가능한 범위(acceptable risk criteria)에 대한 합리적 해명에 관심을 둔다. 즉 위험 객관주의 시각에서는 위험의 유형을 분류하기 위해서 보험학에서 빌려온 위험공식을 활용하여 이를 산술적으로 산정($R=사고확률 \times 피해규모$)하고, 방법론적 개인주의에 기초한 결정이론의 ‘피해기대’에 따라서 위험을 정의한다. 따라서 특정 개인이 사고의 확률에 대한 정보를 갖고 있다면, 이에 기초하여 각각의 유형화된 위험에 대한 수용가능성(acceptability)을 객관적으로 계산할 수 있다고 믿는다(Chung, *et. al.*, 2010: 16-17). 하지만 위험 객관주의는 경험적 사례가 충분하지 않을 경우 확률 계산이 어렵기 때문에 발생확률은 매우 낮지만 엄청난 규모의 인적 피해와 물적 피해를 몰고 오는 재난에 대해서는 설명력에서 뚜렷한 한계를 드러내며(Rho, 2010: 68), 특히 객관적으로 동일한 수준의 위험일지라도 개개인의 주관에 의해 인지적·심리적 차원에서 위험 인식이 상이하게 구성될 수 있다는 점을 간과하고 있다.

3) 논자에 따라 위험 주관주의를 위험 구성주의 패러다임의 한 형태로 보고(Pidgeon, *et. al.*, 2003; Renn, 1992) 위험에 대한 논쟁을 크게 실재론적(Realist) 주장과 구성주의적(Constructionist) 주장으로 이분화하기도 한다(Taylor-Gooby & Zinn, 2006).

위험 주관주의는 위험 객관주의의 위험 산정과 현실의 위험 수용과의 불일치를 논의의 출발점으로 삼고 위험 상황에서 전문가의 위험성 평가가 아니라 일반인의 현실적인 결정행위를 연구대상으로 한다. 즉 인간이 특정한 물질적 위해사건이나 주어진 상황조건에서 어떻게 위험의 크기와 속성을 경험하고 평가하는지를 탐구의 대상으로 삼으며 이러한 위험을 ‘주관적’ 위험이라고 한다(Rho, 2010: 70). 이러한 접근법은 위험 객관주의에서 강조하는 경제적 분석이나 확률적 분석이 위험 인식에 영향을 미치는 것은 하지만 위험을 바라보는 사람들의 태도와 인식 변수에 의해서 위험을 느끼는 정도가 더 큰 영향을 받는다고 본다(Fishhoff, *et al.*, 1978; Slovic, 1987; Kim, 2008: 70). 달리말해 위험 객관주의가 위험을 객관적이고 단일차원적인 현상으로 보고 이를 객관적으로 측정할 수 있다고 본 반면 위험 주관주의는 위험이 다분히 주관적이고 다차원적인 현상으로서 사람마다 서로 다르게 인식하는 다른 실체라고 주장하면서 다차원적 측정의 필요성을 강조한다(Cha, 2012: 287-288). 이런 관점의 연구들은 주로 심리측정패러다임으로 대표되는 위험인식모형을 활용하여 위험에 대한 사람들의 인식과 그 영향요인을 연구하는데 초점을 두고 있다.

위험 구성주의는 위험 주관주의와는 달리 위험의 수용 혹은 거부와 관련해서 개인의 주관적인 결정행위의 결과를 문제 삼기보다는 수많은 위험 대상 중에서 어떻게 특정한 위험만이 사회에서 관심의 대상이 되고, 어떤 요소에 근거해 위험에 대한 특정한 견해가 지배적이 되며, 어떤 요소에 의해 견해가 극단적으로 나뉘거나 논쟁이 발생하는가에 대해 관심을 기울인다(Rho, 2010: 80). 즉 위험 주관주의가 주로 심리학적 접근을 토대로 위험 인식에 영향을 미치는 개인 차원의 변수를 측정하는데 초점을 둔 반면 위험 구성주의는 위험을 여러 사회적 요소의 집단적 구성물로 파악하기 때문에 구체적인 위험의 표출 형식이 사회 영역의 특별한 속성에 달려 있다고 보면서 사회 전체 차원의 변수들이 사람들의 위험 인식에 미치는 영향을 살펴보는 것에 관심을 둔다(Kim, 2008; Rho, 2010). 또한 위험 구성주의는 위험의 정의와 인식이 사회구성원들에 의해 결정되며 사회 문화적 변수에 의해 재구성되는 것으로 보기 때문에 위험 논의에 있어 구성원 간 합의와 커뮤니케이션의 필요성을 강조한다.

한편 위험에 대한 최근의 사회과학적 연구는 학문 분야에 따라 여전히 차이가 있지만 대체로 어떤 위험이 객관적으로 존재하는 것이 아니라 오히려 사회적으로 구성된다는 인식을 공통적으로 가지면서(Han, 1998: 136) 위험 문제를 다양한 시각에서 통합적으로 접근하려는 노력이 강화되고 있다. 즉 위험은 복잡한 사회적 의미와 함께 다차원적 정의를 가진다고 보는 것이 타당하다(Fishoff, *et al.*, 1984)는 시각을 토대로 위험에 영향을 미치는 심리적, 사회적, 문화적 요인들을 통합적으로 설명하려는 이론들이 힘을 얻고 있다. 다음 절에서 다룰 SARF 역시 통합적 관점에서 위험 현상을 설명하고 있는 대표적인 이론적 프레임워크이다. 이러한 통합적 접근 방식이 가지는 장점은 무엇보다도 위험 인식에 영향을 미치는 다양한 층위의 원인들을 균형 있게 고려할 수 있다는 점이다. 특히 각 요인들 사이의 상호작용 및 그 영향을 파악할 수 있다는 점에서 효과적인 접근 방법으로 평가받고 있다(Lee, 2009: 79).

2. 위협의 사회적 증폭 프레임워크(SARF)

1) 위협에 관한 통합 모형으로서 SARF

Kasperson, *et. al.*(1988)이 처음 제시한 SARF는 위협과 안전문제에 대한 사회적 관심이 증폭되는 현상과 과정을 설명하는 틀로서 “왜 물리적 영향이 크지 않은 위험사건이 종종 강력한 대중적 관심을 유발하고, 매우 심각한 사회적 충격을 낳는가”라는 문제의식에서 출발했으며 위험 이론의 다양화 과정에서 가장 통합적인 시각을 취하고 있다. 즉 SARF는 위협 또는 위해를 초래할 수 있는 사건이나 사고에 대해서 사회구성원이 인지하는 위험 수준과 통계적 또는 기술적 차원에서 평가되는 위험 수준이 현저히 다르게 나타나는 현상에 주목하면서(Krimsky, 1992; Renn, 2006; Chung, 2010: 329), 주관적 위험과 객관적 위험의 차이에 대한 설명이 인지심리학이나 문화이론 등 개별 시각에 의해서 이루어질 경우 종합적인 접근이 어려울 뿐만 아니라 위험 인지의 동태적 과정에 대한 설명이 충분히 이루어질 수 없다는 시각에 기초하고 있다(Kasperson, *et. al.*, 1988; Rosa, 2003).

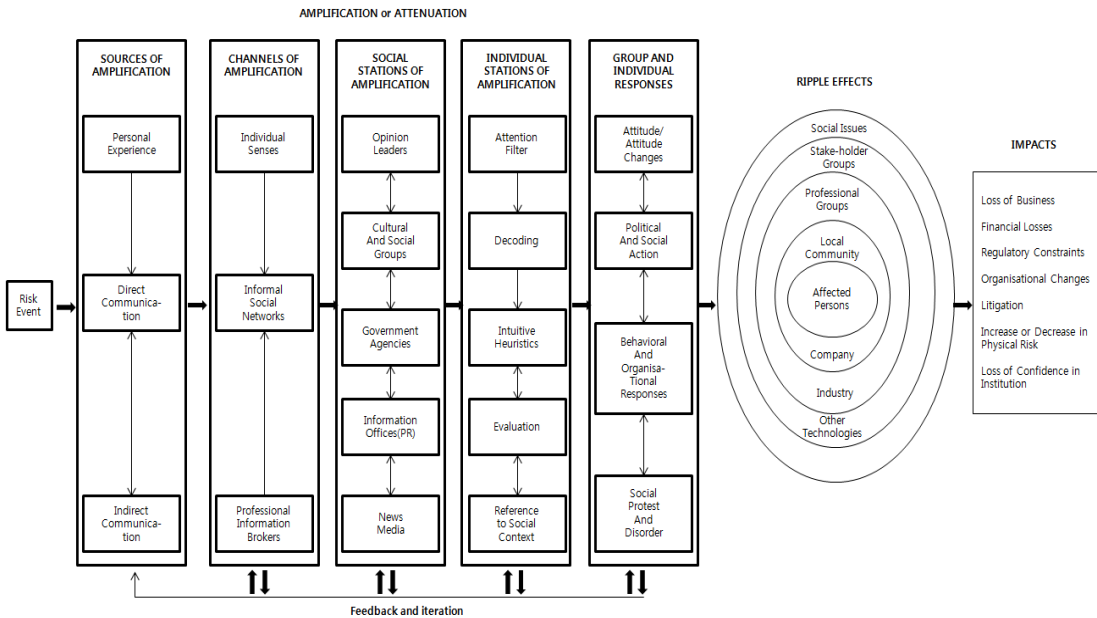
이처럼 위협에 대한 통합적 관점을 강조하고 있는 SARF는 위협을 인간이나 환경에 위해를 가하는 실질적 위협과 사회·문화적 경험이 결합된 산물로 정의하고 이러한 위협에 대한 인식은 심리적 요소와 사회적 맥락, 조직 차원의 고려 요인, 문화적 정보 처리 과정 등과 밀접하게 연관되어 있으며 이러한 요소들이 복합적으로 작용하여 위협에 대한 인식과 위험 관련 행위를 결정한다고 주장한다(Kim, 2008: 133). 이런 맥락에서 SARF는 미디어 리서치, 심리측정학(psychometrics), 문화학과(cultural schools) 등에 의해 개별적으로 수행되어 온 위험 관련 연구를 통합하기 위한 모형으로 개발되었으며 특히 특정한 위험사건이 어떠한 정보의 흐름을 거쳐 일정한 해석과 반응을 낳고, 나아가 직접적 희생자에 대한 영향을 넘어 사회적으로 확산되는가를 종합적으로 분석할 수 있는 개념적 틀로 널리 활용되고 있다(Kasperson, *et. al.*, 1988; 2003).⁴⁾

2) 위협의 사회적 증폭(감쇠) 과정과 영향 요인

전술한 것처럼 SARF는 특정 위험 문제가 심리적, 사회적, 제도적, 문화적 요인 등과 상호 작용하여 사람들의 위험인식이나 위협에 대한 사회적 관심이 어떻게 증폭(amplification) 또는 감쇠(attenuation) 되는지, 더 나아가 사람들의 행동과 사회조직에 어떠한 영향을 미치는지를 설명하는데 목적을 두고 있다(Pidgeon, 2003; Chung, 2010: 330). 이를 구체적으로 나타내면 <Figure 1>과 같다. 이는 어떠한 위험사건이 발생하고, 그에 대한 특성들이 밝혀지면서 그와 관련된 정보들이 적절한 신호를 통해 흐

4) 대표적 실증연구로 Lynn, *et. al.*(2002)는 유전자조작식품, Wiedemann, *et. al.*(2003)은 전자파, Renn(2003)은 폐기물 소각장, MacGregor(2003)는 Y2K, Choi(2009)와 Kang(2011)은 광우병, Chung(2010)는 천성산 원효터널공사, Chung & Chae(2010)는 광우병과 신종플루, Kim & Park(2015)은 아스팔트 도로 방사선 사례를 대상으로 위협의 사회적 증폭 모형을 연구목적에 맞게 변용하여 분석하고 있다.

르고 사회적·개인적 증폭자들(amplification stations)에 의해 증폭(감쇠)되며, 그에 대한 해석과 반응에 의해 위험이 개인적 피해자로부터 사회 전체로 확산되는 과정을 보여준다.



※ Source: Kasperson, *et. al.*(2003).

<Figure 1> Detailed conceptual framework of social amplification of risk

Kasperson, *et. al.*에 따르면 이러한 과정은 크게 정보전달과 전달된 정보에 대한 사회의 해석 및 반응단계로 구분할 수 있으며 이 과정에서 과학자, 뉴스미디어, 문화그룹(cultural group), 대인관계 네트워크 등이 주요 정보전달 역할을 하고, 이렇게 전달된 정보는 사회적, 제도적, 문화적 맥락 안에서 해석되고 가치가 부여된다. 이러한 광범위한 메커니즘은 대중들을 집회와 시위, 교통로의 봉쇄 등과 같은 과격한 행동으로 이끌기도 하며, 관련 산업 전체에 광범위한 침체와 같은 2차적 효과(ripple effect)를 초래하기도 한다(Chung & Lyu, 2009: 34).

먼저 정보전달 단계에서는 위험사건에 대한 정보가 미디어나 개인들 간 상호 네트워크 등을 통해 전달되고 묘사되는데 이 때 위험사건에 대한 사실적 정보뿐만 아니라 일련의 이미지(images), 징후(signs), 상징(symbols)과 같은 위험신호(risk signals)들도 함께 전달되어 묘사된다(Kasperson, *et. al.*, 2003). 이 때 위험신호들은 사람들이 가지고 있는 위험의 심각성 혹은 통제 가능성에 대한 인식에 영향을 미칠 수 있는 위해 및 사건에 대한 메시지로서 Slovic(1987)에 의하면 대중들이 느끼기에 두렵고 낮은 정도가 큰 위험일수록 높은 위험신호(high risk signals)의 특성을 가지는데 특히 사람들의 주관적 위험 판단은 위험의 '두려운 정도'에 의해 더 많은 영향을 받는다고 한다. 또한 미디어 등을 통해 전달되는 '위험 정보의 특성', 즉 정보량(volume), 논쟁의 정도(the degree to which information is disputed), 각색(dramatization), 상징적 내포(symbolic connotations) 등도 위험성 인식의 사회적 증폭

요인으로 작용한다. 즉 특정 위협에 대해 언론이 집중적·반복적으로 보도할수록, 위협성에 대한 논쟁이 많을수록, 선정성이 강하고 상징적 표현이나 개념이 상이한 의미로 이해될수록 위협은 사회적으로 증폭된다는 것이다(Kasperson, *et. al.*, 1988).

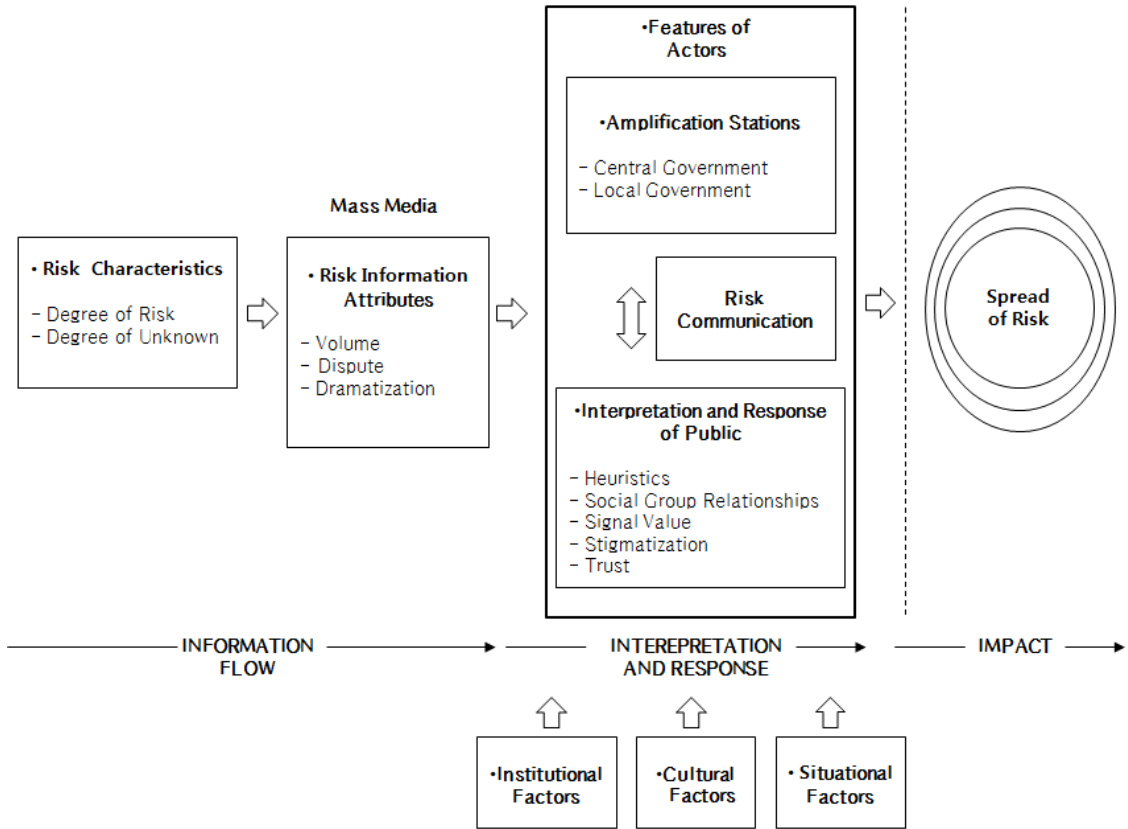
한편 위협정보에 대한 해석과 반응단계에서는 위험사건과 관련 있는 다양한 위험 증폭자들이 위험 정보를 수집하고 재가공하여 전달하는데 이 때 위험 증폭자로 작용하는 개인이나 집단의 구성원들은 사회 문화적 가치 혹은 조직의 가치에 의해서 위험 정보를 무시하게 되거나 더 크게 확산시키기도 한다(Kasperson, *et. al.*, 1988; 2003; Johnson & Covello, 1987). 고도의 기술적·과학적 판단이 수반되는 위험사건의 경우 관련 전문가집단 및 위험관리기관으로서 정부가 보이는 해석과 반응 행태가 위협의 사회적 증폭 혹은 감쇠에 중요한 영향을 미칠 수밖에 없다. 이와 함께 위험 정보에 대해 대중이 보이는 반응의 특성도 위험 증폭 요인으로 작용하는데 대표적 특성으로 휴리스틱스(heuristics), 사회집단 관계(social group relationships), 신호의 성격(signal value), 낙인(stigmatization), 신뢰(trust) 등을 들 수 있다. 이는 대중들이 특정 위험사건에 대한 위협성을 평가할 때 정보의 활용가능성 휴리스틱(availability heuristics)⁵⁾에 의존할수록, 소속집단의 특성과 함께 위험사건이 정치적 캠페인의 핵심 이슈가 되거나 집단들 간 논쟁거리가 될수록, 위협성이 높다는 신호가 전달될수록, 위험사건이나 위험 관련 대상에 대한 부정적 이미지가 강할수록, 정부나 위험관리기관, 제도 등에 대한 불신이 클수록 위협은 더욱 증폭된다는 것이다(Kasperson, *et. al.*, 2003; Choi, 2009: 171-173).

3. 연구의 분석틀

전술한 바와 같이 SARF는 현대 사회의 위험 논의와 증폭 과정을 사회 모든 구성원을 염두에 두고 종합적으로 분석하는데 매우 유용한 이론이라고 할 수 있지만(Kim, 2008: 133) 하나의 이론적 프레임워크에 지나치게 많은 개념 수준의 요인들이 포함되어 경험적 검증이 어렵고 실제 분석에서 매스 미디어의 영향에 주로 초점을 맞추으로써 위험 증폭자와 대중 간 커뮤니케이션 요인이나 위험 관련 제도적 요인, 위험사건의 발생 시기와 장소와 같은 상황 요인 등은 프레임워크에서 구체화되지 못한 면이 있다(Kim & Park, 2015: 235). 이런 맥락에서 SARF는 그 자체로서 위협의 사회적 증폭의 원인을 정교하게 설명하는 이론이라기보다는 위험사건이 어떠한 과정을 통해 증폭되어 2차 효과까지 발생하는가를 보여주는 일종의 개념적 분석틀로서 유용하다(Petts, *et. al.*, 2001). 따라서 기존 연구들도 분석 대상에 따라 주요 개념만을 사용하거나 수정 혹은 재구조화한 분석틀을 적용하는 경향이 있다.

본 연구에서는 아래와 같은 요소들을 반영한 수정된 SARF를 분석틀로 구성하여 메르스 사례의 분석에 적용하고자 하며 이는 <Figure 2>와 같다.

5) 활용가능성 휴리스틱이란 의사결정자가 위협성과 같은 복잡한 문제를 판단할 때 떠올리기 쉬운 사건의 발생가능성을 높게 평가하는 경향을 의미한다(Tversky & Kahneman, 1974: 1127). 따라서 일반인들은 위험 평가나 대응 행동 시 경험적, 개인 혹은 집단의 가치를 적용함으로써 위협을 과도하게 판단하는 경향이 있다.



※ Source: Modified of the Kasperson, *et. al.*(2003).

<Figure 2> Analytical Framework

첫째, 위험 증폭 과정은 크게 정보전달단계와 해석 및 반응단계로 구분하고 위험 증폭에 따라 2차적으로 발생하는 물결효과 및 영향에 대한 분석은 더 많은 데이터를 바탕으로 별도의 심층적 분석이 필요하다고 판단하여 제외한다. 둘째, 정보전달 및 해석과 반응 단계에서 위험 증폭의 주요 요인으로 논의되어 온 위험의 속성, 위험 정보의 특성, 위험 증폭자와 대중의 대응 행태를 분석틀에 포함시킨다. 다만 위험 정보의 특성 중 상징적 내포는 각색(선정성)과 개념적으로 차별성이 적어 분석에서 제외한다. 셋째, SARF에서 상대적으로 강조되는 매스 미디어의 영향뿐만 아니라 전문가집단이나 정부 등 주요 위험 증폭자와 일반 대중 간 위험 인식의 격차가 크고 그 간극이 효과적인 위험 소통(risk communication)을 통해 해소되지 못할 경우 위험성이 객관적으로 낮은 경우에도 사회적으로 증폭되는 경향이 있으므로 위험 소통의 특성을 영향 요인에 포함하여 분석한다. 넷째, 역시 SARF에서 구체화되어 있지 않지만 안정된 제도는 미래에 대한 불확실성과 선택에 대한 위험 부담을 줄일 수 있다 (Kim & Son, 1988: 119)는 점에서 위험 증폭에 영향을 미치며 위험이 발생하는 문화적 맥락이나 위험사건이 어떤 시기, 어떤 장소에서 발생했는가와 같은 상황 요인 역시 위험 증폭의 중요한 영향 요

인으로 볼 수 있어 분석들에 포함한다.

III. 메르스 사례 분석

1. 위험 정보 전달 단계에서의 증폭 요인

1) 위험 속성

기존 연구들에 의하면 두렵고 낯선 위험일수록 위험신호로 작용할 가능성이 크고, 이에 따라 위험은 언론과 대중의 관심을 바탕으로 실제 위험보다 훨씬 과대평가되며 사회적으로 증폭될 가능성이 존재한다(Slovic, 1987; Chung & Chae: 44-46). 먼저 메르스는 신종 코로나바이러스에 의한 호흡기감염 증으로 명확한 감염경로조차 밝혀지지 않은 신종질병이다. 특히 국내의 경우 최초 확진자가 발생하기 전에는 일반 대중은 물론 국내 의료진들에게조차 거의 알려지지 않은 매우 낯선 질병이었다. 한국-WHO 메르스 합동평가단도 메르스에 대한 국내 의료진과 국민의 이해 부족을 메르스 확산의 주요 원인으로 지적했다(WHO, 2015).

한편 Slovic(1987)에 의하면 위험에 대한 주관적 인식은 위험의 ‘알려지지 않은 정도’보다 ‘두려운 정도’에 의해 더 많은 영향을 받는다. 조사 시기나 대상 등에 따라 다소 차이는 있지만 메르스와 같은 신종질병에 대해 우리나라 국민들은 기본적으로 상당한 정도의 두려움을 가지고 있는 것으로 나타난다. 성균관대학교 SSK위험커뮤니케이션 연구팀이 조사한 한국인의 위험 심각성 인식 수준을 보면 2011년도 국가과학기술위원회에서 선정한 한국인의 5대 위험(신·변종 전염병, 원자력 발전/기술, 환경오염, 자연재해, 사이버테러) 중 신·변종 전염병에 대한 위험성 인식이 가장 높은 것으로 나타났다(Song & Kim, 2014). 또한 총 29가지 위험을 대상으로 일반 국민의 위험 인식을 조사한 Chung & Chae(2009)의 연구에서도 신종질병은 향후 발생할 가능성이 높은 위험(4순위)이면서 그로 인한 피해 가능성(8순위)도 상당히 높은 위험으로 인식되고 있다. 이처럼 신종질병이 가진 위험 속성은 그 특성상 위험신호로 작용하여 사회적으로 증폭될 가능성이 높는데 메르스 역시 신종질병으로서 가지는 이러한 속성 때문에 사회적으로 그 위험이 증폭된 것으로 판단할 수 있다.⁶⁾

2) 위험 정보의 특성

대중이 가지는 위험에 대한 지식이나 인식은 당사자의 직접 경험이 아니라 간접적인 정보, 특히 미

6) 이와 마찬가지로 신종질병에 해당하는 광우병에 대한 위험성 인식 조사(Choi, 2009)와 신종플루에 대한 위험성 인식 조사(Chung & Lyu, 2009)에서도 이러한 위험 속성을 위험의 사회적 증폭 요인으로 분석하고 있다.

디어에 의해서 형성되는 경우가 많기 때문에 위험 연구에서는 미디어와 그 영향에 대한 관심이 높고 (Kone & Mullet, 1994; Miles & Mores, 2007) 위험의 증폭 현상을 설명하는 기존 연구에서도 공통적으로 강조하는 경향이 있다(Combs & Slovic, 1978; Kasperson, *et al.*, 1988; Petts, *et al.*, 2001; McComas, 2006).⁷⁾ 다만 신문 등 전통적 매체 이외에 SNS 등 다양한 온라인 매체를 통한 정보 전달 비중이 커지고 있으며 메르스 사례의 경우에도 SNS가 이슈 확산과 관련해 전체 버즈의 90% 이상을 차지할 만큼 가장 영향력 있는 채널로 나타난다는 점을 고려하여 본 연구에서는 신문매체뿐만 아니라 다양한 온라인 매체를 포함하여 그 정보 특성을 파악하고자 한다.

먼저 정보의 양이 위험 증폭에 영향을 미쳤는가는 다음과 같은 몇 가지 자료를 통해 추정해 볼 수 있다. Joongang Ilbo(2015. 6. 16)에 따르면 메르스로 인한 대중의 공포 수준은 신종플루로 인한 공포 수준의 2배를 상회하는 것으로 나타나는데 이것이 신문매체를 통한 정보의 양과 상관성이 있는가를 추정하고자 한국언론재단의 기사검색서비스(KINDS)를 활용하여 메르스와 유사한 신종감염병인 신종플루 첫 확진자가 발생한 2009년 5월 2일부터 15일간, 그리고 메르스 첫 확진자가 발생한 5월 20일부터 15일간 64개 신문 및 방송매체의 기사 양을 비교해보았다. 분석결과 메르스 관련 기사는 총 10,675건으로 2,924건인 신종플루 기사보다 3배 이상 많은 정보량을 나타냈다. 또한 소셜버즈량을 분석한 한 조사에서는 메르스의 하루 최고 버즈량이 잠실지역 싱크홀이나 판교 사고보다는 20배 이상, 세월호 사태보다는 62%나 많은 것으로 나타나는데(SBS CNBC, 2015. 6. 11.) 이 역시 최근 위험사건들에 비해 메르스 관련 정보의 양이 상대적으로 매우 많다는 사실을 보여준다. 그리고 Gallup Korea(2015)가 실시한 여론조사에서 메르스에 대한 우려 정도가 가장 높았던 6월 2~4일을 전후로 대부분의 조사에서 신문매체 및 온라인 매체를 통한 정보량이 가장 높게 나타난 점도 미디어의 정보량과 대중의 위험인식 간에 상관관계가 높다는 추정을 가능하게 한다⁸⁾. 물론 메르스와 비교 대상으로 삼은 위험사건들의 전개양상에 차이가 있고 정보의 양 이외에 다른 영향 요인들을 통제하지 않았기 때문에 통계적으로 유의미한 검증에는 이르지 못했지만 다양한 자료에 근거한 추세에서 공통적 양상이 발견된다는 점에서 양자 사이에 비교적 높은 상관성이 있다는 추론이 가능하다.

둘째, 메르스와 관련하여 미디어를 통해 전달된 주요한 논쟁거리로는 공기를 통한 감염 가능성, 정부의 유언비어 유포 엄벌 방침, 메르스 발생 지역 및 병원 정보 공개, 서울시장 및 성남시장 등 자치단체장의 독자적 정보 공개, 정부의 삼성서울병원 봐주기 논란 등을 들 수 있다. 먼저 공기를 통한 감염 가능성 논쟁은 과학적 차원의 논쟁으로서 당초 많은 전문가와 정부 당국이 그 가능성을 부정하면

7) 다만 언론 보도의 양적 측면이 곧바로 위험의 사회적 증폭으로 이어지지 않는다는 실증연구(Chung & Lyu, 2009)나 대중의 신뢰 정도가 더 중요하거나 위험 정보의 특성 외에 다른 영향 요인들이 복합적으로 고려되어야 한다는 연구들도 있다(Kasperson, *et al.*, 1992; Trumbo, 1999; Han, 1998).

8) CCDM(2015)이 5개 일간지(조선일보, 동아일보, 중앙일보, 경향신문, 한겨레)를 대상으로 보도량을 분석한 바에 따르면 5월 21~30일까지는 메르스 관련 보도가 64건에 불과했지만 6월 1일을 기점으로 폭발적으로 증가하여 12일까지 1,131건의 보도량을 나타냈다. Moneytoday(2015. 6. 30.), SBS CNBC(2015. 6. 11.), Business Watch(2015. 7. 15.)의 조사에서도 6월 1일 기점으로 이전에 비해 정보량이 급증한 것으로 나타났다.

서 3차 감염의 발생 가능성 역시 매우 낮다고 설명했으나 결과적으로 3차 감염자의 발생 등 메르스의 전파력이 생각보다 강했고 근접 거리 내에서 접촉하지 않았거나 감염 경로가 명확하지 않은 환자의 발생, 국내의 연구자들의 공기 감염 가능성에 대한 의견 제시 등이 언론을 통해 반복적으로 보도되면서 논쟁을 야기했다. 이와 같은 전문가들 간 논쟁은 대중들로 하여금 위험 관련 사실에 대한 불확실성과 위험의 위해가 이해되고 있는가에 대한 의구심, 그리고 공식적 대변인(official spokesperson)에 대한 불신을 강화시킴으로써 위험 증폭의 요인으로 작용한다(Kasperson, *et. al.*, 2003). 메르스 발생 지역 및 병원에 대한 정보 공개 등 후자의 논쟁들은 다분히 사회적·정치적 차원의 논쟁으로 신문매체의 성격에 따라서도 논조 차이가 비교적 분명하게 나타났다. CCDM(2015)의 분석에 따르면 5대 일간지 기사 중 경향신문과 한겨레신문은 유언비어 유포에 대한 정부의 엄벌 방침과 삼성서울병원 봐주기 의혹에 대한 비판적 보도의 비중이 높은 반면, 조선일보와 동아일보, 중앙일보는 서울시장의 브리핑 사건에 대한 비판적 보도 비중이 상대적으로 높아 대조를 이루었다. 이러한 논쟁은 정치권과 시민단체 등 다양한 집단 간에 치열하게 전개되었고 이러한 정보가 오프라인 및 온라인매체를 통해 확산되면서 대중들로 하여금 메르스 사태에 대한 불안을 강화시키는 요인으로 작용했다.

셋째, 미디어를 통해 전달된 메르스 관련 위험 정보의 각색은 신문매체보다 SNS 등 온라인 매체를 통해 더욱 심각하게 이루어졌다. KINDS를 통해 검색한 결과 신문매체의 경우에도 일부 기사에서 ‘국가 자체가 거대한 세월호’(Seoul Shinmun, 2015. 6. 2), ‘메르스 환자가 인공호흡기 달 확률 80%, 사스의 4배’(Segye Times, 2015. 6. 1), ‘이미 시작된 저주...’(Herald Business, 2015. 6. 2) 등 비교적 선정성이 강한 표현이나 내용을 사용했지만 대부분의 경우 메르스 괴담, 메르스 공포(포비아), 슈퍼박테리아, 팬더믹, 통제불능, 대혼란, 총체적 실패, 충격 등 메르스의 위험성과 그에 대한 정부 대처 능력의 부족을 강조하기 위한 어휘의 사용에 그쳤다. 물론 이러한 표현도 대중의 위험 인식을 증폭시킬 개연성이 상당히 크다. 하지만 SNS 등을 통해 유통된 정보는 이러한 차원을 넘어 유언비어 수준으로 각색되는 경향이 강했다. ‘바셀린 민간요법이 메르스를 예방해준다’, ‘특정 병원에 메르스 환자가 입원했으니 병원 근처에 가지 말라’, ‘해외에서 우리나라가 긴급재난 1호 상황이라는 기사가 뜨고 있다’ 등 다양한 허위 정보가 빠르게 확산되면서 위험의 사회적 증폭 현상에 큰 영향을 미친 것으로 분석된다.

2. 해석과 반응단계에서의 증폭 요인

1) 위험 증폭(감쇠)자로서 정부의 대응행태와 위험 소통

위험이나 위험사건에 대한 정보의 속성과 위험 정보의 특성은 위험신호로 전환되어 관련 당사자들에게 전달된다. 이러한 행위자들은 위험신호를 사회·문화적 가치 또는 조직의 가치와 같은 사회적 맥락에서 재해석하고 반응하며 상호작용한다. 이에 따라 위험은 사회적으로 증폭 혹은 감쇠될 수 있

다(Kasperson, *et. al.*, 2003; Johnson & Cavello, 1987). 다양한 위험 증폭자 중 특히 위험관리자로서 정부가 위험에 대해 어떤 해석과 대응행태를 보이느냐는 위험의 사회적 증폭 혹은 감쇠에 매우 중요한 요인으로 작용하며 특히 메르스 사태와 관련하여 WHO를 비롯한 많은 민간전문가와 대중, 그리고 정부조차도 위험에 적절하게 대응하지 못한 정부의 행태를 위험 증폭의 핵심 요인으로 보기 때문에 본 연구에서는 중앙 및 지방정부의 대응 행태에 한정하여 논의한다.

이를 구체적으로 살펴보면 첫째, 위험 예방 및 대응에 필요한 정부의 ‘선제적 행동(preventive action)’이 미흡했다. 물론 신종감염병은 ‘알려지지 않은 정도’가 높은 위험이기 때문에 효과적 예방 및 대응이 쉽지 않지만 메르스의 경우 2012년 이후 약 3년 간 중동 및 아시아권을 포함한 20여 개 국 이상에서 발생했고 2013년 8월에는 사우디에서 근무하던 한국인 1명이 메르스 유사증상으로 사망함에 따라 한국인 근로자 33명이 귀국하고 이들을 대상으로 검체채취 및 역학조사를 실시한 사례도 있었다(KCDCP, 2013: 196). 이에 비추어 정부는 충분히 메르스의 국내 유입 및 확산 가능성을 예상할 수 있었고 이에 따른 선제적 조치를 취할 수 있었음에도 그런 노력은 상당히 미흡했다.⁹⁾ 무엇보다도 메르스 예방에 필요한 대국민 사전 홍보가 매우 미흡했는데 그 근거로 2003년 사스 상륙 당시엔 첫 감염자 발생 이전에 7건의 관련 보도 자료 발표와 국무총리의 대국민담화 등이 이루어진 반면 메르스와 관련한 보도 자료는 2014년 5월에 질병관리본부에서 배포한 1건이 전부였다는 점을 들 수 있다(Newstapa, 2015. 6. 17.).

둘째, 협력을 통한 ‘조직적 대응(organizational response)’이 신속하고 효과적으로 이루어지지 못한 점 역시 위험 증폭의 요인으로 볼 수 있다. 5월 20일 최초 확진 환자가 발생하면서 질병관리본부를 중심으로 중앙방역대책본부를 구성한 이후 환자가 7명까지 확대된 28일에서야 보건복지부 차관이 주관하는 메르스 관리대책본부와 함께 31일 민관합동대책반을 구성했고 6월 1일에 메르스 관리대책본부를 차관급에서 장관급으로 격상했으며 최초 환자 발생 이후 보름이 지난 6월 4일에야 처음으로 청와대 차원의 메르스 대응 민관합동긴급점검회의를 개최하는 등 초기 조직적 대응이 상당히 미흡했다(KHMWU, 2015). 또한 서울시장이 독립적으로 메르스 대응 관련 브리핑을 하며 중앙정부와 갈등을 빚었고 일부 지방자치단체는 메르스 의심자와 감염환자의 이송을 거부했으며 메르스 병원 정보에 대한 비공개 입장을 고수하던 중앙정부와 대조적으로 성남시장은 SNS를 통해 성남시 메르스 현황에 대한 정보를 적극 공개하는 등 중앙정부와 지방정부의 협력이 제대로 이루어지지 않은 점 역시 위험 증

9) 물론 정부의 예방 조치가 전혀 없었던 것은 아니다. KCDCP(2013)에 따르면 정부는 메르스의 국내 유입을 차단하기 위해 공항만 검역소를 중심으로 검역활동을 강화하는 한편, 해외 건설 근로자, 성지순례 여행객 등을 대상으로 감염예방주의 안내 홍보활동을 추진하였으며 2014년에는 ‘중동호흡기증후군(MERS) 관리 지침’도 만든 것으로 나타나지만 실제 이러한 내용은 다음과 같은 기사 등에 비추어 볼 때 일반 대중은 물론 의료 전문가들에게조차 제대로 알려지지 않은 것으로 보인다. 「대한의사협회 신현영 홍보이사는 “메르스가 어떤 질병이고 언제 신고를 해야 하며 의심환자가 오면 어떻게 대처해야 하는지, 모든 것을 첫 환자가 발생한 이후에야 알았다”면서 “솔직히 정부가 메르스 관리지침을 만들어 놓고 있었다는 사실조차 모르고 있었다”고 말했다.」(Newstapa, 2015. 6. 17.).

폭의 요인으로 작용했다.

셋째, 대다수 전문가들은 정부의 ‘위험 소통(risk communication) 실패’를 위험 증폭의 가장 중요한 요인 중 하나로 지적하고 있다. 최근 위험 소통은 초기 과학적·위계적 전문가 중심의 기술 지향적 모델(technical model)이 아니라 전문가의 위험 인식이 일반 대중에 비해 더 정확하다는 편견에서 벗어나 시민이 참여하고 합의를 이루어 나가는 절차상의 민주주의를 강조하는 민주 지향적 모델(democratic model)로 그 초점이 변화되었다(Rowan, 1995). 즉 위험 인식은 사회적 맥락과 상호 작용에 의해 형성되기 때문에 위험 소통에 관한 논의도 일반 대중의 위험 인식에 초점을 맞추어 쌍방향으로 이루어져야 한다는 것이다(Miles & Mores, 2007; Hong, 2013; Kim, 2008; Lee, 2009). 이러한 흐름은 WHO와 미국 질병통제센터(Centers for Disease Control and Prevention, CDC)의 위험 소통 가이드라인에서도 확인할 수 있다. WHO(2005)는 대중과의 신뢰(Trust), 조기 공표(Announcing early), 투명성(Transparency), 대중에 대한 이해(The public), 위험 소통에 관한 계획(planning)을 전염병 소통 가이드라인으로 제시하고 있으며, CDC(2015)도 이와 유사하게 신속성(Be First), 정확성(Be Right), 신뢰성(Be Credible), 교감과 위로(Express Empathy), 행동지침(Promote Action), 존중(Show Respect)을 위험 소통의 원칙으로 제시하고 있다. 이러한 원칙에 비추어 메르스 발생 초기 우리 정부가 보여준 대응 행태는 상당한 문제점을 드러내고 있다. 대표적으로 대중의 요구를 수렴하지 않고 이루어진 메르스 병원 등에 대한 정보공개의 지연은 SNS 등을 통한 부정확한 정보의 소통을 양산했고¹⁰⁾ 메르스의 공기감염 가능성¹¹⁾이나 3차 감염 발생 가능성에 대한 지나친 낙관론, 오래된 가이드라인에 대한 고집과 융통성 없는 적용, 대중들의 두려움에 대한 존중의 부족 등은 효과적인 위험 소통을 저해함으로써 위험의 사회적 증폭을 초래한 원인으로 작용하였다(Choi, *et. al.*, 2015: 626-628).¹²⁾ 또한 위험 소통의 필요성 혹은 중요성에 대한 정부의 인식 부족은 메르스 관련 조직의 구성에서도 발견할 수 있다. 메르스 관리대책본부와 민관합동대책반은 의료 전문가 중심으로 구성되어 위험 소통 전문가 등 위험의 사회적 영향에 효과적으로 대응할 수 있는 인력이나 조직은 상대적으로 부족했다.

결론적으로 가장 근본적인 문제는 정부가 대중의 위험 인식이 다양한 사회적 요인들에 의해 증폭될 수 있다는 사실을 충분히 이해하지 못한 채 위험 객관주의 시각에만 편향되어 메르스의 위험성을 과소하게 해석함으로써 효과적 예방과 대응책의 마련, 그리고 선제적이고 적극적인 위험 소통에 실패했다는 것이다. 결국 이러한 정부의 해석과 대응 행태가 위험의 증폭을 초래한 핵심적 요인으로 작용했다고 평가할 수 있다.

10) 이후 정부가 공개한 병원 정보는 이미 SNS 등을 통해 알려진 정보와 상당 부분 일치했고 오히려 정부가 공개한 정보에서 오류가 발생했으며 이후 정부의 공식 발표에서도 지속적 오류와 이에 대한 수정이 발생하는 등 신속성과 정확성, 신뢰성 측면에서도 위험 소통의 원칙들을 충분히 만족시키기 못했다.

11) CDC는 한국의 메르스 상황을 통해 판단컨대, 병원 내 공기감염 매개주의를 다시 한 번 강조한다며 기존 가이드라인을 개정하여 발표하였다(Choi, *et. al.*, 2015: 627).

12) 우리 정부의 메르스 관련 정보공개의 투명성과 신속성에 대한 여론조사 결과를 보면 응답자의 88.6%가 부정적으로 인식하고 있다(Kukmin Ilbo, 2015. 6. 19.)

2) 대중의 해석과 반응 특성

SARF에서 논의하고 있는 휴리스틱스, 사회집단관계, 신호의 성격, 낙인과 신뢰 등 위험에 대한 대중의 해석과 반응에서 나타나는 특성은 위험의 사회적 증폭에 영향을 미친다. 이를 메르스 사례에 적용하여 분석하면 다음과 같다.

첫째, 일반 대중들은 위험성을 평가할 때 정보의 활용가능성 휴리스틱에 의존할수록 위험성을 더 높게 인식하는 경향이 있는데 이는 특정 위험에 대한 위험성 정보를 안전성에 관한 정보보다 더 많이 접할 경우 그 위험성을 높게 평가한다는 것이다(Tversky & Kahneman, 1974: 1127). 메르스 사례의 경우 신종질병이라는 특성에 따른 정보 부족과 정부의 정보 공개 지연 등으로 많은 국민들이 언론이나 정부의 보도자료 외에 인터넷이나 SNS 등 비공식 경로를 통해 관련 정보를 접했고 매체의 특성상 이러한 정보는 누구나 손쉽게 접할 수 있었으며 그 확산 속도도 매우 빨랐다. 한 조사에 따르면 시기별로 증감에 차이는 있으나 메르스 사태 초기인 5월 20일부터 6월 16일까지 트위터 등 온라인을 통한 여론의 약 57%가 부정적 여론이었고 긍정적 여론은 약 16%에 불과했다(FleishmanHillard, 2015). 이에 비추어 대중들은 메르스의 안전성에 관한 정보보다 위험성에 관한 정보를 더 많이 접했으며 비록 중립적 내용을 담은 정보라 할지라도 대중은 안전성보다는 위험성을 더 쉽게 떠올려 위험성을 높게 평가하는 경향이 있음을 감안할 때(Kasperson, *et. al.*, 2003) 휴리스틱스에 의존하는 대중의 반응 특성도 메르스 위험 증폭의 한 요인으로 분석할 수 있다.¹³⁾

둘째, 대중의 위험 인식은 소속집단의 특성에 영향을 받으며 특히 위험사건이 정치적 캠페인의 핵심 이슈가 되거나 집단들 간 논쟁거리가 될 경우 더욱 증폭되는 경향이 있다(Kasperson, *et. al.*, 2003). Gallup Korea(2015)가 6월 한 달 간 조사한 바에 따르면 메르스의 본인 감염 우려 정도와 메르스 상황에 대한 전망에서 연령별로는 30대와 40대가, 직업별로는 가정주부가, 지지정당별로는 새정치민주연합 지지자가, 대통령 직무 평가별로는 부정적 평가자가 메르스 감염 우려를 더 높게 인식하고 향후 상황을 더 비관적으로 전망한 것으로 나타난다. 이는 동일한 위험사건에 대해서도 소속집단에 따라 대중의 위험 인식이 상이하다는 사실을 보여준다. 또한 메르스 사례의 경우 발생 지역 및 병원 정보 공개, 공기감염가능성, 대통령의 방미, 서울시장의 브리핑 문제 등이 정치적 논쟁으로 비화하였고 간접적이지만 국회법 개정안 등을 둘러싼 논쟁이 치열하게 전개되면서 결과적으로 메르스 위험의 증폭에 영향을 미친 것으로 해석할 수 있다.

셋째, 위험 사건의 속성 혹은 그것이 초래하는 위해성 정도에 대해 더 위험하다는 신호가 전달될수록 위험은 증폭된다. 전술한 바와 같이 메르스 같은 신종감염병은 알려지지 않은 정도와 두려움의 정도가 큰 위험이라는 점과 함께 초기 언론 등을 통해 치사율이 40%에 이르고 개발된 백신도 존재하지

13) 이번 메르스 사태에서는 트위터 등 SNS를 통해 정보가 많이 유통된 것으로 나타나는데(5월 19일부터 6월 2일까지 메르스를 키워드로 추출한 데이터 중 SNS가 차지하는 비율은 91.2%) 특히 SNS를 접한 사람은 메르스에 대해 안심하는 비율이 20% 가량 감소했다는 연구결과도 보고되었다(Donga.com, 2015. 6. 11.).

않는 질병이라는 정보의 전달, 정부의 공언과 달리 3차 감염자가 발생한 사실, 감염 경로를 확인할 수 없는 확진자의 발생, 임산부 확진자 발생을 포함한 확진자와 사망자, 격리자의 지속적 증가 등은 대중으로 하여금 메르스 사건의 위험 신호를 매우 높은 수준으로 인식하게 함으로써 위험 증폭에 영향을 미친 것으로 분석할 수 있다.

넷째, 위험 사건이나 위험 관련 대상에 대한 부정적 이미지가 강할수록 낙인화 반응이 강하게 나타나 위험을 증폭시키는데 낙인화 반응이 일어나기 쉬운 위험은 두렵고, 비자발적이며, 불확성이 높은 알기 어려운 위험들이다(Chung & Chae, 2012: 55). 메르스 사례의 경우에도 그 위험성에 대한 부정적 이미지가 강하게 형성된 결과 메르스 발생 지역 및 병원, 확진자에 대한 부정적 낙인뿐만 아니라 감염의심으로 인한 격리자, 의료진 및 심지어 그 가족까지 위험한 인물 혹은 가해자로 낙인되는 현상이 발생하면서 해당자들에게 심각한 사회적 피해를 초래했으며 그로 인해 감염자 확인 및 경로 추적, 환자의 이송 및 치료에도 상당한 어려움을 야기했다.

다섯째, 일반적으로 위험과 관련하여 신뢰는 개인들이 위험에 관한 정보를 제공하고 위험을 직접 또는 간접적으로 관리하는 기관들에 대해 갖는 확신의 수준으로 정의된다. 신뢰는 위험 인식의 핵심적 요인이며, 위험을 효율적으로 관리하기 위한 필요조건이고 위험 수용의 지표가 되기도 한다(Shim, 2009: 99). 즉 사람들은 위험관리 제도나 기관에 대한 신뢰가 높으면 위험에 대한 부정적 인식을 상쇄할 수 있지만 반대로 신뢰가 낮을수록 사소한 위험에 대해서도 극단적으로 반응한다(Lee, 2009: 76). 조사 시기에 따라 차이가 있겠지만 메르스 사태 이전에도 세월호 사건 등으로 인해 우리 정부의 위험관리 역량에 대한 대중의 신뢰는 상당히 낮은 수준이었다. OECD(2015) 조사에 의하면 2014년도 우리나라 정부에 대한 국민들의 신뢰도는 조사대상 41개 국(평균 41.8%) 중 26위(34%)로 상당히 낮았다. 이러한 경향은 메르스 사태가 진행 중이던 6월에 실시한 조사들에서도 확인되는데 여론조사기관인 리얼미터가 실시한 조사에서는 메르스에 대한 정부의 관리대책을 신뢰하지 않는다는 응답이 조사대상자의 68.9%를 차지했다(Yonhap News, 2015. 6. 5). 또한 고려대학교 환경의학연구소와 대한의사협회 의료정책연구소가 메르스 사태 발생 전과 발생 후 일반인을 대상으로 보건복지부에 대한 신뢰도를 조사한 결과에서도 사태 이전에는 4.01점(최고점 7점)이었으나 사태 이후에는 2.95점으로 현저히 낮아진 것으로 나타났다(Choi, *et. al.*, 2015: 627). 이처럼 정부에 대한 대중의 낮은 신뢰는 메르스 위험 증폭의 중요한 요인으로 작용했음을 알 수 있다.

3) 제도적 요인

제도는 행위자가 어떤 상황에서 어떤 행동을 해야 할지 지침을 주는 자원과 같은 속성을 가지므로 안정된 제도 안에서는 특정 상황에서 어떤 일이 일어날 것이라는 예측이 가능해지기 때문에 미래에 대한 불확실성과 선택에 대한 위험 부담을 줄일 수 있도록 한다(Kim & Son, 1988: 119). 따라서 위험 사건이 사회 문제화 되고 정부에 의한 해결이 반드시 필요한 상황에서 제도적 요인은 매우 중요하다.

즉 어떠한 위험사건을 감쇠시키기 위한 법이나 제도를 적절히 정비하여 운영할수록 위험의 사회적 증폭은 발생하지 않거나 사건 초기에 감쇠될 수 있다.

분명 우리나라는 과거 주요 감염병 발생 시 즉각적이고도 효과적인 방역활동을 실시해 온 것으로 평가를 받아 왔었고 이와 같은 경험을 토대로 체계적인 감염병 관리 거버넌스와 법령 체계를 갖추었다고 생각해온 것이 사실이다(Jun, 2015: 591). 메르스의 경우에도 ‘감염병의 예방 및 관리에 관한 법률’이나 ‘감염병 위기관리 표준매뉴얼’에 더해 ‘중동호흡기증후군(MERS) 관리 지침’까지 이미 마련한 상태였으나 우리나라 보건의료체계의 본질적 문제와 맞물려 효과적으로 실행되지 못했다. 대다수 전문가들이 공통적으로 제기하는 제도적 한계들로는 첫째, 부족한 예산과 인력으로 인해 질병관리본부가 국가 감염병 관리의 컨트롤타워로서 그 역할을 수행하기에 한계가 있다는 점, 둘째, 역학조사관 등 전문 인력과 인프라 부족에 따른 격리범위 설정 오류와 불완전한 역학조사 등이 메르스의 반복된 확산 차단 실패를 초래했다는 점, 셋째, 감염병 관련 위험 관리 매뉴얼이 비현실적이어서 현장에서 제대로 적용될 수 없었다는 점, 넷째, 응급병실 절대 부족 등 공공의료기관의 인프라 및 기능이 미비하다는 점, 다섯째, 중앙정부와 지방정부 간 협력체계와 공공병원 및 민간병원의 역할 분담 등 협력체계가 미흡하다는 점, 여섯째, 응급실 내 과밀화와 응급실 체류시간 증가, 응급실 내 감염에 대한 취약한 시설 및 장비, 응급실 인력부족, 응급의료 전달체계의 문제, 응급환자 관리체계의 문제, 응급실 환자와 보호자들의 통제가 되지 않는 개방형 응급실 문제 등 고질적인 응급의료의 문제 등이 지적되고 있으며 그 외에도 지역 간 의료자원의 격차, 저숫가 구조로 인한 의료기관 기능과 구조의 왜곡 문제 등이 메르스 위험의 증폭에 영향을 미친 제도적 요인들로 분석되고 있다(Kim, 2015; Choi, *et. al.*, 2015; Lee, 2015; Kim, 2015; Jun, 2015).

이와 같은 제도의 공백이나 취약성도 문제지만 정부가 지침이나 매뉴얼의 마련 등 형식적 차원의 제도 수립에만 치중했을 뿐 실제 위험사건이 발생했을 때 그 실행력을 담보하기 위한 반복된 교육이나 훈련, 관계 기관 간 위험 소통 역량의 제고에 상대적으로 힘을 기울이지 않은 점 역시 메르스 위험 증폭의 중요한 요인으로 평가될 수 있다. 그리고 그 기저에는 메르스의 발생가능성과 위험성을 과소평가한 정부의 위험 인식이 자리 잡고 있으며 그 결과 제도적 차원의 신속하고 효과적인 대응 역시 이루어지지 못한 것으로 분석된다. 이처럼 위험 관련 제도가 제대로 구축되지 못했거나 실제 위험 상황에서 적절히 실행되지 못했을 때 대중의 제도 신뢰는 약화되며 그 결과 위험에 대한 불확실성과 행위의 선택에 따른 위험을 크게 느낌으로써 위험은 사회적으로 증폭된다.

4) 문화적 요인 및 상황 요인

한국-WHO 메르스 합동평가단은 우리나라의 문병 및 간병 문화, 여러 병의원을 무분별하게 옮겨 다니는 병원쇼핑(doctor shopping) 문화, 응급실의 과다한 이용 문화 등 한국사회의 특수한 의료이용 문화가 다른 국가와 상이한 양상으로 메르스를 확산시킨 중요한 원인이라고 분석했다(WHO, 2015).

이러한 우리의 의료이용문화를 스스로 잘 알고 있는 대중들은 본인 혹은 타인이 문병이나 간병 등을 통해 메르스에 감염되거나 전파시킬 수 있는 가능성을 높게 평가함으로써 위험을 실제보다 더욱 심각하게 인식하게 되고 이는 위험 증폭의 한 원인으로 작용한다. 그런데 분명 이러한 현상은 유교 문화의 영향 등으로 인한 우리나라 고유의 문화적 특성과 밀접하게 관련되어 있지만 이를 문화적 요인으로만 해석하는 것은 적절하지 않다. 왜냐하면 우리 국민이 대형병원을 선호하는 것은 한편으로 동네 병원의 의료 질을 불신하기 때문이며, 다른 한편으로 대형병원을 방문하는데 제도적인 제약이 없기 때문이다. 또한 가족 등에 의한 사적 간병이 많은 것은 아직까지 간호 인력의 부족 등으로 병원이 간병을 책임지는 포괄적 간호서비스 등 이를 대체할 수 있는 제도적 방안이 충분히 마련되어 있지 않은 것과 상관성이 높기 때문이다(Kim, 2015; Jun, 2015). 이는 SARF에서 논의되는 것처럼 위험 증폭에 영향을 미치는 요인들이 상호 독립적이라기보다는 복합적으로 작용하는 경향이 강하다는 사실을 보여 준다.

한편 SARF에서는 거의 논의되지 않았지만 위험사건이 발생한 장소와 시점 같은 상황요인도 위험 증폭의 한 요인으로 볼 수 있으며 이는 메르스 사례의 경우에도 적용될 수 있다. 메르스는 서울과 경기 등 수도권을 중심으로 발생했는데 수도권은 인구밀도가 높고 대형 상급종합병원이 밀집해 있어 전국적으로 많은 사람들에 의한 지역 간 이동이 빈번하게 발생한다는 공간적 특성을 가진다. 이러한 공간적 특성은 대중으로 하여금 메르스 위험의 확산 가능성을 높게 평가하게 함으로써 위험의 증폭에 영향을 미친 것으로 해석할 수 있다. 실제로도 서울의 대형 상급종합병원에서 메르스 유행이 확산되는 시기에는 상당히 오랫동안 전국적인 환자가 발생하였고 확진 환자를 진료하는 의료진의 감염도 잔 불처럼 오래 지속되었다(Kim, 2015: 607). 또한 국내 최고 수준의 병원으로 평가받는 삼성서울병원에서 많은 감염자가 발생한 점 역시 위험 증폭의 요인으로 해석될 수 있다. 그리고 메르스 사태는 정부의 위험 관리 역량에 대한 강한 불신을 초래한 세월호 사건이 발생한 지 1년 밖에 지나지 않은 시점에 발생했고¹⁴⁾ 대외적으로는 에볼라 발생으로 인한 공포, 대내적으로는 국회법 개정안 등을 둘러싼 정치권의 난맥상으로 대정부 불신이 증폭되는 시기에 발생했다는 점에서 발생 시점 역시 위험 증폭의 요인으로 작용했다는 분석이 가능하다.

IV. 결론: 정책적 함의와 향후 과제

본 연구는 위험 객관주의, 위험 주관주의, 위험 구성주의 패러다임을 통합하여 위험의 사회적 증폭 현상을 종합적으로 설명하기 위해 개발된 SARF를 분석 목적에 맞게 일부 수정하여 분석틀을 구성한

14) 한 조사에 따르면 메르스 관련 댓글의 중심성을 분석한 결과에서 ‘세월’이라는 단어가 13위를 차지하고 있는데 이는 국민들이 메르스 사태를 세월호 사건처럼 정부의 무능한 대처로 인한 비극으로 본 결과라고 분석할 수 있다(Herald Business, 2015. 7. 23).

후 이를 최근 발생한 메르스 사례에 적용함으로써 객관적으로 위험성이 그다지 높지 않은 위험사건이 어떠한 과정과 요인을 통해 사회적으로 증폭되는가를 설명하였다. 본 연구의 주요 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 신종감염병의 일종인 메르스는 ‘알려지지 않은 정도’와 ‘두려운 정도’가 크다는 위험 속성으로 인해 쉽게 높은 위험 신호로 전환됨으로써 사회적 증폭을 초래하는 요인으로 작용했다. 둘째, 메르스 사례의 경우 신문매체뿐만 아니라 SNS 등 다양한 비공식적 온라인 매체를 통해 논쟁적이고 선정적이며 부정적인 내용을 주로 포함한 다량의 정보가 대중에게 전달됨으로써 위험 증폭에 영향을 미쳤다. 셋째, 위험 증폭 혹은 감쇠에 중요한 영향을 미치는 위험 관리자인 정부는 선제적 행동과 협력을 통한 조직적 대응, 대중 및 이해집단과의 위험 소통에 실패함으로써 메르스 위험 증폭의 중요한 빌미를 제공했다. 넷째, 대중은 휴리스틱스, 사회집단관계, 위험 신호의 성격, 낙인 및 신뢰 등을 기초로 전달된 위험 정보를 해석하고 대응한다는 특성을 확인했으며 이러한 특성 역시 위험의 증폭에 중요한 영향을 미친 것으로 분석할 수 있었다. 다섯째, SARF에서 구체화되지 않았거나 거의 언급되지 않았던 제도적, 문화적, 상황 요인 역시 메르스 위험의 증폭에 일정한 영향을 미친 것으로 분석하였다. 그리고 SARF에서 전제하는 바와 같이 이러한 요인들은 독립적으로 작용하는 것이 아니라 위험사건의 진행 과정에서 복합적으로 작용하여 위험 증폭에 영향을 미치는 것으로 파악되었다.

위와 같은 연구 결과는 특히 정부의 위험 관련 제도나 정책의 설계 및 운용에 중요한 함의를 제공할 수 있다.

첫째, 우리 정부는 여전히 위험을 과학적·객관적 지식으로만 이해하려는 위험 객관주의 시각에 경도되어 있다. 그 결과 메르스의 발생 및 이에 따른 사회적 증폭 현상에 효과적으로 대응하지 못하여 위험 감쇠가 아닌 증폭에 영향을 미치는 우를 범했다. 이에 대해 “왜 물리적 영향이 크지 않은 위험사건이 종종 강력한 대중적 관심을 유발하고, 매우 심각한 사회적 충격을 낳는가”라는 의문에서 출발한 SARF는 위험을 인간이나 환경에 위해를 가하는 실질적 위협과 사회·문화적 경험이 결합된 산물로 이해하면서 위험의 증폭 과정과 이에 미치는 다양한 요인들을 종합적으로 고려한 정책과 제도의 설계를 주문하고 있다.

둘째, 이미 많은 이론적 논의와 경험적 사례를 통해 대중과 전문가 및 정부 간 위험 인식에 상당한 격차가 존재하고 이를 메우기 위해서는 위험 소통이 중요하며 특히 위험 정책의 수립과 집행에서 대중의 위험 인식을 고려하지 않으면 그들의 정부에 대한 신뢰 수준이 낮아지고 정책집행에도 장애요인으로 작용한다는 사실이 잘 알려져 있다(Hong, 2013). 그럼에도 불구하고 메르스 사례에서 나타난 정부의 위험 소통 역량은 낙제에 가까운 수준이었는데 특히 이번 사례의 경우 의료전문가들의 시각에만 의존했을 뿐 대중을 대상으로 정확한 위험 정보에 대한 신속한 공개와 공중의 의견 및 그들의 위험 인식을 이해하려는 노력의 부족이 위험 증폭의 핵심적 요인으로 작용했다. 따라서 위험 예방 및 대응을 위한 상시적 모니터링 체계와 같은 노력도 중요하지만 위험 관련 정보를 신속하고 투명하게 이해집단 및 대중들과 쌍방향으로 소통·공유하려는 자세와 이를 효과적으로 수행할 수 있는 전문인력 및

전담조직의 구성, 그리고 현실적 위험 상황을 가정한 체계적이며 지속적인 교육과 훈련, 지침의 마련 등이 반드시 필요하다.

셋째, 정부의 정책이나 제도가 효과적으로 작동하기 위해서는 정책이나 제도 자체의 개선도 당연히 필요하지만 근본적으로는 대중의 신뢰 확보가 더욱 중요하다. 세월호 사건 등으로 실추된 정부의 신뢰는 메르스 위험의 사회적 증폭에도 큰 영향을 미쳤으며 이는 향후 정부 정책 전반에 부정적 영향을 미칠 것으로 우려된다. 특히 신뢰는 ‘불균형 원칙(asymmetry principle)이 적용되어 매우 천천히 형성되지만 붕괴될 때는 매우 급속하게 진행되는 특성을 지니고 있다(Shim, 2009: 100). 이번 사태를 통해 실추된 신뢰를 회복하기 위해서는 사태에 대한 책임소재 규명도 필요하지만 정부가 준비하는 메르스 후속대책을 투명하고 개방적인 과정을 통해 지속적으로 추진하는 것이 중요한 과제가 될 것이다. 본 연구는 수정 및 보완을 통해 다소 복잡하고 추상적인 SARF를 구체화하여 사례 분석에 적용 가능한 분석틀로 재구성했다는 측면에서 이론적 함의를 발견할 수 있고 사회적으로 큰 충격을 준 메르스 사례에 대한 종합적 분석이 필요한 시점에서 이루어졌다는 점에서 시의적절한 연구로 판단할 수 있다. 다만 SARF를 적용한 연구들에 주로 가해지는 비판인, 증폭 요인들 간의 상대적 차이에 대한 검증 부족과 물질 효과로 인한 이차적 영향에 대한 실증 분석의 부족은 본 연구에서도 여전히 극복되지 못했다. 이는 보다 풍부한 자료와 데이터를 통해 후속 연구에서 별도로 진행될 수 있길 바란다.

References

- Asia Economy Daily. 2015. 6. 2.
- Business Watch. 2015. 7. 15.
- Byungyool Jun. 2015. Middle East Respiratory Syndrome Outbreak and Infectious Disease Control in Korea. *Journal of the Korean Medical Association*. 58(7): 590-593.
- Citizens' Coalition for Democratic Media. 2015. *A Report on Newspaper Monitorings Regarding MERS*. 6. 14.
- Cha, Yong-Jin. 2001. A Comparative Analysis of Environmental Risk Perception and Policy Implications: With Focus on Yongin City. *Korean Public Administration Review*. 35(1): 127-143.
- Cha, Yong-Jin. 2012. Risk Perception Model and Nuclear Risk: Test and Application of Psychometric Paradigm. *Korean Policy Studies Review*. 21(1): 285-312.
- Choi, Jae Wook, Kyung Hee Kim, Jiwon Monica Moon, and Min Soo Kim. 2015. Public Health Crisis Response and Establishment of a Crisis Communication System in South Korea: Lessons Learned from the MERS Outbreak. *Journal of the Korean Medical Association*.

- 58(7): 624-634.
- Chung, Chin-Sung, *et. al.* 2010. *Risk Society, Risk Politics*. Seoul: Seoul National University Press.
- Chung, Ik Jae. 2010. Social Amplification of Risk in the Internet Environment: A Case Study of a Railway Tunnel Construction Project in South Korea. *Korean Policy Studies Review*. 19(4): 327-353.
- Chung, Ji-Bum and Jong-Hun Chae. 2010. *The Politicization of Risk and An Effective Response Strategy Purpose and Methodology*. Seoul: The Korea Institute of Public Administration.
- Chung, Ji-Bum and Hyeon-Suk Lyu. 2009. *The Korean Public's Risk Perception and its Policy Implications*. Seoul: The Korea Institute of Public Administration.
- Choi., Jinsik. 2009. The Factors Affecting the Social Amplification of Risk Perception: The Effects of Media and Social Trust on the Public's Judgment of Risk Associated with Mad Cow Disease. *Korean Policy Science Review*. 13(3): 165-188.
- Combs, B. and P. Slovic. 1978. Newspapers Coverage of Causes of Death. *Journalism Quarterly*. 56: 837-843.
- Crouch, Edmund A. C. and W. Richard. 1983. *Risk-Benefit Analysis*. Cambridge, MA: Ballinger Publishing Co.
- Donga. com. 2015. 6. 11.
- Fischhoff, B., S. R. Watson, and C. Hope. 1984. Defining Risk. *Policy Sciences*. 17: 123-139.
- Fischhoff, B., P. Slovic, S. Lichtenstein, S. Read, & B. Combs. 1978. How Safe is Safe Enough?: A Psychometric Sstudy of Attitudes towards Technological Risks and Benefits. *Policy Sciences*. 8: 127-152.
- FleishmanHillard. 2015. Crisis Communication Learned through the MERS Situation. *FH Newsletter*.
- Gallup Korea. 2015. *Gallup Korea Daily Opinion*. 168.
- Han, Tae-Hak. 1998. Risk as a Social Construction: Risk Recognition and Acceptance in Perspective of Risk Communication. *Journal of Social Research*. 13(1): 135-148.
- Herald Business. 2015. 6. 2.
- Herald Business. 2015. 7. 23.
- Hong, Sungman. 2013. Publicness in Risk Society: Focusing on Leakages of Hydrofluoric Acid and Radioactivity. *The Journal of Korean Policy Studies*. 13(2): 117-135.
- Johnson, B. B. and V. T. Cavello. (eds.). 1987. *The Social and Cultural Construction of Risk*. Dordrecht. Reidel.

Joongang Ilbo. 2015. 6. 16.

Kang, Yunjae. 2011. BSW Risk and Candlelight Demonstration—Scientific or Political? *Economy and Society*. 89: 269–297.

Kasperson, R. E. 1992. The Social Amplification of Risk: Progress in Developing an Integrative Framework of Risk. S. Krimsky & D. Golding(eds.) *Social Theories of Risk*. Westport, CT: Praeger.

Kasperson, J. X., R. E. Kasperson, N. Pidgeon, and P. Slovic. 2003. The Social Amplification of Risk: Assessing Fifteen Years of Research and Theory. Pidgeon, N., Kasperson, R. E. & Slovic, P.(eds.). *The Social Amplification of Risk*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

Kasperson, R., O. Renn, P. Slovic, H. Brown, and J. Emel. 1988. Social Amplification of Risk: A Conceptual Framework. *Risk Analysis*. 8(2): 177–187.

Kates, R. W. and J. X. Kasperson. 1983. Comparative Risk Assessment of Technological Hazards. Proceedings: *National Academy of Sciences*. 80: 7027–7038.

Kim, Tae Hyong. 2015. Institutional Preparedness for Infectious Diseases and Improving Care. *Journal of the Korean Medical Association*. 58(7): 606–610.

Kim, Yong Hak and Jaesok Son. 1998. Individual Trust and Social Risk. *Thought*. 38: 115–132.

Kim, Yoon. 2015. Healthcare Policy and Healthcare Utilization Behavior to Improve Hospital Infection Control after the Middle East Respiratory Syndrome Outbreak. *Journal of the Korean Medical Association*. 58(7): 598–605.

Kim, Young-dae and Kwan-Kyu Park. 2015. Factors on Social Amplification of Risk: An Analysis of Asphalt Road Radiation Event with a Modified SARF. *Korean Policy Studies Review*. 24(1): 225–261.

Kim, Yung-Wook. 2008. *Risk, Crisis & Communication*. Seoul: Ewha Womans University Press. Kone, D. and E. Mullet. 1994. Societal Risk Perception and Media Coverage. *Risk Analysis*. 8: 367–373.

Korea Economic Research Institute. 2015. KERI Economic Outlook and Policy Issue 2015(2).

Korea Centers for Disease Control & Prevention. 2013. *2013 White Paper on Disease Control & Prevention*. Chungju: Korea Centers for Disease Control & Prevention.

Korean Health & Medical Workers' Union. 2015. *Press Release*. 6. 5.

Krimsky, S. and D. Golding. Ed2. *Social Theories of Risk*. Praeger.

Kukmin Ilbo. 2015. 6. 19.

Lee, Kang Hyun. 2015. Emergency Medical Services in Response to the Middle East Respiratory

- Syndrome Outbreak in Korea. *Journal of the Korean Medical Association*. 58(7): 611-616.
- Lee, Seung Hun. 2009. Risk and Risk Management in Modern Society: Theoretical Discussion on the Social Construction of Risk. *Journal of Contemporary Society and Culture*. 29: 61-86.
- Lynn, J. F., S. Miles and R. Marsh. 2002. The Media and Genetically Modified Foods: Evidence in Support of Social Amplification of Risk. *Risk Analysis*. 22(4): 701-711.
- MacGregor, D. 2003. Public Response to Y2K: Social Amplification and Risk Adaptation. N. Pidgeon, R. E. Kasperson & P. Slovic(ed.). *The Social Amplification of Risk*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Maeil Business Newspaper. 2015. 5. 29.
- McComas, K. A. 2006. Defining Moments in Risk Communication Research: 1996-2005. *Journal of Health Communication*. 11(1): 75-91.
- Miles, B. and S. Mores. 2007. The Role of News Media in Natural Disaster Risk and Recovery. *Ecological Economics*. 63: 365-373.
- Moneytoday. 2015. 6. 30.
- Mumpower, J. L. 1994. *LLRW Disposal Facility Siting: Success and Failures in Six Countries*. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Newstapa. 2015. 6. 17.
- OECD. 2015. Government at a Glance 2015. OECD PUBLISHING.
- Petts, J., T. Horlick-Jones, and G. Murdock. 2001. *Social Amplification of Risk: The Media and the Public*. HSE Books.
- Pidgeon, N., R. E. Kasperson, and P. Slovic. 2003. *The Social Amplification of Risk*. Cambridge University Press.
- Renn, O. 1992. Concepts of Risk: A classification. S. Krimsky & D. Golding(eds.), *Social theories of Risk*. 53-79. Westport, CT: Praeger.
- Renn, O. 2003. Social Amplification of Risk in Participation: Two Case Studies. In N. Pidgeon, R. E. Kasperson & P. Slovic(eds.). *The Social Amplification of Risk*. 374-401. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Renn, Ortwin, William J. Burns, Jeanne X. Kasperson, Roger E. Kasperson & Paul Slovic. 1992. The Social Amplification of Risk: Theoretical Foundations and Empirical Applications. *Journal of Social Issues*. 48(4): 137-160.
- Rho, Jin-Chul. 2010. *Sociology of Risk in Uncertain Times*. Seoul: HanulMPlus, Inc.
- Rosa, E. A. 2003. The Logical Structure of the Social Amplification of Risk Framework: Metatheoretical Foundations and Policy Implications. In N. Pidgeon, R. E. Kasperson & P.

- Slovic(eds.). *The Social Amplification of Risk*. 47-79. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Rowan, K. E. 1995. What Communicators Need to Know: An Agenda for Research. B. R. Burleson(ed.). *Communication Yearbook* 18: 300-319. Thousand Oaks, CA: Sage.
- SBS CNBC. 2015. 6. 11.
- Seong, Ji Eun, Byung Kul Jung, and Wi Chin Song. 2007. *Technology Risk Management in the Post Catchup Stage*. Seoul: Science & Technology Evaluation and Policy Institute.
- Segye Times. 2015. 6. 1.
- Seoul Shinmun. 2015. 6. 2.
- Shim, Junseop. 2009. Trust in Nuclear Power Plant, Perceived Risk and Benefit, and Acceptance. *Korean Policy Studies Review*. 18(4): 93-122.
- Slovich, P. 1987. Perception of Risk. *Science*. 230: 280-285.
- Song, Hae-Ryong, Hang-Min Cho, Yoon-kyung Lee, and Won-Je Kim. 2012. A Study on the Conceptualization, Structural Analysis and Domain Establishment of Risk Communication. *Dispute Resolution Studies Review*. 10(1): 65-100.
- Song, Hae-Ryong and Won-Je Kim. 2014. The Characteristics of Risk and Risk Perceptions Spectrum of the People in South Korea. Paju: Korean Studies Information.
- Taylor-Gooby, P. and J. O. Zinn, 2006. Current Directions in Risk Research: New Developments in Psychology and Sociology. *Risk Analysis*. 26(2): 397-409.
- The Korean Society of Infectious Disease. Press Release(3). 6. 4.
- Trumbo, C. W. 1999. Heuristic-Systematic Information Processing and Risk Judgement. *Risk Analysis*. 19(3): 391-400.
- Tversky, A. and D. Kahneman. 1974. Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. *Science*. 185: 1124-1132.
- US Centers for Disease Control and Prevention. 2015. *Emergency Preparedness and Response: Crisis and Emergency Risk Communication(CEERC)*. Atlanta: Centers for Disease Control and Prevention.
- WHO. 2005. *Outbreak Communication Planning Guide*. Geneva: World Health Organization.
- WHO. 2015. WHO Statement on the Ninth Meeting of the IHR Emergency Committee Regarding MERS-CoV.
- Wiedemann, P. M., M. Clauberg. and H. Schutz. 2003. Understanding Amplification of Complex Risk Issues: The Risk Story Model Applied to the EMF Case. N. Pidgeon, R. E. Kasperson & P. Slovic(eds.). *The Social Amplification of Risk*. Cambridge, UK: Cambridge

University Press.

Yonhap News. 2015. 6. 5.

Korean References translated from the English

- 강운재. 2011. 광우병 위험과 촛불집회: 과학적인가 정치적인가?. 경제와 사회. 89: 269-297.
국민일보. 2015년 6월 19일자.
- 김영대, 박관규. 2015. 위험의 사회적 증폭 요인: 수정된 SARF를 통한 아스팔트 방사선 사례 분석. 한국정책학회보. 24(1): 225-261.
- 김영욱. 2008. 위험, 위기 그리고 커뮤니케이션. 서울: 이화여자대학교출판부.
- 김용학, 손재석. 1998. 미시적 신뢰와 거시적 위험. 계간 사상. 38: 115-132.
- 김윤. 2015. 중동호흡기증후군 사태 이후 병원감염관리를 강화하기 위한 의료정책과 의료이용문화 개선. 대한의사협회지. 58(7): 598-605.
- 김태형. 2015. 병원의 감염병 대응체계와 치료역량의 강화. 대한의사협회지. 58(7): 606-610.
- 노진철. 2010. 불확실성 시대의 위험사회학. 서울: 한울아카데미.
- 뉴스타파. 2015년 6월 17일자.
- 동아닷컴. 2015년 6월 11일자.
- 대한감염학회. 2015. 메르스(MERS, 중동호흡기증후군) 관련 대한감염학회 보도자료 3. 6. 4.
- 머니투데이. 2015년 6월 30일자.
- 민주언론시민연합. 2015. ‘메르스 사태’ 관련 신문 모니터 보고서. 6. 14.
- 매일경제. 2015년 5월 29일자.
- 비즈니스위치. 2015년 7월 15일자.
- 서울신문. 2015년 6월 2일자.
- 성지은, 정병걸, 송위진. 2007. 脫추격형 기술혁신의 기술위험 관리. 서울: 과학기술정책연구원.
- 송해룡, 김원제. 2014. 한국사회 위험특성과 한국인의 위험인식 스펙트럼. 파주: 한국학술정보.
- 송해룡, 조항민, 이윤경, 김원제. 2012. 위험커뮤니케이션의 개념화, 구조 분석 및 영역 설정에 관한 연구. 분쟁해결연구. 10(1): 65-100.
- 심준섭. 2009. 원자력 발전소에 대한 신뢰, 인식된 위험과 혜택, 그리고 수용성. 한국정책학회보. 18(4): 93-122.
- 세계일보. 2015년 6월 1일자.
- 아시아경제. 2015년 6월 2일자.
- 연합뉴스. 2015년 6월 5일자.
- 이강현. 2015. 한국 중동호흡기증후군 감염에 대한 응급의료 대응체계. 대한의사협회지. 58(7): 611-616.

- 이승훈. 2009. 현대사회의 위험과 위험관리: “위험의 사회적 구성”에 대한 이론적 논의를 중심으로. 현대사회와 문화. 29: 61-86.
- 진국보건의료산업노동조합. 2015. 메르스 코로나바이러스(MERS-CoV) 대응 중간점검 및 현장 모니터링 결과발표와 특별대책 마련 촉구 기자회견 자료. 6. 5.
- 진병율. 2015. 중동호흡기증후군 사태와 우리나라를 위한 감염병 관리체계. 대한의사협회지. 58(7): 590-593.
- 정익재. 2010. 인터넷 환경에서 사회 이슈 증폭 현상의 정책적 의미: 천성산 원호터널공사 사례 분석. 한국정책학회보. 19(4): 327-353.
- 정지범, 류현숙. 2009. 한국인의 사회위험지각과 정책적 함의. 서울: 한국행정연구원.
- 정지범, 채종현. 2010. 위험의 정치화 과정과 효과적 대응 전략 마련. 서울: 한국행정연구원.
- 정진성 외. 2010. 위험사회, 위험정치. 서울: 서울대학교출판문화원.
- 중앙일보. 2015년 6월 16일자.
- 질병관리본부. 2013. 2013 질병관리백서. 청주: 질병관리본부.
- 차용진. 2001. 환경위험인식 비교분석과 정책적 함의: 용인시를 중심으로. 한국행정학보. 35(1): 127-143.
- 차용진. 2012. 위험인식모형과 원자력위험: 심리측정패러다임 검증 및 적용. 한국정책학회보. 21(1): 285-312.
- 최진식. 2009. 위험성 인식의 사회적 증폭요인에 관한 연구: 언론보도와 사회적 신뢰가 광우병 위험성 판단에 미치는 영향을 중심으로. 한국정책과학학회보. 13(3): 165-188.
- 최재욱, 김경희, 문지원, 김민수. 2015. 공중보건 위기관리 대응과 소통체계 구축: 중동호흡기증후군 사태의 경험과 교훈. 대한의사협회지. 58(7): 624-634.
- 플래시먼힐러드. 2015. 메르스 사태를 통해서 배우는 위기 극복 커뮤니케이션. FH Newsletter.
- 한국경제연구원. 2015. KERI 경제전망과 정책과제 2015년 2분기. 서울: 한국경제연구원.
- 한국갤럽. 2015. 한국갤럽데일리오피니언 168.
- 한태학. 1998. 사회적 구성으로서 위험: 위험커뮤니케이션 관점에서 위험인지와 그 수용에 관한 연구. 사회조사연구. 13(1): 135-148.
- 홍성만. 2013. 위험사회와 공공성 탐색: 불산가스 및 방사능 누출 위험사례를 중심으로. 한국정책연구. 13(2): 117-135.
- 헤럴드경제. 2015년 6월 2일자.
- 헤럴드경제. 2015년 7월 23일자.

김영대: 고려대학교에서 행정학 박사학위(논문: 과학기술 연구주체 간 협동연구 네트워크의 특성: 학연 협동연구 네트워크를 중심으로, 2010)를 취득하고, 현재 고려대학교 연구교수로 재직하고 있다. 연구 관심분야는 정책이론, 네트워크 분석, 과학기술정책 등이다. 주요 논문으로 “과학기술 분야 학연 협동연구 네트워크의 특성(2013)”, “위

험의 사회적 증폭 요인: 수정된 SARF를 통한 아스팔트 방사선 사례 분석(2015)”, “비영리민간단체의 지방정부의 정책에 대한 영향력 결정요인: 정책만족도와 정부신뢰도의 조절효과를 중심으로(2015)” 등이 있다 (youngdai94@korea.ac.kr).