

Resilience of Urban Communities in the Risk Society

Jin Chul Rho⁺

Department of Sociology, Kyungbuk National University, 80 Daehak-ro, Buk-gu, Daegu, Korea

Abstract

Resilience studies are interested in the adaptation of the system to changes in the environment that caused the fault and resistance to internal failure. Resilience is a concept that complements the analysis in the vulnerability of urban community structure, and refers to resistance and adaptation of the community to social change that caused the disaster. Disaster has been distributed very unequally, and the risk discourse considers risks as modified uncertainty due to the complexity of modern society based on the functional differentiation. The resilience of communities depends on whether and how they are capable of controlling conflict and disorder that emerge from dysfunction and a lack of resources caused by disaster. After the devastating disaster, the community generates a synergistic effect when exposed to the double-negative conflict. The resilience of the urban community operates not through stability but through the reproduction of instability.

Key words: disaster, vulnerability, double negative conflict

1. 머리말

현대사회는 도시화와 산업화, 세계화에 따른 복잡성 증가로 인해 자연재해와 사회재난이 언제 어디서든 일어날 수 있는 위험사회가 되고 있다. 재난은 도시공동체가 인명, 재산의 손실을 넘어 스스로 극복할 수 없을 만큼 하부구조와 핵심 기능에 심각한 장애를 입을 경우를 일컫는다. 만일 정치적 위기, 경제적 위기, 카페리사고, 테러, 원전사고 등의 재난이 의도성과 비의도성의 구별에 의해 인간 행동의 결과로 간주된다면, 그것들은 사회재난으로 소통된다. 만일 태풍, 홍수, 지진, 해일 등 자연재해들도 그 피해가 부실한 관리체계, 부

적절한 대응·복구 등에 의한 결과로 인지된다면, 그것들은 자연재난으로 소통된다.

우리가 재난을 인명 및 재산의 피해 규모 등 물질적 측면에서 접근할 경우, 재난에 대한 소통에는 선진국과 후진국 간에 유의미한 차이가 없다. 미국(쓰리마일섬 원전사고), 소련(체르노빌 원전사고), 일본(후쿠시마 원전사고) 등 기술선진국에서 주로 원전사고가 일어났다는 것은, 고위험 기술의 경우 단 한 번의 우발적 사고라도 통제에 실패한다면 곧바로 재난으로 이어질 수 있다는 의미이다. 위험요인에 대한 통제를 통한 재난관리 대책은 사고가 일어나기 이전에는 어떤 부분이 부실한지를 알 수 없다는 한계가 있다. 따라서 재난이 터질

⁺ Corresponding author: Jin Chul Rho, Tel. +82-53-950-5226, Fax. +82-53-950-5219, e-mail. jrho@knu.ac.kr

때마다 반복되는 재난관리체계의 부실, 대응·복구 활동의 부적절성, 민관협력의 비효율성 등에 대한 경고는 후진국의 속성이라기보다는 재난을 입은 사회가 구성한 구성물이다.

우리 사회는 성수대교 붕괴, 삼풍백화점 붕괴, 대구 지하철화재 참사, 태풍 매미로 인한 수해피해, 허베이 스피리트호 기름유출사고, 세월호 침몰사고, 메르스(MERS) 사태 등을 당하여 재난대응이 반복적으로 실패하는 원인이 무엇인지, 그리고 지휘통제탑(control tower)이 매번 상황파악 및 통제능력을 결여하는 이유가 무엇인지에 대해 의문을 제기한다. 물론 재난대응에 실패했다고 해서 정부가 그에 대해 민감한 반응을 보이고 즉각적인 대응책을 내놓는 것은 아니다. 어떤 재난이든 어떤 사람들이나 조직들이 하지 말아야 할 것을 하거나 하여야 할 것을 하지 않은 결과로서 소통이 될 때, 비로소 사회는 재난대응 실패의 원인과 재난관리체계의 한계, 체계의 구조적인 불확실성에 대해 성찰을 하게 된다. 세월호 참사 이후 정부가 한달만에 내놓은 대응책은 오히려 정부를 불신의 늪에 빠트리고 있다. 정부가 여론의 압력에 밀려 뒤늦게 출범에 동의했던 '4·16 세월호참사 특별조사위원회'(이하 세월호 특조위)는 비록 대응실패의 원인 및 책임자 규명에 나서고 있지만 무엇 하나 성공적으로 완수하지는 못하고 있다.

위험사회는 재난의 침해로 인해 도시공동체가 지속성의 위협을 받는 것을 체계와 환경의 구별에 의해 관찰한다. 체계의 작동에 장애를 일으키는 우발적 사고들은 통제에 실패했을 경우 언제 어디서든 재난으로 현실화될 수 있는 것으로 간주된다. 이에 따라 우발적 사고들은 체계의 외부인 환경에 귀속된다. 완전성을 전제하는 재난관리체계의 구상은 재난대응에 실패할 경우 그 원인을 체계의 복잡한 작동기제가 아니라 그 운용자인 개인에게 귀속시켜 그에 대한 책임을 물어 처벌을 한다. 그리고 재난대응에 실패할 때마다 기존의 관리체계는

새로운 조직개편과 관련법 제·개정 등 행위자들에 대한 통제를 보다 강화한 또 다른 관리체제로 대체된다. 하지만 정부의 재방 방지 약속은 우발적으로 일어난 재난에 의해 매번 깨지고 있고, 또한 국가는 재난관리 능력에 대한 신뢰를 상실한다는 한계가 끝없이 노정된다. 이에 반해 탄력성(resilience)¹⁾ 구상은 고도로 복잡한 현대사회에서 재난의 상시적인 발생 가능성을 인정한다. 탄력성 개념은 가족, 이웃 관계, 도시공동체 등 사회적 체계의 존속을 위협하는 파국적 사회 변동과, 그와 연관된 체계의 저항과 적응을 이해하기 위한 새로운 시각을 제공한다. 특히 도시공동체는 재난을 겪으면서 비로소 그 취약성과 인위적 불확실성의 요소가 드러난다. 탄력성에 대한 과학적 관심은 재난 이후에 일어나는 위험 소통의 중요성을 부각시킨다. 즉, 체계의 탄력성 구상은 도시공동체의 구조적 취약성에 대한 분석을 보완하여 재난으로 인한 파국적인 사회 변화에 대한 도시공동체의 저항 및 적응을 주제화한다.

허리케인 카트리나 참사나 세월호 참사는 서구이든 한국이든 근본적인 차이 없이 도시공동체의 탄력성이 다양한 수사적 어구에도 불구하고 불평등하게 배분되어 있으며, 재난에 의해 활성화될 수 있는 것이 아니라는 것을 확인시킨다. 재난을 입은 지역은 다른 지역보다 더 탄력적일 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 뉴올리언스의 카트리나 참사에서는 중산층 이상이 사는 '좋은' 주거지역이 흑인 등의 저소득층이 사는 '나쁜' 주거지역보다 탄력성이 높은 것으로 나타났다. 중산층 이상은 외곽지역의 대피소로 대피하거나 비행기, 자가용 등으로 외부 지역으로 탈출을 했지만, 주 피해지역인 9구역 주민의 98% 이상을 차지하던 흑인 저소득층은 대부분 재산피해를 입거나 희생자 1,800여 명에 포함되었다. 저소득층은 보험에 들지 못해 보상도 받지 못하고 잃어버리면 되찾을 방법도 없는 주택이나 평생 모은 재산을 지키려다 재난의 희생자가 되었다. 세월호 참사에서도 학생 희생

1) 심리학과 사회복지학에서는 resilience에 대한 번역어로 미시적 측면에서 충격으로 인한 피해를 극복하는 체계 기능을 강조해 '회복력'을 선호한다. 하지만 거시적 측면에서 자기조직화에 기초하는 체계의 적응 가능성을 고려한다면 '탄력성'이 적절하다(Djalante, et. al., 2011).

자가 집중된 안산지역은 1990년대 후반 서울의 인구과잉 문제와 공해문제의 해결을 위해 급조된 위성도시로서 공해기업과 노동자들이 밀집되어 있었고, 따라서 그 유가족들은 대부분 일용직·비정규직에 속하거나 참사이후 직장을 잃은 저소득층이었다. 안산 시민단체들은 그들과 연대해 진상규명과 책임자 처벌을 요구하고 나섰다지만, 정부가 진상규명을 방해하고 책임을 회피하면서 자신들의 정치주변성을 자각하고 장기투쟁과 병행해 지역의 자기조직화에 나서야 했다(Rho, 2015).

위험사회에서는 파국적인 사회 변화에 대한 저항능력이면서, 동시에 재난을 딛고 다시 일어설 수 있는 적응능력인 도시공동체의 탄력성이 관심을 모은다. 재난 대응은 과거보다 제도적으로 체계화되고 있지만, 그 성공과 실패가 가시화되어 나타나는 장소는 바로 재난의 직접적인 충격을 받는 도시공동체이다. 루만(Luhmann, 1997)에 따르면 지역은 기능적으로 분화된 세계사회의 지배적 경향에 저항하거나 적응하며 차이들을 만들어 내는 출발점이다. 지역적 특수성은 분화를 촉진시키는 방식으로 개입할 수도 있겠지만 방해하는 식으로 개입할 수도 있다. 다시 말해서 세계사회의 층위에서는 비록 기능적 분화가 관철되더라도, 지역의 층위에서는 기능적 분화가 지역적 조건화를 위한 조건을 부과하는 선행 구조로서 작동할 수 있다. 재난대응의 실패는 이 선행 구조가 부과한 지역적 조건화가 현실에서 작동하는 방식에 대한 도시공동체의 성찰을 여는 계기가 된다.

여기서는 루만에 의지하여 사회를 소통으로 이루어진 자기 생산적 체계로 규정하고, 소통의 자기생산을 사회구조나 행위에 앞서는 사회의 작동 과정으로 간주한다. 이에 기초하여 안전과 위험의 구별에 연계하여 사회통제에 지향된 안전사회 담론의 이데올로기성을 밝히고, 그리고 위험 소통이 신뢰와 불안의 구별에 의해 도시공동체의 탄력성과 연계되는 맥락을 관찰한다. 재난의 충격을 당하여 도시공동체가 단결하여 대처한다는 규범적 요청은 현대사회에서는 당연한 것이 아니며 ‘달리도 가능하다’는 의미에서 우연적이다. 국가 관료조직의 통제력이나 소수 지도자의 카리스마는 재난

극복과 도시공동체의 탄력성을 좌우할만한 힘이 없다. 개별화된 현대인들은 위험에 노출되었을 때 도시공동체보다 사적 이익이나 가족 보존을 우선할 수 있기 때문에, 국가권력의 개입은 도시공동체적 관계를 방해하거나 파괴할 수 있다. 그리고 이것이 오히려 배제된 피해자들로 하여금 자신의 주변성을 성찰하고 사회변동을 요구하는 계기가 될 수 있다.

II. 위험과 안전의 구별

현대사회에서 위험을 주제화하는 것은 과거에 없던 재난들이 나타나기 때문이 아니다. 현대사회가 위험사회인 것은 재난에 따른 손실, 고통, 파괴를 사회에서 야기된 위험으로 주제화해 그것의 극복을 모색하기 때문이다(Rho, 2010: 113). 자연재난도 사회재난도 이런저런 사건들이 사회에 장애를 일으키는 사고로서 구성된 것이다. 즉, 자연이나 사회에서 일어난 이런저런 크고 작은 사고가 야기한 파국적 결과가 위험과 안전의 구별에 의해 소통된다면 그 장애는 재난이 된다. 따라서 재난대응의 실패에 대한 책임을 개인에게 묻는 처벌 위주의 책임귀속은 재난관리체계가 합리적으로 구축되어 작동하는 데도 재난이 반복되는 원인이 무엇인지를 밝히는 데는 적합하지 못하다. 또한, 재난의 예측 불가능성은 대응실패의 원인을 규명하는 위험 소통의 주제에 속하지도 않는다. 사람들이 재난에 대해 민감한 반응을 보이며 불안에 휩싸이는 것은 재난이 미친 손실이 크거나 발생빈도가 증가한 탓이 아니다. 위험 개념은 자연적이든 인위적이든 이미 재난의 통제에 한계가 있음을 지시한다(Rho, 2010: 114). 체계들의 복잡한 연결 작동에 기인하는 위험은 예방과 대비를 하더라도 통제력을 안정적으로 유지하기가 쉽지 않다. 어떤 예방프로그램도 결코 재난을 완벽하게 저지할 수는 없다. 현실사회가 이전의 사회보다 재난관리를 잘 하고 있는 데도 위험 소통이 증가하는 것은 위험에 대한 민감성이 과거보다 높아져서 재난의 손실보상, 대응실패에 대한 책임귀속이 활발해지기 때문이다. 그러므로 위험 소통은 관

찰하는 사실 뿐만 아니라 사실에 대한 관찰에 대해서도 유념할 것을 요구한다.

현대화 과정에서 압축적으로 진행된 사회적 체계들의 기능적 분화는 상호작용, 조직, 기능체계 등 체계들 간의 상호의존성과 복잡성을 급속히 증대시켰다. 이에 따라 증가된 선택지들 중에서 내리는 다양한 결정들은 정도는 다르지만 구조적으로 위험을 동반할 수밖에 없다(Rho, 2015). 긴밀하게 연동된 복잡한 체계들 간의 예측할 수 없는 상호작용은 재난을 언제 어디서든 일어날 수 있는 ‘정상사고’로 만들고 있다(Perrow, 1984). 이처럼 재난은 가능성은 있지만 언제 어디서 어떻게 현실화될지 알 수 없다는 점에서 불확실성을 포함하고 있다. 재난의 불확실성이 문제 되는 것은 그에 대한 대응 능력이 없어서가 아니라 당면한 문제들에 대한 자원들의 조직 방식이 점점 더 부적합해진다는데 있다. 그것은 대형 재난이 터질 때마다 초동대처 실패, 관료조직의 부패, 공공기관의 무능 등 국가주도 재난관리에 대한 반복되는 비난으로도 확인된다.

재난대응의 실패 때마다 국가가 재발방지 대책의 이념적 토대로서 반복적으로 제시하는 안전사회 담론은 실제적인 정책의 전망과 무관하게 어떤 주제가든 쟁점화할 수 있는 정치적 상징조작의 도구이다. 정책대안의 제시를 과학자의 책무라고 믿는 일부 학자들은 국가의 당위적 목표로서 “위험사회에서 안전사회로의 이행”을 주장한다(Sim & Ahn, 2011; Choi *et al.*, 2013). 또한 안전사회 담론은 모든 유형의 위험에 대한 선(先)인지를 전제할 뿐만 아니라 개인을 극도로 개별화시키는 신자유주의의 실상이기도 하다(Singelstein & Stolle, 2006). 즉, 예방프로그램은 안전에 위협적인 요소는 통제·차단하면서도 경제적인 규제는 완화하는 등 현재의 이익을 다른 어떤 목표보다 우선시하는 신자유주의 국가의 사회통제 기제이다.

안전사회 담론은 재난이 완전히 예측불가능하게 일어나지는 않으며 하인리히 법칙 같은 수많은 전조가 있다

고 가정한다. 그에 따라 재난관리체계가 정상적으로 작동하기만 한다면 더 이상 재난은 없다고 상정한다. 우발적인 위험에 대해서도 예방프로그램으로 선제적으로 대응을 할 수만 있다면, 완전한 안전사회의 추구는 가능하다고 주장한다. 이처럼 안전사회 담론은 제한 없는 안전 추구에 지향된 예방프로그램을 통해 사회적 규제를 강화하여 자신의 존재 기반을 스스로 재생산한다(Rho, 2014b). 그 결과 모든 유형의 위험을 확인하고 그를 토대로 하는 안전 확보의 노력은 손실발생의 이전 단계까지 사회에 대한 통제를 확장한다. 궁극적으로 안전의 목표로서 사회통제를 우선시하는 보수적 이해방식은 인간을 위험을 증폭시킬 수 있는 통제 불가능한 요소로 간주한다. 따라서 결정능력과 행위능력의 한계에 대해 지휘통제탑 강화 등 관료주의적 위계질서로 대응하는 재난관리 체계는 포괄적인 사회통제의 여건조성을 목표로 한다.

예방프로그램 중심의 재난관리체계는 우발적인 재난에 대해서도 지휘통제탑의 지시에 따른 일사불란한 대응을 기대한다. 안전이 다른 어떤 가치보다 상위의 가치가 되며, 사람들을 안전교육·훈련에 동원하는 지시어가 된다. 안전사회 담론은 위험을 과학·기술의 발달과 사회통제의 강화에 의해 제거될 수 있는 요인으로 상정한다는 점에서 발전국가의 계획-낙관주의를 대변한다(Rho, 2015). 이것은 국가가 주도하여 위험과 안전의 구별에 의해 재난 소통과정의 재귀성을 보장하기 때문에 가능하다.

안전사회 담론은 미래에는 재난에 따른 인명피해나 재산손실이 발생하지 않으며, 어떤 경우든 파국적인 사회 변화가 일어날 수 없다는 두 가지 의미를 함축하고 있다. 하지만 이러한 완전한 안전사회의 상정은 비현실적이다. 왜냐하면, 재난관리에서 낙관대응을 하거나 시의적절한 조치를 하지 못하는 일은 언제나 발생하기 때문이다.²⁾ 또한 예상치 못한 상황에서 관리대상에서 최하위에 놓이거나 배제되는 ‘부수적 피해자’(Bauman, 2011)는 항상 있게 마련이다. 완전한 안전사회는 예방

2) 외환위기, 대구지하철화재 참사, 허베이 스피리트호 기름유출사고, 세월호참사, 메르스 사태 등 일련의 재난에 대응하는 과정에서 드러났듯이 현실에서 재난대응은 때때로 실패로 끝난다.

프로그램이 성공적으로 작동하더라도 현실적으로 가능하지 않다. 현실 사회에서는 안전 추구가 끝없이 새로운 위협을 찾아내어 생산·재생산하는 역설이 작동한다(Rho, 2014b).

안전사회 담론은 외부의 충격에도 영향을 받지 않는 사회체계의 안정 상태를 상정하겠지만, 체계의 역사는 현재의 결정에 미래가 구속되고 시간에 따라 변화하는 불안정한 상황에서 역동적으로 이루어진다. 현재의 안전에 필요한 사회적 체계의 기초적인 작동 기능을 충족시키는 것은 안정이 아니라 오히려 불안정이다. 즉, 불안정이 개인이나 조직으로 하여금 자기이익의 추구에만 선택을 제한하도록 사회적 체계의 복잡성을 구조화한다. 이로써 현재에서 안전이 일시적으로 소통 가능하도록 만든다. 그러므로 재난관리체계는 도달 불가능한 안전의 이상과 함께 구조화된 위협으로서 사회적 체계의 불안정을 자체에 포함해야 한다(Singelstein & Stolle, 2006). 특히 사회적 체계들의 영속적 불안정은 정치체계를 구성하는 부동의 요소이다.

이러한 맥락에서 위험사회 담론은 위협을 기능적 분화에 기반을 둔 현대사회의 고도 복잡성 조건에서 변형된 인위적 불확실성으로 파악한다(Luhmann, 1991; Rho, 2010). 현대사회에서 사람들은 개별적이든 조직에 속하든 일상적으로 크고 작은 일들을 스스로 결정하고, 그 결과에 대해 책임을 지기에 불안이 가중된다. 결과는 미래에 있으므로 현재에서 옳은 선택인지를 확인할 수 없는 당사자들은 늘 불안할 수밖에 없다. 즉, 결정의 실행은 인위적 불확실성에 대한 두려움으로 인한 불안을 동반한다. 일상에서 끊임없이 다양한 위협에 노출되는 사람들은 불안하고, 위협관리에 실패한 국가는 불안을 증폭시킨다. 재난사고는 그것이 어떠한 행위를 하거나 하지 않은 행위의 결과로서 관찰되기 때문에 위협 소통의 주제가 된다(Rho, 2014b). 그렇다고 한다면 현실 사회가 위험사회나 안전사회나 하는 것은 우리가 선택해야 하거나 선택할 수 있는 문제가 아니다. 재난이 사회에 미친 파국적인 결과가 위협과 안전의 구별에 의해 소통되는 한 우리는 위험사회에 살고 있다. 왜냐

하면, 현실에서 안전은 지속적으로 노력하는 것일 뿐 결코 도달할 수 없는 이상이기 때문이다. 또한 위험은 위협의 위해성을 포함하여 또 다른 위협, 즉 결정의 위협으로 대처하여야 하기 때문이다.

III. 파국적 사회변동과 도시공동체의 탄력성

현대화가 서구사회처럼 이미 퇴행 현상을 보이거나 비서구사회처럼 압축적으로 진행되면, 기능적으로 분화된 사회체계들은 재난이 닥치면 기능저하나 역량결핍을 드러내며 스스로 불확실성을 산출한다. 현대사회는 이런 체계 내적인 불확실성을 확률에 기초한 위협으로 계산해 측정하고 그에 대한 안전을 확보하고자 전문가집단을 발달시켰다. 이처럼 위험관리에 대한 과학적 합리성이 발달된 상황에서는 미래가 현재에 함몰된다. 하지만 재난의 경우 예측할 수 없게 진행되는 사고와 피해자의 발생을 예상하지 못하는 상황 탓으로 위협 소통은 미래 지평을 활성화할 수밖에 없다. 위협 소통은 미래를 시간이 경과하면 자연스럽게 이르게 되는 소멸의 의미론으로서가 아니라 지금 이것이 아닌 다른 가능성을 여는 반전이 있는 파국의 의미론으로서 소통한다. 이에 따라 위기는 곧 기회라는 역설이 작동한다. ‘해방적 파국’(Beck, 1986)이 개인과 사회를 탈바꿈하는 계기로 작동하는 것이다.

급속한 산업화와 도시화, 뒤이은 세계화는 복잡하고 불안정한 지역의 조건화, 즉 규제와 탈규제의 혼란에 의한 특정 체계의 기능장애나 예상하지 못한 사회의 취약성 등을 핵심 문제로서 안고 있다. 복잡한 환경 조건에 따라 달라지는 제약과 기회의 배치는 지속적으로 문제가 된다. 국가의 개입이 권력의 자기준거적 작동에 의해 다른 기능체계들의 자기생산을, 대표적으로 법체계의 자기생산을 방해할 수 있다는 것은 각종 재난과 위기가 현실화될 때마다 확인된다. 권위와 합법성을 독점한 발전국가의 관료주의적 권력은 고위직 관료들이 부패의 길을 걷는 선행조건이 될 수 있다. 재난의 원인이 때로 관료조직의 부패, 공공기관의 무능으로 귀착되는 것은

국가권력이 과도하게 집중되어 있는 발전국가의 피할 수 없는 현실이다. 관료조직이 국가권력의 집중화를 지향해 효율적으로 구성되면 될수록, 관료조직에 대한 일반 대중의 의존도는 커질 수밖에 없다. 그 결과 일반 대중은 그들에게 닥치는 모든 재난의 대응실패에 대한 책임을 국가에게 돌린다. 그것은 소위 ‘관피아’로 지칭되는 민관유착의 관행으로 인해 더욱 그럴 수 있다.

또한, 발전국가의 오랜 권위주의적 통치에서 비롯된 일반 행정직의 우위 및 관료조직의 비정상적 관행은 재난관리체계의 기본 구조를 기능할 수 없게 만들기도 한다. 따라서 고위직 관료들이 장악하는 지휘체계탑의 위계질서는 재난대응의 실무역량과 전문성을 오히려 약화시킬 수 있다. 세월호 참사는 해상경비 소홀, 상황보고 지연, 지휘계통 혼선 등이 초동대처에 혼란을 초래하기도 했지만, 구조세력이 사고현장에 도착을 한 후에도 상부에 보고하고 지시를 기다리느라 급변하는 상황에 대처한 지휘와 인명구조를 능동적으로 수행하지 못하는 ‘성실한 관료주의’의 한계를 보여준다. 메르스 사태에서도 질병관리본부는 삼성서울병원에서 확진환자가 크게 늘어나는 상황에서 ‘감염병 위기관리 표준매뉴얼’에 명시된 전국적 확산기준을 들어 중앙재난안전대책본부를 설치하지도 가동하지도 않았다. 이 ‘성실한 관료주의’는 중국 질병관리본부로부터 한국인 입국자의 메르스 확산을 통보받은 후에야 비로소 감염확산 차단의 실효성에 대한 논의를 시작했다. 정부가 감염확산에 대한 공식적 통제에 들어간 것은 그로부터 5일이 지나 충청권에서 수도권, 영남권 등으로 확산 조짐이 확인되고 난 이후였다.³⁾ 감염확산의 통제불가능성이 보다 분명해지면서 대통령령의 지시에 따라 전문가들로 구성된 ‘즉각대응팀’이 병원 폐쇄권을 갖고 공개적인 대응에 들어간 것은 첫 환

자 발생으로부터 20일이 지난 뒤였다. 이런 ‘성실한 관료주의’의 타율성이 가지는 늦장 대응은 12,000여 명의 격리자 발생, 186명의 확진환자 중 36명 사망 등의 결과를 남기며 재난대응에 실패했다.

고도로 복잡한 현대사회는 거대한 충격적 사고들의 우발적인 발생을 피할 수 없으며, 그에 따라 심리적인 범주를 넘어서는 사회적 체계의 탄력성 구상이 재난대응에서 필요로 한다. 사람들이 더 이상 아무것도 믿을 수 없게 된 불확실한 세계에서, 이들 사고는 때로 기대치 않은 재난으로 인지된다. 이러한 재난 인지는 모든 문제를 과학·기술의 발전이나 정치적 결단으로 해결할 수 있다거나, 사전에 위험요소를 제거해 예방할 수 있다고 주장하는 발전국가의 계획-낙관주의와 명백히 모순된다. 게다가 신자유주의 정책의 실행으로 야기된 규제와 탈규제의 혼란,⁴⁾ 그리고 다양한 생활양식에 기반을 둔 시민들의 개별화, 위험에 대한 감수성 증대 등의 사회변동은 도시공동체의 탄력성을 주어진 것으로 간단히 전제할 수 없도록 한다.

재난에 노출된 도시공동체가 탄력성에 심각한 위협을 받는다는 것은 세월호 참사에 노출된 안산지역에서도 확인된다(Rho, 2015). 세월호 참사는 안산 시민단체들에게 정치 참여가 구조적으로 봉쇄되어 있는 사회적 배제에 대한 성찰을 여는 계기로 작용했다.⁵⁾ 오랜 기간 지속된 안산지역 항의운동의 원천은 배제를 결정할 힘을 가진 국가권력에 대한 항의이었다. 그들은 자신들을 배제하는 정부의 일방적인 정책결정에 맞섰다.⁶⁾ 이것이 안산시민들에게 참사를 현재진행형으로 만들었다. 즉, 학생들의 희생이 안산지역 공동체에 일으킨 반항은 이웃의 고통에 대한 단순한 공감능력이 아니라 정치적 결정이 공동체에 강요하는 배제의 위협에 대한 항의이

3) 6월 2일 청와대 ‘긴급대책반’이 구성되고, 3일 대통령 주재 ‘메르스대응 민관합동긴급점검회의’가 열렸지만, 메르스 사태에 대한 공식적인 재난대응조직은 4일 발족한, 국민안전처 장관을 본부장으로 하는 ‘법정부메르스대책지원본부’였다(Jun, 2016).

4) 신자유주의 정책은 사회에 개입해 자유 경쟁이 가능하도록 여건을 조성하고, 선진국과 후진국 간의 무수한 갈등을 규율하며 통제하는데 그 목적이 있다.

5) 안산의 37개 시민단체들로 결성된 ‘안산시민연대’는 국가의 무능과 무책임, 일방적인 후속대책 결정의 부당성에 항의하는 공공성의 생성·유지에 중심적 역할을 했다(Rho, 2015).

6) ‘4·16 희망과 길찾기’를 비롯해 3차례 열린 시민열린토론회는 각계각층의 안산시민들이 국가주도 재난관리의 한계와 가족의 안위만 챙기던 개별화된 자신을 돌아보는 자리였으며 도시공동체의 대응에 대한 논의를 본격화했다(Rho, 2015).

었다. 안산 공동체는 참사로 직접적인 물질적 손실을 입지는 않았지만 변화된 외부 환경과의 관계를 지역적으로 조종하기 위한 자기조직화를 필요로 하였다.

불확실성과 위기는 더 이상 그 근원을 추적해 밝혀 내거나 지배할 수 있는 문제가 아니다. 재난은 오히려 현대사회의 영원한 동반자이다. 불확실성과 위기는 과학·기술의 진보와 정치적 조종에 의해 상대화되긴 하겠지만 제거되지는 않는다. 불확실성과 위기에 대한 대응책은 사회통제의 증가에 관한 것만큼이나 피해대책과 복구에 관한 것이다. 그에 따라 안전을 향한 도시공동체의 탄력성에 거는 기대는 커진다. 재난은 존속을 위협하는 사회변동으로 인해 공동체의 탄력성을 차별적으로 저해하거나 파괴할 수 있다. 공동체가 하부구조와 핵심 기능의 연속성을 유지하기 위해서는 시민들에게 변화된 환경에 새롭게 적응할 것이 요구된다. 이처럼 재난의 원인이 체계의 외부가 아니라 내부에 귀속되면서, 재난관리의 패러다임도 예방과 불확실성 제거에서 탄력성과 불확실성 수용으로 전환되고 있다(Mayunga, 2007; Djalante, *et. al.*, 2011). 국가의 개입과 사회적 취약성이 재난 대응실패의 원인인 경우 도시공동체는 하부구조와 핵심 기능의 상실 위험에 쉽게 노출될 수 있다. 사회적 체계의 복잡성 증대로 인해 재난의 피해가 도시공동체로 파급되는 것을 피할 수 없는 것이라면, 재난관리의 패러다임은 예방에서 공동체 탄력성으로 전환하는 것이 바람직하다.

재난 대응실패의 원인이 체계의 작동에 장애를 일으키는 사고들에 대한 통제의 실패에 있다면, 도시공동체는 신속하게 정상을 다시 회복하는 탄력성을 필요로 한다. 이런 현실적 요구를 토대로 하는 재난관리의 패러다임 전환은 과학·기술의 발달에 기초한 진보 관념의 위기를 지시한다. 세부적인 부분에 걸친 과학·기술의 진보가 총체적으로 불확실성을 더 잘 통제할 수 있게 한다는 주장은 설득력이 없다. 오히려 도시공동체는 빈민층, 노약자, 장애인 등 재난에 취약한 부분을 갖고 있고, 언제 어떤 방식으로든 어디에선가 장애가 일어날 수 있다. 공동체 붕괴의 위기는 피할 수 없는 것으로 관찰된다.

회복이 불가능할 정도의 심각한 재난피해는 예방프로그램이 처음부터 고려대상에서 배제했거나 복구과정에서 우선순위의 최하위에 두었던 취약계층에서 주로 발생한다. 수도권의 위성도시나 도시의 상습적 침수지역에 사는 저소득층에게는 자연재해뿐만 아니라 전염병, 환경오염 등의 사회재난도 불평등하게 배분된다. 동일한 재난에 대해서도 중산층 주거지역이 비교적 탄력성을 가진 데 비해 저소득층 지역은 탄력성이 상대적으로 낮을 수밖에 없다. 또한 취약계층에 대한 국가 재난대응의 불평등한 배분은 메르스 사태에서 드러났던 삼성서울병원 주변의 아파트촌과 전북 순창 장덕리 간의 정부의 차별적 재난대응 사례에서도 관찰된다. 90명의 확진환자가 발생했던 삼성서울병원이 위치한 강남구 일원동은 학부모간담회에 부총리 겸 교육부 장관과 지역 국회의원, 삼성서울병원 진료부원장이 직접 참여했으며, 국가는 학부모들의 요구를 받아들여 학교마다 메르스 전문요원을 배치하는 조치를 단행했다. 반면에 국가는 확진환자 1명이 발생했던 전북 순창의 장덕마을에 대해서는 환자 발생을 인지한 날 자정부터 가장 강력한 조치인 마을격리를 단행, 마을을 폐쇄했다. 학생들은 등교하지 못했으며 병원 진료를 받지 못한 주민은 지병 악화로 사망했다. 격리가 해제된 후에도 장덕리는 '메르스 마을'로 낙인이 찍혀 마을 주민은 읍내 병원에서 물리치료를 거부당했고, 지역 농산물도 예약 주문이 대부분 취소되고 판로가 막혔다(Hankook Ilbo, 2015.06.19).

어떤 근거에서든 재난은 예측하지 못했기 때문에 갑작스러운 사고 혹은 기대하지 않은 장애로 인지된다. 그에 상응하게 재난은 예상치 못한 부분에서 심각한 피해를 입혔기 때문에 충격으로 인지된다. 기능적으로 분화된 사회체계의 탄력성은 복잡성 때문에 받는 스트레스 흡수와 고유한 하부구조의 유지 능력을 의미한다. 물론 스트레스는 심리적이거나 생태학적인 것이 아니라 사회적인 것이다. 외환 위기나 세월호 참사, 메르스 사태는 갑작스럽게 일어났고, 사회는 하부구조의 붕괴에 따른 엄청난 스트레스를 충격의 형태로 경험했다. 그러나 이 파국적인 재난은 장기간에 걸친 구조적인 비

정상적 발전에 의해 이미 준비된 것이었다. 따라서 탄력성 연구는 징후적인 사고의 전개보다 구조적인 비정상적 발전에 집중할 것이 요구된다.

이런 맥락에서 탄력성은 사회적 체계가 붕괴의 위협 속에서도 고유한 하부구조를 유지하며 정상 상태로 되돌아가는 저항을 의미하는 한편, 변화된 환경에 대한 적응활동을 의미한다. 즉, 탄력성은 기대하지 않은 도전에 대한 응전을 의미하기도 하고, 변화된 환경에 대한 적응을 토대로 하는 지속성을 의미하기도 한다. 이러한 탄력성 개념에는 충격적인 변화에 노출된 사회적 체계의 유지 혹은 변동의 측면들이 포함된다.

현대사회의 상호의존성과 복잡성 증가 때문에 예측이 불가능해진 세계에서, 사회적 체계는 불확실성에의 노출을 기대하지 않은 사고로 인지한다. 따라서 사회적 체계는 시시각각 변화하는 환경에서도 자기 고유한 기능의 작동을 유지하는 자기조직화 능력을 발달시킨다. 이것은 체계의 탄력성 논의에서 그동안 별로 다루지 않은 두 개의 상반된 가치의 병존과 관련이 있다. 이전 상태로의 회복과 변화에 대한 원칙적인 학습의 병존은 체계가 생존하기 위해서는 스스로 변화해야 한다는 것과 새로운 정상 상태로의 변형을 스스로 발견해야 한다는 것을 의미한다. 비록 고유한 하부구조가 유지된다 하더라도 주변부에서 이미 변화는 진행되고 있다. 다시 말해서 체계의 탄력성은 반드시 기존의 상태에 대한 방어로 귀결되는 것은 아니며, 오히려 기본 조건의 변화에 대한 성공적인 적응을 지시한다. 환경의 변화에 대한 체계의 저항과 적응의 경계는 사례마다 다를 수 있다. 왜냐하면, 체계의 저항과 적응의 경계는 보편적으로 정의할 수 있는 것이 아니라 역사의 우연성에 의해 경험적으로 결정될 수 있기 때문이다.

현대사회에서 진행된 기능적 분화와 지역적인 환경의 변화에 직면해, 도시공동체의 자기조직화는 시민들의 이해관계를 대변하고 강화하는 기능을 한다. 재난 상황은 체계의 일상적 기능에 부분적으로 혹은 전체적으로 장애를 입힐 수도 있고, 공황 상태의 위기나 사회적 질서의 혼란을 야기할 수도 있다. 공동체가 재난으로부

터 받는 영향은 물질적 손실에 국한되지 않으며, 변화된 환경과의 상호작용에서 일어나는 자원결핍과 기능장애에 의해 증폭된다. 따라서 환경과 교류하며 끊임없이 경계설정을 해야 하는 도시공동체의 탄력성은 외부의 위협이 후속적으로 촉발할지도 모르는 무질서와 갈등을 어떻게 제어할 수 있느냐에 달려 있다.

IV. 불안과 도시공동체의 갈등

세월호 참사 이후 사람들을 짓누른 무력감은 신뢰와 불안 간 경계설정의 지속적인 동요에서 비롯된 공동체의 불안정을 반영한다. 신뢰와 불안의 유동성은 한 국면에서 다른 국면으로 결정에 달려있는 공동체의 불안정을 확인시킨다. 위험 소통은 정보가 부족한 상황에서 일어나기 때문에, 불확실성은 일반적으로 신뢰에 의해 흡수된다. 하지만 불확실성 흡수 기제인 신뢰가 상실되었을 때 마주하는 것은 미래의 불확실성에서 오는 불안이다. 신뢰의 대립항은 불신이 아니라 불안이다(Giddens, 1990). 위험 소통에 의한 새로운 정보의 획득은 신뢰를 높이기도 하겠지만 위험 잠재성에 대한 민감성을 증대시켜 불안을 더욱 확산시킨다. 재난이 발생할 때마다 반복되는 대응실패는 국가를 신뢰와 불안의 근본적인 상충성에 노출시킨다. 법·제도적으로 확립된 재난관리체계가 뒤이은 재난들에 의해 끊임없이 부정되는 상황에서, 불안은 국가에 대한 신뢰를 요구하고 신뢰는 다시 불안을 부추기는 악순환이 계속된다(Rho, 2015). 게다가 세계 각처의 빈번한 재난보도들은 국가주도 재난관리의 무능에 대한 주의를 지속적으로 환기시켜서 “우리도 언젠가는 희생될 수 있다”고 불안을 일반화한다.

재난관리체계가 작동하는 상황에서 발생하는 재난은 위험관리와 그 대상인 다양한 행위자들이 복잡하게 결합되어 일어난다. 그 때문에 모든 사람이 재난의 원인이자 결과이다. 여기서 당사자들 간에 일어나는 갈등은 모든 사고를 경유하여 협력적이거나 대립적으로 진행되는 소통이다. 따라서 갈등은 소통이 되지 않는 불통과는 다르다. 갈등은 ‘아니요’라는 부정을 허용하는 소통이라는

점에서 재난과 관련해서도 소통을 개방 상태로 유지시키는데 기여한다. 공동체의 고유한 이익과 상충되지 않는 한에서 갈등은 참여와 강요, 피해 등 거의 모든 가능성을 열어둔다는 점에서 개방적이다. 하지만 일반적인 모순 상황, 대립, 쌍방 과실은 갈등의 구조적 조건일 뿐 아직 갈등은 아니다. 갈등은 객관적인 동기가 없더라도 일어난다. 갈등은 사회적 적대에서 유래하던 정치적 불화나 문화적 충돌, 법적 분쟁에서 유래하던 이중의 부정 형태를 취한다(Luhmann, 1984). “내가 원하는 것을 내가 하지 않는다면 나도 내가 원하는 것을 하지 않겠다”는 갈등의 이중부정은 도시공동체에게 파괴적이다. 갈등의 파괴력은 갈등 그 자체에도 명성이나 행위 잠재력, 복지 상태, 생명 그 어느 것에도 기인하지 않는다. 갈등의 파괴력은 오히려 그 갈등에서 행위의 동기와 탈출구를 찾는 결혼이나 가족관계, 이웃관계, 시민단체, 정당, 회사 같은 사회적 체계에서 광범위하게 드러난다.

루만(Luhmann, 1984)에 따르면 갈등의 특징적인 요인은 동기의 임의성, 시작의 무조건성, 그에 상응하는 갈등의 빈번성 등이다. 갈등의 불씨는 도처에 산재해 있으며, 대체로 곧바로 소멸하는 사소한 것들이다. 그렇다면 갈등이 개별적인 상호작용의 수준에 머무르지 않고 공동체에 장기적으로 영향을 미치거나, 아니면 단기적으로 소멸되는 조건은 무엇인지 되묻게 된다. 갈등은 또 다른 갈등을 유발하거나 동원하고 생성하며, 경쟁하는 집단들 간에 파벌을 결성하거나 적대관계를 형성하기도 한다. 그런가 하면 사람들은 고통스러워하다가도 시간이 어느 정도 지나면 다른 주제에 관심을 두거나 새로운 요구에 직면해 무질서, 무기력, 해체 등의 자연적 경향에 굴복하기도 한다. 하지만 재난이 유발한 특정한 상호작용의 갈등 속에서 그 상호작용을 넘어서 사회적 타당성의 징후가 나타날 경우, 그 갈등은 확산되고 강화되며 지속될 확률이 그만큼 높아진다. 특정한 재난에 정치적 의미를 부여하는 관리부실, 국가부재, 정보조작, 무책임, 의혹 등의 갈등 주제들은 대응실패에 대한 책임귀속과 연계해 집권여당과 야당의 정치

적 대립관계를 조성하기도 하고, 시민단체들의 시위, 서명운동 등의 공개적 항의운동을 유인하기도 한다.

항의운동은 갈등을 확산하고 증폭시켜 공동체에서 위험 소통을 지속시킨다. 재난대응의 실패는 공동체 내부에서 재난관리 정책으로 인한 갈등을 일으킬 수 있다. 그렇게 해서 갈등의 주제들에서 정치에 대한 언급이 드러난다. 또한 공동체에 의미를 부여하는 갈등의 구조적 선택은 가족이나 이웃관계, 시민단체, 정당, 회사 등 사회적 체계들에 의해 영향을 받을 수밖에 없다. 시민들 간 상호작용 수준에서의 갈등은 이들 사회적 체계의 차이 덕분에 다양한 형태로 다른 사회적 갈등과 연계된다. 도시공동체 내부의 갈등은 무엇보다도 사회정의, 차별, 불평등, 인권 등의 의미론, 그리고 도덕과 법을 통해 여러 상이한 기능체계들의 작동과 연동된다.⁷⁾

시민들이 서로 부정에 대해 부정으로 응수하는 갈등의 이중부정이 도시공동체 내부에서 상승효과를 일으킨다면 때로 파국에까지 이를 수 있다. 그 동기가 무엇이든 “너에게 손해가 되는 것은 나에게서는 이익”이라는 도식에 따른 이중부정의 상승효과는 시민들로 하여금 모든 행위를 적대적 관점에서 관찰하게 만든다. 즉, 갈등은 내용적으로 매우 이질적인 것들을 이중부정으로 집약시키고, 그것들을 다시 양자가 공유하는 다른 체계들에 재진입시켜 돌이킬 수 없는 파국적인 대립관계를 생산한다. 재난으로 인해 공동체가 고립되고 탄력성이 약화된 상황에서는 갈등이 존재한다는 생각이나 제공된 의미에 대해 고집스럽게 ‘아니요’를 고수하는 것만으로도 상대방과의 갈등을 재생산하는 동기가 된다. 즉, 갈등이 갈등의 연결 가능성을 조직하는 동기가 된다. 다른 사람과 연대하거나 어떤 활용 가능한 자원을 찾아 상대방에게 해악을 가하는 모든 것은 우리에게 유용하고, 우리에게 유용한 모든 것은 상대방에게 해악이 될 것이라는 생각을 갖게 만든다. 따라서 시민들은 지역주의, 이해관계, 가치관 차이, 노사대립, 인종차별, 성차별, 종교파벌, 빈부 격차, 세대 차이, 학력차별 등의 갈등 유인에 의해 파벌을 형성하고, 상대방을 그들에게

7) 사람들은 공개적으로 자신을 거부하거나 소통을 봉쇄하려는 상대방을 소송으로 추출할 수 있다는 기대에서 갈등을 조장한다.

불리한 모든 자원을 총동원하여 공격한다.

위험의 확산에 대한 새로운 대중적 수요는 불확실성의 만연으로 공동체의 갈등 확률을 높인다. 신문방송·소셜미디어 같은 확산 매체는 면대면 상호작용에서 전형적으로 나타나는 갈등제어 기제를 배격한다. 언론은 세월호 참사 사례에서 보듯이 재난대응의 실패에서 드러났던 공공기관의 무능, 특별법 입법청원 등을 둘러싼 다양한 이견들에 대해 여당과 야당, 보수와 진보의 전통적 갈등 구도에 따른 도식적인 보도로 일관해 갈등을 부추긴다(Kim, 2015). 또한 권력 매체는 갈등에 대한 결정을 정치에 집중시키고, 이로써 재난대응 실패가 유발한 갈등이 어떻게 진행될지 예측할 수 없게 만든다(Rho, 2015: 151).

정치는 집권여당과 야당의 구별에 의해 작동하며, 이에 기초해 갈등의 해소가 아니라 통제를 목적으로 한다. 재난대응 실패가 도시공동체에 유발한 갈등은 비록 물리적 공권력의 동원이나 고위층의 만류에 의해 정치적으로 통제되더라도, 갈등의 주제와 관련된 편 가르기, 즉 사회적 분열로 인한 혼란은 해소되지 않는다. 왜냐하면, 집권여당과 야당은 갈등을 정치적 공세와 방어의 구별에 따라 전략적으로 이용하려고만 하기 때문이다. 세월호참사의 정치회는 야당에게는 선거를 겨냥한 공세의 좋은 소재이지만, 여당에게는 대응실패의 원인진단과 책임규명을 회피하는 이외에 다른 선택의 여지가 없다. 따라서 집권여당과 야당은 세월호참사의 원인규명과 구조실패에 대한 세월호 특조위의 조사과정에서도 여론의 향방과 선거에 미칠 영향을 의식하여 조사활동을 방해, 또는 지지하는 행동을 반복한다(Rho, 2015: 158).

불확실성과 위기의 공유는 위험의 확산을 가로막는 장벽을 제거한다. 외부에서 닥친 우발적인 재난의 충격을 도시공동체가 공동으로 경험했다는 사실은 재난의 대응과 수습이 어느 누구도 침묵하거나 외면할 수 없는 공공성을 가진다는 것을 의미한다. 관료조직들이 제 기능을 다 하지 못하는 재난 상황에서는 도시공동체 내 개인적 관계의 느슨한 연결망에 의지하는 것이 합리적일 수 있다. 동일한 시·공간의 제약을 받는 시민들 간

의 느슨한 연결망은 사람들이 끊임없이 교체되어도 작동하면서 재생산된다. 시민들은 갈등을 질시하는 가운데, 다른 사람들을 연대의 대상으로 확보하려는 경우가 아닌 한 다른 사람들을 덜 배려한다. 갈등은 바로 이런 무관심 때문에 도시공동체의 탄력성이 강력해질 때 나타나는 사회적 조건들과 충돌한다. 그렇지 않아도 도시공동체는 스스로를 갈등의 제어장치로서 자임하며, 갈등에 어느 사회보다도 폭넓은 규모의 자유를 구가할 수 있도록 해준다. 하지만 시민들의 느슨한 연결망은 일별하여 도시공동체의 탄력성을 보장하는 것으로 보일 수도 있겠지만, 실제로는 권위주의, 불평등, 빈곤을 토대로 한 기능장애와 자원결핍으로 인해 그렇게 안정적이지 못하다. 이에 따라 재난관리의 패러다임은 행정관료 중심의 예방적 통제에서 시민참여 중심의 협력적 대응, 즉 도시공동체의 탄력성으로 전환하는 추세에 있다.

V. 결론

재난은 위험이 일상적으로 상존하는 불확실성 시대의 '무시한다 해서 무시될 수 없는' 사생아다. 따라서 재난 상황에서 도시공동체의 하부구조와 핵심 기능을 유지할 수 있게 하는 탄력성에 대한 관심은 시대적 흐름이다. 자연재난이나 사회재난을 야기할 수 있는 위험요인들에 의해 체계의 환경이 급격히 변화되는 조건에서 도시공동체의 탄력성은 체계의 자기생산, 즉 체계의 자기조직화와 양립할 수 있어야 한다. 여기서 도시공동체의 탄력성을 단순한 탄력성과 재귀적 탄력성으로 구별할 필요가 있다. 단순한 탄력성이 거대 규모의 피해 사고에 대한 당사자들의 직접적인 반응이라고 한다면, 재귀적 탄력성은 고전적인 예방프로그램과 일차적으로 연결되지만 참사의 원인을 파악해 가능한 사고를 미연에 방지하기 위한 2차적인 모든 조치를 지시한다. 예를 들어, 세월호 참사를 당하여 지휘체계를 재정립하는 조직개편과 보다 엄격한 재난관련 법규의 제·개정을 단행하는 것을 단순한 탄력성이라고 한다면, 가능한 모든 재난사고를 미연에 방지하기 위하여 재난관리체계의

변화 가능성을 무조건 환영하지는 않지만 피하지도 않는 상태, 즉 변화에 대한 체계의 저항력과 학습 과정을 의식적으로 촉진하는 혁신은 재귀적 탄력성이다. 재난을 저지하지 못하는 위기 상황들이 증가하는 불확실성 시대에는 이러한 재귀적 혁신의 방법만이 체계의 잠재적 저항력을 논증하고 정식화하는 데 성공할 수 있다.

도시공동체의 탄력성은 재난에 따른 단순한 일탈의 교정이나 이전 관계, 이전 상태로의 원상복구가 아니며, 그 하부구조와 핵심 기능의 선택적 장악이다. 재난이 일어나면 시민들은 외부 환경의 변화에 대응해 도시공동체의 고유한 하부구조의 유지에 필요한 것을 수용해 적응할 수 있어야 한다. 물론 도시공동체의 탄력성이 재난으로 불확실성이 유발된 하부구조를 보존하는데 반드시 기여하는 것은 아니다. 하지만 재난으로 인해 도시공동체가 치러야 하는 갈등과 시민단체들 간의 협력은 계속해서 이원적 대안으로 재생산된다. 갈등은 재난으로 변화된 현실의 상황을 적과 동지의 관계로 극단적으로 단순화한다. 갈등 상황에서 동지들은 상대방의 적으로서 훨씬 더 적은 선택 가능성과 행동 가능성을 갖게 되고, 이는 적인 상대방도 역시 마찬가지이다. 따라서 갈등은 대립하고 경쟁하는 집단들을 통합시키는 효과가 있다. 동지들은 적인 상대방과의 갈등에 비추어 현실의 위기 상황에 대한 통제능력을 갖추게 되고, 궁극적으로는 승리하기 위해 새로운 주제, 새로운 연대를 찾아 선택가능성의 폭을 지속적으로 확대한다. 여기서도 알 수 있듯이 갈등은 주제의 측면에서든 사회적 협력의 측면에서든 공동체의 탄력성을 강화하는 힘을 갖고 있다. 다시 말해서 사회적 비용의 계산이나 일부 시민의 희생을 강요하는 갈등 상황은 도시공동체의 탄력성을 가족이나 이웃관계, 시민단체, 정당, 회사 등 사회적 체계들과 연동하여 고려할 것을 요구한다.

루만의 자기생산적 체계이론은 갈등이 공동체를 과도하게 통합하는 효과가 있고, 그 때문에 갈등은 늘 새로운 갈등의 원인을 찾으며, 그 때문에 갈등은 폭발적이 되고, 그 때문에 갈등은 견잡을 수 없이 퍼지며, 그 때문에 갈등은 위험하다는 점을 지적한다. 갈등의 통제

는 공동체의 탄력성의 작동을 위해 사회구조가 담당해야 하는 과제이다. 이것은 갈등이 도시공동체에 미치는 파국적인 효과를 통제하는 문제이다. 재난관리에서 가족, 이웃관계, 시민단체, 정당, 회사 등 사회적 체계에 대한 신뢰는 목표달성의 효율성을 중시하는 관료주의에 의해 흔히 은폐되기 쉽다. 권위주의 국가의 유산인 성실한 관료주의는 상부의 명확한 지시와 조직의 업무 효율성은 중시하지만 예측하지 못한 외부 환경의 변화, 우연성, 장애에 대한 민감성이 극도로 낮다. 그에 반해 사회적 체계는 시행착오에 의한 장기적인 학습과 기억의 도움으로 재난으로 인한 초기 외부 환경의 변화, 우연성, 장애를 포착할 수 있다. 만일 이런 변화, 우연성, 장애에 대해 ‘아니요’라고 말할 수 있는 가능성이 사회구조를 통해 강화되고, 그 때문에 ‘아니요’가 갈등으로 비화되지 않도록 반복될 수만 있다면, 그 체계는 더욱 더 강력하고 신속하게 재난으로 인한 환경의 변화에 반응할 수 있을 것이다. 이런 방식으로 반복되는 장애들이 자발적인 시민참여에 의해 지역적으로 여과될 수만 있다면, 학습과 적응을 위한 우연성은 불확실한 장애로부터 분리될 수 있다. 이렇게 해서 모든 이질적인 것은 도시공동체가 재난에도 불구하고 파괴되지 않도록 예방할 수 있으며, 재난으로 인한 파국적인 결과로부터 도시공동체의 하부구조와 핵심 기능을 보호할 수 있다.

도시공동체의 탄력성은 안정이 아니라 불안정의 재생산을 통해 작동한다. 탄력성은 위협의 인지, 더 나은 지식에 의해 회복될 수 있는 것이 아니다. 탄력성은 오히려 한층 더 큰 도시공동체의 복잡성을 견뎌내서만 정교화될 수 있다. 시민단체의 역할은 사회통합이나 경쟁이 아니라 서로 다른 가치 지향적 소통으로 도시공동체가 불안정에 의한 자기성찰을 이끌어내도록 돕는 데 있다. 도시공동체의 불안정은 적어도 주의력, 신뢰준비와 일시적으로 증가한 우연성에 대한 감수성을 자극하는 명확한 신호이다. 도시공동체의 동일성은 협력적인 것과 적대적인 것의 일화들(episode) 속에서 자기생산을 보장하는 작동에 의해 지속적으로 구축되고 재구축된다. 도시공동체는 외부 환경의 변화에 대립해 자신을 보

호하는 게 아니라 더 이상 특정 행동모델로 고정되지 않는 자기변화를 통해 스스로를 보호한다. 즉, 도시공동체의 탄력성은 기존의 하부구조를 보존하는 것이 아니라 도시공동체의 고유한 자기생산을 보호하는 것이다.

세월호 특조위의 활동은 시행령 제정 과정의 논란에서 보았듯이 원인 규명은 특정화한 반면, 재발방지대책이 과연 물질적 손실의 복구와 취약성 보완 수준을 넘어 도시공동체의 탄력성까지 이어질지는 미지수다. 재난의 강도나 발생 가능성은 현실적으로 통제가 거의 불가능하다. 따라서 재발방지대책이 재난이 미치는 사회의 변화에 대비하는 것이라면, 적어도 도시공동체는 협력적인 것과 적대적인 것을 계속 작동시키는 고유한 소통 형식들을 계속 발전시켜나가야 한다. 재난으로 유발된 위험한 행동기대에 적응하는 도시공동체의 탄력성을 장기적으로 보장하는 기능을 하는 것은 법규범이다. 갈등이 발생할 확률을 너무 높도록 하지 않기 위해서는 사회적 체계를 규율하는 법규범이 필요하다. 갈등이 이미 발생한 경우 법은 이를 평화롭게 결정하도록 만들 수 있다. 이처럼 갈등에 대한 대비로 법이 제정된다는 점을 고려한다면, 법과 체계 탄력성의 관계는 보다 분명해진다. 도시공동체의 미래와 경쟁, 공적 이익과 공감의 소통으로 도달될 수 없는 경우에도 법은 다른 체계들의 탄력성을 충족시키며, 다른 체계들의 탄력성을 유지시키는 기능을 한다. 왜냐하면, 일상적 삶에서 빈번하게 발생하는 갈등 상황은 합법과 불법의 구별로 일반화되고 예측될 수 있기 때문이다. 법은 도덕적으로 허용된 행위든 금지된 행위든 저지할 수 있으며, 마찬가지로 관철할 수 있다. 재난관리와 관련해서도 도덕적으로 중립적인 행동방식이 관련법으로 제정될 수만 있다면, 재난관리체계는 시민의 자발적 참여를 유도해 도시공동체의 탄력성에 긍정적으로 영향을 미칠 수 있을 것이다.

감사의 글

이 논문은 2015학년도 경북대학교 전임교원 연구년 연구비에 의해 연구되었음.

References

- Bauman, Zygmunt. 2011. *Collateral Damage: Social Inequalities in a Global Age*. Cambridge: Polity.
- Beck, Ulrich. 1986. *Risikogesellschaft: auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Choi, Chung Ik, et. al. 2013. Climate Friendly Safety-society. *City Information*. 378: 3-19.
- Djalante, R., C. Holley, and F. Thomalla. 2011. Adaptive Governance and Managing Resilience to Natural Hazards. *International Journal of Disaster Risk Science*. 2(4): 1-14.
- Giddens, Anthony. 1990. *The Consequences of Modernity*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Jun, Hae Won. 2016. The Name is Control Tower, But Is Not 'Head' Role. *Sisa IN*. 448: 34-35.
- Kim, Seo Joong. 2015. The Reality of Disastrous Reporting of Sewol and the Root Cause of It. *Historical Criticism*. 110: 37-64.
- Luhmann, Niklas. 1984. *Soziale Systeme : Grundriss einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas. 1991. *Soziologie des Risikos*. Berlin: de Gruyter.
- Luhmann, Niklas. 1997. *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Mayunga, J. S. 2007. Understanding and Applying the Concept of Community Disaster Resilience: A Capital-Based Approach. *A Draft Working Paper Prepared for the Summer Academy and Resilience Building*. Munich. Germany.
- Perrow, Charles. 1984. *Normal Accidents: Living with High-risk Technologies*. New York : Basic Books.
- Rho, Jin Chul. 2010. *Sociology of Risk in Uncertain Times*. Paju: Hanul Academy.
- Rho, Jin Chul. 2014a. *Trust and Distrust in Uncertain Times*. Paju: Hanul Academy.
- Rho, Jin Chul. 2014b. The Failure of National Emergency Management System, and its Structural Causes: Focused on the SEWOL. *Journal of Korean Association for Crisis and Emergency Management*. 6(2): 3-15.
- Rho, Jin Chul. 2015. Resilience Crisis of Urban Communities Exposed to Disasters and the Changing Role of Civil Society Organizations: Focusing on the Tragedy of Ansan Case.

Theology and Society. 29(2): 133-179.

Shim, Jae Hyun and Jae Chan Ahn. 2011. The Role of the Central Government for the Implementation of Society Security. *Local Administration*. 60: 14-17.

Singelstein, Tobias and Peer Stolle. 2006. *Die Sicherheitsgesellschaft: Soziale Kontrolle im 21. Jahrhundert*. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwissenschaft.

Korean References Translated from the English

김서중. 2015. 세월호 대참사 1년, 변하지 않은 정부 그리고 보수 언론. *황해문화*. 여름호: 324-330.

노진철. 2010. 불확실성 시대의 위험사회학. 파주: 한울.

노진철. 2014a. 불확실성 시대의 신뢰와 불신. 파주: 한울.

노진철. 2014b. 세월호 참사의 사회구조적 원인과 재난대응체계의 한계. *해양한국*. 6: 138-150.

노진철. 2015. 재난에 노출된 공동체의 탄력성 위기와 시민사회단체의 역할 변화. *신학과 사회*. 29(2): 133-179.

심재현, 안재찬. 2011. 안전사회 구현을 위한 중앙정부의 역할. *지방행정*. 60: 14-17.

전혜원. 2016. 이름은 컨트롤타워인데 ‘머리’ 역할은 아니야. *시사IN*. 448: 34-35.

최충익, 정희성, 문태훈, 변병성, 이동근. 2013. 기후친화적 안전사회. *도시정보*. 378: 3-19.

Received: Oct. 31, 2016 / Revised: Nov. 14, 2016 / Accepted: Nov. 22, 2016

위험사회에서 도시공동체의 탄력성

국문초록 공동체의 탄력성은 도시공동체 구조가 가지는 취약성에 대한 분석을 보완하기 위한 개념으로서 재난이 야기한 사회변동에 대해 도시공동체가 저항하고 적응하는 것을 주제화한다. 재난은 매우 불평등하게 배분되어 있으며, 적어도 도시공동체의 탄력성은 재난에 의해 활성화되지 않는다. 안전사회 담론은 위협을 과학·기술의 발달과 사회통제의 강화에 의해 제거될 수 있는 요소로 상정한다는 점에서 발전국가의 계획-낙관주의를 대변한다. 이와 달리 위험사회 담론은 위협을 기능적 분화에 기초한 현대사회의 복잡성을 조건으로 변형된 불확실성으로 파악한다. 도시공동체의 탄력성은 재난으로 인한 기능장애와 자원결핍으로 출현하는 무질서와 갈등을 어떻게 제어할 수 있느냐에 달려 있다. 재난 이후 도시공동체는 부정에 대해 부정으로 응수하는 갈등의 이중부정에 노출될 때 내부에서 파괴적인 상승효과를 일으킨다.

주제어 : 재난, 취약성, 갈등의 이중부정

Profiles **Jin Chul Rho** : He received his M.A., Ph.D. from Bielefeld University(Germany) in 1991. He is a professor of the Department of Sociology at Kyungbuk National University, in which he has taught since 1993. His interesting subject and area of research and education is societal theory, risk sociology, eco-sociology. He has published 100 articles in journals and written 51 books, including 43 co-author books(jcrho@knu.ac.kr).