

Differences in Social Context of Disaster Reconstruction between Korea and China - A Comparative Study of Typhoon Rusa and Sichuan Earthquake -

Hee Cheon Choi[†]

Department of Disaster and Fire Protection, Open Cyber University of Korea, Korea, C-9F, 353, Mangu-ro, Jungnang-gu, Seoul, Korea

Abstract

In disaster reconstruction process, various issues reflect the political and social context of society regardless of physical characteristics of disasters. This study compared the post-disaster issues of the 2008 Sichuan earthquake in China and the 2002 Typhoon Rusa in Korea. The issues can be classified into four types such as physical reconstruction, social resilience, recurrence prevention, and regional development. In China's case, as the central government initiated the issues as a major player, the issues of efficient reconstruction were found noticeable and strongly connected to the issue of nationwide economic development. However, bureaucratic inefficiency and low trust level were also found in China. In Korea, public input was relatively strong and pluralized including NGOs, private firms, interest groups and the public. Civil participations in Korea were well organized and local voices were relatively strong in connection with their interests.

Key words: social context, disaster recovery issue, Sichuan earthquake, typhoon Rusa

1. 서론

재난은 오랜 기간 동안 사회의 다양한 분야에 걸쳐 충격을 주게 되며 긴 영향을 남긴다. 재난의 영향은 물적 기반의 파괴와 인명 손실뿐 아니라 사람들의 정신적 충격부터, 가족과 지역사회의 신뢰붕괴, 정치적 변동, 지역경제의 몰락, 사회의식의 변화 등에 이르기까지 다양하게 나타난다. 따라서 재난이란 단순한 물리적인 현상을 넘어 사회에 미치는 다차원적인 충격으로 이해하여야 한다.

그런데, 재난이 사회에 미치는 영향은 해당 사회가

가지고 있는 여러 가지 조건들에 따라 달라질 수 있다. 각 사회가 가지고 있는 맥락적 특성들이 고유한 성격을 지니고 있기 때문에, 사회가 재난을 인식하고 재난에 대처하는 방식 또한 각기 다를 수 있는 것이다. 이러한 이유로 재난의 유형에는 관계없이, 재난 사건 이후에 나타나는 이슈들을 고찰하게 되면 각 지역사회나 국가의 사회·정치적 맥락에 대한 비교가 가능할 것이다.

본고에서는 한국과 중국의 대표적 자연재난 사례를 찾아 그로부터 파생되는 다양한 재난 이슈들을 고찰하고 재난 이슈들의 이면에 내재해 있는 한국과 중국의 사회적 맥락들을 밝히고자 하였다. 이를 위해 한국의

[†] Corresponding author: Hee Cheon Choi, Tel. +82-2-2197-4186, e-mail. pointfree@naver.com

사례는 2002년의 태풍 루사를 선정하였으며, 중국의 사례는 2008년의 쓰촨성 대지진을 선정하였다. 양 재난의 경우, 수백 명 이상의 사상자가 발생했던 대규모 자연재해라는 점에서 공통점을 가진다.¹⁾

쓰촨 지진의 경우, 2008년 5월 중국 쓰촨성(四川省)에서 윈촨(汶川)지역에 발생했던 규모 8의 강력한 지진으로, 사망자 약 69,000명, 부상자 약 374,000명, 행방 불명자 약 18,000명, 재산피해자 누계 약 4,616만 명, 가옥붕괴 약 216,000동의 피해가 발생했다²⁾. 중국 인민일보에 따르면 중국 정부 직할기관으로 쓰촨 대지진 피해조사를 벌여온 국립원촨지진전문가위원회는 쓰촨성 지진의 직접 피해액을 8,451억 위안(한화 약 126조 7600억 원)으로 추산하였다(Newsis, 2008.09.05.).

한국의 사례로 선정된 태풍 루사의 경우, 2002년 8월 31일부터 9월 1일까지 약 21시간 동안 한반도 내륙을 관통하면서 많은 비와 강한 폭풍을 동반해 수많은 재산 및 인명피해를 유발하였다(Gangwon Province, 2003). 태풍 루사로 인한 전국의 인명피해는 총 321명(사망 209명, 실종 37명, 부상 75명)에 달했으며, 재산피해는 5조1,479억 원으로 집계됐다. 전국에서 강원도의 피해가 가장 심각했는데, 강원도 지역의 인명피해는 178명, 재산피해는 2조5,300억원을 기록했다. 이재민은 21,318세대 63,058명으로 집계됐다(National Institute for Disaster Prevention, 2003).

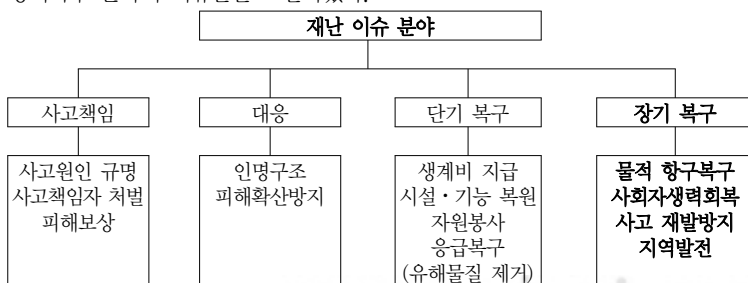
재난을 겪은 한국과 중국의 사회적 맥락들을 더욱 명

확하게 드러내기 위해 본고에서는 재난의 복구단계를 중심으로 사회가 재건되어가는 과정에서 나타난 이슈들을 중심으로 고찰하였다. 복구단계, 특히 사회 재건 과정으로도 해석될 수 있는 장기복구 단계에서는 파생되는 여러 가지 문제점들을 해결해야 하는데, 이러한 문제들은 인과관계가 복잡하고 그 규명이 어렵기 때문에, 그 시기의 의사결정은 가치지향적 성격을 띠게 된다. 따라서 장기 복구 단계의 이슈들을 검토하게 되면, 해당 사회가 가지고 있는 맥락적 조건들을 드러낼 수 있게 되는 것이다. 이러한 이유로 본고에서는 재난관리의 과정상 '복구' 단계를 중심으로 사회재건과 관련된 '장기복구'의 이슈들인 물적 항구복구, 사회자생력 회복, 사고 재발방지, 지역발전의 이슈들을 비교·고찰하였다³⁾. 연구의 시간적 범위는 재난이 발생한 이후 1~2년 정도에 걸친 이슈들을 고찰하였는데, 그 기간이 재난으로 인한 이슈들이 양산되는 시기이기 때문이다.

이러한 점에서 자원봉사나, 응급복구 등의 초기 복구에 집중하는 경향을 보였던 기존의 연구경향에 비하여 본 연구는 차별성을 지닌다고 할 수 있다. 그간 재난 분야에 있어 비교연구를 통한 이론을 일반화해야 한다는 필요성이 제기되었지만(Kreps, 1984), 아직 그에 대한 답은 여전히 찾아가는 과정이라고 볼 수 있다는 점에서, 본 연구는 재난 연구에 대한 일반화의 시도로서도 가치가 있다.

본고의 구성은 다음과 같다. II장에서는 재난의 장기

- 1) 양 사례는 몇 년간의 시차 및 피해규모의 차이는 있지만 재난이 발생시킨 이슈들을 비교함으로써 양국의 사회적 맥락들을 고찰할 수 있을 것이다. 재난의 이슈가 드러내는 사회의 맥락의 차이는 재난 종류의 차이라기보다는 재난에 대처하는 그 사회의 고유한 방식과 논리의 차이라고 볼 수 있기 때문에 재난이 일정 크기가 넘어서면 사회적 맥락을 밝히는 비교연구의 연구목적에 부합할 것이다.
- 2) <http://ko.wikipedia.org/>
- 3) Choi(2010a)은 다양한 재난들을 조사·분석한 뒤, 재난의 이슈들을 다음과 같이 분류하였다. 본고에서도 이러한 분류기준을 따라 장기복구 분야의 이슈들을 고찰하였다.



복구 분야의 이슈들에 대한 선행연구들을 검토한다. III 장에서는 연구의 분석프레임을 제시한다. IV장에서는 양국의 재난에 있어 장기복구의 4개 분야에 있어 양국에서 발견된 다양한 이슈들과 양국의 맥락적 특성을 정리한다. V장에서는 양국의 맥락적 차이를 분석하여, 양국의 사회적 맥락의 차이점을 확인한다. VI장에서는 내용을 요약·정리하고, 정책적 함의 및 연구의 한계를 제시한다. 이슈들을 정리함에 있어 주로 중국과 한국의 언론기사를 활용하였다⁴⁾. 재난후의 사회연구에 있어 언론기사를 활용하는 것은 검증된 방식이며, Gotham (2008)은 사회경제적, 그리고 정치적 영향의 연구를 위해 뉴욕타임즈, 워싱턴포스트, 그리고 뉴올리언즈 타임지-피커운의 언론기사를 활용한 바 있다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 검토⁵⁾

사회적 맥락이 사람들의 인식과 사회의 대처를 포함하는 재난의 결과들에 영향을 미친다는 연구들은 꾸준히 진행되어 왔다(Hills, 1998; Picou, 2004; Kates, *et. al.*, 2006; Choi, 2010b; Choi, *et. al.*, 2014). 재난은 재난이 발생한 사회의 맥락적 조건들과 결합하여 사회에 영향을 주게 되는데, 다양한 이슈를 통해 이러한 부분들을 확인할 수 있다(Choi, 2010a). 재난 후 사회가 경험하는 여러 사건들이 사회에 따라 다른 이유는 해당 사회가 받아들이고 해석하는 논리가 다르기 때문일 것이다. 결국, 재난적인 사건들은 지역사회가 안고 있는 여러 맥락적 조건들과 반응하여 독특한 특성을 지니게 되며, 지역사회에 다양한 변화들을 가져오게 된다. 이러한 변화들은 다양한 이슈들을 통해 구체화된다(Choi, *et. al.*, 2014). 따라서 재난으로부터 파생되어 나오는 사회의 이슈들을 고찰하게 되면, 그 사회가 지

니고 있었던 사회적 맥락들을 확인할 수 있을 것이다. 또한, 각 사회의 맥락의 차이에 포커스를 두게 되면, 각 사회가 맞이하게 되는 재난의 유사성과는 관계없이 재난에 대한 비교연구가 가능하게 될 것이다.

재난이 발생하고 대응하는 단계에서도 이슈들이 드러난다. 그렇지만, 모든 노력들이 하나의 포커스에 집중하는 대응 기능과는 달리, 복구의 과정은 개인들과 지역사회들에 의해 만들어져야 하는 이슈들과 의사결정들의 복잡한 조합이라는 특징이 있다(Haddow, *et. al.*, 2011). 따라서 재난이 닥친 사회의 맥락들을 가장 잘 드러내 보일 수 있는 부분은 정치적 속성이 매우 강한 재난의 장기적 복구과정이다. 장기 복구 과정에서는 사회의 가치가 재배분되는 과정을 가장 잘 보여주기 때문이다.

따라서, 재난 후 장기복구에 해당하는 재난 재건의 이슈들을 고찰하게 되면, 그 사회에 내재하는 맥락들을 알 수 있게 되는 것이다. 본 연구는 재난의 맥락적 특성과 관련한 기존의 여러 연구들의 시각을 확장시키는 시도로 볼 수 있다. 그간의 연구들은 몇 가지 유형으로 분류할 수 있다.

첫째는, 재난이 닥친 후 발생하는 재난 이슈들만을 고찰한 연구들이다. 한국이 경험한 가장 최근의 재난들 중 하나인 허베이스피리트호 유류유출 사고와 관련한 연구들 중, 재난의 쟁점들을 정리한 Lee(2008)을 비롯하여 지역사회가 당면한 문제로서 여러 이슈들을 정리한 Lee(2008)의 연구 및 지역사회의 활성화 방안과 관련하여 이슈들을 정리했던 Kim(2009)의 연구 등이 이에 해당된다고 볼 수 있다(Choi, *et. al.*, 2014). Lee & Jeong(2014)의 연구 또한 재난 복구의 이슈들의 쟁점을 검토하였지만, 사회적 기업 활성화를 위한 목적이 추가되었다는 한계를 보인다. 이러한 연구들을 포함하

4) 쓰촨성 지진에 대한 양국의 언론기사들의 내용은 거의 동일하였다. 한국 기사들은 중국 현지 매체를 인용한 기사가 많았고, 언론의 특성상 사실을 위주로 전달하는 특성과 자체적인 검증을 거치기 때문인 것으로 보인다. 중요한 이슈들은 어느 정도 이상의 울림을 지니기 때문에 한국과 중국뿐 아니라 외국의 언론들에서도 그 내용들은 유사성을 지녔다. 중국 사례의 확인을 위해서는 양국의 전국기반 일간지를 중심으로 검색하였다.

5) 한국과 중국의 재난관리의 역사적 맥락을 검토하여 정리하는 것이 바람직하다는 심사위원의 귀중한 권고가 있었지만, 관련한 선행 연구를 찾을 수 없었다는 점이 본 연구의 한계임을 밝힌다. 심사위원의 지적 내용은 별도의 중요한 논문 주제가 될 것으로 생각한다.

여 재난 후 사회를 포괄적으로 이해하기 위해 재난 이슈들을 고찰한 연구들 대부분은 포괄적인 시각에서 사회를 고찰했다는 데 의의가 있지만, 이슈들의 이면에서 그러한 이슈들에 영향을 주는 사회적 맥락들을 고찰하지 않았다는 점에서 한계가 있다고 할 수 있다.

둘째는, 재난 이슈의 맥락적인 부분들을 고찰하였지만, 주로 응급복구를 포함하는 대응 분야에 관한 연구들이라고 할 수 있다. Kubicek(2002)는 1999년 터키에서 발생한 지진에 대처하는 양상을 동유럽 국가와 비교 분석하였다. 그는 권위주의적 정치적 맥락을 지닌 터키의 시민사회 및 NGO들이 재난에 대처하는 과정이 동유럽과 다르다는 점을 발견하였다. 권위주의적 정치적 맥락을 가진 터키와는 달리, 동유럽 국가들은 공산주의의 몰락으로 다원주의화 되어가는 정치적 특성을 갖추고 있었기 때문에, 터키의 NGO들이 재난발생 초기에는 재난에 주도적으로 대처하였지만, 권위주의적인 국가의 특성으로 인해 재난 구호의 기능들이 결국에는 국가가 주도하는 형태로 변모했다는 점을 발견하였다. Kubicek(2002)의 연구는 재난과 그 이면에 있는 사회의 맥락의 관계를 드러내었지만 장기 복구 분야의 이슈를 고찰하지 못한 한계를 보인다. 또한 ‘긴급구호’라는 대응의 이슈 중 한 분야에만 매몰되어 재난 이슈를 전체적으로 파악하지 못했다는 한계가 있다. 한편, 다양한 재난 이슈를 통해 한국과 중국의 맥락적 차이를 고찰한 연구도 찾을 수 있다. Choi, *et. al.*(2014)은 다양한 재난 이슈의 검토를 통해, 한국과 중국의 맥락적 차이를 분석하였다는 의의를 가지고 있다. 그렇지만 이 또한, 사회의 맥락적 부분들을 가장 잘 드러낼 수 있는 재난의 장기복구 분야의 이슈를 도외시하였다는 점에서 역시 한계를 보인다고 할 수 있다.

셋째는, 재난의 장기복구와 관련한 재난 이슈를 검토하여 해당 사회의 맥락들을 보여 주었지만, 주로 한 분야의 특정 이슈에만 초점을 맞추는 연구들을 들 수 있다. 이러한 연구들은 장기복구의 재난 이슈의 맥락적인 부분들을 인식하였지만, 사회 전체적 차원에서 재난 이슈들을 포괄적으로 검토하지 못했다는 기본적인 인식

범위의 한계가 있다고 할 수 있다. Kim, *et. al.*(2013)은 동일본 대지진 이후의 원자력 정책과 관련한 이슈들을 고찰하였다. 해당 연구에서, 일본 사회는 대지진 이전부터 여러 정치경제적·사회문화적·제도적 특성을 가진 사회였고, 그런 특성들을 반영한 다양한 현상이 진행되어온 맥락 속에서 발생한 대지진은 결코 기존 현상들과 완전히 동떨어진 변화를 낳지 않는다는 점을 강조하며, 원자력 거버넌스의 기득권 집단의 권력을 아베정권의 원자력발전소 재가동을 통해 보여 주었다(Kim, *et. al.*, 2013). 이러한 연구는 일본사회의 맥락을 드러냈다고 볼 수 있다. 그렇지만 원자력이라는 특정한 주제에만 초점을 맞추어 일본 사회의 포괄적인 맥락들을 검토하는 데 한계를 보인다고 볼 수 있다. Gotham, *et. al.*(2008)의 연구 또한 장기 복구 분야의 재난 이슈들을 사회적 맥락의 차원에서 검토하였지만, 주로 재정적인 지원책에 국한했다는 한계를 역시 지닌다. 그는 9/11 테러사건 이후의 뉴욕과 허리케인 카트리나가 발생한 뉴올리언즈의 재건과정에 대한 연구에서, 복구과정은 신자유주의적 이데올로기의 바탕 위에서 시장중심적인 세금 인센티브, 보조금, 그리고 기타 전략들이 집행되었다고 밝혔다. 그러한 정책들의 결과, 혜택은 기득권층에 집중되고 정작 도움이 필요한 저소득층에게는 별다른 도움을 주지 못하는 방향으로 상황이 진행되었다고 주장하였다. Hyeon, *et. al.*(2016)의 연구도 특별법의 입법과정이라는 하나의 이슈를 확인하였다고 볼 수 있으며, Kotze(1996)는 재난을 젠더의 이슈로 파악하였다. 이러한 Gotham, *et. al.*(2008), Hyeon, *et. al.*(2016), Kotze(1996) 등의 연구들은 재난의 이슈들이 사회의 맥락과 어떻게 관련되었는지 고찰하였지만 역시, 그 범위가 한정된 한계를 지닌다고 할 수 있다.

재난의 이슈들을 사회의 맥락들과 관련하여 분석한 연구들은 위와 같이 크게 세 가지 흐름으로 구분할 수 있다. 또한, 비교연구가 이루어진 대부분의 연구들은 개별 사례 하나에 집중했다는 한계를 지닌다. 여러 가지 이슈들을 다루면서 동시에 다른 사회와의 비교연구는 Choi, *et. al.*(2014)을 제외하면 찾기 어렵지만, 동

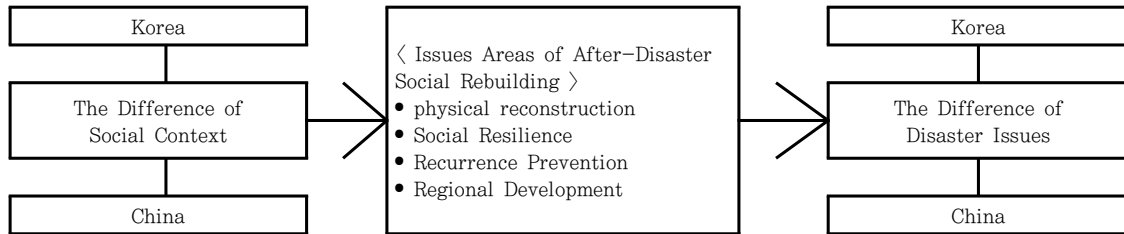


Figure 1. The conceptual framework of the study

연구 또한 장기복구 과정인 사회재건까지는 보지 못한 한계가 있다. 따라서 본 연구는 장기복구 분야의 다양한 이슈들을 국가간 비교분석하였다는 의의를 가진다.

III. 연구의 분석틀

이상과 같은 이론적 토대 위에 본고에서는 한국과 중국의 재난 사례에서 나타난 장기복구 분야의 이슈들을 분석하여 양 사회의 사회적 맥락의 차이를 확인하였다. 즉, 한국과 중국의 사회적 맥락의 차이로 인하여 재난 후 장기 복구 과정이라고 할 수 있는 사회 재건 과정에서 이슈들의 양상이 달라지게 되는 것이다. 장기복구 분야의 이슈들은 구체적으로는 (1) 물적 항구복구, (2) 사회 자생력 회복, (3) 사고 재발 방지, (4) 지역 발전의 이슈들로 세분화하였다. 본고에서는 네 가지 영역에서 발생하는 이슈들을 광범위하게 고찰하였다. 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

IV. 쓰촨성 지진과 태풍 루사의 장기복구 이슈 및 양국의 맥락적 특성⁶⁾

1. 물적 항구복구

일반적으로 재난 후에는 재난으로부터의 피해를 회복하여 원래의 사회로 돌아가기 위한 물질적 차원의 이

슈들이 나타난다⁷⁾. 양 사례에서는 모두 물적 항구복구에 대한 이슈가 나타났다. 물적 복구와 관련한 이슈들에 있어, 중국의 경우에는 효율적 복구의 이슈가 강하였고 중앙 정부가 이슈를 주도하는 모습을 보였다. 통상적으로 대형 재난은 정부의 대처 능력을 반영하는 것으로 여겨지는 측면이 있는데, 중국은 체제의 효율성을 증명하는 데 이러한 이슈들을 주조하고 사용한 것으로 보인다.

1) 중국 사례의 특징

중국의 경우에는 우선, 효율적 복구의 이슈가 두드러졌다는 특징이 있다. 중국 정부는 지진의 복구기간을 3년으로 설정하였고, 쓰촨성 당국과 중국 중앙정부는 “3년 내에 예전 모습을 찾도록 하겠다”고 공언하였고, 이후 그 기간은 2년으로 단축되었다. 의회적인 중국 전국인민대표대회(전국인민대표대회)의 대표인 장취핑 쓰촨성장은 양회(전인대와 정치협상회의) 기간이던 지난 3월초 2009년 내에 전체 복구목표의 72%를 달성하고 재건기간을 당초 3년에서 2년으로 앞당기겠다는 계획을 발표하였고, 류치바오 쓰촨성 서기도 2010년 1월에 쓰촨성 성도 청두(成都)를 방문한 류우익 주중 대사와의 면담에서 쓰촨성은 당초 3년간의 지진 복구 건설계획을 2년으로 단축하고 2009년에는 복구 건설 목표의 90%를 완성할 계획이라고 밝히기도 하였다(Yonhap News, 2010.01.23.).

6) 본 장에서의 기술방식에 대하여, 사례를 중심으로 기술한 후, 양국의 차이를 소결로 종합도출하는 것이 바람직하다는 심사위원의 귀중한 지적이 있었다. 저자 또한 그러한 방식이 효과적인 것이라는 데 전적으로 동의한다. 그렇지만, 양국의 사례 수가 너무 많고 기술하는 순서를 잡는 기준설정의 어려움으로 인하여 부득이하게 현 체제로 기술하였고, 본 연구의 한계였음을 밝힌다. 또한 양국의 제도적 차이가 맥락적 흐름에 미치는 영향을 검토하는 것이 바람직하다는 또 다른 심사위원의 귀중한 지적이 있었다. 본고에서는 1~2년 정도의 이슈들을 추적하였기 때문에, 맥락적 흐름을 검토하기에는 대상 기간이 짧다는 한계가 있었음을 밝힌다. 추후의 중요한 주제가 될 것으로 생각한다.

7) 한편, 비 물질적인 부분은 사회자생력 회복의 이슈로 나타난다.

이는 중국의 중앙정부는 전 국가적으로 계획하고 집행할 수 있다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 현실에서는 복구기간을 1년 단축시키겠다는 원래의 계획은 다소 늦어진 것으로 보이지만, 통상적으로 복구기간이 늘어나는 경향이 있는 한국에 비해서는 일사분란한 것으로 보아야 할 것이다.

중국 정부가 이끄는 빠른 복구는 어느 정도 효과를 거둔 것으로 보인다. 중국 국무원 신문판공실은 2011년 05월에 웨이홍(魏宏) 쓰촨성 상무부성장과 함께 쓰촨 대지진 3주년을 맞은 쓰촨지역의 복구상황에 대하여 “지난 3년 동안 쓰촨 주민들은 당중앙, 국무원의 지도와 전국민의 도움으로 지진피해 복구사업에 나서면서 쓰촨 지진피해 복구 계획사업 2만9692개 가운데 이미 94%를 완성했다”고 발표했다. 지금까지 투입한 복구자금만 7965억위안(약 132조원). 전체 투자액의 92%에 달하는 금액이다(The Munhwa Ilbo, 2011년 05월 11일). 중국 정부의 재건 사업의 신속성과 효율성에 대한 긍정적인 평가가 잇따랐다. 지진 복구 현장을 취재했던 일본 NHK 기자가 일본 정부를 비판하며 중국 정부의 집행력을 부러워하며 ‘정부의 효율성, 집행력’을 높게 평가하기도 하였고(Journalist Association of Korea, 2012.05.15.), 중국망을 인용한 한 언론도 미국 ‘타임’지의 기자도 원환 지진발생 6개월 후 재해지역을 방문했는데 현지 도시들의 복구 모습과 경제회복속도에 매우 놀랐다(Naeil Shinmoon, 2010.01.26.)는 평가를 내리기도 하였다.

또 다른 특징은 빠른 효율적 복구의 이슈가 정부가 주도권을 가진 국가 중심의 사회통합의 이슈로 승화되어 사용되었다는 것이다. 중국 정부는 복구성과를 대대적으로 선전하였고, 주요인사들의 방문과 격려가 잇따랐다. 중국 정부는 쓰촨대지진 피해복구 및 재건을 주요한 국가과제로 설정, 프로젝트 하나하나가 완성될 때마다 대대적인 선전을 했으며 중국 지도자들은 수시로 재건현장을 찾아 폐허속에서 복구의 땀을 흘리는 공무원과 시민들을 격려하며 국민들의 관심과 성원을 이끌

어냈으며(Yonhap News, 2011.05.12.), 중국 정부는 쓰촨 대지진 복구사업을 ‘고난에 굴하지 않고 하나로 단결하는 중국’이라는 정신을 고양하는 국민운동의 표상으로 삼았다(Yonhap News, 2011.07.30). 정부 주도의 효율성 위주의 재난 복구는 애국주의를 함양하는 선전 문구로도 확인할 수 있다. “공산당이 없었으면 복구도 없었고, 새로운 보금자리도 불가능했다”는 대형 선전문구들, 또 오지의 깊은 산골일수록 더 많이 내걸린 오성홍기의 휘날림이 확인되었으며 재해지역 도처엔 ‘예쁜 집을 건설하자(重建美好家園)’는 구호가 나무끼기도 하였다(Journalist Association of Korea, 2012.05.15.). 재난 극복에 대해 정부의 신뢰를 회복하고 국민들에게 안정감을 심어주려는 것은 여러 국가들에게서 공통적으로 나타난다. 우리나라의 경우에도 2008년 허베이성 피리트호 기름유출 사고가 발생하여 태안을 위시한 서해안에 큰 피해가 발생하였고, 소위 ‘100만 자원봉사의 기적’이 큰 이슈가 된 적이 있다. 하지만, 중국과는 미묘한 차이가 발생하는데, 우리나라는 민간을 중심으로 한 사회적 통합이라는 데 중점을 두었다면, 중국의 경우에는 재난복구라는 이슈를 국가주도적으로 사용하였고, 국가정신 함양에 활용함으로써 국가주의적 성격이 강하다고 볼 수 있다. 공산당이 장악하는 강력한 중앙집권적 국가라는 중국의 특성은 연해지역의 부유한 19개 성·직할시를 각각 피해지역의 현·시와 자매결연을 맺어 일대일로 지원하는 독특한 지원시스템을 도입해 사업을 빠르게 진행시켰다(The Herald Business, 2011.05.12)는 점에서도 확인할 수 있다.

효율성과 속도에 집중한 국가 주도적 복구는 성과에만 집착하고, 지역의 실정을 무시한 결과로 나타났다. ‘형식주의’적 복구의 이슈들은 이러한 부작용의 대표적인 사례라고 볼 수 있다. 지진피해로 집을 잃은 주민들을 위해 건설한 새 주택이 겉만 번지르르할 뿐 화장실과 부엌 등 기본적인 시설이 갖춰지지 않고, 농촌 현실과는 적합하지 않아 재해지역 주민들의 생활 불편과 외면을 초래하였다는 것이다⁸⁾. ‘예쁜 집을 건설하자(重建美好家

8) 쓰촨 지역의 한 신문(르바오)은 탕핑파 등이 살고 있는 평저우시와 두장옌(都江堰) 등 지진지역 주민들을 위해 건설된 주택이 겉모양은

園)’는 재해지역 도처의 구호(The Herald Business, 2009.05.11.)에서도 발견할 수 있다. 복구정책이 국가의 시각으로 이루어지면서, 효율적 복구의 이슈를 국가적 차원에서 체제유지와 연계시킴과 동시에 보여주기식 복구의 특성들을 보여준다.

형식주의적인 보여주기식 복구와 관련하여 부실시공의 이슈들도 확인할 수 있었다. 2013년 4월에는 쓰촨성의 야안시에서 지진이 다시 발생하여 수백명의 사망자가 발생하기도 하였다. 이 와중에 2008년 원촨대지진 당시 복구되었던 건물의 부실시공 논란이 발생하기도 하였다. 2013년 발생한 쓰촨성의 야안(雅安)지진으로 무너진 학교와 주택 등 상당수의 건물 중에는 지난 2008년 원촨 대지진 때 피해를 당해 최근 다시 복구된 건물도 적지않게 포함된 것으로 나타났다. 특히 복구됐다 무너진 학교 건물이 속 빈 벽돌로 지어졌다는 점이 드러나 중국사회에 충격을 주며, 원촨(汶川) 대지진 부실 복구 논란이 가열되기도 하였다. 이는 홍콩 명바오(明報) 등 중화권 매체들에서 현장 사진들과 함께 보도가 되었다(The Munhwa Ilbo, 2013.04.26.).

중국의 복구과정의 이슈에서는 결정과정에 있어 민간의 투입기능이 배제되거나 약화되는 성격을 보이는 것도 특징이다. 즉, 사회적 투입기능을 무시한 채 복구의 계획보다는 집행에 초점을 두었기 때문에, 사회 각층의 여론이 반영되지 않은 결과를 초래하기도 하였다. 국가적 시각에서 복구가 진행되었다는 점은 주민들이 사용하는 다리와 도로의 복구는 후순위로 밀리고, 복구

가 관공서와 공장 중심으로 이루어져, 그에 대한 주민들의 불만에서도 확인할 수 있다⁹⁾. 지진으로 인해 학교 건물의 붕괴로 학생들의 피해가 컸는데, 부실공사로 인한 것이라는 주장이 꾸준히 제기되었지만, 중국 정부는 그러한 부분에 대한 언론 및 주민의 반발을 억누르는 모습도 보였다¹⁰⁾. 2008년 대지진으로 붕괴된 학교건물은 전혀 다른 장소에 건설되었고 원래의 학교 터는 분양아파트 건설 등 상업지역으로 재개발되었다¹¹⁾. 이러한 민의의 경시에 대해 새 둥지 모양의 베이징올림픽 주경기장을 공동 설계한 미술가 아이웨이웨이(艾未未, 1957년생)가 비판을 하였다. 그는 “교사 붕괴의 진상이 은폐되는 것을 볼 때, 중국의 민주화는 아직 멀었다”며 당국의 허술한 대처를 비판하다가 감시와 탄압을 받기도 하였다(The Herald Business, 2010.03.31; MK News, 2013.05.15.). 이러한 민의의 경시는 중국은 가치배분이 중앙정부에 의해 주도되며, 시민사회가 덜 성숙되었다는 것을 보여준다고 할 수 있다.

2) 한국 사례의 특징

한국 사례에서는 중국과 동일하게 신속한 복구의 이슈와 부실공사의 이슈가 나타났다. 다만, 한국에서의 신속한 복구 이슈는 ‘복구지연’의 이슈라는 점에서 중국의 ‘기간단축’의 이슈와는 다른 측면이 있다고 할 수 있다. 2003년 들어 복구공사가 진행됨에 따라 관광성수기인 여름휴가철이 다가오면서 국립공원 설악산 지역에 수해복구공사가 지연되자 설악동변영회는 속초시청

화려한 별장 같지만 기본적인 기능도 갖추지 못해서 농촌 현실을 무시한 내부 구조로 입주민들의 상당수가 ‘성대한 입주식’에만 참가한 뒤 임시로 마련한 옛 판잣집으로 되돌아가고 있다고 보도했다. 청두(成都)시가 최근 두장옌과 평저우 재해지역의 현장 조사 결과 탕밍파가 살고 있는 마을의 11개단지 주택들이 모두 주방과 화장실이 없는데다 농산물 등을 말리는 그늘막도 없는 것으로 나타났다. 또 바이루(白鹿)진 진차오(金橋)촌 3개단지에 새로 들어선 2층 양옥들은 돼지와 닭 등을 키울 공간도 없는 등 농촌 현실을 무시한 획일적인 주택구조로 건설됐다(The Munhwa Ilbo, 2009.02.18)

9) 특히 두장옌(都江堰)시의 경우, 상하이시의 지원을 받아 ‘속도전’양상으로 건물이 올라가고 있었다. 지상 11층, 지하 1층에 600병상을 갖춘 초현대식 의료센터는 벌써 8층까지 시공이 끝났다. 올 9월이면 완공된다. 하지만 ‘시선’이 닿지 않는 곳은 여전히 별진전이 없었다. 면죽(綿竹)에서 한왕(漢王)에 이르는 도로는 패고 깨진 상태로 방치돼 건설장비 등이 제 속도를 내지 못했고, 무너진 다리도 이제야 복구가 시작됐다. 복구가 늦어지면서 판팡(板房·이재민용 임시가옥) 거주 이재민들의 불만도 속출하고 있다. 면죽에서 만난 셰(謝·45)씨는 “정부는 관공서나 공장 먼저 복구작업을 하고 있다.”면서 “도대체 언제까지 비만 오면 질퍽거리는 판팡에서 살아야 하느냐.”고 하소연했다(The Seoul Shinmun, 2009.05.11)

10) 이에 대해서는 Choi, et. al.(2014) 참조.

11) 한국의 경우도 삼풍백과점 붕괴사고와 같은 재난 시 건물이 붕괴되었던 곳이 다시 상업적 용도로 개발되기도 하지만, 국가적 계획이 아닌 자본의 논리에 따른 민간의 결정이라는 특성이 있다.

관련 부서를 방문, “지난해 태풍 루사로 산사태가 난 설악동 C지구내 숙박단지 뒷편 수해복구공사(옹벽공사)를 6월까지 당초 계획대로 완공해 줄 것”을 건의했다(The Kangwondomin Ilbo, 2003.06.06). 다른 한편으로는 때늦은 착공과 영세 시공사 문제로 인해 공기 맞추기 위한 부실 우려도 있었다(The Kangwondomin Ilbo, 2003.06.17).

한국 사례에서는 예산의 사용이 적정한지에 대한 ‘예산낭비’의 이슈가 상대적으로 강하였다는 특성도 있다. 중국의 경우에는 예산낭비의 문제보다는 부실공사와 예산유용의 문제가 상대적으로 더 부각되었다. 한편, 예산낭비의 이슈와 관련해서는 시민단체 등 NGO의 참여가 있었다는 점도 중국의 사례와는 다른 점이다. 예를 들어, 속초지역 장천천에 유입되는 작은 도랑에 수해복구공사를 명목으로 대형 콘크리트 옹벽을 건설하자 시민단체가 예산낭비성 사업이라는 의혹을 제기하며 시에 실시설계보고서에 대한 정보공개를 청구하는 등 반발이 있었다¹²⁾.

한국의 재난사례인 태풍 루사의 경우, 물적 항구복구와 관련하여 도내 복구공사 발주의 이슈가 부각된 점도 한국의 특성을 반영하였다고 볼 수 있다. 재난피해지역을 복구하는 공사를 수주하는 자격을 어디까지 한정할 것인가에 대한 것으로서, 이는 민간영역이 발달되었다는 것과 정책 결정과정에 있어 민간부문의 투입이 고려된 것을 의미한다. 이로 인하여 복구공사 수주가 지역 건설업체가 아닌 타 지역 건설업체들이 수주하는 현상에 대한 갈등이 있었다. 지역 건설업체를 해당 시군에 국한할지 아니면 강원도 내 또는 그 이상까지 수주가 가능할지에 대한 갈등도 있었다.

복구공사 발주와 관련된 이슈와 그 갈등은 지역사회의 산업 경제 구조를 나타내는 맥락을 드러낸 것이라

할 수 있을 것이다. 즉, 건설협회 도회에 가입돼 있는 377개 일반 건설사의 3분의 2가 영서권에 몰려있는 상황이 반영되어, 영서권의 경우 일정 금액 미만 공사는 지역 업체에 주되 입찰대상 공사는 도내에 주소지를 두고 있는 전체 업체를 대상으로 공개경쟁 입찰방식으로 복구공사가 발주돼야 한다는 주장을 하여 대립하였던 것이다. 또한 수해 발생 직후 가장 먼저 현장으로 달려와 응급조치 등 구조활동을 펼쳤던 건설회사들은 수해 시군에 주소지를 두고 있던 해당 지역의 일반과 전문건설 업체들이다. 따라서 수해를 입은 자치단체들은 이들의 지원 등에 대한 배려차원에서 이들 업체가 항구복구 등 수해복구 공사에 참여하는 것을 자연스럽게 받아들이는 분위기도 있었다(The Kangwondomin Ilbo, 2002.10.04).

복구공사 입찰 자격과 관련한 이슈가 부각된 데에는 막대한 복구공사비와 지역 건설업체의 지원이라는 측면에서 이해할 수 있다. 예를 들어, 태풍 ‘루사’로 인한 양양지역 수해중 양양군이 공사를 발주하게 될 복구사업만 3천200억 규모로 추산되고 있다. 예년의 경우 양양군 예산중 300억 원 정도가 각종 공사예산인 점을 고려할 때 10년치가 넘는 천문학적 규모이다(The Kangwondomin Ilbo, 2002.09.26). 따라서 공사를 발주한 시도 내에 위치한 건설업체들의 파이가 줄어들 수 있기 때문에 갈등양상도 나타났던 것이다¹³⁾.

중국의 경우에도 지진피해 재건에 국가 재원이 소요되었기 때문에 역시 입찰의 이슈도 나타나지만, 한국보다는 매우 약하였다. 한국의 경우에는 강원도 내에 근거지를 둔 업체들에게 주로 기회가 제공되었고 강원도 내 업계 간의 갈등인 데 비해, 중국에서는 중국 내 기업이면 입찰이 가능하였기 때문이다. 이러한 점은 중국의 경우에는 한국에 비해 중앙정부의 권한이 상대적으로 강

12) 속초·고성·양양환경운동연합은 2003년 6월 23일 성명서 발표를 통해 “하천생태계를 죽이고 반환경적인 발상으로 추진되는 예산낭비성 사업의 전형인 장천천의 유입천 100m 구간의 대형 콘크리트 옹벽을 철거하라”고 촉구했다(The Kangwondomin Ilbo, 2003.06.24).

13) 이 때문에 사회적 분위기 때문에 겉으로 드러내지는 못하고 있으나 건설업계에서는 이번 수해복구공사를 ‘100년에 한번 올까 말까한 호재’로 인식, 수해 발생 직후부터 물밑 수주 경쟁이 계속돼 왔으며 수해지역으로 법인 주소지를 이전하는 등 과열 조짐까지 보였다(The Kangwondomin Ilbo, 2002.09.26).

하다는 것을 보여 준다고도 볼 수 있다. 대신, 중국의 경우에는 전국적 차원에서 국가균형발전과 연결지어 복구사업이 진행된 것에 비하여, 한국의 경우는 해당 지역에 국한하였다는 점도 상대적인 차이라고 할 수 있다¹⁴⁾.

2. 사회 자생력 회복

재난이 발생하게 되면 신뢰 등 지역사회 사회자본이 손상을 입는 경우가 종종 발생한다. 따라서 재난 지역이 서서히 원래의 사회로 회복하는 과정에서 사회의 통합에 관한 이슈들이 발행한다. 사회 자생력 회복과 관련한 이슈들은 해당 사회의 신뢰수준을 기능해 볼 수 있는 이슈라고 볼 수 있다. 태풍 루사의 사례에서는 사회 자생력 회복과 관련한 이슈들은 별로 발생하지 않았다. 쓰촨 지진의 경우 또한 사회 자생력의 회복에 대한 이슈들이 산발적으로 발견되는 모습을 보였지만, 이에 대한 갈등은 그리 크지 않았다¹⁵⁾.

1) 중국 사례의 특징

사회 자생력 회복과 관련된 이슈들은 중국의 경우에는 정부가 중심이 되어 이끌어 가는 성격이 강하였다는 특징이 있다. 중국 쓰촨성이 애국심과 애향심을 드높이

졌으며 주민의 휴대폰 컬러링과 유선전화 벨소리를 강제로 지정해 논란이 일기도 하였다¹⁶⁾. 중국의 경우, 지진 피해지가 관광지로 변모하는 이슈에 대한 논란이 있었는데, 이 역시 쓰촨성 정부가 주도적으로 이끄는 이슈에 해당된다¹⁷⁾. 피해지역의 관광지 변모는 한국과는 다른 모습인데, 한국의 경우에는 대구지하철 참사의 경우처럼 추모공원이나 교육시설의 특성이 강한 측면이 있다. 한편, 관광지 개발은 지역발전의 이슈의 성격도 일부 가진 것으로 보아야 할 것이다.

중국의 경우, 사회자생력 회복과 관련하여 가장 두드러지게 등장한 이슈는 지진 성금의 비리에 대한 이슈라고 할 수 있다¹⁸⁾. 2008년 중국 쓰촨(四川) 대지진 당시 모금된 797억위안(13조2천700억원)의 성금이 투명하게 집행되지 않았다는 비판론이 거세게 일었다. 양툰(楊團) 중국 사회과학원 정책연구센터 부주임과 덩귀썩(鄧國勝) 칭화(靑華)대학 비정부기구 연구소 교수는 쓰촨대지진 성금이 불투명하게 집행되거나 잘못 관리됐다고 비판했다는 홍콩의 사우스차이나모닝포스트가 2010년 1월의 보도가 있었다. 일부 공무원들이 지진 구호성금으로 고급 배를 구입하는 등 성금을 유용했다는 의혹도 있었다. 지진 구호성금에 대한 불신은 지속되었

14) 2009년도에 중국 중앙정부는 4조 위안 규모의 경기부양책 4분의 1인 1조 위안(200조원)을 대지진 피해지역 재건에 쏟아 붓는다는 계획을 수립하였다. 쓰촨성 정부도 내수를 확대하기 위해 내년까지 사회기반시설과 생태환경 프로젝트, 서비스업, 재정금융 업무 강화 등을 위해 3조 위안(600조원) 이상을 투자할 방침을 세웠다. 이러한 복구 및 경제발전에 대한 투자로 인해 중국 쓰촨(四川)성이 복구사업을 계기로 경제개발의 핵심지역으로 부상하였다. 중국이 대지진 복구사업을 통해 연안지역에 치우쳤던 경제력을 서부내륙으로 확대하고 지역경제를 한 단계 더 발전시키는 기회로 활용하고자 하였다. 이에 따라 많은 공사가 진행되면서 대형 프로젝트의 발주가 이어지고 있고 공사에 필요한 철강, 목재, 시멘트, 굴삭기 등의 수요도 급증하였다. 그렇지만, 중국의 이런 대규모 복구사업에 한국을 포함한 외국은 참여할 기회가 제한되었는데, 이는 복구사업을 총지휘하는 중국 정부가 대부분의 토목공사를 자국업체들에 발주하여 외국 기업들은 입찰기회가 사실상 봉쇄되었기 때문이다(Yonhap News, 2009.04.27.).

15) 재난의 수용성 측면에서 보면 양 사례는 모두 자연재난이므로, 인적 재난에 비하여 갈등의 수준이 낮다는 점에도 일부 기인한 것으로 보인다.

16) 뉴스사이트 쓰촨자이센(四川在綫)에 따르면, 쓰촨성 정부는 최근 전 주민의 휴대폰 컬러링과 유선전화의 벨소리를 '쓰촨대지진 구호 노래'로 바꾸기로 하고 '당신이 있어' '축원' '쓰촨은 당신을 환영합니다' '감사하는 마음' '아름다운 쓰촨' 등 5곡을 지정곡으로 선정했다. 그러나 쓰촨 주민을 비롯한 네티즌들은 전화 이용자의 선택권을 무시한 관료주의적 발상이라며 강하게 반발하고 있다. 홍콩 봉황망의 여론조사에 따르면, 네티즌의 90%는 지방 정부가 휴대폰 컬러링을 지정할 권리가 없다고 답했으며 80%는 자신이 쓰촨 주민이라면 정부 조치에 따르지 않겠다고 밝혔다(The Kyunghyang Shinmun, 2010.07.08).

17) 대지진 1주년이 다가오면서 '지진 명소'에 인파가 몰려들고 있다. 희생자들을 추모하려는 이들이 대부분이지만, 이참에 대재앙의 현장을 관광하려는 이들도 적지 않다. 베이쑤안 도심으로 들어가는 길 주변엔 "희생자들의 안식을 방해하지 말라"는 경고문까지 나붙었다. 쓰촨성 정부는 폐허로 변한 베이쑤안 도시를 지진박물관으로 꾸미는 등 173곳을 지진 관광명소로 개발하고 있다(The Hankyoreh, 2009.05.11).

18) 지진 성금의 경우에는 단기복구와 장기복구를 포괄하는 이슈이므로, Choi, et. al.(2014)의 연구에서는 단기복구의 '긴급지원물품의 배분'에서 다루어지기도 하였다. 그는 단기적인 구호물품에 집중하였지만, 본고에서는 사회의 신뢰회복과 연관된 사회자생력의 이슈로 포함하여 주로 장기적인 성금의 처리과정에 집중하여 다루고자 한다.

고, 주민들의 집회 등 물리적 충돌로도 이어졌다. 2009년 2월 뎬양(綿陽)시에서는 주민들이 지진 구호성금이 제대로 집행되지 않는데 항의해 시위를 벌이다 경찰과 충돌해 1명이 숨지고 10여명이 부상하기도 했다 (Yonhap News, 2010.01.07.).

쓰촨(四川)성 원촨(汶川) 대지진 성금 관리에 대한 중국인들의 불신이 지속되자 2010년에 중국 당국은 감사원적인 심계서(審計署)를 통하여 전문 감사인력만 1만 명이 동원될 정도로 초대형으로 짜여진 대규모 감사를 계획하기도 하였다. 재난 사상 최대 규모였던 성금 액수에 걸맞게 심계서의 감사팀도 전문 감사인력만 1만 명이 동원될 정도로 초대형으로 짜여졌다. 심계서의 한 관리자는 “이번 성금 감사는 지진발생 며칠 뒤 성금 모금과 물품 기부가 본격화된 시점부터 재건 복구가 완료될 8년 정도 지속될 것”이라며 “시간적으로도 사상 최장의 감사가 될 것”이라고 강조했다(The Herald Business, 2010.04.04). 중국 국무원 감사기관인 심계서(審計署) 보고서에 따르면 2009년 9월까지 쓰촨대지진과 관련한 성금은 총 797억 위안이 모금됐으며 이 가운데 528억 위안이 피해복구 재원으로 배당됐다. 보고서는 성금 집행과 관련해 중대한 과실은 발견되지 않았지만 10여명의 관리들이 성금 분배 과정의 비리 등 여러가지 문제로 인해 공안당국에 체포됐다고 지적했다(Yonhap News, 2010.01.07.). 이러한 중국 당국의 대응으로 사회의 불신이 높다는 것과 광범위하다는 것을 확인할 수 있다. 성금의 사용을 둘러싼 갈등은 한국의 경우에 비해 높다고 할 수 있고, 이러한 점은 중국 사회의 신뢰수준이 한국에 비해 낮다는 것을 의미한다.

중국 정부의 활동에 대한 불신이 높다는 것은 반관영 단체이자 중국 당국의 통제가 강한 중국 홍십자회(적십자사)와 관련한 이슈들에서도 확인할 수 있다. 귀메이 메이라는 이름을 가진 한 여성이 2011년 4월 호사스러운 치장으로 인터넷에 등장했다. 그는 명품 핸드백과

스포츠 카 등으로 부를 자랑하며 자신을 “적십자 직원”이라고 밝혔다. 네티즌들은 “어려움에 처한 사람을 도우라고 기증한 돈으로 호화 자동차와 명품 핸드백을 사는 게 적십자 직원이 할 일이나”라고 비난했다. 당시 적십자는 이 사건을 흐지부지 처리하면서 명성에 결정적인 타격을 입고 모금도 잘 되지 않았다(The Joongang Ilbo, 2013.05.21.). 중국 홍십자회는 중국 국가위생 및 계획생육위원회의 관할을 받는 사실상의 정부조직으로 이곳 직원들은 준 공무원 대우를 받고 있다. 때문에 다른 나라의 적십자회와 달리 독립적 운영이 이뤄지지 않아 예전부터 논란거리를 만들어왔다(The Herald Business, 2013.05.01.). 한편, 2012년도에는 곰팡이가 낀 채로 방치된 중국 쓰촨(四川) 성 대지진 성금 사진이 공개돼 논란이 일기도 하였다. 청두시 적십자사는 전 쓰촨 성 부서기의 부인 취송즈(曲松枝)가 당서기 겸 부회장을 맡았던 기관으로, 적십자의 특별 조사 결과 취송즈(曲松枝) 부회장은 성금 중 일부를 착복했으며, 적십자사 관계자 4명도 조사받는 것으로 전해졌다(京华时报, 2012.12.31.; The Segye Times, 2013.01.02).

중국 적십자에 대한 이 같은 낮은 신뢰는 쓰촨성 원촨 지진 몇 년 후 발생했던 쓰촨성의 야안시의 지진에서의 모금활동의 부진을 통해서도 알 수 있다. 2013년 쓰촨(四川)성 야안(雅安)시 루산(蘆山)현에서 리히터 규모 7.0의 강진이 발생하였는데, ‘4·20 루산 지진’ 발생 첫날 액션스타 이연걸이 만든 자선단체인 ‘일기금¹⁹⁾’에 기탁된 기부금은 2,230만 위안(약 40억 원)에 달한 반면 홍십자회에는 14만위안(약 2,500만원)밖에 모이지 않았다. ‘일기금’에 기부된 금액이 홍십자회보다 무려 160배나 많았던 것이다. 이 같은 중국 적십자사에 대한 불신은 인터넷에서는 비이성적이고 포퓰리즘적 공격의 성격까지 보여주었다. 악의적인 글과 욕설·헛소문 등이 난무하며, 네티즌들은 시시비비를 따지지도 않은 채 표적을 공격해 엉뚱한 사람들이 피해를 입기도 하였다. 일례로,

19) ‘일기금’은 2004년 액션스타인 리연제(이연걸; 李連杰)가 몰디브에서 휴가를 즐기던 중 쓰나미를 만나 구사일생으로 살아남아 만든 민간자선단체로, 2007년 베이징에서 출범하여 쓰촨 성 원촨(汶川) 대지진을 비롯해 중국의 대형 자연재해 때마다 기금 모금과 복구사업에 적극적으로 참여해 좋은 이미지를 만들어왔다.

민간 자선단체인 일기금(壹基金·One Foundation)을 만든 영화배우 이연걸(李連杰)은 모금 활동 중 적십자에 감사를 표시했다는 이유만으로 네티즌의 압박에 오르기도 하였다(The Herald Business, 2013.05.01.).

중국 적십자와 관련하여 ‘귀메이메이’ 사건과 인터넷에서의 적십자사에 대한 감정적이고 과잉적인 고적, 특성민간 자선단체인 ‘일기금’과의 관계 등은 중국의 재난 구호와 관련하여 중국의 정부부문을 중심으로 하는 공식적 제도들에 대한 신뢰가 얼마나 낮은지를 보여준다. 이 같은 중국의 낮은 신뢰수준은 여론조사 결과를 통해서도 확인할 수 있다. 칭화(靑華)대학의 덩기썩 교수가 지난해 성금을 낸 기부자 1천684명을 대상으로 조사한 결과 기부자의 50.6%가 자신이 낸 성금이 어느 지역으로 전달됐는지 모르고 있는 것으로 드러났다(Yonhap News, 2010.01.07.). 성금 관리와 관련해 베이징시가 조사한 바에 따르면 설문 응답자의 95%가 현금과 물품 등 각종 방식으로 원환 대지진 성금 대열에 참여한 것으로 나타났다. 그러나 응답자의 60%는 성금이 모금 기관 및 담당자들에 의해 남용 또는 횡령되지 않을까 걱정이라고 말했으며 50%는 사용내용이 투명하게 공개되기를 희망한다고 밝혔다(The Herald Business, 2010.04.04). 이러한 내용으로 보건대, 중국의 전반적 신뢰수준은 낮은 편이며, 특히, 중국 정부에 대한 신뢰수준은 저명한 영화배우보다도 더욱 낮다고 볼 수 있다.

중국의 정부부문에 대한 낮은 신뢰와 함께, 국가 주도의 구호활동도 중국의 특성을 나타낸다. 중국의 제도상, 쿵푸(功夫)스타 리렌제(李連杰)의 자선재단 ‘일기금(壹基金)’은 정부기관이 아니므로, 홍십자회로부터 명의를 빌려 자선사업을 할 수밖에 없었는데, 2010년 말 계약이 만료되면서 일기금은 사라질 위기에 놓이기도 하였다. 리렌제는 “중국에서 자선사업이 전문화되고 투명화되는 과정에서 오히려 의혹을 받는 신세가 됐다”고 인터뷰하기도 하였다(The Herald Business, 2010.09.15.)²⁰⁾. 이는 중국의 재난 기금 모집 및 구호 활동 또한 국가가 주도하여 실행된다는 것을 나타낸다. 이러한 부분은 시

민사회가 아직 미약하다는 것과 사회의 가치가 중앙정부에 집중되어 있는 맥락들을 나타낸다고 볼 수 있다.

중국의 재건 과정에 있어 독특한 점은 중국이 갈등상태에 있는 다민족 사회라는 맥락을 나타내었다는 점이다. 중국 관영 신화(新華)통신에 따르면 중국 당국은 쓰촨 대지진 당시 큰 피해를 입은 소수민족 창(羌)족의 전통문화 보존과 생계를 위해 94억 위안(약 1조9700억 원)을 지원키로 했다. 창족은 쓰촨 성에 거주하는 52개 소수민족 중 하나로 최소 3000년 역사를 지닌 것으로 추정되며, 지난 2008년 쓰촨 대지진으로 3만 명이 사망하였다(The Herald Business, 2010.04.04.). 지진 피해 복구 작업으로 이 지역의 소수민족인 창(羌)족의 고유한 문화적 정체성이 위협받고 있다는 홍콩 사우스차이나모닝포스트의 보도가 있었다. 중국 정부는 원촨현 아얼 마을의 창족에게 1만8천~2만3천 위안(326만~410만원)의 피해 복구 보조금을 지급하는 조건으로 전통 돌집을 철거하고 콘크리트와 철을 이용해 현대식 건물을 지으라고 요구하고 있다는 것이다. 마을 주민들은 또 사찰이나 제단 같은 창족의 핵심 문화적 특징을 복원하는데도 적절한 지원을 받지 못했다고 불만을 제기하고 있다. 남방도시보(南方都市報)는 국제구호단체 옥스팜의 프로젝트 매니저인 류위안의 말을 인용해 창족 사회의 문화를 존중하지 않은 채 재건하는 것은 소수민족에게는 두 번째 대재앙이나 다름없다고 우려했다(Yonhap News, 2012.05.13.). 이러한 모습은 형식주의적이며 민간의 투입기능이 약한 중국 행정의 특징을 나타낸다고 볼 수 있다.

한편, 쓰촨성 지진으로 하나뿐인 자녀를 잃은 부모들의 슬픔과 분노를 잠재우기 위해 지진 피해로 자녀가 숨지거나 심하게 다친 부모들에게 ‘별금 없는 둘째’를 허락하거나, 별금이 무서워 호적에 올리지 않고 숨겼던 아이들을 입적시키는 것도 가능하게 하는 등 산아제한 정책을 완화하기도 하였다. 이에 대해 <윌스트리트 저널>은 희생자 부모들이 다시 2세 출산에 몰두하는 것은 노후를 믿고 맡길 수 있는 사람은 자식밖에 없는 중국의

20) 일기금은 2017년 9월 현재, 활동을 하고 있다. <http://www.onefoundation.cn/>

불완전한 사회안전망이 원인이라고 분석하기도 하였다(The Hankyoreh, 2008.12.22). 산아제한의 완화는 중국 인구정책의 특성들이 사회적 맥락이 되어 나타나는 사례로 이해해야 할 것이다.

2) 한국 사례의 특징

한국이 경우에는 사회자생력 회복과 관련된 이슈들은 중국에 비해 잘 나타나지 않았다. 다만, 한국의 경우도 성금에 대한 비리가 발생하였지만(Choi, *et. al.*, 2014), 중국과는 다소 다른 양상을 보였다. 한국의 경우에는 구호금과 관련한 이슈로는 피해보상과 관련하여 허위신고 및 부정수급에 대한 구속사건 등이 해당된다. 고성경찰서는 태풍 ‘루사’ 피해와 관련해 허위 또는 과장 신고 해 정부 특별위로금을 사취한 이모씨(58) 등 주민 13명을 사기 혐의로 불구속 입건하고 이들로부터 피해 신고를 받고 현장조사를 하지 않고 피해조사대장을 작성, 보고한 최모씨(35) 등 공무원 3명을 허위공문서 작성 혐의로 각각 불구속 입건했다(The Kangwondomin Ilbo, 2002.12.16). 2003년 9월에는 태풍 피해를 입지 않고도 허위로 피해신고를 한 양식업자와 사실조사를 하지 않은 채 보조금을 지급한 공무원이 무더기로 적발되어 구속되기도 하였다. 속초경찰서는 2003년 9월 16일 양식업자 고모씨(40)를 구속하고 공무원 서모씨(57) 등 양양군청 공무원 5명을 직무유기와 보조금 예산 및 관리에 관한 법률 위반혐의로 불구속했다(The Kangwondomin Ilbo, 2003.09.17). 중국과 다른 점은 한국의 경우에는 기존의 시스템을 이용한 허위 및 과장신고가 주를 이루었다는 점이다. 한국의 경우에는 재해 의연금이나 성금 주체의 비리 이슈는 발생하지 않았다는 점도 차이점이라고 볼 수 있다.

3. 사고재발 방지²¹⁾

재난 후에는 미래 재난의 피해를 줄이거나 예방할 수 있는 이슈들이 빈번하게 나타난다. 이는 쓰촨성 지진과 태풍 루사의 경우도 마찬가지였다. 사고재발 방지의 이슈들 중 댐에 대한 이슈가 발생했다는 점도 양 재난 사례에 공통점이라 할 수 있다. 그렇지만 중국의 경우에는 한국처럼 공론화되지 못하였다.

1) 중국 사례의 특징

사고재발 방지의 이슈들은 사고원인의 규명과도 관련된다. 사고의 원인에 대한 인식이 사고재발 방지를 위한 실제적 정책이나 조치로 이어지기 때문이다. 중국의 사례에서는 지진 발생이 댐과 관련있다는 이슈가 있었다. 홍콩의 사우스차이나모닝포스트에 따르면, 쓰촨 대지진의 진앙지인 원촨현에서 5.5km 떨어진 쯔핑푸(紫坪浦)댐의 수압이 지진 발생에 영향을 미쳤을 것이라는 주장이 지속되었다는 것이다. 이러한 주장은 초기에 중국 당국이 곧바로 개입하고 언론 보도를 통제하면서 수그러들었지만, 2008년 말, 중국과 미국의 과학자들이 쯔핑푸댐이 지진 단층선으로부터 불과 550m 떨어져 있음을 주목하며, 다시 댐 연관설을 제시하면서 다시 확산되었다²²⁾. 중국 관리들은 지진과 댐의 연관성에 의미를 부여할 필요가 없다며 논란을 축소하는 데 주력하였는데, 중국 국무원 쟀샤댐공정위원회 책임자인 왕샤오핑은 “중국 학자들이 참여해 발표한 논문은 중국 지진관리국의 공식 입장이 아니며 개인 의견에 불과할 뿐”이라고 말했다(The Kyunghyang Shinmun, 2009.05.10). 하지만 지진과 댐의 관계에 대한 이슈들은 중국내 언론에서는 다루어지지 않아서 확산의 한계를 보였으며, 전문가들을 중심으로 한 이슈라고 볼 수 있다.

21) 사고재발의 방지는 물적 항구복구와 중첩되는 부분도 있다. 재난으로 무너진 물적 기반들을 다시 만드는 것은 이후의 재난에 좀 더 견디게 함으로써 사고를 예방하려는 의미도 있기 때문이다. 그렇지만 본고에서는 사고재발을 방지하기 위하여 추가되는 조치를 중심으로 고찰하여 이를 분리하였다.

22) 이들은 논문을 통해 “지진과 압력의 변화 사이에는 분명한 상관관계가 있다”면서 “지진 발생 직전 3억2000만t에 이르는 쯔핑푸댐의 담수량이 지진에 영향을 미쳤다”고 결론지었다.

현실적으로는 지진 여파로 지반이 가라앉고 균열이 간 쓰촨성 댐의 안전에 대한 이슈들이 존재하였다. 4개 강에 둘러싸인 쓰촨성에는 댐이 많은데, 지진 이후 보수 공사가 아직 끝나지 않아 여름 태풍이나 집중호우를 만나면 자칫 댐이 붕괴할 수 있다는 두려움이 주민에게 고통을 준다는 것이다(The Hankook Ilbo, 2009.05.10). 또한 중국의 쓰촨(四川)성을 강타한 진도 8.0의 강진으로 역내 핵시설의 방사능 누출 피해 가능성이 제기되기도 하였다(Newsis, 2008.5.19) 사고의 재발을 야기할 수 있는 구조물의 안전에 대한 두려움은 우리나라의 사례에서도 발견할 수 있다.

사고재발 방지를 위한 이슈에서 중국의 특징은 중국의 정부 부문이 우리나라에 비해 주도적인 역할을 한다는 것이다. 일례로, 쓰촨성의 성도인 중국 청두시가 도심 35개 지역에 총 110만 명을 수용할 수 있는 재난 대피시설을 건설한다고 발표했다. 화서도시보가 보도한 바에 따르면, 청두시는 2011년 3월에 1억6000만 위안(270억 원)을 들여 재난 대피시설 공사에 착수, 9월까지 모두 완공할 계획이다. 강한 지진이나 화재에 견딜 수 있도록 특수 설계된 이들 시설은 청두 도심 일대 10개 구와 현의 공원과 광장, 학교 등에 세워진다. 35개 재난 대피시설의 총 수용 규모는 110만 명에 달하며 재난 지휘센터와 의료 및 방역센터, 식량창고, 전기 및 용수 공급 시설, 차량 대피시설 등을 갖춰 재난이 닥치더라도 피난민들이 기본적인 생활을 할 수 있도록 설계됐다(Asia Today, 2011.03.22.). 이러한 대규모 시설의 건립은 한국에서는 어려울 것으로 예상되며, 이는 중국 특유의 국가 중심적 리더십을 보여준다고 할 수 있다.

2) 한국 사례의 특징

태풍 루사의 사례에서도 도암댐을 비롯하여 댐들의 철거 이슈가 있었다²³⁾. 한국의 경우에는 수해복구와 관련하여 주민들의 민원이 잇따랐고, 집회의 형태로 발현되었다. 특히, 주민 조직들의 조직적 참여와 지속적 참여는 중국과는 다른 점이다²⁴⁾.

또한 한국의 사례에서는 주민들의 조직화된 참여가 NGO와 연계되어 진행되었다는 점도 차이가 있다. 2002년 9월에는 태풍 루사 피해를 입은 영월읍 삼옥리, 거운리 및 문산리 등 3개리의 동강변 민박 및 래프팅업체 대표들을 중심으로 “도암댐 측이 평소에도 동강 유역으로 썩은 물을 방류, 오염을 시키는 데다 현재에도 계속 흙탕물을 내려보내 생태계 파괴가 우려된다”며 도암댐 철거 및 폐쇄는 물론, 피해 보상을 요구하기 위해 ‘도암댐 방류로 인한 동강변 수재민투쟁위원회’를 결성했다(The Kangwondomin Ilbo, 2002.09.18). 강원환경운동연합을 비롯한 강릉지역 시민단체들을 중심으로 한 강릉남대천살리기 범시민투쟁위원회가 구성되어 활동하였다(The Kangwondomin Ilbo, 2002.10.12). 도암댐 철거의 이슈는 이전부터 있어 왔지만, 태풍 루사가 기폭제가 되어 환경문제와 결부되어 이슈가 확대·재생산되고 그 갈등도 확대된 것으로 볼 수 있다. 하지만 중국과 다른 점은 지역주민들뿐 아니라 지역사회의 기존 조직들과 NGO, 그리고 지방의회까지 참여했다는 점이다.

한국의 경우에는 기존의 지역개발에 대한 이슈들도 태풍 루사로 인하여 사고재발 방지의 이슈들과 결합된 모습도 보였다²⁵⁾. 2002년 11월 6일에는 강릉시 성산면

23) 이는 여러 가지의 이슈들이 복합된 이슈라고 할 수 있다. 도암댐이 방류량 조절에 실패하고 일시적으로 다량의 물을 방류해서 피해가 커졌다는 것은 피해확산 방지의 이슈로 볼 수 있으며, 그에 대한 피해보상 요구는 피해보상의 이슈로 볼 수도 있다. 또한 댐이 재난방지, 환경오염 및 생태계 파괴 등에 무용하기 때문에 철거해야 한다는 것은 항구복구와도 결합된 이슈로 볼 수 있다(Choi, 2010a).

24) 정선읍 봉양리와 애산리 등 침수피해를 입은 주민 700여명은 2002년 9월 9일 오후 2시 정선역 광장에서 집회를 갖고 특별 재해지역 즉각 지정 및 침수 피해를 가중시킨 평창 도암댐 철거 등 2개항을 요구하며 시위를 벌였다. 이에 앞서 한국농업경영인 정선군연합회와 농촌지도자 정선군연합회, 생활개선정선군연합회, 정선군 4-H연합회 등 4개 단체는 이날 도암댐을 항의방문, 정선지역 수해책임을 따졌다(The Kangwondomin Ilbo, 2002.09.10). 영월군의회와 영월군민영회, 농업경영인영월군연합회 등 영월지역 20여 기관 사회단체는 성명을 내고 피해 보상 및 도암댐 철거를 촉구하기도 했다(The Kangwondomin Ilbo, 2002.09.25). 10월 4일 오후에는 도암댐 해체 범국민 투쟁위원회 등 정선지역 주민과 평창 영월주민 1천여 명은 강릉시 성산면 강릉수력발전처에서 항의집회를 갖고 도암댐 즉각 해체 및 수해주민 보상 등 2개항을 공식 요구하였다(The Kangwondomin Ilbo, 2002.10.04).

주민들이 고속도로 공사로 인해 손해가 가중됐으며 배수로 확충과 농경지, 주택 등 생활환경 보호책을 요구하였다. 주민 200여명은 최근 “영동고속도로 강릉진입로 공사로 마을이 양분되는데 이어 비가 조금만 내리더라도 공사 현장에서 토사가 유출돼 수해 피해가 유발되고 소음 등의 심각한 공해에 시달려야 하는 지역 실정을 감안해 대책을 세워달라”는 내용의 진정서를 건교부와 도로공사 등에 발송했다(The Kangwondomin Ilbo, 2002.11.06). 성산면 금산리 주민들은 29일 오전 10시 강릉영동대학 정문에서 집회를 열고 수해로 금산리 일대 6만평 농경지에 대량의 토사가 유출, 가옥 침수되는 등의 피해를 입은 것은 한국도로공사의 잘못된 공사 때문이라며 장안교 인근의 대형 배수구 설치, 금산교량의 직선화, 농수로 좌우측에 옹벽설치 등 대책을 마련해 줄 것을 요구했다. 한편 이날 집회 및 간담회에서 주민 요구사항에 대해 해당기관들이 책임을 회피해 협상이 결렬되자 고속도로 점거를 시도, 전의경과 마찰을 빚기도 했다(The Kangwondomin Ilbo, 2002.11.30). 사고 재발 방지를 위한 공사에 대한 주민들의 요구는 구체적이었으며, 주민편의 차원에서도 검토되고 있는 것으로 이해될 수 있다. 이러한 부분들은 한국이 정책결정에 있어 주민들의 투입기능이 강하며, 여러 차원의 갈등들을 내포하고 있는 다원화된 사회로서의 모습을 보여준다고 볼 수 있다.

4. 지역발전

재난의 물적 복구를 넘어 재난지역에 대한 지원을 통하여, 주로 경제적 성장의 관점에서 지역발전과 관련한 이슈들이 논의된다. 재난으로 인한 지역발전을 위한 예산의 사용 방식은 그 사회의 지배적인 분위기를 나타낸

다. Gotham, et. al.(2008)은 9/11 테러사건 이후의 뉴욕과 허리케인 카트리나가 발생한 뉴올리언즈의 재건 과정에 대한 연구에서 당시의 이데올로기가 다양한 측면에서 재건에 영향을 주었다고 분석했다. 당시의 재건 과정에 투입된 예산은 신자유주의적 이데올로기의 바탕 위에서 시장중심적인 세금 인센티브와 보조금 등을 통해 집중된 결과, 대규모 회사와 고소득층에 유리한 방향으로 진행된 것을 발견하였다(Gotham, et. al., 2008). 지역발전을 위하여 어떠한 사업들을 추진할 것인가에 대하여 결정과정과 관련되어 여러 이슈들이 나타나게 되고, 이는 사회의 지배적 이데올로기 및 경제적 구조 등을 드러내게 되는 것이다.

1) 중국 사례의 특징

중국의 경우를 보면, 국가 재건을 위한 예산사용에 있어 정치적인 측면을 반영하였다고 볼 수 있다. 우선, 중국의 경우에 있어 지배적인 이데올로기는 ‘경제성장’이었고, 중앙정부의 강력한 영향력 하에 진행되었다. 예산의 배분과 집행 과정에서 이를 확인할 수 있다. 중국은 서부 내륙 지역의 발전을 위해 ‘지진 복구와 재건’을 통해 엄청난 규모의 예산을 투자하였다. 이에 따라 전문가들은 중앙정부의 서부대개발 추진 및 원촨(汶川) 대지진 복구를 위해 막대한 자금이 투입되면서 인구 8,000만 명의 쓰촨성이 중국의 성장동력 및 거대소비 시장으로 급부상하고 있다고 평가하였다(The Herald Business, 2013.10.23.). 또한, 재난은 경제적, 정치적 또는 사회적 변화를 가속화한다(Hills, 1998)고 볼 때, 지진 후 쓰촨성의 경제적 성장의 가속화는 중국의 높은 경제적 성장이라는 트렌드를 반영하는 것으로 볼 수 있다²⁶⁾.

25) 태풍 루사로 동강 제방이 범람 유실돼 마을 대부분이 침수 피해를 입은 영월읍 삼옥3리와 거운리 섭세 마을 주민들이 원상 복구 보다는 제방을 확장하고 교량도 높여 가설해줄 것을 요구하였다(The Kangwondomin Ilbo, 2002.10.01). 46번 국도 춘천시 동면~신북간 도로공사를 둘러싼 논란도 있었다. 주민들은 10~15m에 이르는 성토로 지역이 양분되고 환경훼손이 심각할 뿐 아니라 수해에 무방비로 노출될 것이라며 고가화와 공사 중단을 요구하고 있고 건설교통부는 공사 중단의 어려움을 들어 강행의지를 굽히지 않았다(The Kangwondomin Ilbo, 2002.10.01).

26) 쓰촨성에서 발행되는 사천재전(四川在錢)과 화서도시보(華西都市報)의 21일 보도에 따르면 쓰촨성 정부는 경제운용보고에서 상반기 국내총생산(GDP) 성장률이 13.5%를 기록, 증가폭이 작년 동기 대비 4%포인트, 1분기 대비 2.7%포인트 각각 확대됐다고 밝혔다. 이는 같은 기간 중국 전체 GDP 성장률 7.1%를 크게 웃도는 것이다. 하오캉리 쓰촨성 통계국장은 지진복구 사업이 가속화하고

한편, 지진으로 인한 지역에 재건예산을 투입하는 이슈에 있어, 어느 지역에 예산을 중점적으로 투입할 것인가에 대하여 중국 지도부의 정치적 노선투쟁도 보였다²⁷⁾. 지역 발전 정책을 둘러싼 지도세력 내부의 시차는 중국 공산당 내부의 정치상황을 나타낸다고 볼 수 있다. 이렇듯 재난의 재건과정에 있어 주요 정치세력들 간의 경쟁은 재난 이슈가 정치적 맥락을 반영한다고 볼 수 있으며, 특히 재난의 복구와 재건 과정에 중점을 두어야 한다는 것을 의미한다.

중국의 경우, 지역발전을 위한 건설 계획에 있어 부분적으로 주민들과 마찰을 일으키는 모습도 보였다. 두장옌 시에서는 재건 방식에 있어 정부의 방침에 대하여 상가 소유주들의 반발이 있었던 것이다²⁸⁾. 이는 중국의 경우에도 경제적인 부분에 있어서는 개인들의 권한이 이전보다 강화되었다는 것을 의미한다고 할 수 있다. 그렇지만, 한국의 주민반발이 개별 건물을 넘어 지역의 차원의 건설까지 있었다는 점과는 다소 다른 점이다.

중국의 사례에서는 경제발전을 위한 화학공장 건설에 대한 반대도 있었다²⁹⁾. 반대에는 대규모 시위도 수

반되었는데, 이는 중국도 환경적인 측면에서도 주민 의식의 성장을 반영하는 맥락을 나타낸 것으로 볼 수 있다. 그렇지만 주로 일시적인 주민들의 소요가 중심이 되어 한국과 같은 체계적인 환경단체와 같은 NGO의 개입이나 지원은 보이지 않았다. 대규모적인 이슈에 대한 NGO의 개입이 없었다는 것은 아직 중국의 시민사회가 발달되지 못하고 있는 것을 보여 준다.

2) 한국 사례의 특징

한국의 경우에는 복구비의 재원 및 보상을 위한 수해 집계를 둘러싸고 중앙정부와 지방정부간의 갈등도 보였다. 약 8조 원에 달하는 태풍 ‘루사’ 피해복구비 조달을 둘러싸고 중앙정부와 지방간의 갈등이 그것이다. 정부가 피해 복구비 30%(약 2조5천억 원)를 지방자치단체에 부담시키기로 하자 지자체들은 재원 마련의 어려움을 들어 반발하였다(Hankyung, 2002.09.11). 또한, 정부는 당초 강원도에서는 피해가 극심했던 강릉지역만 특별재해지역으로 지정하는 방안을 추진하려 했는데, 지역의 각 주체들이 이에 반발하는 모습도 보였

정부의 내수활성화 정책이 추진되는데 힘입어 경기가 살아났다면 농업부분의 상반기 성장률은 3.2%에 그쳤지만 제조업과 서비스업의 성장률은 각각 18.3%, 10.6%에 달했다고 설명했다. 특히 상반기 쓰촨성 고정자산투자의 GDP성장률 기여도는 78.3%에 달하며 GDP를 10.6%포인트 끌어올렸다. 쓰촨성은 월간 고정자산투자 규모가 지난 3월 이후 4개월 연속 1천억 위안을 넘는 등 상반기 총 5천500억 위안(102조원)에 달했다(Yonhap News, 2009.07.21.).

27) 경제위기 이후 4조위안의 경기부양자금을 둘러싸고도, 상하이방-태자당 연합은 전통적 수출기지인 창장과 주장 삼각주의 수출산업을 우선 지원해야 한다고 목소리를 높였다. 반면 ‘후-윈’ 연합은 부양자금의 4분의 1을 서부 쓰촨대지진 피해지역 복구자금으로 투입했고, 일반인들의 구매력을 높여 내수 위주 성장으로 전환하는 노력을 기울이고 있다. 2000년대 들어서는 탄파이 대 태자당·상하이방 연합세력 간 대립이 이어지고 있는데, 공산당 하부조직인 공청당 출신으로 구성된 탄파이가 평범한 집안 출신으로 분배와 조화를 강조한다면 태자당과 상하이방은 성장과 효율을 중시한다. 이러한 중국 공산당 체제 안에서 치열해지고 있는 두 노선의 경쟁은 후진타오 주석이 강조하고 있는 ‘당내 민주화’의 산물이라는 해석도 있다. 브루킹스연구소의 중국 전문가인 리청은 이들 두 노선의 경쟁은 장기적으로 중국이 양당 또는 다당 체제로 변화하는 단초가 될 수 있다고 말한다. 하지만 현재로서는 두 파벌은 치열한 경쟁 속에서도 공산당 1당체제에 균열이 생기지는 않도록 계파를 철저히 안배하는 등 조심스럽게 움직이고 있다(The Hankyoreh, 2009.09.27; Dong-A.com, 2012.02.10.).

28) 두장옌 시내는 이재민들을 위한 반영구적 가건물이나 텐트가 뒤덮고 있을 뿐, 복구 작업은 그다지 활발하지 않았다. 아직 도심 재개발에 대해 당국의 방침이 확정되지 않았기 때문이다. 30대의 한 시민은 “정부는 일괄적으로 도심 재개발을 바라보고 있지만, 상가 소유주 등 일부는 정부의 방침에 따르지 않고 개별적으로 건물을 짓겠다고 맞서는 등 내부 진통이 만만찮다”고 전했다. 당국에 대한 불신이 적지 않다는 설명이다(The Kyunghyang Shinmun, 2008.07.18).

29) 쓰촨성 스팅시 주민 수만 명은 1~2일 이틀간 시정부 청사를 둘러싸고 물리브덴-구리 합금 화학공장 건설에 반대하는 격렬한 시위를 벌였다고 <인민일보> 등이 3일 보도했다. 주민들은 홍다사가 건설 중인 이 합금공장이 가동되면 공해 물질이 대량으로 배출돼 주민들 건강에 치명적인 영향을 주게 된다고 건설 취소를 요구했다. 시위대는 공안, 무장경찰 수천 명과 대치하면서 돌과 화분 등을 던지고 공안 차량과 시 관용차 10여대를 부설했으며, 일부는 경찰의 저지선을 뚫고 시 청사로 진입했다. 경찰은 최루탄과 공포탄을 쏘며 해산에 나섰다. 스팅시 정부는 13명이 다쳤다고 밝혔지만, 주민들은 부상자가 훨씬 많다고 말한다. 스팅시는 시위 뒤 이 공장 건설을 일시 중단하기로 결정했다는 발표문을 웹사이트에 올렸다. 스팅시는 2008년 쓰촨대지진 피해 지역이며, 홍다의 이번 합금공장 프로젝트는 104억 위안(약 1조8628억 원) 규모로 중국 중앙정부의 12.5 계획에 따라 추진되는 쓰촨 지진 재건 계획의 주요 사업이다(The Hankyoreh, 2012.07.04.).

다³⁰⁾. 이러한 부분들은 한국이 다원화된 사회라는 점을 나타낸다고 볼 수 있다.

지역경기 침체를 우려하는 목소리도 여러 곳에서 찾을 수 있었다. 침체일로에 있는 묵호동 등 동해시 북부권 지역이 이번 태풍 루사로 인해 저지대 대부분이 침수돼 주민들이 이주를 추진하는 바람에 북부권 공동화가 가속화 되고 있어 대책마련이 시급하다는 지적이 그것이다(The Kangwondomin Ilbo, 2002.10.04). 태풍 루사로 엄청난 수해를 당한 동해시를 비롯한 영동지역의 경우 그간 수재의연금품과 상품권 등이 이재민들에게 지급되면서 생필품의 구매가 활발히 이뤄지지 않는 등 디스플레이션 현상이 극심, 지역 상경기가 크게 위축되고 있다(The Kangwondomin Ilbo, 2002.11.04)는 여론도 있었으며, 12월에도 동해지역 상경기 불황이 극심하다는 기사들도 발견된다. 지역침체에 대한 이슈들은 주민의 목소리가 언론에 잘 반영되는 것으로 보아야 할 것이다. 한국의 경우에는 주민들의 요구 수준이 중국에 비하여 구체적인 모습도 보였으며³¹⁾, 소수의 주민들의 민원에 의하여 복구 공사가 지연되기도 하였다³²⁾. 이러한 모습들은 주민들의 정책결정에 있어 투입기능이 중국에 비하여 강하다는 것을 의미한다.

한국의 경우에는 재난 피해지역에 군골프장을 건설하는 이슈가 재난 이슈와 결합하는 모습을 보였다. 해

군제1합대사령부가 동해시 용정동 해안 인접지역의 7만여 평 부지에 체력단련장(골프장)을 추진할 것으로 알려지자 환경단체와 주민들이 연안어장과 주변 농경지 오염을 우려하며 크게 반발한 것이다³³⁾. 또한 군골프장 건설의 이슈는 사고 재발방지와 관련하여 이슈화되는 모습도 보였다. 해군 제1합대사령부가 체력단련장(골프장)조성을 한다면서 동해시 용정동 해안지역 7만여 평의 부지를 높이는 성토작업을 하면서 소하천의 배수시설 등을 제대로 하지 않아 주민들이 상습적인 침수피해가 우려된다며 반발한 것이다(The Kangwondomin Ilbo, 2002.10.03). 이는 환경과 지역주민의 생계와의 관련성에 대한 기존의 이슈들이 태풍을 통해 다시 드러나고, 확대된 것으로 볼 수 있다. 군 시설 이슈 역시 NGO와 지역 주민들이 연합하는 모습을 보였다.

V. 양국의 맥락적 차이 분석

1. 물적 항구복구 분야

재난의 복구에 있어 중국의 사례는 국가중심의 효율성을 기치로 두었다고 볼 수 있지만, 효율성을 평가하는 관점 또한 당 중심의 국가주의적 시각이 강하다고 볼 수 있다. 다만, 예산의 결정에 있어 지역 주민이나 기타 주체들의 시각이 잘 드러나지 않아, 사회의 투입

30) 지역주민, 강원도의회와 태백시의회, 평창군의회, 동해상공회의소와 삼척상공회의소, 시군의장회 회장단, 도국회의원협의회, 한나라당 도지부 등 정치권 등 다양한 주체들이 성명서 발표와 청와대 건의문, 중앙부처 방문 등을 통하여, 동해나 삼척 등 강원도 다른 지역들도 특별재해지역으로 선포해 달라고 요청하였다(The Kangwondomin Ilbo, 2002.09.05; The Kangwondomin Ilbo, 2002.09.11). 특별재해지역 지정과 관련된 이슈는 피해보상의 이슈로 보는 연구(Choi, et. al., 2014)도 존재하지만, 본고에서는 재난지역의 재건을 위한 과정으로 보아 언급하였다.

31) 태풍 루사로 동강 제방이 범람 유실돼 마을 대부분이 침수 피해를 입은 영월읍 삼옥3리와 거운리 섭세 마을 주민들이 원상 복구 보다는 제방을 확장하고 교량도 높여 가설해줄 것을 요구하였다. 46번국도 춘천시 동면~신북간 도로공사를 둘러싼 논란도 있었다. 주민들은 10~15m에 이르는 성토로 지역이 양분되고 환경훼손이 심각할 뿐 아니라 수해에 무방비로 노출될 것이라며 고가화와 공사 중단을 요구하고 있고 건설교통부는 공사 중단의 어려움을 들어 강행의지를 굽히지 않았다(The Kangwondomin Ilbo, 2002.10.01).

32) 태풍 루사로 920여m가 유실된 영월읍 삼옥리 동강 섭세강변 제방 복구 및 확장 공사에 편입되는 건축주 2명이 영월군의 1, 2차 감정 평가액에 대한 불만을 지속적으로 제기, 2003년 7월 초부터 공사가 중단되기도 하였다(The Kangwondomin Ilbo, 2003.08.22).

33) 태풍 루사로 인해 동해지역의 침수된 곳에서 발생한 쓰레기와 토석수천차를 이곳 부지에 쌓아놓고 토석과 쓰레기 분리작업 후 토석으로 이곳 부지를 메우는데 사용하였다. 동해환경보호국민운동본부는 “연안에 가까운 용정동 해안지역에 골프장을 조성될 경우 골프장 잔디에 살포되는 제초제와 농약, 잔디에 영양공급을 위해 뿌려지는 비료 등으로 지하수 오염과 인근 한섬어촌계의 마을관리어장이 황폐화될 우려가 높다”며 해군의 골프장 조성 철회를 촉구하고 있다. 특히 한섬어촌계원들은 “이곳 용정동 연안의 마을관리어장은 전복과 가리비 양식장으로 골프장이 조성될 경우 맹독성 농약에 의해 양식장 황폐화와 어족자원의 감소 등 해양생태계에 악영향을 줄 수 있다”며 반대하였다(The Kangwondomin Ilbo, 2002.09.26).

Table 1. Contextual difference in physical reconstruction issue area

	China	Korea
Reconstruction Style	Government initiated and focused in efficiency	Less efficiency and people's check toward bureaucratic formalism
NGO Participation	Central Government's initiation and weak NGO participation	Strong NGO participation
Level of Conflict	Weak because of strong government	Complex and strong because of various participants

부문은 미약한 것으로 보인다. 한국의 사례도 효율적 복구의 이슈가 나타나지만, 중국이 훨씬 강하였다. 대신 한국은 예산이 적정하게 사용되었는지에 대한 예산 낭비의 이슈가 있었다는 특징이 있다.

중국의 효율적 복구 지향성 이면에는 관료적 형식주의가 존재하는 것으로 해석해야 할 것이다. 한국의 경우에도 재난 복구에 형식주의적인 측면들이 존재한다. 하지만 한국의 경우는 주민들의 목소리가 상대적으로 강하게 표출될 수 있는 제도적 기반을 가지고 있어, 형식주의적 행정에 대한 견제가 강하다고 볼 수 있다.

한국의 경우에는 NGO가 참여하였다는 것과 주민들의 목소리가 강하였다는 특징이 있었다. 중국의 경우에는 중앙 정부가 이슈를 이끌어 가는 특성을 보였다. 이러한 맥락적 조건으로 인하여, 한국의 사례가 중국의 사례보다 갈등의 구조가 복잡하고 강한 특징을 보인 것으로 보인다. 한국의 경우에는 재난복구의 발주에 있어 지역의 공사업체로 한정할 것인지에 대한 갈등도 있었는데, 이는 역시 한국이 다원화된 사회라는 점을 나타내는 맥락적 조건이라 하겠다. 한편, 복구에 있어 부실 공사의 이슈는 양국의 사례에서 공통적으로 발견되었다. 물적 항구복구 분야의 맥락적 차이를 요약하면 다음과 같다(Table 1).

2. 사회자생력 회복 분야

중국의 경우에 복구사업의 집행 부분에서의 부패는 한국과는 다소 다른 양상을 나타낸다. 한국에서의 구호금 비리는 공급자가 아닌 수혜자가 원인이 되었다는 점과, 공무원의 비리도 직무유기에 가깝다는 점이 중국과는 다른 점이다. 한국의 경우에는 절차와 관련된 부분들에 있어 형식적으로는 문제가 별로 발생하지 않았고 운용상에서의 문제라는 특징으로 볼 수 있는 반면, 중국의 경우에는 모금된 금액이 시스템까지 가는 도중에 개인적인 착복 비리들이 발생하여 시스템 자체에 대한 형식적인 완전성에 있어서도 문제가 발생했다는 것이다. 즉, 한국의 공식적 시스템은 비교적 잘 작동되며, 공식적 제도에 대한 신뢰수준이 중국보다 강하다는 것으로 해석할 수 있다. 재해구호금과 관련하여 중국의 경우에는 모집부터 배분까지의 시스템 자체가 문제가 되는 것과는 달리, 한국의 경우에는 운영상의 문제라는 점이 다르다고 할 수 있는 것이다. 이러한 부분은 실질적인 부분에 비판이 집중되는 한국에 비해 형식성에 있어서도 문제가 발생한다고 볼 수 있어 중국의 사회적 신뢰수준은 낮다고 보아야 할 것이다. 한편, 중국의 낮은 신뢰수준은 복구성금의 사용에 대한 시위 및 그로 인한 사망 사건으로 이어져, 한국에 비해 높은 갈등수준을 나타낸다고 볼 수 있다(Table 2).

Table 2. Contextual difference in social resilience issue area

	China	Korea
Location of Corruption	Problem in beneficiary(recipient)'s part. (esp. individual citizen)	Problem in supplier's part (esp. public servant)
Corruption Style	Operational problem	Problem of the distribution system itself
Level of Trust	Weak	More strong
Level of Conflict	Strong because of low trust level of donation distribution system	Less strong

Table 3. Contextual difference in recurrence prevention issue area

	China	Korea
Verification of the Cause of Disaster	Dispute within specialists and high rank bureaucracy	Various participants including citizens, NGOs, mass media, etc.
Citizens' Action Level	Weak	Strong with demonstration
Citizens' Request Level	Weak	More specific

Table 4. Contextual difference in regional development issue area

	China	Korea
Scale	Whole nation's scope	Regional scope
Main Participant	(Central) Government	Governments, regional corporations and citizens
Conflict between Government and Citizens	Individual and temporary	More continuous because of well organized civic group

3. 사고재발 방지 분야

중국의 경우에는 사고재발 방지의 이슈들이 한국보다 약하였는데, 특히, 사고원인 규명에 대한 부분은 이슈가 확산되지 않고 주로 전문가와 국가 고위공무원을 중심으로 이슈가 전개되는 모습을 보였다. 한국의 경우에는 태풍피해 확대와 댐의 관련성에 대한 이슈는 조직화된 주민, NGO, 언론 등 사회의 일반적 여론을 통해 전개되었다. 한국의 경우 다양한 주체들의 참여를 통한 이슈의 확산은 민간의 투입역량의 차이를 보여주는 것이라고 할 수 있다. 사고재발 방지를 위한 시위나 실행 행사 등 주민들의 움직임도 한국이 보다 활발하였다.

한국의 경우에는 기존의 지역개발과 환경의 이슈들이 태풍 루사로 인하여 확대 재생산되는 모습을 보였는데, 이는 한국이 여러 차원의 갈등들을 내포하고 있는 다원화된 사회로서의 맥락들을 나타낸 것이라고 할 수 있다. 또한, 주민들의 요구사항 또한 구체적인 모습을 보였는데, 이는 민간부문의 정치적 역량이 중국보다는 강하다는 것을 보여준다(Table 3).

4. 지역 발전 분야

지역발전 이슈의 경우, 쓰촨성 지진과 태풍 루사의 사례 모두 지역발전에 대한 이슈가 있었다. 중국의 경우에는 국가 주도적 경제발전과 재난의 복구 이슈가 강하게 연계되는 양상을 나타내었다. 한국의 경우에는 지

역숙원사업의 성격이 강하였다. 한국의 경우에는 주민들의 요구가 지속적이고 구체적인 특성을 보였다.

또한 중국의 경우에는 국가주도적 발전의 성격이 강하였는데, 한국은 지역적 범위의 성격과 주민의 목소리가 상대적으로 강하였다. 양국 모두 민간과의 갈등도 발견되었는데, 중국의 경우에는 주민들의 개별적이고 일시적인 차원의 반발이었다. 이에 비하여, 한국은 주민뿐 아니라 NGO 등까지 참여하였고, 체계적이고 조직적인 모습을 보였다. 다만, 중국의 경우에는 개별적 재산권에 있어서는 목소리가 강하였다.

복구자금이 지역발전, 특히 경제발전을 위해 양국 모두 사용되었다는 점은 공통적이다. 그렇지만 다른 점은 중국의 경우 대규모 정책투자과 연계되어 진행된 성격이 강한 반면, 한국은 '지역 숙원사업'으로 명명되는 지역(의 기득권) 중심의 프로젝트들에 투입된 측면이 강하다. 중국의 경우에는 지역 발전의 이슈에 있어 중앙 정부의 강력한 영향력이 있었고, 전국적 범위를 고려하여 국가적 관점에서 지역발전의 이슈가 활용되었고, 예산이 배분·집행되었던 것이다. 한국의 경우에도 중앙 정부의 영향이 강하였지만, 중국보다는 다소 미약하였으며, 한국은 지역적 관점에서 지역의 범위에 국한하여 지역발전의 이슈가 다루어졌고 예산이 배분되었다(Table 4).

VI. 결론

1. 연구 결과의 요약

본고에서는 대규모 자연 재난 사례인 한국의 태풍 루사 사례와 중국의 쓰촨성 지진과의 비교를 통하여 장기 복구와 사회재건의 이슈들을 중심으로 양 사회의 맥락적 조건의 차이를 고찰하였다. 구체적으로는 물적 항구 복구, 사회 자생력 회복, 사고재발 방지, 그리고 지역발전의 4개 분야의 이슈들이다. 양국의 사례에서는 네 개 영역의 이슈들이 모두 발견되었고, 물적 항구복구의 이슈가 가장 많은 부분을 차지하였다. 세부적으로 들어보면 다소 차이를 보였다.

물적 복구에 있어, 중국과 한국 모두 관련 이슈들이 존재하였다. 중국의 경우에는 당과 국가 중심의 효율적 복구의 이슈가 두드러졌는데, 이에 대하여 대대적인 선전을 통하여 사회 통합의 이슈와 결부되어 활용되었다. 복구기간 단축 등 빠른 복구의 효율성을 최우선으로 하였는데, 이는 실생활과 동떨어진 구조의 주택 건설, 미관을 중시하는 구호, 부실시공의 문제 등 형식주의적 부작용도 초래하였다. 한국의 경우도 복구의 효율성에 대한 이슈가 있었지만 중국보다는 약하였고, 복구기간의 단축보다는 정해진 계획의 준수라는 측면이 있었다. 한국의 경우에는 도내 복구공사 발주의 이슈가 두드러진 특징을 보였다. 또한, 한국은 예산이 적절하게 사용되었는지에 대한 예산낭비의 이슈도 존재하였다.

사회 자생력 회복에 대한 이슈도 양국 모두 발견되었는데, 중국이 더 강하였다. 중국의 경우에는 지진 성금의 비리에 대한 이슈가 지속적이고 강한 특성을 보였다. 공무원의 비리와 대규모의 감사계획, 관변단체인 중국 적십자회에 대한 낮은 신뢰 등도 강한 이슈로 작용하였다. 소수민족의 문화를 소홀히 하는 복구 및 재난피해자에 대한 한자녀 정책의 완화 등도 중국의 맥락적 모습들을 보여주었다. 한국의 경우에는 사회자생력 회복의 이슈들이 잘 드러나지는 않았다. 한국의 경우도 성금에

대한 비리 이슈가 나타났지만, 중국보다는 약하였으며 모금 자체에 대한 의심이 아니라 운영상의 문제가 추가되었다. 이는 한국이 중국에 비하여 신뢰수준이 높다는 것을 보여준다고 할 수 있다.

사고재발 방지의 이슈도 양국 모두 발견되었고, 그 중 댐이 피해의 원인이 되었다는 이슈도 공통적이었다. 중국의 경우는 인근의 댐이 사고원인과 관련있다는 이슈가 있었고, 쓰촨성 정부의 대규모 피난시설 건립 계획의 이슈도 발견되었다. 중국의 경우에는 댐과 관련한 이슈의 확산을 국가가 통제하는 모습을 보였다. 한국은 댐이 피해확대의 원인이 되었다는 이슈가 훨씬 광범위하게 퍼졌으며, NGO, 주민 등이 조직적으로 참여하여 확산되는 특성이 있었다. 또한, 환경문제와도 결합하였고, 주민들의 요구 또한 구체적이었다.

지역발전의 이슈도 양국에서 발견되었다. 중국의 경우에는 국가전체적인 시각에서 예산이 결정되었다면, 한국은 예산배분과 관련된 정책결정에 있어 지역의 여론이 중시되었다. 한국의 경우, 정책결정에 있어 건설업체 등 민간영역의 역할이 상대적으로 강하였으며, 민간부문이 조직화되어 있어 국가와의 갈등도 한국이 높았다.

2. 정책적 함의 및 연구의 한계

전반적으로 볼 때, 중국은 당과 정부가 중심적 참여자로서 이슈를 주도하는 모습을 보였고, 국가 주도적 경제발전과 재난의 복구 이슈가 강하게 연계되는 양상을 나타내었다. 이러한 중국 특유의 국가적 리더십은 물적 영역에 있어 중국이 전체적인 시각에서의 합리성과 효율성을 달성할 수 있는 조건으로 작용할 수도 있을 것이다. 사회재건의 이슈들이 진행되면서, 중국은 관료주의적 형식주의의 특성으로 인한 현장의 비효율성과 사회 시스템에 대한 낮은 신뢰수준도 발견할 수 있었다³⁴⁾. 반면, 한국의 경우에는 민간의 투입기능이 상대적으로 강하였는데, 주민, NGO, 기업, 이익단체, 정치

34) 사회시스템에 대한 낮은 신뢰와 통제에 대한 부분은 적절하게 발산되지 못할 경우, 향후 중국의 사회적 발전에 어떤 영향을 줄 것인가에 대한 연구도 필요하다고 볼 수 있다.

권 등이 모두 중요한 주체로 참여하는 다원화된 모습을 보였다. 또한, 한국은 지역의 목소리가 상대적으로 강하였고, 주민이나 NGO 등의 대처가 이해관계를 중심으로 체계적으로 조직화된 모습을 보였다. 이로 인하여 사회재건 과정에서 나타나는 갈등도 한국이 더 높았던 것으로 보인다.

사회의 재건과정은 사회의 맥락적 조건들을 명확하게 드러낸다고 볼 수 있다. 예산의 투입에 대한 결정은 사회의 기득권과 이데올로기적 가치를 반영하기 때문이다. 또한, 사회변화의 방향성이 결정되는 중요한 결정들이 이루어지기 때문에, 해당 사회의 의사결정의 시스템을 반영할 수밖에 없는 것이다. 사회의 맥락적 조건들은 하나의 이슈로도 확인할 수 있지만, 여러 개의 이슈들을 동시에 포괄적으로 비교하게 되면 양 사회의 맥락과 특성을 더욱 두드러지게 확인할 수 있는 것이다. 또한, 재난의 재건 과정에서는 다양한 갈등이 나타나게 되는데, 사회의 맥락적 부분에 대한 이해가 높아지면, 그에 따른 갈등관리의 거버넌스 도출에도 유용하게 활용할 수 있을 것이다. 예를 들어, 중국의 경우에는 국가 중심의 공식적 조직을 중심으로 진행되는 것이 효과적인 것이며, 한국의 경우에는 다원화된 사회가 그 맥락적 조건이므로 절차와 협력이 더 중요시되는 참여지향적 거버넌스가 효과적인 것이다³⁵⁾.

본 연구는 재난의 이슈들을 비교 고찰하여 Kreps (1984)가 언급하였던 재난연구의 일반화이론화를 진전시켰다는 점에서 의의를 가진다고 볼 수 있다. 이러한 점에서 볼 때, 본 연구는 재난 직후에 집중하여 사회의 맥락적 부분을 다루었던 Choi, *et. al.* (2014)의 연구보다 훨씬 진일보한 가치가 있다고 할 수 있다. 그렇지만, 본 연구는 방대한 이슈들을 다루며 맥락적인 부분을 도출하는 데 중점을 두고 있기 때문에, 각 이슈의 전개 과정 등을 세밀하게 다루지 않은 한계는 필연적이라고 볼 수 있다. 또한 이슈의 선정도 언론에서 빈번하게 다루어진 부분들을 중심으로 진행하였는데, 추후의 연구를 통하여 다른 시각에서 이슈들이 선정되고 다루어질

수 있는 여지도 있을 것이다. 사회적 차원에서 재난의 갈등을 다루기 위한 부분들도 향후 이루어져야 할 연구가 될 것이다.

References

- Asia Today. 2011.03.22. China Sichuan, Constructing Earthquake Shelter of One-million Capacity.
- Beijing Times. 2012.12.31. China Red Cross, Investigate the Branch's Donation Problem.
- Choi, Hee Cheon, Ja Young Kim, and Min Chan Pyo. 2014. The Differences of Social Contexts of Korea and China in the Disaster: Issues of Typhoon Rusa and Sichuan Earthquake. *中國研究(Institute of Chinese Studies, HanKuk University of Foreign Studies)*. 60(1): 221-245.
- Choi, Hee Cheon. 2010a. Derivation of an Effective Disaster Governance Model from the Types of Disaster Issues: Focused on Comparative Analysis over the Recent Disaster Cases in Korea. Ph.D Dissertation. University of Seoul.
- Choi, Hee Cheon. 2010b. Alternative Perception of Emergency Management's Four Phase: Comparing the character of Response and Recovery. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 6(1): 201-218.
- Dong-A.com. 2012.02.10. Wang Lijun's Exile Trial to U.S. ... Re-ignition of China's Power Struggle.
- Gangwon Province. 2003. *2002 White Book for Flood Disaster*.
- George, D Haddow, Jane A. Bullock, and Damon P. Coppola. 2011. *Introduction to Emergency Management(Fourth Edition)*. Elsevier, USA.
- Gotham, Kevin Fox and Miriam Greenberg. 2008. From 9/11 to 8/29: Post-Disaster Recovery and Rebuilding in New York and New Orleans. *Social Forces*. 87(2): 1039-1062.
- Hills, Alice. 1998. Seduced by Recovery: The Consequences of Misunderstanding Disaster. *Journal of Contingencies & Crisis Management*. 6(3): 162-170.
- <http://ko.wikipedia.org/>
- <http://www.onefoundation.cn/>
- Hyeon, Seung Hyo, Sang Il Ryu, and Min Kyu Lee. 2016.

35) 자세한 내용은 Choi(2010a)를 참조.

- Analyzing the Lawmaking Process of the Sewol Special Law by Evolutionary Game Theory: The Flows of Social Disaster Issues and Policy-making Process of Responsibility Attribution. *Crisisonomy*. 12(6): 67-81.
- Journalist Association of Korea. 2012.05.15. Sichuan Earthquake 4 Year ... Three Time's Surprise.
- Kates, R. W., C. E. Colten, S. Laska, and S. P. Leatherman. 2006. Reconstruction of New Orleans after Hurricane Katrina: A Research Perspective. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*. 103(40): 14653-14660.
- Kim, Gyum Hun. 2009. Hebei Spirit Oil Spill Accident. *Korean Association of Environmental Sociology Conference*.
- Kim, Ki Seok, et. al. 2013. *East Japan Earthquake and Japan's Course*. Hanul Publishing Group.
- Kotze, Astrid Von. 1996. Why Disasters Are a Gender Issue. *Women and the Environment*. 12(29): 22-26.
- Kreps, G. A. 1984. Sociological Inquiry and Disaster Research. *Annual Review of Sociology*. 10: 309-330.
- Kubicek, Paul. 2002. The Earthquake, Civil Society, and Political Change in Turkey: Assessment and Comparison with Eastern Europe. *Political Studies*. 50: 761-778.
- Lee, Jae Eun. 2008. Searching New Approach for Securing Safety in Emergency Management. *Proceedings of the Korean Association for Public Administration Summer Conference*.
- Lee, Ju Ho and Jeong Hwan Bae. 2014. Overcoming the Crisis in Disaster Area by Social Economy: Focused on the Disaster Effects and Recovery Issues of Hebei Spirit Oil Spill. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 10(6): 1-26.
- Lee, Si Jae. A Study on Social Impacts of the Hebei Spirit Oil Spill Accident in Korea. *Korean Association of Environmental Sociology*. *ECO*. 12(1): 109-144.
- MK News. 2013.05.15. [Moon YuGeun's Reading China] China's Earthquake Response and Lessons.
- Naeil Shinmoon. 2010.01.26. Times, Quite Differences between Sichuan and Haiti.
- National Institute for Disaster Prevention. 2003. *2002 Disaster White Book*.
- Newsis. 2008.05.19. China, All Safe Earthquake Area's Nuclear Facilities.
- Newsis. 2008.09.05. China, Sichuan Earthquake Damage 126 Trillion Won.
- Picou, J. Steven, Brent K. Marshall, and Duane A. Gill. 2004. Disaster, Litigation, and the Corrosive Community. *Social Forces*. 82(4): 1493-1522.
- The Hankook Ilbo. 2009.05.10. [Correspondent Column] Oh! Sichuan.
- The Hankyoreh. 2008.12.22. [People Behind News] Sorrow of Death of Only Child Leads Getting Second Child.
- The Hankyoreh. 2009.09.27. Distribution or Growth?, Intensified Struggle in China's Communist Party.
- The Herald Business. 2009.05.11. Peak Recovering under 'Construction of Pretty House' Slogan.
- The Herald Business. 2010.04.04 [Correspondent Choi Heon Gyu's China Today] China, Auditing Earthquake Donation Management in Distrust.
- The Herald Business. 2010.04.04. Preserve Chang Tribe in Sichuan Damage.
- The Herald Business. 2010.09.15. Disappearance Risk of Kungfu Star Li Lianjie's Donation Foundation.
- The Herald Business. 2011.05.12. Sichuan Earthquake 3 year. Light And Shadow.
- The Herald Business. 2013.05.01. <Correspondent's Column - Park Young Seo> China Red Corss' Falling.
- The Herald Business. 2013.10.23. 745 Trillion Investment ... Sichuan 'Mega Projects'.
- The Joongang Ilbo. 2013.05.21. [Opinion] China's Split between People and Government.
- The Kangwondomin Ilbo. 2002.09.05. Call for Disaster Declaration about "Whole East Kangwon Area".
- The Kangwondomin Ilbo. 2002.09.10. Requiring Disaster Declaration about Jeongseon-gun.
- The Kangwondomin Ilbo. 2002.09.11. Requiring Disaster Declaration about Doam Area.
- The Kangwondomin Ilbo. 2002.09.18. Request for Demolishing Doam-Dam and Compensation.
- The Kangwondomin Ilbo. 2002.09.25. Spreading Request for Removal of Doam-Dam.
- The Kangwondomin Ilbo. 2002.09.26. Sorrow of Tenant in Flood Area.

The Kangwondomin Ilbo. 2002.10.01. Call for Extension of Levee instead of Restoration.

The Kangwondomin Ilbo. 2002.10.03. Resist because of Worry for Repeated Flood.

The Kangwondomin Ilbo. 2002.10.04. Permission about "Limited City-Gun Area vs. Province Area".

The Kangwondomin Ilbo. 2002.10.12. Spreading Request for Closing Doam-Dam.

The Kangwondomin Ilbo. 2002.11.04. Economic Slump of East Kangwon Area.

The Kangwondomin Ilbo. 2002.11.06. Highway Construction Increase Flood Damage.

The Kangwondomin Ilbo. 2002.11.30. Call for Retaining Wall around Agricultural Waterway.

The Kangwondomin Ilbo. 2002.12.16. 13 People Charges of Fake Reporting for Flood Damage.

The Kangwondomin Ilbo. 2003.06.06. Request Completion of Restoring Construction of Retaining Wall by June.

The Kangwondomin Ilbo. 2003.06.17. Worry about Poor Construction because of Excessive Short Period.

The Kangwondomin Ilbo. 2003.08.22. Difficulty in Flood Recovery in Donggang River's Seopsae Area.

The Kangwondomin Ilbo. 2003.09.17. Fake Reporting and Subsidy Receiving about Abalone Loss in Typhoon Rusa.

The Kyunghyang Shinmun. 2008.07.18. China, Tent Villagse in Streets ... Fearing Secondary Shock.

The Kyunghyang Shinmun. 2009.05.10. Continuing Debate about Earthquake Causes.

The Kyunghyang Shinmun. 2010.07.08. Sichuan Province, "Recommend Patriotism" ... Oppressive Cellphone Color-Ring.

The Munhwa Ilbo. 2009.02.18. Sichuan Earthquake's Absurd Relief Houses.

The Munhwa Ilbo. 2011.05.11. Among 29,692 Recovery Projects, 94% Cases Completion.

The Munhwa Ilbo. 2013.04.26. China, Debating Poor Earthquake Recovery of Center-Empty Bricks.

The Segye Times. 2013.01.02. Debate about Molded Earthquake Donation.

The Seoul Shinmun. 2009.05.11 [Sichuan Earthquake 1 Year] Beichuan Xian, Still 15,000 People Uncovered.

Yonhap News. 2009.04.27. <Sichuan Earthquake 1 Year> Dujiangyan, Under Peak Reconstruction.

Yonhap News. 2009.07.21. China Sichuan, GDP 13.5% Up because of Increased Demand for Earthquake Recovery.

Yonhap News. 2010.01.07. Debate of Donation Transparency about Sichuan Earthquake.

Yonhap News. 2010.01.23. China Sichuan, Speedy Earthquake Recovery.

Yonhap News. 2011.05.12. Sichuan Earthquake 3 year, Crossing Condolence and Recovering.

Yonhap News. 2011.07.30. China, Explosion Causes 20 Casualties during Construction Workers' Group Fighting.

Yonhap News. 2012.05.13. Damage of Minority Tribal Culture during Sichuan Earthquake Recovering.

Korean References Translated from the English

MK뉴스 2013.05.15. [문유근의 중국읽기] 중국의 지진 대응과 교훈.

강원도 2003. 2002 강원도 수해백서.

강원도민일보 2002.09.05. "嶺東圈 전역 지정" 한목소리.

강원도민일보 2002.09.10. 정선도 특별재해지 지정을.

강원도민일보 2002.09.11. 도암면 특별재해지구 지정을.

강원도민일보 2002.09.18. "도암댐 철거·피해보상 하라".

강원도민일보 2002.09.25. 도암댐 철거 요구 확산.

강원도민일보 2002.09.26. 水害 세입자 '설움 두 배'.

강원도민일보 2002.10.01. "원상복구 대신 제방 확장하라".

강원도민일보 2002.10.03. "상습 침수 우려" 반발.

강원도민일보 2002.10.04. '시·군 한정' → 참여 ← '도단위 경쟁'.

강원도민일보 2002.10.12. 도암댐 폐쇄요구 '확산'.

강원도민일보 2002.11.04. 嶺東 상경기 불황 극심.

강원도민일보 2002.11.06. "고속도 공사 수해 가중".

강원도민일보 2002.11.30. "농수로 좌우 옹벽 설치하라".

강원도민일보 2002.12.16. 水害 허위신고 13명 입건.

강원도민일보 2003.06.06. "옹벽 복구 6월까지 완료하라".

강원도민일보 2003.06.17. '工期 맞추기 강행' 부실 예고.

강원도민일보 2003.08.22. 동강 섬새지구 수해복구 '난항'.

강원도민일보 2003.09.17. "루사로 전복 폐사" 허위 신고 보조금 가로채.

- 京华时报 2012.12.31. 红会调查捐款箱善款发霉事件 称成都红会存问题
- 경향신문 2008.07.18. 중국. 거리엔 텐트촌...여진때마다 '화들짝'.
- 경향신문 2009.05.10. 대지진 원인 싸고 '여진' 계속.
- 경향신문 2010.07.08. 쓰촨성 "애국·애향심 높이자"... 컬러링·전화벨 강제 지정.
- 국립방재연구소 2003. 2002년 재해백서.
- 김검훈 2009. 허베이스피리트호 사고피해지역의 지역사회 활성화 방안. 한국환경사회학회 학술대회 자료집.
- 김기석 외 2013. 동일본 대지진과 일본의 진로: 일본 사회의 패러다임 변화. 도서출판 한울.
- 내일신문 2010.01.26. "타임즈, 아이티와 쓰촨 현격한 차이".
- 뉴시스 2008.05.19. 중국, 쓰촨성 지진지역 핵시설 모두 안전.
- 뉴시스 2008.09.05. 중국, 쓰촨 대지진 피해액 126조원 달해.
- 동아닷컴 2012.02.10. '中 포청천' 왕리쥘 美망명기도 '발각'... "黨 권력투쟁 재점화".
- 문화일보 2009.02.18. '황당한' 쓰촨 지진구호 주택.
- 문화일보 2011.05.11. "복구사업 2만9692건 중 94% 완성".
- 문화일보 2013.04.26. 中 '속 빈 벽돌' 지진 부실복구 논란.
- 서울신문 2009.05.11. [쓰촨 대지진 1년] 베이완현 건물더미 속 아직도 1만5000여명이...길.
- 세계일보 2013.01.02. 대지진 성금, 곰팡이 낀 채로 방치돼 '논란'.
- 아시아투데이 2011.03.22. 중국 쓰촨, 110만명 수용 규모 재난 대피시설 건설.
- 연합뉴스 2009.04.27 <쓰촨대지진 1년> 복구작업 한창인 두장옌.
- 연합뉴스 2009.07.21. 中 쓰촨 '지진특수'로 GDP성장률 13.5%.
- 연합뉴스 2010.01.07. 쓰촨대지진 성금 도마위.. "투명성 문제".
- 연합뉴스 2010.01.23. "中쓰촨 신속한 지진 복구".
- 연합뉴스 2011.05.12. 쓰촨 대지진 3주년.. 애도와 재건 교차.
- 연합뉴스 2011.07.30. 中 건설인부 패싸움 중 폭발물 터져 20명 사상.
- 연합뉴스 2012.05.13. "쓰촨대지진 복구 과정서 소수민족 문화 파괴".
- 이시재 2008. 허베이 스피리트호 기름유출사고의 사회영향연구. 환경사회학연구 ECO. 12(1): 109-144.
- 이재은 2008. 위기관리에서의 안전 확보를 위한 새로운 접근법 모색. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 이주호, 배정환 2014. 재난피해 지역에서 사회적 경제를 통한 지역위기 극복방안 연구: 태안 허베이스피리트호 유류 유출사고 피해와 재난복구 이슈를 중심으로. 한국위기관리논집. 10(6): 1-26.
- 중앙일보 2013.05.21. [시론] 중국 사회의 관민 분열.
- 최희천, 김자영, 표민찬 2014. 재난 이슈를 통한 한국과 중국의 사회 맥락적 차이 연구: 쓰촨 지진과 태풍 루사의 비교 분석. 중국연구(한국외국어대학교 중국연구소). 60(1): 221-245.
- 최희천 2010a. 재난 이슈 유형에 따른 효과적 재난 거버넌스 모형의 도출: 재난 사례에 대한 비교 분석을 중심으로. 서울시립대학교 박사학위논문.
- 최희천 2010b. 재난관리 단계의 기존인식에 대한 비판적 고찰: 대응단계와 복구단계의 비교를 중심으로. 한국위기관리논집. 6(1): 201-218.
- 한겨레 2008.12.22. [뉴스 뒤 사람들] 외동 잃은 슬픔 '둘째 갖기'로 달래.
- 한겨레 2009.09.27. 분배냐 성장이나, 중 공산당 '노선투쟁' 격화.
- 한국기자협회 2012.05.15. 쓰촨 대지진 4년...3번의 놀람.
- 한국일보 2009.05.10. [특파원 칼럼] 오! 쓰촨(四川).
- 헤럴드경제 2009.05.11. '예쁜 집 건설' 구호기치 재건 한창.
- 헤럴드경제 2010.04.04. [최현규 특파원의 今日中國] 지진 성금관리 불신 중국 '감사'갈 뻔다".
- 헤럴드경제 2010.04.04. 쓰촨 피해 '羌'족 지켜라.
- 헤럴드경제 2010.09.15. 쿵푸스타 리렌제 자선재단 없어질 판.
- 헤럴드경제 2011.05.12. "쓰촨대지진 3주년의 빛과 그림자".
- 헤럴드경제 2013.05.01. <특파원 칼럼 - 박영서> 中 '홍십자회'의 추락.
- 헤럴드경제 2013.10.23. 745조 투자...쓰촨 '천지개벽 프로젝트'.
- 현승호, 류상일, 이민규 2016. 진화 게임 이론을 통한 세월호특별법 입법과정 분석: 사회적 재난의 이슈 흐름과 책임귀인의 정책화 과정을 중심으로. Crisisonomy. 12(6): 67-81.

재난 재건의 이슈들을 통해 본 한국과 중국 사회의 맥락적 차이 분석

– 쓰촨 지진과 태풍 루사의 사례 비교 연구 –

국문초록 재난 재건 과정의 다양한 이슈들은 재난의 종류와는 관계없이 사회의 맥락적 특성을 반영한다. 본고는 쓰촨 지진과 태풍 루사 사례의 4개 이슈영역-물적 항구복구, 사회 자생력 회복, 사고 재발 방지, 그리고 지역발전-들을 비교연구함으로써, 양국의 맥락적 차이를 분석하였다. 중국은 복구 기간 단축이라는 효율적 복구의 이슈가 강하였고, 전국적 차원의 경제발전과 재난 복구 이슈가 강하게 연계되었다. 당과 국가중심의 리더십은 전체적인 시각에서의 효율성을 달성하는 조건으로 작용할 수도 있을 것이다. 관료주의적 형식주의의 특성으로 인한 비효율성과 사회 시스템에 대한 낮은 신뢰수준도 발견되었다. 한국은 민간 투입기능이 상대적으로 강하였고, 이슈를 둘러싼 갈등수준도 높았다. 주민, NGO, 기업, 이익단체, 정치권 등이 모두 중요한 주체로 참여하는 다원화된 모습을 보였다. 민간의 참여는 이해관계를 중심으로 체계적으로 조직화된 모습을 보였으며, 지역 기득권과 연계되어 지역의 목소리가 상대적으로 강하였다.

주제어 : 사회적 맥락, 재난 복구 이슈, 쓰촨 지진, 태풍 루사

Profiles **Hee Cheon Choi** : He received his B.A, M.A, and Ph.D from University of Seoul. He is an associate professor of the Department of Disaster and Fire Protection at Open Cyber University of Korea. His research interests include disaster governance, emergency management and fire prevention policy(pointfree@naver.com).