

# 도시 공동체의 생명력 회복을 위한 포럼

일 시 | 2014년 11월 27일 (목) 14:00 ~ 18:30

장 소 | 한양대학교 ERICA캠퍼스 게스트하우스 컨퍼런스홀

공동주최 | 한양대학교 ERICA캠퍼스, 국회의원 부좌현,  
서울내러티브연구소

2014년 한국사회는 인재라고밖에 볼 수 없는 참사들 앞에서 망연자실하고 있습니다. 재난과 위험은 더 이상 먼 나라 이야기가 아니라, 바로 우리 일상의 일이 돼버렸습니다. 그러나 우리는 여전히 우리의 삶 주변을 도사리고 있는 대형재난이나 경제적 위기에 대해 '특수'하고 '예외'적인 상황으로 치부하면서 제도적으로 '예방'하거나 '대비'하면 되는 일이라 넘기곤 합니다.

꼭 최근의 비극적인 사건들을 떠올리지 않더라도 오늘날 우리가 마주한 현실은 안전이 보장된 '정상적인' 상황과 위험에 노출된 '비정상' 상황을 구분하는 이분법적 사고에 대해 전환을 요구하고 있습니다.

기존의 한국사회의 시스템이나 정책에 관한 의사결정은 늘 '정상적인 상황'을 전제하는 것을 '합리적'이라 여겨왔습니다. 재난은 아주 예외적인 특수하고 일시적인 상황이며, 해결책 역시 한시적인 '비정상'을 원래대로 되돌리는 것이라 여겼습니다. 그러나 현대의 재난은 그 충격이나 피해가 '정상적'이라 믿고 있던 이전 상태로 '복귀'하기 힘든 경우가 대부분입니다.

이제 재난 극복의 목표는 원상회복이 아니라, 재난을 당한 공동체가 지니고 있던 '정체성'과 '관계'를 잃어버리지 않고 그 역량을 통해 재난 이후 마주하게 된 새로운 상황에 적응해 나갈 수 있도록 하는 방향으로 변해야 합니다. 그러기 위해서는 제도나 구조적인 위험요소를 발견하려는 노력 못지않게, 재난상황에서도 강력하게 작동할 수 있는 공동체의식, 사회자본과 역량의 강화를 위한 노력이 필수적입니다.

증가하는 위험 속에서 재난을 바라보고 대처하는 사고의 전환이 필요한 시점입니다. 다음에 닥칠 혼란이 무엇일지 예단할 수는 없습니다. 하지만 그러한 재난에 대해 미리 '준비'할 수는 있을 것입니다. 과거의 경험으로부터 학습하며 공동체적 관계를 강화시켜나간다면, 재난을 막을 수는 없더라도, 재난의 피해를 줄이고, 재난을 겪은 후에 오히려 함께 성장하고 성숙해질 수 있을 것입니다.

이번 포럼은 재난과 위험에 탄력적으로 대응할 수 있는 역량을 가진 사회생태, 지속가능한 사회공동체를 만들어 나가기 위한 문제의식을 공유하는 열린 자리입니다. 행정학, 사회학, 정치학, 보건학, 인류학, 도시 공학 등 다양한 분과 학문들이 모색한 방안을 살펴보고, 너른 시민사회와 소통하기 위한 모임입니다.

“도시 공동체의 생명력 회복” 방안을 고민하는 이번 포럼은 한양대학교 ERICA캠퍼스

에서 열립니다. ERICA캠퍼스가 자리한 경기도 안산시는 1970년대 한국 최초의 고도 산업 계획도시 중 하나로 노후한 공단의 위험요소가 산재한 곳입니다. 무리한 간척과 매립의 결과로 만들어진 시화호의 환경, 생태 문제 역시 미결의 상태로 남아있습니다. 1990년대부터 대규모의 외국인 노동자가 유입되며, 사회문화적 환경이 급속도로 변화한 다문화 도시이기도 합니다. 또한 2014년 4월 '세월호 참사'의 상처를 가장 크게 입은 곳이기도 합니다.

안산의 현재는 지난 반세기 한국사회가 추구해 온 맹목적 효율중심주의와 발전지상주의, 안전불감증이 산적한 곳이라 볼 수도 있습니다. 하지만, 외려 새로운 공동체적 관계를 짜나갈 수 있는 가능성의 도시라고 생각할 수도 있습니다. 학자와 전문가, 시민이 함께 도시 공동체의 생명력 회복을 위한 아이디어를 모색하는 자리에 함께 해주시길 부탁드립니다.

한양대 ERICA캠퍼스  
글로벌다문화연구원장  
송도영

국회의원  
부좌현

서울내러티브연구소장  
최남희

# 목 차

## ■ 1 부 : 레질리언스, 공동체 회복의 힘

### · 레질리언스 개념과 범주

하현상 국민대학교 행정학과 교수 ..... 1

### · 복잡계 과학에서의 시스템 레질리언스와 생태적 회복력의 원리

전대욱 한국지방행정연구원 안전통일연구센터 수석연구원 ..... 10

### · 사회적 자본 관점에서 바라본 공동체 레질리언스

곽현근 대전대학교 행정학과 교수 ..... 22

### · 지속가능한 공동체 개발

김영태 서울시립대 국제도시과학대학원 교수 ..... 34

### · 인지-정서 교류: 개인 탄력성과 집단 탄력성

유 정 한국사회과학자료원 선임연구원 ..... 48

## ■ 2 부 : 안산, 상처와 치유의 가능성

### · 공동체의 탄력적 기억, 치유, 재생이 필요한 도시, 안산

조일동 글로벌다문화연구원 연구조교수 ..... 65

### · 안산의 환경, 건강, 그리고 (거듭)살

백도명 서울대학교 보건대학원 교수 ..... 69

### · ‘다문화도시’에서 가능한 ‘더 많은 공동체’

오경석 경기도외국인인권지원센터 소장 ..... 77

# 1 부 : 레질리언스, 공동체 회복의 힘

# 리질리언스(Resilience)의 개념과 범주 -이론적 논의를 중심으로-

## 도시 공동체의 생명력 회복을 위한 포럼

2014년 11월 27일

주최: 한양대학교 ERICA, 부좌현 국회의원실, 서울내러티브 연구소  
주관: 한양대학교 글로벌다문화연구원

국민대학교 행정정책학부 행정학 전공  
조교수 하현상  
E-mail:hsha@kookmin.ac.kr

**도입**      **기원**      **개념**      **범주**      **통계**

**Resilience ?:** 회복가능성  
회복탄력성  
회복력  
방재력  
생명력 회복, 등 ?

## 리질리언서(resilience)의 기원

- ◆ 사전적 의미: 라틴어 "resiliere" 또는 "resilio"에서 온 개념
- ◆ 개념적 기원
  - 생태학적 리질리언서(ecological resilience)
    - Holling(1973) 「Resilience and Stability of the Ecological Systems」에서 처음 "생태학적 리질리언스(ecological resilience)" 사용
    - Folke(2006) 「Resilience: The Emergence of a Perspective for Social-ecological systems Analyses」에서 "사회-생태학적 리질리언스(social-ecological resilience)"를 처음 사용하면서 Holling(1973)의 생태학적 리질리언서를 확장시킴
  - 심리학적 리질리언스(psychological resilience)
    - 1970년대 초의 Emmy Werner와 동료 학자들에 의해서 하와이 Kauai섬의 어린이들을 연구하면서 처음 사용되기 시작
    - Emmy Werner (1971) 「The children of Kauai: A longitudinal study from the prenatal period to age ten」
    - Werner, E. E., & Smith, R. S (1982). 「Vulnerable but invincible: A study of resilient children」에서 "resilient"를 명시적으로 사용

## 리질리언서(resilience)의 개념적 정의

- ◆ 공학적 리질리언스(engineering resilience)
  - 정의: 혼란이나 이탈 후에 진동이나 변동에 관계없이 원상태 또는 균형 상태로 돌아가는 시스템의 속도(능력)
  - 균형론적 시각(equilibrium approach)에 기반한 공학적 리질리언스의 한계는 자기 조직화나 창조적 능력을 통하여 새로운 균형을 만들거나 구조의 근본적인 변화를 통한 혁신과 질적 발전과 진화의 개념과 연계될 수 없음
- ◆ 생태학적 리질리언스(ecological resilience)
  - 정의: 리질리언스는 시스템들의 지속성을 측정하기 위한 척도인 동시에 변화와 혼란을 흡수하고 인구와 국가적 요인들 사이의 관계를 여전히 동일하게 유지하기 위한 능력을 측정하기 위한 척도
  - 한 시스템 안에서 핵심적인 변화가 발생하기 전에 그 시스템이 감당할 수 있는 혼란이나 충격의 정도로 측정이 가능하다고 봄
  - 사회 시스템과의 연관성을 간과함
  - 진화론적 시각(evolutionary approach)에 기반함

### ◆ 사회-생태학적 리질리언스(social-ecological resilience)

- 인간의 근본적인 두 가지 착각(Folke et al, 2002)
  - 첫째, 인간들의 활동에 대한 생태계의 대응이 예측가능하고 통제가능하다고 착각
  - 둘째, 인간과 자연이 독립적으로 작용할 수 있다고 착각
- 생태학적 리질리언스와 명확히 구분하기 위해서 "사회-생태학적 리질리언스(socio-ecological resilience)"로 명명 (Folke, 2006)
- 정의: 혼란이나 충격을 흡수할 수 있는 시스템의 능력과 본질적으로 동일한, 더 나은 기능, 구조, 피드백을 위해서 변화·진화하면서 재조직화할 수 있는 시스템의 능력
- 사회-생태학적 리질리언스의 척도(Carpenter et al., 2001)
  - ① 한 시스템이 같은 국가나 영역 안에서 지속적으로 유지하고 흡수할 수 있는 충격이나 혼란의 규모
  - ② 그 시스템의 자기조직화 정도
  - ③ 그 시스템이 학습과 적응력을 개발하고 제고시키는 정도

### ◆ 심리학적 리질리언스(psychological resilience)

- 정의: 역경이나 힘든 상황을 극복하고 적응하면서 성장한 개인의 능력
- 위험요인들로부터 자신을 보호하고 행복을 촉진시키는 과정과 그 환경과 상호작용할 수 있는 개인들의 능력을 모두 포괄
- 초기에는 주로 개인적 특성에 초점을 맞추고 개인적 발전과 적응에 영향을 미치는 사회·문화적 환경을 무시하는 경향이 있었음
- 점차적으로 보호자(caretakers)나 친구들과의 상호작용에 대한 관심뿐만 아니라 사회적·문화적 요인의 중요성을 고려하기 시작함
- 리질리언스를 높이기 위한 요인 (Fredrickson et al., 2003)
  - ① 긍정적 정서(positive emotion)
  - ② 긍정적 상호관계(positive relationship)
  - ③ 역경을 극복하기 위한 실질적인 계획수립 능력,
  - ④ 자아존중감과 자신감
  - ⑤ 대화와 문제해결 기술
  - ⑥ 감정을 관리하는 능력 등

## 리질리언서(resilience) 의 개념적 특성 구분

구분	목적	척도	특성	분석단위
공학적 리질리언스	-기계 시스템 기능의 균형상태로 복구 -기능의 상시성 유지	-복구 속도와 효율성	-균형론적 시각(equilibrium approach) -유일한 균형 존재 -효율성, 상시성, 예측가능성	-기계/물질 시스템
생태학적 리질리언스	-생태계 시스템 기능의 지속성	-기능적 지속성을 위해서 감당할 수 있는 충격의 정도	-진화론적 시각(evolutionary approach) -변화 가능한 복수의 균형 존재 -지속성, 변화, 예측불가능성	-자연생태계 시스템
사회-생태학적 리질리언스	-사회-생태계 시스템 기능의 지속성 -재조직화와 발전	-기능적 적응력 (adaptability)과 변화력 (transformability)	-진화론적 시각 (evolutionary approach) -지속성, 변화, 예측불가능성 -다층적/다차원적 상호의존성 -학습, 자기조직화, 혁신 -네트워크, 적응적 거버넌스	-지역사회, 국가 등 (자연생태계 포함)
심리학적 리질리언스	-개인적 적응과 성장	-성장과정에서 적응력	-역경과 긍정적 적응 간의 역동적 관계 -긍정적 정서와 긍정적 상호작용 -사회/문화적 보호요인이 중요함	-개인

도시공동체 리질리언스는 사회-생태학적 리질리언스와 심리학적 리질리언서의 융합적 접근이 필요함

## 리질리언스의 범주에 대한 논의

- ◆ 리질리언스의 범주를 어떻게 규정하느냐에 따라 도시공동체 리질리언스의 계획과 정책이 달라질 것임

### 사후적 리질리언스 ? 사전-사후적 리질리언스 ?

- **사후적 리질리언스(post-event resilience):** 재난이 발생한 후에 대응·복구단계에서 인적·물적 손실에 초점을 맞춤
- **사전-사후적 리질리언스(pre/post-event resilience):** 재난 전의 예방·대비와 재난 후에 대응·복구에 모두 초점을 맞춤
- 오늘날 도시공동체 리질리언스는 위해요인(hazards)을 사전에 예방하고 대비하는 사전 처방적 조치와 재난의 충격을 최소화하는 효율적으로 처리하기 위한 사후 처방적 대응, 복구, 적응을 모두 고려하는 입장이 강조됨

## 장기적 시각 리질리언스 ? 단기적 시각 리질리언스 ?

- **장기적 시각 리질리언스(long term perspective resilience)**
  - 기후변화와 같은 점진적 재난(incremental disaster)
  - 과정중심적 리질리언스(process-oriented resilience)
  - 적극적(주도적) 리질리언스(proactive resilience)
  - 예방·대비단계에서 위험요인 경감(risk mitigation)이 중요
- **단기적 시각 리질리언스(short term perspective resilience)**
  - 태풍, 산불, 인적 재난과 같은 급진적 재난(sudden resilience)
  - 결과지향적 리질리언스(outcome-oriented resilience)
  - 소극적(반응적) 리질리언스 (reactive resilience)
  - 대비·대응단계에서 위해요인 경감(hazard mitigation)이 중요
- 점진적 또는 급진적 재난에 따라 장·단기적 시각 리질리언스를 주의깊게 연계시켜서 선택과 집중적 정책결정 필요

## 취약성, 적응력과 리질리언스의 연계

- **취약성(vulnerability)**
  - 정의: 충격(shock) 이나 유해(adverse effects)를 대처할 수 없거나 영향을 받기 쉬운 정도
  - 취약성 = f (sensitivity , capacity of response)
  - 민감성을 고려한 사전적 조치와 대응력을 고려한 사후적 측면을 모두 강조
  - 사전-사후적 리질리언스에 기반함
- **적응력(adaptability)**
  - 정의: 변화의 불가피성을 인정하고 변화된 조건에 적응하기 위해서 학습과 자기조직화를 통하여 적응하는 능력
  - 집합적 행동을 통하여 리질리언스를 만들어내는 사람들의 능력에 초점
  - 적극적 적응(proactive adaptation): 장기적인 손실, 위험, 취약성 감소 중시, 점진적 재난, 장기적 시각 리질리언스와 사전-사후적 리질리언스에 기반함
  - 소극적 적응(reactive adaptation)- 즉각적 안정성 회복 중시, 급진적 재난, 단기적 시각 리질리언스와 사후적 리질리언스에 기반함
- 취약성과 적응력에서 중점을 무엇에, 어떻게 둘것인가? 이들을 어떻게 리질리언스와 연계시킬것인가를 고려한 정책결정 필요

### 변혁력, 적응적 거버넌스와 리질리언서의 연계

- **적응력(adaptability)**은 외적 자극과 내적 변화를 적절하게 조절하여 기존의 안정적 상태를 유지하면서 지속적으로 발전할 수 있도록 하기 위한 능력
  - 적응력은 기존의 사회-생태계적 시스템에서 집합적 행동을 통하여 리질리언스를 만들어내는 사람들의 능력에 초점
- **변혁력(transformability)**의 부각
  - 정의: 환경, 경제, 정치적 조건들이 기존의 사회-생태적 시스템을 유지할 수 없을 때 근본적으로 다른 새로운 사회-생태학적 시스템을 창조하기 위한 사람들의 능력
  - 새로운 기능과 발전 경로로 넘어가기 위한 능력
- **적응적 거버넌스(adaptive governance):** 변혁력의 실천적 기제
  - 정의: 다양한 사회적·생태학적 수준에서 작용하는 이해관계자· 관련된 요인들의 협력
  - 원칙: 다중심적·다차원적 제도(polycentric and multi-layered institutions), 참여와 협력(participation and collaboration), 자기조직화와 네트워크(self-organization and networks), 학습과 혁신(learning and innovation)

### 도시공동체 리질리언스의 하부 시스템

도시공동체 리질리언스 하부시스템(PEOPLES)					
하위시스템(P EOPLES)	측정항목	세부측정항목	하위시스템(P EOPLES)	측정항목	세부측정항목
인구속성 (P)	정주특성	인구밀집도, 도시화, 개발·유희면적 등	기반시설 (P)	도시기반시설	교통·통신, 에너지·환경기초시설 등
	인구구성	연령구조, 성비, 외국인비율 등		기타인프라	주택, 산업·상업용 건물, 공공시설, 교육·문화시설 등
	사회경제적 지위	소득·교육수준, 빈곤율, 자가비율 등	생활양식과 공동체 역량 (L)	공동체 역량	권한부여, 신뢰수준, 공공참여, 정치참여, 갈등해소, 정책·집단적 효능감 등
환경과 생태계 (E)	환경질	대기, 수질, 토양 등	경제발전 (E)	삶의 질	거주만족도, 주민행복도 등
	생물종다양성	지표종 개체밀도 등		재정·금융 서비스	금융, 보험서비스 등
행정서비스 (O)	자연자원	광물·생태자원, 경관 등	지역순환경제 및 경제력·다양성	과학기술·전문 서비스	기업체수, 고용, 산업구조, 생산력, 에너지·식량자급률 등
	사회안전	안보, 소방, 경찰 등			
	생활환경	근린, 생태·환경, 교육, 문화·체육 등	창조역량·문화적 다양성	거버넌스, 평생학습, 자기조직화 역량, 다문화성숙도	
기반시설 (P)	보건복지	복지, 보건, 위생 등	경제발전 (E)	사회문화적 자원 (S)	창조역량·문화적 다양성
	경제일자리	산업, 투자, 일자리창출 등			
기반시설 (P)	핵심인프라	보건·의료, 생필품·식량수급 체계 등			

## 도시공동체 리질리언스의 하부 시스템 설문조사 결과

- ◆ 도시 공동체 리질리언스의 하부 7개 시스템에 대한 현황파악을 위해서 위해서 공무원 대상으로 인식조사를 했음
- ◆ 설문조사 대상: 전국 230개 기초자치단체 자연재난 담당 과장 또는 사회 재난 담당 과장
- ◆ 설문 응답률: 87.39% (201개 기초자치단체)
- ◆ 설문기간: 2013년 7월 14 - 8월 15일

### 인구속성 요인

내용 (전혀 그렇지 않다 (1) - 매우 그렇다(7))		평균
1.정주 특성	1.지역 내 거주지와 일터가 많이 밀집되어 자연재난 발생시 취약성이 큰 편입니까?	2.96
	2.지역 내 도시화 혹은 개발면적이 큰 비중을 차지하여 자연재난 발생시 취약성이 큰 편입니까?	
2.인구 구성	1.지역 내 미성년자나 노인인구가 많아서 자연재난 발생시 취약성이 큰 편입니까?	3.33
	2.지역 내 여성, 장애인 및 외국인 인구가 많아서 자연재난 발생시 취약성이 큰 편입니까?	
3.사회 경제적 지위	1.지역 내 저소득층의 비율이 커서 자연재난시 취약성이 큰 편입니까?	3.04
	2.지역 내 주민들의 교육수준이 높지 않아서 자연재난시 취약성이 큰 편입니까?	
전체평균		3.11

### 환경/생태적 요인

내용내용 (전혀 그렇지 않다 (1) - 매우 그렇다(7))		평균
1.환경 질	1.지역 내 자연재난은 자주 발생하는 편입니까?	2.76
	2.지역 내 미세먼지가 많아 자연재난 발생시 더 취약하거나 혹은 그 피해가 더 커지는 편입니까?	
	3.지역 내 폭우가 많아 자연재난 발생시 더 취약하거나 혹은 그 피해가 더 커지는 편입니까?	
	4.지역 내 수해가 많아 자연재난 발생시 더 취약하거나 혹은 그 피해가 더 커지는 편입니까?	
	5.지역 내 산사태가 많아 자연재난 발생시 더 취약하거나 혹은 그 피해가 더 커지는 편입니까?	
2.생물 종다양 성및 비오톱	1.지역을 대표하는 생물종(예: 소나무, 장수풍뎅이, 꽃게, 제비 등)의 개체 수는 풍부합니까?	3.80
	2.지역을 대표하는 생물종(예: 소나무, 장수풍뎅이, 꽃게, 제비 등)의 서식밀도는 풍부합니까?	
	3.지역의 전반적인 생태환경은 급속한 기후변화에 의해 영향을 많이 받는 편입니까?	
3.자연 자원	1.지역 내 광물자원, 생태자원, 경관자원 및 환경적 취약성으로 인하여 다른 지역에 비해 자연재해나 기후변화의 피해가 크다고 생각하십니까?	2.94
전체평균		3.17

### 조직화된 행정서비스

내용 (활용여부: 전혀 그렇지 않다(1) - 매우 그렇다 (7))		평균
1.사회안전	1.자연재난과 사회재난 정책 및 훈련	4.95
2.생활환경	1.근린생활, 환경·생태보존 정책	4.67
	2.교육, 문화·체육 정책	
3.보건복지	1.복지정책	4.78
	2.보건·위생 정책	
4.경제일자리	1.산업 및 투자촉진, 일자리창출 정책	4.45
전체평균		4.71

### 물리적 기반시설

내용(활용여부: 전혀 그렇지 않다(1) - 매우 그렇다 (7))		평균
1.핵심 인프라	1.방재인프라	4.78
	2.보건·의료 시스템	
	3.생필품 및 식량수급 인프라	
2.도시기반 시설	1.교통·통신 인프라	4.80
	2.에너지·환경기초시설 및 관련 설비	
3.기타 인프라	1.주택, 아파트 등 주거용 건물 및 시설	4.60
	2.산업·상업용 건물 및 시설	
	3.공공시설 및 교육문화 시설	
전체평균		4.73

### 커뮤니티 잠재력

내용 (활용여부: 전혀 그렇지 않다(1) - 매우 그렇다 (7))		평균
1.공동체역량	1.자치단체와 지역사회의 역량(지식, 경험, 권한, 재원 등)	4.49
	2.자치단체와 주민공동체, 기업체·민간부문 등 파트너십과 협력관계	
	3.지역사회의 효능감과 신뢰수준, 원활한 소통과 민주적 의사결정, 정치적 다양성 등	
	4.사회적으로 취약한 계층(유소년, 고령자, 저소득층, 장애인, 여성 및 외국인 등)의 정책 및 의사결정에의 참여	
2.삶의 질	1.지역사회의 주민들은 행복한 삶을 영위하고 있으며, 거주만족도가 높은 편입니까?	4.61
전체 평균		4.55

### 경제발전 자원

내용		평균
1.재정·금융 서비스	1.위기관리를 위한 금융·보험 서비스	4.27
	2.피해 발생시 정부의 보상체계	
2.지역순환경제 및 경제력다양성	1.일자리수 및 지역 내 경제순환	4.06
	2.기업체수, 산업구조 및 경쟁력	
	3.에너지·식량 자급률	
3.과학기술·전문서비스	1.과학기술 및 전문 인력, 지적재산권	3.90
	2.사회적 경제(사회적기업, 마을기업, 협동조합, 자활기업 등)	
	3.창업·중소기업 및 소상공인 지원체계	
전체 평균		4.08

### 사회/문화적 자원

내용 (활용여부: 전혀 그렇지 않다(1) - 매우 그렇다 (7))		평균
1.사회적 기반	1.NGO, 시민단체, 비영리단체, 주민단체 및 활동 등	4.47
	2.자원봉사, 기부 및 사회적 나눔 등	
2.창조역량·문화적 다양성	1.거버넌스, 이해당사자간 네트워킹과 교류·협력관계	4.27
	2.학습 및 평생교육, 마을공동체 및 사회적 경제 등 주민들의 자기조직화 역량 등	
	3.사회적 관용, 문화적 다양성 및 다문화 성숙도 등	
전체평균		4.37

## 인식조사 요약

- ◆ 경제발전자원이 가장 리질리언스 평균이 낮으며 특히, 과학기술/전문서비스의 리질리언스가 낮음
- ◆ 다음으로 사회/문화적 자원과 커뮤니티 잠재력 리질리언스 평균이 낮은 것으로 분석되었음
- ◆ 종합하면, 경제발전자원, 사회/문화적 자원, 커뮤니티 자원, 조직화된 행정 서비스, 물리적 기반시설, 인구속성요인, 환경/생태적 요인 순으로 하부 시스템의 리질리언스 평균이 낮은 것으로 평가되었음
- ◆ 도시 공동체의 리질리언스를 제고시키기 위해서는 미흡한 하부 시스템들에 더 많은 관심을 기울일 필요가 있음

**T**HANK YOU

# 복잡계 과학에서의 System Resilience와 생태적 회복력의 원리

한국지방행정연구원 수석연구원 전대욱 · 경영공학 박사

## 회복력(resilience)이란?

회복력(resilience) : 외부적인 충격에 대한 내부적인 원상회복 능력

“(아마도 안정적이던) 어떤 시스템에서,  
충격이나 교란으로 인해 야기된 불안정한 상태를  
회복시킬 수 있는 역량(시스템의 속성)”

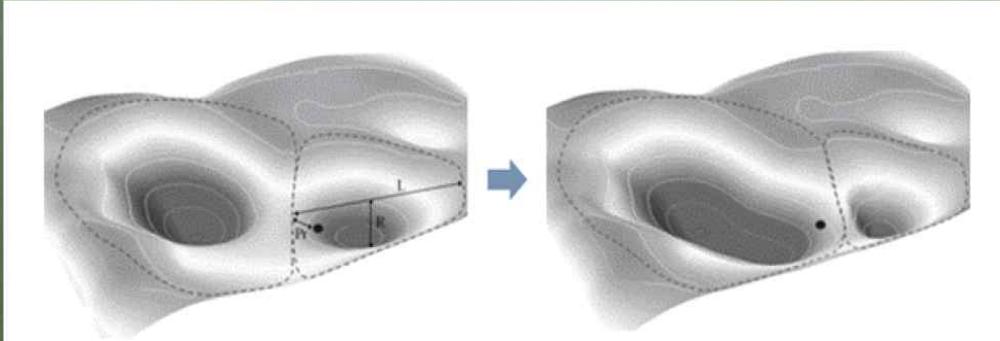


- 시스템의 상태(state) : 균형(equilibrium, steady state) vs 불균형
- 시스템의 경계 : 내부 vs 외부, 외부의 충격이나 교란(disturbances)
- 균형의 속성 : 안정성(stability), 항상성(homeostasis), 이력현상(hysteresis), 다중안정성(multi-stability) 등

# 회복력(resilience)이란?

복잡계에서 시스템 외부교란 및 충격으로 인해  
시스템의 균형레짐(equilibrium regime)이 변한 경우

출판내지.png



**Resilience 속성** : L=Latitude 융통성, R=Resistance 저항성, Pr=Precariousness 불안정성

이 경우 원래의 균형점으로 돌아갈 수 없으며, 이 때의 회복력은 종전의 균형레짐 하에서와 비슷한 계의 정체성(identity)를 유지하는 새로운 대안창출이 필요

출판내지.png

# 회복력(resilience)이란?

도시회복력(city resilience) by Dr. J. Rudin (Rockefeller 재단)

“전 세계의 도시는 재앙이 닥치는 것을 예측하지는 못하지만,  
그러한 재앙에 대해 미리 준비(plan)하고, 과거의 경험으  
로부터 학습(learn)하고, 그러한 재앙이 닥친 후에는  
더 성장(grow)할 수 있고 또 그렇게 해야 한다.”



- 안정적일 것이라는 전제, 안정된 상태를 전제로 한 분석의 무용성 대두
- 위기, 위험의 일상화, 예측불가능성과 불가피성 : 예방전략 vs 회복전략
- 사후적 관점 : 적응이란 경험으로부터 학습과 성장, 새로운 사회로 전환을 의미

## 본 발발제의 목적과 의의

### 🔍 자연 및 사회생태계를 통한 resilience의 의미를 되새김

- 최근 “생태계 조성”을 표방하는 정책브랜드 네이밍이 활발 :  
과거 경제성장 초기의 관 주도적인 육성정책과는 다른 민간주도적인 활성화를 염두에 둔 정책목표를 함축
- 우리의 사회경제 속에서 생태계를 조성한다는 것은 무엇을 의미하는가?:  
자연생태계로부터 유추한 생태계 조성정책의 핵심적인 개념들과, 리질리언스(resilience)의 의미를 이러한 개념들로부터 학습
- 최근 국제사회에서 새로운 지속가능발전의 담론으로 제기된 ‘회복력(resilience)’의 제고라는 측면에서, 이러한 생태계 조성이 어떠한 중요성을 지니는지 등 그 의미를 논하고자 함

## 사회경제적 생태계 조성의 의의

출판내지.png

### 🔍 경제성장 단계에 맞는 정책패러다임의 전환 필요

- 경제성장 초기 : 관의 역량이 우월, 한정된 자원, 선택과 집중에 의한 투자로 양적 팽창을 유도한 ‘관 주도의 육성’과 민간부문의 역량 견인
- 경제의 고도화 : 산업의 다각화, 시장부문의 합리적 기대 및 민간부문의 역량강화, 시장포화 및 경쟁적 시장환경, 자본과 노동의 한계생산성 체감으로 인한 성장 둔화 등
- 선진국형 성장정책 : 자본이나 노동에 체화된 지식과 기술, 민간부문의 혁신성과 창의성이 활짝 꽃피울 수 있도록, 직접적 육성보다 한발짝 떨어져서 ‘지원’하는 역할 필요
- 생태계 조성 : 민간의 역량과 다양성 극대화, 자생력을 갖도록 지원

## 사회경제적인 생태계 조성의 의미



### 민관 거버넌스를 뛰어 넘어 생태계 조성으로, 리질리언스로

- 민관 혹은 협력적 거버넌스의 대두 : 사회경제적 고도화 진전, 다양한 이해당사자간 입장차이 심화, 복잡성·불확실성, 3섹터 필요성 대두 등
- 민관 거버넌스의 필요성 : 복잡하게 얽힌 사회경제적 시스템에서 효과적 정책대응을 위해 네트워킹과 다양한 이해당사자 통합(stakeholder integration), 갈등·이해관계 조정, 소통·협력으로 정책목표 달성
- 한계 : 민간부문 다양성, 역량발휘, 활성화가 필요한 정책분야에서, '상향식'의 중요성 강조, 상하향식의 조화를 추진하나 무늬만 거버넌스
- 새로운 대안, **생태계** : 참된 거버넌스의 의미를 살린다는 측면에서, 다양성과 복잡성을 전제한 보다 강한 이해관계 통합을 의미

## 자연생태계로 부터의 유비(類比)



### 자연생태계의 개념들과 사회생태계로의 적용

- Who? **생태계를 구성하는 주체와 이해당사자** : 개체의 독립적 의사 결정과 행동, 생존을 위한 강인함(스마트함), 목숨을 건 먹이활동  
→ 사회생태계를 위한 첫번째 조건 : 구성원(agents)의 **역량강화**
- Where? **자연생태계의 비모퉁이는 사회생태계의 플랫폼** : 독립적·스마트한 개체들의 공유공간, 이를 통해 생존공동체와 먹이사슬 관계망 형성  
→ 두번째 조건 : 구성원들이 조우하여 이해관계를 형성하고 네트워킹할 수 있는 '플랫폼(platform)' 혹은 '메타기술(meta-tech)'을 활용한 '場(sphere)'의 형성  
e.g. **플랫폼**: 과거의 레코드 회사, 애플스토어, 재생에너지 스마트그리드 등

# 공생(共生)과 순환체계의 구축

## 사회경제적 생태계를 이해하기 위한 자연생태계의 개념들

- What? 생태계 조성 정책이 지향하는 바 : 자연계에서 개체는 독립적 생존하나, 먹이사슬 통해 계 전체는 물질순환·항상성(homeostasis)
- i.e. 외부교란에 대한 먹이사슬을 통한 파급과 조절의 resilience라는 속성이 존재. 계는 '공생(symbiosis)'관계를 통해 운명공동체이며, 어지간한 외부교란은 흡수하여 계의 지속가능성을 높이는 작용 존재
  - 세번째 조건 : 이해당사자들간 끈끈하고 유기적 관계망을 형성, 공생관계로서 커뮤니티의 다양한 위기를 극복할 수 있는 강인함 형성
- 이해당사자 통합(stakeholder integration) : 다양한 개체간 서로가 서로를 필요하게 만드는 것, e.g. 마을기업, 협동조합 등

# 공생(共生)과 순환체계의 구축

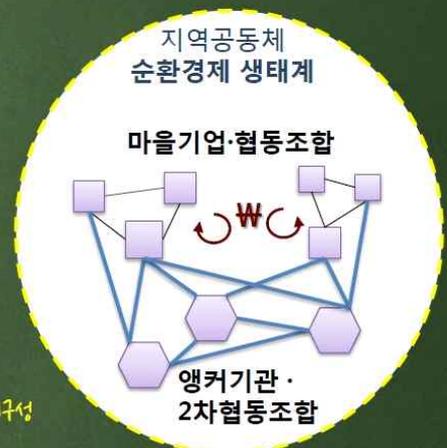
1) 지역 외부로부터 조달되는 재화와 서비스는 무엇인가?



2) 이러한 외부조달을 대체할 수 있는 1차적인 마을기업·협동조합(지역경제 순환구조)을 키워라.



3) 2차적인 마을기업·협동조합(사회적금융, 컨설팅, 교육훈련, R&D 등)과 지원기관들을 통해 마을기업·협동조합의 성장과 다각화를 지원할 수 있는 구조(생태계)를 창출하라.



자료원: MIT Social Innovation Lab (2012), 최인수·전대욱 (2014) 에서 재구성

## 공생(共生)과 순환체계의 구축

### 지역화폐(순환경제) 이야기:

한 여행자가 황폐해진 시골 마을을 지나고 있었다. 경기 침체로 마을의 상황은 무척 안 좋았다. 마을사람 대부분이 밭더미 위에서 살아가고 있었다. 여행자는 하루밤 묵을 호텔을 찾아 들어갔다. 그리고 호텔 주인에게 100달러를 주면서, 묵을만한 방이 있는지 살펴보고 싶다고 말했다. 호텔 주인은 한번 둘러보라고 하며 여행자를 2층으로 안내했다. 여행자가 호텔 복도를 지나며 방들을 살펴보는 동안, 호텔 주인은 부리나케 계단을 내려가 호텔을 나가더니 이웃의 정육점으로 들어갔다. 그리고는 여행자가 준 100달러로 정육점 주인에게 밀린 외상값을 갚았다. 그러자 정육점 주인 역시 100달러를 들고 부리나케 뛰어나가 이웃의 돼지 농가로 가더니 밀린 외상값을 갚았다. 돼지 농가의 농부 역시 100달러를 들고 부리나케 뛰어나가... 이런 식의 뽀뽀방질이 몇 번 계속되고 나서 결국 또 다른 마을사람이 100달러를 들고 호텔직원에게 찾아와 그에게 밀린 외상값을 갚았다. 마침 그 때 호텔 2층에서 방을 둘러보던 여행자가 1층으로 내려와서는, 마음에 드는 방이 없다면서 자신이 냈던 100달러를 돌려달라고 했다. 호텔 직원은 마을을 한바퀴 돌고 온 100달러를 여행자에게 내어주었다. 여행자는 떠났고, 마을 사람들은 빚을 청산했다.

## 협쟁(協爭)과 창조역량의 구축



### 사회경제적 생태계를 이해하기 위한 자연생태계의 개념들

- How? 생태계의 작동원리, 경쟁과 협조의 양면성(duality) : 유기적 관계망은 '경쟁'과 '협조'가 동시에 발생, 이 관계망 속에서 구성원들은 경쟁력을 향상 혹은 협력을 통해 생존력을 높이려는 동인 존재. 개체들은 생존을 위해 수평적 소통과 협력을 통한 지속적·조직적 학습 추구
- 경쟁을 통한 혁신이 아닌 협력을 통한 혁신 : '무리짓기(herding)'와 '자기조직화(self-organization)' e.g. 점군류 곰팡이의 한 종류  
→ 네번째 조건 : (1) '넉넉한 초인' 보다 '학습조직(learning org.)', (2) 평상시 경쟁관계이나 소통하는 '느슨한 네트워크'가 작동해야만, 유사시 조직화 및 협력할 수 있는 '강한 연대'로 전환 가능

# 협쟁(協爭)과 창조역량의 구축

생태학의 자기조직화 사례: 새의 무리짓기(bird flocking)



## 생태적 원리로서의 회복력(resilience) 제고



사회경제적 생태계를 이해하기 위한 자연생태계의 개념들

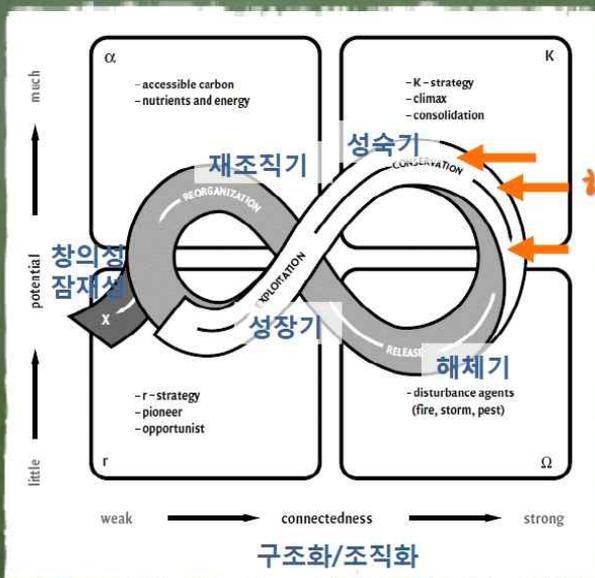
- When? 지표경선에 **출면지가** 이는 것을 볼 때 (horizontal scanning) : '나비효과'와 같은 복잡계 '창발현상(emergencies)'에 대한 감지는 소수(minority)와 다양성(diversity)에 대한 존중이 없이는 불가능  
→ 다섯번째 조건 : 계획적 관리(planned management)' 보다 '적응적 관리(adaptive management)'가 더 효과적
- Why? **라연** 낚는 것은 비효율적인 것인가? : 다양성은 연계·융합을 통해 위기를 극복하고 혁신·창조를 통해 이를 기회로 만드는 원동력  
→ 여섯번째 조건 : '회복력 있는 도시와 공동체(resilient cities & community)'란 다양성, 수평적 소통, 상향식·분권화, 유기적 관계망

# 생태적 원리로서의 회복력(resilience) 제고

숲 생태계의 적응적 재생주기(Adaptive Renewal cycles)' :  
흥망성쇠(興亡盛衰)



# 생태적 원리로서의 회복력(resilience) 제고



- 성장기 : 자원, 창의성 ↑
- 성숙기 : 라이징조직화 → 다양성  
회소 → 외부충격에 취약

한국 사회는 어디에?

- 성숙기~성장기 : 스피드, 효율성, 경쟁, 규모에 가치부여
- 해체기~재조직기 : 창조성에 가치부여, 그 근원은
  - 1) 자기조직화(self-organizing) : 학습, 창조적 파괴 등
  - 2) 과거 성숙기의 조직화에 대한 경험과 기억(memory)

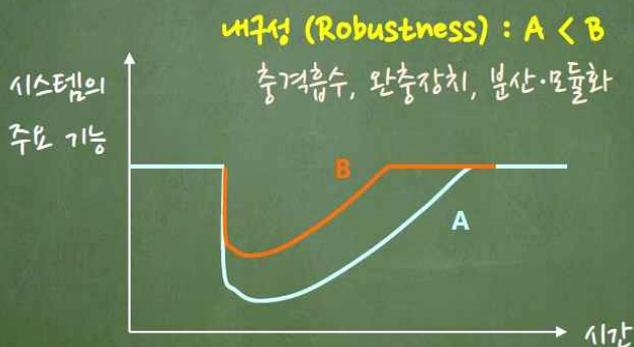
전방루프(forward loop) : 성장기 → 성숙기  
후방루프(backward loop) : 해체기 → 재조직기

## [보론] 회복력(resilience)이란?

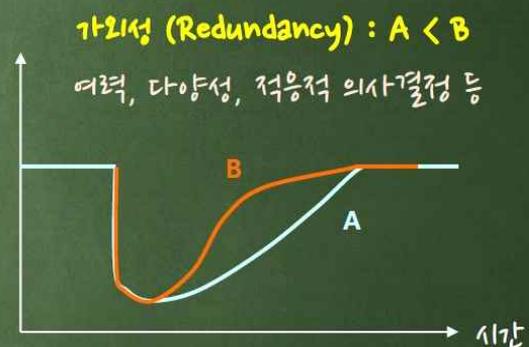
WEF(2013)의 “회복력(resilience)”에 대한 정의 :

1. For an object (공학적 회복력) : Bouncing back faster after stress, enduring greater stresses and being disturbed less by a given amount of stress...
2. For a system (생태적 회복력) : Maintaining system function in the event of a disturbance...
3. For a complex system (사회생태적 회복력) : The ability to withstand, recover from, and recognize in response (adapt) to crises...

## [보론] R4, 회복력의 4가지 요인 (properties)

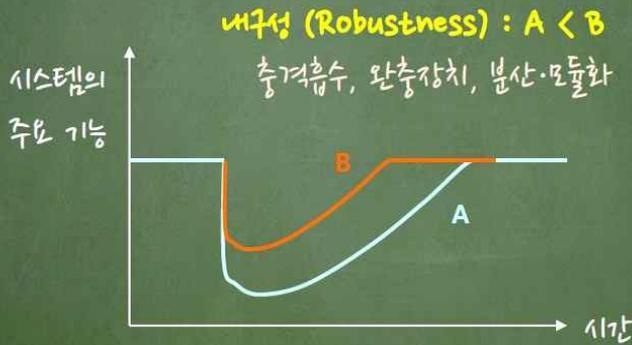


위해요인의 충격과 혼란을 흡수하고 견디어 낼 수 있는 시스템의 내적 역량(완충장치, 방화벽, 모듈화 등)

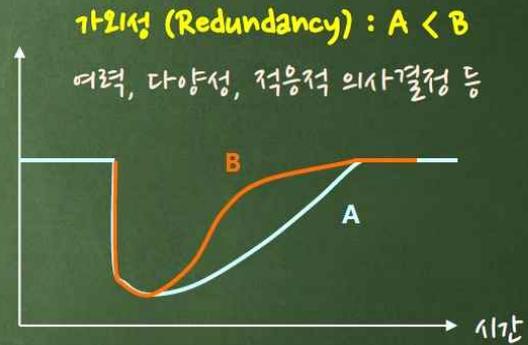


재난발생시 핵심기능의 유지를 위해 PEOPLES 및 그 구성요소를 대체할 수 있는 여력 혹은 백업시스템 여부

# [보론] R4, 회복력의 4가지 요인 (properties)



위해요인의 충격과 혼란을 흡수하고 견디어 낼 수 있는 시스템의 내적 역량(안정장치, 방화벽, 모듈화 등)



재난발생시 핵심기능의 유지를 위해 PEOPLES 및 그 구성요소를 대체할 수 있는 여력 혹은 백업시스템 여부

원판내지.png

# [보론] 도시 회복력(resilience)

Arup & Rockefeller(2014)의 도시회복력(qualities of city resilience) :

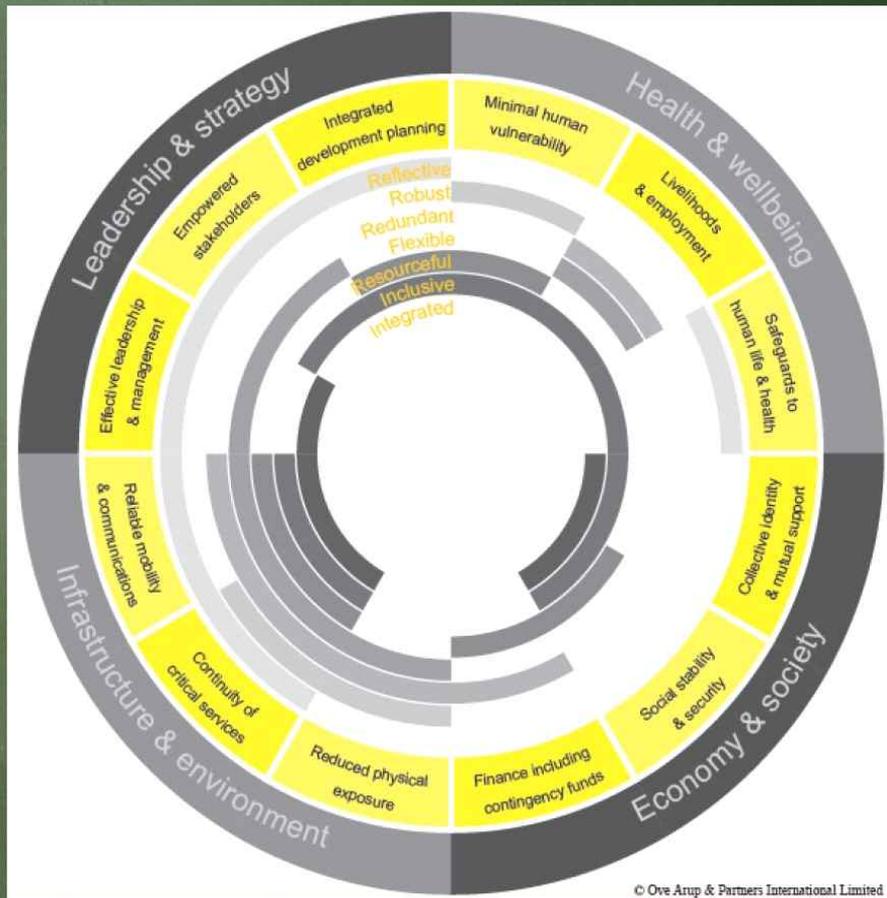
1. **[성찰성(Reflectiveness)]** 사회생태계에 내재된 불확실성과 변화가능성을 인정하고, 현재에 매달려 완고한 해법만 고집할 것이 아니라 창발현상을 감지하고 이에 맞추어 사회적 제적 가치기준들을 변화시킴으로서 개인과 조직으로부터 경험으로부터 학습할 수 있게 하고, 미래의 의사결정에 이러한 학습을 레버리지할 수 있는 역량
2. **[내구성(Robustness)]** 내구성은 우선 잘 계획되고 구축/운영되는 물리적 자산들을 귀비하여 각종 위험사건 등의 충격으로부터 기능상실이나 심각한 장애를 회피함을 의미, 이상현상 등을 충분히 감안한 신뢰성있는 설계나 디자인이 적용되어야 하고, 특정 자원에 지나치게 의존적이지 않고 과부하가 걸리지 않도록 위험이 분산된 구조 등을 의미
3. **[가외성(Redundancy)]** 가외성은 교란이나 외부생성적 과부하에 대해서도 대응할 수 있도록 의도적으로 준비된 여유분의 역량을 의미하며, 주어진 수요들을 충족시킬 수 있는 복수의 옵션 등 다양성도 이에 포함됨. 분산된 인프라 네트워크나 자원 여유비축량 등을 예로 들 수 있음. 무엇보다 남는 것은 비효율적인 설계나 계획으로 남게 되는 쓸모없는 것들이 아니라, 도시 전역에 대해서 비효율과적으로 구축된 의도된 잉여를 의미함.

# [보론] 도시 회복력(resilience)

4. [유연성(Flexibility)] 유연성은 변화하는 환경에 대해 시스템이 적절히 진화하고 적응하는 것을 의미, 일반적으로 도시인프라나 생태계 관리에서는 분권화 혹은 모듈화된 체계에서 이러한 유연성이 확보됨. 유연성은 필요시 새로운 지식과 기술의 도입을 통해서 제고될 수 있으며, 때로는 새로운 방법으로 토착적 혹은 전통적인 지식과 방법들을 활용함으로써 제고 가능
5. [변동성(Resourcefulness)] 개인/조직이 위기시 목적달성이나 기능수행을 위한 대체수단을 빠르게 찾을 수 있는 역량을 의미, 미래상황의 예측이나 의사결정시 우선순위에 대한 적절한 설정, 위기시 인적/물적자원, 자금 등의 동원을 사전에 준비(invest)함으로써 제고 가능
6. [수용성(Inclusiveness)] 취약계층을 포괄한 지역공동체 참여와 폭넓은 협력의 중요성을 의미. 위기시 나머지들은 별 이상이 없음에도 불구하고 특정부문이나 지역에 집중된 피해가 발생했다면 수용성의 측면에서 가장 리질리언스가 낮은 수준이라고 볼 수 있음. 참여적인 방법을 통해 도시공동체를 함께 만들어 가거나 혹은 공유한다(즉 공생한다)는 생각들을 확산시킬 수 있음
7. [통합성(Integrability)] 도시 시스템들간의 통합과 연계는 정책결정의 일관성을 촉진, 투자

## 도시 회복력의 구성요소(지표)

Arup & Rockefeller Found. (2014)



감사합니다.

본 프레젠테이션과 관련된 질문과 코멘트는 다음 연락처로 부탁드립니다.

한국지방행정연구원 수석연구원 전대욱

Dae Uk JEON, Ph.D. in Management Engineering

Research Fellow, Korea Research Institute for Local Administration

Tel. 02-3488-7375 / Email. dujeon@krila.re.kr

SNS. <https://www.facebook.com/daeuk.jeon.7>

## I. 서론

피어보지 못한 어린 생명을 포함한 300여 명의 무고한 시민을 죽음으로 내몬 세월호 참사를 목격하면서 우리사회는 참담한 마음으로 반성과 성찰의 시간을 보내고 있다. 정치권 스스로 세월호 사태가 “국가시스템의 실패”로부터 비롯되었다는 자성의 목소리가 나오는가 하면, 지난 6.4지방선거에서는 선거 때마다 부동의 1위를 차지했던 경제 관련 공약이 안전 분야 공약에 자리를 내주는 기현상도 발생했다. 하지만 이러한 뒤늦은 반성의 분위기 속에서 좀 더 근본적으로 우리가 따져 물어야 할 것은 ‘행복한 사회를 만들기 위해 우리는 어떤 노력을 기울여왔고, 그 결과 지금 우리는 행복한가?’라는 질문이다.

찢어지게 가난했던 우리 부모님 세대는 보릿고개만 넘으면 행복해지리라는 신념을 가지고 뼈를 깎는 노력 끝에 ‘한강의 기적’을 이루어냈다. 베이비붐 세대 역시 물질적 풍요가 곧 행복이라는 등식을 믿고 달려온 덕분에 우리나라는 경제규모, 무역규모 세계 10위권 안팎의 경제대국 반열에 올랐다. 2012년에는 세계 7번째로 인구 5천만 이상이면서 1인당 국민소득 2만 불을 넘긴 나라가 되었다.

그렇다면 지금 우리국민은 행복한가? 2011년 갤럽이 “어제 잘 쉬었다고 생각하는가?”, “하루 종일 존중 받았는가?” 등 5개 공통문항을 가지고 세계 148개국의 주관적 행복지수를 측정한 결과 우리나라는 97위로 나타났다. 2012년 한국보건사회연구소가 조사한 OECD 34개국 행복지수 비교결과에서 우리나라는 32위에 머물렀다. OECD가 지난 5월 발표한 ‘삶의 만족도’ 점수를 보면 10점 만점에 전체평균 6.6에 미치지 못하는 6.0으로 조사대상 36개 국 중 25위인 것으로 나타났다. OECD 자살률 1위와 저출산률 1위의 불명예 역시 우리사회가 결코 행복한 것은 아니라는 점을 뒷받침해준다. 청소년 행복지수도 우리사회가 결코 행복을 지향한 사회가 아니었음을 보여준다. 2007년부터 방정환재단은 연세대학교 사회과학연구소에게 의뢰해 매년 OECD 23개국의 청소년을 대상으로 행복지수를 측정해왔다. 결과는 조사시작 이래 단 한 차례도 꼴찌를 벗어나 본 적이 없다.

경제성장이 행복의 보증수표가 아니라면 행복을 위해 무엇이 요구되는가? 물질적 성장의 올인 과정에서 소홀했던 안전, 복지, 환경 같은 가치에 대한 균형 잡힌 시각과 투자가 일단 떠오른다. 하지만 그에 못지않게 사회구성원의 행복지수를 설명해주는 변수가 사회구성원 사이의 ‘관계’라는 점에 주목할 필요가 있다.

현대사회에서의 관계의 중요성을 포착한 개념이 바로 ‘사회적 자본’(social capital)이다. 사회적 자본은 사회구성원의 보이지 않는 관계가 사회발전을 위한 인프라 기능을 할 수 있음을 함축한 말이다. 즉, 네트워크, 신뢰, 호혜의식 같이 사람들 사이의 관계에 나타나는 특징들이 개인 또는 사회 발전을 위한 중요한 자원이 될 수 있음을 의미한다. 사회적 자본에 대한 세계적인 관심의 촉매제 역할을 한 사람이 미국 하버드대 정치학자 R. Putnam이다. Putnam은 「민주주의를 작동시키는 것」(Making Democracy Work)이라는 저서를 통해 20여 년간의 이탈리아 연구를 마무리하면서 이탈리아 북부지역 정치·경제가 남부지역보다 발전한 것은 북부지역

1) 본 연구는 한양대학교 글로벌문화연구원이 주관하는 「도시공동체의 생명력 회복을 위한 포럼」에서 필자가 발표하기로 예정된 ‘사회적 자본 관점에서 바라본 공동체 레질리언스’가 마무리되지 못해 대체자료로 마련된 것이다. 준비부족에 대한 사과와 함께 사회적 자본과 공동체 레질리언스의 관계에 대한 필자의 의견은 포럼을 통해 전달하고자 한다.

의 높은 ‘사회적 자본’(social capital) 때문이라는 결론을 내린다. 이후 사회적 자본은 학술적·정책적 측면에서 현대사회의 시대정신을 대표하는 개념으로 자리잡아왔다.

우리사회에서도 사회적 자본에 대한 관심이 높아지고 있다. 박근혜 대통령은 “우리나라가 선진국으로 가기위해 넘어야할 마지막 관문은 사회적 자본을 쌓는 일“이라고 거듭해 강조해왔다. 사회적 자본은 비단 국가차원에서 뿐만 아니라 지역 또는 도시가 세계적 수준으로 도약하기 위한 전제조건으로 간주된다. 민선5기 대전시는 시민행복과 도시발전을 위한 최우선 전략으로 ‘사회적 자본의 확충’을 선언하고 관련 조례를 제정하는 등 다양한 노력을 기울이기도 했다.

최근 사회적 자본 형성과 맞물려 주목할 현상이 바로 지역공동체를 지향하는 다양한 움직임이다. 비단 중앙과 지방자치단체가 추진하는 마을만들기 사업뿐만 아니라 ‘지방분권 및 행정체제에 관한 특별법’에 따른 주민자치회 시범사업, ‘도시재생특별법’, ‘지역공동체활성화법’ 등 다양한 입법들 속에서 지역공동체 역할이 강조되고 있고, 앞으로도 지역공동체 중심의 담론은 지속적으로 확대될 것으로 예측된다. 특히 가까운 시일 내 국회통과를 앞둔 ‘지역공동체활성화법’은 박근혜정부의 국정과제의 하나인 ‘지역사회문제 해결을 위한 지역공동체활성화 모델의 제도적 정착’과 맞물린 것으로 박근혜 대통령이 언급한 “사회적 자본을 쌓는 일”의 핵심전략으로 간주할 수 있다. 이러한 맥락에서 본 연구는 사회적 자본과 지역공동체와의 관계를 좀 더 명확히 밝혀보고, 왜 우리가 현 시점에서 지역공동체에 관심을 가져야하는지에 대한 논리를 검토하며, 앞으로 지역공동체 형성과 활성화를 위해 풀어나갈 과제를 시론수준에서 제시해보고자 한다.

## II. 사회적 자본의 의의

### 1. 사회적 자본의 개념

#### 1) 사전적 정의

‘자본’의 사전적 의미는 ‘사업의 기본이 되는 돈’, ‘토지·노동과 함께 생산 3요소의 하나’로 정의된다. 사회적 자본의 의미는 ‘물리적 자본’(physical capital) 또는 ‘인적 자본’(human capital)과 마찬가지로 자본 개념에 내포된 생산적 목적을 위한 ‘자원’(resources)의 의미를 반영한다. 물리적 자본이 생산을 위해 사용되는 건물이나 기계 등을 의미한다면, 인적 자본은 개별 사회구성원이 가진 지식, 기술, 건강, 경험 등을 의미한다. 인적 자본과 달리 사회적 자본은 적어도 두 사람 이상의 관계를 전제로 하는 신뢰, 네트워크 같은 속성의 자원적 성격을 포착하기 위한 개념이다. 예를 들면, 무인도에 유일하게 낙오된 사람이 자신의 지식과 경험을 활용해 살아남는다면 그 사람은 생존 목적을 위해 자신의 인적 자본을 활용한 셈이다. 하지만 관계를 맺을 상대가 없는 무인도에서 사회적 자본은 무의미하다.

사회적 자본은 '사회간접자본'(SOC)과 차별화된다. 사회간접자본은 '국민 경제 발전의 기초가 되는 도로·항만·철도·통신·전력·수도 따위의 공공시설'을 의미한다. 흔히 생산을 위한 사회의 물리적 기반시설을 의미하는 사회간접자본과는 달리, 사회적 자본은 한 사회의 비가시적·비물질적 사회적 관계가 생산목적을 위한 인프라의 기능을 수행할 수 있음을 시사한다.

#### 2) 학술적 정의

학술적으로 사회적 자본 개념의 역사는 매우 오래전으로 거슬러 올라간다. 비교적 최근의 사회적 자본을 대표하는 학자들은 사회학 분야의 Bourdieu(1986)와 Coleman(1990), 그리고 정

치학 분야의 Putnam(1993)이다. Bourdieu(1986: 246)은 사회적 자본을 ‘상호 면식(acquaintance) 또는 인식(recognition)과 같은 어느 정도 제도화된 관계의 지속적 네트워크를 소유한 덕분에 한 개인 또는 집단에 발생하는 실재적 또는 잠재적 자원의 합’으로 정의한다. Bourdieu의 특징은 사회적 자본의 목적을 경제적 자본의 확보로 보고 있고, 분석단위는 계급 경쟁 속에 있는 개인들에 초점을 두고 있다는 것이다. Coleman(1990: 302)의 경우 사회적 자본을 ‘단일의 실체가 아니라 사회구조의 어떤 측면으로 구성되어 있고, 그러한 구조 안에 있는 개인 또는 단체 행위자들(corporate actors)의 어떤 행위를 촉진시키는 다양한 실체들(entities)’로 보고 있다. 특히 Coleman은 인적 자본의 증진을 위한 사회적 자본의 중요성을 강조하고 분석단위로는 가족과 지역사회 속의 개인들에 초점이 맞추어져 있다(Winter, 2000). Putnam(1993: 167)은 사회적 자본을 ‘신뢰, 규범 및 네트워크와 같이 조정된 행위를 가능하게 함으로써 사회의 효율성을 증가시킬 수 있는 사회조직의 특징들’로 정의한다.

이처럼 현재까지 사회적 자본에 관한 일치된 정의는 존재하지 않는다. 특히 Coleman과 Bourdieu와 같은 사회학자의 논의와 Putnam과 같은 정치학자의 논의를 구분하는 것이 중요하다(Stolle & Hooghe, 2003). 사회학자들은 사회적 자본을 사회적 네트워크 또는 사회구조의 구성원이 된 덕분에 행위자들이 이익을 확보할 수 있는 능력으로 보는 반면, Putnam의 경우 사회적 자본을 지역사회나 국가가 갖는 집합적 자원으로 간주한다. 즉, 사회학자들의 경우 개인이나 조직이 소유한 네트워크를 통해 흐르는 자원이나 정보가 해당 개인이나 조직에 미치는 선별적 긍정적 효과 또는 장점에 우선적 초점을 둔다.

반면, Putnam의 사회적 자본 개념이 갖는 중요한 특징은 사회적 자본을 ‘집단행동의 딜레마’(collective action dilemma) 극복을 위해 집합체들(collectives)이 가지는 자원들로 언급하고 있다는 것이다. 이러한 맥락에서 Putnam계열의 정치학자들은 동네, 조직, 지역, 국가 등과 같은 사회조직 구성원 사이의 네트워크 특징뿐만 아니라 그들 사이에 공유하고 있는 신뢰와 호혜의식 같은 태도 또는 인지적 특징들을 강조하면서 그러한 특징들이 집합체 전체의 공공선을 위한 긍정적 효과를 강조한다. 예를 들면, 사회학 관점에서 부자동네 주민들은 개별적으로 자신의 성공에 도움이 되는 인맥과 같은 사회적 자본을 풍부하게 가질 수 있다. 하지만 정치학적 관점에서 보면 부자 동네라 하더라도 주민들 사이에 교류나 유대가 없는 경우 그 동네는 낮은 수준의 사회적 자본을 소유하게 된다. 반면, 가난한 동네라 하더라도 주민들이 서로 잘 알고 지내고 신뢰와 호혜의 규범이 형성되어 있다면 그 동네는 높은 사회적 자본을 보유한 동네라고 이야기할 수 있다.

사회학적 접근의 경우 사회적 자본과 그 혜택에 관한 논의가 개인이나 선별적 집단의 맥락에서 다루어지면서 규범적 또는 민주주의 차원의 논의는 찾아보기 어렵다. 반면, 정치학적 접근은 사회적 자본의 존재를 민주주의 또는 광범위한 사회적 성과와 연계함으로써 상대적으로 사회적 자본을 규범적 관점에서 바라보는 성향이 강하다(Stolle & Hooghe, 2003). 특히 Putnam적 전통에서는 사회적 자본을 동네, 도시, 또는 국가 같은 사회조직의 ‘시민성’(civicness) 수준으로 간주하고, 사회조직의 정치·경제발전을 위한 선행조건으로 간주한다(Portes, 1998).

사회적 자본의 구체적인 예를 놓고도 학자들 사이의 차이를 발견할 수 있다. Bourdieu의 경우 사회적 자본을 네트워크를 통해 얻을 수 있는 자원이라는 매우 일반적 정의를 내리고 있다. Coleman의 경우 사회적 자본의 예시로 의무와 기대, 정보채널, 규범과 효과적인 제재(sanction), 권한관계, 사회조직과 그들의 부산물 등과 같이 사회적 자원이 될 수 있다고 판단되는 사회적 관계의 다양한 측면을 폭넓게 열거하고 있다. 반면, Putnam의 경우 수평적 결사체와 같은 관계망, 신뢰와 호혜의 일반화된 규범 등과 같이 중요하다고 판단되는 사회적 관계의 몇 가지 측면에 선택적 초점을 맞춤으로서 사회적 자본의 개념을 쉽게 조작화하고 측정 가

능한 것으로 만들었다는 평가를 받고 있다(Stolle, 2000).

## 2. 정치학 관점의 사회적 자본과 ‘집단행동의 딜레마’ 극복

정치학 관점의 사회적 자본의 의의는 ‘집단행동의 딜레마’를 시민들 스스로 극복할 수 있다는 점에서 찾을 수 있다. 집단행동의 딜레마 현상의 대표적 예가 시장실패(market failure)이론의 ‘공유자원의 비극’(tragedy of common resources)과 ‘공공재’(public goods) 문제다.<sup>2)</sup> 시장실패이론이 가정하는 인간은 경제인(homo economicus)이다. 경제인은 자신에게 발생하는 단기적 편익과 비용을 철저히 계산해서 손해 보는 일 없이 이기적으로 행동하는 인간이다. 단기적이고 이기적인 사회구성원 개개인의 행태 때문에 발생하는 공유재 비극과 공공재 문제 해결을 위해서는 합법적 강제력을 통해 개인을 규제하고 세금을 징수할 수 있는 정부가 필요하다는 것이 시장실패 이론의 설명이다.

‘정부개입이 공유재 비극과 공공재 문제 해결을 위한 유일한 수단인가?’라는 질문에 대해 사회적 자본은 ‘그렇지 않다’의 가능성을 보여준다. 시장실패이론의 전제는 바로 사회구성원들이 이기적이라는 것이다. 사적 이익만을 챙기는 경제인의 거래결과가 사회 전체적으로 비효율적 자원배분을 낳을 수 있기 때문에 이를 바로잡기 위해 공적 실체인 정부개입이 정당화된다. 하지만 만약 사회구성원들이 철저히 계산된 이기적 선호가 아니라 다른 사회구성원과의 상호의존성을 인식하고 협력할 수 있다면 문제는 달라진다. 사회구성원 스스로 협력과 조정을 통해 자율적 규약과 제도를 만들어내고 준수할 수 있다면, 굳이 정부의 강제력이 동원되지 않더라도 공유재의 비극 또는 공공재 문제는 해결이 가능해진다.

정치학 관점에서 사회적 자본을 주장하는 학자들은 사회적 자본이 개인의 ‘계몽된 이기심’(enlightened self-interest) 형성에 기여하고, 궁극적으로 사회구성원 사이의 협력과 갈등의 조정을 가능하게 만든다고 본다(Ostrom, 1998). 만약 어떤 사회조직의 구성원 사이에 조밀한 관계망과 신뢰 및 호혜의 규범이 형성되어 있다면 그 조직은 언제든지 자신에게 주어진 문제를 해결하기 위하여 쉽게 갈등을 조정하고 협력할 수 있다. 예를 들면, 주민들이 평소에 관계망을 형성하고 교류를 통해 서로를 잘 알고 지내는 경우 해당 지역에 복지문제나 치안문제가 발생했을 때, 주민들이 자발적 조직화를 통해 해당 문제해결에 기여할 수 있다. 이러한 모습은 사회복지와 치안이라는 공공재 또는 공적 가치를 굳이 정부가 아니더라도 지역사회 또는 시민사회 스스로 어느 정도는 해결할 수 있음을 보여주는 것이다.

이처럼 사회적 자본의 존재는 사회적 책임 또는 사회의 기대를 고려하지 않고 사익만을 추구하는 이기적이고 자기중심적 개인을 공동이익과 공동선을 지향하는 시민공동체의 구성원으로 탈바꿈시킨다. 서로의 협력이 개인적으로도 더 나은 결과를 가져온다는 것을 깨달은 시민들은 굳이 정부개입 없이도 문제를 해결할 수 있게 된다. 이기적 경제인을 가정하고 정부개입의 원리를 제공해왔던 집단행동의 딜레마 문제를 시민 스스로 해결하는데 기여한다는 면에서 사회적 자본은 시민사회 역량을 대표하는 개념으로 간주된다(Putnam, 1993).

## 3. 사회적 자본 관점을 통해 본 한국사회의 진단

2) 주인 없는 바다의 물고기처럼 아무런 제재가 없는 경우 근시안적이고 이기적인 사람들은 공짜라는 생각에 마구잡이로 그 재화를 남용하게 된다. 결과적으로 순식간에 자원이 고갈되고 황폐화되는 현상이 바로 공유재의 비극이다. 또한 국방서비스와 같은 공공재의 경우 일단 서비스가 제공되면 자신이 돈을 내지 않아도 자신을 배제하기 어렵다는 특징을 잘 아는 개인들은 다른 사람의 부담에 편승해 공공재 혜택을 누리려는 무임승차(free-rider) 유인을 갖게 된다. 그런데 이러한 유인은 자신뿐만 아니라 철저한 경제적 계산에 따라 행동하는 다른 구성원들도 똑같이 가지게 된다. 결과적으로 공공재는 사회에 꼭 필요한 재화이지만 이기적 경제인으로만 구성된 사회에서는 무임승차 유인 때문에 적어도 표면상으로는 수요가 지나치게 축소되거나 아예 나타나지 않게 된다.

사회적 자본 관점은 행복과 관련해 우리사회 구성원이 가진 사회적 관계의 부정적 측면을 두 가지 차원에서 조명해준다. 우선 사회학 분야에서 사회적 자본을 다루는 학자들은 개인이 성공하려면, ‘무엇을 아느냐보다 누구를 아느냐가 중요하다’고 이야기한다. 이때 사회적 자본은 어떤 개별 행위자가 사회적 네트워크(관계망)의 구성원이 된 덕분에 해당 네트워크의 자원을 동원하거나 혜택을 누릴 수 있는 능력과 동일시된다. 사회학 관점에서 보면 특정 개인이 가진 인맥을 통해 자원이나 정보, 권력을 얻을 수 있다면 인맥은 그 개인에게 중요한 사회적 자본이 된다. 그러한 인맥을 가진 사람은 그렇지 못한 사람보다 성공할 가능성이 높다.

‘인맥이 곧 성공의 비결’이라는 상식에 가까운 사회적 자본의 사회학적 해석은 우리사회의 학연, 지연, 혈연과 같은 연고주의와 깊게 연관된다. 무한 경쟁이 만들어낸 건조하고 딱딱한 현대사회에서 학연·지연·혈연에 기반을 둔 친분은 분명 인간관계에 일종의 안식처이자 윤택유 역할을 하는 측면이 있다. 그래서 어느 사회든 연고를 기반으로 사적 네트워크를 형성하는 것은 자연스러운 현상이다. 하지만 우리사회의 연고주의는 공(公)과 사(私)를 넘나들며 반드시 지켜져야 할 규칙과 시스템을 허무는 수준까지 이르면서 사회를 병들게 하고 있다. 최근 우리사회의 ‘적폐’ 일순위로 꼽히는 ‘관피아’가 대표적 예이다. 불투명하고 폐쇄된 네트워크를 형성한 일부 사회세력의 인맥동원 능력의 차이가 인생의 성패를 가르는 불공정한 게임에 참여하는 사회구성원이 행복하기를 기대할 수 없다.

사회적 자본을 통한 우리사회의 진단은 정치학 분야의 논의를 통해서도 가능하다. 앞서 논의한대로 특정 개인의 사적 관계망을 강조하는 사회학과는 달리, 정치학에서는 사회적 자본을 동네, 도시, 국가와 같은 조직체가 갖는 특징으로 본다. 또한 일반 시민들 사이에 형성된 네트워크 또는 신뢰 수준에 초점을 두고, 민주주의를 포함한 다양한 바람직한 사회적 결과와의 인과 관계를 밝히는데 주력해왔다. 특히 정치학이 국가수준에서 강조하는 사회적 자본은 일반 사회 구성원에 대한 신뢰, 즉 ‘사회적 신뢰’(social trust)다. ‘일반화된 신뢰’(generalized trust)라고도 불리는 사회적 신뢰는 ‘잘 알지 못하는 대부분의 사회구성원을 신뢰하십니까?’와 같은 질문을 통해 측정된다. 세계가치조사(World Value Survey)를 포함한 각종 통계는 우리사회의 사회적 신뢰 수준이 매우 낮다는 것을 보여준다. 1989년부터 사회적 신뢰를 측정해온 세계가치조사 결과를 보면 우리나라는 10명 중 3명 정도만 대부분의 국민을 신뢰한다고 응답해 6명 이상이 신뢰한다고 응답한 북유럽국가들과는 큰 차이를 보이고 있다. 사회적 자본 연구의 권위자인 F. Fukuyama(1995)도 「신뢰」(Trust)라는 저서에서 우리사회를 ‘저(低)신뢰사회’로 분류하고 있다.

사회적 신뢰의 중요성은 각종 통계분석결과를 통해 확인된다. 일련의 정치학자들은 국가수준의 사회적 신뢰를 독립변수로 놓고 민주주의, 경제발전, 국민건강, 공직자부패, 행복수준과의 인과관계를 분석해왔다. 분석결과는 사회적 신뢰가 높을수록 민주주의가 활성화되고, 경제가 발전했으며, 국민이 육체적·정신적으로 건강하고, 부패율이 낮으며, 행복하다는 것을 보여주고 있다(Rothstein, 2010).

또한 사회적 신뢰를 연구하는 학자들에 따르면, 사회적 신뢰는 사회구성원이 자신의 사회에 대해 내리는 도덕적 판단과 미래에 대한 전망을 반영한다. 문제는 사람들이 사회의 ‘다른 사람들’(the others)을 어떻게 바라보는가에 따라 자신의 행동을 선택할 가능성이 높다는 데서 비롯된다. 즉, 다른 사람들이 세금을 잘 내고 규칙을 잘 지킨다고 생각하면, 나도 그 수준은 된다고 생각하고 행동한다. 낮은 사회적 신뢰는 다른 사람들이 도덕적으로 행동하지 않을 가능성이 높다는 생각을 반영한다. 그런 상황에서 나 혼자 윤리적이거나 법과 제도를 잘 지킨다고 좋은 결과를 기대할 수 없고, 오히려 나만 손해 볼 가능성이 높다는 생각에 반칙이 자연스러워진다. 사회생활을 게임에 빗대어볼 때 상대선수를 믿을 수 없고 반칙이 난무한 경기에서 결과에 승복할 사람은 아무도 없다. 결과적으로 억울한 사람이 늘고, 공정하지 못한 경기에 자식을 맡

기고 싶은 부모도 없다. 다른 사람을 믿을 수 없는 사회에서 협력이나 갈등조정이 쉬울 리 없다. 낮은 사회적 신뢰는 물질적 성장에도 불구하고 우리사회가 OECD 국가 중 자살률 1위, 저출산율 1위, 낮은 행복지수, 높아지는 갈등의 이유를 설명해준다.

#### 4. 사회적 자본 형성 전략

행복하지 않은 우리사회에 대한 처방이 사회학에서 이야기하는 것처럼 국민 개개인이 인맥을 잘 쌓고 활용해 모두 성공하는 것이 될 수는 없다. 우리사회의 행복수준을 높이기 위해서는 사회적 신뢰를 회복하는 전략이 필요하다. 그렇다면 어떻게 사회적 신뢰를 회복할 것인가? 학자들의 처방은 크게 두 줄기로 분류된다. 첫째, 투명하고 유능한 정부를 만들어서 정부에 대한 신뢰를 회복하는 것이다. 사회적 신뢰는 ‘다른 사람들’에 대한 신뢰, 즉 다른 사람들이 법과 질서를 잘 지킨다고 믿는다면 나도 그 정도의 윤리의식은 갖겠다고 생각하고 행동할 가능성이 높다는 것을 시사한다. 그런데 사회구성원이 다른 사람들을 바라볼 때 제일 먼저 바라보는 것이 공공부문에 있는 사람들이라는 것이다(Rothstein, 2010). 특히 한 사회의 공정한 게임규칙을 만들고 공정한 심판의 역할을 수행하는 정부제도와 공직자에 대한 신뢰가 존재한다면, 굳이 다른 사회구성원을 신뢰하지 않을 이유가 없기 때문에 사회적 신뢰 회복을 위해서는 정부신뢰 회복이 중요한 전략이 된다.

둘째, 시민사회에 초점을 두되, 국가단위 거대담론이 아니라 동네 또는 마을과 같은 작은 지역단위 주민들 사이의 관계를 회복하고 사회 전체로 확산시켜나가는 것이다. 이처럼 거주지 주변의 장소를 중심으로 자발적·수평적 결사체 형성과 참여를 통한 주민간 신뢰관계 형성이 사회적 신뢰를 증진시키는 첫 단계임을 강조한 대표학자가 바로 R. Putnam이다. Putnam(1993, 2000)에 따르면, 사람들은 주민조직 또는 동아리같은 비공식 결사체(네트워크) 참여와 대면적 상호작용을 통해 서로를 신뢰하는 법을 배운다. 신뢰와 호혜의 규범은 중첩된 네트워크를 통해 전체 사회로 확대된다. 이렇게 형성된 네트워크, 신뢰와 호혜의식은 시민들로 하여금 공유된 목적을 위한 협력행위와 갈등조정을 쉽게 만든다. 결과적으로 사회적 자본은 시민들로 하여금 공동의 목적을 위한 집합적 행위를 가능하게 만든다. 사회적 자본을 통해 집합적 역량을 갖추게 된 시민들은 자신들의 요구에 적절히 반응하는 역량 있는 정부를 기대하게 되고, 정치인들은 그러한 기대에 부응한다. 이와 같은 과정을 통해 사회적 자본이 축적된 시민사회는 시민참여와 ‘좋은 정부’(good government)의 선순환 궤도를 강화하게 된다.

### III. 지역공동체 활성화의 의의와 실태

#### 1. 현대사회 지역공동체의 의의

##### 1) 지역공동체의 개념과 성격

지역공동체 형성과 활성화는 사회적 자본 형성을 위한 ‘사회중심적 접근’(society-centered approach)의 대표적 노력이다. 공동체 개념은 영어의 ‘community’를 옮긴 말로서 공동이라는 의미의 ‘common’과 하나로 통합(union)을 이룬다는 의미의 ‘unity’와의 합성어에 어원을 둔다. 공동체는 장소에 뿌리를 둘 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있다. 예를 들어 인종 또는 종교 공동체는 문화와 신념 체계에 의해서 연결되고 결속된다. 취미동아리나 전문직 종사자 모임처럼 공동의 관심사나 전문지식 또는 기술을 매개로 상호작용과 결속이 이루어지는 공동체도 존재한다. 반면, ‘지역공동체’(local community)란 학술적으로 ‘일정한 지역에 살면서 자신이 살고

있는 지역과 이웃 주민들에 대해 사회적·심리적 유대를 가진 주민들'을 일컫는다(Mattessich & Monsey, 1997; 정지웅·임상봉, 1999).

지역공동체는 일정한 지리적 공간 또는 지역에 기초하고 있다는 측면에서 장소의 의미를 내포하지 않은 다른 공동체와는 차별화된다. 결과적으로 지역공동체는 다른 공동체가 가지는 사회적 상호작용(social interactions), 공동의 유대(common ties)라는 특성뿐만 아니라 구성원이 모여 사는 지역경계성(territory)이 강조된다(정지웅·임상봉, 1999).

이러한 지역의 경계는 작은 마을 단위부터 읍면동, 시군구, 광역시도와 같은 공식 행정구역, 나아가 대한민국 전체를 포함할 수 있다. 다양한 규모의 지역공동체 가능성에도 불구하고, 최근 마을만들기와 주민자치의 제도적 관점에서 관심을 갖는 지역공동체 규모는 해당 주민들이 비교적 쉽게 면대면 상호작용을 할 수 있는 읍면동 또는 그보다 작은 동네 또는 마을단위의 규모라고 볼 수 있다.

지역공동체 개념에 내포된 주민들 사이의 '사회적·심리적 유대'는 지역주민의 관계자원을 의미하고, 해당 지역의 사회적 자본이 된다. 국가단위보다 작은 지역단위 사회적 자본을 중시한 Putnam 교수는 실제 지역공동체를 사회적 자본의 '사촌쯤 되는 개념'(conceptual cousin)으로 꼽기도 했다. 결과적으로 지역공동체 활성화는 '주민들 사이의 사회적 자본 형성을 통해 지역공동체 스스로 또는 정부와 함께 해당 지역의 삶의 질 향상을 모색하고 문제를 해결해나가는 과정'으로 해석할 수 있다.

사회조직의 원리로서 지역공동체는 정부와 시장과 대별되는 시민사회(civil society) 영역에 속한다. P. Schmitter(1997: 24)는 시민사회를 “공적기관(국가)과 재생산을 위한 사적단위(기업과 가족)로부터 상대적으로 자율적인, 자발적으로 조직된 중간매개집단”으로 정의한다. 일반적으로 비영리조직(NPO) 또는 비정부조직(NGO)으로 불리는 시민사회단체가 현대사회 시민사회를 대표하는 현상으로 알려져 있다. 하지만 환경, 소비자보호, 인권, 자치분권 등의 의제를 중심으로 조직화된 시민사회단체와 다르게 지역공동체는 살고 있는 장소를 중심으로 형성된 구성원의 사회적·심리적 유대를 특징으로 하면서 국가와 사적영역을 매개하는 시민사회의 또 다른 모습이다.

## 2) 현대사회 지역공동체의 의의

최근 지역공동체가 강조되는 것은 단순히 원자화되고 소외된 현대인의 삶의 치유책으로서 공동체가 갖는 따뜻한 이미지 때문만은 아니다. 규범적·처방적 관점에서 현대사회의 지역공동체는 다음과 같은 다양한 의미를 가진다(곽현근, 2014).

첫째, 지역공동체 활성화는 세계화의 냉혹한 도전에 대응하는 따뜻한 지방화(localization) 전략이다. 자본과 시장의 세계화는 복지국가의 사회중재 역할을 약화시키고, 국가라는 보호막 없이 지방이 그대로 세계경제에 맞닥뜨리는 변화를 가져왔다. 지방화 노력은 세계경제체제에 대한 지방의 능동적이고 적극적인 조절능력에 대한 기대를 반영한다. 지역주민들의 조직화와 연대를 통해 지역의 환경, 복지, 안전 등의 가치를 생성하고 보호하려는 노력은 세계화로 인한 무한경쟁시대 지방의 분열과 파괴를 최소화하기 위한 처방이다.

둘째, 지역공동체 형성과 활성화는 참여민주주의 강화를 의미한다. 정당간 경쟁을 통한 엘리트 중심의 대의민주제만으로는 민주주의로부터 기대했던 사회구성원의 행복을 가져다줄 수 없다는 결론에서 도출된 의제가 바로 참여민주주의다. 참여민주주의는 민주주의에 대한 믿음을 갱신(renewal)하기 위해서는 시민의 투표행위 이상이 요구된다는 전제에서 출발한다. 대의민주제 보완을 위해 다양한 참여제도가 강조되지만 접근가능성이나 의제의 친근성을 고려할 때, 작은 지역단위 주민참여가 가장 효과적이 될 가능성이 높다. 지역단위 주민들 사이의 유대형성

과 참여를 통해 지역의 문제를 스스로 해결하거나 지방정부의 의사결정과 행위에 영향을 미치는 과정과 경험은 단순 투표행위를 넘어선 높은 수준의 민주성 회복을 위한 ‘정치적 거버넌스’(political governance)로 이해된다.

셋째, 현대사회에서 지역공동체에 주목하는 이유는 각종 현대사회문제 해결을 위해 지역공동체가 갖는 도구적 가치 때문이기도 하다. 과거 지역공동체는 욕구(needs) 또는 문제를 가진 서비스대상으로만 강조되었지 문제해결을 위한 자산(assets) 또는 자원을 가진 파트너로 간주되지 않았다. 하지만 ‘고약한’(wicked) 현대사회문제를 정부 혼자 해결하기에는 역부족이라는 결론이 내려진 상황에서, 이미 선진국을 중심으로 ‘제3방식’(Third Way) 또는 ‘공동생산’(co-production)의 이름으로 지역공동체 자원과 역량을 동원하는 실험이 확대되어왔다. 이러한 추세에 비추어볼 때, 우리사회에서도 민주주의 강화뿐만 아니라 사회문제해결을 위한 정책수단의 관점에서 지역공동체의 도구적 가치와 역할은 지속적으로 확대될 것으로 기대된다.

넷째, 지역공동체 활성화는 우리사회 지방분권과 지방자치 혁신을 위한 주요전략으로 간주된다. 20여 년의 제도 실험에도 불구하고 우리사회 지방자치는 전형적 관치중심 단체자치의 틀을 벗어나지 못하면서 지방자치에 대한 주민불신과 정치적 무력감이 확산되어왔다. 주민의 지방자치에 대한 불신을 해소하고 지방분권에 대한 무관심을 극복하기 위해 요구되는 것이 ‘주민자치’다. 국가로부터 부여받은 자치단체의 지위와 권한 같은 법적 원리를 강조하는 단체자치와 달리, 주민자치는 민주주의 실현을 위한 정치원리로서 자치단체의 운영과정에서 주민참여를 강조한다. 특히 주민자치는 시민의 개별적 참여보다도 지역주민들의 집합적 역량강화와 참여를 통해 지방정부를 견제하는 것뿐만 아니라 주민들 스스로 해당 지역에 필요한 공공선 또는 공적 가치를 생성하는 책임의식을 강조한다. 결과적으로 주민자치를 논의할 때 지방정부 파트너로서 중요하게 간주되는 주체가 바로 지역공동체다. 주민들이 지역공동체 참여를 통해 변화를 스스로 만들어내는 경험은 좀 더 많은 권한과 자원이 가까이 있을 때 자신들이 원하는 삶의 변화가 용이해짐을 깨닫게 한다. 즉, 지역공동체 참여와 변화의 경험은 ‘가까운 정부가 좋은 정부’라는 인식과 함께 지방분권에 대한 공감대를 형성하기 위한 최선의 전략이 된다.

다섯째, 지역공동체 활성화는 국가주도 압축 성장과정에서 나타난 우리사회 병리현상에 대한 처방이기도 하다. 세계보건기구(WHO)보고서에 따르면, 172개 회원국 중 인구 30만 명 이상인 국가의 지난 2000년과 2012년의 자살 사망률을 비교·분석한 결과, 한국은 세계 2위인 것으로 나타났다. 구체적으로 지난 2000년 인구 10만 명당 자살자가 13.8명이었으나 2012년에는 28.9명으로 늘어나 자살 사망률이 109.4%나 증가한 것이다. 이미 OECD 국가 중 한국의 자살 사망률이 압도적으로 1위인 것을 감안할 때 자살증가율이 세계 2위인 것은 가히 충격적이다. ‘현대 사회학의 아버지’로 불리는 E. Durkheim은 일찍이 「자살론」이라는 저서를 통해 자살이 개인문제가 아니라 사회적 연대의 붕괴로 인한 사회문제라는 점을 지적했다. 지역주민들의 사회적·심리적 유대에 초점을 둔 지역공동체 형성과 참여활성화 노력은 과거에 비해 물질적 풍요를 누리고 있음에도 불구하고 행복하지 않은 우리사회에 대한 처방인 셈이다.

## 2. 지역공동체 형성 노력의 실태

### 1) 지역공동체 형성 운동으로서의 ‘마을만들기’

일상적으로 ‘동네’와 ‘마을’은 언뜻 비슷한 것 같지만 학술적으로는 미묘한 차이를 갖는다. 국어사전에 따르면, 마을은 ‘주로 시골에서 여러 집이 한데 모여 사는 곳’을 의미한다. 동네는 ‘자기가 사는 집을 중심으로 사람들이 모여 사는 일정한 장소’를 뜻한다. 실제 많은 도시사람들에게 ‘내가 사는 동네’라는 표현은 자연스럽지만 ‘내가 사는 마을’은 어딘가 어색하다. 비교

적 물리적 장소의 중립적 의미가 강한 동네와 비교할 때, 마을은 시골이 풍기는 공동체적 속성을 강하게 반영한다. 결과적으로 동네 단위에서 주민들 사이의 지역공동체적 삶이 강화되었을 때, 동네를 ‘마을’로 부를 수 있고, 주민들 사이의 사회적 자본 형성을 통해 동네에 지역사회 성격을 불어넣고 강화하려는 노력을 ‘마을만들기’로 간주할 수 있다.

도시화·산업화된 현대사회에서 사람들이 물리적으로 인접해 산다고 해서 동네가 자연적으로 지역공동체가 되는 것은 아니다. 지역공동체 형성을 위해서는 주민들로 하여금 목적과 가치를 공유할 수 있는 여건을 만들고, 그러한 목적을 달성할 수 있는 사회적 역량을 구축해나가는 일련의 조직화된 활동을 필요로 한다. 이러한 목적과 가치는 주어진 동네공간에서의 물리적·사회적 환경개선, 생태보존, 기타 공공재를 생산하는 문제 등과 관련될 수 있다. 이처럼 현대사회의 지역공동체는 자연발생적인 것이 아니라 의식적 노력과 투자를 필요로 한다는 차원에서 지역주민들의 역량강화 운동(movement)이라고 할 수 있다. 이 때 역량강화는 새로운 지식, 주도적 경험과 더 많은 이해를 통해 주민들이 행동할 수 있는 힘을 내부로부터 강화하는 것을 의미한다. 운동은 일반적으로 ‘어떤 목표를 향한 일련의 조직화된 활동’을 뜻한다. 따라서 운동으로서의 지역공동체 활성화는 ‘주민들이 지역과 관련된 공동의 목표를 확인하고 공동체적 역량을 형성해 스스로 지역문제를 해결해나가는 일련의 조직화된 활동’을 의미한다.

## 2) 지역공동체 형성을 위한 마을만들기 사업의 실태

지역공동체 형성 운동은 순수하게 주민주도로 이루어지는 것이 바람직하다. 하지만 시민의식과 정주의식이 낮은 우리사회의 경우, 내생적·자발적 지역공동체 운동을 기대하기 쉽지 않다. 결과적으로 정부의 촉진자, 촉매자, 협력자 역할이 강조되고, 국가와 지자체 주도로 다양한 분야에서 ‘마을만들기’로 대표되는 정부지원 지역공동체 활성화 사업이 추진되어왔다. 하지만 현실은 주민의 ‘마을만들기’ 실천은 찾아볼 수 없고, 정부의 ‘마을 만들어주기’만 있을 뿐이라는 비판의 목소리가 높다.

그 실상을 살펴보면, 정부부처가 앞 다퉈 마을만들기 사업을 지역공모방식으로 추진하면서 지역수요와 여건을 고려하지 않은 채, 정부예산을 유치하려는 지자체들의 지나친 경쟁양상으로 이어진다. 결과적으로 주민주도 지역공동체 형성과 삶의 질 향상이라는 본연의 목적보다는 지자체 실적 쌓기에 급급하게 되고, 관주도의 부실한 ‘마을만들기주기’ 사업으로 전락한다. 또한 사업 지원이 개별적·지엽적이고 일회성으로 끝나면서 투자된 인프라에 대한 유지관리 부담만 가중될 뿐 지속적 관리가 어려운 경우도 발생한다. 주관부처가 다르고 마을만들기 사업에 대한 정보가 공유되지 않다보니 각종 사업이 중복 지원되어 자원낭비를 가져올 뿐만 아니라 통일된 지원체계를 구축하기도 어렵다. 많은 유사 사업들이 지방의 수용능력을 고려하지 않고 추진되다보니, 지자체 행정담당의 혼란이 가중되고 각종 관련문서 준비와 심사, 교육 등으로 노력이 분산되면서 사업성공의 가능성을 약화시킨다.

## IV. 지역공동체의 활성화 방안

지역공동체 형성과 활성화는 우리사회가 행복한 사회로 나아가기 위한 주요 전략이자 시대적 과제다. 지역공동체 활성화를 위해서는 추락하고 있는 사회적 신뢰와 정부신뢰를 회복하며, 주민자치를 통해 대의민주제 병폐를 치유하고, 현대 사회문제 해결과 행정서비스의 효과를 향상시키려는 종합처방의 관점에서 접근해야 한다. 그리고 제대로 된 지역공동체 활성화 실험을 위해서는 규범적 담론을 통해 철저한 원리를 가진 모형의 개발과 함께 주민의 역량형성과 행동변화를 이끌어낼 수 있는 다양한 수단이 종합적으로 고려되어야 한다. 이를 위해서는 어느 정

도 연역적 접근이 필요하다. 하지만 그보다 중요한 것은 귀납적 관점에서 지금까지의 지역공동체 활성화 사업의 경험을 중요한 학습기회로 삼아야 한다는 것이다. 앞서 열거한 마을만들기 사업의 추진과정에서 확인된 문제들을 우선적으로 해결하려는 노력이야말로 가장 효율적이고 효과적으로 지역공동체 활성화를 추진하는 전략이 될 것이다.

지역공동체활성화법의 통과를 목전에 두고, 앞으로 지역공동체 활성화를 위해 고려해야할 몇 가지 방향을 제시해보면 다음과 같다. 첫째, 정부지원에 의해 지역공동체 사업이 추진되는 경우 주민들 사이의 관계형성이 우선순위에 놓여야 한다. 지역공동체 활성화 사업이 정부의 프로젝트방식으로 진행되는 경우 자칫 물리적 결과에만 집착하면서 주민들의 사회적 자본과 역량 형성은 소홀해질 가능성이 높다. 정작 물리적 결과는 정부 혼자서도 만들어낼 수 있다면, 지역공동체 활성화의 의의는 주민들의 신뢰관계를 회복해 사회적 신뢰와 국민행복을 증진시키는데서 찾을 수 있다. 민주적 의사결정 및 갈등조정 과정을 통해 형성된 주민들 사이의 신뢰와 호혜의식이야말로 지역공동체 활성화가 추구하는 핵심가치라는 부분을 모든 관계자들이 공감할 필요가 있다.

둘째, 지역공동체 활성화는 지속적이고 종합적 과정이 되어야 한다. 주민들 사이의 관계를 형성하고 집합적 역량을 구축하는 과정은 의도한 계획대로 순탄하게 진행되지 않는다. 오히려 변화하는 지역여건에 따라 대응을 요구하는 어렵고 복잡한 과정이다. 주변 여건과 내부 변화로부터 발생하는 각종 문제 상황들을 의제화해서 주민들의 사회적 자본을 지속적으로 강화하는 계기를 마련하는 것이 중요하다. 지역공동체 활성화의 종합적 성격은 ‘지속가능성’(sustainability) 개념과 연관하여 생각해볼 수 있다. 현대사회의 지속가능성은 현 세대뿐만 아니라 다음 세대까지 물려줄 먹거리, 환경, 사회적 관계에 대한 고민을 동시에 요구한다. 전략적 차원에서 사업초기에 경제적·환경적·사회적 지속가능성 중 어느 한 분야에 초점을 두더라도, 장기적으로 서로 다른 분야의 의제를 지속적으로 발굴·해결해나감으로써 다양한 가치에 대한 균형 잡힌 관점에서 ‘지속가능한 지역공동체’를 만들어나갈 필요가 있다.

셋째, 지역공동체 활성화는 갈등과 긴장을 자연스러운 것으로 받아들이고 그것을 조정하고 관리하는 방법을 확인하는 과정이 되어야 한다. 지역공동체의 변화는 주민들 사이의 견해차이로부터 긴장과 갈등을 야기하기도 하고, 역할과 권력관계를 둘러싼 혼란을 가져올 수 있다. 이러한 갈등과 긴장을 조정하는 것은 주민들에게 큰 도전이 되는 반면, 지역의 주요 쟁점들을 확인하고 문제해결을 위한 혁신적 방법을 찾아내는 중요한 계기가 될 수 있다. 중요한 것은 긴장과 갈등을 피하는 것이 아니라 그러한 긴장과 갈등에 대응하고 조정하는 생산적 방식을 찾아내고 정착시키는 것이다.

넷째, 지역공동체 활성화를 위해서는 민주적 지역사회 리더 육성과 교육이 강화되어야 할 것이다. 기존의 자생적 지역공동체 성공사례들은 리더십이 공동체 형성에 얼마나 중요한가를 일깨워준다. 이들 사례들의 공통된 특징은 마을 리더들이 진정성을 가지고 헌신적이며 군림하기 보다는 민주적이고 봉사적이라는 것이다. 하지만 대부분 지역의 경우 관 주도 지역발전의 결과로서 진정성을 가진 민주적 지역사회 리더를 찾아보기 힘들 뿐만 아니라 리더십에 대한 체계적 교육 및 훈련도 부족하다. 앞으로 지역사회 형성 운동의 성패는 어떻게 진정성을 가진 민주적 지역사회 리더들을 발굴하고 양성하는가에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 체계적 지역사회 리더십 육성과 전문화가 지역사회 형성 사업을 위해 필수적이라 생각된다. 이를 위해 지방정부 차원에서라도 지역사회 지도자에 대한 철저한 진단, 교육과 훈련을 위한 지원체계를 마련해야 할 것이다.

다섯째, 현장공무원의 관심과 열정에 따라 지역공동체 활성화의 성과가 달라진다는 점을 고려할 때, 리더십 초점이 단순히 해당지역 주민뿐만 아니라 일선공무원에게 맞추어져야 한다. 주민들의 역량강화를 위한 지원과 마찬가지로, 지역공동체 활성화 담당 공무원들에게도 지역사회

회의 목소리를 경청하고 의사소통하는 방식, 협상·갈등해결 등과 관련된 지식과 기술을 학습할 기회가 제공되어야 한다. 조직차원에서도 지역공동체 활성화의 성과에 따라 해당공무원을 보상하는 성과관리체계를 구축하고, 지역사회 욕구와 우선순위에 유연하게 대응할 수 있도록 재량을 일선 공무원에게 부여하며, 불필요한 업무 부담을 줄이기 위해 마을만들기 관련 회계, 지출 등의 절차도 개선해나가야 할 것이다.

여섯째, 효과적인 주민관계 형성을 위해서는 ‘지역’(locality)에 대한 정부의 ‘방법론적 영역주의’(methodological territorialism)를 극복해야 한다. 방법론적 영역주의는 제도화된 행정구역을 객관적이고 변경할 수 없는 실체로 보고 접근하는 것을 말한다. 이 경우 더 중요한 장소의 일들을 부수적인 것으로 취급하거나 행정영역을 가로질러 발생하는 과정을 제대로 파악하지 못하는 한계를 가진다. 실제 주민들이 인식하는 지역의 경계들은 지역에 대한 친근감과 주민들과의 상호작용을 반영하게 되면서 행정편의를 위해 설정된 지역경계들과 일치하지 않는 경우가 많다. 지역은 주민들이 주변 환경과 상호작용하면서 사회적·심리적 의미를 만들어가는 과정 속에서 생성된다. 지역이 주민의 주관적 경험 또는 인식에 기초하는 것이라면, 지역공동체 활성화 역시 통리 또는 읍면동 같은 인위적인 행정경계를 고집하기보다 주민들이 자연스럽게 인식하는 지리적 장소와 공간을 존중해주는 유연한 접근이 요구된다.

일곱째, 거시적 관점에서 지역공동체 활성화 사업의 성공을 위해서는 국가 전체적으로 주거 안정성이 확보되어야 한다. 2010년 통계청 ‘인구주택총조사’ 결과에 따르면, 대도시 경우 현재 사는 집의 전국 평균 거주기간이 6.8년에 불과하다. 5년 미만 단기거주가구 비율이 60%에 육박할 뿐만 아니라 1년 미만 단기거주가구 비율도 20% 안팎으로 나타났다. 도시와 농촌을 막론하고 언제든지 자신이 살고 있는 동네를 떠날 준비가 되어 있는 사회에서 지역공동체를 이야기하기 어렵다. 지역공동체 활성화를 위해서는 단순히 마을만들기 운동수준이 아니라 주택정책, 도시재생정책, 복지정책 등 모든 정책분야에서 지역공동체적 가치를 보호하고 지속가능한 지역공동체를 만들려는 정부의 종합적 고민과 노력이 요구된다.

여덟째, 중간지원조직의 활성화를 도모하고, 이를 위해 현장의 많은 의견을 수렴하고 제도설계에 반영할 필요가 있다. 중간지원조직은 공공조직과 지역공동체 영역과의 소통과 협력을 촉진하고 경제-사회-공간 영역을 아우르는 수평적 연계를 종합적으로 매개하고 조율하는 역할을 수행한다. 이 과정에서 주민들의 역량강화, 인큐베이팅(incubating), 조정(coordinating), 네트워킹 등 다양한 기능을 수행하게 된다. 효과적인 중간지원조직의 형성을 위해서는 몇 가지 원칙이 지켜져야 한다. 즉, 민간조직으로서 공공영역의 지원을 받되 운영상의 자율성을 최대한 보장받는 ‘자율성’의 원칙, 법적 근거를 가지고 충분한 예산 지원을 통해 안정적 활동이 보장되는 ‘지속성’의 원칙, 특정 부서가 아니라 지역공동체 관련 모든 부서의 사업을 지원할 수 있는 ‘통합성’의 원칙 등이 지켜지도록 세심한 제도설계가 이루어져야 할 것이다(정규호, 2012).

아홉째, 장기적 관점에서 지역공동체 활성화를 지원할 수 있는 전문 인력양성을 위한 시스템 구축에도 힘써야 할 것이다. 지역공동체의 중요성에도 불구하고, 아직까지 우리사회에는 지역공동체 활성화를 측면에서 지원하는 전문가 양성에 초점을 둔 체계적 교육프로그램을 찾아볼 수 없다. 현재 마을만들기지원센터, 사회적자본지원센터 등 민간부문에서 지역공동체 사업을 지원하는 인사들은 대부분 신사회운동 관련 시민사회단체에 몸담았다거나 풀뿌리운동에 관여해온 진보성향 현장 활동가들이다. 당분간 이들이 갖는 사회변혁 논리와 열정, 경험을 좀 더 나은 사회를 만들기 위한 촉매제이자 소중한 사회적 자원으로 받아들이고 활동의 자율성을 최대한 존중하며 적극적으로 지원하는 것이야말로 지역공동체 활성화를 앞당기는 중요한 전략이 될 것이다. 하지만 경험 있는 현장 전문가라 하더라도 정부와 공식적 관계를 맺고, 이념적 공감대도 없고 공동체의식수준도 낮은 주민들을 대상으로 사회적 유대를 만들고 주민참여를 이끌어 내는 일은 커다란 도전이 아닐 수 없다. 장기적으로 이러한 현장의 경험과 학습이 사장되지 않

고 이론과 실무를 겸비한 지역공동체 전문가 양성을 위한 체계적인 교육프로그램으로 연계될 수 있도록, 현장전문가, 학계인사 및 관련 기관 사이에 지속적인 네트워킹과 정보교류 및 파트너십 형성이 필요한 시점이다.

### <참고문헌>

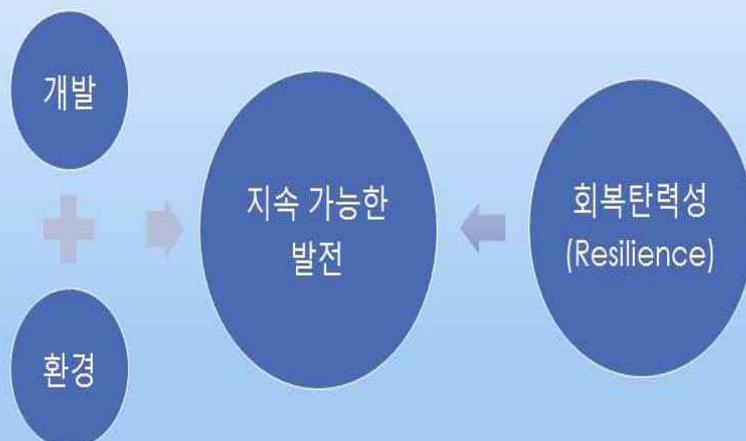
- 곽현근. (2014). 지역공동체의 의의 및 활성화 정책 해외사례와 추진방향. 2014 안전행정부 권역별 지역공동체활성화 포럼 기조강연 자료.
- 정지웅·임상봉. (1999). 「지역사회개발학」. 서울대학교출판부.
- Bourdieu, P. (1986) The Forms of Capital. in J. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood. 241-258.
- Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94: 95-120.
- Davies, W. K., and Herbert, D. T. (1993). *Communities within Cities: An Urban Social Geography*. London. Belhaven Press.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Halpern, D. (2005). *Social Capital*. London: Polity.
- Lowndes, V., and Wilson, D. (2001). Social Capital and Local Governance: Exploring the Institutional Design Variable. *Political Studies*, 49: 629-647.
- Mattessich, P., and Monsey, B. (1997). *Community Building: What Makes It Work*. Saint Paul, MN: Publishing Center, Amherst H. Wilder Foundation.
- Ostrom. E. (1998). A Behavioral Approach to Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address. *American Political Science Review*, 92(1): 1-22.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Rothstein, B. (2010). Happiness and the Welfare State. *Social Research*, 77(2): 441-468.
- Schmitter, P. C. (1997). Civil Society East and West. in Larry Dimond, Marc F. Platter, Yun-han Chu, and Hung-mao Tien(eds). *Consolidating Third Wave Democracies: Themes and Perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

## 회복탄력성과 지속가능한 도시발전 RESILIENCE & SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT

2014년 11월 27일 (목)

서울시립대학교 국제도시과학대학원  
김영태, Ph.D.

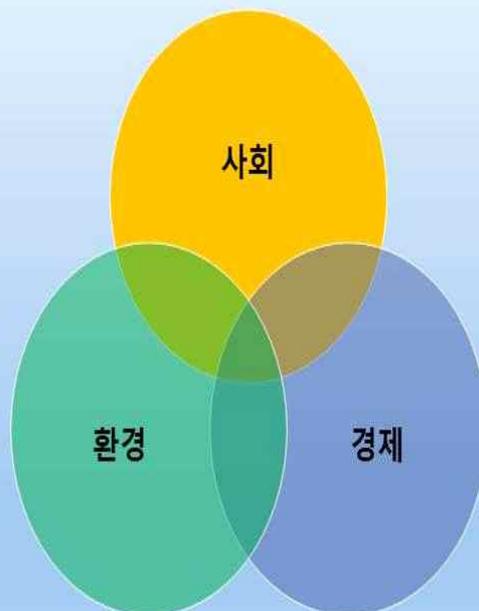
### 지속 가능한 발전과 회복탄력성



## 지속 가능한 발전

- 지속 가능한 발전이란 “미래세대가 그들의 필요를 충족시킬 수 있는 능력을 저해하지 않으면서 현세대의 필요를 충족시키는 발전” (The Bruntland Report, WCED, 1987: 47)
- 지속 가능한 발전은 “생태계의 환경 수용력 (Carrying Capacity)내에 살면서 인간의 삶의 질을 높이는 것”을 의미한다.” (World Conservation Union, 1991)

## 지속 가능한 발전의 개념적 모델 (1)



지속 가능한 발전 개념의 세가지 기본 축

## ‘지속 가능성’과 ‘공동체’

- **전체론적 접근(holistic approach)으로서의 지속 가능한 발전:** 지속 가능한 공동체는 스스로가 기반해 있는 환경체계와의 조화를 이루어 내면서 사회 및 경제 체계를 유지• 발전시켜 나가는 공동체를 의미
- **과정으로서의 지속 가능한 발전:** 지속 가능한 발전은 정해진 실체적 존재가 아닌 지속 가능한 공동체를 추구해 나가는 과정으로서 이해할 필요가 있음

## 전체론(HOLISM) 및 시스템 접근 (SYSTEM APPROACH)

- 전체론: 하나의 시스템이나 기관이 그것의 개별 구성 요소들의 연구를 통해서 설명될 수 없는 고유한 특성이 있다는 관점
- 시스템 접근: 시스템 개념을 이용하여 전체의 입장에서 상호 관련성을 추구하면서 주어진 문제의 해결을 시도하는 사고방식

## 지속가능한 발전의 개념적 모델 (2)



전체적(Holistic) 관점의 지속가능한 발전

## 지속 가능한 발전과 관련 이슈

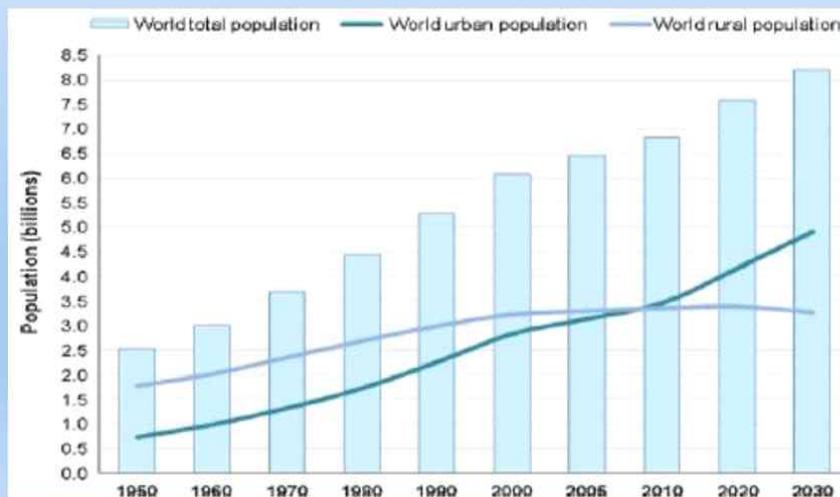
- 불확실성 (Uncertainty): 생태시스템의 복잡성에 기인한 불확실성. 자연자본(Natural Capital)의 이용과 관련 사전예방적 원칙 (Precautionary Principle) 적용 필요
- 불가소성 (Irreversibility): 지구의 생명유지시스템 (Life Support System)의 변화의 경우 되돌릴 수 없을 가능성 고려.
- 중요 자연자본 (Critical Natural Capital)의 대체 불가능성: 숲지의 기능, 생태적 다양성 (Biological Diversity), 오존층, 탄소사이클 (Carbon Cycle)

## 도시공동체와 회복탄력성(RESILIENCE) 개념의 등장

- 지구적 도시화 현상
- 신자유주의 체제하의 도시의 경제, 사회, 공간적 취약성
- 오염 및 기후 변화 등으로 인한 환경재해, 환경자원의 고갈

## 지구적 도시화 현상

- 2010년, 세계 인구 절반 이상이 도시 거주
- 2030, 세계 추정 인구 83억명 중 50억명이 도시 거주 예상
- 도시 면적이 지구 면적의 2%에 불과하나 세계 총 생산품의 75%를 소비



출처: UN (2006)

## 도시화와 생태계 변화

- 도시지역 토지 이용의 변환으로 인한 도시 경관 및 지형 변화
- 도시화로 인한 생태계의 분절화(Fragmentation)

## 신자유주의 체제와 도시

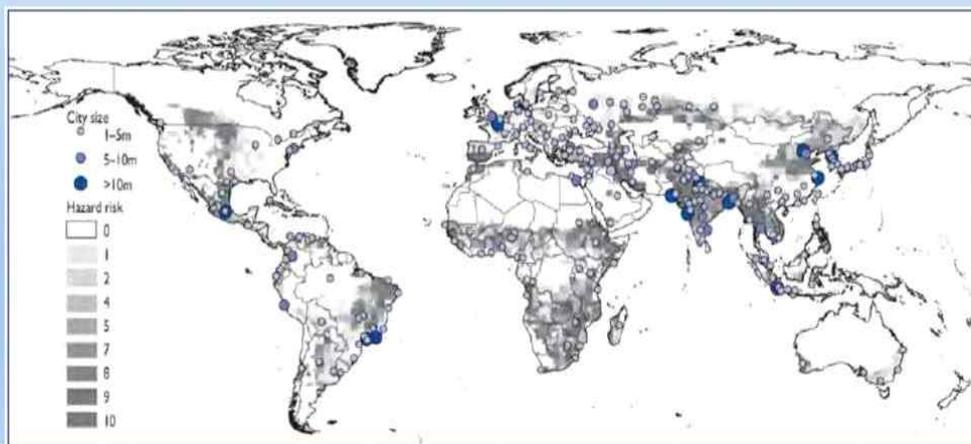
- 경제 구조조정
- 세계화
- 시장친화적 정책
- 개방 및 규제완화
- 경쟁
- 네트워킹
- 혁신과 창조

## 기후변화로 인한 도시의 영향

- 해안도시의 해수면 상승
- 재해(태풍, 홍수, 가뭄, 폭염)
- 건강
- 에너지 이용
- 물 이용 및 수질

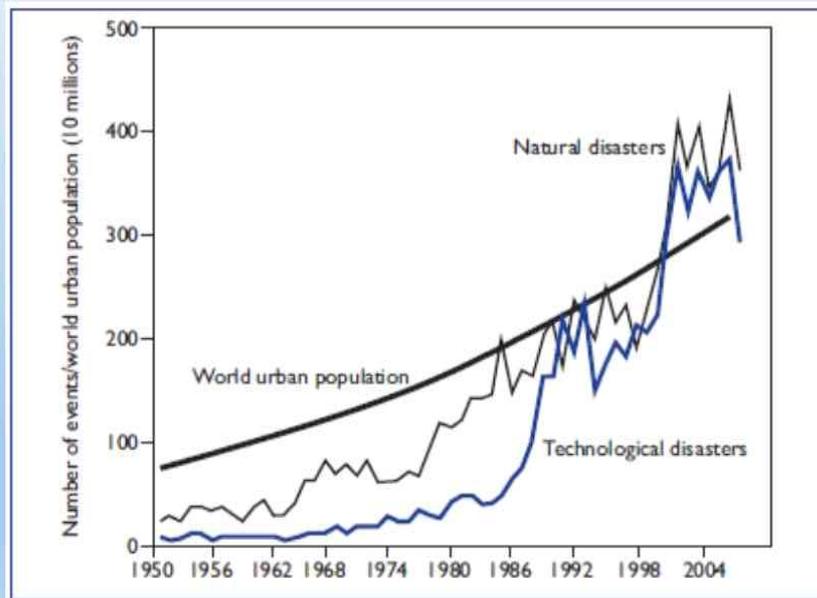
## 도시지역의 기후변화의 취약성

- 위치 (해변 또는 강변)
- 장소 (개발 및 경제발전의 집중 지역)
- 공동체



출처: Sherbinin et al (2007)

## 도시와 자연 및 기술적 재해



출처: UN-Habitat (2007)

## 회복탄력성의 개념적 정의

- 생태시스템의 구조와 기능의 변화 모델을 설명하는 개념적 틀
- 사회 또는 생태 시스템이 동일한 기본구조와 기능을 유지하는 가운데 충격(**disturbance**)을 흡수할 수 있는 능력, 자기 조직화 (**self-organization**) 능력, 스트레스와 변화에 적응할 수 있는 능력 (IPCC, 2007)

## 회복탄력성의 다양한 개념

- 공학적 회복탄력성(engineering resilience)
- 생태적 회복탄력성(ecological resilience)
- 사회•생태적 회복탄력성(social-ecological resilience)

## 회복력 사고와 도시

- 사회경제 및 생태적 시스템의 공진화(co-evolution)의 이해
- 사회 생태적 시스템의 적응력 강조
- 개별 도시체계 형성에 중요한 외부적 또는 비시스템적 요소 또는 충격의 강조
- 도시와 그 취약성의 구조적 분석을 위한 기초 제공
- 인간의 삶의 질을 높이는 생태계의 역동성에 대한 이해 제고
- 다른 종류의 충격으로 인한 변화에 대처하는 능력 제고
- 공간 및 생태적 측면을 시스템적으로 연결

(Eraydin and Tuna, 2013)

## RISILIENT 도시시스템의 속성

- 적응력 (adaptive capacity)
- 자기 조직화 (self-organization)
- 변환력 (transformability)

## 지속가능한 발전 및 회복탄력성

- 규범적 개념 또는 원칙으로서의 회복탄력성 개념
- 영속성 (persistence)
- 전체론 및 시스템적 접근 (Environment vs. Social-Ecological System)

## 시스템적 사고로서의 회복탄력성

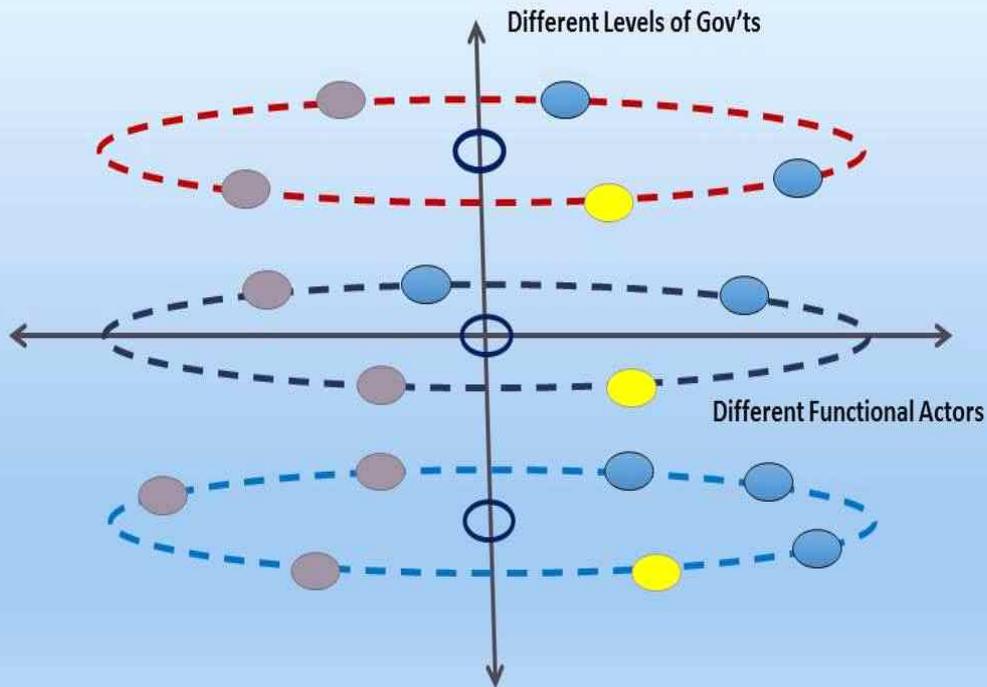
- 인간사회의 생태시스템과의 통합
- 복잡한 적응시스템(**complex adaptive system**)으로서의 사회•생태적 체계: 불가측성, 불확실성, 비단선적 변화
- 시공을 넘어 존재하는 다양한 시스템과 연결된 하나의 시스템으로서의 사회•생태적 체계 (시스템의 변화와 충격의 대응)

Walker and Salt (2006)

## 적응형 거버넌스 (ADAPTIVE GOVERNANCE)

- 자기조직화(**self-organizing**)하고 자기능력화(**self-capacity**)할 수 있는 개인과 조직의 자발적인 참여와 사회적인 협력이 이루어지는 '새로운 거버넌스' (Lee, 2003)
- 지구적 변화에 의한 광범한 위협에 대처하기 위한 회복탄력성(**resilience**)을 육성하는데 성공적이고, 복잡한 적응적 사회•생태시스템(**complex adaptive social ecological system**)과 연결된 다층적 거버넌스(**multi-level governance**)의 사회, 규범, 경제, 생태적 기반을 분석하는 새로운 틀 (Stockholm Resilience Centre, <http://www.stockholmresilience.org>)

## 다층적 거버넌스(MULTI-LEVEL GOVERNANCE)



## 생태계의 적응형 거버넌스

- 다양한 규모의 준자율적 의사결정 단위로 이루어진 다중심적(polycentric) 조직적 배합: 다양한 규모의 생태적 역동성에 대한 대응
- 지역 또는 높은 조직적 결합 및 중앙과 분권화된 통제의 균형: 적응형 거버넌스(adaptive governance) 촉진

## 적응형 거버넌스와 사회적 자본(SOCIAL CAPITAL)

- 참여를 촉진하기 위한 관리 권한의 이양과 권력 공유
  - 사회적 네트워크(social networks)
  - 협력(collaboration)
  - 지도력(leadership)
  - 신뢰(trust)

## 변화에 대한 준비

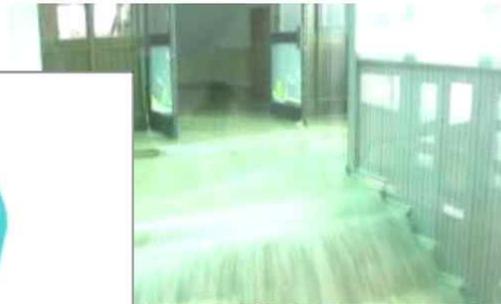
- 상향식 접근(bottom-up initiative)
- 지역의 생태적 지식 생산 (과학, 경험, 연습, 혁신)
- 협력적 네트워크와 지원 체계 구축 (지역, 권역, 국가, 국제사회)
- 새로운 운영방식을 위한 비전과 목표, 종합적 틀의 개발

## 사회·생태적 시스템(SOCIAL-ECOLOGICAL SYSTEMS)의 적응형 거버넌스

- 자원 및 생태계 역동성의 이해 및 지식 함양
- 생태적 지식을 적응적 운영(adaptive management)에 공급
- 유연한 제도(flexible institution) 및 다층적 거버넌스(multi-level governance) 체계를 지원
- 외부적 혼란, 불확실성, 예기치 않은 일에 대한 대처

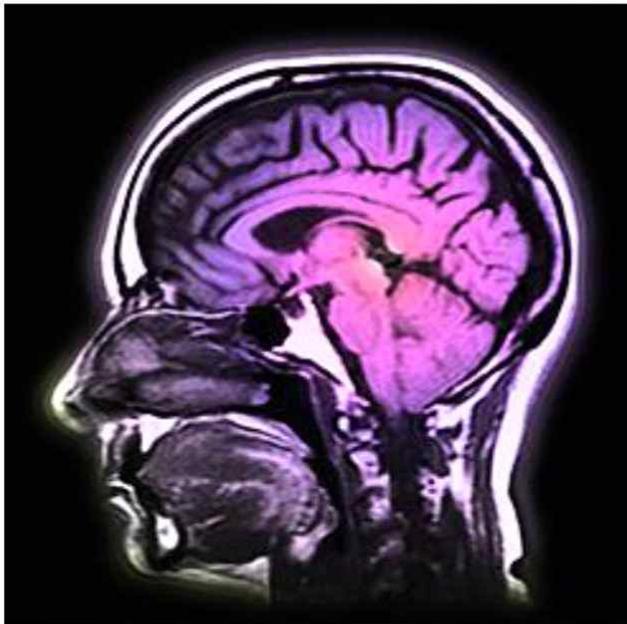
## 인지-정서 교류: 개인 탄력성과 집단 탄력성

유정  
한국사회과학자료원





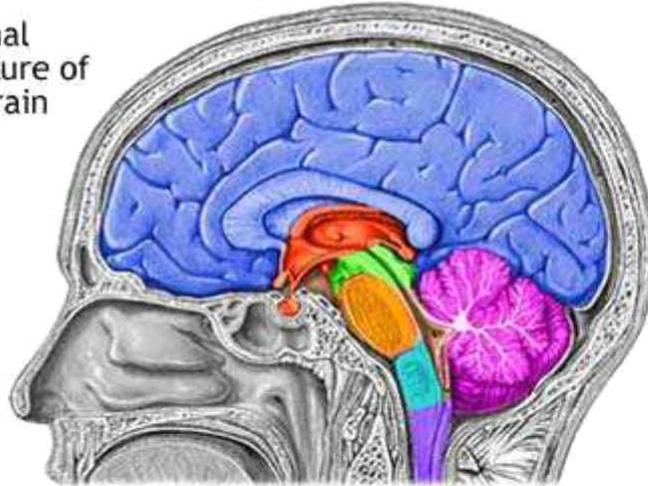
## 트라우마란?



- 중추신경계
- 호르몬 조절
- 전두엽: 구조/기능의 불균형
- 해마hippocampus
- 편도체amygdala
- 소뇌의 주름cerebellar vermis
- 측두엽, 뇌량, 전두엽 등의 크기, 강도

# 트라우마란?

Internal structure of the brain



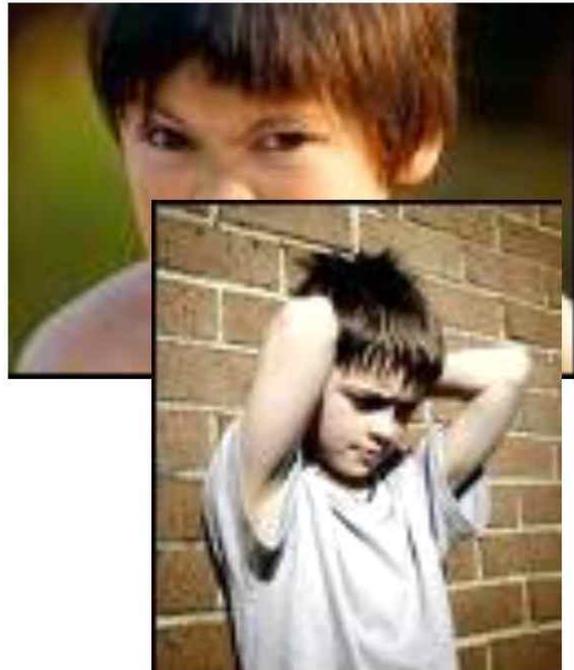
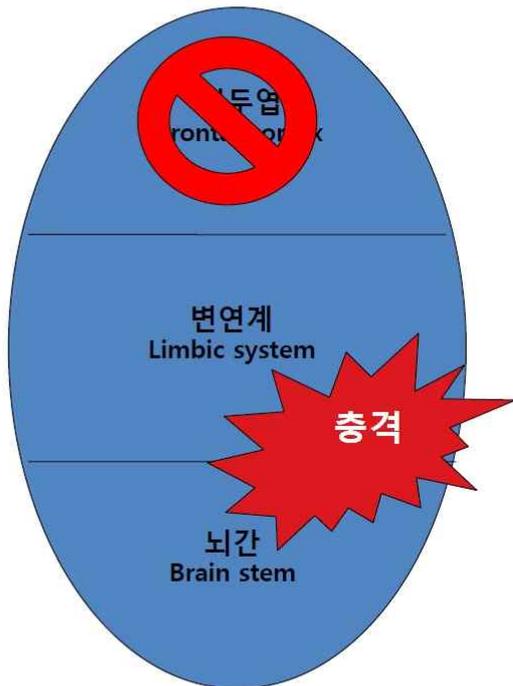
- Spinal cord
- Cerebellum
- Diencephalon
- Pons
- Medulla Oblongata
- Midbrain
- Cerebral hemisphere

ADAM.

[ 읽고 유정 .pdf - Adobe Reader ]

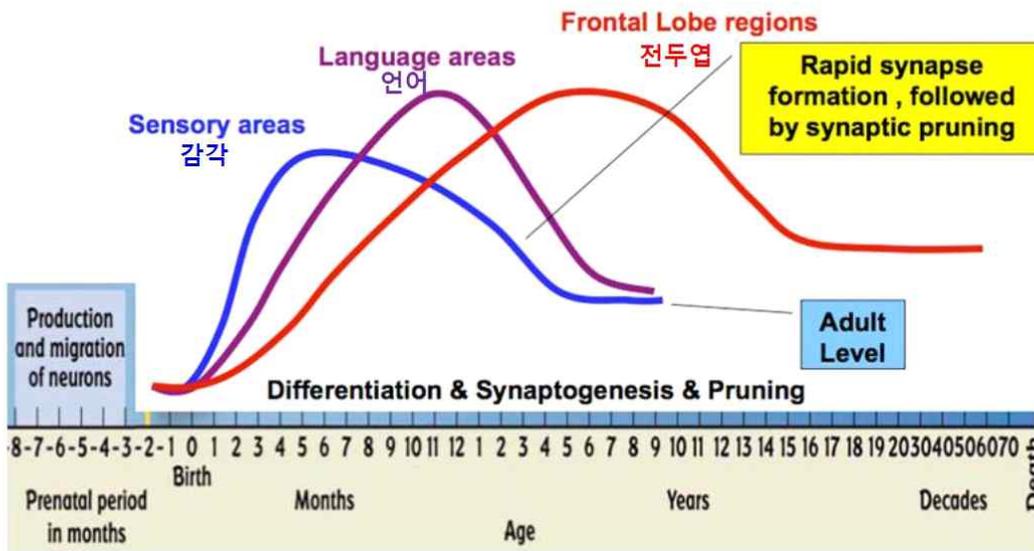
# 트라우마란?

(Fisher, 2003; Ogden, 2006)



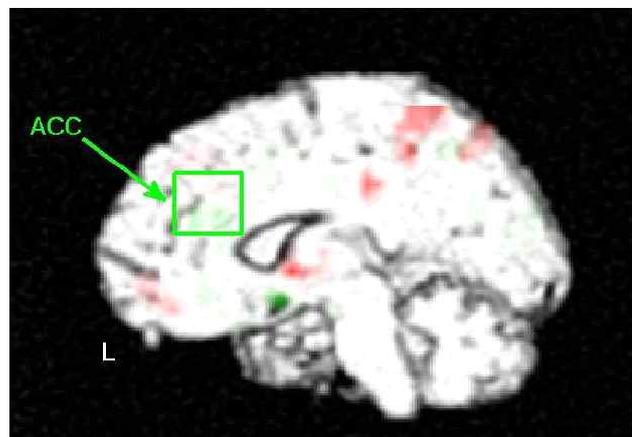
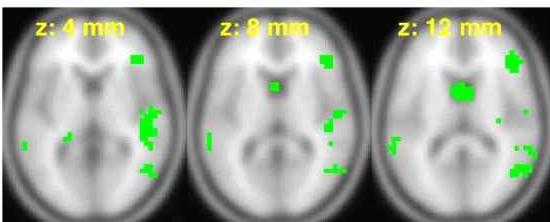
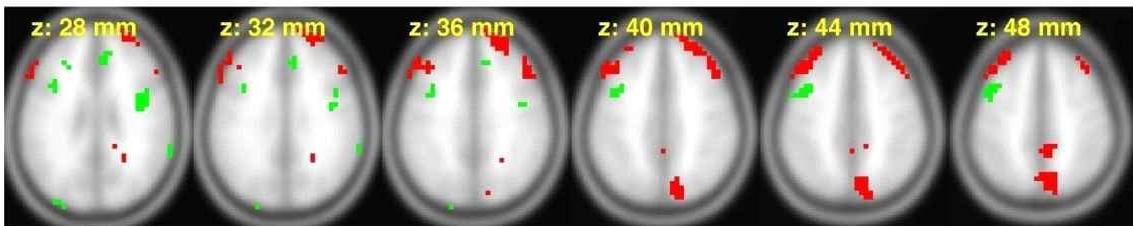
# 트라우마란?

뇌신경학적 발달



# 트라우마란?

지하철화재사고 생존자  
주의 능력 저하  
2006

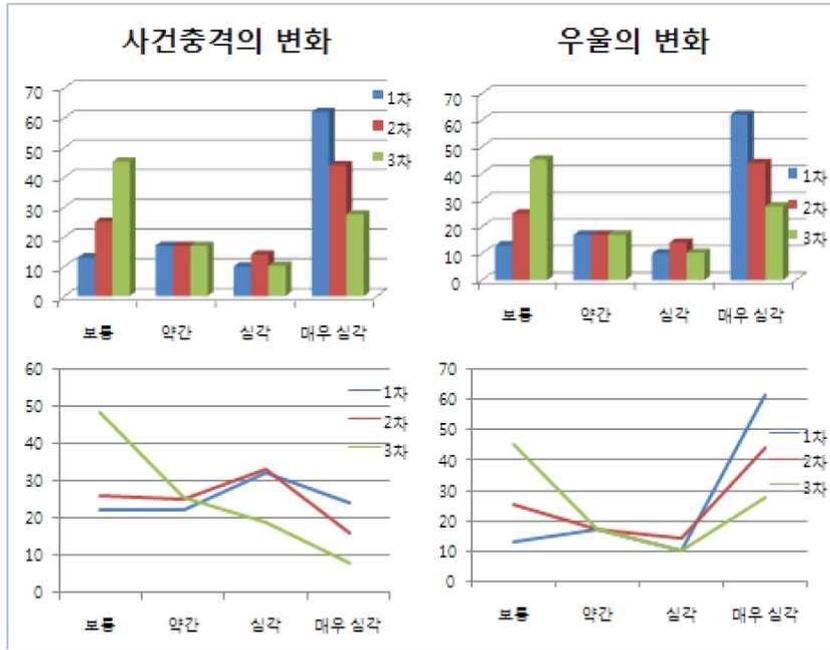


대조군 > 실험군 (Red)

실험군 > 대조군 (Green)

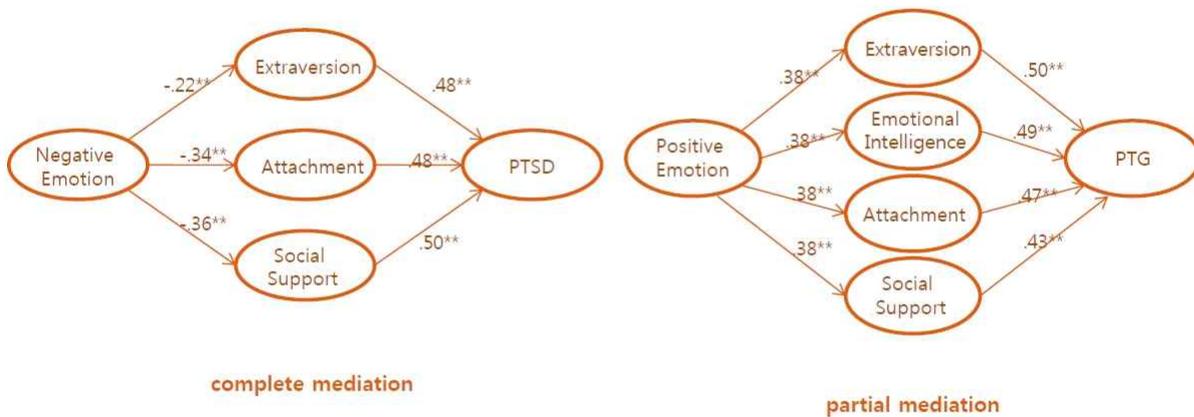
## 탄력성 확인

집중호우 지역 어린이  
2009



## 탄력성 확인

물난리 지역 어린이  
2007



## 탄력성 확인

사고 목격 어린이  
2007



## 탄력성 확인

기름유출 지역 어린이  
2009



## 탄력성 확인

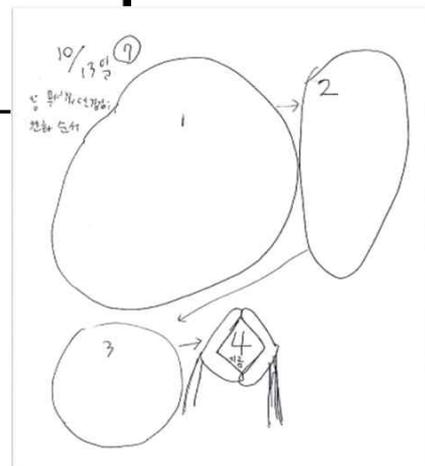
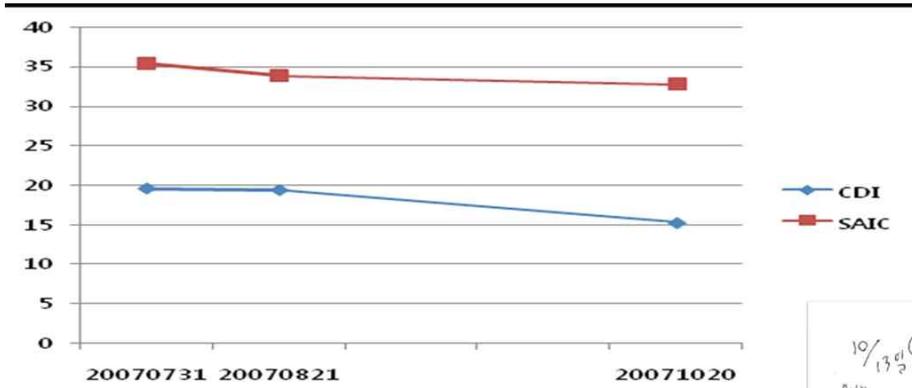
재난지역 어린이  
심리변화 2009



원고 유적 .pdf - Adobe Reader

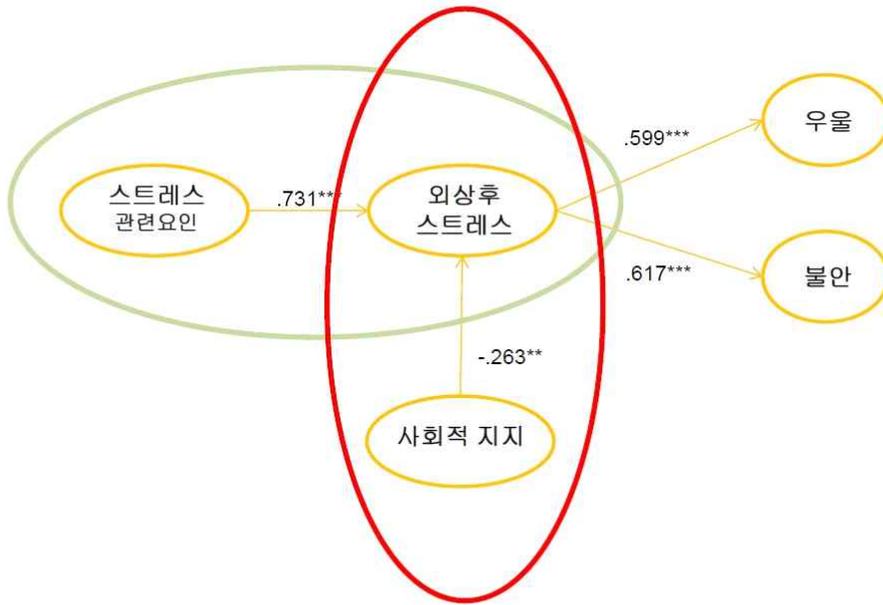
## 탄력성 확인

사고목격 소방공무원  
2009

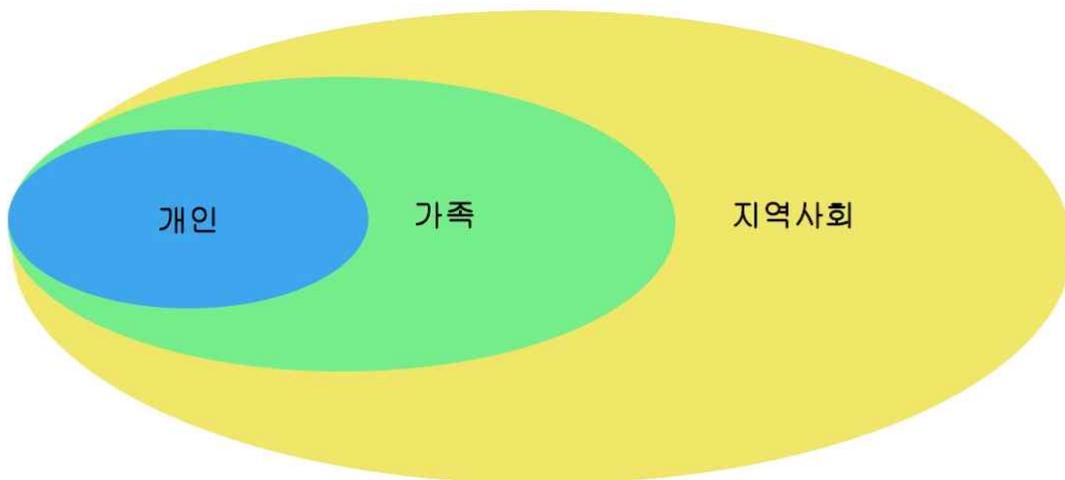


## 탄력성 확인

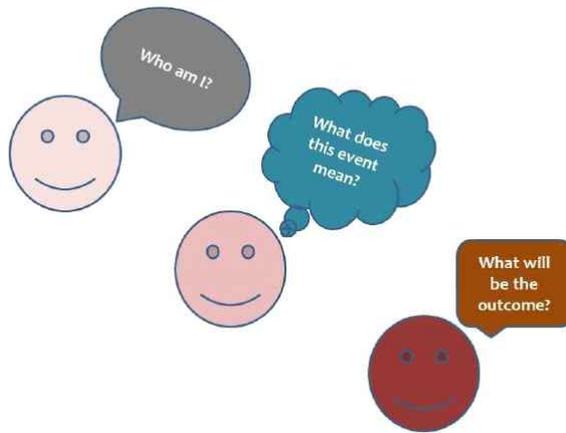
서울지역 소방공무원  
2009



## 트라우마란?

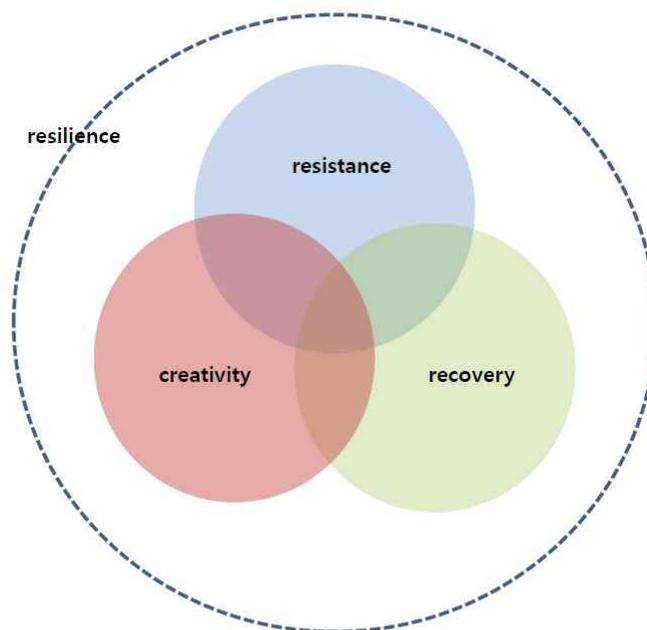


# 탄력성



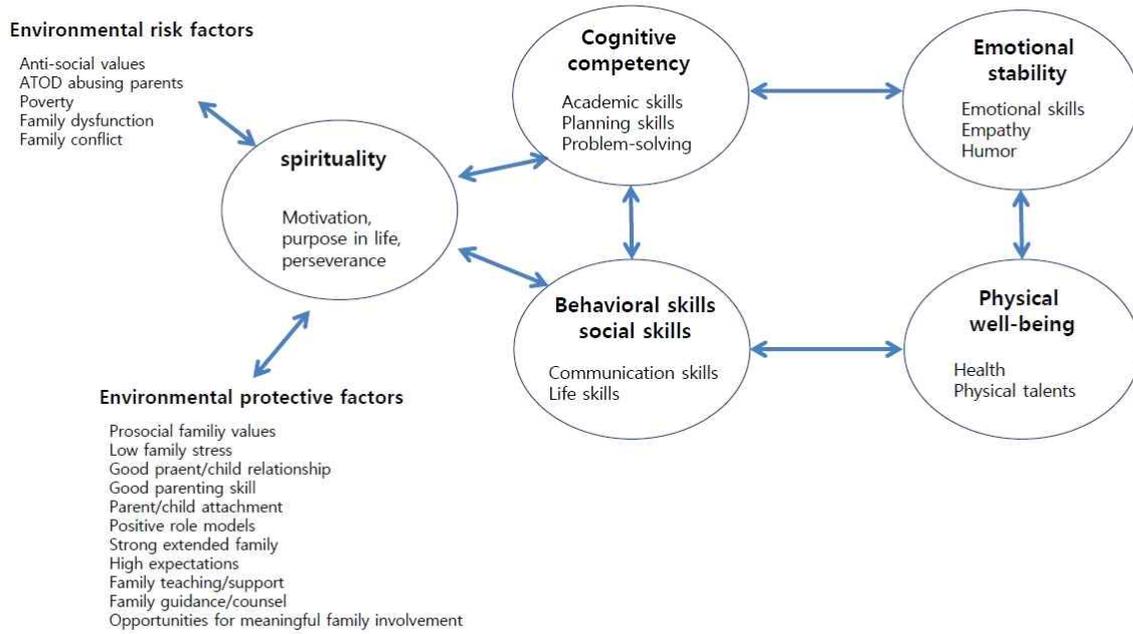
# 탄력성

Maguire & Hagan (2007)

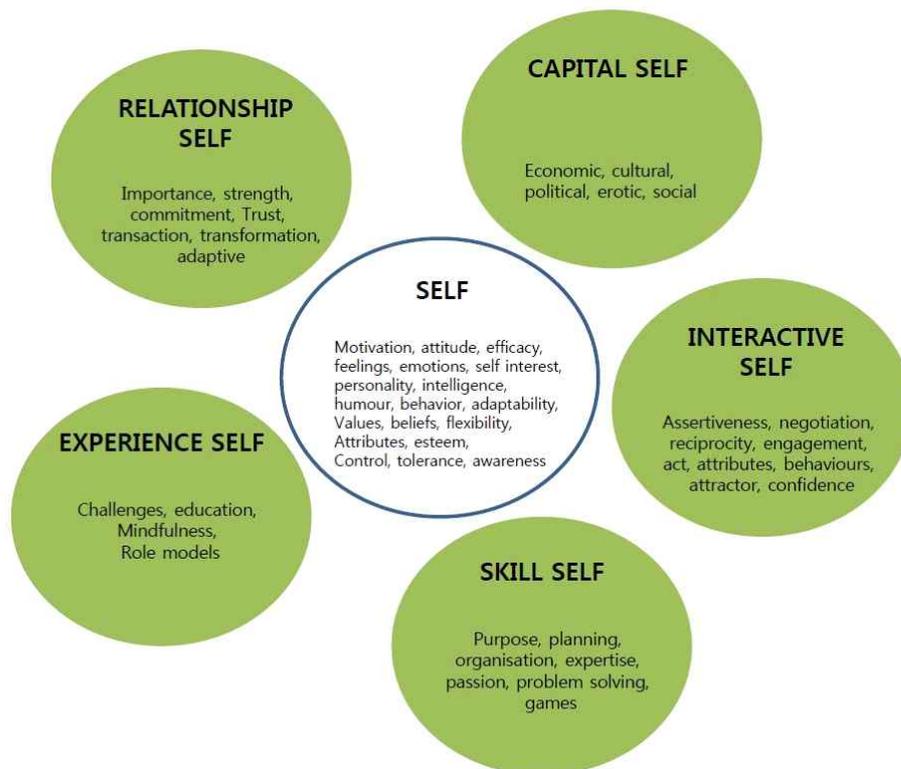


# 탄력성

Kumpfer (1999)

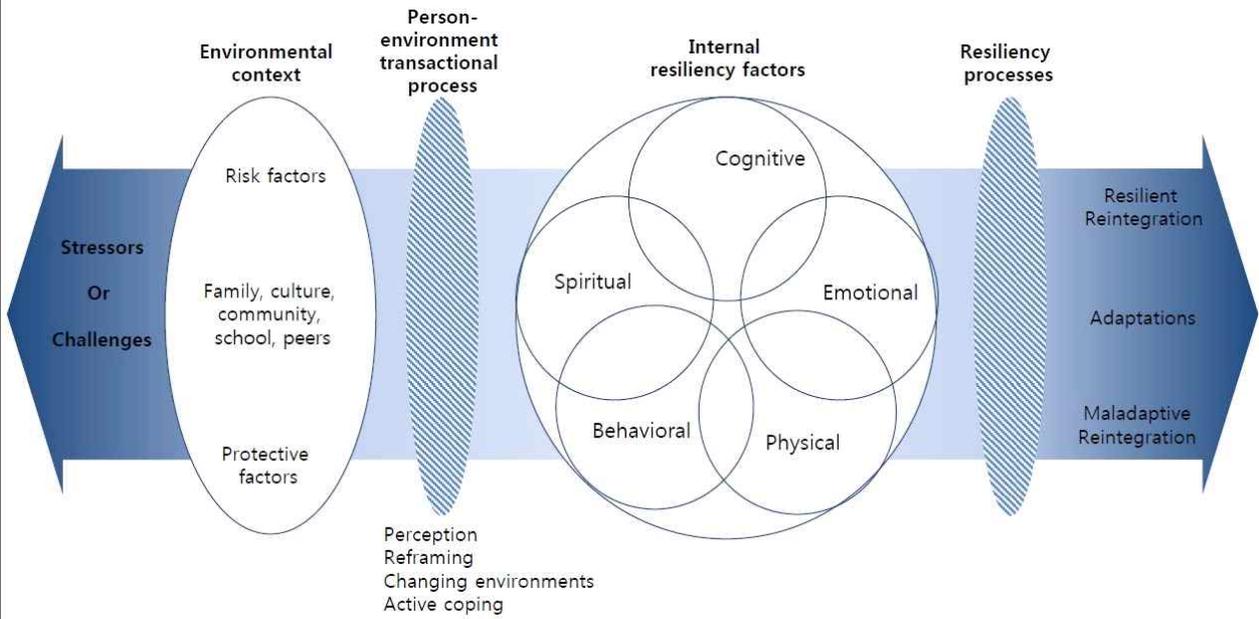


# 탄력성



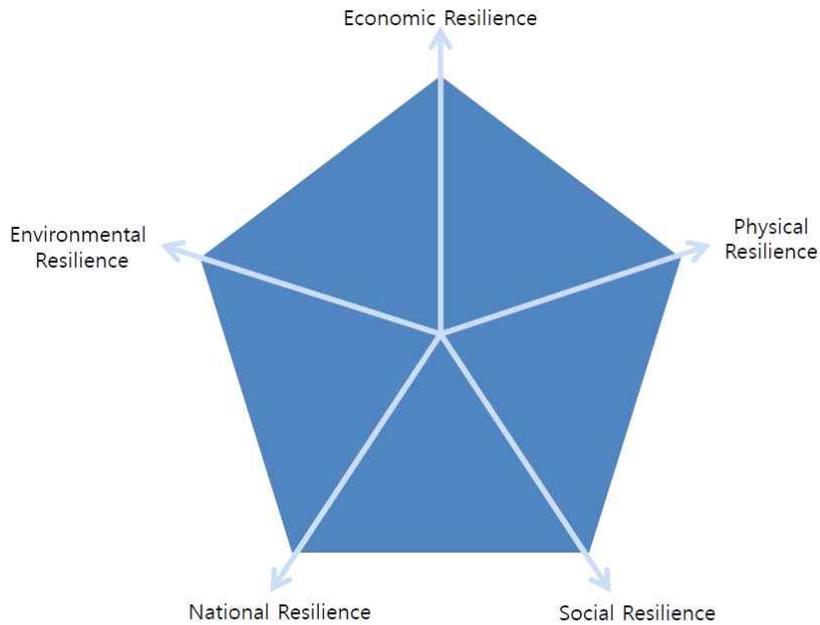
# 탄력성

Kumpfer (1999)



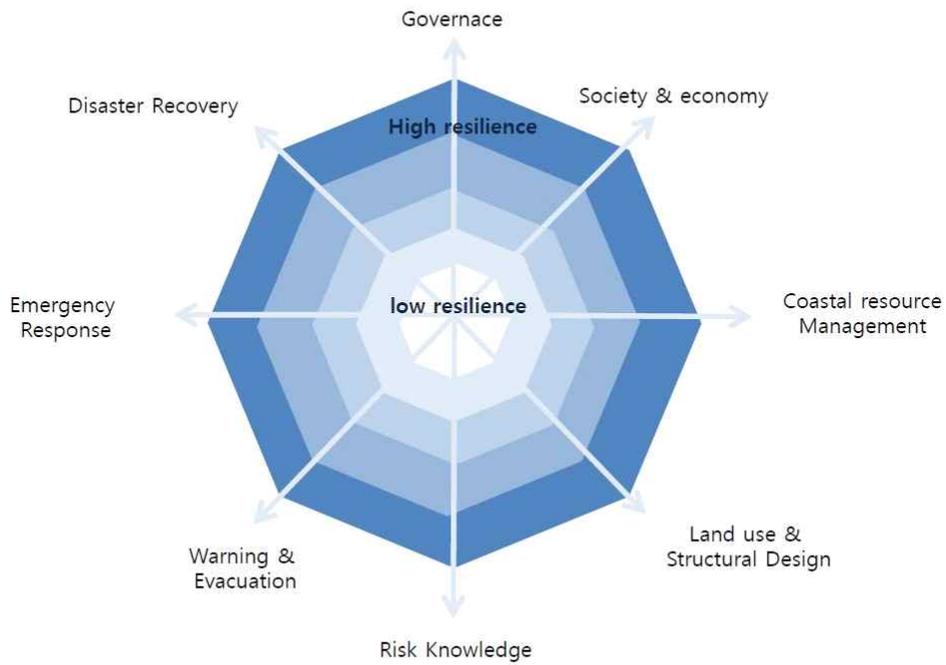
# 탄력성

이명근 외 (2012)  
Offutt (2005)



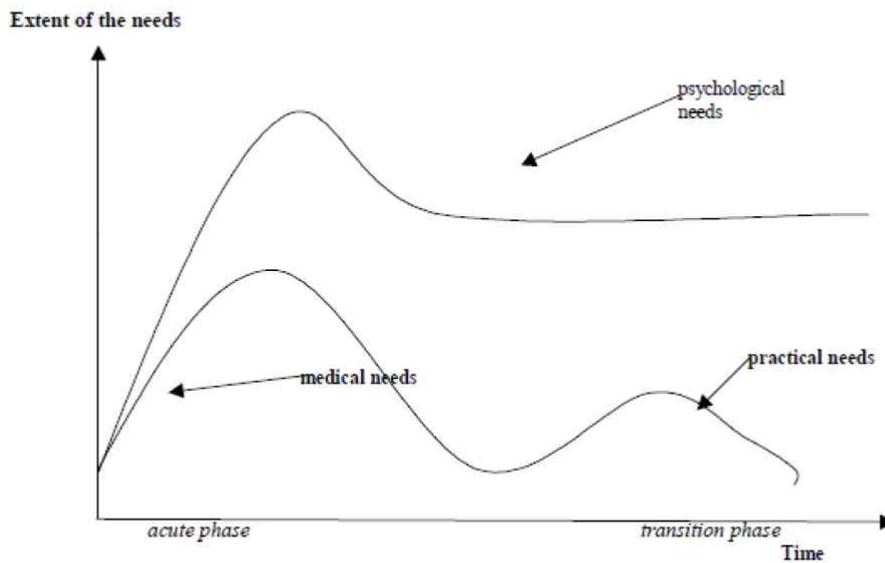
# 탄력성

USAID (2007)

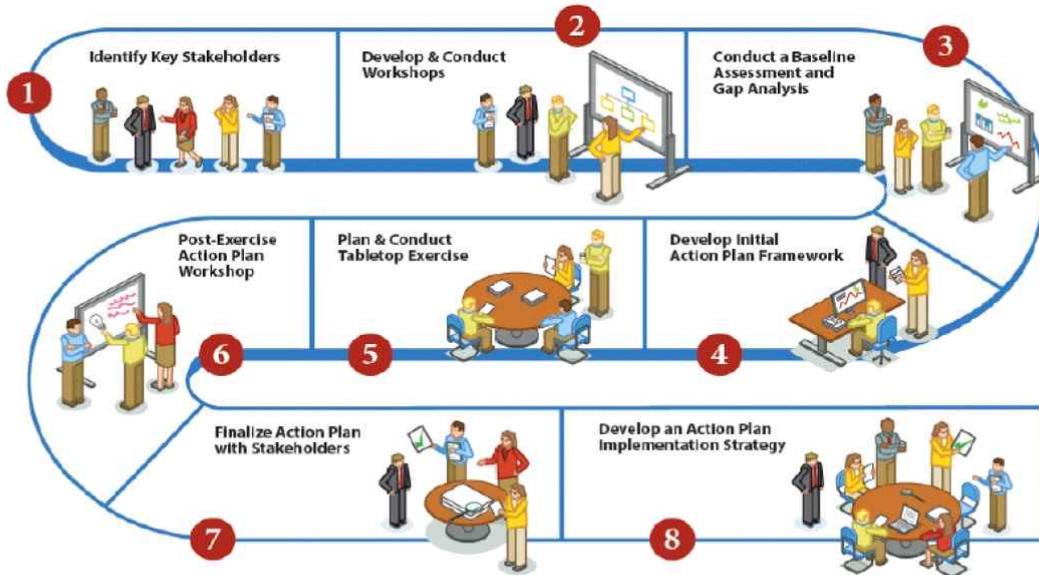


## 공동체 탄력성 구조 (Community Resilience System)

European Policy Paper (2001)



# 공동체 탄력성 구조 (Community Resilience System)



## 스트레스 vs. 탄력성

Leadbeater et al. (2004)

Interaction of stressors and protective factors

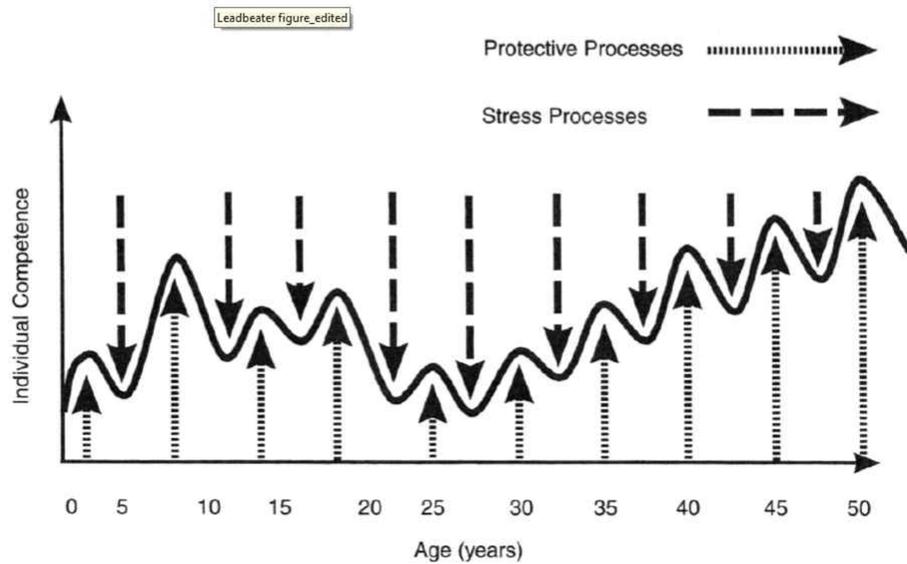


Figure 2.1. Interplay of protective and stress processes and their influence on individual competence across the life span.

## 공동체 탄력성 만들기 사례

### Exxon Valdez 알래스카 기름유출

경제적 손실 : 관광객 감소, 해산물 수요 감소

환경적 손실: 수천종의 동식물 죽사, 오염된 동식물의 사망률 증가

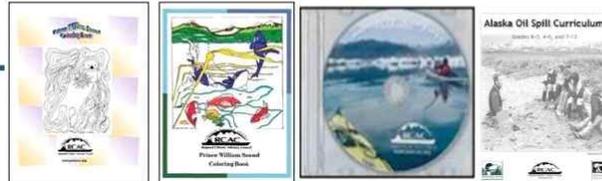
PWSRCAC(Prince William Sound Regional Citizens' Advisory Council)

8개 위원회 결성: 재정/회계, 법률, 정보/교육, 환경모니터링, 과학, 예방/대응, 운송/교육, 업데이트 운영위원



## 공동체 탄력성 만들기 사례

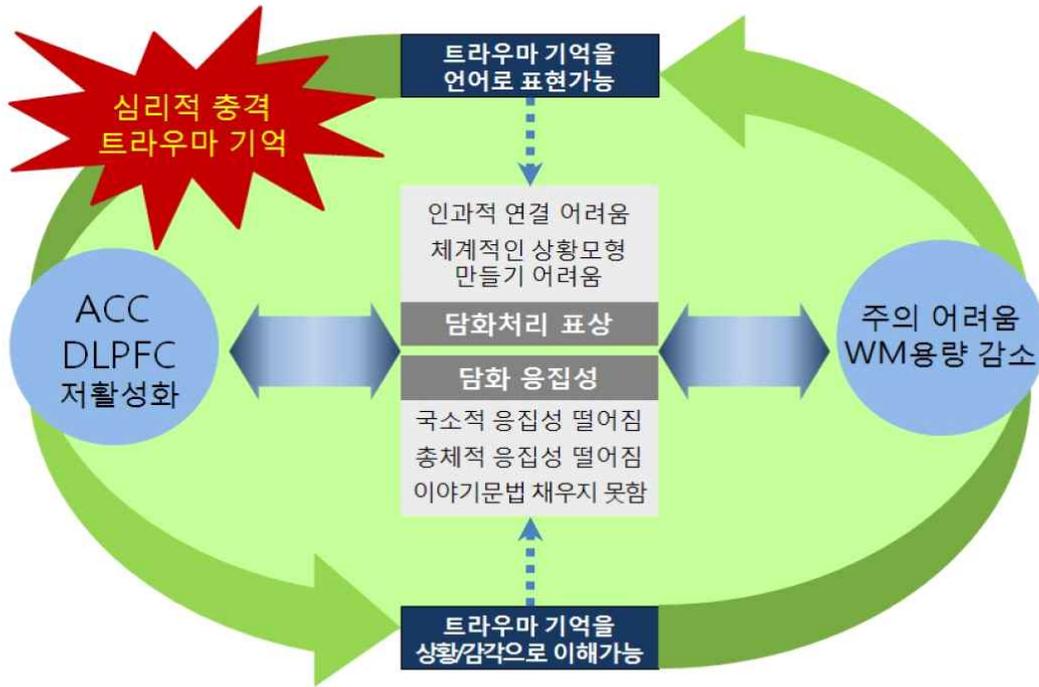
### Exxon Valdez 알래스카 기름유출



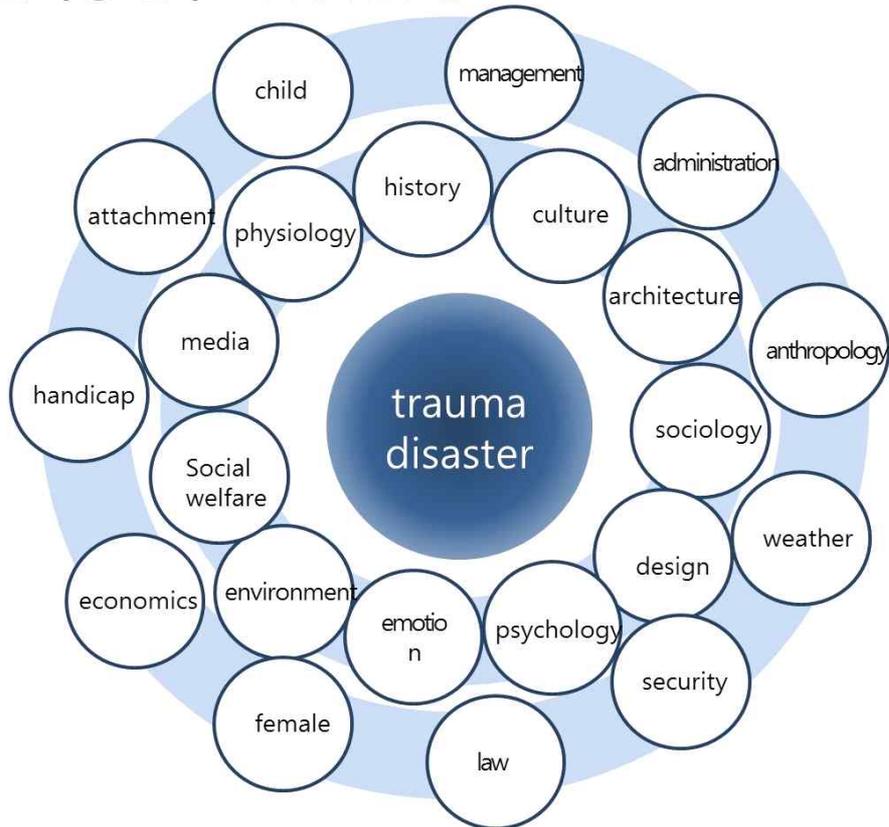
#### 프로젝트 및 주요지원활동

- 연구활동: 환경학, 동물학, 해양학, 의학, 사회학, 보건학, 심리학 등  
다양한 분야의 연구활동 격려
- 주기행사: 1주기 행사로부터 20주기 행사까지 꾸준히 활동
- 마을활동 행사 : 장터, 어린이공연, 청소년지역문화 알리기 등
- 전통잇기 행사
- 작품활동전시
- 교육자료제작 및 배포 : 어린이 색칠공부책, DVD제작, 학년별 교재제작
- 청소년과 함께 하기 : 외국의 전문가와 연계하여 마을/환경/사람에 대한 프로젝트 활동격려, 1년에 한번 연구활동 발표기회 제공

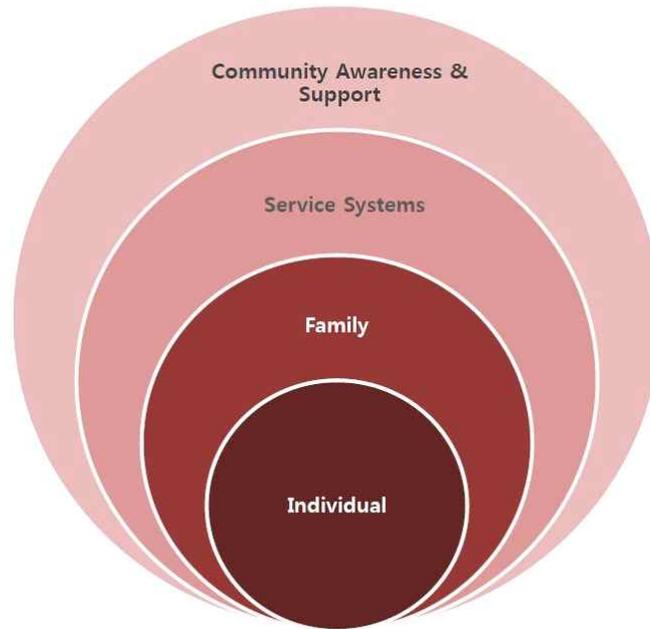
# 공동체 탄력성 구조 (Community Resilience System)



## 공동체 탄력성 연구: 다학제적 연구 필요



## 공동체 탄력성 구조 (Community Resilience System)



Together.jpg

WHAT WE CAN'T  
DO ALONE  
WE CAN DO  
TOGETHER



## 2 부 : 안산, 상처와 치유의 가능성

조일동

(한양대 글로벌다문화연구원)

사고(accident)는 언제나 날 수 있다. 사고는 수습이 되면 마무리 된다. 사고는 때로 우리에게 반면교사의 기회가 되기도 한다. 그러나 2014년 4월 16일 오전에 발생한 한 선박이 좌초되는 사고는 사고현장에서 구조, 보호 등의 조치는 물론, 사고가 일어난 배경, 직접적 원인, 과정도, 이후의 수습, 수사에 이르기까지 모호하고 정리되지 않은 상태로 흘러갔다. 그래서 이 사고는 사건(incident)이 되었다. 300여 명의 목숨을 앗아간 이 슬픈 사건은 과연 남은 사람들에게 어떤 의미가 될 것인가? 이 배에는 수학여행길에 올랐던 안산시 단원고 학생들이 단체로 탑승하고 있었다. 그로 인해 안산시에서는 특히 많은 희생자가 발생했다. 이 사건이 안산에만 영향을 준 것은 아니지만, 안산이 받은 정서적 충격은 어마어마했다. 6개월이 지난 이 시점에서 안산은 이 사건을 통해 어떤 움직임과 노력이 필요한 것인지 아주 조심스럽게 의견을 내보고자 한다.

## 1. 안산시의 형성

얘기에 앞서 안산이라는 도시와 도시 구성원의 성격에 대해 짚고 넘어가자. 안산시는 1976년 반월 신도시 건설계획에 의해 만들어진 한국 최초의 계획도시(공업도시) 중 하나다. 1986년 시로 승격되었고, 현재 인구 75만 명의 중형 도시다.

계획도시라는 얘기는 이 지역이 과거에는 많은 인구가 모여 사는 중심지가 아니었음을 의미한다. 현재 안산 지역의 상당 부분이 간척을 통해 만들어진 공간이다. 강화도로 귀족 대부분이 피신했던 고려시대에는 강화-대부-안면도 사이의 중간기착지로 물건을 내리고 신는 항구의 역할을 한 적도 있고, 이제는 육지가 된 대부도는 군마를 키우던 곳이었다. 그러나 오랜 세월 안산 지역은 넓은 갯벌이 펼쳐진, 염전이 자리하던 작은 포구였다. 일제시대에는 수원과 소래포구 사이를 연결하는 협궤열차가 안산을 지나갔는데, 이 때도 소금과 해산물을 싣기 위한 역으로 사용되었다.

이렇게 한산하던 포구이자 염전 마을이 도시적인 공간으로 변모하기 시작한 것은 경인공단의 확대와 수도권 공해산업을 비수도권으로 옮기려는 박정희 정권의 제 3차 경제개발 계획 부터다. 3차 경제개발 계획의 일환으로 반월에 신공업단지를 조성하고, 이 지역에 도시를 계발하는 계획이 수립되었다. 이 계획의 일환으로 안양공단을 끼고 안양이 가장 먼저 시로 승격되었고, 반월공단을 끼고 안산이, 이어 시화공단을 안산과 양분하는 시흥이 차례로 시로 승격되었다. 자연스럽게 2000년대 이전까지 안산은 절대적으로 2차 산업 인구가 대다수를 이룬 도시였다. (시사 자료에 따르면 2차 산업과 서비스업에 종사하는 이들의 비중은 2008년 이 45:55로 역전된다) 안산의 2차 산업, 공단에는 대기업에 납품하는 전기전자 부품, 기계, 섬유 염색 순으로 중소공장들이 자리하고 있다. 60% 가까운 기업이 공장을 임차해서 쓰고 있는 영세기업들이다. 위험한 작업이 많고 오염물질을 대량으로 배출하는 3D업종을 주로 하는 영세기업들이 모여 있다 보니 1990년대 초반부터 외국인 노동자를 산업연수생의 명목으로 가장 먼저 받아들인 도시가 안산이다. 현재 최소 5만 명 이상의 외국인 노동자가 안산에 거주하고 있으며, 안산은 한국에 입국한 외국인 노동자들의 허브와 같은 도시가 되었다.

## 2. 불안한 기착지, 안산

영세한 3D 공장들이 모여 있는 공단을 가진 도시 안산. 그래서 안산은 젊은 노동자들이 많은 도시가 되었다. 현재도 달라지지 않은, 안산 공단의 특징 중 하나가 (대부분 공장에서 운영하는 아주 작은 매점

3) 이 글은 2014년 11월 27일 한양대학교 ERICA캠퍼스에서 열린 [도시 공동체의 생명력 회복을 위한 포럼]을 위한 발표문입니다. 연구결과나 이론적 주장을 위한 글이 아니라, 포럼에 참가한 분들과 함께 고민해보고 싶은 내용을 제안하는 성격이 짙은 글입니다. 이 점을 감안하고 읽어주시기 바랍니다.

을 제외하곤) 공단 내에 식당, 상점, 병원 등의 편의 시설이 전혀 갖춰져 있지 않다는 것이다. 공장 내의 매점이나 식당의 수준도 간의시설에 가까울 정도로 영세하다. 1990년까지 안산공단은 안산 외부에서 출퇴근하는 노동자의 비율이 50%를 상회할 정도였다. 노동자를 위한 기숙사 시설이나 주택단지가 공단과 함께 들어서지 않았던 것이다. 안산은 새로운 공단에 일자리를 구하기 위해 외부에서 들어온 인구가 도시 인구의 대다수를 차지한다.

그러나 1990년대 중반 현재의 고잔 신도시를 포함한 새로운 아파트 단지의 건설이 시작되기 전까지, 안산은 이 도시의 경제를 좌지우지하고 있는 공단의 인구조차 소화하지 못하는 규모의 도시 기반시설을 갖추고 있었다. 그렇기에 외부에서 일자리를 찾아 안산을 찾은 노동자에게도 거주 지역이라기보다 ‘출근하는 공장’이 있는 곳, 거주를 하게 되더라도 장기적인 주거의 공간이 아니라 임시로 머무는 공간이라는 인상이 강했다. 개인적으로 1994년 반월공단의 한 공장 노동자들과 3개월간 지속적인 인터뷰를 하며 학위논문을 준비 중이던 선배를 도울 기회가 있었다. 당시 지속적으로 인터뷰를 했던 6명의 미혼 여성 노동자 중 단 한명도 안산에 계속 거주할 계획을 가진 이는 없었다. 구체적인 통계자료나 근거가 아니라 개인적인 경험이기도 하지만 이 내용을 보편화시킬 수는 없다. 그러나 당시 공단 노동자의 분위기나 인터뷰 이들의 뉘앙스에서 6명의 반응이 특별히 이상한 것이 아니라는 것을, 오히려 당시 안산공단 노동자의 일반적인 생각이었음을 짐작할 수 있다.

1995년 처음 선출된 이래 민선시장들은 안산을 영세한 공장이 모인 공단 중심의 공업도시에서 수원과 인천, 서울의 새로운 배드 타운으로 변화시키려는 노력을 기울인다. 과거 염전이었고, 오랜 시간 밭이나 습지로 남아있던 지역들에 대단위 고층아파트가 들어서기 시작했다. 건설사업 인·허가와 관련한 잡음도 계속 들렸다. 그러나 아파트 건설은 계속되었다. 전철역의 이름도 공단 혹은 공장지대를 가리키는 이름에서 새로운 명칭으로 변경되었다.

시흥, 안산, 화성은 군자만 연안에 위치해 있고, 안산시는 1970년대에 시행된 반월특수지역개발계획에 따라 군자만 지역 일부를 간척하여 만든 반월, 안산 공단을 배경으로 탄생했다. 이 계획의 가장 거대한 사업은 1987년 4월 시작된 시흥시 정왕동 오이도와 안산시 단원구 대부북동을 잇는 12.7km 길이의 시화방조제 공사였다. 이 공사는 1994년 물막이공사 완료되었고, 1997년 1월 완공되면서 당시 “동양최대” 규모로 홍보되었던 인공호수 시화호가 만들어졌다. 담수호로 만들어 공업 및 농업용수를 공급하려던 계획은 방조제 완공 1년이 채 되지 않아 포기되었다. 반월도금공업단지를 비롯한 주변 공단의 폐수가 직접 이 호수로 흘러들었고, 안산천, 반월천, 신길천을 포함한 주변의 하천에서 유입되는 생활하수 역시 도심지를 통과한 후 그대로 유입되었다. 해수 유통이 막힌 상태에서 집중적으로 유입되는 엄청난 양의 오폐수는 금새 호수를 썩어 들어가게 만들었다. 약물 투입 등의 조치로도 소용이 없었다. 결국 담수화 계획은 폐지되고, 해수 유통을 통해 수질을 ‘유지’하는 방식이 선택되었다.

나열한 일들에서 공통적으로 보이는 문제는 안산은 안산시민의 자치적인 움직임과 노력으로 변화한 공간이 아니라는 사실이다. 1970-80년대 국가주도형 압축적 경제성장모델의 결과로 만들어진 도시, 노동자와 주민의 생활보다 공단의 운영 편리를 위해 만들어진 도시, 주민의 요구와 상관없이 방조제가 건설이 강행되고, 그 결과로 만들어진 오염문제에 대한 이슈도 지역 내부보다 외부(전국단위 주요 언론을 통해)에서 확산·주목한 도시가 안산이었다. 시화호의 심각한 문제에도 불구하고, 당국은 시화호 주변의 환경을 되돌리거나 보전하기보다 또 다른 개발의 방향으로 몰고나갔지만, 이를 저지하려는 강력한 시민의 움직임은 없었다. 시화호를 둘러싸고 317만 평에 달하는 시화멀티테크노밸리가 시화호의 문제 속에서도 만들어졌고, 호수 남측으로는 1.837만평에 달하는 대규모 간척지 사업이 여전히 진행 중이다.

인구 30만 명 내외 규모의 도시로 계획되었던 안산은 계획의 두 배가 넘는 75만 명이 넘는 인구가 모여 사는 곳이 되었다. 그러나 그간 안산에서 벌어진 일들과 그 일들이 진행 혹은 해결되는 과정에서 시민의 주체적 모습은 크지 않았다. 노동 문제와 관련한 운동의 규모가 큰 도시인 것에 비해, 일상을 둘러싼 문제들에 대해서는 심각성에 비해 자치적 해결에 소극적이었다 볼 수 있다. 무슨 이유일까? 안산은 토착민 혹은 선주민이 거의 없는 도시다. 그리고 새롭게 유입된 인구의 특징 중 하나가 이 공간을 정착할 곳이라 생각하기보다 기착하는 곳이라 본다는 것이다. 안산이 이주노동자의 허브이자 기착지로 발전하게 된 것 역시 안산공단의 경제적 입지 외에도 이러한 저류하는 지역의 성격도 자리하고 있었을 것이리라.

### 3. '공동체 공통의 것'이 필요한 도시, 그리고 상처

현대사회에서 공동체는 물리적으로 구분 지어진 지리적 의미를 점차 상실하고 있다. A.P. 코헨(A.P. Cohen)같은 인류학자는 현대사회에서 공동체의 경계는 상징체계를 통해 개개인의 마음 속에 그어진다고 주장한다. 그는 경제위기와 대량실직 등을 경험한 영국의 1980년대에 계절적인 낚시를 위해 전국에서 모인 사람들이 공동체 의식을 느낀다는 사실을 발견했다. 특별한 계절에 특별한 종류의 물고기를 낚는 일에 함께하고 있다는 사실이 하나의 상징으로 의미화 되는 과정을 주목했던 것이다. “‘공동체 공통의 것(commonality)’은 공동체가 필요로 할 때 발견되는 것”<sup>4)</sup>이라는 것이다. 코헨의 주장은 공동체가 먼저 존재하고, 공동체가 한 개인을 자신들의 멤버로 승인해줘야만 공동체의 일원이라는 정체성이 생긴다는 고전적인 사고방식과 다른 층위의 공동체와 구성원에 대한 생각이다. 공동체 공통의 상징을 발견하고, 의미화 시키는 과정에서 개인은 그 공동체의 일원으로 스스로 느낄 수 있게 되며, 그래서 개별적인 행동양식이나 공동체의 의미조차 개인에 따라 조금씩 모양이 달라질 수 있게 된다. 개인이 품은 공동체의 의미가 개인마다 조금씩 다르더라도 자신과 같은 공동체의 일원이라 느끼는 타인, 곁이 있는 것은 개인 정체성 형성에 지대한 영향을 끼친다.

매우 짧은 역사를 가졌음에도 안산이라는 도시의 현재는 수많은 층위의 사람들이 살고 있다. 신도시 개발과 함께 들어선 고층 아파트 단지가 들어선 지역과 이 지역과 소득 격차가 큰 1970-80년대 초반에 지어진 연립주택 중심의 구도시, 공단지역 주변의 다양한 문화, 인종, 언어적 배경을 지닌 이주노동자와 중국이나 중앙아시아 출신의 귀환이주자들이 밀집된 주거지역, 사할린에서 영구 귀국한 노인들이 모여 사는 마을까지. 다양한 사람들의 전혀 다른 욕망과 필요가 한 데 모인 도시가 안산인 것이다.

안산의 노인 자치 모임에서 들었던 이야기 중 하나는 안산에서 평생을 산 것이 아니라, 인생의 마지막에 거쳐 가는 곳으로 여기를 왔다는 것이었다. 이주 노동자만이 이 도시를 거쳐 가는 기착지로 삼는 것이 아니라, 지역 주민 중 상당수가 임시 거주 중이라는 인식이 어딘가에 박혀있다. 안산 시민운동 영역에도 10-15년 가까이 새로운 세대가 들어오지 않고 있다는 얘기도 이러한 흐름과 다르지 않다. 안산은 정착해서 오랜 시간 살 곳이 아니라, 지나가는 곳, 혹은 어쩔 수 없이 살 곳이라 느끼거나, (최근에는) 연구 자료를 수집하기 위해 몇 년 들르는 곳으로 여긴다. 안산의 낮은 투표율(지난 세 번의 국회의원 선거의 투표율은 30%를 약간 상회하는 수준)도 이러한 문제와 연결되어 있다.

자신이 살고 있는 지역과 지역공동체에 대한 인식이 희박한 도시, 공통의 상징이나 의미를 공유하지 못한 개인들이 단지 ‘모여 있는’ 도시, 그래서 지나가는 기착지라고 믿으며 (그러나 계속해서) 살고 있는 도시 안산에 2014년 4월의 경험은 특수하다. 아이들의 죽음은 지역에 머문 모두의 상처가 된 것이다. 처음 매주 열리던 촛불집회에 모인 안산 시민들, 여기에 참여한 다수의 안산에서 “일하며” 동시에 “살고 있는” 사람들의 모습은 여러 가지를 생각해 한다. 수많은 노동 관련사고, 이주노동자 문제, 환경오염과 위협이 대두되어도 무관심했던 안산에서 시민들이 함께 움직이며, “우리”와 “우리 아이들”을 생각할 슬프고도 특별한 기회가 생겼다.

개인적으로 참여하고 있는 다른 연구 프로젝트의 일환으로 사할린 영구귀국자들과 인터뷰를 진행하고 있다. 이들은 안산에서 일종의 섬과 같은 위치에 있다. 러시아식 빵과 햄, 과자를 동네 가게에서 구입하고, 마을 노인회관에서 러시아식 노래를 부르며 사할린이라는 상징을 재생산하면서 자신의 공동체를 유지하고 있다. 이들은 안산보다 다른 사할린 출신 귀국자들이 모여살고 있는 인천의 영구귀국자 마을이나 바다 건너 사할린의 가족을 더 가깝게 느낀다. 그런데, 이들이 “‘우리 동네’에서 벌어진 슬픈 일”이라는 반응을 보인다. 이 슬픈 사건은 전에 없던 ‘우리’에 대해 생각해보게 만든 것이다. 물론 이 같은 반응이 지속될 것이라 장담할 순 없다. 아니, 이 반응을 긍정적인 방향으로 지속적으로 이어갈 수 있는 방안이 논의되어야 할 시점이다.

안산은 물리적인 공간은 있지만, 이 공간에 나와 타인의 삶이 관계를 맺고, 관계 속에서 정체성을 형성하는 공동체적 역할을 제대로 수행하지 못한 도시였다. 2000년 즈음부터 녹지율이 50%를 넘어서게 된 도시로 변모한 것과 같은 시정 차원의 변화나, “국경없는 마을”과 2006년부터 제한적이지만 외국인 주민의 투표권을 얻어낸 시민운동의 결과가 안산에 살고 있는 대다수의 사람들과 연결되지 못한 곳이었다. 도시 전체를 충격과 슬픔에 빠뜨린 이번 사건을 아픔으로만 남길 것인가, 이를 통해 가능성을 찾아낼 것인가. 재난에 대해 연구한 인류학자 올리버-스미스(Oliver-Smith)는 “사고는 (완결된)사건이 아니

4) Cohen, A.P. 1985. *The Symbolic Construction of Community*. Chichester: Ellis Horwood. P. 20.

라 과정”<sup>5)</sup>이라고 이야기 한다. 우리는 이 과정을 어떻게 이어갈 것인가. 법을 만들거나, 추모관을 짓는 것보다 더 중요한 것은 이 사건의 과정 속에서 ‘공동체 공통의 것’을 만들어 내는 것이다. 공동의 기억은 공통의 것을 만드는 시작이 될 것이다. 어떤 방법으로 어떻게 안산의 기억을 만들고, 이를 통해 어떤 공동체로 안산을 만들고, 남은 사람들을 치유할 것인가. 어쩌면 오늘의 포럼은 바로 이러한 문제를 해결하는 것이 아니다. 공동체 공통의 것을 어떻게 의미화 할 것인가를 고민하기 위한 첫 번째 머리 맞대기의 자리가 되어야 한다.

---

5) Anthony Oliver-Smith. 1996. “Anthropological Research on Hazard and Disaster”, *Annual Review of Anthropology*, Vol. 25, pp. 303-328.

안산의 환경, 건강, 그리고 (거듭)삶,  
세월호 유족과 그들의 삶이 담긴 보금자리를 생각하며

백도명, 서울대 보건대학원

우선 세월호 참사로 고통을 겪은 많은 분들에게 위로의 말씀을 드립니다. 위로보다는 같이 함이 그리고 말씀보다는 침묵이 더 필요한 일일지 모르겠습니다. 본 논고는 세월호 사건을 겪으면서 나와 우리 사회의 안전과 건강에 대해 되돌아보는 생각을 정리하고자 하는 내용으로, 논고를 시작하기 전에 세월호 참사를 계기로 여러 감정들이 앞선 상태에서 미처 정리되지 못한 형태로 발표되는 주제라는 점을 말씀드리고 시작하고자 합니다.

### 1. 보건학에서 바라 본 안전과 건강

보건학에서는 주어진 집단 혹은 특정된 사회의 수준에서 파악되는 삶과 관련된 사건들의 내용과 그 빈도를 파악함으로써 안전과 건강의 수준을 측정하며, 또한 이에 영향을 미치는 요인들을 파악하고자 합니다. 주요하게 파악되는 삶과 관련된 사건들로는 출생, 사망, 등록되는 특정 질병의 발생, 그리고 등록되는 특정 사고의 발생 등이 있습니다. 일정 기간 동안에 파악되는 이러한 사건들에 바탕을 두고, 출산율, 사망률, 인구증가율, 질병발생률, 재해율 등이 파악됩니다.

한편 같은 집단 내에서도 이러한 지표들이 시간이 지남에 따라 변화하는 다른 요인들과 밀접한 연관성을 보이는 경우, 그리고 서로 다른 집단 간에도 이러한 지표들의 차이가 다른 요인들 간의 차이와 밀접한 연관성을 보이는 경우, 지표에 영향을 미치는 원인적 요인들로 제시되고 있습니다. 소득이나 교육수준과 같은 사회경제적 변수가 사망률, 질병발생률, 재해율과 밀접한 연관성이 있다는 것이 알려져 있으며, 이러한 연관성에 근거하여 소득이나 교육수준이 사망, 질병, 그리고 재해 발생의 한 심층 요인으로 간주되고 있습니다.

특정 질병이나 혹은 재해에 따라서는 더 많은 요인들이 이들의 발생에 영향을 미치는 것으로 알려져 있습니다. 제가 관심을 갖는 산업재해의 경우에도 많은 요인들이 관여하며, 이렇게 다양한 요인들의 역할을 설명하는 모델로 도미노 이론을 포함하여 적어도 5가지가 알려져 있으며, 뒤에 따로 제시하였습니다.

저는 안전과 건강에 영향을 미치는 요인들을 크게 다음과 같이 세 가지로 구분합니다.

- 기술적 요인
- 제도적 요인
- 문화적 요인

저는 이러한 요인들이 작동하는 방식은 위험체계라고 하는 시스템을 통하여 작동한다고 생각합니다. 즉 특정 집단 내지는 사회의 안전과 건강 수준은 해당 집단 내지는 사회의 위험체계에 따라 좌우되며, 위험체계는 각각 위험의 생산, 관리, 그리고 예측과 소통을 담당하는 하부체계의 구성과 역할 및 그 관계 설정에 따라 달라진다고 생각합니다.



여기서 위험의 생산 하부체계는 생산, 통상, 교통 등과 같은 산업활동 이외에도 모든 위험을 생산하는 하부체계를 포함하며, 사회에 따라 법제도에 근거하여 이러한 위험생산과 함께 위험평가를 자체에서 하도록 요구되기도 하는 하부체계입니다.

한편 위험관리 하부체계는 위험에 대한 전문적인 평가를 바탕으로 위험을 관리하는 하부체계입니다. 이러한 위험관리 체계가 위험생산 체계와 같이 결합되어 있기도 하지만, 원자력 발전을 담당하는 생산부문과 원자력관리를 담당하는 위원회 부문이 분리 독립되어 있는 것처럼 다른 하부체계를 구성하기도 합니다.

마지막으로 위험의 예측 및 소통체계는 대학, 연구소, 언론 등과 같이 위험에 대한 분석 및 예측을 담당하는 하부체계로서 위험의 생산이나 위험의 관리와 같은 역할을 직접 담당하지는 않지만, 전체적인 위험을 평가하고 이에 바탕을 둔 위험정책 수립과 소통의 역할을 하는 체계입니다.

이와 같이 위험과 관련된 여러 하부체계들의 역할들이 서로 보완적인 관계를 이루면서 제대로 위험체계가 제 기능을 할 수 있기 위해서는 다음과 같은 조건이 만족되어야 합니다.

- 위험의 생산과 위험의 관리가 서로 독립적인 관계를 유지할 수 있을 것
- 현실화된 위험을 바탕으로 전체 위험체계에 대한 평가와 위험소통이 위험의 생산 및 위험의 관리 분야로 되먹임될 수 있을 것

결국 이러한 위험체계가 제대로 작동하기 위해서는 기술적, 제도적, 문화적 요인들에 대한 관리가 잘 결합되어 있어야 한다고 생각합니다.

## 2. 그렇다면 왜 안전과 건강 수준이 변화하는가?

안전과 건강의 수준에 영향을 미치는 요인들은 무엇인가라는 질문과 그런데 왜 안전과 건강의 수준이 변화하는가라는 문제는 다른 차원의 문제일 수 있습니다. 이는 마치 안전과 건강에 영향을 미치는 여러 다양한 요인들의 체계(시스템)은 무엇인가라는 질문과 그런데 왜 안전과 건강에 영향을 미치는 체계가

변화하는가라는 질문이 서로 다른 질문인 것과 마찬가지로입니다. 다른 관점에서 보면 평상시 체계가 어떻게 작동하는가라는 질문이 아니라, 항상성과 복원력을 지닌 체계가 어떠한 과정을 거쳐서 다른 모습의 항상성과 다른 수준의 복원력을 지닌 체계로 변화하는가, 그리고 이렇게 어느 한 체계의 작동방식을 변화시키는 근본적인 원인과 계기는 무엇인가라는 질문입니다.

마치 근로감독이 평상시 안전과 건강의 수준에 영향을 미치는 중요한 한 요인이지만, 소위 근로감독강화라는 기치 하에 근로감독을 변화시키더라도 처음에만 일시적으로 안전과 건강 수준이 달라지는 것처럼 보이다가 일정 시간 후에 다시 안전과 건강의 문제가 계속 발생한다면, 이를 통하여 안전과 건강의 체계가 달라졌다고 할 수 없을 것입니다.

위험체계가 작동하는 모습을 보면, 여러 다른 나라들에서 상당히 다른 모습을 보이며, 또한 한 나라 안에서도 시간이 지남에 따라 달라지는 것을 볼 수 있습니다. 저는 왜 이렇게 서로 다른 모습을 보이며, 또 달라지는가라는 질문에 대한 답은 위험체계가 작동하는 전체 체계의 중심적인 가치가 무엇이고, 이러한 위험체계의 작동에 중심적인 역할을 담당하는 주체들이 누구이며, 궁극적으로 위험체계 작동의 전면에 등장하는 이들 주체들의 구성이 왜 변화하는가에서 찾을 수 있다고 생각합니다.

한 사회의 역사적 변화과정을 놓고 걸음으로 드러나는 모습을 보면, 위험체계를 통해 파악되는 문제를 해결하는 대안으로서 기술적 대안, 제도적 대안, 그리고 문화적 대안이 강구될 수 있으며, 대안을 주도하는 주체들의 사회적 영향력과 대안이 요구하는 변화의 폭, 그리고 대안을 실행하기 위한 시간적 여유 등 때문에 기술적 대안이 가장 먼저 시도되고, 다음으로 제도적 대안, 그리고 문화적 대안으로 대안의 범위와 그 중심이 변화하게 되는 것으로 판단됩니다.

여기서 가장 먼저 드러나는 사회변화의 주도세력을 보면 기술개발에 집중하는 전문가들입니다. 먼저 눈의 띄며 제기되는 기술적 문제로서 부적절한 생산시설과 관리를 들 수 있으며, 이러한 모습은 소위 전문가가 주도하는 방식으로 다루어집니다. 이들은 단순한 기술자일수도 있지만, 정치적 힘을 가진 집단과 결탁하거나 내지는 투자가 혹은 사업가의 모습으로 나타나기도 합니다. 이들의 중심적 가치는 지배와 힘입니다.

그러나 이러한 기술적 문제해결이 기술적 모험으로 전락되거나 내지는 또 다른 기술적 문제를 초래하는 과정을 겪으면서, 위험체계의 문제 해결을 주도하는 세력은 다양해지고, 다양한 주체들의 관리와 제도화를 주도하는 새로운 세력이 등장하게 됩니다. 새로이 집단화되는 주체들로서 관료, 전문가집단, 노조 등이 주체 집단 정체성의 제도화를 통해 기존 사업주 내지는 정치가들과 함께 주도세력으로 등장하게 됩니다. 이들의 중심적 가치는 이익, 특히 경제적 이익에 집중되고 있습니다.

한편 이렇게 제도화를 통한 경제적 이익의 합리화가 갖는 문제로서, 기존 이익의 균형이 깨어지는 문제 해결은 가능하지 않다는 점입니다. 결국 기존 이익의 균형을 깨는 문화적 문제해결이 요구되며, 이는 기존 이익 구조에서 벗어나 있는 피해자 내지는 시민사회가 주도하게 됩니다. 이들의 중심적 가치는 경제적 이익을 떠나 문제 자체가 가지는 가치에 집중하게 됩니다.

Table 1. Narrative Structures of Risk System and Their Evolution Stages

Stage	Chaotic	Technical	Managerial	Cultural	Post-Cultural
Why (Objective)	Self-Interest Based	Politics Based	Economy Based	Health Based	Human Right Based
Who (Key Role Players)	No (Every) Body	Politicians Entrepreneurs	Technocrats Unions	Victims NGOs	Every Body

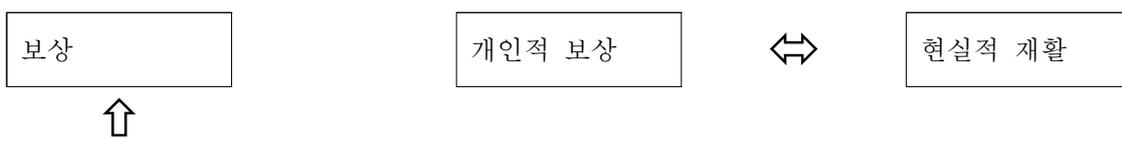
What	Content	Self-care	Input Dominant	Process Dominant	Output Dominant	Input to Output
	Risk Handling	Innate Heuristics	Assessment	Management	Communicate	Continuous Cycle
How	Politics	None	National Legislation	Corporate Guideline	Court Cases	Open Mass Media
	Enforcement	Self-Discipline	Code Based	Labor Based	System Based	Precautionary Way
Problem Construct Level		None	Data	Information	Knowledge	Wisdom
Risk Production	Engineering	Entrepreneurial	Maintenance	Contingency Schedule	Control Cycle	Eco-Friendly
	Remedy	Ad hoc	Exhaust	Personal Protection Human Resource	Business - Production Change	Socially Responsible
Risk Protection	Risk	Unnoticed	Assessment	Management	Communicate	Integrate
	Exposure	Unnoticed	Measurement	Criteria Setting	Participate	Avoid
Risk Prediction	Toxicity	Cases	Label	Educate	Substitute	Greener Chemistry
	Effect	Unnoticed	Examination	Diagnosis	Compensation	Rehabilitation

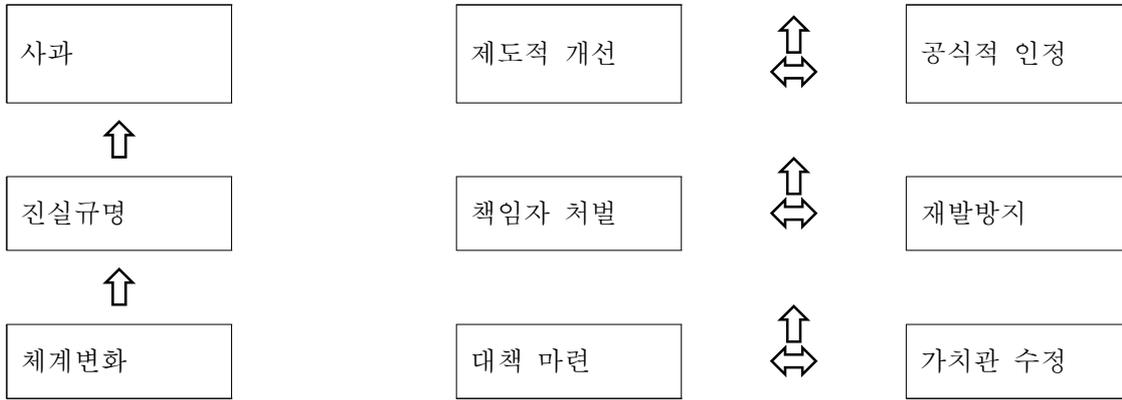
이러한 문화적 대안이 추구되는 과정의 중심에서는 피해자가 있으며, 이들이 주도하는 대안의 모습은 다음 두 개의 서로 다른 논리와 관점의 대비를 통해 파악될 수 있다고 생각합니다.

제도적 대안의 추구과정



문화적 대안의 추구과정





### 3. 세월호 유가족의 모습, 활능화와 (거듭)삶

세월호 유가족은 한국에서 지금까지 이러한 문화적 대안을 본격적으로 추구한 피해자 집단으로서 가장 중요한 피해자 집단이 아닌가 생각합니다. 이들이 어떻게 문화적 대안을 추구할 수 있었는지, 이들이 추구하는 문화적 대안이 자신의 활능화(empowerment)와 함께 이들이 속한 지역사회의 특성을 바꿀 수 있을 것인지, 궁극적으로는 이들의 문화적 대안이 어떻게 사회에서 받아들여질 수 있도록 할 것인지 등이 본격적으로 고민되는 시점으로 판단됩니다.

### 4. 안산의 환경과 건강

환경은 공장 지역의 특성을 지니고 있음

건강은 전체적으로 경기도의 일반적인 평균 수준을 보이고 있으나, 일부 다른 양상이 관찰되기도 함

안산 지역사회의 두 얼굴

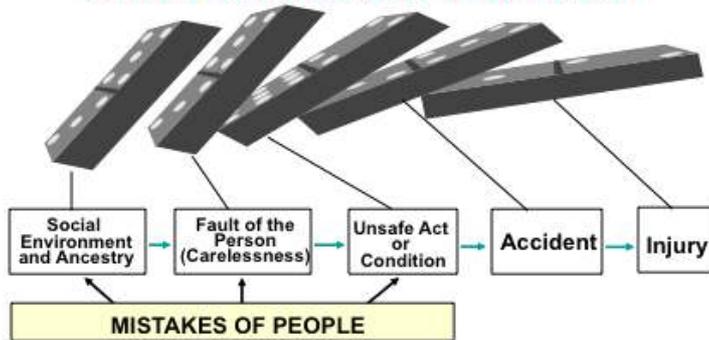
시민사회단체와 위성도시

이주노동자와 소외

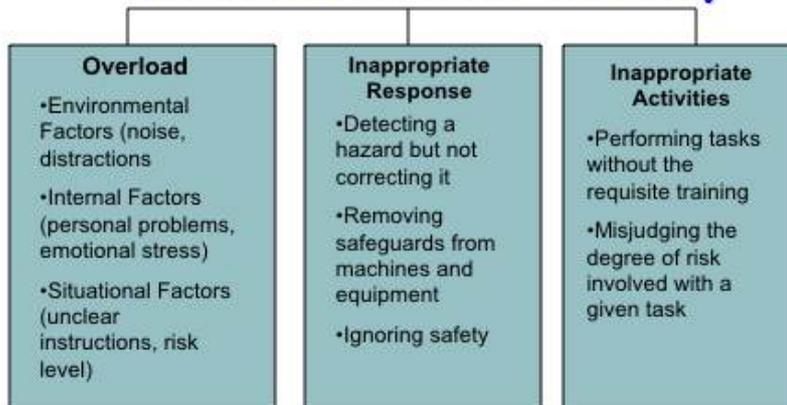
## Domino Theory

1932 First Scientific Approach to  
Accident/Prevention - H.W. Heinrich

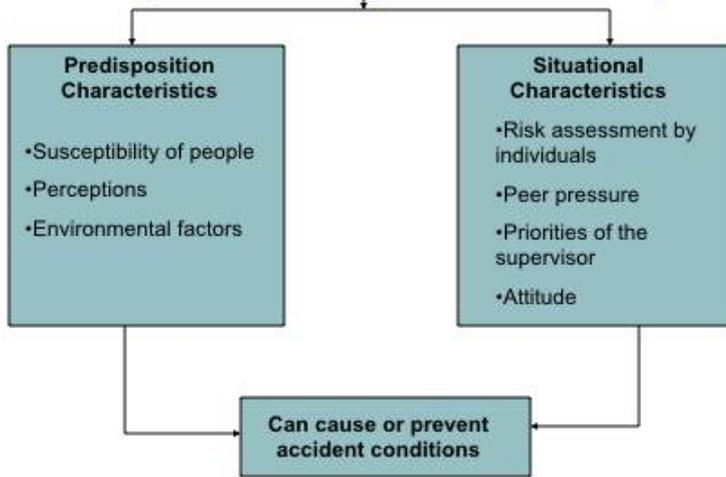
“Industrial Accident Prevention”



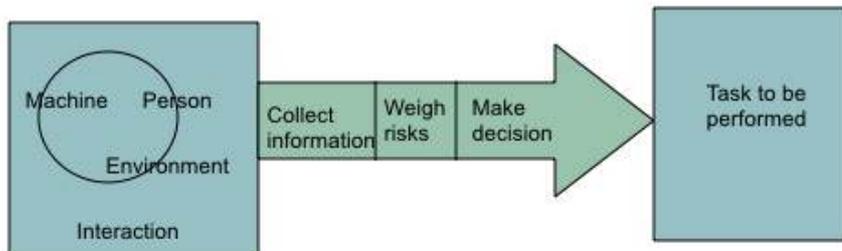
## Human Factors Theory



## Epidemiological Theory



## Systems Theory Model



## Combination Theory

- For some accidents, a given model may be very accurate, for others less so
- Often the cause of an accident cannot be adequately explained by just one model/theory
- Actual cause may combine parts of several different models

‘다문화도시’여서 가능한 ‘더 많은 공동체’  
오경석, 경기도외국인인권지원센터/한양대

1.

사람들은 말한다. 416이전의 대한민국과 416 이후의 대한민국은 다르다고. 그 ‘다름’이 가장 일상적으로 또 구체적으로 체감되는 공간이 바로 안산일 것이다. 안산 지역에서, 안산 사람들에게, 416은 ‘역사적 사건’ 이상이다. 416은 안산의 공기 자체를 바꾸어 놓았다.

한 순간에 가장 소중한 사람을 잃어버린 사람들, 거짓말같이 삶의 총체성이 붕괴된 사람들, 그 이웃의 억울함을 그냥 보고만 있어야 하는 사람들, 그들 곁에서 친구가 되고자 하지만 끝없이 타인의 자리를 환기해야만 하는 사람들, 자기 자신을 치유해야 하는 사람들, 모두 먹먹하기는 마찬가지다. 그런 점에서 416은 안산의 내부다. 안산 사람들은 모두 416의 당사자들이다.

2.

조문객들에게 상실은 시간이 지남에 따라 비현실이 되지만, 당사자들에게는 날이갈수록 선명한 현실이 되기 마련이다. 너무도 선명해져서 상실 자체가 일상이 될 때, 혹독한 상실의 순간에 시간이 멈춰버릴 때 가장 필요한 것은 친구다. 이웃이다. 공동체다. 상실의 놀람, 슬픔, 분노, 좌절, 억울함 무기력, 죄책감을 있는 그대로 수용해주고, 지지해주고, 곁을 지켜 줄 수 있는 그런 존재다.

다행히 안산은 416 이전에도 매우 활성화된 지역 사회 공동체가 존재하는 곳이었다. 416 이후 새로운 공동체와 네트워크들이 수없이 생성되고 있다. 그들은 일견 무질서하면서 체계적인 방식으로, 자발적이면서도 조직적인 방식으로, 상상할 수 없지만 구체적인 방식으로, 당사자이면서도 조력자요, 상처받은 자이며 동시에 치유자(wounded healer)로서 조문하고, 위로하고, 연대하고, 기록하고, 탐색하고, 저항하고, 촛불을 함께 켜고, 함께 걷고 행진하고, 함께 산에 오르고, 음식을 나누고, 기도하고, 대화하고, 토론하고, 서로를 방문하고, 눈물을 흘리고, 서로를 보듬고, 서로를 지탱한다.

3.

그들은 동의한다. 진상 규명과 더불어 “이웃이 가장 중요한 치유자”이며, 상처받은 안산의 자기 치유는 지역민들의 “연대와 공감, 배려”에 근거한 새로운 지역 사회 공동체를 만들어내는 일로부터 시작되어야만 한다고. 그러나 진상규명만큼이나 새로운 공동체를 만드는 일도 생각보단 쉽지 않은 일이다. “치유 공동체, 거듭 태어난” 안산 지역사회를 만들어내기 위한 토론의 과정에서 몇 가지 쟁점들이 불거져나오고 있다.

단기적인 해결인가 장기적인 접근인가, 416 이전 상태의 회복인가 새로운 공동체인가-  
곧 보수적인 접근인가 개혁적인 접근인가, 현실적인 접근인가 이상주의적인 접근인가, 정치  
적 프레임인가 일상적 프레임인가, 누가 주도하는가, 컨트롤 타워인가 탈중심화된 추진체계  
인가, 어떤 가치인가, 어떤 미래인가, 가족들이 어떻게 중심이 될 수 있는가. 전문가들은 무  
엇을 할 수 있으며 무엇을 해서는 안되는가.

#### 4.

지난 6개월, 길다면 길고 짧다면 짧은 시간, 하루에도 몇 차례씩 이어지던 고관대작들은  
어느틈에 자취를 감추어버렸고, 다른 한 편 ‘재난 마케팅’과 ‘재난 자본주의’는 더욱 명증해  
지고, 무엇을 할 수 있을까, 어디까지 할 수 있을까, 얼마나 버틸 수 있을까, 순진하고 소박  
한 활동가들의 일부는 현장을 떠나고 있으며, 지역 주민들 사이에서 갈등과 분열의 조짐도  
살짝 내비치는 이즈음, 더욱 필요한 것이 위와 같은 주제들에 대한 더 많은 토론이요, 포럼  
임은 분명하다.

토론이 활성화되고, 토론의 내용이 공적인 권위와 정당성을 가질 수 있으려면 무엇보다도  
중요한 전제가 있다. 참여자가 충분히 다양해야 하며, 토론의 방식이 자발적이며 민주적이  
어야 하고, 토론의 내용이 지역 사회 전체에 공유될 수 있어야 한다는 것이다.

#### 5.

새로운 공동체에 대한 토론이 몇몇 단체나 개인에게 독/과점 될 때, 토론이 비민주적이며  
폐쇄적인 방식으로 ‘결론’을 이미 정해놓고, 그에 동의하는 사람들만의 화합으로 축소되는  
경우 가장 우려할 만한 상황은, (토론에 참여할 수 없거나, 거부당하는) “또 다른 희생자”들  
이 만들어질 수 있다는 점이다.

이와 관련 안산 지역에는 보다 대안적인 공동체를 모색할 수 있는 타지역사회에 비해 독  
보적인 자원과 동시에 또 다른 희생자들이 만들어질 수 있는 더 많은 가능성, 둘 다가 존재  
한다. 그것은 안산이 시민사회가 강한 지역일 뿐만 아니라 이주민들로 구성된 ‘비시민 주민  
사회’ 역시 강한 지역이라는 점과 관련된다.

대안적인 공동체로서 안산의 미래는, 시민들만의 연대로 제한될 수 없으며, 시민들과 비  
시민들의 연대 역시 고려될 수 있어야만 한다. 그들 사이에 더 많은 소통 구조가 만들어질  
수 있어야 하며, 그 안에서 더 많은 “목소리들과, 관점의 다양성”이 표현될 수 있어야 한다.  
그런 과정에서 재난에 맞서고, 재난을 치유하는 ‘우리 안산 시민’의 정체성 자체가 새롭게  
규정될 수 있어야 하는 셈이다. 안산의 비시민 주민들, 그들이 이미 오래전부터 우리 이웃  
이며, 친구이며, ‘상처받은 치유자’들이었음을, 우리는 잘 안다.



## 연 락 처

### **한양대학교 ERICA캠퍼스 글로벌다문화연구원**

주 소 : 426-791 경기도 안산시 한양대학로 55 약학대학 506호

전 화 : 031)400-5820

팩 스 : 031-400-5821

### **국회의원 부좌현 의원실**

주 소 : 서울 영등포구 의사당대로1 국회의원회관 944호

안산시 단원구 광덕대로 141 밀레니엄빌딩 B동 902호

전 화 : 02)784-8450, 031)439-8833

팩 스 : 02)788-0224, 031)439-8668

### **서울내러티브연구소**

주 소 : 서울 종로구 돈의동 낙원오피스텔 803호

전 화 : 02)743-7671

팩 스 : 02)744-7671