

## 시민참여와 재난 거버넌스에 대한 평가와 과제

2021년 2월 5일  
허현희 (건강세상네트워크)

### 1. 들어가며

- ‘전례가 없고, 불확실하며, 누구도 원치 않았던’ 코로나19 팬데믹을 경험하고 있는 시민사회의 대응은 참여의 관점에서 어떠한 수준인가?<sup>1)</sup>
- 참여적 재난/위험 거버넌스가 작동하려면?

### 2. 왜 참여적 재난/위험 거버넌스인가?

- 참여적 위험 거버넌스(participatory risk governance) 등장 배경
  - 위험평가와 위험관리 정책형성과정에 일반시민과 이해당사자들이 참여하는 것을 뜻함. 1960년대 이후 북미와 유럽에서는 과학기술 발전이 초래하는 기술적 위험과 환경 위기에 대응하는 위험연구가 활발히 진행됨. 전통적으로 전문가들이 독점하던 기술관료적이고 전문가주의적인 위험 평가 및 관리정책의 한계와 문제점을 드러내면서 일반시민과 이해당사자들의 참여 필요성이 제기됨<sup>2)</sup>. 캐나다의 핵폐기물 관리 정책, 미국과 영국의 나노기술 관리정책 등에 활용됨.
- 필요성
  - 코로나19와 같은 불확실하고 모호한 위험 특성을 가진 경우에는 과학적 지식이 충분하지 않고 위험에 대한 인식들이 다르게 구성될 수 있음<sup>3)</sup>. 따라서, 감염병 예방과 관리를 위한 정책 우선 순위 결정, 보건의료자원의 배분 및 전달체계, 지역사회 복원 등 기술적 의사결정 과정에 사회적 토론과 합의를 위한 시민과 다양한 이해당사자의 참여는 필수적임.

### 3. 코로나19 팬데믹 시기의 시민참여 평가

- 참여 주체
  - 1차 유행 후 실시한 설문조사에 따르면, 일반 시민은 ‘민주적 시민성’에 기반해 정부주도 방역 정책에 개인적으로 적극 참여한 것으로 드러남<sup>4)</sup>. 정부 대응에 대한 평가도 긍정적(67%)임. 개인 활동을 벗어난 사회적 집단적 활동에는 다음과 같은 다양한 이해당사자들과 조직화된 시민사회가 참여하였음.

1) ‘서울시 시민사회 코로나19 대응사례 기록을 위한 수집 및 분석 연구’(건강세상네트워크), ‘지역사회 재난대응 거버넌스의 필요성과 과제’ 토론회(서울시 재난안전대책본부 민관협력반), ‘인권중심 코로나19 시민백서’(시민건강연구소), ‘2020년 서울시 건강생태계조성사업 성과평가’(서울시 공공보건의료재단)와 관련된 보고서 및 자료집을 중심으로 리뷰함.

2) 이영희. 참여적 위험 거버넌스의 논리와 실천. 동향과 전망 2010

3) International Risk Governance Center(IRGC). IRGC 위험 거버넌스 프레임워크. 2017.

4) ‘코로나19가 드러낸 한국인의 세계-의외의 응답’. 시사인 2020; 제663호.

- 중간지원조직(서울시 마을공동체지원센터 등)
- 마을의 풀뿌리조직(지역기반자치조직 CBO)
- 시민단체 협력네트워크(시민넷)
- 시민사회단체(NGO, NPO, 사회적경제 등)
- 주민리더 및 마을건강활동가(주민자치회 활동, 보건소 협력 CBO 양성)

○ 참여 내용 및 방법

- 개인 차원에서는 정부주도 방역 및 사회적 거리두기 참여와 같은 건강행동의 변화에 초점이 맞춰져 있음.
- 조직화된 참여의 내용은 지역사회 주민조직의 자원을 자발적으로 동원하여 방역물품 지원, 행정과 공공보건의료기관의 지원이 미치지 못하는 건강돌봄 사각지대의 취약계층 대상 사회적지지, 인포데믹(infodemic) 대응 리스크 커뮤니케이션 등임.
- 보건의료분야를 포함한 다양한 분야의 시민사회 주체들은 연대하여 코로나19 사회경제적 위기상황에 대한 인권 측면의 의제 발굴 및 이슈를 확산하고 대정부/대국회 요구 활동을 전개함.

표1. 감염병 예방 및 관리를 위한 시민참여 현황과 과제

	What	Who	How
재난 위험 대비	감염병 대비/감시	시민사회 - 시민건강연구소	-재난 거버넌스 사례조사 보고서 발간 및 이슈 확산
재난 위험 상황	감염병 예방 및 관리 계획수립	-	-
	지역사회 들어가기/ 조직화	마을풀뿌리 조직 주민리더 중간지원조직	- 사회적 신뢰 쌓기 - 주민조직화
	의제 발굴/ 우선순위 선정	시민사회 - 코로나19-사회경제위 기 대응 시민사회대책위원회 <sup>5)</sup> - 코로나19 사회경제위기대응 대구공동행동 - 코로나19 인권대응네트워크	- 코로나19 의료공백 인권실태 조사단 <sup>6)</sup> 구성 및 결과 확산 - 정부 책무성 촉구 및 업무 이 행여부 점검 활동
	방역 참여/ 자원봉사 (outreach/volunteer)	중간지원조직 마을풀뿌리 조직 시민단체 협력네트워크 주민리더	- 마스크/손 소독제 제작 및 나눔 - 사회적지지 제공(물품/생계/정 서/공감/연대)
	리스크 커뮤니케이션	마을풀뿌리 조직 시민단체 협력네트워크	- 코로나19 성소수자 긴급대책 본부 결성

		시민단체 - 성소수자 단체 등 - 전국장애인차별철폐연대 주민리더	·이태원 클럽발 확진자 발생시 성소수자 옹호 및 지방정부 견제 ·신뢰할 수 있는 정보 전달 및 루머 차단 - 코로나19 장애인 대책 요구활동 (민관합동 대응 매뉴얼 제작 등)
	평가 및 환류	마을풀뿌리 조직 시민단체 협력네트워크 주민리더 시민사회	- '서울시 시민사회 코로나19 대응사례 기록을 위한 수집 및 분석 연구' 보고서 - '인권중심 코로나19 시민백서'
재난 위험 이후	사회적 회복	-	-

○ 참여 수준 평가

- 코로나19의 1~2차 유행 시기 시민참여는 서울, 대구, 부산 등 주요 도시를 중심으로 조직화된 시민사회 중심으로 자발적 활동 또는 민관 협력 형태로 이루어짐. 민관 협력 형태로는 서울시의 경우 재난안전대책본부 내 민관협력반을 설치하거나 시민건강국 내 사업(건강생태계조성사업)을 통해 민관 협력 방역활동을 전개한 노력은 긍정적으로 평가함.
- 하지만, 재난/위험 관리 체계 내에서 감염병 관련 위험 감시 및 대비, 감염병 예방과 관리에 대한 계획 단계, 코로나 이후 사회 회복에 대한 논의에 시민사회가 참여할 수 기회나 여건이 마련되어 있지 않음.
- 특히, 백신 접종과 관련해 자원배분, 우선순위 선정, 인포데믹 대응 리스크 커뮤니케이션 관련 의사결정 구조에 시민사회가 참여할 수 있는 구조가 부재함.
- 이는 참여적 재난/위험 거버넌스를 구축하기 위한 연계(networking)나 협조(cooperating) 단계는 이르기 쉬우나 협응-협력-연합의 단계를 넘어 지속적인 협력구조를 유지하고 제도화하는 단계에는 이르지 못한 것으로 평가함.
- 지역의 3개 축을 정부의 책무성, 시민 참여, 법적 규제라고 한다면 시민참여를 재난/위험 거버넌스로 구조화할 수 있는 정부의 책무성이 요구됨.

4. 공중보건위기 상황에서 참여적 재난/위험 거버넌스 구축을 위한 조건은?

○ 법률적 토대

- 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률('감염병예방법') 개정
- 지방정부 조례 내 관련 조항 신설 등

○ 행정 지원 및 시민사회 자원 확보

- 지방정부 내 평등한 파트너십을 교환할 수 있는 부서 및 담당자 배치
- 정부의 견제 주체이자 파트너인 시민사회의 전문 역량 강화와 지속적 협력 의지

5) 민주노총, 시민사회단체연대회의, 한국진보연대, 참여연대 등 535개 시민단체 등이 참여하여 2020년 4월 발족함. 해고 금지 및 고용유지, 차별없는 직접지원, 취약계층 추가지원, 공공의료 확대, 사회안전망 확충, 지속가능한 경제산업구조로의 전환을 요구함.

6) 설문조사 기간(2020년 7월 27일~8월 25일)

- 정치사회적 공감대 확산 및 지지 확보
  - 재난/위험 예방 및 관리는 전문가 중심이 아닌 시민사회와 다양한 이해당사자의 참여와 협력의 중요성 인식 확산
  - 언론 및 정치권의 관심 및 인식 전환

## 5. 향후 운동의 방향성 및 과제

- 2020년 건강세상네트워크 주요 활동
  - ‘코로나19 의료공백 인권실태조사단’ 활동
    - 의료공백 피해 실태 조사 및 공론화 사업
    - 이해당사자 및 활동가 연대 조직화
  - ‘인권중심 코로나19 시민백서’ 발간 활동
    - 팬데믹 시기의, 위험불평등, 시민의 권리, 보건의료/돌봄 현황 조사 등
  - 서울시 시민사회 코로나19 대응사례 기록을 위한 수집 및 분석 연구 활동
    - 코로나19 대응 사례 및 건강불평등 현황 조사, 공론화
  
- 향후 과제
  - 사회적 공감대 확산
    - ‘최소주의적 시민의식’을 ‘사회적 연대의식’으로 전환할 수 있는 공감대 확산, 교육
    - 시민사회의 주체성을 인정하지 않는 정부/관료의 인식 전환
  - 시민사회 조직화 강화
    - 지역기반조직과의 약한 고리 강화
    - 신규 연대조직 발굴/확대
  - 재난/위험 거버넌스 관련 사업
    - 요구사항 구체화 (거버넌스 구조의 법제도화 등)
    - 대정부 및 대사회적 요구 쟁취 운동 (간담회, 보도자료 발송 등)
  - 회원 결집 내실화
    - 거버넌스 관련 의견 반영 및 소통채널 활성화 (온라인 회의, 웹진 등)

---

7) 시사인, KBS 등이 실시한 설문조사(2020.11.23.~25)에 따르면, 3차 유행을 맞으면서 취약한 사회인프라의 약점이 드러나고 정부리더십, 사회 전반에 대한 신뢰가 퇴보하면서 ‘최소주의적 시민의식’이 드러나고 있음. 즉, 방역조치에 대한 개인의 책임과 의무는 동의하지만 기부, 봉사, 사회적 연대 등을 포함한 사회적 책임활동 경험에는 인색한 경향을 보임. 5월 조사 대비 11월 조사결과, 취약계층에 대한 정부 지원 동의 급감. ‘방역정치’가 드러낸 한국인의 세계-의문 품는 한국인들. 시사인 2020. 12.