

〈생명과 안전의 경기도 만들기〉

# 재난·참사 피해자의 권리와 지자체의 역할

2024년 9월 11일 수요일 오후 2시  
경기도의회 중회의실1

○ 주최 : 경기시민사회단체연대회의, 다산인권센터

○ 지원 :  생명·안전·약속  
4·16재단



세월호참사 10주기  생명과 안전의 지역사회 만들기 2차 포럼

# 재난·참사 피해자의 권리와 지자체의 역할

2024년 9월 11일 (수) 오후 2시~4시 반  
경기도의회 중회의실 1(영통구 도청로 30지하1층)

좌장 송원찬 (경기시민연구소 울림)

주제발표 유해정 (재난피해자권리센터 센터장)

토론 1 정부자 (4.16세월호참사가족협의회 추모부서장)

토론 2 심성보 (경기도 사회재난 예방팀장)

토론 3 랑희 (4.16연대 안전사회위원회 위원)

토론 4 안은정 (경기시민사회단체연대회의 운영위원)

토론 5 한소정 (안산환경재단 책임연구원)

주최: 경기시민사회단체연대회의, 다산인권센터      지원:  4.16재단



## 〈자료집 목차〉

### 1. 발제

- 재난과 인권:정치공동체가 재난 피해자들에게 빚진 것들 .. 8p

### 2. 토론

- 1) 토론1 재난·참사 피해자 권리의 중요성 ..... 38p
- 2) 토론2 재난·참사 피해자의 권리와 경기도의 역할 ..... 42p
- 3) 토론3 생명 안전 사회를 만들기 위해 지역사회에 준비되어야 할 고민들 ..... 48p
- 4) 토론4 재난·참사 피해자의 권리와 시민사회의 역할 ..... 56p
- 5) 토론5 피해자의 권리에 대한 공감으로부터 사회체계 변화까지 62p



<발제>

# 재난과 인권

정치공동체가 재난 피해자들에게 빛진 것들

# 재난과 인권

## : 정치공동체가 재난 피해자들에게 빛진 것들

유해정(재난피해자관리센터 ‘우리함께’)

### 1. 재난 정의

무엇을 재난으로 볼 것인가에 대한 명료하고도 통일된 법적, 학문적 정의는 존재하지 않는다. 다만 국내 재난관련 법령의 가장 기본이 되는 <재난 및 안전관리기본법>은 “국민의 생명,신체,재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것”으로 재난을 정의한다.

미국의 연방위기관리청(Federal Emergency Management Agency FEMA)은 재난을 “통상 사망과 상해, 재산피해를 가져오고 또한 일상적인 절차나 정부의 차원으로는 관리할 수 없는 심각하고 그 규모가 큰 사건으로, 이러한 사건은 보통 돌발적으로 일어나므로 정부와 민간 부문 조직이 인간의 기본적 수요를 충족시키고, 복구를 신속하게 하고자 할 때 즉각적이고 체계적으로 효과적인 대처를 해야 하는 사건”으로 정의한다.

유엔재난위험경감사무국(UN Office for Disaster Risk Reduction UNDRR)은 재난을 “광범위한 인적, 물적, 경제적 또는 환경적 손실 및 영향을 수반한 공동체나 사회 기능의 심각한 중단으로, 영향을 받은 공동체나 사회가 자체 자원을 사용하여 대처할 수 있는 능력을 초과하는 경우”로 정의한다.(UNDRR 2009, 9)

이러한 정의들은 재난이라는 사건의 피해와 규모를 중심으로, 관리 및 대응이라는 측면에서의 체계와 자원의 동원, 투입을 강조한다. 이는 재난이 공동체나 사회에 미치는 위급성과 심각성을 부각시킬 수는 있지만, 재난 피해자의 피해와 고통, 그것이 미친 심리적이고 인권적이며 또한 사회적이며 정치적인 측면을 잘 드러내지 못한다는 한계가 있다.

## 2. 재난과 고통

그렇다면 재난 피해자 중심적인 관점에서 재난은 어떻게 정의될 수 있을까? 그러기 위해서는 먼저 재난이 재난 피해자에게 어떤 영향을 미치는지 살펴볼 필요가 있다. 이 피해는 지금-여기 한국적 맥락에서<sup>1)</sup> 크게 세가지 차원으로 구분해 살펴볼 수 있다(유해정 2020a).

첫째, 재난 자체에 따른 위해와 직접적 피해다. 재난에 따른 사망, 실종, 부상, 피난, 재산 손실 등이 대표적이다. 하지만 피해는 여기에 한정되지 않는다. 사랑하는 사람을 잃거나 회복될 수 없는 피해를 입은 피해자의 삶에 깊숙이 침투해 신체적·정신적 질병, 트라우마, 실직, 빈곤, 돌봄·보육·교육 등의 공백, 가족 또는 사회 관계 훼손, 사회생활 곤란 등을 야기한다. 평범한 사람들의 평범했던 삶이 도미노처럼 한순간에 무너진다.

둘째, 구조적 폭력과 피해다. 재난을 ‘개인화’ 또는 ‘사고화’ 하려는 관점과 대치는 시혜적 재난 피해 지원, 고통의 의료화, 알권리의 훼손, 책임자에 대한 관대한 처벌 또는 불처벌, 진상규명의 좌절 등의 결과를 낳는다. 이는 재난 피해자의 권리에 대한 무지, 재난에 대한 법·제도의 미비, 재난을 정쟁화하려는 태도 등에 기인한다.

셋째, 문화적 폭력과 피해다. 유가족다움, 피해자 비난, 책임 부인, 편파·왜곡·선정 보도 등이 대표적 인데 이는 재난과 구조적 폭력을 정당화해 주는 이데올로기와 사상, 예를 들면 위험의 타자화, 생명경시풍조, 물질만능주의, 공감 격차 등에 터 잡고 있다.

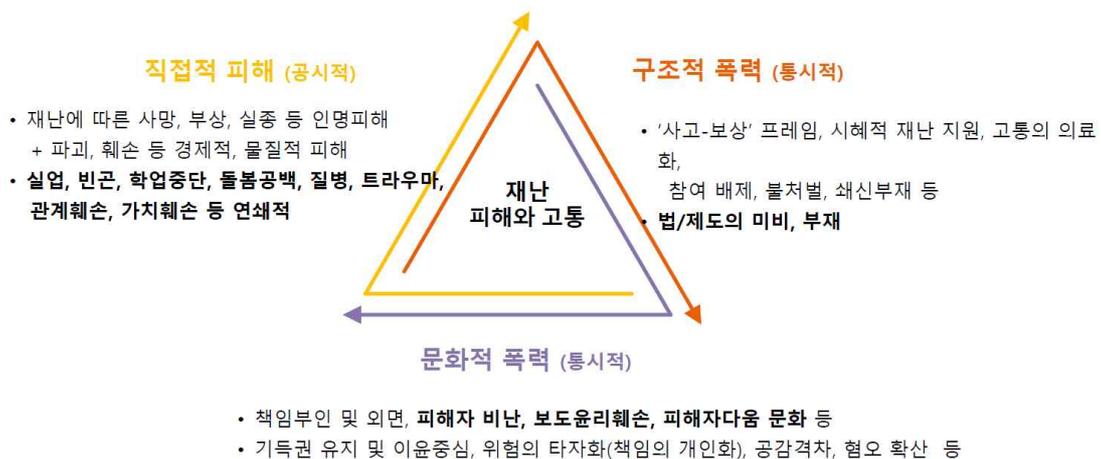
재난에 따른 직접적 피해가 공시적인 성격을 띠면, 구조적 폭력과 문화적 폭력은 통시적인 양상을 띠다. 오랜 기간에 걸쳐 형성된 사고-보상의 재난정치와 책임을 부인, 방관하는 사회가 피해자의 피해와 고통을 가중시키 일상의 의지를 빼앗고 공동체에 대한 신뢰마저 상실하게 되는, 재난 이후를 더욱 큰 재난상태로 만드는 것이다. 하지만 재난에 따른 직접적인 피해와 고통은 상대적으로 잘 드러나고 의제화 되는데 반해 구조적 폭력 및 문화적 폭력은 잘 드러

---

1) 한국적 맥락이란, 정치공동체의 정치, 경제, 사회, 문화적 맥락에서 음식, 건강, 대피시설 등 1차적인 차원의 인도적인 구호조차 이뤄지지 못하는 상황은 아니라는 점을 전제한다는 의미다.

나지 않으며, 쉽게 교정되지 않는다. 특히 문화적 폭력은 피해자들의 인식과 행동을 억압하고 통제함으로써 직접적 피해와 구조적 폭력을 정당화하고 문화적인 폭력을 해결하고자 하는 피해자들의 참여와 행동을 위축시키고 통제한다는 점에서 문제의 심각성이 있다.

<그림 1> 재난에 따른 재난 피해자의 피해와 고통



### 3. 인권의 훼손에 따른 재난

문제는 재난 피해자가 경험하는 이러한 피해와 고통이 인권이 제대로 보장되지 못한 결과이자 또 다른 인권 침해를 야기하는 원인이 된다는 점이다.

그렇다면 재난의 발생은 인권과 어떤 관련성을 갖는가?

재난은 인류 역사 전반에 걸친 현상이다. 또한 모든 위험을 완벽하게 통제하는 것은 불가능한 일이기도 하다. 하지만 과거의 재난이 신의 영역, 자연의 영역에 속했다면, 현재의 재난은 인간의 관리 하에 놓여있다는 인식이 보편화되었다. 재난을 위험요인(hazards)과 취약성(vulnerability)이 상호작용해 특정 시공간에서 현실화된 사건으로 보기 때문이다. “Risk = Hazard × Vulnerability” 공식은 전 세계적으로 보편화됐다(Birkmann 2013, 50).

위험요인(hazards)이 생명을 위협하거나 삶의 기반을 훼손하고 사회·경제적 혼란을 야기할 수 있는 위험한 조건 또는 현상이라면, 취약성은 사회적, 경제적, 정치적, 문화적 위치나 요인에 의해 피해를 당하기 쉬운 조건이나 상태를 의미한다.

Wisner는 취약성을 “자연재해 및 극한상황의 영향을 예측, 대처, 저항, 복구하는 능력에 영향을 미치는 개인 또는 집단의 특성과 상황”으로 정의한다(Wisner 2015, 3).<sup>2)</sup> 예를 들면 성별, 연령, 장애 등과 같은 생물학적이고 본질적 속성에 속한 것들이다. 또한 계급, 언어, 문화 등 사회적인 것들 이기도 하다. 중요한 것은 생물학적이고 본질적 속성 조차도 사회적인 영향을 받아 구성되며 취약해진다는 점이다. 경사로 없는 건물의 장애인, 자율성 없는 청소년, 양육과 돌봄의 주 책임자인 여성은 물론이고 낮은 타국에서의 이주 노동 등을 상상해보자. 위험은 모두에게 닥칠 수 있지만 위험에의 노출과 손상에 영향을 입는 민감도, 대응 또는 적응 능력은 동일하지 않다. 누군가에게는 사건이 누군가에게는 재앙적 사건인 재난이 될 수 밖에 없다.

이렇듯 취약성은 개인의 속성이 아니라 차별적 관행과 구조, 불공정한 권력과 의사결정, 그에 따른 불평등과 부조리의 산물일 때가 많다. 취약성은 권력 및 위계와 분리될 수 없으며, 불평등 및 인권침해의 문제와 늘 결합되어 있다. 재난은 불평등과 인권침해를 더욱 심화시키는데, 이는 취약성의 악화로 귀결되면서 악순환 한다. 재난이 불평등 한 건 바로 이 때문이다.

위험요인은 그 자체로 위협적이지만 사회가 취약성을 어떻게 통제, 완화, 보완하는가에 따라 위험의 잠재력과 재난은 매우 다르게 발현된다는 점에서, 결국 취약성은 정의, 연대, 평등과 관련된 문제인 셈이다. 인권과 분리될 수 없다. 따라서 재난의 발생을 인권적으로 사고하는 것은 취약성과 불평등이라는 렌즈를 통해 어떤 사회구조와 맥락으로 누가 더 취약하고 불평등해지는 지를 들여다보는 것이다. 불평등하고 취약한 조건과 관계에 처한 이들이 자신의 삶에 중요한 영향을 미칠 수 있는 결정에 의미있게 참여할 수 있는 공간과 기회, 권한에 관한 문제이다. 이들의 권한 강화로 불평등을 구조화하고 취약성을 강화하는 의도적인 정치적 과정과 어떻게 단절할 것인가의 문제이다. 이를 통해 위험을 효과적으로 제어하고 재난과 그에 따른 피해를 최소화 할 수도 있다(Ten Have 2018, 164). 이런 관점에서 보자면 취약성은 오로지 무능력이나 결핍만이 아닌 공동체 차원에 새로운 능력과 기회의 장의 생성을 의미하기도 한다.<sup>3)</sup>

2) 취약성과 관련해서는 매우 다양한 정의가 존재한다. 일례로 UNISDR은 취약성을 “위험요인의 영향에 대한 공동체의 민감성을 증가시키는 물리적, 사회적, 경제적 및 환경적 요인 또는 과정에 의해 결정되는 조건”으로 정의한다(UNISDR 2005). 하지만 UNISDR의 정의는 취약성의 원인이 되는 권력관계의 누락, 공동체의 모호함, 본질적 취약성의 배제 등의 측면에서 비판받기도 한다(Wisner, 2015).

이렇듯 재난이 정치 공동체 또는 인간의 행동 또는 그 결여에 크게 좌우된다는 것이 부인할 수 없는 명제가 되면서, ‘자연재해’라는 개념조차 사라지고 있다. 자연재해라는 표현은 자연과 관련된 위험요소에 따른 재난이 전적으로 ‘자연적’이기 때문에 불가피하고 인간의 통제 밖에 있다는 잘못된 가정을 전달하기 때문이다.

따라서 유엔국제재난경감전략기구(UNISDR)는 재난과 위험의 관계에 대해 “‘자연’ 재난은 같은 것은 존재하지 않는다. 단지 자연적 위험요인(hazards)<sup>4)</sup>이 있을 뿐이다”라고 말한다.<sup>5)</sup> 유엔인권이사회 역시 효고행동강령(2005-2015, Hyogo Framework for Action)에 따라 자연재난이란 표현 대신 ‘자연위해와 연관된 재난’(disasters associated with natural hazards)으로 바꿔 사용할 것을 권고한 바 있다(UN Human Rights Council 2015). 이러한 정의는 국가와 지방자치단체 비롯해 안전권 보장에 책임이 있는 주체들이 모든 수준에서 재난을 예방할 책임과 재난 이후 그 피해를 최소화 해야할 의무가 있음을 강조한다 .

또한 이는 재난을 개인 책임화 하는 것은 온당하지 못함을 의미한다. “개인의 부주의나 실수가 재난이 된다면 그 사회는 결코 안전한 사회가 아니다. 안전한 상태는 개인이 매사에 조심해서 추구할 수 없다”(인권운동사랑방 노란리본인권모임, 2019: 15). 책임을 개인화하는 것은 피해자와 그 가족의 고통을 증폭시키는 것은 물론 재난예방의 1차적 책임이 있는 국가와 지방자치단체의 책임을 희석시키거나 탈각시킨다. 비난이 피해자, 때론 재난의 ‘드러난’ 원인 제공자에게 향할 때, 사회가 놓쳐버리는 것은 누가, 왜, 무엇 때문에 취약해졌는가, 보다 안전한 사회를 만들고 공동체 구성원의 안전권 보장을 위해 국가와 지방자치단체 무엇을 해야하는가란 질문이다.

정리하자면 재난은 공동체 구성원의 도덕적, 정치적 행위 능력을 지원하고 유

---

3) 일례로 인간은 취약하기 때문에 인권이 만들어진 것으로 볼 수 있다. 모든 인간은 취약하고 위험에 노출될 가능성이 항상 존재하기 때문에 인간은 서로에게 협력해야하며, 생존과 번영은 물론 인간다운 삶을 위해서 인권과 같은 개념과 제도를 만들어낸 것이다.

4) 효고행동강령에서 위험요인(hazard)은 “사상, 부상, 혹은 기타 건강상 위해 그리고 재산피해, 생활기반 및 서비스의 손실, 사회적·경제적 손실, 또는 환경적 손상의 원인이 되는 위험한 현상·물질·인간의 활동이나 상태”로 정의된다. 위험요인은 미래에 위험이 될 수 있는 잠재적 조건을 포함하고 다양한 기원으로부터 유래할 수 있다(국민안전처·인천광역시·UNISDR 2016: 3). 한편 위험요인(hazards)과 위험(risk)과 구분된다. hazards가 잠재적 위험요소라면, risk는 실제적 고위험 가능성을 나타낸다.

5) <https://www.unisdr.org/who-we-are/what-is-drr>

지하는 기본 바탕, 예를 들면 존엄과 평등, 이를 지지하는 법과 제도, 정치, 행정 등이 크게 손상될 때 발생하는 사건이다.

참고로, 재난은 국적을 가리지 않는다는 점에서 국민/시민의 권리가 아닌 사람의 권리로 보호되어야 한다. 이태원 참사와 아리셀 참사는 안전권이 왜 사람의 권리여야 하는지를 잘 보여준다. 모두를 함께 지키는 권리로서의 안전권의 필요성을 증명한다.

#### 4. 재난에 따른 인권의 침해

재난은 인간과 사회에 다차원적인 영향을 미친다. 인권의 토대이자 출발이라고 할 수 있는 인간 생명과 안전, 기본권에 대한 위협은 물론이고 정신, 신체, 삶의 토대에 회복되기 어려운 피해를 야기해 인간 존엄을 훼손하고 인권의 상실을 촉발한다.

일례로 Brookings-Bern Project on Internal Displacement에 따르면, 재난 상황에서는 네가지 범주의 인권이 위태로워진다. 첫째 생명 보호에 대한 권리다. 이는 재난 발생 직후 재난 구호의 우선순위의 문제와 직결된다. 둘째, 건강, 주거, 식량, 교육과 같은 기본 필수품과 관련된 권리이다. 셋째는 보다 장기적인 경제적, 사회적 필요와 관련된 권리다. 넷째는 시민적, 정치적 보호와 관련된 권리로 표현의 자유, 집회 결사의 자유, 이동의 자유 등이다. 앞선 두가지 권리가 비상 상황에서 특히 부각된다면, 뒤의 두가지 권리는 복구 및 회복 단계에서 더 중요해진다(The Brookings Institution - University of Bern 2008). 또한 재난 상황이 장기화 되거나 재난에 따른 인권침해 상황이 장기간 해소되지 않을 경우 재난 피해는 또 다른 차원의 문제로 점화될 수 있다(황필규 2019, 12).

관련해 Voice는 재난을 도덕적 주체성(moral agency)과 효과적인 시민권을 위해 필요한 제도를 파괴하거나 무력화하는 사건(Voice 2015, 3)으로 재난을 정의한다. 이는 두가지 차원으로 구분해 살펴볼 수 있는데, 첫 번째 차원에서 재난은 피해자의 존엄성, 즉 도덕적 주체성(moral agency<sup>6</sup>)의 능력이 훼손되는 것을 의미한다. 그는 도덕적 주체성을 선에 대한 개념과 타인과의 협력적

6) 보이스는, 개인의 도덕적 주체성을 선에 대한 개념과 다른 사람들과의 협력적 활동(정치적, 사회적, 경제적)에 대한 자율적 선택 능력으로 정의한다. 안전한 음식, 깨끗한 물, 적절한 쉼터, 약탈적 위협으로부터의 안전, 가족의 사랑과 우정, 진실한 정보에 대한 접근, 폭정으로부터의 자유 등 인간 생활의 필수 요소에 대한 접근은 도덕적 주체성의 요건이며, 따라서 인간의 존엄성을 기반으로 한다.

관계(정치적, 사회적, 경제적)에서 자율적인 선택을 할 수 있는 능력이라고 주장한다. 이러한 의미에서 도덕적 주체성은 자율성을 필요로 하며, 이는 인간의 존엄성으로 설명된다. 안전한 음식, 깨끗한 물, 적절한 쉼터, 약탈적 위험으로부터의 안전, 가족의 사랑과 우정, 진실한 정보에 대한 접근, 폭압으로부터의 자유 등 인간 생활의 필수 요소에 대한 접근은 도덕적 주체성의 요건으로, 인간의 존엄성을 기반으로 하는데, 재난은 이러한 도덕적 주체성이 심각하게 훼손되는 사건이다.

두 번째 차원에서 재난은 효과적인 시민권(effective citizenship)을 위한 개인의 역량을 뒷받침하는 제도<sup>7)</sup>를 파괴하거나 무력화시킴으로써 유효한 시민으로서의 역량을 훼손시키는 사건이기도 하다. 이때 개인의 역량을 뒷받침하는 제도는 시민이 사회의 권위와 권력구조에 접근하고 효과적으로 영향력을 행사할 수 있도록 하는 정치적, 법적, 경제적 제도를 가리킨다. 예를 들면, 자유민주주의 국가의 경우 헌법에 기반을 두고 공정한 법률 시스템, 민주적 정부 시스템, 대체로 공정하게 자원을 배분하는 경제시스템 등을 통해 시민의 자유와 평등의 토대를 구축하는데, 재난은 이러한 제도를 파괴하거나 무력화 시킴으로써, 인권을 침해한다(Voice 2015, 3-4)<sup>8)</sup>.

결과적으로 이러한 특성이 바로 재난을 규범적 의미에서 특별한 사건으로 만드는 이유이며, 개별적인 피해의 총합 이상이 되게 하는 이유이자, 재난에 특별한 규범적 긴급성을 부여하는 이유이기도 하다(Voice 2015, 4).

## 5. 인권에 기반한 재난 접근

국제사회는 2000년 이래 재난에 인권을 통합하려는 노력을 계속해오고 있다. 이는 국제인권법과 국제인도주의법에 기반을 두고 유엔을 위시로 국제인권규범 관련 기구들, 재난대응기구들을 중심으로 발전해왔다. 또한 내용적으로는 재난 직후 위기상황에서의 피해자 지원으로부터 재난 이후(post-disaster)는 물론 재난 경감 및 예방으로까지 확장되는 추세다.

---

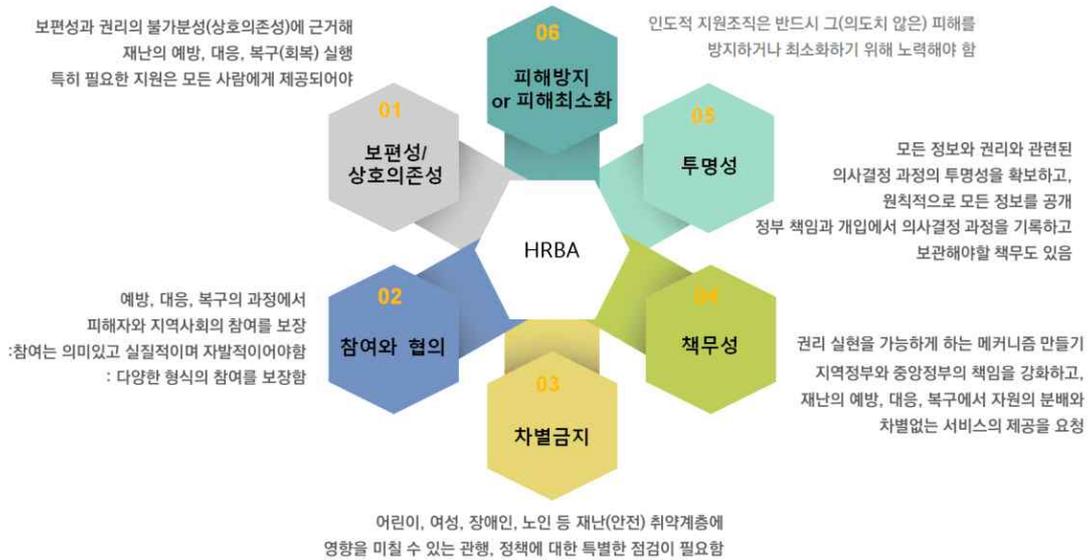
7) 사회의 권위와 권력 구조에 대한 효과적인 영향력을 행사할 수 있는 정치적, 법적, 경제적 제도를 의미한다.

8) 따라서 Voice는 재난 상황에서 가장 긴급하고 중요한 것은 존엄성의 회복이며, 그 다음이 재건과 구조, 쉼터의 제공 등 효과적인 시민권을 위한 그들의 역량을 뒷받침하는 제도와 그 제도의 실현이라고 주장한다.

재난에 인권을 통합하려는 국제사회의 열망은 인권에 기반 한 접근(Human Rights Based Approach)이라는 개념적 틀(framework)을 통해 시도되고 있다. 애초 인권에 기반 한 접근은 국제인권규범에 뿌리를 두고 1990년대 중반 지속가능한 발전을 도모하기 위해 발전을 둘러싼 불평등을 분석하고 권력의 차별적이고 부당한 분배를 시정하기 위해 고안되었다. 그리고 2000년 이후부터는 유사한 문제의식 속에서 재난문제에 대한 유용한 접근법으로 부상하고 있다. 특히 기후변화에 따른 재난 발생 가능성이 높아지고 피해가 강력해지면서 재난 직후 위기상황에서의 인도적 지원과 회복단계에서 그 필요성이 강조되고 있다.

인권에 기반 한 재난 접근은 재난과 관련해 △인권이 예외 없이 모든 사람에게 보장되어야 한다는 인권의 보편성 △인권은 나눌 수 없고 상호의존적이라는 불가분성 △모든 사람들이 자신의 권리를 보호하기 위해 결정에 참여하고 이들의 의견이 고려되어야 한다는 참여와 협의 △피해자, 특히 취약한 사람들에 대한 특별한 보호와 이들에 대한 차별금지 △국가 및 책무주체의 책무 이행 메커니즘을 강조하는 책임성 △재난과 관련된 모든 정보 및 의사결정 공개와 위 기록보존의 투명성 등 △인도적 지원조직은 반드시 의도치 않은 피해를 방지하거나 최소화하기 위해 노력해야 한다는 피해방지, 피해최소화의 원칙을 견지한다. 그리고 이를 통해 권리보유자의 권한을 강조하고 참여와 자력화의 기반을 마련하는 한편 이에 상응하는 책무자와 그 책무를 확인한다(UN Human Rights Council 2015).

<그림 2> 인권에 기반한 접근 (Human Rights Based Approach)



인권에 기반한 재난 접근은 재난 정책의 획기적인 관점 전환을 요구한다. 기존의 재난 피해자 정책은 시혜, 온정으로서의 지원에서 시작돼 최소한의 필요 충족의 차원으로 진화해왔다. ‘시혜에 기반 한 접근’은 재난 피해에 대한 지원을 인류애에 근거한 시민과 국가의 도덕적 책임으로 바라본다. 재난 피해자는 도움과 조력이 필요한 대상으로 인식되고, 국가와 공동체는 선의에 기반 해 재량 범위 내에서 위기에 빠진 피해자들을 지원하고 보호하는 역할을 수행했다. 이러한 관점에서 지원 및 피해 회복은 공급주체 중심으로 설계되고 운영된다. 시혜적 차원에서 재난을 접근하게 될 때, 재난은 사회의 문제가 아닌 개인의 문제가 되기 쉽다. 또한 피해자들은 시혜적 지원을 위해 침묵할 수 밖에 없으며, 장기적이고 체계적인 지원은 사실상 불가능하다.

시혜에서 한 단계 진전한 ‘필요에 기반 한 접근’은 지원과 피해 회복에서 피해자의 필요 충족을 강조한다. 필요는 생명과 안전, 인간 존엄에 대한 방어로, 피해자의 주장을 유효하며 정당한 주장으로 인식할 수 있는 가능성을 환기한다. 하지만 피해자의 주장이 정당한 주장으로 인식되느냐, 지원 및 피해회복 과정에서 피해자의 참여가 가능한가 여부는 전적으로 공급주체의 의지에 달려 있다. 즉 피해자의 참여와 협의는 필수가 아니며 이들의 요구가 아무리 정당하다 하더라도 공급주체가 이를 꼭 수용하고, 충족시켜야할 의무는 없다.

반면 인권에 기반 한 접근은 재난 후에 한정해 인식, 작동해왔던 피해자 지원

을 재난의 전 국면으로, 지원과 피해 회복을 종합적인 권리와 의무 개념으로 전환한다. 재난 예방과 경감, 대응(지원)과 피해 회복은 피해자는 물론이고 관련해 영향을 받는 모든 사람들의 권리에 속한다. 이에 따라 피해자는 피해를 치유, 회복하고 삶을 재건하기 위해 재난의 전 국면에서 수동적 피해 지원의 대상이 아닌 권리 주체로서 발언하고 참여하며 협의할 수 있는 권리를 갖는다. 더불어 이에 상응하는 책무주체들의 의무를 확인한다. 특히 국가는 안전과 지원, 회복에 대한 1차적인 책무주체로, 인권의 기본 원칙에 비추어 재난에서 존중의 의무, 보호의 의무, 충족의 의무를 진다. 이러한 인권에 기반 한 접근은 피해자들의 권리와 정부의 책임을 강화해 인권을 보호하는 한편 취약성을 발생, 강화하는 불균등한 권력 배분을 피해자들의 참여와 인권적 정책 등을 통해 교정함으로써 재난 예방과 경감, 피해회복을 도모하는 접근이라 볼 수 있다.<sup>9)</sup>

결국 인권에 기반한 재난 접근은 재난 피해자에게 동료 인간으로서 권리가 존재하고, 사회는 그의 인권이 존중받고 존엄을 회복할 수 있도록 할 의무가 있음을 상기시킨다. 이것은 정의의 문제이자 연대의 문제이며, 인류의 약속이자 인류의 영구적인 의무인 인권의 문제이다.

<표 1> 재난 후 지원 및 피해 회복에 관한 접근(유해정 2020b)

구분	시혜에 기반 한 접근	필요에 기반 한 접근	인권에 기반 한 접근
지원 및 회복	자선, 시혜	필요 충족	권리 보호
동인	시민과 국가의 도덕적 책무	효율성의 관점에서 필요를 유효한 요구로 인식	인권회복과 증진을 가(지자체 포함) 등의 책무로 인식
피해자의 위치	수동적 피해자	피해자. 경우에 따라 협의 및 참여 가능	권리주체로 재난 전 국면에서 참여와 협의의 주체
강조점	결과보다는 지원에 집중(만족)	정량적 통계, 결과의 효용성에 집중	인권보호와 증진에 집중
목표	위기상황의 개선	효율적인 위기상황의 해결	존엄성과 인권보호 취약성 교정과 인권 주류화를 통한 재난 예방, 경감, 대응, 피해회복

9) 한편 국제사회에서는 필요에 기반 한 접근과 인권에 기반 한 접근 사이의 논쟁이 존재한다. 이와 관련해 유엔 국제법률가위원회(ILC)는 현상적으로 ‘필요’의 손을 들어주는 듯 보이는데, 두 접근이 반드시 배타적인 것은 아니며, 상호보완적이라고 주장한다(ILC 2016). 이는 ILC가 재난 상황에서 재난발생국가의 주권을 존중하고 국제협력력을 강화하기 위해 내린 현실 반영의 산물로도 해석할 수 있다.

## 6. 재난 피해자의 권리

인권은 불완전하고, 불충분하다. 이러한 미흡성은 재난 상황에서 특히 더 두드러질 수밖에 없다. 또한 재난이라는 압도적이고 긴박한 상황에서 모든 사람에게 권리를 적용할 수 있는 것도 아니며, 모든 권리가 적용될 수 있는 것도 아니다. 따라서 우선순위를 선정할 수밖에 없으며, 피해의 회복 역시 중·장기적인 차원에서의 접근이 필요하다(Ten Have 2014, 169). 그러나 이것이 인권이 존재하지 않거나 작동하지 않음을 의미하는 것은 아니다. 또한 인권의 무시 또는 침해를 용인하는 것도 아니다. 동시에 재난 상황에서의 인간과 재난피해자의 권리를 보호하고 존중하려는 노력은 위기상황에서 조차 인간의 존엄성과 인권의 보호가 무엇보다 중요하다는 공동체의 의지를 보여준다.

### (1) 민간차원

재난상황에서의 재난 피해자의 인권과 관련한 내용을 재난 상황에 맞게 범주화하고 세분화해 목록화하면 다음과 같다. 이 분류 체계는 2019년 1월 인권운동단체인 인권운동사랑방 노란리본모임에서 토론을 거쳐 생산한 내용을 토대로 하고 있다. 기본적으로 재난으로 직접 피해를 입은 재난 피해자를 중심으로 설계, 구성되었으며, 국내적 상황과 동일 시·공간에서 발생한 재난을 기준으로 삼았다. 편의상 재난 시점을 구분했지만 재난 대응 및 회복 시점은 결코 단선적이거나 순차적이지 않다는 점 역시 기록해둔다. 또한 각각의 권리는 긴밀히 연결되어 있으며 상호의존적이다.

<표 2> 재난 피해자 권리 분류 체계 (유해정 2020b)

재난 피해자 권리 분류		
대분류: 재난시점	중분류: 상황유형	소분류: 권리목록
① 재난 발생 및 경험 시점 (재난을 당한 사람들 중심)	1) 정보전달과 접근	1. 정확한 정보를 신속하고 평등하며 안전한 방법으로 전달받을 권리
		2. 정보를 통해 직접 판단하고 결정할 권리
	2) 구조	1. 끝까지 안전하게 구조 받을 권리
	3) 지원	1. 피해자 안정을 최우선으로 하는 환경을 제공받을 권리
		2. 필수적이고 적합한 초기 지원을 받을 권리
		3. 피해자의 사생활과 안전을 보장받을 권리

② 재난 현장 집결 시점 (재난 피해자 가족들 중심)	1) 정보접근	1. 책임 있는 사람으로부터 피해자의 상태, 행방을 최대한 정확히 알권리
		2. 구조 진척 현황, 의사결정 등 현 상황에 대한 정보를 신속하고 체계적으로 제공 받을 권리
		3. 정보를 안정적으로 제공받을 장소에 대한 권리
		4. 피해상황별 인적분류를 통해 적합한 조치를 제공받을 권리
	2) 구조와 수습	1. 구조를 포기하지 않을 권리
		2. 끝까지 시신을 수습 받을 권리
		3. 예우 있게 시신과 유류품을 수습 받고 인계받을 권리
4. 실종자가 그 자리에 없었음을 증명 받을 권리		
3) 지원	1. 필요한 공간과 물품 등을 지원받을 권리	
	2. 피해자의 안정을 우선적으로 보장받을 권리	
③ 피해자 결집시점	1) 모임	1. 피해자 모임을 구성하고, 유지하며, 이를 지원받을 권리
		2. 감시와 사찰을 받지 않을 권리
④ 진상규명시점	1) 진상규명	1. 정확하고 신뢰할 수 있는 진상규명에 관한 권리
		2. 진실을 찾아가는 주체로 인정받을 권리
		3. 투명하게 정보를 제공받을 권리
		4. 재난현장을 포함한 증거를 보존 받을 권리
		5. 끝까지 의문을 제기할 권리
	2) 진상조사기구	1. 독립적이고 전문적이며 신뢰할만한 진상조사 기구 설립과 구성에 관한 권리
		2. 진상조사 기구 활동에 대한 알권리
	3. 진상조사 기구 활동에 의견을 제시하고 이에 대한 의견을 받을 권리	
3) 사과와 처벌	1. 적합한 사과와 처벌 요구하고 이에 참여할 권리	
4) 2차 피해	1. 인신공격이나 비난, 혐오를 당하지 않을 권리	
⑤ 치유와 회복을 위한 시점	1) 배·보상과 재발방지	1. 재발방지 약속 및 이행과 함께 책임 있는 사과를 받을 권리
		2. 적절한 수준의 배·보상을 받을 권리
		3. 배·보상의 시점을 결정할 권리

		4. 재난을 기록하고 보존할 권리	
		5. 재발방지의 주체로 인정받을 권리	
		2) 회복	1. 경제적, 심리적, 의료적, 법적 지원을 받을 권리
			2. 다양한 피해를 인정받고 적절한 지원받을 권리
			3. 지원 과정에서 의사를 존중받고 참여하며 협의할 권리
	4. 지원이 체계적이며, 안정적이고, 연속적일 권리		
	5. 지역 및 공동체의 회복을 지원받을 권리		
	3) 추모	1. 희생자를 기억하고 추모할 권리	
		2. 피해자의 명예를 존중받을 권리	
	⑥ 언론	1) 접촉	1. 언론 접촉을 결정하고 원치 않는 언론 접촉으로부터 보호받을 권리
2. 예의를 갖춘 언론을 만날 권리			
2) 보도		1. 책임 있는 보도를 받을 권리	
		2. 배·보상과 관련해 신중한 보도를 받을 권리	
		3. 자신의 정보 및 보도에 관한 통제권을 가질 권리	
		4. 허위 사실 유포에 문제제기할 권리	

아주대학교 산학협력단(2020)역시 재난상황에서 재난 피해자의 권리를 보호하기 위해서는 재난피해지원법의 제정이 필요하다며, 본 법에 명시되어야 할 재난 피해자의 권리를 다음과 같이 목록화 한 바 있다.

<표 3> 재난피해지원법에 명시되어야 할 재난피해자의 권리목록  
(아주대학교 산학협력단 2020)

권리	재난피해자 권리보호를 위한 국가의 조치
평등권	평등대우(재난피해자와 비피해자의 평등대우)
	차별금지(재난피해자 상호간 성별, 언어, 종교 등을 이유로 한 차별금지)
	재난약자에 대한 적극적 우대조치
생명권	재난피해자 수색·구조 및 생명보호·신체적 안전 보호
	재난피해자를 위한 긴급피난 퇴로, 주변의 긴급 대피 장소, 사전 안내, 예상되는 위험 등에 대한 정보 제공

	재난약자에 대한 경고시스템, 예방보호 조치
	재난약자를 위한 이동수단 제공
	재난발생시 대피 및 구호 조치(필요시 강제피난)
	재난으로 인한 2차 피해(유해물질 등 노출) 방지 조치
	재난시 재난약자의 범죄 노출 방지 조치
생계권	의식주 등 생활필수품 제공
	거주시설(대피시설 포함) 제공 및 파괴된 주거지 복구조치
	자금용자를 포함하여 취업알선 등 경제활동을 위한 권리보호 조치
	생산시설 복구 지원
	긴급자금 등 생계안정 지원
	제세공과금 감면·납부유예
	방역·방제·쓰레기 수거활동 지원
	장례지원
건강권	신체적·정신적 피해에 대한 의료서비스 제공
	감염 및 방역 조치
	위생지도
	심리회복 지원
교육권	재난 피해학생들의 교육권 보장
	재난 피해학생들에 대한 장학금 제공
	재난 피해학생들에 대한 학자금 감면
	아이돌봄서비스 제공
정보권	재난피해자에게 위협을 가할 수 있는 재해의 종류와 정도에 대한 정보제공
	재난피해자 가족의 생사여부 및 소재에 대한 정보제공
	재난복구 및 지원 계획 및 진행사항에 관한 정보제공
	당사자의 재난피해자 해당 여부에 관한 정보제공
	현행법상 재난피해자의 권리 등에 관한 정보제공
참여권	재난 피해지원 관련 의사결정과정에서의 참여 조치
	재난 진상규명 관련 의사결정과정에서의 참여 조치
	진상조사기구 구성 및 활동에의 참여 조치
표현권	재난피해자와 지역사회에 대한 구호활동 및 재난복구를 위한 대응과

	관련한 의견표현 수단 제공 및 보장
집회·결사권	재난피해자단체의 구성·활동 보장
	재난피해자의 집회·결사 활동시 방해 금지 및 지원
명예권	재난피해자의 의견표현에 대한 적대적 반응으로부터 보호하기 위한 조치
	재난피해단체나 지역사회의 의견표현에 대한 적대적 반응으로부터 보호하기 위한 조치
정보결정권	재난피해자의 의사에 반하는 개인정보이용 금지 조치
재산권	재난피해자 재산의 불법 사용 금지 조치
	재난피해자의 재산 관련 문서 파기·분실시 재산권 주장 절차의 보장
회복권	물질적 피해의 배상·보상
	피해지역의 공동체 회복을 위하여 필요한 조치
	재난피해자들이 당해 재난을 극복하기 위한 활동을 보장하기 위한 조치
	추모활동을 보장하기 위한 조치(추모공원, 추모기념관, 추모비)
사법접근권 (법률조력권)	재난 진상규명 전 과정에 관한 정보제공
	진상규명 관련 의사결정 과정에의 참여·의견진술
	진상조사기구 구성 및 활동에의 참여·의견진술
	민사사건 등 일반적 법률조력
	고소·고발 지원
	형사사건 변호인조력
구호대원등의 권리	재난피해자의 권리에 상응하는 조치

이러한 권리 목록들은 재난 상황에서 인권의 유보보다는 피해자의 권리가 어떤 방향으로 어떻게 보장되어야 하는지를 보다 명시적으로 제시하며 중앙정부 및 지방정부의 책무를 상기한다.

## (2) 국가 차원

사회적으로 재난 피해자의 권리를 주장하고 지지하는 흐름들이 계속되면서 국가 차원에서도 피해자의 인권을 인정하고 이를 법, 제도적으로 명시화하는 흐름이 창출되고 있다. 이러한 변화는 우선 <재난 및 안전관리 기본법>에서도

엿볼 수 있는데, 2024년 1월 법 개정을 통해 국가 및 지방자치단체의 인권침해 주의 조항을 아래와 같이 명시했다.

제4조(국가 등의 책무) ③ 국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고를 수습하는 과정에서 피해자의 인권이 침해받지 아니하도록 노력하여야 한다. <신설 2024. 1. 16.>

이러한 변화는 법률명의 흐름에서도 찾아볼 수 있다. 사회재난과 관련해서는 피해자 지원과 관련한 법이 별도로 존재하지 않아 특별법 형태로 피해자들을 지원해왔다. 특별법의 형식으로 재난 피해를 지원하는 법률들은 다음과 같다. 이때 주목할 점은 법률 명에 표기된 피해(자) 구제 또는 지원이 2024년 이태원에 이르면 피해자 권리보장이라는 명명으로 변화했다는 점이다.

#### <표 4> 사회재난 피해지원과 관련한 특별법

허베이 스피리트호 유류오염사고 피해주민의 지원 및 해양환경의 복원 등에 관한 특별법(2008)
4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법(2015)
가습기살균제 피해구제를 위한 특별법(2017)
포항지진의 진상조사 및 피해구제 등을 위한 특별법(2020)
10·29이태원참사 피해자 권리보장과 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법(2024)

그러나 가장 명징한 변화는 <10·29이태원참사 피해자 권리보장과 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법>(2024) 조문에서 찾아볼 수 있다. 본 법은 3조에 피해자의 권리를 아래와 같이 명시하고 있다.

#### <표 5> 10·29이태원참사 피해자 권리보장과 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법

제3조(피해자의 권리) 피해자는 10·29이태원참사에 대한 진상조사, 피해자 구제 등 모든 과정에서 다음 각 호의 권리를 가진다.
1. 필요한 정보를 제공받고 진상조사 과정 등 정부 행정에 참여할 권리
2. 차별받지 아니하고 혐오로부터 보호받으며 필요한 조력을 받을 권리
3. 개인정보 및 사생활을 보호받을 권리
4. 기억, 추모, 애도를 받거나 할 권리
5. 생활지원·의료지원·심리치료지원·법률지원 등 필요한 지원을 받을 권리
6. 추모사업·공동체 회복사업 등 후속 사업에 대하여 의견을 개진하는 등 참여할 권리
7. 배상 및 보상을 받을 권리
8. 그 밖에 <대한민국헌법>과 국제인권조약에 따라 인정되는 피해자의 권리

비록 일반법이 아닌 특정 재난에 대한 특별법이라는 시기적, 범주적 한계는 존재하지만 그동안 재난 피해자 및 시민사회가 주장해왔던 재난 피해자의 권리가 가장 광범위하고 명확하게 명시되었다는 점에서 매우 큰 진전이라 할 것이다.

한편 국가인권위원회 역시 2023년 5월 국가와 지방자치단체 의무에 관한 ‘재난피해자 권리보호를 위한 인권가이드라인’을 마련, 국가와 지방자치단체가 안전관리계획 수립 시 이 가이드라인 등을 참고하여 ‘인권에 기반’한 기본계획을 수립할 것을 권고한 바 있다. 이 가이드라인은 재난 상황에서의 국가 및 지방자치단체의 대응과 피해자 지원을 ‘권리와 의무’의 관점으로 명시하며, 재난피해자 인권 보호의 관점에서 재난 상황이 이해되고, 수습되며, 정책이 수립·추진될 필요성을 강조한다. 인권 가이드라인에서 제시하고 있는 재난 관련 기본적 인권 원칙은 다음과 같다.

<표 6> 재난피해자 권리보호를 위한 인권가이드라인: 제 2장 재난관련 기본적 인권 원칙

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>4. 인간의 존엄과 가치는 고유한 인간 존엄성에서 유래하는 것으로 불가침의기본적 권리입니다. 따라서 재난 상황에 대응하는 모든 정책과 계획은 재난피해자의 권리를 보호하고 증진하는 방식으로 수립되어야 합니다.</li><li>5. 개인은 알 권리를 통해 필요한 정보를 수집하고 합리적인 판단을 할 수 있어야 합니다. 재난이 개인에게 미치는 영향은 크지만, 개인이 습득할 수 있는 정보와 지식은 미약하므로 알 권리를 보장할 수 있는 제도적 장치가 필요합니다.</li><li>6. 자기결정권은 개인이 삶의 중대한 사항에 대해 스스로 결정하고 그 결정에 따라 자유롭게 행동할 수 있는 권리를 의미합니다. 재난피해자는 주체적인 존재로서 관련 사항에 대한 알 권리를 바탕으로 하여 자기 결정과 권리행사를 할 수 있어야 합니다.</li><li>7. 모든 사람은 평등하고 모든 영역에서 구별, 배제, 제한을 받지 않아야 합니다. 재난 지원과 복구에 있어서 집단이나 개인이 차별받지 않고 지원받을 수 있는 기회가 보장되어야 하며, 특히 안전취약계층에 대한 지원은 우선되어야 합니다.</li><li>8. 재난피해자 및 유가족 등의 개인정보 및 사생활 관련 정보는 보호받아야 하며, 재난 회복과 복구를 위한 목적외의 용도로 다른 사람 또는 기관에게 제공되거나 누설되어서는 안 됩니다.</li><li>9. 국가 및 지방자치단체는 국가 안전관리계획 등을 작성하는 데 차별적 표현, 비하적 표현 등을 원칙적으로 사용금지하고, 공공기관의 우월적 표현, 권위주의적 표현 등은 되도록 사용을 자제해야 합니다.</li></ol> |
|--|

## 7. 지방정부와 재난

### (1) 지방정부와 재난

현대사회에서 지방정부는 효과적인 재난관리 및 회복을 위한 가장 중요한 주체로 강조된다. 중앙정부에서 결정된 재난안전정책을 집행하는 주체일 뿐만 아니라, 지역의 특성을 반영하여 총체적인 재난안전관리 체계를 완성해나가는 주체이기 때문이다. 재난은 재난 발생 지역과 일반적으로 많은 상관성을 가진다. 재난의 종류, 규모, 피해가 재난 발생 지역에 좌우되는 경우가 많기 때문이다. 따라서 지방정부의 재난 행정은 지역의 실정에 맞게 신속하고 효과적으로 실현될 수 있다는 점에서 주목된다. 지방분권에 따라 재난에 관한 권한과 책임이 중앙정부로부터 지방정부로 위임된 점 역시 지방정부의 재난 책무성을 제고하는 이유다(김태은 2024)<sup>10)</sup>. 특히 최근들어 국제사회를 중심으로 재난 피해 당사자의 회복과 지역사회의 회복력(resilience)이 강조되면서<sup>11)</sup>, 재난에서의 지방정부의 역할은 더욱 증대되고 있다.

관련해 <재난 및 안전관리기본법>은 “국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 피해를 신속히 대응·복구하여 일상으로 회복할 수 있도록 지원하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다”며 국가와 지방정부의 책무를 명시한다. 또한 <재난 및 안전관리 기본법>상 총 8개의 법률 조문을 지방정부의 자치법규(조례)에 위임함으로써 지방정부가 재난관리정책의 중요한 의무 담당자임을 확인하고 있다(강남대학교 산학협력단·UNIST 산학협력단 2020, 44).

### <표 7> 재난 및 안전관리 기본법 상 지방자치단체의 조례에 위임된 내용

제 11조 지역위원회
제 12조 재난방송협의회
제 12조의 2 안전관리민관협력위원회
제 16조 지역재난안전대책본부
제 17조의 2 재난현장 통합지원봉사단의 설치 등

10) 2024. 9. 1일 현재 미발간된 자료다.

11) 참고로 UN이 강조하는 회복력 개념은 재난 후 더 나은 회복(Build back better)에 초점이 맞춰져 있다. 재난의 대비, 예방에도 불구하고 모든 재난을 완벽히 예방하는 것은 불가능하기 때문에 재난 이후 신속한 복구와 이전상태보다 더 나은 상태로의 회복을 위해 노력해야한다는 것이다.

제 31조의 2 안전취약계층에 대한 안전환경 지원  
제 66조 재난지역에 대한 국고보조금 등의 지원  
제75조 안전관리자문단의 구성·운영

## (2) 존엄과 평등에 입각한 지방정부의 재난 행정의 추진

재난의 전 과정에서 지방정부의 제도, 정책, 행정의 추진은 인권적 관점에서 출발해야한다. 이는 전 행정의 과정에서 지역 거주민의 인권, 특히 존엄성과 평등권을 보호하는 것의 바탕 위에서 재난 피해자의 권리를 보호하고 증진하는 방향으로 추진되어야 함을 의미한다. 다시 말하면 재난의 대비, 예방에도 불구하고 모든 재난을 완벽히 예방하는 것은 불가능하다. 따라서 일상적으로 위험요인의 제거 뿐 아니라 재난 관리 및 회복을 위해 제안되고 수행되는 법, 제도, 행정 및 일선에서의 결정과 추진은 공평하고 공정하게 수행하되, 이때 기준점은 소위 취약계층으로 분류되는 사람들이 되어야 한다. 행정의 결정과 추진이 거주민의 나이, 성별, 장애, 경제적 지위 또는 기타 상태에 구애받지 않고 모두 동등한 기회와 접근이 제공되어야 한다는 것이다. 그렇지 않을 경우 의도와는 상관없이 차별이 발생하고 취약한 사람들이 더 취약해질 수밖에 없다.

예를 들어, 혼자 거주하는 노인의 대피를 고려하지 않는 재난 대피 계획이 수립되어서는 안된다. 다수의 노인들은 정보 취득이 상대적으로 어렵고, 보행이 원활하지 못하거나 운전을 하지 않거나 할 수 없으며, 지정된 대피처를 모르거나 청력 등의 문제로 의사소통에 어려움을 겪을 수 있다. 따라서 일회성 이벤트 또는 장기 거주시설을 계획하든, 행정의 핵심 질문은 “누군가의 접근을 막는 물리적 장벽이 있는가?”이 되어야 한다. 이는 재난 전 과정의 대응조치나 매뉴얼, 행정의 추진이 취약한 사람들을 출발선으로 삼아야함을 보여준다.

또한 재난 발생 시에는 재난 피해자의 입장에서 어떤 대우를 받고 싶을지와 받는 것이 피해자의 충격을 최소화할 수 있는지를 살펴보는 것 역시 중요하다. 이재민의 임시 주거가 필요한 경우, 주거에 필요한 것은 무엇인지가 먼저 당사자의 입장에서 고려되어야 한다. 주거가 가능하다는 것은 건강과 안정을 위해 적합한 시설일 것을 의미하며, 최소한의 사생활을 보호되어야 함을 의미하며, 안전하다는 것을 의미하며, 샤워가 가능하다는 것을 의미할 것이다. 또한 휠체어를 탄 사람도 접근 가능해야 하며, 중증 장애인도 몸을 누이거나 쉴 수 있으며, 화장실을 이용할 수 있어야 한다는 것을 의미하기도 한다. 그리고 시각 장

애가 있는 경우 점자 안내판이나 녹음된 형태로 자료를 이용할 수 있으며, 누군가 이 임시 주거를 이용하는데 도움을 줄 수 있다는 것을 의미하기도 한다. 그렇지 않은 주거 시설은 그것이 임시라 하더라도 재난 피해자의 고통을 가중시킬 수밖에 없다.

일례로, 미국의 fema는 재난 피해자를 만날 때 다양한 언어가 적힌 I SPEAK 카드를 준비해 사용하도록 권장하고 있다. 예를 들어 한국어로 “나는 한국어를 합니다”라고 적힌 카드 뿐 아니라 다양한 언어가 적힌 카드를 준비해가는 것이다. 현장에서 재난 피해자들이 자신이 사용할 수 있는 I SPEAK 언어 카드를 집어들면, 담당자는 그걸 통해 그들이 사용하는 언어를 파악하여 (전화로나마) 통역사의 조력을 통해 그들의 언어로 정보를 제공하고 상황을 종합한다. 이러한 행정은 비영어권에만 해당하지 않는다. 청각장애, 인지장애가 있는 사람들까지 고려한다. 인지 장애가 개인의 자신을 표현하거나 정보를 처리하는 능력에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 이 대상에게 더 유용하게 정보를 제공하기 위한 전략을 수립하고 시행하는 것이다. 예를 들면 담당자들에게 제시하는데, 짧고 간단한 의사소통 스크립트를 만들고 자주 반복하세요(단순성의 강조), 그림판, 쉽게 알아볼 수 있는 기호, 색상 구분 또는 기타 시각적 장치를 사용하여 정보를 제시하거나 소통을 향상시킬 것을 주문한다. 그리고 이러한 내용이 지침과 매뉴얼로 소통된다.

이러한 태도는 재난이라는 위기상황에서조차 인간의 존엄성을 보장하도록 노력해야 한다는 의무에 터잡고 있다.

### (3) 재난 피해자에 대한 인식의 재구성

피해자라는 피해를 드러내는 용어이지만 피해자에 대한 그릇된 인식 예를 들면, 피해자는 무기력하며, 나약하며, 수동적인 존재라는 인식을 갖게도 한다. 피해자의 감정, 욕구, 필요, 행동에 대해 부적절하거나 잘못된 기대를 품게 한다는 것이다. 생존자라는 용어 마찬가지로 가장 큰 문제는 용어가 갖는 편견과 더불어 미디어와 정치권에 의해 피해자에 대한 고정관념이 강화된다는 것이다. 피해자는 ‘선량하고 도덕적’일 것이라는 인식의 전제 위에서, 자신의 문제 해결을 위해 적극적으로 나서는 사람에 대해 의도가 있는 피해자라거나, 골치 아픈 사람이라든지, 갈등을 조장하는 사람이라는 편견이 강화되곤 한다 (Anne 2006, 29). 재난은 누구나 닥치는 예측불가능한 사건이라는 점에서 재난 피해자 역시 인구학적으로 매우 다양한 사람들로 구성된다. 재난을 당했다는

점을 제외하곤 공통점이 전혀 없는 사람들이기도 하다. 따라서 재난 피해자를 단일한 하나의 집단으로 분류하고 인식하는 것은 매우 부적절하며 문제적이다.

한편 재난을 다루는 공무원, 수습, 구조인력, 조사인력에게 있어 객관적이고 중립적인 접근, 전문적인 태도는 매우 중요하다. 일상적으로 재난 피해자들을 만나는 사람들은 일상적으로 대면하게 되는 고통과 아픔으로부터 자기를 보호하기 위해 사건에 대한 감정적, 물리적 거리를 두려고 애쓰며, 감정적으로 분리하려는 경향을 가진다. 이는 객관성과 번아웃을 피하기 위해 ‘일하는 성격’을 구축하게끔 하는데, 이는 종종 사건에 대한 둔감성으로 이어지거나 사무적이고 경직된 태도로 발현되곤 한다. 태도는 관점의 차이로도 전환되곤 하는데, 바로 이 지점에서 피해자와의 갈등, 혹은 피해자의 2차 피해가 발생하기도 한다(Anne 2006)

#### (4) 참여 민주주의의 역설

한편 앞서 언급한 바와 같이 지방정부마다 사회재난구호 및 복구 지원에 관한 조례가 제정되어 있다. 일례로 수원시의 경우 2022년 제정된 바 있다. 또한 수원시는 수원시 안전관리 민관협력위원회 구성·운영 조례(2017), 수원시 안전관리 위원회 운영 조례(202), 수원시 안전관리자문단 구성 및 운영에 관한 조례(2020), 수원시 재난관리기금 운영·관리 조례(2023)를 제정한 상황이다. 이중 수원시 안전관리 위원회 운영 조례, 수원시 안전관리자문단 구성 및 운영에 관한 조례는 사실상 관계기관 및 전문가만의 참여를 대상으로 하고 있다. 물론 “학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 자치단체장/위원장이 인정하는 사람”이라는 규정을 통해 외부인의 참여를 가능하게 열어두었지만, 이 자리는 시민의 몫이 아니다. 전문가의 몫이다.

반면 수원시 안전관리 민관협력위원회 구성·운영 조례는 전문성을 기반으로 하지만 상대적으로 폭넓은 민간 참여의 길을 열어놓고 있다. 위 위원회의 역할은 아래와 같다.

#### <표 8> 수원시 안전관리 민관협력위원회 구성·운영 조례

제2조(기능) 수원시 안전관리 민관협력위원회(이하 “위원회”라 한다)는 다음 각 호의 업무를 수행한다.
1. 재난 및 안전관리 민관협력 활동에 관한 협의
2. 재난 및 안전관리 민관협력활동사업의 효율적 운영방안 협의
3. 평상시 재난, 안전관리 위험요소 및 취약시설의 모니터링·제보
4. 재난 발생 시 인적·물적 자원 동원, 인명구조·피해복구 활동 참여, 피해주민 지원서비

스 제공 등 협력 활동 총력 전개 5. 민관협력 활성화를 위한 교육·훈련 실시 및 관련 민간단체의 육성·지원 6. 그 밖에 위원회 위원장이 부의하는 재난안전 관련 사항
---

한편 인천시는, 인천광역시 재난 및 안전관리 기본 조례를 통해 시민의 권리를 명시하고, 시민의 참여권을 적극적으로 옹호하고 있다.

<표 9> 인천시 인천광역시 재난 및 안전관리 기본 조례

제3조(시장의 책무) ① 인천광역시장(이하 “시장” 이라 한다)은 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 재난발생시 그 피해를 최소화하기 위하여 재난 및 안전관리시책을 마련하여야 하며, 재난 발생 후에는 시민생활의 안정과 재난 복구를 위해 최대한 노력하여야 한다. ② 시장은 제1항의 원활한 시행을 위하여 조직 및 인력과 필요한 예산을 확보하여야 한다. ③ 시장은 재난 및 안전관리 시책의 수립 및 실시에 관해 시민의 협력을 구함과 동시에 시민이 자율적으로 행하는 재난예방활동에 대하여 적극적으로 지도, 조언, 지원 및 협력하여야 한다. ④ 시장은 재난 및 안전관리 시책의 수립 및 실시에 관해 다른 지방자치단체, 관계기관 등의 협력이 필요하다고 인정될 때에는 해당 기관에 대해 협력을 요청하고, 관계기관 등으로부터 협력의 요청이 있을 때에는 이에 응하여야 한다.
제4조(시민의 권리) ① 시민은 누구나 각종 재난으로부터 안전하게 보호받으며 안심하고 생활할 권리를 가진다. ② 시민은 누구나 시의 재난 및 안전관리 시책 수립 및 추진 과정에 참여할 권리를 가진다. ③ 시민은 누구나 재난 및 안전관리와 관련한 자율적인 조직을 구성하여 활동할 수 있다.
제5조(시민의 책무) ① 시민은 재난이나 그 밖의 각종 사고가 언제 어디서나 발생할 수 있다는 것을 인식하고, 자신의 생명·신체·재산을 스스로 보호하며, 타인의 안전을 침해하지 않도록 노력하여야 한다. ② 시민은 자신이 소유·점유하고 있는 건물이나 시설 등에서 재난이나 그 밖의 각종 사고가 발생하지 않도록 다음 각 호의 조치를 취하여야 한다. (각호 임의 생략) ③ 시민은 지역사회의 일원으로서 재난 및 안전사고 예방에 관한 책임의식을 가지며, 재난 후에는 상호 협력하여 거주지의 복구 및 재건을 위해 노력하여야 한다. ④ 시민은 시와 군·구가 수립·시행하는 재난 및 안전관리시책에 협력하여야 한다.

이렇듯 법과 조례에 따르면 시민은 정부의 재난 및 안전관리정책에 개입할 수 있다. 특정 위원회들 역시 시민의 참여를 보장해 여론을 수렴하고 민주주의를 보장하기 위한 창구로서 도입되었다. 하지만 실제로 시민들이 적극적으로 참여하는 경우는 많지 않다. 중앙정부는 물론 지방정부가 시민들이 참여할 수 있도

록 관련 정보를 충실하게 정리해서 공개하지 않고 정책의 기획과 실행과정에서도 시민들을 대상화하고 있기 때문이다. 그렇다면 오�히려 “참여민주주의의 역설’이 발생한다. 민주주의가 시민이나 사회적 약자에게 유리할 것 같지만, 조직화된 세력이 여론을 몰아가거나 이익을 위해 타협한 집단들이 서로 손을 잡으면, 오�히려 다수의 시민들이나 약자에게 불리한 정책결정이 내려질 수 있다. … 절차적 민주주의는 강화되는데 시민들은 점점 더 무기력해진다”(하승우 2021, 80) 이는 지금의 위원회 운영이 행정의 준비한 안건에 공공이나 민간이 의견을 보태는 방식으로 진행되면서 전문성에 기대고 있기 때문이다.

“그런 점에서 위원회 운영체계는 시민들에게 충실히 의제와 안건을 설명하고 이해시키는 형태로 바뀔 필요가 있다. … 당연히 위원회의 모든 의사 일정이 공개 되어야 하고, 시민들은 자신이 관심을 두는 위원회에 참여해서 자유로이 발언하고 제안할 수 있다. 물론 표결권은 위원들이 가진다 하더라도 발언과 제안할 권리는 시민들에게 보장되어야 하고 특별한 경우가 아니면 표결내용도 공개되어야 한다”(하승우 2021, 99).

#### (5) 대비 예산과 회복 예산

지방정부 재정이 1% 증가할 때 재난 피해가 약 0.3% 감소한다는 연구결과는 재난 관리를 위한 동원 가능한 자원의 중요성을 새삼 실감하게 한다(서혜정 외, 2018)

또한 최근의 한 연구(정슬기 외 2024)에 따르면, 기초자치단체의 재난관리자원 예산 비율의 증가는 풍수해 피해액 감소에 유의미한 영향을 미쳤다. 이 연구팀은 건물 콘크리트, 아스팔트 등으로 덮여 빗물이 침투하지 못하는 토지 등의 면적/ 도시화의 척도를 나타내는 불투수면적 비율을 중심으로 풍수해 피해를 조사했는데, 불투수면적 상대적으로 높은 지역일수록 이러한 영향이 증가하는 것으로 나타났다. 광역자치단체의 재난관리자원 예산(DM\_RES)은 대체로 4% 미만인 것에 반해 대구광역시 9.3%, 서울특별시는 12%로 상대적으로 높았고 이 지역의 경우 풍수해 피해가 상대적으로 낮아다. 제주도, 충청남도, 대전광역시의 경우 재난관리자원 예산이 2% 미만으로 가장 낮은 편에 속했다. 물론 태풍과 호우는 매년 발생하지만 모든 기초자치단체에 피해를 주지는 않는다. 풍수해 발생빈도가 높은 지역일수록 발생빈도가 낮은 지역보다 재난관리 자원 확보 및 관리 예산을 투자하게 되면서 나타난 결과일 수도 있다. 하지만 풍수해 피해액(NH\_LOSS)의 경우 충청북도가 두드러지게 높았으며<sup>12)</sup> 그 다음으로 경상북도, 전라남도, 충청남도, 강원도가 비슷한 수준으로 피해액이 발생하였다.

12) 충청북도의 경우 2017년과 2020년에 있었던 250 mm 이상의 기록적인 폭우로 인한 결과이다.

국내에서의 연구가 예산 투입에 따른 재난 발생을 추정한다면, 외국에서의 연구는 재난 전후 비용을 대조한다. Rob(2018)은 정치학적인 관점에서 재난 대비와 구호에 든 비용을 분석했다. 그가 인용한 다양한 연구들에 따르면, 재난 대비와 재난 구호에 든 비용 사이에는 엄청난 격차가 존재한다(Mileti 1999, Healy and Malhotra 2009; Sainz-Santamaria and Anderson 2013). 특히 Sainz-Santamaria and Anderson은 연구를 통해 1985~2008년 사이 미국 정부는 재난복구에 820억 달러를 지출한 반면 재난 대비에는 불과 75억 달러만 사용했다는 것을 밝혀냈다(Sainz-Santamaria and Anderson 2013). 재난 대비가 인명과 재산 모두를 보호할 수 있다는 점을 고려할 때 당혹스러운 결과다.

Rose 등은 재난 대비에 드는 1달러가 복구에 드는 4달러를 상쇄한다고 추정한다(Rose et al. 2007). Healy and Balhotra는 재난 예방에 1달러를 지출할 때마다 재난 발생시 즉각적으로 7달러의 효과를 발휘하는데, 장기적으로는 15달러의 효과를 발휘한다고 주장한다(Healy and Malhotra 2009).

재난 대비는 금전적인 측면 뿐 아니라 수많은 인명을 살리는 효과를 갖는다. 대비 조치들, 즉 건축법 개정, 고위험지역의 건축 금지, 취약한 구조물 보강 등의 프로그램들은 시민들을 재난으로부터 보호하는데 기여한다(Godschalk et al 2009). 그럼에도 불구하고 재난 대비에는 큰 비용을 사용하지 않는데, 여기에는 여러 가지 요인이 있지만 정책 결정자들의 입장에서는 수많은 긴급한 의제 중에 재난은 발생 시 후과는 크지만 발생할 확률이 낮기에 거의 신경 쓰지 않기때문이다(May and Koski 2013).

이러한 통계들은 물리적 취약성을 줄이기 위한 효과적인 예산투입의 중요성을 강조한다. 더불어 이러한 연구들은 재난 초기의 인권적 관점에 기초한 피해자 지원이 결과적으로 피해자의 피해를 경감하고 피해회복을 위해 드는 비용의 절감으로 이어질 수 있다는 사실을 추정할 수 있게 한다.

#### (6) 지방자치단체장의 의지와 공무원들의 재량

동일한 재난 상황에서도 지방정부별 대응은 상이하다. 상이한 대응은 상이한 결과를 야기하는데, 이때 결과란 피해자의 고통을 그나마 경감할 수 있는가를 의미한다. 아래는 2014년 세월호참사 당시 피해자가 발생한 지역별로 어떻게 대응했는지를 보여주는 일부 사례다.

<표 9> 사회적참사특별조사위원회 보고서 중

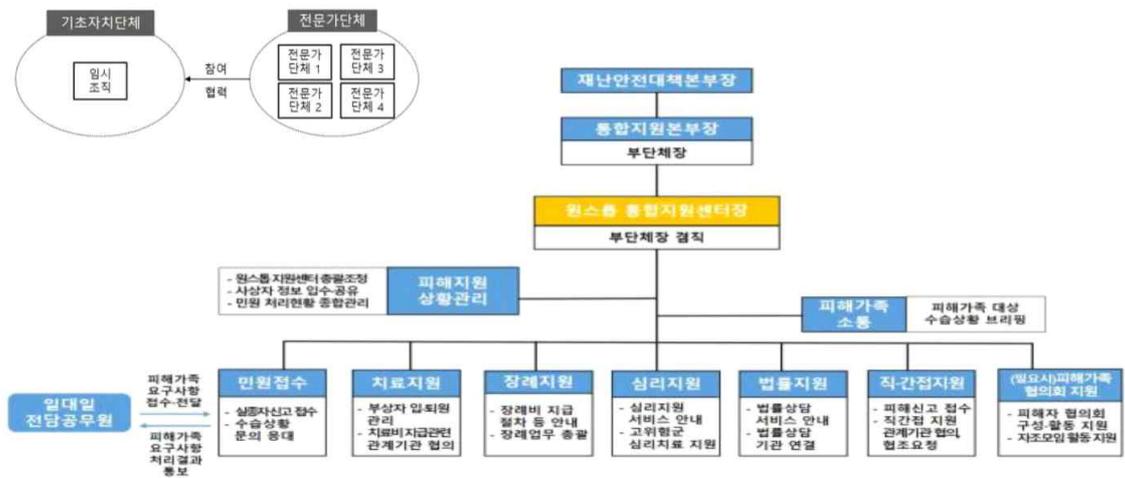
○ 세월호 참사 초기 안산시는 참사 당일부터 진도현장에 공무원을 상주시키고, 현장상황실을 설치해 단원고 실종자 가족들을 지원했고, 4월 20일부터는 자체적으로 피해가족을 전담지원하는 담당자(통장, 안산치청 공무원 등 3인 1조)를 지정한 “행정지원돌보미 서비스”를 시행하고 있었다. 그러나 그 외 지역에 거주하는 희생자 가족들을 담당하는 소통 창구가 없는 실정이었다. 안산시 이외 거주지 피해자들은 장례지원에 관한 기본적인 사항조차 안내받지 못하였다. (방합 직라-8; 직라- 11, 87)

○ 정부 차원의 희생자 이송 조치가 신속하게 이뤄지지 않으면서 희생자를 장례식장으로 이송하는 과정은 희생자가 거주하는 지자체별로 달랐다. 안산으로 가는 희생자는 안산시가 지역보건소를 통해 자체적으로 준비한 구급차로 이송됐다. 그러나 그 외 지역의 희생자는 이송용 차량이 준비되지 않아 희생자 가족이 직접 구급차를 준비해야 했다. 이송 차량 이용을 위한 선금 지급, 차량 수배 등 과정을 유가족이 직접 처리해야 했으며, 모든 처리가 끝날 때까지는 희생자를 이송할 수 없었다.(직라-12, 48)

○ 안산시, 인천시, 제주도, 시흥시 등의 지자체는 각각의 피해자 지원을 위해 현장에 상주인력을 배치했다. 거주 피해자가 가장 많았던 안산시는 초기부터 가족 명단과 연락처를 작성하여 관리하였고, 다음 교대근무자에게 가족 소통 시 현장에서 유의점 등을 교육하기도 하였다. 그러나 전체 피해자를 위한 일원화된 접촉 창구는 없는 상황이었고 거주 지자체 공무원의 현장 상주 여부에 따라 실종자 가족들에게 제공된 정보 제공의 시기와 내용은 달랐다.(방합 직라-8; 직라- 11, 116)

한편 수원시의 재난대응팀 구축과 김동연 도지사의 아리셀참사 피해자에 대한 긴급 생계 지원 등도 지방정부의 재난 관리 및 피해자 회복을 지원하는 인권의 차원에서 주목할만한 사례다. 특히 정부가 지방정부를 중심으로 재난발생시 원스톱 통합지원센터를 구축할 계획을 수립하고 있는 상황에서 단체장의 의지와 공무원들의 재난에 대한 인권 감수성은 더욱 중요해지고 있다.

<그림 3> 원스톱 통합지원센터 표준 편제(안) (국립재난안전연구원 2023, 69)



## 8. 나가며

재난은 평범한 사람의 평범한 일상에 드리운다. 재난의 참혹성은 재난 이후 일상의 회복이 불가능하거나 매우 어렵다는 것이다. 그럼에도 불구하고 재난 피해자는 재난 이후 동료시민의 지위를 박탈 당하는 듯한 소외를 경험해왔다. 권리의 주체이기 보다는 시혜와 연민의 대상이었다. 그들이 제공되는 지원을 넘어 권리를 주장하면 그들의 목소리는 무시, 배제되거나 사회적으로 ‘보상금에 눈먼 행동’으로 치환되어 혐오와 모욕의 대상으로 추락하곤 했다. 따라서 상당수의 재난 피해자들은 재난 이후 더 큰 피해와 고통을 경험해오고 있다.

하지만 모순적이게도 회복될 수 없는 피해를 입고, 권리를 침해당한 피해자들은 인권의 옹호자가 되어 여전히 사회와 싸우고 있다. 재난을 인권적 관점으로 사고하게 된 출발점이 된 4.16 세월호 참사로부터 10.29 이태원 참사, 7.15 오송 참사, 아리셀 참사 가족들이 보여주는 진상규명 및 피해회복을 위한 움직임들은 재난 피해자들이 국가나 사회가 부여한 수동화 되고 대상화된 피해자의 위치를 넘어 스스로 회복과 치유의 주체로서, 인권이 보장되는 사회 건설을 위한 권리주체로서 적극적으로 사회변화를 추동해내고 있음을 보여준다. 과거 인권의 주체들이 스스로 싸우는 자가 되어 인권의 토대를 쌓아왔었던 발자취, 그 역사성을 엿볼 수 있는 지점이다.

따라서 이미 놓쳐버린 시간이지만 지금이라도 필요한 것은 향후 닥쳐올 재난에 인권을 통합하는 것뿐만 아니라 지금이라도 가능한 범주 내에서 이들의 침

해된 권리를 회복하는 것이다. 또한 이들의 피해와 희생에 빚져 모든 인간의 생명과 안전, 존엄이 보장되는 사회를 구축하는 것이다. 이는 피해자를 위로하고 이들의 회복과 치유에 기여할 것이다.

동료 시민으로서의 참여와 피해자 권리에 대한 사회적 공통감을 형성하는 것은 매우 중요하지만 지금 더욱 강조되어야 할 것은 위로부터, 즉 재난의 책무주체인 국가 즉 중앙정부와 지방정부의 변화다. 재난에 대한 인권의 통합은 단순한 인권의 결합을 넘어 재난에 대한 패러다임의 변화를 의미하기에 관점은 물론 대대적인 구조와 제도의 혁신이 필요하다. 또한 인간 존엄성과 인권의 보장을 국가 및 지방자치단체 정당성의 토대로 세우려는 노력이 끊임없이 경주되어야 한다. 이는 개별 피해자의 인권보호와 치유를 넘어 우리 사회의 정당성의 근거인 인권과 민주주의를 보장하기 위한 것이다. 동시에 이들의 희생에 빚져 인간의 생명과 존엄에 기초한 안전한 사회를 만들기 위함이다.

#### 참고문헌

국민안전처·인천광역시·UNDDR. 2016. 센다이재난위험경감강령 2015-2030.

국립재난안전연구원. 2023. 사회재난 피해자 맞춤형 지원을 위한 재난관리자 업무지침 개발.

강남대학교 산학협력단·UNIST 산학협력단. 2020. 사회적 학습의 제도 기반 마련을 위한 연구. 사회적참사특별조사위원회.

김태은. 2024(미발간). 재난피해자를 위한 권리 매뉴얼: 공무원편. 재난피해자권리센터.

서혜정·정주철·이달별. 2018. 지방정부 재정이 자연재해 피해에 미치는 영향에 관한 연구. 한국방재학회 논문집 18(3): 381-389.

아주대학교 산학협력단. 2020. 재난 피해지원 법제 분석 및 개선 연구. 가슴기살균제사건과 4.16세월호참사 특별조사위원회

유해정. 2020a. 유가족다움의 사회적 낙인과 대응 전략: 세월호 참사 단원고 희생학생 부모의 경험과 사회적 치유를 중심으로. 시민사회와 NGO 18(2): 151-189.

유해정. 2020b. 재난 피해자들의 인권침해 경험 연구:인권에 기반 한 접근에 근거해 2000년 이후 사회재난을 중심으로. 민주주의와 인권 20(2): 129-168.

정슬기·김영민·김선인·황희영·이달별. 2024. 지방자치단체의 재난 대비 역량과 지역 특성이 풍

수해 피해 경감에 미치는 영향: 재난관리자원을 중심으로. 한국방재학회논문집. 24(2): 115-122

인권운동사랑방 노란리본인권모임. 2019. <잊지 않고 싶은 당신에게>.

정지범. 2019. 제4차 국가안전관리 기본계획과 지방자치단체 재난안전관리. 지방자치 이슈와 포럼. 27: 71-75. 한국지방행정연구원.

하승우. 2021. 정치에서 능력주의는 어떻게 참여민주주의를 잠식하는가?: 서울시의 시민참여형 위원회를 중심으로. 시민과세계 10: 77-106.

황필규. 2019. 재난과 피해자 인권. 제1회 사회적참사 피해지원 포럼 자료집. 가슴기살균제사건과 4.16세월호참사 특별조사위원회. 9-28.

Anne Eyre. 2006. LITERATURE AND BEST PRACTICE REVIEW AND ASSESSMENT. Department for Culture, Media and Sport.

Birkmann, J., ed . 2013. Measuring Vulnerability to Natural Hazards. 2nd edition. Tokyo: United National University Press.

Godschalk, David, Adam Rose, Elliot Mittler, Keith Porter, and Carol Taylor West. 2009. Estimating the value of foresight: Aggregate analysis of natural hazard mitigation benefits and costs. Journal of Environmental Planning and Management 52: 739-756.

May, Peter J., and Chris Koski. 2013. Addressing public risks: Extreme events and critical infrastructures. Review of Policy Research 30: 139-59.

Healy, Andrew, and Neil Malhotra. 2009. Myopic voters and natural disaster policy. American Political Science Review 103: 387-406.

Henk ten Have. 2018. Disasters, Vulnerability and Human Rights. D. P. O'Mathuna et al. (eds.), Disasters: Core Concepts and Ethical Theories, Advancing Global Bioethics. Springer Open: 157-174

International Law Commission (ILC). 2016. Draft articles on the protection of persons in the event of disasters, with commentaries. Yearbook of International Law Commission. vol. II, Part 2.

Mileti, Dennis. 1999. Disasters by design: A reassessment of natural hazards in the United States. Washington, DC: Joseph Henry Press.

Per Sandin. 2018. Conceptualizations of Disasters in Philosophy. D. P. O'Mathuna et al. (eds.), *Disasters: Core Concepts and Ethical Theories, Advancing Global Bioethics*. Springer Open: 13-26.

Rob A. DeLeo. 2018. Political Science Perspectives. D. P. O'Mathuna et al. (eds.), *Disasters: Core Concepts and Ethical Theories, Advancing Global Bioethics*. Springer Open: 13-26.

Rose, Adam, Keith Porter, Nicole Dash, Jawhar Bouabid, Charles Huyck, John Whitehead, Douglass Shaw, Ronald Eguchi, Craig Taylor, McLane Thomas, L. Thomas Tobin, Philip T. Ganderton, David Godschalk, Anna S. Kiremidjian, Kathleen Tierney, and Carol Taylor West. 2007. Benefit-cost analysis of FEMA hazard mitigation grants. *Natural Hazards Review* 8: 97-111.

Sainz-Santamaria, Jamie, and Sarah E. Anderson. 2013. The electoral politics of disaster preparedness. *Risks, Hazards & Crisis in Public Policy* 4: 234-249.

The Brookings Institution - University of Bern. 2008. *Project on Internal Displacement: Annual Report 2008*.

UN Human Rights Council. 2015. Final research-based report of the Human Rights Council Advisory Committee on best practices and main challenges in the promotion and protection of human rights in post-disaster and post-conflict situations(A/HRC/28/76).

UNISDR. 2005. *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*. (A/CONF.206/6). [www.unisdr.org/wcdr](http://www.unisdr.org/wcdr).

UN Office for Disaster Risk Reduction 2009. *UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction*.

Voice, Paul. 2015. What do liberal democratic states owe the victim of disasters? A Rawlsian account. *Journal of Applied Philosophy* 33. doi: 10.1111/japp.12119

Wisner, Ben. 2015. UNISDR needs a better definition of 'vulnerability'. [https://www.researchgate.net/publication/282185940\\_UNISDR\\_needs\\_a\\_better\\_definition\\_of\\_vulnerability](https://www.researchgate.net/publication/282185940_UNISDR_needs_a_better_definition_of_vulnerability)

〈토론1〉

# 재난·참사 피해자 권리의 중요성

4.16생명안전공원을 중심으로

## 재난·참사 피해자 권리의 중요성

### 4.16생명안전공원을 중심으로

정부자(4.16세월호참사 가족협의회 추모부서장)

2014년 4월16일 476명이 탄 세월호 배가 진도 앞바다에서 침몰하는 참사가 발생했습니다. 304명이 희생됐고 단원고 학생 250명이 학사 일정으로 제주도로 수학여행을 가던 중에 발생한 대참사입니다. 참사 현장과 가까운 팽목과 진도 체육관에서는 너무 처참할 정도로 인권이 무너지고 개인의 사생활이 까발려 졌지요. 생존자 학생들한테 카메라 들이대며 사진 찍기 바빴고 희생자가 된 학생들 사진을 무분별 하게 사용되거나 기사거리를 쓰기 위해 단원고 주변 주민들과 안산에 있는 가족들에게 인터뷰를 요청해 괴롭다고 진도 체육관에 있는 부모한테 연락이 오기도 했습니다. 언론에 피해자 가족들의 이야기가 왜곡되지 않고 그대로 방송에 나가 줬더라며 좋았을 텐데. 304명이 무고하고 끔찍한 죽음을 당했는데 안산 공단에 경제적으로 힘든 아이들로 삼류 드라마 만들어 희생자나 피해자들의 기본적인 인권과 인간으로서 보호도 받지 못한 채 모든 것들이 한순간에 무너지고 말았지요. 세월호 참사로 내 아들 딸들을 잃어버리고 우리 부모들은 깨달았습니다. 우리나라 아들 딸들이 안전한 나라에서 살 권리가 있다는 것을. 그래서 진상규명 꼭 되어야 한다고. 그래야 죽어서 내 자식들을 볼 수 있을 거 같아서요. 그런데 이태원 참사. 오송지하차도 참사. 화성아리셀참사 등 많은 참사로 가족을 잃은 피해자를 대하는 국가나 정부를 보면서 여전히 바뀐게 하나도 없다는 걸 다시 알게 됐습니다.

참사의 진상을 누구보다 알고 싶은 건 희생자들의 유가족들입니다. 그러나 참사 관련 진상조사를 위해 설치된 기구는 권력과 권위의 불균등으로 결국 있으나 마나한 존재로 전락해 버렸고 권력을 가진 가해자들이 가진 정보와 피해자들이 접하는 정보의 격차도 극심합니다. 피해자들이 조사에 직접 참가하는 것을 요청하였으나 우리나라 현실은 전문성을 운운하며 피해자들을 배제합니다. 그런데 문제는 그 전문가들이 결국은 가해자들 혹은 정부와 연이 있는 경우가 태반이었습니다. 이런 상황에서는 우려대로 진상규명이 제대로 이행되지 못한 채 사참위는 2022년 9월 10일 보고서를 발간하면서 3년 6개월 활동이 끝났습

니다. 내인설과 열란안 두 가지를 내놓고 종료됐던 선조위에 이어 사참위 또한 분명한 진상규명은 결론을 못 내고 종료 하였으나 상당 부분 여전히 해소되지 않는 채 진상규명 과제로 남아 있습니다.

무엇보다 중요한 것 참사로부터 내 가족의 희생과 피해의 이유를 밝히고, 책임을 묻는 과정의 주체가 피해 가족들이 되는 것입니다. 이것이 피해자의 권리이고 참사 후 겪은 모욕과 고통을 다른 참사 피해자들이 겪지 않도록 피해자의 권리를 확고히 세우는 것이 중요한 것 아닐까요. 그 권리를 제대로 행사하지 않을 때 진상규명과 책임자 처벌 재발 방지는 요원하리라 저는 생각합니다.

너무 긴 시간 쉽지 않은 날들이었지만 한 걸음 한 걸음 내딛으며 이제 여기까지 왔습니다. 수학여행을 떠나던 단원고 2학년 학생 250명이 죽어서도 고향인 안산에 돌아오지 못한 채 8곳에 흩어져 있습니다. 올 10월 달에 첫 삽을 뜨는 착공식 있습니다. 우리 아이들이 2026년에는 생명안전공원 완공 후 다시 안산으로 돌아오는 것이 세월호참사 이후 변화된 세상을 만드는 시작이 되는 것이기에 의미가 있다고 생각합니다. 세월호 피해지원법 제36에 따라 추모공원, 추모기념관, 추모비 등 추모사업을 시행하게 되어 있고, 현재 조달청 홈페이지 생명안전공원 전기공사 선정 용역이 8월28일 올라왔습니다. 그러나 아직 해야 할 일들이 너무나도 많습니다.

세월호참사 이후 10년이 넘은 지금까지도 추모공원이 제대로 만들어 지지 않은 것이 너무 답답한 일입니다. 그간 복잡한 행정절차 및 여건 변화 때문에 늦어졌는데 혹시 또 변수가 생겨서 미루어진다면 안산시민의 피로감과 유가족의 상심이 너무 클 것입니다. 변동사항 없이 올해 착공 하는 것을 확실하는지 안산시 담당부처에 세심하게 챙겨보고 확인도 하고 그러는데 막상 공사가 시작되고 나면 또 다른 차원의 변수가 발생할 수도 있다고 봅니다. 공사 기간 동안 화랑유원지 방문자 공사하는 이들을 위한 안전관리도 철저히 해야될 것이고. 특히 복잡하고 어려운 문제는 아직도 추모공원을 혐오시설로 인지하고 반대하는 분들입니다. 공사가 시작되고 나면 반대하는 이들이 또 다른 차원의 갈등을 야기할 수도 있을 것 같은데, 어떻게 설득하고 이해시켜 나갈 생각인지. 그 분들의 불편한 말 한마디가 우리 유가족들한테 큰 상처가 될 수 있는데 국가에서 추진하는 국책사업의 당위성과 명분을 잘 이해시켜서 설득해 주기 바랍니다. 그냥 안산시와 유가족들에게 견디라고 하는 것은 너무 가혹하다고 생각합니다.

특별법에 지방자치단체가 사업을 시행하는 경우 국가는 이를 지원하는 것으로 되어 있어요. 해양수산부 등 국가기관이 지금 현재는 어떤 지원을 하고 있는지? 안산시에 모든 것을 떠넘기고 방관하고 있는 건 아닌가 궁금하고요. 또한 추모공원을 잘 만드는 것이 최우선이기도 하지만, 또 중요한 것은 제대로 된 운영을 준비하고 실행하는 것입니다. 누가 어떻게 추모공원을 운영하는가에 따라 일상에서 기억하는 문화공간이 될 수도 있지만, 그 반대로 남겨질 위험도 있습니다.

특별법 제40조에 따르면 4.16재단을 설립하고 추모시설 운영 및 추모제 등의 업무를 수행하도록 되어 있으며, 추모시설 운영관리도 위탁할 수 있다고 되어 있습니다. 운영관리 주체에 대한 입장은 어떠한지 안산시 측과 상의 해봐야 합니다. 4.16생명안전공원의 안전한 건립을 위한 지속적인 점검 필요합니다.

4.16세월호 참사 가족들이 구현하고자 하는 4.16생명안전공원의 모습은 이러합니다. 국민의 생명권을 지키는 국가의 책임을 되새기는 공간, 참사와 희생자를 기억하고 추모하는 공간, 거부감 없이 누구나 즐겨 찾는 시민 공간, 안전과 생명존중 가치를 배우는 지식의 공간, 청소년들의 꿈을 지원하는 공간, 이런 공간으로 만들어가기 위해서는 모두가 참여하고 모두가 만들어내고 모두가 책임지는 것이 필요합니다.

<토론 2>

**재난·참사 피해자의 권리와**  
**경기도의 역할**

# 재난·참사 피해자의 권리와 경기도의 역할

심정보(경기도 사회재난과 예방팀장)

## 1. 개요

### 가. 재난 피해자 권리

- 헌법 제34조 제6항, 「재난 및 안전관리 기본법」 제4조  
“국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”  
“국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 피해를 신속히 대응·복구하여 일상으로 회복할 수 있도록 지원하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다”
- 구호를 받을 권리
  - 물적지원 ex) 재난 위로금 등
  - 심리회복지원
- 안전권
  - 동일재난으로부터 안전할 권리
- 조속한 일상으로 회복할 권리

### 나. 재난관리와 보험제도의 관계

- 재난안전의무보험 : 58종
  - 재난배상책임보험, 가스사고배상책임보험, 화재보험신체손해배상책임특약(특수 건물), 다중이용업소화재배상책임보험
- 사업장 사고 : 산업재해보상보험(유족급여, 장애급여, 휴업급여)  
자동차 사고 : 자동차손해배상보험법 책임보험, 종합보험

○ 재난시 주된 논의내용 : 충분한 보상, 중복보상 여부

## 2. 재난피해자에 대한 경기도의 역할

### 가. 재난 피해지원자 권리(사회재난 중심)

○ 생활안정지원금

지원항목	지원대상	지원금	재원	
구분	내용		예비비	구호기금
구호금	사망·실종		○	
	부상	장해 1~7	○	
		장해 8~14	○	
생계비	주소득 사망·실종·부상 또는 휴폐업·실직 주생계수단 농·어·임·소금생산업 시설 50% 이상 피해	1인가구 623,300원 2인가구 1,036,800원 3인가구 1,330,400원 4인가구 1,620,200원 *가구원수에 따라 차등 지급	○	
주거비	주택 전파로 거주 불가능		○	
	주택반파로 거주 불가능		○	
	세입자 보조		○	
	피해예상으로 주거 불가능, 재난수습 필요에 따라 이주		○	
구호비	주택피해(전파, 반파)로 거주 불가능		○	△
	재난영향으로 거주지 생활 곤란		○	
교육비	생활안정지원 대상 가구의 고등학생		○	
소상공인	영업장이 전파·반파·유실 및 주요시설 등 파손되어 영업이 불가		○	○ (별도지원)
복구비	농·어·임·소금생산이 주 생계 수단인 사람 중 해당 시설 피해 발생 시		○	

○ 구호지원

지원항목	지원대상	재원	
		예비비	구호기금
임시주거시설의 제공 ① 이재민 및 일시대피자의 민간숙박시설(모텔 등) 사용 경비 (7만원) ② 임시주거시설 지정 및 운영·관리 비용 ③ 임산부·중증장애인·노인 등 구호약자에 제공하는 병원급 의료시설 사용 비용(치료비 제외)	일시대피자 및 이재민(유가족포함)	○	○
응급구호 ① 응급구호세트, 취사구호세트 지급 ② 급식(1식 9천원)이나 식품, 의료, 침구 또는 그밖의 생활필수품 제공		○	○

○ 기타지원

지원항목	지원기준												
긴급복지 지원	○ 바로 지원 가능(지대본 심의 X)(일반예산 ○ / 타법령과 중복지원 X) ○ 지원대상 : 위기발생 가구 중 소득 재산이 기준액 이하인 가구 ○ 지원내용 : 가구원수에 따라 생계지원 <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr> <td>1인</td> <td>2인</td> <td>3인</td> <td>4인</td> <td>5인</td> <td>6인</td> </tr> <tr> <td>623,300</td> <td>1,036,800</td> <td>1,330,400</td> <td>1,620,200</td> <td>1,899,200</td> <td>2,168,300</td> </tr> </table>	1인	2인	3인	4인	5인	6인	623,300	1,036,800	1,330,400	1,620,200	1,899,200	2,168,300
1인	2인	3인	4인	5인	6인								
623,300	1,036,800	1,330,400	1,620,200	1,899,200	2,168,300								
의료비 지원 (치료비)	○재난으로 피해를 입은 자의 긴급한 치료를 위하여 지자체가 先보증 後 지원 ※「긴급지원 지원금액 및 재산의 합계액 기준」(보건복지부 고시):의료비월 300만원이내 ○ 지대본 심의를 통해 지원결정 - 지원대상·금액·기간·방법 등 안건상정 심의·결정(재원 : 예비비 ○)												
장례 지원	○ 지원단가 1,500만원 (재원 : 예비비 ○, 구호기금 ○) 단) 지대본 심의에 별도로 장례비에 관한 사항을 결정한 경우 그에 따름												

○ 심리 회복 지원

- 대상 : 재난경험자(유가족, 부상자, 이재민 및 일시대피자, 구호복구 활동 참여자)
- 운영 : 경기도 재난심리회복지원센터(대한적십자사 경기도회)
- 예산 : 24년 예산(112백만원, 국비도비 50:50)
- 내용 : 심리회복 상담, 마음구호 키트, 마음구호프로그램 운영

**나. 동일재난으로부터 안전할 권리(이태원 참사 관련)**

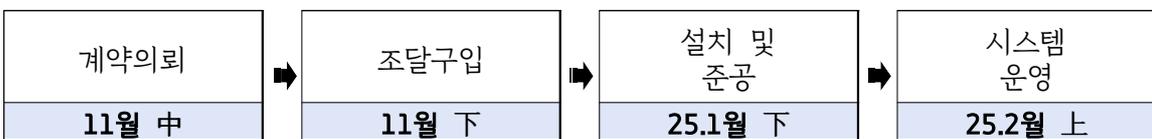
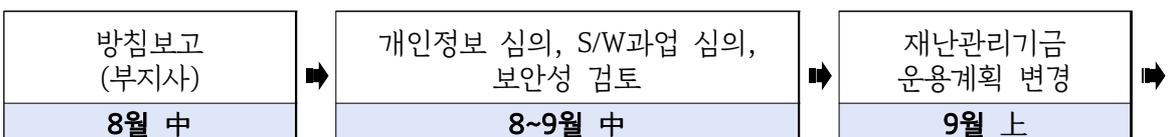
- 주최자 없는 행사 인파사고 방지를 위한 가이드 라인 마련('23. 12월)
- 선별 관제시스템을 통한 인파 밀집도 감지와 AI 소프트웨어를 활용한 방법용 CCTV 영상정보 분석\* 으로 실시간 모니터링 대응체계 구축

\*도내 인파관리지역 63개소(주의 22, 관심 41) 선정

- 다중밀집 모임, 축제, 행사 등 인파사고를 사전예방하고, 사고 발생 및 가능성에 체계적으로 대응

▶ 10.29참사 계기, 인파사고 재방발지대책 등 국가안전시스템(발표/'23년 10월) 추진과제인 인파관리시스템과 병행하여 시범사업 추진

□ 추진일정



- 지자체의 역할 : 동일사고 방지를 위한 시스템 구축

**3. 자치단체 역할의 한계**

- 그 동안 세월호 참사 등 특정 재난에 대해 특별법 제정으로 해결
- 조속한 일상으로 회복에 장애 요인

- 재발방지, 피해수습을 위한 공식적 기구不在
- 참사 제공 원인자가 있는 경우 국가나 자치단체 역할 한계 존재
  - 각종 재난사례에서 보듯이 최종적으로 가해자와 최종합의가 완료되어야 재난 수습복구가 완료되었다고 볼 수 있는데 이에 대한 지자체 역할 한계가 있고 이에 대한 명확한 절차가 없어 수습복구 지지부진
- 개선방안

#### 〈보상합의〉

피해자 요구시 재난피해 협의조정위원회(가칭)가 운영되도록 하여 실제 당사자가 참여한 위원회에서 쟁점을 명확히 하여 오해로 인한 분쟁의 확대를 방지하고 분쟁이 조속히 해결되도록 하여야 함

#### 〈재발방지〉

공식기구에 피해자의 공공에 대한 요구사항이 공식화되고 협의되어 의견이 반영되고 처리결과를 받아보아야 함

협의조정 절차의 공식화를 통한 재난수습 창구 단일화

⇒ 특정사안에 대한 특별법이 아닌 일반법으로 국회입법 필요

<토론 3>

**생명 안전사회를 만들기 위해**

**지역사회에 준비되어야 할 고민들**

**: 불평등한 삶의 공간의 재구성 - 누구와 어떻게 살아갈 것인가**

## 생명 안전사회를 만들기 위해 지역사회에 준비되어야 할 고민들 : 불평등한 삶의 공간의 재구성 - 누구와 어떻게 살아갈 것인가

랑희(4.16연대 안전사회위원회)

### 1. 피해자의 권리와 재난/안전에 대한 관점의 관계

발제문에서 재난이 재난 피해자에게 미치는 영향으로 구조적 폭력과 문화적 폭력의 피해에 관해 설명함. 이는 피해자의 피해와 고통을 가중하며 재난 이후의 시간을 지속하는 문제이며 국가와 사회가 재난에 대한 이해와 관점을 반영하는 것임. 더불어 피해자의 권리에 대한 인식이 없음을 드러냄.

결국 피해자의 권리 보장의 문제는 재난에 대한 관점의 전환으로 국가(지방정부 포함)가 재난에 대한 정책을 어떤 목표와 방향으로 추진하는가의 문제와 긴밀한 관계가 있음. 국가의 재난 관리(예방부터 회복까지의 전 과정)는 ‘안전 사회’를 무엇을 목표로 누가 주체가 되어 구축할 것인가의 문제이기도 함.

### 2. 취약성과 권리 주체

발제문을 통해서 재난이 위험요인만의 문제가 아닌 ‘취약성’의 문제로 접근해야 함을 확인함. 이때 ‘취약성’을 어떻게 이해하고 있는가가 중요한 문제임.

“취약성은 개인의 속성이 아니라 차별적 관행과 구조, 불공정한 권력과 의사결정, 그에 따른 불평등과 부조리의 산물일 때가 많다. 취약성은 권력 및 위계와 분리될 수 없으며, 불평등 및 인권침해의 문제와 늘 결합되어 있다. 재난은 불평등과 인권침해를 더욱 심화시키는데, 이는 취약성의 악화로 귀결되면서 악순환 한다. 재난이 불평등한 건 바로 이 때문이다.”

“취약성은 오로지 무능력이나 결핍만이 아닌 공동체 차원에 새로운 능력과 기회의 장의 생성을 의미하기도 한다.”

(발제문 중)

## ○ 피해자의 권리와 주체성

‘취약성’을 개인의 속성으로 이해하고 무능력이나 결핍의 상태로 바라보면 취약한 개인은 시혜의 대상으로 간주됨. 과거 재난 안전 정책은 ‘시혜에 기반한 접근’으로 재난 피해자를 도움과 조력이 필요한 대상으로 규정하고, 국가는 선의에 기초해 재량 범위내에서 위기에 처한(취약해진) 피해자들을 지원하고 보호하는 역할을 수행했으며, 이런 관점에서 지원 및 피해 회복이 공급자 중심으로 설계되고 운영되었음. 시혜적 관점의 국가 일방적 방식의 피해자 지원은 피해자의 권리를 중심에 두지 않고 있기 때문에 비판받고 있으며, 피해자가 권리의 주체로 등장하기 어렵게 만드는 문제가 발생함.

인권에 기반한 재난 접근은 재난 피해자를 주체의 위치로 자리 잡게 하며 이를 통해 피해자들의 재난 이후의 삶의 회복뿐만 아니라 존엄성의 회복이 가능해짐. 이와 함께 공동체의 과제와 국가의 책무를 확인하면서 재난 예방과 대응의 변화를 만들 수 있음. 이를 안전할 권리, 안전 사회의 주체가 형성되는 과정이라고 본다면, 재난 이후만이 아니라 재난 예방-대비를 위해 안전할 권리의 주체를 형성하는 것에 대한 고민도 필요함.

## ○ 지역의 취약한 존재와 환경

‘취약성’을 단순히 인간은 누구나 취약한 존재라고 규정하는 모든 인간의 공통 속성으로만 이해해서는 안됨. 이런 이해는 모두가 취약하니 안전을 구축하는 것을 각자의 몫, 개별적 노력으로 볼 수도 있음. 취약성은 단일하거나 보편적인 여건이 아님은 이미 발제문에서 설명함.

취약성과 재난 발생의 관계를 염두에 두고 지역의 누가, 왜 취약한 상황에 처해있는지 살펴보아야 함. 폭우에 목숨을 잃은 반지하 거주자, 흑서기를 피하기 어려운 노동자와 고령자, 지진에 대피하지 못한 장애인 등 이미 발생한 재난으로부터 재난에 취약한 사람들은 경제적·사회적·문화적 불평등의 문제와 연관되어 있음을 확인함.

재난을 예방하고 대비하는 것은 재난에 취약한 사람들 - 위험을 감지하기 어렵거나 위험으로부터 탈출할 수 없는 조건, 이미 위기의 삶을 살고 있고 위험

을 감수해야만 삶을 지속할 수 있는 사람들 -을 확인하는 것에서부터 시작해야 함. 우리 지역에 누가 살고 있는지, 이 건물에 누가 살고 있는지, 도시의 안 보이는 곳으로 밀려난 사람들의 삶의 공간은 어떤지, 노동 현장에서는 무슨 일이 벌어지고 있는지, 개발의 영향으로 위험해진 환경은 없는지, 사회적으로 고립된 삶을 사는 사람은 누구인지 등 구체적인 삶의 질문으로부터 재난에 취약할 수밖에 없는 조건을 확인해야 함.

정신장애인들은 빨리, 빠릿빠릿하게 움직여야 하는데, 저의 정신장애인들은 약을 먹기 때문에, 약의 부작용 때문에 행동이 아주 느려져요. 그러니까 이게 누가 말을 하면, 머릿속이 돌아가야 하는데, 돌아가는 순서가 너무 느려요. 듣기는 들리는데, 작동이 안 되니까, 말도 좀 천천히 되고, 누가 봐도 저게 무슨 말이야 생각하게 되고. 쉽고 천천히 말해줘야 돼요.

재난 문자를 보면 알았게, 좀 쉽게 풀이를 해야 하는데, 쉽게 풀이가 안 되어 있어요. 대피대신에 '도망가세요'라고 하면 좋겠어요. 초등학생들도 다 알았게 얘기를 해줬으면 좋겠어요. 할머니 할아버지들도 잘 알았는지 못하잖아요.

- 조호연(한국정신장애인지립생활센터 정보제공팀) 인터뷰 중

매뉴얼이라는 것은 있어도 좋지만, 결국 비상시에, 재해 발생 시에 문제가 되는 것은 평상시, 평소에 어느 정도 청각 장애를 떠받치는 시스템이 충실했던 가라는 것이 현저히 드러난다는 점이에요. 재해 발생 시에는 평상시의 문제가 극단적인 형태로 나오게 되니까요. 그래서 평상시에 어느 정도 청각장애인을 지원하는 시스템이 풍부한가에 달려있다고 봅니다. 그러니까 이제부터 노력을 기울여야 할 것은 매뉴얼도 중요하지만, 역시 일상적으로 청각장애인이 살기 편한 사회가 됐는가, 제도적으로 충실한가, 소위 사회 자원으로써 제대로 확립되어 있는가라는 부분의 문제 쪽이 크지 않겠느냐는 생각이 저는 듭니다.

- 오노 코지(청각장애인정보센터 활동가) 인터뷰 중

한신 대지진 때 모두가 느낀 것은, 역시 장애를 가진 사람이 이웃 중에 지역주민과 얼마큼 관계성을 가지고 있는가 하는 것이에요.

몸의 반이 마비인 사람이 지진 때 집에 매몰됐는데, 이웃과 인사를 하며 살았으니까, 이웃이 구조된 사람 중에 그가 없다는 걸 알고 그래서 바로 부르러 왔대요. 집 잔해 안에서 소리 내서 '여기 있어, 살려줘'하고 몇 번 말했던; '여기서 소리 난다'하면서 다 같이 파내줬대요.

- 아사카 유희(장애해방 활동가, 페미니스트 운동가) 인터뷰 중

장애인들 같은 경우는 소방관들도 장애인에 대한 인식이 많이 발전하지 못했기 때문에 그분들이 그 상황에서 어떻게 해야 하는지, 또 하나의 학습과제로 남아있는 거예요.

재난 매뉴얼 같은 경우는 전문가가 감수해서 끝나는 게 아니고, 실제로 매뉴얼을 가지고 계속해봐야 되요. 되는지 안되는지를. 그거에 따라 고쳐야 하는, 실증 실험의 단계가 있어야 하는데 똑같아요. 다른 매뉴얼 만들 때랑. 관련 전문가들 모여서 같이 만든다던지, 감수하는데서 끝나는데. 그러니까 당사들 오면 안 맞는게 생기는 거죠. 실증 실험에 거치지 않은 매뉴얼은 미완성이라고 보는데, 우리나라는 늘상 만들면 다 끝난다고 생각하니까. 그러니까 현존하는 매뉴얼들은 그런 면에서 반쪽자리가 아닌가 생각해요.

- 김동훈(라이프라인코리아 운영) 인터뷰 중

(재난 도시 - 장애인·비장애인 포괄 재난 대비 인터뷰집, 리슨투더시티)

위 인터뷰 내용과 같이 장애인의 장애 특성에 따른 재난의 예방과 대응이 고려되지 않는, 장애인뿐만 아니라 취약한 조건에 놓인 사람들의 각각의 조건이 고려되지 않는 재난 예방과 대응은 재난을 경감시킬 수 없음.

유엔장애인권리위원회는 2014년 유엔장애인권리협약에 관한 최종보고서에서 한국에 “자연재해를 포함한 위험 상황에서 장애 특성을 고려하여 장애인들을 안전하게 보호하며, 모든 재난 위험 감소 정책 또는 그 이행의 모든 단계에서 보편적 접근성(universal accessibility) 및 장애 포괄성(disability inclusion)을 보장”할 것을 권고한 바 있음.

따라서 당사자의 이야기를 직접 듣는 것이 필요함. 취약한 조건이 다양한 만큼 당사자와 함께 재난 예방과 대응 상황에서 취해야 할 조치를 함께 모색해야 함. 앞선 재난 피해자들의 경험을 경청하고 사례화를 통해 지역과 당사들이 함께 공유하는 것 역시 필요함, 당사들과 함께 구축하는 재난 예방과 대응은 구체적인 대피 방법에서부터 물적 지원, 나아가 건물과 도시를 새롭게 재구조화하는 인프라와 사회적 관계망을 형성하는 것까지 다층적인 차원에서 검토되어야 함. 이는 취약성의 원인이 되는 불평등한 사회구조를 변화시키는 것이기도 함. 이러한 관점과 방향으로 모든 사람의 권리로서 ‘안전권’에 대한 사회적/국가적 논의를 풍부하게 할 필요가 있음.

### 3. 안전권의 의미와 주체

2003년 대구지하철참사 이후 「재난 및 안전관리 기본법」(2004)이 제정되었고 2005년부터 5년 단위의 ‘국가안전관리기본계획’이 제출되 있음. 거기에 덧붙여

대형 재난이 발생하고 난 뒤에 정부는 ‘범정부 종합대책’이라는 형식으로 각종 대책을 내놓음. 그러나 ‘재난 및 안전관리 기본법’은 정부 기능 중심의 공급자적 관점에서 재난의 ‘예방-대비-대응-복구’ 등 재난관리 전반을 규정하는데 중점을 두고 있으며, 시민은 홍보나 계도를 위한 객체화된 대상이나 보조적 역할 등으로 설정하는 문제가 있다고 지적됨. 각종 안전대책도 마찬가지임.

세월호 참사 이후 생명 안전에의 국가 책임에 대해 사회적 인식이 높아지고 기본권으로서 ‘안전권’에 대한 논의가 진행됨. 문재인 정부에서 만든 4차 기본계획(2020~2024)은 안전에 대한 국가 책임을 강조하고 안전을 기본권으로 보장하기 위한 「안전 기본법」 제정을 추진 계획을 밝혔지만 법제화하지는 않았음.

시민사회는, 안전 문제를 국가의 관리 대상으로 삼을 뿐 국민과 피해자의 인권 문제로 바라보지 않고, 피해자나 안전에 취약한 계층에 대한 지원 및 회복을 위한 제도가 충분하지 않다는 문제인식에서 「생명안전기본법」 발의를 추진하고 있음. 시민사회가 제안한 「생명안전기본법」은 안전에 관한 모든 사람의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책무를 명확히 하고, 안전사고에 취약한 사람들에게 대한 특별한 보호, 안전사고 피해자의 권리 등을 규정함. 또한 ‘피해자와 시민 참여’의 내용도 담았는데, 시민이 안전 사회의 주체가 되기 위해서 안전할 권리와 주체 형성에 대한 사회 운동의 역할을 모색할 필요가 있음.

#### ○ 누구의 안전, 어떤 안전인가?

헌법으로부터 안전권을 도출하는 근거는 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위해 노력하여야 한다”라는 조항(헌법 제34조 제6항)임. 이는 생명권과 사람(신체, 정신)의 자유와 안전(life and security)의 권리로 해석함. 그러나 ‘안전’은 독립적인 개념이 아님. ‘안전’을 어떻게 해석하고 그 실현을 위한 조치를 어떤 목적으로 설계하느냐에 따라 치안과 안보로 휩쓸릴 수 있음. 특히 국가 주도의 안전 정책이 설계되고 실행되는 경향에서 국가와 지방정부가 안전권을 어떻게 해석하는가의 문제가 발생할 수 있음.

누구나 안전할 삶을 지속할 수 있는 권리, 그리고 그 권리에 대한 책무가 국가 임을 분명히 하는 것은 중요한 문제지만 안전은 늘 자유와의 긴장이 있는 만큼 안전한 사회를 구축하는 것을 전적으로 국가에만 맡겨서는 위험할 수 있음.

가까운 예로 코로나19 대확산과 함께 방역 대책과 위기에 대처하는 조치들은 국가/행정부와 전문가들에 의해 추진되었음. 시민은 정부의 지침을 따르는 협조적인 태도만을 요구받았고 이를 위반할 시 처벌의 대상이 되었을 뿐임. 정부의 지침을 따를 수 없는 사람들, 대책에서 제외되고 밀려나는 사람들에게 오로지 통제에 따를 것을 강요할 뿐 삶의 구체적인 문제에 대해 정부는 듣지 않았음. 안전을 강조할 때 자유와 평등과 같은 인권의 원칙이 쉽게 무너짐을 경험함.

재난의 예방, 관리부터 대응, 수습, 조사, 지원까지 정부 주도로, 일방적으로 진행되어 왔음. 이 과정에서 피해자의 권리가 중심에 놓이지 못했고, 피해자와 공동체, 시민사회가 참여하는 것 역시 가로막힘. 특히 재난의 원인을 규명하고 개선 방안과 대책 마련에 있어서 정부 주도의 조사 혹은 일부 전문가가 참여하는 원인 조사는 사회 구조적 문제보다는 기술적 차원의 문제와 해결책, 총체적이고 다층적 문제보다는 협소한 주제로 치우치는 방향으로 나아가기 쉬움. 또는 법적 책임과 처벌로 마무리되면서 사회적, 정치적 책임과 반성이 이루어지지 못하는 한계가 발생했음. 따라서 안전의 권리 주체가 안전과 관련한 정부 행정에 개입해야 반복되는 문제를 해결할 수 있음.

취약한 존재들을 내버려둔 채 세우는 안전의 전략은 과학기술에 대한 맹신으로 이어지고 재난을 반복할 가능성이 높음. 안전권은 안전하게 거주할 권리, 안전하게 노동할 권리, 안전하게 이동할 권리 등 어쩔 수 없는 선택이 아닌 자유롭게 적극적인 삶의 계획을 세우고 평등하고 존엄한 관계를 맺으며 살아갈 바탕이 되는 권리임. 그러기 위해서 국가의 안전에 대한 책무를 분명히 하는 것과 함께 안전할 권리를 요구하며 이 세계를 구조와 조건을 변화할 정치적 주체를 형성하는 것이 중요한 과제임. 이 주체들-취약한 존재들은 ‘안전’을 실질적이고 일상에 밀착된 개념으로 재구성하고 안전의 내용을 풍부하게 만들 수 있음.

그런 면에서 피해자는 재난에 취약한 구조를 바꾸는 정치적 주체가 될 수 있음. 재난을 만드는 사회적·정치적·경제적·문화적 문제를 먼저 경험한 사람으로서 재난을 반복하지 않을 대안을 요구하는 주체이기 때문임. 불평등한 구조에서 현재를 살아가는 취약한 사람들 역시 무엇이 안전할 권리를 위협하는지 알고 있기에 안전 사회로의 변화를 요구하는 주체가 됨. 발제문에서 ‘참여민주주의의 역설’을 지적했듯이 안전 사회로의 전환은 문서로만 존재하는 제도화만으로 가능하지 않음. 실질적인 참여가 이뤄지고 의사결정의 주체가 될 수 있는 역량을 키우는 사회운동과 함께 가능함.



<토론 4>

**재난·참사 피해자의 권리와**

**시민사회의 역할**

## 재난·참사 피해자의 권리와 시민사회의 역할

안은정\_경기시민사회단체연대회의 운영위원

### # 아리셀 참사\_우리가 목격한 장면들

#### - 아리셀 희생자 지원 그만, 행정 정상화<sup>13)</sup>

7월 25일 화성시 통리장단협의회(이하 협의회)가 아리셀 피해 유가족 지원 중단을 요구하는 집회 개최. 피해자를 지원하는 공무원 업무 복귀와 분향소 이전 등을 요구. 참사 초기 유가족 쉼터로 활용되었던 모두누림센터 휴관과 시청 안에 분향소가 설치되어 피해를 보고 있다며 각자의 자리에서 추모하고 시민의 공간을 시민에게 돌려줘야 한다 주장. 비슷한 시기 화성시는 휴관으로 인한 손해액, 민원 건수 등을 보도자료로 발표 (구상권 청구가 목적이었다 주장 하지만..). 피해가족들과 협의회가 충돌하자 상황을 수습하기보다 사진을 찍거나 방관. 결국 언론에는 피해가족과 지역 주민들의 갈등으로 보도 됨

#### - 듣기 싫으면 나가라<sup>14)</sup>

7월 3일 정부 합동으로 참사 관련 설명회를 개최하겠다고 유가족에게 전달. 유가족 회의를 예정되어있어 마치면 들어와 달라 요청. 회의가 길어져 설명회 시간이 되어도 끝나지 않자 동의 없이 회의를 끊고 일방적으로 브리핑 진행. 회의 시간이라 조금 기다려 달라 요청하자 경기도 부지사는 '지금 설명 안 들으면 돌아간다' 이야기함. 이 외에도 몇 차례 브리핑 및 정보제공 과정에서 피해자들의 의사를 존중하지 않는 고압적 방식으로 진행. 이 같은 브리핑 태도는 행정으로부터 정보제공 및 조력을 받아야 하는 피해자의 상황을 더욱 취약하게 만들

13) 화성 통리장협의회-아리셀 유족, '일상회복' 기자회견 놓고 충돌. 연합뉴스. 2024.7.25  
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20240725105000061?input=1195m>

14) "아리셀 유가족 짜려보고 듣기 싫으면 나가라 했다" 경기 부지사 '고압적 태도' 논란. 2024.7.30.  
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2024073016340000510?did=NA>

#### - 분향소 앞 가림막

참사 초기 화성시는 위패와 영정 없는 분향소를 시청에 설치. 참사 피해자 신원이 밝혀지고 유가족들이 분향소에 영정 올리기를 요구하였으나 거부하고 다른 곳(모두누리센터 지하2층)에 합동 분향소 제안. 결국 유가족들이 직접 영정과 위패 설치. 최근에 화성시청 앞 분향소에 가림막이 설치됨. 유가족들이 직접행동을 가는 오전/오후 시간에 가림막으로 분향소를 가려놓음. 추모하고 기억한다는 것은 재난·참사 회복의 시작임. 그러나 참사 진상규명 및 재발방지대책이 마련되기도 전에 추모와 애도의 공간이 일방적으로 가려지고 있음

### # 재난·참사를 대하는 방식

- 위의 사례는 행정과 우리 사회가 재난·참사와 피해자를 어떻게 대하는지 그대로 보여주고 있음. 피해를 빠르게 수습하고 처리해야 한다는 인식은 추모와 애도의 시간을 손해액과 피해의 수치로만 환산. 피해자에 대한 지원 역시 마찬가지. 행정은 자신들이 전달해야 할 정보를 자신들이 편한 방식으로 제공. 피해자의 의견 청취와 참여는 험사리 이루어지고 있지 않은 상황. One stop 지원센터, 1:1 공무원 매칭, 브리핑 등 형식적인 틀은 갖춰놓고 있지만, 피해자의 관점에서 필요한 지원이 부재. 피해자 모임 권리, 조력하는 시민사회에 대한 부정적인 인식이 팽배. 피해자를 스스로의 문제를 해결할 능동적인 주체가 아닌 지원해야 하는 수동적인 주체로 바라보는 근본적인 시선의 변화가 필요함

### # 재난 예방·대응·회복은 인권의 관점에서 재구성되어야

- 경기도에 재난을 예방 및 대응하기 위한 규범과 제도가 마련되어 있음. 안전기획(16), 사회재난(12), 자연재난(12), 안전특별점검단(3) 조례와 위기관리(행동)매뉴얼 등 재난 상황에 신속하고 효율적으로 대응하는 방향으로 초점이 맞춰져 있음. 재난에 대한 신속한 대응과 수습, 사회적 비용, 피해를 최소화하는 것은 매우 중요한 부분. 그 과정에서 놓치지 말아야 할 것은 지역민, 재난을 경험하고 있는 피해자의 인권과 재난 과정에서 필수적으로 고려되어야 할 인권의 원칙임. 인권에 기반하여 재난 전 과정의 대책을 마련하는 것이 필요함

- 재난은 필연적으로 생명과 안전, 사회·경제적 위기를 동반. 복잡해지는 사회와 관계를 따라 재난의 피해도 더욱 확대됨. 앞으로 기후위기, 예상치 못한 사회적 재난 등이 더욱 빈번하게 발생할 것이라 예상 됨. 피해를 최소화하고 도민과 재난피해자들의 존엄한 생존을 보장하기 위해 인권의 관점에서 현재 재난 안전 체계를 점검하고 규범 및 제도를 정비하는 것 필요
- 또한 지역별 자연과 사회 환경, 산업구조, 인구구성의 특성이 다양하기에 지방정부의 특징을 살린 종합적인 재난 안전 관리체계를 구축하는 것이 필요. 지역의 특성과 실정에 맞는 재난 안전 관리체계가 만들어질 때 더 실효성 있는 대응을 할 수 있음. 이 과정에서 지역민의 생명과 안전할 권리보장을 위해 지역의 재난 대응체계를 인권을 중심으로 재구성해야 함

## # 재난피해자의 권리와 지자체의 역할

- 인권을 중심으로 재구성되는 과정에서 중요한 지점 중 하나는 재난을 경험하고 있는 피해자 및 도민 인권보장 방안. 재난피해자의 인권을 보장하는 것은 재난 피해 회복의 기본이 되어야 하며 지역에서 함께 살아가기 위해 꼭 필요한 과정임. 재난이 우리 사회에 남긴 교훈은 잘 수습, 처리되는 과정이 아닌, 슬픔을 딛고 재난이 반복되지 않는 사회를 만들어 가는 것이어야 함. 그 과정에서 피해자의 목소리는 안전한 사회를 열어주는 중요한 열쇠말이 될 수 있음. 또한 피해자의 곁에서 함께 하는 시민들의 행동은 사회 공동체를 단단하게 해주는 토대가 될 수 있음. 피해자의 권리를 보장하는 것은 모든 시민의 안전할 권리를 보장하는 것과 다르지 않음. 그러나 현재 경기도의 재난 관련한 조례, 위기 대응 (행동)매뉴얼 등에서는 재난피해자의 인권보장을 위한 문제의식이 부재하거나 일방적인 행정지원에만 머무는 측면이 있음. 재난을 수습하고 대응하는 과정에서 피해자를 주체로 바라보는 관점이 부재함. 이를 보완하기 위한 고민이 필요
- 현재 경기도의 위기 대응 (행동) 매뉴얼에는 피해민, 피해자, 이재민, 유가족, 부상자 등 다양한 언어로 피해자를 호명하고 그에 따른 대책을 마련하고 있음. 전체적인 과정에서 피해자를 재난 과정에서 수습되거나 구호해야 할 대상으로 바라보는 시각이 존재. 피해자를 재난 참사 해결의 능동적인 주체로 보는 것이 아니라 지원받아야 할 수동적인 주체로 보는 시선은 오히려 피해를 가중시키는 결과를 가져올 수 있음. 이를 보완하기 위해 경기도 위기 대응 (행동) 매뉴얼, 재난 관련 조례 등을 피해자 인권보장을 기본으로 재구성 할 필요가 있음. 현재 혼재되어 있는 명칭을 단일화하고 피해자 지원 및

권리보장을 위한 부분을 재난 대응 프로세스에 별도로 구체화 하는 방안 등 고려해볼 수 있음

- 참사 진행 및 해결 과정에서 피해자의 알 권리는 매우 중요함. 그러나 정보 제공은 행정의 필요에 의해 이루어지고 수습 및 대응, 피해지원 과정에서 당사자들의 목소리가 반영되는 과정이 미흡함. 피해자 알 권리 보장을 위한 제도적 보완이 필요. 재난 과정에서 어떤 정보를 어떻게 제공할 것인지, 참사 초기-대응-회복 전 과정에서 어느 시기에 어떠한 정보가 제공되어야 할지 목록화하거나 별도의 매뉴얼 마련 등 다양한 방법이 모색되어야 함
- 최근 재난 참사가 발생했을 때 1:1 공무원 매칭을 통해 피해자 지원을 효율적으로 하고 있다고 홍보. 정보제공 등 필요한 부분에서 밀착 지원하는 것이 목적이지만 실제 피해자들의 경험은 상이함. 실효성 있었다는 측면도 있지만 감시당하거나 불편한 경험을 한 경우도 다수임. 이러한 문제가 발생하는 것은 피해자를 지원하는 일과성 있는 대응이 미흡한 결과. 피해자를 지원하기에 앞서 지원하는 방향에 대한 점검과 실제 대면하는 공무원의 준비 및 교육이 필요함. 현장에서 업무를 진행하는 방법, 대응, 피해자 권리의 중요성 등에 대한 일상적인 교육 및 훈련이 진행되어야 함. 이러한 토대가 바탕이 되어야 조금 더 실효성 있는 지원이 가능함
- 재난 참사 피해자에 대한 비난과 차별 등 왜곡된 사회적 시선 및 차별의 문제가 발생. 재난 참사 피해를 비용이 산출되는 문제로 바라보는 관점과 즉시 수습되고 처리되어야 할 문제로 사고하는 인식이 중첩되어 나타난 결과. 피해자에게 책임을 묻거나 회피하는 일부 고위 공직자의 언행과 정부의 태도는 이러한 시선을 강화하고 있음. 이로 인해 피해자들은 사회적으로 배제되거나 고립되는 과정을 겪게 됨. 방안 모색이 필요하지만, 일부 고착화 된 사회적 인식을 변화시키는 과정은 단시간으로 해결할 수 없음. 재난 참사 인식 변화를 위한 캠페인, 재난 참사 대응 과정에서 차별 혐오에 대한 지자체장, 행정의 단호한 입장과 피해자 권리를 보호하는 것이 모두의 과제임을 명확히 하는 것이 필요. 차별 혐오 시 대처할 방안에 대한 별도의 매뉴얼 등이 마련되어야 함
- 재난으로 인해 피해를 받는, 재난에 더욱 취약한 도민이 확대되고 있음. 현재 안전취약계층 지원 조례에 따라 장애인, 어린이, 노인, 임산부 등에 대한 행동요령 및 대피 매뉴얼 등이 존재. 세세하게 구성된 대책 마련은 유의미. 그러나 지원 조례상 취약계층의 범위가 협소함. 경기도의 인구구성 및 사회적인 상황에 따라 범위를 확대하는 것 필요. 또한 안전취약계층에 포괄되지 않는 사회적 약자·소수자·취약계층, 재난피해에 취약한 조건인 도민에 대한

정책이 마련되어야 함. 이를 위해서는 현재 재난에 취약한 이들은 누구인지, 어떠한 조건이 재난 상황을 더욱 취약하게 하는지 재난 인권 실태조사 등이 실시되는 것이 선행되어야 함. 재난 피해를 더욱 심화 시키는 것은 일상의 차별적이고 불평등한 사회적 구조임. 이를 보완하기 위하여 일상에서부터 평등한 조건을 만드는 정책들이 마련되는 것 필요

## # 모두가 안전하게 공존하는 지역사회를 위해

- 재난 대응에서 지자체의 역할은 매우 중요. 작은 정책 하나도 도민들의 일상에 큰 영향을 주기 때문. 그렇기에 정책 마련 과정에 도민 참여와 의견 청취가 매우 중요함. 갈수록 재난 대응에서 시민참여와 역할의 중요성이 강조되고 있음. 재난 위험은 합리적으로 예측하거나 통제하는 것이 불가능하며, 재난이 발생 후 초기 대응도 현장에 대한 경과 지식이 풍부한 지역민들이나 시민들이 훨씬 효과적으로 수행할 수 있음.<sup>15)</sup> 이를 위해 재난·참사의 직접적인 당사자이자 회복의 주체로서 재난 전 과정에서 도민들이 능동적인 주체로 참여할 수 있도록 제도적 보완이 필요함.
- 이 과정에서 행정을 감시하고 도민들과 연대와 협력을 만드는 것이 시민사회의 역할 중 하나. 일상의 불평등이 고착화 되지 않도록 대안적인 정책을 마련하기 위해 활동해왔음. 또한 지난 시기 재난 참사 대응 과정에서 진상규명, 재발 방지, 추모와 애도의 활동을 만들고 피해자의 곁에서 함께 위로하며 재난 참사가 반복되지 않을 사회에 대한 고민을 만들어 왔음. 이러한 시민사회 활동을 바탕으로 좀 더 나아가 피해자 권리보장을 위한 지역사회 규범 및 제도를 정비하는 활동 모색이 필요. 이를 위해서는 재난 위험 문제에 대한 지속적인 관여, 지방정부에 대한 감시 등과 재난 전 과정에 참여하고 정책을 제시할 수 있도록 학습, 점검 등 내부적 역량을 마련해야 함
- ‘세월호참사 이전과 이후는 달라야 한다’ 이야기 해왔음. 이는 다른 재난 참사에서도 마찬가지. 이태원참사 이후에는, 코로나19 사회적 재난 이후에는, 또 다른 어떤 참사 이후에는. ‘달라져야 한다’는 것이 말로 그치는 선언이 아니라 모두의 안전한 일상을 만들어가는 변화의 목소리가 될 수 있도록 경기시민사회단체연대회의는 함께 기억하고, 행동하겠습니다.

---

15) 재난관리, 재난 거버넌스, 재난 시티즌십. 이영희. 2014.

〈토론 5〉

피해자의 권리에 대한 공감으로부터  
사회체계 변화까지

## 피해자의 권리에 대한 공감으로부터 사회체계 변화까지

한소정(안산환경재단)

재난과 피해자의 인권에 관한 깊은 통찰과 애정 깃든 연구에 감사드립니다. 발제문은 피해자의 관점에서 재난의 피해를 구조화하고 재난 대응의 과정에서 피해자의 권리를 구체화하고 잘 정리되어 있다고 할 수 있습니다.

피해자의 권리 혹은 피해자의 인권이라는 표현을 대할 때마다 피해자의 권리는 인간의 권리와 차이가 있는가? 피해자의 인권은 '인권'과 차이가 있는가? 하는 의문을 갖게 됩니다. 앤드류 클래팸(2019)은 인권에 대해서 다음과 같이 말합니다. 첫째, 어떤 이들에게 인권은 명백하고 자명한 논리이고, 둘째, 인권은 무시당하고 억울하다고 느끼는 사람들이 하는 주장이며, 셋째, 어떤 고충을 여럿이 함께 느낄 때 인권을 주장하게 되고 서로 강력한 지원군을 얻게 되며, 인권침해를 겪는 피해자라고 여기는 사람들 사이의 연대의식은 계급, 성별, 어떤 구별도 뛰어넘을 수 있는데 이는 인류 전체의 공통된 양심을 건드리는 것이기 때문이다. 넷째, 인권을 존중하는 일은 제기한 문제를 해결하는 수단일 뿐만 아니라 사회체제를 바꿔나가는 방법이기도 하다.

우리는 안타깝게도 피해자가 삶을 걸고 인권을 주장하고 재난의 종류를 넘어 연대하며 권리를 찾고자 애쓰는 사회에 살고 있습니다. 권리에 대한 논의는 우리가 어떤 사회를 원하는지에 대한 논의와 같다고 합니다. 오늘과 같은 포럼을 통해서 논의되고 공유되는 내용이 우리가 원하는 사회가 되는데 한 걸음을 더 할 수 있기를 바라며 몇 가지를 말씀드립니다.

첫째, 재난과 고통 부분에서 재난이 피해자가 미치는 영향을 직접적 피해, 구조적 폭력, 문화적 폭력으로 세가지 차원에서 구분하였습니다. 직접적 피해는 재난 당시에 직접적이고 직관적인 피해이기 때문에 명확하여 보이지만, 구조적 폭력과 문화적 폭력은 가시적이지 않고 기간을 예측할 수 없어 더 심각한 피해를 가한다는데 동의합니다. 다만 구분에 있어 '구조적'이라는 의미를 좀 더 명확하게 사용할 필요가 있다는 생각이 드는데, 흔히 '구조적'이라는 말

은 특정 현상이나 문제를 개별적이고 단순한 사건이나 행위의 결과로 보는 것이 아니라, 그 현상을 가능하게 하거나 지속시키는 사회, 경제, 정치, 문화 등 다양한 시스템이나 구조 안에서 발생한다고 보는 관점을 의미합니다. 그런 의미에서 ‘구조적’이라는 단어 안에 ‘문화적’이라는 의미가 포함될 수 있을 것 같습니다. 실제로 두 분류 안의 내용이 유사한 부분이 있어 각각의 성격이 명확하게 구분될 수 있도록 재분류하여 적절한 명명을 하시면 더 좋겠다는 의견을 제시합니다.

둘째, 재난 피해자 권리를 분류하고 체계화한 것은 매우 좋은 시도라 생각합니다. 발제자는 재난의 발생과 회복 과정을 기준으로 분류하였고, 아주대학교 산학협력단에서는 권리 종류를 기준하여 분류하였습니다. 어쩌면 당연해보이는 각 항목을 구체적으로 기술해 놓은 이 내용이 후에 어떤 재난 상황에서 어떤 지자체가 혹은 국가가 이 한 줄을 기준 삼아 피해자를 보호하는데 근거가 될 수 있을 것이라 생각합니다. 다만, 이 권리의 수준을 해석하는 것에 있어서는 차이가 클 수 있을 것입니다. 예를 들어 회복에 있어 다양한 경제적, 심리적, 의료적, 법적 지원을 받을 권리가 당연히 있는데 그 수준이 어느 정도까지여야 하는지에 이견이 있을 수 있고 이것이 쟁점의 핵심이 될 가능성이 크다는 것입니다. 혹시 이 부분에 대한 발제자의 생각은 어떠한지 궁금합니다.

셋째, 본 포럼은 『재난·참사 피해자의 권리와 지자체의 역할』이라는 주제로 진행이 되는데 재난 피해자의 권리에 대한 발제자의 학문적 깊이와 통찰은 잘 나타나 있으나 ‘지자체의 역할’은 구체적으로 언급되어 있지 않아 아쉬움이 있습니다.

지방정부는 효과적인 재난관리 및 회복을 위한 가장 중요한 주체이고, 지역 사회 재난 회복력(resilience)을 강조하고 있지만 각 지자체가 보여주는 고유의 특성을 반영한 안전의식과 인권감수성을 높이는 노력은 구색을 갖추는 정도에 머무는 것 같습니다. 토론을 준비하면서 제가 살고 있는 지자체의 조례들을 ‘재난’, ‘안전’이라는 키워드로 검색해보았습니다. 재난극복 및 민생경제 활성화 지원 조례, 재난관리기금 운영·관리조례, 재난현장 통합자원봉사지원단 구성 및 운영 등에 관한 조례, 사회재난 구호 및 복구 지원에 관한 조례, 재난 안전대책본부 구성 및 운영 조례, 재난종합상황근무자 수당지급조례, 안전관리 민관협력위원회 구성 및 운영 조례, 안전관리위원회 운영 조례, 안전도시 조례, 시민안전보험 가입 및 운영 조례, 지역자율방재단 구성 및 운영 조례, 안

전관리자문단 구성 및 운영 조례, 산사태취약지역지정위원회 구성·운영에 관한 조례, 4·16정신을 계승한 도시비전 수립 및 실천에 관한 기본조례 등이 검색되었습니다. 조례 내용을 검토해본 결과 재난 상황이나 시민의 안전을 위하여 지자체가 무엇을, 어떻게 할 것인가를 규정하고 있었습니다. 그런데 피해자와 어떻게 협력한다는 내용이 보이지 않습니다. 지자체가 재난에 대응하는 과정에서 앞서 구체화하였던 재난피해자들의 권리가 조화롭게 만날 수 있는 지점에 대한 구체적인 명시가 필요하다고 생각합니다.

글을 맺으며, 재난 대응과 피해자 권리 보호에 있어 지자체 단체장의 관점과 의지는 매우 중요합니다. 그것은 일선 공무원들의 관점과 태도로 이어집니다. 그런데 지자체 단체장의 관점과 의지는 정치적입니다. 지지자들이, 민심이 무엇을 요구하는지로부터 영향을 받습니다. 인권혁명가로도 불리는 토마스 페인은 타인의 비탄에 대한 공감이 인권 운동의 씨앗이라고 보았습니다. 사회가 재난을 타자화하지 않고 함께 애도하고 공감할 때 재난 피해자들이 인권 운동가가 아니라 일상으로 회복해갈 수 있을 것이라 생각합니다.

#### 참고문헌

Andrew Clapham (2015). Human Rights. (이지원 역). 교유서가.

