

G!O!B!A! T!R!E!N!D

세계지방자치동향

일본 | 동일본 대지진 이후의 지역 커뮤니티 부흥

일본 | 재해 발생 시 지방재정을 통한 일본의 공동체 회복 노력

미국 | 미국 사회적 재난 대응 체계

독일 | 독일의 사회적 재난 사례를 통한 공동체 회복 대응

한국 | 사회적 참사와 공동체 회복: 세월호 참사 사례를 중심으로





사회적 참사와 공동체 회복: 세월호 참사 사례를 중심으로

사회적 참사와 공동체 회복의 필요성

- ▶ ‘사회적 참사’는 국가나 정부의 대응 시스템 미비, 관료적 조직 운영, 안전불감증 등 사회적 요인으로 인해 재난 피해가 당초 예상을 상회하여 국가 및 지역 공동체에 사회·경제적 타격을 입히고 시민들에게 심리적 트라우마를 남기는 경우를 일컫는 용어임(정창기 외, 2020)
- ▶ 이러한 참사는 단순한 물적 피해를 넘어 지역 공동체의 상실과 유대감 붕괴를 초래함
 - » 특히, 대규모 인명 피해를 동반한 사회적 참사는 개인과 가족의 삶뿐 아니라 지역사회 전체에 장기적인 심리적·사회적 영향을 미치며, 공동체 구성원 간의 신뢰와 관계를 약화시키고 집단적 트라우마를 형성함(한부영 외, 2016)
- ▶ 이 같은 특성으로 인해 최근 재난관리 분야에서는 재난 이후 복구나 보상을 넘어 ‘공동체 회복’이라는 개념을 중요한 정책 아젠다로 포함시키고 있음
 - » 일반적으로 ‘공동체 회복’은 피해 당사자의 심리적 치유와 보상에 더해 무너진 사회적 자본을 재구축하고, 지역 구성원들이 참사 이전의 일상을 되찾아 서로를 지지하는 단계로 나아가기 위한 과정이라고 할 수 있음(한부영 외, 2016)
 - » 이는 피해자 개인의 심리적 치유뿐 아니라 지역사회 구성원 간 연대와 상호지지를 회복하는 사회적 과정으로 이해됨. 특히, 비가시적이고 광범위한 트라우마를 치유하기 위해서는 지역사회 차원의 통합적인 접근이 요구됨(정창기 외, 2020)

세월호 참사에 따른 지역 공동체의 변화

- ▶ 우리나라에서 공동체 회복의 필요성이 부각되기 시작한 것은 2014년 발생한 세월호 참사 때부터임
 - » 세월호 참사는 단순한 해상 사고를 넘어 한국 사회의 안전 체계와 사회적 신뢰에 큰 충격을 남긴 사건으로 평가됨
 - » 특히, 희생자의 상당수(71.8%)가 안산시에 집중되어 있었기 때문에, 참사가 특정 지역사회에 집중된 상실 경험을 남겼으며, 그로 인해 지역 공동체의 회복 문제가 중요한 정책 과제로 등장하였음

▶ 세월호 참사 이후 안산지역은 심각한 공동체적 위기에 직면했음(임남희, 2018)

- » 참사 초기 안산지역 주민들은 다양한 정신적 피해를 호소하였음. 실제 참사 직후 외상 후 스트레스 장애로 인근 대형 병원에서 정신과 진료를 받은 피해자 수가 총 655명에 달하였음
- » 한 연구에서는 희생자가 집중된 단원고 인근 3개 동(고잔동, 와동, 선부동) 주민들의 삶의 질 지수와 우울, 스트레스 및 수면 질 수치가 확연하게 악화된 것으로 보고되었음(안산시, 2016)

[표 1. SF12-Meantal(삶의 질) 지표 지수]

지역	참사 전	참사 후	변화
단원고 인근 3개 동 주민	53점	47점	-6점
안산지역 주민	53점	52점	-1점
경기지역 주민	53점	52점	-1점

출처: 안산시(2016) 「4·16 세월호참사 안산시 백서」, p.46 저자 수정

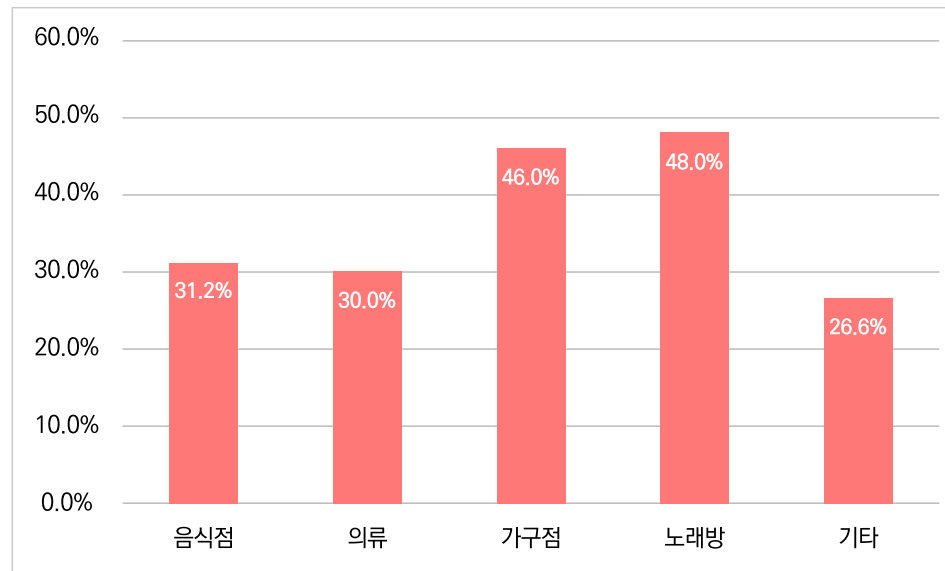
[표 2. 단원고 인근 3개 동 주민 대상 우울, 스트레스 및 수면 질 조사 결과]

항목	참사 전	참사 후	변화
우울 수준	7점	9점	+ 2점
스트레스 수준	16점	18점	+ 2점
수면 질 수준	4.5점	5.7점	+ 1.2점

주: 우울 수준, 스트레스 수준, 수면 질 수준 모두 수치가 낮을수록 긍정적으로 해석됨

출처: 안산시(2016) 「4·16 세월호참사 안산시 백서」 p.47, 저자 수정

- ▶ 또한, 시간이 흐르면서 보상 문제, 기억교실 이전, 추모공원 건립 등을 둘러싸고 주민 간 갈등과 오해가 깊어졌음(정창기 외, 2020)
- ▶ 지역 공동체는 일차적으로 피해자와 일반 주민으로 양분화되는 현상을 경험하였으며, 특정 지역에 대한 낙인 효과와 상권 위축으로 인한 지역 경제 침체라는 이중고를 겪었음



[그림 1. 안산시 업종별 매출 감소 현황] (2014년 7월 기준)

출처: 안산시(2016) 「4·16 세월호참사 안산시 백서」, p.48

- ▶ 일부 주민들은 장기적인 추모 활동과 사회적 관심이 지역 이미지에 부정적인 영향을 미친다고 인식한 반면, 다른 주민들은 참사를 기억하고 피해자를 지원하는 활동이 지역 공동체의 중요한 책임이라고 인식하면서 주민 간 인식의 격차가 확대되었음
- ▶ 이와 더불어, 정치적 논리의 개입은 주민들 사이의 폐쇄적 관계를 강화하고 신뢰를 저하시키는 부정적 변화를 가져왔음(안산시, 2016)
 - » 그 결과 세월호 참사 이후에는 피해자 지원과 함께 지역 공동체 회복을 위한 정책적 접근이 필요하다는 인식이 확산되었음

세월호 참사 이후 공동체 회복 프로그램

▶ 추진 배경

- » 「4·16 세월호 참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」 제31조는 세월호 참사 이후 피해자와 안산 시민들의 심리적 안정 및 공동체성 복원을 위해 국가와 지방자치단체가 공동체 회복 프로그램을 개발하고 시행할 의무를 부여하였음

[표 3. 세월호 참사 관련 공동체 회복 프로그램의 법적 근거]

「4·16 세월호 참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」	동법 시행령
제 31조 [공동체 회복 프로그램의 개발·시행] ① 국가등은 피해자 및 안산시 주민의 심리적 안정과 공동체 회복을 위하여 다음 각 호의 사항을 고려한 프로그램을 개발하고 시행하여야 한다. 1. 성별·나이·직업 등 피해자 및 안산시 주민의 특성 2. 피해자 및 안산시 주민의 지역사회 이탈 방지, 삶의 질 향상 3. 건강·복지·문화·체육 등 안산시에 소재하는 비영리 민간단체, 공익단체 및 동호회 등의 참여와 연계 ② 국가는 안산시가 제1항에 따른 프로그램을 시행하는 경우 그에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다. 이 경우 그 지원의 내용·방법 및 기간 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ③ 국가등은 제1항의 프로그램 개발에 피해자 및 안산시 주민의 의견을 충분히 수렴하여야 한다. ④ 국가등은 제1항의 프로그램 개발·시행을 위하여 필요한 조사·연구 등을 수행할 수 있다.	제 28조 [공동체 회복 프로그램의 시행 지원] ① 법 제31조제2항에 따라 국가가 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있는 프로그램은 다음 각 호와 같다. 1. 공동체 회복과 관련한 교육 2. 공동체 회복을 위한 각종 상담·조언 3. 그 밖에 피해자 및 안산시 주민의 심리적 안정과 공동체 회복을 위하여 지원·추모위원회에서 필요하다고 인정하는 프로그램 ② 법 제31조제2항에 따라 국가가 제1항에 따른 프로그램 시행에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원하는 기간은 최소 3년으로 한다. 이 경우 지원·추모위원회는 매년 지원의 지속 여부를 심의·의결하여 지원 기간을 연장할 수 있다. ③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 법 제31조제2항에 따른 프로그램에 대한 지원에 필요한 사항은 지원·추모위원회의 심의·의결로 정한다.

▶ 공동체 회복 프로그램 추진 경과

- » 세월호 참사와 관련하여 2016년 국무조정실의 프로그램 개발 연구를 기반으로 2017년부터 2019년까지 3년간 50억 원 규모의 1단계 공동체 회복 프로그램이 운영되어 지역사회 회복의 기반을 마련하였음
- » 이후 2020년부터 2022까지는 60억 원 규모의 2단계 사업을 통해 성과 확산과 지역특화 모델 구축을 추진하였음
- » 이후 3단계 사업에서는 지역사회 갈등 해소와 지속가능한 자립 기반 마련을 목표로 역량 강화 및 재능 나눔 프로그램 등이 운영되었음
- » 초기에는 민간단체 중심의 상담과 치유가 주를 이루었으나, 점차 유가족과 일반 주민이 함께 참여하여 공동체의 동질성을 회복하고 지역사회의 이탈을 방지하기 위한 체계적인 프로그램으로 발전하였음(임남희, 2018)

세계지방자치동향 4월호



[그림 2. 세월호 참사 공동체 프로그램 추진 경과]

출처: 희망공간(<https://hope.ansan.go.kr/site/viewmenu/viewMenu.do?menuCd=A0300>)

주요 프로그램 내용¹⁾

▶ 공동체 참여 프로그램

- » 공동체 참여 프로그램은 지역 주민과 피해자 가족이 함께 참여할 수 있는 다양한 활동을 중심으로 운영되었음
- » 이러한 프로그램에는 문화 활동, 주민 참여 프로그램, 공동체 모임 등 다양한 형태의 참여 기반 활동이 포함되었음
- » 이는 단순한 여가 활동을 제공하는 차원을 넘어, 주민들이 참사 이후 변화된 공동체 관계 속에서 서로의 경험과 감정을 공유하고 상호 이해를 증진할 수 있는 기회를 제공하는 데 목적이 있었음
- » 특히 공동체 참여 프로그램은 주민들이 참사 경험을 함께 이야기하고 서로의 감정을 이해하는 과정에서 중요한 역할을 하였으며, 이를 통해 공동체 구성원 간 신뢰 회복과 지역사회 내부의 사회적 연대를 강화하는 데 기여하였음

1) 이하의 내용은 임남희(2018), 안산시(2016) 등을 참고하여 작성하였음

▶ 심리 치유 프로그램

- » 세월호 참사 이후 많은 피해자 가족과 지역 주민들은 심리적 충격과 트라우마를 경험하였음. 이에 따라 공동체 회복 프로그램에서는 개인의 심리적 안정과 정서적 회복을 지원하기 위한 다양한 심리 치유 프로그램이 운영되었음
- » 이러한 프로그램은 개인의 정신적 회복을 지원하는 동시에 공동체 구성원들이 서로를 이해하고 지지하는 환경을 조성하는 데 중점을 두었음
- » 대표적으로 집단 상담 프로그램, 심리 치유 워크숍, 예술 치유 프로그램, 가족 치유 프로그램 등이 운영되었음
- » 집단 상담 프로그램은 유사한 경험을 공유한 참여자들이 서로의 경험을 나누고 정서적 지지를 형성할 수 있도록 지원하는 방식으로 진행되었음
- » 심리 치유 워크숍과 예술 치유 프로그램은 미술, 음악, 글쓰기 등 다양한 예술적 활동을 활용하여 참여자들이 자신의 감정을 표현하고 정서적 안정을 회복할 수 있도록 운영되었음
- » 또한 가족 치유 프로그램은 참사로 인해 변화된 가족 관계를 회복하고 가족 구성원 간 정서적 지지를 강화하는 데 초점을 두었음
- » 이러한 심리 치유 프로그램은 개인의 트라우마 회복을 지원하는 것뿐 아니라, 공동체 구성원들이 서로의 경험을 이해하고 공감하는 과정에서도 중요한 역할을 하였음. 이를 통해 지역사회 내에서 상호 지지와 연대의 기반을 형성하는 데 기여하였음

▶ 기억과 추모 활동

- » 공동체 회복 과정에서는 참사를 기억하고 애도하는 활동 역시 중요한 의미를 지님. 기억과 추모 활동은 단순히 과거의 사건을 기념하는 차원을 넘어, 사회적 참사의 의미를 공동체 차원에서 성찰하고 공유하는 과정으로 기능함
- » 이에, 세월호 참사 이후 안산 지역사회에서는 다양한 추모 행사와 기억 활동이 진행되었으며, 이러한 활동은 피해자 가족뿐 아니라 지역 주민들이 함께 참여하는 형태로 이루어졌음
- » 특히 기억 활동은 공동체 회복 과정에서 공동체적 애도를 형성하고 사회적 기억을 유지하는 데 중요한 역할을 하였으며, 참사의 원인과 의미에 대한 사회적 성찰을 촉진하는 계기가 되었음
- » 또한, 추모 공간과 기억 시설은 공동체 구성원들이 참사를 기억하고 애도하는 장소로 기능하였음. 이러한 공간은 단순한 기념 시설을 넘어 공동체 구성원들이 참사의 의미를 되새기고 공동체적 기억을 형성할 수 있게 하였음

▶ 시민 참여와 자원봉사 활동

- » 세월호 참사 이후 공동체 회복 과정에서는 시민사회와 자원봉사 조직의 참여 역시 중요한 역할을 하였음
- » 다양한 시민단체와 자원봉사 조직이 피해자 지원 활동과 공동체 회복 프로그램에 참여하였으며, 이를 통해 지역사회 내부에서 연대와 협력의 관계가 형성되었음
- » 즉, 시민 참여와 자원봉사 활동은 단순한 지원 활동을 넘어 공동체 구성원들이 서로를 돕고 지지하는 사회적 관계를 형성하는 과정으로 기능하였음
- » 특히 공동체 회복 과정에서 시민사회 조직과 자원봉사자들의 참여는 공공기관의 지원을 보완하는 역할을 수행하였으며, 지역사회 내부의 자발적 참여와 협력을 촉진하는 계기가 되었음. 이러한 경험은 사회적 참사 이후 공동체 회복 과정에서 시민 참여와 사회적 연대가 중요한 요소임을 보여주는 사례라고 할 수 있음

사회적 참사 이후 공동체 회복 과정에서의 지방정부 역할²⁾

▶ 세월호 참사 이후 안산시는 피해자와 지역사회가 동시에 회복할 수 있도록 다양한 공동체 회복 프로그램을 지역 차원에서 운영하였음

- » 중앙정부의 재정 지원을 바탕으로 안산시는 지역 주민과 피해자 가족이 함께 참여할 수 있는 공동체 프로그램을 추진하고, 문화 활동과 주민 참여 프로그램, 공동체 모임 등을 통해 지역사회 내부의 관계 회복을 도모하였음
- » 또한 심리 상담, 치유 프로그램, 가족 치유 프로그램 등 심리 지원 활동을 지속적으로 수행함으로써 참사 이후 장기간 지속된 심리적 충격과 트라우마에 대응하였음
- » 이러한 활동은 피해자 개인의 회복뿐 아니라 지역사회 구성원들이 서로의 경험을 이해하고 공감할 수 있는 환경을 조성하는 데 중요한 역할을 하였음

▶ 아울러 안산시는 기억과 추모 활동을 통해 지역사회가 참사의 경험을 공동의 사회적 기억으로 공유할 수 있도록 지원하였음

- » 추모 행사와 기억 공간 조성, 시민 참여형 추모 활동 등은 단순한 기념 활동을 넘어 지역사회 구성원들이 참사의 의미를 성찰하고 공동체적 애도를 형성하는 과정으로 기능하였음
- » 이와 함께 안산시는 시민사회단체와 자원봉사 조직의 참여를 지원하여 공동체 회복 프로그램이 행정 중심이 아니라 지역사회 참여 기반으로 운영될 수 있도록 하였음
- » 이러한 협력 과정은 지역사회 내부의 연대와 협력을 강화하고 공동체 회복 활동이 보다 지속적으로 이루어질 수 있는 기반을 형성하였음

2) 이하의 내용은 안산시(2016)를 참고하여 작성하였음

- ▶ 다만, 이 같은 공동체 회복 과정에서 안산시의 역할에는 일정한 한계도 존재하였음
 - ≫ 공동체 회복 프로그램의 상당 부분이 중앙정부 재정 지원에 기반하여 추진되었기 때문에 사업 규모와 지속성 측면에서 제약이 존재하였음
 - ≫ 또한, 참사 이후 지역사회 내부에서 다양한 인식 차이와 사회적 갈등이 나타나면서 지방정부가 이를 조정하는 데 어려움을 겪기도 하였음

정책적 시사점

- ▶ 세월호 참사 관련 공동체 회복 프로그램 사례가 정책적으로 시사하는 바는 다음과 같음
- ▶ 첫째, 사회적 참사 대응 정책에 있어 공동체 회복을 제도적 영역으로 명확히 포함할 필요가 있음
 - ≫ 세월호 참사 이후 공동체 회복 프로그램이 추진될 수 있었던 것은 「4·16세월호 참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」 제31조에 해당 프로그램의 개발·시행 의무가 규정되었기 때문임
 - ≫ 이는 사회적 참사 대응 정책이 단순한 피해 보상이나 물리적 복구에 머무르지 않고, 지역사회 관계 회복과 사회적 트라우마 치유 등을 포함하는 포괄적 재난관리 체계로 확장되어야 함을 보여줌
 - ≫ 특히, 대규모 인명 피해가 발생한 사회적 참사의 경우 개인의 심리적 회복뿐 아니라 지역사회 구성원 간 신뢰와 연대의 회복이 중요한 정책 목표로 설정될 필요가 있음
- ▶ 둘째, 공동체 회복 정책에서는 지방정부의 역할이 핵심적인 실행 기반으로 작동할 필요가 있음
 - ≫ 세월호 참사 사례에서 중앙정부는 법적 근거와 재정 지원을 제공하는 역할을 수행하였지만, 실제 공동체 회복 프로그램의 운영과 주민 참여 기반 형성은 안산시를 중심으로 이루어졌음
 - ≫ 이 같은 사실은 지역사회 상황을 가장 잘 이해하고 있는 지방정부가 공동체 회복 프로그램의 기획과 운영에서 중심적 역할을 수행할 수 있도록 제도적 권한과 정책 역량을 강화할 필요가 있음을 시사함
 - ≫ 또한, 지방정부가 피해자 가족, 지역 주민, 시민사회단체 등 다양한 이해관계자 간 협력을 조정하는 지역 기반 거버넌스 주체로 기능할 수 있도록 정책 설계가 이루어질 필요가 있음
- ▶ 셋째, 공동체 회복 프로그램은 심리 치유, 주민 참여, 기억과 추모, 시민사회 참여 등 다양한 정책 수단을 통합적으로 결합하는 방식으로 추진될 필요가 있음
 - ≫ 세월호 참사 사례에서는 공동체 참여 프로그램, 심리 치유 프로그램, 기억과 추모 활동, 시민 참여 활동 등이 함께 운영되어 개인의 심리적 회복과 공동체 관계 회복이 동시에 이루어질 수 있었음
 - ≫ 이는 사회적 참사 이후 공동체 회복 정책이 특정 분야의 단일 프로그램이 아니라, 심리·사회·문화적 접근을 결합한 통합적 정책 패키지로 설계될 필요가 있음을 보여줌

- ▶ 넷째, 공동체 회복 정책의 지속성과 안정성을 확보하기 위한 장기적 정책 설계가 필요함
 - » 세월호 공동체 회복 프로그램은 단계별 사업을 통해 일정 기간 동안 추진되었지만, 상당 부분 중앙정부의 재정 지원에 의존하는 구조를 가지고 있었음
 - » 사회적 참사로 인한 공동체 회복은 단기간에 이루어지기 어려운 장기적 과정이라는 점을 고려할 때, 향후 정책 설계에서는 지방정부의 재정적 역할 확대, 지역사회 기반 조직의 역량 강화, 지속적인 주민 참여 메커니즘 구축 등을 통해 공동체 회복 정책의 지속 가능한 운영 구조를 마련할 필요가 있음
- ▶ 다섯째, 사회적 참사 이후 공동체 내부 갈등을 관리하기 위한 정책적 수단이 필요함
 - » 세월호 참사 이후 안산지역에서는 보상 문제, 추모 공간 조성, 지역 이미지 문제 등을 둘러싸고 주민 간 인식 차이가 나타났으며, 이는 지역 공동체 내부의 갈등으로 이어지기도 하였음
 - » 이러한 경험은 사회적 참사 이후 공동체 회복 정책이 단순한 지원 프로그램을 넘어 사회적 갈등 관리와 관계 회복을 포함하는 정책 영역으로 접근되어야 함을 보여줌
 - » 이를 위해 주민 간 소통 프로그램, 갈등 조정 기구, 지역사회 대화 플랫폼 등 다양한 정책 수단을 함께 마련할 필요가 있음
- ▶ 종합적으로 볼 때, 세월호 참사 사례는 사회적 참사 이후 공동체 회복이 단순한 복지 정책이 아니라, 지역사회 관계 회복과 사회적 신뢰 재구축을 목표로 하는 장기적 정책 영역임을 보여줌
- ▶ 또한, 이러한 정책이 효과적으로 작동하기 위해서는 중앙정부의 제도적 지원과 지방정부의 지역 기반 실행 역량, 그리고 시민사회의 참여가 결합된 협력적 거버넌스 구조를 설계해야 할 것임

참고문헌

- ▶ 안산시. (2016). 「4·16 세월호참사 안산시 백서」
- ▶ 임남희. (2018). 세월호 참사 이후 지역공동체 회복 실천 경험. 「생협평론」, 30, 45-61.
- ▶ 정창기, 이규홍, 김창민, 이다현, 허웅, 박표원, 오지은, 손정혁, 방연주, 박지호. (2020). 「세월호 참사 피해 지역 재난극복 공동체 회복 모델 구축 연구용역」. 발주처: 안산시.
- ▶ 한부영, 김필두, 이소영, 이제연, 하동현, 금성희. (2016). 「세월호 피해 관련 안산지역 공동체 회복 프로그램 개발 및 공동체 복합시설 설치방안에 관한 연구」. 원주: 한국지방행정연구원.

이 경 은 부연구위원

한국지방행정연구원 지방행정혁신실
lke8399@krila.re.kr