

일반논문

재난 대응 거버넌스에서 지역 NGO의 역할* 안산 세월호 참사 사례를 중심으로

The Roles of Local NGOs in Disaster Governance:
The Case of the Sewol Ferry Disaster

이용숙**·박승빈***·송유정****

이 연구는 지역 NGO들을 재난 대응 거버넌스에서 중요한 행위자로 보면서, 안산시 지역 NGO들의 중재자로서의 역할을 분석한다. 분석 결과, 네트워크 내에서 영향력이 큰 지역 NGO들은 옹호형 NGO들과 규제형 NGO들이며, 이들은 사회적·정치적 애도 의례 실행을 통해 참사의 원인 규명을 국가와 사회에 호소하고 압박하는 역할을 실행했다. 반면에 네트워크 내에서 영향력은 크지 않았지만, 피해 지역에 위치한 서비스 제공자형 NGO들은 자원봉사자 코디네이팅과 지역 기관 및 자원 연계, 사회적·정치적 애도 의례 실행, 알선자로서 갈등 완화 등과 같은 중재자 역할을 담당하면서, 안산 재난 거버넌스를 작동시키는 데 기여했다. 본 연구는 사례 연구법에 입각해 문헌연구, 네트워크 분석, 심층면접을 실시했다.

주요어: 재난 대응 거버넌스, 지역 NGO, 중재자, 지역사회, 세월호

* 본 연구는 고려대학교 연구비에 의해 수행되었음(K1609311). 이 연구의 네트워크 설문 설계와 분석에 도움을 준 배중훈 교수와 연구 초기 설문 작업에 도움을 준 박종석에게 감사드린다. 또한 논문의 심사과정에서 유익한 조언을 해주신 익명의 심사자 세 분께도 감사드린다.

** 제1저자·교신저자, 고려대학교 행정학과 교수(yongsooklee@korea.ac.kr)

*** 제2저자, 고려대학교 행정학과 석사과정(ryanpsb@korea.ac.kr)

**** 제3저자, 고려대학교 행정학과 석사과정(yjsong@korea.ac.kr)

1. 머리말

2014년 4월 16일 발생한 세월호 참사는 476명의 피해자를 낳았고, 희생자 중 262명이 안산 단원고 학생과 교사인 만큼 안산 지역사회에 피해가 집중됐다. 안산 지역 내 60여 개의 비정부기구(NGO; Non-Governmental Organization)들은 세월호 참사 직후 중앙집권적 전문가 중심 개입의 한계를 비판하면서 지역사회 내 네트워크를 결성하고 여러 형태의 피해자 지원 활동과 치유, 갈등 완화를 위한 지역공동체 회복 운동을 전개했다. 이렇듯 세월호 참사는 국가의 무능과 의도적 왜곡이 피해자들의 상처와 갈등을 심화시킬 수 있음을 명확히 드러냈고 재난 지역 스스로가 복원력을 증진하는 대안적 방안의 필요성을 제기했다. 이에 본 연구는 어떻게 안산 재난 대응 거버넌스가 작동했는지를 살펴보기 위해 안산 재난 대응 거버넌스에서 지역 NGO들의 중재자로서의 역할을 분석하고자 한다.

세월호 참사에 관련한 기존 연구들은 국가 대응 실패의 차원에서 정부 및 관료제의 비리 또는 무책임성의 문제를 지적하거나(김병섭·김정인, 2014; 이선영, 2014; 최창현, 2014), 재난 복구 과정에서 행위자들 간의 긴장과 갈등을 분석하거나(강현철, 2016), 재난 극복에 있어 공동체 복원력의 중요성을 강조한다(김왕배, 2014; 노진철, 2015; 민문경 외, 2016). 국가 대응의 실패와 무책임성을 강조한 논문들은 세월호 참사 발생의 구조적 원인에 대해 밝히고 있다는 점에서 유의미하지만, 재난 극복 과정에서 지역사회의 역할에 대해서는 초점을 맞추고 있지 않다. 재난 복구 과정에서의 갈등에 초점을 맞추거나 공동체 복원력을 강조하는 연구들은 지역공동체 내부의 갈등 상황을 지적하면서 공동체의 역할을 강조하고 공동체 지원의 필요성을 제기한다는 점에서 의의가 있다. 하지만 이 연구들은 갈등 양상과 전개 과정 및 공동체의 실태 파악에 초점을 맞추고 있을 뿐, 실제로 지역공동체 내의 행위자들이 어떤 역할을 하는지에 대해 개념화를 시도하지는 않았다. 세월호 관련 공간을 분석한

연구들도 있지만(박수경, 2017; 신혜란, 2016), 이 연구들은 치유공간의 지리적 특징이나 기억공간 형성 과정에서 발생하는 갈등을 다루고 있을 뿐 지역 NGO들의 역할을 심도 있게 다루지는 않았다.

안산시 지역 기관들의 역할과 경험에 초점을 맞춘 연구들도 있다. 그러나 이 연구들은 ‘우리함께’의 활동 경험에 초점을 맞추거나(최미정, 2015; 강미경·전구훈, 2016; 김수영 외, 2016), 안산온마을센터를 대상으로 하거나(한소정, 2017b; 한소정·박미정, 2017; 민지원 외, 2017), 안산 사회복지기관들의 경험에 초점을 둘 뿐(한소정, 2018), 안산시 내에서 활동하는 전반적인 지역 NGO들을 포괄하고 있지는 않다. 안산시 지역 NGO들의 활동을 좀 더 포괄적으로 분석하면서 지역공동체 회복의 문제를 다루는 연구들도 있지만(임남희 외, 2017; 한소정, 2017a), 이 연구들은 안산시 지역 NGO들의 활동 실태 파악에 중점을 두고 있을 뿐 이론적 분석틀을 제시하고 있지는 않다.

따라서 이 연구는 국가의 무능과 의도적 왜곡에도 불구하고 안산 지역사회에서 재난 대응 거버넌스가 작동하게 된 데에는 지역 NGO들의 역할이 중요했음을 주장하면서, 재난 대응 거버넌스에서 지역 NGO들이 어떻게 국가, 안산시, 자원봉사자들, 시민들, 주민들을 연계하는지를 구체적으로 분석하고자 한다. 이를 위해 이 연구는 재난 대응 거버넌스, 지역사회, 지역 NGO를 개념화한 후, 지역 NGO들의 네트워크와 지역 NGO들의 중재자 역할에 분석의 초점을 맞추고자 한다. 이 연구는 지역 NGO들이 재난 대응 거버넌스에서 어떤 역할을 했는지를 분석할 뿐, 이들의 역할이 재난 대응 거버넌스의 효과성에 어떤 영향을 미치는지를 입증하는 것을 목적으로 하지 않는다.

이 연구는 세월호 참사 관련 기존 문헌연구와 네트워크 분석을 통해 세월호 이후 안산 지역사회의 맥락을 파악하고자 했고, 주된 연구방법으로 지역 NGO 관계자들과 안산 시청 공무원에 대한 심층면접을 진행했다. 주저자는 2016년도 4·16세월호참사 특별조사위원회가 실시한 단원고 학생 생존자 및 가족 대상 실태조사에 참여해 생존 학생과

가족과 심층면접을 실시했다. 이 실태조사 과정에서 안산의 지역 NGO 활동가를 만나게 됐고, 안산 NGO 연구모임을 소개받았다. 주저자는 이 연구모임에 2016년 10월과 2017년 2월 사이 네 차례 참여했다. 또한 이 연구모임의 지역 NGO 활동가들의 도움으로 연구진은 세월호 참사와 관련해 활동하는 지역 NGO들의 네트워크를 분석하는 설문을 2017년 1월부터 3월에 걸쳐 실시했다.¹⁾ 설문 대상은 4·16안산시민연대 발족 당시 참여한 60개 단체를 바탕으로²⁾ 지역 활동가의 도움을 받아 세월호 참사와 관련하여 지역사회에서 활동한 75개 지역 NGO로 확정했다. 이 중 51개 단체가 설문에 응해 68%의 응답률을 보였다.³⁾ 예비조사와 네트워크 분석을 통해 지역사회 복원에 중요한 역할을 한 지역 NGO들을 특정한 후, 연구진은 2018년 7월과 8월에 걸쳐 NGO 활동가들 4명과 안산시 공무원 1명, 연구자이자 주민 1명을 대상으로 심층면접을 실시했다.

다음 절에서는 재난 대응 거버넌스에 대한 기존 논의들을 비판적으로 검토한 후 재난 대응 거버넌스에서 지역 NGO들의 역할을 분석하는 개념틀을 제시하고자 한다. 3절에서는 세월호 이후 재난 대응 거버넌스와 안산 지역사회의 경험을 서술한 후, 안산시 지역 NGO들의 네트워크를 분석하고 피해 지역에 자리 잡은 지역 NGO들의 활동을 소개한다. 4절에서는 안산시 지역 NGO들의 중재자 역할을 분석한다. 마지막으로 결론에서는 이 연구의 결과를 요약하고 연구의 이론적·정책

1) 희망마을사업추진단은 안산시 소속 기관이지만 지역 NGO 네트워크에서 중심적인 역할을 했기 때문에 편향 방지를 위해 네트워크 분석에 포함했다.

2) 2016년 7월 1일 4·16안산시민연대 발족선언문에 지역 단체 60개가 포함됐으며[4.16안산시민연대 참여단체 리스트, 4.16안산시민연대 홈페이지(검색일: 2016.10.17)], 단체 리스트는 2018년 9월 현재 홈페이지에서 삭제됐다.

3) 이 설문의 응답률은 68%로 네트워크 구조를 완전히 파악하지 못했을 가능성이 있으나 대략적인 지역 NGO 간 교류를 보기에는 무리가 없다고 판단한다. 또한 조연을 구하는 단체를 5개까지만 적도록 한정했기 때문에 네트워크의 연결 정도가 실제보다 낮게 평가됐을 가능성도 있음을 밝힌다.

적 의의와 한계를 제시한다.

2. 재난 대응 거버넌스, 지역사회, 제3섹터 지역 NGO의 역할

1) 정부 주도 하향식 재난 대응에서 재난 대응 거버넌스로의 전환

현대사회의 불확실성 증가와 재난의 복잡화와 다양화로 인해 중앙 행정 중심의 재난 관리(disaster management) 패러다임에 변화가 일어나고 있다. 세계경제구조의 변화와 환경 변화로 인해 재난의 원인 및 파급 효과의 고도화, 다양화, 복잡화가 이루어지면서 사회재난이 새로운 위협으로 등장했기 때문이다(Beck, 1992). 실제로 현대사회에서 발생하는 재난은 대부분 자연재난과 사회재난의 성격을 동시에 지니는 복합재난의 경향을 보인다. 이러한 복합재난 상황에서는 위협의 원인과 과정, 그리고 파급 효과 등에 대해 다양한 이해당사자들 간 상이한 관점이 존재하게 되므로, 재난 대응에서 다양한 사회적 입장에 대한 고려가 중요하다(최성욱·이재열, 2007). 이러한 현대사회 사회재난의 특성상 공공 부문의 노력만으로 재난 관리를 효과적으로 수행하는 데 한계가 존재하며 재난 대응에서 정부 능력의 한계를 드러내는 경우가 허다하다(이명석 외, 2008; 정유선, 2014).

사회적 재난의 복잡성으로 인해 과거의 재난 관리가 이미 발생한 재난에 대해서 신속하고 효과적으로 대응, 정상 상태로의 복귀를 돕는 것에 그쳤다면(Pickett and Block, 1991), 최근의 재난 관리는 재난으로부터 발생하는 쇼크와 스트레스로부터의 복원력(resilience)을 기르는 것으로 진화하고 있다. 여기서 복원력이란, 재난 대응을 하는 주체들이 재난에 의한 붕괴를 막을 수 있는 시스템, 그리고 재난이 발생했을 때의 쇼크와 스트레스로부터 회복할 수 있는 역량, 마지막으로 재난의 경험으로부터 배우고 성장하는 역량으로 정의된다(Rodin, 2015; 임승빈, 2017에

서 재인용).

이러한 복원력 관점의 접근은 재난 관리 혹은 대응에서 민간 부문과의 협력과 개인, 지역사회 조직, 지방정부, 중앙정부 등 다양한 주체들과의 협력의 필요성을 부각하며 궁극적으로 재난 대응에서 거버넌스의 중요성을 강조한다(McLoughlin, 1985; Petak, 1985; 정지범·최상욱, 2009; 최희천, 2010; 임승빈, 2017). 이미 많은 연구에서 비정부 행위자들의 역할을 강조하면서 행정과 비정부 행위자 간의 상호작용과 네트워크를 협력적 거버넌스 혹은 네트워크 거버넌스라는 개념적 틀로 분석하고 있다(Takeda and Helms, 2006; Waugh and Streib, 2006; Koliba et al., 2011; Tierney, 2012). 재난 대응에서 거버넌스의 중요성은 국내 연구에서도 확인되는데, 재난 거버넌스(이영희, 2010, 2014), 재난 관리 거버넌스(김도균·박재묵, 2012; 이재은·양기근, 2004), 민주적 위험 거버넌스(강운재, 2011), 위험·안전거버넌스(최성욱·이재열, 2007), 네트워크 거버넌스(이명석 외, 2008)와 같은 다양한 표현으로 구체화되고 있다.

이렇듯 재난 대응 거버넌스와 관련한 국내외 논의는 현대의 재난이 갖는 불확실성과 복잡성의 증가, 이로 인한 정부와 전문가 주도의 재난 대응이 갖는 한계에 주목하며 NGO와 지역사회 등의 시민참여를 바탕으로 한 재난 대응 패러다임으로의 전환을 당위론적으로 주장한다.

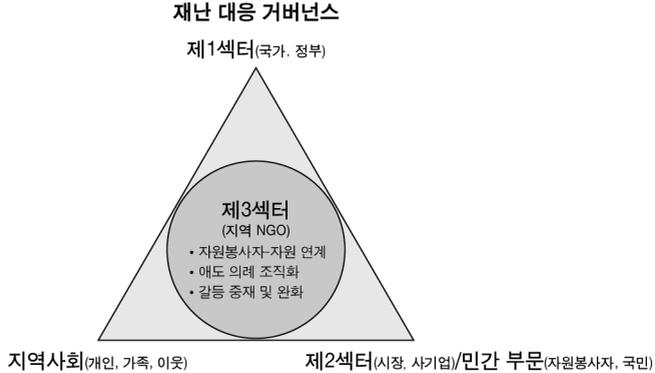
2) 분석틀: 재난 대응 거버넌스에서 지역 NGO의 역할

이 연구는 정부 주도 하향식 재난 대응에서 재난 대응 거버넌스로의 전환의 필요성을 주장하는 기존 논의들에 바탕을 두면서, 재난 대응 거버넌스가 어떻게 작동하는지를 설명하는 분석틀을 제시하고자 한다. 기존의 재난 대응 거버넌스 논의들은 효율적인 재난 복구를 위해 중앙정부, 지방정부, 민간 부문, 주민, 시민, 자원봉사자, NGO 등 다양한 집단들이 서로의 신뢰를 바탕으로 의견을 조정 및 협력하는 것을 재난 관리 거버넌스로 정의한다. 대부분의 연구들은 다양한 행위

자들과 집단들이 협력적으로 조정되어야 함을 당위적으로 주장하면서 거버넌스를 작동시키는 기제로 자발적 참여와 신뢰의 중요성을 강조하기도 하고 재난 대응에 참여한 기관들이나 행위자들의 네트워크에 초점을 두기도 한다. 또 다른 연구는 다양한 집단들의 협력적 네트워크를 분석하면서 이들 기관의 책임성이 어떤 방식으로 조정되었는지를 분석하기도 한다(Koliba et al., 2011). 이 연구들은 재난 대응에 있어서 다양한 집단들의 협력과 조정의 중요성을 강조하면서 재난 대응 거버넌스의 의의를 밝혔지만, 다양한 집단들이 어떻게 지역사회와 연결되어 협력·조정되는지를 구체적으로 밝히고 있지는 않다.

따라서 이 연구는 지역사회에서 재난 대응 거버넌스가 효과적으로 작동되기 위한 지역 NGO들의 중재자 역할에 주목한다. 특정 지역에 피해가 집중된 재난 현상을 분석하기 위해 이 연구는 규범적 개념으로서의 공동체나 지역공동체 개념 대신 분석적 개념으로서의 ‘지역사회’라는 용어를 사용하고자 한다. 따라서 이 연구는 지역사회를 ‘지리적으로 근접한 일정한 공간에 거주하는 시민들이나 주민들이 상호작용하면서 지역적·문화적 정체성을 형성하고 공동의 목표나 가치를 추구할 수 있는 집단’으로 정의한다. 이 연구가 지역 NGO들의 중재자 역할에 주목하는 이유는 재난 피해를 본 지역사회에서 재난 관리 능력은 필연적으로 그 지역의 경제적·사회적·심리적·정치적 자원에 의해 영향을 받는데, 이 지역 자원 운용에서 지역 NGO의 중재자 역할이 중요하기 때문이다. 지역 NGO들의 재난 관리 능력(capacity)은 단기간에 만들어지지 않고, 근린(neighborhood)과 커뮤니티 프로그램을 통해서서서히 자생적으로 구축된다(Waugh and Streib, 2006). 지역사회에서 활동하는 NGO들의 중재자 역할은 매우 중요하다. 지역 NGO들의 네트워크 성격에 따라 지역 자원과 인력이 운용되는 정도가 달라질 수 있고, 결과적으로 이들의 역할이 재난 대응 과정에서 지역사회 통합을 도우며, 지역의 자기효능감을 상승시킬 수 있기 때문이다. 지역 NGO들은 제1섹터인 정부 및 공공 부문과 제2섹터인 시장 및 민간 부문 어디에

〈그림 1〉 재난 대응 거버넌스에서 지역 NGO의 중재자 역할



자료: Pestoff(1998)를 재구성.

도 속하지 않는 제3섹터로,⁴⁾ 재난 대응에서 제1섹터, 제2섹터와 지역 사회를 연결하는 지역사회 내 중요한 조직단위이다(〈그림 1〉 참조).

지역 NGO는 기능에 따라 서비스 제공자형(service providers), 옹호자형(advocates), 규제자형(regulators)으로 구분된다(Beer et al., 2012). 서비스 제공자형 NGO는 저소득층이나 사회적으로 소외된 계층에 복지서비스를 생산하고 제공하는 유형으로, 재난 대응 과정에서 그 중요성이 커지고 있다. 특히 지역복지관 같은 서비스 제공자형 NGO는 관료제식 공공 기관에 비해 서비스 수요(수혜)자 혹은 재난 피해자에게 필요한 서비스를 적재적소에 제공할 수 있는 효율적이고 유연한 수단으로 여겨진다(Dichter, 1999). 옹호자형 NGO는 인권, 성평등, 환경보호, 사회적 재난 등 사회적 관심이 필요한 문제를 알리고 이 문제가 해결될 수 있도록 국

4) Salamon and Anheier(1994)는 구조와 운영 측면에서 ① 공식적 조직, ② 민간 조직, ③ 개인(출자자)에 대한 이윤 분배 금지, ④ 자율성(self-governing), ⑤ 자발적(voluntary) 조직 등 다섯 가지 특징을 갖춘 조직을 제3섹터로 규정했다. 그러나 제3섹터는 미국, 유럽, 일본에서 모두 다르게 정의된다. 김종성(2003)은 제3섹터를 ‘비영리목적의 조직(not-for-profit organization)’ 또는 ‘민간비영리기구’라는 개념으로 설명하면서, NGO와 NPO, 협동조합을 모두 포괄하는 것으로 본다.

가와 공공기관에 압력을 행사한다. 마지막으로 규제자형 NGO는 공공기관과 기업을 감시하는 사회 통제(social control) 역할을 수행한다. 예를 들어 이들은 환경에 피해가 가는 기업의 활동을 폭로하거나 공공기관과 기업이 기능을 제대로 수행하는지 감시하고 확인한다.

기능에 따라 지역 NGO들은 서비스 제공자형, 옹호자형, 규제자형으로 구분되지만, 재난 대응 과정에서 이들은 제1섹터와 제2섹터, 피해자들과 주민들이 있는 지역사회를 연결하기도 하고, 피해자들과 전국에서 온 자원봉사자들을 연결하는 중재자의 역할을 담당한다. 첫째, 자원봉사자들과 피해자들의 필요를 연결해 코디네이팅하거나, 재난 피해자들에게 지역 기관과 지역 자원을 연계시켜주는 역할을 한다. 주로 서비스 제공자형 NGO들이 이 연계 역할을 효과적으로 담당한다. 둘째, 재난 대응 과정에서 시민들의 사회적·정치적 애도 의례를 조직화하여 재난 원인 규명, 책임자 처벌, 안전사회 조성을 국가와 사회에 요구한다. 옹호자형 NGO들과 규제자형 NGO들이 주로 이 역할을 담당한다. 셋째, 지역 NGO들은 재난 대응 과정에서 발생하는 다양한 유형의 갈등, 다시 말해, 공공기관과 피해자들 간, 피해자들 간, 혹은 지역주민과 피해자들 간의 갈등을 중재하는 역할을 담당한다.

이 연구의 분석틀에서 재난 대응 거버넌스는 제1섹터, 제2섹터, 제3섹터, 지역사회로 구성되며, 제3섹터인 지역 NGO들이 제1섹터, 제2섹터, 그리고 지역사회를 연결하는 중재자의 역할을 담당한다. 이 연구는 지역 NGO들을 지역사회 내 재난 대응 거버넌스를 작동시키는 주요한 기제로 본다(<그림 1> 참조).

3. 재난과 안산 지역사회

1) 세월호 참사, 재난 대응 거버넌스, 지역사회의 대응

2014년 4월 16일, 탑승객 476명을 태운 여객선 세월호가 전라남도 진도군 조도면 부근 해상에서 침몰해 299명이 사망하고 5명이 실종되는 사고가 발생했다. 당시 세월호에는 제주도로 수학여행을 가던 안산 단원고등학교 학생 325명과 교사 14명이 타고 있었고, 이중 학생 250명과 교사 12명이 사망하거나 수습되지 못했다. 사망 및 미수습 학생 250명 중 82%(204명)가 고잔동(81명), 선부3동(54명), 와동(69명)에 집중되었다(이제연, 2016). 이러한 전대미문의 피해는 참사 초기 국가가 재난 대응에 실패했고(김병섭·김정인, 2014; 이선영, 2014; 최창현, 2014), 재난 대응 거버넌스에서 국가의 역할이 미미했음을 보여준다. 세월호 참사 직후 보건복지부와 경기도를 중심으로 재난 수습을 위한 대책위원회가 꾸려졌기 때문에 안산시의 역할도 제한적이었으며(한소정, 2018),⁵⁾ 2015년이 되어서야 피해 집중 지역인 고잔동, 선부3동, 와동의 재난 복구와 회복을 위해 안산시 희망마을사업추진단이 구성됐다.

세월호 참사의 막대한 피해와 국가의 역할 방기를 목도하면서 시민들은 재난 피해자 지원에 직접 참여했는데, 제3섹터인 시민사회 단체들이 시민들과 피해자들을 연계·연대시키는 중요한 역할을 담당했다(민지원 외, 2017; 노진철, 2015). 시민들과 유가족 및 피해자들, 전국 단위 조직인 4·16시민연대와 안산 지역 NGO들이 안산의 피해를 국가와 사회에 지속적으로 호소하고 압박한 결과, ‘4·16세월호참사진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법(이하 ‘세월호특별법’)이 2014년 11월에 공포됐으며, 4·16세월호참사 특별조사위원회(이하 세월호 특조위)가 구성

5) 안산시의 소극적 역할은 안산시 지역 NGO 관계자들 인터뷰에서도 확인된다(참여자 A 인터뷰, 2018.8.8; 참여자 B 인터뷰, 2018.8.8).

됐다. ‘세월호특별법’에 근거해 지역주민들의 트라우마 치료를 위한 국가의 지원이 이루어졌고, 안산시 희망마을사업추진단이 피해 집중 지역의 공동체 회복 프로젝트를 추진하게 됐다. 그러나 박근혜 정부의 지속적인 방해와 의도적 왜곡으로 세월호 특조위의 활동은 제한적일 수밖에 없었다(이호영, 2017). 또한 ‘세월호특별법’에 근거해 ‘안산정신건강트라우마센터(이하 안산온마음센터)’가 설립됐지만, 그 지원이 의료적 지원에 한정됐고, 피해자들은 치료 및 수습 과정에서 국가에 의해 오히려 고통이 강화되고 분열을 경험하게 됐다(김왕배, 2014; 김명희, 2015; 이현정, 2016; 한소정·박미정, 2017; 한소정, 2018). 이렇듯 시민들과 시민단체들의 노력으로 세월호 참사 관련 이슈가 전국적으로 의제화됐고, 세월호 특조위와 안산온마음센터가 설립됐지만, 안산 지역사회는 지속적으로 극심한 분열과 갈등을 경험하게 된다.

세월호 참사 피해자의 대다수가 안산에 집중되면서 참사 직후 안산 지역사회는 정서적 충격에 휩싸였다. “안산의 장례식장들이 딱딱 차서 장례를 치르지 못할 정도”로 안산에서 많은 사망자가 발생했고, 지역주민들은 “너무 힘들어서 신음소리조차 내지 못하는 지역 이웃의 아픔을 목도”해야만 했다(한소정, 2018: 72). 참사 초기에 지역주민들은 유가족의 슬픔에 동조하고 공감해왔다. 그러나 재난 상황이 장기화되면서 동네에 기자 및 취재차로 가득 차는 한편, 지역상권의 위축과 경제 침체가 발생해 주민들의 일상적 삶의 영위가 어려워졌다. 지역주민을 위한 지원책도 마련되지 않아 안산 지역주민들의 피로도 또한 증가하기 시작했다. 2014년 9월 안산문화광장 주변 세월호 추모 현수막을 두고 상인회가 이동을 요구하는 사건이 발생했고, 뒤이어 2015년 9월에는 단원고 기억 교실 존치 논란, 2016년 11월 세월호 안전교육시설 건립 문제 등으로 이어지면서 지역사회 내의 갈등은 깊어졌다.

그뿐만 아니라 재난 대응 과정에서 여러 지역시민단체가 운영한 회복 프로그램이 주로 피해자와 유가족의 정서 치료에 집중되면서 지역사회가 피해주민과 일반 주민으로 양분화되는 부정적 결과도 나타났

다(이제연, 2016). 이러한 갈등 상황에서 세월호 관련 정보에 대한 정부의 의도적 언론 통제와 불공정 보도는 지역주민 간의 유대감을 약화하고 오해와 갈등을 증폭시키는 결과를 낳았다(이제연, 2016; 한소정, 2018). 특히 피해자 가족 측과 합의되지 않은 배·보상비 산정 및 특례입학, 병역면제 안건이 정부에 의해 일방적으로 공개되고, 언론은 피해자 가족이 보상금에 눈이 먼 사람처럼 묘사하면서 지역 내 갈등에 부정적 영향을 초래했다.

한편 안산 지역주민과 피해자, 유가족 사이의 갈등뿐만 아니라 생존자 가족과 유가족 간의 갈등도 발생했다. 피해자 지원의 경우 참사 이후 피해자 필요에 의한 생활안정 지원이라는 측면에서 유가족과 생존자 가족 간 차이가 없을 것으로 예상했으나, 해양수산부와 지방자치단체 지원금 중 일부가 차등 지원되면서 피해자들 간의 갈등을 유발했다(4·16세월호참사특별조사위원회, 2016). 다양한 피해자 집단에 대한 일관된 정책적 관점의 부재는 심리 상담과 같은 지원에서도 생존자 가족이 배제되는 결과를 초래해 지역 내 갈등의 또 다른 실마리를 낳았다.

이처럼 지역사회 내 균열이 다차원적으로 생기고 강도도 격해지면서 자칫 안산 지역사회가 붕괴될 수 있다는 우려가 제기됐다. 이에 따라 개별 지역 NGO들이 자신들의 네트워크를 기반으로, 참사 피해자에 대한 지원을 넘어서 안산 지역사회를 돌보고 지역사회 갈등을 봉합하고자 하는 움직임을 전개했다. 국가의 역할 방기와 지방자치단체의 소극적 역할 속에서도 지역 NGO들은 시민들과 피해자들을 연대하게 도왔으며(김왕배, 2014; 김명희, 2015; 이현정, 2016; 한소정·박미정, 2017; 한소정, 2018), 세월호 특조위와 안산시 희망마을사업추진단을 피해자들과 연결하면서 안산 재난 대응 거버넌스에서 중요한 역할을 담당했다. 따라서 이 연구는 지역 NGO들이 안산 재난 대응 거버넌스를 작동시키는 중요한 기제로 보면서, 그들의 역할들을 좀 더 구체적으로 살펴보고자 한다.

2) 재난 대응 거버넌스에서 지역 NGO들의 네트워크

이 연구는 지역 NGO들의 역할을 분석하기 전에 안산시 지역 NGO들의 네트워크를 분석했다. 이는 네트워크 내에서 중심적인 지역 NGO가 누구이고 이들의 역할이 무엇인지 파악하기 위함이다. 연구진은 설문조사를 통해 지역 NGO들이 조언을 구하는 조직을 조사하여, 네트워크 내에서 어떤 NGO의 영향력이 크고 이들의 재난 대응 활동을 매개하는지 파악하려 했다.⁶⁾ 지표로는 내향중심성(indegree centrality)과 매개중심성(betweenness centrality)을 사용했으며 분석에는 UCINET6를 사용했다.⁷⁾

우선 내향중심성의 상위 개념인 연결중심성(degree centrality)은 네트워크 행위자의 소통 활동 정도를 나타내고, 다른 행위자에 대한 영향력(power) 정도를 보여준다. 내향중심성은 영향력 중에서도 구체적으로 한 행위자가 다른 행위자에게서 받는 인기(popularity) 또는 수용력(receptivity)을 나타낸다(Freeman, 1979; Wasserman and Faust, 1994). 세월호 참사 지원 활동을 하는 안산시 지역 NGO 네트워크에서 내향중심성 순위는 <표 1>과 같이 나타났다. 우선 안산 지역 NGO의 네트워크조직인 4·16안산시민연대가 열두 단체의 조언 요청을 받는 것으로 나타났다. 다음으로는 안산의제21, 안산새사회연대 일:다, 안산시 희망마을사업추진단, 우리함께 및 쉼과 힘이 뒤를 이었다.

다음으로 매개중심성은 네트워크 내에서 행위자 간 소통을 통제할

6) 설문지의 질문은 다음과 같다. “우리는 사회적 활동을 할 때, 종종 다른 사람의 도움을 받기도 하고, 적극적으로 도움을 요청하기도 합니다. 현재 소속되어 계신 곳에서 활동을 하시면서, 직무와 관련하여 조언을 구하거나 도움이 필요할 때, 누구에게 자주 연락하십니까? 단체 외부 사람들 중에서 해당하는 분의 이름과 소속단체명을 써주십시오(최대 5명까지 써주십시오. 이름은 영문 이니셜로 주셔도 됩니다).”

7) 1장에서 언급한 것과 같이 이 연구에 참여한 NGO들의 모집단은 세월호 참사와 관련해 활동하고 있는 75개 지역 NGO들이다. 따라서 이 연구에서 분석한 네트워크는 세월호 참사 관련 활동에서 지역 NGO들의 네트워크일 뿐, 이 결과를 안산시 지역사회 NGO 네트워크로 확장해서 볼 수 없음을 밝힌다.

〈표 1〉 안산시 지역 NGO 네트워크 내향중심성 순위

순위	단체명	내향중심성
1	4·16안산시민연대	12
2	안산의제21	9
3	안산새사회연대 일:다	8
4	안산시 희망마을사업추진단	7
5	복지관네트워크 우리함께	6
	힐링센터 0416 쉽과 힘	
7	안산YWCA	5
	안산환경운동연합	
	안산 경실련	
10	안산민예총	4
	민주노총 안산지부	

수 있는 정도를 나타낸다(Freeman, 1979; Wasserman and Faust, 1994). 설문 분석 결과 내향중심성과 마찬가지로 4.16안산시민연대의 매개중심성 지표가 905.50으로 가장 높았고, 안산 YWCA, 희망교회, 안산환경운동연합, 우리함께가 차례로 뒤를 이었다.

연구진은 네트워크 분석을 통해 세월호 참사 이후 안산 지역사회에서 영향력이 큰 주요 단체들을 파악할 수 있었다. 두 지표를 종합해보면 4·16안산시민연대, 안산의제21, 안산새사회연대 일:다, 안산시 희망마을사업추진단, 우리함께, 안산YWCA, 안산환경운동연합 등 7개 단체가 동시에 10위 안에 들어갔다. 이 중 4·16안산시민연대, 복지관네트워크 우리함께, 안산시 희망마을사업추진단⁸⁾은 세월호 참사 관련 활동을 목표로 결성된 단체이고, 안산의제21, 안산새사회연대 일:다, 안산YWCA, 안산환경운동연합은 기존의 단체가 세월호 관련 활동에

8) 2015년도에 구성된 안산시 희망마을사업추진단은 ‘4·16세월호 참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법(‘세월호피해지원법’)’ 규정에 따라 재난 지역 공동체 회복 프로젝트를 추진한 공공기관이므로 네트워크 내에서 영향력이 큰 것으로 볼 수 있다.

〈표 2〉 안산시 지역 NGO 네트워크 매개중심성 순위

순위	단체명	매개중심성
1	4·16안산시민연대	905.50
2	안산YWCA	515.33
3	희망교회	450.00
4	안산환경운동연합	375.75
5	복지관네트워크 우리함께	302.50
6	안산새사회연대 일:다	236.33
7	안산의제21	222.00
8	안산시 희망마을사업추진단	201.50
9	안산시민햇빛발전협동조합	179.08
10	와리마루	176.50

참여한 경우이다. 이 단체들이 네트워크 내에서 영향력이 큰 이유는 이들 조직의 성격과 밀접한 관련이 있다. 이들은 네트워크 조직(4·16안산시민연대, 우리함께)이거나, 전국 조직의 지부 형태(안산YWCA, 안산환경운동연합), 또는 세월호 참사 이전부터 지역에서 오래 활동한 단체(안산의제21, 안산새사회연대 일:다)들이어서 네트워크 내에서 영향력이 컸다.

전국 조직의 지부 형태인 NGO들과 안산 지역에서 오래 활동한 NGO들은 자신들의 전국 조직 네트워크 혹은 지역 네트워크를 활용해 재난 대응 거버넌스에서 상대적으로 큰 영향력을 행사하고 세월호 재난에 적극적으로 대응할 수 있었다. 안산의제21의 경우 안산의 지속가능한 발전과 민관 파트너십, 환경보전과 삶의 질 향상을 위한 민관협력기구로 세월호 참사 이후 지역사회에서 좌담회, 전문가 심포지엄 등을 개최하는 등 옹호형 행사를 주관해왔다(안산의제21 홈페이지). 안산새사회연대 일:다는 2013년 설립된 사회단체로, ‘노동자문화공간 사람세상’, ‘안산 민주청년회’, ‘6.15공동선언을 실천하는 큰걸음 통일마당’ 등 과거 안산 기반 노동, 통일 단체에 뿌리를 둔 옹호형 NGO이다. 이 단체는 세월호 참사 조례 입법과 기억교실 이전 등 옹호형 NGO로서 활동했다(안산새사회연대 일:다 홈페이지). 안산환경운동연합은 생명, 생

태, 평화 관련 활동을 하는 환경단체인 환경운동연합의 안산지부로, 세월호 참사 이후 매년 추모제 등 추모행사에 적극적으로 참여하고 ‘세월호특별법’ 시행령 서명운동, 세월호 참사 진실규명 활동 등 사회적 애도 활동과 옹호형 활동을 주로 해왔다(안산환경운동연합 홈페이지). 안산YWCA는 개신교 기반 여성단체인 한국YWCA의 지부로, 세월호 참사 관련 문화제에 참여하고 회원들에게 관련 토론회와 집회 참여를 독려했다(안산YWCA 홈페이지).⁹⁾

이 단체들은 옹호형 NGO들이거나 규제형 NGO들로 주로 세월호 침몰의 진실규명과 책임자 처벌을 요구하고, 안전사회를 만들 것을 국가와 사회에 호소하고, 촉구하고, 압박하는 역할을 했다.¹⁰⁾ 이는 네트워크 내에서 단체들이 자신들의 영향력을 활용해 국민, 시민, 주민들의 참여를 조직화하는 데 주력한 것으로 볼 수 있다. 이들은 재난 피해를 국가와 사회에 지속적으로 알림으로써 ‘세월호특별법’을 제정하고 세월호 특조위의 구성과 활동을 끌어내는 데 결정적 역할을 했다.

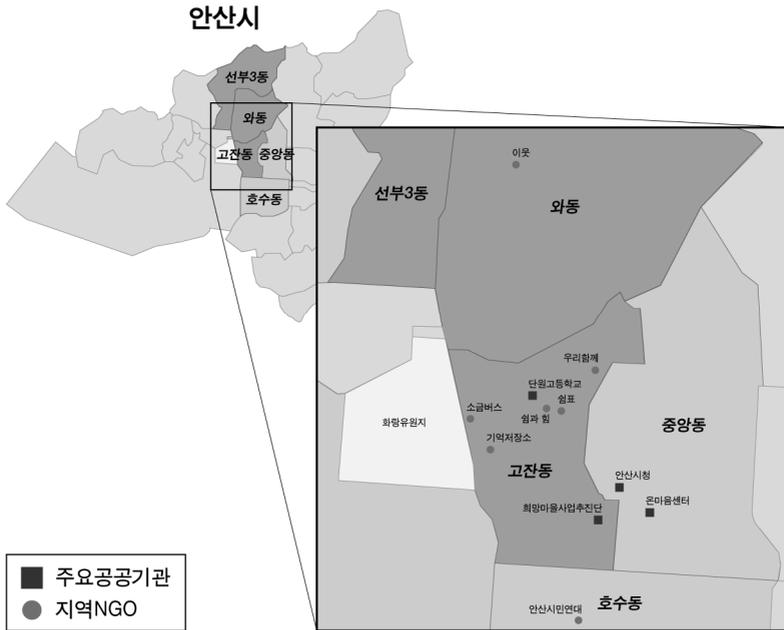
3) 피해 집중 지역사회의 주요 지역 NGO들

네트워크 내에서 영향력이 큰 NGO들의 대부분은 세월호 참사 이전에 설립된 옹호형과 규제형 NGO들인 반면에, 세월호 이후 피해가 집중된 고잔동, 선부3동, 와동에 집중적으로 분포된 NGO들은 대부분 서비스 제공자형 NGO들로 네트워크 내 영향력은 크지 않지만 피해 지역사회에서 세월호 피해자들과 지역주민들의 회복을 위해 실질적으로 구체적인 활동을 전개했다(그림 2 참조). 이들 중 4·16안산시민연

9) 이러한 옹호형 역할뿐만 아니라, 안산YWCA는 세월호 참사 이후 외부지원과 후원금을 바탕으로 ‘누구에게나 엄마가 필요하다’, ‘세월호 희생자 생일파티’, ‘생존자 프로그램 디딤돌’ 등을 지원하면서 피해자와 희생자를 후원하는 등 서비스 제공자형 NGO로서도 활동했다.

10) 참여자 B 인터뷰, 2018.8.8; 참여자 D 인터뷰, 2018.7.24.

〈그림 2〉 안산시 지역 NGO 분포



자료: 통계청 통계지리정보서비스, 김승범 Github의 행정동 경계자료 활용.

대만 옹호형 NGO이며 나머지 단체들은 모두 서비스 제공자형이다. 4·16안산시민연대와 우리함께는 세월호 참사 이후에 설립된 지역사회 NGO임에도 불구하고 네트워크 내에서 영향력이 큰 편인데, 이는 그들이 네트워크 조직이기 때문이다.¹¹⁾

(1) 4·16안산시민연대

4·16안산시민연대는 2014년 5월부터 48개 시민단체로 구성된 ‘세월호 문제해결을 위한 안산시민대책위원회’가 2016년 6월 30일 확대·개

11) 각각의 지역 NGO에 대한 향후 기술은 그들의 자료집과 관계자 면접을 통해 작성되었다. 신분 노출 위험이 있어서 면접 인용은 구체적으로 표기하지 않았다.

편하면서 설립된 네트워크 조직으로 옹호형 NGO이다(뉴시스, 2016.6.30). 창립 당시에는 지역시민단체와 종교단체 등 60개 단체가 참여했다. 2018년 9월 현재 홈페이지에 따르면 65개 단체가 참여 중이며, 일부 개인 회원도 참여하고 있다. 운영은 상임대표 6명과 사업위원회 위원장 4명, 사무국장 등 상근인력 3명으로 구성되어 있다(안산시민연대 홈페이지).

4·16안산시민연대는 주로 416가족협의회와 함께 매년 4월에 세월호 참사를 추모하기 위한 추모문화제를 개최하는 한편, 안산시 주민이나 고등학생들에 의한 자발적인 추모행사 역시 돕고 있다(《오마이뉴스》, 2017.4.14; 《한국일보》, 2018.4.15). 최근에는 4·16생명안전공원 건립 추진, 4·16재단 설립, ‘안산시 4·16정신을 계승한 도시비전 수립 및 실천에 관한 기본조례’ 제정 등 세월호 참사를 기억하고 이를 극복하기 위한 노력의 중추를 담당하고 있다. 또한 지역사회 공동체 회복을 위한 사업으로는 ‘공동체 성장과 치유회복을 위한 네트워크 및 시민참여 운동’과 ‘우리동네 대화모임’을 주관하고 있다. 이는 4·16안산시민연대가 서비스 제공자 NGO로서의 역할도 수행하고 있음을 보여주는 것이다. 이외에도 기억교실, 4·16생명안전공원 등 세월호와 관련된 굵직한 이슈에 대해서 시민단체의 의견을 수렴하고 공동 대응을 하도록 논의하는 운영위원회를 정기적으로 개최한다(안산시민연대 홈페이지).

(2) 안산 지역공동체 회복을 위한 복지관 네트워크 우리함께¹²⁾

우리함께는 안산시 상록구와 단원구의 10개 지역사회복지관이 모여 2014년 7월 14일에 결성된 네트워크 조직으로 서비스 제공자형 NGO이다(뉴시스, 2017.4.14). 우리함께는 지속성 있는 지역사회 의 건강성과 회복탄력성에 초점을 맞추고, 단원구의 한 빌라를 얻어 공간을

12) 우리함께는 네트워크 조직이었기 때문에 네트워크 영향력이 컸으며, 섬과 힘 역시 지역 교회에서 파생된 조직으로 네트워크 영향력이 작지 않았음을 밝힌다.

마련하고 희생 학생들의 형제자매가 자유롭게 드나들면서 치유의 공간으로 사용하도록 공간을 운영해왔다(박수경, 2017). 사무국장을 비롯한 사무국 3명, 가족지원팀 10명, 공동체회복팀 8명 등 20여 명의 사회복지사가 활동했다. 세월호 참사 피해자가 발생한 구역을 나누어 참여하고 있는 지역사회복지관의 복지사가 각 구역을 담당했다(강장공장블로그, 2015.7.4).

피해자 형제자매 프로그램으로는 이들의 진상규명 요구 활동을 지원하거나, 형제자매 캠프 ‘Memorial & Tomorrow’, ‘우리동네 공부방’ 등을 운영했다. 지역사회 프로그램으로 ‘우리는 이웃입니다’와 ‘늦기 전에 안아주세요’ 등의 프로그램들을 운영했다. 또한 피해자 가족이 지역주민에게 자수를 가르쳐주면서 교류할 수 있는 ‘작은 공방’을 운영하기도 했다. 2017년에는 ‘다시 봄, 마주 바라’라는 프로그램을 진행했고, 그 결과물로 『다시 봄이 올 거예요』(창비)라는 책을 출판했으며, 그 수익금으로 국가폭력이나 사회폭력을 겪은 사람들을 만나는 행사를 진행했다. 그러나 우리함께는 외부지원 사업 종료 후, 2018년 8월 10일 ‘함께 매듭짓다’ 발표 모임을 끝으로 활동을 마무리했다.

(3) 치유공간 이웃

치유공간 이웃은 서비스 제공자형 NGO로 2014년 9월 11일 정신건강 전문의와 심리기획자가 설립한 심리치유센터다(《오마이뉴스》, 2014.9.15). 처음에는 희생자 가족의 식사를 지원하기 위해 시작했으며(박수경, 2017), 세월호 피해 학생과 그들의 형제자매, 친구의 심리치료를 병행하다가 2016년부터는 지역주민으로까지 치유 대상의 범위를 넓혔다. 현재는 바뀐 대표가 상근자 1명, 치유밥상 담당자 1명과 함께 공간을 운영하고 있고 ‘이웃치유자’로 불리는 자원봉사자 40여 명이 활동 중이다.

피해자와 피해자 가족에 대해서는 개인 및 집단 상담을 진행하고, 이들의 정서 안정을 위해 뜨개질을 함께하는 ‘뜨개 수업’을 해왔다. 이

를 바탕으로 지역주민에게 나누어주거나 전시회 ‘그리움을 만지다’를 열기도 했다. 한편 지역주민을 대상으로 ‘누구에게나 엄마가 필요하다’는 심리 치유 프로그램을 운영했다. 이외에도 피해자 가족과 지역주민 사이의 벽을 허물 수 있도록 함께 김치를 담그는 ‘김치데이’를 진행했다. 2017년에는 세월호 세대를 위한 치유 다큐 <친구들>을 제작하기도 했다. 이렇듯 치유공간 이웃 역시 피해자들과 지역주민들의 치유에 필요한 상담과 공간, 정서 활동들을 적극적으로 제공하는 서비스 제공자형 NGO로서 역할하고 있다.

(4) 힐링센터 0416 쉽과 힘

힐링센터 0416 쉽과 힘은 서비스 제공자형 NGO로 안산 군자종합사회복지관, 안산명성교회 지역사회복지네트워크, 연세대학교 상담코칭지원센터가 협력해 2014년 9월 15일 개관한 공간이다(연합뉴스, 2014.9.15). 사무국장을 비롯해 4명의 상근자가 근무하고 있다.

2014년부터 2017년까지는 주로 피해자의 정신건강 돌봄 및 참사 이후 대처능력 향상을 위해 연세대 상담코칭지원센터의 지원으로 세월호 참사 피해자와 상담 치료를 진행했다. 이와 더불어 문화와 예술을 매개로 피해자와 피해자 가족의 상처를 치유하려 했다. 여러 생활용품을 만들며 피해자 가족과 지역주민 사이의 벽을 허무는 ‘만개이웃창작공방’, 피해자 가족들의 심리적 안정과 주민들의 문화복지를 위한 ‘가족오케스트라’가 대표적이다. 세월호 참사를 추모하고 참사에 대한 이해를 증진하기 위해 세월호 참사 1주기 공연을 주최하고 ‘소생길 투어’를 주관하는 등 다양한 활동을 펼치기도 했다. 소생길 투어에서는 주민들을 마을해설사로 교육하는 ‘고잔동 아름다운 이야기를 제일 잘 해설하는 사람들(고아젤 마을해설사)’ 프로그램을 운영했다. 이러한 주요 활동들은 쉽과 힘이 재난 피해자들이나 지역사회에 필요한 서비스를 적극적으로 제공하고 있음을 보여준다.

2017년 9월 17일부로 상담코칭실 운영을 중단한 후(《크리스천투데이》,

2017.9.18) 2018년부터는 ‘고잔문화복지센터’를 슬로건으로 삼아 지역공동체 회복을 목표로 활동하고 있다. 2019년부터는 치유공간 이웃과 함께 마음살핌성장센터로의 변화를 시도하고 있다.

(5) 협동조합 소금버스

소금버스는 2015년 4월 대학생 5인이 모여 창립한 협동조합으로 서비스 제공형 NGO이다. 소금버스는 사회적 재난을 입은 지역에서 지역주민들의 일상성 회복과 자생적 치유공동체 형성이라는 임무를 수행했다. 이들은 같은 해 7월 고잔동에 생존 학생을 위해 ‘꼬두물정류장’이라는 쉼터를 마련했다. 꼬두물정류장은 ‘소금방’을 설치하고 대학생 자원봉사자의 멘토링 프로그램을 운영하는 등 생존 학생의 일상성 회복을 위한 쉼터로 시작했다. 그러다 점차 지역주민들도 함께 와서 쉬면서 지역주민과 학생들이 교류하는 공간으로 자리매김했다.

꼬두물 정류장은 주로 지역 청소년, 생존 학생과 가족, 지역주민을 대상으로 ‘작업장학교’ 프로그램을 열어 우드버닝, 뮤지컬, 자수 등을 가르쳐서 일상성 회복을 돕고, 생존 학생과 지역주민이 함께 밥을 먹는 ‘꼰라주밥상’ 프로그램으로 서로의 속마음을 들으면서 치유공동체가 형성될 수 있도록 했다. 또한 안산 지역 대학생 자원봉사자들을 모집해 피해자 형제자매와 생존 학생을 대상으로 학습 및 진로멘토링을 실시했다. 2017년에는 성악을 전공하는 세월호 생존 학생과 함께 청소년 중창단을 결성하고, 같은 해에 세월호 참사에 대한 안산시민들의 생각을 듣는 구술기록집 『우리가 모르고 있던 세월』을 발간했다(박수경, 2017). 이후 학생자치회의 등을 통해 학생들이 스스로 꼬두물정류장을 운영할 수 있게끔 시도하기도 했으나, 2018년 7월을 마지막으로 문을 닫았다.

(6) 4·16기억저장소

4·16기억저장소는 옹호형 NGO로 세월호 참사 당시 자발적으로 결

성된 ‘세월호 참사 시민기록위원회’, ‘세월호를 기억하는 시민네트워크’, ‘추모기록 자원봉사단’이 2014년 8월 31일 통합해 발족했다. 설립과 동시에 ‘세월호 희생자·실종자·생존자 가족대책위원회(현재 ‘416가족협의회’) 산하 기구가 됐다(4·16기억저장소 홈페이지).

4·16기억저장소는 ‘기억하고, 기록하며, 행동하라’라는 목표 아래 세월호 참사 및 추모 기록, 유가족 활동 기록, 피해자 구술 기록, 공간 기록을 유지하고 관리한다. 특히 공간 기록 관리 측면에서 단원고 기억교실 존치를 위해 노력했고 이후 4·16민주시민교육원에 마련된 4·16기억교실을 관리하고 있다. 이외에도 피해자 가족의 일상생활 회복과 피해자 가족과 주민 사이의 관계 증진을 위해 공동 밥상인 ‘맛있는 사랑방’을 운영하고 공동체 텃밭도 함께 가꾸면서 서비스 제공자형 NGO 역할도 담당하고 있다.

(7) A-Teen 문화공간 쉽표

A-Teen 문화공간 쉽표는 서비스 제공자형 NGO로 2015년 11월 17일 생존학생들이 쉴 수 있는 공간으로 개관했다(뉴시스, 2017.4.14). 사회적 기업 신나는 문화학교 자바르떼 경기지부가 2014년 7월부터 설립을 기획했으며, ‘세월호 3년상을 치르는 광주시민상주모임’, 전북 정읍시민모임, 초록우산 어린이재단, 안산희망재단, 광주기아차 등이 임대료와 운영비 등 자금 마련을 도왔다(《광주in》, 2015.7.15). 운영은 신나는 문화학교에서 담당하고 있다.

쉽표는 프로그램을 특별하게 운영하기보다는 주로 생존 학생들이 자유롭게 쉴 수 있는 공간을 마련하는 데 주력하고 있다. 공식 프로그램으로는 봉사활동 ‘입격정과 아이들’, 축구단 ‘FC쉽표’, 쿵클클래스 ‘금요수다식당’, 영화 상영 프로그램 ‘수요별별마당’ 등이 있고, 아이들이 자유롭게 연극을 연습할 수 있는 미팅룸이나 보드게임을 즐길 수 있는 홀을 마련해두었다. 또한 생존 학생들이 졸업한 이후에는 우드버닝, 핸드드립커피 클래스 등 지역주민들과 함께하는 생활예술프

로그그램을 운영하고, 지역주민들이 카페처럼 이용할 수 있도록 해서 지역주민들과의 접촉면도 넓히고 있다(뉴시스, 2017.4.14; 《광주in》, 2015.11.13).

4. 안산 제3섹터 지역 NGO의 중재자 역할

앞에서 살펴본 바와 같이 피해 지역에 자리 잡은 지역 NGO 대부분은 재난 직후나 재난 대응 과정에서 피해자들의 일상성 회복을 위한 개인 돌봄서비스를 제공하거나 재난 관리 서비스를 직접 전달하는 중요한 역할을 했다. 이와 더불어 그들은 재난 대응 거버넌스에서 중재자 역할을 담당했는데, 중재자란 ‘사회 문제, 그리고 이로 인해 발생한 갈등의 상황에서 문제당사자가 아닌 제3자로서 이해관계자의 필요와 의견을 파악하고 이를 체계적으로 전달 및 연결해 자원의 활용, 나아가 문제 해결 과정을 용이하게 하는 존재’로 정의될 수 있다. 이러한 중재자 역할은 안산 재난 대응 거버넌스의 경우 자원봉사자 및 지역 자원 연계를 통해, 사회적·정치적 애도 의례 실행을 통해, 그리고 재난 공동체 갈등 알선자 역할을 통해 이루어졌다.¹³⁾

1) 자원봉사자 코디네이팅과 지역 기관 및 자원 연계

재난 대응 과정에서 중앙정부나 전문가들만이 아니라 일반 시민들의 지식과 지혜를 모아 집합적으로 해결책을 모색하면 피해 지역사회의 복원력을 증진하는 데 기여할 수 있다(이영희, 2014). 재난 대응 거버넌스에서 시민들의 자원봉사가 빛을 발하기 위해서는 이들의 자발적인 참여와 봉사를 효과적으로 코디네이팅하고 체계화하는 것이 필요

13) 안산 재난 대응 거버넌스에서 제2섹터인 시장과 기업의 역할이 명확하지 않아 이를 자원봉사자와 국민으로 구성된 민간 부문으로 대체한다.

한데, 이 역할을 지역 NGO들이 담당했다.

세월호 참사 직후 피해자들의 심리적·정서적 지원을 위해 상담 자원봉사를 원하는 외부 지원자가 2천여 명에 이르렀고, 서울에서 재난 정신건강 전문가들이 파견됐을 뿐 아니라 상담전문가, 상담학도, 연구자들 역시 안산으로 집결했다. 한소정(2018)은 세월호 참사 직후 안산시가 정부 주도 재난관리시스템의 마비와 몰려든 자원봉사자들로 공황상태였음을 다음과 같이 기술하고 있다. “특히 안산은 공황상태였다고 해도 과언이 아니었다. 세월호와 같은 형태의 재난 혹은 피해를 입은 적이 없었기 때문에 국가와 국민, 정부와 지자체, 지역주민, 사회복지기관단체와 참여자 모두는 혼란과 혼동, ‘재난의 chaos’ 속에 있었다”(한소정, 2018: 75~76). 이러한 상황에서 자원봉사자들이 피해자들과 연결될 수 있도록 이들을 적재적소에 배치하는 기능은 피해자가 집중적으로 발생한 고잔동, 선부3동, 와동에서 활동하는 NGO들이 담당했다. 한 지역 NGO 관계자는 자신의 조직이 적극적으로 자원봉사자들을 코디네이팅했음을 다음과 같이 언급하고 있다.

여기가 일종의 플랫폼 같다고 할까. 약간 정거장 같은 곳이에요. 그러니까 4년 동안 너무 많은 사람을 만났고. 그리고 후원금을 받고 오히려 감사 인사를 저희가 오히려 들었죠. 무얼 부탁하고 그 사람한테 감사 인사를 듣고. 영화 만드는 것도 다 도와준 분들이고. 그런데 워낙 죄책감이 강한 참사다 보니까 뭐라도 하나, 이렇게, 한 번 할 수 있는 기회를 굉장히 많이 기다렸다고 할까요. 그게 후원금이든 자원활동이든 뭐든, 할 수 있는 기회를 찾고 있었는데 그걸 할 수 있게 해주어서 감사하다? 고맙다? 예, 그래서 되게 이상한 경험을 많이 했어요. 부탁했는데 감사하다는 인사를 듣고...(참여자 A 인터뷰, 2018.8.8).

고잔동에 위치한 또 다른 기관의 관계자는 현재 자기 기관의 중요한 역할이 지역주민들을 지역 기관 및 지역 자원과 적극적으로 연결

하는 것이라고 진술하고 있다.

아직도 어려운 분들이 상담으로 연락을 해요. 뭐 그러면 이제 상담 센터나 아니면 병원이나 정신과 병원에 연계를 해드리죠. 생각보다 로컬 병원들이 많이 상담을 하지는 않아요. 투약이 더 돈이 되기 때문에 약만 주시지... 단원고 스쿨닥터 선생님이 개원하셨잖아요. 그 선생님에게 주로 이제 많이 연계를 해드리고요. (중략) 주민을 알기 위해서 노력을 했었어요. 주민들을 모르는데 어떻게 권리를 보호해요. 저는 일단 이 동네 사람도 아니고, 전문가로 들어온 사람이라서, ‘주민들이 바라는 게 뭐지? 주민들은 어떻게 살고 싶어하지?’를 알려고 했죠. 예를 들면 주민자치위원회에 참여를 한다거나, 주민들의 공식적인 논의기구에 참여를 한다거나. (중략) 주민들의 입장에서는 제가 되게 좋은 일꾼이에요. 뭐 주민들이 어디 방송국에 나갈 때, 내가 무슨 말을 하면 좋아? 주민의 입장에서 하면, 제가 막 원고 써 드리고. 그 다음에, 마을 신문 같은 거 할 때, 어떤 이리이러한 것에 대해서 전문가의 의견이 필요한데 마을 신문이니까 잘 아는 사람 하면, 1면에 원고도 써 드리고... (참여자 C 인터뷰, 2018.7.24).

이렇듯 지역 NGO들은 전국에서 온 자원봉사자들을 적재적소에 배치하거나 이들에게 활동 공간을 제공하는 등 자원봉사자들과 피해자들을 적극적으로 연결하는 역할을 담당했다. 이러한 중재자의 역할은 전국의 자원봉사자들과 안산 지역사회의 피해자들을 연계하여 재난 대응 거버넌스가 작동하게 했다. 또한 피해자들을 지역의 병원과 연결해주시고 하고 주민들을 지역 방송국, 안산시, 마을 신문 등과 연계 하면서, 주민들의 요구와 필요를 시정에 반영하는 중재자 역할을 담당했다.

2) 사회적·정치적 애도 의례 실행

지역 NGO들이 재난 대응과 관련해 시민들의 참여를 독려하는 중요한 수단 중 하나는 사회적 애도 의례를 실행하는 것이다. 사회적 애도란 사회가 개인의 죽음을 인정하고 이에 의미를 부여하는 과정을 의미하며, 이는 죽은 자보다 남은 사람들을 보호하는 데 필요하다(엄현섭, 2015). 사회적 애도의 구체적 유형에는 정치적 애도가 있다. 유해정(2018)은 공동체가 추구하는 이상과 가치가 훼손됨으로 인해 공동체가 비통합을 경험한 이후 이에 저항해 사회의 긍정적 변화를 도모하는 공동체의 집합 행동이 나타날 때 이를 정치적 애도로 범주화한다.

세월호 참사 직후부터 안산시를 비롯해 전국에서 진실규명, 책임자 처벌, 안전사회 건설을 요구하는 사회적·정치적 애도 의례가 다양하게 나타났다. 구체적인 행동으로는 ‘세월호를 기록하는 시민네트워크’, 침묵행동-가만히 있으라’, ‘검은티셔츠행동’, ‘세대행동(세월호와 대한민국을 위해 행동하는 사람들)’, ‘데모당’, ‘시민원탁회의’, ‘노란손수건’, ‘동네촛불’, ‘416청와대행동기획단’, ‘세월호를 기억하는 미술인의 모임’, ‘세월호 게릴라 음악인’, ‘세월호를 기억하는 예술행동’, ‘문화행동에 예술네트워크’, ‘세월호 3년상을 치르는 광주시민상추모모임’ 그리고 매년 열리는 ‘세월호 추모문화제’ 등이 있다(정원옥 2014; 이영희 2014). 이런 사회적·정치적 애도 의례는 전국 단위 NGO가 주도하거나 안산시 지역 NGO들 중 네트워크 영향력이 큰 조직들이 조직화했다.

이중에서도 ‘세월호를 기억하는 시민네트워크’, ‘노란손수건’, ‘세월호 추모문화제’, ‘동네촛불’은 안산시 지역 NGO들이 주도한 사회적·정치적 애도 의례다. 우선 ‘세월호를 기억하는 시민네트워크’는 각종 세월호 관련 기록을 모으고 저장하는 역할을 하면서 정치적 애도 의례를 주도했다(4·16기억저장소 홈페이지). ‘엄마의 노란 손수건’은 2014년 4월 28일 오혜란, 정세경, 김미금 씨 등이 만든 인터넷 카페로(《한겨레》, 2014.7.23), 이 카페 회원들은 안산문화광장 촛불 추모제에 정기적으로

참석하는 등 일반적인 추모집회에 참석했고, 4·16기억저장소가 개소 하면서 이곳에서 방문객을 맞기도 했다. 세월호 참사 직후에는 ‘세월호 문제해결을 위한 안산시민대책위원회’ 산하 촛불기획팀이 안산 시내 곳곳에서 ‘동네촛불’ 집회를 주도했다. 이는 2014년 6월 24일을 시작으로 약 1년 정도 개최됐으며, 세월호 참사를 추모하고 이에 대한 진실규명을 요구했다(《한겨레》, 2014.10.28; 《오마이뉴스》, 2015.1.1).

이렇듯 안산의 지역 NGO들은 사회적·정치적 애도 의례에 피해 지역의 주민들이 자발적이고 쉽게 참여할 수 있도록 플랫폼으로서의 역할을 수행했다. 이처럼 지역 NGO들이 사회적·정치적 애도 의례를 조직화함으로써 지역사회가 재난 과정을 더 냉정하게 직시하고 집단적으로 해결방안을 모색할 수 있으며, 궁극적으로 이러한 의례는 지역사회의 복원력을 높이는 데 기여한다(이영희, 2014). 이러한 지역 NGO들의 애도 의례들과 전국적 단위의 NGO들과의 연대를 통한 전국적 단위의 사회적·정치적 애도 의례들은 궁극적으로 ‘세월호특별법’ 제정과 특조위 구성에 기여했다.¹⁴⁾ 또한 지역 NGO들은 사회적·정치적 애도 의례들을 통해 형성된 피해자들과의 신뢰와 네트워크를 바탕으로 특조위가 피해자 실태조사를 할 때 적극적으로 특조위와 피해자들을 연계시키는 데에 일조했다.¹⁵⁾ 결과적으로 이들의 사회적·정치적 애도 의례 실행은 시민 및 피해 주민들과 피해자들을 연결하면서 국가와 안산시를 압박하는 역할을 담당했다.

3) 갈등 알선자 역할

이미 지적된 바와 같이 세월호 참사 직후 정부 주도의 피해 복구 및 지원은 세월호 유가족과 피해자 개인의 트라우마 치료 중심으로 이루

14) 참여자 B, 인터뷰, 2018.8.8; 참여자 D, 인터뷰, 2018.7.24.

15) 2016년 1월부터 6월까지 세월호 참사 피해 생존학생 실태 조사과정에서 참여 관찰한 내용임.

어지면서 재난이 지역사회에 미치는 영향에는 주목하지 않았다. 안산 지역사회에서 갈등이 표면화되자 재난으로 인한 갈등 치유를 목적으로 안산시 희망마을사업추진단이 2015년 4월에 출범하게 됐으며, 이 추진단이 공동체 회복 프로그램들을 적극적으로 추진했다.

공동체 회복 프로그램들을 추진하는 데에서 안산시 희망마을추진사업단은 주로 재정적 지원을 담당했고, 그 프로그램들을 실제로 기획하고 운영한 주체는 피해 집중 지역에 있는 지역 NGO인 쉽과 힘, 이웃, 소금버스, 쉽표, 우리함께 등으로, 이들은 알선자(facilitator)로서 갈등을 완화하는 데 중요한 역할을 했다. 이들은 지역 내 갈등을 겪고 온 주민들과 유가족 및 피해자 사이의 오해를 풀기 위해 지역공동체 회복 프로그램들이 매우 중요함을 다음과 같이 강조한다.

참사 직후에는 주민들이 ‘우리가 잘해주지 못해서 미안해’, ‘이런 참사를 우리 사회가 만들었어’라는 생각을 했는데, 그 참사가 장기적으로 아주 삶에 밀착하면서 세월호 때문에 나는 너무 힘들어하는 이웃들이 생기고, “이제 그만 좀 하지”라고 합니다. 실제로 정확한 정보가 없고 참사에 대한 인식들이 흐트러지면서, 이제 주민들의 생각들이 왜곡돼서 드러나는 부분들이 있어서. 저희 같은 중간지원단체들이 계속 각성하게 하고 “이 참사는 사회적 참사고 아직 미완인 거고, 사회적 참사가 해결이 되기 위해서는 피해당사자들의 보상 플러스 그들이 살아가고 있는 지역사회가 다시 이렇게 다시 리빌딩(rebuilding)되어야 된다”라는 것들을 계속 이제 어떤 프로그램이나 만남이나 공간을 통해서 알게 합니다(참여자 C, 인터뷰, 2018.7.24).

안산시민들도 넓은 영역의 재난 피해자라고 판단하고 이들을 위로하고 공감하는 그런 활동들을 한 달에 한 번씩 3년 동안 계속 해왔고요. 그런데 지금 거기 안에는 만나는 시민들이 눈물을 흘리고 가시는 분들이 있고, 중고생들이 와서 여기 적극적으로 참여하면서 위로받고 가기도 하

고, 이런 모습들을 저희가 계속 좀 봐오긴 했었어요(참여자 D 인터뷰, 2018.7.24).

일찍부터 유가족뿐만 아니라 지역주민들을 대상으로 치유 프로그램을 진행했던 지역 NGO 활동가는 그 이유를 다음과 같이 진술한다.

1년 반에서 2년 되면서부터는 이제 동네 주민들을 대상으로 치유 프로그램을 진행했어요. ... 주민 대상으로 프로그램을 진행한 이유는 시멘트가 굳을 때쯤 누가 와서 확 밟고, 또 누가 와서 밟고 확 밟고 이거의 반복인 거예요. 주변 이웃이나 안산의 주변 사람들로부터 듣는 악담, 또는 오해와 상처받는 일들이 너무 많아서 이 사람들만을 이렇게 보호하는 것으로는 별로 치유에 보탬이 안되는 경우를 너무 많이 봤어요. 그래서 지역주민들도 같이 돌보아 주지 않으면 계속 ‘도로아미타불’이 되는 걸 너무 많이 봐서 그걸 더 적극화하게 된 것 같아요(참여자 A 인터뷰, 2018.8.8).

참여자 A는 재난 피해 복구와 극복이 장기화되면서 주민들과 유가족 간의 오해와 갈등이 생기게 되고 이 과정에서 양측 모두 상처를 받게 됐기 때문에 유가족과 주민들을 모두 치유 대상으로 돌볼 수밖에 없었음을 고백하고 있다. 여러 종류의 지역공동체 회복 프로그램들 중에 참사 초기 유가족 중심의 특강 형식을 통해 안산시민과 피해자들이 만났던 프로그램들보다는 문화 행사를 통해 주민들과 피해자들이 자연스럽게 만나는 프로그램들이 개인 치유나 주민과 유가족 간의 오해 해소와 갈등 완화에 더 효과적이었음을 다음의 인터뷰 내용들에서 확인할 수 있다.

그냥 지역주민만 모아가지고 했던 프로그램보다는 서로 만났을 때 서로 주는 영향력들이 있더라고요. 비록 굉장한 조심스러움이 보이긴 했지만

만요. 생존자 엄마와 지역주민들이 만나서 같이 뭔가 했던 프로그램, 혹은 유가족들과 지역주민하고 같이했던 프로그램, 이런 데 참여하신 분들 반응이 괜찮았던 거 같아요(참여자 E 인터뷰, 2018.8.10).

초기에는 유가족이 주민들 만나는 방식은 일대다 형태로 해서, (유)가족이 그냥 특강이나 뭐 (유)가족 말씀, 약간 이런 식이었어요. 그런 식으로 가다 보니까 그게 전국적으로는 통용이 되는데 안산시민들에게는 부담스러운 거죠. 똑같이 얼마 전까지도 주민이었고 친구였는데, 너무 연사가 되어가지고 막 발표를 하고 TV에도 나오고 하니까 자기하고는 먼, 심적으로도 먼 사람처럼 느껴졌던 거죠. 그런데 이런 만남이 반복이 되다 보니까 주민들이 힘들어졌어요. 사실 이런 만남에 오는 대부분의 사람들은 다 동원된 사람들이에요. 마음이 동해서 온 사람들이 아니라, 일반 주민들은 동에서 부르고 교회에서 부르고 그러니까 가서 거기 앉아서 (유)가족 말을 들었어야 했던 거죠. 그게 계속 반복되다 보니까 힘들어졌고 저도 몇 번 주민들이 그걸 불만을 토로하는 모습을 보고 ‘이건 아니구나’라는 생각을 했어요. … 그런데 조금 다른 버전으로 ‘찾아가는 마을 축제’라던가, ‘엄마랑 함께하장’, ‘화랑 피크닉’, ‘숲속의 팝업놀이터’라고 해서 소풍을 컨셉으로 화랑유원지로 (유)가족들이 안산시민들을 초대하는 것 등등, 이런 약간의 문화사업들을 통해서 자연스럽게 만나게 하는 활동들이 주민들이 덜 부담스러운 거죠. 주민들은 그런 문화행사에 가면은 뭐가 볼 게 있고 즐길 게 있고 사실은 뭐 할 수 있으니까 많이들 오시는 거예요. 자연스러운 홍보죠. 화랑유원지에 가면 이번에… 세월호 (유)가족이 한다는… 제목은 ‘세월호 가족과 함께하는’ 이렇게 달기는 하는데, 포스터 내용을 보면 그냥 축제와 행사인 거죠. 주말에 다들 아이들 데리고 갈 수 있게끔. 자연스럽게 찾아와서 갔더니 (유)가족들이 거기서 뭔가 준비했고, 이게 또 세월호의 의미 때문에, 의미를 알리기 위해서 하는 거구나 인식을 좀 할 수 있게 하고…(참여자 F 인터뷰, 2018.7.24).

(저희 프로그램은) 6주간 진행되는 치유 프로그램이에요. 연중 내내 계속 돌리고, 그 프로그램을 마친 사람 사람들이 일정한 교육을 거치면 또 그 프로그램을 운영하는 사람이 될 수 있어요. 또 자원활동도 하면서 활동하거나 또 그분들이 유가족을 돕는 활동을 하기도 하고. 그래서 이게 계속 선순환되는 프로젝트죠. 그분들이 이제 대부분 지역주민이니까 다 남는 건 아니어도 “기본적으로 이 공간이 유가족을 위한 공간이었는데 나도 여기서 무언가 내 기본적인 스트레스를 해소하는 어떤 경험을 했다”라고 하는 게 굉장히 큰, 약간의 놀라움, 약간 감동 같은 게 있더라고요. 그리고 약간 금기시했던 세월호에 대한 이야기를 꺼내게 되고, 또 오해를 이야기하기도 하고 그러면서 많이 울기도 하고 그랬어요. 여기 이 그림을 보면서도 그동안 자기가 유가족에 대한 오해나 불신이나 이런 것에 대한 미안함을 이야기하기도 하고. 추모공원과 관련된 그런 걸 이야기하기도 하고. 이게 20명이 들어가는 프로그램인데, 20명 숫자는 적은데 6주간 한 번도 빠지면 안 되는 3시간씩 하는 건데 거의 항상 다 왔어요. 대기자도 있을 정도로. 이 과정 거친 후 굉장히 변화가 커요. 기본적으로 자기 돌아보는 데 굉장히 큰 도움을 받고, 스트레스 지수도 굉장히 줄어 들고 편안해지고, 또 처음 1주차 때 들어올 때 표정이랑 6주차 때 표정이 확실히 다르거든요(참여자 A 인터뷰, 2018.8.8.).

이상의 인터뷰 내용들은 지역 NGO들이 안산시 희망마을사업추진단과 결합하면서 지역주민들과 피해자들 간의 오해와 갈등을 완화하는 갈등 알선자로서의 역할을 담당하고 있음을 확인해준다. 이들은 재난 피해자와 주민들을 연결하는 다리 역할로서 정서적 압력을 낮추는 역할을 담당하고 있다. 이상의 인터뷰 내용들이 주는 또 다른 중요한 함의는 갈등을 완화하기 위해 피해자와 피해자 가족뿐만 아니라 피해 지역의 주민들도 함께 치유하는 것이 필요하다는 사실이다. 또한 이상의 인터뷰 내용들은 유가족이 청중 일반을 대상으로 강연하는 형식이 세월호 피해자들에 우호적인 국민들을 대상으로 했을 때는 효과적이

나, 안산시 주민들을 대상으로 했을 때는 덜 효과적일 수 있음을 밝히면서 문화 행사를 통한 자연스러운 만남의 중요성을 강조하고 있다. 그러나 이러한 갈등 알선자 역할에도 불구하고 안산 지역사회의 갈등은 아직 끝나지 않았으며, 2018년 8월 현재 안산 지역사회는 4·16생명안전공원 이슈로 인해 일촉즉발의 위기감에 휩싸여 있다. 이는 지역 NGO들이 갈등의 적극적 중재자로서 역할을 하는 데에는 한계가 있음을 시사한다.

5. 결론

이 연구는 안산 재난 대응 거버넌스를 구성하는 국가, 지방자치단체, 전국 단위 NGO, 자원봉사자, 시민 등 여러 행위자들 중 지역 NGO들의 역할 분석에 초점을 두었는데, 이는 지역 NGO들이 다양한 행위자들을 연계하는 중요한 역할을 담당했기 때문이다. 연구진은 우선 안산시 지역사회에서 활동하는 NGO들의 네트워크를 분석했는데, 내향 중심성과 매개중심성 지표를 기준으로 옹호자형 NGO들이나 규제자형 NGO들이 네트워크 내에서 영향력이 컸다. 이들은 자신들의 네트워크를 활용해 시민과 주민들의 참여를 조직화했으며, 세월호 침몰 진실규명이나 책임자 처벌, 안전사회 구축과 관련된 세월호 이슈들을 전국적으로 의제화하는 데 기여했다. 그 결과 이들은 ‘세월호특별법’ 제정과 특조위 구성에 기여했으며, 적극적으로 특조위와 피해자들을 연계시켰다.

반면에 네트워크 내에서 영향력은 크지 않지만, 고잔동, 선부3동, 와동에 위치하며 피해자 치유와 지역사회의 복원력을 증진하는 데 기여한 지역 NGO들은 서비스 제공자형 NGO들로 자원봉사자 코디네이팅과 지역 기관 및 자원 연계를 통해 전국의 자원봉사자들, 안산시민들, 피해 지역 주민들, 피해자들을 적극적으로 중재했으며, 사회적·정치적

에도 의례 실행을 통해 시민 및 피해 주민들과 피해자들을 연결하면서 국가와 안산시를 압박하는 역할도 담당했다. 또한 이들은 안산시 희망마을사업추진단과 결합하면서 지역주민들과 피해자들 간의 오해와 갈등을 완화하는 갈등 알선자로서의 역할을 담당했다.

이렇듯 안산 NGO들의 역할은 피해자들의 필요를 파악하고, 이를 의제화시키는 한편, 재난 극복, 지역사회 갈등 해결 등에 필요한 인적, 물적, 관계적 자원을 확보해 이를 적재적소에 체계적으로 전달 및 연계하는 활동으로 구체화됐다. 안산 NGO들은 세월호 참사 이후의 복구 과정의 핵심적 이해관계자인 피해자, 혹은 정부 조직이 아닌 제3자로서 제1섹터와 지역사회, 혹은 지역사회 내의 다양한 주체의 요구를 현장에서 반영해 재난 복구 과정을 도왔다. 이를 통해 지역사회 내에서 지방정부 혹은 국가가 재난 복구 현장에서 즉각적으로 수행하기 어려웠던 필요 파악과 갈등 알선, 지역사회 내 다양한 주체들의 의견 의제화를 담당해, 재난 복구 과정에 좀 더 다각적인 주체를 연결 및 참여시키고 나아가 재난 극복 과정을 도왔다.

이러한 연구 결과는 재난 대응 거버넌스가 제대로 작동하기 위해서 제1섹터와 제2섹터뿐만 아니라 제3섹터의 지역 NGO들의 다양한 역할이 필요하며, 재난 극복에서 다양성의 가치가 중요함을 시사한다. 또한 국가의 무능과 의도적 왜곡이 지속된 전대미문의 재난 속에서 안산시 지역 NGO들의 중재자로서의 역할은 중앙집권적이고 전문가 중심 개입의 한계를 극복·보완하는 가능성으로서 의미를 지닌다. 재난 지역 스스로의 대안적 방안이 효과적으로 지속가능하기 위해서는 이러한 지역 NGO들이 지역에 착근해(embedded) 지속적인 활동을 전개해야 하는데, 불행히도 소금버스와 우리함께는 이미 폐쇄됐고 다른 지역 NGO들도 재정난으로 폐쇄를 고민하고 있다. 재난 대응 과정에서 자율적으로 조직된 지역 NGO들의 지난 4년간의 경험과 역할들은 상향식 협치의 근간으로 결코 단기간 내에 만들어지지 않는다. 이러한 귀중한 경험과 역할들이 사장되지 않게 지역 NGO들을 지원하는 정책적

방안이 마련되어야 한다. 또한 세월호 참사는 국가의 무능, 태만, 의도적 왜곡과 안산시의 소극적 역할이 드러난 사회재난으로 아직 세월호 침몰의 원인이 밝혀지지 않았고 안산 지역사회는 생명안전공원 계획으로 여전히 심각한 갈등을 겪고 있다. 이에 국가와 안산시는 재난으로 인한 갈등이 안산에서 아직 끝나지 않았음을 인식하고 지역사회의 회복을 위해 더 적극적인 정책적·재정적 지원에 힘써야 한다. 또한 지역 NGO들이 제1섹터와 제2섹터, 그리고 지역사회를 유기적으로 연계해 갈등의 적극적 중재자로서 역할을 수행할 수 있도록 안산시는 전향적으로 상향식 거버넌스로의 전환을 준비하는 것이 필요해 보인다.

이 연구의 의의는 재난 대응 거버넌스를 작동시킨 중요한 기제로서 지역 NGO들의 중재자 역할의 중요성을 밝히면서 재난 대응 거버넌스 분석틀을 제시했다는 데에 있다. 또한 이 연구는 지역 NGO들의 중재자 역할에 주목하면서 이들이 어떻게 국가와 지자체, 그리고 개인, 가족, 이웃으로 구성된 지역사회와 시민들을 연계하는지를 경험적으로 분석했다는 점에서 그 의의를 지닌다. 마지막으로 정책적으로 지역 NGO 중재자 역할을 강조하는 것을 통해 중앙집권적이고 전문가 중심의 개입이 아닌 재난 지역 스스로의 대안적 방안의 필요성을 제기했다는 데에서 의의를 찾을 수 있다. 이 연구의 한계는 지역 NGO의 중재자 역할이 피해자 개인의 치유와 지역사회 복원력에 어떤 구체적인 영향을 미치는지를 실증하지 않았다는 점이다. 또한 이 연구는 지역 NGO들이 갈등 완화 알선자로서 기여했다는 사실을 밝혔을 뿐, 왜 지역 NGO들이 생명안전공원 관련된 갈등을 적극적으로 중재하지 못하고 있는지는 밝히지 않았다. 지역 NGO들의 역할이 피해자 개인과 지역사회의 복원력에 어떤 영향을 미치는지와 왜 지역사회의 갈등을 해결하는 데 지역 NGO들이 한계를 지니는지, 그리고 그 대안이 무엇인지를 분석하는 일은 후속 연구의 과제로 남긴다.

원고접수일: 2018년 11월 26일

심사완료일: 2018년 12월 17일

게재확정일: 2018년 12월 20일

최종원고접수일: 2018년 12월 20일

❖ Abstract

The Roles of Local NGOs in Disaster Governance:
The Case of the Sewol Ferry Disaster

Lee, Yong-Sook · Park, Seungbin · Song, Youjung

This study analyzes the network of local NGOs and their roles in disaster governance, viewing local NGOs as significant actors that can contribute to the improvement of local resilience. This study has two major findings. Local NGOs as advocates and as regulators are influential in their network and appeal for the investigation of causes of the disaster, pressing the government through social and political condolence activities. Local NGOs as service providers, which is less influential in their network, act as mediators and thus contribute to vitalizing the disaster governance in Ansan by the following three ways: ① coordinating volunteers and linking local institutions and resources to the victims and the local residents, ② organizing social and political condolence rites, and ③ alleviating local conflicts. This study is mainly based on a case study including archival research, social network analysis, and in-depth interview.

Keywords: disaster governance, local NGOs, mediator, local community, the Sewol Ferry

참고문헌

- 4·16 세월호참사 특별조사위원회. 2016. 「단원고 학생 생존자 및 가족 대상 실태조사 연구」.
- 강미경·전구훈. 2016. 「사회적 재난대응을 위한 복지관 네트워크 ‘우리함께’ 사례연구」. 『2016년 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집』, 1~46쪽.
- 강운재. 2011. 「원전사고와 민주적 위험 거버넌스의 필요성」. 《경제와사회》, 제91호, 12~39쪽.
- 강현철. 2016. 「정책네트워크 관점에서 본 세월호 참사 갈등과정 분석」. 《GRI 연구논총》, 제18권 2호, 127~152쪽.
- 김도균·박재목. 2012. 「허베이 스프리트호 기름유출사고 이후 재난관리 거버넌스 구축 실패와 재난 복원력의 약화」. 《환경사회학연구 ECO》, 제16권 1호, 7~43쪽.
- 김명희. 2015. 「고통의 의료화: 세월호 트라우마 담론에 대한 실재론적 검토」. 《보건과 사회과학》, 제38권, 225~245쪽.
- 김병섭·김정인. 2014. 「관료(무)책임성의 재해석: 세월호 사고를 중심으로」. 《한국행정학보》, 제48권 3호, 5~38쪽.
- 김수영·성정숙·김주미. 2016. 「세월호 참사 유가족과의 동고(同苦)경험에 관한 연구」. 《한국사회복지정책연구》, 제11권 3호, 95~129쪽.
- 김왕배. 2014. 「‘트라우마’의 치유과정에 대한 사회학적 탐색과 전망」. 《보건과 사회과학》, 제37권, 5~24쪽.
- 김종성. 2003. 「제3섹터의 구성범위에 관한 미·유럽에서의 논의 비교」. 《한국거버넌스학회보》, 제10권, 325~345쪽.
- 노진철. 2015. 「재난에 노출된 공동체의 탄력성 위기와 시민사회단체의 역할 변화-세월호 참사 사례의 안산시를 중심으로」. 《신학과 사회》, 제29권 2호, 133~179쪽.
- 민문경·주혜선·안현의. 2016. 「사회적 공감 잠재계층 분류에 따른 재난 이후 사회적 공유와 공동체 리질리언스의 차이」. 《상담학연구》, 제17권 6호, 183~204쪽.
- 민지원·심기선·이수상·안현의. 2017. 「재난심리지원을 위한 협력네트워크에 관한 사회네트워크분석」. 《한국위기관리논집》, 제13권 4호, 1~18쪽.
- 박수경. 2017. 「세월호 참사 이후 지역 커뮤니티에 형성된 치유의 공간에 대한 지리적 고찰」. 《대한지리학회지》, 제52권 8호, 25~53쪽.
- 신혜란. 2016. 「기억의 영토화: 세월호 기억공간 형성과정을 사례로」. 《공간과사회》, 제57권, 115~154쪽.
- 엄현섭. 2015. 「한국전쟁과 지역문학의 전개」. 《우리문학연구》, 제46권, 267~291쪽.
- 유해정. 2018. 「정치적 애도를 통한 삶의 재건」. 《민주주의와 인권》, 제18권 2호, 181~220쪽.

- 이명석·오수길·배재현·양세진. 2008. 「재난대응 거버넌스 분석-민간자원봉사네트워크를 중심으로」. 《한국정책학회보》, 제17권 3호, 163~189쪽.
- 이선영. 2014. 「행정 책임성에 관한 연구: 일본의 설명책임과 한국의 개인책임 비교 분석을 통해 본 세월호 참사」. 《정부와 정책》, 제7권 1호, 99~120쪽.
- 이영희. 2010. 「참여적 위험 거버넌스의 논리와 실천」. 《동향과 전망》, 제79호, 281~314쪽.
- 이영희. 2014. 「재난 관리, 재난 거버넌스, 재난 시티즌십」. 《경제와사회》, 제104호, 56~80쪽.
- 이재은·양기근. 2004. 「재난관리의 효과성 제고 방안-시민참여와 거버넌스」. 《현대사회와 행정》, 제14권 3호, 53~81쪽.
- 이제연. 2016. 「재난지역 공동체 회복 프로그램 개발」. 『한국지역개발학회 2016년 춘계학술대회 발표집』, 133~151쪽.
- 이현정. 2016. 「세월호 참사와 사회적 고통」. 《보건과 사회과학》, 제43권, 63~83쪽.
- 이호영. 2017. 「세월호 특조위 활동과 박근혜 정부의 방해」. 《민주법학》, 제63권, 205~245쪽.
- 임남희·김성규·김정진. 2017. 「재난 이후 공동체 회복력 향상을 위한 커뮤니티 지원 방안 연구」. 『안산더좋은사회연구소 2017년 학술보고회 자료집』, 12~52쪽.
- 임승빈. 2017. 「재난의 복합화 현상에 따른 복원력(resilience)에 관한 연구」. 《한국정책과학학회보》, 제21권 4호, 179~195쪽.
- 정원욱. 2014. 「세월호 참사의 충격과 애도의 정치」. 《문화과학》, 제79권, 48~66쪽.
- 정유선. 2014. 「재난 거버넌스와 국가-사회 관계」. 《아세아연구》, 제57권 2호, 7~46쪽.
- 정지범·최상욱. 2009. 「위기관리와 협력적 거버넌스」. 정지범·김근세 엮음. 『위기관리의 협력적 거버넌스 구축』. 법문사, 22~56쪽.
- 최미정. 2015. 「특별재난지역에서의 지역사회복지관의 역할: 재난관리 협력적 거버넌스 관점에서」. 중앙대학교 석사학위논문.
- 최성욱·이재열. 2007. 「지역사회와 위험 거버넌스 구축」. 《지방정부연구》, 제10권 4호, 237~259쪽.
- 최창현. 2014. 「정부 관료제의 문제점 분석과 대책」. 《한국공공관리학회보》, 제28권 3호, 55~84쪽.
- 최희천. 2010. 「재난관리 단계의 기존인식에 대한 비판적 고찰: 대응단계와 복구단계의 비교를 중심으로」. 《한국위기관리논집》, 제6권 1호, 201~218쪽.
- 한소정. 2017a. 「세월호 재난이후 지역공동체 회복 프로그램 경험에 대한 질적사례연구」. 『안산더좋은사회연구소 2017년 학술보고회자료집』, 54~78쪽.
- _____. 2017b. 「트라우마 센터에서 근무한 사회복지사의 소진과 이차적 외상 스트레스 경험에 관한 질적 연구」. 《한국사회복지학》, 제69권 2호, 219~246쪽.

- _____. 2018. 『재난 관련 사회복지실천 구성 경험 연구: 세월호 참사를 중심으로』. 성균관대학교 박사학위논문.
- 한소정·박미정. 2017. 『트라우마 센터에서 근무한 사회복지사들의 경험 연구』. 《보건의사회연구》, 제37권 4호, 476~509쪽.
- Beck, U. 1992. *Risk Society: Toward a New Modernity*. London: Sage(『위험사회: 새로운 근대성을 향하여』. 1997. 홍성태 옮김. 새물결).
- Beer, C. T., T. Bartley and W. T. Roberts. 2012. “NGOs: Between advocacy, service provision, and regulation.” in David Levi-Faur (ed.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press.
- Dichter, T. W. 1999. “Globalization and its effects on NGOs: Efflorescence or a blurring of roles and relevance?” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28(1_suppl), pp. 38~58.
- Freeman, L. C. 1979. “Centrality in social networks conceptual clarification.” *Social Networks*, 1, pp. 215~239.
- Koliba, C. J., R. M. Mills and A. Zia. 2011. “Accountability in governance networks: An assessment of public, private, and nonprofit emergency management practices following Hurricane Katrina.” *Public Administration Review*, 71(2), pp. 210~220.
- McLoughlin, D. 1985. “A framework for integrated emergency management.” *Public Administration Review*, 45, pp. 165~172.
- Pestoff, V. 1998. *Beyond the Market and the State: Social Enterprises and Civil Democracy in a Welfare Society*. Ashgate.
- Petak, W. J. 1985. “Emergency management: A challenge for public administration.” *Public Administration Review*, 45, pp. 3~7.
- Pickett, J. H. and A. B. Block. 1991. “Day-to-day management.” in ICMA Press. *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*.
- Rodin, J. 2015. *The Resilience Dividend*. Profile Books.
- Salamon, L. M. and H. K. Anheier. 1994. *The Emerging Sector: The Nonprofit Sector in Comparative Perspective: An Overview*. Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies.
- Takeda, M. B. and M. M. Helms. 2006. “‘Bureaucracy, meet catastrophe’ Analysis of Hurricane Katrina relief efforts and their implications for emergency response governance.” *International Journal of Public Sector Management*, 19(4), pp. 397~411.
- Tierney, K. 2012. “Disaster governance: Social, political, and economic dimensions.” *Annual Review of Environment and Resources*, 37, pp. 341~363.
- Wasserman, S. and K. Faust. 1994. *Social Network Analysis: Methods and Applications*.

Cambridge University Press.

Waugh Jr, W. L. and G. Streib. 2006. "Collaboration and leadership for effective emergency management." *Public Administration Review*, 66, pp. 131~140.

<기사>

- 김기성. 2014.7.23. "인터넷카페 '엄마의 노란 손수건' ... "자식 둔 엄마이기에 행동 나선 것". 《한겨레》. <http://www.hani.co.kr/arti/society/area/648288.html>(검색일: 2018.9.11).
- 김신희. 2017.9.18. "세월호 참사 치유회복공간 <힐링센터0416 쉽과힘> 마무리 감사예배". 《크리스천투데이》. <http://www.christiantoday.co.kr/news/304072/>(검색일: 2018.9.6).
- 박준배. 2015.7.15. "세월호 생존학생 쉽터 마련 '하루밥집'". 《광주in》. <http://www.gwangjuin.com/news/articleView.html?idxno=87529>(검색일: 2018.9.6).
- _____. 2015.11.13. "세월호 생존학생 쉽터 '쉽표' 14일 개관". 《광주in》. <http://www.gwangjuin.com/news/articleView.html?idxno=88860>(검색일: 2018.9.6).
- 박호열. 2014.9.15. "단원고 앞에 세월호 치유 '힐링센터' 문 열었다". 《오마이뉴스》. www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002033220 (검색일: 2018.8.22).
- _____. 2015.1.1. "97년생 수확여행, 왜 이다지도 힘들었을까". 《오마이뉴스》. http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002068598&PAGE_CD=&BLCK_NO=&CMPT_CD=M0028(검색일: 2018.9.11).
- 서준영. 2017.4.14. "전국 각지 세월호참사 추모문화제 일정". 《오마이뉴스》. http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002316507 (검색일: 2018.9.11).
- 이복한. 2014.9.15. "세월호 치유공간 '힐링센터 0416 쉽과 힘' 개관". 연합뉴스. www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2014/09/15/0200000000AKR20140915102700061.HTML(검색일: 2018.9.6).
- 이종구. 2018.4.15. "'잊지 않을게요' 세월호 4주기 전국에 추모 물결". 《한국일보》. <http://www.hankookilbo.com/v/a7589f3c9257449292eed07ad95add21>(검색일: 2018.9.11).
- 이종일. 2017.4.14. "[세월호 3주기]안산 사회단체, 피해자 지원 '지속' ... "끝까지 함께"". 뉴시스. http://www.newsis.com/view/?id=NISX20170413_0014829770(검색일: 2018.9.6).
- _____. 2016.6.30. "4·16안산시민연대 창립 ... "진상규명, 새 사회 건설"". 뉴시스. http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20160630_0014189248&cID=10201&pID=10200(검색일: 2018.9.6).

장재욱. 2015.7.4. “[인터뷰]안산복지관네트워크 ‘우리함께’ 박성현 사무국장”. 강장공장 블로그. <http://kj-factory.com/%EC%9D%B8%ED%84%B0%EB%B7%B0-%EC%95%88%EC%82%B0%EB%B3%B5%EC%A7%80%EA%B4%80%EB%84%A4%ED%8A%B8%EC%9B%8C%ED%81%AC-%EC%9A%B0%EB%A6%AC%ED%95%A8%EA%BB%98-%EB%B0%95%EC%84%B1%ED%98%84/>(검색일: 2018.9.6).

홍용덕. 2014.10.28. “세월호 200일 ... 안산서 촛불 다시 밝힌다”. 《한겨레》. <http://www.hani.co.kr/arti/PRINT/661916.html>(검색일: 2018.9.11).

<웹사이트>

4·16기억저장소 홈페이지. <http://416memory.org>.

4·16안산시민연대 홈페이지. <http://416ansan.com>.

김승범 Github. <https://github.com/vuski/admdongkor>.

안산새사회연대 일:다 홈페이지. <http://new1da330.com>.

안산의제21 홈페이지. <http://www.asag21.org>.

안산환경운동연합 홈페이지. <http://ansan.ekfem.or.kr>.

안산YWCA 홈페이지. <http://www.ansanywca.or.kr>.

통계청 통계지리정보서비스. <https://sgis.kostat.go.kr/view/index>.