

국토이슈리포트

제 36호

2021년 2월 25일

| 발행처 | 국토연구원 www.krihs.re.kr | 발행인 | 강현수 | 주 소 | 세종특별자치시 대책연구원로 5

위험사회 관점에서 본 '코로나19 위험'과 불평등

* 이 이슈리포트는 '김수진, 2020. 주거취약지역 내 코로나19 감염위험이 높은 지역과 집단 도출을 위한 해외방법론 사례와 시사점. 워킹페이퍼 20-17. 세종: 국토연구원'의 내용을 바탕으로 제작성한 것임

요약

■ 울리히 벡(Ulrich Beck)의 「위험사회」(1997 [원판 1986])는 코로나19 이후의 사회를 조망할 수 있는 하나의 관점을 제공

- 「위험사회」의 핵심내용은 위험의 사회적 생산과 배분이 사회변화의 동력이라는 것
- 코로나19 이후 사회변화를 조망하면 벡이 규정한 위험사회와 일정 부분 공통점을 발견
 - 공통점 ① 새롭게 나타난 전 지구적 위험은 인류가 만들어낸 사회발전 과정의 결과물
 - 공통점 ② 관련 지식을 가진 전문가의 의견 및 국가의 역할이 강조되는 경향
 - 공통점 ③ 위험을 관리할 책임은 최종적으로 개인의 몫

■ 코로나19 위험은 노출-취약성 관계 측면에서 기존 재난위험과 차별적임

- 모두 '체계적 위험'이라는 측면에서는 유사하나, '코로나19 위험'의 구성요소별로 살펴보면 노출-취약성 관계 설정이 다름
- 코로나19의 영향은 장기간의 일상의 위협 등 비물리적으로도 크게 나타나며, 노출의 범위를 명시적으로 한정하기 어려움

■ 주거취약지역에 '코로나19 위험'이 집중되므로 취약성 감소를 위한 장단기 대응방안 모색 필요

- 주거취약지역은 사회적 취약성이 결합된 장소로서 '코로나19 위험'이 집중
- 위험 집중의 주요 원인은 사회경제적 취약계층인 거주민의 일상생활 패턴과 관련
 - 인도 뱅갈루루(Bengaluru) 지역은 자택 자가격리 시 당장 생계유지가 곤란한 고용형태와 근린주거 내 공용위생시설을 이용할 수밖에 없는 열악한 생활환경 등이 위험 노출 강도에 영향을 미치는 것으로 나타남

■ 코로나19 위험을 효율적으로 감소하려면 기존 불평등 구조에 대한 지속적 고민 필요

- 거주민의 일상생활 패턴을 반영한 핫스팟(hotspot) 찾기 방법론 개발이 필요
- 코로나19 민감집단과 기존의 취약집단 간 지리적 교차 여부를 검증할 필요
- 마을단위로, 공동체 리더 주도로, 사회적 취약성에 대해 데이터 구축 필요

김수진 부연구위원

1

코로나19 장기화 시대, 위험사회(Risk Society)란?

울리히 벡(Ulrich Beck)의 「위험사회」, 사회변화의 동력은 ‘나는 두렵다’는 위험인식

‘불안은 영혼을 잠식한다’¹⁾, 벡의 위험사회를 나타내는 주요 특징

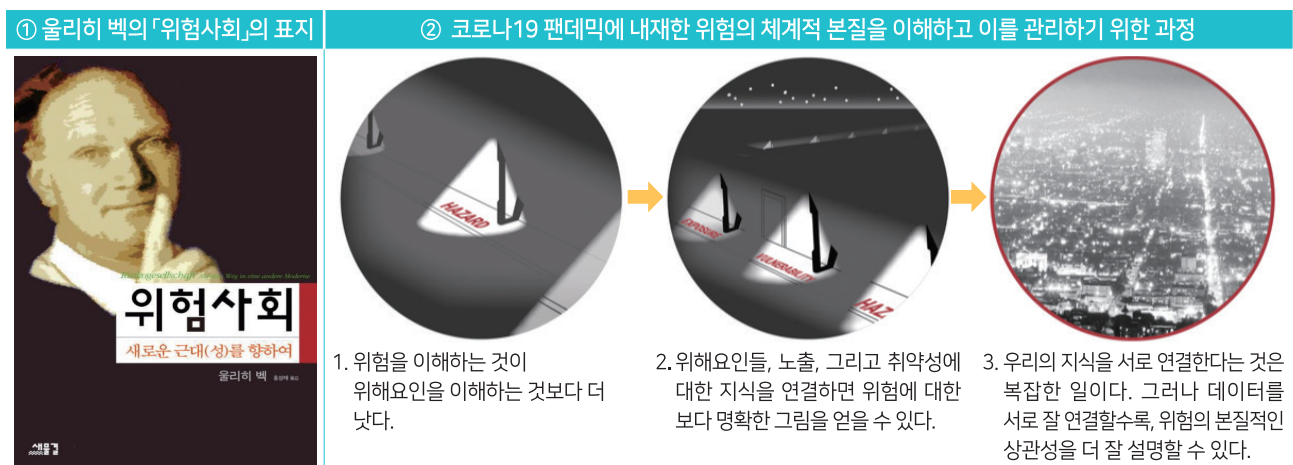
- ② 인류가 만들어낸 새로운 위험은 어디서든 발생하며 그 영향 또한 전 지구적 규모로 확산됨
- ② 복합적인 위험의 특성상 의사결정 시 관련 지식을 가진 과학자 등 전문가 의견에 기대는 경향을 보임
- ② 위험관리의 책임은 개인에게 있으며, 개인역량(예: 위험에의 노출, 관련 정보의 접근 등)에 따라 위험지위(risk positions)가 결정되고 그 과정에서 사회적 관계는 재생산됨
 - 벡은 전통적으로 구조화된 사회계층이 위험지위로 대체될 것이라 주장한 반면, 메리 더글라스(Mary Douglas)는 문화적 접근법을 통해 위험과 구조화된 불평등(예: 계층, 젠더, 인종 등)이 결합하는 방식에 주목(Douglas 1990; 1992)

벡의 위험사회와 코로나19 이후 사회변화

‘코로나19 장기화 시대, 확실한 것은 불확실한 미래뿐이다’, 벡이 주장한 위험사회와 일견 유사한 부분

- ② 인류가 만들어낸 새로운 위험과 그 영향이 전 지구적으로 확산되고, 개인의 행동양식 규제 및 의사결정 시 전문가 판단에 기대는 경향이 있으며, 사회적 거리두기 등을 통해 위험을 관리할 책임이 최종적으로 개인에게 있다는 점에서 코로나19 이후 사회는 ‘위험사회’와 일견 유사함
 - 다만, 미국·서유럽 국가 등은 봉쇄, 자가격리와 같은 강도 높은 사회적 거리두기를 강조한 반면, 스웨덴과 같은 일부 국가는 위험을 관리할 책임을 개인에게 전적으로 맡기고 집단면역을 시도하는 등 국가별 대응방식이 다양함. 우리나라는 봉쇄를 배제한 사회적 거리두기와 확진자 이동경로 공개를 병행하고 있음
- ② 벡이 궁극적으로 말하고자 했던 것은 위험은 사회발전 과정의 결과물이나, 위험 그 자체가 기존 사회구조에 변형(risk positions)을 가져올 것이며, 이러한 변화양상에 대한 비판적 고찰이 필요하다는 것임

〈그림 1〉 위험을 바라보는 두 가지 관점: 울리히 벡의 위험사회와 유엔재난위험감소(UNDRR)의 체계적 위험



출처: ① 1986년 독일에서 출간된 「위험사회」를 1997년 새물결출판사에서 한국어판으로 발간, ② Gordon, M. and Williams, S. 2020. Why does understanding the systemic nature of risk matter in the midst of COVID19? UNDRR. <https://www.preventionweb.net/news/view/71228> (2021년 2월 19일 검색).

1) ‘불안의 공동성’(Beck 1997, 98)을 쉽게 풀이하고자 라이너 베르너 파스빈더(Rainer Werner Fassbinder) 감독의 1974년 영화제목을 인용

2

기존 재난위험(Disaster Risk) 개념과 유사하고도 다른 '코로나19 위험'

체계적 위험(Systemic Risk)(UNDRR 2019)이라는 측면에서 기존 개념과 유사한 코로나19 위험

- 재난위험(Disaster Risk)이란 개인 또는 그룹의 취약성, 노출, 역량 등에 따라 위해요인이 미래의 손실과 피해로 실제화될 가능성을 말함
 - 위험의 구성요소(위해요인, 취약성, 노출, 역량 등)와 요소 간 상관관계에 대한 지식과 이해 정도에 따라 위험을 예측하고 대응하는 수준이 달라짐
 - 위험을 측정한다는 것은 잠재적 조건을 측정한다는 것과 같아 본질적으로 불확실성을 수반
- 기존의 재난위험과 코로나19 위험 모두 물리적·기술적·사회적·환경적 시스템 간 상호작용에 의해 발생하는 체계적 위험이라는 측면에서 공통점을 가짐

구성요소별로 살펴보면, 기존 개념과는 다른 코로나19 위험

- (영향) 코로나19 위험은 시공간 제한 없이 확산해서 그 영향이 비물리적 차원으로 드러남
 - 기존의 물리적 이벤트(지진, 태풍, 화산폭발 등)로서 재난과는 달리, 코로나19는 한정되지 않은 시공간에서 천천히 지속적으로 확산해서 이와 관련한 손해와 손실을 정확히 측정하기 어려울 뿐만 아니라, 코로나19의 영향은 비물리적인 차원(예: 심리적 두려움과 불안, 실직 위기, 의료진의 피로도 등)에서도 드러남
- (노출) 코로나19 바이러스는 계속 이동·전파되기에, 노출의 범위를 명시적으로 한정하기 어려움
 - 바이러스는 영토적 물리적 경계가 없으며, 숙주인 사람의 행동양식에 따라 노출의 범위가 결정
 - 사회적으로 구성된 사회적·경제적·정치적 조건들이 노출에 영향을 미침
 - 전통적 재해(지진, 태풍, 화산폭발 등)의 경우 토지이용 규제, 건축물의 입지 규제 등을 통해 환경적 위해요인 노출을 감소할 수 있으나, 코로나19의 경우 이러한 대책은 의미가 없음
- (취약성) 개인의 취약성이 위험의 성격과 규모에 결정적으로 작용
 - (내생적 취약성) 개인의 건강 상태, 만성질환, 유전적 요인, 연령, 생활습관 등
 - (사회적 취약성) 문화·관습 등에 의해 형성된 위험인식 및 정체성, 사회계층, 소득수준, 고용형태 등

3

주거취약지역에 집중되는 '코로나19 위험'과 원인, 그리고 대응방안

노출의 강도와 유형에 영향을 미치고, 일상생활에서 축적되는 '사회적 취약성'에 주목

- 코로나19의 경우 내생적 취약성을 사전에 변경하기란 불가능하고, 사회적 취약성 감소는 장시간이 걸림
- 누군가가 불가피하게 지속적으로 노출될 수밖에 없는 생활여건에 처해 있다면 사회적 취약성 감소는 불평등을 완화시킬 수 있는 중요한 요소

노출의 강도와 유형에 영향을 미치는 사회적 취약성을 파악하고 감소하기 위한 노력이 필요

- 현재 정부의 주요 권고수칙은 노출 감소와 관련된 봉쇄, 자가격리, 사회적 거리두기 등

사회적 취약성이 결합된 장소로서 주거취약지역의 개념 정의

‘주거취약지역’이란 슬럼, 비공식주거지, 비적정주거를 모두 포함한 광의의 개념으로 정의

- 유엔해비타트(UN-HABITAT 2018)는 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs) Target 11.1 지표를 고려하여 ‘슬럼’, ‘비공식주거지’, ‘비적정주거’의 개념과 정의를 보다 명확하게 구분

〈표 1〉 슬럼, 비공식주거지, 비적정주거 개념 정의 구분

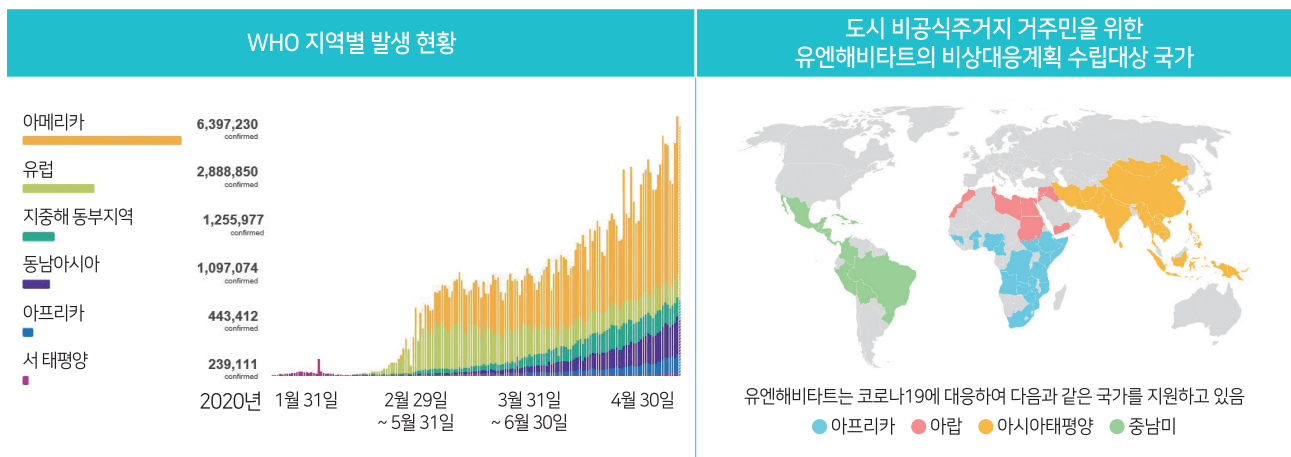
구분	슬럼	비공식주거지	비적정주거
물 접근성	✓	✓	✓
위생시설 접근성	✓	✓	✓
충분한 주거면적/ 과밀	✓		✓
구조적 안정성, 내구성, 그리고 입지	✓	✓	✓
토지보유권	✓	✓	✓
구매 가능성			✓
접근성(포용성)			✓
문화적 적정성(다양성)			✓

출처: UN-STATS 2020, 6의 표를 인용, 구분의 접근성 항목 옆 괄호 안에 포용성, 그리고 문화적 적정성 옆 괄호 안에 다양성을 추가함.

주거취약지역에 집중되는 코로나19 위험

코로나19 감염확산 방지를 위해 실시된 자가격리, 사회적 거리두기 등 정부의 권고수칙은 도시 내 주거취약지역(주로 슬럼과 비공식주거지)의 현실을 고려하지 않아 실질적 적용이 어렵다는 논의가 학계와 국제기구를 중심으로 진행 중

〈그림 2〉 코로나19 지역별 발생 현황과 국제기구의 비상대응계획



출처: WHO Coronavirus Disease Dashbord, 세계보건기구 공식홈페이지의 코로나19 대시보드 그림 발췌 및 번역.

https://covid19.who.int/?gclid=EAAlQobChMlde8y-bG6glVGayWCh2S-w_bEAYASAAEglGp_D_BwE (2020년 7월 12일 검색).

코로나19 위험 집종의 주요 원인은 주거취약지역 거주민의 일상생활 패턴과 관련

잠재적인 감염위험과 당장 들이닥칠 빈곤, ‘최악’과 ‘차악’ 중에서 하나를 선택해야 하는 현실

📍 인도 벵갈루루(Bengaluru) 슬럼에서는 자택 자가격리를 고수할 경우 당장 생계유지가 곤란한 고용형태와 자가격리를 한다고 해도 근린주거 내 공용위생시설을 이용할 수밖에 없는 열악한 생활환경이 주요한 취약요인으로 봄(Wasdani, K.P. and Prasad, A. 2020)

- 그 이외 과밀한 근린지구, 음용 가능한 식수 부족, 열악한 주거환경과 위생시설, 개인위생의 중요성에 대한 인식 부족, 식량 부족, 예방접종 미흡 등이 취약요인으로 지목됨

📍 케냐 나이로비(Nairobi) 비공식주거지에서 열악한 생활환경 및 거주민 속성에 대해 설문 및 현장 조사를 실시한 결과, 마을공동체 단위 취약성에 대한 데이터 구축이 시급함을 알 수 있음(Austrian, K. et al. 2020)

- 나이로비에 위치한 5개 슬럼을 대상으로 설문조사한 결과, 교육수준이 낮은 집단을 중심으로 거주민 위험인식과 행동양식을 바꾸고, 부족한 자원(현금과 식료품 등)을 배분하는 것이 중요하다고 나타남

국제기구를 중심으로 ‘노출과 노출에 영향을 미치는 취약성’ 감소를 위한 장단기 대응방안 제시

📍 세계은행, 유엔해비타트 등은 주거취약지역 내 코로나19 위험이 집중되고 있는 현상에 대해 우려를 표하고, 노출과 취약성을 감소하기 위한 장단기 대응방안을 제시

〈표 2〉 코로나19 위험 감소를 위한 장단기 대응방안

구분	대응방안	주체	
과밀한 근린환경	응급도로 개설 등 주거환경개선(근린단위 업그레이딩)	-	단기
열악한 위생시설	하수도 정비 등 주거환경개선(근린단위 업그레이딩)	-	
충분한 주거면적 부족	주거환경개선(개별 집수리), 필요시 공공임대 등 이주 지원	지자체	
불가피한 공용시설 이용	주거환경개선(개별 집수리), 생필품 배달지원, 커뮤니티 케어 리뷰		
음용 가능한 식수·물 부족	상하수도 등 기초인프라 개선	-	
개인위생 인식 부족	쓰레기 처리, 무료위생키트(비누, 마스크 등) 제공	-	
식량 불안정	식료품 지원, 도시농업 활성화	-	
예방접종 미흡	백신 등 접종, 감염확진 여부 검사지원	-	
붐비는 대중교통 서비스	응급 시 취약계층을 위한 교통서비스 제공 대중교통 이용자를 위한 공간계획	-	
핫스팟 찾기(노출 감소)			
실업, 비공식 일자리	실업급여 지급, 교육 및 직업훈련	중앙정부 지자체	장기
빈곤	생계유지를 위한 재난지원금 지원, 기본소득보장		
만성기저질환	지자체-공동체 협력을 통해 하나 이상 기저질환을 가지고 있는 주민 파악, 의료서비스 접근성 향상, 사회안전망 강화	지자체	
주거안정성 부족	토지보유권 보장, 저렴한주택 공급, 강제퇴거 임시금지, 대출금 상환, 임대료 지불 등 지원, 주거급여 지급	-	
지역 및 거주민 관련 데이터 부족	공동체 리더십 형성 지원, 공동체 리더 중심의 데이터 구축 및 정보공유	공동체	
공동체 내 세부집단 찾기(노출에 영향을 미치는 취약성 감소)			

출처: Austrian et al. 2020; Bhardwaj et al. 2020; Wilkinson, A. 2020을 참조하여 표로 재작성(하늘색으로 표시한 부분과 표 우측 2줄을 추가함).

[단기 대응방안(노출 감소)] 핫스팟 찾기

 세계은행(Bhardwaj, G. et al. 2020)은 주거취약지역 내 사회적 거리두기($2m$)가 실질적으로 불가능한 핫스팟 지역의 위험 노출 감소방안을 도출하고자 거주민의 일상생활 패턴을 반영(1인당 주거면적과 근린지구 내 이동성 지표 등을 조합)한 방법론을 제시

- 세계은행 보고서는 노출이 증가하는 주원인으로 저소득층의 사회경제적 조건(생계유지를 위한 일자리와 자택 내 보건위생 관련 기초생활인프라 부족으로 인한 공용시설로의 이동)을 들고 있음

[장기 대응방안(노출에 영향을 미치는 취약성 감소)] 공동체 내 세부집단 찾기

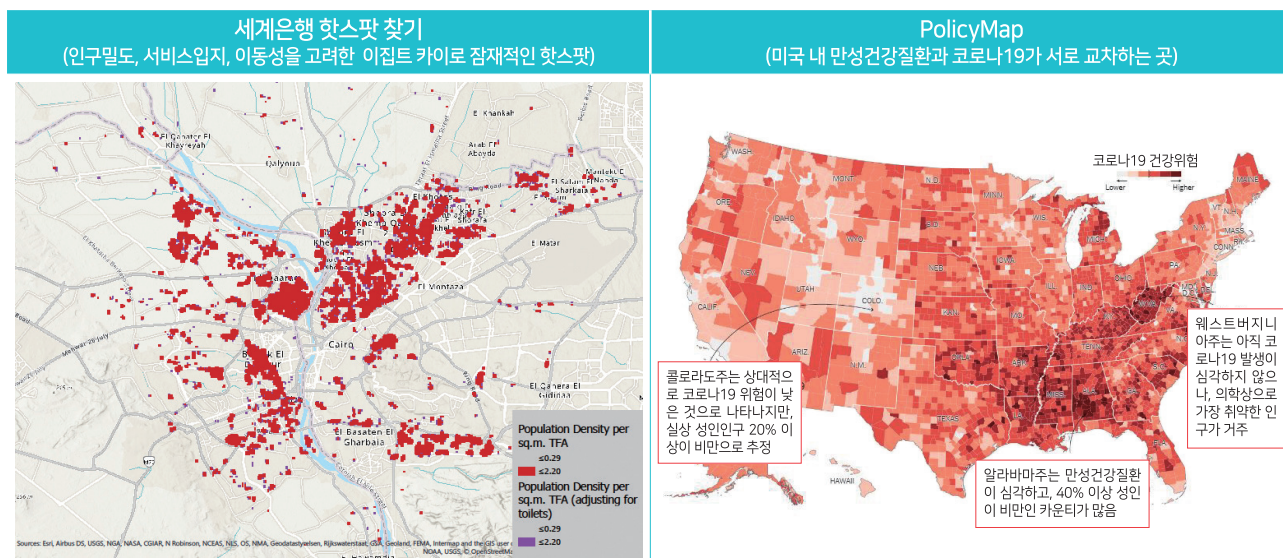
📍 미국의 웹 기반 데이터플랫폼인 ‘PolicyMap’에서는 미국 남서부에 핫스팟이 나타나고 있다는 것을 확인하고, 뉴욕타임즈와 함께 건강위험지수를 개발한 뒤, 이를 활용하여 내생적 취약성이 높게 나타난 지역과 기존 주거취약지역과의 지리적 교차 여부를 검토(Popovich, N. et al. 2020)

- 카운티(county) 수준에서 하나 이상의 기저질환을 앓고 있는 인구 비율을 기준으로 건강위험지수를 산출
- 건강위험지수가 높게 나타난 지역과 도시 내 주거취약지역이 지리적으로 교차한다는 사실을 밝혀냄. 또한 저소득층과 유색인종 그룹이 기저질환 보유 비율이 높고, 건강보험 가입 비율은 낮고, 의료보건 서비스 접근성이 타 그룹에 비해 상대적으로 제한됨을 알 수 있음

 Wilkinson, A.(2020) 등은 지역공동체 고유의 취약성이 사회적으로 구성되는 과정과 그 문화적 맥락을 이해하는 것이 중요함을 강조하고 주거취약지역 공동체 주도의 데이터 구축방안을 제시

- 단일 공동체 내 세부집단에 대한 인구학적 데이터, 거주민의 건강상태, 경제상황, 의료 및 돌봄 서비스 접근성, 마을 내 주요시설의 입지, 사회적 관계망, 개인의 사회적 역할과 위상 등이 코로나19 감염과 확산에 어떠한 영향을 미치는지 데이터 구축을 통해 장기적 관점에서 조사·분석할 것을 강조

〈그림 3〉 노출과 취약성 감소를 위한 장단기 대응방안



출처: (좌) Bhardwaj et al. 2020, 16; (우) Popovich, N. et al. 2020의 그림 발췌 및 인용.

4

위험사회 관점에서 본 코로나19 위험과 불평등

백의 위험사회 관점에서는 새롭게 형성된 위험지위가 기존의 불평등 구조를 대체할 것이라 전망

- ④ 위험을 관리할 책임은 최종적으로 개인에게 있지만, 위험을 관리할 개인의 역량이 모두 동일하지는 않음
 - 백(1997)은 위험이 일상을 지배하는 위험사회에서는 규범을 개인에게 강제하는 전통적 방식(예: 가족·학교·군대·종교단체 등)이 더 이상 작동하지 못할 것이라 전망함
 - 대신 위험사회는 위험관리의 주체인 개인에게 무엇이 가장 자신에게 나은 선택인지를 놓고 고민하고 스스로 결정하도록 강제함
 - 이러한 주장의 맹점은 '위험을 관리할 개인의 역량이 사회경제적 위치에 따라 다를 수 있음'을 간과했다는 것

코로나19 위험의 특성상 사회적 취약성(기존 불평등을 반영)이 여전히 결정요인으로 작동

- ④ 효율적인 코로나19 위험 감소를 위해서는 감염병의 발생과 확산 자체가 재난으로 정의되어서는 안 됨
- ④ 감염병의 발생과 확산이 사회적 취약성과 결합하여 재난으로 귀결되는 과정을 추적·관찰할 필요가 있음
- ④ 백이 위험사회에서 전망한 바와는 달리, 주거취약지역 해외사례를 살펴보면 여전히 위험은 전통적인 불평등의 형태(계층·젠더·인종·연령 등)로 생산·분배되고 있다고 할 수 있음
 - 코로나19 위험과 불평등의 관계는 오히려 위험이 격차를 심화하는 방식으로 이해할 수 있음

코로나19 위험을 효율적으로 감소하려면 기존 불평등 구조에 대한 지속적 고민이 필요

- ④ 주거취약지역 거주민의 일상생활 패턴을 반영한 핫스팟 찾기(Bhardwaj, G. et al. 2020)
 - 동적인 개념의 밀도를 산출할 수 있는 방법론 개발
 - 실질적으로 사회적 거리두기 적용이 어려운 마을단위 핫스팟을 찾기 위해서는 단순히 인구밀도를 산정하는 것이 아니라 주거취약지역 내 저소득층 거주민의 일상생활 패턴을 어떻게 반영할 수 있을지 고민이 필요
- ④ 코로나19 민감집단과 기존의 취약집단 간 지리적 교차검증(Popovich, N. et al. 2020)
 - 공간적으로 드러나는 불평등 양상에 주목
 - 선제적 감소가 불가능한 내생적 취약성(만성질환, 유전적 요인 등)을 가진 민감집단, 그리고 장기적 관점에서는 선제적 감소가 가능한 사회적 취약성을 가진 집단이 각각 밀집한 지역을 지리적으로 교차 검증할 필요
- ④ 공동체 마을단위의 데이터 구축(Wilkinson, A. 2020)
 - 감염병의 발생과 확산이 사회적 취약성과 결합하는 과정을 추적·관찰 시 다양한 공간단위(도시·마을) 고려
 - 특히 마을단위에서는 사회적 취약성(문화·관습 등에 의해 형성된 위험인식 및 정체성, 사회계층, 소득수준, 고용형태 등)에 대해 기존에 구축된 데이터가 부족하여 현재 대응방안을 마련하는 데 걸림돌로 작용
 - 마을공동체 리더를 중심으로 거주민 참여를 통해 현장에 기반을 둔 데이터 구축이 필요하며, 해당 데이터는 생활환경뿐만 아니라 일상생활 패턴, 개인의 사회경제적 특성 등에 대한 정보를 담고 있어야 함

참고문헌

- 김수진. 2020. 주거취약지역 내 코로나19 감염위험이 높은 지역과 집단 도출을 위한 해외방법론 사례와 시사점. 워킹페이퍼 20-17. 세종: 국토연구원.
- 올리히 벡. 1997(원판 1986). 위험사회(새로운 근대성을 향하여). (역) 홍성태. 서울: 새물결.
- Austrian, K., Pinchoff, J., Tidwell, J. B., White, C., Abuya, T., Kangwana, B., Ochako, R., Wanyungu, J., Muluve, E., Mbushi, F., Mwanga, D., Nzioki, M. and Ngo, T. D. 2020. COVID-19 related knowledge, attitudes, practices and needs of households in informal settlements in Nairobi, Kenya. <http://dx.doi.org/10.2471/BLT.20.260281> (2021년 2월 15일 검색).
- Bhardwaj, G., Thomas, E., Somik, V. L., Mattia, M., Maria, E. S., Sameh, W. T. 2020. Cities, crowding and the coronavirus: Predicting contagion risk hotspots. Washington DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/206541587590439082/Cities-Crowding-and-the-Coronavirus-Predicting-Contagion-Risk-Hotspots> (2020년 7월 13일 검색).
- Douglas, M. 1990. Risk as a Forensic Resource. *Daidalos* 119, no.4: 1-16.
- _____. 1992. *Risk and Blame: Essays in Cultural Theory*. London: Routledge.
- Gordon, M. and Williams, S. 2020. Why does understanding the systemic nature of risk matter in the midst of COVID19? UNDRR. <https://www.preventionweb.net/news/view/71228> (2021년 2월 19일 검색).
- Popovich, N., Singhvi, A. and Conlen, M. 2020. Where Chronic Health Conditions and Coronavirus Could Colide. *New York Times* with PolicyMap, May 18. <https://www.nytimes.com/interactive/2020/05/18/us/coronavirus-underlying-conditions.html> (2021년 2월 19일 검색).
- UN-HABITAT. 2018. SDG Indicator 11.1.1 Training Module: Adequate Housing and Slum Upgrading. Nairobi: UN-HABITAT.
- UN-STATS. 2020. SDGs Files. UN-HABITAT. Institutional information. Concepts and definitions. <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-11-01-01.pdf> (2020년 7월 12일 검색).
- UNDRR. 2019. *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*, Geneva, Switzerland, United Nations Office for Disaster Risk Reduction. <https://digitallibrary.un.org/record/3825375> (2021년 2월 19일 검색).
- WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard. 세계보건기구 공식홈페이지. 코로나바이러스 대시보드. https://covid19.who.int/?gclid=EALalQobChMli8y-bG6glVGayWCh2S-w_bEAAYASAAEgIGp_D_BwE (2020년 7월 12일 검색).
- Wilkinson, A. 2020. Local response in health emergencies: Key considerations for addressing the COVID-19 pandemic in informal urban settlements. *Environment and Urbanization* 32, no.2: 503-522.