creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

정치학 박사 학위논문

재난 거버넌스의 정치적 동학

- 가습기살균제 참사를 중심으로 -

2020년 2월

서울대학교 대학원
정치외교학부 정치학 전공
임기홍

국문초록

현대사회에서 재난(disaster)은 무엇을 의미하는가. 재난은 과거와 달리 더 이상 자연재해로만 이해되지 않는다. 쓰나미(지진해일), 지진 등 자연재해가 발생하는 경우에도 어디까지를 재난 범위로 볼 것이며, 누가 재난 피해자임을 확정하는 데는 어려움이 따른다. 또한 특정 사건을 재난으로 규정하더라도, 사건 이후 어디까지를 재난의 범위로 규정할 지에도 질문이 제기된다.

그간 재난은 오랫동안 기술적인 영역의 문제, 행정의 대상으로만 사고되어 왔다. 즉, 재난에 어떻게 대응할 것인지 또는 어떻게 방지할 것인지에 초점을 맞춰 재해가 발생한 이후 복구 과정에 대해서는 관심을 기울이지 않았다.

그러나 재난 복구과정은 '복구'를 무엇으로 정의할 것이며, 누가 피해자이고, 피해자에 대한 보상은 어떠해야 하는가, 누가 얼마나 책임을 질 것인가의 문제가 첨예하게 제기되는 정치적 과정이다.

본 연구는 그 특성상 피해가 광범위하고 피해규모가 크며 복구에 장기간이 소요되는 환경성 재난(environmental disaster)이자, "기술실패와 관료조직의 실패"가 복합적으로 작용하여 발생하는 기술 재난인 '가습기살균제 참사'에 관한 보다 분석적인 연구를 수행함으로써 기존의 연구가 주목하지 않았던 재난 복구과정의 정치적 동학에 대한 설명을 제시하는 것을 목적으로 한다. 다시 말해, 본 연구는 '사회적으로 구성되는' 재난이 '정치적으로 해결되는 과정'에 주목하고 피해자의 목소리가 반영되었던 사례인 가습기 살균제 참사를 통해 재난의 복구 과정에서 첨예하게 드러났던 정치성을 드러내고자 한다.

단일 재난으로서 유례없는 사상자를 발생시킨 가습기살균제 참사는 정책입안자나 재난연구자들에게 주목받을 만한 중요한 사례이다. 이 참사는 우리나라에서 발생한 최대·최악의 환경재난으로 평가받으며, 단일 사건으로는 최대의 희생자를 기록했다. 그런데 가습기살균제 참사가 주목받는 이유는 단순히 사망자, 피해자 수가 많거나, 새로운 유형에 대응

해야 하는 정책적 필요성 때문만은 아니다. 무엇보다 유독성화학물질에 의한 재난 이후 예상되는 일반적인 복구 과정과는 다른 모습을 보여주었기 때문이다.

가령, 대표적인 환경성 기술재난인 허베이스피리트호 유류오염사고와 달리 가습기살균제 참사는 비가시적이고 천천히 진행되는 재난(invisible and slow disaster)이었다. 이것은 재난 피해자들이 국가로 하여금 복구를 위한 법적, 제도적, 행정적 조치를 입안하고 실행케 하는 사회적 압력을 구성하기 어려웠다는 것을 의미한다. 그러나 각 피해자들이 획득한 배·보상의 내용과 국가의 정책변화 유무, 가해기업에 대한 책임부과에 있어 두 사례는 그 결과를 달리 한다. 예를 들어, 원유유출로 인한 건강피해(전립선 암, 백혈병 등)가 보고되고 있지만 태안 지역 주민 중 단 한 명도 건강피해에 대한 배·보상을 획득하지 못한 반면, 가습기살균제 피해자들은 비록 부분적이고 점진적이지만 건강피해에 대한 배·보상 범위와 규모를 확대시켜왔다. 이러한 정치적 결과의 차이를 낳은 요인은 무엇이었는가? 왜 어떤 재난은 정치화되는 반면, 다른 재난은 사회적 이슈로 제한되는가? 왜 어떤 재난은 복구와 배·보상을 위한 제도화에 성공하는 반면, 어떤 재난은 실패하는가?

일반적으로 재난 피해자들은 사회경제적 지위의 하락과 건강상 피해로 인해 현존하는 정치질서에 도전하기 어려워진다. 대부분의 재난에서 피해자들은 재난발생 초기의 약간의 구제조치를 제외하고 피해복구를 위한 사회적 지원(피해보상금, 관련 기구와 제도 설립, 사회적 지지)을 받지 못한 채, 시간이 갈수록 사회경제적 지위가 더 추락하는 것을 강제적으로 수용해야 한다. 가습기살균제 참사 역시 초기에 동일한 경로를 밟았다.

그러나 2019년 현재 가습기살균제 참사 피해자들은 인과관계를 밝히는데 성공했고, 국가의 정책변화를 견인해내고 있다. 가해기업과 국가의 '부인 및 책임 회피(denial and blame avoidance)'가 지속되고, '갈등의 사사화(privatization)' 국면이 지속되는 가운데서 어떻게 가습기살균제 참사 피해자들은 스스로를 조직하고 '갈등의 사회화' 과정을 거쳐

피해보상 및 정책변화를 견인할 수 있었는가? 달리 말해, 어떻게 주변화된 재난 피해자들이 집합행동에 성공하여 국가와 기업의 책임을 인정케 하고, 피해지원에 필요한 자원을 동원해내며, 피해보상을 위한 공적논의 구조인 재난 거버넌스 형성에 영향력을 끼칠 수 있는 것인가?

본 연구는 구성주의적 시각에서 행위자의 프레이밍 전략, 그리고 과학 지식의 공동생산(co-production) 및 전문성의 정치(politics of expertise)를 그 설명 요인으로 제시하고 있다.

먼저, 가습기살균제 참사의 복구과정은 크게 두 가지 프레임에 따라 좌우되었다. 첫째, 가습기살균제를 '사인 간의 분쟁'으로 볼 것이냐 아니면 '화학물질관리정책 실패'의 문제로 볼 것이냐, 둘째, 가습기살균제로 인한 '건강피해를 폐손상으로만 한정할 것'이냐 아니면 '가습기살균제 증후군'이라는 포괄적인 증상으로 볼 것이냐의 프레임 간 경합이 존재했다. 가습기살균제를 '기업과 소비자의 문제'로 정의하고, '특정한 증상의 폐손상'만을 피해질환으로 간주하는 프레임이 지배적이었을 때, 가해기업에 대한 처벌과 국가의 정책적 대응이 지연되었고, 피해자들이 입는 신체적, 심리적, 사회경제적 피해가 악화되었다. 반면, 가습기살균제 참사를 화학물질관리정책의 실패로서 '사회적 재난'으로 규정하고, 제품 사용으로 인한 '다양한 질병'을 가습기살균제 건강피해로 포괄할수록, 국가의 정책변화가 가시화되었고, 피해자들에 대한 정책적 지원 및 법적 제도적 근거가 마련될 수 있었다.

그러나 프레이밍에 성공하는 것만으로 피해자들에게 유리한 거버넌스 구조가 담보되는 것은 아니다. 관료적 관성 혹은 관료편의주의가 여전히 남아 있을 수 있기 때문이다. 이에 본 연구는 관료적 장벽을 극복할 수 있는 대안으로서 지식의 공동생산(co-production)과 '전문성의 정치'를 제시하고 있다. 여타 재난과 달리 가습기살균제 참사에서는 피해자들이 풍부한 증거를 수집하고, 대항전문가들이 그러한 증거를 바탕으로 정부에 대항하는 과학적 사실과 논리들을 구성할 수 있었으며, 대항논리를 바탕으로 정책변화를 추동해낼 수 있었다.

기존의 재난 연구는 재난 대응 국면(phase)에만 집중하고, 재난 복구

과정과 재난 피해자들에 대해서는 주목하지 않았다. 이는 정책 영역에서도 마찬가지였다. 본 연구는 시간이 걸리고 복잡한 재난 복구 과정을 경험적으로 분석하여 환경기술재난의 일반적 쟁점을 제시하고, 재난 피해자들이 기업과 국가의 책임을 인정케 하고, 포괄적인 배상을 획득하기 위해 활용할 수 있는 이론적 대안을 제시하고 있다.

또한 재난 대응 및 복구 과정에서 드러나는 권력관계(power relationship)에서 나타나는 서로 다른 의도와 행동동기를 가진 행위자들의 인식과 전략 및 상호 작용을 동태적으로 "두텁게 서술(thick description)" 함으로써 정치학 연구의 지평을 넓히는데 기여하고 있다. .

주요어: 재난 거버넌스, 재난 복구, 정치적 동학, 재난의 정치화와 제도화

학 번: 2013-30073

제목 차례

제1장 서론 ····· 1

제1절. 문제제기 ····· 1

제2절. 재난이란 무엇인가? ····· 10

1. 재난의 정의 ····· 10

2. 자연재난과 사회적 재난 ····· 13

3. 재난의 사회적 구성 ····· 17

제3절. 연구방법론과 자료수집 ····· 20

1. 사례연구와 중층적 기술(thick description) ····· 20

2. 자료 수집 ····· 21

제4절. 논문 구성 ····· 23

제2장. 이론적 배경 ····· 25

제1절. 기존 논의 검토와 한계 ····· 25

1. 재난 관리와 재난 거버넌스 ····· 25

2. 재난과 정책변동 ····· 31

1) 복원력 이론(resilience theory) ····· 31

2) 초점사건(focusing event)과 정책변화 ····· 33

3) 재난의 정치화(politicization of disaster) ····· 34

3. 가습기살균제 참사 선행연구 검토 ····· 38

제2절. 이론적 자원 ·····40

1. 연구의 가정: 갈등과 재난의 사회화 ·····40

2. 사회운동 이론 ·····43

1) 자원동원과 정치적 기회구조 ·····43

2) 프레이밍 이론 ·····47

3. 지식의 경합/전문성의 정치 ·····49

제3절. 분석틀 ·····52

1. ‘유독물질의 정치(Toxic Politics)’ 모델 ·····52

2. 대안적 분석틀 ·····55

제3장. 가습기살균제 참사에 대한 사회적 부검 ·····63

제1절. 유독화학물질 재난과 가습기살균제 원료물질 ·····66

제2절. 1기: 비 이슈에서 공적 이슈로의 전환기 ·····70

1. 비 이슈의 시기와 사적 고통 ·····70

2. 미디어의 개입과 정치적 기획가의 등장 ·····73

3. 가해기업·정부의 책임회피와 ‘사인 간의 분쟁’ 프레임 ·····77

4. 아래로부터의 요구에 의한 거버넌스 형성 ·····81

5. 입법부 개입과 환경성질환 인정 ·····84

제3절. 2기: 공적이슈에서 정치적 이슈로의 확장기 ·····88

1. 피해등급판정 발표와 피해자 집단의 분열 ·····88

2. 피해자들의 집합행동과 가해기업의 사과 ·····91

3. 검찰조사와 가해기업 처벌 ·····94

4. 정치적 쟁점으로의 전환: 국정조사와 청문회 ·····95
제4절. 3기: 가습기살균제 거버넌스 구축과 변화 ·····100
1. 가습기살균제피해구제를 위한 특별법과 조직변화 ·····100
2. 피해자 연합의 부분적 승리: 피해인정질환 범위 확대 ·····102
3. 정치적 기회의 창: 정권교체 ·····104
4. 사법기관의 조력과 한계: 대법원 판결 및 검찰 재수사 ·····110
5. 관료적 저항의 제도적 기반: 시행령 제정 권한 ·····114
제5절. 소결 ·····120
1. 두 개의 숫자: 484와 5,132 ·····120
2. 사회적 부검의 결과 ·····121

제4장 가습기살균제 참사와 프레임 경합 ·····127
제1절 재난과 프레이밍 ·····130
제2절. 경합적 프레임 1: 누구의 책임인가? ·····133
1. 국가와 기업의 ‘사인 간의 분쟁’ 프레임 ·····133
2. 대항프레이밍의 등장: 화학물질관리정책의 실패 ·····143
3. 프레이밍 전환의 동인과 한계 ·····151
제3절. 경합적 프레임 2: 누가 피해자인가? ·····156
1. 국가와 기업의 ‘특정한 폐손상’ 프레임 ·····156
2. 대항프레이밍의 등장: 가습기증후군 프레임 ·····163
3. 프레이밍 경합의 결과와 한계 ·····169
제4절. 소결 ·····173

제5장. 가습기살균제 참사와 전문성의 정치 ·····175
제1절. 전문성의 정치와 전문가의 역할 ·····175
제2절. 전문가들의 혼성적 연대 ·····178
제3절. 시민지식의 축적 ·····183
1. 가습기살균제피해자와가족모임(가피모) 시기 ·····183
2. 가습기살균제참사항의행동(네이버 밴드) 시기 ·····189
제4절. 대항지식의 구성: 인과관계와 피해등급판정을 중심으로 ·····192
1. 인과관계 입증 ·····193
1) 일반적 인과관계 ·····195
2) 개별적 인과관계 ·····203
2. 피해등급판정 ·····205
제5절. 소결 ·····220

제6장 결론 ·····223

<참고문헌> ·····229
1. 1차 자료 ·····229
2. 2차 자료 ·····236
3. 언론 자료 ·····255
4. 기타: 온라인 자료, 학회 기조연설 ·····264

표 차례

<표 1> 신청·접수 현황 ····· 5

<표 2> 주요 인터뷰이 리스트 ····· 22

<표 3> ‘유독물질의 정치(Toxic Politics)’ 모델 ····· 53

<표 4> 가습기살균제 주요 화학물질 ····· 69

<표 5> 1기(비이슈→공적이슈)의 주요 쟁점 ····· 70

<표 6> 실험대상 제품 및 동일·유사성분 함유 제품 목록 ····· 79

<표 7> 국회 환경노동위원회 회의록 ····· 87

<표 8> 2기(공적이슈→정치적 이슈)의 주요 쟁점 ····· 88

<표 9> 가습기살균제 폐손상 최종판정 기준 ····· 88

<표 10> ‘가습기살균제에 사용된 화학물질로 인한 폐질환의 인정 및 지원 등에 관한 고시’에 따른 지원내용 ····· 90

<표 11> 3기(제도화)의 주요 쟁점 ····· 100

<표 12> 가습기살균제 참사 정책제안 ····· 105

<표 13> 공정거래위원회의 가습기살균제 제조·판매사 대응 조치 ····· 113

<표 14> 가습기살균제 피해자의 정의 확대 ····· 114

<표 15> 특별법과 시행령 간 불일치 ····· 126

<표 16> 국회 환경노동위원회 회의록 ····· 148

<표 17> 국회 환경노동위원회 회의록 ····· 149

<표 18> 정부지원 질환과 피해자가 진단받은 질환 비교 ····· 168

<표 19> 가습기살균제 건강피해 인정기준 ····· 172

<표 20> 가습기살균제 피해자들이 환경부에 보낸 공문 ····· 185

<표 21> 가습기살균제 피해자 질의사항 답변 ····· 191

<표 22> 국제학술지에 게재된 가습기살균제 참사 관련 논문 ·····201
<표 23> 가피모 카페에 올라온 글 ·····204
<표 24> 현행 판정기준의 문제점 ·····211
<표 25> 제342회 국회(임시회) 환경노동위원회회의록 ·····212
<표 26> 가습기살균제 피해등급과 조치(이정미 의원실 2016b). ·····215

그림 차례

<그림 1> 재난관리 싸이클 ·····26
<그림 2> 재난 이슈의 정치화와 제도화에 대한 분석틀 ·····57
<그림 3> 피해신청 및 지원결정과정 ·····101
<그림 4> 프레임간 경합 1 ·····134
<그림 5> 프레임간 경합 2 ·····157
<그림 6> 피해구제 대상질환 단계적 확대계획(안) ·····171

제1장 서론

제1절. 문제제기

현대사회에서 재난(disaster)은 무엇을 의미하는가. 재난은 과거와 달리 더 이상 자연재해와 등치되지 않는다. 쓰나미(지진해일), 지진 등 자연재해가 발생하는 경우에도 어디까지를 재난 범위로 볼 것이며, 누가 재난 피해자임을 확정하는 데는 어려움이 따른다. 또한 특정 사건을 재난으로 규정하더라도, 사건 이후 어디까지를 재난의 범위로 규정할 지에도 질문이 제기된다.

그간 재난은 오랫동안 기술적인 영역의 문제, 행정의 대상으로만 사고되어 왔다(Smith 2004). 즉, 재난에 어떻게 대응할 것인지 또는 어떻게 방지할 것인지에 초점을 맞춰 재해가 발생한 이후 복구 과정에 대해서는 관심을 기울이지 않았다.

그러나 재난 복구과정은 '복구'를 무엇으로 정의할 것이며(정유선 2014) 누가 피해자이고, 피해자에 대한 보상은 어떠해야 하는가, 누가 책임을 질 것인가(허라금 2015)의 문제가 첨예하게 제기되는 정치적 과정이다.

본 연구는 그 특성상 피해가 광범위하고 피해규모가 크며 복구에 장기간이 소요되는 환경성 재난(environmental disaster)(박상규 2013)이자, "기술실패와 관료조직의 실패"가 복합적으로 작용하여 발생하는 기술재난(Gill and Picou 1998)인 '가습기살균제 참사'에 관한 보다 분석적인 연구를 수행함으로써 기존의 연구가 주목하지 않았던 재난 복구과정의 정치적 동학에 대한 설명을 제시하는 것을 목적으로 한다. 다시 말해, 본 연구는 '사회적으로 구성되는' 재난이 '정치적으로 해결되는 과정'에 주목하고 피해자의 목소리가 반영되었던 사례인 가습기 살균제 참사를 통해 재난의 복구 과정에서 첨예하게 드러났던 정치성을 드러내고자 한다.

20세기 후반 이후 재난은 전 세계적인 과제로 부상했다(UN

International Strategy for Disaster Reduction/ UNISDR; UN Hyogo Frame work 2005; Sendai Framework 2015[1]). 지구환경의 변화에 따라 태풍·지진·해일 등 자연재난의 규모가 급격히 커짐과 동시에, 인간의 실수(man-made disaster)(Turner 1978)로 인한 기술재난(technological disaster)(Erikson 1994; Picou et al 1997) 역시 그 발생빈도가 크게 늘어났다.[2] 한국에서도 대형 재난이 지속적으로 발생하고 있다 한국지방행정연구원(2014, 7)에 따르면 1964년부터 2013년까지 10인 이상이 사망한 '대형재난' 은 276건이었다. 50년간 두 달에 한 건 빈도로 발생한 셈이다. 대형재난으로 분류될 수는 없지만 2012년 3월 여수국가산업단지 가스폭발사건(6명 사망, 11명 부상), 중앙재난안전대책본부가 가동된 2012년 9월 구미국가산업단지 가스누출사고(5명 사망, 18명 부상)등 중소규모의 재난, 2~3년마다 반복되는 구제역과 조류인플루엔자(AI) 확산, 특히 2015년 중동호흡기증후군(메르스), 2020년 신종코로나바이러스 사태 등을 포함하면 "대한민국은 참사공화국"(416세월호참사 작가기록단 2017)이라는 진단이 결코 과장이 아니다.

재난으로 국민들이 받은 충격과 피해는 재난 그 자체에서 비롯되지만, 그보다는 '재난 이후의 재난'(이재은.양기근 2004)이라고 부를 수 있는, 즉 '재난이 발생한 직후부터 복구에 이르기까지의 과정' 에서 국가(state)가 보인 혼선과 책임회피, 무능력과 무책임, 준비부족 등 총체적인 실패(state failure)에 기인한다. 실제, "사회적 재난에 대한 책임규명과 그에 대한 효과적인 사회적 대응과 복원은 재난으로 발생한 문제와 갈등이 사회제도로 수용되는 방식" 에 영향을 받으며, 관련 행위자들의 대응에도 영향을 받는다. 즉, 재난이 사회적으로 수용되는 과정은 그 자체가 "또 하나의 사회적 갈등의 대상이며, 고도의 정치적 과정" 인 것

1) 센다이 프레임워크는 다음과 같이 4가지의 우선순위를 제시했다. (i) 재난 위험을 파악하고 **(ii) 재난위험 거버넌스를 강화해야 하며** (iii) 복원력을 목적으로 재난 경감에 투자해야 하고 (iv) 효과적인 대응과 회복을 위한 대비 능력을 제고해야 한다.(강조는 필자)

2) 자연재난과 구별하기 위해 학자들은 인적재난, 기술재난 등의 용어를 사용해왔고, 최근에는 재난의 사회적 성격이 강조되면서 사회적 재난(social disaster)이라는 용어가 보편화되었다. 본 연구에서도 '사회적으로 구성되는' 특성을 강조하기 위해 '기술재난' 대신 '사회적 재난'을 사용하고자 한다.

이다(홍덕화·구도완 2009; Knowles 2012). 특히, “민주적 기제를 결여한 재난 복구 과정이 약자의 배제, 부정의로 귀결”(Verchick 2012)되고 있다는 점에서, 재난 피해자들의 권리 회복과 이들에 대한 배상, 보상의 메커니즘에 대해 보다 분석적인 연구가 수행될 필요성이 있다.

사실, 재난은 매우 정치적인 현상이며, 재난의 대응 및 복구 과정은 기존의 권력관계(power relationship)와 밀접한 관계 속에서 진행된다. 재난 대응 및 복구 과정에서 1) 책임의 문제가 제기되고(Brändström and Kuipers 2003, 2) 자원의 분배가 일어나며(정유선 2014), 3) 많은 경우 재난피해자들의 사회운동이 발생하고(Reich 1982), 4) 재난 거버넌스의 구성과 목적을 둘러싼 입법부, 행정부, 피해자, 시민단체, 전문가들 간 상호작용과 경쟁(김성철 외 2015)이 치열하게 벌어지기 때문이다. 특히, 재난 이후 국가, 기업, 전문가, 피해자, 시민사회 등 여러 주체들이 개입하면서 재난의 원인과 성격을 규정하고, 재난원인과 피해자들의 신체에 대한 지식을 생산하며, 피해에 대한 재정적 지원과 치료받을 수 있는 권리의 확보 혹은 실패를 결정하는 ‘재난 거버넌스’(disaster governance)(Tierney 2007)의 형성과정은 ‘재난이 얼마나 누구의 책임인가’의 문제를 핵심으로 한다(김지원 2018; 이재열 외 2017; Mutter 2016; Klein 2008; Ott 2005). 이렇게 책임의 소재를 누구에게 있는지 밝히고, 책임이 누구에게 어떤 내용으로 부여되는지, 즉, 행위자간 책임성에 관한 논쟁이 전개되는 과정과 그 결과인 ’책임해명의 구조’(structure of accountability)(Petryna 2013)에 관한 문제는 정치학의 핵심 연구주제이다.[3)]

재난복구과정에서 정치적 책임성을 가리는 문제는 관련행위자간 치열한 경합을 수반하며, “조직과 돈에 더 반응적인 현재의 정치 시스템 하에서 주변화 된 피해자들이 협상 파트너로서의 지위를 확보하고 가해자와 정부 책임성을 추구하는 것이 매우 어려운 일”(Verchick 2012)이라는 것을 감안했을 때, 가해 기업과 정부가 정책 실패에 대한 비판을

3) 이외에도 재난은 ‘국가-사회 관계’(Migdal 2001; 정유선 2014; Arrington 2010), ‘민주적 관료 통제’(강원택 2014; 문상석 2016; 노진철 2004)등 정치학의 본질적인 문제에 대한 이론적 검토의 기회를 제공해주고 있다.

수용하여 책임을 인정하게 되고, 반응(보상)에 나서는 것은 드문 일이다. 국가와 정치엘리트들은 적극적인 비난회피와 책임전가(blame avoidance and passing-the-buck)(Boin et al. 2009) 행태를 보이며, 정치적 이익 계산하에 '선택적 정치화'(selective politicization)를 추구한다(Brändström and Kuipers 2003). 가해기업은 갈등의 사사화(privatization), 즉 이슈의 범위를 축소하고 법정에서의 해결을 추구하고자 한다(Jasanoff et al. 1994). 반면, 비가시적이고 천천히 진행되는 재난(invisible and creeping disaster)(Boudia and Jas 2014)의 피해자들은 자신이 피해자임을 자각하지 못하는 경우가 많고, 사회적 공론화에 성공한다 하더라도 재난을 정치적 이슈로 전환시키지 못할 경우, 재난의 책임을 규명하고 배·보상을 획득하는 데 실패할 개연성이 높다.

이러한 점을 고려했을 때 가습기살균제 참사는 기존의 재난 연구의 예측과는 다른 경로를 보였다는 점에서 주목할 만하다. 재난 피해자들의 집합행동이 이루어졌고, 정치적 이슈로의 전환 및 입법조치 및 정책수립 등의 제도화에 성공하여 배·보상의 범위를 확대하는 데 성과를 냈기 때문이다.

단일 재난으로서 유례없는 사상자를 발생시킨 가습기살균제 참사는 정책입안자나 재난연구자들에게 주목받을 만한 중요한 사례이다. 이 참사는 우리나라에서 발생한 최대·최악의 환경재난으로 평가받으며(박동욱 외 2016; 안종주 2016; 이규연 외 2016; 최예용 외 2012), 단일 사건으로는 최대의 희생자를 기록했다. 2019년 7월 26일 현재 가습기살균제 피해 신고자는 6,496명이고 이중 1,422명이 사망했다(한국환경산업기술원 2019).

<표 1> 신청·접수 현황
('19.07.26기준)

구분	계	생존	사망	비고
합계	6,496	5,074	1,422	-
1차 피해조사 ('11.11~'13.6)	361	251	110	판정완료
2차 피해조사 ('14.4~'14.10)	169	124	45	판정완료
3차 피해조사 ('15.2~'15.12)	752	666	86	판정완료
4차 피해조사 ('16.4.25~)	5,214	4,033	1,181	접수·판정 중

먼저, 본 참사는 유독화학물질에 의한 환경성 재난(toxic contamination)(Erikson 1994)이라는 보편성을 띠고 있다. 유독화학물질에 의한 재난(chemical disaster/ toxic chemical disaster)은 "유독물질의 우연적인 혹은 의도적인 환경 유출"로 정의할 수 있으며, 대개 영향을 받는 지역공동체의 대응 역량을 압도하는 규모로 발생하기 마련이다. 전 세계적으로 산업공정에서 화학물질을 광범위하게 사용하게 되면서 이러한 유독화학물질(염소, 천연가스, 프로판, 원유, 암모니아, 다이옥신, 석면, 황화수소, 질소 증기 등)에 의한 재난도 크게 증가했으며, 관리과정상의 실패, 사람의 실수, 자연재해 등으로 발생하고 있다(Boudia and Jas 2014). 다시 말해, 산업이 고도화되고, 새로운 화학물질이 지속적으로 등장하고 있으며, 인적 요인(human agent)에 의한 유독화학물질 유출의 위험이 증가하고 있다는 점에서 유독성 환경재난에 대한 정책적, 학문적 관심사가 증대하고 있는 것이다.

또한 가습기살균제 참사는 살생물제(biocide)의 일종인 가습기살균제가 기업과 정부의 안전성 검증 없이 시장에 유통된 새로운 '위험사회(risk society)형 재난'(김지원 2018)이라는 특징을 가진다. 벡은 근대화가 낳은 '위험(risk)'이 과학적 인과관계의 불확실성, 계급적/지역적으

로 그 영향이 국한되지 않는 보편성, 지각불가능성을 주요 특징으로 한다고 지적했다. 위험사회의 재난은 “장소와 시간, 노동과 여가, 공장과 국민국가, 심지어 대륙 간의 경계에 대해 우리가 생각하고 행동해 왔던 기초와 범주들을 폐기”한다(Beck 1999). 즉 재난이라는 ‘비일상’과 ‘일상’, 공적 영역과 사적 영역, 명백한 가해자와 피해자라는 분명한 대결 구도가 해체되는 것이다. 그러한 위험이 사회의 중심적 현상이 되는 위험사회는 측정 가능한 위험과 측정 불가능한 불확실성 간의 경계, 객관적 위험 분석과 사회적 위험 인식 간의 경계가 불분명해지는 것이다. 동시에 가습기살균제 참사는 혼종성(hybridity)을 띤다. 자연과학적 접근과 사회과학적 접근을 동시에 요구하며, 사회운동적 성격과 정책결정과정의 메커니즘에 대한 이해가 동시에 필요하다. 그러나 한국사회는 이러한 새로운 유형의 위험에 취약하며, 경험이 일천하다(정지범 2012; 류희인 2017). 따라서 가습기살균제 참사의 해결과정을 추적(process tracing)하는 것은 참사 자체에 대한 이해를 심화시킬 뿐 아니라, 향후에도 발생할 수 있는 새로운 유형의 환경성 재난에 대한 대응 역량 방안을 모색하는 데 기여할 수 있을 것이다.

그런데 가습기살균제 참사가 주목받는 이유는 단순히 사망자, 피해자 수가 많거나, 새로운 유형에 대응해야 하는 정책적 필요성 때문만은 아니다. 무엇보다 유독성화학물질에 의한 재난 이후 예상되는 일반적인 복구 과정과는 다른 모습을 보여주었기 때문이다. 가령, 대표적인 환경성 기술재난인 허베이스피리트호 유류오염사고와 달리 가습기살균제 참사는 비가시적이고 천천히 진행되는 재난(invisible and slow disaster)이었다. 이것은 재난 피해자들이 국가로 하여금 복구를 위한 법적, 제도적, 행정적 조치를 입안하고 실행케 하는 사회적 압력을 구성하기 어려웠다는 것을 의미한다. 실제, 사건 발생 후 3개월 만에 [허베이스피리트호 유류오염사고 피해주민의 지원 및 해양 환경의 복원 등에 관한 특별법]이 제정·시행(2008.03.14.)된 것에 비해 [가습기살균제 피해구제를 위한 특별법]은 사안이 공론화되고 난지 5년 6개월이 지난 2017년 2월에야 제정되었다. 전자의 경우 전 국민적 관심 사안으로서 정부부처와 청와대에 의

해 ‘성공적인 재난극복사례’로 기념되고 있으나, 후자의 경우 정부의 공식 지원이 결정되는 데만 3년 이상의 시간이 소요되었다.

그러나 각 피해자들이 획득한 배·보상의 내용과 국가의 정책변화 유무, 가해기업에 대한 책임 부과에 있어 두 사례는 그 결과를 달리 한다. 허베이스피리트호 유류오염사고의 경우, 가해기업인 삼성중공업은 벌금 3천만 원을 납부하는 것으로 모든 법적 책임을 다했으나, 가습기살균제 참사의 경우 가해기업의 주요 임원이 100명 넘게 기소되고, 10명 이상이 실형을 구형받았으며 피해자들에 대한 법적 배상 및 피해자 지원을 위한 기금 1,250억 원을 납부해야 했다. 원유유출로 인한 건강피해(전립선 암, 백혈병 등)가 보고되고 있지만 태안 지역 주민 중 단 한 명도 건강피해에 대한 배·보상을 획득하지 못한 반면(신문웅 인터뷰 2019), 가습기살균제 피해자들은 비록 부분적이고 점진적이지만 건강피해에 대한 배·보상 범위와 규모를 확대시켜왔다. 또한 예상치 못한 ‘메르스 바이러스’로 전사회적 충격을 유발했던 2015년의 메르스 사태가 중요한 사회적 이슈로 부상했으나 정치적 책임성을 부여하고, 제도적 대책을 수립하는 데 실패한 것과도 대비된다(박치성·백두산 2017).

대개의 화학물질에 의한 재난 피해자들은 피해를 객관적으로 입증하고, 인과관계를 증명해야 하는 어려움을 극복하지 못하고, 가해기업이나 국가로부터 매우 제한적인 보상을 받아들이게 되는 경우가 대다수이다(석인선 2007). 미국 미시간 케미컬의 PBB사건, 이탈리아 세베소 참사, 일본 키타큐수 PCB 중독, 인도 보팔 참사 등을 연구한 라이히(Reich 1982; 1994)에 따르면, 유독 물질의 확산으로 인해 건강과 경제적 피해를 입은 피해자들은 두 가지 장애물에 직면하게 된다. 첫째, 피해자들은 대개 현존하는 제도의 주요 구성원이 아닐 개연성이 높다. 그들은 희박한 자원, 부족한 정보를 안고 투쟁을 해야 하지만, 조직도 갖지 못한 상태이다. 둘째, 기존의 제도적 이익은 자신들의 이익을 수호하는 데 매우 기민하고 협력적으로 움직인다. 그러나 가습기살균제 참사 피해자들은 피해입증과 인과관계 증명에서 성과를 내었고, 그 결과 피해지원 범위의 확대를 핵심으로 하는 정책변화를 이끌어내었다.

또한 근본적으로 한국의 화학물질관리정책의 패러다임을 전환시켰다. 가습기살균제 참사를 계기로 [화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률]이 제정·공포되었고, 화평법은 특히 화학물질 관리의 패러다임을 변화시킨 것이다. 기존의 화학물질 관리가 "독성 위주의 유독물 관리"였으나, 사용 용도와 노출 정도를 고려한 "위해성 관리"로 변환한 것이다. 유해성(Hazard)은 "물리·화학적 특성, 급성독성, 경구독성, 경피독성, 생식독성, 흡입독성 등 건강·환경에 악영향을 미치는 고유의 성질"이고, 위해성(Risk) 평가는 "독성이 있는 물질의 노출경로를 확인하여 실제로 생태계 및 인간 건강에 피해를 주는 정도를 평가"하는 것이다(환경부 2012, 9). 이는 법 제정 직전 윤성규 환경부 장관의 '2013 환경부 업무보고' (환경부 2013a) 발언에서도 확인할 수 있다.

> "화학물질, '화평법'(화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률)이라고 잘 아실 것입니다. 화평법이 국회에 가 있는데, 이 법을 국회에서 통과시켜서 우리가 유해성만 해줘도 쉽게 말씀드리면 독성만 지금 해오던 것을 리스크, 위해성 중심으로 초점을 옮겨서 진정한 화학물질 관리로 넘어갈까 합니다."

이러한 정치적 결과의 차이를 낳은 요인은 무엇이었는가? 이러한 변화는 재난 분야의 지배적 이론들로는 설명하기 어렵다. 재난(또는 위기) 이후의 정책변동(policy change)을 설명하는데 있어 가장 발전된 형태로 버클랜드(Birkland 1997; 2006)의 사건관련 정책변동 모형(EPC 또는 EPL)이 제시되고 있다(이동규 2012). 버클랜드(Birkland 2006)는 킹던(Kingdon 1984)이 처음 개념화했던 '초점사건' (focusing event)의 개념을 재난(disaster)과 사고(accident)에 적용했고[4], 재난과 사고가 정책 문제에 대한 관심을 증가시키며, 학습과정(learning process)의 결과 정책변동이 발생한다고 주장하였다.[5] 버클랜드는 초점사건 자체가 이슈에 대한 해결책

4) "사고(accidents), 자연재난(natural disaster), 그리고 테러 공격(terrorists attacks)같은 고의적으로 생긴 대규모 재난 사건(catastrophes)을 포함하는 갑작스러운 사건(sudden events)"을 의미한다.

5) 버클랜드는 재난과 같은 특정사건(particular event)과 연결될 수 있는 정책변동을 '사

(법률 또는 규칙의 제정 또는 개정)을 강제한다고 주장하며, 일종의 선도자(initiator)가 될 수 있다고 보았다.

이러한 재난정책변동론은 '초점사건' 이후 '기회의 창' 이 열릴 때, 정치적 기업가(대통령, 국회의원, 고위관료 등)의 활약으로 정책변동이 이루어지는 모델을 제시하면서 분명 '정치' 의 역할을 강조하고 있다. 그러나 그러한 기회의 창이 열리기 전까지 이른바 '문제의 흐름' (Kingdon 1984), 즉 '사회적으로 해결해야 할 문제라는 공감대' 가 어떻게 형성되고 유지될 수 있는지에 대한 관심은 상대적으로 적었다(May 1992). 다시 말해, 이 모형은 재난관련 정책을 주로 정부 그리고 엔지니어나 과학자들로 구성된 전문가 공동체 내부의 전문 기술자 분야인 "일반인이 없는 정책(policy without a public)" 으로(May 1992; Birkland, 2006, 161) 간주하고 있고, 이들은 대통령의 의지가 가장 중요하며, 국회와 행정부, 감사원과 연구원 등의 국가기구가 주요한 동력으로 기능하고 있다고 주장하고 있다(김용균 2018). 즉, 피해자 집단의 행위자성과 전략성에 대해 주목하지 않음으로써, '아래로부터의' 변화에 대한 설명을 제공하지 못하는 것이다.

그러나 현실에서는 초점사건이 아닌 경우, 즉 비가시적 재난(invisible disaster)이면서, 정치권력의 방해를 받으면서도, 사회적 변화를 이끌어낸 사례가 있을 수 있다. 가령, 가습기 사례가 그러하다. 주변적 지위에 있던 피해집단이 특별법 제정, 특조위 구성, 환경 정책(environmental policies)의 변화를 이끌어 낼 수 있었던 것에 대해 정책변동이론은 답을 내어놓기 어려운 것이다. 무엇보다 정책변동이론에서는 국가와 기업의 책임 인정 문제와 피해 보상 조치가 아주 부분적으로만 언급되는 한계를 갖는다.

이상의 논의를 바탕으로 본 연구가 제기하는 주요 질문들(Main Questions)은 다음과 같다. 왜 어떤 재난은 정치화되는 반면, 다른 재난은 사회적 이슈로 제한되는가? 왜 어떤 재난은 복구와 배·보상을 위한 제도화에 성공하는 반면, 어떤 재난은 실패하는가?이다.

건관련(중심) 정책변동(event-related policy change)'이라고 정의하였다.

구체적인 연구 질문들은 첫째, 사적 이슈로 존재하던 가습기살균제 사건은 어떠한 과정을 거쳐 재난으로서 사회적 인정을 받을 수 있었는가? 둘째, 가습기살균제 피해자들이 집합행동에 성공하고 정치적 동맹을 확보할 수 있었던 요인은 무엇인가? 셋째, 책임규명과 피해 배·보상을 위한 제도화 과정 및 집행과정에서 피해자들이 국가관료주의를 극복할 수 있었던 원동력은 무엇이었는가?

제2절. 재난이란 무엇인가?

위에서 제시한 연구질문에 대한 답을 제시하기 위해서는 재난이 갖고 있는 사회적 성격에 대한 이해가 선행될 필요성이 있다. ‘재난이란 무엇인가’ (What is a Disaster?)에 대한 학문적 논의는 재난(사회)학이 독자적인 학문 분과로 자리 잡기 시작한 1960년대 이래 현재까지도 재난 연구자들에게 가장 큰 질문이며, 이에 대한 학문적 논쟁은 여전히 뜨겁다(Perry and Quarantelli 2005). 본 연구에서는 이에 대한 새로운 의견을 제시하거나, 혹은 기존의 논쟁에 개입하려 하기보다는, 대부분의 재난 연구자들이 공통적으로 동의하는 IFRC의 정의를 따를 것이다.

1. 재난의 정의

국가적 재난 또는 위기를 관리하고 대응하는 것은 전통적인 정부 역할과 책임이므로, 정부는 재난관리의 효과성을 높이려는 여러 정책을 추진해왔다. [재난 및 안전관리 기본법] 제3조(정의)에 따르면, 재난이란 “국민의 생명, 신체, 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것”으로서 자연재난과 사회재난으로 구분되어 있고, 그 유형에 따라 관리 체계를 달리하고 있다. 재난및안전관리기본법 상(제3조1항) 자연재난은 ‘태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사, 조류대발생, 조수, 화산활동, 소행성ㆍ유성체 등 자연우주물체의 추락ㆍ충돌,

그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해’ 이고, 사회재난은 ‘화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고 포함)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률에 따른 감염병 또는 가축전염병예방법에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해’ 로 정의되고 있다.

이러한 구별은 자연으로 인한 재난과 인간사회에서 유발된 재난이라는 차이로 구별된 것이지만, 상황에 따라서는 사회재난과 자연재난을 명확히 구별하기 어렵다. ‘모든 재난은 어느 정도 사회적 재난’ 이라는 말처럼(Solnit, 2010, 396) 자연재난이 사회적 문제와 결합되어 참사로 확장되기도 한다. 또한 기본법은 더 이상의 추가적인 설명을 제공하지 않는다. 가령, 몇 명 이상의 사상자가 발생하고, 재난으로 인한 피해지역의 범위, 피해의 지속 기간이 어느 정도가 되어야 재난인 것인가에 대한 판단 근거를 제공하고 있지 않은 것이다.

다소 포괄적인 기본법에 비해, UN의 국제법위원회는 『재난 시 인간의 보호』라는 주제의 보고서 3조에서 재난을 “하나의 비참한 사건 또는 연속적인 사건들에 의해 대량의 인명손실, 다대한 인간의 고통 및 비탄 또는 대규모의 물적 환경적 손실을 초래하고, 사회의 작동을 심각하게 훼손” 하는 것으로 정의했다. UN의 정의는 재난의 양적인 측면뿐 아니라 질적인 측면에서의 피해를 포괄하고 있다. 사랏과 레자운(Sarat and Lezaun 2009, 21-29)[6]에 따르더라도, “규모(magnitude)의 요건에 관하여 살펴보면 통상적으로 재난은 다수인의 사망이나 장애, 심각한 혼란 등을 발생시키는 사건” 이지만, “침투성(pervasiveness)의 요건과 관련하여 보건대 수적으로 소수의 사람들에게만 영향을 미치는 비극이라도 공동체 전체를 깊게 비탄에 빠뜨리는 경우라면 재난에 해당할 수 있을 것이다.”

그러나 이 같은 정의 역시, 여전히 포괄적인 성격을 띠고 있는 점,

6) 이들은 재난의 특성을 다음의 여섯 가지로 제시했다. 첫째, 규모(magnitude), 둘째, 침투성(pervasiveness), 셋째, 불확실성(uncertainty), 넷째, 예방가능성과 책임, 다섯째, 비가역성(irreversibility), 여섯째, 위기 등이다.

그리고 결과를 중시하고 원인을 등한시한다는 점에서 한계를 가진다. 이런 점에서 국제적십자사-적신월사연맹(International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies: IFRC)의 재난에 관한 정의에 주목할 필요가 있다(김성철 외 2015). IFRC는 재난을 "공동체나 사회의 작동을 심각하게 파괴시키는 참화로서, 그 공동체나 사회가 보유한 자원을 가지고는 감당해 내기 힘든 정도의 인적, 물적, 경제적 또는 환경적 손실을 초래한다. 재난은 자연에서 비롯되지만, 인적인 원인을 지니고 있다"[7] 고 정의하고 있다. 주목할 것은 인적 요소를 중요한 요소로 포함하여 다음과 같은 등식을 제시하고 있다는 점이다

(취약성+위험) / 능력 = 재난
[(vulnerability + hazard) / capacity = disaster]

취약성은 단순히 자연환경, 산업, 기술 등 물리적 측면뿐만 아니라 공동체 및 사회 구조, 네트워크 등 인적 측면에서 재난에 약하거나 재난 시 더욱 손상되는 고리를 의미한다. 위험은 자연적, 기술적으로 불가피한 것뿐만 아니라 인위적으로 발생 가능하거나 실수에 의한 것까지 포함된다.[8] 능력은 인적, 물적 요소가 모두 포함되지만 이에 대비하고 운용하는 주체는 인간이라는 점을 주목하지 않을 수 없다. 이처럼 재난을 세 가지 요소 간의 관계로 정의하는 IFRC의 입장은 재난이 사회 외적 변수에 따른 것뿐만 아니라 해당 사회의 거버넌스(governance) 문제와 깊이

7) A disaster is a sudden, calamitous event that seriously disrupts the functioning of a community or society and causes human, material, and economic or environmental losses that exceed the community's or society's ability to cope using its own resources. Though often caused by nature, disasters can have human origins.

8) 이러한 관점은 보편화되었다. 가령, 최근 국제적으로 가장 주목받는 협약으로는 구호 활동을 위한 전자통신의 제공에 관한 탐페레 협약(the Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations)이 있는데, 이 협약은 20세기에 체결된 국제협약 중 직접적으로 재난구조와 관련된 유일한 협약으로도 평가되고 있으며(Fidler 2005, 495), 탐페레 협약에서도 재난은 "재난은 사고, 자연현상 또는 인간의 행위에 기인한 어떠한 것이든 불문하고, 또한 갑작스럽게 발생하였든 복잡한 장기간 절차의 결과로 발생하였든 불문하고, 인명이나 건강, 재산 또는 환경에 중요하고 폭넓은 위협을 가하는 사회적 기능의 심각한 혼란"으로 정의되고 있다(협약 1조 6항).

연관되어 있음을 보여준다. 사회적 취약성이 아니라면 단순한 해상 사고가 재난이 되지는 않을 것이다. 예컨대 2014년 4월 세월호 침몰은 인적 요소가 사고의 원인부터 사고의 수습 전 과정에 걸쳐 있던 인적, 사회적 재난으로서, 우리 사회의 총체적 취약성이 다른 어떤 외적, 물리적 요소보다 중요한 것이었음을 일깨워 주었다(김성철 외 2015).

2. 자연재난과 사회적 재난

자연재난이 '신의 행위'(Act of God)로 인식되는 반면 기술재난은 '인간과 기술실패'로 인식된다. 발생 원인에 대한 인식이 다른 만큼 자연재난과 기술재난은 상대적으로 다른 특징과 영향을 갖는다(Freudenburg, 1997; Picou et al. 2007; Marshall et al, 2003; Couch. 1996; Edelstein 1988). 먼저, 자연재난은 재난이 자연에 의해 발생한다는 측면에서 인간의 통제밖에 있고 책임주체를 특정하기 어렵다. 그리고 재난에 의한 피해자와 비피해자 간 구분이 명확한 편이다. 따라서 자연재난은 '합의형(consensus-type)' 위기라고 불린다. 일반적으로 자연재난은 단기간에 사회를 붕괴시키는 결과를 가져오지만 재난 이후 친사회적인 행동을 급속하게 증가시키는 방향으로 가치와 규범의 패러다임 변화가 발생할 수 있다. 따라서 '치료적 공동체'(therapeutic community) 또는 '치료적인 사회순환모델'(therapeutic social cycle model)이 출현한다(Freudenburg, 1997; Picou et al. 2007). 치료공동체는 사람들의 행동을 서로 도움을 주는 방향으로 유인한다. 그 결과 자연재난 이후 개인과 공동체가 비교적 신속하게 복구될 수 있다.

자연재난 이후에 치료 공동체가 등장하는 것과 대조적으로 사회적 재난 이후에는 '부식 공동체' 또는 부식의 사회순환모델이 출현한다. 즉 부식공동체의 출현으로 재난 피해자들은 경제적 위기, 사회적 혼란과 갈등, 건강 악화 및 배상이 불확실한 상황 속에 지속적으로 노출된다. 뿐만 아니라 자기 고립과 사회관계의 균열로 인해 효과적인 대응도 할 수 없게 된다(Freudenburg 1997; Picou 2007; 2008; Couch 1996). 따라서

기술재난을 '갈등 유발적'(conflict prone) 재난, 또는 '끝나지 않는'(never ending) 재난으로 설명한다. 기술재난은 자연재난보다 인간과 공동체에 더 심각하고 장기적인 영향을 미치며 때론 공동체를 해체시킬 수도 있다있다(Picou et al. 2004; 2007; Freudenburg 1997; Couch 1996). 물론 경험적으로 기술재난 이후에도 치료과정이 부식 과정과 공존하지만, 대부분 부식과정이 치료과정을 압도하는 경향이 강하게 나타난다.

길과 피코(Gill and Picou 1998)에 따르면, 사회적 재난은 자연재난과 비교하여 크게 다섯 가지 특징을 지닌다. 책임성(responsibility), 불확실성(uncertainty), 사회적 구성주의(social constructionism), 부식되는 공동체(corrosive community), 만성적인 스트레스(chronic stress) 등이다. 먼저, 기술재난은 '통제 가능할 것으로 간주되던 현상과 절차에 대한 통제력의 상실'(Baum et al. 1983)을 특징으로 하며, 비난받을 주체와 책임질 주체를 특정하는 문제가 부상하게 된다. 피해자들은 책임을 묻고, 보상을 확보하기 위해 전형적으로 소송(litigation)을 활용한다.

둘째, 자연 재난으로 인해 발생한 피해가 분명한 데 반해 사회적 재난은 기술 실패로 인해 발생한 피해가 불확실하고 특정하기 어려울 수 있다. 유독물질에 의한 오염은 장기간의 누출 위협, 노출이 건강과 재산, 자원에 미치는 영향과 관련한 장기간의 불확실성을 만들어낸다. 다시 말해, 사회적 재난에서는 복구와 회복(recovery and restoration)이 불확실한 채로 남아있게 된다.

셋째, 가해자와 피해의 내용을 정의하기 어려운 불확실한 상황은 피해자들로 하여금 새로운 상황 정의를 구축하도록 추동한다. 다시 말해, 유독물질에 의한 오염은 보통 탐지하기 어렵고(undetectable), 노출의 영향은 종종 알려지지 않거나 증명하기 어려우므로(unknown or difficult to prove), 재난 피해자(victims of contamination)와 기업/국가(corporate/government authorities) 간에는 피해가 실제로 존재하는지(the existence of a "problem")에 관한 논쟁이 발생하게 되는 것이다(Edelstein 1988). 피해자들은 반드시 공식적으로 오염문제가 존재한다는 것을 증명해야 하며, 이를 위해 과학자와 법률가들의 도움을 얻을 수 있

다. 기업과 국가 역시 전문가들을 동원하여 '아무런 문제가 없다' (no problem exists)는 주장을 내세울 수 있다. 이러한 대립은 전형적으로 소송으로 귀결되며, 법원과 법적 논쟁 등 법적 공간(legal arena)에서 기술재난은 검증되거나 아니면 기각된다(Gill and Picou 1998, 797).

넷째, 유독물질에 의한 오염과 피해가 존재하는지에 관해 관련행위자 간에 합의가 이루어지지 않을 경우, 공동체는 부식된다(Freudenburg and Jones 1991; Kroll-Smith and Couch 1991). 부식되는 공동체(corrosive community)는 분노와 두려움, 편견, 혼란, 갈등, 스트레스 등으로 인해 사회적 관계가 망가지는 현상을 뜻하며, '무엇을 재난으로 정의할 것인가' 에 관한 경합으로 발생한 불확실성은 공동체의 부식을 부채질한다. 만약, 소송이 장기화된다면 불확실성은 더욱 강화되고, 갈등과 불신의 과정은 심화될 것이다(Picou and Rosebrook 1993; Picou 1996). 마지막으로, 사회적 재난은 만성적인 사회심리적 혼란을 발생시키고, 집단적 스트레스가 장기화된다(Baum and Fleming 1993).

피코(Picou et al. 2004)는 사회적 재난 이후 공동체가 부식되는 이유를 세 가지로 제시하였다. 첫째, 기술재난 이후 정부의 역할과 대응이 모순에 처하기 때문이다. 현대 국가는 기본적으로 축적과 정당화(accumulation and legitimization)이라는 상호 갈등관계에 있는 두 가지 기본 기능을 수행해야 한다(O'Connor 1990, 17). 즉 정부는 자본축적이 가능한 조건을 창출하거나 유지하는 동시에 사회조화를 유지, 창출하기 위한 기능도 충족시켜야 한다는 것을 의미한다. 정부가 다른 계급의 희생을 통하여 한 계급의 자본축적만 꾀한다면 정부의 정당화 기능은 약화된다. 반대로 정부가 자본축적의 기능을 통해 경제성장을 촉진시키지 않는다면, 국가권력의 원천 즉 경제적 잉여생산에서 징수하는 조세수입원이 손상될 수 있다.

만일 재난 발생의 책임원인이 인간이 아닌 자연이라면 정부는 이미 구축된 재난관리체계에 따라 신속하고 분명한 대응이 가능하다. 하지만 인간에 의한 기술재난이라면 정부의 역할이 다소 복잡하고 모호한 상황에 처하게 된다. 즉 정부는 기술재난 발생의 책임자인 기업을 지원하여

경제성장을 독려하는 동시에 재난피해자들의 요구를 수용하려는 정당화 기능을 수행해야 하기 때문이다. 만일 정부가 자본축적의 기능을 우선하여 재난 피해자들의 요구를 수용하지 못한다면 정부의 정당화 기능은 약화된다. 이때 피해자들은 재난 이후 정부의 충분하지 못한 대응, 책임자이자 가해자인 기업의 소극적인 자세 등과 같은 모든 문제를 정부의 책임으로 인식하고 정부에 대한 신뢰를 거두게 된다. 정부에 대한 신뢰 상실은 재난 피해자들에게 재난피해와 위험 인식을 더욱 강화시켜 준다(Picou 2004).

기술재난 이후 부식 공동체가 출현하는 두 번째 이유는, 책임과 배상을 둘러싼 소송의 장기화 때문이다. 기술재난은 재난 발생의 책임 당사자가 존재하기 때문에 법적 소송이 발생할 가능성이 높다. 책임당사자를 상대로 한 법적 소송은 자연재난과 구별되는 기술재난의 고유한 특징이다. 피해자들은 법적 판결을 통해 정당한 배상을 받고자 한다. 하지만 피해자들은 자신들이 입은 피해를 입증할 만한 충분한 과학지식을 갖고 있지 않을 뿐만 아니라 전문가를 고용할 자원도 부족하기 쉽다. 반면 정부와 기업은 피해자들의 정당한 비판을 과학지식이 부족한 것으로 평가절하하고 자신들에게 유리한 방향으로 기술적 헤게모니와 제도적 정당성(institutional legitimacy)을 유지하려고 한다. 개인과 공동체에 미치는 장기적 영향은 소송 과정의 장기화에서 기인한 측면이 크다. 소송의 장기화는 피해 배상금을 둘러싼 갈등과 소송결과에 대한 불확실성의 문제를 발생시켜 장기간에 걸쳐 경제적 위기와 심리사회적 스트레스를 유발한다. 그만큼 공동체의 복원이 지연되며 장기간에 걸쳐 집합적 트라우마(collective trauma)를 만들어 낸다(Picou et al. 2007; 2004; Marshall et al. 2003).

세 번째 이유는, 기술재난 피해자들이 자연재난 피해자들보다 정신과 육체적 건강이 더 불안정하기 때문이다(Picou et al. 2007; 2004; Marshall et al., 2003). 심리적 스트레스는 자연재난보다 기술재난에서 더 크게 나타난다(Norris et al. 2001). 심리적 스트레스의 심각성, 지속성, 파급력은 극단적 피해, 광범위한 재산상의 피해, 지속적인 재정문제, 인간

에 의한 부주의나 의도로 인해 발생한 재난, 목숨에 대한 위협과 죽음이 확산된 경우에 더욱 가중된다(Norris et al. 2001; Marshall et al. 2003). 또한 기술재난으로 인해 유독성 물질에 노출될 경우 육체적 건강에도 치명적인 손상을 입힌다. 하지만 일부 연구자들은 이러한 구분이 너무 과장된 것으로서 재난 유형과 재난의 결과 사이에는 특별한 연관성이 없다고 주장한다(Alexander 1993; Quarantelli 1992; 1998).[9] 가령, 가뭄과 화산 같은 자연재난은 장기간에 진행된다는 점에서 인간사회에 장기적 영향을 미친다. 따라서 자연재난과 기술재난의 구분에 따른 설명이 아니라 재난의 요소, 즉 친숙함, 공격속도, 충격의 범위 등을 기준으로 인간과 조직의 대응을 이해하는 것이 중요하다고 지적한다(Tierney et al. 2001, 192-193).

3. 재난의 사회적 구성

재난이 명확히 정의될 수 없고, 사회적인 관심과 합의에 기반 하여 형체를 갖춘 사회현상으로 인정(Quarantelli 1998)된다는 점에서 구성주의적 접근은 재난 연구의 기본 가정으로 적합하다. 기존의 재난 연구는 사회구조, 권력관계를 고정된 것, 주어진 것으로 가정하였고, 한국의 재난 연구 역시 행정학과 사회학이 주도하고 있으나, 이 학문분과에서 통치시스템과 통치 원칙, 통치 주체(주로 관료)에 대한 논의는 소수의 연구를 제외하고 거의 이루어지지 않았다. 그러나 재난이 "갑작스런 분출(sudden ruptures)"이 아니라 기존의 "사회적 조건과 제도의 결함, 사회경제적 불평등, 예상치 못한 외부효과"에 의해 발생할 수 있고, 맥락

9) 기존의 재난 연구자들은 재난의 발생원인(agent)에 따라 자연재난과 사회적 재난(인적재난, 기술재난)으로 구분하고, 각각 별개의 복구 메커니즘을 가진 것으로 간주하였다. 그러나 점차 자연재난과 사회적 재난 간의 경계를 짓기가 어려운 복합적인 성격의 재난이 증가하고, 심지어 자연재난으로 보이는 사례에서도 사실은 그 기원과 전개과정 및 복구에 사회적 요인(재난대응체계, 정치체제, 사회경제적 요인)이 밀접히 관련되어 있음이 밝혀지면서, 자연재난과 사회적 재난을 엄밀히 구분하기보다는 재난에 대응하는 사회적 역량에 대한 학문적, 정책적 관심이 크게 증대하였다. 이러한 맥락에서 대다수 재난 연구는 사회적 취약성(social vulnerability), 복원력(resilience)에 초점을 맞추고 있다.

에 따라 대형복합재난으로 발전하는 사례가 다수 발견되면서, 재난의 사회적 성격, 다시 말해 사회적으로 구성되는 재난이라는 인식이 확산되었다(Tierney 2007).

재난이 '사회적으로 구성'된다는 것은 크게 세 가지의 의미를 띤다. 첫째, 사회적 요인이 재난의 원인을 제공했거나, 재난 피해를 키운다는 의미이다. 휴잇(Hewitt 1983, 3)은 재난 연구가 전문가와 기술관료적 세계관에 기반 하여 "재난과 사회적 맥락을 분리시키고 있음"을 지적하면서, 재난 이후 기존의 "제도적 이익이 사회에 대한 통제를 강화"하려는 경향이 있다고 역설했다. 블레이키와 동료들(Blaikie et al. 1994) 또한 허리케인, 홍수, 지진 등이 재난의 계기(triggers)로 기능하지만, 재난 그 자체는 사회적 조건과 사회적 과정에서 기원하는 것임을 강조했다. 삼림파괴(deforestation), 환경오염, 위험지역에의 거주, 가난과 사회적 불평등, 사회적 약자 그룹의 무능력, 사회시스템의 실패 등의 조건은 지역과 국가, 국제사회 수준에서 꾸준히 생산되는 것이다. 밀레티(Mileti 1999)가 역설했듯이 지속불가능한 '발전' 정책은 반드시 끔찍한 결과를 산출하게 되는 것이다. 또한, 커터(Cutter 2006)에 따르면, 허리케인 카트리나 참사의 경우, 원인은 자연현상인 허리케인이었지만, 재난 피해가 커진 실제 원인은 인적인 요소 즉, '제방에 대한 무지, 대규모 홍수 대비 프로젝트에 대한 과도한 믿음, 허리케인 영향을 최소화할 수 있는 습지와 장벽의 제거, 피해민들을 죽음과 부상에 이르게 한 정책결정'의 문제 때문이었다. 이러한 대안적 관점을 수용한 최근의 재난 연구자들은 정부와 엘리트, 그들의 재정적 후원자, 그리고 산업과 금융섹터 제도의 결정과 행동이 재난을 필연적인 것으로 만들고 있음에 집중하고 있다(Tierney 2007). 실제 연구자뿐만 아니라 대중의 시각도 이른바 '자연재난'이란 것조차 실제로는 인적 요소에 의해 촉발된 것이라는 쪽으로 전환되고 있다(Tierney 2012, 507).

둘째, 재난을 정의하는 것이 사회적인 합의의 과정을 거친다는 뜻이다. 예컨대, 1755년 리스본 대지진을 연구한 다인스(Dynes 1999)는 리스본 대지진을 최초의 현대적 재난으로 이름 붙였다. 그 사건에 대한 해석

과 대응이 과거와는 다른 인식, 즉 지진이 더 이상 '신의 행위'가 아니라는 인식에 근거하여 행해졌기 때문이다. 또한, 1950년까지 미국에서 재난 대응은 연방정부의 책임소관이 아니었고, 재난으로 인한 피해는 개인적인 불행으로 간주되었으며, 재난 구호는 정부가 아닌 자선단체의 선의에 의해 이루어졌다. 1950년 재난구호법(Disaster Relief Act)이 통과된 후 1960년대 후반까지도 정부의 지원은 사회 인프라로 한정되었고, 재난 피해자에 대한 직접 지원은 고려되지 않았다(Platt 1999). 그러나 재난의 부정적인 영향이 축적되고 새로운 수요가 계속 증가함에 따라 정부는 이에 조응하기 위해 새로운 조치를 취했다. 미 정부는 1974년 스태포드법(Stafford Act)을 제정하여 재난 피해자에 대한 정신적 치료를 제공하게 되었다. 최근 한국에서는 미세먼지가 사회적 재난으로 규정되었다.[10] 이러한 사회적 변화는 재난이 "사회공동체와 물리적 환경의 맥락에서 사회적으로 정의(socially defined)" (Picou et al. 1992)된다는 것을 잘 보여주는 현상이다.

셋째, 재난 피해자들과 제도적 행위자들은 재난을 정의하고 복구의 우선순위를 설정하기 위해 사건에 대한 '프레임'을 구축한다. 1995년 폭염(heat wave)으로 800명 이상이 사망한 시카고 폭염 사건을 연구한 클리넨버그(Klinenberg 2002)에 따르면, 시카고 시 정부는 이 사건을 재난으로 정의하는 것을 거부했고, '게으른 시민' 이라는 프레임으로 정부의 지원을 거부한 피해자들에게 사망의 책임을 전가했다. 각각의 이익을 반영해 사건을 설명하는 틀을 구축하고 재난을 정의해 왔다. 이렇듯 특정 행위자에 의해 어떠한 사건이 구성되고 또 재구성되는 방식은 재난 피해자와 공동체, 그리고 사회 전체에 중대한 영향을 미쳤다.

10) UN은 2019년 3월 4일, 공식 홈페이지에 제네바에서 열린 인권이사회에서 발표된 데이비드 보이드 인권.환경 특별보고관의 보고서를 공개하며 "대기오염은 조용하고, 가끔은 눈에 보이지도 않는, 엄청난 살인자"라고 표현했으며, "대기오염은 가정 내에서도 바깥에서도 발생하며 이 때문에 매해 어린이 60만 명을 포함한 700만 명이 사망한다"고 밝혔다(뉴시스 2019/03/05). 대기오염으로 인한 환경.건강피해는 전 세계적인 현상인 것이다.

제3절. 연구방법론과 자료수집

1. 사례연구와 중층적 기술(thick description)

연구의 방법론은 사례연구(case study)를 통해 인지적이고 역사적인 접근을 시도하는 질적 연구(qualitative research)를 채택했다. 사례 연구는 사회과학 연구에서 중요한 방법론으로 역사적·인류학적 해석을 중심으로 하는 서술적 방법이다. 연구방법 선택에 특별한 원칙이나 공식이 있는 것은 아니지만, 방법론의 결정은 "많은 부분에 있어 연구문제와 관련이 있다." 연구질문 혹은 연구주제가 실제 일어난 정치적 사건을 설명하기 위하여 설정된 경우(가령, '어떻게 또는 왜 특정 사회현상이 일어나는가?'), 사례연구를 수행하는 것이 적절하다. 또한 사례연구는 "현상과 정황 사이의 경계가 명확하게 구분되지 않을 때 사용할 수 있는 연구방법"(Yin and Davis 2007)이면서, "연구문제가 특정 사회현상을 광범위하고 깊이 있게 기술해야 하는 경우 효과적인 연구방법"이다(Yin 2014, 22).[11] 달리 말해, "독특한 사례, 기술되거나 상세히 알려질 필요가 있는 사례, 그것 자체로 특별한 관심을 받은 사례"일 때 사례연구의 대상으로서 적절하다고 평가된다(Creswell 2015).

단일사례연구의 한계를 보완하기 위해 "과정 추적(process tracing)"이 활용될 수 있다(Collier 2011). "정치적 과거가 정치적 현재에 어떻게 영향을 미치는지에 관해 생각하는데 유용한 수단"(Hague et al. 2017, 130)인 과정추적은 통계적 방법과 완전히 다르게 특정한 사건

11) 사례연구가 실증적 연구의 고유한 형태임에도 불구하고, 많은 연구자들이 사례연구를 평가 절하해 왔다. 하지만 호글린과 그의 동료들(Hoaglin et al. 1982)은 "대부분의 사람은 자신이 사례연구를 수행할 수 있다고 생각하며, 우리들의 대부분은 사례연구를 이해할 수 있다고 믿고 있다. 그러나 이처럼 사례연구에 대한 시각이 제대로 정립되지 않았기 때문에 사례연구가 마땅히 받아야 할 좋은 평가를 받지 못하고 있는 것이 사실"이라고 지적한다.
사례연구의 엄밀성과 이론적 기여에 대한 문제제기('충분히 엄격한 방법론인가?', '연구(research)가 아닌 교육(teaching)을 위한 사례연구는 아닌가?', '사례연구의 결과를 일반화시킬 수 있는가?' 등) 및 이에 대한 반박은 벤트 플리브버그(Bent Flyvbjerg 2006)의 연구논문 "Five Misunderstandings About Case-Study Research."을 참조할 것.

의 시계열적인 과정을 분석함으로써 이론에 대해 시험해볼 수 있는 좋은 방법이다. 마호니(Mahoney 2010, 125-31; 장희경 2014, 12에서 재인용)가 강조하는 과정추이의 기초는 세심한 기술(description)로서, 이는 연구하고자 하는 과정을 분석하는 중요한 "건축 블록(building block)" (George and Bennet 2005)이 된다.[12] 과정추이는 변화와 인과의 궤적을 분석하는데, 만약 이 궤적의 각 단계에서 관찰되는 현상을 적절하게 기술하지 못한다면 분석은 실패한다.

가습기살균제 참사는 전례 없는 사회적 재난으로서 각 행위자들이 어떠한 이해관계에 기반 하여 인식하고 상호작용하는지에 대한 기술이 필요하며, 본 연구에서는 과정추적을 통한 충실한 기술을 통해 사건 전체에 대한 중층적인 기술 혹은 두터운 기술(thick description)(Geertz 1973)을 제시하고자 한다.[13]

2. 자료 수집

연구에 필요한 자료는 문헌조사, 심층면접, 참여관찰을 통하여 수집하였다. 우선, 기본 문헌으로는 1차 자료로서 청와대, 국회, 정부 부처(환경부, 산자부, 보건복지부, 기재부, 법무부) 및 산하 공공기관의 통치 사료(국회 회의록, 공청회 회의록, 정부문건, 시행령 논의 회의록, 정부 발행 보고서와 백서, 보도자료) 등을 검토하였다. 그뿐 아니라 참사 관련 법안과 판결문, 가해기업의 보고서 및 성명서도 수집 및 분석하였다. 2차 자료는 본 연구가 비교사례로 삼고 있는 재난과 관련된 논문 및 학술

12) 조지와 베넷(George and Bennett 2005)이 강조했듯이, 하나의 단일사례 연구가 대안적인 인과적 경로(alternative causal paths)를 제시했을 때, 그 분야 연구의 일반화와 이론의 유형화에 일종의 구성요소(building block)가 될 수 있다.

13) 기어츠는『문화의 해석 *The Interpretation of Culture: Selected Essays*』에서 "발리의 수탉싸움(A Deep Play: Notes on the Balinese Cockfight)"(Geertz 1973, 412-454)을 중층적으로 기술했다. 이 사회에서 수탉싸움은 "남성성의 표현이기도 하고 사회적 지위와 체면의 문제"이기도 하며 "공동체에 대한 충성심을 응축한 것"이기도 하다. 그것은 "체면에 관한 것이고 분노나 죽음에 대한 것"이기도 하며 "관대함을 주제로 한 것이기도 혹은 행운에 관해 말하는 것"이기도 하다. 수탉싸움은 이런 의미들이 쌓여지고 다양한 현실들이 한데 합쳐져서, 잘 빚어진 하나의 이미지로서, "발리인들이 발리라는 사회를 어떻게 상상하고 해석하는지를 보여준다"(박재준 2018, 357-358).

서적, 언론 보도를 검토하였다. 가습기살균제 참사의 경우, 비교적 최근에 발생한 재난이라는 이유도 있으나, 발생 이후 4~5년이 지난 시점을 기점으로 학술 연구가 급감하는 경향이 발견되었다. 따라서 부득이 1차 자료와 더불어, 재난을 지속적으로 추적해온 언론사 자료(『경향신문』, 『프레시안』 등)를 적극 참고하였다.

문헌조사 외에 주된 자료수집방법은 심층인터뷰와 참여관찰방법을 활용했다. 먼저, 인터뷰는 크게 두 가지 단계로 수행했다. 첫째, 의도적 표집방법(purposive method)을 활용했다. 일차적으로 재난 피해자를 대표할 수 있는 인물(피해자모임의 대표, 공동대표, 사무국장 등)을 선정하여 인터뷰 의사를 타진하여 만났다. 둘째, 두 번째 단계에서는 눈덩이 표집방법(snowball method)을 활용하여 면담에 참여한 인터뷰이들이 추천한 인물을 추가로 면담하였다. 이 논문을 위해 필자는 아래 <표 2>와 같이 피해자 운동에 적극적으로 참여한 전문가들과 피해자를 심층 면접하였다.

<표 2> 주요 인터뷰이 리스트

일시	장소	이름/ 지위
2018년 1월	공덕 라이프인 사무실	강찬호/ 가습기살균제피해자와가족모임 대표
2018년 1월	정동 환경보건시민센터	최예용/ 사회적참사특조위 가습기살균제참사 소위원장(전 환경보건시민센터 소장)
2018년 1월	정동 환경보건시민센터	강은/ 천식피해자모임 대표
2019년 1월	서울역 앤제리너스	임종한/ 인하대 의대 교수
2019년 2월	태안신문사 편집국장실	신문웅 편집국장
2019년 7월	법무법인 향법 회의실	황정화/ 민변 환경위원회 위원장
2019년 8월	서울대 보건대학원	백도명/ 서울대 보건대학원 교수

2019년10월	사회적참사특별조사위원회 회의실(명동포스트타워 19층)	박항주/ 사회적참사특조위 가습기살균제참사진상규명국장(전 심상정 의원 보좌관)

동시에 필자는 2017년 12월부터 2019년 8월까지 21개월 동안 참여관찰을 적극 수행하였다. 피해자가 전국에 산재해 있는 가습기살균제 참사의 경우, 특정한 현장(field)을 설정하기 어려웠다. 하지만, 8년간의 피해자 집합행동이 주로 서울에서 이루어졌고, 국가와의 상호작용 역시 서울지역(여의도)에서 자주 관찰되었다. 구체적으로, 가습기살균제 불매운동, 농성, 캠패인, 기자회견, 추모대회, 월례 피해자 워크숍, 국회 토론회, 재판, 피해구제 관련 법안 공청회, 학술대회, 사회적참사특별조사위원회 내부발표 등 가습기살균제 참사에 관련된 주요 행위자들이 참석했거나, 이들의 내부 회의 혹은 사회적 학습, 그리고 중대한 의사결정이 논의되는 자리에 참석하였다. 이러한 과정을 통해 연구자는 사안 전체의 흐름과 맥락을 파악하는데 도움을 얻었으며, 피해자 운동에 참여한 당사자들과의 관계를 형성하고 인터뷰를 수행할 수 있었다.

제4절. 논문 구성

이제까지의 논의를 바탕으로 본 논문의 구성을 약술한다. 이어지는 2장에서는 본 연구의 이론적 배경 및 설명틀을 제시하고 있다. 특히 재난을 사회적 현상으로 규정하고, 재난이 사회적으로 구성되는 것의 의미를 설명하고 있다. 3장에서는 먼저 유독화학물질에 의한 재난의 일반적인 특성을 제시하고, 재난이 사회적으로 구성된다는 전제하에 '사회적 부검'이라는 접근방식에 기반 하여 가습기살균제 사망률에 영향을 미치는 요인을 정부의 재난 대응 시스템, 특별법 입법과정의 동학, 가습기살균제 피해구제 정책 등 더 넓은 맥락에 두고 분석을 수행할 것이다. 가습기살균제 참사를 크게 세 시기로 구분하여 기술하였다. 4장에서는 가

습기살균제 참사를 하나의 공적인 사건과 경험으로 구축한 상징 구조를 분석하고자 한다. 국가 기구와 가해기업은 그들의 상징권력을 이용하여 보편적으로 적용할 수 있는 공통된 기준과 범주(이를테면 사인간의 분쟁, 불가지론과 과학의 한계)를 만들어 부과했고, 이것은 사건을 이해하는 필요한 프레임이 되었다. 이러한 프레임을 통해 어떤 것은 밝혀지고 어떤 것은 사상되는지 조사해보는 것은 재난에 대한 사회적 인식의 틀이 생성되는 과정에 대해 이해하는데 도움을 줄 것이다. 또한 참사의 규모가 컸고 언론 보도가 많이 되었는데도 왜 가습기살균제 참사와 그 피해자와 유가족들의 삶이 사회적으로 망각되고 배제되었는지에 대한 답을 찾는 데도 기여할 것이다. 또한, 가습기살균제 피해자들과 대항전문가, 시민단체들이 국가와 기업의 프레임에 대응하기 위해 개발한 대항프레임과 그 내용에 대한 자세한 설명을 제공하고, 국가와 기업의 프레임이 피해자들의 대항프레임으로 (부분적으로) 대체되는 동력과 그 한계를 보여줄 것이다. 즉, 관련행위자가 구성하는 각각의 가습기살균제 참사를 담론분석을 통해 대비하였고, 프레이밍 이론을 적용하여 정부의 정책변화를 설명하고 있다. 5장에서는 전문성의 정치 이론으로 정책변화 및 정책의 지속성을 설명하고 있으며, 피해자와 대항전문가들의 공동지식생산을 주요 설명요인으로 제시하고 있다. 결론인 6장에서는 본 연구의 발견과 의의를 정리하고, 향후 연구계획을 약술할 것이다.

제2장. 이론적 배경

제1절. 기존 논의 검토와 한계

본 연구는 재난 관리 패러다임이 아닌 재난 거버넌스 패러다임에 기반하고 있으며, 두 개념의 차이에 대한 설명을 먼저 제시하고 있다. 다음으로 재난 이후의 정책변화를 설명하는 요인에 관한 기존의 논의를 크게 세 가지로 대별하여 기술하고 있다. 재난 복원력 이론, 초점사건 모델, 재난의 정치화 논의가 그것이다. 마지막으로, 가습기살균제 참사 연구의 전반적인 경향을 살펴보고, 특히 관련행위자들의 경쟁을 담론분석으로 접근한 김지수(2018)의 연구와 정책학습 이론을 적용한 이영웅(2017)의 연구에 초점을 맞춰 이들 연구의 의의와 한계를 분석하고 있다.

1. 재난 관리와 재난 거버넌스

현재까지 이론 영역과 정책 영역에서 재난에 대한 인식과 대응을 규정하는 기본 인식은 '재난 관리'(disaster management)이다. 밀레티와 동료들(Mileti et al. 1975)은 오늘날 재난 연구의 기본 인식틀인 재난 싸이클(disaster life cycle: response, recovery, preparedness and mitigation)을 패턴화했다. 재난관리를 정의함에 있어서 대부분의 연구들(배응환·주경일 2011; Henstra 2010; Petak 1985; Waugh Jr. and Hy 1994)이 "예방·대비·대응·복구" 단계별 활동 개념을 기반으로 하고 있고, 국가 차원의 대응원칙 및 법으로도 체계화되었다.[14)]

실제, 미국 주지사협회(NGA: National Governors' Association)에서 1979년 처음으로 네 가지 활동을 제안한 이후, 이들을 모두 고려한 재난

14) 이러한 재난의 순환 모델(cycle)의 적실성에 대한 비판, 예컨대 '단계를 기계적으로 구분할 수 없고, 각 단계가 상호배제적인 것으로 인식될 수 있다'는 주장이 존재하지만, 그 유용성으로 인해 여전히 재난 연구의 기본틀로 활용되고 있다(Cronstedt. 2002).

관리 접근법을 포괄적 재난관리(CEM: Comprehensive Emergency Management)로 명명하였다(Donahue and Joyce, 2001: 730). 최근 미국 연방재난관리청(FEMA: Federal Emergency Management Agency)은 대통령령 8호(Presidential Policy Directive 8)에 근거한 국가 재난대비 목표(National Preparedness Goal)에서 안전하고(secure) 복원력 있는(resilient) 국가를 만들기 위해 5가지 미션 영역(mission area)으로 "prevention, protection, mitigation, response, recovery"를 제시하고 있다. 우리나라 「재난 및 안전관리 기본법」에서도 "이 법은 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정함을 목적"(제1조)으로 하다고 규정하였다.

<그림 1> 재난관리 싸이클
(Resilient Community Organisations 홈페이지)

네 가지 활동의 의미를 각각 살펴보면, 예방(mitigation)[15]은 재난이

15) 'mitigation' 용어는 방재소방, 환경, 도시계획 분야에서 완화, 경감, 저감 등 다양하게 번역되고 있으나 우리나라 재난안전 실무에서는 '예방'으로 번역하여 사용하고 있다.

발생하기 전 장기적 관점에서 재난의 위험을 억제(prevent)하거나 감소시키는(reduce) 활동으로, 예를 들면 건축기준 및 토지이용 관련 규정 제정, 재난보험 판매, 위험지도 제작, 세제 혜택(McLoughlin 1985, 166) 등이 대표적이다. 대비(preparedness)는 "재난이 발생하기 전 단기적 관점에서 다양한 조직과 지역사회가 재난에 효과적으로 대응하기 위한 준비성(readiness)을 향상시키는 활동"이다(Donahue and Joyce 2001, 730). 가령 재난발생시 대응 및 자원동원 계획의 수립, 경보체계, 대응기관 간 연락 및 정보공유 체계를 수립하는 활동 등이 그 예이다. 대응(response)은 재난 발생시 인명과 재산피해를 최소화하기 위해 재난대응 계획을 즉시 집행하는 활동이다. 대응활동은 제2의 재난 피해를 감소시키고(배응환·주경일 2011, 67) 효율적인 복구를 준비하는 내용도 포함된다. 마지막으로 복구(recovery)는 재난 발생한 후 단기, 중기, 장기적 관점에서 재난발생 이전의 정상상태로 회복하기 위한 활동이다. 예를 들어, 잔해물 처리, 피해 건축물 복구, 이재민 취업지원 등의 내용이 포함된다. 그러나 복구단계는 "인식 가능한 어떤 현존 질서에로의 복귀라기보다는 단지 어떤 안정적인 형태를 의미하게 되는 경우가 비일비재"하다(윤명오 2009). 특히 복구 과정에서 원상태로의 완전한 복구가 어렵다는 점에서 재난으로 발생한 피해는 "비가역적(cannot restore a previously existing status quo)"이다(Hills 1998).

그러나 이러한 재난 관리 패러다임은 정부에 의한 하향식(top-down) 통제를 기본 메커니즘으로 채택하고 있으며, 비국가행위자들의 역할과 기여를 부수적인 것으로 간주하고 있다. 반면, 최근 들어 기존의 관료제적이고 하향식(top-down) 대응체계에 대한 반성과 함께 그 해결책으로 거버넌스적 접근이 대안으로 고려되고 있다(UN 2015; OECD 2003; Tierney 2012; Ahrens and Rudolph 2006; Smith 2004; 이재은.양기근 2004; 김경호 2010; 조종묵 2010; 오윤경.정지범 2016; 임상규 2015; 문병현 2016). 재난 관리 협력과정의 참여자들은 다양하며(Comfort 1985; Comfort et al. 2010), 그 협력의 수준이 재난관리의 성패를 가름할 수 있기 때문이다(김영주.문명재 2015, 84). 더구나 의사결정과정에서의 시민

적 참여가 절차와 퍼포먼스 모두에 있어 관료들의 책임성을 제고시키는 데 긍정적인 영향을 미치며, 사회세력의 참여는 효율성과 민주적 가치 간 발생하는 갈등을 감소시킨다는 경험적 연구가 증가하고 있다 (Özerdem and Jacoby 2005; Haddow et al. 2014; Andrew et al. 2015).

이론적 영역에서도 최근 연구는 '재난 거버넌스'(disaster governance)를 중심으로 논의가 전개되고 있고(Tierney 2007), 재난에 대한 거버넌스적 접근이 이론적, 정책적 대안으로 제시되고 있다. 그러나 사회세력의 참여가 재난 대응에 대한 전반적인 역량을 제고시키고 있다는 경험적인 연구가 축적되고 있음에도 불구하고(Quarantelli and Dynes 1977; Quarantelli 1988; Parthasarathy 2015; 정지범 2012), 아직 재난 거버넌스가 재난 대응의 원칙과 행동양식으로 자리 잡았다고 보기는 어렵다. 특히 한국의 경우, 1990년대 중반 일련의 대형재난을 겪으면서 피해자 중심의 재난 대응 원칙을 밝혔고, 이후의 법/제도적 정비과정에서 사회세력의 참여를 지속적으로 강조했음에도(문병현 2016), 재난 상황에서의 대응 및 복구 과정을 보면 그러한 정치, 사회적 합의와 정책기조가 자리 잡았는지는 의문이다. 또한 현재의 재난 거버넌스 연구는 규범적인 차원에서 당위적이고 처방적인 진단을 제언하는 수준에 머물고 있다. 특히, 거버넌스의 구축 과정의 역동성이나, 행위자 간 상호작용을 포괄적으로 분석한 연구는 찾아보기 힘들다. 따라서 이에 대한 경험적 연구가 부족하다는 점에서 '재난 거버넌스'의 구축 및 작동에 관해 보다 실증적인 연구가 요구된다고 하겠다.

그렇다면 새로운 정치적 공간으로서의 재난 거버넌스는 무엇인가? 현재 통용되는 재난 거버넌스 개념은 "재난 관리(disaster management)나 위기 감축(risk reduction)보다 더 포괄적인 개념으로, 공영역과 사영역을 넘어서서 다양한 행위주체가 협상(negotiation), 참여(participation), 연대(engagement)를 통해 상호관계를 맺으면서 집합적인 결정(collective decision making)"으로 나아간다고 본다(Ahrens and Rudolph 2006; Tierney 2012). 기존의 재난 거버넌스 연구(Tierney 2012; 정유선 2014; 이재은.양기근 2004; Renn et al. 2008)는 재난의 특성을 반영하지 않

고, '재난에 대한 거버넌스적 접근이 필요하기 때문에 기존의 굿/협력적 거버넌스(good governance/ collaborative governance) 개념을 적용하겠다' 는 수준을 벗어나지 못했다.[16] 이러한 경향은 우선, 위험과 재난의 특수성을 거버넌스에 반영하지 못했다는 점에서 한계가 있다. 또한 거버넌스의 목적 혹은 적용범위를 밝히지 않음으로써 추상적인 측면이 강하다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 재난 거버넌스를 아래와 같이 보다 엄밀하게 정의하고자 한다.

> 재난 거버넌스는 "피해 보상 문제와 가해주체의 책임을 따지는 것에 관한 권위 있는 결정을 합의하기 위해 관련 행위자들, 즉 가해기업과 국가(정치세력+관료집단), 그리고 피해자 집단과 지원세력이 의사결정과정에 참여하고 실질적인 영향을 미치는 공적 논의구조"이다.

이러한 재난 거버넌스 정의는 기존 정의와 달리 재난 복구 과정에서의 피해 보상과 책임성이 중요하다는 점을 전제한다. 그동안의 재난 연구는 주로 재난 대응과 단기적 수습에 치우쳐 있었고, 21세기 들어서 재난 이전의 단계, 즉 예방과 대비 단계로 관심이 확장되었다. 반면, 오랜 시간과 많은 자원이 소요되는 복구 단계에 대한 연구는 비교적 많지 않았다. 이는 일차적으로 재난 상황이 종료된 후, 사회적 관심사가 급속도로 줄어든 것에 기인한다(Sylves 2008). 이보다 더 중요한 것은, 재난 복구 과정에서 본격적으로 가치와 자원이 재분배되면서 사안의 복합성이 증대되고 쟁점이 중첩되며 관련 행위자간 갈등 양상이 장기화됨으로써, 사안의 추적 및 분석이 어려워지기 때문이었다. 그러나 재난 복구 과정에 따라 향후 유사한 재난을 방지할 제도가 잘 구축될 수도 있고, 그로 인해 재난 피해를 최소화할 수 있기 때문에 재난 복구 과정에 초점을 맞출 필요가 있다.

여기서 재난 복구는 재난 이전의 상황으로의 복귀(back to normalcy)

16) '위험 거버넌스(risk governance)'에 대해서도 동일하게 평가할 수 있다. 국제위험거버넌스학회(IRGC 2007)의 경우도, 위험을 평가하고 방지하기 위해서 다양한 행위자들의 협력이 필요하기 때문에 '굿 거버넌스(good governance)'의 틀을 위험 문제에 대한 대응체제로 삼았으나, 위험 거버넌스만의 차별성에 대해서는 언급하지 않는다.

를 의미한다(Petak 1985). 그러나 '복귀'가 단순히 과거로의 회복, 물질적인 측면에서의 회복만을 의미하는 것은 아니다. 김도균과 박재묵(2012)에 따르면, 복구의 핵심은 피해자들의 사회경제적 삶의 질 복구, 권리 회복이다. 이 글에서는 양적인 측면의 복구뿐 아니라 질적인 측면의 복구에 주목하고자 한다. 다음 세 가지 이유에서다.

첫째, 가족의 사망 또는 피해자 본인의 신체적 장애는 영속적인 것이고, 재난 이전에 누리던 사회경제적 삶의 질 역시 완전히 복구될 수 없다. 오히려 재난으로 인한 정신적 피해(트라우마)를 지속적으로 안고 생활할 확률이 존재하며, 일부 사례에서는 슬픔을 표현하는 것조차 사회적인 논쟁의 대상으로 변질되어 피해자들을 위축시킬 수도 있다(이동훈 외 2017). 이른바 "박탈된 애도(disenfranchised grief)" (Doka 2002)의 상황에서 피해자들은 적극적인 행동이나 감정 표현 자체를 스스로 배제할 수도 있는 것이다. 이런 상황은 피해자들에게 재난 이상의 스트레스로 인식될 수 있기 때문에, 재난 복구는 양적인 측면 이상으로 질적인 측면에서 사고되어야 하며, 재난 피해자들의 목소리와 해석을 수용하는 것은 그래서 매우 중요하다.

둘째, 복구단계에서 본격적으로 '가치의 권위적 분배'가 일어나기 때문에 관련 행위자 간 이해의 대립이 발생할 소지가 높고, 피해규모 조사, 피해기준 확정, 관련 법/제도 정비, 예산 확보에 많은 시간이 소요되기 때문에, 장기간에 걸쳐 국가-사회 간 상호작용을 충분히 면밀히 추적할 수 있다는 이점을 확보할 수 있기 때문이다.

셋째, 질적인 복구 측면에서 재난 피해자에 보다 주목하기 위해서다. 그동안 다양한 유형의 재난에서 피해자의 목소리가 배제되어 왔고(Jasanoff et al. 1994), 재난 피해자들의 고통이 제도와 의학에서 규정하는, 나아가 사회적으로 인정받는 '피해'로 포섭되지 못하고 있다. 가령, 재난 피해자들은 스스로 피해를 입증해야만 행정관료들에 의해 '가습기살균제 피해자'의 자격을 취득할 수 있다. 이후 그러한 기준에 따라 자원이 분배되고 범주가 만들어지는 과정은 "오히려 피해자들의 도덕적인 인격을 시험하고, 많은 경우 피해자들의 인격을 훼손"하면서 진행된다. 피해등급 통보는 "피해자들 간에 피해자 됨(victimhhood)의 정

당성과 대표성을 둘러싼 분화와 갈등”을 낳기도 했으며, 기업과 정부는 “피해자의 호소와 요청을 아예 무시하거나 소극적으로 유실해버리는 방식으로 이들을 배제”하기도 했다(김지원 2018). 즉, 국가가 재난 복구에 개입할수록 오히려 재난 피해자들의 고통이 심화되는 역설적인 상황이 발생하는 것이다(Jasanoff et al. 1994).

위의 세 가지를 고려할 때 단순한 재난 이전의 물리적 상황으로의 복귀에 주목하는 시각을 넘어, 피해자의 사회경제적 삶의 복구에 초점을 맞추어 재난 거버넌스의 개념을 확대할 필요가 있으며, 관련 행위자간 치열한 경합이 발생하는 구축 과정(Bevir 2006)에 주목할 필요가 있다.

2. 재난과 정책변동

1) 복원력 이론(resilience theory)

20세기말부터 현재까지 재난 사회학뿐 아니라 재난 연구의 가장 큰 관심 사안은 재난에 대한 복원력(disaster resilience)이다. 처음 복원력이라는 개념을 사용한 홀링(Holling 1973; 이재열 2009 재인용)에 따르면, 복원력은 “생태시스템이 변화를 수용하면서도 지속할 수 있는 능력의 정도”를 의미했고, 재난 연구 전반에 널리 활용되기 시작했다(UN Hyogo Framework 2005); UN Sendai Framework 2015). 티어니와 브루노(Tierney and Bruneau 2007)는 복원력을 크게 네 가지 차원(4R)으로 구분했다. 첫째, 견고성(robustness)이다. 견고성은 내적인 힘과 저항력을 갖추었다는 것을 의미하고, 심각하게 업무능력을 손상받지 않고 재난의 충격에 버틸 수 있는 시스템의 능력을 말한다. 둘째, 가외성(redundancy)이다. 이는 시스템이나 시스템의 하위 부문이 어떤 기능적인 손상을 당했을 때 이를 대체하거나, 혹은 그 기능에 준하는 역할을 할 수 있는 대안적 선택이나 대체를 가능케 하는 여지가 존재하는지를 의미한다. 셋째, 자원력(resourcefulness)이다. 이는 문제를 진단하고, 해결책에 우선순위를 설정하여서, 다양한 자원들(물질, 금전, 정보, 기술, 인적자본 등)을 확인하고 동원할 수 있는 능력을 의미한다. 넷째로 신속성(rapidity)이다. 이는 피해와 마비를 극복하고 서비스와 소독 등을 빠른 시간 안에 복구

할 수 있는 능력을 의미한다.

복원력의 개념은 특히 사회적 자본(social capital)과 떼어서 생각할 수 없다. 사회적 자본이 공동체 수준에서 축적될 경우 재난 관리에 큰 도움이 되며 공동체의 재난에 대한 복원력을 높여줄 수 있다고 가정되기 때문이다(UN 2006; Klinenberg 2002). 그 주된 이유는 사회적 자본이 내부적 결속을 증대시키고(bonding), 외부사회와의 연계를 강화시키며(bridging), 정보의 유통을 촉진시키며, 구성원들 간에 상호 물질적, 정서적 지원을 제공하고, 서로 필요한 욕구를 확인하게 하고, 피해자들이 효율적이고 신속하게 필요한 자원을 구할 수 있게 도와주며, 공동체의 구성원들이 서로 신뢰하게 하고, 서로 의심하지 않게 하여 집합행동을 용이하게 해주며, 정치적인 영향력을 증대시키기 때문이다(이재열 2009, 91).

그런데 이들의 연구는 주로 '자연재난'을 다루고 있으며, 이들은 자연재난이 단기간에 사회를 붕괴시키는 결과를 가져오지만 재난 이후 '공동체의 복원 혹은 통합'을 급속하게 증가시키는 방향으로 가치와 규범의 패러다임 변화가 발생할 수 있다고 전제하는 경향이 있다. 그러나 실제 재난 상황에서는 이해당사자간 격렬한 이해관계의 충돌이 발생하기 마련이다(Bolin and Stanford 1993; Rozario 2001; Klein 2007).

또한 이들의 연구는 '커뮤니티 차원에서의 협력'에 한정되는 경향이 있고, 기존에 존재했거나 재난 상황에서 창출되는 "사회적 자본(social capital)" 외에 새로운 조직이 어떻게 그러한 역량을 축성할 수 있는지를 포괄하지 못하고 있다. 복원력 이론은 일종의 '자원동원론'으로서, 보다 풍족한 자원을 보유하고 있는 공동체가 재난에 덜 타격을 받고, 복구과정에서도 민주성과 효율성을 동시에 달성할 수 있다고 전제한다. 이것은 달리 말해, 기존의 자원을 많이 보유하지 못한 집단이 어떻게 재난을 복구할 수 있는지에 대한 설명을 간과하고 있음을 의미한다. 특히, 재난 이후 등장한 새로운 집합행동을 국가-사회 관계의 관점에서 조망하지 못하는 한계를 지닌다. 또한 재난에 의해 관련 행위자 간 사회적 관계 패턴이 조정되는 방식과 과정에 주목한 연구가 드물다는 한

계도 있다.

2) 초점사건(focusing event)과 정책변화

행정학자들은 주로 재난이 촉발한 정책 변동에 천착해왔다. 이들은 "사고(accidents), 자연재난(natural disaster), 그리고 테러 공격(terrorists attacks)같은 고의적으로 생긴 대규모 재난 사건(catastrophes)을 포함하는 갑작스러운 사건(sudden events)" 을 의미하는 대규모 초점사건(major focusing events)에 직면했을 때 신속한 정책변동이 가능하다고 주장한다(Birkland 2006; Handmer and Dovers 2007; Sabatier and Weible 2007). 대표적으로 버클랜드(Birkland 2006)는 킹던(Kingdon 1984)이 처음 개념화했던 '초점사건'(focusing event)의 개념을 재난(disaster)과 사고(accident)에 적용했는데, 9·11테러 사건과 같은 재난과 사고가 정책 문제에 대한 관심을 증가시킨다고 주장했다. 버클랜드(2006)는 정책변동을 정책과정에서 학습과정(learning process)의 결과로 이해할 수 있다는 가정, 즉 특정사건(particular event)과 연결될 수 있는 정책변동을 '사건관련(중심) 정책변동(event-related policy change)'이라고 개념화하였다.[17)]

그러나 '초점사건'에 주목한 '사건관련 정책변동론'(Birkland 2006; 이동규 2012; 김용균 2018)은 몇 가지 한계가 있다. 예컨대, 경험적으로 보면, 김영삼 정부 시기 발생한 일련의 대형재난[18)]이 왜 1990년대 중·후반 재난 거버넌스 구축으로 이어지지 못했는가에 대해 설명을 해주지 못한다. 심지어 누가 보아도 초점사건인 재난이 발생한다 하더라도, 그 이후 정권이 교체되고, 기존 이익의 저항이 있을 시, 그 변화의 폭이 제한되거나, 오히려 변화 이전의 상태로 되돌아 갈 가능성도 존재한다. 동일본 대지진 이후 탈원전을 목표로 추진되었던 일본의 원자력정책이 정권 교체 후 유야무야 되었던 것이 대표적 사례이다.

---

17) 버클랜드의 분석틀을 적용한 연구가 국내에도 다수 존재한다(유훈 2009; 이동규 2012 외).

18) 1993년 무궁화열차 전복- 78명 사망/ 1993년 서해훼리호 침몰- 292명 사망/ 1994년 성수대교 붕괴-32명 사망/ 1994년 아현동 도시가스 폭발-12명 사망/ 1994년 충주호 유람선 화재- 29명 사망/ 1995년 대구 지하철 공사장 가스폭발- 101명 사망/ 1995년 삼풍백화점 붕괴- 502명 사망

또한 재난정책변동론은 '초점사건' 이후 '기회의 창'(window of opportunity)이 열릴 때, 정치적 기업가(대통령, 국회의원, 고위관료 등)의 활약으로 정책변동이 이루어지는 모델을 제시하면서 분명 '정치'의 역할을 강조하고 있다. 그러나 그러한 기회의 창이 열리기 전까지 이른바 '문제의 흐름'(Kingdon 1984), 즉 '사회적으로 해결해야 할 문제라는 공감대'가 어떻게 형성되고 유지될 수 있는지에 대한 관심은 상대적으로 적었다(May 1992). 현실에서는 초점사건이 아닌 경우, 즉 비가시적 재난(invisible disaster)이면서, 정치권력의 방해를 받으면서도, 사회적 변화를 이끌어낸 사례가 있을 수 있다. 가령, 가습기 사례가 그러하다. 주변적 지위에 있던 피해집단이 특별법 제정, 특조위 구성, 환경행정의 변화를 이끌어 낼 수 있었던 것에 대해 대통령과 국회, 강력한 이익집단, 관료집단만을 주요 행위자로 간주하는 정책변동이론은 답을 내어놓기 어려운 것이다. 무엇보다, 정책변동이론에서는 국가와 기업의 책임 인정 문제와 피해 보상 조치가 아주 부분적으로만 언급되는 한계를 갖는다.

3) 재난의 정치화(politicization of disaster)

재난이 촉발한 정치 변화가 자주 발견되면서 재난이 정치시스템과 통치 방식을 어떤 방식으로 재조정하는지에 대한 연구가 축적되고 있다(Pelling and Dill 2006).

재난이 미친 장기적인 정치적 결과를 최초로 연구한 정치학자는 알발라-버틀랜드(Albala-Bertrand 1993)이다. 그는 1972년 니카라과 지진, 1970년 방글라데시 태풍, 1973-4년 가뭄으로 인한 이티오피아 기근이 체제 전환과 밀접히 연관되어 있다고 주장했다.[19] 어떤 재난은 정부의 정당성을 크게 저해할 수도 있다. 1985년 멕시코 대지진 당시 정부의 대응

19) 그는 크게 다섯 가지 학문적 발견을 제시했다. 1) 재난의 정치적, 기술적, 사회적, 경제적 효과는 재난 이전의 사회 조건에 의해 설명될 수 있고, 2) 재난 대응은 집권세력의 정치적 비전에 따라 변화하며, 지배적인 정치 이데올로기를 드러내며, 3) 재난 대응을 잘 한 정부는 보다 높은 수준의 정당성을 확보하고, 4) 잘 조직된 정부구조는 재난 이후 재건에 있어 효율성을 확보하며, 5) 정치적 조건이 유동적인 상황에서 재난은 기존 정치적 상황에 한계점(breaking point)이 될 수 있다는 것이다.

은 신속하고 효율적인 민간의 대응과 극명하게 대비되었고,[20] 그간 누려왔던 제도혁명당(Institutional Revolutionary Party)의 권위는 크게 손상되었으며, 재난을 계기로 하여 권위주의 체제 하에서도 시민사회운동의 출현 및 시민사회의 부상이 이루어졌다(Tavera-Fenollosa 1998). 이후 드루리와 올슨(Drury and Olson 1998)은 통계적인 분석을 통해 일련의 변수와 재난 이후 정치적 불안의 연관성을 분석하였다. 펠링과 딜(Pelling and Dill 2006)은 1899년부터 2004년까지 14건의 재난 사례에 대한 질적 연구 분석을 통해 재난이 정치적, 지역적, 계급적 불평등을 드러내주고, 그러한 이슈와 관련된 정치적 투쟁을 촉진한다고 주장했다. 실베스(Sylves 2008)의 경우, 미국 연방제도와 재난 정책의 연관성, 분점정부하 대통령의 재난선포권에 대한 연구를 대표한다.

거시적인 접근과 달리 관료와 피해자들에 초점을 맞춘 미시적인 연구도 다수 존재한다. 먼저 쉬네이더(Schneider 1992)는 재난 상황에서 관료들의 역할에 주목했다. 재난 상황에서는 기존의 관료적인 규범(bureaucratic norms)과 새로운 유형의 규범(emergent norms)이 충돌하기 마련이며, "그 어떤 선의를 가지고 있다 하더라도 관료적 법령과 가이드라인에서 시작되는 국가의 대응은 필연적으로 대응 과정에서 역효과(adverse effect)를 낼 수밖에 없다"라고 강조했다. 또한 두 규범 간의 충돌을 잘 관리하는 것이 재난 대응의 성패를 결정짓는다고 주장했다. 그는 카트리나 참사에 있어서는 '관료들의 인식'이 재난 대응에 있어 중요한 설명요인이라고 지적했다(Schneider 2005). 타케다와 헬름스(Takeda and Helms 2006)는 관료제 자체의 속성, 즉 1) 분산된 지식과 집중화된 정책결정과정, 2) 시스템 외부의 정보 무시 경향, 3) 실패로 판

20) 솔닛(Solnit 2010, 210-218)에 따르면, 정확히 몇 명인지 모를 봉제공들이 그날 사망했다. 사망자 수가 정확히 알려지지 않은 이유는 경찰이 약탈을 방지한다는 명목과 건물 잔해가 안전하지 않다는 구실로 사람들이 건물 더미를 파헤쳐 가족을 찾는 행위를 막았기 때문이기도 하다. 건물 더미에 갇혀 구조를 요청하는 여공들 대신 장비를 구하려는 공장 주인을 경찰이 보호한, 악명 높은 사례도 있었다. 많은 공장주들이 이런 행동을 했다. 반면, 정부의 도움 없이 가족과 이웃을 구조하고, 서로 먹을 것과 잠자리를 해결해주고, 구조대와 청소대 등을 편성하는 일을 무난하게 해낸 시민들은 비상사태가 정리된 뒤에도 권력과 연대, 가능성에 대한 수준 높은 의식을 잃지 않았다. 이 지진은 멕시코 사람들이 시민사회(Civil Society)라고 부르는 것을 탄생시켰다.

명 난 정책에 대한 맹목적 헌신 등으로 인해 유동적인 재난 상황에 대처하기 어렵다는 것을 카트리나 사례로 입증했다.

다만, 기존의 정치학적 접근 역시 여전히 한계를 갖는다. 우선, 재난정치학의 연구경향은 거시적인 차원에서의 정권교체, 시민사회의 부상에 주목, 미시적으로는 관료들과 피해자들 간 상호작용에 주목하고 있다. 거시적 접근의 경우, 재난으로 인한 변화를 필연적인 것으로 간주하는 경향이 있다. 미얀마의 나르기스 참사, 중국 쓰촨 대지진의 사례(백지운 2014)와 같이 재난이 오히려 기존의 권력을 강화시킬 수도 있음을 간과했다. 한편 행위자에 보다 초점을 맞춘 미시적 접근의 경우, 재난 상황에서 행위자의 행동 패턴에 대한 입체적인 이해를 제공하지만, 그것을 '행동동기'와 '전략'의 측면에서 분석적으로 기술하는 데는 한계를 노정하는 경우가 많았다.

이러한 한계를 보완하고 재난과 정치변동 간의 인과적 관계를 이론화 하기 위해 최근 행위자들의 의식적인 개입과 그 동기에 주목하는 '재난의 정치화(politicization)'에 대한 연구가 증가하고 있다.

주요 연구자들(Broekema 2016; Smith and Elliot 2007; Deverell 2009)에 따르면, 최근까지도 왜 어떤 재난에서는 정책학습 및 입법조치 등의 정책변화가 발생하는지, 반면에 왜 다른 사례에서는 변화를 찾아보기 어려운지에 대해서는 만족할만한 설명이 제시되지 못하고 있다. 이에 대해 최근 들어 그 설명요인으로서 정치화(politicization)에 주목하고 있다(May 1992; Stern 1997; Dekker and Hansen 2004; Birkland 2006).

그러나 정치화가 그 자체로 정책변화를 촉발하는 것은 아니다. 앞서 초점사건 및 정책변동 연구자들이 주장하듯이 '초점사건 발생 = 정책변화'라는 단순한 등식이 성립할 수 없듯이, 재난 이슈가 정치화된다고 하더라도 그것이 필연적으로 정책변화로 귀결되는 것은 아닌 것이다. 재난 이슈의 정치화는 사회적 학습과 정책변화를 촉진할 수도 있고(promoting effect) 제약할 수도 있다(impeding effect)(Boin et al. 2008; Broekema 2016).

만약, 정치화가 재난 이후 정책 학습과 변화를 촉진하는 경우, 그것

은 다음과 같은 경로를 거치는 것으로 가정된다. 먼저 사건에 대한 관심이 커지면서 다양한 행위자가 연관되고, 정부의 대응에 대한 시민들의 평가가 이루어진다. 그 형태는 청문회, 특별조사위원회, 학술연구, 사법판결 등으로 다양하게 이루어질 수 있다(Birkland 2006). 이 과정에서 사건과 관련된 정보가 충분하게 축적되고, 정책결정자들은 이를 근거로 재난의 원인과 결과에 대한 통찰력을 얻게 되며, 증대된 사회적 관심과 사실관계는 일련의 정치적 압력으로 작동하게 된다(Deverell 2009).

반면, 정치화가 정책변화를 지연시킬 수도 있다. 서로 다른 이해관계를 가진 행위자들이 개입하기 시작하고, 이들은 각자의 이익에 부합하는 방식으로 사건을 프레이밍 하고자 노력하게 된다(Stone 2002; Brändström and Kuipers 2003). 이 과정에서 산출되는 정보는 주관적이고 논쟁적이며 (Carley and Harrald 1997), 갈등이 심화될수록 정책결정자들은 비난회피 동기가 매우 강해지며 자리 보존에 집중하게 되는 경향이 발견된다(Boin et al. 2008). 문제 해결을 요구하는 정치적 압력(Birkland 2006)이 오히려 집권엘리트들의 책임회피를 부추길 수도 있는 것이다. 한편, 강원택(2017)과 박종희(2017)에 따르면, 정치적 양극화에 의해서 재난이 극심한 이념적 갈등의 계기로 전환될 수도 있다. 그런데 이때의 정치화 즉, 당파성이 깊이 개입된 정치화의 과정을 겪을 경우 재난 해결을 위한 사회적 대화와 협력은 교착상태에 빠지게 된다.

이에 대해서 브랜드스트롬과 쿠이퍼스는 정치화의 강도는 다음과 같은 요인에 의해 매우 달라질 수 있다고 지적했다. 정책 영역, 행위자의 동원, 이슈의 현저성(sailence), 행위자의 프레이밍 역량 등이다(Brandstrom and Kuipers 2003). 특히, 이들은 행위자의 프레이밍 역량, 다시 말해, '재난이 기존 질서의 핵심가치를 위협한다'는 의미규정에 성공하는 행위자가 재난 복구과정을 주도할 것으로 가정했다. 현존하는 질서에 위협이 되는 경우 재난은 급격히 정치화되는 것이다(Boin et al. 2005).

그러나 이들의 설명은 두 가지 측면에서 한계를 가진다. 첫째, 정치화의 주체를 기존의 정치엘리트로만 한정하는 경향이다. 둘째, 정치화가

이루어지는 과정, 즉 '어떤 과정에 의한 정치화인가?'에 대해서는 경험적인 분석을 결여하고 있다. 이미 논쟁적인 이슈로 부상한 재난 사례를 분석했기 때문이다. 본 연구는 피해자 집단이라는 행위자를 주요한 행위자로 제시하고, 이들의 전략에 주목했다는 점에서 이러한 한계를 보완할 수 있다.

3. 가습기살균제 참사 선행연구 검토

김지원 외(2019)에 따르면, '가습기살균제'를 키워드로 2011년부터 2019년 5월까지 구글학술검색, 데이터베이스 RISS (Research Inforamtion Sharing Service)등을 통해 검색된 학술논문은 123편이다. 가습기살균제 참사에 대한 인문·사회과학 분야(42편) 연구는 자연과학(81편)에 비해 그 절대적인 숫자가 적었고 정치학 연구는 전무했다.[21] 이러한 연구들은 가습기살균제 참사와 연관된 각 분과학문의 관심사를 반영하고 있으나, '국가-사회관계'를 포괄적으로 분석하거나, 피해자들의 집단행동 및 전략에 대한 관심사를 결여하고 있으며, 정책변화의 원인과 변화의 계기를 다루지 않거나, 언급하는 수준에서 그치고 있다.

본 연구가 주목하는 연구는 김지수(2017)과 이영웅(2017)의 연구다. 먼저 김지수의 연구는 '스토리라인의 변화'로 2011년부터 2018년까지의 시기를 분석하면서 '담론분석'을 활용하여 각 행위자들의 인식을 보여주고 있다. 이영웅의 경우, 버클랜드(Birkland)의 '정책학습' 개념을 적용하여 가습기살균제 이후의 정책 변화를 추적하고 있다.

김지수(2017)는 「담론연합 이론을 통해 본 가습기살균제 참사」에서 담론연합(discourse coalition)(Hajer 2005)의 관점으로 가습기살균제 참사의 정책 변동 과정을 분석한 결과, 정부의 정책이 각 시기의 우세한 담론연합의 스토리라인을 반영한 형태로 결정되어 왔다고 주장했다. 기존

21) 의학, 독성학, 보건학 분야의 연구들은 가습기살균제의 유해성이 공론화된 2011년 직후 가습기살균제 원료물질과 폐손상과의 인과관계를 증명하고, 피해의 특이성을 구체화하며, 개별 피해자의 건강피해와 가습기살균제 사용간의 연관성을 확인하는 데 기여해 왔다(김지원 외 2019, 354).

의 정책결정과정 이론에서는 객관성과 합리성이 강조되고, 과학적 근거와 지식이 편견 없이 공공부문의 정책에 반영되는 것으로 가정했다. 이때의 근거는 주로 전문가들이 산출한 지식을 뜻하며, 중립적이며 객관적인 과학 지식으로 정의된다는 것이다(김지수 2018, 14-15). 김지수는 가습기살균제 관련 정책 변화의 원인을 이해하기 위해서 정부를 담론연합의 한 행위자로 간주해야 하며, 정부로부터 더욱 적극적인 정책 변화를 끌어내기 위해서는 정부가 수용할 수 있는 스토리라인을 구축할 필요성이 있다고 주장했다. 동시에 그러한 담론이 제도화될 수 있도록 전략적인 고민이 수반되어야 한다고 지적했다.

김지수의 경우, 각 행위자들의 담론이 어떻게 구성되었는지, 그리고 어떤 계기로 특정 담론이 우세해졌는지에 대한 설명을 간과하고 있다. 특정한 시기에 특정한 담론이 상대적으로 우세했다는 단순한 기술에 머물고 있는 것이다. 따라서 본 연구에서는 특정한 담론이 누구에 의해 주도되었으며, 담론을 구성하는 과정과 의도, 각행위자의 해석을 추적하여 보다 분석적인 설명을 제공하고자 한다.

이영웅(2017)은 「가습기살균제 특별법 제정 과정과 정책학습」에서 가습기살균제 피해자들을 구제하기 위한 특별법 제정과정을 “사건중심 정책학습(Event-related policy learning)” 모형(Birkland 1998; 2006)을 적용하여, 정책변화가 세 가지 유형의 학습(정치적 학습, 도구적 학습, 사회적 학습)을 통해 가능했다고 설명하고 있다. 그에 따르면, 다수의 연구자들이 정책변동의 주요한 원인으로서 학습의 잠재력을 지적해왔고, 실제로 19대 국회 시기 축적된 학습경험으로 20대 국회에서 가습기살균제 피해구제 특별법이 통과될 수 있었다고 주장한다.

이영웅의 경우, 재난 상황에서의 학습을 중점적으로 다룬 버클랜드(Birkland 2006)의 ‘공공정책 학습’(learning in public policy) 개념을 적극 수용하여, 정책결정주체들의 학습과 상호 교류가 정책에 대한 이해를 심화시키고 정책변화의 기반이 될 수 있다는 것을 경험적으로 검증했다. 본 연구 역시 관련행위자들의 학습이 정책변화의 주요 동인이 될 수 있다는 이러한 가정을 적극 받아들이고 있다.

그러나 정책학습 모형은 국가 행위자, 즉 행정부처, 입법부 등 기존의 정치엘리트와 관료엘리트만을 학습의 주체로 상정하고 있다. 무엇보다, 정책 변화를 '법 제정'으로만 한정하고 있다. 이런 경우, 피해자 집단, 시민단체, 대항전문가 집단의 학습 및 지식생산을 간과하게 되고, 이들의 참여가 정책변화에 미치는 영향을 놓치게 되는 것이다. 또한 법적 기반이 조성된다고 하더라도, 법의 시행과정(시행령의 제정 및 집행)에서 국가-사회 간에는 끊임없는 상호작용이 발생하고, '특별법'의 제정보다 '시행령'의 개정이 훨씬 더 중요한 의미를 갖게 될 수도 있다. 즉, 정책변화를 오랜 기간 추적해야 할 필요성이 있는 것이다. 따라서 본 연구에서는 '학습'에 참가하고, 지식을 생산하는 주체를 기존의 정책결정자들뿐 아니라 피해자 집단, 시민단체, 대항전문가들로 확장하고, 이들의 연대와 지식생산으로 인해 '아래로부터의 정책변화'가 가능해졌음을 보이고자 한다.

제2절. 이론적 자원

기존 연구들의 한계를 보완하고 피해자들의 집합행동과 국가, 기업의 책임 인정 및 보상을 결정하는 요인에 대한 분석틀을 설립하기 위해 본 연구는 샷슈나이더의 '갈등의 사회화'와 '갈등의 사사화' 개념을 기본적인 인식의 틀로 설정하고자 한다. 다음으로 위험과 재난의 사회적 구성과 프레이밍 이론, 전문성의 정치를 주요한 이론적 자원으로 삼고 있다. 이어지는 제3절에서는 라이히(Reich 1982; 1991; 1994)의 '유독물질의 정치(Toxic Politics)' 모델에 상기한 이론적 자원을 결합하여 본 연구의 분석틀을 제시하고 있다.

1. 연구의 가정: 갈등과 재난의 사회화

본 연구의 기본 가정은 샷슈나이더(Schattschneider 1975)의 갈등의

사회화(socialization)와 사사화(privatization)이다. 샷슈나이더는 '정치의 과정과 결과는 갈등을 구성하는 네 차원, 즉 갈등의 범위, 갈등의 가시성, 갈등의 강도, 갈등의 방향에 달렸다'고 주장했는데, 이 중 핵심은 갈등의 범위이다. 그에 따르면 갈등의 범위는 '누가, 그리고 얼마나 많은 사람이 갈등에 관여하는가'이며, 새로운 참여자가 갈등에 들어오면 힘의 균형이 바뀌고 그 결과 또한 달라진다. 갈등의 범위는 외부의 개입 없이 갈등이 사적인 채로 남아 있도록 하려는 사사화하는 방향이나, 반대로 더욱 많은 사람이 갈등에 참여하도록 하려는 사회화하려는 서로 대립하는 방향으로 움직인다. 보통 상층계급은 갈등의 사사화(privatizaion) 즉 기업이든 시장이든 자신이 관장하는 사적 영역으로 국지화하길 원한다. 왜냐하면 이 영역에서는 자신들이 강자 집단이기 때문이다. 갈등의 범위가 기업과 시장을 넘어 사회 전체적으로 확대되기를 원하는 사람들은 당연히 약자들이다. 그들은 갈등의 문제에 더 많은 사람들과 집단이 관여하게 됨으로써 사적 영역에서 자신들의 약한 지위가 달라지기를 바란다.

사회화와 사사화를 재난 대응과 복구에 적용해보면(박순열.홍덕화 2010), 사회화는 피해보상 및 복원과 관련된 일련의 정치적, 정책적 결정과정에 피해자 집단을 포함하여 더욱 많은 행위자가 참여하고, 전국적인 이슈로 확대되는 경향을 말한다. 이에 반해 사사화는 복원과정에 참여하는 행위자를 최소화하고, 사회적 이슈로 전환되는 것을 차단하여 해당 문제를 사인(私人) 간의 관계에 묶어두려는 경향이다. 즉, 사회화는 문제해결과정에서 더욱 폭넓은 참여와 더욱 공정한 사회적 대응의 가능성을 제공한다. 반면, 사사화는 재난을 사회적, 공적 의제로 만들기보다는 관련 당사자들 간의 사적인 이해관계의 다툼으로 만든다. 이 때문에 재난 이후 관련당사자들은 재난을 전체적으로 혹은 파편적으로 인식 혹은 규정하거나, 복원의 양식을 보다 사회화하거나 사사화하기 위해 끊임없이 경합한다. 이 쟁투의 결과가 복원의 경로를 결정하는 것이다. 다수파가 되고자 하는 반대파는 '갈등의 대체' 전략 즉, 가시성과 강도를 높이고 갈등의 방향을 결정하는 이슈를 제기함으로써 갈등을 조직하고자 하

는 유인이 있다. 가시성이 높고 대립 강도가 높은 재난일수록 상대적 약자인 이들이 사회적 지지를 얻어내고 갈등의 범위를 높일 가능성이 높아질 것이다. 그런데 실제 가시성이 높고 관련 행위자간 대립이 격렬하더라도 그것이 '사인간의 분쟁' 프레임에 갇힐 경우, 사회적 동의를 확보하고 원하는 소기의 성과를 얻어내기 힘들 수 있다. 허베이 스피리트호 사례가 그러하다. 반면, 가시성이 낮고 관련 행위자간 대립의 강도가 낮다 하더라도 기존의 갈등구도를 대체할 새로운 갈등의 이슈를 제기할 수 있다면(리프레이밍), 가습기살균제 참사와 같이 사회적 약자라 하더라도 원하는 목적을 달성해낼 수 있을 것이다.

따라서 내부 분열과 한정된 자원의 문제와 싸워야 할 뿐 아니라 훨씬 잘 조직된 이해집단의 견고한 반대와도 경쟁해야 하는 피해자들로서는 '갈등의 사회화' 전략을 적극 추구할 필요가 있다.

그러나 애링턴(Arrington 2010)이 지적했듯이, 갈등의 사회화 전략을 원하고 선택한다고 해서 사회적 약자들이 필연적으로 목적을 달성할 수 있는 것은 아니다. 갈등의 범위를 넓히는 과정에서 국가의 견제와 기업의 방해를 극복할 수 있어야 하기 때문이다. 또한 샷슈나이더와 애링턴은 갈등의 확대가 반드시 사회적 약자에 유리하게 작용하는 것은 아니라는 점을 분명히 하였다. 즉, 새로운 행위자가 유입되고 집단 규모가 커짐으로써, 재난 이슈에 대한 피해자들의 통제력을 상실할 수 있다. 만약 다수의 행위자로 구성된 외부 동맹 세력이 피해집단 내 빈틈을 파고들어 여러 행위자 집단으로 분기시킨다면, 기존에 존재하던 내부 분열이 심화되어, 최악의 경우, 극심한 분열과 함께 집단 정체성을 상실할 위험성도 존재한다. 따라서 피해자 집단과 지원세력은 보다 정치한 전략을 수립하고, 이를 실행할 필요가 있다. 그렇다면 그것은 어떻게 가능할 수 있는 것인가? 아래에서는 이에 대한 이론적 대안을 모색하고자 한다.

2. 사회운동 이론

1) 자원동원과 정치적 기회구조

피해자들의 집합행동을 “자신이 놓여있는 기존의 사회적 조건이 정의롭지 않다고 느끼며, 이것을 실제로 바꿀 수 있을 것이라고 믿고 있는 여러 사람들의 집단행동”(Turner and Killian 1972)으로 본다면, 그것은 일종의 사회운동이며, 사회운동이론 자원을 활용할 수 있다.

이를 위해서는 대표적인 세 가지 집단행동 이론, 합리적 행동 모델, 그리고 자원동원론을 참고할 수 있을 것이다(느뵈 2015, 71-115). 우선, 집단행동 이론은 기본적으로 사회운동을 군중심리학에 입각해 사회병리적 현상으로 보는 관점을 극복하고 그것이 가진 사회적 변화의 가능성을 긍정하는 시각으로서 대체로 사회적 불만을 동원의 핵심 요인으로 간주한다. 거어(Turr 1970)는 ‘상대적 박탈감’(relative deprivation)의 개념을 통해 사회적 관계의 맥락에서 나타난 박탈감의 강도에 주목했다. 또한 집단행동 이론은 불만이 곧장 동원으로 이어진다는 단선적 인식을 거부하고, 그러한 불만을 동원으로 이어지도록 하는 의미부여, 책임전가, 담론 생산 등의 인지적 상징적 매개 과정에 주목했다. 다음으로, 합리적 행동 모델은 동원을 개인의 합리적 전략의 관점에 입각해 경제적인 방식으로 독해한다. 이 시각에서 볼 때 집단행동에 참여하는 개인들의 선택은 기본적으로 자신의 행동에 투여되는 에너지와 자원을 둘러싼 편익 계산에 따른 것이다. 이러한 합리적 선택의 관점에서는 무임승차의 문제와 선택적 유인의 방법이 주요한 과제로 제기된다. 마지막으로 자원동원론은 앞선 두 이론이 제기하는 ‘왜’ 집단이 동원되는가?라는 문제를 넘어 ‘어떻게’ 동원이 시작되고 전개되며, 또 성공하거나 실패하는지를 분석하고자 한다. 이 때 자원은 참여자 수나 경제력 등의 총량적 요소, ‘우리’ 도는 ‘대자적 계급’의 형성과 같은 일체감 요소, 그리고 방해 능력, 정당화 담론 생산 능력, 지도자의 전술적 통찰 등의 전략적 행동 능력을 포괄한다. 사회운동 조직은 이러한 자원의 결집 요인이자 저항 기획의 중심 도구로 중요하게 다뤄진다(McCarthy and Zald 1973). 자

원동원론은 무엇보다 운동조직이 사회운동의 성공적인 실천을 위해 동원할 수 있는 자원의 종류 및 크기와 그것을 동원하는 과정, 그리고 역량에 주된 관심을 두며, 운동 조직이 다양한 자원을 얼마나 효과적으로 동원하는지에 따라 사회운동의 성패가 달라지는 것으로 보고 있다. 그러나 자원동원론은 미시적 수준에서 개인 행위자의 의식이나 참여 동기, 혹은 거시적 수준의 제도적-구조적 맥락들을 소홀히 한다는 점에서 조직에 대한 과잉결정론적 시각이라는 비판을 받고 있다.

자원동원이론이 운동참여자들의 조직의 수준(level of organization), 그리고 집단내부의 '구조적인 여건'(structural readiness)에 주목했다면, 정치적 기회에 초점을 둔 정치과정이론(political process model)(McAdam 1982)은 운동참여자들이 활용할 수 있는 '정치적 기회구조'에 주목함으로써 자원동원론을 보완하고 있다. 정치적 기회구조 이론가들(Eisinger 1973; McAdam 1988)은 정치적 맥락이 운동에 중요하고 결정적인 영향을 미친다고 주장한다. 정치적 기회구조란 운동진영이 정치적 접근을 할 수 있게 하는 정치적 맥락을 의미하며, 조직 집행부의 성격, 선거 방식, 사회적 분화 정도, 정치제도의 성격(Eisinger 1973), 시민참여에 대한 국가의 개방성과 정책 수행능력(Kitschelt 1986), 정치참여를 위한 접근기회의 증가, 불안정한 지배연합으로의 변동, 영향력 있는 동맹세력 형성, 지배 엘리트 내부 균열 발생(Tarrow 1994), 선거 결과와 정치세력간 경쟁의 강도(Reich 1982) 등이 정치적 기회구조로 작용할 수 있다. 즉 운동에 대한 정치체제의 수용력이 정치적 기회구조를 이룬다고 할 수 있는 것이다(박현희 2007, 18).

그러나 박현희(2007, 19)에 따르면, 이러한 정치과정이론은 참여자들의 불만에 대한 해석, 의미부여, 의미 공유 및 확장과 같은 담론형성과 대안형성 등의 문제를 경시한다는 문제점이 있다. 자원동원론과 정치적 기회구조론은 운동과 이에 대한 대응세력간의 상호작용(Tilly 1984)을 이념 및 담론 차원에서 파악하기보다는 전략적 차원으로 파악함으로써 민주주의 체제에서 정치행위자들 사이에 정당성을 확보하려는 이념적 경쟁과 설득 및 타협의 과정이 잘 드러나지 않는 한계를 가지고 있다. "특

별히 운동의 목표가 체제전복과 같은 급진적인 것이 아닌 한 제도적인 틀 내에서 사회의 변화를 추구하는 운동은 정부 및 엘리트 집단과의 정당성 확보 경쟁이 주요한 운동의 요인" 으로 작용하기 때문에, 정치과정적 시각에서의 힘에 의한 전략적 접근은 보다 옳은 의견을 추구하는 사회세력간의 상호작용 과정을 잘 설명할 수 없는 것이다. 제도의 변화를 추구하는 운동이 내세우는 명분은 일반 대중들의 집합행동에의 참여를 이끌어낼 뿐 아니라 또 한편으로는 정부 혹은 엘리트 집단의 정당성 주장에도 영향을 미친다는 점에서 양자 간의 상호 담론이 이뤄지는 담론 경쟁에 대한 관심이 필요한 것이다. 이를 위해서는 각 행위자의 타당성 주장의 근거를 서로 비교하고 상호 작용을 통해 담론의 변화과정을 추적하는 것이 필요하다.

관련하여 기존의 정책연구에서는 '정책목표' 와 '이해관계' 를 이미 주어진 것(taken for granted)으로 가정하고, 참여자의 행위는 정책문제를 둘러싸고 있는 이해관계나 권력관계에 따라 결정되는 것으로 규정한다(Fischer 2003; Schön and Rein 1994). 가령, 환경문제에 관한 전통적인 정책연구는 특정한 환경문제, 가령 '방사성 폐기물' 을 이미 '합의된 개념', 또는 '객관적으로 고정된 정책문제' 로서 정의하고 분석을 수행해왔다. 따라서 기존의 행정학 연구에서 정책분석의 초점은 이미 주어진 환경문제에 대한 정책적 대응이 성공 혹은 실패였는지, 그러한 정책결과가 '왜', '어떤 행위' 를 통해 가능하였는지 등 정책 성공(혹은 실패) 요인을 파악하는데 집중했고, 실패한 경우라면 그러한 실패를 반복하지 않기 위한 '처방적 진단' 을 제시하는 수준에서 그쳤다(강민아·장지호 2007, 23-24). 이러한 분석틀 내에서는 의사결정과정을 이미 합의된 정책목표에 대해 행위자들이 각자의 이익을 중심으로 타협과 조정을 통해 일종의 거래를 하는 것으로 해석하며, 이런 경우 정책결정의 결과는 이해관계자간의 상충하는 이해에 따른 전략적 행동에 좌우된다. 그러나 최종적으로 나타난 정책결과가 기존의 권력관계의 맥락에서 이해하기 어려운 상황, 즉 상대적으로 열세에 놓인 행위자의 선호가 반영되는 상황일 때에는 이러한 결과에 이르게 된 정책결정과정을 설명하기 어

려울 수 있다(Schön and Rein 1994, 15).

반면, 담론분석자들은 전통적인 접근방식이 행위자들의 이해관계 충돌로 비롯된 결과만을 예측할 수 있을 뿐이며, 행위자들이 어떤 방식으로 정책문제를 정의하고, 그러한 정책 문제를 해결하기 위해 어떠한 상호작용을 하는지에 대한 설명을 간과하고 있다고 지적한다. 즉, 정치적 갈등의 문제를 '외생적으로 고정된 이해관계의 충돌'의 결과로만 환원시키는 이러한 접근의 한계를 지적하고 있다(Hajer and Wagenaar, 2003). 브라운(Braun 1999)은 정책결정과정이 담론실천에 의해 구조화 또는 재구조화되는 불안정성을 지지고 있다는 점에 주목하여, 정책형성이 고정된 관념과 가치관에 의해 정책참여의 목적과 전략이 사전적으로 결정된다는 접근방식 대신, 정책 행위자들이 자신들의 이념이나 가치관에 근거하여 설정된 목표나 근본적 가치를 추구하기 위해 어떻게 정책목표와 정책상황을 끊임없이 재구성하고 해석하여 새로운 의미를 형성하고 전달하는지에 초점을 맞추고 있다. 같은 맥락에서 슈미트(Schmidt 2002)는 담론을 통해 의사결정 참여자가 정책문제에 대해 인식하는 틀이 바뀌고 정책문제에 관련된 그들의 선호도가 변화하며 나아가 정책에 관련된 제도적 역량을 강화시킴으로써 정책변화가 가능하다고 말한다. 담론분석에서는 수없이 많은 과학적, 객관적 정보들이 제시되지만, 동일한 사안에 대해 참여자간에 서로 상반되는 분석결과나 해석을 제시하기도 하며, 각자의 가치관이나 해석의 틀에 따라 전혀 다른 결론이나 의견을 제시할 수도 있다는 점에 주목하는 것이다.

담론 분석의 관점(Hajer 2005)에서 조망하는 경우 '가습기살균제 참사' 복구(recovery)라는 정책문제에 대해서 참여자의 정치적, 또는 사회문화적 입장에 따라 새로운 의미구성(construction of meaning)이 가능하다. 가습기살균제 참사를 기업과 소비자간 문제, 즉 '사인 간의 분쟁'으로 사고할 시 국가의 개입은 최소한으로 제한되거나 바람직하지 않은 것으로 여겨질 수 있다. 반면, 가습기살균제 참사를 사회적인 재난으로 규정하는 측은 기업에 대한 처벌과 국가 책임의 인정 및 적극적인 정책대응을 요구할 수 있는 것이다. 즉 동일한 실체에 대해서 이와 같이 상

반된 의미를 부여함으로써 사회적 재난에 대한 전혀 다른 방법의 접근이 가능할 수 있는 것이다.

2) 프레이밍 이론

프레이밍 이론은 사람들이 의도한 목적을 달성하기 위해 담론을 어떻게 형성해 나가는지, 그리고 담론 논쟁의 과정에서 행위자간의 관계를 포괄적으로 분석하는데 이용된다. 프레이밍 분석은 사회운동 영역에서 주로 유물론과 합리주의적 가정에 대한 대응으로서 발전되어 왔다. 고프만(Goffman 1974)은 사람들이 개인적 삶의 공간, 더 포괄적으로는 세계 속에서 사건들을 인식하고 정체성을 확인하며, 규정하고 위치를 찾을 수 있도록 하는 "해석의 도식(schemata of interpretation)"으로 프레임을 정의한다. 따라서 프레임은 "사회적 변화에 관한 정치적이고 정당성 있는 행동과 활동을 고무시키기 위한 행동에 뿌리를 둔 일련의 믿음과 의미들의 집합체"라고 할 수 있다. 또한 갬슨(Gamson 1992)은 '사건의 의미를 제공하는 중심적 아이디어'로 프레이밍을 정의한다. 이들에 따르면 프레이밍은 이슈와 관련된 논란이 무엇인지에 대해, 그리고 그 논란의 핵심이 무엇인지에 대한 판단의 근거를 제공해준다. 여기서 프레이밍은 경쟁하는 사실들, 고려사항들, 주장들 중의 선택(과 배제) 및 강조이다. 엔트만(Entman 1993) 역시 프레이밍의 핵심을 선택과 강조(sailency)로 제시하고 있다. 요컨대 프레이밍은 무엇이 이슈의 본질이며 그 이슈에 대해 어떻게 생각해야 하는가를 제안·강조하는 것이다(류재성 2018, 40).

이러한 프레이밍 접근법은 주로 사회운동 영역에서 발달했지만, 시민 활동가뿐 아니라 정책결정자 모두 특정한 프레임을 전략적으로 선택해서 사회적 지지를 동원하려고 한다는 점에서 사회운동 분석에만 한정되지는 않는다(손혁상 2013, 15). 가령, 쇤과 라인(Schön and Rein 1994)은 정책갈등 상황을 이성적이고 합리적인 담론을 통해 해결할 수 있는 '정책이견(policy disagreement)'과 이성과 합리적 과정으로만 해결되기 어려운 '정책 분쟁(policy controversies)'으로 담론의 성격을 구분했다. 정책분쟁의 상태에서는 과학적 사실이나 증거자료도 참여자의 가

치기준이나 신념에 따라 다양하게 재구성되거나 해석될 수 있기 때문에 단순히 보다 많은 양의 자료나 과학적 근거를 제시해도 좀처럼 의견 차이가 좁혀지지 않을 수 있다. 이러한 정책분쟁적 성격을 가지고 있는 사안을 이해하는 데 있어 유용한 틀을 제공하는 것이 담론 분석(discourse analysis)이며, 특히 프레이밍에 대한 담론 분석은 정책의사결정과정에 있어서 제공되는 객관적인 증거나 사실들이 참여자들에 의해 재구성되고 해석됨으로써 정책결정과정에 영향을 미치는 "현실의 재구성(reality construction)" (Benford and Snow 2000, 614)에 주목하는 접근법으로서 행위자간 인식의 차로 인해 분쟁의 거리가 좁혀지기 어려운 '정책분쟁' 유형의 정책결정과정 분석에 있어서 더욱 유용할 수 있다(강민아·장지호 2007, 26).

정책결정과정에서 프레이밍을 이용해 다양한 형태로 담론(공식발표문, 담화문, 선언, 반박문, 회의록 등)을 제시하는 과정은 정책결정과정에 참여하는 행위자들의 이해관계와 세계관을 구성함으로써 참여자간의 '합의동원'(consensus mobilization)과 '행위동원'(action mobilization)(Klandermans 1984)을 이끌어 내는 의미부여의 정치학(politics of signification)(Hall 1982)에 있어서 매우 중요한 전략이라고 볼 수 있다. 다시 말해, "대화와 설득을 통한 다수 여론의 형성이 권력을 구성하고 유지하는 유일하게 합법적인 방식임을 전제" 할 때, 정치적·정책적 이슈를 특정한 시각에서 어떤 내용으로 프레이밍하여 대중에게 전달할 것인가는 정치과정 전반에서 "다수 여론을 형성·획득하는 가장 중요한 정치적 전략과 기술" 로 볼 수 있다(류재성 2018, 37).

재난 연구에서 프레임 형성을 분석한 정치학 연구는 많이 진전되지 않았다. 언론학 분과에서는 미디어의 프레이밍이 재난에 대한 인식에 영향을 미치고 있음에 대한 경험적 연구가 다수 축적되어 있지만, 재난 피해자들의 집합행동과 국가의 대응에 대한 프레이밍 연구는 발견하기 어렵다. 사실 재난을 주제로 한 정치학 연구는 세월호 참사를 계기로 소수의 연구(박원호·신화용 2014; 강원택 2017; 박종희 2017)만이 이루어져 있고, 류재성(2018, 41)에 따르면, 한국 정치학 전반을 살펴보아도 "프레이

밍효과에 대한 연구는 매우 제한적”이다. 따라서 본 연구에서는 재난 이후 복구과정에서 각 행위자들의 담론을 프레이밍 이론으로 분석하고자 하며, 이는 재난 거버넌스의 구성과정과 작동 메커니즘에 대한 풍부한 이해를 제공하는 데 기여할 수 있다.

하지만 프레이밍에 주목하는 본 연구의 관점이 주요 사회운동이론들, 즉 불만의 동원, 자원동원이론, 정치적 기회구조 모델의 핵심적 가정과 변수들을 배제하는 것은 아니다. 여러 변수들은 실제 사회운동에서 상호작용하기 때문에 어느 한 가지 모델만으로는 그 설명력이 미흡할 수밖에 없다. 기존의 사회운동이론에서 제시하는 설명변수를 활용함과 동시에, 가습기살균제 참사라는 새로운 유형의 재난이 사회적으로 구성된다는 점에 주목하여 구성주의적 입장, 즉 프레임에 주목하고 있는 것이다.

3. 지식의 경합/전문성의 정치

가해기업과 국가에 비해 전문성과 자원이 부족한 피해자들이 어떻게 객관적인 피해를 입증하고, 가습기살균제 원료물질과 건강피해 간의 인과관계를 증명할 수 있었는가? 이에 답하기 위해 본 연구는 가습기살균제로 발생한 폐손상을 비롯한 각종 질환을 “경합하는 질병(contested illness)”(Brown and Zavestoski 2005, 7), 즉 “현재의 의료지식으로 설명하지 못하거나 종종 논쟁적인 환경적 요인을 설명에 포함하는 경우”로 인식하며, 피해자들의 집합행동의 동학을 설명하는 이론적 대안으로서 ‘전문성의 정치’를 제시하고 있다. 전문성의 정치(politics of expertise)란 과학성과 전문성 담론이 강화되고 있는 현대 사회에서 과연 어떤 집단, 혹은 누구의 전문성(지식)을 사회적으로 가치 있으며 믿을 만한 것으로 여겨야 하는가를 둘러싸고 사람들 사이에서 형성되는 갈등적 경합 과정이라고 할 수 있다(Fischer 1990; 이영희 2012). 이들의 관점에서 과학지식은 사회적인 구성물이고, 과학지식은 민주적인 이상에 복무하기보다 기업섹터의 이익을 반영하는 방향으로 인도될 위험성이 높다고

인식하고 있다(Cozzens and Woodhouse 2001, 535).

가습기살균제 참사의 논쟁의 중심에는 '전문지식의 정치화'(politicization of science)가 자리 잡고 있다. 이 논쟁을 이해하기 위해서는 가습기살균제 원료물질에 대한 과학지식과 더불어, 피해입증의 원칙이라는 법률적 지식, 법률 제·개정과 관련된 정치적 동학에 관한 지식 등이 복합적으로 요구된다. 가습기살균제 원료물질에 대한 과학적 지식의 불완전성과 불확실성은 원료물질과 건강피해 간 인과관계에 관한 해석의 대결을 초래했고, 피해자들이 피해를 입증해야 하는 원칙은 법률투쟁으로, 피해자들에 대한 실질적 지원 요구는 국가의 책임성에 대한 상반된 해석들 간의 충돌로 이어졌다. 즉, 피해자 운동의 중심에는 '지식투쟁'이 있으며, 이러한 지식투쟁은 다음과 같은 세 가지 요소로 이루어진다. 첫째, 정부와 기업의 논리에 대응하는 대항전문가들의 연대이다. 과학자, 의사, 변호사, 사회과학자 등의 연대는 다층적인 지식투쟁에서 강력한 힘으로 작동하였다. 둘째, 전문지식에 대한 접근이 '상호작용 전문가'(interactional experts)(Collins et al. 2011)들에 의해 피해자들에게 보다 용이하게 이루어졌다. 셋째, 가습기살균제의 위험은 그 불확실성으로 인해 다양한 해석, 가치, 정책이 산출될 공간을 창출한다. 이와 같은 맥락에서 지식투쟁을 이해하는 것이 피해자 운동을 이해하는 중요한 단초가 되며, 이 지식투쟁의 중심에 피해자-대항전문가 연합이 어떤 역할을 수행했는지를 밝히는 것이 이 논문의 주요 목적 중 하나이다.

사실, 보건의료문제와 환경문제에서 시민들은 자신의 삶과 건강이 위험에 처해 있음을 지속적으로 경험하게 되었으며 그 원인규명에 있어 과학기술지식의 판단은 시민들이 고통 받고 있는 경험과 상치되는 경우가 많았으며, 이에 시민들은 자신들이 직접 공식적인 전문지식을 반박하거나 대항전문가들과의 연대를 통해 정부-전문가 집단의 공식입장에 항의하였다(Epstein 1996; Brown 1992). 가령, 엡스타인(1996; 2007)은 미국 AIDS환자들의 의료운동과정에서 시민들이 어떻게 실험과정, 정책결정, 여론형성에 직접적으로 참여하게 되는지를 분석하였다. 의료운동에 참가하는 시민들이 과학자들의 실험방식과 실험대상 선정에 개입하고 연구비

와 연구계획을 운영하는 위원회에 참가하게 되며 반대의견과 대안을 제시하게 되었다. 이 과정에서 사회운동가, 환자들이 여러 전문가들과의 연대를 형성하는 동시에 자신들이 직접 과학적 지식을 습득하게 되었고, 다시 말해 사회운동의 전문지식화(expertification)가 공식기구에 대항하는 의료운동의 강력한 무기로 작동하게 되었으며, 과학적 지식의 형성과정 자체에 영향을 미치게 되었던 것이다(김종영 2011).

하지만 대부분의 경우 권위 있는 과학자들은 공식기구와의 관계 속에서 피해자들이 겪는 질병과 고통이 과학적으로 명확한 근거가 없다고 주장하며, 이때 의료운동의 참가자들은 이러한 공식적 입장에 반박하기 위해 "인민역학(popular epidemiology)"을 구성하게 된다(Brown 1992). 이는 과학자가 지배하는 엘리트적 역학에 반대되는 말로 시민들 자신이 직접 과학적 데이터와 관련 정보를 모으고 질병의 역학을 이해하기 위해 전문가들과 연대하거나 이들을 직접 고용하여 지식을 형성하는 과정을 말한다.[22] 브라운(Brown 2007)은 이 과정을 지배적 역학 패러다임(dominant epidemiological paradigm)과 대중적 패러다임(popular paradigm)의 경합과정으로 정교하게 재해석한다. 지배적 역학 패러다임은 정부와 과학영역에서의 각종 제도화 과정에 의존하며, 질병의 원인을 찾는데 있어 환경적 요소나 직업적 요소와 같은 요인들을 무시하고 개인적 행위의 특성이나 유전자적 요소를 강조하는 경향이 있다. 반면, 대중적 패러다임은 개인의 질병이 집단적으로 발견되고 이것이 정치화된 질병 경험으로 진화하여 의료운동이 일어나게 되는 경우를 말한다. 대항전문가들은 지배적인 질병 해석에 반발하고 특정 이해관계와 전문가 공동체의 검열을 넘어서서 시민들과 연대하고 공동체 지향적인 참여적 연구(community-based participatory research)의 형태로 발전하게 된다(김종영·김희윤 2013, 270-271에서 재인용).

이러한 대항지식의 구성과정에서 지역적 지식(local knowledge) 또는 상황적 지식(situated knowledge)으로 무장한 시민집단의 역할은 필수적

22) 하지만 주의할 것은 이러한 '인민 역학'이 반과학적이라기보다는 친과학적이라는 점이다. 이들은 환자의 육체와 경험을 지식 형성의 주요 원천으로 삼는다(Kroll-Smith and Floyd 1997).

이다. 사회운동에서 지배적인 과학지식에 대항하는 지역적 지식의 중요성은 오랫동안 강조되어 왔다(Epstein 1996; Brown 1992; Wynne 1996). 환경성 질병은 각 개인이 통제할 수 없는 낯선 증상으로 드러나고, 기존의 의학적 담론이 담아낼 수 없는 새로운 해석적 공간을 창출한다. 전문가들은 이러한 질병의 원인과 치료에서 무능력을 드러내고 혼동을 경험하게 되며, 반면 피해자들은 질병의 원인을 내부에서가 아니라 외부 즉 환경에서 찾는다(Couch and Kroll-Smith 1997; 김종영·김희윤 2013, 271에서 재인용).

제3절. 분석틀

1. '유독물질의 정치(Toxic Politics)' 모델[23)]

유독화학물질에 의한 재난 피해자들은 근본적인 딜레마에 직면하게 된다. 사회 제도에 영향을 미치고 배보상을 획득하기 위해 피해자들은 참사를 공론화시켜야 하고, 집합행동을 조직해야 하며, 정치적 동맹을 동원해내야 한다. 그러나 이러한 행위들, 특히 정치적 동맹세력은 그 사안에 대한 피해자들의 통제력을 감소시킬 수 있다(Schattschneider 1975). 또한 피해보상을 획득하기 위한 과정과 절차는 그 자체로 새로운 피해를 안길 수 있다. 기존의 제도를 활용하고자 하지만, 동시에 기존의 제도적 행위자들에 의해 포획될 수도 있는 것이다. 본 연구는 분석과 평가의 도구로 라이히(Reich 1982; 1991; 1994)의 '유독정치모델', 즉 "비이슈(non-issue) → 공공의 이슈(public issue) → 정치적 이슈(political issue)"의 모델을 기본틀로 활용하고자 한다. 각 단계별로 '문제의 정의', '피해의 범위', '피해보상의 방식', '책임 인정의 형태' 등 행위자들의 이해가 충돌하는 지점이 존재하며, 행위자들 간 상호작용의 결과

23) 라이히의 유독정치모델은 초기(1983)에 화학물질로 인한 재난에 적용되었으나, 점차 환경과 보건에 관한 전반적인 분석틀로 확대되었다(1991; 1994).

에 따라 기업과 국가의 반응성의 정도가 결정된다고 가정된다.

<표 3> '유독물질의 정치(Toxic Politics)' 모델

단계	비이슈 (non issue)	공적 이슈 (public issue)	정치적 이슈 (political issue)
주요 특징	사적 고통	피해자들의 집합행동	사회전체의 투쟁
국면전환의 동력		언론의 보도와 사회적 지지 (Reich 1982; Sylves 2008; 김지수 2017)	피해자 인식의 전환과 정치적 동맹의 확보 (Reich 1982; 1994; Jasanoff et al. 1994)

미국 미시간 케미컬의 PBB사건, 이탈리아 세베소 참사, 일본 키타큐수 PCB 중독, 인도 보팔 참사 등을 연구한 라이히에 따르면, 유독 물질의 확산으로 인해 건강과 경제적 피해를 입은 피해자들은 두 가지 장애물에 직면하게 된다. 첫째, 피해자들은 대개 현존하는 제도의 주요 구성원이 아닐 개연성이 높다. 그들은 희박한 자원, 부족한 정보를 안고 투쟁을 해야 하지만, 조직도 갖지 못한 상태이다. 둘째, 기존의 제도적 이익은 자신들의 이익을 수호하는 데 매우 기민하고 협력적으로 움직인다. 라이히는 이러한 불리한 조건에서 재난 피해자들이 어떻게 자신들의 이익을 수호하고 보상을 획득할 수 있는지에 대해 다음과 같은 답을 제안한다. 즉, 피해자들이 자신의 고통을 개인적인 것으로 인식하는 ① 비이슈 단계(non-issue)를 결사체 조직을 통한 저항을 통해 ② 공공의 이슈(public issue)로 전환하고, 피해자 외의 집단과의 연합 형성을 통해, '자원의 재분배'를 통해 문제를 해결하도록 제도에 압력을 가하는 ③ 정치적 이슈(political issue)의 단계로 발전시키는 경로를 제시하였다. 상이한 문화적 배경, 정치적 구조, 다양한 노출경로에도 불구하고 재난 피해자들은 다음의 일반적인 과정을 따르게 된다. 먼저, 재난이 사적인 이슈 혹은 비이슈로 부상하는 초기 단계에서 피해자들은 공론화의 딜레마를

겪게 된다. 둘째, 사안이 공적 이슈로 전환되면서 피해자들은 집합행동의 딜레마에 직면한다. 마지막으로 재난이 정치적 이슈로 발전하면서 동맹의 딜레마에 빠질 수 있다.

첫 번째 국면, 즉 사적인 고통의 단계에서 피해자들은 참사를 '비이슈'(non-issue)로 수용해야 한다. 피해자들은 자신들이 겪는 개인적인 고통의 '사회적 뿌리'에 대해 거의 알지 못하고 있으며 조직화의 동력도 확보하지 못하고 있다. 갈등은 개인적 수준에서 제한되어 있으며 피해자들이 참사의 원인에 대한 사회적 설명을 요구하고 나선다 하더라도, 사안을 개인의 문제로 정의하는 기업과 국가를 마주해야 한다. 이때 매우 가시성이 큰 재난일수록 사회적 설명을 요구하는 움직임에 힘을 실어줄 수 있다(이동규 2012). 이 단계에서 피해자들은 공론화의 딜레마를 직면해야 한다. 즉 사회적 오명을 피하기 위해 문제를 사적으로 해결하고자 하는 유인과 문제를 해결하기 위해서 공적이고 사회적인 인정을 필요로 하는 유인 사이에 갈등을 겪는 것이다. 이때 만약 특정한 유독물질을 특정하여 피해 간의 인과성이 확인된다면, 그것은 큰 전환점으로 기능하여 문제를 사적인 것에서 공적인 것으로 전환시킨다. 이것은 인식의 전환을 수반하는 것이고, 이제 보다 많은 대중과 공식 제도가 개입해야 하는 것을 사회적으로 인정받는다는 것을 의미한다.

두 번째 국면, 즉 재난이 공적인 이슈가 되는 단계에서는 피해자들의 투쟁이 본격화된다. 피해자들은 스스로를 조직화하고 대중의 관심을 얻고자 하며, 가해기업과 공공기관에 영향력을 미치고자 노력한다. 그러나 문제의 원인자인 가해기업은 회사의 이익을 보존하기 위해 이슈를 제한하고자 하며, 공공기관 역시 '관리가능한' 수준으로 위기를 설정하고자 한다. 이에 대해 피해자들은 집합행동을 조직하며 저항에 나서게 된다. 이러한 활동을 통해 피해자들은 사회적 차원의 이슈를 정치 이슈로 전환하고자 하며 이슈의 범위를 확대하는 것을 목표로 한다. 하지만 이 과정에서 피해자들은 집합행동의 딜레마에 직면하게 되는데, 라이히는 피해자들의 '인식전환'으로 이를 극복할 수 있다고 주장한다. 즉, 기존에 '정의롭고 변할 수 없는 사회적 질서가 사실은 부정의하며 충분

히 변화할 수 있는 것' 이라는 인식의 전환(Piven and Cloward 1976)이 발생하는 경우 어느 정도 집합행동의 딜레마를 극복할 수 있는 것이다. 또한 이 단계에서 피해자들은 외부의 정치적 동맹을 찾아 나서거나, 혹은 정치적 기업가(political entrepreneur)가 피해자를 찾아올 수 있다.

세 번째 국면에서 사안이 정치적 이슈로 전환되고, 복구와 관련된 논쟁은 사회전체의 갈등(society' s conflict)으로 전환된다. 관련행위자들은 자신의 이익에 맞게 이슈를 수용하거나 적응하게 된다. 또한 문제에 대한 즉각적인 해결을 원하는 피해자 집단과 보다 장기적이고 일반적인 차원에서 문제를 해결하고자 하는 외부 조직 간에 긴장이 형성될 수 있다. 이러한 국면에서는 특히 '정치적 동맹의 딜레마' 가 중요해지는데, 피해자들은 필요에 의해 외부 동맹을 맺지만, 그로 인해 사안에 대한 통제력을 일부 상실하게 되기 때문이다. 경우에 따라 피해자들은 참사와 관련이 없는 다른 사회적 갈등에 연루될 수도 있다.

2. 대안적 분석틀

그러나 모든 재난의 복구과정이 이러한 단계를 밟게 되는 것은 아니다. 어떤 재난은 결코 공적인 이슈로 전환되지 못할 수 있고, 피해자 집단만의 문제로 남아있을 수 있다. 끊임없이 가해 기업과 국가의 전략과 행동에 영향을 받기 때문이다. 국가와 기업은 비난을 회피하기 위해 정책의제의 제한(agenda limitation), 이슈의 재정의(redefine the issue), 일정 부분 양보 혹은 병주고 약주기(throw good money after bad), 책임전가(pass the buck), 희생양의 모색(find a scapegoat), 대중에의 영합, 공동보조(circle the wagons)[24], 때로는 재량권의 축소(stop me before I kill again)[25] 등의 전략을 택할 수 있다(Weaver 1986). 또 하나 지적할 것은 라이히는 재난이 '정치화' 되었을 때, 상당부분 배·보상이 이루어질 것이라는 전제하에서 논지를 전개하고 있다는 점이다. 그러나 특정 사안이

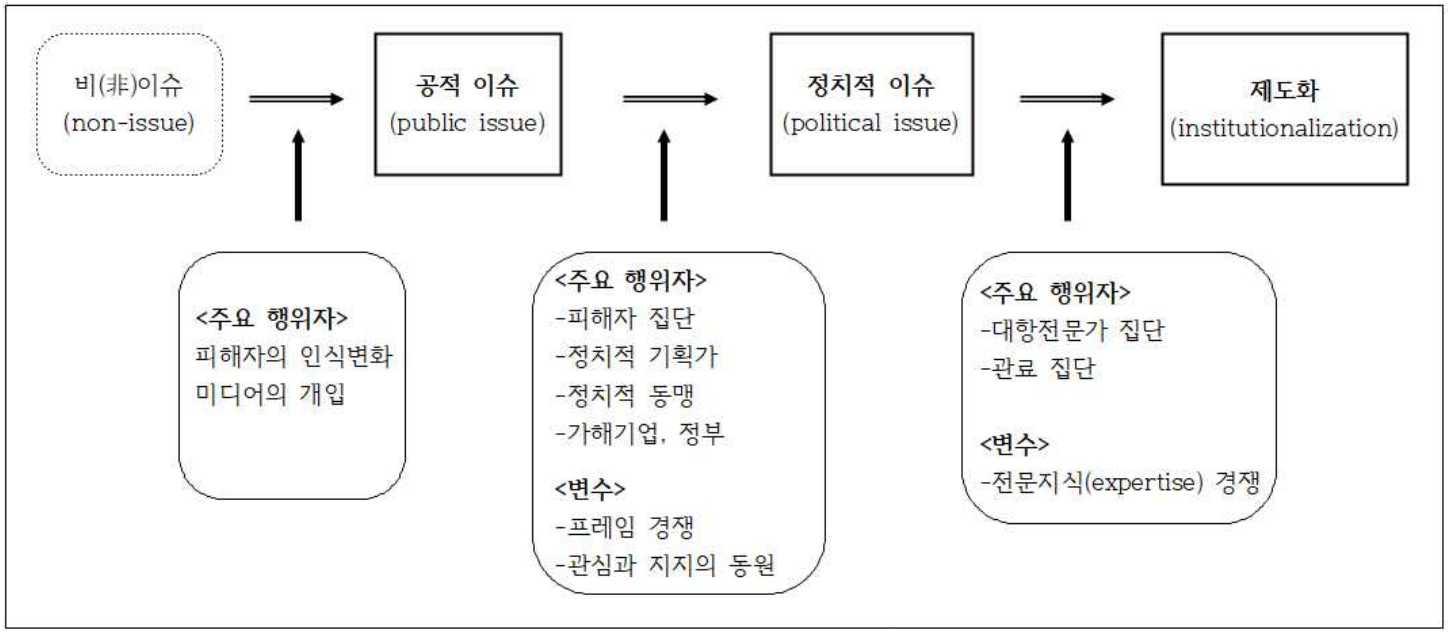
24) 정책결정자들 간 공동의 입장을 취함으로써 불가피하게 비난을 분산시키는 전략
25) 정책 대안 간의 선택에 대한 재량권행사의 여지자체를 축소함으로써 비난을 회피하는 전략

정치쟁점화 된다고 하더라도, 그것이 반드시 제도변화나 정책수립으로 귀결되는 것은 아니다. 또한 입법조치가 이루어지고 배보상을 포함한 재난복구를 담당할 조직이 구성된다고 하더라도, 조직의 목적과 권한, 그리고 정치·사회적 압력과 관료들의 저항에 의해 제도가 형해화될 가능성도 존재한다.

또한 라이히는 위와 같이 기업과 국가가 각각의 이해관계에 따라 사건을 정의하고, 책임을 최소한으로 줄이기 위해 선택할 수 있는 현실적 선택지를 풍부하게 제시했다. 그러나 그는 상대적으로 재난 피해자들이 고려할 수 있는 전략보다는 피해자들이 극복해야 할 제도적 제약을 더 강조했다. 또한 사적 이슈에서 공적이슈로의 전환이 가능한 동력을 '언론 보도에 의한 공론화'로 제시하고, 피해자 집단은 수동적인 존재로 묘사되어 있다(Reich 1982). 마찬가지로 공적이슈가 정치적 이슈로 전환되는 시점에서도 정당의 적극적인 개입을 더욱 강조하고 있다. 그리고 피코(Picou 2004; 2007)가 사회적 재난에서 주로 활용되는 소송(litigation)이 가용자원이 부족한 피해자에게 불리한 경향이 있다고 가정한 것과 달리, 라이히(Reich 1994)는 법정 소송이 시작되면 '배상'(compensation) 문제가 이슈의 중심이 되고, 논의의 초점이 고정되기 때문에 피해자들이 적극 법정 소송을 활용해야 한다고 주장하고 있다.

다시 말해, 라이히의 이론적 가정과 모델은 각 단계, 즉 '비이슈단계-공적이슈단계-정치적 이슈 단계'에서 국가와 기업의 행동동기와 전략에 대해서는 풍부한 설명을 제공하지만, 피해자들이 가용할 수 있는 자원은 무엇이고, 단계별 전환을 이끌어낼 수 있는 사회적 힘이 무엇인지에 대해서는 충분한 설명을 제공하고 있지 않다.

따라서 본 연구는 가습기살균제 참사의 사회적 구성과 전개과정을 설명하기 위해 라이히의 '유독물질의 정치 모델'을 활용함과 동시에, 아래 <그림 2>와 같이, 앞선 절에서 제시한 이론적 대안을 반영한 피해자들의 전략적 선택지를 제시할 것이다.



<그림 2> **재난이슈의 정치화와 제도화에 대한 분석틀**

우선, 재난 피해자들은 일차적으로 재난으로 인해 발생한 피해의 복구를 원하며, 그 재난의 사회적 의미를 알고자 한다(Lifton 1996). 따라서 기업과 국가의 지속적인 책임회피와 갈등의 사사화 시도에 대응하기 위해, 피해자들로서는 갈등의 사회화를 추구하여 가해주체의 책임을 인정하는 것을 목적으로 삼게 된다. 그러나 그러한 전략을 실행하기 위해 피해자들이 극복해야 할 장애요인은 산적해 있다. 일반적으로 조직을 구성하지 못한 상태에서 매우 견고한 사회 제도와 대결해야만 하기 때문이고, 기존의 강력한 조직과 제도는 이슈를 정의하는 데 있어 압도적인 이점을 향유하고 있기 때문이다. 따라서 갈등의 사회화를 달성하기 위해서는 우선적으로 피해자들의 조직화가 이루어져야 한다. 사회세력의 부상은 어떻게 가능한 것인가? 아래에서는 '프레이밍'과 '감정의 동원'을 그 보완요인으로 제시하고 있다.

본 연구에서는 집합행동을 위한 동원이 일어나는 과정의 동학, 즉 개인과 집단, 사회와 문화, 가치와 행동을 연계하는 구성주의적 접근(Gamson 1992)에 기반 하여 운동참여자들의 다양한 욕구와 가치를 하나의 집단적인 의미로 정렬시키는 프레이밍 전략(Snow et al. 1986; Benford and Snow 2000)과, 피해자들의 공적 분노를 설명요인으로 제시하는 '감정의 정치'(passionate politics/ politics of emotions)(Goodwin et al. 2009)를 집합행동을 추동하는 요인으로 설정하고자 한다.

프레이밍(framing)은 정보를 전달하는 행위자가 "정치적 쟁점 또는 논쟁을 정의하고 구성하는 과정"이다(Nelson 1997). 재난 발생 시, 국가는 책임과 보상을 개별화하여, 책임을 최소화하려는 유인을 가지고 있다. 그러나 재난 복구가 규범의 문제, 즉 보건권, 생명권, 안전권 등의 문제로 프레임이 변화될 시, 국가(정치권력+관료권력)는 그것을 노골적으로 배척할 수 없게 된다. 가령, 유해물질 노출로 광범위한 피해가 발생했을 때, 그것이 '환경성 질환'으로 인정된다면, 그것을 해결하는 것은 국가의 책무가 되며, 국민의 건강권이라는 규범의 문제가 되는 것이다. 또 만약 사회적으로 규범의 문제로 인식이 되면, 피해자 집단에 동조하는 다른 집단과 이익이 결합할 확률이 높아진다. 그뿐 아니라 주무

부처의 정책기조로 인정될 시, 소속 관료들은 보건과 건강을 위한 정책 개발, 집행의 의무를 가지게 되며 소극적인 저항은 가능 하더라도 노골적인 저항 혹은 태업을 감행하기는 어려워진다.

다음으로, 베르칙(Verchick 2012)은 재난 대응과정과 복구 과정 전반에 걸쳐 '부정의(injustice)'를 발견할 수 있다고 주장한다. 재난 피해가 사회적 취약 계층에 집중되고, 복구 과정이 중위소득집단에 훨씬 유리하게 집행되는 것을 지적하며, 재난 복구는 "다름 아닌 사회적 부정의와의 싸움"이라고 주장했다. 이러한 부정의에 대한 분노는 지속적이며, 부정의에 대한 분노로도 집합행동이 가능하며 지속될 수 있다는 것이다. 쉬클라(Shklar 1990)에 따르면, 부정의는 "약속된 이익(promised benefits)이 부정당할 때, 그리고 우리가 획득할 수 있을 것으로 당연시되었던 것을 얻지 못할 때 느끼는 특별한 형태의 분노"이다. 쉬클라는 부정의에 대한 분노가 감정에 뿌리를 두고 있으나, 분명히 그 감정은 '명백하게도 정치적인 것(eminently political)'으로서 '중요한 정치적 현상(politically significant phenomenon)'이고, '보편적인 인간 속성'이며, '억지로 제거할 수 없는 사회적 감정'임을 강조한다.[26] 따라서 부정의에 대한 인식은 '우리의 도덕 구조에 본질적인 일부분(intrinsic part)'이며, '부적절한 사회적 박탈(unwarranted social deprivation)'에 대한 적절한 대응을 추동하게 된다. 1985년 멕시코 대지진 이후 시민사회의 등장 요인을 분석한 타베라-페놀로자(Tavera-Fenollosa 1998)의 경우에도, 새로운 시민사회가 출현한 이유로 첫째, '조직적 자원', 둘째, '사회적 네트워크', 그리고 피해자들의 '억울함(grievances)'을 주요한 동력으로 제시하였다.

본 연구에서도, 가습기살균제 피해자와 관련하여 정부에서 정의한 피해는 피해자들의 고통, 즉 가습기살균제 질환에 의한 사회문화적인 불쾌한 경험까지를 모두 포함하는 사회적 고통(social suffering)(Kleinman

26) 아몬드와 버바(Almond and Verba 1963)가 지적했듯이 시민들은 국가에 대항해 "자신들의 억울함(grievances)"을 드러내기 위해, 종종 "비공식적인 기층의 지지(grassroots support)"에 의존하게 된다. 혹은 "보편적 인권이나 정의감, 자유, 그리고 해방감"에 호소할 수도 있다.

1991)의 극히 일부분을 반영하고 있다. 사회적 고통이란 고통을 개인적 차원으로 환원할 수 없고, 건강 상태와 사회 문제를 분리할 수 없다는 문제의식을 강조하는 개념이다(클라인만.다스 외 2002; 김지원 2018 재인용). 가습기살균제 참사에서는 무엇보다 신체적 피해에 대한 '협소한 생물학적 정의'와 제도적 개입이 피해자들에게 또 다른 고통을 야기하고 있다. 의학적 진단이 제도 상 '공식적인 가습기 살균제 피해자'라는 경계와 범주의 형성, 그리고 피해자 개인에게는 인정과 구제와 직결되는 상황에서 그것은 개인의 신체에 대한 생물학적 판단 이상의 의미를 획득하며, 피해자를 범주화하는 작업은 권력관계에 의해 결정된다(오은정 2013; 김현경 2015; 김지원 2018에서 재인용). 가습기살균제 피해자의 고통이 사회적인 두 번째 이유는 고통의 경험에 있어 사회적 상호작용과 관계가 핵심적이기 때문이다. 고통의 감각은 존재론적으로 개인(의 몸)의 문제일 수밖에 없지만, 그럼에도 불구하고 각자가 놓인 사회적 관계는 개인이 경험하는 고통의 내용과 강도에 영향을 준다(이현정 2017, 66). 요컨대, 프레이밍 전략을 적절히 활용하고, '공적인 분노'(민희.윤성이 2016)라는 감정이 공감대를 얻을 시, 집합행동의 동력을 확보할 수 있다는 것이다.[27]

그러나 피해자들이 집합행동이 기업과 국가를 상대로 자신이 원하는 결과를 얻어내는 것을 담보하는 것은 아니다. 갈등의 범위가 확산되고, 기업과 정부의 대응이 정교화 되는 것만큼, 피해자 집단 역시 적절한 대응 전략을 입안하고 실천해야 할 것이다. 아래에서는 앞서 제시한 프레이밍과 공적 분노의 동원 외에, '전문성의 확보'와 '정치적 동맹의 확보'를 핵심 요인으로 제시하고 있다.

첫째, 이 글에서 말하는 전문성은 전문가들이 갖고 있는 전문성 뿐 아니라 피해자들이 습득한 전문지식을 포함한다. 이영희(2014)에 따르면, 특정한 문제에 대해서는 그러한 환경에 오랫동안 놓여 있던 일반인이 오히려 문제해결에 기여할 수 있는 생생한 지식(lay knowledge)을 더 많이

27) 사례에서도 강조하겠지만, 집합행동을 가능케 한 동력은 본격적인 행위자 간 상호작용 과정에서도 피해자 집단의 주요 전략으로 활용되고 있으며, 집합행동과 본격적인 갈등의 사회화 과정이 분명한 경계를 가지고 있는 것은 아니다.

갖고 있을 수 있으며, 이러한 시민 지식이 기술적 문제해결 혹은 지식생산과정에서 중요한 기여를 한 사례들은 많이 존재한다.

재난 상황에서 전문성 혹은 '정보의 동원'(Keck and Sikkink 1998)이 특히 중요한 이유는 두 가지로 제시할 수 있다. 먼저, 갈등의 확산 방식은 특정 정책 영역(policy arena)의 폐쇄성의 정도에 좌우되는데, 재난 정책 영역은 특히 더 "폐쇄적인 전문가들과 전문성을 갖춘 정책결정자들이 정책을 입안하는 영역"이다(Arrington 2010). 이러한 특수한 정책 영역에서의 변화를 위해서는 관련된 행위자의 범위를 확대하는 것이 필수적인데(Campbell and Scheiner 2008), 피해자 집단과 이에 우호적인 전문가 집단이 보유한 전문성이 그 경계에 틈을 내고 개입의 통로를 제공해 줄 수 있는 것이다(Arrington 2010).

다음으로, 관료들의 권력의 주요 근거 중 하나는 해당사안에 대한 정보독점과 전문성(Moe 2006)이다. 그런데 재난 상황은 기존의 지식과 절차로 대응하기 어려우며, 새로운 전문지식이 필요하고, 아래로부터의 의견수렴 및 비국가행위자들의 참여가 필수적이다. 즉, 관료들이 기존에 누리던 비교우위가, 비록 일시적이더라도, 약화될 수 있는 것이다. 따라서 재난 피해자들과 시민사회가 재난으로 인해 발생한 피해의 원인, 작동기제, 피해자의 수와 범위를 파악하고, 전문가 집단을 확보할 시에 거버넌스 구조 내에서 권위를 확보할 수 있고 관료집단과 비교적 대등하게 상호작용할 수 있게 된다. 한국행정연구원(2009)에 따르면, 재난 담당 관료들의 전문성은 매우 낮으며, 중앙부처에서의 위험 관리 수준은 "걸음마 단계"로 평가된다. 전문성과 아울러 "정치적 기업가"(Schneider and Paul Teske 1992), 즉 재난피해자들을 모으고, 국가를 호명하며, 전문가 집단을 견인할 수 있는 전문성을 지녔고, 관료들과의 일상적 상호작용을 전술, 전략적으로 관리할 수 있는 인물, 즉 "정치의 방향과 흐름을 바꿀 수 있는 인물"을 확보한다면, 대등한 상호작용이 가능할 것이다.

둘째, 정치적 동맹(political alliance)(Reich 1983) 확보 여부이다. 앞서 설명했듯이, 공적 이슈로 부상한 단계에서 기업과 정부는 부인과 회피

전략에 머물지 않고, 피해자 집단에 대한 비난과 공격을 수행하게 된다. 더구나 기업과 정부가 개별접촉(divide and conquer)을 시도하여 누가 보상을 받고 누가 배제될 것인지에 대해 결정(line-drawing)을 내리는 과정에서 내부분열이 촉진될 수도 있다. 이에 피해자들은 새로운 지원세력을 적극 찾아 나서게 된다. 기업과 정부의 대응이 오히려 이슈를 더욱 확산시키고, 더욱 강력한 반대 세력의 규합을 촉진하게 되는 것이다. 정치적 동맹은 이슈 확산에 기여하고, 기존 제도에 대한 압력을 가중시키며, 정책결정에 영향을 미칠 수 있고, 피해 보상을 획득하는 데 순기능을 할 수 있다.

외부적으로는 사회운동세력과 정치세력이 먼저 정치적 동맹을 제안할 수 있다. 사회운동의 경우, 이슈의 성격과 운동의 목적이 유사한 정도에 따라 피해자들에게 지지, 지원을 제공할 수 있다. 가령, 환경운동세력의 역량이 높은 수준이라면, 피해자 집단의 정치적 목소리가 확산될 가능성이 높아진다. 한편 정치 시스템 내 경쟁 구조, 특히 정당 간 경쟁의 정도가 높을수록 따라 정치 엘리트들(야당)이 피해자들에 대한 지원에 나설 수 있다. 경쟁의 강도가 높을수록 야당은 재난 이슈를 자신들의 의제로 사고하며, 현직 정부에 대한 공세에 재난 이슈와 피해자 집단을 적극 활용하고자 할 유인이 있는 것이다(강원택 2017; 박종희 2017). 야당이 적극 결합할 시, 피해자들은 국정조사, 청문회 등의 공적 제도를 활용할 수 있고, 입법 지원을 얻어낼 수 있을 것이다.

요컨대, 2절과 3절의 이론적 자원과 논의를 바탕으로 앞서 제기한 연구 질문에 대한 답을 다음과 같이 제시할 수 있을 것이다. 본 연구는 구성주의적 시각에서 행위자의 프레이밍 전략, 그리고 과학 지식의 공동생산(co-production) 및 전문성의 정치(politics of expertise)를 그 설명 요인으로 제시하고 있다. 4장과 5장에서 이에 대한 경험적 증거들을 제시하고 있으며, 그전에 다음 3장에서 재난의 사회적 구성과정을 먼저 기술하고자 한다.

제3장. 가습기살균제 참사에 대한 사회적 부검

가습기살균제 참사는 살생물제(殺生物製)에 의해 발생한 재난으로서 “최악의 바이오사이드” (biocide)(환경보건시민센터 2011)로 불리며 국내외 환경보건연구자들에 의해 ‘전 세계적으로 유례없는’ 재난으로 평가된다.

가습기살균제 참사 이후 정부 부처와 정치 지도자들도 이를 “전 세계에 유례없는 사건”이라고 평가했다(김민재 2016/05/03). 가습기살균제에 의한 대규모 인명피해가 전세계에서 한국에서만 발생했고, 그 피해규모가 단일규모로서 역대 최대였으며, 사안의 심각성을 강조하기 위해 피해자와 연구자들 대부분 역시 ‘전례없는’, ‘유례없는’ 이라는 표현을 사용해왔다. 그러나 피해자 측과 정부 측의 뉘앙스는 다르다. 정부의 주장에 따르면, 가습기살균제 참사는 ‘현대과학의 한계’와 ‘인간지식의 한계’(불가지론) 때문에 사전에 인지할 수 없었던, 이전에 경험해보지 못한 유형의 참사였다. 다시 말해, 제도와 입법미비, 시대의 한계, 경험의 부족 때문에 막을 수 없었고, 대응하기 어려웠다는 부분을 강조하기 위해서 ‘유례없는’ 재난이라는 것을 강조해 온 것이다. 그러나 이처럼 사안의 특수성만을 강조할 경우, 국가의 책임은 최소화되고 가습기살균제 참사가 발생할 수밖에 없었던 사회적 조건 역시 크게 주목받지 못할 수 있다. 또한 유독화학물질에 의한 재난의 특성상 건강상 피해가 시간이 흐른 후에 발현되고, 갈수록 피해자의 수가 크게 증가하게 되는데 국가로서는 이에 대한 적극적인 개입의 요구에서 자유로워질 수 있다.

다수의 독성학, 병리학, 보건학 연구자들이 역사적인 사건에서 발생한 사망 원인을 조사해왔다(한국환경보건학회 2012, 임종한 2016; 최예용 외 2012; 보건복지부 2014). 또한 『경향신문』과 『프레시안』은 피해자들의 생활습관, 구매이력, 기업들의 제품개발 과정을 밝혀냈다. 이들은 공통적으로 가습기살균제 원료물질의 독성이 매우 치명적이고, 일정 기간의 노출이 있을 시 경증 혹은 중증의 건강피해를 입을 확률이 매우 높

다는 것을 증명해왔다. 실제, 인체에 치명적인 피해를 야기하는 원료물질의 독성으로 인해 2019년 11월 29일 기준, 총 6,659명이 피해를 신청했고, 이중 1,461명이 사망했다(한국환경산업기술원 홈페이지).[28] 단일 재난으로는 최대의 사상자가 발생한 것이지만, 국립환경과학연구원(2017)에 따르면, 1994년 첫 제품 출시 후 2011년 사용이 금지될 때까지 모두 43개 제품 998만개가 팔려나갔다. 가습기살균제 사용 인구는 최소 350만 명이고, 이 중 49만~56만 명이 건강 이상 증상 등 피해를 입었을 것으로 추정되고 있다. 아직도 피해를 신고하지 않은 다수의 사용자가 있다는 것을 감안한다면, 건강피해자, 특히 사망자의 숫자는 더욱 커질 것이 분명하다.

그러나 원료물질의 독성만으로 가습기살균제 참사의 인명 피해를 모두 설명할 수 있는 것인가? 상기한 설명은 가습기살균제 참사가 공론화되고 가습기살균제 사용이 전면 중단된 시점까지의 사망원인, 그리고 일정시간이 흐른 시점까지의 사망에 대해서는 충분한 설명을 제공해주고 있다. 그런데 2012년 초 가습기살균제가 시장에서 퇴출되고 정부의 행정조치가 시작된 2014년 3월 이후에도 사망자가 계속 발견되고, 오히려 피해규모가 더 커진 것은 무엇으로 설명해야 하는가?

왜 국가의 행정조치가 그토록 지연되었으며, 국가가 개입할수록 왜 피해자들의 고통이 커지고 피해규모가 줄어들기는커녕 더욱 확대일로에 놓이게 되는 것인가? 바꿔 말해 원료물질의 독성은 가습기살균제 참사로 인한 인명 피해의 일부만 설명해줄 뿐이다. 본 연구는 의학을 포함한 자연과학에서 발견해내지 못하는 사회적 병인(病因)이 존재하며, 가습기살균제 참사에 대한 "사회적 부검(social autopsy)" (Klinenberg 2002)을 시행하고자 한다.

의학적인 부검이 몸을 열어 사망의 직접적인 병리학적 원인을 찾아내는 것이라면, 사회적 부검은 "국가의 사회적 기관(器官)들을 조사하여 수많은 피해자들을 죽음에 이르게 한 조건"을 파악(Klinenberg 1995; 2002)하는 것이다. 클라이넨버그는 1995년 폭염(heat wave)으로 인한 사

28) https://www.healthrelief.or.kr/home/content/stats01/view.do (검색일:2019년12월10일)

망자가 유독 시카고에 몰렸고, 지역적 편차가 존재하는 것에 의문을 품고 오랜 기간 현장조사를 수행했다. 그는 시카고 시 정부가 발간한 공식 보고서에서 '사회적 요소'가 주목받지 못했음을 비판하고, 사망에 영향을 미치는 개인 수준의 요인을 지역과 사회복지 시스템, 정부 프로그램 등 더 넓은 맥락에 위치시키고, 정치 경제 문화적 요소를 통합하여 다층적인 분석을 전개했다. 다시 말해 '사건에 잠재되어 있는 관계'를 분석했고, 그 결과 그는 폭염이 '사회적으로 조직화된 재난'이며 미국 도시의 취약성을 드러내는 여러 가지 사회적 조건들을 밝혀낸 바 있다. 클라이넨버그는 이러한 자신의 연구를 사회적 부검이라고 명명했다.[29] 사회적 부검을 통해 답하고자 하는 질문은 다음 세가지이다. 첫째, 가습기살균제 참사는 한국사회에 대해 무엇을 말해주는가? 둘째, 국가는 어떻게 작동했고, 혹은 왜 작동하지 않았는가? 셋째, 왜 국가가 개입했음에도 피해자들의 고통이 경감되지 못했는가?

본 챕터는 가습기살균제 참사의 사회적 구성을 설명하기 위해 참사를 크게 세 시기로 구분하고 있으며, 가습기살균제 참사에 대한 사회적 부검을 중심으로 구성되어 있다. 가습기살균제 참사는 단순한 기술재난이 아니며, 늘 존재했지만 알아채기 어려웠던 일련의 사회적 조건을 드러낸 사건이다. 또한 좁게는 재난 피해자에 대한 구제와 지원정책의 결정메커니즘을 볼 수 있고, 근본적으로는 한국 민주주의의 정당성을 저해하는 어떠한 측면, 즉 시행령을 통한 모법의 왜곡현상과 관료들의 제도 전용(문상석 2018)을 발견할 수 있다. 이는 장기적으로 "그간 지나치게 미화되어온 '관료제에 대한 잘못된 신화'에서 깨어나게 해주는 계기"로 작용할 수 있을 것이다(강원택 2014).

이 책에서 다루는 조사는 여러 층위에서 진행된다. 사망한 피해자들

29) 사회과학분야는 물론 자연과학에서도 '사회적 부검'은 아직 생소한 개념이자 방법론이다. 다만, 2000년대 이후 환경보건섹터(가령 WHO https://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0042-96862012000600003, 검색일: 2019.11.01.; Kalter et al. 2011; Källander et al. 2011; Arauz et al. 2015)에서는 산모와 영아 사망원인을 밝히기 위해 '사회적 부검'을 방법론으로 활용하고 있다. 개인의 행태와 경제적 조건, 사회적 시스템에 대한 포괄적인 조사를 목표로 하고 있으며, 주로 피해자와의 면대면 대화(face-to-face dialogue)를 핵심 도구로 활용하고 있다.

의 이야기에서 시작해 어떻게 해서 피해자 집단이 사회적으로 배제되고 취약해지게 되었는지에 대해 설명범위를 확대할 것이다. 1절에서는 가습기살균제를 이해하기 위한 배경지식을 설명하고 참사 초기 사망한 개인들의 사례를 살펴볼 것이다. 2절에서 4절까지는 시기별로 가습기살균제 참사가 사회적으로 구성되는 단계를 구분하고 각 단계에서 피해자들에 대한 배상과 보상정책이 결정되는 과정을 설명하고자 한다. 제1기(2절)는 사건이 발생하고 입법부가 이를 '재난에 준하는 사태'로 규정하고, 행정부가 가습기살균제 건강피해를 '환경성 질환'으로 지정하기까지의 시기로서 2006년부터 2014년 3월까지이다. 제2기(3절)는 정부의 공식판정이 이루어지고 인과관계와 피해등급판정의 적절성에 대한 사회적 논쟁이 본격화된 시기로서 2014년 3월부터 2016년 말까지이다. 제3기(4절)는 가습기살균제피해구제특별법이 통과되면서 피해자지원의 법적·제도적 근거가 마련된 이후 피해인정범위 확대와 관련된 정치적 경합이 벌어지고 있는 시기로서, 2017년 1월부터 2019년 8월까지이다. 소결인 5절에서는 사회적 부검을 통해 드러난 재난복구 과정에 영향을 미치는 사회적 조건을 정리하고, 특히 재난과 관료제 간 관계에 대해 서술하고자 한다.

제1절. 유독화학물질 재난과 가습기살균제 원료물질

가습기살균제 참사는 유해화학물질에 의한 재난이다. 유독화학물질에 의한 재난(chemical disaster/ toxic chemical disaster)은 "유독물질의 우연적인 혹은 의도적인 환경 유출"로 정의할 수 있으며, 대개 영향을 받는 지역공동체의 대응 역량을 압도하는 규모로 발생하기 마련이다. 전 세계적으로 산업공정에서 화학물질을 광범위하게 사용하게 되면서 이러한 유독화학물질(염소, 천연가스, 프로판, 원유, 암모니아, 다이옥신, 석면, 황화수소, 질소 증기 등)에 의한 재난도 크게 증가했으며, 관리과정상의 실패, 사람의 실수, 자연재해 등으로 발생하고 있다. 대표적인 사례로 1958년 일본 미나마타 병, 1976년 이탈리아 세베소 참사, 1984년의

인도 보팔 참사, 1986년 우크라이나 체르노빌 원전 사고 등을 들 수 있다.

유독화학물질을 호흡기로 흡입(inhalation)했을 시, 유독물질이 폐를 통해 몸 전체에 확산되어 심각한 부상 혹은 죽음에 이르는 경우가 자주 발생할 수 있다. 그러나 현실에서 "유독물질에 의한 화학재난은 보통 징후를 발견하기 어렵고, 그것이 화학물질에 의한 것이라고 예상하기 어려우며, 일단 발생했을 때는 대응할 시간이 사실상 없는 경우가 대다수"이다. 특히, "원인물질을 특정하기 어렵다는 점 때문에 '인과관계'가 성립되기 매우 어렵다는 특징"을 지닌다(Statler et al. 2011, 56-60).

구체적으로 눈에 보이지 않는 원인물질(invisibility of toxic agent), 유독증상(병증)의 모호성(nonspecificity of toxic symptoms), 피해자들의 지리적 분포(geographical distribution of victims), 과학의 한계(scientific difficulties of identification)(Reich 1982, 214) 등이 인과관계를 밝히는 것을 어렵게 만드는 요인들이다. 먼저, 어떤 화학물질은 눈에 보이지 않고 감지하기 어렵다. 때문에 피해증상과 유독물질에 의한 오염 간의 연계를 찾기가 어렵게 되는 것이다. 이러한 원인물질의 비가시성(invisibility of toxic agent)으로 인해 피해자들은 초기에 자신이 건강상 피해를 입고 있다는 것조차 자각하지 못할 수 있다. 이로 인해 가습기살균제 참사 피해자들은 짧게는 일주일, 길게는 3~4달 정도 지속적으로 가습기살균제를 이용했고, 노출된 기간이 긴 만큼 폐를 비롯한 여러 장기가 크게 망가지는 경험을 했다. 유독증상(병증)의 모호성 역시 사적 이슈단계가 지속되는 데 기여한다. 대부분의 유독 증상은 특정하기 어렵고 또한 초기에는 흔히 발견될 수 있는 질병과 유사하게 드러난다(Hardy 1965, 1191). 즉, 두통, 구토, 피부병, 어지럼증, 감기, 폐렴 등의 질환과 유사할 수 있는 것이다. 그런데 피해 증상에 대해서는 의료전문가들도 유독화학물질에 의한 증상이라는 것을 파악하기 어려울 수 있다. 이는 환경독성의학, 보건의학 관련 전문가의 수가 절대적으로 부족하기 때문으로, 증상의 모호함과 전문 인력의 부족이 결합하여 오랜 기간 원인을 찾지 못하는 시기

가 지속될 수 있는 것이다(안종주 2016; 임종한 인터뷰 2019; Ott 2005). 일반 임상 의학의들은 본인이 알고 있고 발병률이 높은 질병으로 간주할 가능성이 높고, 유독물질에 의한 병증(symptom)일 가능성을 아예 배제할 수도 있는 것이다.

이러한 유독물질에 의한 재난에서는 크게 세 가지 쟁점이 부각된다(폐손상조사위원회 2014; 박태현 2016; 임종한 인터뷰 2019; 최예용 2014/04/08). 첫째, 누구의 책임인가? 둘째, 피해증상은 무엇인가? 셋째, 배보상 조치를 포함하여 어떻게 해결할 것인가?이다. 이러한 세 가지 쟁점은 밀접히 연관되어 있다. 가해기업 제품의 어떠한 성분이 특정한 건강피해를 유발했는지에 대한 과학적 결론과 사회적 합의가 있을 때에만 배보상 조치가 실행되기 때문이다.

이러한 과정에서 가장 핵심적인 쟁점은 바로 인과관계이다. 다시 말해, 책임자, 혹은 원인자를 규명하는 작업과 피해증상을 특정하는 작업은 필연적으로 '인과관계'에 대한 치열한 논쟁을 수반하게 된다. 특히, '일반적 인과관계'가 성립했다 하더라도 '개별적 인과관계'를 확인받는 작업은 많은 노력을 필요로 한다(박태현 2019). 그러나 인과관계가 밝혀진다고 하더라도, 피해 증상을 엄격하게 제한하고 피해자를 지원하기 위한 제도의 목적이 피해자 수를 줄이고 책임을 최소화하기 위한 것이라면 배상과 보상 규모는 필연적으로 축소된다. 특히, 피해보상의 구조, 즉 증상의 인정 및 지원정책 결정과정에서 관료적 관성 및 편의주의와 가해기업의 이해관계가 크게 반영되는 것은 피해자들의 이익과 배치될 수밖에 없다.

가습기살균제는 원료물질에 따라 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 먼저 PHMG·PGH를 원료물질로 사용한 계열(PHMG·PGH계열)로서 대표적으로 옥시레킷벤커저가 제조한 '옥시싹싹 가습기당번'이 있다. 다른 계열은 CMIT/MIT를 원료물질로 사용한 계열로서 대표적인 상품은 SK케미칼이 제조하고 애경·이마트가 판매한 '가습기메이트' 제품이다.

30) 독성값이 '1'을 넘으면 위험하고, 값이 커질수록 더욱 위험하다.

<표 4> 가습기살균제 주요 화학물질(출처: 김지원 2018, 32)

	PHMG	PGH	CMIT/MIT
한글명칭	폴리헥사메틸렌구아니딘	염화에톡시에틸구아니딘	메칠크롤로이소치아졸리논/ 메칠이소이치아졸리논
독성값[30]	2500	10500	9.41
성분포함원료물질	SKYBIO1125	AKACID	SKYBIO FG
유해성심사 신청시 용도	카페트.플라스틱 향균제수처리제, 섬유유연제 등	섬유제품, 음식물, 포장재, 항균제 등	목재.화장품 항균제, 페인트 방부제 등
가습기살균제 제품명	**옥시싹싹 뉴가습기당번**, 홈플러스가습기청정제, 롯데마트 와이즐렉 가습기살균제 홈페어 가습기클린업, 세퓨 가습기살균제 등	세퓨 가습기살균제, 아토오가닉 가습기살균제 등	**SK케미칼/애경 홈크리닉 가습기메이트**, 이마트 이플러스 가습기살균제, GS마트 함박웃음 가습기세정제, 다이소 산도깨비 가습기피니셔, 코스트코 가습기클린업 등
제품 개수와 비율(최소 998만개 이상)	459만개(46%)	1만 9천개(0.2%)	259만개(26%)

PHMG·PGH계열의 가습기살균제는 비교적 이른 시일에 건강피해에 대한 영향이 확인되었고, 2012년 2월 환경부가 '폐손상과의 인과관계'가 있다는 결론을 내렸다. 반면, CMIT/MIT계열의 상품과 건강피해 간 인과관계는 오랜 기간 공식적으로 인정되지 않았다. 환경부가 2012년 동물실험 결과를 발표하면서, 원료물질인 CMIT/MIT의 유독성은 확인했으나, 피해자들의 건강피해에 직접적으로 미친 영향에 대해서는 추후의 추가적인 연구가 필요하다고 발표했기 때문이다. 따라서 PHMG·PGH계열의 제품을 제조·판매한 옥시레킷벤키저에 대한 처벌이 2018년 1월 대법원 판결로 확정된 반면, CMIT/MIT계열의 상품의 제조·판매사인 SK케미칼과 애

경에 대한 검찰 수사는 2018년 12월에야 본격 시작되었다. 피해자 입장에서 문제가 되는 것은, CMIT/MIT계열 제품이 전체 가습기살균제 판매량의 26%로 추정되고(가습기살균제피해자와가족모임·가습기살균제참사전국네트워크 2018), ‘가습기메이트’는 옥시 제품에 이어 판매량 2위를 기록했는데도(이경무 2017), 과학적 인과관계 입증의 지연 및 검찰의 수사 지연으로 2018년까지도 피해자로 공식 인정을 못 받고, 국가 지원을 받지 못했다는 데 있다. 동시에 검찰 수사에서 SK케미칼과 애경·이마트가 제외되면서 세 기업이 적극적으로 피해자에 대한 보상정책을 수립하지 않음으로써 기업 측과의 보상 논의도 이루어지지 않았다. 아래에서는 우선 PHMG·PGH계열 제품을 중심으로 가습기살균제 참사의 경과 및 입증책임과 피해판정기준 수립과 관련된 관련행위자들 간의 경쟁을 개괄하고 있다.

제2절. 1기: 비 이슈에서 공적 이슈로의 전환기

<표 5> 1기(비이슈→공적이슈)의 주요 쟁점

주요 쟁점
- 사적인 고통인가 사회적 고통인가? - 원료물질의 독성과 건강 피해 간 인과관계가 성립하는가? - 사건의 원인자(victimizers)는 기업인가, 기업과 정부인가?

1. 비 이슈의 시기와 사적 고통

㈜유공(현 SK케미칼)은 1994년 처음으로 가습기살균제를 개발했고, 1996년 옥시레킷벤키저의 ‘옥시싹싹 (뉴)가습기당번’이 판매되었다. 유공은 1994년 ‘가습기메이트’를 출시하면서 “독성실험결과 인체에 전혀 해가 없는 것으로 조사”되었고 “인체에 무해”하다는 것을 강조했

다(매일경제신문 1994/11/16). 당시 “석유사업분야의 장기적 성장한계에 위기의식을 느낀” 유공이 상품 종류를 다변화하기 위해 각종 신제품을 개발하는 과정에서 개발된 것이다(폐손상조사위원회 2014). 이후 가습기 살균제 최대 판매업체였던 옥시(현 옥시레킷벤키저)는 1996년 가습기살균제를 처음 개발했고, 2000년부터 원료물질을 PHMG로 바꿔 “살균 99.9%-아이에게도 안심”이라는 문구를 넣은 ‘옥시싹싹가습기당번’을 출시했다(서울중앙지방검찰청 2016/07/13). 2000년부터 2010년까지 옥시의 가습기살균제만 400만 병 이상 판매되었다(옥시레킷벤키저 2016). 이후 여러 업체들이 경쟁적으로 가습기 살균제를 출시했으며 2000년대 들어 국내 대형마트가 본격적으로 성장하면서 홈플러스, 이마트, 롯데마트, 코스트코 등이 가습기살균제 PB(Private Brand 자체브랜드) 상품을 내놓았다.[31] 아무런 의심과 제재없이 가습기살균제가 판매되었던 이 시기 동안 의료계에서는 이미 봄철마다 집단적으로 발생하는 원인 미상의 폐질환이 보고되었지만 그 원인과 치료방법을 밝혀내지 못했다(전종근 외 2008; 대한결핵및호흡기학회학술위원회 2009). 시간은 속절없이 흘러갔고 연간 60만개의 가습기살균제가 팔려나갔다.

유독물질에 의한 재난 피해는 개인에게 직접적으로 발생하지만, 피해자들은 그것을 개인적인 고통, 사적인 경험으로만 인식할 수 있다. 다시 말해, 피해자들은 그들이 피해자라는 것을 인지하지 못할 수 있으며, 무엇이 건강피해를 유발했는지 아는 것은 거의 불가능하다. 무력한 개인으로서 그들은 두 가지 장벽을 마주하게 된다(Reich 1982). 첫째, 유독물질에 의한 오염, 둘째, 기존 사회제도에 의해 만들어지는 장벽이다. 또한 피해자들은 딜레마, 즉 사회적 지원을 획득하기 위해 공론화 할 필요성과 개인적인 사생활을 유지할 필요성 간에 고민하게 된다. 원인물질(toxic agent)이 밝혀지기까지 이러한 ‘비이슈 단계’, ‘개인적 고통’의 시기가 지속된다. 가습기살균제 피해자들의 경우에도, 질환을 앓고

31) 피해자 대다수는 제품을 대형마트에서 구입했다. 1994년에서 2011년까지 18년 동안 가습기살균제는 아무런 제재 없이 전국에서 유통되었고, 350~400만 명에 이르는 인구가 노출되었고, 최소 40만 명 이상이 건강상 피해를 입은 것으로 예상되고 있다(이경무 2017, 57-89).

있는 어린이들의 부모들은 자신의 자식들이 '화학물질 괴물', '세균 보균자'로 간주되는 것이 두려워 피해인정신청을 하지 않기도 했다(강찬호 인터뷰 2018; 강은 인터뷰 2018). 또한 자식의 죽음, 혹은 배우자의 죽음이라는 개인적인 고통을 공개하는 것 자체가 또 다른 2차적 정신적 피해를 입을 수 있다는 두려움에 자신이 겪은 비극에 대해 함구하는 피해자의 수도 상당하다(안종주 2016). 실제, 많은 가습기살균제 피해자들은 '귀와 입을 막은 채' 기억을 떠올리게 하는 그 어떤 것도 들으려 하지 않고, 말하려고도 하지 않으며 살아왔다. 누군가에게 이는 고통스러운 기억으로부터 아이와 자신을 보호하기 위한 방법이었다. 이미 가족의 고통이나 죽음을 어떤 방식으로든 이해, 수용하고 애도할 수밖에 없는데, 이것을 다시 뒤엎거나 혹은 처음부터 복기해야 한다는 것 자체가 큰 고통을 야기하기 때문이다. 그래서 많은 사람들은 자신과 가족을 지키기 위해 피해자가 되기를 거부하거나 주저했다(김지원 2017).

서울아산병원 소아과학 홍수종 교수는 2006년 3월경부터 6월까지 급성 호흡곤란 증세를 나타내고, 폐 섬유화(fibrosis)[32] 등의 특징을 보이는 소아 환자들을 경험하게 되었다. 이들은 어떠한 치료에도 반응하지 않는 경우가 많았는데, 수소문한 결과 서울대학교병원에서도 비슷한 환자들이 있다는 사실을 알게 되었다. 홍 교수는 서울아산병원의 12명의 환자와 서울대학교병원의 3명의 환자(사망 7명, 생존 8명)를 분석해 "2006년초에 유행한 소아 급성 간질성폐렴[33]"이라는 논문을 발표하였다.(전종근 외 2008) 그 뒤에도 유사환자들이 계속 발생하자 홍 교수는 전국의 2차 병원급 이상의 소아청소년과를 대상으로 2008년 7월경까지 발생한 급성 간질성 폐렴의 전국적 발생빈도를 조사하였다. 또한 수도권 5개 3차병원들이 참여하는 후향적 관찰연구를 시행하여 급성 간질성 폐렴의 과거·현재의 전국적인 현황을 확인하고, "급성 간질성 폐렴의 전국적 현황 조사"(김병주 외 2009)를 통해 그 결과를 발표하였다. 위 두 논문을 통하여 일반적으로 드문 질환(소아에게는 매우 드문 것으로 알려져 있다)

32) 어떠한 이유로 장기의 일부가 굳는 현상을 말한다.
33) 자가면역질환이나 알레르기, 방사선 노출, 바이러스 감염 등으로 인해 생기는 폐의 염증을 말한다.

으로 알려진 급성 간질성 폐렴이 전국에 걸쳐 상당한 유병률을 보이며 발병하고 있고, 적극적인 치료에도 불구하고 49.4%에 달하는 높은 사망률을 보이는 등 빠른 임상경과를 나타내고 있었다는 것이 알려지기 시작했다.

2. 미디어의 개입과 정치적 기획가의 등장

2011년 봄, 산모들 사이에 유행한다는 '괴질'(怪疾)이 대다수의 언론을 통해 알려지기 시작했다. 당시 서울아산병원 호흡기 중환자실에는 출산 전후의 여성 6명이 이 병으로 입원했는데, 1개월 안팎의 가벼운 호흡기 증세로 시작하여 "어떠한 치료에도 반응하지 않는 호흡부전과 폐섬유화(폐조직이 서서히 딱딱하게 굳어지는 증상)의 급속한 진행이 이들의 공통된 증상" 이었다. 호흡부전(呼吸不全, respiratory failure)은 폐에서 가스 교환, 즉 산소와 이산화탄소 교환이 적절하게 이루어지지 않아 숨을 쉬기가 어려운 증상을 말한다. 서울아산병원 의료진들은 산모의 호흡부전이 바이러스나 세균의 폐 감염 때문일 수 있다고 보고 항생제와 항바이러스제를 투여하고 간질성 폐렴에 잘 듣는 스테로이드 제제를 투여하는 등 집중적인 치료를 했으나, 환자들은 나아지지 않았다. 의료진은 호흡부전 원인을 알 수 없었으며, 동일한 원인으로 환자가 다수 사망했기 때문에 당시 '원인 미상의 폐질환'으로 이름을 붙였다. 병원 측에서는 국제질병분류기호에 따른 질병번호를 매길 수도 없었다(안종주 2016, 53-54).

> "1981년생 윤○○ 씨는 3살과 9개월짜리 두 아이의 엄마다. 둘째를 임신한 지 6개월째 되는 2011년 3월 초 어느날, 윤 씨는 첫째를 어린이집에 데려다주고 집으로 돌아오다 길에서 쓰러졌다. 숨쉬기가 너무나 힘들었기 때문이다. 동네 아는 분이 부축해주어 겨우 집에 올 수 있었다. 그렇지 않아도 그 즈음 그녀는 숨이 가쁘다며 남편에게 자주 말해왔다.

임신 증상이려니 했는데 길에서 쓰러지기까지 하여 동네 병원을 찾았다. X-ray를 살피던 의사는 대학병원인 서울아산병원으로 바로 가보라고 권했다. 서울아산병원에서 일주일 정도 입원하여 조금 나아져서 퇴원했다. 그러다 며칠 뒤 또 나빠졌다. 병원 응급실을 찾았는데 곧바로 중환자실로 옮겨졌다. 4월 18일 7개월짜리 아이를 강제로 출산시켰다. 아이와 산모를 모두 구하기 위한 불가피한 조처였다. 산모 윤 씨의 증상이 더 나빠지자 병원에서 폐이식을 권했다. 남편은 고민 끝에 전화로 신청했다. 운 좋게도 신청한 지 3일 만에 폐기증자가 나타났고 곧바로 수술을 받았다. 5월 7일이었다. 두 달여 간 입원한 후 7월 초 퇴원했다.

호흡곤란이 주기적으로 반복되었고 고열이 찾아왔다. 그때마다 병원 응급실로 달려갔다. 11월 10일에는 병원에 입원했다. 보름 뒤에는 중환자실로 옮겨졌다. 그 후로 40여일이 지난 1월 8일 일요일 아침, 병원에서 전화가 왔다. '오늘을 못 넘기실 것 같다.' (…) 그리고 수요일 오후 4시경 윤 씨의 호흡을 이어주던 기계가 '삐이' 소리를 내며 호흡이 끊어졌음을 알렸다." (환경보건시민센터 2012)

손 쓸 새도 없이 환자들이 죽어나가자 의사들은 혼란에 빠졌고, 전국의 산모들은 두려움에 떨었다. 2003년의 사스(SARS)와 2009년의 신종 플루에 대한 기억이 떠오르면서 온라인 커뮤니티에는 신종 바이러스에서 일본의 방사능까지 알 수 없는 병의 원인에 대한 여러 가지 추측과 염려가 개진되었고, 몇 년 전부터 영유아들이 비슷한 증상으로 사망했다는 사실이 뒤늦게 알려지면서, 이 병은 산모와 영유아에게 집중적으로 발생하는 것으로 여겨졌다(김지원 2018). 상기했듯이, 이미 비슷한 증상의 환자가 2006년에도 입원했으나, 당시의 소아(청소년)과 의료진들은 병의 실체를 파악하지 못했고 ‘급성 간질성 폐렴’으로 질병을 정의했으며, 역학조사를 신청하지 않았던 것으로 확인됐다. 2008년에는 이미 대학병원 소아과 의사들이 이 원인미상의 질환이 봄철에 발생할 가능성이 있음을 알고서 환자 발생에 대비하고 있었다. 서울아산병원, 서울대병원, 삼성서

울병원, 연세대병원 등 대형병원 의료진은 미리 모임을 열고, 여러 검사를 시행했으나 '화학물질(PHMG, PGH, CMIT/MIT)'로 인한 발병 가능성을 예상하지 못했고, 바이러스에 대한 연구만을 수행했다. 결국 2011년에도 원인을 특정할 수 없었던 서울아산병원 의료진은 질병관리본부에 역학조사를 의뢰했다(안종주 2016, 50-51).

정부는 2개월 뒤 '원인미상 폐손상'의 원인을 규명하기 위해 관련 학회를 중심으로 연구용역에 착수했다. 2018년 12월 31일 현재, 피해신고자 6,246명, 사망자 1,375명(한국환경산업기술원 2019)이 발생한 "역대 최대 규모의 환경재난"(이규연 외 2016; 최예용 외 2012)이자 사회적 참사인 가습기살균제 참사가 수면위로 떠오르게 된 것이다. 재난의 초기 국면에서부터 정치적 기획가인 최예용 환경보건시민센터 소장과 환경보건시민센터는 아래와 같이 결정적인 역할을 수행하기 시작했다.

2011년 8월 31일, 보건복지부 질병관리본부는 역학조사 중간 결과를 발표했다. "현재시점에서 향후 확실한 인과관계가 입증되지는 않았지만 최종결과가 나올 때까지 가습기살균제 사용 자제를 권고하고 제조업체도 출시를 자제토록 한다"고 밝혔다.[34] 환자들에 대한 역학조사를 통해 가습기살균제를 사용한 환자집단이 그렇지 않은 비교집단에 비해 발병위험도가 무려 47.3배나 높게 나왔기 때문이었다. 정부는 향후 3개월 이상 소요되는 정밀조사를 통해 최종결과를 밝히고 대책을 세우겠다고 했다. 그러나 정부가 조사대상으로 삼았던 폐질환 환자는 서울아산병원에 입원했던 18명으로 모두 20세 이상 성인이었다. 이에 대해 환경보건시민센터는 동년 9월 13일 보고서를 통해 정부가 "서울 소재 대형 병원 한 곳에서 20세 이상 성인만을 대상으로 한 피해 사례를 발표했다"면서 "원인미상의 간질성 폐렴 등으로 사망한 영·유아가 수백여 명에 이르는데 상당수가 가습기살균제를 쓴 것으로 파악된다"고 지적했다. 환경보건시민센터는 정부 발표 이후 영·유아 사망자 유족들의 문제제기가 잇따르고

34) 권준욱 전염병예방센터장은 "사람의 폐세포 배양시험과 예비세포 독성실험에서 일부 가습기 살균제가 폐세포 손상을 유발하는 것으로 확인됐다"며 "가습기 살균제에 오래 노출될수록 원인미상 폐손상이 발생했을 개연성이 높다"고 말했다.(경향신문 2011/08/31).

있다며, “영·유아의 경우 호흡곤란을 호소할 수 없고 열을 동반하지 않아 피해 사례를 놓치기 쉽다”는 점을 지적하고 정부가 광범위한 피해조사를 실시해야 한다고 주장했다(환경보건시민센터 2011a). 그런데도 정부가 곧바로 조사에 착수하지 않자 환경보건시민센터는 일주일 후인 9월 20일 가습기살균제 때문에 원인 미상의 폐질환에 걸려 사망하거나 병에 걸린 영유아 6명과 산모 2명의 피해사례를 공개했다. 환경보건시민센터는 전국적으로 피해가 발생하고 있고, 특히 영·유아 사망이 매우 많다는 제보가 잇따르고 있음을 밝히고, 가습기살균제 피해를 “무분별한 화학물질 남용으로 말미암은 바이오사이드(Biocide)의 대표적 사례”로 정의했다. 또 “다수 사례를 종합한 결과 가습기살균제로 인한 피해는 치사율이 매우 높고 폐 이식이라는 극단적 방법으로만 생존할 수 있으며, 살균제를 사용한지 평균 12.3개월 만에 발병하고 입원한지 평균 2.7개월 만에 사망하는 등 매우 치명적”이라는 분석결과를 내놓았다(환경보건시민센터 2011b). 환경보건시민센터는 ‘가습기살균제피해자모임’과 ‘가습기살균제피해자 제보센터’를 만들어 실태 조사를 벌이고 가습기살균제 판매 보이콧 캠페인을 벌여 피해보상 요구와 법적 조치 등을 실시할 계획임을 밝혔고, 사회적인 관심이 증대하자 질병관리본부는 9월 중 영·유아 피해조사를 시작할 것이라고 응답했다(경향신문 2011/09/20).

하지만 정부는 발표와 달리 이번에도 조사를 수행하지 않았고(채은하 2012/01/15), 2011년 11월 1일, 환경보건시민센터는 가습기살균제피해자모임, 민주당 전현희 의원실, 서울대 보건대학원 등과 함께 자체 조사를 실시해 추가로 50건의 피해사례가 접수됐다고 밝혔다. 피해사례를 분석한 결과, 50건의 피해사례 중 가습기살균제를 사용한 뒤 폐질환으로 사망한 사람은 태아 1명을 비롯해 영유아(12개월 미만) 14명, 소아(12~36개월) 2명, 산모 1명 등 모두 18명으로 주로 영유아의 피해가 컸다(정유미 2011/11/01). 이러한 발표 이후 11월 4일, 보건복지부는 “동물 흡입독성실험 진행 중 이상 부검소견 발견에 따른 조치”로서 가습기살균제의 사용 중단을 강력히 권고했고(보건복지부 2011a), 11월 11일 기자회견을 열어 “질병관리본부의 동물 흡입 독성 실험과 전문가 검토 결과 가습기

살균제의 위해성이 확인됐다”고 밝히고, 동물실험에서 이상 소견이 확인된 2종, 문제의 제품과 같은 성분이 함유된 3종, 유사성분이 함유된 1종 등 6종을 한 달 안에 수거하도록 해당 업체에 명령했다.[35] 또 수거명령 제품의 이름과 제조사 정보를 제품안전포털시스템(www.safetykorea.kr)에 공개하고, 판매를 원천 차단하기로 했으며 “국민들에게 나머지 모든 가습기살균제에 대해서도 사용 중단을 재차 강력히 권고”했다(보건복지부 2011b). 또한 그간 “가습기살균제는 의약품이나 의약외품이 아닌 일반 공산품으로 판매됨으로써 관리 사각지대에 놓여 있었”음을 인정하고, 제도개선책으로서 “앞으로 인체에 흡입될 수 있는 모든 제품을 의약외품으로 관리할 것”이라고 밝혔다(보건복지부 2011c).

3. 가해기업·정부의 책임회피와 ‘사인 간의 분쟁’ 프레임

그동안 원인을 알 수 없었던 가습기살균제 피해자들은 정부의 발표 이후 피해를 호소하기 시작했다. 가습기살균제피해자모임에 접수된 사례에 따르면, 폐질환 환자들은 신체적인 고통은 물론 경제적인 타격을 크게 입고 있었다. 가습기살균제로 인한 폐질환이 희귀·난치성 질환으로 등록돼 있지 않았고, 따라서 건강보험을 적용받을 수 없었기 때문이다. 폐이식에 소요되는 비용은 적게 잡아도 1억 원이 넘고, 수술 후 한 달 약물치료비는 350만원에 달하는 것으로 보고되었으며, 무엇보다 생존률을 높이기 위해서는 2~3년 후 재이식 수술을 받을 필요성이 있었다(가피모 카페)[36].

35) 수거대상 제품은 옥시싹싹 가습기당번(한빛화학), 세퓨 가습기살균제(버터플라이이펙트), 와이즐렉 가습기살균제(롯데마트 PB), 좋은상품 가습기청정제(홈플러스 PB), 아토오가닉 가습기살균제(아토오가닉), 가습기 클린업(코스트코 PB) 등이다.

36) “가습기살균제피해자와가족모임”카페(http://cafe.daum.net/keepus)는 2011년 9월 18일 개설되었고, 2019년 8월 현재 회원수는 5,837명이다. 주요한 활동은 “피해사례 및 피해증상공유”, “가피모활동”, “가습기살균제 피해 바로알기” 등의 게시판에서 이루어지고 있다.

- 심장과 폐를 한 번에 이식했는데 현재 몸 상태는 어떤가요?
“지금이 가장 좋은 상태입니다. 이보다 좋은 상태는 평생 없다고 생각해야 한다고 하더군요. 체력은 엉망이죠. 무거운 짐은 언감생심이에요. 의사가 '가볍게 걷는 정도의 운동은 해야 한다'고 조언을 해서 조금씩 걷기 운동을 하고 있어요. 사실 앞으로가 걱정이에요. 이식을 받았다고 끝이 아니더군요. 폐 이식 환자가 5년 생존할 확률이 50퍼센트래요. 이식하면 드라마나 영화처럼 이 상태로 오래 살 줄 알았는데 그것도 아니에요. 게다가 이식 거부 반응을 억제하려면 '면역 억제제'를 평생 먹어야 합니다. 면역 억제제 때문에 당뇨가 와요. 또 면역력이 약해져서 작은 병에도 몸이 어떻게 될지 모릅니다. 이러지도 저러지도 못하는 상황이죠. 직장 생활은 당연히 물 건너갔고요.”

- 아이가 셋인 집안의 가장인데 직장 생활을 할 수 없다니 경제적인 어려움이 크겠네요.
“당연하죠. 전에 살던 35평(115제곱미터)짜리 집을 팔고 지금 처가에 들어가서 삽니다. 병원비로 돈이 정말 많이 나갔어요. 다행히 저는 심장 이식을 받아서 국민건강보험의 적용을 받아서 약값의 10퍼센트만 부담하면 됩니다. 두 달에 20만 원 정도만 내요. 그런데 피해자 대부분이 폐 이식만 받은 사람들이에요. 이 사람들은 약값만 200만 원씩 낸대요."

아내 김재남 씨도 한숨을 내쉰다. "우리는 그나마 남편이 빨리 이식 수술을 받고 퇴원해서 돈이 적게 든 편이에요. 이식하는 데 수술비가 5600만 원 정도 들었는데 이제까지 만난 피해자 중에 우리 의료비가 그나마 가장 적은 편이었어요. 내가 아는 어떤 집은 4억 원을 썼다더군요. 그렇지만 우리도 희귀 난치성 질환 판정을 받기 전에는 6개월 동안 약값만 한 달에 300만 원씩 들었어요. 생각만 해도 아찔하죠.?”(남빛나라 2013/02/14).

그러나 가해기업과 정부는 피해자를 지원하기 위한 정책에 큰 관심이 없었다. 가령, 강제수거명령을 당한 옥시 측은 언론 인터뷰에서 “제

3기관에 성분검사를 의뢰했다” 며 “검사결과가 나오기 전까지 피해보상에 대해 논하기 어렵다”는 입장을 보였고, 홈플러스와 롯데마트 측 역시 “보상책임은 추후에 검토해 볼 문제”라고 밝혔다. 국무총리실 역시 가습기살균제 피해보상과 관련해 “유사한 피해 사례가 있는지 생활용품을 점검하는 차원”이고, “피해보상이나 기금마련 등에 대해서는 예정에 없다”고 밝혔다. TF팀 구성이나 피해보상 대책위도 구성할 계획이 없으며, 한 정부관계자는 “가습기살균제는 의약품이나 의약외품이 아닌 일반공산품으로 분류돼 관리의 사각지대에 있어왔다”면서도 “피해보상은 업체들과 소송을 진행해야 할 것”이라고 말했다(박용하 2011/11/17).[37]

2012년 2월, 질병관리본부의 동물흡입실험 최종 결과(<표 6>)가 발표되었다. 질병관리본부는 PHMG, PGH, CMIT/MIT를 주성분으로 하는 3개 제품과 이와 유사한 물질을 주성분으로 한 7개 제품, 총 10개 제품에 대한 평가를 완료했다. 실험을 통해 PHMG, PGH 성분 함유 제품은 폐손상과의 인과관계가 최종 확인되었고, CMIT/MIT 주성분 제품에 대해서는 폐섬유화 소견이 발견되지 않았다고 밝혔다(질병관리본부 2012).[38]

<표 6> 실험대상 제품 및 동일·유사성분 함유 제품 목록

(질병관리본부 2012, 4)

연번	상품명	주성분	동물실험 결과	비고
1	옥시싹싹 New 가습기당번(액체)	PHMG phosphate	이상소견 발견	수거명령 발령 ('11.11.11)
2	와이즐렉 가습기살균제	PHMG phosphate	이상소견 발견 제품과 동일성분 함유	수거명령 발령 ('11.11.11)

37) "뭔가 할 것처럼 시늉만 내다가 결국은 안 하더군요. 기막힌 일도 있었습니다. 당시 국무총리실에 찾아갔던 카페('가습기 살균제 피해자 모임') 사람들 말로는, 한 공무원이 이렇게 말했데요. '억울하면 개별적으로 소송하시라' 그 말을 듣고서 정부에 가장 크게 실망했어요. 아직도 분노를 느낍니다."(남빛나라 2013/02/07)

38) 후술하겠지만, 2012년 2월의 이 발표는 CMIT/MIT의 제조.판매 업체인 SK케미칼과 애경 등에게 면죄부를 주었고, CMIT/MIT 제품 사용 피해자들을 피해인정대상에서 배제하도록 만들었다.

3	홈플러스 가습기청정제	PHMG phosphate	이상소견 발견 제품과 동일성분 함유	수거명령 발령 ('11.11.11)
4	가습기클린업	PHMG hydrochlorid e	이상소견 발견 제품과 유사성분 함유	수거명령 발령 ('11.11.11)
5	세퓨 가습기살균제	PGH	이상소견 발견	수거명령 발령 ('11.11.11)
6	아토오가닉 가습기살균제	PGH	이상소견 발견 제품과 동일성분 함유	수거명령 발령 ('11.11.11)
7	애경 가습기메이트	CMIT/MIT	이상소견 미발견	
8	이마트 가습기살균제	CMIT/MIT	이상소견 미발견 제품과 동일성분 함유	
9	함박웃음 가습기세정제	CMIT/MIT	이상소견 미발견 제품과 동일성분 함유	
10	산도깨비 가습기퍼니셔	CMIT/MIT	이상소견 미발견 제품과 동일성분 함유	

정부는 2012년 7월 23일 인체에 해로운 가습기살균제를 판매하면서 “인체에 해가 없다”는 표시를 붙여 판매한 4개 업체(옥시레킷벤키저, 홈플러, 버터플라이이펙트, 아토오가닉)와 대표이사를 검찰에 고발했다. 공정거래위원회는 이들 4개 업체에 시정명령을 내리고 총 5200만원의 과징금을 부과했다(공정거래위원회 2012). 한 달 후인 2012년 8월 시민단체는 가습기살균제 업체들을 과실치사 혐의로 서울중앙지검에 고발했고, 검찰은 9월 들어 수사에 착수했다. 서울중앙지검 형사2부(고홍 부장검사)는 가습기살균제의 위험성을 제대로 알리지 않은 부분 뿐만 아니라 과실치사 혐의에 대해서도 수사에 나섰고, 롯데마트, 코스트코코리아, 크린코퍼에이션, 한빛화학 등 10개 가습기살균제 제조·공급업체 및 대표이사들을 수사대상으로 밝혔다. 당시까지 화학제품으로 인해 대량의 사망자가 발생한 사건이 국내에서 전례가 없었기 때문에, 만약 과실치사 혐의로 제조업체의 형사처벌이 가능하다면 향후 비슷한 사건이 발생할 경우 사

법처리 방향의 이정표가 수립되는 사건이 될 것이라는 점에서 시민단체 뿐만 아니라 법조계 안팎에서도 큰 주목을 받게 되었다. 그러나 정부는 여전히 가습기살균제가 피해의 원인이라는 점을 인정하면서도 “피해보상은 피해자와 제조사 간 법적 소송을 통해 해결하라는 입장을 고수”하고 있었다(백인성·정희완 2012/09/12).

4. 아래로부터의 요구에 의한 거버넌스 형성

2012년 12월, 정부는 폐손상조사위원회를 출범시켰다. 그러나 폐손상조사위원회는 정부에 의해 적극적으로 조직된 것이 아니라 시민단체와 피해자들이 정부의 일방적 조사 방식에 항의하면서 만들어졌다. 2012년 9월 국회에서 열린 ‘가습기살균제 피해 토론회’에서 질병관리본부 관계자는 “각 피해사례에 대한 판정을 하고 있다”는 사실을 밝혔다. 당시 토론회에 참가한 전문가들과 피해자들이 판정기준과 절차를 공정하게 해줄 것을 요구했고, 이에 질병관리본부가 민간 전문가 중심의 조사위원회를 준비키로 한 것이다. 위원회는 시민단체가 추천한 한국환경보건학회 전문가, 질병관리본부가 추천한 전문가 등 총 27명으로 구성되었고, 소속 위원들은 정부가 질병관리본부와 시민단체를 통해 신고 받은 피해사례 359건의 자료에 대한 판정을 하도록 되어 있었다. 2012년 12월부터 1차 전체회의를 시작한 폐손상조사위원회의 활동에 가습기살균제로 인해 가족을 잃은 유족과 심각한 건강상 피해를 입은 피해자들의 이목이 쏠렸다. 당시 시민단체와 피해자들은 가습기살균제로 인한 폐질환을 환경성 질환으로 지정하고 보상과 구제를 위한 법률안 마련을 요구한 반면, 정부가 “피해자와 제조사 사이 개별소송에 의한 배상” 입장을 고수하던 상황에서, 폐손상조사위원회의 판정결과가 손해배상 소송에 미칠 영향이 절대적일 수밖에 없었기 때문이다.

2013년 3월 전체회의에서 조사위원들 사이에 ‘추가 보완조사가 반드시 필요하다’는 의견이 본격 제기되었다. 조사위원들은 신고자들의 건강상태 등을 알아보기 위한 임상검사와 설문조사, 폐CT촬영, 폐기능

검사가 추가로 수행되어야 하며, 최소 수천만원의 비용이 필요하며, 피해자들의 빠른 구제를 위해 늦어도 7월까지는 실시해야 한다는 데 의견을 모았다. “지금 파악된 자료만으로는 사례의 기본적 분류조차도 어렵다. 더 이상의 활동이 무의미하다”는 말까지 나왔다. 그러나 복지부는 조사위원들의 요구를 무시했다. “법적 근거가 없으므로 폐 CT 촬영 등 추가 보완조사는 할 수 없다”는 것이 이유였고, 질병관리본부 관계자는 “가습기살균제 피해가 화학물질로 인한 피해이기 때문에 복지부에서 지원할 법적 근거가 없다고 봤다”고 발언했다. 결국 폐손상조사위원회 전원은 더 기다릴 수 없다고 판단하고, 추가 보완조사 의견이 받아들여지지 않을 경우 전원 사퇴하겠다는 서한을 2013년 4월 11일 질병관리본부에 제출했다. 그러나 복지부 관계자는 “각 사례의 인과성을 밝히기엔 한계점이 많을 것”이라면서 “시민단체와 피해자들의 투명한 조사 요구에 따라 위원회를 꾸렸던 것이고 CT촬영의 경우 가습기살균제 노출 시점으로부터 시간이 지나 큰 도움이 되지 않을 것으로 봤다”며 추가조사에 대한 지원을 여전히 꺼리고 있다는 의사를 밝혔다(송윤경 2013/04/12; 백도명 인터뷰 2019).

피해자 단체와 시민단체는 폐손상조사위원회 사퇴와 복지부의 대응을 비판하며 즉각 반발했다. 아울러 이들은 가습기살균제 원료물질의 유독성을 두고 보건복지부와 환경부 간 이견이 노정된 ‘CMIT/MIT’ 성분에 대해서 “제품 독성 평가를 다시 하라”고 요구했다. 보건복지부 질병관리본부가 2012년 2월 동물실험결과를 최종발표하며 가습기살균제의 폐질환 유발 물질로 PHMG와 PGH만을 인정했기 때문에 CMIT/MIT 가 포함된 가습기 살균제[39]를 사용한 피해자들은 법적으로 피해를 주장하기 어려웠지만, 환경부가 2012년 9월 이미 CMIT/MIT를 유독물질로 지정한 사실이 2013년 4월에야 언론을 통해 뒤늦게 알려졌기 때문이다(남빛나라 2013/04/15). 이에 대해 정부는 “환경부의 CMIT/MIT 유독물 지정은 환경

39) 애경 가습기메이트, 이마트 가습기살균제, 함박웃음 가습기세정제, 산도깨비 가습기피니셔 등이다. 당시 민주통합당 장하나 의원에 따르면, CMIT/MIT 성분의 가습기살균제만을 단독으로 사용하다 사망한 사람은 총 5명, 다른 제품과 중복해 사용해 사망한 사람은 총 5명(이마트 이플러스 3명, 산도깨비 가습기퍼니셔 2명)으로 밝혀졌다(남빛나라 2013/04/19).

부에서 직접 실험한 자료를 근거한 것이 아니라 미국 EPA자료(1991년)를 근거로 지정”한 것이고, 실험 농도와 평가방법 측면에서 큰 차이가 있었기 때문에 “이를 비교하는 것은 의미가 없음”이라고 반박했다(환경부 2013b). 그러나 같은 날, 환경부는 CMIT/MIT와 PHMG 2종을 유독물로 지정하고, PGH도 유해성 심사 결과 독성이 확인됨에 따라 조만간 유독물로 지정할 계획임을 밝혀(KTV 2013/04/15) 앞뒤가 맞지 않는 행보를 보였다.

폐손상조사위원회 위원들이 집단 사퇴하고, CMIT/MIT의 정보가 정부 내에서 공유되지 않은 사실이 드러났음에도 정부의 태도는 쉽사리 변하지 않았다. 총리실 국무조정실 관계자는 “작년에 폐손상조사위원회를 만들 때 추가로 역학조사를 하겠다는 취지는 아니었다”면서 “정부는 이미 피해자들로부터 소송을 당한 피고 신분”이기 때문에 “재판이 진행중인 상황에서 사법부의 판단이 나오기 전에 피고인 정부가 먼저 나서서 지원을 하기는 어려운 상황”임을 강조했다.

주무부처를 정하는 문제 역시 교통정리가 되지 않았다. 국무조정실이 2012년 11월 가습기살균제 등 생활화학용품 관리를 환경부가 책임지도록 부처 간 업무를 조정했지만, 가습기살균제에 ‘국가인증(KC)’ 마크를 내줬던 산업통상자원부는 사안이 자신들의 영역 밖이라는 입장을 고수했다. 산업부는 “가습기 세정제로 신고로 들어와 세정제로 허가해줬을 뿐”이고 “살균제는 우리가 관리하는 품목이 아니다”라는 입장을 반복했다. 피해자 역학조사 및 피해자 신고 업무가 주어진 복지부의 경우, 유해화학물질에 의한 사고로 판명이 난 이상 복지부가 나설 근거가 없다고 반발했다. 다시 말해 국무조정실에서 “가습기살균제 피해자 문제는 복지부에서 관장해왔는데 업무분장을 달리한다든지 부처 간 협조가 필요하다고 한다면 복지부에서 먼저 안을 마련해와야 할 것”이라고 주문하면, 복지부에서 “이 문제는 총리실 차원의 태스크포스가 만들어져 부처 차원이 아니라 국가 차원에서 풀어가야 할 문제”라고 요구하면서 주무부처조차 확정되지 않았던 것이다(김재중 2013/04/16a). 또한 보건복지부 질병정책과 관계자는 “보건복지부는 피해 양상과 역학조사 등을

담당하기로 하고 지원 대책 등에 대한 문제는 지식경제부 산하 기술표준원에서 맡기로 했다”고 주장했으나, 기술표준원 생활제품안전과 관계자는 “지식경제부에서 단독으로 할 수 있는 문제가 아니다”라며 “총리실 주관 TF에서 협의 중이나 아직 분명한 것은 없는 것으로 안다”고 반박했다(채은하 2012/01/15).

5. 입법부 개입과 환경성질환 인정

2013년 들어 가습기살균제 피해자 문제가 국회에서도 공론화되기 시작했다. 3월 25일, 국회 환경노동위원회 소속 심상정 의원은 ‘가습기살균제 피해자 구제를 위한 결의안’을 제출했다. 결의안은 4월 18일, 보건복지위원회에서 의결되었고(국회사무처 2013a), 4월 29일 본회의에서 의결되었다. 결의안은 “첫째, 정부는 국무총리실에서 가습기 살균제 문제를 총괄 운영하고, 가습기 살균제와 관련된 정부 부처 간 협력을 통해 가습기 살균제 피해자 구제방안과 예산집행 계획안을 재난지역에 준하여 마련하도록 하고, 둘째, 정부는 보건복지부 질병관리본부에 접수된 피해자들 중에서 중증환자와 사망자 가족 중 생계가 곤란한 피해자들을 우선적으로 지원하며, 결의안 통과 후 3개월 이내에 지원하고 경증환자 등에 대한 지원방안은 6개월 내에 마련하도록 하는 것”을 주요 내용으로 하여 재석 213인중 찬성 198인, 기권 15인으로서 가결되었다(국회사무처 2013b, 17-18).

2013년 4월 18일 더불어민주당 장하나 의원을 대표로 ‘가습기살균제의 흡입독성 화학물질에 의한 피해 구제에 대한 법률안’이 발의되었다. 법률안은 피해자 구제 업무의 책임을 환경부로 명시해 업무를 주관토록 하고, 환경부에 위원회를 설치해 피해자 구제 기금을 만들어 피해자 판정을 하도록 하는 내용이다. 이후 이언주 의원, 심상정 의원, 홍영표 의원에 의해서 관련 법안 3건이 더 발의됐다. 그러나 해당 법안에 대해 국회 입법조사처는 명시적으로 반대의사를 밝히지는 않았으나, “법률안의 제정 필요성에 대해서는 찬반 의견이 대립함으로, 찬성과 반대

의견을 종합적으로 고려하여 검토할 필요가 있음”이라고 명시함으로써 특별법 제정 동력을 약화시켰다. 입법조사처의 주요 반대 이유는 가습기 살균제로 인한 피해가 제조업체와 개인 간의 문제이기 때문에 국가가 피해구제에 나서는 것이 적절하지 않다는 것이었다(고희진 2016/05/02).[40]

2013년 7월 12일, 새누리당 의원들의 불참에도 ‘가습기살균제 피해구제 관련법 공청회’가 개최되었다. 공청회에서는 가습기살균제 참사의 성격과 대응원칙에 대한 환경부, 보건복지부, 그리고 기획재정부의 인식을 확인할 수 있었다. 이 자리에 참석한 기획재정부 노형욱 사회예산심의관은 부처의 기존 입장을 되풀이했다. 그는 “피해자와 사측이 재판 중이므로 신중한 접근이 필요하다”, “기획재정부의 입장은 법률안(가습기 살균제 피해자 구제법) 수용 자체가 곤란하며 폐 질환과 가습기 살균제 간의 인과관계가 아직 명확하지 않다는 것이다”라고 발언했고, 신계륜 위원장이 부처 관계자들에게 “피해자들의 상처를 더욱 깊게 하는 발언은 하지 말라고”고 주의를 시켰다. 또한 한명숙 위원 역시 “대체 재판이 언제 끝날 줄 누가 아느냐”, “계속 그 따위 소리를 할 것이냐”고 강하게 비판했다. 그러나 노형욱 사회예산심의관은 “표현에 오해의 소지가 있다”고만 짧게 해명했다(국회사무처 2013d).[41]

한편, 보건당국은 정부의 공식 발표가 있은 지 2년이 다 되어가는 시점인 2013년 7월에야 가습기살균제로 폐손상을 입은 것으로 의심되는 피해자에 대한 본격적인 조사에 착수했다. 질병관리본부는 “그동안 접수된 가습기살균제 폐손상 의심사례 394건에 대하여 개인별 가습기살균제 관련성 평가를 위한 조사를 7월 1일부터 시작”하며, “폐손상조사위원회의 결정에 따라 조사는 서울대학교 보건대학원 주관으로 수행하고, 조사에 수반되는 임상검사를 국립중앙의료원에서 시행”한다는 방침을 밝혔다. 조사책임자는 서울대 보건대학원 교수이자 폐손상조사위원회 공

40) 박항주에 따르면, 당시 특별법안을 발의한 이언주, 심상정, 장하나 의원은 여성의원이라는 점에서 다선의 남성의원들에 비해 주목을 덜 받은 측면이 있음을 지적했다. 특히 장하나 의원의 경우 초선의 비례의원이었다(박항주 인터뷰 2019).

41) 공청회 중간에 새누리당 의원으로서는 유일하게 참석한 김상민 의원조차 이를 더는 두고 보지 못하겠다는 듯 "만약 당신의 아내가 가습기 살균제로 사망했다면 심정이 어떻겠냐. 솔직한 심정을 말해 달라"고 하자 노 심의관은 "애석할 것 같다"고만 답했다.

동위원장인 백도명 교수였다(질병관리본부 2013).

정부의 피해자 공식 조사가 시작되었지만, 피해자들은 의료비와 소송비 등으로 가중되는 정신적·경제적 고통을 견뎌야 했다.

- 가습기 살균제 피해로 지난 10년간 말로 표현할 수 없는 고생을 했습니다. 그중에서도 특히 경제적인 부분이 힘드시지 않았나요?

"돈이 정말 많이 들어요. 벌써 1억 원이 들었습니다. 하다못해 입원해도 면역력이 약해서 입원해도 꼭 1인실이나 2인실을 써야 하거든요. 예전에 장염에 걸려서 중환자실로 가야 했는데 방이 없어서 특실을 잡은 적이 있어요. 하룻밤에 80만 원이더군요. 지금 먹고 있는 심장약도 2개월 치에 60만 원이고 산소 발생기는 300만 원인데 일정 기간이 지나면 바꿔줘야 합니다. 이사도 정말 많이 다녔어요. 정말 오로지 성준이를 위해서 한 아홉 번 정도 이사한 것 같아요. 창문을 열었을 때 조금이라도 집에 먼지가 쌓이는 게 보이면 바로 이사를 했거든요. 또 전기 요금만 해도 우리 4인 가족이 사는 데 매달 20만 원이 나와요. 성준이가 24시간 산소발생기를 사용해야 하니까요. 이렇게 자잘한 것들을 다 이야기하자면 한도 끝도 없어요."(남빛나라 2013/03/21)

정부는 2014년 3월 가습기살균제에 사용된 화학물질로 인한 폐질환을 환경성질환으로 지정하는 「환경보건법」시행규칙을 개정・공포(’14.3.13 시행)했다. 이러한 결정은 2012년 11월, 환경부가 ‘가습기살균제 피해질환의 환경성 질환 거부’ 결정을 번복한 것이었다. 2016년 국정조사에 참여한 오세정 위원과 정춘숙 위원은 당시 환경부가 반대를 한 것에 대해 맹렬히 비판했다. 문제는 2014년에 환경성 질환으로 지정했음에도, 2016년 8월 당시에도 아래와 같이 환경부 장관이 환경성 질환으로 인정하는 것이 옳지 않다고 인식하고 있었던 점이다. 후술하고 있지만 이러한 인식차이로 인해 환경부는 때로 전향적인 정책을 발표하면서도 소극적 행정을 펼치는 경우가 많았다.

<표 7> 국회 환경노동위원회 회의록
(국회사무처 2016a, 50; 84).

-오세정 위원: 2012년 11월 아까 어떤 분이 질문하셨는데 이 가습기살균제에 대해서는 회의록에 보면 '식약청이 관리하고 있기 때문에 환경성 질환으로 볼 수 없다, 개인의 관리책임 영역에 있는 것으로 환경성 질환으로 보기 어려움' 이렇게 다 반대를 하셨고요. … 문제 있다는 거 다 아는 상황이었는데 이때 회의록을 제가 보니까 정부위원 5명은 다 반대를 했습니다. 이렇게. 환경부 차관이 위원장이었고요. 그러다가 이게 문제가 시급하게 되니까 2014년 3월에 결국은 인정을 했습니다. … 그때는 전 공무원들이 다 반대를 했습니다. 저는 환경부 직원들의 업무 태도가 국민들을 보호한다는 것보다는 오히려 기업을 보호하는 것 같이 보여요. 어떻게 보십니까?"

(중략)

-윤성규 환경부 장관: 그 부분은 아까도 제가 말씀드렸는데, 제품을 사 와서 쓰다가 한 부분은 환경성 질환으로 보면 안 됩니다.

-정춘숙 위원: 그렇지요 그래서 불인정을 했습니다. 그래서 제8차 환경보건위원회에서 가습기살균제 건강피해에 대해서 환경성 질환 불인정을 했다는 말입니다.
이유를 보면, 첫째 개인의 관리책임 영역에 있는 사항으로 가습기살균제를 소비자 스스로 판단하여 사용하였다. 둘째, 가습기살균제는 품공법에서 공산품으로 관리되고 있었다, 즉 관할이 아니라는 말입니다. 세 번째, 가습기에 살균제 성분을 넣어 사용한 것이 문제로 개인의 사용 책임과 관련된 사항이다. 넷째, 환경성질환으로 지정은 환경보건법 체계에 맞지 않는다, 이렇게 되어 있습니다. 그런데 저는 이게 상당히 문제가 있다고 보는 겁니다.

제3절. 2기: 공적이슈에서 정치적 이슈로의 확장기

<표 8> 2기(공적이슈→정치적 이슈)의 주요 쟁점

주요 쟁점
- 국가 개입의 방식과 범위(일반법과 특별법) - 피해인정 판단의 주체와 결정방식 - 국가기관의 책임성 논쟁(공정거래위원회, 보건복지부, 환경부 등)

1. 피해등급판정 발표와 피해자 집단의 분열

2014년 3월 11일, 폐손상조사위원회(공동위원장 서울대 보건대학원 백도명 교수, 한양의대 최보율 교수)는 2013년 7월부터 진행해 온 가습기살균제 폐손상 의심사례 361명에 대한 조사를 마무리하고 그 결과를 발표하였다. 조사결과 361명 중 가습기살균제 폐손상이 거의 확실한 사례가 127명, 가능성이 높은 사례가 41명, 가능성이 낮은 사례가 42명, 가능성이 거의 없는 사례가 144명으로 확인되었다(환경부 2014b). 위원회는 '사례 검토', '환경분야 판정(노출 양상 등)', '임상 분야 판정' 등을 거쳐 폐손상-폐섬유화를 중심으로 4단계로 구분하는 피해판정 기준을 수립하였다.

<표 9> 가습기살균제 폐손상 최종판정 기준
(보건복지부 2016/08/17).

판정결과	의미
1단계 가습기살균제 폐손상이 거의 확실함	가습기 살균제 노출이 확인된 사례로서, 질병경과를 따라서 소엽중심성 섬유화를 동반한 폐질환이 발생하고 진행하는 과정의 대부분을 일정 시점에서의 병리조직검사, 영상의학검사, 내지는 임상소견 등을 통해 확인할 수 있으며 그 전체적인 진행결과를 설명할 수 있는 다른 특별한 원인이 없어 가습기살균제로 인한 말단기관지 부위중심의 폐질환 가능성이 거의 확실함

2단계 가습기살균제 폐손상일 가능성 높음	가습기 살균제 노출이 확인된 사례로서, 질병경과를 따라서 소엽중심성 섬유화를 동반한 폐질환이 발생하고 진행하는 과정의 대부분을 일정 시점에서의 병리조직검사, 영상의학검사, 내지는 임상소견 등을 통해 확인할 수 있으며 그 전체적인 진행결과를 설명할 수 있는 다른 특별한 원인이 있을 수도 있으나 가습기살균제로 인한 말단 기관지 부위 중심의 폐질환 가능성이 보다 높음
3단계 가습기살균제 폐손상일 가능성 낮음	가습기 살균제 노출이 확인된 사례로서, 질병경과를 따라서 소엽중심성 섬유화를 동반한 폐질환이 발생하고 진행하는 과정의 대부분을 일정 시점에서의 병리조직검사, 영상의학검사, 내지는 임상소견 등을 통해 의심할 수 있어 가습기살균제의 영향을 완전히 배제할 수는 없으나, 그 전체적인 진행결과가 소엽중심성 섬유화를 동반한 폐질환의 발생 및 진행과 일치하지 않아 다른 원인들을 고려할 때 가습기살균제로 인한 말단 기관지 부위 중심의 폐질환 가능성이 낮음
4단계 가습기살균제 폐손상일 가능성 거의 없음	가습기 살균제 노출이 확인된 사례로서, 질병경과를 따라서 소엽중심성 섬유화를 동반한 폐질환이 발생하고 진행하는 과정의 대부분을 일정 시점에서의 병리조직검사, 영상의학검사, 내지는 임상소견 등을 통해 확인할 수 없으며, 그 전체적인 진행경과가 소엽중심성 섬유화를 동반한 폐질환의 발생 및 진행과 일치하지 않아 다른 원인들을 고려할 때 가습기살균제로 인한 말단 기관지 부위 중심의 폐질환 가능성이 거의 없음

질병관리본부는 2014년 3월 피해신고조사 결과를 최초로 발표하면서, 피해 정도 및 관련성 정도에 따라 구상권을 전제한 형태로 정부가 의료비 및 장례비를 지원하기 시작했다. 그런데 이러한 지원은 1,2단계 피해자들에게만 해당되는 것이었으며, 나머지 등급 판정자에는 지원되지 않는 것이었다(폐손상조사위원회 2014). 이에 대한 문제가 제기되자 추후에 환경부는 '구제계정위원회'를 설치하여, 1,2단계에 포함되지 않는 3,4단계 피해자라 하더라도, 가습기살균제를 사용한 경력이 있고, 병원기록이 있을 시에는 동일한 방식의 지원을 집행하게 되었다.[42)]

환경부는 뒤이어 후속조치를 발표했다. 2014년 4월 2일 열린 환경보건위원회에서 가습기살균제 피해자에 대한 정부 지원 및 건강관리계획을 확정한 것이다. 그러나 아래 <표 10>과 같이, 의료비와 장례비를 제외한 비용은 대부분 제외되었다(환경부 2014c).

<표 10> '가습기살균제에 사용된 화학물질로 인한 폐질환의 인정 및 지원 등에 관한 고시'에 따른 지원내용(제6조~10조) (환경부 2014c, 3).

구 분	내 역
지원항목 (급여·비급여)	① 의료비 및 의료비 관련 처방조제비, ② 호흡보조기 임대비, ③선택진료비, 상급병실 차액 등의 비급여 항목(제외항목은 미 지급)
제외항목 (비급여)	① 특실 상급병실 차액, ② 간병비, 교통비, 전화사용료 등, ③ 요양기관이 아닌 외부기관에 의뢰한 검사비, ④ 미용·성형·예방 목적의 비급여 등, ⑤ 보조기, 의료기기 및 의료소모품 구입비, ⑥ 간이영수증(수기용)으로 발급받은 의료비, ⑦ 요양기관에서 환자부담금 납부를 면제 또는 감면한 경우의 의료비, ⑧ 외국의 요양기관에서 발생한 의료비

또한 정부가 피해신고(2차 조사)를 2014년 10월 10일로 한정함으로써(환경부 2014d), 피해자들과 시민단체는 "가습기살균제 피해 접수가 이 정도면 됐다는 판단인 것인지 의문"을 제기했다. 가습기살균제피해자와가족모임(2014)은 "피해자 현황 파악, 진상규명 및 책임자 처벌, 피해자 보상, 건강피해 조사 및 모니터링, 의료비 지원 제외 대상자 구제" 등 아직 해결해야 할 과제가 많다고 인식했다. 따라서 피해자 신규접수를 마감하는 것을 받아들이기 어려웠고, 정부가 "신규 피해접수 기간을 연장하고 적극적인 홍보를 통해 피해자를 발굴"할 것을 요청했다. 또한

42) 정부의 피해인정기준 설정과 기준에 근거한 피해자 지원 제도는 또 하나의 문제가 있었다. 대부분의 1,2단계 피해자들은 phmg와 pgh를 원료물질로 한 제품 사용자들이었다. 반면, cmit/mit를 원료물질로 사용한 제품 사용자들은 배제되었다. 제조사인 SK케미칼과 판매사인 애경이 검찰 수사대상에서도 제외되고, 피해자들에 대한 책임에서도 벗어나 있었던 것이다. 때문에 이 건은 가습기살균제 피해자들에 대한 배보상 정책에 있어 새로운 쟁점으로 부상했고, 검찰은 2019년 2월 두 기업에 대한 압수수색을 실시했다.

“피해자 구제를 폐손상으로 국한하지 말고 피부 및 심장 질환 등 다른 피해유형에 대한 정밀조사와 유해상관성 여부를 신속하게 규명하여 피해자 확인 및 구제에 적극 나서야” 한다고 주장했다. “국회환경노동위원회와 피해자들의 요구”를 일부 받아들인 정부는 피해 조사(3차 조사) 신청 접수 기간을 2015년 12월 31일까지로 연장했다(환경부 2015a). 그러나 여전히 정부는 “올해 말까지 제3차 피해조사 신청을 받아 조사·판정을 마무리할 방침”임을 거듭 밝혔다(환경부 2015b).

2. 피해자들의 집합행동과 가해기업의 사과

2015년 5월, 피해자들은 직접 영국에 위치한 옥시레킷벤키저 본사에 찾아가 사과를 요구했다. 강찬호 피해자모임 공동대표 등 피해자 4명과 백도명 서울대 보건대학원 교수, 최예용 환경보건시민센터 소장, 홍콩 환경단체 활동가 등 7명으로 구성된 항의방문단은 옥시 측의 공식 사과를 받기 위해 출국할 것이라고 밝혔다(김기범 2015/05/06). 항의방문단은 5월 19일에서 22일까지 영국 현지에서 가습기살균제의 피해를 알리고 책임규명을 요구하는 시위를 벌였다. 영국 일간 가디언은 이들의 시위 소식을 보도하며 “가습기살균제를 만든 레킷벤키저 본사는 책임을 인정하지 않고 있다”고 기술했다(장은교 2015/05/24).

항의방문단은 옥시레킷벤키저 본사 관계자와 면담을 진행했으나, 백도명 서울대 교수에 따르면, 이들은 “자신들의 책임과 손해를 최소화하기 위해 매뉴얼대로 정해진 말만 하는 느낌”이었으며 “삼성백혈병 문제를 다룰 때의 삼성처럼 홍보의 관점에서만 문제를 대하고 홍보팀 뒤에 숨는 모습”이었다. 그는 당시 폐손상조사위원회의 위원장 임무를 마친 상황이었으나 항의방문에 동참했고, 그 이유를 다음과 같이 설명했다. “지식인으로서의 책무라고 생각하기 때문이다. 가습기살균제 사건에 대한 설명을 변호사한테 할 때는 물론이고, 회사에 따져야 하는 부분들에 대해서도 전문적인 내용을 피해자들이 적확하게 말하기가 쉽지 않다. 업체 측에 따질 경우도 전문가로서 말할 수 있는 사람이 필요하다”고 강

조했다(백도명 인터뷰 2019).

2015년 8월 30일, 가습기살균제 피해자와 가족모임, 환경보건시민센터는 ’ 2015년 가습기살균제 피해자 추모대회 ‘를 열고 “가해기업을 형사처벌하고 기업의 사회적 책임을 물어 사회·환경정의가 실현되길 바란다” 고 밝혔다. 이들은 “국회 결의안에도 불구하고 의료비 지원은 일부에 한정됐고, 피해자들은 판정위 등급을 통해 부당하게 나뉘어 있으며, 특별법안은 국회에서 잠자고 있다” 며 가습기살균제 가해기업이 공식사과하고, 피해보상을 위한 사회적 합의기구를 구성해줄 것을 정부에 요구했다. 또한 피해자판정기준 조정을 통해 3·4등급 피해자에게도 의료비를 지원하고, 피해자 신고기간을 연장하며 피해자를 적극 발굴해 달라고 요청했다(손봉석 2015/08/31).

2015년 11월 16일, 가습기살균제피해자와가족모임과 환경보건시민센터는 부산에서부터 자전거와 도보로 열흘간의 항의 행진을 시작했다. 피해자 발굴 및 피해신고에 소극적이었던 정부의 태도에 대한 불만과 가습기살균제 피해자 접수를 2015년 연말까지만 받는다는 정부의 방침이 행진의 계기가 되었다(최예용 2015/11/25). 항의 행진은 즉각적인 효과를 발휘했다. 행진 전에 접수된 피해 신고는 70여명이었지만 행진 직후 한 달 동안에만 240여명이 추가로 신고를 해온 것이다(김기범 2015/12/14). 이 같은 추세가 지속되어 2015년 12월까지 새로 피해 인정 신청을 한 사람의 수는 752명으로 집계되었는데, 이는 그전의 피해신고 수보다 1.4배 가량 증가한 것이었다. 정부가 2014년에 두 차례 실시한 1·2차 신고 당시 피해 인정 신청을 한 피해자는 530명이었으며, 사망자는 143명이었다. 그러나 정부의 3차 피해접수 기간이 끝난 이후에도 지속적으로 피해 신고가 환경보건시민센터에 접수되었고, 환경단체들은 환경부가 가습기살균제 피해를 환경성질환으로 규정한 만큼 피해접수 기간을 제한하지 말고 상시 접수로 전환할 것으로 요구하고 나섰다. 또한 폐질환에만 국한되어 있는 피해조사를 여타 호흡기 질환으로 넓힐 것도 주장했다(김기범 2016/01/19).

2016년 4월, 검찰의 본격적인 수사를 앞두고 가해기업들 일부가 피

해자들에게 사과 의사를 밝히기 시작했다. 4월 21일, 가장 많은 피해자를 낸 옥시레킷벤커저가 공식적으로 사과했다.[43] 옥시는 입장자료에서 “피해자와 가족들에게 실망과 고통을 안겨 진심으로 사과한다”며 “2014년 환경부 및 환경보전협회에 조건 없이 50억 원의 인도적 기금을 기탁했지만 이번에 추가로 50억 원을 더 출연한다”고 밝혔다. 입장문이 발표된 시기에 정부에 의해 확인된 가습기살균제 사망자 146명 중 103명이 옥시 사용자였다. 그런데 옥시 측은 사과 의사를 밝히면서도 “피해자가 원하는 부분을 경청해 함께 해결하고자 노력”했고, “사태의 상당 부분이 법원 조정절차로 합의돼 종결”됐음을 강조하면서 추가적인 조치를 취할 의사가 없음을 드러냈다(옥시레킷벤키저 2016). 이에 피해자들은 강하게 반발했다. 환경보건시민센터와 가습기살균제피해자와가족모임은 “361회나 1인 시위를 하고 수 십 차례 기자회견을 해도 옥시는 문전박대했다. 이게 경청한 것인가”라고 되물으며 “사과 없이 일방적인 기존의 합의로 다른 피해자들의 문제도 해결하려는 것”으로 옥시의 의도를 해석했다(곽희양·유희곤 2016/04/21). 이러한 인식에 기반 하여 피해자와 환경보건시민센터 측은 즉각 성명서를 발표하고 “이건 사과가 아니다”라며 옥시의 사과를 받아들이지 않기로 했다(가습기살균제피해자와가족모임·환경보건시민센터 2016a).

2016년 4월, 가해기업의 사과와 피해자들의 집단 손해배상 소송 움직임이 있은 후에야 환경부는 가습기살균제 피해에 대한 추가접수 재개 방침을 밝혔다. 환경부는 4월 22일 “현재 추가 피해조사 신청접수를 검토하고 있으며, 5월 중으로 관련 고시를 개정할 계획”이라고 밝혔고, 2014년에 피해신청을 한 사례에 대해서는 2017년 말까지 피해 판정을 마무리할 계획이라고 밝혔다(환경부 2016a). 한편 검찰은 가습기살균제 참사에서 환경부 등 정부의 과실은 없는 것으로 잠정 결론내고 정부 당국에 대한 책임은 묻지 않기로 했다. 검찰은 4월 25일 정부의 과실 여부와 관련해 “정부가 살균제의 유해성을 적발하거나 감독하지 못했다는 부분에 대해서는 법적 근거를 찾지 못했”고 “그 부분(정부 책임론)은 법적

43) 그러나 옥시는 롯데마트와 달리 공식 기자회견을 한 것이 아니라 입장자료를 배포했다.

인 것(논리)은 아닌 것 같다" 고 밝혔다(홍재원 2016/04/25).

2016년 4월 25일, 피해자들은 시민단체들과 함께 옥시레킷벤키저에 대한 불매운동을 시작했다. 가습기살균제피해자와가족모임, 환경보건시민센터, 소비자단체협의회 등 37개 단체는 기자회견을 열고 "옥시 측이 피해자와 가족들에게 진심어린 사과를 하고, 제품 유통 현황을 밝혀 수사에 협조하며 법적·사회적 책임을 지겠다고 선언할 때까지 불매운동을 지속적으로 하겠다" 고 밝혔다(김보미 2016/04/25). 이들은 곧 행동에 나서 사흘 후인 4월 28일, 여의도에 위치한 옥시본사 앞에서 옥시레킷벤키저를 규탄하는 성명을 발표하고 125개의 불매 대상 목록을 공개했다(노정연 2016/04/28). 같은 날, 서울시는 옥시 불매운동에 동참했다. 박원순 서울시장은 4월 28일 밤 "사회금도를 벗어난 부도덕한 기업과 노사관계 등이 징벌 돼야 사회가 건강해진다" 고 주장하고 ' 옥시레킷벤키저 ' 제품을 서울시에서 쓰지 않겠다고 발표했다(김향미 2016/04/29). 또한 5월 10일, 경기도 역시 도청과 산하 공공기관에서 옥시 제품 사용을 즉시 중단하겠다고 밝혔다(진현권 2016/05/09). 서울과 경기도 등 최대 규모의 광역지자체가 불매운동에 동참함으로써 피해자들은 큰 정치적 우군을 확보한 셈이었다. 뒤이어 대형마트들은 5월 이후부터 옥시 제품은 어떤 판촉 행사에도 포함시키지 않기로 결정했다(김보미 2016/05/01).

3. 검찰조사와 가해기업 처벌

2016년 5월, 가습기살균제 참사는 큰 변환점을 맞이한다. 옥시의 '보고서 조작 의혹' 이 제기된 것이다. 5월 4일, 서울중앙지검 특별수사팀(팀장 이철희 형사2부장)은 서울대와 호서대 연구실 등을 압수수색해 실험일지와 개인 다이어리, 연구기록이 담긴 컴퓨터 하드디스크 등을 확보했다. 서울대 조명행 교수와 호서대 유일재 교수는 옥시 측으로부터 2억 원이 넘는 연구용역비를 받고 '가습기 살균제와 폐손상 간 인과관계가 명확하지 않다' 는 내용의 보고서를 작성한 것으로 알려졌고(경향신문 2016/05/04), 이는 추후의 검찰 조사에 의해 사실로 밝혀졌다.

2016년 5월 14일, 2011년 8월 사건이 공식화된 이후 최초로 가해기업의 대표가 구속되었다. 서울중앙지법(조의연 영장전담 부장판사)는 옥시레킷벤키저의 전 대표 신현우, 옥시 연구소 소속 2명의 연구원, 버터플라이이펙트 오모 전 대표에 대한 구속영장을 발부했다. 조의연 부장판사는 "범죄 사실의 소명이 있고, 구속의 사유와 필요성이 인정된다"(곽희양 2016/05/14)고 밝혔는데, 이는 검찰의 수사가 상당부분 진척되었음을 반영하는 것이었다.[44]

국회의 특별법 제정 노력이 본격화되고, 검찰수사가 본격화된 상황에서 불매운동이 급속히 확산되자 옥시 측은 5월 2일 피해자들에게 연락을 하지 않은 상태에서 다시 한 번 기자회견을 자청하고 "모든 피해자와 가족들에게 머리 숙여 사과" 했다.[45] 그러나 이번에도 가습기살균제 피해자들은 옥시의 사과를 거부했다. 가습기살균제피해자유가족 연대 최승운 대표는 "옥시에 100번 넘게 전화를 걸어 담당자를 바꿔달라고 했지만 번번이 묵살" 당했는데 "검찰조사가 시작되자 이제 와서 언론을 통해 간접 사과하는 것이 제대로 된 사죄인가" 라며 반문했다. 특히 최 대표는 "뉴스를 보고서야 알게 돼 이렇게 찾아왔다" 는 사실을 밝혔다(현정석 2016/05/02).

4. 정치적 쟁점으로의 전환: 국정조사와 청문회

2016년 4월 27일, 야당은 가습기살균제 참사에 대해 적극적인 정치적 대응을 할 의사를 천명했다. 더불어민주당 김종인 비상대책위원회 대표는 비대위 회의에서 "가습기살균제 사망 사건에 대한 특별법 제정을

44) 롯데마트와 홈플러스 임원은 2016년 6월 11일 구속됐다. 롯데마트 영업본부장을 지낸 노병용 롯데물산 사장, 홈플러스 김원회 전 그로서리매입본부장에 대한 구속영장이 발부된 것이다. 롯데마트와 홈플러스는 각각 2006년과 2004년 동물흡입독성실험 등 안전성 검사 없이 PHMG가 함유된 가습기살균제를 만들어 팔았다. 2016년 6월 현재, 롯데마트 제품으로 인한 피해자는 사망자 16명을 포함해 41명, 홈플러스 제품으로 인한 피해자는 사망자 12명 포함 28명이다(곽희양 2016/06/11).

45) 이 날 기자회견은 영국 본사가 이사회를 열어 결정한 사항이었다. 이를 두고 일각에서는 검찰 수사가 영국 본사로까지 확대될 수 있다는 데 위기감을 느낀 옥시 측이 서둘러 공식 사과자리를 마련한 것이라는 분석을 내놓았다(이성희 2016/05/02).

대대적으로 검토하겠다”며 “필요하면 청문회를 통한 사건 진상규명에도 나설 것”이라고 발언했다. 여당인 새누리당 원유철 원내대표는 “정치공세를 위한 청문회여선 안 된다”라고 선을 그으면서도, 특별법 제안에 대해서는 “민생을 위한 것이라면 긍정적으로 검토할 용의가 있다”고 응답했다(구혜영·유정인 2016/04/27). 더불어민주당이 입법을 추진하겠다고 밝힌 ‘가습기살균제특별법’은 가습기살균제 피해자들에 대한 실태조사와 더불어 구체적인 구제 방안을 수립하는 것을 목적으로 하고 있다. 이는 기존에 국회 환경노동위원회에 계류된 4개 법안, 즉 ‘가습기살균제의 흡입독성 화학물질에 의한 피해구제법’(더민주 장하나), ‘생활용품 안전관리 및 피해구제법’(더민주 이언주), ‘가습기살균제 피해구제법’(더민주 홍영표), ‘화학물질 및 화학물질이 함유된 제품 등에 의한 피해구제법’(정의당 심상정) 등과 동일한 문제의식을 공유하고 있었다(박홍두 2016/04/27).[46]

더불어민주당의 특별법 제정 움직임과 더불어 정의당은 피해자들이 지속적으로 문제를 지적해 온 ‘피해등급제’의 공론화에 나섰다(박항주 인터뷰 2019). 2016년 4월 28일, 정의당 심상정 대표는 ‘가습기살균제 3-4등급 피해자 의료기록 분석 결과 발표 및 진상규명을 위한 기자회견’을 열고, 3-4등급 피해자의 70%이상이 각종 호흡기질환을 겪고 있고, 이들의 피해 분석결과는 1-2등급 피해자와 유사함을 지적했다.[47] 그럼에도 정부가 이들을 3-4등급으로 분류하여 가습기 피해구제 대상에서 지속적으로 제외시키고 있다는 것을 비판한 것이다. 그간 정부는 ‘폐섬유화’를 기준으로 등급을 구분했고, 폐섬유화 질환이 확인되지 않은 피해자를 3-4등급으로 분류했으나, 경증으로 분류된 3-4등급 내에서도 사망자가 나오면서 논란이 거세지고 있었다.[48] 동시에 가습기살균제가 폐

46) 4개 법안은 공통적으로 가습기살균제 피해 실태 조사를 위한 ‘피해조사인정위원회’ 신설, 피해자들에 대한 요양급여 등 구체적 구제급여 지급방안을 담고 있었다.

47) 심상정은 정부로부터 제출받은 3-4등급 47명의 피해자 의료기록을 분석한 결과, 47명 중 34명(62%)가 호흡기질환을 가습기 사용전후로 진단받은 것을 확인했다.

48) 정부는 두 차례에 걸친 조사(1,2차 조사)로 가습기살균제 피해자 숫자를 총 530명으로 집계했다. 1등급(관련성 확실), 2등급(관련성 높음) 피해자 221명에게는 의료비와 장례비를 지급했으나, 3등급(관련성 낮음)과 4등급(관련성 거의 없음)에 해당하는 피해자 309명에 대해서는 ‘가습기살균제 사용은 입증되지만 피해보상은 해줄 수 없다’는 입장

이외의 기관에도 영향을 미칠 수 있다는 사실을 정부가 축소·은폐하려 했다는 의혹도 제기되고 있었다(박홍두 2016/04/28). 이러한 여론을 수렴하여 정의당에서는 진상조사와 특별법 제정을 적극 추진한 것이다.

야당의 적극적인 행보에 압박을 받은 환경부는 가습기살균제 피해에 '폐 이외 질환'을 포함하는 방안을 추진했다. 2016년 4월 28일, 환경부는 가습기살균제 조사·판정위원회를 열어 비염·기관지염 등 경증 피해와 폐 이외의 피해 가능성에 대한 의견을 수렴하고 판정에 필요한 피해기준 등을 마련키로 했다(환경부 2016b).아울러 환경부는 조사·판정위원회 산하에 분야별 전문가가 참여하는 "가습기살균제 폐이외 질환 검토소위원회를 구성·운영" 할 것이라고 밝혔다. 정부의 이러한 전향적인 태도 변화는 피해자들의 지속적인 집합행동과 문제제기, 기존의 연구결과와 전문가들의 의견이 피해 인정 범위 확대 쪽으로 모아졌기 때문이다.

검찰조사가 속도를 내고 여론이 악화한 데 이어, 야당의 강한 문제제기로 '민생 이슈'를 선점당한 여당은 뒤늦게 가습기살균제 참사에 대해 관여하기 시작했다. 여당인 새누리당 원내지도부는 4월 29일 원내대책회에서 이례적으로 옥시의 행태를 '부도덕함의 극치', '비윤리적이고 비양심적'이라고 성토했다. 바로 전날 박근혜 대통령이 국무회의에서 '검찰의 철저한 수사와 피해조사 추가 접수' 등을 공개 주문한 직후였다. 새누리당 원유철 원내대표는 "정부는 일부 부도덕한 기업의 탐욕과 제도적 허점으로 소중한 국민들 생명이 희생되는 일이 다시는 발생하지 않도록 제로 베이스에서 모든 문제점을 검토해달라"고 말했고, 김정훈 정책위의장은 "기업과 기업인의 비양심이 살인무기를 만들어낸 것"이라며 "피해보상특별법을 제정해 정부가 피해보상을 해주고 나중에 옥시 등에 구상권을 행사하도록 하는 것이 필요하다"고 강조했다(유정인 2016/04/29). 그러나 여당은 '가습기살균제피해보상특별법'을 제정해서 정부가 '선보상'하는 방안을 추진키로 했으나, 특별법의 범위를 '피해보상'으로 한정하고, 청문회는 검찰 조사 이후로 미루는 것으로 못 박았다(정환보 2016/04/29). 야당인 더불어민주당은 이에 대해

을 견지해왔다.

“이번 19대 국회 내에 가습기살균제 청문회를 반드시 이뤄지도록 노력하겠다”라고 응수했다. 더불어민주당 이종걸 원내대표는 “환노위와 보건복지위 등 상이위원회 차원에서 논의하되, 국회 청문회를 열 수 있도록 최대한 노력하겠다”고 정부와 여당을 압박했다(박홍두 2016/04/29).

2016년 7월 25일, 정부세종청사 국회 회의실에서 국정조사 특조위의 현장조사가 시작되었다. 야당 추천 외부 전문가인 장하나 전 더불어민주당 의원은 “국책연구기관들이 15년 전부터 ‘살생물제법’을 도입하라고 했는데, 환경부는 가습기살균제 사태가 알려진 2011년에도 법제화하지 않았다”고 비판했다. 그러나 이정섭 환경부 차관은 “당시 사회적 논의가 법제화까지 이르지 못했다”고 해명했다. 또 특조위는 가습기살균제 원료물질 CMIT/MIT의 유해등급 판단을 서둘러야 한다고 주장했고, 우원식 특위 위원장은 “국정조사 과정에서 잠정 결론이라도 내야 한다”며 빠른 결정을 요구했다. 이정섭 차관은 “내년(2017) 2월까지 확정키로 한 유해등급 분류를 올해 말까지 마무리하겠다”라며 사실상 국정조사 기간에 답을 줄 수 없다고 응답했다(윤지아 2016/07/25).

8월 29일, 가습기살균제 참사를 “기업의 탐욕과 정부의 관리 무능이 만들어낸 사회적 타살·재난”(국회사무처 2016b, 1)으로 규정한 국정조사 청문회가 시작되었다. 첫날은 주로 옥시레킷벤키저 관련자들이 증인으로 채택되었고, 둘째 날인 8월 30일에는 SK케미칼, 롯데마트, 이마트 등의 가해기업 측 인사들이 증인으로 출석했으며, 가습기살균제와 건강피해 간의 인과관계의 인정 여부에 관한 쟁점이 논의되었다. 청문회 중반까지 옥시는 질병관리본부의 동물실험결과에 의한 인과관계를 인정한다고 하면서도, 진행 중인 재판에서의 대응 논리, 즉 ‘가습기살균제와 피해와의 인과관계가 없다’는 논리를 철회하지는 않았다. 그러나, 청문회 기간 동안 청문회 위원들이 옥시의 책임을 입증할 수 있는 자료를 계속 보강하여 발표하자, 결국 옥시 측은 청문회가 끝날 시점에 “질병관리본부의 발표에 관해 인과관계에 대해서는 인정”하고, 보고서 조작에 대해서도 “방어적인 입장을 취할 수밖에 없었다”며 더 이상 반론을 제기하지 않았다(국회사무처 2016b).

2016년 8월 30일, 청문회 둘째 날, 특위의 공세는 SK케미칼에 집중되었다. SK케미칼은 '옥시싹싹 가습기당번'의 원료물질을 공급했고, 직접 '가습기메이트' 완제품을 만들어 '애경'을 통해 판매했으나, 그동안 검찰 수사 대상에서는 제외되어 있었다. 청문회에 증인으로 출석한 김철 SK케미칼 대표는 자사의 책임을 인정하지 않았고 피해 가족들에게 사과의 뜻을 표하지 않았다(이효상 2016/08/30). 김철 대표는 "저희는 2011년도 질병관리본부에서 진행한 역학조사 결과와 환경부의 피해자 판정 결과 두 가지 모두를 존중한다"고 했지만 "법인으로서 의사결정을 할 때 취해야 할 절차와 근거들이 확보되어야 한다는 점도 좀 양해를 해주시면 좋겠다"고 덧붙였다. 여기서 김철 대표가 언급한 질병관리본부의 역학조사는 2011년 진행된 동물 흡입독성 실험이다. 당시 실험에서 SK케미칼이 제조한 '가습기메이트'에 노출된 쥐들에게서 폐손상 소견이 발견되지 않았다. 이 실험결과를 근거로 SK케미칼은 사건 초기부터 '책임없음'을 강조했고, 검찰 역시 1차 수사대상에서 제외했다. 그러나 환경부는 가습기메이트만 사용해 폐손상을 입은 피해자가 5명에 이른다고 판정했다. 특위 위원 새누리당 김상훈 의원은 "SK케미칼이 가습기메이트의 유해성을 인지했다, 못했다 얘기가 나오는데 환경부의 이야기를 들어보면 SK케미칼이 옥시처럼 유해성을 인정할 경우 기금을 출현해야 할까봐 책임을 인정하지 않는다고 하더라"며 김철 대표의 답변 태도를 지적했다(국회사무처 2016d). 2016년 9월 2일, 정부 기관보고를 겸한 청문회 마지막 날은 여당인 새누리당의 불참과 최대 가해기업 옥시 증인들이 불출석한 채 진행되었다. 정부 측 인사는 상당수가 참석했지만, 이들은 사과를 요구하는 특위 위원들의 질의에 "안타깝게 생각한다"는 수준의 발언만 거듭해 사실상 사과를 거부했다(김기범 2016/09/02).

2016년 12월 23일, 국회 환경노동위원회는 전체회의를 열고 세월호 참사·가습기살균제 관련 특별법[사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법]을 신속처리안건(패스트트랙)[49] 대상으로 지정했다.

49) [국회법] 제85조의2(안건의 신속 처리)에 따르면, 신속처리대상안건은 상임위에서 재적위원 5분의 3 이상 또는 안건의 소관 위원회 재적위원 5분의 3이상이 찬성할 경우 지정된다. 상임위 계류기간 330일이 경과되면 본회의에서 안건을 의결해야 한다. 2016년

환노위 회의에 앞서 더불어민주당은 정책의원총회를 통해 두 법안을 신속처리안건으로 지정하기로 결정한 바 있다. 더불어민주당은 “불가피하게 현행 법 테두리 안에 있는 절차를 활용하여 환노위 전체회의를 통해 ‘사회적참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법안’을 신속처리안건 대상으로 지정”하며 “국회법에 명시된 본회의 부의일자 전이라도 여야합의를 도출할 수 있다면 언제든지 나설 것”이라며 적극적인 입법의지를 밝혔다(더불어민주당 2016).

제4절. 3기: 가습기살균제 거버넌스 구축과 변화

<표 11> 3기(제도화)의 주요 쟁점

주요 쟁점
- 피해자의 범위와 피해인정질환의 확대 - 모법과 시행령 간의 불일치 - CMIT/MIT 제조기업(SK, 애경) 재수사

1. 가습기살균제피해구제를 위한 특별법과 조직변화

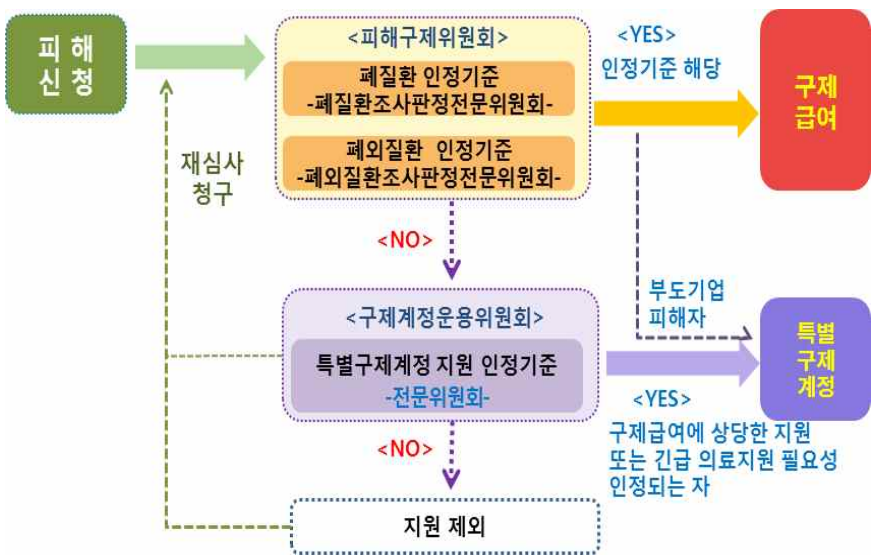
2017년 1월 20일, 국회 본회의에서 가습기살균제 피해자들의 지원방안 등을 담은 [가습기살균제피해구제를위한특별법](이하 가습기살균제특별법)이 재석 156명 중 찬성 154명, 기권 2명으로 가결됐다. 먼저 이 법안은 피해자들에게 요양급여와 요양생활수당, 장의비, 간병비, 특별유족조위금 및 특별장의비, 구제급여조정금 등 구제급여(동법12조)를 지급토록 했다. 이를 위해 환경부에 급여 지급과 관련된 사항을 심의·의결하는 [가습기살균제피해구제위원회](동법7조)를 두고, 산하에 [폐질환조사판정전문위원회]와 [폐이외질환조사판정전문위원회]를 설치하는 내용을 담

12월 현재, 환노위는 재적위원 16명 중 야당의원이 10명이다. 세월호참사.가습기살균제 관련 특별법은 신속처리안건 1호였다.

았다. 또 구제급여 대상 기준에 미치지 못하지만 지원이 필요하다고 인정되는 피해자를 위해 한국환경산업기술원에 '특별구제계정'을 설치해 운영하도록 규정했다(동법31조).

특별구제계정의 재원은 가습기살균제 사업자와 원료물질 사업자의 분담금으로 충당하도록 했다. 제조업체 전체 분담금은 1,000억 원으로 정했으며, 각 업체 생산량과 판매량 등에 비례해 분담률을 정하기로 했다(동법35조). 특별구제계정은 가해기업들이 낸 기금이며, 구제급여는 정부 예산으로 지원이 이뤄진다. 받는 금액의 차이는 없지만, 구제급여를 받는다는 것은 정부가 가습기살균제와 해당 질환의 인과성을 인정했다는 의미여서 피해자가 기업을 상대로 제기하는 민사소송에서 유리할 수 있다.

<그림 3> 피해신청 및 지원결정과정
(환경부 2017d, 3)



가습기살균제 특별법의 의의는 가해기업의 손해배상책임(동법4조) 뿐 아니라 국가의 책무(동법3조)를 규정했다는 점에서 찾을 수 있다. 그러나 그 이상으로 중요한 것은 기존의 상당한 인과관계 대신 아래와 같이 "상당한 개연성"을 채택한 점이다. '상당한 개연성'이 무엇인지에

관한 후속 논쟁이 충분히 예상됨에도 불구하고, 피해인정의 문턱을 낮추었다는 점에서 의미 있는 변화로 볼 수 있었다.[50]

> 제5조(인과관계의 추정) 생명 또는 건강상의 피해가 독성 화학물질을 함유한 가습기살균제에 의한 것으로 볼만한 상당한 개연성이 있는 때에는 해당 가습기살균제로 인하여 생명 또는 건강상의 피해가 발생한 것으로 추정한다.

2017년 3월 14일, 환경부는 가습기살균제와 같은 생활화학제품 위험에 대처하고 미세먼지 등 대기오염 문제를 해결하기 위한 전담기구를 설치했다. 환경부는 그동안 임시조직 형태로 운영되던 생활화학제품·살생물제 안전관리 담당 조직을 '화학제품관리과'로 신설한다고 밝혔다. 운영 인력을 9명으로 시중에 유통되는 화학제품을 전수조사하고 검증하는 기능을 수행하고 안전기준 설정 업무를 담당하게 되었다(김상범 2017/03/14).

2. 피해자 연합의 부분적 승리: 피해인정질환 범위 확대

2017년 3월 27일, 환경부는 제21차 환경보건위원회를 열고 가습기살균제 노출로 인한 태아피해인정기준을 의결했다(환경부 2017b). 2016년 8월, "제19차 환경보건위원회의 의결에 따라 구성된 '태아피해 인정기준 소위원회'에서는 피해신청자들이 제출한 의무기록 등을 분석 검토"하여, "태아피해에 관한 의학적 문제들을 인정대상으로 보고"했고, "환경보건위원회에서 동 결과를 심의·확정"한 것이다. 이에 따라 가습기살균제에 직접 노출은 없었더라도 산모가 임신 중 가습기살균제에 노출되어 불가피하게 피해를 받은 출생아에 대해서도 그 피해를 구제받을 수 있는 방안이 마련된 것이다. 이는 "가습기살균제에 의한 피해 중 처

50) 환경부(2017e, 7)에 따르면, "의학적 개연성(Probability)"은 의학적 관점에서 절대적 확실하지 않으나, 결과를 추정하는 것이고, "상당한 인과관계(=인과성, Casuality)"는 일정한 조건에서 '원인'에 의해 '결과'가 발생한다는 관계가 확인된 것을 의미한다.

음으로 폐이외 질환에 대한 기준이 마련되었다는 데에 의의”가 있는 것이었다.

이에 대해 임종한 교수는 “산모가 피해를 입었다는 객관적 증거만 있으면 태아도 피해를 인정하게 됐다”며 “다만 현재 산모 피해 인정기준이 묶여 있어서 인정기준이 보다 넓어져야 폭넓게 피해를 구제받을 수 있을 것”이라고 지적했다(배문규 2017/03/27). 실제 임종한 교수를 포함한 전문가들은 태아 피해 가능성을 인정한 것은 성과지만, 실질적으로 달라진 것은 없다고 지적했다. 먼저, 정부는 여전히 폐섬유화 이외 질환자는 피해자로 인정하지 않고 있다. 학계에서 가습기살균제의 유독성분이 폐렴·천식은 물론 뇌질환 등 다양한 질환을 유발할 수 있음을 나타내는 연구결과(임종한 인터뷰 2019; 백도명 인터뷰 2019)가 나오고 있지만 실제 판정기준에는 적용되지 않고 있기 때문이다. CMIT/MIT성분 피해자들이 대표적이다. 환경부는 이 물질의 유독성이 밝혀진 지 4년이 넘었지만 여전히 연구 중이라는 입장을 고수하고 있다. 둘째, 2017년 초 가습기살균제 특별법이 통과되었으나, 피해자들은 정부의 책임이 ‘도덕적인 차원에서’만 규정되어서 피해구제기금에 정부기금이 빠졌다는 점을 비판했다. 가해 기업들만 출연하도록 한 규정과 상한선을 2000억 원으로 제한(특별법31조)한 것도 논란 지점이다. 셋째, 정부의 피해자 조사·판정 작업이 여전히 지지부진하다는 점도 쟁점이었다. 2017년 3월까지 정부(한국환경산업기술원)에 피해 사실을 접수한 피해자 5531명 중 판정 받은 이는 982명(17.8%)에 불과했다. 그나마 정부의 일시적 지원 대상이 되는 1단계, 2단계 피해자는 각각 179명과 97명 뿐이었고, 대부분의 3, 4단계 피해자들과 판정 불가 결과를 통보받은 피해자들은 지원을 받지 못하고 있었다(환경보건시민센터 2017a). 특히, 『경향신문』에 따르면, 환경부는 2016년 8월에 개최한 광역시·도의 생활화학제품 관계 과장단 회의에서 피해 판정 시기를 앞당기는 데 도움이 될 시·도의 제안을 거절했다. 즉, 서울시를 포함한 다수의 시·도 과장들이 시립·도립 병원에서 피해자 조사·판정 작업을 돕겠다고 했으나 이를 거절한 것이었다. 환경부는 “판정기준이 들쭉날쭉해질 수 있고, 시·도에서 피해 보상 판정을 받은 이들

이 환경부에선 인정받기 어려울 수도 있다”는 이유를 제시했다(김기범 2017/04/07).

2017년 9월 26일, 정부는 2차 가습기살균제 피해구제위원회를 개최하여 “천식을 가습기살균제로 인한 건강피해로 인정”하고 인정기준을 의결했다. 이로써 천식은 폐섬유화 질환과 태아피해에 이어, 3번째로 환경부가 인정한 가습기살균제 피해질환으로 자리매김했다. 특별법 시행 이전 활동했던 폐이외질환검토위원회가 이미 7월 ‘천식도 인정해야 한다’는 안을 내놓았으나, 제1차 가습기살균제 피해구제위원회에서는 결정을 보류했다. 환경부는 “전문가들 간에 의견이 엇갈려 조율이 필요하다”고 설명했다. 그러나 2차 피해구제위원회에서는 임상·역학·독성·노출·법률 전문가로 구성된 전문가 회의를 거쳐 마침내 천식도 인정키로 한 것이다. 그동안 정부는 특정유형의 폐섬유화의 조건, 즉 1) 말단기관지 부분이 특정 모양으로 부분파괴되는 ‘소엽중심성’, 2) 폐 영상사진에 뿌옇게 김이 서린 현상이 나타나는 ‘간유리음영’, 3) 급성 진행 등의 조건을 동시에 충족해야만 피해자로 인정해왔으나, 이제 천식도 인정함에 따라 환경부는 건강보험공단 진료자료를 분석하는 ‘천식피해 조사·판정 프로그램’을 만들어 대상자를 선정키로 했다. 서홍원 환경부 환경보건정책과장은 “아직까지는 폐섬유화나 태아피해 중심으로 피해인정과 지원이 한정돼 있지만, 이번에 천식기준을 마련한 것처럼, 앞으로도 조사연구와 전문가 의견수렴을 계속하여 과학적 근거를 확보하면, 간질성 폐렴 등 다른 호흡기질환과 장기(臟器) 피해, 기저질환, 특이질환 등으로 피해인정을 확대할 계획”이라고 밝혔다(환경부 2017e).

3. 정치적 기회의 창: 정권교체

2017년 5월 10일, 제19대 대선 결과 문재인 후보가 대통령으로 당선되었다. 가습기살균제 피해자들은 선거 과정에서 각 당의 대선 후보에 대한 정치적 압력을 가했다. 이들은 2017년 4월 13일, 광화문에서 ‘안전한 나라를 위한 정책 공약 및 실천대회’를 개최했고, 4월 27일 명동

에서 열린 기자회견에서 대선 후보들에 “가습기살균제 참사 해결을 공약해주세요”라고 요청했다. 이들은 가습기살균제참사를 “화학물질 국가 재난”으로 규정하고 아래 <표 12>와 같이 정책 제안을 했다(가습기살균제피해자와가족모임·가습기살균제참사전국네트워크 2017a).

<표 12> 가습기살균제 참사 정책제안
(가피모・가습기살균제참사전국네트워크 2017, 5)

● 가습기살균제 참사는 정부의 책임입니다
- 대통령의 가습기살균제 참사에 대한 정부 잘못인정과 사과
- 소비자 제품 화학물질 안전 참사를 '국가 재난'으로 인정
  : 가습기살균제 참사부터 소급 지정
- 가습기살균제 참사 진상 규명 위한 재조사 실시 : 검찰 및 특별수사기구 통한 수사
- 국회 가습기살균제참사 특별위원회 재가동

● 가습기살균제 참사는 기업의 잘못입니다
- 상한 없는 징벌적 손해배상제 및 집단소송제 도입
- 기업에 대한 형사 책임 강화
  : 업무상 과실치사 형량 강화, 중대재해기업처벌법 도입
- 옥시레킷벤키저 등 살인기업 영업 취소
- 생활화학제품 제조・판매・유통・폐기 업체의 안전성 평가 의무제 도입
- 다국적기업의 이중 기준(국내외 별도 안전기준) 적용 금지
- 유엔 총회 및 WHO, UNEP에 가습기살균제 특별보고서 제출

● 억울한 피해자가 단 한 명도 있어서는 안 됩니다
- 피해판정기준 확대 : 우선 피해 인정하고, 인과관계 입증 책임은 기업에 부여
- 피해등급제 완화 또는 폐지
- 전 국민 가습기피해 확인 : 대규모 역학 조사를 통한 피해자 찾기 추진
- 정부 책임 없고, 기업 면책 주는 특별법, 환경보건법 등 관련 법제 대폭 개정

● 소비자 제품 안전 관리를 강화해야 합니다
- 생활화학제품 건강 피해 예방과 조기 대처 강화

: 국가독성센터 및 환경민원센터 설립, 환경의학 도입
- 스프레이형 제품 안전관리 강화 : 호흡 독성 안전자료 제출 의무화(판매허가제)
- 생활화학제품 전 성분 등록 및 표시 의무화
- 공정거래위원회 소비자 안전 업무 독립
: 소비자 피해 사전 감지부터 피해 처리까지 일원화
- 소비자안전 사이드카 발동 제도 도입 : 소비자 피해가 우려될 때 판매·생산·사용 중단 긴급 조치로 피해 확대 예방조치 발동
- 환경정책 패러다임 전환 : 매체와 농도 중심에서 인간과 생태계의 건강 중심으로

19대 대선에 출마한 주요 후보들은 '가습기살균제 참사가 다시는 일어나서는 안 된다'고 응답했다. 홍준표 후보를 제외한 문재인, 안철수, 유승민, 심상정 후보들은 가습기살균제 참사의 재발을 막기 위해 유해화학물질과 제품안전 관리개선의 필요성을 강조하며 다양한 공약을 제시했으며, 특히 환경운동연합이 19대 대선정책으로 제안한 유해화학물질 관리 강화와 피해자 구제 방안, 기업에 책임을 묻는 집단소송제와 징벌적손해배상제 도입 등에도 원칙적으로 동의했다(환경운동연합 2017). 문재인 후보가 당선된 직후, 피해자들은 당선자에 가습기살균제 참사를 꼭 해결해달라는 기자회견을 열었다. 이들은 문재인 대통령이 후보시절 제안한 "생활화학제품에 대한 유해물질 사용의 적극적 차단" 약속, [살생물제관리법] 제정, [환경범죄이익환수법]제정 추진, [유해물질의알권리 보장에관한특별법] 제정 추진, 가습기살균제 피해에 대한 국가 책임 인정과 사과, [집단소송제] 전면 도입, [피해자 지원 기금 설치] 추진, 화학물질유해성 평가를 신속하게 할 수 있도록 조직의 보강 등의 공약을 환기시키고, 공약을 반드시 지켜줄 것을 요구했다(가습기살균제피해자와가족모임·가습기살균제참사전국네트워크 2017b).

2017년 6월 5일, 가피모는 청와대 분수대 앞에서 기자회견을 열고, 문재인 대통령에게 피해 지원 제도 개선을 호소하는 편지를 낭독했다. 이들은 "피해 등급을 나누는 기준이 명확하지 않은 탓에 피해를 인정받지 못하는 경우가 많다"고 주장했다(환경보건시민센터 2017b). 같은 날

오후, 청와대 박수현 대변인은 가습기살균제 피해와 관련해 “문재인대통령이 적절한 수준의 대통령 사과 발언 검토를 지시했다”고 밝혔다. 또한 철저한 진상규명과 지원 확대 대책, 확실한 재발 방지 대책, 피해자와의 직접 만남을 검토할 것을 지시했다고 말했다(김지환 2017/06/05).

2017년 8월 8일, 문재인 대통령이 가습기살균제 피해자와 가족들에게 정부를 대표해 사과했다. 문 대통령은 정부가 피해 구제를 위한 재원을 확대하는 방안을 추진하겠다는 계획도 내놓았다. 정부 차원의 사과는 가습기살균제로 인한 사망사례가 처음 보고된 2011년 4월 이후 6년여 만이었다. 그러나 가습기살균제 피해의 예방과 수습에 대한 국가의 법적 책임을 인정하는 것은 아니었다. 문 대통령이 후보 시절 ‘가습기살균제 피해에 대한 국가 책임 인정과 사과’를 공약했음에도, 집권 후 국가 상대 손해배상청구소송 우려가 있다는 경제부처들의 의견을 고려해 국가 책임의 인정 수위를 고민해왔기 때문이다(김지환 2017/08/08). 문 대통령은 피해자 구제를 위한 정부 차원의 지원을 확대하겠다고 약속했다. 즉, 특별구제계정[51]에 일정 부분 정부예산을 출연해 피해구제 재원을 확대하는 방안을 추진하겠다는 방안이었으나, 이는 공약에 비춰 소극적인 대책이었다.

같은 날, 환경부는 제2의 가습기살균제 참사를 막기 위해 살균·소독제 등 살생물제품을 별도로 관리하는 법률을 마련했다.[52] 환경부는 8월 8일 국무회의에서 [생활화학제품 및 살생물제의 안전관리에 관한 법률안](살생물법) 제정안과 [화학물질 등록 및 평가 등에 관한 법률](화평법) 개정안이 의결됐다고 밝혔다. 살생물법에 따라 정부는 “모든 살생물물질 및 살생물제품은 안전성이 입증된 경우에만 시장 유통을 허용하도록 사전승인제를 도입”하고, “살생물제품을 제조・수입하여 국내에 판매하려는 자는 해당 제품의 안전성과 효과・효능을 증명하는 자료를 갖추어 환경부의 승인을 받”도록 했다(환경부 2017c).

---

51) 특별구제계정은 가습기살균제 피해구제법에 따라 정부가 공식적으로 인정한 피해자 중 요양급여, 장의비 등 구제급여 지급 기준에 미치지 못하는 3·4단계 피해자를 위해 한국환경산업기술원에 설치해 운영하도록 한 것으로 제조업체가 재원을 대왔다.

52) 살생물제를 별도로 관리하는 법률 제정은 문재인 대통령의 대선 공약이었다.

2017년 8월 9일, 더불어민주당 우원식 원내대표는 가습기살균제 특별법 개정안 마련에 착수하겠다고 밝혔다. 그는 “가습기살균제 피해의 제대로 된 진상규명 작업은 새 정부에서 새롭게 시작해야 한다”며 기존 특별법에 빠져 있는 한계를 보완하기 위해 “피해보상 소멸시효도 늘려야 하며, 징벌적 손해배상도 도입돼야 한다”고 주장했다. 이러한 특별 규제 개정의 목적은 ‘최대한 폭넓은 피해보상’이며 ‘1~2단계로 한정된 피해보상 대상을 3~4단계로 확대해야 한다’고 말했다. “폐섬유화로만 한정된 현재의 인정질환은 한계가 분명”하기 때문에 “폐 이외의 질환에 대한 폭넓은 조사가 이뤄져야” 하며, 국가가 특별구제계정으로 가능한 한 폭넓은 지원을 해야 한다고 주장했다. 이를 위한 개정안은 “피해자들과 논의를 거쳐 확정할 계획”임을 밝혔다(더불어민주당 2017).

아울러 2017년 9월 15일, 공정거래위원회가 과거(2016년 8월) 심의종결 처분을 내렸던 애경·SK케미칼의 가습기살균제 표시광고법 위반 사건을 재조사하기로 결정했다. 이는 환경부가 “CMIT/MIT 성분이 포함된 가습기살균제의 인체위해성을 인정하는 공식의견을 공정위에 통보”했기 때문이라고 설명했다(조형국 2017/09/15). 한 해 전인 2016년 8월, 공정위는 “제품의 인체 위해성 여부가 확인되지 않았다”며 애경·SK케미칼의 ‘가습기메이트’ 제품 광고가 기만적 광고에 해당하는지 여부를 판단하지 않고 심의절차를 종료한 바 있었다. 당시 공정위는 애경·SK케미칼이 가습기메이트에 독성물질을 사용한 사실은 인정되지만, 이를 희석한 제품이 인체에 유해한지 여부, 다시 말해 ‘제품과 건강피해 간 인과관계’가 입증되지 않았으므로 판단을 유보한다는 결정이었다. 따라서 “환경부 연구결과 등 법위반 판단에 필요한 객관적인 인과관계가 밝혀질 경우 공정위가 위법성 판단을 재개할 수 있다”(공정거래위원회 2016)는 단서를 달았고, 공정위는 CMIT/MIT 성분 가습기살균제와 인체위해성 간의 관계가 이제야 공식 확인됐다는 입장을 발표했다. 이후 2017년 9월 29일, 공정거래위원회는 10월부터 2달간 ‘가습기 살균제 사건처리 평가 특별팀(Task Force, TF)’ 를 운영할 방침임을 밝혔다. 가습기살균제 TF는 “2012년부터 2016년까지의 가습기 살균제 관련 사건 처리

경위와 결과를 조사하여 조사 절차와 내용의 적정성을 평가하고, 이를 통해 문제점, 시사점 및 제도 개선 방안 등을 도출할 계획”이다(공정거래위원회 2017).

같은 날인 9월 15일, 가습기살균제 피해자 모임 ‘너나우리’의 이은영 대표와 민주사회를위한변호사모임의 송기호 변호사는 환경보건시민센터에서 기자회견을 열고 공정거래위원회 사무처가 2016년 7월에 작성했던 SK케미칼·애경에 대한 심사보고서를 공개했다. 이들은 공정위가 공소시효를 며칠 남기지 않은 상태에서 심의를 종료해버려 더 이상의 심의를 받지 못하게 된 점이 시민의 기본권을 침해했다고 보고 헌법소원을 제기했고, 헌법재판 과정에서 심사보고서를 입수할 수 있었다. 이들에 따르면, 공정위 사무처는 ‘가습기메이트’에 대해 “반드시 표기되어야 할 인체의 안전과 관련된 정보를 은폐 누락하면서 유익한 효과가 있는 것처럼 기만적인 표시광고행위를 했다”고 판단했고, “가습기살균제로 인해 인명사상의 피해가 발생하는 등 사회적 파급효과 및 생명·건강 등 안전에 미치는 영향이 큰 점 등을 종합적으로 고려할 때 법 위반 정도가 중대하고 소비자 피해가 크다고 판단되므로 고발조치함이 타당하다고 판단됨”이라고 명시했다. 공정위 사무처는 또 SK케미칼과 애경에 대해 각각 250억 원, 81억 원 한도의 과징금을 부과해야 하며, ‘기만적인 표시광고를 해 시정명령을 받았다’는 일간지 공표를 하게 해야 한다는 의견도 냈다.

그러나 2016년 7월 공정위 사무처가 내린 이러한 결론은 다음 달 전원위원회 심의에서 완전히 뒤집혔다.[53] 지난해 공정위 전원위원회는 위법성 여부 판단을 보류하면서 2012년의 질병관리본부 동물시험 결과를 이유로 댔다. 하지만 질병관리본부의 2012년 발표는 산모 7~8명의 의문사 이후 추가피해를 막기 위해 서둘러 실시된 연구의 결과만을 토대로 한 것이었다. 당시 연구진은 옥시싹싹 가습기살균제의 원료인 폴리헥사

53) 공정위의 “사건처리절차”는 사건심사 착수보고 후 조사권을 발동하여 본조사를 실시하고, 사무처에서 심사보고서를 제출하면 위원회 전원회의 또는 소회의에 상정하여 심의·의결하는 구조다(공정거래위원회 홈페이지). 심사보고서는 공정위 사무처가 사건 조사를 끝낸 뒤 해당 기업에 발송하는 공문서로, 검찰의 공소장에 해당된다.

메틸렌구아니딘(PHMG)과 폐손상간 인과관계부터 공식화했다. 하지만 당시 질병관리본부의 발표는 그렇다고 가습기메이트에 쓰인 메칠클로로이소치아졸리논(CMIT)·메칠이소치아졸리논(MIT) 성분이 안전하다는 결론은 아니었다. 게다가 가습기메이트 단독 사용자들 가운데 9명은 2015·2016년과 2017년에 정부로부터 가습기살균제 특별법상의 '피해자'로 공식 인정을 받기도 했다(송윤경 2017/09/15). 그러나 공정위 전원위원회는 2012년의 질병관리본부 시험발표의 성격, 가습기메이트 단독 사용자가 정부의 공식 피해자로 인정된 점은 외면한 채 '판단 보류' 결정을 내린 것이다. 당시 공정위 전원위원회는 "이 사건 제품의 인체 위해성 여부가 최종 확인된 이후 이 사건 피심인들 행위의 위법성 여부를 판단할 필요가 있다"고 했다(공정거래위원회 2016).[54]

4. 사법기관의 조력과 한계: 대법원 판결 및 검찰 재수사

2018년 1월 25일, 대법원 제1부(주심 박상옥 대법관)은 업무상과실치사 등 혐의로 기소된 옥시레킷벤키저 신현우 전 대표의 상고심에서 징역 6년을 선고한 항소심 판결을 확정했다. 증거 부족을 이유로 1심과 항소심에서 잇따라 무죄가 선고됐던 존 리 전 대표에 대해서도 "살균제가 유해한지 보고받지 않았다"며 무죄를 그대로 확정했다(대법원 2018). 2016년 4월, 검찰은 모두 19명의 법인과 해당임직원들을 기소했다. 옥시레킷벤키저, 홈플러스, 세퓨 등 3개 기업 법인과 16명의 업체 관계자들이다. 16명은 옥시레킷벤키저의 신현우 전 대표, 존 리 전 대표, 롯데마트의 노병용, 홈플러스의 김원희, 그리고 세퓨의 오유진 등 4개 제조판매사의 임직원 12명과 납품업자 4인을 포함한다. 특히, 신 전 대표와 존 리 전 대표 등 옥시 관계자들은 2000년 '옥시싹싹 뉴가습기 당번'을 제조·판매하면서 제품에 들어간 독성 화학물질 폴리헥사메틸렌구아니딘(PHMG)의 안전성을 검증하지 않아 사망자 73명 등 181명의 피해자를 낸

54) 2017년 12월 19일, '가습기 살균제 사건 처리 평가 특별팀(TF)'(2017)은 최종보고서를 내고 "지난해 공정위가 해당 사건을 심의절차종료로 의결한 것은 실체적이고 절차적 측면에서 일부 잘못이 있었다"고 밝혔다.

혐의(업무상 과실치사) 등으로 기소됐다. 이들은 제품 안전성이 확보되지 않았는데도 ‘인체 무해’ ‘아이에게도 안심’ 등 허위 광고를 한 혐의(표시·광고의 공정화에 관한 법률 위반)도 받았으나, 대법원 판결로 이들에 대한 법적 판단이 종결되었다.[55]

이에 대해 피해자들과 환경보건시민센터는 “기업이 만든 제품에 의한 소비자 치사,치상 피해사고와 관련해 기업의 사장을 포함해 임직원 14명에 대해 금고2년6월에서 징역6년까지의 유죄가 확정” 이 판결에 대해 법조계에서 “매우 이례적”이라는 평가가 나오고 있다며 의미를 부여했다.

그러나 “참사로 인한 피해규모가 2018년 1월19일까지 신고된 피해자만 5,973명에 사망 1,301명이고 정부의 연구용역으로 추산된 잠재적 피해자가 30만~50만명에 이르는 유례를 찾아볼 수 없는 대규모 참사라는 점을 고려하면 사법부가 살인기업 관계자 16명에게 모두 53년의 실형을 판결한 것은 솜방망이에 다름”아니라고 주장했다. 특히, “전체 가습기살균제 제품이 최소 43개로 조사되는데 검찰이 기소해 재판을 받은 제품은 4개에 불과하다. 특히 피해자를 많이 양산한 애경, 이마트 등의 제품에 대해서는 기본적인 수사조차 하지 않았고 이들 기업들은 피해배상은 커녕 사과조차 하지 않고 있다”고 비판하면서, “이제부터는 사회적참사 특별법이 보장하는 특별조사위원회와 특별검사제도를 통해서 새롭게 진상이 규명되고 사법적인 처벌이 뒤따라야 한다”고 요구했다(강은 인터뷰 2018; 가습기살균제참사전국네트워크 2018).

한편, CMIT/MIT 원료물질의 유독성에 대해서는 이미 2013년부터 자료가 공개되었다. 2013년 4월 9일, 장하나 의원은 환경보건시민센터, 서울대학교 보건대학원 직업환경교실와 함께 보건복지부 산하 질병관리본부로부터 제출받은 보고서(<가습기 살균제로 인한 폐 손상 의심 사례 접수자의 사용 제품 현황>)를 바탕으로 피해자들이 사용한 12개 종류 가습

55) 대법원이 이 사건 관련한 피고인과 검사 양측의 상고를 모두 기각함으로써 2심 판결내용이 최종 확정되었다. 즉, 검찰이 기소한 3개 법인은 각 1억5천만 원의 벌금 유죄확정, 16명 기업 임직원 중 옥시 리존청과 씨디아이 이승엽 등 2명은 무죄, 나머지 14명은 유죄로 옥시 신현우 징역6년, 세퓨 오유진 징역5년, 홈플러스 김원회 징역4년, 롯데 노병용 금고3년 등이다.

기 살균제의 사용 빈도를 분석해 <가습기 살균제 피해 신고 사례의 제품별 정밀 분석 결과>를 발표했다. 이에 따르면, “분석 결과 CMIT/MIT성분의 제품에서도 총 58명의 피해자(환자 40명, 사망자 18명)가 접수된 것으로 나타났다.” (남빛나라 2013/04/09). 그러나 보건복지부와 환경부의 의견차이로 인해, 유독물질로 지정되는 것이 지연되었고, 정부 간 견해차를 활용하여 SK케미칼과 애경, 이마트 등 가해기업은 법적인 책임에서 자유로웠다.

그러나 연구성과가 축적되었고 과학적 증거가 구비되면서 2018년 2월 7일, CMIT/MIT계열 가습기살균제 제조·판매사에 대한 국가의 조치가 시작되었다. 공정거래위원회는 전원회의를 통해, SK케미칼, 애경산업 주식회사, 주식회사 이마트가[56] “독성물질인 클로로메틸이소티아졸리논(CMIT)·메틸이소티아졸리논(MIT)이 든 가습기살균제를 판매하면서,” 인체의 안전과 관련된 정보를 은폐·누락하고, 안전과 품질을 확인받은 제품인 것처럼 허위로 표시·광고한 행위에 시정명령(공표명령 포함) 및 과징금(총 1억 3,400만 원) 부과를 결정했다. 또한, SK케미칼 법인 및 전직 대표이사 2명, 애경 법인 및 전직 대표이사 2명을 각각 검찰에 고발하기로 결정했다. 공정위가 이번 조사에서 지적한 표시광고법 위반 행위는 크게 기만적인 표시·광고와 거짓·과장 표시로 나뉜다. 공정위는 SK케미칼·애경이 제품 용기 표시라벨에서 유해 정보는 숨기고 아로마테라피 효과가 있는 것처럼 강조한 게 기만적 표시·광고에 해당한다고 지적했다. 또 제품에 ‘품질경영 및 공산품안전관리법에 의한 품질표시’(품공법)라고 기재해 안정성과 품질을 확인 받은 제품인 것처럼 광고한 것이 거짓·과장 광고 표시에 해당한다고 판단했다(공정거래위원회 2018).[57]

---

56) SK케미칼과 애경은 2002년 10월부터 2013년 4월2일까지 CMIT/MIT 성분이 포함된 홈클리닉 가습기메이트를, 애경과 이마트는 2006년 5월부터 2011년 8월31일까지 이마트 가습기살균제를 제조·판매했다.

57) 그러나 서울중앙지검은 2018년 3월 29일, 공정위가 고발한 사건에 대해 ‘공소권 없음’ 판단을 내렸다. 검찰은 2016년 9월부로 공소시효 5년이 만료됐다고 판단했다. 이에 대해 공정위 인민호 소비자안전과장은 “현실적으로 검찰의 불기소 결정에 대해 항고하는 방법은 없다”면서 결정을 수용할 수밖에 없다는 입장을 밝혔다(배문규 2018/04/12).

<표 13> 공정거래위원회의 가습기살균제 제조·판매사 대응 조치

연/월	내역
1994	유공(현 SK), 가습기살균제 최초 개발 및 광고·판매 시작
2011/08	복지부, “임산부 연쇄사망, 가습기살균제가 원인” 발표
2011/10	가습기살균제 피해자, SK케미칼·애경 표시광고법 위반으로 공정위 제소
2012/02	공정위, “가습기메이트 ‘인체 유해성 인과관계가 인정되지 않고 허위·과장 없다”며 애경·SK케미칼 무혐의 결정
2012/07	공정위, 옥시레킷벤키저·홈플러스·버터플라이이펙트·아토오가닉 4개사에 대해 시정명령과 과징금 5200만원 부과 및 법인과 대표이사 검찰고발
2012/09	국립환경과학원, 가습기살균제 원료물질(PHMG, CMIT/MIT) 유독물 지정
2013/10	가습기살균제 피해 환경성질환 지정 확정
2014/08	가습기살균제 피해자 가족, 가습기살균제 제조업체 15곳 살인 혐의로 고소
2015/02	대법원, “가습기살균제 과장광고한 옥시에 대한 공정위 시정명령 정당”
2016/08	공정윈, “SK케미칼·애경 ‘가습기메이트’에 쓰인 SMIT/MIT 인체 위해성 입증되지 않는다”며 심의절차 종료
2017/09	공정위, 환경부에서 CMIT/MIT 위해성 통지 받아 재조사 착수
2017/12	가습기살균제사건처리평가특별팀(TF)’ “2016년 8월에 공정위가 해당 사건을 심의절차종료로 의결한 것은 실체적·절차적 측면에서 일부 잘못”
2018/02	공정위, 가습기살균제 표시광고법 위반으로 SK케미칼·애경 검찰고발

피해자 측은 공정거래위원회의 조치에 대해 “기존의 판단이 잘못되었음을 인정”했다는 점을 평가했다. 그러나 크게 두 가지 측면에서 공정위의 조치가 “미흡하고 솜방망이 처벌”이라고 주장했다. 첫째, 2016년 7월에 작성된 공정거래위원회 사무처의 ‘심사보고서’는 애경산업에 81억원, SK케미칼에 250억 원의 과징금을 부과해야 한다는 의견을 냈으

나, 금번 조치는 1억 3,400만 원으로 2016년 공정위 내부보고서 과징금 규모의 0.5%에 불과하다는 것이다. 이들은 2016년에 비해 피해규모가 커지고 있는 상황에서 오히려 과징금을 덜 부과하는 것은 사건해결의 의지가 없는 것으로 해석했다. 둘째, CMIT/MIT계열 가습기살균제 제품이 260만개 판매되었고, 전체 판매량의 26%에 달하지만, 공정위가 제품 제조사인 SK케미칼이 제품에 '인체에 무해' 하다라고 적시한 내용과, 자사 사보에 '기만적 표시 광고' 를 게시한 점에 대해서는 조사하지 않았다는 점을 비판했다. "공정위의 SK봐주기가 의심되는 대목" 이라는 것이다(가습기살균제피해자와가족모임·가습기살균제참사전국네트워크 2018).

5. 관료적 저항의 제도적 기반: 시행령 제정 권한

2018년 7월 26일, 국회 본회의에서 [가습기살균제 피해구제를 위한 특별법 일부개정법률안(대안)]이 통과되었다. 개정안의 핵심은 '구제계정운용위원회' 가 역학조사, 가습기살균제 노출정도 등을 고려해 구제급여에 상당하는 지원이 필요하다고 인정한 사람, 즉 이전의 제도에서 3,4등급 판정을 받아서 사실상 피해자가 아닌 것으로 간주되던 대다수의 피해자들을 '가습기피해자' 로 보기로 한 것이다.

<표 14> 가습기살균제 피해자의 정의 확대 (환경부 2018a, 3).

'일정 수준 의학적 근거가 확보된 질환' 은 '특별구제계정' 으로 선정해 우선 지원하기로 한 것이다. 또한 노출은 확인되었으나 급여 또는 계정 인정을 받지 못한 신청자(노출확인자)에게도 관련 단체를 구성

하여 정보를 청구할 수 있도록 규정(제4의2조, 제9조의2)했다. 개정 이전 특별법은 '환경부장관으로부터 인정받은 사람'만을 가습기살균제 피해자로 정의하였다.

또한 개정안은 "가습기살균제 피해구제위원회의 위원자격 규정 및 추천(제7조)" 조항을 통해 피해구제위원 자격을 구체화하고, 피해자 단체에 위원 추천권 부여했다. 제9조제4항에서는 "피해자 단체 지원 근거"를 마련하여, 대통령령으로 정하는 사업에 대하여 특별구제계정으로 지원키로 했다. 특히, 손해배상청구권의 대위[58]를 전제로 가습기살균제 피해자들에게 구제급여를 지급했던 조항도 강행규정에서 임의규정으로 수정했다. 개정법은 특별구제계정의 재원에 정부출연금을 추가하고, 피해가 발생한 날 기준 20년으로 규정되었던 손해배상청구권의 소멸시효기간을 30년으로 변경했다. 이는 1990년대 중순에 발생한 피해자도 손해배상청구권을 행사할 수 있도록 하기 위함이었다.

그러나 최예용 사회적참사특조위 부위원장은 "가습기 살균제 제조사에서 거둔 돈으로 특별구제계정을 만들어 병원비, 장례비 등을 우선 지원하게 됐지만 임시방편일 뿐이고 정부가 공식 피해자로 인정한 건 아니어서 제조사에 손해배상을 받을 수도 없다"고 지적했다(김시연 2019/01/19).

2018년 8월 6일, 국회에서 '문재인 정부의 가습기살균제 참사 해결 평가 국회토론회'가 개최되었다. 이날 토론회 참가자들은 대부분 문재인 정부의 대책을 비판적으로 평가했다. 먼저, 한 천식 피해자는 "지난 정권이 방해를 했다면, 이번 정권은 희망고문이예요. 하고 있다는데 결과는 같습니다. 공정하고 정의로운 나라를 얘기했는데 피해자들에게는 왜 아직도 세상이 공정하지 않은거죠?" (천식 피해자 김민서)라고 반문했다. 사회적참사특조위 가습기살균제참사소위 위원장 최예용은 가습기살균제 제조·판매사가 조성한 기업 기금인 1250억 원의 '구제계정' 조차 현재까지 단 93억 원만 집행됐다고 지적하고, "낮은 집행률 때문에 최근 피해구제법 개정 과정에서 기업에서 추가 기금을 걷도록 한 내용마

58) 대위(代位): 제3자가 다른 사람의 법률적 지위를 대신해 그가 가진 권리를 얻거나 행사하는 일.

저 삭제됐다”면서 “정부와 기업이 한통속이라는 비판이 나올 수 밖에 없다”고 비판했다(토론회 녹취록 2018). 이에 대해 안세창 환경보건정책과장은 “앞으로는 구제계정부터 신속하게 받을 수 있도록 지원하고, 2019년 하반기까지 비염, 피부염 등 동반질환까지도 지원 대상으로 확대하는 방안을 검토하고 있다”면서 “피해자들의 지적대로 구제계정 신청·심사 절차를 단축하고, 지원 서비스도 개선할 계획”이라고 설명했다(국회토론회 녹취록 2018).

2018년 8월 7일, 환경부(장관 김은경)는 '가습기살균제 피해구제를 위한 특별법' 개정안(박주민·우원식·이정미·임이자 의원안 통합안)이 8월 7일 국무회의에서 의결됨에 따라 이 법률 개정안이 내년 2월 15일부터 시행될 예정이라고 밝혔다. 이번 법률 개정안은 가습기살균제 피해자의 범위를 넓히고, 손해배상청구권의 대위조건을 변경했으며, 특별구제계정의 재원에 정부 출연금을 추가하는 등 가습기살균제 피해에 대한 지원을 강화했다(환경부 2018a).

다음 날인 2018년 8월 8일, 정부는 이낙연 국무총리가 주재한 국정현안점검조정회의에서 ‘가습기살균제 대책 추진상황 및 향후계획’이 발표되었다. 정부는 가습기살균제 특별법 시행 1년을 계기로 피해자 요구를 반영해 추가 지원대책을 마련했다. 성인 간질성 폐질환, 기관지 확장증, 폐렴, 독성 간염 환자 등 의학적 근거가 확보된 질환은 연내 특별구제계정에서 신규 지원하기로 했다. 2019년 상반기에 알레르기 비염·결막염·중이염·아토피 피부염 등 동반질환, 내년 하반기에 기타 질환과 후유장해를 특별구제계정으로 신규 지원할 계획이다. 아동 간질성 폐질환, 독성 간염은 임상·독성 근거를 보완해 구제급여 지원 대상으로 상향 여부를 검토하다고 발표했다.[59] 또한 환경부는 우울증, 스트레스 장애 등 2차 피해 구제방안도 검토해 증빙 자료가 없더라도 질환별 금액을 추정해 지급할 계획이다. 가습기살균제 참사의 재발을 막기 위해 2019년 1월1일부터 시행하는 화학제품관리법, 화학물질등록평가법 관련 사항도 철저히 준비하기로 했다(국무조정실 2018b).

59) 2018년 8월 현재, 아동 간질성 폐질환과 3단계 폐질환은 특별구제계정, 1·2단계 폐질환과 태아 피해·천식은 구제급여 대상이다.

2018년 10월, 환경노동위원회 국정감사에서 이정미 의원은 “가습기살균제 피해자 특별구제계정 1250억원 중에서 피해자들에게 지원된 금액은 전체 계정의 8.4% 수준인 104억7000만원에 불과했다”고 지적했다. 2018년 9월 기준, 특별계정을 받은 사람은 162명이었으며, 1인당 평균 6460만원이 지원됐다. 이정미 의원은 “정부의 엄격한 판정기준으로 피해자들이 특별구제계정에도 외면받고 있다”면서 “정부가 피해자 입장에서 구제계정 판정기준을 재수립해야 한다”고 주장했다(국회 사무처 2018a).

2018년 10월 29일, 환경부는 가습기살균제 피해에 대해 옥시 뿐 아니라 SK케미칼과 애경산업도 책임을 져야 한다고 밝혔다. 국회 환경노동위원회 국정감사에서 박천규 환경부 장관은 더불어민주당 전현희 의원이 “SK케미칼과 애경산업이 정부 역학조사를 근거로 책임을 회피하고 있다”는 지적에 대해 ‘두 기업 제품에 대해서도 피해를 공식적으로 인정하고 있다’고 밝혀다. 박 차관은 “환경부는 CMIT/MIT 함유제품 단독 사용자에게서도 PHMG로 인한 피해자와 동일한 특이적 질환이 나타났기 때문에 해당 기업 가해자의 폐손상 피해를 공식적으로 인정했다”며 “정부가 피해를 인정한 만큼 SK와 애경도 피해자에 대한 손해배상 책임을 져야 한다고 생각한다”고 답변했다. 또한 신창현 더불어민주당 의원은 대구가톨릭대 박영철 교수가 환경보건학회지에 발표한 CMIT/MIT가 임신한 쥐의 뱃속 새끼의 사산에 영향을 미쳤다는 연구결과(강병훈 외 2018)를 근거로 환경부의 적극적인 대응을 촉구했다. 신창현 의원은 “법무부가 동물실험에서 인과관계가 입증되지 않아서 SK케미칼과 애경의 책임을 묻지 못한다는 입장”이라면서 “환경부의 피해인정 의견을 법무부에 전달해 SK와 애경에 대한 검찰수사를 재개하도록 요청하라”고 주장했고, 박 차관은 “검찰에 해당 동물실험 결과를 알리겠다”고 응답했다(국회 사무처 2018b).

2018년 11월 27일, 가습기살균제 피해자들이 SK케미칼과 애경산업 관계자들을 2년 만에 다시 검찰에 고발했다. 그동안 두 업체는 옥시와 달리 ‘살균제에 사용한 원료 유해성이 명확히 입증되지 않았다’는 이

유로 처벌을 피해왔지만, 2018년 10월 국정감사에서 환경부가 동물실험 결과를 알리겠다는 계획을 밝혔고, 실제 11월 중순에 검찰에 결과를 제출하면서 피해자들은 상황이 달라졌다고 판단한 것이다. 가습기살균제참사전국네트워크는 SK케미칼과 애경산업의 전·현직 대표이사 14명에 대해 업무상과실·중과실치사상 혐의로 서울중앙지검에 고발장을 제출했다. 가습기넷은 고발장 제출에 앞서 기자회견에서 "2년 전 고발 후 검찰이 전혀 움직이지 않았고 이는 해당 기업들에 줄곧 면죄부가 되고 말았다"고 지적했다. 이들은 "검찰과 공정거래위원회 등은 CMIT/MIT 제품의 인체 유해성이 확인되지 않았다는 핑계를 내놓았지만 여러 연구와 자료들이 CMIT/MIT도 참사의 원인이라 가리키고 있다"면서 국내외 연구결과를 제시했다(가습기살균제참사전국네트워크 2018b). 그 결과 2019년 1월과 2월, 검찰은 SK케미칼, 애경산업, 이마트를 압수수색했다. 서울중앙지검 형사 1부는 세 회사의 본사와 일부 회사 관계자의 자택 등의 수사관을 보내 사건 관련 자료를 압수했다.

2019년 7월 23일, 검찰의 가습기살균제 재수사가 마무리되었다. 검찰은 2019년 1월부터 '가습기살균제 피해 사건'을 수사하여 SK케미칼·애경 등 가해기업 임직원 총 34명을 '업무상과실치사상·증거인멸·은닉' 혐의로 기소했다(8명 구속기소, 26명 불구속 기소). 이들 가운데 가해기업에 부처의 기밀자료를 전달한 ㄱ서기관과 사회적참사특조위에 대해 '소환 무마' 등 알선 명목으로 애경으로부터 수천만원을 수수한 브로커(알선수재 혐의)도 포함되었다. 검찰은 크게 세 가지 측면에서 수사에 의의를 부여했다. 첫째, CMIT/MIT 가습기살균제 제조·판매 기업들의 과실을 규명한 것이다. "최초 개발 단계부터 안전성 검증이 제대로 이루어지지 않는 등 부실 개발"된 사실을 확인한 것이다. 둘째, PHMG 가습기살균제 원료 물질 공급 과정의 과실도 확인하였다. SK케미칼이 'PHMG가 가습기살균제 원료로 사용된 사실을 알지 못했다'고 주장했으나, SK케미칼 측이 옥시에 'PHMG를 원료로 사용할 것을 소개·조언'하고, 협력업체가 'PHMG 가습기살균제 관련 실험을 진행한 사실을 확인'하고 있었음을 밝혔다고 지적했다. 따라서 "PHMG 독성정보를 제대로 제공하

지 아니하고 불리한 독성정보를 은폐하는 등 SK케미칼의 독성정보 제공상의 과실(합리적 정보 제공 의무 위반, 지시·경고 의무 위반)을 규명하여 업무상과실치사상의 공범으로 기소" 한 것이다. 셋째, 진상규명 방해 행위에 대한 엄단의 의미를 가진다. "기업들의 조직적 증거인멸·은닉 행위를 적발" 했고, "대상 기업과 유착되어 각종 내부 자료를 유출하고, 가습기살균제 관련 자료를 인멸하도록 조언한 환경부 공무원, 공직 근무 인맥을 활용하여 기업 관계자의 사회적참사 특조위 소환 무마 등 알선 명목으로 금품을 수수한 전 국회의원 보좌관을 적발하여 기소" 했으며, 특히 "가습기살균제 피해구제를 위하여 제정된 가습기살균제피해구제를 위한 특별법에 따른 자료 제출 불응 행위에 대하여 동법상 벌칙 규정을 적용하여 최초로 기소" 했다(서울중앙지방검찰청 2019, 6-9).[60]

검찰의 수사결과에 대해 사회적참사 특조위는 "환영" 의 뜻을 밝혔으나, "정부의 과실 부분에 대해 많은 의혹이 제기되고 있는데 이번 검찰 수사에서는 가습기 살균제 원료 인허가 과정과 제품 출시 과정에서의 정부 과실 부분까지는 책임을 묻지 못했다" 는 점을 한계로 지적했다(사회적참사특별조사위원회 2019d, 2).

60) 그러나 검찰의 재수사는 여전히 한계를 노정하고 있었다. 가령, SK케미칼이 가습기 살균제를 판매할 당시 대표를 맡은 최창원 전 대표이사 등은 형사처벌 대상에서 제외됐고, 임원급 중 기소된 인물은 제품 출시 당시 임원인 홍지호 전 대표이사뿐이다. 또한 과거 옥시 가습기 살균제 유해성을 은폐한 핵심 피의자인 외국인 임원 거라브 제인은 외국으로 도주했고, 인터폴에 수배된 상태지만 국내로 강제소환할 방법이 없다(선명수 2019/07/23).

5절. 소결

1. 두 개의 숫자: 484와 5,132

2019년 12월 6일 현재 가습기살균제 피해신청자는 6,672명이고, 사망자는 1,463명이다. 피해신청자 중 5,616명이 조사판정결과를 수령했고, 484명(전체의 8.6%)이 1단계, 2단계 판정을 받아서 정부지원금 대상자가 되었으며, 5,132명(전체의 91.4%)이 3단계, 4단계 판정(판정불가 156명 포함)을 받아 정부지원금 비대상자가 되었다(한국환경산업기술원 2019). 즉, 전체 신청자 중 10% 미만의 사람들만이 정부의 공식피해자로 인정받고 있는 것이다.

그러나 3단계, 4단계 판정을 받은 사람들 중 상당수가 사망했거나 일상생활과 직장생활이 불가능할 정도의 영구적 건강피해를 입은 것으로 확인되고 있다. 4단계 판정을 받았으나 적절한 치료를 받지 못해 사망에 이른 사례, 건강상 피해가 확실함에도 불구하고 판정절차가 지연되어 사망 후 판정결과를 수령하는 사례가 다수 보고되고 있다(사회적참사특별조사위원회 2019/06/26). 때문에 피해자의 절대 다수를 차지하는 3,4단계 피해자들은 2013년 4월 정부의 1차 피해조사 판정결과 발표 직후부터 지속적으로 다음과 같이 주장해왔다. 첫째, ‘특정한 폐손상’만을 피해로 인정하는 판정기준을 철폐하고, 둘째, 1,2등급 피해자를 지원하는 구제급여와 3,4단계를 지원하는 구제계정을 통합하고, 셋째, 시간이 갈수록 다양해지는 피해질환을 피해로 인정하라. 이에 대해 정부는 피해자간담회, 법안공청회, 국회토론회 등을 통해 피해자들의 요구를 수용하겠다는 입장을 수차례 밝혀왔고, 실제 피해질환의 인정범위를 확대하기도 했다.

하지만 피해자 상당수는 국가의 조치에 문제를 제기하고 있으며, 심각한 수준의 ‘울분’을 겪고 있다. 유명순 서울대보건대학원 교수는 “이들의 울분은 현재의 피해보상 및 대응체계가 양산하는 ‘사회적 울분’”이라고 분석했다. 다수 사례처럼 피해자에게 전가하는 피해 입증의 어려움, 유해제품을 생산한 기업과 규제하지 못한 정부에 대한 분노,

자신이 구매한 제품 때문에 가족이 죽거나 아픈 데 대한 죄책감, 피해인정 과정에서의 모욕적 경험 등이 누적돼 만성적인 울분과 각종 추가 피해를 겪고 있다는 것이다(선명수 2019/03/14). 한편, 피해자들은 다양하고 심각한 정신건강 피해도 경험하고 있었다. 또한 사회적참사특별조사위원회(2019b, 4-8)에 따르면, 성인 피해자의 경우 가습기 살균제 노출 이후 우울과 의욕저하(57.5%), 죄책감과 자책(55.1%), 불안과 긴장(54.3%)을 경험한 수치가 높았다. 자살 생각이 27.6%, 자살 시도는 11.0%로 일반 인구에 비해 각각 1.5배, 4.5배 높은 것으로 나타났다. 연구 책임자인 김동현 한림대 의대 교수는 “이는 중증도 이상의 우울고위험군, 자살고위험군으로 측정되는 수치”라며 “이들 집단에 대한 자살예방적인 접근이 필요하다”고 말했다.

그렇다면 국가의 지원과 개입에도 불구하고 왜 이토록 피해자들의 신체적, 정신적 고통은 경감되지 못했는가? 아래에서는 본 장에서 과정추적(process tracing)을 통해 발견한 특징과 의미를 제시하고 있다.

2. 사회적 부검의 결과

가습기살균제 참사를 분석하는 것의 의의는 이 사건을 통해 드러나는 조건이 늘 존재하지만 인지하기는 어렵기 때문이다. 가습기살균제 참사를 수습하고 피해자들의 권리를 회복하는 과정에서 국가는 어떻게 작동했고, 혹은 왜 어떤 부분에서 작동하지 않았는가? 그리고 그것은 어떠한 문제를 제기하는가?

국가는 가습기살균제 원료물질과 건강피해 간 인과관계를 비교적 신속히 밝혔으나, 발표 이후 적극적으로 피해자를 찾지 않았다. 정부가 손을 놓고 있는 사이 시민단체, 피해자 모임, 서울대 보건대학원, 연구자 결사체 등에서 피해신고를 접수받고 있었다. 정부가 뒤늦게 피해자 접수를 시작했지만, 정부는 1차 조사, 2차 조사, 3차 조사 기간을 모두 6개월 이내로 제한하고, 매번 마지막 조사가 될 것이라고 강조했다.

정부는 2012년 2월 보건복지부의 발표 이후 추가 연구를 오랫동안

하지 않았으며, 환경보건학회의 자발적인 연구가 수행되고 나서야 폐손상조사위원회를 조직했고, 피해자들이 법정에서 개별 인과관계를 입증하기 위해 힘겨운 싸움을 하는 동안 아무런 조력행위를 수행하지 않았다. 주무부처가 정해지는 데만 3년 가까이 시간이 소요되었고, 피해자에 대한 긴급구제조치가 2014년 3월에야 시행되었으며, 검찰조사는 2016년 들어 본격 시작되었다. 국가가 공식적으로 참사의 책임주체를 밝히기 위한 절차(국정조사 청문회)는 참사가 공식화된 지 5년이 지난 2016년 8월에 시작되었다. 피해자들을 지원하는 법적, 정책적 기반이 마련된 이후에도 정부의 행정편의주의, 전시행정, 늑장행정, 자의적인 판단으로 인해 피해자들의 고통이 가중되었다. 특히, 구상권을 전제로 한 재정운용 원칙하에 국가재정 투입을 최소화하고자 했다.[61]

사회적참사특조위(2019/06/26)는 '정부의 잘못된 피해지원 사례'를 9가지로 제시했다. ① 임의로 삭감하는 의료비, ② 간병하기에 부족한 간병비 지급, ③ 현실적이지 못한 요양생활수당, ④ 치료를 위한 교통비 미지원, ⑤ 개인성금에 대한 임의 공제, ⑥ 늑장 행정으로 중단된 요양급여, ⑦ 기준과 원칙이 부족한 긴급지원, ⑧ 피해자 불만 가중시키는 건강모니터링, ⑨ 사망 후에야 도착한 판정 결과 등이다. 또한 폐질환 이후 공식 질환으로 지정된 384명의 천식 환자들의 경우, 현재까지 가해기업에서 배상이나 보상을 받은 사람이 전무하다. 환경부 산하 한국환경

61) 2018년 5월 3일, '가습기 살균제 사건과 4·16 세월호 참사 특별조사위원회'(이하 '특조위')는 가습기살균제소위원회 현안점검 회의에서 "환경부가 살균제 피해자 판정에 소극적이었고 구제기금도 제대로 집행하지 않았다"고 지적했다고 밝혔다. 가습기살균제 피해구제지금 1,250억 원이 마련되었음에도 10개월 동안 집행액이 전체의 3%에 머물렀음을 지적한 것이다. 특조위에 따르면, 환경부는 2018년 4월 20일까지 가습기 살균제 피해신고자 6014명 중 총 5341명(폐질환 3995명·태아 피해 51명·천식 피해 1295명)의 건강 피해 관련성 판정을 마무리했다. 이 중 가습기 살균제로 인한 피해 가능성이 '거의 확실'하거나, '높음'으로 분류된 1~2단계 피해자는 470명(8.8%)에 그쳤다. 판정자 10명 중 1명도 피해자로 인정받지 못한 것이다. 피해 가능성이 '낮음' 또는 '거의 없음'으로 분류된 피해자들에게는 가습기 살균제 관련 사업자 18곳에서 1250억 원을 징수해 지원하기로 했지만, 지난 8월 이후 지금까지 123명에게 총 35억원(2.8%)만 지급이 완료됐다. 최예용 가습기 살균제 사건 진상규명 소위원장은 "피해 신고가 6000명을 넘고 사망자가 1300명을 넘은 심각한 상황에서 정부 판정 불인정자를 위한 기금 집행률이 이렇게 낮은 것은 문재인 대통령이 직접 가습기 살균제 문제를 사과하고 제대로 해결하겠다고 약속한 것과 다른 결과"라고 지적했다(최예용 인터뷰 2018).

산업기술원이 가습기 살균제로 인한 천식 환자 총 숫자만 공개하고, 가해 기업 13곳 중 어느 기업제품 때문에 피해를 입었는지 정확히 공개하지 않았기 때문이었다. 해당 기업들 역시 인지하지 못하고 있었다(KBS 2019/12/09).

반면, 정부는 다음과 같은 사안에 있어 매우 적극적이었다. 먼저, 정부는 기재부를 중심으로 하여 입법부의 특별법 제정에 적극적으로 저항했다. 가늠할 수 없는 피해를 대비하기 위해 국가예산을 사용할 수 없고, 특별법의 난립으로 법적 안정성이 저해될 수 있다는 것이 이유였다. 또한 정부는 피해자들의 요구를 수용하는 데에는 반응속도가 느렸으나, 가습기살균제 특별법과 화평법 제정 과정에서 제기되는 산업섹터의 요구에는 신속하게 반응하여 그들의 주장을 수용했다. 가습기살균제 사건을 담당했던 공무원이 퇴임 후 화학산업결사체의 임원으로 고용되어 업체 측의 이익을 대변하여 환경부와 정책을 논의했던 사례, 화평법 시행령 및 시행규칙을 마련하기 위해 구성한 협의회에 가해기업 중 하나인 애경을 산업계 대표로 참석시킨 사례와 환경부 담당 과장이 가해기업에 중요한 정보를 미리 빼돌리는 사례는 모두 환경부가 자신들의 고객집단을 더 중시하고 있음을 보여주는 예시들이다.[62]

그러나 가습기살균제 참사가 드러낸 것은 이러한 측면뿐이 아니다. 본 연구에서 가장 주목하는 것은 바로 입법부와 행정부 간의 불균형, 다시 말해 선출된 권력의 입법내용과 정책의도를 선출되지 않은 관료권력이 자체적인 절차와 위원회 운영, 그리고 시행령을 통해 무력화시키는 행태이다. 이것은 권부 간 '견제와 균형의 원리'의 측면에서나, '관료집단에 대한 민주적 통제'의 관점에서나 매우 중요한 분석대상이자 쟁점이다.[63]

예컨대, 정부는 환경보건위원회에 환경보건전문가들을 참여시켰으나 부처의 입장을 지지하는 '거수기'로 활용했다. 최예용에 따르면, 2014년 4월 피해 지원 범위를 논의하기 위해 열린 환경보건위원회에서는 폐

62) 전직 보좌관 출신을 활용하여 사회적참사특별조사위원회에 로비를 시도한 애경의 사례 역시 크게 보도된 바 있다.
63) 세월호 특별법 시행령(이호영 2017) 제정 과정에서도 동일한 문제점이 발견되었다.

손상조사위원회의 판정 중에서 1등급, 2등급만을 지원해야 한다는 안과 3등급인 '가능성 낮음'까지 포함해야 한다는 안 두 가지가 제시되었다. 회의가 열리기 직전 가습기살균제 피해질환이 '환경성 질환'으로 지정되었고, 따라서 가습기살균제 성분이 인체에 어떤 영향을 미치고, 현재 피해자들의 상태를 파악하는 것이 우선시되었어야 함에도 불구하고, 이날 회의에서 환경성 질환 문제는 제대로 검토되지 못했다. 기재부는 '가능성 낮음'의 3등급은 구상권을 행사했을 때 환수가 어려울 것이라는 법률적 판단을 제시했고, 피해지원범위는 1,2등급으로 한정되었다. 애초에 환경보건위원회는 판정 사례의 피해질환이 가습기살균제 사용과 어느 정도의 관련이 있는지, 피해자들에게 적절한 요양급여의 규모는 얼마인지, 질환을 평생 안고 살아야 하는 경우 어떻게 국가가 지속적으로 지원할 수 있는지를 검토하기 위한 기구이다. 그러나 환경부는 "환경보건과 환경성 질환 문제 해결을 위한 전문기구"라는 환경보건위원회의 목적과는 상관없이 기재부와 환경부의 관료적 관성을 뒷받침하는 수단으로 활용했다. 이후에도 태아피해, 천식 등의 질환이 가습기살균제로 인한 것임이 명확해졌고, 정부가 공식적으로 이를 피해질환으로 인정키로 한다는 발표를 했음에도, 환경보건위원회는 '전문가들의 이견'을 구실로 피해질환 지정을 지연시켰다.

더욱 주목할 것은 모법이 제정된 이후 시행령을 제정하는 과정이다. 첫째, 환경부는 화평법 제정(2013년 4월 30일 국회 본회의 통과) 이후에도 전경련을 위시한 산업섹터의 반발이 거세지자 핵심 조항 중 하나를 무력화시키는 시행령 제정을 공언하고 나섰다. 화평법에 따르면, 모든 신규 화학물질이나 연간 1t 이상 제조·수입·사용·판매하는 기존 화학물질을 매년 당국에 보고하거나 그 전에 미리 등록해야 한다. 기업은 등록 시에 물질의 용도, 특성, 유해성 등에 대한 자료를 제출해야 한다. 그러나 윤성규 환경부 장관은 동년 9월 기자 간담회를 통해 "R&D 목적의 화학물질은 등록을 면제하겠다"며 시행령을 제정할 것이라고 밝혔다. 이에 대해 은수미 의원은 "법률상 안 되는 것을 시행령으로 어떻게 하겠다고 하느냐. 그럴거면 법을 개정해야 하니 국회로 가져오라"고 비판

하고 “행정부 장관들이 이래라 저래라 하는 것은 헌법기관인 국회를 무시하는 것”이라고 평가했다. 환경부의 이러한 행태는 “산업부와 기업체의 눈치를 보는 것”으로서 “주관부처로서 법시행과 제도 안착에 노력하는 것이 아니라 스스로 나서서 법의 취지와 위배되는 시행령으로 화평법의 손발을 묶겠다는 것”이라고 말했다(곽재훈 2013/09/20). 그러나 정부와 여당은 결국 9월 24일 당정협의에서 연구개발용(R&D)화학물질의 경우 등록 의무를 면제토록 하고, 0.1톤 이하의 화학물질은 등록 절차를 대폭 간소화하는 내용을 골자로 하는 ‘화평법 시행령’ 제정에 합의했다(곽재훈 2013/09/24).

둘째, 정부는 가습기살균제 특별법 시행령을 통해 모법의 취지를 왜곡했다. 아래 <표 15>와 같이 특별법의 취지가 왜곡되어 적용되고 있는 것이다. 즉, 특별법에는 ‘상당한 개연성으로 인과관계 추정’을 통해 입증 책임 완화 및 신속 구제 취지를 담았지만, 실제 시행령에서는 구제급여 지원 시 ‘상당한 인과관계 인정’ 및 폐질환에 대한 엄격한 근거를 제시토록 했고, 구제계정 지원 시에는 ‘의학적 개연성’ 등을 통한 엄격한 요건을 요구함으로 인해서, 피해자들의 입증책임이 전혀 완화되지 못했다는 주장을 전개해 왔다(국회 토론회 필드 노트 2019). ‘상당한 개연성’은 환경 관련 소송에서 피해자가 인과관계를 명확히 입증해내기 쉽지 않아 도입된 개념이다. 절대적으로 확실하지 않더라도 ‘상당한 정도의 가능성이 있을 때’에는 둘 사이에 인과관계가 있다고 추정하겠다는 뜻이다. 그런데 시행령 2조 2항은 “가습기살균제 노출과 ‘상당한 인과관계’가 인정되는 피해”를 가습기살균제로 인한 피해로 규정하고 있다. ‘상당한 인과관계’란 “일정한 조건에서 ‘원인’에 의해 ‘결과’가 발생한다는 관계가 확인된 것”을 말한다. 법에서는 개연성이 있으면 피해를 인정해준다고 넓게 규정해놓고는 시행령에서는 상당한 인과관계가 확인돼야 한다고 범위를 좁혀버린 것이다.[64]

64) 후술하겠지만 피해자들은 이에 대해 지속적으로 문제를 제기했고, 2019년 8월 개최된 가습기살균제 청문회에서 환경부는 전향적인 정책 전환을 약속했다.

<표 15> 특별법과 시행령 간 불일치
(사회적참사특별조사위원회 2019e, 4).

< 가습기살균제 피해구제를 위한 특별법 >

▲ (법 제5조)(인과관계의 추정) 생명 또는 건강상의 피해가 독성 화학물질을 함유한 가습기살균제에 의한 것으로 볼만한 **상당한 개연성**이 있는 때에는 해당 가습기살균제로 인하여 생명 또는 건강상의 피해가 발생한 것으로 추정한다.

< 가습기살균제 피해구제를 위한 특별법 시행령 >

▲ (시행령 제2조)(가습기살균제 건강피해) 2. 역학조사 등 관련 연구 결과 가습기살균제 노출과 **상당한 인과관계**가 인정되어 환경부장관이 법7조에 따른 가습기살균제피해구제위원회의 심의를 거쳐 고시하는 생명 또는 건강상의 피해

↳시행령 [별표1] 1. 가. 2) 소엽중심성 섬유화를 동반한 간질성 폐질환이 조직병리 검사, 영상의학검사 및 임상양상검토 등에 근거한 판독을 거쳐 어느 하나 이상 분야의 판정을 통하여 확인할 것

▲ (시행령 제32조)(구제급여에 상당하는 지원의 인정기준 등) 1. 가습기살균제에의 노출과 인정자의 건강상의 피해 발생 간에 **의학적 개연성**이 인정될 것 2. 가습기살균제 노출과 건강상의 피해 발생 간에 시간적 선후관계가 확인될 것 3. 건강상 피해의 정도가 중증이거나 지속적일 것

이러한 정부의 행태는 피해자들의 권리와 보상획득에 도움을 주기보다는 구조적이고 체계적인 제약요인으로 기능할 때가 많았다. 그러나 정부는 많은 경우 단점을 수정하기보다는 강력한 홍보 캠페인을 통해 비판을 약화시켰다. 다음 장에서 살펴보겠지만 가습기살균제 참사의 해결을 위해 정부가 택한 효율적인 대응방식은 환경보건프로그램의 수립이나 협력적인 의사소통 체계 구축이 아닌 프레이밍이었다. 또한 정부는 책임회피와 부인을 자주 활용했다.

제4장 가습기살균제 참사와 프레임 경합

가습기살균제 피해자들의 집합행동을 “자신이 놓여있는 기존의 사회적 조건이 정의롭지 않다고 느끼며, 이것을 실제로 바꿀 수 있을 것이라고 믿고 있는 여러 사람들의 집단행동” (Turner and Killian 1972)으로 본다면, 그것은 일종의 사회운동이며, 사회운동이론 자원을 활용할 수 있다.

사회운동의 지배적 패러다임인 ‘자원동원론(resource mobilization theory)’ (McCarthy and Zald 1977)에 따르면, 사회 속의 불만을 집단적인 운동으로 전화하는 과정과 그 주체, 즉 운동조직의 역할이 크게 강조된다. 자원동원론은 무엇보다 운동조직이 사회운동의 성공적인 실천을 위해 동원할 수 있는 자원의 종류 및 크기와 그것을 동원하는 과정, 그리고 역량에 주된 관심을 두며, 운동 조직이 다양한 자원을 얼마나 효과적으로 동원하는지에 따라 사회운동의 성패가 달라지는 것으로 보고 있다. 그러나 사회운동의 성패 여부를 단지 전문 사회운동가의 역량으로 설명하는 자원동원론은 지나치게 사회운동을 좁게 해석한 것이라는 비판이 일기 시작했다. 또한 자원동원론은 미시적 수준에서 개인 행위자의 의식이나 참여 동기, 혹은 거시적 수준의 제도적-구조적 맥락들을 소홀히 한다는 점에서 조직에 대한 과잉결정론적 시각이라는 비판을 받고 있다.

이러한 자원동원론의 한계를 비판적으로 보완하고 있는 이론이 ‘정치과정 모델 이론’ (political process model)이다(McAdam 1982). 정치과정론은 크게 세 가지 요인을 강조한다. 첫째, 거시정치적 환경에 있어서의 정치적 기회구조, 둘째, 저항 집단 내의 조직화 수준(Freeman 1973), 셋째, 인지적 해방 과정(Piven and Cloward 1979)이다. 맥아담(McAdam 1982)은 해당 사회가 처한 정치환경이 중요하며 “정치적 기회구조(political opportunity structure)” 야말로 사회운동의 발생과 성패를 좌우하는 가장 중요한 요인이라고 주장했다. 정치적 기회구조란 “사회의 정치 환경 중 운동조직에게 직접적 영향을 줄 수 있는 조건들—제도정치의

개방 또는 폐쇄 정도, 엘리트계급 연대의 안정성, 사회운동조직과 연대할 수 있는 엘리트의 존재 여부, 정부의 탄압 정도—의 유기적 결합”을 뜻한다(McAdam, McCarthy, and Zald, 1996). 다시 말해, 전문 운동가의 역량이 아무리 뛰어나다 하더라도 정치적 기회구조가 닫혀 있다면 사회운동의 발생과 성공은 어렵다는 것이다.

그러나 두 가지 이론은 다음과 같은 한계를 지닌다. 첫째, 기존의 제도를 항상적이고 정적인 것으로 전제하고 있다. 즉 행위자들의 전략성에 크게 주목하지 않았다는 것이고, 둘째, 행위자들의 감정에 대해 간과하고 있다(홍석범 2016). 실제, ‘가습기 살균제 참사’ 사례처럼 가용할 자원이 부족하고, 정치적 기회구조가 닫히며, 집단의 응집력이 낮고, 분명한 인지적 해방과정을 거치지 않더라도 집합행동에 성공하는 사례도 있다.

따라서 연구에서는 집합행동을 위한 동원이 일어나는 과정의 동학, 즉 개인과 집단, 사회와 문화, 가치와 행동을 연계하는 구성주의적 접근(Gamson 1992)에 기반 하여 운동참여자들의 다양한 욕구와 가치를 하나의 집단적인 의미로 정렬시키는 프레이밍 전략(Snow et al. 1986; Benford and Snow 2000)에 주목하고 있다.

프레임이론은 두 이론(자원동원론과 정치과정론)이 사회운동의 문화적, 심리적 요인을 간과한 것을 보완하고, 사회현상을 바라보는 ‘해석의 틀’(schemata of interpretation)을 어떻게 만드느냐가 사회운동의 발생과 성패에 지대한 영향을 미친다고 보았다(Goffman, 1974; Benford and Snow, 2000). 프레임이란 사회운동의 성격과 범위를 규정하고 운동의 의미 및 정당성을 부여하는 집단적 행동을 의미한다. 구체적으로는 무엇이 문제가 되는 사회현상인지, 누가 책임이 있으며 누구를 대상으로 해야 하는지, 그리고 문제를 해결하기 위해서는 어떤 행동을 도입해야하는지 등의 하위프레임을 전략적으로 설정해 사회운동의 성공을 도모하는 것이다.

최근 사회운동 연구자들이 ‘정서’(emotion)의 문제를 사회운동론에 접목시키면서 프레임이론의 중요성이 더욱 부각되고 있다(Britt and

Heise 2000; Einwhoner 2002). 이들의 주장에 따르면 운동가들은 특정 문제에 대한 사회적 개입을 촉구하기 위해 '이야기'(narrative)를 만들어내는데, 이 이야기가 대중의 정서에 부합할수록 그것이 지니게 될 파급력, 즉 '정서자본'(emotional capital)이 증가한다. 반대 진영 역시 이에 대항하기 위해 운동의 부당성을 역설하는 '이야기'를 만들어내고 이는 곧 '프레임 경쟁'(frame competition)으로 이어진다. 결국 어느 쪽의 프레임이 대중의 정서적 공감을 더 많이 불러일으키느냐에 따라 서로 다른 결과가 도출되는 것이다(김수경 2019, 4-6에서 재인용).

가습기살균제 참사의 복구과정은 크게 두 가지 프레임간 경합에 따라 좌우되었다. 첫째, 가습기살균제를 '사인 간의 분쟁'으로 볼 것이냐 아니면 '화학물질관리정책 실패'의 문제로 볼 것이냐, 둘째, 가습기살균제로 인한 '건강피해를 폐손상으로만 한정할 것'이냐 아니면 '가습기살균제 증후군'이라는 포괄적인 증상으로 볼 것이냐의 프레임간 경합이 존재했다. 가습기살균제를 기업과 소비자의 문제로 정의하고, 특정한 증상의 폐손상만을 피해질환으로 간주하는 프레임이 지배적이었을 때, 가해기업에 대한 처벌과 국가의 정책적 대응이 지연되었고, 피해자들이 입는 신체적, 심리적, 사회경제적 피해가 악화되었다. 반면, 가습기살균제 참사를 화학물질관리정책의 실패로서 사회적 재난으로 규정하고, 제품 사용으로 인한 다양한 질병을 가습기살균제 건강피해로 포괄할수록, 국가의 정책변화가 가시화되었고, 피해자들에 대한 정책적 지원 및 법적 제도적 근거가 마련될 수 있었다. 4장에서는 이 두 가지 대결구도 중 어느 프레임이 우세하느냐에 따라 피해자에 대한 지원 규모가 좌우되고 있음을 보이고, 피해자들의 프레임이 확산될 수 있었던 이유에 대한 설명을 제공하고자 한다. 본 장은 먼저 제1절에서 프레이밍 이론의 개념적 도구들을 설명하고, 제2절과 제3절에서는 가습기살균제 참사의 전개과정에서 발견되는 경합적 프레임의 성격을 규정하고 이들 간의 경합과정을 설명하고 있다.

제1절 재난과 프레이밍

정부는 재난과 관련해 스스로 제시한 정의와 그 동안의 정책을 정당화하고자 노력한다. 먼저, 관료들은 '관리 가능한 재난'을 원하며, 사안이 '기술적인 문제'에 머물길 바라고, 상황이 '복잡하면서도 풀기 어려운 사회적 투쟁으로 확장'되는 것을 꺼린다. 이러한 정향은 관료들이 문제의 복잡성을 충분히 인식하고 그려내는 것을 가로막는다. 이때 관료조직은 두 가지 상충하는 행동동기에 직면하게 된다. 즉, 조직 이익을 위해 이슈를 확장해야 하는 충동과 문제를 축소하고 미숙한 대처에 대한 비난을 회피하고자 하는 행동 동기가 공존하고 있는 것이다. 또한 국가는 관료적 관성(bureaucratic inertia)에 의해 새로운 사회적 문제를 부인하고 회피하려는 경향을 가지고 있다. 기업과 마찬가지로, 관료조직 역시 가능한 한 오래 변화에 저항하고자 하며, 상황이 매우 심각해지고 더 이상 대안이 없다는 것이 확실해질 때에만 행동에 나서는 것이다.(Crozier 1964) 문제가 공공 이슈가 된 이후에도 여전히 국가는 대중의 개입을 꺼린다는 점이다.

한편, 국가는 "재난 상황으로 촉발될 기존 제도에 대한 위협의 가능성을 줄이는 방식으로 상황을 정의"하고자 한다. 관료들은 재난으로 인한 패닉 상황을 회피하고자 하며, 대중의 공포를 가라앉히는데 중점을 둔다. 따라서 공공기관은 문제의 해결 가능한 측면에 집중하고, 논쟁적인 부분은 꺼리게 된다. 또한 가용자원의 규모 혹은 일상적인 행정절차에 맞게 이슈의 범위를 설정하고, 각 부처의 고객들의 이익에 적합하도록 정의하고자 한다. 그 결과 국가기관은 재난 이슈를 "통제 가능한 이슈로 축소하고, 범위를 제한하며, 문제에 대한 상징의 경계를 축소"하고자 한다. 이러한 시각을 같이 하는 후드와 로스타인(Hood and Rothstein 2002)은 위기에 직면한 정부의 전형적인 대응 방식이 해당 문제의 범위를 좁히거나 심각성을 낮추는 방향으로 문제를 프레이밍하는 것이라고 주장한다. 가령, 미시간 PCB 사례에서 재난 상황은 공중보건의 문제가 아니라 농업 문제로 정의되었고, 일본 카네미유 사례에서는 공해

병(pollution disease)이 아니라 식중독(food poisoning)으로 정의되었다(Reich 1982). 이러한 제한된 정의는 이에 대응하는 행정적 조치의 범위도 제한하게 된다.

또한 현대 국가는 정책결정과정에서 객관성, 과학적 근거, 지식의 역할을 강조해 왔으며, 재난 대응에 있어서도 유사한 점이 강조되어 왔다. 정책대상자들이 사실(fact)에 기반해 공공부문의 정책을 추진할 경우, 더욱 효율적이고 정당한 정책을 집행할 수 있다는 실증주의적 믿음에 기반하고 있다(Elgert 2011). 재난 대응에 있어서도 자연 환경과 사회구조에 대한 올바른 지식, 정확한 평가(assessment)가 이루어진다면 위험을 관리할 수 있고, 재난 피해를 최소화할 수 있다는 믿음이 기술관료들과 전문가 집단, 그리고 이들과 연계를 맺고 있는 정치세력간에 공유되고 있다(Smith 2004).

그러나 구성주의 계열의 연구자들은 사실이 객관적이고 외부적인 요인이라고 보지 않는다(Jasanoff 1996). 자사노프(Jasanoff 1994; 1996)는 정부 규제기관이 활용하는 지식이 정치적인 맥락과 밀접하게 연계되어 있다고 지적한다. 자사노프는 정부가 만들어 내는 정책 관련 지식을 규제과학(regulatory science)라고 규정하면서, 규제과학은 정치적 압력에 놓여있으며, 학문과학(academic science)과는 다른 특성을 가진다고 지적했다. 그(Jasanoff 1987)는 정책의 근거가 되는 지식은 해체와 재구성의 과정을 거치는데, 이 과정에서 여러 이해집단의 경합이 일어난다고 주장했다.

이러한 이해집단 간 경합을 분석하는 데 있어 프레이밍이론은 유용한 출발점이 될 수 있다. 프레이밍 이론을 통해 어떤 행위자가 특정 간주간적 이해, 맥락, 그리고 권력에 따라 지배적인 프레임을 형성하고 재구성할 수 있었는지를 분석하는 틀을 마련할 수 있기 때문이다(Carroll and Ratner 1996; Benford 1997; Snow and Benford 1988; Benford and Snow 2000). 리치 등(Leach et al. 2010)에 따르면, 모든 분석은 프레이밍(framing)을 필요로 하고, 모든 프레이밍은 어떤 요인을 강조할 것인가를 선택하는 것을 포함하여 주관적인 판단과 가치가 개입될 수밖에 없다.

일단 설립된 프레이밍은 아젠다 셋팅, 목표 정의, 선택지의 설정, 문제제기의 범위, 우선순위, 방법론, 관련 지식의 선택 등에 있어 행위자로 하여금 특정한 접근방식을 취하도록 유도한다. 이러한 프레이밍 이론은 행위자들이 의도한 목적을 달성하기 위해 담론을 어떻게 형성해 나가는지, 그리고 담론 논쟁의 과정에서 행위자간의 관계를 포괄적으로 분석하는데 이용된다.

벤포드와 스노우(Benford and Snow 2000)에 따르면, 프레임은 담론화 과정(discursive process), 전략적 과정(strategic process), 그리고 경합적 과정(contested process)의 중첩적 차원을 거쳐 형성된다. 먼저, 담론화 과정은 중요한 사회운동에 관련되거나 그것을 구성하는 이야기, 대화, 그리고 문서화된 의사소통을 모두 포괄하는 개념이다. 사회운동에서의 집합적 운동 프레임은 프레임 표출(frame articulation), 프레임 증폭(frame amplification or punctuation)의 산만한 과정에 의해 형성된다. 프레임 표출은 사건과 경험을 통해 대중의 정치적 지지를 강화하는 과정인데 이는 상대적으로 특정 프레임에 관련된 사람들의 결속력을 높이는 동시에 유행(trend)을 만드는 힘을 가지고 있다. 프레임 증폭 과정은 특정 프레임에 관련된 사건, 이슈, 또는 믿음들을 다른 프레임보다 부각시키는 것을 의미한다. 프레임은 행위자간 그리고 행위자와 구조간의 지속적인 상호작용 속에서 재구성되며 프레임의 발달과정을 이해하기 위해서는 프레임을 명료화하고 확대해 나가는 과정에 주목해야 한다(Benford and Snow 2000; 623-624).

둘째, 전략적 과정(strategic process)은 프레임 형성이 추구하는 목표를 달성하기 위한 의도적이고 계획적인 과정으로, 이에 따르면 프레임은 특정한 목적을 달성하기 위해 효율적으로 사용되고 발달된다. 전략적 과정에서의 특정 프레임에 관한 정치적지지 확대는 네 단계의 과정을 거치게 되는데, 구조적으로 연결되지는 않았지만 관련성이 있는 두 가지 이상의 프레임을 연결하는 '프레임 연결(bridging)', '프레임 증폭', '프레임 확장(extension)', 그리고 오래된 이해와 의미를 변화시키고 새로운 의미를 창출해내는 '프레임 변형(transformation)'의 네 단계

과정을 거친다(Benford and Snow 2000; 624-625).

셋째, 경합적 과정(contested process)은 특히 사회운동 관련 프레임 형성과정을 분석할 때 가장 널리 활용된다. 벤포드와 스노우는 경합적인 프레임 중에 지배적인 프레임으로 부상하기 위해서는 다음의 세 가지 전략, 즉 프레임이 포괄적이고 유연하며, 신뢰성이 높을수록 지배적 프레임으로 전환될 가능성이 높아진다는 것이다. 먼저, 프레임이 포괄적일수록 프레임의 효과성이 더 크다. 프레임이 더 넓은 범위의 문제를 다룰수록 그 프레임에 관한 더 많은 범위의 사회적, 정치적 단체가 개입할 수 있고, 프레임의 동원능력이 더 커진다는 점에서 지배적인 프레임이 될 확률이 높기 때문이다. 다음으로 프레임이 유연할수록 지배적 프레임(master frame)으로 발전될 가능성이 크다. 마지막으로 프레임의 신뢰성은 프레임이 포함하는 주장, 믿음, 행동의 조화와 일치를 의미하는 일관성, 프레임과 실제 현실에서 벌어진 사건과의 일치를 보여주는 경험적 신뢰성, 프레임을 주장하는 주창자에 대한 신뢰성으로 구성되며, 일관성과 신뢰성이 높을수록 더욱 설득력과 효과성 있는 프레임이 될 수 있다(Benford and Snow 2000; 625-627).

제2절. 경합적 프레임 1: 누구의 책임인가?

1. 국가와 기업의 ‘사인 간의 분쟁’ 프레임

가습기살균제 참사로 인한 최초 사망자는 2002년에 발생한 것으로 알려졌으나 그것이 공론화되기까지는 9년이라는 시간이 더 걸렸다. 2006년 봄과 2008년 봄에 원인을 알 수 없는 폐질환 환자가 다수 발생했으나, 기존의 의학적 지식으로는 설명할 수 없는 증상을 지켜본 의사들은 그 원인을 추적하는 데 실패했다. 결국 2011년 4월이 되어서야 서울아산병원 의료진이 질병관리본부에 역학조사를 신청했고, 2011년 8월과 11월, 그리고 2012년 2월에 걸쳐 가습기살균제가 원인미상의 폐질환의 원

인물질임이 밝혀졌다. 정부의 공식발표가 있기까지 가습기살균제 피해자와 가족들은 자체적인 네트워크를 조성하여 각자의 증상을 공유하고 관련 정보를 축적했으나, 증상이 매우 동일하다는 것 이상의 정보를 얻지는 못했다(강찬호 인터뷰 2018).

<그림 4> 프레임간 경합 1

	사인 간의 분쟁	화학물질관리정책 실패
행위자(연합)	정부부처, 기해기업, 전국경제인연합회, 대형로펌(김앤장)	피해자, 시민단체(환경연합, 환경보건시민센터), 대항전문가집단, 입법부
주요 주장	-소송으로 해결해야 함 -국가가 나서는 것은 바람직하지 않음 -입법 미비의 문제이지 법적 책임의 문제 아님 -국민의 세금을 쓸 수 없음 -환경성 질환이 아니다	-기업과의 소송은 피해자들을 방기하는 것 -국민 건강은 국가의 책임 -입법미비가 아니라 관련부처간 책임 떠넘기기 -사회적 재난에 국가 재정 투여는 의무 -환경성 질환이다
담론	-기업과 소비자의 법적분쟁 -특별법입법은 법적안정성 저해 -과학적 불가지론(不可知論)	-국가의 책임 문제 -화학물질과 생활안전의 문제 -특별법입법 필요

살생물제(biocide)에 의해 대량의 사상자가 발생한 것은 유례없는 일이었고, 다른 나라에서도 좀처럼 발견하기 어려운 참사였다. 따라서 정부와 전문가집단, 피해자 모두 가습기살균제 원료물질에 대해 무지한 상태였고, 대규모 사망자가 발생하면서 제품에 사용된 원료물질에 대한 학습이 시작되었다. 때문에 참사가 공론화된 초반 관련행위자 모두 조심스런 접근을 할 수밖에 없었고, 사태가 얼마나 더 확산되고 악화될지에 대한 전망을 내놓는 것이 쉽지 않았다.

그러나 2012년 2월, 질병관리본부의 최종발표, 즉 '가습기살균제 원료물질이 폐손상의 원인임이 확실하다'는 발표가 나온 이후 가습기살균제 참사의 발생 원인에 대한 사회적 논쟁이 본격화되었고 이는 관련 행위자 모두에게 피할 수 없는 과정이었으며, 어떠한 방식으로든 응답을 해야 되는 사안이 되었다.

먼저 피해자들은 정부의 발표가 있은 직후, 가습기살균제 제조·판매기업에게 책임을 물었다. 이미 2000년대 중후반 제품 사용 후 건강상 이

상을 느낀 피해자들이 기업에게 제품의 안전성에 대한 질문을 던졌으나, 옥시로 대표되는 가해기업들은 '제품에는 아무 이상이 없다'는 응답으로 일관했었다. 실제, 가장 많은 피해자를 만들어 낸 '옥시싹싹 가습기당번' 제조사인 옥시 홈페이지에는 2001~2011년 사이 제품이 인체에 유해하지 않은지를 묻는 민원이 끊이지 않았다. 가령, 2007년 KBS가 옥시 측에 '가습기살균제 안전성'에 대해 묻고자 취재요청서를 보내기도 했으나, 옥시 측이 이를 거부한 바 있다(한국방송공사 2008). 이러한 경험에 근거하여 피해자들은 사건이 공론화되자 기업을 맹렬히 비판하기 시작했다.

> "어젯밤에 가습기당번을 넣고 가습기를 돌렸습니다. 아침에 일어나니 속이 좋지 못하고 계속 구토 증세가 나는데. …인체에 무해하다고 하는데 왜 이런 걸까요?"
> "물에 한 뚜껑 정도 희석하여 사용하시는 제품이며, 액성 자체 또한 인체에 유해한 성분이 아님과 동시에 실수로 음용하셔도 특별히 인체에 해를 끼치는 성분이 들어가 있지는 않습니다. 가습기 내부 청소 상태 내지는 주무셨던 외부 환경으로 인한 원인일 가능성이 높아 보입니다."(2007년 11월26일 옥시 홈페이지 고객 상담글과 회사의 답글)(한겨레 21 2016/09/08).

> "얼마 전부터 이거를 사서 물에 넣고 나서 계속 기침을 하고 호흡기 쪽이 상당히 이상해진 거 같습니다. 왜 이런가요."
> "가습기당번 제품의 구성 성분은 95% 이상이 물이며 그 외 인체에 전혀 무해한 유기염 성분으로 이루어져 있으며 이로 인한 호흡기 질환에 관한 부작용 보고가 있었던 적은 없습니다. …전문의와의 상담을 권유드리는 바입니다."(2010년 1월28일 옥시 홈페이지 고객 상담글과 회사의 답글)(한겨레 21 2016/09/08).

하지만 가해기업들은 피해자들에 대한 조치를 고려하기보다 우선 책임을 벗어나기 위한 조치를 우선 시행했다. 가령, 2011년 가습기살균제

참사가 수면 위로 드러나면서 옥시레킷벤키저는 그해 12월 '주식회사 옥시레킷벤키저' 법인을 해산하고 같은 날 '유한회사 옥시레킷벤키저'를 설립했다.[65] 주식회사가 아닌 유한회사는 외부감사를 받지 않아도 되고 회사의 연매출, 영업이익 등의 실적을 공개할 의무가 없기 때문이다. 옥시는 이어 2014년 기업명도 'RB코리아'로 바꿨다. RB코리아의 홈페이지는 현재 포털사이트에서 검색해도 확인되지 않는다(경향신문 2017/06/14). 옥시레킷벤키저를 포함한 기업들은 자신들의 책임을 인정하지도 않았으며 이에 따라 사과나 보상 대책 역시 언급하지 않았다.

정부는 2011년 11월 '폐손상 의심사례' 접수에 착수했으나, 별도의 피해자 대책을 구상하지 않았고, 2011년 12월 국무조정실 가습기살균제 TF는 "피해자와 제조사 사이 개별 소송에 의한 배상" 방침을 확인하여 피해자들이 기업과 개별 소송을 통해 해결하도록 종용하였다(최예용 외 2012). 즉, 사건 초기 기업은 책임을 회피하면서 '의도적 무시' 전략을 실천했고, 국가는 가습기살균제 참사를 '사인 간의 분쟁'으로 규정한 것이다. 이후의 정부와 기업의 대응은 철저하게 '사인 간의 분쟁' 프레임하에서 구상되고 조직되었다.

사실, 정부는 참사 초기인 2011년 8월 31일 가습기살균제 피해 원인에 대한 역학조사 결과를 발표하면서도 피해자들에 대한 보상 등 대책에 대해서는 아무런 내용을 내놓지 않았고, 2011년 12월 [생활화학용품 안전관리 종합계획]을 발표했지만 '안전관리 필요성을 검토'하는 수준에서 그쳤다. 정부가 2012년 12월 폐손상조사위원회를 출범시키기까지 취한 유일한 조치는 2012년 7월에 이루어진 공정거래위원회의 기업 고발이 전부였다. 2년이 넘는 시기 피해자를 찾는 노력은 물론이고, 피해가 확인된 환자들에 대한 의학적 조사 역시 실시하지 않았다.

다수의 대항전문가들에 따르면, 정부관료들은 2011년 역학조사 결과와 2012년 초 동물시험 결과를 발표하고, 가습기살균제 제품 판매를 중지시킨 것으로 '할 일은 다 했다'는 경향을 보였다(백도명 인터뷰 2019; 임종한 인터뷰 2019; 최예용 인터뷰 2018). 실제로 가습기살균제

65) 옥시는 원래 동양제철화학이 설립한 회사로 2001년 영국계 생활용품기업 레킷벤키저에 인수돼 '옥시레킷벤키저'가 됐다.

참사 피해자들에 대한 개별조사를 최초로 수행한 조직은 정부기관이 아닌 '한국환경보건학회'였다.

한편, 가습기살균제가 원인미상 폐손상의 원인으로 추정된다는 질병관리본부의 역학조사 중간발표가 있자마자, 가해기업들은 질병관리본부의 발표를 반박하고 소송에 대비하기 위해 발 빠르게 움직였다. PHMG와 PGH가 폐손상을 일으키는 것으로 발표되었기 때문에, 이 두 가지 화학물질을 주원료로 했던 제품을 제조하고 판매한 기업들, 특히 옥시레킷벤키저(이하 "옥시"라 한다)는 민사소송 또는 형사소송에 체계적으로 대비하기 위하여 자신들에게 유리한 내용의 근거자료를 미리 확보하고자 하였다.

옥시는 "원인미상 폐질환, 환자가족의 법적 저항을 방어"하고, 특히 "2011년 11월 11일경으로 예정되어 있던 질병관리본부의 동물흡입독성 시험결과 발표 시기에 맞추어 이를 반박할 수 있는" 결과를 도출하기 위해 동년 9월 호서대학교의 유일재 교수와 접촉했다. 유일재 교수는 옥시와 '가습기살균제의 노출평가 시험 및 흡입독성시험 관련업무' 연구 용역을 체결하고 실험을 실시했다(서울중앙지방검찰청 2016/06/24). 옥시는 또 10월에 국내 독성학 분야 최고 권위자인 서울대학교 조명행 교수와 '가습기살균제의 안전성 평가' 연구용역 계약을 체결했다. 연구진은 옥시로부터 "옥시에게 유리한 실험결과가 나올 수 있도록 해달라는 취지" 및 "옥시 가습기살균제가 인체에 해롭지 않다는 점과 피해자들에게 발생한 폐질환이 옥시 가습기살균제가 아닌 다른 원인에 의해 발생할 수 있다는 점을 밝혀달라는 취지"의 청탁을 받고 실험을 진행했다. 유일재 교수와 조명행 교수는 옥시가 바라던 대로 옥시 측에 유리한 내용을 담은 최종보고서를 제출했으며, 옥시는 이를 "가습기살균제와 폐질환의 관련성을 부정하는 근거 자료로 사용"했다(서울중앙지방검찰청 2016/05/24). 유일재 교수는 2012년 4월 18일 옥시에 다음과 같은 결론을 담은 최종연구보고서를 제출했다.

"폐질환이 발생된 시점으로 추정되는 겨울철 PHMG의 농도는 저온 건조한 실내환경에서 가습기를 통해 발생된 mist 입자들이 건조한 벽

면, 벽지, 침대, 이불 등에 흡수된 것으로 생각하며, 과도한 가습기 사용은 박테리아, 곰팡이 등 실내 바이오에어로졸(바이러스와 박테리아나 균류 등 독자생존 가능한 유기체, 진균 포자나 꽃가루 같은 유기체 산물 등을 포함)의 생성을 촉진하여 과민성폐렴과 같은 간질성 폐렴을 유발할 수 있고 이상의 결과로 가습기살균제에 의한 폐질환은 살균제 외에도 다른 유해요인의 조사가 필요한 것으로 생각된다."

조명행 교수 역시 2012년 4월 18일, 생식독성결과를 제외하고, 2, 4주 일반흡입독성 실험의 조직병리검사 결과 확인된 간질성 폐렴 데이터를 삭제하며, 실험군과 차별적 병변이 관찰된 탈이온수를 이용한 추가 대조군 실험결과 제외한 나머지 실험결과를 근거로 하여 최종연구결과보고서를 옥시에 제출했다. "실험군과 대조군 사이에 차별적 병변을 관찰할 수 없었다. 폐장에서 시험물질에 의한 유의성 있는 병변이 암, 수 모든 동물에서 시간적으로 혹은 농도의존적으로 관찰되지 않았다."는 것이 보고서의 최종결론이었다.

반면, 옥시는 자신에게 불리한 내용의 실험결과(KCL의 실험결과)는 승인을 보류하여 이를 은폐하고, 데이터를 누락하는 등으로써 자신에게 유리하게 작성된 연구결과보고서는 가습기살균제와 폐질환과의 연관성을 부정하는 근거자료로 수사기관 및 민사 손해배상청구소송 재판부에 각각 제출하게 된다. 한국건설생활환경시험연구원(KCL)은 '설치류 28일 아급성(반복)흡입독성시험'에서 옥시가 제조·판매한 가습기살균제 제품('옥시싹싹 가습기당번' : PHMG 0.125% 함유)이 폐병변을 유발할 수 있는 흡입독성을 갖고 있음을 확인하였다. KCL은 2012년 8월 3일, 옥시 측에 제품 원료물질의 주성분인 화학물질(PHMG)에서 초기 폐섬유화(표적장기: 폐, 비강 등 호흡기계)를 확인한 내용의 『28일 아급성흡입독성시험 최종보고서(안)』를 제출하였다. 옥시는 그러나 2012년 9월 7일, 시험물질에 대한 실측농도와 명목농도 간의 차이를 지적하며 이를 해명할 필요가 있다는 사유를 들며 위 최종보고서(안)에 대한 승인을 보류하였다.

일반적으로 연구기관은 실험이 끝나면 최종보고서안을 의뢰인 측에

제출하고 채택이 되면 최종보고서로 발행한다. 그러나 옥시는 자사에 불리한 결과가 나오자 보고서 채택을 거부했을 뿐 아니라 외부 전문가를 초빙해 KCL의 분석방법이 틀렸다며 이의를 제기했다. 결국 분석방법이 어떻게 잘못됐는지 입증은 하지 못했으나, 옥시는 보고서 채택을 거부했고, 이후 예정되어 있었던 13주 반복 흡입독성시험도 취소됐다(국회사무처 2016a). 문제는 또 있었다. 이 보고서가 옥시 가습기살균제 원료물질의 위해성을 조기에 입증할 수 있는 자료였지만, 산업부 국가기술표준원은 해당 보고서의 존재를 알지 못했던 것이다. 국가기술표준원 관계자는 "정부가 KCL에 법적인 업무를 위임·위탁했을 때는 관리감독 권한이 있지만 개별적으로 용역을 수주해서 수행한 연구는 법적인 업무 밖의 일로 보고받을 의무가 없다"며 "해당 실험이 진행된 사실도 검찰 수사 개시 후에 알았다"고 해명했다(남지원 2016/05/11).

가습기 사용 피해자들이 사건을 검찰에 고소한 것은 2012년 8월이다. 사망자 9명의 유가족 등이 홈플러스·롯데마트·옥시레킷벤키저 등 살균제를 생산·유통·판매한 10개 업체를 과실치사 혐의로 서울중앙지검에 고소했다.[66] 당시 환경보건시민센터가 집계한 사망자 수는 52명이었다. 그러나 옥시레킷벤키저는 피해자들에게 배상이나 사과를 하지 않았고, '무대응'으로 일관했다. 옥시 측은 이런 의혹들에 대해 "아직까지 (이번 사안에 대한) 최종결론은 나지 않았으며 관계당국(법원)의 결과를 기다리는 상황이다. 공정한 판단이 내려지리라 확신한다"며 "소송에 충실히 임하겠다"고만 답했다(경향신문 2013/04/23). 이에 피해자 및 가족들은 2014년 8월 2차 고소에서 가습기 살균제의 원료 물질을 생산한 에스케이(SK)케미칼 등 5개 업체를 추가 고소하고, 적용 혐의도 과

66) 그러나 2013년 3월 수사가 돌연 중단됐다. 최교일 당시 서울중앙지검장(2011년 8월부터 2013년 4월)은 옥시레킷벤키저와 롯데마트에 대해 기소중지를 결정했다. 사망 원인에 대한 보건당국의 역학조사 결과가 나올 때까지 검찰이 기소를 중지한 것이다. 결국 보건복지부가 2014년 3월 "361명의 피해자 중 104명이 사망했다"는 역학조사 결과를 내놓을 때까지 수사는 멈춰 섰다.
문제는 이후에 새누리당이 최교일을 2016년 '가습기살균제 사고 진상규명과 피해구제 및 재발방지 대책 마련을 위한 국정조사특별위원회' 위원에 임명하려고 했던 것이다. 결국 사퇴했으나, 특위 위원으로 최교일을 추천한 새누리당의 행태는 피해자들이 정부에 대해 가지는 신뢰도를 낮췄다.

실치사에서 살인죄로 바꿔줄 것을 요구했다(한겨레 2016/02/28). 주요한 쟁점은 두 가지, 즉 첫째 제조 업체의 과실 여부, 둘째, 살균제와 폐 손상 간의 인과관계를 밝히는 것이었다. 그러나 업체들은 가습기 살균제의 유해성에 대해서 '사전에 알지 못했다'고 주장했다. 또한 옥시레킷벤키저 등 살균제 제조·유통 업체들은 '살균제가 폐 손상을 불러왔다'는 보건복지부 질병관리본부의 조사 결과를 인정하지 않았다. 쥐를 대상으로 실험했고 기간도 3개월로 충분하지 않았다는 등의 이유다.

2016년 8월 열린 국정조사에서도 옥시 측의 입장은 변함이 없었다. 옥시레킷벤키저의 아타 샤프달 대표는 자신들이 사용한 원료물질 PHMG가 사용된 것은 2000년에 이루어진 기업인수 이전의 일이었고, "그 당시에 어떠한 논의가 옥시 업체 내부에서 테스트 여부에 대해서 어떠한 결정을 내렸는지에 대해서는 전후 정황을 제가 알지 못합니다. 이것이 인수 이전에 일어난 일이기 때문에 제가 정확히 답변드릴 수 없다는 점 양해 부탁"한다는 입장을 반복했다(국회사무처 2016b, 11). 이에 대해 민주당 우원식 위원이 "이미 2004년에 가습기살균제가 흡입할 경우에 문제가 생긴다라고 하는 가능성을 알고 있었던 것 아니"냐라고 질의를 하자, "그러한 독성이 이렇게 심각해지리라고는 생각지 못했습니다"라고 답할 뿐이었다(국회사무처 2016b, 35-39).

정부 역시 적극적으로 책임을 회피했다. 기업들이 인과관계의 불확실성을 강조했다면, 정부는 '입법미비'와 '불가지론'을 강조했다. 중앙부처와 정부 측 전문가들은 "장삿속만 챙기는 상혼과 제품 안전관리 법제 미비가 중첩"(국회사무처 2016, 8)되면서 있어서는 안 될 참사가 발생했다고 인식하고 있었다. 유독물질을 제품에 이용하면서도 유독성 검사를 생략한 기업들의 부주의로 가습기살균제가 시장에 출시되었고, 기업들이 가습기살균제의 원료물질의 용도를 변경하면서 흡입독성실험을 하지 않았기 때문에 900만개 이상의 제품이 유통되었다는 것이다. 이 과정에서 국가의 승인이 있었지만, 제품이 출시될 당시에 PHMG, PGH, CMIT/MIT가 관리대상의 유독물질이 아니었고, 가습기살균제를 관할하는 부처가 특정될 수 없었기 때문에 입법 미비를 인정하면서도 국가

의 책임은 부정하고 있다. 다시 말해, 화학물질과 화학제품을 다루는 법체계가 가습기살균제를 알맞게 포함하지 못했기 때문이다. 판매 당시 가습기살균제는 [품질경영 및 공산품안전관리법]에 의해 관리되는 공산품이었다. 신체를 통해 직접 흡수되는 화장품, 의약(외)품, 식품 등은 화장품법, 약사법, 식품위생법 등에 의해 더욱 철저한 안전관리의 대상이 되지만, 직접 호흡기로 흡수될 수 있는 가습기살균제는 그 유해성이 확인된 뒤에야 뒤늦게 의약외품으로 지정되었다. 물론 품공법에 의해 관리되는 공산품 중에서도 안전관리 대상이 있지만, 가습기 살균제는 여기에도 들어가지 않았다. 자율 안전 확인 대상 공산품 중 가습기살균제가 포함되기에 가장 적절한 것은 생활화학 가정용품, 그 중에서도 세정제였다. 그러나 가습기에 넣는 물에 첨가하는 방식으로 사용된 가습기살균제는 “일반 가정에서 바닥, 욕조, 타일, 자동차 등의 물체를 세정할 용도로 사용되는 화학제품”이라는 품공법상 세정제의 정의에 맞지 않아 배제되었다. 2007년에 세정제로 분류되기는 했지만 이 제도 자체가 ‘제품’의 안전성만 보고 물질의 안전성은 확인하지 않았다(정남순 2013, 40). 즉, 국가의 책임이 아니라 기업의 책임으로만 한정하고 있는 것이다. 이러한 인식은 아래의 법정 증언에서도 확인되며, 정부는 ‘지식의 한계’가 있었다는 ‘불가지론’ 입장을 고수했다.

> “피고 대한민국은 이 사건 폐손사에 대한 역학조사가 이루어지기 전에 이 사건 가습기살균제의 폐질환 원인 유무에 관하여 인지하지 못하였고, 따라서 그 사용을 방치한 사실이 없으며, 이 사건 역학조사 진행 중 위험요인으로 추정된다는 판단에 따라 보건복지부장관은 가습기살균제를 의약외품으로 분류하였고, 또한 이 사건 폐질환에 대한 역학조사를 시행하면서 그 원인을 규명하기 위하여 노력함과 동시에 가습기살균제의 사용자제를 권고하는 등 국가가 할 수 있는 조치를 다하였으므로, 국가배상책임이 성립하지 않는다는 것입니다.”(피고 대한민국 소송수행자 조소인, 2012년 11월)(김지수 2017, 6에서 재인용)

정부의 이 같은 입장은 일관되었다. 윤성규 전 환경부장관은 국회에 출석하여 가습기살균제 사고와 관련해 “현대 과학기술로도 알 수 없는데 그걸(가습기살균제참사)를 어떻게 막느냐?”, “인간의 예지능력에 한계가 있다는 것이다”라고 발언한 바 있으며(경향신문 2013/07/13.), 환경부는 2015년 국회 환경노동위원회 회의에서 판정과 관련해 ‘인과관계’, ‘과학적 입증’, ‘실험’ 등을 여러 번 언급하며 객관성을 강조했다(국회 환경노동위원회 2016). 이어 ‘폐이외질환검토위원회’의 검토가 늦어진다는 언론의 지적에 대해 환경부는 “세계적으로 유사사례가 없는 피해라서 피해자 질환력 분석, 동물실험을 통한 독성자료 확보, 임상연구 등 의학적이고 과학적인 입증을 위한 일정기간 소요가 불가피”하다고 반박하였다(환경부 2016/10/17).

가습기살균제 참사를 ‘사인 간의 분쟁’으로 규정하는 프레임은 국회의 가습기살균제피해구제 특별법 제정 노력과도 충돌했다. 정부는 가습기살균제 피해 구제에 대한 법적 기반을 만드는 것에도 부정적인 입장이었다. 2013년 가습기살균제특별법 제정 공청회에 출석한 나정균 환경부 환경보건정책관은 특별법 제정에 부정적인 입장을 밝혔다.

> “저희들이 기본적으로 지금 현재 다수의 인명 피해가 발생한 재난적 사안으로 판단되고 이에 따라서 피해구제를 위한 특별대책이 마련되어야 한다고 생각하고 있습니다. 다만, 특별법 제정에 대해서는 현재 손해배상 소송이 진행중이고 특정화학물질로 인해 발생한 피해에 대해서 특별법을 제정해서 구제하는 게 입법체계상 적절한지에 대해서는 신중한 검토가 필요하다고 생각됩니다. 그래서 우선적으로는 현행 제도를 활용해서...(국회사무처 2013, 13-14).”

2016년에도 윤성규 환경부 장관은 다음과 같은 발언을 통해, 특별법 제정을 반대하는 입장을 피력했다.

> “하여튼 기금 조성과 관련된 부분이 있는데요. 일반 국민의 세금을 가지고 출연하게 되어 있는 부분, 그 다음에 기업들한테서도 내게 되어

있는 부분 이런 부분은 책임이 없는 사람들이 내야 하는 의무가 주어지는데 이런 부분은 충분한 토론이 필요하다고 보고 그 사람들의 동의를 받을 필요가 있다는 생각이 듭니다. 또 지금 이 특별법이 아니라도 제조물 책임법에 의해서 책임 있는 자한테는 피해배상을 받을 수 있는 조항이 일반법으로 있습니다.(국회사무처 2016, 35)"

요컨대, 가습기살균제 참사를 사인 간의 분쟁으로 규정함에 따라서 국가는 사태 해결에 최소한도로만 관여하고자 했고, 해결을 위한 법적·제도적 기반을 만드는 것에 매우 부정적인 입장을 고수했다. 기업의 경우, 국가의 프레임에 편승하여 일차적으로는 피해자들에 대한 전략적 무시 전략을 실천하면서, 자신들에게 유리한 법정싸움을 선택했다.

2. 대항프레이밍의 등장: 화학물질관리정책의 실패

사적인 문제로 간주되던 재난 피해는 피해자 규모의 증가와 사회적 관심, 언론 보도를 통해 '공적 이슈'(public issue)로 전환된다. 사적 국면에서 공적 이슈 국면으로 전환되는 과정에서 피해자들은 이슈의 범위를 확대하고자 하며, 기존의 제도적 이익은 범위를 제한하고자 대응하게 된다.[67] 이때의 핵심은 공적 이슈로서 오염 피해는 개인의 문제만이 아니라 피해자 집단의 문제이며, 사회 제도의 문제로 정의되는 것이다. 사적인 문제가 공공의 이슈로 재정의 되는 것은 피해자 집단 뿐 아니라 사회제도에도 영향을 미치게 된다(Reich 1982). 샷슈나이더(Schattschneider 1975)가 지적했듯이, "대안을 정의하는 것은 매우 강력한 권력 도구"이다. 피해자 투쟁의 주요한 목표는 공공 이슈로 문제를 정의하는 것이다. 하지만, 기존의 강력한 조직과 제도는 이슈를 정의하는 데 있어 압도적인 이점을 향유하고 있다.

그런데 사적 이슈가 공적 이슈로 재정의되는 과정에서 '전환되는

67) 그러나 이 단계에서도 피해자들은 집합행동의 딜레마에 봉착하게 된다. 즉, 집합행동의 필요성이 존재하지만, 동시에 조직 결성과 저항 과정에서 추가적으로 생산되는 갈등과 문제에 직면해야 하는 것이다.

방식’에 주목할 필요가 있다. 콥과 그의 동료들(Cobb et al. 1976)에 따르면, 사회적 쟁점이 공적 이슈로 전환되는 방식은 두 가지 경로를 따를 수 있다. 첫째, 정부의 외부에서 부상하여 공식 인정(official recognition)을 얻는 “외부주도모델(outside initiative model)”과 둘째, 정부 내부에서부터 부상하여 공적인 이슈로 인정되는 “동원모델(mobilization model)”이 그것이다. 애링턴(Arrington 2010)은 “갈등확산의 양식(mode of conflict expansion)”에 따라 정부에 책임성을 부여하는 정도가 달라질 수 있다고 주장했다. 그는 일본과 한국의 유독물질피해자와 납북자 문제와 관련하여, 위로부터의 갈등구조형성(top down) 방식보다는 아래로부터의 갈등구조 형성(bottom up) 방식을 통해 피해자들의 목소리와 해석(interpretation and voice)이 정책결정과정에 더 잘 반영될 수 있음을 입증했다. 요컨대, 정부 내부에서 이루어지는 위로부터의 거버넌스 형성보다는 사회세력에 의한 아래로부터의 거버넌스 형성이 재난 피해자들에게 더 유리할 수 있다는 것이다.

가피모와 환경보건시민센터는 2011년 11월 정부 발표 직후 “피해자 가족들에 대해 정부의 최고책임자인 대통령과 해당기업 책임자가 공식적으로 사과해야 한다”고 주장했다(가습기살균제피해자모임·환경보건시민센터 2011). 2012년 1월, 국가 및 가습기살균제 제조.유통업체들을 상대로 첫 손해배상 민사청구를 제기한 피해자들은 ‘책임’ 문제를 구체화했다. 즉, 국가에 대해서는 “피고 대한민국은 약사법 및 유해화학물질관리법 및 공산품안전관리법 제반 법령에 따른 제품 안전성 심사를 하여야 할 책임을 방기하였을 뿐 아니라 오히려 가습기살균제 제품에 대하여 KC마크를 부여하였다는 점”을 물었고, 업체들에 대해서는 “제조업자는 고도의 위험방지의무를 부담”해야 하며, “인체에 무해하다는 식의 표시는 광고의 한계를 벗어난 허위의 정보를 게재”한 것이라는 점 등을 지적했다(정남순 2012; 2013). 동년 8월에는 피해자들이 검찰에 가습기살균제 관련 업체들을 형사고발했다. 즉, 피해자들은 국가와 기업에 모두 책임을 물었던 것이다. 그러나 이 사건은 2013년 2월 28일 ‘정부의 피해 조사 결과가 나와야 수사할 수 있다’는 이유로 기소중지 결정이 내

려졌고, 2014년 3월 질병관리본부 폐손상조사위원회의 판정 결과가 나온 이후 2014년 8월 26일 사망 피해자 유족들을 중심으로 64가족 102명의 피해자들이 옥시레킷벤키저 등 14개 제조사들을 중앙지검에 추가 형사고소 했다. 추가 고소 활동은 2014년 8월 31일 사건 발표 3주년을 맞아 환경보건시민센터가 기획한 프로그램의 하나로 추진되었다.[68]

피해자와 시민단체에 이어 전문가 집단이 참사에 적극 개입하기 시작했다. 2012년 상반기 "국가의 부재"(강찬호 인터뷰 2018) 속에서, 한국환경보건학회는 2012년 2월부터 5월까지 가습기살균제 피해자들로부터 피해조사를 의뢰받아 자발적인 연구를 수행했다. 가습기살균제 피해자 실태조사가 정부 용역이 아닌 학자들의 자발적인 연구로 이뤄진 것이다.

> "사건 이후 한국환경보건학회 회원들 사이에서 2011년 가습기살균제 피해자의 노출과 건강영향 등을 꼼꼼히 조사하여 기록으로 남겨야 한다는 제안이 제기되었다. 피해자들의 노출 실태와 건강영향 기록 등 관련된 모든 자료를 모아 기록으로 남김으로써 향후의 화학물질 관리를 위한 반면고사로 삼음은 물론 학문적 활용도 가능하도록 하자는 것이다. … 조사의 재원을 회원의 성금으로 마련하고 회원의 자원봉사를 통해 연구를 진행하기로 하였는데 그 이유는 신속한 조사와 중립적인 판단을 가능하도록 하기 위함이다(한국환경보건학회 2012. 1)."

당시 환경보건학회장이었던 서울대 보건대학원 백도명 교수는 "당시나 지금이나 정부 내에 화학물질 피해에 대해 조사하고, 문제를 해결하는 주체가 없는 상태였다"며 "학회원들 사이에 당장 급한 살균제 사용 실태조사와 건강영향 조사 정도는 우리가 돈을 모아서 비용을 충당해 겠다는 공감대가 형성됐다"고 설명했다. 학회원들은 5개월 동안 전국 각지의 피해자들을 찾아나서 의료기록을 검토하고 설문・측정조사를 실시하는 강행군을 이어갔다. 2012년 조사에는 백 교수 외에 당시 한국방송통신대 박동욱・이경무 교수, 순천향대 박정임 교수, 경희대 임신예

68) 가피모대표 강찬호 인터뷰, 천식모임 대표 강은 인터뷰, 환경보건시민센터 소장 최예용 인터뷰에 근거하여 작성되었다.

교수, 인하대 임종한 교수, 서울대 최경호 교수, 하종식 박사 등이 연구원으로 참여했다. 환경보건시민센터 최예용 소장과 임홍규 팀장, 학생 연구원 다섯 명도 조사진으로 참여했다. 모두 자신의 연구 주제와 관련된 참사를 외면하지 못해 참여한 이들이다. 책임 떠넘기기에만 골몰하던 정부 부처들에 대해 피해자들은 강한 분노와 좌절감을 느끼고 있었다. 조사진이 2011년 4월부터 2012년 5월까지 접수된 가습기 살균제 피해 사례 174건 중 조사 참여에 동의한 95건에 대해 실태조사를 벌인 결과 31명이 가습기 살균제로 인해 숨졌고 사망자 가운데 어린이와 가임 여성이 각각 65%와 26%를 차지했다는 사실이 드러났다(한국환경보건학회 2012). 이런 참상 앞에서 가습기 살균제 참사를 기업과 소비자 간의 문제라며 방관하던 정부도 공식적인 대응을 시작할 수밖에 없었다(김기범 2016/05/06).

한편, 행정부처와 관료엘리트들의 소극적인 입장과 달리 입법부와 정치엘리트들은 사건을 달리 규정하고 국가의 적극적인 개입을 요구해왔다. 보건복지부 발표가 있었던 직후 열린, 2011년 국정감사는 가습기 살균제 피해를 방치한 정부의 허술한 관리 문제에 국한하여 보건복지위원회 소속 의원들 중심으로 다루어졌다. 2012년 19대 국회는 개원 이후 ‘피해자들에 대한 긴급구제 대책, 제도적인 재발방지 대책, 가습기 살균제 피해에 대한 정부와 기업의 책임을 묻기 위한 논의’를 진행하였다.

같은 해 9월 19일 보건복지위원회 소속 남인순, 이언주 의원과 환경노동위원회 소속 장하나, 심상정 의원은 ‘가습기 살균제문제 이렇게 해결하자!’라는 주제로 국회 토론회를 열었다. 이어 10월 24일에 열린 국회 환경노동위원회 국정감사에서 장하나 의원은 유영숙 당시 환경부장관을 상대로 “가습기 살균제 피해를 환경성질환으로 지정하기 위해 환경부 환경보건위원회 회의에서 논의할 것”을 주문하였다. 유영숙 당시 환경부 장관은 곧 이어 개최할 환경보건위원회에서 장하나 의원이 제기한 안건을 심의하도록 하겠다고 답변하였다. 환경부는 11월 환경보건위원회를 열어 가습기 살균제 피해의 환경성질환 지정안을 심의했으나 부결 결

정이 났다.

해가 바뀐 2013년 3월 26일, 심상정 의원은 가습기 살균제 피해자 구제를 위한 결의안을 발의하였다. 결의안에서 주문한 사항은 첫째, 가습기 살균제 피해자 구제방안과 예산집행 계획안을 재난지역에 준하여 마련하고, 둘째, 피해자들 중 중증환자와 사망자 가족 중 생계가 곤란한 피해자들을 우선적으로 지원하라는 것이었다. 이 결의안은 4월 3일 국회 보건복지위원회에서 가결되었고 4월 29일 본회의에서 통과되었다. 하지만 정부는 "국회 결의안은 법적 구속력이 없다"며 국회에서 여야 의원의 지지에 의하여 결의안이 통과되었음에도 가습기 살균제 피해 지원을 거부하였다.

같은 해 4월 정부가 추경예산을 편성하기로 함에 따라 국회는 추경예산 심사를 하였다. 이때 국회 환경노동위원회는 가습기 살균제 피해 지원 예산 편성을 결의하였고, 당시 진영 보건복지부 장관은 피해자들과의 만남에서 "폐손상조사위가 요청한 추가보완조사를 받아들이기로 했고, 비용은 복지부 예산으로 마련하는 것을 검토 중"이라는 입장을 밝혔고, 환경부 역시 예산 증액에 찬성했다(경향신문. 2013/04/24.) 하지만 기획재정부는 국가재정의 부담, 즉 '비용문제'와 '특별법을 요구하는 유사 사례 빈발의 가능성'을 들며 법률안 제정을 적극적으로 반대했다(국회사무처 2013c, 15). 2013년 4월 장하나 의원이 발의한 '가습기살균제의 흡입독성 화학물질에 의한 피해구제에 관한 법률안'에 대해서 기획재정부는 주무부처인 환경부에 '검토의견서'를 송부했다. 기재부는 "법률안 전체 수용 곤란" 입장을 밝히고, "가습기살균제로 인한 피해는 제조업체와 개인 간 문제로 국가의 개입은 부적절"하고 "특정 제품으로 인한 피해 및 구제까지 특별법으로 규율하는 것은 국가의 과잉개입으로서 나쁜 선례를 남길 우려"가 있다는 이유를 들었다.[69] 또한 기재부는 "폐질환과 가습기살균제 간 인과관계가 아직 명확하지 않으며 국

69) 기재부는 가습기살균제 참사에 대한 피해 구제가 감당할 수 없는 수준으로 확대되는 것을 극도로 꺼리고 있었다. 기획재정부는 "관리·감독의 사각지대에 놓인 생활용품 때문에 피해를 받은 사람이 모두 구제를 요구하면 어떻게 감당할 것이냐"며 우려한 것이다(남빛나라. 2013/06/10).

가 책임과 관련해서는 소송이 계속 진행 중인 상황임을 감안 시 법 제정은 시기상조”라는 주장도 폈다. 2012년 12월 질병관리본부가 “동물조사 결과, 가습기살균제가 폐손상 원인임을 최종 확인”(보건복지부 2012)했다고 밝힌 사실을 외면한 것이다. 특히 환경부는 2013년 6월 4일 열린 당정협의에서 “정부기관에 의해 가습기살균제와 폐손상 인관관계가 공식적으로 확인돼 정부·여당이 선제적 피해구제 방안을 마련해야 한다. 법안에 무조건 반대하기 어렵다”고 말한 바 있었지만(김기범·조미덥 2016/05/11), 기획재정부의 입장이 환경부에도 강한 압박으로 작용하여, 아래의 국회 회의록(<표 16>)에서 확인할 수 있듯이 환경부 장관은 당정협의 이전의 입장을 번복했다.

<표 16> 국회 환경노동위원회 회의록
(국회사무처 2013c, 28-29).

-윤성규 환경부 장관: 저도 피해자분들을 국가나 또는 어떤 기업이나 구제를 해드리고 지원을 해드려야 한다고 생각합니다. 그런데 방법은 현재 법안 제출된 대로 일반 국민이 낸 세금을 가지고 일반 국민이 책임을 지는 것은 옳지 않다는 생각을 갖고 있습니다. -심상정 의원: 왜 장관이 그 판단을 하세요? 국민의 대표들이 여기 다 있는데 왜 장관이 그것을 판단하세요? -윤 장관: 아니, 정부 내에서도 그런 논의가 있었고 그래서 이것을... -심의원: 국회의원들 93%가 그렇게 해야 된다고, 국민의 대표가, 예산심의권을 갖고 있는 국민이 이야기하는데, 장관이 왜 그렇게 답하세요?

환경부와 기재부는 각각 가습기살균제 피해구제 예산을 축소하는데 적극적으로 역할을 했다. 2013년 4월 추가경정예산 심사과정에서 국회 환노위는 환경부 추경예산에 가습기살균제 피해 대책 예산으로 200억 원을 논의했으나 주무부처인 환경부와 새누리당 이완영 의원의 적극적인 반대로 그 규모가 50억 원으로 대폭 축소되었다(남빛나라 2013/05/01).

그러나 가습기살균제 피해자 대책 예산으로 통과된 50억 원은 기획재정부의 반대로 국회 예산결산특별위원회에서 전액 삭감되었다(남빛나라 2013/05/08).

또 윤성규 환경부 장관은 제조물책임법의 면책 조항(제조업자가 당해 제조물을 공급한 때의 과학·기술 수준으로는 결함의 존재를 발견할 수 없었다는 사실)을 근거로 "가습기살균제 문제는 법원이 판단할 문제"라고 발언하기도 했다(남빛나라 2013/07/15). 아울러 아래 <표 17>에서와 같이 '국가의 선배상 후 제조사에 구상권을 행사' 하는 것의 실현성을 우려하는 정부의 인식을 드러냈다.

<표 17> 국회 환경노동위원회 회의록
(국회사무처 2013c, 38-39).

-이종훈 의원: 어제 인터뷰에서 장관님께서 '법원이 판단할 일, 즉 소송 결과를 기다린다' 이런 말씀을 하셨는데, 그것이 이유가 뭡니까?
폐손상을 일으켜서 많은 사람이 생명을 잃어버렸습니다. 첫째, 제가 여쭤 보겠습니다. 이게 피해자 책임입니까?

-윤 장관: 피해자 책임 아닙니다

-이 의원: 법적 책임은 좀 다툴 수 있을지 모르겠지만 제조물로 인한 피해라는 것도 이미 밝혀졌습니다. 그렇습니까?

-윤 장관: 예

-이 이원: 국가의 제1책무가 뭡니까? 국민의 생명과 재산을 보호하는 겁니다. 그러면 국가는 그 문제에 대해서 2년 동안 아무런 대책을 하지 않은 것이 과연 입이 열 개라도 할 말이 있습니까?
근본적으로, 나중에 검토를 해 봐야 되겠지만 이런 문제에 대해서는 선 국가배상 하고 후에 그 제조사에 대해 책임을 물어서 구상권을 행사하는 이런 방안도 거기에 검토해 볼 필요가 있다고 생각합니다.

-윤 장관: 예, 그게 현재 발의된 법안들의 취지이긴 한데, 그렇게 갔을 때 결국 나중에 구상권을 행사할 수 있겠냐……

즉, 국회 결의안도 법적 구속력이 없어서 효력을 상실하였고, 추경예산을 편성하려고 해도 정부가 예산편성의 법적 근거가 없다며 국회 예산의결 결정을 무효화시켰다. 심상정 의원과 장하나 의원이 결의안을 발의하였고 더욱이 국회 환경노동위원회 차원에서 가습기 살균제 피해지원을 위한 예산안을 통과시켰지만 법적근거가 없다며 결국 무력화되었다. 이제 국회가 정부에게 촉구하고 요구하는 결의만 해서 될 일이 아닌 것임이 분명해졌다. 입법 권한이 있는 국회로 공이 확실히 넘어오게 된 것이다. 국회에 가습기 살균제 피해 지원에 대한 법적 근거를 마련해야 할 책임이 부여된 상황이 되었다(폐손상조사위원회 2014).

이에 대해 국회는 2013년 7월 12일 가습기살균제 입법 공청회에서 정부의 과학적 불가지론에 대해 반박하면서 “과학의 불확실성을 들어서 제조물 책임법으로 기업과 정부의 책임을 벗어나려 한 그런 태도에 대해서 분명한 해명”(국회사무처 2013, 15-17)을 요구하고, 한정애 위원과 장하나 위원은 법정소송으로 해결하라는 정부의 태도를 비판했다.

> “그러니까 결국은 민사소송으로 가라고 하라는 것은 개별 서민들이 그냥 알아서 각자 지쳐서 쓰러질 때까지를 어떻게 보면 그냥 국가가 지켜보고 있는 것하고 다름이 아닌 것이지요?(한정애 의원)(국회사무처 2013, 17-18).”

> “가습기살균제로 인한 피해는 제조업체와 개인 간의 문제다 이게 기획재정부의 입장인데요. 이게 제조업체와 개인 간의 문제입니까? 환경부가 유해화학물질 관리를 못해서 이런 피해자가 생겼다, 선의의 피해자가 생겼다는 것 모든 국민이 알고 있는데 아직도 제조업자와 개인 간의 문제라고 생각하십니까? … 그다음에 ‘국가의 과잉개입으로 나쁜 선례를 남긴다’… 지금 옥시라든가 김앤장 데려다가 계속 동물실험 인정 못 한다 그러고 피해자들을 두 번 세 번 죽이고 있는데 거기에 정부가 동조하면 안 되지요 … 이러니까 특별법 제정이 조속히 필요다고 저는 말씀을 드리고요(장하나 의원)(국회사무처 2013, 25).”

2016년 국정조사에서도 국회는 기업뿐만 아니라 국가(행정부처)에 책임이 있음을 강력히 주장하고, 국가가 적극 개입할 것을 꾸준히 요구했다. 특히 2016년 이후 피해 인정 범위를 넓히는 문제가 주요 쟁점으로 부상했고, 피해자들에 대한 지원의 실효성을 확보하는 방안에 대한 논의가 전개되었다. 국회는 폐이외 질환에 대한 조사를 적극 확대할 것을 요구하고, 국가의 재정을 적극 투여할 것을 요구했다(국회사무처 2016, 21-34).

3. 프레이밍 전환의 동인과 한계

위에서 살펴본 바와 같이, 보건복지부 질병관리본부가 폐손상과 가습기살균제와의 인과관계를 추정하는 발표를 했던 2011년 8월 이후, 가해기업들은 질병관리본부의 조사결과를 신뢰하기 어렵다며 책임을 부인했고, 피해자들은 기업들과 소송을 통한 지난한 장기전에 들어갔다. 한편 정부는 인과관계가 확인된 가습기살균제 6종을 강제수거하고 모든 가습기살균제를 공산품이 아닌 의약외품으로 지정하고, 문제의 주요 화학물질인 PHMG, PGH, CMIT/MIT를 유해화학물질관리법(현 화학물질관리법)상 유독물로 지정하는 등 가습기살균제 사건으로 드러난 관리의 사각지대를 뒤늦게 수습했다. 그러나 정부는 가습기살균제로 인해 이미 발생한 피해에 대한 배,보상이나 구제에 관해서는 ‘제품생산 및 판매자와 소비자 간의 문제’라는 입장을 견지하면서 전혀 개입하지 않았다. 피해자들은 폐손상을 비롯한 각종 질병으로 일상생활과 직업 활동이 어려워지거나 목숨을 잃고, 많게는 한 달에 수 백만원에 이르는 진료비 때문에 경제난에 시달리고 있었다. 물론 이는 많은 가습기살균제 피해자들이 현재도 겪고 있는 현실이다. 이러한 상황에 놓인 피해자들은 배상을 위해, 옥시레킷벤키저, 롯데마트, 애경 등 국내외 유수의 대기업과 국내 최대 로펌인 김앤장 법률사무소와 같은 이들의 법률대리인을 대상으로 가습기살균제와 특정 질환과의 과학적 인과관계를 입증하고 승소해야 했다. 국가의 개입이 없다면, 가습기살균제 피해자들에게는 ‘계란으로 바위치

기’를 그만두고 합의하는 것 외에는 별다른 수가 없었다.

이러한 상황 속에서 2013년 12월 환경부가 가습기살균제로 인한 중증폐손상을 [환경보건법]상 ‘환경성 질환’으로 지정함으로써 피해자 구제의 법적 근거가 마련된 것은 상당히 중요한 전환점이었다. 또한 2016년 이후 피해자, 시민단체, 전문가집단, 입법부가 주장하는 ‘화학물질관리정책 실패’ 프레임이 보다 더 우세해지게 되었다.

그렇게 된 이유는 우선, 피해자 측의 프레임이 보다 더 포괄적이고 유연했기 때문이었다. 국가와 기업이 ‘소비자와 기업 간 문제’로 사건을 규정한 것과 달리, 피해자 측은 ‘소비의 문제’뿐 아니라, 화학물질관리 전반의 실패로 사건을 규정하고, 사회적 재난으로 가습기살균제 참사를 폭넓게 프레이밍하고자 했다. 또한 피해자 측은 이 사안을 단지 영유아나 산모 등을 포함한 피해자들의 보상 문제가 아니라 ‘보다 안전한 사회’라는 좀 더 포괄적이고 유연성 있는 차원에서 접근함으로써 많은 사회적 공감을 얻었다. 벤포드와 스노우(Benford and Snow 2000)의 말을 빌리면, 프레임의 담론화 과정, 전략적 과정에 이어 경합적 과정을 거치는 동안 자신들이 추구하는 목적을 어느 정도 달성해 낸 것이다.

또한 3장에서 기술한 것과 같이 피해자들과 시민단체의 꾸준한 사회운동, 그리고 정치적 동맹의 확보가 큰 기여를 했다. 가령, 정부는 2016년 4월 25일부터 4차 피해조사를 실시했다. 그런데 두 달여 만(4월~6월)에 지난 5년간(2011년~2015년) 접수한 신고 건수의 두 배 가까운 수가 기록되었다. 정부의 1, 2, 3차 피해현황 조사 당시 1282명(사망 226명)이 신고했으나, 4차 조사가 시작되고 두 달 동안 2416명(사망 475)명이 피해를 신고해 온 것이다. 한국환경산업기술원은 정부에 피해 신고를 낸 이들이 모두 3,698명이고 사망자는 701명으로 집계됐다고 밝혔다. 이는 무엇보다 가습기살균제 관련 수사가 본격 진행되고, 사회 이슈화되면서 그동안 수면 밑에 가라앉아 있던 피해 자들이 적극 참여했기 때문이다.[70]

70) 2016년 1월부터 4월까지 정부가 피해신고를 받지 않는 동안 환경보건시민센터와 피해자모임, 국회의원 장하나와 심상정 및 서울대 보건대학원 등으로 구성된 민간신고센터로 모두 566명(사망 41명)이 신고되었다. 이는 4월 25일 정부가 신고접수를 재개한 이후 정부로 이관되었다.

환경보건시민센터와 가습기살균제피해자와가족모임, 환경연합, 가습기살균제참사 전국네트워크 등은 정부가 “가습기살균제 국가 재난사태를 선포해야 한다”고 주장했다(환경보건시민센터 2016b).

사회적으로 ‘케모포비아’ 즉 화학물질 안전에 대한 경각심이 높아진 것도 이유로 볼 수 있다(김지수 2017, 64). 가령, 2016년 9월 8일, 시중에 유통 중인 물티슈 일부 제품에서 가습기살균제에 사용됐던 유해성분(CMIT/MIT)가 검출되었다. 이러한 사실이 보도되자 제품의 제조·판매사는 즉각 제품을 회수했다(한국소비자원 2016a). 또 9월 30일 10개 국내 치약 제조업체 149개 제품에서 CMIT/MIT 혼합물이 발견됐고, 식품의약품안전처는 해당 원료 사용 제품을 회수 조치했다(남지원 2016/09/30).[71] 나아가 정부는 가습기 살균제 원료물질인 CMIT/MIT 성분이 함유된 제품에 대해 “전면조사를 추진하기로 결정”했다. 9월 29일, 국무조정실 주재로 관계부처 회의를 개최해 “CMIT/MIT가 가습기살균제 성분인 점을 감안, 동 성분의 제품 함유 및 기준 위반 여부를 철저히 조사하고 적극적으로 조치해 국민안전이 최우선적으로 확보될 수 있도록 할 계획”임을 밝힌 것이다(국무조정실 2016).[72]

한편, 국가와 기업의 프레임이 타격을 받은 데는 검찰 조사를 빼놓을 수 없다. 사실, 2013년 5월 피해구제를 위한 국회결의안 통과, 피해구제 관련 법안 발의(장하나 의원, 심상정 의원 등)가 있었음에도 피해 보상과 책임성 규명은 진전되지 못했다. 이러한 “이슈 휴지기”(이정훈 외 2016)는 관련업체들이 이 사건을 재판으로 끌고 가면서 가습기살균제

71) 한국소비자원 등에 따르면, 생활화학물질에 대한 사회적 경각심이 증가한 데 따라, 치약 관련 상담은 전월 대비 4,606.3%(737)건이 증가했고, 전년 동월 대비 7,430%(743)건으로 급증했다. 또한 가습기살균제 성분이 포함된 회수 대상 제품에 대한 품질, 교환 및 환급 관련 상담이 전체의 51.5%(388건)을 차지했다(한국소비자원 2016b).

72) 2018년 5월, ‘라돈 사태’가 발생했다. 5월 3일 『SBS』는 대진침대의 제품 7000개에서 기준치를 뛰어넘는 1급 발암물질인 ‘라돈’이 검출되었다고 보도했다. 원자력안전위원회(2018)는 곧바로 다음날인 5월 4일, “방사능 분석에 착수”했고, 5월 15일에는 61,406개의 제품의 방사선 피폭량이 연간 기준치를 넘겼다며 수거명령을 내렸다. 정부는 5월 25일, 라돈 검출 침대 관련 대응방안에 대하여 ‘관계 차관회의’를 개최하고 ‘라돈검출침대 조사결과’를 종합 발표하는 등 발 빠르게 대처에 나섰다(국무조정실 2018a). 이는 가습기살균제 참사 이후 달라진 정책 의지를 보여주는 사례라고 볼 수 있고, 가습기살균제 참사로 인해 높아진 사회적 경각심은 정부의 정책변화를 압박하는 한 요인이 되었다.

의 위해성을 강하게 부정했기 때문이고, 2016년 초 검찰 수사가 재개될 때까지 지속되었다. 2016년 1월 들어 서울중앙지검은 부장검사가 주임검사를 맡고 검사 3명을 팀원으로 하는 '특별수사팀'을 편성하여 수사를 진행하기 시작했다. 수사팀은 1월부터 4월까지 40여 곳을 압수수색하고, 폐손상조사위원회와 피해자, 전문가 등의 의견을 청취하였다. 검찰 수사가 본격화되면서 피해자와 시민사회를 중심으로 한 '기업책임론'이 힘을 얻게 되었다. 환경보건시민센터 최예용 소장과 피해자들은 검찰의 태도 변화가 "5년간 꾸준히 피해자와 환경단체들이 문제제기를 하면서 여론화시키는 과정"이 있었고, 민사가 아닌 형사사건으로서 가습기살균제 사건이 커졌다고 주장한다(강찬호 인터뷰 2018; 최예용 인터뷰 2018).[73]

특히, 옥시의 보고서 조작이 결정적이었다. 옥시가 호서대와 서울대에 의뢰한 보고서가 생식독성시험 결과와 '간질성 폐렴' 항목 등 실험 결과 중 일부를 선택적으로 누락했다는 사실은 2016년 검찰 수사에서 뒤늦게 밝혀졌다. 그동안 공식사과와 책임을 거부하던 가해기업들은 검찰이 2016년 2월~3월간 270명 이상의 가습기살균제 관련 기업의 전현직 임원을 고발하고[74], 특히 수사과정에서 옥시의 보고서 조작 건이 알려지면서 기업들은 그제야 기존의 입장을 바꾸고 사죄에 나섰다. 롯데마트와 홈플러스가 즉각 공식사과(롯데마트 2016/04/18; 조선일보 2016/04/18)를 발표했고, 뒤이어 옥시킷벤키저가 '위로문'을 공개했다.[75] 옥시의 보고서 조작이 검찰 수사 과정에서 드러나자, 기업들은 제품이 유독하지 않다는 주장을 더 이상 고수할 수 없게 되었다.

---

73) 그러나 당시 서울중앙지검장의 승진 욕구와 수사팀장(이철희 검사)의 정의감이 더 큰 역할을 했다는 추측도 존재한다(김지원 2018). 당시 가습기 살균제 피해자들은 "믿을 건 검찰뿐"이라는 말을 하며, 옥시레킷벤키저가 사과를 해도 "검찰 수사부터 받으라"며 울부짖었다(경향신문 2016/05/06).

74) 옥시 전현직 임원 29명 고발, 롯데 전현직 임원 43명 고발, 홈플러스 전현직 임원 28명 고발, 애경 전현직 임원 19명 고발, SK케미칼 전현직 임원 14명 고발, 이마트 전현직 임원 50명 고발, 세퓨 전현직 임원 35명 고발, GS리테일/다이소 등 10개 업체 전현직 임원 58명 고발

75) 그러나 가장 많은 피해자를 낳은 옥시레킷벤키저의 '위로문'은 피해자들의 극렬한 반발을 불러 일으켰고, 2016년 4월 21일 옥시 사장의 공식사과기자회견에 참석한 피해자들은 "이건 사과가 아니다"라며 사과를 거부했다(가습기살균제피해자와 가족모임 2016/04/21; 2016/05/02).

무엇보다 국회에서 가습기살균제 참사에 관한 담론의 장이 열리고, 국회의원과 피해자들, 전문가들이 발언을 할 수 있게 됨으로써 정부에 직접적인 정치적 압박을 가할 수 있었던 것을 중요한 동인으로 간주할 수 있을 것이다. 국회는 2013년 국회결의안을 통과시켰고, 다수의 의원들이 가습기살균제 피해 구제에 관한 법안(일반법 2건, 특별법 2건)을 제출했으며, 2016년에는 국회의원 절대다수의 동의를 근거로 국정조사 및 청문회를 실시할 수 있었다. 이러한 일련의 과정을 거쳐 가습기살균제 참사는 공식적인 재난으로 인정받았다. 또한 2017년 1월 통과된 가습기살균제피해구제 특별법에는 국가의 책임이 (비록 도덕적인 차원에서지만) 명시되었다. 이어서 2017년 정권교체 이후 문재인 대통령과 이낙연 국무총리는 가습기살균제 참사를 (역시 도덕적인 차원이지만) '국가의 책임'으로 규정했고, 2019년 8월 환경부는 기존의 협소한 판정범위를 전환하여 "가습기살균제에 노출돼 건강이 악화된 사람이, 다른 원인에 의해 관련 질병에 걸린 것이 아닌 경우는 모두 지원하는 방향으로 법안을 수정할 계획"임을 밝혔다(김한솔 2019/08/28). 이러한 변화는 피해자 측의 대안적인 프레임, 즉 '화학물질관리정책 실패' 프레임이 상대적으로 더 큰 영향력을 갖게 되었다는 것을 의미한다.

그러나 피해자, 시민단체, 대항전문가들을 심층 인터뷰한 결과, 이러한 공식적인 변화에도 불구하고 자신들의 주장이 지배적 프레임으로 발전한 것은 아니라고 인식하고 있다. 소비자와 기업의 문제가 아니라, 국가 차원의 화학물질관리정책의 실패로 문제의 성격이 규정된다고 하더라도, 해결해야 할 과제가 여전히 많고, 기존의 프레임이 완전히 사라진 것은 아니기 때문이다. 가령, 환경부의 관료들은 여전히 사인간의 분쟁으로 사고하는 경향을 보이고 있다. 대항전문가들이 꾸준히 폐손상 이외에 다양한 질환이 발생하고 있고, 3,4등급 환자의 증상도 가습기살균제로 인한 건강피해라고 보고하고 있지만, 여전히 선택적으로 수용하고 있다는 것이다. 이러한 경향은 새로운 형태의 프레임 경쟁으로 나타나고 있다.

정부와 기업은 가습기살균제 참사의 책임을 인정하고, 인과관계를

인정하면서도 자신들이 배상 혹은 보상해야 할 액수를 최소화하기 위해서 가습기살균제로 인한 건강피해 범위를 매우 협애하게 설정하고 있다. 다음 절에서 살펴볼 프레임간의 경합, 즉 피해질환을 폐손상으로 제한할 것인가 아니면 가습기살균제 증후군으로 넓힐 것인가의 경합이 다음 과제로 남아 있는 것이다.

제3절. 경합적 프레임 2: 누가 피해자인가?

피해자들은 사인 간의 분쟁 프레임을 극복하여 가습기살균제 참사를 공적인 사안으로 전환시켰다. 그러나 문제는 여전히 남았다. 국가와 기업이 여전히 책임을 회피하려는 대도를 견지하고 건강피해를 최소한도로만 규정하려고 한 것이다. 정부는 구상권에 집착하여 매우 '엄격한 인과관계'에 기초한 확실한 사례만을 피해로 인정했고, 기업은 이에 편승하여 소수의 1,2등급에만 배보상 조치를 실시했으며, 1,250억 원의 기금 마련으로 3,4등급에 대한 법적, 도적적, 경제적 책임을 모두 다 벗어나고자 시도했다.

1. 국가와 기업의 '특정한 폐손상' 프레임

참사를 '사인간의 분쟁'으로 규정한 정부는 가습기살균제로 인한 건강피해의 범위를 최소화하고자 했고, 이에 따라 가습기살균제 질환을 폐손상으로만 인정하는 프레임을 발전시켰고 엄격한 인과관계를 적용했다. 반면, 피해자 측은 '가습기살균제 증후군' 프레임을 대안으로 제시하면서, 피해질환을 폐손상으로만 한정하는 기업과 정부의 프레임을 비판하면서 피해등급의 철폐 및 피해질환 인정범위를 확대할 것을 요구했다.

일반적으로 환경성 질환은 노출이 증상을 야기하기까지 잠복기간이 길어 증거가 소멸되기 쉽고, 새로운 원인이 개입하여 양상의 전개에 어

떤 영향을 미치는지 확인하기가 힘들어 그 인과관계를 과학적으로 명확하게 입증하기란 불가능에 가깝다(임종한 2016). 인과관계 입증의 어려움은 인정기준 수립과 피해자 판정에도 직접적인 영향을 미친다. 논쟁의 여지가 많을수록, 판정위원들로서는 최소한의 합의를 통해서 불확실성을 제거할 유인이 있고, 의심의 여지없이 판정(1,2단계)을 내리고자 하기 때문이다. 그리고 이 유인은 피해지원규모를 최소화하려는 정부의 이해와도 일치한다. 따라서 인정기준은 실제 피해증상의 일부만이 반영되기 마련이고, 초기에 설정한 기준은 좀처럼 바뀌기 어렵다.

<그림 5> 프레임간 경합 2

	특정한 폐손상	가습기살균제 증후군
행위자 (연합)	정부부처 가해기업	피해자 시민단체(환경연합, 환경보건시민센터) 대항전문가집단 입법부
주요 주장	-등급판정은 전적으로 전문가의 영역 -전문가들이 판정하면 따라야 한다 -모든 사람이 피해자는 아니다 -"꼬투리 잡히지 않게" 판정해야 -구상권 적용된다는 것을 명심해야	-전문가 명단과 판단근거를 공개하라 -국가가 판단할 문제 -등급판정 기준 재조정 필요 -피해입증을 하려면 가습기살균제를 재사용할해야 -구상권 진제조항 철폐하라
담론	-과학적 객관성, 공정성, 합리주의 -노출의 불확실성 -'노출-도달-피해' 프레임	-내 몸이 증거다 -노출 증명의 어려움 -진짜피해자와 가짜피해자

국가의 이러한 기조는 가습기살균제로 인한 건강피해의 내용과 범위를 규정함에 있어서 '특정한 폐손상'만을 인정하는 관행으로 드러났고, 피해자들에 대한 구제 조치 역시 매우 소극적인 자세로 일관했다. 가령, 피해자 판정을 위한 '폐손상조사위원회'가 구성되기는 했으나, 그 시점은 의심사례 접수가 시작되고 1년이 지난 2012년 11월이었으며, 피해자들의 판정 결과는 2년이 지난 2014년 3월에야 발표되었다. 이 과정에서 피해접수와 판정 업무를 포함한 관할권이 보건복지부(질병관리본부)에서 환경부로 이관되었다. 정부는 초기에 피해판정의 범위, 즉 인과관계와 인정기준을 엄격하게 적용했다. 정부는 호흡기도에 피해가 있을 것이라 유추했음에도 불구하고 초기의 피해판정 범위를 '폐손상'으로만 제한했고, 그 중에서도 피해단계 구분의 기준을 '폐질환'에 한정하

였다. 국가는 1) 말단 기관지의 소엽중심성 섬유화(폐가 특정한 모양으로 부분 파괴되는 현상, 2) 폐영상 사진의 ‘간유리음영’, 3) 급성진행 등의 세가지 기준을 모두 충족한 이들에 대해서만 ‘피해자’로 인정한 것이다(폐손상조사위원회 2014). 이것은 달리 말해, 건강에 이상이 발견되어도 폐가 아닌 장기에서 발생한 병증은 피해지원범위에서 제외된다는 것을 의미했다.

국가는 상당기간 정책 변화를 거부했다. 2017년 7월 현재 정부에 피해자로 신고한 이들은 5,729명(사망자 1,222명)이며 그 중 피해인정 심사가 완료된 이들은 982명이다. 그리고 982명 중 1단계와 2단계 판정을 받은 피해자는 280명(28%)에 불과했다. 그러나 국가가 피해자가 아니라고 판단한 3단계, 4단계 피해자들 중 대다수가 건강악화를 입증하는 자료를 제출했다. 문제는 1차 판정 당시의 기준은 가습기살균제가 참사가 수면 위로 드러날 당시의 ‘사망자’가 보였던 증상들인데, 세 가지 증상 중 일부만 나타난 환자가 다수 존재했고, 세 가지 증상이 아닌 천식, 혈액암, 뇌질환 등의 건강피해를 입은 피해자가 점진적으로 보고되고 있었다는 점이다.

정부 역시 이러한 현황을 파악하고 있었음에도 가해기업에 구상권을 청구해 “대형 로펌에 꼬투리 잡히지 않고”(환경부 관계자)(송윤경 2017/07/29) 돈을 확실히 돌려받을 수 있는지를 중시했기 때문에 엄격한 기준을 고수한 것이다. 2016년 국정조사에서도 모든 관련부처는 ‘국가책임’을 인정하지 않았고 피해자 지원에 쓰일 국가기금을 출연하지 않았다.

> “피해자로 인정된 부분에 대한 지원은 지원원칙이 가해자 기업으로부터 구상을 전제로 한 겁니다. 말하자면 그 기업들하고 지금 소송을 저희들이 하고 있는데 거기에서 이길 수 있는 사안에 대해서 저희들이 지원을 하는 겁니다. 그래서 이길 수 없다라고 판단이 되면 지원하기 어렵다는 거지요. 왜냐하면 관련이 없다는 얘기랑 똑같기 때문에. 그래서 구상 대상이 되는 것은 저희들이 지원을 합니다.(윤성규 환경부 장관)”(국회사무처 2016, 25)

"3,4 단계는 전문가 집단의 판정위원회에서 연관성이 거의 없다라고 지금 판정이 된 부분입니다. 그러니까 이 부분은 연관성이 거의 없다는데 거기다가 지원을 한다는 것은 좀 문제가 있지 않겠습니까?(윤성규 환경부 장관)"(국회사무처 2016, 29)

이러한 배경을 등에 업고 옥시레킷벤키저는 "1단계 또는 2단계 판정을 받으신 옥시 가습기살균제피해자 분들과 협의과정을 거쳤다"고 법원에 주장할 수 있었다. 즉, 피해자들로서는 전체 피해자 5,729명 중 100여명에게만 손해배상이 이루어졌다고 생각되는 반면, 옥시로서는 280명 중 100여명에게 지원을 했으므로 '충분히' 합의 과정을 거쳤다고 주장할 수 있었던 것이다. 법원 역시 280명을 모집단으로 간주했기 때문에 옥시의 '노력'을 참작하여 형량을 감형할 수 있었다.

2016년 7월 31일, 옥시레킷벤키저(2016)는 가습기살균제 피해에 대한 최종배상안을 내놓았다. 옥시 측은 정부가 진행한 두 차례 조사에서 1-2급 판정을 받은 피해자들 중 영유아·어린이가 사망했거나 중상을 입었을 경우 배상금을 총액 기준 10억 원(위자료 5억 5000만원 포함)으로 일괄 책정하기로 했다. 옥시는 "피해자, 가족 대부분을 만나 여러 차례 논의하면서 다양한 의견을 반영"했다고 하면서도, "본 배상규정은 어느 누구에 대해서도 청약으로서의 효력을 갖지 않는다. 본 배상규정에 따른 배상 제안은 신청인, 옥시레킷벤키저, 기타 어느 제3자도 법적으로 구속하지 않는 단순한 제안으로서"(옥시레킷벤키저 2016, 9) 결코 법적인 효력이 없음을 강조했다. 이에 대해 가피모 강찬호 대표는 "3-4등급 피해자에 대한 대책은 언급도 없으며, 자체적인 피해기준을 마련한 것도 아니고 정부 필요에 의한 생활·의료비 지원 기준을 차용하는 소극적 태도는 고의적 과실이 있는 가해기업으로서 취할 태도가 아니다"라며 비판했다. 그는 특히 옥시의 전략은 "국정조사가 진행 중이고 옥시 영국 본사 방문을 앞둔 시점에 피해자들을 쪼개려는 것"이라고 주장했다(김보미 2016/07/31).[76]

76) 피해자와 시민단체는 옥시의 사과는 "악어의 눈물"이고, 최종배상안은 "국정조사의

정부는 2017년 8월 9일 구제 특별법 시행 이후 9월에 처음으로 열렸던 가습기살균제 피해구제위원회에서 폐손상이 아닌 질환으로는 처음으로 천식을 정부지원대상에 추가할지 여부에 대해 논의했다(한국환경산업기술원 홈페이지). 이 회의에서 논의된 쟁점은 두 가지이다. 첫째, 천식의 역학적 인과성은 인정하지만 개별적인 피해 확인이 어렵다는 점 때문에 구제 특별법상 천식을 구제 혹은 계정의 대상으로 해야 하는지가 논쟁의 쟁점이 되었다. 구제 특별법에서는 3,4단계와 파산업체 피해자들을 경제사정이나 건강이 열악한 이들에게 기업분담금으로 기금을 조성해 '구제계정운용위원회'의 판단에 따라 지원한다. 그러나 정부지원인 구제의 대상이 아닌 계정의 대상이 되면 다시 '공식적인 피해자'의 범주에서 배제된다. 어느 정도를 '인과성'이 있느냐고 볼지에 따라 책임소재와 정도도 결정되는 것이다. 둘째, 천식은 폐손상의 경우처럼 그 양상만으로는 가습기살균제로 인한 것인지 확인이 어렵기 때문에, 노출에 관련된 정보가 폐손상에 대한 판정에서보다 훨씬 중요해질 수밖에 없다. 실제로 2017년 9월에 열린 제2차 가습기살균제 피해구제위원회에서 천식 추가가 결정된 후 공개된 '가습기살균제 천식피해인정기준(안)'에 따르면, 가습기살균제 노출기간 혹은 노출 중단 이후 2년 이내에 신규 천식을 진단 받았거나, 가습기살균제 노출 이전부터 있었던 천식이 노출기간 동안 더 악화된 경우에 피해인정을 받을 수 있어, 노출의 시작 및 중단 시점이 언제인지가 매우 중요해질 것이라 예상될 수 있다.

어쨌든 의무기록과 환경노출조사 및 건강영향평가의 결과를 바탕으로 판정위원회에서 피해 단계에 대한 판단이 내려지면 피해자들은 1~4단계 혹은 판정불가를 통보하는 서류를 우편으로 받게 된다. 이처럼 피해자 범주 구성의 마지막 단계로서, 범주를 확정짓는 것은 피해 판정 단계 통보다. 피해 인정을 신청한 사람들에게는 기다려 온 '결단'이 내려지는 순간이다.

김지원(2018)에 따르면, 판정을 기다리는 이들의 심정은 복잡하고 때때로 모순적이기도 하다. 피해자들은 '피해 인정'에 해당하는 1,2단계

칼날을 피하려는 술수"로 규정하며 비난했다(환경보건시민센터.가피모.가습기살균제참사 전국네트워크 2016).

를 받기를 기대하지만, 다른 한편으로는 1,2단계를 받지 않음으로써 자신이 가습기살균제 피해자가 아니라고 확인받고 싶어 하기도 한다. 1,2단계 피해자들은 종종, '3,4단계 피해자들 앞에서는 눈치 보여서 못하는 말이지만' 이라 운을 떼며 '차라리 1,2단계를 받지 않았더라면, 나의 일상이 깨지지는 않았을 것' 이라며 한탄하기도 했다. 이러한 한탄에서 이들은 1,2단계를 받는 순간 불가역적이며 확정적으로 '가습기살균제 피해자' 가 되며, 그 후 피해자로서의 정체성을 갖고 사는 것이 순탄치 않음을 내비쳤다. 이는 3장에서 살펴보았듯이, 자신 혹은 가족을 가습기살균제 피해자라고 의심하기 시작하는 순간부터 스스로의 혹은 가족의 아픔과 죽음을 복기해야 하는 데에서 오는 고통의 연장선에 있다. 반대로 자신이 가습기살균제 피해자라고 믿었지만, 3,4단계를 통보 받은 피해자들은 다시 자신 혹은 가족의 병의 원인이 무엇인지 혼란에 빠지거나, 자신이 부정되었음에 분노했다. 이럴 때 판정 통보는 특히 당황스럽고 폭력적인 경험으로 기억된다. 3,4단계 피해자들은 자신의 피해가 부정당했다는 사실을 납득하기 어려웠고, 자신과 가족의 고통에 대한 해명으로서 '종이 한 장' 만 왔다는 사실 자체에도 분노했다. 현재의 판정 기준이 폐손상에 한정되어 있다는 불완전성을 시인하거나 불확실성을 고려하여 보류하겠다는 여지조차 내비치지 않았기 때문이다. 이와 같은 '판정' 은 알 수 없는 아픔과 죽음의 원인을 밝힘으로써 고통을 완화하려는 목적을 갖지만, 피해자의 대다수를 차지하는 3,4단계 피해자들에게는 오히려 많은 의문과 분노를 남긴다.

정부는 '공정성' 과 '객관성' 을 이유로 판정에 대한 불만과 비판들을 일관적으로 폐손상조사위원회의 전문가들에게 돌려왔다. 정부의 이러한 입장은 특히 3,4단계 피해자들을 지원하지 않는 정부를 비판하는 기사에 대해 '가습기살균제로 인한 질병인지 여부(인과관계의 정도)의 판단은 전적으로 임상의(臨床醫) 등 전문가만이 할 수 있는 영역이고, 해야 하는 영역이며, 행정적으로 인과관계를 임의 재단할 수 있는 대상이 아니' (환경부 2016)라는 반박에서 여실히 드러난다. 2017년 8월부터 구제 특별법이 시행되면서 3,4단계 피해자들도 구제계정을 통해 지원을 받

을 수 있게 되었고, 환경부도 장기적으로는 단계 체계가 아닌 다양한 질환별로 피해자들을 판정하겠다는 입장을 밝혔다. 그러나 3,4단계 피해자 대부분은 현재의 체계가 획기적으로 변화할 거라고 크게 기대하지 않으며, '피해자' 지위를 받지 않는 한 근본적인 진전은 없을 거라 생각하고 있다(김지원 2018).

엄격한 인정기준으로 인한 소수의 피해인정자(1,2단계)의 존재는 자연스럽게 '누가 가짜 피해자인가?'라는 질문을 제기하며, 이는 가습기살균제 사용으로 인해 건강상 피해를 입었으나, 의학적, 행정적으로 인정받지 못한 3,4단계 피해자들에게 새로운 고통을 안겨주게 된다. 사실, 화학물질 관련 사고나 참사에서 피해자들이 피해의 인과관계 입증 책임을 지거나, 인과관계의 불확실성 때문에 사실상 피해를 부정 당하는 것은 자주 일어나는 일이다. 그러나 피해에 대한 부정에서 더 나아가 피해자가 도덕적으로 비난받기도 하며, 이것은 일반적 의미의 피해자 비난을 포함하지만, 피해자가 피해의 원인을 제공했다는 비난 외에도 다른 방식의 비난도 존재한다. 가령, 미국의 다국적 기업인 화학약품 제조회사 유니언 카바이드(Union Carbide)(현 Dow Chemical)의 인도 보팔 현지 공장에서 폭발사고로 유독가스가 대량 누출되어 발생한 보팔 참사 이후 피해자들을 대변했던 인도 정부와 유니언 카바이드 간 법적 공방을 분석한 다스(Das 1995, 174)에 따르면, 보팔 참사의 피해자들은 대피 시 부주의하여 더 큰 피해를 입었다고 비판 받는 한편, 그 증상이 현대 의학과 관료제가 전제하고 있는 인과관계의 확실성에 들어맞지 않는 경우에는 꾀병을 부린다고 낙인찍히기도 했다.

현재 가습기살균제 피해지원제도의 작동방식에서 알 수 있듯이 폐손상 외의 다양한 질환들을 비롯하여 가습기살균제 피해자들이 겪은 고통은 대부분 제도와 의학에서 규정하는, 나아가 사회적으로 인정받는 '피해'로 포섭되지 못하고 있다. 노출의 불확실성을 핵심 문제로 삼음으로써 이 과정은 오히려 피해자들의 피해자됨 뿐만 아니라 도덕적인 인격을 시험하고, 많은 경우 이를 훼손하면서 유지된다. 또한 인정기준으로 인한 피해지원의 차별은 피해자 집단 내부 분열의 계기로 작용하고 있다

(강찬호 인터뷰 2018).

2. 대항프레이밍의 등장: 가습기증후군 프레임

폐손상조사위원회의 1차 판정 결과 발표 이후, 피해자들은 지속적으로 피해등급판정 기준에 대해 문제를 제기해왔다. 정부가 가습기살균제와 건강피해 간 인과관계를 인정하면서도, 그 피해 증상을 '특정한 폐손상' 만으로 한정함으로써 사실상 피해자들을 차별하고 있다는 것이 주요한 이유였다. 이들은 가습기살균제로 인한 건강피해가 폐 뿐 아니라 심장, 간, 신장, 위 등 다른 장기에서도 발견되고, 혈액과 순환기계 전반에 걸쳐 심각한 건강 손실이 발생하고 있음을 지적했다. 즉, 정부의 1,2등급 판정을 받지 못한 3,4등급 판정자들도 동일한 가습기살균제 사용 피해자로 인정하라는 것이 이들의 일관된 주장이었다.

그러나 정부는 엄격한 피해판정 기조를 변경하지 않았고, 3차 판정 결과에서 약간의 전향적인 태도를 보였다. 2016년 8월 18일, 환경부는 제19차 환경보건위원회[77]를 개최하여 3차 피해조사(2015년2월-12월)에서 신고한 752명에 대한 조사·판정 결과를 발표했다. 752명 중 165명만이 피해판정의 대상이 되었고, 165명 중 1단계와 2단계는 각각 14명, 21명이었고, 이는 전체의 21.2%에 해당하는 비율이었다. 가능성 낮은 3단계는 49명, 가능성 거의 없는 4단계는 81명이었다(환경부 2016d).

정부의 3차 조사 판정결과 발표는 피해등급판정과 관련된 논쟁을 다시 촉발시켰다. 가피모와 환경보건시민센터는 정부의 발표 다음날인 8월 19일, 기자회견을 열어 [정부의 3차 판정결과 분석 및 문제점과 개선안]을 발표했다(환경보건시민센터·가습기살균제피해자와가족모임 2016b). 이들은 크게 두 가지 측면에서 문제점을 지적했다.

첫째, 무엇보다 피해자들과 시민단체는 환경보건위원회에 한국화학물질관리협회 소속 이지윤 상근부회장이 위원을 맡고 있는 것에 크게 반

77) 환경보건위원회는 [환경보건법] 제9조에 따라 환경보건의 증진에 관한 주요 사항을 심의하기 위한 환경부 장관 소속의 위원회로서 환경성질환의 지정, 환경보건종합계획의 수립과 변경, 환경유해인자의 사용제한 등을 심의한다.

발했다. 이지윤 부회장은 전직 환경부 환경보건정책과장 출신으로서 환경물질 관련업무를 오래 다루었다는 점을 인정받아 “화학산업계의 의견과 입장을 대변”(한국화학물질관리협회 홈페이지)[78]하는 한국화학물질관리협회 상근부회장으로 선임되었다. 협회에 가습기살균제 제조판매업체들이 주요 회원으로 소속되어 있다는 점에서 이지윤 부회장이 피해판정기준을 판단하고, 근본적으로 환경부의 환경보건정책을 최종 심의하는 결정기구인 환경보건위원회에 참여한다는 것은 윤리적인 측면 뿐 아니라, 공공정책결정과정에 사적 이익이 개입될 수 있다는 점에서 정의롭지 못했다. 또한 규제기관의 관료가 퇴임 후 피규제기관의 이익에 복무한다는 점 또한 국가 공공성을 저해할 수 있었다(문상석 2016). 무엇보다 피해자들은 이지윤 전 과장이 ‘가습기살균제 피해를 환경성질환으로 다루어달라’ 던 자신들의 요구를 거부한 것을 공론화했다. 이 전 과장은 ‘가습기살균제는 환경문제가 아니고, 환경성질환이 아니다’ 라며 가습기살균제 문제에 대해서 환경부의 책임을 적극 회피한 바 있다. 또한 그는 ‘환경보건법은 환경보건연구의 근거법령일 뿐이고, 환경보건법에 피해자를 지원하는 근거가 있었는가?’ 라며 발언한 바 있다. 때문에 피해자와 환경보건시민센터는 “국회 국정조사 청문회 대상”인 이지윤 부회장을 “환경보건위원회에서 제외”하고, 이 부회장에게 “환경보건위원회를 사임하라”고 요구했다(환경보건시민센터 2016d).[79]

둘째, 현행 판정기준의 문제점이다. 즉, 3차 판정은 1) 판정대상이 전체 신청자 752명 중 165명에 불과하다는 점이 문제로 지적되었다. 2) 또한 165명 중에서도 정부지원대상인 1-2단계 피해자는 21%인 35명에 한정되고, 비지원대상인 3-4단계 피해자가 다수이며, 1,2차 조사때보다 1-2단계 피해자의 비율이 더욱 축소되었다는 점을 비판했다. 구체적으로 1차 조사 당시 51%를 차지했던 3-4단계 피해자 비율이 2차 조사 때 69.2%로 늘어나고, 3차 조사 때 79%로 점점 늘어나고 있었다. 3) 무엇보다 판정기준을 보완해야 하는 상황에서 기존의 판정기준을 고수하는 것

78) http://www.kcma.or.kr/sub1/1_1.asp(검색일: 2019년 1월 1일)
79) 센터에 따르면, 환경보건위원회는 2012년 당시 ‘가습기살균제 문제가 환경성질환이 아니다’라고 의결했다가, 2014년 입장을 바꿨는데, 구성원이 동일했다.

은 앞으로도 3-4단계 피해자를 양산할 것으로 예상했다(환경보건시민센터·가습기살균제피해자와가족모임 2016b, 2).

2019년 5월 10일, 가습기살균제 피해자와 대항전문가들은 그간의 논의를 종합하여 '가습기증후군' 개념을 대안으로 제시하고 나섰다(국회토론회 필드노트 2019). 환경부 국립환경과학원은 환경독성보건학회에 용역을 맡겨 2018년 5월 [가습기살균제 건강피해 인정 및 판정기준 개선연구] 보고서를 수령했다. 이 보고서에는 기존에 정부가 피해로 인정해 온 폐섬유화, 천식, 태아 피해 외에도 소아 간질성 폐질환이 가습기살균제 흡입과 상당 정도의 의학적 개연성이 있다는 내용이 담겼다. 또 성인 간질성 폐질환, 비염, 부비동염, 아토피 피부염, 독성간염, 결막염, 폐렴, 기관지염, 후두염, 기관지확장증 등은 일정 부분 연관성이 있는 것으로 분석됐다. 연구진은 이를 근거로 간질성 폐질환, 폐렴, 기관지확장증, 독성간염은 새로 피해 인정기준을 마련하고 비염, 아토피 피부염, 결막염, 중이염 등 가습기살균제 사용과 연관성이 있는 질환도 동반질환 및 합병증으로 지원하는 방안을 제시했다(국립환경과학원 2018). 실제, 이 보고서가 나온 뒤 정부는 이들 질환을 기존의 피해인정질환 범주가 아닌 특별구제계정 대상 질환으로 포함시켰다. 구체적으로 성인 간질성 폐질환, 기관지확장증, 폐렴, 독성간염, 천식 등이 대상이 됐다. 또 결막염, 중이염, 비염, 아토피 피부염 등 질환의 경우 정부가 인정한 가습기살균제 피해 질병과 함께 나타나는 경우 지원하기로 했다. 당시 정부가 이들 질병을 기존에 폐섬유화나 천식, 태아 피해 등이 들어가 있는 피해인정질환에 포함시키지 않은 것은 특별구제계정을 통해 긴급하게 구제를 실시하겠다는 취지에서였다. 이후 과학적인 데이터가 추가되면 피해인정질환으로 추가시키겠다는 의도도 있었다(김기범 2019/05/13).

문제는 정부가 이들 질환이 가습기살균제 피해일 가능성이 높거나 일정 정도 연관성이 인정되는 질환들임에도 불구하고, 구제계정상의 피해지원에만 묶어놓고 있다는 점이다. 당초 정부는 우선 구제계정에 이들 질환을 포함시킨 뒤 향후 구제급여 대상으로 전환하는 방침을 밝혔으나 보고서가 제출된 지 1년이 지나도록 구제급여 대상이 된 질환은 전무하

다. 즉, 이들 질환을 겪는 이들이 기업으로부터 민사상의 배상을 받을 길을 정부가 막아놓고 있는 것이나 다름없다는 지적이 나오는 상황이다. 연구책임자인 임종한 교수는 “정부는 간질성 폐질환, 폐렴, 기관지확장증, 독성간염의 질환이 가습기살균제와 상당한 의학적 개연성이 있음을 확인하고도 이들 질환을 구제급여 대상으로 올리지 않으면서 전문가들 핑계를 대고 있다”며 “피해 인정에서 지나치게 엄격한 잣대를 들이대는 것은 가습기살균제 피해 구제를 위한 특별법 취지에도 어긋나는 것”이라고 지적했다.

임 교수는 이러한 연구결과를 바탕으로 “가습기살균제 노출 후 발생한 폐손상, 천식, 태아 피해, 간질성 폐질환, 기관지확장증, 폐렴, 독성간염 등 여러 신체 부위의 피해와 피해자들이 입은 정신·심리적인 피해, 가족 피해, 피해보상 지연과 사회적 고립에 따른 복합적인 피해를 총칭하는 개념”으로서 가습기살균제 증후군을 제안했다. 임 교수는 “가습기살균제증후군 개념을 도입해 경증과 중증, 지속적 피해와 일시적 피해, 신체적 피해와 심리적 피해 등 피해자들의 다양하고 복합적인 피해를 포괄적으로 인정해야 한다”고 밝혔다(임종한 인터뷰 2019). 최예용 사회적참사특별조사위원회 부위원장 역시 “정부는 전문가들 사이에 합의가 안된다는 핑계로 연관성이 드러난 질환조차도 피해 질환으로 인정하지 않고 있다”며 “가습기살균제증후군 개념을 도입해 피해자들의 고통을 조금이라도 빨리 덜어줘야 한다”고 주장했다(최예용 인터뷰 2019).

2019년 8월 13일, 사회적참사특별조사위원회는 가습기살균제 관련 질환의 인정 범위를 확대해 달라는 입장을 피력했다. 발표회에서 황전원 지원소위원장은 “정부는 피해자가 고통을 호소하는 질병이 20가지가 넘는 상황에서도 8가지 질환만 특정해 고시하고 인정하고 있다”며 “정부가 진정 이번 참사에 책임 있다고 생각한다면 피해자의 고통에 귀 기울이고 그들의 의견을 반영한 해법을 제시해야 한다”고 주장했고, 「현행 가습기살균제 피해지원 제도의 6가지 문제점과 개선방안 7대 원칙」을 발표했다. 먼저, 현행 가습기살균제 피해지원에 대한 문제점으로는 ①

지나치게 협소한 건강피해 인정, ② 질환별 피해인정 방식의 한계, ③ 구제급여와 구제계정으로 피해자 차별, ④ 판정기간 미 준수 등으로 피해가중, ⑤ 피해 인정자에 대한 유명무실한 지원, ⑥ 기업 배·보상 지연에 대한 정부 노력 부족 등을 지적했다. 사회적참사 특조위는 이에 대한 개선방안으로 ① 가습기살균제 관련 질환자는 차별 없이 모두 건강피해자로 인정 ② 사전 고시 여부와 상관없이 가습기살균제 관련 질환을 모두 인정 ③ 법률취지에 합당한 심의기준 개선 ④ 구제급여와 구제계정을 통합하여 기금으로 확대하고 위로금 등 실질적 피해지원 ⑤ 피해자가 소송 제기 시 정부의 지원 의무화 ⑥ 판정절차 간소화 및 피해자 추천위원 참여 확대 ⑦ 지속적인 피해지원 시스템 구축 등 7가지 대원칙을 제안했다(사회적참사특별조사위원회 2019e).

사실 특조위의 이러한 비판과 대안제시는 그동안의 피해자들이 지속적으로 요구한 바였다. 구체적으로 2018년 11월 경기도에서 시작된 피해자 대상 권역별 설명회와 2019년 7월 개최된 전국규모 설명회를 통해 수렴한 피해자들의 의견을 토대로 이뤄졌다(조문희 2019/08/13). 먼저 피해자들은 아래 <표 18>과 같이 정부 인정질환과 피해자 보고 질환 사이에 큰 격차가 있음을 여러 차례 지적해왔다.

<표 18> 정부지원 질환과 피해자가 진단받은 질환 비교 (사회적참사특별조사위원회 2019e, 3).

정부지원(2020년까지 계획포함)		**피해자 진단받은 질환**(자가보고)*
구제급여 (정부 인정)	폐질환(1·2단계), 천식, 아동 간질성폐질환, 태아피해, 독성간염	폐질환(천식, 기관지확장증, 폐렴, 간질성 폐렴, 폐섬유화, **폐기종**), 태아피해(사산, 유산, **선천성 기형아**), 독성간염, 비질환(비염 등), **안과질환(결막염 등), 신경계 질환(간질 등), 피부질환(피부염 등), 내분비계 질환(당뇨 등), 암 질환, 신장질환(신장염 등), 심혈관계 질환(고혈압·고지혈증 등), 위염, 궤양, 발달장애(자폐증, 주의력결핍과잉행동장애 등)**
구제계정 (정부 미인정)	폐질환(3단계),천식(상당 지원), 기관지확장증, 폐렴, 성인·아동 간질성폐질환, 비염 등 동반질환, 독성간염	

첫째, 피해자들은 질환별 피해인정 방식의 문제점을 비판해왔다. 다시 말해, 질환별 인과관계 또는 개연성 입증을 통한 인정 방식의 한계점이 노출되었다는 것이다. 둘째, 구제급여와 구제계정의 구분이 피해자 차별로 귀결되고 있다는 것에 대해서도 시정을 요구해왔다. 정부의 건강피해 인정을 받은 것으로 여겨지는 구제급여 대상자는 기업대상 손해배상소송이 가능하지만, 구제계정 대상자의 경우, 손해배상소송이 가능은 하나 승소가 사실상 어렵다고 인식하고 있기 때문이다(국회 토론회 필드노트 2019).

셋째, 판정과정의 절차와 방식이 피해를 가중시키고 있다고 인식하고 있다. 즉 , 특별법(제10조)상 피해인정에 대해 “60일 이내 심의, 30일 연장” 이 규정되어 있으나, 피해자들은 이러한 기한을 준수하는 경우가 거의 없고, 책임규명도 사실상 불가능하다고 주장하고 있다. 실제 특조위 조사결과 피해 인정에서 신청까지 평균소요 기간은 폐질환의 경우 각각 (1차) 283일, (2차) 273일, (3차) 457일, (4차) 526일이 소요되었다. 또한 판정결과에 대한 설명이 부족하여 개인별 대면 설명이 사실상 전무했고, 이의신청 시에도 동일한 심사위원회에서 재심사하는 현행제도의 실

효성에 의문을 제기하고 있는 것이다(국회 토론회 필드 노트 2019).

다섯째, 피해자들은 피해인정자들에 대한 지원이 유명무실한 실정이라고 주장했다. 즉, 피해지원에 위로금 등이 미포함(정신적, 물질적 피해)되어 있고, 요양생활 수당, 간병비 등의 규모가 비현실적으로 낮기 때문이다. 여섯째, 피해자들에 따르면, 기업의 배・보상이 지연되고 있고, 이를 촉진하기 위한 정부의 노력이 부족하다. 가령, 옥시·롯데·홈플러스 외의 기업들의 배・보상은 미실시되고 있고, 특히 2019년 SK・애경・이마트・GS리테일 관계자에 대한 사법처리가 진행 중에 있음에도 해당기업이 책임회피로 일관하고 있다는 점을 지적하고 있다. 폐질환 이외에 태아피해, 천식 피해에 대한 기업 배・보상 역시 미실시되고 있으며, 무엇보다 기업 배・보상 관련 정부의 적극적 노력이 부족하다고 주장하고 있다(국회 토론회 필드 노트 2019).

3. 프레이밍 경합의 결과와 한계

가습기살균제로 인한 건강피해를 “폐손상”만으로 한정할 것이 아니라 “가습기증후군”프레임을 도입해야 한다는 피해자들과 국회, 시민단체, 전문가들의 요구는 2018년 하반기에 지배적인 프레임으로 부상하기 시작했다. 2018년 10월 29일, 국정감사에서 민주당 전현희 의원은 “인과관계 규명을 위해서 정부가 피해자 전수조사를 포함한 광범위한 역학조사를 수행하는 것이 필요하고, 그리고 현재 10%밖에 지급하지 않고 있는 특별구제기금, 전향적으로 집행률을 획기적으로 높여야 되고 피해자들에게 적극적으로 집행”할 것을 요구했다. 환경부는 박천규 차관이 출석하여 “그동안 초기 피해가 확인됐던 특이적인 폐손상을 중심으로 인정기준을 마련하고 조사·판정의 진행이 이루어져 왔으나 그간 연구를 통해 다른 건강피해 가능성 확인, 보다 전향적으로 피해 인정 질환 확대를 위한 조사연구를 진행 중”에 있음을 밝히고, “가습기살균제 판매중지 전후 질환 발생률 비교분석 등 역학조사를 통해 피해 인정 질환이 확대되도록 노력”하겠다고 발언했다. 피해자와 임종한 교수가 제안

한 ‘가습기살균제 증후군’의 개념을 수용할 것을 시사한 것이다. 구체적으로 “이미 지원방침을 확정한 간질성 폐질환, 폐렴 등 5개 질환은 가습기살균제 노출 이후 질환이 있는 경우에는 지원 대상이 될 수 있도록 최대한 문턱을 낮추는 방향으로 검토”하겠다는 입장을 밝혔다.

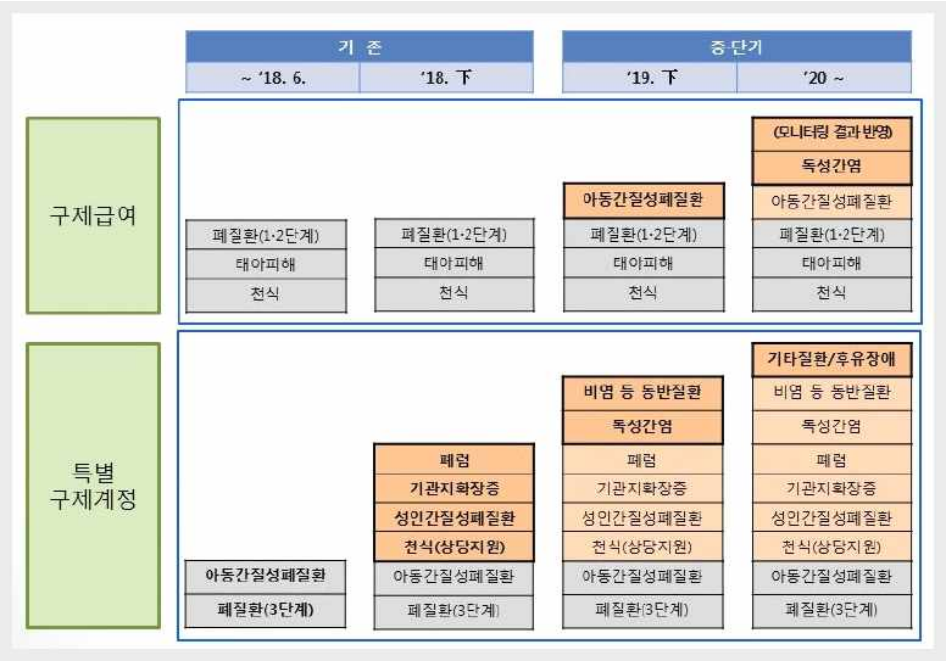
특히, 이날 박천규 차관은 “정부가 피해를 공식 인정한 만큼 SK와 애경도 피해자에 대해 손해배상책임을 져야 한다고 생각”한다고 밝혔고, 이는 SK와 애경에 대한 검찰 재수사를 촉진하는 계기가 되었다(국회사무처 2018, 19-20).

또한 2019년 7월 8일, 국회 환노위회의에서도 환경부는 구제급여와 구제계정을 통합할 정책의지를 밝혔다. 더불어민주당 전현의 의원은 “(구제)급여와 계정을 구분할, 차별할 이유는 현재는 없다”고 지적하면서, “구제급여와 구제계정을 통합”하는 방안에 대한 환경부의 입장을 물었다. 이에 대해 조명래 환경부 장관은 “구제급여하고 계정 합치는 것도 큰 방향은 그렇게 정해 놓고 그걸 어떻게 제도화시킬 것인가 고민”하고 있음을 알리고 “인과관계의 상당성 자체를 완화해서 포괄적으로 피해를 인정하는” 방향으로 정책을 변화시킬 것이라고 발언했다(국회사무처 2019, 82-83).

2019년 8월 27일, 가습기살균제 청문회에 출석한 박천규 환경부 차관은 그동안의 피해자 측의 요구를 전향적으로 수용할 것이라고 발언했다. 먼저, 그는 “9월 중 의원입법으로 국회에 가습기살균제피해구제특별법 개정안을 제출할 예정”이라고 밝혔는데, 그 핵심은 시행령 2조 2항이다. 현재 가습기살균제피해구제법 5조와 시행령 2조 2항은 내용상 충돌하고 있다. 이와 관련하여 특조위원이 ‘지난 2년 동안 호흡기 질환 등 다른 피해질환이 한 건도 가습기 피해로 인정되지 않은 것은 구조적 문제가 있는 것 아니냐’는 문제제기를 했고, 박천규 차관이 “공감한다. 그 이유 중 하나가 ‘상당한 인과관계’ ‘의학적 개연성’ 등 용어 때문”이라며 ‘상당한 개연성’을 삭제하는 방향으로 “법을 개정하기 위해 준비 중”이라고 말했다(김한솔 209/08/29). 또 “가습기살균제에 노출돼 건강이 악화된 사람이, 다른 원인에 의해 관련 질병에 걸린 것이

아닌 경우는 모두 지원하는 방향으로 법안을 수정할 계획”이라고 말했다(김정연 2019/08/28). 만약 개정안이 통과되면 현재 특별법에 명시된 폐 질환과 천식, 폐렴, 독성 간염, 태아 피해 뿐만 아니라, 결막염이나 피부염, 당뇨 등 모든 질환이 구제 대상이 될 근거가 마련되는 것이다.

<그림 6> 피해구제 대상질환 단계적 확대계획(안)
(환경부 2019)



그러나 환경부가 법을 개정하면서 실제 ‘상당한 인과관계’를 삭제할 지에 대해서는 장담할 수 없다. 사실, 환경부는 2017년 4월 12일에 가습기살균제 피해구제 특별법 시행령 입법예고를 통해 건강피해 인정기준을 전향적으로 전환할 방침을 밝힌 바 있다. 환경부(2017b, 6-7)는 2017년 8월 9일 시행될 가습기살균제피해구제특별법 제5조의 ‘상당한 개연성’ 개념에 근거하여 ‘관련성’이 확인된다면, 다음 하나에 해당할 경우 가습기살균제 건강피해로 인정한다고 밝혔었다.

하지만, 동년 7월 법제처와의 논의 과정에서 갑자기 용어가 바뀌었다. 당시 이 문제에 관여했던 송상훈 법제처 과장은 “그렇게 하는 것이

피해 범위 축소를 의미한다고 전혀 생각하지 않았다”며 “이미 법으로 ‘상당한 개연성’이 있으면 피해 발생으로 추정한다고 했기 때문에 시행령도 당연히 그에 따라 (해석)될 것으로 봤다”고 설명했다. 서홍원 전 환경부 환경보건정책과장도 “내용을 좀 더 명확히 표현하기 위해 그렇게 (바꾸기로) 결정된 것 같다”고 말했다(김한솔 209/08/29).

<표 19> 가습기살균제 건강피해 인정기준 (환경부 2017b, 6-7).

◇ 역학조사를 통해 가습기살균제 사용과 건강피해와의 관련성이 확인되고, 독성시험 등의 관련 연구에서 가습기살균제와 건강피해 발생과의 관련성이 확인되며, 노출에 의한 건강피해의 시간적 선후관계가 확인된 경우로서, 개별적 피해를 판별할 수 있는 경우 ◇ 역학조사를 통해 가습기살균제 사용과 건강피해와의 관련성이 확인된 경우로서 해당질환에 대한 가습기살균제 관련 특이적 진단이 가능한 경우 ◇ 그 외 건강피해 인정기준에 관한 건강피해유형별 세부기준은 피해구제위원회의 심의를 거쳐 환경부장관이 정하여 고시

즉, 관료들이 사안에 대해 갖고 있는 이해도가 여전히 높지 않은 것이다. 따라서 향후 법 개정 과정에서도 기존의 관료적 관성이 유지될 시 ‘가습기살균제 증후군’ 프레임이 정책의 기조가 되기 어려울 수 있다. 따라서 시행령 개정은 향후 가습기살균제 참사 피해자들에게 핵심적인 관심사로 여겨지고 있다.

제4절. 소결

특정 프레임이 지배적 프레임으로 기능하려면 공명의 정도가 중요하다. 즉 프레임의 논리가 일관되어야 하고 신뢰성을 가지고 있어야 하며, 프레임 주창자에 대한 전문성과 신뢰성도 높아야 할 것이다. 가습기살균제 피해자와 시민단체, 전문가 집단은 가습기살균제 참사를 '사회적 재난'이자 '화학물질 관리 정책의 실패'로 규정하는데 성공했다. 또한 화학물질로부터 안전한 사회라는 유연한 프레임으로 프레임을 증폭해 나갈 수 있었다.

한편, 프레임의 경험적인 신뢰성이 높을수록 특정 프레임의 신뢰성이 높아진다. 다시 말해 프레임이 현실의 문제점을 잘 반영하면서 동시에 그 대안으로서 여겨지기 위해서는 프레임을 실제 적용했을 때 문제를 해결할 가능성이 있다는 것을 보여주어야 한다. 이를 위해서는 필연적으로 주창자의 전문성이 확보되어야 한다. 가습기살균제 참사에서는 피해자 집단이 이러한 전문성을 축적하고 발전시켜왔다. 그러나 기존의 권력관계에서 열세에 놓여있던 피해자들이 어떻게 이러한 전문성을 습득하고 신뢰를 얻을 수 있었는가? 이 질문에 답하기 위해 다음 5장에서는 '지식의 공동생산'과 '전문성의 정치'라는 개념적 도구를 활용하여, 피해자와 대항전문가의 대항논리 개발과 구성과정을 추적하고, 이러한 전략이 실질적인 정책변화를 추동했음을 보일 것이다.

제5장. 가습기살균제 참사와 전문성의 정치

2011년 정부의 역학조사 발표 이후 사회적 이슈로 부상한 가습기살균제 참사는 한국의 화학물질관리정책 실패와 가해기업의 이익 추구가 결합해 발생한 새로운 유형의 사회적 재난이다(안종주 2016; 최예용 외 2014). 가습기살균제 참사의 피해규모는 그 어떤 사회적 재난보다 크며, 피해자의 수와 피해복구비용은 향후에도 계속 증가할 것이 확실시되고 있다. 이에 대해 의학, 법학 분과를 중심으로 가습기살균제 참사를 분석한 연구가 다수 제출되고 있으나, 그에 비해 사회과학적 논의는 행정학과 인류학에서 일부 이루어지고 있다. 후자의 경우 다음과 같은 문제를 안고 있다. 첫째, 가습기살균제 참사는 혼성적 이슈(hybride issue)로서 자연과학적 측면의 이해 없이는 전체적인 맥락을 파악하기 힘드나 사회과학에서는 피해자운동에서의 과학적 지식의 역할에 대한 분석을 심도 있게 다루지 않았다. 다시 말해, 과학지식이 어떻게 피해자운동의 구성적인 힘이었는지 분석하지 않았던 것이다. 둘째, 피해자 운동과 관련된 대항 지식들을 누가, 언제, 어떻게 만들고 조직했는지에 대한 자세한 내용 분석을 찾아보기 어렵다.

제1절. 전문성의 정치와 전문가의 역할

전문성의 정치(politics of expertise)란 과학화, 기술화, 전문화를 특징으로 하는 현대 사회에서 과연 어떤 집단의 전문성(지식)을 사회적으로 가장 가치 있으며 믿을 만한 것으로 여겨야 하는가를 둘러싸고 사람들 사이에서 형성되는 갈등적 경합 과정이라고 정의할 수 있다(이영희 2012). 이러한 개념은 과학지식에 대한 사회구성주의적 접근에 기반하고 있다. 구성주의 연구자들은 과학 지식이 단순히 “수동적으로 형성된 지식이 아니라 행위자들에 의해 협상되고 사회적으로 생산된 산출물”이라는 점을 강조한다(Cozzens and Woodhouse 2001, 534).

현대사회는 광범위한 물질적, 사회적 환경을 조직하는 전문가 체계에 의존하며 일반인들은 전문가들의 작업과 체계에 신뢰를 가지고 행동한다(Giddens 1990; Parsons 1968). 전문가 지식이 가지는 심오함(esotericism)과 기술적 우위(technical superiority)는 일반인이 가지지 못하는 능력으로 인정되며 특정사안에 대한 특권적인 접근(privileged access)을 가능케 한다(Collins and Evans 2007). 즉 전문가적 식견이 반영되는 정치적 의사결정은 '아무나 참가할 수 없는' 폐쇄적인 정치(closed politics)이며, 닫힌 공간(closed space)(Chhotray and Stoker 2010)인 것이다.

전문가 체계에 대한 도전은 2차 대전 이후 오랜 시간에 걸쳐 여러 사회적, 정치적 변동에 의해 촉발되었다(Rampton and Stauber 2001). 원자폭탄과 대량살상무기로 특징지어지는 2차 대전의 기술적 파괴력은 '기술비관주의'의 광범위한 확산을 가져왔고, 전문가 체계의 폐쇄성과 정치의 결합은 비판의 대상이 되었으며, 전문가 체계는 다양한 형태의 균열을 경험하게 되었다. 먼저, 전문가 공동체는 특정한 정책결정에 대해 이견을 노정하고 정부-전문가의 공식적 연합에 의한 의사결정에 대항하는 전문가 집단이 등장하기 시작했다(Frickel 2004). 이들 '대항전문가'들의 형성과 등장은 크게 두 갈래로 나눌 수 있는데, 1960년대와 1970년대 과학기술자들이 반전평화운동에 광범위하게 참여하면서 정부의 군사, 외교정책에 반대목소리를 낸 것이 한 갈래이며(Moore 2006), 환경, 보건과 관련된 운동에서 시민들의 편에 선 대항전문가 집단이 형성된 것이 다른 갈래이다(Fischer 2000). 둘째, 미디어는 전문가들의 정책결정과정에서의 전문성과 정책 타당성에 의문을 제기하기 시작했다(Dzur 2008). 미디어는 정부의 연구개발정책, 연구 내용, 연구가 시민들에게 미치는 효과에 대해 의문을 제기해왔으며, 이는 시민사회 내에서 전문가체계에 대한 의심을 광범위하게 확산시키는 결정적인 계기가 되었다. 『경향신문』은 가습기살균제 참사를 지속적으로 추적, 보도함으로써 가습기 참사에서 미디어의 역할을 보여준 중요한 사례이다. 셋째, 적어도 서구에서는 1980년대와 1990년대에 전문가 공동체의 전문성과 이해관계가 결부

되어 있다는 인식이 확산되었다(Kleinman 2003). 시민단체와 미디어에서 전문가 집단에 대한 윤리적인 쟁점이 부각되었고, 전문가 체계 중립성에 대한 신뢰가 훼손되었다. 2016년 검찰 조사 과정에서 가해기업인 옥시 측에 유리하도록 보고서를 조작한 서울대 연구팀과 호서대 연구팀이 구속되면서, 이러한 불신은 크게 확산되었다. 넷째, 환경운동, 보건의료운동, 반전평화운동에서 과학기술과 같은 전문적인 지식이 정치화되었으며, 운동가들은 한편으로 전통적인 과학기술지식에 대해 반기를 드는 동시에 다른 한편으로 대항전문가들의 연대를 통해 대안 전문지식을 만드는데 참여하게 되었다(김종영 2011).

이러한 전문가 체계에 대한 도전이라는 큰 흐름 속에서 사회운동에서의 전문지식의 정치화와 전문가의 역할에 대한 학문적 관심이 증대했다. 우선, 전문지식의 정치화는 과학기술지식의 불확실성과 비결정성에 있어 일반시민들이 직접 경험하는 보건의료와 환경문제에서 과학적 지식의 타당성에 대한 의문제기에서 비롯된다. 현재 대두되고 있는 전문지식 특히 과학기술을 둘러싼 문제들은 과학기술의 불확실성과 한계에 기반을 두는데, 소위 탈정상과학(postnormal science)(Ravetz 2005)[80]의 대두는 위험, 환경, 보건의료, 과학기술윤리와 같은 문제들이 실험실 과학으로 해결될 수 없음을 말해준다. 과학기술의 한계는 체르노빌 원전 사고(김성철 외 2015), 챌린저호 폭발(Vaughan 1997), 인도 보팔의 화학공장 사고(Jasanoff et al. 1994) 등 1980년대 이래 지금까지 있었던 과학기술의 주요 실패와 연결되며 이는 과학기술에 대한 시민들의 회의로 이어졌다.

이러한 문제의식을 공유한 연구자들은 이른바 '전문 지식'에 대항

80) 라베츠의 탈정상과학은 사실이 불확실하고, 가치가 논쟁의 대상이 되며, 파급력은 크지만 동시에 신속한 결정이 이루어져야 하는 주제를 다루는 과학이다. 여러 일상적인 기술적 위험은 '응용과학'(applied science)에 의해서 해결되며, 이보다 약간 더 불확실성이 큰 문제는 그가 '전문적 자문'(professional consultancy)이라고 부른 활동에 의해서 전통적인 방식으로 다루어지진다. 그렇지만 이보다 더 불확실하고 파급력이 큰 문제는 탈정상과학의 방법을 써야 한다. 탈정상과학에서 불확실한 문제를 다루는 방법은 과학의 주체가 과학자 공동체에서 시민을 포함한 확장된 공동체로 넓어지고, 다루는 사실도 과학적 사실에서 공동체의 경험과 역사를 포함한 확장된 사실로 바뀌는 것부터 출발한다(현재환.홍성욱 2015). 이는 탈정상과학이 다양한 이해관계자들의 정치적 타협, 대화, 설득을 포함하는 더 넓은 사회정치적 성격의 활동이기 때문이다(Funtowicz and Ravetz, 1992).

하는 ‘대중 지식’ 혹은 ‘대안적 지식’에 주목했다. 기술, 과학 전문가들보다 일반 시민이 과학기술과 기술이 사회, 환경에 미치는 영향에 대해 훨씬 더 많은 지식과 이해관계가 있다는 것이다. 불확실한 상황에서 기존의 과학이 답을 낼 수 없다면, 일반 대중(lay people)의 지식과 염려, 이해를 충분히 정책결정과정에 통합하여 활용할 수 있기 때문이다(Irwin and Wynne 1996; Wynne 1996). 이들은 과학지식의 한계 및 정책결정의 한계에 근거하여 다음과 “과학적 지식에만 의존한 정책 선택과 합의 도출은 불완전하다”(Callon, Lascoumes, and Barthe 2009)고 주장했다.

미국 클린턴 행정부 시기 에너지부의 환경·안전·건강 담당 차관보를 역임했던 데이비드 마이클스(David Michaels 2009)는 기업의 이익을 대변하는 ‘청부과학’에 대응하기 위해서는 “풍부한 증거”와 “권위있는 전문성”이 결합해야 한다고 주장했다. 가습기살균제 참사에서는 피해자들이 풍부한 증거를 수집하고, 대항전문가들이 그러한 증거를 바탕으로 정부에 대항하는 과학적 사실과 논리들을 구성할 수 있었다.

제2절. 전문가들의 혼성적 연대

전문지식의 정치화와 전문가-시민의 역동적인 관계는 시민들의 자발적 조직에 의해 변형되는 동시에 전문가 집단 내 문화의 변화를 동반하였다. 즉 전문가들 스스로가 정치의 과학화(scientification of politics)와 과학의 정치화(politicization of science)가 상호수반되는 과정에서 과학과 정치/정책 사이에 여러 방식으로 개입하게 되고 소위 “전문가-운동가(expert-activist)” 그룹들이 등장하게 된다. 프리켈(Frickel 2004; 김종영 2011, 117에서 재인용)에 따르면, 이러한 전문가-운동가의 활동 방식은 그 조직의 양상에 따라 네 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 경계조직(boundary organization)에 속해 있는 전문가들은 과학과 정치/정책 사이의 다양하고 상충적인 입장을 고려하여 행동한다. 여기서 경계조직이란

대학과 공공 정책 기관에 있는 전문가들로서 과학적, 정치적, 경제적, 산업적 연결고리들 속에 존재하는데 지식의 공공성에 대한 의식이 있는 전문가들은 과학의 정치적 경제적 독립을 강조하고 지식의 상업화에 대해 비판적인 입장을 견지한다. 둘째, 전문과학단체(scientific association)는 본질적으로 과학중심주의라는 보수적인 색채를 띠지만 사회운동과 관련해 유익한 정보를 제공해준다. 셋째, 공공이해 과학단체(public interest science organizations)는 공공의 이익을 위해 정치운동에 적극적으로 개입하는 것을 주요 미션으로 한다. 공공이해 과학단체는 경계조직과 달리 대학과 정부의 바깥에 위치하고 전문과학단체와는 달리 정치운동에 직접적으로 개입한다. 넷째, 풀뿌리운동지원단체(grassroot support organizations)는 기존의 시민운동단체에 전문정보를 제공해주거나 미디어와 접촉하여 정책결정자나 정치인들에게 압력을 행사하는 식으로 활동한다. 공공이해 과학단체와 풀뿌리 운동지원 단체 간의 경계는 모호하지만 전자가 주로 전문적인 과학기술자들이 활동하는 반면 후자는 운동 전문가(professional activist)들이 주도한다.

그렇다면 가습기살균제 참사에서 전문지식의 정치화와 전문가들의 역할을 어떻게 파악해야 하는가? 우선 전문가들의 조직방식은 상기한 프리켈의 4가지 방식과 달랐고, 포섭된 전문가 단체와 영역이 훨씬 다양하다. 기존의 분석에서 주로 과학, 기술, 의료지식 등의 자연과학이나 공학 쪽의 지식을 '전문지식'으로 칭했던 반면, 가습기살균제 참사에서는 원료물질과 발병기전에 대한 자연과학지식뿐만 아니라 법률지식, 입법지식 등 사회과학적 지식도 쟁점이 되어 다양한 전문가들의 연대가 이루어졌다. 이는 사회적 재난의 복합성과 혼종성에 따른 귀결이라고 볼 수 있다.

가습기살균제 참사 피해자운동에서 전문가 그룹은 크게 두 그룹으로 구성된다. 첫째, 과학자, 의사 그룹으로 백도명, 정해관, 임종한 교수 등이 대표적이다. 둘째, 법학자와 변호사 등 법률 전문가들이다. 박태현 교수와 민주화를 위한 변호사 모임의 송기호, 황정화 변호사 등이 대표적이다. 여기서 중요하게 언급해야 할 것은 이들의 규모가 일반적으로 전

문지식과 관련된 사회운동에 참여한 전문가들의 숫자와 비교해볼 때 결코 적은 숫자가 아니라는 점이다. 외국사례들을 보면 대항전문가들이 특정한 사회운동에서 활동하는 숫자는 대략 3명에서 10여명 사이이다(김종영 2011). 그러나 한국환경보건학회, 서울대학교 보건대학원, 민변 등에 속한 가습기살균제 피해자 운동에 참여한 전문가 수는 30~40명을 상회한다.

과학자, 의사 그룹에 속한 백도명 교수, 정해관 교수, 임종한 교수 등은 환경역학, 독성학에서 국내 최고의 권위자들로서 기업과 정부의 논리를 정면으로 반박하고 대항지식을 형성하는데 가장 주중요한 역할을 한 사람들이다. 특히 이들은 2011년 12월 가습기살균제 원료물질이 원인이라는 정부 입장이 발표된 이후, 2년 동안 정부가 아무런 행동을 취하지 않은 시기에 독자적인 재원을 확보하여 120가구에 대한 역학조사를 추가로 실시했다. 백도명 교수는 정부의 '폐손상조사위원회'의 위원장을 맡았으며, 정해관 교수는 정부의 초기 역학조사에 중추적인 역할을 수행함으로써 공식 기관과 학자 집단 간의 가교 역할을 했고, 임종한 교수는 2011년 8월 31일 정부의 중간조사 발표 직후부터 지금까지 관련 연구를 수행하고 있을 뿐 아니라 2018년 말부터 '다중질환 상담'을 실시함으로써 환자들의 질병이해도 제고에 기여하고 있고, 전문지식의 확산을 주도하고 있다.

그런데 전문가들 간의 교류는 같은 학문분과 안에서도 이루어진다. 가령, 임종한은 "임상쪽 전문가들은 환경노출 환자를 본 적이 없으니까, 굉장히 보수적으로 본다"고 지적했다. 이는 임상의들이 피해질환의 범위를 설정하는 문제에 있어, 기존의 모델로 설명할 수 있는 증상만 인정하는 경향이 있다는 의미이고, 가습기살균제 참사에 있어서는 3,4등급 피해자를 다수 발생시키는 이유가 되고 있다. 환경부로서도 임상전문가들의 의견을 수용하지 않을 수 없는 상황이었기 때문에, 따라서 폐손상 질환 외에 "천식 하나 추가하는 것도 너무 힘든" 상황이 지속되었다고 한다. 하지만 2015년 이후 연구성과가 축적되고 분위기가 바뀌면서, 피해범위를 넓히는 쪽으로 흐름을 바꿀 수 있었다.[81] 또한 동시에 2013년

부터 시작된 공동 작업으로 임상의들의 시야가 넓어진 것도 피해질환 범위 확대에 긍정적인 영향을 미쳤다. 백도명 교수에 따르면, 초기에 특정한 폐손상만을 피해질환으로 간주하던 임상의 중 대표적인 홍수종 교수의 경우, 역학조사 결과를 공유하고 피해자들이 제공하는 다양한 질환 정보를 접하게 되면서, 환경의학의들과의 학문적 접점이 증대했고, 따라서 피해질환 확대에 찬성하는 입장으로 돌아설 수 있었다(백도명 인터뷰 2019).

한편 사회적 재난은 일종의 기술 재난으로서 소송(litigation)이 주요한 해결수단으로 활용된다(Picou 2004). 따라서 법률전문가들의 조력은 피해자들에게 필수적이다. 민변 역시 2011년 8월 31일 직후부터 사건에 큰 관심을 가져왔으며, 2012년 초부터 제기된 가해기업에 대한 민형사상 소송을 대리하고, 정부에 대한 민형사 소송 역시 대리하는 등 사태 초기부터 지금까지 피해자 집단에 법률적 도움을 주고 있다. 송기호 변호사의 경우, 통상전문가로서의 이력을 적극 활용하여 SK케미칼이 호주에 제출한 제품안전검사 내역을 조사하여, SK케미칼이 원료물질의 유독성을 이미 인지하고 있었음을 밝힌 바 있다(경향신문 2014).[82] 또한 민변은 현재 운영되고 있는 '사회적참사특별조사위원회' 산하 '세월호진상규명소위원회'는 물론 '가습기살균제참사 소위원회'에 변호사를 파견하여 상근 근무를 시키고 있다. 또한 강원대학교 법학전문대학원 박태현 교수는 가습기 소위 구성원 및 가습기살균제 참사 피해자들과의 공부 모임에서 법률적 지식을 제공해주고 있고, 국가의 책임을 물을 수 있다는 연구논문을 발표한 바 있다(박태현 2016).

이러한 각 분야 전문가들이 가습기살균제 참사 해결과정에 적극 참여하게 된 것은 각 전문가들의 직업적 소명이 크게 작용했다. 가령, 인하대학교 의학전문대학원 임종한 교수의 경우, 전문의 자격증을 취득한 직후 안산의료생활협동조합의 창립을 주도했고, '한국사회적경제연대회의 공동대표'를 역임했으며, 2016년부터 환경독성보건학회 회장을 맡고

81) 2017년 정권교체가 계기가 되어 "직업환경독성 전문가들이 힘을 받으면서 치고 나갔"다고 임종한은 부연설명했다.

82) 그러나 홍성욱(2018)은 SK케미칼이 고의적으로 은폐한 것은 아닐 수 있다고 반박한다.

있다. 그는 필자와의 인터뷰에서 “ ‘아 이거는 굉장히 중요한 사항인데’ 역사에 묻힐 수는 없다. 정부가 안 하면 전문가라도 하자”는 다짐을 하게 되었다고 말한 바 있다(임종한 인터뷰 2019). 백도명 교수 역시 “지식인의 책무”를 언급하면서 “단순한 설명이나 방관이 아니라 해결해주는 게 힘이고, 그걸 책무라고 볼 수 있겠다”며 적극적인 참여 이유를 밝혔다(백도명 인터뷰 2019).

한편으로는 콜린스의 ‘상호작용적 전문가’[83]라고 볼 수 있는 환경보건시민센터의 최예용 소장의 역할을 빼놓을 수 없다. 그는 서울대학교 미생물학과를 졸업한 후 서울대학교 환경보건대학원에서 박사 학위를 획득했으며, 2010년부터 환경보건시민센터의 대표를 역임하고 있었다. 전문가 집단 쪽의 네트워크와 시민사회 쪽의 네트워크를 다 확보하고 있었던 그는 의료전문가들과 법률전문가, 시민활동가 들의 접점이 되었고, 그를 통해 전문가들은 다른 영역의 전문가와의 상호교류를 확대해 나갈 수 있었다. 아울러 그는 의료전문가들과 함께 “가습기살균제 피해사건과 교훈”(2012)을 『한국환경보건학회지』에 발표했고, 2016년 『대한직업환경의학회 학술대회』에서 “가습기살균제 참사와 판정기준의 문제점 그리고 환경의학”을 주제로 발표를 수행했다. 또한 『환경독성보건학회지』에 “Humidifier disinfectants, unfinished stories”를 백도명 교수와 공저했고, 2017년에는 『한국환경보건학회지』에 “가습기살균제 참사의

83) 현대 과학기술은 사회적 논쟁의 대상이 되는 여러 가지 위험을 만들어 내는데, 이런 논쟁에는 주민, 시민, 정치인, 관련 과학기술 전문가들이 모두 참여한다. 이들이 참여하는 토론은 보통 과학기술의 전문적인 문제를 논하는 기술적 국면(technical phase)과 정치적인 결정을 내리는 정치적 국면(political phase)으로 나뉘는데, 콜린스는 기술적 국면이 전문가들에 의해서만 논의 되어야 한다고 못 박는다. 비전문가들은 이런 기술적 세부사항을 충분히 이해할 수 없으며, 따라서 기술적 문제를 고려할 때 효율성을 떨어뜨리고 결론을 잘못된 방향으로 이끌 수 있기 때문이다. 이는 일반적으로 과학기술자들이 하는 주장과 별로 다르지 않아 보이지만, 콜린스는 자신의 주장을 두 가지 점에서 차별화한다. 첫 번째로, 논쟁의 기술적 국면에 참여하는 전문가들은 과학기술 전문가만이 아니라, 이들과 상호작용할 수 있는 전문가들이 포함된다. 콜린스는 전자를 ‘기여전문가’(contributory experts), 후자를 ‘상호작용전문가’(interactional experts)라고 불렀다. 상호작용전문가들은 기여전문가들의 지식이나 대화를 온전히 이해할 수 있는 사람으로, 이들과 토론도 가능한 사람들이었다. 다만 상호작용전문가들은 기여전문가들이 하는 실험이나 연구를 하지는 못한다는 데에서 차이가 있었다(홍성욱 2019 미발표 원고)

진행과 교훈(Q&A)”을 게재했다. 시민운동가로서의 네트워킹 역할 뿐 아니라 ‘상호작용전문가’로서 전문연구집단과의 공동 학술활동을 수행한 것이다. 그는 이러한 역량을 배경으로 하여 피해자들의 신뢰와 지지를 얻을 수 있었고, ‘사회적참사특별조사위원회’의 ‘가습기살균제참사소위원회’의 위원장으로 추천되었다.

제3절. 시민지식의 축적

앞서 전문가들의 혼성적 연대와 조직 과정에 대해 살펴보았다. 그런데 가습기살균제 참사 피해자운동에서 더욱 주목할 것은 피해자들의 시민지식 축적 과정이다. 이 과정은 크게 두 시기로 구분할 수 있는데 2015년 하반기까지의 시기와 2015년 11월 이후 현재까지의 시기이다. 전자는 주로 ‘가습기살균제피해자와가족모임(가피모)’ 온라인모임(다음 카페)을 중심으로 이루어졌고, 후자는 가습기살균제참사항의행동(네이버 밴드)과 오프라인 모임을 중심으로 이루어지고 있다. 임종한 교수(2019)와 백도명 교수(2019)는 각각 “피해자 단체의 지식이 연구 보고서를 보완”해 주었고, “피해자들의 도움이 없었다면 연구성과가 나올 수 없었다”고 증언하고 있다. 또한 이들은 피해자 단체와의 “공동의 지식 생산”이 정부를 설득하는 근거를 마련하는데 매우 큰 역할을 하고 있음을 강조했다.

1. 가습기살균제피해자와가족모임(가피모) 시기

가습기살균제피해자와가족모임(가피모)에서는 온라인모임(다음 카페)을 운영해왔고, 준비를 거쳐 2013년 9월 29일, ‘제1차 운영위원회 오프라인 회의’를 환경보건시민센터에서 개최했다. 오프라인 회의 이전에도 이들은 온라인(SNS, 스카이프)상에서 회의를 진행했는데, 크게 세 가지 주제에 관해 논의를 진행했다. 첫째, 피해자들의 현황 파악 및 사례 수

합, 둘째, 정부와 기업의 대응과 피해자들의 대처 방안, 셋째, 전문지식(의학, 법학)의 축적 등이 그것이다. 아래에서는 피해자들의 운영위원회 중 중요한 내용이 논의된 회의에서의 회의록을 중심으로 이들의 집단적 학습과정을 보이고자 한다.

2013년 9월 9일 온라인회의에서 운영진은 상대적으로 정보 수집이 쉽지 않은 지역 회원들에게 '가습기피해자 구제법'의 내용과 정부 방안의 특징, 구제범위, 장단점 등에 관한 안내문을 작성하여 공유하기로 결정했다. 이는 2013년 8월 31일 진행된 피해자 대회 당일 구제법 관련 설명이 이루어졌으나, 참가자 상당수가 법에 관한 의문점을 제기하고, 각자의 입장을 피력하면서 전체적인 의견 수렴이 잘 이루어지지 않았다는 평가가 있었기 때문이다. 따라서 지역회원들의 의견을 수합하고 피드백을 받아 다양한 입장을 구제법에 반영하기 위해, 지역모임의 원활한 운영 및 지역별 피해자수에 따라 지역 대표 외 지역모임 담당 운영위원을 3-5명 이상 꾸릴 필요가 있고, 지역 모임을 통해 사망자·중증피해자 외 경증 피해자의 의견을 수렴하여 추후 구제안 마련에 의견을 반영하는 것을 논의했다. 이때 더 많은 피해자를 조직화하고 지역 기반을 갖추기 위해 지역대표의 역할과 위상이 중요한데, 이를 위해 중앙운영진과 지역대표 간의 위상 차등은 없다는 것을 강조했다. 아울러 이들은 SBS <그것이 알고싶다> 등 고발성 프로그램에 정보를 제공해 옥시에 대한 불매운동을 확산하는 것을 주요 운동전술로 삼게 되었다. 이후 운영위원들은 의원간담회·보좌관간담회를 통해 당시 민주당의 전병헌 원내대표와 장하나 의원을 직접 만났고, 전병헌 의원은 환경부 차관에게 '피해자와 문제 해결에 관해 직접 상의하자'는 의사를 밝혔다.

피해자들은 크게 네 가지의 사항을 논의했다. 첫째, 당시까지 행해지던 개인별 지원을 넘어서 가족피해를 인정해 가족 단위 지원을 받을 필요성을 제기했다. 접수된 피해자 외에 임상적으로 가족 피해의 사례가 수합되고 있었기 때문이다. 특히 가족 구성원 중 경증 피해자의 경우, 정부의 판정 결과로 가습기살균제로 인한 폐손상의 여부를 판단하기 어렵기 때문에 피해자모임에서는 정부 판정과 별개로 사례 조사를 하고

‘폐손상조사위원회’에 공문을 보내 가족사례를 반영할 것을 요구하기로 했다. 둘째, 피해 판정이 나지 않더라도 예후를 지켜봐야 하기 때문에 피해자 모임을 탈퇴하지 않고 활동을 지속할 수 있도록 “회원간 정보 공유”를 여러 차례 강조했다. 2011년부터 초기에 활동한 구성원에 비해 새로 임명된 운영위원 및 지역대표의 정보량이 많지 않기 때문에 “정보 공유”를 통해 구심점을 만들어가야 할 필요도 있었다. 셋째, 피해자들은 원료물질인 CMIT/MIT에 대한 추가연구가 필요하다는 것을 공유하고 있었다. 넷째, 환경부가 환경성질환 인정과 지원을 거부하고 있는 상황에서 2013년 10월 중순 환경성질환 지정이 가능하도록 국회를 통한 압박 방안을 준비했다.

2013년 12월, 박근혜 정부하에서 최초로 환경부 장관(진영)이 피해자들과의 면담을 진행했다. 면담 전에 피해자들은 2013년 12월 10일 오프라인 회의에서의 논의를 통해 아래와 같이 크게 네 가지의 요구사항을 사전에 공문으로 제출했다.

<표 20> 가습기살균제 피해자들이 환경부에 보낸 공문

1. 정부 지원이 피해자들 입장에서 실제적인 도움이 되도록 집행돼야 합니다.
- 의료비 지원의 범위가 정확하게 어디까지 인지 아직은 명확하지 않습니다. 유아사망의 경우, 지역병원을 전전긍긍하다가 급성 호흡곤란이 오면 대형병원 응급실로 옮기지만, 급속하게 악화돼 사망한 사례들이 많습니다. 이러한 경우 의료비 지원은 비현실적일 수 있습니다.
- 피해자들의 사례는 피해자 본인뿐만 아니라 가족의 피해로 이어집니다. 가정경제의 기반이 무너지기도 합니다. 의료비 지원은 피해 현황의 일부, 긴급 지원의 성격일 수밖에 없습니다. 따라서 의료비, 장의비, 장기요양지원 등 지원 항목 추가가 필요합니다. 피해자들 입장에서 피해 유형을 정리하고, 환자 개인뿐만 아니라 가족들이 함께 치러야 했던 사회적 비용을 함께 고려하는 지원 방안이 필요합니다.

2. 피해자 판정 조사결과 발표를 앞두고 있습니다. 누가 대상이 되

고, 아닐지에 따라 시비가 달라질 수 있습니다. 문제는 사용이 분명함에도 의학적 근거자료가 없거나 부족해 대상자로 선정이 안 되는 경우입니다. 또는 다른 이유로 제외되는 피해자들입니다. 억울한 피해자들이 생겨서는 안 됩니다.
- 이에 소극적 판단이 아닌, 의학 자료, 피해자들의 환경조사 결과, 당시와 현재 상황 등을 충분하게 고려해서 피해자들을 포괄적으로 인정할 수 있는 제도적 장치를 마련해주실 것을 요청합니다.
- 탈락자에 대한 재심 절차 등 보완 절차를 통해 억울한 피해자가 생겨나지 않도록 조치를 취해주시기 바랍니다.
- 발표에 앞서 피해자들에게 그동안 진행상황, 후속조치 등 정부 대응 프로그램을 충분하게 설명해 주셔야 합니다. 혼란과 오해, 누락을 방지하기 위한 장치입니다.

3. 피해자들에 대한 지속적인 관리와 의료적 지원, 질환에 대한 모니터링 기관(환경보건센터 등)이 필요합니다. 혹은 그에 준하는 체제를 마련해 주실 것을 요청합니다.
가습기 피해자들의 피해 유형은 다양하고 광범위합니다. 그 피해가 인체 내에서 어떻게 진행되고 있는지 아는 바가 없습니다. 환자와 환자 가족들은 불안하기만 합니다. 이 질환을 연구하고, 모니터링 해서 관리하는 시스템을 통해 지속적인 돌봄을 받아야 하고, 또 의학적으로나 사회적으로도 관리와 자료 축적이 필요한 사안으로 판단됩니다. 전문가들의 검토와 의견이 필요한 부분으로 사료됩니다.

4. 피해자들의 입장에서 행정적 지원을 해 주실 것을 요청드립니다. 환자와 가족들은 많은 고통을 겪었고, 감수해왔습니다. 현재도 그런 고통을 안고 살아가는 이들도 많습니다. 피해자들이 전국에 흩어져 있습니다. 지난 폐손상 조사 참여를 위해 전국에서 발품을 팔아 국립의료원을 방문해야 하는 것은 번거로운 일입니다. 지속적인 의료장비 방사능 노출을 꺼려 조사에 참여를 소극적으로 한 이들도 있습니다.
- 이에 환자와 가족들의 편의를 절차를 우선해서 향후 의료비 지원 신청 절차 등 행정 절차를 간소화해서 진행했으면 합니다. 환자 가족들이 중앙으로 찾아가는 방식이 아니라, 환자 편의를 위해 찾아가는 행정을 진행해 주셨으면 합니다.
- 아울러 예산 통과와 함께 우선 확정된 대상자들에 대해 서둘러서 지원이 이뤄졌으면 합니다. 긴급하게 필요한 이들에게 실제적인 도움이 돼야 하기 때문입니다.

2014년 5월 18일 온라인 회의에서는 3, 4등급 판정대상자 문제와 관련하여 서울대학교 보건대학원 백도명 교수와 함께 대처하는 방안을 논의했고, 백도명 교수를 비롯한 전문가들은 피해자들에게 상담을 제공해 주었다.

2014년 9월 13일 비상대책위원회(환경보건시민센터 회의실)에서는 정부의 1차 피해판정 등급에 대한 향후 대책과 프로그램을 논의했다. 피해자들은 우선, 이에 대한 대응을 "지속적으로 연구하고 논의해야 할 사항"으로 규정하고, "피해판정 기준이 현재 폐질환에 국한된 사실"을 강조하며, 기존의 피해판정 결과를 부정하지 않되, "피해자로 인정되지 않은 다양한 피해자들의 사례를 연구하여 각종 관련질환(예를 들어, 영남대에서 보고한 심장동맥질환 관련)에 관한 연구와 피해양상에 대한 연구·조사를 정부 및 의료계에 요구해야 한다"고 의견을 모았다. 또한 "사망이나 투병의 사례 등 피해자들에 대한 사후지원체계 보장 등과 같은 다양한 프로그램을 연구하고 요구해야 한다"고 강조하였다. 법정소송과 관련하여서는 "소송진행 관련 사항을 피해자 모임 차원에서 지속적으로 모니터 할 담당운영위원이 필요"함을 제안하고, 당시까지 진행된 선행 소송에서 "피고(가해기업)의 잘못을 일부 시인한 것으로 해석될 만한 진척사항이 있음으로 고려할 때, 후속 소송들에도 영향을 줄 수 있으므로 면밀한 검토와 대책 마련이 필요함"을 명시했다. 아울러 피해자들은 국회와의 협업 내지 국회에 대한 압박을 지속적으로 강조했다. 이를 위해 전국에 산재해 있는 피해자들이 각 지역구 국회의원 사무실을 방문하고, 의원과의 직접 상담이 이루어지지 않더라도 사무실 직원과 진지한 상담을 통해, 해당 의원 또는 보좌관에게 가습기살균제 문제에 관해 민원이 있었음을 인지하도록 할 필요가 있다고 주장했다. 해당 의원까지 보고가 되지 않더라도 국회의원 보좌관끼리는 상호연락망이 구성되어 있기 때문에 소소한 민원이라도 자꾸 제기되면 보좌관들 사이에서 이슈화시킬 수도 있으며, 나아가 소위(환노위)가 다른 국회의원이라 할지라도 가습기살균제에 관심을 가지고 논의할 수 있는 가능성이 있다고 봤기 때문이다. 이때 중요한 것은 "각 지역구 국회의원 사무실 방문시 요구

할 사항을 잘 정리하여 가급적 동일한 내용을 강조하고 요구" 하는 것이다(박항주 인터뷰 2019).

9월 13일 비대위에서는 차기에 개최될 임시총회에서는 크게 네 가지의 논의 안건 혹은 행동과제도 예고되었다. 첫째, 국회, 제조·판매사, 정부, 시민들에게 전달할 메시지와 중점 논의사항을 임시총회에서 소개하고 다양한 의견을 수렴하여 해당 대상 조직에 효과적으로 전달하고, 둘째, 2013년 10월 예정된 국정감사기간에 '가피모'의 요구사항, 가령 지난 국정감사에서 옥시와 홈플러스 대표를 출석시켰던 것과 같이 이번에는 이마트, 롯데마트 등 PB제품 제조·유통·판매 회사의 대표를 출석시켜 책임추궁과 대응책 마련 등 현시점에서의 각자의 입장과 향후 대응에 관한 내용을 추궁한다, 셋째, 정부가 지난 1차 등급판정 결과에 따라 일부 등급판정대상자에게만 의료비 지원을 하고 있는데 이마저도 어느 부분은 적용이 되고 어느 부분은 제외된다는 현실을 제시하고, 나아가 1차 판정결과가 폐질환에 국한된 제한된 판정임을 강조하여 향후 폐이외 질환에 대한 판정이 이루어지도록 요구할 필요가 있으며, 이를 통해 3,4등급 판정을 받은 피해자도 가습기살균제로 인한 피해자로 제대로 인정될 수 있도록 요구하고, 정부가 준비하고 있다는 건강모니터링 제도가 적절히 적용될 수 있도록 이를 감시할 필요가 있다. 넷째, 시민들에게 가습기살균제와 관련한 문제가 아직도 해결되지 않고 지지부진한 상태임을 알리고, 가습기살균제와 같은 유해화학물질 노출(예를 들어 건강영향 검사 없는 유해원료를 사용한 스프레이제품 사용 등)로 인한 피해 가능성을 홍보하고, 가습기살균제 제조·유통·판매 회사 제품에 대한 불매운동 캠페인 제안 및 동참을 유도한다.

2014년 12월 10일 운영위원회에서는 환경부장관 면담 시 전달할 내용에 관해 의견을 수렴했고, 2015년 1월 18일 오프라인 회의(토즈 종로점)에서는 쟁점사항을 점검하고, 일부 소송의 경우 질본 판정자료 요청과 관련하여 소송일정 지연되고 있음을 공유하고, 조사/연구과정에서 도출된 다양한 학술적 결론과 내용이 국제학술 논문으로 투고될 예정임을 공유했다. 아울러 가해기업에 대한 불매운동의 시기와 소송 판결 결과와

의 영향(방법, 시의성 등)에 대한 문제를 심층 논의했다.

2. 가습기살균제참사항의행동(네이버 밴드) 시기

항의행동 밴드는 2015년 11월 시행된 '가습기살균제 참사 전국항의행동'을 계기로 결성되었다. 밴드 형성 이후 피해자 운동은 보다 체계화되는 경향을 보였는데, 이전 시기의 비정기적 오프라인 모임이 정기화되었고, 대항전문가들과의 모임이 빈번해졌다.

2015년 10월, 정부는 동년 12월 31일까지만 제3차 가습기살균제 피해자 접수를 받겠다고 발표했다. 또한 정부는 제조사에게 구상권을 청구하여 비용을 돌려받을 수 있는 범위만 피해자를 지원하겠다는 입장을 밝혔다. 이는 사실상 가습기살균제 참사를 종결시키려는 의도로 보였고(강찬호 인터뷰 2018), 환경운동연합과 환경보건시민센터가 공동으로 가습기 살균제 피해자 접수 홍보에 나섰다. 환경보건시민센터와 환경운동연합은 10월부터 부산, 대구, 광주, 대전, 경기, 인천 등을 순회하며 "가습기살균제 피해자 찾기 캠페인"을 진행(오마이뉴스 2015/11/21)했고, 이를 계기로 2015년 11월 16일부터 26일까지 [부산에서 서울까지 가습기살균제 제조사 처벌촉구 항의행동][84](경향신문 2015/11/16)이 시작되었다. 당시까지 신고를 하지 않고 있던 전국의 피해자들이 이 항의행동을 통해 관심을 갖게 되었고, 환경보건시민센터에 신고를 더 많이 하기 시작했는데, 전국 행진 뒤 피해신고자 수가 466명으로 크게 증가했다(경향신문 2015/12/28). 정부의 1,2차 피해접수가 530(1차 361건, 2차 169건)명이었던 것을 감안하면, 466명은 큰 숫자였다. 그 결과 환경보건시민센터는 자연스럽게 피해자들에게나 정부 측에게나 중요한 행위자로 여겨지게 되었다.[85]

1,2차 피해접수에 맞먹는 추가신고가 이루어지자, 가습기살균제피해

84) 환경보건시민센터 홈페이지 http://www.eco-health.org/bbs/board.php?bo_table=sub02_02&wr_id=336(검색일: 2018.01.01.)

85) 가습기살균제를 사용한 후에 비염이나 천식과 같은 비특이적인 호흡기계 증상을 호소하는 경향이 발견된 것도 이 때이다.

자와가족모임, 장하나 의원은 정부에 피해접수 추가 연장을 요청했고, 정부가 답을 미루자 환경보건시민센터, 가피모, 서울대학교 보건대학원 직업환경건강연구실, 장하나, 심상정 의원이 피해상담과 피해신고를 받기 시작했다.

2016년부터는 월 1회 피해자 워크숍이 개최되었다. 피해자들은 환경보건시민센터에 모여 가피모 시기부터 진행했던 '피해자들의 현황 파악 및 사례 수합', '정부와 기업의 대응과 피해자들의 대처 방안', '전문지식(의학, 법학)의 축적'을 지속했고, 정부의 공식적인 설명을 요구하는 자리를 만들고자 노력했다. 2016년 4월 검찰조사 결과 옥시의 보고서 조작이 드러나고, 가해기업 관련자 수십명이 구속되면서, 정부 역시 피해자들의 요구를 외면할 수만은 없게 되었다. 그 결과 2016년 중반부터 환경부 간담회, 국회토론회가 활발히 열릴 수 있었다.

2017년 12월 사회적참사특별법이 통과를 앞둔 시기에는 특별조사위원회 출범을 앞두고 특별법의 내용과 피해자 운동의 방향에 대한 내부 논의가 이루어졌다. 필자가 참석한 한 비공개 회의에서는 1기 세월호특조위에 참여했던 인사를 초청하여 특별조사위원회의 역할과 한계에 대한 토론 및 학습을 진행하였다. 또한 가습기살균제 소위가 다룰 수 있는 의제와 우선순위에 대한 논의를 진행하였다. 회의 참가자 중 일부는 실제 2018년 11월 공식출범한 사회적참사특별위원회 구성원으로 공식 임명되었다.

2016년 중반부터 현재까지 지속적으로 진행된 피해자워크숍을 통해 피해자들은 사안과 관련된 최신 정보를 적시에 제공 받을 수 있었고, 대항전문가들의 강연과 학습모임을 통해 증상과 관련된 지식을 축적했으며, 무엇을 요구해야 하는지에 대한 공감대를 확대해나가고 있다(강찬호 인터뷰 2018).[86] 가령, 아래 <표 21>에서 확인할 수 있듯이 피해자들의 요구 내용은 구체적이고 수준이 높다고 볼 수 있으며, 간담회와 토론회 자리에서 환경부가 구체적인 근거를 대지 못하는 경우 즉각적인 반발에

86) 그러나 피해자모임은 동시에 내부분열의 문제에 직면해있기도 하다. 현재 총 17개의 피해자단체가 정부에 등록되어 있고, 일부 단체 간에는 반목 현상이 지속적으로 발생하고 있다(피해자 모임 녹취)

직면해야 했다.

<표 21> 가습기살균제 피해자 질의사항 답변(환경부 2018)

연번	가습기살균제 피해자 협의회 공통 의견	환경부 답변
1	정례보고회 월 1회 실시 요청	피해자단체 간담회 질환별 설명회 계기에 전문가가 참석, 인정 질환 기준 설명, 질의 응답이 가능하도록 하겠음
2	가습기살균제 피해의 과학적 증거 제시 요청	가습기살균제로 인한 피해가 폐섬유화 외에도 나타날 수 있으므로 천식과 태아피해를 구제급여 대상 질환으로 추가. 아동간질성폐질환 성인간질성폐질환 폐렴 기관지 확장증 독성간염을 특별구제계정으로 지원하기로 함. 향후에도 추가 연구 등을 통하여 추가 질환확대에 노력하겠음
3	가습기살균제 피해 손해배상 관련 징벌적손해배상 적용 가능 여부?	환경보건법 개정 개정 시행 에 따라 환경성질환에 대하여 징벌적 손해배상이 가능하게 되었으나 이에 대한 소급 적용 여부 등에 대하여 법률에서 규정한 바는 없음
4	지난 천식 인정기준 설명회에서 천식조사.판정위원장과 위원장과 위원이 상이한 답변으로 설명함. 2년 치료에서 24개월을 꼭 채워야 하는지? 이에 대하여 환경부의 정확한 입장과 기준은?	발병 이후 연속 2년 이상 지속적으로 치료 받은 천식으로서 해당 지속 기간 중 적어도 어느 한 해 동안 총 3개월 이상의 투약이 확인되는 경우
5	3.4 단계 신청자를 정부구제로 상향해야. 3단계 및 4단계 인정자의 정부구제급여 지원 요청.	원인기업이 분명한 사건에 대하여 정부가 일반 예산을 지원하기 위해서는 지원 후 기업에게 구상하여 지원금을 보전할 필요 (2013년 8월 경제관계장관회의)가 있기에 노출질환간 명확

		한 인과관계가 필요함
6	폐질환 단계 피해자의 의료지와 판정내역 공개 및 설명 부탁	피해자 의료기록은 개인정보에 해당하여 「개인정보보호법」에 따라 공개하기 어려움
7	피해판정 시 기저질환자에 대한 검토가 있었는지 확인 요청(기저질환에 대한 검토가 있었는지? 있었다면 어떠한 항목을 검토하여 반영하였는지? 없었다면 향후 기저질환자들에 대한 검토는 어떻게 진행할 것인지? 구체적인 검토 계획 제안)	간질성폐질환 기관지확장증 폐렴은 미고려, 천식은 고려 상반된 정보 제공은 산하기관 상담자가 업무에 대한 이해가 다소 부족한 상황에서 발생한 것으로 향후 시정하겠음
8	환경부가 추진중인 가습기살균제 피해와 관련 연구용역? 용역사업 종류 공개 및 연구용역 목적을 피해자들에게 설명 요청. 종료된 연구용역 결과물에 대하여 피해자들에게 공개할 것	

제4절. 대항지식의 구성: 인과관계와 피해등급판정을 중심으로

현재 우리나라 법원이 환경 분쟁 분야의 인과관계 증명에 있어서 활용하고 있는 논리는, ‘배출→도달→피해 발생’이라는 개연성설 법리로서 이는 수십 년간 인과관계 증명 법리로서 쓰이고 왔다. 하지만 사건들을 자세히 살펴보면, 인과관계의 입증부담 완화가 적용되는 피해 영역은 다소 한정적이다. ‘배출→도달→피해발생’이라는 개연성 3단계 논리에 따라서 인과관계 존재가 인정된 경우는 주로 과수원과 양어장 등 재물피해이며, 드물게 신체피해 중 인과관계 성립이 인정된 경우는 진폐증과 같은 ‘특이성 질환’에 국한되어 있다(홍보람.홍슬기 2019).

더구나 ‘특이성 질환’[87]이 아닌 ‘비특이성 질환’의 경우, 법원

87) “특정 (환경)요인에 의해 발생하고 원인과 결과가 명확히 대응하는 질환”을 의미하며,

이 분쟁 사건을 판단함에 있어서는 2단계의 관문이 존재한다. 1차적으로는, 집단적인 차원의 ‘역학적’ 인과관계를 증명해야 하고, 집단적·역학적 인과관계가 증명되면 피해를 주장하는 개인마다 추가적인 입증을 하는 ‘개별적’ 인과관계를 증명해야 한다.[88] 대표적인 특이성 질환은 석면에 의한 ‘중피종’이며, 가습기살균제질환은 ‘비특이성 질환’으로 분류되어 있다.

아래에서는 크게 두 가지의 쟁점, 즉, 인과관계, 판정기준 등의 쟁점에서 피해자와 전문가들이 서로 협력하여 대항논리를 적극적으로 구성해 나가는 과정 및 내용을 분석한다.

1. 인과관계 입증

화학물질은 폭발성이 있고, 가연성이 있으며, 방사능을 내뿜을 수 있다. 그러나 가장 큰 특성은 바로 ‘유독성’이며, 유독성 화학물질은 혈관을 타고 인간의 신체 혹은 생물의 온몸에 영향을 미치게 된다. 독성이 낮다 하더라도 장기간 많이 노출될 시, 그것이 생물체에 미치는 영향은 매우 커지게 된다는 것이 독성학(toxicology)의 근본 초석이다(Penningroth 2010). 국가는 독성 테스트를 거친 화학제품을 승인하도록 되어있지만, 가령, 미국의 경우 불행하게도 시장에 유통되는 화학제품 중 약 7%만이 포괄적인 독성검사를 통과한 것으로 평가되고 있다. 과거, 독성 테스트를 거쳤음에도 제품의 출시 이후에야 그 독성이 표면화된 사례로 1960년대와 1970년대 DDT(미국)와 ‘탈리도마이드’(유럽)를 들 수

정해관(2019)은 ‘석면노출에 의한 중피종’, ‘분진노출에 의한 진폐증’을 예로 들고 있다. 그는 가습기살균제 폐손상이 ‘특이성 질환’이라고 주장하고 있다.

88) 인과관계를 입증하는 문제에서 또 하나의 쟁점은 과학적 인과관계를 법원의 규범적 관점에서 판단할 때 발생한다. 다시 말해, 과학적 인과관계의 성격과 해당 사안을 판단하는 법원의 규범적 인과관계의 서격이 상이하다는 것이다. 환경보건 분야의 과학적 인과관계는 어떤 요인(factor)이 특정 결과에 어느 정도의 강도로 기여했는지를 설명하는 ‘연속적(continuous) 관계’를 전제한다. 확률 가감으로 표현되는 비례적 (proportional) 인과관계이다. 하지만 이를 법적 차원으로 끌어와 판단을 내릴 때는 특정 원인으로 일정한 결과가 발생하는 인과관계가 ‘있다 vs. 없다’를 이원적으로 분별할 따름이다. 이러한 쟁점에 대해서는 추가적인 연구를 수행하고자 한다.

있다. 1999년에도 미국에서는 Vioxx라는 상품명의 약제품이 출시되었으나 심장병 위험을 증가시킬 수 있다는 위험성이 뒤늦게 발견되어 2004년에 시장에서 철수되기도 했다.(Penningroth 2010, 1-4).

1980년대 중반만 해도 이미 10만 개 이상의 화학물질이 각종 제품에 사용되고 있으며, 유독화학물질 유출로 인한 사회적 비용은 거대하다. 가령, 보팔 참사만 하더라도 피해자들은 150억 달러의 보상 비용을 청구했고, 인도 정부는 4억 7천만 달러를 집행했으며, 이탈리아 세베소 사건과 미국 뉴욕주의 러브커낼(Love Canal) 사건의 경우 피해액은 각각 1억 5천만 달러, 1억 달러로 평가되었다. 그러나 이러한 평가액은 실제 피해의 극히 일부분만이 반영된 것이며, 실제 피해를 산정하는 것은 불가능하다. 간혹 일부 사건에서 부분적인 보상이 이루어지지만, 널리 알려진 경우거나 '인과관계'가 명확히 확인될 때만 가능할 뿐이다(Cote 1991, 2).

현실적으로 유독화학물질에 의한 피해를 복구하는 데 있어 가장 큰 장벽은 인과관계, 즉 특정한 화학물질에 대한 노출이 실질적인 건강상 피해를 야기했다는 것을 증명하는 일이다. 현재 인과관계의 입증책임은 피해자가 부담하는 것이 원칙이다. 즉, 피해자는 가해자의 행위가 환경오염행위와 인과관계가 있다는 사실뿐만 아니라 피해자의 손해가 그 오염물질과 인과관계가 있다는 사실을 동시에 입증해야 하는 책임을 부담하게 된다. 종래 통설과 판례는 상당인과관계를 요구했으나 일본 학자들이 "환경 책임에서 인과관계에 대한 입증 부담을 감경시켜 줄 목적으로 개연성설"을 주장한 이래, 한국의 판례에서도 인정하게 되었다(석인선 2007, 276). 그러나 여전히 피해자 측은 건강상 피해를 입힌 특정한 물질을 지정할 수 있어야 하고, 유해물질에 대한 노출과 건강피해 간의 연계를 보여줘야 하며, 자신의 질병이 '충분히 예상 가능한 것(reasonably foreseeable)'이었음을 보여야 한다. 그러나 제한된 정보와 복잡한 인과관계의 체인(complex chain of causation)으로 인해 피해자들이 그러한 사실을 입증하는 것은 매우 어려운 일이다(Rankin 1991, 223-224). 특히 장기간 지속된 노출인 경우 그 난이도는 더욱 높아진다. 문제는 일반적

인 경향상 어떠한 물질을 원인으로 지목한다 하더라도 법원에서 그것을 증거로 채택하려 하지 않는다는 점이다. 또한 법원은 가해기업에 대한 회고적 평가, 즉 피해가 발생한 현재가 아니라 과거의 지식 수준으로 가해기업의 행태를 분석하려 하는 경향이 있다. 다시 말해, 가해 기업이 그 위험성을 실제로 알고 있었을 가능성이 높았음을 증명하는 것은 뛰어넘기 어려운 수준의 장벽이 될 수 있는 것이다(Trauberman 1983, 177). 또 유독화학물질에 관한 정책결정 과정은 “과학자와 정부 소속의 기술자들이 관장하는 기술 관료적인 과정(technocratic process)”으로만 여겨지고 있다. 외연을 넓혀 새로운 과학자나 기술자를 합류시킨다고 해도 그들은 규제의 대상인 산업의 대표로서 참가하는 경우가 대부분이었다. 그러나 과학적 지식은 실제로는 고려해야할 여러 요소 중 하나일 뿐이다(Holtz 1991, 260).

정부의 역량도 인과관계 입증 과정에 영향을 미칠 수 있다. 가령, 환경성 질환을 규명하는 등 환경부의 환경보건 관리행정의 역사는 매우 일천하다. 행정조직도 2009년에서야 본격 체계를 갖추기 시작했다. 2009년부터 옛 석면광산 주변 주민들의 석면폐증과 석면암 조사와 시멘트 공장 주변 주민에 대한 진폐증, 만성 폐쇄성 폐질환 등의 건강조사 등을 한 것이 고작이었다. 이들 환경성 질환 조사는 석면섬유와 시멘트먼지처럼 누구나 다 아는 확실한 발병인자가 있었기 때문에 병의 원인을 캐기보다는 환자의 규모와 실태를 파악하는 수준에 지나지 않았다. 또 환경부는 병원과 오랫동안 깊은 관계를 맺어온 보건복지부와 달리 병원에서 이루어지는 일들과 환자들에 대한 정보가 거의 없었다(안종주 2014).

1) 일반적 인과관계

가습기살균제 참사의 초기단계에서 가장 핵심적인 문제는 ‘폐손상’이었다. ‘가습기살균제가 폐손상을 일으켰는가?’. ‘가습기살균제에 포함된 어떤 화학물질이 폐손상을 일으켰는가?’가 쟁점이 되었다. 그러나 사실 질병과 원인 간의 인과관계라는 것은 객관적인 데이터로 정해지는 게 아니며 그것을 둘러싼 이해관계자들의 경합은 의료사회학의

중요한 주제이다. 담배가 대표적인 예로 오늘날 담배와 폐렴과의 인과관계가 사회적으로 인정되지만, 담배업계가 이른바 '담배과학'을 동원해 경제적 정치적 자원을 등에 업고 증거를 부정하려고 했다는 것은 널리 알려진 사실이다(Michaels 2009). 환경성, 직업성 질환의 경우도 새로운 질병의 존재와 그 사회적이고 환경적인 원인에 대한 믿음이 자리 잡으려면, 보편적으로 수용되는 정의와 전문가들 사이의 새로운 합의, 그리고 사회운동이 필요하다(Brown 2007).

대부분의 환경성 질환과는 달리 가습기살균제와 폐섬유화 간의 인과관계를 제시한 것은 당사자인 환자들이 아니라, 사건 인지 초기에 폐섬유화가 감염병일 가능성을 우려한 의료계와 정부였다. 이들은 2011년 4월 서울아산병원의 신고를 접수한 이후 민관합동으로 신속하게 인과관계를 밝혀냈다. 그렇다면 이렇게 권위 있는 전문가와 국가기관이 역학조사를 통해 인과관계를 발표했음에도 어떻게 경합이 일어났는가? 2011년 8월 31일 질병관리본부의 역학조사가 발표되었음에도 불구하고 그것에 대한 논쟁이 일어났던 것이다.

2011년 8월 31일 중간결과 발표 직후부터 가해기업들은 질병관리본부의 발표를 반박하고 소송에 대비하기 위해 발 빠르게 움직였다. 정부의 발표는 역학조사를 통한 '일반적 인과관계'의 입증이었다. 법률용어를 빌려 오자면, 해당 유해물질에 인체가 노출되면 문제의 질병이 발생한다는 '일반적 인과관계'가 입증된 후, 피해자 개개인이 해당 유해물질에 노출되어 그 질병이 발생했다는 '개별적 인과관계'가 입증되어야 하는데, 그 첫 단계로 일반적 인과관계를 둘러싼 논쟁이 벌어졌던 것이다.[89]

옥시는 2011년 9월 호서대, 서울대, 한국건설생활환경시험연구원과 미국 연구소 등에 '옥시싹싹 뉴가습기당번'의 독성시험을 의뢰했다. 이중 옥시 제품의 독성을 입증했던 한국건설생활환경시험연구원의 실험결과는 은폐하고, 유리한 결과가 나왔던 서울대와 호서대 연구팀의 실험

89) 이러한 두 단계의 인과관계 증명의 개념화는 외국의 경우 1989년 엑손 발데즈 호 기름유출사건(Ott 2004), 국내에서는 2006년 고엽제 피해자들의 고엽제 기업을 대상으로 한 소송에 대한 원심 판결 등에서도 발견할 수 있다(이현욱 2016).

보고서만을 채택했다. 국내 독성학 분야 최고 권위자인 조명행 교수를 위시한 옥시의 보고서는 “가습기살균제 관련 각종 민사소송과 수사에서 옥시의 책임을 부인하는 주요 근거자료가 됐다”(JTBC 2016/08/30). 실제로 2012년 1월 피해자 가족이 옥시, 롯데, 세퓨 등에 대해 손해배상청구 소송을 낸 이후, 같은 해에만 수십 명의 피해자들이 산발적으로 소송을 제기했으나, 보고서의 권위를 등에 업은 옥시 측은 질병관리본부의 역학조사 결과에 과학적으로 반박할 수 있었고, 그 결과 좀처럼 판단 내리기 어려운 과학논쟁과 법적 공방이 장기화되었다(김지원 2018).

어쨌든 옥시가 채택한 (당시로서는) 공신력 있는 연구는 법정에서 효과적으로 기능했고, 좀처럼 판단을 내리기 어려운 과학 논쟁과 법적 공방이 장기화되었다. 초기에 문제가 되었던 것은 가습기살균제로 인해 문제된 질병이 야기될 수 있다는 일반적 인과관계, 즉 역학조사를 통한 인과관계의 입증이었다. 다시 말해, 해당 유해물질에 인체가 노출되면 문제의 질병이 발생한다는 ‘일반적 인과관계’가 입증된 후, 피해자 개개인이 해당 유해물질에 노출되어 그 질병이 발생했다는 ‘개별적 인과관계’가 입증되어야 하는데 그 첫 단계로 일반적 인과관계를 둘러싼 논쟁이 벌어졌던 것이다(김지원 2018, 56).

> “이 사건 제품과 원인미상 폐손상 사이의 인과관계를 인정할 수 없습니다. 총 실험기간 동안 사망한 동물은 없었고, 어떠한 임상 증상도 나타나지 않았으며, 폐의 조직병리학적 시험결과 대조군과 비교하였을 때 투여물질에 의한 독성학적 변화로 판단할 만한 병변이 관찰되지 않았으며, 폐섬유화 소견도 관찰되지 않았습니다.”-2014년 12월 검찰에 제출된 김앤장 변호인 의견서 중 일부(JTBC 2016/08/30.; 김지원 2018, 57에서 재인용)

옥시는 피해자들의 폐손상이 유전 등 선천적 요인, 음주.흡연 등 후천적 요인, 봄철 황사나 꽃가루 등의 환경적 요인의 복합적 작용에 의한 것이라고 주장했다. 옥시의 이런 전략은 ‘불확실성의 제조’(Michaels 2009, 6)에 초점이 맞춰져 있다. 마이클스에 따르면, 이러한 전략은 개개

의 회사들 그리고 관련업계 전체가 수십 년간 활용해온 전략이고 특히 거대 담배회사들이 효과적으로 불확실성을 만들어왔다. 그에 따르면 한 담배회사의 간부는 "의심은 우리의 제품이다. 일반대중의 마음속에 존재하는 '사실의 실체'에 도전하는 가장 좋은 방법은 바로 의구심의 조성이기 때문이다. 그것은 또한 논쟁거리를 만들어내는 수단이기도 하다."[90] 이들은 공중보건의 영역에서 규제의 근거가 되는 결론들에 대해 '동물들을 대상으로 한 자료는 의미가 없다', '인간에 대한 통계는 대표성이 없다', '노출된 조사는 신뢰할 수 없다'는 식으로 문제를 제기하고, 기업의 홍보 담당자들은 이러한 목적 아래 고용된 과학자들에게 연구기금을 지급한다(Michaels 2009, 6-7). 이러한 전략은 "의심과 불확실성, 혼란"을 만들어 내서, 덤으로 "시간을, 되도록 많은 시간"을 버는 데 기여한다(Michaels 2009, 26).[91]

사실, 역학연구나 실험실에서의 연구는 많은 불확실성을 가질 수밖에 없다. 따라서 과학자들은 인과관계를 설명하고 예방조치를 마련하기 위해 수집된 증거들로부터 추론을 할 수밖에 없다. 이러한 역학은 그 본성상 불확실성 캠페인의 쉬운 목표물이 된다. 연구자들이 '할 수 있는 한도 내에서 최선의 추론'을 만들어 내고, '생각할 수 있는 가장 적절한 변수'를 설정하여, '가능한 최선의 방법'으로 답을 제시하는 것이기 때문이다. 석면노출에 의한 중피종처럼 하나의 질병이 특정 물질에 대한 노출에서 유일하게 기인하는 매우 흔치 않은 몇몇 경우를 제외하면, 역학자들은 어떤 화학물질에의 노출이 어떤 환자에게 암을 유발한 결정적 원인이라고 말할 수 없다(Michaels 2009, 108-110). 이러한 점을 공략하기 위해 옥시는 법률대리인 김앤장의 자문을 받아 폐손상이 가습기살균제로 인한 것이라는 질병관리본부의 역학조사 결과를 반박하는 의견서를 여러 번 제출했다. 이 의견서는 피해자들의 폐손상이 유전 등 선

90) "*Doubt is our product* since it is the best means of competing with the 'body of fact' that exists in the minds of the general public. It is also the means of establishing a controversy."(Michaels 2008, x).

91) "Create doubt, uncertainty, and confusion. Throw mud at the 'antismoking' research under the assumption that some of it is bound to stick. And buy time, lots of time, in the bargain."(Michaels 2008, 9).

천적 요인, 음주·흡연 등 후천적 요인, 봄철 황사나 꽃가루 등 환경적 요인의 복합적 작용에 의한 것이라고 주장했다. 그러나 질병관리본부에서는 옥시의 의견서에 대한 재반박 작업과 연구를 수행하지 않았다.

반면, 피해자들은 자신들이 보유한 정보와 전문가들의 도움을 얻어 정부가 조치를 취하기 전에 먼저 피해사례를 조사하기 시작했다. 가령, 피해자들은 정부의 피해신고 접수 및 피해등급 판정 절차가 속도를 내지 못하자 2011년부터 자신들의 데이터베이스를 축적해왔고, 『피해자 폐 상태 모니터링 분석 자료』를 작성해 공유하고 있었다. 가령, 이들은 아래와 같은 정보를 공유하고 있었다.

> "가습기살균제 모니터링 주관기관인 A병원의 B 교수님은 '어린이들은 다른 폐손상의 그것처럼 성장하면서 호전되거나 나아질 것이라 예측했지만, 현재 수년간의 모니터링 결과 더 나빠지고 있으며, 현재로서는 치료약이나 치료방법이 없으며, 이런 상태가 수년간 계속되어 그들이 성인이 될 경우, 상당수 어린이 피해자들의 폐이식까지 고려해야 할 것이다'라는 의견이다."

> "성인의 경우 예상한 것처럼 분석결과 정도의 차이는 존재하지만, 폐기능이 정상인의 퇴화속도 보다 현저히 빠르게 악화되고 있다. 수년 이내에 상당한 위험에 직면할 수도 있을 것이다."

이러한 관찰결과는 정부의 공식자료에 의해서도 확인된 바 있다. 보건복지부(보건복지부 질병관리본부 폐손상조사위원회 2014, 44)가 작성한 『가습기 살균제 건강피해 사건 백서』에서 이미 "가습기가 공기 중으로 뿜어내는 물입자의 크기는 수 마이크론(1백만의 1미터)이상으로, 비강과 상기도에 걸려 비염, 기관지염 등의 손상으로 연결될 것으로 예상하였습니다" 라고 한 것이다.

또한 '가습기살균제피해자대책모임' 과 환경보건시민센터, 한국환경보건학회 소속 전문가들이 2012년 2월부터 5월까지 "노출과 건강영향을 조사하고 피해자 및 가족의 정신건강 영향을 파악" 하기 위해 신고자 전

수를 조사했다(임종한 인터뷰 2019). 이러한 조사결과를 바탕으로 시민사회는 정부가 조사에 적극적으로 실태조사에 나설 것을 요구했다. 특히 폐손상조사위원회 참가위원(2013)들에 따르면, 2012년 9월 19일 있었던 국회토론회가 결정적 계기가 되었다. 토론회에 참석한 질병관리본부 관계자가 '접수된 피해사례에 대해 판정을 하고 있다'는 사실을 알렸고, 토론회에 참가한 전문가들이 판정기준과 과정을 공정하게 할 것을 요구했던 것이다. 이러한 요구를 받아들여 보건복지부가 "원인미상 폐손상 환자 진료 및 역학조사 경험이 있는 전문가와 시민단체 추천 전문가 등"으로 폐손상조사위원회를 구성하게 되었다(보건복지부 2016/08/17).

폐손상조사위원회는 정부 기구였으나 정부와 갈등을 겪기도 하였다. 보건복지부는 추가 조사를 요구하는 위원들에게 "법적 근거가 없어서 폐CT 촬영 등 추가보완조사는 할 수 없다"는 의견을 밝혔고, 이에 정부가 추천한 전문가를 포함한 폐손상조사위원회 전원은 사퇴를 선언했다(폐손상조사위원회 참가위원 일동 2013/04/11). 또한 폐손상조사위원회는 『가습기살균제 폐손상 의심사례 조사 결과보고서』(2014)를 발간하면서, 해당 조사에서 "폐장 조직을 벗어난 아만성 내지는 만성적 경과로 발생하는 건강영향은 다루지 못"했고, "심혈관계질환, 호흡기 암을 비롯한 암, (태아노출 사례 등) 비전형적 환자에 대한 평가" 등에 대한 "장기적이고 지속적인 추적관찰이 필요"하다고 서술했다(서울대학교 보건대학원 2016).

어쨌든, 2016년 4월 검찰조사 결과 옥시의 보고서가 조작된 것이 밝혀졌고, 검찰은 환경독성학회를 중심으로 한 의료전문가들의 의료자문을 근거로 하여(경향신문 2016/05/01) 가해기업에 책임을 귀속시킬 수 있었다. 재판부는 옥시 등 가해기업에게 책임을 물었고, 인과관계는 법정에서 인정받았다. 이러한 결과는 전문가들의 자문이 결정적이었다. 아래 <표 22>는 2019년 8월까지 축적된 전문가집단의 연구 성과이다.

<표 22> 국제학술지에 게재된 가습기살균제 참사 관련 논문

년도	제목/ 저널명	작성자
2014/01	"가습기살균제 관련 어린이 간질성 폐질환"/ 미국호흡기중환자학회지	서울아산병원 홍수종 교수 등
2014/02	"가정용 가습기사용관련 성인 폐질환 집단발병-역학조사결과", "가정용 가습기사용관련 성인 폐질환 집단발병-임상, 영상의학, 병리학적 설명"/ 미국호흡기학회	서울아산병원 고윤석, 홍상범 교수 등
2014/09	"가습기살균제로 인한 폐질환 가족사례의 노출특성"/ 환경보건(*Environmental Health*)지	박동욱 등
2015/01	"가습기살균제 관련 간질성폐질환과 아디스틸 신드롬"/ 미국호흡기중환자학회지	
	"가정용 가습기살균제 노출과 폐질환위험과의 관계; 가족단위사례연구"/ PLOS ONE	박동욱 등
	"가정용 가습기살균제 후향적 노출연구, Estimating retrospective exposure of household humidifier disinfectants"/ 실내공기(*INDOOR AIR*)	박동욱 등
2015/03	"공기중 PHMG(구아니딘인산염 계열의 가습기살균제 성분)입자의 폐염증과 섬유화반응 (Polyhexamethylene guanidine phosphate aerosol particles induce pulmonary inflammatory and fibrotic responses)"/ *Arch Toxicol*	김하령 등
	PHMG(구아니딘인산염 계열의 가습기살균제 성분)의 폐염증 유발 동물실험 관련연구 "The role of NF-kB signaling pathway in polyhexamethylene guanidine phosphate induced inflamamatory response in mouse macrophage RAW264.7 cells" / *Toxicaology Letters*	김하령 등
2015/05	"가습기살균제로 인한 어린이 간질성폐질환: 컴퓨터단층촬영, 병리학적 관련성에 관한 생존자와 사망자간의 비교"/ 유럽방사선학회지	윤희망 등
2015/06	"Come clean - Reckitt Benckiser 'condolences after 100 disinfectant deaths"/ *Hazards*	
2015/08	가습기살균제로 인한 어린이 간질성폐질환 관련 생존	김윤희 등

	자와 사망자간의 임상적 비교연구 "Transforming Growth Factor-Beta1 in Humidifier Disinfectant-Associated Children's Interstitial Lung Disease"/ *Pediatric Pulmonology*	
2019/08	Family-based case-control study of exposure to household humidifier disinfectants and risk of idiopathic interstitial pneumonia/ *PLOS ONE*	임종한 등

인과관계를 둘러싼 치열한 경합이 지속되면서 부정적인 결과가 초래되었다. 피해자들이 받을 수 있는 보상의 수준을 심대하게 저해했던 것이다. 당시, 역학조사 결과 발표 이후 환경보건시민센터와 민간 과학자들은 피해 사례를 접수하고 질병기전(疾病機轉)에 대한 연구를 지속해오긴 했지만, 질병관리본부에서는 그 이상의 조사를 하고 있지 않았기 때문에 가습기살균제와 폐손상 간의 인과관계의 입증은 피해자에게 더욱 어려웠다. 그 결과, 국내외 대기업과 국내 굴지의 로펌을 대상으로 한 피해자들의 싸움은 절망적일 정도로 예측가능한 시나리오대로 흘러갔다(김지원 2018). 2014-15년 동안 쌍방과실 교통사고 시 합의 수준으로 다수의 피해자들은 가해기업과 합의했다. "마땅히 이겨야 한다고 여기는 재판에서 질 수도 있다는 '불안과 절망'에 피해자들은 그만 지쳐, 자신이 받은 고통에 견줘 턱없는 금액"(Park 2016, 2)에, 피고가 책임을 인정해서 합의하는 게 아니며 향후 민형사상 문제제기를 하지 않고 합의 내용을 모두 비공개로 하는 조건(참여연대 2016/05/17)으로 화해를 받아들였다. 2016년 4월 서울지방법원은 옥시, 롯데, 홈플러스와 피해자들 간의 강제조정을 주문해, 남은 원고 피해자들도 명백히 기울어진 운동장 위에서 이들 기업들과 합의할 수밖에 없었다(민중의 소리 2016/04/04).[92]

92) 강제조정은 '법원이 판결 대신 임의로 합의금을 정해 판결을 대신하는 제도다. 소송 양측이 결정문을 송달받고 2주 이내에 이의신청을 하지 않으면 확정판결과 같은 효력이 생기지만 어느 한쪽이라도 이의를 제기하면 정식 재판 절차가 진행된다.'(네이버 시사상식사전).

2) 개별적 인과관계

2016년 검찰 조사 과정에서 옥시의 보고서가 조작된 것이 드러나고 인과관계에 대한 행정적 판단이 사법적 판단에 의해 뒷받침되면서 인과관계 입증은 더 이상 피해자들에게 굴레가 되지 않을 것으로 보였다. 그러나 가습기살균제 피해자들은 가습기살균제 피해지원제도의 구체적인 절차 속에서 개별적 인과관계를 입증해야 하는 부담을 추가로 떠안게 되었다. 이는 크게 두 가지의 문제를 제기한다. 첫째, 피해자들은 개별적으로 증거를 제시해야 하지만, 이를 확보하기가 현실적으로 쉽지 않다는 점이다. 둘째, 더 큰 문제는 개별적 인과관계를 밝히는 것이 피해등급판정과 직결되는데, 피해등급판정 방식이 피해자들에게 더 큰 고통을 안겨줄 수 있다는 것이다. 두 번째 문제에 관해서는 아래 절(2. 피해등급판정)에서 상술하고자 한다.

개별적 인과관계를 밝히는 과정에서 피해자에게 요구되는 것은 피해를 입증하는 증거를 마련하는 것이다. 가습기살균제 피해란 노출과 증상이라는 두 축으로 구성된다. 명시적으로, 피해 인정을 신청한 사람들은 가습기살균제를 사용했다는 증거(노출), 현재 제도에서 가습기살균제로 인한 건강피해로 인정되고 있는 특정한 질환을 과거에 가졌었거나 현재 갖고 있다는 증거(증상), 그리고 이 둘이 연결된다는, 즉 인과관계에 있다는 증거의 세 가지 증거를 갖추어야만 한다. 이 증거들은 제품(사물), 의무기록(문서), 일관된 진술(서사)라는 형태를 갖는다(김지원 2018).

가습기살균제 제품이나 영수증은 노출의 가장 강력한 증거다. 이러한 물증들은 재판에서 사용(노출)에 대한 중요한 증거가 되지만, 피해지원제도 내에서는 환경노출조사에서의 가습기살균제 사용에 관한 일관적 진술이 있다면 노출의 물증이 없어도 된다. 사용한지 너무 오래되어서 물증을 갖고 있는지 여부로만 노출 여부와 정도를 결정할 수는 없다고 판단되었으며, 초기에 인정되었던 '가습기살균제로 인한 폐섬유화'는 그 양상이 매우 특징적이어서 사실상 의무기록으로 가습기살균제 피해인지 아닌지를 확인할 수 있었기 때문이다. 그러나 대개의 경우, 노출의 물증이 사실상 남아있기 힘든 상황이며, 특이적인 질환인 폐손상만이 인

정받기 때문에 현재 환경노출조사에서는 ‘일관된 진술’을 중요한 증거로 삼는다(가습기살균제피해자 공개토론회 2018). 인정신청자가 거쳐야 하는 첫 관문인 환경노출조사는, 사건의 현장을 방문하는 조사라기보다는 피해신고자를 직접 만나는 대면조사라고 할 수 있다. 이미 가습기살균제에 노출되었던 환경(가정에서 사용했다면, 노출 당시 거주했던 집)에서 이사한 경우가 많고, 가습기나 가습기살균제도 이미 버렸으며, 가습기살균제 사용과 관련된 정확한 기억도 남아있지 않기 때문이다.[93] 자신을 방문한 환경노출조사원의 질문, 그리고 특정하게 설계된 조사지에 최종적으로 답을 적을 때 피해신고자는 일정한 진술로서 자신의 ‘피해자됨’을 증명해야 한다(김지원 2018).

<표 23 > 가피모 카페에 올라온 글

임신했을때 사용했었어요|피해사례 16.05.23

임신6-7개월때 2004년 의왕롯데마트에서 가습기 살균제를 구입해서 2-3개월정도 사용했었는데 지금 영수증도 없고 사용했다는 증거를 밝힐수가 없네요..울 신랑도 같이 썼었는데 그때 당시 엄청심하게 기침을 했었는데 건강검진에서 언제생긴건지 모르지만 폐에흉터가 있다고 하더라구요..웬만하면 병원에 잘 안가는 성격이라..그때 사습기 살균제 사용할때 신랑이 그거 쓰고나서 기침이 더 심해지는거 같다며 쓰지 말아보라고 해서 안썼는데 지금 생각해보니그때 생긴게 아닐까 싶어요,.
그때 임신했었던 제 아들은 애기때 부터 병원에서 숨소리가 별로 좋지 않다는 말을 많이들었고 툭하면 감기에 잘 걸리고 3세이전부터 만성비염 판정을 받고 제작년에 천식판정도 받았어요..
둘째는 멀쩡한데 첫애때 썼던 가습기 살균제 때문에 첫애만 천식으로 고생하는거 같아 속상합니다.. 제 생각에 분명 인과관계가 있는거 같은데 어찌 증명을 해야할지 모르겠어요..시간이 너무지나 아무것도 없는데...ㅠㅠ

이러한 개별적 인과관계를 입증하는 것은 피해등급판정 및 피해인정

93) 그럼에도 불구하고 가정에서 조사를 하는 이유는 예전 집에서도 갖고 있었던 가구를 단위로 해서 방의 넓이를 가늠해보는 등 과거의 집과 현재의 집을 비교해서 기억을 그나마 조금 더 구체화할 수 있기 때문이다.

범위 설정과 밀접히 연관되어 있다. 그런데 개별 인과관계 입증은 과학적 사실 혹은 지식으로 간단히 결정되는 것이 아니다. 증상에 대한 입증과 더불어 관련전문가들(영상의학, 병리학, 임상의학)의 해석과 판정을 거친 후에 피해등급이 판정되고(가능성 매우 높음, 높음, 낮음, 매우 낮음), 판정결과에 따라 피해지원이 이루어지기 때문이다. 또한 새로운 쟁점, 즉 정부의 초기 역학조사에서 규정한 폐손상 증상이 아닌 건강피해(폐이외 질환)를 가습기살균제 원료물질에 의해 발생한 것으로 볼 것이냐는 문제가 부상한다.

2. 피해등급판정

가습기살균제 피해 판정은 2012년 12월 질병관리본부가 폐손상조사위원회의 운영을 개시하면서 시작되었다. 위원회는 '사례 검토', '환경분야 판정(노출 양상 등)', '임상 분야 판정' 등을 거쳐 폐손상-폐섬유화를 중심으로 4단계로 구분하는 피해판정 기준을 수립하였다.

정부는 "매우 특이한 병변" 즉, 사망자가 공통적으로 보인 증상(소엽중심성 폐섬유화, 폐 영상사진의 간유리음영현상, 급성진행 등 특정 증상 모두 충족)으로만 제한했고, 이에 해당되는 피해자만을 1·2등급으로 판정하여 '공식 피해자'로 인정하게 되었으며, '구제급여'를 지급했다. 피해신고자 중 1·2등급에 해당하는 비율은 신고 초기부터 10%내외에 머물렀고, 3·4등급으로 분류된 환자가 90%를 상회해왔다(환경보건시민센터).

이에 대해 피해자와 대항전문가들은 크게 세 가지 측면에서 반론을 제기했다. 먼저, 정부의 판정이 경직되었다는 비판이다. 상기했듯이 환경성 질환은 노출이 증상을 야기하기까지 잠복기간이 길어 증거가 소멸되기 쉽고, 새로운 원인이 개입하여 양상의 전개에 어떤 영향을 미치는지 확인하기가 힘들어 그 인과관계를 과학적으로 명확하게 입증하기란 불가능에 가깝다(임종한 인터뷰 2019). 인과관계 입증의 어려움은 인정기준 수립과 피해자 등급판정에도 직접적인 영향을 미친다. 논쟁의 여지가 많

을수록, 판정위원들로서는 최소한의 합의를 통해서 불확실성을 제거할 유인이 있고, 의심의 여지없이 판정(1,2단계)을 내리고자 하기 때문이다.

이를 자세히 이해하기 위해서는 '오류 1', '오류 2'에 대한 이해가 선행될 필요가 있다. 대항전문가들은 집단역학조사에서 '통계적 유의성'이 보수적으로 해석될 위험이 있다고 지적한다. 특정 질병의 인과관계가 명확하지 않을 때 전문가 집단은 실제 인과관계가 없는데 있다고 할 때 발생하는 오류(type 1 error, false positive)보다 실제 인과관계가 있는데 없다고 할 때 발생하는 오류(type 2 error, false negative)를 선택하는 경향이 있다(Michaels 2009). 다시 말해, 과학자들은 더 엄밀한 증명이 필요한 '오류 1'을 선택하기보다, 추가적인 조사와 증명의 부담에서 벗어날 수 있는 '오류 2'를 선택하는 경향이 있다는 것이다. 실제로, 정부 측 과학자들은 초기에 가습기살균제 원료물질과 폐손상 간의 인과관계를 판정함에 있어 연관성이 분명한 PHMG/PGH에 대해서는 인과관계가 있다는 결론을 내렸으나, CMIT/MIT물질에 대해서는 연관성이 없다는 결론을 내렸다. 만약, 전체 피해자의 90%에게 영향을 미친 CMIT/MIT 물질에 대해서도 인과관계가 성립한다고 주장했을 시, 기업과의 소송을 병행하면서 피해자들의 인과관계를 다 검토해야 하는 정책적 부담이 분명했기 때문이었다.[94] 여기에 CMIT/MIT가 유독성이 있다는 환경부의 조사 결과와 '유독성을 발견하지 못했다'는 보건복지부의 연구결과가 충돌하면서, CMIT/MIT에 대한 판단은 2018년까지 미뤄졌고, SK케미칼과 애경에게는 법적 책임을 물을 수 없었다.

한편, 정부의 보수적인 판정기준은 피해지원제도의 재원과도 깊은 관련이 있다고 대항전문가들은 지적한다. 애초 정부가 피해자들, 주로 1,2단계 피해자들에게 지원하는 비용은 가해기업에 대한 구상권 청구를 전제로 이루어졌기 때문이다. 이 때문에 향후 가해기업과의 소송에서 패

94) 의학적으로 완전히 원인이 밝혀지지 않은 상태에서 특정 유해물질과 질병과의 관계가 있다고 판단하는 것은 '확실성'을 추구하는 전문가 문화에서 위험할 수 있다. 그러나 그 반대의 경우가 더 위험하다고 대항전문가들은 지적한다. 피해증상과 유해물질의 연관관계를 부인함으로써 많은 사람이 사망하거나 질병에 걸리는 위험을 안아야 하기 때문이다. 한 전문가는 '통계적 유의성'이 아니라 '역학적 유의성'이 더 중요하다고 주장한다(김종영.김희윤 2013).

소할 가능성을 최소한으로 줄이기 위해 환경부 관료들은 ‘폐손상판정위원회’ 회의에서 여러 차례, ‘정부가 기업과의 소송에서 패할 시 피해자에게 지원한 돈을 국가 예산으로 충당해야 한다’는 입장을 밝혔다(임종한 인터뷰 2019). 실제 질병관리본부는 2014년 3월 피해신고조사 결과를 최초로 발표하면서, 피해 정도 및 관련성 정도에 따라 구상권을 전제한 형태로 정부가 의료비 및 장례비를 지원하기 시작했다. 그런데 이러한 지원은 1,2단계 피해자들에게만 해당되는 것이었으며, 나머지 등급 판정자에는 지원되지 않는 것이었다(폐손상조사위원회 2014). 이에 대한 문제가 제기되자 환경부는 ‘구제계정위원회’를 설치하여, 1,2단계에 포함되지 않는 3,4단계 피해자라 하더라도, 가습기살균제를 사용한 경력이 있고, 병원기록이 있을 시에는 동일한 방식의 지원을 집행하게 되었다.

둘째, 객관적인 자료 확보의 어려움이다. 다시 말해, “정부가 규정한 특징적인 병변이 생기는 그 시기에 조직검사나 CT를 찍어두지 못하면 그 피해를 인정받지 못하기에, 현재의 판정기준은 피해자이면서도 그 증빙이 되는 자료가 없으면 피해자로 인정받지 못하는 셈”이라는 것이 반론의 핵심이다(주간경향 1232호). 또한 “의무기록을 근거로 한 판정을 해야 하는데 의무기록이 부재하거나 불충실한 경우 판정이 어렵고 건강보험청구자료와 의무기록, 진단서가 상이할 시 피해인정이 더 어려워”질 수 있다(정해관 2019).

세 번째 반론은 피해자들이 “여러 질환들을 다발성으로 호소한다는 점”이다. 가령, 임종한은 1~3차 접수기간에 신고한 접수자들이 의료기관을 방문하여 얻은 초기 진단명 2754건을 분석한 결과 호흡기 질환의 비중이 58.6%로 제일 높은데, 이중 폐렴 14.5%, 간질성폐질환 13.7%, 천식 7.4%, 급성기관지염 5.5%, 비염 5.5%, 급성상기도염 4.6%, 성인호흡곤란증후군 3.7%, 급성세기관지염 3.6%, 기흉 2.9%, 기타호흡기질환(폐허탈, 무기폐, 폐기종) 2.5%에 달한다는 점을 지적하며, 진단명이 5개 이상 있는 사례가 315명으로 전체 24.6%에 달한다는 자료를 제시했다. 게다가 장기적 추적관찰이 필요한 질환이 다수 발견되고 있다. 가령, 심혈관계

질환, 대사질환, 신장질환 등은 10년 혹은 20년 이상의 관찰이 필요하기 때문에, 참사 초기에 확인된 소수의 증상만을 피해로 인정하는 것은 불합리하다는 것이다(정해관 2019).

따라서 피해자들과 대항전문가들은 현실적으로 객관적인 증거확보가 어렵고, 정부가 규정한 특징적인 병변을 포함한 다양한 형태의 질환이 발병하고 있음을 근거로 하여, 다음과 같은 대안을 제시하였다. 첫째, 기존의 '엄격한 인과관계' 프레임이 아닌 '개연성'에 기초하여 피해인정 범위를 크게 확대하고, 둘째, 폐이외 질환에 대해서도 가습기살균제 원료물질에 의해 발생한 것으로 인정해야 한다고 주장했다. 즉 "의학적 한계에 갇혀 있는 기존의 판정방식에서 벗어나 사회적인 해결책이 모색"되어야 한다고 주장한 것이다(최예용 인터뷰 2018). 관련하여 임종한, 백도명을 비롯한 대항전문가들은 '전신피해를 포함한 개념인 가습기살균제 증후군' 개념을 대안으로 제시하고 있다.

이에 대해 정부는 '공정성'과 '객관성'을 이유로 판정에 대한 불만과 비판들을 일관적으로 폐손상조사위원회의 전문가들에게 돌려왔다. 정부의 이러한 입장은 특히 3,4단계 피해자들을 지원하지 않는 정부를 비판하는 기사에 대해 '가습기살균제로 인한 질병인지 여부(인과관계의 정도)의 판단은 전적으로 임상의(臨床醫) 등 전문가만이 할 수 있는 영역이고, 해야 하는 영역이며, 행정적으로 인과관계를 임의 재단할 수 있는 대상이 아니'(환경부 2016)라는 반박에서 여실히 드러난다.[95]

하지만 대항전문가들은 2013년부터 폐손상조사위원회에 다수 합류했고, "장기적으로 폐와 다른 장기에서 암 등 다른 질환으로 이어질 가능성"을 지적한 바 있다. 이들은 가습기살균제가 호흡기로 노출돼 폐에 도달하는 경로를 생각해 보면 당연히 비염과 천식과 같은 호흡기계 질환의 발병이 의심된다고 주장했다. 이에 대해 최예용 환경보건시민센터 소장은 다음과 같이 지적한 바 있다.

95) 피해판정을 담당하는 '폐손상조사위원회'의 구성원 중 1/3 이상이 임상의들인데, 이들은 자신이 알고 있는 증상이 아닐 경우 '가습기살균제로 인한 건강피해로 볼 수 없다'는 소견을 내는 경향이 강했다. 전문가들 내에서도 세부전공에 따라 이견이 노정되고 이것이 전체적으로 보수적이고 좁은 범위의 판정으로 귀결되었다는 것이다(임종한 인터뷰 2019).

"환경부는 비염이나 천식은 발병원인이 다양한 소위 '비특이적 질환'들이기 때문에 가습기살균제가 원인이라고 보기 어렵다고 한다. 폐암의 경우도 마찬가지 논리로 관련성 여부에 대한 검토 자체를 배제한다. 가습기살균제가 원인일 수 있지만 다른 원인도 배제할 수 없다고 한다면 이해할 수 있다. 그러나 비염과 천식 그리고 폐암을 발생시키는 모든 원인을 알게 된 후에야 가습기살균제가 그중 하나의 원인일 수 있다는 것을 검토하겠다는 자세는 이해할 수 없다."(경향신문 2014/08/02)

하지만 2011년 이후 폐손상 이외 질환을 겪고 있는 피해자 수가 급증했으며, 연구결과가 축적되고 전문가들이 지속적으로 피해인정범위 확대로 의견을 모으면서, 정부는 2016년 5월 '폐이외질환검토위원회'를 설치했고, 폐 이외 질병을 피해로 인정하겠다는 환경부 방침이 발표되었다. 이후 2016년 10월, 태아사망과 미숙아 출산이 피해로 인정받았고, 2017년 8월부터 구제 특별법이 시행되면서 2017년 9월 '폐이외질환검토위원회'를 승계한 '피해구제위원회'의 결정으로 천식도 피해질환으로 인정받게 되었다(경향신문 2017/09/15).[96]

2016년 5월 11일, 『경향신문』에 의해 환경부 국립환경과학원이 작성하여 2014년 12월에 제출한 '생활화학용품 함유 유해화학물질 건강영향 연구' 보고서가 공개되었다. 이 보고서는 미래창조과학부 한국화학연구원 안전성평가연구소와 영남대학교 연구진[97]이 국립환경과학원 연구

96) 그러나 3,4단계 피해자 대부분은 현재의 체계가 획기적으로 변화할 거라고 크게 기대하지 않으며, '피해자' 지위를 받지 않는 한 근본적인 진전은 없을 거라 생각하고 있다(김지원 2018).

97) 영남대학교 단백질연구소 조경현 교수가 주도한 연구진은 PHMG, PGH가 심혈관 급성 독성, 피부세포 노화 촉진, 배아염증 유발 등의 독성을 지닌 것을 확인했다는 논문을 국제학술지인 '심혈관 독성학(Cardiovascular Toxicology)' 온라인판에 게재한 바 있다. Jae-Yong Kim • Hak Hyeon Kim • Kyung-Hyun Cho. 2012. Acute Cardiovascular Toxicity of Sterilizers, PHMG, and PGH: Severe Inflammation in Human Cells and Heart Failure in Zebrafish. *Cardiovascular Toxicology* 13(2), pp.148-160.
조경현 교수는 2016년 5월『경향신문』과의 인터뷰에서도 "가습기살균제 피해자들이 폐 이외 질환에 대해 계속 호소를 하고 있는 상황에서 다양한 후유증에 대한 종합적인 연구

용역으로 작성한 것이다. 연구진은 ‘피부세포를 저농도의 PHMG, PGH에 240시간(10일) 이상 노출했을 때 세포 사멸이 유발되는 등의 독성이 있는 것으로 나타났다’고 설명했다. 즉 PHMG, PGH 모두 “고농도에서뿐만 아니라 저농도에서도 지속적으로 노출될 시 피부세포 생존율과 노화에 영향을 미칠 수 있다는 것을 확인”한 것이다(국립환경과학원 2014, 8). 이러한 연구 내용은 기존에 환경부가 PHMG와 PGH의 영향이 동물실험에만 국한된 것이라고 주장해 온 것을 뒤집는 내용이라는 데 의미가 있었다. 환경부는 그동안 다른 증상에 대해서는 피해판정을 할 만큼 과학적인 인과관계가 입증되지 않았다는 이유로 폐 이외 질환을 가습기살균제 피해로 인정하지 않았기 때문이다. 하지만 환경부 담당국장은 보고서를 “본 적이 없다”라고 반응했다(김기범 2016/05/11a).

2016년 8월, 피해자들은 현행 판정기준의 문제점에 대한 종합적인 비판을 내놓았다. 1) 폐손상만을 관련성 기준으로 삼고 있다. 2) 폐손상의 경우에도 대부분의 [특발성폐섬유화증] 사례가 3-4단계로 판정되고 있다. 3) 폐 이외의 장기에 대한 건강영향의 가능성을 배제하고 있다. 4) 기저질환의 영향에 대한 관련연구를 수행하지 않고 있다. 4) 4단계 판정을 내릴 시에 ‘분명하게 관련성이 없다’는 과학적 증거를 제시해야 하는데, 별다른 설명 없이 ‘가능성 없음’이라는 판정을 반복하고 있다. 5) 4단계 판정을 받은 피해자들이 다수를 차지함에도 이들에 대한 건강모니터링 작업이 이루어지지 않고 있고, 사망여부도 파악하지 못하고 있다(환경보건시민센터·가습기살균제피해자와가족모임 2016b, 2-5). 환경보건시민센터와 피해자들은 특히 2)번 문제에 관해 다음 <표 24>와 같이 많은 부분을 할애해 설명을 제공하고 있다.

가 시급”하고 “종합연구, 치료를 위한 별도의 기관을 만들 필요가 있다”고 강조했다(김기범 2016/05/11b)

<표 24> 현행 판정기준의 문제점
(환경보건시민센터・가습기살균제피해자와가족모임 2016b, 2-3)

2) 폐손상의 경우에도 대부분의 [특발성폐섬유화증] 사례가 3-4단계로 판정되고 있다.

A. (정부는) [특발성폐섬유화증] 증상이 현행 판정기준인 [소엽중시성 간유리음영과 폐섬유화를 동반한 급성폐손상으로 요약되는 기준에 부합하지 않기 때문이라는데,

B. 가습기살균제 노출로는 [특발성폐섬유화증]이 나타나지 않는다는 증거가 되지 못함에도 판정기준을 만든 임상의사들의 제한적인 경험 때문에 자신들이 만든 기준에 부합하지 않으면 3-4단계 판정을 내리는 문제점이 있다.

C. 특발성섬유화증의 4단계 판정관련 문제점

a. 특히, 가습기살균제 노출이 [특발성폐섬유화증]을 일으키지 않는다는 명확한 입증이 나오지 않는 한 관련 가능성을 열어두어야 하며 절대 4등급 판정이 나와서는 안 된다.

b. 현재 4등급은 '관련성 거의 없음'으로 사실상 '가습기살균제를 사용하지도 않은 경우'로 인식되고 있고, 정부의 건강모니터링 대상에도 포함되지 않아 판정 이후 사망해도 알지 못한다. 실제 4단계 사망사례가 3명 있지만 정부 통계에는 생존으로 기록되어 있다.

c. '특발성'이란 '원인을 모른다'는 의미인데 [특발성폐섬유화증]을 일으키는 원인으로 흡연, 석면 등의 여러 원인에 1994년부터 판매되기 시작한 '가습기살균제'가 포함될 가능성은 충분히 있다. 보다 구체적으로 지적하자면 가습기살균제를 판매하기 시작한 1994년을 기준으로 [가습기살균제가 원인일 수 있는 1994년 이후에 검진된 특발성폐섬유화 사례]와 [가습기살균제 노출이 원인일 수 없는 1994년 이전의 특벌성폐섬유화 사례] 간의 차이연구를 통해 [특발성섬유화]와 [가습기살균제 노출]과의 관련성의 차이를 밝혀내고 이를 근거로 관련성 여부를 판정하지 않는 이상 현재의 4단계 판정은 주관적이고 근거에 기반 한 판정이라고 하기 어렵다.

셋째, 피해자들은 환경부가 지원하는 1-2단계만을 ‘정부 공식 인정 피해자’로 규정하는 언론의 보도행태를 환경부가 조장한다고 인식하고 있다. 더 큰 문제는 옥시와 같은 가해기업들이 이를 악용하여 3-4단계 피해자들에 대한 대책을 전혀 내놓지 않고 있다는 점이다.

피해자 측은 문제점에 대한 진단과 함께 개선방향을 제시했다. 먼저, “1-2단계 판정결과만 발표 및 통보하고, 3-4단계 판정을 보류하고 판정기준을 보완한 후 새롭게 판정해야 한다.” 더불어 “현행 판정절차는 중단”하고, “현재 진행 중인 판정기준 보완연구에 속도를 내서 가능한 빨리 판정기준을 마련해야 한다.”(환경보건시민센터·가습기살균제피해자와가족모임 2016b, 7-8) 또한 피해자 측은 정부의 시정 조치가 나올 때까지 “판정 통지의 수령을 거부하고, 판정기준이 개선될 때까지 모든 판정절차를 거부”하겠다는 방침을 밝혔다.

국회에서도 피해판정등급의 엄격성에 대한 문제가 제기되었다. 먼저, 2016년 6월 11일, 국회 환노위 회의에서 심상정 의원은 3,4등급에서도 폐섬유화로 사망한 사람이 발견됐다며, 전면적인 재조사가 필요하다고 요구했다. 그러나 환경부 장관은 기존의 엄격한 판정기준을 고수하겠다는 입장을 반복했고, 전문가들에게 책임을 전가하는 태도를 보였다.

<표 25> 제342회국회(임시회) 환경노동위원회회의록 (국회사무처 2016, 41-42).

심상정: 그런데 제가 이미 분석자료를 발표한 것처럼 3,4,등급도 1,2등급과 큰 차이 없는 그런 증상들이 나타나고 또 3,4등급에서도 폐섬유화로 사망한 사람이 2명이나 돼요. 그렇기 때문에 조사한다는 얘기 하지 마시고 이미 환경과학원에서 2014년에 자료도 나와 있고 또 환경부가 위탁한 아산병원에서도 모니터링 결과가 나와 있고 무엇보다도 지금 환경부가 갖고 있는 환자진료 기록을 보면 다 한눈에 알 수 있게 되어 있단 말이에요. 그런 점에서 전면적인 재조사가 이루어져야 된다, 어떻게 생각하십니까? 윤성규: 저는 지금 전문가그룹에 전적으로 맡겨 놓고 전문가그룹이 자기들이 책임...

심상정: 아니 이미 근거 자료들이 다 나왔다고요. 제가 다 제시를 했지 않습니까? 그러면 그것에 따라서 정부가 책임 있는 정책 결정이 있어야 합니다. 지금 언제까지 3,4등급 그렇게 나누어서 또 제2의 피해자들을 만들려고 그러세요. 이 문제에 대해서 기자회견도 했고 또 3,4등급 피해자들이 구체적인 근거도 제시했고 또 지금 아산병원에서 나온 자료에도 이미 제시가 되어 있고 그러면 전문가들한테 미룰 일이 아니고 이런 문제제기에 대해서 당국이 책임 있게 판단을 해야 될 것 아니겠어요?

윤성규: 그것은 당국이 판단을 하기 전에 먼저 전문가그룹이 판단을 해줘야만 정부는 할 수 있습니다.

심상정: 전문가그룹더러 판단해 갖고 오라고 그러세요. 판단해 온 것도 지금 몰랐다고 발뺌을 했잖아요. 자꾸만 이렇게 이야기하실 겁니까, 정말?

윤성규(42) 의사들이 할 부분은 의사한테 맡겨야지 그것을 자꾸 우리가 개입하면 어떡합니까?

심상정: 전문가들이 전문적인 분야를 판단하지 정무적인 것을 판단합니까?

윤성규: 그게 선행이 되어야만...

심상정: 전문가들 판단이 현실과 다르면 정부가 대책을 강구해야지요, 무슨 그런 무책임한 말이 있어요?

윤성규: 전문가가 먼저 판단을 해야 정부가 하지요. 그러면 전문가 그룹 뭐하러 운영합니까? 정부가 그냥 정책적으로 결정하지.

2016년 6월 27일, 애경의 가습기살균제 '가습기메이트'로 인해 폐뿐 아니라 코에서도 섬유화가 있었다는 주장이 제기되었다(이정미 의원실 2016a). 정의당 이정미 의원은 국회 정론관 회견에서 가습기살균제 피해자인 11세 남자아이의 진단서를 보이며, 이 아이가 CMIT/MIT 원료로 만들어진 '가습기메이트'를 사용했고, 진단서에 "이 어린이는 비

점막(코안의 점막)에 섬유화 병변(질병으로 변화한 조직)을 확인할 수 있습니다" 라는 의견이 적시된 것을 공개했다.[98] 이 의원은 "이 어린이의 코 섬유화가 CMIT/MIT 원료로 만들어진 '가습기메이트'에 의한 피해인지는 전문가 판단을 통해 최종 결정되어야 할 것" 이라면서도 "기존에 정부가 폐 섬유화만 인정하며 다른 피해에 대한 연구나 조사, 판정에 뒷짐지고 있던 행태가 이어져서는 안 된다" 고 지적했다. 그리고 이러한 사례, 즉 폐 이외 질환의 종류가 증가하고 있다는 점을 근거로 "2016년 말까지 진행될 3차 피해접수에서 새로운 판정기준을 적용해야만 한다" 고 주장했다.

이정미 의원은 한 달 후인 7월 25일, 환경부가 '가습기살균제 원료 MIT를 흡입하면 '비염'이 발생할 수 있음을 인지하고도 침묵'했음을 골자로 하는 원내브리핑을 실시했다(이정미 의원실 2016b). 그는 "미국 환경청(EPA) 자료를 검토한 결과, 해당 자료를 인용한 우리 환경부가 가습기살균제 원료인 MIT를 흡입할 경우 폐섬유화만이 아니라 비염 또한 발생할 수 있다는 사실을 확인하고도 이를 알리지 않은 사실" 을 밝혀냈다.[99] 즉, 환경부가 2012년 9월 MIT를 유독물로 지정하면서 1998년 미국 환경청 자료를 인용했지만, 환경부는 이를 유독물 지정에만 활용하고 가습기살균제에 의한 비염 피해를 입증하는 자료로는 사용하지 않았던 것이다. 또 다른 문제는 정부의 이러한 방침으로 인해 상당수의 3-4등급 피해자들이 지원대상에서 제외되고 CMIT/MIT 제조·판매업자들이 검찰 수사를 피해갈 수 있었다는 점이다. 아래 <표 26>에서 볼 수 있듯이 가습기살균제 제품과 원료물질에 따라 피해등급이 결정되는 경향을 보였다.[100]

---

98) 섬유화란 정상적인 조직이 파괴되면 섬유성 결합조직으로 대체되는 것을 말한다.

99) 이정미 의원실이 인용한 미 환경청(EPA, 1998)의 보고서의 제목은 *Reregistration Eligibility Decision (RED) Methylisothiazolinone*이다.

100) 브리핑 당시 CMIT와 MIT를 원료로 제조된 가습기메이트(SK케미칼 제조, 애경판매) · 이마트가습기살균제 · 산도깨비 · GS함박웃음에 의한 1차·2차 피해자는 총 178명(총 피해접수자 530명중에 33.5%)이다. CMIT/MIT 사용자들은 천식과 비염을 많이 호소했는데, 이들 대부분은 폐섬유화와 관련성이 낮거나 없다는 이유로 3~4등급 판정을 받아 정부의 지원 대상에서 제외됐다.

<표 26> 가습기살균제 피해등급과 조치(이정미 의원실 2016b).

가습기살균제	원료	증상 및 질환	피해등급	피해구제	검찰조사
옥시싹싹, 가습기 당번(옥시레킷벤키저)	PHMG·PGH	폐 손상 질환 (폐 섬유화)	1~2등급	○	○
가습기메이트(SK케미칼 제조, 애경판매) · 이마트가습기살균제 · 산도깨비 ·GS함박웃음	CMIT·MIT	폐 이외 질환 (비염 등 호흡기 질환)	3~4등급	×	×

2017년 5월 26일, 한국방송통신대 환경보건학과 이경무 교수는 환경독성보건학회에서 시민 6,993명을 대상으로 조사·분석한 “가습기살균제 피해자 규모” 연구결과를 공개했다(이경무 2017). 이경무는 일단 전체 국민 가운데 가습기살균제에 노출된 인구가 얼마인지를 살피기 위해 전국 3000명(제주 제외)을 방문・면접 조사했다. 그 결과 6.7%가 1994년～2011년 사이에 가습기살균제를 사용했다고 답했다. 가습기 살균제는 1994년 시판됐으며 2011년 이후 판매가 중단됐다. 이 교수가 가습기 살균제 사용자 비율(6.7%)를 각 년(年) 인구규모에 비춰 분석해 보니 이제까지 350~400만 명이 가습기 살균제에 노출된 것으로 추정됐다. 건강피해가 있었다고 응답한 이들은 주로 기침, 비염, 호흡곤란 , 천식 등 호흡기 증상(76.4%)을 경험한 것으로 나타났다. 나머지는 대부분 가려움, 아토피, 피부발진 등 피부증상(20.9%)을 겪었다.

이경무는 “가습기 살균제 사용자 가운데 기존의 질병이 악화돼 병원진료를 받은 이들 외에 아예 새로운 질병을 얻어 병원진료를 받은 이들이(가습기 살균제 사용자 가운데) 0.6%로, 인구규모로 따지면 23~26만 명에 이른다는 점이 가장 주목된다” 면서 “이들은 향후 정부의 가습기 살균제 판정기준이 보강되면 피해자로 분류될 가능성이 높은 그룹” 이라고 설명했다(송윤경 2017/05/26). 이 연구는 2016년 환경부가 가습기살균

제 피해자 ‘판정기준’을 보강하기 위해 민간 연구진에 의뢰해 이뤄졌고, 연구에 따르면 가습기살균제에 노출된 인구가 350~400만 명에 이르며, 그 중 건강피해를 경험한 이들이 40~50만 명으로 추산되었다. 그간 시민단체에서 가습기살균제 피해자가 수십만 명에 이른다는 자체 연구결과(환경보건시민센터 2016)를 발표했었는데, 시민단체의 조사 결과가 신빙성이 있음이 정부의 용역조사로 확인된 것이었다.

또한 이경무의 연구는 이전까지 상대적으로 주목을 덜 받았던 CMIT/MIT 기반의 가습기살균제 제품의 위험성을 환기시켰다. 2016년 1월부터 검찰이 주로 PHMG, PGH 기반의 가습기살균제를 만든 옥시와 ‘옥식싹싹 가습기당번’(사용빈도 1위)에 주목했지만, 실제로는 SK케미칼이 제조하고 애경이 판매한 ‘가습기메이트’(CMIT/MIT 사용) 사용 피해자의 수가 2위를 기록한 것이다. 검찰이 CMIT/MIT 기반의 가습기살균제 제조·판매업체를 수사에서 제외한 이유가 ‘질병관리본부가 2012-2013년 독성 실험을 했을 때 특정 형태의 폐섬유화와 PHMG, PGH의 인과성만 확인됐다’는 것이었는데, 이제 기존의 전제를 변경할 상황이 조성된 것이었다. 이후 검찰은 2019년 1월 SK케미칼과 애경에 대한 수사를 실시하고 책임자들을 기소했다.

2017년 8월 31일, 김하영 외(2017)는 『한국환경보건학회지』에 “마우스의 기도 내 점적을 통한 가습기살균제 CMIT/MIT와 사망 간의 원인적 연관성에 관한 연구”를 게재했다. 이 연구에 따르면, 실험쥐에게 단기(3일)혹은 장기(8주)에 걸쳐 CMIT/MIT를 노출시키자 특정 농도 때 사망률이 증가하는 것으로 나타났다. 다시 말해, CMIT/MIT가 폐손상 없이 사망을 일으킬 수 있다는 사실을 국내 최초로 확인해준 것이다. 연구팀은 가습기살균제 백서에서 이용된 흡입독성시험방법을 참고해 실험쥐의 기도에 CMIT/MIT 성분을 서서히 떨어뜨리는 방법(점적투여)을 활용했다. 단기 노출 조건에서 연구팀은 쥐 무게 1㎏당 CMIT/MIT 농도를 달리했는데 1.2㎎이하의 농도에서는 사망하는 동물이 없다가, 농도가 2.4㎎ 이상부터(2.4㎎, 4.8㎎, 9.6㎎)는 10마리씩인 각 그룹의 쥐 모두 사망했다. 장기 노출 조건에서는 각각의 쥐에게 첫 4주 동안 기준농도(0㎎, 0.15㎎,

0.3㎎, 0.6㎎)를 달리해 노출시키다가 이후 농도를 높였다. 처음에 기준농도가 0.6㎎였던 쥐에게 농도를 두 배로 높여 노출시키자 5일 만에 사망한 쥐가 나왔다. 이틀 뒤 2마리가 더 사망했다. 연구팀은 사망한 쥐의 폐 조직을 검사했다. PHMG·PGH 성분처럼 폐섬유화를 초래했는지를 확인하기 위해서다. 그러나 고용량이 노출된 쥐에서만 염증이 관찰됐을 뿐 나머지 개체에서는 생존한 쥐와 차이가 큰 없었다.

그동안 폐섬유화 여부는 가습기살균제 피해자를 판단하는 유일한 잣대였다. 사건이 발생한지 6년이 지난 2017년 하반기에야 폐렴이 피해질환으로 인정됐다. 또 폐섬유화 질환이라고 해도 소엽중심성(기관지 말단 중심으로 특정 모양으로 부분 파괴), 간유리음영(폐영상 사진이 뿌옇게 보이는 증상), 급성진행 등 조건을 동시에 충족해야만 했다. 그러나 이 연구는 가습기살균제 참사가 세상에 모습을 드러낸 2011년 이후 '특정 유형의 폐섬유화' 만을 기준 삼아 피해자를 인정하고 가해기업을 가려온 정부의 방식에 잘못이 있었을 가능성을 시사하는 것이었고, CMIT/MIT와 건강피해 간 인과관계에 관한 대항전문가들의 연구를 촉발하는 계기가 되었다. 또 이 연구는 가습기살균제 제조·판매 기업에 대한 책임을 물을 수 있는 과학적 근거를 제공해주었다는 점에서 의의가 있었다. CMIT/MIT 성분의 가습기살균제인 '가습기메이트'를 만든 SK케미칼과 유통을 맡은 애경은 CMIT/MIT가 폐섬유화와 인과관계가 확인되지 않았다는 이유로 검찰 수사를 피할 수 있었다. 또 "인체에 해가 없다"는 등의 문구가 '기만적 광고' 인지를 판단(표시광고법 위반)하는 공정거래위원회의 심의에서도 '보류' 판정을 받을 수 있었다. SK케미칼은 옥시와 달리 피해자들에게 사과도 하지 않았으며 아무런 피해보상 절차도 진행하지 않고 있었기 때문이다(송윤경 2017/10/18).

> "제가 할 수 있는 건 다한 것 같아요. 피해자한테 자꾸 증명하라고 하면 저는 가습기를 다시 흡입할 수밖에 없어요. 다시 흡입하고 임신해서 아픈 애를 낳고 부검하는 수밖에 없어요. 도대체 저한테 뭘 어떤 식으로 증명하라는 건지 모르겠어요."(피해자 강은 인터뷰 2019).

2018년 6월 7일, 가습기살균제 원료물질이 폐나 호흡기뿐만 아니라 다른 장기에도 영향을 미칠 수 있다는 연구결과가 발표되었다. 심하은 외(Shim et al. 2018) 연구진은 가습기살균제 원료 물질 중 하나인 PHMG의 체내 이동 경로를 추적하는 동물실험을 수행했다. 이들에 따르면, PHMG는 쥐가 흡입한 지 164시간이 지난 후에도 74%가 폐에 잔존했으며, 대략 5.3%의 PHMG가 간으로 전이되었다. 즉, PHMG가 폐 이외의 다른 장기로 독성을 유발할 수 있다는 가능성을 확인한 것이다. 기존에 학계에서 활용되고 있던 분석화학적 방법으로는 체내에 흡입된 PHMG의 이동경로를 확인하는 것이 쉽지 않았으나, 연구진은 체내에 영향을 미치지 않는 극미량의 방사성동위원소 인듐111(indium-111)을 PHMG에 라벨링하여, PHMG의 이동을 확인할 수 있는 표지로서 방사성물질을 활용했다. 한국원자력연구원 안전성평가연구소 송창우 소장은 "흡입 경로를 통해 체내에 들어간 에어로졸 형태의 독성물질이 체내에서 어떻게 이동하는지에 대한 연구는 이번이 국내 최초"라며 "세계적으로도 보고되는 바가 적은 고난도 연구"라고 설명했다(김기범 2018/06/07). 앞서 설명했던 영남대 연구진의 연구결과, 즉 인간과 유전자 구조가 비슷한 열대어 '제브라피시'(zebra fish)를 가습기살균제 주요 성분에 노출시킨 결과 뇌에서 염증이 발견됐다는 연구결과와 더불어, 폐 이외 다른 장기들(피부, 간, 신장, 뇌, 혈액 등)에서 발견되는 피해도 인정받게 될 가능성이 높아진 것이었다.

2019년 2월 22일, 특별조사위원회 최예용 부위원장은 2월 22일 일본 구마모토학원대학에서 열린 <제3회 환경피해에 관한 국제포럼 - 미나마타병 실패의 교훈> 주제발표자로 참석, 가습기살균제 참사의 개요와 현황을 소개하고 그 해결과정을 발표했다. 특히 정부의 해결과정과 특조위 설립 배경 및 역할을 소개하는 한편 가습기살균제 참사와 관련된 외국기업의 책임을 묻기 위한 국제사회의 관심을 촉구했다.[101] 또한 이날 심포지엄에서는 가습기살균제 피해자와 피해자 가족이 참가. 중국, 일본

101) 사회적참사특별조사위원회 홈페이지. 가습기살균제 조사기획과 작성『언론동향』 http://socialdisasterscommission.go.kr/news/media/Read.jsp?ntt_id=2679(검색일: 2019년 3월 1일).

의 환경피해 당사자들과 함께 가습기 살균제 피해를 증언했다. 피해자 조순미씨는 본인의 폐가 27%만 기능하고 있으며, 폐 이외에 간과 신장의 장기손상을 겪었으며 8가지 이상의 건강피해를 겪고 있음을 발표했다. 특히 조순미는 정부가 인정한 폐손상 이외의 질병이 피해로 인정받지 못함에 대해 의구심을 가지고 동일한 질병을 앓고 있는 다른 피해자들과의 연대 및 집단 학습을 통해 의학적 지식을 습득하고, 자신의 주장에 대한 과학적 근거를 축적해왔음을 강조했다.

2019년 3월 14일, 사회적참사특별조사위원회는 「2018년 가습기살균제 피해가정 실태조사」를 발표했다. 특조위의 의뢰를 받은 한국역학회는 2018년 10월부터 약 3개월간 가습기살균제 피해 100가구를 방문해 신체·정신·사회경제·심리적 피해를 심층 조사했고, 이번 조사는 피해자들의 신체·정신건강뿐만 아니라 심리·사회적 피해를 들여다봤다(사회적참사특별조사위원회 2019b). 연구에 참여한 전문가들은 정부가 가습기살균제 피해 질환으로 인정하는 폐질환(53.6%)뿐만 아니라 비염·비질환(63.5%), 결막염·안질환(48.8%), 위염·궤양(42.4%), 피부질환(39.2%), 심혈관계 질환(29.6%) 등 광범위한 건강 피해도 확인했다. 연구책임자 김동현 교수는 “정부의 피해인정 질환과 실제 피해자들이 진단받은 질환과의 차이가 크다”며 “발견되는 각종 질환을 가칭 ‘가습기살균제증후군’으로 정의해 신체 및 정신 피해를 폭넓게 인정하는 방안을 마련해야 한다”고 주장했다(선명수 2019/03/14).

가장 최근에는 임종한 외(2019) 연구진이 가습기 살균제 노출 이후 ‘간질성 폐렴’(폐손상 3·4단계)이 발생한 244명과 건강한 대조군 244명을 대상으로 역학 연구를 한 결과, 가습기 살균제 피해자로 인정받지 못했던 ‘간질성 폐렴’(폐손상 3·4단계) 환자들도 가습기 살균제 노출과 연관성이 있다는 역학 연구 결과를 제출했다.

이러한 연구성과가 축적되고, 피해자들의 주장에 과학적 근거로 기능하면서 앞선 4장에서 기술했듯이 정부는 ‘가습기살균제 증후군’ 개념을 정책의 근거로 삼겠다는 입장을 밝혔다. 또한 2020년에는 더욱 많은 질환을 포괄하겠다는 정책 입장을 밝혔다.

제5절. 소결

재난은 발생 직후에 큰 피해를 끼칠 뿐만 아니라, 장기간에 걸쳐 지속적으로 피해가 누적된다(이재은.양기근 2004). 이러한 '재난 이후의 재난'(disaster after disaster)은 자연재난이건 사회적 재난이건 그 유형과 상관없이 공통적으로 발견되는데, 피코(Picou 2004)의 지적처럼 사회적 재난 이후 공동체는 갈등으로 부식되며(corrosive community), 이른바 '재난의 안개'(fog of disaster)(Mutter 2015)속에서 가해기업의 책임 문제와 피해자들의 권리 회복 문제는 해결되지 않은 채, 기존의 불평등한 권력관계가 유지되거나 오히려 강화되기도 한다(Verchick 2012). 특히, 화학물질에 의한 재난인 경우, 피해자들이 건강피해를 회복하는 것은 현실적으로 매우 어려운 일이다(Jasanoff et al. 1994). 그러나 가습기살균제 참사 피해자들과 대항전문가들은 상호연대를 통해 책임을 최소화하려는 기업과 정부의 논리에 반박할 수 있는 대항논리를 구성해서, 부분적으로나마 인과관계를 입증하고, 엄격한 피해등급판정을 변화시켜 피해지원범위를 확대시켰다. 이러한 발견은 기존의 사회적 재난 연구에서는 크게 주목하지 않았던 것이다.

하지만 피해자 운동의 한계 역시 존재한다. 먼저, 내부적으로는 정부가 예상하는 피해자 규모가 약 50만 명인 것에서 알 수 있듯이(이경무 2017), 집단 규모가 커지면서 내부의 분화가 활발해지고 있다. 가령, 1.2등급 피해자를 대변하는 단체와, 3.4등급을 대변하는 단체 간에 전략과 목표에 대한 의견 충돌이 발생하고 있고, 독자적인 행동을 벌이고 있음을 발견할 수 있다. 또한 피해자가 전국에 산개해 있음으로 인해, 소선구제 하 현직 국회의원이 피해자 운동에 적극 결합할 유인이 떨어진다. 대항전문가 집단 역시 내외부적인 문제를 노정하고 있다. 대부분의 전문가들이 현업을 유지하면서 여가시간을 활용해 피해자 교육, 내부 회의, 관료와의 미팅에 참여하고 있고, 직업적 소명의식 외에 물질적 인센티브가 분명하지 않은 한계가 존재하는 것이다. 가령, 폐손상조사위원회 소속 현직 의사들은 자신이 속한 병원의 과업을 다 수행한 후에야 판정업

무를 시작하는데, 이 때문에 판정에 시간이 오래 걸릴뿐더러 개인이 느끼는 업무 부담이 상당한 상황이다(임종한 인터뷰 2019). 무엇보다 정부의 소극적 태도가 여전하다(강찬호 인터뷰 2018). 대항논리를 제공하더라도 결국 그것을 수용하는 것은 관료집단인데, 피해자들은 이들이 변화의 폭과 속도를 제어하고 있다고 인식하고 있다. 피해자들과 대항전문가들이 이러한 현실적인 장벽을 어떻게 극복해나가는지에 대해서는 추가적인 조사가 필수적이다.

한편, 본 연구 자체의 한계가 존재하며 이는 추후 연구과제로 전환될 수 있을 것이다. 우선, 이 연구는 피해자집단과 대항전문가집단이 아닌 다른 행위자들(관료집단, 정치엘리트, 사법관료)에 대한 심층면접을 수행하지 못한 한계를 가진다. 그럼에도 불구하고, 사회적 재난에서 지식의 역할에 주목한 본 연구는 재난을 이해하는 새로운 시각을 제공하고, 사회적 약자라고 볼 수 있는 재난 피해자 집단이 활용할 수 있는 전략을 제시함으로써 이론적·경험적 기여를 한 측면이 있다. 또한 주요 관련행위자들의 인식과 해석, 전략에 대한 추가 연구를 수행함으로써 피해자 운동에 대한 심도 있는 이해를 제공할 수 있을 것이다.

제6장 결론

본 연구는 현대사회의 새로운 갈등적 이슈로 부상한 재난에 대한 정치학적 연구이다. 재난은 과거와 달리 사회적, 기술적 요인에 의해 필연적으로 발생하고 있으며, 발생의 시기와 형태를 예측하기 어려운 특성을 가지고 있다. 이제 현대 민주주의는 재난이라는 새로운 사회적 문제를 해결해야 하는 과제를 안고 있다. 환경과 생태계, 기후변화, 성 등의 문제가 정치의 범위를 넓히고 새로운 형태의 갈등구도를 조성한 것과 마찬가지로, 갈수록 대형화·복합화·다양화하고 있는 재난은 그 해결을 위해 사회전체의 역량을 요구하고 있고, 재난의 대응 및 복구과정에서 발생하는 수많은 정치적 과제를 던지고 있다. 따라서 이러한 재난에 대한 연구는 일차적으로는 재난의 관리와 복구에 대한 사회적 학습의 일환이면서, 민주주의와 시민사회에 대한 이해의 폭을 확대·심화시키는 데 기여할 수 있다.

가습기살균제 참사는 전통적인 유형의 재난이면서 동시에 위험사회형 재난에도 속하는 이중적 성격을 갖고 있다. 이것은 가습기살균제 재난을 바라보는 관점은 물론이고, 재난을 해결하는 과정에서도 새로운 접근이 필요하다는 것을 의미한다. 한편, 가습기살균제 사건을 이해하고 해결하기 위해서는 자연과학지식뿐만 아니라 재난정책결정과정, 피해자들의 사회운동과 시민참여 등 사회과학적 설명과 지식이 필요하다. 다시 말해, 이 재난을 포괄적이고 깊이 이해하기 위해서는 다학제적 관점이 필요하고, 탈현대적 갈등의 측면 및 요소를 포착할 필요가 있는 것이다. 가령, 탈물질정치(정치학적 접근), 위험사회(사회학적 접근), 과학기술민주주의(과학기술학 STS)라는 개념이 중첩되어 있는 것이다.

그러나 다학제적 관점이 요청된다 하더라도, 재난을 사회적으로 관리하고 조정하는 것은 결국 정치의 영역이다. 예컨대, 위험사회에 대한 대안으로 기든스와 백, 래쉬(Giddens, Beck, and Lash 1994)은 위험공동체의 출현과 '성찰적 근대성'을 대안으로 제시하고 있다. 전지구적, 국가적 위험에 대해 다양한 사회집단이 심각한 불안감을 공유하게 되면

‘안전을 희구하는 공동체가 사회적 경계를 초월하며 태동’하게 되며, 위험의 확대와 지구화가 위험공동체의 형성을 촉발할 것으로 기대된다는 것이다. 그러나 위험공동체가 태동하더라도 여전히 위험 분포의 불평등성, 즉 선진산업국가와 미개발국가 간의 불평등과 국가 내의 계급 불평등이 존재하며, 상대적으로 사회적 강자에 속하지 못하고 사적 장치들을 동원할 수 없는 계급들이 더 큰 위험에 노출되어 있다는 문제가 여전히 존재한다. 따라서 벡은 ‘성찰적 근대성’의 사회적 확산을 동시에 요청하고 있다(이재열 2017).

이들의 대안은 충분히 수긍할 만하다. 그러나 문제는 여전히 존재한다. 즉 위험공동체의 출현을 가능케 하는 사회적 조건과 전략, 사회적 성찰을 확산시킬 수 있는 주체와 방식에 대해서는 답을 하지 못하고 있는 것이다. 따라서 본 연구는 위험공동체로서의 피해자 집단에 주목하여 이들이 유의미한 사회적 행위자로 부상할 수 있는 조건과 경로를 살피고, 피해자 집단이 주도하는 사회적 성찰의 내용을 구성하는 이들의 담론 및 가해기업과 국가의 반(反)담론의 구성과정과 내용을 경험적으로 제시하고 있다.

본 연구는 구성주의적 시각에서 행위자의 프레이밍 전략, 그리고 과학 지식의 공동생산(co-production) 및 전문성의 정치(politics of expertise)를 그 설명 요인으로 제시하고 있다. 먼저, 가습기살균제 참사의 복구과정은 크게 두 가지 프레임에 따라 좌우되었다. 첫째, 가습기살균제를 ‘사인 간의 분쟁’으로 볼 것이냐 아니면 ‘화학물질관리정책 실패’의 문제로 볼 것이냐, 둘째, 가습기살균제로 인한 ‘건강피해를 폐손상으로만 한정할 것’이냐 아니면 ‘가습기살균제 증후군’이라는 포괄적인 증상으로 볼 것이냐의 프레임 간 경합이 존재했다. 가습기살균제를 기업과 소비자의 문제로 정의하고, 특정한 증상의 폐손상만을 피해 질환으로 간주하는 프레임이 지배적이었을 때, 가해기업에 대한 처벌과 국가의 정책적 대응이 지연되었고, 피해자들이 입는 신체적, 심리적, 사회경제적 피해가 악화되었다. 반면, 가습기살균제 참사를 화학물질관리정책의 실패로서 사회적 재난으로 규정하고, 제품 사용으로 인한 다양한

질병을 가습기살균제 건강피해로 포괄할수록, 국가의 정책변화가 가시화되었고, 피해자들에 대한 정책적 지원 및 법적 제도적 근거가 마련될 수 있었다.

그러나 프레이밍에 성공하는 것만으로 피해자들에게 유리한 거버넌스 구조가 담보되는 것은 아니다. 관료적 관성 혹은 관료편의주의가 여전히 남아 있을 수 있기 때문이다. 이에 본 연구는 가습기살균제로 발생한 폐손상을 비롯한 각종 질환을 “경합하는 질병(contested illness)”, 즉 “현재의 의료지식으로 설명하지 못하거나 종종 논쟁적인 환경적 요인을 설명에 포함하는 경우”로 인식하며, 정책변화를 가능케 하는 이론적 대안으로서 ‘전문성의 정치’를 제시하고 있다. 가습기살균제 참사는 혼성적 이슈(hybrid issue)로서 자연과학적 측면의 이해 없이는 전체적인 맥락을 파악하기 힘드나 사회과학에서는 피해자운동에서의 과학적 지식의 역할에 대한 분석을 심도 있게 다루지 않았다. 가습기살균제 참사에서는 피해자들이 풍부한 증거를 수집하고, 대항전문가들이 그러한 증거를 바탕으로 정부에 대항하는 과학적 사실과 논리들을 구성할 수 있었으며, 대항 논리를 바탕으로 정책변화를 추동해낼 수 있었다. 특히, 본 연구는 재난 복구 과정 전반에 걸쳐 영향을 미치는 관료들과 관료집단의 인식, 행태, 행동동기를 실증적으로 추적했으며, 결국 재난 거버넌스의 구축과 집행에 있어 관료들에 대한 사회적 통제가 주요한 관건이라는 것을 보여주었다.

그러나 본 연구의 의의 및 향후의 연구계발 가능성은 이에 그치지 않는다. 첫째, 본 연구는 재난 거버넌스의 구성과정과 목적, 그 집행에 관한 포괄적인 설명을 제공하고 있다. 기존의 재난 거버넌스 연구는 비국가행위자의 참여 및 협력적 네트워크의 구성을 당연한 것으로 전제하면서도 그것이 가능할 수 있는 조건과 제약요인에 대한 경험적 연구에까지 이르지 못한 경우가 많았다. 또한 대다수 재난연구는 일종의 협의체가 구성되면 그것을 거버넌스로 간주하고, 어느 정도의 성과가 자연스럽게 도출된 것으로 간주하는 경향이 있었다. 박현희(2007)가 지적한 것처

럼, 대부분의 사회운동이론가들이 '집합행동이 발생하면 운동 성과도 일정 수준 이상 확보할 수 있다'고 전제하는 것과 마찬가지의 경향이 존재하는 것이다. 본 연구의 기본 분석틀인 라이히의 유독물질정치 모델에서도, 정치적 이슈로 부상한 이후 그것이 제도화(입법과 정책변화)로 이어지는 과정에 대한 추적을 하지 않은 것 역시 같은 맥락에 놓여있다고 보인다. 따라서 본 연구가 거버넌스의 구성과정을 추적하고, 제도화 이후의 정책집행까지 분석범위를 확대한 것은 기존 연구와의 분명한 차별성이다.

둘째, 본 연구는 기존의 재난관리(disaster management)의 한계를 극복하고자 했다. 기존의 재난 관리는 이른바 재난관리싸이클(예방, 대비, 대응, 복구) 모델에 기반하여 수행되었다. 그러나 이 모델을 현대사회에 그대로 적용하는 것은 여러 면에서 부적합할 수 있다. 우선, 재난관리싸이클 모델은 자연재난을 상정하고 있다. 매년 발생하는 시기와 피해 규모를 어느 정도 예측할 수 있고, 경험이 축적될수록 재난대응역량이 증대하는 양상을 기대할 수 있다. 그러나 현대의 재난은 자연재난이든 사회적 재난이든 순수한 자연적 요소에 의해서만 발생하거나 확대되지 않는다. 예측하기 어렵고 대응 역시 어려운 복합재난이 다수 발생하고 있는 현대에서 단선적인 재난관리모형만이 정답이 될 수는 없다. 또한 기존의 모델에서 복구는 단기적 수습의 의미만을 지녔고, 국가는 막대한 자원이 필요한 복구과정에 대한 관심을 기울이지 않았다. 대신, 상대적으로 적은 예산과 인력으로 큰 효과를 볼 수 있는 재난 예방과 대비에 주력했다. 이 과정에서 회복할 수 없는 재산, 건강 피해를 입은 재난 피해자들은 '일종의 난민과 같은 처지'(강찬호 인터뷰 2018)로 전락했고, 재난 이전으로는 다시는 돌아갈 수 없는 상황에 놓이게 되었다. 따라서 본 연구는 재난 복구에 대한 학문적, 정책적 관심을 환기시켰다는 측면에서 의의를 발견할 수 있다.

셋째, 현대사회가 기술사회(technological society)로 변화함에 따라 과학기술은 현대 사회를 규율하는 강력한 구조적 힘이 되었고, 이전에는 중요한 이슈로 인식되지 않았던 새로운 사회문제들, 즉 과학기술과 관련

된 사회적 이슈들이 등장했다. 이러한 이슈와 관련된 정책결정은 사회 전반에 큰 영향을 미치게 된다. 그러나 기술사회에서 아직까지 최종적인 의사결정은 전문지식(expertise)을 내세우는 기술관료들에 의해 이루어지는 것이 통상적인 모습이었다. 사회구성원들의 삶에 중요한 영향을 미치는 과학기술 관련 의사결정에 일반시민이 참여가 매우 제한적인 것은, 과학기술이 전문성을 갖춘 전문가들의 독점적인 영역이라고 하는 뿌리 깊은 전문가주의와 그것의 제도적 표현인 기술관료주의(technocracy)의 논리가 강력하게 자리 잡고 있기 때문이다. 그 결과 지난 20세기 걸쳐, 특히 한국의 민주화 이후 사회의 민주화가 점차 심화되고 확산되어 간 것처럼 보이지만, 실질적으로는 사회 자체가 보다 기술적으로 복잡한 시스템으로 변모하면서 일반 시민들이 자신의 삶에 영향을 미치는 기술적 의사결정과정에서 점차 소외되고, 소수의 전문가들만이 그러한 의사결정 과정을 독점하는 비민주성이 동시에 증대되는 역설적 상황이 전개되어 왔다(이영희 2003, 416-418). 이러한 현상은 재난 정책, 재난 거버넌스에서도 동일하게 발견된다. 관련하여 여러 가지 논점을 제기할 수 있겠지만, 여기에서는 특히 기술전문가·전문기술관료집단에 대한 통제의 실현가능성에 초점을 맞추고자 한다. 다시 말해, 피해자 집단과 대항전문가들이 공동으로 대항지식을 형성하는 것은 과학기술사회에서 민주주의를 어떻게 실현할 것인가 하는 문제, 전문성이 부족한 선출권력(입법부)과 시민사회가 관료를 어떻게 통제할 수 있는가에 관한 문제에 있어 하나의 대안으로 기능할 수 있음을 경험적으로 증명한 것이다.

그러나 본 연구는 다음과 같은 한계 역시 가지고 있다. 단일사례에 기반 한 연구로서 본 연구에서 제시한 설명변수들이 다른 재난에서도 적용가능한지, 즉 이론적 일반화의 측면에서 한계를 가질 수 있는 것이다. 또한 본 연구가 설정한 독립변수 외에 다른 (상황)변수들, 가령 ‘경쟁적인 정치 문화’ (정치적 경쟁의 강도)(강원택 2017), 국가의 (법적) 책임에 대한 사회적 인식(박태현 2017) 등이 있을 수 있는데, 이들이 갖는 영향력을 검증하지 못한 한계 역시 노정하고 있다. 따라서 보다 포괄적인 분석틀을 구축하여 재난 거버넌스의 정치적 동학을 설명하기 위해서는 향

후 풍부한 비교사례연구가 필수적이다.

<참고문헌>

1. 1차 자료

● 문헌자료

가습기살균제피해자와가족모임. 2014. 『정부는 가습기살균제 피해접수기간을 연장하라』(성명서, 10월 7일).

_____. 2016. 『가습기살균제 유해독성물질 승인·방치한 국가 고발 기자회견.』(기자회견문, 5월 23일).

가습기살균제피해자와가족모임·가습기살균제참사전국네트워크. 2017a. 『가습기살균제참사 해결을 공약해주세요』(기자회견문, 5월 3일).

_____. 2017b. 『문재인 대통령님! 가습기살균제 참사 꼭 해결해 주십시오!』(기자회견문, 5월 11일).

_____. 2017c. 『가습기살균제참사 피해대책 막은 박근혜 정부, 청와대 문건 드러나』(기자회견문, 10월 23일).

_____. 2018. 『여전한 공정위의 솜방망이』(기자회견문, 2월 12일).

가습기살균제피해자와가족모임·환경보건시민센터. 2016a. 『이건 사과가 아니다. 감옥에나 가라! 옥시의 사과는 받지 않겠다!』(성명서, 4월 21일).

_____. 2016b. 『가습기살균제피해자와가족모임 규탄대회 및 법인창립총회.』(보도자료, 5월 22일).

가습기살균제참사전국네트워크. 2018a. 『'안방의 세월호' 가습기살균제 참사 일으킨 살인기업, 살인자들에게 솜방망이, 감형, 무죄.. 대법원 확정판결』(성명서, 1월 25일).

_____. 2018b. 『기자회견문』(11월 27일).

가습기 살균제 사건 처리 평가 특별팀(TF). 2017. 『가습기 살균제 사건처리 평가결과 발표 』(보도자료, 12월 19일).

가습기살균제피해자와 가족모임. 2016/04/21. 『성명서: 이건 사과가 아니다』.

_____. 2016/05/02. "[옥시 기자회견에 대한 입장] 완전한 피해대책이라고? 영국본사와 관계없다고?".

관계부처 합동. 2016. 『생활화학제품 안전관리 대책』.

공공성강화공동투쟁본부. 2016. 『100만 공무원이 가습기살균제 참사에 눈물로 사죄드립니다』(기자회견문, 8월 23일).
공정거래위원회. 2012. 『공정위, 가습기살균제 안전하다고 허위표시한 판매사 제재』(보도자료, 7월 23일).
_____. 2017. 『공정위, '가습기 살균제 사건 처리 평가 특별팀(TF)' 운영』(보도참고자료, 9월 29일).
_____. 2018. 『CMIT/MIT 성분 가습기살균제 제조·판매업체의 부당 표시·광고 제재』(보도자료, 2월 12일).
국무조정실. 2017. 『사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법』. [시행 2017. 12. 12.] [법률 제15213호, 2017. 12. 12., 제정].
_____. 2018. 『사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법 시행령』. [시행 2018. 7. 24.] [대통령령 제29065호, 2018. 7. 24., 제정].
국무조정실. 2018a. 『라돈 검출 침대 대응을 위한 관계 차관회의 개최』(보도자료, 5월 25일).
_____. 2018b. 『안전하고 차별없는 환경미화원 노동환경을 만들겠습니다.』(보도자료, 8월 8일).
국립환경과학원. 2014. 『생활화학용품 함유 유해화학물질 건강영향연구』.
_____. 2018. 『가습기살균제 건강피해 인정 및 판정기준 개선연구』
국제환경규제 기업지원센터(산업통상자원부 지정). 『화평법의 이해와 하위법령 제정 최신동향』(지역순회교육자료).
국회사무처. 2013a. 『제315국회(임시회) 보건복지위원회의록 제3호』(4월 18일).
_____. 2013b. 『제315국회(임시회) 국회본회의회의록 제4호』(4월 29일).
_____. 2013c. 『제316회국회(임시회) 환경노동위원회회의록 제2호』(6월 19일).
_____. 2013d. 『제317회국회(임시회) 환경노동위원회회의록 제1호』(7월 12일).
_____. 2016a. 『제343회 국회(임시회) 가습기살균제사고진상규명과피해구제및재발방지대책마련을위한국정조사특별위원회회의록 제1호』(7월 6일).
_____. 2016a. 『제345회국회(임시회) 가습기살균제사고진상규명과피해구제및재발방지대책마련을위한국정조사특별위원회조사록: 피조사기관 국무조정실·산업통상자원부·환경부·국가기술표준원·국립환경과학원·

한국환경산업기술원』(8월 16일).
_____. 2016a. 『제345회국회(임시회) 가습기살균제사고진상규명과피해구제및재발방지대책마련을위한국정조사특별위원회조사록: 피조사기관 기획재정부 법무부 고용노동부 한국산업안전보건공단』(8월 18일).
_____. 2016b. 『제345회 국회(임시회) 가습기살균제사고진상규명과피해구제및재발방지대책마련을위한국정조사특별위원회회의록 제6호』(8월 29일).
_____. 2016c. 『제345회 국회(임시회 가습기살균제사고진상규명과피해구제및재발방지대책마련을위한국정조사특별위원회회의록 제7호』(8월 30일).
_____. 2018. 『2018년도 국정감사 환경노동위원회회의록: 피감사기관 환경부 기상청』(10월 29일).
_____. 2019. 『제369회국회(임시회) 환경노동위원회회의록 제1호』(7월 8일).
국회환경노동위원회. 2013. 『가습기살균제피해구제관련법 공청회』(자료집, 7월 12일).
김.장 법률사무소. 2014. 『사건번호 2012가합2352에 대한 준비서면』.
더불어민주당. 2016. 『사회적참사 진상규명 및 안전사회 건설특별법 신속처리안건 지정 관련』(서면브리핑, 12월 23일).
_____. 2017. 『제125차 최고위원회의 모두발언』(8월 9일).
대법원. 2018. 『판결문』(1월 25일).
롯데마트. 2016/04/18. 『보도자료- 롯데마트 가습기살균제 피해자-피해보상추진』.
문화체육관광부. 2013. 『화학물질 위험으로부터 국민 건강·안전 지킨다: 화평법 제정... 유해성 심사 의무화』(보도자료, 5월 31일).
민주사회를위한변호사모임. 2016. 『고발장』(5월 22일).
보건복지부. 2011a. 『가습기살균제, 사용 중단 강력 권고』(보도자료, 11월 4일).
_____. 2011b.『6종 가습기살균제, 수거 명령 발동』(보도자료, 11월 11일).
_____. 2011c. 『'가습기살균제 의약외품 지정' 고시(안) 행정예고』(보도자료, 11월 17일).
_____. 2012. 『가습기살균제 1차 동물흡입실험 최종 완료』(보도자료, 2월 3일).
_____. 2013. 『가습기살균제 폐손상 의심사례 조사 재개』(보도자료, 5월

6일).
보건복지부 질병관리본부 폐손상조사위원회. 2014. 『가습기 살균제 건강피해 사건 백서: 사건 인지부터 피해 1차 판정까지』.
보건복지부. 2011/08/31. 『보도자료: 가습기살균제, 원인미상 폐손상 위험요인 추정』.
보건복지부.환경부. 2014/03/31. 『가습기살균제 폐손상 의심 사례에 대한 정부 공식조사 결과』
사회적참사특별조사위원회. 2019a. 『가습기살균제 참사 진상규명 전국 순회전시회 시작』(보도자료, 1월 28일).
_____. 2019b. 『사회적참사 특별조사위원회 국내 최초 가습기살균제참사 피해가정 실태조사 결과 발표』(보도자료, 3월 14일).
_____. 2019b. 『포항지진, 제천화재 참사 피해자 심층면접조사 결과 발표』(보도자료, 3월 29일).
_____. 2019c. 『엉터리 지원으로 이중 고통 겪는 가습기살균제 피해 사례 발표』(보도자료, 6월 24일).
_____. 2019d. 『검찰수사결과 환영하나 일부 기업과 정부 책임 미조사 등 미흡한 점 남아, 특조위, 가습기살균제 참사 진상규명에 매진하겠다』(보도자료, 7월 23일).
_____. 2019e. 『가습기살균제 피해지원 제도 개선방안 발표 - 현행 제도 6가지 문제점 및 개선방안 7대 원칙 제시 -』(보도자료, 8월 13일).
서울고등법원. 2017. 『판결문』(7월 26일).
서울중앙지방검찰청. 2019. 『가습기살균제 피해 사건 2차 수사 결과』(보도자료, 7월 23일).
서울중앙지방검찰청. 2016/07/13. 『피고인 리00, 정00, 이00, 신00, 김00, 조00, 김00, 오00에 대한 공소장』
옥시레킷벤키저. 2016. 『가습기살균제 배상 방안』.
옥시레킷벤키저. 2016. 『옥시싹싹 가습기살균제 연도별/거래처별 판매수량』.
장하나.환경보건시민센터.서울대보건대학원직업환경교실. 2013. 『가습기살균제 피해 신고사례의 제품별 정밀분석 결과』.
질병관리본부. 2016. 『국정조사 업무보고 자료: 가습기살균제 피해 역학조사 및 조치경과』.
원자력안전위원회. 2018. 『원안위, 라돈 검출 침대 방사능 분석 착수』(보도자

료, 5월 4일).
이정미 의원실. 2016a. 『가습기살균제 질환 '폐' 뿐 아니라 '코'에서도, 정부에 대한 피해자 모니터링 결과 공개 촉구』(보도자료, 6월 27일).
_____. 2016b.『환경부, 가습기살균제 원료 MIT 흡입하면 '비염' 발생 알고도 침묵』(보도자료, 7월 25일).
정춘숙 의원실. 2016. 『옥시 본사, 가습기살균제 개입사실 재판에서 증언』(보도자료, 9월 2일).
조순미. 2019. 『Humidifier Disinfectant Disaster in Korea』(발표자료, 2월 22일).
지식경제부. 2011. 『"생활화학용품" 안전관리 강화한다: 관계부처 합동, 생활화학용품 안전관리 종합계획 마련』(보도참고자료, 12월 9일).
질병관리본부. 2011. 『가습기살균제, 원인미상 폐손상 위험요인 추정』(보도자료, 8월 31일).
_____. 2013. 『가습기살균제 폐손상 의심사례 조사 개시』(보도자료, 7월 1일).
참여연대. 2016. 『기자회견문: 가습기살균제 옥시의 불법행위 은폐 의혹 '김앤장' 규탄 항의 방문』.
폐손상조사위원회(보건복지부.질병관리본부.폐손상조사위원회). 2014. 『가습기살균제 건강피해 사건 백서』.
한국방송공사. 2008. 『이영돈PD의 소비자고발 취재요청건 공문』.
행정안전부. 2018. 『재난 및 안전관리 기본법』. [시행 2018. 9. 18.] [법률 제15764호, 2018. 9. 18., 일부개정].
환경보건시민센터. 2011/08/31. 『긴급성명-가습기살균제품 공개하고 회수하라』.
환경보건시민센터. 2016a. 『20대 국회에 바란다』(성명서, 5월 29일).
_____. 2016b. 『환경보건시민센터 보고서 246호』(7월 4일).
_____. 2016c. 『환경보건시민센터 보고서 248호』(7월 6일).
_____. 2016d. 『청문회 대상인 이지윤 부회장이 환경보건위원회 위원으로 가습기살균제 3차 판정결과 심의한다고?』(성명서, 8월 18일).
_____. 2017a. 『환경보건시민센터 보고서 286호』(4월 3일).
_____. 2017b. 『문재인 대통령께 보내는 가습기살균제 피해자들의 편지 다섯 통』(기자회견문, 6월 5일).
_____. 2018. 『환경성질환 현황조사보고서』.

환경보건시민센터·가습기살균제피해자와가족모임. 2016a. 『정부의 가습기살균제 피해대책 매우 미흡하고 실망스럽다』(논평, 6월 3일).

_____. 2016b. 『정부의 3차 판정 문제점과 개선방향, 정부의 가습기살균제 피해판정 거부한다』(기자회견문, 8월 19일).

환경보건시민센터·가피모·가습기살균제참사전국네트워크. 2016. 『옥시rb의 사과광고는 '악어의 눈물'이고, 소위 최종배상안은 국정조사의 칼날을 피하려는 술수다』(기자회견문, 8월 1일).

한국소비자원. 2016a. 『시중 유통·판매 중인 물티슈 관리 강화 필요』(보도자료, 9월 8일).

_____. 2016b. 『2016년 9월 소비자상담 동향: '치약', '택배화물운송서비스', '펜션' 관련 상담 증가』(보도자료, 10월 31일).

_____. 2017a. 『CMIT/MIT 검출된 헤어미스트 판매중단 및 환급하도록 조치』(보도자료, 2월 24일).

_____. 2017b. 『어린이가 사용하는 핑거페인트, 안전성에 문제 있어』(보도자료, 10월 16일).

한국환경보건학회. 2012. 『가습기살균제 피해자의 노출실태와 건강영향 조사』(조사연구보고서).

한국산업환경기술원. 2017. 『제2차 가습기살균제 피해 구제계정운용위원회 개최』(보도자료, 8월 28일).

행정안전부. 2018. 『2017 포항지진 백서』.

환경부. 2012. 『「화학물질 등록 및 평가 등에 관한 법률」 공개 포럼 개최』(보도자료, 7월 23일).

_____. 2013a. 『2013 환경부 업무보고』(브리핑, 4월 3일).

_____. 2013b. 『환경부 보도 설명자료』(4월 12일).

_____. 2013c. 『정부, 가습기살균제 피해자 지원하기로』(보도자료, 8월 14일).

_____. 2014a. 『가습기살균제 피해자, 지원 절차 및 방법 마련된다』(보도자료, 3월 5일).

_____. 2014b. 『가습기살균제 폐손상 의심사례 조사결과 발표』(보도자료, 3월 11일).

_____. 2014c. 『가습기살균제 피해자 정부지원 대상 및 내용 확정』(보도자료, 4월 2일).

_____. 2014d. 『가습기살균제 피해자 조사 신청, 10월 10일 마감』(보도자료, 8월 28일).

_____. 2015a. 『가습기살균제 피해조사 신청접수, 올해 말까지 연장』(보도자료, 2월 6일).
_____. 2015b. 『가습기살균제 피해자 53명 추가 인정…의료비・장례비 지급』(정책브리핑, 4월 23일).
_____. 2015c. 『가습기살균제 등 유해화학물질 노출 분야 서울아산병원 환경보건센터 개소』(보도자료, 5월 12일).
_____. 2016a. 『환경부, 4차 가습기살균제 피해 접수』(정책브리핑, 4월 22일).
_____. 2016b. 『가습기살균제로 인한 피해 인정 범위 확대를 위한 연구와 판정기준 마련 추진』(보도참고자료 4월 29일).
_____. 2016c. 『가습기살균제 피해자, 생활자금과 간병비 추가지원!』(보도자료, 6월 3일).
_____. 2016d. 『가습기살균제 피해 3차 접수자 752명 중 165명 판정 …재검토 포함 37명 피해 인정』(보도자료, 8월 18일).
_____. 2017a. 『유독물질 PHMG 불법 유통업체 무더기 적발』(보도자료, 2월 8일).
_____. 2017b. 『가습기살균제 노출로 인한 태아피해 인정』(보도자료, 3월 27일).
_____. 2017b. 『가습기살균제 피해구제 특별법 시행령 입법예고』(보도자료, 4월 12일).
_____. 2017c. 『가습기살균제 사고 재발 방지를 위한 살생물제 안전관리 법률 등 제・개정 정부안 확정』(보도자료, 8월 8일).
_____. 2017d. 『가습기살균제 피해 미인정자 지원의 길이 열렸다』(보도자료, 9월 12일).
_____. 2017e. 『천식을 3번째 가습기살균제 건강피해로 인정』(보도자료, 9월 26일).
_____. 2018a. 『가습기살균제 피해자 범위 확대…특별법 개정·공포』(보도자료, 8월 7일).
환경부. 2018. 『화학물질관리법』. [시행 2018. 11. 29.] [법률 제15105호, 2017. 11. 28, 일부개정].
_____. 2019a. 『가습기살균제 피해구제를 위한 특별법』. [시행 2019. 2. 15.] [법률 제15717호, 2018. 8. 14., 일부개정].
_____. 2019b. 『가습기살균제 피해구제를 위한 특별법 시행령』. [시행 2019. 2. 15.] [대통령령 제29546호, 2019. 2. 12., 일부개정].
_____. 2019c. 『가습기살균제 피해구제를 위한 특별법 시행규칙』. [시행

2019. 2. 15.] [환경부령 제800호, 2019. 2. 14., 일부개정].
_____. 2016. “성명서: 정부의 가습기살균제 참사 사과 거부는 진상규명 불응이자 대책수립 방해행위.”
환경운동연합. 2016. 『가습기살균제 살인기업, 롯데쇼핑을 구속 처벌하라』(기자회견문, 6월 8일).
_____. 2017. 『대선후보들 “제2의 가습기살균제 참사 막겠다!” 한 목소리』(보도자료, 5월 4일).
UN. 2015. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030.

● 인터뷰 및 참여.관찰

-가습기살균제 천식 피해자 강은주 인터뷰(2018년 1월 15일, 환경보건시민센터)
-가습기살균제피해자모임 활동 간사 김지원 인터뷰(2018년 1월 25일, 서울대학교 커피앤티)
-가습기살균제피해자모임 공동대표 강찬호 인터뷰(2018년 1월 26일, 라이프인)
-가습기살균제피해자 모임 워크샵 참가(2018년 1월 13일, 2월 10일, 5월 12일, 6월 9일/ 2019년 2월 9일, 서울 포스트타워 사회적참사 특조위 사무실)
-가습기살균제 피해자 기자회견 참가(2018년 1월 15일, 광화문/ 2월 12일, 여의도 옥시)
-사회적참사조사위원회 소위원회 공개세미나 참가(2018년 6월 23일, 8월, 서울 포스트타워 사회적참사 특조위 사무실)
-인하대학교 의과대학 임종한 교수 인터뷰(2019년 1월 30일, 서울역 앤제리너스 커피)
-행정안전부 재난정책과장 박용수 인터뷰(2018년 6월 29일, 세종시 청사)
-환경보건시민센터 최예용 소장 인터뷰(2018년 1월 29일, 환경보건시민센터)

2. 2차 자료

● 국문

강민아·장지호. 2007. “정책결정과정의 프레이밍에 대한 담론 분석.” 『한국행정학보』 41(2), pp.23-45.

강원택. 2014. “한국의 관료제와 민주주의: 어떻게 관료를 통제할 것인가?” 『역사비평』 108호, pp.65-90.

_____. 2017. “제4장 사회적 이슈와 정치갈등: 세월호 사건을 중심으로.” 이재열 외. 『세월호가 묻고 사회과학이 답하다』. 오름.

김경호. 2010. 『우리나라 재난관리체계의 효율적 운영방안에 관한 연구』. 영남대학교 행정학과 대학원 박사학위논문.

김병주 외. 2009. “급성 간질성 폐렴의 전국적 현황 조사.” 『Korean Journal of Pediatrics』 52(3), pp.324-329.

김성철 외. 2015. 『재난과 평화 폐허를 딛고 평화를 묻다』. 아카넷.

김영주.문명재. 2015. “재난관리 조직의 협력수준과 조직효과성에 관한 연구.” 『행정논총』 53(3), pp. 83-116.

김용균. 2018. 『한국 재난의 특성과 재난관리』. 푸른길.

김종영. 2011. “대항지식의 구성 : 미 쇠고기 수입반대 촛불운동에서의 전문가들의 혼성적 연대와 대항논리의 형성.” 『韓國社會學』 45(1), pp.109-152.

김종영·김희윤. 2013. “‘삼성백혈병’의 지식정치: 노동보건운동과 현장 중심의 과학.” 『한국사회학』 47(2), pp.267-318.

김지수. 2017. 『담론연합이론을 통해 본 가습기살균제 참사: 가습기살균제 관련 정책과 지식의 관계를 중심으로』. 서울대학교 환경계획학과 석사논문.

김지원, 2018. 『가습기살균제 그 이후의 삶: 위험사회에서 부모의 피해자되기』. 서울대학교 인류학과 석사논문.

김지원 외. 2019. “가습기살균제 참사에 관한 학술연구의 비판적 검토와 다양한 관점의 이해.” 『한국환경보건학회지』 45(4), pp.340-357.

노진철. 2004. “’압축적 근대화’와 구조화된 위험 : 대구지하철재난을 중심으로.” 『경제와 사회』 61, pp.208-231.

느뵈. 손영우 역. 2015. 『사회운동 : 어디에서 오고, 무엇이며, 어디로 갈까』. 이매진.

류재성. 2018. “프레이밍효과(framing effects)에 대한 설문실험연구.” 『미래정치연구』 8(3). pp.35-64.

문병현. 2016. 『재난관리 거버넌스 체제에 관한 연구』. 호남대학교 행정대학원 박사학위논문.

문상석. 2016. “관료의 국가제도 전용과 발전국가의 종언.” 『사회이론』 49, pp.33-70.

민희·윤성이. 2016. “감정과 정치참여.” 『한국정치학회보』 50(1), pp.271-294.
박동욱.이세훈.임홍규.김선경.안종주.노현석.최예용.차원석.이은.홍상범.도경현.조재림.배문주.신동천.백도명.홍수종. 2016. “가습기 살균제 폐손상 피해자의 살균제 노출 특성: 태아와 임산부 노출을 중심으로.” 『한국환경보건학회지』 42(3), pp.147-159.
박상규·심문보. 2013. “지방정부의 지역갈등 양상에 대한 실증연구 : 2007 허베이 스피리트호 유류오염사고 사례를 중심으로.” 『한국지방자치연구』 15(1), pp.105-133.
박순열·홍덕화. 2010. “허베이 스피리트호 기름유출사고로 인한 태안지역의 사회경제적 변동 사회적 재난의 파편화(fragmentization)와 사사화(privatization).” 『공간과 사회』 34, pp.142-184.
박원호·신화용. 2014. “정당 선호의 감정적 기반.” 『한국정치학회보』 48(5), pp.119-142.
박재현. 2018. “비교문학연구방법론에 대한 소고: 길고 약하고 두껍게 비교하기.” 『비교문화연구』50, pp.347-370.
박종희. 2017. “제5장 왜 세월호 참사는 극단적으로 정치화되었는가? 재난정치의 딜레마.” 이재열 외. 『세월호가 묻고 사회과학이 답하다』. 오름.
박태현. 2016. “가습기 살균제 사건과 국가배상책임.” 『환경법과 정책』 16, pp.35-56.
박치성.백두산. 2017. “재난상황 초기 대응실패에 대한 정책행위자의 비난회피 행태 분석: 메르스 사태를 중심으로.” 『행정논총』 55(1), pp.41-76.
박현희. 2007. 『주민조례청구운동의 정치적 동학과 효과 : ’성남시립병원설립조례제정운동’을 중심으로』. 서울대학교 대학원 박사논문.
배응환·주경일. 2011. “재난관리조직의 재설계.” 『한국행정연구』 20(3), pp.63-96
백지운. 2014. “재난서사에 대항하기.” 『中國現代文學』 69호, pp.217-247.
416세월호참사 작가기록단 2017. 『재난을 묻다』. 서해문집.
석인선. 2007. 『환경권론』. 이화여자대학교출판부.
손혁상. 2013. “프레이밍이론으로 본 국제개발협력의 ‘원조효과성’과 ‘개발효과성’ 담론 경합에 관한 연구.” 『국제정치논총』 53(1), pp.7-40.
안종주. 2016. 『빼앗긴 숨: 최악의 환경 비극, 가습기 살균제 재앙의 진실』. 파주: 한울.

오윤경.정지범. 2016. 『국가 재난안전관리의 전략에 대한 연구』. 서울: 한국행정연구원.

윤명오. 2009. 『효율적 예산집행을 위한 국가재난관리체계 구축 방안 연구』. 국회예산정책처.

이경무. 2017. “가습기살균제 피해의 특성과 피해 규모.” 『한국환경보건독성학회 춘계학술대회 발표집』, pp.57-89.

이규연.김명환.허진.라정주.박지윤.이창우.김초희.이수진.신진주.김정연. 2016. 『가습기살균제 리포트』. 서울: 중앙일보플러스(주).

이동규. 2012. “Birkland의 재난 사건관련 정책변동(EPC) 이론과 모형 검토.” 『한국위기관리논집』 8(2).

이동훈.이춘화.신지영.강민수.서은경. 2017. “세월호 재난으로 자녀를 잃은 부모들의 사회적지지, 갈등, 고립경험에 관한 연구.” 『상담학연구』 18(5), pp.331-355.

이영웅. 2017. “가습기살균제 특별법 제정 과정과 정책학습: Birkland의 사건중심 정책학습 모형 적용(2011.8.31.-2017.1.20.까지).” 『한국정책학회 동계학술발표논문집』.

이영희. 2003. “’과학전쟁’을 넘어서: 과학사회학의 발전방향 모색.” 『경제와 사회』 60, pp.195-217.

_____. 2014. “재난 관리, 재난 거버넌스, 재난 시티즌십.” 『경제와 사회』 104.

_____. 2019. “가습기살균제 참사에 대한 사회적 해법의 모색.” 『한국환경보건학회지』 45(4).

이정훈 외. 2016. “국내 언론의 가습기 살균제 참사에 대한 보도 경향 분석.” 『환경사회학연구 ECO』 20(2), pp.351-398.

이재열 외. 2017. 『세월호가 묻고 사회과학이 답하다』. 오름.

이재은.양기근. 2004. “재난관리의 효과성 제고 방안 : 시민참여와 거버넌스.” 『현대사회와 행정』 14(3).

이현욱. 2016. “가습기살균제 사건에 있어서 환경소송에서 발전한 인과관계 증명책임 완화 법리의 적용: 대법원의 증명책임 완화 적용요건 검토를 중심으로.” 『환경법연구』 38(1): 89-114.

이현정. 2017. “세월호 참사화 사회적 고통- 표상, 경험, 개입에 관하여.” 『보건과 사회과학』43, pp.63-83.

임상규. 2015. “협력적 재난대응역량 강화를 위한 시론적 연구: 13개 재난대응활동계획을 중심으로.” 『한국위기관리논집』 11(7), pp.1-17.

임종한. 2016. “피해 보상 현황 및 인정기준의 확대.” 『대한직업환경의학회 학술대회 논문집』 11: 161.
장희경. 2014. 『국제레짐의 변화와 규범의 동학 : 공중보건 관련 TRIPS협정의 개정과정을 중심으로』. 서울대학교 대학원 박사논문.
전종근 외. 2008. “2006년 초에 유행한 소아 급성 간질성 폐렴.” 『Korean Journal of Pediatrics』 51(4), pp.383-390.
정남순. 2013. “가습기 살균제를 통해 본 화학물질관리제도의 현황과 문제점에 대한 고찰.” 『환경법과 정책』 11, pp.35-56.
정유선. 2014. “재난 거버넌스와 국가-사회 관계.” 『아세아연구』 57(2), pp.7-46.
정지범. 2012. 『범정부적 국가위기. 재난관리 시스템 연구』. 서울: 한국행정연구원.
조종묵. 2010. 『한국의 재난관리 참여기관 협력체계 분석』. 충북대학교 행정학과 대학원 박사학위논문.
최예용. 2017. “가습기살균제 참사의 진행과 교훈(Q&A).” 『한국환경보건학회지』 43(1), pp.1-22.
최예용·이인현. 2019. “가습기살균제 참사와 미나마타병 사건의 비교 고찰.” 『한국환경보건학회지』 45(4), pp.326-339.
최예용.임홍규.임신예.백도명. 2012. “가습기살균제 피해사건과 교훈.” 『한국환경보건학회지』 38(2), pp.166-174.
한국지방행정연구원. 2014. “재난안전대책의 현재와 미래.” 『지방자치 Focus』 79.
한국행정연구원. 2009. 『국가재난안전관리 정책패러다임에 대한 연구』.
_____. 2013. 『재난상황에서 발생하는 갈등의 현황과 대응 전략 마련』.
허라금. 2015. “위험시대 ‘재난’과 정치적 책임.” 『철학연구회』 108호, pp.71-92.
홍덕화·구도완. 2009. “허베이 스피리트호 기름 유출 사고로 인한 사회갈등 : 갈등의 제도화와 공동체의 해체.” 『환경사회학연구 ECO』 13(1), pp.7-47.
홍보람·홍슬기. 2019. “환경 분야 손해배상사건의 인과관계 판단 방식 검토 – 환경오염으로 유발된 비특이성 질환의 인과관계 판단을 중심으로.” 『社會科學硏究』 35(1), pp.121-141.
홍성욱. 2018. “가습기살균제 참사와 관료적 조직 문화.” 『과학기술학연구』

18(1), pp.63-127.

● 영문

Ahrens, Joachim and Patrick M. Rudolph. 2006. "The Importance of Governance in Risk Reduction and Disaster Management." *Journal of Contingencies and Crisis Management* 14(4): 207-220.

Albala-Bertrand, J. M. 1993. *Political Economy of Large Natural Disasters: With Special Reference to Developing Countries.* Oxford University Press

Alexander, David. 1993. *Natural Disaster.* Chapman and Hall.

Andrew, Simon A., Kyujin Jung and Xiangyu Li. 2015. "Grass-Root Organisations, Intergovernmental Collaboration, and Emergency Preparedness: An Institutional Collective Action Approach." *Local Government Studies,* 41(5): 673-694.

Arrington, Celeste Louise. 2010. *Accidental Activists: How Victim Groups Hold the Government Accountable in Japan and South Korea.* A dissertation paper of the University of California, Berkeley

Baum, A., R. Fleming, and J. E. Singer. 1983. Coping with victimization by technological disaster. *Journal of Social Issues* 39:117-138.

Baum, A., and I. Fleming. 1993. Implications of psychological research on stress and technological accidents. *American Psychologist* 48:665-672

Beck, Ulrich. 1992. Risk society: Towards a new modernity. SAGE.

_____. 1995. *Ecological Enlightenment: Essays on the Politics of the Risk Society.* Atlantic Highlands, NJ: Humanities.

_____. 1999. *World Risk Society*. Oxford: Blackwell.

Benford, Robert D. and David A. Snow. 1988. "Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization," *International Social Movement Research* 1; 197-217.

Benford, Robert D. and David A. Snow. 2000. "Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment." *Annual Review of Sociology* 26: 611-639.

Bevir, Mark. 2006. "Interpretive Approaches to British Government and

Politics." *British Politics* 1(1): 1-56.

Birkland, Thomas A. 1997. *After Disaster: Agenda setting, public policy, and focusing event.* Georgetown University Press.

_____. 2006. *Lessons of Disaster: Policy Change After Catastrophic Events.* Georgetown University Press.

Blaikie P, Cannon T, Davis I and Wisner B. 1994. *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters.* New York: Routledge.

Broekema, Wout. 2016. "CRISIS-INDUCED LEARNING AND ISSUE POLITICIZATION IN THE EU: THE BRAER, SEA EMPRESS, ERIKA, AND PRESTIGE OIL SPILL DISASTERS." *Public Administration* 94(2).

Boin, Arjen, Paul 't Hart, and Allan McConnell. 2009. "Crisis exploitation: political and policy impacts of framing contests." *Journal of European Public Policy* 16(1).

Bolin, R C and Stanford LM. 1993. "Emergency sheltering and housing of earthquake victims: the case of Santa Cruz County." In PA Bolton ed. *The Loma Prieta, California, Earthquake of October 17, 1989—Public Response.* Washington, DC: USGPO

Boudia, Soraya and Nathalie Jas (eds.). 2014. *Powerless Science?: The Greatness and Misery of Science in a Toxic World.* Berghahn Books.

Brändström, Annika and Sanneke Kuipers. 2003. "From 'Normal Incidents' to Political Crises: Understanding the Selective Politicization of Policy Failures." *Government and Opposition* 45.

Braun, D. 1999. Interests or Ideas? An Overview of Ideational Concepts in Public Policy Research. In D. Braun, & A. Busch (Eds.), *Public Policy and Political Ideas,* 11-29. Northampton, MA: Edward Elgar.

Brown, Phil. 1992. "Popular epidemiology and toxic waste contamination: lay and professional ways of knowing." *Journal of health and social behavior.* Vol. 33, No. 3 (Sep., 1992), pp. 267-281

_____. 2007. *Toxic Exposure: Contested Illness and the Environmental Health Movement.* New York: Columbia University.

Brown, Phil, Rachel Morello-Frosch, and Stephen Zavestoski (eds.) 2005. *Contested Illnesses: Citizens, Science, and Health Social Movements.* University of California Press

Callon, Lascoumes, and Barthe 2009. *Acting in an Uncertain World.* MIT Press

Campbell, John C. and Ethan Scheiner 2008. "Fragmentation and Power: Reconceptualizing Policy Making under Japan's 1955 System." Japanese Journal of Political Science 9(1).

Carley, Kathleen M. and John R. Harrald 1997. "Organizational Learning Under Fire: Theory and Practice" *American Behavioral Scientist* 40(3).

Carroll , William K. and R. S. Ratner. 1996. "Master Framing and Cross-Movement Networking in Contemporary Social Movements," *The Sociological Quarterly* 37 (September); 601-625.

Chhotray, Vasudha and Gerry Stoker 2009. Governance theory and practice : a cross-disciplinary approach. Palgrave Macmillan.

Cloward, Richard A. and Frances Fox Piven. 1975. *The Political of Turmoil: Essays on Poverty, Race, and the Urban Crisis.* Vintage Books.

Cobb, Roger et al. 1976. "Agenda builiding as a comparative political process." *American Political Science Review*, 70: 126-138.

Collier, David. 2011. "Understanding Process Tracing." *PS: Political Science & Politics.*

Collins, Harry and Robert Evans. 2007. *Rethinking Expertise.* University of Chicago Press

Collins, Harry, Martin Weinel, and Robert Evans 2011. "The politics and policy of the Third Wave: new technologies and society." *Critical Policy Studies* 4(2).

Comfort, Louise K. 1985. "Integrating Organizational Action in Emergency Management: Strategies for Change." *Public Administration Review* 45(Special Issue): 155-164.

_____. 1988. *Designing Policy for Action: The Emergency management System.* North Carolina: Duke University Press.

_____. 1999. *Shared risk: Complex System in Seismic Response.* Pergamon, Elsevier Science Ltd.

_____. 2006. "Cities at Risk: Hurricane Katrina and the Drowning of New Orleans." Urban Affairs Review 41(4): 501-516.

Comfort, Louise K., Arjen Boin, Chris C. Demchak. 2010. Designing Resilience: Preparing for *Extreme Events*. University of Pittsburgh Press.

Cote, Raymond P. 1991. "The nature and scope of the toxic chemicals issue." in Cote, Raymond P. and Peter G. Wells. (eds.). *Controlling Chemical Hazards: Fundamentals of the management of toxic chemicals.* Unwin Hyman Ltd.

Couch, Stephen R. 1996, "Environmental contamination, community Transformation and the Centralia mine fire". Mitchell, James K. ed. *The Long Load to Recovery: Community responses to industrial disaster.* United Nations University Press.

Couch, Stephen and Steve Kroll-Smith. 1997. "Environmental Movements and Expert Knowledge: Evidence for a New Populism." *International Journal of Contemporary Sociology.* 34. 185-210.

Cozzens, Susan E. and Edward J. Woodhouse. 2001. Science, Government, and the Politics of Knowledge. in Jasanoff et al. (eds.) *Handbook of Science and Technology Studies.* Sage Publications.

Creswell, JW. 조흥식.정선욱.김진숙.권지성 옮김. 2015. 『질적 연구방법론: 다섯 가지 접근』. 서울: 학지사.

Cronstedt, Mal. 2002. "Prevention, Preparedness, Response, Recovery - an Outdated Concept?" *Australian Journal of Emergency Management* 17(2).

Crozier, Michel. 1964. *The Bureaucratic Phenomenon.* University of Chicago Press.

Dekker, Sander and Dan Hansen. 2004. "Learning under pressure: The effects of politicization on organizational learning in public bureaucracies." *Journal of Public Administration Research and Theory* 14(2).

Deverell, E.C. 2009. *Crisis-induced learning in public sector organizations*. Dissertation of Utrecht University Repository.

Doka, Kenneth J. 2002. "Disenfranchised Grief." in Kenneth J. Doka ed. *Living with Grief: Loss in Later Life.* The Hospice Foundation of America.

Donahue, A. K. and Joyce, P. G. 2001. "A Framework for Analyzing Emergency Management with an Application to Federal Budgeting." *Public Administration Review.* 61(6): 728-740.

Drury, A. Cooper and Richard Stuart Olson. 2002. "Disasters and Political

Unrest: An Empirical Investigation." *Journal of Contingencies and Crisis Management* 6(3): 153-161.

Dynes Russell R. 1999. "The dialogue between Voltaire and Rousseau on the Lisbon earthquake: the emergence of a social science view." *Preliminary Papers 293*. Disaster Research Center.

Dynes, Russell R. and Havidan Rodriguez 2010. Finding and Framing Katrina: The Social Construction of Disaster. in David L. Brunsma, David Overfelt, and J. Steven Picou. eds. *The sociology of Katrina : perspectives on a modern catastrophe* 2nd ed, 25-36.

Dynes, Russell R. and E. L. Quarantelli. 1968. "Group Behavior Under Stress: a Required Convergence of Organizational and Collective Behavior Perspectives." *Sociology and Social Research* 52: 416-429.

Dzur, Albert W. 2008. *Democratic Professionalism: Citizen Participation and the Reconstruction of Professional Ethics, Identity, and Practice.* THE PENNSYLVANIA STATE UNIVERSITY PRESS

Edelstein, M. R. 1988. *Contaminated Communities: The Social and Psychological Impacts of Residental Toxic Exposure.* Westview Press.

Eisinger, Peter K. 1973. "The Conditions of Protest Behavior in American Cities." *The American Political Science Review* 67(1).

Entman, Robert M. 1993. "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm." *Journal of Communication* 43(4).

Envionmental Protection Agency. 1998. *Reregistration Eligibility Decision (RED) Methylisothiazolinone*.

Epstein, Steven. 1996. *Impure Science: AIDS, Activism, and the Politics of Knowledge.* University of California Press

Erikson, K. T. 1994. *A new species of trouble*. New York: W W Norton.

Fischer, Frank. 2000. *Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge.* Duke University Press

Fischer, Frank. 2003. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices.* New York: Oxford University Press.

Flyvbjerg, Bent. 2006. "Five Misunderstandings About Case-Study Research." *Qualitative Inquiry* 12(2): 219-245.

Freeman, Jo. 1973. "The Origins of the Women's Liberation Movement". *American Journal of Sociology.* 78(4): 792-811

Freudenburg, W. R. 1997. "Contamination, corrosion and the social order: An overview." *Current Sociology* 45: 19-40.

Freudenburg, W.R. and Jones, T.R., 1991. "Attitudes and stress in the presence of technological risk: a test of the Supreme Court hypothesis." *Social Forces* 69(4): 1143-1168.

Frickel, Scott. 2004. *Chemical Consequences: Environmental Mutagens, Scientist Activism, and the Rise of Genetic Toxicology.* Rutgers University Press

Gamson, William A.. 1992. "The Social Psychology of Collective Action." in Aldon Morris and Carol Mueller eds. *Frontiers in Social Movement Theory.* Yale University Press.

Geertz, Clifford. 문옥표 역. 2009. 『문화의 해석』. 까치글방.

George L. Aleksander and Bennet Andrew 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences.* Cambridge, Massachusets, London England: MIT press

Giddens, Anthony. 2007. "The consequences of modernity". In Craig J. Calhoun (ed.), *Contemporary Sociological Theory.* Blackwell. pp.2-243.

Gill, Duane A. 1994. "Environmental disaster and fishery co-management in a natural resource community: Impacts of the Exxon Valdez oil spill." in C. L. Dyer and J. R. McGoodwin (eds.) *Folk management in the world fisheries: Implications for fishery managers.* Boulder, CO: University of Colorado Press

Gill, Duane A.. and J. Steven Picou. 1991. "The social psychological impacts of a technological accident: collective stress and perceived health risks." *Journal of Hazardous Materials* 27(1): 77-89.

_____ 1998. "Technological disaster and chronic community stress.." *Society & Natural Resources* 11(8): 795-815.

Goffman, Erving. 1974. *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience* (Boston: North-eastern University Press.

Goodwin, Jeff, James M. Jasper, Francesca Polletta. 2009. *Passionate Politics: Emotions and Social Movements.* University of Chicago Press.

Gurr, Ted Robert. 1970. "Sources of Rebellion in Western Societies: Some Quantitative Evidence." T*he Annals of the American Academy of Political and Social Science* Septermber.

Haddow, George D., Jane A. Bullock and Damon P. Coppola. 2014. Introduction to Emergency Management. Elsvier.

Hajer, Maarten A. 2005 Coalitions, Practice, and Meaning in Environmental Politics: From Acide Rain to BSE. in Howarth D. & Torfing, J (Eds). *Discourse Theory in European Politics: Identity, Policy and Governance.* New York: Palgrave Macmillan.

Hajer, Maarten A. and Hendrik Wagenaar. 2003. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society.* London: Cambridge University Press.

Hall, Peter A. 1983. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics* 25(3).

Hague, Rod, Martin Harrop, and John McCormick. 2017. *Comparative government and politics.* Palgrave Macmillan.

Handmer, John and Stephen Dovers. 2007. The Handbook of Disaster and Emergency Policies and Institutions. EARTHSCAN.

Hardy, Harriert L. 1965. "Beryllium poisoning: lessons in control of man-made disease." *New England Journal of Medicine* 273: 1188-1199.

Hay, Alastair. 1982. The Chemical Scythe: Lessons of 2,3,4-T and Dioxin. New York: Springer.

Henstra, D. 2010. "Evaluating Local Government Emergency Management Programs: What Framework Should Public Managers Adopt?" *Public Administration Review.* 70(2): 236-246.

Hewitt K, ed. 1983. *Interpretations of Calamity: From the Viewpoint of Human Ecology.* Boston: Allen & Unwin

Hewitt K. 1998. "Excluded perspectives in the social construction of disaster." in E. L. Quarantelli ed. *What is a Disaster?: Perspectives on the Question.* Routledge.

Hills, Alice. 1998. "Seduced by Recovery: The Consequences of Misunderstanding Disaster." *Journal of Contingencies and Crisis Management* 6(3).

Holtz, S. 1991. "The social and political perspective: an environmentalist's viewpoint." in RAYMOND P. COTE and PETER G. WELLS (eds.). *Controlling Chemical Hazards: Fundamentals of the management of*

toxic chemicals. Unwin Hyman Ltd.

Hood, Christopher and Henry Rothstein. 2001. "Risk Regulation Under Pressure: Problem Solving or Blame Shifting?" *Administration & Society* 33(1), 21-53.

Irwin, Alan and Brian Wynne 1996. *Misunderstanding Science?: The Public Reconstruction of Science and Technology.* Cambridge University Press.

Jasanoff, Sheila. 1987. "Contested Boundaries in Policy-Relevant Science." *Social Studies of Science* May.

_____. 1994. "Introduction: Learning from Disaster." in Sheila Jasanoff ed. *Learning from Disaster: Risk Management After Bhopal.* University of Pennsylvania Press.

_____. 1996. "Beyond Epistemology: Relativism and Engagement in the Politics of Science." *Social Studies of Science* May.

Keck and Sikkink 1999. "Transnational advocacy networks in international and regional politics." *International Social Science Journal* 51(159).

Kitschelt, Herbert P. 1986. "Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies." *British journal of political science* 16.

Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown.

Klandermans, Bert. 1984. "Mobilization and Participation: Social-Psychological Expansisons of Resource Mobilization Theory." *American Sociological Review* 49(5).

Klein, Naomi. 2007. *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism.* Metropolitan Books.

Kleinman, Arthur and Joan Kleinman. 1991. "Suffering and its professional transformation: Toward an ehnography of interpersonal experience." *Culture, medicine and psychiatry* 15(3).

Kleinman, Daniel Lee. 2003. *Impure Cultures: University Biology and the World of Commerce*. Univ of Wisconsin Press

Klinenberg, Eric. 1995. "Denaturalizing Disaster: A Social Autopsy of the 1995 Chicago Heat Wave." *Theory and Society* 28(2).

_____. 2002. *Heat Wave: A Social Autopsy of Disaster in Chicago.*

University of Chicago Press.

Knowles, Scott Gabriel. 2012. *The Disaster Experts: Mastering Risk in Modern America.* University of Pennsylvania Press.

Kroll-Smith, J.S. and S.R. Couch. 1989. "Some thoughts on natural disasters: technological hazards and social change." *Envrionment, Technology and Society* 56: 2-4.

Leach, M., I. Scoones, and A. Stirling. 2010. "Governing epidemics in an age of complexity: narratives, politics and pathways to sustainability." *Global Environmental Change* 20(3): 369-377.

Lifton, Robert Jay. 1996. *The Broken Connection: On Death and the Continuity of Life.* American Psychiatric Pub.

Marshall, Brent K., J. Steven Picou and Gill, Duane A. 2003. "Terrorism as Disaster: selected commonalities and long-term recovery for 9/11 survivors." *Research in Social Problems and Public Policy* 11: 73-96.

May, Peter. 1992. "Policy Learning and Failure." *Journal of Public Policy* 12(4): 331-354.

McAdam, Doug. 1982. *Political Process and the Development of Black Insurgency 1930-1970.* University of Chicago Press.

McAdam, Doug. 1996. "The Framing Function of Movement Tactics: Strategic Dramaturgy in the American Civil Rights Movement," in Doug McAdam, John McCarthy, and Mayer Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements* (New York: Cambridge University Press, 1996), pp. 338-55.

McCarthy, John and Meyer Zald. 1977. "Resource Mobilization and Social Movement: A Partial Theory." *American Journal of Sociology* 82(6): 1212-1241.

McLoughlin, D. 1985. "A Framework for Integrated Emergency Management." *Public Administration Review.* 45(Special Issue): 165-172.

Michaels, David. 2008. *Doubt Is their product.* Oxford University Press.(이홍상 역. 2009. 『청부과학: 환경.보건 분야의 전문가가 파헤친 자본과 과학의 위험한 뒷거래』. 이마고.)

Migdal, Joel S. 2001. *State in society: Studying how states and societies transform and constitute one another.* Cambridge University Press.

Mileti DS. 1999. *Disasters by Design: A Reassessment of Natural Hazards in*

the United States. Washington, DC: Joseph Henry.

Mileti, DS., TE Drabek and JE Haas. 1975. *Human Systems in Extreme Environments, Institute of Behavioral Science.* The University of Colorado, Boulder, CO.

Moe, Terry M. 2006. "Political Control and the Power of the Agent." *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 22(1), pp. 1-29.

Moore, Kelly. 2006. *Disrupting Science: Social Movements, American Scientists, and the Politics of the Military,* 1945-1975. Princeton University Press

Mutter, John C. 2015. The Disaster Profiteers: How Natural Disasters Make the Rich Richer and the Poor Even Poorer. St. Martin's Press. (장상미 역. 『재난불평등』. 동녘).

Nelson Thomas E. 1997. "Media Framing of Civil Liberties Conflict and Its Effect in Tolerance." American Political Science Review 91(3): 567-583.

Norris, F. Byrne, C. M. Diaz, E. and Kanisasty. 2001. *The range, magnitude, and duration of effects of natural and human-caused disaster: A review of the empirical literature.* National Center for PDST.

O'Connor, James. 1973. *The fiscal crisis of the state*. New York: St. Martin's Press. (우명동 역. 1990. 『현대국가의 재정위기』. 이론과 실천.)

OECD. 2003. OECD *Guiding Principles for Chemical Accident Prevention, Preparedness and Response: Guidance for Industry (including Management and Labour), Public Authorities, Communities, and other Stakeholders*. 2nd edition. OECD Environment, Health and Safety Publications

Ott, Riki. 2004. *Sound Truth and Corporate Myth$: The Legacy of the EXXON VALDEZ Oil Spill.* Dragonfly Sisters Press. (강윤재.조아라 역. 2011. 『바다가 죽은 날: 액속 밸디즈 호 기름 유출 사건의 진실과 거짓』. 소나무.)

Özerdem, Alpaslan, and Tim Jacoby. 2006. *Disaster Management and Civil Society: Earthquake Relief in Japan, Turkey and India.* London: I.B.Tauris.

Park, Taehyun. 2016. "The humidifier disinfectant case and the legislative challenges of the 20th Congress." *Environmental Health Toxicology* 31, 1-6.

Parsons, Talcott. 1968. "Professions." *International encyclopedia of the social sciences.* New York: Macmillan-Free Press.

Parthasarathy, D. 2015. "Informality, Resilience, and the Political Implications of Disaster Governance." *Pacific Affairs* 88(3): 551-575

Pelling, Mark and Kathleen Dill 2010. "Disaster politics: tipping points for change in the adaptation of sociopolitical regimes." *Progress in Human Geography* 34(1): 21-37.

Penningroth, Stephen. 2010. *Essentials of toxic chemical risk : science and society.* CRC Press.

Perry, Ronald W. and E. L. Quarantelli. eds. 2005. *What is a Disaster?* Xlibris Corporation.

Petak, William J. 1985. "Emergency Management: A Challenge for Public Administration." *Public Administration Review* 45: 3-7.

Petryna, Adriana. 2013. *Life Exposed: Biological Citizens After Chernobyl.* Princeton University Press.

Picou, J. S. 1996. Toxins in the environment, damage to the community: Sociology and the toxic tort. In *Witnessing for sociology: Sociologists in court*, ed. P. Jenkins and J. S. Kroll-Smith, 210-233. Westport, CN: Greenwood Press.

Picou, J. Steven, Duane A. Gill, Christopher L. Dyer and Evans W. Curry. 1992. "Disruption and stress in an Alaskan fishing community: initial and continuing impacts of the Exxon Valdez oil spill." *Industrial Crisis Quarterly* 6: 235-257.

Picou, J. S., Gill, D. A., and M. J. Cohen. 1997. *The Exxon Valdez disaster: Readings on a modern social problem.* Dubuque, IA: Kendall-Hunt.

Picou, Steven J., Marshall, Brent K and Gill, Duane A. 2004. "Disaster, litigation and the Corrosive Community." *Social Forces* 82(4): 1493-1522.

Picou, J, Steven. and Brent K. Marshall. 2007. "Katrina as Paradigm Shift: Reflections on Disaster Reesearch in the Twenty-First Century." Brunsma, David L, Overfelt, David and Picou, J. Steven. (eds.) *The Sociology of Katrina: Perspectives on a Modern Catastrophe*. Rowman & Littlefield Publishers Inc.

Picou, J. S., and D. D. Rosebrook. 1993. Technological accident, community

class-action litigation and social damage assessment: A case study of court-ordered research. *Sociological Spectrum* 13:117-135.

Piven, Frances and Richard Cloward. 1979. *Poor People's Movements: Why They Succeed, How they Fail.* New York: Vintage Books.

Platt, Rutherford H. (ed.) 1999. *Disasters and Democracy: The Politics of Extreme Natural Events.* Washington, D.C.: Island Press.

Rampton, Sheldon and John Stauber 2001. *Trust Us, We're Experts PA: How Industry Manipulates Science and Gambles with Your Future.* Penguin.

Rankin, M. 1991. "The legal perspective." in Raymond P. Côté and Peter G. Wells eds. *Controlling Chemical Hazards*. Springer.

Ravetz, Jerome R. 2006. "Post-Normal Science and the complexity of transitions towards sustainability." *Ecological Complexity,* Volume 3, Issue 4.

Reich, Michael R. 1982. *Toxic Politics: A Comparative Study of Public and Private Responses to Chemical Disasters in the United States, Italy, and Japan.* Dissertation Paper of Yale University.

_____. 1991. "Public and Private Responses to a Chemical Disaster in Japan: The Case of Kanemi Yusho." *Law Japan* 15.

_____. 1994. "Toxic Politics and Pollution Victims in th Third World." in Sheila Jasanoff ed. *Learning from Disaster: Risk Management After Bhopal.* University of Pennsylvania Press.

Renn, Ortwin, Andreas Klinke and Marjolein van Asselt. 2008. "Coping with Complexity, Uncertainty and Ambiguity in Risk Governance: A Synthesis." *Ambio* 40(2): 231-246.

Rozario K. 2001. "What comes down must go up: why disasters have been good for American capitalism." in Steven Biel ed. *American Disasters*. NYU Press

Sabatier, Paul. and Weible, Christopher. 2007. *The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In Theories of the Policy Process,* ed. Paul Sabatier. Westview Press.

Sarat, Austin and Javier Lezaun. 2009. *Catastrophe: Law, Politics, and the Humanitarian Impulse.* Univ of Massachusetts Press.

Schattschneider, EE. 1975. *The semisovereign people: A realist's view of democracy in America.* Wadsworth Publishing Company

Schmidt, Vivien A. 2002. "Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?." *Comparative Political Studies* March.

Schneider, Mark and Paul Teske. 1992. "Toward a theory of the political entrepreneur: Evidence from local government." *American Political Science Review* 86(3): 737-747.

Schneider, Saundra K. 1992. "Governmental response to disasters: the conflict between bureaucratic procedures and emergent norms." *Public Administration Review* 52: 135-45.

_____. 2005. "Administrative breakdowns in the governmental response to Hurricane Katrina." *Public Administration Review* 65(5): 515-516.

Schön, D. & M. Rein. 1994. *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies.* New York: Basic Books.

Shklar, Judith N. 1990. *The Faces of Injustice*. Yale University Press.

Smith, Denis and Domonic Elliot. 2007. "Exploring the Barriers to Learning from Crisis: Organizational Learning and Crisis." *Management Learning* November.

Smith, Keith. 2004. *Environmental hazards : assessing risk and reducing disaster*. New York : Routledge.

Snow, David, Burke Rochford Jr., Steven Worden and Robert Benford. 1986. "Frame Alignment Processes, Micromobilization and Movement Participation." *American Sociological Review* 51(4): 464-481.

Solnit, Rebecca. 2010. *A paradise built in hell: The extraordinary communities that arise in disaster.* Penguin.

Statler, Matthew et al. 2011. *Encyclopedia of Disaster Relief.* SAGE Publications, Inc.

Stern, Eric. 1997. "Crisis and Learning: A Conceptual Balance Sheet." *Journal of Contingencies and Crisis Management* 5(2).

Stone, D.A. 2002. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* 3rd edn. Norton & Company.

Sylves, Richard. 2008. *Disaster Policy & Politics: Emergency Management and Homeland Security.* SAGE.

Takeda, Margare B. and Marilyn 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): 397-411.

Tavera-Fenollosa, Ligia. 1998. Social Movements and Civil Society: The Mexico City 1985 *Earthquake Victim Movement*. Dissertation Paper of Yale University.

Tierney, Kathleen J. 2007. "From the Margins to the Mainstream? Disaster Research at the Crossroads." *Annual Review of Sociology* 33: 503-525.

_____. 2012. "Disaster governance: Social, political, and economic dimensions." *Annual Review of Environment and Resources* 37: 341-363.

Tierney, Kathleen J., Lindell, Michael K and Ronald W. Perry. 2001. Facing Unexpected: *Disaster Preparedness and Response in the United States*. Joseph Henry Press.

Tierney, Kathleen and M. Bruneau. 2007. "Conceptualizing and measuring resilience: A key to disaster loss reduction." *TR News 250*(May-June 2007): 14-17.

Tilly, Charles. 1984. *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons.* Russell Sage Foundation

Trauberman, J. 1983. "Statutory reform of "toxic torts": relieving legal scientific and economic burdens on the chemical victim." *Harvard Environmental Law* Review 7.

Turner, B. A. 1978. *Man-Made Disasters.* Wykeham Science Press.

Turner, R. N., and L. Killian. 1972. *Collective Behavior.* 2nd ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Quarantelli, E. L. 1983. *Emergent Citizen Groups in Disaster Preparedness and Recovery Activities.* Columbus: Ohio Disaster Research Center.

_____. 1988. "Disaster Crisis Management: A Summary of Research Findings." *Journal of Management Studies* 25(4): 373-385.

_____. 1992. "The Case for a Generic rather than Agent Specific Approach to Disasters." *Disaster Management* 2: 191-96

_____. 1996. "Emergent behaviors and groups in the crisis time of disasters." in Kwan, K. (ed.), *Individuality and Social Control: Essays in Honor of Tamotsu Shibutani*, JAI Press. pp.47-68.

_____. 1998. *What is a Disaster? Perspective on the Question*. Routledge.

Quarantelli, E. L. and R. R. Dynes. 1977. "Response to social crisis and disaster." *Annual review of sociology* 3: 23-49.

Vaughan, Diane. 1997. *The Challenger launch decision: Risky technology, culture, and deviance at NASA*. University of Chicago Press.

Verchick, Robert R. M. 2012. "Disaster Justice: The Geography of Human Capability." *DUKE ENVIRONMENTAL LAW & POLICY FORUM.* 23: 23-71.

Waugh Jr., W. L. and Hy, R. J. 1990. "Ch. 1 Introduction to Emergency Management". pp. 1-10. in William L. Waugh, Jr., and Ronald John Hy. eds. *Handbook of Emergency Management.* CT: Greenwood Press.

Weaver, R. Kent. 1986. "The Politics of Blame Avoidance." *Journal of Public Policy* 6(4): 371-398.

Wisner, Ben, Piers Blaikie, Terry Cannon and Ian Davis. 2004. *At Risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters*. 2nd ed. New York: Routledge.

Wynne, Brian 1996. "May the sheep safely graze? A reflexive view of the expert-lay knowledge divide." in Scott Lash, Bronislaw Szerszynski, Brian Wynne (eds.) *Risk, Environment and Modernity: Towards a New Ecology.* SAGE.

Yin, Robert K. 2014. *Case Study Research: Design and Methods,* 5th ed. SAGE.

Yin, Robert K. and D. Davis. 2007. "Adding new dimensions to case study evaluations: The case of evaluating comprehensive reforms." in G. Julnes and D. J. Rog (eds.). *Informing federal policies for evaluation methodology: : Building the Evidence Base for Method Choice in Government Sponsored Evaluations*. San Francisco: Jossey-Bass.

3. 언론 자료

경향신문. 2011/08/31. "'의문의 급성 폐질환 원인은 가습기 살균제'".

_____. 2011/11/17. "가습기살균제로 아내 사망…정부는 우리 버렸나".

_____. 2013/04/23. "사람 잡은 가습기 살균제 제조사, 사과도 없다".

_____. 2014/02/17. “가습기살균제, 사실상 시장서 퇴출”.
_____. 2014/04/23. “‘청와대는 재난 컨트롤 타워 아니다’ 김장수의 무개념 발언.”
_____. 2016/05/06. “[기자칼럼]검사의 눈물”
_____. 2017/07/21. “박근혜 정부 ‘재난안전 컨트롤타워’ 국민안전처 해체 수순은”.
_____. 2017/07/25. “김부겸 “정부 조직개편, 문재인 정부의 ‘일자리 창출’, ‘경제 활성화’”.
_____. 2019/01/15). “검찰, ‘가습기 살균제’ SK케미칼・애경・이마트 압수수색”.
_____. 2019.03.23. “사회적참사특조위 “SK・애경 제조・판매한 ’가습기 메이트’, 반려동물에게 피해 확인“”
_____. 2019.03.25. “보고서 왜곡・은폐…기업윤리도 무뎌진 SK케미칼”
매일경제신문. 1994/11/16. “가습기용 殺菌제濟 선봬: 유공 18억 들여 개발...인체 無害”.
메디컬뉴스. 2016/07/31. “옥시레킷벤키저, 옥시 가습기 살균제 최종 배상안 발표”.
_____. 2018/10/20. “건보공단, 가습기 살균제 제조판매업체 구상권 징수 절반도 안돼”.
민중의 소리. 2016/04/24. “롯데마트, ‘가습기살균제’ 강제조정에 이의신청.. 정식 재판 진행”.
뷰스앤뉴스. 2011/05/26. “괴질 앓던 산모 또 사망, 보름새 2명 사망”.
세계일보. 2011/05/10. “정체 불명 ‘폐렴 공포’”
시사IN. 2016/06/20. “가습기 살균제 위험성, 50일 늦게 알려진 이유”.
약사공론. 2016/10/04. “가습기 살균제 제조판매업체 구상권행사...납부 500만원 불과”
연합뉴스. 2011/11/11. “<폐손상 일으킨 PHMG・PGH는 어떤 물질?>”.
_____. 2016/06/19. “가습기살균제 피해자들, 옥시 의약품 판매 반발…불매운동”
연합뉴스TV. 2018/04/18. “‘가습기 사태’ 옥시 불매운동에 의약품 매출 반토막”
조선일보. 2016/04/18. “롯데마트・홈플러스 “살균제 피해자 사과・보상“…옥시 측 默默不答”.
투데이신문. 2018/11/02. “‘가습기 살균제 원료 제조’ SK케미칼, 정부도 책임

인정했지만 여전히 ‘모르쇠’”.
한겨레. 2012.01.26. “폐수 방류 60년…일본, 끝없는 미나마타병 악몽”
_____. 2013.04.17. “‘미나마타병’ 57년만에 일 대법, 첫 인정 판결”
_____. 2016/02/28. “가습기 사망 사건…검사 1명이 맡다 이제야 ‘전담팀’”.
한겨레21. 2016/09/08. “당신들의 숨 누군가에겐 다시 없을 숨”.
KBS 2019/12/09. 가습기살균제 천식 환자 보상은 ‘0명’…정부가 안 알렸다
YTN. 2011/05/08. “정체불명 바이러스성 급성 폐렴 다수 발생...보건당국 조사 나서.”

강영수. 2013. “막말 넘은 저주 VS 국회 파행 꼬투리 잡기... ‘귀태발언’에 국회 일정 전면 중단.” 『조선일보』(7월 12일)
경향신문. 2011. “가습기살균제 때문에 영유아 5명 사망.” (9월 20일).
_____. 2014. “가습기살균제피해자들, 15개 업체 ‘살인죄’로 고소.” (8월 26일).
_____. 2016. “[속보]검찰, ‘가습기살균제’ 관련 서울대·호서대 압수수색... 실험보고서 조작 의혹.” (5월 4일).
_____. 2016. “[속보]野 3당 ‘가습기살균제·어버이연합·정운호게이트·백남기 농민 사건 등 4개 청문회 개최 공조 합의.” (5월 31일).
곽재훈. 2013/09/20. ’화평법 흔들기’에 성난 의원들 “국회로 가져와!“. 『프레시안』.
_____. 2013/09/24. 정부・여당, 재계 ’화평법 흔들기’에 힘 싣나 『프레시안』.
곽희양. 2016. “[속보] 옥시 전 대표 등 4명 구속 ‘사건 발생 5년만에 구속 처음’.” 『경향신문』(5월 14일).
_____. 2016. “‘가습기살균제’ 노병용 전 롯데마트 영업본부장 등 구속.” 『경향신문』(6월 11일).
곽희양·유희곤. 2016. “옥시, 이제야 “가습기살균제 피해 사과”.” 『경향신문』(4월 21일).
고희진. 2016. “[위기의 계류 법안 ②가습기살균제] 정부는 입이 열 개라도 할 말이 없다.” 『경향신문』(5월 2일).
구혜영·유정인. 2016. “옥시법 만들고 청문회도 추진. 더민주 김종인 ‘가습기살균제 특별법’ 제정 밝혀.” 『경향신문』(4월 27일).
김기범. 2013. “정부, 가습기살균제 피해자 의료비 지원.” 『경향신문』(8월 14일).

_____. 2014. “가습기살균제 제조·판매 7개사에도 구상권 청구.” 『경향신문』 (10월 21일).
_____. 2015. “가습기살균제 피해자들, 가장 큰 피해 준 ‘옥시’ 영국 본사 항의 방문.” 『경향신문』(5월 6일).
_____. 2015. “아들 앗아간 가습기살균제 항의하러 영국 갑니다.” 『경향신문』 (5월 19일).
_____. 2015. “가습기살균제 책임 촉구하러 영국 다녀온 백도명 교수 “위험의 불확실성, 모두 공개하는 솔직함이 중요”.” 『경향신문』(6월 8일).
_____. 2015. “가습기살균제에 두 딸 잃고 셋째마저 숨 차는 고통.” 『경향신문』(12월 14일).
_____. 2016. “가습기살균제 건강피해자 227만 명 추산, 한국인 5명 중 1명꼴로 경험.『경향신문』 (1월 17일).
_____. 2016. “가습기살균제 피해자 1282명·사망 218명 ‘공포는 진행 중’.” 『경향신문』(1월 19일).
_____. 2016. “가습기살균제 피해자 늘어만 가는데, 정부는 수수방관.” 『경향신문』(2월 1일).
_____. 2016. “[가습기살균제 파문]3-4등급 피해 87%가 ‘호흡기 질환’... 5년 만에 “범위 확대”.” 『경향신문』(4월 29일).
_____. 2016. “[가습기살균제 영국항의방문단 2신]레킷벤키저 본사 최고경영자 면담 약속.” 『경향신문』(5월 5일).
_____. 2016. “전국 돌며 피해자 만나고 주머니 털어 연구.” 『경향신문』(5월 6일).
_____. 2016. “[단독][가습기살균제의 진실]환경부 ‘폐 이외 질환’ 보고 무시... 담당국장은 ‘보고서 몰랐다’.” 『경향신문』(5월 11일a).
_____. 2016. “[가습기살균제의 진실] 폐 이외 후유증 연구·치료 기관 필요.” 『경향신문』(5월 11일b).
_____. 2016. “옥시 ‘불출석’·여당 ‘불참’·정부는 ‘사과 회피’... 반쪽 청문회.” 『경향신문』(9월 2일).
_____. 2018. “가습기살균제 독성물질, 폐・호흡기 외 간에도 이동 확인・・・ 피해 인정범위 넓어질까.” 『경향신문』(6월 7일).
_____. 2019. “[단독]정부 용역보고서 ‘가습기살균제, 인체 전반 피해’ 확인.” 『경향신문』(5월 13일).
_____. 2019. “[단독]소아간질성 폐질환・독성간염, 가습기 살균제 피해 질환 인정.” 『경향신문』(5월 22일).

김기범·곽희양. 2016. “살균제 피해단체 법인화... ‘전 환경부 장관 고발’.” 『경향신문』(5월 22일).
김기범·이삭. 2016. “옥시, 피해자에 ‘사과 간담회’ 일방 통보... 문자 대리 전송 ‘심부름’해준 환경부.” 『경향신문』(5월 20일).
김기범·조미덥. 2016. “[가습기살균제의 진실]정부, 3년 전 ‘제조업체와 개인 간 문제다’.” 『경향신문』(5월 11일).
김보미. 2016. “가습기살균제 피해자들 “옥시 제품 불매” 호소.” 『경향신문』(4월 25일).
_____. 2016. “옥시측 2일 가습기살균제 사태 후 첫 기자회견 연다... 대형마트 ‘옥시’제품 판촉 제외키로.” 『경향신문』(5월 1일).
_____. 2016. “옥시 ‘가습기 피해 보상안’, 위자료 1억5천만 제시... 피해자들 ‘다양한 피해 고려없다’반발.” 『경향신문』(6월 19일).
_____. 2016. “옥시, 가습기살균제로 사망한 영유아 10억 원 배상... 피해자 측 ‘일방적 결정이며 꼼수’반발.” 『경향신문』(7월 31일).
김상범. 2017. “환경부, 생활화학제품 관리 조직 신설... 미세먼지·친환경차 전담 부서도 생겨.” 『경향신문』(3월 14일).
김서영. 2016. “[가습기살균제 피해자 확산]영국항의방문단 ‘옥시 CEO, 한국인을 바보 취급했다’.” 『경향신문』(5월 11일).
김시연. 2019. “가습기 살균제 피해자, 지원결정 한 달 만에 숨져... 사회적참사 특조위 “정부 기준 지나치게 엄격“.” 『오마이뉴스』(1월 19일).
김윤나영. 2016/05/09. 전경련 “가습기 살균제법, 기업 부담 가중시켜 반대“ 『프레시안』.
김정연. 2019. “가습기살균제 법개정 추진… “건강 나빠지면 피해자로 인정”.” 『SBSCNBC』(8월 28일).
김재중. 2011. “부처들, 가습기살균제 책임 떠넘기기 여전... 수습·조사·대책 공백.” 『경향신문』(4월 16일a).
_____. 2013. “심상정·장하나, 가습기살균제 피해자 긴급구제·지원 결의안 국회 제출.” 『경향신문』(4월 16일b).
김지환. 2017. “문 대통령 ‘가습기살균제 피해, 대통령 사과발언 검토’ 지시.” 『경향신문』(6월 5일).
_____. 2017. “문 대통령, 가습기 살균제 피해자에게 정부 차원 사과... 피해사례 보고 후 6년 만에.” 경향신문』(8월 8일).
김진방. 2016. “ ‘불매운동 타깃’ 옥시, 생산직 근로자 무더기 해고.” 『연합뉴스』(6월 15일).

김한솔. 2019. “[가습기살균제 청문회] ‘피해구제’ 핵심 조항의 오류, 뒤늦게 수정하겠다는 환경부.” 『경향신문』(8월 28일).
김향미. 2016. “박원순 서울시장 “서울시에서 옥시 제품 쓰지 않겠다”.” 『경향신문』(4월 29일).
남빛나라. 2013. “장하나 “이마트 가습기살균제, 사망 가능성 있어.” 『프레시안』(4월 9일).
_____. 2103. “SK케미칼·옥시, 가습기살균제 유독성 알고 있었다.” 『프레시안』(7월 15일).
남빛나라. 2013/02/07. 아내와 아기를 잃은 이 남자, “살인자는 바로…“ 『프레시안』.
_____. 2013/02/14. ’옥시싹싹’이 망가뜨린 이 남자, 그 기막힌 사연은? 『프레시안』.
_____. 2013/03/21. 지옥에서 보낸 10년! 누가 ’천사’의 날개를 꺾었나? 『프레시안』.
_____. 2013/04/09. 장하나 “이마트 가습기 살균제, 사망 가능성 있어“ 『프레시안』.
_____. 2013/05/01. 가습기 살인 피해자 3년 만에 웃었다! 딴죽 건 새누리당! 『프레시안』.
_____. 2013/05/08. 국회 또 뒤통수 쳐…가습기 피해자 예산 전액 삭감 『프레시안』.
_____. 2014/01/01.. 기재부 제동…가습기살균제 피해자 지원 예산 삭감안 프레시안
남지원. 2013. “11명 죽었는데 돈 없어서 조사할 수 없다고?” 『프레시안』(4월 15일).
_____. 2016. “[정리뉴스]옥시가 거부한 가습기살균제 동물실험 결과는.” 『경향신문』(5월 11일).
_____. 2016. “[속보]치약 10개 업체 149개 제품에서 가습기살균제 성분 사용.” 『경향신문』(9월 30일).
노도현. 2016. “가습기살균제 피해 유족과 반도체 직업병 피해자 유족이 만나다.” 『경향신문』(6월 7일).
노정연. 2016. “가습기살균제 피해자 가족, 125개 불매대상 옥시 제품 공개.” 『경향신문』(4월 28일).
박광식. 2013. “[기고]화평법, 잘 쓰면 약이 된다.” 『경향신문』(9월 9일).
박용필. 2016. “[정리뉴스] ‘밑져야 본전’으론 안돼. 다시 뜨는 ‘징벌적 손

해배상’.” 『경향신문』(7월 8일).
박용하. 2011. “가습기살균제로 아내 사망... 정부는 우리 버렸나.” 『경향신문』(11월 17일).
_____. 2016. “옥시 전 대표 ‘피해 인과관계, 과학적으로 입증돼야’.” 『경향신문』(8월 1일).
박은하. 2017. “사회적 참사법 330일의 재구성.” 『경향신문』(12월 2일).
박형남. 2019. “박명재 의원 ‘포항지진특별법’ 제정 역설.” 『경북매일』(7월 11일).
박홍두. 2016. “[가습기살균제 특별법 추진]청문회 성사 땐 늑장 조사 책임문제 집중적으로 다룰 듯.” 『경향신문』(4월 27일).
_____. 2016. “심상정 “가습기살균제 3~4등급 피해자 70%도 호흡기질환 고통” ... 47명 의료기록 분석.” 『경향신문』(4월 28일).
_____. 2016. “더민주 이종걸 “5월 국회서 가습기살균제 청문회 반드시 열 것... 정부 청년 고용정책은 역시나 맹탕.” 『경향신문』(4월 29일).
반기웅. 2018. “가습기살균제 사건 책임 없다던 SK, 뒤로는 입막음 시도.” 『경향신문』(7월 28일).
배문규. 2017. “ ‘가습기살균제’ 태아 피해 기준 첫 마련.” 『경향신문』(3월 27일).
_____. 2018. “ “아직 끝나지 않았습니다” …사회적참사 특조위, 가습기 살균제 피해자들의 절박한 첫 회의.” 『경향신문』(4월 12일).
백경서. 2019. “자연지진 vs 유발지진...지진 이어지는 포항, 원인은?” 『중앙일보』(2월 11일).
백인성·정희완 2012. “ ‘52명 사망’ 가습기살균제 검찰 수사 나섰다.” 『경향신문』(9월 12일).
선명수. 2019. “가습기 살균제 ‘마음도 파괴’ · · · 피해자 10명 중 7명 ‘만성 울분’.” 『경향신문』(3월 14일).
_____. 2019. “사회적참사 특조위 “가습기 살균제 검찰 수사결과 환영..정부 책임 관련 수사는 미흡“.” 『경향신문』(7월 23일).
손봉석. 2015. “피해자 530명 ‘가습기살균제참사’ 4주기.. “가해기업, 사과 한마디 없어.” 『경향신문』(8월 31일).
_____. 2016. “가습기살균제 피해자들 ‘믿고 기다릴 시간이 없다’.” 『경향신문』(5월 9일).
손정은. 2016. “환경단체 “가습기살균제 참사 원인” SK케미칼 고발.” 『경향신문』(3월 9일).

송윤경. 2013. “가습기살균제 추가조사 불허에 폐손상조사위 반발... 복지부 “인과성 규명에 한계”.” 『경향신문』(4월 12일).
_____. 2017. “환경부 용역연구 결과 ‘가습기살균제 피해자 40~50만명’ ... 혹시 나도?” 『경향신문』(5월 26일).
_____. 2013. “ ‘가습기살균제 방지법’ 논의에 애경 참여 논란.” 『경향신문』(9월 16일).
_____. 2017. “공정위, 가습기살균제 만든 'SK케미칼'에 '형사고발·거액 과징금' 결론 왜 뒤집었나.” 『경향신문』(9월 15일).
_____. 2017. “SK케미칼 ‘가습기메이트’ 성분 CMIT?MIT, 폐섬유화 없이 사망 일으켜.” 『경향신문』(10월 18일).
안종주. 2014. “환경성 질환, 언제까지 '괴질'로 방치할 건가” 『프레시안』. 2014.02.25.
안종주. 2016/05/11. '악마의 변호사' 김앤장, 이렇게 움직였다. 프레시안.
유명종. 2016. “[동영상뉴스] 우상호 ‘6월 국회서 가습기살균제특위 구성하겠다’.” 『경향신문』(5월 31일).
유정인. 2016. “[가습기살균제 파문]대통령 나서자.. 새누리 “옥시, 부도덕함의 극치” 따라하기.『경향신문』(4월 29일).
유정인·김기범. 2016. “윤성규 환경장관 ‘저는 정부 대표 아니라 환경부 대표해 나온 것’.” 『경향신문』(5월 11일).
윤지아. 2016. “하태경 의원, 보건복지부 보유 의료 기록물 긴급 보존 요청.” 『베이비뉴스』(7월 25일).
윤지원. 2019. “[단독]검찰, 환경부와 SK케미칼·애경 유착 정황 포착.” 『경향신문』(6월 5일).
_____. 2019. “[단독] ‘공정위 전관’ 동원해 주심위원과 ‘부적절한 만남’.” 『경향신문』(6월 12일).
이삭. 2016. “ ‘할 수 있는 모든 것 동원해 지원하겠다’ ... 옥시 대전서 가습기 피해자 사과.” 『경향신문』(5월 20일).
이성희. 2016. “롯데마트 “가습기살균제 죄송”.. 피해자들 “진정성 의심”.” 『경향신문』(4월 18일).
_____. 2016. “옥시, ‘가습기살균제’ 뒤늦게 사과... 피해자 단체 “이건 사과 아니다”.” 『경향신문』(4월 21일).
_____. 2016. “[속보]옥시, 5년만에 “가습기 살균제 죄송” ... 피해자들 “자진 철수하라”.” 『경향신문』(5월 2일).
_____. 2016. “옥시, 피해자 배상액 2배 이상 올려... 검찰 수사 결과 앞둔 ‘여

론 무마용’.” 『경향신문』(6월 6일).
_____. 2016. “일부 물티슈서 가습기살균제 유해성분 검출.” 『경향신문』(9월 8일).
이영경. 2011. “영·유아 원인 미상 폐렴 사망도 가습기살균제 탓.” 『경향신문』(9월 13일).
이혜리. 2017. “[속보] ‘가습기 살균제 사망사건’ 신현우 옥시 전 대표, 항소심 징역 6년.” 『경향신문』(7월 26일).
이효상. 2016. “국회 가습기 청문회 둘째날, SK케미칼 대표 모호한 답변 반복해.” 『경향신문』(8월 30일).
_____. 2016. “ ‘가습기살균제 청문회’ SK케미칼 ‘우린 몰랐다’ 철면피 대답에 질타.” 『경향신문』(8월 31일).
임형섭. 2017. “朴정부 靑문건서 “가습기살균제 특별법 제정 안되도록 대처“.” 『연합뉴스』(10월 20일).
장은교. 2015. “미안하다 그래도 책임은 없다? 가습기살균제 피해자들 영국 항의시위.” 『경향신문』(5월 24일).
정유미. 2011. “가습기살균제 탓 영·유아 5명 사망.” 『경향신문』(9월 20일).
_____. 2011. “가습기살균제 피해 사망 18명... 추가 발표 잇따라.” 『경향신문』(11월 1일a).
_____. 2011. “ “가습기살균제 폐손상 확인” 옥시싹싹 등 6종 수거명령.” 『경향신문』(11월 1일b).
정제혁·조미덥. 2016. “[가습기살균제의 진실]정부·재계·여당 ‘친기업 3각 커넥션’... 결국 국민 생명 희생.” 『경향신문』(5월 11일).
정환보. 2016. “새누리도 가습기살균제 특별법 추진... 단, ‘피해보상’ 한정.” 『경향신문』(4월 29일).
조문희. 2019. “사회적참사 특조위, “사전 고시 없어도 가습기살균제 관련 질환 모두 인정해야“.” 『경향신문』(8월 13일).
조미덥·이혜리. 2016. “[가습기살균제 늑장 대응]여야 ‘유해성 외면’ 질타... 환경부 ‘발빼기’ 급급.” 『경향신문』(7월 25일).
조미덥·윤지원. 2019. “환경부, ’가습기 살균제 업체에 자료 유출 혐의’ 서기관 대기발령.” 『경향신문』(6월 5일).
조형국. 2017. “[속보]공정위, 가습기살균제 애경·SK케미칼 ’기만적 광고’ 재조사.” 『경향신문』(9월 15일).
주영재. 2016. “가습기살균제 피해자들 집단 손해배상소송 추진.” 『경향신문』(4월 21일).

진현권. 2016. “경기도 서울시 이어 ‘옥시제품 사용 중단’ 선언.” 『뉴스1』 (5월 9일).
채은하. 2012/01/15. “가습기 살균제로 죽은 아내, 남은 건 소송・빚더미“ 『프레시안』.
허남설. 2016. “[속보]여야 3당 가습기살균제 국정조사 합의.” 『경향신문』(6월 27일).
현정석. 2016. “옥시 사과에 유가족 거부.” 『경향신문』(5월 2일).
홍재원. 2016. “검 “가습기 사건, 정부 책임 없다”... 국가 배상 어려울 듯.” 『경향신문』(4월 25일).
최예용. 2015. “한국만 판매 허가 ‘가습기 살균제’.” 『경향신문』(11월 25일).
KBS. 2016. “ ‘불매 운동 직격탄’ 옥시... 마트 매출 ‘반토막’.” (5월 3일).
KTV. 2013. “가습기살균제 위해성분 2종 유독물 지정” (4월 15일).

4. 기타: 온라인 자료, 학회 기조연설

공정거래위원회. 2016. 『정책브리핑: 가습기살균제 제조업체 무혐의 아닌 심의 절차 종료』 http://www.korea.kr/news/actuallyView.do?newsId=148820501(8월 24일).
공정거래위원회 홈페이지. 『정책/제도-위원회심결제도-주요내용』 http://www.ftc.go.kr/www/contents.do?key=187(검색일: 2019년 1월 5일).
국무조정실. 2016. 『정책브리핑: 가습기 살균제 원료물질 성분 함유 제품 전면 조사』 http://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148822347(9월 29일).
나정균. 2013. 『정책브리핑: 화평법, 화학물질 관리 글로벌 스탠다드』 http://www.korea.kr/news/contributePolicyView.do?newsId=148761640 (6월 3일).
네이버 시사상식사전 https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=65742&cid=43667&categoryId=43667(검색: 2018.12.05.)

네이버 지식백과. https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1141510&cid=40942&categoryId=32304. 조간대[intertidal zone , 潮間帶](검색일: 2017.12.09.)

류희인 행정안전부 재난안전관리본부 본부장. 2017. Keynote Speech in ICCEM (제11차 국제위기관리학회 in 충남 보령).

사회적참사특별조사위원회 홈페이지. 가습기살균제 조사기획과 작성 『언론동향』. http://socialdisasterscommission.go.kr/news/media/Read.jsp?ntt_id=2679(검색일: 2019년 3월 1일).

안산정신건강트라우마센터 홈페이지 http://www.ansanonmaum.net/sub.php?menukey=35(검색일 2017.12.01.)

안전보건공단 홈페이지. http://msds.kosha.or.kr/kcic/msdsdetail.do.(검색일: 2018.05.07.)

최예용. 2017. “20171011 우원식 의원 등 22명 국회의원, 가습기살균제 피해구제특별법 개정안 발의.”(환경보건시민센터 홈페이지 http://eco-health.org/bbs/board.php?bo_table=sub03_02&wr_id=911&page=3)(검색일: 2018년 1월 5일).

한국환경산업기술원 홈페이지. 『통계자료: 신청·접수 현황』(https://www.healthrelief.or.kr/home/content/stats01/view.do#page01) (검색일: 2019년 8월 3일).

Cutter SL. 2006. “The geography of social vulnerability: race, class, and catastrophe. Understanding Katrina: Perspectives from the Social Sciences.“ (Understandingkatrina 홈페이지 http://understandingkatrina.ssrc.org/Cutter/)(검색일: 2018.08.14.).

Environmental Protection Agency (EPA) 홈페이지. 2003. Emergencies. www.epa.gov/ebtpages/emergencies.htm(검색일: 2018.10.10.).

Resilient Community Organisations 홈페이지. https://resilience.acoss.org.au/the-six-steps/leading-resilience/emergency-management-prevention-preparedness-response-recovery(검색일: 2018년 5월 1일).

Webb, Gary. 2017. Keynote Speech in ICCEM(제11차 국제위기관리학회 in 충남 보령).

UNISDR(UN International Strategy for Disaster Reduction) 홈페이지. https://www.unisdr.org/who-we-are(검색일: 2017.07.01.).

Abstract

The Political Dynamics of Disaster Governance

- A Focus on the Humidifier Disinfectant Disaster -

Lim, Gihong
Department of Political Science
The Graduate School
Seoul National University

What does disaster mean in modern society? Disasters, unlike the past, are no longer understood only as natural disasters. Even when a natural disaster such as a tsunami or earthquake occurs, it is difficult to determine who is the victim of the disaster. Questions are also raised about how far a particular event will be defined as a disaster, even if it is defined as a disaster. In addition, even if a particular event is categorized as a disaster, questions are raised as to how far it would be lost.

The disaster has long been thought of as a technical problem, an administrative target. That is, attention was not paid to the recovery process, focusing only on how to respond to or prevent disasters. However, the disaster recovery process is a political process that sharply raises the question of what to define ‘recovery’, who should be the victim, what should be the compensation for the victim, and who will be responsible.

The purpose of this study is to present an explanation of the political dynamics of the disaster recovery process, in which existing studies did not pay attention by conducting a more analytical study on the ‘humidifier disinfectant tragedy’, which is a combination of environmental disasters with extensive damage and “technical failure and bureaucratic failure.”

The humidifier disinfectant disaster, which has caused unprecedented casualties as a single disaster, is an important case that deserves attention to policymakers and disaster researchers. The disaster was evaluated as the worst environmental disaster in Korea, and recorded the largest number of victims in a single incident. However, the reason for paying attention to the humidifier disinfectant tragedy is not simply because of the high number of deaths, victims, or the need for policies to respond to new types of disasters. Most of all, it showed a different path from the normal recovery process expected after the disaster caused by toxic chemicals.

For example, unlike the ‘Herbei Spirit oil spill’, a typical environmental technical disaster, the humidifier disinfectant disaster was an insensible and slow disaster. This meant that disaster victims were difficult to create social pressures that would allow the state to formulate and implement legal, institutional and administrative measures for recovery. However, the two cases differ in the content of the compensation obtained by each victims’ group. For example, health damages (prostate cancer, leukemia, etc.) due to oil spills have been reported, but not one of the residents of Taean has ever received compensation or compensation for health damages. However, victims of humidifier disinfectants, although partial and gradual, have expanded the scope and scale of compensation for health damage. What caused the difference in these political outcomes? Why are some disasters

politicized while others are limited to social issues? Why do some disasters succeed in institutionalizing for restoration and reparations, while others fail?

Disaster victims find it difficult to challenge the existing political order due to a fall in their socioeconomic status and health damage. In most disasters, victims should be forced to accept a further fall in socioeconomic status over time, without receiving social support for the recovery of the damage, except for some relief measures in the early stages of the disaster. The humidifier disinfectant disaster also took the same route in the early stages.

As of 2019, however, victims of the humidifier disinfectant disaster had succeeded in revealing causality and are driving changes in the country's policies. How could the victims of the humidifier disinfectant organize themselves and carry out the process of "socializing conflict" to drive damage compensation and policy changes while the harm done by the company and the nation's 'denial and blame avoidance' continued and the 'prevention of conflict' continued? In other words, how can peripheral disaster victims succeed in collective action to hold the state and the enterprise accountable, mobilize the resources necessary for the damage support, and influence the formation of disaster governance, a public structure for compensation?

This study presents the actors' framing strategies from a constructivist perspective, and the co-production of scientific knowledge and the politics of expertise as its explanatory factors.

The process of recovering from the humidifier disinfectant disaster was largely dependent on two frameworks. First, there was contention among frames of whether to regard humidifier disinfectant as a "private dispute" or a "failure of chemical management policy," and second, to "limit health damage to lung damage" from humidifier

sterilizers or to "conscribe humidifier disinfectant syndrome." When the framework for defining humidifier disinfectant as a problem for businesses and consumers, and considering only certain symptoms of lung damage as a disease to be avoided, punishment of the perpetrators and the country's policy response were delayed, and the physical, psychological and socioeconomic damage suffered by the victims was aggravated. On the other hand, the more we defined the humidifier disinfectant disaster as a social disaster as a failure of the chemical management policy, and the more various diseases caused by the use of the product as a humidifier sterilizer health damage, the more the country's policy change became visible, and the more policy support and legal and institutional grounds could be laid out for the victims.

Success in framing, however, does not guarantee a governance structure in favor of victims. This is because bureaucratic inertia or bureaucratic expediency may still remain. In response this study presents co-production of knowledge and "politics of expertise" as alternatives to overcome bureaucratic barriers. In the case of the humidifier disinfectant disaster, victims could gather abundant evidence, counter experts could construct scientific facts and logics against the government based on such evidence, and could drive policy change based on counter logic.

Existing disaster studies have focused only on the disaster response phase and have not paid attention to the disaster recovery process and disaster victims. This study empirically analyzes time-consuming and complex disaster recovery processes to address the general issues of environmental and technical disasters, as well as theoretical alternatives that disaster victims can use to recognize corporate and national responsibilities and to obtain comprehensive compensation.

It also contributes to broadening the horizons of political science research by providing a thick description of the actors' perceptions, strategies and interactions that are revealed in the course of disaster response and recovery.

kewords: disaster governance, disaster recovery, political dynamics, politicization and institutionalization of disaster

Student Number: *2013-30073*