

## 사회적 위기 극복을 위한 대안적 패러다임 모색: 용산참사 사례를 중심으로\*

박 광 국\*\*

〈 목 次 〉

- I. 서 론
- II. 이론적 고찰
- III. 용산 참사의 원인분석 및 방지를 위한 기본 프레임
- IV. 성찰적 행정학의 관점에서 본 용산참사의 비극: 그 대안은 무엇인가?
- V. 결 론

〈 요 약 〉

본 연구는 정부조직구조의 전형으로 불리는 관료제의 패러다임에 내재하는 문제점을 밝히고 이를 극복하기 위한 대안적 패러다임으로 성찰적 해석학 모형을 제시하였다. 분석의 편의를 위해 관료제의 문제점을 도구적 이성 중시, 공적영역 축소, 왜곡된 소통구조 측면에서 파악하고 이를 해결하기 위한 방안으로 정책대상집단의 수요에 기반한 정책설계, 정책동기의 공익성, 정책수혜에서 소외된 집단에 대한 소통과 나눔, 정책 대상집단의 성숙된 시민의식, 그리고 지역공동체 구축의 필요성을 제시하였다. 본 연구에서는 관료제 모형에 입각한 행정에서 발생한 용산참사 사례와 성찰적 해석학적 모형에 입각하여 시행된 대전 무지개 프로젝트 사업의 두 가지를 비교해 봄으로써 두 사업이 전혀 다른 결과를 나타낼 수밖에 없는 구조적 원인을 분석하고 앞으로 용산참사와 같은 사회적 위기의 재발을 방지하기 위해서는 성찰적 해석학적 모형에 입각한 행정이 절대적으로 요구된다는 점을 강조하였다.

【주제어: 관료제 모형, 성찰적 해석학적 모형, 용산참사】

\* 본 논문의 질을 높이기 위해 귀중한 조언을 해 주신 익명의 심사자들에게 감사드린다.

\*\* 가톨릭대학교 정경학부 교수(kkpark@catholic.ac.kr).

논문접수일(2009.12.10), 수정일(2010.1.26), 게재확정일(2010.2.17)

## I. 서론

이명박 정부 이후 국민과 행정부 간의 의사소통의 부재로 인해 사회적 위기로 볼 수 있는 광우병 사태로 인한 촛불시위가 일어났으며 이는 곧 대정부 신뢰저하로 귀결되었다. 최근에 일어난 용산 참사는 의사소통의 부재가 얼마나 심각한 사회적 위기를 불러오며 이는 곧 국가위기로 치달을 수 있다는 것을 극명하게 보여주고 있다. 이에 대해 MBC의 신경민 전 앵커는 이러한 무리한 진압 작전에 대해 다음과 같이 평하고 있다.

“용산의 아침 작전은 서둘러 무리했고, 소방차 한 대 없이 무대비였습니다. 시너에 대한 정보도 준비도 없어 무지하고, 좁은 데 병력을 밀어 넣어 무모했습니다. 용산에서 벌어진 컨테이너형 트로이 목마 기습작전은 처음부터 끝까지 졸속 그 자체였습니다. 법과 질서란 목표에만 쫓긴 나머지 실행 프로그램이 없었고 특히 철거민이건 경찰이건 사람이라는 요소가 송두리째 빠져 있었습니다.”

이처럼 현대 주류 행정학 이론에 경도된 행정공무원들은 행정 합리성 모형에 입각해 오로지 위로부터 주어진 목적 달성을 위해 능률적으로만 움직이는데 익숙해 있을 뿐이지 용산 철거민들의 생활세계에 대한 이해는 턱없이 부족한 실정이다. 이러한 논리실증주의적 사고방식은 현대 행정이 직면하고 있는 복잡다기한 행정문제를 결코 효과적으로 풀 수 없다고 많은 학자들은 지적하고 있다 (Denhardt, 1984; Husserl, 1976; Harmon, 1981).

본 논문에서는 이러한 행정위기가 나타난 과정을 이론적으로 고찰하고 그 해결방안에 대한 모색을 논리실증주의에 입각한 관료제 모형의 비판을 통해 성찰적 관점에서 검토하고자 한다. 동시에 용산참사라는 사례를 가지고 왜 그러한 사태가 일어났는지, 그리고 이를 해결할 수 있는 방안은 무엇인지를 대안적 패러다임에 입각해서 성공적으로 도시재개발 사업을 수행한 대전시의 「무지개 프로젝트」와의 비교분석을 통해 살펴보고자 한다.

## II. 이론적 고찰

행정 합리모형이 태생적으로 잉태하고 있는 한계점에 대해 덴하르트는 3가지 점을 지적한다. 첫 번째 쟁점은 바로 인간이성에 대한 제한된 관점인데 라모스(1980)는 역사적 측면에서 설명을 가하고 있다. 그는 현대적 개념의 도구적 합리성을 시장경제의 성장과 연결하고 있다. 시장의 요구를 수용하기 위해 대규모 조직을 관리하는 자는 합리적 생산과정을 통해 보다 더 큰 능률성을 추구하게 된다. 이런 상황에서 개인은 하나의 직업 노동자로 전락하며 시장이 요구하는

정신세계에 자연스럽게 순응하게 된다. 하지만 여기에서 개인은 자아실현을 위한 기회를 거의 찾지 못하게 된다. 더욱이 능률성에 너무 지나치게 집착하다 보면 우리의 관심을 목적보다는 수단으로 돌리게 되고 의사결정과정에서 철저한 분석이나 참여를 경시하게 된다. 이런 점에서 공공조직의 구성원들은 단순히 능률성에만 반응하기 보다는 정책결정과정의 민주화를 증진하는 것이 중요하다.

둘째, 합리모형은 참된 지식이 획득될 수 있는 방법은 단 한 가지뿐이라고 가정하는데 여기에 많은 맹점이 있다. 번스타인이 1976년도에 쓴 「사회 및 정치 이론의 재구성」이라는 책에서는 논리실증주의 과학을 비판하면서 인간 행태는 문화적 혹은 역사적으로 결정되기 때문에 시간과 공간이 달라짐에 따라 상이하게 나타날 수 밖에 없다고 주장한다. 이것이 타당하다면 논리실증주의 과학이 가정하는 거대이론의 구성은 사실상 어렵다고 볼 수 있다.

이와 관련해 전종섭(2001)도 논리실증주의에 입각한 관료제 모형이 갖는 한계를 7가지 측면에서 고찰하고 있다. 그에 의하면 현대의 급변하는 환경에서 참여, 수평적 관계, 사람사이의 협동을 조장하는 데 있어 관료제는 근본적인 결함을 나타내고 있다. 구체적으로 보면 첫째, 전통적 관료제에서는 모든 권력과 권위는 상층부에서 나오기 때문에 중요한 의사결정을 할 때 부하직원들을 참여시켜 협의하지 않고 일방적으로 하는 경우가 많다. 하지만 비판론자들은 권력자체가 관계성을 갖고 있기 때문에 조직목표를 효과적으로 달성하기 위해서 조직관리자는 부하직원들의 협조를 이끌어 내는 것이 대단히 중요함에도 불구하고 이것을 간과하고 있다고 주장한다.

둘째, 전문직업관료들의 행정 지배현상인데 이들은 자기 분야에서의 전문적 언어와 지식을 가지고 자연스럽게 공공정책의 결정과정에서 막강한 권력을 행사한다. 이런 점에서 볼 때 행정관료제에서의 전문직업주의는 정치적 민주성을 저해할 위험을 항상 내포하고 있다.

셋째, 도구적-기술적 합리성인데 웨버에 의하면 이것은 능률성의 극대화를 위해 위로부터의 지시를 위한 규칙을 고도로 정교하게 만드는 것을 의미한다. 이에 대해 라모스(1980)는 이러한 기능주의적 관료제야말로 조직내 개인들의 잠재성을 부정하고 단순히 대규모 조직의 경제적 욕구에만 초점을 맞춘다고 비판한다. 현대 관료제는 조직의 주어진 목표를 달성하기 위해 다양한 기술적 수단을 강구하지만 불행하게도 조직내 개인들은 항상 합리적으로만 행동하지는 않는다. 그러한 결과, 관료제는 실제로는 비합리적이고 비능률적으로 움직이며 예기치 못한 인간의 행동을 이해하거나 처방을 내리는 데 있어 많은 어려움을 겪는다.

넷째, 우리들은 관료제를 웨버가 설정한 이상적 구성물로 이해할 때 관료제의 존재를 기본적 특질을 가진 객관적 현상으로 의식하게 된다. 버거와 릭커만은 물화(reification)를 하나의 과정으로 설명하는데 즉, 이것에 의해 사람들은 자

신이 사회의 창조자라는 사실을 망각하고 이러한 관료제를 마치 자신의 생명체를 갖고 있는 것처럼 착각하게 된다. 하지만 규칙, 역할, 직무분류 등은 조직의 질서와 운영방식을 유지하기 위한 필요조건으로서 이들을 해석하고 받아들일 때 역사적 혹은 문화적으로 구성되게 된다.

다섯째, 복잡조직은 사회적으로 구성된 의미와 집합 행위로 되어 있는 사회적 상호작용망으로 볼 수 있다. 하지만, 사회적이면서 정치적인 복잡성을 다루는데 있어 전문가와 정책분석가들은 “과도한 합리주의(hyper-rationality)”에 의존하는 경향이 있다. 그런데 이러한 과도한 합리주의는 효과적인 대중 속의를 무시하고 합리성의 실패를 깨닫지 못하게 된다(Bohman, 1996:157). 이로 인해 정부조직들은 대중에게 덜 개방적이고 대중의 비판에 덜 반응하게 된다.

여섯째, 민주사회에서 정치과정의 시민참여는 필수불가결한 것으로 이해되고 있다. 하지만 불행하게도 많은 행정관료들은 시민참여를 민주행정의 한 요소로 간주하고 있음에도 불구하고 이들은 시민들의 아이디어를 진지하게 받아들이는 것보다는 이들의 기분을 달래주는 데 더 많은 관심을 갖는다.

일곱째, 이중적 사고는 아직까지도 행정에서 많이 나타나고 있는데 관리지향적 행정은 일반 대중을 행정과정으로부터 유리시키려고 하는 경향을 보여주고 있다. 예컨대, 1980년대와 90년대를 풍미했던 신공공관리운동은 시민들을 고객으로 간주하고 이들에게 보다 나은 능률적 서비스를 제공할 것만 강조했다. 하지만 시민들은 또한 정부의 소유자로서 행정가들로 하여금 서비스를 향상시킬 수 있는 방법에 관해 질문하고 정보를 제공할 수 있는 권리와 의무를 동시에 가지고 있다. 이런 점에서 행정에 있어 구조기능주의적 관점에 대한 지나친 강조는 조직, 지역공동체, 세계 속에 살고 있는 사람들의 문제와 경험이 갖는 중요성을 과소평가하는 우를 범할 수 있다.

김홍우 교수는 훗설의 「현대 유럽학문의 위기와 현상학」을 인용하면서 우리의 생활세계(life-world)가 과학세계(scientific world)로 대치되고 있는 것을 경계하고 있다. 과학세계는 이상화(idealization) 혹은 추상화(abstraction)를 통해 끊임 없이 우리의 주변세계(surrounding world)에 대해 의식하려고 하는 우리의 살아있는 몸(living body)을 단순히 자극에 의해 인과적으로만 반응하는 단순한 육체(mere body)로 전락시킨다. 이런 점에서 김교수는 현대 실증주의 행정학이야말로 살아있는 몸을 단순한 육체와 동일시하고 주변세계(surrounding world)를 인과적 세계(causal world)와 대치시킴으로써 “행정의 대상인 주민과 주민이 거주하는 주위세계가 도덕적 존재이며 도덕적 세계라는 사실을 인식할 수 있는 내적 계기를 상실하였다”라고 한탄하고 있다.<sup>1)</sup> 훗설에 의하면, 우리가 처한 곳은

1) 장애인들의 날에 이명박 대통령을 울렸다는 중증 장애인 합창단 “영혼의 소리”의 지휘자 박재웅씨야말로 그 누구보다도 “살아있는 몸”을 생생하게 증언하고 있다고 볼 수

언제나 가치가 존재하는 도덕적 세계이기 때문에 이를 망각하게 되면 조선시대의 ‘삼정의 문란’이나 최근의 모 지방자치단체에서 일어난 기능직 공무원의 ‘기초생활수급자 보조금 횡령사건’ 같은 살아있는 몸(living body)에 기초하지 않은 행위를 쉽게 범하게 된다.

이와 비슷한 맥락에서, 현대 위기의 시대를 어떻게 극복해 나갈 것인가에 대해 고민하면서 스티버스(2008:78-88)가 대비시키고 있는 홉스식의 행정과 아렌트식의 행정에 대해 주목할 필요가 있다. 그녀에 의하면, 홉스와 아렌트 둘 다 어려운 시기를 경험했지만 해법은 전혀 달랐다. 홉스는 만인 대 만인의 투쟁에서 안전을 확보하는 가장 확실한 방법은 권력을 부동의 권위(unshakeable authority)를 가지고 있는 국가에 위임해야 한다고 하는 반면 아렌트는 우리가 진리일 것으로 간주하는 것을 우리 각자에게 자유롭게 이야기할 수 있는 대중 공동체를 만드는 것이 급선무라고 주장한다. 좀 더 구체적으로 보면, 홉스가 창안한 사회적 계약은 사람들 간의 동의로써 자신의 권력을 국가에 위임하며 반대급부로서 자신의 신체와 재산에 대한 안전을 보호받게 된다. 반대로 신대륙을 향한 메이플라워호 선상에서의 협약은 공동체를 형성하기 위하여 상호간 구속(mutual binding)의 형태를 띠고 있는 점이 특징적이다. 이러한 과정은 약속에 참여하는 모든 사람들의 정치적 평등을 미리 가정하고 있는데 홉스식의 사회적 계약에서 각 개인은 권력을 상실하지만 아렌트식의 협약에서 각 개인은 권력을 획득하게 된다. 이 보다 더 중요한 사실은 사회적 계약은 스티버스의 표현을 빌리면 “허구적인 자연법”인데 비해 메이플라워호 협약은 국민들(The People)이 아니라 실제 인간들(actual human beings)에 의해 이루어졌다. 아렌트에 의하면 이것은 “이론이나 전통이 아니라 실제 하나의 사건”으로 볼 수 있다. 최근 미국에서 일어난 카트리나 참사 때 국가가 안전을 보장해 준 것보다는 수많은 자원봉사자들이나 자원봉사단체들의 활동이 더 눈부셨다는 것을 주목할 필요가 있다. 이에 관한 생생한 증거들을 스티버스(2008:86-7)는 소개해 주고 있다.

- 하천이 홍수로 범람하고 있을 때, 약 300척의 소형보트들이 범람지역 주변을 뒤지면서 생존자들을 구조하는데 혼신의 힘을 다하고 있었다. 그들에게는 아무런 말이 필요가 없었으며 오직 사람을 구해야 한다는 의무감만이 충만해 있었다.
- 플로리다 에어보트 프로펠러선 협회 회원들이 연방위기관리청(FEMA)에게 어디로 출동해야 하는지에 대해 문의했을 때 이들 자원봉사자들은 연방위기관리청으로부터 해당지역이 안전하지 않으니 빨리 대피하라는 명령만 들었다.
- 출장에서 돌아온 준의료 자원봉사자들은 그들이 징발 번호를 소지하지 않고

---

있다(동아일보, 2009/4/21자).

있다는 이유로 연방위기관리청에 의해 거부당했다. 여기에 좌절하지 않고 그들은 자기들이 알고 있던 누군가의 집에 은신하면서 시체를 수습하고, 약을 나누어 주며, 음식을 만들고 배달하는 일을 수행하였다.

- 뉴올리안즈의 비범람지역에 거주하고 있던 마이크 라힘이라고 불리는 활동가는 수많은 활동가 집단에 이메일을 발송하여 미국 전역에서 자원봉사자들을 모으도록 독려했다. 이들은 폐허가 된 이슬람 사원에 모여 바깥벽에 ‘응급치료’라고 스프레이로 된 글씨를 써 놓고 환자들을 치료하기 시작했다.

이들 사례에서 보듯이, 이웃, 읍내, 도시, 주정부, 국가에 거주하는 모든 사람들은 가장 순수하게 하나의 공동체를 구성하고 그들이 해야 할 일을 묵묵히 수행했다.

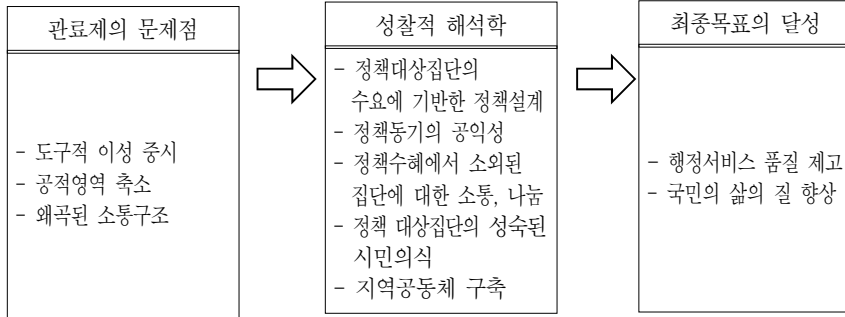
문상호·권기현(2009: 18-22)도 “한국정책학의 이상과 도전-한국적 맥락의 정책 수용성 연구를 위한 성찰적 정책모형의 유용성에 관한 고찰”이라는 논문에서 실증주의 모형의 한계를 지적하고 인그렘, 쉬나이더, 드 레온(2005)이 대안모형으로 제시하고 있는 사회적 구성이론(social construction theory)에서 그 해답을 찾기자 노력하였다. 그들에 의하면, 천성산과 사패산, 새만금과 대운하 사업 등 초대형 국책사업의 표류는 단순한 능률성 위주의 분석에 함몰한 결과 빚어진 근시안적 성찰의 부재라고 못박고 있다. 따라서 정책의 수용성을 높이기 위해서는 성찰성에 기초한 3가지 조건이 충족되어야 하는데 구체적으로 보면, 첫째, 정책대상집단의 수요에 기반한 정책설계이어야 하고 둘째, 정책동기의 공익성 및 정책수혜로부터 소외된 집단에 대한 소통과 배려가 있어야 하며 셋째, 정책대상집단의 자각적 시민의식의 성숙과 민주적 정책 네트워크 참여가 이루어져야 한다. 이러한 기준에 입각하여 쇠고기 파동과 촛불집회에 대한 성찰적 정책 분석을 행한 결과 세 가지 기준 모두에서 많은 문제점이 있었다는 점을 지적하고 있다.<sup>2)</sup>

지금까지 여러 학자들의 견해를 종합해 보면, 현재 공무원들이 정책을 입안하거나 집행하는 데 있어 금과옥조처럼 여기고 있는 실증주의 행정학은 현대 행정문제를 해결하는 데 있어 많은 문제점을 노정하고 있으며 이를 해소하기 위해서는 현상학과 같은 대안적 성찰모형의 도입이 매우 시급하다는 필요성이 제기될 수 있다.

2) 우리사회의 한편에서는 이해관계를 중심으로 한 시민사회적 가치의 경향이 대두되고 있고 다른 한 편에서는 뿌리깊은 국가주의적 사회구조를 선호하는 가치도 동시에 혼재되어 있다. 이러다보니 이를 전체적으로 아우르는 사회공동체적 가치형성에 있어 가장 큰 갈등이 초래되고 있다.

### Ⅲ. 용산 참사의 원인분석 및 방지를 위한 기본 프레임

<그림 1> 관료제 모형의 대안으로서의 성찰적 해석학 모형



<그림 1>에서 보는 바와 같이 실증주의 행정학의 영향을 받은 공무원들, 정책수혜자 집단, 시민사회단체들은 상대방에 대한 소통이나 배려를 촉발하는 자각적 의식이 부족했다. 이들은 인과성에 바탕을 둔 기계적 모형에 입각하여 모든 정책현상을 고도로 추상화하고 이념화함으로써 생활세계에 살고 있는 타인들에 대한 소통이나 배려의 필요성을 별로 느끼지 못했다. 이들의 존재는 소위 훗설이 말하는 ‘단순한 육체’에 불과하며 정책의 수용성 문제에 대해 무덤덤했다고 볼 수 있다. 하지만 성찰적 행정학에서 기능하는 공무원들, 정책수혜자 집단, 시민사회단체들은 그들을 둘러싼 주변세계(surrounding world)에 대단한 주의력을 가지고 있으며 자신의 모든 행위에 대해 성찰적 입장을 견지하는 ‘살아있는 몸’으로서 작동한다.

용산 참사가 왜 일어났으며 이러한 참사의 재발을 방지하기 위해서 근원적인 해결책은 무엇인지를 실증주의 행정학의 대안적 모형인 성찰적 행정학을 가지고 궁구해 보고자 한다. 이에 앞서 성찰적 행정학에서 중시하고 있는 주요 개념들에 대해 살펴보기로 하자.

#### 1. 도구적 이성에 대한 비판

이성은 사회적 선택을 유도하고 정의와 자유, 폭력과 억압이라는 언어로 말해야 한다. 호크하이머(1974:18)는 이러한 합리성의 양식과 대조되게 단순히 주어진 목적을 달성하기 위해 가장 최선의 능률적인 수단을 달성하는 데 관심을 갖는 도구적 형태의 이성에 주목한다. 의도적-합리적 행위에 대한 지나친 집착은 능률적인 문제해결을 위한 하나의 기법인 반면 상호작용은 구속력 있는 합의적 규범에 의해 지배되는 사회적 시스템을 뜻한다. 하버마스에 의하면 상징적

혹은 소통적 상호작용의 영역은 점차 증대하는 의도적-합리적 행위의 영역에서 그 기반을 상실하게 된다.

## 2. 공적영역의 축소에 대한 비판

최근에 들어와 공적 영역은 대중매체에 의해 매개되는 기업, 노동자, 전문가 집단의 보스의 목소리만 반영할 만큼 놀라울 정도로 축소되고 있다. 그러한 공적영역의 축소는 정치권력을 의도적-합리적 행위에 종속되게 만드는 결과를 초래한다. 이러한 상황 하에서 정치영역은 더 이상 ‘좋은 삶’에 관심을 갖는 규범적 사회구조에 민감할 수 없게 된다. 분명히 정부가 기술적 문제해결에 점점 더 집착하게 될 때 공적 토론은 아무런 효용성도 가질 수 없게 된다. 왜냐하면 이럴 경우 대중의 관여는 역기능을 가져올 수 있기 때문이다. 정부의 역할은 바람직한 사회의 방향을 설정하는 데 관여하기 보다는 사회·경제 시스템을 원활히 운영하는데 장애가 되는 문제들을 얼마나 효과적으로 다루어 줄 수 있는가에 대한 대안을 모색하는데 더 많은 비중을 두게 된다. 여기에서 우리를 둘러싼 주변 세계는 오로지 기술적 측면에서만 자각될 수 있을 뿐이다.

## 3. 왜곡되지 않은 소통구조의 복원

하버마스에 의하면, 진정한 합리적 행위는 상호간 합의에 도달하려고 하는 우리의 노력을 왜곡시키는 제약을 철폐함으로써 이루어질 수 있다. 의사소통의 양식이 비대칭적일 때 즉, 한 쪽이 다른 쪽에 비해 의사소통에 있어 권력을 가지고 있을 때 필연적으로 왜곡이 발생될 수밖에 없게 된다. 이러한 왜곡현상은 진정으로 한 인간을 해방시키기 전에 반드시 백일하에 그 모습을 드러내야만 한다. 일반화되고 비판적 자기 성찰을 통해서 우리는 계몽된 인간의 행위에 필수적으로 요구되는 이론과 실제의 접목을 시도할 수 있게 된다. 덴하르트(1984: 171)는 이것을 프랙시스(praxis)라고 명명하고 있다.

# IV. 성찰적 행정학의 관점에서 본 용산참사의 비극: 그 대안은 무엇인가?

## 1. 용산참사 배경

2009년 1월 19일 오전 5시 33분경 용산 4구역 철거민과 전국철거민연합회 회원 등 약 30여명이 서울특별시 용산구 한강로 2가에 위치한 5층짜리 상가건물



옥상을 점거하였고 이에 맞서 경찰은 경비 병력으로 3개 중대 300여명을 투입하였다. 이 과정에서 철거민들은 옥상건물 위에 망루를 짓고 상당량의 가연성물 질인 시너를 옥상에 준비하는 동시에 화염병과 돌을 던지며 철거반에 저항하였고 이에 대해 경찰은 물대포를 쏘며 대치하게 되었다. 1월 20일 철거민들이 던진 화염병으로 농성장 옆 상가건물 가림막에 화재가 발생하여 40분만에 진화되었고 오전 6시 12분에 경찰은 철거민들에게 물대포 살수를 개시하였다. 오전 6시 45분에 경찰은 건물의 옥상에서 농성 중이던 철거민들을 진압하기 위해 컨테이너에 경찰특공대를 태워 옥상으로 투입하였고 이어 본격적인 진압이 시작되었다. 오전 7시 20분에 특공대를 실은 두 번째 크레인이 올라가자 3층과 4층에서 화재가 발생하였고 이어 옥상에 있던 망루에도 불길이 번져 나갔다. 이어 4층에 있던 철거민 3명이 불길을 피해 창문가로 이동했고 오전 7시 45분에는 불이 붙은 망루가 무너져 내렸고 오전 8시 30분에 소방관들이 옥상에 올라가 망루를 해체하였다. 오전 11시 45분 경찰은 망루를 수색하여 사망자 5명(세입자 2명, 전철연 회원 2명, 경찰특공대 대원 1명)을 발견했으며, 23명(경찰 16명, 농성자 7명)이 부상당했다고 발표하였으며 곧 이어 오전 12시 20분 추가로 시신 1구가 발견되었다.

## 2. 용산 참사를 불러온 쟁점 사항들

한국형사정책연구원에서 2008년도에 펴낸 「주택재개발·재건축사업의 탈법운영 실태 및 대책」이라는 보고서에서 조병인 박사는 용산참사의 원인을 제공한 현행 '도시개발법'에 내재하고 있는 근본적 문제점인 도시정비계획 수립시 형식적인 주민의견 청취, 원주민이 배제된 조합설립, 세입자 보상대책이 미비한 사업시행인가, 그리고 세입자가 배제된 관리처분 인가 등에 대해 조목조목 비판하고 있다.

### 1) 도시정비계획 수립시 형식적인 주민 의견 청취

용산 참사의 배경에는 기본계획 수립부터 주택철거까지 영세 가옥주와 세입자 등을 구조적으로 배제시키는 주거환경 정비사업의 법 제도에 심각한 문제점이 있다. 도시환경 정비사업은 우선 구청장 등 기초자치단체장이 정비계획을 수립하고 구역을 지정하는 것으로 시작되는데 이 과정에서 자치단체장들은 14일 이상 주민에게 공람을 시키지만 대부분 형식에 그치고 있는 실정이다. 법에 따라 정비계획은 시보나 일간지 등에 게재되지만 그 밖의 적극적인 대 주민홍보 대책은 턱없이 부족하다. 남기문 민주노동단 용산위원회 부위원장에게 의하면 “정비계획의 내용은 주민들의 운명을 결정하지만 주민들은 뒤늦게 일방적으로 결정된 내용을 아는 경우가 대부분”인 경우가 많다고 한다.

## 2) 원주민이 배제된 조합설립

조합설립과정에서도 원주민들은 소외되기 일쑤인데 그 이유는 지방자치단체의 정비계획을 미리 입수한 개발업자들이나 브로커, 건설회사 등이 조합 설립을 이면에서 조종하기 때문이다. 이주원 “나눔과 미래” 지역사업국장은 “정비 예정 구역이 지정되면 개발이익을 노린 투기세력이 개입되고 땅값, 집값이 오르고 세입자들이 밀려나는 부작용이 생긴다”라고 우려했다.

## 3) 세입자 보상대책 부실한 사업시행인가

조합은 사업시행인가를 신청하는 과정에서 주민 이주대책, 세입자 주거대책을 해당구청에 제출해야 한다. 하지만 이 비용을 조합이 부담해야 하기 때문에 일부 조합은 세입자 대상 설문조사를 허위로 작성하고 세입자 대책을 축소하게 된다. 용산 참사에서 보듯이 조합이 세입자들의 권리를 인정하지 않고 보상비를 축소하거나 이주비를 가로채는 경우가 다반사로 일어나고 있다. 도시정비사업의 한 유형인 재건축사업은 세입자들의 주거이전비, 임대아파트 입주권 등의 권리가 법적으로 보장받지 못하게 되어있다.

## 4) 세입자가 배제된 관리처분 인가

영업 세입자는 철거에 따른 영업손실의 항목별 단가와 산출 근거정보를 알아야 하지만 일부 조합들은 이런 정보를 세입자에게 제공하는 것을 꺼린다. 용산 참사에서도 많은 세입자들이 자신들의 영업손실에 비해 터무니없이 적은 보상을 받았다고 주장하고 있다. 또한 영업보상 금액에 대한 조합과 세입자 사이에 협의가 완전히 이루어지지 않은 상태에서 관리처분계획인가가 나면 조합이 건물부터 철거해 버리는 경우도 종종 일어나고 있다. 김종민 민주노동당 뉴타운 특별위원장은 “토지보상법에 보장된 보상도 이를 강하게 요구하는 세입자에게만 선별적으로 주어지고 있다”고 주장한다.

## 5) 철거과정에서 철거민에 대한 폭력과 위협

용산참사가 일어나게 된 이면에는 국제사회가 금하고 있는 겨울철 강제철거를 단행했다는 데에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 용산참사의 진원지인 용산 4구역은 2008년 11월부터 철거가 본격적으로 시작되었으며 거쳐 마련이 어려운 상태에서 겨울철 강제 철거에 내몰렸다는 것이다. 서울시도 “도시재개발 및 도시환경 정비사업 등 세입자 대책”을 발표하면서 철거과정에서 발생하는 “세입자에 대한 폭력적인 언사”를 심각한 문제로 지적하고 있다. 실제로 용산 4구역 현장에서도 빈 상가벽에는 목 잘린 사람 그림이나 피 떨어지는 칼 그림 등이

그러져 있는 것으로 보고되고 있다. 용산 4구역 철거를 맡은 호림건설과 현암건설의 용역직원들은 사실상 일정한 직업이 없는 전달들이라는 주장도 일부 제기되고 있다(이진수, 2009).<sup>3)</sup>

### 3. 성찰적 행정학의 관점에서 본 용산참사의 문제점

#### 1) 도구적 이성인 능률성에 대한 과도한 맹신

용산참사를 야기시킨 주택재개발·재건축사업 추진의 근본목적은 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는데 이바지함에 있다고 ‘도시 및 주거환경정비법’(이하에서 ‘도정법’이라고 칭함) 제1조에서 규정하고 있다. 하지만 실제 동 사업을 추진하고 운영함에 있어서는 지방자치단체장의 표심(票心)과 이에 따른 단체장의 결단이 중요한 요인으로 작동하게 된다. 우리나라처럼 ‘노후·불량건축물의 밀집’에 대한 객관적인 판단기준이 도정법에 미비한 상황하에서는 정비계획을 수립하고 지정하는 과정에서 권력을 쥐고 있는 이해관계 당사자의 관심밖으로 사라지게 된다. 미국의 행정철학자인 왈도가 언급하는 것처럼 누구를 위한 주택재개발과 재건축사업인지에 대해 심각한 의문이 제기될 수 밖에 없다.

2008년 한국형사정책연구원에서 펴낸 「주택재개발·재건축사업의 탈범운영 실태 및 대책」이라는 보고서에서 나온 주장을 인용하고자 한다.

이해관계당사자가 많고 이해관계가 첨예하게 얽혀 있는 사업일수록 객관적 판단기준 마련이 중요하다는 것은 상식에 속한다. 그래서 재개발이 도입된지 30여년이 지난 오늘날까지 건축물의 노후도, 건축물의 양호도, 노후·불량건축물의 밀집도, 정비기반시설의 양호도라는 지극히 간단한 사항에 대한 객관적 판단 기준이 전혀 마련되지 못했다는 것은 국민의 한 사람으로서 납득하기 어렵다. 중앙행정기관에 국토해양부를 두고 있고, 지방자치단체마다 건설 관련 부서를 두고 있으며, 대학마다 건설 관련 수많은 학과가 있고, 민관에 걸쳐 건설 관련 수많은 연구기관이 있으며, 건설업에 종사하는 수많은 기업이 있음에도 불구하고 가장 근본적인 척도조차 개발하지 못했다는 것은 변명의 여지가 없는 사항이다. 이는 할 수 없었던 것이 아니라 하지 않았다는 것이기 때문이다.

왜 30년이 지난 지금에도 이러한 주민들의 민원을 야기하고 있는 건축물의

---

3) 「시사 IN」74호는 이들이 목포에 있는 조폭 조직과 연계되어 있다는 증언을 확보했다고 폭로하고 있으며 ‘용산대책위’에서는 “다원건설(악명높았던 적준용역의 후신)과 쌍벽을 이루는 참마루건설로부터 2006년 갈라져 나온 업체”라고 주장하고 있다. 이들 업체들은 연 매출액이 40억원대에서 70억원대에 육박하고 일시 동원할 수 있는 인력만 2천-3천여명에 달하는 것으로 알려져 있다. 이들은 공기에 불을 지르거나 벽에 위협감을 주는 낙서질을 하며 장사를 하는 가게에 들어가 손님을 위협하고 때로는 물리적 폭력을 휘두르는 등 온갖 불법, 탈법적 행동을 자행하는 것으로 유명하다고 한다(이진수, 2009).

노후도, 노후·불량건축물의 밀집도 등 가장 근본적인 척도조차 만들지 못하고 방기되고 있었던 이유는 무엇일까? 더욱이 주택재개발·재건축사업이 시행되면 그 지역에 거주하는 주민들은 소유자·세입자를 불문하고 하루 아침에 오랫동안 정들었던 삶의 보금자리를 잃고 많게는 10년 가까운 세월 동안 떠돌이 생활을 해야 한다. 이런 중차대한 사업결정에 있어 주민들의 의사는 형식적으로 반영되고 절차적 민주성이 결여된 조합설립 추진위원회에 의해서 동 사업이 강행된다면 이는 민주성이라는 가치는 철저히 배제되고 오로지 특정집단의 이익만 극대화시켜주는 능률성이라는 가치만 중시되게 된다.

이러한 맥락에서 보면 용산참사가 벌어진 용산4구역은 2006년 4월 도시환경정비사업구역으로 지정되어 2008년 5월에 관리처분인가가 난 상태였다. 철거 후에는 이 지역에 최고 40층 높이의 주상복합아파트 3개 동과 업무용 빌딩 3개동이 들어설 예정이었고 이에 따라 이 지역의 건물에 세를 든 점포와 주택은 각각 434개, 456세대로 주택세입자들은 다른 지역으로의 이주를 위해 이사비(99m<sup>2</sup> 기준 100만원)와 4개월 치 집세(4인 가족 기준 1,400만원)를 받기로 되어 있었고 상가세입자들은 2007년 6월 7일 이전에 영업하던 상인들에 한해 3개월 치 수입을 보상받기로 되어 있었다. 하지만 이 액수는 주민들의 의사를 수렴해서 정해진 것이 아니었고 일반적으로 대표성이 부재한 조합설립추진위원회에서 시공사가 지정한 감정평가원을 통해서 결정된 금액이었다.<sup>4)</sup>

이러한 상황은 용산4구역뿐만 아니라 용산역 전면 2·3구역도 예외는 아니다. 2001년 3구역에 입주해 보증금 2천만원에 월 100만원의 세를 내고 치킨집을 운영하고 있는 J모씨(64세)는 ‘대부분 카드 결제로 월 2천만원 가량 매출이 난다’면서 실제 8년전 권리금 7천만원을 주고 들어 왔는데 세 달치 영업손실보상금으로 3,600만원만 받고 나가라는 것은 너무 억울하다고 말한다. 또 2구역의 세입자인 한 슈퍼마켓 주인은 ‘여기는 화약고’라고 말하면서 4년전 1억원의 권리금을 줄 테니 전세권을 양도하라는 제의를 거절했는데 이번에 나온 보상금은 고작 2,900만원에 불과하다고 한다. 이들 세입자들의 기대에 턱없이 못 미치는 액수다. 그럼에도 불구하고 이들 세입자들과 적정한 세입자 보상문제를 놓고 대화를 하려는 진지한 노력은 지방자치단체, 추진조합, 시공사 모두에게 결여되어 있다. 대화창구 자체를 만드는 것도 그들에게는 실익이 없고 시간만 질질 끌게

4) 이와 관련해 변창흠 세종대 교수를 비롯한 전문가들은 주민 절반의 동의만 받으면 나머지 주민들의 토지를 사실상 강제 수용할 수 있도록 한 현행 ‘도시개발법’은 주민의 주거권을 침해하는 성격이 강하므로 주민 3분의 2이상의 동의를 받도록 법을 개정할 필요가 있다고 주장한다. 그런데 시의 도시개발 정책에 따라 사업이 이루어질 경우에는 도시개발법이 적용되는 반면 일반 주택재개발사업에는 도시 및 주거환경 정비법이 적용되어 주민의 80%의 동의를 받아야 사업추진이 가능하도록 되어 있는 이원적 법체계를 가지고 있다.

만드는 귀찮은 일로 치부되고 있다. 민주적 절차에 의하면 이해 관계 당사자들 간의 갈등비용을 대폭 줄일 수 있음에도 불구하고 이들은 능률성을 중시한 채 의사결정에 소요되는 비용을 염려하고 있는 것이다.

이러한 현상은 이명박 대통령이 서울시장으로 재임할 당시에 추진된 청계천 복원공사에서도 그대로 나타나고 있다. 전국노점상연합이 발표한 ‘청계천 복원 공사를 통해 본 서울시의 관료주의’라는 원고를 보면 이 사업초기에 서울시는 청계천 복원사업을 전문적으로 추진하는 기구로서 ‘청계천 복원사업 추진본부’를 설립하고 추진본부 내에 ‘시민위원회’를 발족시켰다. 하지만 서울시는 이 위원회를 복원공사를 강행하기 위한 들러리로 전락시켰다. 다시 말해, 시민위원회의 비판적인 반발을 무마하기 위해 공사 착공전에 ‘조건부 승인’을 받아낸 후 결국 착공이후에 이를 위반함으로써 시민위의 활동이 전면 중단되게 되었다.<sup>5)</sup> 또한 서울시와 청계천 노점상과의 대화도 진정성이 결여된 형식적인 것으로 일관하고 있다. 이들 공무원들에게 노점상은 단지 청계천 복원공사를 위한 처리대상일 뿐 소위 훗설이 말하는 living body로서 간주되지 않았다. 2003년 2월 17일부터 시작된 노점상과의 첫 대화부터 2003년 11월 30일 공권력을 동원한 강제 철거 때까지의 과정을 살펴보면 이들이 얼마나 진정성이 결여된 형식적인 대화로 일관하고 있었는가를 알 수 있다.<sup>6)</sup>

- 2003년 2월 17일: (최동윤 청계천추진본부 총괄담당관) “청계천복원공사는 노점상과의 대립을 가져오는 사업이 아니며 노점과 별개의 사업”(매일경제와의 인터뷰)
- 2003년 6월 30일: 서울시 권중수 건설행정과장은 “노점단체들이 자율 정비를 약속했다”며 “시는 풍물시장을 만들거나 전업을 지원하는 등 노점상의 생존권을 보장할 것”이라고 말했다.(중앙일보 기사중)

5) 청계천복원시민위원회는 2003년 11월 5일 양윤재 서울시 청계천복원추진본부장의 직위해제를 공식 요구하며 이날부터 활동을 전면 중단했다. 시민위는 이 날 ‘양 본부장이 지난 달 16일 열린 145회 서울시 의회에서 시민위의 비판적 회의 모임을 ‘온천구경’으로 매도하는 등 거짓답변으로 위원들의 명예를 훼손했다’고 주장하며 양 본부장의 직위해제 공문을 지난 4일 이명박 서울시장과 이성구 서울시 의회 의장에게 보냈다고 밝혔다(2003/11/5 윤진 기자 mindle@hani.co.kr).

6) 구간 5.8 km인 청계천의 복원공사가 2년 6개월간의 짧은 기간에 능률적으로 이루어진 반면 일본 오사카의 도톤보리천은 구간이 2.7km임에도 불구하고 이를 복원하는데 무려 공사기간만 10년이 소요되었고 미국 보스턴시도 중심부를 관통하는 고가도로 8km를 철거하고 지상공원으로 조성하는데 설계기간까지 포함해 공사를 완료하는데 무려 20년이 걸렸다고 한다. 그만큼 능률성보다는 주민의 의사를 수렴하고 이를 설계와 공사에 반영하는 민주적 절차를 중시했기 때문이다.

- 2003년 11월 30일: 새벽에 공권력 5000여명과 공무원/용역 최소 3000 이상을 동원하여 청계천 일대 노점상 1500여 개를 썩슬이하였다.

하지만 용산4구역 재개발 사업은 청계천복원공사 사업보다 훨씬 더 초스피드로 진행되었다. 용산지역의 상가, 주택 세입자들로부터 제대로 된 감정평가에 입각하지 않은 보상금에 대한 불만이 극도로 고조되었고 이들은 급기야 2008년 3월에 철거민 대책위원회를 구성하고 사업전반에 대한 인·허가권을 가지고 있는 용산구청을 상대로 재협상을 요구했다. 하지만 용산구청측은 이들 세입자들을 이번 기회를 통해 한 몫 잡으려는 세력들로 취급하고 대화에 일체 응하지 않았다. 용산 4구역의 경우 통상 3-4년이 소요되던 사업시행인가가 조합설립 이후 4개월만에 이루어질 정도로 신속히 진행되었다. 동시에 공사에 하루 빨리 착수하길 원하는 추진조합과 삼성물산, 대림, 포스코 등 시공사 측은 용역회사를 동원해 철거를 강행하기 시작하였다. 신변의 불안을 느낀 세입자들 중 80%는 반강제적으로 이주를 강요당했고 경찰은 용역회사의 일상적 폭력을 단순한 민원형식으로 처리하는데 그쳤다. 결국 제도적 의사소통 채널이 막혀 있는 상태에서 일부 세입자들은 폭력적 투쟁에 의존할 수밖에 없었다.<sup>7)</sup>

## 2) 공적영역의 지나친 축소

주택재개발·재건축사업의 근본목적은 도시환경을 개선하고 주민들의 주거생활의 질을 높이는데 있음에도 불구하고 단순한 개발을 통해 건설자본의 이윤을 극대화해 주는데 초점이 맞추어지고 있다. 또한 재선을 노리는 지방자치단체장들은 도시환경의 개선이나 주거생활의 질 제고보다는 어떻게 하면 재임기간동안에 자신의 업적을 과시할 수 있을지에 관심을 두고 있을 수밖에 없다. 하지만 도시환경의 개선이나 주거생활의 질 제고에 대한 객관적 기준이 전무한 상태에서 특별시장, 광역시장, 시·군·구청장만의 결정으로 주택재개발·재건축사업이 시행되거나 거부될 수 있다면 제2, 제3의 용산참사가 다시 일어날 것은 불을 보듯 뻔한 일이다.

형사정책연구원에서 펴낸 보고서에서 지적하고 있듯이 주택재개발·재건축사업의 근본 목적을 어떻게 하면 달성할 수 있을 것인가에 대해 사회 전체의 중지를 모아야 한다. 이들의 심층면접조사에서 밝혀낸 것처럼 주민제안의 인위적

7) 언론에 따르면 2009년 1월 19일 오전 5시경 약 30여 명의 세입자들과 전국철거민연합회(이하 전철연이라 칭함) 회원들은 한강대로변의 한 건물을 점거하고 시공사와 구청이 공동으로 적극적 생계대책을 마련해 줄 것을 요구하였다. 이에 용역과 경찰은 물대포를 쏘며 망루설치작업을 저지하였으나 실패하자 1월 20일 새벽 5시경 용역과 의경들의 엄호하에 경찰특공대가 망루로 투입되어 진압을 시도하다 갑자기 망루가 화염에 휩싸이면서 철거민 5명과 진압경찰 1명이 사망하는 참사로 이어졌다.

유도, 추진준비위원회의 난립에 따른 과열경쟁, 건설회사·정비사업전문관리업자 간의 음성적 자금지원, 주민총회와 추진위원회의 대립양상, 자격미달 정비사업 전문관리업자의 사업 참여, 서면결의 남용 등에 따른 조합총회의 파행적 운영, 시공사 등 참여업체 선정·변경을 위한 로비 등 온갖 탈법·불법 행위가 자행되고 있는 것이 작금의 현실이다. 그럼에도 불구하고 일부 보수언론에서는 근본적 문제는 덮어둔 채, 용산점거 투쟁에 대해 폭력성을 부각시키는데만 급급하였다. 언론의 존재이유는 보도에 있어 바로 공정성과 균형적 감각에 있다. 즉, “언론에서 요구되는 공정성과 균형이란 기계적 중립을 지키는 것이 아니라 그것이 누구의 목소리를 대변하고 있고 어떠한 보편적 가치를 지향하고 있는가에 의해 판단되어야 한다. 권력에 대해 비판능력이 무디어진 언론의 공정성은 가짜 공정성”이라고 여건중 교수는 주장한다.

이보다 더 근본적인 문제가 공적영역에서 다루어져야 한다. 즉, 스스로 주거환경 개선능력이 있는 주민들의 주택재개발·재건축사업에 언제까지 지방자치단체 등 공공부문에서 사업시행자로 나서는 것이 정당화될 수 있을지에 대한 사회적 담론이 이루어져야 한다. 스스로 자생능력이 없는 도시저소득주민을 대상으로 하는 주거환경개선사업, 공영임대주택건설사업에 지방자치단체 등 공공부문이 개입하는 것은 바람직하다. 하지만 주민의 대부분이 원한다고 해서 공공의 지원이 필요하거나 시급하지도 않은 지역에 지방자치단체가 사업시행자로 개입하는 것은 그 자체가 하나의 특혜로 비취질 수 있다. 특히 눈앞의 표심에만 관심이 있는 자치단체장에게 이러한 권한을 부여하는 것은 위험천만한 발상이 아닐 수밖에 없다.

### 3) 왜곡된 소통구조

용산참사에서 볼 수 있듯이 주민은 소유자이건 세입자이건 간에 지역에 거주하며 오랜시간에 걸쳐 지역문화를 만들어 온 그 지역의 진정한 주인이다. 그러나 현재의 도시 및 주거환경정비법(도정법)은 지역의 주인인 주민을 주택재개발·재건축사업이 시행되면 새로운 개발업자에게 정든 삶의 터전을 내 주고 떠나야 할 이방인 그 이상의 혹은 그 이하의 존재도 아닌 것으로 간주하고 있다. 이런 점에서 도정법의 근본목적인 '주거생활의 질' 제고는 누구를 위한 것인지에 대해 심각한 문제를 제기하지 않을 수 없다. 왜냐하면 도정법에는 사업지구 내의 지역주민을 위해 기껏해야 주민공람이나 주민설명회를 통해 일방적인 개발업자의 의사전달과정만이 있을 뿐이고 도정법 제31조 제2항에 규정하고 있는 사업시행계획에 대한 의견청취제도를 제외하고는 지역주민들이 자신들의 의견을 적극적으로 개진할 수 있는 채널은 거의 전무한 실정이다. 형사정책연구원에서 펴낸 보고서에 의하면 시·도 조례에 규정하고 있는 주민제안제도는 주민들

의 의견을 반영하기 위한 제도가 아니라 정비계획의 수립책임을 주민에게 오히려 떠 넘기고 있는 악법에 지나지 않는다고 주장한다.

이번 용산참사를 보는 시각은 동일한 현상임에도 불구하고 철거지역 주민과 경찰 간에 전혀 다른 시각에서 조망하고 있다. 먼저 경찰과 검찰은 이구동성으로 용산참사의 원인이 전국철거민연합같은 불순한 외부세력이 개입하여 화염병을 던지고 새총을 발사해서 강경진압을 할 수 밖에 없었다는 당위성을 주장하고 있다. 하지만 철거지역 주민을 옹호하는 자들은 설령 전국철거민연합이 아무리 과격하게 화염병을 던지면서 저항했다 하더라도 이들은 단지 자신들에 대한 부당한 대우를 국민들에게 알리고 싶은 절박감에서 비롯되었다고 보며 경찰의 특공대를 투입한 과격한 진압은 국민들의 공분을 사기에 충분하다고 주장한다.<sup>8)</sup>

용산참사현장에 투입된 경찰은 훗설의 용어를 빌리면 살아있는 몸(living body)을 가진 존재가 아니라 단순히 정신이 결여된 육체적 몸뚱아리(mere body)를 가진 자에 불과하다고 볼 수 있다. 이택광(2009)은 이러한 판단을 내리게 하는 두 가지 요인이 있다고 주장한다. 첫째는 경찰의 공권력 남용인데 진압수칙까지 무시하고 방재대책조차 없이 무조건 특공대를 투입한 경찰 상층부의 태도야말로 국민의 생명과 안전은 안중에도 없었던 것이다.<sup>9)</sup> 둘째, 국제사회도 금하고 있는 겨울철 강제철거를 강행했다는 점이다. 그것도 철거민들에 대한 아무런 대책 없이 이들이 과도한 보상금을 요구하면서 생떼나 쓰는 몸쓸 사람으로 이미지화하려고 노력했다. 경찰이 역지사지해 보는 마음을 가지고 있었다면 과연 이런 몸쓸 짓을 할 수 있었을 것인가에 대해 국민들은 공분하고 있는 것이다.

한 술 더 떠서 경찰은 어떻게 국민인 철거민들을 그렇게 무자비하게 진압할 수 있는냐는 비판에 대해 '우리도 국민이다'라는 말로 응수하고 있다. 특수한 것을 보편적인 것으로 간주하는 경찰의 태도야말로 과연 이들이 민중의 지팡이인 가라는 강한 회의를 갖게 한다. 공권력의 중립성을 강하게 견지해야 하는 경찰들이 스스로 정치적인 것이 됨으로써 뭇없는 자의 뭇을 주장하는 철거민들의 요구는 더 이상 그들에게는 절박한 것으로 다가올 수가 없는 것이다.

다행히도 용산철거민참사범국민대책위원회(이하 범대위)는 그동안 용산참사

8) 심지어 여당인 한나라당내에서조차 '성급한 경찰 진압을 이해할 수 없다'고 한 박근혜 한나라당 전 대표나 '조속히 책임자를 문책하고 민심을 수습해야 한다'라고 말한 홍준표 한나라당 원내대표의 우려를 봐도 이번 사건이 얼마나 소동부제에서 비롯되었는가를 짐작할 수 있다(이택광, 2009/1/27).

9) 2005년 오산 세입자 사건에서도 격렬한 투쟁이 있었지만 투쟁과정에서 용역 한 명이 숨지면서 사회적 이슈가 되었다. 하지만 그 당시 경찰은 철거민들이 화염병을 모두 소진할 때 까지 인내를 가지고 기다린 후에 적절한 시기에 무리없이 철거민들을 해산시키는 수칙을 잘 따랐기 때문에 경찰과 철거민 양 측 큰 피해없이 사건을 종결지을 수 있었다.



유가족과 철거민을 대신하여 정부쪽에 줄기차게 대화를 재개할 것을 촉구해 왔다. 이들은 청와대와 총리실이 나서 대통령의 사과, 참사 진상규명과 책임자 처벌, 미공개 수사기록 3천쪽 공개와 동시에 세입자를 위해 임대상가 보장, 희생자들에 대한 보상 등을 줄기차게 요구하였다. 이에 대해 정부와 서울시, 용산구는 어떠한 공식적 채널의 가동도 열어놓지 않고 용산참사 유가족과 철거민들이 제풀에 꺾여 포기하길 기다리고 있다. 개신교계의 한국교회봉사단 쪽이 밀린 장례식장 비용을 대납해 주는 조건으로 서울시의 전향적 태도 변화를 요구하고 있지만 서울시는 “법에 없는 예외를 만들기 어렵다”라는 일방적 원칙만 고수하며 대화자세를 거부하고 있다. 하지만 2009년 10월 3일 신임 정운찬 국무총리가 용산참사 현장에 들러 유가족을 위로하고 정부도 적극적으로 나서 용산참사 유가족과 철거민에 대한 대책을 마련하겠다고 천명함으로써 일단 양측 간 의사소통의 가능성은 조금씩 열리고 있다. 그렇지만 의사소통의 진정성 측면에서 어느 정도의 신뢰를 보내야 할지는 아직 미지수라고 볼 수 있다.

#### 4. 용산참사 재발방지를 위한 대안 모색

그렇다면 과연 용산참사 재발방지를 위한 해답은 없는 것일까? 우리는 그 해답을 최근 박성호 대전시장이 살기좋은 동네를 만드는 도시재생이야기인 「무지개 프로젝트」를 통해서 분석해 보고자 한다. 분석의 편의상 <그림 1>에서 제시한 분석틀을 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 분석의 편의를 위해 용산참사 사례와 무지개 프로젝트 사례를 비교하여 논의하고자 한다.

##### 1) 정책대상집단의 수요에 기반한 정책설계

대전시에는 상당수의 슬럼화된 도시재개발 지역이 많이 밀집되어 있는데 특히 판암동, 월평 2동, 법동, 대동, 부사동, 문창동이 대표적 지역으로 꼽힌다. 과거 뉴타운 도시재개발 사업처럼 일방적으로 관주도식으로 밀어붙이는 행정이나 주민참여형 도시재생사업이라는 점이 특징적이다. 대전시의 무지개 프로젝트는 총 3단계로 나누어 진행되고 있는데 1단계 사업은 2006년 9월 저소득층 밀집도가 가장 높은 동구 판암동이 시범지역 차원에서 추진되었다.<sup>10)</sup> 2단계 사업은 2007년 6월에 자치구의 공모절차를 통해 월평2동과 법동의 영구임대아파트 단지가 선정되었고 이어 3단계 프로젝트는 2008년 9월자치구 공모를 통해 동구 대동과 중구 문창동, 부사동 지역이 선정되어 추진되고 있는데 앞의 두 지역과 차이점은 임대아파트 지역이 아닌 일반주택으로 구성된 취약계층이 몰려사는 달동네 지역이다.

10) 판암동이 다른 지역과 달리 공모절차를 밟지 않은 것은 취약계층이 가장 많이 몰려 있는 밀집지역일뿐 아니라 임대아파트 중 정주환경이 가장 열악했기 때문이다.

무지개 프로젝트 사업을 출범시키면서 먼저 자문위원회를 구성하였는데 여기에는 학계, 각종 사회단체, 복지기관 종사자, 일반주민 등으로 대표성을 가진 인사들이 다수 참여하였다. 이 위원회에서는 무지개 프로젝트의 성공여부가 전적으로 주민들에게 달려 있다고 인식하고 사업진행과정에서 주민설명회, 자생단체 간담회, 무지개 축제 등 여러 차례에 걸친 주민접촉을 시도함으로써 이들로부터 동 사업에 대한 공감대를 형성하는데 성공하였고 이를 통해 주민참여도 및 만족도를 제고할 수 있었다.<sup>11)</sup>

하지만 용산재개발사업의 경우, 중차대한 사업결정에 있어 주민들의 의사는 형식적으로 반영되었고 절차적 민주성이 결여된 조합설립추진위원회에 의해서 토지소유자, 시공사 등 특정집단의 이익만 극대화시키는 방향으로 사업이 전개되었다. 용산참사를 불러온 용산 4구역의 경우에 통상 3-4년이 소요되던 사업시행인가가 조합설립 이후 4개월만에 이루어질 정도로 초스피드로 진행되었다.

## 2) 정책동기의 공익성<sup>12)</sup>

취약계층이 밀집해 있는 낙후된 도시재개발 사업을 반드시 경제적 관점에서만 접근하는 것은 자칫 지역에 자연스럽게 형성되어 있는 공동체 문화를 파괴하는 위험성을 내포하고 있다. 이런 점에서 도시환경을 개선하고 지역주민들의 주거생활의 질을 높이는 원래의 목적은 상실한 채 단순한 물리적 개발을 통해 소수 건설자본의 이익만을 극대화해주는 현재의 도시 재생 사업은 정책동기의 공익성 측면에서 심각한 문제를 내포하고 있다. 대전시가 추진하는 무지개 프로젝트의 가장 큰 특징은 한 사람의 주민도 강제적으로 몰아내지 않는다는 철학에 기초하고 있다. 선진국에서도 살기 좋은 지역공동체를 만들어 나가는 과정에서 어디까지나 주체는 지역주민이며 중앙정부와 지방자치단체는 단지 지원자의 역할에 한정하도록 하고 있다. 다시 말해 과거처럼 관주도적인 획일적인 지역개발방식이 아닌 주민주도의 지역특성을 살린 효과적인 지역공동체를 만드는데 초점이 모아져야만 진정한 도시재생 사업으로 볼 수 있기 때문이다.

무지개 프로젝트의 첫 시행과정에서부터 꾸준히 관여해 온 유현숙 교수는 이러한 프로젝트의 가시적 성과를 네 가지로 요약해 주고 있다. 첫째, 열악한 주거환경이 놀랄만큼 개선되었다는 것이다. 도로와 교통안전시설이 정비되고 근린

11) 이러한 주민 수렴과정을 통해 주민이 여망하는 7대 과제가 도출되었는데 구체적으로 보면, 청소년 교육학습여건 개선, 어려운 이웃 자활지원, 아파트단지 주거환경 개선, 근린공원 및 생활체육 시설 확충, 문화 향유 프로그램 개발, 지역도로 및 교통시설 정비, 지역활력화 사업 등이다.

12) 백완기 교수에 의하면 공익성은 공공성과 불가분의 관계를 가지고 있지만 약간의 개념상의 차이는 존재한다. 즉, 공익은 다수의 이익이라는 경제적 가치를 내포하는 반면 공공성은 반드시 경제적 가치를 포함하지는 않는다(2008, 24).

공원이 조성되는가 하면 체육시설의 확충으로 슬럼화 지역이 깨끗한 마을로 변모했으며 주민들이 이를 직접 피부로 체감하고 있다. 둘째, 지역 교육환경으로 개선으로 청소년들의 학업성취 욕구가 높아졌고 빈곤의 대물림을 끊어야 하겠다는 확고한 가치관이 뿌리내리게 되었다. 셋째, 무지개 사업단이나 사회적 기업을 통해 저소득층 주민에 대한 자활과 복지서비스가 확대되었으며 장애인에 대한 사회적 배려도 놀라보게 향상되었다. 끝으로, 무지개 프로젝트가 궁극적으로 지향했던 건강한 삶터로서의 지역공동체가 복원되었다는 것이다. 무지개 프로젝트에서 주관하는 다양한 프로젝트를 통해 지역주민들 간 혹은 지역주민과 지방자치단체 간에 처음에는 거의 전무하다시피 했던 소통과 나눔의 공간이 활성화되기 시작했다.

용산재개발사업에 있어서는 지역주민의 삶의 질을 제고한다는 정책동기의 공익성은 실종되었으며 오직 물리적 개발을 통해 소수자본의 이익만 극대화해주는 경제성의 논리만 작동했다. 존 롤스가 「정의론」에서 언급한 가장 정의로운 정책은 약자의 이익을 극대화해 줄 때만 가능한데 용산참사의 경우 가장 중시되어야 할 세입자와 같은 약자의 이익 보호 메카니즘은 어디에서도 찾아볼 수가 없었다. 용산구청장을 비롯한 용산구청측은 세입자의 정당한 보상요구를 묵살하고 이들을 용산재개발을 통해 일확천금을 꿈꾸는 무리로 간주하고 일체의 대화에도 응하지 않았다.

### 3) 정책수혜에서 소외된 집단에 대한 소통과 나눔<sup>13)</sup>

실제 도심재개발은 표면상으로는 주거환경이라는 공공성을 표방하지만 내부를 들여다보면 조합과 시공사가 개발이익을 극대화하기 위해 분양가는 높이고 보상가는 최소화하려는 경향을 보인다. 이런 과정에서 최대 피해자는 단연 철거민들이며 이들은 높은 집값 때문에 정든동네를 떠나지 않으면 안 될 처지에 놓이게 된다. 결국 원주민들을 배려하기 위한 재개발사업이 아니라 원주민들을 내쫓는 사업이 될 수도 있다.

대전시의 박성호 시장은 이러한 문제점을 인식하고 ‘더불어 사는 자본주의’를 실천하려고 노력했으며 무지개 프로젝트 사업을 통해 이를 구체화했다. 그는 “예산을 투입해서 정주환경을 바꿔 주민들이 자신의 터전에서 꿈을 갖고 살아갈 수 있게 하겠다”고 약속했다. 그 과정에서 시장은 도시재생사업에 반대하는

13) 중국 춘추전국시대의 대표적 소통과 나눔의 경전인 「맹자」에서는 실천적 방법론으로 ‘측은지심’을 제시했다. 맹자는 늙어서 아내가 없는 것을 환(鰥)이라 하고, 늙어서 남편이 없는 것을 과(寡)라 하며, 늙어서 자녀가 없는 것을 독(獨)이라 하고, 어려서 부모를 잃은 것을 고(孤)라 한다. 이 네 부류의 사람들은 천하에서 가장 어렵고 의지할 곳이 없는 사람이기 때문에 선군인 문왕은 정치를 할 때는 이들 부류의 사람들을 최우선적으로 생각하였다고 제자들에게 설교하였다.

다양한 집단을 만나 설득했으며 대전시 공무원들도 서울 등 외지에 거주하는 토지 소유자를 찾아다니며 도시재생 사업에 적극적으로 협조해 주도록 요청했다. 이를 통해 지역주민, 토지 소유자, 지방자치단체 공무원들 모두 ‘더불어 사는 삶’, ‘소통하는 삶’을 몸소 체험할 수 있었으며 이는 결국 무지개 프로젝트 사업이 성공적으로 마무리될 수 있는 동인을 제공해 주었다.<sup>14)</sup>

용산재개발 사업은 기존의 재개발 사업이 가지고 있는 온갖 문제점을 거의 다 내포하고 있었다. 조합과 시공사는 개발이익을 극대화하기 위해 세입자에 대한 보상가를 최소화하려고 온갖 수단을 총동원했으며 국제사회가 금하고 있는 겨울철 강제철거까지도 서슴지 않았다. 이에 저항하는 세입자들에 대해서는 유사 폭력배를 동원한 폭언과 신체적 위협을 가하는 등 그야말로 원주민을 배려하는 정책이 아니라 원주민을 내쫓는 정책에 초점이 맞추어져 있었다.

#### 4) 정책대상집단의 성숙된 시민의식

무지개 프로젝트를 통해 새터민, 장애인, 노인들에게 이 지역의 주인이라는 인식을 강하게 심어주었고 그들은 지역신문을 적극적으로 발간하고 주민기자단이 구성되어 마을의 문제점을 발굴하고 해결책 방안을 공동으로 모색하다 보니 자연스럽게 지역공동체에 대한 관심이 나타나기 시작했다. 전동 휠체어를 타고 다니며 노인들에게 밀반찬거리를 배달하는 ‘팔랑개비 봉사단’은 장애인 모임이며 이 단체가 펼치는 장애인 인식개선 사업은 곧 지역사회 주민들의 장애인을 대하는 데 있어 긍정적 인식을 갖도록 하는데 성공했다. 또 ‘무지개 거북이 환경단’은 우범지역에 노출되어 있는 영세민 자녀들을 위한 안전보호 활동에 전념하고 있을 뿐만 아니라 버려진 폐식용유를 모아 비누를 만들어 지역환경 지킴이로서의 역할을 충실히 수행하고 있다. 이러다보니 주민들의 정부 공공기관에 대한 신뢰도가 높아졌고 주민들 스스로도 자신이 직접 나서서 노력하는 것이 마을 공동체를 변화시키는데 더 효과적이라는 사실을 깨닫기 시작했다. 이러한 주민들의 주인의식을 고취하는데 가장 중심적 역할을 하고 있는 곳이 바로 지역사회 복지관이다. 여기에서는 사회적응력이 떨어지기 쉬운 장애인, 새터민, 다문화가정 등에 대해 지역공동체 형성에 필수적인 다양한 프로그램을 제공해 주고 있다.

하지만 용산재개발사업에 있어서는 세입자들을 배려함으로써 이들도 지역사회의 주인으로 성숙할 수 있는 어떠한 노력도 용산구청측에서는 기울이지 않았

14) 정관용은 작금의 우리 현실을 서로 마음으로 소통하는 것이 아니라 상대방을 소탕하려는 분위기로 묘사한다. 그에 의하면 소통은 말이 아니라 마음으로 하는 것인데 다들 가슴은 없이 머리로만 소통하고자 하니 불통이 될 수 밖에 없다고 진단한다. 소통은 상대방 입장에서 문제의 원인을 찾고 항상 너와 내가 속해 있는 공동체의 이익증진 관점에서 접근해야 한다(중앙일보, 2009/11/23자).

다. 이들에게 있어 세입자들과의 대화창구를 만드는 것 그 자체가 하나의 귀찮은 일로 치부되었고 단지 재개발사업을 신속하게 마무리짓는 일만이 지상과제로 자리잡고 있었다. 그러다보니 세입자와 지방자치단체, 추진조합, 시공사들간에 신뢰보다는 불신의 골만 깊어졌고 급기야는 용산참사라는 대재앙을 초래하게 되었다.

### 5) 지역공동체 구축

개발과 성장 위주의 행정이 지배적이던 시대상황하에서는 낡고 오래된 불량지역을 철거하고 주민생활의 질을 개선한다는 명목하에 뉴타운 사업이나 도심재개발사업이나 하는 도시재생사업이 주류를 이루었다. 그 재개발 과정에서 원주민들은 강제철거 앞에서 오랫동안 정들었던 달동네를 떠날 수 밖에 없는 처지에 몰리게 된 것이 현실이었다. 도시재개발 지역 주민들이 도시재생사업에 반대하는 가장 큰 이유는 무엇보다도 주민들의 일자리 형태상 이웃관계에 기반을 둔 사회적 연결망에서 오는 높은 의존성에서 찾을 수 있다. 왜냐하면 이웃은 단순한 지리적 근접성뿐만 아니라 지역 내 동질의식을 바탕으로 한 상호관계의 교류에서 작동한다. 이들은 경제적 수준이나 직업의 종류도 자영업으로 유사해 주민들 간에 쉽게 공감대를 형성해 나갈 수 있으며 위급한 상황에 처할 때도 상호부조에 의해 그 난관을 극복해 나갈 수 있다. 2000년 베스트셀러였던 이철환의 「연탄길」은 달동네 사람들의 이러한 끈끈한 공동체 생활을 리얼하게 다루고 있다. 공동 화장실 앞에서 줄을 서서 본능을 해결하고자 하는 달동네 사람들의 희망 스토리, 질병이나 장애가 있는 자식과 함께 고통을 나누며 살고 있는 가족 스토리, 작은 것도 서로 나누면서 기쁨을 만끽하는 친구 이야기 등등 달동네 사람들이 아니면 느낄 수 없는 강한 휴머니티를 느낄 수 있다.

대전시 대동 지역에서 전개된 무지개 프로젝트는 이러한 지역공동체를 보존하면서 주민들의 생활환경의 개선을 주민 스스로의 참여하에 이룩해 낸 대표적 사례다. 사업이 시작되기 전 이 지역에는 온갖 폐자재와 연탄재가 나뒹굴고 푸성귀를 재배하는 밭들이 무질서하게 산재해 있어 말 그대로 슬럼화된 지역이었다. 하지만 주로 주부들과 노인들로 구성된 주민들에 의해 쉽터가 조성되고 꽃동산, 테마가 있는 골목길 조성, 폐가정리, 공유지 나무심기 등이 이루어졌다. 대동 지역의 주민참여는 일자리 사업과도 연계되어 이들은 수당을 받으며 근로사업에 참여함으로써 지역공동체 구성과 일자리 창출이라는 일석이조의 효과를 거두는데 성공했다. 하지만 현재 대부분의 지역에서 추진되고 있는 도시재개발사업은 효율성은 있을지 몰라도 주민참여가 철저히 배제됨으로써 소통의 공간이 폐쇄되고 공동체 문화가 파괴되어 사회 안전망을 붕괴시키는 악순환의 고리를 벗어날 수가 없게 된다. 그렇지만 대전시에서 현재 추진되고 있는 무지개 프

로젝트 사업은 주민참여를 통해 소통공간을 확보해 주고 공동체 문화를 형성해 줌으로써 주민 스스로에 의한 사회복지 기능이 작동하게 되는 선순환의 고리가 형성되는 것으로 평가받고 있다.

용산재개발사업에 있어서는 지역공동체 구축이라는 개념자체가 자리할 공간이 없었다. 상대방과의 소통이 아니라 서로 상대방을 소탕하려는 분위기만 팽배했다. 소통은 상대방의 입장에서 문제의 원인을 찾고 서로가 윈윈하는 입장에서 접근해야 가능한데 용산재개발을 둘러싸고 용산구청, 시공사 측은 터무니없이 낮은 보상비를 제시하면서 오직 세입자에게 불리하게 되어있는 도시개발법을 기계적으로 적용하면서 용산참사라는 후진국형 인재를 초래하였다. 재개발사업의 주된 목적이 지역공동체 구축에 있음을 간과하고 단순한 육체만을 가진 용산구청, 시공사, 추진조합 측에 의해 용산재개발사업은 철저하게 지역공동체를 파괴하는 사업으로 전략하고 용산참사 유가족들에게 씻을 수 없는 마음의 상처를 남겨 두었다.

## V. 결 론

지금까지 용산참사를 불러 일으킨 도시재개발 사업에 내재하는 문제점과 그 해결방안에 대하여 살펴보았다. 덴하르트, 전종섭, 김홍우, 스티버스가 지적하고 있는 것처럼 베버식의 행정합리모형과 홉스식의 철저한 국가 위임주의에 대한 과도한 맹신은 현재의 행정문제를 해결하기는 커녕 더 악화시킬 가능성이 크다. 이를 극복하기 위한 대안으로 생각할 수 있는 것이 바로 아렌트식의 행정문제 해결을 위한 대중공동체의 성격을 지닌 담론의 장을 제공해 주는 것이다. 왜냐하면 홉스식의 사회적 계약은 '허구적 자연법'인데 비해 아렌트가 이상으로 제시하는 메이플라워호 협약은 바로 인간들 자신의 참여에 의하여 이루어졌다.

김홍우 교수는 훗설의 「현대 유럽학문의 위기와 현상학」을 인용하면서 우리의 생활세계가 과학세계로 대치되는 것을 경계하고 있다. 이러한 과학주의에 대한 지나친 맹신은 우리의 주변세계에 대해 끊임없이 고뇌하고 성찰하고자 노력하는 살아있는 몸(living body)을 단순히 외부자극에 의해 아무런 생각없이 기계적으로 반응하게 만드는 단순한 육체(mere body)로 대치시킨다. 특히 공무원이 이러한 기계적 육체로 전략할 때 국민들이나 주민들의 삶의 질에 심각한 영향을 미치게 되며 용산참사가 일어나게 된 배경도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 반대로 대전시의 박성효 시장이나 공무원들이 도시재생사업을 위해 벌인 노력은 바로 아렌트식의 행정 혹은 훗설이 이야기하는 살아있는 몸이 작동하고 있다는 하나의 살아있는 사례다. 그들은 도시재생사업이 과연 누구를 위한 도시

재생사업인간에 대해 깊이 고뇌하고 성찰했다는 점에서 향후 도시재생사업을 위한 발전적 패러다임을 제시했다고 볼 수 있다.

문상호와 권기헌을 비롯한 많은 학자들이 주목하고 있는 것처럼 정책의 수용성을 높이기 위해서는 성찰성에 기초한 행정서비스가 이루어질 필요가 있으며 이럴 때만이 제2, 제3의 용산참사의 재발이 방지될 수 있다는 확신을 본 논문을 통해 확인할 수 있었다.

## 참고문헌

- 권기헌·문상호. (2009) 한국정책학의 이상과 도전-한국적 맥락의 정책수용성 연구를 위한 성찰적 정책모형의 유용성에 관한 고찰. 『한국정책학회보』, 18(1): 1-28.
- 김홍우. (2001). 현상학과 사회과학. 김동일 외, 『사회과학 방법론 비판』. 청람출판사.
- 박성효. (2009). 『무지개 프로젝트 -살기좋은 동네 만드는 도시재생이야기』. 행복한 중 출판사.
- 백완기. (2008). 공공성에 대한 다양한 시각. 윤수재 외, 『새로운 시대의 공공성 연구』 한국행정연구원.
- 서용석·배일환. (2008). 미래 거버넌스 설계를 위한 시나리오 설정. 최호진 외, 『미래 선진한국의 행정연구』, 495-496. 법문사.
- 이진수. (2009). 용산 참사 사건의 본질과 투쟁의 방향성에 대해. 『정세와 노동』. 노동 사회과학 연구소.
- 이택광. (2009). 화염병을 던졌어도 그들도 국민이다. 『미디어오늘』, 2009/1/27.
- 임주환 외. (2009). 죽은 자, 살아남은 자, 떠난자. 『한겨레21』, 29.
- 여건중. (2009). 앵커 신경민. 『경향신문 오피니언』.
- 유현숙. (2008). 판암동 지역주민에 대한 심층면접과 사례분석. 『대전광역시·서울행정학회 공동 세미나』.
- 조병인. (2008). 『주택개발·재건축사업의 탈법운영 실태 및 대책』. 한국형사정책연구원.
- 전국노점상연합. (2004). 청계천 복원공사를 통해 본 서울시의 관료주의.
- 전종섭. (2001). 『행정철학』. 대영문화사.
- 『동아일보』, 2009년 4월 21일.
- 『중앙일보』, 2009년 11월 23일.
- Berger, Peter & Luckmann, Thomas. (1967). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. New York: Anchor Books.
- Bernstein, Richard J. (1976). *The Restructuring of Social and Political Theory*.

- Oxford: Blackwell.
- Bohman, J. (1996). *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Dennardt, Robert B. (1984). *Theories of Public Organization*. Monterey, CA: Brooks/Cole.
- Harmon, M. M. (1981). *Action Theory for Public Administration*. White Plains, N.Y.: Longman.
- Horkheimer, Max. (1974). *Eclipse of Reason*. Continuum International Publishing Group.
- Husserl, Edmund. (1976). *Die Krisen Der Europäischen Wissenschaften Und Die Transzendentale Phanomend*. Kluwer Academic Pub.
- Ingram, H., Schneider, A. L., & deLeon, P. (2005). "Social Construction and Policy Design," In Sabatier, P. A., ed. *Theories of the Policy Process*. Colorado: Westview Press: 93-126.
- James Bohman. (1986). Formal Pragmatics and Social Criticism: the Philosophy of Language and the Critique of Ideology in Habermas' *Theory of Communicative Action*. *Social Criticism*.
- Ramos, Alberto Guerreiro. (1980). A Substantive Approach to Organizations: Epistemological Grounds. In Bellone, C.J. (ed). *Organization Theory and the New Public Administration*. 140-168. Boston/London/Sydney/Toronto: Allyn and Bacon, Inc.
- Stivers, Camilla. (2008). *Governance in Dark Times: Practical Philosophy for Public Service*. Washington, DC. Georgetown University Press.



## Abstract

# A Study on Developing an Alternative Paradigm for Overcoming the Social Crisis: The Case of the Yongsan Disaster

Kwangkook Park

This study tries to investigate the problems inherent in the typical model of the organizational structure of government bureaucracy and to suggest the reflexive interpretive model as an alternative paradigm. For the convenience of analysis, this study tries to determine bureaucratic problems in terms of an overreliance on instrumental reasoning, reduction of the public domain, and a distorted communication structure. In order to resolve those problems, the study suggests feasible alternatives, such as a policy design based on the demands of the target group, the publicness of policy motivation, the reworking of distorted communication system to connect with groups isolated from policy benefits, mature citizenship of policy target groups, and the building of area communities. The study tries to emphasize the potential of the reflexive interpretive model by applying those above-mentioned variables simultaneously to the cases of the Yongsan Disaster and the Daejeon Metropolitan Rainbow Project.

**【Key words: bureaucratic model, reflexive interpretive model, Yongsan Disaster】**