

석면위험과 석면정책변동*

남 명 속**
김 창 수***
양 기 용****

국문요약

본 논문은 자연적인 위험이자 동시에 사회적인 위험이라고 할 수 있는 석면위험에 대한 정부 정책과 조치들이 어떤 과정과 경로를 통해 수립되었으며, 이 대응과정에서 다양한 이해관계자들이 주고받은 상호작용이 어떠한가를 살펴보았다. 우리나라 석면관리대책과 석면피해구제법 그리고 석면안전관리법 등 석면정책변동이 나타나는 과정을 다중흐름모형을 적용하여 다중흐름의 결합성공과 결합실패가 어떻게 나타나는지 규명하고자 하였다. 제일화학이 야기한 석면위험과 충남 홍성 석면광산 피해사건이 발생하고 전국적으로 확산되는 과정과 이에 대한 시민사회와 정부의 대응과정을 일종의 서사적 스토리(narrative)를 통해 재구성하였다. 이러한 역사적 과정에서 다양한 정책관여자들의 행동과 상호작용이 어떻게 이루어졌으며, 석면정책과 제도가 어떠한 정책논리가 적용되어 형성되었는가를 검토하였다. 정책변동과정의 분석결과 정책의 창이 열리고 문제의 흐름이 지속되더라도, 언론과 시민단체가 정치의 흐름을 지속시킬 뿐만 아니라 정부와 국회가 제도적 대응을 통해 정책대안의 흐름을 지속시켜야만 정책변동이 이루어짐을 확인할 수 있었다. 아울러 정책변동을 가져올 때 세 가지 흐름을 결합하려고 노력하는 정책선도자가 시기를 달리하면서 다르게 나타날 수 있다는 점을 확인하였다.

주제어: 석면위험, 석면정책, 다중흐름모형, 정책변동, 정책선도자

I. 들어가며

위험이 일상화되고 있다. 이전과 달리 특정 직업, 특정지역, 특정계층에 한정하여 위험에 노출되기 보다는 대부분 많은 사람들이 스스로도 알 수 없는 사이에 심각한 위험에 노출되거나 직면할 가능성이 점점 높아지고 있다. 그 위험의 종류가 자연재해이건 인위적인 재난이건 큰 차이가 없다. 최근 몇 년 동안에 우리 사회는 이러한 위험에 무작위적으로 노출되었으며 개인의 건강이나 생명에 구체적인 위협으로 작용하고 있다. 이 같은 상황에서 시민과 공동체 안전을 총체적으로 책

* 이 연구는 2015-2016 부경대학교 자율창의학술연구비 지원으로 진행됨(C-D-2015-1082).

** 제1저자

*** 공동저자

**** 교신저자

임해야 할 정부 대응 과정을 직·간접적으로 경험한 대부분 시민들은 정부 역할 수행의 적절성에 대하여 심각한 의구심을 가질 수밖에 없게 되었다. 개개인 스스로 위험에 대처하고 안전을 책임져야 할 형편이다. 이러한 상황에서 명시적·묵시적 위험에 대처하는 정부 정책이 어떠한 경로와 방향성을 가지고 전개되고 있는가를 시간적인 흐름을 통해 살펴보는 것은 의미 있는 작업이 될 수 있을 것이다.

본 논문은 자연적인 위험이자 동시에 사회적인 위험이라고 할 수 있는 석면위험에 대한 정부 정책과 조치들이 어떤 과정과 경로를 통해 수립되었으며, 이 대응과정에서 다양한 이해관계자들이 주고받은 상호작용이 어떠한가를 살펴보고자 한다. 석면질환은 석면에 노출된 이후 상당히 오랜 기간이 경과한 후 나타난다. 반면 석면물질을 흡입하게 되면 이를 체내에서 제거할 방법이 없으며, 5년에서 30년의 잠복기를 거쳐 폐암이나 석면폐, 악성중피종은 물론 기관지염, 폐기종, 폐렴 등 치명적인 질병을 유발할 수 있다. 이와 같이 석면노출 이후 상당한 기간이 지난 후에 석면질환이 발생하게 된다면, 석면질환의 원인과 결과 사이에 상당한 시차가 존재한다는 의미이며, 동시에 원인과 결과 사이의 인과관계 규명이 어려워질 수 있음을 시사한다.

이와 같이 위험의 발현속도가 매우 느리며, 위험이 발현될 경우 해소속도도 비교적 느린 석면위험의 경우 피해 원인에 대한 책임소재를 명확하게 규명하거나 관련 정책을 적시에 수립하여 대응하기가 쉽지 않다. 다시 말하면 석면피해가 나타난 시점에서 원인제공자가 부재할 수도 있으며, 또는 아직 현재화되지 않은 위험과 피해에 적극적인 정책대응이 쉽지 않다는 것을 의미한다. 결국 이러한 종류의 위험에 대해서는 중장기적인 모니터링과 함께 대응정책도 중장기적이어야 함을 지적되고 있다. 이와 같은 중장기적인 시간적 흐름을 통해 석면정책의 변동과정을 살펴보는 것은 상당한 정책적 시사점을 제공하여 줄 것으로 기대한다.

따라서 본 연구는 다음과 같은 몇 가지 연구문제에 대한 답을 구하고자 한다. 1990년대 이후 석면피해가 나타남에도 불구하고 왜 석면피해를 구제하거나 예방하기 위한 적극적인 정책적 대응이 곧바로 이루어지지 않았는가? 석면피해사건이라는 문제의 흐름(problem stream)이 시작되고, 언론의 보도를 통해 문제제기가 이루어졌음에도 불구하고 정책대안의 흐름(policy stream)이 생성되지 않은 이유는 무엇일까? 석면정책마련을 위해 여론을 형성하고 국회에 압력을 가하는 정책선도자들은 어떤 시기에 왜 등장하여 어떻게 정책형성에 영향을 미치게 되는 것일까? 행정부와 국회에서 관계자들이 정부대책이나 관련입법을 통해 정책대안의 흐름을 결합하는 데는 어떠한 문제의 흐름과 정치의 흐름(political stream)이 작용하는 것일까? 본 연구의 목적은 이러한 여러 가지 연구문제(research questions)에 대해서 해답을 찾아가면서 우리나라 석면정책변동이 나타나는 과정에 대해 Kingdon(1984; 1995; 2011)과 Zahariadis(2007)를 중심으로 논의되고 있는 다중흐름모형을 적용하여 다중흐름의 결합성공과 결합실패가 어떻게 나타나는지 규명하는 것이다.

지난 수십 년간의 석면정책 변화를 검토하고 관련된 자료를 수집하기 위하여 본 연구는 질적인 연구방법인 초점집단면접(Focused Group Interview, FGI) 방식을 통해 접근하였다. 초점집단면접은 연구내용에 관련된 정보를 충분히 알고 있다고 전제되는 소수의 이해관계자, 정책관여자, 전문가 등을 대상으로 보다 깊이 있는 연대기적 내용에 대하여 직간접적인 대인면접을 통하여 자료를

수집하는 질적인 연구방법중 하나이다. FGI 과정은 참여자들과의 구조화되거나 비구조화된 질문과 응답 그리고 대화를 통하여 연구주제에 대한 견해, 경험 그리고 각자의 의미로움을 주관적으로 표출하고 그에 대한 의견을 나눌 수 있는 상호작용이 가능하다는 장점이 있다(Vaughn et al., 1996). 반면 조사대상자의 제한이나 도출된 자료의 일반화가능성이 낮다는 엄연한 한계도 가지고 있다. 본 연구를 위해서 석면정책변동과 깊이 관여된 강○○ 부산의대 교수, 박○○ 부산광역시 환경담당공무원, 박○○ MBC 기자, 이○○ 부산일보 기자, 이○○ 노동보건전문가, 최○○ 환경단체 전문가 등 총 6명을 초점집단으로 설정하였다. 사전에 구조화된 설문을 송부하여 논의가 풍부해질 수 있도록 준비하였고, 면접에 참여할 수 없는 대상자에 대해서는 서면상 답변을 받았다. 초점집단면접은 2016년 4월중에 진행되었다. 이렇게 FGI 연구방법을 통해서 수집한 토의 및 면접내용은 논문에서는 내러티브(narrative) 방식으로 그대로 기술하였다. 석면정책 전개과정과 관련된 특정한 상황과 사건에 관한 개인적인 경험과 견해를 회고적으로 시공간적 재구성을 함으로써 석면정책의 변동이라는 큰 그림을 그리고 개별 사건들 간 맥락적 연결 관계를 확인하고자 시도하였다. 6명의 초점면접대상집단의 경우 주로 부산 제일화학에서 발생한 석면문제 제기과정부터 이후 전국적인 연대 및 석면피해구제법 제정과정까지 핵심적인 역할을 수행하신 분들로 유용한 정보와 경험을 제공하였고, 재구조화된 개인적 경험들은 석면정책변동이라는 현상이 가지는 실제 모습을 드러내고 그 의미로움을 재해석하는데 많은 도움을 주었다. 그러나 면접대상자들이 주로 부산에서 활동하는 인사로 제한되어 중앙정부부처나 국회에서의 정책결정이나 입법 활동에 관한 직접적인 경험을 FGI를 통해 구체적으로 밝히기는 한계가 있다. 따라서 이에 관한 정보는 선행관련연구나 언론보도자료 등 참고자료를 통해 접근하였다.

II 선행연구 검토와 석면정책변동 연구를 위한 분석틀

1. 석면위험과 관련된 기존 연구

그동안 석면위험에 관한 연구들은 주로 석면노출로 인한 위험과 피해에 관하여, 환경공학적인 영역, 산업안전보건학적 영역 그리고 환경법과 제도적 영역 등 주로 세 연구영역에서 진행되었다(남명숙 외, 2016: 6-8). 환경공학적인 연구들은 석면위험 원인이나 위험발생의 경로를 발견하고 이를 예방할 수 있는 방안들을 검토하였다. 이러한 연구들은 자연 상태나 인조건조물로부터 석면위험이 노출되는 경로를 탐색하는 연구들이 주를 이루었다. 다음으로 산업이나 노동현장에서 석면위험 노출이 근로자나 지역주민들의 건강에 미치는 영향에 대한 연구들이 산업안전보건학적인 관점에서 진행되었다. 한편 법·정책·제도 영역에서는 석면관련 법과 제도의 성립과정이나 배경에 대한 연구가 진행되었고, 중앙정부 및 지방정부차원에서 석면피해자 및 기업이나 석면관리 업체를 대상으로 요구되는 석면관리정책 및 관리방안과 그리고 석면피해자에 대한 보상과 관련된 연구 등이 이루어졌다. 이러한 세 가지 영역에서 이루어진 석면위험연구들은 <표 1>과 같이 정리할 수 있다.

〈표 1〉 석면위험관련 주요 선행연구

	연구자	연구명
환경공학적 연구	서병원(2014)	실내의 석면농도 실태 조사 및 저감에 관한 연구
	정임수(2014)	도시건축물의 석면관리에 관한 연구
	이정민 외(2010)	GIS를 이용한 석면지도 제작에 관한 연구
	이채향(2014)	경기가평과 충남 홍성 폐 석면 광산 주변토양에서 산출되는 석면의 광물학적 특성
	박태윤(2009)	해군 함정 내 석면 분포에 관한 연구
	권요섭(2014)	비 산성을 활용한 토양 중 석면 제거 효율성 평가
	정재원(2013)	부산지역의 석면노출 현황 및 위해도 평가
산업안전보건학적 연구	강동목(2009)	환경성 석면노출의 건강영향
	김대호(2010)	현 거주지를 이용한 석면노출 평가의 오분류
	신영식(2012)	석면질할 의심자의 사회 심리적 스트레스와 우울증 평가
	이아영(2013)	석면해체 제거작업 관리에 영향을 주는 요인
	최예용(2013)	아시아에서 석면 산업의 국가 간 이동
석면관련 법·정책·제도 연구	강연실 외(2015)	환경위험과 생물학적 시민권: 한국의 석면피해자 보상운동을 중심으로
	박용숙(2013)	석면과 국가의 기본권보호의무
	박종원(2008)	석면피해구제의 비용부담과 원인자책임원칙
	박태현(2009)	우리나라 석면 피해 구제를 둘러싼 법적 쟁점의 검토.
	손지화 외(2013)	석면 이해집단의 석면관리정책 인식도에 관한 연구
	신진호(2012)	폐석면광산지역의 위해도 평가와 관리방안에 관한 연구
	연유미(2009)	폐석면 중간처리업 허가에 대한 인근주민의 권리구제 및 개선방안
	이기영(2011)	석면피해구제법 형성과정에 관한 연구
	이상열(2014)	석면관리 실태분석 및 관리개선 방안 연구: 석면감리제도를 중심으로
	이용곤(2011)	석면안전관리법 제정과 경남의 과제 2011-2022

그러나 위의 3가지 연구영역에서 검토한 선행연구 등에서는 석면위험과 위험에 대처하는 정부 대응과정에 대한 보다 체계적이고 동태적인 검토는 이루어지지 않고 있다. 오히려 석면위험과 관련된 개별적 사안에 대한 제한된 논의가 주를 이루고 있다. 아울러 정책형성 및 변동과정에서 관여하는 여러 정책주체들 간에 이루어지는 역동적인 상호작용과정에 대한 논의는 충분하게 이루어지지 않고 있다. 물론 이기영(2011)과 강연실 외(2015)의 연구는 석면피해구제법 형성과정에 대한 분석을 시도한 바 있다. 특히 이기영(2011)의 연구는 Kingdon의 정책흐름모형을 적용하여 석면피해구제법 형성과정을 체계적으로 분석한 사례연구로서 본 연구와 유사한 측면이 있다. 그러나 이기영(2011) 연구의 시간적 범위는 2000년 이후로서 주로 2007년에서부터 2009년 사이 석면피해구제법 제정과정에 분석초점이 맞추어져 있다. 보다 중장기적인 관점에서 석면위험과 피해가 어떻게 시작되었으며, 석면위험과 피해가 오랜 기간 동안 상존하였음에도 불구하고 이에 대응한 석면정책이 왜 더디게 등장하게 되었고, 관련 정책이 특정사건과 이해관계가 상호작용하는 역사적 맥락에서 어떻게 변동하였는가에 대한 검토 작업은 우리 석면정책변동의 역사적 흐름을 이해하기 위해 필요하다. 이를 위해 본 연구는 석면위험이 발현되고 정책대응이 이루어지는 각 시기를 체계

적으로 구분하고 시기별 특성에 대한 분석을 시도하였다. 특히 각 시기별로 피해자집단·시민사회·행정부·정치권 상호간에 이루어지는 동태적인 상호작용에 대한 분석을 통하여 석면피해와 위험에 대한 정책적 조치가 왜 특정한 상황에서는 마련되지 못하고 또 다른 상황하에서는 어떠한 계기를 통하여 정책이 수립되었고 어떠한 효과를 거두고 있는가를 밝히고자 하였다. 본 연구는 Kingdon의 정책흐름 모형을 활용하였다는 점에서는 기존연구와 유사하지만, 각 시기별로 계기가 된 사건을 검토하고 문제의 흐름과 정책대안의 흐름 그리고 정치의 흐름의 결합이 어떻게 이루어졌는가를 밝힐 수 있다는 점에서 중장기적으로 정책변동을 이해하는데 상당한 시사점을 줄 수 있을 것이라 기대한다.

2. 정책변동연구를 위한 정책흐름모형과 분석틀

본 연구에서는 선행연구와의 차별성을 위해 석면피해 및 대응의 양상을 파악하고자 한다. 구체적으로는 석면정책 패러다임 변화에 따라 시기를 구분하고 시기별로 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름과 결합이 어떻게 나타났으며 어떤 정책선도자가 무슨 역할을 했는지 규명하여 정책이 역동적으로 변동·결정되는 과정을 살피고자 했다. 이를 위하여 정책흐름모형을 원용하여 40여년에 이르는 석면정책변동과정을 분석하였다.

Kingdon(1984; 1995; 2011)과 Zahariadis(2007)가 주장한 정책흐름모형(Policy Stream Framework; PSF) 혹은 다중흐름모형(multiple stream model)은 정책의제설정이 합리적으로 이루어지기보다는 우연적 사건이나 비합리적으로 또는 예측불가능하게 이루어진다는 것을 가정한다. 아울러 다중흐름모형은 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름과 정책의 창이 열렸을 때 이를 결합시키는 정책선도자라는 개념을 통해 정책변동을 설명한다(Kingdon, 1984). 정책흐름모형을 이용하면 정책형성과정에서 어떻게 정책의 창이 열리는 기회가 형성되는지 알 수 있으며, 누가 이 과정에서 주도적인 역할을 했는지 알 수 있기 때문에 정책이 역동적으로 변동·결정되는 과정을 보여준다(이광원·권경득, 2014: 71-99).¹⁾

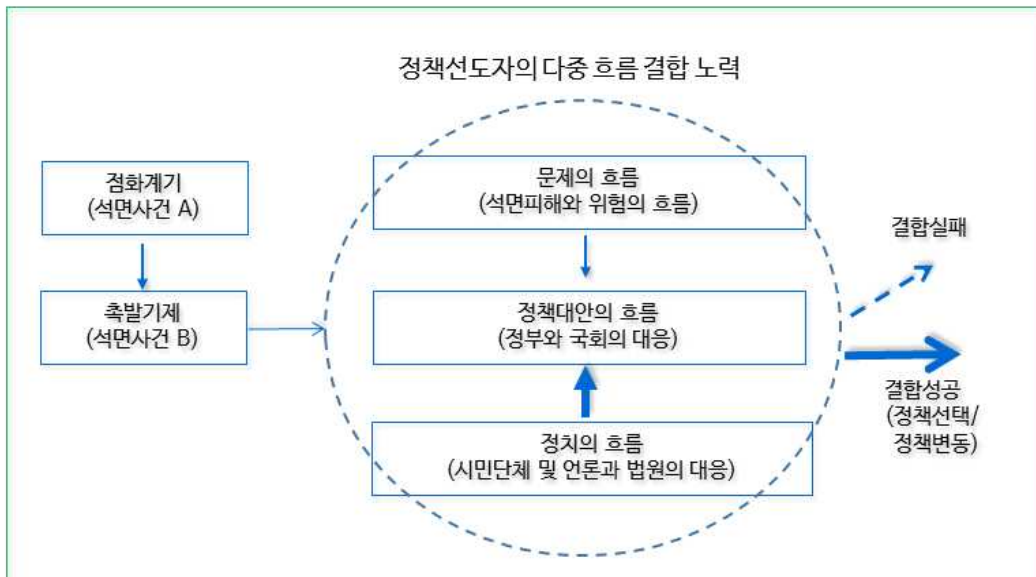
다중흐름모형에서 '정책의 창'(policy window)이란 정책주창자들이 그들의 관심대상인 정책문제에 주의를 집중시키고, 그들이 선호하는 대안을 관철시키기 위해서 열려지는 기회이다. 이러한 정책의 창은 기본적으로 '문제의 흐름'(problem stream), '정치의 흐름'(political stream), 그리고 '정책대안의 흐름'(policy stream)이라는 3가지 흐름의 변화에 의해 열리게 된다. 여기에서 정책문제흐름은 이전부터 계속 존재해 왔고 정책 공동체 내에서 정책문제로 인식해 왔던 사회적 상황들이 지표(index), 초점사건(focusing event), 피드백(feedback) 등으로 인해 새롭게 혹은 갑자기 정책

1) 이와 같은 정책흐름모형을 적용하여 다양한 정책형성 및 변동과정을 분석하고자 하는 여러 연구들이 진행된 바 있다. 강은숙(2015)은 한국사 교과서 재국정화 정책형성과정을 정책흐름모형을 적용하여 분석하였으며, 김태호(2015)는 자율형 사립고 정책형성과정에서 주도적인 정책행위자들을 분석한 바 있다. 김은실(2015)은 일반의약품 약국의 판매 정책결정과정을 다중흐름모형을 적용하여 분석하였다. 박용성·최성구·한승철(2012)은 국토균형발전 정책의 형성과 변동과정을, 이재무(2013)은 중소기업 공공구매정책의 변동과정을 다중흐름모형을 적용하여 분석하였다.

의제로 주목받게 되는 것을 말한다. 사회적 상황이 정책문제로 전환되기 위해서는 정책결정자가 그 상황을 심각하게 고려하고 무엇인가 변화해야 한다고 지각·인지해야 한다(Kingdon, 1995: 109-110; 최성락·박민정, 2010: 2-3). 정책대안의 흐름은 정책과정에 참여하는 전문가 집단이 정책공동체의 내부적 합의에 따라 대안을 선택·개발하는 과정을 말한다. 정치흐름은 정치적 사건과 역동성에 의해 진행되며 대개 정책문제 흐름과 정책대안 흐름을 정책의제로 전환시키는데 결정적인 역할을 한다. 그들은 정책결정은 우연적 과정이라고 설명하며 정책내용의 합리성보다 결정이 이루어지는 정치적 여건이나 과정을 강조하였다(Kingdon, 2011; 김시진·김재웅, 2012: 184).

이러한 3가지 흐름이 하나로 합쳐지면 정책의 창이 열리며, 이러한 정책의 창은 특정 정책대안을 선호하는 사람들에게 특정 문제를 해결할 수 있는 기회를 제공한다. 예를 들어, 모든 정책 전문가들은 자신들이 선호하는 정책대안을 가지고 있으며, 그들이 선호하는 해결방법을 사용할 수 있는 기회를 기다리게 된다. 그들이 선호하는 문제해결방법이 사회에서 필요하다고 인정받게 되면 그들은 자신들의 해결방법을 사용해서 문제해결을 하게 된다. Kingdon은 정책의 창이 열리는 계기로 정권교체, 의회의 변동, 국민감정의 변화, 시급한 공공문제의 대두, 극적인 사건의 발생 등을 거론한다. 특히 정권교체와 극적인 사건은 정책의 창이 열리게 하는 양대 점화장치로 작용한다. 이 과정에서 문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름을 결합하여 정책의 창을 열고 자신들이 선호하는 대안이 최종적으로 선택되도록 하기 위해 그들이 가진 시간과 에너지, 명성, 돈 등 모든 자원을 기꺼이 투입하는 사람 또는 집단을 의미하는 정책선도자가 주도적인 역할을 수행하게 된다(Kingdon, 1995: 175; 김창수, 2012: 69-72).

〈그림 1〉 분석틀



〈그림 1〉은 사건과 위기를 전화장치로 하여 세 가지 정책흐름이 어떻게 결합하여 정책변동을 초래하는지 설명하는 분석틀이다. 다중흐름을 지속하는 과정에서 정책선도자는 독자적으로 활동할 수도 있고, 다른 영역의 정책선도자들과 연대하거나 결합할 수도 있다. 결국 정책선도자의 다중흐름 결합 노력 여하에 따라 성공적인 정책변동의 가능성은 높아지는 것으로 볼 수 있다. 이 분석틀은 1970년대부터 2011년 석면피해구제법이 제정되기까지 석면위험에 대한 정책대응이 활성화되는 계기와 다양한 정책흐름하에서 이해관계자들의 활동과 상호작용을 보여준다. 이러한 주요 사건과 활동에 대한 분석초점은 〈표 2〉에 정리되어 있다.

〈표 2〉 다중흐름모형 분석초점

분석영역	분석초점
문제의 흐름	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사건의 발생과 흐름
정치의 흐름	<ul style="list-style-type: none"> ■ 시민환경단체의 대응과 여론의 흐름 ■ 언론의 대응과 흐름 ■ 법원의 판결과 규제대상기업의 대응 ■ 국회의원과 국회의 정치적 압력과 요구
정책대안의 흐름	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국회의 대응과 흐름 ■ 행정부의 대응과 흐름 ■ 지방자치단체의 대응과 흐름 ■ 관련대책과 법령의 형성과 흐름
정책선도자	<ul style="list-style-type: none"> ■ 이슈의 제기과 흐름의 주도 ■ 세 가지 흐름의 결합 주도

〈표 2〉에 나타난 바와 같이 여러 분석초점을 토대로 다중흐름이 어떻게 지속되고 결합되거나 결합에 실패하게 되었는지, 그리고 이 과정에서 정책선도자는 어떠한 역할을 하게 되었는지 분석하고자 다음과 같은 4가지 핵심적인 연구문제에 대답을 찾고자 시도하였다. 첫째, 문제의 흐름을 통해 촉발사건인 석면피해사건이 왜 발생했고 어떠한 흐름으로 정책변동에 기여하는지 분석해보고자 한다. 둘째, 석면문제의 흐름을 지속하는 데 있어서 시민환경단체와 언론이 어떠한 역할을 했는지 함께 살펴보고자 한다. 법원의 판결과 이에 따른 규제대상기업의 대응과정을 살펴보고자 한다. 셋째, 정치의 흐름을 통해 석면피해사건이 여론의 관심을 받게 되면서 시민사회가 압력을 가하는 가운데 중앙정부와 국회의 대응, 나아가 지방정부의 대응을 이끌어내면서 어떻게 정책변동을 초래하는지 살펴보고자 한다. 넷째, 문제의 흐름과 정치의 흐름이 강하게 지속될 경우 정책대안의 흐름과 결합하면서 관련 정책의 변동이 나타날 가능성이 높는데, 본 연구에서는 다중흐름이 어떻게 결합하면서 정책변동이 일어나는지 규명해보고자 한다. 본 연구에서는 다중흐름을 지속하는 과정에서 정책선도자가 매우 중요한 역할을 하며, 정책선도자가 독자적으로 다중흐름에 관여하기도 하고 때로는 연대하기도 하면서 역할을 할 것이라고 가정한다. 석면정책 변동과정에서 정책선도자의 역할을 역동적으로 규명하고자 한다.

Ⅲ. 석면정책대응과정의 시기적 구분과 주요 쟁점사건의 전개

다중흐름을 적용하여 석면정책변동과정을 논의하기 전에 한국에 있어 석면위험과 대응정책이 어떻게 전개되었는가를 주요사건을 중심으로 설명할 수 있다. 첫째, 석면위험이 잠복되어 있던 시기이다. 1960~1970년대 우리나라의 산업화 과정에서 석면이 건축 및 여러 부품재료로 편리하게 이용되었고, 특히 부산지역에는 석면 제품을 생산하는 공장이 활발하게 가동되었다. 1980년대에는 국제노동기구에서 석면질환을 산업재해로 인한 보상 대상으로 지정하고 국제암연구소에서 석면을 1급 발암물질로 지정했으나, 우리의 경우 석면위험의 심각성은 크게 부각되지 못하였다. 1990년대 이후 석면질환 발생을 확인하였고, 일부 석면피해 근로자가 산업재해로 인정받은 사례도 있으나, 본격적인 정책대응은 이루어지지 않았다. 이 기간을 석면위험의 잠복기(1971년~2003년)로 구분할 수 있다.

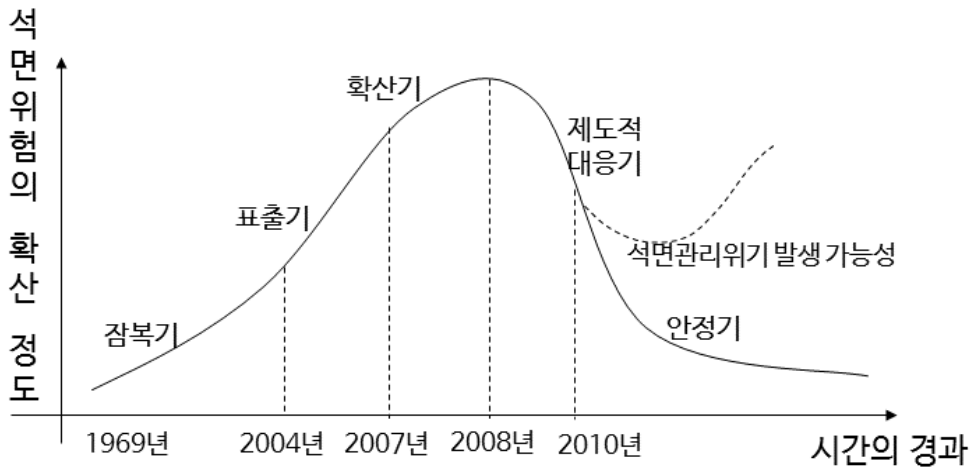
둘째, 석면 잠복기가 지난 후, 석면제조공장 근로자이었던 원○○씨의 악성 중피종 진단을 시작으로 근로자의 석면에 의한 질병 및 피해가 본격적으로 보고되기 시작하였다. 이 시기를 석면위험의 표출기(2004년~2007년)라 할 수 있다. 이 시기에는 전문가와 언론, 시민단체, 피해자 집단이 석면문제가 사회문제로 전환될 수 있도록 여론을 불러일으켰다. 먼저 보건전문가와 언론은 연구 및 보도로 석면위험이 근로자만의 문제가 아니라 일상생활 전반에 걸친 위험이 될 수 있음을 강조하였다.

셋째, 석면위험이 확산되면서 부분적으로 제도적 대응이 이뤄졌다. 2007년 7월 MBC 박○○ 기자와 부산대 강○○교수는 부산지역 제일화학 인근주민들의 악성중피종 발병률이 타 지역에 비해 11배 이상 높다는 것이 확인되었음을 보도하였다. 이에 따라 석면위험에 대한 일반 시민들의 관심이 고조되었다. 이때를 석면위험의 확산기로 볼 수 있다. 아울러 피해자 및 시민단체는 자발적으로 연대하여 연이은 소송을 제기하였고, 법원은 기업에 손해배상책임이 있음을 확인하는 판결을 내렸다. 시민단체는 현재 발생한 피해에 대한 보상을 요구하는 데 그치는 것이 아니라 석면위험 실태 조사 및 석면피해 예방 정책까지도 적극적으로 이끌어내어 석면위험으로부터의 안전을 보장받고자 하였다. 한편 이 시기에 일본에서는 석면 피해 문제가 이슈가 되고 그에 대응하여 석면 피해를 구제하기 위한 법률을 제정한 사례 역시 우리나라에서도 석면문제에 대한 적극적 대응이 필요하다는 인식전환의 계기가 되었다. 과거 석면문제가 존재하는지를 조사하거나 석면을 관리대상 물질에 포함시키는 등 다소 중립적이고 미온적이었던 정부는 이 시기에 여러 부처가 참여한 석면 종합대책을 마련하는 등 보다 적극적인 방향으로 전환되었으며, 지역적으로 석면 문제와 가장 밀접한 부산광역시에서는 지방자치단체 최초로 석면 관련 조례가 제정되었다.

넷째, 2008년 이후 정부정책은 석면위험과 석면피해에 대해 보다 제도적으로 대응하기 시작하였다. 즉 석면피해에 대한 제도적 대응기(2008년~2011년) 동안에 석면정책이 다각도로 모색되었고 정책변동 과정을 거쳐 정책이 제도적으로 보완되는 시기이다. 대표적으로 정부는 석면피해구제법과 석면안전관리법을 마련하여 산재되어 있던 석면관리규정을 통합하였다. 또한 이 시기에는 석면질환이 석면 채취 및 가공 분야에 종사하는 근로자들만의 문제가 아니라 일반 시민들이 일상

생활에서 방문하는 장소 및 사용하는 제품과 관련된 환경성 질환일 수 있다는 인식 하에 여러 정책관련 주체들의 활동이 이루어졌다. 이 시기에 정책대응을 이끌어내는 과정에서 석면 관련 특별법 제정을 촉구하는 등 시민단체의 역할이 컸으며, 특히 충남 홍성과 보령의 석면광산지역에 근접한 지역구 및 연고지 시민의 정책 수요에 대응하려 하는 충남출신 국회의원들의 역할도 주요하였다.

〈그림 2〉 석면위험의 확산과 정책대응과정 시기구분



〈표 3〉 석면 관련 주요 사건과 시사점

발생일자	주요사건	시사점
1969	한국최초 석면방직공장 제일화학 부산설립	일본 니치아스 방직설비 이전
1980	국제노동기구 석면 산재보험 보상 결정	
1990	제일화학 연제구 공장 폐쇄, 양산 이전	
1993	역학조사결과 석면폐 4건 확인, 2건 산업재해 인정, 전○○씨 소송제기	국내 최초의 석면피해 산재적용. 공식적인 정책문제 대두
2004. 7.27	원○○씨 악성 종피종으로 최초 진단	
2005	원○○씨 대구지방법원 민사손해배상청구	최초의 석면관련 민사소송
2006. 2	일본 석면 피해의 구제 법률 제정	2005. 6 쿠보타 쇼크 계기
2007	석면피해 특집방송 기획 및 공동조사 결과 석면방직공장 주변 암 발병률 11배 발표	부산지역 석면위험 최초 이슈화
2007. 4	석면사용 시 안전에 관한 국제협약 비준	
2007. 7	석면관리종합대책(노동부, 환경부, 보건복지부, 교육인적자원부, 건교부, 국방부)	안전관리체계, 실태 및 역학조사, 구제관련 제도 구축 등
2007.12. 4	원○○씨 소송관련 사용자의 주의의무불이행으로 인한 손해배상책임 인정	최초의 석면관련 민사상 손해배상책임 인정
2007.12	전국석면피해자가족협의회 발족	피해자 및 가족 연대 시작

발생일자	주요사건	시사점
2007. 8	부산광역시 석면관리종합대책 석면피해사고센터, 석면 실무대책반 설치	
2007. 7	부산대 의대 강○○교수 석면공장인근 지역주민 다수 중피종 환자 존재 주장	부산언론 석면이슈 지속 보도 시민단체 활동의 활성화
2007. 7	정부 공공시설 석면사용 실태조사 실시	
2008. 5	도시거주자 최○○씨 악성중피종 진단	석면피해 책임 사회 확대
2008. 7. 9	한국석면추방네트워크 결성	전국적인 정책참여자 확산
2008.10	제일화학 인근주민 건강영향조사 실시	부산지역 최초 역학조사 실시
2008.11.13	제일화학 인근 주민, 근로자 집단 제일화학, 정부, 니치아스 대상 손배소	석면 환경성질환 최초 소송, 정부·일본기업 상대 최초 소송, 위험의 원인제공자 책임
	부산 보건환경연구원 석면분석센터개설	
2008.12. 9	부산광역시 '민관합동 석면관리기구' 설치	실무대책반에서 격상
2008.12.10	제일화학 근로자 15명 제일화학, 대한민국정부, 일본 니치아스 상대 민사상 손배소 제기	석면피해자 첫 집단손배소 제기, 정부와 일 본기업 상대
2009. 1. 1	석면사용 전면 금지 발효	
2009. 1	석면광산인근지역 역학조사결과 언론발표	홍성·보령 주민 폐질환 확인
2009. 2. 6	산업안전보건법 개정	체계적인 석면관리 명시
2009. 3	부산광역시 석면관리 민관협의회 구성	
2009	석면특별법 제정 촉구 전 국민 서명운동	
2010. 3.22	석면피해구제법 제정(시행 2011. 1. 1)	
2011. 4.28	석면안전관리법 제정(시행 2012. 4. 29)	산재된 석면관리규정 통합
2012. 5.10	부산지법 환경성 석면피해 판결	정부, 일본기업 책임 기각

IV. 석면정책 변동과정의 다중흐름모형 적용

1. 석면문제의 흐름분석: 개인적 노동문제에서 지역의 환경문제로

1971년 부산에 최초 석면방직공장이 세워지고 본격화된 석면제품의 생산과 활용이 이루어졌다. 이는 결국 새로운 사회적·물리적 위험을 내포한 자본과 기술의 국제적 이전이었다. 이러한 잠재적 위험에도 불구하고, 경제성장과 건축자재 안정적 공급이라는 현실적인 우선순위에 밀려 석면위험은 인지하지도 못하였거나 또는 알면서도 방치된 채 30년 이상 정책적 관심을 끌지 못하였다. 무엇보다도 석면위험에 대한 과학적·의학적인 접근이 매우 더디게 진행되었으며, 석면질환에 대한 확정적인 인과관계 규명을 하지 못하였다는 이유로 석면산업에 대한 공식적인 정책개입은 미루어져 왔다. 1980년대 말과 1990년대 초 정부는 몇 차례 전국적으로 석면관련 작업장에서 근무하는 근로자들을 대상으로 의료검진이나 방사선학적 검사를 실시하였다. 그에 따라 이루어진 건강조사결과 석면질환으로 의심되는 몇 사례를 발견하였으나, 추적조사 등을 통하여 그 인과관

계를 밝히는 노력은 추가적으로 진행되지 못하였다(백도명 외, 1995: 47). FGI에 참여한 강○○ 교수는 석면질환이 발생초기에 독자적인 사회적 문제로 받아들여지지 않음을 다음과 같이 설명한다.

석면폐증이 단일한 질환으로 분류가 되어있지 않고 진폐증으로 분류되어 있습니다. 진폐증은 탄광 진폐증이 중요한 병이었고, 석면폐는 단일 병원에서 규모가 그렇게 많지 않았거든요. 그래서 당시 사회적인 문제보다는 생산직 노동자의 문제로 국한되어 있었기 때문에 사회적 인식이 부족했구요. 단일한 직종, 단일한 공장 안에서의 규모도 크지 않으니까 사회적 문제로 받아들여지지 않았다고 봅니다.

이러한 상황에서 대부분 석면질환에 대한 논의는 노동현장에서의 근로조건과 근로환경 문제로 치환되었고, 석면위험은 특정 작업장과 특정 근로자에게서 발생하는 위험으로 여겨졌다. 그에 따라 석면위험문제나 석면질환은 일부 석면관련 공장에서 작업하는 노동자들 문제로 그 대상이 한정되고, 석면위험 범위 역시 석면공장을 둘러싼 일부 지역문제로 축소되었다. 물론 이전에도 간헐적으로 일부 시민단체들과 노동단체들은 지하철역사내 석면문제 등을 제기하였으나 그리 큰 사회적 반향을 불러내지는 못하였다.

그러나 2005년 이후 석면문제는 다른 성격을 띠며 전개되었다. 이와 같은 변화는 피해당사자들의 적극적인 대응과 일본에 발생한 충격적인 석면관련 사건에서 기인하였다. 먼저 2005년 제일화학에서 20여년 근무하였던 원○○씨는 회사를 상대로 법원에 손해배상청구소송을 제기하였고 석면피해문제는 현실적인 법적 책임문제로 구체화되었다.

또 다른 중요한 사건 전개는 바로 2005년 6월 일본에서 발생한 쿠보타 사건이다. 쿠보타 사건은 일본 오사카 인근 아마가사키시 구보타 공장에서 발생한 석면비산사건을 말한다. 건설장비 제조 과정에서 석면먼지가 발생하고 주위 지역주민에게로 비산됨에 따라 인근 지역주민 100여명이 악성중피종에 걸려 사망한 사실이 밝혀졌다(최예용, 2009). 이 사건은 그동안 석면질환이나 피해가 석면제품 제조공장이나 석면광산 근로자 등 직접 석면에 노출된 사람들에게만 발생한다는 사실을 뒤엎는 충격적인 사건이었다. 이 사건으로 인하여 이제 특정 작업근로자나 특수한 공간에 한정되었던 석면위험문제가 이제는 지역주민이나 근로자 가족으로 확산될 가능성이 있다는 우려가 제기되었다. 결국 석면피해나 질환은 노동현장의 문제가 아니라 지역의 문제로 확산되었다. 2007년 부산지역의 경우 MBC 박○○기자에 의해 연제구 석면공장 문제가 보도되자, 일거에 심각한 지역환경문제로 전환되었다. MBC 보도 이후 상황을 최○○ 환경운동가와 강○○ 교수는 다음과 같이 지적한다.

최○○ 환경운동가 : 개인적으로는 지역사회에서 상당히 큰 이슈였죠. 국내 최고고, 이것이 뭐 어떤 것인지, 저도 연구 결과나 보도 나온 것을 보고 이해하는 데 시간이 걸렸는데. 역학조사 결과도 나왔고, 석면이 정말로 사람 목숨을 해치는 위험한 물질이다, 이것이 석면공장 안의 문제가 아니고 공장 주변에 사는 사람들에게도 사망이라는 피해를 입히게 된다는 것이 충격이었죠.

강○○교수 : 그 당시 기사가 일회성 기사가 아니었거든요. 중앙에 나오는 메인 9시 뉴스로까지 나왔고, 박○○ 기자나 MBC에서 기획으로 해서 5일 정도 연속 보도를 했고. 처음에는 저하고 했던 역학조사를 통해서 제일화학, 구평동 이런 쪽에 대한 기획기사가 나가고, 그 다음은 부산 광역시에 대해서도 계속 나왔지만 학교 안에서의 아이들 문제가 계속 나가면서 부산광역시 안에서 시민들 분위기가 반응이 굉장히 뜨거웠습니다.

결국 잇따른 국내의 석면피해 사례 등이 언론에 의해 공론화되었다. 이 과정에서 부산 MBC 박○○ 기자와 부산대 의대 강○○ 교수의 노력이 크게 작용하였다. 아울러 부산지역 환경시민단체들의 적극적인 대응도 큰 영향력을 발휘하였다. 이들을 통해 석면피해노출 우려가 세상에 알려지고 많은 사람들이 석면위험이 특정한 장소에 거주하거나 특정한 계층에 속한 노동자의 문제가 아니라 일상적인 위험으로 우리 가까이 상존하고 있음을 알게 되었다. 이에 힘을 받아 2007년 전국 여러 곳에서 석면피해를 호소하는 사람들이 모여 석면추방네트워크를 결성하고 석면피해의 공론화 작업에 힘을 보탰다.

그 이후에 결국 석면위험은 중대한 환경문제로 전환되었다. 2008년 경기도 광명시에 거주하는 일반주민 최○○씨는 악성중피종 진단을 받게 된다. 최○○씨의 경우 이전 석면질환자와는 달리 석면에 노출될 가능성이 전혀 없는 직업경력을 가지고 있었다. 석면전문가들은 최○○씨가 광명시 철산동 거주 당시 80년대와 90년대 두 차례 진행된 지역재개발과정에서 기존 주택을 철거하는 과정에서 석면슬레이트 등과 같은 석면건축자재 철거 시 발생하는 석면비산먼지에 노출되었을 가능성을 추측하고 있다. 최○○씨는 악성중피종 질환을 근거로 손해배상청구소송을 제기하였으나 패소하였다. 그러나 이 사건은 석면질환이 더 이상 노동문제에 한정되지 않고 환경질환으로 환경문제로 전환되었음을 보여주는 대표적인 사례이다.

한편 2009년에 충남 홍성군 광천읍 광천광산에서 채굴활동이 이루어졌던 덕정마을에 거주하였던 광부와 광부 가족 및 인근 지역주민들을 대상으로 건강검진을 실시한 결과가 발표되었다. 215명의 건강검진 대상자 중에서 절반이 넘는 110명이 석면폐와 흉막반 등 석면과 관련된 폐질환을 앓고 있는 것으로 확인되었다. 그에 따라 석면질환은 더 이상 개별적이고 한정된 노동질환이 아니라 불특정 다수인도 그 피해대상자가 될 수 있는 환경질환의 문제로 전환되었다. 정책문제 대상의 규모, 심각성, 파장이 새로운 차원으로 접어들었음을 보여준다. 정책문제의 흐름이 새로운 파고를 타고 문제의 고점을 향해 진행되고 있다고 판단된다. 당시 문제가 확산되던 상황을 강○○교수는 이렇게 회고한다.

2008년도 하반기에 충청도에서 광산 문제가 터지고요. 2009년 1월 베이비파우더 탈크 문제, 그러면서도 환경운동연합에서 계속 문제를 터뜨리죠. 운동장 관람석, 야구장 흙 문제. 이렇게 되면서 환경 전반의 문제가 된 겁니다.

정책문제흐름과정을 요약하자면 석면위험에 대한 문제의식 없이 국제적으로 이전된 이후 나타나기 시작한 석면피해는 석면공장 근로자의 문제로 인식되고 근무환경문제로 파악되었다. 그러나

점차 석면위험문제는 더 이상 특정지역이나 특정집단의 문제가 아니라 일반 시민들의 문제로 받아들여졌고 정부는 이에 대응해야 할 명확한 책임이 부각되었다. 더욱이 법원 판결은 문제해결의 시급한 신호로 해석할 수 있어 석면문제의 보편성, 심각성, 시급성, 파급성 등이 크게 증가하였다고 볼 수 있다.

2. 정책대안의 흐름분석

초기에 석면질환이 노동현장에서 나타나자, 정부는 주로 석면질환을 확인하고 작업조건과 석면질환 사이에 존재하는 인과관계를 밝히고자 하는 역학조사조치를 취했다. 국제적인 석면피해 문제가 대두되자 1981년 산업안전보건법이 제정되어 석면취급 근로자 건강진단과 석면 취급장 작업환경측정을 의무화하는 법안을 마련하였다. 그러나 대부분의 조치들은 석면노출과 석면관련 질환과의 직접적인 연관성에 대한 확증을 하지 못한 채, 작업환경의 개선 등을 요구하는 데 한정되었다. 1991년에 산업안전관리법, 대기환경보전법, 폐기물관리법 등을 개정하여 석면을 유해물질과 특정폐기물로 관리해야함을 명기하였고, 1997년 산업안전보건법령을 개정하여 청석면과 갈석면의 제조·수입·양도·제공을 금지하는 조치를 취했으나 그 실제적인 실효성을 확보하기 위한 구체적이고 실효적인 규제조치로 이어지지 못하는 못하였다.

결국 초기 정부의 대안 제시는 현실적인 문제 해결에 초점을 맞추기보다는 석면위험에 대한 피상적인 인식을 하는 데 그치고, 현황 및 기초조사 등과 같은 표면적인 문제 해결에 치중하고 있다. 따라서 석면위험이 얼마나 심각한지에 대해 공감하지도 못하였으며, 구체적 대안은 마련되지 못하였다. 이에 대해 이○○ 노동보건전문가는 그 당시 정부의 접근이 체계적으로 이루어지지 못하였음을 다음과 같이 지적하고 있다.

석면질환의 위험성을 알고 있었기에 관리규제에 대한 법제도를 정비하였지만, 실제로 시행과정에서의 정부나 노동부의 노력이 부족했다고 생각합니다. 제도를 만들었지만, 이러한 제도를 제대로 시행하기 위한 홍보, 관리, 피해자 발굴 등은 많이 부족했습니다.

2003년 이후부터 석면위험에 대한 홍보 및 교육 등이 실시되기 시작하였으며, 석면 작업장과 석면건축폐기물 관리 등에 대한 홍보와 규제조치들 역시 2004년 이후에 본격적으로 실시되기 시작하였다. 2005년에 이르러 노동부는 석면대책 T/F 팀을 구성하였고 석면문제를 본격적으로 검토하기 시작하였다. 2006년 1월 노동부는 석면으로 인한 근로자 건강장해예방 1차 대책을 발표하였으며, 2009년부터는 모든 석면제품을 금지한다는 전면적인 조치를 취하였다.

2000년대 중반부터 환경부의 적극적인 개입이 나타나기 시작한다. 환경부는 고용노동부를 대신하여 석면정책 추진과정에서 주도적인 역할을 담당하게 된다. 당시 환경부의 입장에서는 석면위험문제를 내부 조직이나 인력 강화의 기회로 인식하고 접근했던 것으로 판단된다. 2007년 환경부 주도로 석면피해와 관련된 6개 부처 합동회의가 개최되고 관계부처 합동 석면관리종합대책이 발표되었다. 이 대책을 통해서 2009년부터 모든 석면 및 석면함유제품의 제조·수입·사용 금지되

는 것을 재확인하였고 유통 중인 생활용품에 대한 석면함유 실태조사도 실시할 것을 명시하였다. 아울러 2009년까지 학교, 공공기관 등 시설별 석면실태조사 및 석면지도 작성을 추진하고 이와 관련하여 석면관리모형을 개발을 계획하였다. 이 종합대책을 계기로 석면대안들이 현안문제들에 대하여 구체적이며 집행 가능한 대안들이 구성되고 집행 일정들을 명시하는 등 실천적인 모습을 띠기 시작하였다(조원식, 2007).

한편 전국 14개 석면방직공장 중 제일화학공장을 비롯하여 9개 석면방직공장이 밀집하였던 부산시의 경우 상당수의 근로자들은 물론 공장주변 지역주민들이 석면위험에 노출되었음에도 불구하고 초기대응은 적극적이지 못하였다. 부산시가 처음 행정적 조치를 취한 것은 2007년 부산 MBC 박○○기자와 부산의대 강○○교수가 주도한 특집방송에서 부산 연제구지역 석면위험의 심각성을 보도된 이후 시작되었다. 추가보도와 환경단체의 성명이 잇따르자 부산시는 2007년 8월 제1차 석면관리종합대책을 발표하고, 석면피해사고센터와 석면실무대책반을 설치운영하기 시작하였다. 하지만 대응조치의 주된 내용은 석면피해 실태조사가 주를 이루었다. 2008년 '부산석면추방공동대책위원회'가 결성되고 이어 한국석면추방네트워크(BANKO)라는 전국적인 석면대책시민단체가 결정되는 등 부산지역의 시민환경단체의 적극적인 요구와 비판이 이어졌다. 특히 2008년 9월 부산지법에서 석면피해자들의 승소판결이 선고된 후 부산시 대응은 조금 능동적으로 전환되었다. 2008년 10월 부산제일화학 인근주민을 대상으로 건강역학조사를 실시하였으며, 12월 민관합동 석면관리기구인 석면관리민관협의회를 운영하기 시작하였다. 2009년에는 부산대 의대에 석면중피중환정보건센터 설치되었다. 이후 2012년 지방자치단체 최초로 '석면관련 주민건강조사 지원에 관한 조례'와 '슬레이트 해체 및 처리 등 지원에 관한 조례'를 제정하는 등 제도적 접근을 시도하였다. 그러나 전반적으로 부산시의 대응은 정책형성과정에서 주도적인 역할을 발휘하기보다는 규제집행기관으로서 제한된 역할에 한정하였다. 아울러 부산출신 국회의원들은 석면피해구제법 제정과정에서도 충남출신 국회의원들의 적극적인 입법활동과는 대비된 모습을 보여주었다.

이와 같은 석면관리정책대안의 흐름은 결정적으로 2007년 석면질환에 대한 법원판결이 피해자에 대한 보상결정과 그 책임범위를 석면제조사업자뿐만 아니라 지방자치단체나 중앙정부 등 공동체로 확대할 가능성을 보이자 이전과는 다른 새로운 양상을 보이기 시작하였다. 즉 석면피해자에 대한 보상과 치료가 석면관리정책의 중요한 정책대안으로 대두되었다. 특히 피해원인제공자인 제일화학의 무책임하고 방관자적인 태도는 공동체의 책임을 더욱 필요하게 하였다. 따라서 석면피해의 범위를 어디까지 설정하고 피해구제 수준을 어느 정도로 결정할 것인가, 아울러 보상정도는 어느 정도이고 그 보상 책임은 누구에게 있는가라는 현실적인 정책대안의 검토가 요구되게 된 것이다. 이러한 정책대안흐름은 다음과 같은 핵심적인 두 가지 문제로 요약된다(박종원, 2009; 박태현, 2009; 정남순, 2009; 함태성·정민호, 2011).

첫 번째 쟁점사항은 석면피해 즉 석면질환을 앓고 있는 사람들에게 대한 법적 책임이 과연 누구에게 있는가의 문제이다. 이 책임주체의 문제는 당연히 향후 보상과 관련된 금전적 부담을 누가 감당하는가의 문제로 귀결된다. 국가나 학자마다 석면피해책임범위에 있어 차이를 보이고 있다. 책임주체를 원칙적으로 피해원인제공자에 한정해야 한다는 입장(박종원, 2009a)과 석면사용으로 인

하여 경제적인 혜택이 전체 사회로 널리 분산되는 긍정적인 효과가 있다는 측면에서 석면피해에 대한 책임을 전체 사회가 분담해야 한다는 입장도 나타난다(정남순, 2009: 103-104).

두 번째 쟁점사항은 석면피해에 대한 정부의 개입을 석면피해에 대한 일시적인 '구제'로 볼 것인가 아니면 '보상'으로 간주할 것인가의 문제이다. 구제로 규정할 경우 행정기관의 심리나 판정 등과 같은 절차를 통하여 일시적인 정부지원이나 구제(relief)라는 행정행위로 한정된다. 반면 보상이라는 행위는 국가의 적법한 행정행위로 인한 특히 석면피해를 예방할 수 있는 적절한 조치의 부작용으로 인한 손실에 대한 보상을 의미한다. 일반적으로 구제의 경우보다 보상의 경우에 정부지원의 범위가 넓고 수준도 높다. 이와 같은 석면질환범위, 피해보상 수준과 정도, 보상책임의 주체 등과 관련된 정책대안선택문제는 석면피해자뿐만 아니라 원인제공자 및 지역사회공동체 또는 국가의 권리와 책임의 문제로 귀결되게 된다. 따라서 이러한 쟁점은 결국 법적인 성격을 띠게 되고 새로운 입법이나 제도화가 문제 해결의 대안으로 검토될 수밖에 없게 되었다. 특히 이 해결 대안이 실제 실천적인 의미를 가지기 위해서는 새로운 법령의 제정과 제도형성이 필요하게 되었다.

정책대안흐름과정을 정리하자면 초기 소극적인 정책대안 흐름이 이어져 작업장에서의 석면질환확인, 석면위험물질에 대한 사용규제, 작업환경 개선 등과 같은 조치들이 이루어졌다. 그러나 석면위험이나 피해가 일반주민들에게까지 확산되고 있음을 확인된 이후 보다 적극적이고 예방적인 조치들이 취해졌다. 특히 법원판결이후 석면피해자에 대한 보상 문제가 시급히 해결할 문제로 제기되자 석면피해자 대상, 보상수준, 공동체의 보상책임 범위 등과 같은 법적·제도적 대안 마련이 요구되기 시작하였다. 이러한 정책대안은 새로운 권리와 의무관계를 형성하게 되어 새로운 법령제정이 필요하게 되었다. 이러한 입법 활동은 입법부의 지지와 상당한 협력이 필요하다는 점에서 정치적인 흐름과 맞물리는 계기를 기다릴 수밖에 없게 된다.

3. 정치흐름의 분석

1980~90년대 석면위험의 확산이 진행되기 이전에는 석면위험이 석면제조 작업장에 근무하는 근로환경 문제로 한정되어 심각한 정책문제로 인식되지 못하였다. 정책선도자가 나서기보다는 노동관련 시민운동가나 산업보건의로 전문가들의 문제제기에 그쳤다. 이처럼 정치적 흐름이 활성화 되지 못한 채 정책의 창은 열리지 않고 문제흐름과 대안제시가 각각의 영역에서 산발적으로 나타나는 데 그치고 있었다. 그럼에도 불구하고 시민단체와 전문가집단은 각각의 영역에서 그리고 지역에서 나름대로 지속적인 문제제기와 대안제시를 하는 노력을 기울여 왔다. 특히 보건의료전문가집단과 언론기관들의 주도적인 역할을 확인할 수 있다.

1984년 노동부 국립노동과학연구소에서 최초로 석면취급사업자의 작업환경을 조사하고 작업환경의 열악함을 확인하였으며, 1995년 노동부의 요청으로 서울대 보건대학원에서 5개 석면제품 제조 및 사용사업장 근로자 139명을 대상으로 작업환경과 폐질환을 진단하는 조사를 실시하였다. 이러한 조사결과를 바탕으로 언론기관들은 석면위험을 경고하고 외국사례를 들면서 우리의 경우도 석면피해를 받을 수 있음을 전망하는 기사를 게재하였다(박태현, 2009: 119). 본격적인 석면위

험에 대한 실태를 보도한 것은 2007년 7월 부산 MBC 박○○ 기자와 부산대 의대 강○○ 교수와 함께 부산광역시 연제구 석면방직공장 주변지역의 석면오염과 공장근로자 및 지역주민들의 피해를 집중적으로 조명한 TV 프로그램을 들 수 있다. 이후 수십 차례의 관련 방송보도를 통하여 부산지역 석면문제의 심각성은 물론 이러한 석면위험의 전국적인 확산가능성에 대해서도 밝힘으로써 석면문제의 부각은 물론 대안제시 그리고 행정 관료들과 정치인들의 주도적인 역할이 필요함을 강조하였다.

한편 석면피해자 및 그 가족들은 매우 중요하고 핵심적인 이해관계집단으로 작용하였다. 석면 질환 첫 소송당사자였던 제일화학근무자 원○○씨 남편 안○○씨는 아내의 제일화학 근무기록 확인을 위하여 당시 함께 근무하였던 동료근로자들의 증언(인우보증)이 필요하였고 동료 근로자를 찾는 과정에서 자연스럽게 서로 알게 된 동료근로자들을 중심으로 제일화학 석면피해자 집단이 형성되었다. 이들을 중심으로 부산석면피해자모임이 결성되고 이 모임은 추후 '전국석면피해자모임 추진대책회의'로 전환되어 석면피해자집단 간에 연대와 유대가 형성되었다. 강연실·이영희(2015: 130-135)는 석면피해자와 그 가족을 중심으로 자연스럽게 형성되는 석면피해자 집단의식을 '석면정체성'이라고 개념 지었다. 추후 이 피해자 및 가족모임을 모태로 2008년 7월 한국석면추방네트워크를 형성하게 되는 계기를 마련되었다. 부산대 강○○교수는 부산지역 피해자 가족들이 연대를 통해 전국적인 단체로 전환되는 과정을 다음과 같이 기술하고 있다.

2007년 12월에 원○○씨 사건이 손해배상 인정을 받잖아요. 그런 과정에서 환자들이 모이게 되거든요. 그 모이는 과정 속에서 저한테 잦은 제보가 들어오고 그 사람들이 제일화학으로 묶여서 들어온 부분이 있고, 12월 이 사건이 터지면서 일본에서 굉장히 큰 관심을 갖게 됩니다. 일본 환자들이 한국 사건에 관심을 가지면서 12월에 방문을 하고 모임을 만들게 됩니다. 한국의 환자와 제일화학을 중심으로 한 그 모임을 계기로 해서 석면 피해자 가족 협의회가 12월 발족했고요. 아, 우리만 이런 게 아니구나, 일본에서도 오래된 저런 문제가 있었고 저렇게 모임이 있구나, 그러면서 발족을 하게 됐고. 2008년 광명시 최○○씨가 중피종 진단을 받으면서 본인이 자기 질병의 원인을 재개발 지역이나 이런 문제라고 하면서 이 문제를 알려야겠다는 생각에 개인적인 활동을 하게 되고 그 계기로 서울 쪽에 있는 모임들이 만들어진 겁니다. 부산에 있던 것을 서울환경운동연합에서 예의주시하고 있었고 그러면서 서울 쪽에 모임이 만들어지면서 전국의 모임으로 같이 발전되지 않았나 생각합니다.

석면피해자 집단이 형성되자 자연스럽게 시민단체들과의 연대와 협력이 이루어졌다. 부산 제일화학사건이나 충남 홍성 석면광산 문제로 각각의 피해자나 지역 환경단체 등이 개별적으로 문제를 제기한 이후에 점차 서로 연계되어 전국적인 차원으로 석면위험에 대응하는 연대조직이 만들어지게 된 것이다. 2008년 7월에 26개 전국 시민단체들이 연합한 한국석면추방네트워크(Ban Asbestos Network Korea: BANKO)가 결성되었다. BANKO는 그동안 석면위험성을 제기한 바 있던 환경시민단체, 노동단체, 학계전문가 등이 연합한 조직으로 전문성과 여론을 환기할 내부적인 역량과 외연적인 확장능력을 가진 조직으로 평가된다. 이 조직은 각종 세미나와 토론회 등을 통하여

의견을 제시하거나 정부항의시위, 직접적인 피해조사 등의 직접적인 활동을 이어갔으며, 국회와의 협조를 통하여 관련 법안 제정을 강력하게 촉구하였다(이기영, 2011: 44-48).

다양한 이해관계자들이 참여하는 정치적 흐름은 다음과 같이 요약할 수 있다. 제일화학 사건이나 충남 석면광산사건을 계기로 이른바 석면정체성을 공유한 피해자 집단이 형성되었다. 석면위험이 전국 여러 지역과 불특정 다수인으로 확산될 가능성이 주장되자 전국적인 네트워크를 가진 '한국석면추방네트워크'와 '한국석면피해자가족협회'가 결성되었다. 이를 통해 학계, 언론, 시민 노동단체의 네트워크가 이루어져, 이 조직을 통해 석면문제의 전국이슈화, 석면문제의 사회화와 의제화가 될 수 있었다. 특히 2009년 1월부터 BANKO는 석면피해구제특별법 제정을 위한 국민서명운동에 착수하게 된다. 오랜 기간 동안 잠재된 석면위험이 이미 확산되었음이 확인되고, 지역적으로 그리고 계층적으로 분절된 문제제기와 파편화된 대안제시 등이 이제는 석면피해관련 특별법 제정이라는 구체적이고 통합된 대안마련을 압박하는 전국적인 움직임으로 전환되었다. 그러나 구체적인 입법과 제도화를 위해서는 정책흐름을 결합하여 대안을 마련할 수 있는 국회의원 등 정치세력과 관료집단 등 정책선도자들의 적극적인 역할이 필요하였다.

4. 정책선도자의 역할

2004년 이후의 산발적인 석면피해와 석면노출로 인한 석면질환이 2009년 이후부터는 구체적인 정책문제로 대두되기 시작한다. 특히 석면피해자에 대한 보상과 책임의 문제는 새로운 권리와 의무관계를 형성하고 이러한 법률관계는 새로운 법적 제도에 의해서 해결될 수밖에 없게 되었다. 그에 따라 2009년 BANKO를 비롯한 시민환경단체들과 피해자단체는 석면피해구제특별법 제정이라는 구체적인 대안을 요구하였다. 새로운 입법은 국회의원의 도움이 필요하게 되었고, 국회의원에 대한 압력의 일환으로 연대된 시민사회는 전국적으로 특별법 제정 서명운동을 전개하였다. 일반 시민들의 참여가 가세한 전국적인 차원에서 진행된 서명운동은 새로운 여론과 정치의 흐름을 형성하고 유지·야기하였다. 전국적인 서명운동은 석면피해구제법 제정과정에서 소극적이었던 주무부처 환경부를 보다 전향적인 자세로 전환시킨 계기가 되었으며, 그 과정에서 변화된 사회분위기와 국회의원들의 관심과 태도표명이 주요한 것으로 알려지고 있다(이기영, 2011). 총 11개월간 진행된 시민서명운동을 통해 93,000여명의 시민서명을 받았고, 이 서명결과는 2009년 12월 국회환경노동위원회와 석면특별법안을 제출한 4명의 국회의원에게 전달되었다(강연실·이영희, 2015: 141).

2009년 이후 석면위험이 전국적인 이슈로 확산되는 가운데 여론의 주목을 받은 지역이 바로 충남의 홍성과 보령 등 석면광산 밀집 지역이었다. 석면광산 사건은 해당 자치단체인 충남도청의 관심을 갖게 하는 계기가 되었을 뿐만 아니라 충남을 지역구로 두고 있었던 국회의원들로 하여금 석면위험을 새롭게 접근하게 하는 계기를 마련하였다. 특히 환경노동위원회 소속 국회의원들로 하여금 보다 구체적이고 현실적인 대안을 마련하도록 압박하는 상황이 전개되었다. 2009년 1월부터 2009년 3월 사이에 충남에 연고를 가진 환경노동위원회 소속 4명의 국회의원(양승조, 권선택, 박

준선, 김상희 의원)들은 각각 석면피해보상과 관련된 특별법안을 의원입법으로 발의하였다. 석면 위험에 관한 문제가 확산되고 대안 마련 방향이 정치인인 국회의원들에 의해서 통합되어 구체적인 대안인 특별법 제정이라는 방향이 결정되는 정책의 창이 열리게 되었다.

이 과정에서 환경부의 적극적인 접근도 주목할 필요가 있다. 2000년 초반과 달리 이 당시의 환경부는 상당히 적극적이었으며 문제의 흐름과 대안의 흐름을 상당기간 주도하였다(이기영, 2011: 56-57). 이처럼 환경부가 적극적 대응양상을 보이게 된 배경중의 하나는 2000년대 중반 환경부 자체에서 진행된 환경부 기능 재구조화 방향과의 연관성을 들 수 있다. 환경부는 2003년~2006년 주요 업무계획에서 2005년부터 환경보건정책을 환경부의 주요 정책영역으로 설정하고 관련 분야에 대한 영역 확장을 기획하였다. 이는 일종의 환경부의 기능과 영토 확장이라고 할 수 있다. 그에 따라 2004년 환경정책실을 신설하고 기존 폐기물자원국 내 화학물질과를 환경정책실 내 3개 과로 확대 개편하였으며 특히 환경보건정책과를 신설하였다. 아울러 '환경보건 종합계획 수립을 위한 전문연구진'을 구성하고 2006년 2월 환경보건정책과는 '환경보건 10개년 종합계획'을 세우고 매체 중심이 아닌 수용체 중심의 환경정책으로의 전환을 결정하였다. 이는 환경정책의 패러다임이 오염관리 중심에서 국민건강보호 관점으로 변화되었음을 의미한다(환경부, 2006). 이러한 환경부 내부 조직구조변화나 정책방향 수정이 석면정책변동을 야기한 직접적인 인과요인이라고 보기는 어렵지만, 여러 외부환경변화와 더불어 환경부의 능동적이고 적극적인 정책추진의 배경으로 작용하였음을 짐작할 수 있다. 강연실·이영희(2015: 150)도 이와 같은 환경보건정책과 신설과 환경보건에 대한 정책방향 강조는 환경오염으로 인한 석면피해가 드러났을 때 상당히 신속하게 정책대응을 할 수 있었던 기반이 되었음을 지적하고 있다. 이와 같은 환경부의 내부적인 정책방향 전환에 대해 석면관련 전문가는 다음과 같이 회고한다.

강○○교수 : 환경보건의 기능이 2000년대 초반 정도에 등장을 하거든요. 매체 중심에서 수용체 중심으로, 사람 중심으로 옮겨오게 되는데, 국내에서는 학자들이 그걸 계속 주장해요. '환경부는 패러다임 전환(paradigm shifting) 해야 된다.' 환경부는 환경보건센터, 환경성질환연구센터에 대한 고민을 하게 되고. 그것은 어떤 면에서는 환경부의 외연 확장입니다. 어떤 이야기인가 하면, 매체만 갖고 있다가 인간으로 한 발짝을 내딛기 위해서 삼성서울병원이나 큰 두어 군데를 환경성질환연구센터로 지정을 했던 배경이 있습니다.

그동안 피해자집단이나 시민단체 및 언론기관에 의해 지속적으로 문제가 제기되고 여러 대안들이 제안되는 과정에서도 석면위험에 대한 정책적 대응은 방어적이었다. 특히 석면피해자들에 대한 보상의 문제는 쉽게 해결될 수 없는 문제였다. 그러나 석면위험의 확장가능성이 부산 제일화학 인근지역주민과 충남 석면광산 인근지역주민들에 대한 역학조사에서 드러나자, 석면위험은 전국적인 환경문제로 전환되었다. 이 과정에서 법원판결도 실천적 정책대응을 촉구하는 계기가 되었다. 이후 전국적인 네트워크연대를 가진 시민단체들과 충남에 연고를 가진 국회의원들 간의 협력이 이루어지고 석면피해보상법 제정이라는 구체적인 제도를 모색하게 된다. 이 과정에서 국회의원들의 정치적인 판단과 이해관계가 그동안 지속되던 정치적 흐름을 활성화시켰으며 그들이 가

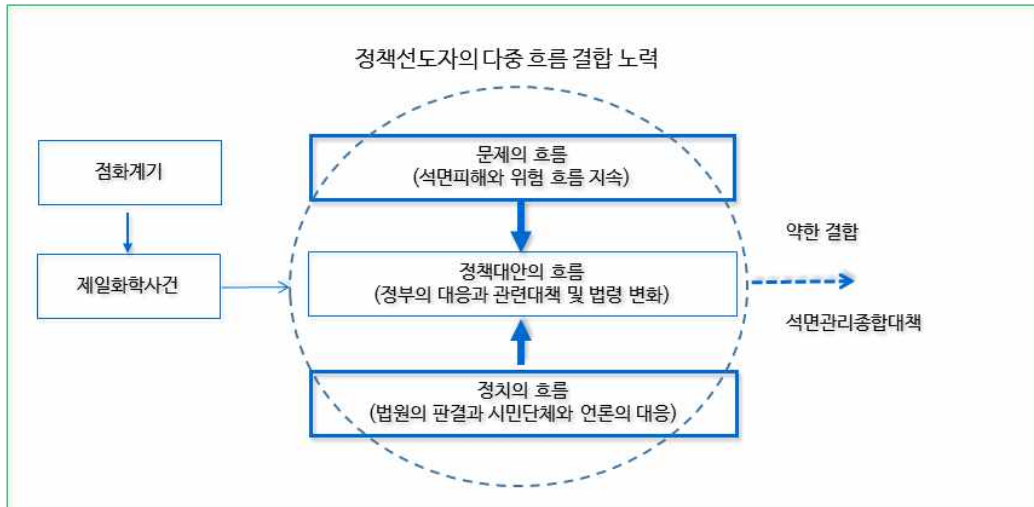
진 입법 권력을 통해 석면피해보상이라는 정책문제흐름과 정책대안흐름을 결합시키는 역할을 수행하였다. 또한 실제적인 문제해결능력을 가진 환경부 역시 조직 영역확장과 기능보강이라는 차원에서 석면피해보상법 제정에 적극적인 입장을 취하게 된다. 환경부 역시 시민단체들과 우호적인 협력관계를 유지하였다. 현실적인 측면에서 환경부는 석면피해보상의 핵심은 재원마련이라는 점을 명확하게 인식하고(이기영, 2011: 74), 석면피해보상과 관련하여 재정분담책임을 피해원인제공자에게 한정하지 않고, 석면제조와 사용으로 포괄적인 경제적 이익을 향유한 일반제조업과 기업으로 확대하였다. 이를 위해 환경부는 입법과정에서 일반기업을 설득하고 정부재정분담을 줄이기 위해 국회의원들과의 협력을 통해 의원입법이라는 우회방법을 제안하는 등 전략적인 정책선도자 역할을 수행하였다.

V. 분석결과의 요약 및 정책흐름 결합

이상의 분석을 요약하면 제일화학 석면피해 사건이 발생하면서 정책의 창이 열리고 문제의 흐름이 지속되더라도, 언론과 시민단체가 정치의 흐름을 지속시킬 뿐만 아니라 정부와 국회가 제도적 대응을 통해 정책대안의 흐름을 지속시켜야만 정책변동이 이루어짐을 확인할 수 있었다. 실제 2009년 충남 홍성광산 석면피해사건 이후 환경부를 중심으로 하는 중앙정부가 정책을 선도하였으며 국회의원들도 적극적으로 대응하게 되면서 정책흐름의 강력한 결합이 이루어지게 된다. 이 점은 이기영(2011) 연구가 지적하듯이 환경부가 정책대안의 흐름, 정치의 흐름을 주도하는 정책선도자 역할을 수행하였다는 점과는 일치한다. 그러나 정책변동의 시간적 맥락을 확장하여 정책변동을 가져올 때 어느 하나의 주체가 계속해서 정책선도자로서 역할을 하는 것이 아니라 세 가지 흐름을 결합하려고 노력하는 정책선도자가 시기별로 다를 수 있다는 점을 본 연구는 확인할 수 있었다.

시기별로 보면 첫째, 석면위험 잠복기(1971년~2003년)에는 부산지역의 석면공장들을 중심으로 석면위험이 정책문제의 약한 흐름을 시작하지만 정치의 흐름과 정책대안의 흐름이 결합되지 못하면서 정책변동이 나타나지 않은 것으로 분석되었다. 둘째, 석면피해 표출기(2004년~2007년)에는 2005년 6월 석면공장 인근지역주민의 석면피해가 확인되는 일본의 쿠보타 쇼크와 ILO협약을 거쳐 2007년 12월 제일화학 원동씨가 악성 중피종 재판에서 승소하면서 정책문제의 흐름은 여론의 지지를 받아 정치의 흐름과 약한 결합을 이루게 된다. 이 시기에는 환경부가 노동문제에서 환경문제로 이슈를 전환하면서 영역 확보와 능동적 대응을 하였기 때문에 석면관리대책의 형성이 가능했던 것으로 분석된다. <그림 3>과 <그림 4>는 석면피해 표출기와 제도적 대응기의 다중흐름 및 결합을 나타낸 것으로 주요 정책흐름내용이 표시되어있다. 정책흐름의 약한 결합은 점선으로 강한 결합은 굵은 테두리로 표시하였다.

〈그림 3〉 석면피해 표출기의 다중흐름과 약한 결합

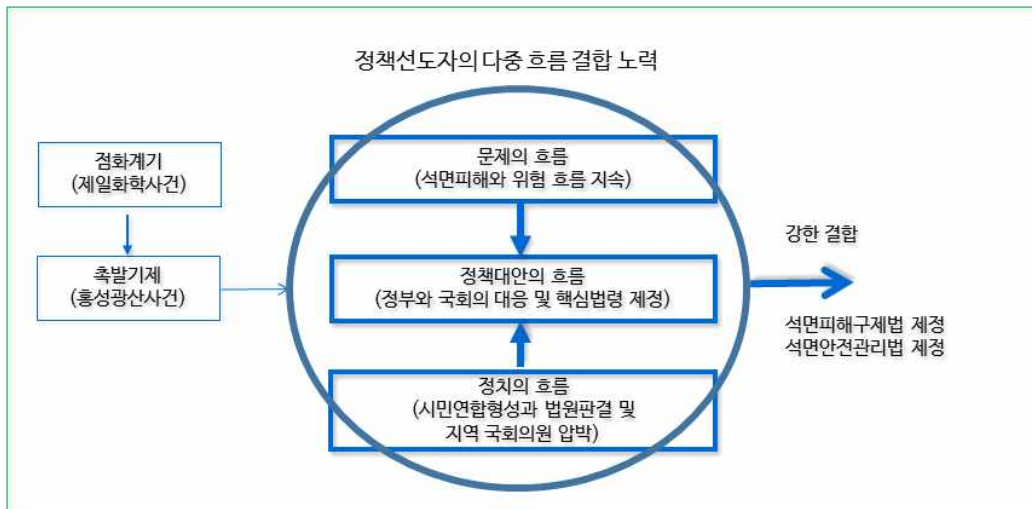


석면피해 표출기의 움직임은 〈그림 3〉에 나타난 바와 같이 석면피해자집단 및 시민단체, 언론의 강력한 문제흐름과 정치흐름의 압력도 중요하지만, 중앙정부와 국회가 정책대안의 흐름을 지속하면서 강력한 결합을 수용하지 않으면 큰 폭의 정책변동은 쉽지 않음을 시사한다. 이 과정에서 석면위험과 피해를 확인하면서 석면문제의 공론화작업을 진행한 정책선도자는 석면피해자(가족), 언론 그리고 지역 및 전국단위의 시민단체들이었다.

아울러 중요한 정책흐름(문제와 대안)을 지속시키고 정책변동의 동력을 불어 넣은 계기는 바로 법원의 판결이었다. 법원의 판결은 석면피해의 존재와 그 책임의 주체를 명시하고 보상을 명시적으로 결정하였다. 아울러 법원은 석면공장 노동자뿐만 아니라 석면공장인근 지역주민피해도 인정하여 환경성 석면위험을 확인하여 주어, 석면위험과 피해의 공동체로의 확장가능성을 보여주었다.

셋째, 제도적 대응기(2008년~2011년)에 이르게 되면 2009년 홍성 석면광산 사건을 계기로 시민단체들이 지속적으로 주도하였던 정책문제의 흐름과 보다 적극적인 자세로 전환한 환경부가 이끈 정책대안의 흐름이 국회의원들이 주도하는 정치의 흐름과 강력하게 결합하면서 '석면피해구제법'이 탄생하는 정책변동을 가져오게 된다. 다시 말하면 〈그림 4〉에 나타난 바와 같이 정책의 창이 열려 닫히기 전에 세 가지 강력한 흐름이 강하게 결합하면서 새로운 정책과 제도가 형성된 것이다.

〈그림 4〉 제도적 대응기의 다중흐름과 강한 결합



VI. 마치면서

본 연구는 우리나라 석면관리대책과 석면피해구제법 그리고 석면안전관리법 등 석면정책변동이 나타나는 과정을 Kingdon(1984; 1995; 2011)과 Zahariadis(2007)을 중심으로 하는 다중흐름모형을 적용하여 다중흐름의 결합성과 결합실패가 어떻게 나타나는지 규명하고자 하였다. 제일화학이 야기한 석면위험과 충남 홍성 석면광산 피해사건이 발생하고 전국적으로 확산되는 과정과 이에 대한 시민사회와 정부의 대응과정을 일종의 서사적 스토리(narrative)를 통해 재구성하였다. 이러한 전개과정에서 다양한 정책관계자들의 행동과 상호작용이 어떻게 이루어졌으며, 어떠한 정책논리들이 적용되어 궁극적으로 석면정책과 제도가 어떻게 형성되었는가를 정책 다중흐름모형을 통해 분석하였다.

관련 정보를 습득하기 위하여 석면정책변동과정에 개별적으로 관여하였던 6명의 관계자들을 대상으로 초점집단면접(Focus Group Interview)을 진행하고 연구 자료를 검증 및 관찰하였다. 그러나 면접대상자가 수적으로 제한적이었으며 이들의 경험에 기초한 서사적 기술 역시 회고적이라는 점에서 일반화의 한계를 엄연히 가지고 있다. 추후에 중앙정부인 환경부 관료나 국회의원 등을 직접 면접하여 이들의 경험과 영향정도를 명확하게 밝힌다면 연구결과의 객관성은 물론 분석결과의 타당성도 높일 수 있을 것이다. 개별사례에 대한 연구와 질적인 자료수집방법이 가지는 방법론적인 한계에도 불구하고 본 연구는 다음 몇 가지 정책적 시사점을 보여준다.

정책변동과정에 대한 분석결과 정책의 창이 열리고 문제의 흐름이 지속되더라도, 언론과 시민단체가 정치의 흐름을 지속시킬 뿐만 아니라 정부와 국회가 제도적 대응을 통해 정책대안의 흐름

을 지속시켜야만 정책변동이 이루어짐을 확인할 수 있었다. 아울러 정책변동을 가져올 때 전체 정책형성기간을 하나의 정책선도자가 주도하기보다는 시기를 달리하면서 세 가지 흐름을 결합하려고 노력하는 정책선도자가 다르게 나타날 수 있다는 점을 알 수 있다. 그러므로 짧은 시기를 설정하여 바람직한 정책변동이 일어나지 않는다고 절망할 필요도 없으며 중앙정부와 국회의 무능과 무책임을 일방적으로 비난하는 것도 능사는 아님을 알 수 있다. 문제의 흐름이 지속되고 있고, 직접적인 이해당사자가 문제를 제기하고 시민사회와 언론이 건강하게 정치의 흐름을 지속시킬 수만 있다면, 정책대안의 흐름과 결합하여 정책변동이 가능함을 함축하는 것이다. 최근 우리 사회의 각종 안전사고와 미세먼지, 가슴기 살균제의 위험성 등 각종 문제의 흐름이 나타나고 있다. 여러 건강한 사회세력들의 노력으로 이러한 문제의 흐름이 지속되고 대안제시로 이어진다면, 서로 다른 시기와 상황에서 각기 다른 정책선도자들 나타나 주도적인 역할을 수행하여 정치의 흐름이 활성화되는 계기가 마련될 수 있을 것이다. 그리고 석면정책변동과정 분석사례가 보여주듯이 중앙정부와 국회 그리고 피해자집단, 일반시민의 관심 그리고 전문가집단의 노력 등이 결합하여 바람직한 정책변동이 가능할 것이라 기대한다.

참고문헌

- 김동목 (2009). 환경성 석면노출의 건강영향. 「한국환경보건학회지」, 35(2).
- 강연실·이영희. (2015). 환경위험과 생물학적 시민권: 한국의 석면피해자 보상운동을 중심으로. 「시민사회와 NGO」, 13(1).
- 강은숙. (2015). 한국사 교과서 재국정화 정책형성과정 분석: Kingdon 다중흐름모형의 적용. 전북대학교 대학원 교육학과 박사학위논문.
- 권요셉. (2014). 비 산성을 활용한 토양 중 석면 제거 효율성 평가. 세종대학교 일반대학원 석사학위논문.
- 김대호. (2010). 현 거주지를 이용한 석면노출 평가의 오분류: 환경적 석면노출 규모의 추정. 부산대학교 석사학위논문.
- 김시진·김재웅. (2012). Kingdon의 정책흐름모형에 의한 대학등록금 부담완화정책 분석. 「교육행정연구」, 30(3): 181-203.
- 김은실. (2015). 일반의약품 약국 외 판매 정책결정과정 분석: 다중흐름모형을 중심으로. 중앙대학교 행정대학원 정책학전공 석사학위논문.
- 김창수 (2012). 「정부규제의 구조와 논리」. 파주: (주)한국학술정보.
- 김태호. (2015). Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 자율형 사립고의 정책형성과정 분석. 동아대학교 대학원 교육학과 교육행정전공 박사학위논문.
- 남명숙. (2016). 석면정책 변동과정에 관한 연구: 다중흐름모형의 적용. 부경대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 남명숙 외. (2016). 석면위험과 정책대응: 부산제일화학 석면피해 사례 분석. 「2016년 한국지방정

- 부학회 춘계학술대회」.
- 박용숙. (2013). 석면과 국가의 기본권보호의무. 「환경법과 정책」, 11: 11-33.
- 박용성·최성구·한승철(2012). 다중흐름모형(MSF: Multiple Streams Framework)을 적용한 국토 균형발전 정책의 형성과 변동과정 분석: 세종시 정책사례를 중심으로. 「한국정책학회 동계학술발표논문집」, 2012(4): 27-53.
- 박종원. (2008). 석면피해구제의 비용부담과 원인자책임원칙. 「환경법연구」, 31(1): 193-226.
- _____. (2009). 연구용역 최종보고서: 석면피해 예방 및 구제를 위한 법령·제도 연구. 한국법제연구원.
- 박태윤. (2009). 해군 함정 내 석면 분포에 관한 연구. 창원대학교 산업정보대학원 환경화공시스템공학과 석사학위논문.
- 박태현. (2009). 우리나라 석면 피해 구제를 둘러싼 법적 쟁점의 검토. 「환경법과 정책」, 2: 113-140.
- 서병원. (2014). 실내의 석면농도 실태 조사 및 저감에 관한 연구. 광운대학교 환경공학과 박사학위논문.
- 손지화 외. (2013). 석면 이해집단의 석면관리정책 인식도에 관한 연구. 「한국실내환경학회지」, 10(3): 199-216.
- 신영식. (2012). 석면질환 의심자의 사회 심리적 스트레스와 우울증 평가. 순천향대학교 일반대학원 예방의학전공 석사학위논문.
- 신진호. (2012). 폐석면광산지역의 위해도 평가와 관리방안에 관한 연구. 서울시립대학교 일반대학원 환경공학과 환경공학전공 박사학위논문.
- 연유미. (2009). 폐석면 중간처리업 허가에 대한 인근주민의 권리구제 및 개선방안. 충북대학교 법무대학원 공공법무전공 석사학위논문.
- 윤건수·김순희. (2013). 공직의 정체성에 대한 연구: 공무원의 영혼에 대한 내러티브를 중심으로. 「한국행정학보」, 47(1): 1-23.
- 이광원·권경득. (2014). 허베이 스피리트호 기름유출 사고의 갈등구조에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 26(3), 71-99.
- 이기영. (2011). 석면피해구제법 형성과정에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 이상열. (2014). 석면관리 실태분석 및 관리개선 방안 연구: 석면감리제도를 중심으로. 연세대학교 공학대학원 석사학위논문.
- 이아영. (2013). 석면해체 제거작업 관리에 영향을 주는 요인. 연세대학교 보건대학원 산업보건전공 석사학위논문.
- 이용근. (2011). 석면안전관리법 제정과 경남의 과제 2011-2022. 「경남정책 Brief」.
- 이재무. (2013). 다중흐름구조(MSF) 모형을 응용한 한국 중소기업 공공구매정책의 변동과정 연구. 「한국사회와 행정연구」, 24(2): 567-592
- 이정민·박재국·한주연·최석원·김동문. (2010). GIS를 이용한 석면지도 제작에 관한 연구. 「2010 한국지형공간정보학회 추계학술대회」.
- 이채향. (2014). 경기 가평과 충남 홍성 폐 석면 광산 주변토양에서 산출되는 석면의 광물학적 특

- 성. 전남대학교 대학원 지구환경과학과 석사학위논문.
- 정남순. (2009). 국내외 석면피해 소송의 현황과 문제점. 「환경법과 정책」 2: 83-111.
- 정임수. (2014). 도시건축물의 석면관리에 관한 연구: 석면건축물의 해체 및 제거. 인제대학교 일
반대학원 석사학위논문.
- 정재원. (2013). 부산지역의 석면노출 현황 및 위험도 평가. 부산대학교 대학원 환경시스템협동과
정 박사학위논문.
- 정종원·이종원. (2011). 내러티브 탐구(Narrative Inquiry)와 행정현상 연구. 「한국사회와 행정연
구」, 22(3): 123-151.
- 조원식. (2007). 우리나라의 석면관리정책. 석면 피해에 따른 문제점 및 개선방안에 관한 정책토
론회 자료.
- 최성락·박민정. (2010). 정책연구에서의 Kingdon 정책흐름모형의 적용 현황과 적실성에 대한 소
고: 국내 연구 사례를 중심으로. 「한국행정학회 동계학술대회」.
- 최예용. (2013). 아시아에서 석면 산업의 국가 간 이동. 서울대학교 보건대학원 환경보건학과 박
사학위논문.
- 함태성·정민호. (2011). 석면피해구제에 대한 법적 검토. 「환경법과 정책」.
- 환경부. (2006). 「환경보건 10개년 종합계획」.
- Beck, U. (1986). 「위험사회: 새로운 근대성을 향하여」. 홍성태 역. (2000). 새물결:
Risikogesellschaft. Surhkamp Verlag.
- Gersen, Kenneth. (1994). *Toward Transformation in Social Knowledge*, Thousand Oaks, CA:
Sage
- Kingdon, John W. (1984). *Agenda, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown &
Company.
- _____. (1995). Agenda Setting, In Theodoulou, Stella, Z. & Cahn Matthew A(eds), *Public
Policy: The Essential Readings*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- _____. (2011). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Updated 2nd ed, Boston:
Longman.
- Ospina, Sona M. & Dodge, Jennifer. (2005). It's About Time: Catching Method up to Meaning:
The Usefulness of Narrative Inquiry in Public Administration Research, *Public
Administration Review*, 65(2): 143-157.
- Zahariadis, N. (2007). *The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects,
Theories of the policy process(ed.)*. Paul Sabatier. Boulder, Colo.: Westview Press.

남명숙(南明淑): 부경대학교에서 행정학박사학위(석면정책변동과정에 관한 연구, 2016)를 취득하고, 현재 부경대학교 공공정책연구소 선임연구원으로 재직하고 있다. 주요 학문적 관심분야는 환경행정론, 조직관리론, 비교발전행정론 등이다. 최근 발간된 저서로는 「창의적 파트너십」(2012)이 있고, 최근 발표된 논문으로는 “도시건축물 위해성 평가: 석면자재를 중심으로”(2016) 등이 있다(nambada21@hanmail.net).

김창수(金昌洙): 서울대학교에서 행정학박사학위(환경정책 집행영향요인의 분석, 2000)를 취득하고, 현재 부경대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 학문적 관심분야는 관료제와 시민사회, 환경정책론, 정부규제론, 공공갈등관리론 등이다. 최근 발간된 저서로는 「공공갈등과 행정이론」(2016)이 있고, 최근 발표된 논문으로는 “경로의존성과 정책선택의 딜레마”(2015), “공공갈등의 제도적 프레임 분석”(2016), “부산광역시 원자력 트릴레마 대응”(2016) 등이 있다(csookim@pknu.ac.kr).

양기용(梁基鏞): 미 델라웨어대학교에서 도시정책학박사학위를 취득하였으며, 현재 부경대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 최근 관심분야는 사회서비스와 지방정치 등이다. 주요 논문으로는 “사회서비스 평가제도에 대한 정책맥락적 재검토”(2015), “의무평가제전환에 따른 보육시설 평가결과활용방안연구”(2015), “지방재정의 자율성과 책임성에 대한 지방공무원의 인식과 정책과제”(2014), “고압송전선로 건설갈등의 프레임 분석”(2014) 등이 있다(yang@pknu.ac.kr).

Abstract

The Risk of Asbestos and Policy Change

Nam, Myong Sook

Kim, Chang-Soo

Yang, Gi-Yong

This study has examined the overall process of spreading the risk throughout the nation and the response of government and civil society in Korea. Moreover, it analyzed, through the multiple stream model, how various policy participants have interacted one another and they have formulated the asbestos policy. To get more concrete information about the asbestos policy change, Focus Group Interview was conducted.

This study shows the ways in which the overall process of policy changes for asbestos diseases in Korea has been developed. During three phases, many policy participants have interacted and formulated policy networks and their solidarity. As the multiple stream policy model implies, the streams of policy problems, alternatives and politics related with asbestos diseases in Korea have been unfolded separately. With the critical efforts of politicians, public officials and civic groups, the three streams can be combined and open the policy window for legislating the new acts. This study suggests that policy leader needs to make an effort to combine three different policy streams to make a significant policy initiative.

Key Words: asbestos risk, asbestos policy, policy stream model, policy change, policy entrepreneur