

재난에 대한 사회적 대응: ‘재난관리’에서 ‘재난거버넌스’로

이영희 (가톨릭대 사회학과)

세월호 사고는 재난적 사건이다. 이 참혹한 재난 사고를 접하면서 많은 이들이 그 원인과 대응방안에 대해 다양한 의견들을 제시하고 있다. 특히 배를 침몰하게 한 직접적인 원인과 관련하여서는 선장을 비롯한 선원들의 비정규직 고용에 따른 직업윤리 결여와 근무태만, 기업 경영진의 이윤 극대화를 위한 불법행위(화물 과적, 객실 증축, 평형수 부족 등), 규제기관(해피아)의 기업과의 결탁과 불법 묵인, 정치인에 의한 신자유주의적 규제(선령제한 규제) 완화 등의 인적 요인들이 주로 거론되고 있다.

필자도 세월호 침몰 사고를 가져온 데는 책임감이 결여된 선원, 탐욕에 눈이 먼 선주와 경영진, 불법을 눈감아준 규제기관 종사자와 같은 인적 요인이 큰 역할을 했다는 점에 기본적으로 동의한다. 하지만 인적 요인에 초점을 맞추는 것은 비교적 손쉽게 책임자를 색출하고 그에 대한 대중적 분노를 쏟아 붓게 함으로써 대중들의 격화된 감정을 다독여주는 효과를 거둘 수는 있겠지만 자칫 ‘비난의 의례정치(ritual politics)’의 함정에 빠질 수도 있다. 이러한 점에서 사고의 원인을 보다 다각적으로 살펴볼 필요성이 제기된다. 침몰 사고 원인에는 앞에서 언급한 인적 요인 이외에도 조직적, 기술적 요인들도 있지 않을까 하는 생각이 든다. 다시 말해 현대사회에서 대부분의 재난 사고와 마찬가지로 세월호 재난 사고 역시 인적, 사회적 차원과 기술적 차원이 복합적으로 작용하여 이루어진 ‘사회-기술적’ 재난 사고로 볼 수 있지 않을까 싶다.

주로 언론보도를 통해 세월호 침몰 사고의 직접적인 원인으로, 세월호 조타수의 조작실수로 배가 급변침하는 과정에서(세월호는 침몰하기 직전에 ‘J’자 모양으로 급선회하였다) 느슨하게 결박되어 있던 과적 화물들이 한 쪽으로 쏠리면서 배가 중심을 잃게 되었고, 균형을 다시 잡아 복원력을 높여야 하는 평형수도 제대로 채워져 있지 않았기 때문에 결국 배가 바다에 침몰하게 되었다는 점이 지적되고 있다. 전형적으로, 인적 실수로 인한 사고라는 해석이다. 그러나 침몰 사고 직전에 배의 조타기를 담당했던 조타수의 진술에 대해서 주목해 볼 필요가 있다. 조타수는 “3등 항해사 박모씨의 지휘에 따라 평소대로 조타기를 돌렸지만 평소보다 많이 돌아갔다”면서 조타기의 고장 가능성을 주장한 바 있다. 즉 조타수는 조타기가 기술적으로 “통제불능한” 상태였다고 진술하고 있는 것이다. 아울러 사고 2주전에 전원접속 불량으로 인해 조타기가 이상 징후를 보인 적이 있었다는 사실에도 주목할 필요가 있어 보인다.

독립언론사인 <뉴스타파>의 보도 역시 이 점을 지적해주고 있다. <뉴스타파>가 사고 이전 최근 몇 달간의 세월호 수리내역서를 입수해 살펴본 결과, 청해진해운은 3월에 세월호 주엔진의 RPM이 일정 수치 이상으로 조절되지 않아 수리를 의뢰한 것으로 나타났으며, 또 2월에는 전기 공급을 담당하는 발전엔진에서, 그리고 4월엔 방향을 바꾸는 조타기에서 결함이 나타나 수리했다고 한다. 세월호의 전직 항해사의 증언 역시 세월호의 기계적 결함이 생각 이상으로 심각했다는 사실을 말해주고 있다. 그럼에도 불구하고 세월호 침몰 2달 전 선박 특별점검을 시행했던 해양경찰청은 세월호의 엔진과 스크루, 조타기 등 주요 설비 상태가 양호하다고 판정했다.

또한 해수부의 사고에 대한 2차 분석 결과에 따르면 사고 당일인 4월 16일 오전 8시 48분 37초

에 세월호에 원인을 알 수 없는 정전이 발생해 36초 동안 선박자동식별장치(AIS) 신호가 잡히지 않았다고 하는데, 바로 이 정전이 급변침의 원인이 아닐까 하는 추정도 나오고 있다. 즉 세월호 침몰을 초래한 급변침이 인적 에러가 아니라 기계적 결함에 따른 것일 가능성도 있는 것이다. 배는 정상 출력일 경우엔 조타기를 조금만 돌려도 쉽게 회전할 수 있지만, 속도가 떨어질수록 더 많이 돌려줘야 원하는 만큼의 회전각을 얻을 수 있다는 점에서 “세월호의 급회전 이전에 메인 엔진이 멈췄을 가능성이 있다”는 의견에도 귀를 기울일 필요가 있다. 이 점은 앞으로 국정조사나 검찰수사 등을 통해 보다 엄밀하게 확인되어야 할 부분일 것이다.

이상에서 언급한 부분을 주목해 보면, 1986년에 미국에서 발생한 우주왕복선 챌린저호 폭발사고에 대한 분석에서 사회학자 Diane Vaughan이 사고의 원인으로 지목한 “일탈의 정상화”(normalization of deviance)와 생산의 압박과 같은 조직문화적 설명이 세월호 침몰 사고 원인을 어느 정도 설명해 줄 수도 있지 않을까? Vaughan의 수정주의적 해석에 따르면 흔히 챌린저호 사고의 직접적 원인으로 지목된 “오링”(O-ring)의 문제와 관련하여 흔히 이야기되듯이 오링의 문제점을 엔지니어들이 경고하였음에도 불구하고 무리하게 발사를 강행한 NASA 경영진의 비윤리적 행동 때문이 아니라 엔지니어들 내부에서도 오링의 문제가 공학적으로 “수용가능한 위험”으로 받아들여졌기 때문에(이는 “일탈의 정상화”이다) 발사 결정이 내려졌다는 것이다.

Vaughan의 이러한 조직문화론적 시각에 따르면, 세월호 침몰 이전에 조타기의 전원접속 불량과 관련된 이상 징후의 발생과 같은 기술적 일탈들 역시 아래로부터의 심각한 문제제기에도 불구하고 기업 경영진에 의해 일방적으로 무시되었다기보다는 그러한 일들이 흔히 일어나지만 대수롭지 않은 일상적이고 ‘수용할만한 일탈’로 받아들여지는 “일탈의 정상화” 속에서 문제제기되지 않고 묻혀 있다가 결국 배를 침몰시키는 데 크게 기여하게 된 것이라고 볼 수도 있을 것이다. 물론 이러한 “일탈의 정상화” 가설이 제대로 검증되기 위해서는 세월호 침몰 사고 직전에, 그리고 일상적인 운항 및 정비과정에서 조타기 이상 및 불시 정전 등의 기술적 문제들이 얼마나 자주 일어났고, 어떻게 처리되곤 하였는지에 대한 사실 관계가 추후 엄밀하게 밝혀져야 할 것이다.

이러한 Vaughan의 가설이 타당하다면 그러한 문제에 대한 대응 방안도 우선적으로는 조직문화의 혁신에서 찾아야 할 필요성이 있다. 그리고 여기서 조직문화라고 말할 때, 조직은 그 범위가 사회 전반으로 확대될 수 있다. 그렇다면 재난 대응과 관련하여 생각해 볼 수 있는 사회적 차원에서의 혁신의 방향은 무엇일까? 나는 다소 추상화된 수준이기는 하지만 그 방향을 다음과 같이 제안해 보고자 한다. 아래의 제안은 재난을 그 진행 단계로 나누어 볼 때 아직 발생하기 전의 예방 단계와 재난이 발생한 이후의 대응 단계 모두에 해당될 수 있다.

통상적으로 재난을 예방하고, 대비하며, 대응하기 위해 정부가 주도하는 재난 대처방식을 ‘재난 관리’(disaster management)라고 한다. 이 ‘관리’ 모형이 재난에 대한 대처과정에서 이상적인 차원에서 가장 중요하게 여기는 것은 최선의 과학적 지식을 활용할 수 있는 잘 훈련받은 올바른 전문가들을 찾아 적소에 배치하는 것이다. 잘 훈련받은 올바른 전문가들만이 전문지식(전문성)을 바탕으로 재난 위험을 과학적으로 예측하고, 계산하고, 관리할 수 있는 유일한 집단이라고 여겨지기 때문이다. 그런데 이러한 사고방식이 하에서는 전문가와 일반 시민 사이의 지식권력의 분할과 비대칭성이 더 커지게 되어, 대중들의 합리적 의사결정 능력과 지적 능력은 별로 존중되지 않고 단지 위로부터의 필요에 따라 교육, 계몽되거나 동원되어야 할 대상 정도로 취급되곤 한다. 이러한 사고방식이 공적 제도로 굳어진 것이 바로 기술관료주의(technocracy)이다. 이러한 기술관료주의적 사고방식은 정부 차원에서 운영하고 있는 재난관리시스템 설계에서 실제로 그렇게 구현되고 있지는 못한다고 할지라도 원칙적으로 그렇게 되어야 할 바람직한 방향으로 천명되고 있다.

최근 세월호 재난 사고를 거치면서 우리나라에서도 이러한 기술관료주의적 전문가 담론이 득세

하고 있는 것처럼 보인다. 제대로 된 전문가가 없어서 세월호 참사와 같은 그러한 어처구니 없는 재난이 발생했으므로 향후 새로 구축될 재난관리시스템 하에서는 비전문적인 정치가나 관료가 아니라 전문가들이 보다 역할을 할 수 있도록 해야 한다는 이야기가 여기저기서 들린다. 재난관리에 있어 잘 훈련된 올바른 전문가들에게 힘을 실어주자는 말에 거부감을 느낄 사람은 거의 없을 것이다. 그러나 나는 과연 제대로 된 전문가를 찾아 그들에게 맡기면 문제가 해결되는 것인가에 대해 근원적으로 질문할 필요성이 있다고 생각한다. 과연 전문가들에게 다 맡겨도 좋은 걸까? 과연 전문가들만이 재난 예방과 대응 관련 의사결정과정에 참여할 자격이 있는가? 전문가들이 추구하는 ‘과학적 합리성’은 재난 예방과 대응에 있어 정말 충분히 합리적인가?

이러한 문제의식에 입각해서, 나는 ‘재난관리’가 아니라 ‘재난거버넌스’(disaster governance)에 보다 관심을 기울여야 한다고 생각한다. 재난거버넌스는 재난에 대한 대처방안을 소수의 전문가들이 기술적 차원에 국한해서 모색하는 협소한 재난관리와는 달리, 재난 대응에 있어 전문가들만이 아니라 사회구성원들 및 그들의 대의자들의 폭넓은 참여(이들의 경험세계에서 나오는 합리적 질문들, 의심들, 공포, 선호 등에 대한 존중)에 기반해 집단적 지혜를 모아 의제를 설정하고 그에 대한 해결책을 모색해 나가는 것을 지향한다. 다시 말하면, 우리는 재난거버넌스 패러다임이 재난 예방과 대응체제 구축과 운영과정에 공인된 전문가 이외에도 다양한 가치와 관점, 지식과 경험들이 관여될 필요가 있음을 강조하고 있다는 점에서, 그것을 성찰성의 제도화를 증진시키는 ‘성찰적 거버넌스’(reflexive governance)라고도 부를 수 있을 것이다.

따라서 여기서 말하는 재난거버넌스는 관(전문가)주도의 재난 대응과 복구과정에서 단지 필요에 따라 자원봉사단체 등의 동원과 같은 방식으로 시민들의 협력을 구하자는(또는 동원하자는) 기술 관료주의적 시민참여론을 뛰어넘어 재난 예방과 대응에 대한 기존의 전문가주의적 관점을 근본적으로 변화시켜야 함을 주장하는 것이다. 위로부터 설계되고 실행되는 재난관리 패러다임과 아래로부터의 대중들의 경험과 국부적 지식(local knowledge), 지혜, 그리고 선호와 관심사 등의 집적을 중시하는 재난거버넌스 패러다임은 무엇이 문제인가와 같은 재난을 보는 틀짓기(framing), 누가 재난에 취약하고 재난이 사회적으로 어떻게 배분되는가에 대한 영향평가, 재난의 영향(피해)에 대한 대책마련, 그리고 그러한 재난 경험에 대한 집합적 학습을 통한 장기적 차원에서의 사회적 복원력 증대 등의 측면에서 크게 차이를 보일 수밖에 없을 것이다.

요컨대, 재난관리 패러다임이 전문가중심의 협소한 기술적 접근법이라면 재난거버넌스 패러다임은 사회구성원들의 다양한 경험과 지식을 존중하는 “인지적 정의”(cognitive justice)를 추구한다는 점에서 기본적으로 정치적인 성격을 지니고 있다고도 할 수 있다. 나는 “재난 시티즌십”(disaster citizenship)이라는 다소 생소할 수도 있는 용어가 바로 이 지점에서 의미를 갖는다고 생각한다. 통상적으로 시티즌십이 한 사회 내에서 시민의 지위와 시민적 실천에 관련된 일련의 가치와 규범의 관계를 시민적 권리와 의무로 표상하는 개념이라고 할 때, 시민들이 재난 문제에 일상적으로 관심을 기울이고 재난 관련 공적 의사결정에 적극적으로 참여할 권리를 주장하며, 재난으로 인한 공동체의 파괴에 대해 연민과 연대감을 가지고 그 복구과정에 정신적, 육체적, 또는 다른 어떤 방식으로라도 힘을 보태는 것, 그것이 바로 “재난 시티즌십”인 것이다. 재난거버넌스는 바로 이러한 재난 시티즌십이 한껏 꽃필 수 있도록 틀 짓는 제도화된 노력이다.

이상에서 살펴본 재난거버넌스 패러다임은 기본적으로 민주적 결손(democratic deficit)을 초래할 수밖에 없는 전문가주의와 엘리트주의에 기반한 재난관리 패러다임에 비해 재난 예방 및 대응에 있어 민주주의의 가치를 증진시킬 뿐만 아니라, 여기저기 흩어져 있는 사회구성원들의 시민적 지식(lay knowledge)과 경험을 소중한 사회적 자산으로 존중하고 활용함으로써 재난에 대한 사회적 대응력과 복원력 향상에도 크게 이바지 할 수 있을 것이다.