

세월호 침몰로 본 한국사회(기조발표)

이재열 (서울대 사회학과)

1. 재난의 사회학

전통적인 재난연구 패러다임은 유사전쟁모델이었다. 이 모델에 의하면 평화롭고 잘 통합된 공동체에 날아온 포탄과 같이, 재난은 주로 외부요인에 의해 발생하는 것으로 이해된다. 그러나 최근에 들어오면서 패러다임이 바뀌었다. 사회적 취약성 모델에 의하면 재난은 사회의 내부과정에 내재한 취약성에 의해 증폭된다. 일례를 들어 남극대륙의 지하에서 발생한 진도9의 지진은 자연현상일 따름이다. 그러나 인구 천만명의 대도시에서 멀지 않은 곳에 진앙지를 둔 지진은 전혀 다르다. 도시의 구조적, 사회적 취약성과 결합하여 엄청난 재난으로 귀결되기 때문이다. 남북한간 자연재난으로 인한 사망자수를 비교해보면 이러한 취약성의 요소들이 어떻게 재난과 결합하는지가 잘 드러난다. 국제적십자사의 통계에 따르면 1998년부터 2007년까지 10년간 자연재난으로 인한 사망자는 남한의 경우 1,851명인 반면, 북한은 38만 3천명으로서 남한의 200배를 넘어서고 있다. 한반도를 스쳐간 폭우나 태풍이 남긴 피해의 차이는 북한의 사회적 취약성을 빼고는 설명하기 힘든 것이다.

최근에 들어서는 재난을 설명하는 불확실성 모델이 지지를 받고 있다. 재난은 한 사회가 실제 혹은 가상의 위협을 정의하는데 실패하는 데서 기인한다는 것이다. 현실의 위협을 위협으로 이해하는데 적합한 프레임이 제대로 작동하지 않을 때 발생하는 것이라는 의미이다.

고프만은 사회를 인상관리(impression management)의 장으로 설명한 바 있다. 사회생활은 마치 연극무대 위에서의 배우의 역할을 하는 것과 같다는 것이다. 무대 이면의 적나라한 모습과 인상관리가 이루어지는 무대 전면을 구분하는 것이 가능하고, 또 중요하다는 의미일 터이다. 그러나 재난은 감추어진 무대의 뒷면을 열어젖혀 그 맨얼굴과 속살을 적나라하게 드러내는 역할을 수행한다. 무대뒤에 숨겨두었던 온갖 취약성과 불확실성의 요소들이 한꺼번에 드러나는 계기가 된다는 점에서 재난은 한 사회의 이면을 깊숙이 관찰할 수 있는 관찰통로의 역할을 한다.

2. 이중위험사회의 재난유형

한국사회에 두 가지 위협이 있다. '미래형 위협'과 '과거형 (혹은 경로의존형) 위협'이 그것이다. 미래형 위협이란 벡(Beck)이 진단한 바와 같이 점차적인 경계의 소멸로 인해 합리적인 복잡체계 안에 내장되어 커지는 미지의 위협들을 포함한다. 불확실성의 증대, 네트워크화, 지구적 생태계의 파괴 등은 전통적인 경계, 즉 국경과 같은 공간적 경계나, 현세대와 미래세대를 나누는 시간의 경계, 그리고 사회적 경계를 넘어서는 새로운 형태의 위협을 만들어낸다. 우리 주위는 대규모의 화학공장, 넘쳐나는 환경호르몬, 엘니뇨현상, 유전자 조작식품이 가져오는 위협들로 둘러싸여 있다.

페로우(Perrow)가 제시한 정상사고(normal accident)는 또 다른 형태의 미래형 위협이다. 정상사고는 매우 복잡하고 단단하게 결합된 시스템에서 작은 인간적 실수나 사소한 기계적 결함이 계기가 되어 돌발적으로 일어나는 사고나, 환경오염처럼 오랜 시간에 걸쳐 인과관계를 따지기 어려울 정도로 진행되어 엉뚱한 곳에서 피해가 나타나는 특징을 갖는다. 드리마일 아일랜드 원전사고나, 우주왕복선 챌린저호 폭발사고 등이 대표적인 사례다.

그러나 세월호 사고는 전형적인 과거형 재난이라는 점에서 20년 전으로 한국사회의 시계바늘을 돌려놓았다. 과거형 위협은 사람들이 이미 기술적으로 검증된 체계에서 발생한다. 압축적 산업화 과정에서 많은 위험요소들까지 압축적으로 시스템 안에 내장되었다. 투명성이 결여되고, 규칙이 타협되는 시스템에서는 시스템의 이완현상이 발생한다. 이처럼 안전성이 이미 검증된 기술을 규정대로 쓰지 않고 오남용 할 때 생기는 것이 ‘과거형 재난’이다. 과거형 재난은 ‘숙성형 사고(incubated accidents)’라 불리기도 한다. 재난이란 사전의 경고들을 무시하거나 간과하는 문화 속에서 축적된 위험의 요소들이 한꺼번에 동일한 시간과 공간에 집중하여 나타나서 한 사회나 사회의 하위체계의 존속을 위협하는 사건이라는 것이다 (Turner, 1997). 위험 신호가 곳곳에 널려 있으나 그 신호들은 간과되고, 사람들은 최악의 경우를 가정하는 것을 두려워하며, 설령 개개인이 위험요소를 인지한다 하더라도 조직 차원에서 전체적인 양상을 종합해 내지 못하거나 혹은 리더가 그런 상황을 이해하는 능력이 모자라는 경우에도 재난에 처하게 된다.

세월호 침몰사고는 스위스 치즈 모델로 설명할 수도 있다, 구멍이 숭숭 뚫려 있는 스위스 치즈는 한점으로는 뚫릴 수 있지만, 여러 겹으로 쌓으면 마지막까지 뚫리는 것을 막을 수 있다. 그러나 여러겹으로 것이 오랜 시간에 걸쳐 다 뚫리는 것이 숙성형 재난의 특징이다. 큰 재해, 작은 재해, 사소한 사고의 발생 비율이 ‘1:29:300’이라는 ‘하인리히 법칙’도 마찬가지다. 대부분의 재난은 예외적인 사고라기 보다는 수많은 징조와 신호들과 함께 드러나는 병산의 일각라는 것이다. 세월호 사고는 이런 숙성형 사고의 전형이다. 그래서 전형적인 과거형 재난인 것이다. 원인도 알고 피하는 방법도 다 알지만, 시스템 실패로 발생한 것이다.

3. 과거형 재난의 특징

한국사회에서 과거형 재난의 전형은 1990년대 중반에 발생한 대형재난들이다. 78명이 사망한 구포역 무궁화호 탈선사고 (1993년 3월), 66명이 사망한 아시아나항공기의 화원반도 추락 (1993년 7월), 292명이 사망한 위도 서해 페리호 침몰 (1993년 10월), 32명이 사망한 성수대교 붕괴 (1994년 10월), 101명이 사망한 대구 지하철 공사장 폭발사고 (1995년 4월), 502명이 사망한 삼풍백화점 붕괴 (1995년 4월) 등의 1990년대의 대표적인 재난들은 몇 가지 공통점을 보여주고 있다.

첫 번째는 압축적인 성장과정에서, 빠른 성장을 추구하다 보니 외형 확장과 결과를 중시하는 속도전쟁을 해왔다는 점이다. 속도에 집착하는 고도성장사회 속에서 안전에 대한 지출은 비용이라고 생각했다. 안전비용 지출을 억울한 이자 지불쯤으로 여기기는 분위기가 만연하였다. 그러나 이자를 내지 않는다고 해서, 지불이 유예되는 것이 아니고 더구나 탕감되는 것도 아니다. 나중에 한꺼번에 만기가 되어 몰려온 지불청구서들이 모여 재난으로 터져나왔다. 그리고 이러한 과정을 거쳐 1997년의 외환위기도 똑같은 구조로 재생되었다. 그동안 안전불감증이 개선된 분야도 있다. 국제적인 경쟁에 노출된 항공이나 국제 해운 등이 대표적이다. 그러나 여전히 안전을 비용이라는 생각하는 경향은 사라지지 않고 있다. 일본에서는 건물의 베란다를 화재에 대비한 대피공간이나 구조를 요청하는 공간으로 인식한다. 반면 우리는 베란다를 거실의 확장 공간으로 여긴다.

두 번째는 집단과 제도간 조정의 실패다. 공적인 조직간에도 서로 조율되지 않는 대표적인 사례는 지하철운영에서도 드러났다. 관할 기관에 따라 직류와 교류, 좌측과 우측통행의 기준이 다르다 보니, 전동차가 스스로 교행과 전원교체를 상시적으로 해야 운영되는 서울지하철 4호선은 대표적인 조정실패의 사례다. 긴급통신망을 11년째 통일하지 못하는 정부기관들간의 조율실패는 지난 20년간 별로 달라지지 않은 현실을 보여준다.

세 번째는 긴급구난체제의 실패라는 점이다. 정부시스템의 실패는 긴급구난시스템이 작동하지 않는 현실을 잘 보여준다. 20년전의 시스템실패는 그동안 지속적으로 반복되었다. 세월호 침몰과정에서 해경과 해수부, 안전행정부와 소방방재청간의 협력실패로는 대표적인 사례였다. 이는 과거의 실패로부터 배우지 못하는 조직학습의 문제점을 잘 보여준다. 조직학습이론에 의하면 실패로부터 배우는 것의 성패는 이중순환학습(double-loop learning)의 여부에 의해 결정된다. 즉, 위험관용의 수준을 낮추고, 위험통제전략을 외재화하여 법과 제도를 손보고, 또한 실행할 수 있는 능력을 높여야 하는 것이다. 그러나 지금까지의 대응은 주로 단일순환학습의 형태로 나타났다. 위험에 대한 관용도가 여전히 높았고, 사전적인 학습을 통한 예방노력이 부족했으며, 시스템을 개혁하기보다는 위험통제방식을 내재화하여 말단의 관리자를 희생양 삼아 책임을 추궁하는데 그쳤다는 것이다.

넷째는 대부분의 재난이 기술적 요인이라기 보다는 조직이나 규제의 실패로 인해 나타났다는 사실이다. 이미 한국의 토목과 건축기술은 세계적인 주목을 받았고, 외국의 감리제도하에서는 중동이나 아시아 여러 지역에서 기념비적 작품들을 만들어낸 바 있다. 세계 1위의 조선산업을 자랑하는 한국에서 선박의 건조와 운영에 관한 기술은 손색이 없다. 그러나, 한국의 규제 시스템하에서는 반복적으로 붕괴와 침몰사고가 일어나고 있다. 그래서 기술의 문제가 아니라 규제와 조직의 문제인 것이다.

다섯째, 규제실패는 대부분 부패의 문제와 밀접히 관련을 맺고 있다. 비현실적인 법규를 만들어 대부분의 피규제자들을 잠재적인 위반자로 만든 후 집행권자에게 자의적인 권한을 부여하여 선택적으로 적용하는 방식이야말로 최악의 시스템이 될 수 있다. 이러한 경우에는 정작 꼭 필요한 규제와 불필요한 규제를 뒤섞이게 만들고, 규제의 총량을 줄이는 것을 선으로, 규제를 강화하는 것을 악으로 여기게 하는 착시현상을 낳는다.

4. 거버넌스의 위기

세월호 침몰로 이내 주목을 받게 된 소위 관피아의 문제는 한국사회가 현재 심각한 전환의 계곡에서 헤어나지 못하고 있음을 잘 보여준다. 과거 권위주의 체제에서는 투명성의 수준이 매우 낮았음에도 불구하고, 위계적이고 일사불란한 통제를 통하여 거버넌스의 수준을 유지할 수 있었다. 그러나 민주화 이후 권위주의는 효과적으로 해체했지만, 권위도 모두 실종되는 상황을 경험하고 있다. 권위주의시대 한국은 낮은 투명성에도 불구하고 비교적 높은 일반적 신뢰와 제도적 신뢰를 유지했다. 지금의 중국이나 베트남에서 보는 바와 같은 위계적 권위주의 사모텔이 작동했고, 카리스마적 지도자를 따라 의기투합하여 ‘돌격 앞으로’ 방식으로 고지탈환전을 하는 사회였다. 정치체제가 그랬고, 기업의 리더십도 다르지 않았다.

그러나 민주화 이후 제도에 대한 신뢰는 급속히 추락한 반면, 투명성은 제자리를 맴돌고 있다. 아직 서구의 선진국들과 같은 높은 수준의 제도신뢰와 높은 투명성이 결합한 사회, 민주적 절차의 권위가 인정받는 개방적 사회로 가지 못하고 지체된, 전환의 계곡에서 헤매고 있는 양상이다. 향후 혁신적인 방법으로 투명성을 제고하지 못하면 헤어나지 못할 위기상황에 놓여 있는 것이다.

관피아의 문제는 바로 이러한 전환의 계곡에서 발생하는 전형적인 부패의 문제다. 과거 권위주의시대 최고 정치지도자의 독점적인 부패사슬이, 분권화된 ‘엘리트 카르텔’로 바뀌어 사회 각 부문으로 확산되고 있는 것이다. 관피아의 문제는 연안해운만의 문제가 아니라 사회의 거의 전 영역에서 문제가 되고 있다.

일본의 경우에도 원전 사고 후 대응은 기술문제가 아니라 조직과 문화의 문제다. 미국 TMI(Three Mile Island) 원전과 후쿠시마 원전 사고는 대응과정에서 결정적인 차이를 보인다. TMI 원전 사고에서는 투명하게 정보공개가 됐으나 후쿠시마는 그렇지 못했다고 본다. 일종의 비밀주의가 발생한 것이다. 일본은 원전 사고 후 방대한 보고서를 작성했지만, 신뢰를 잃었다. 원인은 두 가지다. 첫째 ‘원자력마을’ 때문이다. 일본식 ‘관피아’를 원자력마을이라고 표현하듯 동경대 원자력과 출신들이 규제기관, 산업분야, 학계에 서로 얽혀 있다. 두 번째 원인은 잘못된 애국주의다. 관계자들은 나라를 위해 일한다는 믿음을 갖고 있다. 그 애국심은 의심의 여기가 없으나, 맹목적인 애국심은 나라를 훨씬 더 위험하게 만들 수 있다. 이에 터놓고 정보를 공개하는 것이 무엇보다 중요하다. 사람들이 위험을 인지하고 사회적으로 증폭되는 방식을 보면, 어떤 종류의 위험이냐에 따라 대응하는 방식이 달라지기 때문이다.

5. 바람직한 조직문화

안전확보를 위해 가장 잘 맞는 조직문화는 고신뢰조직(High Reliability Organization)문화라고 본다. 군대나 비행기 관제시스템, 항공모함처럼 높은 수준의 긴장감이 유지되는 조직이어야 하기 때문이다. 또한 정해진 순서대로 교대가 원활한 조직이어야 한다. 예를 들어 A, B, C팀이 있어 위험 발생 시 원칙대로 자동 투입되는 시스템을 가진 조직이다.

그러나 사람이 운영하는 만큼 원칙대로 집행하지 않을 때가 있다. 안전과 관련된 것은 양보할 수 없는 원칙이나 때로는 원칙을 지키면 인관관계를 훼손할 수 있다고도 생각한다. 특히 한국사회에서 보통사람들에게 인간관계나 연고는 사회생활의 윤회제가 되는 따뜻한 것이지만, 계층과 지위에 따른 인맥의 극단적인 불평등한 분포를 고려할 때, 인격주의적인 문화적 배경은 조직의 상층으로 갈수록 많은 문제를 낳게 된다. 계층에 따른 인맥의 분포가 가지는 불평등은 소득의 불평등보다 훨씬 극단적이다. 즉, 대부분 활용가능한 유효한 인맥은 조직의 상층부에 집중한다는 의미이다. 이들이 통제할 수 있는 정보나 자원이 많기 때문이다. 따라서 이들이 약한 수준의 봐주기를 해도 조직에는 매우 치명적이 된다.

이는 감기에 비유할 수 있겠다. 감기를 쉽게 이기는 사람도 있지만 한번 감기에 걸리면 곧바로 폐렴으로 악화되는 체질도 있다. 이런 경우에는 항생제 처방을 강하게 해야 한다. 체질에 맞는 약을 써야 하는데, 인맥을 중시하는 우리의 체질도 투명성과 반부패라는 강한 처방을 필요로 한다. 원자력의 경우에도 우리나라 원전 기술은 뛰어나다는 점을 부인하기는 힘들다. 또한 원자력과 관련된 기술은 안전과 관련된 기술이 대부분이다. 그럼에도 불구하고 우리가 원전에 대해 불안해하는 이유는 기술 때문이 아니라 기술을 통제하는 조직, 구성원, 문화, 협력사 등의 관계가 어떤지를 알기 때문에 우려하는 것이다. 규제자의 입장에서는 안전과 관련해서는 양보할 수 없는 분명한 기준을 지켜야 한다. 다른 한편, 창의성 관련한 부분에서는 과감히 규제를 풀어야 한다.

또한 안전문화를 정착시키기 위해서는 안전을 습관처럼 일상화해야 한다. 비상매뉴얼을 제대로 작동하게 하려면 반복된 훈련을 통해 습관화하여 본능적으로 자연스러운 행동으로 연결되도록 해야 한다. 군대에서 60만 명 모두가 전쟁을 어떻게 치를 것이냐를 두고 고민하지 않는 이유는 매뉴

열에 따라 일상화된 임무를 반복하도록 훈련받기 때문이다. 그런데 유사시에도 병사들은 반복해 온 훈련대로 각자 주어진 임무를 수행하여야 승리할 수 있다. 사이먼(Simon)이 지적한 바와 같이 복잡한 과업을 해결해야 하는 조직의 경우에, 성공적으로 그 과업을 해결할 수 있는 방안은 조직성원들이 제한된 합리성(bounded rationality)을 가졌다는 것을 인정하여, 단순화한 과업을 가지고 반복적으로 습관화할 수 있도록 일을 나누어주어는데서 출발한다.

6. 비정규직, 직업윤리의 문제

세월호사고에서 두드러지는 이슈의 하나는 승무원 29명 중 17명이 비정규직이었다는 점이다. 갑판부 선원 10명 중 8명이, 기관부 10명 중 8명이 비정규직이었으며, 심지어는 선장조차 계약직이었다. 우리나라에서 비정규직은 여타 OECD 국가들과는 달리, 고용시간의 유연성이라는 측면보다는 동일한 노동을 함에도 불구하고, 임금이나 기타 비금전적 보상에서 매우 낮은 처우를 감내하는 신분차별적인 특징을 갖는다. 근로형태로 보면 한국의 비정규직은 2013년 전체 근로자의 1/3에 달하며, 정규직과의 상대적 임금격차는 계속 벌어지고 있다. 그래서 비정규직일 경우 안전교육을 제대로 받지 못하고, 조직에 대한 몰입도 떨어질 가능성이 높다. 그럼에도 불구하고 이들은 청소와 보수, 그리고 안전관리 영역에 집중적으로 투입되는 경향이 있다. 그러나 이러한 고용관행으로는 제대로 된 안전관리를 담당하기는 어렵다.

새로운 노사관계의 토대는 불신에 기반한 영미형 고용의 장점과 장기적 신뢰에 기반을 둔 전통적인 한국형 고용의 장점을 잘 조화시키는데서 출발한다. 즉, 장기적인 계약과 장기적 투자를 아끼지 않되, 조직간 호환성과 투명성, 그리고 엄격한 규제를 결합하는 방식이어야 한다.

이번 사고에서 두드러지는 특징의 하나는 갑판이나 기관부의 선원들의 비윤리적 행동이 두드러진 반면, 선실 내 젊은 직원들의 투철한 사명감과 살신성인은 빛을 발했다는 점이다. 이는 취약한 직업윤리를 불안정한 고용으로만 설명할 수 없음을 보여주는 사실이다. 공공성에 대한 체계적인 교육과 높은 수준의 시민의식이 매우 중요하다는 것을 보여준다.

7. 공공성이 작동하는 사회를 위해

문제는 공공성이다. 세월호 사고는 공공성이 실종된 사회의 재난을 상징적으로 보여준다. 공공성이란 무엇인가. 그것은 단순히 국가나 시장이나의 문제로 환원하기 어려운 다양한 차원을 가지고 있다. 물론 재난상황에서 가장 기본이 되는 구조활동을 포기하고, 민간기업에 이를 맡긴 해경의 선택은 공공성 개념이 전무한 국가의 모습을 적나라하게 보여준다. 그러나 국가가 맡는다고 해서 공공성이 살아나는 것은 아니다. 특정집단을 위한 서비스가 아니라 보편적인 국민을 위한 서비스가 되어야 한다. 그리고 폐쇄적인 방식이 아니라 개방적이고 투명한 방식의 서비스가 이루어져야 한다.

정부의 입장에서는 소통만 잘하면 대중이 이해해줄까? 그렇지 않다. 먼저 문제를 풀어야 하고 철저히 공공경영(governance)을 잘하고 투명하게 한 다음 소통해야 한다. 이 문제가 해결되지 않은 상태에서 소통은 아무런 의미가 없고 설득이 안 된다. 왜냐하면 신뢰가 없어서 안 믿어 주기 때문이다. 안 믿어주는데 소통이 될 수도 없다. 투명하게 운영하며 신뢰를 쌓는 것이 소통의 기반이다. 여기서 한걸음 더 가까이 대중과 소통할 때 객관적인 데이터, 과학적인 정보나 확률만으로는 수용되지 않을 때가 있다. 그러므로 대중이 불필요하게 두려워하는 요소는 풀어서 이해를 돕는 노력을

해야 한다.

정책을 공론화하는 과정에 정당성 있는 사람들의 참여와 역할이 중요하다. 사회적으로 신뢰를 받으면서 양극단의 목소리를 조정할 수 있는 전문가 집단의 역할이 크기 때문이다. 이것을 잘한 나라가 독일과 프랑스다. 독일은 사회적으로 정당성을 가진 사람들이 토론에 참여하여 탈원전으로 결론을 내렸다. 반대로 프랑스는 원전 확대로 갔다. 독일과 프랑스는 전혀 다른 길을 걸었지만, 합리적인 논의를 거쳤다. 어떤 쟁점이나 이슈에 대해 허심탄회한 토론과 담론을 구성할 수 있는 능력을 갖추는 것이 필요하다. 한국사회가 겪고 있는 총체적인 문제들이 산적해 있다. 이를 해결하기 위한 사회적으로 중심을 잡을 수 있는 집단, ‘그래도 저 사람들은 이야기는 들을 수 있다’고 신뢰를 주는 집단이 분명히 있다.

위험은 확률로 존재한다. 위험을 피하는 사람이 있는가 하면 즐기는 사람이 있다. 위험을 너무 피하거나 즐기려고만 하면 안 된다. 적절한 위험에 노출되어야 혁신적이고 새로운 시도를 할 수 있다. 혁신은 창조적인 파괴를 가능하게 한다. 그런데 무언가를 파괴하려면 위험이 따른다. 그런 의미에서 보면 위험과 대비되는 위험관리가 필요하다. 토니 블레어 영국 총리는 ‘혁신을 가능하게 하는 위험관리가 국가 역량의 핵심’이라고 했다.

과거에 우리나라는 위험을 당연히 여기고 모두 떠안았다. 짧은 시간 동안 빨리 성장해야 하니 국가 정책이나 기업의 성장전략은 위험을 감수하려는 경향이 강했다. 그런데 외환위기 이후 개인들은 위험을 기피하고 있다. 벤처창업을 꺼리고 공무원 수험생은 많아졌다. 모든 것을 위험의 관점에서 피하려고만 하는 것도 문제다. 균형 있는 위험관리가 필요하다. 그리고 이 모든 것은 속도와 외형, 그리고 결과를 중시하는 성장 위주 사회에서 안전과 내실, 그리고 과정을 중시하는 지속가능한 사회로의 전환을 요구한다.