

국가위기관리체계의 문제와 관료사회 부패문제

이재은 (충북대 행정학과)

“모든 인간은 존엄성과 권리를 누리는데 있어 자유롭고 평등하게 태어났다. 인간은 이성과 양심을 가지고 태어났으며, 서로를 위해 박애정신을 갖고 행동해야 한다. ‘받아들일 수 없는 것’이란 곧 인간의 존엄성을 침해하는 모든 것이다.”

프랑스의 레지스탕스이자 사회운동가 스테판 에셀(Stéphane Hessel)

I. 위기관리의 의의와 가치 문제

위기관리는 인간의 존엄성을 존중하고 구현하기 위해 노력하는 과정이다. 그러므로 위기관리에서 인간은 태어난 그 자체로서 존중받아야 할 가치가 있다는 것을 존중하는 것이 학문적 논의의 출발점이다. 따라서 인간의 생명과 안전을 위협하거나, 혹은 건강을 해칠 수 있는 모든 위기 요인을 관리하는 것은 사회뿐만 아니라 우리들 자신의 사명이자 소명이다. 그렇게 할 때 비로소 우리들 자신이 기꺼이 존중받을 수 있는 것임을 인식해야 한다. 위기관리는 인간의 존엄성(human dignity) 구현을 학문적 지표로 삼는다. 개인은 물론 조직이나 사회, 국가의 존재 이유는 궁극적으로 인간의 존엄성과 인간 생명에 대한 존중을 통해 인류가 추구하는 보편적 가치를 추구하고 있다. 인간으로서의 기본적인 권리가 보장된 상태에서 미래에 대한 꿈과 희망을 만들고 달성하기 위한 노력을 기울이는 기반이 위기관리이다(이재은, 2012: 17).

위기관리시스템이 효율적으로 가동되기 위해서는 무엇보다도 먼저, 위기관리시스템의 이념적 가치와 목표 체계가 정립되는 것이 필요하다. 위기관리시스템의 이념적 가치는 위기관리 활동가나 조직이 바람직한 신념 체계로 받아들이는 규범이라고 볼 수 있다. 이러한 위기관리시스템의 이념적 가치로는 생명의 존중, 인간의 존엄성, 사회적 형평성 등이 있다.

우선, 위기관리시스템은 그 이념적 가치로서 생명의 존중(respect for the life)을 지녀야 한다. 단 하나밖에 없는 인간 개인의 생명은 다른 어느 것과도 바꿀 수 없는 가장 소중한 것이다. 개인의 생명이 존중되지 않고서는 가족, 사회, 국가 등 다른 어떠한 사회적 구성체들의 존재도 의미가 없게 된다. 따라서 국가는 물론 개인, 집단, 조직도 위기상황에서 개인의 생명을 보존하고 유지할 수 있도록 최선의 노력을 경주하는 것이 필요하다. 또한 개인의 생명이 존중되고 보장받지 못하는 한에서는 기본적인 권리로 일컬어지는 자유권, 평등권, 행복추구권 등 모든 권리가 무의미해진다. 특히 인간 생명의 존중이 요구되는 것은 전쟁, 폭동, 시위, 태풍, 홍수, 집중호우, 폭발, 붕괴 등과 같은 위기가 발생한 상황에서도 마찬가지이다. 따라서 무엇보다도 위기상황에서 인간 생명의 존중을 확보하기 위한 위기관리시스템의 구축이 필요하다.

둘째, 인간의 존엄성(human dignity)은 어떤 상황에서도 인간으로 존재한다는 사실 하나만으로도 인간의 기본적인 권리들이 보장되어야 한다는 적극적인 의미로 생각해 볼 수 있다. 즉 인간의

존엄성은 위기상황에서도 인간으로서의 생명권, 자유권, 평등권, 행복추구권 등 인간의 기본적인 권리들이 보장되어야 하는 것이며, 특히 인간의 존엄성은 모든 학문 분야에 있어서 가장 기본이 되는 것으로 이해된다.

셋째, 위기관리시스템은 사회적 형평성(social equity)을 이념적 가치로 지녀야 한다. 사회적 형평성의 개념은 평등의 의미를 지니고 있으며, 평등의 개념은 인간의 기본권의 일환으로 설명될 수 있다. 이러한 평등이란 절차상에서 편파성이 없는 공정한 것(impartiality)을 의미하는 것으로서 모든 사람들이 사회현상에서 정실이나 편견없이 공정하게 대접을 받는 상태가 곧 평등한 것이라고 할 수 있다(김형렬, 2000: 99). 평등의 일환인 사회적 형평성은 인간은 자신의 독특한 인격과 존엄성을 가지고 있기 때문에 사회적으로 불평등한 대우를 받지 않을 권리를 지닌다. 사회적 형평성은 복지정책과 사회적 약자의 보호, 기회의 균등 등을 그 요소로 지니는 것으로 이해할 수 있다. 그러므로 사회적 가치의 배분 과정에서 사회·경제적 낙후자, 장애인, 고령자, 재난피해자 등에게 소극적으로 차별을 금지하는 것보다 적극적으로 도움을 주어야 한다. 특히 재난피해자는 재난으로 인한 피해를 입기 전에는 우리 사회에서 기본적인 생활을 영위하였으나 불의의 재난 및 위기상황으로 인해 사회적 약자로 전락하였기 때문에 이에 대한 대책을 마련하는 것이 요구된다.

넷째, 국가 위기관리는 국가가 존립하는데 필수적인 국가의 주권과 영토를 보존하는데 필요한 제반 노력을 기울여야 한다. 이는 국가가 성립하고 유지하며 발전하기 위해서는 무엇보다도 구성요소인 영토, 국민, 주권의 3요소 중에서 영토와 주권은 필수적으로 보장되어야 하기 때문이다. 따라서 국가 위기관리는 영토와 주권을 보장하기 위한 제반 정책을 수립하고 집행하는 것을 요소로 한다.

이상과 같이 위기관리시스템이 바람직한 신념 체계로 받아들여야 하는 규범인 이념적 가치와는 달리 위기관리시스템의 운용 과정에서 채택해야 하는 목표 가치로는 효과성, 능률성, 민주성이 있다. 먼저, 효과성(effectiveness)은 위기관리시스템이 설정하고 있는 목표의 달성 정도를 의미한다. 따라서 효과성은 목표 지향적인 성격을 지닌다. 그러므로 위기관리시스템의 효과성 확보를 위해서는 달성해야 할 목표를 설정하고 목표 달성 정도를 측정할 수 있는 지표의 개발이 요구된다. 다음으로 능률성(efficiency)은 일반적으로 투입에 대한 산출의 비율 혹은 비용과 효과의 비율로 정의될 수 있다. 즉 일정한 투입으로 최대의 산출을 내거나 일정한 산출을 최소의 투입으로 이루는 것을 의미한다. 여기서, 능률이란 일정한 수준의 효과를 산출하기 위하여 요구되는 양을 가리키며, 이 때 효과는 화폐적 비용이라는 측면에서 측정된다. 능률은 산출물이나 서비스 단위에 대한 비용을 산정하거나 비용단위에 대한 재화나 용역의 양을 계산하면 결정될 수 있다고 하였다. 좋은 정부라면 목표를 달성하는 데만 만족해서는 안된다. 문제해결의 적시성을 놓쳐 그 효과가 반감된다면 국민의 세금을 낭비한 결과를 초래하기 쉽기 때문이다. 따라서 위기관리시스템은 능률성 확보를 통해 위기관리시스템의 구축 및 운용에 투입되는 비용을 줄여 목표를 달성하거나 주어진 자원으로 최대성과를 도모해 내는 것이 필요하다. 그리고 민주성(democracy)은 위기관리시스템이 민주주의 원리에 충실해야 한다는 것을 의미한다. 즉 국민을 위한 시스템으로서 참여·자율·분권화 등의 민주적 절차의 정당성을 확보해야 한다. 위기관리시스템의 구축과 운용에 있어서 국민 의사가 우선하고 국민을 위한 위기관리서비스를 제공하며 국민에게 책임을 지는 위기관리시스템을 의미한다. 또한 위기관리시스템의 내부운영도 민주적인 특성을 지녀야 한다는 것을 요건으로 한다. 이러한 민주성을 확보하기 위해서는 시민 참여, 대응성, 공정성 및 투명성을 지니는 것이 요구된다. 시민 참여는 위기관리시스템의 구축 및 운용에 시민사회가 참여할 수 있어야 함을 의미한다. 대응성은 국민들이 소망하고 요구하는 다양한 의사들이 통합위기관리시스템의 운용에 반영되어야 함을 말한다. 공정성은 통합위기관리시스템의 운용에 있어서 관련 대상자들이 동등한 대우를 받도록 보장해주는 것이다. 투명성은 통합위기관리시스템의 민주적 운용에 있어서 핵심적인 요소의 하나로 공개성을 함축하는 개념이다.

II. 포괄적 안보와 국가위기관리

1. 포괄적 안보 개념과 국가위기 유형

현대 사회의 국가 안보 영역은 군사 위주에서 정치, 경제, 사회, 문화, 환경, 자원, 기술과 대형 재난 등 비군사 분야를 포함하는 포괄적인 개념으로 확대되고 있다(조영갑, 2003: 23). 이는 국가 위기관리, 즉 국가안보를 위협하는 국가위기관리 영역이 종전의 군사적 분야에서 다양해진 비군사 분야에까지 확대되는 것을 의미하고, 나아가 국가가 적극적으로 국가의 안위뿐 아니라 국민의 안전을 보호해야 한다는 의미를 갖는 것이다¹⁾. 과거에는 국가 위기 사태가 주로 군사적인 범주에 국한되었지만 최근에는 테러, 대량 살상무기 확산, 마약 밀거래, 환경 파괴, 에너지 문제 등 준군사적 또는 비군사적인 분야까지 포함하는 추세로 바뀌었다. 이처럼 위기 개념이 포괄적으로 바뀌고 위기관리의 중요성이 점차 부각되는 것은 현대 복지국가의 출현과도 밀접한 관계를 지닌다. 과거 19세기와 20세기 초 국민의 생명과 재산 보호에만 목적을 두었던 민족국가들이 복지국가를 지향하면서 경제 발전과 안보역할에만 그치는 것이 아니라 사회복지와 환경, 인권 등에까지 그 역할과 책임을 확대하고 있기 때문이다(허태희 외, 2005: 31-32).

전통적으로는 국가를 기본 단위로 하여 국외적 위협(external threat), 주로 군사적 침략으로부터 국가 및 국민을 보호한다는 의미에서 안보라는 용어가 사용되어왔다. 그러나 최근 식량 안보, 환경 안보, 경제 안보 등의 용어가 광범위하게 사용되는 데에서 드러나듯 외부로부터의 군사적 침략뿐만 아니라 일반 국민의 일상생활의 안전을 위협하는 각종 위기, 즉 질병, 기아, 실업, 범죄, 테러, 사회 갈등, 정치적 박해, 유해한 자연 환경 등을 안보의 대상으로 확대한 소위 ‘포괄적 안보(comprehensive security)’ 내지 ‘인간 안보(human security)’ 개념이 안보 논의에서 중요하게 부각되어 왔다(UNIDO, 2003; 배영자, 2003: 1).

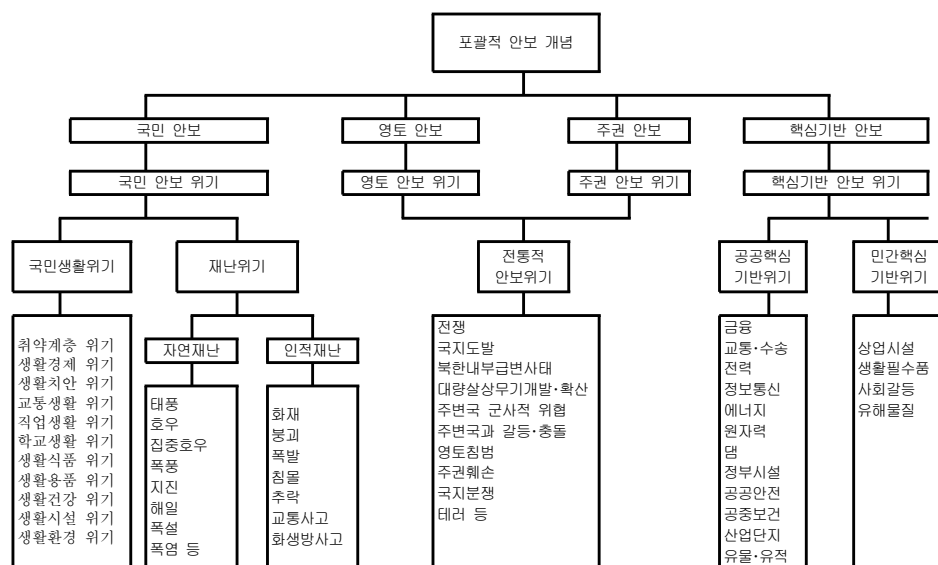
포괄적 안보 개념 하에서는 국가 위기의 개념 또한 과거와 달리 새로운 환경의 변화에 대응하여 변화하게 되었다. 즉 과거의 국가 위기 개념은 주로 전쟁과 무력 충돌을 가정한 전통적 안보 위기에 국한되었으나, 오늘 날에는 전통적인 안보 위기뿐만 아니라 재난 위기, 국가 핵심기반 위기, 국민생활안전 위기, 그리고 신종 위기 등을 포괄하게 되었다(이재은, 2006: 20). 이는 현대 사회에서의 국가 안보는 더 이상 전통적인 군사 안보(conventional military security)만을 의미하는 것이 아니라 경제 안보(economic security), 환경 안보(environmental security), 인간 안보(human security)를 포함하는 경제, 환경, 인간의 차원을 의미하기 때문이다. 포괄적 안보 개념은 이들 세 가지 차원, 즉 경제, 환경, 인간의 차원을 포함하는 것이며, 이 개념은 새로운 논의의 대상이 되었다(Hsiung, 2004: 1). 포괄적 안보의 애초부터의 의미는 특정한 적에 대한 군사적 방어의 필요성을 뛰어넘는 것으로서, 국가의 안정, 즉 식량, 에너지, 환경, 커뮤니케이션, 사회적 안전보장에 필수적인 요소들을 고려해야 할 필요성을 강조하였다(Radtke and Feddema, 2000). 이는 군사적 안보의 중요성을 부인하는 것이 아니라 보다 넓은 범위의 다른 측면, 예를 들면, 가상의 적을 포함하는 다른 국가들과의 협력이 요구되는 환경 안보를 추구하는 것 등을 포함하는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 포괄적 안보 개념에서는 전반적인 국가 안정을 증진하기 위한 수단으로서의 예방적 외교, 에너지 안보, 국제 금융시장의 투명성 등의 쟁점에 적합하고 포괄적 안보의 달성에 필요한 요소로 신뢰형성의 방법을 강조하고 있다(Radtke and Feddema, 2000). 포괄적 안보 개념으로의 논의 확장은 포괄적 안보의 개념과 결합된 국가, 인간, 환경 안보의 보다 전통적인 관점들을 확대해주고 재형성시켜준다.

1) 국가 위기관리 기본지침에서는 포괄적 안보 개념이 통일, 외교, 군사의 전통적 안보뿐만 아니라 정치, 경제, 사회, 환경 등 제 분야에 대하여 국가 및 국민의 총체적인 안위를 확보하려는 확대된 안보 개념을 의미한다.

포괄적 안보는 영속적인 인간 안보에 필수적이고 지속가능한 발전을 보다 인간적인 형식으로 연계시켜주는 것이다(Raad, Khagram, and Clark, 2002: 2).

이에 포괄적 안보는 국가의 지속가능한 발전을 위협하는 모든 군사적 위기와 비군사적 위기로부터 인간, 경제, 환경, 군사적 안전을 보장하는 것이라고 정의할 수 있다.

국가 위기는 국가를 구성하는 핵심 구성요소와 국가 운영에 필수적인 요소를 포함하는 개념이다. 즉 국가를 구성하는 핵심요소가 국민, 영토, 주권이라고 할 때, 이들 요소들로 구성된 국가를 운영하기 위한 핵심적인 기능, 시설, 시스템을 국가 핵심기반이라고 정의할 수 있다. 이들 국가의 개념에 포함되는 요소들의 안전을 보장하는 것이 바로 포괄적 안보 개념이다. 따라서 이들 국가 구성요소의 안전을 위협하는 요소인 국가위기를 다음과 같이 유형화할 수 있다(이재은, 2006: 21). 첫째, 국민의 안전 보장을 위협하는 국민안보 위기이다. 국민안보 위기는 국민생활 위기와 재난 위기로 분류할 수 있다. 둘째, 영토와 주권의 안전 보장을 위협하는 영토안보 위기와 주권안보 위기이다. 이들 영토안보 위기와 주권안보 위기는 전통적 안보 위기로 분류할 수 있다. 셋째, 국가 핵심기반의 안전 보장을 위협하는 국가 핵심기반 안보 위기이다. 국가 핵심기반 안보 위기는 공공부문의 국가 핵심기반 위기와 민간부문의 국가 핵심기반 위기로 분류할 수 있다. 이러한 맥락에서 국가위기는 ‘국민의 생명과 재산 및 건강, 국가의 주권과 영토, 그리고 국가를 구성하는 정치·경제·사회·문화 체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태’로 정의할 수 있다(이재은, 2006: 20).



[그림] 포괄적 안보 개념과 위기 유형

2. 국가위기관리체계

대통령훈령 제124호 국가위기관리기본지침(2004. 7. 12)에 의하면, ‘국가위기’는 ‘국가의 주권 또는 국가를 구성하는 정치·경제·사회·문화 체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태’를 의미한다. 그러나 학술적 연구 차원에서 국가위기를 ‘국민의 생명과 재산 및 건강, 국가의 주권과 영토, 그리고 국가를 구성하는 정치·경제·사회·문화 체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태’로 정

의할 수 있다. 이 같은 국가위기의 정의가 지니는 의미는 다음과 같다.

첫째, 국가위기가 발생하기 이전에 사전 예방이나 대비 노력을 통하여 국가위기의 발생을 예방하거나 사후 대응 및 복구가 가능하다는 것을 전제로 한다. 둘째, 국가의 주권 또는 국가를 구성하는 정치·경제·사회·문화 체계뿐만 아니라 일반 국민의 생명·재산에 대한 보호에 있어서 국가의 책임이 있음을 전제로 한다. 다만, 국가의 개념에는 중앙정부만을 의미하는 것이 아니라 지방자치단체는 물론 각종 공공기관 및 지방행정기관을 포함한다. 셋째, 국가위기는 국가 사회의 경제·사회적 생명력과 일체성에 대해 영향을 미치는 요소에 대한 것도 포함한다. 이는 경제·사회적 생명력과 일체성 또한 국가 안보의 차원은 물론 국민의 안위에 지대한 영향을 미칠 수 있는 요소로 인식하기 때문이다. 넷째, 국가위기와 관련하여서는 사건뿐만 아니라 상황도 국가위기의 실체로 파악한다. 지금 당장 뚜렷한 징후를 보이거나 물리적 타격을 가하는 가시적이거나 현재적인 사건은 아니라 할지라도 현재 진행되고 있는 비가시적이거나 잠재적인 상황 또한 국가위기의 실체적 요소로 파악하는 동시에 관리 가능하다는 점을 명시한다. 마지막으로, 국가위기가 영향을 미치는 환경의 범위는 정치, 경제, 사회, 문화 등 일반 환경 전반에 포괄적으로 미친다.

이상과 같은 국가위기의 개념에 의거하여 국가위기관리의 개념을 정립할 수 있다. 먼저, 대통령 훈령 제124호 국가위기관리기본지침(2004. 7. 12)에 의하면, 국가위기관리란 '국가위기를 사전에 예방하고 발생에 대비하며 위기 발생시에는 효과적인 대응 및 복구를 통하여 그 피해와 영향을 최소화함으로써 조기에 위기 이전상태로 복귀시키고자 하는 제반 활동'을 말한다. 하지만 위기관리의 학술적 차원에서는 국가위기관리를 '일체의 국가위기로부터 국민의 생명·재산 및 국가의 주권 또는 경제·사회적 생명력과 일체성을 보호하기 위한 정책 및 계획을 집행하는 과정'으로 정의한다. 이는 기존의 단일한 위기관리 활동이라는 협소한 개념으로 부터 벗어나 국가위기관리의 개별 활동들로 구성된 과정(process)의 관점에서 국가위기를 파악하는 것을 의미한다. 따라서 예방 활동, 대비 활동, 대응 활동, 복구 활동은 물론 각각의 단계별 활동을 구성하는 세부 활동 모두를 포함하는 동시에 이들이 유기적으로 연계되는 과정으로서의 국가위기관리를 전제하는 것이다.

따라서 국가위기관리의 과정을 구성하는 예방, 대비, 대응, 복구 단계의 활동을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 국가위기관리의 예방단계는 국가위기의 발생 요인을 사전에 제거하거나 감소시킴으로써 위기의 발생 자체를 억제하거나 방지하기 위한 일련의 활동으로 이루어진 과정이다. 둘째, 국가위기관리의 대비단계는 국가위기 사건이나 상황하에서 수행해야 할 제반 사항을 사전에 계획·준비하고 교육·훈련을 실시하여 국가위기에 대한 대응능력을 제고시키며, 국가위기 발생시 즉각적으로 대응할 수 있는 태세를 강화시켜나가는 일련의 활동 과정이다. 셋째, 국가위기관리의 대응단계는 국가위기 발생시 국가의 자원과 역량을 효율적으로 활용하고 신속하게 대처함으로써 피해를 최소화하는 한편 2차적인 위기의 발생가능성을 감소시키고자하는 실제적인 활동과정이다. 넷째, 국가위기관리의 복구단계는 국가위기로부터 발생한 피해를 국가위기 발생이전의 상태로 항구 복구시키고, 평가를 통해 재발방지를 위한 제도를 개선하거나 운영체계를 보완하는 일련의 장기적인 활동과정이다.

Ⅲ. 국가위기관리체계의 문제

오늘 날 우리나라의 위기관리가 갖고 있는 수많은 문제들의 뿌리는 바로 위기관리에 가치와 철학이 빠져있다는 것으로부터 나온다. 앞서 살펴본 바와 같이 국가위기관리는 인간생명에 대한 존중, 인간의 존엄성에 대한 존중, 인간의 근본적 권리에 대한 존중이라는 인류의 보편적 가치를 존중하고 구현하기 위해 노력하는 과정인 것이다. 적어도 인간의 생명과 생활이 위험한 상태에 처해

있는 위기 상황을 가정하고 보면 다른 어느 정부 기능보다도 그 목적과 가치가 분명하게 정해져야 한다.

세월호 여객선 침몰 사고로부터 우리나라 국가위기관리체계의 문제점을 살펴보자. 첫째, 위기관리 예방 단계의 문제점이다. 세월호 여객선의 평소 안전 점검이나 화물 과적 규제 실패, 화물 결박 안전 점검 실패 등의 문제점이 있으며, 평소 선박 승객 수 점검이나 확인도 이루어지지 제대로 이루어지지 않았다는 문제가 있다. 또한 선박의 안전 운항을 위해 필수적인 평형수 등 안전 위험요소를 규제하거나 점검하는 노력이 없었으며, 선장 등 승무원의 안전 운행 규정 준수 여부도 점검되지 않았다.

둘째, 위기관리 대비단계에서는 승객의 안전을 확보하기 위한 승무원 및 승객 안전교육이 제대로 이루어지지 않았으며, 승객안전을 위한 승무원 훈련이 제대로 이루어지지 않았으며 이는 승무원 연간 교육훈련비가 100만에도 훨씬 미치지 못했다는 조사결과로부터 추론할 수 있다. 또한 비상 시 대피 방법 및 경로 지정의 부재와 구명조끼 및 구명정 활용 상태 점검 등도 제대로 이루어지지 않았다. 또한 위기상황 시에 실효성을 발휘해야 할 긴급구조 매뉴얼 작성이 제대로 이루어지지 않았고, 해경 및 해수부 위기대응실무매뉴얼의 문제점 등이 노정되었다.

셋째, 위기관리 대응단계에서는 대응매뉴얼의 적용이나 실효성이 없었으며, 중앙정부 차원은 물론이고 현장지휘에서도 혼선이 발생하였다. 승객 대피를 위한 매뉴얼 적용의 실패와 올바른 대피를 위한 정보와 안내방송이 이루어지지 않았으며, 위험 객실로부터 소개 지시 그리고 긴급구조 활동도 없었다. 이는 세월호 여객선 침몰사고에서 단 한 명도 구조하지 못했다는 점에서 알 수 있다. 오히려 긴급구조 활동의 실패뿐만 아니라 어민이나 해군의 긴급구조 지원 활동을 저지하였다는 지적도 있다.

넷째, 위기관리 복구단계에서는 사고 초기 주요 피해상황 조사 및 파악이 실패하여 생존자, 구조자, 사망자, 실종자의 기본적인 숫자조차도 확인하지 못했다는 문제점이 있다. 또한 단기복구 차원에서 희생자의 유가족에 대한 구호를 위한 진도실내체육관에서의 구호는 40년 전 난민촌 구호에 불과했으며, 희생자와 그 유가족의 기본적인 인권조차도 무시된 구호체계를 유지하였다는 문제점이 있다.

다섯째, 위기 상황에서의 초기 대응이 실패하였다는 문제점이 있다. 이는 사고 발생 초기 임시조직 설치의 중복성과 지연 현상이 있었는데, 당시 설치된 위기관리체계 상의 임시조직만 해도 범부처 사고대책본부, 중앙재난안전대책본부(안행부), 중앙사고수습본부(해수부), 중앙긴급구조본부(해경), 중앙긴급구조통제단(소방방재청), 중앙사고수습본부(교육부), 현장구조지원본부(국방부, 진도), 지방사고수습본부(해경, 인천), 경기도 재난안전대책본부, 안산시 재난안전대책본부, 지방사고수습본부(목포), 전남긴급구조통제단, 진도군 재난안전대책본부, 사고현장 구조지원본부(해군) 등 수많은 임시조직들이 만들어졌다. 그러나 이들 조직들의 운영 논리는 지시-통제-명령-감독의 운영방식을 따르고 있었으며 현장에 대한 수많은 본부들이 현장에서의 긴급대응과 구조활동에 대한 지원보다도 현황 파악을 위한 과도한 보고를 요구함으로써 오히려 현장의 대응 활동에 막대한 지장을 초래하였다. 또한 법 및 행정의 형식적 요건 강조하다보니 해경은 민간 어선 및 해군의 긴급구조 활동을 막고 사전 계약업체의 도착을 기다리는 현상이 나타나기까지 했다.

여섯째, 위기관리 전문인력의 부재라는 문제점이 발생하였다. 해상에서의 위기관리 기관인 해경은 물론이고 안전행정부에 설치된 중앙재난안전대책본부, 해양수산부에 설치된 중앙사고수습본부 등에 위기관리 전문 인력이 없었다는 문제점이 나타났다. 또한 각급 지방자치단체의 경우에는 순환보직제도라는 정부 인력관리 시스템으로 인해 전문성과 노하우 축적이 이루어지지 못하며, “재난관리 업무는 빨리 떠나는 것이 영전”라는 자조섞인 말이 있을 정도이다. 또한 신속하고 효율적인 위

기대응을 위한 민간 전문인력 활용 방안도 부재하였다.

일곱째, 위기관리 거버넌스 시스템의 부재이다. 행정서비스의 수혜자이자 수요자인 국민을 위한 위기관리에 정작 국민은 빠져 있다는 지적이 있다. 이는 국민은 행정에 걸림돌이라는 생각이 지배적인 것에서 나오는 문제점이고, 위기관리는 정부와 공무원이 베푸는 서비스라는 인식에 기반한 탓으로 볼 수 있다. 이와 함께 정부와 공무원은 행정 실패와 정책 실패에는 책임을 지지 않는다는 관행과 제도로 인해 무사안일과 타성에 젖은 위기관리행정이 이루어진 것으로 볼 수 있다.

여덟째, 재난을 부르는 재난관리 대책이 이어지고 있다. 세월호 침몰 사고가 수습되기도 훨씬 전에 그리고 사고의 원인 분석이 끝나기도 훨씬 전에 박근혜대통령은 국가안전처 신설을 발표하였다. 그리고 이후에 재난안전과 관련된 법령의 정비할 것이라는 발표가 있었다. 그러나 과거의 경험으로부터 교훈을 얻는다면, 1995년 삼풍백화점이 붕괴된 후에 정부에서는 재난관리법을 제정하였고, 내무부 민방위본부를 민방위재난통제본부로 확대 개편하였다. 2003년 대구지하철 화재 참사 이후 정부에서는 재난 및 안전관리 기본법을 제정하였고, 소방방재청을 설치하였다. 그리고 이제 2014년 세월호 침몰 사고이후에도 재난 안전 관련 법령의 제·개정 등 정비와 국가안전처를 신설하겠다는 정부대책이 나왔다. 너무나도 똑같은 방식의 중앙정부 차원의 대책들은 결국 또 다른 대규모 참사를 막을 수 없다는 경고 메시지와 다른 아닌 것으로 보인다.

아홉째, 지방자치단체와 현장을 등한시하는 위기관리체계 문제점이 있다. 226개 기초자치단체의 재난관리 현실은 대단히 열악하며, 재난관리 역량도 부족하다. 자치단체의 공무원들은 매뉴얼을 만드는 방법도 시설이나 장비도 없거나 노후화되었으며, 전문성도 없는 것이 현실이다. 권한은 없으면서 책임만 져야하는 현실과 함께 제대로 위기관리를 할 수 있는 조직, 인력, 예산이 없기 때문에 재난대응을 못하는 것은 차치하고 예방이나 대비 활동은 엄두도 못내고 있다. 전문성을 갖춘 재난관리 전담 인력이 거의 전무한 상태에서 열악한 소방 업무 환경, 즉 수명이 지난 소방차, 소방서가 없는 기초자치단체, 피로에 찌든 소방공무원들의 문제를 해결하는 것이 먼저 이루어져야 한다. 그럼에도 불구하고 중앙정부의 재난관리 업무 행태는 지시-통제-명령-감독의 운영방식과 지자체의 중앙정부로의 보고 강조 등이 강요되고 있는 현실에서 지원-협조-연계-조정이라는 새로운 운영방식이 도입될 필요가 있다. 현재와 같은 상황에서 지방자치단체의 재난관리 및 소방 안전은 예산이나 인력 지원에서 후순위로 밀릴 수 밖에 없는 상황이다.

열 번째, 실효성 없는 매뉴얼의 문제점이다. 매뉴얼은 개인이나 기관의 업무 행동 지침서 또는 가이드로서 위기관리 및 대응에 참여하는 모든 기관들이 함께 참여해서 매뉴얼을 만들어야 하지만 실제로는 관련 기관들이 전혀 참여하지 않거나 참여하더라도 극히 형식적으로 참여해서 매뉴얼을 형식적으로 만들기 때문에 실효성이 떨어지고 있다. 또한 매뉴얼은 변화된 환경을 반영하여 수시로 업데이트 되는 것이 필요함에도 불구하고 적시에 검토되어 보완되지 않고 과거의 매뉴얼을 단순히 소장하거나 반복하여 사용하고 있다는 문제점이 있다. 또한 매뉴얼은 평소 훈련, 연습을 통해 나타난 문제점을 보완하고 개선해야 함에도 불구하고 개선 및 보완이 이루어지지 않고 있다는 문제점이 있다. 그리고 위기에서 발생할 최악의 다양한 상황들을 충분히 예측하지 못한 채 천편일률적으로 작성되고 있다.

열한번째, 위기관리 훈련 및 연습의 문제점이다. 현재 훈련 및 연습은 사전에 치밀하게 구성된 각본이 없으면 훈련이 이루어지지 않는 것이 관례이며, 현실성이 없는 시나리오에 의거하여 훈련이 이루어진다는 문제점이 있다. 실제 위기대응 인력이 아니라 훈련 전문 요원들에 의해 실시되는 훈련과 연습은 보여주기식 훈련과 연습일뿐이다.

열두번째, 위기 상황에서의 언론 보도의 문제점이 있다. 위기상황에서의 재난보도 준칙이 준수되지 않고 있으며, 희생자와 유가족의 인권이 무시된 언론 보도가 이루어졌다. 또한 세월호 사고 사

례의 경우에는 사고 현장의 진실된 모습과 차분한 보도보다 특정 의도된 방향의 보도 이루어졌다는 비판도 제기되었다.

IV. 관료사회의 부패 문제

2002년 세네갈에서 르줄라호가 침몰하여 1863명이 희생되는 초대형 참사가 발생했는데 이는 폭풍 때문이었다. 하지만 세월호 침몰은 한국사회의 행정시스템과 위기관리시스템의 취약성이 위해를 발생시킴과 동시에 그 결과를 증폭시킨 인적재난과 사회적 재난의 성격을 띠고 있다. 과적과 관리부실, 안전수칙 미적용, 선원들의 임무 방기, 관리감독 체계의 민관결탁과 부패, 지휘체통의 난맥상, 구조 당국의 무능, 재난 관리 대비의 결여, 정부 꼭짓점인 청와대의 무능과 무책임이라는 ‘취약성’이 합해져 세월호 침몰이라는 ‘위해’가 초대형 ‘재난’으로 이어졌다. 열거한 요인들이 정상으로 작동했다라면 침몰이라는 위해가 거대한 재난이라는 결과를 초래하진 않았을 것이기 때문이다(한겨레, 2014년 5월 28일).

법적으로 직접 책임자를 가릴 수 있을진 몰라도, 재난 리스크의 누적과 방치라는 점에서는 직접 책임자나 간접 책임자나 같다고 볼 수 있다. 인권의 관점에서 보자면 ‘취약성’을 악화시켜 재난 리스크를 높인 당사자들은 모두 인권 유린의 가해자이자 방조자로 볼 수 있다. 세월호 침몰 사고로 인해 그동안 우리 사회에서 당연히 여겨져 왔던 비정상적 관행이나 부패에 대한 지적들이 나타났다. 우선, 재난을 부른 부패시스템의 문제이다. 오늘날의 관료 부패는 처벌이 어려울 정도로 합법적 절차를 거쳐 제도화된 관료와 민간기업 간의 부패시스템으로 인해 대형참사나 재난이 발생하였다. 해경이나 해수부 퇴직 관료들이 산하단체나 민간기업의 임원으로 재취업하여 안전을 위한 경비나 규제를 완화함으로써 직접적으로 재난 발생의 원인을 제공하였다. 이로 인해 관료들이 자신들의 이익을 도모하는 마피아 시스템을 갖추었다는 관피아의 논란이 제기되었다.

둘째, 합법적으로 제도화된 부패시스템으로 인해 해경이나 해수부 등 관료 출신 퇴직자들이 해운조합, 한국선급은 물론이고 민간 선박회사 등에 재취업을 하였다. 따라서 합법적으로 제도화된 부패시스템을 없애는 것이 과제로 등장하였다. 이는 재난을 유발한 직·간접적인 원인이 되었음에도 합법적인 자격을 갖춘 전직 공무원이 합법적인 절차와 과정을 통해 임명되어 처벌을 하기 어렵다는 지적이 있을 정도이다. 특히, 퇴직 관료가 대학과 같은 비영리 법인에 취업하는 것은 제약이 없다는 맹점을 이용하여 2000년 이후 교육부 차관 14명 중 10명이 사립대 총장으로 재취업해서 교육부로부터 대학이나 법인의 부정부패와 부실을 은폐하는 방패막이, 바람막이 역할을 한다는 문제점이 나타났다.

셋째, 청렴시스템보다 관료부패의 진화가 더 빠르게 이루어졌으며, 복잡하고 부실한 반 부패 신고시스템으로 인해 내부고발자를 두렵게 만들기도 한다는 문제점도 있다. 따라서 소소한 부패로 인해 대형 참사가 발생하는 연결고리를 끊어낼 수 있는 반부패 청렴시스템의 구축이 요구된다.

참고문헌

김형렬. 2000. 정책학. 서울: 법문사.

배영자. 2003. 국가안보 및 위기관리와 과학기술: 9.11테러에 대한 미국 과학기술계의 대응과 국토안보(Homeland Security)에서 과학기술의 역할. 서울: 과학기술정책연구원.

이재은. 2006. 포괄적 안보 개념 하에서의 국가위기관리의 법제화 방안 연구. 한국위기관리논집.

2(2): 19-35.

이재은. 2012. 위기관리학. 서울: 대영문화사.

조영갑. 2003. 전쟁과 재난. 비상기획보. 64: 21-23.

허태희·이상호·길병옥. 2005. 위기관리이론과 사이버안보 강화방안: 이론과 정책과제. 국방연구. 48(1): 29-62.

Raad, Firas, Sanjeev Khagram, and William Clark. 2002. From Human Security and the Environment to Comprehensive Security and Sustainable Development. *Working Draft: for Review by the the Global Commission on Human Security in Johannesburg*. Aug 2002.

Radtke, Kurt W. and Raymond Feddema. eds. 2000. *Comprehensive Security in Asia: Views from Asia and the West on a Changing Security Environment*. Boston: Brill Academic Publishers.

UNIDO(Commission on Human Security). 2003. *Outline of the Report of the Commission on Human Security*.