

○ 재난관리, 늦추지 말아야 할 최우선 과제

세월호와 메르스 : 두 가지 사례로부터 얻는 교훈

박동균 _ 대구한의대학교 경찰행정학과 교수



들어가며

현대 사회는 ‘위험사회’라고 부를 정도로 우리 사회에 절대적으로 안전한 곳은 없다. 특히, 지구온난화와 기후변화, 테러리즘, 지진과 감염병 등 각종 위기 발생의 가능성이 커지고 있고, 실제로도 많은 재난들이 발생하고 있다.

우리나라는 여름철에 자주 발생하는 풍수해, 그리고 각종 건물붕괴사고와, 가스폭발 사고 등 국민의 생명과 재산을 위협하는 각종 재난이 끊임없이 발생하고 있다. 이와 같은 재난은 범죄와 함께 국민의 행복을 위협하는 존재로서 삶의 질을 위협하는 불안요소로 자리매김하고 있다.

소방방재청의 2012년 자료에 따르면, 한국의 안전사고 사망률(전체 사망자 중 안전사고로 인한 사망자 비율)은 OECD 평균의 두 배가 넘으며, 산업재해 사망률은 OECD 1위, 아동·청소년 교통사고 사망률은 3위를 기록하고 있다. 2014년 한국이 세계 5위의 공업국이고, 7위의 수출국이며, 세계 8위의 무역국임을 고려해 보면, 한국의 안전관련 수치는 경제수준에 한참 못 미치는 현실이다(치안정책연구소, 2014 : 58).

1) 서해 웬리호 침몰(1993년, 292명 사망), 성수대교 붕괴사고(1994, 32명 사망), 삼풍백화점 붕괴사고(1995, 502명 사망), 인천호프집 화재사고(1999, 57명 사망), 상주MBC 가요콘서트 사고(2005, 11명 사망), 경주마우나 리조트 붕괴사고(2014, 10명 사망) 등



현대사회는 수많은 위험요인에 노출되어 있다. 이러한 위험요인은 시간과 공간을 초월하기도 하며, 한 지역의 문제가 특정지역에 머물지 않고, 국가차원을 넘어 세계적인 이슈로 확산되기도 한다. 또한, 더욱 심각한 문제는 이러한 위기상황을 제대로 관리하지 못하는 바람에 작은 위기상황이 더욱 위험한 상황으로 증폭될 수 있다는 점이다.

실제로 선진사회에서는 위기발생시 초기에 종합적이고 체계적인 위기관리로 상황을 안정시키면서 극복하는데 비해서, 후진사회에서는 같은 위기가 관리소홀로 확산되어 더욱 더 심각한 상황으로 가는 것을 볼 수 있다.

우리 사회도 다원화되면서 최근에 와서는 비가시적인 사회적 위기들이 갈수록 확산되고 있으며, 이는 특히 체계적인 관리가 어렵고, 그 관리효과가 제대로 나타나지 않는다는 점에서 그 동안 정부차원에서는 해도 그만, 안 해도 그만 하는 정도의 이해수준을 보여 왔던 부분이다. 그러나 이러한 위기상황도 관리를 잘했다면 지볼하지 않아도 될 사회적 비용들이 증가하고 있어 문제가 된다. 국민의 안전과 삶의 질을 향상시키기 위해서는 국가의 적극적이고 합리적인 위기관리행정의 구축이 필수적이다.

또한, 우리나라는 최근 발생한 대형재난사고들을 통해서 과연 정부가 이러한 위기관리에 효과적으로 대응을 하고 있는지 의구심이 간다. 뿐만 아니라 이미 발생한 사고로부터 사회적 학습(social learning)을 통하여 위기관리의 오류를 수정(error correction)할 수 있는 메카니즘이 작동하지 않는다는 보다 근원적인 문제점이 나타나고 있다. 이러한 맥락에서 이 글에서는 최근에 발생한 위기발생 사고 중에서 2014년 세월호 참사와 2015년 메르스 사태의 두가지 사례로부터 얻은 교훈을 제시하고자 한다.

세월호 참사

세월호 참사는 최근 발생한 재난사고 중에서 가장 참혹한 사건으로 여겨진다. 세월호(世越號, MV Sewol)는 2013년 1월 15일부터 인천과 제주를 잇는 항로에 투입돼 주 4회 왕복 운항하다 2014년 4월 16일 진도군 해상에 침몰한 여객선이다. 청해진해운의 소유였다(위키백과). 1994년 6월 일본 나가사키의 하야시카네 선거(林兼船渠)에서 건조한 여객·화물겸용선(RoPax, RORO passenger)으로 일본 마루에이 페리사에서 '페리 나미노우에'(フェリーなみのうえ)라는 이름으로 18년 이상 가고시마~오키나와 나하 간을 운항하다가 2012년 10월 1일 운항을 끝으로 퇴역하였으며, 직후에 청해진해운이 중고로 도입하여 개수 작업을 거친 후 2013년 3월부터 인천-제주 항로에 투입하였다. 여객 정원은 921명에 차량 220대를 실을 수 있으며, 21노트의 속도로 최대 264마일을 운항하는 것으로 알려졌다.(위키백과)



2014년 4월 15일 인천 연안여객터미널을 출발, 제주로 향하던 여객선 세월호(청해진해운 소속)가 4월 16일 전남 진도군 병풍도 앞 인근 해상에서 침몰해 수백 명의 사상자를 낸 대형 참사다. 이 사고로 탑승객 476명 가운데 172명만이 구조됐고, 300여 명이 넘는 사망·실종자가 발생했다. 특히 세월호에는 제주도로 수학여행을 떠난 안산 단원고 2학년 학생 324명이 탑승, 어린 학생들의 희생이 많았다.

세월호 사고에서 나타난 위기관리의 부실과 그 실패의 구조적 원인은 대한민국 국가 위기관리의 한계를 드러낸 것이다. 피해자 300명 중 대부분이 어린 고등학생들인 최악의 해상재난인 세월호 사고는 안전관리의 잘못된 관행, 사고 초기 선장 선원의 무대응, 긴급구조에서 위기관리체계의 오작동, 재난총괄기구의 무능력 등이 나타나면서 국가위기관리의 총체적인 문제점을 노출시켰다(박동균, 2016).

메르스 사고

중동호흡기증후군(메르스)은 메르스 코로나바이러스(Middle East Respiratory Syndrome Coronavirus : MERS-CoV)에 의한 호흡기 감염증으로서, 2013년 5월 국제바이러스 분류 위원회에서는 이 신종 코로나바이러스를 메르스코로나바이러스라고 명명하였다. 메르스코로나바이러스는 주로 사우디와 아랍에미리트, 요르단, 카타르 등 중동 지역에서 감염자가 발생하다가 2015년 5월부터 우리나라 전역에서 100명이 넘는 감염자가 발생하면서 공포를 키웠다(왕순주, 2015 : 8). 메르스코로나바이러스에 감염되면 2~14일 가량의 잠복기를 거친 뒤 섭씨 38도 이상의 고열, 기침, 호흡곤란 등 심한 호흡기 증상이 나타난다. 설사, 변비 등의 소화기 증상을 보이는 경우도 있으며, 만성질환 또는 면역저하자의 경우 폐렴, 급성신부전 등의 합병증이 동반되면서 사망에 이르기도 한다. 특히 메르스는 사스보다 치사율이 6배가량 높다는 조사 결과가 나오기도 하는 등 사스보다 더 치명적인 것으로 알려져 있다(네이버 지식백과, 시사상식사전, 박문각). 역학적 특성으로서 연령분포는 어린 아이부터 노인까지 발생은 가능하지만, 성인에 주로 발생한 것으로 보고되고 있고, 특히 당뇨, 신부전, 만성폐질환, 면역결핍질환 등 기저질환을 가진 사람에서 중증의 급성 호흡기 질환을 일으키는 것으로 되어 있다. 명확한 감염경로는 밝혀지지 않았으나, 사우디아라비아 내 단봉낙타접촉에 의한 감염전파가 보고되었고, 사람간 밀접접촉에 의한 전파가 주경로가 되어 있으며, 이는 대부분 병원내 감염, 가족간 감염의 형태이다(왕순주, 2015 : 8).

중동호흡기증후군(메르스)은 확진환자가 2015년 5월 20일 국내에서 처음 발생하여, 첫 사망자는 6월 1일 발생하였다. 이 후 거의 매일 2-3명의 사망자가 발생하였고, 이후 7월 10일 1명이 사망한 이후에는 사망자가 없었다.

정부의 메르스 사태의 사실상의 종식선언일인 7월 28일 현재 메르스 확진환자가 186명에 달하였고, 그 중 36명이 사망하였다. 자가격리자는 5월 20일 처음 3명에서 시작하여 약 30일간 기하급수적으로 늘어나 6월 27일에 총 6,729명에 달하였고, 이후 격리 해제자가 계속 늘어나면서 결국 7월 26일에 격리 해제자는 0명에 도달하였다. 7월 26일부터 격리대상자가 0명으로 되자 정부는 7월 28일 메르스 사태의 종식을 선언하였다(이천현, 2015 : 9).

메르스 사태로 인하여 각급 학교 및 직장의 회식, 체육대회, 출장 등 각종 모임이 줄줄이 취소되는 등 경제적 타격이 실로 엄청났다. 특히 사람들과의 접촉이 많은 유통, 관광, 운송 등 서비스업과 문화·여가산업은 물론 해외투자자나 수출 등에도 부정적인 영향이 컸다. 나아가 국민들의 감염병에 대한 불안감과 정부에 대한 불신감은 극에 달하였다.

세월호와 메르스 사례를 통해 얻는 교훈

첫째, 과거 사례로부터 얻은 교훈을 정책에 제대로 반영해서 과거의 재난과 동일한 사례가 반복되어서는 안 된다. 메르스 사태가 발생하기 불과 1년 전에 우리는 세월호 참사라고 하는 엄청난 재난을 겪은 바 있다. 세월호 사고는 초동대응의 실패, 콘트롤 타워의 부재, 안전관리의 잘못된 관행, 선장·선원의 무대응, 긴급구조에서 위기관리체계의 오작동, 재난총괄기구의 무능력 등이 만들어낸 인재이다. 사고 이후 국민안전처의 신설 등 다양한 후속조치들을 내놓았지만 작년 메르스 사태를 통해서 또다시 위기관리의 한계를 노출했다. 과거 실패사고로부터 학습을 통한 위기관리 시스템이 제대로 작동하지 않은 것이다.

2012년 10월 29일, 미국 동북부를 강타한 허리케인 샌디²⁾는 최대풍속이 초속 50m에 가까울 정도로 엄청난 위력을 발휘했다. 폭풍직경이 최대 1,520km로, 미국의 전체 주 중에서 22개 주에 걸쳐 영향을 주었는데, 폭우와 바람뿐만 아니라 폭설도 기록될 정도로 유별난 허리케인이었다.

뉴욕을 비롯한 뉴저지주 등에 거주한 수많은 시민들의 가정과 직장, 마을을 휩쓸고 지나갔다. 뉴욕의 지하철과 항공편 등 대중교통이 거의 마비됐고, 모든 학교와 기업, 증권 등이 휴교, 휴장했다.

세계 최고의 과학기술을 보유한 미국의 연방재난대응팀과 지방정부들은 자국의 영토와 국민을 보호하기 위한 최선의 대비시스템을 갖추기 위해 노력했다. 미국 본토의 동북부를 느린 속도로 통과할 것으로 예상하고 해당 지역에 재난경보를 발령했고, 위험지대에 있는 주민들을 대피시켰다.

2) 미국 허리케인 샌디는 '대재앙', '역사적인(historic)', '생명을 위협하는(life-threatening)', '카트리나 보다 심각한' 이라고 표현할 정도로 심각한 자연재난이다(U. S. A. Today, 2012. 10. 28).



해당지역 주지사과 시장 등 모든 공무원들과 위기관리 기관들이 지역재난대비 및 대응계획을 수립하고, 연방 재난관리청과 국립허리케인센터는 슈퍼 컴퓨터로 계산된 샌디의 이동 경로와 시간, 크기, 피해위험지역 및 대 비요령 등의 구체적인 정보를 주요 방송매체를 통해 신속하게 전파했다.

CNN을 비롯한 거의 모든 미국 TV방송은 24시간 특집으로 연일 이 내용들을 보도했고, 유튜브나 페이스북 등 소셜 네트워크도 재난대비에 큰 몫을 했다.

미국 역사상 최악의 자연재난으로 평가되던 허리케인 샌디로 인해서 발생한 사망·실종자수는 허리케인 카 트리나³⁾ 때의 5%도 안 됐다. 카트리나 사례로부터 얻은 교훈을 잘 활용했고, 철저하고 과학적인 사전 대비 때문 에 피해를 최소화했다. 허리케인 샌디 위기를 잘 극복한 오바마 대통령은 박빙에 있었던 대통령 선거에서 공화 당의 후보를 꺾고 승리했다(박동균, 2013 : 73-95). 위기는 잘 극복하면, 한 단계 발전할 수 있는 기회가 된다.

둘째, 초동대응의 중요성이다. 세월호 참사에서도 초동대응의 실패로 아까운 생명의 구조에 실패했다. 메르 스 사태에서도 진원지인 삼성서울병원을 빨리 공개해서 초동대응을 제대로 했다면 그렇게 쉽게 빨리 전파되지 는 않았을 것이다. 위기상황에서는 초동대응이 중요하다. 정부는 재난 ‘현장’ 중심의 초동대응을 중시하는 국가위기관리 시스템을 만들어야 한다. 아울러 메르스와 같은 감염병 위기상황에서 신속하고 정확한 정보분석 을 토대로 국민에게 구체적이고 실질적인 정보와 행동수칙을 빠르고 일관성있게 제공하여야 한다. 공개해서는 절대 안되는 국가기밀 이외의 정보는 국민들에게 솔직하게 공개함으로써 국민들의 참여와 협조를 구해야 한다. 이는 민주사회의 정책과정에서 나타나는 다양한 갈등의 요소와 불확실성을 해소하는 중요한 기제가 될 수도 있다.

셋째, 세월호 참사시 선장은 승객을 버리고 먼저 도주했다. 메르스 사태시 공무원들은 우왕좌왕하면서 조기 수습의 골든 타임을 놓쳤다. 빠른 시일내에 국민들로부터 정부에 대한 신뢰감을 확보해야 한다. 현재 우리 사회 는 사회적 양극화로 인한 계층간의 불신이 높고, 정부에 대한 신뢰도가 매우 낮은 편이다. 신뢰도가 낮은 상황 에서 위기가 발생했을 때, 필요한 위험소통이 제대로 이루어지는 것은 불가능하다. 따라서 평상시에 사회 각 부 분에서 다양한 정책을 통해서 정부에 대한 신뢰를 증진시키도록 노력해야 한다(김은성, 2015 : 106). 신뢰는 국 가위기관리에 있어 중요한 사회적 자본이다. 신뢰받지 못하는 정부는 위기를 극복할 수 없다.

3) 허리케인 카트리나 때, 조지 부시 행정부는 허리케인이 몰려오기에 앞서 주민대피령을 제때 내리지 못했고, 연방정부 외 주정부의 업무협조도 원활하지 못했다. 또한 피해가 발생한 이후에도 느장대응으로 2,500여명의 무고한 시민들이 사망하거나 실종됐다. 실로 엄청난 피해라고 할 수 있다.
이후 미국 정부는 위기관리 시스템을 전면적으로 수정하였다. 그 일환으로 재난관리청의 통제권을 강화하고, 재난 사전경고태세를 강화하는 한편 비상사태 선포 절차를 간소화하는 등의 초기 대응 시스템을 대대적으로 정비했다.

넷째, 효율적인 재난관리 시스템을 구축하기 위해서는 지역주민과 민간부문의 참여를 촉진시켜 지역사회의 총체적인 재난관리 역량강화가 필요하다. 즉 정부주도형 재난관리 시스템이 아닌 성숙한 안전문화의식을 정착시키고, 자율적인 참여를 기반으로 한 국가전체적인 협력적 재난관리 시스템이 중요하다(임상규, 2014 : 4).

세월호 사고는 여러 단계의 예방활동에서 문제점을 걸러내지 못했으며, 재난대응에서도 민관 협력체계가 준비되지 못해 합동작전에서 협력과 의사소통이 문제가 되었다. 따라서 새롭게 준비해야 하는 재난관리 시스템에서는 민관협력을 강화하는 로컬 재난관리 거버넌스를 구축하는 방향으로 전개되어야 한다. 미국의 경우, 재난 대응계획의 개념이 지역의 재난예방 완화계획의 한 분야로 포함되는 개념으로 발전하고 있다. 지방자치단체의 재난예방 완화 정책추진을 위해 FEMA에서는 다양한 가이드 라인을 제시해 주고 있으며, 계획 실행을 위한 재정적 지원을 하고 있다. 이러한 재난예방 완화계획은 지방자치단체의 다양한 이해관계자들이 참여하고, 지역주민들의 의견을 토대로 작성되는 로컬 거버넌스에 기초하고 있다(신용식, 2014 : 48).

다섯째, 현대 위기관리행정에 있어 자발적 시민참여를 위한 시민들의 의식교육이 필요하다. 위기가 발생할 조짐이 보이거나 실제로 발생한 경우, 각종 대응노력들이 관계기관이나 지역주민과의 밀접한 연계와 협력하에 효율적으로 대응하기 위한 사전의 충분한 준비와 훈련이 필요하다. 일본의 경우, 방재활동을 전국적으로 추진하기 위하여 국민 개개인이 협력하여야 한다는 전제하에 학교교육과 마스크 등을 통하여 위기발생시 행동요령 등 관련 지식을 보급하여 국민의 방재의식을 제고한다. 최근에 발생한 지진 때문에 국민들의 불안감이 크다. 시민들에 대한 위기관리 교육과 홍보가 중요하다.

여섯째, 재난의 일차적인 관리책임을 가진 지방자치단체의 역량강화가 필수적이다. 앞서 살펴본 바와 같이, 세월호 사고를 계기로 국민안전처를 신설하였다. 국민안전처는 안전행정부의 안전관리본부, 소방방재청, 해양경찰청이 합쳐져서 구성되었다. 차관급 인사가 3명, 소속 정원 1만여명의 거대조직이다. 이러한 조직개편으로 재난관리 시스템을 완벽하게 구축했다고 말할 수 없다. 재난의 일차적인 관리책임을 가진 지방자치단체의 역량강화가 중요하다. 전통적으로 자연재난 발생이 빈번했던 우리의 경우 적어도 자연재난관리에서만은 재난관련 조직 구성원의 학습을 통한 재난관리 성과가 가시적으로 나타날 법도 하지만 여전히 자연재난으로 인한 피해는 늘어나고 있는 추세이다. 특히, 지방자치단체의 경우 재난관련 부서 담당 공무원들은 순환보직으로 인하여 학습효과를 기대하기에 무리가 따르며, 또한 지방자치단체장의 인기위주의 예산책정으로 인하여 재난 및 위기에 대한 예방 비용을 적게 투입하고 있다.

향후 지방자치단체의 재난관리 시스템을 효과적으로 개선하기 위해서는 지방자치단체 차원에서도 부서 간



임무와 역할에 대해 명확한 정의 수립이 필요하고, 재난현장 대응자의 입장에서 지침 마련이 필요하며, 아울러 재난담당 공무원에 대한 사기진작과 적절한 교육훈련이 필요하다. 또한, 지방자치단체 재난대응 시스템을 효율적으로 운영하기 위해서는 무엇보다도 재난관리 서비스 제공에 필요한 예산의 충분성이 확보되어야 한다. 아울러, 재난 대응 사례의 평가를 통한 피드백을 상시 실시하여, 교훈을 얻는 자세가 필요할 것이다.

우리 사회에 최근 잇따라 발생하고 있는 재난사고들은 긍정적인 측면에서 본다면, 우리가 위험에 대한 사회적 학습을 획기적으로 증진시킬 수 있는 귀중한 기회로 볼 수 있다. 하지만 비교적 최근에 발생한 세월호 참사와 메르스 사태 등 다양한 위기발생 사례들로부터 효율적인 학습효과를 거두지 못했다. 이번만큼은 근본적인 안전혁신의 계기가 되어야 한다. 과거의 재난과 동일한 사례가 반복되어서는 안된다. ◀

참고자료

- 김은성. (2015). 메르스관련 정부 위험소통의 한계에 대한 사회적 원인분석, 『한국위기관리
박동균. (2007). 지방자치단체의 재난 초동대응 시스템 강화방안, 국제위기관리학술세미나 발표논문집.
박동균. (2013). 허리케인 샌디 대응을 통해 본 미국 위기관리 시스템의 교훈, 『한국민간경비학회보』23: 73-95.
박동균. (2016). 세월호 사례를 통해 본 한국 위기관리행정의 문제점과 정책과제, 『한국치안행정논집』13(1): 45-72.
신용식. (2014). 세월호 여객선 재난 이후 재난관리 시스템 개선에 관한 연구, 『한국위기관리논집』 10(8) : 29-50.
왕순주. (2015). 보건의료 분야 재난대응 원칙으로 본 중동호흡기 증후군 대응, 『The Magazine of the Korean
Society of Hazard Mitigation』15(4) : 6-17.
이천현. (2015). 감염병 예방 및 관리를 위한 형사정책방안, 한국형사정책연구원 [잇슈페이퍼].
임상규. (2014). 협업행정기반의 선진형 재난관리체계 구축, 국립재난안전연구원. 치안정책연구소. (2014), 『치안전망
2015』.