

세월호 참사를 통해 본 우리나라 재난관리정책의 방향

이 재 은

충북대학교 행정학과 교수

충북대학교 국가위기관리연구소 소장

위기관리 이론과 실천 대표

I. 서론: 위험대물림사회와 제도적 불완전성

생명보다 돈을 더 중요하게 생각하는 사회, 안전보다 위험을 선택하는 사회, 위험을 자녀에게 학습시키는 사회, 위험을 강요하기까지 하는 사회, 이 사회는 분명 위험대물림 사회라고 말할 수 있다. 또한 우리 사회 대부분의 구성원들에게는 보이지 않았던 정부와 기업 등 사회 지도층의 온갖 부조리와 잘못된 행동들이 '제도'라는 규범적 틀로, '효율성'이라는 가치로, 혹은 '관행'이라는 명분으로 이 사회를 지배해왔다. 이제는 우리 모두 반성하고 또 반성해야 한다. 세상의 이면에서 벌어지고 있는 일들에 대해 주의와 경계를 기울이지 않았던 것을 그리고 알았더라도 무기력하게 지켜보아 왔거나 또는 그에 편승하여 작은 특권이나마 누리려 했던 것을. 정부의 가장 중요한 기본적인 임무가 국민의 생명과 재산을 보호하는 것임에도 불구하고 대통령, 국무총리, 장관, 상급기관에게 보고하는 것을, 최우선의 가치이자 법적 의무로 당연시하는 잘못된 행정문화가 만연되어 있는 현상을 반성해야 한다.

가치와 철학이 빠져있는 위기관리시스템 그 자체가 참사를 불러오고 있다. 인간 생명·인간의 존엄성·인간의 근본적 권리에 대한 존중과 보호라는 인류의 보편적 가치가 사라져 버린 위기관리시스템은 그 자체가 재앙이었던 것이다. 사람의 생명을 가볍게 여기고 자신의 잘못을 반성할 줄 모르는 사람들이 운영하는 시스템은 그 자체가 흉기이기 때문이다.

위기관리란 무엇인가 라는 질문에 대해 많은 사람들은 '위기를 예방하고 대비하며, 위기에 대응하고 복구하는 것'이라고 대답할 것이다. 이러한 위기관리의 정의는 그 자체가 가치와 철학을 담고 있지 못하며 사람이 빠져있는 채, 매우 도구적이고 수단적이며 기능적 차원의 정의일 뿐이다. 위기관리를 다음과 같이 정의한다.

"위기관리는 인간의 존엄성을 존중하고 구현하기 위해 노력하는 과정이다. 그러므로 위기관리에서는 인간은 태어난 그 자체로서 존중받아야 할 가치가 있다는 것을 존중하는 것이 학문적 논의의 출발점이다. 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. 따라서 위기관리는 인간의 존엄성(human dignity) 구현을 학문적 지표로 삼는다(이재은, 위기관리학, 2012: 17)."

개인, 조직, 사회, 국가가 존재하는 이유는 궁극적으로 인간의 존엄성·인간의 생명·인간의 권리를 존중하고 보호함으로써 인류사회의 보편적 가치를 추구해 나가는 것이다. 인류의 보편적 가치를 존중하고 구현하기 위해 노력하는 위기관리야말로 미래의 꿈과 희망을 달성하기 위한 기반이다.

지금까지 빈번하게 발생해 온 대형 재난이나 사고의 처리과정을 살펴보면 우리는 과거의 참혹했던 경험에 대한 반성이 현재의 개선방안으로 연결되지 않는다는 점을 쉽게 알 수 있다. 대부분의 경우, 재난이 발생한 후에는 관계자를 엄중하게 문책하고, 유사한 사고의 재발을 막기 위한 제도적 보완이 이루어질 것이며, 비슷비슷한 문제점과 원인을 지적하는 언론의 보도가 이어지고, 안이한 정부의 태도와 기업의 비윤리성에 대해 분노하는 국민의 여론이 있다가, 조금만 시간이 지나고 나면 사후처리는 흐지부지되고, 또다시 유사한 사건이 재발해오곤 했다.

한국 사회의 위험이나 위기 발생의 원인을 '제도적 불완전(institutional imperfect)'에서 찾는다. 모든 공동체 사회에는 구성원들 사이의 관계와 행태를 바람직한 방향으로 이끌어가는 제도가 있기 마련이다. 그러나 우리 사회는 국내외적으로 혼란이 극심했던 19세기 후반 이후 일제강점기, 미군정기, 6·25 전쟁, 독재정권, 지금까지 우리 사회 구성원이 함께 공유해야 하는 바람직한 가치·철학·이념·사상이 정립되지 못해왔다. 오늘날에도 극심한 혼란 속에서 우리 사회 구성원들이 공유하고 준수해야 할 바람직한 규범을 지닌 제도를 갖고 있지 못하다. 제도적 불완전이란 과연 무엇인가? 제도적 불완전은 연구의 주제나 범위, 영역, 관점에 따라 다양하게 정의할 수 있다. 하지만 나는 위험, 위기관리, 안전 등의 주제와 관련하여 제도적 불완전을 '사회 구성 요소들의 상호관계에서 바람직한 가치의 결여'라고 정의한다.

제도적 불완전성은 국민의 안전보다 기업의 이익을 보장하는 규정, 현대사회에서 잘못된 것으로 판단되는 관습이나 관행, 일상생활에서 잘못된 인식에 기반한 위험한 생활 행태나 문화, 작은 부정부패에 대한 사회의 폭넓은 관용과 수용, 조직을 위해 부조리와 부정의 묵인 등도 제도적 불완전 현상이라고 할 수 있다.

재난의 원인이 제도적 불완전(institutional imperfect)에 있는 경우, 문제의 진행이나 원인을 찾는 것이 어렵다. 위기 발생의 원인이 합법적 제도의 허점이나 잘못된 오랜 관습이나 관행, 그릇된 위험 인식에 기반한 생활 문화, 부정과 부패에 대한 사회의 폭넓은 관용과 수용 등에 있는 경우에 문제를 찾는 것이 매우 어렵다는 것이다.

삼풍백화점 붕괴 참사, 대구지하철 화재 참사, 세월호 참사 등 대형 참사를 보면, 이런 참사를 당한 사회의 개별 구성원들은 한 개인의 부패 행위나 탐욕만으로는 이런 대형 참사가 발생할 수 없다는 것을 알게 된다. 건축물의 인·허가와 관련된 법령의 적용, 선박의

사용 연한의 개정, 안전 감독기관의 임원 구성, 안전관리 책임자의 고용 방식, 사회구성원의 안전 의식의 미흡, 사회 전반에 만연한 성장 지상주의, 경쟁 지상주의 등 사회의 제도적 불완전성이 전반적으로 엿힐 때 대형 참사가 나타난다는 것이다. 또한 메르스 사태의 경우에도 중동지역에서의 대규모 사망자 발생이 있었음에도 국내 유입가능성에 대한 조치가 없었으며, 정부의 초기 대응의 실패, 정확한 정보의 미공개, 정부 부처 간의 엇박자, 위험 심각성에 대한 사태 파악의 미흡 등이 있었다. 이 역시 사회 구성 요소들 사이의 바람직한 가치가 결여된 제도적 불완전성에서 그 원인을 찾을 수 있다. 이는 정치, 경제, 사회, 문화 등 국가 전반에 걸친 위기관리시스템의 개혁이나 혁신이 없이는 정상사회가 될 수 없다는 문제가 내재되어 있는 것이다.

II. 세월호 참사를 통해 본 재난관리 문제점

세월호 사건에 대한 책임으로부터 자유로울 수 있는 사람은 없다. 대통령은 물론이고 공무원, 학자를 포함한 모든 국민들이 무거운 책임감을 느끼고 있다. 세월호 참사 희생자들의 죽음을 가치 있게 만드는 길은 다시는 이 같은 참사가 발생하지 않도록 해서 무고한 희생이 나오지 않게 만드는 것이다. 세월호 참사가 발생한 원인을 살펴보자.

첫째, 안전을 위협하는 규제를 완화하였다. 우리나라는 1985 년부터 노후선박으로 인한 해난사고 예방을 위해 여객선 사용연한을 철선의 경우 20 년으로 제한해 왔다. 그러나 2008 년 여객선 사용연한을 행정규제 개선과제로 선정하여 여객선의 선령제한을 완화하였던 것이다. 따라서 세월호는 일본에서 도입될 당시에 이미 18 년 동안 사용되었기 때문에 20 년 선령제한 규정이 완화되지 않았다면 선박을 사오지 않았을 것이다. 규제완화가 능사가 아니다. 오히려 생명과 안전을 위협하는 규제는 강화되는 것이 필요하다.

둘째, 안전점검 기관의 독립성과 전문성이 부족하였다. 사고를 예방하기 위해서는 평상시에 철저한 안전점검을 하는 것이 필수임에도 불구하고 안전점검을 맡은 대부분의 기관에 해양 분야 전직 공무원들이 자리 잡고 있었다. 이른바 해피아라고 불리는 해양마피아들이 시민의 안전과 생명을 쥐고 있었다. 게다가 한국해운조합은 해운사들이 회비를 내서 만든 이익단체인데, 이 기관이 안전관리를 한다는 것이 처음부터 모순이었던 것이다.

셋째, 비정규직 노동자가 핵심적인 안전 분야를 책임지고 있었다. 세월호의 경우, 안전 핵심이라고 할 수 있는 갑판, 기관부의 70%가 비정규직이었고, 심지어 선장마저도 1 년 계약 비정규직이었다. 따라서 위급 상황에 대응하는데 취약할 수밖에 없는 구조적 문제점이 있는 것으로 밝혀졌다. 노동의 유연화라는 미명하에 생명과 안전을 다루는 분야에서 일하는

사람들이 비정규직화 되었던 것이다. 국민의 생명을 다루는 일을 외주화하고 비정규직화함으로써 불안정한 노동환경을 만드는 일을 중단해야 한다.

넷째, '보고' 위주의 재난관리 방식이 진행되었다. 우리나라에서는 재난이 발생하면 재난및안전관리기본법에 따라 중앙정부 차원에서 중앙재난안전대책본부, 중앙사고수습본부, 각 유관부처별 사고대책본부 등이 설치된다. 세월호 사고의 경우에도 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) 등이 있었다. 이들 중에서 대부분의 중앙 부처 조직들은 현장에다가 사고 현황을 보고할 것을 지시한다. 이로 인해 현장에서는 긴급구조, 경보, 대피 등의 시급한 업무를 제대로 수행하지도 못하는 상황에 처하게 된다. 중요한 것은 이들 대책본부들 중에서 어느 하나도 제대로 제 기능을 수행하지 못했다는 것이다.

다섯째, 재난 예방 조치가 이루어지지 않았다. 예방이란 안전을 확보하기 위해 사전에 계획을 수립하고 규제를 강화하며, 구조물을 건축하고 승객들을 대상으로 안전 교육을 실시하는 등의 활동을 말한다. 그러나 세월호 사고에서는 안전점검이 이루어지지 않았고, 화물 과적에 대한 규제가 이루어지지 않았으며, 화물의 결박 상태 확인이 이루어지지 않았다. 또한 평형수 등 선박 안전에 직결되는 규제가 이루어지지 않았으며, 승무원의 안전운행 규정 점검도 없었던 것이다.

여섯째, 재난 대비 조치가 이루어지지 않았다. 대비는 위기 발생 후의 신속한 대응을 위해 사전에 준비하는 활동으로서 교육과 훈련, 연습이 이루어져야 하고, 대피경로 지정 및 관리, 매뉴얼 작성 및 연습, 위기대응팀 구성 등의 활동을 의미한다. 하지만 세월호 사고에서는 승객 안전 확보를 위한 교육이 부재했고, 승객안전과 관련하여 승무원 교육이 없었으며, 비상 시 대피 방법 및 대피경로 지정도 없었다. 또한 구명정 활용상태 점검이나 긴급구조 매뉴얼 등이 작성되지 않았다.

일곱째, 재난 대응 활동이 제대로 이루어지지 않았다. 대응은 매뉴얼의 실제 활용, 경보, 대피, 긴급구조, 지휘-통제, 질서유지, 탐색 및 구조 활동 등을 의미한다. 하지만 세월호 사고에서는 대응 매뉴얼의 적용이 없었고, 승객대피를 위한 경보나 정보전달이 이루어지지 않았으며, 긴급구조 활동도 실패하였다.

III. 우리나라 재난관리정책의 개선방향

세월호 참사의 문제점 도출을 기반으로 우리나라 재난관리정책의 개선방향을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 세월호 참사에서 현장에서의 효율적인 대응을 위해서는 무엇보다도 재난대비 체계를 강화하는 것이 필요하다. 그동안 우리나라는 재난 발생 후의 대응과 복구 활동을 위주로 재난관리 활동이 이루어져 왔으며, 최근에는 예방 단계에 강조점을 두고 있다. 그러나 실질적인 대응이 효율적으로 이루어지기 위해서는 무엇보다도 대비 단계에서의 기능과 역할이 강화되어야 한다. 즉 재난 대응을 위해서는 교육, 훈련, 연습, 매뉴얼 정비, 장비의 활용 및 유지관리, 인력관리 등이 사전에 철저하게 준비되어야 한다. 대비 단계에서는 실질적인 교육과 훈련이 동반되지 않은 매뉴얼로 인해, 실제 현장에서 매뉴얼이 작동하지 않았다는 것이다. 또한 매뉴얼 상 자원 동원에 필요한 자원 정보가 준비되어 있지 못했다는 점도 문제점으로 지적되었다. 이로 인해 초기 대응에 실패할 수밖에 없는 현실이라고 보고 있다.

둘째, 정확한 정보의 신속한 공개가 이루어져야 한다. 세월호 참사의 경우, 사고 초기에 안전행정부의 사망자 및 실종자 수에 대한 정확한 정보를 제공하지 못했다는 점이 향후 구조 및 대응 활동에 가장 큰 장애요인이 되었고, 국민의 불신을 사기 시작했다. 정확한 정보의 신속한 공개 및 공유를 의무화하는 규정이 마련될 필요가 있다.

셋째, 재난대응의 실효성 확보를 위해 대응 단계에서는 중앙 컨트롤 타워가 부재하였다는 지적이 있다. 현장과 재난 총괄 지휘 및 상황관리 기능을 수행하는 중앙재난안전대책본부의 기능이 제대로 작동하지 못해 상황관리에 한계를 드러낸 것으로 분석되었다.

넷째, 정확하고 체계적인 상황관리 체계를 구축해야 한다. 지금까지도 고질적인 병폐로 자리잡고 있는 정부 고위 공직자 및 국회의원, 선거후보 예정자들의 현장 방문으로 인해 구조에 차질이 빚어졌고, 구조와 무관한 사람들에 의한 언론 인터뷰, 구조 방법에 대한 다양한 요구 등으로 인해 혼선이 생기고 불필요한 시간 낭비가 발생하였다.

다섯째, 지방정부의 위기관리 역량 강화가 필요하다. 재난관리의 가장 근간이 되는 지방자치단체의 재난관리시스템을 정비하고 현장지휘체계를 구축하는 것이 중요하다. 자치단체가 재난관리와 안전관리의 전문성을 확보한 인력을 양성하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 중앙정부의 역할이 바뀌어야 한다. 직접적인 재난관리 서비스 제공자(service provider)로서의 역할 대신에 재난관리 촉진자 또는 촉매자(promoter or catalyst)로서의 역할로 전환되는 것이 바람직하다.

여섯째, 재난관리 공무원의 전문성 확보를 위한 인력 보강 및 인력관리 체계가 구축되어야 한다. 우리나라에서는 크고 작은 인재사고가 참 많았음에도 불구하고 동일한 사고나 대형 재난이 반복적으로 발생하고 있다. 이는 자연재난이나 인적재난, 국가기반체계 마비 재난이 반복적으로 발생하는 것을 보면 위기관리의 학습이 이루어지지 않는 정부 시스템에 그 원인이 있다고 볼 수 있다. 따라서 현재와 같은 순환보직을 원칙으로 하는

인력관리나 경력관리시스템에서는 위기관리 담당 공무원마저도 순환보직을 하게 되면서 전문성이나 노하우를 확보할 기회를 주지 않는 학습 부재 현상이 나타난다.

일곱째, 위기관리 매뉴얼의 실효성 확보가 요구된다. 위기대응 실무매뉴얼은 거의 모든 정부기관과 자치단체가 가지고 있는데, 막상 위기가 발생했을 때 그 실효성이 의문이다. 매뉴얼의 실효성이 떨어지는 주된 이유로는 첫째, 계획 수립 및 매뉴얼 작성 당시에 모든 관련 기관이 참여하지 않거나 형식적으로 참여하는 경우가 대부분이다. 둘째, 계획이 적시에 검토되어 보완되지 않고 과거의 계획이나 매뉴얼을 반복 사용하는 경우가 있다. 셋째는 위기에서 발생할 상황을 충분히 예측하지 못하고 작성하기 때문에 실효성에 문제가 나타날 수 있다. 네 번째는 매뉴얼이 만들어졌다고 할지라도 실제로 연습과 훈련이 이루어지지 않기 때문에 실효성이 떨어질 수밖에 없다.

여덟째, 재난 예방 및 안전 확보를 위한 부정부패 방지시스템을 강화해야 한다. 청렴과 투명성이 안전의 지름길이다. 세월호 참사를 비롯해서 각종 대형 붕괴 사고나 침몰 사고와 같은 인적재난의 경우, 소소한 일상의 안전을 관리하는데 소홀히 했기 때문에 대형 참사로 이어졌다. 그동안 의례히 무시해왔던 안전 규정, 무심코 저질러왔던 위험한 행동들, 관행이나 관습으로 용인해 왔던 부조리나 부패 행위가 결국은 생명과 안전을 빼앗아 갔다는 점을 명심해야 한다.

아홉째, 시민 참여와 거버넌스를 통한 위기관리가 필요하다. 위기관리에서는 시민이 중심이 되어야 하고 시민의 안전을 중심에 두어야 한다. 시민의 생명과 재산을 보호해야 할 뿐만 아니라 시민이 자치단체 안전관리의 주체가 되어야 한다. 시민의 안전을 위한다고 하면서 시민이 빠져 있는 모순된 체계로는 제대로 된 안전관리를 할 수 없기 때문이다.

열째, 국가 재난관리의 코어 시스템(Core System)을 구축·운영해야 한다. 왜 정부의 재난관리시스템은 국민의 생명을 구하지 못했는가? 그 대답은 재난 대응 시스템을 운영하고 지도할 코어 시스템이 없기 때문이라고 할 수 있다. 실질적인 재난기능을 수행할 수 있는 조직을 마련하고 평소 국가위기관리시스템 전반을 모니터링하고 위기 상황 발생 시에는 위기 대응을 이끌어갈 수 있는 코어 시스템을 마련해야 한다.

열한 번째, 재난 유형의 정상화가 필요하다. 우리나라는 2013년 8월 이전에는 재난 및 안전관리 기본법에서 자연재난, 인적재난, 국가기반체계 재난으로 구분되어 있었으나, 2013년 8월 이후 인적재난과 국가기반체계 재난을 통합하여 사회재난으로 유형화했고, 그 후 자연재난과 사회재난으로 이원화되었다. 세월호 참사는 인적재난으로 별도의 관리체계를 구축해야 함에도 불구하고 2013년 8월 개정된 법률에 따라 인적재난과 국가기반체계 마비 재난이 동일 유형으로 다루어지고 있다. 현재와 같은 자연재난과 사회재난으로의 단순화된 재난 유형의 분류는 예방, 대비, 대응, 복구를 위한 관리상의 어려움을 가중시키는 문제점을 지니고 있다.