

국가위기관리의 실패와 그 구조적 원인

- 세월호 참사를 중심으로 -

The Failure of National Emergency Management System, and its Structural Causes

- Focused on the SEWOL Maritime Disaster -

Jinchul Rho*

Department of Sociology, Kyungpook National University, 80 Daehak-ro, Buk-gu, Daegu, Korea

Abstract

Korea's inadequate risk management practice and its structural causes in the aftermath of the Sewol ferry disaster are exposed to various limitation of national emergency management systems. The ferry's sinking was caused by a combination of an overloading of cargo, illegal remodeling of the vessel to increase its cargo capacity and poor steering by a crew member for one of the nation's worst maritime calamities that claimed more than 300 lives, mostly high school students. And the crisis management failure was caused by a combination of tight linkage of disaster management organizations, paradox of regulation, paradox of increasing complexity bureaucracy, risk of indifferent deregulation, personalization of the profession and their lack of professional ethics, legacy of authoritarian culture.

Key Words: paradox of risk management, paradox of regulation, paradox of increasing complexity, risk of deregulation

국문초록

세월호 참사 사태에서 국가위기관리의 실패와 그 구조적 원인은 국가위기관리의 한계를 드러내는 것이다. 대부분 고교생인 300명 이상의 목숨을 앗아간 최악의 해양재난인 세월호 참사 사태는 위험관리의 잘못된 관행, 사고 초기 선장·선원의 무대응, 긴급구조에서 재난관리체계의 오작동, 재난총괄기구의 무능력, 재난피해자에 대한 무배려 등이 겹치면서 국가위기관리의 다양한 한계에 있었다. 또한 국가위기관리 실패의 사회구조적 원인은 위기 관리조직들 간 연계성과 복잡성 증가에 따른 위험관리의 역설, 관료주의의 복잡성 증가의 역설, 행정기관의 전문

* Tel. +82-53-950-5226. Fax. +82-53-950-5219. E-mail. jrho@knu.ac.kr

Submission & Publication Process

Received: Jan. 9, 2015 / Revised: Feb. 24, 2015 / Accepted: Mar. 20, 2015

성 결여로 인한 규제의 역설과 직업윤리 결여, 무차별적 규제완화의 위험, 권위주의 문화의 유산 등에 있었다.

주제어: 위험관리의 역설, 규제의 역설, 복잡성 증가의 역설, 규제완화의 위험

1. 머리말

세월호 참사는 불확실성 시대를 사는 삶의 방식, 사회질서에 대한 근본적인 성찰을 요구한다. 이 사건은 1990년대 성수대교 붕괴, 삼풍백화점 붕괴, 2000년대 대구지하철화재참사 등 지난 20여 년 동안 한국 사회에서 빈번히 발생한 대규모 재난의 연장선상에서 대내적으로 극대화된 공중의 불안과 대외적으로 ‘사고공화국’의 오명을 덧씌우고 있다. 세월호 참사에 대한 사회적 반향은 사고 자체의 기술적 원인보다는 해양재난관리의 전 과정에서 드러난 잘못된 관행과 실수, 형식적인 법령과 제도의 완비에도 불구하고 현실에선 작동하지 않는 재난관리체계, 그에 따른 국가에 대한 신뢰의 하락(이동규·민연경, 2014)에 있다. 이에 대응해 정부는 국가위기관리에 대한 신뢰의 회복을 위해 국민안전처를 신설하는 한편으로, 잘못된 관행을 바로잡는다는 명목에서 국가개조론을 호명하는 상징정치를 열고 있다.

한국의 압축적 근대화 과정은 상호작용, 조직, 사회의 기능체계 등 사회적 체계의 작동과정에서 상호의존성과 복잡성을 증가시키는 한편으로, 그에 따라 증가된 여러 선택지 중에서 내리는 결정들은 정도는 다르지만 항상 구조적으로 위험을 동반하고 있다(노진철, 2014a: 11). 복잡하고 긴밀하게 연계된 사회적 체계들의 예측치 못한 상호작용은 재난을 언제나 일어날 수 있는 ‘정상 사고’(페로, 2013)로 만들고 있다. 그런데도 안전전문가들은 어떤 재난이든 그 위험요소가 객관적으로 측정가능하고 확률적으로 예측가능하다고 보고 국가위기관리의 강화를 주문한다. 하지만 일어날 가능성은 있지만 언제, 어디에서 어떻게 일어날지 누구도 알 수 없는 것이 재난이다. 다시 말해서 어떤 결과들이 나타날 가능성은 있지만 그것이 나타날 가능성의 정도를 예측할 수 없는 미래의 손실과 관련해서는 언제나 불확실성이 존재한다(노진철, 2014b: 138).

각 국가가 위기관리의 패러다임을 전통적 자연재해에서 인적재난, 사회재난으로 확대하는 계기로 작용한 것은 미국의 9·11사태였다. 비록 한국은 1987년 개정된 「헌법」 제34조 제6항에서 사회보장과 재난예방, 위험관리의 의무를 국가에 부여하는 것을 명문화했지만, 이것이 국가의무로 현실화된 계기는 그보다 뒤늦은 대구지하철화재참사였다. 재난 및 안전관리기본법」 제정과 중앙안전관리위원회, 중앙재난안전대책본부(이하 ‘중대본’), 소방방재청(이하 ‘소방청’) 신설, 국가안전보장회의(NSC) 강화는 국가가 사회보장(social security), 안보(security), 안전(safety)을 위협하는 다양한 재난에 대해 더 이상 사후처리에 머물지 않고 예방 및 대비 단계에서 적극적으로 개입하는 것을 의미했다. 정치 권력은 국가가 관리해야 하는 재난의 범주를 자연현상으로 발생하는 자연재해와 사고로 인하여 발생하는 인적재난에 국한하지 않고 위기관리 대상을 경제적 재난, 정치적 재난, 기술적 재난, 환경적 재난 등의 사회재난으로 급격히 확장하는 추세에 있다.¹⁾ 이에 상응하게 재난의 원인은 다양하고 복잡해졌을 뿐

만 아니라 인명·신체·재산의 손실 규모도 과거보다 더 커지고 있다. 그리고 공중은 발생한 재난에 대해 불확실성과 불안의 불일치를 관찰하고 국가의 위기관리 능력에 대해 성찰하게 된다.

세월호 참사와 같은 대규모 재난은 앞으로도 반복될 수 있다는 점에서 위기관리 실패의 사회구조적 원인에 대한 성찰을 요구한다. 특정 인물이나 조직이 어떤 잘못된 행동이나 실수를 했는지를 따져 묻는 책임귀속이나 더 강화된 안전검사와 감독, 제도정비, 교육과 훈련 등의 강화된 해결책 제시가 과연 국가의 위기관리 능력에 대한 신뢰를 회복시킬지는 미지수이다. 재난의 원인에 대한 잘못된 분석은 대부분 물음을 잘못 던진 데 있다. 재난 및 안전관리기본법¹⁾과 「민방위기본법」, 「소방기본법」 등 각종 위기관리의 기본법과 하위법²⁾의 제·개정이 거듭되지만 법적 기대와 달리 현실의 국가위기관리는 여전히 사전예방보다는 사후처리에 집중되어 있다. 국가는 각종 위기에 광범위하게 노출되면서 재난의 예방 및 수습을 위해 세계에 대한 합리적인 기획·조직을 강화하지만 오히려 예측불가능성과 위협의 통제불가능성이 커지는 것을 막지 못한다. 즉, 국가의 위기관리 강화가 위험(risk)의 통제불가능성을 역설적으로 폭로하고 있다.

사회보장과 재난예방, 위험관리의 국가의무를 현실화한 위기관리의 법령 및 제도는 현재에서 관리자들에게 결정의 결과에 대한 책임성과 위험 감수를 요구한다(노진철, 2014a: 23). 초기대응, 현장상황 통제, 긴급구조 등 재난대응이 피해저감과 인명구조의 기대를 충족시키지 못하거나 좌절되는 경우 국가의 위기관리는 공중의 신뢰를 잃는다. 우리는 세월호 참사를 통해 재난발생시 위험관리의 잘못된 관행, 사고초기 선장·선원의 무대응, 긴급구조에서 재난관리체계의 오작동, 재난총괄기구의 무능력, 재난피해자에 대한 무배려 등이 왜 일어나는지 그 원인을 규명하고자 한다. 관리자들이 무엇을 해야 하는지가 위기관리 법령과 매뉴얼 등으로 명문화되어 있는데도 왜 그렇게 실행하지 못하는지, 관리자의 실수를 줄이려는 재난관리체계를 무력화시키는 요인은 무엇인지를 위기관리조직들 간 연계성과 복잡성 증가에 의한 위험관리의 역설, 행정기관의 전문성 결여로 인한 규제의 역설과 직업윤리 결여를 통해 살펴보고, 나아가 경제성장 지향의 무차별적 규제완화와 권위주의 문화의 유산이 왜 안전성을 보장할 수 없는지를 알아볼 것이다.

II. 국가위기관리의 실패

- 1) 2013년 박근혜 정부는 「재난 및 안전관리기본법」의 개정 시에 인적재난과 국가기반체계를 사회재난으로 통합했다.
- 2) 하위법으로는 「자연재해대책법」, 「재해구호법」, 「지진재해대책법」, 「수난구호법」, 「급경사지 재해예방에 관한 법률」, 「해외긴급구조에 관한 법률」, 「119구조·구급에 관한 법률」, 「초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법」, 「농어업재해대책법」, 「농어업재해보험법」, 「재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법」, 「저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률」, 「재해경감을 위한 기업의 자율활동 지원에 관한 법률」, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」, 「가축전염병예방법」 등이 있다.

다수의 인명피해를 야기하는 대형사고의 위험은 어디에나 존재한다. 특히 선박침몰에 의한 해양재난은 대규모 인명피해를 동반하기 때문에 국가위기관리의 실패에 대한 원인규명과 책임귀속이 이루어지는 한편으로 법적-제도적 여건을 개선하는 계기가 되고 있다. 예컨대 미국은 1904년 1021명의 사망자를 낸 General Slocum호 화재사고에서 선장의 운항상 과실, 선원의 소방훈련 미실시, 구명장비의 부실 등이 원인으로 드러나면서 선박회사에게 부실한 구명장비 비치에 대한 책임을 물어 형사처벌하는 이외에 여객선의 비상용 장비개선을 위한 입법이 이루어졌다. 영국도 1987년 193명의 사망자를 낸 Herald of Free Enterprise호 침몰사고의 원인으로 세월호 참사와 유사하게 잘못 설계된 선체구조로 인한 복원성 상실, 운항상 과실, 사망자 대부분의 선실 미탈출 등이 드러나면서 선박회사와 경영진을 처벌할 수 없는 한계를 시정하기 위해 2007년 기업살인법(Corporate Manslaughter Act)을 도입했다(김중구, 2014).

한국도 193명의 인명피해를 동반한 대구지하철화재참사 이후 25종의 재난 유형별 주관기관의 대응 지침을 담고 있는 ‘위기관리 표준매뉴얼’과 200여개의 ‘위기대응 실무매뉴얼’, 지방정부 등 재난현장에서 임무를 수행하는 책임기관의 역할을 규정한 3200여개의 ‘현장조치 행동매뉴얼’ 작성을 의무화했다. 대구지하철화재참사의 원인 규명이 인명구조에 긴요한 ‘골든타임’에 조직이 내려야할 결정을 단순화해 놓은 행동지침인 위기관리 매뉴얼의 중요성을 인식하는 계기로 작동했던 것이다. 하지만 세월호 참사는 재난은 매뉴얼대로 일어나지 않는다는 것을 보여주었다. 어떤 사고도 예방할 수 있는 완벽한 재난관리체계란 없는 것이다. 왜냐하면 체계를 구성하는 모든 요소는 장애를 일으킬 수 있기 때문이며, 사소한 규정 위반, 부실한 일처리도 예상치 못한 위험요소들 간의 상호작용으로 인해 통제력을 상실한다면 재난으로 이어질 수 있기 때문이다.

1. 위험관리의 잘못된 관행

세월호 참사에서는 선박운항의 안전성 향상을 위한 조치가 규정대로 집행되지 않는다는 것이 드러났다. 선급의 복원성 검사는 해운사의 선박 증·개축을 허가하기 위한 통과과례에 불과했고, 출항 전 안전점검 보고서는 허위 기재되었으며, 선장의 행동은 감시를 받지 않았다. 세월호는 선령 20년의 노후선박인데다 불법 개보수로 인한 무게중심의 상승으로 복원력이 저하된 상태였는데도 사고 2개월 전 신규 취항했다. 제주노선에 취항한 세월호는 158번의 출항 중 157차례 과적 상태에서 운항했고(조선일보, 2014. 4. 28), 사고 당일도 허용치인 1077톤의 3배 이상인 3608톤의 화물과적과 느슨한 고박 상태에서 운항관리자의 출항허가를 받고 출항했다. 배의 균형을 잡아줄 평형수는 화물과적으로 인해 필요량 1565톤의 48.6%인 761톤밖에 채워지지 않아 세월호는 복원력 결핍 상태였다. 세월호는 일정을 맞추기 위해 악천후에 출항을 감행했으며 유속이 6.6노트로 빠른 맹골수도를 통과하는 위험을 감수했다. 그 결과 세월호는 급선회에 따른 과도한 외방경사와 적재화물·차량의 고박불량에 의한 쓸림 현상 등으로 통제력을 상실하고 전복되었다.

이러한 일상적인 위험관리의 잘못된 관행은 위험관리의 대행기관(한국선급, 해운조합 등)과 감독기관(항만청, 해양경찰청(이하 ‘해경’ 등) 간 오랜 유착관계가 감시·견제 기능을 무력화시켰기 때문에 가능했다.³⁾ 전관예우와 연계된 고위직 관료의 퇴직 후 재취업 관행은 대행기관의 위험관리를 요식행위에 불과한 것으로 만들었다. ‘관피아(관리+마피아)’의 잘못된 관행은 재난이 터지기 이전에는 외부에서의 관찰이 불가능한 것이었다.

2. 사고 초기 선장·선원의 무대응

선내 비치가 의무화된 ‘여객선비상수색구조계획서’와 ‘위기대응 행동매뉴얼’에 따르면 세월호의 선장과 선원은 사고 초기 승객 구조에 나서야 했지만 그렇게 하지 않았다. 사고 초기 선장의 부재는 인명피해를 키우는 결정적 원인으로 작용했다. 선박의 전복으로 통로에 물이 차오르면 선실에 갇힌 승객의 탈출이 불가능하다는 것은 누구나 알 수 있는 일이 아니다. 선박이 45도 이상 기울어 침몰이 예상되는 상황에서, 선장은 승객들에게 갑판이나 외부로 열린 집합장소로의 집결지시도 구명정을 이용해 탈출시키는 퇴선명령도 내리지 않았다. 오히려 선장과 선원은 엄습해오는 죽음의 공포에서 전용통로를 통해 승객보다 먼저 탈출했다. 그들의 탈출 행동은 원초적 생존욕구와 직업윤리 간 긴장을 드러낸다. 세계적으로 대형여객선 침몰사고는 대체로 선장·선원의 생존율이 승객의 생존율보다 높았다.⁴⁾ 배가 침몰할 때 선장과 선원은 승객보다 위험을 더 빨리 인지하기 때문에 먼저 탈출할 가능성이 많은 것이다.

동일한 맥락에서 “선실에서 가만히 있으라”는 선실대기 지시는 승객의 자발적인 탈출기회를 사전에 차단했다. 승무원들은 승객에게 위기 상태에 대한 정확한 정보를 제시하기보다 그들의 혼란과 심리적 동요를 막기 위한 안심시키기와 대기지시의 결정을 내렸다. 그들의 결정은 승객을 심리적 공황 상태에서 다른 사람의 탈출을 방해하고 지연시키는 장애물로 간주한 데서 비롯되었다. 이 상황통제의 지시가 선실 승객의 탈출을 지연시켜 대규모 인명피해의 원인으로 작용했다.

3. 긴급구조에서 재난관리체계의 오작동

구조본부(서해해경청, 목포해양경찰서)와 구조세력(함정, 헬기)은 위기대응 매뉴얼을 제대로 숙지하

3) 감사원에 따르면 세월호 참사는 변조된 자료에 근거한 노후선박 증선 인가와 증·개축 인가(인천항만청), 복원성 검사 등 선박검사 부실 수행(한국선급), 복원성 검사결과와 다른 ‘운항관리규정’ 승인(인천해양경찰서), 출항 전 안전점검의 형식적 실시(해운조합) 등 감독기관의 부실한 감독과 대행기관의 업무태만이 항해사의 운항 미숙과 복합적으로 작용해 참사로 이어졌다(해양자료실, 2014: 109).

4) 1994년 발틱해에서 침몰한 에스토니아호는 852명이 사망하고 생존자 138명 중 1/3이 선원이었다. 2012년 전복된 유람선 코스타 콩코르디아호는 선장과 선원들이 배를 포기하고 승객보다 먼저 대피한 것으로 드러나 실행을 선고받았다.

지 못한 탓으로 골든타임 동안 긴급구조를 능동적으로 행하지 못했다. 세월호와 구조세력은 공용통신망(TRS)의 제한적 활용으로 정보를 공유하지 못해 인명구조에 혼선을 빚었다. ‘주변해역 대형해양사고 대응매뉴얼’에 따르면, 구조본부와 구조세력은 가용수단을 총동원하여 조난선박과 교신해야 하나 그들은 핸드폰으로 세월호와의 직접 교신시도에 실패하자 재시도하지 않았다. 진도VTS는 초기 30분 동안(09:07~37경, 이하 사고 당일의 시간표기) 세월호와 단독으로 교신해 선실 승객이동 곤란의 긴박한 상황을 인지하고도 구조본부와 구도세력에 전달하지 않았다. 서해해경청은 세월호에서 진도VTS를 경유해 승객의 비상탈출 여부를 물었는데도(09:24경) 사전 구조조치를 지시하지 않았고 선장에게 모든 결정을 위임하는 소극적 태도를 취했다(해양자료실, 2014: 112). 또한 사고해역에 출동한 소형경비정(100톤급)은 다수 승객이 선내에 남아있다는 사실을 구조본부와 구조세력에게 뒤늦게 공용통신망으로 보고했다(09:43경). 목포해경서는 출동명령 시(08:58경) 구조활동에 필수적인 탑승인원, 침몰정도 등을 통지하지 않았으며 공용통신망을 사용하지 않아 서해해경청 특공대(11:28경)와 목포 122구조대(12:19경)의 현장 투입이 늦었다. 해경본청은 공용통신망의 제한적 활용으로 인해 세월호 전복 후(선체 기울기 108도)에도 구조지시를 할 정도(10:17경)로 사고 상황을 파악하지 못했다(해양자료실, 2014: 114).

재난 현장에서 구조본부와 구조세력의 상황지휘와 긴급구조는 부적절하게 작동했다. 검경합동수사본부의 판단에 따르면, 함정의 현장 도착시(09:30경) 선체 기울기가 45도여서 선내에 진입했다면 전원 구조가 가능할 수도 있었다(경향신문, 2014. 6. 6). ‘해상수색구조 매뉴얼’에 따르면, 함정은 사고선박 도면이나 선박구조를 잘 아는 사람을 대동해 선내로 진입해 수색·구조활동을 벌여야하지만 구조된 선원을 앞세운 선내진입을 시도하지 않았다. 정장은 조타실 진입에 실패하자 선내상황 파악도 선내진입 명령도 하지 않았다. 함정은 자력으로 탈출한 승객의 구조에만 집중했다.⁵⁾

구조세력과 유관기관의 유기적 협력은 현장지휘관의 역할부재로 이루어지지 못했다. ‘긴급구조대응 활동 및 현장지위에 관한 규칙’에 따르면, 정장은 현장지휘관의 권한을 갖지만 출동한 3대의 헬기와 해병대출신 민간 잠수사, 해군 잠수부대인 특수전전단(UDT)·해난구조대(SSU)에게 아무런 지시를 내리지 않았다. 헬기의 항공구조사는 선내상황 정보가 공유되지 않은 상태에서 선내진입을 하지 않은 채 선외 구조만 했고, 민간 잠수사와 해군 UDT와 SSU는 수색·구조 활동에 참여하지 못한 채 대기 상태에 있었다. 구조본부(해경본청 09:37경, 서해해경청·목포해경서 09:43경)는 승객의 선내대기 상황을 파악하고도 구조세력에게 내부진입과 퇴선유도 지시를 하지 않는 등 현장지휘에 소극적이었다.

4. 재난총괄기구(control tower)의 무능력

사고 직후 안전행정부(이하 ‘안행부’)가 가동했던 중대본은 해경의 현장지휘 역량을 보장하고 나아

5) 승객구조를 위해서는 선실에의 접근통로가 있는 선미 쪽으로 접근해야 하지만 123정은 선수 쪽에서 탈출하는 선장과 선원들을 먼저 구조했다. 정장은 승객들이 선실에 갇혀있다는 사실을 인지했으면서도 당황해 승객의 퇴선유도 방송을 하지 않았다.

가 신속하고 효과적인 재난대응을 유도하는 지휘능력을 애초에 결여하고 있었다. 세월호 참사 2달 전 가동된 안행부 중심의 재난관리체계는 부처간 이견으로 업무수행에 필수적인 소방청의 재난분야별 전문조직과 전문인력을 배제한 탓으로 애초에 전문성을 결여하였다. 중대본 실무자들은 순환보직 근무에 의해 배치된 일반 행정직으로 재난관련 전문지식과 경험의 축적이 구조적으로 불가능했으며 사고 당일 ‘중대본 운영매뉴얼’의 미비로 업무분장도 모른 채 참여했다. 게다가 본부장인 안행부 장관은 경찰교육원 졸업식 참석 후 팽목항에 뒤늦게 도착하는 등 초동조치의 지휘에 소홀했다(14:02경). 사고 다음날 현장을 방문한 대통령의 지시로 구성된 범정부사고대책본부(이하 ‘범대본’)는 법으로 정한 중대본의 재난총괄 기능을 무력화시켰다. 결국 국무총리실은 전문성 결여를 인정하고 범대본의 권한을 해양수산부(이하 ‘해수부’) 장관에게 이관해야 했다.⁶⁾

중대본의 정보통제력 상실은 총괄기구의 무능력을 폭로하는 것이었다. 중대본의 역할이 언론브리핑에 제한되었는데도 해경과 해수부의 정보혼선으로 인해 탑승객·구조자 수를 빈번히 정정해야 했다.⁷⁾ 또한 난립한 10여개 대책본부는 제각기 다른 정보와 지시를 내놓으며 지휘체계의 연계성과 복잡성으로 인해 지휘혼란을 가중시켰다.⁸⁾ 중대본은 경기도교육청대책본부의 ‘학생전원구조’ 문자와 언론의 ‘선체진입 성공’ 보도 등을 사실 확인 없이 공식 입장으로 확대·재생산했고, 해경이 사망자를 확인 중이었는데도 ‘인명피해 없음’이라는 오인된 정보를 전파했다. 해경은 피해·구조상황을 6차례나 부정확하게 작성해 전파했으며, 해수부는 국가적 차원의 대응단계인 ‘심각’ 단계의 위기경보 발령을 하고도(09:40경) 청와대 국가안보실(NSC) 등에는 뒤늦게 통보했다(11:06경). 해경은 사고 당일 실제 현장에 투입된 잠수요원이 6명에 불과했는데도 160명이 격실 등의 수색을 실시한 것처럼 허위보고하는(16:33경) 등 수색작업이 행해진 이틀 동안 왜곡된 정보를 유포했다. 급기야 사고 3일째 실종자 가족들은 대국민담화문을 통해 정부의 구조활동에 대한 불신을 드러냈다.

5. 재난피해자에 대한 무배려

생존자와 유가족은 대부분 사고의 악몽에서 헤어나지 못한 채 고통의 나날을 보냈다. 하지만 실종

-
- 6) 해양재난에 대한 지식과 경험이 전무한 국무총리는 지휘권을 다음날인 18일 해수부 장관에게 이양하지 않으면 안 되었다(세계일보, 2014. 4. 21).
- 7) 중대본은 해수부·해경과의 협의 없이 숫자를 집계해 브리핑하다보니 10:00 탑승객 471명, 11:00 탑승객 477명, 12:00 탑승객 476명, 14:00 생존자 368명, 16:30 탑승객 459명 생존자 164명, 20:00 탑승객 462명 생존자 175명 등으로 정정을 반복했고, 17일 09:00에는 탑승객 475명 생존자 179명 사망자 9명 실종자 287명이라고 발표했다(해양자료실, 2014: 114). 5월 7일에 이르러서야 해경은 탑승객 476명 생존자 172명 희생·실종자 304명으로 확정했다.
- 8) 중대본 외에 전남의 ‘지역재난안전대책본부’, 해수부의 ‘중앙사고수습본부’와 인천항만청과 목포항만청의 ‘지방사고수습본부’, 해경본청(인천)의 ‘중앙구조본부’와 서해해경청(목포)의 ‘광역구조본부’, 목포해경서의 ‘지역구조본부’가 설치되었고, 단원고와 연계해 교육부의 ‘중앙사고수습본부’, 경기도·도교육청·안산시의 ‘합동대책본부’, 안산교육지원청의 ‘경기도교육청대책본부’가 설치되었다.

자 가족에 대한 배려는 없었으며 통제의 용이성을 우선하는 관리만 있었다. 재난피해자의 숙박시설로 제공된 체육관은 재난피해자를 위한 쉼터라기보다는 집단수용소에 가까웠다. 특히 경찰은 긴급구조와 재난수습의 부진, 진상규명을 요구하는 재난피해자의 항의집회에 대해 채증, 조직적 방해, 사찰, 미행 등의 적대적 태도로 일관했다. 사고 당일 가족의 생사를 확인하기 위해 현장으로 달려온 500여명의 탑승객 가족들과 병원진료 후 후송된 생존자들은 진도실내체육관에 수용되었다(17:30경). 장기화된 수색작업 동안에 실종자 가족은 24시간 형광등 불빛 아래 칸막이도 없이 사생활이 완전 노출된 체육관 마룻바닥에서 이불 몇 장으로 집단생활을 견뎌야 했다. 대책본부는 그들에게 사고 경위와 현장 상황에 대한 정보를 제공하지 않았다. 왜곡된 수색활동 발표에 항의하는 대책위원회의 대국민담화가 있는 후에야 팽목항과 체육관에서 대책본부의 주기적인 수색상황 발표가 있었다.

소방청 산하 재난심리지원센터는 기관간 유기적 협력이 이루어지지 않은 상태에서 재난 초기에 역할부재로 무력화되었고, 사고 3일째 되던 18일 ‘진도 의료·심리지원단’과 ‘경기도-안산시 통합재난심리지원단’의 비상체제가 보건복지부의 지휘로 출범했다. 통합재난심리지원단은 보름 후 3년 유지 예정의 ‘안산 트라우마센터’로 전환했고 재난피해자를 대상으로 심리상담과 정신적 응급처치를 행하였다. 하지만 여러 지역에 분산된 일반인 생존자와 희생자·실종자 가족은 심리지원에서 배제되었다(노진철, 2014c).

III. 국가위기관리 실패의 사회구조적 원인

노란리본달기 캠페인, 세월호참사 추모집회, 세월호특별법 제정촉구 범국민대회, 세월호참사 진상규명요구 1천만인 서명운동 등으로 표출된 해양재난에 대한 공중의 민감한 반응과 불안은 재난의 발생 빈도가 과거보다 높아졌다거나 사고가 그들의 삶에 직접적인 영향을 미쳤기 때문이 아니다. 세월호 참사는 어떤 결정을 하거나 하지 않은 인간 행위의 직접적인 결과로서 수많은 생명이 죽음을 맞은 것으로 관찰되기 때문에 위험 소통의 주제가 된다. 정부는 관료제에 의한 사회통제를 강화하는데 ‘안전사회’ 담론을 이용한다. 안전사회는 위험의 통제와 차단 또는 일정 수준으로의 유지 등과 같은 위기관리 기제의 강화를 위한 이데올로기로 이해된다. 안전사회를 표방하는 새로운 통제 기제는 영속적인 불안정성과 제한 없는 안전추구에 의해 자신의 존재 기반을 재귀적으로 재생산한다(징엘른스타인·스틀레, 2012). 정부는 재난이 터질 때마다 위기관리의 법령과 제도, 조직의 결함을 언급하면서 아직 개선되지 않은 설계 및 공사, 관리, 초동대처 등의 부실성을 사회통제를 강화해야 하는 근거로 동원했다.⁹⁾ 궁극적으로 국가위기관리는 사회보장과 재난예방, 위험관리를 전제로 모든 사회 영역을 통제할

9) 재난대응의 실패 사례는 수없이 많지만 실패 원인에 대한 관찰은 서울 홍재동 주택 방화화재(2001), 강원도 양양산불(2005), 서울 승례문 방화화재(2008), 서울 우면산 산사태와 춘천 신북읍 산사태(2011), 경북 구미불산 노출(2012) 등에서 정치적으로 쟁점화되었다(정주용·이철주, 2010; 고기봉 외, 2012; 변상호·김태운, 2014). 재난대응에 실패할 때마다 정보부족과 소통부족, 현장요원의 전문성 결여, 외부지원조직과의 협력부재 등이

수 있도록 법적-제도적 여건을 조성하는 것을 목표로 삼는다. 이명박 정부가 청와대 국가안전보장회의(NSC)의 국가위기관리실과 국무총리실의 비상기획위원회의 기능을 행정안전부의 재난안전실에 통합했다면, 박근혜 정부는 행안부를 안행부로 개명해 안전관리본부를 두고 안행부 장관에게 중대본, 중앙안전관리위원회, 안전정책조정위원회, 시·군·구 재난안전대책본부, 현장통합지휘소 등의 지휘권을 집중하였다. 이러한 중앙집권적인 사회통제의 강화는 재난 현장에서 재난관리체계가 반복적으로 작동하지 않은 데 대한 정치 권력의 자기준거적인 작동의 결과물이었다. 세월호 참사의 대응 실패와 그에 따른 정치적 소요는 그동안 정부가 동원했던 안전사회 담론의 타당성에 의문을 던지게 하며, 나아가 국가위기관리를 실패로 이끈 사회구조에 대한 성찰을 요구한다.

1. 연계성과 복잡성 증가로 인한 위험관리의 역설

세월호 참사는 예방-대비-대응 단계에서의 위기관리조직들 간 긴밀한 연계성이 예측치 못한 요소들의 상호작용을 유발하면서 발생했다. 단계 구분은 관리의 편의상 하는 것이고 일상에서 서로 다른 업무에 종사하던 조직들이 재난에서는 일시적으로 긴밀하게 연계되는 방식 때문에 장애나 잘못된 관행, 실수를 유발하는 경향이 있다. 거친 바다에서 선박운항은 위기관리 법령과 제도, 그에 상응하는 감독기관, 대행기관, 재난관리기관 등 위기관리조직의 분화에 의한 관리자의 전문성과 책임성의 강화를 통해 운항의 안전을 보장하고, 예측가능한 위험은 보험제도에 의해 관리하기 때문에 가능하다. 관광여행의 활성화에 맞춘 대형 여객선 급증의 제도적 허용은 국가가 대형화·고속화·과밀교통량에 따른 해양사고의 위험을 통제하고 조절할 수 있다는 전제에 근거한다. 하지만 재난관리체계가 갖추어져 있다 해서 재난사고가 일어나지 않는 것은 아니다. 비록 국가가 복잡한 선박운항의 위험요소들을 관리하더라도 관리조직들 간 상호작용의 요인들이 긴밀하게 연계된다면 재난은 일어날 수 있다.

해양재난의 관리자들이 주의력, 기술, 안전 의식 등의 측면에서 다른 영역의 관리자들보다 전문성과 책임성이 뒤떨어진다고 보기는 어렵다.¹⁰⁾ 다만 재난관리체제는 다양한 조직들 간의 장애 혹은 관리자 등의 만연한 실수를 기대된 정상 상태로부터의 이탈로 해석하는 경향이 있다. 따라서 해양재난과 관련된 법률들은 해운사만이 아니라 위기관리조직들도 규제의 대상으로 간주한다. 이들을 규제하고 위험요소를 제거하지만 하면 성공적인 위기관리와 안전보장이 가능하다는 관료적 기획이 설득력을 얻는다. 하지만 안전에 대한 위기관리조직의 기대가 오히려 조직의 학습을 어렵게 만든다.

재난예방 및 위험요소의 제거에서 조직 행위자의 역할은 제한적이다. 왜냐하면 재난관리체제는 조직간 연계성을 구축해 위험을 통제가능한 것처럼 기만할 수 있으며, 이를 통해 조직 행위자에게 ‘위험 항상성’(risk homeostasis)을 유발할 수 있기 때문이다(페로, 2013: 265). 위험 항상성은 상시적으로 위험에 노출된 선박운항 같은 분야에서 위험의 정도를 일정하게 유지하려는 경향을 일컫는다. 통제는

반복적으로 언급된다.

10) 2000년대 들어 중국 어선의 불법 조업과 관련해 해경의 기능과 조직이 해안치안의 강화에 중점이 두어졌다는 것이 곧 해양재난의 관리에 대한 책임과 기능의 약화를 뜻하는 것은 아니다.

하지만 위험에 처하지 않은 조직 행위자들은 장애, 실수를 줄이려는 시도를 무력화시킨다. 수많은 조직들이 거둬들여 경고를 무시하고 규정대로 작업하지 않거나 일처리를 부실하게 하여 허위와 기만을 일삼는다. 어떤 활동의 안전성이 일정 정도 개선되면 조직 행위자들은 일을 더 빨리 처리하기 위해 때로 선박 안전검사 등 규정된 절차를 생략하거나 정해진 매뉴얼을 무시하는 관행이 만연해 위험을 높인다(페로, 2013: 258). 결국 재난관리체계는 안전과 위험을 동시에 가질 수밖에 없다. 다시 말해서 위기관리의 확실성을 높이려는 국가의 개입이 위기관리조직들 간의 연계성과 복잡성을 증가시켜 오히려 장애가 일어나기 쉽고 통제할 수 없게 만든다는 역설을 낳는다.

2. 관료주의의 복잡성 증가의 역설

국민안전종합대책의 핵심내용인 국가위기관리의 단일한 지휘체계, 유형별·기관별 매뉴얼에 따른 신속대응, 유관기관 및 민간기관과의 유기적 협조체제 구축 등은 관료주의적 위계에 기초했다. 현 정부는 ‘각 부처로 흩어진 재난관리의 일원화’를 강조했다지만 실제로는 자연재해·인적재난과 사회재난으로 위기관리를 이원화했다.¹¹⁾ 그로 인해 재난대응에서 조직간 상호작용의 복잡성이 증가한 것이 세월호 참사의 원인이었다. 핵심적인 문제는 복잡성의 증가 그 자체였다. 조직간 권위적 위계질서의 강화 형태로 구현된 재난관리체계의 복잡성 증가는 재난현장에서 소통의 부재, 기관간 혼선 등으로 현장지휘관에게 상관의 지시를 기다리게 하고 지휘·통제권을 무력화시키는 역설이 일어났다. 관료주의의 복잡한 위계질서는 긴급한 재난 상황에서 결정에 혼란과 지연을 초래했고, 현장지휘관은 책임을 지고 수색·구조상황을 지휘할 수 있는 권한이 없었다. 현장지휘관인 정장은 긴급구조통제단장인 목포해경서장의 지휘를 받고, 목포해경서장은 서해해경청장의 지휘를 받으며, 서해해경청장은 해경청장의 지휘를 받고, 해경청장은 해수부, 해수부는 안행부의 지휘를 받는 관료주의의 복잡한 위계질서가 수색·구조활동에 치명적인 장애로 작동했다.

애초에 전문성을 무시한 국가위기관리의 위계적 구성과 편제는 복잡성을 증가시켜 조직간(부처간, 부처내 조직간) 소통의 장애로 현실의 재난상황에서 무용지물이었다. 신설된 안전관리본부의 중대본 장악은 권력 강화가 재난대응에 필요한 인적·물적 자원의 동원과 지원에 효율적이라는 판단에서였다. 안행부 중심의 단일한 지휘체계는 담당부서에 임명된 공무원은 자신의 행동을 효과적으로 바꾸어 목표에 맞는 성과를 올릴 수 있다는 관료주의적 발상에 기초했다. 그러나 현실에선 공적 프로그램과 실제 능력 사이에 커다란 간극이 발생했다. 중대본 지휘부는 소방청 조직 및 전문인력의 배제로 인한 전문성 부족과 빈번한 조직개편으로 인한 지휘 역량의 한시성으로 인해 재난현장의 보고를 받고도 현장과 유관기관에게 적절한 지시를 내릴만한 통제 능력을 결여했다.¹²⁾ 또한 관련 부처마다 세워진 대

11) 대구지하철화재참사 이후 노무현 정부는 소방청을 통합재난관리기구로 하는 국가위기관리를 출범시켰다. 하지만 현 정부는 사회재난을 안행부로 이관해 재난관리의 총지휘를 안행부에게 맡기고 소방청을 자연재해와 인적재난의 관리기구로 축소시켰다.

12) 중대본 차장인 안행부 제2차관은 행정부처에서만 일했고, 총괄조정관인 안행부 안전관리본부장은 지방행정

책본부들은 지휘 혼선과 통제 혼란을 초래했다. 담당 공무원들이 보고와 의전에 동원되면서 전복된 선박에 갇힌 인명에 대한 구조활동이 지연되었다. 비전문가인 국무총리를 수장으로 한 범대본의 출범 역시 대책본부의 난립으로 생겨난 지휘 혼선을 위계상 상위권자의 권위로 해결하려는 전형적인 관료주의 발상이었다. 즉, 위기에 적극적으로 대응하려던 각 부처의 선의가 현장에서는 긴급구조와 재난수습을 지연시키는 악의로 작동하였던 것이다.

3. 규제의 역설과 직업윤리의 결여

세월호 참사는 선박운항 규제의 대행기관과 감독기관 간 고질적 관행이 치명적인 인명피해를 동반하는 재난을 일으킬 수 있다는 것을 보여주었다. 재난예방과 위험관리는 국가의 헌법적 의무에 속하는 일이지만, 선박의 도입부터 증축, 안전점검, 출항시 안전검사, 운항관리 등을 한국선급과 해운조합, 해양구조협회 등에 대행토록 한 것은 이들 대행기관이 행정기관보다 더 전문성을 갖기 때문이다. 국가위기관리에서의 정부 역할은 대부분 위임·위탁된 대행기관의 감독에 제한되어 있어 자연재해의 위협에 노출된 다른 사회부문들과 유사한 정도로 미약하다. 위험관리 업무에 대한 행정기관의 전문성 결여는 해경과 해수부 관료들이 감독소홀 등 규제에 대한 책임성은 강한 반면(백옥선, 2014: 31이하) 긴급구조 및 재난수습에 대한 책임성은 결여하는 것으로 나타났다(김병섭·김정인, 2014: 114). 규제의 책임성은 역설적으로 현직 관료가 퇴임 후 대행기관에 취업한 전직관료의 로비에 귀를 기울이는 유착관계를 방조했다.¹³⁾ 대행기관은 감독기관의 고위직 관료와 그들의 퇴직후 일자리를 보장하는 공모를 했고, 그 대가로 감독이 느슨해지는 일종의 봐주기식 ‘회피 행동’이 관행으로 자리 잡았다. 그 결과 형식적으로는 재난관리체계가 갖추었지만 현실에서는 대행기관과 감독기관의 잘못된 관행이 선박운항과 그 승객을 모두 재난의 위협에 방치하는 일이 일어났다. 위험규제의 강화가 오히려 위험을 유발하는 ‘규제의 역설’(김영평 외, 2006)이 관피야로 호명될 정도로 정형화된 것이다.

또한 선장과 선원이 아무런 승객구조 조치를 취하지 않고 승객을 위협에 방치한 채 먼저 탈출한 것이나 해경이 선내로 진입해 구조활동을 벌이지 않은 것, 중대본이 재난상황의 통제와 지휘를 포기하고 부풀린 ‘수색작업 발표’를 이어갔던 것,¹⁴⁾ 안행부 국장이 사망자 명단의 상황판 앞에서 기념사진을

이력이 전부였다. 이들은 해양사고에 대처할 만한 전문지식을 결여하고 있었고 평소 해양사고에 대비한 훈련을 받아본 적도 없었다.

13) 세월호 사고 당시 해수부의 고위직 관료 출신이 산하 행정기관 및 협회 14곳 중 11곳에서 기관장을 맡고 있었다. 해운사의 이익단체로 여객선사에 대한 감독권을 갖고 있는 한국해운조합은 역대 이사장 12명 중 10명, 선박검사 업무를 위탁받은 사단법인 한국선급은 11명 중 8명이 해수부 출신이었다.

14) 중대본은 사고 당일 해경 118명, 해군 42명, 경찰 18명 등 총 178명의 잠수인력을 투입했다고 발표했으나 해경 상황보고서에 따르면 4월 16일 오후에 2차례 24명 투입했을 뿐이다. 17일부터 18일 09시까지 함정 173척, 항공기 29대, 잠수요원 532명을 투입했다고 발표했으나, 실체는 헬기 2대, 군함 2척, 경비정 2척, 특수부대보트 6대, 민간구조대원 8명이 구조작업을 했다. 19일 함정 192척과 항공기 31대를 총 4회, 해상수색과 잠수부 563명을 총 15회 선체수색에 투입했다고 발표했으나, 상황보고서에 따르면 총 7회에 잠수요원 14명을 투입했을

촬영하던 것, 방송과 신문이 생존 학생·아동에 대한 무분별한 취재와 왜곡된 속보경쟁, 부정확하고 자극적인 내용전달 등 절제를 잃은 취재 행태를 보인 것 등은 전문가가 자신의 직업활동에서 요구되는 책임성, 즉 직업윤리를 결여한 행동이었다.

이러한 법치주의를 무력화시키는 대행기관과 감독기관의 잘못된 관행, 전문가집단의 전문성 및 직업윤리의 결여는 지난 50여 년 동안 지배해온 발전국가의 개입주의와 무관하지 않다. 1960대부터 80년대까지 국가는 경제개발 5개년계획의 틀에서 다양한 산업 분야에서 대기업들뿐만 아니라 무수히 많은 전문가집단도 등장시켰다. 민주화 이후에도 정부는 발전국가의 정책기조를 그대로 유지한 채 신자유주의적 시장개혁을 단행했으며, 이명박·박근혜 정부는 경제혁신 3개년계획 등 경제성장주의로 회귀했다. 그 결과 기업들은 회사이익을 극대화하기 위해 작업장의 안전 및 건강 규제 위반, 저임금 일자리 및 비정규직 양산, 원·하청 간 불공정 거래, 환경오염, 위험물의 생산 혹은 판매 등 비윤리적 행동을 마다하지 않는 기업윤리의 결여를 드러냈으며, 전문가집단의 직업인들은 개인화되어 사적 이익만 챙기는 직업윤리를 결여한 탐욕의 괴물이 되었다(노진철, 2014b: 145). 특히 IMF관리체제를 기점으로 정부가 정책적으로 모든 사회 영역에 경쟁원리를 강요하면서, 재계와 정계, 관료계, 법조계, 교육계, 언론계 등을 가릴 것 없이 전문가집단은 고용 불안정에 처해 자기절제를 잃었다.

4. 위험규제 완화의 위험

세월호 참사는 발전국가의 개입주의와 신자유주의적 시장개혁조치가 맞물린 무차별적인 위험규제의 완화가 얼마나 위험한지를 보여줬다. 이명박·박근혜 정부는 행정규제를 경제의 효율성과 시장 활력을 위축시키는 경제성장의 저해 요인으로 간주하여 일부 생명·위험관련 규제를 포함하여 규제완화를 무차별적으로 감행했다. 2009년 해운사의 부담 경감을 이유로 여객선의 선령제한을 25년에서 30년으로 완화했다(홍완식, 2014). 선박수명의 5년 연장이 사고 확률을 높이지 않는다는 선판단에서였지만, 시행 후 29.4%에 불과하던 15년 이상 노후선박의 수입비중이 63.2%로 급증하면서¹⁵⁾ 노후화된 선체나 기관실의 기술적 장애로 인한 사고의 확률이 높아졌다. 같은 맥락에서 엔진검사 규정(엔진가동 7000시간 간격→9000시간 간격)과 카페리의 적재 기준(유사 차종과 유사 컨테이너를 포함), 고박 규정(연안 운항 경우 맞출사용 허용) 등 안전점검에 관한 규정의 완화는 해양재난의 위험을 높였다.

선박운항의 위험규제와 관련해서는 선박의 이상시 선장이 서면으로 보고해야 하는 의무를 없앴고, 선박 최초 인증심사 때 해운사가 해야 하는 내부심사도 없었다. 선박 안전을 담당하는 선박검사원, 선박수리기술자 등은 선원에서 제외하도록 ‘선원법 시행령’을 개정했으며, 선박검사원은 정규직이 아닌 파견근로자를 고용할 수 있도록 「파견근로자보호 등에 관한 법률」도 개정했다. 선장의 휴식 시간에는

뿐이다.

15) 2008년 연안여객선 166척 중 선령 21년 이상은 13척에 불과했으나 2012년 말에는 172척 중 39척으로 3배나 늘었다. 내항화물선(화물선·유조선·예인선 등)은 총 2083척으로 그 중 선령 25년 이상 된 선박은 773척으로 늘었다(경향신문, 2014. 6. 15).

1등 항해사, 운항장 등이 선장의 조종·지휘를 대행할 수 있도록 했다. 또 구난과 구조는 외부 민간업체에 외주화하도록 「수난구조법」을 개정했다. 그 결과 정부의 무차별적인 규제완화 조치가 기업들에게 “수단 방법 가리지 않고 돈을 벌어도 좋다”는 신호로 읽히면서 해운사들은 명백한 자기이익 추구 외에는 어떤 규칙도 따르지 않았다. 그것은 세월호 참사에서 부실한 안전점검과 안전검사, 그리고 물살이 거친 항로의 조타를 운항 경력 없는 3등 항해사에게 맡기는 무모한 결정 등으로 나타났으며, 재난대응에서도 해경과 구난회사 ‘언딘’의 구조·구난 계약이 오히려 민간구조대의 투입을 막는 민관 협력의 상실로 나타났다.

5. 권위주의 문화의 유산

위기 상황에서는 모든 것이 불확실하기 때문에 통상 일반인은 탈출을 주저한다(노진철, 2004). 게다가 선장이나 선생이 절대적인 권한을 행사하는 닫힌 구조에서는 비상사태시 협력적인 대처가 불가능하다. 특히 학교의 권위주의 문화는 학생들을 안전책임자의 지시에 순종하게 만든다. 세월호 참사는 안전책임자의 선내 대기지시가 ‘상황이 괜찮기 때문’이라는 착각을 유도해 대다수 학생이 탈출하지 않고 있다가 탈출 시기를 놓쳐 참사로 이어졌다. 권위주의 문화는 안정적 사회관계에서는 집단적 동질성을 공유하는 ‘우리’에게 무조건적 수용과 전폭적 신뢰를 보내 집단적 결속을 강화시키는데 유용하지만(노진철, 2014d: 145), 재난상황에서는 위사람의 잘못된 판단이 많은 인명피해를 야기할 수 있다. 경비정과 주변의 선박들이 구조를 위해 세월호를 향해 빠르게 접근 중이었기 때문에, 선원 중 누군가는 선장에게 퇴선 명령을 내릴 것을 요구했어야 했다. 하지만 선장과 선원 간 권위주의 문화가 그것을 불가능하게 만들었다.

IV. 결론

현대사회에서 재난으로부터 안전한 사회란 없다. 재난은 선진국과 후진국을 막론하고 위험에 대한 통제에 실패했을 때 언제든지 닥칠 수 있다. 세월호 참사 같은 해양재난은 해상교통의 활성화에 따라 언제 어디서나 일어날 수 있는 정상사고이다. 재난에 선진국형과 후진국형이 따로 있는 것은 아니며, 위기관리에 선진국과 후진국의 차이가 있을 뿐이다. 세월호 참사는 다양한 위기관리조직의 장애, 위험관리의 잘못된 관행, 사고 초기 선장·선원의 무대응, 긴급구조에서 재난관리체계의 오작동, 재난총괄기구의 무능력, 재난피해자에 대한 무배려 등이 겹치면서 재난예방과 선내 인명구조, 후속대응에 실패했다. 이러한 대량 인명구조의 실패와 그에 따른 정치적 소요는 정부가 동원하는 안전사회 담론의 타당성과 사회구조에 대한 성찰을 요구한다. 형식적으로는 비교적 완벽한 제도를 갖추었던 국가위기관리가 실패했던 것은 위기관리조직들 간 연계성과 복잡성 증가로 인한 위험관리의 역설, 관료주의의

복잡성 증가의 역설, 행정기관의 전문성 결여로 인한 규제 역설과 직업윤리 결여, 규제완화의 위험, 권위주의 문화의 유산 등의 사회구조적 원인에서 비롯되었다.

국가는 외부 전문가집단의 전문성에 의지해 대형 참사가 터질 때마다 안전 약속과 함께 보다 강화된 위기관리의 법령 및 제도, 조직개편 등의 기술적인 안전대책을 내놓는다. 세월호 참사에 대해서도 정부는 해경 폐지, 안행부 조직 분리, 국민안전처 신설 등의 정부조직 개편, 국가개조론의 상징정치, 「4·16참사 진실규명 및 안전사회건설 등을 위한 특별법」, 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌법」, 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」 등의 법제정, 재난관련 43개 법률안 개정 등을 단행해 사후처리와 재난예방을 위한 법제를 정비했다(홍완식, 2014). 하지만 현실에서 국가개조론은 유병언 일가와 선장·선원의 부도덕, 유가족 보상 논란으로 대체되고, 퇴직공직자의 취업제한기관 및 재취업 제한기간 확대, 인·허가 규제업무 및 조달관련 공직유관단체 임원에 공무원임명 배제, 민간경력자 채용비율 50%까지 확대, 고시제도 폐지 등 여전히 행정기관의 전문성 및 책임성과 관련 없는 대중적 규제로 일관하는 놀라움을 보여주었다. 이것은 정부가 재난의 연쇄에 대해 기술적 안전대책의 제시로 반응하면서 위험과 안전의 끝없는 순환관계를 유지한다는 인상을 준다. 정치인이나 공무원은 사회보장, 재난예방, 위험관리 등의 쟁점과 관련해 전문적 판단 능력을 결여하고 있기 때문에, 정치적 결정에서는 외부 전문가집단의 판단이 최종적인 선택의 준거가 된다. 예컨대 의회는 위기관리 입법 결정에 관리대상인 공중의 의견을 반영하는 토론과정을 생략하거나 형식적인 공청회로 대체한 채 전문가집단의 판단에 의존할 우려가 크다(노진철, 2014a: 30). 정부의 결정도 공개적인 반론의 기회 없이 전문가의 판단으로 대체된 정책판단이 실제의 정책으로 채택될 가능성이 크다.

위험관리와 관련해서는 안전의 가치를 언급하는 것으로 어떤 주제이든 정치적으로 쟁점화할 수 있다. 왜냐하면 안전은 지속적으로 노력하는 것일 뿐 결코 도달할 수 있는 것이 아니기 때문이다. 따라서 모든 형태의 위험을 확인하고 그로부터 안전을 확보하려는 노력은 손실의 발생 이전에 사회통제를 투입하는 결과를 낳는다. 다시 말해서 안전사회 담론은 근본 원인을 찾아내어 제도 개선을 시도하기보다 위계적 관료주의의 위기관리를 강화할 개연성이 더 크다. 국가가 안전사회를 보장할 것이라는 기대, 그리고 결정자와 전문가가 합리적으로 간주하는 것보다 더 엄격한 규제를 요구하는 여론이 정치체계의 구조 변동에 영향을 미치고 있다.

안전사회는 안전을 다른 어떤 사회적 가치보다 상위의 가치로 삼는 사회통제 기제를 표현하고 있으며, 안전사회에 도달하기 위해 공중에 시민의 보편적 의무로서 희생을 요구하기도 한다. 하지만 세월호 참사에서는 재난관리체계가 작동하는 상황에서 바로 재난이 발생한다는 위험관리의 역설이 일어났다. 일상적으로 위험에 노출된 분야는 감수하는 위험의 정도를 일정하게 유지하는 위험 항상성의 경향이 있는 것이다. 형식적 제도의 측면에서 안전을 지향하는 데도 재난관리체계가 현실에서 작동하지 않는 이유는 사람들이 조직의 통제에 잘 따르지 않기 때문이다. 국가위기관리의 '정상적' 작동을 막는 근본 원인은 국가에 대한 낮은 신뢰 수준이다. 대규모 재난이 발생할 때마다 국가에 대한 신뢰는 하락하고, 국가위기관리에 대한 불신은 증가한다. 따라서 안전사회 담론에 의한 사회통제의 강화보

다 더 필요한 것은 국가위기관리에 대한 신뢰 확보이다. 위기관리 정책의 수립에서 공중의 적극적 참여가 국가위기관리에 대한 신뢰를 확보하는 데 필수적이다. 중앙정부뿐만 아니라 지방정부도 실시하는 위기관리는 공중과의 정보 공유가 신뢰 형성에 유리하다.

국가위기관리의 개선방안 논의는 과거의 잘못에 대한 책임귀속과 처벌보다 미래의 위협을 해결하는 데 지향되어야 한다. 신설된 국민안전처는 안행부 안전관리본부의 재난관리정책 기능, 소방청의 재난 대응 및 인명구조 기능, 해경의 해양재난 대응 및 경비 기능을 통합하고 주요 국가위기관리의 기능을 추가해 관련 전문인력을 흡수하였다. 국민안전처는 육상 및 해양에서 일어나는 모든 유형의 재난에 대해 예방, 대비, 대응, 복구의 4단계에 걸친 위협관리를 수행하고 구조·구난을 수행하는 통합 재난총괄기구의 역할을 할 것으로 기대된다. 그러나 긴급구조기관인 소방청과 해경이 전문성을 결여한 국민안전처의 지휘를 받도록 해 놓은 것, 권력자에게 지향된 공무원의 책임성, 조직간 소통 장애 등은 전형적인 관료주의의 폐해로서 앞으로도 국가위기관리를 무력화시킬 수 있는 요인이다. 인적·물적 자원동원의 효율성을 중시하는 관료주의적 발상은 국민안전처가 안행부의 전철을 다시 밟을 수 있다는 우려를 낳는다. 세월호 참사의 치명적인 실패의 원인은 위기관리조직들 간 연계성과 복잡성 증가로 인한 위협관리의 역설, 관료주의의 복잡성 증가의 역설, 행정기관의 전문성 결여로 인한 규제의 역설과 직업윤리 결여로 인해 재난대응 단계에서 현장지휘관의 주도에 의한 구조 활동이 전문성과 책임성을 갖고 자발적, 능동적으로 작동하지 못한 데 있었다.

세월호 참사에도 불구하고 전혀 학습되지 않는 위계적 관료주의의 국가위기관리는 또 다른 재난 가능성을 예고하는 것이고, 여전히 정경유착과 관피아의 유지·강화로 이어질 위협을 내재하고 있다. 긴급구조와 재난수습에서 자원 동원의 효율성을 중시하는 관료주의가 오히려 재난 현장을 관할하는 현장지휘관으로 하여금 상관의 지시를 기다리게 만들어 지휘·통제권의 무력화를 초래한다는 역설이 일어났다. 따라서 긴급을 요하는 재난 현장에서는 현장지휘관의 재난대응 능력의 집중화와 유지에 중점을 두어야 한다. 그것은 모든 위기관리조직이 일관성 있게 움직이도록 현장지휘관에게 전권을 주는 것이다. 다시 말해서 재난대응에서 국가위기관리의 한계를 극복하는 방법은 국민안전처의 역할을 부처간 업무연계를 통한 인적·물적 자원의 지원에 제한하는 것이다.

재난대응에서는 현장을 가장 잘 아는 관할 조직의 장이 지휘권을 행사하고 직급이나 부처의 서열이 높더라도 그 지휘에 따라야 한다. 사건이 예측하지 못한 방향으로 시시각각 변화하는 재난상황에서 가장 중요한 것은 단순화의 원리이다. 불확실한 상황과 급변하는 환경에서 발생하는 급박한 문제에 대한 신속한 조치와 효율적 대응을 위해서는 지휘체계가 단순해야한다. 현장에서 아무도 소신 있게 권한을 발휘하지 못하는 상황이 되면, 우왕좌왕하다가 누구도 책임질 결정을 내리려 하지 않는다. 따라서 신설된 국민안전처는 보고와 지시의 권위적 위계질서의 강화에 의한 지휘체계의 복잡성 증대보다는 책임과 권한을 현장지휘관에게 집중하여, 사고 지역을 관할하는 현장지휘관이 모든 가용한 인력 및 장비의 동원령과 배치 권한 등 긴급한 결정을 내릴 수 있도록 여건을 조성해야 한다.

정치권은 검찰수사와 침몰사고 진상규명 국정조사특별위원회를 세월호 해양재난의 구조적인 근본

원인 파악과 해결책 제시보다는 자신들에게 불편한 진실을 덮는 도구로 활용했다. 조직 행위자들은 확실한 증거가 없는 한 웬만해선 실수를 자백하지 않기 때문에, 비록 세월호특별법 진상조사위원회가 출범하더라도 진상 파악은 쉽지 않다. 책임귀속과 처벌은 단기적인 해결방식일 뿐 근본적인 해결책은 되지 못한다. 긴급한 재난발생시 초동 단계에서 재난대응과 긴급구조·구난의 지휘통제권을 현장소방관이나 해경의 현장지휘관에게 부여하기 위해서는 소방청이나 해경의 기능 변화가 적절하게 법령과 제도로서 현실화되어야 한다. 한편 소방청과 해경의 기능 변화는 위기관리의 법령과 제도 개선의 구체적인 확대 범위와 관련해 논의되어야 할 문제이지만, 앞으로 소방청과 해경의 역할 확대를 위해 권한이양과 분권화는 필수적이다. 또한 소방청과 해경의 기능이 국제적으로 구급·구조, 재난활동, 홍수 및 지진 재난지원, 그리고 사회복지의 기능까지 광범위하게 확대될 수 있는 조건이 형성되어야 한다.

참고문헌

- 고기봉, 이시영, 채진. 2012. 소방의 재난대응체계 개선방안에 관한 연구: 춘천시 신북읍 산사태 대응 사례를 중심으로. 한국화재소방학회 논문지. 26(2): 17-31.
- 김국래. 2008. 정부의 위기관리조직 재설계 필요성 연구: 재난·비상대비·민방위업무를 중심으로. 한국화재소방학회 논문지. 22(2): 1-8.
- 김병섭, 김정인. 2014. 관료 (무)책임성의 재해석: 세월호 사고를 중심으로. 한국행정학보. 48(3): 99-120.
- 김영평, 최병선, 신도철. 2006. 규제의 역설. 서울: 삼성경제연구소.
- 김종구. 2014. 해양사고로 인한 인명피해와 기업의 형사책임: 영미의 사례 및 세월호 침몰사건과 관련하여. 한국도시설계학회지. 15(6): 17-31.
- 노진철. 2004. '압축적 근대화'와 구조화된 위험: 대구지하철재난을 중심으로. 경제와사회. 61: 208-231.
- 노진철. 2010. 불확실성 시대의 위험사회학. 파주: 한울.
- 노진철. 2014a. 불확실성 시대의 제 위험과 국가의 위험관리: 루만의 사회체계이론의 관점에서. 법과사회. 47: 9-38.
- 노진철. 2014b. 세월호 참사의 사회구조적 원인과 재난대응체계의 한계. 해양한국. 6: 138-150.
- 노진철. 2014c. 한국 재난심리지원의 현황과 외국의 실제. 국내·외 재난심리지원의 현황과 실제. 한국상담학회 재난특별대책위원회 8월 연차대회 특별심포지엄.
- 노진철. 2014d. 불확실성 시대의 신뢰와 불신. 파주: 한울.
- 변상호, 김태윤. 2014. 재난과 재난관리정책의 재해석에 기반한 '재난대응 수행원칙'의 도출과 검증: 재난대응 사례에 대한 분석을 중심으로. 한국행정학보. 48(2): 109-136.
- 백옥선. 2014. 해양재난관리체계의 법적 문제점과 개선방안: 여객선 세월호 침몰사건을 중심으로. 중앙

법학. 16(2): 7-52.

이동규, 민연경. 2014. 정부위기 이후, 재난안전의식이 정부신뢰에 미치는 영향: 세월호 참사를 중심으로. 2014 한국정책학회 동계학술대회.

정주용, 이철주. 2010. 책임성의 분산과 위기상황에서의 의사결정: 승례문 화재사건의 재구성. 정부학 연구. 16(1): 243-272.

찰스 페로 지음, 김태훈 옮김. 2013. 무엇이 재앙을 만드는가? 대형 사고와 공존하는 현대인들에게 던지는 새로운 물음. 서울: 알에이치코리아.

토비아스 징엘른스타인, 페어 스톨레 지음, 윤재왕 옮김. 2012. 안전사회: 21세기의 사회통제. 서울: 한국형사정책연구원.

해양자료실. 2014. 감사원 '세월호 침몰사고 대응실태' 중간발표 내용. 해양한국. 8: 109-115.

홍완식. 2014. 세월호 사고에 대한 입법적 성찰. 법학연구. 56: 327-348.

노진철: 독일 빌레펠트대학교(Uni. Bielefeld)에서 N. Luhmann 교수의 지도로 사회학 Diplom과 사회학박사(Dr.rer.soc.)를 취득하였다. 1993년부터 경북대학교 사회학과 교수로 재직 중이며 경북대 사회과학대학 학장을 역임했다. 현재 지역사회학회 회장으로 있으며 한국이론사회학회 회장, 국가위기관리학회 회장, 한국환경사회학회 회장을 역임했다. 관심 분야는 위험, 신뢰와 불신, 환경문제, 공공성, 사회적 포용과 배제 등이다. 저서로는 불확실성 시대의 신뢰와 불신(2014), 불확실성 시대의 위험사회학(2010), 환경과 사회: 환경문제에 대한 현대사회의 적응(2001) 등 다수가 있으며, 논문으로는 “불확실성 시대의 위험들과 정치에 대한 요구증대: 루만의 사회체계이론의 관점에서(2014)”, “루만의 자기생산적 체계이론에서 본 공공성(2013)”, “위험 연구의 패러다임 전환: Beck의 위험사회론에서 Luhmann의 위험의 사회학으로(2009)” 등 다수가 있다(jcrho@knu.ac.kr).