

코어 시스템(Core System)과 국가위기관리시스템의 개선 방향*

- 세월호 재난관리 분석을 중심으로 -

Exploring the Core System of National Crisis and Emergency Management in Korea

- The Case of Sewol Disaster Management -

Jae Eun Lee

Department of Public Administration, Chungbuk National University

Chungdae-ro 1, Seowon-Gu, Cheongju, Chungbuk 28644, Korea

Abstract

The purpose of this study is to seek the core system of national crisis and emergency management system in Korea for the purpose of achieving the effective and efficient response mission. Core system can be defined as a network hub that leads and coordinates a entire system to a specific direction. This paper suggests five major elements which form a core system such as value, institution, leadership, devotion, and expertise. This research reveals several problems of national crisis and emergency management in Korea as follows; absence of core system, unsystematic situation control, inadequate disaster management function, difficulty of policy coordination from 'partition wall effect', non-learning disaster management from the past experience, and so on. This article suggests seven recommendations for improving the national crisis and emergency management in Korea as follows; (1) establishment of core system of national crisis and emergency management, (2) construction of national crisis and emergency management governance, (3) reinforcement of local government capacity for managing disaster, (4) development of democratic job performing mode like support-cooperation-network-coordination, (5) construction of the social-embedded crisis & emergency management system, (6) institutionalization of the new perception and culture of safety, and disaster management in local governments.

* 이 논문은 2014년도 충북대학교 학술연구지원사업의 연구비 지원에 의하여 연구되었음

** Tel. +82-43-2197. Fax. +82-43-268-2197. E-mail. jeunlee@chungbuk.ac.kr

Submission & Publication Process

Received: Aug. 3, 2015 / Revised: Aug. 21, 2015 / Accepted: Aug. 25, 2015

Key words: core system, emergency management, disaster management, Sewol ferry disaster

국문초록

이 논문은 세월호 사고와 같은 대형 참사가 발생하지 않도록 하기 위해 코어 시스템을 통해 국가위기관리시스템의 개선 방향을 제시하는데 목적이 있다. 코어 시스템은 하나의 전체 체계를 일정한 방향으로 지도하고 조정하는 네트워크의 중심(network hub)으로 정의할 수 있고 가치, 제도, 리더십, 헌신, 전문성을 주요 구성요소로 한다. 이러한 코어 시스템의 논의를 바탕으로 살펴 본 우리나라 국가위기관리시스템의 주요 문제점으로는 코어 시스템의 부재, 상황관리의 비체계성, 재난관리 기능의 미흡, 부처 간의 칸막이 효과로 인한 정책조율의 어려움, 과거로부터 학습하지 못하는 재난관리 등이 있다. 여기서는 향후 국가위기관리시스템의 발전을 위한 방안으로 ①국가위기관리 코어 시스템의 구축, ②파트너십을 지닌 국가위기관리 거버넌스 구축, ③지방자치단체 위기관리 역량 강화, ④지원-협력-연계-조정적 민주적 위기관리 업무 수행 방식의 채택, ⑤사회내장형 위기관리시스템의 구축, ⑥새로운 안전 인식과 문화의 제도화, ⑦지방자치단체 중심의 재난관리를 제시하였다.

주제어: 코어 시스템, 위기관리, 재난관리, 세월호 재난

1. 서론

2014년 4월 16일에 세월호 참사가 발생한 후 1년이 지난 시점에서 국민의 87.2%는 우리 사회의 안전이 나아지지 않았다고 평가하고 있다. 세월호 사고 이후, 이전보다 안전하게 느낀다라고 응답한 비율이 11.2%임에 비추어보면, 대다수 국민들이 느끼는 안전체감도는 개선되지 않은 것이다. 이에 국민의 47.4%는 국가의 최우선 과제로 재난관리 시스템의 구축을 꼽고 있는 실정이다(Hankook Ilbo, 2015. 4. 6)¹⁾.

1995년 6월 29일 삼풍백화점 붕괴 참사, 2003년 2월 18일 대구지하철 화재 참사, 2014년 4월 16일 세월호 침몰 참사. 지난 20년 동안 정부는 대형참사를 겪으면서 국가위기관리시스템을 개선하고자 노력해 왔음에도 국민들은 안전을 피부로 느끼지 못하고 있는 것이 현실이다. 우리 사회는 세월호 참사를 계기로 안전을 경시하고 성장과 발전이라는 미명하에 잠복해 있던 많은 문제점들을 밝혀내기도 했다. 사고 발생의 직접적인 원인들은 차치하고라도 관피아라고 불리는 관료와 이해관계자들 사이의 제도화된 유착 관계, 안전의 원칙보다는 수익의 원칙을 중요하게 생각하는 기업 경영 철학, 생명을 값싸게 취급하고 도외시하는 문화 등이 그것이다. 하지만 가장 심각한 것은 인간의 생명에 대한 존중, 인간의 존엄성에 대한 존중, 인간의 근본적 권리에 대한 존중이라는 인류의 보편적 가치를 구현하기 위한 제도적 노력이 이루어지지 않고 있다는 것이다.

1) 세월호 참사가 발생한 이후에도 크고 작은 재난들이 이어졌다. 지난 해 5월 28일에는 전남 장성 요양병원에서 치매 노인의 방화로 21명의 사망자가 발생했고, 10월 17일에는 경기도 판교 콘서트장에서 환풍구가 붕괴해 16명의 사상자가 발생했으며, 11월 15일에는 전남 담양 펜션 화재로 4명이 사망하는 등 국민의 안전을 위협하는 재난 사고들이 발생했다.

위기관리는 인간의 존엄성을 존중하고 구현하기 위해 노력하는 과정이다(Lee, 2012: 17). 개인은 물론 조직이나 사회, 국가의 존재 이유는 궁극적으로 인간의 존엄성과 인간 생명에 대한 존중을 통해 인류가 추구하는 보편적 가치를 구현하는 것이다. 인간으로서의 기본적인 권리가 보장된 상태에서 미래에 대한 꿈과 희망을 만들고 달성하기 위한 노력을 기울이는 것이 가능하다. 따라서 인간의 생명과 안전을 위협하거나 혹은 건강을 해칠 수 있는 모든 위기 요인을 관리하는 것은 사회뿐만 아니라 우리들 자신의 사명이자 소명인 것이다.

오늘날 우리 사회는 도시화, 첨단화, 산업화, 고밀도화, 복잡화, 고도화 되었다. 한 도시의 첨단 스마트 빌딩이나 시설의 시스템 붕괴는 전 사회의 시스템 마비를 가져오는 것이 일상화되고 일반화되는 것이 현실이다. 어린이 통학버스 교통사고, 요양원 화재, KTX나 지하철 등 대중교통 시스템의 마비, 금융시스템의 붕괴, 댐이나 원자력 발전소의 위기 상황 발생, 극심한 사회적 혼란을 가져오는 사회적 범죄, 지반침하 현상으로 일컬어지는 싱크 홀 사고 등 우리 사회 곳곳에는 수많은 재난들이 발생하고 있다. 이처럼 수 없이 다양한 재난 종류와 수많은 시설, 시스템, 기능의 중단, 마비, 붕괴를 중앙정부가 모두 관리하는 것이 가능한가? 어떻게 하면 복잡 다양한 위협으로부터 우리 사회를 안전하게 만들 수 있을까 하는 것이 이 연구의 질문이다.

이 연구에서는 세월호 사고와 같은 대형 참사가 발생하지 않도록 하기 위한 국가위기관리시스템의 개선 방향을 제시하는데 목적이 있다. 이를 위해 먼저, 시스템 이론에서의 코어 시스템의 의미와 구성 요소들을 찾아보고, 지금까지 논의되어 온 국가위기관리시스템의 주요 문제점을 개관해 본다. 다음으로 세월호 참사 사례에서 나타난 국가위기관리시스템의 문제점을 살펴보고, 이를 바탕으로 국가위기관리시스템의 개선 방향을 코어 시스템의 관점에서 제시해보고자 한다.

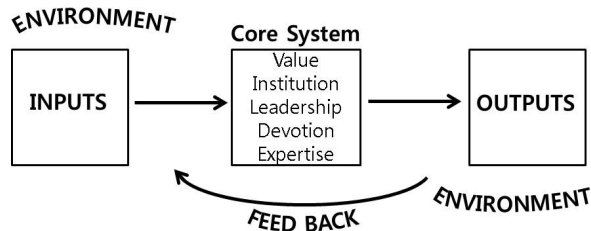
II. 시스템과 코어 시스템에 관한 이론적 논의

1950년대와 1960년대 시스템 이론은 자연현상과 인위적인 현상들을 이해하고 예측하기 위한 새로운 이론적 관점이었다. 이는 과학적 탐구에 있어서 역사적, 환원주의적, 행태적 방법을 지닌 많은 과학 학문에서 채택하고 있는 접근법들과는 구분되었다. 일반 체계 이론은 완전한 전체, 상호관련성과 상호의존성에 대한 과학적 탐구를 위한 새로운 패러다임이었다. 따라서 오늘날까지도 시스템 접근법은 대부분의 학문 분야나 전문직업 분야에서 큰 영향력을 지니고 있다.

이러한 시스템은 전체를 형성하기 위하여 관련된 물건 또는 개념들의 집합이나 배열로 정의할 수 있다. 모든 시스템은 일반적으로 투입, 과정, 산출, 환류와 전류 회로(feedback and feedforward loops), 평형, 항상성, 그리고 개방체계와 폐쇄체계와 같은 시스템 개념들을 사용하여 기술된다. 시스템은 단순한 인과관계적 용어에서 뿐만 아니라 목표 지향적이고 합목적적인(teleological) 용어로도 설명될 수 있다. 이러한 시스템들은 다음과 같이 분류되어 논의되어 왔다. 최초의 시스템 이론가들은 시스템을 실

재하는 시스템(예: 은하계, 세포, 원자)과 개념적 시스템(예: 논리, 수학, 음악)으로 구별하였다. 그리고 일반 시스템 이론 또한 다양한 형태의 시스템 기술, 시스템 철학, 시스템 인식론으로 구분되기도 한다. 또한 시스템 이론가들은 시스템을 환경에 대해 폐쇄된 것으로 혹은 개방된 것으로 보기도 한다. 환경에 대해 더 개방적인 시스템들이 폐쇄 체계보다 더 역동적이고 변화되기 쉽다. 모든 물리적 실체와 추상적 실체가 시스템이라는 용어로 기술될 수 있는 것이다(Overman, 1998: 2203). 시스템은 어떤 목적을 위해 전체로서 기능하고 있는 수많은 상호의존적인 부분들로 구성되어 있다. 예를 들어, 일반 시스템 이론(general system theory)에 따르면, 인체의 활동을 충분히 이해하기 위해서는, 사람들은 상호의존적인 부분들(귀, 눈, 뇌, 등)의 작용을 이해해야만 한다는 것이다. 일반 시스템 이론에서는 전체로서의 체계를 더 잘 이해하기 위해 다양한 전문화된 영역의 지식을 통합한다(Certo, 1989: 44).

그렇다면 코어 시스템이란 무엇인가? 코어 시스템이란 하나의 전체 체계를 일정한 방향으로 지도하고 조정하는 네트워크의 중심(network hub)이라고 정의할 수 있다(Lee, 2014: 23). 우리는 그동안 시스템 모형(system model)에서 시스템의 다양한 투입 요소들을 산출로 전환하는 과정을 블랙박스(black box)로 간주하고 이에 대해 깊은 관심을 갖지 않은 채 사회 시스템이나 정치 시스템을 설명하고 이해해 온 것이 사실이다. 이제 투입 요소들을 산출물로 전환하는 과정의 실체에 대해 관심을 갖고 그 기능과 역할을 찾아내는 것이 코어 시스템을 이해하는데 필요하다. 즉 블랙박스로 간주되어 왔던 전환 과정(conversion process)을 구성하는 것이 코어 시스템이라고 보기 때문이다.



※ Source: Lee(2014: 23).

<Figure 1> Components of Core System

코어 시스템을 구성하는 주요 요소로는 가치(value), 제도(institution), 리더십(leadsrship), 헌신(devotion), 전문성(expertise)이 있다(Lee, 2014: 23). 먼저, 가치란 재난, 공공의제, 사건 등의 상황에서 시스템 운영의 방향을 결정하는 것으로 정의할 수 있다. 방향을 제시해주는 가치가 존재 하지 않는다면, 시스템은 무엇인가를 찾아 목적 없이 숲 속에서 길을 잃고 방황할 것이다. 따라서 어느 한 사회가 목표를 달성하기 위해서는 사회 구성원들이 일반적으로 동의하고 수용하는 바람직한 가치와 철학을 갖춰야 한다. 현재 우리나라는 사회구성원 모두가 동의하고 수용할 수 있는 바람직한 가치와 철학이 정립되어 있지 않아서, 사회 전체적으로 나아가야 할 방향을 잃고 우왕좌왕하고 있는 것으로 판단된다.

둘째, 바람직한 목표를 달성하기 위해, 시스템은 사회 구성원들이 사회적, 법적으로 수용할 수 있는 제도를 만들거나 설치해야 한다. 코어 시스템은 제도를 통해 필요한 기능이나 미션을 수행하기 위한 정당성을 확보할 수 있다. 특히, 사회 시스템이나 정치 시스템의 경우, 정당성을 확보한 법적 제도나 기관이 공식적 임무를 수행하는 것이 목표 달성에 필요하다.

셋째, 바람직한 가치와 정당한 제도적 기반에 근거하여 시스템이 작동되고 있는 경우, 리더십이야말로 시스템을 관리하는데 필수적인 요소다. 리더십은 목표 달성과 구성원의 협력적 업무 수행이라는 차원에서 시스템의 운영에 영향을 주는 요소이다. 이러한 리더십이야말로 공동의 과업을 달성해야 하는 시스템의 성공적 운영에 필수 요소다. 확실히, 성공적인 과업수행을 촉진하기 위해서는 코어 시스템에서의 리더십 성과를 이해하고 고려해야 한다.

넷째, 만일에 시스템이 업무를 성공적으로 수행하고 목표를 달성하고자 한다면, 시스템은 구성원들로 하여금 시스템의 임무에 대한 헌신을 요구한다. 코어 시스템을 구성하는 구성원의 시스템 운영에 대한 헌신은 더 좋은 시스템으로 발전시키는데 기여할 것이다. 구성원의 헌신을 확보한 코어 시스템은 시스템 구성원들로 하여금 필수적인 업무를 수행하게 하는데 강한 영향을 미칠 수 있다.

마지막으로, 시스템은 과업 수행에 필요한 전문성을 지녀야 한다. 전문성은 연습, 훈련, 연구 등에 의해 얻을 수 있는 특별한 지식이나 방법(knowhow)이다. 직무가 점점 더 전문화될수록 시스템은 목표 달성을 위해 전문성에 의존하게 된다. 오늘날 전문성은 시스템을 관리하는 모든 업무의 기반이 된다. 시스템의 환경 변화는 코어 시스템의 전문성을 위협할 수 있다. 코어 시스템에 대한 이들 위협은 새로운 전문가를 받아들이고 기존 활동가들을 교육시킴으로써 줄어든 수 있음을 인식해야 한다.

III. 세월호 재난관리 분석과 연구 질문

<세월호 재난 개요>

세월호 참사는 2014년 4월 16일 오전 8시 48분경 대한민국 전라남도 진도군 조도면 부근 황해상에서 청해진 해운 소속의 인천발 제주행 국내선 여객선인 세월호가 전복, 침몰한 사고이다. 인천 출발 당시 수학여행을 떠난 단원고등학교 2학년 학생 325명과 선원 30명 등 총 476명이 탑승하였으나, 사고로 294명이 사망하고 10명이 실종되었다. 이 사고의 책임은 일차적으로 최초 침몰 징후 후 2시간이 넘는 시간동안 최초 대응을 전혀하지 못하고 승객들 몰래 탈출한 선장 이준석 및 여객선 승무원들, 그리고 배를 무리하게 운행한 청해진해운인 것으로 분석되고 있다. 그러나 사고 발생 후 대응 과정에서 나타난 정부 관료의 책임성 문제도 간과될 수 없다. 세월호 침몰 사고와 관련된 핵심 정부부처인 해양경찰청과 해양수산부의 늦장대응과 책임회피, 이후 밝혀지고 있는 여러 가지 적폐 현상들이 세월호 사고를 악화시킨 주요인으로 세간에 주목을 받고 있다.

(Source: Kim & Kim, 2014: 106).

세월호 참사는 전형적인 ‘임계(臨界)사고’라고 볼 수 있다. 노후 선박의 운항이라는 근본적인 취약성

에 더해 무리한 개조와 증축, 과적, 평형수 부족, 화물고박(固縛) 미비 등의 불법적 관행들이 중첩되어 이미 안전 임계치에 달한 배가 맹골수로의 가파른 물살을 통과할 때 선원들의 운항 실수로 돌이킬 수 없는 사고를 낸 것이다. 하지만 침몰사고가 대형 참사로 이어졌다는 점에서 임계사고로서의 성격은 한 층 두드러진다. 재난구조사령탑이 부재한 탓에 구조작업에 심각한 혼선이 빚어지는데다 당시 안전행정부, 해양수산부, 해경 관료의 무능력과 무책임으로 구조시스템이 거의 작동하지 않았다(Han, 2014: 3). 특히, 선박이 전복되는 위기가 발생했을 때 선원들의 즉각적인 위기대응 조치는 전무했다. 선장, 항해사, 조타수를 비롯한 선박직 승무원 15명의 믿기지 않는 무책임과 자신들만 살겠다고 가장 먼저 탈출한 집단 이기주의, 가까운 해경재난센터가 아니라 엉뚱하게 제주해상교통관제센터로 연락을 취한 조난 신고, 승객들을 오히려 헛갈리게 한 안내방송, 제대로 퍼지지도 않아 아무 쓸모없었던 구명별 같은 것들이 사태를 악화시켰다(Kim, 2014: 101). 이와 함께 구조의 시간과 가능성이 있었음에도 불구하고 국민의 생명을 구하지 못한 정부의 대응에 대해 거의 모든 언론은 일제히 무능, 무책임이라고 비판하고 나섰다. 한걸음 더 나아가, 언론은 국민의 이익을 우선시해야 할 관료가 마피아집단처럼 자신들의 집단이익, 혹은 사익(私益)을 우선시하고 있다면서 연일 ‘해피아’, ‘관피아’ 등의 명칭으로 정부 관료를 비판하고, ‘과연 정부 관료제가 국민을 위해서 존재하는가?’라는 의문을 제기하기까지 하였다(Kim & Kim, 2014: 99-100). 이와 같은 맥락에서 세월호 참사 이후 지금까지 제시되어 왔던 문제점들을 먼저 살펴보자(Lee, 2014: 14-16)²⁾.

첫째, 안전을 위협하는 규제완화의 문제가 있다. 우리나라는 1985년부터 노후선박으로 인한 해난사고 예방을 위해 여객선 사용연한을 철선의 경우 20년으로 제한해 왔다. 그러나 2008년 여객선 사용연한을 행정규제 개선과제로 선정하여 여객선의 선령제한을 완화하였던 것이다. 따라서 세월호는 일본에서 도입될 당시에 이미 18년 동안 사용되었기 때문에 20년 선령제한 규정이 완화되지 않았다면 선박을 사오지 않았을 것이다. 이로부터 안전과 관련된 규제의 경우에는 완화가 능사가 아니며, 오히려 생명과 안전을 위협하는 규제는 강화되는 것이 필요하다.

둘째, 안전점검 기관의 독립성과 전문성이 부족하다는 문제가 있다. 사고를 예방하기 위해서는 평상시에 철저한 안전점검을 하는 것이 필수임에도 불구하고 안전점검을 맡은 대부분의 기관에 해양 분야 전직 공무원들이 자리 잡고 있었다. 이른바 ‘해피아’라고 불리는 해양마피아들이 시민의 안전과 생명을 쥐고 있었던 것이다. 게다가 한국해운조합은 해운사들이 회비를 내서 만든 이익단체인데, 이 기관이 해운사들의 선박에 대한 안전관리를 한다는 것이 처음부터 모순이었다는 비판이 있다. 따라서 퇴직 공무원들이 국민의 생명과 안전을 담보로 해운사의 사적 이익에 기여하고 운영과 관련된 각종 규제를 완화하는 로비를 하는 등의 문제점이 확인되었다.

셋째, 안전 분야에서의 노동의 비정규직화라는 문제가 있다. 언론보도에 따르면 세월호의 경우, 안전

2) 물론 이같은 논의는 세월호 재난에 대한 책임으로부터 자유로울 수 있는 사람 없다는 것을 전제로 한다. 대통령은 물론이고 공무원, 학자를 포함한 모든 국민들이 무거운 책임감을 느끼고 있으며 세월호 희생자들의 죽음을 가치 있게 만드는 길은 다시는 이같은 참사가 발생하지 않도록 해서 무고한 희생이 나오지 않게 만드는 것이다.

핵심이라고 할 수 있는 갑판, 기관부의 70%가 비정규직이었다. 세월호 선장마저도 1년 비정규직이었다. 따라서 위급상황에 대응하는데 있어서 취약할 수밖에 없는 구조적 문제점이 있는 것으로 밝혀졌다. 노동 유연화라는 미명하에 생명과 안전을 다루는 분야에서 일하는 사람들이 비정규직화 됨으로써 전문성의 부족과 상황 대처에의 미흡, 책임감의 부재 현상을 가져오게 되었다는 것이다. 비정규직 계약제 인력의 활용을 통해 선박 운항의 비용을 최소화할 수는 있지만 국민의 생명을 다루는 일을 외주화하고 비정규직화함으로써 불안정한 노동환경을 만드는 일을 중단해야 한다는 지적이다.

넷째, 재난 예방 및 완화 조치가 이루어지지 않았다는 문제가 있다. 예방이란 승객의 안전을 확보하기 위해 사전에 비상상태 계획을 수립하고, 규제를 강화하며, 구조물을 설치하고 승무원과 승객들을 대상으로 안전 교육을 실시하는 등의 활동을 의미한다. 그러나 세월호 참사에서는 사전에 비상상태에 대응하기 위한 사전 계획 수립이나 승무원과 승객을 대상으로 한 안전 교육이 이루어지지 않았으며, 안전 점검조차도 제대로 이루어지지 않았다. 또한 화물 과적에 대한 규제나 화물의 결박 상태 확인조차도 이루어지지 않았다. 또한 평형수 등 선박 안전에 직결되는 규제가 이루어지지 않았으며, 승무원의 안전운행 규정 점검도 없었다. 재난의 예방이나 재난피해를 최소화하기 위한 완화 조치가 전혀 이루어지지 않았던 것이다.

다섯째, 재난 대비 조치가 이루어지지 않았다는 문제가 있다. 대비는 세월호 재난이 발생 한 후에 있을 신속한 대응을 위해 사전에 필요한 사항들을 준비하는 활동 과정이다. 예를 들면, 승선 후에 승객과 승무원들을 대상으로 하여 재난이 발생하는 경우 대응 조치, 대피 연습 및 훈련, 대피경로 지정 및 관리, 매뉴얼 작성 및 연습, 위기대응팀 구성 등의 활동이 이루어져야 한다. 하지만 세월호 사고에서는 승객의 안전을 확보해주기 위한 승무원과 승객의 훈련과 연습이 이루어지지 않았고, 승객의 안전을 위한 승무원 매뉴얼이 갖추어져 있지 않았으며, 비상 시 대피 방법 및 대피경로 지정도 없었다. 또한 구명정 활용상태 점검이나 정보시스템의 운영 및 긴급구조 대비 조치 등이 이루어지지 않았다.

여섯째, 재난 대응 활동이 제대로 이루어지지 않았다는 문제가 있다. 대응은 세월호가 실제로 침몰하는 재난 상황이 발생하는 경우, 재난대응 실무매뉴얼의 실질적 활용이 이루어지고, 승객에 대한 대피 경보, 대피 유도, 긴급구조 활동의 전개, 질서유지 기능의 작동, 탐색 및 구조 활동 등이 이루어지는 것을 의미한다. 하지만 세월호 참사에서는 재난대응 실무매뉴얼의 활용이 이루어지지 않았고, 승객 대피를 위한 승무원의 안내나 정보제공 대신 선실 대기 지시를 내린 한편 주요 승무원들이 먼저 대피를 하였다. 또한 승객의 안전 확보를 위한 적절한 경보나 정보 전달이 이루어지지 않았고, 해경의 긴급구조 활동도 이루어지지 않았다. 심지어는 해경이 어민과 해군의 긴급구조 활동을 저지했다는 보도도 있다.

일곱째, 재난 복구 활동이 제대로 이루어지지 않았다는 문제가 있다. 세월호 참사와 관련된 복구 활동으로는 희생자 시신 안치와 부상자 치유, 유가족 구호 등의 활동이 이루어져한다. 그럼에도 세월호 참사로 인한 희생자의 시신에 대한 적절한 안치 장소 확보와 부상자 치유를 위한 대책이 미흡하였던 것으로 나타났다. 특히, 유가족의 구호 장소가 현장에서 매우 멀리 떨어져 있었다는 문제점과 실내체

육관을 이용함으로써 유가족의 기본적인 인권이 보호되지 않고 연령, 성별, 건강 등을 배려하지 않는 전쟁난민 수준의 구호가 이루어졌다는 문제점이 지적되었다.

여덟째, 정부의 초기 무능력한 대응과 무책임한 관리의 문제가 있다. 세월호 참사 과정 속에서 중앙재난안전대책본부는 사고가 발생한 4월 16일 오후 2시에 공식브리핑을 통해 오후 1시 30분 기준으로 여객선 탑승인원 477명 중 368명이 구조되고, 사망 2명, 실종 107명으로 공식발표를 했다. 그러나 해양경찰청의 집계 내용과 다르자 오후 4시에 정정발표를 하는 등의 문제들을 야기했다³⁾. 또한 급박한 위기 상황 속에서 안전행정부의 중앙재난안전대책본부, 해양수산부, 소방방재청, 해양경찰청 등 정부 지휘체계의 혼선이 발생하여 사건의 주요 개용와 전개 과정이 국민들에게 정확하게 전달되지 못하고 심지어는 6차레나 정확한 탑승객 수와 실종자 수의 집계까지도 혼선을 야기하여 결국 정부불신의 상황으로 확산되었다(Lee, 2014: 113-114).

세월호 참사가 발생한 지 1년이 더 지난 시점에서 국가위기관리시스템을 재점검하고 새로운 틀을 모색하는 것이 필요하다. 국가위기관리시스템을 개선할 수 있는 새로운 틀의 방향을 모색하기 위해 다음과 같은 질문을 해보자. 이들 질문에 대한 답을 찾는 과정에서 우리는 자연스럽게 국가위기관리시스템 전반에 대한 이해도를 높일 수 있는 한편, 개선 방향을 찾을 수 있게 될 것이라고 생각한다.

<Table 1> Research Question

Question	Content
Q 1	대한민국의 위기관리정책과 시스템을 지도하고 이끌어가는 코어 시스템은 있는가?
Q 2	국민안전처 출범은 국가위기관리시스템 혁신의 시작인가, 끝인가?
Q 3	현대 사회에서 국가위기관리의 주체는 누가 되어야 하는가?
Q 4	우리나라에서는 여전히 명령-지시-통제-감독의 위기관리 방식만이 필요한가?
Q 5	우리나라의 재난안전사고는 중앙정부와 지방자치단체가 모두 관리할 수 있는가?
Q 6	우리나라의 모든 재난안전사고 원인은 국민의 안전의식이나 안전불감증 탓인가?
Q 7	지방자치단체는 위기관리 역량과 전문성이 없기 때문에 중앙정부가 해야 하는가?

IV. 세월호 재난을 통해 본 국가위기관리시스템의 개선 방향

3) 안전행 정부는 재난 대응을 총괄·조정하는 본연의 임무(사고상황 및 구조자원 파악, 행정적 지원 등)는 소홀히 한 채 언론 브리핑에 집중(1시간 간격, 총 6회)하였고, 이 과정에서 사실 확인 없이 구조자 숫자를 집계하여 14시 경에는 368명으로 발표하였다가, 16시 30분 경에는 164명으로 정정하여 정부 불신을 초래하였다. 결국 공을 세우려다 망신을 당한 것이다. 해경도 구조성과가 명확하게 드러날 때에는 언론보도를 통해 이를 국민들에게 적극적으로 알렸다. 실제 동원되고 있는 구조 인원과 장비를 부풀려 알렸으며, 구조된 인원만을 강조하여 해경 자신들이 달성한 업적만을 구체적으로 알렸다. 하지만 민간구조업체인 언딘 및 민간 잠수부와의 관계에서도 구조 초기에 해경은 이들을 적극적으로 활용하여 구조 행위를 하기 보다는 구조에 대한 일부 책임을 민간에게 떠넘기려는 행태를 나타냈다. 이와 같이 자신들의 성과가 명확하게 드러나지 않는 부분에서 해경을 비롯한 관료들은 자신들의 책임을 민간으로 전가시켜 정치적 책임성을 회피하려고 하였다(Kim & Kim, 2014: 112-113).

1. 국가위기관리 코어 시스템의 구축

대한민국의 위기관리정책과 시스템을 지도하고 이끌어가는 코어 시스템은 있는가? 국민안전처는 출범 이후 안전혁신 실천방안으로 안전혁신 마스터 플랜의 수립으로 안전정책을 통합적이고 체계적 관리, 재난 및 안전관리 기본법의 엄격한 적용으로 중앙부처와 지자체의 책임강화, 중앙안전관리위원회와 안전정책조정회의 활성화로 안전관리 총괄조정 기능 강화, 국민안전처 조직 융합을 통한 재난안전 전문조직으로의 환골탈태, 안전관리부처 협업으로 정부 안전관리 역량의 극대화를 제시하였다. 이에 따라 국민안전처는 5대 전략 100대 세부과제로 구성된 안전혁신마스터플랜을 발표하였다. 국민안전처가 발표한 안전혁신 실천방안과 안전혁신마스터플랜 뿐만 아니라 정부 각 부처들은 소관 업무 영역별로 안전이나 위기관리와 관련된 수많은 과제들을 제시하고 추진할 것을 약속하고 있다. 이 뿐만 아니라 각 지방자치단체와 각급 공공기관들 또한 나름대로 국민의 안전을 확보하고 위기관리를 위한 방안을 제시하고 있음에도 불구하고 여전히 재난안전사고들이 발생하고 있으며 국민은 불안에 떨고 있는 것이 현실이다. 그 이유는 무엇인가?

국가 사회 전체 차원에서 안전 및 위기관리를 위한 정책과 사업들의 방향을 제시하고 총괄 조정 및 지도하며, 어느 정도로 사업이 진행되고 있는지 점검(monitoring)하는 국가위기관리 코어 시스템(core system)이 존재하지 않는다는 것이다. 이제는 국가 위기관리 정책을 총괄, 조정하고 모니터링할 수 있는 코어 시스템을 구축하는 것이 요구된다. 이를 위해서는 무엇보다도 국민의 안전에 대한 가치가 분명하게 내재화되어야 하고, 제도, 리더십, 헌신, 전문성이 확보된 코어 시스템이 마련되어야 한다.

2. 파트너십을 지닌 국가위기관리 거버넌스 구축

국가, 시장, 시민사회의 틀에서 볼 때, 현대 사회에서 위기관리의 주체는 누가 되어야 하는가? 국가적인 위기가 발생할 때마다 정부는 나름대로 위기 상황에 대처하기 위해 노력하는 모습을 보인다. 하지만 위기관리 정책과 시스템의 개선을 통해 체계적인 위기관리, 장기적이고 철저한 사후 복구, 동일한 재난이나 사고의 재발 방지를 위한 제도적 개선 방안을 마련하고 정착시키는 데는 실패한다. 그 결과, 동일하거나 유사한 재난이 다시금 발생하고, 또 다시 요란스럽게 일회적인 위기관리와 원인 제공자 및 책임자 색출과 처벌을 하곤 한다. 이렇게 동일한 문제와 절차가 반복되는 원인은 무엇인가? 일차적으로는 위기관리의 한 주체인 정부가 전문성을 지닌 공무원을 확보하고 있지 못하기 때문이다. 전문성이 없는 공무원들이 위기관리를 하다 보니 문제를 해결하는 방식이 과거와 유사하게 제시될 수밖에 없는 구조적인 문제가 있다. 다음은 전문성이 없는 공무원이라 할지라도 위기관리 업무를 오랜 기간 동안 맡게되면 숙련도를 높이고 전문성을 향상시킬 수 있지만, 우리나라의 경우에는 순환보직제도의 운영으로 최소한의 역량 향상의 기회마저 없게 되었다는 것이 현실이다.

이보다 더 근원적인 문제는 위기관리의 주체와 관련이 있다. 우리나라의 위기관리는 정부가 주체이

다. 과연 정부 혼자 위기관리를 하는 것이 가능한지 또는 제대로 할 수 있는지에 대해 많은 사람들이 의구심을 갖고 있다. 그것도 전문성과 책임성이 부족한 정부가 국민의 안전을 책임지는 것이 가능한지에 대해 의문을 갖는 것은 당연하다. 일상생활의 안전을 위협하는 생활안전 위기, 즉 식품안전, 의약품 안전, 보건 안전, 치안 범죄 안전, 아동이나 노인, 장애인 등 취약계층의 안전, 생활환경 안전과 같이 수많은 영역에서 발생하는 각종 위기를 정부가 모두 찾아내고 대응하며 관리하는 것이 가능한가? 특히, 오늘날에는 초고층 건물이나 초대형 다중이용시설은 물론 병원, 요양원, 놀이공원, 쇼핑몰, 유치원, 학교, 학원, 각종 편의시설 등이 전국에 산재해 있다. 이처럼 수없이 많은 건축물이나 시설, 시스템, 기능의 안전을 위협하는 요소들을 찾아서 예방하고 대비하며, 위기가 발생 한 후에는 신속하게 대응하고 복구해야 한다고 하면 그것이 정부에 의해 가능한가라는 질문이 생기게 된다.

국가위기관리는 정부, 기업, 시민사회 등 국가를 구성하는 모든 구성원들이 함께 파트너십을 갖고 공동의 노력을 기울여야 하는 것이다. 정부는 이들 부문, 즉 정부부문, 기업부문, 시민사회부문이 각자의 영역에서 해야 할 기능과 역할을 배분하고 조정하며 지원하는 역할을 해야 한다. 또한 위험의 공유(shared risk)에 따른 책임의 공유(shared responsibility)가 이루어질 때 비로소 적절한 위기관리를 이루게 되고, 이를 통해 다른 사람들을 위험으로부터 구할 수 있는 것이다(Comfort, 1999: 3-4).

3. 지방자치단체 위기관리 역량 강화

세월호 참사 이후 지금까지 정부가 내놓은 개선안을 보면, 국민안전처 출범이 대표적인 성과라고 말할 수 있다. 그렇다면 과연 국민안전처는 우리나라의 국가위기관리시스템에서 어느 정도 비중을 차지하는가? 위기관리의 주체를 크게 정부, 기업, 시민사회로 구성된다고 보면, 현재까지 정부의 노력은 세 주체 중에서 정부 부문에 국한하여 이루어져 왔다. 그런데 정부 부문이 중앙정부와 지방자치단체로 구성되어 있는 것이라고 한다면, 그 중에서도 중앙정부에 국한하여 국가위기관리시스템 혁신 노력이 이루어져 왔다고 평가할 수 있다. 그러면 지난 1년 동안 정부가 노력해 온 결과가 국민안전처 출범에 그치고 있는 이유는 무엇인가? 현재 위기관리를 담당하고 있는 중앙정부 고위 공무원들이 지닌 인식의 한계가 그 원인이라고 밖에 볼 수 없다. 결국 대통령의 국가개조 수준의 명령이나 대국민 담화문이 중앙부처 수준으로 하달되면 이를 맡고 있는 공무원이 생각하고 대응 방안을 마련할 수 있는 대안의 수준이 관련 부처 조직의 확대와 관련 법령의 제·개정과 무관하게 있기 때문이다.

국민안전처의 출범은 과거 1995년의 삼풍백화점 붕괴 후에 확대 개편되어 출범한 민방위재난통제본부, 2003년 대구지하철 화재 참사 이후 확대 개편되어 출범한 소방방재청과 동일한 패턴으로 만들어져 온 것 뿐이다. 반면에 전국의 시·도, 시·군·구에서 위기관리 역량을 강화하기 위해 취해진 조치는 무엇이 있었는지 따져봐야 할 일이다. 위기관리 전문성을 지닌 인력들이 새롭게 충원되었는지, 위기관리 전담 공무원들이 교육과 훈련을 받음으로써 역량이 강화되었는지, 또는 위기관리 예산이 충분히 증가했는지 등에 대해 고민해야 한다. 또한 전국의 각 지역에 있는 시민단체나 시민들이 자신들이 살고

있는 지역의 안전을 위협하는 요소들을 찾아내고, 문제점들을 개선하고, 지방자치단체나 관련 단체들 간에 협력할 수 있도록 지원하는 조례나 지침과 같은 제도적 틀이 마련되어야 한다.

21세기의 새로운 국내·외적 사회구조의 변화로 인해 우리나라 위기관리에서의 공공부문, 특히 정부 부문이 가지는 한계가 여실히 노정되고 있으며, 국가 사회 전체적인 차원에서 위기관리를 위한 인적·물적 자원의 효율적 활용에도 문제점들이 제기되고 있다. 따라서 새롭게 출범한 국민안전처는 기존에 지니고 있던 고리타분한 인식의 틀을 넘어서 226개 지방자치단체의 위기관리 역량을 실질적으로 강화할 수 있는 방안을 마련하는 한편, 민간부문과의 협력적 관계와 파트너십을 갖고 공동의 노력을 기울이는 것이 필요하다.

4. 지원-협력-연계-조정 의 민주적 위기관리 업무 수행 방식 채택

세월호 참사가 발생한 이후 많은 전문가들과 언론에서는 재난대응의 컨트롤 타워(control tower)가 없다는 지적을 해 왔다. 재난 현장에서의 인명 구조와 상황 관리에서는 전문가에 의한 컨트롤 타워가 제 기능을 수행하는 것이 필요하다. 재난 대응 컨트롤 타워는 재난 현장에서의 전체적인 상황을 관리하고 임무 수행을 감독하기 위한 총괄적인 지시와 감독의 기능을 수행하는 것이 필요하다. 하지만 국가위기관리는 대응 기능만을 수행하는 것이 아니라 위기가 발생하기 전의 예방, 대비와 위기 발생 후의 대응과 복구 활동을 모두 포함하는 한편, 정부, 기업, 시민사회 영역의 여러 다양한 기능과 업무를 조정하는 것으로 구성되어 있다. 따라서 일상적인 위기관리 활동에서는 컨트롤 타워 방식의 운영 논리가 적용되어서는 안된다. 즉 컨트롤 타워가 명령, 지시, 통제, 감독이라는 비상시의 권위주의적 운영 논리에 기반하여 업무를 수행하는 것을 본질로 삼고 있다면, 국가위기관리는 지원, 협력, 연계, 조정이란 새로운 운영 논리를 채택하는 것이 필요하다. 특히, 중앙부처간의 관계는 물론 중앙정부와 지방자치단체, 정부와 기업, 정부와 시민사회의 위기관리 업무 수행은 일상의 민주적 파트너십 운영 논리에 입각하여 이루어져야 한다.

위기 상황이 아닌 평상시에 군사 작전과 같은 중앙집권적인 방식을 취하게 되면 각 지방자치단체별 특성이나 지역 특성, 기관별 특수 상황을 인정하지 않게 됨으로써 개별 상황에 적합한 위기관리가 이루어지지 않는다는 문제점이 발생하게 된다. 위기관리의 기능 및 과정은 서로 유기적으로 밀접하게 연계되어 있다. 복잡·다양한 위기관리 행정 수요와 문제 해결을 위한 전 부서적 협력이 요구되므로 유기적 네트워크의 형성이 강조(Han, 2002: 152)되기 때문이다.

또한 중앙정부의 역할이 모든 위기관리서비스를 직접 제공하는 것으로부터 위기관리 지원자의 역할로 바뀌어야 한다. 이제 중앙정부는 직접적인 위기관리 서비스 제공자(service provider)로서의 역할을 포기하고, 위기관리서비스 지원자 또는 조정자(service supporter or coordinator)로서의 역할을 하는 것이 바람직하다. 오히려 위기관리서비스 제공자는 지방자치단체가 수행하는 것이 적절하다. Shin(2014: 44)에서도 중앙집권적인 방식보다 지방의 조직을 강화하고 중앙에서는 지방을 지원하는 구

조로 시스템이 개선되어야 한다는 의견을 보이고 있다.

5. 사회내장형 위기관리시스템의 구축

우리나라의 재난안전사고는 중앙정부와 지방자치단체가 모두 관리할 수 있는가? 대한민국에 있는 요양원, 유치원, 병원, 초고층아파트, 상업시설 건물, 대형 백화점 및 쇼핑센터, 터널, 은행, 전력시스템, 항구, 공항, 학교 등에서 발생하는 모든 재난 및 안전사고 모두를 정부가 예방하고 대비하는 것이 가능한가? 우리나라는 이미 첨단화, 산업화, 도시화, 고도화된 네트워크 사회다. 어느 한 시설이나 시스템에서 발생한 재난이나 사고는 다른 시스템의 붕괴나 마비로 이어지고 있다. 발전소의 기능 마비는 전력 중단으로 그치는 것이 아니라 국가 사회 전반의 마비로 이어지고, 대형 오피스 빌딩이나 상업시설의 붕괴나 기능 마비는 연관된 기업의 업무 중단이나 대규모 경제적 손실을 가져오게 된다. 후쿠시마 원전 폭발 사례에서 본 바와 같이 초대형 재난의 발생은 국가의 경계를 넘어서서 국제적인 위기로 발전하는 것이 오늘날의 현실이다. 특히, 세월호 참사는 말할 것도 없이 마우나 오션 리조트 붕괴사고나 요양원 화재 사고, 병원, 학교, 호텔, 쇼핑몰, 하수도, 댐, 철도, 항공기 등에서의 크고 작은 재난이나 사고의 발생은 국가적인 관심사인 동시에 사회 전반의 시스템 마비를 가져오고 있다. 그 뿐만이 아니라 대형 교통사고, 건설안전 사고, 산업재해, 식생활 안전 등 다양한 사건, 사고들도 지역사회는 물론 국가사회의 위기로 인식되는 것이 현실이다.

‘세월호 침몰 사고’는 항상 예상치 못한 영역에서 대형 사고가 발생한다는 것을 보여주었다. 사소한 사고도 예상치 못한 영역에서 발생할 경우 통제력을 상실하기가 쉽고 대재앙으로 이어질 수 있는 것이다(Rho, 2014: 145). 대한민국 내에서 발생하거나 심지어는 해외에서 발생하는 모든 사건 사고나 재난을 국민안전처나 지방자치단체가 사전에 예방하고 대비할 수 있을까? 불가능하다. 우리나라뿐만 아니라 어느 사회에서도 단일 정부부처나 기관이 또는 정부 부문이 언제, 어디서, 무슨 사고가 터질 것 인지를 모두 예측하고 대비하는 것은 불가능하다. 따라서 이제 국가위기관리시스템이 바뀌어야 한다. 개별 가정이나 기업, 시설, 건물 등 사회 체계를 구성하는 모든 개별 조직들이 스스로 재난이나 위기를 사전에 탐색하고 예방하며, 효율적으로 대응할 수 있도록 위기관리 역량을 키우는 사회내장형 위기관리시스템(social-embedded crisis & emergency management system)을 국가위기관리의 근간으로 해야 한다. 즉, 국가 사회에 있는 모든 시설, 시스템, 건물, 사업, 기능 등에 위기관리시스템이 내장될 때 비로소 안전한 사회가 될 수 있다.

6. 새로운 안전 인식과 문화의 제도화

인적재난이나 안전사고가 발생하면 안전의식이 부족하다거나 안전문화가 정착되지 않았기 때문이라고 말한다. 그러면 정말 우리나라의 모든 재난안전사고 원인은 국민의 안전의식 부재나 안전불감증 탓

인가? 결국 일상생활에서 발생하는 대부분의 사고의 주된 원인은 국민들이 안전의식을 갖지 않았거나 안전불감증에 빠져있기 때문이라고 할 수 있는가? 아니면 국민들 사이에 안전문화가 정착되지 않아서 문제가 발생한 것이기 때문에 정부는 책임이 없다고 말할 수 있는가? 그렇다면 이들 사고가 발생하는 것은 결국 국민이 안전을 경시했기 때문인가?

문제의 원인을 의식이나 문화의 탓으로 돌리면 그 해결방안을 찾기가 어려워진다. 그렇다면 안전의식의 부재나 안전불감증, 안전문화의 실종과 관련하여 정부나 기업, 시민사회가 해야 할 일은 없는가? 안전불감증은 ‘안전하지 않은데 안전한 것으로 잘못 인식하는 현상’이라고 정의할 수 있다. 이런 현상은 매우 안타깝지만 우리나라에서는 일반화된 현상이라고까지 이야기할 수 있다. 사실 재난이나 사고의 발생을 예방하거나 억제하는데 있어서 정부의 안전과 위기관리에서의 역할은 매우 중요하다. 또한 민간 기업에서 종사하는 근로자들의 안전 문제와 관련해서는 기업의 역할이 중요하고, 시민의 안전과 관련해서는 시민단체의 역할이 중요한 것이다. 즉 정부는 안전과 관련된 각종 제도, 즉 법령, 규제, 지침, 절차 등을 만들고 이를 통해 우리의 안전이 나아가야 할 바를 정해줘야 한다. 기업 역시 사내의 안전을 저해하는 요소들을 밝혀내는 한편, 근로자의 안전을 확보하기 위한 각종 시설 및 시스템을 개선해야 한다. 시민사회를 대표하는 각종 시민단체 또한 지역 공동체의 구성원인 시민의 안전을 지키는 것이 주된 임무다.

그리고 지금부터라도 정부와 기업, 시민사이의 원활한 관계를 만들고 안전을 제도화할 수 있는 법령과 기구, 규제, 절차 등을 만드는 것이 필요하다. 특히, 제도 속에는 보이지 않는 관행과 관습, 관계를 포함한다. 따라서 과거의 잘못된 관행이나 관습을 없애고 새로운 보이지 않는 제도를 만드는 것 또한 위기관리 주체들의 역할인 것이다.

따라서 현재의 잘못된 의식과 안전불감증을 치유하고 새로운 안전문화를 만들기 위해서는 무엇보다도 교육, 훈련, 연습을 통해 형성된 올바른 인식과 지식을 갖추는 것이 필요하다. 그리고 이에 기반하여 안전을 가장 중요시하는 신념, 의식, 가치관, 생활, 행동, 전통, 관습을 구축해야 한다. 이러한 맥락에서 보면 정부는 학생, 성인, 직장, 시민 교육 및 학습 과정을 통해 안전에 관한 지식과 정보, 가치관을 공유하기 위한 법 제도를 구축해야 한다. 이와 동시에 각종 언론 매체, 즉 TV, 라디오, 신문 등을 통해 우리의 생활양식과 행동양식 등을 변화시키기 위한 노력을 기울일 수 있도록 법령을 정비하는 것이 요구된다. 이 과정에서는 성인인 부모를 대상으로 하는 교육 및 방송의 협조가 필요하다. Kim(2013: 30)에 의하면, 현재 우리나라의 분위기는 학교에서 안전 교육을 받고 안전한 행동을 하려는 자녀에게 불안정한 행동을 선도하면서 안전 행동을 무효화하는 부모들의 안전불감증 때문에 악순환이 연속되고 있는 실정이다. 한 시민단체에서 방송국의 협조를 받아 실시한 실험에서, 잘못된 부모의 행동이 안전교육을 받은 자녀의 안전 행동 습관을 80%나 무효화하여 버리는 결과를 초래하는 것으로 나타나기도 했다. 세월호 참사는 갑자기 인재로 일어난 대형 사고이기 때문에 그 참혹함과 비극성이 크다. 인재의 측면은 국가 안전 구조 제도, 교육 제도, 경영 방식, 사회문화적 행태 등 전방위에 걸친다(Kim & Yang, 2014: 184). 따라서 이를 국가적으로나 사회적으로 안전의식, 안전문화를 정착하고

안전불감증을 없애려는 노력들을 제도화할 필요가 있다.

7. 지방자치단체 중심의 재난관리

우리나라의 지방자치단체는 위기관리 능력이 부족하기 때문에 중앙정부가 지시하고 통제하고 명령하고 감독해야만 된다고 생각하는가? 그러므로 지방자치단체의 위기관리 역량을 강화하고 전문성을 확보하기 위한 예산이나 전담 공무원을 배치해도 제대로 위기를 관리하지 못할 것이라고 생각하는가? 그렇다면 대한민국 정부 수립이후 지금까지 지방자치단체의 위기관리를 위한 충분한 예산, 인력, 조직을 준 적이 있는지, 그리고 지방자치단체의 시민안전 확보를 위한 전문성을 강화시키려고 시도한 적이 있는지 궁금하다. 물론 이와 동시에 지방자치제도 실시 이후 시·도지사나 시장, 군수, 구청장들이 시민의 안전에 관심을 갖고 나름대로 많은 노력을 기울여 왔는지도 따져볼 일이다. 하지만 세월호 참사 이후 대한민국의 위기관리시스템을 개선하기 위한 방안을 모색하는 과정에서, 주민과 직접적으로 밀착하여 행정을 펼치는 지방자치단체야말로 위기관리 역량을 갖추고 주민의 안전을 도모하는 가장 중요한 행위자라는 사실을 깨달아야 한다. Edwards & Goodrich(2007: 43-44)에 따르면, 역사적으로도 위기관리 기능은 일반적으로 소방서, 경찰서 등과 같이 지방정부의 범위 내에 있어왔다.

이제 정부 부문에서는 국민안전처가 아니라 지방자치단체를 중심으로 하는 새로운 재난관리체계의 틀을 모색해야 한다. 그렇다면 지방자치단체의 위기관리 역량을 강화하기 위해서는 무엇을 해야 하는가. 첫째, 226개 기초자치단체의 재난관리 역량을 강화하기 위해 재난관리 전담 인력을 확충하고, 전문성을 강화하기 위한 교육과 훈련, 연습을 통한 전문가 양성을 해야 한다. 특히, 현재와 같이 순환보직제를 통해 일시적으로 재난관리 업무를 담당하거나 다른 업무와 함께 부가적으로 재난업무를 담당해서는 안 되고 재난관리 업무를 지속적으로 수행할 수 있는 인사행정시스템을 갖춰야 한다⁴⁾. 둘째, 재난관리 전담 부서에 충분한 권한과 책임을 함께 부여하는 한편, 현장에서의 현장지휘체계를 확립해야 한다. 현장에서 실질적으로 경보를 울리고, 인명을 구조하며, 주민을 안전한 장소로 대피시키는 한편, 부상자 치료와 응급의료서비스를 제공하는 등의 조치가 이루어질 수 있어야 한다. 또한 지방자치단체 현장지휘책임자의 지휘아래 유관기관 및 단체의 인력들이 일사불란하게 따를 수 있도록 하는 것이 필요하다. 셋째, 지방자치단체 스스로 바람직한 재난관리체계를 만들기 위해서는 지역의 공공기관, 기업, 시민단체들이 적극적으로 참여해야 하는 한편, 이를 제도적으로 뒷받침할 수 있는 조례가 제정되어야 한다. 지역 위기관리 거버넌스 체계를 구축하는데 있어서 무엇보다도 시민들이 자발적으로 안전을 위협하는 요소들을 탐색하고, 시민들이 안전위해 요소들을 거버넌스 조직에 신고하는 한편, 시민단체와

4) 일반 행정직의 순환보직 관행은 재난관련 전문가가 육성되는 것을 구조적으로 막았다. 따라서 컨트롤 타워는 구성되었지만 전문성 결여로 인해 그 역할이 올라오는 다양한 보고들을 수집해 대언론 브리핑을 하는데 제한될 수 밖에 없었다. 그것도 탐승인원 및 생존자, 실종자 숫자의 잦은 반복과 정정 발표로 정보통제력에 대한 신뢰를 일찍이 상실했다(Rho, 2014: 142).

지방정부가 함께 이를 개선해 나가는 공동 노력이 요구된다. 특히, 재난 예방 활동과 재난 발생 시 참여하는 기관 간의 협력체계가 중요하다.

V. 결론

세월호 참사는 살아남은 국민들에게 무한 책임을 남겨주었다. 세월호 참사가 발생한 지 1년이 지난 이 시점에서 우리나라에서는 왜 그같은 끔찍한 참사가 반복적으로 일어나고 있는지에 대해 더 이상 묻지 않고 있다. 이제 희생자와 유가족들이 요구하고 있는 것은 우리나라에서 더 이상 이런 끔찍하고 안타까운 참사가 발생하지 않는 안전한 사회를 만들어달라는 것이다. 따라서 이 연구에서는 세월호 사고와 같은 대형 참사가 더 이상 발생하지 않도록 하기 위해 국가위기관리시스템을 개선할 수 있는 방안을 제시하는데 목적을 두었다. 이를 위해 여기서는 먼저, 연구의 배경 및 목적을 살펴본 후, 시스템과 코어 시스템의 이론적 내용을 살펴보았다. 다음으로, 세월호 참사에서 나타난 재난관리의 문제점들을 언론 보도, 기존 연구 등을 통해 도출된 내용을 위주로 하여 살펴보았다. 셋째, 세월호 참사를 통해 국가위기관리시스템의 개선 방안을 도출하기 위해 연구의 틀을 코어 시스템, 상황관리, 재난관리 기능, 정책조율 기능, 재난관리 운영 메카니즘 등으로 제시하였다. 그리고 개선 방안을 제시하기에 앞서 국가위기관리시스템의 개선을 위한 연구 질문을 제시하였다. [질문 1] 대한민국의 위기관리정책과 시스템을 지도하고 이끌어가는 코어 시스템은 있는가? [질문 2] 현대 사회에서 국가위기관리의 주체는 누가 되어야 하는가? [질문 3] 국민안전처 출범은 국가위기관리시스템 혁신의 시작인가, 끝인가? [질문 4] 우리나라에서는 여전히 명령-지시-통제-감독의 위기관리 방식만이 필요한가? [질문 5] 우리나라의 재난안전사고는 중앙정부와 지방자치단체가 모두 관리할 수 있는가? [질문 6] 우리나라의 모든 재난안전사고 원인은 국민의 안전의식이나 안전불감증 탓인가? [질문 7] 지방자치단체는 위기관리 역량과 전문성이 없기 때문에 중앙정부가 해야 하는가?

이 논문에서는 이들 질문에 대한 답을 찾는 과정에서 국가위기관리시스템의 개선 방향을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 우리나라에서는 국가 사회 전체 차원에서 안전 및 위기관리를 위한 정책과 사업들의 방향을 제시하고 총괄 조정 및 지도하며, 어느 정도로 사업이 진행되고 있는지 점검하는 국가위기관리 코어 시스템이 존재하지 않는다. 따라서 국가 전체 차원에서 안전사회를 만들기 위한 국가위기관리정책과 시스템을 이끌어가고 조정하며 점검하는 코어 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 둘째, 국가위기관리는 정부, 기업, 시민사회 등 국가를 구성하는 모든 구성원들이 함께 파트너십을 갖고 공동의 노력을 기울여야 한다. 이를 위해 정부는 정부부문, 기업부문, 시민사회부문이 각자의 영역에서 해야 할 기능과 역할을 배분하고 조정하며 지원하는 역할을 수행해야 한다. 셋째, 국민안전처는 우리나라의 국가위기관리시스템의 세 주체인 정부, 기업, 시민사회 중에서 정부 부문의 개혁 노력의 일환으로 설립되었으며, 정부 부문중에서도 중앙정부에 국한하여 국가위기관리시스템 혁신 노력이 이루어져

은 것이라고 평가할 수 있다. 따라서 226개 지방자치단체의 위기관리 역량을 실질적으로 강화할 수 있는 방안을 마련하는 한편, 민간부문과의 협력적 관계와 파트너십을 갖고 공동의 노력을 기울여야 한다. 넷째, 그동안 위기 대응위주의 명령, 지시, 통제, 감독이라는 비상시의 권위주의적 운영 논리에 기반하여 업무를 수행해 오던 것을 지원, 협력, 연계, 조정이라는 민주적 파트너십 운영 논리로 전환해야 한다. 또한 중앙정부의 역할이 모든 위기관리서비스를 직접 제공하는 것으로부터 위기관리 지원자 또는 조정자의 역할로 바뀌어야 한다. 다섯째, 어느 사회에서도 단일 정부부처나 기관이 또는 정부 부문이 언제, 어디서, 무슨 사고가 터질 것인지를 예측하고 대비하는 것은 불가능하다. 따라서 이제 국가위기관리시스템이 정부 중심형 위기관리시스템으로부터 개별 가정이나 기업, 시설, 건물 등 사회 체계를 구성하는 모든 개별 조직들이 스스로 재난이나 위기를 사전에 탐색하고 예방하며, 효율적으로 대응할 수 있도록 위기관리 역량을 키우는 사회내장형 위기관리시스템으로 바뀌어야 한다. 여섯째, 안전사회를 만들고 안전문화를 정착시키며 안전의식을 높이기 위해서는 정부와 기업, 시민사이의 원활한 관계를 만들고 안전을 제도화할 수 있는 법령과 기구, 규제, 절차 등을 만들어야 한다. 즉 정부는 학생, 성인, 직장, 시민 교육 및 학습 과정을 통해 안전에 관한 지식과 정보, 가치관을 공유하기 위한 법 제도를 구축해야 하는 동시에 각종 언론 매체, 즉 TV, 라디오, 신문 등을 통해 우리의 생활양식과 행동양식 등을 변화시키기 위한 노력을 기울일 수 있도록 법령을 정비하는 것이 필요하다. 마지막으로, 주민과 직접적으로 밀착하여 행정을 펼치는 지방자치단체야말로 위기관리 역량을 갖추고 주민의 안전을 도모하는 가장 중요한 행위자라는 사실을 깨닫는 것이 필요하다. 따라서 정부 부문에서는 지방자치단체를 중심으로 하는 새로운 재난관리체계의 틀을 모색해야 하며, 이를 위해 기초자치단체의 재난관리 역량을 강화하기 위해 재난관리 전담 인력 확충, 교육과 훈련, 연습을 통한 전문가 양성, 전문가 양성 인사행정시스템의 도입, 재난관리 전담 부서에 대한 충분한 권한과 책임의 부여 및 현장지휘체계 확립, 조례 제정 등이 필요하다.

References

- Certo, Samuel C. 1989. *Principles of Modern Management: Functions and Systems*. 4th ed. MA: Allyn and Bacon, Inc.
- Comfort Louise. K. 1999. *Shared Risk: Complex Systems in Seismic Response*. Pergamon, Elsevier Science Ltd.
- Edwards, Frances L. and Daniel C. Goodrich. 2007. Organizing for Emergency Management. William L. Waugh Jr. and Kathleen Tierney. eds. *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. 2nd. ed. Wasington, D. C.: ICMA Press.

- Hankook Ilbo. 2015. 4. 6.
- Han, Ki Wook. 2014. Sewol Ferry Disaster and Project of Innovation 'Critical Society' .
The Quarterly Changbi. 42(2): 2-9.
- Han, Se Eok. 2002. An Exploratory and Practical Study on Intelligent Administrative Organization: The Case of Disaster Administration. Korean Public Administration Review. 36(1): 139-158.
- Kim, Byung Sub and Jeong In Kim. 2014. Reinterpretation of Bureaucratic (Ir)responsibility: Focused on Sewol Ferry Accident. *Korean Public Administration Review*. 48(3): 99-120.
- Kim, Chan Oh. 2013. The Risk Arrogance and Safety Culture. *Disaster & Safety*. 15(1): 28-131.
- Kim, Hun Sik and Jeong Ho Yang. 2014. The Application Methods of Dark Tourism Contents in SEWOL-HO Ferry Accident. *Journal of The Korea Contents Association*. 14(8): 176-187.
- Kim, Min Joo. 2014. Heinrich's Law. Seoul: MiraeuiChang.
- Lee, Jae Eun. 2012. Crisis Management Science. Seoul: Daeyoungmunhwasa.
- Lee, Jae Eun. 2014. Sewol Ferry Disaster and Desirable Crisis Management System. SAPA News & Platform. 25: 12-17.
- Lee, Jae Eun. 2014. Core System and Disaster Management: Failure of the Sewol Ferry Disaster Response System. *Journal of Safety and Crisis Management*. 4(2): 20-26.
- Lee, Sun Young. 2014. Public Accountability of the Sewol Ferry Case: Comparative analysis of the Korean Individual Ministerial Responsibility and Accountability in Japan. *Journal of Government and Policy*. 7(1): 99-120.
- Overman, E. Samuel. 1998. Systems Theory. Jay M. Shafritz (editor in chief). *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Vol. 4. Boulder, CO: Westview Press.
- Rho, Jin Cheol. 2014. Social Structural Causes of Sewol Ferry Disaster and Limitation of Disaster Response System. *Maritime Korea*. 6: 138-150.
- Shin, Yong Shik. 2014. A Study on Reform of the Disaster Management System after Sewol Ferry Disaster. *Korean Review of Crisis & Emergency management*. 10(8): 29-50.

- 김민주. 2014. 하인리히법칙. 서울: 미래의 창.
- 김병섭, 김정인. 2014. 관료 (무)책임성의 재해석: 세월호 사고를 중심으로. 한국행정학보. 48(3): 99-120.
- 김찬오. 2013. 안전불감증과 안전문화. 재난안전. 15(1): 28-131.
- 김현식, 양정호. 2014. 다크 투어리즘의 세월호 참사에 대한 적용 방안 연구. 한국콘텐츠학회논문지. 14(8): 176-187.
- 노진철. 2014. 세월호 참사의 사회구조적 원인과 재난대응체계의 한계. 해양한국. 6: 138-150.
- 신용식. 2014. 세월호 여객선 재난 이후 재난관리시스템 개선에 관한 연구. 한국위기관리논집. 10(8): 29-50.
- 이선영. 2014. 행정 책임성에 관한 연구: 일본의 설명책임과 한국의 개인책임 비교분석을 통해 본 세월호 참사. 정부와 정책. 7(1): 99-120.
- 이재은. 2012. 위기관리학. 서울: 대영문화사.
- 이재은. 2014. 세월호 사고와 바람직한 재난관리체계. SAPA News & Platform(서울행정학회). 25: 12-17.
- 한국일보. 2015년 4월 6일자.
- 한기욱. 2014. 세월호 참사와 '임계사회' 혁신의 과제. 창작과 비평. 42(2): 2-9.
- 한세억. 2002. 지능적 행정조직의 탐색과 실천: 재난행정 사례를 중심으로. 한국행정학보. 36(1): 139-158.

이재은: 연세대학교에서 행정학 박사학위(논문: 한국의 위기관리정책에 관한 연구: 집행구조의 다조직적 관계 분석을 중심으로, 2000)를 취득하고, 현재 충북대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 위기관리, 조직이론, 정책집행 등이며, 위기관리학(2012), 재난관리론(공저, 2006) 등의 저서와 주요 논문으로는 “국가안보 환경의 변화와 국가위기관리: 포괄적 안보 개념하에서의 국가위기 유형(2013)”, “국가재난법제의 정비와 실효성 확보 방안(2014)”, “Core System and Disaster Management: Failure of the Sewol Ferry Disaster Response System(2014)” 등이 있다(jeunlee@chungbuk.ac.kr)