



Crisis Response and Government Responsibility in Korea

- The Sampoong Department Store Collapse, Daegu Subway Fire, and Sewol Ferry Disaster -

Seol A Kwon[#], Jee Eun Kim, Jae Eun Lee⁺

Department of Public Administration, Chungbuk National University, Chungdae-ro 1, Seowon-Gu, Cheongju, Chungbuk, 28644, Korea

Abstract

The Sampoong department store collapse, Daegu subway fire disaster, and the Sewol ferry disaster showed the dark side of society in Korea because responsibility in the bureaucracy is not merely the matter of an individual bureaucrat. This paper performs a comparative analysis among the Sampoong department store collapse, Daegu subway fire disaster, and the Sewol ferry disaster from the perspective of the government's accountability and responses to disasters. For all three catastrophic events, we found that the government and the public institutions of Korea must take legal liabilities and the entire process of disaster responses, including prevention/mitigation, preparedness, response, and recovery, was inadequately performed mostly due to lack of government accountability and professionalism.

Key words: government accountability, response, Sampoong, Daegu, the Sewol

1. 서론

20년 전 1995년 6월 29일 오후 5시 52분경 서울 서초동 소재 삼풍백화점이 부실공사 등의 원인으로 갑자기 붕괴되어 1천여 명 이상의 종업원과 고객들이 사망하거나 부상당한 대형 사고가 발생하였다. 그 사건을 계기로 건물들에 대한 안전 평가가 실시되었고, 긴급구조난체계의 문제점이 노출되어 119중앙구조대가 서울·부산·광주에 설치되었다(Hong, 2006). 그로부터 8년 뒤 2003년 2월 18일 대구광역시 중구 중앙로역에서 지하철 대형 화재가 발생하여, 그 참사로 192명(신

원 미확인 6명)이 사망하고 148명이 부상을 당하였다.

그리고 2013년 박근혜 정부 취임이후 '국민안전 최우선'이라는 정부의 의지로 행정안전부는 안전행정부로 변경하고, 안전관리본부를 신설하였다. 그러나 이러한 선언과 조치가 무색할 만큼 2014년 초부터 대형 재난사고가 발생하였다(Boannews, 2014). 2014년 2월 17일 마우나 오션 리조트 붕괴를 시작으로 세월호 참사, 터미널 화재, 요양원 방화, 그리고 지하철 방화사건 등 충분히 안전점검만 제대로 이루어졌다면 예방이 가능했던 인재 사고들이 잇따르고 있다. 정부의 사후대처 또한 실망스러운 만큼 소극적 대응으로 일관하고 있다.

[#] The 1st author: Seol A Kwon, Tel. +82-43-261-2197, Fax. +82-43-268-2197, e-mail. seola@chungbuk.ac.kr

⁺ Corresponding author: Jae Eun Lee, Tel. +82-43-261-2197, Fax. +82-43-268-2197, e-mail. jeunlee@chungbuk.ac.kr

특히 앞서 언급한 사건들 중 삼풍백화점 붕괴, 대구 지하철 화재 참사, 세월호 참사는 현 사회의 어두운 단면을 적나라하게 보여준 사건들이다. 이는 20년이 지나도 변하지 않는 부조리, 책임회피, 부도덕, 비리, 부정 부패, 무사안일, 형식주의가 적패된 한국사회의 모습으로 볼 수 있다.

특히 2014년 5월 14일 국회 안전행정위원회 '세월호 현안보고'에서 보인 강병규 안전행정부 장관의 태도는 관료들의 무사안일주의를 그대로 드러내고 있다. 구조 초기 대응 실패를 묻는 국회의원의 질문에 해경에 책임을 돌리고, 구조자·탐승 명단 자료제출 요구에도 '해경이 가지고 있다'는 답변으로 일관했다. 해양수산부장관과 해양경찰청장도 2014년 5월 16일 국회현안보고에 불참을 통보했다. 그들은 실종자 구조 등 현장 업무를 이유로 내세웠지만 이를 핑계로 국회의원들의 질타를 피하려는 속셈이 아니냐는 의구심을 자아내고 있다 (Pusanilbo, 2014).

이렇듯 관료사회가 제대로 돌아가지 않는 것은 타성에 젖은 탓이다. 그리고 서로 책임을 미루고만 있어도 세월이 지나면 저절로 승진이 가능한 그릇된 관행이 가장 큰 이유이다. 책임회피를 위해 장·차관에게까지 결재서류를 올려 보내기 일쑤이며, 인사·승진 시스템이 조선 시대보다 못하다는 자조 섞인 불만이 제기되는 것은 그런 까닭이다. 이런 처지에서 행정이 만족스럽게 돌아간다면 오히려 이상할 정도이다(Kyunghyangshinmun, 2004). 특히 이번사건에도 초기 대응 시 해경이 상부기관에 팩스로 보고하면서 사건수습이 지연된 일은 한국의 관료의 불필요한 요식행위의 단적인 모습이다.

관료사회의 책임성에 대한 문제는 관료 개인의 문제로만 끝나는 것이 아니다. 이번 세월호 참사에서처럼 관료의 책임회피, 업무회피, 업무지연으로 수많은 사상자를 냈고, 결국 배안의 살아있던 생존자들을 제대로 구출하지 못하였다. 이는 국가전체 사회적 위기로 확대될 가능성이 있는 문제이다.

따라서 이 논문은 정부의 위기관리 책임성과 대응방식의 측면에서 삼풍백화점 붕괴사고, 대구지하철화재

참사, 세월호 참사를 비교 분석하여, 향후 정부의 위기관리 책임성과 대응방식을 확인하는데 목적이 있다. 이를 위해 기존 연구된 관료의 책임성과 삼풍백화점 붕괴 사고, 대구지하철 화재 참사, 세월호 참사에 대한 각종 연구결과물(단행본, 학술논문, 기사)에 대한 문헌분석 방법을 활용한다.

II. 이론적 배경

1. 관료의 책임성에 대한 선행연구 검토

삼풍백화점 붕괴와 대구지하철 화재 참사, 세월호 참사에서는 정부의 위기관리 책임성 부분이 더욱 강조된다. 관료의 책임성에 대한 연구는 다양한 방향으로 이뤄지고 있는데, Friedrich(1940; 1946)는 관료의 내재적 책임을 강조하였다. 보다 구체적으로 관료는 자신의 전문지식이나 기술을 중심으로 책임 판단 기준을 삼으며, 이 과정에서는 관료의 양심과 직업윤리 등이 중요시 된다고 보았다. 그는 국민의 요구나 국민 정서, 혹은 국민감정에 부응하는 정치적이고 민주적인 관료의 자율적 책임성(responsibility)을 강조하였다.

Romzek & Dubnick(1987: 230)는 챌린저호 사고를 통해 바라본 행정통제의 수준(높음/낮음)과 행정 책임의 원천(내부/외부)에 따라 책임의 유형을 관료제적 혹은 계층제적(bureaucratic) 책임, 법적(legal) 책임, 전문가적(professional) 책임, 정치적(political) 책임과 같은 네 가지 유형으로 구분하였다. 관료제적 통제수준이 높고 책임이 내부에 있는 경우를 관료제적 혹은 계층제적 책임으로 보았고, 통제의 수준이 높고 책임이 외부에 있는 경우를 법적 책임으로 보았으며, 통제 수준이 낮고 책임이 내부에 있는 경우를 전문가적 책임으로 보았다. 마지막으로, 통제 수준이 낮고 책임이 외부에 있는 경우는 정치적 책임으로 명명하였다.

Kim & Kim(2014)는 관료들의 법적 책임성, 계층제적 책임성, 정치적 책임성, 전문적 책임성의 관점에서 세월호 사고를 중심으로 관료의 책임성을 재해석 하였다. 법적 책임성은 관료와 법률적 제재 및 공식적 제약

을 가할 수 있는 외부 통제 기관과의 관계를 중심으로 형성된다. 법률 통과와 통제를 중심으로 하는 의회와 행정부의 명령을 통제하는 사법부가 대표적인 외부기관인데 이들과 관료들과의 관계는 공식적이며 계약에 의해 형성된다. 계층제적 책임성은 관료들은 계층적 관료조직의 최고 관리자에 대한 책임을 가지게 된다는 것이다. 이는 관료제 조직이 감독자와 부하들 사이의 명령에 의해 상호체계가 형성되고 계층제를 바탕으로 한 감독통제가 주를 이루기 때문으로 볼 수 있다. 정치적 책임성은 정치적 책임성은 관료와 정치적 유권자와의 관계를 중심으로 형성된다. 이 때 고려되는 중요한 질문은 '관료는 누구를 위해 일하는가?'이다. 관료들이 대표하는 기관은 여론, 선출직 공무원, 기관장, 기관관련자, 특별 이익집단, 미래세대 등 다양하다. 마지막으로 전문적 책임성은 관료들 스스로의 전문지식 또는 기술이 문제해결에 가장 중요한 요인이 되기 때문에 관료 전문성은 중요한 통제수단이 된다는 것이다. 이는, 관료들의 전문성이 책임성의 핵심이 됨을 의미한다.

이 논문에서는 Kim & Kim(2014)의 네 가지 책임성의 요인을 활용하여 국가위기관리의 책임성을 삼풍백화점 붕괴 사고, 대구지하철 화재 참사, 세월호 참사의 사례를 비교 분석한다.

2. 선행연구 검토

삼풍백화점 붕괴 사고, 대구지하철 화재 참사, 세월호 참사의 국가위기관리시스템의 문제를 연구한 선행 연구를 살펴보면 다음과 같다. Lee(2007)는 대형재난이 발생했을 때 대응체계에 관한 분야 중 유관기관 총괄 지휘체계에 대하여 삼풍백화점 붕괴사고를 모델로 하여 작성하였다. 당시 현장지휘 운영에 미친 영향으로는 극심한 현장 무질서, 부정확한 현장 정보, 유관기관 간 명확한 임무 부재에 따른 업무공조 미비, 현장지휘권의 다원화 등이 있으며, 보이지 않는 외부요인으로는 상황 운영의 과부하, 지휘본부와 상의 없이 밀려오는 인적·물적 자원들에 의한 혼란, 현장 활동에 대한 사실과 다른 언론 보도 등이 있다고 분석하였다.

Woo(1997)에서는 삼풍백화점 붕괴사고를 통해 서울시 위기관리행정체계의 문제점 및 개선방안에 대해 연구하였다. 그 결과 예방 단계에서는 인적재난을 관리하는 통합법의 부재, 부실한 안전점검 법규, 부실 공사를 문제점으로 지적하였고, 대비 단계에서는 안전관리 소홀, 위기관리 인력과 전문성의 부족, 위기대비 훈련의 부적절성을 이야기하였다. 대응단계에서는 공조체계의 지연 및 혼란, 응급구조구난 체계의 다원화로 인한 비효율성, 응급의료체계 부재, 구조장비 부족의 문제를 제기하였다.

Lee(2000)는 자연재난관리정책과 인위재난관리정책 각각의 경우에 위기대응을 중앙정부와 지방정부로 구분하여 집행구조에서 나타나고 있는 다조직적 관계를 살펴봄으로써 정부수준별 집행구조의 특성에 대하여 연구하였다. 인위재난관리정책의 사례로 삼풍백화점 붕괴사고를 분석하였는데, 삼풍백화점 붕괴사고에 대한 위기대응의 문제점으로 인위재난 대응 관련 법 체계의 문제점, 인위재난 상황관리의 문제점, 재난 대응 조직의 문제점, 인위재난 대응 과정의 문제점, 민간 부문의 자원봉사자들의 구조 활동에서 나타난 문제점, 사고수습과 관련한 문제점, 인근 자치단체나 상급자치단체로부터의 지원 부족을 제시하였다.

Lee, et. al.(2012)는 대구지하철 화재 참사를 통해 재난의 확산과 대응체계의 인과관계에 대해 연구하였다. 특히 인간 행동과 인지 분석결과를 고려하여 심층적인 접근을 시도하였다. 인과네트워크 모형을 통해 연구한 결과, 대구지하철 화재 참사는 원인과 결과가 복잡하게 얽혀 순환을 이루는 것을 알 수 있었으며, 체계적인 대응시스템의 투자와 재난 대응의 체계적 교육의 중요성을 도출하였다.

Kim(2005)는 대구지하철 화재 참사의 사건구조 분석을 바탕으로 효과적 재난관리를 위한 위기관리시스템 형성 방안에 대하여 연구하였다. 그 결과 대구지하철 화재 참사는 정상사고, 고도 위험 기술 사고로서 성격을 갖고 있으며, 분산형 재난관리의 실패, 사고현장 지휘체계와 응급의료체계의 통합시스템의 실패로 인명

피해가 컸다고 분석하였다.

Yang(2007)은 개인 및 조직의 학습능력을 통한 대구지하철 화재 참사의 사건을 분석하였다. 특히 사고의 원인에 비해 사고의 피해가 큰 이유를 시스템 사고(system thinking) 관점에서 살펴본 후, 위기관리 조직이 실수를 반복하지 않도록 하는 방안을 조직학습의 주요 구성요소인 시스템 사고적 관점에서의 조직학습 구축 전략을 제시하였다.

Lee & Kim(2004)에서는 사건 구조 분석 방법을 통하여 대구지하철 화재 참사를 분석하였다. 재난의 사건 구조를 소요시간과 상호작용이라는 두 기준으로 분류하여 유형화한 결과, 대구지하철 화재사고는 한국의 과거 재난이 단순·종폭형인 것과는 달리 현대적 재난의 성격을 가지고 있는 복합·돌발형의 특성을 강하게 가지고 있음을 보여준다.

Lee(2007)는 대구지하철 화재발생 당시 현장대응조직의 활동사례를 분석하여 그 대안을 모색하는 방법으로 연구를 진행하였다. 위기현장 대응조직은 '위기에 처한 인명을 구조하고 위험지역 내의 주민을 안전지역으로 대피시키는 하위목표를 달성해야 한다. 또한 이러한 하위목표는 '인명 탐색·구조', '응급의료서비스', '정보관리와 전파', '사전 준비' 등 위기현장 대응조직 하위체제의 4가지 기능을 필요로 한다. 이러한 4가지 기능은 위기관리체제의 내·외적인 영향요인에 의해 영향을 받고 있다. 위기관리체제 외적인 요인은 이를 둘러싸고 있는 환경적 요인과 상황적 요인으로 나누어 볼 수 있고, 내적요인으로는 위기관리체제 구성요소간의 연계와 위기현장 대응조직의 전문성을 들 수 있다. 위기발생시 현장대응활동의 효과성을 높이기 위해서는 이러한 영향요인의 개선이 중요한 것으로 나타나고 있다.

Jung & Lee(2007)에서는 대구지하철 화재 참사 당시 위기현장 대응조직이 수행한 대응활동을 '위험에 처한 인명의 탐색·구조', '응급의료서비스', '정보관리와 전파', '사전준비' 활동 등 네 가지로 구분하여 살펴보았다. 이 결과 대구지하철 전동차의 기관사, 중앙로역 역무원,

화재 당시 근무했던 종합사령실 요원 등 초기대응활동 담당자들의 대응과 승객대피 유도활동이 극히 미흡한 것으로 나타났다. 대구소방본부에서도 상황을 오판하여 충분한 소방력을 출동시키지 않았을 뿐만 아니라 현장지휘소의 설치도 지연되었다. 현장 응급의료센터의 설치도 너무 늦게 이루어졌고, 부상자의 신속한 진료와 체계적인 관리에도 문제점을 남겼다. 위기대응을 위한사전준비 활동도 위기대응을 위한 자원 확보 및 운영계획이 마련되지 않는 등 대체로 부실한 것으로 나타났다.

Kim & Kim(2014)는 관료 책임성 이론을 동·서양의 관점에서 다각적으로 살펴보고, 이러한 다양한 책임성 이론 중 대형 사고와 관련해 책임성을 분류한 Romzek & Dubnick(1987)의 네 가지 책임성 유형(계층제적·법적·전문가적·정치적 책임성)을 중심으로 세월호 침몰 사고 수습과정에서 나타난 우리나라 관료들의 책임성 문제를 진단하였다. 분석한 결과 관료들은 법적 책임성의식을 지니고 있으나 법 규정 여부 및 내용에 따라 구조를 위한 책임성으로 이어지지 못했다. 또 강한 계층제적 책임의식을 지니고 있으나 보고가 부실하고 지시도 제대로 되지 않았다. 전문가적 책임성을 위한 전문성은 부족하고, 정치적 책임성은 이중성을 띄고 있었다.

Choi(2014)에서는 관료제 문제점 분석과 대책을 위한 기준으로 연성 국력의 3가지 요소인 국정관리력, 정치력, 기관 신뢰 등에 의거해 세월호 침몰 사고를 분석했다.

Shin(2014)는 연구 분석을 위해 세월호 사고 이후 4월 22일부터 5월 23일까지 32일간 주요 인터넷 포털에 게재된 전문가 의견을 수집하여 분석하였다. 분석 결과는 3가지로 요약된다. 첫째, 대부분의 전문가의견은 재난관리 프로세스인 예방, 대비, 대응, 복구단계 중 대응 분야에 집중된 면을 보이고 있다. 둘째, 전문가의견은 재난관리시스템의 기능 개선과 관계되는 소프트웨어적 측면 보다는 새로운 재난대응 조직 신설이라는 하드웨어적 개선 방안에 중점을 두고 있다. 셋째, 지방 중심의 현장 컨트롤타워 보다 중앙의 컨트롤타워 기능을 강화하는 방향으로 논의가 이루어지고 있는 것으로 나타났다.

Table 1. Precedent studies

Case	Authors	Contents of research
The Sampoong department store collapse	Lee, Il (2007)	The command system of relevant agencies in the disaster confrontation system in the Sampoong department store collapse
	Woo, So-jeong (1997)	The problems of the administrative system of crisis management of Seoul city through the Sampoong department store collapse
	Lee, Jae Eun (2000)	The characteristics of the government level-differentiated enforcement system and the multi-organizational relationships shown in the enforcement system of the disaster response with central and local governments separated
The Daegu subway fire disaster	Lee, Jae-hun, <i>et. al.</i> (2012)	A causal relationship between spread of disaster and response system through the Daegu subway fire disaster
	Kim, Bong-sik (2005)	Measures for building the crisis management system for effective disaster management based on the structure analysis of the Daegu subway fire disaster
	Yang, Gi-geun (2007)	An analysis of the Daegu subway fire disaster through learning ability of individuals and organizations
	Lee, Jae-yeol & Kim, Dong-u (2004)	An analysis of the Daegu subway fire disaster through the event structure analysis
	Lee, Chae-sun (2007)	A search for alternatives by analyzing the activities of the disaster response organization in the Daegu subway fire disaster
	Jeong, Jun-geum & Lee, Chae-sun (2007)	An analysis of the response activities of the disaster response organization in the Daegu subway fire disaster by classifying them into four (search for and rescue of human lives in danger, emergency medical service system, management and spread of information, and advance preparation)
The Sewol ferry disaster	Kim, Byeong-seop & Kim, Jeong-in (2014)	A diagnosis of problems of bureaucrats' responsibility shown in the damage control process of the Sewol ferry disaster based on Romzek & Dubnick(1987)'s four types of responsibility (bureaucratic · legal · professional · political responsibility)
	Choi, Chang-hyeon (2014)	An analysis of the Sewol ferry disaster through the three components of Soft Power (administration management, political power, and confidence in institutions) as a standard to examine problems of bureaucracy and set up measures
	Sin, Yong-sik (2014)	An analysis of specialist opinions put on Internet portals for 32 days after the Sewol ferry disaster

III. 국가위기관리시스템의 문제점 분석

1. 삼풍백화점 붕괴사고와 국가위기관리시스템의 문제점

삼풍백화점 붕괴사고는 1990년대 들어 빈번하게 발생한 인적 재난의 대표적인 사고로서 사망자 502명, 부상자 937명, 총 1,439명에 달하는 인명피해와 막대한 재산피해가 발생하였다. 건국이후 사상 최대의 인명피해를 가져온 붕괴사고는 백화점 자체가 다중이용시설이기 때문에 많은 사람의 출입이 가능하였고, 완공된 지 채 5년도 안된 건물이었기 때문에 가시적인 인적·물적 피해는 물론 사회적 파장이 상당했다.

삼풍백화점은 개장당시부터 붕괴 당일까지 백화점 A동 5층의 곳곳에 균열, 누수 및 진동 현상이 있어 왔다 (Seoul, 1996: 76-77). 이 같은 위험신호에도 불구하고 임시방편으로 수리를 하여 영업을 강행하였다. 사고 당일 오전, 백화점 건물 A동과 엘리베이터 타워사이 벽 곳곳에 큰 균열이 생겼다. 11시부터 정오사이, 5층의 식당가 천장에서 물이 쏟아졌고 바닥이 꺼져 백화점 측은 금이 가고 바닥이 함몰된 4층과 5층을 비우기로 하고 해당 층에 직원과 고객의 출입을 막고 보수공사를 시작했다. 17시 49분쯤 건물이 심하게 흔들렸고, 이어 5분쯤 지나 건물 안에서 비상사이렌이 울렸고 사람들은 영문도 모른 채 뛰기 시작했다. 17시 54분쯤 A동 5층 북쪽

〈삼풍백화점 붕괴사고 개요〉

1995년 6월 29일 오후 5시 55분경, 서울시 서초구 서초동 1685-3번지에 자리 잡은 지상 5층(지하 4층)에 연면적 702,102㎡(매장 면적 31,031㎡) 규모의 삼풍백화점 2개동 건물 중 A동이 붕괴된 사고이다. 사고로 인하여 발생한 인명피해는 사망자 502명, 부상자 937명, 총 1,439명으로 확인되었으며, 재산 피해액은 2700여억 원으로 추정된다. 이 같은 엄청난 피해를 가져 온 붕괴사고의 원인으로는 설계·시공·감리 및 유지·관리상의 결함, 그리고 행정관청의 감독 부실 등이 복합적 요인으로 작용하여 일어난 총체적 부실의 결과로 볼 수 있다(이재은, 2000). 또한 붕괴사고가 일어나기 수개월 전부터 균열, 누수 및 진동 현상이 있었고, 사고 당일 심각한 붕괴의 조짐이 나타나고, 진행 되었음에도 경영진 측은 장차 치명적인 매출격감을 예상하여 영업중단 및 고객대피 등의 조치를 취하지 않고, 영업을 감행하며 보수공사를 진행하려 하였다. 이는 물질 만능주의로 인한 인명을 경시하는 풍조와 안전불감증이 빚어진 예견된 인재(人災)였다.

끝부터 건물이 무너지기 시작했다. 건물이 무너지며 내는 굉음과 공기가 빠지는 소리가 들리면서 백화점은 흔적도 없이 사라졌다(Seoul, 1996: 74-75).

삼풍백화점 붕괴사고의 직·간접 원인은 부실한 건물설계·감리, 부실시공, 그리고 영성한 준공검사, 무리한 매장증설과 증축허가, 안전진단 및 관리소홀 등이다(Seoul District Public Prosecutors Office, 1995). 삼풍백화점의 직접적인 붕괴 원인인 부실공사와 간접적인 붕괴 원인인 안전진단 및 관리 소홀의 문제는 이미 이전의 위기경험들에서도 지적되었던 것들이다. 특히 같은 건축물 붕괴사고인 성수대교 붕괴사고의 원인분석에서 부실시공과 공직부패, 감독관청의 관리소홀 문제가 그대로 지적되고 있음을 알 수 있다(Woo, 1997).

또한 사상 최대 인명피해가 발생한 이유에는 고객의 안전을 무시하고 영업을 강행한 백화점 경영진이 있었다. 사고 당일 오전부터 5층의 바닥이 부풀어 올라 돌출되어 경사져 있었고, 천정이 내려앉아 기둥이 천정을 뚫고 솟아오른 상태였으며 문짝이 심하게 뒤틀려 있었다(Seoul, 1996: 77). 이러한 심각한 상황임에도 기자나 직원 및 고객들에게 이 사실이 알려지지 않도록 보안을 철저히 유지하게 하는 한편 현장 출입 통제와 신속한 보수공사를 지시한 뒤 정상영업을 강행하였다. 이상 징후를 발견했을 때 영업중단 조치를 취했다면 고귀한 생명을 지켰을 것이다.

삼풍백화점 붕괴는 사고 발생에 많은 문제점을 가지고 있었다. 이러한 문제점과 더불어 국가위기관리 시스템상의 문제점도 가지고 있으며, 그 문제점을 검토하고자 한다.

첫째, 감독관청의 전문성 부족과 촉박한 시간의 업무 처리에 문제가 있다. 건축법상 민간건축물의 안전관리 및 사후관리체계 분야가 사각지대에 있었으며, 감독관청이 합법적인 절차를 무시하고 충분한 검토 없이 건축 및 개설, 증축 및 용도변경 허가를 하였고, 공무원의 보직순환으로 인하여 전문성도 없을 뿐 아니라 형식적인 검사와 시간이 촉박한 업무처리로 부실부분에 대한 확인이나 점검이 미흡하였다(Woo, 1997).

둘째, 재난 예방 조치 및 대비 조치가 전혀 이루어지지 않았다. 삼풍백화점 붕괴사고의 예방단계에는 직원과 고객의 안전을 위하여 사전에 비상사태 대응 매뉴얼을 작성하고, 안전규제를 강화하며, 직원들을 대상으로 이론적인 안전 교육과 건축물 붕괴대응, 심폐소생술 교육 등 훈련교육을 등을 실행하게 된다. 그러나 삼풍백화점 붕괴사고에서는 직원들을 대상으로 한 안전 교육과 훈련교육이 전혀 이루어지지 않았으며, 사건 당일 전문가가 붕괴우려가 있다고 진단을 했음에도 불구하고 직원 및 고객들을 대피시키지 않고 정상영업을 진행하여 사상 최대의 인명 피해를 야기했다.

셋째, 재난 대응 활동이 제대로 이루어지지 않았다. 사고 발생 후 파견된 경찰·군·119구조대·민간구조대원 등 참여조직들을 통합해서 지휘할 수 있는 체계가 이루어지지 않았다. 명확한 역할이나 임무가 부여되지 못하였을 뿐 아니라 현장건물의 설계도와 약도 등을 확보하지 못하여 구조작업이 지연되었다. 또한 현장의료소가 설치되지 않아 부상자 상태별 응급처치가 미흡하였고, 마구잡이로 병원으로 이송되는 현상으로 인하여 인적사항 및 이송병원 파악에 어려움을 겪었다(Seoul, 1996; Woo, 1997; Lee, 2000).

넷째, 재난 복구 활동이 제대로 이루어지지 않았다. 삼풍백화점 붕괴사고와 관련된 복구활동으로는 잔재처리가 있다. 이는 단순한 쓰레기의 처리정도로 평가되겠지만 삼풍 사고에서 잔재처리는 잔재수거가 인명구조와 긴밀한 관련을 맺고 있었고, 잔재의 이송과 적치 업무는 시신이 발굴되지 않은 사망자 처리와 관련하여, 적치된 잔재에 인정사망의 단서가 되는 유품이나 부분 사체가 포함되어 있었던 것이 사실인 만큼 모든 단계에서 세심한 배려가 요구되었다. 서울시 사고대책본부에서는 수습활동 초기에는 이러한 잔재처리의 의미를 제대로 평가하지 못하여 여러 가지 미숙한 점을 노출하였으나, 본격적 수습단계에 접어들면서 이러한 점을 시정하려고 난지도의 잔재적치장을 검색하고, 7월 21일부터 24일 사이에 미처리잔재에 대해서도 확인 작업을 진행하기도 하였다(Seoul, 1996: 170-172).

다섯째, 과거의 실패로부터 학습하지 않는 정부의 문제이다. 1990년대 우리나라에서 발생했던 대형재난은 1993년 서해훼리호 침몰, 1994년 성수대교 붕괴, 1994년 아현동 가스폭발, 1995년 대구 지하철 가스폭발 등이 있다. 이러한 반복적인 대형사고의 발생으로 인하여 엄청난 충격을 경험하였음에도 불구하고 삼풍백화점 붕괴사고의 수습과정을 보면 과거의 사례로부터 전혀 학습하지 않았다는 것을 보여주고 있다. 이는 국가위기 관리시스템이 행정체계에 있어서 위기관리 기능 수행이 형식적이고 일회적으로 이루어지고 있어 지속적인 정책개발과 정책학습이 구조적으로 이루어지지 못함을 보여주는 것이다(Lee, 2000).

2. 대구지하철 화재 참사와 국가위기관리시스템의 문제점

대구지하철 화재 참사는 전동차 2대의 총 12량 객차가 모두 전소되었고, 343명의 사상자(사망자 192명·부상자 151명)와 614억 7700만 원의 재산피해가 발생한 사고였다. 당시 전동차 내부의 바닥, 좌석 시트, 벽면, 광고판 등 내장재가 전부 난연재로 제작되어 인체에 유해한 유독성 가스와 매연을 다량 생성, 질식사를 유발하고 대피로 확보를 위한 시야 제한 등의 이유로 2차적인 사고로 이어졌다. 또한 종합사령실에서 중앙로역 화재 경보를 미리 확인하지 못한데다가 다른 전동차의 중앙로역 진입 금지 등의 적절한 재난방제 조치가 실시되지 못하고, 지하철공사 측의 미흡한 대처로 인명피해가 확대된 대표적인 인재(人災)라고 할 수 있다(Current Affairs Dictionary, 2014).

2003년 2월 18일 대구지하철 화재 참사의 경우 화재가 진행되는 동안 열차나 역구내에는 단 한 번도 “대피

하라”는 안내방송이나 사이렌이 울리지 않아 인명피해가 더욱 커졌다. 역무원들은 승객대피보다는 전동차에 붙은 불을 끄기에 급급했고 승객들의 대피나 안내방송은 엄두도 내지 못했다. 그리고 역무원들의 잘못된 판단에 의한 “잠시 대기하면 출발하겠습니다”는 안내방송 때문에 승객들은 우물쭈물하면서 빨리 대피하지 못했다. 그리고 2차적으로 갑자기 덮쳐오는 유독가스와 불길에 제대로 대피하지 못했다. 그리고 대구지하철공사는 이 같은 비상사태에 대비해 체계적인 훈련이나 직원들에게 비상시 행동요령을 제대로 숙지시키지 못한 것으로 드러났다(Dongailbo, 2003.2.19: 2).

또한 대구지하철 참사가 확대된 이유에는 ‘인명구조보다는 전동차 보호가 더 시급했다’는 것이다. 1080호 전동차가 화염에 휩싸여 미처 대피하지 못한 승객들이 아우성 치던 18일 오전 10시 6분쯤 대구지하철공사 종합사령실 운전사령은 1080호 기관사에게 지령을 내린다. “차 죽이고 가야돼” “판 내려놓고 다른 데로 도망가” 등등. 그는 10여 차례나 전동차 전원을 끄고 대피하도록 기관사에게 지시한다. 그러나 수많은 지령중 ‘승객을 대피시켜라’ ‘승객들은 안전한가’ 등 승객 안전과 관련된 질문이나 대피 지시는 한마디도 없었다. 이는 또한 2000년 대구지하철 붕괴 사고 시 현장이상 발견 후 양측방향에 대한 교통통제를 동시에 실시하지 않고 각각의 방향에 대하여 별도로 교통통제를 실시하는 등 적절하고 신속한 대처가 다소 미흡(Ministry of Government Administration and Home Affairs, 2002)하였던 실패를 되풀이한 셈이다(Yang, 2007).

이러한 대구지하철 화재 참사는 다음과 같은 국가위기 관리 시스템의 몇 가지 문제점을 갖고 있다.

첫째, 안전점검에 대한 전문성이 부족하다는 것이

〈대구지하철 화재 참사 개요〉

2003년 2월 18일 오전 10시경 자신의 신병을 비판해온 김OO(56)이 중앙로역 구내에서 진천서 안심 방향으로 진행 중인 1079호 전동차의 3호차를 타고 가다가 인화물질이 든 피티병 2개를 꺼내 라이터로 불을 붙인 뒤 객실에 던져 화재가 발생했다. 불은 순식간에 전동차의 6개 객차에 번졌으며, 때마침 반대편에서 진입 중이던 상행선 전동차 6량에도 옮겨 붙어 192명이 죽고 148명이 중경상을 입는 등 큰 인명피해를 냈다. 불은 상·하행 전동차 12량을 모두 태우고 이날 오후 1시 30분께 진화됐다. 방화용의자 김OO은 지체장애 2급 판정을 받은 장애인으로 사건 발생 2시간 만에 화상을 입고 치료받고 있던 병원에서 검거됐다. 이 사건에서 인명피해가 컸던 이유는 전동차의 불량 내장재 사용, 직무태만 및 훈련 부족 등 여러 가지 요인이 복합적으로 작용했던 탓으로 분석되었다. 미숙한 초기 대응과 재해 무방비가 피해를 키운 사실이 밝혀지면서 우리 사회 전반의 안전 불감증에 경종을 울렸다.

(Source: The Society of the Compilation of Dictionary on Korean History, 2005)

다. 실례로 당시 건교부의 중앙안전점검단의 대구지하철 화재 참사에 대한 진단결과를 참사의 주원인인 차량 내장제의 불연성 등을 포함하지 않고, 역사설비, 전기 시설, 소방설비 등을 점검항목에서 제외했다는 점이다(Choi, 2007).

둘째, 정부정책이 안전보다는 경영효율성에 초점을 맞췄다는 것이다. 대구지하철의 2001년 감사원의 감사 내용에서도 안전문제 보다는 주로 예산 절감 등에 정책 결정을 하였으며, '행정사무감사처리결과보고'에 따르면, 1998년부터 2001년까지 매년 실시된 대구시의회 행정사무감사에서 대구지하철공사가 받은 시정조치 또는 건의 사항 총 30건 가운데 지하철 운영적자 해소책이 11건으로 가장 많고, 그 다음으로는 노사파업 예방과 파업에 따르는 시민불편 해소책 강구였고, 안전사고 사전예방 관련 지적사항은 단 한건에 불과한 것으로 나타났다(Choi, 2007).

셋째, 재난 예방 및 안전의식에 관한 능력이 없었다. 예방이란 위기에 대한 사전 조치를 함으로써, 그 발생 기회를 감소시키거나 원인을 제거하는 데 목표를 둔다. 이러한 예방 단계에는 개발규제, 보험, 위기 정보 체계, 구조물 안전점검 등이 있으며, 승객과 승무원의 안전예방 교육이 있다. 그러나 대구지하철 화재 참사에서는 이러한 '테러'에 예방하는 승무원 안전교육이 제대로 이루어지지 않았으며, 내연문제에 따른 안전점검도 이루어지지 않았다.

넷째, 재난 대비 조치가 제대로 이루어지지 않았다. 대비단계는 철도테러가 발생한 이후에 생기는 상황에 대한 신속한 대응을 위해 사전조치를 하는 것이다. 특히 대비의 핵심은 비상 계획이 위기 대비단계의 근간으로 공공부문의 자원뿐만 아니라, 민간부문의 자원동원 계획이 포함되어야 한다. 특히, 위기에 대응하는 다수의 기관 및 단체를 조정·통제하는 일은 '재난 뒤의 재난'이라고 할 만큼 이에 대한 해결방안은 중요하다(Lee, 2012). 그러나 대구지하철 화재 참사는 민간부문의 자원동원은 둘째 치고, 공공부문의 자원도 제대로 활용하지 못하였다. 특히 대구지하철 화재 참사에서는 승무원

의 안전교육 및 대피훈련, 안전 매뉴얼이 제대로 이행되지 못하였으며, 이러한 결과 비상 시 대피 방법 및 대피경로는 제대로 작동하지 못하게 되었다.

다섯째, 재난 대응시스템이 제대로 작동하지 못했다. 대구지하철 화재 참사에서 필요했던 대응시스템은 승객에 대한 대피 경보, 승무원의 승객 대피 유도, 긴급 구조 활동, 희생자 보호, 화재진압과 같은 활동 등이 이루어지는 것을 의미한다. 그러나 대구지하철 화재는 특히 종합사령실에서 중앙로역 화재 경보를 미리 확인하지 못한 상태에서 다른 전동차가 진입하여 인명피해가 확대되었다. 승무원은 "전동차 안에 대기하라"고 방송하고 이어 "잠시 후 출발할 것이니 기다려 달라"는 안내 방송을 해 피해를 키웠다. 그리고 1080호 열차 기관사는 혼자서 살겠다고 마스터키를 뽑고 도망갔다. 또한 구조 활동은 사건발생 이후 3~4시간이 지나도록 역내를 메운 매연과 유독가스 때문에 순조롭지 못했다.

여섯째, 재난 복구단계가 원활하게 진행되지 못했다. 대구지하철 화재 참사와 관련한 복구활동으로는 유가족 구호, 부상자의 치유가 있다. 그러나 참사가 일어난 12주기가 되는 현재에도 대구지하철 참사 희생자 대책위원회는 운영되고 있다. 이들은 아직까지 신원미확인 희생자에 따른 희생자들의 완벽한 해결과 참사에 대한 원인규명에 대해 요구하고 있다.

일곱째, 정부의 초기 대응과 관리의 문제가 발생했다. 특히 참사당일 실종 신고한 가족 수가 136명이었으나 대구시는 전동차에 남아있는 신원미확인 희생자(실종자)는 72명뿐이라고 발표하여 실종자가족들과 끊임없는 갈등을 유발하였고 실종자가족들이 제3의 기구를 통하여 통화기록, 위치추적 등 상식적인 실종자 인정 기준을 마련하자고 애원하여도 대구시장은 국과수의 DNA 확인이 되어야만 인정하겠다고 버티다가 나중에 실종자가 143명으로 밝혀지자 72명이라고 발표한 것이 경찰, 소방본부, 국과수의 자료를 인용했다고 차례로 둘러댔으나 이들이 부정하자 대구시는 얼버무리고 말았다(website of the Committee for the Daegu Subway Disaster). 이러한 집계의 혼선은 결국 정부불신으로 확산되었다.

3. 세월호 참사와 국가위기관리시스템의 문제점

세월호 참사는 전형적인 ‘임계(臨界)사고’다. 노후 선박의 운항이라는 근본적인 취약성에 더해 무리한 개조와 증축, 과적, 균형수 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 이어진 데서 임계사고로서의 성격은 한층 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 입단이익, 혹은 사익을 우선시하고 있다면서 연일 ‘해피아’, ‘관피아’ 등의 명칭으로 정부 관료를 비판하고, ‘과연 정부 관료제가 국민을 위해서 존재하는가?’라는 의문을 제기하였다(Kim & Kim, 2014: 99-100). 이와 같은 맥락에서 세월호 참사 이후 지금까지 제시되

어 왔던 문제점들을 먼저 살펴보자(Lee, 2014: 14-16). 물론 이 같은 논의는 세월호 사건에 대한 책임으로부터 자유로울 수 있는 사람은 없다는 것을 전제로 한다. 대통령은 물론이고 공무원, 학자를 포함한 모든 국민들이 무거운 책임감을 느끼고 있으며 세월호 참사 희생자들의 죽음을 가치 있게 만드는 길은 다시는 이 같은 참사가 발생하지 않도록 해서 무고한 희생이 나오지 않게 만드는 것이다.

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 있었다. 게다가 한국해운조합은 해운사들이 회비를 내서 만든 이익단체인데, 이 기관이 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

〈세월호 참사 개요〉

세월호 참사는 2014년 4월 16일 오전 8시 48분경 대한민국 전라남도 진도군 조도면 부근 황해 상에서 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 전혀 하지 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).

등의 문제점이 확인되었다.

셋째, 안전 분야에서의 노동의 비정규직화라는 문제가 있다. 언론보도에 따르면 세월호의 경우, 안전 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 비상사태 계획을 수립하고, 규제를 강화하며, 구조물을 설치하고 승무원과 승객들을 대상으로 안전 교육을 실시하는 등의 활동을 의미한다. 그러나 세월호 참사에서는 사전에 비상사태에 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 없었던 것이다. 재난의 예방이나 재난피해를 최소화하기 위한 완화 조치가 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 확보해 주기 위

한 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 경보시스템의 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 정보, 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 정보나 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 실내체육관을 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 공식 브리핑을 통해 오후 1시 30분 기준으로 여객선 탑승인원 477명 중 368명이 구조되고, 사망 2명 실종 107명으로 공식발표를 했다. 그러나 해양경찰청의 집계 내용과 상이하자 오후 4시에 정정발표를 하는 등의 문제들을

야기했다¹⁾. 또한 급박한 위기 상황 속에서 안전행정부의 중앙재난안전대책본부, 해양수산부, 소방방재청, 해양경찰청 등의 정부 지휘체계의 혼선이 발생하여 사건의 주요 개요와 전개 과정이 국민들에게 정확하게 전달되지 못하고 심지어는 6차례나 정확한 탑승객 수와 실종자 수의 집계까지도 혼선을 야기하여 결국 정부불신의 상황으로 확산되었다(Lee, 2014: 113-114).

IV. 정부위기관리 책임성과 대응방식의 비교분석

1. 삼풍백화점

삼풍백화점 붕괴 사고를 책임성의 관점에서 분석해 보면 다음과 같다. 첫째, 법적 책임성 관점에서 보면 당시 정부는 관련법규 자체를 보유하고 있지 못했다. 특히 구조구난체계와 관련, 재난관리법에 중앙정부가 예산 인력 장비 등을 지원할 수 있는 근거 규정이 없었다(Kyunghyangshinmun, 1995). 또한 비상재해가 발생하였을 때에 응급적인 구호를 행함으로써 재해의 복구, 이재민의 보호와 사회질서의 유지를 기함을 목적으로 하는 재해구호법을 관할하는 정부가 제대로 대응하지 못하였다. 둘째, 계층제적 책임성의 문제에서는 감독관청이 합법적인 절차를 무시하고 충분한 검토 없이 건축 및 개설, 증축 및 용도변경 허가를 하였고, 공무원의 보직순환으로 인하여 전문성도 없을 뿐 아니라 형식적인 검사와 시간이 촉박한 업무처리로 부실부분에 대한 확인이나 점검이 미흡하였다. 셋째, 정치적 책임성의 관점에서 보면 과거의 실패로부터 학습하지 않는 정부의 문제이다. 1990년대 우리나라에서 발생했던 대형재난

은 1993년 서해훼리호 침몰, 1994년 성수대교 붕괴, 1994년 아현동 가스폭발, 1995년 대구 지하철 가스폭발 등이 있다. 이러한 반복적인 대형사고의 발생으로 인하여 엄청난 충격을 경험하였음에도 불구하고 삼풍백화점 붕괴사고의 수습과정을 보면 과거의 사례로부터 전혀 학습하지 않았다는 것을 보여주고 있다. 넷째, 전문적 책임성의 관점에서 보면 관련된 정부 공무원이 순환보직으로 인하여 전문성도 없었을 뿐만 아니라 책임성도 결여되었다.

삼풍백화점 붕괴 사고를 대응방식의 관점에서 분석해보면 다음과 같다. 첫째, 예방조치가 이루어지지 않았다. 고객의 안전에 대한 교육훈련이라든가 매뉴얼이 없었다. 둘째, 대비조치도 없었다. 삼풍백화점 붕괴사고에서는 사건 당일 전문가가 붕괴우려가 있다고 진단을 했음에도 불구하고 직원 및 고객들을 대피시키지 않고 정상영업을 진행하여 사상 최대의 인명 피해를 야기했다. 셋째, 재난 대응 활동이 제대로 이루어지지 않았다. 사고 발생 후 파견된 경찰·군·119구조대·민간구조대원 등 참여조직들을 통합해서 지휘할 수 있는 체계가 이루어지지 않았다. 넷째, 재난 복구 활동이 제대로 이루어지지 않았다. 삼풍백화점 붕괴 사고에서 잔재처리는 잔재수거가 인명구조와 긴밀한 관련을 맺고 있었고, 잔재의 이송과 적치업무는 시신이 발굴되지 않은 사망자 처리와 관련하여, 적치된 잔재에 인정사망의 단서가 되는 유품이나 부분사체가 포함되어 있었던 것이 사실인 만큼 모든 단계에서 세심한 배려가 요구되었다. 그러나 서울시 사고대책본부에서는 수습활동 초기에는 이러한 잔재처리의 의미를 제대로 평가하지 못하여 여러 가지 미숙한 점을 노출하였다.

1) 안전행정부는 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 30분경에는 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).

2. 대구지하철 화재 참사

대구지하철 화재 참사를 책임성의 관점에서 분석해 보면 다음과 같다. 첫째, 법적 책임성 관점에서 재난관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하는 재난관리법을 관할하여 최종 책임지는 행정자치부도 제 역할을 다하지 못하였다. 둘째, 계층제적 책임성의 관점에서 보면 다음과 같다. 대구지하철 화재 참사에서는 전동차 기관사가 미처 지하철공사 종합사령실에 화재 발생 사실을 보고하지 않은 채 대피하였고, 종합사령실에서 뒤늦게 화재 경보를 확인했음에도 모든 전동차에 중앙로역 진입 시 서행 운행을 고지하는 수준의 미미한 대응에 그쳤다. 셋째, 정치적 책임성에 대한 관점에서 보면 대구지하철 화재참사는 정부정책이 안전보다는 경영효율성에 초점을 맞췄다는 것이다. 대구지하철의 2001년 감사원의 감사내용에서도 안전문제 보다는 주로 예산 절감 등에 정책결정을 하였으며, 안전사고 사전예방 관련 지적사항은 단 한건에 불과한 것으로 나타났다. 넷째, 전문적 책임성의 관점에서 보면 다음과 같다. 대구지하철 화재 참사는 안전점검에 대한 전문성이 부족했다는 것이다. 당시 건교부의 중앙안전점검단의 대구지하철 화재 참사에 대한 진단결과를 참사의 주원인인 차량 내 장치의 불연성 등을 포함하지 않고, 역사설비, 전기시설, 소방설비 등을 점검항목에서 제외했다는 것이다.

대구지하철 화재 참사를 대응방식의 관점에서 분석해보면 다음과 같다. 첫째, 재난 예방 및 안전의식에 관한 능력이 없었다. 대구지하철 화재 참사에서는 이러한 '테러'에 예방하는 승무원 안전교육이 제대로 이루어지지 않았으며, 내연문제에 따른 안전점검도 이루어지지 않았다. 둘째, 재난 대비 조치가 제대로 이루어지지 않았다. 대구지하철 화재 참사는 민간부문의 자원동원은 둘째 치고, 공공부문의 자원도 제대로 활용하지 못하였다. 특히 대구지하철 화재 참사에서는 승무원의 안전교육 및 대피훈련, 안전 매뉴얼이 제대로 이행되지 못하였으며, 이러한 결과 비상 시 대피 방법 및 대피경로는 제대로 작동하지 못하게 되었다. 셋째, 재난 대응시스템이 제대로 작동하지 못했다. 대구지하철 화재는 특히 종합

사령실에서 중앙로역 화재 경보를 미리 확인하지 못한 상태에서 다른 전동차가 진입하여 인명피해가 확대되었다. 또한 구조 활동은 사건발생 이후 3-4시간이 지나도록 역내를 메운 매연과 유독가스 때문에 순조롭지 못했다. 넷째, 재난 복구단계가 원활하게 진행되지 못했다. 대구지하철 화재 참사가 일어난 12주기가 되는 현재에도 희생자 대책위원회는 운영되고 있다. 이들은 아직까지 신원미확인의 희생자에 따른 희생자들의 완벽한 해결과 참사에 대한 원인규명에 대해 요구하고 있다.

3. 세월호 참사

세월호 참사를 책임성의 관점에서 분석해 보면 다음과 같다. 첫째, 법적 책임성 관점에서 보면 "해수면과 내수면에서 조난된 사람, 선박, 항공기, 수상레저기구 등의 수색구조 구난 및 보호에 필요한 사항을 규정함으로써 조난사고로부터 국민의 생명과 신체 및 재산을 보호하고 공공의 복리증진에 이바지하는 것을 목적으로 하는" 수난구조법을 관할하고 있는 것이 해경이기 때문에 사고 직후에 즉각적이고, 적극적으로 인명 구조를 못한 해경은 본연의 임무를 다하지 못했다는 비판을 피할 수 없다. 또한, 재난의 예방 대비 대응 복구와 안전 문화활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하는 재난 및 안전관리기본법을 관할하여 국민안전을 최종 책임지는 안전행정부도 제 역할을 다하지 못한 책임을 피할 수 없다(Kim & Kim, 2014). 그리고 안전을 위협하는 규제완화의 문제가 있다. 2008년 여객선 사용연한을 행정규제 개선과제로 선정하여 여객선의 선령제한을 완화하였다. 따라서 세월호는 일본에서 도입될 당시에 이미 18년 동안 사용되었기 때문에 20년 선령제한 규정의 완화로 도입된 것이다. 둘째, 계층제적 책임성은 일선현장에서 신속하게 그리고 제대로 보고가 이루어졌는가? 상관은 제대로 된 지시를 내렸는가? 그리고 이 지시대로 집행이 되었는가 하는 것이다. 감사원의 중간보고 및 관련 언론보도 등을 중심으로 살펴 보건데, 상관의 지시와 일선 관료의 보고 체계는 총체적 부실 상태였다(Kim & Kim, 2014). 셋

째, 정치적 책임성의 관점에서 살펴보면 정부의 유착고리를 해결하지 못한 책임성 문제가 있다. 감사원(2014)에 의하면, 한국선급은 복원성 검사 등 선박검사를 부실하게 수행하였고, 운항관리자인 해운조합은 여객선 출항 前 화물중량 및 차량대수, 고박상태 등을 점검 확인할 임무가 있으나 승무원이 무전 등으로 알려 준 수치를 기재하는 등, 그 책임을 다하지 못하였다. 해운사들의 이익단체인 해운조합에게 선박의 안전관리 권한이 주어지고, 퇴직관료들이 그 해운조합에 관행처럼 자리를 차지해 선박 안전을 관리 감독해야 할 정부와 감독 대상인 해운사들 간에 이런 유착관계가 있는 한, 선박 안전관리가 제대로 될 수 없었던 것은 자명한 일이라고 말한다. 이러한 민간유착관계의 고리를 끊을 수 있는

것은 정부의 책임이다. 넷째, 전문적 책임성에는 해경의 대형사고 처리에 관한 경험부족으로 인한 전문성 부족, 안전 분야에서의 노동의 비정규직화라는 문제가 있다. 언론보도에 따르면 세월호의 경우, 안전 핵심이라고 할 수 있는 갑판, 기관부의 70%가 비정규직이었다. 세월호 선장마저도 1년 비정규직이었다. 노동 유연화라는 미명하에 생명과 안전을 다루는 분야에서 일하는 사람들이 비정규직화 됨으로써 전문성의 부족과 상황 대처에 미흡, 책임감의 부재 현상을 가져오게 되었다는 것이다.

세월호 참사를 대응방식의 관점에서 분석해 보면 다음과 같다. 첫째, 재난 예방 및 완화 조치가 이루어지지 않았다는 문제가 있다. 세월호 참사에서는 사전에 비상

Table 2. A comparative analysis on the government's responsibility

Classification		The Sampoong	Daegu Subway	The Sewol
Responsibility	Legal responsibility	-responsibility problem of the government's not having the relevant regulation itself -government's responsibility which has jurisdiction over disaster relief law	-government's responsibility which has jurisdiction over emergency management law	-The National Maritime Police's responsibility which has jurisdiction over Rescue and Aid at Sea and in the River Act -responsibility of Ministry of security and public administration which has jurisdiction over misfortune and the safety supervision basic law -responsibility for relaxation of regulation
	Bureaucratic responsibility	-the problem of time-pressed business processing	-poor reporting system	-poor reporting system in general
	Political responsibility	-government's problem of not learning a lesson from the past failures	-government's policies focused more on management efficiency than safety	-government's responsibility for their failure to break the chain of collusive ties between politicians and businessmen
	Professional responsibility	-no professionalism due to civil servants' job rotation	-lack of professionalism about safety inspection	-maritime police's lack of professional responsibility -problem of professional responsibility due to non-regular workers
Counter-measures	Disaster management and mitigation	-no safety education on safety of customers -no manual about safety	-no safety education -no safety checks	-no safety education and training for passengers and crews -no check on regulations on overloaded freight
	Disaster management and preparedness	-business continued as usual despite the possibility of collapse	-inadequate use of crisis response resources in public sector -no safety education and evacuation drills for crews, and not enough use of manual	-deficiency of safety manual -no designated evacuation route -not enough use of the alarm system and lifeboats
	Disaster response activity	-no rescue system which integrates and commands in case of disaster	-delayed rescue activities -the delayed fire alarm	-no utilization of practical manual of disaster response
	Disaster recovery activity	-poor handling of residue disposal and the step of disaster control	-poor handling of recovery activities for casualties and the bereaved	-inadequate measures for treating casualties and the injured -little care for human rights of the bereaved

사태에 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 없었던 것이다. 둘째, 재난 대비 조치가 이루어지지 않았다는 문제가 있다. 세월호 사고에서는 승객의 안전을 위한 승무원 매뉴얼이 갖추어져 있지 않았으며, 비상 시 대피 방법 및 대피경로 지정도 없었다. 또한 구명정 활용상태 점검이나 경보시스템의 운영 및 긴급 구조 대비 조치 등이 이루어지지 않았다. 셋째, 재난 대응 활동이 제대로 이루어지지 않았다는 문제가 있다. 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 정보나 정보 전달이 이루어지지 않았고, 해경의 긴급구조 활동도 이루어지지 않았다. 심지어는 해경이 어민과 해군의 긴급구조 활동을 저지했다는 보도도 있었다. 넷째, 재난 복구 활동이 제대로 이루어지지 않았다는 문제가 있다. 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 실내체육관을 이용함으로써 유가족의 기본적인 인권이 보호되지 않고 연령, 성별, 건강 등을 배려하지 않는 전쟁난민 수준의 구호가 이루어졌다는 문제점이 지적되었다.

V. 결론

본 논문은 정부의 위기관리에 있어 책임성에 대한 논의와 바른 대응방식을 제시하여 향후 안전한국사회를 구축하는데 돕는데 목적이 있다. 이를 위해서 관료의 책임성에 대한 논의와 삼풍백화점 붕괴 사고, 대구지하

철 화재 참사, 세월호 참사의 정부위기관리 시스템의 문제점을 책임성과 대응방식의 관점에서 비교분석하였다. 그 결과 본 논문에서 제시하는 정부의 위기관리의 책임성과 대응방식에 대한 논의는 다음과 같다.

첫째, 세 참사 모두 위기상황과 관련한 정부기관과 관련 기관이 법적인 책임을 피할 수 없다. 그리고 모두 보고체계의 부실로 인하여 계층적 책임도 간과할 수 없다. 또한 과거의 실패를 답습한 정부, 국민의 안전보다는 경영효율성에 맞춘 정책, 민간유착고리를 해결하지 못한 정치적 책임성에 대한 문제와 공무원의 순환보직과 각종 안전점검의 전문성, 노동의 비정규직화로 인한 전문성결여에 따른 전문적 책임성도 피할 수 없다.

둘째, 세 참사 모두 재난 대응방식에 있어서, 예방, 대비, 대응, 복구에 있어 모두 미흡한 처리가 이뤄졌다. 공통적으로 재난에 대한 관련 매뉴얼을 학습, 훈련하지도 못하고 재난 발생 시 활용하지도 못하였을 뿐더러 구조체계에 대한 불명확한 체계는 재해를 키우는 원인을 만들어 냈다.

셋째, 세 참사 모두 책임성 측면과 대응방식의 측면에서 정부의 무능력한 대처를 피할 수 없다. 과거의 대형 참사가 일어났음에도 불구하고 미흡한 대처와 무능력한 대응으로 인해 결국 정부불신의 상황으로 확산되었다.

결과적으로 정부의 책임성 문제와 위기관리 대응방식은 과거 정부의 역사적 경제를 우선으로 한 정책에서부터 그릇된 인사·승진 시스템과 관료 개인의 도덕적 철학의 부재들이 결합되어 나타난다고 본다. 이는 관료 개개인의 도덕성 변화뿐만 아니라 국가적 차원에서 그릇된 관행과 윤리 철학교육이 통합적으로 이루어질 때야 비로소 해결 될 수 있을 것으로 본다.

본 논문은 정부의 위기관리의 책임성과 대응방식에 대한 문제들을 과거 우리나라에서 발생한 삼풍백화점 붕괴 참사, 대구지하철 화재 참사, 세월호 참사를 중심으로 살펴보고 향후 우리나라의 올바른 정부 위기관리를 위한 방안을 고안하고자 하는데 작성되었으며, 지속적인 학자들의 관련 연구와 관심을 기대한다.

알림 글

이 논문은 Journal of Safety and Crisis Management, 제5권 제1호에 게재된 저자들의 논문을 번역, 수정, 보완한 것임을 밝힌다.

References

- Boannews. 2014. Republic of Korea Disaster Response System, the Reality is that the Alternative. 2014. 6. 2.
- Choi, C. H. 2014. Problem Analysis and Countermeasures of the Government Bureaucracy: With the Sewol Ferry Disaster of the Ability to Manage National Affairs, Political, and Institutional Trust Analysis. *Information Science Society Journal*. 28(3): 55-84.
- Choi, S. G. 2007. *A Study On A Change in The Safety Supervision Policy Of Urban Transit*. MA: University of Seoul.
- Current Affairs Dictionary. 2014. *The Daegu City Subway Fire Disaster*. Seoul: Bakmungak.
- Daegu Subway Disaster Countermeasures Committee Website. <http://www.daegusubway.or.kr/>
- Friedrich, C. J. 1940. Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility. C. J. Friedrich & E. S. Mason. eds. *Public Policy: A Yearbook of the Graduate School of Public Administration*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Friedrich, C. J. 1946. *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*. Boston, MA: Ginn and Company.
- Han, G. U. 2014. The Sewol Ferry Disaster of 'Critical Society' Challenge of Innovation. *Creation and Criticism*. 42(2): 2-9.
- Hong, S. T. 2006. *Sampoong Accident '10 Lessons and Challenges*. B. M. Books.
- Jung, G. K. and C. S. Lee. 2007. A Study on the Actives of Emergency Response Organization: Focusing on the Case of Fire in Daegu Subway. *Korean Society and Public Administration*. 18(1): 119-144.
- Kim, B. S. 2005. A Study on the Building-up of the Crisis Management System for the Effective Disaster Management: Focus on the Analysis of Dae-gu Subway Fire Accident. MA: Kongju National University.
- Kim, B. S. and G. I. Kim. 2014. Bureaucracy (non)Accountability Reinterpreted: the Around of Sewol Ferry Disaster. *Korean Public Administration Review*. 48(3): 99-120.
- Kim, J. H. 2005. *A Study on the Organizational Learning of the Disaster Management Organizations in Korea: the Cases of Sampoong Department Store Collapse and Daegu Subway Fire*. Ph.D Thesis of Chosun University.
- Kim, M. J. 2014. *Heinrich Law*. Seoul: Future of the Window.
- Kim, Young Kyu and Song Tae Lim. 1995. A Study on Efficient Disaster Response Planning: Lessons Learned from the Collapse of Sampoong Department Store. *The Korea Local Administration Review*. 10(3): 3087-3119.
- Kyunghyangshinmun. 1995. *Sampoong Collapse Disaster Area will be Declared Soon*. 1995. 7. 15.
- Kyunghyangshinmun. 2004. *Fresh Self-criticism of the Bureaucracy*. 2004. 4. 7.
- Lee, I. 2007. *The Command System at the Disaster Site Management Case of Sampoong Department*. MA: University of Seoul.
- Lee, J. H., et. al. 2012. Causal Network-based Disaster Research Trends and Case Studies on the Diffusion Model: Daegu Subway Fire in the Center. *Information & Communications Magazine*. 29(5): 42-49.
- Lee, J. W. 2014. *Sampoong Department Store Collapse After 19 year*. Seoul: Joongang-ilbo.
- Lee, J. Y. and D. W. Kim. 2004. The Structure of Disasters in Double Risk Society: Comparative Analysis of Event Structures. *Korean Journal of Sociology*. 38(3): 143-176.
- Lee, Jae Eun. 2000. A Study of Crisis Management Policy in Korea: An Analysis of Multi-organizational Relationships in the Implementation Structure. Yonsei University, Ph.D Thesis.
- Lee, Jae Eun. 2012. *Crisisonomy*. Seoul: Daeyoung, Co.
- Lee, Jae Eun. 2014. The Sewol Ferry Disaster Management System. *SAPA News & Platform*. 25: 12-17.
- Lee, Jae Eun. 2015. *Innovation Plan of the National Disaster Crisis Management Systems through The Sewol Ferry Disaster*. The First Anniversary Seminar of the Sewol Ferry Disaster.
- Lee, S. I. 2011. *Research on Improvement of Disaster-related Legislation*. MA: Kyungil University.

- Lee, S. P. 1995. Government Learning in Urban Disaster: A Case Study of Sampoong Department Store Collapse. *Korean Public Administration Review*. 29(4): 1335-1361.
- Lee, S. Y. 2014. Public Accountability of the Sewol Ferry Case: Comparative Analysis of the Korean Individual Ministerial Responsibility and Accountability in Japan. *Government and Policy*. 7(1): 99-120.
- Lee, C. S. 2007. *A Study on the Actives of Emergency Response Organization: Focusing on the Case of Fire in Daegu Subway*. University of Ulsan, Ph.D Thesis.
- National 119 Rescue. 1998. *Disaster Type Accident Casebook*. National 119 Rescue.
- Pusanilbo. 2014. "The Sewol Ferry Disaster" a Month, Still Wobbly Stands Republic of Korea. 2014. 5. 19.
- Romzek, B. S. and M. J. Dubnick. 1987. Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*. 47(3): 227-238.
- Seoul City. 1996. *Sampoong Department Store Collapse Paper*. Seoul City.
- Seoul District Public Prosecutors' Office. 1995. *Sampoong Department Store Collapse Incident Investigation and Attribution Emotion only Active Paper*. A Special Parliamentary Investigation Committee. 1995. 7. 28.
- Shin, Y. S. 2014. A Study on Reform of the Disaster Management System after Sewol Ferry Disaster. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 10(8): 29-50.
- The Board of Audit and Inspection of Korea. 2014. *The Sewol Ferry Disaster Sinking Incident Response Time Conditions: Audited Accounts Progress*.
- The Society of the Compilation of Dictionary on Korean History. 2005. *Pre-modern History of Korea Dictionary*. Seoul: Garambooks.
- Woo, S. J. 1997. *A Study on the Crisis Management of Seoul City: Mainly around the Breakdown of Sampoong Department*. MA: Ewha Womans University.
- Yang, G. G. 2007. Activating Organizational Learning in Crisis Management of Local Government: Strategy on the Organizational Learning in Crisis Management through Organizational Learning Archetypes. *Korean Comparative Government Review*. 7(1): 1-22.
- Korean References Translated from the English*
- 감사원. 2014. 세월호 침몰사고 대응 실태: 감사 진행상황. 7월 8일 발표 자료.
- 경향신문. 1995. 삼풍 재해지구 곧 선포. 1995. 7. 15.
- 경향신문. 2004. 관료사회의 신선한 자아비판. 2004. 4. 7.
- 김민주. 2014. 하인리히법칙. 서울: 미래의 창.
- 김병섭, 김정인. 2014. 관료 (무)책임성의 재해석: 세월호 사고를 중심으로. *한국행정학보*. 48(3): 99-120.
- 김봉식. 2005. 효과적 재난관리를 위한 위기관리시스템 형성에 관한 연구: 대구 지하철 화재사고 분석을 중심으로. 공주대학교 석사학위논문.
- 김영규, 임송태. 1995. 효율적인 재해구조계획 수립요건에 관한 연구: 삼풍백화점 붕괴사고를 중심으로. *지방행정연구*. 10(3): 3087-3119.
- 김종환. 2005. 한국 재난관리 행정기구의 조직학습에 관한 연구: 삼풍백화점과 대구지하철 사례를 중심으로. 조선대학교 박사학위논문.
- 대구지하철 참사 대책위원회 홈페이지. <http://www.daegu-subway.or.kr/>
- 보안뉴스. 2014. 대한민국 재난대응체제, 그 현실과 대안은. 2014. 6. 2.
- 부산일보. 2014. '세월호' 한 달, 여전히 휘청대는 대한민국. 2014. 5. 19.
- 서울지방검찰청. 1995. 삼풍백화점 붕괴사건 수사 및 원인규명 감정단 활동백서. 국정조사특별위원회. 1995. 7. 28.
- 서울특별시. 1996. 삼풍백화점 붕괴사고 백서.
- 시사상식사전. 2014. 대구지하철 화재참사. 서울: 박문각.
- 신용식. 2014. 세월호 여객선 재난 이후 재난관리시스템 개선에 관한 연구. *한국위기관리논집*. 10(8): 29-50.
- 안홍섭. 2005. 삼풍백화점 붕괴사고의 원인에 대한 재조명. 건설산업비전포럼(삼풍백화점 붕괴사고 10주기 추념 세미나 자료집). 78-185.
- 양기근. 2007. 위기관리 실패를 통한 조직학습 체제 구축: 대구 지하철 화재 사고를 중심으로. *한국비교정부학보*. 7(1): 1-22.
- 우소정. 1997. 서울시 위기관리에 관한 연구: 삼풍백화점 붕괴 사고를 중심으로. 이화여자대학교 석사학위논문.
- 이상의. 2011. 재난관련법령 개선연구: 과거 대형재난 대처 및 법령과 재난관리 체계. 경일대학교 석사학위논문.

- 이상팔. 1995. 도시재난사고의 예방단계에서 정부조직학습: 삼풍백화점 붕괴사고 사례를 중심으로. 한국행정학보. 29(4): 1335-1361.
- 이선영. 2014. 행정 책임성에 관한 연구: 일본의 설명책임과 한국의 개인책임 비교분석을 통해 본 세월호 참사. 정부와 정책(가톨릭대학교). 7(1): 99-120.
- 이일. 2007. 삼풍백화점 붕괴사례로 살펴본 대형재난 현장지휘 체계에 관한 연구. 서울시립대학교 석사학위논문.
- 이재열, 김동우. 2004. 이중적 위험사회형 재난의 구조: 대구지하철 화재사고를 중심으로 한 비교사례연구. 한국사회학. 38(3): 143-176.
- 이재은. 2000. 한국의 위기관리정책에 관한 연구: 집행구조의 다조직적 관계 분석을 중심으로 연세대학교 박사학위논문.
- 이재은. 2012. 위기관리학. 서울: 대영문화사.
- 이재은. 2014. 세월호 사고와 바람직한 재난관리체계. SAPA News & Platform(서울행정학회). 25: 12-17.
- 이재은. 2015. 세월호 참사를 통해 본 국가위기관리시스템의 혁신 방안.
- 이재훈, 김경덕, 홍하나, 조용래, 조현보. 2012. 인과네트워크 기반의 재난 확산 모형에 관한 연구 동향과 사례 연구: 대구 지하철 화재를 중심으로. 한국통신학회논문지. 29(5): 42-49.
- 이진우. 2014. “삼풍백화점 붕괴 19년, 그 후...”. 온라인 중앙일보. 2014. 6. 29.
- 이채순. 2007. 위기현장 대응조직의 위기대응 활동에 관한 연구: 대구지하철 화재사례분석을 중심으로. 울산대학교 박사학위논문.
- 정준금, 이채순. 2007. 위기현장 대응조직의 위기대응 활동에 관한 연구: 대구 지하철화재 사례분석을 중심으로. 한국사회와 행정연구. 18(1): 119-144.
- 중앙119구조대. 1998. 재난유형별 사고사례집.
- 최수근. 2007. 대구지하철 화재사고 이후 도시철도 안전관리정책 변화에 관한 연구: 지하철을 중심으로. 서울시립대학교 석사학위논문.
- 최창현. 2014. 정부 관료제의 문제점 분석과 대책: 세월호 참사를 통해 본 국정관리력, 정치력, 그리고 기관신뢰 분석. 한국공공관리학보. 28(3): 55-84.
- 한기욱. 2014. 세월호 참사와 ‘임계사회’ 혁신의 과제. 창작과비평. 42(2): 2-9.
- 한국사사전편찬회. 2005. 한국근현대사사전. 서울: 가람기획.
- 홍성태. 2006. 삼풍사고 10년 교훈과 과제. 보문당.

Received: Nov. 24, 2015 / Revised: Dec. 10, 2015 / Accepted: Feb. 1, 2016

한국의 위기 대응과 정부 책임성

– 삼풍백화점, 대구지하철 화재, 세월호 참사를 중심으로 –

국문초록 삼풍백화점 붕괴, 대구지하철 화재 참사, 세월호 참사는 현 사회의 어두운 단면을 적나라하게 보여준 사건들이다. 관료제의 책임성은 개별 공무원의 문제로서 끝나지 않는다. 세월호 참사와 같이 관료의 책임 회피, 직무 수행 회피, 직무 연기 등은 배에 있는 생존자들조차 구하지 않은 것처럼 많은 생명을 앗아가게 된다. 이 논문은 정부의 위기관리 책임성과 대응방식의 측면에서 삼풍백화점 붕괴사고, 대구 지하철 화재 참사, 세월호 참사를 비교분석하여, 정부의 위기관리 책임성과 대응방식에 대하여 논한다. 연구 결과 본 논문에서 제시하는 정부의 위기관리의 책임성과 대응방식에 대한 논의는 다음과 같다. 첫째, 세 참사 모두 위기상황과 관련한 정부기관과 관련 기관이 법적인 책임을 피할 수 없다. 둘째, 세 참사 모두 재난 대응방식에 있어서, 예방, 대비, 대응, 복구에 있어 모두 미흡한 처리가 이뤄 졌다. 셋째, 세 참사 모두 책임성 측면과 대응방식의 측면에서 정부의 무능력한 대처를 피할 수 없다. 결과적으로 정부의 책임성 문제와 위기관리 대응방식은 과거 정부의 역사적 경계를 우선으로 한 정책에서 부터 그릇된 인사·승진 시스템과 관료 개인의 도덕적 철학의 부재들이 결합되어 나타난다고 본다.

주제어 : 정부의 책임성, 대응, 삼풍백화점, 대구지하철, 세월호

Profiles

Seol A Kwon : She is a doctoral course student in the Department of Public Administration at Chungbuk National University in Korea. Research interests include crisis and emergency management, organization theories, and risk communication (seola@chungbuk.ac.kr).

Jee Eun Kim : She is a master's course student in the Department of Public Administration at Chungbuk National University in Korea. Research interests include crisis and emergency management, fire safety, and decision making theory (kimje@chungbuk.ac.kr).

Jae Eun Lee : He received his B.A., M.A., Ph.D. from Yonsei University, Korea in 2000. He is a Professor of the Department of Public Administration at Chungbuk National University, in which he has taught since 2000. His interesting subject and area of research and education is crisis & emergency management, organizational studies, and policy implementation. He has published 120 articles in journals and written 11 books, including 10 co-author books(jeunlee@chungbuk.ac.kr).