

희망제작소
The Hope Institute



노란테이블

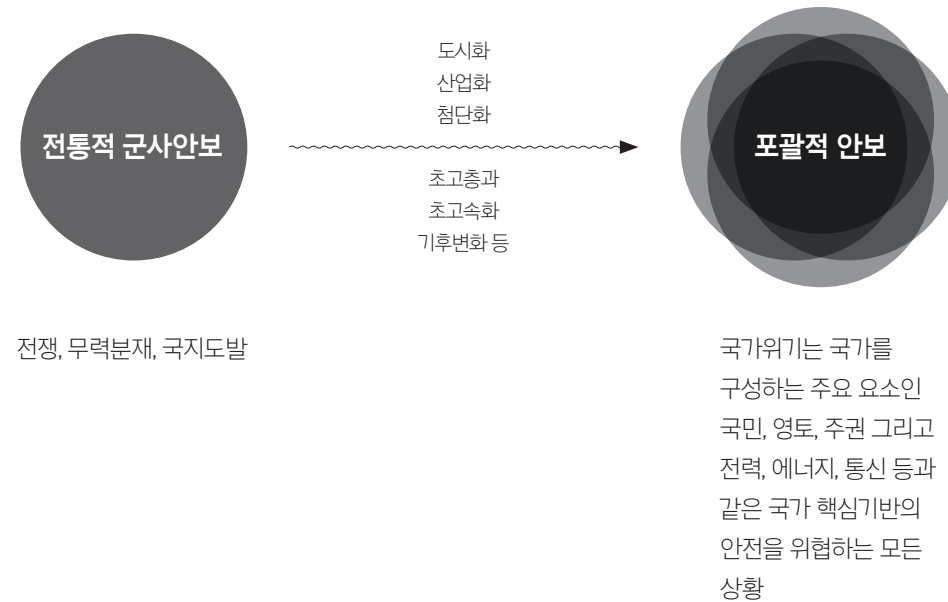
토론 자료집



노란테이

국가위기 관리에도 가치와 철학이 필요합니다.

예전에는 ‘국가위기’라고 하면, 영토의 침략과 주권의 침해와 같은 전통적인 군사안보의 위기상황을 주로 생각해왔습니다. 하지만, 현대사회가 고도로 복잡해지면서 점차 비군사적인 요소도 포괄하는 개념으로 바뀌고 있습니다. 인간생명, 사회안녕, 경제발전, 환경보존 등도 군사적 안보 못지않게 중요한 국가위기 측면의 가치를 지니게 되었기 때문이죠.



따라서 포괄적 안보와 위기의 개념은 지진, 태풍, 화재, 폭발 같은 재난위기 뿐 아니라 국민의 생활을 위협하는 교통, 식품위기까지 포함하며, 나아가 금융에너지, 공중보건, 유해물질 같은 공공과 민간의 핵심기반의 취약 등도 국가위기로 간주하게 됩니다. 좀 더 세부적인 구분은 다음과 같습니다.

〈포괄적 안보/위기 개념〉

국민안보/위기	국민생활위기	취약계층, 생활치안, 교통생활, 생활식품, 생활환경...
재난위기	자연재난	태풍, 호우, 집중호우, 폭풍, 지진, 해일, 폭설, 폭염 등
	인적재난	화재, 붕괴, 폭발, 침몰, 추락, 교통사고, 화생방사고
전통적 안보/위기		전쟁, 국지도발, 대량살상무기 개발/확산, 테러...등
공공핵심기반 위기		금융, 교통/수송, 전력, 정보통신, 에너지, 원자력, 댐...등
민간핵심기반 위기		상업시설, 생활필수품, 사회갈등, 유해물질

(출처: 이재은, 2014)



우리나라 국가위기관리의 문제점은 무엇일까요?

이렇게 볼 때 국가의 위기관리는 인간 생명을 존중하고 인간의 존엄성을 구현하기 위해 노력하는 과정이라고 볼 수 있습니다. 특히 전쟁, 폭동, 시위, 태풍, 홍수, 집중호우, 폭발, 붕괴 등과 같은 생명존중의 위기가 발생한 상황에서 인간생명을 존중하고 인간의 존엄성을 확보하기 위해 위기관리 시스템의 구축이 필요한 것입니다. 인간 존엄성의 가치는 생명권, 자유권, 평등권, 행복추구권 등의 기본적인 권리들이 보장되어야 하는 것과도 연결됩니다. 또한 이러한 사회경제적 낙후자, 장애인, 고령자, 재난피해자 등을 배려해야 한다는 사회적 형평성의 가치와도 만납니다. 사회적 약자의 기본권은 특히 보장받을 필요가 있기 때문이지요. 이같은 기본 가치체계 위에 국가 위기관리시스템이 제대로 운용될 수 있도록 목표가치를 설정해야 합니다. 효과성, 능률성, 민주성 등이 여기에 해당합니다. 위기관리가 얼마나 목표한대로 이루어지느냐에 관한 '효과성', 최대의 효과를 내기 위한 최적의 방법을 고려해야 하는 '능률성', 그리고 위기관리시스템의 구축과 운용에 있어서 국민의사가 우선하고, 국민을 위한 위기관리가 이루어지고 국민에게 책임을 지는 것을 의미하는 '민주성'이 목표가치가 됩니다.

모든 시민들은 입을 모아 세월호 참사가 우리나라 국가위기관리 체계의 허술함을 종합적으로 드러내었다고 말합니다. 성수대교와 삼풍백화점 붕괴, 대구지하철 폭파사고, 태풍과 집중호우 등 숏한 재난상황에서 드러난 우리나라 국가위기관리의 문제점을 짚어봅시다.

첫 번째. 사람보다 돈이 먼저?

무엇보다, 위에서 언급한 가치와 철학을 제대로 중심에 두지 못하고 있다는 점입니다. 세월호 참사를 통해 우리는, 인간의 생명과 존엄성을 가장 핵심적인 가치로 두기 보다는 자본과 권력의 힘에 쉽게 좌우되는 결과들을 목격했습니다. 사람의 목숨이 그 무엇보다 앞선다는 것은 말뿐, 돈의 논리에 따라 중요한 결정들이 내려지고 현장의 우선순위 또한 뒤바뀌어 결국, 제대로 된 구조 또한 이루어지지 못했습니다. 물질만능주의에 젖은 사람들의 인식도 문제가 되지만, 국가의 위기와 재난관리가 구조를 받아야할 시민들 중심이 아니라, 구조업무를 수행하는 국가기관과 공무원들, 관련된 업체들을 우선하여 접근하는 방식 그 자체에 보다 근본적인 원인이 있습니다.

두 번째. 중앙의 명령만 따르면 된다?

국가적 재난관리는 재난으로 인한 위기상황과 피해를 극소화하기 위한 예방, 대비, 대응, 복구와 관련하여 행하는 모든 활동으로 정의할 수 있습니다. 재난관리와 대응, 복구에 따르는 국가의 책임은 막중하지만, 현대사회가 점차로 복잡해지고 다양해지면서 1970년대 말부터 국가중심의 관리체계의 한계에 대한 논의가 활발해졌고, 그에 따르는 위상의 변화와 대안을 모색할 필요성이 높아졌습니다. 즉, 사회의 구조는 점차로 분화되고, 지방의 역할이 커지고, 민간의 기능이 증대되는 방향으로 바뀌어가고 있으며, 재난관리에 필요한 인적, 물적인 자원에 대한 수요는 점차 늘어가고 있다는 겁니다. 21세기 들어서 앞다투어 작은 정부를 표방하게 되면서, 재난관리, 위기대응을 위한 공급은 오히려 줄어들고 있는 형편입니다. 따라서, 중앙에 모든 것이 집중된 우리나라와 같은 위기관리, 재난관리 시스템은 실패했을 경우, 그 파급효과가 엄청나게 커질 우려가 있으며, 실제 재난구조 과정에서 현장의 상황이 제대로 반영되기가 어렵고, 거쳐야 할 단계가 너무 많아 비효율적이 되기 쉽습니다. 결국, 중앙의 명령을 따라 일사분란하게 움직이는 것처럼 보일 수는 있으나, 그 속도가 매우 느리며, 현장이 빠진 재난구조, 시민이 없는 재해관리, 그리고 실제적인 구조보다는 중앙행정의 과정이 더 우선시되는 결과를 낳게 됩니다.

세 번째. 필요한 곳엔 없어요, 전문가와 데이터.

자연재난, 인적재난은 효과적인 분리관리가 필요합니다. 현재 우리나라의 경우 이들을 모두 '중앙안전대책본부'에서 관할하고 있고, 본부장은 지자체의 단체장인 지사, 시장, 군수입니다. 하지만, 이들은 전문성을 갖추고 있지 못합니다. 각 단체의 차장이 실질적 역할을 맡고 있지만, 이들 역시 재난관리에는 문외한인 일반행정직 공무원들이 대부분입니다. 세월호 침몰 당시, 정부는 안전행정부에 중앙재난안전 대책본부, 해양수산부에 중앙사고수습본부를 설치했고, 이후 국무총리를 중심으로 한 범정부 사고대책본부를 설치했습니다. 이어 각각의 연관부처에 사고대책 본부가 만들어졌는데 (예, 안전행정부, 교육부, 해양수산부 등등), 결국 이들이 가장 먼저 한 일은 진도 팽목항 현장에 현재 하고 있는 일을 상황보고 하라고 지시한 것이 전부였습니다. 실제 사고를 분석하고 관리할 전문가와 데이터를 갖고 있지 못한 답답한 결과였습니다.

네 번째. 부정부패가 재난을 부른다.

세월호 참사는 단순한 사고를 넘어서서 한국사회의 행정시스템과 위기관리시스템의 취약성이 재난을 발생시킴과 동시에 그 피해를 증폭시킨 인적재난과 사회적 재난의 성격을 띠고 있습니다. 과적과 부실관리, 안전수칙 미적용, 선원들의 임무방기, 관리감독 체계의 민관결탁과 부패, 지휘계통의 난맥상, 구조당국의 무능, 대비책의 결여,

재난대책본부의 수장으로서의 청와대의 무능과 취약성이 세월호 침몰을 초대형 참사로 이어지게 했습니다.

우리사회는 지난시기 압축적 발전과정에서 서해페리호 사고(1993), 성수대교 붕괴(1994), 삼풍백화점 붕괴(1995), 대구지하철 사고(2003) 등 대형사고들이 끊이지 않았습니다. 이에 대처하기 위해 정부차원의 재난대처시스템을 만들어왔지만 제대로 작동이 되지 않고 있습니다. 왜 그랬을까요? 관료주의로 인해 재난대처 관련법규들이 사문화되고, 현장성을 고려하지 않은 매뉴얼위주의 업무와 부처간 조정능력이 떨어지는 점 등을 지적할 수 있습니다. 하지만, 근본적으로는 관료사회의 부정부패에 취약한 구조와 문화가 원인입니다. 신조어로 떠오른 ‘관피아’¹⁾ (관+마피아)라는 단어가 말해주는 바와 같이 관료조직의 부패와 그와 연결된 인사와 행정은 우리사회를 보다 안전한 곳으로 만드는데 있어 근본적인 걸림돌로 끊임없이 등장합니다.

이러한 부정부패가 만연한 재난관리행정을 빗대어, 부패가 합법적으로 진화하여 이제는

1 <관피아란?>

공무원과 공무원에 버금가는 준공무원 (공단, 공사, 연합회) 등의 막강한 권한을 갖는 기관들이 상대 업체에게 그 권한을 이용하여 횡포를 부리며, 자신들의 이익만을 추구하는 것을 관리 마피아 또는 관피아라고 부릅니다. 이번 세월호 사건도 이런 관피아 문제로 유관기관들이 뇌물을 받고 자신들이 해야 할 의무를 다하지 않아 사고를 미리 방지하지 못한 것 아니냐는 의혹을 사고 있습니다. 공직이나 관련 기관에서 퇴직한 후에도 관련업체에 일정기간동안 근무를 할 수 있도록 해온 관행에 대해 관련업체들이 거부하면 자신들의 권한으로 관련업체를 제재하거나 거래를 끊어 버리는 횡포를 부리는 등의 형태로 종종 문제가 되어왔습니다.

부패가 제도화되었으며 이것이 결국 재난을 부르고 악화시킨다고 말할 정도입니다 (이재은, 2014). 부정부패의 문제는 또한 ‘재난관리업무는 공무원들이 승진 직후에 잠시 하는 업무’ 또는 ‘재난관리 보직은 빨리 떠나는 것이 영전이다’라는 말이 생겨날 정도이고, 이는 결국 전문성 부재와 직결됩니다.

다섯 번째. 원칙을 따지는 것은 인간적이지 않다?

우리사회에는 언제부터인가 원칙을 따지고 규칙을 준수하려는 태도에 대해 비인간적이다, 까다롭다는 등의 인식을 가져왔습니다. 이러한 태도가 일상을 부드럽게 해줄 수 있을지는 몰라도, 재난과 위기관리라는 엄중한 분야의 업무, 나아가 안전사회의 정착이라는 목표의 측면에서는 고질적인 걸림돌로 작용합니다. 일주일 만에 똑딱 만들어내는 재난안전 기본계획과 매뉴얼, 위기관리는 정부와 공무원이 베푸는 서비스라는 안이한 태도, 철저한 안전관리가 일의 성과를 더디게 해선 곤란하다는 안전불감증, 적당히 넘어가며 내 책임이 아니라고 하는 것이 오히려 확실한 위기관리가 돼버린 것이 우리의 현실입니다.

3

무엇이 필요할까요?

다시는 세월호와 같은 일이 반복되지 않게 하려면 어떻게 해야 할까요? 그 엄청난 희생을 잊지 않으려면 우리 시민들은 무엇을 해야 할까요? 무엇보다 우리가 만들고 싶은 사회는, 생명과 안전을 우선하는 사회이며, 지역과 주민의사를 우선하는 재난대책일 것입니다. 그러기 위해서 지금 우리에게서 시민에 의한, 시민을 위한 안전사회문화를 튼튼하게 뿌리내리는 것이 필요합니다. 나아가, 사후대처에 그치지 않는 철저한 사전예방과 재난대비시스템이 절실하며, 이러한 시스템이 제대로 돌아가기 위해선 무엇보다, 확고한 공직자 기강위에 부정부패를 엄벌할 수 있는 혁신적인 책임정부와 담당부서가 되도록 만들어야 합니다.

이 밖에도 우리가 꿈꾸는 안전하고 행복한 사회를 만들기 위해 필요한 원칙과 가치들을 생각해보고 또 그것들을 회복할 수 있는 방안에 대해 고민해봅시다.

4

재난관리, 시민이 함께하면 더 잘할 수 있습니다.

비효율적이고 전문성이 결여된 중앙 집권식 정부재난관리 시스템의 한계를 극복하려면 무엇보다 국민이 주도적으로 재난안전시스템의 혁신을 이끌어내야 하며, 지방의 재난관리 역량 또한 강화되어야 합니다. 위기관리 행정의 수혜자이자 수요자인 국민을 위한 위기관리에 정착 국민이 빠져버린 현 상황은 국민은 행정에 걸림돌이 된다는 생각이 지배적이 된 결과입니다. 현대사회에서 복잡화되고 확장되어 가는 국가위기관리의 업무에 있어서 시민과 정부의 협력의 필요성은 두 말할 것이 없이 커졌습니다. 그리고 현장을 등한시하는 재난관리의 문제점을 극복하기 위해서는 지방자치단체의 재난관리 역량과 전문성을 길러내야 합니다. 권한은 없고 책임만 지고, 전문 인력과 예산도 열악한 지방정부의 현 재난관리체계에서 재난현장의 신속하고 효율적인 초기대응을 기대하기는 어렵기 때문입니다. 따라서, 시민이 함께 주도하고, 지방자치단체가 튼튼해질 때 우리나라 위기관리 업무형태는 지금까지의 지시-통제-명령-감독-보고의 운영방식에서, 지원-협조-연계-조정이라는 새로운 시스템으로 발전할 수 있습니다.



시민들이 함께한 재난관리, 어떤 것들이 있을까요?

1) 스웨덴 에스토니아호 사례

1994년 9월 28일 스웨덴에서 발생한 에스토니아호 침몰사고는 여러 가지 측면에서 세월호참사와 닮아 있습니다. 기상악화로 인한 위태로운 항해상황, 침수 사실을 최초 발견하고도 21분이 지나서야 안내방송을 내보낸 승무원의 대처, 선박의 결함 등. 이 사고로 989명의 승선객 및 승무원 중 목숨을 건진 이들은 총 137명. 배는 끝내 인양되지 못했고 800여명의 희생자들도 그 배와 운명을 같이 했습니다.

제 2차 세계대전 이후 유럽에서 발생한 최악의 해상 재난 사고로 기록되지만, 스웨덴 정부와 시민들은 다시는 이 같은 사고가 반복되지 않기 위해 20년째 해법을 찾아 고심 중입니다. 사고보고서에서 원인으로 지목된 선원들의 미숙한 대처에 대응해 해양안전청은 항해사를 배출하는 해양학교에서의 안전교육을 강화했습니다. 또한 모든 해양구조대원들이 사고 발생 시 효율적인 구조를 할 수 있도록 정기적이고 체계적인 훈련을 하게 하였습니다. 특히 눈에 띄는 것은 민간 구조협회의 활약입니다. 정부가 모든 걸 해줄 수 없다는 것을 인지하고 스스로 발 벗고 나선 시민들이 폭발적으로 참여했습니다.

현재 스웨덴 전 지역에 365일 24시간 자원봉사자들이 대기하고 있으며, 스웨덴 전국 해안에 걸쳐 무선 호출기를 찬 350명의 협회 회원들이 15분마다 교대로 근무하면서, 스웨덴의 모든 해양구조 중 70%를 수행한다고 합니다.

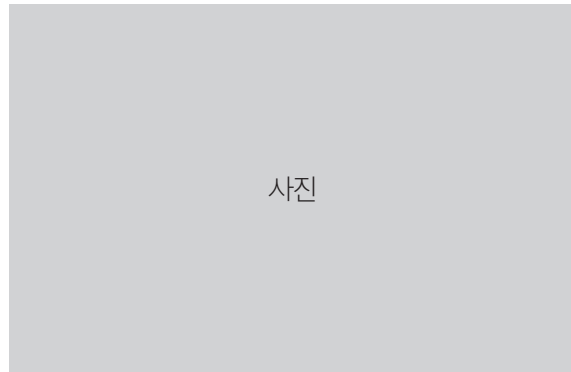
사진

2) 독일 에췌데 철도사건

1998년 6월 3일 독일 에췌데역 부근에서 발생한 고속열차 사건은 300여명 가운데 101명이 사망하고 105명이 큰 부상을 입었습니다. 세계 고속철 사상 최악의 사고였지만, 구조 당시 수많은 중상자들을 살리기 위해 구조작업에 총 1800명이 투입되었으며, 40대의 헬기가 동원되었다고 합니다. 현장에 대해 가장 잘 알고 있는 지역의 소방대장과 응급의학과 의사가 구조 총책임을 맡았고, 그 뒤엔 자율소방대 시스템이 있었습니다. 이러한 독일 재난 대응 체계는 세계에서 유례를 찾아보기 힘들 정도로 주민들의 참여가 높았던 사례로 기록됩니다. <국민보호 재난지원청>을 중심으로 각 지방 정부,

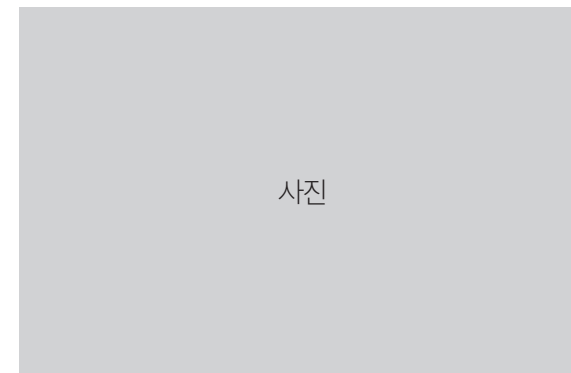
민간단체들이 신속하게 대응을 했고, 이들은 정기적인 훈련과 교육을 받으며 비상시를 대비하고, 일반 학교에서조차 정해진 응급구조 수업을 실시하고 있다고 합니다.

이 사고 이후, 철저한 사고원인에 대한 조사가 이루어지고, 문제가 되었던 바퀴의 구조는 일체형으로 교체되었고, 고속열차의 안전점검은 대폭 강화되는 등 약 90억원이 조사연구와 개발에 투입되었습니다. 그 결과 정확히 10년 후에 발생한 ‘란트루켄 터널 열차사고’에서는 전원 생존이라는 기적을 만들어냈습니다. 재난현장에서의 구조활동 및 사후관리에 있어서 개인적, 사회적인 트라우마를 극복하려는 시도 또한 심도 있게 진행되었습니다. 심각한 정신적 외상에 시달리고 있던 생존자나 유족뿐만이 아니라, 사고 현장을 직접 목격한 구조대원들 까지도 대대적인 심리치료가 진행되었고, 이는 독일사회가 재난을 통해 얻은 또 하나의 교훈으로 삼고 있습니다.



3) 국내 구제역매몰지도 및 시흥시 시민재난안전네트워크

구제역 파동이 휩쓸고 간 2011년 국내 네티즌을 중심으로 시민들은 “정부가 구제역 매몰지에 대한 정보공개에 소극적”이라며 ‘구제역매몰지도’를 직접 제작했습니다. 당시 인터넷 포털 ‘구글’의 지도 서비스에 ‘전국 구제역 매몰지 협업지도’(http://bit.ly/gDgG1j)라는 이름으로 공개된 이 공동작업 지도는 전국의 구제역 매몰지에 대한 정보를 시민들이 직접 공유하고 기입하여 지도에 매몰지의 위치와 세부정보가 표시되는 방식으로 만들어졌습니다. 지도에는 구제역으로 살처분된 가축들을 묻은 60여 곳의 지역이 표시되었으며, 구제역 사태의 진원지로 지목됐던 경북 안동을 비롯해 경기 여주, 강원 횡성, 충북 충주 등의 매몰지 위치를 확인할 수 있도록 했습니다.



해당 지역의 땅값하락과 주민정보 유출이라는 이유를 들어 구제역 매몰지 정보를 공개할 수 없다는 정부의 미온적인 태도에 대해, 정부가 모든 정보를 독점하는 방식으로 매몰지 관리와 안전이 보장될 수 없다는 시민들의 대응이었던 것입니다. 정보공유와 공개를 통해 시민들의 관심과 안전의식을 높이고, 적절한 대응책을 신속하고 효과적으로 만들어내고자 하는 시민들의



이런 건
어때요?

참여사례였습니다.

이와 맥을 같이하여, 시흥시에서는 ‘시민재난안전네트워크’를 구축하여, 구제역과 폭설로 인한 위기상황에서 재난비상경보를 이동통신으로 전송하는 등 안전대처 네트워크를 통해 시민들과 지역 내 단체들의 재난대응력을 높이고자 했습니다. 1천5백여명이 참여한 이 네트워크에는 인명구조, 의료보호, 급수, 급식, 교통, 방역 등의 봉사활동이 포함되었으며, 재난발생 시에는 재난관리과, 각 동 마을구조단, 종합자원봉사센터, 시민재난안전네트워크 참여단체가 재난현장에 곧바로 투입될 수 있도록 하였습니다.

시민의 참여로 만들어가는 안전사회의 모습을 함께 상상해보고,
그것을 실현하기 위해 제안할 수 있는 것들을 생각해봅시다.

- 재난안전 시민옴부즈맨 도입과 운영에 관한 참여
- 학교, 교통, 시설 등의 생활안전 위험요소에 대한 시민안전 감시단
- 재난안전 시민지도자의 발굴과 양성
- 지역의 퇴직 전문인력을 활용한 재난안전실버감시단 제안
- 마을, 아파트별 재난안전경진대회
- 주민과 시민단체가 함께하는 재난안전평가회의
- 수학여행, 소풍, 체육대회 등의 학교행사에서의 학부모안전관리단

참고문헌

김호기 (2014). 세월호 참사가 한국사회에 던지는 과제: 무엇을 할 것인가.
오마이뉴스 10만인클럽 특강. <세월호 이후, 이제 무엇을 할 것인가>자료집.

박순임 (2011). 시흥저널 145호. 시민재난안전네트워크 발대식 개최.

이재은 (2014). 재난안전과 위기관리. 희망제작소 재난안전연구소 발제 자료.

이재은 (2012). 위기관리학. 서울: 대영문화사.

이재은 (2006). 포괄적 안보개념 하에서의 국가위기관리의 법제화 방안연구.
한국위기관리 논집 2(2). 19-35.

STEPI, 과학기술정책연구원 (2014). <Safety Korea를 위한 과학기술의 역할과 과제> 자료집.

