



세월호 이후 한국사회, 무엇이 달라져야 하는가?

제 1차 월례포럼

7월 29일 (화) 오후 2시 ~ 5시
국회의원회관 제 1소회의실(2층)

세월호 이후 한국사회, 무엇이 달라져야 하는가

모든 국민이 경악하고 분노했던 세월호 참사가 발생한 지 어느덧 100일을 지나고 있습니다.
세월호 사건은 우연의 산물이 아니었기에,
이를 계기로 대한민국의 모든 것을 바꾸어야 한다는 목소리가 높아졌습니다.
관피아로 대표되는 부패한 관료 시스템, 사회적 약자의 안전을 보호할 수 없는 국가 안전 시스템, 이익과 효율만을 최우선으로 한 무한경쟁시스템 등 세월호 참사의 주범들이 언급되었습니다만,
여전히 사건이 종결되지도 못한 채 분노의 함성도 잦아들고 있습니다.

새로운 대한민국으로 탈바꿈하기 위해
지난 6월 말 발족한 <생명을 살리는 안전사회포럼>에서는
세월호특별법, 정부조직법 개편 등을 앞두고 첫 월례포럼을 열고자 합니다.

이 포럼은 여러분과 함께 세월호의 참사가 잊히지 않고
제2, 제3의 참사가 일어나지 않도록 지키는 시대의 불침번이 되고자 합니다.

많은 관심과 참석 부탁드립니다.

2014. 07

강지원, 김성훈, 김재욱, 박재갑, 승효상, 신인령, 안성기, 최 열 외 91인
생명을 살리는 안전사회포럼 회원 일동

프로그램

1부

세월호 참사 되돌아보기

세월호 희생자에게 듣다 - 세월호 이후 한국사회, 무엇이 달라져야 하는가?

2부 발제 (각 20분)



국가 위기 관리와 직업철학

노진철

(경북대 사회학과 교수/ 국가위기관리학회 회장)



국가위기관리시스템, 어떻게 만들어야 하는가

이재은

(충북대 행정학과 교수)



국가와 개인의 이중혁신

김호기

(연세대 사회학과 교수)

3부 지정 토론

안명옥 (CHA 의과학대학교 교수)

이명선 (이화여대 보건관리학과 교수, 규제개혁위원회 위원)

염형철 (환경운동연합 사무총장)

국가 위기 관리와 직업철학

노진철

경북대 사회학과 교수/ 국가위기관리학회 회장

국가위기관리와 직업철학

노진철(경북대 사회과학대학장, 국가위기관리학회장)

과학기술이 고도화되고 산업화와 도시화가 발달된 현대 사회에서 재난은 언제나 일어날 수 있다. 하지만 무엇이 언제 어디에서 어떻게 일어날지는 불확실하다. 현대 사회에서 재난으로부터 안전한 사회란 없다. 선진국과 후진국을 막론하고 위험을 통제하는 데 실패했을 경우 재난은 언제 어느 곳에서든지 일어날 수 있다. 세월호 같은 대형 여객선사고 역시 여가의 증가와 관광여행의 활성화에 따라 여객선 안전 운항과 관련해 해양수산부(이하 '해수부'), 해양항만청, 해양경찰청(이하 '해경'), 해상교통관제센터, 한국선급, 해운조합 등의 다양한 조직들의 감독·통제 업무가 서로 긴밀하게 연동되면서 언제 어디서나 일어날 수 있는 '정상사고'(폐로, 2013)가 된다. 재난에 선진국 형과 후진국 형이 따로 있는 것은 아니며, 재난에 대처하는 데 선진국과 후진국의 차이가 있을 뿐이다.

산업화와 도시화의 결과로 미래에 일어날 수도 있는 다양한 재난에 대응한 위기관리체계의 구축은 국가의 책무에 속한다. 재난은 평소 사소한 이상 징후나 관행으로 간주해 간과했던 것들이 누적되어 예측하지 못한 요인들과 상호작용하며 우연적으로 진행된 연쇄 사건들에 대한 통제력을, 관련 당사자들이 상실했기 때문에 일어난 돌발적인 대형 위해사고이다. 언제, 어디에서 이런 위해사고가 일어날지 알 수 없고, 어떤 결과들이 나타날 가능성은 있지만 그것이 나타날 가능성의 정도를 전혀 예측할 수 없는 미래의 손실과 관련해서는 언제나 불확실성이 존재한다. 현대 사회는 이에 대응해 불확실성으로 야기되는 두려움과 공포, 불안으로부터 해방되고자 끊임없이 불확실한 것을 확실한 것으로 바꾸려고 노력하게 되고, 그 인위적 산물이 국가위기관리체계이다.

국가위기관리체계는 재난발생 시의 복잡한 사건 전개에 효과적으로 '대응'하고, 사고 후 피해자의 물질적-정신적 손실을 재난 이전의 상태로 '복구'하기 위해 위기관리조직과 위기관리 매뉴얼로 단순화해 놓은 것을 넘어서, 평상시에 철저한 위험관리를 통해 있을 지도 모르는 재난을 사전에 '예방'하고 훈련을 통해 '대비'하는 것이 사후 관리보다 피해 최소화에 더 효과적이라는 인식에서 예방-대비-대응-복구의 순환체계로 구성된다. 그 결과 사람들은 사고 초기에 재난대책본부 가 설치되고 위기관리 매뉴얼에 따라 가용할 수 있는 인적 자원과 물적 자원을 총동원해 인명과 재산의 피해를 최소화할 것으로 기대하게 된다. 따라서 전복된

세월호에서 생환한 사람이 전무하다는 것은 그 책임을 ‘정상’과 ‘안전’을 강조했다던 현 정부에 귀속시키게 하고, 그 책임 귀속이 정부의 무능력과 무책임, 부패, 민관유착, 잘못된 관행 등을 파헤치는 계기가 되면서 국가에 대한 신뢰가 급격히 하락하고 있다.

세월호 참사로 인해 관료의 무능력과 무책임, 부패의 고리가 드러나면서 국가는 신뢰의 위기에 노출되고 있다. 그것은 해양사고의 경우 예측가능성과 대비가능성이 높아서 선박의 안전운항을 위한 각종 법제도와 관련 조직이 발달해 있는데도, 초동대응에 실패한 것이 대형참사로 이어졌기 때문이다. 이에 따라 사람들은 각종 자연재해나 가스폭발, 건물붕괴, 교통사고, 화생방사고, 환경오염, 테러, 통신대란, 금융위기, 의료대란, 전염병 등의 사회재난이 터졌을 때 국가위기관리체계가 제대로 작동할 것이라고 더 이상 신뢰할 수 없게 되었다. 위기관리체계의 등장 이후 국가는 국민의 생명과 재산의 손실을 최소화해야 하는 과제를 갖게 되고, 예측가능성과 대비가능성이 높은 인적재난뿐만 아니라 자연재해조차도 통제에 실패할 경우 인재(人災) 혹은 정책 실패로 받아들여져 국가에 대한 신뢰 하락으로 이어진다.

그렇지만 정부가 잘못된 관행의 정상화를 내세운 ‘국가개조론’과 신설된 강력한 컨트롤타워인 ‘국가안전처’에 권한을 집중한다면, 사람들은 과연 앞으로는 위기관리체계가 정상적으로 작동할 것이라고 신뢰할 수 있을까? 위험이 결정을 내린 시점을 반영하는 한 사람들은 위험을 인간의 활동, 특히 조직의 경우 구성원의 ‘잘못된’ 관행과 관련지어 파악하려고 한다. 세월호 참사에서도 정부는 ‘완벽한’ 국가위기관리체계가 현실에서 작동하지 않는 원인을 특정 조직 구성원들의 오랜 잘못된 관행, 즉 적폐(積弊)에 귀속시키고 있다. 1960년대 이래 국가 주도의 경제성장 과정에서 생겨난 정경유착, 즉 대기업(재벌) 특혜와 직무관련 부정부패의 고리가 민주화 이후에 고위직 전·현직관료의 유착관계인 ‘관피아’(관료+마피아)의 형태로 전환된 것은 비교적 오랜 역사를 가지고 있다.¹⁾ 이제 세월호 참사가 계기가 되어 고위직 관료들의 전관예우(‘낙하산인사’, 전직 관리에 대한 예우, 유착 고리, 정부 특혜 등) 관행이 정부에 대한 신뢰 하락의 해소책으로 국가개조의 도마 위에 오르고 있다. 해소되어야 할 적폐의 목록은 감독관청과 해운사 간의 위법행위 봐주기에서 고위직 관료의 전관예우·위장전입·부동산 투기, 정치가의 뇌물수수·알선청탁·부정부패·자녀 병역면제, 기업의 탈세탈루·불공정 하도급·장시간 노동·비정규직 양산, 교수의 논문표절·연구비 부당수령·제자 논문 가로

1) 모피아(재무부 관료 출신), 해피아(해수부 관료 출신), 건피아(건설부 출신), 교피아(교육부 출신), 국피아(국토관리부 출신), 산피아(산업자원부 출신), 복피아(보건복지부 출신), 법피아(법무부·검사 출신) 등 정부 부처 개수만큼이나 많은 관료 출신 마피아를 통틀어 ‘관피아’라고 부른다.

채기 등 사회 지도층의 수많은 비리들로 확장되고 있다. 국가개조론에는 이 비리들만 제거한다면 안전한 국가의 건설이 가능하다는 ‘인지적 허상’이 자리 잡고 있다.

여기서는 세월호 참사가 일어날 수밖에 없던 사회구조적 원인들 중에서 기업윤리와 직업윤리의 측면을 집중적으로 살펴보고, 정부가 정책의 우선순위를 경제살리기에 두는 한국에서 과연 기업윤리와 직업윤리가 형성 가능한지를 모색하고자 한다.

1. 불확실성 시대에 국가위기관리의 한계

현대사회에서 위험을 주제화하는 것은 경제적 손실, 정치적 불신과 저항, 지역공동체의 와해, 정신적·신체적 고통을 유발하는 각종 자연재해와 사회재난이 빈번하게 발생하기 때문이 아니다. 이러한 일들은 전통사회에서도 일어났었다. 현대 사회가 ‘위험사회’인 것은 경제 불황, 금융(외환)위기, 테러, 전쟁위협, 핵위협, 에너지 결핍, 통신혼란, 교통장애, 의료사고, 기후변화, 생태학적 위험, 기술위협, 건강위협 등의 사회재난에 따른 손실, 재난을 더 이상 주술이나 운명, 행운 같은 자비로운 외피로는 덮을 수 없기 때문이며, 또한 그것들을 인간 활동이 야기한 부정적 결과로 주제화해서 극복을 모색하기 때문이다.

이러한 위험의 주제화는 국가가 사건의 진행에 개입해 변화시키고 조절할 수 있다는 인식의 변화를 전제한다. 지진으로 다리가 붕괴되었다면 현대 사회에서는 그 원인이 더 이상 자연적 사건에 있는 것이 아니라 건축물의 내진설계 규정을 소홀하게 다룬 건설담당 관청의 ‘잘못된’ 결정, 혹은 다리의 하중능력을 잘못 계산한 토목구조기술사의 ‘잘못된’ 결정에 있다고 본다. 마찬가지로 에이즈나 인간 광우병의 감염도 그 원인은 환자 개인의 잘못된 행동보다는 보건위생 당국의 소홀한 전염병관리, 혹은 미국산 쇠고기수입 위생조건을 느슨하게 규정한 농림수산 식품부의 조치에 있게 된다(노진철, 2010). 세월호 참사처럼 선박 전복과 수많은 인명 피해를 동반한 사고도 그 사고를 미연에 방지하지 못한 운항감독관청인 해수부, 인명구조에 실패한 해경과 재난컨트롤타워인 중앙재난안전대책본부(이하 ‘중대본’)에 돌려진다.

위험 개념은 그것이 자연적 위험이든 사회적 위험이든 분명히 통제에 한계가 있음을 전제한다. 국가가 예측 가능한 위험을 관리하는 데도 사고의 위험은 항상 상존한다. 사고가 재난이 되는 것은 사고가 예측한 대로 일어나지 않기 때문이

다. 게다가 사람들이 위험에 대해 민감한 반응을 보이고 불안에 휩싸이는 것은 재난의 발생빈도가 높아지거나 새로운 재난의 실재가 삶에 직접적인 영향을 미친 탓이 아니다. 재난의 예측불가능성이 위험 소통의 주제인 것도 아니다. 위험 소통에서는 관찰할 수 있는 사실뿐만 아니라 사실에 대한 관찰도 중요하다. 위협적으로 이어지는 재난은 어떤 행위를 하거나 하지 않은 인간 행위의 직접적인 결과로서 관찰될 때 비로소 위험 소통의 주제가 된다.

‘안전(safety)’의 의미론이 마치 위험을 노력만하면 제거될 수 있는 것처럼 상정하는 것과는 달리, ‘위험(risk)’의 의미론은 정치, 경제, 법, 과학 등 부분체계들의 기능적 분화에 기초해 위험이 체계적으로 생산되는 것으로 상정한다. 위험은 외부에서 당하는 위해(danger)와는 달리 고도의 복잡성을 조건으로 변형된 불확실성이다(March and Shapira, 1987). 안전전문가들은 어떤 재난이든 그 위해의 정도가 객관적으로 측정가능할 뿐 아니라 확률적으로 예측가능하다고 주장한다. 적어도 과학적 계산의 측면에서는 기술적으로 관리하지 못할 위험은 없는 것이다. 이러한 안전전문가의 전문성에 의지해 국가는 재난이 터질 때마다 무재난의 약속과 함께 보다 강화된 안전 대책을 발표한다. 그러나 포괄적인 위기관리 체계가 작동하는 상황에서 바로 재난이 발생한다는 역설(paradox)에 접하여, 일반적으로 사람들은 일어난 손실이나 위협적인 손실에 대한 책임을 불확실한 요소인 인간 행위에 귀속시킨다. 언론은 대형 참사가 터질 때마다 ‘안전 불감증’, ‘총체적 부실’의 혐의를 적용해 원하지 않던 결과인 재난을 인적 과실로 보아 관리자에게 책임을 묻는다. 인적 과실이 재난을 일으킬 확률이 높은 것은 사실이지만, 불의의 재난과 관련해서 우리가 부닥치는 현실적인 문제는 이러한 유형의 접근방식을 취하지 않는다.

불확실성 시대에서의 문제는 위험을 회피하기 위해 손실의 개연성과 규모가 합리적으로 계산되는 데도 오히려 다양한 위험이 배가되어 도처에서 발생한다는 모순적인 상황에 있다. 고도로 복잡한 환경에서 사회의 부분체계들이 위험을 회피하려고 내리는 추가적인 결정은 통상 새로운 위험을 발생시킨다. 예컨대 핵발전소의 건설·운영에 대한 시민사회의 거센 저항을 회피하기 위해 정치적으로 핵발전의 전면 포기를 결정한다면, 갑작스러운 에너지 결핍 때문에 경제 침체나 후퇴가 일어나 실업·빈곤 등의 위험이 발생할 수 있다. 어떤 결정이든 그 결정은 새로운 위험을 수반할 수밖에 없다.

위험은 그 어떤 의미에서든 객관적인 위해와 동일시될 수 없다. 전통사회에서 무역 상인이 상품을 배에 싣고 사업의 성공과 실패를 바다의 격랑에다 맡겼던 예에서 알 수 있듯이(Bonß, 1991), 우리는 위험을 예로부터 일이 잘 풀릴지 아

널지 알지 못하는 결정과 연관을 지었다. 즉, 현재로서는 아무것도 알 수 없는, 미래에 가서야 나타나는 결과를 문제로 삼았다. 우리가 결과를 미리 알 수 있다면 결정은 할 필요도 없을 것이다. 모든 결정은 그 결과를 알기 전에 이루어져야 한다. 따라서 어떤 결정도 선형적으로 ‘옳은’ 것으로 혹은 ‘잘못된’ 것으로 받아들일 수 없다. 결국 결정의 어려움은 불확실성의 문제로 환원된다(Clark, 1980).

엄청난 재난을 불러올 수 있는 위험이 지속되는 데 대한 불안이 일상생활에 팽배한데도 결정은 내려져야 한다. 왜냐하면 그 결정이 미래를 열기 때문이다. 비록 결정이 가져올 결과가 사회에서 구조로 실제화되는 등 변화에 대한 저항이 있다 해도, 열린 미래를 결정에 의해 제약하는 것은 마찬가지로 위험하다. 사회가 국가개조론을 들고 나온 정부의 구상처럼 그렇게 빨리 간단하게 변화할 수 있는 것이라면, 어느 누가 그때그때 발생하는 위험들을 감수하려 하겠는가?

50여 년 동안 지배해온 오랜 개입주의 국가 상의 붕괴가 아노미적인 결과에 이르든 이를 대체한 새로운 제도적 구속에 의해 개조되든 행위 가능성을 폭발적으로 증가시키지는 않는다. 루만(Luhmann, 1991)에 따르면 기능적으로 분화된 부분체계들이 소통의 자기준거를 통해 형성하는 고도의 복잡성은 소통 사건의 체계 고유한 연쇄 형식으로 행해진다. 위험 주제화의 주요한 작동상 차이는 가치의 상실에 근거하는 것도 아니고, 집단적인 구속의 상실이나 다른 의미들의 확실성 상실에 근거하는 것도 아니다. 위험 주제화의 주요한 작동상 차이는 소통의 연쇄적 작동이 만들어내는 체계 내적인 자기준거에 근거한다. 즉, 과거의 불확실한 결정이 미래에 미치는 결과라는 형식으로 위험의 범주를 생산한다.

일부 전문가들이 주장하듯이 과연 세월호 희생자들의 수색·구조의 실패가 강력한 컨트롤타워의 부재 때문인가? 위기관리 매뉴얼에서 명령체계와 초동대응방식 등 부족한 부분을 보완한다면, 위기관리체계는 인명구조에 실패하지 않을까? 사고로 마무리될 수도 있던 일을 수많은 인명피해를 동반한 재난으로 키운 것은 결정의 효율성을 중시하는 관료주의의 부작용 탓이 컸다. 안전행정부가 본래 통합위기관리기구로 설립된 소방방재청에서 따로 사회재난을 분리해 장악한 것은 안행부 중심의 중대본 구축이 이들 재난의 대응에 필요한 인적·물적 자원을 동원하고 통제하는 데 효율적이라는 판단에서였다. 하지만 세월호 침몰사고가 보고된 후 중대본이 안전관리본부를 중심으로 조기에 구성되었지만, 일반 행정직들은 올라오는 보고를 통해 상황을 판단해 ‘옳은’ 결정을 내릴만한 컨트롤타워의 통제능력을 애초에 결여하고 있었다. 이들은 특정 재난에 대처할 만한 전문지식을 결여하고 있었으며 평소 재난에 대비한 훈련을 받아본 적도 없었다. 게다가 일반 행정직의 순환보직 관행은 재난관련 전문가가 육성되는 것을 구조적으로 막았다

(노진철, 2014). 따라서 이들의 역할은 올라오는 다양한 보고들을 수집해 대언론 브리핑을 하는 데 제한될 수밖에 없었고, 그것도 탑승인원 및 생존자, 실종자 숫자의 잦은 번복과 정정 발표로 정보 통제력에 대한 신뢰를 일찍이 상실했다.

중대본을 컨트롤타워로 해서 해수부가 세종청사에 중앙사고수습본부를 꾸렸고, 해경이 인천과 목포에 각각 지역사고수습본부를 꾸렸으며, 서해해경은 목포에 중앙구조본부를 설치했다. 교육부는 수학여행을 가던 고교생의 대거 승선을 이유로 별도의 중앙사고수습본부를 차렸다. 같은 이유로 경기도와 도교육청, 안산시는 안산올림픽기념관에 합동대책본부를 차렸으며 안산교육지원청에도 경기도교육청 대책본부가 설치됐다. 하지만 사고현장에는 정작 수색·구조 상황을 정확히 판단해 책임을 지고 결정을 내릴 지휘관이 없었다. 선박이 침몰하는 초동대응 단계에서 현장을 책임져야 할 목포해경서장은 서해해경청장의 지휘를 받고, 서해해경청장은 해경청장의 지휘를 받으며, 해경청장은 해수부 장관, 해수부 장관은 중대본의 지휘를 받는 관료주의의 위계 구조가 현장에 출동한 해경의 효율적인 수색·구조 활동에 장애로 작동했다. 모두가 상부의 결정을 기다리면서 인명구조에 적기인 소위 ‘골든타임’을 흘려보냈다. 곳곳에서 부처 간 대책본부가 난립해 지휘체계가 극심한 혼선을 보이자 급기야 사고 후 3일째 국무총리를 수장으로 하는 ‘범정부사고대책본부’가 설치되었다. 하지만 이것은 인명구조의 실패를 지휘체계의 혼선에 귀속시키는 전형적인 관료주의 사고에서 나온 것이었다. 애초에 중대본과 중앙사고수습본부, 중앙긴급구조통제단에서 다시 지역재난안전대책본부, 지역사고수습본부, 지역긴급구조통제단 등으로 연계되는 위계적인 재난대응조직의 구성과 편제는 현실의 재난 상황에서는 무용지물일 수밖에 없었다.

결과적으로 해경의 긴급구조는 한명의 인명도 구하지 못하는 무능력과 무책임으로 드러났다. 각 단위에서 12개의 대책본부가 구성되면서 공무원들이 보고와 의전에 동원되는 동안 전복된 선박에 갇힌 인명에 대한 구조활동은 뒷전으로 밀려났다. 긴급한 수색·구조 활동에서는 보고와 지시의 위계구조가 길어지면 길어질수록, 결정이 점점 더 지연될 수밖에 없기 때문에 오히려 치명적인 장애로 작동한다. 초동대응에서 자원 동원의 효율성을 중시하는 관료주의가 오히려 현장 지휘관들에게 상관의 지시를 기다리게 만들어 지휘권과 통제권의 무력화를 초래한다는 역설이 일어났다. 재난 상황에서는 현장을 가장 잘 아는 관할 조직의 장이 지휘권을 행사해야 하고 직급이나 부처의 서열이 높더라도 그 지휘에 따라야 한다. 왜냐하면 사건이 예측하지 못한 방향으로 시시각각 변화하는 재난 상황의 대응에서 가장 중요한 것은 단순화의 원리이기 때문이다. 신속한 조치와 효율적인 대응을 위해서는 지휘체계가 단순해야 한다.

2. 신자유주의 정책과 기업윤리

정치, 경제, 법, 과학 등의 부분체계에서는 위기의식으로 팽배해진 위험의 주체들이 관심을 가지고 다루어진다. 그리고 이 주제를 어떻게 다루고, 그 주제로부터 어떻게 다시 벗어날 수 있는지 등에 대한 수많은 결정이 내려진다. 이들 결정은 ‘다르게’ 결정할 수 있다는 우연성의 압력을 받는다. 예컨대 어떤 위기관리체계가 재난발생 시의 복잡한 사건 전개에 더 효과적으로 대응할 수 있는지는 결정이 내려지기 이전에는 결코 알 수 없다. 이런 맥락에서 현대 사회는 우연성에 의해 제한된 결정의 압력을 받는 ‘위험사회’가 된다.

1997년 말 이후 역대 정부는 정도의 차이만 있었을 뿐 신자유주의 정책을 지속적으로 유지해왔다. 외환위기의 극복과정에서 국제통화기금(IMF)의 요구에 따라 강제된 신자유주의의 이식은 사회의 모든 영역에서 경쟁원리의 수용을 촉진하는 계기로 작용했다. 이런 사태는 정상적인 것일까? 신자유주의 정책은 대기업들이 이윤 극대화에 유리한 유연경영 체계를 도입해 구조조정하고 외주화하는 것을 허용했다. 대기업들은 관행적으로 노동집약적 생산직과 위험관리 업무를 외주화해 실업과 비정규직을 양산하고 위험을 외부화하는 등의 비윤리적 행위를 공공연히 저질렀다. 그 결과 사회 양극화가 심화되고 산업재해와 유해물질 유출 사고를 비롯한 각종 위험사고가 과거보다 더 빈번히 터지고 있다. 정부의 간섭과 통제를 받던 영역을 민간부문, 즉 시장경제에 맡기는 규제완화를 단행한 것이 오히려 인간의 생명과 안전을 경시하는 ‘기업윤리의 상실’이라는 기대하지 않은 결과를 낳은 것이다.

정부의 규제완화 조치가 기업윤리의 약화와 어떻게 연계되는지는 세월호 참사에서 그대로 드러났다. 이명박 정부와 박근혜 정부가 경제 활성화를 명분으로 적극적인 규제완화를 단행한 것이 기업들로 하여금 과거의 권위주의 정부처럼 수단·방법 가리지 않고 돈을 벌어도 좋다는 신호로 읽힌 것이다. 두 정부는 연안 여객업 활성화를 명목으로 선박관련 규제 20여건을 완화시켰다. 2009년 이명박 정부는 영세한 여객사업자의 부담 경감을 이유로 선령제한을 25년에서 30년으로 완화했다. 노후 선박은 선체나 기관실의 노후화로 안전에 취약할 수밖에 없는 데도 해운사들은 시행 전 29.4%에 불과하던 15년 이상 노후선박 수입비중을 63.2%로 대폭 늘렸다. 카페리의 과적 및 적재 기준도 승인받은 차량이나 화물에 제한되던 것을 유사 차종이나 컨테이너로 완화했고 쇄기로 고정해 단단히 묶어

야 했던 화물고박을 갑판에 고정된 사각밧줄로 묶도록 규제를 풀었다. 현 정부는 대통령이 “기업하기 좋은 환경을 만든다”는 명목으로 규제완화를 직접 챙겼고 ‘선원법 시행령’을 개정해 선박안전 관련 규제를 적극적으로 완화했다. 선장이 선박에 이상이 있으면 서면으로 이를 보고해야 하는 의무를 없앴고, 선박 최초 인증심사 때 해운사가 해야 하는 내부심사도 없었다. 선박검사원과 선박수리를 위해 승선하는 기술자는 선박의 안전을 검사하는 중요한 업무를 맡고 있지만 선원이 아니므로 정규직이 아닌 파견근로자를 고용할 수 있도록 규제를 완화했다. 또 선장의 휴식 시간에는 1등 항해사, 운항장 등이 선장의 조종 지휘를 대행할 수 있도록 했다. 구난과 구조는 외부 민간업체에 외주화를 주도록 바뀌었다.

그 결과 시장의 치열한 경쟁 속에서 해운사들은 명백한 자기이익의 추구 외에는 어떤 규칙도 따르지 않았다. 세월호 해운사는 취항 시부터 노후선박 구입 및 선실 증축에 따른 복원력 약화에 대응한 안전조치를 취하지 않는 등 안전에 대한 투자를 소홀히 했으며 선장과 선원의 상당수를 저임금에 1년 계약의 비정규직으로 채용했다. 또한 허용기준치보다 2~3배 이상 화물의 과다적재와 부실한 화물고박, 평형수 조절 등의 편법·불법 운항이 관행적으로 행해졌다. 선박 침몰시에도 해운사는 승객의 생명과 안전을 도외시 한 채 사고정황 파악에만 급급해 이윤추구에만 몰두하는 비윤리적인 기업의 생리를 그대로 보였다.

이런 기업윤리의 부재가 결국 세월호 참사 같은, 언제 어디서든 터질 수 있는 공적 위험으로 이어지고 있다. 불안정한 고용은 비정규직인 세월호 선장과 선원에서 보듯 직무에 대한 책임감과 구속력을 떨어뜨리고 있으며 안전교육과 훈련도 곁들게 한다. 비정규직에서 1~2년의 단기 계약직이 많은 것은 기업이 2년 이상 근무 시 비정규직 보호법에 따른 정규직 전환을 회피하려 하기 때문이다. 기업이 위험관리 업무를 외주화하는 것은 인건비 절감보다는 산업현장에서 사고에 대한 책임회피를 위한 것이다. 산업재해의 희생자가 주로 비정규직에 집중되는 것은 그 반증이다. 결국 기업의 비윤리적 성격은 공적 위험으로 이어진다.

3. 직업집단의 직업윤리 결여

위기관리 매뉴얼이 엄연히 존재했지만, 현실에서는 운항 이전부터 운항과정, 사고발생, 긴급구조까지 전 과정에 걸쳐 매뉴얼이 지켜지지 않았다. 선급기관은 「선박안전법」과 「해운법」, 「해사안전법」에 따라 안전운항을 위한 전제조건으로서 선박의 건조·개조 시 복원성시험 등 안전 검사를 하고, 해운조합에서 파

견된 운항관리자는 선박의 출항 전에 「운항관리규정」을 바탕으로 탑승인원과 적재된 화물의 적재한도 초과 여부를 확인하고 비상훈련 실시 여부를 감시·감독할 의무가 있다. 또한 해양경찰청은 「해양경비법」에 근거해 해양경비 및 해양치안활동, 해양사고 예방활동, 사고 시 해난구조를 수행하고, 해상교통관제센터는 구역 내에서 주변상황 및 해상교통상황에 대한 감시를 통해 해상교통의 안전을 확보해야 한다. 또한 「선박안전법」은 선박의 안전검사, 컨테이너 안전점검, 복원성 유지검사, 안전 운항을 위한 선장의 권한, 화물의 적재·고박 상태 등 안전항해를 위한 조치를 규정하고 있다.

특히 선장은 「선원법」에 의해 선내의 모든 사람에 대해 절대적인 지휘·명령권을 가지며 선박에 급박한 위험이 있을 때 인명의 구조에 필요한 조치를 하도록 되어 있다. 「수난구조법」은 해경이 해상재난에 처한 인명의 구조와 보호를 맡아 구조대·구급대의 편성·운영, 구조본부의 조치, 현장지휘를 하도록 규정해 놓았다. 그런데도 선장과 선원은 선내에 비치가 의무화되어 있는 ‘여객선비상수색구조계획서’와 ‘위기대응 행동매뉴얼’의 행동수칙을 따르지 않았다. 마찬가지로 해수부는 ‘주변해역 대형 해상사고 대응매뉴얼’, ‘해양사고 위기관리 실무매뉴얼’을, 해경은 ‘해상 수색구조매뉴얼’과 ‘전복 사고 발생시 체크리스트’가 있는데도 이를 준수하지 않았다. 매뉴얼은 출동 대원과 현장 지휘관이 사고선박 도면이나 선박구조를 잘 아는 사람을 대동해 선체 내부로 진입해 수색·구조 활동을 벌이도록 규정했지만, 해경 경비정은 선장과 선원을 먼저 구조해 육상으로 인계했을 뿐만 아니라—선장과 선원을 수소문하지도 않은 채—세월호에서 철수할 때까지 현장 지휘관의 선내 진입과 퇴선 방송 지시에도 선체 내부에 진입하지 않아 선실의 승객 300여 명은 구조와 관련된 어떤 도움도 받지 못했다. 결국 초동대응 단계에서 수색·구조를 맡은 해경이 긴급구조의 ‘골든타임’을 헛되이 흘려보낸 결과 전복된 배에서 1명도 구조하지 못했다는 비판이 제기되었고, 정부는 그 책임을 해경에 귀속시켜 해체라는 극단적인 처방을 내렸다.

사고 발생 직후 해운사와 선원은 왜 승객을 구조하기 위한 아무런 조치도 취하지 않았는가? 승객의 생명과 신체의 안전을 책임져야 할 선장과 선원이 승객을 위협에 방치한 채 먼저 탈출한 것은 그들의 전문화된 직업 활동에서 요구되는 직업윤리와, 직업인으로서 자신의 행위의 결과에 대한 책임을 지는 책임윤리가 결여된 행동이었다. 또한 침몰 선박에서 인명구조를 위한 초동대응에서 해경 경비정의 구조대원들이 현장 지휘관의 선내 진입과 퇴선 방송 지시에 불응했던 것이나, 안행부의 고위직 관료들이 재난관리의 비전문가이면서도 중대본을 장악하고 현장에서 이뤄지지 않은 부풀려진 수색작업 발표를 이어갔던 것이나 자신

의 활동업적을 기록하기 위해 사망자 명단의 상황판 앞에서 기념사진을 촬영하려 했던 것, 방송 PD와 신문 기자들이 재난현장을 5일 동안 생중계하고 학생·아동에 대한 무분별한 취재와 왜곡된 속보경쟁, 부정확하고 자극적인 내용전달, 절제를 잃은 취재행태를 보인 것도 모두 직업집단의 직업윤리의 결여에서 나온 것이었다. 이들 직업집단은 자기 직업에 종사하는 가운데 자기들의 욕구를 통제할 수 있는 어떤 도덕적 규율도 고려하지 않았던 것이다.

이들 직업집단에게는 그들의 권리와 동시에 의무를 말해줄 규칙이 없었다. 이들의 직업윤리의 결여는 압축적 근대화 과정에서 경제성장 일변도의 국가주의 이데올로기를 내세워 정당한 노동자들의 분배 요구를 이기적인 파렴치한 행동으로 몰아 탄압했던 권위주의 국가의 역사와 무관하지 않다. 지난 50년 동안 수많은 직업군들이 새로이 등장했지만 직업집단은 자신의 무제한적인 욕구와 기대에 그대로 노출되었다. 직업집단들은 자신들의 직업활동이 미치는 사회적 결과를 고려하지 않은 채 개별화되어 자기 이익, 자기집단의 이익을 우선적으로 추구했다.

민주화 이후에도 경제성장 일변도의 정책기조가 그대로 유지되면서 대기업은 노동자들에게 회사를 위해 비윤리적 행동을 마다하지 않을 것을 요구했으며, 기업의 지시에 대한 불응이나 내부고발은 당사자만 희생되는 자기파괴적인 행동으로 간주되었다. “직장은 밥을 먹여주지만 윤리가 밥을 먹여주지는 않는다”는 적나라한 반윤리적 의식이 기업가와 노동자 모두를 자신들의 이익만 챙기는 탐욕의 괴물로 만들었다. 특히 1997년 IMF관리체제를 기점으로 정부가 시장의 경쟁원리를 사회의 모든 영역에 정책적으로 강요하면서 기업들이 기업윤리를 상실한 것과 동시에 노동자들도 고용 불안정과 취업난 속에 극대화된 불안에서 연대 의식을 잃고 점점 더 개별화되어 갔다. 재계, 정계, 관료, 법조계, 교육계, 언론계, 군대를 가릴 것 없이 직업인들은 직업 활동과 관련된 결정의 위험에 처해서 자기 이익과 과도한 출세 기대에 대한 자기절제를 하지 못했다. 그들은 자기 이익과 공적 이익이 상충되는 결정의 순간에 전문 직업인으로서 자신의 행위의 결과에 대한 책임을 지는 직업윤리를 결여한 행동을 했다. 이런 직업윤리의 결여가 선장과 선원이 자신의 생명을 구하기 위해 승객의 생명을 도외시 한 채 탈출하는 행동을 가능케 했고, “선실에서 대기하라”는 지시에 따른 승객들, 특히 안산 단원고 2학년 학생들의 대거 희생을 낳았던 것이다.

4. 기업·직업윤리의 형성 가능성

신자유주의 정책은 최우선 가치를 기업의 시장경쟁력 강화에 두면서 자본시장의 자유화, 외환시장의 개방, 관세 인하, 국가 기간산업의 민영화, 외국 자본에 의한 우량기업 합병·매수 허용, 정부 규제의 축소, 재산권 보호 등의 조치들로 구체화된 결과로 기업운리를 약화시키고 있다. 정부가 물질적 성장주의의 정책기조를 그대로 유지하면서 선택과 집중이라는 신자유주의 전략을 구사하는 한 원청(대기업)에 의한 하청(중소기업)의 착취, 비정규직의 양산은 구조화되게 된다. 모든 기업이 약육강식의 경쟁 관계에 빠진다면 소비자나 고객의 생명과 안전을 우선하는 기업운리의 형성을 기대하기 어렵다. 또한 직업집단도 소득 불균형의 지속적인 심화로 사회 양극화가 강화되고 고용불안정에 계속 시달리는 노동환경에서 연대 의식을 잃고 점점 더 개별화되어 갈 것이기 때문이다. 이런 상황에서 자신의 직업과 연관된 활동이 타인과 사회, 자연에 미치는 결과를 배려하는 직업운리가 형성되기는 어려울 것이다.

한국은 지난 50여 년 동안 역대 정권들이 경제성장을 정책기조로 내세운 결과로 기업가, 정치가, 관료, 전문가, 노동자 가릴 것 없이 경제적 이익 추구에 대한 고삐가 풀려버렸다. ‘경제개발 5개년계획’의 형태로 등장한 국가개입주의의 틀에서 일부 기업이 경제 관료와 강하게 연계되어 대기업으로 성장하는 과정은 정경유착과 부정부패 등의 비윤리적 활동들을 일반화시켰다. 그들은 자기 직업에 종사하는 가운데 자기이익 추구, 이기심의 발로를 억제할 수 있는 어떤 윤리의 범주도 접한 적이 없었다. 고위직 공직자를 비롯해 사회 지도층은 모든 종류의 규율을 코웃음 쳤다. 사회 지도층의 위장전입·부동산 투기·탈세·자녀 병역면제, 기업의 탈세탈루·불공정 하도급·장시간 노동·비정규직 양산 등의 잘못된 관행이 그렇게 해서 만들어졌다.

시장에서 점유를 위해 경쟁하는 기업들은 국가의 일정한 견제, 즉 무분별한 경제활동에 대한 규제가 없다면 기업운리를 형성하기가 쉽지 않다. 특히 기업은 위험관리를 비용으로 인식하기 때문에 정부의 규제가 완화된다고 판단된다면 노동자나 소비자, 고객의 안전을 고려치 않고 경쟁적으로 이윤추구에 나설 것이다. 따라서 기업운리의 형성을 위해서는 기업에게 꾸준히 사회적 책임을 촉구하고 사용자와 노동자의 관계, 경쟁기업 상호간의 관계, 기업과 소비자의 관계, 기업과 지역사회(자연)의 관계 등에 대해 공정성과 안전성의 규제를 강제하는 국가의 역할이 필요하다.

직업운리가 그동안 공적 관심을 끌지 못한 것은 그것이 사회의 모든 구성원에게 공통되게 요구되는 것이 아니기 때문이다. 직업운리란 각 직업집단들이 수행하는 기능에만 관련된다. 선장·선원의 의무는 기업가의 의무와 다르며, 기업가의

의무는 정치가의 의무와 다르다. 따라서 그 직업 수행과 관련된 기능이 무엇인지, 무엇이어야 하는지, 또는 이 기능의 적용에 관심 있는 당사자들 간에 어떤 관계가 존재하는지에 대해 누구나 알 수 있는 것은 아니다. 이 모든 것이 직업윤리가 그동안 공론의 대상이 되지 않은 이유이며, 적어도 공론의 직접적인 작용 영역 바깥에 있다는 의미이다(뒤르켐, 1998: 56). 직업윤리 위반이 그동안 별로 공분을 사지 않았던 것도 이 때문이다. 지금 한국 사회에서 직업윤리의 결여에 대한 공분이 들끓는 것은 세월호 참사와 관련해 직업윤리의 위반이 너무 중대해서 광범위한 반향을 일으키고 있기 때문이다.

대부분의 직업집단에서 직업윤리는 존재하지 않거나 존재한다 해도 너무 초보적인 것이어서 직업인들의 의식을 지배하지 못하고 있다. 더욱이 그들이 직업윤리를 지키는지를 감시할 의무를 가진 기관도 없다. 공분 이외에는 아무런 제재수단이 없는 것이다. 하지만 뒤르켐은 공론 역시 직업인들의 행위에 대해 충분한 통제력을 행사할 수 없기 때문에 그들에게 안정성과 권위를 모두 결여하고 있음을 지적한다(뒤르켐, 1998: 60). 그 결과 직업윤리는 그들이 무시해도 좋을 만큼 그들의 의식에 아주 사소한 것으로 축소될 수밖에 없다. 그런 점에서 직업인들의 활동은 의무의 자기절제 효과로부터 완전히 벗어나 있다.

승객의 생명과 안전에 대한 선장의 의무가 지켜졌더라면 얼마나 좋았겠는가? 하지만 기업가, 정치가, 관료, 전문가, 노동자 등을 가릴 것 없이 모든 사람이 자신의 직업 활동에서 자기이익 추구의 규칙 외에는 어떤 규칙도 따르지 않고 있다면, 어떻게 선장과 선원이 선박이 전복된 절대절명의 위기 상황에서 자기를 버리고 승객을 위하여 희생하는 직업윤리 의식을 발휘할 것이라고 기대할 수 있겠는가? 각 직업집단에게는 그들의 권리와 의무가 무엇인지를 말해 줄 직업윤리가 있어야 한다. 기업가(고용자)에 대한 노동자(피고용자)의 의무가, 노동자에 대한 기업가의 의무가 있어야 한다. 원청기업에 대한 하청기업의 의무가, 하청기업에 대한 원청기업의 의무가 있어야 한다. 만일 이 윤리를 정부 혹은 국회, 전경련·경총·상공회의소·무역협회·중소기업중앙회 같은 상급단체가 즉흥적으로 만들어서 아래로 내려 보낸다면, 그런 기업윤리는 정작 기업들이 자기 이익과 공적 이익이 충돌하는 갈등 상황에서 그들의 행위를 통제할 수 없을 것이다.²⁾ 1960년대 이래 직업집단들이 1만여 개 이상 출현해 있는 상황에서 국가 혹은 상급단체가 직업 활동을 효과적으로 감독하고 규제한다는 것도 불가능하다.

2) 전경련은 1996년 초 '기업윤리헌장'을 제정한 것을 시작으로 윤리경영(2007a)을 제안하면서 자율진단지표(2007b)도 만들고 2년 후 매출액 상위 200대 대기업 중 전경련 회원사 139개사를 대상으로 현황조사(2009)를 실시해 기업윤리가 기업인의 의식 수준에서도 제도 수준에서도 안정적으로 정착해 있다고 밝혔다. 그러나 1998년 이후 한국 대기업이 원청-하청관계와 외주화에 의한 비정규직 양산을 주도하고 있는 상황에서 실질적으로 기업윤리가 높다고 공중은 신뢰하지 않는다.

직업윤리가 형성되기 위해서는 각 직업집단이 자기 직업 활동과 관련해 어떤 의무가 요구되는지를 스스로 파악해 해결하려는 자발성이 우선되어야 한다. 정부가 모든 직업집단의 일반적 업무와 관련된 법제도와 조직, 매뉴얼을 만들어 위로 부터 아래에 강요하거나 업무 활동을 감시·감독하려고 하는 한, 규제를 받는 당사자들은 감독기관과의 유착을 통해서든 불법과 허위, 기만을 통해서든 규제를 회피하려고만 할 것이다. 따라서 국가는 각 직업집단이 자율적으로 자신들의 한계와 문제를 성찰할 수 있도록 최소한의 여건을 조성하는 데 머물러야 한다. 예를 들어 기업가와 노동자, 원청과 하청, 정규직과 비정규직의 일반적 업무와 복리를 감독할 책임을 지는 정부기관, 즉 고용노동부는 이들 양측의 요소 모두를 포함하면서도 구조적으로 불리한 측을 보완해 균형을 유지할 때에만 자기 기능을 수행할 수 있다.

마지막으로 다양한 직업집단들이 자율적으로 자신의 직업윤리를 형성하더라도 그 모든 것이 국가에 복속된다는 것은 분명해 보인다. 하지만 과학기술이 고도화 되고 산업화와 도시화가 발달할수록 직업인들의 업무활동은 국가의 경계에 구속되지 않고 더욱더 다양한 형태로 분화하고 있다. 기업가들은 생태학적 부작용이나 노동자(혹은 고객)의 안전과 복지를 고려하지 않은 채 세계시장에서의 경쟁력 확보를 통한 이윤 추구만을 계산에 넣으며, 정치가들은 관료 주도의 국가개조나 컨트롤타워의 강화가 다른 사회 영역에 미치는 부작용을 고려하지 않은 채 권력의 획득 혹은 연장을 노린다. 이들 효과는 이윤배반적이며 다른 직업집단들을 전혀 배려하지 않는다. 이미 문제를 해결하고 경제위기를 관리하는 정부와 정치가들의 능력이 모든 곳에서 공중의 신뢰를 잃고 있는 상황에서 국가가 새롭게 발생하는 일련의 위험 문제들을 적절하게 다루기에는 한계가 있다. 시장에 문제 해결을 맡기는 것도 남북문제, 사회 양극화의 심화 등으로 인해 신뢰를 잃어버렸다. 따라서 세계 사회의 수준에서 다양한 직업집단들을 통제할 수 있는 일반적인 윤리 기준이 만들어질 필요성이 대두된다.

정부는 핵에너지 중심의 에너지정책을 경제성장의 지속적 유지를 위해 고수하지만, 핵발전소의 유지·확대 정책은 산업용 에너지의 안정적 공급 요구를 넘어서 세계적인 핵재앙의 위험을 높이고 있다. 후쿠시마 핵발전소사고와 같은 치명적인 핵재앙은 발생확률이 아무리 낮더라도 핵발전소가 밀집된 동해안과 전남 영광 어디에선가 언제 터질지 모르는 위험이 되어있다. 화학·농약회사들이 제초제에 저항성이 있는 콩·옥수수·감자·벼, 비타민A가 함유된 황금쌀, 인간유전자를 이식한 인슐린생산 담배 등 이종 유기체에 유전자를 이식한 유전자변형작물을 내놓으면서, 유전자 코드가 고도로 복잡해져 예상치 못한 질병이나 유해한 결과가 나

타날 위험 역시 세계 도처에 상존한다. 제약회사들도 국제경쟁력 강화를 위해 신약을 개발하는 과정에서 충분한 임상실험을 거치지 않은 채 의약품의 생산에 뛰어들고 있다. 비록 제약 사고가 수만 분의 일의 확률로 등장하더라도 탈리도마이드 같은 의료 재앙의 위험은 엄연히 현존한다. 따라서 이런 고위험 기술산업에서는 세계 사회 수준에서 전반적인 규제가 필요하다. 이것들은 어떤 특정한 집단의 과제일 수 없다.

궁극적으로 대형 참사를 겪으면서 사회가 가치관과 규범의 혼란에 빠진 상태에서 무엇보다 중요한 것은 잃어버린 신뢰의 회복이다. 신뢰는 누군가 감시하고 감독하지 않더라도 사회가 자신들이 기대한 대로 작동한다고 믿을 때 생겨난다. 따라서 정부가 너무 성급하게 대책을 제시하는 것보다는 다양한 직업집단과 시민사회의 참여 요구를 정치적으로 수용한 범국가 차원의 사고조사위원회를 구성해 이런 대형 사고가 일어난 구조적 원인이 무엇인지, 우리 사회가 그동안 간과하고 지나쳤던 잘못된 관행이 무엇인지를 파악한 후 충분한 공론화 과정을 거쳐 종합적인 재난대응 대책안을 내놓는 것이 미래의 위험과 더불어 살아야 하는 현대사회에서 신뢰를 회복할 수 있는 합리적인 대처 방안이다.

<참 고 문 헌>

- 노진철. 2010. 『불확실성 시대의 위험사회학』. 파주: 한울.
- 노진철. 2014. 『불확실성 시대의 신뢰와 위험』. 파주: 한울.
- 뒤르켐. 1998. 『직업윤리와 시민도덕』. 서울: 새물결.
- 페로, 찰스. 2013. 『무엇이 재앙을 만드는가? 대형 사고와 공존하는 현대인들에게 던지는 새로운 물음』. 김태훈 옮김. 알에이치코리아(Charles Perrow. Normal Accidents: Living with High-risk Technologies. New York: Basic Books, 1984).
- 전국경제인연합회. 2007a. 『윤리경영: 이해와 실천』. 전국경제인연합회.
- 전국경제인연합회. 2007b. 『윤리경영자율진단지표』. 전국경제인연합회.
- 전국경제인연합회. 2009. 『윤리경영현황 및 CSR 추진실태조사 결과』. 전국경제인연합회.
- Bonß, Wolfgang. 1991. "Unsicherheit und Gesellschaft. Argumente für eine soziologische Risikoforschung." *Soziale Welt* 42(2): 259~277.
- Clark, William C. 1980. "Witches, Floods and Wonder Drugs: Historical Perspectives on Risk Management." In R.C. Schwing and W.A. Albers(eds.). *Societal Risk Assessment. How Safe is Safe Enough?*. New York/London: Plenum Press.
- Luhmann, Niklas. 1991. *Soziologie des Risikos*. Berlin: de Gruyter.
- March, James G. and Zur Shapira. 1987. "Managerial Perspectives on Risk and Risk Taking." *Management Science* 33(2): 1404~1418.

국가위기관리시스템, 어떻게 만들어야 하는가

이재은

충북대 행정학과 교수

국가위기관리시스템, 어떻게 만들어야 하는가

2014. 7. 30

이재은

충북대학교 행정학과 교수 / 희망제작소 재난안전연구소 소장

위기관리?

**인간의 존엄성을
존중하고 구현하기 위해
노력하는 과정**

새로운 국가 안보 개념

전통적 군사 안보

VS

포괄적 안보

<Old> **전통적 군사 안보**

- 전쟁, 무력분쟁, 국지도발 등 영토 침략과 주권 침해

<New> **포괄적 안보**

- 군사뿐만 아니라 비군사 요소 포괄 개념
- **인간 생명, 사회 안녕, 경제 발전, 환경 보존** 등도
군사적 안위 못지않은 중요한 국가안보 측면에서 가치 지님
- **인간 안보, 환경 안보, 경제 안보, 군사 안보**



포괄적 안보(?)

국가의

**지속 가능한 발전을 위협하는
모든 군사적 위기와 비군사적 위기로부터
인간, 경제, 환경, 군사 안전 보장**

•포괄적 안보 개념에서의 국가위기

국가 구성 요소	국가 안보 유형	국가 안보 위기	국가위기유형	국가위기종류	
국민	국민 안보	국민 안보 위기	생활안전 위기	취약계층 위기, 생활경제 위기, 생활치안 위기, 교통생활 위기, 직업생활 위기, 학교생활 위기, 생활식품 위기, 생활용품 위기, 생활건강 위기, 생활시설 위기, 생활환경 위기, 생활기반 위기	
			재난 위기	자연재난	태풍, 호우, 집중호우, 폭풍, 지진, 해일, 폭설, 폭염 등
				인적재난	화재, 붕괴, 폭발, 침몰, 주락, 교통사고, 유해화학물질사고 등
영토	영토 안보	영토 안보 위기	전통적 군사안보위기	전쟁, 국지도발, 대량살상무기 개발 및 확산, 주변국 군사적 위협, 주변국과 갈등·충돌, 영토침범, 주권훼손, 국지분쟁, 테러 등	
주권	주권 안보	주권 안보 위기			
핵심 기반	핵심 기반 안보	핵심 기반 안보 위기	공공핵심기반위기	금융, 교통·수송, 전력, 정보통신, 에너지, 원자력, 댐, 정부시설, 공공안전, 공중보건, 산업단지, 유물·유적 등	
			민간핵심기반위기	상업시설, 생활필수품, 사회갈등, 유해물질 등	

“국민 한 사람의
생명과 재산도 지켜주지 못하는 정부,

그 정부가 과연
휴전선과 독도를 지킬 수 있는가?”

국가위기관리시스템, 어떻게 만들어야 하는가?

- 가치, 시민, 현장, 지방의 관점에서

Value

국가위기관리시스템에 내장된 인류사회의 보편적 가치와 철학

- 1) 인간 **생명**에 대한 존중
- 2) 인간의 **존엄성**에 대한 존중
- 3) 인간의 근본적 **권리**에 대한 존중

➔ 재난관리 **법령, 매뉴얼, 교육, 훈련, 연습**

Citizen

시민을 위한 **시민사회**가 중심이 되는

재난관리시스템이 중요하다

- 1) 시민사회-**시민재난안전감시센터** 설치 운영
- 2) 시민사회-**재난안전시민옴부즈맨** 제도 운영
- 3) 시민사회-시민대상 **안전교육프로그램**
 - 초,중,고 학생, 학부모, 노인, 장애인, 여성, 다문화 가정 등 대상

시민 **생활안전** 확보 방안

- 1) 조례로 만드는 생활안전
 - 성폭력, 학교폭력, 범죄 예방 위한 자치단체 **생활안전조례** 제정
- 2) **학부모안전관리단**
 - 수학여행, 소풍, 체육대회 등 학교행사

수요자 중심 재난관리 시스템

- 1) 지역 **재난안전지표** 개발
- 2) 시민 **안전체감만족도** 조사
- 3) 시민이 참여하는 **재난안전경진대회** 개최
- 4) 재난 후 시민에 의한 **재난안전평가회의** 개최
- 5) 시민이 **재난안전취약요소** 목록 작성

Field

재난대응 **현장**전문성 강화

1) 지역과 **현장** 특성을 반영한

위기대응 **실무매뉴얼**, 현장조치 **행동매뉴얼**
작성 및 훈련

2) **협력적 현장지휘체계** 훈련 및 연습 강화

- 지자체, 유관기관, 시민단체 등의 재난대응 **교육, 훈련, 연습** 프로그램 운영

Local Government

지방자치단체의 재난관리 역량 강화

- 1) 재난관리 **전담공무원** 배치
- 2) 전담공무원의 **전문성**
- 3) 전문성 확보 위한 실질적 **교육, 훈련, 연습**
- 4) 예방-대비-대응-복구 **장비, 시설**

중앙정부 중심의 **국가안전처** 대안 ?

- 1) 1995 **삼풍백화점** 붕괴 참사
 - 재난관리법 제정, 민방위재난통제본부 확대
- 2) 2003 **대구지하철** 화재 참사
 - 재난및안전관리기본법 제정, 소방방재청 설치
- 3) 2014 **세월호** 침몰 참사
 - 재난안전 관련 법령 재정비, 국가안전처 신설

너무나 똑 같은 **중앙정부 중심** 사후 대책,
또 다른 대형 참사의 예고?

➔ **지방자치단체 중심의**
새로운 재난관리 프레임워크 창조

Tips

모건스탠리 교훈: 반복된 대피 훈련

- ❖ 9.11테러 세계무역센터 입주 기업
 - 직원 2,678명 : 사망자 **10명** - 우연, 행운 ?
- ❖ 1993 알 카에다 WTC 폭탄 테러, 대피 훈련 시작
 - 전 직원 대피 경로 숙지, 단 하루 만에 정상 운영
- ❖ 2001년 9.11 테러 이후 - 전 세계 지사 훈련
 - **2011** 동일본 대지진 : 도쿄지점 1,200명 전원 생존
 - 미 정부 : 모든 기업 모건스탠리 대피훈련 프로그램 보유 유도

<Weekly공감, 2014. 6>

잘 만든 매뉴얼이 잘 적용

- ❖ 모든 **관련 기관 참여**, 실질적 참여 통해 매뉴얼 작성
- ❖ **최악의 상황**을 예측하여 매뉴얼 작성
- ❖ 수시 보완 및 검토 통한 매뉴얼 **Update**
- ❖ 훈련, 연습을 통한 매뉴얼 **Upgrade**, 보완 및 개선
- ❖ **현실**
 - 인터넷을 통해 매뉴얼이 날아다님^^
 - 매뉴얼 작성에 1주일 이상 걸리면, 무능력자 (?)
 - CTRL-CV 공법 (?)

실질적 대응 훈련과 연습

- ❖ **방향**
 - 시민단체 함께 참여
 - 矛盾
 - Devil' s Advocate
 - 새로운 과학기술 활용
- ❖ **현실**
 - 사전 각본을 통한 훈련, 연습
 - 현실성 없는 시나리오
 - 훈련 전문 요원에 의한 훈련, 연습

재난안전 위험정보의 완전 공개

- ❖ **근로자도 시민**
 - 근로자에게 자신에게 닥칠 위험성 공개 원칙
 - 안전권 확보에 기반한 생산성 향상 원칙
- ❖ **설마가 사람 잡는다?**
 - 위기관리 : '설마' 를 관리하는 것
 - 설마 세월호 참사가 날거라고 누가 상상했나?
 - 삼풍, 성수대교, 후쿠시마, 9.11테러
 - 고리원전1호기는 설마 ?

설마 ?

탐욕이 앓아 간 502명 참사 잇었나 제2삼풍 뇌관 널려있다 <한국일보. 2014. 6. 9>



제2삼풍 뇌관 널려있다

2014. 5. 아산서 신축 오피스텔 기우뚱 / 58세대 입주 앞두고 대형사고 터질 뻔
'삼풍' 참사 후 5000㎡ 이상 건축물 / 감리업자 선정 입찰제로 개선했지만
소규모 공사장은 여전히 사각지대로

관피아, 부패, 현장 경시 관행 근절 및 처벌 강화

- 전국 법원 **형사재판 담당 법관 50명** 토론회
- 그 동안 법원 : 대형 참사 관련자에게 지나치게 가벼운 형 선고 **반성**
- ❖ 1993 **서해훼리호** 침몰 사고(292명 사망) : 과적, 과다 승객 원인
- 안전점검일지 허위 작성, 과적증거 서류없애 군산항만청 **공무원 4명 : 전원 집행유예**
- ❖ 1994 **성수대교** 붕괴 사고(32명 사망) : 붕괴 위험 가능성 경고 보고서 조작
- 서울시동부건설사업소장 **1명만 1년 6개월 실형**, 다른 공무원 8명 전원 집행유예
- ❖ 1995 **삼풍백화점** 붕괴 사고(502명 사망)
- 공무원 12명 기소, 뇌물 수뢰 **2명만 실형**

- ❖ 세월호 침몰 등 대형 사고의 **일차 책임**
- 안전 투자를 소홀히 한 **기업**
- 관리 · 감독을 부실하게 한 **담당공무원**
- 세월호 참사 : 해수부, 해경의 선박 증 · 개축, 설비 안전 점검, 운항 허가 과정의
허점을 제대로 확인하지 않고 승인 <조선일보. 2014. 7. 22 - 사실>

재난 사례) 강원도 P군 사방댐 전면도



현장 문제점 - 강원도 P군, 산사태 발생이 잦아 사방댐을 건설하여 설치하는 곳이 많지만 부실한 공사

재난 사례) 강원도 P군 사방댐의 문제점



재난 사례) 강원도 I군의 문제 - “무너지면 또 돈 주는데, 우리도 장사 좀 하자”



“무너지면 또 돈 주는데, 우리도 장사 좀 하자”

희망제작소의 재난관리연구소 인사들과 함께 지난 11일 강원도 양양과 인제의 수해 현장을 찾았다. 상상했던 것 이상의 장면이 펼쳐졌다. 폭우가 쏟아지면 피해를 입는 것이 당연한 이치인지는 몰라도 복구를 해놓았다고 하는 곳까지 맥없이 쓸려 내려간 광경에서는 할 말을 잃었다.

도대체 비가 얼마나 내렸던 것일까? 기상청, 주민, 전문가, 공무원들은 "지난해에 비하면 그다지 많이 온 것이 아니다"고 한목소리를 냈다. I군 D리에서 만난 마을주민 정아무개씨는 "이건 온 것도 아니래요"라고 손사래쳤다. 그는 "작년에 비하면 비 몇 방울 왔다고 이리 다 쓸려 내리갔는지"라며 한숨 쉬었다.

실제 덕적리는 **2006. 7. 11.부터 28.까지 무려 700mm**가 넘는 비가 내렸다. 7월 15일에는 시간당 무려 122mm, 옆 사람의 말 소리조차 들리지 않을 정도의 폭우가 쏟아졌다. 그에 비하면 **올해는 이틀 동안 내린 비는 150mm**. 우리나라가 이런 식으로 흘러가는지는 몰랐다"는 정씨는 "복구공사 관계자에게 말하면, 무너지면 나라에서 또 돈 주는데 우리도 장사 좀 하자"고 말했다고 전했다. 정 씨는 "업자, 감리단, 공무원 3박자가 맞아들어간 거 아니냐"고 울분을 터트렸다.

정씨와 이야기를 나누고 있는데 인근을 지나던 또 다른 정아무개씨가 가던 길을 멈췄다. 그 역시 "뽕슬레이 하는 것도 아니고 이렇게 위태롭게 공사를 해놓았다"며 "이렇게 하면 안 된다고 말해도 설계대로만 한다며 무시하더라"고 토로했다. 수해는 순박한 산골 마을 사람들에게 국가에 대한 실망감까지 안겨준 모양이었다.

이어 정씨의 안내를 받아 따라간 제방은 맥없이 주저앉아있었다. 희망제작소 재난관리연구소 이재은 소장의 표현을 빌리자면 "무너진 것이 아니라 찢어진 것"이라고 표현해야할 지경이었다. 무너진 제방을 살펴보자면 한 눈에도 엉성하다고 느낄 수 있을 지경이었다. 무너지지 않으면 이곳을 세계 7대 불가사의에 추가해야 할 판이라는 생각까지 들었다.<오마이뉴스, 2007. 8. 16>

감사합니다

국가와 개인의 이중혁신

김호기

연세대 사회학과 교수

세월호 참사와 국가와 개인의 이중 혁신

김호기(연세대 사회학과 교수)

차 례

- I. 세월호 참사의 원인
- II. ‘사회 위기’와 세월호 참사
- III. 국가와 개인의 ‘이중 혁신’

세월호 참사의 원인

1. 참사 원인의 세 차원

- 참사의 원인에 대해서는 언론을 통해 여러 분석이 제시되어 왔음. 침몰이 청해진해운의 잘못이라면, 참사는 정부의 잘못이라는 지적에 공감하지 않을 수 없음. 5백 명에 가까운 이들을 태운 대형 선박의 안전을 전혀 고려하지 않은 청해진해운의 운항이 침몰의 일차적 원인이라면, 침몰 직후 제대로 구조 활동을 펼치지 못한 해경을 포함한 정부의 대처는 참사의 일차적 원인이라 할 수 있음.
- 세월호 참사에는 여러 요인들이 중첩되어 있음. 프랑스 역사학자 페르낭 브로델은 역사적 시간을 ‘사건사적 시간’, ‘국면사적 시간’, ‘구조사적 시간’으로 나눈 바 있는데, 세월호 참사에도 이 시간들이 공존함.
- 사건사적 시간에서는 사전 예방을 제대로 하지 못한 청해진해운, 초동 대처에 더없이 미숙했던 해경을 포함한 정부 등의 대응을 주목할 수 있음. 하지만 국면사적 시간에서는 규제완화, 비정규직 증대 등 경제·사회구조를 신자유주의로 재편해온 ‘97년체제’가 문제가 될 수 있음. 나아가 구조사적 시간에서 보면 성장지상주의를 매진해온 결과로써 나타난 ‘이중적 위험사회’를 주목해야 할 것으로 보임.

3

세월호 참사의 원인

2. 사건사적 시간

- 지난 100여 일 동안 국민 다수가 품었던 생각은 세 가지인 것으로 보임.
 - 1) 어린 아이들을 구해주지 못했다는 안타까움과 미안함
 - 2) 이런 나라에서 살아가기가 정말 두렵고 화가 난다는 분노
 - 3) 이런 국가가 우리가 소망한 국가인가라는 회의가 그것임.

(1) 침몰의 원인

- 세월호 침몰의 직접적 원인은 청해진해운의 운영에 있음.
 - 1) 무리한 증축 등의 선박 개조
 - 2) 화물 적재량 초과, 허술한 고박, 평형수 부족 등의 관리 부재
 - 3) 미숙한 선박 운항
 - 4) 운항에 대한 해경과의 소통 미비
 - 5) 선장 등 승무원들의 책임의식 실종 등
- 더불어, 선박 안전 관리를 담당하는 한국선급과 한국해운조합 등의 책임도 작지 않은 것으로 보임.

4

세월호 참사의 원인

(2) 참사의 원인

- 세월호 참사에는 박근혜 정부의 책임도 있고, 이전 정부들의 책임도 존재함. 역사적 시간이 다층적이라는 점에서 박근혜 정부의 책임만을 부각시키기는 어렵지만, 이번 참사에서 박근혜 정부의 책임은 매우 엄중함.

1) 세월호에 남아 있는 사람들을 구조할 수 있는 골든 타임이 있었음에도 불구하고 해경은 적절히 대처하지 못했고,

2) 안전행정부 역시 재난 총괄 컨트롤타워로서의 역량을 보여주지 못했으며,

3) 청와대 국가안보실은 재난의 컨트롤타워가 아니라고 함으로써 국민들에게 불신과 상처를 줌.

- 국정운영의 양대 축인 청와대와 내각이 이러하니 정부에 대한 비판과 분노는 시간이 흐를수록 커질 수밖에 없었음. 실종자를 단 한 명도 구출하지 못한 것에 대해 정부는 무한책임을 져야 할 것으로 보임.

(3) 세월호 참사와 언론

- 세월호 참사에서 국민들이 분노한 것의 하나는 언론의 보도 태도임.

- 재난 보도의 경우 희생자의 관점에서 사려 깊게 보도해야 함에도 불구하고 적지 않은 언론들의 부정확하고 비윤리적인 보도 태도는 국민적 공분을 불러 일으켰음.

- 이번 참사에 대한 국민적 여론 형성에는 일부 신문 및 방송 매체, 그리고 SNS의 역할이 컸던 것으로 보임.

5

세월호 참사의 원인

3. 국면사적 시간

- 모든 것을 신자유주의에 귀속시키는 것에 나는 동의하지 않음. 하지만 신자유주의의 확산이 세월호 참사의 배경적 요인 중 하나였던 것은 분명해 보임.

(1) 비정규직 문제

- 세월호 안전을 책임질 핵심 위치인 세월호 선박직 선원 15명 중 9명이 비정규직임. 선장도 1년 계약으로 고용되어 있었음.

- 세월호 참사에서 분노한 것의 하나는 선장과 선박직 승무원이 보여준 무책임이었음. 승객들을 구조하지 않은 채 탈출한 승무원들이 법적·도덕적 책임을 져야 하는 것은 당연함. 하지만 이들의 이런 비도덕적 책임윤리가 비정규직이라는 고용 상태와 무관하지 않은 것으로 보임.

- 물론 고용이 안정되어 있고 임금 수준이 높다고 해서 선박직 승무원들이 승객의 안전을 언제나 우선시하는 것은 아닐지도 모름(대형 사고는 1997년 외 환위기 이전에도 발생했음). 그러나 안전을 담당해야 할 사람들의 불안한 고용 상태는 승객들의 안전보다 자기 생명을 우선시하는 행동에 상당한 영향을 미쳤을 것으로 보임.

6

세월호 참사의 원인

(2) 규제완화 문제

- 일각에서는 2009년 이명박 정부 당시 국토해양부가 해운법 시행규칙 5조를 개정해 선박의 운항 수명을 20년에서 30년으로 완화했다는 점이 이번 사고 원인의 하나를 이뤘다고 주장함.
 - 세월호는 2012년 10월 일본에서 18년간 운항하고 퇴역한 여객선을 인수한 후 리모델링해 사용한 것인데, 노후된 선박의 경우 고장으로 인한 사고의 위험성이 높아질 수밖에 없었던 것으로 보임.
 - 물론 규제완화를 모두 부정적으로 볼 필요는 없음. 문제는 그 결과임. 규제완화의 목표가 안전을 도외시한 이윤 추구에만 있다면, 그런 규제완화는 결코 바람직하지 않음.
- 내가 주목하고 싶은 것은 신자유주의의 그늘임. 97년체제로 대표되는 우리 사회의 신자유주의는 ‘경쟁을 위한, 경쟁에 의한, 경쟁의 체제’임. 무한경쟁, 적자생존, 약육강식의 이 체제는 미국 사회학자 리처드 세넷이 말한 ‘인간성의 부식’(corrosion of character), 다시 말해 ‘만인 대 만인의 투쟁’으로서의 책임윤리의 실종을 가져온 것으로 보임.

7

세월호 참사의 원인

4. 구조사적 시간

(1) 재난 대처 시스템의 부재

- 세월호 참사의 구조적 원인으로는 정부의 재난대처 시스템을 지적할 수 있음.
- 돌아보면, ‘압축적 발전’의 과정에서 대형 사고들이 끊이지 않았음. 서해페리호 사고(1993), 성수대교 붕괴(1994), 삼풍백화점 붕괴(1995), 대구지하철 사고(2003) 등은 대표적인 사례들임. 최근에는 경주 마리나리조트 사고가 있었음.
- 문제는 이러한 대형 사고를 사전에 예방하고 사후에 적절히 대처하기 위해 범정부 차원에서 재난 대처 시스템을 만들어 왔지만, 여전히 제대로 작동하고 있지 못하는 데 있음. 그 원인으로는,
 - 1) 관료주의로 인해 사문화되고, 현장성을 고려하지 않은 매뉴얼
 - 2) 전문성이 부족하고, 부처 간 조정능력이 떨어지는 시스템등을 꼽을 수 있음.
- 안전이 정권적 과제가 아니라 국가적 과제임에도 불구하고, 안전에 관한 빈번한 조직 개편은 결국 지속가능한 재난 대처 시스템을 마련하지 못하게 했음.

8

세월호 참사의 원인

(2) '이중적 위험사회'로서의 한국사회

- 위험사회(risk society)는 독일 사회학자 울리히 벡이 제시한 개념임. 위험사회란 위험이 사회의 중심적 현상이 되는 사회를 말함. 그 핵심은 측정 가능한 위험과 측정 불가능한 불확실성 간의 경계, 객관적 위험 분석과 사회적 위험 인식 간의 경계가 불분명해진다는데 있음. 벡은 이런 위험사회를 '제2현대성'(second modernity)의 대표적인 현상으로 파악함.

- 벡의 논리를 우리 사회에 적용하면, 한국사회는 '압축적 발전'의 초기부터 위험사회였음. 산업화된 국가들을 추격하기 위해 성장에 모든 것을 걸었고, 이런 성장지상주의는 정치적 민주주의, 사회적 안전, 문화적 신뢰 등의 가치를 소홀히하게 했음.

- 하지만 우리 사회에서 이러한 '오래된 위험'만이 존재하는 것은 아님. 벡이 말하는 현대성이 가져온 결과로서의 위험, 즉 생태 위기 등으로 대표되는 '새로운 위험' 또한 공존함.

- 오래된 위험과 새로운 위험이 함께 존재하는 '이중적 위험 사회'(double risk society)가 우리 사회의 현주소임.

세월호 참사의 원인

5. 위기의 공동체

(1) 제도와 윤리의 '이중 침몰'

- 침몰하는 세월호에서 동시에 목격한 것은 '국가라는 제도의 침몰'과 '책임의식이라는 윤리의 침몰'임. 제도와 윤리라는 '이중의 침몰'이 우리 사회의 자화상임.

- 바로 이런 침몰은 우리가 일궈온 산업화와 민주화의 성과를 무색하게 하고 있음.

(2) '국민 없는 국가', '국가 없는 국민'

- 분명한 것은 현재 우리 사회의 현실이 다수의 국민들이 소망하지 않는 모습이라는 점임. 한 모바일 여론조사에 따르면, '다시 태어난다면, 대한민국에서 태어나고 싶지 않다'(57%)라는 응답이 '태어나고 싶다'(43%)라는 응답을 추월했음(두잇 서베이 조사). 그 이유로 지목된 것은 과도한 경쟁, 치열한 입시 등이었음.

- 진정 안타까운 것은, 공동체가 이런 이중의 위기에 직면해 있다면, 이 위기의 공동체를 구출하는 데 정부의 일차적 역할이 놓여 있음에도 불구하고, 정부가 그러한 믿음과 신뢰를 국민 다수에게 주고 있지 못하다는 점임.

- 이런 맥락에서 이번 참사로 인해 국민 다수는 '국민 없는 국가', '국가 없는 국민'을 느끼고 있음.

세월호 참사와 사회 위기

1. '사회 위기'로서의 세월호 참사

- 요컨대, 세월호 참사는 우리 사회가 서 있는 자리를 생생히 증거하고 있음. 이 참사는 1997년 '경제 위기'(economic crisis)에 비견될 수 있는 '사회 위기'(social crisis)라고 할 수 있음.
- 사회 위기란 '사회통합의 위기'임. 사회통합은 사회라는 공동체의 구성원으로 스스로를 자각하게 하고 동료의식을 갖게 하는 것을 말함. 사회라는 공동체를 대표하는 게 국민국가라면, 어린 아이들의 고귀한 생명조차 제대로 구하지 못하는 '국가 아닌 국가'에서 '국민 아닌 국민'으로 살아가고 있는 것은 아닌지를 세월호 참사는 돌아보고 또 깨닫게 했음.
- 누구는 세월호 참사를 안전 사고로 국한시켜 봐야 한다고 생각할지 모르겠음. 또 누구는 산업화와 민주화의 그늘을 과장할 필요가 없다고 생각할지도 모름. 하지만 이러한 독해들은 세월호 참사에 담긴 의미를 제대로 읽어내지 못하고 있음.

11

세월호 참사와 사회 위기

- 세월호 참사를 보고 '하인리히 법칙'을 이야기하는 이들이 적지 않았음. 하인리히 법칙이란 1번의 큰 재난이 일어나기 전에는 29번의 작은 재난이 발생하고 그 전에 300번의 사소한 징후들이 나타난다는 것임. 우려스러운 것은 세월호 참사가 '1 대 29 대 300'으로 표현되는 하인리히 법칙에서 '1'이 아니라 '29' 중 하나일지도 모른다는 점임. 떠올리기조차 끔직한 상상임.
- 지금 여기서 미래에 대한 비관적인 전망만을 부각시키려는 게 아님. 세월호 참사가 대한민국이라는 공동체가 처한 위기 상황을 생생히 증거한다면, 이 위기의 공동체를 어떻게 구출할 것인지에 대한 즉각적이면서도 심원한 해법을 요청한다는 점을 말하기 위해서임.
- 그것이 즉각적이어야 하는 이유가 앞으로 이런 위기가 발생하지 않도록 하는 예방 조치가 당장 취해져야 한다는 데 있다면, 그것이 심원해야 하는 이유는 세월호 참사가 우리 사회 산업화와 민주화 모델에 대한 근본적 반성을 촉구한다는 데 있음.

12

세월호 참사와 사회 위기

2. 세월호 참사가 던지는 7개의 질문

- (1) [가치] 무엇이 가장 소중한 가치인가? 생명인가? 사랑인가? 이윤 추구인가? 권력 유지인가?
- (2) [정치] 정부는 왜 존재하는가? 정부는 국민의 대리인임에도 불구하고 왜 주인으로 군림하는가? 여당은 물론 야당을 포함한 정당의 존재 이유는 무엇인가? 우리 정치사회는 왜 시민들을 대표하지 못하는가?
- (3) [언론] 공론장은 왜 존재하는가? 사실을 사실대로 알리지 않고 왜 감추거나 왜곡하는가? 언론은 민주주의 발전에 기여하는가, 아니면 장애가 되고 있는가?
- (4) [교육] 우리 어른들은 아이들에게 무엇을 가르쳐 왔는가? 인간적 가치를 도외시한 채 학벌의 사다리만을 오르도록 강요해 오지 않았는가? 이런 교육 시스템을 언제까지 지속시킬 것인가?

13

세월호 참사와 사회 위기

- (5) [역사] 산업화 시대와 민주화 시대가 이뤄온 것은 무엇인가? 생명 경시, 양극화, 부정부패, 그리고 국민 다수가 이 나라에서 다시 태어나고 싶지 않다는 생각을 갖게 한 게 산업화와 민주화의 결과이지 않은가?
 - (6) [미래] 대한민국은 침몰하는 세월호가 아니었던가? 우리 모두는 실종자가 아니었던가? 미래가 우리에게 정말 있는 것인가? 어떤 대한민국을 만들어가야 하는가? 누가 주체가 되고 어떤 프로그램으로 열어가야 하는가?
 - (7) [인간] 침몰 과정에서 승객을 버리고 떠난 선장과 선원들에 우리는 경악했고, 침몰 이후 공동체의 아픔을 공감하지 못하는 반사회적인 군상들에 분노했음. 인간이란 대체 어떤 존재이고, 인간의 본성은 어떻게 봐야 하는가?
- ‘기억하겠습니다. 잊지 않겠습니다’라는 국민적 결심은 설령 시간 속에서 서서히 풍화되어갈 지 모르겠지만, 우리 사회의 기본구조에 대한 성찰적 반성을 촉구하는 것이며, 이러한 흐름은 향후 우리 사회 변동에 큰 영향을 미칠 것으로 보임.

14

국가와 개인의 이중 혁신

1. 반성적 현대화

(1) '반성적 현대화'란 무엇인가

- 일곱 개의 질문에 응답하고 그 문제를 해결하기 위해 지금 우리 사회에서 필요한 것은 '반성적 현대화'임. 지난 50여 년 동안 산업화와 민주화라는 두 가지 목표를 향해 쉬지 않고 달려왔지만, 이 산업화와 민주화가 가져온 현실에 대한 냉정하고 객관적인 자기 인식이 더없이 중요함.

- 브로델의 역사이론으로 돌아가면, '반성적 현대화'는 사건과 국면과 구조에 대한 다층적 성찰과 새로운 대안 모색을 요청함.

- 사건사의 측면에서는 국민의 안전과 생명을 최우선으로 하는 재난 대처 시스템을 새롭게 구축해야 함. 국면사의 측면에서는 규제완화와 비정규직 문제를 포함해 신자유주의가 가져온 폐해를 극복하고 시장을 적절히 제어할 수 있는 새로운 경제시스템을 마련해야 함.

- 이 못지않게 중요한 것은 구조사의 측면에서 사회통합이 고갈된 공동체의 재구성임. 공동체로서의 우리 사회는 지속불가능한 지점에 이미 도달해 있음. 사회양극화라는 제도적 조건은 물론 생명 경시라는 문화적 현실은 우리 사회를 아주 낮설고 두려운 사회로 만들어 왔음. 더불어 살아갈 수 있는 공동체로서 우리 사회가 거듭나기 위해서는 '생명, 정의, 노동, 복지, 그리고 국민'의 가치를 사회발전의 중심에 놓아두고, 정부-시장-시민사회의 새로운 판짜기를 모색해야 함.

15

국가와 개인의 이중 혁신

(2) 반성적 현대화의 전략

- 박근혜정부는 해경 해체를 포함한 정부 조직 개편과 공직사회 혁신을 내걸었지만, 세월호 참사에 담긴 국면사적·구조사적 의미를 돌아보면 이런 해법으로 우리 사회의 판짜기를 얼마나 이룰 수 있을지는 미지수임. '효율·성과·자본·성장, 그리고 권위'만을 중시하는 프로그램은 미봉적 해법에 그칠 가능성이 높음.

- 생명경시, 정경유착, 부정부패, 감시사회, 그리고 결과중심주의는 '돌진적 근대화'의 그늘이며, 이런 그늘을 올바르게 극복하지 않고서는 인간적이고 지속가능한 미래를 열어갈 수 없음. 돌진적 근대화에 대한 근본적 성찰과 대안 모색으로서의 반성적 현대화가 요구되는 이유가 바로 여기에 있음.

- 요컨대, 세월호 참사가 우리 사회에 던지는 과제는 사건사적 측면에서 협의의 과제로서의 재난 대처 시스템의 구축과 국면사적·구조사적 측면에서 국가와 개인의 '이중 혁신'이 필요하다는 점임. 국가와 개인의 이중 혁신이 요구되는 이유는 현재 우리 사회가 직면한 문제들을 해결하기 위해서는 제도개혁과 주체혁신이 동시에 진행되어야 한다는 점에 있음.

16

국가와 개인의 이중 혁신

2. 협의의 과제 : 새로운 재난 대처 시스템의 구축

- 위험사회에 적극 대응하고 안전을 최우선으로 하는 재난 대처 시스템을 구축해야 함.
- 이러한 시스템 구축에 요구되는 사항들은 다음과 같음.
 - 1) 사후 대처만이 아니라 사전 예방에도 주력해야 함.
 - 2) 범정부적 차원에서 신속하고 유기적으로 대응할 수 있는 재난 컨트롤타워를 새롭게 만들어가야 함.
 - 3) 이러한 재난 컨트롤타워 구축에서 정부와 시민사회의 거버넌스가 활성화되어야 함.
 - 4) 위험은 국민의 생명과 직결된 문제인 만큼 ‘위험의 외주화’를 제도적으로 금지시켜야 함.
 - 5) 안전을 경제적 비용으로만 계산하는 태도에서 벗어나 삶의 기본 조건으로 인식하는 ‘안전의 시민문화’가 정착되어야 함.

17

국가와 개인의 이중 혁신

3. 광의의 과제 : 국가와 개인의 이중 혁신

(1) 사회에서 개인으로 : ‘살림의 사회’의 구축

- ‘욕망의 사회’에서 ‘살림의 사회’로

	욕망의 사회	살림의 사회
정치	‘두 국민’ 정치	‘한 국민’ 정치
경제	신자유주의	포스트-신자유주의
국가-시민사회	법치적 권위주의	민주적 거버넌스
세계화	무한경쟁적 세계화	지속가능한 세계화

- 왜 ‘살림’인가

- 1) 국민의 생명과 안전을 최우선으로 하는 ‘살림’
- 2) 국민 다수의 가계 및 생활을 해결할 수 있는 ‘살림’
- 3) 사회를 분단하는 분열과 해체를 넘어서는 통합으로서의 ‘살림’

18

국가와 개인의 이중 혁신

- 살림의 사회를 위한 5대 제도개혁

- 1) 생명 없는 물질 추구 -> 지속가능한 발전
- 2) 정의 없는 기업 지배 -> 경제민주화
- 3) 노동 없는 경제성장 -> 노동시장 개혁
- 4) 복지 없는 사회통합 -> 복지국가 구축
- 5) 국민 없는 정부 운영 -> 시민민주주의

- 5대 제도개혁을 위한 조건

- 1) 살림의 사회를 위한 정치 리더십의 구축
- 2) 살림의 사회를 위한 시민 정치세력의 형성
- 3) 리더십과 팔로워십의 생산적 결합

- '제도의 정치'와 '정체성의 정치'의 결합

- 1) 제도의 정치를 이루기 위해서는 그 제도를 만들고 고치고 감시하는 정체성의 정치가 활성화되어야 함.
- 2) 정체성의 정치를 위해서는 개인에서 사회로 나가는 새로운 변화가 요구됨.

국가와 개인의 이중 혁신

(2) 개인에서 사회로: '살림의 정체성'의 구축

- '욕망의 정체성'에서 '살림의 정체성'으로

	욕망의 정체성	살림의 정체성
문화	물신주의	인간주의
교육	경쟁력과 학벌주의	공공성과 패자부활전
개인-공동체	이기적 개인주의	연대적 개인주의
인간	수동적 주체	능동적 주체

- 왜 '정체성'인가

1) 정체성이란 '마음'임. 과거 과머에 따르면, 마음 = ① 감정만이 아니라 자아의 핵심. ② 우리의 지적, 정서적, 감각적, 직관적, 상상적, 경험적, 관계적, 신체적 삶의 방식이 수렴되는 중심부. ③ 머리로 아는 것과 직감적으로 아는 것이 통합되는 곳. ④ 지식이 더욱 인간적으로 충실해질 수 있는 장소.

2) 마음이 변화되어야 행동으로 나타날 수 있고, 행동으로 나타나야 사회를 변화시킬 수 있음.

국가와 개인의 이중 혁신

- 무엇을 해야 하는가

- 1) 질문을 던져야 한다
‘인간이란 누구인가’
‘사회란 무엇인가’
‘어떤 삶이 소망스런 삶인가’
- 2) 답변을 구해야 한다
‘자신의 정체성에 대면해야 한다’
‘사회를 올바르게 이해해야 한다’
‘자기의 가치와 의미를 찾아야 한다’
- 3) 참여해야 한다
‘지구적으로 생각하고 지역적으로 실천하라’
‘다른 사람과 이야기를 나누고 소통해야 한다’
‘정체성의 정치를 일구고 제도의 정치에 참여해야 한다’

21

감사합니다

22