

# 안전관리는 “인간의 존엄성과 가치”를 만들어 내는 것

이기환 경일대학교 소방방재학과 교수

이번 “세월호” 참사는 우리나라 국가재난관리체계의 허점을 보여주면서, 국민에게 실망을 안겨준 국가적인 참사다. 그동안 대형사고 대처 미흡사례가 거듭되고 있었지만, 우리는 아직까지도 제대로 된 현장대응을 하지 못하고 있는 우를 범하고 있다.

사고 발생 후에는 반드시 그간에 발생한 대형사고에 대한 원인과 결과 분석을 토대로 드러난 문제점에 대하여 발전된 대안을 제기하거나 근본적인 보완책을 마련하여야 함에도 불구하고, 짧은 기간 내에 그 사고를 덮는 것에만 전전긍긍 하다 보니, 사고가 대형화되고, 그에 따라 다수의 귀중한 생명들을 잃고 마는 결과가 반복되고 있다. 또한 대형사고가 발생할 때마다 각 부처별 조직 늘리기에만 급급한 나머지, 전문가에 의한 체계적이고 책임성 있는 재난관리조직 이라기보다는, 조직 이기주의의 산물로 태어난 비효율, 비전문 재난관리체계가 자리하게 되었다. 힘 있는 조직에 의해 모든 것이 좌지우지되는 현실에서, 실질적인 전문성을 가지고 있는 조직은 제대로 된 역할도 하지 못하고 있고, 시간이 지나도 늘 똑같은 현상만 되풀이 되는 것이 지금까지의 국가재난관리시스템이었다. 하여 어떠한 상황보다도 신속하고 체계적이며 일사분란 해야 할 사고현장 인명구조 활동은 골든타임을 놓치게 되어, 수많은 귀중한 인명이 희생되어 왔다.

김영삼 정부시절 1994년의 성수대교 붕괴, 1995년 4월 대구 상인동 지하철 폭발사고가 발생하면서 정부는 최초로 재난관리에 대한 개념을 이해하기 시작하였고, 그해 6월 29일 서울특별시 서초구 서초동에 위치해 있

던 삼풍백화점 A동이 붕괴되면서 그해 7월 18일 정부는 재난관리법을 제정하여 재난관리체계를 법제화했고, 지방자치단체 재난업무 전담조직을 설치했다.

노무현 정부시절에는 2003년 2월 18일 대구 중앙로 지하철 화재(방화)로 인하여, 국가재난관리개선기획단이 발족되었고, 재난관리법을 전면 수정하여 재난 및 안전관리기본법을 개정하면서 2004년 재난관리총괄기관인 소방방재청을 신설하는 등 재난관리에 대한 기본체계를 갖추어 나갔다.

박근혜 정부는 국가정책 기본방향 중 하나를 “안전”이라고 발표하면서 국민안전을 가장 중요시한다는 의지 하에 행정안전부 명칭을 안전행정부로 바꾸면서까지 “안전”에 대한 중요성을 강조했다. 그러는 과정속에서 재난관리총괄기관인 소방방재청이 있음에도 불구하고, 재난을 지휘하고 총괄하기 위한 또 하나의 직제(안전관리본부)가 만들어진 것이다. 박근혜 정부 이전까지 중앙재난안전대책본부 본부장은 안전행정부장관이 맡고, 재난에 있어 축적된 노하우와 전문성이 있는 소방방재청장이 중앙재난안전대책본부 차장이 되어 전체 재난에 대응토록 하였으나, 박근혜 정부에서는 재난 및 안전관리기본법을 개정하여 자연재난, 인적재난, 국가기반체계재난을 자연재난, 사회재난으로 이원화하였고, 자연재난은 소방방재청장이, 사회재난은 안전행정부 제2차관이 맡도록 하였다. 결과적으로 사회재난은 비전문가에 의한 지휘통제가 이루어지는 상황이 되었고, 이는 곧 현장대응능력 미흡이라는 큰 문제를 초래할 수밖에 없었다. 이것이 바로 우리나라의 재난관리체계의 현실이

다. 그러다보니 대형사고 발생시 현장에서는 제대로 된 사고현황 파악이 이루어지지 않은 상황에서 우선 보고하기에 급급하다. 또한 상부기관에서는 단 한명의 생명이더라도 더 살리기 위해서 구조를 해야 하고 응급조치를 해야 하는 절실한 순간임에도 불구하고 그 무엇보다 우선적으로 보고를 강요한다. 대형사고가 수없이 발생하였지만 아직까지도 고쳐지지 않는 고질적 사회현상 중 하나이다.

이에 “세월호” 사고가 발생하지 한 달이 지나가는 지금 중앙재난안전대책본부의 역할론을 다시 한 번 재고해야 할 시점이다. 국민의 안전을 담당해야 하는 국가재난관리 기구를 제대로 구성·운영해야만 실제 재난·재해현장에서의 대응이 체계적일 수 있고, 성공적일 수 있다. 우리나라보다 효율적인 재난관리시스템 운영사례를 선진국에서는 종종 찾아 볼 수 있다.

외국의 경우를 한번 들여다보자. 미국의 경우 재난시 컨트롤타워를 맡고 있는 연방재난관리청(FEMA)은 모든 재난재해에 대한 대응과 복구를 담당하는 독립기관일 뿐만 아니라, 자원봉사자 등 민간단체 및 기구까지 총괄하는 재난의 가장 중심적인 기구이다. 그만큼 연방재난관리청(FEMA)은 강력한 권한을 가지고 있는 조직이다. 하지만 사고가 발생하면 그 권한을 함부로 사용하지 않는다. 사고현장에서는 철저히 현장지휘권자에게 권한을 부여하고, 책임자(FEMA)는 재난현장을 지켜보면서 필요시 인력 및 장비동원, 예산지원, 민간단체와의 협력체제 등 명백한 지원체제만 유지한다. 피마(FEMA)는 9·11테러로 세계무역센터 건물이 붕괴되었을 때 뉴욕시장이 재난현장지휘를 총괄하게 하면서도, 생존자 구조작업 현장에서만큼은 현장지휘권을 관할 소방대장에게 부여하였고, 지난 2009년 1월 고장난 항공기가 허드슨 강에 불시착할 때에도, 피마(FEMA)가 수습을 총괄했지만 구조활동에 있어서는 현장을 가장 잘 알고 있는 뉴욕항만청에서 조치를 했다. 또 하나 현장지휘체에 힘을 실어주는 사례는 2011년 5월 아프카니스탄에서 빈라덴 사살작전 시 상황실 내에서 미국의 오바마 대통

령이 합동특수작전사령부의 마셜 B.준장에게 탁자를 내주고 그 뒤 오른쪽 구석에 쪼그린 듯 앉아 있는 매우 인상적인 사진이 언론에 보도된 적이 있는데, 미국 대통령조차도 현장지휘관의 지휘체계를 흐트러트리지 않고자 하는 강한의지를 보여주는 것이었다.

영국 역시 선박구난관리대표부를 두고 해양사고 전 상황을 지휘 감독하는데 당국의 개입 없이 독자적인 의사결정에 따라 구조작업을 실시하고 있다.

위의 사례들에서 보듯 선진국은 생존자 구조작업 등 사고현장에서의 지휘는 그 현장을 가장 잘 아는 전문가에게 전적으로 권한을 부여하여 조치를 하도록 하고 있다. 이번 세월호 사건 이후에 정부는 물론이고, 전문가 집단이나 학자, 국민 모두의 바람이 제대로 된 재난 컨트롤타워를 만들어 다시는 이와 같은 참담한 대형사고가 발생하지 않기를 기원하는 것이라고 한다면, 국민의 생명과 직결된 재난관리에 있어서만큼은 오랜 시간을 두고 멀리 내다볼 수 있는 조직체계, 우리에게 맞는 재난관리시스템을 만들어 나가야 하겠다. 국가재난관리틀을 제대로 구축하여 안전하고 행복한 나라를 만드는 데 온 힘을 모아야 할 것이다. 현재 대한민국은 재난관리 기본에 충실한 “맞춤형 컨트롤타워”를 절실히 필요로 한다. 이번에는 말로 과거처럼 일회성, 임시방편적으로 끝나는 것이 아니라, 세월호 사고를 계기로 하여 대한민국 국가 재난관리체계가 제대로 정착되었다는 인식이 되도록, 예방 - 대비 - 대응 - 복구의 프로세스가 철저히 작동할 수 있는 조직, 요소요소에 전문가가 배치되어 일사분란하게 움직일 수 있는 책임성 있는 조직을 만들어야 할 것이다. 조직이기주의, 조직우월주의가 철저히 배제된 오로지 국민의 안전만을 위한 조직이 만들어져야만 안전한 대한민국, 선진 대한민국으로 거듭 날 수 있을 것이다. 국가위기관리와 재난관리의 기본은 “인간의 존엄성”에 있고, “인간생명의 존중”에서 비롯된다는 것을 우리 국가는 다시 한 번 깊이 되새겨야 할 것이다.