

<기말보고서>

사(史) : 시대와 정신-기말보고서
세월호 참사에서 나타난 한국 재난관리 체계의 문제점과 개선방안
<16~19세기 동서양의 구휼법 비교를 바탕으로>

2016***** 사학과 김기영

<목차>

1. 들어가며..
2. 세월호 참사에 나타난 한국 재난관리의 실태
 - 1) 재난관리의 정의와 분류
 - 2) 예방적 차원의 사전 활동
 - 3) 인적·물적 피해 최소화 및 관련 법률 제정
3. 16~19세기 동서양 저작의 구휼법 소개 및 비교
 - 1) 정약용의 <목민심서>, 11조 진황에 소개된 구휼법
 - 2) 미셸 푸코의 <안전, 영토, 인구>에 소개된 구휼법
 - 3) 두 가지 제안의 공통점과 차이점
4. 두 가지 제안을 통해 본 한국 재난관리 체계의 개선방안
 - 1) 시대적/공간적 차원을 넘어 강조된 예방
 - 2) 재난관리 체계에 요구되는 법적 강제력 규정
5. 나가면서..
6. 참고문헌

1. 들어가며..

“국가란 무엇인가?” “국가는 없다”¹⁾

세월호 참사과정에서 유가족과 국민들이 사후 정부의 미흡한 대응, 대책을 보며 던졌던 문구이다. 외신들에게 한강의 기적이라 불리며 세계 경제 대국, 수출 강국의 지위에 오른 한국의 성공 스토리는 현재의 우리 국민들에겐 그저 무미건조하게 들릴 뿐이다. 필자는 한국에서 대체 무슨 일이 벌어지고 있으며, 국민들이 한국을 “헬조선”이라 칭하며 국가에 거센 비난을 가하고 있는 이유는 무엇인가에 대한 의문을 세월호 참사를 중심으로 풀어내보려고 한다.

세월호 참사는 2014년 4월 15일, 인천 연안여객터미널을 출발, 제주로 향하던 여객선 세월호(청해진 해운 소속)가 4월 16일 전남 진도군 병풍도 앞 인근 해상에서 침몰해 수백 명의 사

1) 이병천 외 1명, 「세월호 참사, 국가를 묻다 - 불량국가의 정치경제」, 『기억과전망』, 민주화운동기념사업회, 2015, p. 352에서 인용.

망, 실종자가 발생한 대형 참사다. 특히, 세월호에는 제주도로 수학여행을 떠난 안산 단원고 2학년 학생 324명이 탑승하여 어린 학생들의 희생이 많았던 사건으로 많은 안타까움을 사고 있다. 또한 이 과정에서 규제의 부실성, 속도제일주의, 지배적 권력 동맹 등의 국가의 고질적인 문제점이 드러나 애초에 뿌리 뽑고 근절했다더라면 예방할 수 있었던 참사라는 비판을 사고 있기도 하다.²⁾ 그리고 언론이 세월호 참사에 대해 오보, 왜곡된 사실을 보도했다는 비난을 받고, 기업의 경우 정부와 손을 잡고 규제를 완화하여 적용받는 등 정부 뿐 아니라 한국 사회의 전반적인 문제점이 이 사건에 의해 조명되었다. 필자는 세월호 참사에서 드러난 많은 문제점들 중에서도 정부의 사건에 미흡한 대처에 문제의 초점을 두었고 우리나라의 재난관리 체제에 대해 과거의 관점을 빌려 분석하고 개선방안을 제시하고 싶었다.

이 글의 2장에서는 세월호 참사에 적용된 정부의 재난관리 체제에 대해 알아볼 것이다. 3장에서는 지방관의 양심에 호소하면서 지방행정의 운영 개선을 꾀한 정약용의 『목민심서』의 11장, 진황에서 정약용이 생각했던 백성을 구휼하는 방법에 대해 알아보고, 미셀 푸코의 『안전, 영토, 인구』를 통해 16~19세기에 서양에서 이루어졌던 백성을 구휼하는 방법에 대해 알아보려 한다. 그리고 4장에서는 이 두 가지 구휼법을 비교하여 우리나라의 현재 재난관리 체계에 대한 개선방안을 나름 필자의 입장에서 내려 보려고 한다. 마지막으로 5장 나가면서..에서는 앞에서 언급한 우리나라가 경제 대국임에도 불구하고 헬조선이라 불리는 이유에 대해 필자 나름의 견해를 담아볼 예정이다. 부디 필자가 이 글을 쓰는 행위가 세월호와 관련된 모든 분들께 누가 되는 일이 없었으면 하는 바람이다.

2. 세월호 참사에 나타난 한국 재난관리의 실태

1) 재난관리의 정의와 분류

일반적으로 재난을 관리한다는 것의 정의는 “각종 재난으로 인한 피해를 최소화하기 위해 조치하는 사전·사후 활동”을 의미했다. 이는 더 풀어서 쓰면 사전에 재난을 예방하고 대비하여 재난 발생 시 인적·물적 피해를 최소화하고 본래의 상태로 복구하는 활동이다.³⁾ 세월호 참사에서 정부의 재난관리 체제를 재난관리의 개념과 비교해 보았을 때, 자신 있게 맞아 떨어진다고 말할 부분을 찾기가 힘들었다. 필자는 재난관리의 개념을 바탕으로 재난관리 체제를 예방적 차원의 사전 활동과 인적·물적 피해 최소화 및 관련 법 개정, 이렇게 두 부분으로 나누어 분석해보았다.

2) 예방적 차원의 사전활동

첫 번째로 피해를 최소화하기 위해 예방적 차원에서 조치하는 사전·사후 활동에 대한 우리나라의 경우를 이야기 해보자면, 우리나라는 2004년 재난 및 안전관리기본법을 공포하고 재난관리의 기초를 다졌다. 그 해, 소방재청이 창설되어 구조 활동을 시작하였다. 우리나라는 예방 체계로서 교육훈련, 재난대응시설과 장비 대비, 위성 관측 등의 활동과 함께 제도적으로는 국가대응시스템과 정책자문시스템 등의 기구를 운영하고 있다.⁴⁾ 하지만, 사고 당시 운영되고 있는 많은 활동과 제도와는 달리 감시체제나 구조체제는 더할 나위 없이 허술하게 돌아가고 있

2) 이병천 외 1명, 「세월호 참사, 국가를 묻다 - 불량국가의 정치경제」, 『기억과전망』, 민주화운동기념사업회, 2015, pp. 348~349, 참조.

3) 문창국, 『한국 재난관리 체계의 문제점과 개선방안에 관한 연구 -세월호 참사를 중심으로-』, 부산대학교 행정대학원 석사과정, 2015, p. 11에서 인용.

4) 위의 글, p. 23, 참조.

었다. 예를 들면, 세월호 참사가 일어난 직접적 사고 원인 중 하나는 불법 증축이었다. 선사가 승객을 더 많이 태우기 위해 법으로 정해진 기준을 어기고 배를 증축하였고 그로 인해 약 120명을 더 태울 수 있었다. 또한, 적재량의 경우도 세월호가 복원력을 확보하는데 필요한 적재량은 987t인 것에 반해 실제로는 3,608t을 싣고 운항한 것으로 알려졌다. 이는 국회가 해운법을 만드는 과정에서 여객선 출항 정원 초과, 과적, 화물고정 여부를 점검해야 할 책임을 가진 운항관리사가 잘못할 경우, 처벌하는 조항을 만들지 않아 비롯된 일이라고 할 수 있다.⁵⁾ 세월호 참사의 직접적 원인으로 분류되는 과적을 관리할 수 있었던, 즉 예방할 수 있었던 시기를 놓치게 된 것이다. 이처럼 사전에 정부의 허술한 예방, 단속과 선사, 기업의 욕심으로 인해 사건을 예방하지 못했고 그대로 참사로 이루어지게 되었다.

3) 인적·물적 피해 최소화 및 관련 법률 제정

세월호 참사의 경우, 직후 잘 짜인 관리체계나 적절한 조치와 같은 초기대응을 잘했다면 사상자를 많이 줄일 수 있었다. 큰 배에서 어떤 사건, 재난이 일어났을 때, 재난 관리 매뉴얼을 가장 잘 알고 빠르게 대처를 명령해야 하는 임무는 선장의 몫이다. 세월호의 경우에도 선장과 선원이 사명의식을 가지고 승객의 탈출을 최대한 돕고 탈출을 생각했다면 사상자 역시 많이 줄어들었을 것이라고 추측한다. 하지만 세월호의 이준석 선장은 청해진 해운과 1년 계약직을 맺은 관계였고 고령 탓에 실질적으로 배를 통제하기 어려웠다는 추측이 가능하다. 그리고 선원법과 시행규칙에는 열흘에 한 번씩 소방훈련 및 구명정 훈련 등 비상상황에 대비한 훈련을 하도록 명시되어 있지만 그 또한 선장의 권위가 바닥남과 동시에 국가의 감시 안에서 벗어난 청해진 해운의 경우에는 다른 나라 이야기처럼 들렸을지 모른다. 선원의 경우에도 17명 중 12명이 비정규직인 상황에서 매뉴얼대로 움직이기엔 더욱 힘든 상황이었을 것으로 추측된다. 이처럼 세월호 뿐 아니라 정부의 감시체제 자체에 문제점이 존재했고 이를 통해 국가의 감시망에서 벗어난 기업의 횡포가 안타까운 국민의 희생으로 이어지게 되었다. 이명박 정부시기에 이루어진 무분별한 규제 완화와 사고를 참사로 키워버렸고 그나마 국가가 세웠던 사후 인적·물적 피해를 최소화하는 방안은 그렇게 무용지물이 되어버리고 말았다.⁶⁾

관련법의 경우, 세월호 특별법이 국회에서 논의가 되고 있지만 빠른 법의 재정을 요구하는 유가족 및 국민과는 달리 국회에서는 여권과 야권의 이념차이로 인해 세월호 참사가 일어난 지 2주기가 넘어간 지금 시점에서조차 재정되어지지 않고 아직까지도 발의, 개정 그리고 폐기를 반복하고 있다. 세월호 참사 이전의 서해 페리호 사건, 대구 지하철 참사와 같은 대규모의 참사와 같이 우리 정부는 전례를 겪은 바 있다. 이번 역시 재난관리 체제의 허술함이 드러나 현재의 시점에서 국가는 또다시 소 잃고 외양간 고치는 격으로 법을 개정하고 체제를 점검하고 있다. 이러한 정부의 나 몰라 식 재난관리 체제 정립에 통탄하고 아쉬울 뿐이다.

3. 16~19세기 동서양 저작의 구휼법 소개 및 비교

1) 정약용의 <목민심서>, 11조 진황에 나타난 구휼법

정약용은 <목민심서>에서 현실에서 행하지는 못하지만, 목민관이 마음에 새겨야 할 도리를 12부로 정리하여 편찬하였다. 그 중 11부 진황 부분에서는 재난이나 흉년이 들었을 때, 목민

5) 김태일, 『한국의 재난관리 실태와 문제점 연구』, 한양대학교 기업경영대학원 석사과정, 2014, pp. 33~35, 참조.

6) 위의 글, pp. 38~40, 참조.

관이 어떤 식으로 백성을 구휼하여야 하는지에 대해 자세히 기술되어 있다.

조선시대에 살았던 정약용 역시 구휼물자를 준비하는 것과 황정(荒政)과 같이 재난을 예방하는 것을 중요시하게 생각했다. <목민심서>에 나와 있는 두 가지 사례를 들자면, “구황(救荒)의 정사에는 예비만한 것이 없으니, 예비하지 못하면 모든 것이 구차할 따름이다.”, “영조 9년에 이런 교서가 내려졌다. 오늘 거둬진 기근이 이 지경에 이른 것은 나의 부덕한 소치가 아닐 수 없다. 임금에게 바치는 쌀은 추수 때까지 5분의 1을 줄이고 관리들에게 주어지는 식사용 쌀 이하 일체를 좁쌀로 바꾸라.”⁷⁾고 기록되어 있다. 정약용 뿐 아니라 조선시대의 성군이라 불리는 왕들도 재난이나 흉년의 경우 예방책을 우선시하며 신경 썼다는 점을 미루어 볼 수 있다. 또한 재난이나 흉년이 들 당시에 부자들로부터 하여금 백성들을 돕게 하며 부자들 역시 이득을 취하게 되는 방식으로 부자들의 권분(勸分)을 적극 권장했다. 그리고 시기를 맞추며 규모를 어느 정도인지 생각하는 정도의 세부적인 계획을 세워 재난관리 체제를 구축했다. 여기서 그치지 않고 굶주린 자들의 주린 배를 달래주기 위한 죽을 쑤기 위해 재료를 구비해거나 재난으로 인해 배우자, 부모 등을 잃은 자들을 사궁이라 칭하고 그들을 위한 상세한 매뉴얼을 짜두는 등의 시행방법까지 구상하여 사건이 일어나면 바로 시행할 수 있게 실용적인 매뉴얼을 짜기 위해 노력했다. 재난이나 흉년으로 인해 흥흥해진 백성의 마음을 달래는 정책을 생각하며 백성의 굶주림에 도움이 구황식물을 널리 퍼트리기도 했다. 구휼정책을 마무리 할 때도 아직 슬픈 백성이 있을지 모르니 절대 잔치로 마무리하지 않고 끝까지 애민정신을 발휘하라고 권하고 있다.⁸⁾

이처럼 정약용의 <목민심서>에서는 재난이나 흉년에 대해 예방의 중요성을 강조하며 사후 목민관의 바른 몸가짐과 자세와 빠른 대처, 세부 계획에 대해 이야기한다. 그리고 체계적인 재난관리 체계와 매뉴얼을 바탕으로 어느 정도의 강제성은 동반하지만, 그보다는 백성을 항상 먼저 생각하며 백성의 마음을 달래는 정책까지 생각할 정도의 “애민의 구휼법”을 이야기하고 있다.

2) 미셸 푸코의 <안전, 영토, 인구>에 나타난 구휼법

미셸 푸코의 <안전, 영토, 인구>는 미셸 푸코가 1977년부터 78년까지 콜레주 드 프랑스에서 강의한 내용을 정리해놓은 책이다. 이 책에서는 16~19세기 서양에서 일어난 실제 구휼 사례 뿐 아니라 미셸 푸코가 생각하는 바른 구휼법이 무엇인지에 관해 참조하려고 한다. 안타깝게도 이 책에서는 재난이나 사건에 대한 구휼이 아닌 식량난, 전염병에 대한 구휼법 밖에 찾아볼 수 없었다. 하지만 전염병이 유행할 때나 식량난이 일어났을 때와 재난이 일어났을 때의 재난관리 체계가 그리 많이 다르지 않을 것이라고 생각한다. 고로 읽을 때 이를 감안하여 읽어주었으면 한다.

미셸 푸코의 <안전, 영토, 인구>에서는 나병, 흑사병이 유행할 당시 정부의 대처방법을 비롯해서 식량난으로 인해 국민이 허덕일 때 정부가 어떻게 대처했는지에 대해 기술되어 있다. 미셸 푸코에 따르면 서양의 역사 속에서도 법체계, 조절 체계를 통해 사전에 위험을 근절하고 저지하여 그것을 예방하는 체계, 즉 예방적 차원의 사전 활동이 중요하다고 말하고 있다.⁹⁾ 하지만 부득이하게 사건이나 재난이 일어났을 경우, 16세기 후반에서 18세기 중반까지는 강제력을 동반한 규율적인 통제를 바탕으로 국민들을 통치했다. 예를 들면 나병과 흑사병이 유행을

7) 정약용, 『목민심서』, 다산연구회 역, 창비, 2005, pp. 305~306에서 인용.

8) 위의 글, pp. 305~323, 참조.

9) 미셸 푸코, 『안전, 영토, 인구』, 오트르망 trans, 난장, 2011, p. 59, 참조

부릴 당시, 병자의 병을 치료하거나 격리를 통해 병을 막기 위해 나병, 흑사병 환자들을 추방, 억압하거나 감시체제를 활발히 하여 국민을 통치했다. 이 과정은 다소 국민의 권리가 억압된, 공공성을 무시한 사례였다고 말할 수 있다. 그 후, 18세기 중반을 넘어 프랑스 시민혁명과 같은 국민들의 권리를 주장하는 운동이 일어나자 강제성을 띤 규율적인 통제는 전염병을 막기 위해 요구되는 의료 캠페인으로 변화했고 강제성을 띤 재난관리 체제에서 국민의 권리를 강조하는, 현대 국가와 유사한 재난관리 체계가 구축되었다.¹⁰⁾ 또한 18세기 중반 이후에 일어난 식량난의 경우에는 국민의 권리를 보장함과 동시에 공공성을 보장하며 강제성을 띤 재난관리 체계가 적용되었다. 식량난이 일어나면 부족 상태가 일어나 가격이 상승하고 따라서 부족한 물건의 보유자는 그것을 전유하려 하게 되었는데 이 상황에서 정부는 직면한 문제를 해결하기 보다는 강제성을 띤 정치적, 경제적 통치기술을 바탕으로 다른 현실적 요소들을 작동시켜 식량난 현상이 스스로 소멸하게 만드는 체계를 구축했다. 예를 들어 식량난 자체에 대한 조치를 취하는 것이 아니라 법체계, 조절 체계를 이용해 곡물의 가격을 제한하거나 수입과 수출을 제한하는 등 공공성을 고려하며 다른 현실적 요소들에 강제력을 가하는 방식의 구휼법을 취했다.

이렇게 미셸 푸코가 말하는 16~19세기의 서양의 경우에도 예외 없이 예방의 중요성에 대해 언급한다. 또한 16세기부터 18세기 중반까지 서양에서는 다소 공공성을 무시했다고 생각되는 규율적인 통제에 따른 재난관리 체계에 힘이 실린 편이었고 그로 인해 전염병, 식량난 등을 이겨낸 사례를 볼 수 있었다.¹¹⁾ 이러한 단순히 공공성과 관계없이 종교적인 목적으로 강제성을 띤 구휼법은 18세기 중반을 넘어 시민혁명을 기점으로 하여 공공성이 기반이 된 강제성을 띤 구휼법으로 변화하는 양상을 보였다. 정리하면 미셸 푸코의 <안전, 영토, 인구>에서 소개되는 서양의 구휼법은 16세기부터 18세기 중반까지는 동양의 구휼법과는 달리 결과를 중시하여 과정을 엄격히 진행하는 방식의 “강제성을 띤 구휼법”이었다면 18세기 중반을 넘어 “국민의 권리가 바탕이 된, 강제성을 띤 구휼법”으로 탈바꿈했다고 결론을 내려 보았다.

3) 두 가지 제안의 공통점과 차이점

3장 1, 2절의 내용에서 정약용의 <목민심서>, 미셸 푸코의 <안전, 영토, 인구>의 구휼법을 각각 분석해보았다. <목민심서>의 내용은 현실에서 일어나지 못한 정약용의 이상을 담아놓은 책이지만, <안전, 영토, 인구>의 경우 실제 일어났던 일을 미셸 푸코가 해석하여 내놓은 책이기 때문에 다소 서양의 재난관리 체계가 동양에 비해 폄하되는 느낌을 받을 수 있다. 고로 이 부분을 읽을 때는 16~19세기 조선과 유럽의 역사에 대해 어느 정도 알고 난 후, 왜곡되어 받아들여지는 것 없이 이 글을 읽기를 권장한다.

먼저 두 책의 공통점부터 이야기해보자면, 두 책 모두 재난상태가 일어났을 때, 국가가 강제성을 띤 규율적인 통제를 할 수 있다는 점을 전제로 하여 통치가 이루어진다. 현대 사회에서는 민주주의가 도래했기 때문에 예전만큼의 강제성이 동원되기에는 쉽지 않지만 재난, 사고가 일어났을 때 국가는 어느 정도의 강제성을 동원하여 재난관리 체계를 시행할 필요가 있다. 국민은 재난, 사건이 일어나면 무질서해지기 마련이니 국가는 차분히 매뉴얼대로 국민을 필요한 최소한의 범위를 정해 통제하며 국민이 안심할 수 있게 하고 주어진 상황을 해결해 나아가야 한다. 그리고 두 책 모두 재난과 사건을 피하기 위한 예방활동을 중요시했다. <목민심서>

10) 미셸 푸코, 『안전, 영토, 인구』, 오트르망 trans, 난장, 2011, pp. 28~30, 참조

11) 위의 글, pp. 56~60, 참조.

의 경우 황정(荒政)의 중요성을 강조하며 시행 계획과 세부 계획 등의 매뉴얼을 미리 짜두어야 한다고 쓰여 있을 정도로 예방과 대비가 필요하다고 말했다. <안전, 영토, 인구>의 경우에도 법체계, 조절 체계를 통해 사전에 재난과 사건을 근절해야 한다고 말하고 있다.

차이점을 이야기해보면, <목민심서>의 경우, 국가의 강제력이 어느 정도는 동원되지만 백성을 안정시키는 방안을 찾거나 사건을 마무리할 때에도 백성들의 원성을 살 수 있으니 조용히 해야 한다는 대목이 있는 것을 보아 무작정 사건을 해결한다는 결과만 중요시하기 보다는 그 과정에서 백성의 안위를 걱정하는 모습을 보인다. 하지만 <안전, 영토, 인구>의 경우, 물론 18세기 중반 이후에는 조금 다르지만, 병자를 호전시키고 전염병을 막기 위해 공공성을 침해하면서까지 국민들에게 강제력을 동반한 규율적인 통제를 가했다. 이를 미루어 보아 서양에서는 국민의 안위나 과정을 중시하기보다는 확실히 국민들을 격리하고 통치하여 전염병이나 식량난이 더 이상 퍼져나가지 않게 하는 것을 목적으로 한 것으로 보인다. 하지만 18세기 중반 이후, 국민의 권리를 바탕으로 강제성을 띠는 구휼법이 등장하면서 조선시대의 경우와 비슷한 통치체제가 자리 잡게 되었다.

4. 두 가지 제안을 통해 본 한국 재난관리 체계의 개선방안

1) 시대적/공간적 차원을 넘어서 강조된 예방

<목민심서>와 <안전, 영토, 연구>, 두 책 모두 예방적 차원의 사전 활동을 강조했다. 이 부분에서 세월호 참사 당시 우리 정부의 재난관리 체제 중 문제점으로 꼽혔던 부분은 해운법의 허술함과 안전 불감증이었다. 정부는 관광을 용이하게 함과 동시에 관광객을 늘리려는 목적으로 해운법의 규제를 무리하게 완화시켰다. 이는 <목민심서>에서 말한 시행 계획, 세부 계획을 확실히 하는 점에 부합하지 않음과 동시에 <안전, 영토, 인구>의 강제력을 동원한 규제와는 정 반대가 되어버린다. 정부는 시급히 해운법에 대한 새로운 토대를 만들어 운항 관리사의 처벌 조항을 비롯해 규제를 강화하고 관광보다는 국민의 안전에 더 치중해야 할 것이다. 또한 현재 형식적으로 유지되고 있는 다양한 국가운영 기구들의 역할을 재정립하고 명확한 임무 분담이 되도록 개정해야 할 것이다. 안전 불감증의 경우, 현실에서 안전 교육이라 함은 초등학교, 중학교 등 교육 과정에서 아주 형식적이게 학생들의 직접적인 참여가 아닌 학생들이 일방적으로 구경하는 정도의 안전 교육을 실시하고 있다. 미국이나 일본 등 선진국에서는 안전 교육에 중점을 둔 프로그램을 개발하여 운영하고 있다고 한다. 이와 같이 두 책에서 강조한 예방과 관련한 사전 활동의 차원에서 직접적으로 언급하고 있진 않지만 어린 시절부터 교육하여 습관을 만들어주는 것만큼 확실한 예방법은 존재하지 않을 것이다.¹²⁾

2) 재난관리 체계에 요구되는 법적 강제력 규정

<안전, 영토, 인구>에서 언급된 18세기 중반 이후에 적용되었던 구휼법을 바탕으로 국가가 영향을 미쳐야 하는 강제력의 범위에 대해 세월호 참사를 예로 들어 규정해보자면, 물론 국민은 언론, 출사의 자유가 있고 국민의 알권리가 보장되어야 하지만 세월호 참사 기간 동안 무분별하고 근거 없는 사실을 유포함으로써 국민을 교란시키는 언론에 대한 처벌과 규제가 필요했을 것이다. 실제로 주요 언론사 뉴스를 통해 세월호 참사 현지 상황과는 다른 뉴스내용이 전파를 타며 국민들이 사실과 다른 내용을 접하면서 논란이 된 바 있다. 그리고 뉴스의 보도

12) 문창국, 『한국 재난관리 체계의 문제점과 개선방안에 관한 연구 -세월호 참사를 중심으로-』, 부산대학교 행정대학원 석사과정, 2015, pp. 80~85, 참조.

과정에서 피해자 유가족들이나 관련 관계자들의 신분이 보장되지 않으면서 낯은 문제점의 경우도 국가의 강제력이 필요한 최소한의 범위 속에서 규제해야 할 것이다. 그리고 아직까지 제정되지 않은 세월호 특별법과 관련한 부분에도 <목민심서>에서 말한 백성을 안정시키는 대책 부분에 따라 빠른 판단을 통해, 그리고 전례를 바탕으로 해결대책을 내놓아야 한다. 관련 사항에 대한 논의는 분명 필요하지만 그것이 단지 이념의 차이 때문에 수용되지 않는다면 그것 역시 제정 기한을 법으로 정하거나 국민 투표를 하는 등 정부의 제도적 강제성이 필요한 부분이라고 생각한다. 단지 국민의 자유를 억압한다는 개념보다는 부분적으로 국민에게 혼란을 주는 요소들에 대한 국가의 강제력을 띤 규제가 필요하다는 것이 필자의 주장이다.

5. 나가면서..

글을 써가며 우리 사회가 정말 어려운 길을 걷고 있다는 생각이 들었다. 확실하지 않은 재난관리 체제와 매뉴얼을 비롯하여 크게는 수많은 이념의 갈등과 재화와 욕구의 불일치 등 수많은 갈등의 불씨들이 사회에서 문제점을 양산해내고 있다. 다른 선진국들에 비해 빠른 시간 내에 선진화를 이룬 한국은 이러한 갈등의 불씨들로 인해 “헬조선”이라 불리며 급기야 이민을 생각하는 젊은이들이 많아지고 있다. 과연 한국이 젊은이들 사이에서 “헬조선”이라 칭해지는 이유는 무엇일까?

필자는 그 첫 번째 이유를 교육 구조에서 찾아보았다. 우리 사회는 어린 아이들이 하는 엉뚱한 생각을 다른 생각이 아닌 틀린 생각으로 치부한다. 상상의 나라를 펼 시간이 있으면 공부 한 자라도 더 하라는 말이 있을 정도다. 이 구조 속에서 아이들은 틀에 박힌 생각만 하게 되며 틀에 박힌 일을 하고 싶어 하고 틀에 박힌 채 살아간다. 물론 이와 같지 않을 수 있지만 많은 사람들이 이 이유 때문에 정부의 옳지 않은 정책이나 국회의원들의 횡포를 보아도 동요하지 않고 자신들의 일만 하며 살아간다. 그러다보니 자신의 행동을 실천으로 옮길 용기가 부족했고 자연스럽게 국가나 정부에 무관심한 개인으로 살아가고 있는 것이다. 두 번째 이유는 세월호 참사 이후부터 국가 신뢰가 무너지게 되었고 서로를 믿지 못하는 공동체 와해현상이 벌어지고 있기 때문이다. 세월호 참사 직전, 방송에서는 아이들에게 “가만히 있으라”고 안내했다. 하지만 그들은 이 안내를 굳게 믿고 있다가 안타까운 삶을 마감하고 말았다. 세월호 참사 이전과 마찬가지로 수많은 대형 참사가 있었음에도 불구하고 항상 소 잃고 외양간 고치기 식의 안전 점검 및 보수를 반복하고 여전히 그러고 있다. 이와 같은 현상이 반복되며 국가에 대한 국민의 신뢰는 바닥으로 곤두박질치고 말았고 그들은 아직까지도 거리에 나와 국가를 상대로 싸우고 있다. ‘2016 더 나은 삶 지수’에서 한국이 38개국 중 28위를 기록한 것처럼 각종 지표에서 한국의 문제점을 단적으로 드러내어 주고 있다. 이 외에도 우리나라를 “헬조선”이라 칭하는 이유는 개인별로 다르겠지만, 필자는 이 두 가지를 근본적 요인으로 생각한다. 또한 이와 같은 근본적 요인을 해결하는 것 이외에도 “한국에 지속가능하고 포용적인 성장을 위한 해법이 절실하다”고 결론을 내릴 수 있었다.¹³⁾

1장부터 4장까지 세월호 참사에 적용되었던 정부의 재난관리 체제의 문제점 분석부터 대안 제시에 관한 내용을 기술했다. 세월호 참사를 조명하며 우리나라의 예방적 차원의 사전활동과 사후 대책활동 등의 매뉴얼이 얼마나 부실한지, 재난 대비가 얼마나 미비한지에 대해 알 수 있었다. 김태일의 논문에서 “국가가 국민을 보호하지 못한다면 그것은 국가가 아니다”는 말을

13) “괴로운 한국인의 삶 ‘헬조선’...무너지는 일과 삶의 균형”, <Focusnews>, 2016sus 6월 6일, <<http://www.focus.kr/view.php?key=2016060600143325524>>, (2016.06.07).

읽고 마음에 와 닿았다. 우리나라가 훗날 이런 재난이나 사건들로부터 자유로워질 것이라고 단언할 수는 없다.¹⁴⁾ 하지만, 이번 참사를 계기로 예방하고 피해를 최소화하는, 국민이 신뢰하는 정부로써 정부가 거듭나길 하는 바람이다.

14) 김태일, 『한국의 재난관리 실태와 문제점 연구』, 한양대학교 기업경영대학원 석사과정, 2014, p. 92
에서 인용 및 참조.

6. 참고문헌

1) 단행본

미셸 푸코, 『안전, 영토, 인구』, 오트르망 trans, 난장, 2011.
정약용, 『목민심서』, 다산연구회 역, 창비, 2005.

2) 논문

김태일, 『한국의 재난관리 실태와 문제점 연구』, 한양대학교 기업경영대학원 석사과정, 2014.
문창국, 『한국 재난관리 체계의 문제점과 개선방안에 관한 연구 -세월호 참사를 중심으로-』, 부산대학교 행정대학원 석사과정, 2015.
이병천 외 1명, 「세월호 참사, 국가를 묻다 - 불량국가의 정치경제」, 『기억과전망』, 민주화운동기념사업회, 2015.

3) 기타

“괴로운 한국인의 삶 ‘헬조선’…무너지는 일과 삶의 균형”, <Focusnews>, 2016년 6월 6일,
<<http://www.focus.kr/view.php?key=2016060600143325524>>, (2016.06.07).