

II 정부제도와 안전문화

경제개발 우선정책이 큰 문제 책임자 처벌만이 능사는 아니다



金榮杵

〈고려대 행정학과 교수〉

국민의 안전은 삶의 질 척도

인간의 삶이란 언제나 다양한 위협에 노출되어 있다. 질병으로부터의 위협, 자연재해로부터의 위협, 범죄로부터의 위협, 전쟁으로부터의 위협 등등 다양한 위협이 도사리고 있다. 사회가 고도의 기술을 이용하면서 이전에는 경험하지 못했던 새로운 기술위험과 마주치게 된다.

최근 우리나라에서만도 여러 가지 사고로 인하여 수많은 생명을 잃었다. 대구 지하철공사 폭발사고를 비롯하여, 성수대교의 붕괴, 아현동 가스폭발, 충주호 유람선 화재, 서해 페리호 침몰, 목포 여객기 추락, 구포 열차 탈선 등등 각종 사고에서 적게는 10여명, 많게는 1백명이 넘는 인명손실

이 있었다. 자동차 사고로 우리나라에서 1년간 사망하는 사람만도 1만명이 넘는다. 산업현장에서 사고로 목숨을 잃는 사람도 1년에 2천5백여명에 이른다. 태초부터 인간은 이리저리한 사고로 목숨을 잃거나 부상을 당했다. 그리고 그런 사고를 운수소관으로 치부하였다.

지존과와 같은 범죄자들로부터 생명을 위협받는다면, 그것을 운수소관으로 치부하기보다는 무슨 방도를 취해야 할 것 같다. 마찬가지로 조금만 방비를 잘 하였다더라면, 위에서 든 사고를 막을 수 있었을 것이고, 막지 못하더라도 인명손실을 줄일 수 있었을 것이다.

그러나 이런 사고는 개인적으로 방지할 수 있는 것이 아니라 사회전체적

으로 준비하여야 한다. 원래 정부의 가장 기본적인 임무는 국민의 생명과 재산을 보호하는 것이다. 완전히 안전한 사회를 만들 수 없다 하더라도, 정부는 인간의 능력으로 할 수 있는 모든 방안을 구축하여 국민의 안전을 지켜야 한다. 안전은 바로 공익이다. 안전은 '삶의 질'의 척도이다. 국민의 안전을 지키는 것은 경제발전보다 더 근본적인 정부의 기능이다.

최근 정부 발표에 의하면 금년 안에 1인당 국민소득이 1만달러를 넘을 것이라고 한다. 그것으로 선진국 진입의 관문을 통과한다고 본다. 더구나 선진국들의 모임인 OECD에 가입할 것이라는 보도를 접할 수 있다. 지금까지 정부는 경제성장에 정책의 우선순위를 두었고, 그것은 상당한 성공을 거두었다.

한국의 경제발전을 과히 기적적이라고 표현하기도 한다. 그러나 지나치게 경제성장 우선의 정책을 펴다 보니, 국민의 안전은 상당히 뒷전으로 밀려 있었다. 국민소득은 선진국 대열에 끼어 있으나, 안전과 같은 삶의 질은 아직 선진국에 미치지 못하고 있다.

선진국이 되고자 하는 것은 바로 국민의 삶의 질을 향상하고자 하는 것이고, 선진국이란 국민의 삶의 질이 높은 나라를 말한다. 그렇다면 아무리 국민소득이 높다하더라도 안전이 무시되는 국가는 선진국에 들지 못할 것이다. 문제는 우리나라에서 경험하고 있는 대형사고 뿐만아니라 자동차 사고나 산업재해와 같은 일상적 재해도 전형적인 후진국형을 따르고 있다는 점이다.

우리는 높은 소득수준에 도달했는지 모르지만 국민의 안전을 지켜주지 못

하는 정부를 갖고 있기 때문에 아직 선진국의 문턱을 넘지 못하고 있는 셈이다. 온전히 선진국의 반열에 들기 위해서라도 정부제도와 정책을 경제성장에만 집착할 것이 아니라 안전과 같은 삶의 질의 개선으로 전환하여야 할 단계이다.

산업재해 선진국의 4~5배

그러나 최근의 빈발하는 사고로 인하여 무수한 생명이 손상되는 것을 보면서, 정부가 국민의 생명을 충분히 잘 지켜주지 못하고 있다는 생각을 떨치기 어렵다. 물론 자유주의 국가에서 정부가 개인의 일거수 일투족을 감시할 수 없고, 따라서 사람들의 부주의나 무지로 인한 어느 정도의 사고를 피할 길은 없다.

사고로 인한 인명손실도 정도의 문제이다. 자동차 사고는 세계에서 제일 높은 편이고, 산업재해도 선진국보다 4~5배가 더 많다. 여러 가지 유해 화학물질의 오용과 남용은 말할 것도 없고, 각종 공기오염과 수질오염은 우리의 건강을 위협하고 있다. 최근 세계 대도시 공기오염도 조사에서 서울은 가장 나쁜 도시중의 하나였다. 이러하고도 정부가 국민의 안전을 위해 책임을 다하고 있다고 말하기는 어렵다.

우리나라 정부도 다른 나라와 비슷하게 국민의 안전을 지키기 위한 다양한 정부기관을 설치하고 있다. 범죄의 위험을 막기 위해 경찰기관이 있고, 화재의 방비를 위하여 소방서가 있으며, 풍수해 등 자연재해에 대비하기 위하여 중앙재해대책본부가 설치되어 있다. 전쟁의 위험은 물론 군대가 방비하고 있으며, 민방위 조

직이나 예비군 조직도 보조적인 역할을 수행한다.

이 밖에도 산업안전을 위하여 노동부 산하에 산업안전관리공단과 같은 준 공공기관을 설치하고 있으며, 전기안전을 위한 전기안전공사, 도시가스의 안전을 위한 가스안전공사와 같은 공기업이 설립되어 있다. 사건·사고와 같이 순간적인 인명손실은 아니더라도, 우리의 건강을 보호하기 위한 보건복지부와 환경부의 여러 가지 규제도 국민의 안전을 지키는 정부제도에 속한다.

이 밖에도 폭발물처리에 관한 특별규정, 독극물 관리에 관한 규제, 그리고 교통안전을 위한 건설교통부와 경찰의 노력도 안전을 위한 국가제도의 일부이다. 실제로 정부의 거의 모든 기관은 크거나 작거나 간에 국민의 안전과 무관하지 않다.

이렇게 많은 기관들이 국민의 안전을 위하여 노력하는데도 왜 이다지 사고는 빈발하고 국민의 안전을 지키지 못하는가? 한마디로 정부제도의 안전문화가 성숙하지 못한 탓이다.

안전을 위한 제도는 마련되어 있으나 운영의 중심을 경제발전에 두기 때문에 안전은 소홀히 다루어지기도 하고, 제도 자체에 미비한 점이 많아 안전의 규칙이 무시되는 경우도 허다하다.

안전관리 운영원리는 경계성

이 중에서 가장 중요한 이유는 안전관리조직의 운영원리에 대한 이해부족이라고 할 수 있다. 조직은 일정한 과업의 특성에 따라 운영되어야 한다. 현대적 관료조직의 운영원리는 능률성(efficiency)이다. 그러나 안전

관리조직의 운영원리는 경계성(alertness)이다. 경계성은 위기관리조직을 지배하는 원리이다.

경제개발을 주도하고 있는 생산조직이나 정부관료제는 지속적으로 제품이나 서비스를 생산한다. 같은 종류의 제품과 서비스를 반복적으로 생산하기 때문에 표준화가 가능하다. 과업의 내용이 일관성을 유지하고 있기 때문에 능률성의 논리에 따라 평가가 가능하다. 요컨대, 최소의 비용으로 더 많은 일을 성취하거나, 주어진 비용으로 업적을 최대화하는 것이 현대 관료제 조직의 운영원리이다.

이와 대조적으로 안전관리기관은 최첨단의 시설을 갖추고도 한번도 사용하지 않으면 가장 성공적으로 업무를 완성한 것이다. 비상사태가 적을수록 더 성공적인 조직이다. 안전을 관리하는 조직은 위기관리조직의 원리를 따른다. 위기관리조직의 특성은 해결해야 할 과업의 내용이 일정하지 않아, 활동방식을 표준화시킬 수 없다는 것이다.

업무의 수행도 거의 언제나 총력동원체제이다. 평소에는 미래의 불확실한 위기에 대처하기 위하여 여러가지 유형별로 철저한 준비와 훈련을 할 뿐이다. 위기관리조직에서 방심은 금물이다. 간혹 일어나는 비상사태를 대비하여 최신의 장비와 최상의 훈련으로 준비를 갖추어야 한다. 위기관리조직이 수행하는 과업을 위해 언제 얼마나 쓰일지 모르는 비용을 아끼지 않아야 한다는 의미에서 능률성은 거의 무시된다.

예컨대 소방서의 가장 좋은 상태는 화재가 발생하지 않은 상태이다. 비록 최상의 장비와 인력을 확보하고

있다 하더라도 그것들을 한번도 사용하지 않으면 낭비에 불과하다.

그러나 그 상태가 소방서의 목적을 최고로 성취한 것이다. 언제 어떤 성격의 화재가 어느 정도 규모로 일어날지 모른다. 화재만이 유일한 소방서의 대상 업무는 아니다. 오늘날 화공물질 수송차량의 전복이나 화학공장의 유독가스누출에도 소방서는 대비해야 한다. 그러므로 과업의 표준화는 거의 불가능하다.

소방경찰들은 거의 대부분의 시간을 장비의 점검과 훈련으로 충당한다. 그러나 그 일이 그들의 목적은 아니다. 화재가 일어나지 않은 상태를 만드는 것이 그들의 목적이다. 화재가 일어나면 재빨리 진화하여 화재가 없는 상태를 만든다.

그 많은 장비와 인력을 확보하기 위해 많은 돈을 들이고도 아무 일도 하지 않게 되면 성공적으로 업무를 수행한 것이다. 아니 언제 얼마나 큰 불이 날런지도 모르면서 무턱대고 많은 돈을 들여 비싼 첨단장비를 들여놓고 사람들을 훈련만 시킨다면 비능률적인 낭비처럼 보일 것이다. 그러나 그것이 안전관리 조직의 운영원리이다.

지금까지 경제발전에 관심의 초점을 두어온 우리나라 정부에서는 분명 안전관리에 드는 돈을 비능률적인 낭비로 보았음인지, 안전을 증진하고 개선하는데 예산을 인색하게 배정하였다. 그렇게 된 이유는 다양하겠지만, 안전관리조직에서 경제성의 원리가 경시되고 능률성의 논리가 오히려 강세를 보인 때문이다.

우리나라 안전관리조직들은 대부분 부실한 장비와 예산으로 업무를 수행하도록 강요당해 왔다. 안전관리조직

의 특수성을 감안하지 않고 조직의 장비와 인력은 필요한 최소한에 머무르고 있다. 그러므로 큰 불이 나거나 큰 사고가 나면, 신속히 대처하지 못할 핑계가 충분한 셈이다.

안전관리조직의 운영원리를 무시하고 능률성에 따라 운영하였기 때문에 사고예방에도 소홀하고, 큰 사고가 나더라도 안전관리조직의 책임이 아닌 것으로 생각하게 되었다.

결국 안전관리조직에 대한 이해부족이 사고의 빈발을 낳았다. 더구나 안전관리기관의 예산을 결정하는 기관은 경제발전을 가장 중요한 가치로 보는 경제기획원(지금은 재정경제원)이었기 때문에 안전관리에 대한 이해부족은 거의 체질적이었다.

심각한 안전규칙 무시 풍조

안전관리조직에 대한 이해부족보다 더 심각한 문화적 결함은 안전규칙의 무시이다. 정부에서는 안전을 위한 다양한 기준을 마련하고 있지만, 그것들을 정확하게 집행하지 않고 있다. 정부에서 제정한 안전규칙을 상당히 많은 시민들이 무시하고 있다.

아무리 음주운전을 단속해도, 음주운전은 사라질 기미를 보이지 않고 있다. 건설 작업장에서 안전모를 착용하도록 규정하여도 많은 근로자들이 지키지 않고 있다. 사고는 항상 일어나는 것이 아니라 간혹 일어나기 때문에 그것은 자기의 일이 아니라고 본다.

그래서 대부분 기업에서는 안전 점검을 귀찮은 일로 여긴다. 재미있게도, 안전업적이 우수한 업체에 대한 정부의 혜택은 정기안전점검의 면제이다. 이것은 마치 건강한 사람에게 건강에 대한 상으로 건강진단을 면제

해 주는 일에 비유할 수 있다. 적당히 안전기준을 위반할 수 있는 특권(?)을 주는 것이 하나의 혜택으로 여겨진다. 이것은 규칙을 지키게 만들어야 하는 정부 당국만의 경향이 아니라 규칙을 따라야 하는 국민들의 정서이기도 하다.

사회에서 안전규칙을 요령껏 무시하는 것이 유리하다는 인식이 만연해 있다. 정부 당국도 그들을 정확하게 이행하려는 의지가 거의 보이지 않는다. 위반사항을 적발하고도, 시민들이 사정하면 봐주는 것을 미덕으로 여기고 있다. 서로서로 좋은게 좋은 것이라고 생각한다. 이러한 태도는 사회비용에 대한 개념을 명확하게 이해하지 못한 결과이다.

안전규칙의 무시는 사고의 가능성을 증대시킨다. 모든 안전규칙의 위반이 바로 사고로 이어지는 않지만, 사고를 일으킬 확률을 증대시킨다. 예컨대 규칙을 위반하여 지하굴착을 할 때마다 지하매설물을 파괴하는 것은 아니다. 그러나 규칙을 준수하지 않다면, 결국 대구 지하철공사장 폭발과 같은 큰 재앙을 야기한다.

작은 사고나 큰 사고나 간에 모두 사고를 당한 사람만 피해를 입는 것이 아니다. 그것은 사회비용을 야기시킨다. 예컨대, 대구사고로 인명손실을 보상해야 할뿐 아니라, 공사지연에서 오는 손해, 교통소통의 지장에서 오는 물류비용의 증대, 시민들의 불편과 교통 등등 무수한 사회적 비용이 야기된다. 그것은 결국 국가 전체적으로 국가 경쟁력 저하로 귀착된다.

사고를 당한 사람만 손해를 보는 것이 아니라, 사회의 모든 사람들에게 사회비용이 전가된다. 안전의 희생은

모든 사람을 희생자로 만든다.

사회 전체가 희생자가 되지 않기 위해서는 안전규칙을 지키도록 유인을 제공해야 한다. 안전규칙을 위반하는 사람들에게 위반으로 야기되는 사회 비용을 부담하게 만들어야 한다. 지금처럼 안전규칙을 위반하는 것을 눈감아 준다면, 위반하는 사람은 큰 이익은 아닐지라도 작은 번거로움이라도 우선 회피하는 단기적 이익을 얻기 때문에 계속 위반하게 된다. 이와 반대로 순진하게 규칙을 지킨 사람은 손해를 감수하게 된다.

결과적으로 안전규칙 위반을 눈감아 주는 것은 악인을 보호하는 것이다. 이것은 윤리적으로도 잘못이지만, 더 심각하게는 우리 모두를 피해자로 만든다는 사실이다. 이러한 관계가 제도에 충분히 반영되어 있지 못하기 때문에 안전규칙위반의 유인이 제거되지 못하고 있다.

규칙의 제정이 제도의 완성이 아니라, 규칙이 관행으로 전환되어야 제도가 이루어지는 것이다. 규칙이 있으면 영성하게 적용되고, 규칙위반이 상례화되어 있는데도 책임추궁이 없다면, 분명 제도의 결함이다.

원인추적제도 보완에 인색

제도의 결함을 발견하고 수정하는 능력을 정부가 갖추지 못하였다면, 그것은 마치 인체의 면역체계에 결함이 있는 것과 같다. 우리나라는 사고가 났을 때, 그 원인을 종합적으로 추적하고 조사결과를 안전제도에 반영시키는 능력이 현저하게 부족하다. 가장 좋은 예를 성수대교붕괴 사고에서 볼 수 있다.

정부에서 가장 먼저 하는 일은 사고

책임자를 검찰과 경찰에서 체포하는 일이다. 그리고 그들을 사법처리하고, 희생자의 유족에게 보상을 한다. 대체로 우리 경제력에 비추어 충분한 보상을 하는 편이다. 사고가 난 직후에는 '다시는 이런 일이 없어야 한다'고 여기 저기서 떠들어대지만, 세월이 지나면서 조용해진다. 법원에서는 사고책임자로 소추된 인물들을 거의 책임이 없다는 이유로 무죄나 집행유예로 풀어 주었다.

그러나 사고조사위원회의 종합적 보고가 있었다는 소식은 아직 듣지 못했다. 사고의 공학적 원인에 대해서는 몇가지 조사가 있었지만, 그것이 그렇게 될 수 밖에 없었던 제도적 원인이나 업계의 관행 또는 사회적 압력에 대한 조사는 이루어지지 않았다. 마치 책임자만 처벌되면 앞으로 그런 사고는 다시 일어나지 않을 것처럼 추리하는 것은 아닐까?

이런 의미에서 '속죄양 찾기' 식으로 사고만 나면 검·경이 책임자를 구속하는 관행은 우리나라에서 유사한 형태의 사고가 빈발하는 원인이 되고 있다. 그들의 의도는 아니겠지만, 책임자 구속으로 사고의 원인을 종합적으로 조사할 수 있는 계기가 사라져 버리기 때문이다.

차분하게 종합적으로 다양한 사고원인을 조사하고, 그 경험을 다각적으로 분석하여야만, 정부제도의 개선이 가능하다. 책임자 처벌은 천천히 조사결과가 나온 뒤에라도 할 수 있다. 세계를 떠들썩하게 만들었던 1979년의 쓰리마일 아일랜드 원자력 발전소 사고에서 미국 정부는 한 사람도 구속하지 않았다.

그러나 그 사고 조사에는 대통령 위

원회를 비롯하여 상원 위원회, 주지사 위원회, 원자력규제위원회 조사팀, 그리고 원자력산업연합 조사위원회 등 굵직한 조사팀만 해도 다섯이나 참여하여, 서로 다른 사고원인 보고서를 제시하였다.

우리가 무서워해야 할 대상은 비슷한 사고나 더 무서운 사고가 나서 사회가 막대한 피해를 입는 것이지, 한 두 사람의 책임자가 처벌을 모면하는 사태가 아니다. 안전사고에 대한 제도 개선이 없으면, 결국 학습이 없는 인간처럼 더 현명하게 대처할 능력을 얻지 못할 것이다.

안전문화가 성숙되기 위해서는 정부 제도의 운영에 발상의 전환이 필요하다. 발상의 전환은 필연적으로 파격적이거나 혁명적이어야 하는 것은 아니다. 정부 공무원이나 국민들이 안전을 도모하지 않으면 더 손해를 보는 제도를 문화적으로 받아들일 때, 우리의 안전문화는 선진의 문턱을 넘어설 수 있을 것이다.

실험으로서 모험으로서 위험감수가 필요하지만, 안전관리의 기본 논리를 무시하는 안전문화는 우리 모두에게 피해를 줄 뿐이다. ⑤7