

행정학적 패러다임에 입각한 국가위기관리의 진화*

- 영국, 미국, 한국의 비교 연구 -

정지범

최근 천안함 사고는 우리나라 위기관리시스템에 대한 체계적 고민을 요구한다. 전세계적으로 국가위기관리 패러다임은 국민방위에서 국민보호로 전환되고 있다. 이는 행정학적 관점에서 국가위기관리시스템이 기존의 명령과 통제를 중심으로 하는 전통적 관료제에서 협력적 거버넌스를 보다 중시하는 방향으로 전환되고 있음을 의미한다. 본 논문에서는 이러한 변화의 흐름이 미국, 영국, 한국에서 어떻게 나타났는지 고찰하고, 시사점을 도출한다. 특히 안보와 연관된 문제가 발생하였을 경우에는 명령과 통제 중심의 국민방위 패러다임이 보다 강조되고 있는데, 이에 대한 문제점을 제시하였다.

주제어: 위기관리 패러다임, 국민보호, 협력적 거버넌스, 천안함 사고

I. 서론

천안함 사고로 인하여 우리나라 위기관리시스템이 다시 한 번 비판받고 있다. 비판의 핵심은 이명박 정부에서 폐지된 사무처 문제를 포함한 국가 최상위 위기관리 기구로서의 국가안전보장회의(NSC)의 역할 수행 문제로 보인다. 이와 함께 문제로 지적되는 것들은 통합된 법령 및 명령 체계의 부재, 안보 상황과 재난 상황, 혹은 전시 상황과 평시 상황과의 연계 부족 등으로 볼 수 있을 것이다. 이는 결국 명령과 통제를 근간으로 하는 통합적 위기관리 체계의 구축이라는 해묵은 과제로 정리될 수 있을 것이다. 한편, 천안함 사고를 바라보는 다른 입장에서는 군을 제외한 다른 전문가 및 민간을 제때에 효과적으로 활용하지 못한 민관협력의 문제, 국민들을 의혹에 빠뜨리는 정보의 통제, 그리고 이로 인한 신뢰의 부재 문제를 지적하곤 한다. 이러한 시각은 투명성과 신뢰를 바탕으로 민관협력을 강조하는 참여의 문제, 즉, 협력적 거버넌스의 영역으로 볼 수 있다.

국가 위기관리시스템에 대한 이러한 관점의 차이는 행정학 패러다임으로서의 전통적 관료제, 신공공관리론, 협력적 거버넌스 이론을 바탕으로 설명이 가능하다. 전통적 관료제는 명령과 통제를 근간으

로 하는 전문화되고 계층화된 조직 모형을 이상적으로 본다. 이러한 조직 하에서 지식은 희소한 자원으로 취급되며, 결정권한은 조직의 보다 높은 수준에 위임되곤 한다. 즉, 전통적 관료제의 핵심 차원은 “강제하는 공식적인 권한”에 있는 것으로 보인다(김근세, 2009: 149). 이러한 패러다임 하에서 국가 위기관리 체계는 최고의사결정기관의 명령과 통제에 따라 모든 정부 부처가 전문성을 가지고 효과적으로 기능하여 문제를 해결하기를 기대한다. 신공공관리 이론은 1980년대 말, 소위 영국병이라 불리우는 통치불가능성(ungovernability) 문제의 해결을 위하여 대치 정부에 의해 정부개혁 모형으로 태동하였다(권인석, 2004). 이는 결국 공공부문의 행정에 기업에서의 관리방식을 도입하여, 행정의 비용대비 정책효과를 높이고자 하는 것이었다. 한편 정부개혁이 진행되면서 정부주도의 공공서비스 부문에서 점차 민간부문 및 비영리부문의 참여가 확대되었다. 또한 세계화의 진전과 시민사회 부문의 약진은 기존의 정부, 시장, 시민사회의 영역적 구분에 대한 새로운 시각을 요구하였고, 이러한 흐름이 반영되어 등장한 것이 바로 협력적 거버넌스 이론이라 볼 수 있다. 협력적 거버넌스 이론은 신공공관리론과 함께 정부개혁을 위해 거의 동일한 시점에 제시되었고(1990년대), 정부의 역할에 대한 인식(방향잡기(steering))과 제시되는 정부개혁 전략(투입보다는 산출에 대한 통제 강화, 경쟁과 조정의 원리 신봉)이 비슷하다는 점에서 서로 동일시하는 경우도 있다. 그러나 신공공관리론이 결과에 초점을 두고 있는 데 비해, 거버넌스론은 과정을 중시하고, 전자가 조직 내 관계를 다루는데 반해, 후자는 조직 간 관계를 다루고 있다. 즉, 신공공관리론이 부문 간 경쟁을 중시한다면, 거버넌스론은 협력을 중시한다는 점에서 질적인 차이가 존재한다고 볼 수 있다(이종수, 윤영진 외, 2005: 178).

본 논문에서는 이러한 행적학적 패러다임의 변화가 국가위기관리 분야에 어떠한 영향을 끼쳤는지를 확인하고자 한다. 특히 서구사회에서의 벌어진 국민방위(civil defence)에서 국민보호(civil protection)로의 패러다임 전환의 특징을 확인하고, 이를 행정학적 관점에서 분석할 것이다. 그리고 이러한 변화의 흐름 속에서 미국과 영국을 비롯한 서구사회의 국가위기관리 체계가 어떻게 변화했는지 살펴보고, 한국의 경우와 비교할 것이다. 마지막으로 미국의 9/11 테러, 영국의 런던 지하철 테러, 그리고 우리나라의 천안함 사고가 이러한 패러다임의 변화에서 어떠한 양상으로 나타나고 있는지를 분석해 보고자 한다.

II. 위기관리 패러다임의 변화

위기관리라는 단어도 그렇지만, ‘위기관리’ 역시 여러 가지 의미를 가지는 경우가 많으며, 유사 용어로서 비상관리(Emergency Management), 안전관리(Safety Management), 보안관리(Security Management), 위험관리(Risk Management), 재난관리(Disaster Management) 등이 존재한다(정지범, 2009). 이들 용어들은 각각의 국가 상황에 따라 그 관리의 대상, 과정, 주체가 조금씩 달라지곤 한다. 우리나라의 경우 자연재난 및 인적재난에 대한 예방, 대비, 대응, 복구의 전 과정을 재난관리로 정의하고 있고(재난

* 본 연구 내용 중 일부는 2009년 행정연구원 보고서, “국가재난안전관리 정책패러다임에 대한 연구”(김은성, 정지범, 안혁근)의 내용 중 일부를 수정·보완한 것이다.

및 안전관리 기본법), 일반적으로 위기관리라는 용어는 안보의 영역까지 포함하는 보다 광범위한 개념을 가진 것으로 보인다. 본 연구에서는 각국의 상황을 비교하기 위하여 안보를 포함하는 국가적 차원의 “위기관리”를 앞서 제시한 다양한 용어들을 포괄하는 것으로 정의하고자 한다. 이러한 정의 하에 국가 위기관리의 개념이 서구 사회 전통에서 어떻게 변화하여 왔는지를 먼저 검토해보자.

1. 국민방위의 관점

서방 국가들의 위기관리 역할 수행의 변천과정을 살펴보면 가장 커다란 흐름으로서의 국민방위(civil defence)의 개념에서 국민보호(civil protection)의 개념으로의 중심 이동을 확인할 수 있다(Alexander, 2002). 국민방위의 개념은 냉전시기(1948-1989) 외적의 침입, 특히 폭격에 대비한 국가 방위체계의 수립을 염두에 두고 탄생하였다. 즉, 외적의 폭격 상황에서 민간인들을 효과적으로 대피시키기 위한 경보, 소개, 훈련, 자원의 비축 등을 중심으로 이루어졌다. 그리고 이 개념은 미소 양국 간의 핵 경쟁이 지속되면서 핵전쟁에 대비한 국가방위 시스템의 구축 형태로 강화되었다. 핵전쟁에 대비한 국가방위 시스템은 핵공격을 당했을 경우, 정부 요인과 군 수뇌부를 보호하여 정부 기능을 계속 유지하는 전략을 기본으로 한다. 따라서 지하 벙커와 강력한 통신 시스템, 그리고 방사능에 대비하는 방호장비 및 시설의 구축 등을 추진한다.

국민방위의 관점은 일사분란한 명령과 통제 시스템의 구축, 그리고 비상시 이 시스템의 지속적 유지를 가장 중요한 목적으로 한다. 명령과 통제 시스템은 군조직 혹은 유사 군조직(para-military)을 기반으로 구축되며, 수직적 명령 통제 시스템을 바탕으로 법에 기반한 강력한 통제와 비밀 유지를 원칙으로 한다(Alexander, 2002).

2. 국민보호 관점에서의 전환

1989년 베를린 장벽의 붕괴 이후, 냉전 유지의 한축을 담당했던 공산권의 붕괴가 가속화되었다. 이에 따라 핵전쟁을 비롯한 대규모 전쟁 대비에 적합한 개념이었던 국민방위 전략은 서서히 퇴조하게 되었고, 대신 기후변화 등의 영향으로 증가하기 시작한 자연재난, 전염병 등에 대해 효과적으로 국민들의 보호하기 위한 국민보호(civil protection) 개념이 보다 강조되기 시작했다.

국민보호 관점에서의 전환은 기존의 군대 혹은 유사군대 조직 중심의 구조가 다양한 행위자를 포괄하는 분산형, 협력적 네트워크 구조를 지향하는 계기가 되었다고 볼 수 있다. 영국의 위기관리 체계에 대한 심도 깊은 분석을 수행한 오브라이언(O'Briaen, 2006)은 이러한 패러다임의 변화 방향을 표 1과 같이 설명하고 있다.

<표 1> 위기관리 패러다임의 변화 방향

| 기존 패러다임 | 새로운 패러다임 |
|----------------------------|------------------------------|
| 재난은 분리된 사건 | 재난은 발전의 한 부분 |
| 정상이 아닌 사건으로서의 위험 | 위험은 점점 더 일반적 현상 |
| 과학과 법에 기반(Techno-legal) | 사회적 역량에 기반 (Social Capacity) |
| 중앙집중형 | 참여형, 분산형 |
| 낮은 책임성(Low Accountability) | 높은 책임성, 투명성(Transparent) |
| 사후 대응 | 사전 계획 |
| 현상 복구 | 구조의 변화(Transformation) |
| 공통 요소: 대중에 대한 교육 | |

자료: O'Brien(2006), 김은성·정지범·안혁근(2009).

이 표에서 제시하고 있는 위기관리 분야에 있어 기존의 패러다임이란 외부의 적을 대상으로 하는 군조직 형태의 명령과 통제 시스템과 다르지 않다. 이러한 관점 하에서 우리가 경험하는 국가적 위기 상황은 일반적인 상황이 아닌 특수한 상황으로, 정상이 아닌 매우 비정상적인 경우로 받아들여진다. 이와 함께 위험에 대한 판단은 전문가들의 기술적 분석에 의존하며, 이러한 위험에 대한 관리는 법률에 의한 중앙집권적 규제기관과 관리기관(미국 FEMA, 영국 CCS와 같은)에 의존한다. 또한 재난관리 측면의 책임성에 있어서, 기존의 패러다임은 명령과 통제 시스템 하에서 최고의사결정기관에 책임이 집중됨으로써 하위 조직의 책임성은 약화되는 경향을 보인다. 그리고 대부분의 경우 사전 예방보다는 발생 후 대응과 복구에 역량을 집중하곤 한다.

그러나 새로운 패러다임은 국가적 위기 상황을 사회적 취약성에 따른 일상적인 것으로 받아들이며, 따라서 재난에 대응하는 사회적 역량(social capacity)에 보다 많은 관심을 표명하곤 한다. 또한 사후 복구보다는 미래의 위험에 대비한 예방에 보다 중심을 두며, 재난 발생 후 복구 단계에서도 단순 원상회복이 아닌 항구적 예방을 고려한 복구, 즉 구조 자체의 변화에 중점을 둔다.

이와 함께 명령과 통제 시스템에서 강조하고 있던, 비밀 유지의 전통 또한 변화를 하게 된다. 일반적으로 명령과 통제 시스템에서 비밀 유지를 강조하는 것은 외국의 침략을 고려한 안보의 차원도 존재하지만, 위기 상황 시 대중은 패닉에 빠져 효과적인 대응을 할 수 없고, 오히려 이를 기회로 약탈과 방화 등 사회 일탈적 행동이 일어날 수도 있다고 우려하기 때문이다. 즉, 위기 시 대중을 협력자이기 보다는 잠재적인 적군으로 바라보는 시각이 명령과 통제 시스템의 기본적 상황 인식인 것으로 보인다. 그러나 새로운 패러다임에서는 오히려 관리의 투명성(transparency)과 이를 통한 책임성의 부여를 강조하고, 이러한 투명성을 바탕으로 다양한 이해당사자의 적극적인 참여를 기대한다.

3. 행정학적 관점에서 본 위기관리 패러다임 변화의 이해

국민방위의 관점에서 국민보호의 관점으로서의 패러다임 변화는 행정학적 입장에서 볼 때, 명령과 통제 중심의 전통적 관료제가 조정과 협력을 강조하는 협력적 거버넌스 모형으로 변화하는 것으로 이해가 가능하다. 오스본과 게블러의 「정부재창조론」(1992)에서 제시하고 있는 ‘기업가적 정부 운영의 10대 원리’를 살펴보면 이러한 관점의 변화를 쉽게 확인할 수 있다(이종수, 윤영진 외, 2005). 즉, 촉진적 정부(노릇기보다 방향 잡아주기), 지역사회가 주도하는 정부(서비스 제공보다 권한 부여), 미래에 대비하는 정부(사고 수습보다는 사고 예방), 분권적 정부(위계조직에서 참여와 팀워크로) 등은 새로운 패러다임으로서의 국민보호의 개념을 매우 잘 설명하는 관점이 될 수 있을 것이다.

이와 함께 현대 사회의 복잡하고, 대규모이며, 불확실한 위기관리에 있어, 명령과 통제를 중심으로 한 정부 관료조직은 그 대응 속도와 역량에 있어 한계를 노정할 수밖에 없다는 점은 다양한 이해당사자를 활용하는 협력적 거버넌스의 필요성을 강조한다. 즉, 다른 분야와 마찬가지로 위기관리 분야의 복잡하면서도 불확실한 상황은 누가 책임자인지에 대한 모호함을 가중시켰고 이는 결국 정부, 시장, 시민사회의 협력적 문제해결이 필요하다는 인식을 확대시켰다. 또한 현대 사회가 경험하는 대규모 재난상황의 경우(미국의 9/11 테러, 허리케인 카트리나, 한국의 허베이스피리트호 사건 등), 해당 위기의 극복이 일국의 정부 역량만으로는 불가능하다는 것을 보여주고 있다. 이러한 현실적 필요성은 결국 민간단체를 비롯한 수많은 이질적 행위자 및 조직들의 공식적, 비공식적 협력의 중요성을 강조하고 있다. 이러한 변화를 위기관리의 주체와 대상, 그리고 과정 측면에서 보면 다음의 표 2와 같다.

〈표 2〉 주체, 대상, 과정의 관점에서 본 위기관리 패러다임의 변화 방향

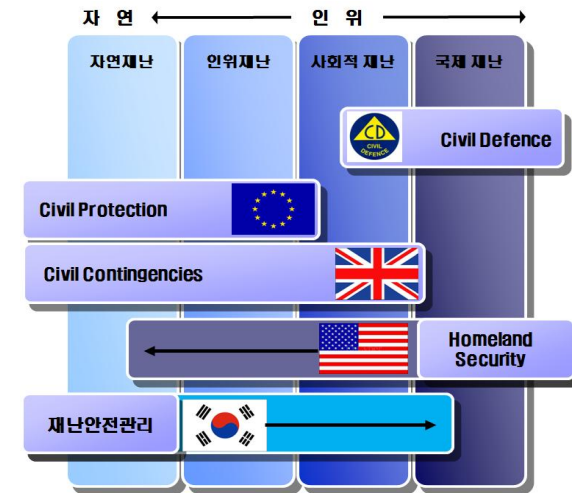
| 구분 | 위기관리 패러다임의 변화 방향 |
|----|--------------------------------------|
| 주체 | 중앙정부 집중에서 지방정부, 기업, 시민사회단체 등으로 확장·분산 |
| 대상 | 외적의 침입 및 자연재난 중심에서 포괄적 안전 분야로 확장 |
| 과정 | 대응과 복구 중심에서 예방 중심으로 이동 |

III. 주요국의 위기관리 체제의 변화

지금까지 살펴본 위기관리 패러다임의 변화는 전반적인 행정학적 패러다임의 변화와 추이를 공유하는 필연적인 방향인 것처럼 보인다. 그러나 세계 주요국에서 벌어지고 있는 최근의 변화는 다만 이러한 거시적 변화를 통해서 설명하기에는 한계가 있는 듯하다. 여기서는 주요국, 특히 미국과 영국을 중심으로 국가 위기관리 체제의 변화 양상을 파악하고 시사점을 얻고자 한다. 이에 앞서 각국이 상정하고 있는 위기관리의 대상적 범위의 명확히 할 필요가 있는 것으로 보인다.

1. 위기관리의 대상적 범위

미국과 영국 등을 비롯한 주요 국가들이 사용하고 있는 국가 위기관리에 대한 용어들을 보면 최근 그들이 관심을 가지고 있는 주요 대상 위기가 무엇인지 파악이 가능하다. 지금까지 이 글에서 제시하고 있는 국민보호(civil protection)라는 개념은 주로 유럽의 국가들에서 많이 사용한 개념으로 볼 수 있고 미국의 경우에는 일반적으로 “비상대비(Emergency management)”의 개념을 보다 많이 사용하고 있다(Alexander, 2002)¹⁾. 알렉산더(2007)는 특히 미국과 영국의 위기관리체계를 국민방위 및 국민보호의 개념과 비교하면서 다음의 그림과 같은 구분을 제시하였다.



자료: Alexander(2007), 김은성·정지범·안혁근(2009)에서 한국 부분을 추가·수정하였음.

〈그림 1〉 주요국 위기관리의 대상적 범위

위 그림에서 확인이 가능하지만, 고전적 국민방위(civil defence)의 개념은 주로 외적의 침입, 그리고 일부의 사회적 소요(social disaster) 현상에 대응한 개념이라는 것을 확인할 수 있다. 반면, 유럽에서 발전한 국민보호(civil protection)의 개념은 주로 자연재난과 인위재난으로 자국민을 보호하기 위한 개념이라는 것을 알 수 있다.

영국의 경우에는 국민보호를 확장한 개념으로서의 ‘Civil Contingencies’ 라는 개념을 사용하고 있다. 이는 자연재난과 인위적 재난에의 대응을 강조하는 국민보호의 개념에 영국이 경험했던 Y2K 사태, 수족구 전염병(Foot and Mouth Disease), 그리고 런던테러 등 사회적 소요 사태까지 포괄하는 개념

1) 이는 FEMA의 명칭 Federal Emergency Management Agency에서 확인이 가능하다. 우리나라의 소방방재청(NEMA) 역시 National Emergency Management Agency 라는 이름으로 미국의 전통을 따르고 있다.

념으로 볼 수 있을 것이다. 반면 미국의 경우에는 9/11 테러 이후, 테러 등 외국의 침입으로부터 국토의 보호를 강조하면서 국토방위(Homeland Security)라는 개념을 만들어내었다²⁾. 알렉산더(2007)는 미국의 경우에는, 명목상 국민방위 및 국민보호의 개념을 포괄하는 넓은 의미로서의 국토방위의 개념을 사용하고 있지만, 이는 어디까지나 이전의 국민방위의 개념의 재생(reincarnation)이라고 폄하하고 있다³⁾. 이러한 알렉산더의 판단은 9/11 테러 이후 미국 국토 안보의 중심이 자연재해에서 대테러 전쟁으로 이동하였고, 이로 인하여 카트리나 사태와 같은 문제가 발생했다는 의심에 기인한다.

한편 우리나라 역시 재난안전관리와 안보관리를 통합하려는 시도를 보이고 있다. 이를 위해 이명박 행정부는 출범과 함께 행정자치부와 비상기획위원회⁴⁾를 통합하여 행정안전부를 설립하였다. 기존에는 비군사적 부문(자연재난, 인위재난 등)의 통합을 강조했던 반면, 행정안전부의 설립은 위기관리에 있어서 군사적 부문과 비군사적 부문 간의 통합을 확대하려 노력했다는 차별성이 있다(김근세, 2009: 170). 우리나라 역시 미국이나 영국과 마찬가지로 위기관리의 대상적 범위가 확장되는 국민보호의 관점에서 이러한 변화를 이해할 수 있다. 그러나 변화의 방향 측면에서 볼 때, 우리나라는 미국과 달리 재난안전 분야가 중심이 되어 안보의 영역을 포괄하려는 노력이 있었다고 볼 수 있다.

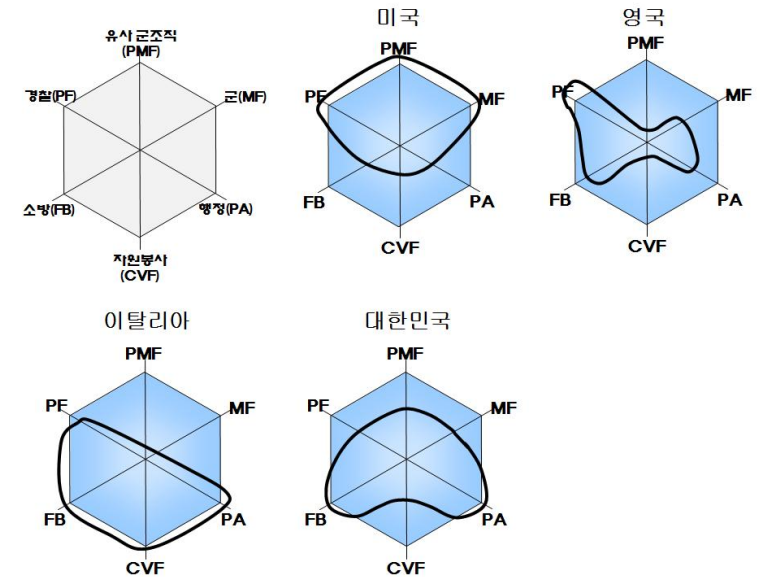
기존의 사례를 보면 안보로서의 위기관리와 재난안전관리로서의 위기관리의 유기적 통합은 쉽지 않은 것으로 보인다. 9/11테러 이후 미국 위기관리시스템에 있어 명령과 통제 체제의 강화는 결국 FEMA의 기능을 약화시켜 자연재난인 카트리나 대응에 실패하게 만들었다. 우리나라의 행정안전부가 경험하고 있는 비상기획기능과 재난안전 분야와의 업무 통합의 어려움, 그리고 천안함 사태에서의 비효율적 대응 등은 이러한 한계를 보여주는 사례로 해석이 가능하다.

한편, 알렉산더(2007)는 위기관리의 주체, 특히 '재난관리(disaster management)'라는 측면에서 각 주체, 즉 군, 유사 군조직, 행정, 소방, 경찰, 자원봉사 조직의 힘의 균형 문제에 대하여 미국, 영국, 이탈리아의 경우를 비교하였다. 이러한 방법은 위기관리의 협력적 거버넌스라는 관점에서, 주요 주체의 역할과 힘의 배분을 통하여 위기관리의 중심이 어디에 있는지를 파악할 수 있는 장점이 있다. 그는 미국의 경우 대테러 전쟁 중심의 국토방위 패러다임 하에서 군조직 및 유사 군조직, 그리고 경찰력의 역할이 매우 중요시되고 있다고 주장하였다. 반면 자원봉사 조직으로서의 시민사회와 행정부의 역할이 부족하다고 주장하면서 협력적 거버넌스의 부재 현상을 비판하고 있다. 영국의 경우에도 런던테러

- 2) 그림에서 화살표가 의미하는 바는 미국의 위기관리의 대상적 영역이 9/11테러 이후 테러 등 안보의 영역이 중심이 되어 기타 재난관리의 영역까지 확장되었음을 의미한다.
- 3) 이러한 관점은 Alexander가 이탈리아에서 활동하면서 미국의 위기관리체제에 비판적인 관점을 견지하고 있는 유럽 전통의 국민보호 개념을 대표하는 학자이기 때문이라는 해석도 가능하다. 그는 특히 자원봉사 단체 등 민간의 참여를 강조하는 관점을 가지고 있다.
- 4) 비상기획위원회는 전시·사변, 기타 이에 준하는 국가비상사태에 대비하기 위하여 국가안전보장에 관련된 제반 기획, 통제 및 조정에 관한 사항을 조사, 연구하고 확인하는 업무를 수행하는 국무총리 소속의 중앙행정기관이었다. 1984년 비상대비지원법 제정에 따라 국무총리 보좌기관으로 변경되었고, 1998년 국가안전보장회의 사무처 신설과 함께 동부처로 이전되었다. 이명박 정부 출범 이후 정부조직법(2008년 2월 29일 전부개정, 법률 제8852호)에 따라 행정안전부로 흡수되었다.

이후, 군조직, 경찰, 소방의 역할이 두드러지고 있으며, 행정부의 역할 역시 중요한 반면, 시민사회의 협력이 부족하다는 진단을 제시하였다. 그가 제시한 분석에 한국에 대한 분석을 추가하여 아래의 그림 2에 제시하였다.

여기서 한국의 재난관리에 대한 분석은 행정안전부의 설립으로 인하여 소방 부문과 행정 부문이 모두 우리나라의 재난관리에 있어 중추적인 역할을 하고 있음을 나타낸 것이다. 반면 경찰과 군조직의 경우 재난관리에 있어 주도적인 역할을 하기보다는 행정부, 혹은 소방부문의 협조 요청에 따라 보조적인 역할을 하고 있는 실정을 반영하였다. 그리고 태안 허베이스피리트호 사건 등에서 시민사회의 자원봉사가 지대한 역할을 하였으나, 이들 부문 역시 아직까지 재난 관리의 계획단계에 참여하거나, 법적으로 명시적 책임 부여가 없는 상태라는 점에서, 주도적이기 보다는 보조적인 동원 대상으로 인식되고 있는 한계를 나타내었다.



자료: Alexander(2007), 김은성·정지범·안혁근(2009)에서 한국 부분을 추가·수정하였음.

<그림 2> 재난관리 주체들 사이의 힘의 균형

2. 미국의 위기관리 거버넌스의 변화

연방국가로서의 미국은 대부분의 모든 공적업무와 마찬가지로 위기관리 역시 주정부와 지방정부를 중심으로 이루어져 왔다. 그러나 최근 미국의 위기관리에 있어 연방정부의 역할은 방관자에서 즉각적

인 대응자로, 예산의 후원자로, 그리고 결과적으로 위기관리의 최고 책임자로 발전하였다(Schwab, Eschelbach, and Brower, 2007). 개괄적으로 미국의 위기관리 체계는 9/11 테러 이후 보다 중앙집권적인 형태로 발전하면서 명령과 통제 시스템을 강조하는 형태로 바뀌었고, 이에 대한 비판이 허리케인 카트리나 이후 위기관리 대응과정에서 제기되고 있다. 특히 미국의 위기관리조직들이 국토안보부로 통합된 이후, 연방정부, 주 정부, 지방정부간의 업무관계가 상당히 약화되어 위기관리대응 역량이 부실화되었다는 것은 한국의 위기관리 거버넌스 구축에 중요한 시사점을 제공하고 있다.

1) 미국 국가위기관리 시스템 변화 양상⁵⁾

1800년에서 1950년 사이에는 위기관리에 있어서 연방정부의 개입은 매우 소극적이었다. 이 당시에는 자연재해나 인적재난에 대한 국가적인 정책이 없는 시기였고, 재난에 대한 대응은 지역 조직에 의한 임시적인 대응이 대부분이었다. 따라서 재난 극복에 필요한 예산도 주로 자선단체나 지방정부, 주 정부의 자금으로 이루어졌다. 또한 예방활동의 대부분은 개인 자본가나 지방정부에 의해 단편적인 방법으로 시행되고 있을 뿐, 지역사회 차원에서 위험을 감소시키기 위한 공동의 노력은 없었다. 그러나 이 당시에도 대형 재난은 꾸준히 발생하였고, 이에 대한 대응과 복구를 지방정부와 자선단체가 온전히 책임을 지기는 쉽지 않은 상황이었다. 당시의 재난 복구에 있어서는 특히 적십자사의 역할을 주목할 수 있고, 이는 최초 미국의 위기관리 체계는 협력적 거버넌스를 바탕으로 하고 있었다는 해석이 가능하다. 1905년, 의회는 적십자사(American National Red Cross)를 재난 구조에 있어 연방정부의 공식적인 기관으로 지정하였다. 비록 새로운 정부예산을 배정받지는 않았지만, 적십자사는 이제 공식적으로 재난 피해자들을 돕기 위해 공식적으로 자원봉사사업을 하게 되었다(정지범, 2009).

냉전 시기(1950~1970)를 거치면서 미국에서는 위기관리 분야에 있어 연방의 개입이 점차 증가한다. 의회는 1950년 연방재난방지법(Federal Disaster Act)을 제정하고, 정규적인 재해기금을 마련하여, 연방정부의 지원이 필요한 재난을 지정할 수 있는 재량권을 대통령에게 부여하였다. 또한 1961년에는 국가 재난을 다루기 위해 OEP(Office of Emergency Preparedness)가 창설되었다. 이와 함께 1960년대의 일련의 대형 재난 경험을 바탕으로 국가의 지원을 대신할 수 있는 보험 제도의 도입을 시도하였다. 연방정부는 1968년 국가홍수보험법(National Flood Insurance Act)을 기반으로 하는 국가홍수보험(National Flood Insurance Program; NFIP)을 등장시켰다. 그러나 이 시기에 국가의 초점은 자연에 의해 발생하는 재난이 아닌, 핵전쟁과 방사선의 악영향에 대한 잠재 위험에 집중되어 있었다. 즉, 1950년대 냉전시대 미국의 위기관리는 홍수, 지진, 화재와 같은 자연적·인적재난보다는 외부세력의 침략 위협에 초점이 맞춰져 있었다. 이 당시에는 개인 주택과 공공빌딩에 방공호를 건설하는 것은 상당히 흔한 일이었다. 이는 토네이도와 같은 다른 자연 재난으로부터의 위협에 대비하려는 목적도 있었지만, 실상은 핵공격에 대한 위협을 해소하기 위해 급하게 만들어진 것에 불과하였다.

1970년대 이후, 미국은 FEMA를 설립하고 적극적인 연방 개입을 시도한다. 1969년 248명의 인명피해를 낸 카밀(Camille) 허리케인 사태에 대응하여, 1970년 의회는 새로운 재난구호법(Disaster Relief Act) 제정을 통하여 공공기관의 손실뿐만 아니라 민간의 손실에 대한 연방지원을 제도화하였다. 이 시기에는 주로 토목과 방위관련 부서를 비롯한 100개 이상의 연방 기관들에 위험과 재난에 대한 책임이 나누어져 있었다. 이 기관들은 각자 고유의 업무를 수행하고 있었지만, 어떠한 기관도 효과적 예방 대책에 대해서는 신경을 쓰지 않고 있었다. 이러한 상황을 개선하고자 1979년, 지미 카터 대통령은 FEMA를 창설하였다. FEMA는 분산된 위기관리의 책임을 단일한 하나의 조직으로 통합하였다. 이후 연방정부는 1988년 재난구호 및 비상지원법(스테포드법, Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act)의 통과로 인해 재난 원조에 많은 자원을 확보하게 되었다. 그리고 1980년대와 1990년대, 대형재난의 급증에 따라 재난 원조에 대한 연방정부의 지출이 급격히 늘어나게 된다.

이 기간에 재난대응에 있어 연방의 지원 역량이 크게 강화되었지만, 1989년과 1993년 사이에 일어난 일련의 대형 재난은 FEMA의 한계를 드러내었다. 1989년 허리케인 휴고는 캐롤라이나 남부와 북부, 그리고 버진 아일랜드를 강타하고 지나갔다. 이는 지난 십년동안 발생한 최악의 허리케인이었으며, 150억 달러의 재정적 손실과 85명의 사상사를 발생시켰다. 1991년에는 오를랜드에 화재가 발생하여 큰 피해가 발생했고, 1992년에는 허리케인 앤드류가 플로리다와 루이지애나를 강타하여 엄청난 손실이 발생했다. 이러한 일련의 대형재난 앞에 FEMA는 무력하였고, 이로 인해 향후 발생한 재난의 위험을 미리 감소시키는 것이 필요하다는 것을, 즉 예방이 확실한 대안이라는 것을 강조하게 되었다.

1993년 클린턴 행정부의 집권 이후, FEMA는 제임스 리 윌트(James Lee Witt)의 지휘 아래 과감한 개혁을 시도한다. 그는 FEMA 내의 예방이사회(Mitigation Directorate)를 창설하는 것을 포함해, 재난의 복구와 함께 예방에 위한 여러 프로그램을 실시하였다. 대표적으로 위험한 지역에 거주하는 주민을 이동시키는 재산인수(Property Acquisition) 프로그램과 지역사회의 다양한 이해당사자들의 참여를 통한 예방 노력에 힘을 기울였던 프로젝트 임팩트(Project Impact)를 예로 들 수 있다. 그리고 1995년에 FEMA는 재난에 대한 공공의 인식 제고와 생명의 손실과 손상의 최소화라는 목표와 함께, 예방을 재난관리의 “초석”으로 선언하고 있는 국가예방전략(National Mitigation Strategy)을 처음으로 발간하였다. 그리고 2000년 10월 30일, 연방정부는 재난구호 및 비상지원법 1988을 개정하여, 재난경감법 2000(Disaster Mitigation Act)을 승인하였다. 개정된 법을 근거로 재난예방과 경감 기금에 대한 계획을 수립했으며, 이를 통해 재난 예방의 효과를 높일 수 있었다. 이러한 방향은 전통적으로 미국이 지향하는 지역 중심의 위기관리 체계에 부합하며, 다양한 이해당사자들을 포괄하는 효과적 협력적 거버넌스 모형으로 볼 수 있다.

그러나 이러한 자연재난 예방을 위한 연방의 노력은 2001년 9/11 테러 이후 커다란 변화를 겪게 된다. 9/11 테러의 영향으로, 부시 대통령은 모든 종류의 위협으로부터 국가를 보호하기 위해 22개의 홀어저 있던 국가조직을 하나의 조직으로 통합하기로 결정했다. 이러한 역할을 수행하기 위해 국토안보

5) 본 내용은 Schwab, Eschelbach, and Brower(2007) 의 내용을 많은 부분 인용하였음.

부(The Department of Homeland Security)가 창설되었다. 국토안보부 창설 후, 위기관리의 초점은 자연재난보다는 테러리즘과 안보위협에 맞춰지게 된다. FEMA도 국토안보부의 하위부서로 통합되어, 재난 원조와 예방 프로그램에 관련한 역할을 수행하게 되었다. 그러나 이러한 연방을 중심으로 한 명령과 통제시스템의 강화, 그리고 관리의 중심을 테러에 두는 전략은 FEMA의 기능을 약화시키는 계기가 되었고, 카트리나 사태는 이러한 국가 재난안전관리 시스템의 대표적 실패 사례라 할 수 있다.

2) 미국 국가위기관리의 시사점

초기 미국은 국가위기관리에 있어 개인 및 기업에 대한 구제사업은 적십자사가, 지방정부시설에 대한 복구사업은 연방정부가 맡는 이원체제가 발전되었다. 그런데 1960년대 후반 이후 1970년대를 거치면서 의회는 재난 시 개인 및 기업에 대한 피해복구에 있어 연방정부의 지원을 지속적으로 확대하였다. 주요 재난의 총피해액에서 부담한 복구비용의 비율을 연방정부와 적십자사간에 비교하면, 1927년 3.3%: 5.8%에서 시작하여, 1955년 6.2%: 2.2%로 역전되어, 1964년 12.8%: 0.9%로 확대되었고, 그리고 1972년 48.3%: 1%, 1993년 52.5%: 0.4%로 연방정부의 역할이 비약적으로 확대되었음을 알 수 있다(김근세, 2009).

초기 주정부를 중심으로 적십자 등 자원봉사단체를 활용한 협력적 거버넌스 형태의 미국 위기관리 체계는, 거대화되는 재난의 대응, 그리고 무엇보다도 냉전시기 핵전쟁에 대응하는 명령과 통제 시스템의 강화로 인해, 점차 중앙집권화의 길을 걷게 된다. 특히 이러한 양상은 9/11 테러 이후 급속하게 강화되며, 국토안보부 탄생에 기여하였다. 그러나 카트리나를 경험하면서, 국토안보부의 설립이 오히려 연방정부, 주정부, 지방정부 간의 업무관계가 상당히 약화시켜 위기관리대응 역량의 약화로 연결되었다는 지적이 나오고 있다(최상욱, 2010). 이는 위기관리조직의 집권적 통합은 정부부문의 위기관리 대응계획 수립 측면에서는 상당히 효과적으로 보일 수 있지만, 실제 위기관리대응 과정을 살펴보면 위기관리 계획대로 진행되는 경우는 많지 않았다는 지적이다. 특히 테러 대응에 중심을 둔 국토안보부가 FEMA가 가지고 있던 비테러 관련 기능을 오히려 약화시켰다는 지적은 광범위한 공감을 얻었고, 결국 2006년 「포스트 허리케인 재난개혁법」으로 이어졌다(최상욱, 2010).

3. 영국의 위기관리 거버넌스의 변화

1) 최근 영국 국가위기관리 시스템 변화 양상⁶⁾

1986년 영국에서 광우병이 최초 확인된 이후, 약 440만 마리의 소가 살처분되었으며, 축산 산업을 비롯한 관련 산업에 미친 경제적 손실이 수십억 달러에 이르렀다. 당시 노동당 정부는 광우병 사태를

경험하면서 국가위기관리 시스템을 개혁해야 한다는 필요성을 막연하게 느끼기 시작하였다. 또한 1990년대 말 Y2K 문제(millennium bug)는 세기말의 막연한 불안감과 함께 상승효과를 나타내면서 국가적 차원의 대비 체계의 중요성을 다시금 강조하였다. 21세기에 들어서면서 영국정부는 시민보호 부문의 개혁을 위한 촉매로 작용한 두 가지의 사건을 더 경험하였는데, 이는 2000년 가을 발생했던 대형 홍수⁷⁾와 석유값 상승에 따른 대형 시위 사태, 연료봉쇄(Fuel Blockade) 사건⁸⁾이었다. 그리고 2001년에는 광범위한 수족구 전염병의 확산⁹⁾을 경험하면서 국가위기관리 시스템의 개혁을 추진하기 시작했다.

이러한 사건의 경험을 바탕으로, 영국 정부는 2001년 2월 국가비상계획에 대한 리뷰를 시작했다. 이는 핵공격에 입각한 국민방위 관점의 낡은 민방위 관련법을 개혁하고, 국가 및 지역사회의 재난안전관리 프레임워크를 구축하려는 시도였다고 볼 수 있다. 이에 따라 2001년 7월까지, 국가 비상대비 계획(contingencies plan)의 관리 책임은 내각부(Cabinet Office) 산하의 새로운 비상대비사무처(Civil Contingencies Secretariat; 이후 CCS)에 이양되었다. 2001년 이전까지 영국의 위기관리 업무는 영국 내무부(Home Office)의 업무였는데, 이 시기에 내각부(Cabinet Office)로 이관된 것으로 볼 수 있다¹⁰⁾. 이는 결국 총리에게 국가주요재난(National Major Incidents)에 대한 전략적 관리책임을 부여한 것

7) 2000년 가을에 영국은 역사상 기록적인 홍수를 경험하였다. 강우량은 270년만의 최대를 기록했고, 매우 장기적이며, 광범위한 지역에 피해를 주었다. 7백 개가 넘는 지역에서 만개가 넘는 시설물들이 물에 잠겼고, 도로 및 철도 서비스도 중단되었다. 이로 인한 총 피해는 약 10억 파운드로 추정되었다. 이 홍수는 영국이 기후변화 적응에 있어 준비가 부족했다는 사실을 보여주었다. 비록 많은 지방자치단체가 이 홍수로 인한 위기 상황 시 대비계획(major incidents plan)을 실행했지만 주요 설비 및 관련 기관과의 협조가 부족하였고, 이는 행정구역을 넘어서 타 기관과의 통합된 계획이 필요함을 보여주었다. 결국 이 사건은 미래 기후변화에 대비한 홍수방재를 위한 지속적인 투자와 계획이 필요함을 보여주었다고 볼 수 있다.

8) 2000년의 영국의 연료봉쇄 사건은 영국을 놀라게 한 위기의 한 예이다. 이 위기는 2000년 9월 초 원유가격의 급격한 상승으로 인하여 촉발되었다. 9월 7일 시위대는 스탠로(Stanlow) 정유 공장을 봉쇄하였고, 이후 상황은 급속히 진전되어, 9월 12일 시위대에 의해 영국 정제공장 8개 중 6개가 봉쇄되어 영국 내 절반이 넘는 주유소가 문을 닫는 결과를 초래하였다. 그러나 시위는 빨리 시작한 만큼 빨리 종료되었다. 9월 14일 대부분의 시위대는 그들의 목적을 효과적으로 달성하였음을 선언하며 봉쇄를 중단하였고 첫 번째 연료 수송이 이루어졌다. 9월 16일 영국 정부는 연료봉쇄 사건의 정책적 함의를 분석할 태스크포스를 구성하였고, 9월 29일 정부는 관련 이해당사자들과 연료 비축 위치 및 수준, 유통 계약 및 위기관리시스템, 분배의 범위에 대해 합의를 도출하였다. 이 사건은 영국의 연료 인프라, 핵심 리소스 및 시스템 등이 각종 사회 소요 사태에 취약할 수 있음을 보여주었다.

9) 2001년 2월 20일, 수족구 전염병(Foot and Mouth Disease)의 첫 번째 케이스가 확인되었다. 영국 감사실(National Audit Office) 보고서에 따르면, 2001년 9월 최종 근절 시기까지, 수족구병에 의해 약 600만 마리 이상의 동물이 도살되었다. 이로 인한 공공부문에서의 직접적인 피해는 30억 파운드 이상으로 평가되었고, 민간 부문의 경우에는 50억 파운드 이상의 피해가 추산되었다. 이 사건은 전염병에 대한 관리책임이 있는 영국 정부의 비상계획이 이러한 대규모의 위기 상황을 다루는기에는 불충분했다는 것을 보여주었다.

10) 이전 재난안전업무를 담당하던 내무부(Home Office)는 불법이민 등 질서유지에 중점을 두고, 재난관리·소방 업무가 내각부·지방자치부(Department for Communities & Local Government)로 이전되었다.

6) 본 내용은 O'Brien(2006)의 내용을 많은 부분 인용하였음.

로 해석이 가능하다. CCS의 목적은 Y2K 사태, 연료붕쇄, 대홍수, 수족구병 등의 경험에서 얻은 교훈에 근거하여 정부 부처들 간에 분산되었던 책임을 통합적으로 관리하려는 것으로 볼 수 있을 것이다. 이러한 영국의 접근을 뒷받침하는 입법 기반은 2004년 제정된 「민간긴급사태대처법」(Civil Contingencies Act 2004)이다.

2004년 영국 재무부의 보고에 따르면, 2007-2008 회계 연도의 국민보호를 위한 지출은 20억 파운드에 달하여 9/11 테러 전의 두 배에 달했다. 이 중에서 특히 첩보, 반테러리즘 등의 업무에 무려 5억 6200만 파운드가 배정되었는데, 이는 최근 영국 정부의 재난안전관리 정책의 중심이 어디에 있는지를 보여주는 사례로 볼 수 있다. 즉, 최근 영국 정부는 재난안전의 다른 분야에 비하여 논란의 여지가 많은 수밖에 없는 비전통적 위협(예컨대 테러리즘)에 너무 집중하는 경향을 보이고 있다(O'Brien, 2006).

2) 영국 국가위기관리의 시사점

영국은 산업혁명의 진전과 함께 진행된 산업안전 관리로부터 시작하여 2차 세계대전을 거치면서 국민방위의 관점 하에 명령과 통제 시스템을 강화시켰다. 이후 냉전의 종식 등 국제적인 환경 변화에 따른 국민보호 패러다임으로의 전환, 그리고 영국 정부 개혁을 위해 도입한 신공공관리론과 이에 따른 전사적위험관리(Enterprise Risk Management: ERM) 개념의 도입이 진행되었다. 이후 미국 9/11 테러 및 영국 런던 테러 등을 겪으면서 인권 침해의 우려가 있는 「반테러법」의 제정 등, 오히려 이전의 명령과 통제 시스템으로 회귀하려는 경향성도 보이고 있다.

국제적으로 영국의 위기관리 시스템의 가장 큰 장점으로는 그 체계성을 들 수 있을 것이다. 위기관리에 있어 위험관리 방법론 표준을 활용하였고, 이를 단순히 부분적 차원이 아니라 국가 전체의 전략적 차원에서 활용하는 선진적 시스템을 구축하고 있다. 이러한 체계성을 바탕으로 영국 정부는 ERM의 방법론을 위기 관련 업무뿐만 아니라 모든 부처의 모든 업무 영역에 도입하는 프로그램을 총리 주도로 실시하였다. 2004년 영국 감사원의 보고에 따르면(National Audit Office, 2004), 정부 주도 위험 프로그램은 정부 각 부처의 위험관리를 위한 도구, 절차, 전반적인 프레임워크를 수립하는데 많은 도움이 되었다고 보고하고 있다.

이러한 체계적인 접근은 영국의 재난안전 관련 위기관리체계도 한단계 업그레이드 시켰다고 볼 수 있다. 예를 들어, 「민간긴급사태대처법」은 영국 응급 서비스가 제공하는 모든 기능(단기 긴급 사태 대응 기능이 아니라)에 대하여 연속성 계획(continuity plans)을 갖출 것을 요구하고 있고, 부가적으로, 지방 당국은 역시 사업연속성경영(Business Continuity Management: BCM)의 권고를 기업체와 자원 봉사 조직에 제공할 것을 요구하고 있다.

이러한 ERM적 요소와는 다른 양상으로, CCS 설립 이후 영국 재난안전관리 시스템의 변화의 큰 틀은 중앙으로 집중하는 전반적인 명령과 통제 시스템의 강화로 볼 수 있다. 「민간긴급사태대처법」은 CCS와 통신과 정보공유를 위한 단일 라인을 갖춘 지역별 위기관리포럼(Regional Resilience

Forums; RRF)의 설립을 요구한다. 이는 중앙과 지방의 연결을 통한 협력의 증진을 목표로 하는 것이다. 그러나 오브라이언(O'Brien, 2006)과 같은 학자들은 이러한 구조가 오히려 명령과 통제 구조를 강화시키고 이로 인하여 지방의 책임의 부족 현상이 나타날 수 있다고 지적하고 있다.

영국 위기관리 시스템에 대하여 최근 제기되고 있는 여러 비판의 핵심은 결국 국민방위에서 국민보호로의 패러다임 전환을 가장 빨리 이룩한 나라중 하나이며, 위험관리 방법론의 체계적 접합을 통한 ERM의 구축에 성공한 영국이 왜 다시 국민방위 시절의 낡은 명령과 통제 시스템으로 회귀하려 하는가에 대한 것이다. 이는 결국 9/11 테러와 런던 테러 이후, 외적의 공격에 대한 대비에 너무 집중한 나머지, 기후변화 등 영국이 경험하고 있는 수많은 재난과 위기 상황 중에서도 테러에만 집중하는 양상에 대한 비판으로 볼 수 있다. 또한 테러의 대비를 위하여 변화와 개혁의 방향을 시민 사회 전체의 협력적 거버넌스 구축이 아닌 정부 조직의 복원력에만 초점을 맞추었다는 점, 따라서 재난안전관리 체계 전체가 다시 명령과 통제 시스템으로 회귀하려는 경향을 보인다는 점 역시 비판의 핵심으로 볼 수 있다(O'Brien, 2008).

IV. 결론

최근 중앙안전관리위원회와 행정안전부는 우리나라 재난안전관리 분야의 기본계획을 설정하는 최상위계획으로서의 국가안전관리기본계획(중앙안전관리위원회·행정안전부, 2009)을 수립하였다. 이 계획은 2010년부터 2014년까지의 5년간 우리나라의 전반적 재난안전관리의 지침을 제공하는 계획으로서 지난 1차 기본계획의 성과와 한계를 진단하고, 최근의 국내외 상황을 반영하여 수립된 것이다. 본 계획의 전반적 기초를 살펴보면, 기존 1차 계획이 가지고 있는 자연·인적 재난 대응 중심의 관리의 범위가 '전반적 안전 분야'로 확장되었음을 쉽게 알 수 있다. 그리고 1차 계획은 '통합적 재난대비대책의 구축' 및 '신속한 재난대응대책 강화' 등을 통해 정부 조직의 일사분란한 명령과 통제 시스템의 강화를 강조하였다. 반면 이번 2차 계획은 '자치단체 중심의 자율적 안전관리 체계 마련', '국민의 안전의식 제고', '기업의 안전관리참여와 활동영역 확대' 등의 전략을 천명하면서, 재난안전관리에 있어 다양한 이해당사자의 '참여'를 강조한 측면이 크다. 결국 이러한 변화는 우리나라 역시, 서구의 국민방위의 관점에서 국민보호의 관점으로 패러다임이 전환되었다는 것을 의미하며, 이러한 흐름 하에 다양한 이해당사자를 포괄하는 협력적 거버넌스의 중요성을 강조하고 있다는 해석이 가능하다.

국가 위기관리 분야에 있어 이러한 변화는 바람직한 것으로 보인다. 그러나 영국과 미국의 경우에서 확인할 수 있듯이 테러나 전쟁 등 안보 부문이 국가 위기관리에 있어 보다 중요하다는 인식이 확산될 경우에는 극심한 혼란의 상황이 발생하거나, 전반적 변화의 흐름에 역행하는 결과가 발생하곤 한다. 이러한 상황은 테러나 전쟁 등 안보의 영역이 가지고 있는 맥락적 상황에 기인한다. 일반적으로 안보 문제는 외부의 적을 규정하고 있기 때문에 명령과 통제 중심의 일사분란한 명령 체계, 상위조직

에 정보가 집중되는 비밀유지 전략, 법과 원칙에 입각한 매뉴얼의 수립 등을 강조한다. 이러한 전략적 접근은 국민보호, 혹은 성공적 협력적 거버넌스 체계가 요구하는 다양한 이해당사자들의 참여, 오픈 커뮤니케이션과 신뢰, 투명성, 다른 관점의 존중 등과는 근본적으로 배치된다. 따라서 안보와 재난안전관리를 통합하려는 시도는, 두 가지 분야가 혼재된 문제가 발생하는 경우, 극심한 혼란을 겪는 경우가 많으며, 중요성의 인식이 변화하면서 기존에 어렵게 마련된 협력적 거버넌스의 토대가 파괴되는 경우가 나타나곤 한다.

최근 행정안전부는 재난안전관리의 대상적 범위의 확대, 그리고 다양한 이해당사자의 참여를 독려하는 바람직한 협력적 거버넌스 모형의 수립을 위해 노력하는 인상이다. 대표적으로 2009년 시범사업이 실시된 “한국형 안전도시 사업”은, 지역사회의 다양한 이해당사자를 계획 단계부터 참여시켜 안전문화를 진흥하고 지역의 안전수준을 제고시키려 노력하는 사업으로 WHO의 안전도시 사업과 같은 모범사례로서 예를 들 수 있을 것이다. 또한 이러한 기조의 전국적 확산을 위하여, 「국민생활 안전에 대한 법률」(국회행정안전위원회 위원 발의)의 제정을 추진하고 있는 것 역시 긍정적으로 해석이 가능하다. 그러나 최근 발생한 천안함 사태는 기존 미국 혹은 영국의 사례와 마찬가지로 안보를 중심으로 하는 새로운 명령과 통제 시스템의 강화의 필요성이라는 측면을 강조하고 있다. 천안함 사고를 둘러싼 최근 비판의 핵심은 국가 최상위 위기관리 기구로서의 국가안전보장회의 사무처의 부재 문제, 통합된 명령과 통제 시스템의 구축 실패에 대한 것이다. 그러나 이러한 요구는 자칫하면 미국이 경험한 바와 같이 우리를 위협하는 더 큰 미래의 재난에 대한 대비를 약화시킬 수 있다는 가능성도 존재한다.

따라서 천안함 사고는 협력적 거버넌스 중심의 새로운 관점을 통해 문제해결 방법을 제시하는 것이 타당할 것이다. 즉, 천안함 사고 당시, 국방부가 보였던 독점적이고 배타적인 자세, 그리고 국민과 언론을 배제하는 불투명한 태도가 비판의 핵심이 될 필요가 있다는 것이다. 안보 문제는 모두 군이 스스로 해결해야 한다는 배타적인 태도는 천안함 사고 당시, 신속하고 효율적으로 기능할 수 있는 민간의 참여를 제한시켰다. 또한 국방부가 보였던 불투명한 정보독점의 태도는 오히려 언론과 국민들 사이에 무수한 유언비어가 발생하는 조건을 마련하였고, 이로 인해 위기의 상황에서 국민적 단결보다는 의혹과 불신의 혼란상황이 초래되었다. 안보 영역의 위기 상황은 그 맥락적 한계로 인하여 필연적으로 이전의 국민방위적 관점이 필요한 것은 사실이다. 그러나 다른 한편으로 국민들을 방관자, 혹은 잠재적인 적으로 만들지 않기 위해서는 보다 개방적인 태도가 필요하다. 이는 재난안전 분야와 마찬가지로, 국가의 안보문제도 더 이상 정부와 군만의 문제라기보다는 국민과 기업을 포함하는 다양한 이해당사자들이 함께 협력적으로 해결할 수 있는 전향적인 태도의 전환을 요구한다. 물론 이를 위해서는 장기적으로 안보문제의 협력적 거버넌스를 어떻게 구축해야 할 것인지에 대한 보다 체계적이고, 진지한 고민이 필요할 것이다.

참고문헌

- 권인석. 2004. 신공공관리론의 논리, 한계, 그리고 극복. 한국공공관리학보. 18(2): 31-46.
- 김근세. 2009. 위기관리를 위한 행정학적 접근. 국가종합위기의 이론과 실제(정치법) 중 제4장. 법문사.
- 김은성·정치법·안혁근. 2009. 국가재난안전관리 정책 패러다임에 대한 연구. 한국행정연구원.
- 이중수, 윤영진 외. 2005. 새 행정학. 대영문화사.
- 정치법. 2009. 국가종합위기의 이론과 실제. 법문사.
- 정치법·김근세. 2010. 위기관리의 협력적 거버넌스 구축 방안. 법문사.
- 중앙안전관리위원회·행정안전부. 2009. 국가안전관리기본계획(2010-2014).
- 최상우. 2010. 외국사례 분석: 미국의 위기관리 협력적 거버넌스 분석. 위기관리의 협력적 거버넌스 구축 방안(정치법, 김근세) 중 제3장. 법문사.
- Alexander, D. 2002. From Civil Defence to Civil Protection--and Back Again. *Disaster Prevention Mgt.* 11(3): 209-213.
- Alexander, D. 2007. Disaster Management: From Theory to Implementation. *Journal of Seismology and Earthquake Engineering.* 9(1&2), Spring and Summer 2007.
- National Audit Office(NAO). 2004. *Managing Risks to Improve Public Services.* LONDON: The Stationery Office.
- O'Brien, G. 2006. UK Emergency Preparedness: A Step in the Right Direction? *Journal of International Affairs.* Spring/Summer, Vol. 59.
- Schwab, A., Eschelbach, K., and Brower, D. 2007. *Hazard Mitigation and Preparedness.* NJ: John Wiley & Sons, Inc.
- Wise, C. R. 2006. Organizing for Homeland Security after Katrina: Is Adaptive Management What's Missing? *Public Administration Review.* 66(2): 302-18.

鄭址範: 연세대학교에서 도시공학 박사학위를 취득하고(논문: An Analysis of Local Acceptance of a Radioactive Waste Disposal Facility, 2007), 현재는 한국행정연구원 연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 위험관리, 갈등관리, 위험지각, 공간행태, 창의성 등이다. 최근 주요 저서 및 논문으로는 “위기관리의 협력적 거버넌스 구축(2009, 공편지), 재난에 강한 사회시스템 구축-복원력과 사회적 자본(2009, 공편지)”, “국가종합위기관리(편지, 2009)”, “Competition, Economic Benefits, Trust, and Risk Perception in Siting a Potentially Hazardous Facility(2009)”, “Analysis of Local Acceptance of a Radioactive Waste Disposal Facility(2008)” 등이 있다 (chung.jibum@gmail.com).

The Evolution of National Emergency Management from the Viewpoint of Public Administration

– A Comparative Study of the UK, US, and Korea –

Jibum Chung

Recent accident of the South Korean warship Cheonan causes a dispute of the national emergency management system. Worldwide, the paradigm of national emergency management system is changing from civil defence to civil protection. This trend means that the system transition from traditional bureaucracy to collaborative governance is under way in the viewpoint of public administration. This study investigate the transition process and their implication in the UK, the US, and Korea. Especially, the problem of overemphasis on command and control centered civil defence paradigm in the case of the accidents associated with the national security is suggested.

key word: emergency management paradigm, civil protection, collaborative governance, the Korean warship Cheonan accident