

한국의 국가위기관리 조직체계에 관한 연구

이채언

본 연구는 우리나라 국가위기관리 조직체계가 왜 효율적이지 못하는가? 하는 문제의식에서 출발하여 기존 연구를 검토하고 대안적 시각을 제시하였다. 국가위기관리 조직체계가 효율적이지 못한 원인으로 위기에 대한 인식의 문제, 법제도의 문제, 제도의 경로의존성, 부처이기주의, 컨트롤 타워, 위기관리 리더십 등을 제시하였다. 제시한 원인에 대하여 최근의 사례를 통하여 이를 확인하였다. 연구결과, 위기에 대한 인식 문제와 컨트롤 타워는 모든 사례에서 공통적으로 나타나 국가위기관리 조직체계가 효율적으로 발전하지 못하는 가장 큰 원인으로 확인되었다. 안보 분야와 재난 분야의 이원화 현상은 개별적으로 발전해 온 법·제도의 문제에 기인하는 것으로 확인할 수 있었다. 제도의 경로의존성과 부처이기주의는 부분적으로 확인되었으며, 위기관리 리더십은 안보 분야 사례에서만 확인되었다. 제시한 원인들은 사례에 따라 다소의 차이는 있지만, 모두 국가위기관리 조직체계에 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

주제어: 국가위기관리, 국가위기관리체계, 국가위기관리 조직체계

1. 서론

냉전종식 이후 세계는 끊임없는 갈등과 분쟁 및 전쟁, 자연 재난, 인위적 재난, 대규모 질병 등 수많은 위협에 직면하고 있다. 이러한 위협에 대하여 세계 각국은 다양한 제도와 방법을 모색하고 조직을 갖추어 대응태세를 확립하고 있다. 특히 9·11테러 이후 전 세계적인 위기관리 흐름은 포괄적인 위기관리로 전환되고 있으며, 미국은 국토안보부를 신설하고 재난관리를 포함하여 통합된 위기관리를 수행하고 있다.

우리나라도 포괄안보 개념을 적용하여 「국가위기관리기본지침」을 제정하고, 국가위기관리 조직을 갖추고 있으며, 위기관리 매뉴얼을 작성하여 다양한 위기상황에 대비하고 있다. 그러나 우리나라는 위기와 재난의 개념이 혼재된 가운데, 국가위기관리는 안보 분야와 재난 분야로 이원화되어 분야별 전담부처에서 수행하고 있다. 위기의 개념이 군사 및 비군사를 포함하는 포괄적 안보개념으로 변화하였고, 자연 재난 및 인위적 재난 등을 포괄하는 개념으로 변화하였음에도 불구하고 우리나라의 국가위기관리체계는 위기 상황에 따라 개별법으로 발전해 오며 따라 기능의 통합과 유기적 협력체계가 미흡한 실태에 있다(비상기획위원회, 2007: 18). 대통령훈령인 국가위기관리지침은 법적 근거가 미약하고,

위기관리와 관련한 다수의 개별법을 통합 관리하는 데에는 법체계상으로 한계를 가지고 있으며(한영수외, 2010: 54), 분야별로 분산된 조직은 국가 위기상황에 효과적으로 대처하지 못하고, 한정된 국가 위기관리 자원의 효율적인 운용이 곤란한 실태에 있다(행정안전부, 2011: 5). 국가위기관리실은 국가위기관리 업무를 기획하고, 위기 정보를 분석·평가 및 종합하며, 위기 상황을 종합적으로 관리하고 있으나, 임무·기능과 조직 편성 면에서 실질적인 국가위기관리 컨트롤 타워(control tower) 역할을 수행하기에는 부족한 실태이다.

본 연구는 우리나라의 국가위기관리 조직체계가 왜 효율적으로 운영되지 못하는가? 하는 문제의식에서 출발하여 효율적이지 못한 원인을 찾아내는데 그 목적이 있다. 이를 위해 기존 연구를 검토하여 대안적 시각을 제시하였으며, 최근의 안보위기 및 재난위기 사례 분석을 통하여 이를 확인하였다.

연구의 구성은 제2장에서 국가위기관리 개념과 위기관리 변화 추세를 살펴보고, 3장에서는 기존 연구를 검토하여 대안적 시각에서 국가위기관리 조직체계가 효율적이지 못한 원인을 제시하였다. 4장과 5장에서는 최근의 대표적인 사례를 통하여 제시한 원인을 확인하였으며, 결론에서는 제기하였던 문제에 대한 결과를 정리하고 시사점을 도출하였다.

II. 이론적 배경

1. 국가위기 및 국가위기관리 개념

위기(crisis, 危機)는 ‘위험한 고비나 시기’, ‘대단히 나쁘거나 위협스러운 시기’, ‘불안정하고 위협스러운 상황’ 등으로 정의되고 있다(국어·영어사전). 위기의 개념은 세계의 위기관리 추세에 따라 변화하고 있다. 과거에는 전통적인 안보 분야의 위기만이 국가의 주권을 지키는 차원에서의 위기로 간주되어 왔으나, 최근에는 테러·지진·질병 등이 발생하여 인류의 생명을 위협하고, 인위 재난으로 수많은 목숨이 희생되는 대형 사건이 발생됨에 따라 세계 각국은 이러한 사건들을 국가위기관리 차원에서 다룰 필요성을 느꼈다. 전통적 안보 분야의 위기 이외에 자연 재난과 인위 재난 그리고 국가기반체계의 마비로 인해 발생하는 재난도 위기의 개념에 포함하였다(김열수, 2005: 15).

위기의 개념이 확대됨에 따라 국가위기의 개념도 확대되고 있다. 포괄적 안보 개념하에 국가위기 개념도 변화하여 주로 전쟁이나 무력 충돌을 가정한 전통적 안보위기 중심에서 자연재난과 인적재난 등의 재난위기, 그리고 국가의 핵심 기능과 기반이 위협받는 국가 핵심기반위기, 신종위기 등을 포괄하게 되었다. 「국가위기관리기본지침」에서는 국가위기를 ‘국가의 주권 또는 국가를 구성하는 정치·경제·사회·문화체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태’로 정의하고 있다. 또 학술적 발전을 위해 실무적 관리차원의 개념정의에서 보다 확대된 개념으로 국가위기의 개념을 ‘국민의 생명과 재산 및 건강, 국가의 주권과 영토, 그리고 국가를 구성하

는 정치·경제·사회·문화체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태로 정의하고 있다(이재은, 2006: 20).

국가위기의 유형에 대하여 「국가위기관리기본지침」에는 전통적 안보 분야 위기, 재난 분야 위기, 국가핵심기반 분야 위기로 구분하고 있다. 전통적 안보 분야는 북한관련 위기, 외부관련 위기, 내부 위기로 분류하였으며, 재난 분야는 자연 현상에 의해 발생하는 자연 재난과 안전 요인이나 인위적 요인에 의해 발생하는 인적 재난으로 분류하였다. 테러, 대규모 시위·파업, 재난, 해킹 또는 컴퓨터 바이러스 등의 원인에 의해 국가 경제 및 정부 기능 유지에 중대한 영향을 미칠 수 있는 인적, 물적, 기능체계 등이 마비되는 사항은 국가핵심기반 분야로 분류하고 있다.

위기관리의 주체는 위기의 성격과 범위에 따라 개인, 집단, 조직, 사회, 국가, 국제사회로 대별할 수 있으며, 국가위기관리는 국가적인 차원에서 국가가 주도하여 위기를 관리하는 것을 말한다. 종전에는 국가위기관리 개념을 주로 전쟁과 국가 간 분쟁 등 전통적 안보 분야의 위협으로부터 국가와 국민의 안전 확보에 중점을 두어 왔지만, 오늘날에는 전쟁 등 군사적 위협 이외에 국가와 국민의 안전을 위협하는 요인들이 다양화됨에 따라 정부의 위기관리 책무도 확대된 가운데, 국가위기관리 영역을 특정화하지 않으면서 다양한 영역의 요인에 대하여 국가가 공통적·필수적으로 해야 할 기능 중심으로 인식하려는 경향을 특징으로 하고 있다(안철현, 2009: 108-119).

「국가위기관리기본지침」에서는 “국가위기를 효과적으로 예방·대비하고, 대응·복구하기 위해 국가자원을 기획·조직·집행·조정·통제하는 제반 활동과정”으로 정의하고 있다. 우리나라의 국가위기관리 개념은 전통적 안보 중심으로 발전되어 왔다. 그러나 탈냉전 이후 전통적 안보 위협보다 태풍 및 집중호우, 지진 등 자연 재난의 급증과 대형사고, 테러, 전염병 등의 위협이 가중됨에 따라 국가위기관리 패러다임의 변화와 함께 새로운 위협의 증가, 사회적 취약성의 증가, 불확실성의 증가로 위기관리 영역이 확대되고 있다(정지범, 2009: 4-8). 위기관리는 학문적으로 뿐만 아니라 정치·경제·사회·문화 그리고 군사 분야에 이르기까지 다양한 분야에서 보편적으로 다루어지고 있어 그 의미 또한 다양하게 사용되고 있으며(채경석, 2004: 20), 비상관리(emergency management)와 재난관리(disaster management) 등의 용어와 혼용하여 사용되고 있다.

2. 위기관리 변화 추세

1970년대 이전까지 세계의 위기관리는 냉전체제의 영향으로 군사와 안보를 중심으로 위기관리가 이루어졌으나, 1970년대 이후에는 전통적인 안보중심에서 재난대비로 중심이 점차 이동하기 시작하였다. 산업화 및 도시화의 영향으로 인한 인위적 재난의 증가와, 지진, 태풍, 홍수 등 자연 재난으로 인한 피해에 대비하지 않을 수 없게 되었다. 1980년대 말 냉전체제가 와해되자 세계의 위기관리선진국들은 재난대비 위주의 위기관리 기능을 강화하기 시작 하였다. 그러나 9·11테러 이후에는 새로운 위협에 대비하기 위하여 평시 재난위주의 위기관리체계를 전반적으로 재검토하게 되었다. 전통적인 안보 위

협뿐만 아니라 테러와 재난 등 현대의 다양한 위협에 대응하는 사회적 안전보호에도 중점을 둔 포괄적인 위기관리 개념을 정립하였다. 위기관리의 커다란 흐름은 국민방위의 개념에서 국민보호의 개념으로의 중심이 이동하고 있다(Alexander, 2002: 209-214). 국민 방위(civil defense)의 개념은 주로 외적의 침입과 일부의 사회적 소요 현상에 대응한 개념이며, 국민 보호(civil protection)의 개념은 자연재난과 인위 재난으로부터 자국민을 보호하기 위한 개념이다. 이는 위기관리가 안보중심에서 재난중심으로의 전환을 의미하는 것이다(정지범, 2010: 241-242). 탈냉전과 더불어 안보의 대상이 국가의 영토와 주권보다는 인간의 복지나 안전 문제 등 개인의 삶의 질 향상에 더 많은 비중을 두는 인간안보의 개념이 새롭게 부각되고 있다(김갑식, 2008: 70-72).

위기관리의 개념 확대와 인간안보 개념의 출현은 세계 각국의 위기관리기구의 정비로 이어졌다. 국가위기관리체계는 위기관리선진국과 중·후진국으로 구분되고 있다. 위기관리선진국의 경우는 전통적 안보위주에서 포괄적 위기관리로 개념을 확대하였다. 이는 냉전종식으로 인하여 전통적 안보위기는 크게 감소된 반면, 자연재난과 인위적 재난이 빈번하고 대형화됨에 따른 것으로, 전통적 안보과제 못지않게 인권, 복지, 평등 등 인류의 보편적 가치를 보호하고자 하는 안보관의 변화, 비상관리 기능의 통합성을 극대화시켜 국민 편익 증진과 서비스 질을 향상시키려는 경제적 관점과 복지의 관점의 변화에서 비롯된 것이라 할 수 있다(김열수, 2005: 18).

미국, 영국, 일본 등 위기관리선진국에서는 전통적 안보 분야는 고려하지 않고 있다. 이들 선진국들은 자주국방이라는 과제는 이미 완전히 달성된 상태이며, 정보의 주도권을 기반으로 국가의 자존심과 경제적 이익을 위해 전면전을 피할 수 없는 상황일 경우 전쟁은 반드시 국내에서 수행하지 않는다는 전제하에서 국가안보와는 다른 차원에 대한 관심을 집중시키고 있다(최상일, 2007: 550). 이에 반해 한국을 포함하여 중진국과 후진국의 경우에는 외부의 위협에 대처하는 것이 국가의 생존 및 국민의 안녕과 직결되는 것으로, 모든 국가의 역량이 결집되는 국가안보의 개념이 우선적으로 요구되는 가운데, 재난관리가 포함되는 포괄적 국가위기관리체계라 할 수 있다. 이와 같이 위기관리에 대한 개념은 위기관리선진국과 중·후진국이 큰 차이를 보이고 있다. 특히 9·11테러 이후 세계 각국은 전통적 안보 외에 테러, 마약, 사이버테러 등 새로운 위협과, 증가하는 자연 재난과 인위적 재난에 효과적으로 대처할 조직과 제도가 필요하였다. 위기관리 기구가 다양하고 복잡하여 효율성이 떨어짐과, 새로운 위협에 통합적인 대비를 위해 흩어져 분산되어 있던 조직을 효율적으로 활용하기 위한 통합을 시도하고 있다.

III. 기존 연구 검토 및 대안적 시각

1. 기존 연구 검토

국가위기관리에 관한 국내 연구는 주로 개념 및 패러다임, 법제, 조직체계, 비상대비 업무 및 훈련 등의 연구가 이루어져 왔다. 개념 및 패러다임 연구에서는 학술적인 차원에서 위기, 국가위기, 국가위기관리 개념의 정의와, 포괄안보 개념 하에서의 국가 위기와 국가위기관리의 의의가 제시되었으며(이재은, 2005: 20-23). 국가위기관리 패러다임이 일사분란한 명령과 통제시스템을 구축하고 유지하는 국민방위의 관점에서 기후변화 등의 영향으로 증가하기 시작한 자연 재난, 전염병 등에 대해 효과적으로 국민을 보호하기 위한 국민보호의 관점이 언급되었다(정지범, 2010: 240-243).

조직체계 연구에서는 국가위기관리 유형을 포괄형, 주도형, 분산형으로 구분하고, 포괄형은 전통적 안보분야(국가안보)를 전혀 고려하지 않고 재난관리와 국내적 안보위기(국토안보)를 중심으로 하는 국가위기관리체계와, 전통적인 국가안보위기에 재난, 국내적 안보위기 등 모든 위기를 망라하는 국가위기관리체계로 분류하였다. 우리나라가 선택해야 할 유형은 후자의 체계로, 현재 작동되고 있는 주도형 내지는 분산형 국가위기관리체계는 부처이기주의 등의 문제점으로 적절한 대응이 필요함을 제기하였다(최상일, 2007: 550-552). 또 제도 및 조직적 차원과 인적 구성에서 보완적인 시스템 구축이 필요하고, 전시법과 평시법으로 이원화되어 있어 다양한 유형의 위기상황에 효과적으로 사전·사후처리 가능한 국가위기관리 프로그램 개발 및 실용화가 절실하며, 효과적인 위기대응을 위한 조직개선 방안으로 청와대에 국가위기관리처를 신설하고, 국가의 비상사태 관련한 업무를 총괄하는 기구로서 국가비상기획관리원을 설립하는 방안을 제시하기도 하였다(길병욱, 2010: 123-148).

이러한 연구들은 개념을 발전시키고 패러다임을 제시하며, 국가위기관리체계의 문제점과 발전 방안을 제시하였다는 측면에서 매우 의미가 있다. 그러나 우리나라의 국가위기관리체계가 왜 효율적이지 못하는가에 대한 근본적인 원인을 밝히는 데에는 미흡하였으며, 다만 일부 저서와 논문에서 단편적으로 제시하고 있다.

우리나라의 국가위기관리체계가 통합을 이루지 못한 근본원인을 개별제도에서 사용되는 용어들의 관계가 명확히 정리되지 않음에 있다고 보고, 통합된 위기관리체계가 올바르게 형성되기 위해서는 개별 용어의 관계정립이 선행되어야 한다고 주장하였다(김열수, 2005: 350-351). 또 우리나라 국가위기관리가 비효율적인 원인을 분산된 법령상의 문제도 있지만, 부처이기주의와 공무원들의 관성적 업무처리 성향, 그리고 폐쇄적 업무행태 등 여러 요인이 혼재되어 나타난 것으로 보았으며(한광문, 2010: 12), 법적 근거의 취약과 함께 컨트롤 타워에서 원인을 찾고 있다. 국가 차원의 위기를 종합적·체계적으로 관리할 기구가 마련되어 있지 않고 유형별로 주관기관이 분산되어 있어 통합적 위기관리와 위기관리기관 간의 커뮤니케이션에 한계가 있을 수밖에 없다는 것이다(한영수 외, 2010: 54).

일부 학위논문에서는 유사한 요인을 제시하였다. 국가위기관리체계의 변화 결정요인을 안보개념과 위협대상, 대외관계, 정치리더십, 의사결정체제로 설정하고 사례를 통해 분석하였으며(정찬권, 2006: 175-179), 국가위기관리 시스템 발전 저해요인을 전통적 위기관리와 비전통적 위기관리로 구분하여, 정치·군사적 요인, 사회·심리적 요인, 행정문화적 요인으로 제시하기도 하였다(김진향, 2010: 98-101).

이와 같이 기존 연구에서 우리나라 국가위기관리 조직체계가 효율적이지 못한 원인을 분석한 연구는 찾아볼 수 없었으나, 다른 주제를 연구하면서 부분적으로 제시한 내용들은 본 연구에 참고가 되었다.

2. 대안적 시각

본 연구에서 찾고자 하는 문제의 원인을 규명하기 위해서 현상을 관찰하여 원인과 결과의 상관관계를 발견해내는 경험적 연구(귀납법)를 시도하였다. 현재 국가위기관리 조직체계가 효율적이지 못하여 나타나는 현상은 인과관계로 볼 때 결과에 해당되는 것이며, 결과를 보고 왜 효율적이지 못한가에 대한 원인을 찾아내고자 하였다. 이에 따라 국가위기관리 조직체계가 효율적이지 못한 원인을 기존의 연구에서 제시한 법·제도의 문제와 부처이기주의, 컨트롤 타워 등을 고려하였으며, 추가적으로 위기에 대한 인식의 문제, 한번 결정된 제도가 환경이나 조건이 변화하더라도 쉽게 변화하지 않은 경로의 존성, 지도자의 위기관리 리더십을 포함하여 여섯 가지로 선정하였다.

첫째, 위기에 대한 인식의 문제이다. 근대국가 발전은 외적이나 전복세력으로부터 국민과 국가를 보호하기 위한 국가안보가 가장 우선시 되고, 그 다음이 경제성장이며, 그러한 것이 어느 정도 달성된 다음 정치발전의 단계를 거치게 된다. 우리나라도 그러한 과정을 거쳐 왔으며(김충남, 2011: 16-20), 오늘날에는 복지문제가 최대의 관심으로 부각되고 있다. 국가발전 초기단계에는 안보의 중요성이 부각되고 안보중심의 위기관리가 이루어졌다. 그 후 경제가 발전함에 따라 산업의 고도화되고 도시화의 영향으로 인위적인 대형 재난이 발생하고, 지구온난화 등 환경문제로 인한 대규모 자연 재해가 발생함에 따라 재난을 국가위기의 영역으로 포함하게 되었다. 이 과정에서 안보 위기에 대한 인식이 저하되었고, 안보 분야 위기와 재난 분야 위기를 통합적으로 인식하지 못하고 각각으로 인식하게 되었다. 물론, 안보를 정치적으로 이용함으로써 국민들로 하여금 안보에 대한 거부감을 가지게 하는 결과로 작용하게 된 점과(김진항, 2010: 98), 탈냉전과 민주화가 진행되면서 안보관련 조직과 기능이 약화된 측면이 없지 않으며, 재난으로 인한 피해는 개인에게 직접적인 영향을 초래함으로써 재난에 관심이 상대적으로 높아진 측면도 있다. 그러나 근본적으로는 남북이 대치한 가운데 정전상태가 장기간 지속됨에 따라 안보에 대한 중요성을 망각하고 인식이 낮아진 것이 크게 작용하였다고 볼 수 있다. 재난 분야 위기에서도 위기에 대한 인식의 미흡으로 인하여 발생 초기에 안이하게 대처함으로써 많은 인명 손실과 함께 피해를 키우는 결과가 되었다. 이러한 위기에 대한 인식의 미흡이 국가위기관리 조직체계가 효율적으로 발전하지 못하게 된 가장 큰 요인이 되었다고 볼 수 있다.

둘째, 개별적으로 발전해 온 법·제도의 문제를 들 수 있다. 앞서서도 언급한 바와 같이 우리나라의 국가위기관리 법령은 위기 발생시 그 대책의 일환으로 별도의 법령이 제정되어 왔다. 이에 따라 국가위기관리가 안보 분야와 재난 분야로 이원화되면서, 위기 분야별로 전담조직이 분산 운용되고 있으며, 개별법에 명시된 대책본부와 위원회 및 협의회는 그 기능이 유사함에도 각각 별개로 운영됨으로 법

적용 및 집행에 많은 혼선을 야기하고 실효성마저 떨어지고 있다(행정안전부, 2011: 4). 또한 이로 인해 한정된 국가위기관리 자원의 효율적 활용이 제한되고 있다. 재난 분야에서 행정안전부는 사회적 재난을, 소방방재청은 자연 및 인적 재난, 민방위 분야를 담당하고 있다. 민방위는 재난보다 상위의 개념이나, 하위조직인 소방방재청이 수행하는 모순된 모습을 보이고 있다(김열수, 2005: 352-352). 이와 같이 국가위기관리 조직체계가 분산되고 이로 인한 위기관리 자원이 효율적으로 활용되지 못하는 원인을 개별적으로 발전해온 법과 제도상의 문제에서 찾을 수 있다.

셋째, 제도의 경로의존성(path dependence)이다. 역사적 제도주의 관점에서 제도들은 일단 제도화가 되면 안전성을 지니면서 유지되고, 관성을 가지고 있어 쉽사리 변화하지 않는다. 이것을 제도의 경로의존성이라 한다. 경로의존성이 존재하는 상황 속에서는 특정 내용을 갖는 형태로 제도들이 일단 형성되면 환경의 변화에 맞추어 새로운 내용을 갖는 것으로 변화시키는 것은 어려운 일이 된다(김미나, 2002: 100-101). 경로의존성이 발생하는 이유는 자기강화기제(self-reinforcing mechanism) 때문이다. 자기강화기제는 제도의 관성과 매몰비용, 학습효과, 네트워크 효과, 조정효과, 적응적기제, 속박(lock-in) 등에 의해 설명될 수 있다. 이 중 매몰비용의 존재는 일단 특정 경로가 형성된 후에 해당 경로의 이탈이 어렵게 하고, 이탈하기 위해서는 상당한 비용과 노력이 요구된다. 국가 또는 지역이 일단 특정한 경로를 선택한 경우, 이후 이를 되돌리는데 따른 비용이 너무 높기 때문에 다른 대안이 존재하는 상황에서도 이전의 궤적을 선택하게 된다(하혜수 외, 2011: 306). 국가위기관리 조직체제도 경로의존성의 개념이 적용되고 매몰비용의 존재로 환경의 변화에 적절하게 대응하지 못하는 측면이 있을 수 있다.

넷째, 부처이기주의이다. 이기주의는 자기 자신의 이익만을 꾀하고, 사회 일반의 이익은 염두에 두지 않으려는 태도를 말하며(국어사전), 부처이기주의는 자기 부처의 이익만을 생각하고 다른 부처의 입장은 고려하지 않으려는 태도라 할 수 있다. 국가위기관리 조직체계가 비효율적인 원인은 부처이기주의와 공무원들의 관성적이고 폐쇄적인 업무행태도 상당한 영향을 초래하였다고 본다. 특정분야에서 주도권을 확보하고 영향력을 확대하기 위한 정부부처 간의 이기주의는 분야별로 분산된 조직에서 수행하는 국가위기관리 업무의 협조를 매우 어렵게 한다. 특히 동급 장관이 본부장으로 운영되는 대책본부의 경우에는 더욱 그러하다. 따라서 부처이기주의는 국가위기관리 조직체계가 효율적으로 발전하지 못하게 되는 원인이 될 수 있는 것이다.

다섯째, 관련 부처·기관을 조정·통제할 수 있는 컨트롤 타워 부재이다. 국가위기를 총괄하여 조정·통제할 수 있는 최 상위조직이 존재하여 그 역할을 충실하게 수행했다라면 법·제도측면에서의 문제점이나 경로의존성의 문제들은 상당수 해소될 수 있었을 것이다. 그러나 현재 우리나라 국가위기관리 조직체계에서 분산된 위기관리 조직을 조정·통제할 수 있는 컨트롤 타워는 2011년 연평도 포격사건이후에 신설된 대통령실 국가위기관리실 뿐이다. 그동안은 국가위기관리를 총괄적으로 조정·통제할 수 있는 컨트롤 타워가 부재하였던 것이다. 신설된 국가위기관리실은 위기관리 정보를 분석·종합하여 최고통치권자에게 보고하고 지침·지시사항을 전파하며, 위기 상황을 종합 관리하는 기능을

수행하고 있으나, 편성된 인원과 기능으로 분야별 관련 부처·기관을 총괄하여 실행을 위한 세부적인 조정·통제는 할 수 없는 수준이다. 결국 국가위기관리 컨트롤 타워는 국가위기관리 조직체계의 발전에 중요한 요인이 된다고 본다.

여섯째, 위기관리 리더십을 들 수 있다. 우리나라 대통령의 바람직한 리더십은 입법적 리더십과 관리적 리더십으로 구분된다. 입법적 리더십은 비전제시 능력, 민주적 정책결정 및 실행능력, 도덕성 등이며, 관리적 리더십은 인사관리 능력, 위기관리 능력이 강조되고 있다(한국정치학회·관훈클럽, 2007: 371-372). 관리적 리더십 중에서 위기관리 능력은 예기치 않은 국가의 위기상황을 헤쳐 나갈 수 있는 능력이다. 이는 복잡하고 불확실한 국정과정에서 발생하는 위기와 위험을 사전에 방지하거나 사후에 위험을 최소화하기 위해 적절한 조치를 취할 수 있는 능력이다. 위기관리 리더십은 예방 및 대비, 대응 및 복구에 중요한 영향을 미치게 된다. 국가위기 발생 요인을 사전에 제거하거나 예방하며, 각종 계획의 수립·시행으로 위기 상황에 대비하고, 국가위기 발생 시에는 신속하고 효율적인 대처로 피해를 최소화하며, 복구과정에서 노력의 통합과 근원적인 대책을 강구하게 한다. 따라서 위기관리 리더십은 국가위기관리 조직체계를 발전시키는 요인으로 작용하게 될 것이다.

IV. 안보분야 국가위기관리 사례 분석

1. 천안함 피격사건

1) 사건 개요¹⁾

천안함 피격 사건은 2010년 3월 26일 21시 22분경에 백령도 인근 해상에서 경계작전 임무를 수행하던 해군 제2함대 소속 천안함(초계함)이 북한 잠수정의 어뢰 공격을 받아 침몰함으로써 승조원 104명 중 58명은 구조되고 40명은 사망, 6명이 실종된 사건이다. 천안함(PCC-772)²⁾은 사건 당일 백령도 서남방 해역에서 북서쪽으로 기동하면서 통상적인 경계임무를 수행하던 중 백령도 서남방 2.5km 해상에서 강력한 폭발음과 함께 함체가 두 동강으로 절단되었으며, 함미가 먼저 침몰하였고 정전과 동시에 기름과 해수가 유입되면서 함체가 기울어진 상태로 침몰하였다. 제2함대사령부는 대청도에 전개 중인 고속정 편대와 속초함을 백령도 서방으로 신속히 기동토록 지시하고, 인천해양경찰서에 구조지원을 요청하였으며, 침몰 원인이 불확실한 상태에서 서북 해역에 최고의 경계태세를 발령하였다. 속초함은 전속력으로 기동하여 22시 40분 천안함 사건 현장에 도착하였으며, 레이더로 고속 부상하는 미상물체를 탐지하고 76밀리 함포 2발을 경고사격한 후 135발의 격파사격을 실시하였다. 23시 11분 미식별된

1) 천안함 사건 개요와 정부의 대응조치는 정부에서 공식 발간한 『천안함 피격사건 백서』를 참고로 하였다.

2) 초계함(patrol combat corvette : PCC): 연안경계 및 초계임무를 수행하는 배수량 1,000톤 내외의 군함이다.

고속물체가 장산곶 육상에서 소멸됨에 따라 추적 작전을 종결하였다. 레이더 상에서 반잠수정과 새떼는 모두 비슷한 형상으로 나타나 분간이 쉽지 않은 가운데 논란이 되었으나 최종적으로 새떼로 판단하였다.³⁾ 해군은 생존자 확인 및 구조를 우선적으로 조치하였다. 고속정 편대와 속초함, 구조지원 요청을 받은 해양경찰 함정, 웅진군청 소속 어업지도선 등에 의해 승조원 104명 가운데 58명이 구조되었다. 실종자를 구출하기 위한 탐색구조작전은 함수가 침몰된 3월 27일부터 수행되었다. 3월 28일 함미를 식별하였으며, 3월 29일 함수의 위치를 식별하였다. 탐색구조작전 도중 UDT⁴⁾요원 1명이 추가 희생된 가운데, 실종자 가족들은 생존가능성이 거의 없다고 판단하고 구조작전 중단을 요청하였으며, 4월 4일부터 함체인양작전으로 전환하였다. 4월 15일 함미를 인양하였으며, 4월 25일에 함수를 인양하여 모두 40구의 실종자 유해를 수습하였다. 유해를 수습하지 못한 6명은 산화(散華)한 것으로 판단하고, 유족들의 건의에 따라 유해수색작전을 종료하였다. 함체 인양에 이어 잔해물 탐색·인양 작전은 함체로부터 분리된 잔해물과 실종자 시신을 추가로 탐색·수집하면서 천안함 침몰원인을 규명하기 위한 증거자료를 확보하기 위해 4월 26일부터 5월 20일까지 25일간 실시되었다. 쌍끌이 저인망어선을 이용하여 총 113점의 잔해물을 수거하였으며, 이중 어뢰추진동력장치 등 23점을 증거물로 채택하였다.

2) 정부의 대응 조치

천안함 침몰 이후 정부의 대응 조치는 대통령을 중심으로 대통령실, 국무총리실 및 해당 부처에서 이루어졌다. 대통령은 외교안보장관회의를 즉각 소집하고 사태수습에 나섰다. 사건에 대한 구체적인 상황을 파악하면서 인명구조를 최우선으로 할 것을 지시하였다. 사건 발생 원인에 대하여 여러 가지 가능성을 두고 논의하였으며, 북한 동향 등 안보태세를 점검하였다. 국무회의, 청와대 수석비서관회의, 전군주요지휘관회의, 국가안보총괄점검회의, 국가안전보장회의를 주재하고, 라디오·인터넷 연설을 통하여 진정성 있는 사고 수습과 희생자 최고 예우, 명확한 사건 원인 조사, 결과에 대한 단호한 대처, 국가안보태세 재점검 등 정부의 대응기조와 원칙을 밝혔다. 4월 5일 대통령은 라디오·인터넷 연설을 통해 “모든 가능성을 열어놓고 철저히 진상을 규명하되 선부른 예단과 막연한 추측이 아닌 과학적 증거와 투명성, 그리고 국제사회가 납득할 수 있는 원인을 입증하기 위해 국제공조를 강화해야 한다”는 조사 원칙을 밝히고, “천안함 침몰 원인을 끝까지 밝히고 결과에 대해서는 단호하게 대처해 나갈 것”을 천명하였다. 천안함 사태를 계기로 국가 안보태세를 재점검해 보는 자성의 기회로 삼고 국가안보태세를 더욱 강화시켜 나가겠다는 의지를 밝히면서 안보시스템과 안보태세 전반의 재점검을 강조하였다.

3) 새떼로 판단한 이유는 소실된 표적의 속도가 모두 40노트 이상이었고, 당시 파고 2.5m의 기상상태에서 북한 공작모선이나 반잠수정은 고속 항해가 불가능하다는 점, 레이더 상에서 표적이 한 개에서 두 개로 분리·합치가 반복되었고 수시로 속도가 달라졌던 점, 표적이 최종적으로 사라진 곳이 장산곶 육상이었던 점 등을 종합적으로 판단한 결과였다.

4) 수중폭파팀(underwater demolition team: UDT)은 해군에 소속되어 수중폭파 임무를 담당하는 부대이다.

대통령실은 외교안보수석실의 국방비서관을 중심으로 천안함 침몰 직후 24시간 비상대응체제로 전환하여 국방부 등 유관부처와 긴밀히 협력하며 대통령의 지시와 결심을 적극 보좌하였다. 외교안보수석비서관과 정무수석비서관이 공동으로 주재하고 관련 해당 비서관을 비롯하여 외교·통일·국방부 관계관이 참석하는 ‘천안함 관련 대책회의’를 구성하여 대응 전반에 관한 대책을 논의했다. 국방비서관실·정무비서관실·홍보비서관실의 행정관들로 구성된 ‘천안함 실무TF’는 현장 상황을 파악하고 공보·정무·온라인 동향을 점검하여 보고하였다.

국무총리실은 사건 발생 직후 총리실장이 외교안보장관회의에 참석하여 상황을 파악하였으며, 국무총리는 백령도 사건 현장 및 구조작업 현장을 방문하여 가용자원을 총동원하여 실종 장병 구조에 최선을 다할 것을 지시하였다. 관계부처 장관회의를 주재하여 희생자 예우에 대한 정부방침을 정하고 대국민 담화를 통하여 ‘국민애도기간과 애도일’을 선포하였다. 그러나 국무총리실은 별도의 범정부적 위기관리 기구나 체계가 운용되지 않아 대통령실의 지침을 이행하는 수준에 머물렀다. 정부 관련부처는 범정부적 위기에 대한 적극적 협조 및 지원이 미흡하였다. 천안함 구조 및 탐색단계, 전사자 처리 과정에서 해양경찰청과 소방방재청, 한국해양연구원 등은 자발적이고 적극적인 협조 및 지원을 하였으나, 대부분의 경우에는 국방부 및 해군의 요청에 따라 협조 및 지원을 하였으며, 전국 분향소 설치 지원은 국방부에서 정식 공문으로 요청한 후 이루어졌다.

정부는 국내·외적으로 신뢰받을 수 있는 철저한 원인 조사를 위해 다국적 전문가들이 참여하는 합동조사단을 구성하였다. 합동조사단은 2010년 3월 30일부터 5월 20일까지 과학적인 조사를 실시하여 천안함이 “북한제 어뢰에 의한 외부 수중폭발의 결과로 침몰되었다”고 결론지었다. 이는 북한군의 잠수함 능력과 폭발지역에서 수거한 물품 등이 북한제 어뢰와 합치된다는 ‘다국적 연합정보분석팀’의 정보분석과 일치된 결과였다. 그러나 이러한 조사결과에 대해서는 여러 가지 의문이 제기되었다. 5월 20일 합동조사단의 조사 결과가 나오자 대통령은 5월 24일 대국민 담화문을 발표하고 “천안함 침몰은 대한민국을 공격한 북한의 군사도발”이며, “북한의 책임을 묻기 위해 단호한 조치를 취할 것”이라고 천명했다. 이와 동시에 정부는 외교·통일·국방부장관 합동기자회견을 통해 남북교류협력 중단을 골자로 하는 대북조치를 발표했다.

군의 대비태세에 대한 의혹이 일자 국방부장관은 감사원에 감사를 요청하였으며, 감사원은 대비태세의 이행 확인을 위해 특별직무감사를 실시하였다. 이어 국가안보총괄점검기구를 구성하여 포괄적인 안보 위협에 대처하는 국가안보태세를 점검하는 한편, 대통령 직속으로 안보특별보좌관을 신설하고 위기상황센터를 국가위기관리센터로 개편함으로써 그 기능을 강화하였다. 또한 시한부 즉각대응태세를 확립하고 현존하는 적의 위협능력에 대한 군사대비능력을 제고시켰다.

이후 정부는 국제협력을 강화하면서 6월 4일 ‘천안함 사태’의 해결을 UN안전보장이사회에 회부하였다. UN안보리에서는 2010년 7월 9일 ‘천안함 침몰을 초래한 공격행위를 규탄(condemn)’하고, ‘천안함 침몰에 대하여 깊은 우려’와 동시에 ‘사건 책임자에 대한 적절하면서도 평화적인 조치를 촉구’하는 의장성명을 채택하였다.

3) 대응 조치 평가

대응 조치 평가는 사건의 발생 배경이나 군사적인 대응조치보다는 본 연구 주제와 관련하여 대안적 시각에서 제시한 국가위기관리 조직체계가 효율적이지 못한 원인을 중심으로 하였다.

첫째, 위기에 대한 인식 및 정보 분석 미흡을 들 수 있다. 군은 대청해전에서 패배한 북한군의 보복 공격의 가능성을 우려하여 긴장을 늦추지 않고 있었으며, 기존의 침투방식과는 달리 잠수함을 이용하여 어뢰공격을 할 가능성이 높다는 전술토의 결과에 따라 합참에서는 대응지침을 하달하였다. 그러나 2010년 2월 18일 특이한 침투·도발 징후가 없다는 판단아래 강화된 경계태세를 해제하였다(대한민국 정부, 2010: 55-58). 또 천안함 사건 발생 3일전 북한 해군의 잠수함 및 잠수정들이 식별되지 않았고, 특히 사건 당일 모기지를 떠난 잠수정 및 예비 모선 수척이 미식별 되었다는 정보를 전파했으나, 통상적인 활동으로 인지하고 대잠경계태세를 강화하는 조치를 하지 않았다. 이 같은 북한 잠수정의 기습 공격 가능성에 대한 정확한 정보 분석의 미흡과 이에 따른 경계 소홀이 천안함 피격으로 연결되었다고 볼 수 있다(김성만, 2010: 64-65). 이는 안보에 대한 감각이 무디어지고 위기에 대한 인식이 낮아진 가운데, 적에 대한 정보를 전파 받고서도 안이하게 대처했던 것으로 볼 수 있다.

둘째, 자군중심의 이기주의로 인한 보고 및 초동조치 미흡을 들 수 있다. 초기 피격 상황에 대한 보고 및 전파가 제대로 이루어지지 않아 대응조치에 혼선을 초래하였다. 해군은 정상적인 지휘체통을 통한 보고를 하기 이전에 사적으로 청와대 국방비서관실에 사건발생 사실을 통보하여 국방부장관과 합참의장보다 대통령이 먼저 사건발생 사실을 알게 되어 지휘체계상 혼란을 가중시켰다(강태호, 2010: 256). 이러한 자군 중심의 이기주의로 인한 갈등은 위기 상황에서 보고의 지연 및 누락, 지휘체계상의 혼란, 상황 판단에 혼선을 주어 초기 작전조치에 영향을 미쳤던 것이다.

셋째, 대응체계 및 위기관리 리더십이다. 사건 발생 후 모든 보고 및 조치는 대통령과 대통령실을 중심으로 이루어졌다. 대통령은 상황과약과 함께, 외교안보장관회의 및 국무회의, 진군주요지휘관회의 등을 주재하였으며, 정부의 대응기조와 원칙 발표, 현장 방문, 대국민 연설 및 담화 발표, 국제공조를 이끌어내기 위한 노력 등 주도적으로 활동하고 조치를 하였다. 대통령실은 24시간 비상대응체제를 유지하고, 천안함 사태의 총괄적 지휘를 위해 천안함 관련 대책회의를 구성하여 대책을 논의하였으며, 천안함 실무TF를 구성하여 현장 상황을 파악하고 동향 등을 점검하여 보고하는 등 대통령을 적극 보좌하였다. 그러나 유사한 국가위기 상황 발생 시 마다 대통령이 모든 것을 주관하고 한시적인 회의체와 조직을 구성하여 운영할 수는 없다. 단일 상황에서는 가능하다고 할 수 있으나 전시 상황이나, 안보 위기와 재난 위기, 또는 대규모 질병 등의 복합적인 국가위기 상황에서는 효과적인 대응 조치가 어렵게 될 것이다. 어떠한 국가위기 상황이 발생하더라도 시스템적으로 움직일 수 있는 조직과 체계를 갖추어야 한다. 천안함 사건은 국가위기관리시스템을 전면적으로 재검토하고 정비해야 할 필요성을 일깨워 주었다(윤종성, 2011: 171-172).

넷째, 협조·지원체계 및 컨트롤 타워 미흡을 들 수 있다. 대응조치 과정에서 국무총리실의 역할 수

행이 가장 미흡하였다. 별도의 범정부차원의 위기관리 조직이 편성되어 있지 않은 가운데 대통령실에서 지시하는 사항을 조치하는 수준에 있었다. 탐색·구조를 위한 역할 분담 및 노력의 집중은 중요한 요소였으나 수직체계는 물론, 횡적인 협조체계도 미흡하였다. 해당 부처에서는 대응조치를 국방부 소관으로만 여기고 지원 요청 및 협조가 들어오는 사항에 대해서만 피동적인 조치를 하였다. 한정된 국가위기관리 자원의 효율적인 운용도 미흡하였다. 대형 해난사고에 대비한 구조자산의 종합적인 관리 미흡으로 초기 조치가 곤란하였다. 정부의 어느 부처에서도 민·관·군의 구조자산을 통합 관리하는 데이터베이스(DB)가 구축되어 있지 않아 가용자산의 통합운용이 불가하였다. 이와 같이 관련 부처 간의 협조 및 지원이 제대로 이루어지지 않고, 한정된 국가위기관리 자원의 효율적인 활용이 곤란하게 된 것은 국가위기관리를 위한 컨트롤 타워가 부재한데서 원인을 찾을 수 있다.

천안함 피격 사건에서는 위기에 대한 인식의 미흡, 부처이기주의로 인한 보고 및 초동초치 미흡, 대응체계 및 위기관리 리더십, 협조·지원 및 컨트롤 타워 미흡 등을 국가위기관리 조직체계가 효율적이지 못한 원인으로 평가할 수 있다.

2. 연평도 포격 사건

1) 사건 개요 및 경과⁵⁾

연평도 포격 사건은 2010년 11월 23일 14시 34분경 북한군이 무방비 상태에 있는 연평도에 170여 발의 무차별 포사격을 자행하여 민간인 2명이 사망하고 군인 2명이 전사하였으며, 66명(군인 16, 민간인 50)이 부상을 입었다. 우리 해병대 연평부대는 K-9 자주포로 대응 사격을 실시하였다.

2010년 11월 23일 해병대 연평부대는 10시 15분에서 14시 30분 사이에 NLL 이남의 아군 해상사격 구역에 정례적인 해상사격훈련을 하였다. 이날 오전 북한군은 한국군과 주한 미군의 육·해·공 호국 훈련에 대하여 자국을 공격하는 것이 아니냐며 중단을 요청하는 전통문을 발송하였다. 이에 우리 국방부는 연례적인 훈련이라며 북한의 훈련중단 요청을 거절하고 예정대로 훈련을 진행하였다.

이날 훈련이 끝나자 북한군은 14시 34분부터 14시 46분까지 개머리에 배치된 방사포와 무도에 배치된 해안포로 우리 연평부대와 민가에 무차별적인 포사격을 자행하였다. 북한군의 방사포와 해안포 150여발 중 60여 발은 군부대와 민가를 공격했으며, 90여 발은 해상에 낙탄되었다. 우리 연평부대는 2차례에 걸쳐 경고통신을 한 후 14시 47분부터 15시 15분까지 K-9 자주포로 북한의 무도 해안포 부대에 50발의 대응사격을 하였다. 북한군은 또다시 15시 12분부터 15시 29분까지 방사포와 해안포 20여 발로 연평부대 지휘소와 레이더 기지 일대에 2차 공격을 하였다. 북한의 2차 공격에 따라 우리 연평

5) 연평도 포격 사건과 관련한 정부의 공식 백서는 아직 발간되어 있지 않으며, 국방백서(2010: 266-267)에 간단한 소개와 행정안전백서(2010: 218-220)에 개략적인 내용이 제시되어 있다. 본 연구에서는 공식자료가 매우 제한되는 가운데, 학술 논문, 국방백서, 행정안전백서, 웅진군 자료, 언론기관 보도자료 등을 참고로 하였다.

부대는 15시 25분부터 15시 41분까지 K-9 자주포로 북한의 개머리 해안포 진지에 30발의 대응사격을 하였다(국방부, 2010: 266). 우리 군은 북한의 공격이 있는 지 4분 뒤인 14시 38분에 전투기 2대를 긴급 출격시키고, 이후 추가로 4대를 출격시켰다. 백령도 부근 북한군 해안포 기지에서서의 해안포 입구 개방이 확인되었으나, 이후 추가적인 도발이 계속되지 않아 항공기에 의한 타격은 이루어지지 않았다.

<표 1> 시간대별 상황 및 경과

상 황	북한군 1차 포격	아군의 1차 대응	북한군 1차 포격	아군의 1차 대응
시 간 대	14:34~14:46(13분)	14:47~15:15(28분)	15:12~15:29(17분)	15:25~15:41(16분)
사격 발수	150발 포격 도발	50발 대응 사격	20발 포격 도발	30발 대응 사격

연평도 포격 도발에 대하여 북한은 ‘호국’이라는 북침전쟁연습을 벌여놓고 조선반도의 정세를 긴장 격화시키고, 거둬드는 경고에도 불구하고 연평도 일대의 북측 영해에 포사격을 가하는 무모한 군사적 도발을 감한 것에 대한 자위조치라고 발표하였다(통일부, 2010: 10). 북한의 2차에 걸친 포격 도발로 인하여 아군은 해병대원 2명이 전사하고 16명이 중경상을 입었으며, 민간인 2명이 사망하고 50명이 중경상을 입었다. 건물 133동이 완전파괴 되거나 반파, 일부파손 등의 피해를 입었으며, 차량 3대와 컨테이너 박스도 여러 채 파괴되었다. 전기 및 통신시설이 파손되어 정전이 되었으며, 6개의 통신기지국 가운데 3개의 기지국이 파괴되어 통신이 두절되었다(행정안전부, 2010). 피해를 입은 주민들은 포격의 공포와 암흑 속에서 추위에 떨며 밤을 지내야 했으며, 외부와의 연락을 하지 못하였다. 또 10군데에서 산불이 발생하는 등 많은 피해를 입었다. 북한군의 추가 도발 가능성으로 인해 공포에 질린 주민들의 96% 이상은 모든 것을 팽개치고 섬을 떠났으며 고령자 등 47명만 남아 있었다.⁶⁾ 한동안 연평도는 군 통제구역으로 선포되어 주민들의 출입이 엄격히 통제되었다.

2) 정부의 대응 조치

북한군의 포격 도발이 발생하자 정부는 국가안전보장회의를 소집하였고, 전군(全軍)은 비상경계태세에 들어갔으며, 일촉즉발의 위기순간을 맞이하였다. 국군의 최고통수권자인 대통령은 최초 대응 지시를 하였다. 그런데 이 과정에서 문제가 발생하였다. 11월 23일 연평도 포격 후 대통령 주재로 긴급 수석비서관회의에서 “단호하게 대응하되 확전이 되지 않도록 하라”는 지시로 전파되어 군은 즉각적인 대응조치를 하지 못하였다. ‘단호하게 대응하라’는 지시와 ‘확전이 되지 않도록 하라’는 상반된 지시를 받은 군은 북한의 170여발의 포격도발에 K-9 자주포 겨우 80발로 미흡한 대응을 하였고, 공대공 및 공대지 미사일을 장착한 공군 전투기를 출격시켜 놓은 상태에서 아무런 타격도 실시하지 않았다(김태준, 2010: 94-95). 대통령의 확전되지 않도록 하라는 지시 유무 논란으로 인하여 국민들의 분노와 비난 여

6) 당시(2010년 10월말 기준) 연평도 실제 거주인구는 1,361명(주민등록 기준 1,756명)이었으며, 가옥은 모두 924동 이었다(행정안전부, 2010: 218).

론이 들끓었으며, 국회에서 집중 추궁이 있었다. ‘확전 자체 지시’에 대한 논란으로 청와대는 연평도 도발 사건이 발생한 지 이틀만인 11월 25일 국방부장관과 국방비서관을 경질하였다. 결국 북한의 포격도발이라는 긴박한 상황에서 대응 지시의 전과 과정상 문제로 인하여 현장 지휘관에게 혼란을 초래하였으며, 신속하고 적절한 대응조치를 하지 못하였던 것이다.

정부는 11월 25일 오전 대통령 주재로 청와대에서 긴급 안보경제장관회의를 열고 대응 방침을 결정하였다. 교전규칙을 민간에 대한 공격과 군에 대한 공격을 구분하여 대응하는 것으로 전면 보완하고, 천안함 침몰 이후 실시되었던 경제교류 단절 등의 5.24 조치를 지속하며, 민간단체의 대북지원 엄격 제한, 서해 5도 지역 군 전력 대폭 증강, 중국에 대한 외교적 노력 지속 등이었다.⁷⁾ 안보 분야에서는 기존의 교전규칙이 확전 방지를 염두에 두다 보니 소극적인 측면이 있었다는 평가가 있어 북한의 도발에 대응하는 발상 자체를 바꿀 수 있는 교전규칙을 마련하는 등 다각적으로 개선 대책을 추진하기로 하였다. 또 지상 전력을 포함한 서해 5도의 전력을 대폭 증강하고 북한의 비대칭위협에 대비한 예산을 우선 투입하기로 하였다.

피해지역에 대한 복구 및 주민생활안정을 위한 지원에도 적극 나섰다. 국무총리가 발표한 대책은 크게 3가지로, 연평도 피해복구 및 주민안정 대책과 서해 5도 종합발전방안 추진, 정부의 위기대응 태세 재정비 등이었다.⁸⁾ 또 국무총리를 위원장으로 하는 ‘서해 5도 지원위원회’를 구성하고 법정부적으로 종합발전대책을 마련하여 추진하기로 하였다. 이를 뒷받침하기 위한 ‘서해 5도 지원 특별법’⁹⁾을 전제로 서해 5도 종합발전에 필요한 예산을 2011년도 예산안에 반영하는 방안을 추진하기로 하였다.

천안함 피격과 연평도 포격 도발 등 최근 일련의 위기사태 대응과정에서 나타난 문제점을 종합 점검하여 유형별 위기관리 매뉴얼을 보완하는 등 위기상황관리 시스템을 대대적으로 정비하고, 수용시설과 구호물자를 일제 점검하고 효과적인 난민 수용, 구호대책과 관련 법령 등을 보완하기로 하였다.

3) 대응 조치 평가

연평도 포격 사건은 정부의 공식자료가 제한되는 가운데, 대응조치 평가는 학술 논문, 언론기관 보도자료 등을 활용하여, 사건의 발생 배경이나 군사적인 대응조치보다는 국가위기관리 조직체계가 효율적이지 못한 원인을 중심으로 하였다.

첫째, 연평도 포격사건에서 가장 큰 문제는 위기에 대한 인식의 저조와, 정보 공유 및 분석 능력의 미흡, 이로 인한 상황 판단 미흡 등을 들 수 있다. 6·25전쟁 시에도 북한의 공격에 대한 정보를 제대로 분석하지 못하여 기습공격을 당하였다. 당시에는 정보수단과 정보 분석 능력이 미흡하였으나, 연평도 포격 사건의 경우에는 다양한 정보수집 수단과 여러 정보기관들이 있으면서 사전에 인지할 수 있

7) 프레시안(2010. 11. 25) 보도자료, “李대통령 ‘서해 5도 세계 최고 장비 배치’ 지시”

8) 연합뉴스(2010. 12. 6) 보도자료, “연평도 포격도발 후속대책 어떤 내용 담겼나”, 김황식 국무총리 ‘연평도 피해 복구 및 발전대책’ 담화문 발표.

9) ‘서해 5도 지원 특별법’은 2010년 12월 27일 제정되어 2011년 1월 28일 시행되었다.

있던 몇 가지 정황증거가 있었지만, 정보당국간의 정보공유와 징후에 대한 종합적인 분석능력이 부족하여 북한의 도발을 정확하게 예측하지 못하였다. 여러 징후와 첩보를 종합적으로 분석하여 징후를 사전에 포착하는 것은 군사작전에서 매우 중요한 것임에도 불구하고, 위기에 대한 인식의 미흡으로 북한의 이상 징후 행동을 인지하고도 무시하거나 종합적으로 분석하지 못하였다(김태준, 2011: 104). 이로 인한 상황 판단의 착오와 대비태세의 미흡은 가장 큰 잘못으로 지적될 수 있다. 이 같은 결과는 천안함 피격 사건이후 대비태세를 강조하고 보강을 해왔지만, 국가위기에 대한 인식이 저조한 가운데, 정보를 공유하고 분석하는 등 실질적인 국가위기관리체계를 갖추지 못한 것에서 그 원인을 찾을 수 있다.

둘째, 위기관리 프로세스 및 리더십 미흡이다. 연평도 포격사건 발생 직후 대통령은 회의소집 시간의 급박함 속에서 청와대 수석비서관회의에서 최초 대응지시를 논의하였고, 그 과정에서 의사결정의 불명확과 전과과정의 문제가 발생하였다. 전시 또는 안보 위기상황에서 군 최고통수권자의 지시는 대단히 중요한 의미를 갖는다. 연평도 포격 사건은 긴박한 상황에서 최초 지시를 위한 의사결정과정과 전과체계의 문제로 상반된 지시가 전파되었고, 이로 인하여 현장 지휘관에게 혼란을 가져오게 하였으며, 신속하고 단호한 대응조치를 하지 못하였다. 국가위기 상황에서 국군의 최고통수권자인 대통령은 당면한 군사적인 상황과 외교안보적인 측면을 종합적으로 판단하여 결심을 하고 지시를 내려야 한다. 따라서 최초 지시를 위한 의사결정 과정에서 논의는 충분이 있을 수 있다. 그러나 의사결정이 명확하게 이루어지지 않은 의사결정체계나, 논의과정의 내용이 전파되는 것은 큰 문제가 된다. 연평도 포격 사건의 경우에는 결정 자체에 대한 논란이 아니라 그러한 결정을 지시한 적이 있느냐 없느냐를 가지고 논란이 벌어졌다는 점에서 위기관리 프로세스에 중대한 문제가 있는 것이다(김태준, 2011: 105-106). 긴박한 국가위기 상황에서 대응지시의 문제가 발생하게 된 것은 위기관리 프로세스의 문제와 위기관리 리더십에서 원인을 찾을 수 있다.

셋째, 법·제도상의 문제로 인한 대응 및 조치 미흡이다. 연평도 포격 사건에서 아군의 실제 대응은 북한의 1차 150발의 포격을 받고서 50발의 대응을 하였으며, 북한의 2차 20발의 도발에 30발의 대응 사격을 함으로써 전체 포탄 발수는 북한의 170발의 절반도 못 미치는 80발을 사격하는데 그쳤다. 이는 교전규칙에도 맞지 않을 뿐만 아니라 적의 도발에 상응하는 양의 대응에도 못 미치는 것이었다. 적의 도발에 대한 응징과 자위권 발동에 대한 개념과 적용 기준이 분명하지 않다. 연평도 포격 사건은 정전협정 이후 최초의 무력 도발이다. 긴박한 상황에서 일선지휘관이 판단하여 즉각적인 대응조치하는 것과, 계통을 밟아 최고 통수권자까지 보고된 후 지침을 받아 대응조치를 하는 것은 엄청난 차이가 있는 것이다. 이러한 개념의 정립은 매우 중요하며, 적용 기준과 체계가 마련되어야 할 것이다.

또 연평도 포격 사건에서 피해를 입은 주민들에 대한 보상에 대한 기준이 관련 법령마다 상이하여 적용하는 과정에서 많은 어려움이 있었다. 북한의 국지도발로 인한 화재, 폭발, 화생방 사고 등 피해 발생시 통합방위법, 민방위기본법, 재난 및 안전관리기본법 등의 법령이 동시에 적용 가능함에 따라 법 적용에 혼선이 발생하게 된다(행정안전부, 2011: 14). 이처럼 법과 제도의 문제로 인한 대응 및 조

치 미흡은 국가위기관리 조직체계가 발전하지 못하게 되는 원인이 될 수 있다. 각종 제도들은 일단 제도화가 되면 관성을 가지고 있어 쉽게 변화하지 않으며, 환경 변화에 따라 새로운 내용으로 변화시키는 것을 어렵게 하는 경로의존성에서 원인을 찾을 수 있다.

넷째, 국가위기관리 컨트롤 타워 미흡이다. 청와대는 국가위기 상황 발생에 따라 국가위기관리 조직을 확대 개편하여 왔다. 현 정부 출범 시에는 전 정부 때의 국가안전보장회의 사무처를 폐지하고 ‘위기정보상황팀’으로 만들었다가, 금강산 관광객 사망사건 후 ‘위기상황센터’로 확대 개편하였다. 천안함 피격 사건 이후 ‘위기관리센터’로 격상하였으며, 연평도 포격 사건을 계기로 수석급의 ‘국가위기관리실’로 조직을 확대 신설하였다. 이는 국가위기관리에서 컨트롤 타워가 미흡하였음을 스스로 평가하여 보완한 것으로 볼 수 있다. 그러나 국가위기관리실에서 모든 국가위기 상황을 조정·통제할 수는 없다. 전시 또는 국가안보 위기상황에서는 국방부를 중심으로 군사적인 조치가 이루어지는 것과 병행하여, 정부 부처별로 기능을 유지하고 필요한 조치와 지원이 이루어져야 할 것이다. 이러한 조치와 지원을 종합적으로 관리하고 조정·통제할 수 있는 기능을 갖추는 것이 필요하다.

연평도 포격 사건에서는 위기에 대한 인식의 저조 및 정보 공유·분석 능력 미흡, 위기관리 프로세스 및 리더십 미흡, 법·제도상의 문제로 인한 대응 조치 미흡과 제도의 경로의존성, 국가위기관리 컨트롤 타워 미흡 등을 국가위기관리 조직체계가 효율적으로 발전하지 못하는 원인으로 평가할 수 있다.

V. 재난분야 국가위기관리 사례 분석

1. 허베이 스피리트호 유류오염사고

1) 사고 개요¹⁰⁾

2007년 12월 7일 오전 7시 6분경 태안군 만리포 북서방 10km 해상에서 예인선 2척에 의해 예인 중이던 해상 크레인 부선이 좌측 예인선의 예인줄이 절단되어 크레인이 밀리면서 대산항에서 입항 대기 중이던 홍콩선적 유조선 허베이 스피리트(Hebei Spirit)호와 충돌하여, 유조선 원유저장 탱크 3개에 파공이 발생하여 원유 약 10,900톤(12,547kl)이 해상에 유출되었으며, 이로 인해 도서 101개를 포함하여 태안 및 서남 해안선이 375km가 오염되었다(국토해양부, 2010: 1, 6).

충돌사고의 직접적인 원인은 기상악화로 예항 능력이 감당하지 못하였고, 기상변화 파악 소홀, 피항 시기 지연, 동적하중으로 예인줄 파단, 조기 비상투묘¹¹⁾ 미이행, 항해 당직 중 경계 태만 등 예인선단

10) 허베이 스피리트호 유류오염사고에 관한 내용은 2009년에 발간한 『허베이 스피리트호 유류오염사고 백서』 ‘방재편’과 2010년에 발간한 ‘피해보상부문’ 백서를 중심으로 하였으며, 환경운동연합에서 발간한 『허베이 스피리트호 기름유출사고 50일관 백서』, 연구논문, 학술세미나 발표 자료, 언론 보도자료 등을 참고로 하였다.

11) 투묘(Anchoring, 投錨 : 닻을 내리는 작업, 선박이 일정한 수역에 머물기 위해 선박에 장착된 닻을 해저바닥

의 과실로 인하여 발생하였으며, 허베이 스피리트호도 정박당직을 수행하지 않은 등 안일하고 소극적인 피항 동작을 취함으로써 충돌사고의 원인을 제공하였다.¹²⁾ 간접적인 원인으로는 외부 연락 등 안전조치 미 이행과 예인선단의 안전관리체계 결여, 예인항해 준비 및 지원 소홀 등이다. 해양 오염(2차 사고)의 원인으로는 1차 충돌사고 후 원유유출량 최소화를 위한 유조선의 대응조치 미흡이 유류오염의 과도한 확산을 야기한 것으로 판단하였다. 즉, 해양오염방지법(현 해양환경관리법) 및 해양오염방지협약에서 정한 ‘선박기름오염 비상계획서¹³⁾’에 따른 유출구역 차단, 손상탱크 기름 이송 등 초기대응 미흡이 해양오염 확산을 초래한 것이다.

피해 현황은 양식장 시설 피해를 중심으로 총 피해면적이 34, 703.5ha에 이르며, 해안선 375km가 오염되었고, 해수욕장은 만리포 등 15개소에서 피해가 발생하였다. 유류오염 지역 전체 피해 어가 수는 42,863어가이며, 공식으로 접수한 피해신고는 총 119,658건으로 대부분 수산분야가 차지하였다. 그러나 현상으로 나타난 오염 피해 이외에도 바다 속에서 육지의 조류에 이르기까지 생태계에 광범위한 피해가 발생하였으며, 수산자원의 보고이자 해안국립공원의 오염으로 인한 막대한 경제적 피해, 생태계 및 바다 오염으로 인한 주민 건강 피해 등 보이지 않는 피해를 고려할 때 상상을 초월하는 엄청난 규모가 된다.

<표 2> 피해 현황

총 피해 현황				분야별 피해신고 현황(건)	
어가 수	면적(ha)	해안선(km)	해수욕장(개소)	수산	비 수산
42,863	34,703.5	375	15	103,676 (86.6%)	15,981 (13.4%)
총남 97.6%, 전남북 2.4%	총남 72.3%, 전남북 27.7%	총남~전남, 도서 101개	만리포 해수욕장 등	총남 54.4%, 전남북 45.6%	총남 87%, 전남북 13%

※ 자료: 허베이 스피리트호 유류오염사고 백서: 피해보상부문(국토해양부, 2010) 재편집.

사고발생 직후 정부는 ‘중앙사고수습본부’를 구성하고, ‘중앙재난안전대책본부’를 운영하여 사고 수습 및 대응을 하였으며, 피해지역을 특별재난지역으로 선포하였다. 유류오염사고 관련 주민지원을 위한 ‘허베이 스피리트호 유류오염사고 피해주민 지원 및 해양환경의 복원 등에 관한 특별법’을 제정·시행하였다. 정부 관련부처의 협조와 지원, 방재 수행기관과 지방자치단체의 방재활동 노력, 연인원 137만 명의 자원봉사자의 활동으로 사고 발생 후 10개월 만에 기본적인 방재를 마무리하였으며, 피해 보상지원에 대해서는 국제소송과 함께 진행 중에 있다.

에 놓는 것을 말한다.

12) 인천지방해양안전심판원 특별심판부 제1심 재결내용 및 중앙해양안전심판원 제2심 재결내용이다.

13) 해양환경관리법 제31조 제1항에는 선박(피예인선 제외)의 소유자는 기름 또는 유해액체물질이 해양에 배출되는 경우에 취해야 하는 조치사항에 대한 내용을 포함하는 ‘기름 및 유해액체물질의 해양오염비상계획서’를 작성하여 해양경찰청장의 검인을 받은 후 선박에 비치하도록 하고 있다.

2) 정부의 대응 조치

유류오염사고 보고를 받은 해양수산부는 구체적인 피해상황 및 유출량을 파악하였으며, 2007년 12월 7일 08시 30분에 중앙사고수습본부를 설치하였다. 대규모 해양오염사고 위기대응 보고체계에 따라 유관기관과 한국해양오염방제조합, 선주협회, 해운조합, 인천항만공사 등에 상황을 전파하였다. 긴급대책회의를 개최하여 전국 가용 방제장비의 대산항 집결, 인력 보강 및 장비 지원, IOPC Fund¹⁴⁾에 오염사고 발생 통지, 오염사고해역 항행경보 통보, 피해 확산 방지 및 사고수습을 위한 관계기관 협조 요청, 사고 상황 및 수습대책에 대책에 관한 언론 브리핑 등 필요한 조치를 하였으며, 유관기관과의 협력체계를 유지하여 범정부차원의 해양오염방제 지원대책을 강구하였다. 정부는 국무총리를 위원장으로 하는 중앙안전관리위원회를 두고, 해양수산부장관을 본부장으로 하는 중앙사고수습본부를 운영하였다. 중앙사고수습본부 산하에 방제대책위원회를 두고 방제상황본부를 설치하여 각 유관기관과의 공조체계 구축을 통한 사고수습체계를 확립하였다. 사고현장에는 해양경찰청장을 본부장으로 하는 방제대책본부가 설치되었다. 행정자치부, 국방부, 산업자원부, 환경부 등에 지원을 요청하고 오염지역 지방자치단체 및 관련기관 등이 신속한 조치를 취하도록 하였다. 중앙재난안전대책본부는 피해 예상지역을 대상으로 2007년 12월 8일부터 재난사태를 선포하였다.

해양경찰청은 사고접수 직후 가용함정 및 방제정을 현장에 이동시켜 방제작업에 착수하였다. 사고선박에 직원을 승선시켜 두 개의 파공탱크 잔존유류를 빈 공간으로 이적토록 하였으며, 1개 탱크는 파공부위 위치가 선박접근이 어려워 이적 및 차단조치를 하지 못하였다. 해양수산부장관이 주재한 긴급대책회의에서는 전국의 가용 방제장비의 대산항 집결 및 현장인력 보강 등을 지시하였고, 해경경비정 30척, 헬기 4대, 방제선 10척이 출동하여 오일펜스 설치 등 방제작업을 수행하였다.

<표 3> 방제 인력 및 장비 투입 현황

해상(선박)투입 현황 (척수/대)	계	해경	해양환경 관리공단	해군	어업 지도선	민간업체	기타 (어선)	헬기
		20,210	6,630	889	723	97	81	11,444
해안 방제 장비 투입 현황(대)	계	트렉터	굴삭기	크레인	경운기	페이로드	트럭	세척기
		28,973	1,304	5,559	143	2,842	90	9,991
육상 인력 투입 현황 (만명)	계	해양경찰	경찰청	주민	군인	업체	자원봉사	지자체
		213.3	1.75	3.23	56.39	15.27	5.58	122.67

※ 자료: 허베이 스피리트호 유류오염사고 백서: 피해보상부문(국토해양부, 2010) 재편집.

14) 국제유류오염 보상기금(IOPC Fund: International Oil Pollution Compensation Fund) : 유조선에 의한 유류오염사고 발생시 민사책임협약에 의한 배상금을 초과한 경우 이를 보상하기 위해 화주측 석유업체가 분담하여 만든 기금으로, 우리나라는 1995년 5월에 3,216억원까지 보상가능한 「92펀드」에 가입하였다.

2008년 10월 10일까지의 방제 인력 및 장비 투입 현황은, 해상방제를 위해 투입된 선박수는 총 20,210척이었으며, 해안방제를 위해 투입된 장비는 총 28,973대이었다. 육상에 투입된 인력은 총 213만 2,322명이었으며, 이중 자원봉사자 수가 122만 6,730명으로 가장 많았다. 다음으로 피해지역 주민 56만 명, 군인 15만 명 순이었다. 특히 12월에서 2월사이의 추운날씨에도 불구하고 전국에서 100만 명이 넘는 자원봉사자가 방제작업에 동참하였는데 이는 세계적으로 유래가 없는 규모였다.

정부는 오염된 연안 및 도서지역의 해역에서 생산한 수산물의 유통·판매로 국민건강의 위해 및 피해지역 수산물 이미지 훼손 등을 방지하기 위하여 사고발생 당일 사고해역의 수산물 채취 및 포획을 자체할 것을 조치하였다. 피해가 심한 지역 11개 시·군을 피해지역으로 지정하고, 「재난 및 안전관리 기본법」에 따라 충남의 태안군, 서산시, 보령시, 서천군, 홍성군, 당진군과 전남의 신안군, 무안군, 영광군 등 9개 시·군을 특별재난지역으로 선포하였다. 「허베이 스피리트호 유류오염사고 피해주민의 지원 및 해양환경의 복원 등에 관한 특별법」(2008. 6. 15. 시행)에 따라 유류오염사고 특별대책위원회가 전북 군산시, 부안군 등 2개 지역을 피해지역으로 지정하였다. 특별재난지역으로 선포한 후 어민들은 출어자제조치와 사고지역의 수산물에 대한 전국수요와 관광객의 급감으로 인하여 생계에 큰 어려움을 겪게 되었다. 이에 정부에서는 긴급 생계자금을 지원하기로 결정하고 2차에 걸쳐 지원금 768억 원을 배정하였다. 일반 국민들도 총 254억 원 규모의 성금을 모아 지원하였다. 대형 유류오염사고 피해주민을 위한 생계안정자금 지원 및 국민성금의 예는 세계적으로 처음 있는 것이었다. 그러나 정부가 지원한 생계안정자금이 위로금 성격일 경우에는 배상에서 차감되지 않으나 피해배상의 성격일 경우에는 차감될 수 있는 문제와,¹⁵⁾ 정부의 조치로 인한 피해 배상규모가 증가한 사항 등에 대한 논란과 함께 보상금 지급이 완료되기까지는 시간이 소요될 전망이다.

3) 대응 조치 평가

대응 조치 평가는 사고 원인 및 방제작업 과정이나 피해보상과 관련한 사항 보다는 국가위기관리 조직체계가 효율적이지 못한 원인을 확인하는데 중점을 두었다.

첫째, 사고에 대한 인식 부족 및 초기 대응조치 미흡을 들 수 있다. 기상악화에도 불구하고 무리한 항해를 감행하였고 예인줄 절단에 안이하게 대처하였으며, 사고 초기에 심각성을 인식하지 못하고 대응 조치가 미흡한 것이 결국 제2의 유류오염사고로 확대된 것으로 볼 수 있다. 이는 전형적으로 사고에 대한 인식의 부족에서 기인한 것이다. 사고는 발생하지 않도록 예방하는 노력이 가장 중요하며, 일단 사고가 발생한 후에는 초기 대응이 전체 사고의 방향을 좌우하게 된다. 해상 유류오염사고에서 가장 먼저 조치해야 할 사항은 유조선의 파공된 부위에서 나오는 원유 유출을 차단하는 것이며, 그 다

15) 정부의 긴급 생계안정자금 및 국민 성금을 받을 경우, 국제기금의 피해보상과 관련하여 정부 지원금이 보상금의 성격이 아니면 대위권이 존재하지 않아 국제기금에 청구할 수 없으며, 보상금의 성격이면 최종 사정금액에서 지원금액이 삭감되며, 정부가 지원금에 대한 대위권을 가진다는 것이 문제가 되었다(국토해양부, 2010: 62-64).

음은 유출된 유류에 의한 오염 확대를 방지하는 것이다. 흘러나오는 기름을 48시간이 지나도록 막지 못하였고, 높은 파도와 서해안의 빠른 유속을 고려하지 못하여 유출된 기름띠의 오염 확산 상황에 대한 오관과 「대규모 해양오염위기대응 실무매뉴얼」 및 해양오염방제훈련과는 달리 신속하고 체계적인 대응을 하지 못하였다. 결국 사고에 대한 위기 인식의 부족과 부실한 방제능력이 피해를 키웠다는 비난을 면치 못하게 된 것이다.

둘째, 상황판단 및 중앙사고수습본부의 컨트롤 타워 역할 미흡이다. 사고발생 직후 정부는 해양수산부장관을 본부장으로 하는 중앙사고수습본부를 설치하고 유관 부처와의 공조체제를 확립하여 대응 조치를 취하였으며, 사고현장에는 해양경찰청장을 본부장으로 하는 방제대책본부를 설치하여 현장지휘를 하도록 하였다. 중앙사고수습본부는 유류오염사고를 수습하기 위한 정부의 컨트롤 타워였으나, 현장 방제대책본부와 유기적인 연계를 통한 역할 수행이 미흡하였다(국토해양부, 2010: 62-64). 초동 단계에서 안이하게 대처하여 피해를 키웠으며, 방제조합의 선박 압류조치로 인해 우리나라에 대한 부정적 인식을 초래하였고, 상이한 출어자제 조치 해제로 인해 보상 문제를 야기하였다. 피해대책위원회 난립에 대한 대처가 미흡하였으며, 자원봉사자들의 노력도 통합하지 못하였다. 정부의 컨트롤 타워는 실질적으로 역할을 수행할 수 있는 조직과 편성을 갖추고, 책임을 다할 수 있는 권한을 부여하여 관련 부처·기관의 노력을 통합하고 조정·통제할 수 있어야 한다. 국가위기관리 조직체계의 효율적인 발전을 위한 요인을 컨트롤 타워에서 찾아볼 수 있다.

셋째, 피해 주민 지원에 대한 법·제도 문제이다. 유류오염사고로 인해 피해가 발생한 지역을 특별재난지역으로 선포하고 생계안전자금을 지원하고자 2차에 걸쳐 자금을 배정하고 국민들의 성금을 조처하였다. 그런데 지원기준이 없어 지급이 지연되고 사회적 문제로 대두되었다. 이를 해소하기 위해 국토해양부는 자연재난에 준하는 대규모 재난 발생시 피해지역 주민에 대한 긴급생계유지를 위해 국가의 지급근거와 지급기준 등이 마련될 수 있도록 법적·제도적 정비를 추진하였다. 그러나 관계기관 협의 결과, 유류오염 관련 법령 및 국제협약 등에 의해 보상이 가능한 상황에서 생계비를 무상으로 지원하는 것은 도덕적 해이 소지와, 당사자 보상원칙, 재해보험 확대 추세 등의 이유로 무산되었다.

유류오염사고로 인한 피해자에게 국가예산 및 국민성금을 지급한 사례는 세계적으로도 허베이 스피리트호 사고가 최초의 사례였기 때문에 정부에서도 명확한 해석을 내리지 못하였다. 향후 유사한 사고가 발생할 경우 주민들은 허베이 스피리트호 유류오염사고를 선례로 하여 긴급생계안정자금 지원을 요청할 것이며, 이 경우에 대비하여 정부는 어떤 관련법에 의해 어떠한 명목으로 지원된다는 명확한 기준을 설정해야 할 것이다. 일단 제도화가 되면 안전성을 지니면서 유지되고, 관성을 가지고 있어 환경 변화에 쉽게 변화하지 않는 경로의존성을 고려해야 할 것이다.

넷째, 협조·지원 및 조정·통제 미흡을 들 수 있다. 허베이 스피리트호 유류오염사고에서는 국가차원의 인적 자원과 물적 자원 지원을 위한 데이터베이스 구축이 제대로 되어 있지 않아 인력, 장비, 물자들을 효과적으로 활용하지 못하였다. 100만 명이 넘는 자원봉사자 및 지역 주민을 포함한 방제 인력의 효율적인 운용이 미흡하였고, 흡착포와 유흡착제 등 방제물자의 비축·관리가 미흡하였다. 지나

친 유치리제 사용으로 인한 2차 오염 등 지원 및 협조가 미흡하였으며, 흡착포의 공급중단으로 방제작업이 지연되는 가운데 외국에서 긴급 구매하는 등의 조치를 하였다. 피해를 입은 지역에 생계안전자금을 지급하기 위한 지급기준을 마련하는 과정에서도 많은 시간이 소요되었고, 갈등과 불화를 유발하였다. 이러한 협조·지원, 조정·통제 미흡에는 겉으로 드러나지는 않으나 어렵고 힘든 것은 기피하고 전가하려는 부처이기주의와 폐쇄적인 업무행태가 작용한 것으로 볼 수 있다.

허베이 스피리트호 유류오염사고는 재난 위기에 대한 인식의 저조와 함께 초기 대응조치가 미흡하였으며, 중앙사고수습본부의 컨트롤 타워 역할, 피해 주민 지원에 대한 법·제도, 협조·지원 및 조정·통제 등이 미흡하였던 것으로 분석되며, 이러한 사항들이 국가위기관리 조직체계가 효율적으로 발전하지 못하는 원인으로 평가될 수 있다.

2. 신종인플루엔자 A(H1N1)

1) 개요¹⁶⁾

2009년 3월 18일 멕시코에서 처음 발생한 신종인플루엔자(이하 ‘신종플루’라 한다)¹⁷⁾는 4월 25일 세계보건기구(WHO: World Health Organization)에서 공식으로 확인된 이후 전 세계로 급속히 확산되면서 수많은 감염자와 사망자가 발생하였다. 우리나라에는 멕시코를 여행한 여성이 2009년 5월 1일 첫 확진환자로 판명되면서 본격적인 전염이 시작되었으며, 이후 빠른 속도로 감염자가 늘어났다. 신종플루가 전 세계로 확산되자 세계보건기구(WHO)는 대유행을 선언하였으며, 국제 전염병 경보수준은 최고단계인 6단계로 격상되었다. 2009년 8월에는 확진환자가 1천 명을 넘어섰으며, 9월에는 1만 명이상 감염되었고, 사망자가 발생하면서 국민들의 불안감이 확산되었다.

정부는 신종플루의 확산을 막기 위해 ‘중앙인플루엔자대책본부’를 설치하여 국가 방역감역체계를 강화하였으며, 전염병이라는 사회적 재난에 대해서는 처음으로 범정부 통합대응기구인 ‘신종인플루엔자 중앙재난안전대책본부’(이하 ‘중앙대책본부’라 한다)를 가동하였다. 신종플루 대유행이 정점에 달했던 2009년 11월 3일에는 위기 경보수준이 ‘경계’에서 ‘심각’으로 격상되었으며, 정부의 적극적인 노력과 국민들의 협조로 2009년 12월 10일을 정점으로 격이기 시작하였다. 그 결과 초동 대응에 아쉬움이 있었다는 일부 지적에도 불구하고 가장 효과적인 대응을 한 모범국가로 평가를 받았다. WHO는 2009년

16) 신종인플루엔자 A에 대한 개요 및 정부의 대응조치는 2010년 행정안전부에 발간한 『신종인플루엔자 A(H1N1) 발생 대응 중앙재난안전대책본부 운영 백서』와 학술지 논문, 언론 보도자료 등을 활용하였다.

17) 인플루엔자 바이러스에 의한 급성 호흡기 질환을 일반감기와 구별하여 흔히 독감 또는 인플루엔자라 한다. 인플루엔자(독감)는 호흡기(코, 목, 폐)에 침범하여 갑작스러운 고열, 두통, 근육통 등의 증상을 동반하며, 우리나라를 비롯하여 전 세계에서 발생한다. 인플루엔자 바이러스는 A, B, C형 세 가지가 존재하며, 사람에게 병을 일으키는 것은 A형과 B형이다. 신종플루는 A형 인플루엔자 바이러스 H1N1 아종의 변종에 의해 발생하였다. 바이러스가 변이를 일으켜 생긴 기존에 없던 새로운 바이러스로, 처음에는 돼지독감으로 불리기도 했지만 돼지와 관련한 역학관계상의 증거가 밝혀지지 않아 신종인플루엔자로 명명하게 되었다.

12월 13일 기준 신종플루로 인한 사망자수는 1만 582명으로 발표하였다. 이 중 60%는 미주지역에서, 동아시아에서는 892명이 사망하였으며, 한국의 사망자수는 148명이었다.¹⁸⁾

2) 정부의 대응 조치

신종플루 발원지인 멕시코의 주요 관광지는 2009년 4월 이전부터 여행경보지역 1단계인 ‘신변안전 유의지역’으로 지정되어 있었으며, 사전등록을 한 후 떠나도록 권장하고 있었다. 그러나 멕시코로 여행한 관광객 가운데 이에 참여한 사람은 5명에 불과하였다. 질병관리본부는 여행에서 돌아온 신종플루 추정환자를 단순 기침증상으로 판단하고 정밀조사를 하지 않았으며, 그 후 발열과 인후통이 발생하면서 이들이 지난 뒤 격리조치를 하였다. 또한 감염환자와 동승했던 337명 가운데 182명만 접촉조사를 끝냈다가 뒤늦게 이들 전원에 대한 확인을 실시하였다.

정부는 국내에서 첫 신종플루 환자가 발생하자 즉시 정부비상대응체계를 가동하였다. 정부의 대응은 해외유입단계, 지역사회 확산시작단계, 유행절정단계로 구분하여 이루어졌다. 해외유입단계(4~6월) 대응조치로는 중앙인플루엔자 대책본부를 설치하고 비상체계를 가동하였으며, 전체 공항 입국자를 대상으로 발열감시 대상을 확대하였고, 위험지역입국자 및 확진환자 동승객 전화추적을 실시하였다. 또 의약품·장비의 추가 비축 및 치료 거점병원 지정, 항바이러스제 의약품·보호 장비 등 비축 및 공급, 백신접종계획 수립 등 신종플루 치료대응체계를 구축하였으며, 기내 및 공항 홍보 및 유학생 하계방학 입국대비 현지홍보 등을 실시하였다. 지역사회 확산시작단계(7~10월)에서는 지자체별 대책본부를 구성하고, 국무총리실을 중심으로 ‘신종플루 정부합동실무대책TF’를 가동하여 범부처 협력체계를 강화하였다. 인플루엔자 표본감시체계를 확대 운영하고, 조기치료를 위한 대응체계를 구축하였으며, 개인 위생 수칙, 가족환자 발생시 및 직장내 요령 등 대국민행동요령을 홍보하였다. 유행절정단계(11~12월)에서는 중앙재난안전대책본부를 가동하고, 지역재난안전대책본부를 구성하여 상시 가동하였으며, 거점병원체계를 강화하고, 예방접종을 실시하였으며, 예방접종의 안전성과 필요성을 홍보하였다.

신종플루 확산을 방지하기 위하여 전염력이 높은 학생 예방대책을 최우선으로 조치하였다. 초·중·고등학교가 개학을 하면서 신종플루 감염학생들이 급속히 늘어나 전국 400여개 학교에서 926명이 발생하였다. 교육과학기술부와 보건복지부는 ‘학교 신종플루 대책TF’를 확대 운영하였으며, 초·중·고등학생 750만 명에 대해 일차적으로 백신접종을 실시하였다. 또 신종플루를 예방하고 확산을 막기 위하여 신종플루 대국민행동요령을 만들어 국민들에게 널리 홍보하였으며, 치료에 효과가 있는 타미플루와 릴렌자를 감염환자에 투약하였다. 사업장에도 신종플루의 확산을 방지하기 위해 노동부에서는 각 사업장에 신종플루 대유행에 대비한 업무지속계획을 수립토록 하고 예방대책을 실천토록 하였다.

신종플루 의사환자 및 확진환자가 급격히 증가하고 사망자가 지속적으로 발생하는 등 신종플루가 전국적으로 광범위하게 유행함에 따라 2009년 11월 3일 전염병 위기경보단계를 ‘경계’에서 ‘심각’으로

18) 2009년 12월 17일 보건복지가족부와 질병관리본부가 발표한 자료이다.

격상하였다. 중앙대책본부는 주말 의료공백을 최소화하기 위해 병원협회, 의사협회, 약사협회에 협조를 요청하여 전국 병·의원 및 약국은 주말에도 1/3씩 돌아가며 문을 열어 중환자 및 사망자 발생을 최소화하였다. 또 예정된 예방접종을 확산 차단에 역점을 두고 조기에 실시하였다. 예방접종팀 구성시 부족인원은 공중보건 의사 인력을 조정하고 군의관을 추가 요청하였다. 예방접종 후 이상반응 모니터링을 강화하고 신고·보고하는 체계를 구축하였다. 신종플루의 사망자가 다른 사고보다 사망률이 낮음에도 불구하고 잘못된 보도와 정보에 의해 국민들이 불안해함으로, 적극적인 해명과 설명으로 국민들의 오해를 불식시키기 위해 가용 매체를 총동원하여 정확한 홍보를 지속적으로 전개하였다.¹⁹⁾

추석연휴(2009.10.2.~10.4) 기간 중 확산 방지 및 피해 최소화 노력, 수능시험 전날 예비소집일에 모든 학생들에 대한 발열검사 실시, 가을철 각종 축제 및 행사의 취소, 축소, 연기 등 정부부처별로 분야별 대책을 수립하여 시행하는 등 중앙대책본부를 중심으로 정부 부처가 총력으로 대응하여 확산을 조기 차단하였다. 중앙부처와 지방자치단체가 혼연일체가 되어 적극적으로 차단에 나선 결과, 11월초를 정점으로 신종플루 확산이 한풀 꺾이기 시작하였고, 12월 11일 전염병 위기경보를 ‘경계’단계로 하향 조정하였으며, 중앙재난안전대책본부를 해체하고 보건복지부 중앙인플루엔자대책본부 중심체제로 환원하였다.

3) 대응 조치 평가

대응조치 평가는 중앙부처 및 대책본부의 대응 과정에서 나타난 문제점을 통하여 국가위기관리 조직체계가 효율적이지 못한 원인을 확인하는데 중점을 두었다.

첫째, 위기에 대한 인식의 저조 및 초기 대응조치 미흡을 들 수 있다. 신종플루는 2009년 3월 18일 멕시코에서 처음 감염 의심자가 발생하였고, WHO에서 4월 25일 공식 감염자로 확인된 이후, 주로 항공여행객을 통하여 전 세계로 급속히 확산되었다. 우리나라에는 2009년 5월 1일 멕시코를 여행한 여성으로부터 전염이 시작되었다. 전 세계로 급속히 확산되고 있는 신종플루의 국내 전염을 저지하고 발병을 차단하고자 하는 강한 의지와, 발병 시 많은 인명피해가 발생할 것이라는 위기의식을 가졌더라면 보다 체계적으로 막을 수 있었을 것이다. 멕시코로 여행하는 여행객들에게 사전등록을 권장사항이 아닌 의무화토록 하고, 신종플루 감염환자와 함께 탑승했던 승객들의 감염여부를 철저히 확인해야 했다. 신종플루 추정환자에 대해 단순 기침증상으로 판단하고 정밀조사를 하지 않았으며, 그 후 발열과 인후통이 발생하면서 이들이 지난 뒤에야 격리조치를 하였다. 가장 큰 허점은 동승했던 인원 가운데 일부만 접촉조사를 하였다가 뒤늦게 지적이 일자 이들 전원에 대한 확인을 하는 등 초기 대응이 매우 미흡하였다. 이로 인해 국내로 전염되는 것을 저지하지 못하고 확산시키는 결과가 되었던 것이다. 이와 같은 결과는 질병으로 인한 대량 인명피해가 발생할 수 있다는 인식을 하지 못하고 안이하

19) 신종플루 사망률(전체 인구당 사망규모)은 0.00011%이며, 자살사망률 0.024%, 교통사고 사망률 0.0155%, 암 사망률 0.137%이다(행정안전부 중앙재난안전대책본부, 2010: 61).

게 대처한 것이 큰 원인으로 작용하였던 것이다.

둘째, 통합 대응체계 운영 의사결정 지연이다. 정부의 신종플루 경보는 관심(blue), 주의(yellow), 경계(orange), 심각(red) 단계로 나누어진다. 5월에 국내 첫 확진환자가 발생하면서 ‘주의’ 단계로 격상된 이후, 10월 셋째 주(10. 18~10. 24) 의사환자와 사망자가 증가함에 따라 11월 3일에 경보단계를 ‘경계’에서 ‘심각’으로 격상하였으며, 11월 4일에야 중앙재난안전대책본부를 구성하였다. 학생과 장병에 대한 예방접종도 11월 11일부터 실시하였다. 이러한 조치는 국제 전염병 경보수준이 최고단계인 6단계로 격상되었고, 8월에 국내 확진환자가 1천 명을 넘어섰으며, 9월에는 1만 명이상 감염되는 상황임에도 불구하고, 중앙대책본부가 구성되어도 크게 도움이 되지 않을 것이라는 회의적인 시각들이 분분하여 의사결정이 지연된 때문이었다. WHO가 발표한 신종플루 사망자 수 1만 582명 중에서 한국에서의 사망자 수는 148명으로 매우 높은 수준이다. 이는 최초 확진환자 판명이후 소극적으로 대응하는 가운데, 통합대응체계의 운영시기 지연이 영향을 미친 것으로 볼 수 있다.

셋째, 컨트롤 타워인 중앙재난안전대책본부 운영의 문제점을 들 수 있다. 중앙재난안전대책본부는 그동안 태풍 및 홍수 등 자연재난에 대비 및 대응하기 위해 운영되었으며, 전염병과 같은 사회적 재난에는 처음 운영됨에 따라 경험이 없는 가운데, 구성 및 운영되기까지 많은 어려움과 혼선이 발생하였다. 사회적 재난에는 처음 중앙대책본부가 운영됨에 따라 정부중앙청사내에 운영할 사무실을 찾지 못하고, 정부중앙청사 별관 3층 국제회의장 앞 로비 공간을 활용하여 사무실을 설치하였다. 실무반 구성에 대하여도 명확한 규정이 없어 구성하는데 많은 어려움이 있었다. 각 부처에서 파견 인원 선발과, 역할 및 임무가 정해지지 않아 초기에 혼선이 있었으며, 몇 개의 지자체에서는 지역대책본부 운영의 주관부서를 정하지 못하여 국가적 재난에 신속하게 대처하지 못한 부분에 대하여 추후에 감사를 받기까지 하였다(행정안전부, 2010: 246-248). 중앙대책본부를 운영하기 위한 법적인 뒷받침이 부족한 가운데, 각 부처 인원을 파견 받아 신규로 구성하고, 새로 운영지침을 만들고 체계를 확립하여 정상적으로 운영하기까지 상당한 시간과 노력이 요구되었다. 위기상황에 대처할 수 있는 컨트롤 타워가 구축되어 있었다면 보다 조직적이고 체계적인 운영 및 대응조치가 가능했을 것이다.

넷째, 조정·통제 및 국무총리실 역할 미흡이다. 중앙재난안전대책본부는 행정안전부장관이 본부장이다. 중앙대책본부 운영에서 부처 간의 적극적인 협조가 매우 중요하며, 특히 정부 중앙부처 간 조정·통제가 요구된다. 그런데 행정안전부장관이 본부장이 되어 중앙대책본부를 운영함으로써 동급 정부 부처에 대한 조정·통제가 곤란하였다. 각 부처에서는 동급인 행정안전부장관에게 통보를 하였으며, 조정·통제는 되지 않았다. 특히 상황실 운영에 있어서는 법적인 근거가 없어 상황보고의 통합과 통제가 이루어지지 않았다. 효율적인 국가위기관리를 위해서는 위기상황에서 관련 부처·기관의 협조와 조정·통제가 반드시 요구된다.

신종 인플루엔자 A에서는 질병에 대한 위기 인식의 저조와 초기 대응조치 미흡, 통합 대응체계 운영을 위한 의사결정의 지연, 컨트롤 타워인 중앙재난안전대책본부 운영의 문제점, 관련 부처·기관에 대한 조정·통제 및 국무총리실 역할 미흡 등을 국가위기관리 조직체계가 효율적으로 발전하지 못하

는 원인으로 평가할 수 있다.

VI. 결론

본 연구는 우리나라의 국가위기관리 조직체계가 효율적이지 못한 원인을 밝히는데 목적을 두고, 기존 연구를 검토하여 대안적 시각을 제시하였으며, 국가위기관리 최근의 사례들을 통해 확인하였다. 연구결과, 조직체계가 효율적이지 못한 원인은 위기에 대한 인식의 문제, 개별적으로 발전해 온 법·제도의 문제, 제도의 경로의존성, 부처이기주의, 컨트롤 타워, 위기관리 리더십 등으로 확인되었다.

안보 분야 사례에서는 위기에 대한 인식이 저조한 가운데 정보 공유 및 분석이 미흡하였고, 이기주의로 인한 보고 및 초동 조치가 미흡하였으며, 법·제도상의 문제로 대응 및 조치가 미흡하였다. 또 위기관리 프로세스 및 리더십이 미흡하였으며, 협조·지원 체계 및 컨트롤 타워가 미흡한 것으로 나타났다. 재난 분야 사례에서는 재난 및 질병에 대한 위기 인식의 저조와 함께 초기 대응조치가 미흡하였고, 통합대응체계의 운영 및 컨트롤 타워 역할이 미흡하였으며, 법·제도의 미흡과, 협조·지원 및 조정·통제가 미흡한 것으로 확인되었다. 사례 전체에서는 공통적으로 위기에 대한 인식의 저조와 컨트롤 타워가 미흡한 것으로 확인되었으며, 이를 제시한 원인별로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 위기에 대한 인식의 문제는 모든 사례에서 공통적으로 확인되었다. 이는 우리나라 국가위기관리 조직체계가 효율적이지 못한 가장 큰 원인 중의 하나가 위기에 대한 인식의 문제에 있었다는 것을 알 수 있다. 안보 위기와 재난 위기에 대한 인식의 저조는 정보 분석과 상황 판단에 영향을 주어 초기 대응 및 조치과정에서 문제를 야기하였다. 이러한 위기에 대한 인식의 미흡이 조직체계가 효율적이지 못하게 된 가장 큰 요인이 되었다고 볼 수 있다.

둘째, 위기 발생에 따라 개별적으로 발전해 온 법·제도의 문제는 사례 분석에서 연평도 포격 사건과 허베이 스피리트 유류오염사고에서 나타났다. 하나의 위기상황에 여러 법령이 동시에 적용 가능함에 따라 법 적용의 혼선이 발생하는 것도 개별로 발전해 온 법·제도의 문제로 인한 것이다. 또 네 가지 사례를 종합적으로 살펴보면, 안보 분야와 재난 분야가 다른 조직체계로 이루어지고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 국가위기관리체계의 이원화는 법·제도의 문제에서 기인하는 것을 알 수 있다.

셋째, 제도의 경로의존성은 연평도 포격 사건과 허베이 스피리트 유류오염사고에서 부분적으로 확인되었다. 이는 자료의 제한으로 인하여 확인되지 못한 측면이 있다. 한번 제도화가 되면 관성을 가지고 있고, 매몰비용은 다른 경로를 선택하는 경우 이를 되돌리는데 따른 비용이 너무 높기 때문에 다른 대안이 존재하는 상황에서도 변화에 적절히 대응하지 못하는 측면이 있음을 고려할 때, 상당한 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다.

넷째, 부처이기주의는 천안함 피격 사건과 허베이 스피리트 유류오염사고에서 확인되었다. 천안함 피격 사건에서는 사건 초기에 자군 이기주의로 인한 보고 부실과 보고 체계의 혼란으로 초기 대응에

문제를 야기하였다. 다른 사례에서는 협조·지원체계 미흡으로 분석되었는데, 이는 공식자료의 제한으로 자세한 확인은 곤란하였지만, 부처이기주의가 상당부분 작용한 것으로 보인다.

다섯째, 관련 부처·기관을 조정·통제할 수 있는 컨트롤 타워는 전체 사례에서 공통적으로 확인되었다. 컨트롤 타워 미흡이 국가위기관리 조직체계가 효율적이지 못한 중요한 원인 중의 하나임을 알 수 있다. 연평도 포격 사건 이후 신설된 국가위기관리실도 앞서 분석한 바와 같이 안보 및 재난 분야를 망라하여 실행부분까지 총괄적인 컨트롤 타워 역할을 수행하기에는 제한된다. 그동안 국가위기를 총괄하여 조정·통제할 수 있는 조직이 편성되어 컨트롤 타워 역할을 수행하였다더라면 사례 분석에서 제시된 여러 가지 문제들이 상당부분 해소가 될 수 있었을 것이다. 컨트롤 타워 미흡은 위기에 대한 인식의 저조와 함께 국가위기관리 조직체계가 효율적이지 못한 가장 큰 원인으로 지적된다.

여섯째, 위기관리 리더십은 안보 분야 사례에서 확인되었다. 안보 분야 위기상황에서는 국가 최고통치권자에게 보고하고 지침을 전파하여 실행하는 등의 과정에서 분명하게 드러나지만, 재난 분야에서는 중앙재난안전대책본부를 중심으로 대응 및 조치를 함에 따라 확인이 곤란하였다. 그러나 위기관리 리더십에 따라 위기에 대한 예방과 대비, 발생 시 대응 및 복구에 많은 영향을 미치는 것을 고려할 때, 국가위기관리 조직체계 발전에 중요한 영향을 미치는 요인임을 확인할 수 있다.

이상과 같이 본 연구의 목적인 우리나라의 국가위기관리 조직체계가 효율적이지 못한 원인을 규명하기 위하여 대안적 시각에서 여섯 가지 원인을 제시하고 이를 국가위기관리 조직체계 실태 분석과 최근의 안보 및 재난 분야 사례를 통하여 검증하였다. 종합하여 보면, 위기에 대한 인식의 문제와 컨트롤 타워 부재가 가장 중요한 원인으로 확인되었으며, 법·제도의 문제, 위기관리 리더십이 중요한 요인으로 나타났다. 제도의 경로의존성과 부처이기주의는 공식자료의 한계로 깊이 있는 확인은 되지 않았으나, 제시한 여섯 가지 모두 국가위기관리 조직체계 발전을 위한 요인임을 알 수 있다. 향후 본 연구 결과를 기초로 하여 국가위기관리 분야 전문가와 일반 국민을 대상으로 실증 연구를 한다면 보다 나은 결과를 얻을 수 있을 것이다.

아울러 우리나라 국가위기관리 조직체계 발전을 위한 시사점을 도출하였다. 첫째, 국가위기관리 개념의 중요성을 인식하고 선진국의 재난 중심의 위기관리가 아닌 한국의 안보상황과 환경여건에 부합되는 국가위기관리의 개념 발전이 요구되었다. 둘째, 국가위기관리 조직체계 발전을 위해서는 법령체계의 정비와 함께 국가위기관리 기본법 제정이 요구되었다. 분야별 법령을 통합 관리할 수 있는 국가위기관리기본법을 제정하고, 이에 따라 조직체계가 발전되어야 할 것이다. 셋째, 군사적 및 비군사적 안보 분야와 재난 분야 등을 포괄하는 국가위기관리 조직체계로 발전이 요구되었다. 분산된 조직과 기능을 통합하여 복합위기 상황에 효율적으로 대처할 수 있는 조직이 되어야 할 것이다. 넷째, 국가위기를 통합적으로 관리할 수 있는 컨트롤 타워가 요구되었다. 대통령실 국가위기관리실은 머리(head)에 해당하는 역할을 수행하고 있으나, 관련 부처를 조정·통제하여 실행까지 수행하기에는 조직이나 기능이 제한된다. 국가위기관리를 통합 관리할 수 있는 실행을 위한 컨트롤 타워가 있어야 하며, 국가리더를 보좌할 수 있는 인적자원과 시스템을 갖추어야 한다. 끝으로, 안보 및 재난 분야를 종합적으로

관리할 수 있는 정부종합상황실이 요구되었다.

참고문헌

- 강태호. 2010. 천안함을 묻는다: 의문과 쟁점. 서울: 창비.
- 국가비상기획위원회. 2007. 국가위기 및 비상사태 관리체계 발전방향에 관한 연구.
- 국가위기관리기본지침. 2011. 제정 2004.7.12., 대통령령 제285호.
- 국방부. 2010. 국방백서 2010.
- 국토해양부. 2010. 허베이 스피리트호 유류오염사고 백서: 피해보상부문.
- 길병욱. 2010. 국가비상사태 대비 ‘국가위기대응법’ 제정방안에 관한 소고. 군사논단. 64: 123-148.
- 김미나. 2002. 국가혁신체제와 경로의존성. 행정논총. 40(1): 97-121.
- 김열수. 2005. 21세기 국가위기관리체제론. 서울: 오름.
- 김진항. 2010. 포괄안보시대의 한국 국가위기관리시스템 구축에 관한 연구. 경기대학교 정치전문대학원 박사학위 논문.
- 김충남. 2011. 대통령과 국가경영. 서울: 서울대학교출판문화원.
- 김태준. 2011. 북한의 연평도 포격의도 분석과 대응방안. 전략논단. 13: 87-109.
- 대한민국 정부. 2011. 천안함 피격사건 백서.
- 이재은. 2005. 국가위기관리의 학문적 체계화 의의와 필요성. 한국위기관리논집. 1(1): 20-32.
- 이재은. 2006. 포괄적 안보 개념하에서의 국가 위기관리 법제화의 의의와 내용분석. 한국위기관리논집. 2(2): 19-35.
- 정지범. 2010. 행정학 패러다임에 입각한 국가위기관리의 진화. 한국위기관리논집. 6(2): 241-242.
- 정찬권. 2006. 국가위기관리체계 변화의 결정요인에 관한 연구. 숭실대학교 대학원 박사학위 논문.
- 최상일. 2007. 선진형 위기관리체계 구축을 위한 실증적 연구. 서울행정학회 International Conference. 549-563.
- 통일부. 2010. 주간 북한동향 제1023호.
- 하혜수·이달곤. 2011. 지방행정체제 개편에 관한 경로의존성 연구. 한국비교정부학보. 15(1): 303-324.
- 한국정치학회·관훈클럽. 2007. 한국의 대통령 리더십과 국가발전. 서울: 인간사랑.
- 한영수·강현철. 2010. 국가위기관리 법제의 개선방안 연구. 서울: 한국법제연구원.
- 행정안전부. 2009. 신종인플루엔자 A(H1N1)발생 대응 중앙재난 안전대책본부 운영 백서.
- 행정안전부. 2010. 일일 재난 위기 상황보고(2010. 11. 24).
- 행정안전부. 2010. 2010 행정안전백서.
- 행정안전부. 2011. 비상대비 관련법령 정비방안.

환경운동연합. 2008. 허베이 스피리트호 기름유출사고 50일판 백서.

Alexander, D. 2002. From Civil Defence to Civil Protection and Back Again. *Disaster Prevention and Management*. 11(3): 209-213.

Alexander, D. 2006. Globalization of Disaster: Trends, Problems and Dilemmas. *Journal of International Affairs*. 59(2): 1-22

李塚彦: 경영학 박사학위와 정치학 박사학위를 취득하였다. 현재 연구기관에서 연구위원으로 활동하고 있으며, 대학교에서 정치학 및 경영학 강의, 국가위기관리실 정책자문위원으로 있다. 관심분야로는 국가위기관리, 전자정부 서비스, 경영 분석 및 컨설팅 등이다. 저서로는 비즈니스컨설팅 서비스의 이해와 활용(2008, 서울: 청람, 공저)이 있으며, 주요 연구로는 “공공행정 e-서비스 품질 실증연구”, “전자정부 서비스 품질 척도”, “The Effect of Relationship Quality on Citizen Satisfaction with Electronic Government Services”, “한국의 국가위기관리체계 발전에 관한 연구 등이 있다(goodpmp@naver.com).

투 고 일: 2012년 07월 14일

수 정 일: 2012년 07월 29일

게재확정일: 2012년 08월 04일

A Study on National Crisis Management System in Korea

Chae Eon Lee

The purpose of this study is to examine the factor behind the inefficacy of Korea's National Crisis Management System. In this article I've reviewed previous studies to suggest alternative perspectives, and confirmed what I have learned through actual cases. Results of the study show that the recognition of crises and a control tower are the most significant factors commonly occurring in each case. The separate management of security and disaster crisis can be attributed to inconsistent laws and regulations. Path dependence and selfishness among departments have also partially appeared; Limitations of official materials make it difficult to thoroughly verify, but one can presume that there are considerable effects. Leadership of Crises Management has only been discovered in security cases, but this can certainly be considered a vital factor, as well. Although suggested factors can be influential for some cases, not for some other cases, one can conclude that all have an effect on the National Crisis Management System.

Key words: national crisis, national crisis management, national crisis management system