

# 국가위기관리체계에 대한 메타거버넌스적 고찰

- 2010~2011년 구제역 확산사례를 중심으로 -

김무겸

우리나라는 포괄적 안보개념을 적용하여 전통적 안보위기, 재난위기, 국가핵심기반 마비 상황을 통합적으로 관리할 수 있도록 중앙집권적 국가위기관리체계를 가지고 있었다. 그러나 현 정부는 이를 전통적 안보위기 관리체계와 재난관리체계로 분리하여 분권화 이원화된 체계로 개편하였고, 그 결과 지난 5년간 발생한 국가위기급 대형 사건사고에서 국가위기관리체계의 문제점을 노정하는 결과를 초래하였다. 이 논문은 지난 2010년 11월부터 2011년 4월까지 지속되었던 구제역 재난사태에 대한 사례연구를 통하여 재난관리 거버넌스의 실패 원인이 국가위기관리체계의 메타거버넌스의 역할의 부재라는데 주목하고, 메타거버넌스의 4가지 수단(역할)을 기준으로 구제역 재난관리 거버넌스의 실패 원인을 분석하였다. 분석결과, 재난관리 거버넌스의 실패 원인을 국가위기관리체계의 메타거버넌스의 역할로 설명할 수 있었고, 국가위기관리체계는 국가위기관리 영역에 포함되는 하위 거버넌스에 대한 컨트롤타워의 역할 할 수 있도록 제도적으로 설계되어야 하고 관리할 수 있는 통합적 체계로 재설계되어야 함을 확인할 수 있었다. 본 연구는 사례분석의 범위를 재난관리로 한정함으로써 국가위기관리 영역 전반에 대한 설명에 제한이 될 수 있는 한계가 있을 수 있으나, 국가위기관리체계를 설명하는데 있어서 메타거버넌스의 관점으로 고찰하고 향후 국가위기관리체계 재정립에 함의를 제공할 수 있다는 점에서 의의를 찾고자 한다.

**주제어:** 국가위기관리체계, 재난관리체계, 구제역, 메타거버넌스

## 1. 서론

우리나라의 국가위기관리체계는 포괄적 안보개념을 적용한 우리나라만의 독특한 위기관리 시스템<sup>1)</sup>이다. 현대사회는 다양한 분야에서 국가와 국민의 안위를 위협하는 불안정 요인을 내포하고 있기 때

- 1) 포괄안보는 냉전종식 이후 안보위협이 다양해지고 국가간 상호 의존성이 심화됨에 따라 군사부문은 물론 정치, 경제, 환경 등 비군사 부문까지를 포함하는 확장된 안보개념을 의미한다. 2003년 6월 25일 NSC 위기관리센터 개소식에서 노무현 대통령의 언급을 보면 다른 나라에서 볼 수 없는 포괄안보의 개념에 의한 국가위기관리시스템 구축 의지를 엿볼 수 있다. “대통령과 정부의 주요 책임인 국가위기관리의 대상에는 ‘포괄안보’ 개념에 의해 전쟁 등 군사적 충돌뿐 아니라 대형재난재해, 국가 기능 마미 등 다양한 위기유형들이 있는데, 이에 대해 종합적이고 체계적인 예방과 관리 시스템을 구축하여 전반적인 국가위기관리 능력을 제고해야 합니다.”

문에, 국가위기관리의 개념이 군사 위주로 하는 전통적인 안보개념에서 재난·사회·사이버·경제·환경 등 비군사분야 까지를 망라하는 포괄적 안보개념으로 확대되고 있고, 이에 따라서 국가의 책무도 막중해지고 있다(국가안전보장회의, 2003).

우리나라의 국가위기관리 개념은 전통적 안보적 위기뿐만 아니라 재해재난 및 국가핵심기능의 마비로 인한 국가적 혼란 상황에 대비하기 위하여 평소 국가위기유형을 선정하고 이를 예방, 대비, 대응, 복구할 수 있도록 관리하는 것이다. 따라서, 국가위기관리체계는 대북 및 국제 군사 및 외교 위기를 담당하는 체계인 국가안보회의(NSC: National Security Council)와 테러대책회의, 재해재난 위기 및 국가핵심기반 보호를 위한 중앙안전관리위원회(중앙재난안전대책회의) 등과 이들 부문별 위협 및 안전관리체계를 통합적으로 조정·통제하는 청와대의 국가위기관리기구로 설계되어 있다.

그러나, 2008년 MB 정부는 국가안보회의의 사무처 및 위기관리센터 등 국가위기관리 전담기구를 전통적 안보분야를 제외한 재해재난, 국가핵심기반분야에 대한 위기관리의 책임을 국가위기관리체계의 하위체계인 중앙안전관리위원회(중앙재난안전대책회의)의 실무부처인 행안부<sup>2)</sup>로 분권화하는 조치를 취하였다. 이후, 2008년 금강산 관광객(김왕자) 피격 사망사건, 2009~2010년 천안함/연평도 피격사건 대응과정에서 국가위기관리<sup>3)</sup>에 대한 문제점에 노정되면서 국가위기관리체계를 복원 또는 강화하는 조치를 취하였으나, 2010년 구제역 확산사태, 2011년 대규모 정전사태 발생시에도 국가위기관리 역량에 대한 문제점이 여전히 지적되고 있고, ‘컨트롤타워가 없다’<sup>4)</sup>는 평가를 받아오고 있다.

본 연구에서 사례로 선택한 2010~2011년 구제역 확산사태는 국가위기관리 하위체계인 재난관리체계의 실패를 보여주고 있다. 정부의 구제역 재난관리체계는 예방 및 초동대응, 백신정책, 매몰지 선정과 관련한 대처과정에서 안이한 위기의식, 절차 미준수, 부처간 조정·통제가 되지 않은 정책 결정 및 집행 등 총체적인 문제점을 보여주었고, 이로 말미암아 350만 마리에 달하는 가축이 살처분되었고, 사회적 비용을 포함한 총 피해액은 약 4조원<sup>5)</sup>으로 추산되는 대형 국가위기로 확산되고 말았다.

구제역과 같은 재난위기는 불확실성, 복잡성, 취약성의 본질적인 특성을 가지기 때문에 이에 대한 관리체계도 일방향적인 계층제적 거버넌스와 재난대응에 참여하는 다양한 이해관계자들의 연결된 협력적 네트워크 거버넌스의 복잡한 형태를 띠고 있다. 따라서 국가위기관리 전담기구는 이들 하위 거버넌스에 대한 조건, 협력구조, 규칙과 지침의 틀을 설계하고 이들 거버넌스의 노력을 상호 조정하고 통제하는 역할이 필요되어 진다.

따라서 본 연구는 이와 같은 국가위기관리 역량에 대한 문제점, 즉 국가위기관리 하위 거버넌스(재

2) 재난및안전관리기본법에 의하면 국무총리가 중앙안전관리위원회의 장으로 행안부 장관이 중앙재난안전대책본부장의 역할을 한다.

3) 국가위기관리체계는 대통령을 중심으로 하는 국가위기관리실과 위기관리 주관·유관·실무·협조기관의 거버넌스를 의미하는 협의의 개념으로 사용하여, 그 하위체계는 고유의 명칭, 즉 재난관리체계, 안보위기관리체계, 테러대응체계 등을 사용한다.

4) 국가위기급 대형사건사고시마다 전 언론매체(연합뉴스, 동아, 중앙, 조선, 한겨레 등)를 통하여 컨트롤타워 부재의 문제를 지적하고 있다.

5) 각종 보고서 마다 총 피해 추정액이 상이하여 여기에서는 양병우(2011)의 추정액을 인용하였다.

난 및 안전관리 거버넌스)의 실패는 국가위기관리 메타거버넌스의 기능이 작동되지 못했기 때문이라는 것에 주목하면서, “왜 2010~2011년 구제역 사태시 정부의 대응이 적절치 못하였는가?”, “왜 이미 구축되어 있는 재난위기관리 체계(거버넌스)가 적절히 작동하지 못하였는가?”, “이 원인이 거버넌스적 관점에서 우리에게 주는 함의가 무엇이고, 메타거버넌스의 역할을 해야하는 국가위기관리체계와 어떻게 연결되는가?”라는 질문을 가지고 접근하고자 한다.

이러한 맥락에서 본 연구는 국가위기관리의 개념을 재조명해 보고 구제역 사태를 통하여 국가위기관리체계를 메타거버넌스 관점에서 분석함으로써, 향후 국가위기관리체계 구축에 대한 방향을 재정립 하는데 시사점을 제시하기 위한 목적이 있다.

본 연구는 2010년~2011년 발생하였던 구제역 대응 실패에 대한 사례연구방법을 사용하였다. 본 연구는 사례연구를 통하여 구제역 확산에 대한 정부의 대응실패가 가축질병 재난관리 거버넌스에 대한 국가위기관리체계의 메타거버넌스적 역할 부재와 직접적인 연관관계가 있다는 것을 설명하고자 한다. 왜냐하면 국가위기관리체계는 그 하위체계인 재난관리 거버넌스의 의사결정 및 협조체계에 대한 규칙과 활동 방향에 대한 기준을 제공하고 체계적인 재난관리 활동이 보장되도록 조정, 통제하는 역할을 해야 하기 때문이다.

따라서, 본 연구는 국가위기관리체계와 그 하위체계의 관계를 설명함에 있어 거버넌스와 메타거버넌스적 관점을 적용하는 것에 대한 유용성을 찾는데 의의가 있다고 할 수 있다.

연구의 시간적 범위는 구제역이 최초 발생한 2010년 11월 중순부터 구제역이 어느 정도 진정된 시기인 2011년 3월 말까지로 하였고, 이를 다시 발병 전 단계, 발병 확인단계, 확산단계 및 방역단계로 구분하였고 이 과정에서 나타난 실패현상을 분석하였다.

연구방법으로 구제역과 관련해서는 문헌연구를 위주로 하였고, 국가위기관리체계에 관련해서는 연구자의 국가위기관리체계 구축 참여 경험과 전임 국가안보회의 사무차장의 인터뷰 자료를 활용하였다. 관련문헌은 구제역 중앙재난안전대책회의 운영백서, 선행연구자료, 국회상임위 회의록, 언론보도, 국가안보회의 안보정책구상, 재난 및 안전관리기본법 등을 활용하였다.

제2장에서는 국가위기관리의 개념과 체계, 메타거버넌스에 관한 이론적 논의 및 선행연구들을 검토하여 연구의 분석틀을 도출하였다. 제3장은 제2장에서 도출된 분석의 요소를 중심으로 2010~2011년 기간에 발생한 구제역 사태를 분석하였고, 제4장 결론에서는 사례분석을 통한 국가위기관리체계에 대한 이론적, 정책적 함의를 도출하고 연구의 한계를 제시하였다.

## II. 이론적 논의

### 1. 국가위기관리의 개념

## 1) 위기

위기에 대한 정의는 매우 다양하고 실제로 다양한 개념들이 혼용되고 있는데, 위기는 개인, 집단, 공동체 또는 사회 전체에 영향을 주는, 어떤 사건 과정에서의 결정적인 시기 또는 상황, 전환점, 불안정한 상황, 갑작스런 변화, 저항의 긴장상태 라고 정의할 수 있다(조영갑, 2006).

위기라는 용어가 일상생활 속에서 보편적으로 사용하게 된 것은 1962년 쿠바미사일 위기 이후 국제정치학 차원에서 주로 사용6)되어 왔기 때문에 위기에 대한 정의도 국제정치 분야에 한정되었으나, 오늘날 국제정치 뿐 아니라 국내 정치, 군사, 경제, 사회, 문화 등 모든 분야에서 폭넓게 사용되고 있는 현대사회의 추세를 반영한다면 위기에 대한 정의도 다양하고 광범위하게 정의될 필요가 있다. 실제로 위기라는 단어는 태풍·폭설·홍수 등 자연재해, 폭발·대형사고·붕괴 등 인적재난, 테러·외교·군사적 위기, 정책실패, 국가핵심기반의 마비, 질병의 확산, 의사소통의 부재로 인한 심리적 갈등 등 위험·불안전·불안정 상황과 연계되어 있다. 통상 이러한 위험·불안전·불안정 상황을 부를 때 위기의 근원 또는 위기의 대상을 지칭하여 재난위기, 경제위기, 사회공동체의 위기, 개인의 위기, 집단의 위기, 지도자의 위기 등으로 위기의 용어를 사용하고 있다.

Robibson(1972)은 위기를 정의함에 있어 위기의 근원(의사결정권자의 입장에서 볼 때)이 내부에서 온 것이냐 또는 외부에서 온 것이냐, 대책을 위한 의사결정의 가용시간이 짧은가 또는 충분한가, 정책결정권자들이 현안문제에 대하여 느끼는 상대적 가치의 중요성이 낮은가 혹은 높은가 등 3가지 요소를 고려해야 한다고 언급하고 있다. 특히 이종열 외(2004)는 위기란 한 행위자가 자신이 위협을 받아 위험한 상황에 처했음을 인식하고 즉각적인 대응책을 강구해야 할 필요성을 느끼는 상황을 말한다. 즉 위기는 당면한 상황에 대한 행위자의 ‘주관적인 인식과 판단’이 개입된 것이라는 점에서 객관적인 상황을 지칭하는 위험과 구별되어야 한다. 이와 같이 위기는 위기의 근원, 의사결정 가용시간, 행위자의 인식(가치) 및 소속 집단의 특징 등의 요소로 특징지어 질 수 있다.

따라서, 본 연구에서는 위기를 정의하고 용어를 사용함에 있어 이종열의 ‘주관적인 인식과 판단’ 요소와 로빈슨의 ‘상대적 가치의 중요성 정도’가 핵심적으로 고려되어야 한다는 관점을 가진다. 그 이유는 동일한 위험·불안전·불안정 상황이라도 행위자의 ‘주관적인 인식과 판단’과 ‘상황의 상대적 중요도의 정도’에 따라 위기에 대한 인식을 달리할 수 있기 때문이다.

## 2) 국가위기관리

국가위기는 국가의 안위 및 국민 생명과 재산에 심대한 영향을 끼치는 상황으로서 국가지도자의 인식과 판단에 따라 다르게 정의될 수 있다(이종열 외, 2004). 대통령훈령제124호(2004.7.12) 「국가위기관

6) 국제정치학에서는 국가적 위기상황을 평화와 전쟁의 전환점으로 인식하고 국가간 상충된 이해관계가 표출되어 갈등이 고조된 전쟁발발 직전의 급박한 상황을 의미하는 용어로 흔히 사용되었다(김진향, 2010).

리기본지침」 7)에서는 국가위기를 ‘국가 주권 또는 국가를 구성하는 정치·경제·사회·문화 체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태’로 규정하고, ‘국가 위기관리의 대상을 전통적 안보, 재난 및 국가핵심기반 분야로 명시하고 있다. 이렇듯 국가 지도자의 인식과 판단에 따라 국가위기의 기준과 대상이 차이가 있을 수 있기 때문에 국가위기의 기준과 대상, 이에 따른 국가위기 유형에 대한 지속적인 검토와 평가가 이루어져야 한다.

또한, 대통령훈령 제124호(2004.7.12)는 국가위기관리의 정의를 국가가 ‘국가위기를 효과적으로 관리(예방, 대비, 대응, 복구)하기 위하여 국가의 자원을 기획·조직·집행·조정·통제 하는 제반 활동’으로 규정하고 있다. 이러한 맥락에서 보면, 국가위기관리에 있어 국가의 역할은 Jessop(1995)이 주장하는 거버넌스 체제 하에서 국가의 역할과 맥을 같이 하고 있다. Jessop(1995)은 거버넌스 하에서 국가의 역할을 ‘지도(Guidance)’로 보고 있으며, 이는 기존의 정부 역할보다 광범위하고 포괄적인 메타거버넌스(meta-governance)의 역할을 의미한다고 볼 수 있다.

## 2. 국가위기관리체계

국가위기관리의 영역은 크게 전통적 안보분야, 재난분야, 국가핵심기반 보호분야로 나누어 볼 수 있다. 전통적 안보분야는 북한의 대남도발을 포함하여 서해 NLL우발사태, 대통령권한공백, 재외국민 보호, 테러, 비군사적 해상 분쟁 등 13개 위기유형이 해당되고 재난은 풍수해, 지진, 산불 등 자연재난, 고속철도 대형사고, 화학유해물질 유출사고, 가축질병 등 인위재난의 11개 위기유형이 해당된다. 또한, 국가핵심기반 보호분야는 사이버 안전, 전력, 육상화물수송 등 9개의 위기유형을 포함한다.

<표 1> 국가위기 유형의 분류<sup>8)</sup>

구분	위기 유형
전통적 안보 (13)	서해 NLL 우발사태, 대통령 권한공백, 재외국민 보호, 테러, 비군사적 해상분쟁 등
재난 (11)	풍수해, 지진, 산불, 고속철도 대형사고, 다중밀집지역 대형사고, 대규모 환경오염, 화학유해물질 유출사고, 지하철 대형 화재사고, 공동구 화재사고, 전염병, 가축질병
국가핵심기반 보호 (9)	에너지, 식용수, 의료보건, 정보통신, 사이버, 금융, 수송, 원자력, 주요 산업단지, 정부 중요시설

그럼 어떠한 위기 요인을 국가위기의 범주에서 관리해야 하느냐의 문제가 남게 된다. 국가위기 유형은 국가의 안위 및 국민의 생명과 재산에 심대한 영향을 끼치는 것으로서, 상황에 대처할 수 있는

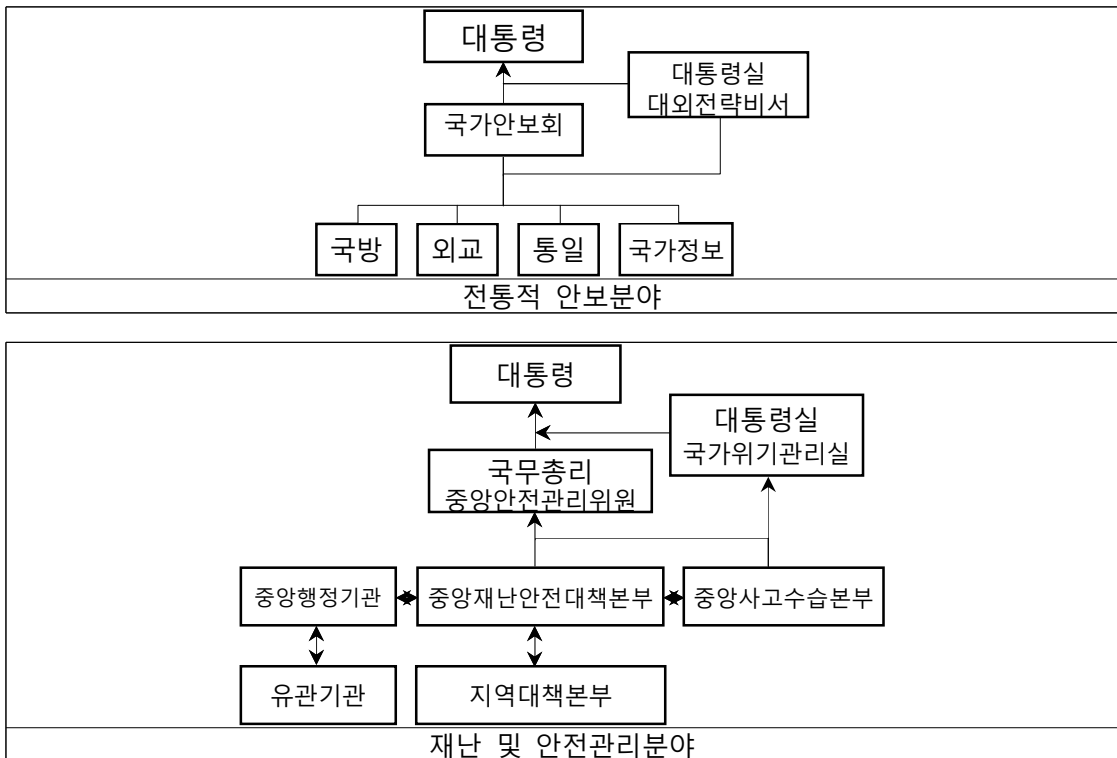
7) 대통령훈령 제124호는 우리나라 최초의 ‘국가위기관리 기본지침’으로서, 국가위기관리의 정의 및 분류, 국가위기관리활동단계, 국가위기관리체계 및 국가위기관리 기본방향, 교육·연습·훈련, 평가 및 조사에 관한 내용을 담고 있다.

8) 안철현(2010)의 「국가위기관리 체계의 구축 및 운영」에 수록된 대통령훈령 제124호 국가위기관리지침(2003.7.)의 내용을 재구성 발췌, 정리하였다.

시간적 여유가 없이 돌발적으로 위기가 발생할 수 있기 때문에 사전에 대비하지 않으면 적절한 대응이 곤란하다고 판단되는 것을 국가지도자가 선정하게 된다. 이와 같이 국가위기를 정의하고 유형을 분류하며 이들 유형에 대한 기존의 관리체계(거버넌스)와 연결하기 위한 제도 및 관리의 조건, 기준과 규칙, 지침 등을 제시하고 운영하는 시스템을 국가위기관리체계라고 할 수 있다<sup>9)</sup>.

국가위기관리체계는 협의의 국가위기관리체계와 광의의 국가위기관리체계로 구분할 수 있다. 협의의 국가위기관리체계는 국가위기에 대한 최고 의사결정권자인 대통령을 중심으로 하는 상위체계를 의미하고, 광의의 국가위기관리체계는 협의의 국가위기관리체계와 하위체계인 안보위기관리체계, 테러대응체계, 재난 및 안전관리체계 등을 모두 포함하는 개념으로 정의할 수 있다. 본 연구에서는 협의의 국가위기관리체계를 국가위기관리체계의 의미로 사용하고, 하위체계는 각각의 명칭을 사용하였다.

<그림 1>은 안보 및 재난안전분야 위기관리체계도이다. <그림1>과 같이 전통적 안보분야의 의사결정기구인 국가안전보장회의<sup>10)</sup>이며 재난안전분야(국가핵심기반분야 포함)의 의사결정기구인 중앙안전관리위원회(중앙재난안전대책본부<sup>11)</sup>)이다. 실질적인 위기관리활동은 위기유형별 주관부처를 중심으로 이루어진다.



<그림 1> 2008년 이후 위기관리체계도

9) 2003년 국가위기관리체계 구축 작업에 참여하였던 연구자의 경험을 수록한 내용이다.

10) 법률 제10322호, 국가안전보장회의법, 2010.5.25

11) 법률 제11346호, 재난및안전관리기본법, 2012.2.22

여기에서 주목해야 할 것은 국가위기관리체계, 즉 국가위기관리실이 전통적 안보위기 관리체계와 재난 및 안전관리체계에 대하여 어떠한 역할을 하고 있는가이다.

2003~2007년에는 청와대에 국가안전보장회의 사무처 내에 국가위기관리를 전담하는 ‘위기관리센터’를 두고 다음과 같은 업무를 담당하였다. 첫째로 위기영역별 전담조직 및 의사결정체계의 지속적인 정비와 유관기관간 유기적인 협조체계를 유지함으로써 위기관리 기본 역량을 강화하고, 둘째로 국가위기관리 활동의 방향과 기준을 제시하는 각종 규범을 정비하여 체계적인 위기관리 활동을 보장하며, 셋째로 정부 각 부처의 위기관리 업무에 대한 미비점을 지속적으로 발굴하고 개선하여 부처별 위기관리 업무능력을 향상시켰다. 또한, 넷째로 새로운 위협요인에 대한 효율적인 대응체계를 구축하여 국가위기관리의 공백을 방지하는 역할을 수행하였다(NSC, 2004). 따라서, 당시 위기관리센터는 국가위기관리 하위체계인 국방·외교·통일 등 안보위기관리체계와 재난관리체계, 국가핵심기반 보호체계에 대한 메타거버넌스적 역할을 하였다고 볼 수 있다.

2008년 이후에는 국가안보회의의 사무처 및 위기관리센터를 폐지하고 ‘위기정보상황팀’으로 기능을 축소하여 사실상 국가위기관리의 기능이 없는 상황관리 기능만이 존치되었다. 그러나 정부 출범 이후 국가위기급 대형 사건사고가 발생함에 따라 과거의 국가위기관리체계의 모습으로 복원, 강화되는 모양새를 취하였다. 금강산 관광객 피살사건(‘08.7) 이후 위기상황관리 미흡에 대한 보완책으로 외교안보수석이 겸임하는 ‘국가위기상황센터’로 그 기능을 보장하였고, 천안함 사건(2010.4월) 이후에는 안보특보를 신설하고 비서관급이 지휘하는 ‘국가위기관리센터’로 격상하였으며, 연평포 포격 도발사태(2010.12.21) 이후에는 ‘국가위기관리실’로 조직을 강화하였다.<sup>12)</sup>

그러나, 국가위기관리실의 업무영역을 북한으로 인한 군사위기를 종합 분석평가하고 정부의 국가위기관리 기능을 활성화함으로써 안정된 국정운영을 보좌하는 것으로 그 역할을 설정하고 있다<sup>13)</sup>. 즉, 국가위기관리실은 대북군사위기 상황 분석평가와 위기상황관리로 그 역할을 한정시키고 실질적인 위기관리업무는 하위체계로 위임하는 형태를 취하고 있다. 안보위기관리분야의 경우, 외교안보수석실은 평소 외교·국방·통일 정책을 담당하다가 위기가 발생하면 국가위기관리실이 상황을 관리하는 형태를 취하고 있다. 이러한 다원적, 분권적 이원화 체계는 위기관리의 효율화가 아니라 위기관리의 혼선을 부를 가능성을 농후하게 내포하고 있다고 할 수 있다<sup>14)</sup>. 또한, 재난분야의 경우 국가위기관리실은 대통령 보좌(상황보고)업무<sup>15)</sup>만을 담당하고 행정안전부<sup>16)</sup>가 담당케 하였다. 또한, 실무적인 위기관리 기획·계획·시행의 주도는 각 부처의 장이 담당<sup>17)</sup>하도록 함으로써 중앙안전대책위원회가 구성되는 시기인 위기수준 심각단계가 되기 이전에는 실질적인 국가위기관리를 위한 총괄 조정·통제부서가 없다고

12) 2010년 12월 21일 연합뉴스, 경향신문, 한겨레 등 언론보도 내용 종합, 발췌한 내용이다.

13) 국가위기관리실 브리핑 자료

14) 2011년 2월 23일 한겨레 “위기관리 혼선 더할 통제기능 이원화”

15) 2011년 8월 4일 이투데이, ‘국가위기관리 컨트롤타워가 없다’ 보도 내용

16) 2010년 4월 8일 시사 In “MB 정부가 자초한 허둥지둥 위기관리” 재난및안전관리기본법에 의하면 국무총리가

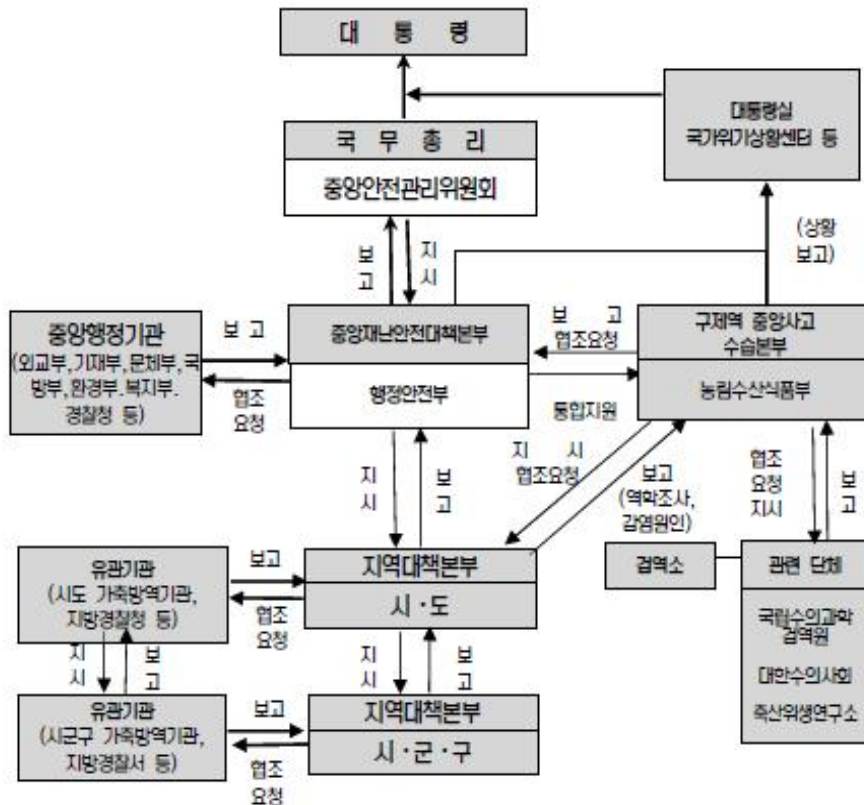
중앙안전관리위원회의 장으로 행안부 장관이 중앙재난안전대책본부장의 역할을 한다.

17) 국가위기관리실 행정관 인터뷰(2011.5월) 및 입수 자료를 기초로 작성하였다.

할 수 있다.

가축질병 위기관리체계의 경우, 대통령을 중심으로 하는 국가위기관리체계(국가위기관리실; 당시 국가위기상황센터)와 국무총리를 중심으로 하는 재난안전관리체계로 구분할 수 있다. 당시 「국가위기상황센터」는 <그림 2>에서 보는 바와 같이 국가위기상황을 모니터를 하지만 대통령을 보좌하는 참모 기능으로 그 역할이 한정되어 있다. 「중앙안전관리위원회(국무총리)」는 안전관리에 관한 중요 정책을 심의하고 총괄 조정 기능을 하나 실질적인 위기관리(예방-대비-대응)의 기능을 하지는 않는다. 위기단계가 관심에서 경계까지는 농식품부가 가축질병방역대책본부를 통해 주무부서로 활동하지만, 위기수준이 심각단계로 격상되면 중앙재난안전대책본부가 구성된다.

중앙재난안전대책본부는 행정안전부 장관이 본부장으로 구제역 확산 및 차단대책을 총괄 조정하는데, 범정부 차원의 합동지원대책을 마련하고 부처간, 지역간 협조사항을 협의 처리한다. 농식품부는 중앙수습본부로 전환되면서 가축방역을 총괄하며 지역재난안전대책본부와 협조 하에 방역활동을 실시한다. 관련부처 및 유관기관들은 방역대책 전반에 걸쳐 협조 및 지원활동을 전개한다. 시도·시군구의 가축질병방역대책본부도 재난안전대책본부로 전환하게 된다.



<그림 2> 구제역 재난관리체계도

※ 자료: 구제역 중앙재난안전대책본부 운영백서.

### 3. 메타거버넌스

국가위기관리는 행정학적으로 전통행정이론, 신공공관리론, 공공거버넌스론적 관점으로 접근할 수 있다. 그러나 전통행정이론의 계층적 관료제나 신공공관리론의 기업관리방식을 적용한 분권화, 수평적 조직형태는 공공거버넌스론에서의 수직적, 수평적 네트워크 관점에서 이해될 수 있다<sup>18)</sup>. Petersen(2010)도 Williamson(1996), Kooiman(2003), Tenbensen(2005)을 인용하여 3가지 유형의 거버넌스 형태 즉, 첫째는 관료제 형태, 둘째는 공급과 수요의 시장(권력과 자원의 할당) 형태, 셋째는 다양한 공공 및 민간 이해당사자들이 참여하는 네트워크 거버넌스 형태를 제시하고 있기 때문에 본 연구에서는 거버넌스의 시각으로 국가위기관리체계를 조명하고자 한다.

거버넌스라는 용어는 여러가지 의미와 다양한 이론적 뿌리를 두고 있는데(Jessop 1995), 개념 정의의 수준에 따라 협의의 정의와 광의의 정의로 구분할 수 있다. 전자가 국가와 시장기제와는 분명히 대별되는 시민사회영역 내에 존재하는 자발적이고 자율적이며 자기조직적인 조정양식을 의미한다면, 후자는 국가와 시장, 시민사회가 과거와는 다른 새로운 형태의 상호작용과 협력체계를 구성하면서 등장한 조정양식을 의미한다고 볼 수 있다. Kooiman(1993:2-3)은 거버넌스를 사회·정치·행정 행위자들이 특정 목적 달성을 위하여 조정·통제·관리 등의 통치활동을 유발하는 패턴으로 정의하고 있다. 따라서 거버넌스는 다양한 사회적 행위자와 그들의 가치·의견을 수용하고 창의적으로 새로운 관계와 조직을 구성하여 사회변화에 적응하고 자기구조의 통합성을 유지하는 규범을 지니는 소프트한 통치구조라고 할 수 있다(이경호, 2006).

문제는 거버넌스적 조종기제가 나타난다고 해서 각 구성 단위들간 상호협력, 권력 조정, 분쟁해결, 효율적 작동 등의 문제가 자동적으로 해결되지 않는다는 점이다. 각 구성단위들 간의 권력현상은 여전히 나타나며 갈등과 경쟁관계도 지속되고 상호 협력이 어려워져 거버넌스의 효율성과 네트워크적 연결이 저해되는 현상이 자주 일어나게 된다 (통일연구원, 2006). 이러한 거버넌스의 실패에 대응하기 위해서는 거버넌스의 거버넌스(governance of governance)인 메타거버넌스의 역할이 강조되고 있다 (Jessop, 1995).

메타거버넌스는 다양한 자율적 기관들이 자치적 과정상의 협력 또는 영향력 행사를 통해 거버넌스를 해나가는 간접적 형태의 거버넌스로서(Koch & Buser, 2006:548), 네트워크를 조정하기 위한 다양한 수단들을 의미하는 포괄적 개념이다. 이는 공공-민간 파트너십 네트워크를 위한 조정력을 가진 틀과 환경이라고 광의적으로 정의할 수 있고 거버넌스에 대한 조건, 구조, 규칙과 지침의 틀, 즉 일반적인 정책과 규정 조건을 설정하고 활용하는 포괄적인 사회제도를 의미한다고 할 수 있다(Sorensen, 2006). 또한 메타거버넌스는 협조과정에서 나타날 수 있는 복잡성(complexity), 다원성(plurality) 그리고 얽혀 있는 계층들을 관리하는 것을 포함하고, 메타거버넌스에 참여하는 사람들의 관점으로부터 최선의 결과를 성취하기 위한 시장, 계층, 네트워크 거버넌스의 특징을 포함한다(Jessop, 1995).

18) 정지범(2009) '국가중립위기관리'의 제3부 김근세의 '위기관리를 위한 행정학적 접근'에서 요약, 발췌하였다.

거버넌스 체제 하에서 국가의 역할과 관련하여 국가의 역할은 ‘지도(Guidance)’이며, 이는 기존의 정부 역할보다 광범위하고 포괄적인 메타거버넌스(meta-governance)의 역할을 수행하고(Jessop, 1995), 국가는 메타거버넌스라는 수단을 통해 거버넌스를 통제하는 것으로 목표를 성취한다(Baker & Stoker, 2009).

Haiko van der Voort(연도미상)는 메타거버넌스의 역할을 2가지 형태 즉, ‘설계행위로서 메타거버넌스’와 ‘관리행위로서 메타거버넌스’로 구분하였다. ‘설계행위로서 메타거버넌스’는 특정 이슈에 대한 행위자간 상호작용에 대한 과정설계(process architecture 또는 process design)라고 말할 수 있다(De Bruijn c.s., 2002, Klijn and Edelenbos, 2007). 이 경우 거버넌스는 이슈와 그들 사이의 상호작용에 개입된 행위자들로 구성되고, 메타거버넌스는 제도적 설계와 거버넌스 과정과 관련이 있다는 것을 의미한다. ‘관리행위로서 메타거버넌스’는 거버넌스 안에서의 관리 노력을 의미한다. 메타-수준(meta-level)에서는 오직 하나의 행위자만이 존재하는 것이 아니고, 다양한 사회적 행위자들이 최종 목표 달성을 위하여 ‘게임의 기본법칙(basic rules of the game)을 설정할 수 있기 때문에, 메타거버넌스는 사회적 상호작용을 조정할 수 있는 능력이 있다(Kelly, 2006)고 할 수 있다.

Sorensen(2006:101)도 메타거버넌스의 네트워크 관리를 위한 4가지 틀을 제공하고 있는데, 설계적 개념인 프레이밍(framing)과 스토리텔링(storytelling), 관리적 차원의 지원과 촉진, 참여를 들고 있다. Petersen(2010)은 그의 논문 ‘emerging meta-governance as a regulation framework for public-private partnerships’에서 EU를 27개 EU 회원국에 대한 메타거버넌스로 규정하였고, 이때 메타거버넌스는 국가적, 지역별, 사업별 공공-민간 협력체(PPP; Public Private Partnership)를 지도하고 조정하고 통제하는 것으로 규정하고 있어 관리적 측면을 강조하고 있다. 또한, Jacob Torfing(2011)은 그의 연구소 발표자료 ‘Collaborative Innovation in the Public Sector and the Role of Metagovernance’에서 메타거버넌스의 역할을 제도적 설계(Institutional design), 프레이밍(framing), 소통 및 촉진(facilitation), 참여로 제시하고 있다.

이상의 논의를 종합하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 메타거버넌스의 역할

구 분	간접 행위		직접 행위	
	설계로서의 메타거버넌스		관리로서 메타거버넌스	
Haiko van der Voort	제도적 설계	과정설계	조정	·
Sorensen	프레이밍	스토리텔링	지원과 촉진 (Support & facilitation)	참여
Petersen	·	·	지도, 조정, 통제	·
Jacob Torfing	제도적 설계	프레이밍	소통 및 촉진	참여
Jessop	제도적 설계	규범 규칙, 습관 설계, 정책형성	대화조직, 분쟁해결	·
종합	제도적 설계	과정설계	과정관리	참여

결론적으로, 메타거버넌스는 거버넌스의 특성 및 요소인 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성, 참여, 법치, 투명성, 대응성, 합의지향, 평등, 책임성 등을 강화하기 위한 거버넌스의 사회적 상호작용에 대한 조건, 구조, 규칙과 지침의 설계, 조정, 통제, 관리(소통, 촉진, 참여) 하는 것이라고 종합할 수 있고, 여기에서 국가는 메타거버너(meta-governor)로서 결정적인 역할을 한다고 할 수 있다.

### 3. 선행연구

최근 국가위기관리 분야에서 거버넌스적 접근을 통한 연구의 대부분은 재난관리를 위한 로컬 거버넌스 또는 협력적 거버넌스를 대상으로 하고 있으며 (양기근, 2006; 이은애, 2006; 강영훈, 2008; 채진·우성천, 2009; 조남홍·채원호, 2008), 국가위기관리체계에 대한 거버넌스, 특히 메타거버넌스에 대한 연구는 극히 찾아보기 힘들다. 따라서 본 연구를 위해서 재난관리에 대한 로컬 및 협력적 거버넌스 연구 경향을 살펴보고, 구제역 재난관리의 실패 원인을 중심으로 선행연구를 실시하였다.

양기근(2006)은 지방정부와 중앙정부간 재난관리 협력 거버넌스의 구축 필요성을 제기하였고, 이은애(2006)는 한국과 일본 사례를 중심으로 재난관리에 있어 시민단체(자원봉사자)의 참여를 위한 로컬 거버넌스의 유용성을 연구하였다. 강영훈(2008)은 태풍 ‘나리’로 본 민간부분의 위기관리 관련 조직 유형 분석을 통하여 재난관리를 위한 로컬 위기관리 거버넌스 구축방안을 제시하였으며, 조남홍·채원호(2008)는 부천시 사례를 중심으로 지방정부 재난관리 거버넌스 구축 방안을 연구하였다.

본 연구에서 사례연구 대상으로 삼고 있는 구제역의 경우, 한승주·정주용(2011)은 구제역 재난사례를 중심으로 위기관리시스템의 조직화된 무질서의 원인에 대하여 분석하였고, 채진(2012)은 구제역 방역활동을 중심으로 다조직의 재난관리 협력체계를 분석하였다. 양기근(2011)은 구제역 재난관리를 중심으로 중앙재난안전대책본부의 역할과 구성시기의 문제점과 개선방향을 제시하였으며, 하동현(2011)은 구제역 사례분석을 통하여 지방자치단체와 중앙정부간 협력적 거버넌스 구축방안을 제시하였다.

이와 같이 선행연구들은 지방정부나 민간부문을 중심으로 하는 재난관리 로컬 거버넌스나 중앙정부 또는 지방정부와의 협력적 거버넌스 중심으로 연구되었고, 중앙정부의 재난관리체계를 대상으로 하고 있어, 국가위기에 대한 최고 의사결정권자인 대통령(위기관리실)과 재난관리체계에 포함되는 중앙정부로부터 지방정부, 민간부문을 포함하는 국가위기관리체계를 거버넌스의 관점으로 설명하려는 연구는 찾아보기 어려운 실정이다.

따라서, 이러한 문제 인식하에서 본 연구는 국가위기관리체계에 대한 메타거버넌스적 논의를 통해 국가위기관리체계의 성격을 규명하고 특히 구제역 재난사례 분석을 통하여 바람직한 국가위기관리체계의 재정립 방향을 고찰한다.

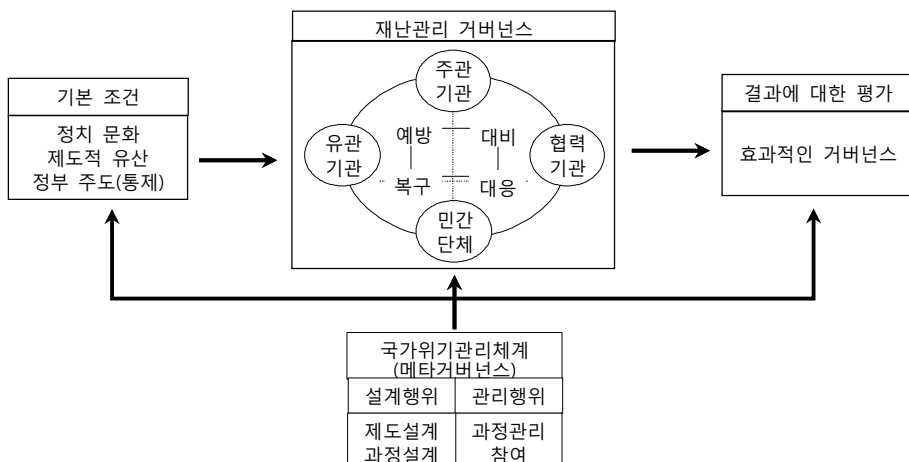
### 4. 분석의 틀

앞선 논의를 통하여 메타거버넌스에 대해 살펴본 바와 같이, 메타거버넌스는 다양한 자율적 기관들이 자치적 과정에서 협력 또는 영향력 행사를 통해 거버넌스를 해나가는 간접적 형태의 거버넌스를 의미하고, 네트워크를 조정하기 위한 다양한 수단들을 의미하는 포괄적 개념으로 볼 수 있다. 이를 구제역 재난사례에 비추어 보면 국가위기관리체계의 메타거버넌스는 재난관리 협력적 거버넌스를 강화하는 하나의 방식으로서, 가축질병 재난관리 네트워크에 대한 조정력을 가진 틀과 환경, 즉 조건, 구조, 규칙과 지침의 틀(framework)에 대한 일반적인 정책과 규정 조건을 설정하고 활용하는 포괄적인 사회제도를 의미한다고 할 수 있다.

이러한 관점에서 본 연구는 국가위기관리체계와 메타거버넌스에 대한 이론적 논의를 근거하여 연구모형을 <그림 3>과 같이 설정하였다. 이론적 논의에서는 국가위기에 대한 최고 의사결정권자인 대통령을 중심으로 하는 국가위기관리체계가 기존의 재난관리체계, 즉 재난관리 거버넌스에 대한 메타거버넌스의 역할을 한다고 하였다. 따라서, 가축질병 재난관리 체계 및 과정에 대하여 국가위기관리체계가 가지는 메타거버넌스적 역할을 분석의 기준으로 설정하고 분석의 틀을 구성하였다.

앞서 이론적 논의에서 다루어졌듯이, 메타거버넌스의 역할 식별은 Haiko van der Voort(연도미상), Sorensen(2006), Petersen(2010), Jacob Torfing(2011), Jessop(1995)의 요소를 기준으로 하였는데, Haiko van der Voort(연도미상)의 요소인 설계행위와 관리행위를 메타거버넌스 역할의 대분류로 정하였고, 나머지 학자들의 요소를 종합 정리하여 세부요소로 정하였다.

본 연구는 구제역 재난관리 거버넌스의 실패요인이 재난관리 메타거버넌스인 국가위기관리체계의 설계행위 및 관리행위로써의 역할과 직접적인 연관이 있다는 것으로 분석하려는 목적을 가지고 있다. 연구목적 달성을 위하여 설계행위의 요소를 제도설계와 과정설계로 하였고 관리행위의 요소를 과정관리와 참여로 설정하였다.



<그림 3> 국가위기관리체계를 메타거버넌스로 분석하기 위한 틀

※ 자료: Jacob Torfing(2011)의 ‘Collaborative Innovation in the Public Sector and the Role of Metagovernance’ 브리핑 자료를 재구성.

제도설계는 재난관리 거버넌스 행위자간 국가위기관리체계와 재난관리 거버넌스와의 상호작용을 위한 법적, 조직적, 규범적 설계를 의미한다. 과정설계는 재난관리 행위자간 상호작용의 과정과 절차, 조직 또는 조직간 역할과 기능을 부여하는 것이라 할 수 있는데, 국가위기관리시스템에서는 위기관리 매뉴얼, 표준운영절차(SOP)를 통하여 이러한 과정이 이루어진다. 과정관리는 재난관리 거버넌스 내에서의 관리노력을 의미한다. 메타수준(meta-level)에서는 재난관리 거버넌스를 구성하고 있는 다양한 사회적 행위자들이 최종 목표 달성을 위하여 '게임의 기본법칙(basic rules of the game)'을 설정할 수 있다. 따라서, 국가위기관리체계는 재난관리 거버넌스에 대한 지도, 조정·통제, 소통 촉진 등의 수단을 통하여 사회적 상호작용을 관리할 수 있는 능력이 이에 해당한다고 볼 수 있다. 참여는 국가위기관리체계의 요소들이 재난관리 행위자들의 상호작용에 직접 참여하는 것을 의미한다.

본 연구는 2010~2011년 발생하였던 구제역 재난사태에 대한 사례연구방법을 사용하였다. 분석방법으로는 구제역 확산사태에 대한 대응 실패요인들을 국가위기관리체계의 메타거버넌스적 요소를 기준으로 사례분석하였으며, 이를 통하여 구제역 대응 실패의 요인이 국가위기관리체계의 메타거버넌스적 역할과 직접적으로 관계가 있다는 것을 확인하는 방법을 취하였다.

연구의 범위는 구제역이 최초 발생한 2010년 11월 중순부터 구제역이 어느 정도 진정된 시기인 2011년 3월 말까지로 하였고, 이를 다시 발병 전 단계, 발병 확인단계, 확산단계 및 방역단계로 구분하였고 이 과정에서 나타난 실패현상을 분석하였다.

연구를 위한 자료수집은 구제역과 관련해서는 문헌연구를 위주로 하였고, 국가위기관리체계에 관련해서는 연구자의 국가위기관리체계 구축 참여 경험과 전임 국가안보회의 사무차장의 인터뷰 자료를 활용하였다. 관련문헌은 구제역 중앙재난안전대책회의 운영백서, 선행연구자료, 국회상임위 회의록, 언론보도, 국가안보회의 안보정책구상, 재난 및 안전관리기본법 등을 활용하였다.

### III. 2010~2011년 구제역 확산사례(19)

#### 1. 구제역 특징

구제역(口蹄疫, Foot-and-mouth disease)은 소와 돼지 등 우제류<sup>20)</sup> 가축에서 발생하는 급성 바이러스 전염병이다. 현재 우리나라에서는 「가축전염병예방법」상 1종 가축전염병으로 지정 되어 있으며, 사람에 대한 발병은 드물지만 문헌상 인수공통전염병<sup>21)</sup>으로 분류되기도 한다. 숙주(Host)가 되는

19) 구제역 사례 내용의 대부분은 행정안전부에서 2011년 12월에 발행한 「구제역 중앙재난안전대책본부 운영백서」 내용을 발췌, 재편집한 내용이다.

20) 발굽이 둘로 갈라진 동물로 소·돼지·양·염소·사슴·야생반추류(새김질동물) 등

21) WHO는 인수공통전염병을 인간을 제외한 척추동물들과 사람 간에 자연적으로 전염되는 질병으로 정의한다.

구제역은 인수공통전염병으로 분류하기도 하고 아닌 것으로 분류되기도 한다.

동물의 종류와 개체 수가 많고 전염성이 매우 높아, 한동안 구제역이 발생하지 않던 지역에서도 발생할 수 있다.

구제역의 발생원인은 구제역 바이러스(RNA형)로, 7가지 혈청형(A, O, C, Asia1, SAT1, SAT2, SAT3)으로 나누어지고, 다시 80여가지의 아형으로 나누어진다. 이 구제역 바이러스는 냉장·냉동조건에서 오래 보존되고 pH6.0 이하의 산성이나 9.0 이상의 알칼리성 환경에서 불활성화 된다. 구제역 증상은 보통 2~8일, 최대 14일까지 잠복기를 가지게 되며, 구제역이 발병한 동물은 체온상승과 식욕부진 뿐만 아니라 혀·입·발굽·유두에 수포가 발생한다. 구제역 바이러스는 전파가 매우 빠르며 3가지 경로로 이루어지는데, ① 감염동물의 수포액이나 침, 정액, 호흡공기 및 분변 등을 접촉하여 직접적으로 전파되는 방법, ② 사람(수의사 인공수정사 등), 사료차, 의복, 사료 등을 통해 바이러스가 묻어서 전파되는 간접적인 전파, ③ 공기를 통해 전파되는 경우에 육지는 60km, 바다는 250km이상 떨어진 곳까지 전파 가능하다고 알려져 있다.

## 2. 발생 개요

2010년 우리나라는 1월과 6월에 이어 11월에 3번째 구제역이 발생하였다. 11월 29일 경상북도 안동에서 구제역(O형) 확진 판정을 받은 이후 전남북과 제주를 제외한 전국으로 건잡을 수 없이 확산되었다.

안동지역에서 구제역 발생이 최초 확인(11.29)되기 전인 '10.11.23일, 최초 구제역 발생농장(안동시 와룡면 김○○, 권○○)과 같은 양돈단지에 위치한 농장주가 경북 가축위생시험소에 어미 돼지의 기립불능 신고를 한 바 있었다. 그러나 가축위생 시험소에서는 해당 가축에 대한 임상관찰·항체 진단키트 검사 결과를 토대로 음성으로 추정·종결하였다. 단지내 다른 농장주도 11.26일에 폐사가축신고를 하였으나, 가축위생 시험소에서 임상관찰 및 부검결과를 바탕으로 염소중독으로 추정, 수의과학 검역원에 신고하지 않았던 것으로 밝혀졌다. 그러나 그 폐사가축은 11.28일 수의과학 검역원에서 정밀검사를 실시한 결과, 다음날인 11.29일 구제역 양성으로 판정되었다. 초기에 양성판정이나 신고만 제때 이루어졌다면 피해를 크게 줄일 수도 있었던 안타까운 순간이었다.

이렇게 11.23일 신고했을 때부터 11.29일까지, 구제역 방역에서 핵심적인 조치를 취할 수 있었던 일주일의 지나갔다. 그리고 그 동안 잠복되어 있던 구제역 바이러스는 이미 안동 시내에 이미 널리 퍼져있었다. 그렇기 때문에 11.29일 뒤늦은 구제역 양성판정으로 예방적 살처분을 시행했을 때 그동안의 성공적인 구제역 방역과는 다르게 구제역이 끊임없이 확산된 것이다.

\* 우리나라는 그동안 구제역이 발생한 경우, 반경 500m(또는 3km) 내 모든 우체류에 대한 예방적 살처분을 하여 성공적으로 구제역을 차단하였음.

안동시 구제역이 최초로 확인(11.29)되기 12일 전인 11.17일, 안동 발생농장에 출입한 분노 차량을 통해 이미 경기지역에 바이러스가 전파되어 '10.12.14일에는 경기도 북부지역까지 확산되었다. 그렇게

때문에 파주·연천 지역의 돼지 농장들은 이미 구제역에 감염된 상태였고, 경북지역에서 이동통제 조치 등 방역활동을 하고 있는 동안 경기도내에서는 구제역 바이러스가 계속 확산, 결국 전국적인으로 구제역으로 발전하였다.

12. 21일에는 인천과 강원 등 중부지역에서도 구제역 발병이 확인되었다. 이미 많은 수의 가축들이 구제역에 감염되면서 인근지역으로 전파되는 경향을 보이기 시작하였다. 뒤이어, 12. 24일 경기도 남동부 지역, 12. 27일 충청북도, 해를 넘겨 '11년 1. 1일에는 충청남도 등 새로운 지역에서 구제역이 계속 발생하였고, 이는 점차 남쪽으로 확산되는 경로를 보였다.

그 이후로도 1. 4일 경기도 남부지역, 1. 8일 충청북도 청원, 1. 15일 충청북도 제천, 1. 17일 충청남도 예산과 대구 북구 등을 거쳐 1. 18일에는 강원도 삼척과 영월에서도 구제역이 발생하였다. 이렇듯 전국적으로 발생한 구제역은 대전과 부산을 거쳐 2. 26일에는 그동안 방역에 철저했던 울산마저 발생하게 되었고, 울산 울주까지 포함하여 전국적으로 총 11개 시·도와 75개 시·군·구에 구제역이 확산되는 국가적 차원의 위기사태로 확대되었다.

정부는 구제역 발생 후 약 1개월이 지난 후에 백신 접종을 결정하였고 12월 25일부터 시작하여 2월 26일까지 2차에 걸친 예방접종을 실시하였고, 4월 5일 정부는 마지막 구제역 발생은 2월 25일 이었고 4월 3일 구제역이 종식되어 모든 지역에서 이동제한이 해제되었다고 OIE<sup>22)</sup>에 보고하였다.

2010년 구제역 사태로 말미암아 살처분된 가축은 소 15만 마리, 돼지 333여만 마리, 염소와 사슴 총 350만 마리에 달하며, 사회적 비용을 포함한 총 피해액은 약 4조원<sup>23)</sup>으로 추산되고 있다.

### 3. 단계별 상황 및 대응과정<sup>24)</sup>

#### 1) 발병 전 단계

2010년 우리나라는 1월, 6월에 2차례에 걸쳐 구제역이 발생하였으며, 구제역이 종료된 이후 정부는 축산업 선지화와 구제역 방역시스템 강화대책인 '구제역 종식선언 및 축산업 선지화 추진'을 발표하였다. 그리고 9월부터는 예방차원에서 가을철 구제역 방역이 추진되었고, 10월부터는 구제역 긴급행동지침이 새롭게 개정되었다.

OIE(세계동물보건기구)가 2010년 11월 29일 기준으로 발표한 구제역 발생현황을 살펴보면, 2010년 당시 세계적으로 39개국에서 구제역이 발생하였고, 아시아에서는 19개국이 발생하였다. 특히 우리나라의 3차 발생 시기 또는 직전에 몽골(8월), 대만(8월), 베트남(9~10월), 미얀마(10월), 중국(10월) 등에

22) The Office International des Epizooties(OIE)의 약자이며, 현재는 The World Organisation for Animal Health로 기관명이 변경되었으나 명칭은 그대로 OIE로 사용하고 있다.

23) 각종 보고서 마다 총 피해 추정액이 상이하어 여기에서는 양병우(2011)의 추정액을 인용하였다.

24) 단계별 상황 및 대응단계는 '지방자치단체와 중앙정부 간 협력적 거버넌스 구축방안(하동현, 2011)'의 내용을 기초로 행안부의 구제역 백신 등을 종합, 정리하였다.

서 구제역이 발생하였던 점을 주목할 필요가 있다.

◎ 2010년 구제역 발생국가 현황

지역	구제역 발생국
아시아	아프카니스탄, 캄보디아, 중국, 대만, 홍콩, 인도, 일본, 카자흐스탄, 한국, 미얀마, 팔레스타인, 카타르, 사우디아라비아, 몽골, 스리랑카, 태국, 예멘, 베트남, 말레이시아 (19개국)
유럽	터키, 러시아 (2개국)
중남미	에콰도르 (1개국)
아프리카	베냉, 보츠와나, 부르키나파소, 코트디부아르, 이집트, 에티오피아, 가나, 말라위, 모잠비크, 나미비아, 니제르, 소말리아, 남아공, 수단, 우간다, 잠비아, 짐바브웨 (17개국)

※ 자료: OIE 세계동물보건기구.

역학조사 결과, 2010~2011년 발생한 구제역은 베트남을 여행한 농장 종사자가 전파한 바이러스에 의해 발생한 것으로 잠정 추정되었고, 이는 구제역 바이러스가 '10년 베트남에서 발생한 구제역 바이러스와 98% 이상 유전적으로 동일하다는 데서 기인했다. 또한 농장 종사자가 베트남 여행 후 구제역 발생까지의 기간(잠복기) 동안 아무런 소독조치 없이 농장을 출입하는 등 구제역 발생 및 확산에 결정적인 요인을 제공하였다.

2) 발병 확인단계

안동지역에서 구제역 발생이 최초 확인되기 전인 '10.11.23일, 최초 구제역 발생농장 (안동시 와룡면 김○○, 권○○)과 같은 양돈단지에 위치한 농장주가 경북 가축위생시험소에 어미 돼지의 기립불능 신고를 한 바 있었다. 그러나 가축위생시험소에서는 해당 가축에 대한 임상관찰·항체 진단키트 검사 결과를 토대로 음성으로 추정·종결하였다. 단지내 다른 농장주도 11.26일에 폐사가축신고를 하였으나, 가축위생시험소에서 임상관찰 및 부검결과를 바탕으로 염소중독으로 추정, 수의과학검역원에 신고하지 않았던 것으로 밝혀졌다. 더구나 그 폐사가축은 11.28일 수의과학검역원에서 정밀검사를 실시한 결과, 다음날인 11.29일 구제역 양성으로 판정되었다. 초기에 양성판정나 신고만 제때 이루어졌다면 피해를 크게 줄일 수도 있었던 안타까운 순간이었다.

구제역이 의심될 때 검사 및 확인은 국립수의과학검역원(이하 검역원)에서 담당하고 있다. 특히 2010년 1월 포천 구제역 발생이후 농림수산부(이하 농림부)는 시험소의 간이검사 결과와 관계없이 반드시 검역원에 정밀검사를 의뢰하도록 지시를 내렸다. 그러나 11월 28일 B농가에서 직접 검역원으로 전화신고를 함으로써 정부는 구제역 발생을 비로소 인지하게 되었고 하루 뒤인 29일 검역원은 정밀검사 결과 구제역 양성판정을 내렸다.

### 3) 확산 단계

이렇게 11.23일 신고했을 때부터 11.29일까지, 구제역 방역에서 핵심적인 조치를 취할 수 있었던 일 주일이 지나갔다. 그리고 그 동안 잠복되어 있던 구제역 바이러스는 이미 안동시내에 이미 널리 퍼져 있었다. 그렇기 때문에 11.29일 뒤늦은 구제역 양성판정으로 예방적 살처분을 시행했을 때 그동안의 성공적인 구제역 방역과는 다르게 구제역이 끊임없이 확산된 것이다.

12월 15일 경기도 양주시와 연천군 돼지농장 2개소에서 구제역 발생이 확인되었다. 경북 지역에 이어 경기도 지역에서도 구제역이 발생함으로써 정부는 가축질병 위기대응매뉴얼에 따라 위기경보 발령을 주의에서 경계단계로 상향 조정하였다. 22일 강원도, 24일 인천에서도 구제역 사례가 보고되면서 전국적으로 확산 조짐을 보이기 시작했다.

구제역이 경북에서 경기 남·북부, 강원, 인천을 거쳐 12월 28일 충북지역으로 확산되자 정부는 위기 수준을 경계(境界)단계에서 심각단계로 상향 조치하였고 12월 29일 범정부적인 지원과 협조를 구축하기 위하여 행정안전부장관을 본부장으로 하는 중앙재난안전대책본부(이하 중대본)를 구성하였다.

### 4) 방역단계

방역대책은 위기단계별로 달라지며 위기단계는 확산범위에 따라 달라지는데 정부가 위기단계를 심각단계로 격상시킴에 따라 행자부는 12월 29일 중앙재난안전대책본부를 구성하고 ‘구제역긴급행동지침’에 따라 구제역이 확산에 따른 조치를 취하였다.

이러한 정부의 조치에도 불구하고 발병확인 단계에서 확진 지연 및 확산 경로 파악 지연은 방역의 속도와 범위를 늦추게 했고 선제적 방역은 어려움이 있을 수 밖에 없었다. 전국에 통제초소를 세우고 이동통제를 했지만 방역망이 제기능을 하지 못했다. 12월 14일 양주 연천에서 의심신고가 들어온 14일 당일까지도 경기도에는 이동통제초소가 없었으며 인천에서도 12월 22일경에 김포에서 확진 판결이 났는데 인천에 초소가 설치된 것은 확진 판정 이틀 뒤인 12월 24일에 이르러서였다(한승주·정주용, 2011). 구제역이 전국으로 확산되고 있는 상황이라면 발생 신고 직후부터 예방적 방역조치를 적극적으로 추진해야 함에도 발생신고, 확진, 이동통제 사이에는 시차가 존재했고 그 기간 동안 가축분뇨차량, 사료차량, 인공수정사 등은 특별한 제한없이 이동하였다.

지자체 중심으로 축산관련 차량 관리, 거래선 등 이동경로의 관리, 통제초소를 통한 소독이 실시되었으나, 인력과 물적 자원 지원 상 어려움과 혼선이 존재하였다. 현장의 방역작업은 인적, 물적 자원의 부족으로 문제가 있었으며 이는 구제역 확산에 영향을 미쳤다. 지자체는 초기 군·경 투입을 요구하였지만 국방부는 인수공통전염병이 아님에도 전염병 방역에 전투력을 투입해야 한다는 우려로 투입결정을 지연하였다(한승주·정주용, 2011).

#### 4. 구제역 사례에서 재난관리 거버넌스 실패원인 분석

국가위기관리체계는 그 하위체계인 재난관리체계에 대한 메타거버넌스로서의 역할을 수행한다. 2010~2011년 구제역 확산사태는 전형적인 국가위기관리체계의 하위체계인 재난관리 거버넌스의 실패를 나타내는 것으로 거버넌스 실패요인은 메타거버넌스의 역할적 특징과 직결됨을 알 수 있다. 여기에서는 메타거버넌스의 역할적 특징인 제도적 설계, 과정 설계, 과정관리 및 참여적 관점으로 구제역 재난관리 거버넌스의 실패요인들을 분석하였다.

##### 1) 국가위기관리체계의 제도 설계적인 문제점

구제역 재난관리 거버넌스는 다부처, 다수준의 조직들이 연결된 의사결정 네트워크이기 때문에, 재난관리체계에 포함된 중앙정부, 지방정부, 연구기관, 민간단체 들간의 네트워크와 국가위기관리체계를 연결하는 조직적, 규범적 설계의 결함을 그 첫 번째 원인으로 주목할 필요가 있다.

##### (1) 재난관리체계와 국가위기관리체계간 제도적 기능 단절

2010~2011년 구제역 확산사태는 근본적으로 우리의 국가위기관리체계의 제도 설계적 취약성에 기인하다고 볼 수 있다. 구제역 발생 신고시 부터 처리단계까지 재난 및 안전관리기본법에서 규정하고 있는 재난관리 거버넌스의 제기능(자율성, 참여성, 규칙준수, 투명성, 대응성, 효과와 효율, 책임성 등)이 발휘되지 못했던 것은 제습이 주장한 거버넌스의 실패 대응 기재로서의 메타거버넌스인 국가, 즉 국가위기관리체계의 역할이 제대로 이루어지지 않았던 것으로 판단할 수 있다.

정부는 2008년 출범 당시 축소시켰던 국가위기관리체계(당시 위기정보상황팀)를 금강산 관광객 피격사건, 천안함/연평도 피격사건 등 국가 위기급 대형 사건사고가 발생하면서 조직을 보강하였지만 실질적인 국가위기를 관리하기 위한 국가위기관리체계(국가위기관리상황센터)와 재난관리체계간 연계에 시키는 기본개념은 복원되지 않았다(조선닷컴, 2011.5.9).

이번 구제역 확산사례에서 보면 구제역 발생 원인과 예방조치 및 사후대책을 놓고 관련부처간 초기 대처가 미흡했던 것은 국가위기관리체계의 역할에 대한 제도적 설계의 취약점을 그대로 반영하고 볼 수 있다. 국가위기관리체계의 중심인 대통령실(국가위기상황센터)은 위기상황을 대통령에게 보고하고 지침을 받는 대통령 보좌 역할만을 수행하였고<sup>25)</sup> 실질적인 위기관리는 하위체계인 재난관리 거버넌스에 이관되어 있어 재난위기관리 거버넌스에 대한 운영조건, 구조, 규칙과 지침의 틀을 제공하고, 그들의 활동을 지도하고 조정, 통제하는 컨트롤타워(메타거버넌스)로서의 역할을 할 수 있도록 제도 설계가 되어 있지 않았다.

25) 구제역 중앙재난안전대책본부 운영백서.

(2) 각 부처간 협조, 조정, 통제 기능이 취약한 재난관리체계

재난 및 안전관리 기본법 상의 중요한 기구인 중앙안전관리위원회와 중앙재난안전대책본부는 그 필요성에도 불구하고 법적, 제도적 측면에서 불비점이 노정되어 실제 재난대응에 혼선 및 비효율 요인으로 지적이 되어 왔다(양기근, 2011).

이번 구제역 사태 대응과정에 있어, 중앙안전관리위원회는 그 구성시기가 “위원의 요청이 있거나 위원장이 필요하다고 인정하는 때에 위원장이 소집한다”라고 되어 있어 그 시기가 명확하지 않고 그 임무를 볼 때 안전정책의 심의 및 총괄조정, 수습에 관련한 관계부처의 협의·조정을 언급하고 있어 실질적인 재난관리(예방·대비·대응·복구) 활동에 대한 컨트롤타워의 역할을 한다고 볼 수 없으며, 청와대(국가위기관리실)의 내부 브리핑 자료<sup>26)</sup>에 의하면 국무총리가 정부의 위기관리노력을 통합한다고 되어 있으나, 국무총리실 임무<sup>27)</sup>에는 중앙안전관리위원회 운영을 제외한 재난관리 업무는 포함하지 않고 있어, 실질적인 정부부처의 컨트롤타워의 기능을 할 수 있는 조직적 설계가 되어 있지 않았다. 중앙재난안전대책본부의 경우에도 그 구성시기가 불명확하고, 주요 기능인 ‘총괄 조정 및 필요한 조치’에 관한 구체적인 규정이 없고 중앙재난안전본부와 중앙수습본부간에 역할의 구분도 명확하지 않았다.

따라서 구제역 재난관리에 대한 총괄 조정 역할이 국가위기관리 하위체계(재난관리체계)에 이관되어 있는 상황에서는 급박한 위기상황에서 우선적으로 처리해야 하는 조치들에 대하여 평소 준비하고 위기상황을 관리하고 총괄 조정·통제할 수 있는 컨트롤타워(메타거버넌스)로서의 역할을 수행할 수 있도록 구제역 재난관리체계가 설계되어 있다고 할 수 없다.

또한, 중앙정부와 지방정부간 관계가 조직간 상하 혹은 수평적인 관계로 구축되어 있지 않았다. 구제역 확산을 위한 정밀검사를 하계끔 되어 있는 국립수의과학검역원은 방역보다는 검역과 가축질병, 수의 관련 기술개발에 대한 국가 시험연구에 집중하고 있어 실제 초동방역의 기점이라고 할 수 있는 지방사업소의 역할과 중앙정부와 지방정부간의 업무가 연계성 있게 수행되도록 조직 설계가 되어 있지 못했다(하동현, 2011).

2) 국가위기관리 과정 설계상 문제점

과정설계란 특정한 목표를 달성하기 위하여 어떤 단계에서 조직 또는 조직간에 무엇을 할 것인지,

26) 국가위기관리실 내부 브리핑 자료는 연구자가 국가위기관리실 행정관의 인터뷰 과정에서 획득한 자료로서 국가위기관리 기관별 역할, 국가위기관리실 업무영역, 편성, 임무 및 기능을 포함하고 있다. 본 자료에서는 국가위기관리실의 역할은 ‘위기관리 보좌·지침 준비’로, 국무총리의 역할은 ‘정부의 위기관리 노력 통합’으로 명시하고 있으며, 국가위기관리실은 정보분석 및 평가, 국가위기관리체계 구축 및 운영, 위기관리 및 상황통제로 되어 있으나 군사도발위기 등 안보위기에 초점이 맞추어져 있다.

27) 국무총리실 조직 및 임무 인터넷 자료([http://www.pmo.go.kr/pmo\\_web/main.jsp?sub\\_num=98](http://www.pmo.go.kr/pmo_web/main.jsp?sub_num=98))

분명한 역할과 기능을 부여하는 것이라 할 수 있다. 구제역 재난 상황에서는 조직간 협조가 필수적이며 신속한 의사결정과 대응을 요하는 재난관리의 특성상 조직과 조직간 역할의 명확한 부여와 분담은 더욱 필요하다고 할 수 있다.

그러나 재난 및 안전관리 기본법에서 재난 대응기관 사이의 역할이 명확치 않고, 중앙재난안전대책본부의 임무와 기능에 대해서 구체성을 띠고 있지 않다. 구제역에 대한 주무부처는 농식품부이지만 심각단계가 되면 중앙재난안전대책본부가 구성되어 행정안전부 장관이 본부장이 되고 농식품부 장관은 중앙수습본부장이 된다. 이러한 역할의 변화는 실제 상황에서 역할의 혼란을 가져올 수 있는데, 구제역 백신접종을 둘러싸고 농식품부와 행안부간 혼성을 빚기도 하였다. 백신접종을 결정하였던 중앙재난안전대책본부와 살처분 정책을 유지하고자 하는 주무부처인 농식품부가 상반된 입장으로 나타내었다.

이러한 혼란은 지방자치단체 내에서도 발생되었는데, 구제역 현장 대응을 담당하는 농정축산과, 축산과 등 축산업무를 담당하는 부서와 건설방재과, 재난안전과 등 재난관리업무를 총괄 담당하는 부서간에 이견이 발생하였다. 이렇게 위기관리 관련기관간 임무와 기능, 역할이 명확하게 설계되지 않은 관계로 업무 중복과 업무추진의 비효율성, 책임 소재 불분명의 문제가 제기되었다(하동현, 2011).

국가위기관리활동은 국가위기관리기본지침을 중심으로 위기관리표준매뉴얼, 위기대응 실무매뉴얼, 현장조치 행동매뉴얼에 그 과정이 설계되어 있는데, 유형별 위기관리개념을 정의하고 위기관리단계를 규정하며 위기관리단계별 대응 조치 및 절차, 유형별 거버넌스 네트워크에 포함된 거버넌스 행위자들간의 상호작용과 역할을 규정하고 있다. 중앙재난안전대책본부와 중앙수습본부는 재난관리에 있어서 법적 근거를 갖는 중요한 기구이다. 그러나, 매뉴얼 상에는 중앙수습본부의 경우에는 주무부처의 임무 및 역할이 어느 정도 기술되어 있으나, 중앙재난안전대책본부의 경우 해당 유형의 재난발생시 구체적으로 어떤 기능을 수행하고 중앙수습본부와 어떤 차이를 갖는지 명시되지 않아 조직의 역할을 둘러싼 혼선의 소지가 다분하다.(하동현, 2011)

또한, 관련부처간 표준운영절차(SOP)의 차이로 인한 정책 집행의 혼선도 있었는데, 가축 매몰지 조성 및 관리에 관한 농식품부의 표준운영절차(SOP)와 환경부의 가축매몰지 환경관리지침상의 내용이 서로 상이하였다(과주구제역 백서, 2011:142)

### 3) 재난관리 거버넌스 과정 관리적 측면

구제역 확산사태는 재난관리과정에 대한 국가위기관리체계의 메타거버넌스적 기능이 작동되지 않았기 때문에 기인했다고 볼 수 있다.

#### (1) 구제역의 국내 유입 차단 시스템에 대한 관리 부재 및 학습 실패

OIE(세계동물보건기구)가 2010년 11월 29일 기준으로 발표한 구제역 발생현황을 살펴보면, 2010년

당시 우리나라의 구제역 발생 시기 직전에 몽골(8월), 대만(8월), 베트남(9~10월), 미얀마(10월), 중국(10월) 등 세계적으로 39개국, 아시아에서는 19개국에서 구제역이 발생하였던 점에 주목할 필요가 있다. 당시 정부는 이러한 주변국의 구제역 발생 추이를 고려하여 구제역이 국내에 유입하지 않도록 출입국자에 대한 사전 예방조치를 강화하고, 매뉴얼 점검을 통하여 경보단계의 적절성, 유입차단과 예방 조치의 내용 및 시기의 적절성 등에 대한 평가와 관련 기관의 경계심(Vigilance or Alertness)을 높이기 위한 정부의 지도, 조정·통제의 역할이 수행되었어야 했다.

역할조사 결과, 안동에서 발생한 구제역은 최근 동북아시아에서 유행하는 O형 바이러스로 10월 24일 구제역 발생국가인 베트남을 방문한 농장주로부터 감염한 것으로 추정한다고 발표하였다(국립수의과학검역원, 2011.1.24). 구제역 발생국을 방문하였을 때는 입국 때 공항이나 항만에서 현장 소독을 실시하고 최소 5일 넘게 자가 격리조치를 한 뒤 농장에 들어가야 하고, 농장입구에 샤워장을 설치하여 농장주를 포함해 농장을 드나드는 모든 사람의 개인위생을 철저히 하도록(동아닷컴, 2011.1.17) 지도하고 이행상태를 조정 감독해야 했다.

또한 2010년 구제역 발생 원인은 2010년 5월 17일 경기도 포천에서의 구제역 발생 원인을 반복하고 있는데 1년도 안되어 동일한 실수를 되풀이 한 것은 위기관리 실패에 대한 학습이 위기관리 시스템에 반영되지 못했기 때문이다.

## (2) 재난관리 거버넌스의 안이한 위기의식으로 인한 각종 절차 준수 관리 소홀

구제역 공식 발생일은 11월 28일로 기록되었으나 안동시의 농가에서 첫 의심신고를 한 날짜는 11월 23일로 신고와 발생 확인 사이에는 5일의 시간차가 존재한다. 구제역의 강한 전파력을 고려할 때 5일은 구제역이 전국으로 확산될 수 있는 충분한 기간이었다. 정부의 발병 확인 지연은 업무절차 미준수, 안이한 위기의식, 책임의식 결여 등으로 구제역 사태를 증폭시킨 중요 원인으로 작용하였다. 2010년 11월 23일 안동시 A 농가에서 경북 가축위생시험소(이하 시험소)로 발병 의심신고를 했는데, 시험소는 현장에서의 임상관찰과 항체키트를 사용한 간이검사를 통해 구제역 음성 판정을 내렸고 국립수의과학검역원(이하 검역원)에 정밀검사를 의뢰하지 않았다. 3일 후인 11월 26일에도 같은 양돈단지내 B 농가에서 의심신고가 들어 왔으나 동일한 방법으로 음성판정을 내리고 검역원에 정밀검사를 의뢰하지 않았다.

여기에는 구제역 긴급행동지침을 지키지 않은 정부의 직무유기와 도덕적 해이도 관련되어 있다. 농식품부는 2010년 1월 경기도 포천에서 구제역이 발생한 이후 시험소의 간이시험 결과와 관계없이 반드시 검역원에 정밀검사를 의뢰하도록 지시한 바 있었기 때문에 절차대로라면 시험소는 검역원에 검사의뢰를 하고 검역원은 초동대응팀을 꾸려 시료채취 및 정밀진단에 들어갔어야 했다(한승주·정주용, 2011).

## (3) 구제역 확산방지를 위한 예방적 방역과정 관리 미흡

구제역으로 인한 피해를 최소화하기 위해서는 신속한 차단 방역이 필요하다. 방역은 발생지를 중심으로 이동통제, 예찰, 소독, 위험도가 높은 경우 예방적 매몰처리 등으로 볼 수 있다. 특히 축산 농장에 수시로 출입하는 가축분뇨차량, 사료차량 등은 전국을 단위로 이동하기 때문에 차량과 사람에 대한 철저한 이동통제는 필수적이다(한승주·정주용, 2011). 당시 안동지역 돼지농가에서는 잇따라 구제역 의심증상이 발견되었으나 지금까지 한 차례도 구제역은 물론 가축전염병이 없었다는 안이한 생각에 적극적으로 대처하지 않았다. 결국 11월 29일야 구제역이 확인되면서 6일간 방역공백이 발생하였다(연합뉴스, 2011.1.11).

방역공백 6일 동안 안동에서 타 지역으로 유출된 한우만도 15만 마리나 되었다. 심지어 경기도 파주의 분노시설업체가 2차레나 안동지역을 드나드는 등 농장주, 농장노동자, 도축차량, 수의사, 인공수정사를 비롯해 사료업체, 분뇨차량, 도축차량, 컨설팅업체 등의 통제도 전혀 이루어지지 않았다(동아닷컴, 2011.1.17). 결국, 초기 안동지역 구제역 확진 판정이 있기 전에 경기도 지역으로 이미 전파된 상황 이었고, 사료차량, 도축차량으로 인해 강원 원주, 경기 여주, 강원 강릉, 경북 영주 등 전국적으로 확산이 된 것이었다.

#### (4) 기본 처리정책의 혼선 및 정부 부처간 이견 조정 미흡

구제역 사태에 대한 정부의 기본 처리정책은 살처분 이었으나 구제역 처리 도중 3백만 마리가 넘는 소와 돼지가 대규모로 살처분 되자 정부의 살처분 정책에 대한 비판과 함께 11월 28일 발생부터 시작된 살처분 정책은 12월 25일 경기 북부와 안동지역에 최초 백신을 투여한 후 1월 3일 중대본 회의를 거쳐 1월 12일 전국 백신접종 정책으로 전환되었다. 그러나 기본정책을 전환하는 과정은 중앙재난안전대책본부의 백신 접종 요구에 대해 살처분 정책의 유지를 원하는 농식품부와의 논쟁으로 혼선을 보였다.

또한, 당시 정부는 120만 두분의 백신을 보유하고 있었음에도, 경북, 경기, 강원 3개시도 16개 지역에서 48건의 구제역을 확인한 상황임에도 경북안동과 예천, 경기 파주, 고양, 연천 등 5개 지역의 구제역 발원지를 중심으로 10Km 반경지역만 백신 접종 대상으로 정했고, 게다가 전염성과 전파력이 소와는 비교가 안될 만큼 큰 돼지를 제외하고 소에게만 링 백신을 접종하기로 했다가 확산이 계속되자 결국 전국 백신을 접종하는 사태로 이어지는 등 정부의 기본처리정책에서 혼선을 보였다(동아닷컴, 2011.1.17).

구제역 매몰지에 대한 2차 감염 문제에 있어서도 관련 지침(매뉴얼)만 지켰으면 크게 문제될 것이 없었고, 부처간 일처리 방식도 매뉴얼 이행과는 거리가 멀었다. 행정안전부와 농림수산식품부, 환경부는 구제역 매몰지에 관련된 대책 브리핑을 중앙재해대책본부로 일원화 했지만 실무진은 이 내용을 알지 못하고 여전히 갈팡지팡 하는 등 관련 규정을 제대로 숙지하지 못했거나 부처 간 소통이 안되고 있었다(서울신문, 2011.2.23).

**(5) 재난관리 주관·유관 협조 부처간 상호 협력에 대한 조정·통제 미흡**

12월 구제역 파주로 확산되었을 때 파주시는 군부대 투입을 정부에 여러 차례 요청했으나, 군이 현장에 투입된 것은 2011년 1월 15일 구제역으로 대부분 농가가 이미 초도화된 뒤였다. 중앙정부간 협조와 중앙정부와 지방자치단체간 일사불란한 대응이 이루어지지 않았다는 증거이다.(서프라이즈, 2011.1.31)

중앙지방간 경계조직간의 연계성도 부족하였다. 중앙차원의 방역조직과 지방차원의 방역조직이 각각 조직되어 있고 역할이 분리되어 있다. 이를 연계시켜주는 조직이 중앙의 검역원과 지방의 가축위생사업소이다. 구제역 의심신고가 들어올 경우 가축위생사업소가 검역원에 일상적으로 보고를 해야 함에도 이러한 일상적인 보고가 이루어지지 않았다. 양 기관들이 일상적인 조직운영에서 유기적인 조직관계로서 업무협조가 진행되어 왔는지 점검할 필요가 있다(하동현, 2011).

**(6) 재난관리 거버넌스에 대한 컨트롤타워 부재**

이번 구제역 사태에서는 농식품부, 행안부, 환경부 등 주요 부처들로부터 다양한 관점으로 문제를 진단하지 못했으며 발생한 이견을 적절히 조정하지 못하는 한계를 드러냈다. 구제역 사태의 컨트롤타워는 초기 농식품부를 중심으로 하는 중앙방역대책본부였으나 사태가 확산되면서 정부합동대책반을 거쳐 행안부를 중심으로 하는 중앙재난안전대책본부로 전환되었다. 11월 29일 구성된 중앙재난안전대책본부는 행안부 장관을 본부장으로 하여 주무부처인 농식품부, 직접 관련부처인 환경부가 중심이 되어 11개 부처가 참여하는 부처간 의사소통 구조였다(한승주·정주용, 2011). 우리의 국가위기관리 구조는 외교, 안보 등 전통적 안보위기는 대통령을 정점으로 하는 국가위기관리실(국가위기상황센터)이 담당하지만, 재난의 문제는 행안부를 중심으로 하는 중앙재난안전대책본부와 같은 부처협의기구가 담당하는 분권적 이원적 구조를 유지하고 있다. 중앙재난안전대책본부와 같이 동등한 부처들이 참여하는 구도에서 부처간 이견을 조정할 리더십이 제대로 작동할 수 없었다고 판단된다.

위기관리단계가 심각단계로 격상되면서 재난관리 주무부처가 농식품부에서 행안부로 전환되면서 농식품부와 행안부간 역할 조정의 문제가 나타났다. 중앙재난안전대책본부와 중앙수습본부의 역할 및 기능에 대한 세부규정이 없어 혼선이 초래되었고, 백신정책 결정에 있어서도 행안부와 살처분 정책을 유지하고자 하는 농식품부와 정책적 입장을 달리해 의견이 상충되는 모습을 보이기도 하였다. 따라서 관련 조직간 경계와 기존 매뉴얼을 넘어서는 선제적 전략을 펼치는 것에도 한계가 있을 수밖에 없었다(한승주·정주용, 2011).

**4) 과정 참여적 측면**

초기대응이 중요한 가축 전염병의 성격상 낮은 위기인식은 정부의 유기적인 대응을 지연시켜 확산의 주요한 원인으로 작용하였다. 국가위기관리에 있어서 최고의 의사결정권자는 대통령이다. 물론 심

각단계에서 실질적인 업무는 중앙재난안전대책본부가 수행하여도 상위기구의 강력한 대응의지는 하위 체계의 활동을 강력하게 지원하는 역할을 하게 된다.

그럼에도 당시 청와대의 사태 인식을 보면 문제가 있었다. 구제역이 전국 단위의 국가적 재난으로 확산되고 있는 상황에서도 2011년 대통령신년사에는 구제역 사태에 대한 언급이 빠져 있었고, 청와대가 관계장관회의를 소집한 것은 구제역 첫 발생이 보고된 지 40여일이 지난 2011년 1월 6일이었다. 대통령이 직접 구제역발생 현장을 찾은 것도 구제역 발생 50여일만인 1월 16일 강원도 횡성이었다. 이때는 이미 경북, 경기, 강원, 충북, 충남으로 확산된 후였다.

이러한 국가 최고 지도부의 인식은 국가위기관리와 관련한 대통령 보좌 역할을 하는 국가위기관리 체계(메타거버넌스)의 역할 실패라고 할 수 있다. 이러한 국가지도부의 상황 인식으로 말미암아 정부 부처간 유기적인 협조를 이끌어 내는데 실패하였고 해당 지방자치단체의 개별 대응에 의존하는 상황이 되었다(하동현, 2011).

## 5. 요약 및 토론

2010년~2011년에 발생한 구제역 사태에 대한 사례연구를 통하여 국가위기관리체계와 재난안전관리 체계의 관계를 살펴본 결과, 국가위기관리체계는 재난안전관리체계에 대한 메타거버넌스의 역할을 해야 한다는 것이 확인되었다.

지금까지 국가위기관리에 대한 선행연구를 살펴보면, 국가위기관리체계와 하위체계인 재난관리체계를 수평적 또는 동일한 수준으로 취급함으로써 국가위기관리체계의 역할이 간과되었거나 축소되어 인식되는 경향이 있었다. 이러한 인식은 국가위기관리체계에 대한 명확한 이해의 부족에서 기인하였다고 할 수 있다.

앞에서 논의하였듯이, 국가위기관리체계는 기존의 안보위기관리체계, 재난 및 안전관리체계, 국가핵심기반 보호체계 등 하위체계와 국가위기에 대한 최고 의사결정권자(대통령-국가위기관리기구)를 중심으로 하위체계를 연결하는 상위체계로 구성된다. 이러한 국가위기관리체계는 협의의 체계와 광의의 체계로 구분할 수 있는데, 협의의 체계는 위에서 언급한 상위체계를 의미하고, 광의의 체계는 상위체계와 하위체계를 모두 포함하는 개념으로 이해해야 한다. 통상 우리가 인식하고 있는 국가위기관리체계는 협의의 개념으로 이해되어야 한다고 논의하였다. 왜냐하면 국가위기는 국가지도자의 주관적 인식과 판단에 의하여 정의되고 이러한 국가위기 가능성을 관리하기 위하여 기존의 하위체계에 대한 제도 및 관리의 조건, 기준과 규칙, 지침 등을 제시하기 때문이다.

구제역 사태에 대한 사례연구에서 대응 실패요인을 분석한 결과, 구제역 재난관리 체계(거버넌스)의 대응 실패요인은 <표 4>에서 보듯이 국가위기관리체계의 메타거버넌스의 역할로 귀착된다는 것을 확인하였다.

제도설계적 측면에서 살펴보면, 국가위기관리체계와 재난관리체계가 법적, 조직적, 규범적으로 연결

되지 않았고, 재난관리체계 자체도 부처간 협조, 조정, 통제 기능이 취약하게 설계되어 있었다. 과정설계적 측면에서는 재난및안전관리기본법상 재난대응 기관간 임무, 기능, 역할이 불명확하거나 구체성이 결여되어 있었고 위기관리매뉴얼에 위기관리 주관·유관·협조기관 및 중앙재난안전대책본부와 중앙수습본부간 상호작용 및 역할 설계가 미흡하였고 처리정책에 대한 관련 부처간 표준운영절차(SOP)가 상이하였다. 과정관리적 측면에서는 구제역 예방을 위한 방역시스템 운영 뿐 아니라 절차에 대한 관리가 되지 않았고 정책 혼선과 정부부처간 이견 조정이 미흡하였으며 재난관리 주관·유관·협조 기관간 상호 협력에 대한 조정·통제의 미흡 등 재난관리 거버넌스에 대한 컨트롤 타워 역할이 이루어지지 않았다. 과정참여적 측면에서는 당시 구제역이 국가적으로 재난상황을 치닫고 있었음에도 2011년 신년사에 국가지도자의 관심 표명이 되지 않았고 구제역 발생 40일이 경과된 후에야 최초 청와대 관계장관회의 개최하였거나 50일이 지나서야 대통령이 구제역 현장에 방문하는 등 국가지도부의 미진한 대응의지가 구제역 대응 관련기관간 유기적인 협조를 이끌어내는데 실패하였던 요인으로 분석되었다. 종합해 보면 구제역 대응실패요인은 제도 설계 실패, 과정 설계 실패, 과정 관리 실패 및 과정 참여 미흡으로 종합할 수 있으며, 이들 요인은 메타거버넌스의 전형적인 역할(수단)을 나타내는 것으로 재난안전관리체계에 대한 국가위기관리체계의 메타거버넌스적 역할이 부재하였다는 것을 증명하는 것이다.

<표 4> 2010~2011년 구제역 대응실패 요인과 메타거버넌스의 역할

국가위기관리체계의 메타거버넌스적 역할		구제역 재난관리 거버넌스의 대응실패 요인
설계행위	제도설계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국가위기관리체계와 재난관리체계간 제도적 단절</li> <li>○ 부처간 협조, 조정, 통제 기능이 취약하게 설계된 재난관리체계</li> </ul>
	과정설계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재난및안전관리기본법상 재난대응 기관간 역할 불명확</li> <li>○ 중앙재난안전본부의 임무와 기능의 구체성 결여</li> <li>○ 위기단계에 따른 기관별 역할 변화 및 관련기관간 임무·기능·역할 불명확</li> <li>○ 현실을 반영하지 못한 위기관리매뉴얼 및 관련부처간 표준운영절차(SOP) 상이</li> </ul>
관리행위	과정관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 구제역 국내 유입차단시스템에 대한 관리 부재 및 학습실패</li> <li>○ 안이한 위기의식으로 인한 절차 준수 관리 소홀</li> <li>○ 구제역 확산 방지를 위한 예방적 방역과정 관리 미흡</li> <li>○ 처리정책 혼선 및 정부부처간 이견 조정 미흡</li> <li>○ 재난관리 주관유관협조 기관간 상호 협력에 대한 조정·통제 미흡</li> <li>○ 재난관리 거버넌스에 대한 컨트롤 타워 부재</li> </ul>
	과정참여	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국가재난사태에 대한 국가지도부의 관심 미흡 - 2011년 신년사에 국가재난사태 미언급</li> <li>○ 구제역 발생 40일 경과 후 최초 청와대 관계장관회의 개최</li> <li>○ 구제역 발생 50일 경과 후 대통령 현장 방문</li> </ul>

이상의 논의는 거버넌스의 실패, 즉 거버넌스 조차도 정부의 실패, 시장의 실패,와 같이 문제 해결

에 실패할 수 밖에 없다는 Jessop의 주장을 뒷받침하고 있다. 다시말해 국가위기관리 하위체계(재난안전관리 거버넌스 등)의 형태인 계층적, 협력적, 네트워크 거버넌스는 복잡다단하고 복합적으로 얽혀있는 위기상황에 적절히 대응할 수 있는 완벽한 대안이 될 수 없다는 뜻이기도 하다. 빠르게 변화하기 시대의 복잡 다양한 위기의 문제들을 해결하기 위한 대안은 본 연구에서도 확인하였듯이 메타거버넌스라고 볼 수 있다. 메타거버넌스는 거버넌스의 한 유형이 아니라 모든 거버넌스를 포괄하는 상위개념으로서 이해되어야 한다(민병원, 2006). 국가위기관리에 있어 국가위기관리체계(국가)는 전통적 안보, 재난, 국가핵심기반 보호 등 하위 거버넌스에 대한 메타거버넌스의 역할을 수행해야 하고, 국가위기관리체계의 메타거버넌스에서는 다양한 위기 상황과 환경 변화에 대처하기 위하여 하위 거버넌스에 대한 제도, 정책, 절차들이 스스로 조정이 이루어지도록 자기조직화(self-organization) 역할이 끊임없이 이루어져야 한다.

#### IV. 결론 및 시사점

본 연구는 국가위기관리체계를 메타거버넌스 관점에서 분석함으로써, 향후 바람직한 국가위기관리체계 구축에 대한 방향을 제시하고자 하였다. 본 연구를 위해 2010년~2011년 발생하였던 구제역 대응 실패에 대한 사례연구방법을 사용하였다. 본 연구는 사례연구를 통하여 구제역 확산에 대한 정부의 대응실패가 가축질병 재난관리 거버넌스에 대한 국가위기관리체계의 메타거버넌스적 역할 부재와 직접적인 연관관계가 있다는 것을 설명하고자 한다. 왜냐하면 국가위기관리체계는 그 하위체계인 재난관리 거버넌스의 의사결정 및 협조체계에 대한 규칙과 활동 방향에 대한 기준을 제공하고 체계적인 재난관리 활동이 보장되도록 조정, 통제하는 역할을 해야 하기 때문이다. 따라서, 본 연구는 국가위기관리체계를 설명함에 있어 메타거버넌스의 개념을 적용할 수 있다는 시사점을 제공한다.

우리나라는 2003년 참여정부에 의해서 포괄적 안보개념을 적용하여 전통적 안보, 재난, 국가핵심기반체계 마비를 국가위기영역으로 설정하고 국가안보회의사무처 위기관리센터를 중심으로하는 국가위기관리체계를 갖추었다. 2008년 MB 정부는 국가위기관리라는 외형적 틀은 그대로 유지하였지만 청와대 위기관리센터의 기능 및 전통적 안보분야를 제외한 재난위기관리 및 국가핵심기반 보호분야에 대한 총괄 조정·통제 기능을 행정안전부로 이관하여 분권화, 이원화 체계로 전환하였다.

그러나 지난 5년간 발생한 국가위기급 대형 사건사고를 겪으면서 국가위기관리체계의 문제점이 계속적으로 지적되었다. 2008년 금강산 관광객 피사사건, 2009년 천안함 피격사건, 2010년 연평도 피격사건, 2010 구제역 사태, 2011 대규모 정전사태 등으로 부터의 교훈은 “컨트롤타워의 부재”, 즉 메타거버넌스적 역할을 하는 국가위기관리의 통합적 역할이 없이는 다부처, 다계층, 다기능 체계인 전통적 안보위기관리, 재난관리, 국가핵심기반 보호를 위한 거버넌스의 실패로 이어질 가능성이 매우 높다는 것이다.

거버넌스적 관점에서 볼 때, 국가위기관리체계는 상위체계와 하위체계로 나누어 생각할 수 있다. 상위체계(거버넌스)는 대통령(국가위기관리실)을 중심으로 각 하위체계와의 네트워크를 의미하고 하위체계는 전통적안보위기관리체계, 재난관리체계, 국가핵심기반 보호체계와 관련된 각각의 네트워크를 의미한다. 국가위기관리체계는 계층제적, 협력 네트워크적 성격을 가진다. 이러한 다양한 거버넌스는 다양한 행위자간 의사결정 및 상호협조에 대한 규칙과 활동의 방향 및 기준을 제공하고, 체계적인 활동이 보장되도록 이를 조정, 통제하는 메타거버넌스적 역할을 필요로 한다.

구제역 사례분석에서도 구제역 재난 위기관리 거버넌스의 실패원인을 메타거버넌스의 역할에서 찾아 볼 수 있는데 주요 시사점은 다음과 같다. 첫째, 구제역 재난관리 거버넌스의 실패는 이를 보완할 국가위기관리체계의 메타거버넌스적 역할과 직접적으로 관련되어 있다. 둘째, 국가위기관리에 있어서 메타거버넌스의 기능을 수행할 수 있는 기관은 국가위기관리에 대한 최고 의사결정권자인 국가지도자의 인식과 판단, 결심에 직접적으로 영향을 줄 수 있는 위치에 있어야 하고 이렇게 될 수 있도록 국가위기관리체계가 제도적으로 재설계 되어야 한다. 셋째, 국가위기관리에 대한 메타거버넌스적 역할을 하는 조직은 전통적 안보, 재난, 국가핵심기반 보호 분야를 통합 관리할 수 있도록 법적, 제도적으로 설계되어야 한다. 중앙집권적 의사결정과 분권적 집행이 가능한 구조가 바람직하고 통합적인 조정 통제를 할 수 있는 컨트롤 타워 역할이 가능하도록 국가위기관리시스템의 재설계가 요구되어 진다. 넷째, 국가위기관리 문서(위기관리 기본지침 및 메뉴얼 등)는 국가위기관리 조직, 기능, 역할의 변화와 국민의식 수준, 정치적, 환경적 여건에 맞도록 재정비되어야 한다. 다섯째, 국가위기관리 과정에서 공통 상황인식, 조직간 원활한 소통을 위해서는 국가위기 정보공유 시스템이 재정비되어야 한다.

본 연구는 사례분석의 범위를 재난(구제역)으로 한정함으로써 국가위기관리체계가 포괄하고 있는 전통적 안보, 국가핵심기반 보호 등 전 영역에 대하여 국가위기관리체계가 하위 거버넌스에 대하여 메타거버넌스적 역할을 한다는 것을 보여주지 못하는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 국가위기관리에 대하여 연구가 활발하지 못한 우리나라의 현실을 고려할 때 국가위기관리체계에 대한 메타거버넌스적 고찰은 국가위기관리체계에 대한 연구자들의 관심을 촉구하고 향후 국가위기관리체계 발전에 중요한 함의를 제공할 수 있다는 점에서 그 의의를 찾고자 한다.

## 참고문헌

- 김진향. 2010. 포괄적 안보시대의 한국 국가위기관리시스템 구축에 관한 연구. 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문.
- 김현기. 2011. 국가위기관리의 현주소와 처방. 해병대전략연구소 기고문. <http://rims/board/>
- 민병원. 2006. 세계화 시대의 국가 변환 - 네트워크 국가의 등장에 대한 이론적 고찰. 국가전략. 12(3): 5-36.

- 이경호. 2006. 네이버 블로그 이경호의 교육행정- 거버넌스 개념정의. 2012년 5월 2일 인용.  
<http://blog.naver.com/nlboman/23080035>.
- 박상표. 2010. 1. 17. 동아일보. 물을수록 커가는 구제역 대재앙 이유있다.
- 류희인. 2011. 1. 31. 이명박 정부 왜 구제역 위기관리에 실패했나? - 류희인 NSC 전사무차장 인터뷰.  
서프라이즈. [www.seoprise.com](http://www.seoprise.com).
- 양기근. 2011. 중앙재난안전대책본부의 역할과 구성시기의 문제점과 개선방향: 구제역 재난관리를 중심으로. 2011년 국가위기관리학회 추계학술대회 자료집. 34-55.
- 이은애. 2006. 재난관리에 있어서 로컬 거버넌스의 유용성: 일본과 한국의 구호활동과 방재교육 사례 비교. 성공회대학교 NGO 대학원. 석사학위논문.
- 정지범. 2009. 국가종합위기관리 이론과 실제. 법문사.
- 조영갑. 2010. 국가위기관리론. 서울: 선학사.
- 채경석. 2004. 위기관리정책론. 서울: 대왕사.
- 하동현. 2011. 지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계 방안: 지방자치단체와 중앙정부 간 협력적 거버넌스 구축방안. 한국지방행정연구원.
- 한승주·정주용. 2011. 위기관리시스템의 조직화된 무질서의 원인에 관한 연구: 구제역 재난사례를 중심으로. 한국행정연구. 20(2): 35-66.
- 행정안전부. 2011. 구제역 중앙재난안전대책본부 운영 백서.
- 박성국 김영진. 2011. 7. 29. 자연재해는 방재청, 사회재난은 행안부 담당..통합관리 절실. 서울신문.
- 국가안보회의. 2004. 평화변영과 국가안보-참여정부의 안보정책 구상.
- 국립수의과학검역원. 2011. 1. 24. 구제역 확산원인과 전차경로 분석 결과.
- 동아닷컴. 2011. 1. 17. 물을수록 커가는 구제역 대재앙 이유있다. 동아닷컴.
- 조선닷컴. 2011. 5. 9. 천안함 사태이후 이명박 정부 위기관리능력 비판. 조선닷컴.
- 통일연구원. 2006. 한반도 평화-변영 거버넌스의 실태조사(상).
- 파주시청. 2011. 매뉴얼도 알려주지 않은 구제역 희망백서.
- Baker, Keith; Stoker, Gerry. 2009. *Meta-governance and the UK Nuclear Industry: A Limiting Case*. Paper for the 2009 European Consortium for Political Research (ECPR) Conference, Potsdam, Germany, School of Social Sciences, University of Southampton, Southampton, UK.
- Bell, S. and A. Hindmoor. 2009. *The Dynamics of Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bruijn, H. de, E. F. ten Heuvelhof, and R. In 't Veld. 2002. *Process management: Why Project Management Fails in Complex Decision Making Processes*. Dordrecht: Kluwer.
- Haiko van der Voort. (연도미상). *The Meta Governance of Co-regulation: A Case Study on*

- Safeguarding the Quality of Dutch Eggs*. TUDelft, Faculty of Technology, Policy, and Management, Delft, The Netherlands, h.g.vandervoort@tudelft.nl.
- Hood, C. and Margetts, H. 2007. *The Tools of Government in the Digital Age*. Basing stoke: Palgrave Macmillan.
- J. A. Robinson. 1972. *Crisis: An appraisal of Concepts and Theories*. in C. F. Hermann International Crisis: International Crisis Insights from Behavioral Research, New York: Free Press.
- Jessop B. 1995. The Regulation Approach, Governance and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change? *Economy and Society*. 24 307-33.
- Kelly, J. 2006. Central Regulation of English Local Authorities: An Example of Meta-Governance. in *Public Administration*. 84(3): 603-621.
- Klijn, E.H. and J. Edelenbos. 2007. Meta-governance as Network Management. in E. Sørensen and J. Torfing, *Theories of Democratic Network Governance*. New York: Palgrave MacMillan.
- Koch, Christian, and Buser, Martine. 2006. Emerging Meta Governance as an Institutional Framework for Public Private Partnership Networks in Denmark. *International Journal of Project Management*. 24: 548-556.
- Kooiman J. 1993. *Modern Governance*. London: SAGE Publications.
- Petersen, Ole Helby. 2010. *Emerging Meta-governance as a Regulation Framework for Public-private Partnerships: an Examination of the European Union's Approach*. International Public Management Review. electronic Journal at <http://www.ipmr.net> 11(3).
- Petersen, Ole Helby. 연도미상. *Meta-governance of Public-private Partnerships in the European Union*. 2012년 5월 2일 인용. [http://crgp.stanford.edu/events/Seminar\\_series/2009\\_Spr/Petersen-Meta-governance\\_PPPs\\_in\\_EU.pdf](http://crgp.stanford.edu/events/Seminar_series/2009_Spr/Petersen-Meta-governance_PPPs_in_EU.pdf).
- Sorensen, E. 2006. Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance. *The American Review of Public Administration*. 36(1): 98-114.
- Torfing, Jacob. 2011. *Collaborative Innovation in the Public Sector and the Role of Metagovernance*. Center for Democratic Network Governance Presentation at the Policy Horizons Canada, May 19, 2011.
- Whitehead, Mark. 연도미상. *In the Shadow of Hierarchy: Meta-governance, Policy Reform and Urban Regeneration in the West Midlands*.
- UNESCAP. 2009. What is Good Governance?. 2012년 5월 2일 인용. <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>.

---

**金武兼**: 성균관대학교 국정관리대학원에서 박사과정 중에 있으며, 주요관심분야는 국가위기, 안보위기, 메타거버넌스 등이다(mukyunkim@gmail.com).

투 고 일: 2012년 09월 05일

수 정 일: 2012년 09월 24일

게재확정일: 2012년 10월 02일

## A Study on Meta-Governance of National Crisis Management System

– The Case of Foot-and-Mouth Disease in South Korea –

Mu Kyum Kim

Korea has a centralized National Crisis Management System to manage integratively conventional security crisis, disaster crisis and the paralysis of national critical infrastructure by applying the concept of comprehensive security. However, the current administration reorganized the National Crisis Management System into decentralized dual systems by dividing between National Security Crisis management system and Disaster Management System. As a result, it turned out that the decentralized dual system has created lots of problems on the National Crisis Management System experiencing a state-level large scale accidents and incidents happened during last five years. This study focused on the role of meta-governance of a national crisis management system which were causes of failure of the disaster governance through the case study of foot-and-mouth disease lasted for 4 months between November 2010 and April 2011 and analyzed causes of failure of the governance of disaster management for foot-and-mouth disease based on 4 functions on meta-governance. The study identified that causes of the failure of the governance of disaster management could be explained by the role of meta-governance of the national crisis management system and the national crisis management system should be designed and managed institutionally in order to play a role of a control tower over sub-governance systems being included in the domain of a national crisis management system. The study might be limited to explain the whole domain of a national crisis management system by fixing the limit of a case study on a disaster management, however, this study would be useful in explaining a national crisis management system with a meta-governance point of view and provide implications on redefining a national crisis management system in the future.

**Key words:** national crisis management system, disaster management system, foot-and-mouth disease, meta-governance