참여정부 정책보고서 목록 (77)

Ⅰ. 사회 · 정치개혁 관련 (7)

1-01 참여정부 정치개혁의 성과와 과제
1-02 사법제도 개혁
1-03 반부패 투명사회 구현
1-04 권력기관 제자리 찾기
1-05 포괄적 과거사 정리
1-06 공공갈등관리시스템 구축
1-07 언론분야 개혁

Ⅱ. 정책추진 관련 (47)

경제분야 (17)

2-01 부동산시장 안정 및 주거복지
2-02 금융시장 안정
2-03 신용불량자 대책
2-04 21세기 새로운 국가발전전략 '국가균형발전'
2-05 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설
2-06 국가균형발전을 선도하는 행정중심복합도시 건설
2-07 차세대 성장동력산업 육성
2-08 글로벌 중소기업 육성
2-09 농업 농촌 종합대책
2-10 쌀협상과 양정개혁의 완성
2-11 자율 관리 어업 정책
2-12 불법 소형기선저인망어업의 정리
2-13 자유무역협정(FTA) 체결 확대
2-14 선진한국을 위한 국가기술혁신체계(NIS) 구축
2-15 항만인력 공급체제 개혁
2-16 해외자원 확보 경쟁
2-17 지상파 TV의 디지털 전환과 확산

사회분야 (24)

2-18 노인복지 정책
2-19 장애인 정책
2-20 기초생활 보장 강화
2-21 아동에 대한 사회투자, 아동정책
2-22 주민 서비스 혁신
2-23 국민연금 개혁
2-24 건강보험 개혁
2-25 저출산 · 고령사회 대응
2-26 안정적 자녀 양육 지원
2-27 호주제 폐지
2-28 여성인력개발
2-29 성매매 방지
2-30 차별시정 강화
2-31 비정규직 보호
2-32 노사관계 개혁
2-33 일자리 창출
2-34 교육격차 해소
2-35 교원평가제 도입
2-36 사립학교법 개정
2-37 교육정보화시스템(NEIS)
2-38 2008 대입제도 개선안
2-39 지속가능발전의 확산
2-40 아시아문화중심도시 조성
2-41 한국문화예술위원회 설립

통일외교분야 (6)

2-42 참여정부의 북핵문제 해결과정
2-43 남북관계 발전
2-44 한미동맹의 미래지향적 조정
2-45 글로벌정상외교
2-46 국방개혁 2020
2-47 이라크 파병의 성과와 교훈

Ⅲ. 정부혁신 관련 (21)

3-01 정부혁신의 확산과 관리
3-02 정책품질 관리체계의 마련
3-03 정부 성과관리시스템 혁신
3-04 정부조직과 기능의 효율적 운영과 관리
3-05 국민참여형 민원제도 개선
3-06 전자정부시스템의 구축
3-07 기록관리 혁신
3-08 온나라 정부업무관리시스템
3-09 참여정부 인사혁신
3-10 정무직 및 공공기관 인사시스템 혁신
3-11 고위공무원단도입과 공직개방
3-12 공무원 성과관리 및 훈련시스템 확산
3-13 균형인사 정책
3-14 재정운영시스템 혁신
3-15 제주특별자치도
3-16 자치경찰제 추진
3-17 교육자치 정책
3-18 주민 직접 참여제도
3-19 참여정부의 재정분권
3-20 정책홍보시스템 혁신
3-21 새로운 도전, 국가위기관리

Ⅳ. 청와대 개혁관련 (2)

4-01 대통령비서실의 변화와 혁신
4-02 국정과제위원회의 설치와 운용

참여정부 정책보고서
3-21

새로운 도전, 국가위기관리

- 국가안보와 국민안위를 보장하는 참여정부의 위기관리 -

2008

대통령자문
정책기획위원회

발 간 사

참여정부가 혁신과 통합을 표방하며 출범한 지 5년, 이제 그 성과와 한계에 대한 스스로의 평가를 국민들 앞에 내놓을 때가 되었습니다.

참여정부의 지난 5년은 말 그대로 긴장의 연속이었습니다. 혁신과 통합의 길목마다 어김없이 반발과 저항, 분열 세력의 방해가 끊이지 않았습니다. 일부 언론과 정치세력의 왜곡과 호도 앞에 정부의 어떤 정책 활동도 사실 그대로 국민들에게 전달되는 경우가 드물었습니다. 혁신과 통합 과정에서 왜곡된 진실을 바로 잡는 것은 참여정부의 의무이자 과제일 것입니다.

특정 정부에 대한 객관적이고 공정한 성과 평가가 이루어지기 위해서는 정책추진 당시의 목표와 정책 환경이 객관적으로 제시되어야 할 것입니다. 정책추진 과정에서의 우여곡절과 해결과정, 해결방법도 가급적 상세하게 전달되어야 합니다. 객관성을 보장할 수 있는 다양한 자료와 증언도 뒷받침 되어야 할 것입니다. 『참여정부 정책보고서』는 이런 고민에서 기획되었습니다.

『참여정부 정책보고서』는 지난 5년 동안 추진되었던 핵심 정책 중 77개 과제를 선정, '정책과정중심'으로 정리한 것입니다. 명칭을 '정책보고서'로 한 것도 일반 백서 처럼 정책의 진행 일지나 자료를 모아 놓는 수준이 아니라 정책의 전 과정을 생생하게 기록하여 국민들에게 보고하자는 취지에서 비롯된 것입니다.

2005년 11월 노무현 대통령의 지시에 따라 시작된 정책보고서 작업은 청와대 비서관실별 집필 T/F팀과 정책기획위원회 주관으로 본격 추진되었습니다. 보다 생생한 기록을 만들기 위해 전·현직 국무총리와 청와대 수석 및 보좌관과 비서관, 전·현직 장·차관과 담당 공무원, 시민사회 단체, 국회의원 등을 직접 또는 서면 인터뷰를 했습니다. 국회 속기록과 언론 보도, 각계의 성명서와 기고문을 수집하고 분석하기도 했습니다.

정책보고서는 일반 백서와 차별화하고 보다 내실 있는 보고서를 만들기 위해 몇 가지 기본 원칙하에 추진되었습니다.

첫째, '정책과정' 중심으로 기록하고자 하였습니다. 정책추진과정의 우여곡절과 정책에 관여했던 사람들의 기억을 기록으로 남겨 국정의 소중한 경험들이 계승될 수 있도록 하기 위해서입니다. 정책과정 중심의 기록은 '사적 기억'을 '공공의 기록'으로 만드는 의미 있는 일이 될 것입니다.

둘째, 성과의 나열이나 자화자찬이 아니라 정책 추진 과정의 다양한 찬반 논란을 객관적으로 기술하고자 하였습니다. 때문에 77개 과제 중에는 성과가 미흡한 과제도 포함되어 있습니다.

셋째, 객관적인 자료와 논증을 통해 참여정부의 정책에 대한 잘못된 인식이나 정치적 곡해를 바로 잡고자 하였습니다.

넷째, 차기 정부에 넘겨줄 인수인계서의 의미를 두었습니다. 권력만의 인수인계가 아닌 정책의 실질적인 인수인계가 필요하기 때문입니다. 공무원들의 인사이동이나 조직 개편에도 불구하고 국정의 소중한 경험을 공유되어야 한다는 취지이기도 합니다.

이런 원칙에 바탕을 두고 작성된 정책보고서는 크게 사회정치 개혁, 정책추진, 정부 혁신, 청와대 개혁 등 4개의 대주제로 이루어졌습니다. 4개의 대주제는 다시 사회정치개혁 분야 7개 과제, 정책추진 관련 경제 분야 17개, 사회분야 24개, 통일외교 분야 6개 등 47개 과제, 정부혁신 분야 21개 과제, 청와대 개혁 분야 2개 과제 등 6개 분야 총 77개 과제로 구성되어 있습니다.

『참여정부 정책보고서』 작성 과정에는 많은 분들의 땀과 노력이 서려 있습니다. 집필을 책임진 청와대 각 비서관과 담당 행정관, 부처의 담당 공직자, 국책 및 민간연구기관의 연구원들이 참여하였습니다. 집필 초안을 검토하고 수정하는 과정에서 정책기획위원은 물론 국정과제위원들의 적극적인 참여가 있었습니다.

또한 대부분의 과제들이 객관성을 확보하기 위해 많은 외부 전문가들의 감수를 거쳤습니다. 전 국무총리를 비롯하여 여러 부처의 전·현직 장차관이 해당 과제를 직접 검토하거나 인터뷰에 적극 참여해 주었습니다. 특히 청와대의 현직 비서실장과 정책실장 등도 바쁜 일정 속에서도 직접 보고서를 검토하고 수정해 주었습니다.

정책기획위원장으로서 지난 2년 2개월 동안 정책보고서 집필 과정에 참여하여 심혈을 기울여 주신 여러 선생님들과 전·현직 공직자, 국책 및 민간 연구소 관계자 분들께 발간사를 빌어 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

이 정책보고서는 국민은 물론 관련 공무원과 전문가들이 쉽게 접근하고 관리할 수 있도록 전 과제를 PDF 파일 형태의 CD로 제작 배포할 것입니다. 청와대 브리핑 및 정책기획위원회 홈페이지, 국가기록원 대통령기록관 홈페이지에 올려 무상 다운로드가 가능하게 하였습니다. 각 연구기관이나 단체의 홈페이지 등을 통한 자료의 재배포 및 연구자의 자유로운 인용도 허용할 것입니다.

정책보고서를 내놓는 지금 이 순간, 정책과정 중심의 새로운 백서 문화를 만들었다는 자부심과 냉철한 평가에 대한 두려움이 교차합니다. 정치적 견해의 차이를 떠나 정책성과와 한계를 객관적으로 기록하고 공정하게 평가받으려 했던 참여정부의 노력과 진실이 있는 그대로 읽혀지기를 바랄뿐입니다.

우리 국민의 애정 어린 비판과 조언, 따뜻한 위로를 기대하는 마음으로 『참여정부 정책보고서』를 국민께 바치고자 합니다.

감사합니다.

2008. 2

대통령자문 정책기획위원장 김 병 준

- 목 차 -

제 1 부 국가위기관리의 새로운 시작 ····· 1

제 2 부 임기응변식 위기대응에서 체계적 위기관리로 ····· 5

제1장 청와대 내 첨단 국가안보종합상황실 ····· 5

1. 위기관리 상황보고・전파체계 전면개편 ····· 5
2. 대통령 지휘소 국가안보종합상황실 ····· 7
3. IT강국의 첨단기술 집약 ····· 8
4. 명실상부한 국가위기관리 종합지휘소로 ····· 10

제2장 국가위기관리기본지침과 매뉴얼 수립 ····· 14

1. 효율적 국가위기관리를 위한 기본규범 수립 ····· 14
2. 국가위기관리 문서체계 정립 ····· 17
3. 위기관리 매뉴얼의 기능과 적용 ····· 28
4. 위기관리 매뉴얼 실제 적용사례 ····· 33

제3장 선진국형 국가위기 경보제도 도입 ····· 36

1. 사전 경보로 효율적 위기관리 가능 ····· 36
2. 경보제도의 탄생 ····· 37
3. 경보제도의 운영 ····· 40
4. 예・경보제도의 표준화를 위하여 ····· 44

제 3 부 국가위기 대응능력 향상 ····· 48

제4장 실전 같은 위기대응 통합연습 ····· 48

1. 정부 연습・훈련의 범위 확대 ····· 48
2. 새로운 위기대응 통합연습 실시 ····· 50

3. 위기관리 매뉴얼과 위기대응 통합연습 ····· 57
4. 보다 완벽한 연습을 위하여 ····· 58

제5장 국가위기관리 담당관의 능력 제고 ····· 60
1. 위기관리에 대한 공무원의 전문성 제고 ····· 60
2. 위기관리담당관 제도 도입・운영 ····· 64

제6장 국가위기관리의 학술적 기반 구축 ····· 68
1. 위기관리 이론의 학술적 발전 ····· 68
2. 민・학・관 협력을 통한 위기관리 이론과 실무 ····· 69
3. 민간주도의 학술 발전을 위하여 ····· 71

제 4 부 국가위기관리 선진국으로 ····· 73

부록 : 국가위기관리관련 글・기사 모음 ····· 81

제 1 부 국가위기관리의 새로운 시작

2003년 2월 18일 오전 9시 53분 대구광역시 중구 성내동 중앙로역에서 대형화재가 발생해 상·하행선 지하철 객차 12량을 모두 태우고 사망 192명, 부상 148명이란 대규모 인명피해를 냈다.

이 사고는 50대 중반의 한 정신지체장애인이 신병을 비관하다 플라스틱 통에 들어 있는 휘발유에 불을 붙인 뒤, 자신이 타고 있던 객차 바닥에 던지면서 발생했다. 불이 붙은 열차는 완전 연소되어 뼈대만 남았고, 중앙로역 천장과 벽에 설치된 환풍기, 철길 바깥쪽 지붕들도 모두 녹아내렸다.

신문과 방송은 연일 참사현장을 보도하며 공공기관의 무책임한 대응방식과 정부의 재난관리시스템 부재를 성토했다. 정부는 사고 다음날 바로 대구광역시를 특별재난지역으로 선포하는 등 신속하고 적극적인 수습조치에 나섰으나 사후 조사평가 결과, 사고 대응과정에서부터 수습과정 전반에 걸쳐 관계기관들 간의 상황정보 공유미흡과 대응조치 시행지연, 기능중복 등이 더 큰 피해를 낸 것으로 나타났다. 결국 이러한 문제로 방화범은 물론 기관 관계자 8명이 구속 기소되었다.

당시 취임을 일주일 앞두고 있던 노무현 대통령 당선자는 대구지하철 참사를 남다른 관심을 갖고 지켜보며 다각적인 재발방지책 마련에 부심했다. 노 당선자는 취임과 동시에 특히 재난관련 국가위기관리 조직과 업무체계의 정비 필요성을 강조했다.

이에 따라 참여정부는 출범 직후인 2003년 3월 22일 새로이 확대·개편된 국가안전보장회의(NSC) 사무처 내에 국가위기를 총괄·조정할 위기관리센터를 설치해 국가위기관리 체계를 본격적으로 정비하기 시작했다.

대구지하철 참사는 새로 출범하는 정부에 국민의 생명과 재산 보호가 국정운영의 최우선 과제 중 하나라는 인식을 갖게 했다. 이에 앞서 2003년 1월 25일 발생한 사상 초유의 인터넷대란도 새로운 형태의 국가재난에 대비할 위기관리 체계의 구축 필요성을 일깨웠다.

참여정부 이전까지는 전쟁을 포함한 외교·군사 분야의 심각한 대립과 충돌, 정치·사회 분야의 극심한 분열 정도가 국가안보상의 위기로 간주되어 왔다. 전자는 세계 유일의 냉전지대로 남아있는 한반도의 현실과 주변국들과의 관계 속에서 비롯될 수 있는 외부로부터의 위협이며, 후자는 소요·폭동과 같은 우리 사회 내부로부터의 위협을 의미한다.

그러나 이러한 인식은 1997년 IMF 사태와 2001년 미국 9·11 테러, 2004년 동남아시아 쓰나미 등 국가의 생존과 사회, 국민의 안전에 가해지는 새로운 형태의 위협을 경험하고 목격하면서 보다 포괄적인 개념의 국가안보를 생각하는 방향으로 변화하기 시작했다.

「전통적 안보」에서 「포괄적 안보」개념으로

요컨대 「포괄적 안보」개념이란 전통적인 정치·군사 위주의 안보개념을 비정치적·비군사적 개념까지 포함하는 다변적인 개념으로 확대·재정립한 것이라 할 수 있다. 포괄적 안보 개념은 특히 안보 고려 영역을 경제·사회·문화·환경·과학기술 등의 다양한 분야로 확대해 이들과 안보와의 불가분성을 강조한다.

「포괄적 안보」개념은 크게 세 가지 영역을 포괄한다.

첫째, 전쟁으로 상징되던 정치·군사·외교 영역에 테러 등 새로운 형태의 국제범죄를 추가한 전통적 안보 분야이다.

둘째, 미국 뉴올리언스의 초대형 태풍 카트리나와 수십만명의 생명을 앗아간 동남아시아의 쓰나미 같은 자연재해, 대구지하철 참사와 같이 사회 전체를 충격과 공포에 빠트리는 인적 대형사고까지 아우르는 재난 분야이다.

셋째, 세계화와 정보화가 급속히 진전되면서 현대 사회의 핵심으로 자리 잡은 정보통신, 금융, 물류, 에너지, 주요 산업시설, 공중 보건 등 국가핵심기반 분야이다.

아쉽게도 우리나라는 지난 100년 동안 국권 침탈, 6·25전쟁 등의 민족적 고난과 삼풍백화점·성수대교 붕괴, IMF 경제위기, 대구지하철 참사 등의 국가적 재난을 겪어오며 위기관리에 대한 필요성이 다른 어느 나라보다 중요한 문제로 대두되었음에도 전통적 안보위기에만 국민들의 관심과 국가역량이 집중되면서 재난과 국가핵심기반 분야로 영역을 확장시키지 못했다.

참여정부는 이러한 미비점을 보완하기 위해 전통적 안보개념에 한정되었던 위기관리에서 탈피해 재난과 국가핵심기반분야를 포함하는 「포괄적 안보」개념을 국가위기관리 체계구축에 적용했다. 그리고 국가위기에 대한 개념을 '국가 주권 또는 정치·경제·사회체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나, 가해지고 있는 상태'라고 정의했다.

관행과 경험이 아닌 시스템에 의한 위기관리로

참여정부는 국가위기관리 체계 구축에 있어 ▲NSC 사무처 내 위기관리센터 설치와 소방방재청 신설 등 위기관리 조직 정비 ▲국가위기관리기본지침과 위기관리 표준매뉴얼 등 위기관리 문서체계 수립 ▲국가위기 경보제도와 같은 새로운 제도의 도입과 시행 등 국가위기관리의 토대를 새로이 마련하는 데 주안점을 두었다.

구체적으로 2003년 6월 청와대 내에 전통적 안보 분야는 물론 재난 및 국가핵심기반 분야의 모든 상황정보를 실시간으로 파악해 신속 정확하게 보고·전파할 수 있는 국가안보종합상황실이 정부 수립 이후 최초로 설치되었다.

유사시 대통령의 지휘소 기능도 수행하는 국가안보종합상황실은 2007년 말 현재 27개 핫라인과 23개 상황정보통신망, 8개 영상정보망을 통해 영토·영해·영공의 각종 상황은 물론 산불, 대규모 환경오염과 같은 재난상황, 그리고 전력·교통 등 국가 주요 기반시설 상황을 실시간 모니터링하고 있다. 과거 상황판과 유선전화 등 아날로그 방식에 의존했던 상황보고 체계가 IT강국 대한민국의 위상에 걸맞은 첨단 디지털시스템으로 전환된 것이다.

NSC 위기관리센터는 또한 정부 수립 이후 최초로 국가위기관리 활동의 기본규범인 「국가위기관리기본지침」(대통령 훈령 124호)을 제정했다. 이어 국가가 관리해야 할 33개 위기유형별(P24 <표2> 참조)로 정부기관의 역할과 책임을 정립한 「위기관리 표준매뉴얼」과 위기발생시 각 기관의 조치절차를 각종 예문과 함께 규정한 「위기대응 실무매뉴얼」(278권), 위기현장에 출동해 임무를 직접 수행하는 단위기관의 행동조치절차를 기술한 「현장조치 실무매뉴얼」(2339개)을 새로이 수립함으로써 국가위기관리 문서체계를 정비했다.

33개 국가위기 유형에 모두 적용할 수 있도록 표준화된 국가위기 경보제도도 기획, 도입되었다. 관심→주의→경계→심각 4단계로 이뤄진 국가위기경보는 해당 기관에서 관련 상황을 모니터링하다가 위기징후를 식별하게 되면 수준에 맞게 발령된다. 경보가 발령되면 관련기관들은 위기요인을 제거해 위기발생을 원천적으로 차단·억제하는 조치를 취하거나 위기상황에 대비한 각종 준비조치를 취하게 된다.

2006년 최초로 도입된 위기대응 통합연습은 33개 위기유형별로 수립된 각종 매뉴얼상의 조치절차를 모든 관련기관이 참여해 시행해보는 제도이다. 이 연습은 매뉴얼 내용을 관련 공무원들에게 숙달시키는 한편, 미비점을 도출해 매뉴얼을 보완하려는 목적에서 매년 실시된다.

이 밖에 다양한 공무원 교육과정에 새로 포함된 국가위기관리 강의, 대학 내 신설된 위기관리연구소와 최고 학위과정 등은 국가 전반의 위기관리 능력을 향상시키기 위한 참여정부의 또 다른 노력의 결과물이다.

참여정부가 구축한 국가위기관리 체계는 '시민보호'라는 개념 하에 국가비상대비 체계를 새롭게 정비하고 있는 서구 선진국의 흐름과 같이하는 것으로 어떤 면에서는 이들 국가보다 오히려 선도적인 수준이라고도 할 수 있다.

특히 공식적 차원의 포괄 안보개념의 채택과 그에 따른 국가위기의 선정과 관리, 중앙 부처에서부터 기초 지자체에 이르기까지 일관성 있는 매뉴얼 체계 수립과 정비, 그리고 모든 국가위기를 대상으로 하는 위기경보 제도의 도입과 운영 등은 미국을 비롯한 선진국 어느 국가도 도달하지 못한 차원의 성과이다.

실제로 9개월간의 개선공사를 거쳐 2007년 5월에 다시 문을 연 미국 백악관 상황실의 첨단 상황정보 시스템은 우리보다 4년이 늦었다. 또한 미국이 2005년 허리케인 카트리나를 겪은 후에야 대통령의 위기관리 범주에 자연재난을 포함시키고 태풍 등에 대한 상황정보망을 백악관에 연결시킨 사례도 포괄적 안보 개념을 바탕으로 한 우리나라의 국가위기관리 체계보다 4년 늦은 것이다.

하지만 국가 안보와 국민 안위를 보다 확실하게 보장하기 위한 정부의 국가위기관리 체계 구축 노력은 이제야 최소한의 토대를 마련했다고 할 수 있다. 앞으로 국가위기관리 기본법의 제정과 국가 비상대비 자원의 통합관리 및 관련조직의 정비, 광역·기초지자체 차원의 위기관리 체계 보완과 정비 등의 과제가 계속 추진될 것이다.

이러한 과제들이 적시에 해결되어 국가이익이 효율적으로 수호되고 국민 안위가 적극적으로 보호될 수 있을 때 우리나라는 진정한 의미의 선진국 대열에 합류해 국민들에게 높은 수준의 삶의 질을 보장할 수 있을 것이다.

이 정책보고서는 참여정부가 지난 5년간 구축한 국가위기관리 체계를 설명하고 위기관리 선진국이 되기 위한 과제들을 정리했다.

부록으로 실린 자료는 국가위기관리와 관련해 그동안 청와대브리핑과 국정브리핑에 게재된 글과 기사들을 모은 것이다.

제 2 부 임기응변식 위기대응에서 체계적 위기관리로

제 1 장 청와대 내 첨단 국가안보종합상황실

국가안보종합상황실은 24시간 365일 내내 국가위기관련 각종 상황정보가 실시간으로 시현되는 대형 전광판과 다양한 종류의 통신장비를 구비하고 있다. 첨단시설을 통해 종합되는 국가위기관련 상황정보는 대통령은 물론, 청와대 내 모든 관련부서에 신속하게 보고·전파됨으로써 국가적 차원의 지체 없는 대응조치를 가능하게 한다.

1. 위기관리 상황보고·전파체계 전면개편

매년 6월이면 서해 연평도는 꽃게로 가득 찬다. 꽃게는 7~8월 산란을 위해 연평도 인근으로 모여들기 때문에 알을 낳기 직전인 6월 말까지가 꽃게잡이 제철이다. 이때 잡는 꽃게, 특히 암게는 살이 단단하고 알이 꽉 차 있어 가장 맛이 좋다. 연평도 인근 해상에서 꽃게를 잡기위해 남하하는 북한 어선으로 인해 남·북 간 긴장이 최고조에 달하는 시기도 바로 이맘때다.

1999년 6월 7일 오전 9시경 북한 경비정 1척이 꽃게잡이 어선을 보호한다는 핑계로 북방한계선(NLL)을 불법 침범했다. 이후 무려 9일 동안 북한 경비정과 어뢰정들은 어선을 앞세워 우리 영해를 넘나들며, 해상도발을 반복했다. 급기야 6월 15일에는 함포사격이 오가는 대규모 교전(연평해전)이 벌어져 북한 어뢰정 1척이 침몰하고 경비정 4척이 크게 대파되었다. 우리 측 고속정과 초계함 2척도 선체 일부가 파손되었으며 장병 7명이 부상당했다. 북측 인명피해는 확인되지 않았다.

3년 후, 월드컵 열기로 뜨거웠던 2002년 6월 29일 연평도 인근 해상에서 또다시 남북 간 교전(서해교전)이 발생해 북측 함정의 기습공격을 받은 우리 측 고속정 1척이 침몰하고, 장병 25명이 사상했다. 우리 해군의 집중 포격을 받고 퇴각한 북측 경비정도 크게 파괴되었으며 30여 명 이상의 사상자가 난 것으로 파악되고 있다.

NLL을 사이에 두고 발생한 연평해전과 서해교전은 전쟁으로 확전되진 않았지만 국민들에게 큰 충격을 주었다. 그러나 정치·경제·사회적으로 큰 피해와 혼란을 야기

하는 국가위기는 이러한 군사적 충돌뿐만이 아니라, 국민생활과 밀접한 분야에서도 다양한 형태로 나타나고 있다.

2003년 1월 25일 IT 강국을 자부하는 우리나라는 미국·호주 등에서 유입된 것으로 추정되는 컴퓨터 바이러스로 인해 불과 10분 만에 마이크로소프트사의 데이터베이스 관리체계에 의존한 인터넷뱅킹과 온라인쇼핑몰, 항공기 예약 등의 모든 온라인 거래가 마비되는 사태를 경험했다. 다행히 사고 발생 8시간 만에 복구를 완료했지만 이로 인한 경제적 피해와 사회적 충격은 이루 말할 수 없었다.

이 외에도 동해안 고성 산불(2000년 4월), 태풍 루사(2002년 8월), 화물연대 운송거부(2003년 5월), 태풍 매미(2003년 9월) 등 일련의 사태들은 어느 특정분야에 국한되지 않고 정치·경제·사회·문화 모든 분야에서 다양하게 발생하는 국가적·사회적 위기의 사례들이다.

국민들은 이러한 위기가 발생하면 정부가 신속한 초동조치를 취하고 종합적이고 체계적으로 대응·관리하는 믿음직한 위기관리 능력을 보여줄 것을 요구한다. 어떠한 위기상황에서라도 국가가 국민을 보호할 수 있을 것이란 믿음을 확인하고 싶은 것이다.

과거에는 천재지변이라고 하는 자연재해나 대형 인적재난의 경우 인간으로서는 어쩔 수 없는 불가항력적인 것으로 간주해 개인이 감수하는 경향이 있었으나, 최근에는 이러한 재앙에 대해서도 정부의 적극적이면서도 무한에 가까운 책임과 역할을 기대하고 요구하고 있다.

그리고 그러한 기대와 믿음이 충족되지 못한다고 여겨질 때는 매서운 비판이 뒤따르는 것은 물론, 정치적 이슈로까지 비화되어 대통령과 정부의 국정수행에 큰 부담으로 작용해왔다. 위기발생시 정확한 상황파악과 신속한 상황보고 및 전파체계를 기초로 한 시스템에 의한 국가위기관리가 무엇보다 절실해진 것이다.

참여정부 이전까지는 대통령이 집무하는 청와대 내에 위기발생 상황을 정확하고 신속하게 파악하는 과학적 시스템이 갖추어져 있지 않았다. 위기상황이 발생하면 아주 드문 경우에 한해 해당부처 장관이 직접 보고하거나, 대부분 수석비서관 등이 유선으로 대통령에게 간략히 보고했다. 결국 상황이 종료된 지 3~5시간이 지나서야 보고서와 상황판이 등장하는 관계장관 회의가 개최되어 구체적인 상황보고(결국 상황 종료보고)가 이루어지는 형편이었다.

남북 간 대규모 군사충돌로 비화될 위험성이 있거나 시간이 지체될수록 대형재난

으로 확대될 수 있는 위기의 경우 초기대응 단계에서 대통령의 적시적이고 정확한 지시가 국가의 운명을 바꿀 수도 있고 피해를 최소화하는 결정적인 계기로 작용할 수 있다.

특히 남북 간 대치로 수많은 군사적 충돌을 경험하고 급속한 산업화 과정에서 온갖 종류의 대형사고를 경험한 우리나라의 경우 국가적 위기상황 발생시 정확하고 충분한 상황정보를 토대로 대통령이 적절한 결정을 할 수 있도록 보좌하는 시스템은 진작 구비되었어야 했다.

2. 대통령 지휘소 국가안보종합상황실

NSC 사무처 위기관리센터(2006년 1월 27일 조직개편에 의해 NSC 사무처로 명칭과 조직이 변경되었다)가 첫 과제로 평상시 다양한 상황정보를 종합·시현하고, 위기 발생 시에는 최단시간 내에 대통령에게 관련사항을 보고하며, 관련 부서에도 즉시 전파해 정부 대응체계를 신속히 가동시킬 수 있는 국가안보종합상황실 설치를 추진한 것은 이러한 측면에서 당연하고도 적절한 조치였다.

종합상황실은 또한 국가위기 발생시 대통령이 국무위원들의 의견을 수렴하고, 그 내용을 현지 지휘관에게 실시간으로 전달할 수 있는 기능을 갖춰야 했다. 즉 상황실과 회의실, 그리고 유사시엔 대통령 지휘소 역할도 수행할 수 있는 복합적 공간으로서 기능할 수 있어야 했다.

다행히 청와대 상황실의 운영개념과 구비 시스템, 설치 위치와 공간 배치 등에 대해서는 국민의 정부 당시 NSC 위기판단관으로 근무했던 류희인 대령(현 NSC 사무차장·공군 소장)이 2002년 중반부터 검토하고 준비해놓은 자료가 있어 2003년 4월 예산이 확보되자마자 본격적인 시설공사에 착수할 수 있었다.

국가안보종합상황실 설치를 위한 근거는 2003년 3월 22일 개정된 국가안전보장회의운영등에관한규정(대통령령 제17944호)을 통해 마련했다.

종합상황실을 설치할 장소는 청와대 내 한 지하시설물로 결정했다. 이 시설은 1970년대 중반 대피시설로 만들어진 후 주로 을지연습 기간에만 사용해오다 2002년 대통령경호실에서 대규모 보수 공사를 실시한 덕분에 어느 정도 근무환경을 갖추고 있었다. 아울러 상황실 운영에 필수적으로 요구되는 보안성과 생존성을 구비하고 있어 청와대 시설물 중에서 최적의 장소로 판단되었다.

상황실 구조는 회의실과 상황관제실, 장비실로 구분했고 상호 의사소통이 가능하

도록 공간을 배치했다. 국무회의가 가능한 대회의실과 NSC 상임위원회 회의실도 별도로 마련해 이곳에서도 상황정보망이 동시에 시현될 수 있도록 했다.

상황실의 전시체계(전광판)는 공간 활용도를 높이기 위해 10개의 큐브시스템으로 구축했다. 이 시스템은 상황실내 정보망과 영상망을 대형 화면으로 시현하는 장비로 필요에 따라 임의로 분할해 사용할 수 있어 여러 상황에 신축적으로 대응할 수 있다. 특정 상황 발생시에는 필요한 화면을 확대, 시현할 수 있도록 해 상황보고 및 지휘에 용이하도록 했다.

또한 새로운 상황정보망이 개발·운영되더라도 별도의 설비공사 없이 즉각적으로 시스템을 보강할 수 있도록 케이블·장비함 등의 기반설비도 충분히 확보해 두었다.

3. IT강국의 첨단기술 집약

정보통신 강국인 대한민국의 최첨단 기술이 집약된 국가안보종합상황실은 2007년 12월 현재 27개 핫라인과 23개 상황정보통신망, 8개 영상정보망을 통해 전통적 안보와 재난, 국가핵심기반 분야에 대한 위기상황을 24시간 365일 모니터링해 종합·보고·전파하고 있다.

2003년 6월 종합상황실이 개소될 당시 구축한 시스템은 관련부처와의 핫라인 22회선, 상황정보통신망 12회선, 영상정보(CCTV)망 2회선, Fax 8회선이었다. 이후 관계기관들의 새로운 상황정보망 구축작업이 완성될 경우 이를 지속적으로 확충했다. 2004년에는 정보통신망 2회선과 영상정보망 1회선, 84개 기관과 연결된 영상회의 시스템 등이, 2005년에는 정보통신망 5회선과 핫라인 1회선이, 2006년에는 정보통신망 1회선과 영상정보망 2회선이 추가 설치되었다.

NSC 사무처가 공유하고 있는 대표적인 안보 분야 상황정보통신망으로는 ▲전·평시 남북 군의 지상군부대 배치와 규모 전투력 현황을 한눈에 파악할 수 있는 합참의 지휘소자동화체계(CPAS)와 ▲한반도 반경 360km 내에서 비행 중인 모든 항공기의 현황과 각종 정보를 실시간 파악할 수 있는 공군 항적전시체계(RTDS) ▲동·서·남해상의 모든 선박 현황 등을 실시간으로 시현하는 해군 전술정보체계(KNTDS) 등을 꼽을 수 있다.

재난 및 국가핵심기반 분야 상황정보망으로는 ▲풍수해·대설·지진·인적재난 등 전국의 재난정보를 총괄 관리하고 있는 행정자치부의 국가재난관리정보시스템(NDMS)과 ▲4대강인 한강·금강·영산강·낙동강의 수질오염상태를 실시간으로 나타

내는 환경부의 국가수질자동측정 종합감시시스템 ▲고리·영광 등 모든 원자력발전소의 터빈내부 작동상태까지 실시간으로 보여주는 과학기술부의 방사능방재대책 기술지원시스템(CARE) 등을 들 수 있다.

국가안보종합상황실은 또한 ▲수도권 우회도로와 고속도로, 서울시 지·간선도로에 설치·운영 중인 교통관리 CCTV와 ▲서울시 고층빌딩 23개소에 설치된 화재감시 CCTV ▲해양경찰청의 광역 위성영상시스템 ▲다목적댐 실시간 수문영상망 등의 영상정보망을 통해 전국의 안보상황과 재해·재난상황을 실시간 모니터링할 수 있다.

이 외에도 국가비상기획위원회가 전시 대비용으로 개발한 국가지도통신망도 관련규정을 정비한 후 평시에도 사용할 수 있도록 했다. 국가지도통신망은 산불, 태풍과 같은 주요 위기상황 발생을 전후해 정부 부처 및 지방자치단체 84곳과 연결된 망을 통해 양자 또는 다자 간 상황보고 및 전파는 물론, 대책 논의를 위한 영상회의 시스템으로 활용되고 있다.

최첨단 국가안보종합상황실을 완공하기까지는 시설공사와 더불어 진행된 각종 상황정보 시스템 구축과정에서 많은 어려움을 겪기도 했다.

다양한 국가위기를 제대로 모니터링할 수 있는 종합상황정보 시스템을 구축하기 위해서는 군과 경찰, 국정원 등 상황정보망을 개발해 운영하고 있는 관계기관들의 협조를 받아야 했으나 NSC 사무처 위기관리센터의 기능과 역할, 국가안보종합상황실 설치 취지에 대한 이해가 부족했기 때문이다.

NSC 사무처는 먼저 관계기관에 국가위기관리를 총괄·조정하기 위해 설치된 위기관리센터의 역할과 국가안보종합상황실의 개설 목적을 설명하고 설득하는 수순을 밟아나갔다. 각각의 기관을 대상으로 협조회의도 개최했다. 이러한 과정을 통해 관계기관들의 상황정보망을 종합상황실에 연결시키고 공유할 수 있었다.

NSC 사무처는 국가안보종합상황실의 내부시설과 정보통신망 등 인프라를 구축함과 동시에 상황실 운영을 위한 인력체계도 갖추어 나갔다. 예측 불가능한 위기상황에 대비하기 위해 24시간 365일 연중무휴로 운영되어야 하는 상황실의 특성을 고려해 3개조의 상황근무조를 구성, 하루 24시간씩 교대근무를 실시하고 있다.

상황근무조는 상황실장을 총괄 책임자로 전통적 안보와 재난, 국가핵심기반 분야의 위기관련 기관에서 파견된 직원들로 군(안보분야 담당)·경찰(사회분야 담당)·소방공무원(재난분야 담당) 1명씩으로 구성했다. 상황관리의 연속성과 근무요원들의 피로도 등을 고려해 근무시간을 편성했으며, 중요한 상황 발생시에는 대기조가 긴

급 지원될 수 있도록 했다.

상황근무요원은 전문성과 사명감이 요구되는 중요한 직책이다. 상황실에 파견된 직원들은 각 기관의 최우수자들로서 관련부처 상황실 근무자와의 원활한 협조와 상황 발생시 적시적인 조치를 위해 상황조치의 경험이 많은 중견간부들로 구성되었다.

2006년부터는 관계부처와의 원활한 업무 협조 및 종합적 상황판단 능력 보강 등을 위해 군은 소령에서 중령으로, 경찰은 경위에서 경감으로, 소방은 소방위에서 소방경으로 상황근무자들의 계급 구조를 상향 조정했다. 아울러 상황실에 설치된 상황정보통신망과 영상회의시스템 등의 관리·운영을 위해 군 부사관 2명을 국군통신사령부로부터 지원받았다.

국가위기 상황을 실시간으로 종합·보고·전파할 국가안보종합상황실의 기능을 충실히 수행하기 위한 조건은 또 있었다. 바로 정부기관의 위기상황을 총괄 관리하고 있는 부처별 상황실 관계자들과 변화된 국가위기관리 체계에 대한 인식을 공유하고 손발을 맞출 필요가 있었던 것이다.

NSC 사무처는 2003년 6월 3일 국가안보종합상황실에서 위기관련 15개 기관의 관계관 33명이 참석한 가운데 상황관계관회의를 처음 개최했다. 이후 매년 6월 정부부처 상황실 간 정보공유 및 협조체제 구축을 목적으로 모든 상황관계관이 참석하는 정기회의를 실시하고 있다.

4. 명실상부한 국가위기관리 종합지휘소로

국가안보종합상황실 설치는 청와대 내에 국가위기관리를 위한 상황정보 종합·보고·전파 체계가 완성되었다는 의미를 갖는다.

국가안보종합상황실의 상황보고체계는 다음과 같다. 전통적 안보 분야와 재난·국가핵심기반 분야에서 발생한 위기상황은 즉시 관련기관으로부터 첨단 정보망을 통해 상황실에 보고된다. 접수된 상황은 긴박성과 중요도에 대한 상황실 근무자의 1차 판단을 거쳐 즉각 NSC 사무차장에게 보고된다. 사무차장은 사무처장과 대통령 보고여부를 판단해 조치한다. 사무처장은 사안에 따라 대통령에게 NSC 상임위원회 회의 개최를 건의하기도 한다.

국가안보종합상황실은 상황발생시 청와대 내 신속한 상황전파를 위해 휴대폰 문자동보시스템과 인트라넷, 팩스 등 다양한 수단을 사용하고 있다. 필요한 인원에게 상황정보를 제공하기 위해 전파대상자를 안보·재난 분야 등으로 그룹화해 운영하고

있으며 기계적 결함으로 상황전파가 이루어지지 않을 경우에 대비해 2중의 상황전파 시스템을 활용한다.

국가안보종합상황실이 설치된 이후의 성과는 이미 뚜렷하게 나타나고 있다.

2006년 3월 14일 23시경 KBS 기자가 팔레스타인 가자지구에서 취재 도중 무장단체에 납치되었다는 사실을 정부기관으로부터 접수한 종합상황실은 계통을 통해 즉각 청와대 내부에 보고·전파하는 동시에 이 사건의 주관기관인 외교통상부에도 관련사실을 전달했다.

사건을 인지한 외교부에서는 대책본부장인 제2차관이 즉각 사무실로 복귀해 같은 날 자정 무렵 사건대책본부장를 구성하고 대책회의를 개최했다. 다음날 새벽 6시에는 청와대 회의실에서 정부 테러대책 실무회의가 개최되어 정부 차원의 대책이 논의되었다. 이날 오후 3시 경에는 외교부 신속대응팀이 사건 현지로 가기 위해 인천공항에서 비행기 트랩에 올랐다.

외교부 등 정부기관들이 과거에는 상상조차 할 수 없을 정도로 신속하게 움직일 수 있었던 것은 그동안 구축해놓은 국가위기관리 체계가 효율적으로 가동되었기 때문이라고 할 수 있다. 동시에 종합상황실을 통한 상황정보의 신속한 보고·전파·공유가 그 출발이었다고 할 수 있다.

또한 ▲태풍, 호우, 산불 등 재난 위기상황과 ▲화물연대 운송거부, 철도노조 파업, 부산지역 대규모 정전, 웜 바이러스에 의한 전산장애 등 국가핵심기반 마비 상황 ▲북한의 미사일 시험발사, 신풍호 사건, 일본 우익세력의 독도상륙 시도, 북한의 핵실험 등 안보 위기상황 역시 실시간으로 확인해 신속·정확하게 대통령에게 보고하고 청와대 관련부서에 전파할 수 있었다.

이는 정부 수립 이후 최초로 국가안보종합상황실을 청와대 내에 구축해 위기대처 능력을 향상시킨 데 따른 성과라 할 수 있다. 국가안보종합상황실 설치 이후 지금까지 위기상황을 보고·전파한 실적은 <표1>에서 보는 바와 같다.

〈표 1〉 분야별 상황보고 및 전파현황(2007년 11월 30일 현재)

구분	계	안보	재난	사회
04년	385건	273	72	40
05년	352건	239	81	32
06년	411건	217	149	45
07년	459건	307	116	36

이에 앞서 2005년 4월 5일 양양지역에서 발생한 산불은 국립공원 설악산의 일부와 낙산사를 전소시켰다. 화마는 하루 만에 진정되었지만 문화재인 낙산사의 본전과 동종이 소실되었다.

노무현 대통령은 개소 이후 처음으로 위기상황 파악을 위해 국가안보종합상황실을 찾았다. 당시 시점까지는 산불현장을 실시간 확인할 수 있는 위성영상정보망이 갖추어지지 않았지만 그동안 구축한 산불예보시스템과 지리정보시스템 등을 이용해 현장상황을 파악하고 점검할 수 있었다.

국가안보종합상황실이 구축한 상황정보 보고·전파체계는 복수 위기가 발생한 상황에서 더욱 효과를 발휘했다.

2006년 7월 5일 새벽, 북한이 미사일을 시험 발사하는 심각한 위기상황이 발생했다. 이에 대한 대책을 논의하기 위해 NSC 상임위원회의가 즉각 개최되었다. 또한 같은 날 아침 독도 인근에서는 일본의 임의적인 해양 탐사 시도가 있었다. 군사적 충돌상황까지 가진 않았지만 서로 다른 성격의 두 가지 안보위기 상황이 동시에 전개된 것이다.

관련상황 대책 논의를 위해 긴급히 소집된 NSC 상임위원회 회의실에는 북한의 미사일 시험발사와 일본의 독도 주변 탐사활동 영상정보가 동시에 실시간으로 제공되었다. 독도 주변의 일본 탐사활동 영상은 이 지역 인근에서 경계 중인 해경 함정에 설치된 위성영상카메라에 의해 바로 전송되었다. 국가안보종합상황실이 구축한 첨단 상황정보망이 빛을 발한 순간이었다.

국가안보종합상황실이라는 명칭에 걸맞게 상황실의 기능도 2006년 1월 27일 국가안전보장회의운영등에관한규정(대통령령 제19309호) 개정을 통해 다음과 같이 구체화되었다.

국가안전보장회의운영등에관한규정상의 국가안보종합상황실 기능

1. 국가 위기상황 정보망의 구축 및 운용
2. 국가 위기상황 모니터링 및 보고·전파
3. 긴급사태 발생시 초기 조치의 시행
4. 상황관계관 회의의 운용
5. 평시 국가지도통신망의 운용
6. 국가 위기시 대통령의 지휘소 역할 수행

국가안보종합상황실의 설치효과가 입증되기 시작하면서 위기관련 부처와 기관들은 청와대 상황실의 상황정보시스템과 운영체계 장점을 도입해 소관 위기상황을 24시간 모니터링하는 부처별·기관별 상황실을 설치하기 시작했다. 해양수산부와 국가정보원, 행정자치부, 소방방재청은 이미 구축을 완료했으며 산업자원부, 건설교통부, 정보통신부 등은 2008년 완료할 예정이다.

제 2 장 국가위기관리기본지침과 매뉴얼 수립

국가위기관리 문서 체계는 2004년부터 2006년까지 연차적으로 수립된 국가위기관리기본지침/유형별 위기관리 표준매뉴얼/주요상황 대응매뉴얼/위기대응 실무매뉴얼/현장조치 행동매뉴얼로 구성되어 있다. 정부의 위기관리 능력을 크게 향상시킨 매뉴얼들은 이미 다양한 위기상황과 위기대응 통합연습에 실제 적용되어 상당한 효과를 보고 있다.

1. 효율적 국가위기관리를 위한 기본규범 수립

참여정부는 탈냉전 이후 변화된 국제 안보환경으로부터 국가안보를 튼튼히 하고, 산업화와 정보화의 진전 등으로 다양해진 위협에 노출된 국민의 생명과 재산을 보호하는 것이 정부의 가장 중요한 책무 중 하나라고 판단했다. 이에 따라 외교·군사 같은 전통적 안보 분야뿐만 아니라 재난과 국가핵심기반 분야 같은 비군사적 분야까지도 국가 안보의 영역으로 다루는 「포괄적 안보」 개념을 도입하고 이를 구체화하기 시작했다.

참여정부 출범을 불과 1주일 앞두고 발생한 대구지하철 화재사고는 국가위기관리 시스템의 정비를 가속화시킨 결정적인 계기로 작용했다.

대구지하철 참사를 계기로 전통적 안보 분야에 한정되었던 국가 안보 개념을 재난과 국가핵심기반 분야를 포함시킨 「포괄적 안보」 개념으로 확대·정립하게 되었으며 이를 국가위기관리 체계 정비에 적용하게 된 것이다.

대통령도 2003년 6월 25일 국가위기관리 시스템 구축에 대해 "대통령과 정부의 주요 책무인 국가 위기관리의 대상에서 '포괄 안보' 개념에 의해 전쟁 등 군사적 충돌뿐 아니라 대형 재난재해, 국가 기능마비 등 다양한 위기유형들이 있는데, 이에 대해 종합적이고 체계적인 예방과 관리시스템을 구축하여 전반적인 국가 위기관리 능력을 제고해야 한다"고 지시한 바 있다.

NSC 사무처는 포괄적 안보 개념을 국가위기관리 체계 구축에 적용하기 위해 먼저 국민 안위에 심대한 피해와 영향을 가져오는 각종 국가 위기상황에서 정부부처와 기관들이 어떻게 대응해 왔는지 살펴봤다. 특히 1995년 삼풍백화점 붕괴사고, 2002년 태풍 '루사' 등의 사례를 면밀히 분석했다.

조사결과 정부의 위기대응은 임기응변식의 단편적이고 개별적인 방식으로 이루

어진 것으로 나타났다. 특히 대부분의 대응이 위기예방과 대비보다는 사후처리에 급급한 '사후약방문'식이었고 체계적이지 못했으며, 관련부처 간의 유기적 협력도 매우 부족했던 것으로 조사되었다.

국가위기관리와 관련된 법령과 규범도 전통적 안보와 재난, 국가핵심기반 분야별로 서로 다른 개념과 용어, 기준 속에서 수행되어 온 것으로 드러났다.

모든 위기관리 영역을 총괄하고 연계하는 기본 규범적 성격의 법령은 존재하지 않았으며 각각의 위기관리 분야들이 제각기 분산된 규범에 의해 관리되고 있었다. 전통적 안보 분야에는 각종 군사작전·전시대비 계획 등이 있었고 재난·안전 분야에는 민방위/재난·안전관련 법령 등이 있었으나, 국가핵심기반 분야에는 적용할 수 있는 법령이나 규범이 없었다.

NSC 사무처는 정부의 위기관리 대응능력 실태조사 결과 다양한 위기를 '포괄적 안보' 개념에 입각해 체계적으로 관리하기 위해서는 정부의 다양한 위기관리 활동에 포괄적으로 적용할 수 있는 기본 규범의 제정이 가장 시급하다는 결론에 도달했다.

또한 기본규범은 국가가 관리해야 할 위기영역과 유형, 각 부처와 기관의 위기관리 활동 개념과 방향, 표준화된 기준을 제시해야 하며, 기본규범을 상위문서로 구체적 위기상황에 필요한 매뉴얼 등 세부적인 위기관리문서를 수립해야 국가위기관리 체계가 공식화·체계화될 수 있다고 판단했다.

정부 위기관리 활동을 위한 기본규범 제정은 규범의 형태와 효력 등을 다양한 측면에서 검토하는 과정이 필요했다.

일각에선 국가위기관리를 총괄하는 기본규범의 효력을 감안할 때 법령의 형태로 하는 것이 바람직하다는 의견이 제시되었다. 반면, 법령 제정은 상당한 시일을 필요로 하고 자칫 불필요한 논란을 일으킬 수 있으므로 신속한 제정과 추진이 가능한 규범 형태로 하자는 제안도 나왔다.

이러한 상황에서 2003년 5월 발생한 화물연대 운송거부 사태는 우리나라가 지금까지 겪어보지 못한 새로운 위기유형을 보여주었다. 화물운송사업자의 애매한 법적 지위로 인해 소관부처가 제대로 정해지지 않고 정부의 대처가 늦어짐에 따라 컨테이너 운송이 중지되고 그 결과 수출이 차질을 빚는 등 피해가 확산되었다. 이러한 유형의 위기상황을 겪어보지 못한 정부 관련부처의 대응은 효과적이지도, 체계적이지도 않았다.

이 경험은 종합적인 위기관리 체계의 구축과 함께 위기관리 관련부처와 기관들이

위기상황에 연계해 대응할 수 있게 하는 기본규범과 위기관리 매뉴얼의 조속한 수립 필요성을 증대시켰다.

다양한 논의과정을 거친 끝에 기존의 위기관리관련 법체계를 존중하면서 정부 전체의 능력을 통합·연계하는 데 필요한 기본규범을 먼저 만들기로 결정했다. 기본규범은 신속한 제정과 적용이 가능하도록 법령보다는 행정규칙(대통령 훈령) 형태로 추진키로 했다.

2003년 9월 NSC 사무처는 정부 위기관리 활동의 방향과 기준을 제시하는 기본지침 제정을 위해 내부 태스크포스(TF)를 구성해 규범의 골격과 내용을 가다듬기 시작했다. 4개월 후인 2004년 1월에는 기본지침 제정 계획을 대통령에게 보고했다.

이후 TF 자체 검토와 20여 회에 걸친 각계 전문가 자문을 통해 국가위기관리의 개념과 체계, 기본방향 등을 담은 기본지침의 골격이 완성되었다. 자체적으로 수집한 자료와 전문가 의견을 토대로 마련한 기본지침 초안을 토대로 행정자치부, 국방부, 건설교통부 등 위기관리관련 부처들과 100여 회가 넘는 협의과정도 거쳤다.

2004년 2월 24일에는 국무회의에 '국가위기관리기본지침' 추진 계획을 보고해 범정부 차원의 참여와 협조를 얻어내는 계기로 만들었다. 2004년 6월 기본지침(초안)을 수립한 후 각계 의견을 수렴·보완해 마침내 2004년 7월 12일 대통령의 재가를 받고 시행에 들어갔다.

국가위기관리기본지침 제정은 초안을 작성하는 초기 과정부터 관계부처와 함께 협의해 추진함으로써 위기관리에 있어 가장 중요한 요소 중 하나인 관련부처 간의 협업을 경험해보는 기회로도 작용했다.

기본지침 추진과정에서 몇 가지 어려움도 나타났다. 일부 부처와 기관들은 독자적인 위기관리 활동의 개념과 기준을 가지고 있었기 때문에 다양한 위기요인을 포괄한 종합적 관리보다는 주관기관이 관련법령에 근거해 관리하면 된다는 인식을 갖고 있었다. 이들은 '법규도 아닌, 훈령 형태로 분야별, 부처별 위기관리 활동 내용에 관한 표준적 기준을 규정하려는 것은 법 원칙과 권한에 배치되는 것'이라는 의견을 제시하며 소극적인 자세를 보였다.

반면 몇몇 부처들은 지침의 제정을 일부 위기관리관련 업무의 법적 근거를 강화하는 기회로 삼으려고 했다. 이들 부처에서는 지침 제정을 적극 찬성하며 그간 논란이 되어온 자기 부처의 권한을 명시적으로 규정해 줄 것을 요구했다.

기본지침 제정을 둘러싼 논란은 정부 부처에만 국한되지 않았다. 2003년 5월과 8

월 화물연대 집단 운송거부 행위로 국가의 물류기능이 마비되는 사태가 발생했을 때는 공공의 사회적 이익을 위해 일정한 규제가 필요하다는 여론이 제기되었다. 그러나 국가위기관리기본지침 제정을 추진한다는 사실이 알려지자 노동계와 화물연대 등 사회단체 일각에서는 '위기관리를 명분으로 노동 기본권을 제약하려는 것이 아니냐'는 비판적 의견을 개진하기도 했다.

NSC 사무처는 먼저 정부 내 논란에 대해 각 부처의 상황과 위치를 고려하면서도 국가위기관리라는 본질적 개념을 잃지 않는 방향에서 조정해 나갔다.

소극적 자세를 보인 부처들에 대해선 국가안보 개념을 「포괄적 안보」로 확대하고 있는 세계적 조류에 부합하는, 효율적인 위기관리를 위해서는 다양한 위기상황들을 종합적이고 체계적으로 관리해야 한다는 점을 역설했다. 이를 위해선 분야별로 서로 상이한 위기관리 활동의 개념과 방향, 기준, 용어 등을 표준화시킨 기본규범이 필요하다고 강조했다. 또한 기본규범이 기존 법령 내용을 침해하거나 집행적 성격을 띠는 것이 아니라는 설명을 통해 이해와 참여, 협조를 구했다.

논란이 되어온 위기관리 권한의 명시를 요구한 부처에는 현재 개별법의 한계와 문제점에 대한 국회 논의와 사회적 담론이 진행 중인 상태임을 들어 그러한 과정의 결과를 반영해 처리해야 한다는 점을 설명하고, 기본지침에는 요구사항을 반영하지 않겠다는 방침을 수용하도록 설득해 나갔다.

동시에 노동기본권 제약을 우려한 노동계 등의 비판에 대해선 이 지침이 헌법에서 보장한 국민의 노동기본권을 제약하려는 것이 아니라, 정부의 위기관리에 관한 개념과 방향, 기준을 제시하는 규범 문서라는 점을 분명히 밝히고 행정자치부, 노동부, 건설교통부 등 관계부처와 함께 대화로 풀어나갔다.

이러한 지속적인 노력으로 관계부처와 관련단체의 견해와 입장 차이를 좁히고, 비판을 해소해가면서 당초 계획된 일정대로 국가위기관리기본지침 수립을 큰 차질 없이 추진할 수 있었다.

2. 국가위기관리 문서체계 정립

「국가위기관리기본지침」이 위기관리 활동의 기준과 방향을 제시하는 기본규범으로서의 역할을 하게 되었으나, 다양한 국가위기에 체계적으로 대처하기 위해선 기본지침을 유형별로 구체화한 문서를 수립해야 했다.

NSC 사무처는 우선 다양한 위기요인을 평가해 국가적 차원에서 관리가 필요한

33개의 위기유형을 선정했다. 이에 따라 각 유형별로 수립한 「위기관리 표준매뉴얼」은 범정부 차원의 위기대응 조직 및 경보체계를 정립하고 관계기관별 임무와 역할, 기관 간의 협업체계 등을 규정하고 있다.

북한 관할수역 내 민간선박 조난, DMZ 산불 등과 같이 표준매뉴얼로 관리해야 할 국가 차원의 위기상황은 아니지만, 정부 다수 기관이 공동으로 대응해야 할 사안에 대해서는 관련기관의 임무와 역할, 조치절차를 규정한 「주요상황 대응매뉴얼」을 수립했다.

위기관리 표준매뉴얼에 규정된 관련기관의 임무와 역할을 충실히 수행하도록 하기 위해 주관·유관·실무기관들이 적용하고 시행해야할 세부 조치사항과 행동절차를 수록한 278개의 「위기대응 실무매뉴얼」도 만들었다.

마지막으로 각 부처와 기관들의 위기관리 기능이 위기현장에서도 제대로 구현되도록 위기발생시 현장투입 부서가 수행해야할 임무와 조치사항을 구체적으로 기술한 2339개의 「현장조치 행동매뉴얼」도 수립되었다.

마침내 국가위기관리기본지침과 위기관리 표준매뉴얼, 주요상황 대응매뉴얼, 위기대응 실무매뉴얼, 현장조치 행동매뉴얼로 구성된 기본적인 국가위기관리 문서 체계가 완성된 것이다. 국가위기관리 문서체계의 구체적 내용은 다음과 같다.

국가위기관리기본지침

「국가위기관리기본지침」은 정부 수립 이후 최초로 정부 위기관리 활동의 방향과 기준을 정하기 위해 제정된 국가위기관리 분야의 기본규범이다.

대통령훈령으로 제정된 기본지침은 먼저 포괄적 안보 개념을 '통일·외교·군사의 전통적 안보뿐만 아니라 정치·경제·사회·환경 등 다양한 분야에 대해 국가 및 국민의 총체적 안위를 확보하려는 확대된 안보개념'이라고 설명했다.

또한 국가위기를 "국가 주권 또는 정치·경제·사회·문화 체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나, 가해지고 있는 상태"라고 정의했다.

나아가 국가위기관리란 "국가위기를 효과적으로 예방·대비하고 대응·복구하기 위해 국가가 자원을 기획·조직·집행·조정·통제하는 제반활동"이라고 규정했다.

국가가 관리해야 할 위기의 대상도 전통적 안보와 재난, 국가핵심기반 분야 위기

로 명확히 분류했다.

또한 '예방'과 '대비', '대응', '복구'로 이루어지는 위기관리 활동의 단계별 개념도 정리했다.

'예방'이란 위기요인을 사전에 제거하거나 감소시킴으로서 위기발생 자체를 억제하거나 방지하기 위한 일련의 활동을 의미한다.

'대비'란 위기상황 하에서 수행해야 할 제반사항을 사전에 계획, 준비, 교육, 훈련함으로써 위기 대응 능력을 제고시키고 위기 발생시 즉각적으로 대응할 수 있도록 태세를 강화시켜나가는 일련의 활동을 말한다.

'대응'이란 위기 발생시 국가의 자원과 역량을 효율적으로 활용하고 신속하게 대처함으로써 피해를 최소화하고 2차 위기 발생 가능성을 감소시키는 일련의 활동이다.

'복구'란 위기로 인해 발생한 피해를 위기 이전의 상태로 회복시키고 평가 등에 의한 제도개선과 운영체계 보완을 통해 재발을 방지하고 위기관리 능력을 보완하는 일련의 활동이라고 정의했다.

국가위기관리 체계상 각 분야별 의사결정기구로서 ▲전통적 안보 분야는 국가안전보장회의 상임위원회 ▲재난 분야는 중앙안전관리위원회와 중앙재난안전대책본부, 중앙사고수습본부, 중앙긴급구조통제단 ▲국가핵심기반 분야는 국정현안정책조정회의와 사이버안전전략조정회의를 규정했다.

기본지침과 위기관리 표준매뉴얼, 위기대응 실무매뉴얼로 구성된 위기관리 문서체계와 위기 인지, 평가, 대책 강구 및 시행으로 이어지는 위기관리 업무 절차와 분야별 위기관리 기본방향 및 유형별 관리지침도 기술했다.

위기상황의 위험 정도를 평가하여 위기수준에 따라 관심→주의→경계→심각 4단계의 경보를 발령하도록 규정한 '국가위기 경보체계'도 구축했다. 이 경보제도는 현재 테러와 재외국민보호(해외여행), 산불, 원유수급, AI(조류인플루엔자) 분야 등에서 활용되고 있다.

그동안 재난과 질병분야 등에서 개별적으로 운영되어온 국가위기 경보체계를 표준화했다는 것은 위기상황이 발생한 이후에야 '사후약방문'식으로 대처하던 대응위주의 관행에서 탈피해 범정부적 차원의 체계적인 예방과 대비가 가능하도록 했다는 의미를 갖는다.

기본지침은 또한 중앙행정기관과 지방자치단체의 장에게 소속 공무원에 대한 위

기관리교육을 실시할 것을 규정했으며, 위기관리 주관·유관기관은 관련교육을 지원하도록 명시했다.

위기관리 연습과 훈련은 전시지도지침에 의거한 전시대비 연습·훈련과 민방위기본법에 의거한 민방위 훈련을 병행해 실시토록 했다. 전시대비 연습·훈련시에는 전통적 안보와 재난, 국가핵심기반 분야를 망라해 종합적으로 실시하고, 민방위 훈련시에는 재난과 국가핵심기반 분야를 중점적으로 하도록 규정했다. 위기관리 연습·훈련에 대한 평가도 기본원칙과 기관별 이행사항으로 구분해 적시했다.

2004년 7월부터 시행에 들어간 국가위기관리기본지침은 전통적 안보, 재난, 국가핵심기반 등 국가위기 전 분야에 대한 위기관리 활동에 적용할 수 있는 내용으로 총 5장 14절로 구성되었다.

위기관리 표준매뉴얼

NSC 사무처는 대구지하철 화재 참사와 1·25 인터넷대란, 화물연대 운송거부 사태 등 지금까지 경험해보지 못한 새로운 위기유형이 발생할 경우 부처와 기관별 임무와 역할이 모호하게 되어 있는 것이 국가위기관리가 체계화되지 못한 가장 큰 이유라고 보았다.

우리 사회가 발전함에 따라 계속 새로운 유형의 위기가 발생함에도 과거 사례만을 답습하고 있는 정부의 위기관리 체계로는 효과적으로 대응할 수 없다고 판단한 것이다. 국가위기관리기본지침을 통해 정부 위기관리 활동의 방향과 기준을 확보했다면, 각 분야의 국가 위기유형을 정부가 체계적으로 관리할 수 있도록 관련부처의 임무와 역할, 책임 등을 명확히 규정해 놓은 문서가 필요했다. 이것이 「위기관리 표준매뉴얼」이다.

NSC 사무처는 위기관리 표준매뉴얼 수립에 앞서 부처와 기관이 보유하고 있는 매뉴얼 성격의 문서 수립·운용 실태를 확인해봤다. 조사결과 부처와 기관이 수립한 위기관리 문서들은 형태와 용어, 기준 등이 서로 다를 뿐만 아니라 부처내부 부서간의 업무를 분장한 수준이었다. 위기발생시 필요한 범정부 차원의 대응체계, 기관별 임무와 역할, 협조관계 등에 대한 언급은 찾아보기 힘들었다.

특히 위기관리에 중요한 위기경보 제도와 경보 수준별 조치사항 등을 담은 매뉴얼은 전무했다. 부처와 기관 매뉴얼은 관계기관과 상호 협의하여 수립했다기보다는 기관의 입장에서만 개별적으로 작성했기 때문에 종합적 대응에는 한계가 있었다.

NSC 사무처는 본격적으로 매뉴얼을 작성하면서 정부부처는 물론 국내 관련연구소와 대학 등에서 참고자료를 수집했다. 해외정보를 다루는 국가정보원과 외교통상부를 통한 자료 수집도 병행했으며, 2차례에 걸쳐 미국과 일본 등 선진국의 위기관리 기관을 방문해 국가별 운영실태 등도 확인했다.

그러나 국내는 물론, 선진국이라는 미국과 일본에서도 범정부 차원의 위기유형별 매뉴얼을 수립·운용하고 있는 사례는 찾아볼 수 없었다. NSC 사무처는 선례가 없는 상태에서 범정부 차원의 체계적인 위기관리 매뉴얼을 수립하기 위해 문서 형태를 비롯해 구성 체계와 내용 등을 어떻게 할 것인지 처음부터 하나하나 검토해 나가기 시작했다.

다양한 위기요인을 분석하고 외부 전문가들에게 의뢰한 연구용역과 관계기관 의견수렴 등을 거쳐 국가차원에서 관리해야 할 33개의 위기유형을 확정하게 되었다. 유형은 위기상황이 발생한 경우가 있거나 발생한다면 대규모 피해를 초래해 국가적 차원의 위기관리가 필요한 위기들로 한정했다.

〈표 2〉 33개의 국가위기 유형

구 분	위 기 유 형
전통적 안보 (13)	서해 NLL 우발사태, 대통령 권한공백, 재외국민보호, 소요・폭동, 파병부대 우발사태, 테러, 비군사적 해상분쟁 등
재난 (11)	풍수해, 지진, 산불, 고속철도 대형사고, 다중밀집시설 대형사고, 대규모 환경오염, 화학유해물질 유출사고, 지하철 대형화재 사고, 공동구 화재사고, 전염병, 가축질병,
국가핵심기반 (9)	사이버 안전, 전력, 원유 수급, 원전 안전, 금융전산, 육상화물운송, 식・용수, 보건의료, 정보통신

위기관리 표준매뉴얼 수립과정에서 2003년 12월 이라크 파병을 계기로 국제 테러 공격에 직접 노출된 우리 병력과 교민의 보호를 위해 시급한 '테러'와 '재외국민보호' 관련 매뉴얼이 2004년 2월 우선 완료·시행되었다. 나머지 유형은 2004년 5월 초안이 작성되었다. 이후 150여 차례의 관계기관 협의와 2차례의 외부 전문가 검토를

거쳐 2004년 9월 마침내 32개 유형의 위기관리 표준매뉴얼 수립이 완료되었다.

위기관리 표준매뉴얼 구성은 유형별 위기의 형태 및 경보, 위기관리의 기본방향, 위기관리 절차 및 조치, 사례 및 기타 참고사항 등으로 구성해 범정부 차원의 위기관리 체계와 각 부처 및 기관별 임무·역할이 명확히 규정될 수 있도록 했다. 구체적인 구성체계는 <표3>과 같다.

〈표3〉 위기관리 표준매뉴얼 구성 체계

구 성	주 요 내 용
제1장 일반사항	1. 개요 2. 적용범위 3. 관련법규 4. 용어정의
제2장 위기 형태 및 경보	1. 위기 형태 2. 위기 경보
제3장 위기관리 기본방향	1. 목표 2. 방침 3. 위기관리 체계
제4장 위기관리 활동	1. 예방, 대비 2. 대응 3. 사후관리
부록(참고자료)	1. 관련사례 2. 관련법규자료 3. 관련기관

32개의 위기관리 표준매뉴얼이 수립된 이후인 2005년 5월 31일 동해안 EEZ(배타적경제수역) 근처에서 조업하던 한국어선으로 인해 우리 해경 함정과 일본 순시선이 39시간 동안 해상에서 대치하는 긴박한 상황이 발생했다.

이 사건은 해경 등 관련기관들의 기민한 노력으로 큰 충돌 없이 끝났으나 자칫하면 양국 간의 외교적 분쟁으로 비화될 수도 있었다. 비군사적 해상분쟁을 관리할 매뉴얼의 필요성이 대두된 것이다. NSC 사무처는 공해상에서의 비군사적 해상분쟁에 대한 표준매뉴얼을 추가적으로 수립해 2006년 7월 완료했다. 이로써 총 33종의 위기관리 표준매뉴얼이 수립되었다.

위기대응 실무매뉴얼

위기관리 표준매뉴얼은 정부 차원에서 위기발생시 관련기관들의 임무와 역할을 규정한 문서인 반면, 「위기대응 실무매뉴얼」은 그 하위문서로서 관련기관들이 표준매뉴얼에 명시한 책임과 역할을 수행하는데 필요한 보다 구체적인 조치와 절차 등을 규정한 문서이다.

대통령은 2004년 7월 12일 국가위기관리기본지침 제정 완료 및 위기관리 표준매

뉴얼 수립 추진상황 보고시 “세부매뉴얼의 작성 필요성과 방향, 기준에 대해 기본 지침과 표준매뉴얼을 지속 보완·발전시키고 여러 정보와 지식을 포함하면서 규범적이고 사례가 종합된 예규 형태의 세부매뉴얼을 작성할 것”을 지시했다.

NSC 사무처는 이에 따라 2004년 10월부터 「위기대응 실무매뉴얼」 수립에 착수했다. 2004년 11월 위기대응 실무매뉴얼 작성 계획을 수립한 후 2004년 12월 부처와 기관의 위기관리 담당관 회의를 개최해 실무매뉴얼 수립 추진일정과 수록할 내용 등을 설명했다.

위기대응 실무매뉴얼은 위기관리 표준매뉴얼의 경보단계와 대응단계에 초점을 맞추어 작성했다. 체계는 <표4>와 같이 위기경보별 조치사항과 위기대응 절차, 부록(참고사항) 등으로 구성했다. 내부 부서별 세부적인 행동절차 및 조치사항과 전화번호, 상황 전파 부서, 언론보도 예문 등을 자세히 기록해 위기대응시 혼란이 없도록 했다.

실무매뉴얼 수립은 유형별로 주관기관과 유관·실무기관이 담당하고 NSC 사무처는 각 기관의 작업과정을 총괄 지도, 조정, 점검하는 방식으로 추진했다.

사무처는 또한 위기대응 실무매뉴얼의 형태와 콘텐츠를 표준화하기 위해 각 부처·기관의 담당관들에게 작성 방법과 수록내용, 구성 체계 등을 상세하게 교육시키는 한편, 2005년 2월부터 3월까지 2개 유형(원전 안전과 파병부대 우발사태)의 실무매뉴얼을 직접 작성해 견본으로 제공했다.

〈표4〉 위기대응 실무매뉴얼 구성 체계

구 성	주 요 내 용
제1장 개 요	○ 목적 및 적용범위 ○ 위기형태 ○ 위기대응 지침 및 판단, 고려 요소 ○ 기관별 위기대응 체계
제2장 위기경보 수준별 조치사항	○ 위기경보 판단기준 ○ 위기경보 발령절차 ○ 위기경보별 세부 조치사항
제3장 위기대응 조치 및 절차	○ 위기 발생상황 예문 ○ 상황 전개에 따른 조치사항 및 절차 - 보고, 전파 절차 및 양식, 행동절차 및 세부조치내용 - 언론보도문 등 각종 예문 ○ 기관내 부서별 임무·역할
부록(참고자료)	○ 위기 사례 ○ 관련기관 연락처 ○ 기타 참고사항

아울러 실무매뉴얼의 실효성을 높이기 위해 수립 과정에서 위기상황 관련현장을 여러 차례 방문했다. 산불재난 위기대응 실무매뉴얼의 경우 2005년 4월 양양산불 현장을 방문해 유관기관 관계자들과의 토의를 거쳐 실제 현장에서 필요한 조치들이 매뉴얼에 충실히 반영되도록 했다.

2005년 6월 실무매뉴얼 1차 초안이 작성된 후에는 워크숍과 위기 유형별 관계기관 검토회의, 자문위원 검토 등 모두 400여 회의 협의를 거쳤다. 마침내 2005년 10월 최종안을 확정해 NSC 상임위원회(2005년 11월 24일)와 국무회의(2005년 11월 29일)에 272권의 「위기대응 실무매뉴얼」 수립·완료를 보고했다. 이후 비군사적 해상분쟁 등에 필요한 실무매뉴얼이 추가로 작성되어 2007년 11월 현재 위기대응 실무매뉴얼은 총 33개 유형 278개에 이르고 있다.

〈표 5〉 위기대응 실무매뉴얼 수립 현황

구분	목 록	수량
안보 분야	「북핵 우발사태」(4), 「서해 NLL 우발사태」(6), 「독도 우발사태」(6), 「파병부대 우발사태」(4), 「소요·폭동」(19), 「재외국민 보호」(11) 「테러」(16), 기타 북한 관련 매뉴얼(30)	96
재난 분야	「풍수해 재난」(21), 「고속철도 대형사고」(5), 「지진 재난」(15), 「화학 유해물질 유출사고」(16), 「산불 재난」(9), 「다중밀집시설 대형사고」(9), 「공동구 재난」(8), 「지하철 대형 화재사고」(7), 「전염병」(12), 「가축질병」(12), 「대규모 환경오염」(10)	124
국가핵심기반 분야	「사이버안전 분야」(5), 「전력 분야」(6), 「원유수급 분야」(5), 안전안전 분야」(10), 「금융전산 분야」(4), 「육상 화물운송 분야」(7), 「보건의료 분야」(6), 「정보통신 분야」(5), 「식·용수 분야」(6)	54
기 타	「항공운송 마비」(1), 「항공기 사고」(1), 「항행안전시설 장애」(1), 「국정홍보 지원」(1)	4

주요상황 대응매뉴얼

2004년 11월 25일 동해 NLL(북방한계선) 북방 42마일 지점에서 우리 국적 민간선박인 '바위섬호'가 조난사고를 당했다. 해양경찰청은 이 사실을 관계기관에 통보하고 구조 출동에 관한 협조를 요청했다.

조난 해역이 북한 관할수역이었지만 소형선 위주인 북한 함정에 의한 구조는 기대하기 힘들었다. 또한 그동안 몇 차례 구조를 지원해 주었던 러시아와 일본의 구조기관도 기상 악화를 이유로 함정 출동을 포기한 상황이었다. 우리 함정의 투입만이 문제를 해결할 수 있는 유일한 방안이라고 판단하게 되었다.

남·북 분단 이래 NLL은 상호 간에는 절대 넘을 수 없는 해상 군사분계선으로 간주되어 왔다. 그러나 그간의 변화된 남·북 관계를 고려하고, 무엇보다 인명구조라는 인도주의적 차원의 문제라는 점을 감안할 때 NLL 북쪽에서의 구조활동도 북한의 협조를 얻어낸다면 충분히 가능하리라는 판단을 내렸다.

NSC 사무처는 즉각 통일부, 국방부 등과 협의를 거쳐 북측 관할 수역 내에 우리 함정을 투입할 수 있도록 북한에 요청하도록 했다. 북한도 비교적 수월하게 우리의 요청에 동의했다. 북한에 협조를 요청하는 사이 해경의 함정은 NLL 근방으로 이동하고 있었으며 동의를 얻자마자 지체 없이 사고 해역으로 출동했다.

기상 불량과 차가운 겨울 바다라는 악조건으로 인해 결국 선박과 선원 구조에는 실패했으나 향후에도 NLL 북쪽 수역에서 선박 조난사고가 발생할 경우 우리 측 함정을 투입해 구조활동을 벌일 수 있다는 가능성을 확인한 사례였다.

이러한 상황은 대규모 국가위기는 아니라 하더라도 국민의 생명과 재산보호라는 목표를 달성하기 위해선 정부 관련기관의 신속하고도 종합적인 대응이 필수적임을 인식케 했다. NSC 사무처는 북한 관할 수역 내 민간선박 조난 등 국가위기 유형은 아니지만 관계기관들의 협조체계가 필요한 위기상황을 관리할 대응매뉴얼 수립이 필요하다고 판단했다.

이에 따라 '바위섬호' 조난상황이 종료된 직후인 2004년 12월부터 통일부, 국방부, 국가정보원, 해양경찰청 등과 협의해 「주요상황 대응매뉴얼」을 만들어 나갔다. 구성체계는 위기관리 표준매뉴얼과 위기대응 실무매뉴얼을 준용해 위기대응체계, 임무수행체계, 유관기관의 임무와 역할 등을 세부적으로 명시했다.

NSC 사무처는 2007년 12월 현재까지 총 7개의 주요상황 대응매뉴얼을 수립했다. 7개의 주요상황 대응매뉴얼은 '북한관할수역내 민간선박 조난 대응매뉴얼' ▲'우리 관할수역내 북한선박 조난 대응매뉴얼' ▲'DMZ 산불 대응매뉴얼' ▲'대규모 인명피해 선박사고(내수면) 대응매뉴얼' ▲'대규모 인명피해 선박사고(해상) 대응매뉴얼' ▲'인근국가 원자력사고 대응매뉴얼' ▲'주변해역 대형 해상사고 대응매뉴얼'(완료순)이다.

〈표6〉 주요상황 대응매뉴얼 구성 체계

구 성	주 요 내 용
제1장 일반사항	1. 개요 2. 적용범위 3. 관련법규 4. 용어 정의
제2장 기본사항	1. 목표 2. 방침 3. 대응 체계
제3장 대응활동	1. 세부 활동 내용 가.상황전파 나.부처 간 대외협조 다.대응활동 라.지원 2. 기관별 책임, 역할
제4장 사후관리	1. 세부 활동 내용 가.피해조사 및 복구 나.협력체제 구축 다.대응시스템 보완・발전 2. 기관별 책임·역할
부록(참고자료)	1.사례 2.관련법규 세부내용 3.연락체계 4.관련기관

현장조치 행동매뉴얼

「현장조치 행동매뉴얼」은 위기발생시 현장에 투입되는 부서가 수행해야할 조치목록과 조치내용, 부서의 임무·역할 등을 구체적으로 규정한 문서이다.

매뉴얼 수립 과정에서 대부분의 기관들도 현장조치 행동매뉴얼 수립의 필요성은 인정했다. 물론 일부 기관에서는 표준매뉴얼과 실무매뉴얼이 수립되어 있고, 현장에 투입되는 대다수 부서의 경우 나름대로 매뉴얼을 운용 중인 점을 들어 반대하기도 했다. 그러나 NSC 사무처는 현장조치 기관 간의 협업체계 강화를 위해선 부처·기관별로 분산되어 있는 기존 매뉴얼들을 표준화시킬 필요가 있다고 판단했다.

2006년 7월 19일 현장조치 행동매뉴얼 수립을 위한 관계기관 회의가 처음 개최되어 33개 국가 위기유형 중 현장조치가 필요한 17개의 매뉴얼 수립대상과 기관을 선정했다. 또한 매뉴얼 양식 등 구성 체계를 전파함으로써 본격적인 행동매뉴얼 수립 작업에 돌입했다.

행동매뉴얼을 수립하는 과정에선 이미 운용 중인 업무매뉴얼을 제목만 수정해 제출하는 부처도 있었고, 현장에서의 협조가 어렵다는 이유로 대상기관을 축소하는 사례도 있었다.

NSC 사무처는 당초의 목표대로 매뉴얼이 수립될 수 있도록 각 부처를 독려하는

한편, 부처별 애로점을 파악하기 시작했다. 현장 기관 간 협조가 필요한 경우에는 소관부처를 통해 협력할 수 있도록 지원해 주었다. 또한 매뉴얼 수립 업무의 부담을 줄이기 위해 이미 운용 중인 업무 매뉴얼을 면밀히 검토한 후 보완하여 작성할 수 있도록 했다.

현장조치 행동매뉴얼의 체계와 양식 등 표준화된 안을 제시했음에도 기관들이 제출한 초안은 천차만별이었다. NSC 사무처는 관련기관들의 검토를 거쳐 당초 제시한 체계와 방향에 부합하고 내용이 충실하게 기술된 것을 표준안으로 선정하고, 표준안을 토대로 초안이 미흡한 기관에 대해서는 매뉴얼을 수정·보완하도록 했다.

「현장조치 행동매뉴얼」 수립은 위기대응 실무매뉴얼처럼 매뉴얼 수립의 기획과 조정은 NSC 사무처가 담당하고 실제 문서작성은 해당부처가 담당하는 방식으로 추진되었다. 작업개시 9개월만인 2006년 12월 27일 드디어 17개 위기유형에 대한 1271개 기관별 2339권의 현장조치 행동매뉴얼이 수립·완료되었다.

〈표 7〉 현장조치 행동매뉴얼 구성 체계

구 성	주 요 내 용
제1장 개요	1. 목적 2. 법적근거 3. 적용범위 4. 위기형태 5. 위기 대응 지침 및 판단, 고려요소 6. 위기관리 업무수행 체계
제2장 위기대응 조치 및 절차	1. 상황 2. 조치사항 및 절차
부 록	비상연락처, 참고 자료 등

NSC 사무처는 앞으로 현장조치 행동매뉴얼을 '위기대응 통합연습'시 현장훈련에 적용해 보완·발전시키고, 새로운 위기유형을 지속적으로 발굴하고 필요한 매뉴얼을 추가 수립함으로써 체계적인 위기관리가 될 수 있도록 할 방침이다.

「현장조치 행동매뉴얼」 수립·완료에 따라 「국가위기관리기본지침」으로부터 「위기관리 표준매뉴얼」과 「위기대응 실무매뉴얼」에 이은 국가위기관리 문서체계가 완성되었다. 중앙부처에서 현장투입 부서에 이르기까지 위기관리 및 대응체계가 완비된 것이다.

노무현 대통령은 2005년 4월 5일 강원도 양양지역 산불 발생시 NSC 국가안보종합상황실을 방문해 현장에서의 명확한 조치, 지휘체계 등과 관련해 "현장에서 누가 궁극적이고 종합적인 책임을 지고 상황을 판단하거나 전망하여 필요한 조치를 결정

할 수 있는 명확한 지휘체계의 정립이 필요하다"고 강조한 바 있다.

3. 위기관리 매뉴얼의 기능과 적용

이 같은 과정을 거쳐 수립된 국가위기관리 문서체계는 각종 위기상황에 실제 적용되기 시작하면서 정부의 위기관리 업무에 많은 변화를 가져왔다.

주목할 만한 변화는 위기관리의 중요성에 대한 인식이 크게 확산된 것이다. 각 부처에서 전담부서를 설치하거나 인력을 증원하는 등 위기관리 업무가 중요한 부처 업무의 하나로 자리 잡게 되었다.

아울러 과거에는 위기관리 활동이 대응 위주로 이루어졌으나, 매뉴얼 수립 이후에는 예방→대비→대응→복구의 전 과정으로 확대되었다. 부처의 위기관리담당관들의 업무를 수행하는 자세도 사전에 위기요인을 제거하고, 대비태세를 강화하는 등 적극적으로 변모되었다.

또한 종전의 위기관리는 주로 개인의 경험에 의존하거나 부처 간의 수평적 협력 없이 임기응변식으로 이루어졌으나, 위기관리 매뉴얼 수립 이후에는 규정된 임무와 역할을 기초로 관계기관 간 협력을 통해 체계적으로 대응하는 형태로 전환되었다.

구체적인 사례를 보자. 가축질병 위기관리 표준매뉴얼은 AI(조류인플루엔자)와 관련해 농림부, 국방부, 보건복지부, 지자체 등 유관기관의 역할과 임무를 규정하고 있다. 고병원성 AI가 발생했을 때 가장 중요한 조치는 확산을 조기에 차단하기 위한 신속한 예방적 살처분이다. 그러나 이 살처분 작업에는 많은 인력과 장비가 필요하다. 매뉴얼은 신속한 살처분 조치를 위한 각 유관기관의 임무를 규정하고 있다. 국방부의 임무와 역할은 현장방역에 소요되는 인력과 장비 지원이다.

유관기관 간의 협조관계를 규정해놓은 매뉴얼이 없다면 농림부는 고병원성 AI가 발생할 경우 살처분을 위한 소요인력과 장비를 파악한 후 국방부에 협조공문을 보내야 한다. 국방부는 농림부의 공문을 접수한 뒤 이를 지원할 것인가를 보고해 방침을 결정한 후, 지원 인력과 장비 규모를 정하고 이를 다시 예하부대별로 분배해 지원하는 절차를 거치게 된다.

반대로 지금은 고병원성 AI가 발생하게 되면 국방부 스스로 매뉴얼에 의거해 인력과 장비 지원을 위한 내부조치를 취한다. 즉 전파된 상황정보 등을 통해 발생지역 가까운 군부대의 인력과 장비 현황을 미리 파악하고 필요시 인근 군부대의 지원을 미리 계획해 놓고 있다가 농림부가 요청하면 즉각 지원 조치를 취하게 된다.

이렇게 표준매뉴얼은 유관기관 간의 필요한 협조를 보다 신속하게 할 수 있어 위기발생 초기에 확산을 방지하여 피해를 최소화하는데 많은 기여를 하게 되었다.

특히 위기상황 발생시 실제로 매뉴얼을 적용해보고 그 효과를 직접 경험한 부처들은 보다 적극적으로 매뉴얼을 활용하고 있다. 산업자원부, 해양수산부, 여성가족부 등 여러 부처와 기관에서는 각종 정책위기에 대처하기 위한 자체 매뉴얼을 수립하기도 했다.

전통적 안보와 재난, 국가핵심기반 분야에서 제외된 경제 분야의 경우 재정경제부를 중심으로 위기관리 표준매뉴얼 수립 이후인 2005년 1월 표준매뉴얼 체계를 참고해 「경제상황 점검 매뉴얼」을 수립했다.

한편 NSC 사무처는 국가 기능과 국민 생활에 직접적이고도 중대한 역할을 담당하는 한국가스공사와 한국전력 등의 정부 투자 17개 공공기관을 적용 대상으로 하는 「공공기관 위기관리 지침」을 수립해 2007년 5월 1일부터 시행에 들어갔다.

공공기관 위기관리 지침을 수립하게 된 배경은 2006년 2월로 거슬러 올라간다. 당시 조폐공사가 새로 발행한 5000원 신권 일부에 홀로그램이 빠지는 등의 결함이 나타났다. 국내 화폐 제조역사상 초유의 리콜까지 초래한 이 사태는 세계 최고 수준을 자랑하던 화폐수출국 대한민국의 위상에 손상을 입혔다. 또한 공신력의 상징인 화폐에 결함이 나타난 것 자체가 위기관리의 필요성을 입증하기도 했다.

또한 △2004년 3월 발생한 경부고속도로 폭설(도로분야) △2006년 3월 철도공사 노조 파업으로 인한 철도운행 차질(철도분야) △2006년 4월 제주지역 정전사고로 25만 가구 2시간 동안 정전(전력분야) 등의 사례들도 공공기관 분야에서 발생한 위기상황이 곧바로 국가위기로 이어질 수 있다는 것을 방증했다.

국가의 주요 기능 및 공공서비스와 관련한 업무를 수행하는 공기업도 국민의 생명과 재산을 보호하는 국가위기관리 업무와 밀접한 상호연관성을 갖고 있다는 판단에서 공공기관 위기관리 지침이 수립된 것이다.

매뉴얼이 수립되었다고 성공적인 국가위기관리가 보장되는 것은 아니다. 위기발생시 효과적인 대처를 위해서는 매뉴얼이 적극 활용되어야 한다. 담당자들이 쉽게 찾아 업무에 참고할 수 있어야 하고, 그 내용들을 숙지하고 있어야 한다.

대통령도 2005년 11월 29일 위기관리 문서들을 국무회의에 보고하는 자리에서 "모든 매뉴얼을 전산화하되, 단어 검색기능 등을 활용해 관련 내용을 바로 찾을 수 있는 사전식 형태로 제작하는 것이 필요하다"고 제안했다.

2006년 3월 NSC 사무처는 국정원의 적극적인 협조를 얻어 61개 기관이 작성한 318권의 모든 매뉴얼을 전자책 형태로 국가안보망에 탑재했다. 전산화 과정에서 사용자가 쉽게 검색할 수 있는 기능을 구비했으며 보안성도 확보했다. 전자책 내에서 수정과 편집도 용이하게 할 수 있도록 했다.

위기관리 매뉴얼의 전산화는 부처와 기관 관계자들이 평시 또는 위기상황 발생시 관련문서를 신속하고 용이하게 사용할 수 있도록 해 국가위기관리의 효율성을 높이는 데 크게 기여하고 있다.

NSC 사무처는 현재 2006년 12월 수립이 완료된 2339권의 현장조치 행동매뉴얼을 국가안보망에 전자책 형태로 탑재하는 작업을 추진 중이다. 국가안보망에 연결된 부처와 기관의 수가 한정되어 있지만 향후 전국의 기초지방자치단체까지 연결되면 위기관리 매뉴얼의 활용도는 더욱 높아질 것으로 전망된다.

물론 한번 매뉴얼을 수립하고, 찾아보기 쉽게 전산화했다고 해서 위기관리 문서 수립이 완성된 것은 아니다. 매뉴얼은 만들어지는 순간부터 현실과 괴리될 수 있기 때문에 매뉴얼을 지속적으로 수정·보완해 실제 현실을 반영할 수 있도록 실효성을 확보해야 한다.

2004년 국가위기관리기본지침과 위기관리 표준매뉴얼을 수립한 지 3년이 지났다. 그간 위기관리 업무 분야도 많이 변화했기 때문에 매뉴얼 상의 내용과 현실이 맞지 않는 경우가 종종 발생한다. NSC 사무처는 2007년도 상반기부터 기본지침과 표준매뉴얼에 대해 최근 변화를 반영한 개정 작업을 추진 중이다.

매뉴얼의 수정보완과 함께 이를 적용한 위기관리 연습과 훈련도 보다 활성화해야 한다. 아무리 좋은 매뉴얼이라도 서랍 속에만 보관된다면 실제 상황이 발생했을 때 무용지물이기 때문이다. 동시에 실무담당자들의 위기관리 업무 능력을 숙달시키는 것도 중요한 과제이다.

앞으로 위기요인은 보다 다양해지고 위기의 양상은 복합적이며 그 피해는 더욱 대형화되어갈 것으로 전망된다. 이는 안정된 국가경영을 위해서는 한정된 위기관리 자원의 효율적 활용이 절대적으로 필요하며 국가 전체적으로는 공공부문과 민간부문의 위기관리가 통합 수행되어야 한다는 것을 의미한다.

이를 위해서는 국가위기관리에 관한 기본규범이 부처와 기관 등 공공부문뿐 아니라 민간 부문에도 똑같이 적용되는 기준으로 발전되어야 한다.

2004년 7월 제정된 국가위기관리기본지침은 정부 각 부처와 지방자치단체, 관련

기관의 위기관리 활동에 방향과 기준을 제시하는 국가위기관리의 가이드라인이라 할 수 있다. 이 지침을 기초로 위기유형별 위기관리 표준매뉴얼(33개)과 위기대응 실무매뉴얼(33개 유형, 총 278개), 현장조치 행동매뉴얼(17개 유형 2339개)은 물론, 경제상황 점검 매뉴얼과 공공기관 위기관리 지침이 수립될 수 있었다.

아쉬운 것은 기본지침 제정 과정에서 참여정부 출범 초기의 정치·사회적 환경을 감안해 조기 제정에 역점을 두다보니 필요한 내용을 모두 담지 못했다는 점이다. 또한 훈령 형태가 됨에 따라 위기관리의 주요한 주체이자 고객인 국민에 관한 사항을 포함시키지 못했다. 정부의 위기관리 활동에 대한 규범적 기준 역할만 하고 있어 정부와 국민, 공공부문, 민간을 모두 포괄하지 못한 것이다. 또한 법령이 아닌 훈령 형태로 시행되어 강제 집행력이 미흡하다는 점도 보완의 대상이다.

오늘날 위기관리는 민간부문 스스로 재난발생으로 인한 업무 불능에 대비한 BCP(Business Continuity Process, 업무연속성계획) 훈련을 실시할 정도로 보편화된 개념이라 할 수 있다. 또한 국가 전체적으로도 공공부문이 모든 국가의 위기를 관리할 수 있는 단계는 지나갔다.

이러한 점을 고려할 때 국가위기관리기본지침은 그간의 변화된 위기환경과 새로운 소요 및 전망을 반영해야 한다. 기본지침은 정부의 위기관리 활동뿐 아니라 국민의 역할을 다 함께 포괄하는, 보다 실효성 있고 적용 가능한 기본법규 수준으로 심화·발전되어야 할 것이다.

대통령도 2005년 8월 22일 통합형 위기관리 시스템 구축에 대해 “한정된 자원과 위기관리 기능을 상호 연계해서 통합적으로 활용할 수 있는 시스템이 매우 중요하기 때문에 통합형 위기관리시스템 구축에 적극 힘쓰기 바란다”고 지시한 바 있다.

그동안 기본지침을 운용하는 과정에서 지침 내용을 상위 법령에 규정해 국가 핵심기반 유지와 국민의 안위 보장을 위한 각종 위기관리 활동을 보다 강력히 수행해야 한다는 의견이 학계와 전문가들로부터 제기되었다.

이에 따라 NSC 사무처에서도 이를 일단 연구 차원으로 검토하게 되었으며 기초연구 차원에서 2006년 외부전문가(충북대 이재은 교수)에게 ‘국가 위기관리에 관한 법제화’ 연구 용역을 실시한 바 있다. 용역의 결과는 다음과 같다.

민·관 전체를 포괄하기 위해서는 법률의 형식을 갖추어야 하는데 이렇게 법제화를 추진하는 과정은 몇 가지 원칙하에 이루어져야 한다.

첫째, 통합 위기관리 체계의 원칙이다. 둘째, 위기관리의 거버넌스 체계 구축 원

칙이다. 셋째, 수요자 중심형 접근 원칙이다. 넷째, 산업화 및 시장 중심형 접근 원칙이다. 다섯째, 현장 대응능력 강화 원칙이다. 여섯째, 지원-협조-연계-조정 원칙이다. 일곱째 미래 유비쿼터스 사회에 대한 대응 원칙이다. 여덟째, 국제적 협력과 연계의 체계화 원칙이다.

국가위기를 총괄하는 법제화 추진은 결론적으로 다른 법령과의 관계와 사회적 수용성, 국민 여론을 고려하고, 추진 여부와 방법 등에 대해선 학계와 관련전문가 및 유관부처 등과 충분한 협의를 거쳐 중장기적으로 검토·추진해 나가는 것이 바람직하다 하겠다.

4. 위기관리 매뉴얼 실제 적용사례

국가위기관리기본지침을 시작으로 33개 위기관리 표준매뉴얼, 278개의 위기대응 실무매뉴얼, 2339개의 현장조치 행동매뉴얼, 7개의 주요상황 대응매뉴얼 등 국가 위기관리 문서가 수립되면서 국가위기관리는 한층 체계적이고 효율적으로 이뤄지고 있다. 구체적인 사례들을 살펴보자.

≪사례 1≫

2004년 3월 폭설로 1만1000여 대의 차량이 고속도로에서 최장 37시간 고립되는 사건이 발생했다.(40쪽 폭설 대응 실패사례 참조) 이 사태를 처리하면서 큰 홍역을 치른 건교부와 도로공사는 유관기관과 공동으로 2004년 12월 대설 위기대응 실무매뉴얼을 수립했다.

2005년 2월 16일 관련기관들은 강설 일수가 적어 상황 대응에 취약한 영남지역에서 실무매뉴얼을 적용한 대응훈련을 실시해 대비실태를 점검하고 대응 역량을 향상시켰다. 이후 2005년 3월 4일 영남지역에 100년 이래 최고의 폭설이 내렸지만 유관기관은 매뉴얼에 따라 신속히 대응해 피해를 최소화했다. 또한 2005년 12월 21일 호남고속도로 폭설 및 차량 고립사태(1000여대, 최장 17시간) 시에도 매뉴얼에 의한 신속한 대응을 통해 2004년 3월과 같은 상황의 재발을 방지하고 피해를 최소화할 수 있었다.

특히 2005년 12월 호남고속도로 폭설사태 시에는 실무매뉴얼에 따라 종합상황실 운영(건교부), 군 제설장비 지원(국방부), 진입로 통제 및 고립차량의 반대편 차선 우회조치(경찰청, 도로공사), 핸드폰 문자정보 발송(소방방재청), 기관장의 진두지휘(도공), 인근 지자체의 인원 및 구호물품 지원(지자체, 적십자사) 등의 조치가 체계적이고 동시다발적으로 이뤄져 한 차원 성숙한 위기관리능력을 선보였다.

≪사례 2≫

2005년 8월 29일 미국 남부 루이지애나주 뉴올리언즈시 일원에 특급 허리케인 '카트리나'의 내습으로 도시 전체가 침수됨에 따라 도시 기능이 상실된 가운데 수백 명이 사망하고 수십만 명이 대피하는 대규모 재난이 발생해 이 지역에 거주하던 우리 교민도 상당한 피해를 보게 되었다.

외교통상부는 당시 「재외국민보호 표준·실무매뉴얼」에 따라 신속대응팀을 현지로 즉각 파견하고 신속한 지원·보호조치를 취해 현지 언론과 각국으로부터 호평을 받았다. 현재 외교부는 국민들의 해외관광과 방문, 체류가 급격히 증가함에 따라 해외에서의 사고가 빈발할 것으로 보고 이를 가상한 매뉴얼 적용 훈련 등을 통해 유사시 재외국민 보호 역량을 강화해가고 있다.

≪사례 3≫

2005년 1월 20일 강원도 고성 동북방 160마일 북한수역(NLL 북방 84마일)에서 알 수 없는 이유로 우리나라 상선인 파이오니아나야 호가 침몰했다. 해경 등 관련기관은 2004년 11월 25일 바위섬호 조난사고를 계기로 수립된 「북한 관할 수역내 민간선박 조난 대응매뉴얼」에 따라 북측의 동의를 받고 경비정을 동원해 즉각적인 구조 활동을 전개했다.

한달 후인 2월 19일 발해의 옛 바닷길인 러시아 포시에트항(블라디보스토크 인근)을 출발, 일본 니이가타항으로 향하던 '발해 뗏목 탐사선'으로부터 통신이 두절되었다. 해경과 유관기관들은 북측의 동의하에 경비정과 초계기를 투입, 구조활동을 벌인지 사흘만에 독도 북방 237마일 해상에서 표류 중이던 탐사대원 4명을 모두 구조하는 데 성공했다.

≪사례 4≫

2006년 3월 14일 강원도 고성 DMZ(8군단 22사단) 북측 지역에서 남방한계선 방향으로 산불이 확산되자 국방부와 통일부는 「DMZ內 산불 대응매뉴얼」에 따라 대북 협조전문을 즉각 발송해 15분 만에 북한 측 동의를 확보했다. 산림청은 헬기 3대를 투입해 DMZ내 산불을 조기에 진화했다. 이 사건은 지난 50여 년간 냉전의 상징이던 DMZ에서 재난대응을 위한 남·북 간 협력체계의 기반을 마련하는 계기가 되었다.
「DMZ內 산불 대응매뉴얼」은 NSC 사무처와 4개 기관(국방부/합참, 통일부, 산림청, 소방방재청) 협의를 거쳐 2005년 9월 7일 수립되었다.

≪사례 5≫

2006년 3월 14일 21시 30분(한국시각) KBS 두바이 특파원과 카메라기자 1명이 팔레스타인 가자지구 알디라 호텔에서 '팔레스타인 인민해방전선(PFLP)' 무장세력에 의해 피랍되었다.

외교통상부 등 유관기관은 상황을 접수한지 30분 만에 「테러」 및 「재외국민 보호」 매뉴얼에 따라 주 이스라엘 대사관에 현장지휘본부를 설치하고 사태해결을 위한 대응 활동을 전개했다. 상황 접수 1시간 후에는 외교부 본부에 설치된 사건대책본부에서 유관기관 담당관들을 비상소집해 대책회의를 실시했다. 「매뉴얼」에 규정된 정부 대응체계인 '테러대책 실무회의'와 '테러대책 상임위원회' 등의 대책기구가 차례로 가동되는 등 범정부 차원의 다각적인 해결방안들이 모색되었다. 또한 정부는 공식·비공식 외교채널과 해외 정보협력 체계를 통해 팔레스타인 정부와 이스라엘, 미국, 일본, 중국, 러시아 등에 피랍된 기자의 조기 석방협조를 요청했다.

억류 24시간 10분만인 3월 15일 21시 40분경 주 이스라엘 우리 공관원이 가자지구 검문소에서 억류된 기자를 인수함으로써 사건이 종결되었다.

【폭설 대응 실패 사례】

2004년 3월 4일 저녁부터 중부지방에 철지난 봄눈이 내리기 시작했다. 이날 밤 경부고속도로 충청남북도 구간 일원에 내린 시간당 최고 13㎝의 폭설에다 청원군 일대의 고속도로 하행선 경사로에서 발생한 화물트럭의 고장이 겹치면서 고속도로가 마비되어 1만1000여 대의 차량이 최장 37시간 동안 고립되는 상황이 발생했다. 당시 도로공사와 건설교통부, 경찰 고속도로 순찰대 등 관계기관들은 폭설 및 비상상황에서 공동으로 조치해야 할 매뉴얼을 갖고 있지 않았으며 기관 간의 합동회의나 상황공유 등도 전혀 이뤄지지 않았다.

경부고속도로 폭설에 따른 정체 상황
(2004년 3월)

이로 인해 관계기관들이 정확한 상황 판단에 따라 공동 조치했어야 할 제설작업과 교통 통제, 고속도로 차량 진입 통제, 정체 중인 차량의 반대편 차선 우회조치, 고립된 차량에 대한 유류 지원 및 탑승자 대피 등의 필요한 대응조치가 적시에 이뤄지지 못했다.

결국 국가물류의 핵심기반인 고속도로가 장시간 제 기능을 다하지 못하는 사태가 발생했으며 국가경제 및 국민 생활에 큰 피해가 초래되었다. 고립되었던 운전자들은 국가와 도로공사를 상대로 집단 피해 소송을 제기해 1심에서 승소했다.

제 3 장 선진국형 국가위기 경보제도 도입

최상의 위기관리는 위기원인을 사전에 제거해 위기의 발생 자체를 원천적으로 방지하거나 억제하는 것이다. 국가위기 경보제도는 33개 국가 위기유형의 주관·유관기관들이 위기징후 포착시 위기수준을 정확히 평가하고 판단해 상응하는 수준의 경보를 발령하는 체계이다. 이러한 경보제도는 위기를 사전에 예방하고 대비하게 함으로써 체계적인 위기관리를 가능케 한다. 우리나라는 2004년 7월 표준화된 국가위기 경보제도를 도입하면서 체계적인 위기관리 시스템을 갖추기 시작했다.

1. 사전 경보로 효율적 위기관리 가능

2003년 11월 30일 이라크 티크리트 고속도로에서 송전탑 공사 중이던 우리나라 오무전기 직원들이 저항세력으로 추정되는 괴한들로부터 피습을 받았다. 이 사건으로 우리 국민 2명이 사망하고 2명이 부상했다. 오무전기는 미국기업의 하청을 받아 이라크에서 공사 중이었다.

오무전기 직원 피습사건으로 재외국민의 안전문제가 전 국민의 관심사로 부각된 상황에서 우리 군의 이라크 파병이 추진되어 2004년 2월 국회를 통과했다. 전 세계 우리 재외국민들의 안전에 부정적인 영향을 초래할 수 있는 위기요소가 증가한 것이다. 오무전기 사건을 계기로 우리 정부의 정보력 부족과 위기관리 능력 부재를 성토하는 비판여론도 높아지기 시작했다.

당시 상황을 다각도로 검토한 NSC 사무처는 국제환경의 변화와 새로운 테러양상에 효과적으로 대응하기 위해선 우선적으로 재외국민들에게 테러와 치안상황 등 현지의 위험성을 미리 알리는 것이 중요하다고 보고 경보 제도의 도입을 추진했다.

효과적인 위기관리를 위해선 위기가 발생한 후가 아니라 발생 이전에 위기로 발전할 수 있는 요소를 정확히 분석, 목록화하고 그 요소가 출현하는지를 면밀하게 감시하다가 위기징후가 식별되면 그 수준에 상응하는 경보를 발령하는 체계가 가동되어야 위기가 발생하더라도 피해를 최소화할 수 있다고 판단했기 때문이다.

2. 경보제도의 탄생

국가위기 경보제도 도입에 앞서 NSC 사무처는 경보제도와 관련된 국내·외 운영 실태를 분야별로 살펴봤다. 2003년까지는 각 위기영역에서 부분적으로 운영하는 제도는 있어도 국가전체에 적용할 수 있는 경보제도는 도입되어 있지 않았다. 또한 사용 중인 경보제도도 단계와 용어 등이 제각각이었다.

전통적 안보 분야에선 군사도발 징후와 감시, 방어준비 태세 등을 경보하는 제도가 있었으나 그 개념과 용어가 제각각이었다. 재난 분야 역시 기상을 비롯해 홍수, 산불 같은 일부 자연재난 위기유형에서 예·경보제도가 운영되고 있었으나 유형별로 수준과 용어가 상이하고 다양했다. 국가핵심기반 분야에 적용되는 위기경보 제도는 아예 없었다.

NSC 사무처는 주요 선진국들의 운영실태도 참고했다. 선진국들은 주로 테러분야에서 경보제도를 운영하고 있었는데 자국의 실정에 따라 구성체계가 달랐다. 미국과 영국은 평시까지 포함해 5단계를, 호주는 4단계의 경보제도를 운영 중이었다.

미국의 경보체계는 LOW→GUARDED→ELEVATED→HIGH→SEVERE, 영국은 NEGLIGIBLE(LOW)→MODERATE→SUBSTANTIAL→SEVERE→CRITICAL, 호주는 VERY LOW→LOW→MEDIUM→VERY HIGH로 구성되었다.

이 조사를 통해 선진국에서 운영 중인 경보제도도 나라별로 용어가 각각 달랐으며, 위기의 수준과 정도가 높아질수록 강한 용어를 사용함으로써 단계별 상황을 쉽게 인식할 수 있도록 구성했다는 것을 확인할 수 있었다.

선진국의 위기경보 제도는 정상→관심→주의→경계→심각의 5개 단계를 사용하는 나라와 정상을 제외한 나머지 4개 단계를 운영하는 나라로 대별되었다. 그러나 각 위기수준의 개념과 표현이 서로 달랐다.

먼저 각국의 경보 용어 중 '정상'을 제외한 관심→주의→경계→심각의 의미로 사용되고 있는 영문 표현을 종합, 검토해봤다. 사용이 편리하고 이해하기 쉬우면서 다양한 위기분야에 공통적으로 적용 가능한 표현을 선정하기 위해 자체 검토와 전문가(자문위원)·관계부처와의 협의과정을 거쳤다.

선진국에서 사용하는 경보용어의 의미와 사용 사례를 우리 실정과 비교·검토한 결과, 4가지 영문 표기(안)가 채택되었다. 자문위원들이 제시한 1안은 미국식으로 Guarded→Elevated→High→Severe였으며, 2안은 영국식인 Moderate→Substantial→Severe→Critical이었다. Perceived→Monitering→Substantial→Critical이 3안,

Moderate→Caution→ Warning→Danger가 4안으로 각각 제시되었다.

채택된 4가지 안을 수준과 의미의 일치, 위기 심각도의 표현 정도, 사용의 용이성, 다양한 위기상황에서의 적용 가능성 등을 기준으로 검토했다. 최종적으로 2안인 영국식 표기가 가장 바람직하다는 데 의견이 모아져 이를 국가위기 경보제도의 모델로 삼기로 결정했다.

NSC 사무처가 국가위기 경보제도 도입을 검토하던 초기, 관련부처와 기관들은 위기평가 및 경보제도에 대한 이해와 인식 부족을 드러내기도 했다.

일부 부처는 현재까지 위기징후나 상황이 발생하면 각종 대책회의 또는 주관기관이 상황을 평가하고 그 수준에 맞는 대책을 잘 강구해왔다며, 국가위기 경보제도 도입은 형식적이고 번거로운 일이라고 반대했다.

몇몇 부처는 경보제도 없이도 잘하고 있는데 다른 나라가 한다고 무조건 모방해 도입하면 형식적인 제도가 될 가능성이 높다면서 소관 위기관리 표준매뉴얼에 경보제도를 포함하는 문제에 소극적 자세를 보였다. 또 다른 부처는 자체적으로 오랫동안 기상 예·특보 제도를 원용해 예보·주의보·경보·특보 등의 경보제도를 운용해왔고 위기 분야별로 특성이 달라 굳이 표준화된 경보 수준을 적용할 필요가 없다며 기존 경보체계를 고수하려 했다.

NSC 사무처는 표준화된 국가위기 경보제도의 도입은 위기징후와 상황에 대한 관계기관의 공통된 판단을 기초로 하며, 범정부 차원의 종합적이고 체계적인 위기관리 활동을 보장하기 위한 방안임을 강조하면서 관계부처들을 설득하기 시작했다.

아울러 위기경보 제도의 도입은 주관기관의 위기평가 능력을 높이며 경보발령을 통해 국가 전체적으로 위기발생에 대한 효과적인 사전 대비가 가능하다는 점을 역설했다.

애초 소극적이던 부처와 기관들도 많은 회의와 협의를 거치면서 점차 범정부 차원의 위기경보 제도 도입의 필요성을 인정하고 수용하기 시작했다.

마침내 NSC가 제시한 위기경보 제도가 2004년 7월 「국가위기관리기본지침」에 반영되면서 국가위기관리 체계에 본격적으로 적용되기 시작했다. NSC 사무처는 부처와의 협의를 통해 수립한 33개 「위기관리 표준매뉴얼」에도 위기경보 체계를 반영했다. 각 부처도 「위기대응 실무매뉴얼」(2005년 11월)에 이를 명시하고 경보발령에 따른 각종 조치절차를 상세히 서술했다.

또한 2004년 11월 수립된 '재외국민보호 위기관리 표준매뉴얼'에는 급증하는 국

민들의 해외여행 안전을 위해 해외 130여 개 공관으로부터 수집된 각국별 정정불안과 치안상태, 테러위험 등의 정보를 토대로 여행유의→여행자제(주의)→여행제한→여행금지 4단계로 구성된 '여행경보' 제도가 별도로 규정되었다.

■ 일본 사례로 본 표준화된 경보제도 도입의 필요성

2004년 한 해 동안 일본 열도에는 10개의 태풍이 불었다. 10월 태풍 '도카케' 내습 시에는 무려 60명 이상이 사망하는 큰 피해를 보았다. 재난관리 선진국이라고 자부하던 일본의 자존심이 참담히 무너진 해였다. 일본은 다음 해인 2005년 태풍으로 인한 대규모 인명피해 발생의 원인을 조사하는 등 재난관리 체계를 정밀히 점검하기 시작했다.

일본의 방재기관은 재난의 위험정도 등을 판단해 주민들을 피난시키기 위해 '피난권고'와 '피난지시'라는 방재용어를 사용했었다. 그러나 일본 국민들은 행정기관이 전달하는 방재용어를 제대로 알지 못했다. 두 용어가 나타내는 심각성의 차이도를 조사한 결과 응답자의 80% 이상이 잘못 알고 있는 것으로 나타났다. 정부가 전달하는 재해정보에 따른 국민들의 적절한 행동을 기대하기가 어렵다는 결론이 도출되었다.

결국 재난상황의 위험수준에 맞는 국민들의 행동을 기대하기 위해선 심각도의 차이를 쉽게 인식할 수 있는 표준화된 방재용어를 사용해야 한다는 교훈을 얻었다. 일본은 2006년부터 국가방재체계의 전면적 개편에 착수한 상태이다.

일본의 대국민 재해정보 제공시의 문제점과 교훈
(2005년 11월, 주일한국대사관)

o 일본은 '피난권고'와 '피난지시'라는 방재용어를 사용하는데 대국민여론조사 결과 실제 국민들 대부분이 용어의 심각도를 잘못 인식하고 있는 것으로 나타남

- '피난지시'가 '피난권고'보다 심각도가 높은 경보수준임에도 일본 국민들 80% 이상이 '피난권고'를 더 높거나(32.2%) 같다고(50.8%) 인식하고 있는 것으로 조사됨

3. 경보제도의 운영

NSC 사무처가 2004년 국가위기관리 차원에서 국가위기 경보제도를 체계적으로 구축한 것은 정부 수립 후 최초였다. 경보제도에 사용되는 용어 등도 국가차원에서 사용할 수 있도록 신중하게 선정했다. 부처와 기관의 대응활동 절차와 과정을 분석해 경보단계와 대응조치가 서로 연계되도록 위기수준을 정했다.

기본지침에 따른 국가 위기경보는 심각성의 정도에 따라 관심(Blue)→주의(Yellow)→경계(Orange)→심각(Red) 4단계로 나누어 발령하도록 했다. 4단계는 순차적으로 발령되거나 위기의 심각성에 따라 이전 단계를 거치지 않고 바로 높은 단계로 발령이 가능하도록 했다. 경보가 발령되면 모든 관계기관은 위기관리 표준매뉴얼 및 위기대응 실무매뉴얼의 경보 단계별 조치사항에 의거해 필요한 조치를 취하게 했다.

국가위기경보의 관심→주의→경계→심각의 단계별 정의와 필요한 조치사항은 <그림1>과 같다.

<그림 1> 국가위기 경보제도와 단계별 조치사항

관심(Moderate - Blue)

'징후가 있으나 그 활동수준이 낮으며 가까운 기간내에 국가위기로 발전할 가능성도 비교적 낮은 상태'일 때 발령한다. 주관기관에서는 위기징후를 세밀히 감시하고 유관기관과의 협조 체계를 점검한다.

주의(Substantial - Yellow)

'징후활동이 비교적 활발하고 국가 위기로 발전할 수 있는 일정 수준의 경향성이 나타나는 상태'일 때 발령한다. 주관기관은 유관기관과의 정보공유 활동을 강화하며 협조체계를 가동한다.

경계(Severe - Orange)

'징후활동이 매우 활발하고 전개속도, 경향성 등이 현저한 수준으로서 국가위기로의 발전 가능성이 농후한 상태'일 때 발령한다. 범정부 차원의 조치가 시작되며 주관기관은 대비계획을 점검하고 인적·물적 자원을 준비한다.

심각(Critical - Red)

'징후 활동이 매우 활발하고 전개속도, 경향성 등이 심각한 수준으로서 위기발생이 확실시 되는 상태'일 때 발령한다. 관련기관들은 위기발생을 억제하기 위해 역량을 총투입하며 비상근무 태세를 유지하고 물자와 장비를 비치하는 등 즉각 대응이 가능한 대비태세에 돌입한다.

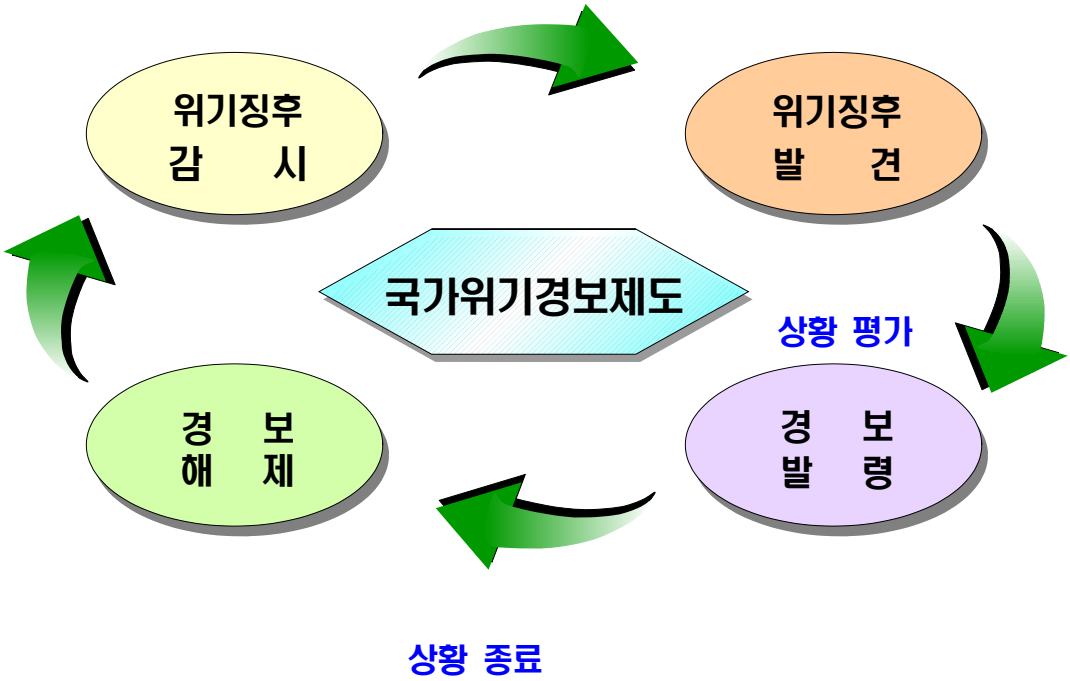
국가위기경보를 발령하는 절차는 다음과 같이 진행된다. 먼저 위기유형별 주관기관은 평시에 각종 위기요인을 감시하다가 어떤 징후를 포착하거나 위기발생이 예상되는 경우 위험 수준을 평가하기 위한 '위기평가회의'를 단독 또는 유관기관과 합동

으로 개최한다. 위기상황 평가 시에는 상황의 심각성과 시급성, 확대 가능성, 전개 속도, 지속 기간, 파급 효과, 국내외 여론, 정부 대응능력 등을 고려한다.

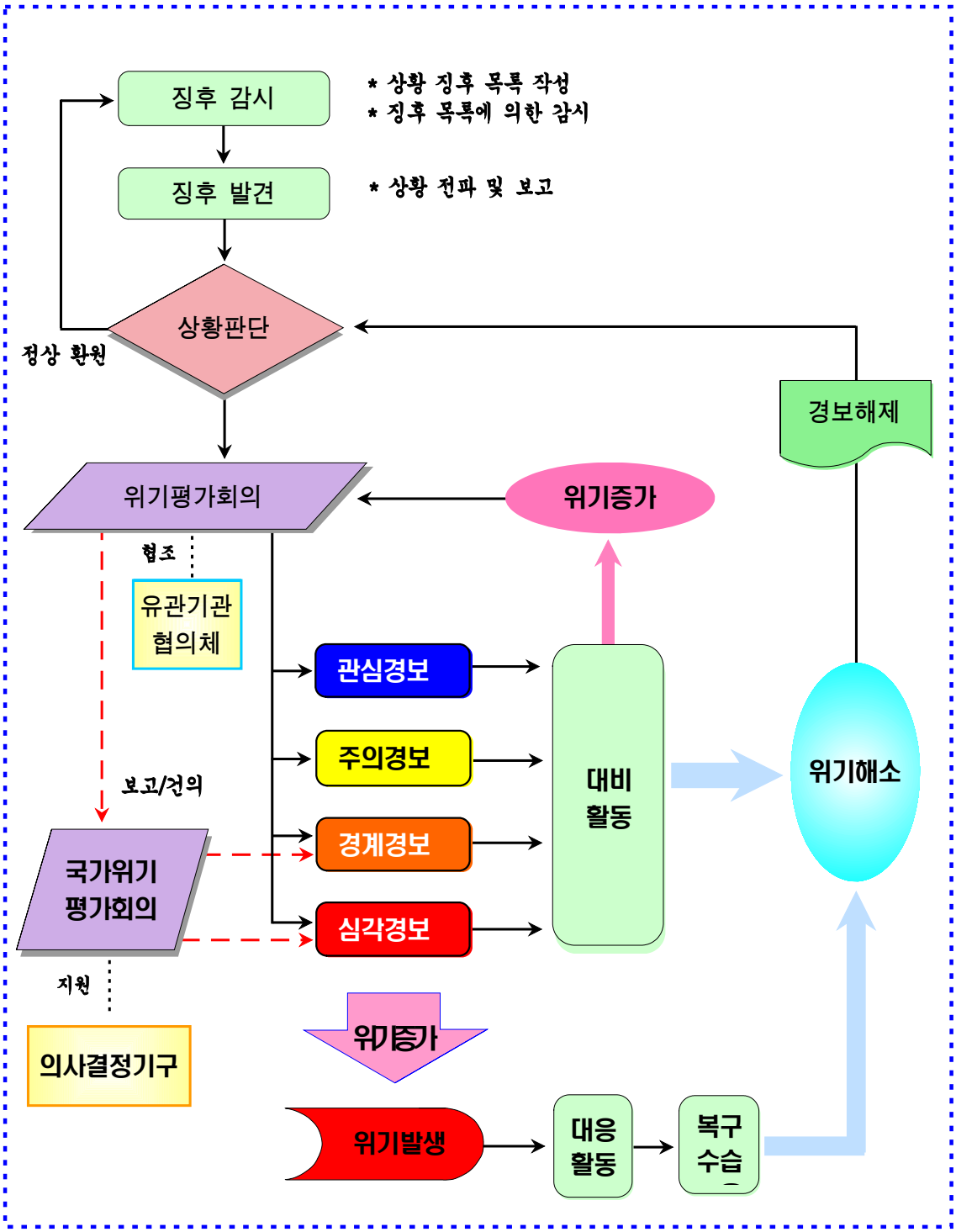
평가과정이 끝나면 결과에 기초해 위험 수준에 적합한 경보를 발령하고 그 사실을 NSC 사무처와 관련기관에 신속히 통보한다. 동시에 경보 수준에 적합한 종합적 대비조치를 실행해야 한다.

관심(Moderate)과 주의(Substantial) 단계는 부처 스스로 판단해 발령할 수 있도록 했다. 위기경보 제도의 운영을 통하여 위기상황시 위기관리 능력을 높이는 효과를 거둘 수 있기 때문이다. 다만 범정부적 차원의 종합적 평가와 조치가 요구되는 경계(Severe)와 심각(Critical) 단계는 각 주관기관이 NSC 사무처와 협의해 '국가위기평가회의'를 통해 발령토록 했다.

<그림 2> 국가 위기 징후와 경보



<그림3> 국가 위기경보 발령 절차



4. 예·경보제도의 표준화를 위하여

국가위기 경보제도가 국가위기관리기본지침에 반영된 이후 AI, 산불, 풍수해, 원유수급 등 각 유형별 위기관리 표준매뉴얼에는 구체적인 위기상황 판단기준과 발령절차, 후속조치 등이 규정되었다.

하지만 기존 경보제도가 운용되던 분야에서는 자체의 경보제도와 국가 경보제도가 함께 운영되는 과도기적 양상도 나타나고 있다. 2004년부터 도입, 적용하고 있는 국가위기 경보제도와는 별도로 부처와 기관이 자체 운용하는 경보제도의 경우 최초 기상분야에서 도입된 예·경보체계(주의보-경보)를 원용해 오랫동안 사용해 왔기 때문이다. 산불, 가축질병, 수질오염 등이 대표적인 사례이다.

정부의 각종 예·경보제도

- o 기상특보(기상청) : 주의보 - 경보
- o 가축 전염병 발생 정보(농림부) : 예보 - 주의보 - 경보
- o 국민생활안전사고 예보(소방방재청) : 정보 - 주의보 - 경보
- o 적조 예보(해양수산부) : 주의보 - 경보 - 해제
- o 조류 예보(환경부) : 주의보 - 조류경보 - 조류대발생경보 - 해제
- o 산불위험예보(산림청) : 위험 낮음 - 경계경보 - 위험경보

이렇듯 다양한 경보제도를 부처와 기관이 각각 사용하다 보면 정부 기관은 물론 국민들도 여러 가지 용어와 다양한 의미로 인해 혼란스러움을 겪게 될 것이 자명하다. 따라서 체계적인 위기관리 활동을 위해서는 국가 전체적으로 통일되고 표준화된 국가위기 경보체계로 통합할 필요가 있었다.

NSC 사무처는 부처와 기관별 경보가 가지는 문제점과 시대상황의 변화에 따라 국가 차원에서 통합·운영해야 할 필요성 등을 설명하며 각 기관과 지속적으로 개선방안을 협의했다. 이미 일부 부처에서는 이를 수용해 산불경보(<표8>)와 국민생활안전사고 예보의 경우 국가위기 경보체계로의 통합·정비를 완료했다. 가축질병, 수질오염 등도 협의를 마치고 정비하는 과정에 있다.

국민생활 안전사고 예보 개선 사례

o 경보 개념을 예보로 사용하던 것을 원래 개념에 맞게 바꾸고, 정보→주의보→경보 3단계를 4단계로 개편해 경보 체계를 국가 위기경보 체계와 일치

* 국민생활 안전사고 예보(정보→주의보→경보) ⇒ 국민생활 안전사고 경보(관심→주의→경계→위험)

<표 8> 산불 경보제도 개선 사례

o '예보와 경보' 개념을 구분 없이 사용하던 것을 산불위험 등급을 나타내는 '산불위험 예보'와 행정기관의 대응 수준을 나타내는 '산불경보'로 구분

o 기존 3단계 산불위험예보를 4단계로 개편하고, 산불경보 용어를 국가 위기경보 용어와 일치

구 분		위험 수준 (*위험지수)			
개선 전	산불위험 예보	위험낮음 (61미만)		경계경보 (61~80)	위험경보 (81~100)
개선	산불위험등급	낮음 (50이하) (low)	보통 (51~65) (moderate)	높음 (66~85) (high)	매우높음 (86이상) (very high)
	산불경보	관 심 (low)	주 의 (moderate)	경 계 (high)	심 각 (very high)

* 산불위험지수 : 기상인자(강수량, 습도, 일사량 등)와 습도측정봉(전나무)을 이용하여 산불위험을 나타내는 수치

NSC 사무처는 아울러 현재 운용 중인 경보제도의 혼선을 근본적으로 해결하기 위해서는 산불경보처럼 개별 제도를 개선해나가는 것도 중요하지만 각 경보제도의 원형이라 할 수 있는 기상 예·특보 제도를 고치는 것이 최우선이라고 판단하고 기상청과 이 문제를 협의하기 시작했다.

류희인 NSC 사무차장은 2005년 10월 당시 신경섭 기상청장을 방문한 자리에서 기상 예·특보제도의 개선 문제를 정부 혁신차원에서 함께 정비해나갈 것을 요청했다. 기상청장도 필요성에 대한 연구용역 후 결과에 따라 국민중심의 제도로 고쳐나갈 것을 약속했다.

기상청 일부에서는 국민에게 익숙하다는 이유로 현재 제도를 고수하자는 의견도 있었지만, 개선의 필요성을 인식한 사람들은 적극적으로 개편을 지지했다.

기상청 내부의 여러 논의과정을 거쳐 2006년 5월 과장급으로 구성된 기상특보개

선 TF가 구성되었다. 2006년 6월 8일 제2차 TF 회의에는 NSC 사무처도 참여해 기상특보의 개선 필요성과 정확한 용어사용, 국민들의 체감도 확보 등 개선방향에 대해 논의했다.

2006년 12월 기상청은 기상 예·특보 제도 개선 방안을 발표했다. 현재의 기상 예·특보 제도를 4단계로 개편하고 단계별로 심각성을 인식할 수 있도록 용어를 바꾸며, 국가위기 경보제도와 연계·운용할 수 있도록 개선한다는 내용이다. 기상청은 국가 위기관리 체계와 연계된 새로운 방안을 관련전문가와 일반 국민들의 의견수렴을 거쳐 2008년 도입할 예정이다.

NSC 사무처는 기상특보 개선방안이 확정되면 각 기관이 운영하고 있는 유사한 경보제도도 정비토록 할 계획이다. 경보제도를 도입할 경우 사전에 국가 전체적인 차원에서 통일성과 실효성을 확보할 수 있는 제도적 장치도 마련할 방침이다.

현재 국가위기 경보체계는 기본지침에서 분류한 위기유형은 물론, 다양한 분야에서 적용되고 있으며 점차 위기관리 체계의 중요한 요소로 자리 잡아가고 있다. 오랫동안 독자적인 예·경보 제도를 운용해온 여러 분야에서도 국가위기 경보체계를 적용하기 시작해 정부 부처와 기관의 경보제도가 표준화되기 시작했다.

아울러 위기징후의 식별과정에서 표준화된 경보제도를 활용함으로써 정부는 각종 국가 위기상황에 더욱 적극적이고 효과적으로 대처할 수 있게 되었다. 또한 경보발령에 따라 모든 관련기관의 조치 절차가 자동으로 이루어지는 준비된 시스템에 의한 위기관리가 이루어지고 있다.

우리나라의 국가위기 경보제도는 현재 포괄적 안보개념을 기초로 전통적 안보분야, 재난, 국가핵심기반 분야까지 도입, 적용되고 있다. 이러한 광범위한 적용은 세계에서 유례가 없을 정도이다. 미국도 9·11 테러 이후 테러 분야에 적용해온 경보제도를 2005년 허리케인 카트리나에 의한 대규모 재앙을 계기로 재난 분야로 확대하고 있는 중이다.

하지만 위기경보 제도의 개념과 용도에 대한 이해는 아직도 부족한 편이다. 실제 업무 수행과정에서 형식적으로 운용되는 사례도 있으며, 다양하고 복잡한 위기요소와 징후들이 경보 발령 기준에 충실히 반영되지 못하는 등 보완이 필요한 부분도 있다.

이 문제들은 위기경보 제도의 개념과 중요성에 대한 인식을 확산시키고, 경보 발령과 수준별 조치 절차를 구체적으로 이행할 수 있는 기준을 마련하면 극복할 수

있다. 아울러 경보 발령 기준의 표준화 방안도 마련되어야 한다.

구축된 경보제도에 대해선 모든 국민들이 보다 쉽게 알 수 있도록 효과적인 홍보가 필수적이다. 홍보를 위해선 신문과 방송, 출판, 팸플릿, 전광판 등 기존 매체는 물론 위성과 DMB, IP-TV, RFID(전파식별) 등의 첨단 기술과 뉴미디어도 적극 활용해야 한다. 경보발령시 국민들이 발령된 경보 수준에 맞게 필요한 행동을 취할 수 있도록 적절한 교육도 병행해야 한다.

제 3 부 국가위기 대응능력 향상

제 4 장 실전 같은 위기대응 통합연습

국가위기관리는 상황보고 체계와 매뉴얼 수립 등 제도적 장치가 마련된 것으로 완성되지 않는다. 각종 위기유형에 대한 범정부 차원의 대응체계와 유관기관 간의 협력체계, 세부행동 절차 및 조치사항 숙달을 중점적으로 연습하는 과정을 통해 지속적인 개선노력을 병행해 위기대응 능력을 향상시켜야 한다. 33개 국가 위기유형별로 관계기관 전체가 참여하는 「위기대응 통합연습」은 수립된 각종 매뉴얼의 실효성을 검증하고 미비점을 보완·발전시키기 위해 범정부 차원에서 2006년 3월 최초로 실시되었다.

1. 정부 연습·훈련의 범위 확대

을지연습과 민방위 훈련으로 대표되는 정부의 연습과 훈련은 지금까지 전쟁대비 위주로 실시되었다. 을지연습은 국가비상기획위원회 주관으로 한반도 전쟁 발발시를 가상해 시·군·구 이상의 모든 행정기관이 참여하는 정부의 종합적인 연습이다. 남북이 대치하고 있는 긴장된 상황에서 발발 가능성이 있는 전쟁에 대비하는 것이 최근까지도 최우선 과제였다.

하지만 우리 사회가 직면하고 있는 급속한 도시화와 산업화의 부산물인 대형건축물의 붕괴, 인터넷 대란 등은 곧바로 국가적 위기상황으로 확대될 수 있다. 기상이변 현상과 결합한 자연재난은 태풍 하나만으로도 수많은 인명과 재산 피해를 낳고 있다. 국가 존립의 기반이 되는 국가핵심기반 시설의 안전문제도 심각한 대형위기를 잉태할 수 있다.

이처럼 다양한 위기 요인의 출현은 전통적 안보 분야뿐만 아니라 재난 및 국가핵심기반 분야에 이르기까지 국민의 안위를 보장하기 위한 정부의 적극적인 역할을 요구하고 있다. 국민의 생활과 밀접한 재난 및 핵심기반 분야 위기를 가정한 범정부 차원의 연습과 훈련이 필요한 이유가 바로 여기에 있다.

지금까지 풍수해와 지진 등 재난분야의 훈련은 기존 을지연습이나 민방위훈련에 추가해 실시했으나, 훈련의 성격이 서로 달라 소기의 성과를 거두기 어려웠다. 을지

연습의 경우 자원의 동원과 징발 등 전시전환 절차연습에 초점을 맞춘 반면, 재난분야의 훈련은 화재진압과 같은 현장위주의 신속한 대응과 피해확산 방지에 중점을 두고 실시되었기 때문이다. 「포괄적 안보」 개념에 입각한 국가위기관리가 소기의 성과를 거두고 내실을 기하기 위해서는 정부의 연습과 훈련체계의 변화가 시급한 과제로 대두되었다.

NSC 사무처는 정부의 연습과 훈련이 먼저 전시대비 위주로 되어 있는 문제점을 보완하기 위해 2004년 제정된 국가위기관리기본지침에 전시대비 연습·훈련시 전통적 안보와 재난, 국가핵심기반 분야에 대한 종합연습을 실시하도록 규정했다. 기존의 민방위훈련 또한 재난과 국가핵심기반 분야를 중점적으로 실시토록 했다.

하지만 기존의 연습·훈련 체계로는 정부 부처와 기관의 위기 대응능력을 높이는데 한계가 있었다. 국제환경의 변화와 같은 시대적 흐름이 반영되지 않은 채 관성적으로 실시되는 형편이었기 때문이다. 기존 정부의 훈련 체계가 평시의 재난관리 시스템과 연계·통합되어야 하는 개편 필요성에 대해서는 대통령도 다음과 같이 언급한 바 있다.

대통령 지시사항

"새로이 구축하려는 재난관리 시스템을 국방부의 충무계획, 비상기획위의 을지연습 등과 같은 전시대비 시스템과 상호 연계·통합하기 바람"
(2003년 3월 11일 행정자치부 대구지하철 참사 보고시)"

NSC 사무처는 2005년 위기대응 실무매뉴얼 수립을 계기로 정부 연습·훈련을 획기적으로 개편하는 작업에 착수했다. 33개의 국가 위기유형별로 주관·유관기관이 모두 참여해 매뉴얼상의 조치절차를 실제적으로 연습하는 형태의 「위기대응 통합연습」을 도입했다. 지금까지 정부 연습은 몇 개 부처만이 주도하는 형태였으나, 위기대응 통합연습은 33개 위기유형별 각 주관기관이 모든 유관기관과 함께 연습을 계획·통제·실시하는 범정부적인 협업체계 확립에 중점을 두었다.

또한 지난 수십 년간 별다른 변화 없이 실시해온 을지연습도 대폭 개편해 2006년부터 에너지와 사이버안전 등 전쟁 직전에 나타날 수 있는 위기상황을 가정한 통합연습을 포함시켰다. 전·평시를 연계한 정부의 위기대응 능력을 향상을 꾀한 것이다.

위기대응 통합연습을 통해 기본지침과 매뉴얼이 실제 상황에서 유효한 지, 또는

보완할 사항은 없는 지에 대한 검증을 실시해 매뉴얼의 완성도를 높여 나가는 계기도 마련했다. 대통령은 위기대응 통합연습의 필요성과 이를 통한 매뉴얼의 실효성 검증에 대해 다음과 같이 지시했다.

대통령 지시사항

"그간의 안보관계 훈련을 평시 위기부분까지 확대하고 그 과정에서 매뉴얼을 실제로 적용해 보고 보완시켜 보다 실효성 있는 매뉴얼이 되도록 하기 바람"(2005년 11월 29일, 국무회의서 위기대응 실무매뉴얼 수립완료 보고시)

"수립한 매뉴얼을 실제 상황에 적용해보는 훈련을 을지훈련과 결합시킴으로써 을지연습 자체의 개선·발전과 함께 국가위기관리 매뉴얼을 구체적으로 검증한다는 중요한 의미가 있음"(2006년 8월 17일, 을지연습중 위기대응 통합연습 참관시)

2. 새로운 위기대응 통합연습 실시

그동안 개별적·산발적으로 실시해온 연습을 범정부 차원에서 통합·조정하고 포괄적 안보개념을 바탕으로 위기대응 통합연습을 제도화하는 작업은 정부 수립 이후 최초로 시도하는 과제였다.

NSC 사무처는 먼저 유형별 위기관리 표준매뉴얼과 위기대응 실무매뉴얼 수립완료를 적극적인 계기로 활용하기 위해 범정부 차원의 매뉴얼 연습·훈련을 기획했다. 위기유형별로 모든 관계기관이 참여해 작성된 매뉴얼의 실효성을 검증하고 미비점을 보완하기 위한 연습과 훈련을 실시하는 게 목표였다. 연습의 중점은 각 위기유형별 주관·유관·실무기관 전체가 참여하여 매뉴얼 상의 위기 대응체계와 세부 행동절차 및 조치사항을 실제 시행해보는 데 두었다.

하지만 부처와 기관에서는 연습계획과 시나리오를 작성한 경험이 부족했다. 통합연습의 개념을 이해하고 기본지침의 기준에 부합하는 연습계획과 시나리오 작성을 위해서는 표준유형이 필요했다. NSC 사무처는 통합연습 준비 및 시행 표준절차를 작성해 부처와 기관에서 연습을 계획하고 시나리오를 작성하는 데 참고자료로 제시했다.

연습계획은 가능한 현장에서 실제훈련을 실시하는 것을 원칙으로 하되, 위기유형별 특성에 따라 도상형, 토의형, 현장훈련형 연습을 적용할 수 있도록 융통성을 부여했다. 연습주기는 매 2년마다 최소 1회를 실시하는 것을 목표로 삼았다.

위기대응 통합연습에 대해 일부 부처는 기존에 부처 자체 계획에 의한 분야별 재난훈련이나 정부연습을 실시하고 있다며 소극적 자세를 보이기도 했다. 또 을지연습이나 기관 자체훈련 등을 실시하고 있으므로 통합연습을 실시하면 업무량이 너무 많아 일상 업무를 할 수 없다며 추가적인 연습에 대해 통합 또는 축소를 요구했다.

이에 따라 위기대응 통합연습의 시행 지침은 각 부처가 제기한 문제점을 해소하고 유사한 정부 연습의 중복을 예방하기 위해 부처에서 기존에 계획하던 연습·훈련에 통합연습의 개념을 적용해 실시하거나 을지연습, 충무훈련, 민방위 훈련 등의 정부 종합연습시에 병행해 실시하도록 융통성을 부여했다.

NSC 사무처는 자체 검토 및 관계부처 협의를 통해 '국가 위기대응 통합연습 기본지침'을 수립해 2006년 1월 시달했으며, 같은 해 2월 부처 위기관리담당관 회의에서 통합연습의 개념과 절차에 대해 교육했다.

위기대응 통합연습 기본지침에 따라 2006년 3월 29일에서 31일 사이에 '국가재난대응 종합훈련'(소방방재청 주관)과 연계한 4개 유형의 연습이 실시되는 등 전통적 안보와 재난, 국가핵심기반 분야에 걸쳐 모두 18개 통합연습이 실시되었다. 처음 실시하는 위기대응 통합연습이라 재난대응 종합훈련과는 방법과 절차가 맞지 않는 부분이 있어 연습의 효과가 나타나지 않은 분야도 있었다. 범정부 차원의 연습과 훈련의 유기적 통합이라는 과제가 생긴 것이다.

이에 따라 정부는 2007년 재난대응 훈련시 중앙부처 차원에서는 위기대응 통합연습, 지자체 등은 실제훈련 중심으로 실시하도록 조정해 훈련성과가 제대로 나타날 수 있도록 했다.

아울러 국민들의 인식전환과 관심도 제고를 위해 2006년 실시한 '국가재난대응종합훈련'의 명칭을 2007년 '재난대응 안전한국훈련'으로 변경하고 대규모 풍수해와 지진, 방사능 누출 등 발생빈도가 높거나 발생시 큰 피해가 예상되는 재난을 선택해 집중적으로 훈련했다.

또한 2006년 3월 29일부터 2박3일간 실시했던 훈련기간을 여름철 재해대책기간 시작 시점에 맞춰 5월 14일부터 16일까지로 바꾸었으며 참여기관도 2006년 324개 기관·단체에서 2007년 370개로 확대되었다. 2007년 위기대응 통합연습시에는 재난

대응 안전한국 훈련에 포함된 5개 유형을 비롯해 25개 분야의 훈련이 도상·현장·토의 등의 형태로 실시되었다.

NSC 사무처는 위기대응 통합연습 기간 중 비상기획위원회와 소방방재청, 민간전문가, 관련기관 합동으로 관찰단을 구성해 시행상태를 관찰, 평가했다. 비상기획위원회는 2007년 9월 4일 위기대응 통합연습 종합강평회의를 실시하기도 했다. 2006년과 2007년 각 위기유형별 통합연습 실시 방법과 시기는 <표9>와 <표10>에서 확인할 수 있다.

〈표9〉 2006년 위기대응 통합연습 계획 및 실시 현황

분야	위기유형	주관기관	연습형태	시기	계
안보 분야	서해 NLL 우발사태	국방부	도상	**8.18(을지연습)**	5
	북한관련 매뉴얼	통일부	토의	**8.16**	
	테러	국정원	도상	**11.7~11.8**	
	독도 우발사태	해양경찰청	현장	**11.17**	
	재외국민 보호	외교부	도상/현장	**12.18~12.22**	
재난 분야	풍수해 재난	소방방재청	도상	**3.29(재난종합훈련)**	7
	고속철도 대형사고	건설교통부	도상	**3.30(재난종합훈련)**	
	다중밀집시설 대형사고	소방방재청	도상	**3.30(재난종합훈련)**	
	화학 유해물질 유출 사고	환경부/노동부/산자부	도상	**3.30(재난종합훈련)**	
	가축질병	농림부	도상/현장	**4.27**	
	전염병	보건복지부	도상/현장	**10.11~10.12**	
	산불재난	산림청	도상/현장	**11.3**	
국가 핵심 기반 분야	사이버 안전 분야	국정원/정통부/국방부	도상/현장	**8.17~18(을지연습)**	6
	금융·전산 분야	금융감독위	도상/현장	**8.17(을지연습)**	
	식·용수 분야	환경부	도상/현장	**8.18(을지연습)**	
	정보통신 분야	정보통신부	도상/현장	**8.18(을지연습)**	
	항공운송 분야(항공기사고)	건설교통부	도상/현장	**5.24**	
	원유 수급 분야	산업자원부	도상/현장	**8.17~18(을지연습)**	
계	▪ **2006년 : 계획 19, 실시 18개** ▪ **「원전 안전 분야」는 북핵실험 등 주요현안 고려해 연기**				18

〈표 10〉 2007년 위기대응 통합연습 계획 및 실시 현황

분야	위기유형		주관기관	연습형태	시기	계
안보 분야	북한관련 매뉴얼		통일부	토의	**11월(부처단독)**	6
	북한관련 매뉴얼		통일부	토의	**8.23(을지연습)**	
	북한관련 매뉴얼		건설교통부	도상	**8.23(을지연습)**	
	파병부대 우발사태		국방부	토의	**8.24(을지연습)**	
	비군사적 해상분쟁		외교통상부	토의	**11월(부처단독)**	
	소요·폭동		경찰청	도상	**8.24(을지연습)**	
재난 분야	풍수해 재난		소방방재청	도상/현장	**5.14(재난대응훈련)**	9
	지진 재난		소방방재청	도상/현장	**5.15(재난대응훈련)**	
	산불 재난		산림청	도상/현장	**10월(부처단독)**	
	대규모 환경오염	수질	환경부	도상/현장	**10월(부처단독)**	
		해양	해수부 (해경청)	도상/현장	**8.23~24(을지연습)**	
	화학 유해물질 유출사고		노동부	도상/현장	**5.16(재난대응훈련)**	
	지하철 대형 화재사고		건설교통부	도상/현장	**6월(부처단독)**	
	공동구 재난		건설교통부	도상/현장	**8.23(을지연습)**	
	전염병		보건복지부	도상/현장	**8.23~24(을지연습)**	
국가 핵심 기반 분야	원전안전 분야	방재	과학기술부	도상/현장	**5.15~16 (재난대응훈련)**	10
		방호	산업자원부	도상	**6월(부처단독)**	
	금융·전산 분야		재정경제부	도상/현장	**8.24(을지연습)**	
	사이버안전 분야		정보통신부	도상/현장	**8.23~24(을지연습)**	
	전력 분야		산업자원부	도상/현장	**8.24(을지연습)**	
	식·용수 분야		건설교통부	도상/현장	**8.24(을지연습)**	
	가스 분야		산업자원부	도상/현장	**5.15(재난대응훈련)**	
	항공운송분야	항행시설장애	건설교통부(항공안전본부)	도상	**12월(부처단독)**	
	보건의료 분야		보건복지부	도상	**5월(부처단독)**	
	정보통신 분야		정보통신부	도상/현장	**8.23(을지연습)**	
계	▪ **2007년 : 계획 27, 실시 25개** ▪ **「대통령 권한공백」과 「북핵 우발사태」는 현안문제로 연기**					25

'재난대응 안전한국훈련'뿐만 아니라 매년 실시하는 을지연습도 전쟁 대비만이 아니라 테러와 대규모 재난, 국가핵심기능 마비 등과 같은 비군사적 위협으로부터

포괄적 국민안위를 보호하는 연습으로 바꿀 필요성이 제기되었다.

대통령도 2005년 을지연습시 '미래의 을지연습 방향에 대해 전면전 상황보다는 우발적·국지적 상황발생 연습(서해 우발충돌사태, 독도 우발사태 등)을 포함하라'고 지시한 바 있다. 대통령은 또한 2006년 이틀에 걸쳐 전 부처가 참여한 가운데 실시된 사이버안전 분야 연습시 국가정보원에 설치된 국가사이버안전센터의 훈련현장을 방문해 연습·훈련의 관계관들을 위로하고 격려하기도 했다.

이에 따라 NSC 실무조정회의와 상임위원회의는 안보환경 변화와 참여정부의 위기관리체계 개선 노력을 반영할 수 있도록 을지연습 체계와 내용을 개편했다. 2007년 을지연습의 경우 기존의 '전시대비' 연습 5일을 전시대비 연습 3일과 평시 위기대응 통합연습 2일로 나누어 실시해 시대흐름에 부합하는 연습체계가 되도록 개선했다. 2006년에는 위기대응 통합연습을 이틀 실시한 후 전시대비 연습을 사흘간 실시했었다.

2007년 을지연습 기간에는 NSC와 21개 중앙기관, 250개 지자체, 22개 민관기관 등 모두 294개 기관이 참여했다. 특히 대규모 환경오염과 전염병, 사이버안전 등 전평시가 연계되어 발생할 가능성이 높은 분야에 관한 연습은 이틀간에 걸쳐 실시했다.

2006~2007년 을지연습 일정은 <표11>과 <표12>, 을지연습 기간 중 위기대응 통합연습 실시현황은 <표13>과 <표14>에 나타나 있다.

〈표 11〉 2006년 을지연습 일정

구분	8. 17(목)	18(금)	19/20	21(월)	22(화)	23(수)	24(목)	25(금)
정부연습	위기대응		행정 전환	전시전환/국가총력전			대응반(비기위)	
군사연습	단계별 위기조치			전시전환 / 적 공격 저지				

* 위기대응연습 : 『위기관리 표준/실무매뉴얼』 적용, 2일간 실시

* 전시대비연습 : 군사연습과 병행, 3일간 실시

〈표 12〉 2007년 을지연습 일정

구분	8. 20(월)	21(화)	22(수)	23(목)	24(금)
정부연습	전시대비 연습			위기대응 통합연습	
군사연습	전시전환	적 공격 저지			

* 전시대비연습 : 군사연습과 병행, 초전 3일간 실시

* 위기대응연습 : 『위기관리 표준/실무매뉴얼』 적용, 2일간 실시

〈표 13〉 2006년 을지연습 기간 중 위기대응 통합연습 실시현황

분야	위기유형	주관기관	연습형태	시기
안보 분야	서해 NLL 우발사태	국방부	도상연습	**8.18**
국가 핵심 기반 분야	사이버 안전 분야	국정원/정통부/국방부	도상/현장훈련	**8.17~18**
	금융 전산 분야	금융감독위	도상/현장훈련	**8.17**
	식·용수 분야	환경부	도상/현장훈련	**8.18**
	정보통신 분야	정보통신부	도상/현장훈련	**8.18**
	원유 수급 분야	산업자원부	도상/현장훈련	**8.17~18**

〈표 14〉 2007년 을지연습 기간 중 위기대응 통합연습 실시현황

분야	위기유형	주관기관	연습형태	시기
안보 분야	북한관련 매뉴얼	통일부	토의	**8.23**
	북한관련 매뉴얼	건설교통부	도상	**8.23**
	파병부대 우발사태	국방부	토의	**8.24**
	소요·폭동	경찰청	도상	**8.24**
국가 핵심 기반 분야	대규모 환경오염(해양)	해수부(해경청)	도상/현장훈련	**8.23~24**
	공동구 재난	건설교통부	도상/현장훈련	**8.23**
	전염병	보건복지부	도상/현장훈련	**8.23**
	금융·전산 분야	재정경제부	도상/현장훈련	**8.24**
	사이버안전 분야	정보통신부	도상/현장훈련	**8.23~24**
	전력 분야	산업자원부	도상/현장훈련	**8.24**
	식·용수 분야	건설교통부	도상/현장훈련	**8.24**
	정보통신 분야	정보통신부	도상/현장훈련	**8.23**

한편 전 세계로 퍼지고 있는 조류인플루엔자(AI)가 전염병으로 발전할 가능성에 대비해 2006년 10월 실시한 전염병(PI)관련 위기대응 통합연습은 미국을 비롯한 세

계 16개국이 참관해 국제적인 관심을 모으기도 했다.

3. 위기관리 매뉴얼과 위기대응 통합연습

최초 위기대응 통합연습을 기획하고 추진할 때 일부 부처는 자체 훈련이나 정부 연습에 참여하고 있다며 별도의 연습이 신설되는 것에 부정적 의견을 나타내는 경우가 많았다. 하지만 통합연습을 실시하는 과정에서 위기유형별 주관기관은 유관기관과 협의해 위기에 대비한 모든 조치절차를 연습함으로써 실질적인 효과를 거둘 수 있다는 것을 알게 되면서 자세를 바꾸기 시작했다.

주관기관으로서 훈련계획, 방법, 유관기관과의 협조 등의 역할을 수행하면서 부처가 담당하는 위기에 대응하는 능력이 한층 높아지고, 부처의 서열에 관계없이 위기유형의 주관기관으로서 위상도 높아졌다고 생각하게 된 것이다. 연습 준비과정에서 유관기관과 협조회의를 수차례 실시하면서 부처와 기관 상호 간 이해의 폭이 넓어졌으며 실질적인 업무 협력체계도 이룰 수 있었다.

위기대응 통합연습 실시로 부처와 기관의 위기관리 담당관들은 연습을 계획하고 시나리오를 작성하는 과정에서 매뉴얼의 중요성을 다시 인식하게 되었다. 매뉴얼을 작성할 당시에는 실효성에 의문을 가졌으나, 연습과 훈련과정에서 매뉴얼에 따른 체계적인 대응을 함으로써 무엇을 해야 하는지에 대한 혼란 없이 신속하고 정확한 조치를 취할 수 있었던 것이다.

자연히 매뉴얼에 대한 신뢰도가 높아져 매뉴얼이 규정한 상황보고 및 전파, 초기대응 등의 세부 내용을 숙지하게 되었다. 또한 매뉴얼을 즉시 열람 가능한 위치에 두고 평상시 업무에 적극적으로 활용하기 시작했다.

물론 연습을 계획하고 진행하면서 매뉴얼상의 여러 미비점도 발견되었으며 수정·보완이 필요하거나 개정해야 할 사항들도 발견되었다. 부처와 기관은 연습을 통해 발견된 문제점에 대해서는 세부 계획을 수립하여 매뉴얼을 보완 발전시키고 있다.

결과적으로 위기대응 통합연습은 매뉴얼의 미비점을 보완·발전시키고 위기관리 담당관들의 세부 행동절차 및 조치사항을 숙달시키며 궁극적으로 정부의 위기대응 능력을 향상시키는 효과를 가져왔다. 연습을 통해 매뉴얼의 조치·절차를 숙달함으로써 정부 전체의 위기대응 능력이 향상되고 또 연습을 통해 발굴한 매뉴얼의 문제점을 수정·보완함으로써 완성도와 실효성이 높아지는 선순환이 이루어지고 있는 것이다.

"올 여름, 강원도 집중호우시 재난현장에서 통신이 두절되어 상황파악, 보고, 전파, 피해복구 등이 매우 곤란하여 정보·통신의 중요성을 절감하였는데, 이번 「을지연습」 기간중에 「정보·통신 분야 위기대응 통합연습」의 현장훈련인 '통신시설 복구훈련'에 실제로 참관해보니, 평시 여러 형태의 위기발생에 대비한 연습의 중요성과 필요성을 새삼 느낌"
<강원도 행정부지사, 2006년 8월 18일 강원도 문막지역 통신시설 복구 훈련 현장>

매뉴얼에 대한 중요성을 인식하게 됨에 따라 부처와 기관의 위기관리 담당관들은 소속기관의 정책위기에 대해서도 관리의 필요성을 느끼게 되었다. 국가 위기유형뿐만 아니라 부처와 기관 자체의 위기유형을 발굴하고, 해당 유형별로 수행해야할 세부절차와 조치사항을 수록한 매뉴얼 등을 작성하기 시작한 것이다.

식품의약품안전청의 경우 의약품 부작용과 의료기기 사고 등의 위기유형에 대해 관련매뉴얼을 작성해 활용하고 있다. 해양수산부와 관세청, 농촌진흥청 등도 해당 기관의 정책위기 등을 관리하기 위한 자체 매뉴얼을 작성·운영 중이다.

4. 보다 완벽한 연습을 위하여

위기대응 통합연습은 연습계획과 진행 단계에서 실제상황과 가장 유사한 환경을 설정한다. 위기는 통상 사건·사고가 발생하는 지점 및 시점에서 시작해 상황이 점차 발전된다. 이 같은 상황변화에 따라 현장에서의 즉각적인 대응 및 조치사항을 점검하고 범정부 차원의 위기 대응체계를 가동시키는 종합적인 연습·훈련이 바로 위기대응 통합연습이다.

따라서 통합연습은 국가위기에 대한 정부의 대응태세를 긴밀히 유지하기 위해 발생 가능한 위기상황을 불시에 부여해 연습과 훈련을 실시하도록 하는 방식으로의 변화가 필요하다.

또한 국가위기는 33개 위기유형이 개별적으로 발생한다고 볼 수 없다. 일반적으로 위기는 둘 또는 그 이상의 위기요인들이 동시에, 혹은 약간의 시차를 두고 발생한다. 이때에는 정부의 여러 대응체계가 복합적으로 가동되어야 하며 모든 상황을 종합하고 통제하는 최고위급의 의사 결정체계가 가장 중요하다. 연습계획 수립시 복합적 위기상황에서 작동하는 의사결정 연습이 반드시 포함되어야 하는 이유다.

대규모 정전사태와 정보통신 마비 등 관련되는 위기유형들이 동시에 발생하는 복합적 위기상황에 대한 연습도 실시해야 한다. 이러한 복합적 위기상황에 대비한 연습·훈련이 실질적인 연습·훈련이라고 할 수 있다.

우리나라는 현재 을지연습과 재난대응 안전한국훈련, 충무훈련 등 정부 차원의 종합적인 연습·훈련을 실시하고 있다. 이들 연습·훈련은 목적과 개념이 조금씩 다르다. 그러나 현장에서의 대응측면을 고려하면 초기대응 및 조치사항이 실질적으로 같다고 할 수 있다.

따라서 범정부 차원에서 실시하는 연습·훈련은 통합하도록 추진하고 지방정부 차원에서의 훈련은 자체적으로 실시할 수 있도록 재량권을 부여하는 것이 필요하다.

정부 종합연습 중 평시 위기대응 통합연습은 점차 확대해 실시해야 할 필요가 있다. 전시대비 연습의 중요성과 함께 평상시 국민의 귀중한 생명과 재산을 보호하기 위한 위기대응 연습의 중요성이 점차 확대되고 있기 때문이다. 평시 국민 생활과 밀접한 관련이 있는 유형에 대해 지속적으로 연습·훈련을 실시하고 대비하는 것이 포괄적 안보 개념에 입각한 국가위기관리의 기초라 할 수 있다.

제 5 장 국가위기관리 담당관의 능력 제고

많은 시간과 노력으로 만들어진 제도를 효과적으로 활용하기 위해서는 운영하는 사람과 조직의 역량을 키우는 것이 중요한 과제이다. NSC 사무처는 다양한 교육을 통해 공무원들의 위기관리에 대한 인식을 확산시키고, 담당 공무원의 전문성 향상에도 힘을 기울였다. 또한 부처별 위기관리담당관제 도입을 통해 위기관리 업무 총괄, 기획, 조정 역할을 부여함으로써 부처와 기관의 능력을 최대한 발휘할 수 있도록 했다.

1. 위기관리에 대한 공무원의 전문성 제고

국가위기관리 제도가 체계적으로 확립되었다고 해서 위기관리 업무가 자동적으로, 효율적으로 수행되는 것은 아니다. 제도가 효율적으로 현실에 적용되기 위해서는 이를 실제 운용하는 사람, 즉 공무원들의 역할이 매우 중요하다.

참여정부의 위기관리 업무는 과거 정부와 달리 개념과 방향, 기준 등을 새로 정했으며, 위기관리의 대상도 재난과 국가핵심기반 분야로까지 확대했다. 이에 따라 위기발생시 관련 부처와 기관이 수행해야할 역할도 증대되었고, 해당조직의 모든 부서가 직·간접적으로 위기관리 업무를 수행하게 되었다고 해도 과언이 아니다. 부처나 기관의 모든 소속 공무원들이 위기관리에 대한 올바른 인식을 갖고 있어야만 제대로 업무를 수행할 수 있기 때문이다. 이를 위해선 직장교육 등 직무교육을 실시해 모든 공무원들의 인식을 확산시키는 노력이 필요했다.

아울러 지금까지 구축한 위기관리 체계를 효율적으로 운용하기 위해서도 33개 위기유형별 주관·유관기관 담당 공무원들의 전문성 향상이 시급한 일이었다. 정부가 운영하는 각종 교육원과 연구소 등에 위기관리와 관련한 전문 강좌를 개설해 담당 공무원들이 교육받을 수 있도록 할 필요가 있었다.

NSC 사무처는 포괄적 안보개념에 입각해 공무원들의 위기관리 업무에 대한 인식을 바꾸고, 위기관리 업무를 담당하는 전담공무원들의 전문성과 능력을 향상시키기 위한 방안을 지속적으로 모색해왔다.

2004년 9월 7일 「유형별 위기관리 표준매뉴얼」 수립 결과 보고시 대통령도 공무원에 대한 교육의 중요성과 함께 위기관리 분야에 대한 학문적 발전을 체계적으로 추진하라고 지시했다.

대통령 지시사항

"공무원 및 국민에 대한 위기관리 관련 교육·홍보 방안을 강구하여 추진할 것"
"학문적으로 매뉴얼을 보완·평가하고, 위기관리의 학문적 분야에 대한 발전을 체계적으로 추진할 것"(2004년 9월 7일 「위기관리 표준매뉴얼」 수립 결과 보고시)

NSC 사무처는 먼저 정부 내 위기관리와 관련된 공무원 교육 실태를 확인해봤다. 조사결과 위기관리관련 부처·기관별로 소관 업무에 대한 교육을 개별적으로 실시하고 있었는데, 지속적이지 못하고 일회성에 그치는 경우가 많았다. 범정부 차원의 표준화된 위기관리 교육 프로그램도 필요했다.

〈표15〉 정부의 위기관리 분야 교육 운영 실태

분 야	교육 기관	내 용
전통적 안보 분야	국방대학교, 비상기획위 등	◦ 기관별/분야별 소관 분야 업무에 국한 ◦ 해당 기관 소속 공무원, 관련 민간인 대상 실시
재난 분야	중앙공무원교육원, 중앙소방학교, 자치인력개발원, 국립방재교육원 등	
국가핵심 기반 분야	정보통신공무원교육원, 경찰대학교, 경찰종합학교 등	

NSC 사무처가 추진한 공무원에 대한 위기관리 교육은 크게 기관별 직장교육과 교육기관의 소양교육 두 방향으로 진행되었다.

첫째, 각 부처와 기관에 대해 위기관리 분야를 직장 교양교육 등에 포함시키도록 권유해 소속 공무원들의 국가위기관리에 대한 기본적 이해와 직무능력 향상을 도모했다. 참여정부가 구축한 위기관리 체계와 기저, 포괄적 안보 개념의 도입과 적용 등에 대한 소개는 공무원들이 위기관리 업무를 이해하고 인식을 새롭게 하는데 많은 도움이 되었다.

위기관리 교육 강사는 대학교수 등 전문가를 활용했으며 NSC 사무처도 적극 지원했다. NSC 사무처는 각 부처 직무교육에 전문 행정관을 강사로 지원해 2005년 41회에 걸쳐 4100여 명, 2006년 43회 4400여 명, 2007년 69회 9700여 명을 교육했다.

각 부처 모두 공무원에 대한 위기관리 교육을 실시하는 것에 대해서는 별다른 이견이 없었다. 오히려 위기관리에 대한 기관들의 관심이 높아지면서 교육수요도 해마다 크게 증가하고 있는 상황이다.

특히 만두소 파동(식품의약품안전청)이나 말라카이트그린 파동(해양수산부)과 같은 정책적 위기를 겪어본 부처와 기관은 소속 공무원에 대한 위기관리 교육에 큰 관심을 보였다. 일부 부처와 기관의 경우, 적극적으로 자체 직무교육과정에 포함시키기도 했다.

둘째, 기존의 공무원 교육과정에 위기관리 교육 프로그램을 설치하고, 점차 그 수준을 높여 전문적인 과정이 되도록 유도했다. 일회성에 그치거나 기초적인 교육의 반복으로는 담당공무원의 위기관리 능력을 향상시키기 어렵다는 판단에서다.

먼저 각 부처의 위기관리 교육 실태를 토대로 2004년 12월부터 2005년 1월까지 행정자치부와 중앙인사위원회, 국방부, 국정원 등 주요 교육기관 운영부처와 구체적인 추진방향을 협의했다. 이 과정에서 우선 기존의 공무원 교육제도와 교육기관을 활용하고 점차 위기관리 교육과정을 신설해 나가기로 했다.

그 결과 중앙공무원교육원, 자치인력개발원, 국방대학교, 경찰종합학교, 경찰대학교, 국가정보대학원 등 주요 교육기관에서는 기존 커리큘럼에 국가위기관리에 관한 과목을 신설했다.

이러한 교육과정의 설치는 공무원의 위기관리 마인드를 고양하고 부처 내 위기관리업무의 중요성을 일깨우는 한편, 체계적 위기관리 활동의 기반을 조성하는데 크게 기여했다.

그러나 일부 교육기관은 위기관리 교육에 대해 안 해도 될 일을 불필요하게 만들어서 한다는 부정적인 입장을 피력해 이를 설득하고 추진하느라 다소 어려움을 겪기도 했다.

부정적인 입장을 보인 교육기관들은 '범정부 차원의 공무원 교육기관은 공무원으로서의 기본적이고 공통된 소양과 직무 능력을 교육시키는 곳으로서 특정한 업무인 위기관리 분야를 자신들이 담당하는 것은 적절치 않으며 개별 부처 교육기관에서 담당하는 것이 바람직하다'는 논리를 제시했다.

이에 대해 NSC 사무처는 '오늘날 국민들은 다양해진 위협으로부터 안전한 삶을 영위하려는 욕구가 점차 커지고 있으며, 사회는 이러한 모든 위기에 대해 정부가 무한 책임을 질 것을 요구하고 있는 실정이라는 점과 우리 정부도 포괄적 안보 개념에 입각해 위기관리를 정부의 주요한 책무로 규정하고 있다'고 설명했다.

또한 '이러한 책무의 성실한 이행을 위해서는 반드시 공무원과 부처의 위기관리 마인드와 능력 향상이 긴요하다'는 점을 강조하고, 이를 위한 위기관리 교육의 필요성을 들어 반대하는 교육기관들을 설득했다.

이후 NSC 사무처와 교육기관들은 여러 차례의 협의와 대화를 통해 의견 차이를 좁혀나가 2005년 2월부터는 각종 교육과정에 '국가 위기관리의 이해', '참여정부 위기관리 정책의 이해' 등을 주제로 한 커리큘럼이 개설되어 운영되고 있다.

현재 위기관리와 관련된 공무원 교육은 크게 세 가지 형태로 이뤄지고 있다.

첫째 부처·기관의 직무교육으로 실시되는 형태가 있다. 둘째 중앙공무원교육원, 국방대학교, 경찰종합학교 등 공무원 전문 교육기관에서 기본적인 소양과 지식 교육의 일환으로 실시되는 경우이다. 셋째 NSC 사무처와 행정자치부, 소방방재청 등 위기관리 관련기관들이 소속 및 유관부처 공무원들을 대상으로 정기, 또는 수시로 실시하는 워크숍과 직무교육, 연수 등이 있다.

이 같은 교육은 그동안 공무원들의 위기관리에 대한 이해를 돕고 질적 수준을 향상시키는 데 기여했다. 또한 체계적인 위기관리 교육이 필요하다는 점을 기관장과 공무원 전체 사회에 인식시켰다.

일부 부처 기관장들은 자체적으로 정기 직원 조회시 국가 위기관리에 관한 전문가 특강을 실시하기도 했으며, 기관장 본인의 이해 제고를 위해 NSC 사무처와 국가안보종합상황실을 방문해 국가 위기상황 종합관리체계와 위기관리 매뉴얼 운용체계 등을 직접 확인하기도 했다.

그러나 공무원에 대한 위기관리 교육이 내실을 다지려면 지속적인 교재의 개선과 보강이 요구된다. 우선 위기관리 교육에 관한 개념과 기준, 내용의 표준화가 시급하다. 각 분야에서 진행되고 있는 각종 위기관리 교육의 기준이 될 수 있는 표준 교재의 개발과 공동 활용도 시급하다.

이 밖에 교육과정의 전문성 향상, 전문 교육인력의 양성, 위기영역별 교육기관 간 상호 교류, 통합 위기관리 교육기관의 설치 등도 필수적으로 해야 할 일이다. 특히

위기관리 분야의 학술 발전과 더불어 학계와의 긴밀한 연계를 통해 교육의 질적 향상과 전문성을 확보하는 것도 중요한 과제이다.

2. 위기관리담당관 제도 도입 · 운영

국가안보종합상황실 설치와 위기관리 문서 수립, 국가위기 경보제도 도입 등 국가위기관리 체계가 구축된 이후의 과제는 위기관리 시스템이 실제로 적용·집행되는 과정에서 원활하게 가동되게 하는 일이었다.

NSC 사무처는 위기관리 시스템의 효과적인 운영을 위해선 매뉴얼을 수립·관리하고, 유관기관과의 원활한 협조체계를 구축하는 등 위기관리 업무를 책임 있게 전담 수행할 수 있는 부처별 담당관 제도가 필요하다고 판단했다. 제도 도입을 위해 우리나라의 기관별 실태와 외국 사례 등도 확인했다.

조사결과 우리나라의 경우 중앙부처는 물론 지방자치단체도 소관 위기요인별로 담당부서가 정해져 있었으며 그 부서에서 해당 위기관리 업무를 책임지고 있었다. 여러 분야의 위기관리업무를 종합적으로 총괄하는 고유직제 또는 겸임직책은 없었고 비상계획·혁신 업무를 종합 관리하는 비상계획관이나 혁신담당관이 있는 정도였다.

위기관리 체계가 이렇다 보니 위기상황에는 기관장을 중심으로 종합·총괄하는 기능이 수행되지만 평시에는 기능이 분산되어 사전에 위기상황에 대비하는 기능이 미약할 수밖에 없었다.

일본은 청와대 비서실격인 내각관방부에 차관보급인 위기관리감을 두고 광역 지방자치단체에 해당하는 각 도도부현(47개)에 위기관리감 직제를 설치해 상호 연계하에 운영하고 있다. 도도부현의 위기관리감은 별도의 직제가 아니라 방재감 등의 정식 직책과 함께 겸임하는 형태였다. 중앙 정부기관에는 별도 직제가 없었다.

일본 사례에서 확인할 수 있듯이 세계 어디에도 부처별 위기관리 업무를 종합·관리하고 범정부 차원에서 유관기관과의 협조체계 구축을 담당하는 위기관리담당관 제도를 가진 나라는 없었다.

NSC 사무처는 국내·외 실태 조사결과를 검토한 후 부처 내 위기관리담당관 지정·운영에 관한 기본 방침을 정해 기본지침 초안에 규정할 것을 검토하는 한편, 부처 및 전문가 협의와 의견 수렴을 진행했다.

이 과정에서 효율적인 국가위기관리 체계 구축을 위해선 부처별 위기관리담당관

제도를 마련해야 한다는 제안이 설득력을 갖기 시작했다. NSC 사무처는 이를 바탕으로 2004년 7월 수립된 국가위기관리기본지침에 부처 위기관리 담당관 제도의 규범적 근거를 마련했다.

이후 각 부처는 기관별 사정과 소관 위기관리 업무범위에 맞게 위기관리 담당관을 겸임 또는 전담 지정했다. 현재 49개 부처가 위기관리 담당관을 지정·운영하고 있다. 특히 소관 위기요인이 많은 산업자원부와 건설교통부, 해양수산부 등은 부처 위기관리업무를 종합적으로 총괄·수행하는 안전대책팀과 안전기획팀 등의 전담 부서를 설치할 정도로 위기관리 담당관제 도입에 적극적인 모습을 보였다.

〈표 16〉 부처 위기관리 담당관 지정 · 운영 형태

구 분	부 처
총괄 전담 부서 신설	건설교통부, 산업자원부 등
비상계획관 겸임	법무부, 농림부, 관세청 등 다수
중요 위기관리업무 담당 부서 겸임	해양수산부(해양방재과), 노동부(산업안전과), 금감위(금융감독과) 등
총무업무 부서 겸임	기상청(총무과) 등

이렇게 지정된 부처별 위기관리담당관들은 운영 첫해인 2005년부터 현재까지 위기대응 실무매뉴얼(40개 기관 참여, 총 33개 유형/278개) 수립과 현장조치 행동매뉴얼(1271개 기관 참여, 총 17개 유형/2339개) 수립을 주관했다.

이들은 또한 평상시 위기관리 매뉴얼 수립과 개정 총괄은 물론, 위기상황의 종합 모니터링 및 관리, 위기관리관련 교육, 각종 연습 및 훈련・점검의 주관, 위기관리 관련 대외협조 등의 업무를 수행하고 있다.

유사시 위기상황이 발생했을 때는 초기 대응반 등 대책기구 가동 지원과 상황 전파 및 종합 관리, 관계기관 간 대외협력 업무를 담당하며 주요한 성과를 거두고 있다.

하지만 위기관리 담당관 제도가 지금의 모습으로 정착되기까지는 많은 우여곡절을 겪어야 했다.

NSC 사무처가 국가위기관리기본지침이 제정된 직후인 2004년 11월 각 부처 사정에 맞게 위기관리 담당관을 지정·운영토록 한다는 방침을 정하고 지정 기준을 권고했을 때 일부 부처는 업무의 부담과 과중, 위기관리 담당관 불필요성 등을 들어 위기관리 담당관 지정에 소극적인 태도를 보이기도 했다.

반면 몇몇 부처에선 정부 내 정식 직제를 만들어 안정된 인력과 직위를 확보해야 위기관리 업무를 전담할 수 있다고 주장하는 등 의견이 크게 엇갈렸다.

NSC 사무처는 지정 형태는 부처 사정에 맞게 자율적으로 하되 무엇이 해당부처의 위기관리업무를 효율적으로 수행할 수 있는 방법인지를 잘 따져 결정할 것을 당부했다.

부처 소관 위기유형이 많으면 전담 부서를 설치하거나 기존 비상계획관을 위기관리 담당관으로 지정하는 방안과 소관 위기유형이 적을 경우 기존에 가장 주요한 위기관리업무를 수행하는 부서에서 겸임하는 방안 등이 바람직하다는 의견도 전달하고 신속한 지정을 요청했다.

정부 직제화 요구에 대해서는 업무의 범위와 소요가 정확하게 파악되지 않은 상황에서 처음부터 무조건 정식 직제화하는 것은 적절치 않으므로 점차 운용해가면서 방안을 강구해 나가자고 설득했다. 부처 위기관리 담당관 지정은 이러한 자율성 부여와 지정방안의 제시·설득과정을 통해 추진한 지 1개월만인 2004년 12월 완료되었다.

NSC 사무처는 이러한 과정을 거쳐 도입된 위기관리 담당관 제도의 발전과 담당관들의 능력 향상을 위해 매년 정기회의 및 워크숍, 수시 대책회의, 협조회의 등을 실시하고 있다. 정기회의는 매년 2회 실시하고 있는데, 연초 회의에서는 해당 연도의 국가위기관리 업무 중점 추진방향을 토의하고 연말에는 위기관리 활동 전반을 종합 평가해 개선방향을 발굴하고 있다.

또한 '찾아가는 현장 워크숍'이란 모토를 내걸고 안보와 재난 및 국가핵심기반 분야의 현장 방문행사를 추진해 해당 분야의 위기관리업무에 대한 이해를 제고하는 한편, 각 부처 담당관 간 협조기반도 다지는 계기로 삼고 있다. 2005~06년의 경우 대청댐과 월성원전, 판문점, 강화도 해병부대 등을 방문해 현장 워크숍을 개최했다. 2007년부터는 위기관리담당관들의 전문성 함양을 위해 해외 위기관리 기관에 대한 정책연수제도를 도입해 운영 중이다.

부처 위기관리 담당관 제도는 정부 수립 이후 처음 도입된 것으로 정부의 위기관리 효율화는 물론 국가 전체의 위기관리 역량 강화에도 긍정적 영향을 미치면서 위기 발생의 감소 및 피해의 축소 등 위기관리 목표 달성에 크게 기여하고 있다.

그러나 다양한 신종의 복합적 위협 발생 가능성이 있고, 내용이 전문화되고 피해규모도 커지는 위기환경에서 부처 위기관리업무는 지속적인 효율화·체계화 방안을 모색해야 한다. 이를 위해선 다각도의 대책이 필요하지만 무엇보다도 위기관리 활

동의 주체인 인력의 전문성 강화와 담당부서의 안정성 확보가 시급하다.

특히 부처 위기관리 업무를 종합적으로 관리하고 총괄하는 기능을 수행하는 위기관리 담당관 직제의 안정성과 관련 인력의 전문성 제고가 중요한 과제이다. 점차 다양하게 증가되고 있는 위기관리 업무의 효율적 수행을 위해선 겸임 부서는 전담부서로, 비전문성 부서는 전문 부서로의 변화와 발전이 필요하다.

제 6 장 국가위기관리의 학술적 기반 구축

'국가위기관리가 곧 국가경영' 이란 말처럼 위기관리는 우리 생활의 거의 모든 분야를 망라하는 매우 광범위하고 포괄적인 영역이다. 현재는 물론 예측하기 어려운 미래의 불확실성에도 대비할 수 있도록 데이터를 기초로 한 과학적 접근방법이 꼭 필요하다. 위기관리의 발전을 위해 학술적·이론적 기반 구축이 반드시 동반되어야 하는 이유이다.

1. 위기관리 이론의 학술적 발전

우리나라는 건국 이후 남북 대치에서 비롯된 군사적 위협으로 인해 국가안보를 전통적 안보개념으로만 인식하는 범주에서 벗어나지 못했다. 국가 위기의 개념도 전통적 안보개념만을 연결시켜 생각하는 경향이 오랫동안 지속되었다.

세계적으로 탈냉전 이후 변화된 안보환경은 이미 오래 전에 선진국들로 하여금 포괄적 안보개념에 입각한 국가위기관리를 하도록 했지만, 우리나라에선 참여정부 이전까지도 재난과 국가핵심기반 분야를 포함하는 적극적 위기관리가 이뤄지지 않았다. 국민들도 국가위기에 대해선 대형재난이 발생했을 때나 높은 관심을 보이고 국가적 책무로 인식하다가 곧 망각하는 관행을 반복해왔다.

이런 상황은 세계적 흐름과는 상관없이 위기관리에 대한 학계의 논의와 이론적 발전도 제약하고 지연시키는 결과로 나타났다. 특정한 단일 학문분야가 주도하기 어려운 위기관리 영역의 특성상 학계의 학문적 순수성 중시와 학제 간 연구지원에 대한 정부의 인센티브 제공 미흡 등이 다양한 학문의 공동연구를 통한 '위기관리학' 발전과 전문인력 양성에 제약으로 작용해왔기 때문이다.

재난과 군사적 안보, 안전, 경영, 보건 등 분야별로 학계와 전문업체 등을 중심으로 학술연구가 이루어지고 있었으나, 이를 포괄하는 국가위기관리 차원에서의 연구는 미흡했다. 국가위기관리에 대한 연구는 최근까지도 정치, 국방, 행정, 경제, 언론, 산업, 공학, 보건 등의 분야에서 단일 학회의 일부 분과 활동 수준 정도로 제한적으로 진행되어온 게 사실이다.

또한 국가위기관리에 대한 학문적 분류코드도 없는 실정으로 각 학계에서는 위기관리를 소수 연구 인력만이 관심을 갖는 부수적 영역으로 인식해 왔다.

이 같은 상황에서 변화된 위기환경과 위기관리 개념, 다양한 분야의 위기관리에 관한 기본적이고 공통적인 요소와 기능, 범정부 차원의 위기관리 체계와 활동 내용에 대한 전문적인 학술연구는 미진할 수밖에 없었다.

국가위기관리 분야가 발전하기 위해서는 실무적 차원에서 국가위기관리 체계를 갖추고 대응하는 것과 동시에 학술적인 연구도 병행되어야 한다. 원활한 위기관리 시스템 구축은 이 분야에 대한 학문적 깊이와 이론적 근거가 뒷받침되어야 한다. 이론적으로 체계화되고 논리적으로 일관성 있으며 일반 국민과 전문가들이 공유할 수 있는 학술적 발전은 결국 정부 위기관리 업무의 질적 향상을 가져오는 토대가 되기 때문이다.

2004년 9월 7일 「유형별 위기관리 표준매뉴얼」 수립 결과를 보고하는 자리에서 대통령도 위기관리 분야에 대한 학문적 발전을 체계적으로 추진할 것을 지시했다.

대통령 지시사항

"학문적으로 매뉴얼을 보완·평가하고, 위기관리의 학문적 분야에 대한 발전을 체계적으로 추진할 것"(2007년 9월 7일 위기관리 표준매뉴얼 수립결과 보고시)

2. 민·학·관 협력을 통한 위기관리 이론과 실무

우리나라의 위기관리 연구는 국방연구원(KIDA)과 국립방재연구소 등 정부출연 연구소 및 대학 유관 연구기관과 각 분야별 개별학자들에 의한 연구로 대별할 수 있다.

각 대학의 유관 연구기관은 연세대(공대), 경북대, 고려대, 공주대, 서울대, 서울시립대, 인천대, 홍익대 등에서 설치 운영하고 있다. 이들 유관 연구소의 위기관리 연구는 대부분 자연과학 및 공학과 관련되어 이루어지고 있으나 연구 경험이 일천한 상태이며 체계적인 방향이 설정되지 않은 채 단편적인 연구를 주로 담당하고 있어 정책에 효과적으로 반영되지 못하고 있다.

사회과학 분야 개별학자들에 의한 위기관리 연구는 주로 행정제도와 인지학습, 의사결정, 그리고 집행과정의 관점으로 나눌 수 있다. 그러나 이 분야 역시 개인적 성향과 선호도에 좌우되고 있어 종합적이고 체계적인 연구결과는 나오지 않고 있는

실정이다.

NSC 사무처는 이 같은 문제점을 인식한 후 각 분야의 위기관리관련 학술연구가 활발히 이루어지고, 나아가서는 국가위기관리 체계에 이러한 연구내용이 내실 있게 반영될 수 있도록 지원하기로 결정했다.

이후 2005년 1월부터 NSC 사무처 자문위원을 포함한 관련학계 교수들에게 위기관리 학술지원 추진방향을 설명하고 적극적인 지원 의지를 전달하면서 함께 추진해 나갈 것을 제안했다. 2005년 한국정책포럼, 충북대학교와 두 차례에 걸친 학술회의를 공동 개최해 포괄적 안보 개념에 입각한 위기관리 개념과 국가위기관리 체계 구축 방향에 대한 학술적 담론을 소개하는 계기를 마련했다.

본격적인 학술 발전의 기반 조성을 위해선 전문연구소의 설립이 필요하다는 판단하에 관심 있는 대학과 구체적인 협의도 진행했다. 이를 통해 가장 적극적인 관심을 보인 인천대학교와 충북대학교가 국가위기관리 전반에 대해 전문연구를 수행하는 연구소를 각각 2005년과 2006년 설립하는 성과를 거두었다. 이들 대학은 전문 연구 수행과 전문 연구인력 양성, 전문 대학원 설치, 학부 설치 등 중·장기적인 마스터플랜을 수립해 위기관리 분야 학술 발전을 선도하고 있다.

〈표 17〉 학술회의 지원 및 전문 연구소 설치 현황

구 분	명 칭	내 용
학술회의	○ 한국정책포럼/NSC 공동 주최 국가위기관리 학술회의(2005.5, 프레스센터) ○ 충북대학교/NSC 등 공동 주최 국가위기관리 학술회의(06.11, 충북대)	○ 전통적 안보, 재난, 핵심 기반 등 제 분야 위기관리관련 이론과 정책 토론
위기관리 전문연구소 설치	○ 인천대 위기관리연구센터(05.10) ○ 충북대 국가위기관리연구소 (06.11)	○ 위기관리 기본 요소와 기능, 위기관리 활동 내용에 관한 기초적 연구 ○ 제 분야 위기관리 정책관련 연구

2007년 1월 23일에는 인천대 위기관리연구센터·충북대 국가위기관리연구소와 NSC 사무처 간에 국가 위기관리 교육과 학술 발전방향, 상호 협력방안을 논의하는 첫 회의가 열렸다.

이때 인천대 위기관리연구센터는 일반인 대상으로 위기관리 지식 확산을 위한 중

장기계획으로 「위기관리 아카데미」를 설치해 기업 경영진(CEO)과 위기관리 업무 종사자 등을 대상으로 위기관리 이론과 사례 등을 중점 교육·토의할 계획이라고 밝혔다.

충북대 국가위기관리연구소는 정부·민간·학계의 위기관리 분야 연구·교육·업무 종사자들의 사기 진작과 장려를 위해 가칭 '국가 위기관리 대상' 제도를 도입하는 방안을 정부·언론사·민간단체 등과 협조해 추진할 계획이라고 설명했다.

두 대학은 또한 국가 위기관리 학술대회·워크숍을 공동으로 개최하고 각종 연구용역의 적극적인 수행과 연구 성과를 공유하기로 했다. 아울러 NSC 사무처와 함께 참여정부 출범 이후 구축・수행한 국가 위기관리 체계 및 활동에 관한 성과를 국민에게 홍보하고 확산하고, 부처·공기업 등을 대상으로 위기관리 교육을 확대하고 상호 지원하며, 위기관리 교육과 관련한 표준교재의 개발을 위해 상호 협조하기로 했다.

3. 민간주도의 학술 발전을 위하여

위기관리 학술발전은 정부가 나서서 주도하기보다는 학계 중심으로 자율적으로 활성화되어 학문적 토대를 견고히 할 수 있도록 정부가 지원하는 방향으로 추진되는 게 바람직하다.

학계에서는 다양한 학문적 연구기반을 강화하고 관련 인력을 양성해야 한다. 관련학문 연구를 위한 다양한 인센티브 부여와 대학의 학과 중심주의에서 탈피한 동일 계열의 학점인정 등이 이루어져야 한다. 인력양성 방안으로는 전문가를 위한 각급 대학의 위기관리학과 설치와 대학원 운영을 들 수 있다. 대학에 국가위기관리 과목을 개설해 위기관리 일반 교양자를 배출하는 방법도 고려할 수 있다.

나아가 대학에 전문연구소를 설립·운영해 다양한 학문적 연구와 학문심화 과정의 교육 및 연구 결과를 집적하고 정리하며 발전시킬 수 있도록 해야 한다.

학술 연구의 결과물이 정책수립과 교육에 실효적으로 반영될 수 있도록 산·학·관 연계 시스템을 갖추는 것도 필요하다. 장기적인 관점에서 보면, 심화된 학술발전이 공무원 교육을 뒷받침할 때 공무원의 위기관리 능력이 향상될 것이고 이는 곧 국가 위기관리 역량 강화로 이어질 것이다. 이러한 학술 발전은 결과적으로 학문적 측면에서의 성장과 함께 정부와 민간 분야 위기관리 활동의 내실화로 이어진다는 점에서 매우 중요하다.

정부는 위기관리 역량 강화에 필요한 학문의 중요성을 인식하고 장기적 플랜에

의한 체계적인 학술발전 프로젝트를 추진해야 한다. 이를 위해 제도적·법적 기반을 조성하고 학술발전 활성화를 위한 제반 과제들을 뒷받침해야 한다. 중앙행정기관 및 지방자치단체의 산하 연구기관으로 하여금 소관 분야 위기관리에 대한 학술적 연구를 독려할 필요가 있으며 국가위기 발생 시 위기원인 및 조치사항의 분석과 관련자료의 축적을 통해 관련학문 전문가들에 의한 학술적 발전의 토대를 마련해주어야 한다.

우선 현재 2개소인 위기관리 전문 연구소에 대한 활발한 지원을 통해 제3, 제4의 전문 연구소가 출범할 수 있는 여건을 조성하는 일이 필요하다. 또한 정부 연구·교육예산 항목에 위기관리 분야를 포함, 또는 확대해 위기관리 분야의 학술 수준이 다른 학문들의 수준을 앞서갈 수 있도록 지원해야 할 것이다.

위기관리 교육체계와 학술 활동의 상호 연계는 국가위기관리 역량 강화뿐만 아니라, 위기관리 분야가 학문적 영역이나 공무원의 업무 영역에 그치지 않고 사회적 직업으로서 자리매김을 하는 데도 크게 기여할 것이다.

제 4 부 국가위기관리 선진국으로

미래 사회는 도시화와 산업화, 첨단화, 고급화, 집적화의 경향이 지속·확대되면서 불확실성이 높아지고 예측 불가능한 위기의 출현으로 인한 피해도 대규모화될 것으로 보인다. 특히 세계화의 진전과 정보통신기술의 발달은 21세기 국제사회를 문자 그대로 '국경 없는 사회'로 만들어가고 있으며 위기의 다국적화를 가속하고 있다.

지난 1989년 베를린 장벽 붕괴와 구소련의 몰락으로 냉전이 종료됨에 따라 국가 간의 대규모 전쟁 가능성은 현저하게 낮아졌다. 그러나 세계질서가 재편되는 과정에서 소수민족의 독립요구 등으로 소규모 분쟁의 가능성은 한층 더 높아졌다. 특히 문명의 충돌로 인한 테러문제, 종족 간 또는 종파 간 갈등으로 발생하는 난민문제는 이제 국제사회가 책임져야할 과제로 부각되었다.

지구 온난화로 인한 각종 기상이변도 전 세계적인 현상이다. 우리나라에서도 2~3년 사이에 기상관측 사상 최고값을 갱신하는 사례가 빈번하게 나타나고 있다. 이러한 현상은 지금까지 경험해보지 못한 엄청난 자연재해를 발생시키고 있으며 기상이변으로 인한 피해도 기하급수적으로 증가하고 있다.

현대·미래사회에서 발생하는, 혹은 발생할 새로운 위기들의 특징 중 하나는 복합위기(hybrid crisis) 형태를 띠고 있다는 점이다. 일례로 테러에 의한 시설물 파괴의 경우 결과적으로는 재난의 형태로 나타나며 이를 수습하기 위한 재난관리의 중요성이 증대된다. 위기는 인적재난과 자연재난이 결합되어 발생할 수도 있고, 자연재난의 발생으로 인적재난이나 국가핵심기반 분야에 대한 재난이 유발될 수도 있다.

이 같은 미래의 위기환경은 미국과 영국 등 선진국들이 중앙정부 차원의 위기관리 기구를 창설해 전통적 안보는 물론 재난과 국가핵심기반 분야에 이르기까지 '시민보호' 개념에 입각해 다양한 위협에 대처하기 위한 위기관리 시스템을 새롭게 구축하거나 정비하는 계기로 작용하고 있다.

특히 2001년 미국에서 발생한 9·11 테러는 더 이상 과거의 방식으로는 현대사회의 다양한 위협에 대처하지 못한다는 뼈아픈 교훈을 남겼다. 미국은 9·11을 계기로 다수의 관련기관을 통합해 새로 창설한 국토안보부(Department of Homeland Security)를 통해 테러와 재난 등의 국가위기관리 업무를 총괄·수행토록 했다. 특히 백악관 내에는 NSC와 별도로 HSC(Homeland Security Council, 국토안보회의)를 신설해 테러와 재난, 사회 분야 위기를 모니터링하고 있다.

영국과 스웨덴, 노르웨이, 스위스, 그리스 등 유럽 선진국들도 비상대비사무국이나 비상관리청과 같은 위기관리 전담기구를 창설했다. 과거의 전통적 안보위협뿐만 아니라 새롭게 대두되는 비군사적 위협에 대처하기 위해 최근 정비된 기구들이다.

위기가 일상화되어 있고 불확실성이 높은 '위험사회(risk society)'일수록 안전한 사회를 희구하는 국민들의 욕구는 더욱 증가한다. 복지사회로의 진전과 더불어 안전보장에 대한 기대수준도 높아질 것이 자명하다.

참여정부는 출범과 함께 포괄적 안보 개념에 입각해 우리 사회에서 발생 가능한 위기에 대해 효율적으로 대처할 수 있는 국가위기관리 체계 구축에 박차를 가해 어느 정도 성과를 거두었다고 할 수 있다.

국민들의 평가는 매우 엄격하겠지만, 그간 국가위기관리 체계 개선을 위해 노력해온 담당자들 입장에서는 정말 많은 것이 달라졌다고 자부한다. 과거 위기가 발생했을 때 나타나던 '우왕좌왕'과 '공백', '지연' 등이 사라지고 일사불란하고 신속한 대응모습으로 변화되었다. 즉 단편적이고 임기응변식이었던 위기대응 방식이 어느새 종합적이고 체계적인 위기관리 형태로 바뀐 것이다.

미국 카트리나 재난시 전 세계에서 가장 신속하게 대응팀을 현지에 파견한 사례나, KBS 특파원과 나이지리아 대우 직원 납치 사건발생시 정부 부처의 신속한 대응조치, 폭설시의 신속한 고속도로 통제와 관리 조치, 조류독감 등에 대한 과감하고 종합적인 대응 등은 과거와 크게 달라진 모습들이다.

또한 과거에는 방관할 수밖에 없었던, 그래서 가끔 대형 산불로 번지기도 하던 DMZ내 산불도 즉각 북한과의 협조를 통해 산림청 헬기가 출동 진화하고 있으며 북한 수역에서 우리 선박이 조난했을 때도 유사한 절차를 거쳐 해경 함정이 즉각 출동, 구조 작업을 전개하는 등 모든 위기 사안마다 정부의 대응이 매우 적극적이고 신속하게 이뤄지고 있다.

앞으로도 국가 위기를 효율적으로 관리하기 위해서는 참여정부의 위기관리 노력과 성과를 확대·발전시켜 나가야 할 것이다.

결론적으로 국가 안보와 국민 안위를 보장하고 국민들의 높은 안전욕구를 충족시킬 수 있는 위기관리 선진국이 되기 위해선 다음과 같은 노력들이 필요하다.

위기관리 선진국이 되기 위한 과제들

■ 국가위기관리 기본법 제정

효율적인 위기관리를 위해서는 관련기관과 법령·제도들을 일원화된 법체계 기반으로 통합·연계해 전·평시의 모든 위기상황에 신속하고 체계적으로 대처할 수 있어야 한다.

우리나라의 경우 전통적 안보와 재난·국가핵심기반 분야의 위기를 관리하기 위한 각종 조직과 절차, 활동, 지침, 기관 등이 매우 복잡하고 다양하게 분산되어 있어 지휘체계가 명료하지 못하고 효율성이 떨어진다.

현재 각 정부기관은 비상대비자원관리법과 민방위기본법, 재난 및 안전관리기본법 등 전시와 평시를 구분하는 개별 법령에 따라 위기관리 활동을 분산·수행하고 있다. 이 법률들은 주로 개별 위기에 대한 규정을 하고 있으며 국가 위기관리의 개념과 이념, 가치 등에 대한 포괄적인 차원에서의 규범은 부재한 실정이다.

또한 사회 각 분야의 법적 체계 속에서 국가위기관리의 법적 위상을 확립하고 위기관리관련 법률들을 조정하고 일원화하기 위해서도 범정부 차원에서의 위기관리 체계에 대한 법적 제도화는 필수적이다.

요컨대 국가사회의 전 분야에 걸친 국가위기관리 활동의 통일성을 확보하고 조정·연계하기 위한 새로운 법적 틀을 모색할 시점이다. 이를 위해서는 기존에 흩어져 있는 위기관리관련 법령들을 '국가위기관리 기본법'(가칭)과 같은 하나의 규범으로 통합하고 연계함으로써 국가위기관리의 효율화를 극대화시켜야 한다.

■ 전·평시 통합 자원 관리

오늘날 사회는 조직과 지역, 기능 간에 상호 유기적이고 복잡하게 연계된 구조 속에서 유지되고 있다. 이러한 상황 속에서 발생하는 위기는 영역의 경계를 넘나들고 있으며 피해의 범위도 매우 광범위하고 대규모다. 특히 국민의 생명과 재산을 위협하는 다양한 위기요인들은 전시와 평시의 구분 없이 발생하고 있다.

「포괄적 안보」 개념에 입각한 국가위기관리란 바로 이렇게 다양해진 위기들을 국가가 영역의 구분 없이 포괄적으로 관리하기 위한 정책이다. 전통적 안보와 재난, 국가핵심기반 등 모든 분야의 위기를 포괄적으로 관리하기 위해선 막대한 자원과 운용인력, 조직이 필요하다. 그리고 이들 조직과 자원, 인력들이 상호 유기적으로 연계

된 가운데 통합적으로 운용되어야 다양한 위기에 대한 효율적 대처가 가능하다.

그러나 우리나라의 위기관리 체계는 위기관리의 핵심인 한정된 인적·물적 자원을 놓고 조직과 인력이 전·평시에 따른 위기 영역별로 분산·운용되고 있다. 수행하는 기능이 유사한 조직들이 제각기 분리되어 존재하고, 한정된 자원은 다른 분야에는 사용할 수 없이 해당 분야에만 사용되도록 칸막이 형태로 운용되고 있는 실정이다. 이러한 체계에서 다양한 위기에 대한 포괄적 관리라는 목표는 한낱 구호에 불과하다.

전시에 대비해 관리하는 자원을 평시 위기에도 사용하고, 이 분야에서 사용하는 자원을 다른 분야에서도 신속하게 사용할 수 있는 연계와 통합의 자원 운용이 필요하다. 또한 여러 부처로 분산되어 수행 중인 위기관리 관련 기능들을 자원 운용 기능과 함께 통합적으로 수행할 수 있어야 다양한 위기의 포괄적·효율적 관리가 가능할 것이다.

이를 위해 전시와 평시로 구분해 관리하고 있는 비상대비 자원을 전·평시 구분 없이 통합적으로 관리하고, 관련된 위기관리 기능과 조직도 통합하는 등 포괄적 위기관리에 적합한 통합형 위기관리 체계를 구축해 나가야 한다.

■ 과학적인 데이터 구축·관리

참여정부가 구축한 위기관리 체계가 현장에서 효율적으로 작동되게 하기 위해서는 정확한 기초 데이터에 의한 위기관리 인프라가 구축되고 이를 활용할 수 있어야 한다. 집중호우로 인한 홍수의 위험성이 있을 때 주민들을 대피시키기 위해서는 강수량에 의한 범람의 범위 등을 데이터로 보여줄 수 있어야 한다.

'집중호우로 인한 피해가 예상되니 위험지역의 주민들은 대피하시기 바랍니다'라는 형식적인 구호는 오히려 위기관리에 대한 정부 대책에 대해 불신만을 야기시킬 수 있다. 국민 개개인에게 정확한 위험의 수준을 전달해 신뢰감을 주고 자발적 행동을 유도할 수 있는 시스템을 갖춰야 한다. 이를 위해서는 단기적으로 성과를 자랑할 수도 없고 어렵겠지만 꾸준히 과학적 데이터를 구축하는 작업이 필요하다.

아직까지 연안기준 표고의 측량도 끝내지 못했으며 자연재해보험을 도입하면서 보험료 산정을 위한 재해지도조차 변변히 마련하지 못하고 있는 것이 우리의 현실이다.

자연재해대책법에서 규정하고 있는 침수흔적도와 침수예상도(홍수 또는 해일), 재해정보지도 등 각종 지도를 디지털로 제작하고 국민들에게 제공하는 것도 시급한 과제이다. 미국의 예처럼 제대로 제작된 전자지도는 과학적인 위기관리뿐만 아니라

다른 사회적 기능과 융합하여 효율적인 위기관리가 이루어질 수 있는 기본여건과 환경을 제공한다.

■ 첨단 위성 상황정보 체계 구축

참여정부에서 최초로 구축한 국가안보종합상황실은 세계 어느 국가와 비교해도 손색이 없다. 그간 발전된 IT 기술, 인터넷 인프라를 바탕으로 각종 상황정보망과 연상정보망 등을 집약해 실시간 상황정보를 파악할 수 있기 때문이다.

이는 NLL 부근에서 남북 해군 함정 간에 전투가 벌어지거나 영공에서 긴박한 대치가 벌어졌을 때, 국가통수권자가 유선전화를 통해 상황을 보고받고 몇 시간이 지나서야 겨우 상황판으로 전모를 파악했던 아날로그 시대를 청산하고 첨단 디지털 시스템을 이용해 선진 국가위기관리 시대로 가기 위한 기본적이고도 필수적인 시설이었다.

2003년 6월 25일 대통령 임석하에 개소한 NSC 국가안보종합상황실에는 통일·외교·군사·테러 등 전통적 안보 분야뿐만 아니라 재난·사회 분야의 위기상황이 대형 전광판에 실시간으로 시현되며 모든 국가 주요기관을 연결하는 핫라인과 각종 첨단 통신망이 설치되어 있다.

하지만 아직 위성을 이용한 실시간 상황정보 수집 체계 등 부족한 점이 많다. 현재 사용 중인 케이블이나 인터넷망은 지진이나 화재 등의 재난발생시 쉽게 훼손될 수 있어 실시간 상황정보 시현이 단절될 수 있다. 생존성이 떨어지기 때문이다.

반면 재난에 의해 훼손될 가능성이 거의 없는 위성은 생존성이 높다. 위기상황 징후감시와 대처에 필수적인 실시간 상황정보를 안정적으로 공급할 수 있는 것이다.

지난 2002년 이라크 전쟁 당시 미국은 임무 수행 중에 포로가 된 제시카 린치를 구하기 위한 작전을 펼친 바 있다. 당시 이라크전쟁을 수행하던 미 중부군사령부는 군사위성을 통해 작전 상황을 실시간 추적했고 투입된 미군의 인원과 차량의 이동 상황이 상황실에서 실시간으로 시현되었다.

국가안보종합상황실도 발생할 가능성이 높은 위기상황에 대해서는 언제든지 실시간으로 추적하고 확인할 수 있는 시스템을 갖출 필요가 있다. 기존의 케이블·인터넷망과 더불어 위성에 기반을 둔 상황정보 체계 구축이 시급한 이유이다.

위성을 이용한 상황정보의 정확한 실시간 시현은 또한 정보의 신뢰성을 높여 위기관리 의사결정 과정의 효율성을 높이는 데도 크게 기여할 것이다.

■ 국가위기관리의 학술적 발전

행정 정책과 실무적 차원으로만 다뤄온 국가위기관리를 체계적·지속적으로 발전시키기 위해서는 위기관리 분야에 대한 이론적 기반구축과 학술적 발전이 필요하다. 위기관리 담당공무원과 정부 중심의 논의는 아무래도 당면한 위기상황 해결에 급급하거나 실무적 차원의 상황관리에 치중할 가능성이 많기 때문이다.

위기관리의 학술적 발전은 특히 실천적 학문의 성격을 갖고 있어야 한다. 국가위기관리는 담론에 그치는 것이 아니라 우리 사회가 공통적으로 직면하고 있는 현실의 문제를 해결할 수 있어야 하기 때문이다.

현실에서 부닥치는 난제들을 해결하기 위해서는 다양한 학문적 접근법이 요구된다. 산업화된 사회에서 표출되는 갖가지 문제들은 너무나 복잡·다양하기 때문에 어느 한 분야에만 의존하기에는 한계가 있다. 현대사회에선 방사능·유독성 화학물질 유출, 환경오염, 유괴와 납치, 비행기 납치, 공공·민간부문의 파업과 태업, 소비자 불매운동과 같은 다양한 위기들이 국경을 넘나들며 발생하고 있다.

이러한 위기들을 해결하고 관리하기 위한 학술적 발전과 연구는 무엇보다 시차적·체계적·정책적 관점에서의 연계성을 고려해 이루어져야 한다.

시차적 연계성은 대체로 현재 위기관리가 과거와 직·간접적으로 관련되어 있다는 것을 전제로 한다. 뿐만 아니라 현재는 미래 위기관리의 기초가 될 수 있다는 점에서 과거·현재·미래를 시계열 차원에서 바라보는 관점이 필요하다.

체계적 연계성이란 어느 한 체계에서 추진되는 위기관리는 동일 체계내의 하위체계뿐만 아니라 다른 체계에 직·간접적으로 영향을 준다는 것을 의미한다.

정책적 연계성은 국가위기관리 정책의 형성·집행·평가의 각 단계가 분리된 것이 아니라 서로 연결된 과정임을 의미한다.

위기관리 분야의 학술적 발전을 위해선 무엇보다도 국가위기관리의 중요성과 필요성에 대한 중앙정부와 지자체 정책책임자의 인식 제고가 필요하다.

학계도 연구를 수행하는 전문 학술단체를 육성하고 관련학회 간 연계 네트워크를 구축하는 등 위기관리의 학술적 발전을 지원해야 한다. 위기관리 연구에는 행정학, 사회학, 법학, 심리학, 의학, 도시공학, 도시계획학, 토목공학, 안전공학 등 인문·사회·자연계열을 망라한 다양한 학술분야가 필요하다.

국가위기관리와 관련된 학술 분야의 발전은 선진화된 국가 위기관리의 필수 조건이다. 이론적으로 체계화되고 논리적으로 일관성 있으며 일반국민과 전문가들이 공

유할 수 있는 위기관리가 이루어질 때 비로소 모든 사회 구성원들이 안정감을 느낄 수 있는 안전한 사회 건설이 가능하기 때문이다.

■ 모든 국민이 참여하는 위기관리 거버넌스 구축

위기관리 선진화를 위한 가장 근본적인 과제는 정부 주도의 위기관리를 전 국민의 참여를 통한 위기관리 체계로 전환하는 것이다. 현대사회가 직면한 다양한 위기상황을 효율적으로 관리하는 일은 정부에 의해서만 이루어질 수 있는 과제가 아니기 때문이다.

물론 국가위기관리는 공공재(public good)적 성격을 강하게 띠고 있기 때문에 국가가 중심이 되어 제공하는 것이 바람직하다. 그러나 국가 위기관리의 효율성 확보와 효과의 최대화를 위해서는 시장(market)과 시민사회(civil society)가 국가(state)와 함께 위기관리 거버넌스(협치) 체계를 구축하는 것이 바람직하다.

위기관리 거버넌스는 사회 구성원의 안전한 생활을 위해 주민과 NGO, 시장, 중앙행정기관, 지방자치단체 등의 다양한 행위주체들이 의사결정권을 공유한 채 상호 조정과 협력의 네트워크를 구성해 위기관리 기능을 수행하는 것이라 할 수 있다.

우리나라의 위기관리는 민간부문의 기업이나 비정부조직, 자원봉사 조직의 활용이나 참여가 제대로 이루어지지 못하고 있는 것이 현실이다. 이 때문에 위기관리 거버넌스 체계 구축을 위해선 공공부문과 비정부·비영리 부문, 기업 등 민간영역 사이의 협력과 조정시스템을 갖추어야 한다.

선진화된 위기관리 체계 구축은 우리나라가 명실상부한 선진국으로 도약하기 위해서도 필수불가결한 요소이다. 이는 현재 국민소득 2만 달러를 넘는 전 세계 30여개국 가운데 미국과 일본, 영국, 독일, 프랑스, 이탈리아 등 6개국만이 경제력뿐만 아니라 국가위기관리 분야에서도 다른 나라에 비해 앞서가며 진정한 선진국으로 평가받고 있는 데서도 확인할 수 있다.

선진국형 위기관리 체계는 발생 후 위기관리에 집중하기보다는 예방·대비할 수 있는 시스템을 구축하는 데 많은 노력을 집중하고 있다. 예를 들어 품질관리의 1:10:100 원칙 중 위기발생 후 드는 수습·복구비용(100)보다는 위기관리에 드는 비용(10)을, 위기관리 비용보다는 예방·대비 체계를 구축하는 데 드는 비용(1)에 더 많은 노력을 집중하는 것이 선진국형 위기관리제도이다.

결론적으로 사전예측과 대비를 통해 위기상황을 보다 효율적으로 관리하고 대처할 수 있는 시스템이 완비되고, 민간 NGO와 시민의 참여가 뒷받침된 위기관리 거

버넌스 체계가 구축되어야 비로소 선진화된 위기관리 체계가 완성되었다고 할 수 있다.

대구지하철 참사라는 엄청난 비극을 겪으면서 출범한 참여정부는 지난 5년간 과거의 전통적 안보위기뿐만 아니라 국민 안위에 심대한 피해를 끼치는 모든 분야의 위기에 대한 효율적인 대응시스템을 구축하기 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 그리고 어느 정도 성과도 나타나고 있다. 하지만 이제 시작일 뿐이다.

기후이변 등 세계적인 환경 변화와 급속한 도시화·산업화·정보화로 인해 불확실성이 증가하고 위험의 생활화가 일상화된 위험사회(risk society)에 살고 있는 현실을 감안할 때 안전사회(safe society)로 나아가기 위해서는 다양한 예방정책과 위기관리 대책이 필요하다.

제대로 된 정부의 위기관리 체계와 노하우, 사회 각 분야 구성원들의 안전 의식과 적극적인 참여로 구축되는 위기관리 거버넌스 실현만이 국가위기관리 선진국 대한민국을 만드는 지름길이다.

부 록

국가위기관리관련 글·기사 모음

1. "DMZ내의 산불은 어떻게 할 것인가" (2005.11.30 청와대브리핑) …… 83

2. 국가위기관리 어떻게 하고 있나(2006년 국정브리핑) …… 89

2-1 대한민국의 가장 깊숙한 곳 …… 89

2-2 강릉 산불통합연습 현장 …… 98

2-3 대테러 훈련현장 …… 108

2-4 청와대 지하벙커의 사람들 …… 113

3. 국민생활 속 국가위기관리(2007년 국정브리핑) …… 121

3-1 휴대폰으로 재난상황 즉각 전송 …… 121

3-2 항공기사고 처리, NSC 매뉴얼 위력 빛났다 …… 129

3-3 공공기관 위기관리 지침 마련 …… 136

3-4 대한민국 금융전산망 일본보다 '완벽' …… 142

3-5 용감한 시민이 대구지하철화재 재발 막았다 …… 149

3-6 울산 대규모 해양오염 방제훈련 …… 154

4. 참여정부 위기관리시스템, 인명피해 64% 줄였다 …… 160
(2007년 국정브리핑)

1. “DMZ내의 산불은 어떻게 할 것인가”

32개 위기유형 단계별 정리…종합적·제도적 위기관리 혁신

(청와대브리핑 2005년 11월 30일)

류희인 위기관리센터장

□ 들어가는 말: 위기관리 국가체계 재정비는 시대적 요구

위기는 끊임없이 일어나고 있다. 아니 그 원인과 유형은 오히려 점점 더 다양하고 복잡하게 변모하고 있다. 그러나 이런 위기의 변화속도를 국가의 대응체계가 따라가지 못했다. 이러한 상황에서 위기관리의 모든 과정에 대한 국가체계의 전반적인 재정비는 시대적 요구라고 할 수 있다.

32가지 유형의 위기상황이 발생했을 경우, 정부 각 기관이 어떤 절차로 어떤 조치를 취해야 하는가에 대한 상세한 내용을 담은 ‘위기관리 매뉴얼’은 이 같은 필요에 따라 만들어졌다.

위기관리센터 신설로 국가위기관리 체계 정비 본격화

2003년 2월 18일 발생한 대구지하철 화재참사는 국가 위기관리에 대한 중요성과 필요성을 새로이 인식하는 계기가 됐다. 참사 직후 출범한 참여정부는 즉시 NSC를 확대·개편하면서 그 안에 위기관리센터를 신설했다. 정부 수립 후 최초로 국가 위기관리체계 문제를 종합적이고 본격적으로 검토하는 전담조직이 만들어진 것이다.

위기관리센터는 발족 즉시 국가안보종합상황실을 설치·가동했다. 상황실은 전통적 안보, 대형 재난, 국가핵심기반 분야의 제반 상황정보들을 24시간 모니터하고, 위기징후 포착 시 정확한 정보를 국민과 관계기관 책임자에게 신속히 알릴 수 있는 첨단시설을 갖추고 있다. 이로써 국민의 생명과 재산 보호, 그리고 안전을 보장하기 위한 적극적이고 기본적인 위기관리 태세가 구축된 것이다.

NSC 위기관리센터는 지난 2년 8개월여 동안 재난위기를 전담하는 소방방재청 신설과 국가 사이버 안전 문제를 전담하는 ‘사이버안전센터’ 신설을 기획·조정했다. 2004년도에는 국가위기의 개념을 정의하고 국가위기관리의 방향을 제시하는 ‘국가위기관리기본지침’을 제정했다.

‘표준매뉴얼’ 이어 270여권 ‘실무매뉴얼’ 수립

또한 우리 사회에 대두될 수 있는 32개 위기 유형을 도출해 이에 대한 평시 ‘예방’, 사전 ‘대비’, 발생 시 ‘대응,’ 마지막 ‘복구’ 단계에 이르는 위기관리 전 과정에 걸쳐 관련 기관이 어떠한 임무와 역할을 수행할 것인가를 규정한 ‘위기관리 표준매뉴얼’을 수립했다.

2005년 11월에는 이미 수립된 ‘위기관리 표준매뉴얼’에 의거, 위기가 발생했을 경우 각 기관들이 즉각 수행하여야 할 구체적인 행동절차와 조치사항들을 규정한 270여 권의 ‘위기대응 실무매뉴얼’을 수립, 완료했다.

이 밖에도 위기관리센터에서는 국가의 모든 위기 분야에 관심-주의-경계-심각의 4단계 위기경보 제도를 도입하였으며, 이러한 경보제도는 이미 테러, 산불, 조류인플루엔자(AI), 원유수급 등 제반 위기분야에서 적극 운영되고 있다.

이에 따라 우리나라는 비로소 효율적인 국가위기관리를 수행할 수 있는 기본 체계와 제도를 갖추었다고 할 수 있다. 정부는 앞으로 위기관리체계의 효율적인 운영과 지속적인 보완·발전을 통해 기본권으로서의 국민 안위를 완벽하게 보장하기 위해 노력할 것이다.

다음에 소개되는 몇 가지 사례는 지난 2년 8개월여의 참여정부 기간 동안 실제 일어났던 것으로 일부 단편적이고 임기응변적이었던 위기대응 방식이 어떻게 종합적이고 체계적인 방식으로 전환되고 마침내 제도적인 혁신으로 마무리되었는가를 보여준다.

□ 사례 1 : 태풍만 지나가면 기상예보 문제가

2003년 9월 130여 명에 이르는 인명피해와 5조원 가까운 재산피해를 가져온 태풍 ‘매미’가 한반도를 강타했다. 이후 며칠 동안 강풍에 엿가락처럼 휘어져 쓰러져 내린 부산항의 항만크레인 모습이 TV화면을 채웠다. 또 10여 명이 수몰된 마산 부두, 노래방 사고 기사와 함께 태풍의 육지 상륙시간과 경로 관련 기상 예보의 부

정확성 문제가 연일 신문지상에서 제기되고 있었다.

기상청 외 16개 기관의 기상관측, 통합 안돼

그 시간, 위기관리센터 내에서도 기상예보와 관련한 몇 가지 의문점이 논의되고 있었다. 그것은 태풍 상륙지점(경남 사천)에 위치한 공군 비행장과 인근의 또 다른 해·공군 기지(김해 공군기지, 진해 해군기지)의 군 기상대에서는 태풍 접근에 대해 어떻게 예보했을까 하는 것이었다.

군에서 파견된 직원들은 과거 근무 경험에 의해 군기지의 자체적인 국지 기상정보가 매우 정확하다는 인식을 갖고 있었다. 만약 군기지 기상정보가 기상청에 전달된다면 거대한 태풍의 접근 시간이나 경로에 대한 예보가 달라질 수 있지 않을까 하는 의문을 가지게 된 것이다.

해당 군기지에 관련사항을 직접 확인해 보기로 했다. 그 결과, 이들 군기지에서 자체적으로 관측한 기상정보는 기상청에 전달되지 않았다.

50년대 사라호 이래 큰 태풍이 지나간 뒤에는 여지없이 기상예보의 부정확성 문제가 제기되었다. 그리고 그때마다 인력과 장비부족이 원인으로 거론됐다. 다른 기관과 분야에서 보유하고 있는 기상관측 능력을 최대로 종합하여 정확성과 효율성을 높여보려는 노력은 없었다.

군부대처럼 자체적인 기상관측 업무를 갖고 있는 다른 정부 기관이 더 있는 지를 파악해 보았다. 육·해·공 각 군을 국방부 1개 기관으로 간주하고도 무려 16개 국가기관이 나름대로의 기상관측 임무를 수행하고 있었다.

철도청에서는 전국 선로 매 20km마다 강우/풍속 자동 관측장비를 설치하고 있으며, 수자원공사에서는 주요 댐 유역에, 산림청은 주요 산림 지역에, 건교부(도로공사)는 전국 주요 도로상에, 행자부(지자체)는 전국 동 단위 지역에까지 각각의 목적과 필요에 따라 2003년 초 기준으로 2800여개의 기상관측 장비가 설치되어 운영 중이었다.

그러나 이들 기관의 기상정보도 기상청에 전혀 통합·활용되지 않고 있었다.

기관마다 관측장비, 단위・기준 제각각

위기관리센터는 곧 16개 기관 기상업무 관계자 회의를 소집해 각 기관의 기상정보와 자료를 기상청에 자동 전달·종합하는 방안을 강구해보기로 했다. 그렇게 간단하지 않았다. 관측장비 시스템이 제각각이어서 정보를 자동적으로 전송하기가 어려

우며, 관측자료의 단위와 기준도 달라 그대로는 서로 공유하는 데 한계가 있었다.

다행히 회의에 참석한 기상관계자들 모두가 문제점에 공감했다. 어떻게 해서라도 해결방안을 모색해야 한다는 데도 뜻을 같이 했다. 이제라도 관측 단위와 기준을 표준화하고 향후 도입될 장비를 정보교환이 가능한 제품으로 선택해 나간다면 문제가 해결될 수 있을 것이라고 판단했다.

'기상관측 표준화법' 국회심의 중

현재 서 있는 지점과 가야 할 방향을 알고 있다면 목적지 도달은 시간문제일 뿐이다. 센터가 주재한 2차례의 회의에 이어 국무조정실 주재로 몇 차례 회의가 더 개최되었고 마침내 법 제정을 통해 문제를 제도적으로 해결해 나간다는 결론이 도출됐다. 또한 법제정 이전의 기간 중에라도 새로 설치되는 기관의 관측장비도 호환성이 확보되어야 한다는 의견에 따라 '기상관측표준화위원회'가 구성되었다.

이후 이 위원회에서는 지금까지 이미 3차례에 걸쳐 새로 설치되는 장비의 표준화 문제를 심의했으며, 2005년 11월 마침내 '기상관측 표준화법'이 정부입법안으로 발의돼 국회심의를 기다리고 있는 중이다.

□ 사례 2 : DMZ 내의 산불은 어찌할 것인가

산불은 아이러니하게도 식목일을 전후로 해서 유난히 많이 발생한다. 그래서 위기관리센터 상황실은 식목일이 다가오면 평소보다 더욱 긴장해야 한다.

'강 건너 불구경' 해야 했던 DMZ 내 산불

2005년 4월 4일에도 어김없이 산불이 발생했다. 낙산사를 전소시킨 양양 산불과 비슷한 시점에 강원도 고성에서 발생한 산불은 산림청 및 군부대 등을 비롯한 관계기관의 적극적인 노력에 의해 모두 진화된 상태였다. 하지만 고성지역 DMZ 내 산불만은 계속 타오르고 있었다.

지난 50여 년의 분단시기 내내 그래왔듯이 DMZ 내 산불은 도저히 어찌 해볼 수 없이 팔짱끼고 지켜보아야만 하는, 그러다가 DMZ를 넘어 남쪽이든 북쪽이든 그 불길을 급속히 확대할 수 있는, 그야말로 하늘의 처분에 맡겨져 있는 것이다.

실제로 그동안 DMZ 내 산불은 종종 일어났다. 건조기의 낙뢰, 수목 간 마찰에 의한 자연발화, 또는 경계감시 구역 시계 확보를 위한 인위적 화공작전과 그에 대한 상대방의 맞불작전 등이 원인이었다. 이때 간혹 예기치 못한 강풍이 불면 DMZ 밖으로 산불이 퍼져 남북 모두 의외의 피해를 입곤 했다.

그럼에도 불구하고 이 지역 내 매설된 지뢰와 상대방에 대한 민감한 반응 유발 가능성 등으로 인해 인원을 투입하거나 산불진화 헬기를 투입한다는 것은 생각조차 할 수 없었다. 그저 자연 소화되기를 기다리거나, 불길이 바람을 타고 행여 철책을 넘을 경우에 대비하여 소화도구를 지참한 군 병력을 철책 남쪽에 배치하여 기다리는 것이 우리가 할 수 있는 대책이라면 대책이었다.

고정관념 깬 발상의 전환, 진화헬기 투입

이러한 상황 속에서, 위기관리센터는 수십 년간의 고정관념을 깨는 발상의 전환으로 문제해결에 접근했다. 다른 일도 아니고 그저 산불을 진화하기 위한 것인데 DMZ 내로 헬기가 들어가지 못할 일이 없지 않은가. 북한으로서도 바람 방향에 따라 언제라도 피해를 입을 수 있는 불씨를 원천적으로 제거해버리겠다는 일에 동의할 수도 있을 것이라는 생각을 하게 된 것이다.

생각은 바로 행동으로 이어졌다. 통일부와 국방부는 각각의 채널을 통해 북한 당국에 소방헬기 투입 의사를 통보하고 협조를 요청했다. 산림청과 해당지역 군부대는 즉각 소방헬기 비행을 위한 준비에 들어갔다. 기대한 시간보다 상당히 이른 시간에 북한으로부터 응답이 전해졌다. 진화작업을 하되 DMZ 내 군사분계선 이북지역을 넘지 말아달라는 내용이었다.

2005년 4월 8일 오후 6시, 일몰을 1시간 남긴 시각에 마침내 분단 이후 최초로 우리 산림청 헬기가 산불을 진화하기 위해 군 안전요원을 동승시키고 DMZ 안으로 비행해 들어갔다.

간단한 작업 끝에 산불을 완전히 진화했다는 보고가 상황실에 들어왔다. 항법 착오 등에 의해 DMZ 내로 잘못 들어갔던 우리 헬기에 툭하면 격추 사격이 가해지곤 했던 지난 세월과 비교하면 남북 분단사에 새로운 역사가 만들어지는 순간이었다. 또한 위기관리센터 요원들에게는 또 하나의 매뉴얼('DMZ 산불 대응매뉴얼') 수립이 업무과제로 부여되는 순간이기도 했다.

□ 맺음말: 새로운 위기대응 노력 계속할 것

이 외에도 '재외국민 보호 표준매뉴얼'을 적용한 2004년 12월 말의 동남아 지진해일(쓰나미) 사례에서는 이미 준비해놓은 매뉴얼의 위력이 크게 발휘되었다. 매뉴얼이 없던 옛날에는 소관 부처가 어디이며, 무슨 일부터 해야 할지 등을 놓고 초기대응에 자칫 혼란과 공백, 지연 등이 나타날 수도 있었다.

또한 '폭설 재난 표준매뉴얼'을 가동시킨 2005년 3월의 영남지방 폭설 사례는 바로 1년 전 폭설로 벌어졌던 고속도로 상에서의 차량 고립사태 때와 비교해보면 국가의 대응조치가 정말 달라졌다는 것을 알 수 있을 것이다.

하지만 이것으로 끝이 아니다. 언제든지 새로운 유형의 위기가 새로운 형태로 우리 사회를 위협할 수 있기 때문이다. 정부는 국민의 안위를 지키기 위해 위기관리에 대한 인식과 발상을 혁신적으로 전환할 것이다. 그리고 이러한 변화를 제도적 개선으로까지 마무리하는 노력을 그치지 않을 것이다.

2. 국가위기관리 어떻게 하고 있나

2-1 대한민국의 가장 깊숙한 곳
국가안보종합상황실(국정브리핑 2006년 11월 8일)

북핵 NLL DMZ 테러 산불 폭우 지하철참사 인터넷대란 등 오늘날 우리 사회의 위기는 다양하고 복잡하다. 정교한 위기대응매뉴얼이 없으면 국가 전체가 순식간에 무질서와 혼돈에 빠지게 된다. 우리나라의 위기관리는 어떻게 이뤄지고 있으며 안보위기를 포함한 각종 긴급상황에 어떻게 대처하고 있을까. 국정브리핑은 국가위기관리를 총괄하고 있는 국가안전보장회의(NSC) 사무처와 공동으로 '국가위기관리 어떻게 하고 있나'란 기획을 마련했다. 이 기획을 통해 국가위기관리의 필요성에 대한 국민들의 인식이 높아지고 정부의 위기관리능력에 대한 신뢰도가 제고되길 기대한다.

#사례1. 2004년 3월 4일 저녁부터 중부지방에 때늦은 봄눈이 내리기 시작했다. 시간당 최고 13cm의 폭설에다 경부고속도로 충청남북도 구간 중 청원군 일대의 경사진 고속도로 하행선에서 발생한 화물트럭의 고장으로 1만1000여 대의 차량이 최장 37시간 동안 고립되는 상황이 발생했다.
당시 고속도로와 건설교통부, 경찰 고속도로 순찰대 등의 관계기관은 이 같은 폭설 비상상황에 대비한 공동의 위기관리매뉴얼을 갖고 있지 않아 공동조치가 필요한 제설작업과 교통통제, 고립된 차량에 대한 유류지원과 탑승자 대피 등의 필요한 조치가 적시에 이뤄지지 못했다. 이로 인해 장시간 고립됐던 운전자들은 국가와 도로공사를 상대로 집단피해소송을 제기하기도 했다.

대설 위기대응 실무매뉴얼에 따라 제설작업이 이뤄지고 있는 모습.

⇒ 2005년 3월 4일 영남지역에 100년 이래 최고의 폭설이 내렸지만 2004년 12월 수립된 '대설 위기대응 실무매뉴얼'에 따라 신속히 대응한 건교부와 도로공사 등의 공동조치에 따라 별다른 피해가 발생하지 않았다.
2005년 12월 21일 호남고속도로 폭설 사태 때도 1000여 대의 차량이 최장 17시간 가량 고립되는 상황이 발생했으나 위기관리매뉴얼에 따른 대응조치로 2004년 3월과 같은 상황은 재발하지 않았으며 폭설피해도 최소화할 수 있었다.

#사례2. 2005년 4월 4일 강원도 고성 비무장지대(DMZ) 내에서는 산불이 타오르고 있었다. 다른 지역의 산불은 산림청와 군부대 등 관계기관의 적극적인 노력으로 진화할 수 있었지만 남북 간의 분단을 상징하는 DMZ 내에서 발생한 산불에는 속수무책이었다. DMZ에서 발생한 산불이 남쪽이든 북쪽이든 급속히 확대될 경우 막대한 피해가 불 보듯이 뻔한 상황임에도 관계기관들이 할 수 있는 대책이란 소화도구를 지참한 군 병력을 철책 남쪽에 배치한 채 기다리는 것뿐이었다.
국가안전보장회의(NSC) 사무처(개편전 위기관리센터)가 나선 것은 바로 이때. 류희인 NSC사무차장은 통일부와 국방부로 전화를 걸어 북한 당국에 전통문을 보내 소방헬기 투입의사를 전하고 협조를 요청할 것을 지시했다. 산림청과 해당지역 군부대는 동시에 소방헬기 투입을 위한 준비에 들어갔다. 기대한 시간보다도 이른 시간에 북측으로부터 소방헬기의 DMZ 진입을 수용하겠다는 응답이 전해졌다. 조건은 DMZ 내 군사분계선은 넘지 말아달라는 것이었다.
산불발생 4일 후인 4월 8일 오후 6시 마침내 분단 이후 최초로 우리 산림청 헬기가 산불진화를 위해 군 안전요원과 함께 DMZ 안으로 비행해 들어가 간단한 작업 끝에 불을 껐다. 50여년간의 남북분단사에 남북협조로 재난을 방지한 새로운 역사가 만들어진 순간이었다. 이후 NSC 사무처는 국방부와 통일부, 산림청, 소방방재청과의 협의를 거쳐 2005년 9월 7일 ‘DMZ 내 산불 대응매뉴얼’을 수립했다.

⇒ 2006년 3월 14일 강원도 고성 북측지역에서는 다시 남방한계선 부근으로 산불이 확산되기 시작했다. 국방부와 통일부는 즉각 ‘DMZ 내 산불 대응매뉴얼’에 따라 대북 협조전문을 발송했으며 15분 만에 북한 측 동의를 확보했다. 산불은 산림청이 투입한 소방헬기 3대에 의해 조기 진화됐다. 분단과 대치, 냉전을 상징하던 DMZ가 남북 간 상생과 협력의 장으로 새 옷을 입기 시작한 것이다.

폭설이나 산불과 같은 재난상황에서 정부부처와 관계기관들이 효율적으로 관리하고 대처하는 게 얼마나 중요한지를 보여주는 사례들이다.

대구지하철 화재참사 이후 국가위기관리 필요성 절감

오늘날 전쟁 등 전통적 안보분야에서의 위기발생 가능성은 점차 낮아지고 있는 반면, 기술발달과 환경변화 등으로 인해 위협요인은 다양해지고 있으며 피해규모도 커지고 있다. 2001년 미국 뉴욕의 9·11 테러, 2002년 유럽 대홍수, 2003년 1월 우리나라에서 발생한 인터넷 대란과 2003년 5월 화물연대 운송대란 등이 대표적인 사례다.

국민들도 정부에 대해 다양한 비군사적 위협으로부터의 안위도 적극 보장해줄 것을 요구하는 추세다. 이에 따라 세계 각국도 과거 군사적 차원의 ‘전통적 안보’ 개념을 ‘포괄적 안보’ 개념으로 확대하고 다양한 위협으로부터의 ‘시민 보호’를 위한 위기관리시스템을 구축하는 데 골몰하고 있다.

예를 들어 미국은 국토안보부, 캐나다는 공공안전 및 비상대비부, 독일은 시민보호 및 재난대응청, 스웨덴은 비상관리청, 노르웨이는 시민보호 및 비상기획청, 스위

스는 시민보호·체육·국방(명칭 변경) 등의 정부기관 수립과 신설을 통해 국가위기관리 시스템을 구축했거나 정비에 착수했다.

우리나라가 국가위기관리에 필요한 시스템과 매뉴얼의 필요성을 절실하게 느끼고 위기관리시스템을 구축하기 시작한 것은 현 정부가 출범한 직후인 2003년 3월이다.

대구지하철 화재참사

현 정부 출범을 일주일 앞두고 발생한 대구지하철 화재참사는 사망 192명, 부상 148명이라는 대규모 인명피해와 국가기간망인 지하철 운행의 마비를 초래한 대형 국가재난이었다. 당시 대응과정에서 관계기관들은 상황 정보의 공유 미흡과 조치 지연, 기능중복 등으로 운행통제와 신속한 시민대피 등의 기본적인 필요조치를 취하는 데 많은 문제점을 드러냈다.

관계기관들은 사후처리 과정에서도 책임전가로 비쳐지는 행태를 답습함으로써 국민과 언론으로부터 '부실한 위기관리 시스템에 의한 참사 초래' '국가 위기관리 체계의 근본적 개선 필요' 등의 질책과 비판을 감수해야만 했다. 각종 위기에 대한 범정부 차원의 위기관리 활동 개념과 방향, 지휘관리체계, 기관별 임무와 역할 등이 불명확한 데서 비롯된 '인재'라는 비판도 나왔다. 한 마디로 국가위기 상황에 대한 정부의 관리·조정시스템이 부재했다는 비판에서 자유로울 수 없었다.

'국가위기관리 시스템 구축' 을 정부 혁신 주요과제로

이러한 상황에서 출범한 참여정부는 2003년 3월 22일 국가안전보장회의(NSC) 사무처 내에 위기관리센터를 설치해 종합적이고 체계적인 국가위기관리 시스템을 구축, 정비하도록 했다. 정부혁신지방분권위원회도 같은 해 4월 '국가 위기관리 분야를 정부혁신의 주요 과제'로 선정했다.

NSC 내에 설치된 위기관리센터(올해 1월부터 NSC 사무처로 조직개편)는 먼저 체계적인 국가위기관리 활동을 위해서는 범정부적 차원의 위기관리규범과 국가위기상황을 적시에 파악하고 대처할 시스템 구축이 필요하다고 판단했다.

2003년 6월 청와대 내 설립된 국가안보종합상황실은 말 그대로 국가위기관련 상황정보를 종합하는 곳으로 안보(통일부 외교부 국방부 국정원 등)와 재난(소방방재

청 건교부 기상청 등), 국가핵심기반(행자부 산자부 경찰청 등), 기타(지하철공사 도로공사 인천공항 등) 등의 정보를 실시간으로 취합, 분석한다. 군과 경찰, 소방분야 등 요원들이 24시간 365일 내내 근무한다.

NSC 사무처의 국가안보종합상황실은 관계기관 영상정보망과의 네트워크를 통해 실시간으로 전국의 도로망과 영공, 영해 등의 위기상황을 점검한다.

국가안보종합상황실에는 합참과 소방방재청, 행자부 상황실, 도로공사 상황실, 교통화재감시 CCTV, 공안정보망, 국가안전관리 정보망, 방사능 방재시스템 등이 핫라인으로 연결돼 있어 실시간으로 국내의 모든 위기상황을 점검할 수 있다. 국가안보종합상황실은 유사시에는 대통령 지휘소로 이용된다.

국내 모든 선박·비행기와 실시간 교신 가능

상황실에서는 비행 중인 전투기 조종사와 교신할 수 있고, 국내 모든 선박이나 비행 중인 전투기, 민간항공기와도 실시간 통화가 가능하다.

국가안보종합상황실에서는 독도 주변을 순찰 중인 해경 함정이나 헬기와 실시간 교신이 가능하다.

독도 주변을 순찰 중인 삼봉호 함장과의 교신을 원할 경우 상황실 모니터를 통해 삼봉호의 위치를 파악하고 핫라인으로 함장을 호출할 수 있으며 바로 지시사항을 전달할 수도 있다. 또 삼봉호에 설치된 카메라가 잡는 독도주변 화면이 그대로 상황실로 전송돼 현장상황을 실시간 파악할 수 있다. 항공기 조종사와도 마찬가지다.

또 수질자동측정망종합감시시스템과 화학물질사고대응정보시스템 등 정보통신망, 해상광역위성영상망과 주요 도로 교통영상망 등의 영상정보망을 갖추고 있으며 정부 84개 기관과 연결되는 화상회의시스템도 구축돼 있다. 위기 발생시에는 '관심'→'주의'→'경계'→'심각' 4단계로 이뤄진 위기경보체계를 발동한다.

국가안보종합상황실이 이처럼 국가위기상황을 실시간 점검하고 적절한 대응을 하기 위한 하드웨어라면 NSC 사무처의 또 다른 한축인 위기상황관리팀은 위기상황을 효율적으로 관리할 수 있는 규범과 훈련, 즉 소프트웨어를 담당하는 조직이다. 위기상황관리팀은 2003년 11월부터 관계기관과 함께 '위기관리 표준매뉴얼' '위기대응 실무매뉴얼' '주요상황 대응매뉴얼'을 수립하기 시작했다.

국가안보종합상황실은 하드웨어, 위기상황관리팀은 소프트웨어

NSC 사무처가 이러한 조직을 바탕으로 처음 내놓은 작품이 각종 위기요인에 대한 국가 위기관리 활동의 개념과 기준, 방향을 제시하는 '국가위기관리기본지침'(2004년 7월 대통령훈령 제124호) 제정이다. 이어 해외자료수집과 관계기관 협조, 외부 전문가 자문 및 연구용역 등을 통해 범정부 차원에서 관리해야 할 32개의 위기유형을 선정했다.

32개의 위기유형에는 △북핵우발사태, 서해 NLL우발사태, 테러, 개성공단 돌발사태, 대통령 권한공백, 재외국민보호 등 전통적 안보영역에서 12개 △풍수해와 지진, 산불, 다중밀집시설 대형사고, 대규모 환경오염, 전염병 등 재난분야 11개 △사이버안전, 전력·원유수급, 원전안전, 금융전산 등의 국가핵심기반 분야 9개 등이 포함됐다.

선정기준은 첫째 전시가 아닌 평시 위기로서 발생할 경우 그 피해가 심각할 것으로 예상되는 위기, 둘째 발생한 적이 있거나 아직 발생한 사례는 없지만 발생시 큰 피해를 초래할 가능성이 있는 위기 등이다. 2004년 9월 최종안이 수립된 각 매뉴얼은 위기의 형태와 경보, 위기관리 활동방향, 위기관리 절차와 조치, 사례 및 기타 참고사항 등으로 구성됐다.

노 대통령, 사례가 포함된 예규 형태의 세부 매뉴얼 작성 지시

이에 앞서 노무현 대통령은 2004년 7월 1일 NSC사무처의 '국가위기관리기본지침' 제정 보고대회에서 "기본지침과 표준매뉴얼을 지속 보완·발전시키고 여러 정보와 지식을 포함하면서 규범적이고 종합된 예규 형태의 세부 매뉴얼을 작성할 것"을 지시했다.

노무현 대통령이 NSC 사무처에서 국가위기관리와 관련한 회의를 주재하고 있다.

NSC 사무처는 대통령 지시사항에 따라 위기대응에 대한 기관별 조치사항과 행동절차, 위기경보 발령체계, 대국민 홍보사항 등을 규정한 실무매뉴얼 작성에 들어갔으며 각 기관을 대상으로 실무매뉴얼 작성기법을 지도했다.

드디어 2005년 11월 29일 제50회 국무회의에서는 1개의 표준매뉴얼이 추가된 33개 유형의 표준매뉴얼과 278개의 실무매뉴얼이 수립 완료됐다고 보고됐다.

NSC 사무처 류희인 사무차장은 "위기관리 매뉴얼을 수립하는 과정에서 많은 어려움과 반대에 부닥치기도 했다"고 털어놨다.

류 차장이 지적한 대표적인 사례가 바로 매뉴얼 작성에 협조해야 할 관계기관들이 "자체적으로 수립한 매뉴얼이 있다"며 표준·실무매뉴얼 수립에 부정적인 반응을 보인 것이다. 또 화물연대 등 일부 단체와 노동계 일각에서는 "일부 매뉴얼은 국민의 노동기본권을 제약하고 생존권을 억압할 소지가 있다"며 항의하고 매뉴얼 폐기를 요구했다.

심지어 일부 부처는 '북한 관할 수역내 민간선박 조난 대응매뉴얼'에 대해 "선박구조를 위해 우리 함정이 NLL(북방한계선)을 넘는 것은 북한이 끊임없이 획책해온 'NLL 무력화' 술책에 말려드는 것"이라는 논리를 내세워 반대하기도 했다.

류 차장은 이에 대해 △관계기관이 공통 운용할 수 있는 범정부 차원의 매뉴얼

수립 필요성 △최소한의 국가핵심기능을 유지하기 위한 정부조치만 다루고 있다는 점 △우리 선박과 선원의 신속한 구조를 위해서는 북한과의 협의 및 함정 투입 등을 절차화할 필요가 있다는 점 등을 들어 설득했다고 밝혔다.

실제로 2004년 11월부터 2005년 2월 사이 북한 관할수역에서 발생한 바위섬호와 파이오니아나야호, 발해탐사뗏목선 등의 조난사고 때는 북한 당국의 동의 하에 '북한 관할 수역내 민간선박 조난 대응매뉴얼'에 의거한 정부 관계기관들의 신속한 구조체계가 가동되기도 했다.

류희인 사무차장 "위기관리분야에서도 선진국 진입"

류 차장은 "우리 정부가 국가위기관리 매뉴얼을 수립한 이후 중국과 독일 등 여러 국가에서 이를 벤치마킹하기 위해 찾아오는 경우도 있다"며 "위기관리 매뉴얼을 수립했다는 의미는 이제 우리나라가 위기관리분야에서도 선진국 대열에 합류했다는 데서 찾을 수 있을 것"이라고 말했다.

위기관리매뉴얼에 따른 신속한 상황보고체계

범정부차원의 위기관리매뉴얼이 수립된 효과는 상당하다. 무엇보다 매뉴얼에 의

한 위기관리를 통해 시스템에 의한 국정운영이 가능해졌다. 각 부처에서는 과거 기피분야, 혹은 한직으로 여기던 위기관리 업무에 전담부서를 설치하고 인력을 증원했다.(국방부/건교부/산자부/외교부 등)

과거 대응 위주의 위기관리 방식도 이제는 위기유형별 합동 점검과 교육·훈련을 통해 예방/대비/대응/복구의 전 과정으로 확대됐다. 관계기관 간 상황정보 공유체계가 구축된 것은 물론이다. 아울러 과거에는 부처나 기관이 개별적으로 수행해오던 위기관리 업무가 위기 유형별로 분업과 협업방식으로 수행하는 게 가능해졌다.

NSC 사무처는 수립된 위기관리매뉴얼의 활용을 활성화하기 위해 전 매뉴얼을 전산화해 정부 전산망에 탑재했으며, 매뉴얼을 적용한 위기대응 통합 연습의 활성화를 위해 각 위기유형별로 관련기관이 모두 참여하는 통합연습을 2년마다 정례적으로 실시하고 있다.

사무처는 향후 과제로 "위기발생 현장에 출동해 고유기능을 직접 수행하는 기관의 행동절차와 요령, 수칙 등을 규정한 현장조치행동매뉴얼을 작성 중"이며 "각 유형별 위기발생시 일반 국민들이 취해야 할 행동요령과 절차 등을 체계적으로 종합, 정리한 국민행동요령을 제작 중"이라고 밝혔다. 사무처는 또 정부투자 공기업을 대상으로 '공기업 위기관리 표준 모델'도 개발 중이다.

2-2 NSC 위기관리 매뉴얼 이렇게 작동한다

강릉 산불통합연습 현장(국정브리핑 2006년 11월 9일)

2006년 11월 3일 오전 10시 강원도 강릉시 사기막 저수지 주변에서 낚시꾼의 취사행위 때문인 것으로 추정되는 산불이 발생해 남서풍을 타고 오대산 기슭으로 번져가기 시작했다. 때마침 사기막 저수지 주변을 지나던 오대산 운계사 사찰신도 김길동 씨가 산불발생을 목격하고 휴대전화를 이용해 강릉시청에 신고했다.

강원도 강릉시 사기막저수지 주변에서 산불이 발생했다는 신고가 접수되자 즉각 출동한 산림청 헬기가 진화작업을 하고 있다.

산불신고를 받은 강릉시 산불상황실은 상황실 내 감시카메라로 산불발생을 확인하고 강릉시장과 강릉도청 상황실, 산림청, 경찰서, 소방서, 군부대 등 유관기관에 현장상황을 보고·전파하고 진화자원 지원을 요청했다.

오전 10시 5분 강릉시 산불상황실은 전 직원에게 비상출동준비를 지시하고 강릉시청 공무원과 소방대원, 강릉국유림관리소 진화대원 등 50여 명을 동원해 현장으로 즉각 출동했다.

오전 10시 30분 산림청으로부터 긴급 지시를 받은 강릉산림항공관리소 소속 대형헬기(KA-32T)와 강릉시가 동원한 임차헬기(S-61N), 산불현장에 도착한 지상진화요원들이 초동진화에 전력을 다했으나 강풍을 타고 산불은 인근 마을 주변까지 계속 확산된다. 이때 강릉경찰서는 7번 국도에서 산불현장 진화자원들이 원활하게 투입될 수 있도록 교통통제를 실시한다.

낮 12시 산불현장에 도착한 강릉시장은 현장을 지휘하고 있는 산림녹지과장으로부터 산불상황을 보고받은 후 현장에 지상진화반과 공중진화반, 보급지원반으로 구성된 산불현장통합지휘본부를 설치하고 헬기지원 요청, 유관기관 대책회의 개최 등을 지시했다.

오후 12시 30분 지휘본부는 주민대피령을 발령하고 소방차를 집중 배치해 마을 주변 진화에 나선다. 같은 시각 강릉시 산림과장은 도청 상황실로 산림청 헬기의 추가지원을 요청하고, 시청 상황실은 동시에 관내 군부대 등 총 11개 기관에 비상연락을 취해 유관기관 대책회의 참석을 요청한다.

강릉시가 임차한 초대형 헬기가 동원돼 산불진화에 나섰으나 거세게 타오르는 불길을 잡기에는 역부족이다.

오후 1시 그러나 산불이 초동진화되지 않고 계속 번져나가 산림 25헥타(ha) 정도가 소실되고 오대산 국립공원으로 확산되기 시작하자 산불현장통합지휘본부장인 강릉시장은 강원도지사에게 보고한 후 현장통합지휘본부의 지휘권 인수·인계를 준비한다. 강원도 산림정책과장은 대형산불 대응을 위한 산불현장통합지휘본부의 확대설치를 검토하기 시작했다.

오후 1시 30분 산불이 계속 확산돼 가옥이 소실되고 마을 이재민이 발생하자 지휘본부는 산불위기경보 '경계'를 발령하고 대국민홍보를 시작한다. 동시에 산불진화전략을 점검하며 산불진행상황을 내·외부에 보고하고 전파한다. 이 과정에서 각 유관기관으로터 지원된 진화자원과 헬기들은 계속 산불 방어선 구축에 총력을 기울인다.

오후 2시 30분 현장에 도착한 강원도지사는 강릉시장으로부터 산불상황을 보고받고 지휘권을 인수해 산불현장을 통합지휘하기 시작했다. 강원도지사는 산불현장통합지휘본부를 상황총괄반과 지상진화반, 공중진화반, 보급지원반, 홍보대책반으로 확대 개편

해 통합지휘체계를 구축하고, 유관기관의 연락관을 지휘본부에 배속시켜 공조체제를 마련했다. 지휘본부 상황요원들은 반별로 식별조끼를 착용하고 진화전략 수립과 지상 및 공중 지휘, 진화장비 및 급식지원, 산불홍보 등의 임무를 수행한다.

오후 3시 지휘본부를 확대개편한 강원도지사는 대형산불진화 유관기관 대책회의를 개최하고 강릉시장 국립산림과학원 소방본부장 강원지방경찰청장 8군단사령부 동부지방청장 산림항공관리본부장 등 유관기관 관계자들로부터 산불진행과 진화상황, 기관별 지원계획을 보고받는다.

강원도지사가 산불현장통합지휘본부를 구성한 이후 투입된 각 유관기관의 헬기들이 산불진화에 나섰다.

오후 3시 10분 대책회의를 마친 유관기관의 장들이 소속기관의 진화자원 추가지원을 지시하자 속속 유관기관의 소방헬기와 소방요원 등 진화자원들이 도착해 지휘본부에 신고한 후 임무부여와 함께 간단한 교육을 받은 후 산불진화에 투입된다.

이날 산불진화를 위해 투입된 진화자원은 공무원과 진화대원, 소방대원, 군병력 등 인력 1000여 명과 헬기 12대, 소방차 10대, 진화차 10대, 기타 진화도구 1000점 등이다. 지휘본부가 사용하는 현장지휘통제차량은 위성중계장치를 장착해 산불진행상황을 실시간으로 산불상황실로 전송할 수 있고 전화와 FAX, 화상회의, 인터넷 등의 기능을 갖췄다.

오후 3시 20분 각 유관기관이 투입한 진화자원이 총 출동하면서 무섭게 확산되던 산불의 기세가 서서히 꺾이기 시작했다. 현장지휘본부는 투입된 진화자원들이 적시적소에 배치될 수 있도록 헬기들의 물투하 위치와 담수장소 등을 실시간으로 지시하는 등 일사불란한 지휘체계를 유지한다.

산불현장통합지휘본부가 사용하는 현장지휘통제차량

오후 3시 30분 드디어 지휘본부에는 잔불진화단계로 접어들었으며 향후 1시간 이내에 진화완료가 가능할 것이라는 보고가 접수된다. 지휘본부장인 강원도지사는 현장지상진화대장과 무전교신을 통해 국보금 문화재가 있는 운계사 지역의 산불은 완전진화됐으며 방화선 구축도 완료됐다는 보고를 받고 다시 공중지휘기에 탑승해 피해구역을 살펴본 후 진화완료를 결정한다.

오후 4시 강원도지사는 진화완료 결정과 동시에 진화완료를 발표한다. 지휘본부에서는 산불진화상황을 각 기관에 보고·전파토록 하고 진화상황에 대한 언론브리핑을 실시한다. 이날 발생한 산불로 산림 32ha 내 35년생 소나무 2만본이 소실되는 등 약 3200만원의 산림피해가 발생했으며 가옥 5동과 부상 5명, 이재민 50명이 발생해 약 2800만원 정도의 재산피해를 입었다.

오후 5시 드디어 발화 후 7시간 만에 오대산국립공원 지역으로 확산될 뻔한 산불이 완전히 진화되자 산림청은 산불위기경보 '경계'를 '주의'로 하향 발령했다. 완전진화 후에도 혹시 모를 뒷불 감시를 위해 산림청 헬기 3대가 현장에 남는다. 각 유관기관에서 지원된 진화요원들은 산불현장통합지휘본부에 진화자원 지원사항을 통보하고 각 기관으로 복귀했다.

대형산불 때 통합지휘·진화대응능력 높여

이 시나리오는 지난 3일 강원도 강릉시 사천면 사기막리 오대산 운계봉 일대에서 실시된 '산불재난 위기대응 통합연습' 현장을 재현한 것이다. 국가안전보장회의(NSC) 사무처가 지난해 11월 수립한 '산불재난 위기대응 실무매뉴얼'에 따라 중앙관계부처와 지방자치단체가 대형산불 발생에 따른 통합지휘 능력과 진화대응 능력을 향상시키기 위해 최초로 실시한 통합훈련이다.

산불재난 위기대응 통합연습 훈련현장

이날 훈련에는 강원도와 강릉시는 물론, 산림항공본부 동부지방산림청 강릉국유림관리소 강릉산림항공관리소 강원지방경찰청 강원소방본부 육군 제2003부대 강릉지방기상청 강릉경찰서 강릉소방서 육군제1901부대 오대산국립공원사무소 등 14개 기관이 참여해 일사불란하게 손발을 맞췄다.

'산불재난 위기대응 통합연습'은 과거 산불이 발생하면 각 기관별로 나름대로 진화자원을 동원, 산불진화를 위해 최선을 다했지만 유관기관 간 통합지휘체계와 업무분장을 명확히 규정한 '위기대응 실무매뉴얼'이 없어 우왕좌왕하던 때와는 확연히 다른 훈련이라는 평가를 받았다.

강원도 안중걸 산림정책관은 "예전에도 기관별로 단독훈련을 실시했으나 모든

관계기관이 참여한 통합훈련은 처음"이라며 "지난해 4월 강원도 양양에서 발생한 산불 당시 유관기관 간 대응이 충돌을 빚으면서 통합훈련의 필요성을 절실히 깨달았다"고 말했다.

전자신문은 지난해 4월 8일자 'IT강국의 허술한 방재시스템'이란 사설에서 450ha의 산림이 불타고 수 백 명의 이재민이 발생한 강원도 양양 산불과 관련해 "이번에도 산불 진화 대응 체계가 일사불란하지 못했다고 한다"며 "재난 상황에 대한 총괄 책임을 맡고 있는 중앙재난안전대책본부가 초기부터 군과 경찰, 자치단체 공무원 등에 대한 동원시스템을 가동해 효율적으로 대처했어야 하는데 그러지 못했다는 것이다. 민·관·군이 동원됐지만 지휘 체계가 제각각이라면 효율적인 진화 작업은 기대할 수 없었을 것"이라고 지적한 바 있다. 사후약방문보다 사전예방을 위한 방재시스템 구축이 필요하다는 것이다.

또 "지휘 체계 일원화나 방재 장비 도입 등 진화시스템 구축은 서둘러야 한다"며 "매년 산불로 넓은 산림이 잿더미로 변하는데 실제 진화 작업에 나설 수 있는 초대형 헬기는 2대에 불과하다니 한심한 일"이라고 꼬집었다.

이날 산림청을 주관기관으로 '산불재난 위기대응 실무매뉴얼'에 따른 '산불재난 위기대응 통합연습'을 실시한 것은 바로 이 같은 실수를 다시는 반복하지 않겠다는 의지의 표현이자 실천이라고 할 수 있다.

NSC 사무처가 국가위기관리 매뉴얼을 수립하고 국가안보종합상황실을 구축해 모든 정보를 데이터베이스(DB)화하고 있는 것도 이런 이유에서다.

서승진 산림청장은 연습을 참관한 후 강평을 통해 "과거에 우왕좌왕하던 모습을 찾아볼 수 없이 일사불란한 지휘체계를 보여줬다"며 "잘 된 점은 많고 미흡한 점은 별로 찾기 힘들 정도로 잘됐다"고 평가했다.

서승진 산림청장이 산불통합연습을 마친 후 강평하고 있다.

이상경 NSC 사무처 재난위기관리팀장도 “산불대응 훈련을 여러 차례 지켜봤지만 이번 만큼 체계적으로 잘 정비된 훈련은 처음”이라며 “관계기관 간 협조가 잘 이뤄진 것 같다”고 만족해했다.

“양양 산불 이후 통합훈련 필요성 절실히 깨달아”

NSC 사무처가 수립한 모든 ‘위기관리 표준매뉴얼’과 ‘위기대응 실무매뉴얼’은 위기경보를 ‘관심’ ‘주의’ ‘경계’ ‘심각’ 4단계로 구분하고 있으며 징후감시와 식별 절차를 거쳐 위기 정도에 따른 대응조치를 상세히 규정하고 있다.

산불 위기경보도 ‘산불재난 위기대응 실무매뉴얼’에 따르면 ‘관심’ ‘주의’ ‘경계’ ‘심각’ 4단계로 이뤄진다.

‘관심’ 단계는 산불발생 개연성이 높을 것으로 설정한 기간이나 산불위험지수가 60 미만인 경우다. 이 단계에서는 기상관측과 예보 모니터링을 실시하며 산불 징후가 있는 활동을 감시한다.

‘주의’ 단계는 산불위험지수가 60~80 수준(산불경계경보)으로 산불발생의 개연성이 높은 상황을 말한다. 이 단계에서는 유관기관의 협조체제를 점검하고 산불경계경보를 발령한다.

‘경계’ 단계는 산불위험지수가 81 이상인 지역(산불위험경보)이 전국적으로 50%

이상이어서 동시다발적으로 산불이 발생하고 대형산불로 확산될 개연성이 높은 상황이다. 실무매뉴얼은 이 단계에 대해 대비계획을 점검하고 산불위험경보 등 필요 경보를 발령하라고 규정하고 있다.

'심각' 단계는 산불위험지수가 81 이상이 지역(산불위험경보)이 전국적으로 70% 이상이어서 동시다발적으로 산불이 발생하고 대형산불로 확산될 가능성이 매우 높은 상황을 의미한다. 이 단계에서는 즉각 대응태세에 돌입해야 한다.

이 같은 위기경보 단계를 바탕으로 산불주관기관인 산림청은 자체위기평가회의를 통해 산불위험지수에 의거해 산불재난 발생 가능성을 평가하고 수준에 따라 산불위기경보를 발령한다. 범정부차원의 조치가 요구되는 수준(경계 또는 심각)의 경보발령 시에는 NSC사무처와 사전협의 하에 경보를 발령하도록 돼 있다.

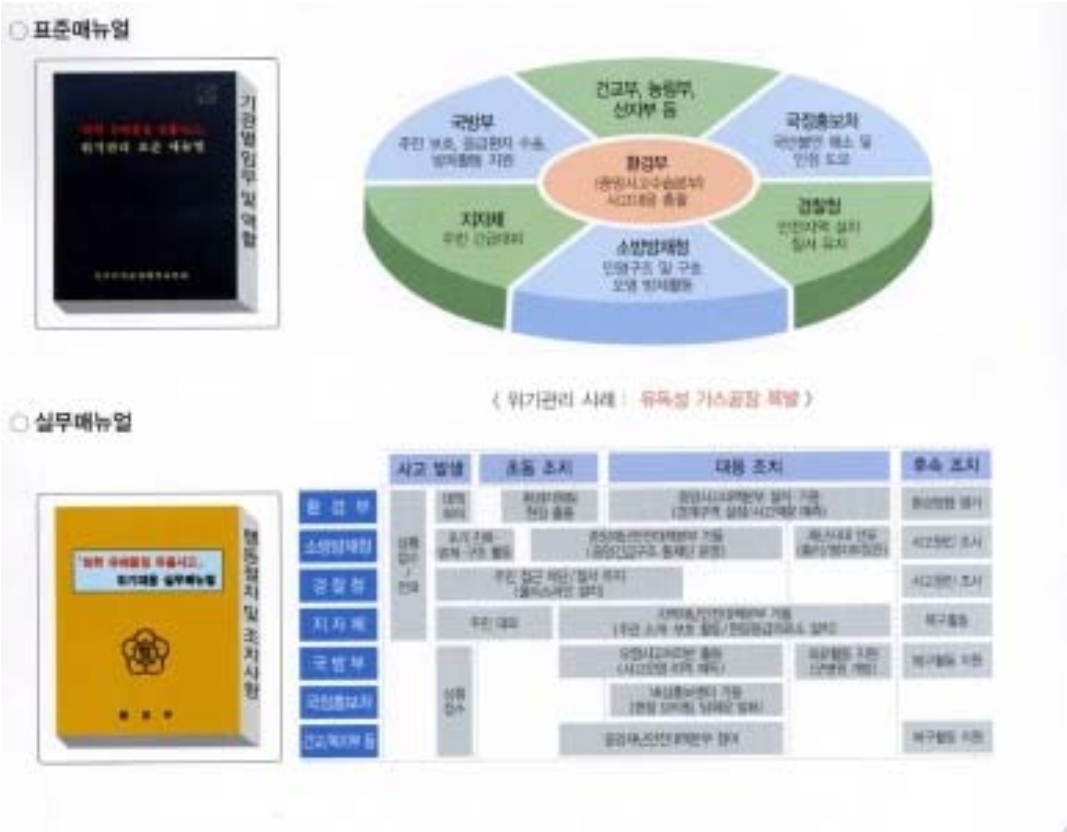
산림청(주관기관)은 위기경보 발령 시 NSC 사무처와 유관기관(국방부 환경부 농림부 국정홍보처 소방방재청 경찰청 문화재청 기상청 등), 지자체, 지방산림청에 신속히 통보해야 한다. 유관기관(기상청 소방방재청)은 적절한 경보발령이 이뤄질 수 있도록 위기징후와 관련된 모든 자료를 주관기관 또는 NSC 사무처에 제공해야 한다.

'산불 위기대응 실무매뉴얼'은 또 산불현장통합지휘본부 구성 시 중·소형 산불(본부장 강릉시장)과 대형산불(본부장 강원도지사)로 나누고 유관기관별 지휘체계와 역할 등을 상세히 규정해 위기규모에 따른 적절한 대응조치가 이뤄지도록 했다.

유독성 가스공장 폭발사고가 발생한다면

재난형 국가위기의 또 다른 사례로 유독성 가스공장 폭발사고를 들어보자. 먼저 '화학 유해물질 유출사고 위기관리 표준매뉴얼'은 가스공장 폭발사고가 발생했을 경우 환경부가 주관기관이 돼 중앙사고수습본부를 설치하고 사고대응을 총괄하라고 규정하고 있다.

이어 국방부는 주민보호와 응급환자 수송, 방제활동을 지원하고 지자체는 주민들을 긴급대피시키는 역할을 맡는다. 국정홍보처는 국민불안을 해소하고 안정을 도모하며 소방방재청은 인명구조와 구호 및 오염방제활동을 담당한다. 이외에 건교부와 농림부 산자부 경찰청 등이 해야 할 역할도 규정돼있다.



유독성 가스공장 폭발사고가 발생했을 경우 부처별 기능과 지휘체계를 명시한 표준매뉴얼과 실무매뉴얼.

‘화학 유해물질 유출사고 위기대응 실무매뉴얼’로 들어가면 사고발생 시 상황접수와 전파는 환경부 소방방재청 경찰청 지자체가 담당하고, 초동조치로 환경부는 환경지원팀을 현장으로 출동시키며 소방방재청은 중앙재난안전대책본부를 가동한다. 경찰청은 주민접근을 차단하고 질서를 유지하며 지자체는 주민을 대피시킨다.

대응조치에서는 환경부가 중앙사고대책본부를 설치해 경계구역을 설정하고 사고역량을 예측한다. 지자체는 지역재난안전대책본부를 가동시켜 주민 소개·보호활동과 현장 응급의료소를 설치, 운영한다. 국방부는 오염사고처리반을 출동시켜 사고오염 지역을 제독하고 군병원을 개방해 의료활동을 지원하며 국정홍보처는 비상홍보센터를 가동시켜 현장브리핑과 담화문 발표를 담당한다. 건교부와 보건복지부도 이때부터 중앙재난안전대책본부에 참여한다. 국무총리와 행자부 장관 명의의 재난사태 선포도 이때 이뤄진다.

후속조치에 들어가면 환경부는 환경영향평가, 소방방재청과 경찰청은 사고원인조사, 지자체와 국방부·건교부 등은 복구활동 지원을 담당한다.

위기대응 메뉴얼은 이처럼 사건이 발생하면 누가 주무부처인지 따지며 우왕좌왕

하던 과거의 형태를 반복하지 않기 위해 예상 가능한 재난을 유형별로 분류해 주무부처와 지원부처가 정해진 역할과 조치에 따라 신속하게 대응하게 하는 시스템이다.

이러한 위기관리 메뉴얼화와 조직·제도정비, 위기대응 훈련체계 개선으로 우리나라도 국가위기관리 능력면에서 선진국의 면모를 갖춰가고 있다.

2-3 매뉴얼에 따라 일사불란… 30분만에 상황종료

대테러 훈련현장(국정브리핑 2006년 11월 11일)

지난 8일 인천 앞바다에서 실시된 테러위기대응 훈련에서 해양경찰청 특공대 요원들이 가상 피랍선박에 로프를 이용, 침투하고 있다.

지난 8일 오후 3시, 인천 팔미도 근해에서 국제테러요원 6명이 기관총 등으로 무장하고 한국-중국 간 여객선을 탈취, 승객과 승무원 200명을 인질로 억류한 채 미국에 인도할 예정인 동료 테러분자들의 석방을 요구해 왔다.

테러범들은 이미 인질 1명을 살해했으며 요구사항이 관철될 때까지 5분 간격으로 1명씩 사살하겠다고 위협하는 급박한 상황. 우왕좌왕하거나 조금이라도 시간을 끌었다가는 대규모 인명 피해가 불가피하다.

상황을 접수한 해양경찰청은 즉각 국가정보원과 해군, 경찰청, 소방방재청, 해양수산부 등 관계기관에 전파하는 한편, 테러대책 상임위원회에 무력진압을 건의했다.

국정원장을 위원장으로 하는 테러대책 상임위는 국가 대테러 활동의 관제탑 역할을 한다. 상임위는 추가적인 인명피해를 막기 위해 특공대를 투입한 무력진압을 전격적으로 결정한다.

작전은 함정 12척, 공기부양정 2척, 고속보트 6척, 헬기 3대, 구급차, 살수차 등 최정예장비와 400명의 훈련된 인력이 투입, 입체적으로 이뤄진다.

먼저 함정, 헬기, 고속보트가 납치된 여객선에 근접해 사이렌과 기류, 통신망을 이용해 정선을 시도한다. 해양수산부 행정선은 피해가 확산되는 것을 방지하기 위해 사고해역에서 선박 통제를 실시한다.

마침내 해군 고속정 1척이 납치된 여객선에 전속력으로 돌진해 조타실을 강타, 강제로 배를 세우는데 성공한다. 배가 서는 것과 동시에 헬기와 함정에 있던 저격수는 갑판에 나와 있던 테러범 2명을 사살한다.

곧이어 헬기에 타고 있던 해경 특공대들이 로프를 이용해 갑판으로 내려온 후 여객선실로 침투, 나머지 테러범들을 사살하거나 생포하는데 성공했다. 그러나 총격과 폭음에 놀란 일부 승객이 바다로 탈출하는 돌발상황이 벌어졌다. 이에 헬기와 고속보트가 나서 바다에 빠진 승객들을 구조하는 한편, 부상자들은 헬기와 공기부양정으로 신속히 육지로 이송했다.

같은 시간 육상에서는 경찰청 기동타격대가 비상출동해 만일의 사태에 대비하고 있었으며, 응급구조를 위해 소방청 119 구급대가 대기하고 있었다.

이 시각이 오후 3시 30분. 인천 앞바다 대테러 진압 작전은 성공리에 종료됐다.

물론 이는 실제상황이 아닌 훈련상황으로 테러 발생 시 우리 정부의 대응체계를 확인해 보는 자리였다. 테러에 대한 효과적 대응의 관건은 신속한 의사결정과 일사불란한 관계기관 협조와 역할 분담이다.

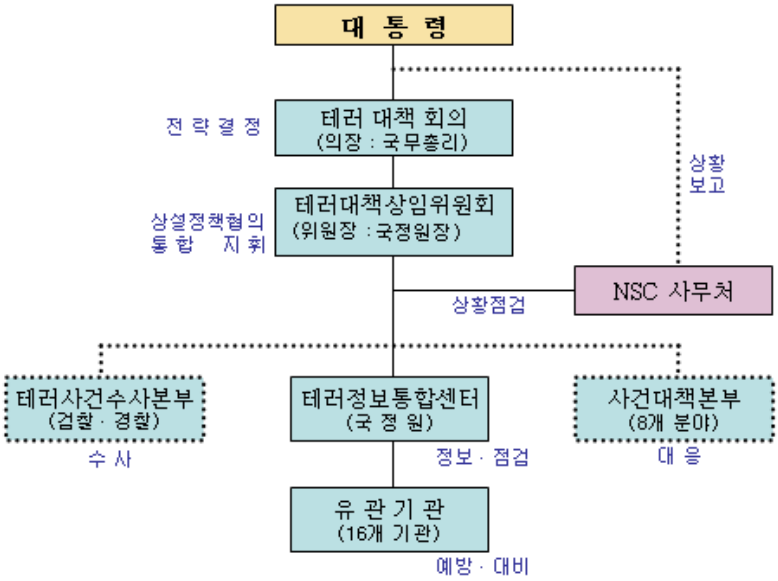
이번 대테러 진압 작전은 정확히 사건 발생 30분만에 상황을 종료시켰다. 단 1분도 우왕좌왕 하거나 윗선의 보고를 기다리며 타이밍을 놓치거나 하는 일없이 일사천리로 성공적으로 작전이 완료됐다.

이번 훈련에서 무엇보다 돋보인 것은 각 기관별로 자체 분석이나 판단, 협의하며 시간을 보내는 대신, 테러대책 상임위가 종합적으로 판단해 신속하게 무력진압을 결정함으로써 인명 피해를 막았다는 점이다. 관련기관들은 평소에 숙지해온 지침과 매뉴얼에 따라 부여된 역할을 기민하게 수행했다.

이 같은 신속하고 효과적인 대응은 국가안전보장회의(NSC) 사무처와 관계부처가 지난해 6월 마련해 놓은 '테러 위기관리 표준매뉴얼'과 '테러위기 대응 실무 매뉴얼'에 따른 것이다. 상황이 발생할 때마다 대응조치를 정해 나가는 것이 아니라 각 상황별로 미리 정해진 매뉴얼에 따라 움직이는 것이다.

참여정부 이전까지 우리나라의 테러대응체계는 86아시안게임과 88올림픽에 대비해 1982년에 만들어진 대통령훈령 47호 '국가대테러 활동지침'에 근거하고 있었다.

이 지침은 남북 대치 상황을 중점적으로 염두에 둔 것이어서 9·11사태 이후 국제안보의 주된 도전으로 부각된 뉴테러리즘에 대응하기에는 한계가 있었다.



국가 테러 대응 체계

이에 참여정부 들어 NSC 사무처는 수 차례 관계기관 회의와 NSC상임위원회 심의를 거쳐 3단계 국가테러대응 체계안을 지난해 1월 노무현 대통령 주재 안보장관회의에서 확정했다.

국무총리를 의장으로 한 '테러대책회의'가 전략을 결정하며, '테러대책 상임위원회'가 테러 정책을 통합 지휘하고, 그 밑에 국정원 산하 테러정보통합센터가 테러 관련 정보를 종합 수집·분석하는 시스템이다. 이와 함께 군·경찰·소방 등 관계기관 합동으로 '대테러 상황실'이 설치돼 24시간 국내 테러 상황을 모니터링 할 수 있는 체계를 갖췄다.

정부는 이 같은 시스템에 따라 지난해 4월 발생한 런던 지하철 테러, 같은 해 11월 부산 APEC 행사 등 테러위협 정보 입수나 현안 발생 때마다 테러대책회의·테러대책 상임위·테러대책 실무회의 등을 적시에 가동, 종합적인 테러 안전대책을 마련해 왔다.

국가테러대응체계가 갖춰지자 NSC 사무처는 △테러 발생 시 범정부적으로 대응할 수 있는 위기대응 체계 및 경보(관심→주의→경계→심각) 체계와 기관별 임무 △기관별 임무와 역할, 기관 간 협조 체계 등을 규정한 '테러 위기관리 표준 매뉴얼'을 지난해 6월 제정했다.

표준 매뉴얼에는 테러 예방과 대비 활동의 중점 방향이 제시돼 있으며, 특히 테러 유형을 국내일반·국외·항공·화학·생물·방사능·해양·군사 테러 등 8개로 구분하고 유형별로 주관기관을 지정했다.

상황 발생 시 어느 기관이 책임지고 대응해야 하는 지를 분명히 하고, '테러사건대책본부', '현장지휘본부' 등의 구성 체계와 임무, 단계별 처리 절차까지 세부적으로 규정하고 있다.

지난 3월 KBS 용태영 기자 피랍사건 당시 정부의 대응이 바로 이 매뉴얼에 따라 이뤄진 사례다. 외교통상부는 14일 밤 11시께 피랍사실을 인지하고 매뉴얼에 따라 즉각 차관을 본부장으로 하는 사건대책본부를 다음날 새벽 1시에 가동했으며, 아침 7시에 범정부 테러대책실무회의를 개최했다.

이어 오후 4시에는 정부현지대책반을 현지로 급파해 피랍된 지 하루만에 용 기자를 석방시킬 수 있었다.

참여정부 이전에는 위기상황이 발생하면 주무 장관이 전화로 대통령에게 보고한 후 상황판을 청와대로 들고 와 지도를 짚어가며 설명하는 형식이었다.

해경 특공대의 모습

그러나 현재 NSC사무처 국가안보종합상황실에서는 영상을 통해 현지 상황을 바로 파악할 수 있으며, 관련 부처 및 기관과 영상회의를 할 수 있는 시스템을 갖추고 있다.

국제사회의 안전을 위협하는 최대의 적으로 떠오른 테러에 대해 우리 정부는 시스템으로 예방하고 관리하고 있다.

아울러 정부는 세계 각국의 테러 동향과 테러조직, 테러수법 등을 입수해 예방책을 마련하는 한편, 세계 각국 현지 대사관을 통해 교민들에게 전파하고 해외여행객과 해외 파견 상사원들도 인터넷을 통해 손쉽게 볼 수 있도록 하고 있다.

특히 각국 정보기관과 협조해 국제 테러분자 관련자의 입국을 저지하고 혹시 국내에 이미 들어와 있을 지 모를 테러 연계자나 동조·지원세력 색출 활동도 활발히 벌이고 있다.

또 최근 국제 테러조직의 수법이 무차별적으로 자행되고 있는 점을 감안해 지하철, 호텔, 백화점 등 다중이용시설의 안전실태를 주기적으로 점검하고 있으며, 테러에 이용될 수 있는 화약·화공약품, 병원체 등 생화학물질에 대한 점검도 강화한 상태다.

NSC사무처 김영근 안보위기상황관리팀장은 "1982년 만든 '국가대테러활동지침'으로는 9·11테러 이후 국제적인 '메가 테러리즘'에 대응할 수 없어 지침을 개정하고 매뉴얼로 보완 대체했다"며 "무엇보다 각 기관별로 임무와 역할이 분명해지고 신속한 의사결정이 가능하게 됐다는 점이 가장 큰 성과"라고 말했다.

2-4 청와대 지하벙커의 사람들

류희인 NSC 사무차장 인터뷰(국정브리핑 2006년 11월 15일)

류희인 NSC 사무차장은 1979년 공군사관학교를 졸업한 후 공군전투비행단 조종사, 공군대학 교관, NSC 정책조정담당관과 위기관리센터장 등을 지냈다.

당신이 군인이라면 상관의 부당한 명령에 어떻게 대처하겠는가

"1987~88년 공군 소령으로 독일 참모대학에서 군사교육을 받던 중 저개발 국가들의 군부쿠데타에 대한 토론수업이 있었다. 제3국 장교들은 어떠한 경우에도 '군인의 상명하복'은 지켜져야 한다는 논리를 폈는데 반박하기가 어려웠다. 며칠 후 내 후견인을 맡았던 독일군 장교(중령)에게 '명확하지는 않지만 문제가 있다고 생각되는 상관의 명령에 당신 같으면 어떻게 행동하겠느냐'고 물었다. 그 장교는 조용히 책상서랍을 열어 우리의 '군인복무규율'에 해당되는 책자를 꺼내들고는 '상관의 명령이 이 내용에 부합하는 지를 살펴보고 그렇지 않다고 판단되면 거부하겠다'고 대답했다. 군인복무규율에 명확한 지침이 없으면 어떻게 하느냐고 다시 묻자 '법'이 말해 줄 것이라고 했다. 마지막으로 법령 갖고도 판단이 안 서면 어떻게 하겠느냐고 묻자, 그 때는 개인의 양식과 '양심'에 따르면 된다고 했다."

국가안전보장회의(NSC) 사무처를 이끌고 있는 류희인 사무차장(청와대 통일외교안보정책실 위기관리비서관 겸직)은 13일 국정브리핑과의 인터뷰에서 국가위기관리 매뉴얼 구축 배경을 묻자 20년 전의 개인적 경험부터 이야기했다.

참여정부가 출범과 함께 국정운영을 보다 시스템화하는 작업의 일환으로 추진한 국가위기관리 매뉴얼 수립과 국가안보종합상황실 구축 과정에서 류 차장은 주도적 역할을 했다.

류 차장은 당시 독일 장교 예를 들어 "심지어 개인 차원에서도 정확한 상황 판단과 합리적 행동을 위해 법규와 같은 지침을 갖는데 국가 위기에 효율적으로 대처하려면 어떻겠느냐"고 반문하곤 "나를 포함해서 우리나라 장교 중에 헌법이나 관련법률, 군인복무규율 등을 책상서랍에 넣어 두고 근무하는 사람이 과연 있을지 모르겠다"며 웃었다.

그는 "4·19, 5·16, 10·26 등 우리나라도 여러 차례 헌정 중단사태를 겪었는데 그러한 상황 발생 시 즉각 적용할 수 있는 명문화된 지침이 없었던 것도 쿠데타가 발생할 수 있었던 배경이 됐다고 본다"고 말했다.

이어 "2000년 6·15 남북정상회담 때 NSC 위기판단관으로 재직 중이었는데 TV로 정상회담을 지켜보다 갑자기 '만일의 경우 비상사태가 발생하면 어떻게 될 것인가'라는 생각이 들자 모골이 송연했다"며 "관련법규를 찾아보자 '대통령 유고시에는 국무총리가 대통령 권한대행'이라는 구절과 '국무위원의 의전서열' 정도 외에는 아무 것도 없었다"고 회상했다.

6·15 남북정상회담 지켜보며 모골이 송연했다

류 차장은 "그 때는 구상은 했지만 혼자였기 때문에 일을 추진할 수가 없었는데 참여정부 인수위원회에서 일하면서 국가안보종합상황실의 설치와 위기관리매뉴얼 등 국가위기관리 체계 구축에 대한 구상을 구체화시킬 수 있었다"고 털어놨다.

국가위기 발생 시 관계기관 간의 일사불란한 통합지휘체계를 명시한 위기관리매뉴얼이 수립되는 과정에서 부처들의 반대나 복지부동, 조직이기주의 등 어려움도 없지 않았다.

“매뉴얼 수립 초창기에는 부처들이 소극적이었고 부정적인 입장을 보였던 것도 사실”이라고 귀띔한 류 차장은 “그러나 수립된 매뉴얼을 가지고 실제 살황에 적용해 효과를 체감하기 시작하면서부터는 확연히 태도가 달라졌다”고 밝혔다.

“예를 들어 외교부의 경우 과거에는 외국과의 외교교섭 등의 업무를 중시하고 영사업무는 좀 가벼이 보는 경향이 있었는데 2004년 6월 김선일 씨 납치·피살사건을 계기로 재외국민 보호업무의 중요성을 크게 깨닫게 됐다. 이후 2005년 8월 미국 뉴올리언스를 강타한 카트리나 때 외교부는 매뉴얼대로 신속대응팀을 현지로 파견했는데 전 세계에서 가장 빨라 미국 정부와 각국 언론으로부터 찬사를 받았다.

2004년 3월 폭설사태로 소송까지 당했던 건설교통부와 도로공사는 이후 다른 어느 기관보다 매뉴얼 수립과 운용에 적극적이 됐는데 그 결과 100년만의 폭설이라는 지난해 12월 호남고속도로 사태도 별다른 큰 피해 없이 관리할 수 있었다. 강원도 양양 산불, 화물연대 파업, KBS 용태영 특파원 피랍 등 많은 사건을 거치면서 이제는 부처들이 학습효과를 느끼기 시작해 33개 위기관리 표준매뉴얼의 실효성을 검증하는 위기대응통합연습에도 매우 적극적인 자세를 보일 정도로 변했다.”

위기관리 매뉴얼과 국가안보종합상황실 구축으로 국가위기관리가 체계화되면서 중복투자를 피하는 등 예산절감 효과도 있었다.

류 차장은 “비록 수치로 나타낼 수 있는 정량적인 분석은 없으나, 책임과 역할이 명확히 규정됨에 따라 예산 등의 국가자원 중복투자가 최소화되고 위기상황에 대한 적극적이고 신속한 대처로 피해액이 감소되는 등 큰 효과가 있다”고 말했다.

위기관리 시스템 구축으로 예산중복 최소화·피해액 감소

그는 “일단 현재로서는 표준매뉴얼과 실무매뉴얼이 만들어지기 전보다 정부의 의사결정체계가 확실해지고 지휘관리체계가 정교화됐다는 점과 정부기관 간 기능이 명확해졌다는 점, 통합매뉴얼 구축에 따라 위기발생시 심리적인 안정감이 생겼다는 점에 의미를 부여하고 싶다”고 강조했다.

또 “중요한 것은 완벽한 위기관리체계가 구축되더라도 위기는 발생한다는 점”이라며 “매뉴얼 등을 너무 강조하다보면 그것이 또 다른 비난의 소지가 될 수 있어 한편으론 걱정도 된다”고 덧붙였다.

현재 위기관리 표준매뉴얼은 총 33개로 분류돼 있다. 이 중에는 북핵 우발사태에 관한 매뉴얼도 있다. 그렇다면 지난 10월 9일 북한이 핵실험을 했을 때 우리 정부의 위기관리 시스템은 어떻게 작동했을까.

류 차장은 “핵실험 관련 매뉴얼이 있었지만 정부는 지난 7월 북한의 미사일 발사 이후 두 가지 차원에서 대비를 해왔다. 하나는 하드웨어적으로 핵실험 탐지, 보고, 전파체계를 새로이 정비했고, 다른 쪽으로는 청와대 통일외교안보정책실을 중심으로 부처별 역할과 대응방향, 대응조치 등을 사전검토해 시나리오별 별도의 세부대책을 수립했다. 북한 핵실험 사태에 대한 구체적인 정부대책과 대응은 정치외교적으로 민감하고 또 내가 언급할 분야가 아니기 때문에 상세한 답변은 곤란하다”고 했다.

그는 “또 하나 간과하지 말아야 할 것은 핵문제란 매뉴얼만으로 대처하기에는 매우 높은 수준의 정치적·외교적 판단을 필요로 한다는 점이다. 주변국의 입장과 국제사회 분위기, 국민들의 심리적 상태, 우리나라의 경제상황 등을 모두 고려해 종합적으로 판단해야 한다. 2년 전에 수립해놓은 매뉴얼을 기계적으로 적용할 수는 없으며 실제 취한 조치들도 발생 시점의 여러 요소를 검토해 최종 선택한 것”이라고 설명했다.

북방한계선(NLL) 이북의 선박구조 활동이나 비무장지대(DMZ) 내 산불진화에 따른 대응조치를 명시한 표준매뉴얼은 근래 파이오니아나야호와 발해뗏목탐사대 구조, 강원도 고성 DMZ 내 산불진화 등에 실제 적용돼 큰 성과를 올렸다. 분단 60여년이 지난 지금도 첨예한 남북대치가 지속되고 있는 상황에서 어떻게 북한의 협조를 받아내는 게 가능했을까.

대북포용정책으로 DMZ 산불진화와 NLL 이북 선박구조 가능

류 차장은 “평화번영정책과 햇볕정책 등 우리 정부의 일관된 대북화해협력정책으로 남북관계에 진전이 있었기에 가능했다고 본다”며 “과거에는 DMZ의 경우 비행기 조종사가 항법착오로 월경하면 바로 총격이 가해져 미군헬기가 격추되는 사고가 발생한 적도 있다. NLL도 해군 경비정이 넘어갔다가 침몰된 경우도 있었다”고 밝혔다.

그는 “그러나 최근에는 KEDO가 북한에 경수로 관련 물자를 수송하기도 했고 북한 해역을 거쳐 러시아 블라디보스토크를 오가는 배도 있다”며 “변화된 남북관계와 북한도 국제법적인 의무를 지켜야 한다는 점, 순수한 인도주의적 차원의 협조요청이라면 북한도 거부하지 않을 것이라고 판단해 전통문을 보냈는데 바로 반응이 있었다”고 설명했다.

류 차장은“발상의 전환이 있어야 역사나 사회가 한 단계 발전할 수 있다”며 “지

나보면 '콜롬버스의 달걀'처럼 별 것 아닌 것 같이 보이지만 그 같은 발상의 전환이 있어야 역사가 진보하는 것 아니겠느냐"고 반문했다.

발상의 전환 있어야 역사와 사회가 진보한다

우리나라의 위기관리 수준은 미국이나 유럽 선진국과 비교할 때 어느 정도일까.

류 차장은 "위기관리 매뉴얼과 국가안보종합상황실 구축을 위해 1년간 해외사례를 수집했는데 도움이 된 사례도 있었다. 또 부문별, 단계별로는 우리나라보다 잘 돼 있는 나라도 있을 것"이라며 "하지만 우리처럼 범정부 차원의 종합적인 위기관리시스템을 갖춘 나라는 찾아보기 힘들었다"고 자부심을 나타냈다.

이어 "중국와 호주 독일 정부 등에서 대사관을 통해 우리 위기관리 매뉴얼 자료를 요청해오기도 하는데 보안사항이 아닐 경우 제공해주고 있다"며 "물론 앞으로 더 발전시켜나가야 하겠지만 이미 우리나라의 국가위기관리 수준은 선도적이고 선진적이라고 자평한다. 국민들도 관심을 갖고 지켜보면 과거와 달라졌다는 점을 확인할 수 있을 것"이라고 덧붙였다.

국가위기관리 능력을 높이기 위해선 정보수집능력이 필수적이다. 전시작전통제권 환수를 반대하는 측 주장의 핵심 중 하나도 우리나라의 정보력이 불충분하므로 아직은 미국의 정보력에 더 의존해야 한다는 것이다. 우리나라의 모든 정보가 집결된다는 NSC 사무처의 정보력은 어느 정도일까.

류 차장은 국가위기관리와 관련된 정보를 크게 안보정보와 상황정보로 나눠 설명했다.

그는 "국가안보 정보력은 총체적인 안보상의 관점에서 말하는 정보로 독자적인 자주국방을 실현하는 데 반드시 필요하다"며 "문제는 우리나라 사람들이 미국으로부터 받던 것에 익숙해져 미국의 수준을 기준으로 삼는 경향이 있다. 하지만 전 세계에 미국 수준의 정보력을 갖춘 나라는 없다"고 지적했다.

류 차장은 "영국도 1982년 포클랜드 전쟁 때 미국의 도움을 받았다. 또 가까운 예로 거대 중국이라는 안보위협에 노출돼 있는 대만도 정보력 때문에 자주국방이 안된다는 소리는 하지 않는다"며 "하지만 우리나라도 세계 상위권 수준인 국방력에 걸맞은 정보력을 갖고 있다"고 강조했다.

대북정보 중 신호정보와 인간정보 분야에서는 우리나라가 우위

또 “특히 대북정보에 있어 엘린트(전자정보)를 제외한 시긴트(신호정보)와 휴민트(인간정보) 분야에선 미국도 우리나라로부터 협조를 받곤 한다”며 “전작권 환수에 반대하는 사람들의 심리적인 불안은 이해할 수 있으나 우리나라의 정보력이 미흡해 ‘자주국방은 시기상조’라고 하는 것은 개인적으로 동의하기 어렵다”고 밝혔다.

그는 이어 “NSC 사무처가 실질적으로 다루는 정보는 안보정보가 아니라 상황정보”라며 “예를 들어 북한이 핵실험을 한다는 사전정보와 첩보는 안보정책실의 정보비서관실 몫이고 핵실험 탐지, 감시체계에 의해 실시간으로 시현되는 상황정보를 종합하고 해당기관의 평가·판단에 의거해 국가지도부에 이를 보고, 전파하는 게 우리 역할”이라고 설명했다.

또한 매뉴얼에 따른 통합훈련을 실시하거나 지휘체계를 유지하기 위해선 관련기관 간 유기적인 협조가 필수적이다. 만일 부처나 지자체의 비협조로 매뉴얼이 제대로 작동되지 않는다면 어떻게 될까.

류 차장은 “세 가지의 수단이 있다”며 “첫째는 우리 사무처에 의해 평시에 수시로 이뤄지는 현장점검을 통해 관련기관 위기관리체계의 운용상태를 평가하는 것이고, 둘째는 국무조정실의 연말 부처업무평가에 반영하는 것, 셋째는 위기사태 이후 필요시 실시되는 감사원 정책평가”이라고 말했다.

류 차장은 공군 조종사 출신의 현역 장군(준장)이다. 그는 "군 경험이 NSC 사무처 국가위기관리 업무에 많은 도움이 된다"며 "군이 비록 도식적이고 일률적인 면은 있으나, 본질적으로 전쟁이라는 만일의 사태에 대비해 훈련도 하고 교범도 만들고 하면서 존재하는 점에서 그렇다"고 했다.

국가위기관리는 1%의 마지막 가능성에 대비하는 것

이어 "안보문제는 가장 보수적으로 접근해야 한다는 말도 있듯이 국가위기관리 또한 1%의 마지막 가능성과 만약의 사태에 대비해야 하는 것"이라고 덧붙였다.

집에 있는 것보다 사무실에 나와 있는 게 편해 주말에도 매일 출근하다시피 한다는 류 차장의 NSC 사무처 직원들이 갖는 보람을 묻자 "부처 사람들을 만나 위기관리체계를 인정받고 성과를 평가받을 때"라며 "특히 국가위기관리 시스템 구축은 참여정부가 내놓을 수 있는 가시적 성과 중의 하나라는 말을 들었을 때는 직원 모두가 커다란 자부심을 느낀다"고 밝혔다.

또한 그는 "국회에서 국가위기관리의 업무성과와 중요성을 제대로 파악하지 않은 상태에서 비판하고 폄하할 때도 괴롭다"며 "국회의원들을 만날 때마다 제발 와서 살펴보고 비판을 해도 하라고 요청하고 있다"고 털어놨다.

그는 "NSC 사무처 직원들은 청와대 내의 지하세계에 모인 특별한 인연을 가진 사람들로 가족보다 더 많은 시간을 함께 보낸다"며 "한 가족 같은 분위기 때문인지 NSC 워크샵 체육대회 때 매번 1등을 독차지했다"고 웃었다.

류 차장은 "직원들이 어려운 점은 3교대로 365일 24시간 근무체제를 유지하다보니 주말도 없고 퇴근시간도 일정치 않아 인간관계가 모두 끊어진다는 점"이라며 "3교대라고 하지만 인수·인계시간 휴가 등을 고려하면 실질적으론 3일 중 반은 일하고 반은 쉬는 근무의 반복"이라며 직원들의 노고를 설명했다.

NSC 사무처 직원들 "우리는 한 가족"

그는 향후 과제로 "위기관리 표준매뉴얼과 실무매뉴얼, 현장조치 행동매뉴얼 등에 대한 전산화작업이 지난달 완료돼 대통령 보고를 앞두고 있다"며 "앞으로는 공기업 위기관리 표준지침을 연말까지 완료하고 반응과 효과가 좋으면 내년 중에 민간 대기업으로까지 확산시키고 싶다"고 말했다.

류 차장은 끝으로 "국가위기관리를 학문적·이론적으로 뒷받침할 수 있도록 발전시키라는 게 대통령 지시사항이었다"면서 "현재 국가위기관련 학술대회가 매년 개

최되고 논문집도 발간되고 있으며 인천대와 충북대에 위기관리연구소도 설립됐다. 앞으로는 위기관리를 학부의 정식 학과로까지 발전시키고 싶으며 국가위기관리사 제도도 도입하고 싶다. 국가위기관리를 총괄하는 미국의 국토안보부 같은 통합기관 설립도 추진될 수 있을 것"이라고 포부를 밝혔다.

3. 국민생활 속 국가위기관리

3-1 휴대폰으로 재난상황 즉각 전송

미·일보다 앞서 국가위기관리 IT시스템 구축(국정브리핑 2007년 3월 12일)

참여정부 출범 이후 체계화되기 시작한 국가위기관리가 빠르게 정착단계에 접어들고 있다. 위기관리 개념도 과거 군사 차원의 '전통적 안보' 에서 정전 사이버테러 식중독 등 일상생활 속 다양한 위협으로부터의 국민보호라는 '포괄적 안보' 로 빠르게 전이되고 있다. <국정브리핑>은 국가안전보장회의(NSC) 사무처와 공동으로 시스템화 된 정부의 위기관리 대응 태세를 소개하고 상시위기관리의 중요성을 살펴보는 '국민생활 속 국가위기관리'를 연중기획으로 마련했다.<편집자>

"나이아가라 폭포 위 양쪽 절벽에 줄을 매달아놓고 외발자전거를 타고 줄타기를 하면서 한 손에는 접시 3개를 돌리는 것과 같았다."

2007년 제1차 부처 위기관리담당관 회의에서 특강 중인 김명곤 문화관광부 장관.

김명곤 문화관광부 장관은 지난 8일 국정원에서 열린 2007 제1차 부처위기관리담당관 회의 특강을 통해 영국 국립극장장을 지낸 한 연출가가 퇴임 후 국립극장장으로서 겪은 어려움을 얘기해달라고 하자 한 말이라면서 국민보호를 위해 일상적인 위기관리를 담당하고 있는 정부의 역할이 바로 이와 같다고 설명했다.

높이 48m, 너비 900m에 이르는 폭포(캐나다 쪽에 위치한 호스슈폭포) 위에서 외줄을 타기도 버거운데 외발자전거를 타고 접시 3개를 돌린다는 의미는 무엇일까. 부단한 수련과 절대적인 균형감각, 고도의 전략이 필요한 줄타기에 그치지 않고 수많은 관객(정책고객인 국민)을 위한 서비스로 눈요기 거리까지 제공해줘야 한다는 말이다.

김 장관은 "문화부장관 취임 후 스크린쿼터 바다이야기 등 많은 위기가 있었으나 회피하지 않고 정면 대응해 극복해왔다"며 문화부 위기의 대표적 사례로 바다이야기를 들었다.

그는 "바다이야기의 경우 정말 해일처럼 덮쳐와 문화부가 온통 비리의 온상처럼 비쳐졌다. 업자관리와 상품권 발행 등에 많은 문제가 있었다"며 "'책임은 장관이 진다. 그러나 일단은 검찰수사와 감사원 조사결과를 기다리자'고 했다. 이후 상품권발행제도를 개선하고 게임물을 영상물과 별도로 심의하는 게임물등급위원회를 만들었다. 결국은 모든 사건이 잠잠해졌다. 언론의 반응도 실제로는 별 게 아니었던 것으로 나타났다"고 말했다.

김 장관은 이어 "문화부에는 예술 문화산업 미디어 종교 관광 체육 등 다양한 업무가 있는 데 모두 위기관리 분야에 해당된다"고 강조했다.

그는 특히 "미국에서 문화산업은 3대산업 중 하나다. 문화전쟁의 시대인 지금 나도 위기관리관"이라며 "재난 참사 화재만이 위기가 아니다. 일상적인 생활 속의 위기가 많다"고 지적했다.

문화전쟁의 시대엔 문화관광부 장관도 위기관리관

지난 8일 국정원에서 열린 2007년 제1차 부처위기관리담당관회의.

이날 부처위기관리담당관 회의에서는 일상 속의 위기관리를 위해 정부가 도입한 대표적인 제도로 건설교통부가 지난해 5월부터 소속·산하기관을 대상으로 운영하고 있는 '휴대폰 재난영상전송시스템(RDMS)'이 소개됐다.

'휴대폰 재난영상전송시스템(RDMS: Realtime Disaster Management System)'이란 재난(사고)이나 그 징후를 목격한 현장 근무자나 국민들이 휴대폰으로 사진이나 동영상을 촬영해 #4949로 전송하면 담당공무원이 실시간으로 확인해 신속하게 대처할 수 있는 재난관리시스템을 말한다.

건교부는 이 시스템을 이용해 지난해 7월 집중호우와 태풍 '에위니아' 때는 현장의 피해 상황을 실시간으로 전송받아 재난에 효율적으로 대처했다며 "당시 현장근무자와 일반 시민들이 피해상황 영상을 #4949로 297건이나 전송하여 재난관리에 크게 기여했다"고 밝혔다.

건교부는 "이 시스템의 공유로 재난이나 사고는 물론 현장 확인이 필요한 행정업무나 하천불법 쓰레기 투기 등 각종 불법(위법)행위 신고에 활용해 행정력 부족으로 인한 행정공백을 최소화할 수 있게 됐다"고 설명했다. 건교부가 개발한 RDMS는 현재 교육인적자원부, 행정자치부, 농림부, 소방방재청 등 48개 정부부처·산하기관이 공유하고 있다.

건교부가 운영 중인 휴대폰 재난영상전송시스템

IT 강국의 위기관리 능력 보여준 '휴대폰 재난영상전송시스템'

건교부 위기관리담당관은 "이 시스템은 미국과 일본보다 앞선 IT강국 코리아의 재난관리시스템"이라며 "앞으로는 휴대폰 위치정보 기능을 구현하고 지리정보체계도 구축할 계획"이라고 말했다.

지금까지의 국가위기관리가 주먹구구식이었던 과거의 위기관리 대응태세를 일목요연한 매뉴얼로 체계화하는 데 중점을 뒀다면, 앞으로는 건교부 사례처럼 시스템으로 수립된 매뉴얼을 국민들의 일상생활 속으로 뿌리내리도록 정착시키는 과제가 남아 있는 셈이다.

NSC 사무처는 이에 따라 올해 국가위기관리의 업무 추진방향을 △참여정부 출범 이후 구축해온 주요 위기관리 체계의 안정적 정착 △임기말/대통령 선거 국면의 긴장 이완에 따른 각종 위기 발생의 억제 △부처 위기관리담당관 업무수행의 체계화로 잡았다.

특히 이미 수립된 국가위기관리기본지침과 위기관리표준·위기대응실무매뉴얼 등의 관련문서를 현실성 있게 수정·보완하고 다양한 위기분야에 대한 포괄적 관리의 개념과 기준을 제시하는 국가 위기관리 기본법령 제정을 추진하기로 했다. NSC 사무처는 2004년 7월 12일 국가위기관리기본지침을 제정한 이후 지난해 12월까지 1271개 기관이 17개 위기유형과 관련된 모두 2339권의 현장조치 행동매뉴얼을 수립했다고 밝혔다.

2006년 12월까지 2339권 현장조치 행동매뉴얼 수립

지난 1월 26일에는 주요 국가기간 사업장이 불법파업이나 우발사고 등으로 마비될 가능성이 있으면 대체인력과 장비를 동원할 수 있는 법적근거를 마련한 '재난 및 안전관리 기본법'이 제정되기도 했다. 이 법은 오는 7월 말부터 발효된다.

NSC는 올 상반기 중 위기유형에 따라 전면 개정 또는 일부 수정할 예정인 위기관리 표문매뉴얼과 실무매뉴얼에 '재난 및 안전관리 기본법'을 반영해 변경된 유형별/부처별 현장대응 지휘체계를 보완하고 관련법규상의 용어와 개념을 일치시킬 방침이다.

올해는 상시적 위기관리 체계의 정착 원년

NSC 사무처가 올해를 상시적 위기관리 체계의 안정적 정착 원년으로 삼고 추진하는 훈련은 △안보분야의 비군사적 해상분쟁 등 8개 유형 △재난분야의 풍수해 지진 재난 등 9개 유형 △국가핵심기반분야의 원전안전 금융전산 전력 본건의료 등 10개 유형이다. 모두 27개 유형이 실시되는 통합연습에는 재난대응종합훈련 5개와 을지연습 12개(비공개 3개 포함), 부처별 계획 10개가 포함된다.

특히 소방방재청이 5월 14일부터 사흘간 실시하는 '재난대응 안전한국훈련'은 대규모 풍수해와 지진(지진해일), 방사능 누출사고 등 전국단위 재난에 대한 통합훈련으로 모두 370개 기관과 단체가 참여하는 대규모 도상·현장 연습이다.

NSC 사무처는 이 외에도 안보와 핵심기반, 재난분야에 걸쳐 위기관리 활동과 매뉴얼 적용·실태 등을 현장 확인·점검하는 국가위기관리 실태 현장점검 기본계획을 세웠다. 모두 33개의 국가위기 유형 중 그동안 위기가 발생했거나 위기발생 개연성이 높은 20개 유형을 선정해 현장점검하는 이 계획에는 △안보분야 중 방사능테러 독도우발사태 사이버안전 등 7개 △핵심기반 중 원전안전 금융전산 보건의료 등 6개 △재난분야 중 산불 철도사고 풍수해 등 7개가 포함됐다.

■ 정전 위기관리 매뉴얼 활용 어디까지 왔나

국민들의 일상 생활 속 위기관리의 대표적 사례가 정전이다. 특히 지난해 3월 대도시인 부산 서면에서 발생한 대규모 정전으로 주민들이 엘리베이터에 갇히는 사고가 발생한 이후에는 수요급증이나 재해·재난에 따른 정전이 아닌 '전력계통 고장에 의한 전력공급 중단'도 '재난'으로 널리 인식되기 시작했다.

전력분야 위기관리 매뉴얼은 이미 2005년 11월 수립됐으나 부산 서면에서 발생한 정전사고 때까지만 해도 매뉴얼에 따라 사고에 대처하는 것과 실제 사고발생시의 보고·처리 과정은 대응훈련 부족으로 정상적으로 이뤄지지 못했다.

그러나 수차례의 모의 복구 훈련이 진행된 후인 지난해 11월 부산 수영변전소 정전 때는 위기대응 실무매뉴얼에 따른 신속한 보고와 대처가 이뤄져 35분만에 완전복구되는 성과를 낳았다.

위기관리 매뉴얼이 수립되는 것도 중요하지만 매뉴얼이 실제 상황에 완전히 장착돼 성과로 나타나기까지는 부단한 훈련과 노력이 필요함을 입증한 사례다. 부산 서면과 수영변전소에 발생한 정전사고의 처리과정을 차례로 살펴보자.

#1. 위기대응 실무매뉴얼 정착 이전 정전사례

2006년 3월 10일 부산 서면에서 발생한 정전사고는 전력설비 고장으로 인한 정전도 재난이라는 인식을 갖게 한 계기가 됐다.

2006년 3월 10일 밤 7시 15분 부산시 부산진구 내 범일동과 범천동 부전동 일대가 정전으로 암흑 천지로 변했다. 2만385가구 주민들이 가정 내 전등과 전열기구는 물론, 가로등과 신호등까지 모두 꺼진 칠흑 같은 암흑 속에서 70분간 공포와 추위를 경험했다. 특히 주상복합건물인 부전동 '네오스포'에서는 정전과 동시에 운행 중인 엘리베이터가 멈춰 주민 15명이 승강기에 40여분간 갇히기도 했다.

이날 사고는 부산 서면에 위치한 한전변전소 내에서 전기공급장치인 가스절연개폐기(GIS)의 내부 부품인 스페이서(spacer: 화학물질로 만든 절연체)의 절연성능이 급격히 감소하면서 합선 현상이 발생해 변전소에서 공급하는 21개 배전선로(발전소에서 생산된 전기가 각 지역의 변전소로 공급되면 변전소로부터 일반 가구로 전기를 공급해주는 선로)가 정전됐기 때문에 발생했다.

※ 가스절연개폐기란 전력설비 고장시 고장확산을 방지하기 위해 자동으로 고장구간을 차단하는 장치로서 내부에 불활성가스(SF6: 불이 붙지 않는 가스)를 5Kg/㎠으로 충전해 절연능력을 확보하는 장치를 말한다.

산업자원부는 "이날 사고는 가스절연개폐기에 대한 점검주기 3년보다 엄격하게 매년 정기점검을 실시했으나 기기 내부 관로에 있는 부분까지는 측정하지 못해 스페이서의 절연능력이 떨어진 것을 감지하지 못해 발생했다"고 설명했다. 또 "사고부품인 스페이서의 경우 GLS 내부에 설치돼 있으며 GIS 내부는 불활성가스(SF6)를 5Kg/㎠으로 충전하고 외관을 밀봉한 관계로 완전 분해 후 검사하지 않고는 사전진단이 곤란하다"고 덧붙였다.

그러나 이날 사고는 위기관리 실무매뉴얼 상 대규모 전력고장 상황 중 '심각' 단계에 해당돼 실무기관이 산자부에 위기사항을 보고했어야 하나 관계자들이 송전작업에만 치중하면서 보고를 지연시켜 정부 차원의 종합대응이 늦어지는 결과를 낳았다.

#2. 위기대응 실무매뉴얼 정착 후 정전시간 단축사례

2006년 11월 24일 오후 4시 21분 부산 수영변전소 설비고장으로 부산시 수영구와 남구 일원의 5만8477가구가 정전됐다. 이날 사고는 변전소 154KV(15만4000볼트) 모선에 가스절연개폐장치를 설치하는 중 기기내부에서 합선현상이 발생해 배전용전압기 3대와 22개 배전선로가 일시 정전되면서 발생했다.

한전은 즉시 설비고장으로 정전가구 5만8477호가 발생했다고 산자부에 보고했다. 산자부는 매뉴얼에 따라 NSC 사무처에 보고하고 한전에는 긴급복구를 지시했다.

오후 4시 34분 한전은 부산지사와 동래지점에 배전선로의 부하전환(한 신호 링크에서 다른 신호 링크로의 신호 트래픽 전환)을 요청했다.

오후 4시 37분 2개 배전선로에 대한 부하전환이 완료돼 9750가구에 대한 송전이 이뤄졌다.

오후 4시 50분 정전이 발생한 변압기의 154KV 모선을 고장이 발생하지 않은 다른 모선으로 바꾸어 공급을 시작했다.

오후 4시 51분 변압기 1대를 가압해 5개 배전선로를 공급, 추가로 7665가구에 대한 송전이 이뤄졌다.

오후 4시 55분 변압기 1대를 가압하고 6개 배전선로를 공급해 추가로 1만9525가구에 대한 송전이 이뤄졌다.

오후 4시 56분 변압기 1대를 가압하고 9개 배전선로에 대한 전기공급으로 2만1537가구에 대한 송전이 이뤄지면서 35분만에 정전사고가 완전복구됐다.

한전은 이에 앞서 배전선로에 의한 가상사고에 대비해 위기대응매뉴얼에 따른 모의복구훈련을 실시해 훈련 이전보다 복구능력이 약 4배 정도 향상됐다고 밝혔다. 훈련이 안됐을 경우에는 정전사고의 완전복구까지는 약 2시간 이상이 소요됐을 것으로 예상했다.

한전 안전재난관리팀 관계자는 "지금은 매뉴얼에 따라 보고와 동시에 복구가 이뤄지고 있다"며 "보고가 안되면 자체 복구에 시간이 걸렸을 때 대처할 방법이 없으나 산자부와 NSC 등 상부기관으로 보고가 이뤄진 후에는 인근 가용변전소 등 전체 전력설비에 대한 대체와 통제가 가능하기 때문에 복구시간을 크게 단축할 수 있다"고 보고의 중요성을 강조했다.

3-2 항공기사고 처리, NSC 매뉴얼 위력 빛났다

공항 사고로 본 위기관리…상황 발생 2분만에 현장지휘소

(국정브리핑 2007년 4월 27일)

2006년 11월 28일 오후 4시 15분 제주국제공항 동서 활주로. 승객 69명과 승무원 4명을 태운 한성항공 205편(기종 ATR-72)이 착륙을 시도하고 있었다. 항공기가 서서히 활주로에 바퀴를 내린 순간 갑자가 항공기 동체에서 불꽃이 튀면서 동체가 앞으로 고꾸라졌다.

21세기 교통관문인 공항은 재난 및 안전관리기본법과 국가위기관리기본지침에 따른 위기대응 실무 매뉴얼을 통해 항공기사고에 대비하고 있다.

앞바퀴 지지대가 부러진 것이다. 항공기는 100m 정도 동체가 바닥에 끌리며 동서 활주로 2100m 지점 유도로 근처에 멈춰섰다. 눈 깜짝할 사이에 벌어진 사고였다.

실시간 비상상황 통보…1분후 현장출동 완료

높이 64m의 제주공항 관제탑에서 착륙하기 위해 하강 비행하는 한성항공 항공기를 예의주시하던 관제사는 사고를 감지한 순간 반사적으로 비상벨을 눌렀다. 곧이어 비상 전화(Crash phone)를 통해 거의 실시간으로 합동상황실, 의무실, 비행정보실,

항무통제실 및 관제과에 비상상황임을 알렸다. 동시에 다른 항공기의 충돌 등을 예방하기 위한 조명시설인 등화시설이 점등됐고, 계류장 내 항공기 통제가 이뤄졌다.

관제탑에서 비상상황이 전파되자, 활주로 부근 소방대에서 대기하고 있던 소방차와 구급차가 곧장 사고 항공기에 접근했다. 소방차 구급차 요원들은 차량 안에 탑승상태로 대기하고 있었기 때문에 비상상황 선포와 거의 동시에 현장에 접근한 것이다. 제주항공관리사무소 현장대책반도 출동했다. 사고 발생 후 불과 2분 만에 사고현장에 초동조치 현장지휘소 설치가 완료됐다.

한성항공 항공기가 앞바퀴 파손으로 동체착륙한지 2분만에 현장지휘소가 설치돼, 체계적인 사고수습에 나섰다.

현장대책반은 항공기와 승객의 피해상태를 파악하고, 협정을 맺고 있던 병원에 비상연락을 취했다. 다행히 항공기에는 화재 등 추가적인 위험이 없는 것으로 파악됐다. 구급대원들은 기내 승무원들의 협조를 받아, 승객들을 안심시켰다.

유아 3명을 포함한 69명의 승객들은 착륙도중 쿵 하는 소리와 함께 기체가 미끄러지고 기장석에서 연기가 나자 크게 당황했다. 그러나 승무원들의 안내와 함께 1분만에 구급대원과 소방대원이 도착, 출입문을 열고 들어와 비행기 상태를 알리자 안도의 한숨을 내쉬었다. 이날 사고로 승객·승무원 6명이 경미한 부상을 당했으며, 2명이 입원치료를 받았다.

사고 발생 10분만인 4시 25분경 공항 측은 부상자 후송을 마치고, 승객들을 버스 2대를 이용해 이동시키는 조치를 마무리했다. 이와 함께 현장대책반에 의해 사고현장 출입이 통제됐고, 항공기와 현장을 보존한 상태에서 사진촬영 등 초기대응조치가 이뤄졌다.

4시 30분 사고로 인해 제주공항 동서활주로를 폐쇄한다는 내용의 항공고시보(NOTAM)가 발송됐다. 항공고시보는 전 세계 항공종사자에게 알리는 정보이다.

오후 4시 58분경 크레인 2대와, 트레일러 1대 등이 사고 현장에 도착했다. 5시 30분부터 청소차 1대와 작업인원 50명이 동원돼 활주로 사고항공기 파편수거작업이 진행됐다.

사고발생 약 3시간만에 공항 정상운영

파손된 항공기의 이동을 위한 사전작업이 끝난 오후 5시 40분 크레인과 트레일러에 이끌린 항공기가 활주로 밖으로 옮겨지기 시작했다. 항공기가 옮겨진 활주로에는 동체가 닿으면서 파손된 깊이 5cm, 폭 15cm, 길이 50cm 정도의 흔적이 남았다. 오후 6시 50분 활주로 파손 부분에 대한 보수작업이 완료됐다.

오후 7시 5분 사고항공기가 활주로 밖으로 옮겨지자, 현장대책반은 활주로에 이물질이 없는지 'FO점검'(foreign objects)을 실시하고 한국공항공사, 제주항공관리사무소, 공항상주기관이 합동으로 전체상황을 다시 한번 확인했다.

항공안전본부는 항공기사고 실무 매뉴얼 수립이후 재난훈련, 항공기사고통합연습, 각 공항별 항공기 사고 대비 부분·도상 훈련 등을 통해 관련부서 담당자들이 매뉴얼을 충분히 숙지할 수 있도록 지속적인 후속조치를 취하고 있다.

■ 시간대별 조치내용

시 간	조치내용
16:15경	· 한성항공 205편 착륙중 앞바퀴 파손 사고발생 · 관제탑에서 비상전화(Crash phone) 통보 · 활주로 등화 시설 운용 · 제항소 사고수습통제본부 설치운영
16:16경	소방차 및 구급차 사고현장 도착
16:17경	제항소 현장대책반 사고현장 도착
16:18경	승객하기 및 부상 승객 병원 후송
16:23경	특별관측 기상
16:25경	버스(2대)로 승객 이동 조치
16:30경	사고현장 처리 위한 크레인 요청
16:30경	항공고시보(NOTAM) 발송
16:58경	기동불능항공기 처리장비 사고현장 도착
17:30경	활주로 사고항공기 파편수거작업
17:40경	사고항공기 견인 시작
18:00경	활주로 보수 작업 시작
18:50경	활주로 보수 작업 완료
19:05경	사고항공기 활주로 밖 이동
19:05경	사고지역 점검(F.O.점검, 합동점검)
19:10경	활주로 등화 시설 점검(19:10~19:17)
19:20경	사고항공기 55번 임시견인 완료
19:22경	활주로개방 최종확인점검 완료
19:25경	활주로 06/24 정상운용
19:25경	정상 운용 항공고시보(NOTAM) 발송
19:45경	KAL 717(A330, 제주/나리타) 정상운항 시작

이어 7시 22분 활주로 등화시설 점검 등 활주로 개방을 위한 최종 확인점검을 완료하고, 3분 뒤 활주로 정상운용에 들어간다는 항공고시보를 발송했다. 사고가 발생한지 3시간 10분 만에 현장 상황이 종료된 것이다.

올해 3월 13일 일본 코우치(高知)공항에서 발생한 ANA항공기(Q400) 동체착륙 사고 때 사고항공기 견인까지 약 8시간이 걸린 것과 비교하면, 이날 사고수습이 얼마나 체계적이고 신속하게 이뤄졌는지 짐작할 수 있다.

오후 7시 45분 제주에서 일본 나리타로 향하는 KAL 717편을 시작으로 정상운항이 재개됐다. 사고가 났던 제주공항 동서활주로를 힘차게 박차고 밤하늘로 날아오르는 항공기를 보면서 한치 숨돌림 틈없이 3시간여를 보낸 현장대책반은 그제서야 흐르는 땀을 닦을 수 있었다.

사고수습 늦어졌다면 제주공항은 큰 혼란 빠졌을 것

항공기사고는 유·무형의 막대한 피해를 동반한다. 이날 사고가 발생한 제주국제공항에는 국내선 11개 노선으로 주간 697편, 국제선은 일본 도쿄(東京) 중국 베이징(北京)등 9개 노선으로 주간 89편이 운항되고 있다. 2006년 한 해 동안 7만8611회 항공기 이착륙이 이뤄졌으며, 국내선 승객 1121만명, 국제선 승객 90만명이 이용했다.

이날 3시간여의 활주로 폐쇄시간동안 보조 활주로인 남북활주로를 통해 국내선 중소형 항공기만 3편이 도착하고, 3편이 출발했을 뿐 사실상 공항은 마비됐다. 오후 5시 제주를 출발, 김포공항으로 갈 예정이던 아시아나 8299편 등 36편이 결항된 것이다. 중국 상하이행 동방항공 등 국제선 9편의 출국도 지연되고, 타이베이에서 들어오던 원동항공 등 3편이 김해와 인천공항으로 돌아갔다.

현장매뉴얼에 의해 체계적이고 신속하게 사후처리를 마무리했음에도 이처럼 엄청난 피해가 발생한 것이다. 항공기사고는 단순히 출발지연 등의 피해뿐 아니라 국

제적 이미지의 실추로 이어진다는 점에서 그 신속하고 체계적인 사고수습이 중요시 된다. 이와 함께 국제민간항공기구(ICAO) 등 관련 국제기구로부터 좋지 않은 평가를 받을 경우 국제항공계에서 받는 불이익도 무시할 수 없다.

만약 신속하고 체계적인 사고수습이 이뤄지지 않아 활주로 폐쇄가 더 길어졌다면, 순차적인 출발지연 등으로 제주공항은 물론 연계 공항까지 큰 혼란에 빠졌을 것이다. 또한 국제선 항공기 회항 등으로 동북아 항공 허브 구실을 자임하는 우리나라 공항의 이미지는 크게 손상됐을 것이라는 게 전문가들의 지적이다.

이날 갑작스런 사고에도 공항상주기관들이 톱니바퀴처럼 정교하게 사고수습을 진행할 수 있었던 것은 평소 항공기 사고에 대한 철저한 준비태세가 몸에 배어 있었기 때문이다. 이날 사고의 원활한 대응에 대한 공로로 한국공항공사 제주지역본부 김정환 항무팀장은 2006년 12월 31일 건설교통부장관으로부터 유공표창을 수상하기도 했다.

현장조치 행동매뉴얼

국가안전보장회의(NSC) 사무처 류희인 사무차장은 25일 제주공항 사고 당시 신속한 위기관리에 대해 “건설교통부 항공안전본부가 2005년 6월 항공기사고 위기대응 실무매뉴얼을 수립하면서 항공기 사고 발생시 대응태세가 크게 향상됐다”고 평가했다.

매뉴얼 수립 이후에도 점검훈련 통해 지속적인 사후관리

건설교통부 항공안전본부는 NSC 사무처와 함께 지난 2006년 산하단체, 소속기관과 항공운송사업체 등의 항공기사고 위기대응 활동에 대해 적용되는 ‘항공기사고 위기대응 매뉴얼’을 수립, 운영해왔다.

항공기사고 매뉴얼 수립 이후에도 사후관리는 지속적으로 이뤄지고 있다. NSC 사무처와 항공안전본부가 지난 23일~24일 이틀간 김포공항과 제주공항에서 실시한 항공기 사고 대비태세 점검이 대표적인 사례다.

위기대응 실무매뉴얼, 현장조치 행동매뉴얼의 운영 실태를 확인하고 개선사항을 도출하기 위한 이번 점검에서 점검관들은 공항의 현장 통합지휘체계 숙지 및 준비사항, 사고 대응 장비 보유와 관리 실태 등을 꼼꼼히 체크했다.

특히 항공기 사고 상황 접수와 전파 체계, 구조·소방 인력 및 장비 출동준비 태

세, 공항내 사고수습통제본부 설치·운영 계획의 적절성 등을 점검했다. NSC 관계자는 점검을 마친 후 "공항운영센터, 공항소방대 등 항공기 사고 관련 현장 담당자들이 현장조치 행동매뉴얼에 따른 위기대응 방안을 평소 교육훈련을 통해 충분히 숙지하고 있었다"고 평가했다.

항공기사고 매뉴얼은 체계적 사고수습 교본

항공기사고 실무매뉴얼은 많은 사상자가 발생하고 항공기 운항이 중단되는 등 국가적 혼란이 야기되는 항공기 사고로 인한 피해를 최소화하면서 합리적이고, 체계적인 사고수습을 위한 교본이다.

위기대응 내용, 적용범위, 대책본부 운영체계 등 일반적인 내용은 물론, 상황 접수·보고, 초동조치, 긴급구조와 현장 활동, 대책본부 등 세부 이행절차를 규정한 항공기사고 실무매뉴얼은 어느 분야보다 체계적인 업무를 중요시하고 있다.

상황발생 시 매뉴얼에 명시된 비상연락체계에 따라 비상소집, 대책본부 가동, 각 담당부서별 임무 수행 등이 체계적으로 진행되도록 했는데, 매뉴얼 수립 이후 제주공항 한성항공 사고에서 보듯 사고발생 1분 만에 현장에 대책본부가 가동되고, 10분 만에 사고현장 초동조치가 완료될 수 있었던 것이다.

또한 항공기 사고의 특성을 감안해 외교통상부 재외국민보호대책반, 소방방재청 지역구조대책본부, 한국공항공사, 항공사 등 유관 기관의 실무매뉴얼과 연계성을 부여해 협력체계를 강조하고 있다.

관련부서 훈련·연습 통해 완벽 대응체제 구축

한국공항공사 관계자는 "본사와 각 공항별로 매뉴얼 정비 담당자를 지정, 변화하는 상황에 맞춰 항상 매뉴얼이 최신상태를 유지하도록 하고 있다"고 설명했다.

❑ 위기대응절차 및 각종 매뉴얼 수립·시행

NSC 등	ICAO 및 항공안전본부
· 재난 및 안전관리기본법 · 국가위기관리기본지침 (대통령훈령 제124호)	· ICAO Annex 14 · 항공법, 공항안전 운영기준 · 사고수습 요령 (건교부훈령)
- 위기대응 실무매뉴얼 - 현장조치 행동매뉴얼	- 공항운영규정(AOM) - 공항 비상계획 - 사고수습예규 (사규) - 사고수습 세부시행계획 - 주기적 훈련계획

* 본사, 각 공항별로 매뉴얼 정비 담당자 지정·최신상태 유지

항공안전본부도 매뉴얼 수립 이후 재난훈련, 항공기사고통합연습, 각 공항별 항공기 사고 대비 부분·도상 훈련 등을 통해 관련부서 담당자들이 매뉴얼을 충분히 숙지할 수 있도록 지속적인 후속조치를 취하고 있다.

건설교통부 정상호 항공안전본부장은 "위기관리도 시대상황에 따라 능동적으로 변해야 한다"며 "항상 문제의식을 갖고 제반 규정과 절차를 검토·보완하고, 실행연습을 실시해 유사시 한치의 오차도 없이 완벽한 대응체제를 갖추고 있다"고 설명했다.

NSC 사무처와 항공안전본부 운항정책팀은 실무매뉴얼에 이어, 지난해 11월 '항공기사고 현장조치 행동매뉴얼'을 수립했다. 현장중심의 임무를 더욱 세분화해서 체계화한 것이다.

항공기 사고가 발생하는 현장에서 실무 매뉴얼에 규정된 조치사항이 공항 운영기관에 의해 수행될 수 있도록 한 행동매뉴얼은 인천국제공항공사와 한국공항공사 소속 6개 공항에서 작성, 현장 적용도를 극대화한 것이 특징이다.

행동 매뉴얼은 항공기사고 현장의 구조·소방·시설복구 분야를 중심으로 사고현장에서의 기능과 절차를 현장투입 전단계, 임무수행 단계, 철수 단계로 구분해 상세하게 기술하고 있다.

실무자, 자발적 매뉴얼화 작업 주목

공항 운영기관 실무자들의 자발적인 매뉴얼화 작업도 주목되는 부분이다. NSC 위기관리 매뉴얼이 정착되면서 각 업무 담당자들이 '행동계획'(Action Plan)이라는 이름으로 위기상황에서 개인별 또는 상황별로 임무를 부여해서 운영하기 시작한 것이다.

항공기 사고는 인적·물적인 직접적 피해는 물론, 국가의 이미지까지 손상시키는 중요한 국가위기로 간주된다. 사고 발생을 미연에 방지하는 것이 최우선 과제이지만, 이미 발생한 사고에 대해 신속하고 체계적으로 대응함으로써 최단시간에 상황을 원상 복구시키는 것 또한 중요하다.

항공기 사고에 대한 대응 조치 절차를 매뉴얼로 정리하고 관련기관들의 평소 대비실태를 지속적으로 점검, 수립된 매뉴얼의 실효성을 높이는 것은 완벽한 사고 대응을 위한 밑거름이 되고 있다.

3-3 평택 LNG 기지 화재훈련…발생 40분만에 상황 끝

지난 4월 공공기관 위기관리 지침 마련

(국정브리핑 2007년 6월 5일)

한국가스공사 평택생산기지에서 지진으로 인해 저장탱크 상부 배관이 파손되면서 화재가 발생하자 생산기지 내 자체 소방차량이 진화를 시도하고 있다.

2007년 5월 15일 오후 2시 10분 경기도 평택시 인근에서 리히터 규모 7.5의 강진이 발생, 한국가스공사 평택생산기지 가스저장소 6호 탱크 상부의 배관이 파손되면서 가스가 유출되고 화재가 발생했다. 현장에서 작업 중이던 인부 12명이 미처 대피하지 못하고 애타게 구조의 손길만 기다리고 있다.

2시 11분 재난 발생과 동시에 평택 LNG 생산기지 재난상황실은 평택시민을 대상으로 인화성물질이나 가스레인지 등을 사용하지 말고 가스와 수도밸브는 꼭 잠궈 달라는 안내방송을 내보낸다. 특히 휴대폰 등 통신수단을 반드시 확보해 유사시 연락수단을 확보하라고 강조한다.

같은 시각 평택소방서는 평택생산기지와 직접 연결돼 있는 자동 재난발생 신고시스템으로 상황을 파악하고 비상소집·출동명령을 내리는 한편, 핫라인 및 자동연동시스템을 통해 평택시청 한국전력 육·해·공군 미군부대 평택보건소 KT 경찰청 가스안전공사 대한적십자사 인근병원 등 지원기관과 단체들에 재난상황을 신속히 전파한다.

2시 15분 평택생산기지 내의 자체 소방차량과 자위소방대원들이 재난현장에서 인명구조와 화재진압 활동을 벌이기 시작했다.

2시 20분 충청남도 서해안 지역에서 발생한 지진으로 2차 여진이 발생했다. 이 여진으로 가스저장소 5호 탱크가 부분 파손돼 가스가 누출되면서 불길이 걷잡을 수 없이 확산되고 건물이 무너지기 시작했다. 자위소방활동을 벌이던 직원들 중에도 사상자가 나타났다.

2시 21분 평택소방서 소속 차량과 소방헬기 등이 재난현장에 도착해 본격적인 화재진압과 인명구조 활동을 시작했다.

평택 인근병원 응급구조대가 속속 화재현장에 도착해 인명구조 활동을 벌이고 있다.

2시 25분 평택소방서로부터 광역체계 3호(사상자 수가 10명 이상이거나 50명 미만일 경우 등)를 발령받은 평택시장(지휘본부장)이 탄 현장 지휘버스차량과 평택소방서 긴급구조통제단, 평택보건소, 아주대병원 등 관계기관들이 속속 화재현장에 도착해 현장지휘소와 소방통제선을 설치하고 응급의료소 등을 마련했다.

2시 30분 송탄과 용인 안양 군포 안성 등 주변지역 9개 소방관서의 구조대원들도 도착하기 시작했으며 삼성구조견센터로부터 지원 받은 구조견 3마리가 구조현장에 투입됐다. 구조견들은 뛰어난 후각·청각능력을 활용해 육안과 첨단장비로도 탐지가 불가능한 실종자를 찾아낼 수 있다.

2시 35분 여진에 의한 건물 붕괴와 화재로 많은 인명피해가 발생하고 있다. 일부 붕괴되지 않은 건물 옥상에 미처 대피하지 못한 인명구조를 위해 경기소방항공구조대 헬기와 중앙 119구조대 헬기가 현장에 진입했다. 구조된 사람들의 응급처치와 정전 등 사고처리를 위해 적십자 인근병원응급구조대 해병전우회 평택경찰 한전평택지사 KT평택지사 등도 도착하기 시작했다.

평택소방서와 인근 시군 소방서가 총출동해 종합방수작업을 하고 있다.

2시 40분 인명구조가 성공적으로 완료됐으나 화재가 생산기지 전 건물로 확산되고 있다. 카모프소방헬기와 고성능화학차 펌프차 굴절차 고가사다리차 등이 총동원돼 종합방수작업이 시작된다.

2시 45분 현장 지휘본부에 화재가 완전 진압됐다는 보고와 함께 건물잔해물 제거와 방역작업이 필요하다는 요청이 들어온다. 본부는 평택시청 굴삭기와 덤프트럭 청소차 등을 동원해 재난현장 건물 주변의 잔해물을 제거시키고 평택보건소는 방역차를 이용해 재난현장에 대한 방역을 실시했다.

2시 50분 평택시청 건축물안전진단팀은 붕괴된 건축물에 대한 안전도를 실험하고 추가붕괴 위험이 있는 건물들을 살펴본 본 후 복구작업이 완료됐다고 보고한다.

천연가스 소비점유율 1990년 3.2%에서 2006년 15.1%로

이상은 지난달 15일 실시된 '2007 재난대응 안전한국' 훈련기간 중 한국가스공사 평택생산기지에서 진행된 '지진발생에 따른 LNG 저장탱크 누출화재' 시나리오를 요약한 것이다. 이날 훈련에는 40개 기관과 단체에서 475명의 인원과 장비 52대가 동원됐다. 재난대응 안전한국훈련은 지난 14일부터 2박3일간 실시됐다.

훈련장소인 평택생산기지는 86만평 부지에 높이 45m·폭 59m 원형의 가스저장소만 10개(가스저장량 4만6000t)를 보유하고 있는 대규모 가스기지로 국내 천연가스

(LNG) 공급량의 40%를 담당하고 있는 주요 국가시설이다. 1986년 11월 천연가스 공급을 시작한 평택생산기지는 2004년 9월 말 누계로 생산량 1억t을 달성했다. 단위 LNG 생산기지로는 세계 3번째이며 세계 최단기간(18년)에 도달했다.

이날 훈련은 국민생활에 지대한 영향을 미치는 공공기관 위기관리가 얼마나 중요한지를 상징적으로 보여준 사례다. 우리가 일상생활 속에서 가장 많이 사용하는 1차 에너지원 중 하나인 도시가스(액화천연가스·LNG)는 석유소비 점유율의 감소세(1990년 53.8% → 2004년 45.7% → 2006년 상반기 43.3%)와는 달리 1990년 3.2% → 2004년 12.9% → 2006년 상반기 15.1%로 지속적으로 증가하고 있다.(자료: 산업자원부)

※ 우리나라도 지진 위험국

한국가스공사가 리히터 규모 7.5의 강진을 가상해 훈련을 실시한 이유는 평택생산기지의 가스저장탱크가 리히터 규모 6~7의 강진에 견딜 수 있는 최첨단 안전설비를 갖추고 있기 때문이다.

가스공사에 따르면 평택생산기지 LNG 탱크는 10기가 운영 중이다. 각 탱크 외벽에는 90cm 두께의 튼튼한 콘크리트가 설치돼 있고 내부에는 폼우레탄 단열재가 약 20cm 두께로 설치돼 있다. 단열재 안쪽에 직접 LNG와 접촉하는 곳에는 특수 스테인레스강이 주름판의 형태로 구성돼 있다. 또한 저장탱크의 안전한 운영을 위해 탱크 내부의 압력과 액위를 감시할 수 있고 탱크내부 압력의 변화에 따른 안전개념 설계가 3중으로 돼 있어 안전하게 운영되고 있다. 가스감지기 화염감지기 등 저장탱크별로 각각 34개의 안전감지기도 작동하고 있다.

인한 화재대응 훈련을 실시한 또 하나의 이유는 우리나라가 더 이상 지진 안전지대가 아니기 때문이다. 기상청은 1970~80년대 10~20회 사이였던 지진 발생횟수가 1990년대에는 20~30회로 증가했다고 밝혔다. 2000년대 들어선 2006년 50회, 2005년 37회, 2004년 42회 등 평균 40회 이상을 기록하고 있다. 리히터 규모 3.0 이상의 지진도 2005년 15차례나 발생하는 등 강도도 세지고 있는 추세다.

5000원 신권 홀로그램 결함에서 시작된 공공기관 위기관리

국가안전보장회의(NSC) 사무처가 공공기관 위기관리의 필요성에 주목하기 시작한 것은 지난해 2월 조폐공사가 새로 발행한 5000원 신권 일부에 홀로그램이 빠지는 등의 결함이 나타나면서다. 국내 화폐 제조역사상 초유의 리콜까지 초래한 당시 사태는 세계 최고 수준을 자랑하던 화폐수출국의 위상에 손상을 입혔다. 또한 공신력의 상징인 화폐에 결함이 나타난 것 자체가 위기관리의 필요성을 입증하기도 했다.

이 외에도 △지난 2004년 3월 발생한 경부고속도로 폭설(도로분야) △지난해 3월

철도공사 노조 파업으로 인한 철도운행 차질(철도분야) △지난해 4월 제주지역 정전사고로 25만 가구 2시간 동안 정전(전력분야) 등의 사례들은 공공기관 분야에서 발생한 위기상황이 곧바로 국가위기로 이어질 수 있다는 것을 방증했다.

NSC 사무처는 이에 따라 공기업 위기관리 능력을 향상시키는 방안에 착수했으며, 관련기관들과의 협의를 거쳐 '공공기관 위기관리 지침'의 수립 필요성을 검토하기 시작했다.

한국조폐공사는 지난해 2월 22일 홀로그램이 부착돼 있지 않거나 일부만 부착된 새 5000원권이 시중에서 발견됨에 따라 결함발생 개연성이 있는 새 5000원권 1681만7000장에 대해 리콜을 실시하기로 했다.<사진=연합뉴스>

지난해 7월 지침 수립계획을 대통령에게 보고한 NSC 사무처는 8월부터 11월까지 4개월간 삼성경제연구소 삼성방재연구소 숙명여대 삼일회계법인 한국조폐공사 TRV코리아 등과 공동연구 협약을 체결하고 공동연구를 진행했다.

이후 기획예산처 등 관계부처와의 협의와 검토를 거쳐 지난 4월 11일 최종 의결·시행한 '공기업·준정부기관의 경영 및 혁신에 관한 지침'에 공공기관의 위기관리에 관한 책무를 규정(제38조)하고 이 책무 이행은 NSC 사무처가 4월 13일 발표한 '공공기관 위기관리 지침'을 따르게 했다.

경영위험은 물론 커뮤니케이션(홍보) 위기도 공공기관 위기관리 대상

공공기관 위기관리 지침

NSC 사무처는 기획예산처가 지정한 297개의 공공기관 중 위기발생 시 국민생활에 미치는 파급효과가 지대한 17개 공공기관을 우선 적용대상으로 삼았다. 다른 공공기관에 대해서는 기획예산처와의 협의를 거쳐 단계적으로 확대할 계획이다.

'공공기관 위기관리 지침'은 위기관리 분야를 △지진 등 자연재해에 의한 재난은 물론 △경영환경 악화와 기술유출 등 경영위험 △부정적 언론보도로 인한 비판적 여론확산 등 커뮤니케이션(홍보) 위기 △노사관계 등 내외부 관계집단과의 갈등 등으로 분류하고 있다. 공공기관이 제공하는 서비스나 시설이 국민에게 미치는 영향이 큰

만큼 위기의 성격과 요소도 다양하다.

류희인 NSC 사무차장은 “이 지침이 공공기관의 위기관리 체계 구축을 촉진하고 관련활동을 보다 효율화시킴과 동시에 정부와 공공기관 간의 협력을 제고하는 효과를 기대한다”고 말했다.

‘공공기관 위기관리 지침’의 우선 적용대상인 17개 공공기관은 한국관광공사 한국전력공사 한국석유공사 대한석탄공사 대한광업진흥공사 대한주택공사 한국수자원공사 한국도로공사 한국토지공사 한국철도공사 대한무역투자진흥공사 농수산물유통공사 한국농촌공사 한국조폐공사 한국가스공사 인천국제공항공사 한국공항공사다.

3-4 대한민국 금융전산망 일본보다 '완벽'

NSC 2007 금융전산분야 현장점검…금융결제원·코스콤

(국정브리핑 2007년 6월 21일)

 # 사례1. 2006년 12월 26일 오후 9시 26분(한국시각) 대만 남부에서 발생한 리히터규모 7.1의 강진이 발생해 해저 광케이블이 훼손되면서 27일 한국과 대만, 중국 남·북부, 일본과 동남아시아 국가들의 국제전화·인터넷은 물론, 금융서비스가 큰 장애를 겪었다.

한국통신(KT)은 이날 지진으로 한국~대만 간 해저 광케이블 6회선에 장애가 발생해 일반전화 9871, 전용회선 92, 인터넷 33 등 총 9985회선이 피해를 입었다고 밝혔다. 이에 따라 외국에 전산센터를 둔 한국씨티은행과 HSBC은행, 뱅크오브아메리카(BOA)의 국내지점도 현금지급기, 인터넷뱅킹 같은 금융서비스가 중단됐다.

외국계 은행들이 큰 피해를 입은 것은 국내은행과는 달리 자연재해 등에 대비한 백업시스템을 갖춘 전산센터를 국내에 설치할 의무가 없기 때문이다. 국내에 전산센터를 갖춘 국내은행들은 이날 사고로 별다른 피해를 입지 않았다. 언론들은 자연재해 때문이라고는 해도 1초에 수백억이 오가는 금융전산망이 완전히 멈춘다는 것은 문제라며 전산센터 설치와 우회망 확보 등 비상시 대책마련이 시급하다고 지적했다.

 # 사례2. 2006년 9월 8일 영국 파이낸셜타임스(FT)는 일본 도쿄증권거래소(TSE)가 2005년 12월 전산이 중단돼 금전 손실을 입은 미즈호증권에 대해 400억엔(3억4260달러)의 보상금 지급을 거절했다며, 미즈호증권은 도쿄증권거래소에 대해 소송을 제기할 것으로 보인다고 보도했다.

사건은 미즈호증권이 2005년 12월 '61만엔에 1주'를 팔려고 한 주문을 증권사 트레이더가 '61만주를 1엔'에 파는 실수를 저지르면서 발생했다. 이 트레이더는 키보드 조작 실수를 즉각 발견하고 매매 취소 주문을 냈으나 도쿄증권거래소 전산시스템 오류 때문에 실행되지 않았다. 결국 증권사는 2억2500만달러의 손실을 봤고, 이 사건의 책임을 지고 TSE 최고경영자(CEO)가 사임해야 했다.

 # 사례3. 2006년 1월 18일 오후 2시 40분 도쿄증권거래소(TSE)는 도쿄증시 2409개 전 종목과 전환사채(CB) 등의 매매를 강제로 정지시켰다.

니시무라 다이조(西室泰三) TSE 사장은 이날 기자회견에서 "라이브도어에 대한 검찰 수사 여파로 매도 주문이 몰려 약정 건수가 폭증했기 때문"이라고 설명했다. 벤처기업 라이브도어의 회계부정 사건으로 출발한 '라이브도어 스캔들'이 결국 도쿄(東京) 증시 전체를 마비시킨 것이다.

TSE는 1일 매매주문 900만건, 매매약정은 450만건까지 처리할 수 있다. 증시의 규모에 비해 시스템 처리능력이 떨어진다는 지적은 이전부터 나왔으나 시스템 과부하가 예거된 상황에서 거래소가 안일하게 대응해 시스템 보강을 게을리 했다는 비판이 쏟아졌다. 예기치 못한 사태에 당황한 일본 정부는 TSE에 시스템 증강을 서두르라고 긴급 지시했다.

 # 사례4. 2003년 1월 25일 오후 2시 해외로부터 확산속도가 매우 빠른 바이러스(슬래머 웜 Slammer Worm)가 유입돼 국내 8800여개 시스템을 급속히 감염시켰다. 트래픽이 갑자기 폭발적으로 증가하면서 인터넷서비스사업자(ISP)의 도메인네임서버(DNS)가 일시적으로 마비됐고 KT 두루넷 하나로 등에서 제공하는 인터넷망 서비스가 마비됐다.

그러나 우리나라 거의 대부분의 인터넷망이 마비된 상황 속에서도 국내 금융전산망에는 사이버거래가 일시적으로 중단되는 등의 불편을 제외하곤 별다른 문제가 발생하지 않았다. 국내 금융기관 간 종합지급결제서비스 기관인 금융결제원(KFTC)이 침입차단시스템을 이용, 해당 공격 포트를 차단해 피해를 방지했기 때문이다.

금융결제원 금융정보공유·분석센터(KF/ISAC·Korea Financial Information Sharing and Analysis Center)는 당시 전체 참가 금융기관 앞으로 경보메일을 발송했으며 취약점과 대응방안이 포함된 기술분석보고서를 작성해 한국은행과 시중은행 등 전체 참가 금융기관과 공유했다. 금융기관들은 금융ISAC이 제공한 정보를 토대로 각 금융기관이 보유한 마이크로소프트 SQL 서버패치를 실시하고침입차단시스템을 이용해 해당공격포트를 차단했다. 2003년 1월 25일 하루동안 금융결제원 지급결제시스템에 공격을 시도한 건수만 17만6767건으로 집계됐다.

금융결제원 금융정보공유・분석센터
(KF/ISAC・Korea Financial Information Sharing and Analysis Center)

대한민국은 금융전산망 선진국

최근 발생한 일련의 전산사고들은 전자상거래가 일상화된 오늘날 금융전산망이

국민생활과 국가운영에 미치는 영향이 얼마나 큰지를 보여준다. 21세기 정보강국 선진국인 한국의 국가경제를 돌아가게 하는 혈맥이 바로 금융전산망이다.

사례4에서 본 바와 같이 바이러스나 해커의 공격 등으로부터 국내 금융전산망을 보호하는 역할을 하고 있는 금융결제원(KFTC)은 CD공동망 전자금융공동망 등을 이용, 우리나라 가계 기업 정부 등 경제주체 간의 다양한 지급결제서비스를 제공하는 지급결제전문기관이다. 전국어음교환관리소와 은행지로관리소를 통합해 1986년 6월 설립된 비영리 사단법인이다.

우리 일상생활 속에서 전자금융거래가 차지하는 비중을 보여주는 회사원 A씨의 하루.

국내 금융전산망의 비약적인 발전규모는 1986년 설립 당시 연간 3억7200만건·1088조원(일평균 126만건·4조원)에 불과했던 지급결제처리규모가 지난해 58억8800만건·1경1962조원(일평균 1980만건·42조원)에 달한 데서 확인할 수 있다.

한국은행이 지난달 30일 발표한 '2007년 1/4분기 중 지급결제동향'에 따르면 우

리나라에서 비현금지급수단, 즉 계좌이체나 수표·카드 등 금융전산망을 이용한 거래는 하루 평균 2734만건에 180.2조원으로 지난해 같은 기간보다 건수로는 10.4%, 금액은 4.8% 증가했다. 전자금융공동망을 통한 입금·출금이체 결제규모도 건수로 하루 평균 각각 11.1%와 12.3% 증가했다.

금융공동망을 운영·관리하는 금융결제원의 정보보호업무는 크게 세 가지로 나눌 수 있다.

첫째 금융정보·공유분석센터(KF/ISAC)는 해킹과 바이러스 침투 사이버테러를 조기 감지하고 방어하기 위해 각 은행의 대응태세를 점검하고 시스템 개선을 지원한다.

둘째 공인인증서비스(yessign)는 전자금융거래와 전자상거래의 안전성 확보를 위해 거래 당사자 간의 신원을 확인하는 제도다. 21개 등록대행기관을 통해 24시간 인증서비스를 제공하고 있다.

셋째 백업 서비스다. 업무시스템의 완전 이중화 등 시스템 전체를 백업 체제로 운영하며 각종 장애나 재해 등 비상사태 발생시에 대비해 '금융전산분야 위기대응 실무매뉴얼'에 따른 모의훈련을 실시하고 있다. 금융결제원은 또 지난 2월 분당센터를 신축, 전산시스템을 서울 강남 역삼동 본부와 분당센터 간에 분산배치해 항구적인 원격지 재해복구시스템을 구축했다.

금융결제원 서울 역삼동 본부와 분당센터

금융결제원은 지난 12일 국가안전보장회의(NSC) 금융·전산분야 현장점검 설명회

에서 “서울 역삼동 본부와 분당센터에 마련된 원거리 백업시스템은 4중으로 안전하게 운영되고 있다”며 “전쟁으로 인해 기반시설이 완전히 붕괴되는 사고가 발생하지 않는 한 국내 금융전산망이 마비되는 일은 없을 것”이라고 자신했다.

금융결제원은 또 NSC 사무처가 마련한 금융전산분야 위기대응 실무매뉴얼에 따라 위기형태를 △자연재해 △인위적 재난(노조파업 등) △기술적 재해(전산시스템 장애) △전자적 침해(바이러스, 해킹 등)로 나누었으며, 위기내용에 따라 4단계 경보수준인 관심→주의→경계→심각에 맞춰 각종 위기에 대비하고 있다.

코스콤 “한국에 도쿄증권거래소 거래중단 같은 사태는 없다”

국내 금융전산망의 선진화 수준을 보여주는 또 다른 사례는 최근 연일 사상 최고치 기록을 경신하고 있는 증권시장에 매매체결시스템 등 전산화 서비스를 제공하고 있는 Koscom(주식회사 코스콤, 구 한국증권전산)이다.

1977년 설립된 코스콤은 유가증권·선물옵션·코스닥 등 증권 선물업계 IT 인프라를 개발·운용하고 있으며, 국내외 금융업계와 공공기관 등을 대상으로 종합 IT솔루션 및 공인인증서비스 등 전자금융인프라를 제공하는 회사다.

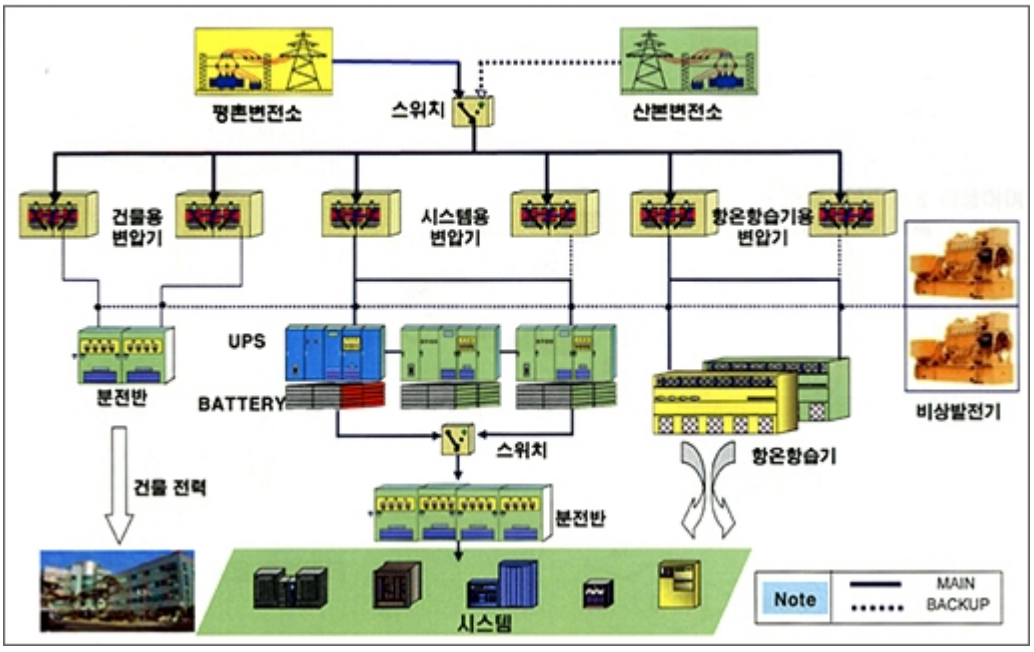
코스콤 안양센터가 관리・운영・보호하고 있는 증권거래소와 국내외 증권회사・보험회사 등의 백업시스템 일부.

NSC 금융·전산분야 현장점검차 지난 12일 찾은 코스콤 안양 재해복구센터는 진도 7의 강진을 견딜 수 있는 내진설계구조를 갖추고 있는 건물로 금융전산관련 위기인 자연재해나 인위적 재난, 기술적 재난, 전자적 침해 등에 대비해 하루 24시간 365일 감시체제를 운영하고 있었다.

코스콤 안양센터는 여의도 증권거래소에 위치한 본사의 매매체결시스템을 지원하는 재해복구시스템은 물론, 국내·외 80여 개 증권회사와 보험회사·카드회사 등의 백업시스템을 항온항습기 등 다중안전장치가 마련된 전원과 통신, 보안설비 하에 안전하게 관리하고 있다.

이날 현장점검에서 눈에 띈 것은 만일의 정전사태에 대비해 3~4중의 안전장치를 마련한 전원설비다.

■ 코스콤(koscom) 안양센터 전원 시설



첫째 코스콤 안양센터는 평촌과 산본변전소로 이중화된 전원공급체계를 갖추고 있어 한쪽 변전소에서 전원공급이 중단될 경우 자동으로 다른 변전소 전원이 공급된다. 둘째 두개의 변전소로부터 전기공급이 모두 중단됐을 만일의 사태에 대비해 UPS(무정전전원공급장치)와 고농축 배터리가 24시간 가동 중이다. 세 번째 안전장치는 UPS가 중단됐을 경우에 대비한 두 대의 비상발전기다.

이명 코스콤 전무이사는 "우리나라 유가증권시장 주식(구 증권거래소)의 경우 현

재 하루 매매주문 건수가 300~400만건 정도 수준인데 현재 시스템으로 600만건까지 처리가 가능하다. 코스닥시장도 별도로 500만건의 매매주문을 처리할 수 있다"며 "2005년 두 시장을 통합하는 IT통합추진단이 발족했는데 2년 후인 2009년 1월이면 하루 3000만건의 매매주문을 처리할 수 있게 될 것"이라고 밝혔다.

이 전무는 "우리나라 유가증권 시장이 최근 폭증하고 있는 데 모든 거래가 원활하게 처리되고 있다는 것은 안정적인 시스템이 구축돼 있다는 의미"라며 "도쿄증권거래소가 지난해 1월 매매주문 폭주로 거래를 중단시킨 상황은 우리나라에선 거의 발생할 가능성이 없다"고 설명했다.

그는 또 "미즈호증권이 2005년 12월 도쿄증권거래소에서 '61만엔에 1주'를 팔려고 한 주문을 '61만주를 1엔'으로 잘못 입력해 발생한 전산사고는 매매주문의 가격제한폭을 체크하는 시스템이 마련돼 있지 않았기 때문"이라며 "우리나라에선 매매주문이 전일종가의 15%인 가격제한폭을 넘길 경우 '잘못된 주문'임을 알리는 체크시스템이 가동되고 있어 그런 사고가 발생할 수 없다"고 강조했다.

3-5 용감한 시민이 대구지하철화재 재발 막았다

NSC '2007 지하철화재사고 위기대응 통합연습'…대구지하철공사

(국정브리핑 2007년 8월 9일)

참여정부 출범을 일주일 앞둔 2003년 2월 18일 오전 9시 53분 대구광역시 중구 성내동 중앙로역에서 대형화재가 일어나 상·하행선 지하철 객차 12량을 모두 태우고 사망 192명, 부상 148명이란 대규모 인명피해를 냈다.

사고는 50대 중반의 한 정신지체장애인이 자신의 신병을 비관하다 플라스틱통에 들어 있는 휘발유에 불을 붙인 뒤, 자신이 타고 있던 객차 바닥에 던지면서 발생했다. 이 사고로 열차는 완전히 불에 타 뼈대만 남았고, 중앙로역 천장과 벽에 설치된 환풍기, 철길 바깥쪽 지붕들도 모두 녹아내려 역 구내는 순식간에 아수라장으로 바뀌었다.

정부는 사고 다음날 정부는 대구광역시를 특별재난지역으로 선포했으나 사고 대응과정은 물론 사고수습 과정에서 관계기관들 간의 상황정보 공유미흡과 조치지연, 기능중복 등이 더 큰 피해를 낸 것으로 드러났다. 이 사건으로 방화범과 지하철 관련자 8명이 구속 기소됐으며, 방화범은 무기징역을 선고받았다.

대구지하철 화재참사는 범정부 차원의 국가위기상황에 대한 시스템 부재에서 비롯된 인재라는 비판 속에서 방화범의 충동적 방화에 적극 대응하지 못한 시민들의 의식에도 문제가 있다는 지적이 제기됐다.

지하철 방화 시도 막아낸 용감한 고교생들과 소방관

'지하철 불붙이자' 고교생·소방관 '용감한 시민상'

방화? 주변에서 아무것도 대응하지 않아 실화?

이로부터 2년 9개월 후인 2005년 11월 19일 오후 1시 17분 경대병원역에서 사월방면으로 운행하던 대구지하철 2호선 2135호 전동차 5번째 객차에서 김모 씨가 살충제스프레이를 뿌리며 일회용라이터를 이용해 방화를 시도하는 장면이 목격됐다.

이때 전동차에 타고 있던 대구 영남공고 3학년 김형석·최고영·주세별 군과 경산소방서 박수덕 소방위는 이 상황을 목격하자마자 격투 끝에 김 씨를 붙잡아 경대병원역에서 순찰 중이던 경찰에 넘겼다. 경찰 조사결과 김 씨는 최근 5년간 수차례 정신병 치료를

받아온 것으로 드러났다.

2년여 전 참사 때와 달리 이 때는 다른 승객들도 전동차 내에 설치돼 있는 비상 인터폰으로 기관사에게 사태를 알렸고 일부 승객은 소화기를 꺼내 불을 끄려는 시도를 했다. 휴대폰을 이용해 112로 신고한 승객도 있었다. 시민들의 달라진 의식과 행동이 끔찍한 참사재발을 방지한 것이다.

대구경찰청은 사고를 막은 영남공고 학생 3명과 박 소방위에게 '용감한 시민상'과 '표창장'을 수여했다. 영남공고 학생들은 대구지하철공사로부터 감사장과 격려금을 받은 데 이어 청소년위원회로부터 '장한 청소년상'을 수상했으며, 졸업 후에는 대구백화점에 특채로 취직됐다.

대구지하철공사 관계자는 "시민과 기관사, 종합사령실이 삼위일체가 돼 큰 사고를 막을 수 있었다"며 "사고예방과 관리도 중요하지만 무엇보다 중요한 것 중 하나가 시민의식"이라고 강조했다.

2007 대구지하철 화재사고 통합연습

화재발생 신고를 받고 긴급 투입된 소방대원들이 사상자를 구조하고 있다.

대구지하철화재참사 4년여가 지난 2007년 7월 27일 오후 2시 대구지하철 1호선 교

대역에 진입하던 지하철 차량에 화재가 발생해 사망 1명, 부상 7명의 인명피해를 낳았다. 대구지하철공사는 화재발생을 목격한 시민으로부터 화재 신고를 받고 지하철화재관련 '현장조치 행동매뉴얼'에 따라 건교부 도시철도팀과 대구광역시, 공사 내 관련부서 등에 화재발생 사실을 전파했다.

전동차 화재가 확산되는 가운데 단전으로 열차 운행이 불가능해지자 승무원들은 선로를 통해 역사 쪽으로 승객들을 대피시켰다. 건교부는 지하철공사에 위기대응 매뉴얼에 따른 대응절차 확인과 부상자 후송병원 위치 확인 등 현장에 필요한 긴급 조치를 철저히 할 것을 지시했다.

화재발생 후 대구 시민들이 역무원의 지시에 따라 질서 있게 대피하고 있다.

지하철공사는 현장조치 행동매뉴얼에 따라 △긴급 안내방송 실시 △승객 대피 유도 및 화재 진압 △해당구간 단전 △반대선로 열차 운행통제 △인근병원 등 자체 유관기관 협조체계에 신고 △부상자 응급조치 및 후송 등의 초동조치를 취했다.

인근 소방서와 병원에서 긴급출동한 소방차와 구급대가 화재진압 및 구조활동을 시작한 가운데 사고발생 30분만에 중앙사고수습본부가 설치됐다.

오후 3시 지하철화재 진압과 사상자 구조활동이 마무리됐으나 피해차량 견인조치와 선로 이상유무 등을 확인하기 위한 긴급 사고복구반이 투입된다.

지하철 대형화재 발생시 위기관리 매뉴얼에 명시된 유관기관별 협조 대응체계와 역할 수행을 점검하기 위해 실시된 이날 '지하철 화재사고 위기대응 통합연습' 현장

훈련은 참가기관들의 능동적인 참여와 대구시민들의 적극적인 협조 아래 1시간만에 종결됐다.

이날 훈련에는 국가안전보장회의(NSC) 사무처와 건설교통부(주관) 행정자치부 소방방재청 국방부 경찰청 등 정부 유관기관과 대구지하철공사 대구광역시 소방서 경찰서 등의 실무기관에서 200여 명이 참여했다.

눈에 띈 점은 대구지하철 화재참사가 발생한 지역에서 통합연습이 실시돼 지역주민의 높은 관심을 유도했으며, 안전의식이 높아진 대구 시민들은 36℃가 넘는 무더운 날씨 속에서 1시간 동안 진행된 훈련과정에 불편을 감수하면서까지 적극 협조했다는 점이다.

대구지하철공사는 2003년 참사 이후 지하철 차량 전체와 내장재를 불연재로 교체한 것은 물론, 피난구 유도등·소방시설 확충 등 시설개선과 CCTV·유무선 통신시설 장비 개선 등 안전개선대책을 위해 약 400억원을 투입했다고 설명했다.

전국 지하철역별로 수립된 현장조치 행동매뉴얼은 458개

대구지하철 1호선 교대역 '지하철 화재사고 위기대응 통합연습'은 2006년 11월 수립된 '지하철 대형 화재사고 현장조치 행동매뉴얼'에 따라 실시됐다. 이 매뉴얼은 '국가위기관리기본지침', '지하철 대형화재사고 위기관리 표준매뉴얼' 및 '지하철 대형화재사고 위기대응 실무매뉴얼'을 근거로 지하철 대형화재사고 위기상황 발생시 대구지하철공사 1호선 교대역이 현장에서 적용할 세부 대응절차 및 제반 조치사항 등을 규정하고 있다.

NSC 사무처는 "'지하철 대형 화재사고'와 관련된 현장조치 행동매뉴얼은 서울 부산 등 전국 모든 지하철역(448개) 별로 수립돼 있으며 지하철역에 근접한 육군 사단급 10개 부대도 이 매뉴얼을 갖고 있다"고 설명했다. 이에 따라 현재 수립된 '지하철 대형 화재사고 현장조치 행동매뉴얼'은 458개다.

지난해 11월 수립된 대구지하철 교대역의 '지하철 대형 화재사고 현장조치 행동매뉴얼' 중 교대역 비상대응지도.

이날 훈련이 실시된 대구지하철 교대역 현장조치 실무매뉴얼에는 화재발생시 필요한 경찰서 소방서 한전 등의 유관기관 연락처는 물론, 인근 병원과 동사무소, 50사단 화학지원대 등의 연락처와 위치가 상세히 명시돼 있다.

이날 훈련에는 특히 대구지하철화재참사 당시 희생된 유가족 대표와 영신대학 학생들이 참여해 훈련과정을 처음부터 끝까지 관심 있게 지켜봤으며, 대구매일·영남일보·연합뉴스·TBC 등 대구지역 언론사들도 취재경쟁을 벌였다.

NSC는 이날 훈련 평가보고서를 통해 "정신질환자 등에 의한 우발적 방화는 최초 목격자의 신속한 신고 등 초동조치가 무엇보다 중요하다"며 "이에 대한 시민 홍보가 지속적으로 필요하다"고 강조했다.

3-6 '죽음의 바다'를 막아라…2시간만에 상황 끝
울산 대규모 해양오염 방제훈련(국정브리핑 2007년 9월 7일)

1995년 7월 23일 전남 여수 남쪽 끝 소리도에서 14만5000t급 유조선 '시프린스(Sea Prince: 국적 싸이프러스)호'가 A급 태풍 '페이'에 휩쓸려 좌초됐다. 순식간에 폭발음과 함께 검은 연기가 치솟은 유조선에서는 엄청난 기름이 바다로 흘러나왔다.

1995년 전남 여수 앞 소리도에서 태풍에 좌초한 시프린스호

시프린스호가 좌초하면서 방류된 기름은 5035t. 피해를 입은 양식장 면적만 3.8헥타르(ha), 재산피해액은 735억원에 달했다. 5000t이 넘는 기름은 순식간에 다도해 해상국립공원을 끼고 있던 청정해역을 검은 기름파도가 몰아치는 죽음의 바다로 바꿔놓았으며 남해안 전역으로 퍼져갔다.

양식장의 피해는 물론이고 '전복섬'이라 불릴 만큼 자연산 전복이 많던 안도에선 사고 이후 전복 수확량이 크게 줄었다. 또 전형적인 어촌 마을이었던 홍현항 부근에는 고기잡이 대신 밭농사를 짓는 모습이 부쩍 늘어났다.

시프린스호 사고 문제점은 초기대응 소홀과 국가방제능력 미비

시프린스호 사고 10년 후인 2005년 10월 19일 KBS <환경스페셜>은 사고 현장을 다시 찾아 '시프린스호 사고 10년, 지워지지 않은 상처'라는 프로그램을 통해 "시프린스호 사고에서는 초기대응이 제대로 이뤄지지 않았다는 전문가들의 지적이 있었다"고 꼬집었다. 이어 "국가의 방제능력과 방제지휘체계가 취약하였고 특히 많은 양의 유화제를 사용한 기름제거는 제2의 환경오염을 일으켰을 우려도 제기되고 있다"고 지적했다.

시프린스호 사고는 이렇게 우리나라 역사상 최악의 해양 기름 오염사고로 기록됐으나 대규모 해양오염에 대비한 국가 방제능력 제고와 방제지휘체계 확립 필요성을 일깨우는 교훈을 남겨줬다.

2007년 8월 24일 오후 2시 울산 앞바다. 10만t급 원유운반선 시프린세스호(Sea Princess: 국적 리베리아)가 원유 15만kl를 싣고 울산 온산항 원유부이(선박에서 기름을 싣거나 내리기 위해 해상에 떠있는 하역시설로 해저파이프를 통해 지상 저장탱크로 기름 등을 운송한다)에 입항 중 짙은 안개 때문에 항로시계를 제대로 확보하지 못해 화물선 을지호(부산 선적, 2000t급)와 충돌했다.
이 사고로 을지호 배 앞머리에 시프린세스호 화물탱크가 부딪히며 오른쪽 2번 탱크가 가로 2m, 세로 1m의 크기로 파손되면서 약 2000kl의 원유가 해상에 유출됐다. 사고가 발생한 지역은 주변 남서쪽 해안 5km 이내에 어장이 7곳(245.5ka)이나 있고, 양식장 33개소(253.16ha)가 산재해 있으며, 진하해수욕장과 국내에서 해가 가장 일찍 뜬다는 간절곶 관광위락지가 자리잡고 있는 곳이다.

시프린세스호 원유유출 사고 신고를 받은 해경 경비정들이 긴급 출동하고 있다.

원유가 유출됐다는 신고를 접수한 해양경찰청은 즉각 인근 방제정과 경비함정을 긴급 출동시키고 해양수산부와 울산시, 해양오염방제조합에 상황을 보고한 후 협조를 요청했다. 이어 사고해역 주위를 운항하는 선박에 대해 해상교통통제를 실시하고 유출유의 이동방향과 속도 확산범위를 파악해 보고한다.
사고 발생 15분만에 중앙사고수습대책본부 설치를 완료한 해수부와 방제대책본부 구성을 완료한 해경은 한국해양오염방제조합과 울산시, 정유업체의 협조를 받아 방제지원시스템을 구동시켰다.

해경이 해상교통통제를 실시하고 있는 가운데 긴급출동한 방제정들이 시프린세스호 주변에 오일펜스를 설치하고 있다.

사고현장에 도착한 방제정들은 사고선박의 파공부위를 중심으로 200m 길이의 1차 오일펜스(기름확산을 막기 위해 설치하는 울타리)를 설치한 후 유출유 확산방지를 위한 U자형 2차 오일펜스와 민간지역 보호를 위한 J자형 3차 오일펜스, 유출유 회수를 위한 V자형 4차 오일펜스를 설치했다.

시프린세스호 주변으로 원유유출을 막기 위해 4단계에 걸쳐 오일펜스가 설치된 모습

방제조합과 민간업체의 방제지원 선박들도 오일펜스 설치를 도우면서 유출유 포집을 시작한다. 방제작업에 참가한 선박 일부는 해상에 떠있는 유출유 수거를 위한 유흡착재를 투하하고 기름을 회수한다. 유흡착재 투입은 오일펜스 내로 회수되지 않은 잔존유를 걷어내기 위한 것이다.
이어 방제작업에 참가한 모든 선박들은 오일펜스 내외 해상에 엷은 잔존유 소화포를 뿌리고, 동원된 헬기도 유처리제를 항공에서 살포한다.

잔존유 처리를 위해 출동한 소방1호정이 수화포를 사용해 남은 원유를 제거하고 있다.

오후 4시 사고발생 2시간만에 유출유 제거작업의 진행상황을 점검하는 선박과 헬기가 사고해역의 유출유 제거 상태를 확인한 후 현장지휘부에 더 이상 발견된 유출유가 없다며 방제완료를 보고한다. 사고수습대책본부는 보고를 받은 후 현장지휘부에 방제작업에 동원된 선박과 헬기의 철수를 지시한다.

이 장면은 1995년 시프린스호의 좌초와 같은 대규모 해양오염 사고에 대비, 해수부와 해경이 공동주관한 온산항 원유운반선 충돌사고를 가정한 대규모 해상방제훈련을 묘사한 것이다.

대규모 해양오염 훈련에 민관방제유관기관 총출동

국가안전보장회의(NSC) 사무처가 수립한 '대규모 해양오염 위기대응 실무매뉴얼'에 따라 실시된 이날 훈련에는 울산해양경찰서와 울산지방해양수산청, 국방부, 환경부, 소방방재청, 해양오염방제조합 울산지부, SK에너지, S-Oil, 한국석유공사, 방제업체인 동화교역 등 민관방제 유관기관이 총출동했다.

이날 동원된 인원만 178명이며 선박은 21척(경비함정과 방제선박 등), 헬기 1대, 유출유 회수기 7대, 살포기 13대, 오일펜스 3000m가 참여했다. 이 훈련은 2007년 을지연습 기간 중 국가비상기획위원회가 주관한 12개 유형의 위기대응 통합연습 중 대규모 해양오염 분야에 관한 것이다.

시프린스호 사고를 통해 경험한 것처럼 대규모 해양오염사고는 엄청난 피해를 가져올 뿐 아니라 10년이 지나도록 그 상처가 쉬 가시지 않는다. 특히 국토의 삼면을 바다와 접하고 있는 우리나라와 같은 해양국가는 전체 교역량 중 해운에 의존하는 비중이 절대적이다.

우리나라 수출입 물동량 중 99.6%가 해운이용

관세청에 따르면 2006년 우리나라 수출입화물 총량 6억4262만8025t 가운데 해상을 이용한 수출입화물 물동량은 6억4026만7357t으로 전체의 99.6%를 차지한다. 항공 수출입화물은 부가가치가 높은 화물을 중심으로 구성돼 있긴 하지만 전체 중량에서 차지하는 비중은 0.4%인 236만668t에 지나지 않는다.

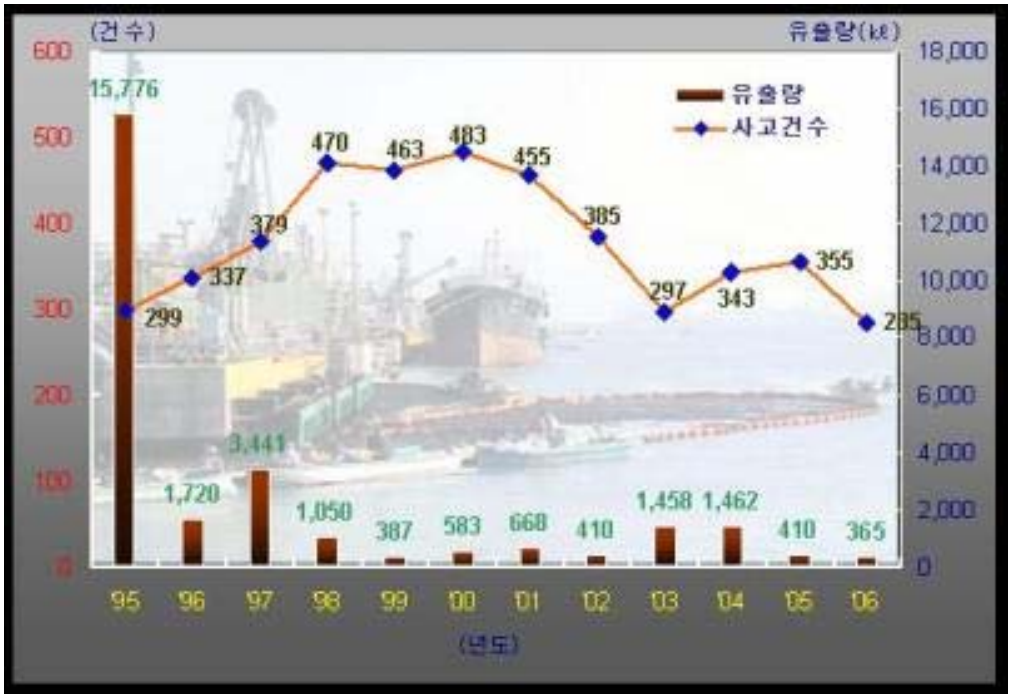
이번 훈련이 실시된 울산해역을 통한 기름 등 액체화물의 물동량도 2005년 1억1500만t에서 2006년 1억3100만t(14% 증가)으로 해마다 증가추세에 있다. 정유소가 집결돼 있는 울산항이 우리나라 원유 수입량 중에서 차지하는 비중은 2006년 기준으로 47.8%(6654만9000t)에 달한다.

이날 훈련에는 해수부와 해경 등 주관·유관기관은 물론, 환경단체와 NGO, 지역주민 등이 직접 훈련을 참관했으며 방제장비 전시회도 열어 해양환경보호에 대한 국민들의 경각심을 일깨우기도 했다. KBS MBC 울산방송 연합뉴스 뉴시스 광역일보 울산신문 울산매일 등은 이날 훈련상황을 상세하게 보도했다.

1995년 시프린스호 사고로 큰 피해를 입었지만 이후 우리나라의 대규모 오염사고에 대한 방제능력은 크게 향상됐다. 1995년 사고 당시 국내 오염방제선은 소형선 10척에 불과했으며 방제업무도 각 부처에 흩어져 혼선을 빚기도 했다.

국가방제능력 1995년 1300t에서 2007년 1만6600t으로

정부는 사고 이후 국가 방제 지휘체계를 확립하고 방제업무도 해양경찰청으로 일원화했다. 사고 발생 사흘 이내에 걷어낼 수 있는 기름의 양을 의미하는 국가 방제능력도 1995년 1300t에서 현재 1만6600t 이상으로 크게 늘어났다. 우리나라의 국가 방제능력 목표는 2만t이다.



연도별 해양오염 사고 추이

우리나라 유일의 해양환경관리 전문기관인 한국해양오염방제조합이 탄생한 것도 바로 이 때다. 1997년 4월 10일 해양오염방지법 개정으로 설립근거가 마련된 한국해양오염방제조합은 같은 해 11월 13일 특별법인으로 출범했다.

'대형 오염사고에 대비한 선진 수준의 방제회사'를 목표로 하고 있는 해양오염방제조합의 주요사업은 방제사업, 청항사업, 선박 폐유 수용시설 운영, 예선 및 기중기 사업, 침몰선 잔존유 회수작업 등이다. 2007년 6월말 현재 해양오염방제조합의 방제능력은 7562t(해경 6600t, 기타기관 2500t)이며 지난해의 경우 1만7227t의 해양폐기물을 수거했다.

4. 참여정부 위기관리시스템, 인명피해 64% 줄였다

'우리 시대의 국가위기관리' 세미나…"위기관리가 곧 국가경영"(국정브리핑 2007년 11월 2일)

참여정부의 국가위기관리 시스템과 적극적인 사전예방 정책으로 태풍과 호우, 대설 등 자연재해로 인한 인명·재산피해 규모가 각각 64%와 39%나 절감됐다는 분석이 나왔다.

1일 정부중앙청사 별관 국제회의장에서 열린 '우리 시대의 국가위기관리: 평가와 도약' 세미나

인천대학교 행정학과 이종열 교수는 충북대 국가위기관리연구소와 인천대 위기관리연구센터, 희망제작소 재난관리연구소가 1일 정부중앙청사 별관 국제회의장에서 공동 주최한 '우리 시대의 국가위기관리: 평가와 도약' 세미나에서 '참여정부의 국가재난관리 성과에 대한 분석평가'란 주제발표를 통해 이같이 밝혔다.

■ 자연재해로 인한 인명 · 재산 피해

(단위: 명, 억원)

구분	합계		태풍		호우		대설		기타	
	인명	재산	인명	재산	인명	재산	인명	재산	인명	재산
10년 평균	119	1,964,182	57	1,172,902	57	574,831	3	209,768	2	6,681
소방방재청 개청 이후 3년 평균	43	1,196,279	4	134,200	30	853,455	5	186,147	4	22,477
증감 (%)	△76 (△64)	△767,903 (△39)	△53 (△92)	△1,038,702 (△89)	△27 (△47)	278,624 (48)	2 (56)	△23,621 (△11)	2 (117)	15,796 (236)

이 교수는 과거 군사적 차원에서의 전통적 안보 개념을 '포괄적 안보' 개념으로 발전시킨 참여정부가 2004년 재난 및 안전관리기본법 제정과 소방방재청 신설을 통해 적극적인 사전예방정책으로 재난피해를 상당히 많이 감소시켰다며 "소방방재청 개청 이후 자연재해로 인한 인명피해는 64%(76명), 재산피해는 39%(7679억원)가 감소했다"고 설명했다.

철저한 사전예방정책으로 재난 피해 획기적 절감

이 교수는 소방방재청의 사전예방정책 사례로 △우기 전 대규모 공사장 1286개소 △재해위험지구 328개소 △저감시설물 2만1724개소에 대한 사전점검과 정비를 들었다.

아울러 △각종 산림부산물 제거를 위한 '국토대청결운동' 실시 △재해발생 2~3일 전부터 비상근무체제 돌입 및 상황관리관 파견 △지자체별 '여름철 풍수해대비 비상대응계획' 마련 △재해우려지역 '비상지원본부(CP)' 설치·운영 및 현정책임자 전진배치 등을 대표적인 예방정책이라고 소개했다.

■ 인적재난에 의한 인명 · 재산피해

(단위: 명, 백만원)

구분 / 기간		건수	인명피해			재산피해
			계	사망	부상	
개청전 3년 평균		270,411	371,180	8,803	362,377	399,418
개청후 3년 평균		93,339	130,814	5,627	125,188	834,551
대비	증감	△177,020	△240,366	△3,177	△237,189	435,133
	%	△65.46	△64.75	△36.08	△65.45	108.94

이 교수는 재산피해 감소와 더불어 “인적재난도 소방방재청 개청 전보다 65.46%(17만7020건)이 감소했다”며 “이는 ‘Safe Korea’ 실현을 위한 재난예방 대국민 홍보 및 한발 앞선 예방활동을 강화했기 때문에 가능했다”고 평가했다.

■ 산불피해 건수 및 면적

구분	건수(건)	면적(ha)	원인별 발생상황(건)					
			입산자 실화	논밭두렁 소각	쓰레기 소각	담뱃불 실화	성묘객 실화	기타
개청전 3년 평균	552	1,854	221	103	43	64	46	75
개청 후 3년 평균	488	1,303	223	80	42	46	19	78
증감(%)	△12.0	△30.0	1.0	△22.0	△2.0	△28.0	△59.0	4.0

산불피해도 건수는 12%, 면적은 30%가 감소했다. 이 교수는 “산불피해를 줄이기 위한 구체적 추진정책을 살펴보면 2006년 봄철 산불의 93%가 발생하는 3~4월을 산불비상체제 돌입기간으로 설정하고 산림청을 중심으로 유관기관과 지방자치단체 등이 이 기간 동안 ‘주별산불예방활동 및 대응계획’을 수립, 추진하고 상호유기적인 협조체계를 강화해 산불감시의 사각지대를 최소화했다”고 말했다.

또한 “대형산불의 발생위험이 가장 높은 동해안 지역의 경우 산림청·지자체·소방·경찰·군 등 9개 유관기관이 합동으로 동해안 산불관리센터를 설치하고 산불예방활동 및 인력·장비 신속지원체계를 구축했다”며 “지역실정에 맞는 특수시책을 개발하고 적용하여 과거 산불사례를 원인별·시기별로 분석하고 중점추진분야를 선정해 집중관리하는 등 과학적으로 대응했다”고 덧붙였다.

참여정부, ‘포괄적 안보’ 개념을 국가 재난관리시스템에 적용

이 교수는 아울러 “국가 재난관리에 대해 참여정부와 역대 정부 간 가장 큰 차이는 국방·외교 등 전통적 안보와 관련된 사태와 태풍·화재·붕괴사고 등 재난, 그리고 국가 핵심기반시설의 불법점거·마비, 신종전염병 창궐 등 사회시스템의 경제·사회적 피해상황을 모두 포함한 ‘포괄적 안보’ 개념을 국가 재난관리시스템에 적용시킨 것”이라고 밝혔다.

그는 “참여정부가 제시한 ‘포괄적 안보’ 개념은 재난관리에 대한 세계의 선진적

흐름과 맥을 같이 하는 개념"이라며 "참여정부의 △국가 재난관리체계 구축방향 △재난관리 추진방향 △중장기 정책기조 등은 정부가 이러한 세계흐름에 대해 충분히 인식했고 이러한 흐름을 국정에 반영하기 위해 노력했다는 사실을 입증한다"고 호평했다.

참여정부가 제시한 포괄적 안보 개념의 정당성은 설문조사에서도 확인됐다. 이 교수가 지난 5월 15일부터 2주간 국가위기관리 분야 연구자와 실무종사자 83명을 대상으로 실시한 인터넷 서베이 결과에 따르면 응답자들은 '포괄적 안보' 개념의 정부정책 적용 필요성을 묻는 질문에 필요하다고 응답한 비율이 90.4%('매우 그렇다 48.2%', '약간 그렇다 42.2%')를 차지했다.

위기관리 전문가 95%, 정부 역할·책임 중요해질 것

응답자들은 또한 '국민의 안전욕구 증대와 더불어 앞으로 위기관리에 대한 정부의 책임이 점차 중요해질 것'이라는 문항에 95.2%(매우 그렇다 89.2%, 약간 그렇다 6%)가 동의한다고 답했다.

이 교수는 "참여정부가 제시한 '포괄적 안보' 개념과 이러한 개념의 정부정책 적용에 대한 성공요인으로는 여러 가지가 있을 수 있으나 가장 핵심적인 요인은 참여정부가 국가재난관리에 대한 세계적인 흐름을 정확하게 이해하고 있었다는 것"이라고 분석했다.

아울러 "세계적으로 재난관리업무는 1995년 한신-아와지 대지진, 2001년 9·11 테러, 2002년 유럽대홍수, 2003년 유럽 폭염, 2004년 서남아시아 지진해일 등 대규모 재난이 발생돼 국민의 관심이 집중된 것이 계기가 되어 발전했다"며 "국내에서도 태풍 루사·매미, 대구지하철참사, 국내 급성호흡기증후군(SARS) 추정환자 발생, 화물연대 파업으로 인한 물류대란, 조흥은행 전산실 파업 등이 발생하지 않았다면 (국가위기관리에 대한) 국민적 지원과 정치권의 합의를 이끌어내지 못했을 수 있다"고 진단했다.

이 교수는 "그러나 이러한 재난발생은 비록 재난의 유형은 다르지만 과거 정부에서도 있었던 상황"이라며 "따라서 이러한 재난여건을 재난관리 전담조직의 신설이라는 결과물로 이끌어낸 참여정부의 역량과 추진력에 대해서는 그 실질적인 성과를 인정해야 할 것"이라고 강조했다.

시스템으로 위기관리 문제 접근해 성공했다

또한 "참여정부가 재난관리 책임기관의 재난관리시스템과 법제도를 성공적으로 정비할 수 있었던 요인으로는 정부출범과 거의 동시에 추진됐던 국가재난관리시스템 기획단의 성과물인 '국가 재난관리 종합대책'과 청와대 국가안전보장회의(NSC) 사무처에 신설된 위기관리센터가 주도한 대통령 훈령인 '국가위기관리기본지침' 등에서의 정책제언이 참여정부가 제시한 정책을 여러 중앙부처가 반영할 수 있도록 한 주요 요인이라고 할 수 있다"고 말했다.

이어 "참여정부는 선진형 재난관리 개념의 정립과 조직·시스템·법제도의 정비뿐만 아니라 이러한 제도개선을 구현할 기본·실천계획의 수립과 교육·훈련시스템의 개선을 위해서도 노력했다"며 "(NSC 사무처가 수립한) '위기대응 표준매뉴얼', '자연재난 표준행동매뉴얼' 등은 과거 사례 없이 참여정부 임기 내에 담당부서 공무원들과 일부 민간 전문가들이 노력해서 수립한 참여정부 고유의 성과"라고 역설했다.

노무현 대통령이 국가안전보장회의(NSC) 사무처가 수립한 국가위기관리 기본지침과 매뉴얼들을 살펴보고 있다

이 교수는 "32개 위기상황에 대한 270여개 유형의 위기대응 실무매뉴얼과 250개 광역·기초지자체가 수립한 자연재난 표준행동매뉴얼은 표준화된 절차에 따른 매뉴얼의 수립 자체만으로도 세계 재난관리 역사상 매우 드문 사례이기 때문에 그 가치를 인정해야 할 것"이라고 말했다.

차기 정부의 국가위기관리 과제 15가지

이날 세미나에선 참여정부가 구축한 국가위기관리 시스템을 계승·발전시킬 차기 정부의 국가위기관리 체계를 위한 제언도 이어졌다.

충북대학교 행정학과 이재은 교수는 '차기 정부의 국가위기관리 체계의 효율적 운영 방안'이란 발제를 통해 "현대 국가에서 위기관리는 곧 국가경영을 의미한다"

며 국가위기관리의 범주를 △국민생활위기 △재난위기 △전통적 안보위기 △국가핵심기반위기로 나누어 차기 정부에 필요한 15가지 과제를 제안했다.

이 교수는 먼저 △국가위기관리 예산 배정의 충분성 확보 △복합적 성격의 국가위기에 대한 관리방안 마련 △국가위기관리 매뉴얼의 현실적 실천 전략 마련 △방송프로그램 등을 이용한 국가위기경보 제도의 활용 극대화 △국가위기관리 법령의 체계화 및 포괄성 확보 △중앙부처 부 수준 이상의 국가위기관리 조직 체계 정비 △사회내장형 위기관리시스템 구축 △사회적 갈등위기 관리 기능의 연계 및 강화를 제언했다.

이어 △33개 위기유형의 복합적 발생에 대비한 위기대응 통합연습의 발전방향 △국민생활안전 위기의 관리체계 구축 △위기관리사 제도 도입 등 위기관리 전문인력 양성 △위기관리 학술적 협력체계 구축 △국가적·국제적 표준을 고려한 국가위기관리의 표준화 △문제해결과 개선방안 도출을 위한 국가위기관리의 연구·개발 △선진위기관리 국가가 되기 위한 위기관리의 산업 진흥 및 시장 형성을 차기 정부가 해야 할 과제라고 꼽았다.

이날 세미나는 국가안전보장회의(NSC) 사무처와 행정자치부, 포스코가 공동 후원했다.