

한반도 위기관리의 특징과 그 정책적 함의

김 주 찬 (광운대학교 행정학과)

I. 서론

최근 들어 국내외적으로 위기에 대한 관심이 다시 높아지고 있다. 가장 가까운 이유는 미국 발 금융위기로 인한 세계적 불황의 확산여부 때문일 것이다. 세계 최대의 시장이자 돈줄인 미국 경제의 난맥상은 분명 심각한 우려의 대상임에 틀림이 없다. 특히 1997년 외환위기로 경제는 물론 정치, 사회적으로도 심한 고통을 겪었던 한국으로선 더욱 민감할 수밖에 없을 것이다. 그런데 조금 더 시간대를 넓혀서 생각해보면, 세계적 금융위기로 인한 우려 외에도 위기에 대한 최근의 관심고조에는 몇 가지 이유가 더 있다.

우선 가장 거시적으로는 날로 커져만 가는 현대사회의 복잡성, 상호 의존성, 그리고 세계화와 연관이 깊다. 과학기술의 빠르고 눈부신 발전 덕분에, 다양한 인간활동의 과정과 수단들이 하루가 다르게 자동화되고 전산화됨으로써 인간생활은 더욱 편리하게 된 면도 있지만, 동시에 더욱 복잡해지기도 했다. 그 결과 현대사회는 항상 대형사고나 재난에 많이 노출되어 있다고 할 수 있다. 따라서 보다 확실한 안전대책 강구

는 물론 유사시를 대비한 위기관리방안에도 그만큼 더 많은 관심을 가지게 되는 것은 당연하다.¹⁾

둘째는, 최근 수년간 미국이 겪은 일련의 재해재난으로 인한 충격과 공포 때문이라고 할 수 있다. 9.11테러, 허리케인 카트리나, 수천억불의 구제금융 등 상상조차 하기 어려운 엄청난 사건들이 실제로, 그것도 미국에 일어남으로써 누구나 언제든지 위협에 빠질 수 있음을 일깨워 주었다. 더구나 세계 최고의 부와 기술, 그리고 힘을 가진 미국이 사태 수습에 전전공공 하는 모습은 세계의 많은 국가들로 하여금 자국의 위기관리체제를 다시 돌아보고 재검토하게 만드는 계기가 되었다.²⁾

셋째는 한반도가 원인인데, 다름 아닌 바로 북핵문제의 영향 때문이다. 두 번씩이나 북한은 핵개발 추진을 통해 동북아 지역은 물론 세계적인 국제사회의 핵무기 비확산 노력에 찬물을 끼얹었을 뿐만 아니라, 북핵문제 해결을 위한 주변국들과의 협상과정에서 중요한 고비마다 “벼랑끝 전술”을 구사함으로써 번번이 위기감을 조장해왔기 때문이다. 따라서 아직도 북한 핵문제에 대한 믿을 만한 해결책이 나오지 않는 상황에서 동북아에는 위기발생 가능성이 상존하고 있으며, 그로 인해 역내 국가들은 다양한 시나리오를 상정한 대비책 모색의 필요성을 느끼

1) 이는 주로 위기에 대한 “Norm Accident School”의 주장인데, 대표적인 글로는 C. Perrow, *Normal Accidents: Living with High-risk Technologies* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999); S. D. Sagan, *The Limits of Safety: Organizations, Accidents, and Nuclear Weapons* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993); C. F. L. Heimann, *Acceptable Risks: Politics, Policy and Risky Technologies* 등이 있음.

2) Ali Farazmand, “Learning from the Katrina Crisis: A Global and International Perspective with Implications for Future Crisis Management,” *Public Administration Review*, 67 (December 2007), pp. 149–159.

게 되는 것이다.

끝으로 국내적으로도 다양한 재해재난에 대한 보다 효과적인 대비필요성이 강조되면서, 위기관리체제에 대한 대폭적인 개편과 정비가 이루어졌다. 과거 군사적 위협에 치중했던 위기개념에서 벗어나 “포괄적 안보”의 개념 하에 보다 광범위하고 다양한 위기를 상정하고, 효율적 위기관리를 위한 관련 법률과 조직의 정비, 그리고 세분화된 대응매뉴얼의 작성 등이 상당한 수준으로 추진된 바 있다.

이러한 국내외적 위기 및 위기관리에 대한 관심제고에 즈음하여 본 논문은 한반도에서 발생 가능한 위기의 유형과 성격에 대해 좀 더 체계적으로 재조명해보고, 그들 위기에 대한 기존 관리체제에 대해 평가하고자 한다. 그를 바탕으로 결론에서는 향후 위기관리의 개선방향에 대한 몇 가지 제안을 할 것이다.

II. 한반도 위기의 특징

1. 한반도 위기의 종류

우선 먼저 한반도에서 발생 가능한 위기의 종류에 대해 살펴보자. 한반도에서 가장 먼저 상정할 수 있는 위기는 역시 북한과 관련된 것이다. 전 세계적으로 냉전이 종식된 지 벌써 20년이 가까워지는 현재에도 한반도에는 여전히 냉전기의 군사적 대립이 지속되고 있다. 지난 10년간 김대중정부의 “햇볕정책”과 노무현정부의 화해협력정책으로 남북한 간에는 여러 방면에서 교류와 협력이 증대되어 왔고, 그로 인해 상

당부분 긴장완화와 이해증진이 이루어졌다고 할 수 있다. 하지만 군사 분야에서 만큼은 상대적으로 대화나 교류가 별로 많지 않았다. 물론 최근 1-2년 사이에는 우발적 충돌방지를 위한 직통전화 개설과 서해상 공동어로구역 설치 협의 등 일부 군사적 긴장완화 노력이 성사되기도 했다.³⁾ 그러나 기본적으로 휴전선을 중심으로 한 남북간 군사적 대치 상태에는 별반 변화가 없고, 휴전선 부근은 세계적으로 가장 군사력이 심하게 집중된 지역이다. 게다가 올해부터는 계속되는 6자회담의 난항 속에 남한 인권단체들의 대북 전단살포 논란까지 겹치면서 남북간 군사적 대화와 접촉은 다시금 원점으로 돌아간 상황이다. 이는 이명박정부 출범 이후 경색된 전반적인 남북관계의 추세이기도 하며 앞으로도 상당 기간 더 지속될 전망이다.

사실 엄격히 따지자면 남북한 사이에는 아직도 전쟁이 종결되지 않았고, 1953년 7월 27일 체결된 정전협정에 의거, 휴전선을 중심으로 서로가 군사적으로 대치하고 있는 정전상태이다. 종전을 선언하고 상호불가침 의사를 확인하는 평화협정을 체결하거나 공식적 합의를 한 적이 없기 때문이다. 그래서 여전히 한국군의 방어준비태세는 평시에도 군사적 긴장감이 없는 상태인 DEFCON(방어준비태세) V가 아니라 국지적 긴장상태를 의미하는 DEFCON IV를 유지하고 있는 것이다.⁴⁾ 이 말은 한반도에서는 언제든지 돌발적인 군사위기가 도래할 수 있는

3) 최근 남북한 간에 이루어진 구체적인 군사분야의 대화 및 협력에 대해서는 통일부, 『통일백서 2008』, pp. 59-62를 참조.

4) 국방부, 『한미동맹과 주한미군』(2003.6), p. 57. 본래 DEFCON이란 방어준비태세란 군사용어로 Defense Readiness Conditions의 줄임말인. 북한 군사활동에 대한 정보감시태세의 분석결과에 따라 5단계로 나뉘어져 있고, 숫자가 낮아질수록 전쟁발발의 가능성이 높은 것이고 방어를 위한 군사적 대비태세의 수준도 강화됨.

상황적 조건이 갖추어진 상태를 의미한다. 즉, 대표적인 전통적 위기라고 할 수 있는 군사적 위기사태가 실제 발생할 수 있는 가능성이 상존하고 있는 것이다. 이는 전반적으로 남북관계가 상당히 진전된 2000년대 들어와서도 서해상에서 남북한 함정들 간에 무력충돌이 2차례나 있었던 사실에서 도 확인된다. 통계적으로는 휴전협정 체결 이후부터 지난 55년간 남북한 간 무력충돌은 총 170회가 있었고 그 중 국가위기급의 중대 상황은 19건이었다고 한다.⁵⁾

둘째로는 북한의 급변사태로 인한 위기상황이 있을 수 있다. 북한 급변사태란 말 그대로 북한에 급격한 변화가 일어난 상황을 지칭하는 것으로 주로 권력구조의 급격한 변화를 의미한다. 권력구조의 변화는 여러 가지 시나리오가 있을 수 있겠지만 가장 먼저 생각해볼 수 있는 것은 김정일위원장의 유고 상황이다. 인간은 누구나 수명이 있는 것이고 현재 김위원장의 나이가 만 66세인 점을 감안하면 그리 현실성이 없는 얘기도 아니다. 더구나 최근에는 김위원장의 건강에 심각한 이상이 있다는 보도가 나오는 상황이고 보면 가능성은 더욱 커진다.

갑작스런 유고가 아닌, 정권내부의 권력투쟁이나, 대대적인 민중봉기에 의해 김위원장이 권좌에서 물러나게 되는 사태를 상정해볼 수 있다. 1990년대 북한이 “고난의 행군”이라 불리는 극심한 경제난에 봉착하여 외부 국제사회에까지 지원을 요청했을 때 많은 이들이 그런 전망을 했었다. 왜냐하면 수백만 명의 아사자가 나올 정도로 어려운 상황이다 보니 북한정권이 아무리 강력한 독재정권이라고 해도 더 이상은 주민에 대한 통제가 쉽지 않을 것이라고 대부분 판단했기 때문이었다. 또

5) 전경만, “국가위기관리체계의 발전적 운영에 관한 소고,” 『동북아안보정세분석』(한국국방연구원, 2008.7.15), p. 1.

한 설령 집단적인 봉기까지는 아니더라도, 적어도 집권층 내부의 권력 다툼은 발생할 수도 있을 것이라고 생각했었다. 그러나 의외로 북한정권은 잘 버텨냈고, 몰락 대신 오히려 또 한 번의 핵개발 주장을 통해 세계를 놀라게 하였다.

그런 경험으로 인해 확률이 많이 낮아지긴 했지만 여전히 북한 급변 사태의 발생 가능성은 존재하며, 만약 그런 사태가 발생한다면 상당히 복잡한 위기상황이 도래할 수도 있다. 권력투쟁이 심해져서 파벌간 심한 무력충돌이 발생한다거나 주민들의 대량 탈북사태가 발생하게 되는 경우, 서로 다른 이해관계로 인해 한국은 물론 역내 주변국들 모두에게 엄청난 스트레스가 될 것이다. 또 그 과정에서 핵무기나 핵연료의 유출 가능성도 배제할 수 없는 새로운 위협요인이 될 수 있다. 따라서 북한 급변사태 역시 한반도에서 발생할 수 있는 상당히 심각한 위기의 한 종류라고 할 수 있다.

세 번째로, 한반도에서도 군사적 위기 외에 비군사적 요인들에 의한 위기발생이 가능하다. 우선 가장 먼저 생각할 수 있는 것은 경제적 위기이다. 그 가능성은 지난 1997년 IMF외환위기의 경험과 최근 미국 발 금융위기의 극심한 영향을 보면서 쉽게 공감할 수 있을 것이다.

그렇게 한국이 세계 경제의 흐름이나 변화에 민감하게 반응하고 취약할 수밖에 없는 것은 한국이 갖고 있는 경제구조와 주된 발전전략의 특성에서 기인된다. 한국은 교역량의 규모가 세계 11위에 달하고, 외국인 주식투자가 40%에 육박하며, 원유를 전량 수입에 의존하는 국가이다. 주로 무역을 통해 일자리도 창출하고 국민소득도 얻고 재투자도 이루어지는 국가이다. 따라서 한국경제는 세계 무역 및 자본시장의 움직임에서 자유로울 수가 없는 것이다. 예를 들어, 원자재와 에너지 수급

불안, 외환유동성 경직, 혹은 수출품의 시장경쟁력 하락 등과 같은 사태가 발생한다면 곧바로 한국은 경제적 어려움에 직면하게 될 수 있는 것이다.

네 번째로는 주요 국가기반시설의 파괴나 마비로 인한 위기를 상정해볼 수 있다. 한국은 1970년대 이래 국가 총력을 기울인 경제발전 노력의 결과 오늘날 세계 10위권의 경제대국으로 성장하게 되면서 자연스럽게 상당한 산업화와 도시화를 이루게 되었다. 그 결과 크고 복잡한 공장과 구조물, 그리고 고층건물들이 무수히 많아졌고 도시로의 인구 집중도 심해졌다. 통계청 자료에 따르면, 2006년도 한국의 도시화율은 90.3%에 달한다고 한다.⁶⁾

게다가 최근에는 원활한 물류시스템과 첨단 IT기술의 강조로 인해 교통 및 통신체계가 무척 발전되었다. 그 결과 전국적으로 상수도나 전기 및 가스 송출시스템, 고속도로와 철도, 통신 및 전파망 등은 기본이고 국가 행정과 경제활동에 필수적인 여러 데이터베이스 및 전산망 등이 방대하고 복잡하게 구축되어 있는 상황이다. 여기에 한국은 2006년 현재 원자력 발전이 전체 발전량의 40%를 차지하고 있다.⁷⁾

이런 높은 산업화, 도시화, 그리고 전산화는 대형사고나 재난 발생의 위험이 그 만큼 많아지고 높아졌다는 의미가 된다. 또한 풍수해와 같은 심한 자연재해의 발생 시에도 주요 산업시설이나 전산망에 대한 파괴나 마비가 생겨 행정이나 경제활동에 큰 지장을 초래할 수도 있다. 비

6) 통계청, 온라인 사회지표, “9-11 경지면적 추이 및 도시화율,” <http://www.nso.go.kr>.

7) 통계청, 국가통계포털 국가통계, “남북한 경제사회상 비교: 에너지 및 통신,” <http://www.nso.go.kr>.

록 대부분 재해재난의 경우는 국가안보에까지 영향을 미치는 경우는 드물지만, 국가의 핵심적 기반시설이나 데이터베이스 혹은 전산망의 파괴나 마비는 엄청난 국가적 손실을 야기할 수 있는 것이다.

다섯 번째로, 역시 비군사적 위협요인 중 하나인 자연재해를 들 수 있다. 한국의 경우 지리적으로 온대 계절풍이 정기적으로 찾아오는 지역이다. 그래서 매년 적어도 2-3차례는 엄청난 파괴력을 지닌 태풍이 한반도를 지나가는 것이 상례이고, 그로 인해 상당한 인적, 물적 피해를 보게 되는 경우가 많다. 또한 치수사업으로 인해 발생빈도는 많이 낮아졌지만 집중호우에 의한 홍수피해 가능성도 상존한다. 주변의 중국이나 일본과 달리 한반도는 자연재해 중 다행히 지진에 대한 우려는 상대적으로 적다.

여섯 번째로, 또 다른 비군사적 위협요인 중에는 사회적 위협, 환경 위협, 그리고 보건위생에 대한 위협 등이 있는데, 한국의 경우도 이들 위협에 모두 노출되어 있다고 할 수 있다. 사회적 위협은 주로 사회통합과 안정을 저해하는 갈등적 요소들로서 흔히 인종, 계급, 종교 등의 차이에서 생기는 수가 많다. 한국의 경우는 인종이나 종교적 갈등은 없는 대신, 1987년 민주화 이후 노동조합의 힘이 상당히 커졌다. 하지만 이들 역시 계급갈등을 통한 국가적 위기를 초래할 수준은 아니다.

환경위험의 경우는 원래 속성 상 위기라고 부를 정도가 되면 이미 심각한 수준에 다다른 때가 많다. 그래서 탐지나 예방이 더욱 어렵다. 더구나 기후변화와 같은 거시적이고 장기적인 환경위험은 더더욱 그렇다. 그런데 한국의 경우도 아직은 막상 위기라고 부를 정도로 표면화된 환경위험은 없지만, 산업화와 도시화로 인한 삼림파괴, 하천오염, 대기 오염 등의 수준은 대단히 심각한 수준이다. 게다가 태안반도 기름유출

사고와 재난에 의한 환경파괴 사태도 발생하고 있다.⁸⁾

최근에 들어와 보건위생에 대한 위협도 자주 거론되는 경향을 보인다. 사실 20세기 동안 AIDS 외에는 세계적으로 널리 우려의 대상이 된 질병이 별로 없었는데, 21세기 시작을 전후하여 퍼지기 시작한 조류독감과 SARS와 같은 전염병으로 인해 전 세계가 긴장하는 상황이 발생한 것이다. 특히 조류독감과 SARS의 경우는 중국에서 발병하여 아시아의 다른 지역으로 전파되었기 때문에 한국으로서도 상당히 관심을 갖는 전염병이다. 아직은 중국 외에는 대규모 인명 피해를 본 국가는 없었지만, 그 질병들이 만연되었을 때 생길 수 있는 재앙적 요소로 인해 세심한 경계가 필요한 위협요소이다.

이제까지 한반도에서 발생 가능한 위기들의 종류에 대해 살펴보았다. 그 결과, 한반도에서도 전통적인 군사적 위협에 의한 위기와 비군사적인 위협에 의한 위기가 모두 다 발생할 가능성이 있다. 특히 냉전적 국제질서의 영향 속에서 과거에는 주로 군사적 위협이 주였지만, 20세기 후반부에 들어와 한국의 경제 및 사회 발전수준이 높아지면서 점차 비군사적 위협에 의한 위기발생 가능성도 커지는 경향을 보이고 있다. 하지만 여전히 가장 주된 위협의 근원은 북한과 관련되어 발생할 수 있는 군사적 위기들이다.

2. 위기의 강도와 범위

지금부터는 한반도에서 일어날 가능성이 있는 위기들이 얼마나 심각

8) 소방방재청 통계에 따르면, 최근 수년간 매년 50여건의 환경재난이 발생한다고 한다. 『2007 재난연감』, p. 321.

하고 광범위할까에 대해 살펴보기로 하자. 우선 군사적 위기부터 보면, 남북한 간에 군사적 충돌에 의해 발생할 수 있는 위기적 상황은 무척 심각할 것이다. 비록 주요 강대국들에 비하면 약할지 모르지만 남북한 양국의 군사력도 만만치 않다. 단순히 양적인 병력 수만 따져도 북한이 117만 명으로 세계 5위, 남한이 69만 명으로 세계 6위에 해당된다.⁹⁾ 여기에 무기와 장비를 포함한 질적 군사력까지 감안한다면 군사적 긴장도는 상상을 초월한다.

게다가 한반도에서 군사적 분쟁이 발생하게 될 경우에는 남북한에만 그치지 않고 주변국들까지 개입하는 상황이 되기 쉽다. 굳이 주변국들의 친소관계나 이해관계를 따지지 않더라도 6.25전쟁 때를 보면 명확해진다. 그리고 현재 한국은 한미연합방위체제에 의해 (현재) 주한미군이 한반도에 주둔하고 있는 상태이기 때문에 미국의 개입은 거의 자동적이다. 미국 외 개입가능성이 높은 중국, 러시아, 일본 등 주변국들의 정치적 위상이나 군사력을 보면 역시 가공할 수준들이다. 따라서 한반도에서 군사적 위기가 발생하게 되면 상황은 엄청난 긴장감과 위협적이 될 것이며, 위기의 전개양상도 무척이나 복잡해질 확률이 높다.

두 번째로는 경제적 위기인데, 앞서 언급했듯이 한국의 경제규모나 세계 경제와의 연계성을 감안할 때, 만약 한국이 경제적 위기에 처하게 된다면 최소한 아시아 지역의 경제에는 단기적으로 상당히 부정적 영향을 미치게 될 것이다. 하지만 세계 2위 경제력을 가진 일본과 4위의 중국이 주변에 있다는 점을 고려한다면 한국의 경제위기에서 파생되는 부정적 영향은 장기적으로 크지 않을 수 있을 것이다. 이는 1997년

9) 『국방백서 2006』, p. 156.

IMF 외환위기의 중국과 일본에 대한 영향을 생각해봐도 알 수 있다. 그리고 현재 한·중·일의 경제구조 상 한국의 경제적 위기는 오히려 중국과 일본 두 나라에게 기회가 될 수 있다.¹⁰⁾

세 번째로 한반도에서 일어날 수 있는 위기상황으로 한반도를 넘어 확산될 수 있는 것들은 자연재해와 환경파괴에 의한 위기이다. 대형사고나 산업재해 등으로 인해 촉발된 위기들은 한반도의 범위를 벗어나기 어려울 것이기 때문이다. 대신 태풍과 같은 풍수해의 경우는 그 범위가 주변 지역으로까지 확대될 수 있다. 하지만 아직까지 그 정도의 자연재해는 동북아 지역에서는 다행히 없었다.

하지만 환경오염의 경우는 사정이 다르다. 현재도 이미 황사문제에 대해서는 한·중·일 삼국이 공동으로 해결을 위한 논의를 진행시키고 있을 만큼 심각한 환경문제가 제기된 상태다. 기후변화와 같은 범지구적 환경문제가 가져올 문제의 심각성은 더욱 더하다. 범위와 정도에 있어서 무척 심할 것이다. 따라서 더욱 더 한반도뿐만 아니라 역내 국가들 모두의 공동노력이 필요할 것이다. 비록 문제에 대한 인식이 서로 다른 초기에는 상대적 이익을 따지느라 역내 국가들 간에 마찰이 있겠지만, 결국은 조율된 공동노력의 필요성을 공감하게 될 것이다.

요컨대, 한반도에서 발생할 수 있는 위기 가운데 지역적 차원으로까지 확산되어 심각성을 더할 위기는 역시 북한관련 군사적 위기라고 할 수 있다. 강도나 범위 면에서 가장 위협적이고 우려되는 위기일 것이다. 그 다음은 북한의 급변사태이다. 특히 정권몰락으로 인한 무정부상

10) 최근 미국발 금융위기를 겪으며 상대적으로 더 심한 어려움을 경험하고 있는 한국 경제에 대해 비슷한 논리를 펴는 글들이 많다. 한 예로, “반의 반토막 한국경제, 일본, 중국의 먹잇감,” 『헤럴드 경제』, 2008.12.5 참조.

태와 같이 극단적인 상황이 전개될 경우 상당히 복잡하고 복합적인 문제들이 대두될 가능성이 크다. 정치, 군사, 경제, 사회 등 모든 분야에서 동시에 해결이 쉽지 않은 문제들이 나타날 것이다. 한국과 미국은 물론이고 중국, 일본, 러시아 등 주변국들도 다함께 한반도의 평화와 안정을 위해 신중하고 합리적인 외교적 노력과 협력을 기울여야 할 것이다. 그렇지 않으면 역내 국가들간의 경쟁과 다툼으로 위기는 더욱 고조되고 확산될 위험성이 있다.

III. 한반도 위기관리체계의 특징

이제까지의 논의로 한반도에서도 군사적 위기와 비군사적 위기가 모두 발생할 가능성이 있음을 알게 되었다. 그렇다면 만약 그런 위기들이 실제 발생한다면 어떻게 관리해야 할까? 그 질문에 답하기 위해서는 먼저 현재 한반도에서 위기가 어떻게 관리되고 있는지에 대해 알아볼 필요가 있다. 즉, 현행 위기관리체계와 방식에 대해 검토해야 한다. 엄격히 한반도에서의 위기관리에 대해 알아보기 위해서는 남북한 모두의 위기관리에 대해 검토해야겠지만, 북한에 관한 자료의 제약과 사례분석연구의 미비로 인해 본 글에서는 주로 남한의 위기관리만을 중심으로 논의하고자 한다.

1. 군사적 위기관리

우선 위에서도 지적했지만 한반도에서 발생 가능한 가장 심각한 위

기는 남북한 간 무력충돌에 의한 군사적 위기이다. 그런데 만약 현 상태에서 남북한 간에 군사적 위기가 발생한다면 그에 대한 모니터링과 대응의 책임은 법적으로나 제도적으로 한미연합사령관이 맡게 된다. 이는 한국방위에 대한 한국과 미국 간의 합의사항에 근거한 것이다. 6.25전쟁 중 이승만대통령은 맥아더 유엔군사령관에게 한국군에 대한 작전지휘권을 이양했다. 전쟁이 끝나고 1953년 상호방위조약과 1954년 합의의사록의 체결에 따라 유엔군사령관이 행사했던 작전지휘권은 작전통제권(이하 작통권)으로 축소되어 계속 유엔군사령관이 행사하도록 합의가 이루어졌다. 그러다가 1978년 한국군과 미군의 통합된 방위체제인 한미연합사령부가 창설되면서 한국군에 대한 작통권은 양국 국가 통수 및 군사 지휘기구의 지침을 받아 한미연합사령관이 행사하도록 바뀌었는데, 한미연합사령관은 미군장성이 맡도록 규정되었다. 그 후 작통권은 1994년 12월 1일부로 전시와 평시로 구분되어 전시에는 그 이전대로 계속 연합사령관이 행사하는 대신, 평시에는 한국 합참이 행사하는 것으로 한미양국 간에 합의되었다. 그러나 전시와 평시의 원활한 연계가 필요하다는 인식 하에 “연합권한위임(Combined Delegated Authority, CODA)”이라는 이름으로 전쟁계획 수립, 연합훈련, 전략 및 전술정보 제공, 조기경보 등의 임무를 한미연합사령관이 계속 맡도록 했다.¹¹⁾ 따라서 실질적으로 한반도에서 군사적 위기가 발생하게 되면 현재는 한미연합사령관의 책임 하에 관리가 이루어지게

11) 작전통제권 행사의 변천과정과 전환논의 등에 관해서는 한국국방안보포럼 편집실, “전시작전통제권 단독행사 추진을 반대하는견해 종합,” 한국국방안보포럼 편, 『전시작전통제권 오해와 진실』(플래닛 미디어, 2006)와 김영호, “전시작전권 전환의 의미와 한국의 안보정책,” 『신아세아』(Winter 2007), pp. 22-42를 참조.

되는 것이다.

한미연합사령부에서 규정하는 위기란, 한국이나 미국에 위협이 되는 사건 또는 상황이 양국에 정치, 외교, 군사적으로 중요한 사태로 급속히 발전되어 군사력을 사용해야 만 국가목표를 지킬 수 있을 만한 상황을 지칭한다. 결국 군사력의 동원이 필요한 사건을 위기로 규정하고 있다.¹²⁾ 평시 작통권의 이양이 이루어지고 나서는 좀 더 구체적으로 한국 합참, 유엔사, 그리고 연합사 간에 “연합위기”라는 개념이 만들어 졌는데, 그 내용은 정전협정을 위반하고 한국에 대한 침략 혹은 침략위협을 주는 북한의 행위나 사건, 또는 한국 안보에 잠재적인 영향을 미칠 수 있는 중대한 불안정 징후가 발생하여 군사적 조치가 예견되거나 요구되는 전쟁 이전의 단계라고 정의하고 있다.¹³⁾

이런 군사적 위기에 대한 한미연합사령관의 관리절차는 미국 합동위기조치 제도에 따라 이루어진다. 최초 상황전개에서부터 시행단계까지 모두 6단계로 표1과 같이 정리된다.¹⁴⁾

12) 김인상 “한미연합 위기관리능력 개선에 관한 연구,” 『군사평론』286호 부록 (1985.1), pp. 25-26.

13) 『한국합참과 유엔사/연합사 연합위기관리 합의각서』, 정근호, “군사 위기관리체제에 관한 연구,” 국방대학교 합참대 연구보고서 (2005), p. 11에서 재인용.

14) 한미연합사의 위기관리절차에 관해서는 김인상, 앞의 글, p. 26 참조.

〈표 1〉 한미연합사 위기조치 절차

단 계	위 기 조 치 내 용
1단계 (상황전개)	- 위기사태 징후인지(상황파악/전파) - 위기조치반 구성 - 사령관 평가서 작성/보고
2단계 (위기평가)	- 상황분석 및 판단/상황보고 - 사령관 추가 평가보고(필요시)
3단계 (방책발견)	- 임무분석/방책발견 - 지휘관 판단서 작성/보고
4단계 (방책선정)	- 방책건의/방책수정 - 지휘관 방책결정, 계획작성
5단계 (실시계획)	- 작전명령 준비 - 계획시달 및 시행준비
6단계 (실시)	- 작전명령 시행

물론 한국 측에서도 연합사령관과의 협조를 위해 한국 합참의장의 지시에 의해 국방부와 함께 “군사위기관리위원회,” “위기조치반,” “초기대응반” 등을 수준별로 구성하고, 연합사와 유사한 6단계 절차에 의해 위기대응조치를 취하고 있다. 위기관리위원회는 우발적이고 불확실하며 긴박한 군사 및 사회적 상황이 발생시 합참의장의 명에 의거하여 소집되는 합참의 고위 위기조치 조직이다. 구성은 합참의장이 위원장이 되며 각 본부장급들로 이루어진다. 주요 기능은 위기사태의 분석 및 평가와 하위 조직인 위기조치반의 구성여부 결정을 행한다. 위기관리위원회의 하위 기구로 위기조치반이 있는데, 이는 위기관리를 실제 행하는 실무수준 조직으로 효과적인 전쟁준비 및 억제, 위기상황에 대한 초도 대응이 목적이다. 위기조치반이 운용되는 시기는 바로 전시 이전

에 해당된다. 그 다음은 초기대응반으로 당면 상황에 대한 평가작업과 아울러 국방부와 합참의 유관기능을 통합하고, 부서별 우선 조치사항을 식별하여 조치토록 하는 일을 담당한다.¹⁵⁾

합참의 이들 기구를 통해 적절한 위기관리방안이 만들어지면 합참의장의 승인 후에 국방장관을 경유 대통령에게 보고된다. 대통령의 재가가 나면 이는 한미군사위원회를 경유 한미연합사령관에게 하달되어 시행토록 한다.¹⁶⁾ 따라서 사안에 따라 한국 측의 의견이 한미군사위원회를 통해 연합사령관에게 입력이 된다고 볼 수 있다. 하지만 정확한 상황 파악에 필요한 정보나 모니터링 작업을 미국 측에 의존하는 부분이 많고 작전체제가 한미연합으로 유지되고 있기 때문에 합참의 독자적인 작전지휘체제는 아직 미흡하다고 한다.¹⁷⁾

이제까지 서술한 군사위기 관리체제의 가장 큰 특징은 한반도의 군사위기 관리는 한미공조 하에 이루어진다는 점이다. 이는 한·미 양국 간의 위협인식의 차이나 구체적 대응방안에 대한 이견이 존재할 경우 효과적인 위기관리가 어려워질 수 있다는 문제점을 안고 있다.¹⁸⁾ 하지만 반대로, 양국 간의 긴밀한 협조와 조율이 이루어진다면 세계 최강의 군사력과 정보력을 가진 미군의 참여로 훨씬 더 강력한 위기대응이 가능해질 수 있다는 장점도 있다. 따라서 평상시 한미 간에 위협인식의 공유와 반복연습을 통한 확실한 위기관리절차의 숙지가 중요하다.

위기관리체제의 특성과 별도로 지정학적 요인으로 인해 한반도 위기

15) 조태형, “한국의 군사위기조치제도 발전방향” (국방참모대학, 1998), pp. 19-40.

16) 정근호, 앞의 글, p. 16.

17) 정근호, 앞의 글, pp. 14-17 & 19 참조.

18) 위의 글, pp. 37-38.

관리에는 또 다른 특징이 존재한다. 다름이 아니라 주변 강대국들의 개입 가능성이다. 한반도의 군사적 불안정은 주변국인 중국과 일본의 안보와도 직결된다. 특히 북한과 전통적으로 우호관계를 맺어 온 중국으로서는 “순망치한”이란 표현처럼 북한정권의 안정과 지속이 자국의 안보에 매우 중요한 한 축으로 간주하고 있다. 북한의 중거리 미사일의 사정거리에 있는 일본 역시 한반도의 군사적 안정에 민감할 수밖에 없다. 1차 북핵사태 해결을 위한 경수로 지원에 일본이 기꺼이 참여한 것이나 2차 북핵사태 해결을 위한 6자회담에서 중국이 의장국으로 나선 것이 바로 그런 이유 때문이라고 할 수 있다.

2. 비군사적 위기관리

앞에서 21세기 초국가적 위협(Transnational Threats)이라고도 불리는 다양한 비전통적 위협들이 한반도에서도 발생할 수 있음을 지적하였다. 그런 다양한 위기들의 발생 가능성에 대한 사회적 인식이 높아지면서 한국 정부에서도 체계적인 위기관리와 대응방식 마련을 위해 노력을 해왔는데, 가장 대표적인 것이 지난 정부의 위기관리체계 정비라고 할 수 있다.

노무현정부는 “포괄적 안보”라는 개념에 입각하여 전통적 위협뿐만 아니라 비전통적 위협까지 모두 포함하는 종합적인 위기대응시스템을 구축하려고 시도했다.¹⁹⁾ 우선 하드웨어적으로 국가안전보장회의 하부 상임위원회의 기능을 강화하여 국가안보정책에 관한 행정을 총괄하는

19) 위기관리체제에 관한 노무현정부의 정비노력에 대해서는 대통령자문 정책위원회, 『새로운 도전, 국가위기관리』, 참여정부 정책보고서 3-21 (2008.2) 참조.

사무처를 3실 1센터(전략기획실, 정책조정실, 정보관리실 및 위기관리센터)로 확대, 개편하였다. 그리고 위기관리센터 관리 하에 청와대 내 유사시 대통령의 지휘소 기능도 할 수 있는 “국가안보종합상황실”을 설치하였다. 종합상황실에는 27개 핫라인과 23개 상황정보통신망, 8개 영상정보망을 통해 한반도의 영해, 영공, 영토의 각종 상황, 재해재난 상황, 그리고 국가의 주요 기반시설 상황 등을 실시간 모니터링할 수 있는 체제를 갖추었다.²⁰⁾ 또한 미국의 연방재난관리국(Federal Emergency Management Agency)을 모델로 2004년 6월 1일부로 소방방재청을 신설하여 재해재난에 대한 예방 및 대비, 긴급구호, 사태수습 및 복구 등을 전담토록 하였다. 그리고 여러 부처에 중복 또는 분리되어 추진 되어온 각종 위기관리 업무를 체계적으로 구분하여 업무분담을 함으로써 책임과 권한의 소지도 재정비하였다.

그 다음으로는 개념 차원에서 국가위기의 종류를 33개로 지정하고 3가지 범주로 분류하여 각 유형별로 적절한 대응조치를 담은 위기관리 표준매뉴얼을 작성하였다. 3가지 국가위기 범주와 그에 속하는 33개의 위기유형은 표2와 같이 정리된다. 표준매뉴얼 외에도 보다 더 구체적이고 체계적인 위기 대응방안과 조치를 시행하기 위해 하부수준에서 필요한 “위기대응 실무매뉴얼”을 278개 작성하였으며, 각 실무매뉴얼에 입각하여 좀 더 세분화된 2,339개의 “현장조치 행동매뉴얼”을 만들었다.²¹⁾

위기의 개념정리 및 매뉴얼 작성과 더불어 위기관리 관련업무를 담당하는 여러 행정부처들에서 서로 달리 사용해온 용어와 절차들을 표준화시키고, 관련 법규들도 새로 정비하여 “재난 및 안전관리 기본법”

20) 위의 책, p. 3.

21) 위의 책, pp. 22-27.

을 만들었다. 또한 새로 정리한 개념, 절차, 체계들을 하나의 지침서로 정리하여 “국가위기관리기본지침”을 대통령 훈령으로 제정하기도 했다. 아울러 위기에 대한 사후적 대응과 함께 사전 예방 및 대비를 강조 하면서 “관심-주의-경계-심각”으로 이루어진 4단계 경보를 발령토록 함으로써 국가위기 경보체계도 구축했다.

〈표 2〉 33개의 국가위기 유형

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

출처: 대통령자문 정책위원회, 『새로운 도전, 국가위기관리』, 참여정부 정책보고서 3-21 (2008.2), p. 21.

이러한 대대적인 위기관리의 개념정리와 체제개편을 통해 노무현정부에 와서 정부의 위기관리체제, 특히 비전통적 위기관리체제에 상당히 발전이 있었다. 무엇보다 통합성과 연계성이 제고되어 관련부처들 간의 협조가 보다 용이해졌고 대응 자체도 좀 더 신속하게 이루어지게 되었다.²²⁾ 대응과 복구와 함께 예방과 대비에도 함께 강조점을 둔 것도

22) 참여정부의 위기관리체제에 대한 정책적, 사례적 분석 및 평가는 이종열, “참여정부 국가 위기관리 체계의 성과 평가,” 충북대 국가위기관리연구소·인천대 위기관리 연구센터, 희망제작소 재난관리연구소 공동주최 「우리시대의 국가 위기관리: 평가

위기관리방안 개선에 상당한 도움이 되었다.

다른 한편으로 문제점도 있다. 첫째, 포괄적 안보 개념의 도입을 통해 다양해진 현대사회의 위험들을 광범위하게 포함시키려는 의도는 좋으나, 위협의 종류가 너무 많아지다 보니 막상 위기가 아닌 것이 없을 정도라는 인상을 주게 된다. 또한 위기가 주는 긴박감도 줄어드는 경향이 나타나게 된다. 그렇게 되면 위기에 대한 대응은 오히려 더 더디고 미흡해질 수 있다. 따라서 다양한 위기에 대한 선형적 나열보다는 우선순위를 정해 대응방안에서도 완급조절을 유도할 필요가 있다고 하겠다.²³⁾

둘째, 표준화와 매뉴얼 작성은 위기관리를 보다 총체적으로 체계적으로 할 수 있게 해주는 장점이 있겠지만, 너무나 세부적이고 구체적인 조치들에 대한 성문화는 오히려 대응의 융통성이나 창의성을 저해할 우려가 있다. 어차피 위기란 의외의 돌방상황이고 대응도 빠르게 이루어져야 하는 상황이다. 따라서 사전에 만들어 놓은 규정과 절차가 정확히 맞아떨어지기는 쉽지 않다. 매뉴얼은 위기 속에서 해결방법을 찾아 나가는 데 훌륭한 지침이 될 수 있지만, 상황에 딱 맞는 해법을 담고 있지는 않다. 응용력과 유연성의 발휘가 필요하게 될 때 지나친 규정과 규칙은 오히려 방해가 될 수도 있다.

와 도약」 세미나 발표문 (2007.11.1), 안철현, “참여정부 위기관리 성과 사례 및 종합분석,” 동 세미나 발표문, 대통령자문 정책기획위원회, 앞의 책 등을 참조.

23) 한 전문가들을 대상으로 한 설문조사에 따르면, 국가위기 유형들 간의 중요도는 전통적 안보위기 - 국가 핵심기반 위기 - 재난 위기 - 국민생활 위기의 순이라고 한다. 이재은, “차기 정부의 국가 위기관리 체계의 효율적 운영 방안,” 충북대 국가위기관리연구소 · 인천대 위기관리연구센터, 희망제작소 재난관리연구소 공동주최 『우리시대의 국가 위기관리: 평가와 도약』 세미나 발표문 (2007.11.1).

셋째는 조직 간 업무분담에 관한 것이다. 국가안보종합상황실을 청와대에 설치함으로써 청와대에 지나치게 과중한 업무 부담을 준다는 비판이 있었다. 통합적 지휘를 위한 중앙통제소의 필요성은 인정하지만 비전통적 위기의 경우 현장성 또한 매우 중요하다. 모니터링과 원활한 연락 및 지원을 위한 청와대 상황실의 역할은 매우 중요하나, 재해 재난 시 상황을 정확히 파악하고 대응하기 위해서는 현장에서의 직접 통제도 상당히 중요하다는 뜻이다.²⁴⁾ 아울러 모든 국가의 중요사안(이)을 최종적으로 결정해야 하는 청와대가 재해재난에 관한 모니터링 업무까지 맡게 됨으로써 지나치게 업무가 과중하고 편중될 수 있다는 느낌을 준다. 업무과다와 피로축적으로 오히려 위기관리 업무수행에 효율이 떨어질 수도 있기 때문이다.

노무현정부 때 이러한 대대적인 개편과 정비과정을 거쳐 다소 확대되었던 국가위기관리체계는 이명박정부에 들어와 행정조직의 효율화를 위한 대폭적인 조직통폐합에 의해 많은 변화가 생겼는데, 전체적으로 축소된 경향을 보이고 있다. 우선 장관급이었던 안보정책실장의 역할을 차관급의 외교안보수석에게 맡기면서 대통령실장 밑으로 위치시켰다. 또 위기관리센터를 포함한 3실 1센터였던 국가안보회의 사무처를 폐지하고, 안보분야의 정책조정은 외교통상부장관을 의장으로 하는 국가안보회의 하부 상임회의체인 외교안보정책조정회의에서 하도록 했다. 그리고 위기관리센터도 위기정보상황팀으로 바꾸어 대통령실장 예하에 둬으로써 위기관리 조직과 업무를 대폭 축소시켰다. 아울러 비상대비업무를 담당했던 비상기획위원회의 임무도 행정안전부 재난안

24) 현장위주 관리의 중요성에 관해서는 이창용, 『뉴테러리즘과 국가위기관리』(대영문화사, 2007), pp. 34-35 참조.

전실로 이관, 축소 조정하였다.²⁵⁾ 결과적으로 현 정부에서는 전통적 안보분야 정책은 외교안보수석실이 주관하고, 비전통적 안보분야는 행정안전부와 소방방재청이, 그리고 대테러는 국가정보원이 주된 역할을 맡아 수행토록 하고 있다. 이는 조직적으로 보면 위기관리체제가 각 부처로 분산 관리되는 양상이다.

IV. 향후 한반도 위기관리를 위한 고려사항

이제까지 한반도에서 발생 가능한 위기의 종류와 성격, 그리고 그들에 대한 현 관리체계의 주요 조직 및 특징에 대해 알아보았다. 그를 바탕으로 지금부터는 좀 더 효과적인 한반도 위기관리를 위해 정책적으로 고려해야 할 사항들을 논의하고자 한다.

우선 첫째로 위기관리체제의 통합성과 연계성을 다시 제고해야 한다.²⁶⁾ 태풍 루사와 매미, 성수대교 붕괴, 대구 상인동 지하철 가스 폭발, 삼풍백화점 붕괴 등 1990년대 수많은 대형사고와 자연재해를 겪으면서 위기관리 전문가들이 한결같이 주장한 것이 위기관리체계의 통합성과 연계성 강화였다. 종합적 상황과악 및 전파 미흡, 분산된 대응체계, 기능의 중복과 편중, 부처간 연결 및 조율부재 등 여러 위기관리의 허점들이 위기 시 관련부처들을 통합적으로 지휘통제하고 역할조정을 관장할 총괄조직과 네트워크가 없었기 때문이라는 것이다. 그러한 지적이 어느 정도 반영되어 앞서 언급한 것처럼 참여정부에 와서 위기관리

25) 전경만, 앞의 글, p. 4.

26) 위기관리체계의 통합성과 유기성에 관해서는 이창용, 앞의 책, pp. 45-51 참조.

체계에 대한 대대적인 개편과 보완이 있었던 것이다. 그럼에도 불구하고 여러 전문가들은 22개의 연방기관을 통폐합한 미국의 국토안보부, 민방위, 재난, 방사능 오염, 테러, 비상사태 등을 총괄하는 러시아의 비상사태부(EMERCOM), 영국의 비상대비청 등을 예로 들며 한국에도 통합되고 포괄적인 위기관리기구의 창설이 필요함을 역설해왔다.²⁷⁾

물론 비대해진 관료조직을 재정비하고 시대변화에 맞는 행정체계를 만들겠다는 새정부의 의도에는 충분히 공감이가지만, 앞서 언급했듯이 국가안보회의의 축소조정이나 위기관리 주관부처의 분산 등은 과연 시대적 추세에 맞는지 의문을 제기하는 이들이 많다.²⁸⁾ 이는 2008년 7월 금강산 관광객 피살사건이나 동년 3,4월 전국적으로 창궐했던 조류독감 사례에서 나타난 현 위기관리체제의 허점에서도 확인되는 사실이다. 물론 그렇다고 이전처럼 지나치게 비대한 조직으로의 회귀나 새로운 거대부서의 창설을 제안하는 것은 결코 아니다. 조직의 원칙성과 간결성을 유지하되 국가위기 시 관련부처들 간의 연결 및 상호조정, 일상분란한 상황보고 및 대응조치 전파 등을 총괄할 종합컨트롤 타워를 만드는 것은 중요하다는 것이다.

둘째, 독자적 군사위기 관리에 대한 확실한 대응체제 확립과 충분한 사전연습이 필요하다. 이는 2012년 4월 17일 이양반기로 합의한 전시작전통제권 행사에 철저히 대비하기 위함이다. 비록 현 정부에 들어와 정확한 전환시기는 다소 변화가 있을 수도 있겠지만, 작통권 전환은 정

27) 예를 들면, 김열수, “한국의 위기관리체제: 평가와 대책,” 『정세와 정책』(세종연구소, 2005.10); 이재은, 앞의 글; 이종열, 앞의 글 등 참조. 통합적 구조에 대한 논의는 김주찬, 김태운, “국가재해재난관리체계의 당위적 구조,” 『한국화재소방학회지』(2002.4) 참조.

28) 전경만, 앞의 글.

부의 노선과 무관하게 한미 양국 간에 협상을 통해 합의된 사항이기 때문에 머지않은 장래에 전환이 이루어질 것이기 때문에 그에 대한 충분하고 철저한 대비가 있어야 할 것이다.

한국군의 전·평시 작전통제권 단독행사에 대해 흔히들 무기와 장비와 같은 하드웨어적인 부분의 보완을 많이 강조한다. 물론 그 부분도 중요하다. 작통권 전환과 함께 미군이 담당해왔던 주요 전투임무들을 한국군이 수행하기 위해서는 상당한 전투력 보강이 필요하기 때문이다. 하지만 무기와 장비는 정히 안 되면 미군이 말하는 “보완전력(Bridging Capability)”를 통해 당분간 빌려서라도 이용할 수 있지만, 전쟁계획 수립, 전쟁지도, 정보수집 및 위기관리 등과 같은 소프트웨어는 한국군이 직접 체득해서 운용할 수 있어야만 한다.

그런데 그런 소프트웨어를 능숙하게 운용할 수 있도록 체득하는 것은 단기간에 이루어지지 않는다. 상당한 기간의 학습과 반복된 연습 및 훈련이 필요한 일이다. 원래 계획대로 라면 2010년까지 조직 및 편제 개편을 통해 초기 작전능력을 갖춘 후 2010부터 2년간 4차례에 걸친 전시증원훈련과 을지포커스렌즈 연습을 통해 최종 작전능력을 기르는 것으로 되어 있다.²⁹⁾ 과연 그 정도의 훈련과 연습만으로 가능할 지는 두고 볼 일이다. 일반적으로 단순히 조직과 편제만 개편되었을 때도 원활한 조직운영이 다시 이루어지기까지는 상당한 적응기간이 필요하다. 그런데 작통권 전환은 조직개편과 함께 역할의 변화까지 이루어진다. 즉, 미군 주도-한국군 지원에서 한국군 주도-미군 지원으로 완전히 책임과 권한이 뒤바뀌는 것이다. 숙련을 위해서는 훨씬 더 많은 시간과

29) “전작권 이행계획서 뭘 답았나,” 『연합뉴스』, 2007.6.28.

노력이 필요하다는 말이다. 그렇다고 전환시기를 마냥 미룰 수도 없고 미루어지지도 않을 것이다. 따라서 보다 철저하고 확고한 준비만이 답이다.

셋째는 위기관리체계 유연성과 조직의 학습능력 배양이 필요하다.³⁰⁾ 시대적 변화와 더불어 위기의 종류와 성격도 계속해서 변하고 있다. 점점 더 복잡해지고 다양해지고 있다. 카트리나와 9.11처럼 “상상조차 못한” 일들이 실제로 일어나고 있다.³¹⁾ 따라서 경직된 사고와 고지식한 규정준수만으로는 새로운 위기에 제대로 대처하기 어렵다. 위기관리에 도 보다 창의적이고 유연한 사고와 인식의 전환이 필요한 것이다.

앞서 서술한 것처럼, 지난 정부에서 무수히 많은 위기관리 대응 실무 매뉴얼들을 만들어 놓았다. 그 매뉴얼들을 숙지하고 제대로 실행에 옮기는 일도 매우 중요하다. 하지만 단순히 주어진 매뉴얼을 기계적으로 적용하려고만 해서는 곤란하다. 매뉴얼에 있는 행동의 원칙과 원리를 활용하고 응용할 수 있는 보다 적극적인 자세가 필요한 것이다. 그러기 위해서는 평상시 위기관리조직에 근무하는 관료들에게 과거 위기사례의 경험과 교훈을 체계적으로 잘 정리하여 숙지시키는 일뿐만 아니라, 참신한 새 아이디어 제안이나 응용력 발휘를 장려하고 지원해야 한다. 또한 지나친 위계질서 강조와 세분화된 업무분담으로 조직의 경직화나

30) 위기관리조직의 유연성과 학습능력에 관해서는, Carole Lalonde, “Crisis Management and Organizational Development: Towards the Conception of a Learning Model in Crisis Management,” *Organizational Development Journal*, 25 (Spring 2007), pp. 17-26과 이창용, 앞의 책; 김주찬, 김태윤, 앞의 글 참조.

31) 최근 위기의 특성과 위기관리 및 위기관리 연구의 추세에 관해서는 Uriel Rosenthal, “September 11: Public Administration and The Study of Crises and Crisis Management,” *Administration & Society*, 35: 2 (May 2003), pp. 129-143 참조.

이해부족이 일어지 않도록 원활한 의사소통유지에도 관심을 기울여야 한다. 그래야만 실제 위기발생 시 원활한 상호협조 하에 신속하면서도 유연하게 그리고 순발력있게 대응할 수 있기 때문이다.

넷째는 지나친 조직의 효율성과 경제성 강조를 경계해야 한다는 것이다. 어차피 안보란 보험과 비슷하다. 지불한 보험료가 아까워서 사고를 당하거나 아플려고 하는 사람은 없을 것이다. 군사력을 키워 전쟁을 막자는 것이지, 전쟁을 하려고 군사력을 키우는 것은 아니다.

그래서 흔히 안보분야에서는 효율보다는 효과를 더욱 강조한다고 한다. 확실한 임무의 완수가 더 중요하지 얼마나 경제적으로 임무를 수행할 것인가는 덜 중요하기 때문이다. 위기관리도 마찬가지다. 위기에 대한 효과적인 대응이 효율적인 대응보다 상대적으로 더 중요하다.

그런 차원에서 위기관리체계의 수립시 어느 정도의 중복성(redundancy)은 인정해야 한다.³²⁾ 너무 효율성과 간결성만을 따질 수는 없다는 말이다. 의도적인 기능과 조직의 중복은 때로는 안전장치로서 필요한 것이다. 어차피 위기대응체제란 만약을 대비하는 것이다. 게다가 대응보다는 예방이 더 좋은 위기관리이다. 그를 위해서는 일부러 안전장치를 이중삼중으로 할 필요가 있는 것이다.

다섯째, 위기관리에서 외국과 협력하고 연대할 수 있는 체계를 수립할 필요가 있다. 북한의 군사적 도발에 대해서는 미국과 충분한 협조체제가 갖추어져 있지만 그 외의 상황에서는 그렇지 못하다. 예를 들면, 북한 급변사태 시 과연 미국과의 협조만으로 충분할까? 왜냐하면 주변국들의 개입에 대해서도 고려가 있어야 하기 때문이다. 특히 중국의 경

32) 이창용, 앞의 글, p. 34.

우 유사시 미군이 북한에 들어가는 것에 대해 부정적으로 생각할 수도 있다. 그렇게 되면 유엔의 개입도 생각해볼 필요가 있다. 따라서 북한과 관련지어서는 군사적이건 비군사적 상황이건 위기상황 발생기 주변국들과 국제기구와의 공조체제에 대해서 진지하게 고려해봐야 할 것이다.

북한관련 상황 이외에도 향후 한반도 위기관리에 있어서는, 앞서 지적한 것처럼 외국과의 협조가 필요한 경우가 많을 것이다. 경제위기, 환경위기, 보건위생상 위기 등의 원활한 해결을 위해서는 국제적 협력이 반드시 있어야만 한다. IMF외환사태나 최근 금융위기 상황에서 보듯이 경제적 위기시에는 미국도 중요하지만 그에 못지않게 중국과 일본과의 공조도 큰 힘이 된다.

환경 위기나 보건위생 위기의 경우는 문제의 본질상 국제협력이 필수적일 수밖에 없다. 공해나 전염병의 움직임에는 국경이 아무런 보호막이 될 수 없기 때문이다. 또 환경이나 보건위생과 관련된 문제는 신속한 정보교환 및 공유, 그리고 동시조율된 공동노력이 문제해결에 결정적일 때가 많기 때문이다. 또 인도적 차원에서도 이들 분야에서의 국제공조는 의미있는 일이다.

그런데 아직까지는 위기관리에 있어서 체계적인 지역내 협조채널이나 연대의 구축이 미흡한 실정이다. 따라서 주변국과 관련 국제기구들과의 위기관리를 위한 보다 긴밀하고 제도화된 정보공유, 상호협조, 공동대응 방안을 모색해야 할 것이다. 외국의 유사기관과 상호교류와 공동연구를 통한 경험 및 교훈의 공유뿐만 아니라 향후 공동대응을 위한 더욱 적극적인 협조체제 마련을 강구해야 할 것이다.

끝으로, 사회적 위기에 대한 대비가 있어야 한다. 한국은 다행히도 인종이나 종교 혹은 계급 갈등이 없는 나라다. 그러나 민주화과정을 거

치면서 노동조합, 농민단체, 환경단체 등 상당수의 진보적 색채 단체들이 강력한 조직력을 갖게 되었고, 1990년대 중반 이후에는 그런 진보 단체들에 맞선 보수색채의 단체들이 여럿 결성되었다. 따라서 이들 단체들의 과격한 시위나 상호충돌에 대한 경계가 필요하다. 또한 점차 수가 늘어나고 있는 외국인 노동자와 탈북자들에 의한 사회불안 조성 가능성도 있다. 다행히도 아직은 그런 불상사는 없지만 혹시 이들 중 한 국사회에 잘 적응하지 못하거나 불만을 가진 세력이 집단행동이나 폭력사용을 통해 사회적 불안을 조성할 수도 있는 것이다. 따라서 이들에 대한 따뜻한 배려와 지원과 함께 동향파악도 중요하다. 한국경제가 더욱 발전되고 한국사회가 더욱 세계화될수록 이런 문제는 더 많이 생길 것이다. 항상 사회적 통합을 위한 정책적 관심과 지원이 있어야 할 것이다.*

〈참고 문헌〉

- 국방부, 『국방백서 2006』.
- 김영호, “전시작전권 전환의 의미와 한국의 안보정책,” 『신아세아』(Winter 2007).
- 김열수, “한국의 위기관리체제: 평가와 대책,” 『정세와 정책』(세종연구소, 2005.10).
- 김인상 “한미연합 위기관리능력 개선에 관한 연구,” 『군사평론』286호 부록 (1985.1).
- 김주찬, 김태윤, “국가재해재난관리체계의 당위적 구조,” 『한국화재소방학회지』 (2002).
- 대통령자문 정책위원회, 『새로운 도전, 국가위기관리』, 참여정부 정책보고서 3-21 (2008.2).
- 소방방재청, 『2007 재난연감』.
- 안철현, “참여정부 위기관리 성과 사례 및 종합분석,” 충북대 국가위기관리연구소 · 인천대 위기관리연구센터, 희망제작소 재난관리연구소 공동주최 『우리시대의 국가 위기관리: 평가와 도약』 세미나 발표문 (2007.11.1).
- 이재은, “차기 정부의 국가 위기관리 체계의 효율적 운영 방안,” 충북대 국가위기관리연구소 · 인천대 위기관리연구센터, 희망제작소 재난관리연구소 공동주최 『우리시대의 국가 위기관리: 평가와 도약』 세미나 발표문 (2007.11.1).
- 이종열, “참여정부 국가 위기관리 체계의 성과 평가,” 충북대 국가위기관리연구소 · 인천대 위기관리연구센터, 희망제작소 재난관리연구소 공동주최 『우리시대의 국가 위기관리: 평가와 도약』 세미나 발표문 (2007.11.1).
- 이창용, 『뉴테러리즘과 국가위기관리』(대영문화사, 2007).
- 전경만, “국가위기관리체계의 발전적 운영에 관한 소고,” 『동북아안보정세분석』(한국국방연구원, 2008.7.15).
- 정근호, “군사 위기관리체제에 관한 연구,” 국방대학교 합참대 연구보고서 (2005).

통계청, 국가통계포털 국가통계, “남북한 경제사회상 비교: 에너지 및 통신,” 통계청 홈페이지: <http://www.nso.go.kr>.

_____, 온라인 사회지표, “9-11 경지면적 추이 및 도시화율,” 통계청 홈페이지: <http://www.nso.go.kr>.

통일부, 『통일백서 2008』.

조태형, “한국의 군사위기조치제도 발전방향” (국방참모대학, 1998).

한국국방안보포럼 편, 『전시작전통제권 오해와 진실』(플래닛 미디어, 2006).

“반의 반토막 한국경제, 일본, 중국의 먹잇감,” 『헤럴드 경제』, 2008.12.5.

“전작권 이행계획서 뭘 담았나,” , 2007.6.28.

Farazmand, Ali, “Learning from the Katrina Crisis: A Global and International Perspective with Implications for Future Crisis Management,” *Public Administration Review*, 67 (December 2007), pp. 149-159.

Heimann, C. F. L., *Acceptable Risks: Politics, Policy and Risky Technologies* (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1998).

Lalonde, Carole, “Crisis Management and Organizational Development: Towards the Conception of a Learning Model in Crisis Management,” *Organizational Development Journal*, 25 (Spring 2007), pp. 17-26

Perrow, C., *Normal Accidents: Living with Hight-risk Technologies* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999)

Rosenthal, Uriel, “September 11: Public Administration and The Study of Crises and Crisis Management,” *Administration & Society*, 35: 2 (May 2003), pp. 129-143.

Sagan, S. D., *The Limits of Safety: Organizations, Accidents, and Nuclear Weapons* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993)