

**경찰의 선제적 위기대응을 위한 「위기관리」 개념 정리**

**경찰의 선제적 위기대응을 위한 「위기관리」 개념 정리**

**치안정책연구소 안보대책연구실**

**경찰연구관 김 용 민**

# 목 차

I . 서론 .....	1
1. 연구의 필요성 및 범위 .....	1
2. 선행연구의 검토 .....	4
II . 국가위기관리 .....	6
1. 국가위기 개념과 유형 .....	7
2. 국가위기관리 개념과 유형 .....	15
3. 바람직한 국가위기관리 .....	31
III . 최근 경찰 위험 → 위기 전개 사례 .....	33
1. 시위농민 사망(2005년)과 용산철거민 사망(2009년) .....	33
2. 일산 초등생 납치 미수범 - "대통령이 잡았다(?)" .....	35
3. 광우병 걸릴 확률은 1/1백만이지만 공포는 1/2 .....	37
4. 승례문 방화 사고는 위험을 보여주는 거울 .....	38
IV . 경찰의 선제적 위기대응 방안 .....	39
1. 경찰의 위기협상 활성화 .....	39
2. 위험징후 목록 제안 - 외근경찰관 주의 환기 .....	40
3. 위기대응 매뉴얼 - PDA와 e-book 활용 .....	42
4. 위기대응 영상정보망 도입 - 실시간 상황 모니터링 .....	43
5. 경찰 위기관리 거버넌스 - 시민·경찰간 협력 확대 .....	46
V . 결어 .....	47
참고문헌 .....	50

## <표 차례>

<표 1> 위험, 위기, 재난의 다양한 정의 .....	8
<표 2> 국가위기관리 매뉴얼상 33개 위기유형 .....	13
<표 3> 위기관리의 다양한 개념 .....	16
<표 4> 위기관리의 다양한 정의 .....	17
<표 5> 분야별 의사결정체 .....	21
<표 6> 시기별·계절별 위험징후 목록(예시) .....	41

## <그림 차례>

<그림 1> 5단계 욕구 .....	2
<그림 2> 주요 위험의 내용 변화 .....	9
<그림 3> 기술적 접근 .....	10
<그림 4> 국가위기 구분 및 내용 .....	12
<그림 5> 포괄적 안보 개념 하에서의 국가 위기 .....	13
<그림 6> 위험관리, 위기관리, 재난관리 .....	18
<그림 7> 위기관리와 위험관리간의 관계 .....	19
<그림 8> 국가위기관리 과정 .....	25
<그림 9> 단계별 국가 위기관리 활동 내용 .....	25
<그림 10> 재난 사이클 .....	26
<그림 11> 4단계 정보 체계 - 대테러 정보 체계 .....	28
<그림 12> 위기정보 종합체계도 .....	28
<그림 13> 위기관리 영역의 확대 .....	30
<그림 14> 대통령 일산경찰서 방문 .....	36
<그림 15> 일산 초등생 사건 CCTV .....	36
<그림 16> 광우병 촛불 시위 .....	37
<그림 17> 송례문 방화 사고 .....	38
<그림 18> 매뉴얼 활용방법 .....	42
<그림 19> 치안상황 속보 체계 .....	43
<그림 20> 수자원 공사 - 실시간 댐 영상 .....	44
<그림 21> 실시간 홍수 정보 .....	45
<그림 22> 해경청 위성영상 시스템 .....	45

# I. 서론

## 1. 연구의 필요성 및 범위

### 가. 연구의 필요성

한국사회의 경제성장과 국민소득의 증가와 함께 국민들의 안전욕구 충족이 점점 중요한 사회적 문제로 등장되고 있다. 2007년 기름유출 사고 2008년 일산 초등학교 성폭행 미수, 승례문 방화사고, 미국산 쇠고기 광우병 사건 등 그리고 여름 장마와 같이 찾아오는 반복되는 수해와 복구 등을 둘러싼 안전욕구의 미충족은 한국사회에 대한 일반 국민의 불안감을 증폭시키고 있으며, 나아가 정부 신뢰의 문제로 확산되고 있다.<sup>1)</sup>

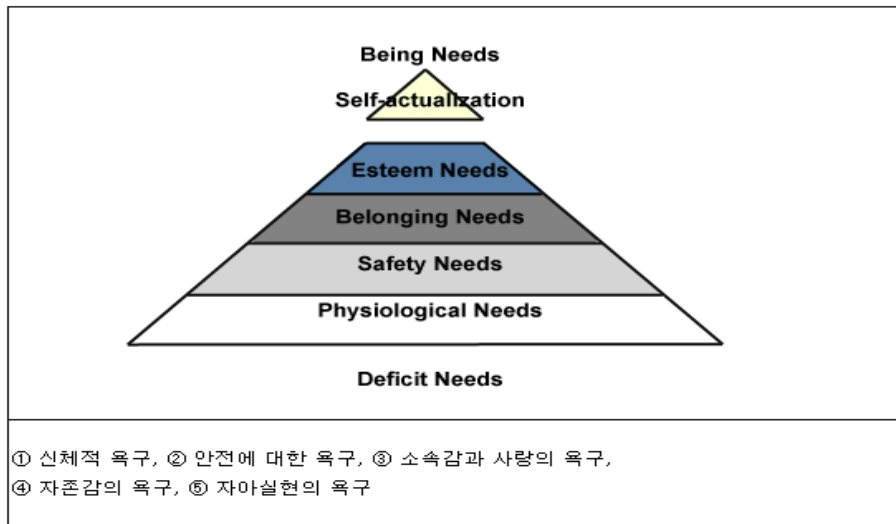


국민들의 경제수준이 향상됨에 따라 전반적인 한국인의 삶의 질은 지속적으로 향상되어 왔다. 특히 국민소득 2만달러를 넘어서면서, 국민들의 안전에 대한 욕구(safety need)가 크게 증가하고 있으며, 이러한 변화는

1) 김근세, 국가중립위기관리론, 137p

매슬로우(Maslow)의 욕구계층이론(need hierachy theory)에서 볼때 매우 자연스러운 현상이다.<sup>2)</sup>

<그림 1> 5단계 욕구



(출처 : duane schultz 성장심리학)

위기관리에 대한 관심은 한국만의 특수한 상황이 아닌 전세계적인 현상이며, 이는 자연환경의 변화, 경제·사회적 환경의 변화, 기술적 환경의 변화, 정치적 환경의 변화, 국제적 환경의 변화, 그리고 재난의 복합화 현상 등이 배경으로 작용하고 있다.<sup>3)</sup>

우리나라 헌법 제34조에 국가는 재해를 예방하고, 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다고 명시하고 있으며, 경찰법 제3조에는 경찰의 기본적인 임무로 국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속 기타 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 한다고 규정하고 있다. 사회의 발전에 따른 위험요인이

2) 정지범, 국가종합위기관리론, 3p

3) 앞의 책, 3p

증가함에 따라 국가위기관리 영역은 군사적 위협과 관련된 전통적 안보 개념 뿐만 아니라 비군사적 위협에 대한 대응으로까지 그 범위가 확장되고 있다. 냉전 종식 이후 안보위협이 다양해지고 국가간 상호 의존성이 심화됨에 따라 군사부문은 물론 국제테러와 대량살상무기 확산, 초국가적 범죄 등 새로운 안보위협, 경제와 환경위기, 사이버테러 등 비군사적 안보위협 까지 포함하는 포괄적 개념으로까지 그 분야가 확대되고 있는 추세이다.<sup>4)</sup>

태풍 루사(6조원 피해), 태풍 매미(4조원 피해) 등 자연재난 뿐만 아니라, 이전까지는 존재하지 않았던 새로운 유형의 위기가 발생하고 있다.

첫째, 2008년 미국 쇠고기 수입을 둘러싸고 벌어지는 광우병에 대한 공포의 확산은 자칫 국가정치 체계 전체를 위협하는 상황으로까지 발전할 가능성을 보여주었다.

둘째, 08년 3월 일산 어린이 성폭행 미수 사건의 무차별적인 폭행장면이 담긴 CCTV에 경악을 금치 못했던 시민들은 대통령이 용의자를 잡은 것 아니냐!, 안심하고 자식을 밖에 내보낼 수가 없다며 불안해 하였다.<sup>5)</sup>

이에 최근에 국민을 불안하게 만들었던 새로운 유형의 위기(위협), 위기관리(예방→대비→대응→복구)에 대한 연구를 통해 국민 안전문화(Safety Culture) 향상에 기여하고자 한다.

## 나. 연구의 범위

첫째, 국가위기관리에 대한 선행연구인 ① 국가종합위기관리론(한국행정연구원), ② 위험사회론(올리히 벡)에 대한 분석을 통해 국가 위기(위협→위기) 개념을 정리하고, 국가위기에 대한 단계별 과정(예방→대비→

4) 류재혁·윤성철, 경찰위기관리론(2008), 24p

5) 한국경제, 일산 납치미수범李大통령이 잡았다(?), <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2008040197617>, 2009. 11. 27.

대응→복구)과 바람직한 국가위기관리 방향에 대하여 살펴보고자 한다.

둘째, 최근 국민을 불안하게 했던 사례에 대한 반성적 검토를 하여, 현장에 진출한 경찰관의 신속한 초기대응을 통해 국가위험·위기로 인한 국민 피해를 최소화 하여 안전 신뢰도를 제고하고자 한다.

## 2. 선행연구의 검토

### 가. 국가종합위기관리론(한국행정연구원)

위기 혹은 위험 관리의 관점에서 한국사회의 특징을 규명하는 연구들을 살펴보면, 크게 두가지 흐름을 볼 수 있다.

첫째, 근대화·현대화된 한국사회로서, 현대 산업사회로서의 근대성 자체에 의한 구조적 위험에 가득 차 있는 위험사회로서의 한국 사회에 대한 것이다.

둘째, 1960년대부터 1980년대까지 세계에서 그 유례를 찾기 힘든 압축적 성장의 성장통으로 인한 한국적 위험의 만연 현상에 대한 것이다. 삼풍백화점, 대구지하철, 허베이 스피리트 기름 유출 사고에 이르기 까지 한국 사회에서 유독 엄청난 피해의 재난이 만연하고 있는 것은 위험구조가 심화되었기 때문이다.

본 연구는 기존의 위기관리를 바라보는 단편적인 시각(학제적 접근)을 뛰어넘어 보다 포괄적인 분석을 시도했다.

미국, 일본, 유럽 각국 및 국제기구의 위기관리 실태를 연구하였고, 이를 보다 구체적인 다양한 사례를 통하여 분석한 결과, 다음과 같은 두개의

기본방향을 제시하였다.

첫째, 향후 위기관리는 전통적인 재난 영역을 뛰어넘는 보다 포괄적인 영역을 그 대상으로 삼아야 할 것이다. 자연재난, 인적재난, 그리고 사회적 재난의 정위를 뛰어넘어 미래 우리 사회를 위협할 수 있는 다양한 위험에 대비해야 한다는 의미이다.

둘째, 위험 거버넌스의 구축이 절실하다. 전통적인 공공서비스로서의 위기관리 혹은 재난관리는 앞으로의 미래사회에서 한계에 부딪칠 가능성이 매우 높다. 따라서 지역공동체 차원의 일차적인 예방 및 대비능력을 향상시키는 것이 필수적이다.<sup>6)</sup>

## 나. 위험사회(올리히 벡) - 한국은 아주 특별하게 위험한 사회(??)

풍요로운 시대는 얼마나 지속될 건가! 독일 올리히 벡 교수는 1986년 발간한 위험사회(Risk Society)에서, 현대사회는 ‘위험사회’ 라고 주장한다. 풍요로워 질수록 리스크도 증가하는 사회다. 20세기말의 대중들은 과학기술의 무제한적 발전, 자본주의의 무한욕망적 자본축적의 궤도 속에서 한편으로는 풍요를 누리면서 한편으로는 슬한 사회적 위험에 노출되어 있다. 벡 교수의 문제제기는 바로 이러한 위험을 현대사회에서 어떻게 제거할 수 있느냐에 있다.

위험사회의 저자 벡은 책의 제목이 말해주는 것과 같이 근대화의 결과부의 생산이 동반해온 위험에 의해 우리가 살고 있는 사회는 위험 사회가 되었으며 이러한 오늘날의 사회를 만들어낸 동력인 근대성과 그것에 내재된 반(anti)-근대성이 대립하는 오늘날의 사회상을 말하고 있다. 먼저 위험(Risk)이란 말은 항해시의 위험을 감수하다, 암초를 뚫고 나아가다란

---

6) 정지범, 국가중립위기관리론, 머리말

의미를 가진 단어이다. 인간은 근대화의 과정에서 발생하는 많은 문제들, 예컨대 환경오염, 에너지 자원의 고갈, 새롭게 재생산되는 사회 불평등의 문제들은 좀 더 진보된 사회로 나아가기 위해 당연히 견뎌내어야 할 암초로 여겨졌으며(어쩌면 별 대수롭지 않은) 이러한 문제들 예컨대 환경, 평화, 젠더 문제들은 오늘날에 와서야 주목받고 있다.

과거에는 근대화에 따른 '부의 생산의 논리'가 그것이 동반하는 '위험의 생산의 논리'를 압도하였다면 백 교수는 오늘날 우리가 살고 있는 사회는 이러한 관계가 역전된 즉 위험을 더 이상 간과할 수 없게 된 사회라고 전망하고 있다. 따라서 근대화에 따른 부정적인 부수효과를 극복하기 위해서는 근대화를 이끌어온 근대성에 대해 성찰적인 자세를 취해야 한다고 말하고 있다. 백 교수가 제시하는 방법론은 성찰이다. 즉 사회가 실제로 진화하려면 근대화에 대한 성찰이 부단히 계속되고 부단히 강화되어야 한다.

백 교수의 말을 요약하면 이렇다. 어느날 나와 우리 가족에게 닥친 청천벽력 같은 재난, 예를 들어 다리가 끊어져 등교길의 자녀가 죽는다든지, 자본주의 철용성 같은 백화점이 하루아침에 무너져 아내가 죽는다든지 하는 문제가 결코 단순한 우연이 아니라 구조적인 맥락의 어떤 문제라는 말이다. 이것은 매우 절박한 과제이다. 현대사회의 안전과 위험문제는 산업혁명 이래의 근대적 합리화 과정 전반에 대한 비판적 재평가를 요구하면서 동시에 향후 발전 방향에 대한 새로운 모색을 요구하는 것이다. 현대의 과학·기술, 경제력·군사력은 산업사회를 유지·발전시킨 동력이자 산업사회 위험의 근원이다. 따라서 이것들은 문제의 근원이자 해결책이라는 이중성을 띤다.

## II. 국가위기관리

## 1. 국가위기 개념과 유형

### 가. 국가위기의 다양한 개념

위기라는 용어는 개인에서부터 국제관계에 이르기 까지 다층적 수준에서 사용되고 있으며, 사전적 의미는 어떤 상태의 안정에 부정적 영향을 주는 정세의 급격한 변화로 정의된다. 그 어원은 ‘분리하다’ 라는 뜻의 그리스어 Krinein에서 유래하였다고 하며, 회복과 죽음의 분기점이 되는 갑작스럽고 결정적인 병세의 변화를 의미하는 의학용어로 사용되었다고 한다.<sup>7)</sup>

이렇게 보면 위기현상은 인간 개인의 육체적·정신적인 측면에서부터 집단을 포함한 국가 내부의 정치·사회체제, 나아가 국제적인 영역에서도 발생하며, 안정상태가 파괴되어 사망이나 붕괴, 전쟁과 같은 극단적인 위협으로 연결될 가능성이 있는 상황적 국면을 일컫는다.<sup>8)</sup>

위기를 의사결정의 관점에서 본다면, 위기란 어떤 사회의 기본적인 규범, 사회적 가치, 구조 등에 대하여 심각한 위협이 될 뿐만 아니라, 극심한 시간적 압박과 고도의 불확실성 하에서 그 사회의 진로에 중대한 의사결정을 내려야 할 상황(critical decision making)으로 대처를 잘못할 경우 조직이나 체제의 미래적 활동에 위협을 주며, 이해당사자들에게 부정적인 영향을 줄 수 있는 중대한 위협이라고 정의<sup>9)</sup>하기도 한다

### 1) 위기·위험·재난의 다양한 정의

7) 국가안보전략연구소, 바람직한 국가위기 관리체계(2009), 11p

8) 앞의 책, 11p

9) 류재혁·윤성철, 경찰위기관리론, 2008, 6p

위기라는 개념에 대한 혼란은 실제 위기 관리자인 정부 내에서 발생할 가능성이 매우 높다. 왜냐하면 위기의 중요 관리주체인 정부도 부처별로 자신이 관리하고 있는 위기나 재난의 영역과 특징의 차이로 인해 무엇을 위기로 인식해야 할 것인가에서 부터 어떤 특징을 가진 위기를 국가의 관리대상인 위기로 보아야 할 것인가에 이르기까지 다양하고 복잡하게 위기개념을 사용하고 있기 때문이다. 이는 자칫 위기를 이해하고 관리해야 하는 사람들 간에 위기의 의미를 오해하도록 하고 위기관리에 혼선을 초래할 가능성을 높게 만든다.<sup>10)</sup>

<표 1> 위험, 위기, 재난의 다양한 정의

용어	정 의
위험 (Risk)	어떤 목적에 영향을 줄 수 있는 일이 발생할 가능성, 결과와 발생가능성으로 측정한다(Aus/NZ Standard) 어떤 해로운 결과가 발생할 확률(CEPIC) 바람직하지 않은 결과가 발생할 확률 또는 이 확률을 높일 수 있는 요소(WHO World Health Report, 2002) 행동이나 사건이 긍정적 기회가 될지 부정적 위험이 될지 결과가 불확실한 상황. 이것은 발생가능성과 결과의 결합이며, 지각된 중요성도 포함한다(UK Government Handling Risk Report). 주어진 환경에서, 일반적으로 부정적인 어떤 결과가 발생할 확률(US Presidential/Congressional Commission) 자연 혹은 인위적 위해(hazard)와 취약성의 상호작용의 결과로 발생하는 부정적 결과나, 예상되는 손실(사망, 부상, 생계, 경제활동 혹은 환경에 대한)(UN Living with Risk Report)
위기 (Crisis)	짧은 시간의 극한 위험, 중대한 비상사태(D&E Reference Center, 1998) 어떤 일이 극적으로(보통 부정적인 방향으로) 변화하는 결정적인 순간 혹은 전환점(Webster's New World Dictionary) 어떤 집단의 위기는 다음의 세 가지 조건이 결합될 때 나타난다. (1) 조직의 가치를 포함한, 어떤 종류의 위험, (2) 예상치 못한 사건의 갑작스러운 발생, 그리고 (3) 집단적으로 대응할 필요성, 그렇지 않으면 결과는 더욱 부정적으로 보일 수 있다(Quarantelli, 1998).
재난 (Disaster)	커다란 피해를 입힐 수 있는 사건. 심각한 혹은 갑작스러운 불행. 참사(calamity). 재난은 재산과 인명 손실을 유발하는 거대하고 갑작스런 불행(Webster's New World Dictionary) 공동체에 재산의 손실 혹은 인명 피해를 불러일으키는 사고(FEMA) 피해를 당한 공동체 스스로의 힘으로는 극복할 수 없는 광범위한 인명, 재산 혹은 환경 피해를 불러일으키는 심각한 사회기능의 붕괴(disruption)(UN Glossary, 1992) 백만 마르크 이상의 피해, 그리고 또는, 1,000명 이상의 인명 피해(German insurance industry) 재난은 위기상황에 대한 대처 시 대응 수요(demand for action)가 능력을 초과할 때 발생한다(Quarantelli, 1985). (1) 외부의 작용, (2) 사회적 취약성 혹은 (3) 불확실성의 결과(Gilbert, 1991)

(출처 : 국가종합위기관리)

10) 정지범, 국가종합위기관리론, 12p

## 2) 위험 내용 변화 (1995년→2005년→2015년)

다음의 표는 2005년 서울대 사회발전연구소와 한국안전학회에서 공동으로 조사한 <국민안전의식조사>의 결과로서, 지구적 생태위험, 자연재해위험, 국가적 안보위험, 건강위험, 경제적 생계위험, 기술적 재난위험, 사회적 해체위험 등의 7개 영역에서 모두 51개의 세부 위험요소들을 추출한 후, 이들 위험요소들에 대한 일반 국민의 인식의 변화를 물어본 결과이다. 10여년전 과거에는 건축물의 붕괴나 대형 폭발사고, 대형 교통수단의 사고 등 기술적 위험에 대한 우려가 높았으나, 현재(2005년 기준)는 불안정고용이나 취업난, 급격한 경기변동, 빈부격차 등의 사회경제적 위험에 대한 불안수준이 높고, 앞으로 10년 후 미래에는 사이버 범죄나 신종질병, 생명윤리 침해 등의 IT와 BT 관련 불안이 증가하고 있음을 잘 보여준다.<sup>11)</sup>

<그림 2> 주요 위험의 내용 변화

순위	10년 전 (%)		현재 (%)		10년 후 (%)	
	위험내용	비율	위험내용	비율	위험내용	비율
1	건축물 붕괴	10.99	신종질병	7.19	사이버 범죄	8.16
2	태풍, 홍수, 호우	8.93	불안정고용과 취업난	6.47	신종질병	6.60
3	대형폭발사고	6.18	급격한 경기변동	5.31	생명윤리 침해	6.12
4	대형교통수단사고	5.68	빈부격차	5.01	빈부격차	5.88
5	한반도에서의 전쟁	4.24	테러	4.98	테러	5.85
6	자동차 교통사고	4.12	사이버범죄	4.86	사회보장제도 미비	4.62
7	부정부패	3.91	먹거리의 안전사고	4.35	사생활 침해	3.84
8	강간, 유괴, 납치	3.67	북한 핵문제	4.06	대기오염	3.72
9	급격한 경기변동	3.47	태풍, 홍수, 호우	3.91	불안정한 고용과 취업난	3.63
10	북한 핵문제	3.05	사생활 침해	3.70	중국·일본의 군비확장	3.33

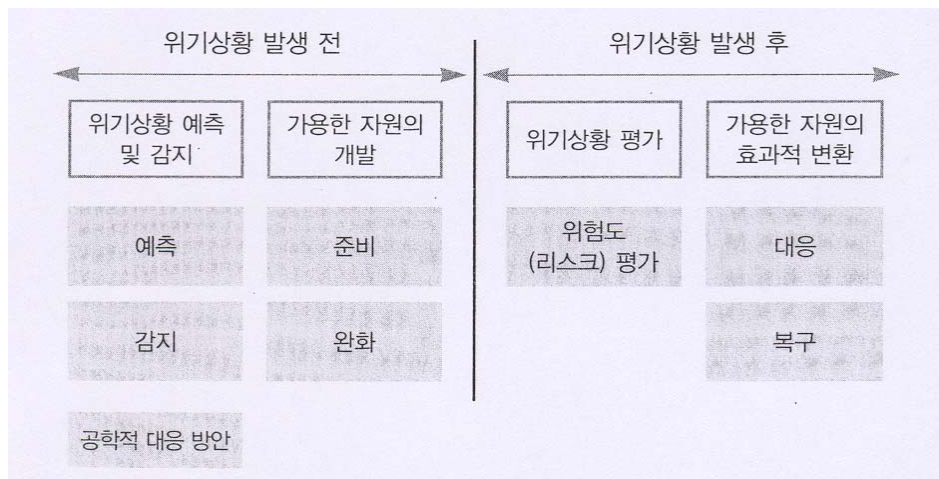
(출처 : 국가종합위기관리)

11) 이재열, 국가종합위기관리, 112-113P

### 3) 위험도 평가

위기상황이 발생하면, 그에 따른 크고 작은 인명, 시설 및 재산피해 등과 같은 손실들이 필연적으로 발생한다. 따라서 이로 인한 손실을 줄이기 위해서는 위기상황을 감지해야 할 뿐만 아니라 발생 가능한 재난을 미리 예측하고 이에 대한 대응방안을 미리 준비해야 한다. **공학적 위기관리 측면에서 볼 때** 이러한 접근은 다음과 같이 일반화될 수 있다.<sup>12)</sup>

<그림 3> 기술적 접근



(출처 : 국가종합위기관리)

우선 위기상황의 발생 여부에 따라 ① 위기상황 발생 전 ② 위기상황 발생 후에 취해야 하는 조치를 구분할 수 있다. 예를 들어 위기상황 발생 전이라면 위기상황의 예측 및 감지를 통해 어떤 종류의 위기상황이 발생했을 경우 어떤 자원이 필요한지를 결정해야 한다. 하지만, 위기상황이 실제로 발생했다면, 발생된 상황에 대한 평가를 통해 어떤 자원을

12) 양준언/강현국, 국가종합위기관리론, 184p

어떻게 효과적으로 사용할 수 있는지를 결정해야 한다. 공학적인 입장에서, 이러한 일련의 위기상황 대응은 예측, 감지, 준비, 완화, 리스크 평가, 대응 및 복구와 같은 항목들로 일반화될 수 있을 것이다.<sup>13)</sup>

공학적 위기관리가 필요한 근본적인 이유는 가능한 자원이 제한된 상태에서 광범위한 위기상황 및 이로 인한 재난피해를 최소화해야 하기 때문이다. 공학 분야에서는 전통적으로 위험도(risk) 척도를 통해 이런 평가를 수행해 왔다. 위험은 실패하거나 목숨을 위태롭게 할 만큼 안전하지 못함이라고 정의되어 있다. 따라서 위험도란 실패하거나 목숨을 위태롭게 하는 정도라고 일차적으로 정의할 수 있을 것이다. 효율적인 위기관리를 위해서는 보다 객관적이고 정량적인 위험도의 정의가 필요하다. 이러한 문제를 해결할 수 있는 한 가지 대안은 위험도를 미래에 발생 가능한 손실로 정의하는 것이다. 하지만 항상 정확하게 미래를 예측할 수 없기 때문에, 발생 가능한 손실은 어떤 불확실성을 가정한 상태에서 예측할 수 밖에 없다. 이러한 이유 때문에, 일반적으로 위험도는 다음 식과 같이 위기상황의 발생가능성(likelihood 또는 frequency)에 위기상황 발생시 예측되는 결과(outcome 또는 consequence)의 곱으로 정의한다 (박창규, 하재주, 2003)<sup>14)</sup>

$$\text{위험도} = (\text{위기상황 발생 가능성}) \times (\text{위기상황 발생시 예측되는 결과})$$

이렇게 정의된 위험도를 이용하여, 어떠한 위기상황과 관련된 위험도가 일정 수준 이상으로 평가되면 효율적인 대응방안을 개발해야 한다. 이를 위해서는 위험도 평가와 위험도 관리를 수행해야 한다. 위험도 평가 및 관리는 원자력발전소와 같이 안전성이 우선시되는 설비에 대하여 많이 적용되고 있다. 하지만 국가 차원의 위기관리 측면에서 볼 때 공학적 접근을 위해 필요한 위험도 평가 및 관리를 수행할 수 있는 구체적인 체제가

13) 양준언/강현국, 국가중합위기관리론, 184-185p

14) 앞의 책, 187p

아직 결정되지 않은 상태이다. 특히 이러한 위험도의 평가 및 관리를 위해서 필수적으로 선행되어야 하는 위기상황의 정도 자체도 불명확하기 때문에, 어떤 위기상황에 대한 발생 가능성 및 예상결과를 구해야 할지를 결정하기 힘든 상황이다.<sup>15)</sup>

## 나. 국가위기 유형 구분

우리나라 국가위기관리기본지침은 위기를 내재된 위험이 표출되어 조직의 핵심요소나 가치, 존립에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태<sup>16)</sup>로 정의하고, 이에 따른 국가위기의 영역을 다음과 같이 ① 전통적 안보, ② 재난, ③ 국가핵심기반 분야 구분하고 있다.

<그림 4> 국가위기 구분 및 내용

구분	내용
전통적 안보	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>북한으로부터의 위기</b> : 군사 위협(전면전, 국지도발), 급변사태, WMD 개발·확산</li> <li>• <b>외부로부터의 위기</b> : 주변국과의 갈등, 충돌, 테러</li> </ul>
재난	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>자연재해</b> : 자연현상에 의한 대규모 피해</li> <li>• <b>인위재난</b> : 안전/인위적 요인에 의한 피해</li> <li>* 재난관리와 위기관리</li> </ul>
국가핵심기반	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민의 안위, 국가경제/정부 핵심기능에 중대한 영향을 미칠 수 있는 인적, 물적, 기능체계</li> <li>* 테러, 대규모 시위·파업, 폭동, 재난 등의 원인</li> </ul>

(출처 : 국가위기관리의 이해<sup>17)</sup>)

15) 양준언/강현국, 국가종합위기관리론, 188-189p

16) 국가위기관리 체계의 이해, 국가안전보장회의사무처, 국가종합위기관리론, 23p 재인용

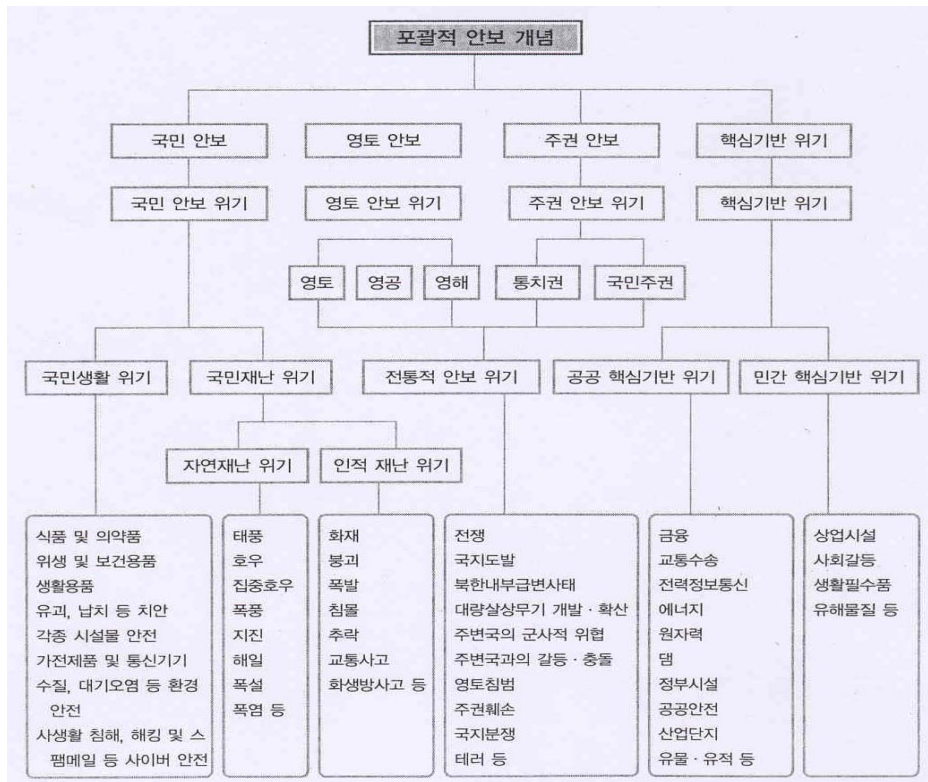
17) 한국재난안전교육협회, 국가위기관리의 이해, <http://www.kordia.or.kr/bbs/view.php?bname=pds&vcode=132>

<표 2> 국가위기관리 매뉴얼상 33개 위기유형

구 분	위기유형 내용
전통적 안보 (13)	서해 NLL 우발사태, 대통령 권한공백, 재외국민 보호, 소요·폭동, 과병부대 우발사태, 테러, 비군사적 해상분쟁 등
재난 (11)	풍수해, 지진, 산불, 고속철 대형사고, 다중밀집 지역 대형사고, 대규모 환경오염, 화학유해물질 유출사고, 지하철 대형화재 사고, 공동구 화재사고, 전염병, 가축질병
국가핵심기반 (9)	사이버 안전, 전력, 원유 수급, 원전 안전, 금융 전산, 육상화물운송, 식용수, 보건의료, 정보통신

(출처 : 국가종합위기관리)

<그림 5> 포괄적 안보 개념 하에서의 국가 위기



(출처 : 국가종합위기관리)

## 다. 국가위기 유형의 다양화 원인

전통적으로 국가위기는 주로 외부세력에 의한 무력적 위협의 측면에서 논의되고, 국가안보라는 개념으로 상징화되어 왔다. 이는 기본적으로 영토와 주권에 근거한 국가들로 구성된 국제관계의 성격에서 비롯되었다고 볼 수 있다.<sup>18)</sup>

첫째, 20세기 후반에 발생한 냉전체제의 종식은 국제안보환경의 성격을 급격히 변화시키면서, 국가위기의 성격과 특징에도 커다란 영향을 미치게 되었다. 무엇보다 냉전체제의 종식으로 전통적 안보 위협인 주권구각에 대한 영토위협과 같은 국경문제, 강대국 사이의 이념적 대결 및 전면전쟁 등의 위험이 급격히 감소되었다. 그러나 역설적으로 냉전체제의 종식은 민중·인종·종교·문화·에너지 자원 등 비군사적 요인에서 발생하는 갈등과 소규모 분쟁을 증대시키는 기폭제가 되었다. 이는 기본적으로 국제관계에서 핵심적 위치를 차지해 왔던 국가의 상대적 약화와 밀접한 관계가 있는 것이다.<sup>19)</sup>

둘째, 냉전체제의 붕괴는 세계화(Globalization)의 진행속도를 가속화시키는 토양이 되었다. 21세기에 들어와 더욱 가속화 되고 있는 세계화는 지구촌 사회를 하나의 네트워크로 연결시켜 나가면서 국가 이외의 다양한 행위자들의 영향력을 증대시키는 가운데 국제테러리즘, 국제범죄, 마약밀매, 대량 난민, 해적행위 등 다양한 초국가적 위협의 중요성을 부각시키고 있다.<sup>20)</sup>

셋째, 지구온난화 현상의 가속화이다. 지구환경의 이상 징조들은 환경 파괴와 맞물리면서, 과거와는 상상할 수 없을 정도의 자연재해 현상을 동반하여 특정 국가나 특정 지역에 과거의 소규모 분쟁을 상회한 엄청난 인적·물적 피해를 주고 있는 것이 오늘의 현실이다.<sup>21)</sup>

18) 국가안보전략연구소, 바람직한 국가위기 관리체계(2009), 13p

19) 앞의 책, 14p

20) 앞의 책, 15p

21) 앞의 책, 15p

넷째, 정보혁명(Information Revolution)은 네트워크의 발달로 인한 정보의 저장과 전달수단, 그리고 생산·배포·사용 및 확대 재생산 과정에서의 대변혁으로 이해할 수 있다. 특히 정보사회가 발전하면 할 수록 사이버 위협(Cyber threats)과 그로 인해 사회·경제적 피해와 혼란의 중요성 및 심각성은 날로 증대하고 있다.<sup>22)</sup>

## 2. 국가위기관리 개념과 유형

### 가. 위기관리의 다양한 개념

#### 1) 다양한 개념 - 위기·위험·재난관리

위기·위험·재난과 같은 용어들의 혼란과 마찬가지로 위기관리(Crisis Management)도 여러 가지 의미를 가지는 경우가 많으며, 유사용어로는 비상관리(Emergency), 안전관리(Safety), 보안관리(Security), 위험관리(Risk), 재난관리(Disaster) 등 다양한 용어들이 각각의 전공분야와 실무 현장에서 약간씩 다른 의미를 가지고 사용되고 있다.<sup>23)</sup>

---

22) 국가안보전략연구소, 바람직한 국가위기 관리체계(2009), 15p

23) 정지범, 국가중합위기관리론, 32p

&lt;표 3&gt; 위기관리의 다양한 개념

구 분	개 념
비상관리	기존의 일반 행정조직이나 인적, 물적 조건으로는 외부적 또는 내부문제를 해결할 수 없을 때나 비능률적인 상황에 신속하게 적응하여 문제를 해결하기 위하여 특별한 담당인력을 조직하여 대응하는 일련의 노력 및 과정
보안관리	안보, 보안, 경호의 개념이 포함되어 있으므로, 일반적으로 외교나 국방 분야에서 많이 사용되며, 또한 정보보호의 의미를 가지고 있기 때문에 정보통신 분야에서 많이 사용
위험관리	위험이라는 용어에는 확률과 가능성이라는 개념이 포함되어 있고, 불확실성에 대한 대응이라는 함의가 있다. 이에 따라 위험관리라는 용어는 실제 상황의 발생 전, 혹은 선택의 상황이라는 개념이 포함되어 있다.
안전관리	주로 산업 현장에서 많이 사용되며, 사업의 운영에 수반되는 산업 재해의 근절을 위하여 경영자가 행하는 합리적이고 조직적인 계획, 조직, 시행, 협조, 통제 및 조정하는 일련의 과정을 의미한다.
재난관리	재난을 감소시키기 위한 계획과 활동, 그리고 대응하고 복구하기 위한 모든 절차를 의미한다.
위기관리	위의 다양한 용어 중에서 일반적으로 가장 폭넓게 사용되는 것으로 보이며, 특히 행정학 분야에서는 광의의 재난관리라는 함의를 가지고 위기관리를 사용하는 경우가 많다.

(출처 : 국가종합위기관리)

&lt;표 4&gt; 위기관리의 다양한 정의

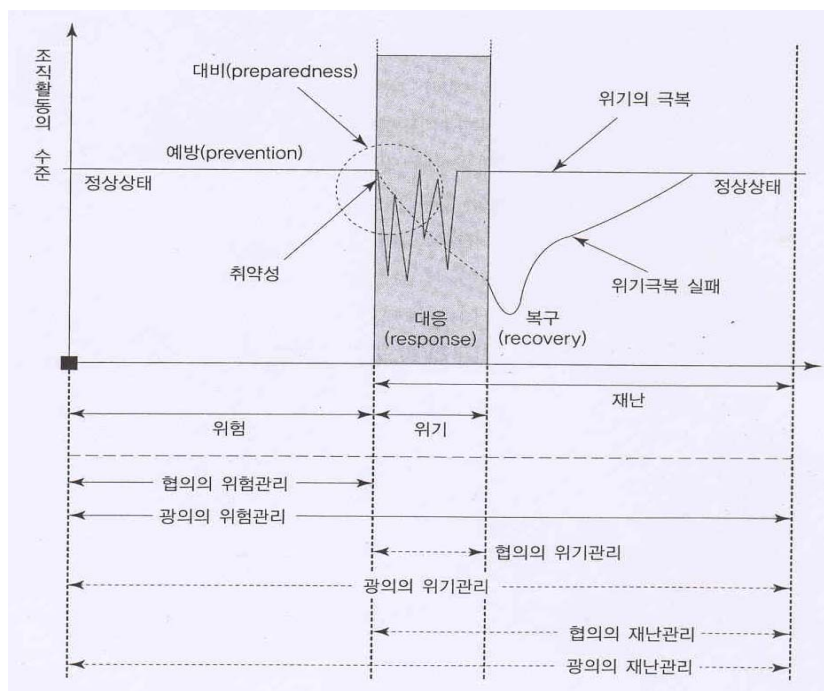
학자명	내 용
Reiley	위기에 대처하여 조직에 바람직하지 못한 결과를 최소화시키고, 그에 따른 신속한 조치를 취하는 일
Rosenbloom	기업이 당면하고 있는 기업의 최종적인 이익에 영향을 끼칠 수 있는 순수위험이 모든 국면에 대한 경영상의 조치기능
Williams & Heins	위험의 확인, 위험의 측정, 위험의 통제를 통하여 최소한의 비용으로 위험에 따르는 불이익한 결과를 극소화하는 일
Combs	위기에 적절하게 대응하여 위기로 인한 피해를 최소화하고 고안된 일련의 요소들로 구성된 것으로 위기로 인한 부정적인 결과를 예방하거나 최소화함으로써 위기의 피해로부터 조직, 이해관계자, 산업계를 보호하는 것을 목표로 하는 것

(출처 : 경찰위기관리론)

아래 그림에서 위험(risk)의 개념은 가능성의 의미를 가지고 있는 위기의 배아 상태로서, 위험은 아직까지 위기로 현실화된 상태가 아니기 때문에 조직의 활동수준은 평상시 상태가 유지되며, 이때 조직의 활동은 위험을 관리하는 예방적 활동(prevention)으로 정의가 가능하다. 그러나 이러한 위험 상황은 외부의 어떤 요인에 의하여 위기(crisis)로 진화하게 되며, 이때의 위기는 위험 요인이 현실화된, 인지된 혼란의 상황으로의 인식이 가능하다. 이 상태에서 조직은 혼란의 상황을 겪게 되며, 만일 이 위기의 상황을 슬기롭게 극복하지 못한다면 조직의 활동 수준은 급격하게 저하되며, 결국 재난으로 진화된다. 이러한 위기의 발발 바로 전에 위기의 대응을 위한 사전 운영 능력을 개발하는 활동을 대비(preparedness)라고

일컬으며, 위기가 실제로 발생한 경우의 조직의 활동을 대응(response)으로 볼 수 있다. 위기가 재난으로 발전한 후에는 조직의 활동수준은 급격히 하강하게 되며, 이를 회복시키고자 하는 노력을 복구(recovery)로 볼 수 있다. 즉 복구는 재난이 발생한 후부터는 피해지역이 원상으로 회복되는 장기적인 과정이다.<sup>24)</sup>

<그림 6> 위험관리, 위기관리, 재난관리



(출처 : 국가종합위기론)

## 2) 위험관리와 위기관리의 관계

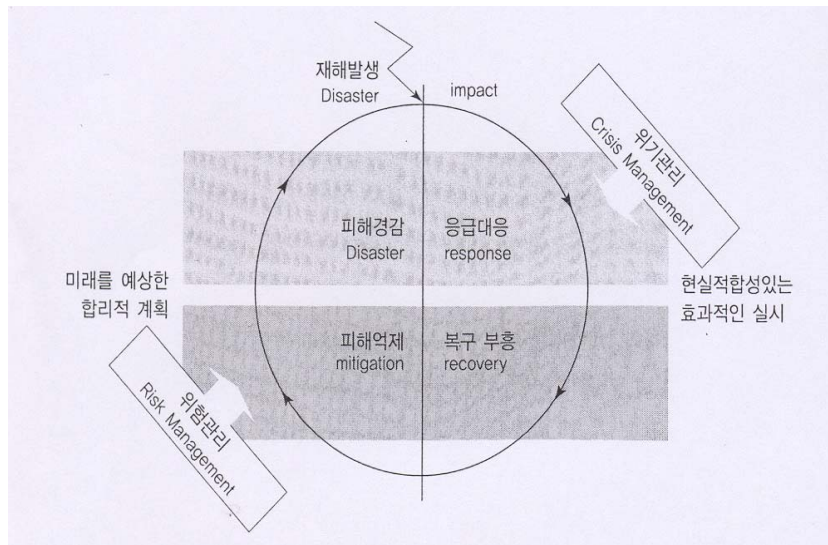
위험과 위기는 서로 긴밀하게 연결되어 있다. 위험관리는 구체적인 재난이

24) 정지범, 국가종합위기관리론, 38p

발생하기 이전에 혹시 일어날 수도 있는 재난에 대비하여 합리적인 계획을 통해 피해를 억제하고 경감시킬 수 있는 준비를 하는 단계를 의미한다. 반면에 위기관리는 위험이 특정한 시간과 공간에 집중하여 재난으로 현실화 하였을 때, 이에 대한 응급 대응 및 복구부흥과정을 의미한다. 따라서 얼마나 현실적합성 있고, 신속하며 효과적으로 개입할 수 있느냐를 관건으로 한다.

시간적으로 위험관리와 위기관리는 서로 분리되어 있지만, 그 논리로 보면 두 가지를 나눠서 생각하기 힘들다. 위험 관리가 잘 이루어지는 경우, 재난의 확률을 유의미하게 낮추기 때문에 위기관의 부담을 줄여줄 수 있다. 또한 위기관의 능력이 탁월할 경우에는 위험관리를 훨씬 용이하게 해주는 선순환의 관계에 놓여 있다.<sup>25)</sup>

<그림 7> 위기관리와 위험관리간의 관계



(출처 : 국가종합위기관리)

25) 정지범, 국가종합위기관리론, 94-95p

### 3) 위기관리정책

위기관리정책은 위기의 감소와 분산을 위한 정부활동으로 정의한다(MOSS). 위기관리의 비가시적인 속성으로 인하여 그동안 정부기능으로 많은 주목을 받지 못했으나, 역사적인 시각에서 정부의 위기관리기능은 많은 발전이 있었다. 위기관리는 크게 ① 위기감소(Risk Reduction)와 ② 위기분산(Risk Reallocation)의 두가지 유형으로 구성된다.

첫째, 위기감소 정책은 위협스러운 행위를 직접적으로 금하거나 통제하는 방식이다. 대표적으로 보건과 안전에 대한 사회규제 등 위기규제(Risk Regulation)가 여기에 속한다(Breyer, 1993).

둘째, 위기분산 정책은 위협을 주체간에 이전하거나(shifting), 많은 사람에게서 분산하여(spreading) 개인들의 기대결과를 보다 안전하게 만드는 방식이다. 항상 그런 것은 아니지만, 위기분산정책은 위기감소를 가져올 수도 있다. 위기관리정책의 유형은 상이한 수단을 선택한다. 위기감소정책은 규제(regulation), 위기이전정책은 채무원칙(liability), 위기분산정책은 보험(insurance) 수단을 활용한다.(MOSS)<sup>26)</sup>

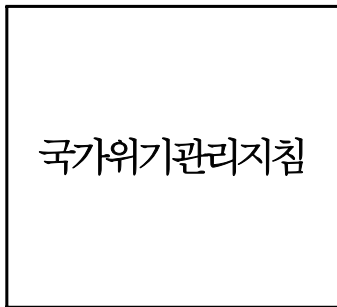
미국의 위기관리정책의 발전을 모스(2002)는 3단계의 발전과정으로 이해한다. 첫째, 산업의 안전을 위한 공공위기관리 → 둘째, 노동의 안전을 위한 공공위기관리 → 셋째, 일반시민을 위한 공공위기관리 순이다.

#### 나. 국가위기관리 문서체계

국가위기관리 문서체계는 ① 국가위기관리기본지침, ② 위기관리표준 매뉴얼, ③ 위기대응 실무매뉴얼 3가지로 구성된다.<sup>27)</sup>

26) 김근세, 국가종합위기관리론, 139p

## 1) 국가위기관리 기본지침



국민의 안전욕구증대로 국가의 보다 적극적 역할과 책임이 요구됨에 따라 위기관리의 사후 대응적인 체계의 문제점을 극복하고자 수립 국가위기의 개념, 범위, 위기관리의 기본 방향을 정하고 국가위기의 유형을 전통적 안보, 재난, 국가핵심기반의 3가지로 분류

<표 5> 분야별 의사결정체

의사결정체	내 용
국가안전보장회의	전통적 안보분야
중앙안전관리위원회	재난분야
국정현안정책조정회의	국가핵심기반분야

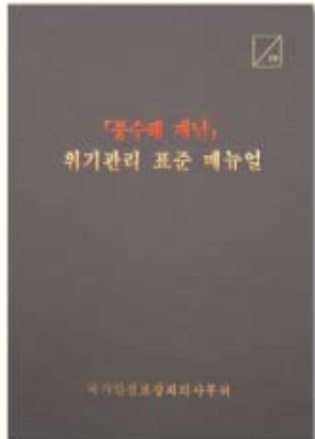
국가위기관리기본지침(대통령 훈령 제124호)를 통해 국가위기관란 국가주권 또는 국가를 구성하는 정치·경제·사회·문화 체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태라고 규정하고 있으며, 이에 대응하는 국가위기관리란 국가위기를 사전에 예방, 대비하고 위기 발생시에는 효과적인 대응 및 복구를 통하여 그 피해를 최소화 하거나 위기 이전의 상태로 복원하고자 하는 제반 활동을 의미하게 된다.<sup>28)</sup>

국가위기관리를 위한 절차와 기준으로 ① 상황인지 → ② 위기수준 평가 → ③ 대책강구 → ④ 시행을 규정하고 있다.

## 2) 위기관리표준매뉴얼

27) 류재혁·윤성철, 경찰위기관리론(2008), 27p

28) 앞의 책, 25p



위기 유형별로 위기경보체계, 부처·기관의 임무·역할 등 **범정부 차원의 위기 관리 체계를 규정한 세부 지침**

### 3) 위기대응 실무매뉴얼



위기 발생시 부처·기관이 수행해야 할 조치사항 및 행동요령 등을 수록한 **표준 대응절차서**

#### 다. 위기관리 단계<sup>29)</sup>

## 1) 위기 유형별 위기관리 활동

오늘날의 대내외 환경에서 국가위기의 유형은 여러 가지 형태로 분류할 수 있으나, 그중에서도 가장 중요한 국가위기의 유형으로는 1) 전통적 안보위기, 2) 자연재해와 인적재난을 통합한 재난, 3) 사회·경제적 위기를 포함하는 국가핵심기반 마비 등으로 분류될 수 있다. 따라서 과거와는 달리 이러한 위기에 대응하기 위해서는 통합된 위기관리체계가 필요한 것이 사실이지만, 각 위기마다 서로 다른 성격의 대응논리 및 전략을 가지고 있기에 이에 대한 위기관리의 개념을 숙지할 필요가 있다.<sup>30)</sup>

**첫째, 전통적 안보위기이다.** 이는 적대국가의 군사행동 또는 비국가적 행위자의 테러공격 등으로 발생된다. 위기관리를 위한 체제는 국가최고 지휘부와 통일·외교·국방·국가정보 관련 부처를 중심으로 구성되며, 분쟁 방지 및 통일·외교·국방분야 대비계획의 연계성 강화와 적대적인 상대국에 대한 대응전략이 요구된다.<sup>31)</sup>

윌리엄스는 “위기관리는 한편으로 위기상황이 통제를 벗어나 재난으로 확대되지 않도록 위기를 통제하고 조절하는 과정인 동시에 다른 한편으로는 위기가 당사자 국가에 유리하게 해결되어 국가의 사회적 이익이 보호되고 유지될 수 있도록 하는 모든 노력” 이라고 정의하고 있다.<sup>32)</sup>

**둘째, 자연재해와 인적재난을 통합한 재난 유형이다.** 이 유형은 자연적 재해 또는 인적재난으로 발생된다. 자연재해는 태풍, 홍수, 호우, 폭풍, 해일, 폭설, 가뭄, 지진, 황사 그 밖에 이에 준하는 자연형상으로 발생하는

29) 류재혁·윤성철, 경찰위기관리론(2008), 32p

30) 국가안보전략연구소, 바람직한 국가위기 관리체계(2009), 15p

31) 앞의 책, 15-16p

32) Phill Williams, Crisis Management, 30p, 국가안보전략연구소, 바람직한 국가위기 관리체계(2009), 16p, 재인용

재해를 의미한다. 인적재난은 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방 사고, 환경오염 사고 그 밖에 이에 유사한 사고로 인한 피해를 발생시킨다.

이러한 다양한 재난은 경찰, 소방, 토목, 건설, 응급의료 서비스 등 국내에서의 다양한 연계조직을 통한 위기관리를 필요로 한다.<sup>33)</sup>

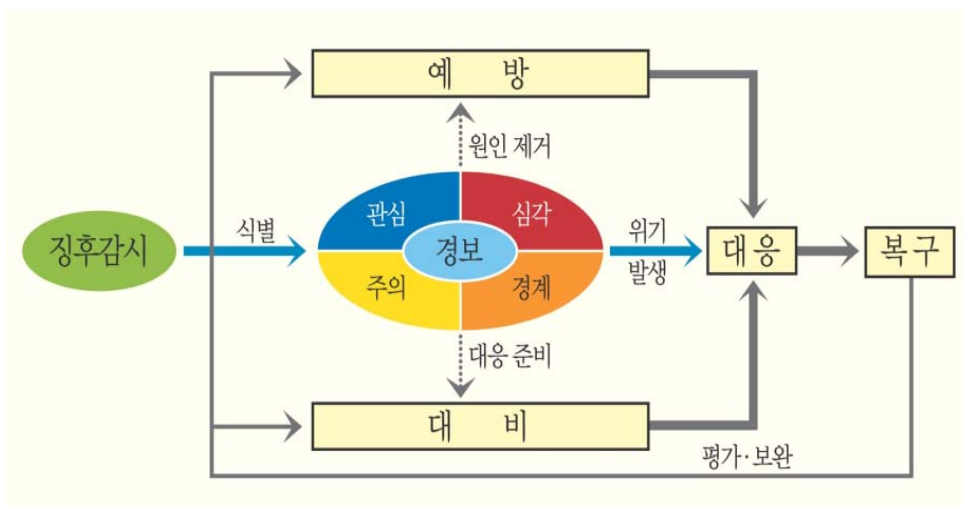
셋째, 국가핵심기반 분야의 마비에 따른 위기 유형이다. 이러한 유형의 위기는 주로 에너지, 식·용수, 의료, 보건, 정보·통신, 사이버, 금융, 수송, 원자력, 주요 산업단지, 정부 주요시설 등의 분야에서 발생된다. 국가핵심기반 분야 관리는 어떤 상황에도 국가핵심기반 체제의 최소한의 기능을 유지하고 대체자원 관리체계 구축을 의미한다. 아울러 이러한 국가핵심기반 체제 마비 등으로 인한 여파를 최소화하고 복원시키는 노력과 함께 국내 이해 당사자 단체·기관 등과의 협상을 통한 해결을 모색하는 것이다. 국가핵심기반 분야 관리는 사태발생→대화→협상→공권력 행사 또는 정보인지→전파→평가→보고→협의→대응과정 등 단계적 기능을 통해 해결된다.<sup>34)</sup>

## 2) 위기관리 매뉴얼상 4단계 위기관리 활동

33) 국가안보전략연구소, 바람직한 국가위기 관리체계(2009), 17-18p

34) 국가위기관리지침, 1-3p, 국가안보전략연구소, 바람직한 국가위기 관리체계(2009), 17p, 재인용

<그림 8> 국가위기관리 과정



<그림 9> 단계별 국가 위기관리 내용

구 분	내 용
예 방	· 위기요인을 사전에 제거하거나 감소시키는 활동 (위기원인의 제거 및 발생 억제)
대 비	· 위기 대비계획 수립, 교육/훈련 및 즉각 대응태세 구비 활동 (위기 대응능력 제고)
대 응	· 위기 발생시 효율적, 신속하게 대처하는 활동 (피해 최소화 및 확산 방지)
복구/ 사후관리	· 위기이전의 상태로 회복, 제도개선과 보완체계 개선 활동 (원상회복 및 재발 방지)

(출처 : 한국재난안전교육협회<sup>35)</sup>)

35) 한국재난안전교육협회, 국가위기관리의 이해, <http://www.kordia.or.kr/bbs/view.php?bname=pds&vcode=132>

### 3) 위기관리 단계의 반복

<그림 10> 재난 사이클



(출처 : 국가위기종합관리론)

### 4) 미국 연방위기관리청(FEMA) 채택 위기관리 모형

완 화	mitigation	<p>위기발생 이전에 사전 조치를 통해 위기가 발생할 기회를 감소시키거나 원인을 제거하는데 목표를 두고 있다. 준비·대응·복구와 직·간접적인 관련성을 지니고 있다. 완화 단계에서는 장기적이고 보다 일반적인 위기감소 문제를 다루는 활동으로 구성되어 있기 때문에, 장래의 위기를 극복할 수 있는 능력을 증진시키는데 초점을 두고 있다.</p>
-----	------------	--

준비	preparedness	위기발생시의 대응 능력을 사전에 개발시키려는 활동으로서, 대응과정에서 활용하게 될 중요 자원들의 사전 확보, 다양한 대응 기관들의 사전동의 확보, 대응을 위한 활동가 훈련, 대응 계획의 사전 개발 등이 주요 내용을 이루고 있다.
대응	response	실제 위기가 발생한 경우 관련 기관들이 수행하여야 할 각종 임무 및 기능을 적용하는 활동과정으로서, 대응은 완화, 준비와 상호 연계함으로써 제2의 손실이 발생할 가능성을 감소시키고, 복구 단계에서 발생할 수 있는 문제들을 최소화 시키는 실제 활동 국면을 의미한다.
복구	recovery	피해지역이 위기가 발생한 직후부터 발생하기 이전의 원 상태로 회복될 때까지의 장기적인 활동 과정인 동시에, 초기 회복기간으로부터 그 지역이 정상적인 상태로 돌아올 때까지 지원을 제공하는 지속적인 활동

(출처 : 류재혁·윤성철, 경찰위기관리론, 16p)

## 라. 위기경보 제도

### 1) 4단계 위기경보 : 관심→주의→경계→심각

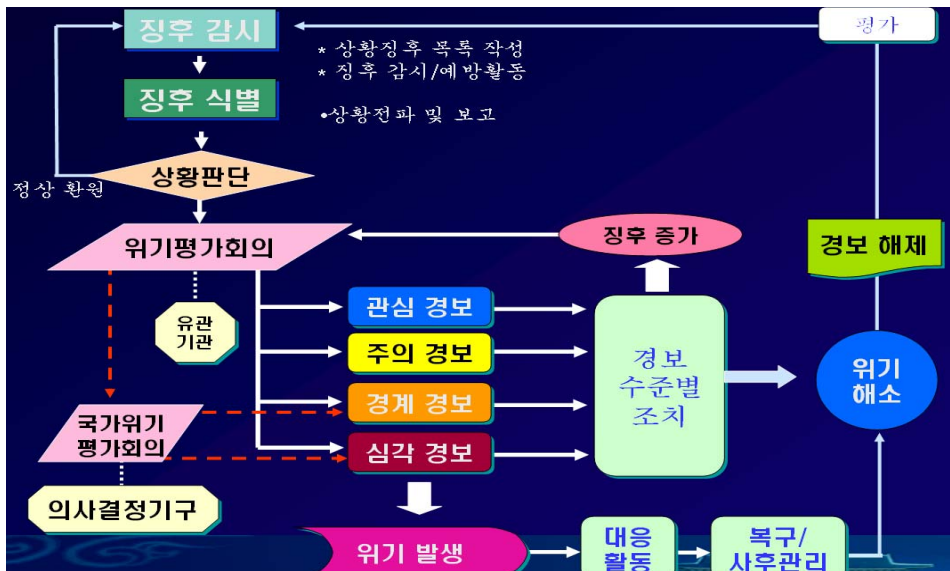
<그림 11> 4단계 경보 체계 - 대테러 경보 체계

단 계	상 황	조 치
관 심 (Blue)	· 징후 최초 식별 * 아급 대상 테러 첩보 입수	· 징후활동 감시
주 의 (Yellow)	· 징후활동 비교적 활발 · 위기 가능성 대두 * 아급 대상 테러 첩보 증가	· 정보 감시/수집 강화 · 부처 협조체계 가동
경 계 (Orange)	· 징후활동 매우 활발 · 위기 가능성 점증 * 테러조직원 국내 잠입 징후	· 대비계획 점검 · 인원·물자·장비 준비
심 각 (Red)	· 위기 확실시 * 테러 기도행위 적발	· 즉각 대응태세 돌입 - 비상근무태세 유지 - 물자·장비 배치

(출처 : 한국재난안전교육협회<sup>36)</sup>)

## 2) 위기경보 발령 및 해제 절차

<그림 12> 위기경보 종합체계도



(출처 : 한국재난안전교육협회<sup>37)</sup>)

36) 한국재난안전교육협회, 국가위기관리의 이해, <http://www.kordia.or.kr/bbs/view.php?bname=pds&vcode=132>

## 마. 위기관리 영역 확대

기존의 위기관리 업무를 살펴보면, 위기관리 업무를 태풍, 지진, 테러 등 외부의 파괴자에 따라 구분하고, 각 구분에 따른 행동지침을 매뉴얼화하는 방식을 따르고 있는 것이다. 이러한 외부 요인에 따른 위기 대응 방식은 최근 전 세계적인 변화의 흐름에 맞추어 대폭 확대되고, 변모할 필요가 있다.<sup>38)</sup>

첫째, 최근의 세계는 기존의 구분으로는 포괄하기 힘든 새로운 위협들이 등장하고 있다. 이러한 현상은 우리 사회의 지속적 복잡화, 새로운 과학기술의 발전에 따른 불확실성의 증대, 급변하는 국내 정세 등 여러 가지 원인이 복합되어 나타나는 것으로 기존의 위기관리 조직이 감당해야 했던 외부의 위협이 획기적으로 증가함을 의미한다. 따라서 앞으로의 위기관리 연구에 있어서는 기존의 일반적인 재난에 대한 연구를 지속함은 물론 새로운 위협 요인이 될 수 있는 다양한 분야에 대한 대응책을 함께 고민해 나가야 할 것이다.<sup>39)</sup>

둘째, 최근 우리 사회는 새로운 형태의 취약성에 시달리고 있다. 최근의 금융위기 등 세계 경제의 불안, 저출산·고령화 기조에 따른 노인 등 사회적 약자의 급속한 증가, 그리고 지속적으로 진행되고 있는 사회의 다인종·다문화에 따른 갈등의 증가 등으로 인해 새로운 사회적 취약성이 증가하고 있다.<sup>40)</sup>

37) 한국재난안전교육협회, 국가위기관리의 이해, <http://www.kordia.or.kr/bbs/view.php?bname=pds&vcode=132>

38) 정지범, 국가중합위기관리론, 669p

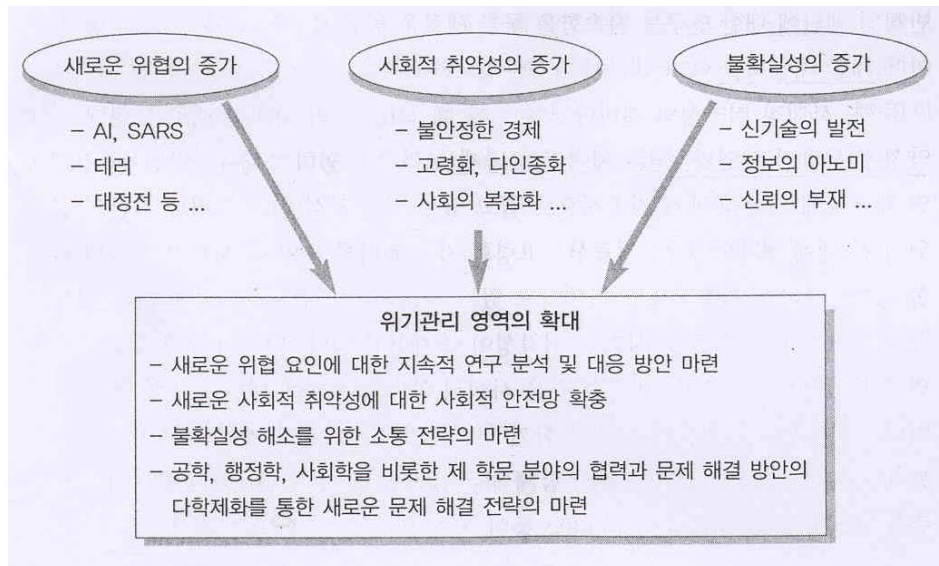
39) 앞의 책, 669p

40) 앞의 책, 669p

셋째, 불확실성으로서의 재난 패러다임에서 볼때, 지금의 우리 사회는 정보의 홍수 속에 오히려 불신이 만연되는 형태로 발전하고 있다. 지난 광우병 사태에서도 확신할 수 있었듯이 우리 사회는 불확실한 공포에 대하여 지나치게 민감한 반응을 보이고 있으며, 이러한 불확실한 공포는 인터넷 등의 다양한 매체를 통하여 확대·재생산되고 있다.<sup>41)</sup>

이상의 내용을 바탕으로 앞으로의 위기관리 영역의 확대를 도식하면 다음의 그림과 같다.

<그림 13> 위기관리 영역의 확대



(출처 : 국가종합 위기관리)

이상의 논의를 종합하면, 기존의 위기관리체계가 가지고 있는 분과적, 개별 재난에 대한 매뉴얼 수준의 접근은 미래의 위기관리에는 적합하지 않다는 것을 알 수 있다. 새로운 위협, 새롭게 나타나고 있는 사회적 취약성, 그리고 새로운 위협의 특성으로서의 불확실성이라는 점을 감안하여,

41) 정지범, 국가종합위기관리론, 670p

우리가 설계해야 할 새로운 위기관리체계는 어떤 한 분야에서만 적용할 수 있는 경직성을 탈피해야 할 것이다. 따라서 Lagadec(2005)은 21세기형 위기관리체계가 갖추어야 할 조건으로서의 범용성·포괄성(generic)을 강조하고 있다. 즉, 기존에 존재하지 않던 어떤 새로운 위기가 닥친다 하더라도 이에 효과적으로 대응할 수 있는 유연한 관리체계가 필요하다는 점을 강조하고 있는 것이다.<sup>42)</sup>

### 3. 바람직한 국가위기관리

#### 가. 위기관리 평가기준

바람직한 국가위기관리를 위해서는 현재의 문제점을 올바르게 파악하는 것이 중요하다. 다음과 같은 기준점을 토대로 평가할 수 있다.

예방 및 완화	위기 사태 예방 및 완화를 위해 어떠한 노력을 기울였는가?
대비 단계	사전 준비 계획과 훈련이 있었는가?
대응 단계	위기사태 발생 직후부터 단기간 내에 정부 및 지방자치단체, 기타 유관기관의 대응이 잘 이뤄졌는가?
복구 및 후속 단계	위기상황의 종결을 위해 어떠한 노력을 기울였는가?

(출처 : 바람직한 국가위기 관리체계<sup>43)</sup>)

42) 정지범, 국가종합위기관리론, 671p

43) 국가안보전략연구소, 바람직한 국가위기 관리체계(2009)

## 나. 위기관리 보완 및 개선 방향

첫째, 한국형 국가위기관리 체계를 구축하는 것이다. 이는 세계적 추세인 통합적 위기관리체계(IEMS: Integrated Emergency Management System)를 지향하면서도, 이에 덧붙여 기능별로 분산되어 있는 분권적 한국적 조직 특성, 나아가 위기에 대한 문화 인식 등을 종합적으로 고려한 형태가 바람직하다.<sup>44)</sup>

둘째, 법적 정비이다. 주요국들은 국가위기관리와 연계된 각종의 법적, 제도적 기반을 우선적으로 완비시켜 나왔다. 미국의 경우 2002년 통과된 국토안보법이 있으며, 일본의 경우도 안전보장회의 설치법, 재해대책 기본법 등 재난관련 50여개의 법이 정비되어 있다. 위기관리 기본법에서부터 세부실행 규칙에 이르기까지 일련의 체계화된 법적 틀을 정비해 나가야 한다.<sup>45)</sup>

셋째, 위기를 사전에 감지할 수 있는 대응체계를 마련해야 한다. 국가 위기 징후를 예측하고 사전 대응 및 예방하는 것이 중요하다. 위기관리의 핵심은 사전대응이며, 과연 이러한 체계를 구축해 놓고 있는지에 대한 평가가 중요하다.<sup>46)</sup>

넷째, 훈련체계의 정비이다. 위기발생시 조건 반사적으로 활동할 수 있도록 해야 함은 자명하다. 각 조직의 대응 매뉴얼화와 역할 분담도 사전에 철저하게 준비되어야 한다. 또한 다양하고도 발생가능한 상황에 대한 매뉴얼을 작성하여 매뉴얼에 따라 사전에 철저하게 교육하고 훈련해야 한다.<sup>47)</sup> 위기관리 매뉴얼(CMM: Crisis Management Manual)은 구비되어 있으나, 현실성과 적실성 있게 운영되고 있는가에 대해서는 개선해야 할

44) 앞의 책, 118p

45) 국가안보전략연구소, 바람직한 국가위기 관리체계(2009), 119p

46) 앞의 책, 119p

47) 앞의 책, 119p

점이 많다.<sup>48)</sup> 위기관리의 3P는 준비된(Prepared), 사전대응적(Preactive)과 모의훈련의 실시(Practice)이다. Known Unknown에 대한 준비가 필요한 바, 매뉴얼을 갖고 정기적인 모의훈련을 할 때 가장 완벽한 준비태세가 갖추어 지게 된다.<sup>49)</sup>

### Ⅲ. 최근 경찰 위험 → 위기 전개 사례

#### 1. 시위농민 사망(2005년)과 용산철거민 사망(2009년)



농민의 폭력시위와 이를 제지하는 과정에서 나타난 농민사망 사고로 인하여 경찰청장이 사퇴를 하였으며, 용산 철거민 시위 진압 과정에서

48) 앞의 책, 119p

49) 김경해, 위기관리 없으면 이제 살아남을 수 없다. 국가안보전략연구소, 바람직한 국가위기 관리체계(2009), 119p, 재인용

철거민 5명이 사망하는 사고로 인해 경찰청장과 경찰청장 내정자가 사퇴를 하였다. 이러한 상황은 일정 기간을 두고 주기적으로 시위 현장에서의 사망사고와 경찰 책임자 사퇴 과정이 반복되고 있다.

지금과 같은 폭력시위 현장에서는 시위대와 경찰간의 물리적 충돌로 인해 부상자 등이 발생할 수 밖에 없는 것이 현실이다.

위 두 사건에서 보수 언론은 경찰을 옹호한 반면, 진보 언론은 경찰의 과잉진압을 문제 삼아 경찰청장 문책을 요구하였다. 특히 인터넷 신문의 경우 경찰에 대한 비난이 종이 신문에 비해 더욱 강하였고, 경찰 총수가 사퇴해야 하는 상황이 발생했다.<sup>50)</sup>

첫째, 폭력시위 대응 과정에서 부상자가 발생할 수 밖에 없다고 하더라도 경찰은 피해 발생 최소화를 위해 진압 매뉴얼을 보완하되, 개선된 매뉴얼에 대한 국민적인 공감대가 형성되어야 할 것이다.

국민들이 경찰 진압 매뉴얼에 따른 불가피한 조치였음을 납득하고 이해할 수 있는 사회적 공감대가 형성되어야 할 것이다.

둘째, 언론보도와 관련해서 적절한 시기를 선택하여 합당한 발표를 통한 선제 대응이 중요하다. 사태의 심각성을 미리 감지하지 못해 적절하게 대응하지 못한 점이 문제인데, 취재 기자들은 이구동성으로 사건 초기에 민간인으로 구성된 진상조사단을 발족하여 민간 조사단의 조사결과에 순응하였다면<sup>51)</sup> 경찰청장이 사퇴하는 최악의 상황은 없었을 것이라는 반응이다.

셋째, 분석을 통해 얻은 위기관리에 대한 교훈은 실수와 반복을 방지하지 못하거나 또는 성공적인 위기관리를 유도하지 못한다면 아무 소용이

50) 임호만, 농민의 폭력시위에 대한 언론보도와 경찰의 위기관리 전략연구, 국문요약 1-2p

51) 앞의 글, 2p

없다. 효과적인 제도화는 위기 정보에 대한 저장과 사용을 포함한다. 무엇보다도 위기 정보를 기록하고 저장하는 방법이 분명하게 설정되어야 한다. 위기정보가 나중의 위기관리 노력을 위하여 용이하게 사용되기 위해서 각 조직은 위기 정보를 검색하고 사용하는데 용이하도록 구성하는 고유한 시스템을 갖출 필요가 있다.<sup>52)</sup>

이에 외근 경찰 PDA와 순찰차량의 내비게이션을 위기관리 정보에 대한 검색 기기로 사용할 것을 제안한다.

## 2. 일산 초등생 납치 미수범 - "대통령이 잡았다(?)"

검거된 일산 초등생 납치미수범은 미성년자 상습강간범으로 밝혀졌다. 조사결과 성범죄 목적으로 접근했음을 실토했으며, 미성년자를 수차례 상습적으로 강간한 혐의로 징역 10년을 산 뒤 2년 전에 출소한 전과를 가진 위험한 인물이었다. 조기 검거되지 않았다면 추가범행이 발생했을 수도 있는 일이었다. 무차별적인 폭행장면이 담긴 CCTV에 경악을 금치 못했던 시민들은 전과자였다는 사실에 놀란 가슴을 쓸어내렸다. 경찰은 당초 이 사건을 납치가 아닌 단순폭행 사건으로 상부에 보고해 녹장·축소 수사라는 지탄을 받았으며 시민들의 분노는 결국 대통령을 일산경찰서까지 찾아가게 만들었다. 현장을 찾은 이대통령은 안일한 경찰의 대처를 질책하고 속히 용의자를 검거할 것을 지시했다. 범행이후 닷새동안 지지부진하던 수사는 대통령의 엄한 질책이 있고 난후 당일 저녁 바로 용의자가 검거되는 쾌거를 이뤘다. 용의자가 속히 검거된 것은 다행이지만 시민들은 '대통령이 용의자를 잡은 것 아니냐' '안심하고 자식을 밖에 내보낼 수가 없다'며 불안한 마음을 떨치지 못했다.<sup>53)</sup>

52) 류재혁·윤성철, 경찰위기관리론, 82p

53) 한국경제, 일산 납치미수범 대통령이 잡았다(?),

<그림 14> 대통령 일산경찰서 방문



(출처 : 연합뉴스)

<그림 15> 일산 초등생 사건 CCTV



(출처 : KBS1)

<http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2008040197617>, 2009. 11. 27.

### 3. 광우병 걸릴 확률은 1/1백만이지만 공포는 1/2<sup>54</sup>)

미국산 쇠고기 수입재개를 둘러싼 광우병 사태는 국민들의 먹거리 안전에 대한 정부와 국민의 기대 차이를 심각하게 보여준다. 이러한 일련의 안전 문제에서 위기관리자로서의 정부(government as risk manager)의 역량에 대한 문제점이 제기되고 있다.<sup>55)</sup>

<그림 16> 광우병 시위



(출처 : 한겨레 신문)

광우병의 위험이 지닌 정치적, 사회적, 문화적 맥락을 제거해 버리고 오로지 과학기술적 위험만을 들어 일방적 설득을 시도하는 정부의 기술 위험 관리정책을 비판한 연구가 나왔다. 정병길 동양대 교수와 성지은

54) 조홍섭, 한겨레, 광우병 걸릴 확률 1/1백만이지만 공포는 1/2, <http://www.hani.co.kr/arti/society/environment/293914.html>, 2009. 11. 27.

55) 김근세, 국가중합위기관리론, 136p

과학기술정책연구원 박사는 위험과 위험관리의 실패라는 주제발표에서, 쇠고기 사태를 계기로 위험관리를 제도화하지 않는다면 유전자변형작물이나 나노기술처럼 광우병 못지않은 폭발력을 지닌 기술위험을 감당하지 못할 것이라고 경고했다. 인간광우병에 걸릴 확률은 1백만분의 1에도 못 미치지만 국민들은 내가 걸리거나 말거나, 곧 2분의 1 확률의 공포로 느낀다고 경고했다. 위험은 단지 계산의 문제가 아니라 가치의 문제라는 것이다.

위험을 알고 스스로 선택한 위험과 남이 강요하는 위험은 차원이 다른 것이어서 비교할 대상이 아니라는 것이다. 연구팀은 이런 위험의 사회적, 문화적, 정치적 측면을 무시하고 과학적 문제로 단순화해 설득하려 든다면 오히려 사태를 악화시킨다고 지적했다.<sup>56)</sup>

#### 4. 승례문 방화 사고는 ‘위험’을 보여주는 거울

<그림 17> 승례문 방화 사고



(출처 : 연합뉴스)

56) 조홍섭, 한겨레, 광우병 걸릴 확률 1/1백만이지만 공포는 1/2, <http://www.hani.co.kr/arti/society/environment/293914.html>, 2009. 11. 27.

올리히 벡 교수는 "승례문 화재 사건은 '위험(risk)' 그 자체를 보여주는 거울과 같다. 승례문 화재 사건이 한국사회에 잠재하고 있는 위험을 보여준다. 국가 상징물인 승례문을 대상으로 삼았다는 것은 생활 속에서 뭔가 불편을 느끼거나 좌절감을 느꼈다는 의미이고 사회 전체에 충격을 던졌을 것이다. 태안 기름유출 사고와 이천 냉동창고 화재 등에 대해서도 서로 다른 기관 사이에 만연한 불신과 책임회피 등 사회 체계의 문제와 관련되어 있다. 압축적인 근대화 속에 담긴 '위험'을 보여주는 사례 중의 하나이다. '위험'이라는 것은 재해(catastrophe) 그 자체만을 뜻하는 것이 아니라 이에 대한 예견이나 예측도 함께 의미한다. 그래서 위험은 아직 발생하지 않는 재앙이며 정치적으로 매우 강한 힘을 지니고 있다. 위험을 예견할 때 신중해야 한다. 위험이 극적으로 전환되는 것을 경계하고 조절해야 한다<sup>57)</sup>" 고 주장했다

## IV. 경찰의 선제적 위기대응 방안

### 1. 경찰의 위기협상 활성화

사회 각층에서 분출되는 갈등을 잘 관리하게 된다면 더 나은 미래를 보장할 수 있지만, 그렇지 못하게 되면 발전에 장애가 되는 소위 위험사회가 도래할 수도 있다. 이러한 점에서 국가와 개인의 위기에 대한 중재적 역할이 매우 중요한 시점이며, 이는 선진 복지국가적 사회안전망 구축을 위해서도 필수적이라고 할 수 있다.<sup>58)</sup>

57) 연합뉴스, "승례문 화재는 '위험'을 보여주는 거울",

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0002024691>, 2009. 11. 27.

58) 김정식 경찰대학장, 경찰법학회·경찰대학, 경찰의 위기관리능력 향상을 위한 공동학술 세미나 축사, 2009. 9. 25.

용산참사 사건과 평택 쌍용차 사건 이후 시위대가 구조물을 사이에 두고 경찰과 대치하는 상황에서 경찰특공대나 기동대의 무력 진압에 의존한 물리력에 의한 사태의 종결이 아닌 전문 협상관을 투입하여 **대화와 타협의 협상에 의한 평화적인 사태의 해결**이라는 대안을 검토해야 할 것이다.<sup>59)</sup>

위기협상은 경찰이 위기에 처한 국민을 물리력이 아닌 대화와 타협으로 사태를 해결하여 실질적으로 국민의 생명과 신체를 보호할 수 있는 경찰 활동이라고 볼 수 있다.<sup>60)</sup>

한국 경찰의 위기협상 활성화 방안을 다음과 같이 제시할 수 있다

**첫째, 최초 출동자의 위기협상이 중요하다.** 위기협상의 성패는 인질사건 발생 후 한시간에서 한시간 반 정도가 가장 위험하고 협상의 성공 여부를 좌우한다. 따라서 최초에 인질사건의 현장에 출동하는 최초 출동자의 대응이 위기협상의 성패 여부를 좌우한다고 할 수 있다.<sup>61)</sup>

**최초 출동자의 위기협상 능력 향상을 위해 최근 경찰대학에서는 위기협상 교육 과정이 개설된 바 있다.**

**둘째, 위기협상에 대한 구체적인 매뉴얼의 개발과 법적 근거가 마련되어야 한다.** 인적 및 조직 차원의 위기협상팀 도입이 준비 되었다고 하더라도 실제 위기상황 발생시에 협상팀을 투입하여야 한다는 규정이 없다면 현장지휘관은 위기협상팀 기용을 주저할 것이다<sup>62)</sup>

## 2. 위협징후 목록 제안 - 외근경찰관 주의 환기

1년 주기 · 10년 주기로 발생했던 대형사고 · 위험 · 위기 상황에 대한

59) 이종화, 위기협상 활성화 방안, 1p

60) 앞의 책, 6p

61) 앞의 책, 12p

62) 앞의 책, 16p

통계 및 분석을 통해, 계절·시기별로 예측 가능한 위험 징후 목록을 외근 경찰관에게 제공함으로써, 사전에 업무상 주의를 환기, 상황 발생시 신속한 최초 대응을 할 수 있도록 한다.

<표 6> 시기별·계절별 위험징후 목록(예시)

분기	월	계 획		
		전통적 안보	핵심기반	재난
1/4	1	· 북한군 동계훈련		· 대설, 한파 등 동절기 안전사고
	2	· 김정일 생일 · 핵무기 보유 선언		· 겨울철 화재동향 · AI 발생 문제
	3	· 북한군 동계훈련	· 춘투	· 황사, 가뭄 · 해빙기 안전사고
2/4	4	· 김일성 생일		· 봄철 황사, 가뭄 발생 · 산불 발생
	5		· 노동절(5.1)	
	6	· 6.25 전쟁		· 태풍 호우 등 여름철 자연재난
3/4	7	· 김일성 사망 · 금강산 관광객 피격 사망		· 태풍 호우 등 여름철 자연재난 · 물놀이 안전사고 등 · 식중독, 말라리아 등
	8	· 8.15	· 8.15	· 上 同
	9	· 서해 꽃게철 NL	· 추투	· 태풍 호우 등 여름철 자연재난 · 일본뇌염, 비브리오 패혈증 등
4/4	10	· 上 同	· 농민대회	· 가을철 산불 · 축제장 안전사고
	11	· 上 同	· 노동자대회	· 가을철 산불 · AI 발생 문제
	12	· 북한군 동계훈련		· 대설·한파 등 · 화재·교통사고 등 동절기 안전사고

### 3. 위기대응 매뉴얼 - PDA · E-book 활용

2009. 11.20-27간 서울 서대문서에서 시범 운용하고 있는 PDA용 현장 매뉴얼 프로그램을 적극 활용하여, 현장에서 신속하고 적절한 대응을 하기 위해, 현재 문서 형태로 발간·배포된 위기대응 매뉴얼을 외근 경찰관이 휴대하고 있는 PDA에 탑재하여, 예상되는 모든 위험과 위기 상황에 대하여 현장에서 필요한 초기 조치 사항을 현장 외근 경찰관이 열람·검색토록 할 경우, 현장에서 매뉴얼에 따른 신속한 조치를 할 수 있을 것으로 생각된다.

이와 함께, 순찰 근무자가 112 순찰차를 운행하며 순찰하는 과정에서 위기대응 매뉴얼을 열람·확인할 수 있도록, 향후 순찰차에 설치된 내비게이션에 위기대응 실무 매뉴얼을 탑재하는 것이 필요하다.

이와 함께 향후 경비경찰도 각 기동 중대에 PDA 혹은 E-book을 보급하여 현장 상황에 부합하는 진압 매뉴얼을 열람할 수 있도록 하는 방안도 고려할 필요가 있다. 현장 진압 매뉴얼대로 진압 업무를 수행한 경우 현장 지휘관에 대한 문책이 없도록 국민들이 진압 경찰이 매뉴얼에 따라 시위 진압 업무를 수행한 만큼 그에 대한 결과 책임을 묻어서는 안 된다는 사회적 공감대를 형성할 수 있을 것으로 생각된다.

<그림 18> 매뉴얼 활용방법

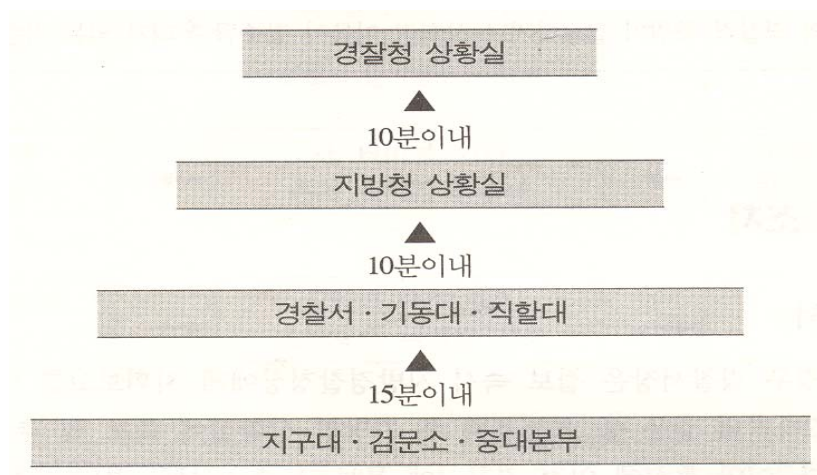


## 4. 위기대응 영상정보망 도입 → 실시간 상황 모니터링

### 가. 신속한 상황 보고 및 전파

치안상황실 운영규칙 제19조에는 즉각적으로 보고되어야 하는 속보 대상 17가지를 규정하고 있고, 해당 사항에 대한 처리시한은 최초로 접수한 경찰기관이나 부대는 적어도 아래 표에 기재된 35분 이내에 경찰청 상황실까지 보고될 수 있도록 신속을 기해야 한다.

<그림 19> 치안상황 속보 체계



(출처 : 경찰위기관리론, 2008)

그런데, 신속한 대응이 피해 확산을 최소화할 수 있는 현대의 위험·위기 상황에 있어서 위와 같은 속보 체계는 아래에서 제시하는 실시간 영상보고 시스템으로 개선되어야 한다고 본다.

정확한 Fact 보고는 물론 실시간 영상 보고 체계를 도입해야 한다.

현장에 출동한 경찰관이 상급 관서에 보고를 해야 할 시간을 현장 위험·

위기 상황 대응에 사용할 수 있도록 해야 한다는 것이다.

경찰청에서 도입할 수 있는 영상 정보 시스템은 ① 기존에 설치되어 있는 CCTV 활용하는 방안(단점 - 고정되어 있음 / 장점 - 추가 비용 없음), ② 순찰차에 영상 카메라를 장착하여 실시간으로 상황 보고·전파하는 시스템을 설치하는 방안(단점 - 추가 비용 필요 / 장점 - 이동에 용이)을 들 수 있다.

## 나. 유관기관 실시간 영상 정보

<그림 20> 수자원 공사 - 실시간 댐 영상

The screenshot displays a comprehensive dam monitoring interface. On the left, a map of South Korea highlights various dam locations with labels such as '소양강댐', '한강수계', '금강수계', '보령댐', '분양댐', '영선강수계', '양산강수계', '강포댐', '다목적댐', '홍수댐', '방류중', '소양강댐', '질성댐', '송주댐', '안동댐', '동해댐', '대성댐', '나동강수계', '충담댐', '함천댐', '원당댐', '설천강수계', '성진강수계', '주안댐', '남강댐', '강경수계', and '대양댐'. The main area features a '실시간 댐 영상' (Real-time Dam Video) window showing a night view of the '송주댐' (Songju Dam). To the right, a '실시간 수문현황' (Real-time Gate Status) table provides data for the date 2009/11/16 at 21:23:00, including flow rates and water levels. Below this, a '댐 개원 정보' (Dam Opening Information) table lists technical specifications for the '송주댐' (Songju Dam). At the bottom, a '선택영상보기' (Select Video View) section offers thumbnails for other dam systems like '한강수계' and '금강수계'.

연속시간	2009/11/16 21:23:00
시간누계	mm 0
일일누계	mm 0
월간누계	mm 0
년누계	mm 1133.2
영수위	EL.m 129.83
유입량	m³/초 537.9
방류량	m³/초 0
저수량	백만㎾ 1542.3
저수율	% 56.1

댐 종류	다목적댐	댐 길이(m)	447.00	발전시설 용량(만Kw)	41.2
댐 형식	C, G, D	정상표고(EL, m)	147.5	연간발전량(GWh)	844.1
댐 높이(m)	97.50	체적(천㎾)	902	건설기간(년, 월)	'78.5-'86.10

(출처 : 수자원공사)

<그림 21> 실시간 홍수 정보



(출처 : 수자원공사)

<그림 22> 해경청 위성영상 시스템



(출처 : 연합뉴스)

## 5. 경찰 위기관리 거버넌스 - 시민·경찰간 협력체제 개선

국가가 과거의 강압적 수단에 의존하지 않으면서 집합적 이익을 추구할 수 있는 대안적 전략 중 하나가 거버넌스이다. 이 개념은 분류차원에 따라 다양하게 정의되며, 그 유형 또한 다양하다.

전통적으로 위기를 다루는 정부와 정책결정자들의 태도는 일반대중의 태도를 무시하고, 위협에 관한 의사소통을 정부와 시민간의 대화로 이해하기 보다는 정부의 일방적 정보제공으로 이용해온 경향이 있다. 이럴 경우 시민들은 무시당하고 있으며 의사결정과정의 밖에 있다고 느낀다. 정부와 정책결정자들은 과학적이지 못하다는 이유로 일반시민의 위협에 대한 반응을 비합리적이라고 무시하는 전통적 관점에서 벗어나야 한다.<sup>63)</sup>

위험과 위기 거버넌스를 위험과 위기 문제에 관련된 민관영역의 이질적인 개별행위자들이 위험평가·관리·소통의 전체 과정상에서 협력적 네트워크를 구성하여 문제를 함께 해결하는 과정” 이라고 정의한다.<sup>64)</sup>

### 가. 위기관리 문화의 선진화

위기관리 분야는 위기가 발생한 직후에는 문제의식을 갖고, 개선책에 대한 관심을 보이다가 점차 그 강도 약화되거나 망각하여 대책의 부재로 인해 비슷한 유형의 위기가 반복적으로 발생하고 있다. 따라서 지금까지 지속되고 있는 소 잃고 외양간 고치는 땀질식 처방 행태를 단절시키고 위기관리에 대한 올바른 국민들의 인식과 문화를 정착하기 위해서는 다양한

63) 정지범, 국가종합위기관리론, 98-99p

64) 정지범, 국가종합위기관리론, 99p

기법을 활용한 위기안전에 대한 홍보와 교육을 통해 국민적 공감대 형성과 참여 유도가 필요하다. 인터넷, 길거리 전광판, TV, UCC 동영상 등 매체를 이용하고, 각종 위기 상황 체험장(대규모 정전, 화재, 화생방 등) 설치 운용 등의 필요가 있다<sup>65)</sup>

## 나. 시민사회-경찰간 협력체계(Partnership) 구축

경찰과 시민사회는 서로 상생과 협력의 파트너라는 긍정적 인식과 태도의 변화가 무엇보다 중요하다. 따라서 경찰관은 시민단체 등을 소관업무에 참여할 수 있도록 행정의 투명성과 공정성 그리고 효율성을 높이도록 해야 하며, 이들을 국가정책의 동반자로 인식하고 적극적으로 받아들이려는 자세가 필요하다. 그리고 위기관리분야에 자발적으로 참여하다 입은 손해나 피해는 국가가 책임지고 보상해 줄 수 있도록 법적·제도적 뒷받침이 되어야 한다. 또한 경찰-시민사회간 상호 의사소통을 위한 다양한 채널(인적 네트워크 등)을 구축해야 한다.<sup>66)</sup>

## V. 결어

오늘날 세계 각국은 능동적으로 국가위기관리를 하기위해 국가위기관리 체계를 개선하고, 위기대응도 과거 사후대응(reaction)에서 사전예방(proaction) 중심으로 변화시키고 있는 추세이다. 우리도 이러한 시대적 흐름과 변화에 적극 대처해야 하는 것은 남이 하니까 따라 하는 것이 아니라

65) 국가안보전략연구소, 바람직한 국가위기 관리체계(2009), 125p

66) 앞의 책, 125p

우리의 주권 보호와 국민의 안전한 삶의 보장을 위해 당연한 조치라고 생각한다.<sup>67)</sup>

올리히 벡 교수의 경고처럼, 현대사회는 많은 위협과 위기에 직면해 있다. 국가는 그만큼 국민이 맞게 될 위험을 줄여주는 시스템을 시행해야 한다. 민주사회에서는 누구라도 어떤 상황에서도 인간답게 살아갈 수 있도록 사회적 뒷받침이 마련되어야 하며, 이것이 사회적 안전망이고, 우리사회가 덜 불행해지는 길이다.

위에서 언급했던 내용들을 요약하여 다음과 같이 결론을 맺고자 한다.

첫째, 최근 사회는 기존의 구분으로는 포괄하기 힘든 새로운 위협들이 등장하고 있으며, 새로운 형태의 취약성에 시달리고 있다.

향후 위기관리는 전통적 재난의 영역을 뛰어넘은 보다 포괄적인 영역을 그 대상으로 삼아야 할 것이며, 각 부처별로 위기와 위기관리에 대한 의미를 혼선하는 일이 없도록 표준화 하여야 할 것이다.

둘째, 사회 각층에서 분출되는 갈등을 잘 관리하지 못한다면 위험사회가 도래할 수도 있다. 이러한 점에서 국가와 개인의 위기에 대한 경찰의 선제적·중재적 역할이 매우 중요한 시점이며, 이는 선진 복지국가적 사회안전망 구축을 위해서 필수적이라고 할 수 있다.<sup>68)</sup>

셋째, 초등생 성폭행 미수 사건과 같이, 경찰의 초등조치가 완벽하지 못한 사례의 충격적인 동영상의 발달된 영상 체계를 통해 국민 전체를 불안하게 만들 수 있다는 것과 이러한 사례가 국가 위기라는 교훈을 명심해야 할 것이다.

넷째, 현장에서 신속한 초등조치를 위해 ① 위험징후 목록 사전 제공, ② 위기대응 매뉴얼 현장 활용, ③ 위기대응 영상정보망 구축 등을 단계적

67) 국가안보전략연구소, 바람직한 국가위기 관리체계(2009), 130p

68) 김정식 경찰대학장, 경찰법학회·경찰대학, 경찰의 위기관리능력 향상을 위한 공동학술 세미나 축사

으로 추진해야 할 것이다.

다섯째, 위기를 사전에 감지할 수 있는 대응체계를 구축하여, 피해를 최소화 하는 한편, 지속적으로 수정되고 있는 매뉴얼에 따라 철저하게 대비할 수 있도록 훈련 체계를 정비해야 할 것이다.

여섯째, 경찰 위험·위기 거버넌스의 활성화 이다. 경찰만으로 모든 것을 해결할 수는 없다. 위기 대응에 대한 국민적 공감대의 형성이 필요하며, 이를 위해 경찰과 시민사회간 상호 의사소통을 위한 다양한 채널을 구축해야 한다.

아직 전세계적으로 경찰의 위기대응 표준은 마련되어 있지는 않다고 보여진다. 이에 우리 한국 경찰청이 현대 사회가 직면한 각종 위협과 위기에 대한 위기관리 표준을 마련하여, 이를 통해 세계에서 주도적인 위치를 확보할 수 있기를 소망한다.

## 참 고 문 헌

### < 단행본 >

정지범 외, 국가종합위기관리론(2008)

류재혁·윤성철, 경찰위기관리론(2008)

국가안보전략연구소, 바람직한 국가위기 관리체계(2009)

경찰대학·경찰법학회, 경찰의 위기관리능력 향상을 위한 공동학술 세미나(2009)

### < 논문 >

임호만, 농민의 폭력시위에 대한 언론보도와 경찰의 위기관리 전략연구

### < 언 론 >

한국경제, 일산 납치미수범李大통령이 잡았다(?),

<http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2008040197617>, 2009. 11. 27.

한겨레, 광우병 걸릴 확률 1/1백만이지만 공포는 1/2,

<http://www.hani.co.kr/arti/society/environment/293914.html>, 2009. 11. 27.

연합뉴스, "송례문 화재는 `위험'을 보여주는 거울",

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LS&mid=sec&sid1=10&oid=00&aid=0002024691>, 2009. 11. 27.

책임연구보고서 2009-32

## 경찰의 선제적 위기대응을 위한 「국가위기」 개념 정리

---

---

발행일 : 2009년 12월 24일

발행인 : 김 길 배

발행처 : **치안정책연구소**

경기도 용인시 기흥구 연동1길 29

홈페이지 : [www.psi.go.kr](http://www.psi.go.kr)

---

**이 책의 무단 복제를 금합니다.**

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며  
치안정책연구소 공식견해가 아님을 밝혀드립니다.



**POLICE SCIENCE INSTITUTE**