



제 195 호 2020 년 06 월 01 일

코로나-19 대처(deal with)와 위기 대응(respondence)의 허(虛)와 실(實)

‘위기’는 갈등이나 위협·위험·위해 요인이 현실화된 시기나 상황을 의미한다. 위기가 발생하기 이전에 상황을 예측하지 못하면, 순식간에 위기가 확장되면서 ‘전쟁’이나 ‘국가적 재난’으로 변진다. 위협에 강한 국가는 국민 보호(civil protection)를, 위협에 취약한 국가는 국민 방호(civil defense)를 국가정책과 국가전략으로 표방한다. 국가위기대응체계란 위기가 발생하였을 때 구성하는 임시 조직이 아니라 평시의 조직체계가 모든 위협·위기에 바로 대응·대처하는 통합체계라는 점이다.



글로벌전략협력연구원
전문연구위원

김 성 진

1961년 2월, 美 존 F. 케네디 대통령은 CIA로부터 ‘피그스만 침공작전(Bay of Pigs invasion)’을 보고받았다. 쿠바 망명자 1,500 명을 무장시켜 반미(反美) 카스트로 정권을 전복시키려는 계획이 었다. 케네디 대통령은 CIA를 비롯한 백악관과 군부(軍部), 다수의 전문가와 논의하여 만장일치로 시행하였다. 그러나 결과는 5천만 \$ 상당의 식품과 의약품을 주고 나서야 간신히 포로들을 구해내 는 굴욕을 겪어야 했다. ‘집단사고(group-think)’에 의한 이 작전은 처음부터 실패가 예견(prediction)되었다. 실패한 학습효과는 이듬 해 촉발된 美-蘇 쿠바 미사일 위기사태에서 침착하고 일관된 ‘Slow Track’의 결단을 가능케 하였고, 위기관리와 협상의 바이블 로 인정받고 있다.

선조는 임진왜란이 발발(勃發)한 20여 일 만에 파천(播遷, flee from the Royal Palace)하였다. 이때 왕비와 세자가 모두 다른 방향으로 흩어져 왜(倭)군 의 확인이 불가능하였다. 병자호란 때 인조는 남한산성으로, 세자와 신하들은 강화도로 피신하여 고립(孤立)을 자초하였다. 청 태종이 바로 강화도와 남한산성을 포위했고, 결국 삼전도(三田渡) 나루에서 ‘삼배구고두(三拜九叩頭)’라는 오명(汚名)을 남겼다. 왕과 공신(功臣)들을 얽맨 ‘집단사고(group-think)’의 결과였다.

한국의 코로나19 대응이 세계의 모범사례로 극찬받고 있다. 1월 중순 이후 급격하게 확산되었으나, 정부는 외국인의 입국을 막지 않았다. 대구·경북지역에서 많은 확진자가 연이어 발생할 때는 공포와 두려움의 도가니였다. 그러나 의료전문가와 봉사자들의 끝없는 헌신과 봉사 노력이 한국을 외면하던 국가들로 하여금 “신뢰(信賴)한다. 한국을 배워야 한다.”라고 변화시켰다. 이는 오롯이 의료전문가와 봉사자들의 몫이며, 만세의 귀감(龜鑑, model)으로 삼아야 마땅하다. 그런데 어느새 주연(主演)이 바뀌어 있다. ‘집단사고’에 몰입된 이해집단(stakeholder)과 정치적 집단(political wing)의 외양(appearance)에 익숙해 질 때가 되었건만, 아직도 낯설다.



‘위기’는 갈등이나 위협·위험·위해 요인이 현실화된 시기나 상황을 의미한다. 위기가 발생하기 이전에 상황을 예측하지 못하면, 순식간에 위기가 확장되면서 ‘전쟁’이나 ‘국가적 재난’으로 번진다. 위협에 강한 국가는 국민 보호(civil protection)를, 위협에 취약한 국가는 국민 방호(civil defense)를 국가정책과 국가전략으로 표방한다. 한국에는 국가위기 관련 법령이 47종, 전시 대비 법령이 27종이나 있지만, 각기 별도의 법령으로 존재할 뿐 위기 전반을 아우르는 기준 법령이 없다. 이로 인해 매번 대처와 대응의 실효성이 떨어진다. 일원화된 지휘 통제, 기능별 통합과 대응에 상당히 취약함은 일반적인 사실이다. 지금까지 무엇이 문제인지, 근본적인 처방은 무엇인지를 고민하다가도 때가 지나가면, 관심이 없다. 그러다 보니 정부든, 군(軍)이든 땀질식 처방이 주(主)를 이룰 수밖에 없다.

국가위기대응체계란 위기가 발생하였을 때 구성하는 임시 조직이 아니라 평시의 조직체계가 모든 위협·위기에 바로 대응·대처하는 통합체계라는 점이다. 이를 기준으로 할 때 한국은 국가적 위기관리와 위기대응시스템을 좀 더 체계적·과학적으로 인식하고 접근하여야 한다. 정부는 국가안보실(NSC)이 포괄적 안보에 대한 통합관리가 가능하다고 믿고 있다. 하나의 사례만 확인해보자. 북한이 군사도발 위협을 지속하고 있는 현실을 고려하면, 비군사 분야 중에서 신중하게 대비해야 할 분야가 ‘비상대비와 민방위’이다. 그러나 국가안보실의 기능과 역할 어디에도 보이지 않는다. 위기 대응체계도 ‘안보위기’는 ‘대통령’이, 코로나19와 같은 국가적 재해·재난과 초국가적 위협 등의 위기사태는 ‘국무총리’로 이원화되어 있다. 법적으로도 대통령은 위기 시 NSC 위기관리센터와 비서실의 국정기획상황실을 통해 모니터링하는 간접 지원체계이다. 즉, 전통적 안보위기 외에 노력의 집중이나 통합·조정·통제가 어렵다. 국무총리 책임하에 국가대테러센터를 운영하고 있지만, 임시협의체를 통해 모니터링하고 일부 정책심의 기능만을 제한적으로 수행하는 간접적인 지원체계임을 부정할 수 없다. 다시 말해 한국은 전통적 안보위기와 재해·재난 분야를 통합·관리하는 상설 위기관리기구나 조직이 편성되어 있지 않다.

이제부터라도 국가위기대응체계의 실효성을 높이려면, 아래 방안을 선택적으로 채택할 필요가 있다. 방안①은 이원화되어 있는 정치·외교 분야와 비군사적 위기관리체계가 통합방위체계와 연계될 수 있도록 조정하되, 위기 유형에 맞도록 통합형과 분산형 관리방식을 혼용(混用, mix)해야 한다. 방안②는 국무총리실 산하에 ‘국가위기관리처(가칭)’를



신설하되, 정파(政派)의 이익과 이해집단(stakeholder)을 위한 기구가 아님이 전제(前提)되어야 한다. 방안③은 행정 조직에 '국가위기관리·대응부(가칭)'를 신설해야 한다. 이때 행정안전부의 중앙재난안전상황실과 소방청의 민방위 기능을 전환받고, 병무청과 소방청은 병력 동원과 병력자원 관리의 실효성을 위해 직할기관으로 전환을 검토하여야 한다. 어떠한 경우에도 국가이익(National Interest)은 지키고 싶다.

약력

김성진 전문연구위원(btnksj@hanmail.net)은 정치학박사로 국민대학교 정치대학원과 충남대학교안보융합학부 초빙교수, 행정안전부 비상대비조사 외부심의위원 등을 지냈으며, 현재는 글로벌전략협력연구원 전문연구위원, 대전지방보훈청 교수·교육분야 멘토위원, 칼럼니스트 등 다양한 활동을 하고 있다.

국내외 참고자료

- [Loren Thompson. "Coronavirus Makes the National Security Case For Rebuilding U.S. Maritime Power Compelling." *Forbes*. April 17, 2020.](#)
- [David E. Sanger. "Analysis: Will Pandemic Make Trump Rethink National Security?" *The New York Times*, April 15, 2020.](#)
- [Gordon Corera. "Coronavirus: How will it change national security and spying?" *BBC*, April 2, 2020.](#)
- [Lisa Monaco. "Pandemic Disease Is a Threat to National Security." *Foreign Affairs*, March 3, 2020.](#)

알림

- 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며 본 연구소의 공식입장이 아닙니다.
- KIMS Periscope 는 매월 1 일, 11 일, 21 일에 카카오톡과 이메일로 발송됩니다.
- KIMS Periscope 는 안보, 외교 및 해양 분야의 현안 분석 및 전망을 제시합니다.

[웹페이지보기](#)