

우리나라 국가위기경보체계의 개선방향

황요한* · 위금숙** · 이원호*** · 양원직****

Improvement Directions of the National Crisis Alert System in Korea

Yo-Han Hwang*, Kum-Sook We**, Waon-Ho Yi***, and Won-Jik Yang****

접수일자: 2016년 12월 9일/심사완료일: 2016년 12월 24일/게재일자: 2016년 12월 31일

요약 ‘경보’란 급작스러운 사고나 재해 따위가 예상되는 상황에서 이에 대한 대비를 하도록 미리 알리는 일 또는 신호를 말한다. 다시 말해서 경보의 목적은 재난 혹은 사고가 일어나기 전에 국민이나 대응자에게 미리 준비하여 신속하게 대처하기 위한 것이다. 본 논문은 경보의 정의와 국내·외 경보체계의 사례를 통해 경보체계의 요건을 도출하였다. 경보대상자에게 상황변화에 따라 신속하게 대처하기 위해서, 본 논문에서 도출한 경보체계의 요건은 1) 경보대상자 명확화, 2) 신속한 대처를 할 수 있도록 경보단계에 대한 명확한 용어 사용, 3) 경보단계들간의 명확한 구별성 등이다. 논문에서는 이 요건에 따라 우리나라 국가위기경보체계에 대한 문제점을 도출하여 개선방향을 제시하였다.

핵심용어 국가위기경보체계, 경보 단계, 대비, 사고대응

ABSTRACT The ‘alert’ is to provide a signal or information beforehand, in order to prepare against situations in which abrupt incidents or disasters are expected. In other words, the purpose of alert is to help people or respondents to take precautions against and quickly cope with disasters or incidents, before those actually occur. This paper draws requirements of alert system from definitions of the alert and cases of it home and abroad. Following requirements of alert system are derived to allow subjects responsible for alert issue to quickly handle changes of situations; 1) identification of subjects responsible for alert issue, 2) use of definite terms regarding alert levels, for prompt actions, and 3) distinct separations among alert levels. This paper suggests improvement directions by extracting several problems of National Crisis Alert System according to such requirements.

KEYWORDS National Crisis Alert System, Alert Level, Preparedness, Emergency Response

1. 서 론

우리나라는 2004년에 33개 국가 위기유형에 대해 관심(Blue)·주의(Yellow)·경계(Orange)·심각(Red) 등 4단계의 국가 위기경보체계를 도입한 후 12년 동안 사용하고 있다.

경보에 대한 사전적 정의를 살펴보면, 고려대학교 한국어대사전에서는 경보를 ‘급작스러운 사고나 재해 따위가 예상되는 상황에서 이에 대한 대비를 하도록 미리 알리는 일. 또는 그 보도나 신호’로 설명하고 있고, 국립국어원 표준국어대사전에서는 경보를 ‘태풍이나 공습 따위의 위험이 닥쳐올 때 경계하도록 미리 알리는 일. 또는 그 보도나 신호’

로 설명하고 있다.

위기경보와 관련한 법의 내용을 살펴보면, 2016년 1월 7일 일부 개정되어 2017년 1월 8일 시행되는 재난 및 안전관리기본법 제38조(위기경보의 발령 등) 1항에서는 ‘재난관리주관기관의 장은 대통령령으로 정하는 재난에 대한 징후를 식별하거나 재난발생이 예상되는 경우에는 그 위험 수준, 발생 가능성 등을 판단하여 그에 부합되는 조치를 할 수 있도록 위기경보를 발령할 수 있다...(후략)’로 정의되어 있다.

경보의 사전적 정의와 법적 정의는 공통적으로, 경보를 대비, 경계 및 조치 등의 행동을 하기 위해 필요한 상황정보를 주는 일 또는 기호로 서술하고 있다. 그렇다면 경보체

* (주)크라이시스매니지먼트 위기관리연구소 연구원(Researcher, Crisis Management Institute Co., Ltd., E-mail: bike5603@naver.com)

** (주)크라이시스매니지먼트 위기관리연구소 소장(Senior Researcher/CEO, Crisis Management Institute Co., Ltd.)

*** 광운대학교 건축공학과 교수(Professor, Department of Architectural Engineering, KwangWoon University)

**** 광운대학교 환경대학원 교수(Professor, Graduate School of Environmental Studies, KwangWoon University)

계는 ① 국민 또는 대응자(이하 경보대상자)가 명확하여야 하며, ② 상황별로 다른 조치를 수행해야 한다면 경보단계는 이를 명확히 구별할 수 있도록 되어있어야 한다.

본 연구에서는 경보의 정의와 국내·외 경보체계의 사례를 통해 경보체계의 요건을 도출하고, 우리나라 국가위기경보체계의 문제점을 도출하여 국가위기경보체계에 대한 개선방향을 제시하고자 한다.

2. 국내 경보체계 사례

경보체계의 요건을 도출하기 위하여 우리나라의 기상청 태풍 예보, 국방부 데프콘, 외교부 여행경보 등을 살펴보고자 한다.

2.1 기상청 태풍특보

태풍예보는 태풍 정보, 태풍예비특보, 태풍특보(주의보, 경보)로 구분된다. 태풍이 발생하여 이름이 붙여지면 소멸할 때까지 태풍 정보를 발표하며, 태풍의 직·간접 영향으로 태풍특보(주의보, 경보)가 발표될 가능성이 예상될 때는 사전대비를 위해 태풍예비특보를 발표하게 된다. 태풍특보는 태풍의 영향으로 우리나라 예보구역 내에서 강풍, 풍랑, 호우, 폭풍해일 등의 현상이 주의보와 경보 기준에 도달하여 기상재해가 예상될 때 발표한다.

태풍특보의 목적은 방재기관이나 일반 국민들에게 주의를 환기시키기 위한 것으로서, 특보에 따라 방재기관은 준비 또는 비상대응 등의 활동을 전개하며, 국민에게는 국민행동요령을 제시하여 평상시와 다른 비상행동을 유도한다. 다음 표 1은 태풍특보 단계에 영향을 주는 주의보 및 경보 기준을 나타낸 것이다.

2.2 국방부 데프콘

국방부 데프콘은 정규전에 대비해 발령하는 전투준비태세로, 적의 공격 징후 수준에 따라 군인의 전투준비 태세를 결정하기 위해 표 2와 같은 등급 수준을 만들어 그에 따라 조치하도록 하고 있다.

데프콘이 채택하고 있는 숫자를 사용한 등급 종류는 숫자가 작아질수록 전쟁이 임박한 상황임을 나타내며, 등급에 따라 상황을 파악하기 용이하며 그에 따른 조치사항도 비교적 명확하여 대처에 혼란스럽지 않다.

2.3 외교부 여행경보

외교부 여행경보는 해외에 체류할 예정이거나 체류하고 있는 해외 주재원, 출장자, NGO요원, 선교사, 여행자 등의 모든 국민들을 대상으로 특정 국가(지역) 여행·체류시 특별한 주의가 요구되는 국가 및 지역에 경보를 지정하여 위험수준과 이에 따른 안전대책(행동지침)의 기준을 안내하는

표 1. 태풍특보 단계에 영향을 주는 강풍, 풍랑, 호우, 폭풍해일의 주의보 및 경보 기준

종류	주의보	경보
강풍	육상에서 풍속 14 m/s 이상 또는 순간풍속 20 m/s 이상이 예상될 때. 다만, 산지는 풍속 17 m/s 이상 또는 순간풍속 25 m/s 이상이 예상될 때	육상에서 풍속 21 m/s 이상 또는 순간풍속 26 m/s 이상이 예상될 때. 다만, 산지는 풍속 24 m/s 이상 또는 순간풍속 30 m/s 이상이 예상될 때
풍랑	해상에서 풍속 14 m/s 이상이 3시간 이상 지속되거나 유의파고가 3 m 이상이 예상될 때	해상에서 풍속 21 m/s 이상이 3시간 이상 지속되거나 유의파고가 5 m 이상이 예상될 때
호우	6시간 강우량이 70 mm 이상 예상되거나 12시간 강우량이 110 mm 이상 예상될 때	6시간 강우량이 110 mm 이상 예상되거나 12시간 강우량이 180 mm 이상 예상될 때
폭풍해일	천문조, 폭풍, 저기압 등의 복합적인 영향으로 해수면이 상승하여 발효기준값 이상이 예상될 때. 다만, 발효기준값은 지역별로 별도 지정	천문조, 폭풍, 저기압 등의 복합적인 영향으로 해수면이 상승하여 발효기준값 이상이 예상될 때. 다만, 발효기준값은 지역별로 별도 지정

표 2. 데프콘 등급 수준 및 조치사항

종류	수준	조치사항
5단계	군사적 긴장감 없이 평화 시의 정상적인 생활을 영위하고 있는 상태	없음
4단계	평시 또는 정전상태로서 국지적인 긴장이 존재하기 때문에 군사적 경계가 요구되는 상태	평시의 군 경계 활동
3단계	중대하고 불리한 영향을 초래할 수 있는 긴장상태가 전개되거나 군사개입의 가능성이 존재하는 상태	한국군이 가지고 있는 작전권이 한미연합사 측으로 넘어가고, 전군은 휴가와 외출이 금지
2단계	적이 공격을 위해 준비태세를 강화할 수 있는 징후가 있거나 긴장이 고조된 상태로 최고 준비태세보다 낮지만 보다 강화된 준비태세가 요구됨	개인에게 탄약이 지급되고 부대 편제인원이 100% 충원
1단계	중요전략 및 전술적 적대행위의 징후가 존재하며 전쟁이 임박한 상태로서 전쟁계획 시행을 위한 준비가 요구되는 최고 준비태세	전시체제 돌입

표 3. 외교부 여행경보 종류 및 수준, 행동요령

여행경보 종류	여행경보단계	해외체류자 행동요령	해외여행예정자 행동요령
여행경보(중장기)	남색경보(여행유의)	신변안전 유의	
	황색경보(여행자제)	신변안전 특별유의	여행필요성 신중검토
	적색경보(철수권고)	긴급용무가 아닌 한 철수	가급적 여행취소·연기
	흑색경보(여행금지)	즉시대피·철수	방문금지
특별여행경보(단기)	특별 여행주의보(철수권고)	긴급용무가 아닌 한 철수	가급적 여행취소·연기
	특별 여행경보(즉시대피)	즉시대피	방문금지

제도로서, 중장기 ‘여행경보’와 단기 ‘특별여행경보’를 각각 운용하고 있다.

경보단계는 색깔과 언어를 함께 사용하고 있는데, 여행경보의 경우 ‘여행유의’, ‘여행자제’, ‘철수권고’, ‘여행금지’, 특별여행경보의 경우 ‘철수권고’, ‘즉시대피’ 등의 구분이 용이하고 이해하기 쉽도록 직관적인 용어를 사용하고 있으며, 대상을 해외체류자와 해외여행 예정자로 구분하여 대상에 맞는 행동요령을 제시하고 있다.

2.4 시사점

국내 위기경보 사례들은 경보대상자가 명확하고 직관적으로 이해하기 쉬운 경보단계 용어를 사용하며, 경보단계와 경보대상자 등에 따라 행동요령이 제시되어 있다.

3. 국외 위기경보 사례

2004년 국가위기경보제도를 도입할 때 당시 NSC(국가안전보장회의) 사무처는 미국과 영국, 호주의 테러경보 사례를 참조하였었다. 12년이 지난 현 시점에서 우리나라 국가위기경보제도와 비교하고자 각국의 테러경보의 변천을 조사·분석하였으며, 일본의 피난정보 사례도 조사하였다.

3.1 미국 테러 경보

미국은 2001년 9.11테러이후 ‘테러경계등급’을 마련하여 상황에 맞는 테러경보를 발령해왔다. 미국의 테러경계상황등급은 최저수준인 ‘녹색(그린, low)’부터 시작해서 ‘청색(블루, guarded)’ ‘황색(옐로, elevated)’ ‘주황색(오렌지, high)’ ‘적색(레드, severe)’ 등 5단계로 구성되었다. 미국은 2002년 이후 ‘코드 옐로’ 상태에 있었으며, 이후 몇 차례 ‘코드 오렌지’로 상향한 바 있으나, ‘코드 레드’와 하위경보인 ‘그린’ 및 ‘블루’는 발동한 적이 없었다.

2011년 오바마 행정부는 2002년에 도입한 색깔별 경보가 이해하기가 힘들고 또 너무 자주 발령된다는 단점을 보완하여, 테러 움직임이 있을 때의 구체적인 위협 내용을 당국과 국민들에게 통보하기 위한 목적으로 기존 5단계 경보

단계를 입수된 테러 정보의 수위에 따라 ‘상향 경보’(테러가 발생할 만한 위협이 감지되는 상황, ELEVATED)와 ‘입박한 경보’(테러가 곧 발생할 만한 구체적인 위협이 있을 경우, IMMINENT) 등 2단계로 변경하였다.

2단계 테러 경보체계를 2011년 도입한 뒤 2015년까지 테러 위협 경보 발령이 한 건도 없어, 테러 경보를 발령하는 것이 매우 어렵다는 단점이 드러나, 국토안보부는 정부가 알고 있는 테러 관련 정보를 대중들에게 전체적으로 알려 줄 필요가 있다는 판단 하에 ‘게시판’이나 ‘공고’, ‘속보’, 그리고 ‘주의’ 등의 뜻을 가진 ‘BULLETIN’(테러 정보)단계를 추가하여 3단계 체계로 변경하였다.

3.2 호주의 테러 경보

호주 테러경보는 2003년 이후 LOW, MEDIUM, HIGH, EXTREME의 4단계 테러 경보 체계를 유지하다가 2015년 11월 26일 국민들에게 테러 위협 수준에 대한 더 나은 정보를 보다 명확한 언어로 전달할 수 있도록 하기 위해 NOT EXPECTED(green), POSSIBLE(blue), PROBABLE(yellow), EXPECTED(orange), CERTAIN(red)의 새로운 5단계 테러 경보체계로 변경하였다.

3.3 영국의 테러 경보

영국 테러경보는 도입 이후 지금까지 LOW, MODERATE, SUBSTANTIAL, SEVERE, CRITICAL의 5단계를 유지하고 있으나, 2010년 9월부터 Threat from international terrorism / Threat from Northern Ireland-related terrorism(in Northern Ireland, in Great Britain)와 같은 테러 위협 세력과 테러 발생 가능 위치로 구분하여 경보를 발령하고 있다.

3.4 일본의 피난 정보

일본은 피난준비 정보, 피난 권고, 피난 지시의 3단계 피난 정보를 운용하고 있다. 가장 낮은 단계인 ‘피난준비 정보’는 재해 발생을 예측하여 ‘피난권고’ 발표의 준비 단계에 들어갔음을 나타내는 정보로, 국민들은 TV나 라디오 등의 매체를 통해 날씨예보 및 재해정보를 얻어 상황을 파악하

고 향후 피난권고나 피난지시 등이 발표될 때를 대비해야 한다. ‘피난권고’는 재해 발생 우려가 있어 피난을 권고하기 위하여 발표하는 것으로, 국민들은 상황에 따라 자택의 높은 곳이나 피난소 등에 대피해야 한다. ‘피난지시’는 피해의 위험이 눈앞에 닥쳐와 생명의 위험이 높아져 즉시 피난하도록 하기 위해 발표하는 것으로, 국민들은 위험이 적은 장소로 대피해야 하며 대피할 여유가 없을 때에는 4층 이상의 철근콘크리트조의 건물에 임시로 피난하도록 안내하고 있다¹⁾. 또한 노약자와 장애인 등의 경우 피난준비 정보 발표시를 대피 시작 기준으로 생각하도록 별도로 안내하고 있다.

일본 피난 정보의 특징은 국민들이 이해하기 쉬운 직관적인 용어를 사용하고 있다는 점이다. ‘피난’이라는 공통된 용어는 피난 정보가 국민들에게 요구하는 행동이 ‘대피’임을 명확히 지정하고 있으며, ‘준비’, ‘권고’, ‘지시’ 등의 용어는 재난상황과 국민 각자의 상황에 맞게 대피할 수 있도록 그 정도를 식별하기 명확한 단어로 구성되어 있다.

3.5 시사점

국외 위기경보 사례들은 국민들에게 재난 관련 정보를 보다 명확하게 제시하고자 경보단계를 변경하고 있다. 경보 용어 또한 재난 발생 원인과 영향 범위에 따라 구분 하거나, 이해하기 쉬운 직관적인 용어를 사용하고 있다. 일본의 피난정보의 경우에는 조치사항이 용어에 직접적으로 표현되어 즉각적인 대처에 효과적인 장점을 가지고 있다.

4. 우리나라 국가위기경보체계의 현황 및 문제점

4.1 국가위기경보체계 현황

우리나라의 국가위기경보체계는 관심(Blue), 주의(Yellow), 경계(Orange), 심각(Red) 등의 4단계이며, 2004년 당시 33개

국가 위기유형에 대해 적용하였고 현재는 재난 및 안전관리기본법에 규정되어있는 재난에 대해 적용하고 있다. 표 4는 2004년 국가위기경보체계 도입 당시 국가위기경보제도와 단계별 조치사항을 정리한 것이다.

재난 및 안전관리기본법 제38조 및 동법 시행령 46조 2항에 명시된 바, 국가위기경보는 전국 단위 또는 중앙정부 차원의 예보·경보 발령이 필요한 경우 중앙대책본부장 또는 수습본부장(수습본부장이 소속하는 중앙행정기관이 별표 1의 3에 따라 재난관리주관기관이 되는 재난 및 사고에 한정한다), 지역 단위의 예보·경보 발령이 필요한 경우 시도지사 또는 시장·군수·구청장(시·도대책본부 또는 시·군·구대책본부가 운영되는 경우에는 해당 본부장을 말한다)이 발령한다. 표 5는 재난 및 안전관리 기본법 별표 1의 3에 규정된 재난 및 사고유형별 재난관리주관기관이다.

중앙대책본부장 또는 수습본부장이 발령하는 국가위기경보 외에도, 서울시 동파경보, 환경부 수질예보제, 농림축산식품부 농산물 수급조절 매뉴얼, 제주공항 비상상황 통합매뉴얼 등에서도 국가위기경보체계 용어인 ‘관심’, ‘주의’, ‘경계’, ‘심각’의 용어를 사용하고 있다.

4.2 국가위기경보체계의 문제점

4.2.1 국가위기경보의 경보대상자 불명확

보건복지부는 2015년 12월 1일 ‘메르스, “주의→관심”으로 위기단계 하향 조정’의 보도자료를 발표하였고, 농림축산식품부는 2016년 AI 확산 국면에서 11월 23일 ‘AI 위기 ‘주의’에서 ‘경계’단계로 격상’, 12월 16일 ‘AI 총력 대응을 위한 범정부 통합 체계 강화 - 심각단계로 격상하고, AI 중앙사고수습본부 설치.’의 보도자료를 발표하였다. 이처럼 재난관리주관기관에서는 위기경보 발령 사실에 대해 보도자료를 발표하고, 언론은 이를 기사화하고 있다. 하지만 언론보

표 4. 국가위기경보제도와 단계별 조치사항²⁾

종류	수준	조치사항
관심 (Blue)	‘징후가 있으나 그 활동수준이 낮으며 가까운 기간 내에 국가 위기로 발전할 가능성도 비교적 낮은 상태’일 때 발령한다.	주관기관에서는 위기징후를 세밀히 감시하고 유관기관과의 협조 체계를 점검한다.
주의 (Yellow)	‘징후활동이 비교적 활발하고 국가 위기로 발전할 수 있는 일정 수준의 경향성이 나타나는 상태’일 때 발령한다.	주관기관은 유관기관과의 정보공유 활동을 강화하며 협조 체계를 가동한다.
경계 (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 (Red)	‘징후 활동이 매우 활발하고 전개속도, 경향성 등이 심각한 수준으로서 위기발생이 확실시 되는 상태’일 때 발령한다.	관련기관들은 위기발생을 억제하기 위해 역량을 총 투입하며 비상근무 태세를 유지하고 물자와 장비를 비치하는 등 즉각 대응이 가능한 대비태세에 돌입한다.

¹⁾일본 나고야시의 경우.

²⁾참여정부정책보고서(2004), “새로운 도전, 국가위기관리”, 3-21, 대통령자문 정책기획위원회, 41p.

표 5. 재난 및 사고유형별 재난관리주관기관

재난관리주관기관	재난 및 사고의 유형
교육부	학교 및 학교시설에서 발생한 사고
미래창조과학부	1. 우주전파 재난 2. 정보통신 사고 3. 위성항법장치(GPS) 전파혼신
외교부	해외에서 발생한 재난
법무부	교정시설에서 발생한 사고
국방부	국방시설에서 발생한 사고
문화체육관광부	경기장 및 공연장에서 발생한 사고
농림축산식품부	1. 가축 질병 2. 저수지 사고
산업통상자원부	1. 가스 수급 및 누출 사고 2. 원유수급 사고 3. 원자력안전 사고(파업에 따른 가동중단을 포함한다) 4. 전력 사고 5. 전력생산용 법의 사고
보건복지부	1. 감염병 재난 2. 보건의료 사고
환경부	1. 수질분야 대규모 환경오염 사고 2. 식용수(지방 상수도를 포함한다) 사고 3. 유해화학물질 유출 사고 4. 조류(藻類) 대발생(녹조에 한정한다) 5. 황사
고용노동부	사업장에서 발생한 대규모 인적 사고
국토교통부	1. 국토교통부가 관장하는 공동구 재난 2. 고속철도 사고 3. 국토교통부가 관장하는 댐 사고 4. 도로터널 사고 5. 식용수(광역상수도에 한정한다) 사고 6. 육상화물운송 사고 7. 지하철 사고 8. 항공기 사고 9. 항공운송 마비 및 항행안전시설 장애
해양수산부	1. 조류 대발생(적조에 한정한다) 2. 조수(潮水) 3. 해양분야 환경오염 사고 4. 해양 선박 사고
국민안전처	1. 공동구(共同溝) 재난(국토교통부가 관장하는 공동구는 제외한다) 2. 정부중요시설 사고 3. 화재·위험물 사고, 내륙에서 발생한 유도선 등의 수난 사고 4. 다중 밀집시설 대형사고 5. 풍수해(조수는 제외한다)·지진·화산·낙뢰·가뭄으로 인한 재난 및 사고로서 다른 재난관리주관기관에 속하지 아니하는 재난 및 사고 6. 해양에서 발생한 유도선 등의 수난 사고
금융위원회	금융 전산 및 시설 사고
원자력안전위원회	1. 원자력안전 사고 2. 인접국가 방사능 누출 사고
문화재청	문화재 시설 사고
산림청	1. 산불 2. 산사태

비고: 재난관리주관기관이 지정되지 아니한 재난 및 사고에 대해서는 중앙재난안전대책본부장이 「정부조직법」에 따른 관장 사무를 기준으로 재난관리주관기관을 정한다.

도를 접하는 국민들에게 경보단계의 상향 혹은 하향 등 변경이 되어도 국민의 조치사항은 다르지 않다.

보건복지부의 메르스 관련 보도자료에서는 ‘주의’ 단계에서 ‘관심’ 단계로 하향하면서 국민들에게 ‘감염병 예방을 위한 손 씻기나 병문안 자제 등 생활 수칙 준수’를 계속 당부하였고, 농림축산식품부의 AI관련 두 보도자료는 ‘주의’에서 ‘경계’로, ‘경계’에서 ‘심각’으로 격상되는 동안 국민에 대해 동일하게 가금류 사육농장 방문 자제와 주요 철새도래지 출입 자제를 강조하였다.

경보를 통한 신속한 대처가 가능하려면 국민 또는 이해관계자(농가, 시장 상인, 방역당국, 유관기관)들이 경보단계 변경에 따라 어떻게 행동해야 하는지가 명확히 제시되어야 한다.

4.2.2 경보단계 용어 간 구별 모호

우리나라의 현재 국가위기경보체계 용어인 ‘관심’, ‘주의’, ‘경계’, ‘심각’에 대해 고려대학교 한국어대사전과 국립국어원 표준국어대사전의 정의를 살펴본 결과, ‘관심’의 뜻에는 ‘주의를 기울이다’라는 뜻이 포함되어 있고, ‘주의’의 뜻에는 ‘관심을 기울임’이라는 뜻이 포함되어 있어 ‘관심’과 ‘주의’를 구별하기 모호한 특징이 나타났다. 또한 ‘주의’와 ‘경계’의 사전적 의미 모두 ‘조심’한다는 설명이 포함되어 있어 이를 명확히 구별하기가 어렵다. 표 6에서 보듯이 사전에서는 관심, 주의, 경계 등 3단계에서 ‘주의’라는 용어가 사용되고 있다. 결국 ‘관심’과 ‘주의’, ‘경계’에 대해 어휘 자체만으로는 상황을 명확히 구별해 내기 어렵다.

그리고 ‘심각’의 경우에는 심각한 징후의 의미와 심각한 재난 피해상황의 의미 간 해석에 따라 경보 발령 시점이 달라지므로 추가 설명이 필요한 단점이 있다. 표 6은 고려대학교 한국어대사전과 국립국어원 표준국어대사전에서 발췌한 위기경보 용어의 사전적 정의를 정리한 것이다.

앞서 살펴본 것과 같이 국가위기경보체계를 구성하는 ‘관심’, ‘주의’, ‘경계’, ‘심각’은 단어 사이의 차이를 쉽게 구분하기 어려운 상황을 명확하게 이해하는 데 효과적이라고 볼 수 없다. 반면 외국의 경보체계의 경우 단계별 구분이 명확하도록 용어를 변경하거나, 보다 직접적인 표현을 사용하고 있다.

4.2.3 경보단계와 실제 상황의 불일치

경보단계와 조치활동은 매칭되어야 한다. 그러나 실재는 매칭이 되지 않는다.

실례를 들면, 2015년 메르스 사태 당시 방역당국은 위기경보단계를 ‘주의’로 유지하면서 실제 조치는 ‘경계’ 수준

표 6. 관심, 주의, 경계, 심각 등 위기경보 용어의 사전적 정의

구분	고려대학교 한국어대사전	국립국어원 표준국어대사전
관심	1. 어떤 것에 마음이 끌려 신경을 쓰거나 주의를 기울임	어떤 것에 마음이 끌려 주의를 기울임. 또는 그런 마음이나 주의.
	2. 마음이 끌리어 신경을 쓰거나 주의를 기울이다	
주의	1. 마음에 새겨 두고 조심함	1. 마음에 새겨 두고 조심함.
	2. 집중을 요하는 일에서 정신을 한데 모음	2. 어떤 한 곳이나 일에 관심을 집중하여 기울임.
	3. 특정한 일에 대한 경고나 충고로서 일깨움	3. 경고나 훈계의 뜻으로 일깨움.
경계	1. 뜻밖의 사고나 잘못되는 일이 일어나지 않도록 미리 조심하여 단속함.	1. 뜻밖의 사고가 생기지 않도록 조심하여 단속함.
	2. [군사] 적의 기습이나 간첩 활동과 같은 예상하지 못한 침입을 막기 위해 일정한 지역을 살펴 지킴.	2. 옹지 않은 일이나 잘못된 일들을 하지 않도록 타일러서 주의하게 함.
	3. 잘못이 없도록 미리 타일러서 주의하게 함.	3. [군사] 적의 기습이나 간첩 활동 따위와 같은 예기치 못한 침입을 막기 위하여 주변을 살펴면서 지킴.
심각(하다)	1. (일이나 현상이)정도가 아주 심하거나 절박하다.	상태나 정도가 매우 깊고 중대하다. 또는 절박함이 있다.
	2. (일이나 현상이)깊이 생각해야 할 만큼 매우 깊고 중대하다.	

으로 하고 있고, ‘심각’ 수준의 조치가 필요하다고 설명하여 경보단계와 실제 조치 간 불일치에 대한 비판을 불러일으켰고, 2016년 12월 현재 진행 중인 AI 대응에서도 위기경보단계를 ‘경계’로 유지하면서 실제 조치는 ‘심각’ 단계에 준하는 방역조치를 시행하다가, 뒤늦게 위기경보단계를 심각단계로 격상하여 다수의 언론매체에서 ‘이미 심각 단계에 준하는 방역조치를 실시해온 것을 감안하면 정부가 대책본부 명패를 범정부 차원의 중앙사고수습본부로 격상시키는 것 외에는 특단의 대책은 없는 상황이다’라는 비판을 받았다. 이러한 예는 국가위기경보체계가 실제 상황에 적용하기에는 미흡한 경보체계임을 반증한다고 볼 수 있다.

4.2.4 획일적인 경보체계로 인해 다양한 재난과 신속한 대처에 장애

또 2015년 메르스 사태 당시 같은 위기상황에 대해 방역당국은 ‘주의’로, 교육부는 ‘경계’단계로 자체대응하면서 휴교를 놓고 갈등이 있기도 했다. ‘주의단계의 조치’나 ‘경계단계의 조치’ 등은 획일화된 경보로 일사불란하게 대처를 하는 것 같아 보이지만, 위기상황은 매우 다변적이고 예측할 수 없는 상황이 전개되므로 경보단계별 다양한 조치를 미리 정할 수가 없어서 실제 적용할 수 없는 경우가 종종 발생한다.

즉각적인 대처면에 있어서도 ‘경계단계의 조치’ 보다는 ‘가축이동 중지명령(standstill)’ 등의 표현이 보다 직관적이어서 조치사항을 이해하기 쉽다. 직관적으로 이해하기 어려운 위기경보체계는 위기상황에서 대응자와 국민에게 상황의 이해를 복잡하게 하며, 결국 즉각적인 대처에 걸림돌이 될 수 있다.

5. 결 론

우리나라가 2004년에 국가위기경보체계를 만들 때 참고한 미국, 호주, 영국은 필요에 따라 테러 경보체계를 변경하여 왔다. 미국의 경우 2차세계에 걸쳐 경보체계를 변경하여, 그린(low), 블루(guarded), 옐로(elevated), 오렌지(high), 레드(severe)의 경보단계에서 ELEVATED(상향, 테러가 발생할 만한 위험이 감지되는 상황)와 IMMINENT(임박, 테러가 곧 발생할 만한 구체적인 위험이 있을 경우) 및 BULLETIN(테러 정보)의 경보단계로 보다 직관적으로 테러 상황을 파악할 수 있도록 변경했다. 호주의 경우 보다 명확한 언어로 위험 상황을 전달하기 위해 low, medium, high, extreme의 경보체계를 not expected(green), possible(blue), probable(yellow), expected(orange), certain(red)의 경보체계로 교체하였으며, 영국의 경우 테러 위험 세력과 테러 발생 가능 위치에 따라 구분하여 경보를 발령하고 있다. 일본의 피난정보는 ‘피난 권고’, ‘피난지시’ 등 직접적인 대처 단어를 사용하고 있다.

국의 사례와 함께 국내의 기상예보, 데프콘, 여행경보 등의 사례를 통해서 본 논문에서는 경보는 경보대상자가 명확해야하고, 경보단계별 구분이 명확한 용어를 사용해야 하며, 경보대상자가 경보단계에 따라 적절한 조치를 취할 수 있도록 해야 한다는 경보체계가 갖추어야 할 요건을 도출하였다.

만면 우리나라의 현재 국가위기경보체계는 위기경보의 경보대상자가 불분명하고, ‘관심’, ‘주의’, ‘경계’, ‘심각’ 등 경보단계 간 용어구분이 모호하고, ‘심각’ 경보의 경우 위기 유형 별로 다르게 사용될 가능성을 내포하고 있어 용어

상의 문제가 존재하며, 경보단계에 따른 조치사항이 실제 상황에는 적용되지 않는 등의 문제점이 드러났다.

외국의 경우 테러에 대해서만 위기경보체계를 갖고 있는 것과 달리 과연 모든 재난유형에 국가위기경보체계를 적용할 필요가 있는지, 지금의 국가위기경보체계가 위기대처에 도움이 되는지를 원점에서 재검토할 필요가 있다.

만약 필요하다면, 경보대상자가 신속하고 구체적으로 위기 상황을 판단하여 필요한 행동을 실행에 옮길 수 있도록 본 논문에서 도출한 우리나라 국가위기경보체계의 문제점을 경보체계의 요건에 부합되도록 개선할 필요가 있다.

감사의 글

본 연구는 2016 국민안전처 방재안전분야 전문인력 양성사업의 연구비 지원을 받았으며 이에 감사를 드립니다.

참고문헌

1. (주)크라이시스매니지먼트(2016), “국내·외 식품사고 위기 대응시스템 조사 연구”, 식품의약품안전처.
2. 참여정부정책보고서(2004), “새로운 도전, 국가위기관리”, 3-21, 대통령자문정책기획위원회.
3. 네이버 백과사전: 기상청 기상백과 ‘태풍의 예보’.
4. 고려대학교 한국어대사전.
5. 국립국어원 표준국어대사전.
6. 국방부 블로그 동고동락, <http://mnd9090.tistory.com>.
7. 외교부 해외안전여행, <http://www.0404.go.kr/>.
8. 미국 DHS, National Terrorism Advisory System Bulletin, https://www.dhs.gov/ntas/advisory/ntas_16_1115_0001.
9. 호주 ANS, National Terrorism Threat Advisory System, <https://www.nationalsecurity.gov.au>.
10. 영국 MI5, Threat Levels, <https://www.mi5.gov.uk/threat-levels>.
11. 일본 나고야시청 피난정보, <http://www.city.nagoya.jp/ko/page/0000031404.html>.
12. 채널A, “메르스 두고 장관은 ‘경계’ 부총리는 ‘심각’ 수준”, 2015. 6. 10.
13. 노컷뉴스, “복지부는 '주의' 교육부는 '경계'...메르스 휴교 '갈등'”, 2015. 6. 3.
14. 이데일리, “최악의 AI 피해 키운 정부...‘심각’ 단계서도 특 대책 없다”, 2016. 12. 18.
15. 보건복지부 보도자료, “메르스, ‘주의→관심’으로 위기단계 하향 조정”, 2015. 12. 1.
16. 농림축산식품부 보도자료, “AI 위기 ‘주의’에서 ‘경계’ 단계로 격상”, 2016. 11. 23.
17. 농림축산식품부 보도자료, “AI 총력 대응을 위한 범정부 통합 체계 강화 - 심각단계로 격상하고, AI 중앙사고수습본부 설치 -”, 2016. 12. 16.