충북대학교 국가위기관리연구소 창립 기념 학술회의 발표논문집

미래 포괄적 안보 환경에 적합한 국가 위기관리체계 구축 방안

일시: 2006년 11월 10일 (금) 10:30 - 18:00

장소: 충북대학교 사회과학대학 행정대학원 세미나실(3층)

주최: 국가안전보장회의사무처, 전국재해구호협회,
위기관리 이론과 실천, 충북대 국가위기관리연구소

위기관리 이론과 실천(CEM-TP)

초대의 말씀

안녕하십니까?

어느덧 차가워진 계절의 변화가 느껴집니다. 우리나라를 둘러싼 정치적·경제적·군사적 환경 또한 차가운 기운을 머금고 있습니다. 지난 2002년 가을이래 미국을 중심으로 새롭게 대두되기 시작한 포괄적 안보(comprehensive security) 개념으로의 전환을 실감하고 있는 순간입니다.

이와 동시에 우리나라에서는 포괄적 안보 개념 하에서 국가위기관리에 대한 학문적 연구의 필요성에 부응하기 위한 노력들이 있어왔습니다. 궁극적으로 인간의 존엄성을 구현하고 인권 보장을 위해 위기관리의 이론과 실천이 함께 가야한다는 취지에서 시작된 학술적 담론의 장이 점점 더 성숙하고 있습니다. 국내외 연구자간의 교류와 협력은 물론 실무자와 연구자 사이에 학문적 논의에 기반을 둔 정책공동체가 형성되는 모습을 보고 있습니다.

이러한 변화의 물결은 대학에서도 나타나고 있습니다. 점차 많은 대학에서 위기관리와 관련된 학과가 설립되고 있는 한편, 위기관리 연구소들이 만들어져 연구 기반을 강화하고 있습니다. 이번에 설립된 충북대학교 국가위기관리연구소 또한 위기관리를 연구하고 있는 다양한 학문분야의 연구자들에게는 오랜 가뭄 끝에 단비를 만난 것이라고 생각합니다. 연구자간 네트워크 형성은 물론 실무자와 연구자 간의 연계를 통해 보다 진지한 담론의 기회를 갖는데 많은 도움이 되리라 확신합니다.

이번 학술회의를 통해 다양한 분야의 연구자들이 갖고 있는 연구 문제와 고민을 함께 공유하고 이해하는 좋은 기회가 되기를 바랍니다. 모쪼록 위기관리에 대한 학문적 진지함에 기반을 둔 실천이 이루어지게 되기를 희망하면서 여러 선생님들의 많은 관심과 참여를 부탁드립니다.

감사합니다.

2006년 11월

위기관리 이론과 실천(CEM-TP) 대표 이재은

학술회의 일정

◆ 주　제: 미래 포괄적 안보 환경에 적합한 국가 위기관리체계 구축 방안

◆ 일　시: 2006년 11월 10일 (금) 10:30 ~ 18:00

◆ 장　소: 충북대학교 사회과학대학 행정대학원 세미나실(3층)

1부 개소식 일정

◆ 일　시　　2006년 11월 10일 10:30-11:00

◆ 장　소　　충북대학교 국가위기관리연구소

2부 학술회의 일정

◆ 10:30-11:00　등　　록

◆ 11:00-11:20　개회 인사　　이재은 교수(위기관리 이론과 실천 대표)

◆　　환영 인사　　임동철 총장(충북대학교)

◆　　기념 축사　　류희인 사무차장(국가안전보장회의사무처)

◆　　전체 사회　　김겸훈 박사(한남대학교)

제1회의 11:20 - 12:30　　재난 위기와 시민보호

사 회: 권　욱 박사(소방방재청 초대청장)

발표1: 최남희 교수(서울간호대학, 서울내러티브연구소 소장)
　　재난 피해자 사후 지원의 원리

발표2: 오수성 교수(전남대학교 심리학과)
　　국가 폭력과 트라우마: 5·18 민주 항쟁을 중심으로

발표3: 양기근 박사(경남발전연구원)
　　재해의연금품에 대한 이해를 통한 모집과 배분 및 지원체계 개선방안 연구

토 론: 최진종 박사(소방방재청)
　　채정민 교수(고려대학교 심리학과)
　　김승권 박사(한국보건사회연구원)
　　김경남 박사(강원발전연구원)

중　　식　　12:30 - 13:30

제2회의 13:30 - 14:50　　포괄적 안보 개념과 국가위기관리

사 회: 조영갑 교수(국방대학교 전략학처)

발표1: 이재은 교수(충북대학교 행정학과)

포괄적 안보 개념 하에서의 국가 위기관리 법제화의 의의와 내용 분석

발표2: 박덕근 박사(국립방재연구소)

위기관리 선진국 재난관리 체계에서의 군의 역할

발표3: 김열수 교수(국방대학교)

한국의 테러리즘 위기관리: 정책 방향과 제도적 정비 방안을 중심으로

토 론: 유진식 교수(전북대학교 법학과)

박동균 교수(대구한의대학교 경찰행정학부)

안철현 행정관(국가안전보장회의사무처 사회위기팀장)

조호대 교수(순천향대학교 경찰행정학과)

휴　　식　　14:50 - 15:00

제3회의 15:00 - 16:20　　국가위기관리와 의사결정

사 회: 조원철 교수(연세대학교 토목・환경공학과, 전 국립방재연구소 소장)

발표1: 정찬권 박사(국무총리 비상기획위원회)

국가 위기관리 체계 변화의 결정요인 연구

발표2: 정원영 박사(국방연구원)

포괄 안보 추세에 부응하는 전시 위기관리 발전 방안

발표3: 한동우 교수(강남대학교)

재난 이후 피해자들의 삶의 실태와 지원 방안

토 론: 허　출 교수(공군사관학교 군사전략학과)

송재석 교수(세명대학교 소방방재관리학과)

이종렬 교수(인천대학교 위기관리연구센터 소장)

이은애 팀장(전국재해구호협회)

휴　　식　　16:20 - 16:30

제4회의 16:30 - 18:00	국가위기관리와 사회 위기

사 회: 박재묵 교수(충남대학교 사회학과, 갈등포럼 상임대표)

발표1: 이왕휘 교수(아주대학교 정치외교학과)

IMF 금융위기 조기경보 모델: 국제 정치경제학적 분석

발표2: 나태준 교수(연세대학교 행정학과)

정책 인식 프레이밍 접근방식에 따른 갈등의 분석: 사례와 함의

발표3: 박태순 박사(사회갈등연구소 소장)

사회 갈등의 원인과 예방 및 해결 방안

토 론: 최병학 박사(충남발전연구원)

권건주 박사(강원도 삼척시청)

박소선 소장(평화를 만드는 여성회 갈등해결센터)

이호동 교수(안양대학교 도시행정학과)

만 찬 18:00 -

목 차

▷ 최남희 교수(서울간호대학, 서울내러티브연구소 소장)
재난 피해자 사후 지원: 재난 피해자의 사회복귀 / 3

▷ 오수성 교수(전남대학교 심리학과)
국가 폭력과 트라우마: 5·18 민주 항쟁을 중심으로 / 18

▷ 양기근 박사(경남발전연구원)
재해의연금품에 대한 이해를 통한 모집과 배분 및 지원체계 개선방안 연구 / 33

▷ 이재은 교수(충북대학교 행정학과)
포괄적 안보 개념 하에서의 국가 위기관리 법제화의 의의와 내용 분석 / 55

▷ 박덕근 박사(국립방재연구소)
위기관리 선진국 재난관리 체계에서의 군의 역할 / 77

▷ 김열수 교수(국방대학교)
한국의 테러리즘 위기관리: 정책 방향과 제도적 정비 방안을 중심으로 / 97

▷ 정찬권 박사(국무총리 비상기획위원회)
국가 위기관리 체계 변화의 결정요인 연구 / 117

▷ 정원영 박사(국방연구원)
포괄안보 추세에 부응하는 전시위기관리 발전방향 / 137

▷ 한동우 교수(강남대학교)
우리나라 재해구호체계의 문제점과 해결 과제 / 152

▷ 이왕휘 교수(아주대학교 정치외교학과)
IMF 금융위기 조기경보 모델: 국제정치경제학적 분석 / 177

▷ 나태준 교수(연세대학교 행정학과)
정책 인식 프레이밍 접근방식에 따른 갈등의 분석: 사례와 함의 / 190

▷ 박태순 박사(사회갈등연구소 소장)
우리 사회 갈등의 원인과 해결 방안 / 214

제1회의 11:20 - 12:30	재난 위기와 시민보호

▷ 최남희 교수(서울간호대학, 서울내러티브연구소 소장)

재난 피해자 사후 지원: 재난 피해자의 사회복귀 / 3

▷ 오수성 교수(전남대학교 심리학과)

국가 폭력과 트라우마: 5·18 민주 항쟁을 중심으로 / 18

▷ 양기근 박사(경남발전연구원)

재해의연금품에 대한 이해를 통한 모집과 배분 및 지원체계 개선방안 연구 / 33

재난피해자 사후 지원
: 재난 피해자의 사회복귀

최남희(서울여자간호대학/서울내러티브연구소장)

Ⅰ. 시작하는 말

21세기를 살아가는 인류는 많은 위험에 노출되어 있다. 환경파괴와 고도 기술 발전은 인간에게 생활의 효율성과 편리함을 제공하지만 건강과 생명을 위협하는 요소가 되기도 한다. 재난은 대형화되고 일상적 사건처럼 우리 주변에 가까이 다가와 있다. 2004년 12월 발생한 남아시아의 지진 해일은 총 22만 명의 생명을 앗아갔으며 광범위한 지역의 걸쳐서 수백만 명의 사람들이 삶의 터전 뿐 아니라 살아갈 의욕을 잃었다고 한다. 전통적인 위험(전쟁, 질병, 가뭄, 홍수 같은 물리적 재난과 화재, 가난) 뿐 아니라 근대 이후 과학문명의 발전으로 인한 기술적 재난과 신종 전염병, 국제 관계 속에서 발생하는 테러와 난민, 그리고 거대한 인공물과 시스템의 붕괴 등이 도처에서 우리의 삶을 위협하고 있다. 이러한 모든 재난 사람에게 다양한 정도의 충격을 남긴다. 특히 일상생활로의 복귀에 어려움을 겪고 심하면 정신적 문제를 일으키기도 한다. 우리나라도 이러한 전반적 생태 변화 및 국제적 재난 급증 현상에서 크게 벗어날 수는 없다. 최근 2년 동안 우리나라의 자연재난은 그 심각성이 최고조에 달했다고 할 수 있다. 올해 여름의 강풍을 동반한 집중호우 피해는 해당지역 주민들이 기억하는 한 과거 100년 동안 그와 같은 경험을 한 적이 없다고 한다(강원도 평창군 진부면 주민들 증언) 이러한 이유가 어디에 있거나 간에 실제로 재난을 당한 사람들은 놀라고 당황하며 앞으로 어떻게 살아야 할지를 걱정한다. 뿐만 아니라 그와 같은 사태가 또 일어나지나 않을까 하는 근심으로 공공기관에서 서두르는 복구와 주민 지원을 걱정스럽게 바라보고 있다. 소방방재청이 발표한 자료에 따르면 최근 10년 동안 자연재난의 피해는 전국토를 망라하고 있으며 전 국민이 그 피해자가 되고 있다.(표. 1) 이와 함께 안전에 대한 무신경한 대응이 주된 발생요인이라고 할 수 있는 인적 재난도 해를 거르지 않고 발생하고 있다.(표. 2) 그러나 그에 대한 대응 및 복구 지원 활동은 주민의 생활에 초점을 맞추고 있는 것 같지는 않다. 2003년 매미로 큰 피해를 입었던 김천 지역 주민들은 2004년 여름에도 여전히 태풍의 위력을 두려워하고 있었으며 어린이들은 개울가에서 들려오는 물소리를 두려워하고 있었다. 뿐만 아니라 태풍으로 삶의 터전을 잃은 가난한 주민들은 생활의 곤궁함으로 미래가 막막하다는 것을 호소하고 있었다. 이와 유사하게 올 여름 집중호우와 산사태 등으로 심한 피해를 입는 강원도 평창군 주민들은 여름의 악몽을 그대로 보여주고 있는 환경 속에서 두려움을 호소하고 있었다. 이러한 두려움 외에도 더 큰 문제는 주민들 사이의 갈등과 불신이었다.

인적 재난의 경우에도 이러한 사태는 거의 유사하게 반복되고 있다. 삼풍백화점 붕괴와 성수대교 붕괴로 인한 피해자(생존자와 유가족 포함)들은 사람을 기피하고 소극적으로 사회생활을 하고 있었

다. 많은 사람들은 아예 사람접촉을 극도로 피하는 대인기피 현상을 보이기도 하였다. 가장 최근에 발생한 대구 지하철 참사의 생존자들은 상호 불신 및 사회 불신으로 극도의 위축된 생활을 하고 있으며 어떤 이들은 심각한 우울증상과 외상 후 스트레스 장애를 보이고 있다. 이러한 결과는 궁극적으로 가족 갈등 및 해체의 계기가 되고 있었으며 사회적 간접비용을 증가시키는 원인이 되기도 한다. 이러한 점에서 재난 피해 지원에 대한 보다 발전적인 방안이 논의될 필요가 있다. 본 연자는 재난 피해자의 사회적응 및 일상성의 폐해에 심각한 영향을 미치는 심리적 측면의 지원 및 사회복귀의 측면에서 재난 피해자 지원의 근본적 방향을 생각해 보려고 한다.

구조물이나 물질적 폐해가 아니라 사람중심의 재난관리는 무엇보다 그들이 받는 충격과 스트레스를 관리하는 부분에 초점이 맞추어져야 한다. 다시 말해 심리적 트라우마가 향후 생활에 미치는 영향을 최소화하고 그러한 트라우마가 재현되지 않도록 장치를 마련하는 것이 중요하다. 이러한 노력은 단일한 학문 분야 또는 전문분야의 노력으로 이루어질 수 있는 과제가 아니다. 인류의 삶의 조건에 직접적으로건 간접적으로건 관여하는 모든 분야의 전문가와 학술영역이 힘을 보태고 모아서 통합적 접근 방안을 마련할 필요가 있을 것이다.

본 연구자는 다음과 같은 순서로 재난 피해자 지원의 기본적 방향을 살펴보고자 한다.

첫째, 우리나라 재난관리의 현실을 살펴보고, 둘째, 재난이 개인에게 미치는 심리적 효과를 검토할 것이다. 그런 다음 세 번째로 재난에 직면한 가족과 지역 사회 등의 공동체의 갈등과 불신의 부분을 몇 사례를 통해서 살펴보겠다. 마지막으로 재난 피해자들의 지원이 언제 어디에서부터 시작되어야 하고 어떠한 방향으로 나아가야 할 것인지를 제안하고자 한다. 특히 이번 논의에서 중심적으로 다루고자 하는 내용은 재난 피해를 벗어나고 건강한 사회구성원으로 복귀해야 할 책임이 당사자의 문제로 국한되는 것이 아니라 사회공동의 책임이라는 점을 밝히려는 것이다. 참고로 우리나라 재난피해 현황을 제시한다.

<표 1> 최근 2년간의 자연재난과 피해

구 분	재해기간	인명피해 (사망 · 실종)	재산피해 (백만원)	주 요 피해지역
평균 (12회)		33	801,829	
태 풍 (4회)	2005.9.6~18 태풍“나비”	6	138,503	울산, 충남, 경북, 경남
	2004.7.2~7.17 태풍 “민들레”	2	89,269	강원, 충북,충남,경북
	2004.8.17~8.19 태풍 “메기”	7	250,812	광주, 강원, 전북, 전남, 경북, 경남
	2004.9.6~9.7태풍“송다”		1,481	전남, 경북, 경남, 제주
호 우 (13회)	2005.6.1~6.2호우		526	충북, 전남
	2005.6.26~6.28호우		173	인천, 경기
	2005.6.30~7.2호우	2	17,679	경기, 강원, 전북, 경북
	2005.7.11호우		722	충남, 전북, 경북
	2005.7.27~7.29호우		705	경기
	2005.7.30~7.31호우		234	제주
	2005.8.2~8.11호우	19	331,564	경기, 전북, 경북, 경남
	2005.8.17~8.18호우		313	광주, 충북
	2005.8.19~8.20호우		124	충북, 전북

구 분	재해기간	인명피해 (사망 · 실종)	재산피해 (백만원)	주 요 피해지역
호 우 (13회)	2004.6.19~6.21호우	4	204,090	강원, 충북, 충남, 전북, 경북
	2004.8.4호우	1	251	충남, 경북
	2004.8.22호우		1,008	부산, 경남, 제주
	2004.9.11~9.12호우		6,907	광주, 전남, 제주
대 설 (6회)	1.15대설		3,493	강원, 경북
	1.31대설		345	광주, 전북, 전남
	2.15대설		168	강원
	2.21~2.22대설		143	경기, 강원
	3.4~3.11대설		25,227	부산, 충남, 경북, 경남
	12.3~24대설	14	520,615	광주, 충남, 전북, 전남, 제주
기 타 (2회)	4.19 강풍풍랑		957	전북, 전남
	10.21~24강풍풍랑	11	8,348	울산, 강원, 경북

자료 출처 : 소방방재청

<표 2> 최근 10년간 주요 인적재난 현황

구 분 / 재 난 명	일자	인 명 피 해			재산피해 (백만원)
		소계	사망	부상	
서해 훼리호 침몰	'93.10.10	346명	292	54	110톤급 선박침몰
성수대교 붕괴	'94.10.21	49명	32	17	교상상판 1구간 및 차량 6대 파손
충주호 유람선 화재	'94.10.25	62명	29	33	500
대구 도시가스 폭발	'95.4.28	303명	101	202	4,718
삼풍백화점 붕괴	'95.6.29	1,439명	502	937	건물A동 붕괴, 건물B동 파손 차량 310대 물품 869업체
강원도 고성 산불	'96.4.23	-	-	-	22,717/ 산림 3,762ha
KAL기 추락	'97.8.6	254명	229	25	여객기 1대 파손
인천 호프집 화재	'99.10.30	137명	57	80	64
동해안 산불	'00.4.7	17명	2	15	170,300/ 산림 23,138ha
대구지하철 화재	'03.2.18	340명	192	148	61,500
양양 산불	'05.4.4	-	-	-	23,000/ 산림 973ha 건물 544동 이재민 165세대 420명
경북 상주 시민운동장 안전사고	'05.10.3	172명	11	161	군중 압사

많은 인명 피해와 재산 손실을 초래하는 자연재난과 인적 재난들은 거의 모든 해에 걸쳐서 발생했다. 특히 거대한 자연재난은 최근 2년 사이에 발생빈도와 피해 정도가 심각하게 증가되었다는 것을 알 수 있다.

Ⅱ. 우리나라 재난 관리 및 대응의 현실

재난의 발생은 예견되는 경우와 그렇지 못한 경우로 나뉜다. 예측하고 예견한다고 하여 재난의 전 과정을 구체적으로 따라 갈 수 있는 형태로 이루어지는 것은 아니다. 홍수나 집중호우 큰 눈과 같은 자연 현상은 현대의 첨단과학 장비로 어느 정도의 예측을 가능하게 하였다. 그러나 궁극적으로 그 심각성이나 중요도를 정확하게 알아 낼 수는 없다. 대체적인 예측을 통해서 준비가 가능하다는 의미일 뿐이다. 그러나 인적 재난의 경우에는 그러한 예측력이 훨씬 떨어지게 된다. 다만 우리가 예견할 수 있는 일은 과학적 장치가 완벽하다고 할지라도 사람들이 사용하는 용이성이과 숙련도 그리고 주의의 정도에 따라서 위험성이 달라진다. 따라서 재난을 예측하고 대응한다는 것을 원리적으로는 가능하지만 실질적으로 완벽한 재난 예방은 어떤 의미에서는 완성도가 매우 낮은 것으로 볼 수 있다. 완벽한 프로그램을 내장한 인공지능을 사람들의 머리 속에 삽입하여 통제하지 않는 한 완벽한 예방활동은 있을 수 없다. 뿐만 아니라 모든 과학적 완벽성은 이미 그 자체로 위험성이 더욱 크게 작용하고 있다는 것도 과학계에서는 어느 정도의 사실이 되어 있다. 완벽하게 자동화 되어 있는 시스템이야 말로 자동화 통로의 어느 작은 부분에서의 오작동이 일어나는 경우에도 전체 시스템의 결함으로 이어지기 때문이다. 따라서 재난은 자연 재난이건 인적 재난이건 최선을 다해 방어하고 대응할 수 있는 준비를 하는 것만큼 재난이 발생했을 때 최대한 폐해를 줄이고 삶의 조건을 회복할 수 있는 장치가 동시에 마련되어야 한다. 이를 위해서는 보다 복합적이고 종합적인 접근이 이루어지는 것이 바람직하다.

- 재난관리의 단편성과 복잡성

우리나라 재난관리의 현재는 각종 사고와 재난을 유형별로 분류하고 그에 따라 대응 수습과정이 이루어지기 때문에 재난관리는 사람을 중심으로 하는 종합 대책이 되기보다 오히려 행정 효율적으로 분산될 수밖에 없다. 행정 부처사이의 논의와 합의의 과정이 이루어지기 어렵고 부서별로 업무규정과 담당 영역이 다르기 때문에 재난 발생 및 관리의 책임 있는 대처가 어렵다. 명확하지 않은 책임 소재 뿐 아니라 지휘 체계의 혼선도 피할 수 없다. 대구 지하철 참사의 경우 중앙 재해 대책본부의 설치를 놓고 여러 부처 간의 설왕설래가 있은 후에 겨우 설치 된 곳이 건설교통부의 도시철도 지원 부서였다. 그러나 도시 철도 지원을 담당하던 부서에서는 재난이나 재해에 대응할 수 있는 사전 준비가 부족할 수밖에 없었다. 또한 지하철사고라는 외형적 문제 외에 내포되어 있는 무수한 문제를 관리하고 지원하기에는 역부족이었다. 뿐만 아니라 총괄적으로 지휘하고 업무를 배분할 수 있는 실질적 권한에 한계가 있었다. 또 다른 예로 최근 낙산사에 보존되어 있던 보물 479호인 동종이 소실되어 국민들을 놀라게 했던 2005년 4월 양양 지역의 산불의 경우 관리 책임은 산림청이다.

따라서 그로 인한 이재민의 사후 지원 및 보호를 누가 책임지고 지휘할 것인지에 많은 혼선을 일으켰다.

- 지나친 전문가 의존성

재난 대응의 일반적 원리는 예방->대응->복구의 순서이다. 그러나 여기에서 예방과 대응 및 복구의 전 과정에서 사람이 중심이 되어야 한다는 것은 기본적인 전제이다. 그럼에도 실질적으로 이루어지는 재난관리는 주로 시스템 및 구성물 그리고 물질적 폐해가 그 중심을 이루고 있으며 관리는 행정적 업무 분류에 따라 서로 다른 부처에서 지휘하고 관리한다. 뿐만 아니라 전문가와 일반대중들 사이의 정확한 정보를 교류하고 대비할 수 있는 시스템은 거의 마련되어 있지 못한 실정이다. 일반인들은 자기에게 어떤 일이 일어나는지에 대한 정보를 알지 못한 채 속수무책으로 재난과 직면하는 경우가 허다하다. 우리가 사용하는 첨단의 과학적 시스템의 경우 이용자는 사용할 줄은 알지만 문제가 발생했을 때 대응 방법이나 문제가 발생할 수 있는 가능한 취약성에 대한 지식은 거의 갖지 못하고 있는 실정이다. 또한 문제가 발생했을 경우 정확한 정보 제공이 이루어지지 않고 소수의 전문가들과 담당자들이 정보를 독점하여 실질적인 폐해를 증폭시키는 경우가 많다. 현대의 첨단 IT시스템은 평상시의 편리함과 효율적 정보 교류를 보장하는 반면 불가피하게 시스템이 작동하지 못할 경우 그 오히려 더 큰 화를 불러올 수도 있다.

- 첨단과학 시스템에 대한 맹목적 신뢰

현대사회의 중요한 화제의 하나는 과학과 사람이 만나는 일이다. 고도의 기술통한 원거리 소통이 가능하고 동시에 다중이 정보를 공유할 수 있다는 믿음이 널리 퍼져 있다. 뿐만 아니라 자동으로 제어되고 통제되는 컴퓨터 시스템에 대한 신뢰 또한 대단히 크다. 따라서 사람들은 의심하지 않고 고층 빌딩에 들어가서 일할 수 있고, 있을 수 있는 여러 재난이 자동적으로 대비 될 것으로 믿는다. 그러나 모든 사건과 사고 그리고 자연 현상에 의한 엄청난 피해는 자동화 시스템이 전부를 담당할 수 없다는 것을 보여 준다. 지난여름 강원 지역의 집중호우와 산사태 등의 자연 재난은 워낙 갑작스러운 사태의 진전이 큰 원인이 되었지만, 그중의 일부는 그전에 잘 구축되어 있던 인터넷 시스템과 통신 및 전기 시설의 작동 불능이 한 몫을 했다. 시스템이 잘 가동되는 상황을 기준으로 하여 공공인력이 개편되었고(면사무소 직원 수의 감소) 전자 통신망은 완전히 기능을 상실하였다. 뿐만 아니라 공중파를 통한 재난 방송 또한 사람들은 볼 수도 들을 수도 없었다. 오직 믿을 수 있는 길은 사람들이 직접 교류하고 전달하는 연락망이었다. 이는 대구 지하철참사의 경우에서도 다른 측면에서 고려해 보아야 한다. 전동차의 자동화 시스템은 화재로 인해 모든 전원을 차단하였고, 전동차 기관사는 전동차의 문을 열고 탐승객을 대피시킬 수 없었다. 이러한 두 사례에서 볼 수 있듯이 현대사회의 전자동 시스템 또는 첨단과학의 매체는 인류를 피할 수 없는 고립의 세계로 몰아넣을 수도 있다는 점을 우리는 늘 간과하고 있다.

Ⅲ. 재난 충격이 사람에게 미치는 심리적 영향

재난은 자연 재난과 의도적 재난, 기술적 재난, 국가 기반 재난 등으로 나누어 생각할 수 있다. 자연재난이란 태풍・홍수・호우・폭풍・해일・폭설・가뭄・지진・황사・적조 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해를 말하고, 인적재난이란 화재・붕괴・폭발・교통사고・화생방사고・환경오염사고 그 밖에 이와 유사한 사고로 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해를 말하며, 국가기반재난이란 에너지・통신・교통・금융・의료・수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해를 말한다. 이와 함께 우리가 고려해야 하는 재난적 상황은 국가의 공권력에 의한 집단 폭력 사태와 국가들 사이의 권력 다툼이 전쟁을 들 수 있다. 또한 강제적으로 이주를 해야 하는 난민들의 경우도 재난 피해자의 범주에 포함시켜야 한다. 이 모든 현상은 개인과 가족 및 그러한 현상을 목격한 사람과 그들을 구하기 위해서 일차적인 지원과 서비스를 제공하는 모든 이들에게 심리적 충격과 우울을 증가시키고 사회적 집단 불안을 야기한다. 특히 재난시의 생명의 위험을 체험하거나 죽음 직전의 상황에 돌입했던 경우는 더 큰 충격을 받는다. 이러한 충격은 믿었던 사회가 붕괴하고 스스로를 지탱해 왔던 인지 능력의 변화를 초래한다. 다시 말하면 개인마다 문화적으로 조화를 이루며 정밀하게 구축된 인지 틀이 부서지고 세상은 그 안에 살아가기가 두려운 무서운 대상으로 변하게 된다[1]. 따라서 재난을 직접 당했거나 목격한 사람 그리고 그들의 가족은 심각한 부적응을 경험하게 되고 세상을 두려워하고 사람들과 만나기를 기피한다. 이러한 현상은 더 이상 적극적이고 자율적인 사람의 가치를 보존하고 자기를 믿을 수 없는 상황으로 이어지는 것이 보통이다. 재난 충격으로 인한 문제는 Post Traumtic Stress Syndrome과 Post Trumatic Strss Disorder로 나누어 볼 수 있다. 급격하고 심각한 충격으로 인한 급성 스트레스 반응인 PTSS는 재난을 경험한 사람들이 일반적으로 경함하는 심리적 상태이다. 이러한 반응은 정상적 범주에 속하는 것으로 재난 체험 후 6일에서 6개월 이내에서 서서히 사라지고 정상적인 수준으로 돌아온다. 대다수의 재난 체험자들은 이러한 경험을 정상적으로 극복하고 일상성을 회복한다. 그러나 PTSD는 재난 발생 후 2일부터 3개월 정도부터 나타나는데 3년 이상 지속되기도 하고 보다 장기적인 문제로 남기도 한다. 그러나 이러한 상태가 모든 사람에게 나타나는 것은 아니다. 재난의 심각성고 위험성 그리고 개인의 심리적 강인성과 사회적 지지 체계 등이 재난 후의 외상 후 스트레스 장애의 발병과 밀접하게 관련이 있다. 가족의 신뢰 및 결속감이 느슨하고 안정감이 적은 사람이나 재난 전의 생활이 보다 취약했던 대상들에게서 더 많은 문제가 노출된다. 장애인, 어린이 노약자 등이 이러한 집단에 속한다. 또한 재난 후 지원 과정에서의 신뢰와 안도감 미래에 대한 긍정적인 희망은 심각한 재난 체험 후에도 건강한 삶으로 복귀하는 비율이 상대적으로 높게 나타난다.

재난으로 인한 심리충격이 생활에 미치는 효과는 지속적이고 체계적인 연구를 통해서 그 빈도와 경향성을 파악하고 대비할 필요가 있다. 그러나 우리나라의 경우의 해마다 반복되는 재난과 손꼽을 만한 대형 참사가 빈번했음에도 불구하고 그러한 연구는 매우 적은 실정이다.

재난 후 경험하는 외상 후 스트레스 반응은 거의 모든 피해자 및 생존자들에게서 유사하게 나타

1) Kauffman, *Loss of the Assumptive World; A Theory of Traumatic Loss.*

나는데, 반복적인 재 경험(Reexperience), 과 각성(Hyper arousal), 회피(Avoidance)등의 증상들을 보인다. 재 경험은 재난 당시의 장면이나 두려움을 반복적으로 다시 경험하는 것을 말한다. 뿐만 아니라 사소한 자극이나 단서가 당시의 상황으로 현실을 치환하기도 한다. 과 각성은 재난당시를 연상할 만한 단서-직접 연관이 있다는 것만을 의미하는 것은 아님-에 민감해지고 주변의 모든 감각적 자료에 지나치게 경계하는 생리적 현상을 일으킨다. 따라서 쉽게 놀라고 공포에 질리며 재난 당시에 했던 심리적 반응을 보이게 된다. 회피는 이러한 단서와 세상으로부터 자기를 보호하려는 심리적 기전으로 발동한다. 모든 위험한 자극을 피하려고 드는데 결과적으로 세상으로부터 고립되고 위축되는 특징을 갖는다.

버팔로 강 범람	생애동안 PTSD 가능성 14년 추적조사 후 PTSD 어린이 PTSD	59% 25% 37%
성헬렌 산의 화산폭발	표본조사 대상 PTSD 비체험자 PTSD	3.6% 2.6%
토네이도	PTSD PTSD 손상	2-21% 59%
토네이도와 홍수	재난 4개월 후 PTSD 재난 16개월 후 PTSD	15% 21%
폭설과 홍수	재난 10개월 후 어린이 PTSD	60%
홍수	PTSD	4%
허리케인	재난 2-12개월 후 어린이 PTSD	5-56%
산불	PTSD 어린이 PTSD	4% 0.7%
사이클론	PTSD PTSD 손상	23-100% 8%

<그림 1>

재난 충격은 여러 요인에 따라 다르게 나타난다. 앞서도 언급한 바와 같이 어린이와 노년기의 사람들은 젊은이들 보다 심각한 충격 반응을 보이게 된다. 특히 어린이들의 경우 감정을 표현하는 방법이 미숙하고 정서적으로 미숙하기 때문에 성장 후 심각한 심신 장애를 일으킬 가능성이 높다. 미국에서 발표된 연구 결과에 의하면 자연재난을 겪은 사람들 가운데 많게는 59%에 이르는 다수가 일생동안 외상 후 스트레스 장애로 고통 받을 가능성이 있으며, 어린이의 경우는 이보다 심각하여 심하면 70%에 이르는 어린이들이 외상 후 스트레스의 가능성이 있다고 한다. 특히 먼발치에서 보게 된 화산 폭발이나 산불보다 자신들이 경험하고 위험을 느꼈던 홍수, 강물의 범람 태풍 등이 더 큰 충격을 남길 수 있다.(<그림> 참조)

인적 재난의 경우는 그 정도가 더욱 심하게 나타난다. 기술적 재난의 경우에는 외상 후 스트레스로 이행되는 빈도가 50%에 다다르고, 대형화재에 노출되었던 생존자들은 심각한 심리적 충격으로 인해 6%가 넘는 사람들이 외상 후 스트레스에 걸렸던 것으로 나타났으며 특히 화상을 입은 생존자는 전수가 심리적 고통을 안고 살아간다.(<표 3> 참조)

<표 3> 미국 PTSD 센타의 자료집 인용

인적 재난의 심리충격(미국 국립 PTSD센타 자료집)		
기술적 재난	PTSD PTSS	7-50% 23-43%
대형화재	PTSS 화상 입은 생존자 PTSD	54-66% 100%
교통사고	PTSD 어린이 PTSD	29-100% 40-47%
테러, 납치, 고문	PTSD	54%
총기난사 사고	PTSD 어린이 PTSD	5% 5-47%
위험직종 종사자	PTSD Reaction	24%
공권력 폭력과 시민폭력	PTSD Reaction	82-92%

우리나라의 경우 재난 충격으로 인한 외상 후 스트레스발생을 장기적으로 추적한 보고서는 거의 없다. 그러나 재난을 당한 사람들을 일회적으로 조사한 보고에 따르면 미국의 경우와 크게 다르지 않은 것을 알 수 있다(<표 4> 참조)

<표 4> 태풍 루사 피해 지역 노인의 심리충격

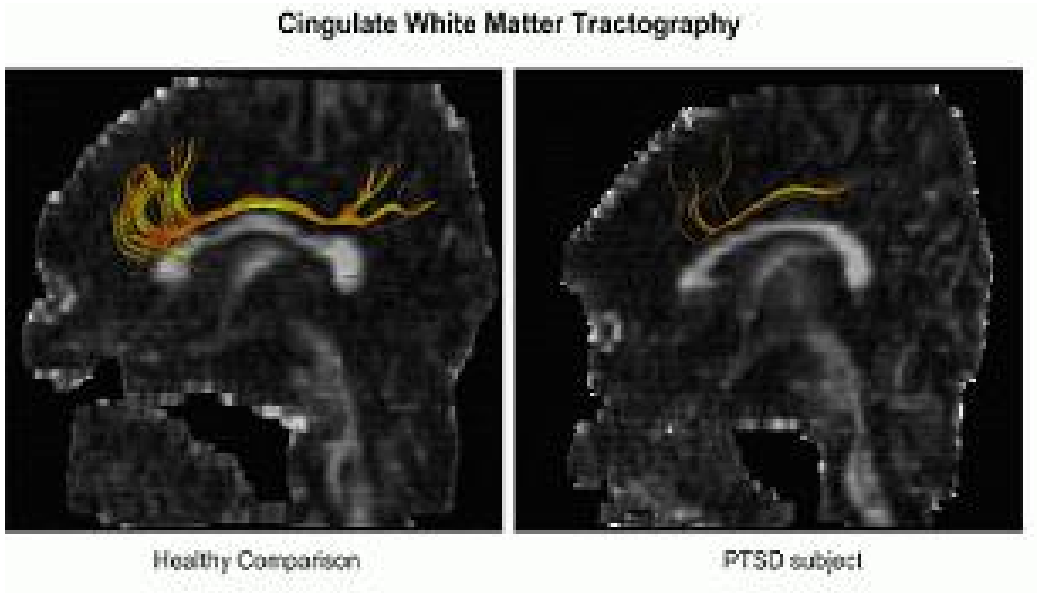
Characteristics		Frequency	(%)
IES	subclinic (0-9)	74	(23.9)
	mild (10-25)	121	(39.2)
	moderate (26-43)	72	(23.3)
	severe (44≥)	42	(13.6)
Smoking & drinking	not increased	294	(95.1)
	increased	14	(4.5)
Somatic symptom	no	179	(57.9)
	yes	129	(41.7)
Total		**309**	**100**

IES는 Life Event Scale로 1979년 Horrowitz가 심리적 충격정도를 측정하기 위해서 개발한 도구이다. 심리적 문제를 일으킬 가능성이 높아서 심리적 충격을 체계적으로 심리적 지지를 제공해야 하는 정도는 26점 이상의 점수를 보이는 사람들이다. 전체 응답 노인들 309명 가운데 36.9%이르는 사람들이 태풍 루사의 경험으로 심각한 정서적 충격에서 벗어나지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이 연구는 태풍이 지나간 후 만 1년이 지난 후의 조사 결과이다.[2] 대구 지하철 참사는 대형 화재인

2) 권용희2004), 태풍 루사로 인한 김천 지역 노인들의 심리상태 조사, 서울대학교 간호대학 석사학위

동시에 기술적 재난이다. 생존자들의 경험은 익숙하고 친숙한 곳에서 일어나는 다른 재난과는 다른 양상의 공포를 일으키는 지하 공간에서의 화재였을 뿐 아니라 유독 가스로 인해 생명의 위협을 극단적으로 느끼게 되는 상황이었다. 서울 내러티브 연구소는 사고 발생 후 6개월이 경과한 8월 20일 재난 체험 후의 심리적 충격에 대한 교육을 실시하면서 생존자 66명을 대상으로 심리충격을 조사한 바 있다. 그 결과 전체 응답자의 평균이 Cut poit 26점을 훨씬 웃도는 56점이었다. 그들은 만 3년이 지난 지금 오히려 생존 직후 보다 훨씬 심각한 심리적 고통에 시달리고 있으며 정신과 치료를 받는 사람들도 다수이다. 여기에서 주목해야 할 점은 초기부터 심리적 충격을 완화하기 위한 위기 상담을 받았던 생존자들이 그렇지 않은 사람들 보다 사회적응력이 더 좋다는 것이다. 그러나 다수의 사람들은 여전히 직업적으로 안정을 찾지 못하고 있으며 사회적 관계를 기피하고 있다. 이러한 현상은 단순한 심리적인 문제 뿐 아니라 심각한 충격이 우리의 인지 기능과 신경 기능에 영향을 미치기 때문이라는 것도 중요한 연구 영역으로 주의를 기울여야 한다. 내러티브 연구소가 서울대학교 뇌영상연구팀과 함께 수행한 뇌기능연구는 재난으로 인한 충격이 장기적으로 얼마나 심각한 문제를 일으킬 수 있는 지를 보여주는 중요한 자료를 갖게 해주었다.(그림 1참조)

이 영상자료는 대구 지하철 부상자와 보통 사람의 뇌를 비교분석한 사례이다. 왼쪽은 정상적인 20대 중반의 서울 여성이고 오른쪽은 대구지하철 참사에서 생존한 부상자의 뇌이다. 사진이 보여주고 있는 것은 외부의 자극이나 공포에 반응하는 해마라는 부분을 비교한 것인데. 정상인의 뇌에 비해서 충격을 받은 사람들은 기능이 오른 쪽 사진에서 보는 것처럼 1/3이상이 위축되어 있다. 이러한 현상은 고정된 질병이 아니라 기능적 반응이라는 점을 심각하고 고려할 필요가 있다. 적절한 시기에 적절한 치료를 수행하지 않는다면 결과적으로 고정되는 정신적 문제 또는 사회 생활의 곤란을 겪게 된다. 특히 감정 조절을 잘 할 수 없게 되고 위험한 단서를 민감하게 지각하며 되고 사소한 일들을 기억하지 못하게 됩니다.



<그림 2>

논문, 미출간

이러한 현상은 최초로 우리 연구 팀이 발견하여 국제 학회에 발표한 것이다. 왜냐하면 미국의 경우 PTSD연구가 활발함에도 불구하고 우리나라처럼 생리적 추적연구가 매우 어렵기 때문으로 생각된다. 따라서 뇌기능으로 동일한 재난을 체험한 사람의 뇌 생물학적 기능을 일시적으로 변화시키는데 장기적으로 이러한 현상을 치유하지 않고 방치한다면 그들은 예외 없이 기질적으로 뇌의 기능을 변화시킬 것이다.

중요한 것은 재난 피해자들의 적응 곤란이나 인지 및 정서기능의 장애는 질병이 아니라 정상적인 사람들이 극단적으로 비정상적인 사건을 경험하면서 겪는 상황 반응적 부적응이다. 우리가 신체적 재활을 할 수 있듯이 뇌도 재활 기능을 수행하고 지원할 필요가 있습니다. 이러한 것들을 통틀어서 심리재활 또는 지원의 과정이라고 할 수 있습니다.

대구 지하철 생존자들의 연구 참여로 인해 밝혀진 바대로 우리는 재난을 경험한 사람들이 쉽게 적응하지 못하는 이유를 심약한 탓으로 돌리거나 마음먹기 나름이라고 생각해서는 안 된다. 충격은 마음먹기에 따라 달라지는 것이 아니고 전문적이고도 직접적인 치유 및 지원활동이 절실하게 필요한 상황적 절박성에 묶여 있다는 것을 이해해야 한다.

2006년 7월 15일 강원도 평창지역 사람들은 80대 후반의 노인들도 평생 한번도 경험해 보지 못했다는 처절한 물난리와 산사태를 겪었다. 재난 발생 후 3개월이 지난 10월부터 11월 4일까지 한 달 동안 서울내러티브연구소 팀은 평창지역 주민들의 심리적 충격 정도를 조사하였다. 소방방재청의 지원으로 평창군청의 도움을 받아 수행한 연구 조사 결과는 생각보다 심각하였으며 미국의 PTSD 센타의 자료와 유사한 결과를 보여주었다. (<표 5>, <표 6> 참조)

<표 5> 평창군 진부면 자연재난 피해자 심리조사 결과

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
total score of ies-r 1-22	147	2	87	40.29	20.46521
total score of ces-d	147	1	60	27.22	12.20404
total score of anxiety score	146	3	59	28.42	18.87654

<표 6> 평창군 진부면 자연재난 피해 어린이 심리조사 결과

IES-R TOT	N	% of Total N	Mean	Std. Deviatoin
<25	33	22.4%	11.3	4.81
>25	114	77.6%	48.68	17.91
Total	147	100.0%	41.96	40.29

cut point: 25점 (사건으로 인한 충격의 전문적 치유 활동이 필요한 기준점)

점수		인원	백분율
11점 이하	보통	13명	15%
12점~24점	약간 충격	32명	39%
25점~39점	상당한 충격	29명	35%
40점~59점	심한 충격	9명	11%
60점 이상	매우 심한 충격		
합계		83명	100%

이 통계는 조사된 자료 전체 가운데 일부를 분석한 것이다.

성인 조사 도구에서 IES-R은 앞서 설명한 사건충격 척도이고, CES-D는 우울 역학 조사 도구이다. 어린이 검사 도구는 PTSD-RI를 사용하였다. 성인응답자의 77.6%가 체계적인 심리치료 또는 치유 활동이 필요하였고, 어린이의 46%가 심리적 위기관리가 필수적으로 필요한 상태였다. 더욱이 개별 방문 면담 결과 수십년을 함께 살아온 이웃들이 서로 반목하고 증오하는 심각한 사회적 갈등을 겪고 있었다. 행정기관의 지원 활동을 믿지 못하고 있었으며 사소한 일에도 쉽게 흥분하고 싸움을 벌이는 경우가 많아졌다고 한다. 이러한 갈등은 대피소에서부터 일어나기 시작했고 오히려 피해복구를 위한 지원활동이 시작되면서 더욱 심각해졌다고들 증언하고 있었다. 이러한 점은 충격으로 인한 심리적 상태의 불안정과 정부의 재난피해자 지원 정책의 한계가 결합된 결과로 갈등의 증폭을 불러왔을 것으로 보인다.

Ⅳ. 재난 후 가족 및 지역공동체의 갈등과 불신

재난이 발생하고 나면 재난을 직접 경험했던 사람이거나 그러한 사람과 함께 살아야 하는 가족 및 지역공동체가 심각한 갈등과 혼란을 겪게 된다. 충격과 우울, 불안에 대한 상호 이해와 지지가 이루어지는 것이 아니라 오히려 서로 이해받지 못하고 있다는 소외감과 부당한 대우를 받고 있다는 심각한 불평등을 호소하는 경우가 많다. 더욱이 개인의 심리적 현상을 단순한 마음먹기로 돌리면서 쉽게 잊고자 하는 가족이나 이웃의 태도는 피해자들에게 심리적 거리를 두게 한다. 게다가 보상이나 복구 지원에 따르는 여러 문제들은 공동체의 갈등을 오랫동안 심화 시키고 마침내 오랜 이웃이 거의 적대적인 관계로 바뀌는 것을 볼 수 있다. 심리적 불안정과 충격은 취약 가정일수록 더욱 심하다는 연구 결과들이 있다. 어린이, 노인, 빈곤가족 등이 그 예이다.

- 자연재난의 경우 복구 지원 및 구호물품 배분에 따른 불신과 분노

평창의 경우 마을 전체가 재난의 와중에 휩쓸렸다고는 하나 보다 심각한 피해대상자들은 역시 그 마을에서도 취약한 지역에 거주하는 사람들이 많았고, 더욱이 농촌에서의 무주택자 및 농업 노동에 종사하는 사람들이 많았다. 그러나 피해복구 지원은 자산의 소유 정도에 따라서 지원규모가 결정되는 규정을 따르고 있었다. 예를 들면 농지 300평 이상 500평 미만, 500평 이상 1000평 등의 구간을 정하고 그에 따라 정해진 비율로 지원을 하고 있었는데, 농지 200평 정도를 소유하고 있었거나 아예 임대 농업을 하고 있던 피해자들은 아무런 지원을 받을 수 없었다. 피해본 농작물에 대

해서 다음해 파종비의 30%를 지원하고 있었다. 주택의 경우에도 마찬가지였는데, 세입자들은 자산이 없었기 때문에 이주 약간의 이주비용을 지원 받았으나 마을에는 더 이상 임대할 방이 없는 실정이었다. 이러한 생계의 곤궁함과 불안은 재난의 심리적 충격을 더욱 깊게 장기화 하고 있는 것으로 보였다. 뿐만 아니라 농업노동이 주 가계 수입이 되었던 많은 사람들은 일할 만한 곳을 찾지 못하는 경우도 많았다.

- 인적 재난 대구 지하철 참사의 이후

인적재난의 경우는 배상 또는 보상과정이 필수적으로 뒤따르게 된다. 대구 지하철참사의 경우 생존자와 유가족 사이의 반복이 상당한 수준에 이르렀고, 그들은 오랫동안 서로에게 등을 돌리고 있었다. 공공의 보상심의 기구가 없었기 때문에 개인적 주장과 호소에 의존하게 되었고 외상후 스트레스 장애에 대한 심각한 고려 없이 정신적 상태를 심의 당시의 기준에 맞추어 판정하였다. 뿐만 아니라 정밀하고 장기적인 신체적 사정없이 당시의 신체적 호소나 진단을 기준으로 하여 모든 절차를 마무리하였다. 이 과정에서 부상자 본인의 주장은 도외시 되고 가족들의 협상과 주장이 부상자의 상태를 대변하였다. 따라서 가족들의 관심은 생존자들이 어떠한 심리적 충격으로 고통 받고 있는지에 대해서는 주의를 기울이지 않았다. 오히려 심약하다는 핀잔을 하면서 그들이 감정을 노출하고 해결할 기회를 박탈하였다.

이러한 문제는 보상이 절차가 마무리 된 이후에도 계속 되었는데, 부상자들은 자기들의 건강상태 심리적 불균형이 앞으로 그들의 생활에 어떠한 문제를 일으킬지를 심각하고 우려하고 위축되는 동안 가족들은 그들의 보상금에 대한 후견인 또는 가장의 자격으로 그 사용권을 행사하였다.

부상자의 목소리를 대변하는 가족들의 일부는 부상자들이 심리 상담을 받는 것을 여러 가지 이유로 막았다. 사회적 체면, 정신건강에 대한 편견, 보상과정에서 일치된 목소리를 내기 위한 담합 등 그 이유는 여러 가지였다.

결론적으로 갈등의 원인은 피해자들이 자기의 목소리로 주장할 수 있는 제도적 장치가 미비했다는 점이다. 더욱이 우리나라의 경우 재난 수습과정의 준비된 전문가가 없었으며 재난이 심각한 심리적 문제를 초래할 수 있다는 면에서는 거의 무지한 상태였다.

김해 민항기 추락사고 현장의 생존자들의 경우는 더욱 심각한 외상 후 스트레스 증상을 보이고 있었다. J씨의 경우 생존당시 등에 심한 화상을 입은 채 구출되었다. 그러나 그는 섬세한 일을 할 수가 없었고, 문득문득 심각한 착각에 빠지기도 하였다. 그러나 그를 대변해 주는 사람은 아무도 없었고 가족들은 그의 상태를 이해할 수 없었다. 술이 그를 위로하는 유일한 수단이 되어 있었다. 사건 이후 몇 년이 지난 후에 부부는 심각한 갈등 속에서 가족의 해체를 고려하고 있었는데, 어린 아들은 부모 사이에서 심각한 혼란을 겪고 주의결핍의 징후를 보이고 있었다.

Ⅴ. 재난피해자 지원 방안의 전제

① 피해자 지원은 국가와 사회를 위한 장기적 투자이다.

재난 피해자 지원은 피해자들을 위한 심정적 위로나 시혜를 베푸는 것이 아니다. 이는 국가와 사

회구성원의 건강을 도모하는 것이며 궁극적으로는 공동체의 창의력과 생산성을 높이는 투자이다. 피해자 개인의 문제는 가족의 문제로 지역 공동체의 문제로 확대되고 그들은 장기적으로 삶의 의욕을 상실하고 사회인으로서의 몫을 거부하고 위축된다. 자기 자신을 불신하고 재난이 발생한 사회를 믿을 수 없게 된다. 이러한 현상은 정신적 질병이 아니라 건강한 사람이 비정상적인 상황에서 판단의 기준을 상실하기 때문이다. 따라서 피해자들은 기존의 사회인지 방법과 삶의 방식을 다시 사용할 수 있어야 한다. 이러한 과정을 길고 지루할 수도 있으나 재난이 발생하고 충격을 받은 그 순간부터 심리적 지원을 비롯한 포괄적인 사회적 지원 활동이 수반되어야 한다.

② 재난으로 인한 충격은 장기간에 걸쳐서 사람을 변화시키고 오랜 시간이 지난 후에 문제로 발생할 수도 있다.

인적재난과 자연 재난으로 인한 인명 손실을 가장 큰 사회적 손실이다. 따라서 일차적인 재난 대응은 인명구조이며 피해자들의 신체적 부상이나 손상이 최소화되도록 노력하는 것이 최선이다. 그러나 합리적으로 생각한다면 재난으로 생명을 잃을 수도 있었던 상황에서의 생존은 죽음에 이르는 것보다 더 큰 고통을 일생동안 안겨줄 수 있다. 재난으로 인한 트라우마가 점차적으로 우울로 발전하는 많은 경우에 피해자들은 오히려 자살을 심각하게 고려하고 때로는 자살을 시도하기도 한다. 그만큼 그들의 충격은 사망하는 것보다 더 힘들고 적응하기 어려운 체험이다. 그럼에도 다수의 사람들은 이러한 현상을 무시하고 억압한다. 따라서 그들의 감정은 외형상 아무런 문제가 없는 것처럼 위장되고 그러나 처리 되지 않은 채 장기적으로 인체에 다양한 변화를 일으킨다. 앞서 보았듯이 충격은 우선 뇌의 기능을 크게 변화시키고 이러한 문제가 해소되지 않은 채 장기화되면 뇌의 여러 부분에서 심각한 기질적 변화를 초래하기도 한다. 각인된 재난 상황이 반복적으로 특정한 부분과 감성을 괴롭히고 마침내 정신증적 우울이나 해리 장애 등의 정신과 문제를 야기하기도 한다.

뿐만 아니라 재난으로 인해 환경위해 물질에 노출된 경우 그 경과는 아직 학술적으로 확인되지 않은 경우가 더 많다. 우리는 플라스틱이 탈 때 나오는 다이옥신의 폐해가 어떻게 나타날지 아직 모른다. 대구 지하철 부상자들의 경우 인과적으로 설명할 수는 없으나 화재로 인한 직접적인 화상이 아닌 다양한 건강문제를 호소하고 있다. 이는 기술적 재난에서만 일어나는 문제는 아니다. 따라서 정신적 위기 상담과 함께 장기적인 신체건강에 대한 추적관찰을 위한 제도적 장치가 마련되는 것이 바람직하다.

③ 재난 충격에 대한 무지는 오히려 많은 부적응의 원인이 된다.

전통적으로 우리나라 재난 관리는 전문가 중심으로 이루어지고 있다. 과학적 지식을 가진 소수의 전문가가 안전과 불안전을 통제하고 관리한다. 그러나 이러한 정보는 누구나 알고 있어야 하며 최소한의 위협적 요소나 가능성에 대해서도 지식과 정보를 대중화할 필요가 있다. 재난이 발생했을 때의 신체적 변화나 마음의 문제에 대해서 무지하기 때문에 스스로의 정상적인 이상반응을 문제 또는 질병으로 간주하고 은폐시키는 경향이 있다. 특히 문화적으로 재난을 당하는 일이 하늘의 뜻이거나 개인적 재수로 치부하는 풍토와 성격의 문제나 심리적으로 허약한 사람들이 극복하지 못한다는 편견은 재난 피해자들을 사회적으로 고립시키고 사회적응을 장기적으로 저해하는 요소가 된다.

④ 재난관리는 지역사회가 공동으로 대응하는 시스템으로 이루어져야 한다.

재난 발생과 그에 대한 대응은 인류가 그 존재를 지속시켜온 한 피할 수 없는 현상일 수 있다. 따라서 재난대응은 문화적 현상으로 생활화될 필요가 있다. 따라서 지역사회의 모든 구성원들의 일상적 삶의 일부로 재난관리체계가 마련될 필요가 있다. 포괄적 접근과 통합적 관리는 재난 충격을 줄이는 매우 중요한 부분이다. 조직되지 않은 개별적 자원 봉사자들과 응급관리요원들, 그리고 행정부서의 부분적 역할은 커다란 유기체의 활동으로 통합되고 일관성을 유지해야 한다. 지역사회내의 인적자원과 물적 자원이 재난 시 서로 조화를 이루며 함께 움직일 수 있는 제도적 장치가 마련되고 그에 적합하게 활동할 수 있어야 한다. 따라서 재난관리는 재난이 발생했거나 발생한 후에 이루어지는 것이 아니라 평상시의 활동으로 보급되고 활성화될 필요가 있다.

⑤ 무엇보다 중요한 것은 취약 대상과 취약 지역에 대한 지원이 우선되어야 한다.

노인, 어린이, 만성질환자 등 정서적으로 자기추진력이 취약한 사람들은 작은 충격에도 엄청난 파장을 일으키는 정서적 체험을 하게 된다. 특히 어린이들의 경우 인격발달이 완성되지 않은 미숙한 상태에서 자기 내면에서 일어나는 정서적 변화를 어떻게 수용하고 처리해야 할지 혼란을 일으킨다. 따라서 이러한 대상에 대한 집중적인 위기 해소 노력이 중요하다. 각급 학교와 지역사회 내에 여러 단체 및 경제인 이 피해자 개인의 삶의 안전성을 보장하는 서로의 안전망을 구축하는 작은 고리인 동시에 안전망이 유지 증진되도록 하는 견인차로서의 역할을 하는 문화공동체가 이루어져야 한다.

Ⅵ. 맺음 말

자연환경의 변화와 고도의 산업화 및 테크놀로지의 발전은 오늘날 인류에게 엄청난 시련을 안겨주고 있다. 21세기 새로운 화두로 대두된 재난과 그 관리는 중요한 사회적 과제의 하나가 되었고 이 문제의 해결이 곧 건강사회로의 중요한 단초가 되고 있다. 무엇보다 중요한 것은 사람을 중심으로 하는 재난관리 및 사후 지원 시스템을 구축하는 것이다. 재난 및 안전관리 기본법(2004년 3. 11일 공포, 법률 제 7188호, 일부 개정 2006년 2. 21. 법률 7849호)이 있으나 심리적인 안전을 보장하는 규정은 없으며 더욱이 재난 후의 근로 지원 및 직업적인 재활을 지원하는 규정 또한 없다. 그러나 재난후의 사회복귀 및 건강성의 회복은 심리적 충격과 갈등을 안전하게 극복하고 노동의 가치를 실현할 수 있어야 한다. 포괄적으로 규정된 피해자 지원 조항을 보다 구체적으로 명시하는 지원 내용이 포함될 필요가 있다. 따라서 재난 피해자 지원을 위한 다양한 연구를 통해서 그 범위를 확인하고 사회적으로 치료를 보장할 수 있어야 할 것이다.

재난 피해자(생존자와 유가족)의 심신의 변화에 대한 과학적 근거를 추적하는 심층적이고 체계적인 연구가 필요하다. 뿐만 아니라 사회심리학적으로 광범위한 서베이가 정기적으로 축적되어 재난관리 및 피해자 지원의 기본자료로 활용될 수 있어야 할 것이다. 충격이 미치는 인지 기능의 변화, 정서적 문제의 처리 과정 등 복합학문적 접근과 함께 과학적 테크놀로지의 첨단 시스템과 사람과의

접촉성을 높일 수 있는 인지과학적 재난 연구 또한 매우 중요한 연구분야이다.

피해자와 지역사회를 위해서는 문화수용성이 높은 치료 모델 개발이 매우 중요하다. 피해자의 심리적 트라우마를 적절하게 해소하고 완화시킬 수 있는 각종 치료 모델과 어린이와 노인을 위한 특수 접근 방법 또는 다양한 자조 그룹 활동들이 개발될 필요가 있다.

또한 지역사회 자원이 총 망라되는 재난대응 시스템을 구축을 위해서 지역사회 내의 모든 자원 활성화 될 수 있는 공유되는 활동 프로그램이 필요하며 이러한 네트워킹은 수시로 점검되고 향상되어야 한다. 관청과 자원봉사자들이 전담하는 재난관리와 대응이 아니라 함께 살아가고 있는 지역사회내의 모든 사람이 공동 대응하고 참여하는 재난관리 네트워크가 구축되어야 하고 그에 합당한 행동 매뉴얼이 개발될 필요가 있다.

마지막으로 재난 피해자 및 잠재 피해자들과 일상적으로 접촉하고 항시적인 주민 서비스를 함께 수행할 수 있는 재난 전문요원이 지역단위 별로 준비될 필요가 있다. 이들의 역할은 평상시 주민들에게 요구되는 다양한 대민 서비스-의료서비스 포함-을 제공하는 한편 재난 취약 대상 및 취약 지역을 지도화(mapping)하는 일을 담당하는 것이 좋다.

참고문헌

강현숙・정일진・정문용. 1995. 정신분열증으로 진단됐던 외상후 스트레스 장애. 신경병리학, 4권 1호.

최정태 외. 2001. 인천 인현동 호프집 화재 피해자 분석. 대한응급의학회지, 12권 4호

Harvey, M.R, Mishler, E.O., Harney, P.A. & Koenen, K. 2000. In the aftermath of sexual abuse: The narrativization of identity in survivor accounts of trauma and recovery, *Narrative Inquiry*(2).

Klein, K. 2003. *Narrative construction, Cognitive processing, and Health in Narrative Theory and the Cognitive Sciences*(David Herman Eds.), CSLI publication: Stanford.

Ricoeur, P., 1980. Narrative time. *Critical Inquiry*, 7(1). pp.169-190.

Schank, R,C. and R,P. Abelson(1995) Knowledge and Memory: The Real Story. *Advances in Social Cognition*. Vol. 8.

Department of Veterans Affairs. *Disaster Mental Health Services: A guidebook for clinicians and Administrators*.

국가 폭력과 트라우마
: 5·18 민주 항쟁을 중심으로

오수성(전남대학교 심리학과)

Ⅰ. 서론

급격한 환경적 변화나 신체적·정신적 위해를 당한 경험은 개개인에게 심리적으로 지대한 영향을 미친다. 베트남 전쟁 이후 전쟁에 참여했던 군인들이 외상 후 스트레스 장애로 현재도 고통을 겪고 있으며, 그 상황들이 영화나 소설의 주제로 등장하고 있다는 사실은 거대한 폭력이 자행되는 현장에서 무기력해진 사람들이 집단적으로 심리적 고통을 받고 있다는 것을 보여준다. 이런 의미에서 광주민중항쟁은 이를 체험한 사람들에게 정신적 변화를 일으킬 수 있는 충격적인 사건임에 틀림없다. 외상적인 사건과 관련하여 충격적인 경험을 한 사람들이 흔히 보일 수 있는 증상들은 그 사건에 대한 반복적이고 괴로운 꿈, 고통스러운 회상, 공격적인 감정의 폭발, 정서적 위축, 사회적인 격리, 허무감, 과도한 놀람 반응 등이 있다. 2004년에 5·18 민주유공자들 중에서 4명이 자살을 하였다는 사실에서도 볼 수 있듯이 광주민중항쟁과 관련된 사람들 중 상당수가 정신장애로 고통을 받고 있음을 추측할 수 있다.

5·18 관련자들의 심리 상태에 주목한 최초의 문제제기는 '광주 5월 민중항쟁의 심리적 충격'이라는 논문에서 찾아볼 수 있다(오수성, 1990). 이 논문에서는 5·18 관련자들의 정신장애에 대한 사례연구와 집단적 충격을 다루었다. 전쟁을 방불케 하는 현장에서 총에 맞아 쓰러진 부모형제, 군화발에 짓밟혀 어디론가 끌려간 사람들, 고문을 당하고, 그 뒤로는 계속 감시를 받으며 살아가야 했던 사람들, 체포되어 사건의 조작에 의해 수감된 사람들, 자신이 직접보고 느꼈던 사실들이 엄청나게 왜곡되어 폭도로 몰렸던 사람들이 받았던 충격적 경험이 심리적으로 어떤 영향을 미쳤는지를 알아보기 위해 광주민중항쟁과 연관되어 나타나는 정신장애를 기질적 정신장애, 정신분열증을 비롯한 주요 정신병 그리고 외상 후 스트레스 장애로 대별하여 사례 연구한 결과가 수록되었다. 광주민중항쟁과 연관되어 나타나는 기질적 장애는 당시 항쟁의 와중에 직접적으로 두뇌에 총상을 입었거나 개머리판이나 몽둥이에 머리를 다쳐 뇌손상을 입은 사례, 일부 당사자들은 감당하기 어려운 극한 상황을 견디지 못하고 정신병의 양상으로 나타난 사례 등이 조사되었다.

이 연구에서 특히 외상 후 스트레스 장애(Post Traumatic Stress Disorder: PTSD)에 대해 처음으로 언급하였다. 외상 후 스트레스 장애는 통상적인 상황에서는 겪을 수 없는 극심한 위협적인 사건으로 인한 심리적 충격을 경험한 후 일어나는 특수한 정신장애이다. 외상 후 스트레스 장애는 그 증상에 있어서 크게 3가지로 구분된다. 하나는 반복적으로 외상적 경험이 회상되어 마치 당시 상황이 실제로 재현되어 경험하는 것과 같은 재경험 증상이다. 둘째는 피해자들이 겪는 회피적 증상으로, 자신이 겪거나 목격한 외상적 상황이나 고통스러운 정서적 상황을 의도적으로 회피하는 것과 같은 증상이다. 셋째로는 과도한 불안과 흥분상태를 피해자들이 겪게 되는데, 수면장애나 과민한 불안증상, 놀람이나 분노와 같은 증상을 경험하게 된다. 광주민중항쟁은 통상적인 상황에서는

겪을 수 없는 위협적인 사건이라는 점에서 외상적 스트레스 자극에 해당되며, 상당수의 피해자들이 외상후 스트레스 증상을 가지게 된 것으로 추정되었다.

이후 후속 연구로 이어지지 못하다가 5·18 관련자들에 대한 보상이 어느 정도 마무리된 1990년대 중반 이후 다시 이들의 심리적인 고통에 대한 문제제기가 이루어지기 시작하였다. 변주나(1996, 1997, 2000)는 5·18 관련자의 심리적 충격에 대한 최초의 실증적인 연구를 수행하였다. 5·18 부상자로 등록된 피해자 중 표본 추출된 67명을 선정하고, 직접적인 피해대상자가 아닌 광주지역의 일반시민 50명을 선정한 다음, 양 집단의 신체화 증후정도와 외상 후 스트레스 장애 정도를 비교하는 방법을 사용해 5·18 부상자들의 심리적 충격이 심각하다는 것을 보여주었다.

또한 오수성과 조용래(1999)는 197명(유족 70명, 부상자 76명, 구속자 51명)을 표집하여 연구한 결과, 부상자 집단의 외상 후 스트레스 장애와 일반적 정신건강 상태가 가장 심각한 것으로 나타났으며, 그밖에도 정도는 약하지만 유가족과 구속자 집단에서도 외상 후 스트레스 장애와 관련된 증후군들이 나타나고 있었다. 이는 외적인 상처의 치유와는 달리 심리적 상처의 치유는 아직 해결해야 할 숙제로 남아있음을 잘 보여주고 있다.

광주민중항쟁과 연관되어 나타나는 정신장애 중 특히 관심을 끄는 장애가 외상 후 스트레스 장애이다. DSM-IV 진단기준에 의하면 PTSD에 대한 평생 유병률은 1~14% 정도에 이르고, PTSD 고위험군에 속한 사람들의 경우에는 3~58%로까지 PTSD 증상을 보이는 것으로 나타나고 있다(APA, 1994). 다양한 외상의 종류에 따른 유병률 연구를 보면, 자동차 사고 생존자인 경우에 전체 피해자의 12%, 전쟁 생존 병사인 경우에는 15%까지 PTSD 증상을 경험하는 것으로 나타나고 있다(Kulka, Schlenger, Fairbank, Hough, Jordan, & Marmar, 1990). 인권유린이나 고문 등 정치적 탄압을 피해 나온 난민에 대한 연구에서는 50%가 진단 가능한 PTSD 증상을 보이고 있었다(Molica, Wyshak, de Marneffe, Khuon, & Lavelle, 1987). 고문 피해자들에 대한 PTSD 증상 연구에서는, 전체 고문피해자의 70%가 PTSD 증상을 보였고, 이는 성폭력 및 강간피해 여성의 PTSD 증상 발현률인 60%보다 높은 것이다(Garcia-Peltoniemi & Jaranson, 1989).

5·18 관련자들은 그 유형에 있어서 기존의 전쟁피해자나 고문피해자, 포로수용소나 감옥에서의 인권피해자와 비슷한 유형의 외상을 경험했을 것으로 보인다. 전쟁이나 고문 피해자들에 대한 선행연구들로부터 추정해 보면, 광주민중항쟁을 직접 겪은 피해자들 중 상당수가 26년이 지난 현재에도 외상적 스트레스 사건의 후유증으로 심리적 고통뿐 아니라 가정생활이나 직장생활 또는 사회생활에서 적응상의 어려움을 겪고 있을 것임을 예측할 수 있다.

이처럼 단일 사건에 의해 외상 후 스트레스 장애를 겪는 사람들이 많이 나타난 것은 세계적으로도 유래가 드물다. 5·18 관련자들의 외상적 경험에 대한 인식은 단순히 정신병리학적 이해만으로는 많은 제한이 있다. 특히 한국사회발전의 특수성과 올바른 역사 인식이 없이는 피해자들의 충격적 경험을 지나치게 개인 병리화하여 진정한 의미의 치료가 아닌 또 다른 외상을 불러일으킬 수 있다. 따라서 5·18 관련자들에 대해서 단순한 정신병리의 치료를 넘어선 치유와 사회적 통합 및 화해로 이어지게 하는 것이 5·18과 관련한 PTSD 연구의 최종 목표이다. 그리고 역사적으로는 5·18을 사회정치적 영역에서의 보상이 아닌 개인과 가족 차원에서 아직 끝나지 않는 과제가 남겨져 있다는 것을 알리는 것도 필요하다.

지난 26년 동안 학계에서 광주민중항쟁에 대한 다양한 접근이 이루어졌음에도 불구하고 항쟁의 주역이었던 광주 시민과 피해자들 그리고 그 가족들이 겪고 있는 심리적 고통에 대한 연구는 몇 편 안 된다. 5·18 관련자들은 비록 물리적 상처의 정도에 따라 보상을 받았다고 하지만 "피해의식"이나 "심리적 불안 및 두려움" 등의 측면에서 여전히 고통스러운 현실 속에 살고 있다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 5·18 관련자들, 즉 부상자, 구속자, 가족 및 유가족의 만성적인 외상 후 스트레스 및 정신건강 상태에 대한 조사를 실시하였다. 이런 연구는 5·18이라는 특수한 외상 경험의 피해자들이 보이는 만성적인 심리 문제를 규명하는 학술적인 의미 뿐 아니라 5·18 피해자들의 인권문제와 향후 치유 대책 방향에 대해 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

Ⅱ. 방법

1. 연구대상

자료수집 대상으로 광주지역에 거주하는 5·18 유공자와 그 가족 1,945명(국가보훈처 통계) 중 약 15%를 무작위 추출하여 개별적으로 전화 접촉을 시도하였다. 유공자들의 명부는 국가보훈처 광주지방보훈청으로부터 협조 받았으며, 가족은 당사자의 직계가족(배우자, 부모-자녀, 형제자매)만을 대상으로 하였다. 잘못된 연락처가 많고 연구대상자들의 연구 참여 거부율이 매우 높아, 결과적으로는 연락이 가능하면서 조사에 응한 유공자들은 대부분 연구대상에 포함되게 되어 실제적으로는 무선 표집이 제대로 이루어지지 않았다. 5·18 유공자와 가족 총 291명이 참여하였고, 일반인 대조집단 자료는 광주 시내의 특정 기관에 근무하는 직장인 43명에게 설문조사를 실시해 수집하였다.

본 조사 결과가 실제보다 증상을 과장하려는 경향성에 의해 왜곡될 가능성을 배제하기 위해 다면적 인성검사(MMPI-2)의 F(P) 척도를 사용하여 증상을 과장하는 사람들을 분석에서 제외하였다. F(P) 척도의 원래 총 문항 27문항 중 일반인들의 응답빈도가 특히 낮은 9문항을 선정하여 척도를 구성하였다. 9문항 총점 4점이 T점수 70점에 해당하므로 4점 이상의 응답자는 증상을 과장하는 것으로 간주해 분석에서 제외하였다. 이 기준에 의해 총 10명을 제외하였는데, 부상자 8명, 구속자 1명, 부상자 가족 1명이 해당하였다. 그 결과, 최종적으로 부상자 124명, 구속자 34명, 부상자 가족 55명, 구속자 가족 29명, 유족 39명, 등 총 281명의 자료와 일반 대조군 43명이 비교집단으로 참여하여 총 324명의 자료를 분석하였다. 부상자 중에는 구속당한 경험을 가진 사람이 42명 포함되었다. 최종 분석 대상자의 연령과 학력 분포는 <표 1>, <표 2>와 같다.

<표 1> 집단별 연령 분포

연 령	부상자	구속자	부상자 가족	구속자 가족	유 족	대조군
10~30대	3(2.3%)	4(11.4%)	11(18.3%)	12(41.5%)	2(5.0%)	38(88.4%)
40대	46(34.8%)	22(62.9%)	24(42.1%)	15(51.7%)	4(10.0%)	4(9.3%)
50대	59(44.7%)	6(17.1%)	14(24.6%)	1(3.4%)	5(12.5%)	1(2.3%)
60대이상	24(18.2%)	3(8.6%)	8(14.0%)	1(3.4%)	29(72.5%)	•

<표 2> 집단별 학력 분포

학 력	부상자	구속자	부상자 가족	구속자 가족	유 족	대조군
초졸	15(11.4%)	4(11.8%)	7(12.3%)	2(6.9%)	19(47.5%)	•
중졸	37(28.0%)	6(17.1%)	14(24.6%)	3(10.3%)	10(25.0%)	•
고졸	39(29.5%)	9(25.7%)	20(35.1%)	13(44.8%)	7(17.5%)	23(69.7%)
대졸	32(24.2%)	9(25.7%)	15(26.3%)	11(37.9%)	4(10.0%)	10(30.3%)
대학원 이상	9(6.8%)	7(20.0%)	1(1.8%)	•	•	•

2. 측정도구

1) 외상후 스트레스 장애 증상 진단 척도-인터뷰 버전

본 연구에서는 5·18 유공자들의 직접적인 PTSD 경험을 측정하기 위해 외상 후 스트레스 장애 증상척도-인터뷰 버전(Post-traumatic stress disorder Symptom Scale-Interview, PSS-I)을 사용하였다(Foa, Riggs, Dancu, & Rothbaum, 1993). 반구조화된 인터뷰를 위해서 개발된 PSS-I는 총 17 문항으로 이루어진 4점 척도로써, 0(증상이 없음), 1(일주일에 한번정도), 2(일주일에 2~3 번 정도), 3(일주일에 5회 이상)으로 채점된다. DSM-IV 진단기준을 기초로 직접적으로 피해자들을 인터뷰하면서 조사원들이 기록하게 된다. 재경험, 회피, 흥분의 3가지 영역으로 이루어져 있는 PSS-I에서 15점 이상을 받은 경우 PTSD 진단이 가능한데, 점수에 따라서 증상을 가벼운 정도 (15~19점), 중간 정도(20~29점), 심각한 정도(30점 이상)로 구분할 수 있다. 본 연구에 참여한 조사원들은 PSS-I 면담을 실행하기 위해 2시간의 단기교육을 받았다.

2) 생활 스트레스 질문지

조사 대상자들의 생활 스트레스 정도를 측정하기 위하여 김상훈, 조용래, 및 표경식(1996)이 사용한 지각된 스트레스 질문지를 본 연구 대상자들에게 맞게 연구자들이 수정, 보완하여 사용하였다. 이 질문지에는 경제적 곤란, 직업문제, 본인 또는 가족의 질병, 법적 문제, 배우자 또는 성생활, 가족과의 관계, 친구 또는 이웃과의 관계, 종교, 문화생활 또는 여가활동, 그리고 사회활동 등 10가지 문제영역에 대한 질문이 포함되어 있다. 각 문제영역에 따른 어려움이 지난 1개월간 얼마나 심각했는지 그 정도를 7점 척도 (0점: 전혀 심각하지 않았다 ~ 6점: 매우 심각했다)상에 평정하도록 되어 있다. 본 조사연구에서 사용된 질문지의 내적 합치도 계수 α는 .79로 양호하였다.

3) 일반 건강 척도

조사 대상자들의 현재 전반적인 정신건강 상태 및 정신장애의 가능성을 일차적으로 선별하기 위하여 Goldberg와 Hiller(1979)가 개발한 일반 건강 질문지를 위진아(1999)가 우리나라 말로 번역한 것을 사용하였다. 총 28개의 문항에 대한 요인분석 결과, 신체증상을 측정하는 6문항, 불안 및 불면

증을 측정하는 6문항, 그리고 우울증상을 측정하는 7문항 등 총 19개 문항들에 대해 5점 척도(0점: 전혀 그렇지 않다 ~ 4점: 언제나 그렇다)상에 평정하도록 되어 있다. 각 척도별 점수 산출시 긍정적인 방향으로 기술된 문항들은 채점 방향을 반대로 해서 합산하였다. 일반 건강 척도의 내적 합치도 계수 α는 전체 척도 .89, 신체증상 척도 .85, 불안 및 불면증 척도 .68, 그리고 우울증 척도 .76이었다.

3. 자료수집 절차

자료수집 기간은 2005년 11월부터 2006년 2월까지 진행되었다. 설문조사를 담당한 조사원들은 광주 소재 대학교의 사회학과와 심리학과에 재학 중인 학부생(사회조사방법론・사회통계학・사회조사연습 등의 교과목을 이수한 3~4학년생)과 대학원생들로 구성하였다. 조사 실시 전에 체계적이고 심층적인 교육을 실시하였으며 이렇게 훈련을 받은 조사원이 연구 대상자의 집이나 직장을 직접 방문해 면담과 질문지 작성을 통해 자료를 수집하였다.

Ⅲ. 결과

5・18과 관련한 외상 경험에 따른 외상 후 스트레스 장애가 어느 정도인지를 알아보는 방법을 2가지로 분석하였다. 한 가지 방법은 외상 후 스트레스 점수에 따라 진단 평가하는 방법이고, 다른 방법은 하위 척도에 따라 진단 평가하는 방법이다. 그리고 외상 후 스트레스 점수의 고저(高低)에 따른 스트레스 및 정신건강 특성들을 분석하였다.

1. 외상 후 스트레스 총점에 따른 진단평가

외상 후 스트레스 점수가 15~19점 사이인 경우 가벼운 PTSD로, 20~29점 사이는 중간 정도의 PTSD 그리고 30점 이상인 경우는 심각한 PTSD로 구분할 수 있다. 즉 외상 후 스트레스 점수가 15점 이상일 때는 PTSD로 진단할 수 있으며, 엄격한 기준을 따를 경우 외상 후 스트레스 점수가 20점 이상일 때 PTSD로 진단할 수 있다. 전체 조사 대상자들의 외상 후 스트레스 점수를 나타낸 것이 <표 3>이다.

<표 3> 외상 후 스트레스 점수별 빈도(%)

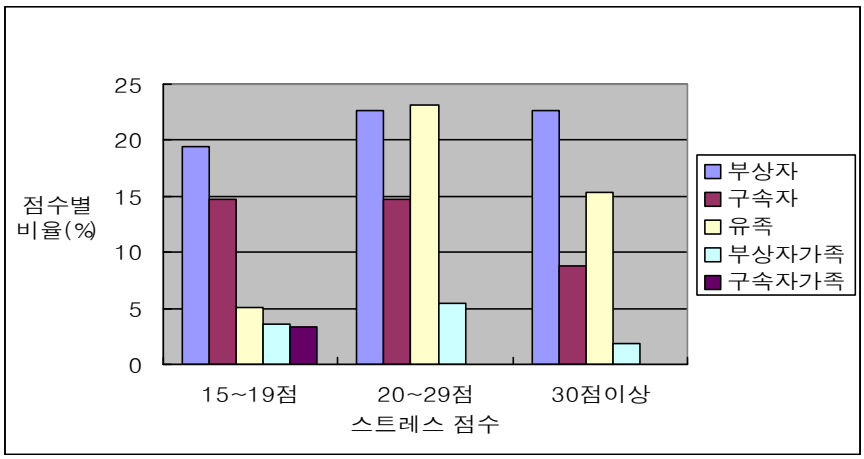
점 수	빈 도	%	
0~14	164	58.4	
15~19	34	12.1	가벼운 PTSD
20~29	45	16.0	중 간 PTSD
30 이상	38	13.5	심각한 PTSD
합계 (15 이상)	117	41.6	
합계 (20 이상)	83	29.5	

5·18과 관련된 외상 경험에 따른 외상 후 스트레스에 대해 분석한 결과, 본 연구에서 전체 조사대상자 281명(대조군 제외) 가운데 41.6%가 외상 후 스트레스 점수 15점 이상을 받은 것으로 나타났다. 중간 이상인 20점 이상의 PTSD 증상을 호소한 사람은 전체 조사대상자 중 29.5%에 해당되었다. 이들 29.5%에 해당하는 사람들은 엄격한 기준에서 평가하더라도 외상 후 스트레스 장애로 진단될 수 있다.

유공자(부상자, 구속자, 유족)와 가족(부상자 가족, 구속자 가족) 등 집단별로 외상 후 스트레스 점수를 비교분석한 것이 <표 4>와 <그림 1>이다.

<표 4> 집단별 외상 후 스트레스 점수별 비율

점 수	부상자	구속자	유 족	유공자 소계	부상자 가족	구속자 가족	가족 소계	합계
0~14	44(35.5%)	21(61.8%)	22(56.4%)	87(44.2%)	49(89.1%)	28(96.6%)	77(91.7%)	164(58.4%)
15~19	24(19.4%)	5(14.7%)	2(5.1%)	31(15.7%)	2(3.6%)	1(3.4%)	33.6%	34(12.1%)
20~29	28(22.6%)	5(14.7%)	9(23.1%)	42(21.3%)	3(5.5%)	•	33.6%	45(16.0%)
30 이상	28(22.6%)	3(8.8%)	6(15.4%)	37(18.8%)	1(1.8%)	•	11.2%	38(13.0%)
합 계 (15 이상)	80(64.6%)	13(38.2%)	17(43.6%)	110(55.8%)	6(10.9%)	1(3.4%)	7(8.3%)	117(41.6%)
합 계 (20 이상)	56(45.2%)	8(23.5%)	15(38.5%)	79(40.1%)	4(7.3%)	•	4(4.8%)	83(29.5%)



<그림 1> 집단별 외상 후 스트레스 점수별 비율

순전히 5·18 유공자들(부상자·구속자·유족)의 경우에는, 외상 후 스트레스 점수 15점 이상인 경우는 55.8%이고, 20점 이상인 경우는 40.1%에 달한다. 이는 아직도 5·18에 직접적으로 노출되었던 수많은 사람들이 외상적 스트레스를 경험하고 있음을 보여주는 결과이다.

특히 부상자 집단의 경우 가벼운 PTSD인 15점 이상이 64.6%%, 중간 정도의 PTSD인 20점 이상이 45.2%, 심각한 PTSD인 30점 이상이 22.6%이었다. 이는 많은 부상자들이 아직까지도 외상 후 스트레스 장애로 심각한 고통을 받고 있다는 것을 나타낸다. 26년이 지난 지금까지도 이런 결과를 보인다는 것은 이들이 만성 외상 후 스트레스 장애로 진행되었음을 보여준다.

유족집단의 경우에도 PTSD 비율이 높게 나타났는데, 가벼운 PTSD인 15점 이상이 43.6%, 중간 정도의 PTSD인 20이상이 38.5%, 심각한 PTSD인 30점 이상이 15.4%이었다. 이는 부상자 다음으로 유족이 외상 후 스트레스 장애로 고통받는 비율이 높다는 것을 나타낸다.

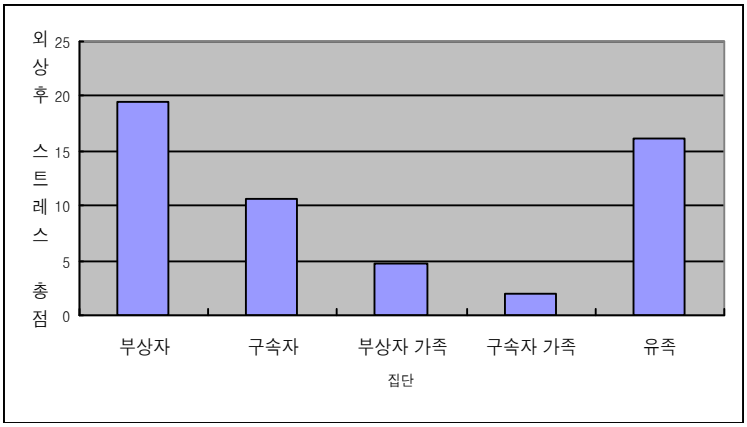
구속자 집단의 경우에는 가벼운 PTSD인 15점 이상이 38.2%, 중간 정도의 PTSD인 20점 이상이 23.5%, 30점 이상이 8.8%인 것으로 나타났다. 가족의 경우에는 증상이 상대적으로 경미했는데, 부상자 가족의 경우 가벼운 PTSD인 15점 이상이 10.9%이고 중간정도의 PTSD인 20점 이상이 7.3%인데 비해, 구속자 가족의 경우 가벼운 PTSD인 15점 이상이 3.4%이고 중간 이상이나 심각한 경우는 없었다.

외상 후 스트레스 총점을 집단별로 비교 분석한 결과, 집단 간에 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 이 결과는 <표 5>와 <그림 2>에 제시하였다. 개별 집단 간 비교를 위해 turkey 방식의 사후 분석 결과, 부상자들의 외상 후 스트레스가 가장 큰 것으로 나타났으며, 다음으로 유족, 구속자 순으로 외상 후 스트레스가 컸다. 반면 구속자 가족과 부상자 가족의 외상 후 스트레스는 앞의 세 집단에 비해 유의하게 낮았다.

<표 5> 집단별 외상 후 스트레스 점수(표준편차)

	부상자	구속자	부상자 가족	구속자 가족	유 족	*F*
총 점	19.44(11.69)	10.68(11.20)	4.64(7.89)	2.03(4.56)	16.20(13.70)	28.06***
재경험	5.93(3.97)	3.18(3.18)	1.29(2.43)	.59(1.55)	5.42(4.36)	26.62***
회피	7.37(5.10)	3.71(4.25)	1.25(2.85)	.72(1.93)	5.25(4.83)	26.94***
흥분	6.12(4.21)	4.44(5.11)	2.09(3.29)	.93(1.56)	5.50(4.77)	15.94***

* $p<.05$, ** $p<.01$, *** $p<.001$



<그림 2> 집단별 외상 후 스트레스 총점

2. 하위척도에 따른 진단평가

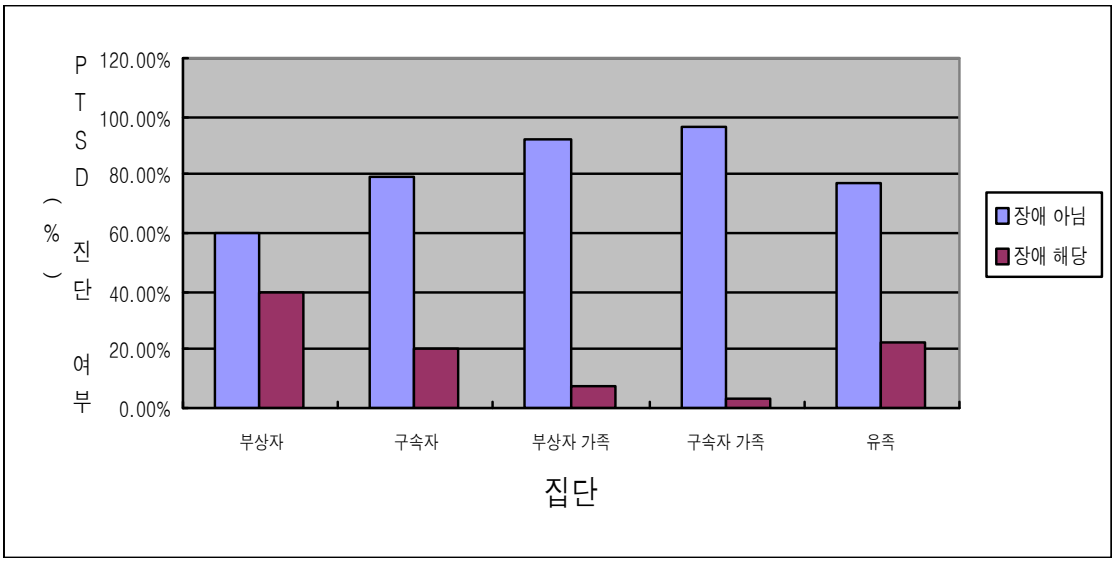
외상 후 스트레스 진단은 총점으로 평가하기도 하지만, 세 가지 하위척도에 따라 진단평가 할 수

도 있다. 세 가지 하위척도에서 재경험 1개 이상, 회피증상 3개 이상, 정서적 흥분 2개 이상, 이 세 기준에 모두 해당되는 경우 외상 후 스트레스 장애 진단을 내릴 수 있다. 이 기준에 해당되는 경우를 분석한 결과, 외상 후 스트레스 장애로 진단 평가할 수 있는 경우는 총 70명으로 전체 조사대상자의 24.9%가 해당되었다. 그러나 순전히 5·18유공자들만(부상자·구속자·유족)을 놓고 보면, 외상 후 스트레스 장애로 진단 평가할 수 있는 경우가 32.8%였다.

특히 부상자 중에는 39.5%가 진단기준에 부합해 부상자 10명 중 4명은 외상 후 스트레스 장애로 진단될 수 있다. 다음으로 유족과 구속자도 각각 22.5%, 20.6%가 진단기준에 부합하였다. 이에 비해 부상자 가족은 7.4%, 구속자 가족은 3.4%만이 외상 후 스트레스 장애 진단기준에 부합하였다. 이 결과는 <표 6>과 <그림 3>에 제시하였다.

<표 6> 집단별 하위척도에 따른 외상 후 스트레스 장애 진단 빈도와 비율

진단여부	부상자	구속자	유 족	유공자 소계	부상자 가족	구속자 가족	가족 소계	전체
PTSD 아님	75(60.5%)	27(79.4%)	31(77.5%)	133(67.1%)	50(92.6%)	28(96.6%)	78(94.0%)	211(75.1%)
PTSD 해당	49(39.5%)	7(20.6%)	9(22.5%)	65(32.8%)	4(7.4%)	1(3.4%)	5(6.0%)	70(24.9%)



<그림 3> 집단별 PTSD 발생 빈도

3. 외상 후 스트레스 점수 고저에 따른 생활스트레스 및 정신건강

앞서 살펴본 두 가지 기준에 따라 외상 후 스트레스 장애를 진단 평가할 수 있었다. 전체 조사자 중 외상 후 스트레스 총점 기준에서는 29.5%가, 하위척도 기준에서는 24.9%가 외상 후 스트레스 장애였다.

<표 7> 외상 후 스트레스 점수 고저 집단에 따른 스트레스 및 정신건강 비교

구 분	외상 후 스트레스 진단집단	비 진단 집단	*F*
스트레스 총점	24.03(9.67)	14.11(8.98)	39.98***
신체화	18.32(4.58)	12.14(5.10)	57.60***
불안	17.09(5.03)	11.53(4.81)	45.28***
우울	16.49(4.92)	10.68(4.45)	54.33***
일반정신건강 총점	73.32(14.23)	51.78(14.87)	77.83***

* $p<.05$, ** $p<.01$, *** $p<.001$

두 기준 모두 부합하는 경우가 전체 조사자의 약 25%로 볼 수 있다. 그러나 순전히 5·18유공자들의 경우에는 외상 후 스트레스 총점 기준에서는 40.1%가 하위척도 기준에서는 32.8%가 외상 후 스트레스 장애였다.

이는 적어도 5·18 유공자 3명 중 1명이 외상 후 스트레스 장애로 심리적 고통을 받고 있다는 것을 의미한다. 5·18유공자 중 외상 후 스트레스 점수가 상위 1/3(22점 이상)에 해당하여 외상 후 스트레스 장애로 진단된 사람들의 현재 적응 양상을 알아보기 위해, 이들과 외상 후 스트레스 점수가 하위 1/3(10점 이하)에 해당한 사람들의 현재 스트레스와 일반건강 특성을 비교해보았다. 그 결과, 외상 후 스트레스 진단을 받은 집단과 진단을 받지 않은 집단 간에 대부분의 정신건강 관련 특성들에서 유의미한 차이가 나타났다. 즉 외상 후 스트레스 진단을 받은 집단이 현재 생활 스트레스를 더 많이 겪고 있었고 신체화, 불안, 우울을 비롯해 일반정신건강이 훨씬 더 나빴다. 이는 부상자, 구속자, 유족 중에서도 외상 후 스트레스를 잘 극복한 사람들과, 만성적인 장애로 진전되어 현재까지도 외상 후 스트레스로 진단되는 사람들이 정신건강에서 차이를 보인다는 것을 나타낸다. 이 결과는 <표 7>에 제시하였다.

4. 구속기간에 따른 외상 후 스트레스

구속자는 모두 76명으로, 보훈처에서 분류하는 기준에 따른 구속자 34명과 부상자 중에서 구속된 경험이 있는 42명을 합한 것이다. 구속기간에 따라 외상 후 스트레스 점수를 나타낸 것이 <표 8>이다. 구속기간 1개월 이하가 40명(52.6%), 2~5개월이 22명(28.9%), 6개월 이상이 14명(18.4%)였다.

<표 8> 구속기간에 따른 외상 후 스트레스 점수비율(%)

	1개월 이하	2~5개월	6개월 이상
15~19	6(15.0%)	4(18.2%)	1(7.1%)
20 이상	11(27.5%)	11(50.0%)	8(57.1%)
합계(15 이상)	17(42.5%)	15(68.2%)	9(64.2%)

구속기간이 1개월 이하인 사람들 중에서 외상 후 스트레스 점수가 15점 이상인 경우가 42.5%였고, 20점 이상인 사람이 27.5%였다. 구속기간이 2~5개월인 사람들의 외상 후 스트레스 점수가 15점 이상인 경우가 68.2%, 20점 이상인 경우가 50.0%였다. 이는 엄격한 의미의 PTSD를 가진 사람이

50.0%라는 것을 의미한다.

구속기간이 6개월 이상인 사람들의 외상 후 스트레스 점수가 15점 이상인 사람이 64.2%, 20점 이상인 사람이 57.1%였다. 이 결과는 구속기간이 길수록 만성적 PTSD로 고통받는 사람들이 훨씬 많다는 것을 확인시켜 준다.

5. 5·18 피해자들의 생활스트레스

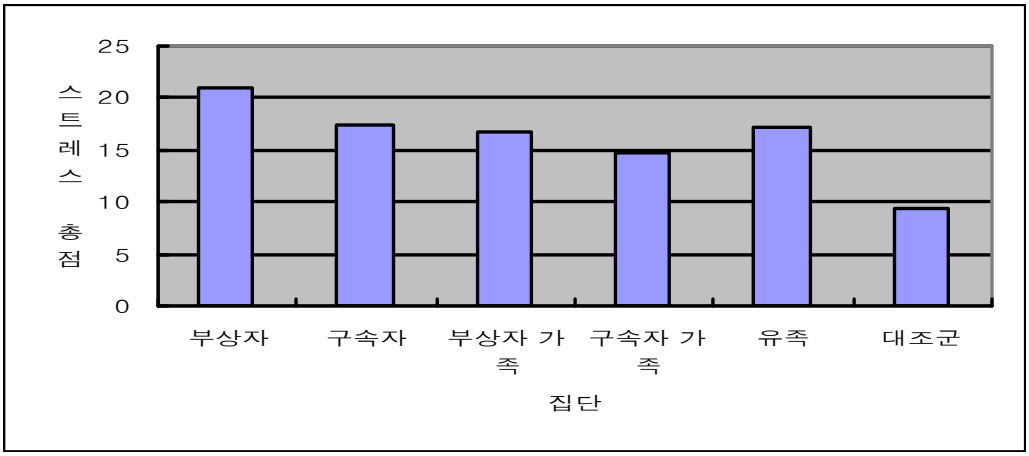
현재 생활 스트레스를 얼마나 겪고 있는지에 대해 부상자, 구속자, 부상자가족, 구속자가족, 유족, 및 일반인(대조집단)별로 비교 분석하였다. 그 결과를 나타낸 것이 <표 9>와 <그림 4>이다. 스트레스 총점을 보면 집단 간에 통계적으로 유의미한 차이를 보였다.

개별 집단 간 비교를 위해 turkey 방식의 사후 분석 결과, 부상자·구속자 및 유족의 순으로 스트레스가 많은 것으로 나타났으며, 다음으로 부상자 가족 순이었다. 이 네 집단에 비해 구속자 가족과 일반 대조군의 스트레스는 유의미하게 적었다.

<표 9> 집단별 스트레스 점수(표준편차)

	부상자	구속자	부상자 가족	구속자 가족	유 족	대조군	*F*
스트레스 총점	21.04(10.49)	17.41(8.46)	16.71(10.90)	14.72(10.51)	17.23(9.49)	9.37(6.59)	9.64***
경제적 곤란	3.87(2.05)	4.06(2.19)	3.92(1.98)	3.24(1.88)	4.49(1.92)	1.37(1.30)	13.87***
직업문제	3.88(2.18)	3.50(2.25)	2.77(2.31)	2.41(2.15)	2.51(2.27)	1.66(1.62)	8.42***
질병	3.36(2.17)	2.12(1.89)	3.25(2.22)	2.07(2.02)	4.77(1.74)	1.24(1.58)	15.67***
법적인 문제	1.87(2.22)	1.71(2.10)	1.13(1.72)	1.21(1.78)	.77(1.68)	.24(.54)	5.84***
부부이성문제	1.53(2.00)	1.21(1.55)	1.12(1.65)	1.10(1.68)	.21(.62)	1.05(1.28)	3.78**
가족관계	1.74(1.79)	1.15(1.58)	1.29(1.47)	1.52(1.86)	1.44(2.04)	.78(1.13)	2.28*
친구이웃관계	1.06(1.48)	.74(1.02)	.65(1.17)	.76(1.19)	.46(1.05)	.85(.94)	1.76
종교	.47(1.14)	.15(.44)	.19(.45)	.21(.49)	.03(.16)	.32(.69)	2.47*
문화생활	1.87(1.97)	1.74(1.60)	1.25(1.80)	1.41(1.70)	1.18(1.99)	.85(1.20)	2.65*
사회활동	1.20(1.56)	1.06(1.39)	.69(1.32)	.79(1.45)	.51(1.32)	.95(1.09)	1.97

* $p<.05$, ** $p<.01$, *** $p<.001$



<그림 4> 집단별 스트레스 총점

10개 종류별 스트레스에 대한 분석 결과도 집단 간에 대부분 유의미한 차이를 보였다. 대부분의 조사대상자들이 경제적 곤란, 직업문제, 본인이나 가족의 질병으로 인한 스트레스가 다른 스트레스들에 비해 크다고 응답하였다. 경제적 곤란(생활비, 자녀양육비 등)으로 인한 스트레스는 모든 피해자 집단에서 비교집단에 비해 더 크다고 응답하였다. 직업문제(실직, 구직, 직장일 등)로 인한 스트레스는 부상자와 구속자가 가장 컸다. 질병(본인이나 가족의 질병, 사망, 사고 등)으로 인한 스트레스는 유족이 가장 많이 겪고 있으며, 다음으로 부상자와 부상자 가족 순이었다.

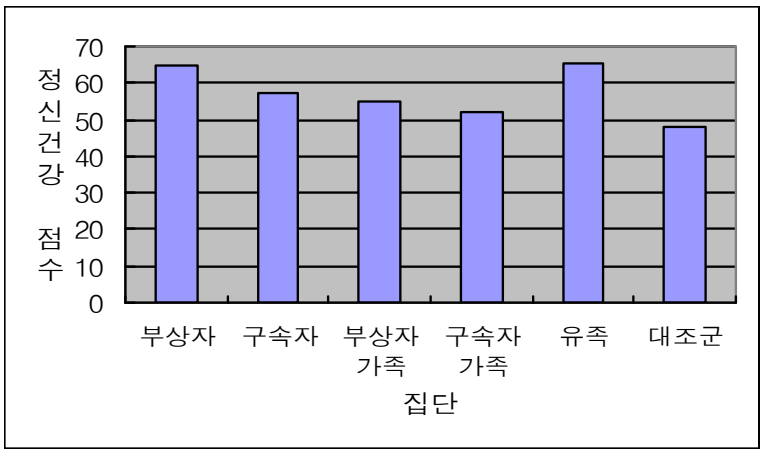
6. 5·18 피해자들의 일반 정신건강

현재 정신건강 상태를 알아보기 위해 집단별로 일반정신건강 점수를 비교분석하였다. 그 결과는 <표 10>과 <그림 5>에 제시하였다.

<표 10> 집단별 일반정신건강 점수(표준편차)

	부상자	구속자	부상자 가족	구속자 가족	유 족	대조군	*F*
총 점	65.05(16.24)	57.47(17.70)	54.88(14.11)	52.14(12.92)	65.33(17.93)	48.19(6.77)	11.90***
신체화	15.73(5.35)	13.41(5.86)	12.09(4.90)	11.62(4.54)	17.35(5.00)	9.07(3.07)	18.07***
불안	14.53(5.14)	13.59(5.69)	11.57(4.66)	11.24(4.30)	14.87(5.48)	8.53(2.35)	12.91***
우울	14.66(5.54)	12.53(5.08)	12.09(4.72)	11.83(4.13)	13.32(5.30)	9.57(2.91)	7.75***

* $p<.05$, ** $p<.01$, *** $p<.001$



<그림 5> 집단별 정신건강 총점

일반정신건강 점수의 총점과 하위척도 점수 모두에서 집단 간 유의미한 차이를 보였다. 개별 집단 간 비교를 위해 turkey 방식의 사후 분석 결과, 부상자와 유족의 정신건강이 부상자 가족과 구속자 가족, 및 대조군에 비해 유의미하게 나쁜 것으로 나타났다. 정신건강의 세 가지 하위요인, 즉 신체화, 불안, 및 우울에 대한 분석 결과도 유사하였다. 즉 신체화와 불안 증상은 유족-부상자-구속자

순으로 높았고, 우울은 부상자-유족-구속자 순으로 높았다. 세 가지 증상 모두 부상자와 유족이 가장 심하게 겪고 있는 것으로 나타났다.

Ⅳ. 논의

5·18 피해자들이 현재 겪고 있는 외상 후 스트레스, 생활스트레스 및 정신건강에 대한 조사결과, 많은 피해자들이 당시의 충격을 재경험 하고 있는 등 외상 후 스트레스 장애가 만성화되고 있는 것으로 나타났다. 5·18 피해자들 중 41.6%가 외상 후 스트레스 장애로 진단될 수 있는 가능성을 보였다. 5·18 유공자(부상자·구속자·유족)들만을 대상으로 했을 경우에는 55.8%가 외상 후 스트레스 장애로 진단평가가 가능하다. 보다 엄격한 기준으로 볼 때도 전체 응답자의 24.9% ~ 29.5%가 PTSD로 진단 평가되었다.

특히 5·18 유공자들만(부상자·구속자·유족)의 경우에서는 외상 후 스트레스 총점에 의한 진단평가에서 40.1%, 하위척도에 따른 진단평가에서 32.8%가 PTSD로 나타나 적어도 3명 중 1명이 외상 후 스트레스 장애로 현재에도 어려움을 겪고 있다는 것을 보여준다. 그 중에서도 부상자집단의 경우 외상 후 스트레스 총점에 따른 PTSD 진단이 45.2%, 하위척도에 따른 진단이 39.5%로 나타나 가장 심한 정신적 후유증에 시달리는 것으로 나타났다. 부상자들은 정당한 이유 없이 신체적·정신적 상해를 입었기 때문에 정치적 탄압을 피해 탈출한 난민들의 경우나 고문 피해자의 경우 그리고 성폭력을 겪은 여성들이 경험한 외상 후 스트레스와 유사할 정도로 심각한 후유증을 남긴다는 것이 시사된다. 부상자 다음으로 심한 PTSD 증상을 겪고 있는 집단은 유족들이었다. 이들의 경우에도, 납득할 만한 사유가 없이 사랑하는 가족을 잃고 이들의 죽음이나 주검을 목격하였기 때문에 그 충격에서 헤어 나오기 힘든 것으로 보인다.

이에 비해 구속자들은 부상자나 유족들보다는 상대적으로 낮은 수준의 PTSD 증상을 보였다. 이는 당시의 반인권적인 외상경험이 자신의 신념체계와 위배되지 않고 자신의 행동에 대한 뚜렷하고 정당한 사유가 주어졌기 때문일 것으로 추정된다. 한 고문피해자의 연구에서도 뚜렷한 신념체계를 가진 피해자들은 PTSD 증상이 상대적으로 약한 것으로 조사된 바 있다.

현재의 정신건강 상태에 대한 조사 결과에서도 부상자와 유족이 다른 집단에 비해 정신건강 상태가 나쁜 것으로 나타났다. 즉 불안, 우울, 신체화 등 모든 증상들에서 부상자와 유족이 가장 높은 점수를 보였다. 몇몇 심층적인 사례 연구 결과를 보면, 외상적 경험을 겪은 많은 피해자들이 오랜 시간이 지나더라도 우울, 불안, 신체화 같은 증상들을 호소한다는 것을 보여주며, 일부 피해자들 중에는 감당하기 힘든 정도의 스트레스를 경험함으로 인해 정신분열증 같은 심각한 정신장애로 발전하기도 하였다(오수성, 1990).

외상 후 스트레스 증상이나 적응상의 어려움에는 여러 가지 변인들이 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 먼저 외상적 스트레스 자극과는 구분되는 것으로서, 실직, 가정불화, 가족의 질병, 또는 법규 위반 등과 같이 일상생활에서 흔히 경험할 수 있는 다양한 유형의 스트레스 사건들이 외상 후 스트레스 증상이나 적응에 영향을 주는 것으로 보고되고 있다(Fairbank, Schlenger, Caddell, & Woods, 1993). 즉, 최근 생활에서 경험하는 환경적인 스트레스 자극들이 현재의 적응을 더 어렵게

만든다. 본 조사 결과에서도 대부분이 경제적 곤란으로 인한 스트레스를 겪는다고 응답하였다. 오수성(2006)의 연구에서 5·18 유공자들의 경제적 실태 조사 결과, 유공자 및 그 가족들 다수가 경제적으로 최저 생계비 이하에서 생활하고 있으며 거기에서 벗어날 수 있는 가능성도 발견하기 어렵다. 5·18 이후 직장을 가진 경우도 5·18 후유증으로 잘 적응하지 못하여 일을 그만 두게 되어 경제적 어려움이 더욱더 가중되었다. 이처럼 피해 정도가 심한데 비해 유공자로서의 혜택을 별로 받지 못했다고 생각하는 경우가 많으며, 5·18과 관련하여 가장 시급한 현안에 과반수 이상이 유공자 예우 및 보상을 들고 있을 정도로 피해의식이 크다. 본 조사 결과에서는 특히 부상자, 구속자 및 유족들이 경제적 곤란과 직업문제, 본인이나 가족의 질병으로 겪는 스트레스가 다른 집단이나 통제집단에 비해 훨씬 더 큰 것으로 나타났다. 이러한 생활 스트레스가 정신건강 문제나 만성적 외상 후 스트레스에 더 악영향을 줄 수 있을 것이다.

또 다른 중요한 변인으로, 외상적 사건을 경험한 사람들이 주변 사람들로부터 제공받는 사회적 지지가 적응에 영향을 주는 것으로 알려져 있다. 이러한 결과는 강간 피해자들을 대상으로 한 여러 연구들에서 일관되게 보고되었다(Fairbank, Schlenger, Caddell, & Woods, 1993). 또한 베트남 전쟁에 참가했던 재향군인들 중 외상 후 스트레스 장애를 가진 사람들이 그렇지 않은 사람들에 비해 사회적 지지 수준이 낮았다. 그 뿐 아니라, 전쟁 이후 사회적 지지 네트워크와 긴밀한 접촉을 유지한 사람들은 그렇지 않은 사람들에 비해 외상 후 스트레스 증상의 수준이 유의하게 더 낮았다(Stretch, 1985).

오수성(2006)의 연구 결과에 의하면 부상자와 구속자의 약 1/3이 5·18 경험으로 인해 결혼에 지장을 받았던 경험을 했으며, 3/4 가까운 수가 다양한 형태의 어려움을 겪은 경험이 있었다. 그중 대다수가 어려움을 극복하고 결혼생활을 지켜냈지만, 잦은 불화를 겪는 이들도 있으며, 별거생활이나 이혼에 이르게 된 경우까지 있었다. 이런 결과는 5·18 경험이 정서적 불안정성, 직업적응의 어려움 및 경제적인 어려움 등을 초래하여 가족 간의 관계가 나빠지는 데 영향을 주었을 가능성을 시사한다. 따라서 상당수가 사회적 지지를 받지 못해 이후의 적응에 어려움이 더 가중되게 되었을 것으로 추측된다.

본 연구의 의의와 후속 연구에 대한 시사점은 다음과 같다. 본 연구는 5·18이라는 한국의 특수한 외상적 사건이 장기적으로 초래할 수 있는 심리적 후유증에 대한 연구라는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 본 연구에서 5·18 유공자들 중 상당수가 26년이 지난 지금까지도 외상 후 스트레스를 겪고 있는 것으로 나타났지만 현재까지는 이들에 대해 물질적인 보상이나 신체적 치료만 이루어졌을 뿐 심리적 측면에 대한 대책이 부족한 실정이다. 5·18로 인한 정서적 고통을 해결하기 위해서는 이들의 삶 전체 영역에서 국가적 차원의 치료와 다양한 지원이 필요할 것이다. 한 가지 구체적인 방안으로 이들의 신체적, 정신적 건강을 위한 치료와 사회재활을 위한 교육 및 프로그램을 제공할 수 있는 전문적인 클리닉이 필요하다. 외국에서는 참전 군인들의 심리적 고통을 다루는 전담클리닉이 운영되고 있다. 5·18유공자의 상당수가 5·18 후유증으로 심리장애를 갖고 있으며 정상적인 생산 활동에 참여하지 못하는 등 경제적, 사회적으로 취약한 상태에 있다. 따라서 이들을 위한 전담 클리닉을 개설해 심리장애의 치료와 취업훈련 등 사회생활 적응을 도와주어야 할 것이다.

장기적으로는 이 같은 전담 클리닉이 필요하지만, 시급하게는 현재까지 파악된 외상 후 스트레스

장애를 가진 사람들을 위한 상담과 치료 프로그램이 개발, 보급되어야 한다. 5·18이라는 특수한 사건을 감안한 치료 프로그램의 개발이 필요하다. 또 가족과의 관계가 외상 후 스트레스나 정신건강에 큰 영향을 주기 때문에 도움을 줄 수 있는 가족까지 포함하는 치료 프로그램도 필요할 것이다.

이번 조사는 광주에 거주하는 5·18 피해자에 국한된 조사였지만 전반적인 실태를 파악하기 위해서는 전국적인 규모의 조사가 필요하며, 양적 연구 뿐 아니라 질적 사례 연구를 실시하여야 할 것이다. 이런 연구는 5·18 피해자들에게 특정하게 나타나는 특성들을 심층적으로 파악할 수 있게 함으로써 이후의 개입 방향을 제시해 줄 수 있을 것이다.

본 연구의 제한점을 몇 가지 들 수 있는데, 본 조사에서 나타난 결과를 해석할 때 이런 제한점을 고려해야 할 필요가 있다. 첫째, 개별적인 전화 접촉에서 설문조사에 참여하지 않겠다는 거부율이 상당히 높았다. 대부분의 거부 이유는 현재까지 여러 차례에 걸친 조사에 참여했지만 그에 따른 적절한 대책이 세워지지 않았다는 것이었다. 따라서 조사 참여에 동의한 사람들만을 대상으로 조사를 진행하게 되어 무선 표집이 충분히 이루어지지 못했다. 둘째, 집단별로 학력, 연령 및 직업에 따라 차이가 있어 이들 집단 간의 비교 결과를 해석하는 데 주의해야 한다. 특히 일반인 대조집단의 경우 연령이 낮고 학력이 높은 경우가 많아 유공자들과 직접적인 비교를 하는 데 다소 무리가 있을 수 있다.

참고문헌

김상훈·조용래·표경식. 1996. 대학생의 흡연유형 및 흡연과 심리사회적 요인의 관계의 관계에 관한 연구. 정신신체의학, 4, 182-197.

변주나. 1996. 80년 이후 5 . 18 부상자들의 불행감 정도 및 생활만족도 변화 추이. 5·18 민중항쟁부상자회.

변주나. 1997. 5·18민주화운동 피해자 장애현황과 대책. 5·18광주민중항쟁부상자회 학술대회 5·18 피해자 치료 및 재활복지센터 건립을 위한 심포지엄 자료집.

변주나·박원순. 2000. 치유되지 않은 5월. 다해.

오수성. 1990. 광주 5월 민중항쟁의 심리적 충격. 광주현대사사료연구소 편, 광주5월민중항쟁. 풀빛.

오수성. 2006. 5·18 민주유공자 생활실태 및 후유증실태 조사연구 보고서. 5·18 기념재단.

오수성, 조용래 (1999). 5·18관련자의 심리사회적 적응. 전남대 5·18연구소 발표문.

위진아. 1999. 남성 실직자의 심리적 불편감에 관한 연구. 전남대학교 석사학위 논문.

American Psychiatric Association(APA). 1994. *Diagnostic and statistical manual of mental disorders.*(4th ed.). Washington, DC:Author.

Fairbank, J. A., Schlenger, W. E., Caddell, J. M., & Woods, M. G.. 1993. Post-trumatic stress disorder. In P. B. Sutker & H. E. Adams (Eds.), *Comprehensive Handbook of Psychopathology*(pp. 145-165). New York: Plenum Press.

Foa, E. B., Riggs, D. S., Dancu, C. V., & Rothbaum, B. O.. 1993. Reliability and validity of a brief instrument for assessing post-traumatic stress disorder. *Journal of Traumatic Stress*, 6. 459-473.

Garcia-Peltoniemi, R. E., & Jaranson, J.. 1989. *A multidisciplinary approach to the treatment of torture victims*. Paper presented at the second international conference of centres, institutions and individuals concerned with the care of victims of organized violence. San Jose, Costa Rica.

Goldberg, D., & Hillier, V. F.. 1979. Scaled version of general health questionnaire. *Psychological Medicine*, 9. 139-145.

Kulka, R. A., Schlenger, W. E., Fairbank, J. A., Hough, R. L.,Jordan, B. K., & Marmar, C. R.. 1990. *Trauma and the Vietnam war generation*: Report of findings from the National Vietnam Veterans Readjustment Study. Philadephia, PA: Brunner/Mazel.

Molica, R. F., Wyshak, G., de Marneffe, D., Khuon, F., & Lavelle, J.. 1987. Indochinese versions of the hopkins symptom checklist-25: a screening instrument for the psychiatric care of refugees. *American Journal of Psychiatry*, 144. 497-500.

Stretch, R. H.. 1985. Posttraumatic stress disorder among U.S. army reserve Vietnam and Vietnam-era veterans. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 53. 935-936.

재해의연금품에 대한 이해를 통한 모집과 배분 및 지원체계 개선방안

양기근(경남발전연구원)

I. 서론

2006년 9월 25일 현재 성숙한 기부문화를 조성하고 기부금품의 관리 및 사용의 투명성 등에 대한 사후관리체계를 강화하고자 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률(일부개정 2006.9.22 법률 제7979호)과 동법시행령(일부개정 2006.9.25 대통령령 제19693호)이 개정되어 시행되었다. 그러나 재해의연금품은 그 성격상 일반 기부금품과 같이 논이 되고 모집되며 배분되어서는 안 된다고 본다. 그런 측면에서 보게 되면, 현재 논의 되고 있는 재해구호법 개정 논의 내용은 분명히 재고 될 필요가 있다. 왜냐하면, 2005년 7월 27일 현재 입법예고 된 재해구호법 전부개정 법률(안)[1] 제32조 모집비용 충당비율에서처럼 재해의연금에서도 모집 및 운영 경비를 15%이내에서 공제한다면 재해의연금의 성격에 비춰볼 때, 국민 정서상 일반 성금과는 달리 많은 저항에 부딪치게 될 것은 분명하고, 향후 재해의연금 모집에도 부정적 영향을 미칠 것(이재은・양기근, 2005: 134-135)은 자명하기 때문이다.

의연금(義捐金)은 사회적 공익이나 자선을 위하여 내는 돈(표준국어대사전, 2005)으로 정의된다. 즉 재해의연금은 재난 피해자에 대한 자선의 목적으로 내는 돈으로 그 의미를 파악할 수 있다. 의연금과 기부금은 의미상 차이점이 있다. '의연금'이 '사회적 공익이나 자선을 위하여 내는 돈'으로서 직접적으로 타인을 돕는 행위인데 반하여, '기부금'은 '자선사업이나 공공사업을 돕기 위하여 대가 없이 내놓은 돈'으로 정의(표준국어대사전, 2005)되어 타인이나 기관이 수행하는 사업을 도움으로써 간접적으로 타인을 돕는 행위를 의미하는 것으로 이해할 수 있다.

그러나 2005년 7월 27일 현재 입법예고 되어 소방방재청이 추진하고 있는 재해구호법 전부개정 법률안에서는 현행 재해구호법에서 사용하고 있는 '재해의연금품'이라는 용어 대신에 '재해기부금품'이라는 용어를 사용하고 있다. 의연금과 기부금의 의미상 차이에서 알 수 있듯이 국민이 재난피해자에 대해 직접적인 도움을 주고자 하는 성금(의연금)이라는 취지에 어긋나는 방향으로 법 개정이 진행되고 있다고 판단된다. 개정안에서는 '재해기부금품'을 '반대급부 없이 취득하는 금전 또는 물품을 말한다'라고 정의하고 있다. 이는 기부금품의 제공자 관점에서라기보다는 구호기관이나 관리기관, 또는 모집기관의 차원에서 법적 개념을 정의하고 있다. 따라서 국민이 아무런 대가없이 자발적으로 내는 성금이라는 본래의 취지로부터 동떨어진 정의를 내리고 있는 한편, 이에 기초한 재해구호정책의 수립과 정책으로 말미암아 향후 재해의연금을 통한 국민통합과 공동체 의식 형성에

1) 2005년 7월 27일 현재 입법예고 된 재해구호법 전부개정법률안은 등록제를 예정하고 있다. 재해구호법 전부개정법률안은 2006년 2월 15일 현재 국회 행정자치위원회에 상정되는 등 입법 추진 중에 있다.

부정적 영향을 미칠 것으로 기대되어 문제가 있다.

본 연구는 이러한 문제인식하에 재해의연금의 성격과 선행연구들에 대해 논의하였고, 이를 바탕으로 재해의연금의 법체계적 문제점과 기부금품 모집의 등록제로의 규제완화와 사용경비 공제에 대한 국민정서적 반감과 경제활동 왜곡의 우려 등에 대한 문제점을 논의하였다. 그런 다음 재해의연금품 논의에 있어 망각하기 쉬운 기본원칙과 방향에 입각한 재해의연금품의 모집과 배분 및 지원체계의 개선방안에 대해 논의하였다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 재해구호의 의미와 재의의연금의 성격

'재해(災害)'는 재앙으로 말미암아 받는 피해를 의미하는 것으로 지진, 태풍, 홍수, 가뭄, 해일, 화재, 전염병 따위에 의하여 받게 되는 피해를 말한다(표준국어대사전, 2005). 이러한 의미적 맥락에서 보면 재해는 자연적・인위적・사회적 원인에 의해 뜻하지 않게 발생한 재난에 의하여 받게 되는 피해라고 정의할 수 있다. 또한 구호(救護)는 재해나 재난 등으로 인해 어려움에 처한 사람을 도와 보호하는 것을 의미한다(표준국어대사전, 2005). 즉 어려움에 처해있는 사람, 특히 재난을 당한 사람이나 병자・부상자 등을 도와 보호하는 것을 의미하는 것으로 이해할 수 있다.

그러므로 사전적 의미에서의 재해구호(災害救護)란 "각종 재난으로 인한 피해로 말미암아 어려움에 처한 사람을 도와 보호하는 것"이라고 정의할 수 있다. 이와는 달리 법적 측면에서 재해구호법은 명확하게 구호를 정의하고 있지 못한 실정이다. 2004년 12월 30일 개정된 재해구호법(법률 7261호)에 의하면, "구호는 자연재해대책법 제2조 제1호의 규정에 의한 재해로 인하여 피해를 입은 자(이재민)를 대상으로 한다(§2)"고 규정되어 있을 뿐이다. 또한 동법은 제1조에서 "이 법은 재해가 발생하였을 때에 피해자에 대한 구호를 실시함으로써 피해자의 보호와 생활안정에 기여함"을 목적으로 하고 있다(§1). 그리고 피해자의 보호와 생활안정에 기여하기 위한 구호활동으로는 임시 주거시설의 제공, 급식 또는 식품・의류・침구 그 밖의 생활필수품의 제공, 의료서비스의 제공, 전염병 예방 및 방역활동, 위생지도, 장사(葬事)의 지원 등이 있다. 이와 더불어 민간부문에서는 자발적으로 재해의연금을 지원하고 있다.

재해의연금 모금은 일반적인 모금 활동과 유사하면서도 다소 상이한 성격을 지니고 있다(이재은 외, 2005). 일반적으로 모금은 지역사회의 불우한 이웃을 돕거나 그 지역의 생활환경을 개선하는데 초점을 두고 진행되는 것이 보통이다. 또한 모금을 통하여 사회복지서비스를 제공하는 비영리조직들은 그 활동을 수행하는데 필요한 제반 경비를 걷고 있다.

그러나 재해의연금의 경우에는 다음과 같은 성격을 지닌다. 첫째, 재해의연금은 재난 발생으로 말미암은 피해상황이라는 특수한 상황을 전제로 한다. 둘째, 재해의연금 모금은 재해 상황에서 불행을 당한 피해자들을 돕기 위한 자발적 기부행위에 기초하고 있다. 셋째, 재해의연금의 모금과 지원은 신속성을 본질적 속성으로 지니고 있다. 넷째, 재해의연금 모금은 재난피해자에 대한 일시적인 위로와 동시에 정상생활로의 복귀를 지원한다는 차원에서 이루어지게 된다. 다섯째, 재해의연금

은 동일한 재난으로부터 동일한 정도의 피해를 입은 사람에게 공평하게 배분되어야 한다는 특성을 지니고 있다. 여섯째, 재해의연금 모금은 대부분의 경우 모금 기간이 단기에 이루어지게 된다. 일곱째, 재해의연금 모금은 모금액수가 대규모라는 점을 특성으로 한다. 여덟째, 재해의연금 모금은 사적 부조의 성격을 지니고 있다. 아홉째, 재해의연금 모금 행위는 사적 부조의 차원에서 이루어지기 때문에 재해의연금의 모금, 관리, 배분 행위는 정부에 의해서가 아니라 민간의 비영리부문에 의해 이루어져야 한다.

2. 선행연구와 그 한계

1) 국내연구

재해구호에 대한 국내적 연구는 독자적인 영역으로서가 아닌 도시계획이나 방재연구의 부속연구로서 진행이 시작되었다고 볼 수 있다(김승권, 2005: 64). 즉, 재해이재민구호대책에 관한 연구(박연수, 1979), 일선 관계 공무원에 대한 설문조사를 중심으로 한 우리나라 재해구호대책에 관한 연구(김광섭, 1993), 서울지역수해이재민 구제활동과 수해대책에 관한 연구(박철하, 1999) 등이 그것이다. 이러한 한계로 인하여 재해구호에 관한 독자적인 이론이나 실증적인 연구가 축적되어 있지 못하여 매년 반복되는 재해구호 과정에서 이재민의 엄청난 불만이 쏟아져 나오기도 했다(김승권, 2005: 64). 두 번째, 본격적인 재해구호 연구는 재해구호법의 개정 필요성이 제기되면서 본격화되었으며, 2000년의 "효율적 재해구호를 위한 정책방안"(김승권 외, 2000), 2001년 "재해구호물품창고 운영평가 및 적정설치방안"(김승권, 2001), 그리고 2002년에는 "전국재해구호협회의 중장기 발전방안"(김승권, 2002)이 수행되었다[2]. 또한 지방정부의 이재민 구호품 전달체계 개선에 대한 이재원의 연구(2000), 이재민 구호정책을 Gilbert와 Specht의 정책분석틀을 중심으로 한 우리나라 이재민 구호정책에 관한 심성화의 연구(2004), 재해・재난관리에 대한 긴급지원체계에 대한 한동우 외(2004)의 연구, 재해의연금의 효율적 모금 및 지원체계 구축방안에 관한 이재은・양기근(2005)의 연구, 그리고 성기환(2006)의 시민, 기업, 정부 간의 통합 재난구호시스템 구축에 관한 연구[3] 등이 선행연구로서 의미 있는 결과를 제시하고 있다.

이와 같은 국내의 재해구호 선행연구를 전반적으로 살펴보면, 우리나라에서의 재해구호 연구는

---

2) 이들 연구는 재해구호업무가 소방방재청으로 이관되기 전의 재해구호업무 주관부처였던 보건복지부와 재해구호기관인 전국재해구호협회의 적극적인 지원 아래 국책연구기관인 한국보건사회연구원에 의하여 수행되었다. 특히, 2000년에 실시된 연구의 일환으로 1962년에 제정된 "재해구호법"이 약 40년 만에 개정되었고, '전국재해구호협의회'가 '전국재해구호협회'로 변경되면서 법정단체화 되었으며, 그리고 구호물품의 세트화와 재해구호물품창고의 설치 등은 우리나라 재해구호체계에 획을 긋는 성과로 평가된다(김승권, 2005).

3) 성기환(2006)은 본 연구에서 정부부문, 시민부문, 기업부문내의 협력체제 방향과 함께 앞으로 지속적으로 추구해 나가야 할 통합재난구호시스템구축 모형을 제시하고 있다. 즉, 민관산학네트워크를 구축하기 위해 재난관리단계별로 시민, 기업, 정부로 나누어 각기 추진해야할 역할별 주요과제를 제안하면서 통합재난구호시스템모형은 지역별 민관산학네트워크를 기반으로 한 분야별 활동중심체인 안전감시단, 재난예방단, 긴급대응단, 복구지원단의 운영을 제안하였다.

주로 방재와 관련된 연구가 대부분이었으며, 재해구호와 관련된 체계적인 연구는 2000년 이후부터라고 볼 수 있다.[4] 그나마 재해의연금품에 대한 연구는 이재원(2000), 이재은・양기근(2005)의 연구가 전부일 정도로 빈약하다.

2) 국외연구

그렇다면, 국외의 재해구호와 재해의연금품 관련 연구들은 어떠한가? 국외의 연구경향도 재해의연금품은 이재민들의 피해를 보상하기에 충분한가? 라는 일련의 질문에 답해온 분석적인 작업은 놀랍게도 거의 없었다(Morris, 2003). 최근에 『Attacking Poverty』(World Bank, 2001a)에 관한 World Development 보고서는 자연재해에 대응한 메카니즘을 포함한 가난한 사람들에게 안전을 제공하는 최근의 연구에 대한 개관을 제공하고 있지만, 대부분 좋은 자료(data)들이 부족한 관계로 자연재해로 인한 재해의연금(relief funds)의 배분에 대한 더 많은 논의는 없는 실정이다. 다만, Morris, Neidecker-Gonzales, Carletto, Munguia, & Wodon(2002)의 연구를 포함한 이전의 연구들은 대부분 자연재해(예를 들면 허리케인 미치)의 영향에 대한 연구였지만, Saul S. Morris(2003)의 연구는 재해구호의 노력이 어떻게 배분되었는지를 조사하기 위해 이재민들의 경제적 수준 데이터를 사용하였다는 점에 본 연구에 시사하는 바가 많다.

Saul S. Morris(2003)는 자연재해이후 이재민으로 분류하고 정하는 것은 가능하나 모금된 재해의연금품을 수혜자들을 분류하여 전달하는 것은 어려운 일이고, 그 이유는 음식, 의류, 그리고 의약품으로 이루어지는 구호물품의 양이 이재민들에게 충분히 제공되기는 제한적이기 때문이라는 가설을 1998년 Honduras에서 발생했던 허리케인 Mitch[5]의 경험적 자료를 이용하여 검증하였다. Morris는 재해의연금품 배분(allocation)을 위한 간단한 모델을 통해 재해구호품을 받을 확률은 부(wealth)보다는 재산적 손실(assets losses)과 관련이 있음을 입증 하였다. 즉, 그는 이재민들이 살고 있던 거처(dwelling)에 대한 피해로 고통 받는 것을 통제한다면, 제공받아야 할 재해의연금품의 양은 허리케인 미치 이전상태의 부(wealth)보다는 재산적 손실(assets losses)에 더 가중치를 두어야 한다고 주장하고 있다.

3) 선행연구의 한계

이렇듯 국내외의 선행연구들은 재해구호 특히, 재해의연금품의 합리적 배분체계에 대한 분석적 연구가 희박하다. 이는 재해이재민에 대한 구호를 일시적인 것으로 간주하여 좀 더 분석적인 연구의 필요성이 덜 했거나 재해의연금품의 합리적 배분에 대한 중요성을 인식하지 못하고 정부의 혹은

---

4) 이는 그 동안 재해이재민 보호에 대한 정부의 소홀함과도 관련이 있는 것으로 판단된다(김승권, 2005: 65). 즉 이재민에 대한 구호가 시혜적 입장에서 주로 이루어져 왔고 재해구호와 관련된 전달체계의 효율적 조직화, 구호금품의 확보 및 관리・운영 등에 무관심하여 실태 및 문제점 파악, 개선방안의 강구에 미흡하였던 것으로 판단된다.

5) 1998년 10월 중앙아메리카를 강타한 허리케인 미치(Mitch)는 5,657명의 사상자와 인구의 1/3에게 경제적 피해를 입혔던 대재해(major disaster)였다.

민간이 행하는 당연한 일로 치부한 원인에 있는 것 같다. 다만, 미국과 일본 등을 비롯한 선진국의 경우는 이재민에 대한 사회적 안전망이 재해의연금품 이외에도 공공부문과 사적 영역의 보험 등에 의해 많은 부분이 해결되므로 선행연구의 필요성이 덜 했을 수도 있지만, 우리의 경우는 재해의연금품 이외에는 별다른 사회적 안전망이 없는 상태여서 사회적 보장제도의 정비와 아울러 재해의연금품의 합리적 배분구조를 연구하여 구축할 필요성이 시급하다. 바로 이런 점이 본 연구의 의의를 더 있게 해 준다고 본다.

III. 재해의연금품의 법적체계와 모집 및 관리의 문제점

1. 우리나라 공공부문의 법적 제해구호 체계와 문제점

재해구호와 관련된 체계상의 최상위법은 헌법이며, 재난관련 상위법으로는 재난 및 안전관리기본법이 2004년 3월 11일 제정(법률 제7188호)되었으나 관련 법률들은 현재까지 미정비 상태에 있다. 재해구호와 관련하여 가장 중요하고 기본이 되는 법으로는 재해구호법(법률 제7261호)이 있으며, 시행을 위하여 재해구호시행령(대통령령 제17749호), 동법 시행규칙(보건복지부령 제223호)이 있고, 실질적으로 지방자치단체에서 집행할 수 있는 재해구호사업지침의 순으로 체계화되어 있다.

그 외에도 재해구호와 관련된 실정법으로는 재해대책 비용의 부담과 재원마련 근거의 세부 지침을 설명하는 재난구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규정(일부개정 2004. 7. 24 대통령령 제18480호)이 있고, 재해의연금품 등 기부금을 모집하기 위한 근거로 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률(일부개정 2006.9.22 법률 제7979호)과 동법시행령[6](일부개정 2006.9.25 대통령령 제19693호)이 최근에 개정되었다. 개정된 내용의 핵심은 기부금품 모집은 완화되나 사후관리는 강화된다는 내용이다. 즉, 본 개정법률은 과거 자율적인 기부문화 조성에 제약이 되었던 규제가 완화되는 반면, 기부금품의 관리 및 사용의 투명성 등에 대한 사후관리체계가 강화됨으로써 성숙한 기부문화 조성과 건전한 모집제도의 정착에 기여할 것으로 기대된다.[7] 다만, 개정된 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 제3조(적용범위)에서는 기존의 적용제외 대상 법률인 ① 정치자금법, ② 결핵예방법, ③ 보훈기금법, ④ 문화예술진흥법, ⑤ 한국교류재단법 외에 새로이 "⑥ 사회복지공동모금회법, ⑦ 재해구호법, ⑧ 문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법, ⑨ 식품기부 활성화에 관한 법률"을 적용범위에서 추가로 제외시켰다. 또한 재해구호법 개정안 시행일에 맞추어 재해의연금품 모집에 관한 시행일을 2006년 9월 25일에서 2007년 9월 30일로 변경하고 재해구호법 개정안을 시행하기 전까지 재해의연금품의 모집은 종전의 기부금품모집규제법을 적용하여 행정자치부 장관의 허가를 받도록 하는 규정을 부칙에 경과규정으로 두고 있다. 따라서 재해의연금품의 모집과 관련하여서는 재해구호법이 개정되는 때까지는 종전의 기부금품모집규제법에 의하되 그 구체적 내용은 개정될 재해

6) 기부금품모집규제법시행령 일부개정안이 2006년 9월 18일 국무회의를 통과함에 따라, 지난 3월 2일 국회 본회의에서 통과하고 3월 24일 공포된 기부금품모집규제법 일부개정법률안과 함께 2006년 9월 25일부터 시행되고 있다.

7) 행정자치부 2006년 9월 18일 보도자료(http://mogaha.news.go.kr).

구호법에 의하게 되었다.

또한 훈령으로 의연금품관리운영규정(제정 2005. 1.3 소방방재청 훈령 48호)이 있으며, 기타 관련 법으로 자연재해대책법(전문개정 2005. 1. 27 법률 7359호)과 농어업재해대책법(일부개정 2005. 3. 31 법률 7438호) 등이 있다.

2. 우리나라 재해의연금품 모집 및 관리의 문제점

1) 일반적 문제점

지금까지 우리나라의 재해구호에서 국민의 성원에 의하여 조성된 재해의연금품이 커다란 역할을 하였다는 점에 대해서는 누구도 부인하지 못할 것이다(김승권, 2005: 67-68). 의연금이 법정 구호비를 분담하기도 하였으며, 금전적, 물질적, 신체적, 정신적 지원을 위로금품 형태로 제공함으로써 국가부담을 경감시켜 주고 있음이 사실이다. 심지어 모금액보다 집행액이 더 많은 경우도 있었다(<표 1> 참조).

재해의연금품이 갖는 상부상조 정신은 전통적인 것으로 재해피해를 입은 이웃을 사랑하고 보호하는 아름다운 모습이다. 그렇지만 법정구호비를 부담한다는 사실은 국가의 책임을 국민에 의존하고 있다는 점에서 문제점이라 하지 않을 수 없다. 따라서 이러한 정신을 사회적 통합차원에서 적극 장려할 수 있도록 정부가 지원할 필요성이 있다. 과거에 문제시되었던 국민성금의 모집 및 관리에 대한 투명성은 담당기관인 '전국재해구호협회'의 지속적 노력으로 개선되었다. 그렇지만 모집기관이 다원화되었고, 배분주체에 대한 논쟁이 있어 새로운 문제점이 야기되고 있다.

<표 1> 최근 재해의연금 모금 및 집행현황(1996-2005)

(단위: 백만원)

연도	전체 모금액	집행액				
		법정 구호비	일반 위로금	특별 위로금	기타	계
1998	68,300	18,300	45,549	-	-	63,849
1999	52,006	15,677	31,932	-	-	47,609
2000	12,802	10,398	12,482	-	-	22,880
2001	16,788	15,479	27,577	-	-	43,056
2002	144,819	6,581	76,742	46,662	-	129,985
2003	174,053	8,827	69,955	26,067	66,822[1)]	171,671
2004	-	168	15,979	-	192[1)]	16,339
2005	8,229	450	8,290	-	712[2)]	9,461
계	476,997	75,880	288,506	72,729	67,735	504,850

주: 1) 2003년 발생한 대구지하철 참사 위로금
2) 산불피해 지원금

자료: 전국재해구호협회 내부자료, 연도별 자료.

재해구호물품의 확보는 과거보다 많이 개선되었다. 물품은 표준 세트화 되거나 세트제작이 불필요한 것은 개별품목화 되어 있다. 또한 세트화 품목은 2인 가족용과 4인 가족용으로 세분화되어 있다. 이들 물품은 창고비축과 조달비축으로 구분하여 사전에 확보함으로써 재해발생시 즉시 공급할 수 있도록 민간유통업체와 연계하여 확보함으로써 이재민의 욕구를 최대한 충족시키려고 노력하고 있다. 또한 응급구호세트(수용이재민용)와 재가구호세트(재가이재민용 및 수용이재민의 귀가용)로 구분하여 제공함으로써 물품제공의 중복과 누락을 최대한 방지하고 있으나 여전히 부족하거나 눈높이 물품제공이 이루어지지 않는 측면이 있다. 따라서 다음과 같은 문제점을 개선할 필요가 있다(김승권, 2005: 67-68).

첫째, 재해의연금 모금에 있어 일원화된 모금체계가 붕괴되어 문제점이 발생될 우려가 있다. 2005년 4월 강원도 산불피해 발생시 전국재해구호협회, 대한적십자사, 사회복지공동모금회 등이 개별적으로 재해의연금 모금운동을 전개하였으나, 이를 조정・통제할 수 있는 체계가 없다는 점은 문제점으로 지적된다.

둘째, 재해의연금 지원체계에 있어서도 통일된 지원기준 없이 각 기관의 개별적으로 결정하여 이재민에게 지원하고 있다는 점이다. 산불피해와 대구지하철 참사의 경우 재해구호법상의 구호대상이 아니었음에도 재해의연금을 지불하여 향후 인위적 재해발생시 성금지급 판단에 혼란을 줄 소지가 없지 않다. 또한, 재해발생시 모금되는 금액이 국민의 감정이나 참여도에 따라 큰 편차를 보여 지급기준상의 형평성 문제가 발생할 가능성이 높다.

셋째, 지방자치단체별로 구호물품이 충분히 확보되어 있지 않다. 재해구호법령에 따라 구호기관에서는 구호물품을 충분히 확보하지 않고 있으며, 이로 인하여 대규모 재해가 발생할 경우 최소한의 구호활동에도 어려움이 있다.

넷째, 세트화 할 재해구호물품의 항목은 반드시 성인・청소년・아동 등 연령과 성별 특성을 반영하여야 할 것이나 규격을 표준화하여 세트화 함으로써 급박한 혼란을 완전히 불식시키기는 어려운 실정이다.

다섯째, 재해발생시 이재민에게 전달되는 물품이 민간재해구호기관에서 임의로 배분함으로써 상이한 물품이 전달되고, 누락되거나 중복될 가능성이 없지 않다.

여섯째, 재해의연금품과 관련하여 민간과 정부의 역할분담이 명확하지 않으며, 재해관련 민간기관에 대한 업무위탁의 근거가 부재하다.

일곱째, 각 지방자치단체로 모인 재해의연품을 재해이재민에게 직접전달 할 인력내지 방법이 없어 지방정부의 창고에 한 동안 쌓여 있기만 한 경우가 발생할 수 있다. 즉, 지방정부의 공무원들은 재해현장 파악과 복구활동에 급급하다보니 실제로 모집된 재해의연품을 전달할 수 없게 되는 경우로 2006년 8월 강원도 집중호우로 인한 수해시가 전형적인 예가 될 것이다.[8)]

---

8) 이번 폭우로 인한 강원도 재난지역에 전국에서의 국민들의 온정과 사랑으로 표현되는 재해의연품은 빠르게 도착하였으나, 이를 정말로 필요로 하는 이재민들에게는 신속히 배달되지 못하였다. 재해의연품을 이재민에게 전달할 인력이 부족해서 지방자치단체 시・군의 창고에 쌓인 체 이재민에게 전달되지 못하고 있다는 것이다(양기근, 2006: 39).

2) 기부모금 등록제 및 사용경비의 문제점

지난 2006년 9월 18일 국무회의에서 기부금품 관련법 시행령 개정안을 의결하여 기부금 모집에 대한 규제가 대폭 완화되었다.[9] 이 시행령이 9월25일부터 시행되면 개인도 기부금 모금주체가 될 수 있다. 그리고 사용경비도 2%에서 15%까지 확대·허용된다. 또한 종전에는 기부금 모집허가와 기탁금품 접수를 행정자치부와 시·도에서 기부심사위원회를 구성하여 운영하던 것을 시·군 및 자치구에까지 확대하고 모집등록에 대해서는 심의절차를 아예 폐지했다.

정부는 기부금품 관련 법령을 개정한 취지를, 원활한 모금 활동을 통해 공익 활동이 촉진되고 성숙한 기부문화를 조성하는 것이라고 밝히고 있다(행정자치부, 2006). 그러나 이러한 기부금 모집에 대한 규제 완화는 자칫 기업과 국민에게 큰 짐이 될 수 있다(조성봉, 2006). 이는 기업들이 각종 준조세와 기부금에 시달리고 있음을 의미한다.[10] 2004년 조세연구원의 조사에 따르면 기업이 연간 부담하는 준조세가 23조원을 넘는다. 또한, 중소기업협동조합중앙회의 2005년 조사를 보면 중소기업은 평균 1억2500만원에 가까운 준조세를 부담하고, 전경련의 2000년 조사에 따르면 대기업은 평균 177억 원의 법정 준조세와 41억 원의 기부금과 성금을 부담하는 것으로 나타났다. 또한 2006년 9월 19일 한국은행이 발표한 바에 따르면 우리나라 기업의 2분기 매출액 경상이익률은 6.7%다. 반면에 기부금 사용 경비는 15%로 확대되어 허용되었다. 기부금을 잘 걷는 것이 기업을 하는 것보다도 2배 이상 남기는 셈이다. 따라서 모금에 따른 회계감사 강화만으로 부작용이 없어질 것으로 기대하기는 어렵다. 이후 보완 입법의 필요성은 없는지도 검토해 봐야 할 것이다. 향후 중요한 것은 기부는 활성화하되 기부금 모금 활동을 통한 우리 경제를 왜곡(기업활동 경상이익률 6.7% 〈 기부금 모집비용공제 최대 15%)해서는 안 된다. 따라서 꼭 필요한 경우 모집경비 등 단체운영비를 국가가 지원해주고 사후 관리감독을 꼼꼼히 하는 것이 옳지 않나 생각해 본다.

3) 재해의연금 모금기관의 등록제 및 허가제 문제

우리나라의 경우에는 현재 전국재해구호협회 등 일부만이 모금활동을 하고 있으나 전반적으로 모금기관에 대한 규제를 푸는 방향으로 나아가게 될 것으로 예견된다. 그러나 허가제이든 등록제이든지 간에 재해의연금 모금기관의 허용에 대해서는 신중한 입장을 취하는 것이 바람직하다. 다수의 모금기관이 활동하는 경우에는 모금 및 배분에 관한 협조와 조정의 어려움이 예상되는 한편, 이로

---

9) 기부금품의 모집을 허가제에서 등록제로 전환하고, 모집된 금품 중 모집비용에 충당할 수 있는 비율을 100분의 2에서 100분의 15로 확대하는 등 자율적인 기부문화 조성에 제약이 되는 규제를 완화하며, 모집된 기부금품의 사용을 완료한때에는 공인회계사 등의 감사보고서를 제출하도록 하는 등 사후관리를 강화하는 내용의 기부금품모집규제법(법률 제7908호, 2006. 3. 24. 공포, 2006. 9. 25. 시행)이 개정되었다.

10) 기부금품 모집 관련법 시행령 개정안에 의한 기부금 모집에 대한 규제완화로 기부금품에 대한 고삐가 풀려서 각종 사회단체, 시민단체, 환경단체 등이 국민과 기업에 요구하는 기부금은 봇물처럼 늘어날 수 있고, 또한 기부금을 명목으로 기업으로부터 사실상의 찬조금을 받는 경우도 적지 않을 것이라는 비판에도 주의를 기울려야 한다.

인한 피해는 결국 이재민에게 돌아가기 때문이다.

4) 재해의연금 모금에 있어서 모집경비 및 운영비 사용 문제

2005년 7월 27일 현재 입법예고 된 재해구호법 전부개정 법률안은 모금된 의연금의 100분의 15의 범위 안에서 모집 및 운영 경비 등에 충당할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 이규정은 우리나라의 국민정서상 일반 성금과는 달리 많은 저항에 부닥치게 될 것은 분명하고, 향후 재해의연금 모집에도 부정적 영향을 미칠 것이다(이재은 외, 2005: 134-135). 왜냐하면, 현실적으로 재해의연금 모금에 있어서는 일반 불우이웃돕기 성금에서와 같이 많은 비용이 필요한 것은 아니다. 이는 재해의연금의 속성상 신속하게 모금하는 것이 필요하므로 신문・방송 등 언론의 절대적인 지원이 있기 때문이다. 따라서 일반 기부금품의 경우와 동일하게 공제 비율을 정하는 것은 재해의연금과 일반 성금의 차이를 알지 못하는 데서 나온 것이라고 보여 진다.

즉 일반 불우이웃돕기의 경우에는 모집기간이 장기간이고, 수혜자가 다수의 지역에 산재되어 있는 한편, 지원자의 소득이나 생활수준, 가족 구성원의 다양성, 지원의 내용이나 유형의 상이함 등으로 인하여 경비가 많이 필요하다고 볼 수 있다. 그러나 재해의연금의 경우에는 모집기간이 짧고, 모집에 드는 비용이 실제로 별로 들지 않고 있으며(언론의 집중적인 홍보가 없는 경우에는 개별 단체가 모집하는 것이 어렵다. 따라서 중앙이든 지방이든 언론사에 의존하게 된다), 지원의 대상이 특정 지역에 집중되어 있는 한편, 지원주체도 자원봉사자들에 의해 이루어지므로 많은 비용이 들지 않는 것이다. 다만, 의연품의 관리와 전달체계, 사무적인 업무의 처리 등 일정비용은 필요하리라고 판단된다. 일반적인 성금이나 회비 모금단체의 경우에는 재해의연금에서 경비를 제하지 않는 것이 해외 사례에서도 나타났다(이재은・양기근, 2005).

이처럼 선진 국가에서는 대부분의 경우 재난 발생 시에 모집한 재해의연금에서 모집 및 운영 경비를 공제하지 않는 것을 원칙으로 하고 있다. 즉, 독일, 일본, 미국 등이 공제를 하지 않는 것을 원칙으로 하고 있으며, 오히려 독일의 경우에는 모집경비 등 단체 운영비를 국가가 지원해주고 있다. 특히 일본의 경우에는 국민 정서상 공제를 할 수 없을 정도의 사회적 분위기가 형성되어 있는 관계로 평상시의 불우이웃돕기 성금 등에서 공제한 비용을 활용하여 재난 시 경비로 사용하고 있다.

IV. 재해의연금품 모집과 배분 및 지원체계 개선방안

1. 기본원칙과 방향

재해의연금 모금의 효율화 방안 논의에서 우리가 생각해야 될 가장 중요한 것은 재해의연금 모금이 전혀 필요 없는 사회를 만드는 것이다. 아이러니 하지만 우리는 재해의연금 모금의 효율화 방안을 논의하면서 재해의연금이 전혀 필요 없는 사회를 생각해 본다. 그러나 아직 재해의연금이 필요 없는 사회는 요원하며 멀리 있다. 따라서 재해의연금 모금 활성화 방안 논의의 기본 방향으로 다음 3가지를 제시할 수 있을 것 같다. 먼저, 제1차적으로는 자신의 생명과 재산은 스스로 지키는

자조의 원칙이다. 누구의 도움도 필요 없이 사전에 스스로의 생명과 재산을 지키고 보호할 수 있는 모든 방안[11]들을 강구하여야 한다. 두 번째 원칙은 국가의 의무이자 존재이유로서 사회적 안전망을 구축하여 제1의 원칙인 자조의 원칙에 의해 스스로를 보호할 수 없는 재해이재민을 보호해야 한다는 보충성의 원칙이다. 그러므로 국가는 어떠한 경우에도 국민들의 최저생활 수준은 유지시켜 줄 수 있도록 복지안전망을 구축하고 있어야 한다.[12] 세 번째 원칙은 재해의연금품 모금 활성화와 관련된 십시일반의 정신을 바탕으로 한 사회공동체 의식에 의한 상호부조의 원칙이다. 즉, 제1과 제2의 원칙에 의해서도 보호될 수 없는 재해이재민을 도와 재해이전의 생활 상태로 복구할 수 있도록 도와주는 것이다.

재해의연금품 모집 활성화의 논의는 이러한 맥락에서 이해되어야 한다. 즉, 재해의연금품 모금 및 모집의 활성화는 차선책(the second best policy)으로 선택되어져야 한다는 것이다. 그러나 우리의 현실은 제1의 원칙과 제2의 원칙이 아직 정착되지 못하고 있다. 따라서 제3의 상호부조의 원칙인 재해의연금 모금의 활성화 논의는 중요한 의미를 가질 수 밖에 없다. 이하에서는 재해의연금품의 모금과 배분 및 지원체계 개선방안에 대해 나누어서 각각 살펴보고자 한다.[13]

2. 재해의연금품 모금체계 개선방안

1) 재해복지 수단으로서의 재해의연금의 역할 제고

현재 우리나라에서는 일반 불우이웃돕기를 목적으로 한 자선사업의 원활한 수행을 위한 사회복지공동모집회법이 제정되어 국민의 자발적 성금으로 조성된 재원의 효율적이고 공정한 관리・운용이 이루어짐으로써 사회복지 증진에 이바지하고 있다. 그러나 이와는 달리 불의의 천재・지변이나 그 밖에 이에 준하는 재난으로 인해 급작스런 대규모 피해를 당하여 극한 어려움에 처한 이재민을 위한 구휼사업을 수행하고 국민의 자발적인 성금에 의하여 조성된 재해복지의연금을 효율적이고 공정하게 관리함으로써 재해복지의 증진에 이바지하기 위한 법률이 현재 없어 이재민의 기본적인 인권보장의 사각지대가 발생하고 있고, 이재민을 위한 재해복지의연금의 관리・운용 또한 사각지대에 함께 놓여 있다는 비판이 제기되고 있다[14].

따라서 이재민을 위한 재해복지에 대한 국민의 이해와 참여를 제고함과 아울러 성숙한 기부문화

---

11) 예를 들면, 민간보험에 가입하여 재난을 대비하면서 또 한편으로는 재난에 대한 지식을 축적하고 재난교육과 훈련을 통해 스스로의 안전을 확보해 두는 것 등을 생각해 볼 수 있다. 그런 의미에서 보게 되면 재난관련 민간보험 시장이 좀 더 활성화될 필요가 있으며, 재난교육과 훈련에 더 관심을 자져야 한다.

12) 최근 부분적으로 도입되고 있는 풍수해 보험 등도 이런 맥락에서 이해될 수 있다.

13) 이 부분은 이재은・양기근(2005)의 연구 내용을 재정리하였다.

14) 사회복지공동모집회의 경우 사회복지공동모집회법의 제정 취지 자체가 불우이웃돕기라든지 또는 사회복지사업법에 근거를 두고 설립이 되어서 복지사업 활동을 하고 있다. 반면에 전국재해구호협회의 경우에는 법체계 자체도 과거에는 사회복지사업으로 들어가 있었다. 그런데 이 부분이 사회복지사업법에서 빠지면서 복지 사업 활동을 하지 못하고 있다(전국재해구호협회 담당자 인터뷰 내용, 2005. 6. 14).

의 조성을 통해 국민통합과 공동체의식을 함양하고 재해복지의연금모집을 활성화하기 위해 재해복지의연금모금회법을 제정하고 보건복지부[15]와 협력을 하는 것이 요구된다. 이러한 맥락에서 보면, 재해복지사업은 재해로 인해 어려움에 처한 가정 및 이재민을 돕기 위한 사업 전반을 말한다. 그리고 재해복지의연금 모집은 재해복지 및 재해복지활동의 지원에 필요한 재원을 조성하기 위하여 의연금품을 모집하는 것을 말한다. 따라서 현재의 전국재해구호협회는 본연의 목적과 기능 수행을 위해 재해복지의연금모금회로의 명칭 전환이 요구되는 동시에 다음의 사업을 수행할 것이 필요하다. 즉 재해복지의연금품 모집사업, 재해복지의연금품 배분사업, 재해복지의연금품의 운용 및 관리, 재해복지에 관한 조사·연구·홍보 및 교육훈련, 지회의 운영, 재해복지와 관련된 국제교류 및 협력증진사업, 다른 기부금품모집자와의 협력사업, 기타 모금회의 목적달성에 필요한 사업 등이 그것이다.

끝으로, 의연금은 국민의 자발적인 성금으로 국가 예산과는 구별되어야 한다. 그럼에도 불구하고 현재의 위로금 지급 방식은 수혜자인 이재민들로 하여금 국고와 의연금의 구별을 어렵게 하고 있다[16]. 국민이 낸 의연금을 정부가 제공하는 듯한 인식을 심어주고 있다. 이로 인해 의연금을 낸 국민들은 많은 궁금증과 의혹을 제기하고 있기도 하다. 이는 장기적으로는 국민 통합의 성격을 지니는 의연금 기탁의 본질을 훼손하는 동시에 참여도를 저하시키는 원인이 될 수 있다[17]. 현재는 신문, 방송을 비롯한 언론의 자발적인 홍보에 의해 모집한 돈이 전국재해구호협회에 모여지고, 이 모금액을 각 언론사 및 시민사회단체의 대표들이 함께 결정하여 일정한 기준에 따라 이재민에게 배분되고 있다. 이 같은 현 체계에서 나타나는 문제점을 개선하는 동시에 이재민에 대한 의연금 지원을 효율적으로 하기 위한 시민사회의 전달체계를 구축하는 것이 요구된다.

2) '재해의연금 상시모금제도'로의 전환

특정 재해가 발생했을 경우에만 재해의연금을 걷는 것이 아니라 평상시에도 재난피해나 재난피해자에 대한 관심이 많은 일반 국민이나 기업들로 하여금 재해의연금을 기부할 수 있도록 추진하는 것이 필요하다. 그러기 위해서는 상시모금제도로의 전환이 검토되어야 하며, 상시모금제도로의 전환이 이루어지게 되면 의연금으로부터 모집 및 운영비용의 공제가 제한된 일부 범위 내에서 가능할

15) 일반 불우이웃돕기 성금을 모금하는 사회복지공동모금회는 보건복지부가 소관부처이다. 그리고 대한적십자사의 경우에도 보건복지부가 주무부처로 되어있다(성기환, 2005. 6. 14).

16) 현재의 재해의연금 배분체계는 지방자치단체를 활용하고 있다. 이는 신속한 지원을 위한 것도 있지만 현실적으로 인력 등의 한계로 말미암아 피해조사를 하는 지방자치단체 공무원을 통해서 이루어지고 있다. 즉, 공무원들이 국고에서 나오는 예산도 지급하고, 의연금도 배분해 주다보니 이재민의 입장에서는 의연금인지 국고인지 구분하기가 어렵다. 공무원이 주다보니까 당연히 국가에서 주는 것으로 생각할 수 있다. 또한 이재민들의 경우 성금은 많이 걷혔는데 성금이 다 어디로 갔느냐 하는 의문을 갖게 된다. 일례로 특별재해지역의 경우 주택이 전파된 세대의 경우 500만원을 지원하고 있는데, 실제로는 380만원이 의연금이고 국고는 120만원밖에는 안 된다. 그러나 정부입장은 민간에서 의연금으로 500만원을 주어야 하는데 돈이 모자라기 때문에 정부가 돈을 보태어 주는 것이라고 생각하는 것 같다.

17) 과거 사회복지공동모금회가 설립되기 이전의 경우를 보면, 이웃돕기 성금 모금을 연말에 했는데 정부에서 그것을 관리하고 지방자치단체에서 그것을 생색내기용으로 쓰는 경우가 있었다. 이는 과거 정부에서 모금을 해서 정부에서 집행을 했던 경우이다(서선원, 2005. 6. 13).

수도 있다. 특히 재해의연금이 재해복지의 성격을 지니게 되는 경우에는 재해 상황이 아닌 일상생활에서의 이재민 복지를 위한 의연금이 요구된다고 볼 수 있다.

3) 재해복지수익사업을 통한 모집 및 운영 경비 조달

위에서 살펴보았듯이 재난관리 선진국에서는 대부분의 경우 재난 발생시에 모집한 재해의연금에서 모집 및 운영 경비를 공제하지 않는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러나 2005년 7월 27일 현재 입법예고 된 재해구호법 전부개정 법률(안) 제32조 모집비용 충당비율에서처럼 재해의연금에서 모집 및 운영 경비를 15% 내외로 공제한다면 국민정서상 일반성금과는 달리 많은 저항에 부닥치게 될 것은 분명하고, 향후 재해의연금 모집에도 부정적 영향을 미칠 것이다.

현재 실질적으로 본다면 대한적십자사나 사회복지공동모금회, 월드비전 등은 평소 걷고 있는 성금에서 모집 및 운영경비를 공제하고 있기 때문에 이를 재난 시에도 활용할 수 있다. 그러나 전국재해구호협회는 모집위원회와 배분위원회의 성격을 지니고 있으면서 재난 시에만 활동하고 있기 때문에 별도의 모집 및 운영에 필요한 비용을 확보할 수 있는 방안이 없는 것이 사실이다. 따라서 국민적 저항을 받지 않으면서 국민적 신뢰감을 쌓고 그러면서도 재난피해자에 대해 효율적으로 지원을 해 줄 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하다.

지금까지 전국재해구호협회는 자체 수익사업보다는 일반 국민과 기업 등이 자발적으로 기탁한 의연금에 기초하여 운영되어 왔다. 그러나 향후에는 다른 복지 기관의 의연금 모금제도의 허가 등 새로운 환경의 변화가 예상된다. 따라서 자체 수익사업을 통해 이재민을 위한 재해복지 사업을 추진할 수 있도록 경영 수익 사업의 추진 방안을 마련하는 것이 바람직하다.

4) 재해의연금 모금방법의 다양화

(1) 매칭그랜트 제도의 도입

매칭그랜트(matching grant) 제도란 기업에서 임직원이 내는 기부금만큼 기업에서도 후원금을 내는 제도를 말한다.[18] 기업의 사회공헌활동의 하나로, 임직원이 비영리단체나 기관에 정기적으로 내는 기부금만큼 기업에서도 동일한 금액을 1 : 1로 매칭(matching)시켜 내는 것을 말한다. 본래는 지방정부가 중앙정부의 교부금을 사용하기 위하여 중앙정부 교부금과 동일한 금액을 지방교부세로 배정할 때를 이르는 용어로, 대응교부금(對應交付金)이라고도 한다.

선진국에서는 일반화되어 있는 제도이나 한국에서는 2000년 8월 삼성SDI(주)가 처음으로 도입하

---

18) 한화그룹은 야후코리아와 국제구호개발기구인 월드비전과 손잡고 네티즌 기부문화 확산을 위해 기부사이트 '야후! 나누는 마을 - 나누理(가칭)' 구축에 나섰다(metro, 2005. 5. 18 10면). 한화측은 사이트가 출범하면 '매칭그랜트'제도(네티즌 기부금의 일정비율을 회사가 후원하는 제도)를 도입, 네티즌 후원금액에 건당 최고 300만원까지 지원할 예정이다. 야후코리아는 사이트 구축과 운영을 맡고 월드비전은 후원자 선정, 후원금 집행 등을 진행한다. 기부금 집행내역은 웹사이트에 투명하게 공개된다.

였다. 이후 LG 등 대기업을 중심으로 활성화되고 있는데, 기업의 사회공헌활동은 물론 노사화합에도 좋은 영향을 주어 향후 많은 기업에서 도입할 것으로 전망된다.

매칭그랜트(matching grant) 제도라는 것이 임직원과 회사가 하나라는 기업문화를 자원봉사 분야에서도 실천하기 위한 것이고 보면, 이를 재해의연금 모금 부분에 활용하는 것도 좋은 아이디어가 될 수 있을 것으로 보인다. 현재 재해의연금 모집기관의 다양화가 논의되고 있고, 개정 입법예고된 재해구호법(안)은 이것을 예정하고 있는데,[19] 향후 많은 기업들도 재해의연금 모집에 뛰어들 가능성이 많다. 물론 이 경우에는 1 : 1 매칭은 어려울 것이나 향후 전문가들의 의견을 모아 그 매칭 비율을 정하면 될 것이다.

(2) 재해복지 신용카드 발급

현재 대학 등에서 재정수입을 높이기 위해 동문들에게 동문카드를 발급해 주고 그 수익금의 일부를 대학의 재단으로 유입시키고 있다. 따라서 이러한 논리에 따라 재해구호 신용카드를 발급하여 그 사용금액의 일정비율을 재해의연금으로 적립할 수 있을 것이다. 카드 사용금액에 대한 소득공제와 연계해서 방안을 모색해 볼 수 있을 것으로 보인다. 즉, 카드사용금액이 많아 소득공제를 받고도 남는 금액에 대해서는 재해의연금으로 적립하는 방안 등이 있을 수 있다.

5)「회원제 모금제도」의 도입

회원제 모금은 재해구호의 기부금을 회원에 의하여 조성하는 것으로 이는 발전된 선진형 모금 형태이다(김승권, 2002: 109-110). 즉, 회원제 모금은 먼저 회원을 확보하여 등록관리 하고 월 일정액을 납부하도록 하는 방안이다.

회원제 모금의 장점은 재해의연금 모금액을 어느 정도 예측할 수 있어 정기적인 재해구호 사업을 펴는데 유리하다는 것이다. 모금방법은 자동이체, 온라인, 지로, ARS, 핸드폰 요금 활용 방식 등에 의하여 할 수 있으며, 회원은 평생후원회원과 일반후원회원으로 구분하여 모집할 수 있을 것이다.

3. 재해의연금품 배분 및 지원체계 개선방안

1) 이재민에 대한 재해의연금 지원의 다양화

19) 입법예고 된 재해구호법 전부개정법률(안) 제20조는 기부금품의 모집허가 및 등록 사항을 규정하고 있다. 즉, 기부금품을 모집하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 모집 금액에 따라 소방방재청장(이하 “허가청”이라 한다)에게 모집허가를 받거나 특별시장・광역시장・도지사(이하 “등록청”이라 한다)에게 등록하여야 한다(동법 §20①). 현재는 기부금품을 모집하고자 하는 자는 기부금품모집규제법 제4조에 의해 대통령령이 정하는 바에 의하여 행정자치부장관 또는 시・도지사(허가권자)의 허가를 받아야 한다고 규정하고 있어 허가주의를 취하고 있으나, 재해구호법 전부개정법률(안)은 허가 및 등록주의로 완화되고 있음을 알 수 있다.

우리나라는 현재 재난피해자에 대한 획일화 된 지원 서비스를 제공하고 있으나, 서비스의 다양화 차원에서 건설·건축협회, 기업 등의 중소기업조합·전경련, 시민자원봉사단체 등의 회원 가입을 통해 이재민에 대한 다양한 서비스를 제공할 수 있는 기반을 닦는 것이 필요하다.[20] 예를 들면, 전문자격 기술사협회 등과의 연계·상호협력을 통해 실비 제공차원에서 저렴하게 전문자격사의 서비스를 제공하는 방안을 마련하는 것이 장기적으로 추진되어야 한다.

재해구호는 재난으로 인해 나타난 피해상황으로부터 재난발생 이전의 정상생활로의 복귀를 지원하는 것으로 이해할 수 있다. 이러한 관점에서 보면 현재의 재해구호 활동은 매우 제한적으로 이루어지고 있다고 판단된다[21]. 즉, 지금과 같은 일시적이고 응급처방적 차원에서의 구호도 필요한 반면, 피해지역의 주민이 정상생활로 복귀할 수 있도록 바꾸는 것이 함께 이루어지는 것이 필요하다.

현재 우리나라의 재난피해자에게 제공되고 있는 구호서비스의 유형은 주로 금전적이고 물질적 차원의 지원에 국한하여 이루어지고 있다. 그러나 보다 전문화되고 구체적이면서 실용적인 서비스의 제공이 요구된다. 비금전적이면서도 비물질적인 서비스, 예를 들면 재난피해자에 대한 심리치료, 의료서비스, 상담서비스, 교육서비스 등에 대한 활동이 이루어지는 것이 필요하다.

2) 국가재난관리정보시스템(NDMS)과의 연계를 통한 신속성과 정확성 확보

현재 정부에서 추진하고 있는 국가안전관리정보시스템(NDMS)과의 정보시스템 연계와 정보공유를 통해 이재민의 피해현황과 개별 피해자 파악이 용이해 지고 있다. 따라서 NDMS와의 연계를 통한 정보공유를 통해 전체적인 피해액수와 재해의연금 지원액 결정 등의 신속성과 정확성의 확보가 용이한 한편, 개별 피해자의 피해내역을 확인하고 이에 대한 다양한 지원서비스를 제공하는 것이 가능하다고 보여 진다. 이를 위해서는 소방방재청이 운영하고 있는 NDMS를 정보시스템 상으로 연계함으로써 재해구호협회가 필요로 하는 자료에 대해서만 접근을 허용함으로써도 가능하다.

3) 재해복지의연금 Hotline 설치

대규모 재난피해를 입고 지원을 필요로 하는 재난피해자가 전화나 인터넷 등으로 접속하여 구호를 요청할 수 있는 물리적, 공간적 개념의 연락 창구 즉, 재해복지의연금 Hotline을 만들어야 한다. 또한 이곳에 접수되는 재난피해자의 구호지원 요청 사항을 분석하여 지원을 제공함으로써 재해의

---

20) 연방정부의 FEMA는 국민세금으로 걷은 이재민 구호자금으로 집수리, 가재도구 구입, 임시거처 마련, 장례비 등을 지원하고 있다. 일본은 의연금에서 주로 현금으로 지원해 주고 있다. 독일의 경우에는 자선단체들이 개인, 병원, 제약회사, 식료품 회사 등 기부를 원하는 곳에 물품지원을 요청하면 현장으로 바로 지원되고, 자선단체에서 사후 정산하고 있다. 프랑스의 경우에는 돈으로 직접 주지 않고, 집을 지어주거나 심리적 치료, 바우처 등으로 지원하고 있다. 그리고 물품 지원은 직접 전달하지 않고 개인이나 기업에게 판매하여 개인이나 기업이 전달하도록 하고 있다.

21) 물론 현재도 전국재해구호협회의 경우에는 의연금이나 물품만을 전달하는 것은 아니다. 재해발생으로 인해 식사를 못하고 있는 긴박한 상황의 경우를 대비하여 재해구호협회가 준비를 하고 있다. 정부에서 제공하는 것 이외에 재협에서 준비한 긴급구호물품으로 모포, 쌀, 소금 등 자체적으로 준비하고 제공하는데 일년에 약 3억에서 4억 정도가 소요된다(이상열, 2005. 6. 14).

연금품 지원의 효율화 방안도 마련할 수 있을 것이다.

4) '전국재해복지자원봉사센터(NVCDR)'의 구축・운영

재난발생시에 재난피해자들이 가장 필요로 하는 것은 돈보다도 함께 일을 하고 도와줄 수 있는 자원봉사서비스일 것이다. 따라서 현재 위로금이나 생필품 조달에 그치고 있는 활동으로부터 탈피하여 다양한 차원의 생활서비스를 제공하기 위한 방안을 마련하는 것이 필요하다.

이를 위해서는 전국 단위의 자원봉사단체와는 달리 각 기초자치단체를 중심으로 구성되어 있는 자원봉사단체들과 계약이나 양해각서(MOU)를 체결하여 이들을 회원사로 하는 '(가칭)전국재해복지자원봉사센터(NVCDR; National Volunteer Center for Disaster Relief)'를 만들고 운영하는 것이 요구된다[22].

또한 재해구호협회에서 의연물품의 전달이나 지방자치단체의 행정업무, 피해조사라든지 하는 부분을 할 수 있게 해주는 것이 필요하다. 그리고 물품의 전달 부분은 오히려 시민단체나 NGO가 적극적으로 나서서 연계를 통해 활동할 수 있는 체계로 나가는 것이 바람직하다(김재호, 2005. 6. 14).

5) 단기 응급활동으로부터 장기 재해복지 차원의 활동 필요

재해구호는 재난으로 인해 나타난 피해상황으로부터 재난발생 이전의 정상생활로의 복귀를 지원하는 것으로 이해할 수 있다. 이러한 관점에서 보면 현재의 재해구호 활동은 매우 제한적으로 이루어지고 있다고 판단된다.

즉 지금과 같은 일시적이고 응급처방적 차원에서의 구호도 필요한 반면, 피해지역의 주민이 정상생활로 복귀할 수 있도록 재해구호협회의 미션(임무)과 명칭을 바꾸고 이를 위한 조직 및 제도의 전환이 함께 이루어지는 것이 필요하다. 이를 위해서는 재해복지의 관점에서 평상시 사회복지와 마찬가지로 재해복지는 이재민을 대상으로 하여 사업을 수행하는 것으로 이해하는 인식의 전환이 요구된다.

6) 복잡한 재해의연금 지원 체계의 효율화 방안

가급적 단일한 구호체계를 확립하는 방안에 대하여 생각해 볼 수 있다. 피해 정도에 따라 적은 피해는 포괄적으로 기초자치단체 중심으로 구호가 이루어져 상위 기관에서는 포괄적인 예산 지원과 지자체에서 요청하는 지원품만 신속하게 지원하도록 하고, 일정규모 이상은 중앙정부 중 단일 부처가 직접 나서서 지원하는 형태가 필요하다[23].

---

22) 어떤 단일 기관도 국가적인 대형재난을 다 처리할 수 있는 능력을 지닐 수는 없다. 따라서 서로 네트워크를 구축해서 연계함으로서 문제를 해결해 나가는 것과 마찬가지로 구호물자의 경우에도 연계를 통해 협력해서 문제를 공동으로 풀어나가는 것이 필요하다(성기환, 2005. 6. 14).

23) 이러한 복구 및 지원시스템은 미국의 재해 복구 시스템으로 소규모 피해는 주정부에서, 일정규모 이상은 연방재난관리청에서 복구 및 지원함으로써 수평적, 수직적 혼란을 방지하여 효과적인 지원

다음으로, 물품의 효율적인 지원을 위하여 권역별로 이재민 구호품을 관리하고 지원하는 체계의 구축이 필요하다. 예를 들어 재해가 발생한 시・군은 이재민들에게 구호품을 전달하는 역할을 하고, 접수는 시・도에서 받아 해당 광역 지자체의 상황에 따라 구호품을 배분하는 것으로 창구의 혼란을 방지하고 중복이나 누락 지원을 조정하는 효과를 가져 올 수 있다. 재해의 특성상 한 개 시・군에서만 발생하기 보다는 몇 개의 시・군에서 동시다발적으로 발생하는 경우가 많은데 이를 광역자치단체에서 권역별로 조정한다면 보다 효과적인 지원이 가능할 것이다. 또한 권역별 관리를 한다면 남거나 부족한 구호품에 대한 조정을 통하여 현재보다 적재적소에 구호품이 지원될 가능성이 높아지는 것이다.

마지막으로, 재해구호를 위한 현장 중심의 종합전산망을 현재의 국가안전관리시스템(NDMS)[24] 중심으로 그 활용도를 높여 구호 반응 시간을 줄이고 관련 정보를 공유함으로써 정확한 지원이 되게끔 하여야 한다. 예를 들어 주택침수 수리비를 지원하는 경우 피해조사는 건설교통부에서, 수리비는 사회복지과에서 지원하는데 이때 피해상황에 대한 정보를 NDMS를 통하여 공유한다면 중복으로 보고하거나 묻는 불편도 없어짐과 아울러 조사 누락이나 착오 지급도 방지하는데 기여할 것이다.[25] 물론 이러한 NDMS의 효용에 대해서 감사원의 감사보고는 부정적 평가를 내리고 있으나 2005년 9월의 태풍 나비 때 NDMS를 통한 재해예방 효과가 컸다고 소방방재청은 분석하고 있다. 따라서 향후에도 NDMS의 효용성을 높여 나갈 필요가 있는 것이다.

V. 결론

위에서 논의 된 내용을 정리하면 다음과 같다. 먼저, 재해의연금품 모금 체계에 대한 효율화 방안이다. 첫째, 재해복지 수단으로서의 재해의연금의 역할제고이다. 둘째, 재해의연금 상시모금제도로의 전환이다. 셋째, 재해복지사업을 통한 모집 및 운영 경비 조달이다. 넷째, 재해의연금 모금방법의 다양화로 매칭그랜트 제도의 도입이나 재해복지신용카드 발급 또는 회원제 모금제도의 도입이다.

다음으로는 재해의연금품 배분 및 지원체계의 효율화 방안이다. 첫째, 이재민에 대한 재해의연금 지원이 현재는 주로 금전적이고 물질적 차원의 지원에 국한하여 이루어지고 있으나 보다 전문화되

이 되고 있다고 한다.

24) NDMS는 소방방재청과 기상청, 전국 234개 시·군·구 종합상황실 간에 실시간으로 재해 예보와 피해 상황, 테러 관련 정보 등을 주고받을 수 있도록 만든 시스템이다. 정부는 1996년부터 2004년까지 521억 원을 들여 소방방재청과 지자체에 종합상황실을 만들고 컴퓨터망을 연결했다.

25) 그러나 아직 국가재난관리시스템(NDMS)의 정착에는 시간이 더 필요하다는 지적도 있다. 이는 감사원이 소방방재청을 불시에 들이닥쳐(2005년 4월 8일과 10일) 긴급재난 예보 시스템을 점검한 결과 그렇게 나타났다(중앙일보, 2005. 9. 7. 1면). 조사에 의하면, 지진해일 예보가 NDMS를 통해 지자체에 전달되고, 20분 뒤 예보를 제대로 접수한 지자체는 234개 시·군·구 중 14%인 34곳에 불과했다. 종합상황실을 상시 운용하는 지자체가 많지 않았고, 휴일이다 보니 당직자가 종합상황실이 아닌 당직실에서 근무해 예보를 파악하지 못했다. 실제 상황이라면 긴급재난 예보가 제대로 전달되지 않아 고스란히 엄청난 피해를 볼 수밖에 없는 실정이다. 감사원은 소방방재청과 기상청·부산시 등 남해안 5개 지자체를 대상으로 재난대비 시스템을 감사한 결과 총체적인 문제점이 드러났다고 2005년 9월 5일 밝혔다.

고 구체적이면서 실용적인 서비스의 제공이 요구된다. 둘째, 국가재난관리정보시스템(NDMS)과의 연계를 통한 정보공유를 통해 전체적인 피해액수와 재해의연금 지원액 결정 등의 신속성과 정확성을 확보하는 방안이 강구되어야 한다. 셋째, 대규모 재난피해를 입고 지원을 필요로 하는 재난피해자가 전화나 인터넷 등으로 접속하여 구호를 요청할 수 있는 물리적, 공간적 개념의 연락 창구 즉, 재해복지의연금 Hotline을 만들어야 한다. 넷째, 전국 단위의 자원봉사단체와는 달리 각 기초자치단체를 중심으로 구성되어 있는 자원봉사단체들과 계약이나 양해각서(MOU)를 체결하여 이들을 회원사로 하는 '(가칭)전국재해복지자원봉사센터'(NVCDR : National Volunteer Center for Disaster Relief)를 만들어 운영하는 것이 요구된다. 다섯째, 지금과 같은 일시적이고 응급처방적 차원에서의 구호도 필요한 반면, 피해지역의 주민이 정상생활로 복귀할 수 있도록 전국재해구호협회의 미션(임무)과 명칭을 바꾸고 이를 위한 조직 및 제도의 전환이 함께 이루어지는 것이 필요하다. 여섯째, 가급적 단일한 구호체계를 확립하는 방안에 대하여 생각해 볼 필요가 있다. 피해 정도에 따라 적은 피해는 포괄적으로 기초자치단체중심으로 구호가 이루어져 상위 기관에서는 포괄적인 예산 지원과 지자체에서 요청하는 지원품만 신속하게 지원하도록 하고, 일정규모 이상은 중앙정부 중 단일 부처가 직접 나서서 지원하는 형태가 필요하다.

참고문헌

국립국어연구원. 2005. 표준어국어사전. 서울: 국립국어연구원.

김광섭. 1993. 우리나라 재해구호대책에 관한 연구: 일선 관계공무원 설문조사를 중심으로. 한양대학교 석사학위논문.

김승권. 2002. 전국재해구호협회의 중・장기 발전방안. 한국보건사회연구원 정책보고서 2002-38. 한국보건사회연구원・전국재해구호협회.

김승권. 2005. 한국 재해구호의 현황 및 문제점과 발전방안. 한국위기관리논집, 1(2): 61-77.

민중서림편집국. 1985. 엣센스국어사전. 서울: 민중서림.

박연수. 1979. 재해이재민 구호대책. 지방행정, 312: 62-69. 대한지방행정공제회.

박철하. 1999. 1925년 서울지역 수해이재민 구제활동과 수해대책. 서울학연구, 13(1): 153-190.

백종만. 1994. 사회복지서비스에서 국가와 민간간의 역할분담유형 개발과 적용에 관한 연구. 서울대학교 대학원 박사학위논문.

성기환. 2006. 시민, 기업, 정부간의 통합 재난구호시스템 구축에 관한 연구. 한국위기관리논집, 2(1): 80-93.

소방방재청. 2005. 2005년도 재해구호사업 지침.

심성화. 2004. 우리나라의 이재민 구호정책에 관한 연구 - Gilbert와 Specht의 정책분석틀을

중심으로. 충북대학교 행정대학원 석사학위논문.
양기근. 2006. 재해의연금품 모금 및 지원체계 개선방안. 행정포커스, 2006. 7/8. 한국행정연구원.
어윤배. 1975. 공동모금의 방향과 대책. 몽산 하상락교수 송수 논문집. 서울: 동원출판사.
오재호. 2005. 위기관리와 기상학 발전방향.국가위기관리의 학문적 발전방안에 관한 학술대회 논문집. 한국정책포럼.
윤영득. 1997. 파트너십과 네트워킹을 통한 지역산업정책. 경제학논집, 6(2): 251-277.
이대희. 2004. 정부 혁신을 위한 옛 제도 연구. 광운대학교 산학협력단.
이재원. 2000. 지방정부의 이재민 구호품 전달체계 개선방안 - 수해이재민 구호를 중심으로. 부경대학교논문집, 5(1): 67-87.
이재은. 2004. 재난관리시스템 개편과정 쟁점분석 및 향후 방향. 행정논총, 42(2): 147-169.
이재은. 2005. 재해구호에 있어서 재해의연금 모집 및 지원 효율화 방안. 제2차 위기관리 이론과 실천(CEM-TP) 학술회의 발표논문집」.
이재은. 2005. 재해의연금은 시민의 품으로. 충청리뷰. 2005. 8.
이재은・양기근. 2005. 재해의연금품의 효율적 모금 및 지원체계 구축방안. 전국재해구호협회.
이종수 편. 2000. 행정학사전. 서울: 대영문화사.
전국재해구호협회. 2004. 2004 전국재해구호협회. 서울: 전국재해구호협회.
전국해재구호협회 연보. 2004.
정호영. 1990. 사회복지기관의 모금실태에 관한 연구. 숭실대학교 대학원 석사학위논문.
조성봉. 2006. 이슈투데이. 2006. 9. 20.
중앙일보. 2005. 9. 7. 1면.
최항순. 1993. 복지행정론. 서울: 신원.
한동우・이재은・유태균・홍백의・노연희. 2004. 우리나라의 재해・재난관리 및 긴급지원체계의 실태와 개선방안. 서울: 사회복지공동모금회.
행정자치부 국가재난관리시스템기획단. 2003. 국가재난관리 종합대책. 서울: 행정자치부 국가재난관리시스템기획단.
행정자치부. 2006. 9. 18. 보도자료(http://mogaha.news.go.kr).
Gidron, Benjamin, Ralph M. Kramer, and Lester M. Salamon. 1992. *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare State*. San Francisco: Jossey-Bass Publisher.
Gronbjerg. K. 1993. *Understanding Nonprofit Funding: Managing Revenues in Social Services and Community Development Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publications.
King, C. Wendell. 1956. *Social Movement in the United States*. New York: Random House.

Morris, Saul S. 2003. The Allocation of Natural Disaster Relief Funds: Hurricane Mitch in Honduras. *World Development,* 31(7): 1279-1289.

Morris, S., Neidecker-Gonzales, O., Carletto, C., Munguia, M., & Wodon, Q. 2002. Hurricane Mitch and the livelihood of the rural poor in Honduras. *World Development,* 30(1): 49-60.

Najam, Adil. 2000. The Four-C's of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation. *Nonprofit Management & Leadership,* 10(4): 375-396.

Smith, David H. 1988. The Nonprofit Sector. T. D. Connors. ed. *The Nonprofit Organization Handbook*. New York: McGraw-Hill Book Company.

Trattner, W. 1984. *From Poor Law to Welfare State*. New York: Free Press.

Wodon, Q., & Yitzhaki, S. 2002. Evaluating the impact of government programs on social welfare: the role of targeting and the allocation rules among program beneficiaries. *Public Finance Review,* 30(2): 102-123.

World Bank. 2001a. *World development report 2000-01: attacking poverty*. New York: Oxford University Press.

World Bank. 2001b. *Honduras Poverty Diagnostic 2000: Report No. 20531-HO.* Washington, DC: World Bank.

Young, D. R. 1999. Complementary, Supplementary, or Adversarial? A Theoretical and Historical Examination of Nonprofit-government Relations in the United States. in E. T. Boris and C. E. Steuerle. eds. *Nonprofits & Government: Collaboration and Conflict*. Washington D.C.: The Urban Institute Press.

제2회의 13:30 - 14:50	포괄적 안보 개념과 국가위기관리

▷ 이재은 교수(충북대학교 행정학과)

포괄적 안보 개념 하에서의 국가 위기관리 법제화의 의의와 내용 분석 / 55

▷ 박덕근 박사(국립방재연구소)

위기관리 선진국 재난관리 체계에서의 군의 역할 / 77

▷ 김열수 교수(국방대학교)

한국의 테러리즘 위기관리: 정책 방향과 제도적 정비 방안을 중심으로 / 97

포괄적 안보 개념 하에서의 국가 위기관리 법제화의 의의와 내용 분석

이재은(충북대학교 행정학과)

Ⅰ. 서론

우리나라는 지난 100년 동안 국권침탈, 6·25전쟁 등의 민족적 고난을 겪어오면서 국가 위기관리에 대한 관심의 정도가 다른 어느 국가보다도 강하였음에도 불구하고 전통적 안보 위기에 대한 관심이 집중되면서 위기관리의 영역을 확장시키지 못해 왔다. 이는 전쟁, 국지 분쟁, 영토 침범, 주권 훼손 등과 같은 전통적 안보위기가 다른 어느 위기 유형보다 심각성의 정도가 컸기 때문이다. 다른 한편으로는 우리나라가 동서 냉전(Cold War)의 첨두에서 이념적 대립의 첨병 역할을 수행하느라 전통적 안보 위기를 제외한 다른 위기에 대해 많은 관심과 노력을 기울이기 어려웠기 때문이다. 그러나 현대에 와서는 피해 영향의 범위나 규모, 그리고 피해의 심각성 관점에서 보더라도 전통적 안보위기뿐만 아니라 다른 유형의 위기에 대해서도 경각심을 갖고 관리체계를 구축할 것이 요구되고 있다.

현대사회에서의 위기 유형은 과거 사회의 전통적 안보 위기뿐만 아니라 재난(자연재난, 인적재난) 위기, 국가핵심기반 위기 등으로 분류되어 관리 체계를 지니는 것이 요구된다. 그리고 미래사회에서는 생태 위기(ecological crisis) 등의 또 다른 신종 위기 유형이 출현하여 우리 사회의 생존성을 위협할 수 있기 때문에 새로운 위기의 유형을 탐색하고 제안하는 것이 중요하다(Gundel, 2005: 106).

우리 사회에는 전통적인 위기의 유형이 존재하는 동시에 새로운 유형의 위기가 계속해서 나타나는 한편, 사회를 구성하는 구성요소 또한 지속적으로 변화하고 있다. 그리고 이들 위기의 속성은 과거와는 달리 매우 복잡·다양하게 나타나는 한편 하나의 위기가 다른 위기를 유발하거나 복합 위기 형태로 나타나고 있어 그 관리체계 또한 새로운 방식이나 형태를 요구하고 있다. 이들 과거의 전통적인 위기 유형과 새로운 위기 유형을 관리하기 위해서는 법, 행정, 조직, 문화, 인식은 물론 국민, 기업, 시민사회, 국가 등 다양한 차원에서의 공동 노력이 수반되어야 한다. 그 중에서도 가장 기본이 되는 것은 법적인 제도화의 조건을 충족시키는 것으로 이해된다.

따라서 이 연구는 미래 포괄적 안보 개념 하에서의 국가 위기관리 법제화의 필요성과 주요 내용을 살펴보는 것을 목적으로 한다. 연구 목적을 달성하기 위한 연구 목표는 첫째, 포괄적 안보 개념과 국가 위기관리의 의의를 고찰하고 국가 위기관리의 환경 변화와 법제화의 필요성을 검토하며, 국가 위기관리 법제화의 주요 내용을 살펴본다. 이러한 연구의 목적과 목표가 궁극적으로 지향하는 것은 국민의 생명과 건강, 재산의 보호를 최우선으로 하는 국가 위기관리를 실현하고, 이를 기반으로 국가의 주권 및 영토 그리고 핵심요소 및 가치를 효율적으로 보호하기 위한 법 제도적 기반을

구축하는데 있다. 연구의 범위는 다음과 같다. 첫째, 국가 위기관리 법제화 방안을 마련하기 위한 논의는 국내 환경뿐만 아니라 국제 환경을 포함하여 논의한다. 둘째, 대상 기관의 관점에서 이 연구는 중앙정부와 지방자치단체뿐만 아니라 정부산하기관, 공기업 그리고 민간 기업이나 시민사회단체까지도 포함하여 논의한다. 셋째, 시간의 관점에서 이 연구는 과거와 현재의 위기나 관리 체계, 법체계뿐만 아니라 미래사회에서의 신종위기나 새로운 관리체계 및 방식 등이 연구의 범위에 포함된다. 넷째, 국가 위기관리 법제화에서는 행정체계, 조직체계, 운영체계 등이 법체계에 포함되어 다루어진다. 연구 수행은 관련 문헌, 논문, 정부 자료 등에 대한 문헌 분석 방법을 활용한다.

Ⅱ. 포괄적 안보 개념과 국가 위기관리

1. 포괄적 안보 개념과 국가 위기관리의 의미

현대 국가의 안보 영역은 군사 위주에서 정치, 경제, 사회, 문화, 환경, 자원, 기술과 대형 재난 등 비군사 분야를 포함하는 포괄적인 개념으로 확대되고 있다(조영갑, 2003: 23). 이는 국가 안보, 즉 국가 위기관리 영역을 종전의 군사적 분야에서 다양해진 비군사 분야에 까지 확대하는 것을 의미하고, 나아가 국가가 적극적으로 국가의 안위뿐 아니라 국민의 안전을 보호해야 한다는 의미를 내포하고 있다[1]. 과거에는 국가 위기 사태가 주로 군사적인 범주에 국한되었지만 최근에는 테러, 대량살상무기 확산, 마약 밀거래, 환경 파괴, 에너지 문제 등 준군사, 또는 비군사적인 분야까지 포함하는 추세로 바뀌었다. 이처럼 위기 개념이 포괄적으로 바뀌고 위기관리의 중요성이 점차 부각되는 데에는 현대 복지국가의 출현과도 밀접한 관계를 갖고 있다. 과거 19세기와 20세기 초에 국민들의 생명과 재산 보호에만 목적을 둔 민족국가들이 이제는 시민의식의 증대에 따라 복지국가를 지향하면서 경제발전과 안보역할에만 그치는 것이 아니라 사회복지와 환경, 인권 등에까지 역할과 책임이 확대되고 있기 때문이다(허태회 등, 2005: 31-32).

전통적으로는 국가를 기본 단위로 하여 국외적 위협(external threat), 주로 군사적 침략으로부터 국가 및 국민을 보호한다는 의미에서 안보라는 용어가 사용되었다. 그러나 최근 식량 안보, 환경 안보, 경제 안보 등의 용어가 광범위하게 사용되는 데에서 드러나듯 외부로부터의 군사적 침략뿐만 아니라 일반 국민들의 일상생활에 존재하는 각종 위협, 즉 질병, 기아, 실업, 범죄, 테러, 사회 갈등, 정치적 박해, 유해한 자연 환경 등을 안보의 대상으로 확대한 소위 '포괄적 안보(comprehensive security)' 내지 '인간 안보(human security)' 개념이 안보 논의에서 주요하게 부각되어 왔다[2]

---

1) 국가 위기관리 기본지침에서는 포괄적 안보 개념이 통일, 외교, 군사의 전통적 안보뿐만 아니라 정치, 경제, 사회, 환경 등 제 분야에 대하여 국가 및 국민의 총체적인 안위를 확보하려는 확대된 안보 개념을 의미한다.

2) 사실 포괄적 안보 개념은 1990년대 동서 진영간 냉전 구조가 해체되고 전쟁의 위협이 감소되면서 동서 진영간 대결 구도가 다자 구도로 전환되는 안보환경의 변화 초기에는 형성되지 않았던 개념이다. 이 개념이 본격적으로 형성되고 국가 위기관리의 기본 개념으로 대두된 것은 2001년 9·11 테러 이후 부시 미 행정부가 테러와 같이 다양해진 국가적 위협에 대한 새로운 국가 안보 전략을 수립하면서 부터이다. 미국 정부는 2002년 9월 2일 발표한 새로운 국가 안보 전략을 바탕으로 국가

(UNIDO, 2003; 배영자, 2003: 1).

이러한 포괄적 안보 개념 하에서 국가 위기의 개념 또한 과거와 달리 새로운 환경의 변화에 대응하여 변화하게 되었다. 즉 과거의 국가 위기 개념은 주로 전쟁과 무력 충돌을 가정한 전통적 안보 위기에 국한하여 다루는 경향이 있었다. 그러나 오늘 날에는 전통적인 안보 위기뿐만 아니라 자연재난과 인적재난을 의미하는 재난 위기, 국가의 핵심 기능과 가치의 기반이 되는 국가핵심기반 위기, 그리고 신종 위기 등을 포괄하게 되었다.

국가 위기관리 기본지침(2004. 7. 12)에 의하면, 국가 위기는'국가의 주권 또는 국가를 구성하는 정치・경제・사회・문화 체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태'를 의미한다. 그러나 국가 위기의 정의를 보다 확대할 필요성이 있다. 즉 기존의 실무적 관리 차원의 개념 정의로부터 벗어나 보다 확대된 개념의 재정립을 통해 국가사회에서 요구되는 위기관리 수요를 충족시키는 한편, 위기관리 주관기관, 유관기관, 실무기관이 현장에서 다루고 있거나 다루어야 하는 각종 위기의 관리에 대한 법적 책임성과 대응성 확보에 도움이 되기 때문이다. 또한 현재 사회는 물론 미래사회에서의 위기는 복합 위기의 의미를 지니기 때문에 사소하거나 경미한 위기가 국가 사회에 치명적인 영향을 줄 수 있으므로 이를 예방・대비하기 위한 차원에서도 국가 위기 개념의 확장이 불가피하다. 따라서 여기서는 국가 위기의 개념을'국민의 생명과 재산, 국가의 주권과 영토, 그리고 국가를 구성하는 정치・경제・사회・문화 체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태'로 정의한다[3].

국가 위기는 앞에서 살펴본 바와 같이 전통적 안보 위기, 재난 위기, 국가핵심기반 위기, 그리고 신종 위기 등을 포함하는 것으로 이해할 수 있다. 그러므로 국가 위기관리는 이들 국가 위기의 유형을 관리하는 것으로 이해할 수 있다. 이에 대해 최운도(2005: 41)에서는 국가 위기관리를 크게 두 가지로 나누어 살펴보고 있다. 첫째는 천재지변 혹은 사고와 같은 재난 구호를 의미하며, 둘째는 외국 혹은 다른 정치 집단으로부터의 무력 공격에 대한 대응을 말한다. 전자의 경우가 피해의 최소화와 신속한 복구에 그 목적이 있다면 후자는 무력 충돌의 회피 또는 피해의 최소화와 아울러 분쟁에서의 승리까지도 포함한다. 재난 구호의 경우 대비가 최선의 방법인 반면 안보 위기에 있어서는 공격 가능성을 차단하기 위한 선제공격까지도 포함할 수 있다. 즉 안보 위기의 경우에는 안보 딜레마의 위험성을 내포하고 있는 것이 특징이라 할 수 있다. 이러한 위기관리에 대한 학자들의 정의는 다양하게 이루어지고 있다(김영욱, 2004: 81). Fearn-Banks(1996)의 정의에 따르면 위기관리는 조직에 부정적인 영향을 주는 사건들의 위험성과 불안요인을 감소하고 조직이 능동적으로 대처할 수 있도록 하는 전략적인 계획을 의미한다. Littlejohn(1983)은 비상사태를 피하기 위하여 노력하고, 위기발생에 대비하여 계획하고, 필요할 때 그 것을 실행에 옮기는 다각적인 조직 차원의 노력을 위기

의 군사적 안전보장뿐만 아니라 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 구체적인 위기관리정책을 추진하였다. 그리고 유럽의 주요 국가들도 미국의 영향을 받아 다양한 국가적 위협으로부터 국가의 안전과 국민의 안위를 보호하기 위한 적극적인 노력을 기울이기 시작하면서 포괄적 안보 개념이 국제사회의 위기관리 개념으로 자리잡게 되었다(안철현, 2005: 17).

3) 허태회 등(2005: 31)에서도 국가 위기란 일반적으로 국가의 주권・정치・경제・사회・문화 체계 등 국가를 구성하는 핵심요소나 가치에 심각한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태를 의미하는 것으로 정의하고 있다.

관리로 보았다. 따라서 조직에 미칠 위기 상황을 찾아내고(identifying), 예방(preventing)하며 발생 시의 위기 극복(coping)을 총괄하는 장기적인 조직 차원의 노력이 위기관리이다. Coombs(1999)는 위기관리를 위기 상황에 대응하고 위기에 의해서 야기되는 실제적인 피해를 줄이는 활동으로 광범위하게 정의하면서 위기관리가 네 가지 요소, 즉 예방, 준비, 실행, 학습으로 이루어져 있다고 보았다. 이들의 정의를 종합하면, 위기를 관리하는 것은 위기 상황에 대해서 체계적으로 대응하는 조직의 활동이라고 할 수 있다. 위기관리는 위기가 일어났을 때 대응하는 것을 포함하여 위기의 모든 단계에 대응하는 것이다. 위기관리는 또한 조직 전체 차원의 고려들, 즉 조직 문화, 조직 구조 등과도 연결되어 있으며, 장기적이고 일관성 있는 조직의 활동을 의미한다(김영욱, 2004: 81-82). 그리고 Giuffrida(1985: 2)와 Cigler(1988: 5)는 위기관리를'위기로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고 위험을 극복하기 위한 사업계획을 집행하는 일상화된 과정'으로 정의하고 있다. Pickett & Block(1991: 263)에서는 위기관리를'위기 발생을 예방하고 위협을 최소화시키고, 이미 발생한 위기에 대해서는 신속하고 효과적으로 대응하며, 가능한 한 빠르게 정상 상태로의 복귀를 돕는 것'이라고 하였다.

여기서는 앞서 살펴 본 국가 위기의 개념에 의거하여 국가 위기관리의 개념을 정립할 수 있다. 먼저, 국가 위기관리 기본지침(2004. 7. 12)에 의하면, 국가 위기관리란'국가 위기를 사전에 예방하고 발생에 대비하며 위기 발생 시에는 효과적인 대응 및 복구를 통하여 그 피해와 영향을 최소화함으로써 조기에 위기 이전상태로 복귀시키고자 하는 제반 활동'을 말한다. 그러나 이는 기능적 차원의 정의로서 국가 위기의 정의와 조응(照應)되지 않는다는 문제점이 지적되고 있다(김열수, 2005). 또한 박영준(2005)에 의하면 국가 위기관리 기본지침상의 국가 위기관리 정의는 국가 위기관리에 대한 정책적 지침을 부여하는 의미를 지니나 국가 위기의 정의와 국가 위기관리 개념이 상호 연계되지 않고 분리되어 있는 의미를 나타내므로 상호 연관된 내용으로 재정립하는 것이 필요하다고 지적하고 있다.

여기서는 국가 위기관리를 관리적 관점에서'국가 위기를 효율적으로 예방・대비하고 발생 시에는 효과적으로 대응・복구하기 위하여 국가가 가용 자원을 기획・조정・통제하는 과정'이라고 정의한다. 이러한 정의는 다음의 요소로 구성되어 있다. 첫째, 국가 위기관리의 주체는 국가로서 중앙행정기관은 물론 각급 지방자치단체 등의 위기관리 주관기관, 유관기관, 실무기관을 포함한다. 그리고 국가 위기관리에 있어서 국가는 민간부문의 기업과 시민사회단체와의 거버넌스 구축을 통해 협력적 연계 활동을 전개한다. 둘째, 국가 위기관리의 효과성 확보를 위하여 국가 위기를 사전에 발생하지 않도록 예방하고 대비하며 위기발생시 신속하고 효율적으로 대응하고 복구함으로써 피해를 최소화 및/또는 회복시키는 것을 목표로 설정한다. 셋째, 국가 위기관리를 위한 자원으로는 인적 자원과 물적 자원, 시간 자원, 그리고 정보 자원 등 국가 내・외부에서 가용한 자원들을 모두 의미한다. 넷째, 국가 위기관리를 위해 국가는 각급 조직들로 하여금 수준별, 기능별, 지역별 특성에 맞는 계획을 수립하게 할 수 있다. 다섯째, 국가 위기관리의 조직화는 국가 위기관리의 집행계획을 구체적으로 추진하기 위하여 권위의 배분과 작업의 분할을 통해서 업무수행이 잘 조정되도록 공식기구를 설치・조정・개편할 수 있다. 여섯째, 국가 위기관리의 효율성 확보를 위해 국가는 각급 기관 및 조직의 성과를 측정하고 평가함으로써 통제할 수 있다.

이는 기존의 단일한 위기관리 활동이라는 협소한 개념으로 부터 벗어나 국가 위기관리의 개별

활동들로 구성된 과정(Process)의 관점에서 국가 위기를 파악하는 것을 의미한다. 따라서 예방 활동, 대비 활동, 대응 활동, 복구 활동은 물론 각각의 단계별 활동을 구성하는 세부 활동 모두를 포함하는 동시에 이들이 유기적으로 연계되는 과정으로서의 국가 위기관리를 전제하는 것이다. 따라서 국가 위기관리의 과정을 구성하는 예방, 대비, 대응, 복구 단계의 활동을 구체적으로 다음과 같이 살펴볼 수 있다. 첫째, 예방 활동은 국가 위기의 요인을 사전에 제거하거나 감소시킴으로써 위기의 발생 자체를 억제하거나 방지하기 위한 일련의 활동으로 이루어진 과정이다. 둘째, 대비 활동은 국가 위기 사건이나 상황 하에서 수행해야 할 제반 사항을 사전에 계획・준비하고 교육・훈련을 실시하여 국가 위기에 대한 대응능력을 제고시키며, 국가 위기 발생 시 즉각적으로 대응할 수 있는 태세를 강화시켜나가는 일련의 활동 과정이다. 셋째, 대응 활동은 국가 위기 발생 시 국가의 자원과 역량을 효율적으로 활용하고 신속하게 대처함으로써 피해를 최소화하는 한편 2차적인 위기의 발생 가능성을 감소시키고자하는 실제적인 활동과정이다. 넷째, 복구 활동은 국가 위기로부터 발생한 피해를 국가 위기 발생이전의 상태로 항구 복구시키고, 평가를 통해 재발방지를 위한 제도를 개선하거나 운영체계를 보완하는 일련의 장기적인 활동과정이다.

2. 국가 위기관리의 범위

현대 국가에서 위기관리는 곧 국가 경영을 의미한다. 위기관리는 사건이 일어났을 때 대응하는 절차를 의미하는 것이 아니라 국가의 전반적인 취약점을 분석하여 정책적인 대안을 모색하고, 위기 시 국민의 안녕을 보호하기 위해 시스템을 정비하고 피해 봉쇄 절차를 국민들과 함께 마련하는 것이다(김영욱, 2004: 81). 21세기에 예상할 수 있는 안보적 위협으로는 테러리즘, 대량 파괴 무기, 사이버 그리고 우주공간으로부터의 위협이다. 21세기의 복잡하고 불확실한 글로벌 안보 환경 하에서 현재 세계 각 국은 인종, 종교, 영토 문제 등의 각종 이해관계를 둘러싸고 곳곳에서 분재의 소용돌이의 상황에 처해 있으며, 적어도 80여 군데 이상의 지역에서 분쟁이 벌어지고 있다(김종하, 2002: 76). 이 중에서 우리가 특별히 고려해야만 하는 중요한 위협 가운데 하나는 대량 파괴 무기(weapons of mass destruction)인 화학, 생물학, 그리고 전술핵무기로 무장하는 슈퍼테러이다. 이러한 무기들은 한 차례의 공격만으로도 적게는 수천 명에서 많게는 수백만 명의 목숨을 빼앗아 갈 수 있다. 또한 경제적 혼란을 일으키고 수많은 국민들을 공포에 빠뜨릴 뿐만 아니라 정부기능을 완전히 마비시킬 수도 있다(김종하, 2002: 77).

이러한 맥락에서 국가 위기관리의 영역은 크게 세 가지 영역을 대상으로 한다. 즉 전통적 안보, 재난(자연재난・인적재난), 국가핵심기반 분야가 그것이다. 그러나 미래 국가사회에서의 환경변화를 감안하여 신종 위기의 발생 가능성을 전제로 하여, 언제든지 새로운 위기 유형의 출현을 정당하게 받아들인다.

1) 전통적 안보 위기

오늘날에 있어서 무엇보다도 중요한 군사적 위기관리 과제는 국가 총력전 개념의 통합방위태세

를 구축하는 것이다. 적의 침투・도발이나 그 위협에 직면하여 각종 국가방위요소를 통합하는 지휘체계를 일원화함으로써 국가방위의 임무를 성공적으로 달성하여야 한다. 군과 경찰, 국가기관 및 지방자치단체, 향토 예비군, 민방위대 등 제반 국가방위요소를 통합하는 일은 최고 통수권 차원의 결정 및 지침과 유관 정부부처 및 기관들의 협조가 필수적으로 요구된다(이은득, 2004: 314).

전통적 안보에 관한 국가 위기는 통일, 외교, 군사 분야에서 북한으로부터의 위기와 주변국 등 외부로부터의 위기로 구분할 수 있다. 안보 위기에 대한 위기관리 정책은 군사력 사용에 대한 준비와 위기 해결에 대한 의지의 과시 사이의 세련된 균형을 요구한다. 자신의 국익을 보호하고 무력 갈등을 피하기 위하여 갈등과 협력 행위의 조화에 위기관리정책은 관심을 가진다(김호준, 2000: 330).

먼저, 북한으로부터의 국가 위기에는 군사력 사용의 위협, 국지도발, 비군사적 위협, 북한 내부의 급변사태, 대량살상무기의 개발 및 확산, 기타 국가 위기로 발전할 수 있는 각종 사건이나 상황 등이 있다. 다음으로, 외부로부터의 국가 위기에는 우리나라와 주변국 및 기타 국가로부터의 군사적 위협이나 도발, 국가 영토의 침범, 갈등・충돌, 테러, 주변국간 충돌・전쟁으로 인한 위협 등이 있다.

2) 재난 위기

재난 위기는 전쟁이나 외침의 우려가 없는 대내적 위기이지만 국민의 생명과 재산을 심대하게 손상시키거나 파괴할 수 있다는 점에서 군사적 위기 못지않게 위험하다. 대규모 재난 발생 시 그 사태를 효과적으로 수습하지 못하고 인명과 재산의 구조에 실패할 경우에는 정치권력도 그 존립을 위협받게 된다. 이러한 점에서 재난관리는 국가적 위기 대처 차원의 접근이 요구된다(이은득, 2004: 316). 재난 분야의 국가 위기는 자연재난과 인적재난으로 구분하여 논의할 수 있다. 먼저, 자연재난은 자연현상에 의해 발생되는 대규모 피해로서, 태풍・폭풍・호우・홍수・해일 등으로 인한 풍수해, 폭설・가뭄・적조 등으로 인한 기상재난, 산사태・해안의 침식・지진・화산 등으로 인한 지질재난 등이 있다. 다음으로, 인적재난은 안전요인이나 인위적 요인에 의해 발생하는 대규모 피해로서, 대규모 화재, 폭발, 붕괴, 환경오염사고, 교통사고, 화생방사고 등이 있다.

3) 국가핵심기반 위기

현재 대형 위기로 확대되어 발생하지는 않았으나 지역사회는 물론 국가사회 전반에 치명적인 영향을 미치게 되는 각종 국가핵심기반(critical infrastructure) 위기에 대한 보호체계 또한 전통적 안보위기에 버금가는 중요성을 지니고 있다. 구체적으로 예를 들면, 우리사회에는 금융시스템, 교통・수송시스템, 전력시스템, 정보통신시스템, 주요산업단지 및 상업시설, 에너지시스템, 원자력시스템, 댐시스템, 정부시설, 공중보건시스템, 공공안전시스템, 주요인사 등 국가사회의 생존성 보장에 절대적으로 요구되는 핵심기반 등이 있다(이재은, 2004: 88). 국가핵심기반은 복잡한 사회적 시스템으로서(Vrijling, J. K., et al., 2004: 569), 국민의 생명과 재산, 국가의 주권 및 경제적・사회적・문화적 생명력의 기반이 되는 핵심적인 시설・시스템・기능으로 정의될 수 있다(이재은, 2004: 80). 국가핵심기반 분야의 국가 위기는 테러, 대규모 시위・파업, 폭동, 재난 등의 원인에 의해 국민의 안위, 국

가 경제·사회의 생명력과 일체성 및 정부의 핵심기능에 중대한 영향을 미칠 수 있는 인적·물적·기능적 체계가 마비되는 상황을 의미한다.

국가핵심기반 위기에는 에너지[4], 식·용수, 보건·의료[5], 정보통신, 사이버, 금융, 수송, 원자력, 주요 산업단지, 정부 중요시설, 국가 주요자산 및 국가 상징물 등이 있다. 이중에서 국가상징물의 경우에는 63빌딩과 월드컵 스타디움, 올림픽 경기장 등 국가를 상징할 수 있는 시설에 대한 폭탄 테러의 발생 또는 서해대교 등 특수구조물의 파괴로 복구 소요기간이 장기화되었을 경우 물류 수송 대란은 물론 국가 상징물에 대한 보호대책 미비로 인한 국민적 불안감이 조성되는 경우를 예상해 볼 수 있다(이재은, 2005: 69-70). 그리고 SARS를 계기로 보건 위생은 테러와 함께 국제 관광 시장에서 큰 변수로 부상하였다. 즉 글로벌 시대에는 특정지역에서 발생한 전염병이 곧바로 전세계로 확산되어 자신의 생명에 직접적인 위협이 될 수도 있다는 것을 재인식하는 계기가 되었다(한국관광공사, 2004: 149).

이러한 국가핵심기반 위기 분야는 국민의 안위와 국가 경제의 안정성 및 정부 기능을 보장하기 위한 것으로서 테러, 대규모 불법시위·파업, 폭동, 재난 등의 제반 위협 및 위험으로부터 국가핵심기반을 보호하는 것을 의미한다. 국가핵심기반 위기 분야에서는 최소한의 국가핵심기능의 유지에 필요한 대체자원, 즉 인력, 물자, 장비 등의 활용과 관련된 제반 대책을 강구하는 것이 포함된다.

Ⅲ. 국가 위기관리의 환경 변화와 법제화의 필요성

1. 국가 위기관리의 환경 변화

현대사회는 수많은 위험요인에 노출되어 있다. 이러한 위험요인은 시간과 공간을 초월하기도 하며, 한 지역의 문제가 특정지역에 머물지 않고, 국가차원을 넘어 세계적인 이슈로 확산되기도 한다(박동균, 2003: 729-730). 오늘 날 우리나라를 둘러싸고 있는 환경은 크게 세계화, 지방화, 그리고 경쟁력 강화 요구의 증대로 나타나고 있다. 이는 국가 역시 세계 환경의 변화와 흐름을 따라갈 때 비로소 국가의 생존과 발전이 가능하다고 전제하기 때문이다. 국가 위기관리를 둘러싼 환경의 변화를 국제, 정치, 경제, 사회·문화, 자연의 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국제 환경에서는 개별 국가의 개념이 약해지고 세계 단일 공동체로 확산되는 상위개념이 강하게 나타나고 있다. 현실로서의 관점에서 국제 환경은 국경이 존재하지 않는 하나의 세계, 즉 지구촌 시대로 재편되어 나가는 시대적 추세로 정의될 수 있다. 세계화의 가속화로 인한 국경 없는 국경의 출현으로 말미암아 위기관리에서도 큰 변화가 나타나고 있다. 즉 과거와 같은 이념과 이익을 중

4) 국가핵심기반 중에서 에너지 위기는 에너지 시설과 운영 체계 등의 시스템이 파괴되거나 운영 중지 또는 수급에 이상이 생겨 공급과 유통이 중단되는 상황에 대비하는 것으로 해당 분야는 전기, 석유, 가스 등의 발전·전송·배분 등이 대상이다(119싸이렌, 2004: 145).

5) 보건·의료 관련 국가핵심기반의 마비는 보건·의료 기관의 시설이나 설비의 파괴, 운영 중단 등으로 보건·의료 서비스가 중단되는 상황을 의미한다. 또한 예방체계가 미흡한 사스(SARS), AIDS 등의 전염병 확산, 조류 인플렌자, 광우병, 돼지콜레라, 구제역 등 국민의 건강과 생명에 직·간접적으로 영향을 미치는 가축 전염병 확산 등을 포함한다(이재은, 2004: 85).

심으로 한 세계 질서가 안전을 기준으로 한 테러와 반테러 국가로 재편될 가능성이 농후하기 때문이다. 이는 테러 국가로 지목되는 경우에는 이념적 동일성이나 민족적 동질성보다는 인류사회의 적으로 간주되고 국제사회의 지탄과 공격을 받게 된다. 국제적 측면에서의 위기관리 환경은 매우 복잡·다양한 양상을 띠고 있으며, 예측 불가능한 위기의 출현으로 말미암아 대규모 인적·물적 피해를 본다는 점을 지적할 수 있다(이재은, 2005: 13). 현대국가의 안보 영역도 군사분야에서 비군사분야를 포함하는 포괄적 안보개념으로 확대됨에 따라 국가 위기도 테러, 대량살상무기, 전쟁, 마약, 범죄, 재난 등으로 발생한 위기를 총괄적으로 관리·통합·조정하는 체제로 발전하고 있다(조영갑, 2004: 16). 오늘 날의 사회는 국경 없는 세계사회가 됨으로써 어느 국가든지 테러의 위협으로부터 자유롭지 못하다. 이는 물리적인 차원에서 63빌딩과 같은 고층 빌딩이나 공항, 항만 등의 대형 시설에 대한 테러는 물론 사회적인 차원에서 전염병이나 환경오염 등의 다양한 방식의 테러가 발생할 수 있다. 전통적 안보위기 차원은 물론 자연재난위기, 인적재난위기, 그리고 국가핵심기반위기에서도 국제적 협력과 지원을 위한 공동 노력을 경주하기 위한 기본 틀이 마련되어야 한다. 이를 위해서는 다른 무엇보다도 국제 환경에 대하여 민감하게 탐색하고 환경변화에 대응함으로써 국가 위기관리의 효율화를 도모할 수 있는 법적 기반을 구축하는 것이 필요하다.

둘째, 미래 사회에서는 정직한 국가, 정상적인 국가, 안전한 국가의 중요성이 부각되고, 국내적으로도 정치인들에 대하여 주민들이 주민의 생명과 재산을 보호할 수 있는 역량을 갖춘 정부를 만들 것을 요구하는 목소리가 커질 것이다. 특히 유비쿼터스 사회에서 주민의 직접적인 지방 정치와 국가 정치에의 참여가 가능해지는 동시에 일반 국민의 세계 정치에 대한 참여가 가능하게 될 것으로 예상된다. 이와 함께 국가 간의 연대 경향성이 강해질 것으로 예상되며, 안전 및 재난에 대해서는 국경을 초월한 대응 경향이 나타날 것으로 보인다. 이와 함께 특히 테러에 대해서는 국제적인 공조체계가 구축될 것으로 보인다. 이러한 국제적인 공조체제 하에서 각 개별 국가들은 국제 안전사회 건설에 적극적으로 참여하게 되는 한편, 위기관리를 위한 국가사회적 역량을 강화하는데 앞장설 것으로 판단된다. 효과적인 위기관리를 위해서는 정치·사회체제 등 외부 지원체제의 지원과 협조가 원활하게 이루어져야 한다(박동균, 2003: 743). 특히 과거와는 달리 위기관리에 있어서 정치적인 차원에서의 위기관리 입법화 과정에서 다양한 위기 유형을 법령에서 규정해야만 실효성이 있기 때문에 정치적 관리 노력의 중요성이 강조된다. 따라서 국가사회에서는 국회와 행정부를 중심으로 전통적 안보위기는 물론 재난위기와 핵심기반위기, 전염병위기, 테러 등의 국가 위기관리 법령의 정비와 조직 및 행정체계의 정비노력이 있게 된다. 또한 지역사회에서는 광역 및 기초 자치단체를 중심으로 생활안전을 중심으로 조례의 제정과 위기관리 조직체계 정비, 민간 NGO 등과의 밀접한 연계를 통해 주민 안전과 위기관리에 최선을 다할 것이다.

셋째, 미래 사회에서의 경제 환경을 살펴보면 점점 더 도시화, 산업화, 첨단화, 고급화, 집적화의 경향이 나타나게 됨으로써 안보위기, 재난위기, 국가핵심기반위기의 발생으로 인한 피해규모와 피해정도가 대규모화 될 것으로 예상된다. 미래 유비쿼터스 사회의 기반인 정보통신 기반의 붕괴, 전력시스템의 중단, 물류·수송시스템의 마비 등에 대한 예방 및 대비 방안과 대응 및 복구 방안이 절실히 요구된다. 특히 미래사회에서는 국내는 물론 국제적으도 온라인상에서의 사이버 경제활동 비중이 더욱 커질 것으로 예상되며 이에 따른 교통 및 수송 시스템의 비중이 현재보다 훨씬 더 중요하게 될

것으로 보인다. 즉 온라인 마켓과 오프라인 수송의 결합 정도가 가속화 될 것으로 보여 교통·수송 시스템 유지 및 보호 방안을 마련하는 것이 필요로 된다. 특히 오늘 날에 와서 관심을 끄는 것은 국민들의 불안감이 시기적으로 더 커지고 있으며 향후에도 개선되지 않을 것으로 인식하고 있다는 점이다. 10년전 과거에는 건축물의 붕괴나 태풍, 폭발사고, 대형 교통사고 등의 전통적 재난에 대한 기억이 컸던 반면, 현재에는 불안정 고용과 취업난, 급격한 경기 변동, 빈부격차 등의 경제적 위험에 대한 불안이 매우 크게 나타나고 있다(이재열, 2005: 213-214). 이러한 경제적 환경의 위험이나 위기는 사이버 범죄나 신종 질병, 생명윤리 침해, 테러 등의 신종 위기의 가능성과 함께 미래 사회에서 국가사회의 동일성과 일체성을 위협할 것으로 예상된다.

넷째, 세계화(globalization)의 심화와 정보통신기술의 발달은 21세기 국제사회를 문자 그대로 국경없는 사회(borderless society)로 만들어가고 있다. 오늘 날 대부분의 주요 현안들은 국경을 넘어 발생하며, 1970년 최초로 개념화되기 시작했던 초국가주의(transnationalism)라는 단어는 더 이상 전문가들만의 학술적 용어가 아니라 현실세계의 일상이 되었다. 이러한 새로운 환경은 인류에게 많은 이득을 가져다 주는 동시에 엄청난 위험요소를 제공한다. 특히 안보의 위협이 반드시 국경 밖으로부터 나타나지 않고 국경내부에서 발생한다는 점(a threat from within)은 안보 위협에 대한 대처방안 마련에 엄청난 부담으로 나타나고 있다(Klare, 1996: 353; 홍규덕, 2004: 22). 오늘 날 우리나라에서 보편적 현상으로 나타나고 있는 웰빙(wellbeing) 현상은 미래사회에서 웰다잉(well-dying)에 대한 욕구 증대가 함께 중첩되어 강조될 것으로 예상해 볼 수 있다. 즉 사회 문화적 측면에서 '안전사회 문화(safe society culture)'가 보편적 현상으로 자리 잡을 것이다. 이러한 안전사회 문화 구축에는 과거의 안보위기나 재난위기, 핵심기반위기 이외에 새로운 유형의 신종위기가 출현할 것에 대비하는 방안의 일환으로 추진될 것으로 예상된다. 즉 U-사회에서의 사이버 및 모바일 커뮤니케이션을 통한 개인 간의 정보 교류와 공유 현상이 가속화됨에 따라 개인의 사생활 침해 위험과 보안(security) 취약 현상 극복을 위한 방안이 더욱 더 요구될 것이다. 그리고 인터넷에서의 개인, 집단, 조직, 사회, 국가의 구현이 가능해 짐에 따라 오프라인에서의 위험과 재난이 온라인에서도 동일하게 새로운 형태로 나타날 수 있다. 예를 들면, 개똥녀 사건과 같은 사회적 왕따 현상이 무차별적인 인신공격형 사이버 테러를 통해 오프라인 생활이 불가능해지는 현상, 해킹, 바이러스 침투, 도청 등을 통한 사이버 위기에 대해서도 예상하고 대비해야 한다.

마지막으로 현재 우리나라의 경우에도 기후 온난화 현상으로 인한 기상 조건의 변화가 극심해지고 있다. 한반도에서도 과거 풍수해 중심의 기상재난으로부터 대규모 폭설, 가뭄, 태풍, 집중호우, 황사 등의 빈번한 새로운 자연재난의 내습이 예상된다. 그리고 자연재난으로 인한 피해도 점점 더 대규모화되고 있다. 예를 들면 2002년도의 태풍 루사의 경우 6조원 이상의 피해를 가져온 한편, 2003년도 태풍 매미는 4조원 이상의 피해를 가져왔다. 간접피해 및 복구비까지 포함하는 경우에는 단일 재난이 10조원 이상의 피해를 가져온 것으로 볼 수 있다. 최근 10년간 연평균이 1조6천600억원에 이를 정도로 피해의 대규모성을 특징으로 하고 있다. 또한 자연환경에 의한 기반체계 마비에 의하여 U-사회의 근간이 흔들릴 수 있다. 예를 들면, 최근 제주도와의 해저 전력선 훼손으로 인해 전력 마비 현상이 나타났음에 주목하면, 정보통신 기반의 경우에도 미래 유비쿼터스 사회를 마비시킬 수 있는 가능성 있다. 새로운 위기 현상 가운데 하나는 점점 더 복합위기(hybrid crisis) 형태로 위기가 발생

하고 있기 때문에 이에 대한 대처 역시 과거의 단선적 방식으로는 어렵다는 것이다. 인적재난과 자연재난이 결합되어 발생할 수 있고, 자연재난의 발생으로 말미암아 인적재난이나 국가핵심기반재난이 유발되어 나타나는 것이 가능하다. 예컨대, 집중호우에 의해 댐이 넘치면서 댐의 붕괴가 나타나고 이로 인해 전력공급 시스템이 붕괴하고 도시기반시설이 물에 잠겨 통신망이 마비되는 한편, 교통망이 두절되는 동시에 농업기반시설이 무너지는 재난 상황을 예상할 수 있다. 현대 사회에서는 이와 같은 복합위기가 일상화될 수 있기 때문에 자연 환경 측면의 논의는 정치, 경제, 사회문화적 측면에서도 함께 이루어져야 한다.

2. 국가 위기관리 법제화의 필요성

국가 위기관리 법제화의 필요성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 기존 법률들이 주로 개별 위기에 대한 규정을 하고 있기 때문에 포괄적인 차원에서 국가 위기관리의 개념과 이념, 가치 등에 대한 규정이 부재한 실정이다. 최근 제정된 재난 및 안전관리 기본법(2004) 또한 재난위기와 국가핵심기반위기에 대해 규정하고 있으나 이 또한 국가 위기와 국가 위기관리에 관한 논의를 포괄적으로 담고 있지는 못하다. 따라서 국가 위기관리와 관련된 제반 논의를 포함한 가치와 방향성을 정립하는 것이 필요하다.

둘째, 현재 정부 각 기관은 개별 법령에 따라 위기관리 활동을 수행하고 있다. 그러나 이들 정부 각 기관에서 분산·수행하고 있는 위기관리 활동의 통일성을 강화하기 위한 법체계가 미비한 실정이다. 이에 국가사회의 전 분야에 걸친 국가 위기관리 활동의 통일성을 확보하고 조정·연계하기 위한 새로운 법적 틀을 모색하는 것이 요구된다.

셋째, 국가 위기를 관리하기 위한 국가 위기관리체계로는 의사결정기구, 관련문서, 업무절차, 유형별 관리지침에 따른 책임기관, 유관기관 등이 필요하다. 그러나 국가 위기관리에 필수적으로 요구되는 각종 조직 및 절차, 활동, 지침, 기관 등이 매우 복잡하고 다양하게 나타나 있어 이들을 하나로 통합·연계하는 것이 요구되고 있다. 이를 위해서는 국가 위기관리에 관한 법제화 방안을 마련하는 것이 필요하다.

넷째, 헌법으로부터 국가 위기관리 기본법(가칭), 전통적 안보위기, 재난위기, 국가핵심기반위기 등 각각의 국가 위기에 관한 법률, 그리고 세부 법령 등을 체계화하는 것이 요구된다. 헌법에 규정되어 있는 명문화된 기본권을 보장하고 헌법적 가치를 수용할 수 있는 국가 위기관리에 관한 기본법적 성격의 법제화를 통해 국가 위기 유형별 법률과 개별 위기 종류별 법령을 연계할 수 있는 틀이 모색될 때 전반적인 국가 위기관리의 체계화가 시도될 수 있기 때문이다.

다섯째, 우리나라는 전통적 안보위기를 비롯한 재난위기, 국가핵심기반위기 등의 국가 위기를 관리하기 위한 법체계가 일원화된 기반위에서 작동되지 못하고 있다. 따라서 사회 각 분야의 법적 체계 속에서 국가 위기관리의 법체계적 위상을 확립하고 위기관리 관련 법률들을 조정하고 일원화하기 위하여 국가 위기관리에 대한 법적 제도화가 요구된다.

여섯째, 그 동안 우리나라의 위기관리 관련 법령은 위기관리와 관련된 정부의 역할과 기능을 위주로 하여 규정하여 왔다. 헌법에서 규정하고 있는 헌법적 가치인 국민의 기본권과 인간으로서의 존엄

성 가치, 사회운영의 원리가 기존의 위기관리 관련 법률에서는 제대로 반영되지 못한 것이 사실이다. 따라서 인간생명에의 존중, 인간으로서의 존엄성, 국민의 안전권(Safety Right) 등과 같은 가치와 이념이 국가 위기관리 법제화를 통해 반영되어야 한다.

일곱째, 국가 위기관리의 행정체계, 조직체계, 교육체계, 훈련체계, 연습체계, 현장대응체계, 경보체계 등을 체계화하는 법률이 아직 우리나라에는 부재한 실정이다. 이들 국가 위기관리의 체계화는 곧 국가 위기관리의 효율화와 직결되며, 이러한 국가 위기관리의 효율화를 도모하기 위해서는 무엇보다도 먼저 국가 위기관리 법제도화가 선결되어야 한다.

여덟째, 국가 위기관리를 통한 국가경쟁력을 강화하기 위해서는 전문 인력의 양성 및 확보, 표준화, 연구・개발, 위기관리 산업진흥 및 기관의 설립, 시민사회와의 연계, 정보화, 그리고 국가 위기관리의 국제교류 활성화 등이 필수적으로 요구되는 사항이다. 이들 사항은 개별 위기와 관련된 법률에서 포함하기 어려운 내용인 한편, 각각의 법률에서 규정하는 내용들이 조정될 필요성이 있다. 이를 위하여 국가 위기관리 전반에 걸쳐 기본적인 틀과 내용을 포괄할 수 있는 법제화를 이루는 것이 요구된다.

아홉째, 우리나라의 경우 안보위기이든 재난위기이든 혹은 국가핵심기반위기이든지 간에 국가 위기관리에 있어서 가장 중요한 것은 위기관리 문화가 형성되는 것이 필요하다. 이러한 위기관리 문화의 형성과 구축, 발전을 위해서는 무엇보다도 국가사회 전반의 노력이 요구되는 한편, 법제도적 규정을 통한 노력이 요구되므로 이를 위한 국가 위기관리 법제화를 이루는 것이 필요하다.

Ⅳ. 국가 위기관리 법제화의 주요 내용

1. 국가 위기관리의 이념 정향성

우선, 국가 위기관리는 그 이념적 가치로서 생명의 존중(respect for the life)을 지녀야 한다. 세상에서 단 하나밖에 없는 인간 개인의 생명은 다른 어느 것과도 바꿀 수 없는 가장 소중한 것이다. 개인의 생명이 존중되지 않고서는 가족, 사회, 국가 등 다른 어떠한 사회적 구성체들의 존재도 의미가 없게 된다. 따라서 국가는 물론 개인, 집단, 조직도 위기상황에서 개인의 생명을 보존하고 유지할 수 있도록 최선의 노력을 경주하는 것이 필요하다. 또한 개인의 생명이 존중되고 보장받지 못하는 한에서는 기본적인 권리로 일컬어지는 자유권, 평등권, 행복추구권 등 모든 권리가 무의미해진다. 특히 인간 생명의 존중이 요구되는 것은 전쟁, 폭동, 시위, 태풍, 홍수, 집중호우, 폭발, 붕괴 등과 같은 위기가 발생한 상황에서이다. 따라서 무엇보다도 위기상황에서의 인간 생명의 존중을 확보하기 위한 국가 위기관리시스템의 구축이 필요하다.

둘째, 인간의 존엄성(human dignity)은 어떤 상황에서도 인간으로 존재한다는 사실 하나만으로도 인간의 기본적인 권리들이 보장되어야 한다는 적극적인 의미로 생각해 볼 수 있다. 즉 인간의 존엄성은 위기상황에서도 인간으로서의 생명권, 자유권, 평등권, 행복추구권 등 인간의 기본적인 권리들이 보장되어야 하는 것이며, 특히 인간의 존엄성은 모든 학문 분야에 있어서 가장 기본이 되는 것으로 이해된다. 예를 들면, Lasswell(1951: 14-15)은 정책과학이란 궁극적으로 인간의 존엄성을 증진시

키는 것을 목적으로 하는 학문이라고 주장하면서 이를 위해 여러 분야의 학자들이 공동으로 노력하고 협조해야 할 필요가 있다는 것을 강조하고 있다(김형렬, 2000: 16-17). 우리나라 헌법(§10)에서도 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가지며, 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다고 규정하고 있다. 이러한 인간의 존엄성 문제는 평상시와는 달리 위기상황에서 인간의 존엄성에 대한 보장이 어렵게 된다. 따라서 인간의 존엄성을 보장해주기 위해서 위기를 예방하고 준비하고 대응・복구하기 위한 관리체계가 효율적으로 작동할 수 있도록 하는 것이 요구된다.

셋째, 국가 위기관리는 국가가 존립하는데 필수적인 국가의 주권과 영토를 보존하는데 필요한 제반 노력을 기울여야 한다. 이는 국가가 성립하고 유지하며 발전하기 위해서는 무엇보다도 구성요소인 영토, 국민, 주권의 3요소 중에서 영토와 주권은 필수적으로 보장되어야 하기 때문이다. 따라서 국가 위기관리는 영토와 주권을 보장하기 위한 제반 정책을 수립하고 집행하는 것을 요소로 한다.

2. 국가 위기관리 법제화의 추진 원칙

국가 위기관리의 법제화를 추진하는데 있어서 요구되는 원칙으로는 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 통합 위기관리 체계의 원칙이다. 그동안 우리나라는 안보 환경의 변화에도 불구하고 전쟁, 테러, 재난 등 전반적인 위기를 관리하고 통합하여 조정하는 체제가 미흡했다. 대형 재난의 관련 업무는 정부의 부처별로 분산되어 있고, 업무의 영역도 불분명한 상태에서 신속히 대처할 수 있는 총괄 기구가 없었다(조영갑, 2003: 23). 국가 위기관리를 통합적으로 운용하는 것은 국가 위기 유형 및 종류에 대한 통합, 위기관리의 4단계 기능 및 업무의 통합・연계, 위기관리 기능을 수행하는 관련기관들의 연계・통합, 위기관리 비상대비자원에 대한 관리 체계 통합, 오프라인뿐만 아니라 온라인상의 시스템 구축・운용이 그것이다.

둘째, 국가 위기관리의 거버넌스 체계 구축의 원칙이다. 정부부문 주도의 위기관리로부터 전 국민의 참여를 통한 국가 위기관리체계 구축이 요구된다. 민간 NGO와 시민의 참여를 통한 위기관리 거버넌스 시스템이 이루어질 때 비로소 국가 위기관리체계가 완비되었다고 할 수 있다. 위기관리 거버넌스는 지역사회 주민의 안전한 생활을 위하여 중앙행정기관, 주민, NGO, 지방자치단체 등의 다양한 행위주체들이 의사결정권을 공유한 채 상호조정과 협력의 네트워크를 구성하여 위기관리 기능을 수행하는 것이라고 정의할 수 있다. 위기관리시스템은 위기관리와 관련된 각 중앙부처, 유관기관, 광역 및 기초자치단체, 민간 기업, NGO, 주민 등과의 업무 조정 및 협조, 지시 등이 원활하게 이루어질 수 있도록 만들어져야 한다. 위기관리에 있어서는 다른 어느 영역보다도 네트워크 거버넌스가 중요함에도 불구하고 그동안 너무 전통적 안보 위기에 집중해있다 보니 위기관리 기능의 원활한 수행에 제약이 있었다. 오늘 날과 같은 위기사회에서는 국가뿐만 아니라 시민사회 조직에서 그리고 개인으로서 지구촌 사회의 다른 구성원들과 함께 한다는 인식을 갖는 것이 요구된다(Shaw, 2001: 14). 우리나라에서는 위기관리에 있어서 민간부문의 기업이나 비정부조직, 자원봉사 조직의 활용이나 참여가 제대로 이루어지지 못하고 있기 때문에, 위기관리 거버넌스를 통한 국가 위기관리체계의 구축에는 공공부문, 비정부/비영리 부문, 기업 등 민간영역 사이의 협력과 조정이 매우 필요로 된다(Hy &

Waugh, 1990: 14).

셋째, 국가 위기관리의 수요자 중심형 접근 원칙이다. 공공서비스를 제공하는데 있어서는 많은 경우 공급자 중심의 접근이 이루어지고 있다. 공공서비스에 대한 수요를 정확하게 파악하고 이를 맞추어 주는 것이 보다 바람직한 것으로 평가된다. 국가 위기관리서비스의 내용을 유형화하고 이를 필요로 하는 수요자별로 구분함으로써 각각의 위기관리서비스 수요자들이 필요로 하는 것을 연계함으로써 국가 위기관리정책을 성공적으로 집행하는 것이 가능하기 때문이다. 정보서비스 수요자, 행정서비스 수요자, 구호서비스 수요자, 의연금품서비스 수요자, 소개 및 대피서비스 수요자, 경보서비스 수요자, 복구서비스 수요자, 교육・연구서비스 수요자 등으로 구분함으로써 각각의 위기관리서비스를 최적화하여 제공할 수 있는 공급기관과 관련기관을 연계하는 것이 요구된다. 지금까지 국가 위기관리서비스에 대한 수요와 관계없이 공급중심의 서비스가 이루어져 왔다면, 향후에는 수요내용을 파악하고 수요자가 필요로 하는 바를 정확하게 제공해 주는 것이 바람직하다.

넷째, 국가 위기관리의 산업화 및 시장중심형 접근 원칙이다. 국가 위기관리가 효과적으로 수행되기 위해서는 위기관리 인력기반의 확산이나 문화의 확산이 전제되어야 한다. 이는 국가 위기관리와 관련된 산업의 발전이 이루어지는 경우에 자연스럽게 나타날 수 있다. 즉 방재산업 및 국가 위기관리 산업 부문의 발전이 전제되는 경우에야 비로소 위기관리를 전공으로 하는 대학 졸업생의 직업이 창출・확보되며, 이를 통해 사회 각 부문의 위기관리 수요를 창출할 수 있기 때문이다.

다섯째, 국가 위기관리의 현장 대응능력 강화 원칙이다. 현장성에 기초한 위기관리시스템이 구축될 때 국가 위기관리체계가 효율적으로 운용될 수 있다. 현장성은 위기발생 상황에서 예방・대비・대응・복구와 관련된 위기관리의 일차적 책임 주체와 관련된 쟁점사항을 다룬다(이재은, 2004: 155). 위기 발생에 따른 관리, 특히 대응의 우선책임은 지방자치단체에 있다[6](Hightower and Coutu, 1996: 69). 다만 주의할 것은 기초자치단체, 광역자치단체, 중앙정부는 모두 재난관리의 책임을 공유하는 것이며 함께 노력해야 하는 공동의 주체인 것이다(Schneider, 1995: 36). 이는 국가가 위기관리의 책임을 진다는 헌법적 규정의 포괄성에 비추어 볼 때 위기관리의 책임주체와 관련된 쟁점은 중요한 문제이다. 서비스 소비자에게 가장 가까이 있는 정부야말로 위기관리서비스를 가장 잘 전달할 수 있기 때문이다(Winslow, 1996: 101).

여섯째, 국가 위기관리의 지원-협조-연계-조정의 원칙이다. 새롭게 구축되는 국가 위기관리 체계는 과거의 지시, 통제, 명령, 감독의 패러다임으로부터 변화하여야 한다. 운영패러다임이 변화해야만 각종 네트워크상에서의 연계 활동이 가능할 것으로 판단된다. 즉 미래 사회에서의 국가 위기관리는 지원, 협조, 조정, 연계의 패러다임이 요구된다. 지방정부에 대한 중앙행정기관의 지시 일변도의 위기관리는 지원 위주의 연계가 이루어져야 하며, 통제 위주의 관계는 협조 위주의 관계로 전환되어야 한다. 그리고 명령은 유관기관들 사이의 사전・사후 조정의 패러다임으로, 감독은 연계의 메카니즘으로 변화되어야 효율적인 국가 위기관리체계의 운영이 가능하다. 국가 위기관리를 효과적으로 수행하기 위해서는 권한집중을 강화하기보다는 조정모형(coordination model)을 구조화하는 것이 바람직하다(Drabek, 1985: 91). 중앙정부와 지방자치단체, 지방자치단체와 지방자치단체, 정부부문과 민간

6) 지방정부 수준에서의 위기관리는 일반적으로 세 가지 우선순위를 지니도록 설계된다; 재난으로부터의 생명 보호, 재산손실 최소화, 지역사회와 경제적 복구 개선이 그것이다(Winslow, 1996: 107).

부문, 정부부문 상호간의 위기관리시스템이 유기적으로 연계되기 위해서는 무엇보다도 통합·조정 능력이 필요하다.

일곱째, 국가 위기관리의 미래 유비쿼터스 사회 대응 원칙이다. 미래의 우리나라 사회는 고도의 지식정보사회로 발전해 갈 것이다. 단순한 정보화의 수준을 벗어나 고도의 의사결정에 정보시스템의 활용이 극대화될 것이며, 국민들의 일상생활 역시 유비쿼터스 환경 하에 놓이게 될 것으로 예상할 수 있다. 따라서 이러한 정보 환경 하에서의 위기관리 역시 유비쿼터스 환경에 적합하게 구축될 때에 효율적으로 기능할 수 있다. 즉 단순한 정보의 전달과 공유에 그치는 것이 아니라 위기 상황정보에 기반 한 시나리오 구성을 통한 상황정보의 공유 및 의사결정 지원을 위한 정보시스템의 구축이 필요하다. 위기상황이 벌어졌을 때 가장 두려운 것은 정보의 공황상태이다. 따라서 위기상황에서는 일원화된 정보 공유 시스템이 필요하다(김영욱, 2004: 81).

여덟째, 국가 위기관리의 국제적 협력 및 연계의 체계화 원칙이다. 오늘 날 위기는 어느 한 국가만의 문제로 나타나는 것이 아니라 다수의 국가에 걸쳐서 나타나고 있다. 예를 들면, 조류인플렌자의 경우에는 대상이 되는 국가의 영역이 불특정 다수의 국가에 걸쳐있기 때문에 더욱더 국제적 협력 및 연계 관계를 체계화하는 것이 요구된다. 또한 안보 위기의 경우에도 국제적 협력이 요구되며 지역 차원에서의 군사적 분쟁을 예방하고 발생 시 이를 효율적으로 관리하기 위해서는 유럽에서와 같은 정부차원의 안보 협력 기구의 설치는 필수적이다. 현재 진행 중인 아세안 지역포럼(ARF: Asean Regional Forum), NEACD 또는 아태안보협력이사회(CSCAP: Council for Security Cooperation in Asia-Pacific) 등의 안보 협력 대화체를 활용하는 방안도 고려될 수 있으나 이 같은 대화채널은 어디까지나 상호 인해 증진 및 신뢰 구축을 기본 목표로 하고 있다는 점에서 한계가 있다. 따라서 한반도 등 동북아 지역 차원에서의 분쟁 및 위기를 예방·관리하기 위해서는 현재의 안보 협력 대화체의 수준에서 한 단계 더 발전된 형태의 안보 협력 기구의 결성이 필요하다(정희태, 2003: 255). 이처럼 단일 국내에서의 위기관리체계만으로는 예상할 수 있는 수많은 위기에 적절하게 대처하는 것이 어렵다. 따라서 위기관리의 제도 분야나 학술연구 분야, 정보시스템 분야, 예방 및 완화 분야, 준비 분야, 대응 분야, 복구 분야, 정보공유 분야 등에 있어서 국제적 협력 관계를 구축하고 체계적으로 연계하는 것이 필요하다.

3. 국가 위기관리 법제화에 필요한 제도

국가 위기관리의 법제화에 있어서 요구되는 제도적 체계화 부분은 다음과 같다. 첫째, 국가 위기관리의 법적 체계화가 이루어져야 한다. 현재 우리나라는 국가 위기관리에 관한 개별 법률들이 산재되어 체계화되어 있지 못하며 법률 간의 협력 및 연계가 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 따라서 전통적 안보 위기, 재난 위기, 핵심기반 위기를 포괄할 수 있는 기준이 되는 법률을 제정함으로써 관련 법률을 일관성 있게 정리하고 체계화시키는 것이 필요하다. 따라서 국가 위기관리에 관한 기존의 법률을 개정하거나 새로운 법률을 제정하는 경우 기본 이념과 기준 틀을 제시할 수 있도록 법체계를 정비하는 것이 요구된다.

둘째, 국가 위기관리의 행정 및 조직의 체계화가 이루어져야 한다. 국가 위기관리의 효율적이고

효과적인 수행을 위해서는 국가사회 전반의 국가 위기관리의 기준과 새로운 모범을 제시하는 한편, 각 부처 및 국가사회의 구성요소들에 대해 국가 위기관리정책을 집행할 수 있는 행정체계를 구축하는 것이 요구된다. 즉 정부는 국가 위기관리에 관한 주요 정책의 심의 및 기획·조정, 국가 위기사태 선포 시 필요하다고 인식하는 경우에 통합된 위기관리의 기능을 수행하기 위하여 (가칭)국가위기관리위원회를 두는 것이 필요하다. 국가 위기관리의 종합적 기능을 수행하고 각 정부 및 공공 기관을 통할하며 민간사회까지 아우를 수 있기 위해서는 대통령 소속하에 행정체계를 두는 것이 바람직하다.

셋째, 국가 위기관리를 위한 교육·훈련·연습 체계를 제도화하는 것이 필요하다. 재난에 있어 피해자를 제외한 일반 시민들은 네 가지의 역할을 지니고 있다. 우선, 언제 어디서나 일어날 수 있는 재난에 노출되어 있는 예비 피해자가 될 수 있으며, 둘째는 재난 현장의 방관자가 될 수 있고, 셋째는 재난을 당한 사람들을 구호하는 구호자의 입장이 될 수 있고, 넷째는 재난관리를 하는 재난관리 책임자가 될 수 있다. 일반 시민들은 평소에 재난에 대비해서 교육과 훈련을 받아야 한다. 이러한 재난 교육과 훈련은 재난관리의 모든 단계에서 그 중요성이 크다고 인정은 하고 있으나 실제로는 잘 이루어지지 않고 있거나 소홀히 다루어지고 있다. 따라서 각급 국가 위기관리기관들은 국가 위기의 발생에 대비하여 효율적인 대응과 복구를 위하여 다른 기관들과 함께 훈련 및 연습을 하는 것이 필요하다.

넷째, 국가 위기에 대비하기 위한 경보체계를 구축해야 한다. 각종 국가 위기로 인하여 국민과 국가의 안전에 피해가 예상되는 경우에 국가 위기관리기관들로 하여금 필요한 조치를 취하게 하기 위하여 국가 위기에 관한 경보를 발령하는 것이 필요하다. 국가 위기관리위원회는 국가 위기 경보의 발령에 따른 국가 위기관리 기관별 조치 사항의 이행 실태를 점검하고, 필요하다고 인정하는 경우에는 국가 위기관리 기관의 관계 직원의 출동 또는 물자 및 지정된 장비·인력의 동원 등 필요한 조치를 취할 수 있어야 한다.

다섯째, 국가 위기사태를 선포하기 위한 제도가 체계화되어야 한다. 정부는 각종 국가 위기로 인하여 국민과 국가의 안전에 중대한 영향을 미치거나 당해 위기의 효과적인 수습 및 복구를 위하여 특별한 조치가 필요하다고 인정되는 경우에는 국가 위기 유형별로 국가 위기사태를 선포할 수 있어야 한다.

여섯째, 국가 위기관리의 선진화와 고도화를 이루기 위한 평가 체계가 제도화되어야 한다. 국가 위기관리 기관의 정책 및 활동에 관하여 평가를 함으로써 국가 위기관리의 효과성 확보를 위하여 노력하여야 한다. 평가의 기본 대상은 첫째, 국가 위기를 예방하기 위한 정책의 수립·집행 및 조치 사항, 둘째, 국가 위기의 발생에 따른 대응 조치와 이에 필요한 대비 활동, 셋째, 국가 위기 발생으로 인한 피해 복구 및 안정화 대책, 넷째, 국가 위기 유형별 관리 정책 및 관리 체계, 위기관리 규정 등이다. 국가 위기관리의 집행 능력을 향상시키기 위해서는 체계적인 사후 평가 시스템을 구축해야 한다. 위기에 대한 직접적인 경험은 비록 고통스럽지만 가장 훌륭한 시나리오가 가르쳐 줄 수 있는 것보다 훨씬 많은 것을 가르쳐 준다. 사려 깊은 평가는 위기관리의 실행 능력을 향상시키는데 필수적이다.

4. 국가 위기관리 법제화의 주요 내용

국가 위기관리의 법제화에 있어서는 그동안 논의에서 경시되었거나 누락되었던 사항에 대한 검토와 함께 향후 발전을 위한 국가 사회적인 필요 사항들을 규정해야 한다. 첫째, 국가 위기관리의 효율화를 위한 전문 인력의 양성 및 확보가 필요하다. 즉 안보 위기는 물론 재난 위기와 핵심기반 위기를 관리하는 데 필요한 전문 인력을 양성해야 한다. 전문 인력을 양성하는 방법으로 국가가 직접 방재교육 전문 기관을 설립하여 하는 방안도 있으나 각 지역별 여건과 학문적 심화를 위하여 관련 대학이나 연구소 또는 정부가 인정하는 기관을 교육기관으로 지정하거나 협약을 통하여 전문 인력의 양성 기관으로서 기능하게 할 수 있다. 이는 오늘 날 끝없이 변화하고 있는 국가 위기관리의 환경 변화로 인해 각종 다양한 위기에 대응할 수 있는 종합적 대처 능력을 지닌 위기관리 전문 인력을 양성·개발하고 위기관리 전문 인력의 활동 여건을 개선하기 위해서도 필요하다. 특히, 공공 및 민간 부문의 각급 조직별로 자체 위기관리를 위한 위기관리 전문인력인 위기관리사 제도의 도입을 통해 각 수준별 기관별 위기관리를 이룰 수 있는 방안을 마련하는 것이 요구된다.

둘째, 다부처에서 다루고 있는 다양한 종류의 국가 위기를 체계적으로 관리하기 위한 표준화 방안을 마련하는 것이 요구된다. 즉 국가는 효율적인 국가 위기관리 기능 수행과 국가 위기에 대한 국민의 이해 증진, 국가 위기관리의 정확성, 합리성 및 국제성 제고를 위하여 과학적·기술적·경제적 활동 분야 등에서 국가적 및 국제적 표준을 고려하여 용어·측정단위·계량단위 등을 표준화 하는 것이 필요하다.

셋째, 국가 위기관리의 고도화와 선진화를 위해서는 국가 위기관리에 필요한 연구 및 개발 역량을 발전시키는 것이 필요하다. 위기관리와 관련된 좋은 제도나 계획 및 장비를 가지고 있는 일본이나 미국도 실상은 우리와 마찬가지로 각종 재난이나 위기로부터 큰 피해를 겪고 있고 또한 대응·복구 과정에서 많은 문제점을 가지고 있다. 우리와의 차이가 있다면 문제점을 해결하기 위해 많은 인력과 예산을 투입해서 각종 재난을 연구하고 분석하여 문제점을 발견하고 개선 방안을 도출하기 위해 노력한다는 점이다. 이러한 노력을 통해 예방 효과를 높이고 대형 재난이나 위기 발생 시 혼란과 무질서를 줄이는 것이 재난관리나 위기관리의 접근 방식이다. 우리나라의 경우에도 위기관리의 가장 근본은 이러한 기초 조사를 통해서 관련 자료를 축적하고 분석해야 한다. 국가 위기에 대한 정확한 원인의 진단과 분석, 교훈의 도출 등을 위하여 국가 위기 발생 시에 관련된 다양한 학문 분야별 전문가들을 공동으로 파견하여 각종 국가 위기 사례에 대한 전문가들의 연구와 분석, 관련 자료의 수집·정리·보관이 함께 이루어지도록 노력하여야 한다. 국가 위기 유형중 빈번하게 발생하는 국가 위기의 원인분석 및 개선방안, 관련된 자료의 종합 DB 구축, 기술 지원 등의 사업을 추진하기 위하여 (가칭)국가위기종합분석센터를 설립해야 한다.

넷째, 국가 위기관리가 활성화되고 민간분야를 포함하여 국가적인 관심과 노력을 유도하기 위해서는 관련 산업을 진흥시키는 것이 필요하다. 즉 국가 위기관리의 선진화와 고도화는 곧 민간 자율에 의한 위기관리가 이루어질 때에 가능한 것이다. 이는 선진 위기관리 국가가 되기 위해서는 무엇보다도 먼저 위기관리와 시장을 연결하는 것이 필요하다. 시장에서의 수요가 있을 때 비로소 위기관리 전문가 육성이 이루어질 수 있는 한편 중앙행정기관 및 지방자치단체, 국가핵심기반 관련 기관들

이 위기관리를 보다 체계적으로 수행할 수 있다.

다섯째, 국가 위기관리의 효과성을 확보하기 위해서는 정부와 민간 시민사회가 연계되는 것이 필요하다. 위기관리의 3대 주체라고 하면 중앙정부, 지방자치단체, 그리고 민간영역을 들 수 있다. 위기관리에 있어서 민간 영역의 시민사회단체들은 비록 주도적인 역할을 수행하고 있지는 않지만 중앙정부나 지방자치단체 못지않게 중요하다. 위기관리에 있어서 민간 영역의 활동은 그 가치를 평가할 수 없을 정도로 귀중한 역할을 수행한다. 이러한 민간영역에는 건설회사, 민간 기업, 자원봉사자, NGO 들이 포함된다. 특히 비영리조직들은 대부분 모든 지역의 재난 네트워크에 있어서 중심 활동가들로 활동하고 있다. 따라서 국가 및 지방자치단체는 국가 위기로 부터 국민과 국가의 안전을 확보하고, 국가 위기로 인한 이재민을 돕고 위기관리의 경제·사회적 중요성 및 지침 등을 확산시키기 위하여 위기관리 관련 단체의 설립 및 운영을 지원하는 것이 요구된다.

여섯째, 국가 위기관리의 국제적 협조체제를 구축하는 것이 필요하다. 오늘 날에는 국가간 상호교류가 활발하여 특정 지역에서 발생한 문제가 국지적 현상으로 종결되기 보다는 국제적 현상으로 확산될 개연성이 매우 높다. 예를 들면, 사스(SARS)는 특정 지역에서 발생하여 전 세계로 퍼져나가 세계 관광 시장을 위축시킨 사례이다. 향후 유사한 위기 상황이 발생하더라도 초기 대응과 적절하고 신속한 조치로 피해를 최소화할 수 있는 장치를 도입할 필요가 있다. 국제적인 파급효과를 지닌 위기의 경우에는 세계 시민의 인권과 안전을 보장하기 위해 위기관리에 대한 단계별 국제 표준 설정, 우선 조치 사항 합의, 국가 상호간 긴밀한 의사소통 등에 대해 국제기구를 중심으로 위기관리시스템을 구축하여야 한다.

일곱째, 선진화된 국가 위기관리를 위해서는 위기관리의 문화가 형성되어 유지·발전되는 것이 요구된다. 위기를 극복하는 실행 주체는 결국 위기를 극복할 수 있다는 자신감과 의욕을 지닌 구성원들이다. 안보 위기든 재난 위기든 핵심기반 위기든 간에 해당 위기를 극복해야하는 국민들과 위기관리를 책임지고 있는 조직의 구성원들이 위기 극복의 문화를 지니고 있다면 위기관리의 성공 가능성이 높아지게 된다. 이러한 국가 위기관리의 문화를 형성하기 위하여 정부는 국가 위기관리에 대한 국민의 이해와 지식의 수준을 높이는 정책을 펴야하는 한편, 국민 생활과 기업 운영 측면은 물론 국가사회 전반에 걸쳐 위기관리가 광범위하게 적용될 수 있도록 위기관리 문화의 창달을 위한 시책을 세우고 추진하는 것이 필요하다. 그리고 정부는 이를 효과적으로 달성하기 위하여 조사연구 및 시책의 개발, 관련 사업의 추진 및 지원 등을 수행하고, 위기관리 문화가 창달되는 체제를 구축하기 위한 방안을 마련하는 것이 필요하다.

여덟째, 오늘 날 우리나라에서 발생하고 있는 국가 위기 유형중의 하나는 사회적 갈등의 발생으로부터 비롯되는 경우가 많다. 2003년 화물연대 파업으로 인한 국가 물류 수송 시스템의 마비, 부안사태로 인한 공공질서의 마비, 철도노조 파업으로 인한 교통 시스템의 마비 등이 그것이다. 이는 결국 우리 사회 시스템의 내부 역량이 사회적 갈등을 관리하거나 해결하지 못하고 오히려 조장하거나 방치하는 것으로부터 연유한다고 볼 수 있다. 따라서 국가는 각종 국가 위기를 효과적으로 예방하고 효율적으로 관리하기 위하여 정부기관 및 민간부문의 위기관리를 담당하는 공무원 및 민간인들의 갈등 관리 및 협상 능력을 향상시키기 위한 노력을 기울여야 한다. 향후 우리 사회가 첨단화되고 고도화 될수록 사회 구성원에 의해 사회시스템의 기반을 마비시키는 현상이 점점 더 증가하게 될 것이

기 때문이다.

아홉째, 장기적으로 국가가 안전을 확보하기 위한 차원에서 위기관리가 성공하기 위해서는 학교 교육 및 평생 학습을 통한 방안이 요구된다. 첫째, 국가는 초・중・고등학교 및 대학의 학생들에게 위기관리에 관한 교육을 실시함으로써 안전한 국가사회의 건설에 기여하도록 노력해야 한다. 둘째, 각급 국가 위기관리기관은 해당 기관이 책임이 있는 국가 위기 및 국가 위기관리에 관하여 구성원 등에 대하여 교육을 실시하여야 한다.

마지막으로, 국가 위기관리에 필요한 비용은 그 시행의 책임이 있는 자의 부담으로 하고, 해당 국가 위기관리기관의 요청에 따라 다른 국가 위기관리기관이 지원・시행한 경우 그에 소요되는 비용은 시행할 책임이 있는 기관이 부담하는 것을 원칙으로 해야 한다. 그리고 위기관리 시에 다른 국가 위기관리기관이 부담한 비용은 관계 기관이 협의하여 이를 정산해야 한다.

Ⅴ. 결론

21세기에 들어선 이후 한국 사회는 급격한 대내외적인 환경의 변화를 경험하고 있으며, 이러한 환경의 변화는 국민은 물론 국가사회의 생존성에도 깊은 영향을 미치고 있다. 따라서 환경의 변화에 대응하기 위한 우리 사회의 대응 전략을 새롭게 모색해야 할 시점에 와 있다. 자연환경, 정치 환경, 경제 환경, 사회 환경 등의 변화는 결국 우리 사회의 구성원들에게 새로운 삶의 양식과 제도적 틀을 요구하고 있는 것이다. 더불어 민간부문의 각급 단체 및 기업, 공공부문의 지방자치단체를 비롯한 정부기관들은 환경의 변화와 요구에 맞추어 새로운 위기관리시스템을 도입할 필요가 있다.

오늘 날 이러한 국가위기관리에 필수적으로 요구되는 각종 조직 및 절차, 활동, 지침, 기관 등이 매우 복잡하고 다양하게 나타나 있는 한편, 이들을 하나로 통합・연계하는 것이 요구되고 있다. 이를 위해서는 다른 무엇보다도 기존에 흩어져 있는 위기관리 관련 법령들을 하나로 통합하고 연계함으로써 국가위기관리의 효율화를 도모하는 것이 요구된다.

이를 위하여 이 연구에서는 국가위기관리에 관한 법제화 방안을 마련하는 데 목적을 두었다. 연구의 주요 내용으로는 국가위기관리의 환경을 국제적 측면, 정치적 측면, 경제적 측면, 사회문화 측면, 자연 환경의 측면에서 살펴보고 이들 환경의 급격한 변화가 가져오는 영향과 결과에 대해 살펴보았다. 동시에 국가위기관리에 있어서 국가의 책무를 살펴보았다. 그리고 국가위기관리의 이념적 정향성을 생명의 존중(respect for the life)과 인간의 존엄성(human dignity)으로 구분하여 살펴보았다. 이러한 국가위기관리의 이념을 달성하기 위한 철학적 배경으로는 합리성, 효과성, 능률성, 민주성, 책임성, 대응성 등을 논의하였다.

이상과 같은 논의를 기반으로 하여 본 연구에서는 국가 위기를‘국민의 생명과 재산, 국가의 주권과 영토, 그리고 국가를 구성하는 정치・경제・사회・문화 체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태’로 정의하였다. 이와 함께 관리적 측면에서 국가위기관리를‘국가위기를 효과적으로 예방・대비하고 대응・복구하기 위하여 국가가 자원을 기획・조직・통제하는 과정’이라고 정의하였다.

그리고 이러한 국가위기관리에 대한 법제화가 필요한 이유는 다음과 같은 배경에서 접근하였다.

첫째, 우리나라 헌법은 국가로 하여금 이러한 자연재난과 인적재난으로부터 국민을 보호하기 위한 제반 노력을 기울일 것을 요구하고 있다. 따라서 국가는 재난위기는 물론 안보위기, 국가핵심기반위기 등의 각종 변고나 천재지변으로부터 발생하는 위험으로부터 국민을 보호하기 위한 노력을 기울여야 한다. 이러한 맥락에서 국가위기관리에 관한 법제도의 정비를 필요로 한다. 둘째, 헌법(§37②)에 따르면 국가는 국민의 자유와 권리를 보장해 주어야 하지만,'국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장・질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다(헌법§37②)고 규정하고 있다. 이는 국가의 생존성 보장 차원에서 국가안전보장을 다루어야 하며, 이는 국가안전보장 위기를 관리하는 것이 매우 중요하다는 점을 일깨워주고 있다고 볼 수 있다. 이처럼 국민의 자유와 권리를 제한할 수 있는 조건으로서의 국가안전보장을 위한 국가위기관리의 법제도적 기반을 갖추는 것이 요구된다. 셋째, 안보위기, 재난위기, 핵심기반위기의 유형별로 각각의 세분화된 위기가 국가사회에 미치는 영향과 우선순위를 고려하여 국가위기관리정책의 목표를 정립하는 것이 필요로 된다. 이를 위하여 국가위기관리의 법제도적 기반을 구축하는 것이 필요로 된다. 넷째, 미래 사회에서 국민의 생명과 재산을 위협하거나 우리 사회의 안정적 시스템을 위협하며, 국가의 안전보장에 심각한 위해를 가할 수 있는 현재는 예상하지 못하는 새로운 위험이나 위기를 예방하고 대응할 수 있기 위한 법제도의 정비가 필요하다. 다섯째, 현재 우리나라의 국가위기인 안보위기, 재난위기, 핵심기반위기 등과 관련된 법령들이 체계화되어 있지 못하고 무질서하게 난립되어 있는 실정이다. 또한 법령간의 계층성이 제대로 확립되어 있지 못하고 필요에 따라 제정되거나 개정되어 왔다. 따라서 안보위기, 재난위기, 국가핵심기반위기는 물론 미래의 신종 위기에 대한 대응을 위하여 국가위기관리 전반에 걸친 법령의 체계화를 위한 노력이 필요하다. 여섯째, 우리나라의 경우 다양한 유형의 국가위기를 관리할 수 있는 체계가 제대로 구축되지 못하였다. 따라서 국가위기 상황을 인식하고 대응할 수 있는 공공 및 민간부문의 체계가 정비되지 못하였기 때문에 이를 위한 새로운 시스템 구축의 필요성이 있다. 일곱째, 미래 사회에서의 위기는 특정한 사회 구성요소에 대해서만 위협하거나 나타나는 것이 아니라 모든 사회의 요소들에서 언제든지 나타날 수 있기 때문에 개별 위기 하나 하나에 적합한 위기관리시스템을 구축하는 것이 불가능하게 된다. 그리고 사회의 각 경제주체들은 자신이 지불할 수 있는 위기관리 비용이 한정되어 있기 때문에 사회구조 자체가 공동으로 위기요인이 발생하지 않도록 하는 자정능력을 길러야 하고, 사회적인 공동의 투자, 즉 재원, 인식, 제도, 교육 등을 통해 사회의 위기가 발생하지 않도록 면역력을 키우기 위해서는 사회적 위기관리의 방식이 요구된다. 이처럼 새로운 방식의 위기관리시스템을 우리 사회에 내재화하기 위해서는 국가위기관리시스템의 통제체계 구축을 위한 법제도적 기반을 마련하는 것이 요구된다. 여덟째, 국가비상대비자원의 관리체계는 위기 유형 및 종류별로 세분화되어야 하는 한편, 인적 자원 및 물적 자원의 확인, 역량의 유지, 유사시 즉각 동원의 가능, 복귀 등 전반적인 관리체계가 이루어져야 한다.

참고문헌

김열수. 2005. 21세기 국가위기관리체제론. 서울.

김영욱. 2004. 위기관리 모델과 커뮤니케이션: PR 커뮤니케이션 측면의 기본적인 이해. 방재연구. 6(4): 79-95.

김영욱. 2004. 위기관리의 새로운 접근: 국민과 함께 하는 커뮤니케이션 측면의 위기관리. 방재연구. 6(3): 78-82.

김종하. 2002. 21세기에 대두되는 안보적 위협. 국방저널. 345: 76-79.

김형렬. 2000. 정책학(개정판). 서울: 법문사.

김호준. 2000. 중국의 위기관리정책. 대한정치학회보. 8(2): 319-333.

박동균・이재호. 2003. SARS의 대응사례를 통해 본 중국 위기관리행정의 문제점. 한국행정논집. 15(3): 729-751.

박영준. 2005. 국가위기관리의 이해. 서울: NSC보고서.

배영자. 2003. 국가안보 및 재난관리와 과학기술: 9.11테러에 대한 미국 과학기술계의 대응과 국토안보(Homeland Security)에서 과학기술의 역할. 서울: 과학기술정책연구원.

안철현. 2005. 국가 위기관리 개념의 변화와 위기관리 체계의 구축방향. 비상기획보. 73: 14-28.

이은득. 2004. 한국 위기관리체제의 발전방향. 교수논총(국방대). 38: 303-326.

이재열. 2005. 21세기 한국 메가트렌드 시리즈 III: 한국사회의 위험구조 변화. 서울: 정보통신정책연구원.

이재은. 2004. 재난관리시스템 개편과정 쟁점 분석 및 향후 방향. 행정논총(서울대). 42(2): 147-169.

이재은. 2004. 재난관리와 국가핵심기반 보호체계 구축방안. 한국정책논집. 4: 77-90.

이재은. 2005. 21세기 한국 메가트렌드 시리즈 III: 자연재난과 방재시스템. 서울: 정보통신정책연구원.

119싸이렌. 2004. 국가핵심기반 위기관리시스템의 향후 전망과 과제. 119싸이렌 2004・10. 145-147.

정희태. 2003. 북한 핵위기의 재발과 대북 위기관리: 3자회담의 성사과정과 국제협력체제구축을 중심으로. 통일전략. 3(1): 233-260.

조영갑. 2003. 전쟁과 재난. 비상기획보. 64: 21-23.

조영갑. 2004. 테러와 전쟁. 서울: 북코리아.

최운도. 2005. 일본의 위기관리와 미・일 위기관리체제: 신가이드라인과 유사법제를 중심으로. 동서연구. 17(1): 39-60.

한국관광공사. 2004. SARS가 방한관광 및 세계 관광시장에 미친 영향. 관광시장동향분석. 1: 138-153.

허태회・이상호・길병옥. 2005. 위기관리이론과 사이버안보 강화방안: 이론과 정책과제. 국방연구. 48(1): 29-62.

홍규덕. 2004. 국가위기관리 체계의 평가와 발전방향. 군사논단. 40: 22-37.

Cigler, Beverly A. 1988. Emergency Management and Public Administration. *In Crisis Management: A Casebook*, edited by Michael T. Charles, and John Choon K. Kim. Springfield, IL: Charles C. Thomas Publisher.

Coombs, W. T. 1999. *On-going Crisis Communication: Planning, Managing, and Responding*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Drabek, Thomas E. 1985. Managing the Emergency Response. *Public Administration Review*. 45(Special Issue): 85-92.

Fearn-Banks, K. 1996. *Crisis Communications: A Casebook Approach. Mahwah*. NJ: Lawrence Erlbaum.

Giuffrida, Louis O. 1985. "FEMA: Its Mission, Its Partner". *Public Administration Review*, 45 (Special Issue, Jan.): 2.

Gundel, Stephan. 2005. Towards a New Typology of Crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 13(3): 106-115.

Hightower, Henry C. and Michel Coutu. (1996). Coordinating Emergency Management: A Canadian Example. Richard T. Sylves and William L. Waugh, Jr. (eds). *Disaster Management in the U.S. and Canada: The Politics, Policymaking, Administration and Analysis of Emergency Management*. Springfield, IL: Charles C Thomas・Publisher, Ltd.

Hy, Ronald John & William L. Waugh, Jr. 1990. The Function of Emergency Management. William L. Waugh, Jr. and Ronald John Hy(eds.). *Handbook of Emergency Management: Programs and Policies Dealing with Major Hazards and Disasters*. Westport, CT: Greenwood Press.

Klare, Michael T. 1996. Redefining Security: The New Global Schism. *Current History*. 95(604).

Lasswell, Harold D. 1951. The Policy Orientation. Daniel Lerner & Harold D. Lasswell. *The Policy Sciences*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Littlejohn, R. F. 1983. *Crisis Management: A Team Approach*. New York: AMA Publications.

Pickett, John H. & Barbara A. Block. (1991). "Day-to-Day Management." In Thomas E. Drabek & Gerard J. Hoetmer(eds.), *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. Washington, DC: International City Management Association.

Shaw, Martin. 2001. The Development of the "Common Risk" Society. *Society*. 38(6):

7-15.

Schneider, Saundra K. 1995. *Flirting with Disaster: Public Management in Crisis Situations*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

UNIDO(Commission on Human Security). 2003. *Outline of the Report of the Commission on Human Security*.

Vrijling, J. K., Pieter H. A. J. M. Van Gelder, Louis H. J. Goossens, Hessel G. Voortman, and Mahesh D. Pandey. 2004. A Framework for Risk Criteria for Critical Infrastructures: Fundamentals and Case Studies in the Netherlands. *Journal of Risk Research*. 7(6): 569-579.

Winslow, Frances E. 1996. Intergovernmental Challenges and California's Approach to Disaster Management. Richard T. Sylves and William L. Waugh, Jr. (eds). *Disaster Management in the U.S. and Canada: The Politics, Policymaking, Administration and Analysis of Emergency Management*. Springfield, IL: Charles C Thomas · Publisher, Ltd. 101-125.

위기관리 선진국 재난관리 체계에서의 군의 역할

박덕근(국립방재연구소)

Ⅰ. 서론

미래 포괄적 위기환경에 적합한 시민보호 위기관리 체계 및 산업화 구축을 위해서는 우선 우리 사회가 가지고 있는 역량을 최대한 효율적으로 활용할 수 있는 방안모색이 필요하다. 우리사회의 역량에는 각종 기술력과 재정력을 비롯해, 외교력, 정책판단 및 추진력 등 유・무형의 재원을 전체적으로 포함하고 있으며 이중 가장 독립적이고 자체 가동이 가능한 유형의 역량 중 하나가 군이다. 2006년 여름한철 자연재해로 인한 재산피해 1조8천억, 사망실종 인명피해가 62명 발생하였고 복구비도 3조5천억이 소요될 예정이다. 2006년이 얼마 남지 않았으나 지난 10월 23일 속초지역에서 태풍기간이 아님에도 불구하고 근대 기상기록을 경신하는 초속 63.7m의 돌풍이 발생하는 등 외부 자연환경이 예상을 자꾸 벗어나고 있어 새롭게 대두되는 사회적 위기상황을 대비하지 않을 수 없다.

군사력은 대표적인 공공재로서 국가의 존재와 직결되는 중요성이 있으며, 국가 간의 대립된 정책과 이익 등의 갈등을 완충하기 위한 가장 근본적인 수단이라고 판단되어진다. 결국은 군의 존재 목적은 군사력을 바탕으로 한 국가의 대내외적인 안정을 도모한다는 의미로 확대될 수 있다. 탈 냉전 이후 세계는 이념대립보다는 경제적 우위를 차지하기 위한 논리와 협상력을 바탕으로 보이지 않는 대립된 갈등이 표출되어지고 있는 등 국제 안보환경이 변화되고 있고, 국내실정에서는 지난 40여년에 걸쳐「압축적 근대화」를 진행함으로써 고도의 경제성장을 이루었으나, 반대급부로서 재난에 대한 취약성이 증대되는 사회적 환경이 변화되었다. 따라서 효율적인 국가 재난관리는 전 정부차원에서 국가의 기능과 국민생활의 변화를 최소화하면서 가능한 자원을 충분히 활용한다는 개념이 요구되어지고 있는 실정이다. 따라서 전통적인 전투력 위주의 역할로 한정되어 있던 군사적 전략의 변화가 요구되고 있으며, 국제사회에서는 전투력이 이제 전투수행뿐만이 아니라 기술수준 및 협상력이 군사전략 수립에 중요한 영향을 미치게 되었고, 인도주의적 활동이 주요한 변수로 부각되었다. 군의 재난관리지원 기능은 군대가 가지고 있는 전통적 임무인 국가 방위에 못지않게 중요하게 될 것이며, 군이 보유하고 있는 첨단기술과 더욱 전문화된 지식을 바탕으로 보다 포괄적인 국민안전을 보장하기 위한 노력을 통하여 국가의 대내외적인 안정을 도모한다는 역할에 군은 더욱 큰 자부심을 가지게 될 것으로 판단된다(박덕근 등, 2006).

일본의 경우 방위청 및 자위대가 재난발생 직후 정보의 수집・연락, 활동체제의 확립과 병행하여 인명의 구조・구급활동, 의료활동, 소화활동 등의 응급 대책활동을 개시한다(일본내각부, 2002).

미국의 국가안전전략(NSS, National Security Strategy)은 미 국민의 생명과 안전을 보장하고, 미합중국의 통치권을 유지하며, 국가와 국민의 번영을 위한다는 3가지 기본원칙에 입각해 진행된다. "민간에 대한 군의 지원(Military Assistance to Civil Authorities. 이하 MACA)"은 이러한 국가안

전보장과 관련하여 필요시 상당한 공헌을 하고 있다.

이처럼 재난관리 체계에서의 군의 역할에 대한 체제가 정립될 경우, 재난관리 및 복구 시 군 자원동원의 제도 및 시스템 마련을 통한 군・민・관 재난관리 공조체제를 정착하여 미래 포괄적 위기환경에 적합한 시민보호 위기관리 체계를 구성하고 산업화를 구축하는데 일조할 수 있을 것이다. 본고에서는 미국, 일본, 유럽 등 위기관리 선진국에서 진행되고 있는 군의 재난관리지원 사례를 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 미국의 군 재난관리지원시스템

미군은 국가를 지원하고 방어하기 위해 존재하며 그 의무는 국내 응급상황과 재난에 대응하는데까지 확장된다. 미국 육군은 국가 생성초기부터 위기시나 필요시 정부기관을 지원해오고 있으며 홍수, 폭동, 허리케인, 지진, 미확인 물질처리, 산불 등에 대한 대응은 방위군 및 정규군의 지원이 요청되는 사례이다. 이와 같은 상황은 국가안전전략(NSS, National Security Strategy)에 동반되는데, 미 국민의 생명과 안전을 보장하고, 미합중국의 통치권을 유지하며, 국가와 국민의 번영을 위한다는 3가지 기본원칙에 입각해 진행된다. “민간에 대한 군의 지원(Military Assistance to Civil Authorities. 이하 MACA)”은 이러한 국가안전보장과 관련하여 필요시 상당한 공헌을 하고 있다. 전쟁 외에 국가가 필요로 할 때 군이 대응해야한다는 당위성이 MACA전략에 포함되어 있으며 정확히는 “국내외의 테러, 대규모 살상무기, 불법 마약유통, 그리고 기타 위협이 타 부처의 대처능력을 상회하거나 군사력의 이용을 필요로 할 때”로 명기되어 있다. 국가 국토안보전략에 의하면 민간에 대한 군의 지원은 공격, 산불, 홍수, 돌풍, 기타 재난에 대한 대응과 같이 응급상황과 특별 국가행사 지원을 위한 것이다.

MACA(민간에 대한 군의 지원)는 복잡하지만 아주 중요한 군의 임무이다. 현존하는 단계와 진행과정 내에서 군은 잘 정의된 근거를 가지고서 적절하고 특수한 역할을 수행하고 있으며, 또한 변화하는 위협과 기술과 관련된 미래의 국내 응급상황에 대한 대응에 있어서 군의 역할과 임무를 확장하기 위한 자세를 취하고 있다.

미국 군은 기본적으로 전투작전을 수행하기 위해 군을 조직하고 훈련하며 장비를 준비하고 있지만, 인명구조와 재산피해저감을 위해 민간 정부기구를 지원하고 국내 응급상황에 신속히 대응하기 위한 역량을 가지고 있는 것이다. 이러한 지원은 일반적으로 대통령이 선포하는 “특별재난 혹은 응급사태” 후에 발생하며 주정부 및 자치단체 혹은 민간기구에 대해 각종 재원과 노력을 지원한다. 미국 내 응급상황 시 수행하는 군의 지원은 일반적으로 다른 연방기관을 지원하는 형태를 가지게 된다. 군은 다양한 재난과 응급상황에 대응함에 있어 타 기관을 지원할 수 있는 막강한 능력과 재원을 보유하고 있다. 하지만, 2001년 9월 11일 세계무역센터 및 펜타곤 공격에 따른 대처와 기타 많은 자연재난의 사후관리에서 보았듯이 어떠한 형태의 재난 및 응급대응에 있어서도 미국 군은 주무기관(LFA, Lead Federal Agency)이 될 수도, 되어서도 안 되는 것으로 되어 있다. 민간 기관에 대한 지원핵심은 바로 육군이며, 육군은 민간기관의 하부로서 역할을 수행한다는 미국의 기본적 군기풍에 입각하여 민간의 통제를 받아 활동한다.

국가국토안보전략에서는 국토안보(Homeland Security)를 “미국 내의 테러공격을 방지하고 테러에 대한 취약성을 줄이며 테러공격발생시 피해를 최소화하고 복구하는 국가적 협력노력”이라고 정의하고 있다. 국토안보에서의 군의 역할은 국토에 대한 공격과 위협에 대해 준비, 방지, 선재, 방어하는 것으로서, 미국 국토 및 주권, 인명, 주요시설물 등을 보호하고 방어하며 위기상황 시와 사후관리, 그리고 기타 활동을 위해 민간 정부기관을 지원하는 것이다. 국방부는 해외 주둔군과 국토방어 그리고 민간 정부기관 지원을 통해 국토안보에 공헌한다.

민간 응급상황 대응에 있어서 군의 지원에 관한 용어는 계속적으로 변화하고 있으며 아주 복잡하게 얽혀있는 것이 사실이다. 앞에서 정의된 MACA(민간에 대한 군의 지원, Military Assistance to Civil Authorities)는 광역적으로 민간에 대한 군의 원조(MSCA, Military Support to Civil Authorities)와 민간 소요에 대한 군의 지원(MACDIS, Military Assistance for Civil Disturbance)을 포함하는 것이다.

MACA는 국내 자연재난 및 인적재난에 대응하기 위한 국방부의 대책과 활동을 말한다. 또한 민간소요 대응을 위한 국방부의 지원과 대 마약작전, 대 테러활동 및 법 수호 활동을 지칭한다. MSCA는 국가안보에 관한 응급상황을 포함하여, 공격이나 민간 응급상황의 사후관리에 관한 계획, 준비, 대응을 위한 기타 정부기관을 지원, 원조하는 국방부의 활동을 말한다. MACDIS는 미국 영토 및 재산을 대상으로 하는 테러상황에 대한 대응을 포함하여 민간소요에 대한 대응 및 준비를 위해 연방정부, 주정부 및 자치단체에 대한 국방부의 지원과 대책을 말한다.

연방대응계획(FRP, Federal Response Plan) 혹은 국가대응계획(NRP, National Response Plan)은 재난관리에 있어서 주정부 및 지방정부에 대한 연방차원의 지원에 관한 뼈대를 제공하는 것이다. Stafford법에 의거, FEMA는 응급상황에 대한 연방차원의 대응을 조정하는 권한을 위임받고 있다. FEMA는 27개 연방 부, 처, 청과 기타 기관과의 협정서 교환을 통해 연방대응계획을 개발하였는데 응급대응을 15개의 응급지원기능(ESF, Emergency Support Function)으로 분할, 지정하여 각 기능에 대해 주무기관과 지원기관 활동을 지정해 놓고 있다. 연방대응계획은 연방정부차원에서 어떻게 재원을 가동시키고 대규모 재난발생시 주정부를 어떻게 지원할 것인가 하는 방안을 설명하는 것이다. 연방대응계획에서는 국방부를 포함한 연방정부의 책임과 군 지원 조정의 요구사항 등에 관한 윤곽을 나타내고 있으며 주 정부 또는 지방정부의 요구사항이나 재난규모에 따라 전체적, 혹은 일부분이 활성화된다. 이 계획의 충실한 수행을 위해 국방부, 적십자사 등을 포함한 27개 기관이 지원을 제공한다.

미국 육군공병단(USACE)은 토목공사 등과 관련하여 다양한 분야의 국내임무를 수행하고 있다. 연방대응계획에 의한 응급지원기능 3번째가 공공시설 복구이기 때문에 연방지원차원에서 공병단의 임무수행은 어쩌면 당연할 수 있다. 공병단은 미국에서 역사적으로 볼 때 공법 제84-99(주정부 및 지방정부 지원)에 의해 홍수통제, 수질 개선, 위험저감에 관한 다양한 지원내용과 자세로 무장되어 있다. 법률에 의해 공병단의 지원은, 국민의 생명을 보호하고 주거지 및 사업적 개발지역을 보전하며 공공 및 공공지원의 목적을 가진 사설 시설물을 보호하는 범위로 제한된다. 개인차원의 주택소유자, 기업, 농업 시설 등은 지원하지 않는다. 하지만 심각한 가뭄이 발생하였을 경우, 농장이나 목장에 대한 지원이 상황에 따라 이루어 질 수도 있다. 공공의 지원이 있을 경우 홍수통제를 위한 구

조물에 대한 복구를 수행하기도 한다.

지리적으로 여러 곳에 위치한 공병단 사무소는 미국 내 어디에서든 시기적절하게 대응을 수행할 수 있고 일반적으로 공병단은 광역지역에 의한 유역(Watershed)을 경계로 사무소(Division)를 가지고 있다. 다시 소규모 유역을 경계로 소규모 사무소(District)를 가지기도 하며 소규모 사무소 소속으로 현장사무소에 인원을 배치해 놓고 있다. 재난이 발생하면 이들 인원이 조속히 동원되어 대응 및 복구 작업에 투입된다. 현재 전 세계적으로 미국에는 8개 Division, 41개 District를 가지고 있다. 우리나라 서울에는 극동사무소(Far East District)가 있다.

군의 지원이 요청되면 아래 몇 가지 원칙에 입각하여 지원요청에 대응한다. 첫째, 헌법 원칙과 민간 자유를 유지하면서 지원된 인력은 완벽하게 공공적 책무를 다한다. 둘째, 국방부는 일반적으로 지원기관의 역할을 고수한다. 국내 위기상황관리는 FBI가, 국내 재난 및 사후관리는 FEMA가, 국외상황은 국무부가, 그리고 국가특별안보행사(NSSE, National Special Security Event)는, 대통령의 호위와 위조지폐 적발 등을 담당하는 재무부 비밀검찰부(Secret Service)에서 주도한다. 특수한 상황이라면 군은 적의 도발에 대해 방어하고 물리치기 위해 국내에서 전투를 수행할 수는 있다. 이전에 국가미사일방어체계라고 불리던, 지상 중거리 방어체계(GBMCDS, Ground-Based Mid-Course Defense System)의 활용 등은 국내에서 전투행위를 할 수 있다는 예시가 된다. 기타 국방부가 국내에서 주도적으로 역할을 수행하는 것은 영공 및 해상 방어와 첩보활동 등이다. 셋째, 국방부가 가지고 있는 빠른 동원 능력, 인력과 장비, 기술, 군수물품 지원 능력 등에 입각하여 군의 고유한 역할이 강조되도록 한다. 넷째, 군의 전투력을 직접 지원하지 않는 재난대응재원을 획득하거나 유지하여서는 안 된다. 다섯째, 민간 정부기관을 지원하는 현행 지휘체계를 유지한다. 상위의 명령체계를 추구하지 아니한다.

일반적으로 통합명령계획에 의거, 국내외 다양한 지역에 대해 지원하고 계획을 수립하는 기구는 전투사령부이다. 통합사령부에서 각각의 고유한 책임분야(AOR, Area of Responsibility)에 기초하여 군의 지원요청에 관해 비준한다. 국내 응급상황지원은 북부사령부(NORTHCOM)와 태평양사령부(PACOM)를 통해 이루어지며 연합사령부(JFCOM, Joint Forces Command)는 이를 지원한다. 북부사령부는 대통령 혹은 국방장관 명령에 의해 국토를 방위하고 재난 사후관리 작전 등 민간에 대한 군의 지원(MACA)임무를 수행한다. 민간상황에 대해 적극 지원하지만 이를 위한 상설병력은 거의 없으며 본부는 현역 및 민간 직원을 포함하여 약 500명으로 구성되어 있다. 연합사령부는 하나 이상의 사령부가 참여하는 국내외 합동훈련을 조정하는 역할을 수행하며 민간 지원상황이 발생하면 타 사령부를 지원한다.

Ⅲ. 일본의 군 재난관리지원시스템

일본은 헌법으로 전쟁을 포기하고 육해공군의 전력을 보유하지 않을 것을 선언하였다. 그러나 그 원칙은 1950년의 6·25전쟁 발발 직후 맥아더 사령부의 지시에 의해 7만 5000명의 경찰예비대가 설치됨으로써 파기되었다. 1952년 미일 안보조약이 발효되자 일본은 미군의 주둔을 인정하는 한편 일본의 재군비 의무 때문에 일본군대는 미국의 원조에 의해 점차 증가되었다.

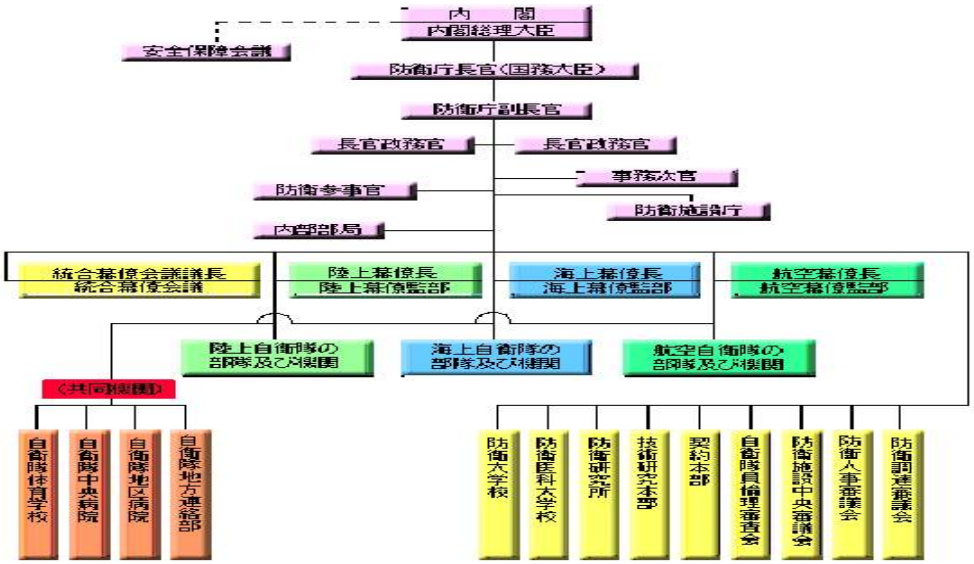
경찰예비대는 1952년 보안대(保安隊)가 되고 1954년 자위대(自衛隊)가 되어 명실상부한 군대로 변모하였다. 1960년의 안보조약 개정으로 자위대는 일본의 방위뿐만 아니라 재일미군(在日美軍)의 방위의무를 지게 되어 미국의 핵우산 밑의 안보체제 하에서 일본은 급속한 군비증강을 이루어왔다. 총병력 약 24만 명으로 이 가운데 육상자위대가 14만 8676명, 해상자위대가 4만 4217명, 항공자위대가 4만 5377명 등으로 세계 유수의 군대로 성장하였다.

방위청은 내각부의 외국에 위치하고 방위청장관을 장으로 한 정부 행정기관의 하나이다.

내각총리대신은 자위대의 지위감독권을 갖고 방위청장관은 내각총리대신의 지휘감독을 받아 자위대를 총괄한다. 방위청장관에게는 내각총리대신이 지명하는 국무대신이 임명된다. 안전보장회의는 국무대신(내각총리대신, 외무대신, 재무대신, 내각관방장관, 국가공안위원회위원장, 방위청장관, 경제재정정책담당대신)으로 조직된다. 방위청부장관, 장관정무관(2명), 사무차관, 방위참사관(10명)은 방위청장관의 집무를 보좌한다. 방위청은 장관 예하에 10개의 기관(내부부국, 통합막료회의, 육상자위대, 해상자위대, 항공자위대, 방위대학교, 방위의과대학교, 방위연구소, 기술연구본부, 계약본부)과 1개의 외국(방위시설청) 및 4개의 심의회 등 (방위시설중앙심의회, 자위대원윤리심사회, 방위인사심의회, 방위조달심의회)을 두고 있다.

공동기관(자위대체육학교, 자위대중앙병원, 자위대지구병원, 자위대지방연락부)은 육해공의 자위대가 각각 관리해 공동으로 이용한다. 대규모의 지진, 홍수 등에 의한 재난이 발생했을 때에는 재난응급대책을 신속하면서도 원활히 실시하기 위해 피해상황이나 응급대책에 관한 정보를 정확히 수집하고 신속히 전달할 필요가 있다. 특히 재난의 초기단계에 있어서는 그 피해규모나 정도를 전국적으로 파악하는 것이 매우 중요하다.

수상관저에서 신속한 보고연락을 취하기 위해 1995년 2월 21일의 각의결정에 있어서 내각 정보조사실을 정보전달의 창구로 하기로 하고, 1996년 5월 11일에는 내각 정보조사실의 일부분으로서 내각정보 집약센터가 설립되어 수상관저에서 24시간 체제로 대응할 수 있도록 하고 있다.



<그림 1> 일본 방위청·자위대의 조직도

또한 사회적 영향이 큰 돌발적 재난이 발생한 경우 내각으로서의 초동조치를 신속히 가동하기 위해 관계성청 국장 등의 간부가 관저위기관리센터에 긴급히 모여 정보취합을 하기로 했다. 이 외에 수도 직하형 등 대규모지진발생시의 내각의 초동체제에 대한 합의에 의해 각 각료의 집합장소의 순위를 ① 관저(위기관리센터), ② 내각부(중앙합동청사 제5호관), ③ 방위청(중앙지휘소), ④ 立川(타치카와)광역방재기지(재난대책본부예비시설)로 하는 것 등이 결정되었다. 내각의 위기관리기능을 강화하기 위해 1998년 4월에 내각 위기관리감이 설치됨과 동시에 내각 안전보장실이 내각안전보장・위기관리실로 개조되어 위기관리 관계성청 연락회의가 설치되었다.

뿐만 아니라 2001년 1월 6일의 성청재편에 따라 내각관방의 기동성, 기획입안・종합조정기능의 강화를 도모하기 위한 내각안전보장・위기관리실, 내각내정심의실 및 내각외정심의실을 폐지하고 대신에 특별직의 내각관방부 장관보 3인을 두어 그 중 1명이 안전보장, 위기관리를 수행하도록 되었다.

한편 신 관저 지하1층에 설치된 위기관리센터는 2002년 4월 16일부터 운용을 개시하였다. 새로운 위기관리센터는 정부가 위기관리기능을 충분히 발휘할 수 있도록 내진성을 포함한 건물의 안전성, 신뢰성이 확보되어 최신의 멀티미디어에 입각한 정보통신설비 외에 복수사태에도 대응 가능한 기능, 24시간 대응형 집무기능 등이 구비되어 있다. 이로부터 재난발생시에 초동대응이 보다 신속・정확히 이루어지고 있다.

이 외에 1995년 이후 관계기관에 있어서의 신속한 초동체제의 정비에 관하여 경찰청 및 도도부현 경찰의 광역긴급원조대의 설치, 소방청 및 지방공공단체의 긴급소방원조대의 정비를 수행하였다. 또한 소방청은 상황에 따라 소방청 장관이 다른 도도부현 지사에게 응원요청이 가능하게 되었고 소방조직법의 일부개정을 실행하였다.

방위청에 있어서는 방위청 방재업무계획에 재난현장 자주파견에 관계되는 판단기준을 명기함과 동시에, 도도부현 지사 등의 파견요청을 간소화하는 자위대법시행령의 일부를 개정하였다. 또한 2000년 11월에는 재난대처 메뉴얼 및 도도부현별 재난파견 연락창구 일람표를 작성하여 도도부현 등에 주지시켰다.

피해규모의 조기파악을 위해 각 성청은 각각의 입장에서 현지의 관계자로부터의 정보를 집약하는 것 외에 경찰청, 방위청, 소방청, 해상보안청에 있어서는 일정규모 이상의 지진이 발생 할 경우에 항공기, 선박 등을 활용한 정보수집체제의 정비를 수행하였다.

또한 내각부에 있어서는 피해규모의 조기파악에 관하여 지진발생 직후, 30분 이내에 피해의 개략적인 규모를 파악하기 위한「지진피해 조기평가시스템(EES)」을 정비하고 1996년 4월부터 가동시키고 있다. 대규모재해에 대응하기 위해 비상재해 대책요원을 지정하고, 직원에 의한 숙직체제를 취함과 동시에 포케벨에 의한 일제정보 연락장치에 의해 관계자에의 지진정보의 연락을 취하고 있다.

도도부현 또는 시정촌 지역에서 재난이 발생하거나 재난이 발생할 우려가 있는 경우에는 도도부현 지사 또는 시정촌장은 재해대책본부를 설치할 수 있으며, 지방방재회의와 긴밀히 연락하면서 해당지역에 관계되는 재난예방 및 재난응급대책을 실시한다.

<그림 2> 식품 등의 적재 운반(타치카와)

<그림 3> 취사 지원대의 상륙

<그림 4> 취사 지원대 준비 상황

<그림 5> 대피 주민의 지원

<그림 6> 부대활동 모습

한편 국가에 있어서는 비상재난이 발생하여 재난의 규모, 그 외의 상황에 따라 재난응급대책을 추진하기 위해 특별한 조치가 필요하다고 인정되는 경우에는 재해대책기본법 제24조제1항의 규정에 의해 방재담당대신을 본부장으로 하는「비상재해대책본부」를 내각부에 설치한다.

2000년 3월31일에「2000년 有珠(우스)山 분화 비상재해 대책본부」및 2000년 8월29일에는「2000년 三宅(미타케)島 분화 및 신도・신진도 근해 지진비상 재해대책본부」(2002년 5월16일 三宅(미타

케)島 분화 비상재해 대책본부로 개칭)를 설치했다.

또한 현저한 이상 또는 격심한 비상재난이 발생한 경우에 있어서는 동법 제28조의 2 제1항의 규정에 기초하여 내각총리대신을 본부장으로 하고 전 각료 등을 본부원으로 하는「긴급재해 대책본부」를 내각부에 설치한다.

또한 현지에 있어서의 피재지방 공공단체에 대한 국가의 지원이나 상호 연락조정을 취하기 위한 비상 (긴급) 재해대책본부의 사무의 일부를 집행하는 조직으로서 현지대책본부를 설치할 수 있다. 2002년 3월 31일부터 동년 8월 11일까지「2000년 有珠(우스)山 분화비상재해 현지대책본부」를 伊達(다테)市에 설치한 바 있다.

재난발생 직후의 정보의 수집・연락, 활동체제의 확립과 병행하여 인명의 구조・구급활동, 의료활동, 소화활동 등의 응급 대책활동이 개시된다. 응급대책활동의 실시에 대해서는 제1차적으로는 시정촌이 움직이고, 도도부현은 광역에 걸쳐 종합적인 처리를 필요로 하는 것에 대응한다. 또한 지방공공단체의 대응능력을 넘는 대규모재난의 경우에는 국가(중앙정부)가 적극적으로 응급대책을 지원한다.

이들의 활동에는 소방기관 약 110만 명(소방서원 약 15.4만 명, 소방청원 약 94.4만 명)을 필두로, 경찰기관(도도부현경찰의 경찰관 정원은 약 23만 명) , 해상보안청(지방근무의 해상・항공, 육상직원의 정원은 약 1만 명)의 직원이 종사하는 체제가 정비됨과 동시에 도도부현 지사 등으로부터 파견요청이 있을 경우에는 자위대(육상, 해상, 항공의 각 자위관의 정원 합계는 약 26만 명)가 응급대책활동에 종사 할 수 있도록 하는 체제가 구축되어 있다.

방위청・자위대와 관련하여서는 2000년 이후부터 도도부현 지사로부터 자위대의 파견요청은 878건이 이르고(구급환자의 반송건도 포함), 연 약 17만8천명의 인원이 파견되었다.

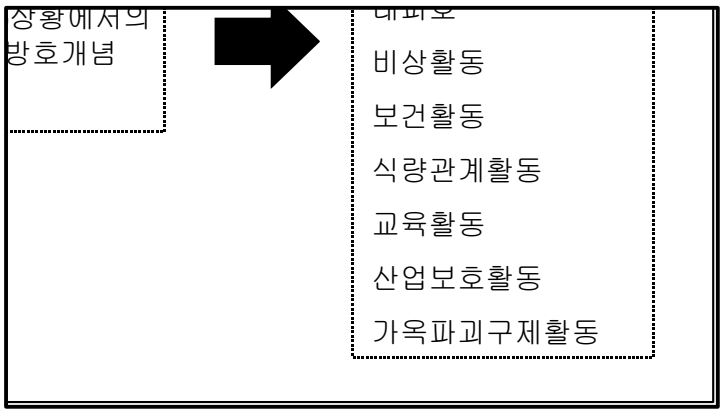
Ⅳ. 유럽의 군 재난관리지원시스템

유럽국가에서의 군 재난관리지원시스템의 조사는 자료수집의 어려움으로 인하여 주로 비정규군인 민방위조직에 초점을 맞추어서 살펴보았다. 특히, 영국, 독일 등 유럽국가들의 경우 재난상황을 대비한 민방위조직이 체계적으로 관리・운영되고 있어 재난의 사전대응 및 사후복구에 체계적인 대응이 가능한 시스템이 구축되어 있으며, 민방위조직만으로 대응이 불가능한 경우에는 정규군을 투입하여 재난상황관리, 대응 및 복구지원을 할 수 있는 체계를 구축하고 있다. 따라서, 유럽 국가들의 정규군 및 비정규군(민방위조직)의 재난관리지원시스템을 비교・분석함으로써 재난상황에 군 인력・장비를 이용한 효율적인 재난관리지원시스템의 구축에 시사점을 도출하고자 한다.

1. 영국

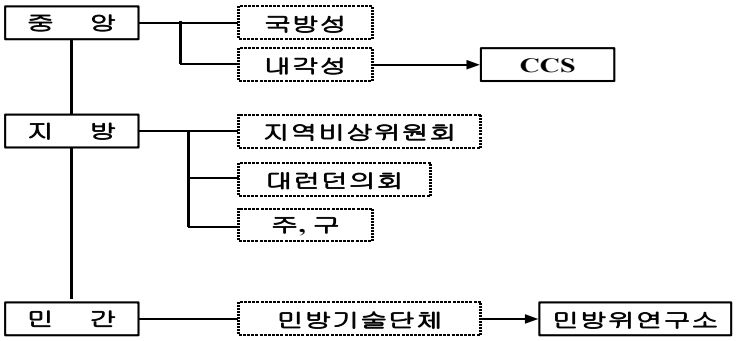
제2차 세계대전으로 가장 큰 피해를 입은 나라 중 하나인 영국은 1948년에 제정되어 2002년에 개정된 민방위법(Civil Defense Act.)을 기반으로 하여 주변의 나토(NATO) 국가들과의 유기적인 협조를 바탕으로 국가방위정책을 수행하고 있다. 특히, 현 내각성(Cabinet Office) 소속기관으로 2001

년에 설립된 국민재해사무국(The Civil Contingencies Secretariat)은 국방성에서 주요한 국가방위 전략계획의 일환으로 수립된 민방위 정책을 시행하고 있으며, 국가 간의 전쟁에 중점을 두었던 과거와 달리 심각한 환경오염 등으로 일어나는 자연재난과 향후 점증될 것으로 예상되는 테러행위에 대비하여 사회기반시설에 대한 피해방지에 중점을 두고 있다. 이는 초기 민방위활동이 주로 인접지역 국가들로부터의 침략에 대비하기 위한 소극적 활동이었다면, 현대의 민방위활동은 전시를 대비한 소극적인 활동이외에 평시의 자연적·인위적 재난에 대비한 활동까지도 포함되어 그 영역이 점차 확대되고 있다는 것을 알 수 있다.

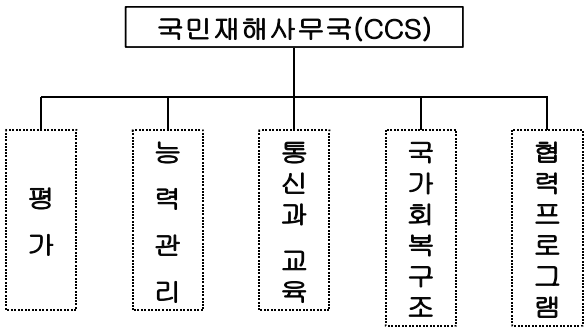


<그림 7> 영국의 민방위활동 개념 변천

영국에서는 전·평시와 자연재해로 인한 비상상황 시 총체적인 관리를 시행하는 중앙부서 없이 각 부서별로 고유의 독립된 업무를 수행하면서 각 부서에 해당하는 업무만 처리하며 주민방호계획을 수립하고 집행하고 있다. 따라서 중앙부서인 국방성과 내각성에서는 정책입안 및 행동지침을 제정하고, 지방에서는 지역비상위원회와 의회, 주와 구의 비상운영센터를 중심으로 실질적인 민방위 집행업무를 수행하고 있다(<그림 8>). 또한, 2000년 겨울에 발생한 홍수와 유럽에서의 구제역 발호로 인해 이와 같은 비상상황을 신속하고 용이하게 해결할 수 있도록 <그림 9>와 같은 조직을 갖는 국민재해사무국(The Civil Contingencies Secretariat)을 2001년 설립하여 중앙집행기관으로서의 역할을 담당하게 하였다.



<그림 8> 영국의 민방위체계



<그림 9> 국민재해사무국의 조직

영국에서는 초기 민방위의 개념보다는 포괄적인 의미를 갖는 국내방위(Home Defence) 개념을 사용하였다. 민방위가 주민을 보호하고 피해를 최소화하려는 노력이라면 국내방위란 민방위를 포함한 전시를 대비하여 국가의 안전과 질서를 유지하려는 노력을 말한다.

영국의 민방위조직은 1980년대부터 현대적 의미의 개념이 도입되었으며, 전담대책기관을 별도로 두지 않고 지방행정체계를 활용하여 운영하였으나, 새롭게 대두되고 있는 자연재난 및 인위재난에 능동적으로 대응하기 위한 국민재해사무국을 2001년 조직하여 민간방위에 일익을 담당하고 있다.

2. 독일

독일의 민방위의 기본목표는 국가 및 국민보호이며 민방위 연방계획을 통하여 정부기능의 연속성 보장, 국민보호, 물자조달, 정규군 지원 등 위기상황에서 사회기능이 유지되도록 그 방안을 마련하고 있다. 민방위조직의 운영은 4개의 정부단위로 나뉘어 운영되는데, 연방(federal)정부, 주(state)정부, 지역(regional, town)정부 및 시(市, local, municipality)정부 등이다. 독일은 전시의 국가방위 개념의 민방위와 평상시의 응급관리 및 계획을 구분하여 관리·운영되고 있다.

평상시 재난에 대비한 지원은 주정부의 몫이며 군사적 위기상황이 발생하면 연방정부가 담당한다. 각각의 주는 독립적인 민방위 계획을 수립하고 소신껏 업무를 수행한다. 민방위 업무에 관한 조정은 주(州)내무부에서 수행한다. 지방단위의 민방위 업무는 시정부에서 담당하며 소방당국과 긴밀한 협조체계를 유지한다. 방호 및 구조·구급을 담당하는 정규 소방대는 27,000여명이며 110만 정도가 자원봉사대로 조직되어 있다. 또한 적십자사 요원 305,000여명이 활동하고 있으며 민방위협력기관 및 인력은 아래 표 1과 같다.

민방위에서 연방정부 및 지방정부의 역할은 헌법에 명기되어 있으며, 각 지방정부는 각자의 민방위 관련법과 구조를 다양하게 가지고 있다. 연방정부는 민방위 관련 전체 활동의 감독을 그리고, 지방정부는 업무관리와 실무를 담당하게 된다. 지방정부는 필요시 연방정부의 민방위 재원을 활용할 수 있다. 또한, 민방위는 정규군 활동과는 독립적으로 진행되며 민방위의 위상은 전시나 평상시에 관계없이 정규군과 같은 위상을 보장받는다. 그러므로 명령체계의 일원화는 있을 수 없으며 정기적인 회의를 통해 유기적인 관계를 유지하고 있다.

<표 1> 독일 민방위 협력기관 및 인원

기관	인원(명)
노동자 자원봉사대	7,200
구조구급협회	145,000
적십자사	305,000
St. Johns 구급차 연합회	24,000
MHD 자원봉사대	31,000

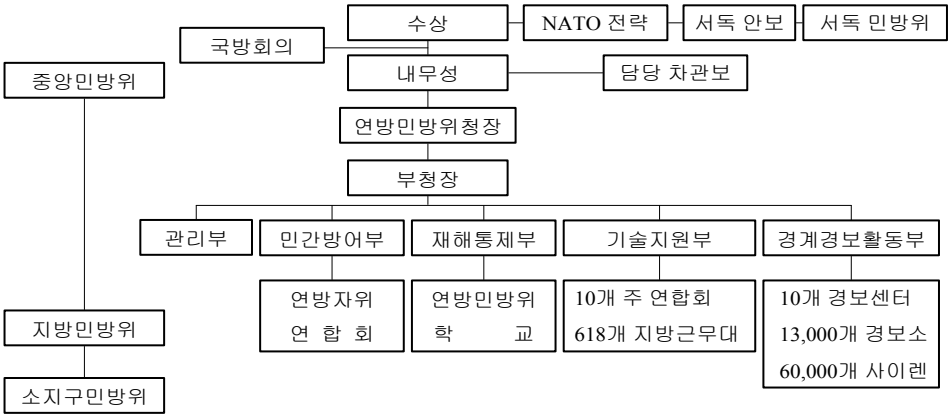
주(州)정부는 각종 위험으로부터 국민을 보호하는 종합적인 업무를 담당하고 있다. 민방위의 정의는 연방민방위기본법 제1장 1절에 정의되어 있는데 국민생명과 재산보호를 위한 비군사적인 모든 업무를 말한다. 전시와 대비되는 평상시 민방위업무는 주정부에서 담당하며 주로 재난 및 응급상황 관리 및 대책이다. 시정부에 대한 업무연락과 유관 구호기관과의 협력이 이루어진다. 소방 및 구급 등 재난상황대처는 지방정부에서 담당하며 소방법에 의거 시정부에서 소방관련 예산과 운영을 담당한다.

독일의 행정기구 체계는 연방정부 내무성산하 민방위청으로 조직된 중앙민방위, 지역에 따른 지역민방위(주수준), 소지구민방위(시・읍・면수준), 교육기관(중앙민방위학교, 각종 재난통제학교 등)으로 구성되어 있다. 중앙 또는 연방민방위는 연방정부 내무성산하에 설치된 민방위청에서 전담하고 있으며 민방위청은 다시 관리부, 민간방위부, 재해통제부, 경계경보 활동부 등으로 구성되어 있다. 민간협조기관단체 및 주요 조직으로는 중앙민방위에 있는 각부산하에 연방자위연합회, 연방민방위학교, 11개 주 연합회와 618개 지방지부, 10개 경보센터 등이 있다.

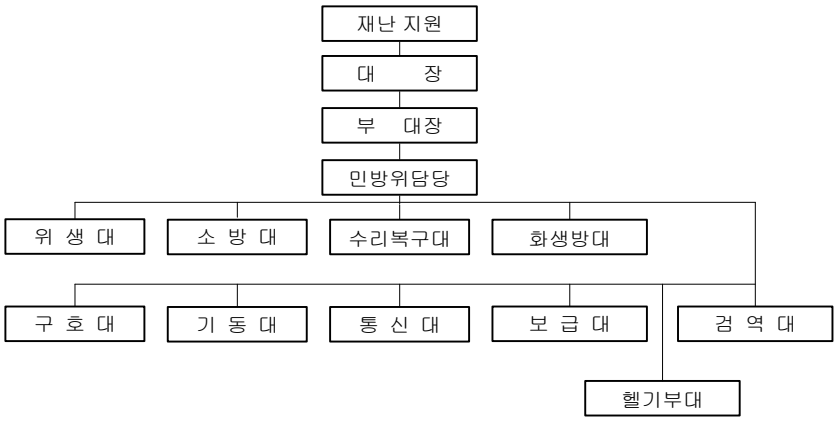
독일은 18세부터 65세까지의 군 현역근무자를 제외한 모든 국민에게 민방위 의무를 부과하며 그 중 37세까지는 선발제를 도입, 평시의무를 지고 민방위 담당 공무원을 제외한 대원은 지원자 중에서 선출하는 것을 원칙으로 하고 있다.

10년간 민방위 업무에 종사한 국민은 군복무가 면제되는 특징을 가지고 있다. 한편, 시・읍・면 행정단위별로 기술지원대(소방, 화생방, 인명구조, 의료, 통신, 수리, 후생 등)가 있는데 이를 중심으로 20명에서 25명을 소대로 편성하고 각 소대에는 3개에서 4개의 분대를 두고 있다. 특히, 독일의 민방위조직상의 가장 큰 특징이라 할 수 있는 자발적인 조직(Voluntary Organization)과 기구가 민방위 활동에 활발하게 참여하고 있다.

민방위 조직에는 그림 10과 같이 시・읍・면 행정단위별로 재난지원대(소방대, 구조대, 보건위생대, 생화학대)가 있고, 각 직장단위별로도 재난지원대(소방대, 적십자대, 각종 종교단체)가 있으며 행정단위별 재난지원대의 지원을 받는 각급 기술대(전기기술자 단체, 소방대원, 비상기술지원단체), 재난통제 및 구조기능을 수행하는 헬기부대(26개소) 등을 가지고 있다.



<그림 10> 독일의 민방위 행정기구



<그림 11> 독일의 민방위대 편성

독일의 민방위제도는 군과 밀접한 관계를 이루고 군에 대한 전시 및 평시의 지원이 민방위 임무중의 하나이다. 특히, NATO의 일원으로서 임무와 국가적 임무라는 두 가지 기능을 가진다는 점과 중앙 및 지방훈련소를 통한 교육활동이 제도화되어 있는 특징이 있다. 또한, 재난통제, 구조지원 헬기대 운영(26개소), 유무인 감시측정소(1,550개소) 운영, 민간시설물에 대한 대피시설 확보권장 등의 특징이 있으며, 수자원, 교통, 식량 등의 확보에 관한 법·제도 정비 등이 모범적이라 할 수 있다.

또한, 재난관리의 책임범위는 일반적으로 당해 시의 관할구역 안에서 일어나는 재난에 대해서이지만 지난 2002년 발생한 엘베강 범람과 같은 큰 규모의 재해가 발생하는 경우에는 인접지역에 대한 지원도 가능한 시스템을 구축하고 있다. 그러나 규모가 큰 재해가 발생하였다고 해도 자동적으로 인접 자치단체에 지원하는 것은 무계획적인 지원이 이루어질 경우 발생할지도 모를 혼란을 방지하기 위해 재해를 입은 자치정부에 지원의 필요여부를 확인한 후에 지원하는 체제를 구축하고 있다.

3. 스위스

스위스 민방위당국은 자국에 미치는 다양한 위험을 인식하고, 위험의 종류에 따라 각기 다른 해

결책을 동원하여 해결하고자 노력하고 있다. 스위스의 안보정책은 외교정책을 필두로 국방, 정보, 그리고 민방위의 개념을 포함하고 있으며 에너지, 환경, 보건 등에 관한 상황도 중요하게 다루어지고 있다. 특히 국가안보차원에서의 민방위의 역할은 경제, 생태, 사회적으로 영향이 증대하고 있는 인위 및 자연재해의 범위에까지 확대되고 있다.

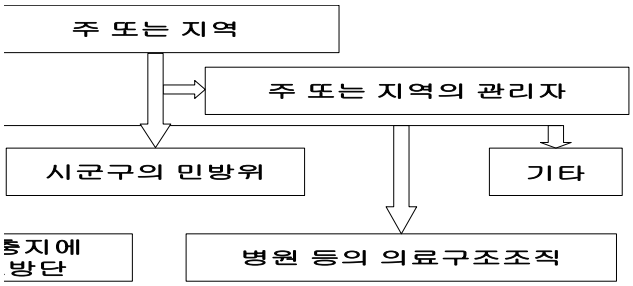
스위스 민방위의 원칙은 한마디로 "현장에서 보호, 지원 및 구조"로 표현된다. 스위스 당국은 성공적인 민방위 운영을 위해서는 몇몇 전문가들만의 활동으로는 불가능하다는 점을 인식하여 국민 대다수가 자원봉사자로 참가할 수 있도록 노력하고 있다. 스위스 민방위 조직은 현재 군대 및 공무원으로 활동하고 있지 않는 20세에서 50세까지의 모든 남성을 대상으로 하고 있다. 육체적, 정신적으로 문제가 없는 남성들은 의무적으로 봉사하여야 하고, 여성과 외국인은 자원봉사자의 형태로 민방위조직에 참가할 수 있다. 시민과 가장 가깝고 효율적으로 호흡할 수 있는 시(市)정부가 민방위 운영의 근간이며 자체적 책임을 지고 있다.

대피소(shelters)는 스위스 민방위의 기본이 되고 있으며, 국민 모두가 빠짐없이 가까운 거리로 대피할 수 있도록 대피소 마련에 목표를 두고 있다. 위험이 닥치면 정부의 명령에 따라 대피소로 대피하고 평상시에는 비워둔다. 1995년에 수정된 법안에 따라 전쟁과 같은 비중으로 재해 및 재난에 대한 대피의 중요성이 인식되어 지역 단위별로 각각의 필요성에 따라 민방위 활동이 독립적으로 보장된다.

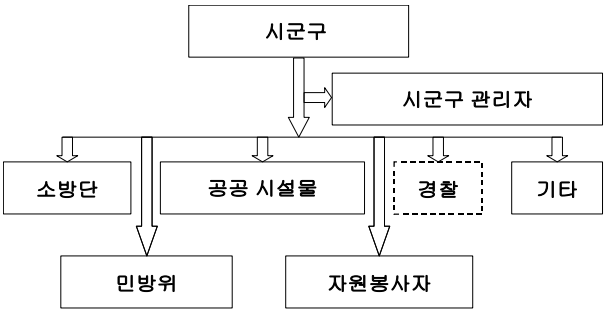
오늘날 스위스에서 강제조항으로 시행되고 있는 사항은 대부분 1990년 연방정부가 발표한 스위스 안보 정책에 관한 보고서에 기초하고 있다. 이 정책보고서에 기초하여 1995년 민방위 기본법이 수정되었으며 현재 민방위를 포함하는 시・도 및 시・군・구 응급대책관련 조직은 그림 12 및 그림 13과 같다.

민방위 동원은 시・군・구 및 시・도 차원의 응급대책관련 조직으로 이루어지며 인접 지역의 지원을 위해서 동원되기도 한다. 시・도 및 시・군・구에 대한 연방정부의 지원은 주로 병력지원이다.

동원에 필요한 시간은 무력충돌이냐 아니면 재난구난이냐에 따라 달라지는데, 재난구난의 경우 1시간 이내에 재난대책본부 관리체계, 구호 및 물자 지원에 관한 기본사항구축이 완료되어 6시간 이내에 지원, 구조팀 및 보강완료 그리고 24시간에서 36시간 내로 기타 요소들을 완전히 구비하도록 요구하고 있다.



<그림 12> 시·도(canton/regional) 응급대책관련 조직



<그림 13> 시·군·구(municipal) 응급대책관련 조직

스위스에서는 현재 군대 및 공무원으로 활동하고 있지 않는 20세에서 50세까지의 모든 남성은 민방위 대원으로 편성되며 군복무는 20세에서 42세까지로 제한되어 있다. 민방위 대원 중 간부는 52세까지 활동할 수 있으며 스위스 여성과 외국인 남녀는 20세 이상일 경우 자원봉사자의 형태로 민방위 조직에 참가할 수 있다. 스위스 정규군조직 다음으로 대규모로 민방위가 조직되어 있으며 국가전체에서 활동하고 있다.

다른 나라와는 달리 스위스 민방위는 문화유산(문화재)보호를 주요임무중의 하나로 인식하고 있다. 스위스 민방위 당국은 일반적인 위험(도굴, 테러, 부식, 무관심 등), 재난(화재, 홍수, 지진, 폭풍, 산사태 등), 그리고 무력충돌(폭발, 파편, 화재, 약탈 등)의 위협으로부터 문화재를 보호하는 의무를 담당하고 있다. 스위스 문화재청과의 협력으로 평시 관리를 진행하는데 현재 6,600여 개소 이상이 관리 대상으로 지정되어 있다.

1991년부터 2002년 스위스 민방위 예산은 지속적으로 감소하여 현재는 1991년 대비 3분의 2수준의 예산이 책정되어 있다. 70년대만 하더라도 민방위예산은 정부예산의 2%수준이었으나 현재는 0.3%이하로 유지되고 있으며 주정부 및 시정부에서도 유사한 상황이다. 예산 삭감의 주된 이유는 민방위 업무의 중요도하락 때문이 아니라 이미 1970년대부터 민방위 관련 시설에 대한 대대적인 투자와 건설이 진행되어 현재는 거의 완성 단계에 와있기 때문이다.

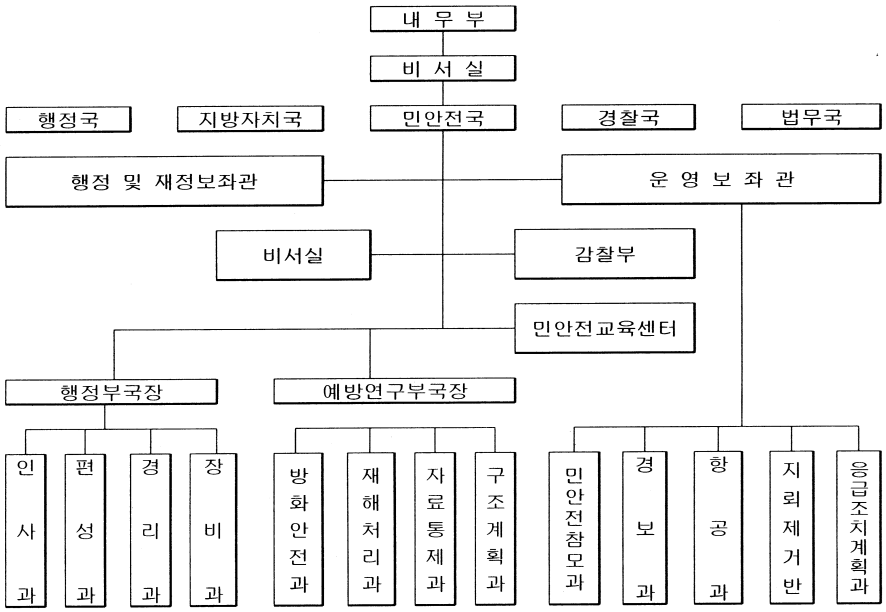
비록 직접적 외세의 침략을 받은 적은 없었으나, 주변국의 움직임을 주시하며 세계 각국과 우호관계에 있는 스위스는 국민 각자가 국토방위라는 문제에 적극적으로 직면하면서 생활민방위가 자리잡게 되었다. 스위스 국민은 전원이 민방위 및 기타 형태로 국토방위의 의무를 지고 있으며 이상 징후 발견 시 스스로 신고・대처하고 있다. 이렇게 스위스 민방위는 민・관의 협조체계로 유기적으로 이루어지고 있으며 막대한 투자를 통해 미래형 재난을 미연에 방지한다는 측면에서 시민중심의 민방위 체계를 구축해 왔다. 현재 민방위 예산비중이 줄어든 것은 거의 완성단계에 도달한 스위스 민방위의 특징이라 할 수 있으며 이는 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

4. 프랑스

프랑스의 공공안전문제는 중앙정부와 지방정부가 함께 맡고 있다. 중앙에서는 내무성 민안전국에서 자연재난과 인위재난에 대한 총괄대책을 수립하며 민안전국내에는 행정부국장, 예방연구부국장

이 있고 교육을 전담하는 민안전교육센터가 있다. 그 외 농업산림성, 산업성, 보건성 및 환경성은 주로 예방활동에 참여하고 있으며 국방성은 상황에 따라 지원활동을 펼친다(<그림 14>).

프랑스의 경우 지형이나 기상조건이 양호하여 홍수와 같은 자연재난이 많지 않아서 상대적으로 자연재난에 대한 관심이 적었으나, 최근 들어 이상기온 현상이 지속되면서 일부 지역에 집중호우로 큰 피해를 입은 경우가 빈번히 나타나고 있다. 따라서 홍수의 경우 제방관리, 도시계획관리 등을 통해 장기적으로 시설이나 재난예상 지역에 대한 철저한 모니터링 및 전파 예방시스템을 확립하는데 역점을 기울이고 있으며 홍수와 관련된 사항은 환경부 홍수국에서 담당하고 있는 반면 도시계획, 인프라 건설과 관리 및 기상청은 건설부에서 관장하고 있다.



<그림 14> 프랑스의 재난관리 중앙조직도

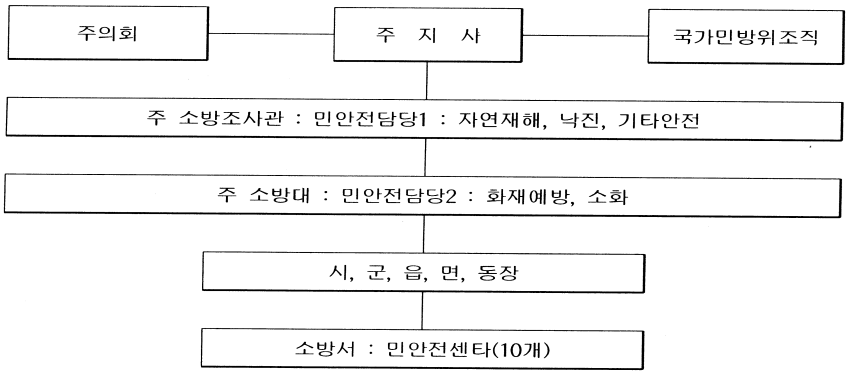
재난관련 기본법으로는 1987년에 제정된 "시민안전대책에관한법"이 있으며 이 법에 근거하여 각 지역별로 관선지사 책임 하에 재난대비계획(ORSEC)을 5년 주기로 수립하고 있으며, 사고 위험성이 높은 모든 산업시설과 댐 등 주요 공공시설에 대해서는 자체 비상계획을 가지고 있다. 또한, 재난예방은 내무성 등 관련 중앙부처에서 국가단위의 예방활동을 법률에 근거하여 수행하고 있으며 지방현장의 재난업무는 국가의 지방자치단체인 데빠르망 지사가 중심적 역할을 수행한다. 정부에서 임명한 데빠르망지사는 비상계획, 긴급구조계획 등 재난예방계획을 수립하고 비상시 구조서비스를 하도록 법으로 의무화되어있다.

특히, 국방에 관한 일반 기구에 관한 1959년 1월 7일자 법령에 의해 시민보호법의 준비와 실행이 내무부소관업무가 되면서 시민안보에 대한 조치의 준비와 조정 및 시행, 자국 내 시민의 안전에 대한 예방, 국방과 시민안보에 관한 계획, 구조활동, 시민안보에 필요한 국가의 개입 등을 활성화하고 조정하는 국방 및 시민안전위원회가 만들어졌으며, 일상적인 사고와 인명사고, 물질사고, 개인 및 공공사고에 대처할 수 있는 유일한 조직인 합동재난관리운영센터(COGIC, Joint Emergency

Management Cooperation Center)가 설립되었다.

재난발생시 간단히 조치할 수 있는 소규모의 재난은 자치단체의 장인 시장이나 민선지사가 수습하고 더 큰 규모의 재난이 발생 할 시에는 관선지사가 수습책임을 지고 총 지휘·감독을 하며 민선지사는 재정을 담당하나 재정부담이 과중할 경우에는 내무부에서 재정지원을 한다. 구조 업무는 데빠르망 단위로 설치되어 있는 지역소방소에서 담당하며 내무부장관의 지휘를 받는 중앙정부구조대가 투입되기도 한다. 또한, 비상대응체제 운영의 효율성을 기하기 위하여 명령체계를 일원화하여 내무부장관→관선지사→민선지사 또는 시장의 지휘계통을 확립해 놓고 있다.

재난관리 지원체계는 민방위 및 소방업무를 중앙정부에서 각 주에 위임하는 형태를 가지고 있으며 주와 시·군·읍의 재난관리조직과 국가조직이 연계되어 있다. 재난대응은 3~15분 내에 도착할 수 있는 출동권으로 구분하여 각종 재난에 응급대응이 가능하도록 조직체계를 갖추고 있고 자연재난과 인위재난에 대비한 가상 시나리오를 작성하여 출동계획을 수립해 놓고 있다. 상황이 발생하여 적색계획이 가동되면 군, 경찰, 응급의료체계가 동원되어 긴급구조활동을 수행하게 되고 소방청이 지휘통제권을 갖는다(<그림 15>).



<그림 15> 프랑스의 재난관리 지방조직도

프랑스에서 자연재난, 인위재난, 사고로부터 인간, 환경, 자원을 보호하는 역할을 주도적으로 수행하는 국방 및 시민안보위원회의 조직체계는 2,500명 이상 되는 에이전트와 함께 3개의 서비스분야와 330명의 이원을 그룹별로 포함하는 4개의 하위기구로 구성되어 있으며, 이를 통하여 시민들의 안보, 교육 및 구조 활동에 대한 책임을 활성화하고 조정하는 역할을 수행하고 있다. 특히, 위원회에 속한 민·군 합동 구조체 부속실은 프랑스 및 외국에서 시민의 안전과 재산을 보호 하고 환경보호를 목적으로 하는 구조 활동을 준비하고 활성화하며 조정한다. 또한, 국가와 시민 그리고 군대 등 사용가능한 모든 방법을 동원하여 시민안보에 관한 정책을 조정하는 역할을 수행하고 있다.

또한, 견고한 조직체계를 구축하여 일상에서 또는 천재지변 시 그 영향을 줄이기 위해 국가적인 개입으로 지역의 구조 활동이 강화되며 첫 번째로 240,000명의 소방대원과 파리와 마르세이유에 위치한 군 병력 9,000명 그리고 자원구조대원 등을 활용하게 된다. 시민보호에 적절한 대책을 추가적으로 필요로 하는 예외적인 상황이 발생하였을 때(공공질서유지, 시민보호)에는 위의 인력과 수단이외에 국립경찰의 일반위원회에 속하는 인력과 협의할 수 있으며 국방부 소속 및 다른 부처의 인력의

도움을 받을 수 있는 체계가 구축되어 있다.

Ⅴ. 효율적인 군 재난관리지원시스템을 위한 개선 및 제도화방안

1. 군의 재난관리에 대한 개념 변화

재난발생 상황을 극복하기 위하여 정부에서는 구조, 구호 등의 재난대응조치를 취하게 된다. 재난으로 인해 곤란해진 주민생활의 회복을 위해서는 신속한 구조 및 구호 등의 종합적인 대응이 요구되어진다. 이때 신속함이라는 재난관리의 요구를 부응할 수 있는 조직이 바로 평시대비태세와 비상시태세를 갖춘 군과 연관성이 있다고 할 것이다(비상기획위원회, 1991). 이와 같은 연관성으로 인하여 군도 인도주의적 지원을 제공한다는 인식을 받아들이고 있으며 일반적으로 재난관리에 있어서 신속하게 다량의 자원이 요구되어지는 초기단계에 동원되어지고 있다. 이러한 군의 역할은 인간생존이라는 차원에서, 군대가 가지고 있는 전통적 임무인 국가 방위에 못지않게 중요하고 또한 자부심을 가질 만한 것이다. 미국의 경우 미국 국방부는 반드시 필요한 경우에만 국내문제에 관여하고 있으며 민간의 능력으로 한계가 발생한 상황일 경우 국방부는 연방정부, 주정부, 그리고 지방정부에 필요한 지원을 제공한다. 자연재난 및 인적재난발생시 수송 및 의료에 관한 지원을 주로 하고 있으며 또한 올림픽과 같은 국가적 차원의 행사안전을 위해 추가적인 지원을 준비하고 있다.

2. 군 자원 운영을 위한 명령체계 설정

재난상황 시 여러 기관이 현장지원을 수행할 경우 명령체계에 대하여 혼란이 발생하게 된다. 특히, 평시 명령체계가 확실한 군의 경우에는 재난관리지원에 있어서 현장구조본부와의 역할분담에 있어서 혼란이 발생할 우려가 더 높다고 할 수 있다. 재난관리지원 업무에 대하여서는 현장구조본부에서 결정된 사항에 따르지만, 한편 재난관리지원에 동원된 장비 및 인력에 대하여서는 군의 조직체계에 따라 그 책임성이 주어지기 때문에 재난관리지원의 경우에 해당부대장 혹은 현장지원 책임자는 복수의 명령체계를 가지고 업무에 임할 수밖에 없으며, 이로 인한 혼란과 업무추진에 있어서 신속성이 저감될 가능성이 상존한다고 할 것이다. 따라서 재난발생시 현장대응을 위한 지원에 대하여 그 책임성 및 한계성에 대한 심도 있는 분석이 요구되어진다.

3. 군 자원 지원을 위한 기준설정

군은 국방이라는 주된 임무가 있는 것이 사실이며, 재난관리지원의 역할은 국방보다는 우선순위가 낮다는 것은 부인할 수 없다. 그러나 한반도 평화가 지속되면서 전시상태라는 개념과 함께 국가방위의 잠재적인 능력으로서 군의 위상을 정립하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 인도주의적 전략과 함께 국민의 신뢰를 받는 군으로서 재난이 발생되는 비상시 때의 군의 지원은 그 의미가 있다고 할 것이다. 하지만 재난관리의 1차적인 주체는 소방방재청 및 지방자치단체에 있으며, 1차적인 주체의

능력을 초과하는 대응이 필요할 경우 군의 지원이 요구되어진다. 실무자들과의 의견수렴에 있어서 군에서는 지방자치단체가 인력이 부족하면 무조건적으로 군에 협조요청을 하고 있다는 의견을 제시하고 있으며, 지방자치단체에서는 군에서 필요인력을 요청하여도 신속하게 재난관리 지원을 해주지 않는다는 의견을 제시하고 있다. 이와 같은 상황은 지방자치단체와 군과의 사전협의 부족에서 나타나는 혼란적인 상황임이 틀림없다. 이와 같은 상황을 극복하기 위해서는 군과 지역재해대책본부와의 사전협의가 이루어져야 할 것이다.

첫째, 시군구 안전관리위원회에서 군의 지원에 대한 명확한 사전협의를 정하여야 한다.

둘째, 지역별로 군에서 담당할 임무를 설정하고 이에 대한 대응방법을 준비할 필요가 있다.

셋째, 중앙안전관리위원회에서는 이와 같은 군 및 관련기관의 지원을 위한 기준을 마련하기 위한 표준적인 지침을 마련할 필요성이 있다.

4. 훈련계획, 예산지원 등 지원여건의 마련

장비와 인력의 운영에는 반드시 예산의 뒷받침이 요구되어진다. 그러나 재난발생의 불확실성 때문에 예산편성에 있어서 문제점이 발생하게 된다. 일반적으로 군인력에 대한 간식제공과 장비운영에 따른 유류비 및 의료약품 같은 경우에는 군부대의 운영을 위하여 배정된 예산을 사용하고 있거나, 사후에 편법을 이용하여 지출하고 있는 실정이다. 따라서 군부대의 정상적인 운영을 위해 재난관리 지원에 있어서 소극적인 대응을 할 가능성이 내포하고 있다고 할 수 있다. 군의 보다 적극적인 재난관리지원 기능을 확보하기 위해서는 이와 같은 인력, 장비, 및 약품 등 군에서 축적하고 있는 자원에 대한 대가에 대한 기준을 마련하고 예산 또는 재해대책 예비비에서 지원비용을 지출할 수 있는 방안을 마련함으로서 계획적이고 체계적으로 군의 재난관리지원에 참여할 수 있는 여건을 조성할 필요성이 있다(국립방재연구소, 2004).

Ⅵ. 결론

과거 오랜 기간 동안 군은 홍수, 폭설 등 재난으로 인한 파괴로 국민들과 지역사회가 위험에 빠졌을 때 동원되어 왔으며, 최근에는 보다 적극적인 재난관리 지원임무에 관여하는 경향이 증대되어 왔다. 특히, 국민의 신뢰를 바탕으로 하는 정부에서는 생명을 구호하는 과정에서 요구되는 사활적 봉사체계를 갖춘 군의 신속한 대응을 요구하고 있다고 할 것이다. 지방자치단체에서는 태풍, 호우 등 속도가 요구되는 포괄적인 구조 및 구호작전을 효과적으로 전개 할 수 있는 긴급태세를 할 수 있는 가용능력이 한계가 있다고 할 것이다. 따라서 그들이 어떠한 긴급 상황에서 어느 때나 예고 없이 신속하게 대응할 수 있는 기본조직과 구조를 갖춘 군에게 도움을 요청하는 것이 당연할 수 있다고 할 것이다.

미국의 경우, 재난이 발생하면 응급지원기능(ESF)의 일부 혹은 전체가 가동되며 ESF의 가동은 상황의 성격과 규모, 그리고 요구되는 연방재원의 수준에 따라 달라진다. 연방자원들은 15개의 분야별 ESF들로 분류되어 각각 기능들은 책임기관(주무기관)에 의해 지휘되고 주무기관과 지원기관이

협조하여 주 및 지방정부의 수습능력을 극대화하기 위한 자원동원계획을 규정한다. 여기서 국방부는 ESF #3의 주무기관일 뿐만 아니라 기타 14개의 ESF에 모두 지원기관으로 지정되어 있다. 국방부는 군수, 장비, 인력 등의 막대한 재원을 기초로 하여 연방대응계획에 중요한 역할을 수행하도록 하고 있다. 그러나 타 부처의 지원에 한계가 있을 경우, 그리고 본연의 임무에 지장을 받지 않는 한도 내에서만 지원을 수행한다. 방위조정관(DCO)의 임명에 의해 모든 군 자원이 조정되며 방위조정관은 다른 부처와 마찬가지로 연방조정관(FCO)의 명령을 받아 효율적이고 체계적인 현장활동이 가능하게 된다.

일본의 경우, 고베 대지진 이후, 1995년 재해대책기본법 및 자위대법의 개정과 함께 자위대의 운영을 위해 방위청 방재업무계획에 소위 자주파견에 관계되는 판단기준을 명기함과 동시에 도도부현지사 등의 파견요청을 간소화하는 자위대법시행령의 관련내용을 개정하였다. 또한 2000년 11월에는 재난대처 메뉴얼 및 도도부현별 재난파견 연락창구 일람표를 작성하여 도도부현 등에 주지시켰다. 피해규모의 조기파악을 위해 각 성청은 각각의 입장에서 현지의 관계자로부터의 정보를 집약하는 것 외에 경찰청, 방위청, 소방청, 해상보안청에 있어서는 일정규모 이상의 지진이 발생 할 경우에 항공기, 선박 등을 활용한 정보수집체제를 정비하여 수행하고 있다. 재난발생 직후의 정보의 수집・연락, 활동체제의 확립과 병행하여 인명의 구조・구급활동, 의료활동, 소화활동 등의 응급 대책활동이 개시된다. 응급대책활동의 실시에 대해서는 제1차적으로는 시정촌이 움직이고 도도부현은 광역에 걸쳐 종합적인 처리를 필요로 하는 것에 대응한다. 또한 지방공공단체의 대응능력을 넘는 대규모재난의 경우에는 국가(중앙정부)가 적극적으로 응급대책을 지원하도록 되어 있다(일본방위청, 2003).

유럽의 경우, 재난관리지원시스템에 대하여 살펴본 결과 우리나라의 실정 및 체계와는 상이하지만 비교・분석을 통하여 다음과 같이 시사점을 얻을 수 있었다.

냉전체제가 붕괴되었다고는 하나, 휴전선을 사이에 두고 50년 이상 남북으로 대치하고 있는 분단국이라는 특수성을 감안할 때 유럽의 여러 나라와 같이 민방위조직을 활용한 재난관리지원시스템의 구축은 여러 가지 면에서 현실적으로 어려움이 있으나, 생활민방위에 대한 교육과 국민개개인의 관심이 점증되고 있는 측면을 고려한다면, 현재 편성・운영되고 있는 민방위조직을 체계적인 교육 및 훈련을 통하여 보다 적극적으로 활용하는 지혜가 필요하며, 이를 위해서는 법적・제도적인 뒷받침이 필요할 것이다.

유럽 국가들의 민방위조직을 검토한 결과 지원주체를 군으로 할지라도 효율적인 재난관리지원을 위해서는 체계적인 조직을 구성하고 이에 합당한 업무를 부여함으로써 현재의 피동적인 지원체계에서 보다 능동적인 지원체계로 전환할 수 있도록 별도의 재난지원 전담부서를 설립하여 재난 시 뿐만 아니라 평상시에도 시민생활의 안정에 기여할 수 있는 역할을 수행함으로써 군의 위상강화에도 도움이 될 것이다.

이처럼 해외의 사례에서 살펴볼 수 있듯이 전시를 대비하여 상설 운영되고 있는 군 인력과 장비 및 물자를 국가적인 지원의 필요성이 있는 대형재난에 신속하게 배치・운용할 수 있는 시스템을 구축하여 재난발생시 효과적으로 지원하는 체제수립이 요구되며, 이러한 체제가 효율적으로 수립, 운용될 경우 군 차원에서는 대민지원 사업을 지속적으로 실시하게 됨으로써 군의 위상을 진작시키는 한편, 국가적으로는 군 인력 및 장비를 활용함으로써 국가재정운영의 효율화를 도모할 수 있을 것으

로 판단된다. 물론 군이 존재하는 본연의 임무에 침해를 주지 않는 범위에서 이러한 논의가 진행되어야하며, 효율적인 대안의 정착을 위해서는 지속적인 연구와 보완이 필요할 것이다.

참고문헌

국립방재연구소. 2001. 방재기본계획수립을 위한 방재정책 기본방향에 관한 연구.

국립방재연구소. 2004. 군 인력・장비의 재난관리지원시스템 구축을 위한 외국사례 및 제도 연구.

박덕근・김태훈・오정림・박정훈. 2006. 재난관리체계에서의 군의 역할-미국사례를 중심으로-. 한국위기관리논집, 2(1): pp. 1-13.

비상기획위원회. 1991. 비상대비 업무의 발전방향. 국가안전보장회의 비상기획위원회 정책자료, 91-3.

일본 내각부. 2002. 방재백서.

일본 방위청・자위대. 2003. 방위백서.

조영갑. 2000. 통일한국과 국가동원 정책연구. 비상대비연구논총, 89: pp. 69-157.

한국의 테러리즘 위기관리
: 정책 방향과 제도적 정비방안을 중심으로

김열수(국방대학교)

Ⅰ. 서론

9.11테러이후 국제사회가 긴밀한 협력 하에 테러리즘에 대항하고 있음에도 불구하고 테러는 하루가 멀다 하고 지구촌 곳곳에서 발생하고 있다. 2002년 및 2006년의 월드컵이 지구인의 축제 속에서 테러리즘 없이 치러졌다는 것에 대해 우리가 오히려 감사해야 할 이상한 상황 속에서 살아가고 있다. 이런 이상한 상황을 관리한다는 것 자체가 바로 테러리즘에 대한 위기관리이다.

세계사적으로 중요한 전환점이 된 9.11테러 이후 국제사회는 테러에 대항하기 위해 협력을 강화하고 있다. 각 국가들은 테러와 관련된 12개에 달하는 국제규범[1)]에 서둘러 가입하고 있으며 각종 국제회의를 통하여 대테러 성명서를 발표하고 국제협정을 체결하고 있다. 또한 개별국가는 대테러 관련 국내법을 정비하고, 감시기관을 강화하며, 전담 부서를 편성하고, 대테러 특수부대를 조직하고, 예산을 증액하는 등의 노력을 전개하고 있다. 이는 테러가 우리의 일상에서 익숙한 존재가 되었고, 상식이 되었으며, 그리고 통상적인 현상으로 자리 매김하고 있다[2)]는 것을 반증해주고 있다.

이러한 국제사회의 테러에 대한 위기관리 노력에도 불구하고 9.11테러 이후, 100명 이상의 희생자를 낸 대형테러들이 끊임없이 발생했다. 체첸반군의 테러와 그 진압과정에서 200여명이 희생된 사건(2002), 인도네시아에서 200여명의 관광객이 희생된 연쇄 차량 폭탄사건(2002), 190여명이 희생된 스페인 열차 폭탄사건(2004), 영국에서 발생한 지하철 테러사건(2005), 인도에서 발생한 열차 테러사건(2006) 등이 그 대표적인 사례들이다. 2006년 7월에도 9.11을 능가할 항공기 공중폭파 테러 음모가 영국에서 적발되었는가 하면, 열차에서 폭탄 가방들이 발견되는 일이 독일에서 벌어졌다. 이처럼 테러는 전 세계를 일상의 9.11로 만들고 있다.

최근 유럽에서 테러를 일으켰거나 일으킬 뻔했던 테러분자들은 외국인이 아니다. 비록 그들의 종교가 무슬림이긴 하지만 그들의 국적은 유럽 국가들이다. 모두 유럽 국가에서 태어나 민주주의 교육을 받고 자라난 자국의 국민들이다. 또한 외국의 테러네트워크와 긴밀히 협조했던 사람들도 아니

---

1) 이 조약들은 다음과 같다. “탑승객에 대한 공격과 특정한 행위에 관한 동경 조약(1963),” “항공기의 불법적 납치에 관한 헤이그 조약(1970),” “항공기 안전에 대한 불법적 행위 억제에 대한 몬트레이 조약(1971),” “사람에 대한 범죄의 형태를 취하는 테러 행위와 국제적 중요성을 지니는 강탈 행위에 대한 예방과 처벌에 관한 조약(1971),” “국제적 보호 인물에 대한 범죄의 예방과 처벌에 관한 조약(1973),” “인질 행위에 관한 협정(1979),” “핵 물질로부터 신체적 보호를 위한 조약(1979),” “국제 항공에서의 폭력의 불법적 행위 금지에 관한 의정서(1988),” “여객선에서의 폭력의 불법적 행위 금지에 관한 협정(1988),” “발각되지 않는 플라스틱 폭발물에 관한 협정(1991),” “폭발물 금지에 관한 국제 협정(1997),” 그리고 ”테러 자금조달 억제에 관한 협정(2002).”

2) Cindy C. Combs, *Terrorism in the 21st Century*(New Jersey: Prentice Hall, Inc., 1997), p. 220.

다. 소위 말하는 자생적 테러분자들인 이들은 그들의 조국에서 차별과 멸시를 극복하는 마지막 저항의 수단으로 테러를 택하고 있는 것이다.[3] 이는 각 국가들이 국제테러분자들 뿐만 아니라 국내테러분자에 대해서도 관심을 가져야 된다는 것을 상징적으로 보여주고 있다.

한국도 이러한 테러 환경에서 예외일 수 없다. 한국은 이미 1960년대부터 국내외에서 북한의 테러 표적이 되었다. 또한 국외에서 생활하는 공관원, 회사원, 유학생, 재외교포 등도 다양한 출처의 테러분자들로부터 테러를 당했다. 테러에 유리한 환경이 조성되고 있고 테러의 위협이 증대되고 있음에도 불구하고 한국의 테러 대응은 아직도 많은 문제점을 가지고 있다. 특히, 9.11테러 이후 반짝했던 테러에 대한 정부와 국민의 관심이 많이 수그러들었고 4년 전에 입법 예고된 '대테러법'이 아직도 국회를 통과하지 못하고 있다는 사실이 우리의 대테러 정책의 현주소를 설명해주고 있다.

한국도 더 이상 테러의 안전지대가 아니기 때문에 테러에 대한 대비책이 절실하게 요구된다. 이 글은 이러한 문제점의 인식 바탕 위에 작성된 것이다. 따라서 이 글은 한국의 대테러 정책의 기본 방향을 제시하고 이러한 정책이 원활하게 수행될 수 있도록 하기 위한 제도적 정비 방안을 제시하는 데에 목적을 두고 있다.

Ⅱ. 21세기 테러리즘의 변화

1. 테러리즘 환경의 변화

우선 테러리즘이 과거에 비해 훨씬 쉽게, 그리고 대규모로 발생할 수밖에 없는 환경의 변화를 5가지 범주로 나누어 살펴보자.

첫째, 대규모 테러가 발생하고 또 테러의 빈도가 증가하게 된 원인 중의 하나는 국경의 개방으로 인해 자유로운 이동이 가능해 졌다는 점이다. 대형 항공기들은 쉼 없이 여행객들을 실어 나르고, 아버지 세대의 이민으로 그 친척의 이민이 쉬워졌으며 이민 2, 3세대들도 늘어났다. 따라서 테러범들은 여행객, 사업자, 또는 유학생으로 가장하여 세계를 돌아다닐 수 있게 되었다. 또한 서로 다른 민족이 서로 다른 국가에 이민하여 살고 있는 관계로 겉모습만으로 테러범과 순수한 자국민을 식별할 수도 없다. 국경의 개방으로 테러범들의 활동 공간이 넓어진 셈이다.

둘째, 정보·통신의 발달에 기인한 것이다. 정보통신의 발달로 인해 테러분자들은 보다 쉽게 정보를 입수하고, 인터넷을 통해 능력을 발전시킬 수 있으며, 다른 테러분자들을 지원할 수도 있다. 테러집단들은 휴대용 전화와 위성통신망을 이용하기도 하고, 이 메일(e-mail)이나 인터넷 채팅방을 이용하기도 하며, 비디오테이프나 CD-Rom을 이용하여 정보를 교환한다. 오늘날의 테러분자들은 그들의 선배들과는 달리 리더십과 훈련, 그리고 군수품을 국가나 지역 차원이 아닌 전 세계적으로 전파함에 있어서 정보·통신 기술의 발전이 가져다 준 이점을 최대한 활용하고 있는 셈이다.

셋째, 테러범들은 그들 스스로의 활동자금을 마련함으로써 점차 자생력을 높여나가고 있다. 테러범들은 마약거래나 관광객에 대한 납치활동을 통해서 손쉽게 활동자금을 마련한다. 또한 테러범들은 사업가, 마약 밀매자, 신용카드 불법제조자, 납치범, 그리고 은밀한 지원자들로부터 자금을 모은

3) 김열수, "9.11의 진정한 교훈," 『국방일보』, 2006년 9월 11일.

다. 이렇게 획득된 자금은 수많은 은행과 환전소 그리고 송금시스템을 이용하여 테러분자들에게 전달된다. 이것도 전 세계 금융시스템을 하나로 묶는 정보 네트워크의 결과이다.

넷째, 테러범들의 초국가적인 네트워크망 구축에 기인한다. 현대 기술에 의해 보다 유연하면서도 초국가적인 네트워크망을 구축하고 있는 테러집단들은 집단들 내외에서 보다 느슨한 형태의 상호 결집성을 가지고 있다. 이런 환경에서 테러범들은 자금모집, 정보 공유, 훈련, 군수, 기획, 테러 실행 등을 같이하게 된다. 한 국가나 지역에서 같은 목표를 가지고 있는 테러집단들은 그 세력을 확장할 수 있고 다른 지역의 테러집단들로부터 지원을 받을 수도 있다. 테러집단들은 최초 한 국가 내에서만 활동하나 환경의 변화로 인해 지역적으로 활동범위를 넓히게 되고 결국에는 전 지구적으로 그 활동범위를 확대할 수 있다.

다섯째, 도시화와 건물의 대형화에 기인한다. 테러의 주체가 세계화된 지구적 환경을 최대한 이용하는 반면 테러의 객체는 대규모 테러에 더욱 취약한 환경을 가지게 되었다. 국내외 여행객들을 최대한 많이 이동시키기 위해 항공기들은 대형화되었고, 도시화의 영향으로 초고속 철도와 지하철이 보편화되기 시작했으며 하나의 수원지에 수백만 명의 시민이 식수를 의존하고 있다. 기업가들의 이윤 극대화와 고객의 편의를 위해 백화점과 공연장, 영화관과 슈퍼마켓들은 대형화되었다. 바다를 가로지르는 여객선들도 대형화되었다. 왜 대규모 테러가 가능한 지 도시화와 대형화가 이를 설명해 준다.

2. 테러리즘 특징의 변화

오늘날 발생하고 있는 테러는 과거에 비해 다음과 같은 6가지 정도의 특징을 가지고 있는데 이를 간략히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 요구조건과 공격주체가 불명확하여 추적이 곤란하다는 점이다. 서방 및 특정국가에 대한 적대감이나 지역패권에 대한 반대 등 추상적인 이유를 내세운 테러들이 발생하고 있다. 또한 테러단체들은 공포효과를 극대화하기위해 요구조건을 제시하지도 않고 정체도 밝히지 않는 소위 '얼굴 없는 테러'를 자행하고 있기 때문에 이들을 색출하기가 매우 어려워지고 있다.

둘째, 전쟁수준의 무차별 공격으로 대규모 피해가 발생한다는 점이다. 과거의 테러는 상징성을 띤 대상을 공격함으로써 테러단체의 대의명분을 선전하고 공포심을 유발하는 수법을 사용하였다. 그러나 최근에는 전쟁수준의 무차별 인명살상을 시도함으로써 그 피해가 상상을 초월한다.

셋째, 테러의 긴박성으로 대처시간이 부족하다는 점이다. 9.11 테러사건의 경우 테러에 소요된 시간은 항공기를 납치하여 빌딩에 자살충돌 하기까지 40~50분 만에 상황이 종료되었다. 이와 같이 대처시간이 절대 부족하기 때문에 사전에 신속하고 효율적인 대응체계의 확립에 보다 많은 자원과 노력이 요구된다.

넷째, 다양한 테러장비의 사용으로 색출 및 예방이 곤란하다는 점이다. 전통적인 테러장비는 무성총기, 폭발물 등이었기 때문에 공항이나 행사장에서 보안검색을 강화할 경우에는 사전에 색출이 가능했었다. 그러나 최근 테러에 사용된 무기들은 생활주변에서 활용되는 물건들로써, 사용방법에 따라 파괴력이 큰 테러장비로 전환될 수 있기 때문에 사전 색출 및 예방이 어렵다. 테러범들은 일

격에 테러의 목적 및 효과를 달성할 수 있는 원격조정폭파, 항공기 및 차량을 이용한 자살테러, 정보 및 컴퓨터시설에 대한 사이버 테러를 자행하고 있지만 이를 예방하거나 색출하기가 쉽지 않다.

다섯째, 언론의 발달로 공포의 확산이 용이하다. 현대는 '글로벌 커뮤니케이션'시대로써 지구촌 사건소식이 신속하게 전 세계로 전파되고, 테러현장의 생생한 모습이 실시간대에 방송됨으로써 극단적인 공포감을 지구촌 전체로 동시에 확산시킬 수 있다.

여섯째, 테러 방법이 점차 지능화되고 과학화되고 있다. 1990년대까지의 테러범들은 대부분 사회적 소외계층 출신이었으나, 최근의 테러범들은 대부분 중산층 출신들로 고학력자들이며 지능화되어가고 있다. 특히 이과 전공자들이 테러에 적극 가담하여 고도로 과학화되는 추세에 있다.

3. 테러리즘의 유형변화

1) WMD에 의한 테러리즘

테러리즘의 유형도 변화하고 있다. 과거에는 요인 암살, 항공기 납치, 인질 납치 등의 전통적 테러리즘이 주류를 이루었지만, 오늘날에는 자살폭탄테러, 생화학 테러, 그리고 사이버 테러리즘이 새로운 테러리즘으로 등장하고 있다. 그 중에서도 WMD에 의한 테러리즘 발생 가능성이 인류를 공포로 몰아넣고 있다.

세계화된 지구적 환경으로 인해 테러분자들은 새로운 테러를 준비하고 있다. 그 중에서도 가장 가능성의 높은 것이 생화학 테러이다. 생화학 관련 과학자들이 테러분자들에게 협조할 가능성과 수송의 용이성으로 인해 테러분자들은 보다 쉽게 생화학 물질을 획득하고 또 이를 사용할 가능성이 높아졌다. 탄저균 테러는 생화학 물질에 의한 테러가 확실히 새로운 테러의 수단이 될 수 있다는 것을 보여주었다. 생화학 물질에 의한 테러는 탄저균 테러 이전에도 있었다. 1984년 미국 오리건 주에서 식당 물컵 및 샐러드 바에서 살모넬라균이 살포되어 751명의 환자가 발생한 생물학 테러 사건이나, 일본의 옴 진리교에 의한 화학 테러사건이 그것이다. 2001년 10월에 발생한 탄저균 테러는 생화학 테러가 더 이상 예외적인 테러의 수단이 될 수 없다는 것을 보여주었다.

테러분자들이 생화학무기를 생산하거나 또는 탈취하여 수원지, 공공건물, 지하철, 백화점, 영화관, 관광센터, 경기장 등에 동시다발적으로 사용된다면 인류는 역사상 한 번도 경험하지 못한 아마겟돈식 집단 공포증을 갖게 될 것이다. 테러분자들은 탄저균이라는 소리 없는 무기가 어떤 공포심을 유발했는가를 명확히 인식하고 있기 때문에 생화학 물질을 획득하기 위한 노력도 계속할 것이다.

테러분자들은 방사능 물질이나 핵물질을 획득하기 위한 노력도 계속할 것이다. 국제원자력기구(IAEA)가 항공기를 원자력 발전소에 충돌시키거나 재래식 폭탄에 방사능 물질을 채운 '더러운 폭탄(dirty bomb)'을 폭발시킬 가능성에 대해 경고한 바 있다. 테러분자들이 방사능 물질이나 핵물질을 이용하여 테러를 자행할 경우, 인류는 그 역사를 접어야 할지도 모른다.

2) 사이버 테러

새로운 테러의 두 번째 유형은 사이버 테러이다. 정보기술의 급진적인 발전은 테러분자들에게 새로운 기회를 제공하고 있다. 정보기술(Information Technology: IT)산업은 인류에게 시공을 초월한 다양한 혜택을 누리게 해 주고 있다. 그러나 초고속 네트워크 사회가 되면 될 수록 정보화의 역기능이 문제가 될 수 있다. 음란 · 폭력물 등 불건전 정보의 유통, 개인정보 유출 및 오남용, 지적재산권 침해, 스팸메일 등이 사회적 역기능이라고 한다면 해킹이나 컴퓨터 바이러스 생성 및 유포로 인한 시스템 파괴는 국가안보에 까지 심각한 영향을 미친다.

사이버 테러는 사이버 공간에서 사이버 수단을 이용하여 테러의 목적을 달성하고자 한다. 1999년 유고 사태 중에는 미국의 유고 공격에 반대하는 유고의 개인과 단체들이 미 국방성 및 백악관 웹사이트에 대량의 전자우편 폭탄 및 바이러스에 감염된 메일을 보내어 메일과 웹 서버를 24시간 다운시킨 사례가 있으며 한·중·일간에도 일본의 역사 교과서 왜곡 사건으로 사이버 시위를 한 사례가 있다.[4)]

사이버 테러는 테러 수행비용이 저렴하면서도 막대한 피해를 입힐 수 있고, 사건 예측이 불가능하며 익명성의 보장되고 전후방과 전선의 구분이 따로 없다는 특징을 가지고 있다. 해킹이나 컴퓨터 바이러스의 전파, 서비스 거부 공격 등이 고전적인 사이버 테러라고 한다면 하드웨어 내에도 원하지 않는 기능을 삽입시키는 치핑(Chipping), 컴퓨터 내부에 침투하여 전자회로기판을 작동 불능케 하는 나노 머신(Nano Machine), 무선 주파수를 전자적 목표물에 발사하여 그 기능을 마비시킬 수 있는 헤르프 건(High Energy Radio Frequency: HERF gun), 강력한 전자기장을 형성해 주변의 모든 전자시설을 파괴하는 전자기장(Electro-Magnetic Pulse: EMP) 폭탄, 장비의 통신채널을 방행하여 정보를 수신할 수 없도록 하는 전파방해(Electronic Jamming) 등은 새로운 위협 무기가 되고 있다.[5)]

Ⅲ. 한국인에 대한 테러리즘

21세기 테러리즘의 변화를 바탕으로 한국은 어떤 테러리즘의 위협에 처해있는가를 살펴보자. 한국인이 테러를 당하는 경우를 테러리즘의 주체와 장소를 중심으로 구분해 보면 크게 북한에 의한 국내에서의 테러, 국제테러집단에 의한 국내에서의 테러, 그리고 국제테러집단에 의한 해외에서의 테러로 나눌 수 있다. 먼저 북한에 의한 국내에서의 테러를 살펴보자.

1. 북한에 의한 국내에서의 테러

---

4) 사이버 테러 사례에 대해서는 남길현, "사이버테러와 국가안보,"『국방연구』, 제45권 제1호(2002. 6), pp. 165-167을 참고할 것.

5) 남길현, "사이버테러와 국가안보," pp. 171-173.

북한의 대남테러는 1950년대 중반부터 본격화되었으며, 1960년대부터는 국내외에서 주로 한국인을 대상으로 조직적인 테러가 자행되었다. 북한은 노동당 중앙위원회 산하 비서국 예하에 대외연락부(일명, 사회문화부), 35호실(일명, 대외조사부), 작전부, 통일전선부가 편성되어 있다. 이들 부서는 테러 및 공작 요원을 양성하여 남한에 침투시켜 남한 내의 혁명역량을 구축하고, 정보수집과 사회혼란을 조성하며, 필요시 요인암살, 납치, 파괴 등의 테러를 전담하는 임무를 수행한다.[6)]

대외연락부는 대남공작의 주무부서로서 공작원 교육 및 남파, 남한 내 지하당 구축 및 해외 공작을 전담하고 있다. '남조선노동당' 사건의 주역인 이선실(2000년 사망)과 1995년 부여에서 체포된 무장간첩 김동식 및 15대 대선 직전 체포된 부부 간첩 최정남·강연정도 이 부서 소속이었다. 35호실은 해외정보를 수집하고 해외인사를 포섭하거나 매수하여 남한에 투입시키는 등 제3국에서 대남사업을 주관하고 있다. 35호실은 1978년의 최은희·신상옥 납치사건, 1987년의 KAL기 폭파사건, 1997년의 이한영 암살사건 등을 주도한 것으로 알려지고 있다. 작전부는 한국과 제3국에 침투하는 공작원을 일정한 장소까지 안내하는 임무와 요인 암살 및 납치, 군사정찰, 폭파 등의 임무를 수행한다. 산하에는 소속요인의 교육훈련을 담당하는 김일성정치군사대학과 남파공작원 파견기지인 10개의 초대소(연락소)를 두고 있다. 통일전선부[7)]는 북한의 대남 공작기관 중에서 가장 방대한 조직으로 적화통일을 위한 국내외적 여건과 분위기 조성을 목표로 주로 해외 교포사회에 침투하여 친북세력을 확보하고 모든 형태의 남북교류와 대북 협상전략을 수립 · 조정한다. 산하에 남북회담과(남북회담 및 교류), 해외담당과(해외교포 및 외국인 포섭), 남조선연구소(대남정보 및 자료분석) 등을 두고 있다.[8)] 이들 노동당 예하의 조직원은 13,000여명에 달하는 것으로 알려지고 있다.

북한은 아직도 미국이 지정한 테러후원 국가(State-Sponsored Terrorism)의 명단에서 제외되지 못하고 있다. 한국을 대상으로 한 테러와, 1970년의 요도호 납치사건과 연관된 일본 적군파에 대한 피난처 제공 문제와, 납치범 가족의 귀환문제가 걸려있기 때문이다. 테러후원국가로 지정되면 미국 정부로부터 무기관련 수출 및 판매 금지, 이중 목적 사용이 가능한 품목의 수출통제, 경제 지원금지, 그리고 기타 재정 및 제재 부과 등의 4가지 제재를 받게 된다. 북한은 이러한 제재로부터 벗어나기 위해 고이즈미 일본 수상과의 정상회담에서 일본인 납치 문제를 시인하고 납치된 일본인 5명의 귀국을 허용하는 등의 조치를 취하기도 했다.[9)] 또한 북한은 유엔 안보리에 '테러방지 이행 보고서'를 제출(2001.12.20)하는 등의 가시적인 조치를 취했음에도 불구하고 북한이 테러 행위를 중단할지에 대해서는 아무도 속단할 수 없다. 국내외에서 북한에 의한 한국(인)에 대한 테러 가능성에 대해서는 여전히 높은 경계심이 요구된다.

---

6) 김현기, "북한군 특수부대의 실체," 『국방저널』, 2001년 11월호, pp. 29-30.

7) 통일전선부가 원격조종하는 대남전위기구로는 조국평화통일위원회(조평통), 한국민족민주전선(한민전), 조국통일민주주의전선(조국전선), 그리고 재북평화통일촉진협의회 등이 있다. 이에 대해서는 『연합통신』, 2006년 10월 30일을 참고할 것.

8) 이 외에도 인민무력부 총참모부 소속의 정찰국도 간첩 양성 및 남파 등의 역할을 수행하고 있으며 정찰국은 1983년 아웅산 폭발사건과 1996년 동해안무장간첩 침투사건을 일으킨 것으로 추정되고 있다. 『연합통신』, 2006년 10월 30일.

9) U.S. Department of State, *Patterns of Global Terrorism 2003*(Washington: DoS, April 2004), p. 85, pp. 91-92.

2. 외국 테러집단에 의한 한국에서의 테러

미국이 아프가니스탄과 이라크를 공격하고 또 한국의 자이툰 부대가 이라크에서 활동함에 따라 외국 테러리스트들이 한국을 대상으로 테러를 할 수 있는 명분이 마련되었다. 특히, 미국을 증오하는 국제테러집단들[10]이 한국 내의 미군과 미군시설에 대해 테러를 할 수도 있고 미국과 동맹관계를 맺고 있는 한국인과 한국 내 중요 시설에 대해서도 테러를 할 수 있다. 주로 미국과 적대적인 극단적 이슬람 단체와 반한단체에 의한 테러가 예상된다.

2004년에 접어들면서 외국의 반한단체가 한국에 대한 테러를 하겠다는 협박편지가 현지 대사관에 날아들고 있다. 태국의 AKIA(Anti Korea Interest Agency)가 그 대표적이며, 심지어 태국 주재 한국 대사관에 'Yellow-Red Overseas Organization'이라는 정체불명의 단체가 "한국, 일본, 태국, 필리핀, 싱가포르, 호주, 쿠웨이트, 파키스탄 등 이라크 파병 8개국을 대상으로 테러공격을 하겠다"는 협박편지가 전달되기도 했다.[11] 이 뿐만 아니다. 국가정보원은 알 카에다 조직원이 지난 10년 사이 두 차례에 걸쳐 한국에 들어온 일이 있다고 밝혔다.[12] 또한 알 카에다의 2인자로 알려진 아이만 알 자와히리는 알 자지라 방송을 통해 한국을 포함한 전 세계 동맹들의 시설을 공격하기 위해 지도부를 구성해 조직적인 저항에 나서라(2004.10.1)고 촉구하기도 했다.[13] 이는 한국이 더 이상 국제테러 집단으로부터도 테러의 안전지대가 아니라는 것을 보여주고 있다.

또 하나의 테러 가능성은 한국에 거주하는 노동자에 의해 테러가 발생할 수 있다는 점이다. 2006년 10월 현재, 한국에 거주하는 외국 노동자는 30~40만 명에 달하는 것으로 추산되고 있다.[14] 물론 합법적인 노동자도 있지만 불법적인 노동자도 많다. 외국의 테러집단이 이들과 연관된다면 테러는 더욱 쉽게 일어날 수 있다. 국내에 거주하는 외국 노동자들은 테러의 수단을 국내에서 쉽게 확보할 수 있고 또 한국 내의 정보에 밝다는 이점이 있다. 국내에 거주하는 외국인 노동자들을 차별해서도 안 되지만 테러의 가능성을 완전히 배제하는 것도 곤란하다.

3. 북한 및 국제테러 집단에 의한 외국에서의 테러

재외국민에 대한 테러도 빈번하게 발생하고 있다. 한국의 국제적 위상이 높아짐에 따라 해외 유

---

10) 2004년 미국이 지명한 국제 테러집단은 총 34개이며, 이 중 이슬람에 근간을 두고 있는 테러 집단은 총 24개에 달한다. 여기에 대해서는 U.S. Department of State, *Patterns of Global Terrorism 2003*, pp. 113-138을 참고할 것.

11) AKIA는 태국 주재 한국 대사관을 포함한 한국의 주요 기관과 국적 항공기 등을 겨냥해 테러공격을 하겠다는 협박편지를 보냈고(2004.1.8), 구체적인 테러 공격 일자가 명시된 편지도 보냈다(2004.1.16). 또한 태국의 돈무앙 공항내 대한항공 사무소에 테러 협박편지가 접수(2004.4.23)되기도 했다. 여기에 대해서는 최진태, "한국 관련 테러 공격 협박 사건 분석," www.terrorism.or.kr을 참고할 것(검색일: 2004.11.27).

12) "알 카에다 조직원들 10년간 2차례 한국 입국," 『한겨레』, 2003년 11월 20일.

13) 『연합뉴스』, 2004년 10월 12일.

14) 2006년 8월 현재, 합법적인 외국인 근로자는 13만 여명이며, 불법 노동자는 18만 여명이다. 이에 대해서는 www.koilaf.org/KFkor/korCommon/openPrint.php(검색일: 2006.10.30)을 참고할 것.

학생들과 해외여행객들이 증가했으며 민간기업의 해외 주재원들도 증가했기 때문이다. 해외에 거주하고 있는 한국인들이 증가함에 따라 재외국민들도 테러의 위협에 노출될 확률이 높아졌다. 재외국민을 대상으로 한 테러는 크게 3가지 유형으로 구분할 수 있다.

첫째, 해외여행자에 대한 테러이다. 1990년대 해외여행이 자유화되면서 한국인의 해외여행이 급속도로 증가하고 있다. 한국인의 해외여행 증가는 단순한 관광뿐만 아니라 기업의 해외진출을 위한 여행도 포함된다. 또한 여행지역도 과거의 서구권에서 벗어나 전 세계를 대상으로 하고 있다. 테러집단들이 단순히 한국인을 대상으로 테러를 감행하겠다고 결심하면, 굳이 한국으로 입국하여 테러를 할 필요가 없다. 해외에 단체여행 중인 한국인을 대상으로 테러를 하면 되기 때문이다. 1995년 러시아에서 현대전자연수단 29명이 탑승한 버스가 권총으로 무장한 복면괴한에 피랍된 사건이 발생했으며, 2002년에는 프랑스 어학연수 중이던 한국 여학생이 영국 여행 중에 실종되어 사체로 발견되었고 영국 유학 중이던 여학생 한 명도 실종되는 사건이 발생했다.[15]

둘째, 해외주재 공관원이나 상사원에 대한 테러이다. 해외주재 공관원에 대한 테러도 발생하고 있다. 최덕근 주러 총영사가 1996년 러시아에서 피살당했으며, 1998년에는 예멘 주재 한국 공관원 가족 등 3명이 무장괴한에 의해 피랍되었다가 4일 후에 석방된 사례도 있다. 한국의 해외주재 상사원들이나 기술자들도 테러의 대상이 된다. 한국 기업들이 테러세력이 준동하고 있는 지역이나 심지어 전쟁이 진행 중인 지역에서도 기업활동을 하고 있기 때문이다. 이라크에서 전기공사 중에 살해당한 오무전기의 직원이나 김선일씨의 참수사건이 그 대표적인 사례이다. 또한 현지의 테러단체들이 그들의 활동 자금을 확보하기 위해 한국의 상사원들이나 기술자를 인질로 삼을 수도 있다. 필리핀에서는 국도 확장 공사를 하던 경남기업 현장 사무소가 '신인민군'의 습격을 받아 금품을 강탈당했으며(1999), 인도네시아 코린도사의 한국인 직원 2명과 현지인 11명이 '자유 파푸아 운동(OPM)'에 의해 납치되기도 했다.

셋째, 해외교포에 대한 테러이다. 개인적 이유에서도 테러를 당할 수 있지만 한국인이라는 이유만으로 테러를 당할 수도 있다. 1992년 미국에서 발생한 LA 폭동과 2000년 타지키스탄의 두샨베이에서 발생한 이슬람 세력에 의한 폭탄테러가 그 대표적인 사례이다.

2003년 11월부터 2006년 6월까지, 한국인이 피랍되거나 또는 테러리즘을 당한 건수는 무려 11건이나 된다. 피랍되거나 테러리즘을 당한 지역도 이라크, 나이지리아, 아이티, 팔레스타인, 소말리아 등 다양하다. 소말리아에서는 인근 해역에서 조업 중이던 한국 국적의 배가 피랍당하기도 했다.

테러에 유리한 환경이 조성되어 가고 있고 또 테러의 특징도 변화되어 가고 있다. 이러한 환경과 테러의 특징 속에서 한국(인)은 다양한 위협의 출처로부터 테러의 대상이 되어가고 있다. 그렇다면 21세기 테러의 위협에 대응하기 위해 정부는 어떤 대테러 정책을 수립해야 하는 것인가?

Ⅳ. 대테러 정책의 기본 방향

테러의 예방차원에서 보면, 9.11테러나 3.11테러, 그리고 이한영 테러는 예방에 실패한 사례들이

15) 정보위원회 수석전문연구실, 『테러관계 자료집』(서울 : 국회 정보위원회 수석전문연구실, 2002), p. 87.

다. 테러의 대응차원에서 보면, 1985년 이집트 특공대의 몰타 공항에서의 테러 진압작전과 2002년 극장에서 인질로 잡혀있던 러시아군의 민간인 구출작전은 대응에 실패한 사례들이다. 테러는 예방하기도 힘들지만 진압하기도 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 한국의 대테러 정책은 테러예방과 대응이라는 두 가지 방향에서 이루어질 수밖에 없다.

예방단계에서는 테러의 주체, 수단 및 방법, 그리고 테러 대상에 대한 정보를 수집하고 통합하고 전파해야 하며, 테러분자들이 테러 대상에 접근할 수 없도록 이를 거부해야 하고, 또 테러 대상을 보호해야 한다. 대응단계에서는 테러가 발생했을 때 유형별로 대응해서 효율적으로 제압해야 하며, 테러의 배후자를 끝까지 밝혀내야 한다. 테러가 발생한 이후에 대응하는 것보다 테러가 발생하지 않도록 사전에 예방하는 것이 대테러 정책의 핵심이다.

1. 대테러 정보망 구축

테러 예방을 위한 가장 중요한 정책 중의 하나는 테러에 관한 정보를 획득하고 이를 활용하는 대테러 정보화 정책이다. 이 정책의 핵심은 테러에 관한 정보를 수집, 통합, 해석, 전파, 및 활용하는 것이다. 정보 수집의 대상은 테러분자들과 집단에 대한 정보와 이들의 지휘체계와 테러집단들과의 연계에 관한 내용, 이들의 자금 확보 방법과 훈련 및 활동내용, 최근 테러 수단과 방법의 변화에 대한 내용, 테러 대상에 대한 내용 등이다. 특히, 국제 테러집단에 대한 정보를 획득하기 위해서는 우방국들과의 협조가 가장 중요하다.

미국도 9.11 테러 이후 가장 문제가 되었던 부분이 대테러 정보화에 관한 것임을 인식하였다. 다양한 기관에서 수집된 정보들이 서로 전파 및 활용되지 않았다는 반성 하에 미국은 2003년 5월 테러위협통합센터(Terrorist Threat Integration Center: TTIC)을 설치하였다. TTIC는 국내는 물론 국외로부터 테러 관련 정보를 수집 · 분석 · 평가하여 이를 2,000여개 관련 기관에 제공하는 책임을 가지고 있다.[16] 대테러 정보화 정책에서 관심을 가져야 할 것은 단지 테러분자와 집단에 대한 정보만이 아니라 테러와 관련된 다양한 내용의 정보가 망라되어야 한다는 점이다.

2. 테러 대상에 대한 테러분자들의 접근거부

테러를 예방하기 위해서는 테러집단들이 테러대상에 접근하지 못하도록 해야 한다. 물론 쉽지 않은 일이긴 하지만 테러대상에 대한 거부정책은 필요하다.

첫째, 북한 테러분자들이 접근하지 못하도록 해야 한다. 한국은 북한에 대해 나쁜 선례를 남겼다. 1.21사태나 KAL기 폭파사고, 아웅산 테러 사건 등에서 북한이 국가적 차원에서 테러를 계획하고 지원했음에도 불구하고 이에 대한 보복을 하지 않았다는 점이다. 재발 방지를 위한 엄포성 경고만 있었을 뿐 제재나 보복은 없었다. 이러한 한국의 정책이 북한으로 하여금 테러의 유혹을 벗어나지

16) John O. Brennan, "Terrorist Threat Integration Center Statement," www.apfn.net/messageboard/08-07-03/discussion.cgi.93.html(검색일: 2003.7.8), 이대우, "한국의 국가안보와 대테러 대책," 세종연구소, 『테러와 한국의 국가안보』, p. 169에서 재인용.

못하게 하고 있다.

남북한 간의 신뢰구축이 이루어지기 전에는 북한이 이러한 유혹을 벗어날 수 없다는 태생적 한계가 있다. 따라서 정부는 북한 테러분자들이 한국에 잠입하여 테러를 하지 못하도록 조치를 취해야 한다. 육상이나 해상 침투에 의한 접근도 거부해야 하지만 탈북자에 대한 관심도 제고할 필요가 있다.[17] 민족이라는 감정적 차원보다는 국가안보라는 현실적 차원의 접근도 필요하다. 북한이 조직적으로 한국에 대해 테러를 하지 못하도록 거부하기 위해서는 '반드시 응징'한다는 내부 정책을 먼저 수립되고 이를 강력하게 추진해야 한다.

둘째, 외국 테러집단들이 국내에 입국하지 못하도록 해야 한다. 테러분자들에 대한 정보만 획득된다면 이들의 접근을 차단하는 것은 비교적 쉬울 수 있다. 3면이 바다이고 북쪽에는 철책선이 있어 해안과 공항에서의 출입국 심사만 철저히 이루어진다면 이들의 접근은 차단될 수 있기 때문이다. 물론 현지 영사관에서의 철저한 비자 심사가 우선되어야 한다.

해외 근로자는 한국의 3D산업을 받쳐주는 마지막 보루이다. 이들의 노동력이 투입되지 않는다면 3D산업은 큰 타격을 받을 수 있다. 미국은 9.11 테러이후 외국인에 대한 광범위한 체포, 구금, 사찰 활동을 하고 있다. 물론 9.11테러의 주역들이 합법적으로 미국의 비행 학교에서 훈련을 받았다는 점을 염두에 두었을 것이다. 미국은 테러 혐의가 있는 외국인에 대해 영장 없이 7일 간을 구금할 수 있고 유학생에 대한 감시도 어학연수생과 직업교육생으로 확대할 정도로 외국인을 감시하고 있다. 하지만 한국은 30~40만 명의 외국 근로자들이 한국에 거주하고 있지만 아직 이들에 의해 테러가 발생하지 않았다는 점에서 9.11테러를 당한 미국의 정책을 모방할 필요는 없다. 그러나 이들이 테러에 접근하지 못하도록 정책을 세우는 것과 아무런 정책이 없는 것과는 천양지차의 결과를 가져온다는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 정책은 두 가지 차원에서 이루어져야 한다. 하나는 이들이 모멸감과 차별에 의해 반한감정이 생기지 않도록 세심한 배려를 하는 정책을 수립해야 하며, 또 하나는 이들이 테러분자와 연계되지 않도록 해야 하고, 또 이들 스스로가 테러를 자행하지 않도록 적절한 조치를 취해야 한다. 한국에 테러를 가할 특별한 이유가 없는 태국의 AKIA가 왜 한국을 대상으로 테러 협박을 하고 있는지를 고민해 볼 필요가 있다.

셋째, 테러분자들이 해외주재 공관원, 해외 지사 회사원 및 근로자, 유학생, 해외 여행객, 그리고 해외교포 등에게 테러를 목적으로 접근하지 못하도록 이를 예방해야 한다. 테러의 경보 정도에 따라 해외주재 공관원은 경비요원의 증가를 주재국에 요청해야 한다. 그 외에도 해외여행객들은 안전이 담보되지 않는 곳으로 가게 해서는 안 된다. 산업자원부에서는 해외 건설을 허용해주고 외통부에서는 이 사실을 모르는 상황이 계속되어서는 안 된다. 해외여행을 하는 개인이 안전에 일차적인 책임을 져야 하겠지만 국가도 책임이 있다. 해외 여행객들에게는 해당 지역에서의 테러 관련 정보가 어떤 형태로든지 개인에게 전달되어야 한다. 이것이 국가가 해야 할 일이다. 해외동포들도 동포끼리의 공동체에만 참여할 것이 아니라 거주 지역 주민의 공동체에도 적극 참여함으로써 나눔의 사회를 함께 구축해 나가야 할 것이다.

---

17) 탈북자 수는 1999년 처음 100명을 넘어선 데 이어 2000년 312명, 2001년 583명, 2002년 1139명, 2003년 1281명, 2004년 1894명, 그리고 2005년에는 1387명을 기록했다. 탈북자 중에는 한국 국적을 취득한 후에 간첩활동 혐의로 조사를 받은 사람들도 있다(www.unikorea.go.kr/kr/KUL/KUL0601L.jsp?title00=3(검색일: 2006.10.30)).

3. 테러 대상의 보호

테러 대상은 크게 사람과 시설이다. 그러나 오늘날의 테러가 불특정 다수를 대상으로 하고 있다는 특징을 고려한다면, 시설에 대한 보호 대책이 우선되어져야 한다.

이를 위해서는 국가 중요시설인 핵시설, 수원지, 정보통신시설, 공항, 항만 등과 미군 시설에 대한 보호 대책이 마련되어져야 한다. 또한 사람들이 많이 이용하는 다중이용시설인 지하철, KTX, 백화점, 영화관, 관광센터, 경기장 등에 대한 보호대책은 물론, 화학 및 생물학 약품 처리 시설 및 판매소 등에서의 보호대책도 마련되어져야 한다. 모든 시설의 출입인원에 대해 공항 검색대처럼 검색대를 통과해야 시민들이 사용할 수 있도록 할 수는 없지만 그래도 각 시설의 책임자가 자체의 시설을 보호하기 위한 대책을 세우도록 정부 차원에서 정책을 마련해야 한다.

4. 유형별·효율적인 테러 진압

테러가 발생했을 때, 테러를 진압하는 것은 테러의 양상에 따라 달라야 한다. 인질을 잡고 있을 때와 WMD에 의한 테러에 대해 대응하는 방식이 달라야 한다는 뜻이다. 대테러 진압임무를 담당하는 경찰청 소속의 특공대나 국방부 소속의 특공대는 테러분자들이 전통적인 테러가 발생했을 때 필요한 조직일 뿐이다. 따라서 테러 유형별로 대응 조직이 필요하다. 즉, 사이버 테러에 대해서는 대사이버 테러 조직이 있어야 하고, WMD에 의한 테러에 대응하기 위해서는 또 다른 조직이 필요하다. 따라서 테러 유형별로 새로운 조직을 만들거나 유사시 즉각적으로 투입될 수 있도록 준비해야 한다. 물론 테러 유형별 대응요령에 대한 세부 매뉴얼이 개발되어져야 하고 훈련되어져야 한다.

전통적 테러에 대응하는 특공요원들에 대한 지휘체계와 장비보강, 훈련 지원 등에 대한 정책도 수립되어져야 한다. 전통적 테러가 발생하면 신속한 출동과 현장보존, 테러범과의 접촉유지, 안전통제 및 피해확산 방지를 위한 조치들이 취해져야 한다. 또한 협상을 통한 해결이 가능하도록 전문협상팀이 운영되어야 한다. 협상이 불가능할 경우 무력진압작전을 수행하게 되는데 테러 진압작전의 역사는 성공보다 실패가 더 많았다는 점을 고려해야 한다. 이러한 테러의 진압과정에서 언론의 협조는 필수적이다.

5. 테러의 진상 규명

자살폭탄 테러나 첨단 IT기술을 이용한 테러의 증가로 테러범들을 체포하기란 용이하지 않다. 그럼에도 불구하고 테러의 배후자는 밝혀내야 한다. 비록 미국이 9.11을 막지는 못했지만, 미 CIA에서 테러 발생 2일 후에 테러범들의 신상을 공개했다. 신속하게 테러의 배후를 밝혀내고 진상을 규명할 수 있다면 추가테러를 막는 데에 도움이 될 것이다.

대테러 정보망을 구축하고, 테러 대상에 대한 접근을 거부하며, 테러 대상을 보호하고, 유형별 효율적인 대테러 작전을 시행하고, 테러의 진상을 규명한다는 것은 그리 쉬운 일이 아니다. 테러를 완

전히 근절한다는 것이 그만큼 어렵다는 뜻이다.[18] 그럼에도 불구하고 정부는 대테러 정책의 기본 방향을 수립하고 이를 시행할 수 있도록 법적, 기구적, 운용적 측면에서 이를 정비해 나가야 한다.

Ⅴ. 대테러리즘 제도적 정비 방안

1. 법적인 정비 방안: 대테러법 제정

9.11테러를 계기로 전 세계는 테러에 대비하기 위한 각종 제도를 정비하고 있다. 가장 대표적인 국가가 미국이다. 미국의 대테러 정책은 두 가지 방향에서 진행되고 있다. 하나는 국내에서의 테러 방지와 관련된 것이고 다른 하나는 국외에서의 테러방지와 관련된 것이다. 미국은 애국법을 제정하고 전통적 군사안보 이외의 국가안보와 관련된 각종 기구를 흡수하여 국토안보부를 창설했다.[19] 또한 국외에서의 테러근절을 위해 유엔 결의안과 각종 국제회담에서 대테러 결의안을 체결하도록 하는 지도력을 발휘했다.[20] 다른 국가들도 국제적 협력을 모색하는 가운데 국내의 대테러 활동을 위한 제도적 조치를 강화하였다. 영국은 9.11 테러가 발생하기 1년 전에 '테러법'(Terrorism, 2000)을 제정했으며, 독일은 9.11테러 이후 기존의 테러 관련법을 통폐합하여 새로운 '대테러 대책법'을 제정하였고, 캐나다도 9.11테러 직후 '대테러법'(Anti Terrorism, 2002)을 제정하였다. 일본은 2001년

---

18) 이에 대해서는 김열수, "테러리즘 근절이 어려운 원인: 제도화의 한계와 국제사회의 균열," 『국가전략』, 제8권 3호(2002년 가을)를 참고할 것.

19) 9.11테러 이후 부시 대통령은 백안관내에 테러업무를 총괄 조정하는 국토안보국(2001.10.8)을 창설한 데 이어 사이버 안보담당 특보, 테러담당 안보 부보좌관직을 신설(2001.10.9)하고 국토안보협의회(Homeland Security Council)을 설치하여 안보 관련 사항에 관한 부처간 협의기반을 구축하였다. 부시 대통령은 국토안보부 신설계획을 밝힌데(2002.6.6) 이어 톰 릿지(Tom Ridge) 안보국장은 국토안보법안을 제출(2002.6.18)하였다. 하원은 찬성 239 대 반대 121로 통과시켰고(2002.11.13), 상원은 찬성 90 대 반대 9로 통과(2002.11.19)시켰다. 국토안보부는 직원 17만 명으로 구성되며 연간 400여억불의 예산을 사용하고 있다. 해안경비대, 이민귀화국, 세관, 연방재난관리청(FEMA) 등 22개 연방기관을 전부 또는 부분적으로 흡수하였다. 국토안보부는 국방부에 이어 2번째로 큰 규모이다. 주요 업무는 정보분석과 국경안보, 수송, 핵 발전소 등 기간시설의 유지 등이다. 국토안보부는 '중앙 집중 데이터 베이스 시스템'을 이용하여 시민 개개인의 신용카드사용 내용, 진료기록, 신문잡지 정기구독 현황, 웹사이트 방문기록, e-mail, 은행계좌, 여행 예약, 행사 참가 등 주민들의 생활 전반을 파악할 수 있다. 또한 국토안보법은 아메리카 온 라인과 같은 인터넷 사업자들이 정부에 가입자 관련 정보를 제공할 수 있도록 하고 있으며 경찰에 인터넷 검열권을 허용하고 있다. 이에 대해서는 『동아일보』 2002년 11월 21자를 참고할 것.

20) 미국은 유엔 안전보장이사회에서 '대테리즘에 대한 광범위한 지원'이라는 결의안(결의안 1373호, 2001년 9월 28일)을 이끌어 내었고, 136개국이 각종 형태의 군사지원에 참여케 했으며, 142개국이 테러분자들과 관련된 자산들을 동결시키도록 지도력을 발휘했다. 9.11이후 미국은 테러리스트 조직의 재산 3천 3백만 달러 이상을 차단했으며 다른 국가들도 3천 3백만 달러 정도를 차단했다. 대테러 연대의 구체적인 결과에 대해서는 송대성, "미국의 반테러 전쟁 평가와 향후 전망,"『정세와 정책』 세종연구소, 통권 67호(2002-02), pp. 1-4와 The Coalition Information Centers, "The Global War on Terrorism: The First 100 Days", pp. 9-10을 참고할 것. (http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/12 /100dayreport.html, 검색일: 2002년 5월 9일).

‘대테러대책 특별조치법’을 제정했으며, 러시아와 프랑스는 기존의 대테러법을 강화하였다.[21] 개별 국가가 테러 예방과 대응을 위해 각종 조치를 행동으로 옮겨가고 있음에도 불구하고 한국은 아직 가시적인 조치를 취한 것이 별로 없다.

9.11 테러가 발생하자 유엔 안전보장이사회는 ‘테러와의 전투를 수행하기 위한 행동(Mandatory Action to Fight Terrorism)′을 결의(SCR 1373, 2001.9.28)하였다. 결의안의 핵심 내용은 테러자금 조달지원 행위를 예방 및 억제하고 이를 범죄화, 테러관련 자금 · 금융자산 또는 경제적 지원을 즉시 동결, 테러리스트나 테러조직을 위한 어떤 형태의 지원도 금지, 테러 예비 · 음모 및 자금조달지원 행위를 처벌하고, 이들 행위를 중대범죄로 설정, “테러 자금조달 억제에 관한 협정(2002)” 에 조속한 가입 촉구 등이었다.

각 국가가 대테러법을 제정하여 테러에 적극적으로 대처해 나가고 있음에도 불구하고 한국은 아직 대테러법을 제정하지 못하고 있다. 9.11테러의 후속조치와 유엔 안보리의 권고에 의해, 김대중 정부는 2001년 9월 국무회의를 통해 범정부적인 대응체제 구축 차원에서 테러방지법을 입법하기로 결정했다. 국가정보원에 의한 초안 작성과 의견수렴 과정을 거쳐 11월 27일 국무회의에서 5장 29개조로 구성된 테러방지법안이 의결되어 국회에 제출되었다. 그러나 국회에 제출된 이 법안이 인권침해의 소지가 있다는 점과 주관부처의 권한 확대 등이 쟁점[22]으로 떠올랐다. 그 이후 국가인권위원회가 주관하는 청문회(2001.12.7)와 국회 정보위원회가 주관한 전문가 의견 청취(2002.3.11) 및 공청회(2003.11.3) 등을 거쳐 2003년 11월 14일 정기국회 정보위원회는 만장일치로 대테러법안을 의결하고 법사위에 제출하였다. 그러나 시기적으로 17대 국회의원 선거와 맞물려 이 법은 국회의 의결을 얻지 못하고 2004년 5월, 16대 국회의 임기가 종료됨에 따라 자동 폐기되었다.[23]

대테러법은 17대 정기국회에서도 상정되어 있다. 수차례에 걸쳐 수정되어 제출된 대테러법은 시민단체들의 요구사항인 인권 보호 분야가 많이 반영되어있다. 테러예방법이 국회에서 통과되어야 시행령이 제정되고 시행규칙인 대통령령이 수정될 수 있다. 인간의 권리를 향상시키기 위해 수많은 계몽사상가들을 배출시켰던 유럽의 많은 국가들도 대테러법을 미루고 미루다가 테러의 심각성을 인정하고 서둘러 대테러법을 통과시켰다. 그러나 한국은 대테러법이 인권을 침해한다는 이유로 아직도 국회에서 통과되지 못하고 있다. 한국의 대테러 정책이 테러예방과 진압이라는 두 가지 방향에서 원활하게 수행되려면 대테러법은 조속히 발효되어 시행되어야 한다.

2. 기구적 정비방안: 대테러 전담기구 설치

한국 정부는 1982년에 제정되었던 대통령 훈령 제47호인 ‘국가 대테러리즘 활동 지침’을 작년 4월, 전반적으로 재개정하였다. 대테러법이 통과되지 못한 고육지책의 결과이다. 재개정된 대통령 훈령은 21세기 테러리즘의 변화를 반영했다는 점에서 기존의 대통령 훈령보다 엄격하고 단호한 측면

21) 정보위원회 수석전문연구실, 『테러관계 자료집』, pp.59-72; 김태진, “국제테러조직 동향과 대응책,” 『대테러정책 연구논총』, 제1호(2004.1), pp. 119-121.

22) 쟁점이 되어 수정된 내용은 주로 테러의 정의 부분, 인권침해 및 오해의 소지 부분, 테러범 미신고죄 신설, 군 출동 시 인권침해 우려 배제, 국정원의 권한 강화 소지 해소 등이다.

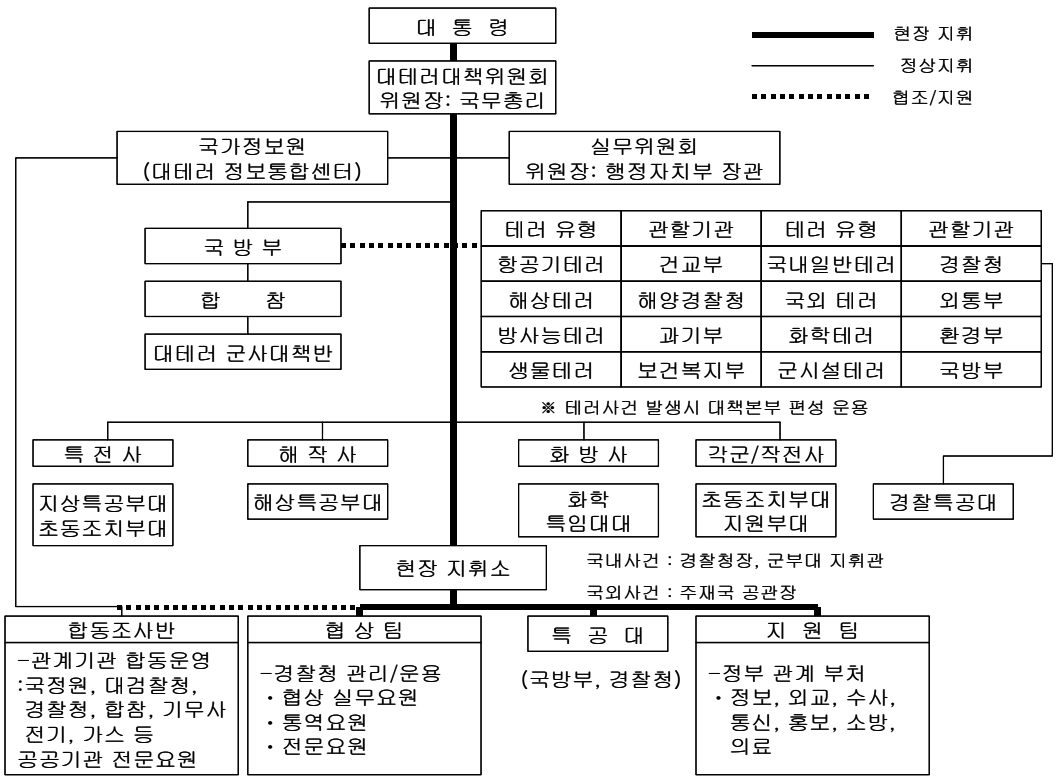
23) 이대우, “한국의 국가안보와 대테러 대책,” 세종연구소, 『테러와 한국의 국가안보』, p. 160.

이 있다.

재개정된 대통령 훈령의 특징 중의 하나는 대테러리즘 정보통합센터를 설치할 수 있는 근거를 마련했다는 점이다. 국정원에 설치된 대테러리즘 정보통합센터는 테러리즘 정보를 통합관리하고 이를 관계기관에 지원하며, 테러리즘 관련 상황을 종합처리하고, 테러리즘의 취약 요소에 대한 정보를 수집하는 등의 역할을 수행한다. 또한 국가차원의 사이버 테러리즘에 대응하기 위해 국정원에 국가 사이버 안전센터(National Cyber Security Center)를 설립하기도 했다.

대테러 활동을 담당하는 관계기관은 대통령 훈령 상에 부여된 임무를 수행한다. 국가정보원은 국가 대테러 기본운영계획을 수립하고 국제 대테러 정보협력을 수행하며 국가 주요행사 안전대책을 강구하고 정보통합센터를 운영한다. 외교통상부는 국외 테러사건 종합대책을 강구하고 외교적 대테러협력 체제를 유지한다. 행자부 및 경찰청은 국내사건 종합대책을 강구한다. 법무부, 대검찰청과 관세청은 테러분자 입국을 저지하고 테러를 위한 물품 반입을 봉쇄하는 한편, 테러사건에 대한 사법처리를 담당한다. 건설교통부와 해양수산부, 해양경찰청은 항공기 및 선박 테러사건 대책을 강구하고 항공, 해양 분야 국제협력 체제를 유지하며, 국방부와 경찰청은 특공대를 운용하여 국내외 테러진압 작전을 지원한다.

테러사건 발생 시 대응조직으로 현장지휘소를 설치하며 현장지휘소는 협상팀, 특공대, 지원팀으로 구성하되, 협상팀은 협상전문요원, 통역요원, 실무요원으로 구성되고, 특공대는 육군, 해군, 경찰로 각각 구성하며, 지원팀은 정보, 외교, 수사, 통신, 홍보, 소방, 의료 및 기타 지원반으로 구성한다. 이러한 대테러리즘 작전 수행체계를 도표로 나타내면 다음 <그림 1>과 같다.



〈그림 1〉 대테러리즘 수행 체계

한국 대테러리즘 활동은 국정원이 대테러 정보 통합센터를 운용한다는 것이며, 테러 유형별로 각 정부부서가 테러리즘에 대응한다는 특징을 가지고 있다.

현행 대테러 수행체계의 가장 큰 문제점은 대테러 활동에 대한 종합기획조정기구가 없다는 점이다. 따라서 실행은 각 부서별로 담당하되 평시부터 이를 계획하고 준비하며 유사시에는 대 테러작전을 지휘할 수 있는 종합적인 대테러 전담기구가 설치되어야 한다.[24] 대테러 전담기구는 대테러 정보망 구축의 주역이 되어야 하며, 테러 대상에 대한 접근 거부와 테러 대상을 보호하고, 유형별 효율적인 대테러 작전을 시행하고, 테러의 진상을 규명하기 위해 대테러활동에 대한 기획 · 지도 및 조정업무와 분야별 대책본부에 대한 지원을 해야 한다.

대테러 전담기구를 어느 부서에 설치해야 하는 문제는 단기와 중장기로 나누어 생각할 수 있다. 단기적으로는 현재의 '국가 대테러 활동 지침' 상 정보수집 및 전파, 대테러 시행·감독·조정, 대테러 지원 등의 기능을 수행하는 국가정보원에 대테러 전담기구를 설치하는 것이 바람직하다고 본다. 그러나 장기적인 차원에서 보면 미국의 국토안보부가 모델이 될 수 있다. 미국의 국토안보부가 전통적 국가안보 이외의 안보분야를 총괄하는 부서로 활동한다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다. 미국의 국토안보부가 9.11 테러를 계기로 창설되었다는 점에서 테러문제만 담당하는 것처럼 생각될 수 있으나 사실은 그렇지 않다. 국토안보부는 테러관련 정보 수집 및 분석, 국경 및 교통안보, 국내 대테러 역량 강화, 국가기반시설 보호, 재난대비, 위기대비태세 등의 임무를 수행한다. 결국 미국의 국토안보부는 미국의 본토와 미국인을 보호하기 위해 미국으로 들어오는 모든 물건과 사람에 대해 이를 감시하고 테러를 예방하고 대응하기 위한 기구로 탄생했다.

미국의 국토안보부가 비전통적 안보분야를 모두 책임진다는 차원에서 국토안보부의 한국화를 생각해 볼 수 있다. 이것은 국가 재난을 총괄적으로 관리할 수 있는 위기관리 기구의 창설과 연계되어 있다. 특정한 위기가 발생할 때 마다 해당 기구의 확대 개편을 논의하고 관련 법을 제정하거나 개정해야 하는 등의 소모적 행정을 지양하면서 위기관리를 전담할 부서의 창설을 깊이 고민해 볼 필요가 있다는 뜻이다. 위기관리 전담 부서가 창설된다면 대테러 전담기구는 이곳으로 이동해야 할 것이다.

3. 운용적 정비방안

대테러 활동을 효율적으로 전개하기 위해 운용적인 측면에서의 개선도 필요하다. 몇 가지만 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 각 부서는 테러의 유형을 세부적으로 분류하여 이에 대한 예방 및 대응전략과 행동양식이 포함된 매뉴얼을 작성해야 한다. 물론 대테러 전담기구는 매뉴얼의 작성 지침을 제공하고 이를 감독해야 한다. 또한 주기적 훈련을 통해 미비점을 보완해야 한다.

둘째, 테러전담기구는 유형별 테러에 대해 주 담당부서와 보조 담당부서를 사전에 지정해 두어야

24) 김윤수, "국가지원 테러리즘에 관한 연구: 북한의 대남한 테러리즘을 중심으로," 동국대학교 박사학위 논문(1991년 12월), pp. 196-198.

한다. 예를 들어, 탄저균으로 의심되는 생물학 테러에 대해서는 보건복지부가 주 책임부서로, 국방부와 행자부가 보조부서로 사전에 명시되어야 한다는 뜻이다. 그래야 테러 유형별로 지휘체제가 구축될 수 있다. 재난이 발생했을 때 재난 유형별로 주·부 책임부서가 명시되어 있는 미국의 연방비상관리청(Federal Emergency Management Agency)의 기능별 임무분담표를 참고할 필요가 있다.

셋째, 특히, CBRNE 테러와 사이버 테러에 대한 종합적인 대책을 수립해야 한다. 한국은 북한의 화생방전 능력과 한국 내에 산재해 있는 화생방 취약요소를 검토하여 이에 대한 준비를 해야 할 것이다. 미국은 화생무기 사건 대응부대(CBIRF)를 창설하고, 미 육군 화생방전 사령부(CBCOM)는 각 도시의 경찰과 소방요원, 의료종사자에 대해 화생무기 테러공격 시 화생무기 긴급판정초기탐지(RAID)팀이 도착할 때까지 수행해야 할 일에 대해 교육을 실시하고 있다.[25] 한국도 국가적 차원에서 CBRNE 테러에 대해 군에 모든 것을 맡길 것이 아니라 국가차원에서 종합적인 대책을 마련해야 한다. 또한 사이버 테러에 대한 종합 대책도 수립되어야 한다.

넷째, 대테러 장비 및 무기를 최신화해야 한다. 특히, CBRNE 분야 중에서 비교적 준비가 덜 된 분야에 대해 중점적인 장비의 도입이 이루어져야 한다. 또한 테러는 갈수록 다양화 및 세계화 되어가고 있으므로 무기 및 장비도 상황에 대처할 수 있도록 개발되고 도입되어야 한다.

다섯째, 관련 부서간 필요한 인원의 상호 교환 근무가 있어야 한다. 미국의 국무부에는 영관급 장교들이 근무를 하고 있으며, 우리나라의 국립보건원에 해당하는 미국의 질병통제 센타(CDC)에도 많은 장교들이 근무를 하고 있다. 미국은 정부부서에 장교들이 근무하는 것을 당연하게 생각한다. 대테러를 위해 군인들도 필요한 부서에 일정기간 파견근무를 하고, 정부부서의 공무원들도 테러와 관련이 있는 화학부대나 특공부대에 일정기간 근무하는 것도 좋은 방안이 될 것이다.

Ⅵ. 결 론

9.11테러 이후 전 세계는 테러를 예방하고 대응하기 위해 국제적 수준에서는 협력체제를 강화하고 개별국가 차원에서는 제도를 강화 및 보완하고 있다. 한국도 국제협력체제의 유지는 물론 국가적 차원에서 대테러 정책의 방향을 설정하고 이 방향에 의해 대테러 업무가 이루어질 수 있도록 법적, 제도적, 운용적 측면을 보강해 나가야 할 것이다.

참고문헌

김열수. 2002. 테러리즘 근절이 어려운 원인: 제도화의 한계와 국제사회의 균열. 국가전략, 8(3).

25) 에바다겐스게, “화생방 테러대책을 본격화 한 미국,”『세계주보』(1999년 1월); 합동참모본부 역, 『군사참고』99-3호, pp. 13-15에서 재인용.

김열수. 2004. 9.11테러 이후 테러리즘의 양상과 전망. 전사, 6.
김열수. 2006. 9.11의 진정한 교훈, 국방일보. 2006년 9월 11일.
김열수 외. 2004. 전쟁이외의 군사활동.
한국전략문제연구소. 2004. 2004년 육군전투발전: 미래 지상작전 개념 및 구현전략. 서울: 한국전략문제연구소.
김윤수. 1991. 국가지원 테러리즘에 관한 연구: 북한의 대남한 테러리즘을 중심으로. 동국대학교 박사학위논문.
김태진. 2004. 국제테러조직 동향과 대응책. 대테러정책 연구논총, 제1호.
김현기. 2001. 북한군 특수부대의 실체. 국방저널. 2001년 11월.
남길현. 2002. 사이버테러와 국가안보. 국방연구, 45(1).
문광건외 2003. 뉴 테러리즘의 오늘과 내일. 서울: 한국국방연구원.
송대성. 2002. 미국의 반테러 전쟁 평가와 향후 전망. 정세와 정책, 통권 67호. 세종연구소.
이대우. 2004. 한국의 국가안보와 대테러 대책. 테러와 한국의 국가안보. 세종연구소.
이정훈. 2001. 제3차 세계대전은 시작되는가. 신동아, 2001년 10월호.
임강수. 2003. 장차 테러전 대비 군 대응방안에 관한 연구. 국방대학교 합동참모대학 2003년도 연구보고서.
에바다겐스게. 1999. 화생방 테러대책을 본격화 한 미국. 세계주보, 1999년 1월. 합동참모본부역, 군사참고, 99-3호.
정보위원회 수석전문연구실. 2002. 테러관계 자료집. 서울: 국회 정보위원회 수석전문연구실.
조성권. 2004. 테러 발생시 미치는 경제·사회적 파급영향. 테러와 한국의 국가안보. 세종연구소.
테러방지법(수정안). 2002.
최진태. 2004. 한국 관련 테러 공격 협박 사건 분석. www.terrorism.or.com (검색일: 2004.11.27).
Cindy C. Combs. 1997. *Terrorism in the 21st Century*. New Jersey : Prentice Hall, Inc.
John O. Brennan. 2003. *Terrorist Threat Integration Center Statement*. www.apfn.net/messageboard /08-07-03/discussion.cgi.93.html (검색일:2003.7.8).
The Coalition Information Centers. 2001. *The Global War on Terrorism: The First 100 Days*. www.whitehouse.gov/news/releases/2001/12/100dayreport.html(검색일: 2002.5.9).
U.S. Department of State. 2003. *National Strategy for Combating Terrorism*. Washington : DoS, February 2003.
U.S. 2004. *Patterns of Global Terrorism 2003*. Washington : DoS, April 2004.
동아일보. 2002년 11월 21일.
중앙일보. 2001년 12월 6일.
조선일보. 2001년 11월 2일.

연합뉴스. 2004년 10월 12일, 2006년 10월 30일.
『한겨레』. 2003년 11월 20일.
www.kdaq.empas.com/dbdic/db-view.fsp?.num=3581207&ps=src&pq=(검색일: 2004.11.27).
www.unikorea.go.kr/kr/KUL/KUL0601L.jsp?title00=3(검색일: 2006.10.30).
www.koilaf.org/KFkor/korCommon/openPrint.php(검색일: 2006.10.30).

제3회의 15:00 - 16:20	국가위기관리와 의사결정

▷ 정찬권 박사(국무총리 비상기획위원회)

국가 위기관리 체계 변화의 결정요인 연구 / 117

▷ 정원영 박사(국방연구원)

포괄안보 추세에 부응하는 전시위기관리 발전방향 / 137

▷ 한동우 교수(강남대학교)

우리나라 재해구호체계의 문제점과 해결 과제 / 152

국가 위기관리 체계 변화의 결정요인 연구
: 냉전기와 탈냉전기의 비교를 중심으로

정찬권(국무총리비상기획위원회)

Ⅰ. 머리글

1990년대를 전후로 발생한 탈냉전은 기존 이데올로기에 기초한 동서 양극체제를 와해시키고, 다극체제(multi-polar system)가 형성됨으로써 대외관계를 비롯한 모든 분야에 커다란 변화를 불러일으켰다. 그리고 세계화의 진전은 국가주권의 쇠퇴와 상호의존(interdependence) 증대 그리고 무정부적 분쟁 등을 확산시켜줌으로써 초국가적 위협(transnational threats)이 증대되었다. 그 결과 재래전쟁의 발생 가능성은 줄어 든 반면, 9·11 사태와 같은 대규모 테러, 재난, 전염병 등과 같은 위협은 오히려 훨씬 높아지게 되었다. 이에 따라 안보개념도 과거 정치·군사(high politics)중심에서 정치·군사적 개념에 비정치·비군사적인 개념(low politics)을 포함하는 이른바 포괄적 안보(comprehensive security)[1]개념으로 변화되었다.[2] 또한 국내적으로는 적대적 관계였던 남북관계가 탈냉전기에 들어와서 대화와 협력관계로 변모하였으며, 정치 민주화의 진전으로 정치리더십 발휘와 의사결정체계 등에 변화가 일어났다.

현재 세계 각국은 변화된 안보환경에 대응하기 위해 자국의 위기관리체계를 점검하여 취약점을 보완하고 있는 추세에도 불구하고, 우리나라는 아직도 과거 냉전기와 별다른 차이가 없는 수준의 위기관리체계를 유지하고 있다. 물론 2003년에 국가안전보장회의사무처에서 "위기관리지침"과 "위기관리 표준매뉴얼"을 제정하고[3], 2004년에 재난전담기관인 소방방재청을 창설하는 등 변화된 안보환경에 나름대로 대응하고는 있다. 그러나 현행 국가위기관리위기체계의 분산형 구조로 인하여 다양한 위기가 복합적으로 발생하는 경우에 통합성과 효율성 발휘가 제한되는 구조적인 문제점을 갖고 있다. 그러므로 국가위기관리체계를 변화된 안보상황에 부합되게 발전시키려는 논의는 반드시 필요하다고 할 수 있다. 더구나 앞으로 한국방위의 한국화가 더욱 심화되어 가는 추세를 고려해 볼 때, 현재 한미연합위기관리체제하에서 이루어지고 있는 위기관리는 어느 시점이라고 단정할 수는 없지만, 우리가 독자적으로 수행해야 될 것이 분명해 보이므로 이에 대비책을 마련할 필요성이 있다.

---

1) Barry Buzan, 1991. New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century, *International Affairs*, vol. 67, pp. 432-433.

2) Robert Mandel, 권재상 역, 『국가안보의 변모-개념적 분석』(서울: 간디서원, 2003), pp. 20-21, 40-55 ; 한동만, "국제정치에서 안보개념의 변화," 한동만 외,『다자안보정책의 이론과 실제』(서울: 서문당, 2003), p. 85.

3) 대통령령 제17944호(2004. 3. 22), 국가안전보장회의 운영 등에 관한 규정 제14조 국가안전보장회의 사무처의 직무, 국가안전보장회의 보도자료(2004. 9. 8), "새로운 국가위기 경보시스템 구축, 국가위기관리 기본틀 완성".

본 연구는 탈냉전과 국내정치 민주화 등 안보환경의 변화가 크게 일어났음에도 불구하고 우리나라는 과거 냉전기의 위기관리행태와 그 체계의 운용 수준을 벗어나지 못하고 있는 원인이 무엇인가를 분석하는데 그 목적이 있다. 따라서 이 글에서는 먼저 위기관리이론을 개관과 냉전기와 탈냉전기의 비교를 통한 국가위기관리체계의 변화 결정요인의 분석, 그리고 장차 우리나라가 지향해야 할 국가위기관리체계의 발전방향을 제시해 보고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의

위기관리와 관련된 논의는 크게 두 가지로 나눠볼 수 있는데 하나는 위기의 개념이고 다른 하나는 위기관리에 대한 것이다. 우선 이에 대해서 각각 살펴보기로 한다.

1. 위기

국제관계에서 위기가 국가간의 정치・외교・군사적 갈등 또는 전쟁과 매우 긴밀한 연관성이 있다는 것은 오래 전부터 널리 알려져 왔다. 특히 1962년의 쿠바 미사일 위기 사건[4]은 국제정치학계와 정책결정자들에게 위기에 대한 관심을 불러일으키는 계기가 되었다. 그 이후 위기에 관한 연구는 오늘날까지 비교적 지속적으로 이루어져 오고 있으나 위기(crisis)의 개념은 연구자의 시각과 방법에 따라 상이하여 일치된 개념이 없는 실정이다. 다만 위기가 어떠한 위협을 받아 어려움에 처했음을 인식한 상황이라는 것에 대체로 공감을 하는 편이다. 여기서 위기의 개념이 중요한 까닭은 어떠한 상황을 위기로 보느냐의 판단기준을 제공하고 대처방안을 결정하는 의사결정자들 내부의 가치갈등의 최소화 그리고 위기관리체계의 설계와 운영에 영향을 주기 때문이다. 이러한 위기에 관한 연구는 대체로 세 가지의 이론적 시각으로 연구되어 왔다.[5]

먼저 국제체제적 시각은 위기와 국제체제간의 상관관계에 대한 분석을 강조함으로써 위기를 "기존 국제체제구조의 급격한 변화와 붕괴를 야기할 수 있는 국가간의 적대적이고 불안정한 상호작용을 특징으로 하는 상황"으로 정의한다.[6] 이 시각에서는 위기가 국제체제구조의 변화를 가져오거나 안정과 균형을 위협할 수 있는 반면, 국가간 동맹 유형이나 국제규범과 같은 국제체제의 구조는 당사국들의 속성과 위기의 성격, 진행과정에 영향을 주는 요인을 갖고 있다. 그러나 이 시각은 과거 냉전기의 위기연구에는 타당할 수 있었으나 탈냉전기의 안보상황과는 다소 거리가 있다고 보여 진다.

둘째, 정책 결정적 시각은 개별국가 수준에서 이루어지는 위기상황에서 위기관리정책결정과정에

---

4) 1962년 10월 22일~11월 2일의 11일간 소련의 핵탄도미사일을 쿠바에 배치하려는 시도를 둘러싸고 미국과 소련이 대치하여 핵전쟁 발발 직전까지 갔던 국제적 위기.

5) 고대원, "위기결정작성이론의 재평가," 김달중 편, 『외교정책의 이론과 이해』(서울: 오름, 1998), pp. 148-152.

6) Charles A. Mclelland, 1968. Access to Berlin : The Quantity Variety of Events, 1948-1963, in J. David Singer(ed), *Quantitative International Politics,* New York : Free Press., pp. 160-161 ; 고대원, 위의 논문 p. 149.에서 재인용.

서 의사결정자들의 인식과 행태 즉 위기정책결정자들이 경험하게 되는 스트레스가 위기정책결정에 영향을 미치는 것은 객관적인 대내외 환경이 아니라, 정책결정자가 주관적으로 인식되어지는 심리적 환경(psychological environment)이라는 시각이다. 대표적인 연구자인 허먼(Charles F. Hermann)은 위기를 "위기정책결정자들이 인식하고 있는 최우선의 목표가 위협을 받고(threat to high-priority goals), 대응을 위한 시간이 제한을 받으며(restricted amount of time available for response), 그리고 전혀 예상치 못한 상황"이라고 정의하고 있다.[7)]

셋째, 적대적 상호작용(hostile interaction) 시각은 위기상황에서 진행되는 동안 국가간의 적대적·경쟁적인 상호 작용에 대해 분석의 초점을 두는 것으로 두 가지 부류의 연구들이 있다. 그 하나는 위기 당사국간 상호작용의 핵심을 매우 치열한 협상(bargaining)의 과정으로 보고 이러한 맥락에서의 국가들의 행위를 설명하려는 것과, 다른 하나는 국가간의 갈등과정 특히 적대행위의 증폭(conflict or hostility spiral)과정에 대한 분석을 시도하는 것이다[8)]. 스나이더(G. H. Snyder)와 디싱(P. Diesing)등은 위기를 "전쟁발발의 가능성이 높다고 인식되어지는 심각한 갈등상태에 처해 있는 둘 이상 국가간의 일련의 상호작용"[9)]이라고 정의하고 있다.

한편 위기의 분석방법은 체계접근(system approach), 의사결정접근(decision -making approach), 통합적 접근(combining approach) 등 세 가지가 있다. 먼저 체계접근방법에서 위기는 국가들 사이에서 기존에 이루어지고 있는 상호작용의 크기, 성격, 강도 등에 중대한 변화를 일으킴으로써 국제체계의 변혁을 초래할 수 있는 사건으로 간주하는 현실주의(Realism)주장과 부합되는 방법이다. 이와 관련하여 스나이더(Glenn H. Snyder)는 위기를 "비록 전쟁보다는 미약하지만 심각한 갈등을 겪고 있는 둘 또는 그 이상의 국가들 사이에서 일어나는 일련의 상호작용"[10)]으로, 허먼(Charles F. Herman)은 "국제위기란 국제체계나 하위체계에서의 불안정 요소가 정상 수위를 넘어 폭력사용 가능성을 증가시키는 일련의 사건과 상황"이라고 정의하였다.[11)] 한편 국방대 김열수는 "국제정치관계에서 국가라는 행위자를 중심으로 국가간에 어떤 사건의 발생으로 인한 위험한 시기의 도래로 전쟁과 평화를 구분짓는 절박한 시점"이라고 정의하고 있다.[12)]

둘째, 의사결정접근방법에 따른 국제위기는 단일국가의 시각에서 위협에 대한 인식과 행태에 주

---

7) Charles F. Hermann. 1969. Crisis in Foreign Policy : A Simulation Analysis (Indianapolis : The Bobbs-Merrill Company, Inc., 1969), p. 29.

8) G. H. Snyder and P. Diesing, 1972. *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structures in International Crisis,* Princeton: Princeton University Press. ; G. H. Snyder, "Crisis Bargaining," in C. F. Hermann, ed., *International Crisis: Insights from Behavior Research,* New York: Free Press., pp. 217-256.; 고대원, 앞의 논문, p.152. 재인용

9) Glenn H. Snyder and Paul Diesing, 1977. *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision-Making and System Structure in International Crisis,* Princeton: Princeton University Press., p. 6..

10) 위의 책, p. 6.

11) Charles F. Hermann and Linda P. Brady. 1972. Alternative Model of International Crisis Behavior, in Charles F Herman, (ed.). *International Crisis: Insights from Behavioral Research*, New York :Freee Press., p. 282.

12) 김열수,『21세기 국가위기관리체계론-한국 및 외국의 사례 비교 연구』(서울: 도서출판 오름, 2005), p. 33.

목하여 위기상황을 규정하고, 대안선택에 영향을 미치는 정책결정자들의 주관적인 위기인식을 강조하고 있다. 이에 대하여 허만(Charles F. Herman)은 의사결정 작성자들에 의해 인식되어지는 위기상황의 필요충분조건으로서 상위가치에 대한 위협(threat to high values), 반응을 취하는데 필요한 시간의 제한(limited time available for response), 정책결정자들이 전혀 예기치 못한 기습성 또는 의외성(surprise), 사태진전의 불확실성(uncertainty)등 네 가지를 제시하고 이러한 조건이 모두 충족될 때 위기라고 주장하였다.[13] 이러한 측면에서 위기는 의사결정 작성자들이 기본적 가치들에 대한 위협, 대응을 위한 한정된 시간, 그리고 군사적 적대행위의 높은 가능성을 인식하게 되는 상황이라고 정의할 수 있다.

셋째, 통합적 접근방법은 체계접근방법과 의사결정접근방법을 절충하여 결합한 것으로 국제위기 정의에 대한 단일적 측면을 비판하고, 국가간 관계나 체계변화와 동시에 정책결정자의 위기인식에 중점을 두는 시각이다. 브레처(Michael Brecher)는 국제위기를 사전적 정의가 아닌 운용적 개념에서 이해할 것을 요구하면서 "국제위기는 높은 군사적 적대감의 개연성 또는 적들간의 분열적 상호작용의 강도 증가와 유형변화, 그리고 심각한 갈등적 상호작용으로 인한 국제구조에 대한 위협"으로 정의하였다.[14] 한편 윌리암스(Phil Williams)는 "국제위기는 두 국가 또는 그 이상의 국가들간의 대결이며, 보통 짧은 기간의 상황 속에서 전개되며 이러한 상황 속에서 참여자간에 전쟁발발 가능성에 대한 인식이 급격히 높아지는 상황으로, 참여자의 가치 등을 크게 위협하는 상황 속에서 전개된다."[15]라고 정의하고 있다.

이와 같이 위기의 개념은 연구자의 시각에 따라 다양하기 때문에 위기상황을 구성하는 필요충분조건이 무엇인가에 대해서는 여전히 이견(異見)이 남아 있다. 그러므로 변화된 안보환경에 부합된 위기관리를 하기 위해서는 위기의 개념을 현실에 맞게 재정립하고 공감대를 형성할 필요가 있다고 본다. 따라서 본고에서는 지금까지 논의하였던 위기개념의 한계를 보완하여 포괄적 안보개념을 구현할 수 있도록 위기를 "적대행위나 대규모 재난재해 등으로 인하여 개인이나 국가의 생존이 심각하게 위협받을 가능성이 현저하게 증가하여, 의사결정자들이 시간적 제약을 받고, 불확실성이 높은 상황에서 중대한 결정을 해야 하는 상황이나 사태"라고 정의하고자 한다.

2. 위기관리

위기관리(Crisis Management)라는 용어는 1962년 쿠바 미사일 위기 이후부터 보편적으로 쓰기 시작했다고 보는 것이 통설이다.[16] 위기는 통상 당사자들이 서로 추구하는 목표들이 상호 양립하기

---

13) Charles F. Hermann, 1969. International Crisis as a Situational Valuable, James N. Rosenau, (ed), *International Politics and Foreign Policy*, New York: The Free Press., p. 414.

14) Michael Brecher & Jonathan Wikenfeld. 1989. *Crisis, Conflict and Instability*, N.Y: Pergamon Press Inc.,, pp. 209-210.

15) Phil Williams, 1976. *Crisis Management : Confrontation and Diplomacy in the nuclear Age*, London: Martin Robertson. p. 25.

16) Richard Clutterbuck, 1993. International Crisis and Conflict, New York: ST Martin's Press Inc,. p. 7.

가 불가능하다고 인식함으로써 나타나는 갈등으로부터 시작된다고 할 수 있다. 그러므로 위기를 야기(惹起)시킬 수 있는 요인이 미미하더라도 상황에 따라서 조직 전체에 미치는 잠재력(butterfly effect)이 크기 때문에 이에 대한 각별한 주의와 관리가 필요하다.[17] 따라서 위기관리는 위기발생 전후를 통해서 위기를 사전에 예방하거나 사후에도 그 위기를 최소화시키는 활동[18]을 의미하며 타국의 이익과 경쟁하고 절충하는 외교행태의 극단적인 형태의 하나로 볼 수 있다. 이러한 의미의 위기관리는 위기의 갈등 증폭, 또는 전쟁발발 등의 사태로 악화되는 것을 방지하기 위한 목적을 갖고 있는데 두 가지의 시각이 있다. 하나는 전쟁을 회피할 수 있는 방안을 정책결정자가 선택하도록 한다는 것으로 이는 '대결의 평화적 해결'을 의미한다. 다른 하나는 전쟁은 국가가 선택할 여러 가지 전략들 가운데 오직 하나에 지나지 않으며 위기 시 승리가 목적이며 위기를 좋은 기회로 삼는다는 것이다.[19] 그러나 위기는 대결과 협력 요소를 동시에 포함하고 있기 때문에 위와 같은 관점들은 모두 비판을 받고 있다. 이와 관련하여 스나이더는 "위기 시 정치적 수완의 문제는 자신의 전략에서 어떻게 강압과 유화를 최적으로 배합을 이루는가? 즉 배합은 전쟁회피와 자신의 이익 극대화 또는 손해의 최소화를 의미한다."[20]라고 정의하고 있다.

또한 윌리암스(Phil Williams)는 "위기관리는 위기상황이 전쟁으로 확대되지 않도록 위기를 통제하고 조절하는 과정임과 동시에 다른 한편으로는 위기가 당사국에 유리하게 해결되어 해당 국가의 사활적 이익(critical interest)이 보호되고 유지될 수 있도록 하는 모든 노력"[21]이라고 정의하고 있다. 이와 같이 위기관리는 이 두 가지의 상반된 목표를 어떻게 조화롭게 추구하는가의 문제가 위기관리의 정책적 딜레마이자 핵심이다. 결국 위기관리란 당면한 위기의 악화를 방지하기 위해 가용한 수단과 방법을 동원하여 사태를 수습함으로써 원상회복 또는 상황개선을 추구하는 행위라고 할 수 있다. 국가위기의 성공적인 관리는 위협을 가하는 상대방을 제압하거나 적어도 자신이 확연한 패배자가 되지 않도록 해야 한다는 목표와 전쟁발발과 같은 파국으로의 확대되는 상황을 방지해야 한다는 목표를 동시에 추구해야 하는 어려움이 존재한다.

이와 같이 위기관리는 어려운 판단이나 결정이 요구되는 문제이기 때문에 위기로 악화된 갈등이 폭발하지 않도록 매우 절제된 범위 내에서 추구해야 되나, 국가 최고정책결정자들은 때때로 위기를 회피하려 하지 않고 정치적 이익을 증진시키기 위해 위기에 내재되어 있는 위험성을 기꺼이 감수하거나 조작하기도 하는 행태를 보이기도 한다. 예컨대 1986년 당시 정부는 북한의 금강산댐 건설을 빌미로 북한이 물 200억 톤을 방류 시 위험과 피해를 가상 한 시뮬레이션을 국민들에게 과장되게 홍보함으로써 평화의 댐 건설의 당위성 주장과 국민들의 지지를 유도하여 정치권력의 공고화를 기도한 것은 안보를 정치적 목적을 위해 이용한 좋은 사례라고 할 수 있다.[22] 그러나 위기발생시 개인이나 국가가 의도하는 대로 위기관리가 이루어진다는 것은 결코 용이한 일이 아니다. 이러한 위

---

17) 이연, 『위기관리와 커뮤니케이션』(서울: 학문사, 2003), p. 30.

18) 籐江俊彦, 『現代の廣報-戰略と實際』(電通, 1995), p. 272.

19) Gilbert R. Winham, (ed.). 1988. *New International Crisis Management*, Boulder: Westview Press. p. 4.

20) Glenn H. Snyder and Paul Diesing, 앞의 책, p. 10.

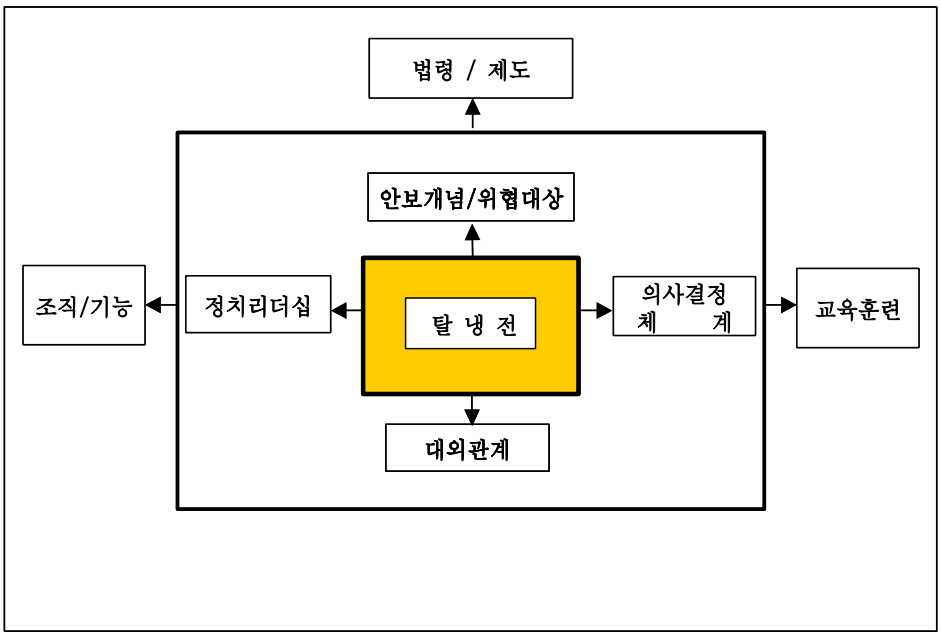
21) Phil Williams, 앞의 책, p. 30.

22) http://enc.daum.net/dic100/viewContents.do?&m=all&articleID=b23p2780a(검색일: 2006.1.20)

기관리의 어려움에 대하여 부드(Simon Booth)는 “조직의 관리자가 위기의 인식과정에서 나타나는 ‘흡연자 증후군’(smoker's syndrome) 증상 즉 위기가 발생하고 있음에도 불구하고 대부분의 조직과 그 관리자들은 위기에 대비한 우발계획(contingency plan)을 수립하지 않고 구성원들에 대한 위기관리훈련을 실시하지 않기 때문에 위기관리와 정책결정을 연계하는데 어려움이 있다”고 지적하고 있는 것에 귀를 기울일 필요가 있다.[23]

Ⅲ. 연구의 분석틀

본 연구는 탈냉전이 우리나라의 국가위기관리체계의 변화에 어떠한 영향을 주었는지를 분석하기 위해 다음과 같이 연구의 분석틀을 작성하였다. 연구 분석틀의 주요 구성요소는 안보개념 및 위협대상, 대외관계, 정치리더십, 의사결정체계 등 네 가지로 설정하였다. 이러한 분석틀이 필요한 것은 각각의 결정 요인들이 국가위기관리체계의 변화과정과 운용실태를 설명하고 그 인과관계를 경험적으로 살펴봄으로써, 과거 냉전기의 국가위기관리체계가 변화된 안보환경에 부합되도록 발전되었는지를 분석하고 그 문제점을 도출하는데 반드시 필요하고 또 유용성이 매우 크기 때문이다. 따라서 과거 냉전기와 탈냉전기를 비교하여 국가위기관리체계의 변화 유무를 분석하는데 필요한 분석틀은 다음의 <그림 1>과 같다.



〈그림 1〉 국가위기관리체계의 변화 분석틀

23) Simon Booth, 1991. Interactive Simulation and Crisis Management Training: New Techniques for Improving Performance, in Uriel Rosenthal and Bert Pijnenburg(eds), *Crisis Management and Decision Making: Simulation Oriented Scenarios*, London: Kluwer Academic Publishers, pp.117-118.

그러면 국가위기관리체계의 변화에 영향을 미치는 결정 요인에 대하여 알아보기로 한다.

먼저, 안보개념 및 위협대상의 변화이다. 안보개념은 국가가 추구하는 가치 즉 영토와 정치체제의 보존, 경제적 번영 등은 시대적 상황에 따라 변화하고, 국가의 대응능력 즉 외부의 위협에 대응하기 위해 동원 가능한 정치・군사・경제적 자원이 변화한다.[24] 미국의 정치학자 나이(Joseph S. Nye, Jr)는 안보개념의 변화가 일어나게 된 원인에 대하여 봉쇄정책의 성공, 초강대국들의 제국주의적 팽창, 미하일 고르바쵸프(Mikhail Gorbachev)의 개혁(prestroika), 개방(glasnost) 등과 같은 역동적인 정책, 자유주의 신념의 확산과 국가간 교통통신의 접촉 증대, 그리고 계획경제에 비해 시장경제가 거둔 현저한 성공 등을 들고 있다.[25] 그러므로 안보개념은 고정된 상수(constant)라기보다는 해당 국가가 추구하는 가치, 대외안보환경, 그리고 해당 국가의 대응능력의 변화에 따라 달라질 수 있는 변수(valuable)라고 할 수 있다. 탈냉전기의 안보환경은 정치・군사적 위협은 감소한 반면, 재난, 테러 등의 비군사적 위협은 규모면에서 대형화되고 발생이 빈번해지고 있다. 따라서 냉전기의 비교적 단순했던 안보개념과 위협대상에 변화가 일어나게 되었고, 그 결과 각국의 위기관리체계의 조직과 운영에 변화를 초래하는데 커다란 영향을 끼치게 되었다.

둘째, 결정요인은 대외관계이다. 한나라의 대외정책은 자국의 국가이익을 추구하는 과정에서 형성되는 협력이나 갈등관계를 조절하는 것으로 국제사회에서 협력강화와 전쟁방지에 매우 효과적이다.[26] 이러한 관점에서 볼 때 그간 우리나라의 대외정책은 국제정치적 냉전체제와 남북분단체제로 인해 폐쇄적이고도 제한적으로 안보정책의 틀 속에서 추진되어 왔다고 할 수 있다. 그러나 탈냉전으로 인하여 양극체제가 붕괴됨으로써 과거 국가간 적대적인 관계보다 현실적인 국가이익을 기초로 대외관계를 전개시키고 그 대상 폭을 크게 확산시켜 주었다.[27] 이러한 대외환경의 변화는 우리나라도 구소련을 비롯한 사회주의국가들과도 수교를 할 수 있는 환경을 조성시켜 주어, 과거의 미국 일변도였던 대외정책의 편향성을 완화하고 다자적이고 전방위적(全方位的)으로 추진하는데 커다란 역할을 하였다. 이와 같이 국제정치체제와 국내 정치적 환경의 영향을 받는 대외정책은 국가의 사활적 이익(critical interest)을 기초로 수립되기 때문에 대외관계의 정도는 국가위기관리정책결정과 실행에 커다란 영향을 미칠 수밖에 없다.

셋째, 정치리더십이다. 국가의 정치지도자 리더십은 대중의 지지를 획득하고 국가목표를 실현해 나가는 기술이기 때문에 정치지도자 자신이 속한 정치 환경과 밀접한 연관성을 가진다.[28] 특히 우리나라는 대통령중심제의 특성상 모든 권력이 대통령 1인에게 집중될 수밖에 없는 정치권력구조와 유교적 질서체계에 익숙한 환경적인 특성은 역대 정치지도자들이 권위주의적 리더십을 발휘하도록 하는데 영향을 끼친 것으로 보인다. 정치리더십은 권위주의 정부나 문민정부를 불문하고 국가적 위기사태 발생 시에 정치지도자의 상황판단 과 의사결정에 있어서 매우 중요하다. 왜냐하면 국가위기

24) Charles F. Herman, 1982.. Defining National Security, in John F. Rechart and Steven R. Sturm, eds., *American Defense Policy*, 5th ed., Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 20-21.

25) Joseph S. Nye, Jr., 1993. *Understanding International Conflicts*, New York: Haper Collins, pp. 116-119.

26) 전득주 외, 2001. 대외정책론, 서울: 박영사, p. 39.

27) 황병무 외, 2000. 세계안보정세 종합분석, 서울: 국방대학교, pp. 3-20.

28) 김호진, 1995. 한국정치체제론, 서울: 박영사, p. 78.

관리정책결정시에 정치지도자들이 갖고 있는 성향과 특성 즉 성격, 가치관, 기존의 경험, 그리고 국내외 정치관점 등은 정책결정의 방향과 행동수준을 결정하는데 지대한 영향을 끼치기 때문이다.

마지막으로 의사결정체계이다. 국가의 의사결정체계는 각종 정책의 통합·조정, 위기관리 및 전쟁지도 그리고 정보의 수집·분석·제공 등의 기능을 수행하게 된다. 우리나라의 의사결정체계는 대통령, 국무회의, 안보관련 기관 등 다양한 기구로 구성되어 있으며, 최종적인 의사결정권은 대통령에게 있는 체계이다. 물론 대통령중심제이기 때문에 위기발생시 최고의사결정자의 관심과 개입도가 높아지게 되고, 이에 따라 정보와 의사결정 권한이 그에게로 집중되게 되어 있다.[29] 그러나 우리나라의 경우 냉전기와 탈냉전기를 불문하고 정치지도자 1인에게 모든 권한이 과도할 정도로 집중되고, 그의 의도대로 의사결정이 이루어지는 경향이 강하였다고 할 수 있다.[30] 이런 관점에서 볼 때 의사결정체계는 국가위기관리체계의 변화에 큰 영향을 주는 결정요인 가운데 하나라고 할 수 있다.

지금까지 살펴 본 바와 같이 국가위기관리체계의 변화에 영향을 끼치는 결정요인을 중심으로 냉전기와 탈냉전기를 비교하여 왜 우리나라의 국가위기관리체계가 변화된 안보환경에 부합되게 발전하지 못하였는가를 분석해 보고자 한다.

Ⅳ. 냉전기와 탈냉전기의 비교를 통한 결정 요인 분석

앞의 연구 분석틀에서 국가위기관리체계의 변화에 어떠한 영향을 미치는 결정요인에 대한 논의가 개념적 수준에서 이루어졌다. 따라서 여기서는 안보개념 및 위협대상, 대외관계, 정치리더십, 의사결정체계 등 네 가지 결정요인을 중심으로 냉전기의 권위주의 정부와 탈냉전기의 문민정부를 비교하여 구체적으로 분석하여보고자 한다.

1. 안보개념 및 위협대상

탈냉전의 도래로 동서간의 이념·체제간의 갈등과 대결의 구조가 해체되고 민주주의와 시장경제원리가 확산되면서 안보환경은 급격한 변화를 맞이하게 되었다. 또한 세계화의 진전과 정보·통신의 발달로 국가간 상호의존(interdependence)을 더욱 심화시킴으로써 정치·군사적 위협뿐만 아니라 대규모 재난, 테러 등 다양한 초국가적 위협(transnational threats)을 더욱 확산시켰다. 그 결과 과거와 같은 전면전쟁의 발생 가능성은 줄어 든 반면, 상대적으로 대규모 테러, 재난, 국제범죄 등은 발생할 가능성이 점증됨에 따라 안보개념의 변화는 자연스럽게 일어나게 되었다.[31] 이와 같이

---

29) J. A. Rosati, 1983. Developing a Systemic Decision-making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective, *World Politics*, 33, pp. 245-248.

30) 이러한 사례는 남북관계의 전환점을 마련했던 1972년 '7.4 남북공동선언'과 2000년 '8.15 남북정상회담'추진을 군사권위주의 정부와 민주화 이후 정부 공통적으로 비밀교섭을 통해 이루어졌다. 자세한 내용은 7·4남북공동성명관련해서는 김성준,『역사와 회고』(서울: 국학자료원, 1997)을 그리고 2000년 남북정상회담관련사항은 김윤태, 『희망의 정치』(서울: 새로운 사람들, 2004)를 참조.

31) 한용섭, 1995. 세계화 국가전략, 서울: 21세기 정책연구원, p. 261.

탈냉전과 세계화의 영향으로 국가안보를 위협하는 대상은 냉전기보다 훨씬 복잡하고 다양해졌다고 할 수 있다. 예컨대 9·11테러나 1986년 체르노빌(Chernobyl)원전(原電)사태와 같은 비의도적인 위협은 의도적인 위협보다 강력하고 광범위한 안보불안을 가져다주었다고 할 수 있다.[32] 이러한 안보환경의 변화는 이스튼(David Easton)이 제시한 정치체계분석과정 모형에 대입하면 투입요인(input factor)과 같은 역할을 하고 있다.[33] 한편 국내에서는 안보위협에 대한 국민들의 인식이 북한의 군사적 위협보다 자연재해나 대형재난 등을 더 크게 느끼고 있는 것으로 나타났다.[34] 이러한 변화가 일어나게 된 배경은 여러 가지가 있겠지만, 먼저 국제정치적 요인으로 탈냉전과 한국정부의 대북포용정책의 추진을 들 수 있다. 특히 2000년 6·15 남북정상회담 이후 과거 대다수 국민들이 북한을 6.25전쟁을 일으켜 많은 인명과 재산을 희생하게 했던 장본인이자 적(敵)이라는 시각에서 벗어나 남과 북은 같은 민족이라고 인식하게 하는 계기를 마련하여 주었다.[35]

이와 같이 안보환경의 변화는 모든 국가들의 위기관리체계의 변화에 직접적인 영향을 주었는데 이는 9·11테러 이후 미국은 국토안보부(DHS: Department of Homeland Security)를 신설하고 본토에서 일어날 수 있는 테러, 재난, 불법이민 등에 대응할 수 있도록 조치한 사례가 잘 증명하고 있다.[36] 이에 우리나라에서도 변화된 안보환경에 대비하여야 한다는 인식이 확산되어, 전·평시 위기관리조직의 통합에 대한 논의는 수없이 이루어져 왔다. 그러나 국가안전보장회의사무처의 위기관리매뉴얼 작성, 재난대비기구인 소방방재청의 창설 외에 냉전기의 국가위기관리체계와 대비하여 변화된 사항이 거의 없는 실정이다. 이러한 현상이 발생하게 된 배경은 여러 가지가 있겠지만 냉전기의 정치지도자들이 안보를 정권유지의 수단으로 이용했던 소위 안보장사에 대한 거부감이 아직도 잠재의식 속에 남아있고, 과거와 달라진 국민들의 대북인식 그리고 남북간 군사적 대치와 과거 6·25전쟁을 비롯한 수많은 무력도발로 인한 피해의식 등이 복합적으로 작용하여 과거 냉전기와 같은 다양한 위기관리수단의 동원을 어렵게 하고 있는 것으로 보인다. 그 결과 변화된 안보환경에 부합된 국가위기관리체계의 구축을 지연시키거나 곤란하게 하는 요인으로 작용하고 있는 것으로 판단된다.

2. 대외관계

제2차 세계대전 이후 미소 양국을 축으로 형성된 냉전체제의 붕괴로 동북아시아 지역에서 국가간의 동맹관계 혹은 삼각관계 구도에도 변화가 일어나게 하였다. 특히 구소련의 개혁개방, 중국의

---

32) Robert Mandel, 권재상 역, 앞의 책, p. 59.

33) David Easton, 1965. *A frame for Political Analysis*, Englewood Cliff, New Jersey: Prentice-Hall, p. 110.

34) 2005년 6월 15일 국무총리비상기획위원회가 (주)리서치 앤 리서치에 의뢰하여 전국 만 20세 이상 성인남녀 1000명을 대상으로 「비상시 국민행동요령」관련 전화여론조사결과 ▲자연재해(57.7%), ▲대형재난(44.5%), ▲북한의 군사적 위협(30.5%) 등으로 나타났음.

35) 2004년 9월 민주평화통일자문회의가 20세이상 성인남녀 1000명을 대상으로 실시한 설문조사에서 ▲포용하고 함께 살아야 할 동포(58.4%) ▲동포이자 적(34.1%) ▲적(5.5%)으로 나타났다.「세계일보」, 2005. 6.13.

36) http://www.whitehouse.gov/infocus/homeland/(검색일: 2006. 6. 15)

정경분리에 입각한 경제개방 그리고 한국정부의 적극적인 북방정책의 추진은 그간 유지되었던 동맹의 강도(强度)와 성격 변화를 더욱 가속화시키는 촉매가 되었다. 그 결과 북・중・러의 북방삼각 동맹관계의 변화가 크게 일어난 반면, 한・미・일의 남방(南方)삼각 동맹관계는 미국의 동북아 전략이 현상유지를 지향한 결과 본질적인 변화가 발생하지 않았다. 이와 같은 한반도 주변상황은 1970년대를 거치면서 남한의 경제적 발전에 비하여 북한경제의 상대적인 침체는 남북관계에서 불균형을 초래하여 전반적으로 대외관계 환경은 남한에 유리한 국면으로 전개되었다.

또한 1987년 6・29선언을 계기로 촉발된 남한의 민주화의 진전은 수십 년 동안 군부 권위주의체제의 지속으로 정치적 후진국이라는 국제사회의 비난과, 북한의 선전공세 빌미를 제공했던 요인을 해소하는데 기여하였다.[37] 이에 한국은 자신감을 갖고 남북간 교류와 협력, 남북대화 제의, 남북한의 UN 동시가입 등과 같은 대북정책을 적극적으로 추진하게 되었다. 이와 같이 국제정치적 탈냉전과 국내정치의 민주화 등은 위기관리정책에 매우 큰 영향을 미치는데 여기서는 국제정치체제, 남북관계, 한・미 동맹관계를 중심으로 살펴보고자 한다.

첫째, 국제정치체제이다. 양극체제 또는 경쟁적 다극체제 등의 국제질서와 강대국들의 대외정책 등과 같은 정치・외교적 환경은 한 나라의 대외관계에 직간접적으로 영향을 끼친다. 그러나 국제정치체제가 국가의 대외정책결정에 영향을 미치는 정도는 개별 국가의 국력에 따라 다르게 나타난다. 그리고 유엔과 같은 국제기구의 역할, 국가 상호간에 체결되어 있는 동맹관계, 국제관습, 국제법체계 등도 개별국가의 대외정책 수행에 중요한 변수로 작용한다. 또한 제3국에 의한 중재역할의 유무도 개별국가의 대외정책에 영향을 미치는 중요한 요인이다. 그러므로 약소국의 대외정책은 국제체제의 성격에 보다 더 많은 영향을 받는 반면, 강대국은 국제질서구조의 영향을 적게 받는다는 편이다. 왜냐하면 약소국들에 비하여 국제정치체제의 성격을 바꿀 수 있는 능력을 보유하고 있는 강대국들의 대외정책이 약소국에게 어떤 형태로 어느 정도의 강도로 영향을 미치느냐에 따라 약소국의 대외정책의 기조가 다르게 형성되기 때문이다. 따라서 약소국의 대외정책은 통상적으로 국가를 둘러싸고 있는 외부환경을 잘 이용하여 자국의 주권보호와 생존보장을 목표로 설정하기 때문에 체제변수로서 안보분야는 타 분야보다 우선순위가 높고 또 비중이 클 수밖에 없다. 이와 같이 탈냉전은 우리나라의 대북포용정책을 추진하는데 좋은 여건을 조성해 주었다고 할 수 있다.[38] 그러면 대외환경 측면에서 냉전기의 권위주의 정부와 탈냉전기의 문민정부를 간략하게 살펴보기로 한다.

먼저 냉전체제하에서 대외정책 추진 시 주요하게 고려되었던 것은 정책의 목표나 합리성 등 보다 한 체제의 상대적 우위가 다른 체제의 정통성을 위협하게 하는 구조적 대립체제를 유지하는 것이었다. 예컨대 동서진영의 대리전인 6・25 한국전쟁을 치르면서 미국은 UN의 참전과 전후처리과정에서 주도적인 역할을 수행하였다. 그 결과 한국은 안보문제에 관련된 각종 정책을 독자적으로 추진하는데 자율성이 제한받는 환경이 자연스럽게 조성되었다. 특히 냉전기의 권위주의 정부는 정통성의 취약점을 극복하고 체제를 유지하기 위해 안보관련 정보를 왜곡하면서 또 미국에 의존하는 종속적인 대외정책을 추진하였다. 따라서 권위주의 정부는 위기관리정책을 국민들의 여론보다는 당시 정치지도자의 일방적인 지시와 의도에 맞추어 추진하였다고 판단된다.

---

37) 통일원, 1990. 1990 통일백서, 서울: 정문사, p. 44.

38) 백종천・김태현 편, 1998. 탈냉전기 한국 대외정책의 분석과 평가, 경기 성남: 세종연구소, pp. 115-117.

반면에 문민정부는 국제정치적 탈냉전과 세계화 그리고 국내정치 민주화의 진전으로 과거 냉전기와 달리 많은 국가를 대상으로 대외관계를 확대할 수 있었고, 또한 남북관계도 화해와 협력정책을 추진할 수 있는 새로운 기회와 환경을 조성하여 주었다.[39] 그러나 이러한 대내외적 환경 변화는 대외관계에 긍정적인 영향을 끼친 것은 사실이지만, 국가위기관리체계의 발전이라는 측면에서는 일정 부분은 저해 요인으로 작용하였다. 특히 민주화의 진전은 시간적 제한과 심리적 압박 그리고 불확실성이 증가되는 위기상황에서 다양한 의사결정참여자(기구)들의 이해관계로 인하여 의사결정의 지연이나 국가이익에 상반되는 정책결정을 할 수 있는 가능성은 오히려 높아졌다고 할 수 있다.

둘째, 남북관계로서 해방 이후 남북은 6.25 한국전쟁으로 인한 상처로 상호간 적대적인 감정의 골이 더욱 깊어졌는데 냉전체제와 부합되어 적대적 관계가 자연스럽게 형성되었다. 그러나 남한은 경제개발과 산업화의 성공으로 1970대부터 북한을 압도하게 되면서 통일정책도 점차 적극적인 양상을 띠기 시작하였다. 예컨대 1973년 6월 23일 '평화통일에 대한 외교정책 특별선언'을 통하여 남북간의 직접 대화제의와 공동성명 발표를 하였고,[40] 1980년대 들어서도 남북 최고책임자 상호방문과 남북정상회담 조속한 개최 등을 촉구를 하였다. 또한 90년대 전후로 발생한 탈냉전과 한・소(韓・蘇) 수교 등에 수반하여 남북 상호간에 남북 최고위급회담과 남북정상회담의 개최를 제의하였다.[41] 그 뒤 1994년 6월 북한핵 문제가 국제사회의 관심사로 부각되면서 남북은 정상회담 개최에 합의하였으나, 그해 7월 김일성 주석의 갑작스러운 사망과[42] 남한의 조문(弔問)거부로 남북정상회담은 무기한 연기되었다. 이와 같이 교착상태에 빠져 있던 남북관계는 2000년 6월 15일 역사적인 남북정상회담으로 그간 경색된 국면을 해소하고 협력기조를 유지하는데 커다란 영향을 끼쳤다.[43] 예컨대 1999년 6월 연평해전 위기가 발생했음에도 불구하고 금강산 관광을 지속하였고, 2002년 북한이 핵 개발을 시인[44] 이후에도 경의선 철도 연결과 개성공단건설 등을 추진한 사례가 잘 증명해 주고 있다.[45] 그러나 현재 남북간의 우호적인 협력과 교류에도 불구하고 북한은 여전히 우리의 안보위협 대상으로 남아 있으며, 그들의 도발 등으로 인해 남북관계가 경색되거나 단절될 수 있는 개연성은 여전히 높다. 그러므로 현재의 국가위기관리체계의 문제점을 규명하고 변화된 안보환경에 부합되도록 국가위기관리체계를 재설계할 필요성이 제기되는 것이다.

셋째, 한・미 동맹관계이다. 지난 50년 동안 한미동맹은 북한의 군사적 위협을 억제했을 뿐만 아니라 동북아지역에서 안정과 평화를 유지하는 보호막 역할을 해 왔다. 이러한 의미와 역할에도 불구하고 한미 양국은 방위비 분담금 지원 규모와 전시 작전통제권 문제, 그리고 대북정책에 대한 시각차 등으로 인해 갈등이 심화되는 것을 볼 때, 장차 한미동맹의 성격 변화는 불가피할 것으로 전망된다. 그간 우리나라는 위기발생시 양국의 인식차이로 인해 대응방식이 상이하게 나타나는 문제

---

39) 위의 책, pp. 42-43.

40) 유석열, 1993. 통일문제와 남북한 관계, 정일영 편, 한국외교반세기의 조명, 서울: 나남출판, 1993, pp. 141-142.

41) 통일부, 1999. 통일부 30년사: 평화・화해・협력의 발자취, 1969-1999, p. 76.

42) 「동아일보」, 1994. 7. 12. "북한은 김일성 주석의 사망에 따라 오는 25일 평양에서 개최키로 예정되어 있던 남북정상회담을 연기하겠다고 11일 남측에 공식통보 했다"고 보도함.

43) 북한문제연구소, 2001. 국민의 정부 대북포용정책, 경기 분당: 북한문제연구소, pp. 18-36.

44) 「동아일보」, 2002. 10. 17.

45) 국정홍보처 홈페이지(www. allim. go. kr, 국민의 정부 4년: 남북관계, (검색일: 2006.5.4)

점에도 불구하고, 한미동맹의 틀 속에서 위기관리를 해 왔다. 그리고 우리는 미국에 비하여 대북 정보수집능력과 군사력이 절대적인 열세로 인하여 미국에 의존할 수밖에 없었고, 그 결과 위기관리의 주도권을 행사할 수 없었다.[46] 이러한 위기관리환경은 우리의 부족한 능력을 보완해 준 긍정적인 측면도 있으나, 독자적인 국가위기관리체계의 인적·물적 인프라 구축과 능력의 배양을 가로막는 요인이 되었다고 할 수 있다.

3. 정치리더십

국가 위기사태 발생 시에 정치지도자의 판단과 의사결정은 위기관리의 성패를 가늠하는 분수령이 될 뿐만 아니라 설혹 위기관리가 실패했을 경우에도 국가적인 희생과 피해의 규모를 최소화할 수 있기 때문에 매우 중요하다. 그러므로 위기관리정책수립과 집행감독에 필요한 전문적인 지식과 자질을 바탕으로 합리적 리더십을 갖춘 정치지도자가 요구된다.[47]

우리나라의 경우 대통령 중심제의 특성과 정치지도자의 개인적 특성이 결합되어 권위주의적 리더십이 더욱 강화되어 나타났다. 권위주의적 리더십은 냉전기에서는 일방적인 통제와 억압을 하는데 효율성으로 작용하였지만, 탈냉전기의 문민정부시대에는 민주주의 질서를 제약하고 발전을 저해하는 요인이 되었다.[48] 왜냐하면 권위주의체제하에서는 사회로부터 제기되는 다양한 요구를 일원화시킬 수 있는 강력한 권위가 존재하는 반면에, 민주주의 체제에서는 이러한 권위가 상대적으로 약화되어 있을 뿐만 아니라 정치지도자이 국민들의 요구를 받아들이지 않을 수 없기 때문이다.[49] 우리나라의 정치지도자들은 냉전기와 탈냉전기 모두 권위주의적 리더십의 발휘라는 공통점에도 불구하고 많은 차이점이 발견되었다.

먼저 냉전기의 군인출신의 정치지도자들은 국가안전보장회의와 같은 정부의 공식적인 위기관리체계를 적극적으로 활용하지는 않았으나, 스스로 위기관리전문가로 인식하고 위기관리를 직접 관장하고 감독함으로써 이른바 해결사 역할을 하였다. 특히 군대식 위계질서와 상명하복식의 엄격한 권위주의적 리더십을 발휘하여 북한에 대한 강력한 응징보복의 표명, 미국과의 협상 등을 일사분란하게 지휘·통제하여 위기를 해결하였다. 예컨대 1968년 1.21 청와대 기습사건과 1983년 버마 랭군폭파 사건 당시 대통령들은 위기관리의 전 단계를 직접 통제하고 관리를 함으로써 UN을 비롯한 국제사회와 국민들의 지지를 얻었다.

한편 탈냉전기 정치지도자들은 냉전기의 정치지도자들과 차이점이 나타나고 있는데 이를 살펴보면 다음과 같다. 강릉 잠수함 침투사건의 경우, 당시 김영삼 대통령은 사건이 발생한 후 하루가 지난 9월 19일 국회의장과 여야 정당대표를 청와대로 초청해 사건현황에 대하여 설명하고 대북경고

---

46) 조성태 의원은 정보수집 측면에서 "한국의 인간 및 통신정보 수집능력은 어느 정도 가능하나 영상정보 수집능력은 연합사에 의존하는 실정이기 때문에 연합사와의 협조는 필수적이다. 따라서 대북한 정보의 수집은 한미간 상호 보완적인 관계라고 할 수 있다."고 하였다.(면담일: 2006. 6.29)

47) 신정현, 1997. 국가안보 리더십의 강화방안, 국가안보정책연구소, 정책논단, 제2권2호, pp. 153-155.

48) 김만흠, 2004. 민주주의의 공고화와 대통령 리더십, 2004년 한국정치학회 하계학술회의 논문집, p. 3, 11.

49) 김정기·이행, 1992. 민주화와 한국외교정책, 국제정치논총, 제32집 2호, p. 12.

와 국민들의 경각심을 촉구하는 국회의 대북 결의안을 채택키로 합의했다. 이어서 9월 20일에는 잠수함 사건은 단순한 간첩 남파라기보다는 무력도발행위로 규정하고, 주변국들에게 대북경고와 유엔의 협조 그리고 한미공조체제의 강화를 공식적으로 요청하였다. 그리고 21일에는 유엔 안전보장이사회에서 북한 잠수함 침투사건은 명백한 정전협정 위반이며, 한반도 평화와 안전에 대한 중대한 위협이 되고 있다고 공식적으로 제기하는 등의 조치를 하였다. 이러한 일련의 위기관리과정에서 나타난 김영삼의 리더십은 즉흥적이고 독단과 독선에 빠져 북한의 도발에 단호히 대처한다는 원칙적인 수준의 조치만을 취하면서도 뚜렷한 방향과 지침을 제시하지 못하였다.

또한 연평해전 당시의 정치지도자는 정치적 이유로 인하여 국가최고통수권자의 고유직무인 위기관리를 국방장관 등에게 권한을 위임하였다. 그 결과 대통령으로서 적을 강력하게 응징하겠다는 결의를 국내외에 전달하고, 위기확대 방지와 주변국과의 협조 그리고 국제사회의 지원을 받기 위한 노력이 가시적으로 나타나지 않았다. 당시 우리는 북한의 도발의도를 정확하게 판단하지 못해 위기관리에 혼선을 빚었으며, 특히 북한에게 금강산관광객의 안전을 담보로 흥정할 기회를 제공함으로써 대북협상의 주도권 획득에 부정적 영향을 주었다. 이러한 비판에도 불구하고 김대중 정부는 대통령이 주재하는 국가안전보장회의를 통해 위기관리를 하지 않았지만 안보회의상임위원회를 개최하여 제도에 의한 위기관리를 한 것은 다른 정치지도자들과는 대조적인 모습을 보이고 있다. 이와 같이 탈냉전기 정치지도자들은 위기관리를 주도적으로 하지 않고 안보관련 장관들에게 위임하거나, 의사결정과정의 최종단계에서 자신의 의지를 피력하는 것과 같은 간접적인 위기관리를 한 공통점을 갖고 있다. 이러한 리더십 행태는 최고 통수권자의 직무를 제대로 이해하지 못하고, 안보에 관한 전문지식의 부족으로 적극적인 위기관리를 하지 못한 것으로 추정된다.

지금까지 살펴 본 바와 같이 냉전기의 군인출신 대통령들은 정치와 군사작전을 혼동하였고 스스로 전문가라는 편견에 사로잡혀 독선적이고 권위주의적인 정치리더십으로 인하여 하향적이고 위계적인(top-down)정책결정체계를 채택하였다. 이러한 현상은 대통령직(大統領職)의 역할보다도 정치지도자의 리더십 즉 개인적 환경이 우선적으로 나타나는 것을 보여 주고 있다. 반면에 민간인 출신 대통령들은 권위주의적 리더십 발휘는 과거 냉전기의 정치지도자들과 유사하나, 제도에 기초하여 절차적 민주주의를 이행하려고 노력하는 등의 차이점이 발견되었는데 이러한 것은 민주화의 진전으로 정치지도자 개인역할보다 정치적 환경변화의 영향을 받아 나타난 것으로 보인다. 즉 민주화의 진전은 모든 국가정책을 법과 제도에 따라 계획하고 추진하되 국민적 합의를 얻어 투명하게 추진하고, 정부재량권을 축소하라는 등의 국민들의 요구가 압력으로 강하게 작용했기 때문인 것으로 보인다.[50] 왜냐하면 민주정치에서 강력한 리더십의 발휘는 권력이 국민들의 동의와 지지에 의거한 정당성(legitimacy)이 확보될 때 가능하기 때문이다[51]. 이러한 측면에서 볼 때 탈냉전기의 정치지도자들은 합리적인 리더십의 발휘 여건이 조성되었음에도 불구하고 이를 제대로 활용하지 못했다고 평가할 수 있다.

민주화 투쟁을 선도한 문민정부의 정치지도자들의 권위주의적 리더십 행태는 과거 권위주의 체

50) 김덕중, 1993. 한국외교의 결정요인, 이범준・김의곤 공편, 한국외교 정책론: 이론과 실제, 서울: 법문사, 1993, p. 144.

51) 임혁백, 1997. 한국 민주주의 공고화: 평가와 전망, 한배호 편, 한국의 민주화와 개혁, 경기 성남: 세종연구소, 1997, p.76.

제로의 회귀를 가져와 역설적이게도 민주주의의 진전을 저해하는 요인으로 작용하였다. 그 결과 민주적 절차와 규범을 내면화하지 못하고 비공식적인 정치공간에서는 비민주적 관행이 타파되지 못해 공식적인 절차와 실제 정치 행태간의 괴리가 발생하게 되었다. 그러므로 국제정치적 탈냉전과 국내정치적 민주화의 이행이라는 환경적 변화에도 불구하고 정치리더십은 최고의사결정권자의 판단과 결정에 따라 의사결정 참여자들이 단지 수명(受命)하여 이행만을 하는 경직되고 권위주의적 행태가 냉전기와 탈냉전기를 막론하고 공통적으로 나타난 것으로 추정된다. 따라서 안보환경의 변화와 정치지도자들의 교체에도 불구하고 권위주의적 정치리더십의 행태는 국가위기관리체계가 제도적으로 발전하는데 걸림돌로 작용한 것으로 보인다.

4. 의사결정체계

우리나라의 의사결정체계는 대통령, 국무회의, 그리고 국가안전보장회의, 안보관련 부처 등 다양한 기구가 있는데, 여기서는 통일・외교・안보정책에 관련된 대내외 정책추진에 대하여 대통령의 자문을 하는 국가안전보장회의를 중심으로 살펴보고자 한다. 주지하고 있는 바와 같이 국가안전보장회의는 1963년에 신설된 이래 여러 차례의 조직 변화과정을 거쳐 오늘에 이르고 있다. 우리나라의 국가정책결정에 있어서 대통령은 최종 의사결정권자이자 책임자로서 관료집단 내에서 하나의 행위자 이상의 의미를 지니고 있었기 때문에 정책결정에 절대적인 영향을 끼친다. 앞에서 언급한 바와 같이 냉전기와 탈냉전기를 불문하고 우리나라 정치지도자들의 권위주의적 리더십 행태는 의사결정체계의 경직화와 집단사고(group thinking)오류를 범하기에 좋은 환경을 조성하였다고 할 수 있다. 특히 냉전기의 군인출신 대통령들은 오랜 군대생활을 통해서 체득(體得)된 안보문제에 대한 지식과 전문성에 대하여 스스로를 과신하여 법에 규정된 의사결정기구들의 자문이 필요 없다고 인식했을 가능성이 높다. 이러한 추정은 위기발생시 국가안전보장회의보다 시국간담회, 비상국무회의 등과 같은 임시회의체를 설치하여 위기관리를 함으로써 국가안전보장회의 기능을 약화시키고 의사결정과정에서 제외된 기구와 관료들을 방관자로 만들어버린 사례가 뒷받침해 주고 있다. 이와 같이 냉전기 권위주의 정부의 위기관리의사결정체계는 정치적 상황과 대통령 1인의 의지에 따라 자의적으로 이루어졌는데 이러한 행태는 그들이 물리적 폭력으로 정권을 장악하였기 때문에 국가권력을 자기 개인들의 전리품(戰利品)정도로 간주하였기 때문인 것으로 보인다. 그 결과 합의제를 배격하고 권위주의적인 1인 독점제를 선호하며, 하향적이고 위계적인 의사결정체계를 선택했다. 이러한 행태는 명령과 지시, 복종과 충성을 절대시하는 군대문화와 밀접한 관계가 있고, 정치지도자들의 리더십이 대통령의 역할보다 더 우선하여 의사결정과정에 반영되어 나타났다고 할 수 있다.[52]

또한 탈냉전기 문민정부도 과거 권위주의 정부와 마찬가지로 국가안전보장회의를 적극적으로 활용하지 않고 한시적 기구인 각종 회의체를 사안에 따라 설치하여 운용한 점과 정책의 입안과 시행을 소수의 측근들에게 위임하고 의존하였다는 공통점이 있다. 그러나 내면적으로는 민주화의 영향으로 제한적이나마 절차적 민주주의의 적용과 제도에 기초하여 의사결정체계를 운영하려는 노력을 보여주고 있다. 예컨대 김대중 정부는 그동안 명목상의 기관에 지나지 않았던 국가안보회의를 범국

52) 김호진, 1992. 한국정치체제론, 서울: 박영사, p. 279-282.

가적 위기관리정책의 수립과 시행에 있어서 부처의 입장을 조율하고 조정·통제하도록 운영체계를 개편하고 이를 지원하기 위한 사무처를 부활시키는 등 활성화를 도모하는 조치를 취하였다.[53] 이와 같은 배경에는 경제위기에 따른 안보정책의 위상변화, 냉전종식 이후 한반도 문제의 국제화, 대북정책의 목표와 우선순위의 변화 등으로 인하여 위기관리의사결정체계의 개편 필요성이 제기되었기 때문이다. 그리고 과거 권위주의 정부의 위기관리정책결정체계를 개선하고 안보와 통일문제를 정권안보로 이용하였던 악습을 차단하고 정부조직 내에 포괄적이고 장기적인 시각을 갖고 대북 및 안보정책의 추진에 구심점 역할을 하는 기구나 제도가 없었던 점도 고려되었을 것으로 판단된다.[54]

위기관리정책에 대한 우리나라의 의사결정구조를 보면, 제도적 참여자는 대통령, 의회, 관료 등이 포함되며, 비제도적 행위자로는 이익집단, 언론, 여론 등이 포함된다. 이들 참여자는 우선적으로 위기관리정책에 대한 독자적인 전략적 목표와 다양한 정책적 우선순위를 설정하면서도 이와 관련된 국제환경적 변수를 반영하여 각각의 주장을 다양한 양식을 빌어 정치과정에 투입하게 된다.[55] 이 과정에서 정부는 위기관련 정보와 전략적 우위에 있다는 점에서 주도권을 쥐게 되고, 정부 부처별로 각각 상이한 전략적인 강조점과 우선순위를 설정할 수 있는 긴장과 갈등이 문제가 될 수 있다. 예컨대, 외교통상부와 통일부 그리고 국가정보원간에 상이한 위기관리목표와 전략적 우선순위가 충돌을 빚을 수 있는 것이다. 조직은 구성원들의 이해관계에 따라 부단히 변동하지 않으면 생존을 위협받고 흔히 사라지기도 하기 때문에 조직구성원들이 갖는 이익을 지키기 위해 통상적으로 보수화의 경향을 띤다.[56] 따라서 국가정책결정과정은 조직간의 '밥그릇 싸움(turf war)' 즉 부처 이기주의로 인하여 합리적으로 결정되기 곤란한 여건이 항상 조성되어 있다고 볼 수 있다.

또한 냉전기와 탈냉전기를 불문하고 국가적 위기 발생 시 대통령이 국가안전보장회의를 개최하지 않고 비상국무회의, 당정협의회의, 통일안보정책조정회의 등과 같은 임시회의체를 시의적(時宜的)으로 설치하여 운영하는 과오를 범하였다. 이러한 관행의 폐단은 먼저 법에 명시된 조직을 방기(放棄)함으로써 제도의 안정성과 지속성을 저해하여 국가위기관리체계의 구축과 발전을 가로막았다는 점이다. 그 다음으로는 소수의 권력기관과 대통령 측근들에 의해 비공개적이고 폐쇄적인 의사결정을 하는 구조가 형성되었다.[57] 이러한 의사결정행태가 반복적으로 나타나게 된 배경은 정치지도자들이 안보의 중요성 인식과 전문지식이 부족한 면도 있겠으나 정치지도자 개인의 경험과 특성에 기인한 권위주의적 정치리더십의 영향이 컸던 것으로 추정된다.[58]

지금까지 논의한 국가위기관리체계 변화의 결정요인을 냉전기와 탈냉전기를 비교하여 분석한 결과를 요약하여 정리하여 보면 다음의 <표 1>과 같다.

---

53) 비상기획위원회, 2002. 연혁집, p. 30.

54) 최종철, 1999. 국가안보와 다자간 안보협력, 평화논총, 제3권1호(통권1호), p. 94.

55) 권영진, 1998. 북한 핵 문제에 대한 한국의 정책결정과정 연구, 고려대학교대학원 박사학위논문, pp. 26-27.

56) 조석준, 1990. 조직론, 서울: 법문사, pp. 84-85.

57) 이민룡, 1996. 한국안보정책의 정향분석과 발전적 구상, IRI 리뷰, 제1권 제2호(1996년 여름호), pp. 117-122.

58) 비상기획위원회, 1999. 위기관리사례-비상대비30년사 별책2, pp. 208-215.

〈표 1〉 사례별 국가위기관리체계 변화의 결정요인 비교 결과

구 분	냉 전 기		탈 냉 전 기		비 고
	1.21 사태	랭군 사태	잠수함 침투	연 평 해 전	
안보개념/ 위협대상	° 특수부대침투 및 지도자 암살 ° 군사안보중심	° 요인암살위한 제3국에서의 테러 ° 군사안보중심	° 잠수함이용/대규모 군관침투 ° 군사+재난 혼합된 개념	° 6.25 이후 최초 남북간 해군교전 ° 포괄안보개념	° 안보개념변화/ 위협대상확대됨. * 主위협대상으로서의 북한 不變
대외관계	° 양극체제 ° 대미일변도외교 ° 경쟁적, 적대적 남북관계	° 대미의존에서 제3세계로다 변화 노력 ° 완화된 적대적 남북관계	° 일초다극체제 ° 전방위 다자외교 전개 ° 힘에 기초한 강경한 대북정책	° 전방위외교 ° 햇볕정책추진으로 교류와 력 증대	° 대미일변도외교→다변화외교로 전환 ° 적대적→대화와 협력관계
정치리더십	° 교도적(敎導的) 권위주의 - 치밀, 냉엄하고 위기관리 직접 개입	° 위계적 권위주의 - 강한 결단력과 추진력, 위기관리 직접 관장	° 권위주의적 - 인위적·절차적 민주주의 - 위기관리에 간접적 개입	° 권위주의적 - 제도적·실질적 민주주의 - 위기관리에 간접적 개입	° 권위주의적 리더십은 유사하나 발휘행태는 차이점 있음
의사결정 체계	° NSC 미개최 - 정부여당연석 회의 등	° NSC 미개최 - 비상국무회의 등	° NSC 미개최 -통일안보정책 조정회의 등	° NSC미개최 * 상임위원회 3회 개최 - 절차적 민주주의 제도화 모색	° 공식적의사결정기구아닌 임시 회의체를 통한 의사결정→변화 가능성 발견

지금까지 논의된 위기관리체계 변화의 결정 요인으로 분석해 본 결과 탈냉전으로 안보개념과 위협대상이 변화되었음에도 불구하고 우리나라의 국가위기관리체계의 변화에 끼친 영향은 크지 않은 것으로 나타났다. 왜냐하면 정치지도자나 안보관련 종사자들이 실존하고 있는 북한의 군사적 위협에 고착된 나머지 대규모 테러, 재난 등과 같은 위협을 심각하게 고려하지 않은 결과로 보여 진다. 그리고 위기관리체계도 법규에 명시된 체계보다 임시회의체를 선호함으로써 제도의 지속성과 안정성을 파괴하였다. 이러한 현상은 정치지도자들의 권위주의적 리더십 행태와 부처 이기주의와 같은 다양한 집단들의 이해상충 등에 기인한 것으로 보인다. 또한 한미연합위기관리체제라는 위기관리 우산 속에 우리 스스로 안주하였고, 그로 인하여 독자적인 위기관리능력을 배양시킬 노력을 소홀히 한 점 그리고 정치·군사적으로 대치하고 있는 한반도의 냉전적 구조도 국가위기관리체계의 발전을 제한시키는 요인으로 작용하였다. 이와 같이 다양한 대내외적 요인이 복합적으로 작용하여 형식적인 의사결정체계를 운영함으로써 탈냉전이라는 안보환경의 변화에도 불구하고 냉전기와 차이점이 발견되지 않는 국가위기관리체계를 유지하고 있는 것으로 분석되었다.

Ⅴ. 결론

지금까지 국가위기관리체계 변화의 결정요인을 중심으로 냉전기와 탈냉전기를 비교하여 우리나

라의 국가위기관리체계가 변화된 안보환경에 부합되게 발전하지 못하는 원인에 대하여 분석하여 보았는데 이를 요약하여 보면 다음과 같다. 우리나라에서 안보개념과 위협대상의 변화에 대한 논의는 비교적 활발하나 실제로 국가위기관리체계의 변화에 결정적인 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 반면에, 대통령중심제의 특성과 가부장적 유교문화가 결합되어 나타난 정치지도자들의 권위주의적 리더십은 국가위기관리체계의 운영에 가장 큰 영향력을 끼치는 요인으로 분석되었다. 또한 의사결정체계는 위기발생시 헌법에 명시된 국가안전보장회의보다 임시회의체를 운영함으로써 국가위기관리체계의 발전에 부정적인 영향을 끼친 것으로 나타났다. 마지막으로 대외관계는 국제정치체제의 변화에도 불구하고 남북간 대치상황 그리고 한미관계는 냉전기와 유사하여 국가위기관리체계의 변화에 큰 영향을 미치지 못하였다. 그러나 한미동맹의 틀 속에서 운영되는 연합위기관리체제의 존속은 우리의 위기관리능력을 보완해 주면서도 한편으로는 독자적인 위기관리체계의 발전을 가로막는 부정적인 면도 나타났다. 이러한 결과가 나타난 것은 정치지도자 리더십을 비롯한 남북분단 상황 그리고 사회문화적 환경 등이 복합적으로 작용한 것으로 보여 진다. 현재 우리는 국가주권 보호와 국민들의 안전한 삶을 보장하고 탈냉전기의 안보개념에 부합되도록 국가위기관리체계를 효율성과 통합성의 발휘될 수 있도록 새로운 패러다임(paradigm)으로 발전시켜야할 시점에 있고 또 절실하게 요구되고 있다. 이러한 차원에서 우리나라의 국가위기관리체계가 지향해 나가야 할 방향을 제시하여 보면 다음과 같다.

첫째, 위기에 대한 개념을 새롭게 정의하여야 한다. 현재 위기개념이 연구 분야별로 다르게 사용하고 있기 때문에 국가위기관리와 그 체계의 발전을 저해하고 있기 때문이다. 둘째, 전・평시 위기가 통합된 국가위기관리체계를 구축해야 한다. 현재 각 중앙행정기관별로 분산되어 수행하고 있는 전시대비, 재난, 테러 등과 같은 업무를 네트워크화하고 조직을 일원화 개편하거나 총괄기능을 가진 이른바 컨트롤 타워(control-tower)역할을 하는 기구를 신설해야 한다. 셋째, 위기관련 법령・제도를 전면적으로 정비하여야 한다. 왜냐하면 현행 위기관리관련 법령의 다원적 구조는 기능의 중복과 법률 상호간 개념혼란 등을 야기하고 있기 때문이다. 정비방향은 2001년 10월 26일 제정된 미국의 애국법(Patriot Act)과 같은 형태로 제정하되 전시대비법령과 평시 재난관리 위기분야로 나누어지는 이원적 구조를 생각해 볼 수 있다. 넷째, 교육훈련을 각 기관별로 실시하는 현재의 교육훈련체계를 통합하여 하나의 「훈련 틀」로 재설계하여야 한다. 즉 전시대비, 재난재해, 테러, 국가핵심기반 분야 등 전・평시 위기를 통합하여 민・관・군이 참여하는 범국가적 훈련이 되어야 한다. 그리고 훈련의 양보다 질 위주로 년 1회 1주일 정도의 기간에 집중하여 강도 높게 훈련을 실시하고, 엄정하게 평가하여 결과는 정부업무평가에 반영함으로써 훈련성과를 높이도록 동기를 부여하거나 필요시 강제(强制)하여야 한다. 다섯째, 국가안전보장회의 운영체제를 개선해야 한다. 국가안전보장회의가 대통령의 자문기구라는 법적 지위와 역할상의 한계를 보완하여 실질적인 최고 국가위기관리 의사결정기구로서 자리매김하도록 해야 한다. 예컨대 미국의 국가안전보장회의(National Security Council)처럼 안보정책의 조정과 통합(policy coordination and integration), 정책채택에 관한 평결(policy adjudication), 위기관리(crisis management), 정책 발굴과 기획(policy formulation), 그리고 결정된 정책의 변호(policy advocacy) 등에 관한 핵심적 역할을 수행하도록 변환시켜야 한다.[59] 마

59) http://www.whitehouse.gov/nsc/ (검색일: 2006. 3. 2)

지막으로 독자적인 위기관리능력을 구비하여야 한다.[60] 주지하고 있는 바와 같이 우리나라는 현재 정보수집 수단과 능력의 미비로 인하여 대북정보의 95% 이상을 미국에 의존하고 있는 상황으로 시급한 과제라고 할 수 있다.[61] 최근 한미동맹의 성격의 변화와 전시 작전통제권 환수 등에 대한 논의가 현실화될 경우에 주권국가로서 독자적인 위기관리능력의 확보는 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다.

독일의 정치학자 칼 슈미트(Carl Schmitt)는 국가안보의 중요성과 동맹의 불평등성 내지 비대칭성(asymmetric)에 대하여 "국민이 정치적인 것의 영역 안에 존재하는 한 적(敵)과 동지(同志)의 구별을 국민 자신이 하지 않으면 안 된다. 자신의 적이 누구인지, 누구와 싸워야 할 것인지, 만약 타인의 지시를 받게 된다면 그것은 이미 정치적으로 자유로운 국민은 아니며, 다른 정치체제에 편입되거나 종속된 것이다. …… 중략 …… 정치적인 것의 영역에서 자신을 유지할 힘이나 의사를 상실함으로써 정치적인 것이 이 세상에서 사라지는 것이 아니다. 다만 약한 국민만이 사라질 뿐이다."[62]라는 주장은 우리에게 시사하는 바가 크다.

현재 우리나라는 국가주권을 보호하고 국민들의 안전한 삶을 담보할 수 있도록 안보환경의 변화에 부합되게 국가위기관리체계의 패러다임을 새롭게 구축해야 되는 중요한 시점에 서 있다. 이러한 과제를 해결하기 위해 무엇보다도 중요한 것은 국민들이 자신의 운명을 결정하는 사람은 결국 자기 자신이라는 것을 분명히 깨달아야 한다. 그리고 우리는 역사적으로 수많은 외침을 받으면서 자연스럽게 형성된 위기를 무릅쓰는 문화(crisis-taking culture)를 갖고 있는데 이를 과감하게 타파하고, 위기를 체계적으로 관리하는 문화(crisis management culture)로 변환시켜야 할 것이다.

참고문헌

김달중. 1998. 외교정책의 이론과 이해. 서울: 오름.

김열수. 2005. 21세기 국가위기관리체제론. 서울: 오름.

김호진. 1992. 한국정치체제론. 서울: 박영사.

백종천. 1985. 국가방위론. 서울: 박영사.

백종천 외. 1998. 탈냉전기 한국 대외정책의 분석과 평가. 경기 성남: 세종연구소.

60) 이와 관련하여 정종욱 박사는 "독자적인 정보수집과정에서 간과해서 안 될 점은 미국 및 일본 등 주변국과의 긴밀한 정보수집과 공유를 할 수 있는 협조체제의 구축이 현재 우리에게는 매우 중요하다"고 하였다.(면담일: 2006. 6. 20)

61) 송대성, 2005. 2020 한국의 국방전략, 이상현 편, 한국의 국가전략 2020, 세종정책총서, 서울: 세종연구소, 2005, p. 192.

62) Carl Schmitt, Der Begriff des Politischen, 김효전 역, 1995. 정치적인 것의 개념, 서울: 법문사, pp. 62-64.

비상기획위원회. 1999. 위기관리 사례(비상대비 30년사: 별책2).
비상기획위원회. 2002. 연혁집.
이범준・김의곤. 1993. 한국외교정책론 : 이론과 실제. 서울: 법문사.
이상현. 2005. 한국의 국가전략 2020, 세종정책총서. 서울: 세종연구소.
이연. 2003. 위기관리와 커뮤니케이션. 서울: 학문사.
이용필 외. 1992. 위기관리론. 서울: 인간사랑.
정일영. 1993. 한국외교반세기의 조명. 서울: 나남출판.
조석준. 1990. 조직론. 서울: 법문사.
조영갑. 2000. 한국위기관리론. 서울 : 팔복원.
통일원. 1990. 1990 통일백서. 서울: 정문사.
황병무. 2004. 한국안보의 영역・쟁점・정책. 서울: 봉명.
김의곤. 1998. 평양의 벼랑끝 외교: 대한국과 대미국 협상행태 비교연구. 인하대학교 사회과학연구소 논문집, 제16집. 인하대학교출판부.
김정기・이행. 1992. 민주화와 한국외교정책. 국제정치논총, 32(2).
권영진. 1998. 북한 핵 문제에 대한 한국의 정책결정과정 연구. 고려대학교대학원 박사학위 논문.
이재은. 2000. 한국의 위기관리정책에 관한 연구 - 집행구조의 다조직적 관계 분석을 중심으로. 연세대학교대학원 박사학위 논문.
이정균. 2004. 지방자치단체 위기관리정책 집행과정에 관한 인식 비교연구. 청주대학교대학원 박사학위논문.
윤태영. 1999. 한미동맹체제하에서 한국의 대북한 위기관리, 1968-1983. 한국정치학회보, 33(2), 여름.
조남진. 2004. 북한핵 위기관리 연구-1차 핵위기를 중심으로. 동국대학교대학원 박사학위 논문.
황병무 외. 2000. 세계안보정세 종합분석. 국방대학교.
籐江俊彦, 1995. 現代の廣報-戰略と實際. 東京: 電通.
Easton, David. 1965. *A frame for Political Analysis*, Englewood Cliff, New Jersey : Prentice-Hall.
George, Alexander L. (ed.). 1991. *Avoiding War: Problem of Crisis Management*, Boulder: Westview Press.
M. Brecher and J. Winkelfeld, eds. 1989. *Crisis, Conflict and Instability*. Oxford and New York: Pergamon.
Nye, Jr. Joseph S. 1993. *Understanding International Conflicts*. New York: Haper Collins.
Snyder, Glenn H. and Diesing, Paul. 1977. *Conflict among Nations : Bargaining, Decision and System Structure in International Crisis*, Princeton: Princeton University Press.

Williams, Phil. 1976. *Crisis management: Confrontation and Diplomacy in the Nuclear Age*. London: Martin Robertson.

Winham, Gilbert. (ed.). 19880. *New Issue in International Crisis Management.* Boulder: Westview Press.

Buzan, Barry. 1991. New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century, *International Affairs*, vol. 67.

Hermann, Charles F. 1969. International Crisis as a Situational Valuable, Rosenau, James N. (ed.). *International Politics and Foreign Policy*, New York: The Free Press.

James N. (ed.). 1972. Treat, Time, and Surprise: A Simulation of International Crisis, *In International Crisis: Insights from Behavioral Research,* edited by Charles F. Hermann. (ed.). New York : Free Press.

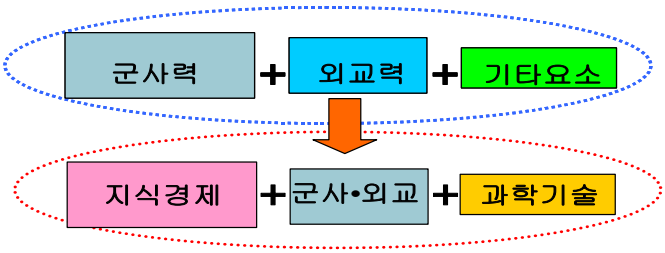
포괄안보 추세에 부응하는 전시위기관리 발전방향
: 관련 연습체계 및 조직설계를 중심으로

정원영(한국국방연구원 책임연구위원)

Ⅰ. 서론

오늘날 재난 및 테러 등이 증가됨에 따라 전쟁 같은 전통적 안보 못지않게 국가안위를 위협하는 새로운 유형에 대한 대비책의 필요성이 증대되고 있다. 다양한 복합재난 및 예측 곤란한 자연재해는 전쟁이상의 피해를 줄 뿐 아니라 피해의 심리적 요인까지 고려한다면 수조원 수준의 국력 손실을 야기하기 때문이다. 따라서 국가의 적극적인 국민보호 개념 정립이 요구됨은 당연한 일이다.

이런 의미에서 포괄적 안보 개념 차원의 정부책임성 증대와 이에 대처하는 국가자원의 다양한 활용책 마련이 필요하다 하겠으며, 국가위기관리 대처 수단 또한 다음 <그림 1>과 같은 방향으로 정립되는 경향이 있다.



<그림 1> 국가 위기관리 헤게모니의 변화

이 같은 추이는 국가위기에 관한 모니터링의 지속적인 실시 및 국가위기관리 영역의 재설정을 요구하게 된다. 따라서 국가위기관리체계의 총괄조정 기능 강화 및 유사 기능 통합 운용 등이 요구되게 되는데, 전·평시, 분야별 분산형태로는 확대된 위기관리에 대해 효율성이 저하될 수 있다는 지적이 있게 되면서 전·평시 위기관리기능의 연계성 강화(기능 및 자원) 필요성이 있게 된다. 또한 갈수록 모호해지는 전쟁과 테러의 영역에 대한 패러다임 변화(주체, 수단)의 대응책 마련까지 논의되는 입장이다.

이 같은 위기관리 방식의 변화에는 행정환경 변화도 중요한 요인이 된다. 시민사회의 성장(다원화, 집단행동화, 세력화)에 따른 민간 영역의 영향력 증대를 우선 들 수 있다. 위기의 일상화(북핵문제, 사스, 재해, 재난, 물류대란)로 위기를 보는 심각성 인식이 저하된 데다 사회적 갈등 급증(노사문제 등)으로 극단적 행정소요가 창출된 것도 들 수 있다. 이는 기존의 행정패러다임으로는 효과적 대응이 곤란하다는 점을 의미한다 하겠는데 정부주도하 국민순응 체제를 요구하는 관행의 탈피 필요성과 통제위주 행정에서 성과관리 위주로 전환 요망, 폐쇄적 행정문화에서 국민의 알 권리 충족

필요 등이 요망되는 것이다.

결국 이러한 바는 다양한 민간부문의 실질적 참여를 유도하는 거버넌스적 개혁과 함께 각 부처간 유기적 연계성 확보를 전제로 할 수밖에 없는 것이다. 탄력적 행정시스템 구축(효율적인 행정)을 통해 통합위기관리시스템을 구축하고, 고품질 행정서비스 제공(봉사하는 행정)으로 서비스 공급시스템으로서의 훈련을 실시하며, 국민의 알권리가 확대된 정부(투명한 행정)로서 행정의 개방성을 강화하게 된다. 국민참여 확대(함께하는 행정)도 중요한 요소이며 이는 국정파트너로서의 국민을 인식하여 전문 옴브즈맨제도 도입을 필요로 하게 된다. 국민의 신뢰회복(깨끗한 행정)은 권위주의 행정을 탈피하게 한다 하겠다.

이 모든 것은 포괄적 안보 개념 하에 국가위기관리 영역을 설정하고, 이의 극복 방안을 정부의 일방적 주도가 아닌 국민의 참여 속에서 이루어지는 방식으로 결정될 것이다.

본 연구는 이 같은 포괄적 안보환경 추세 속에 다른 나라보다 전통적 안보요소 색채가 강하게 남아 있는 현실을 부인할 수 없는 한국의 상황에서 효율적인 전시위기관리 방식의 방향을 도출해 보고자 하는 것이다. 국가위기 대비를 위한 자원 관리체계 및 연습제도를 분석하고, 이를 기반으로 구체적 실행을 위한 방안 등을 연구 범주로 한다.

Ⅱ. 한국의 위기관리 실태 분석

1. 위기관리 개념

그동안 거론된 위기관리 개념을 학술적인 측면에서 고찰해 보면 다음과 같다. 위기란 '체제에 피해를 줄 수 있는 자연적・인위적(기술적) 변화발생시 이에 대해 즉각적인 대응행동이 요구되는 상태'를 의미하며 이익 침해의 최소화가 요구되는 상태를 의미하는 것으로 정의된다. 이는 다음 <표 1>에서 보는 바와 같다.

<표 1> 위기관리 개념

구 분	내 용
Webster Dictionary	결정적인 변화가 곧 도래하는 불안정한 상황
Robert J. Jackson	체계(system)의 투입요소에 나타나는 불길한 큰 변화
김형렬	일정한 時空에서 체계에 위험과 손실을 주어 체계의 목표달성을 어렵게 만드는 상태

* Webster's 3rd New International Dicitionary of the English Language (Massa Chusetts : Unabridged G & C. Merriam Co., 1968), P.53
* Rose, Richard(ed.), The Dynamics of Public Policy, Beverely Hills : SAGE. 1976.
* 김형렬, '정책집행에 있어서 위기관리에 관한 연구'「사회과학논집」, 연세대학교, 1987

따라서 위기관리란 '위기로부터 피해를 최소화하려는 노력의 과정'으로 정의할 수 있으며 위기관리 조직은 '위기를 통제・관리하는 체계나 조직'으로 규명된다. 특히 위기관리 조직은 그동안 일시

적 조정기구 체계로 인식 및 운용되어 왔으나 조직을 운용하는데 있어 구성원 상호간에 정보교류가 어렵고, 지휘·조정이 어려운 점, 그리고 구성원의 복무 충실성 등이 의문시되어 점차 상설기구로서의 운용할 것을 요구하는 정도가 높아지는 것이 특징이라 하겠다.

이 같은 학술적 개념 외에 실무적 개념[1]을 같이 살필 수 있겠는데, 위기는 '국가 주권 또는 국가를 구성하는 정치·경제·사회 문화 체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태'로 정의된다.

위기관리는 '국가위기를 사전에 예방하고 발생에 대비하며 위기 발생 시에는 효과적인 대응 및 복구를 통하여 그 피해와 영향을 최소화함으로써 조기에 위기 이전상태로 복귀시키고자 하는 제반 활동'으로 하고 있다.

위기관리 조직은 관련기관이란 명칭으로 3가지로 구분된다. 즉 주관기관·유관기관·실무기관이 바로 그것이다. 주관기관은 '해당 위기에 대한 정부의 위기관리 활동에 있어 주책임을 지는 중앙행정기관'이며, 유관기관은 '해당 위기에 대한 정부의 위기관리 활동에 있어 주관기관의 활동을 지원하고 협조하는 중앙행정기관 및 지방자치단체', 그리고 실무기관은 '위기관리의 대상이 되는 기능·시설을 직접 관리하거나 그 지역을 관할하는 지방자치단체, 공공기관 및 단체'이다.

실무적 개념에서는 또한 위기관리활동과 위기경보수준도 정의하고 있는데, 위기관리활동은 예방·대비·대응·복구로 구분된다. 예방이란 '위기요인을 사전에 제거하거나 감소시킴으로써 위기발생자체를 억제하거나 방지하기 위한 일련의 활동'이며, 대비는 '위기상황 하에서 수행해야 할 제반 사항을 사전에 계획, 준비, 교육, 훈련함으로써 위기대응능력을 제고시키고 위기발생시 즉각적으로 대응할 수 있도록 태세를 강화시켜 나가는 일련의 활동'이다.

대응은 '위기발생시 국가의 자원과 역량을 효율적으로 활용하고 신속하게 대처함으로써 피해를 최소화하고 2차 위기발생 가능성을 감소시키는 일련의 활동'이며, 복구는 '위기로 인해 발생한 피해를 위기 이전의 상태로 회복시키고, 평가 등에 의한 제도개선과 운영체계 보완을 통해 재발을 방지하고 위기관리 능력을 향상시키고자 하는 일련의 활동'이다.

위기경보수준은 4가지가 있는데 다음과 같다. 먼저 관심(blue)은 '징후가 있으나 그 활동 수준이 낮으며 가까운 기간 내에 국가 위기로 발전할 가능성도 비교적 낮은 상태'이며, 주의(yellow)는 '징후활동이 비교적 활발하고 국가위기로 발전할 수 있는 일정 수준의 경향성이 나타나는 상태'이다. 경계(orange)는 '징후활동이 매우 활발하고 전개속도, 경향성 등이 현저한 수준으로서 국가위기로의 발전 가능성이 농후한 상태'이며, 심각(red)은 '징후 활동이 매우 활발하고 전개속도, 경향성 등이 심각한 수준으로서 위기발생이 확실시 되는 상태'를 말한다.

통상 시대별 구분에 따른 안보 개념은 다음 <그림 2>와 같이 논의된다.[2]

---

1) 대통령훈령 124호인 국가위기관리기본지침의 규정 내용을 기반으로 정리한 것임.

2) 비기위 업무보고, 2005.

	산 업 시 대	정 보 시 대
기본인식	국 가 안 보 (National Security)	포 괄 안 보 (Comprehensive Security)
위 협	주로 외부로 부터의 군사적 위협 (전통적 안보위협)	- 전통적 위협 이외에 - ○ 테러 (특히 WMD +테러) ○ 초국가적(Transnational)위협 • 세계적 범죄, 마약, 환경파괴 ○ 대규모 자연재해 / 재난 ○ 대규모 인권 유린
중심과제	○ 국가주권 / 가치 및 이념수호 ○ 국가이익 보호 및 확충	○ 전통적 과제 못지 않게 ○ 인권, 복지, 평화 등 인류의 보편적 가치 보호 ○ 국가안보 + 사회적안전 + 사회의 정상기능 유지
대응방식	○ 국방부 · 외교부 등 중심 ○ 독자적 안보역량 강화에 중점	○ 전통적 안보기구 외에 새로운 기구 창설 / 재정비 ○ 국제사회, 세계 각 국과의 협력안보, 집단안보 일반화

<그림 2> 산업/정보 시대의 안보 개념

2. 한국의 전시 위기관리

한국의 위기관리는 크게 평시와 전시 두 측면에서 살펴 볼 수 있다. 그동안 전통적 안보개념인 전시위기에 관한 사항은 4개 부문[3]에 걸쳐 계획이 수립되어 있으며, 특히 충무계획의 경우 을지연습을 통해 검증을 하면서 자주 보완된 것으로 평가된다. 평시위기에 관한 바는 그동안 즉응적 · 한시적으로 운영하여 오다 최근 국가위기관리기본지침(대통령훈령 124호)을 준비하여 대처하게 하고 있으나 검증체계가 불완전한 실정이다. 아울러 전시위기와 평시위기 대처 상의 두 부문간 연계성이 미약한 점도 지적할 수 있다.

문제는 우리나라 전시 위기관리는 평시 위기관리에 비해 상대적으로 잘 될 것으로 판단하여 포괄적 안보 개념의 추세와 함께 평시 위기관리 측면을 상대적으로 강조하고 있으나 다음과 같은 전시 위기관리 문제점을 지적할 수 있는 것이다.

첫 번째가 계획에 관한 것인데, 계획의 구체성이 강조됨에 따라 환경변화에 따라 요구되는 융통성을 고려하는 측면이 약하다는 점이다. 또한 계획의 계선 중심 운용으로 실제 시행 과정에 있어서

3) 대표적인 전시계획 몇 가지를 들어보면 충무계획(비기위)은 전시 군사작전의 효율적 지원, 전시 정부기능의 지속적 유지, 전시 국민생활의 안정도모를 꾀하는 것이며, 전시민방위계획(행자부)은 (전시 상황 하) 민방위 운영, 화생방 보호, 자연재해, 재난관리, 소방안전, 대형교통사고 방지, 전염병관리, 산업재해, 수질오염, 방사능 재난, 산림재해, 해양오염, 수난구호. 군사작전 지원 등을 계획한다. 전시계엄계획(국방부)은 공공의 안녕질서 유지, 군사작전 수행 보장을 위한 것이며, 응전자유화계획(통일부)은 자유화지역 주민 권익보호 및 복리증진, 자유화지역 경제활성화, 자유민주주의 정착 및 남북 상호간 이질감 해소 등을 목적으로 한다.

는 횡적 연계가 긴요하고 또 발생빈도가 높은데 비해 종적인 연계성만이 잘 되어 있는 실정이다. 고정식 계획 구조도 문제인데, 1년간의 단계별로 고정되어 있으며, 초기에 과도하게 집중되어 있는 바, 내실이 보장되지 않는 측면을 간과하고 있다.

관련 법령을 보면 헌법 제76조 2항(국가안위에 관계되는 중대한 교전상태 하 국가보위를 위한 긴급조치가 필요하고 국회소집 불가 시)은 아이러니하게 실질적 동원령 발령을 제한하고 있으며, 비상대비자원관리법은 동원 모법 성격임에도 불구하고 실질적 규정이 약하다. 이들 법은 사후적 성격이 강하고 군사적 측면 이외에는 강력한 구속력을 지니지 못하며, 전·평시 법령체계의 이원화 및 전시법령체계의 비밀화로 인지가 부족한 점도 지적할 수 있는 사항이다.

전시대비에 대한 대비태세 인식은 국민의 권리 제한으로만 인식이 팽배(법령에서도 '동원'이란 개념에 대해 직접적인 표현을 지양하고 상당히 우회적으로 표현)한데다 전쟁에 대한 낙관론 우세로 관련 업무에 대한 무관심이 증대된 것도 큰 문제이다.

관련 기능 및 절차에 있어서도 업무관장체계 계선이 각각 독립되어 지역별 유관부서간 횡적 업무의 연계성이 미흡하여, 관련 기능의 종합조정이 곤란하며, 지방자치단체의 부서의 경우 유명무실화 수준에 이른 곳이 많은 점이 있다. 선 작전계획 - 후 동원계획 구조에 따른 동원능력 등 현실성 반영이 미약한데다, 실제가 아닌 가용판단 수준 가능성을 전제로 한 임무고지량 기준 운용이 지적된다.

3. 을지연습 분석

을지연습은 대표적인 전시대비 연습이다. 최근 미군과의 연합작전과의 연계성을 오인한 탓에[4] 일부 공무원까지 반대 의사를 표명했을 정도로 국민들의 이해도가 낮기는 하나 전시대비계획인 충무계획을 검증할 수 있는 유일한 수단인 셈이다.

연습중점을 어디 두는가가 관건인데 2000~2004년 동안에 실시한 연습 중점을 보면 2000~2002년 경우는 핵심과제 연습정착/통합운용도표 적용, 전・평시 재난대비태세 발전, Cyber전 대비연습 강화, 국가자원 복원개념 적용연습 등이었고, 2003년은 재난 및 테러사태 대처능력 향상, 정보화 기술 적용, 연습의 과학화 등이었다. 2004년엔 국가위기관리를 위한 전쟁수행기구 연습강화, 국가핵심기반체계 보호연습 및 실제훈련 강화, 화상회의 시스템을 이용한 의사결정 연습 등이었는데, 연습중점이 전시대비에서 포괄적 안보위협대비로 전환중인 것을 알 수 있는 것이다. 이는 을지연습 중 실제 부여한 상황 설정에서도 분명히 드러나는데 이는 다음 <표 2>에서 살필 수 있다.

4) 을지연습은 전시 같은 국가비상시에 정부가 어떻게 대처할 것인가를 훈련하는 정부 도상연습이다. 크게 자원동원 계획과 정부유지기능 두 가지를 훈련하는데, 시기적으로 일치하는 한미 연합군사훈련인 포커즈렌즈와 통칭으로 을지-포커즈훈련이라 같이 불리우는 까닭에 포커즈렌즈 예하 훈련인 것처럼 인식들을 많이 하는 수가 있다.

<표 2> 을지연습 부여상황(비표적 상황)

구분		육상교통 고속도로	육상교통 열차	육상교통 일반도로	육상교통 지하철	육상교통 교량	육상교통 터널	항공교통	상수도	시스템 정비	정치/경제 /행정 핵심구역
건교부	2004										
	2003				1		1				
	2002			1		1		1			1
	2001			1							
	2000	1	1	1				1	1		1
	합계	1	1	3	1	1	1	2	1	0	2
서울시	2004					1					
	2003				1	1	1				
	2002					1					1
	2001					2					
	2000			1		1					
	합계	0	0	1	1	6	1	0	0	0	1
총합		1	1	4	2	7	2	2	1	0	3

구분		공동구 파괴	군사작전 지체	동원시설/ 자원부족	대량인명 피해	시민불안	생필품 품귀/부족	식량자원 부족	전기/통신	외국인 피해	댐 폭파
건교부	2004			5							
	2003			3							
	2002			4						1	0
	2001			1							
	2000										
	합계	0	0	13	0	0	0	0	0	1	0
서울시	2004					2	2				
	2003			1	1	2	1			1	
	2002			1		1					
	2001			1		1	1	1			
	2000	1	1	1							
	합계	1	1	4	1	6	4	1	0	1	0
총합		1	1	17	1	6	4	1	0	2	0

Ⅲ. 외국의 위기관리 사례

1. 유형

세계 각국의 위기관리 유형을 개략적으로 정리하면 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 외국의 위기관리 유형

구 분	국 가	특 징
I. 전통적 전쟁 대비 기구	· 한국 : EPC ('68) · 이스라엘 : MELACH · 터키, 파키스탄 등	· 기존 안보기구 중심 · 주로 전시 군사작전 및 총체적 전쟁수행 연습 위주
II. 현대의 다양한 위협 대비 기구	· 미국 : DHS ('03) · 러시아:EMERCOM ('94) · 영국 : CCS ('03)	· 독립된 중앙행정부처 창설, 운영 · 테러(NBCR), 재해/재난 등 현대의 사회적 안전보호에 중점
III. 새로운 위협 대비 위주 (고도 정보화 사회 위협)	· 스웨덴 : SEMA ('02) · 노르웨이: DCDEP ('03) · 스위스 : NEOC ('02)	· 일반행정부서 예하 독립처·청 운영 · 보다 폭 넓은 사회적 안전 및 IT 대란, 대규모 정전사태 등에 대비하는정상적 국가 기능의 보호에 중점

Ⅰ유형은 전시에 국가자원 동원, 군사작전지원, 정부기능유지, 국민생활 안정 등에 중점을 두고 소요 자원관리, 대응계획 수립·준비 및 시행하는 것이며, Ⅱ·Ⅲ 유형은전·평시 현대 안보상의 다양한 위협 분석, 예방대책 강구, 유사시 대응계획수립 시행, 안전을 위한 국민교육 및 비상대비 담당요원 훈련, 복구계획수립 시행, 비상대비 관련 예산조치 등의 기능을 수행한다. 특히Ⅲ유형의 경우 지방 자치단체에 관련기구 설치하고 시행부서 기능을 수행하게 한다.

외국의 경우에도 전시대비 연습은 대부분 대외비적 사항이어서, 파악하기 힘들어서 관련기구 조직도에서 유추하는 정도인데, 전시전문 연습은 한국, 이스라엘, 터키, 파키스탄 등에서 실시하는 것으로 보여지는 바, 포괄적 안보대처가 일반적 추세이기는 하나 각각의 사정에 따라 전시 위기관리를 준비하는 것으로 보여진다.

이스라엘은 MELACH이란 기관을 운영하는데, 전시 국가총력전 수행을 위한 원활한 경제자원 수급통제를 위하여 설치된 바를 추정할 때 이에 상응한 전국적 훈련이 있을 것으로 추정된다. 이는 MELACH 위원장을 국방부장관이 겸무하는데서 신빙성이 있다 하겠다. 터키는 NSC를 설치하였는데 국가총력전에 관한 사항을 총괄조정 하는 기구로서 국가동원정책의 기본계획 수립 및 동원을 총괄한다는 점에서 이에 상응한 전국적 훈련이 있을 것으로 추정된다. 이는 1999년 민간 비상사태 문제 조정을 위해 비상사태관리위원회를 별도로 설치한 데서 유추할 수 있다.

위기관리 관련 기관은 다음 <표 4>에서 보는 바와 같다.

<표 4> 각국의 국가위기관리기구 현황

국가	기구	설립년도	주요 임무/기능
미국	국토안보부 (DHS)	2003	- 테러, 재해·재난, 화생방사고 - 계획, 예방, 교육, 총괄조정·통제
러시아	비상사태부 (EMERCOM)	1994	- 핵관련 사고, 재해·재난, 민방위 - 정책수립, 자원분배 및 통제 총괄
영국	민간비상대비부 (CCS)	2003	- 핵, 화생방 사고, 재해·재난, 파업, 구제역 - 계획수립, 경고, 예방/교육, 조정, 보조금 지 원

국가	기구	설립년도	주요 임무/기능
스웨덴	비상관리처 (SEMA)	2002	- 민간 비상기획 + 심리전 방호 - 계획 발전, 위기관리 능력 확대, 자금지원, 지방업무지원
노르웨이	민방위 및 비상기획국 (DCDEP)	2003	- 민방위+비상기획+소방/전기안전 (화재, 폭발, 전기안전, 국가비상대응, 민간기반시설보호)
스위스	국가비상작전본부 (NEOC)	2002	- 방사능, 대규모 화학사고, 댐붕괴, 홍수 등 대응 - 경보발령, 방책제안

Ⅳ. 국가위기관리연습체제 설계

1. 설계 방향

포괄적 안보체계 정립은 대세적인 추세로 여겨진다. 문제는 우리나라와 같은 상황에서는 이에 치우친 나머지 아직까지 긴요한 전시대비체계가 무너져서는 안된다는 점이다. 따라서 '국가 비상대비 자원 통합관리 체계' 구축과 연계하여 "전통적 전쟁대비연습+현대의 다양한 위협대비연습+새로운 우형의 대비 연습형"(국가위기관리 종합연습) 모델을 추구하고자 한다.

연습체계 설계는 국가위기 시 최적 극복방안을 모색하고자 하는 것이다. 앞서 언급한 바의 행정문화의 변화를 고려하여 국민의 공조를 통한 총합적 노력 형성 및 민간부문 보호 강화가 있어야 하겠으며, 관련 계획 및 지침에 대한 검증을 통해 미흡점을 지속적으로 보완할 수 있어야 할 것이다.

개전 및 방어단계 연습 반복을 탈피하는 전 단계 적용방안 모색이라든지, 연습과정의 추적 평가를 통한 실제적인 계획 보완 등이 필요한 을지연습의 효율성 제고 방안 모색과 함께 국가연습 차원에서 평시 위기관리 연습 실시도 모색하여야 하리라 본다. 이는 재난연습 및 핵심기반보호 연습의 인식 강화 및 질병 및 테러 등의 특이성 재해에 대한 상황인식을 증진시킬 수 있기 때문이다.

우선 개념적으로 다음과 같은 위기관리 대처 연습 4유형을 설정할 수 있다.

- A형 연습: CPX(지휘소 연습)만을 실시하는 연습
- B형 연습: 인위적 재난 가능성이 추정되고, 전시 등의 국가위기로 이어질 수 있는 사태를 대비하는 연습
  CPX와 실제훈련을 7:3 정도로 실시
- C형 연습: 자연적 재난으로 파악되고, 전시 등의 국가위기로 이어질 것으로 여겨지지 않는 사태를 대비하는 연습
  CPX와 실제훈련을 3:7 정도로 실시
- D형 연습: 전시대비훈련 쪽에 가깝다고 판단되는 사태에 대비하는 연습을 통상 기존 을지연습에 포함하여 실시할 수 있는 연습
  CPX와 실제훈련을 7:3 정도로 실시

여기에서 B형과 C형 구분의 실익은 전시대비로 연계성 여부로 판단한다. 재해 사태에 대해 C형은 어떤 형태로든 조치를 취하고 복구를 해야 하지만 B형은 상황의 진행에 따라 소규모 재해 경우 이를 포기할 수 있는 상황이다. 대처인력 및 장비 측면에서도 C형은 군병력 등이 동원될 수 있지만 B형은 군병력 등이 제한되는 상황인 것이다. D형 구분의 실익은 별도의 계획 및 연습을 준비하지 않고 체계화된 현 을지연습 범주 내에서 이를 검증할 수 있을 것이다.

예로써 국가위기관리기본지침상의 전통적 안보에 해당하는 사항은 다음과 같이 분류할 수 있을 것이다.

<표 5> 개념적 유형 판단(예)

구분	북핵 우발 사태	NLL 우발 사태	독도우 발사태	북한내 억류	개성공 단사태	임남댐 붕괴	대통령 권한 공백	재외국 민보호	소요/ 폭동	북측집 단망명	파병우 발사태	테러
연습 유형	D형	D형	A형	B형	A형	C형	-	A형	D형	A형	A형	B형

보다 실제적인 유형으로는 다음과 같은 유형을 생각할 수 있다.

- X형 연습: CPX(지휘소 연습)를 중점으로 실시하는 연습
- Y형 연습: pol-mil game으로 실시하는 연습
- Z형 연습: 실제적으로 민-관-군이 통합하여 실시하는 연습
* 병행유형(예: X/Z) 경우는 비중을 적절히 분할하여 실시

이 유형에 의한 국가위기관리기본지침상의 전통적 안보에 해당하는 사항은 다음과 같이 분류할 수 있을 것이다.

<표 6> 실시적 유형 판단(예)

구분	북핵 우발 사태	NLL 우발 사태	독도우 발사태	북한내 억류	개성공 단사태	임남댐 붕괴	대통령 권한 공백	재외국 민보호	소요/ 폭동	북측집 단망명	파병우 발사태	테러
연습 유형	Y형	X형	Z형	Y형	X형	X/Z	-	X형	X/Z	X형	X형	Z형

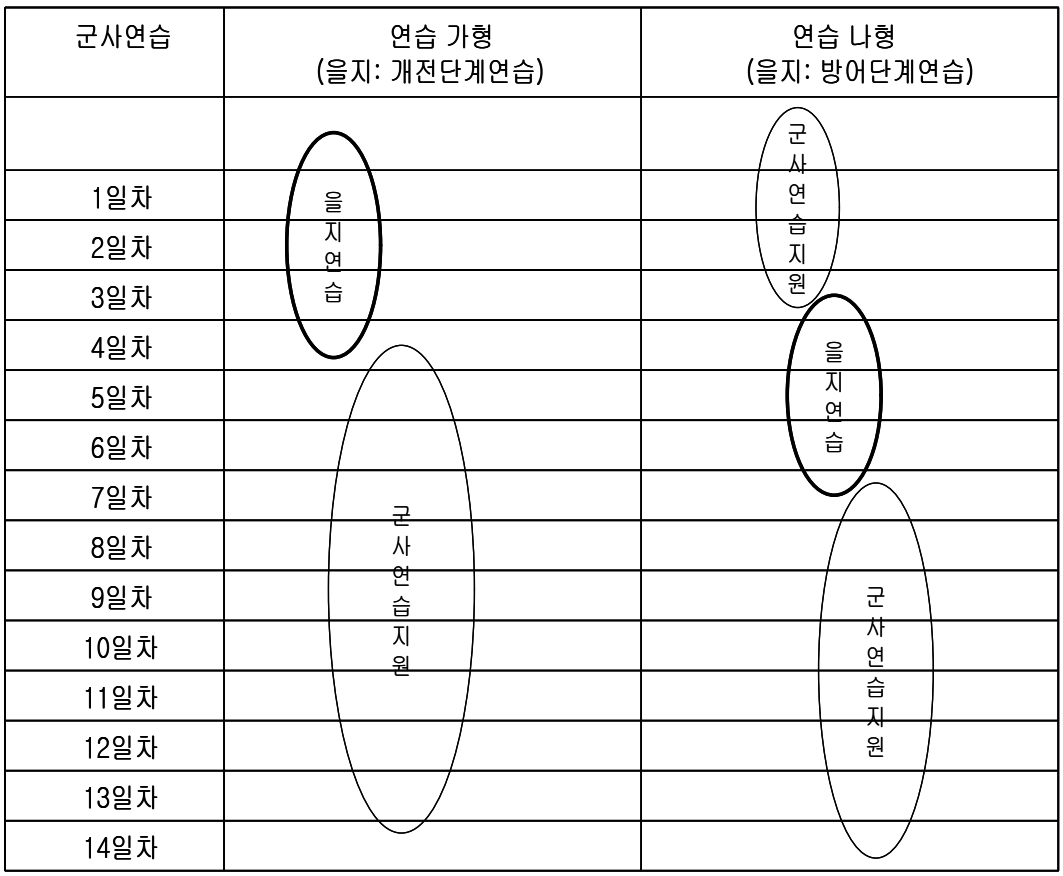
2. 연습 구조

연습구조는 포괄적 안보요소(재난/핵심기반 훈련)와 전시대비연습을 분리해서 하는 방안과 통합해서 하는 방안이 있을 수 있는데, 분리해서 하는 경우는 우선 연습의 전문성을 제고할 수 있다는 점이다.

관련부처의 국가급 연습 실시에 따른 사전대비 능력 강화를 가져 올 수 있을 뿐만 아니라 재난대비체계상 중앙정부의 현장대응능력 강화, 중앙정부처간 협동성 제고를 통한 총체적 국가위기관리 능력 제고 등을 기대할 수 있다. 또한 실제훈련 중심의 설계가 될 수 있다는 점이다. 예로 4월(산불재난훈련)과 6월(풍수해 훈련) 등 적기 실시로 실제성을 제고할 수 있고, 광역자치단체 중심으로 순환적 실시가 가능하다는 점이다.

통합방안은 현재와 같은 을지연습을 중심으로 하는데, 군사연습 상황에 따른 유형설정(전쟁긴박단계, 개전단계, 방어단계, 반격 단계)을 하고 당해연도 필요에 따라 군사상황, 국내상황, 북한상황, 주변국 상황 등을 고려하여 해당년도에 맞는 X, Y, Z 형을 배합하여 실시하는 것이다.

분리하는 방안이 이상적일 수 있으나 연습을 자주 한다는 국민적 피로감이 올 뿐 아니라, 실제 2005년 4월 소방방재청이 재난훈련을 별도로 한 성과가 기존의 을지연습체계와 크게 다르지 않다는 점을 고려할 때 통합방안 모색이 더 좋을 듯 하다. 통합을 전제로 할 때 전쟁단계별로 ROLLING SYSTEM을 도입하여 을지연습이 매번 동일상황이 반복된 바를 지양하는 것을 고려할 수 있다.



<그림 3> 을지연습 rolloing system 체계(1)

군사연습	연습 다형 (을지: 반격단계연습)	연습 라형 (을지: 평정단계연습)
1일차		
2일차	군사연습지원	
3일차		
4일차		군사연습지원
5일차		
6일차		
7일차	을지연습	
8일차		
9일차		
10일차		
11일차	군사연습지원	
12일차		을지연습
13일차		
14일차		

<그림 4> 을지연습 rolloing system 체계(2)

이 같은 을지연습체계를 기반으로 하여 통합연습체계를 설정하면 다음과 같다.

군사연습	을지연습일체형	先재난연습/ 後을지연습형	先을지연습/ 後재난연습형
1일차	x형 연습	x형 연습	x형 연습
2일차	을지연습 Y/Z형 연습	Y/Z형 연습	을지연습(D)
3일차		을지연습(D)	
4일차	D형 연습		
5일차			Y/Z형 연습
6일차			
7일차			
8일차	군사연습지원	군사연습지원	군사연습지원
9일차			
10일차			
11일차			
12일차			
13일차			
14일차			

을지연습 병행하며
독자영역 확보/실시

<그림 5> 통합연습 유형체계

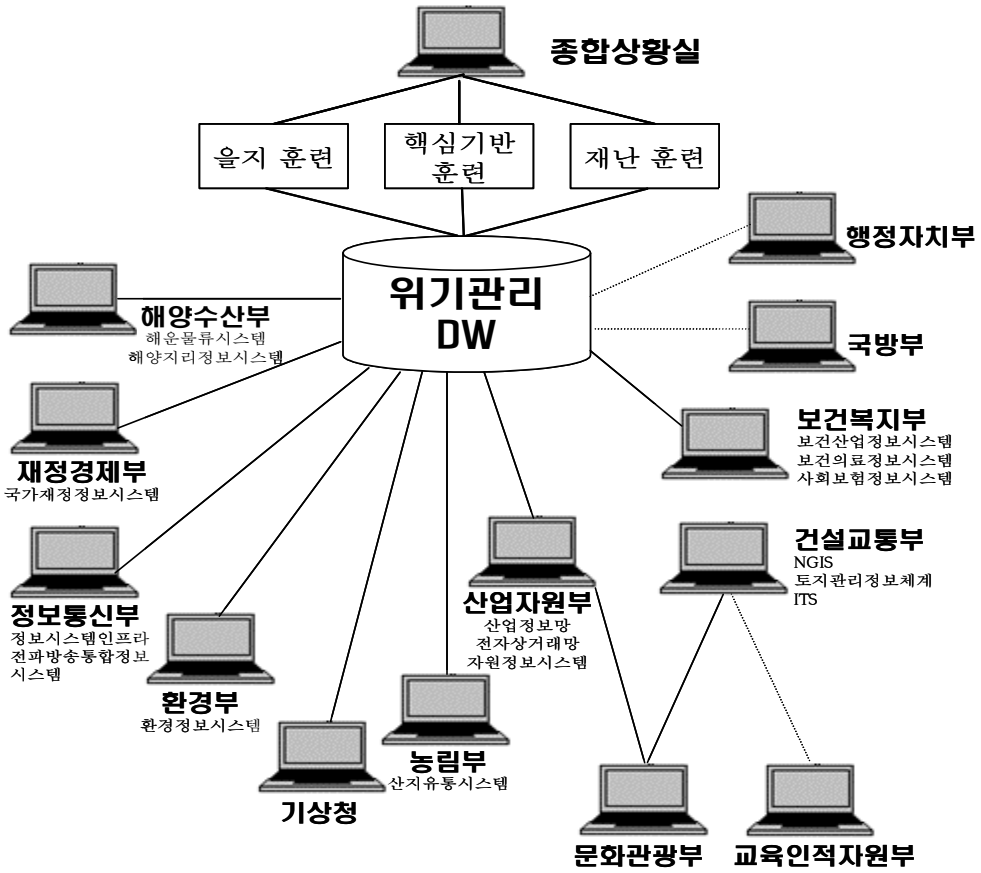
모든 위기관련 사항은 X형 훈련으로 시작하되 국민 참여가 크게 요구되지 않는 사항은 X형으로 종료하고, 군사연습에 맞춰 을지연습을 실시하고 을지연습과 병행할 수 있는 것은 가급적 포함하여 실시(상황부여)한다. 이 같은 방안 실시 시 예상되는 점은 다음과 같다.

<표 7> 통합방안 예상점

<table>
<tr><td rowspan="2">구분</td><td rowspan="2">재난 및 핵심기반 대비연습을 전시대비 연습과 분리하여 실시하는 방안</td><td colspan="3">재난 및 핵심기반 대비연습을
전시대비 연습과 통합하여 실시하는 방안</td></tr>
<tr><td>‘을지’와 일체방안</td><td>先재난연습방안</td><td>先을지연습방안</td></tr>
<tr><td rowspan="2">예상되는 장점</td><td rowspan="2">- 적절한 시기를 선택하여 실시함으로써 효율성 극대화
- 관련부처의 능력강화에 따른 예산절감 효과
- 중앙정부처간의 협동성제고를 통한 평시위기관리 능력제고
- 국민참여 제고로 국민피해 억제 증대
- 광역자치단체의 자발성 증대</td><td colspan="3">- 국가위기관리주간 등의 설정으로 국민의 국가위기관리 의식 함양(홍보용이)
- 전시위기에 버금가는 평시위기관리 위상 확인</td></tr>
<tr><td>- 성숙된 체계 활용으로 연습숙달
- 주기설정하여 교체 실시 효과 창출</td><td>- 재난연습과 을지연습의 연계성</td><td>- 숙지된 을지연습 실시 후 새로운 영역의 연습을 새로이 실시</td></tr>
<tr><td rowspan="2">예상되는 단점</td><td rowspan="2">- 연습기간 중 유휴부서의 증대
- 제한적 연습 불가피: Z형 일부의 반복 가능성
- 전평시 연계미약으로 재난대처유형의 연습부재 초래
- 위기관리연습의 이중성에 대한 국민여론 악화가능
- 예산 및 정부업무의 이중적 지출</td><td colspan="3">전시대비 훈련과 동시실시하는 관점에서 재난대비 훈련의 적기 상실</td></tr>
<tr><td>- 평시 재난대비연습의 위상 불명
- 주기설정 경우 전시대비기능 약화</td><td>- 연습간 연속성 유지 곤란</td><td>- 연습의 말미에서 오는 피로감과 관심도 저하</td></tr>
</table>

3. 연습 효율성 증대 방안

효율적인 국가위기관리를 위해서는 다음 그림과 같은 통합적인 자원관리 정보체계를 적극 활용해야 할 것이다.



<그림 6> 위기관리 종합 정보체계

자원의 실시간 파악을 목적으로 국가위기관리 DW 설치를 설치하는데, RFID를 활용한 자원위치 파악 실시라든지, 각 정부부처의 정보화기반 내에 동원기능을 지원할 서버를 등급별로 설치하는 것을 고려할 수 있다(우선순위가 낮은 부처는 우회적으로 연계).

또한 화상회의 시스템 활용, 상황정보시스템 적극 활용, 통합관제시스템 활용 등을 생각할 수도 있다. 하지만 가장 문제되는 것이 관련 정부부처 조정일 듯하다.

현재 위기관리와 관련된 조직은 대략 <표 8>과 같다.

<표 8> 위기관리 관련 정부조직

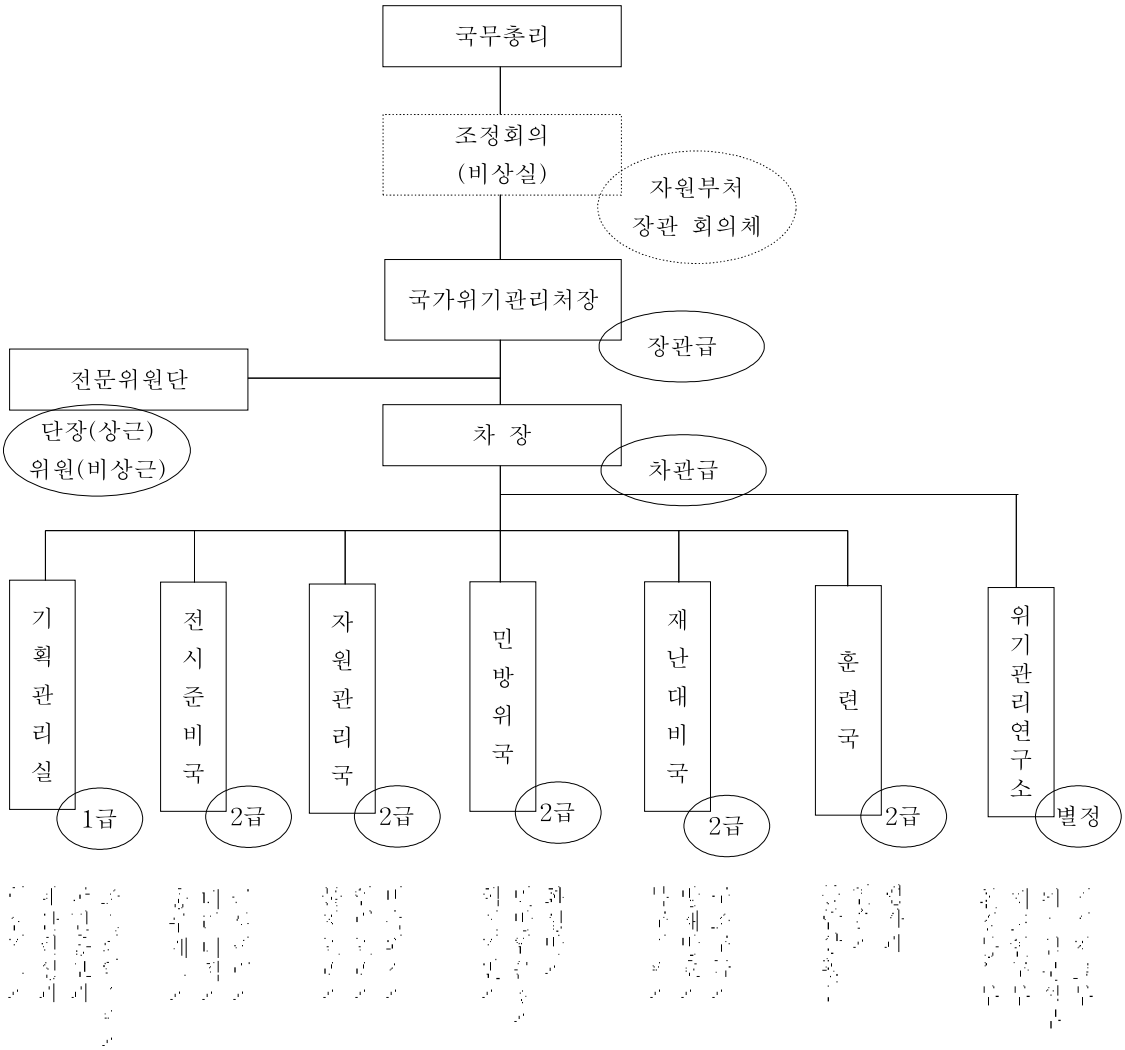
사태구분	주무기관	관계법령	비 고
전면전쟁	비상기획위원회	• 비상대비자원관리법 • 전시자원동원법	국무총리 보좌
국지도발 및 사회혼란	국방부/ 행자부(소방방재청)	• 향토예비군법 • 민방위법	지역 및 직장예비군 /민방위대
적 침투도발	국방부/합참	• 통합방위법	중앙, 지역, 직장 통합방위협의회
재 난	소방방재청	• 재난 및 안전관리 기본법('04. 6. 1)	중앙안전관리위원회 에서 정책심의, 행정기관 협의 및 조정

사태구분	주무기관	관계법령	비 고
테 러	국 정 원	• 대테러지침 (대통령훈령 47호)	테러방지법 추진중
국가핵심 기반체계위협	주무 부처별	• 개별법령 • 국가위기관리기본지침	국정현안 정책 조정회의 행자부에서 통합

세계 각국은 유사조직을 통합·확대하는 추세이다. 위협요인과 취약요인의 종합분석을 통한 대처방안을 모색하고 있으며, 예방·경고시스템의 유기적 연계, 자원과 조직의 일사분란한 통제로 초기대처 성공을 유도하고 있다.

따라서 우리도 장기적으로 종합적 국가위기관리조직을 형성할 필요가 있는데, 자원(예비군, 경찰, 소방, 민방위)의 통합 운용, 기획·예산의 합리적 배분 및 집행으로 국가 효율성 증진, 특히 테러·전염병 같은 광범위한 성격의 효율적 집행을 할 필요가 있는 것이다.

이를 감안하여 본 글에서 구상하는 종합적 위기관리 조직(안)은 다음과 같다.



<그림 7> 종합 위기관리 조직(안)

아울러 법령 측면에 있어서도 국가대테러활동지침(대통령훈령47호), 국가전시지도지침(대통령훈령 117호), 국가위기관리기본지침(대통령훈령 124호) 등에 위기관리 연습 등에 대한 근거 설정이 필요하다는 점이 지적된다.

한편 민방위기본법, 비상대비자원관리법, 재난및안전관리기본법, 통합방위법, 향토예비군설치법 등에서도 위기관리 대처에 대한 명시적 요소의 보완이 필요하다 하겠다.

Ⅴ. 결론

국가안보 및 위기관리의 위상 변화를 적극적으로 받아들이는 추세에서 포괄적 안보 개념에 의해 평시 위기대처에 대한 바가 매우 중요함은 사실이다. 이 같은 체계를 부단히 점검함으로써 국가위기를 효율적으로 극복하여야 할 것이다.

하지만 한반도에서의 특수성을 잊어서는 안 될 것으로 본다. 한반도는 아직껏 전통적 안보 개념이 그 어느 지역보다 강하게 자리를 잡고 있으며, 가장 큰 국가위기라 할 수 있는 전쟁 또한 당분간 재래전에 입각하는 바가 큰 탓이다. 따라서 을지연습을 근간으로 하는 국가위기관리연습체계를 여전히 중시하여야 할 것이다.

위기관리체계의 가장 좋은 점검수단은 연습이라 할 수 있으며 이는 국민과 함께하는 데서 극대화를 꾀할 수 있을 것으로 본다.. 시민의식의 성장에 따라 국민들은 국가위기에 관한 모니터링의 지속적 실시로 국가위기관리 중요영역을 재설정하고 강화할 수 있을 것이다.

이 같은 맥락에서 국가위기관리에 대한 의식 함양을 위해 국민 전체가 함께할 수 있는 의식함양 캠페인이 필요하다고 본다. 이는 특별히 정부에서 국가위기관리 주간 등을 설정할 수 있고, 실제적 훈련이 내실화되도록 훈련예산을 확보할 필요가 있는 것이다.

참고문헌

국가안전보장회의 사무처. 2004. 위기관리 표준메뉴얼.
국무총리비상기획위원회. 2005. 2005년도 비상대비 교관요원 교육 자료집.
비상대비연구논총. 2004.
보건복지부 질병관리본부. 2005. 신종전염병 위기관리 훈련지침.
한국국방연구원. 1998. 국가 위기관리체계 정비 방안 연구.

우리나라 재해구호체계의 문제점과 해결 과제
: 재난 피해자들에 대한 실질적 지원과 민간 부문의 구호체계 네트워킹

한동우(강남대학교 사회복지대학원)

Ⅰ. 서론: 문제제기

우리나라는 거의 매년 대규모 자연재해와 크고 작은 인위적 재난들을 경험하고 있다. 특히 지난 2002년의 태풍 “루사”와 2003년의 태풍 “매미“는 과거 그 어느 때의 재해보다도 크고 심각한 피해를 안겨 주었다. 자연재해 뿐 아니라 인위적인 재난 역시 우리를 위협하고 있다. 1993년의 ‘아시아나항공 목포 추락사고,’와 ‘서해 페리호 침몰사고,’ 1994년의 ‘성수대교 붕괴사고,’ 1995년의 ‘삼풍백화점 붕괴사고,’ 1996년의 ‘화성 씨랜드 청소년수련원 화재,’ 그리고 2003년의 ‘대구지하철 화재,’ 등 수없이 많은 재난과 사고들이 우리 주변에서 발생하고 있으며, 이로 인해 많은 인명과 재산의 손실이 따르고 있다.

우리나라는 매년 발생하는 자연재해와 인위적 재난에 대해 전국적인 비상동원체제에 가까운 구호 및 지원을 실시하고 있다. 우리나라의 재해・재해구호는 공공부문의 재난수습체계와 민간부문의 구호 및 지원체계에 의해 실시된다. 공공부문의 재해구호체계는 중앙정부 차원의 재난안전대책본부와 지자체별 재난안전대책본부로 구성되며, 행정자치부장관을 본부장으로 하는 재난안전대책본부회의는 25개 정부부처의 참여를 포함하여 소방방재청의 행정조직을 통해 구성된다. 한편, 민간의 구호체계는 사회복지 및 자원봉사를 전문으로 하는 비영리 조직들과 각급 학교 및 종교단체, 그리고 기업의 자원봉사조직으로 구성된다. 여기에는 대한적십자사를 비롯하여, 지역별 자원봉사협의체, 각종 사회복지기관 및 자원봉사단체, 그리고 중・고등학교와 대학교, 교회, 사찰, 그리고 대기업 중심의 자원봉사 조직들이 포함된다.

우리나라 공공부문 재해구호 조직의 가장 큰 문제는 비상설 조직으로서 재정 및 인력이 충분하지 않고, 실질적인 권한이 제한되어 있다는 점이며, 따라서 재난에 대한 전문성이나 민감성이 떨어진다는 점이다(권건주, 2003, 이계복, 2001). 또한 재난의 유형별로 다원화되어 있는 행정조직은 재해구호에 있어서 책임성과 역할의 명확성을 모호하게 하는 것으로 지적되고 있다.

민간부문의 재해구호체계는 대한적십자사 등의 구호조직과 재해의연금품 모금 및 배분을 담당하는 전국재해구호협회, 그리고 사회복지공동모금회 및 각종 사회복지 및 자원봉사 단체 등으로 구성되어 있다. 이러한 조직들은 우리나라에서 대규모 재해와 재난이 발생했을 때 가장 왕성하고 활발하게 지원서비스를 제공하고 있다. 오히려 이들 조직의 노력은 공공부문의 구호활동보다 더욱 적극적으로 전개되고 있다고 보아도 과언이 아니다. 그러나 이 조직들은 행정적으로 연계망이 잘 갖추어져 있지 않을 뿐 아니라, 지역적으로도 편중되어 있다는 문제를 갖는다.

우리나라에서 대규모 재해나 재난이 발생하면, 피해자들을 구호하는 과정에서 발생하는 문제들

은 주로 '지원금품이 늦게 도착하고 있다'든지(한겨레신문, 2003. 11. 18, "태풍피해 어민지원 금융권이 발목" 조선일보, 2002. 9. 4 "동사무소에 생수 쌓아두고 전달안돼" 등), 정부의 대책이 임시방편적이거나 적절하지 않아 오히려 피해를 키우고 있다든지(조선일보, 2003. 7. 6 환경운동연합 "수해복구사업 수해 더 불러", 동아일보 2003. 9. 15 "되풀이 재해 언제까지... 허술한 재난관리 시스템) 하는 것들이다. 여기에 지원금품을 둘러싼 비리 문제까지 겹치기도 한다(중앙일보, 2003. 12. 26, "태풍피해 복구 비리 만연"). 이러한 문제들은 부분적으로 관련 당사자들의 개인적 자질이나 능력의 문제일 수도 있으나, 거시적 관점에서는 우리나라 재난관리체계의 전체적인 구조에서 기인하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 공공부문과 민간부문의 협력 체계, 그리고 민간부문 내에서 기관・단체들 간의 협력체계가 어떻게 구성되느냐에 따라 이러한 문제들이 해소될 수 있다.

산업화 과정에서 자연재해와 재난을 경험해 온 외국의 연구자들은 대규모 재난을 경험한 사람들에 대한 심리・사회적 지원 서비스가 반드시 필요하다는 점을 강조해 왔다(FEMA, 1999; Bell, 1995; Butcher & Hatcher, 1988 등). 이러한 연구자들은 뜻하지 않은 재해나 재난을 경험하는 사람들은 물리적인 환경이나 조건이 회복된 이후에도 '외상후 증후군(post traumatic stress disorder)' 같은 심리적 문제를 갖게 되며, 이것으로 인해 이들의 일상생활이 매우 어려워지거나 병적인 상태로 진전될 수도 있음을 경고해 왔다(Foa, 1995; Fullerton, 1997 등). 그러나 우리나라에서는 숱하게 많은 재해와 재난을 경험하면서도 이러한 문제에 대해서는 거의 관심을 두어 오지 않았으며, 재해・재난이 발생하면 이들에 대한 자선적인 기부에만 여론이 집중되어 심리・사회적인 지원은 등한시 해온 것이 사실이다.

우리나라에서 실시된 한 연구(신선인, 2000)에 따르면, 우리나라 사람들이 재해를 당했을 때 정신보건 서비스가 필요하다는 사실에 대해 인식도가 높은 것으로 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고, 우리나라의 재해구호 체계 내에는 이러한 서비스가 거의 포함되어 있지 않으며, 학계에서 조차 이러한 부문에 대한 관심이 매우 적은 것으로 파악되고 있다.

총체적으로 보아, 우리나라의 재해구호체계의 문제점은 공공부문 행정조직의 단편성과 복잡성, 민간부문 자원활동 조직들 간의 연계부족, 그리고 재난 피해자들에 대한 일회적이고 물질적 지원 중심의 구호활동으로 요약될 수 있다. 이 글에서는 이러한 우리나라의 재해구호 체계의 문제점을 파악하고, 민간부문의 구호활동 조직체들 간의 연계를 강화하는 방안을 제시한다.

Ⅱ. 재해구호의 개념과 내용

"재해"와 "재난"이라는 용어는 유사하거나 혼용되어 사용하고 있지만, 그 두 가지 개념에는 분명한 차이가 있다. 두 가지 모두 인간의 생명이나 재산의 보존이 불가능할 정도의 생존 및 생활 질서를 파괴하는 상태를 말한다는 측면에서는 공통적이지만, 원인・예측가능성・피해가시성・영향 범위 등에 있어 차이가 있으며, 특히 구호라는 개념을 통하여 정부가 지원하는 측면에서는 근본적인 차이를 가지고 있다.

원칙적으로 재난(인위재난, man-made disaster)의 피해보상은 원인 제공자 책임이며, 재해(자연재해, natural disaster)에 따른 손해는 국가에서 일정부분 책임져야 되는 것이 일반적이다. 예를 들

어 태풍 루사로 인하여 발생한 이재민의 지원은 국고나 지방비 등 정부에서 상당부분을 지원하고 있으나(일부의연금 포함), 삼풍백화점이나 성수대교 붕괴처럼 인위재난의 경우에는 원인자가 보상을 하는 것이 원칙이다. 다만, 재난관리법 제52조에 의하여 특별재난 지역으로 선포되었을 경우에는 국가에서 지원을 할 수 있으나 일반적인 재난사고는 원인자가 피해자에 대한 보상을 하여야 한다. 그러나 실제 큰 사건의 경우 이재민에게 신속한 지원을 하기 위하여 정부가 먼저 국고에서 집행하고 후에 구상권을 청구하는 것이 관례이다.

이 글에서 이재민은 "자연재해로부터 피해를 입은 주민"과 대규모 인위재난의 피해자를 모두 포함한다. 또한 이재민 구호 정책은 바로 이러한 이재민에게 생계를 유지하고 정상적인 생활을 영위할 수 있도록 지원하는 정부와 민간의 조직적인 활동으로 정의할 수 있다.

이재민 구호는 행정자치부 등 유관기관의 공동 피해조사[1]와 '재해구호및재해복구비용부담기준등에관한규정'에 의거 보건복지부에서 지침을 정하고(<표 1>참조), 지방비나 지원받은 국고를 사용하여 기초자치단체가 직접 전달한다.

<표 1> 이재민 구호 기준과 재원부담 비율

구분	지원기준	재원부담 비율
가. 사망·실종자의 유가족 및 부상자 위로 ○위로금(장의비 포함)	○사망(실종)자 1인당 -세대주: 1,000만원 -세대원: 500만원 ○부상자는 사망·실종자의 50%	의연금 또는 국고: 100%
○생계보조금 (가구의 주 수입원이었던 자가 사망·실종당함으로써 생계유지가 곤란한 경우)	○세대당 500만원 -국민기초생활보장수급자 ○부상의 경우 산재보상보험법시행령의 규정에 의한 신체장애등급 7급 이상	국 고 : 50% 의연금 또는 국고: 50%
나. 이재민 생계구호 ○응급생계구호 (최초 7일간) ○장기생계구호	○인/일 최저생계비중 식료품비 5,000원 ○인/일 최저생계비중 식료품비 5,000원	재해구호기금 충당 국 고 : 50% 의연금또는국고 : 15% 지방비 : 15%
다. 재해복구지원 ○세입주자 보조비 ○침수주택수리비	○300만원 범위내 입주보증금 또는 6월간 임대료 ○주택 및 주거시설을 겸한 건축물내의 주거용 바닥이 침수된 경우 세대당 60만원	국 고 : 80% 지방비 : 20% 국 고 : 100%

자료 : 중앙재해대책본부, 피해 및 복구 자료실

일반적으로 재난관리 과정은 완화(mitigate)-준비(preparedness)-대응(reponse)-복구(recovery) 등 4가지 국면으로 파악하고 있다. 재해구호활동은 재난관리상 복구 과정에 해당한다고 할 수 있는데, 복구에는 피해시설물과 재산에 대한 통상적 의미의 복구와 구호 활동이 포함된다.

1) 긴급구호를 위한 최초 피해 조사는 해당 자치단체에서 실시하고, 중앙합동 조사는 본격적인 복구계획 수립과 국고 지원 등 예산 확보를 위하여 실시한다.

재해가 발생하면 중앙재난안전대책본부는 시·도 및 시·군·구에 구호 활동반을 편성, 구호단체와 유기적 협조로 구호임무를 수행한다. 복구활동은 재해발생과 동시에 응급구호와 응급복구를 실시하고 재해요인 소멸 후 피해 최종보고에 의해 피해정도에 따라 항구 복구계획을 수립하는 것으로 구호 및 복구지원에 필요한 사항을 사업별, 시설별, 재원별로 구분하고 가용인원을 감안하여 시행년도 및 재원 확보방안과 간접지원 등 방안을 수립하게 된다.

Ⅲ. 우리나라의 재해구호체계의 현황

1. 법적 체계

재난관리와 관련된 가장 상위의 법은 2004년 3월에 제정된 '재난및안전관리기본법'이 있으며, 재해구호에 직접적으로 관련된 기본법은 '재해구호법'이 있다. 지방자치단체에서 구호사업을 실질적으로 집행하는데 지침이 되는 '재해구호지침'의 순으로 체계화되어 있다. 그 외 관련법으로 '재해구호및재해복구비용부담기준등에관한규정'이 있고 '재해의연금' 등 기부금을 모집하기 위한 근거로 '기부금품모집규제법'이 있다. 또한 훈령으로 재해 구호물자 관리를 규정하는 '재해구호물자관리권의위임및관리요령'과 '의연금관리규정'등이 있으며, 기타 관련법으로 '자연재해대책법', '농업재해대책법' 등이 있다.

재해구호법은 구호의 종류(제5조)[2]와 국고부담의 원칙(제14조), 광역자치단체의 재해 구호기금 적립 조항(제15조) 등을 규정하고 있다. 이 법에 의하면 이재민 구호의 목적은 '각종 재난이 발생하였을 때 응급적 구호를 수행함으로써 이재민을 보호하고 재난의 신속한 복구와 사회질서를 유지하기 위한' 것이다. 재해구호의 대상은 중앙지원 대상과 그렇지 않은 경우로 구분되며, 중앙지원대상이 아닌 소규모 재해 발생 지역은 구호기관이 필요하다고 인정한 경우에는 '이재민 구호기준'에 따라 구호를 실시할 수 있다.[3] 지방자치단체장은 지역 실정에 맞는 재해구호 계획을 수립하여야 하며, 그 내용은 응급복구 지원계획, 이재민 수용시설 및 비축물자 관리계획, 재해지역 방역 및 의료복구 계획 등을 포함하여야 한다(중앙재해대책본부, 2004: 201).

구호기관은 지역별 재해발생현황 및 지역실정 등을 감안하여 필요한 재해구호물자를 상시 확보하여 응급지원 할 수 있는 체제를 갖추어야 하고, 시장, 군수, 구청장은 구호활동을 함에 있어 재해구호물자가 부족한 경우에는 시, 도지사에게 지원을 요청할 수 있으며, 지원요청을 받은 시, 도지사는 그 지원요청에 대한 조치를 충분히 할 수 없는 경우에는 보건복지부장관에게 그에 필요한 지원을 요청할 수 있다. 또한, 지원요청을 받은 시, 도지사 및 보건복지부장관은 이에 대하여 최대한 지원하여야 한다. 그리고 보건복지부장관은 대한적십자사조직법에 의한 대한적십자사 및 전국재해구

2) 구호의 종류는 다음 각 호와 같다: 가. 임시주거시설의 제공, 나. 급식 또는 식품, 의류, 침구 그 밖의 생활필수품의 제공, 다. 의료서비스의 제공, 라. 전염병 예방 및 방역활동, 마. 위생지도, 바. 장사(葬事)의 지원 등

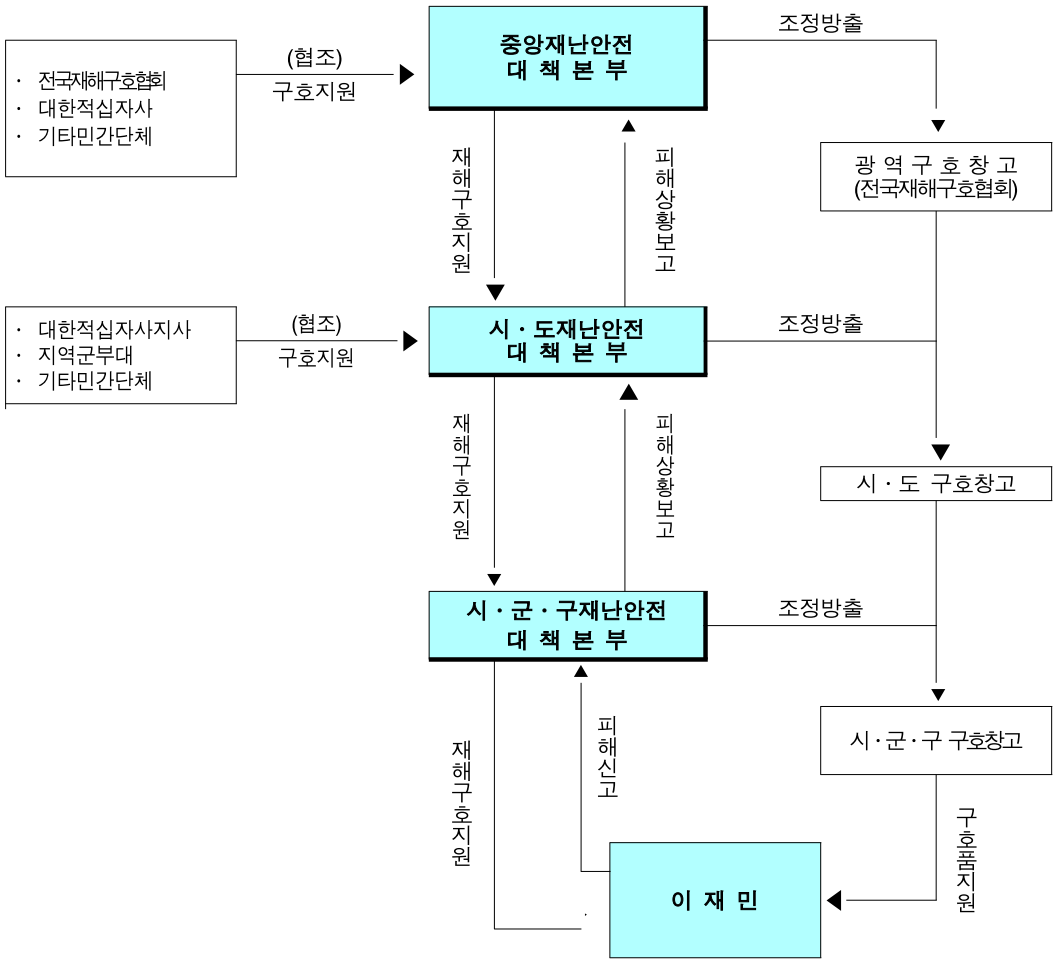
3) 재해복구 비용 중 국고가 부담되는 경우는 동일한 재해기간에 대한 재해로 피해액이 '특별시의 구: 20억원 이상, 광역시의 구 또는 인구 30만 이상의 시: 11억원 이상, 인구 30만 미만의 시 또는 군: 7억원 이상'에 달할 때 가능하다.

호협회가 재해구호물자를 모집, 관리, 배분하기 위한 창고의 설치, 운영을 지원할 수 있다.

구호기관은 구호를 행하기 위하여 특히 필요하다고 인정하는 때에는 타인 소유의 토지 또는 건물 등을 사용할 수 있다. 또한, 구호기관은 구호를 행하기 위하여 특히 필요하다고 인정하는 때에는 의료, 방역, 급식 또는 물자의 취급을 업으로 하는 자에게 시설 또는 물자의 우선 사용 또는 판매에 관한 협력을 요청할 수 있다. 이 경우 협력을 요청받은 자는 정당한 사유가 없는 한 이에 협력하여야 한다. 또한 구호기관은 재해구호를 원활하게 하기 위하여 경찰관서, 소방관서, 군부대와 대한적십자사, 협회 등 민간재해구호관련 단체와 상호 협조하여야 하고, 이재민과 그 인근 거주자는 구호기관의 구호에 관한 업무에 협력하여야 한다.

2. 행정조직

우리나라의 이재민 구호 체계는 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 등 정부 차원의 지원체계뿐만 아니라 전국재해구호협회, 대한적십자사, 지역 군부대, 민간자원 봉사단체 등이 협조 및 연계체제를 구축하고 있다. (<그림 1> 참조).



<그림 1> 재해구호활동 운영체계도 (자료: 소방방재청, 2006 구호활동지침)

이재민 구호의 통괄기관은 재난안전대책본부이지만 결국 이재민에게 직접적인 지원을 실시하는 것은 기초자치단체라는 것이다. 즉 상급부서는 지침, 예산지원 등을 통하여 기초자치단체가 직접적인 지원이 가능하도록 지원을 한다. 있다.

이러한 시・도와 시・군・구 활동반은 중앙재난안전대책본부에 피해상황을 보고하고, 재해 구호 예산을 지원 받아 이재민 구호를 수행하고 있는 것이다. 특히 시・군・구는 비축물자를 운영하여 이재민에게 구호품을 직접 전달하는 것이 가장 큰 업무이며, 아울러 전국재해구호협회나 대한적십자사 등 민간기관과의 연계 및 협조체제를 유지하고 있다.

3. 민간부문 재해구호체계

우리나라 민간부문의 재해구호체계는 대한적십자사와 전국재해구호협회 등 몇몇 주요 기관들과 다양한 자원봉사조직들로 구성되어 있다. 사실, "재해구호체계"라고 표현하기 위해서는 이러한 기관이나 단체들 간의 협조관계나 연계망이 마련되어 있어야 하지만, 아직 그러한 연계조직이나 협조관계는 뚜렷하게 만들어져 있지는 않다.[4] 다만, 재해구호와 관련하여 활동하고 있는 기관 및 단체들의 현황과 활동, 그리고 문제점들을 살펴보기로 한다.

1) 대한적십자사

대한적십자사의 구호사업은 법률적으로는『대한적십자사조직법』, 『자연재해대책법』, 『재해구호법』에 구호기관으로 지정되어 있다. 또한 대한적십자사는 국제적십자의 재해구호원칙과 규정과 대한적십자사 구호운영규정에 의거하여 구호사업을 수립하고, 국제적십자연맹 사업전략의 4대 핵심사업 가운데 재해응답과 재해대비 (disaster response and preparedness)에 근거하여 구호사업을 실시하고 있다. 대한 적십자사는 재해구호를 위해 본사와 지사에 각각 긴급재해구호대책본부를 설치, 운영하고 있다.

대한적십자사의 구호사업은 재해구호, 일반구호, 특수구호 및 국제구호로 분류된다. 적십자사는 종합구호계획을 수립하여 각종 재난에 대비하고, 인도적 구호의 원칙에 따라 재해를 당한 모든 사람을 구호하며, 구호사업의 최우선 과제는 인명보호에 둔다. 이를 위해 적십자사는 구호에 필요한 물자와 자금을 비축하고, 긴급사태에 대하여 우선적으로 행하는 긴급구호 우선의 원칙을 갖는다.

한편, 대한적십자사의 구호사업은 정부구호사업의 보조적이고 보충적인 성격을 지니며, 정부의 구호업무 위탁에 대해 적극적으로 참여한다. 즉, 적십자의 구호사업은 정부 구호업무의 보충적 역할이라는 점을 분명히 밝히고 있다. 이재민에 대한 적십자의 구호는 무상이어야 하며, 국적, 종교, 인종, 계급 및 정치적 견해에 대하여 차별하지 않고, 가장 위급한 재난부터 구호한다는 무상구호와 공평한 구호의 원칙을 갖고 있다.

---

4) 사실, 이것이 우리나라 민간부문 재해구호체계의 가장 큰 문제이다. 이 문제에 대해서는 이 장의 뒷부분에서 자세히 언급하기로 한다.

대한적십자사는 저소득층 및 소외계층에 대한 일반구호계획은 별도로 수립하고, 실직자, 노숙자, 독거노인, 결식아동 등의 구호급식 사업을 실시하며, 긴급재해구호 잉여자원을 일반구호에 전용할 수 있다. 또한, 재해시의 구호능력을 제고시키기 위하여 평상시에 유관기관이 주관하는 구호훈련에 참여하고, 적십자의 각종 기능과 봉사조직 그리고 유관기관이 포함된 재해구호 대비계획을 수립하여 재해발생에 대비한다. 또한 지사별, 지역별 특성을 고려하여 구호계획을 수립하며, 수혜자 욕구에 따른 구호를 실시한다 (<표 2> 참조).

<표 2> 대한적십자사의 재해구호활동

중점사항	주요 내용
재해응급대책	· 재난 및 재해발생시 즉각적이고 효율적인 구호활동 실시 · 경보전달, 대피안내, 인명구조 및 이와 관련된 긴급조치 - 관계기관(재난및재해대책본부, 119구조대 등)과 협조 - 인명구조, 응급처치, 아마추어무선봉사회 협조 · 준비되고 훈련된 자원봉사조직 구축 · 민간 구호단체의 역량 강화
구호물자지급	· 원칙적으로 적십자 구호요원이 긴급구호 단계에서 재해세대 단위로 이재민에게 직접 지급(다만, 이중 지원을 피하기 위해 행정당국과 협의하여 지원할 수 있음) · 구호품 지급 기준 : 세대별 구호시 1세대당 4인 가족기준으로 220,000원 상당, 집단 구호시는 1세대당 4인 가족 기준으로 150,000원 상당. 단, 구호품의 수량과 내용은 재해의 정도와 형편(수해, 화재, 기타 재해 등), 이재민 세대 가족수에따라 지사 재량으로 조정하여 지급 · 언론기관 기탁 구호품 인수 : 피해지역 관할지사 지원
집단구호	· 재해 이재민이 거주할 곳이 없는 경우는 행정기관의 협조를 얻어 대피소 설치 · 행정기관의 이재민 집단대피소 구호에 가능한 한 협조 · 집단대피중인 이재민 등록 : 관계기관에 협조 · 집단 대피소에 적십자 봉사센터 설치 : 어린이, 임산부, 노약자, 환자, 신체장애자를 위한 특별활동 실시 · 구호품 지급 - 지사재량으로 최단시간 내에 이재민에게 1인용 모포 1매(하계 : 누비이불)와 기타 필요한 물자를 우선 지급 · 구호급식 지원 - 처음에는 집단급식을 하되 이재민 스스로 취사할 수 있도록 지원(주/부식비는 지사에서 우선 지원)
장의부조	· 재해로 인한 사망자, 실종자(해상사고 포함)의 가족에게 세대당 조위금 300,000원(사망자가 1명이상일 경우 여건에 따라 추가 지급 할 수 있음)을 지급하고 위로 단, 행정기관에서 보상금이 지급될 시에는 제외하며, 해상사고의 경우 생계를 목적으로 하는 어선에 한함. · 교통사고, 산업재해, 유기장재해, 등산, 수영 등의 취미및 여가활동 중 재해로 인한 사망자 유족에게는 조위금을 지급하지 않음
복구지원	· 이재민 구호를 위하여 외부로부터 지정 기부해온 자원으로 긴급구호의 욕구를 일단 충족시킨 후 자원 여분이 있을 경우 당해 이재민에게 필요한 복구지원을 할 수 있음.

2) 전국재해구호협회

전국재해구호협회는 『재해구호법』에 의해 설립된 법정 민간조직이다. 전국재해구호협회는 1961년에 발생한 대규모 수해를 계기로 발족한 "전국수해대책위원회"를 1964년에 전국재해대책협

의회로 개칭하여 활동을 확대하여 오다가, 2001년에 『재해구호법』이 제정되면서 전국재해구호협회로 재차 개칭하여 활동하고 있다. 전국재해구호협회는 재난발생 시 정부와 역할을 분담해 재해를 복구하고 이재민을 구호하는 역할을 하는 조직으로서, 이재민 구호를 위해 국민의연금품을 모집, 관리 및 배분하고, 자원봉사활동을 통해 직접 구호활동에 참여하여 이재민들을 돕는 일을 하고 있다. 특히 2002년 『재해구호법』제정에 따라 법정단체화 하면서 정부와 역할분담을 통하여 의연금품을 모집 및 관리, 배분하고 있으며, 재해현장에서의 자원봉사활동과 교육지원 등의 활동을 하고 있다 (<표 3> 참조). 또한 전국재해구호협회는 신속하고 체계적인 구호를 위하여 구호물품 준비와 지원을 위한 물류센터를 경기도 파주시와 경남 함양군에 2곳을 운영하고 있다.

<표 3> 전국재해구호협회의 사업

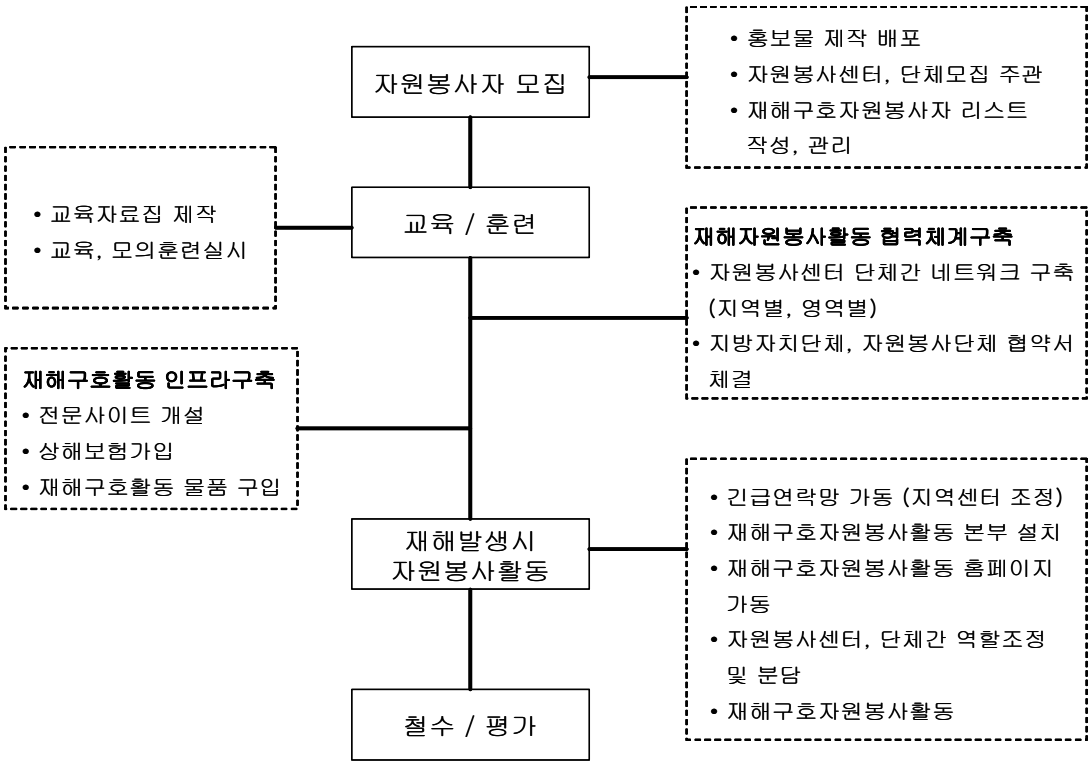
사업	내용
재해 의연금품 모집 및 배분	- 재해 피해자 지원을 위한 의연금품 모집 - 기탁 의연금품 관리 및 배분
구호물품 비축과 지원	- 신속하고 체계적인 구호를 위한 구호물품준비와 물류센터운영 - 유관기관과의 협력체계 구축을 통한 효율적 지원
재해구호 연구조사 및 홍보	- 재해구호에 관한 연구 조사 활동 - 국제교류 및 대외협력을 통한 선진화된 재해프로그램 개발 - 기탁자 및 수혜자를 포함한 대국민 홍보활동
재해구호 자원봉사등 재해구호활동	- 협회 소속의 재해구호자원봉사자 모집 관리 - 재해구호 교육 관련 사업
응급구호세트지원	- 재해현장에서 피해자들이 필요로 하는 물품을 엄선, 세트화하여 지원 - 재해발생시 응급구호세트 신속지원 가능한 체계적 시스템 완비

전국재해구호협회는 재난발생시 국민들의 자발적 참여를 통한 의연금품 모집과 이의 배분사업을 실시하는 대표적 민간구호조직으로서 오랫동안 활동을 해왔다. 그럼에도 불구하고, 전국적인 조직망을 갖추지 못함으로써 지방자치단체를 배분 일선조직으로 활용함으로써 민간조직의 효율성을 충분히 발휘하지 못하는 문제를 안고 있기도 하다. 이러한 문제들에 대해서는 이 장의 뒷부분에서 언급하기로 한다.

3) 지역자원봉사센터와 협의체

자원봉사센터는 지역 단위에서 자원봉사 희망자와 수요처를 중개하고, 지역의 자원봉사관리를 위하여 행정자치부에서 시, 군, 구 단위에 설치한 자원봉사조직이다. 자원봉사센터는 지방자치단체 직영과 민간 위탁운영의 두 가지 방식에 의해 운영되고 있다. 우리나라에 자원봉사센터는 1996년부터 설치되기 시작하여 2005년 말 현재 249개소가 전국에 설치되어있다. 자원봉사센터에서는 자원봉사자와 수요처를 연계하는 업무 외에도 자원봉사 데이터 관리 및 정보제공, 자원봉사자 교육과 프로그램 개발 · 보급 등의 업무를 수행한다. 한국자원봉사센터협의회는 전국재해구호협회와 함께

재해구호자원봉사단을 운영하며, 일반 시민들을 대상으로 재해구호자원봉사자 등록을 받고 있다. 한국자원봉사센터협의회와 전국재해구호협회가 공동으로 운영하는 재해구호자원봉사활동의 체계는 다음의 <그림 3>과 같다.



<그림 3> 재해구호자원봉사 활동체계

한편, 자원봉사센터의 협의체인 한국자원봉사센터협의회는 재난발생시 재해구호를 위하여 재해구호 자원봉사 리더양성 교육, 재해피해 실태 모니터요원 모집 및 교육, 그리고 재해 구호자원봉사활동 등을 실시하고 있다. 한국자원봉사센터협의회가 전국재해구호협회와 공동으로 자원봉사자들을 대상으로 재해구호와 관련한 자원봉사교육을 실시하고 있는 것은 매우 중요한 활동이라고 할 수 있겠다.[5)]

4) 사회복지공동모금회

사회복지공동모금회는 우리나라 민간부문의 사회복지자원을 동원하고, 이를 사회복지사업에 배

5) 한국자원봉사센터협회와 전국재해구호협회는 2003년도에만 3차례에 걸친 재해구호 자원봉사교육을 실시하였다. 다음의 자료들을 참고할 것: 한국자원봉사센터협의회, 전국재해구호협회, 서울특별시, 재난재해구호자원봉사자워크샵 "재해와 자원봉사활동" 자료집, 2003. 8.26; 한국자원봉사센터협의회, 전국자원봉사센터 실무자 워크샵 "참여와 나눔의 국민운동-자원봉사활동," 자료집, 2003. 10.30; 전국재해구호협회, 한국자원봉사센터협의회, 2003년 자원봉사 교육교재 "과천시 재난·재해구호 자원봉사 교육교재," 과천시 종합자원봉사센터.

분하기 위하여 1998년에 『사회복지공동모금회법』에 의해 설립된 우리나라의 대표적 모금기구이다. 사회복지공동모금회는 중앙모금회 1곳과 광역자치단체에 16개 지회로 구성되어 있다.

사회복지공동모금회의 사업들 중 가장 핵심적인 사업은 모금과 배분이다. 모금사업은 민간부문에서 시민들의 연대의식과 자발적인 참여를 통해 재원을 개발하여 동원하는 것이고, 배분사업은 모금된 재원을 사회복지사업을 실시하는 기관이나 개인에게 배분하는 것이다. 사회복지공동모금회는 배분사업의 한 요소로서 긴급지원사업을 실시하고 있다. 긴급지원사업은 『사회복지공동모금회법』 제 25조 (재원의 사용) 등의 조항[6] 및 긴급지원시행세칙의 규정에 의한 재난에 대한 긴급구호 및 사회복지영역의 긴급지원이 필요한 사업을 지원한다.

사회복지공동모금회의 긴급지원사업은 재해, 재난으로 인해 피해를 입은 개인 및 단체의 의식주를 포함한 의료, 구호 등 긴급한 사회복지 지원사업과 직접적인 재해, 재난은 아니지만 재해 및 재난에 준하는 사회복지지원이 필요한 개인 및 단체 등의 지원사업을 포함한다 (<표 4> 참조).

<표 4> 사회복지공동모금회 긴급지원사업의 개요

구 분	기관 또는 단체	개인
긴급지원신청서 제출 및 접수	지역단위 긴급지원 - 지회 전국단위 긴급지원 - 중앙	사회복지전담공무원, 사회복지기관・단체가 신청
배분분과위원회 심사	지원내용 조정 및 승인	지원내용 조정 및 승인
지원결정 통보 및 지원	교부신청서 접수 후 지원금 입금	지원금 입금
사업결과보고서 제출	사업종료 후 결과보고	지원 후 신청단체 또는 전담 공무원이 결과보고

사회복지공동모금회의 배분사업에서 긴급지원사업이 차지하는 비중은 점차 증가하는 추세에 있다. 2002년도에 총 배분금액 940억 원 중 긴급지원사업으로 지출된 비용이 99억 원으로 10.5%를 차지하였으며, 2003년도에는 1,192억 원 중 90억 원으로 7.6%을 차지하였고, 2005년도에는 1,772억 원 중에서 231억원을 지출하여 13.1%를 차지하였다. 사회복지공동모금회는 2002년도 태풍 "루사"로 인한 이재민들에게 사회복지공동모금회가 지원한 금액은 총 45억7천 만원으로 긴급지원사업에 지출된 예산의 46.4%를 사용하였다. 한편, 2003년도 태풍 "매미"로 인한 이재민들에게 지급된 금액은 14억9천 만원으로 긴급지원사업 총 예산의 16.5%이며, 대구지하철 화재참사로 인한 피해자들에게도 3천6백 만원이 지급되었다. 이와 같이 최근 대규모 국가적 재난에 대하여 이재민 구호를 위해 사회복지공동모금회가 지원을 실시한 것은 이 분야에 대한 사회복지공동모금회의 관심이 증가하고 있음을 보여 준다고 할 수 있다. 그러나 사회복지공동모금회의 긴급지원사업은 재난 피해자들에 대한 지원보다는 기초생활보장제도의 수급권 차상위 계층에 대한 일반적 생계지원의 성격이 강하다.

6) 제25조 (재원의 사용 등) ① 공동모금재원은 사회복지사업 기타 사회복지활동에 사용한다.
② 각 회계연도에 조성된 공동모금재원은 당해 회계연도에 지출하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 재해구호 및 긴급구호 등 긴급히 지원할 필요가 있는 때를 대비하여 각 회계연도의 공동모금재원의 일부를 적립하는 경우에는 그러하지 아니하다. (후략)

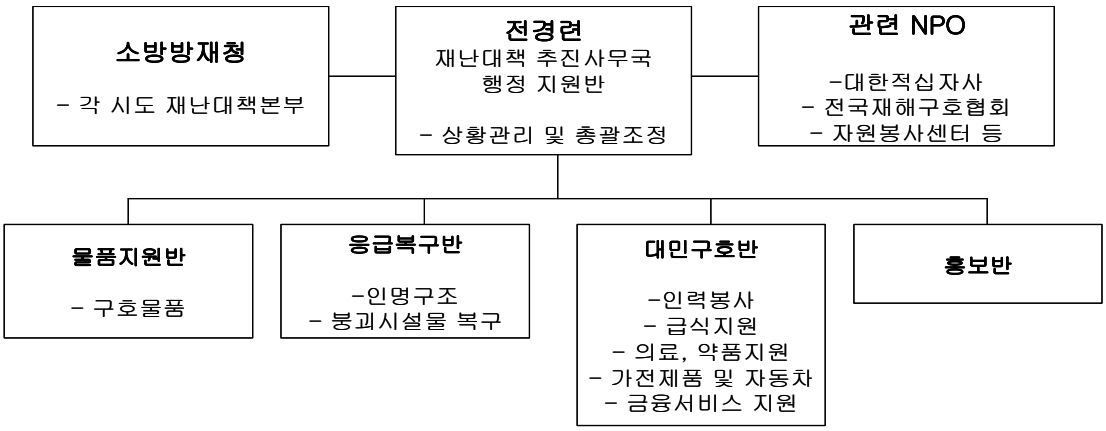
5) 기업 네트워크

우리나라의 민간부문 재해구호 체계에서 기업의 자원봉사활동은 점차 그 중요성이 커지고 있다. 최근 몇 년간 연속해서 발생한 대규모 자연재해와 인위재난 시에 기업들의 구호활동 참여는 매우 실질적이고도 중요한 것이었다고 평가할 수 있다. 실제로 2003년 태풍 "매미"의 피해복구와 구호 과정에서 전국경제인연합회 회원사의 평균 특히, 전국경제인연합회는 2003년 9월에 재난극복을 위한 경제계 네트워크를 구성하여 기업의 참여를 지원하기 위한 체계적인 노력을 시작하였다.

전국경제인연합회는 이와 같은 경제계 네트워크를 통해 회원기업간 상호 필요한 정보를 제공하고 이를 공유하여 재난복구활동이 특정지역에서만 과도하게 집중되거나 중복되지 않도록 협력하는 체계를 구축하였다. 또한 정부부분의 공적인 구호체계와 협력하여 원활한 재해구호활동이 전개될 수 있도록 계획을 수립하고 있다.

재해구호를 위한 기업의 네트워크는 전국경제인엽합회의 재난대책 추진사무국을 중심으로 공공부문의 소방방재청과 민간부문의 재해구호 조직들이 연결되어 있는 구조를 갖고 있다. 물론, 전국경제인엽합회는 기업들이 회원으로 가입해 있는 협의체조직이다. 이 네트워크는 전경련 회원사의 재난대책활동을 지원하기 위한 것으로서, 회원기업의 사회공헌 및 사회봉사단 조직 등 기존 조직을 적극 활용하되, 회원기업의 특성이 최대한 발휘될 수 있도록 조직되어 있다. 또한, 회원 기업간 상호 필요한 정보 제공 및 공유를 통하여 재난관련 활동이 특정 지역에 과도하게 편중되거나 중복되지 않도록 사전협의를 강화하는 것을 중요한 기본 방향으로 설정하였다. 회원기업들은 정기 모임과 일상교육을 통하여 실제 상황에서 효율적으로 대처할 수 있는 능력을 배양하고, 국가적 재난에 대한 기업 공동의 대응노력을 통해 대 국민 기업이미지를 제고한다는 취지를 동시에 표방하고 있다.

이 네트워크에는 크게 네 가지 중요한 기능이 있는데, 첫째는 재난발생시 구호물품 등을 제공하는 물품지원반이다. 둘째는 인명구조와 긴급복구를 위한 응급복구반이고, 셋째는 대민구호반으로서, 이 기능은 인력봉사, 급식지원, 통신지원, 의료, 약품지원, 가전제품 및 자동차 수리 지원, 그리고 금융서비스 지원 등을 담당한다. 마지막으로 홍보반이 편성되어 있다 (<그림 4> 참조).



<그림 4> 재난극복을 위한 경제계 네트워크 조직

Ⅳ. 우리나라 재해구호체계의 문제점

1. 재해구호관련 행정체계의 문제점

현재 우리나라의 재난관리 및 재해구호의 행정체계는 형식상 소방방재청으로 일원화되어 있다. 한편, 재해구호법에서는 재해구호기관을 이재민과 일시대피자의 거주지를 관할하는 지방자치단체장으로 명시하고 있으며, 또한 재해구호관련 기관으로 경찰관서, 소방관서, 군부대 등의 공공기관들이 있다. 재해구호법에 의하면, 구호기관의 재해구호활동을 지원하기 위하여 소방방재청에 중앙재해구호본부를 설치하도록 하고 있으며, 구호기관으로 지역재해구호본부를 설치하여 구호활동을 실시하고, 중앙재해구호본부와 상호 협조 및 협의를 통해서 운영되도록 하고 있다.

그러나 실제로 지역단위의 재해구호본부는 운영이 제대로 되지 않아 유명무실한 상태라고 할 수 있으며, 지방자치단체 수준에서의 재해구호업무는 여전히 사회복지과 등에서 담당하고 있어, 중앙부처 수준에서 소방방재청으로 관리책임이 일원화된 것과는 전혀 별개로 구호활동이 이루어지고 있는 것이다. 또한 지방자치단체 수준의 사회복지담당 공무원의 수가 1~2명에 불과한 상태에서 재해구호업무를 사회복지과에서 담당하는 것은 현실적으로 불가능하며, 행정적으로도 소방방재청과의 업무협조를 이루기가 힘든 형편이다.

2. 재해의연금품의 모집 및 배분의 문제점

우리나라의 재해구호에 있어서 민간에서 모금된 재해의연금은 결정적인 재원이다. 민간부문에서 모금된 재원은 재해구호에 있어 정부의 부담을 상당부분 경감시키고 있다. 심지어, 민간에서 모금된 의연금이 법정구호비를 분담하기도 하는 것은 문제라고 할 수 있으며, 재해구호에 있어 국가의 책임을 명시한 헌법[7]과 재난및안전관리기본법[8]의 제정 취지에도 어긋나는 것이다(<표 5>). 이는 재해구호에 있어 국가와 민간의 역할 분담에 대한 명확한 기준과 원칙이 부재하기 때문에 발생하는 심각한 문제라고 할 수 있다.

<표 5> 재해의연금 모금 및 집행 현황 (2001 ~ 2005)

연도	총모금액	집행액				
		법정구호비	일반위로금	특별위로금	기타	계
2001	16,788	15,479	27,577	-		43,056
2002	144,819	6,581	76,742	46,662		129,985
2003	174,053	8,827	69,955	26,067	66,822	171,671
2004	-	168	15,979	-	192	16,339
2005	8,229	450	8,290	-	721	9,461

7) 제34조 ⑥ 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다

8) 제4조 (국가 등의 책무) ①국가 및 지방자치단체는 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난의 예방과 피해경감을 위하여 노력하여야 하며, 발생한 재난을 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다.

재해의연금품 모집에 있어서도 단일화 된 조정체계가 없는 것이 문제로 지적될 수있다. 현재 전국재해구호협회, 대한적십자사, 사회복지공동모금회 등이 개별적으로 재해의연금 모금 및 배분을 하고 있는데, 이를 조정하거나 관리할 수 있는 조직이 없는 것은 모금과 배분의 합목적성, 적절성 및 효율성을 저해할 수 있는 요소로 지적된다.

또한 의연금품 지원체계에 있어서도 객관적이고 일관성 있는 기준이 적용되지 않고 각 기관별로 개별적인 기준과 원칙에 따라 지원규모와 방법을 결정함으로써 이재민들로 하여금 혼란과 불편을 경험하도록 한다. 지원체계에 있어서의 단편성은 자칫 구호활동 자체에 대한 불신으로 이어질 수도 있는 매우 심각한 문제라고 할 수 있다.

지방자치단체별로 재해구호에 필요한 물품이나 장비나 충분히 비축되거나 구비되어 있지 못한 것도 심각한 문제이다. 재해구호법에 의해 구호기관인 지방자치단체는 구호물품을 충분히 비축하고 있어야 하나, 그렇지 못한 경우 대규모 재해가 발생하게 되면 최소한의 구호활동도 불가능하게 되는 것이다.

3. 자원봉사 활동들 간의 조정과 연계 미흡: 구호 서비스 전달체계의 미발달

우리나라 재해구호 체계의 가장 큰 문제점은 구호관련 민간 조직들의 활동 간에 조정과 연계가 매우 미흡하다는 점이다. 대한적십자사나 전국재해구호협회, 그리고 자원봉사센터와 같은 전국 조직들은 나름대로의 활동체계와 구조에 따라 구호활동을 실시하고 있으나, 이 두 조직도 상호 밀접하게 연계되어 활동하고 있다고 보기는 어렵다. 게다가 전국재해구호협회는 지역조직 없이 전국단위의 중앙조직만으로 구성되어 있기 때문에 실제 구호활동은 지방자치단체 등 공공조직을 통하여 이루어지고 있기 때문에 활동의 신속성과 효과성이 떨어지는 문제를 안고 있다.

이러한 조직들 외의 일반적인 자원봉사단체나 기관, 각급 학교의 학생들로 구성된 자원봉사단, 교회나 사찰의 자원봉사자, 그리고 개인적으로 활동하는 자원봉사자들의 활동들의 조정이나 연계 상태는 더욱 좋지 않다. 물론, 2002년의 태풍 “루사”와 2003년의 태풍 “매미”의 피해로 인한 재해구호과정, 그리고 2003년 대구지하철 화재참사 사건 당시, 해당 지역의 지방자치단체를 중심으로 자원봉사활동 조정이 이루어지지 않은 것은 아니지만, 주민들의 요구와 자원봉사자들의 특성, 그리고 전문가의 판단 등을 기초로 한 효과적인 서비스 연계나 조정은 매우 미흡하였던 것으로 판단된다. 전국재해구호협회 (2003)에서 자원봉사센터의 실무자들과 구호담당 공무원들을 대상으로 실시한 조사에 따르면, 자원봉사활동이 일원화되지 않음으로 인해 문제가 많다는 것을 지적하고 있다.

이렇게 구호활동 상의 조정과 연계가 잘 이루어지지 않음으로 인해 여러 가지 문제가 발생하는데, 이 중 가장 심각한 문제는 재해지역이나 대상, 시기에 따라서 구호물품이나 자원봉사 등 도움이 중복되거나 부족한 문제가 발생하는 것이다. 서비스의 중복은 자원배분에 있어 효율성이 떨어지는 것을 의미하기도 하지만, 특정지역에서의 중복은 다른 지역에서의 서비스 부족과 맞물리는 경우가 많기 때문에 구호활동에서의 공정성 (fairness)의 문제가 될 수도 있다. 실제로 재해 피해자들을 면접하면 이러한 문제가 지역 주민들 사이에서 상당히 심각하게 발생하고, 이로 인해 지역 주민들 간

의 화합이나 연대가 파괴되는 일도 적지 않은 것으로 나타났다.

서비스의 중복은 행정기관에 대한 불신으로 이어진다. 상당 부분의 재해 구호물품이 지방자치단체를 통해 전달되는 우리나라의 재해구호체계 하에서 물품 지급의 중복이나 부족은 이 일을 담당하고 있는 지방자치단체나 공공기관에 대한 주민들의 불신을 야기시킨다. 특히, 구호품을 배분하는 일을 맡고 있는 일선 행정조직의 공무원들이나 마을 이장들에 대한 불만이 결국은 지방행정조직에 대한 총체적인 불만으로 확대되어 지자체에 민원을 급격히 증가시키는 원인이 되는 것이다. 이는 재해구호과정에서 발생하는 문제가 불필요한 행정비용을 야기할 수도 있다는 것을 의미한다.

재해구호물품의 배분을 지자체나 공공행정조직이 담당하는 것도 문제를 일으킨다. 우선, 공무원들은 행정의 책임성과 공정성을 유지하기 위해 구호물품의 배분에 있어 지극히 관료주의적인 결정을 내리는 경우가 있다. 예를 들어, 피해주민 (가구)의 수보다 적은 수의 물품이 접수되면 공정성의 문제가 야기될 것을 우려하여 아예 배분을 하지 않는다든지, 나머지 물품이 도착할 때까지 기다렸다가 배분하는 경우가 많다. 이것은 구호활동에 있어 공정성을 유지하는 의사결정은 될 수 있어도, 신속성과 효과성 측면에서는 상당한 문제를 야기한다. 실제로 재난을 경험한 피해자들의 가장 큰 불만 중 하나는 구호활동이 신속하게 이루어지지 않는다는 점이다.

구호활동에 있어서의 조정과 연계의 부족은 자원봉사자들의 활동기간과 관련되어 있다. 대부분의 자원봉사자들은 재난 발생 직후 피해지역으로 와서 구호활동을 전개하기 때문에 이들 중 상당수는 2~3일 이내에 구호활동을 마치고 돌아가게 된다. 그러다 보니, 구호활동에 있어 응급구호에 비해 사후 복구활동이나 일상생활로의 복귀를 위한, 혹은 일상생활로의 복귀 이후의 문제들을 돕는 구호활동은 상대적으로 부족하게 된다.

구호활동들 간의 조정은 다양한 성격의 조직과 기관, 그리고 단체들의 활동을 유기적으로 조직화함으로써 활동의 효과성을 높이기 위한 것이다. 이러한 관점에서 볼 때, 기업의 재해구호활동은 중요한 문제를 나타낸다. 우리나라에서 주요 기업들이 재해구호에 있어 중요한 역할을 하고 있는 것은 사실이지만, 때로는 이들은 자사의 이미지나 홍보효과에 지나치게 관심을 갖는 것도 사실이다. 이러한 기업의 행태는 일면 자연스러운 것일 수도 있으나, 이러한 태도가 재해구호활동의 장애가 되는 일이 있어서는 안된다. 결국, 기업의 활동도 전체 구호활동의 체계 내에서 반드시 조정되고 연계될 필요가 있다는 것이다.

최근 우리나라의 대학들이 자원봉사활동에 적극적인 관심을 갖게 되면서 거의 대부분의 대학들이 학생들의 자원봉사활동을 교과목으로 채택하고 있다. 그리고 국가적 재해나 재난이 발생하였을 때, 학생들을 비롯하여 교직원들이 재해피해지역에 와서 자원봉사를 함으로써 구호활동에 참여하는 일이 많아졌다. 그러나 대부분의 학생들은 재해구호와 관련된 전문지식이나 기술이 없는 “노력봉사” 정도의 도움만 줄 수 있을 뿐이다. 재해구호와 관련된 최소한의 교육이나 훈련을 받지 않은 학생들의 참여는, 어떤 경우에는 피해복구와 재해구호에 도움이 되지 않을 뿐 아니라 오히려 방해가 되는 경우도 있다. 따라서, 학생들과 같은 미숙련, 비전문 자원봉사자들을 위한 역할 분담과 조정이 이루어져야 한다.

4. 직접 구호에 치중되는 재해구호

현재 우리나라의 재해구호활동은 재난발생시 응급상황을 회피하거나 물질적 피해만을 복구, 구호하는데 대부분의 관심이 모아지고 있다. 이는 우리나라의 재해구호 체계 자체가 긴급한 위험을 피하고 생명과 재산피해를 최소화하는데 초점을 두고 있기 때문이기도 하다. 그러나 실제로 재해피해자들에게 있어 재해복구과정은 일반인들이 생각하는 것 보다 훨씬 길다. 즉, 대피소나 응급 구호소에서의 생활 못지않게, 일상생활로 복귀한 이후의 생활에서 많은 문제를 경험하게 된다. 그러나 이러한 과정에 대한 구호활동은 거의 이루어지지 않는다.

재난을 통해 잃게 되는 것은 생명과 재산뿐이 아니라. 재해 피해자들은 재난 이전에 유지하고 있던 많은 인간관계, 가족관계, 그리고 심리적 안녕감 등을 잃게 될 수도 있다. 이러한 피해는 개인적으로는 심리적 상실감이나 역기능, 외상 후 스트레스 증후군(PTSD: Post-Traumatic Stress Disorder) 등으로 나타나며, 조직이나 지역사회 차원에서의 인간관계 악화 혹은 연대감의 상실 등의 문제로 발전되기도 한다. 실제로 대규모 자연재해나 인위 재난 이후에 정신건강이 급속도로 악화되거나, 심한 스트레스로 인해 일상생활에 심각한 장애를 입는 사람들이 많으며, 심지어 자살하는 사람들도 있다. 또한 재해로 인한 피해에 대응하고 이를 복구하는 과정에서 지역사회 내에서 여러 가지 인간관계 상의 문제들이 발생하기도 한다. 따라서, 재해구호는 재난에 대한 단기적 응급구호 뿐 아니라 중장기적 구호와 개입을 필요로 한다.

2003년의 대구지하철 화재참사사건은 재난 피해자들이 겪는 심리적 문제가 얼마나 중요한 것인지를 단적으로 보여준 사건이라고 할 수 있다. 이 참사로 인해 살아남은 사람들이나, 유가족들은 여전히 충격에서 벗어나지 못하고 있으며, 대인기피증과 불안을 경험하고 있다. 1999년 “씨랜드 화재” 사건으로 아이를 잃은 부모가 재난대응과정에서 국적을 포기하고 외국으로 이민 간 사례는 이들이 겪는 심리적 문제가 얼마나 중요한 것인지를 보여주는 또 하나의 예라고 할 수 있겠다.

5. 재해구호와 관련된 교육과 지침 부족

우리나라에는 재해구호와 관련된 전문 자원활동 조직이 많지 않다보니, 이러한 상황을 가정하여 별도의 교육프로그램을 갖고 있는 조직도 거의 없는 형편이다. 대한적십자사나 전국재해구호협회와 한국자원봉사센터협의회 정도가 자원봉사자들을 대상으로 이러한 교육을 실시하고 있는 정도이다. 그러다 보니, 구호활동에 참여하는 자원봉사자들은 재난의 특성이나 재해 피해자들의 특성에 대한 기초적인 정보와 지식을 갖지 못한 채 상식적인 수준에서의 자원봉사활동을 하게 되고, 이것이 재해구호에 있어 장애요인이 되기도 하며, 피해주민들과의 갈등을 일으키는 중요한 이유가 되기도 한다.

민간 자원봉사조직들이 재해구호와 관련한 명확한 행동지침을 갖고 있지 않은 것도 큰 문제이다. 재해의 종류와 정도, 피해의 규모와 양상에 따라 대처할 수 있는 행동요령과 지침, 매뉴얼을 갖추고 있지 않아 시스템에 의한 사업 진행이 되지 않고, 담당자나 그때그때의 상황에 따라 의사결정이 이

루어지는 경향이 있다.

6. 자원봉사자들에 대한 재해보상 미흡

재해구호에 나선 자원봉사자들이 뜻하지 않은 사고나 재해로 상해를 입거나, 심지어 사망하는 경우가 발생하고 있다. 그런데, 이러한 재해에 대해 공적인 보상제도가 마련되어 있지 않아 사회적 문제가 되고 있다. 예를 들어, 2002년 태풍 "루사"로 인한 피해를 복구하는 과정에 참여하였던 한 자원봉사자가 재해복구 자원봉사활동을 하는 과정에서 다리에 심한 상해를 입었으나 당해 지방자치단체로부터 위로금조의 치료비만을 받고 더 이상 보상을 받지 못해 심각한 경제적 손해를 입고 현재도 치료를 받고 있는 경우도 있다.

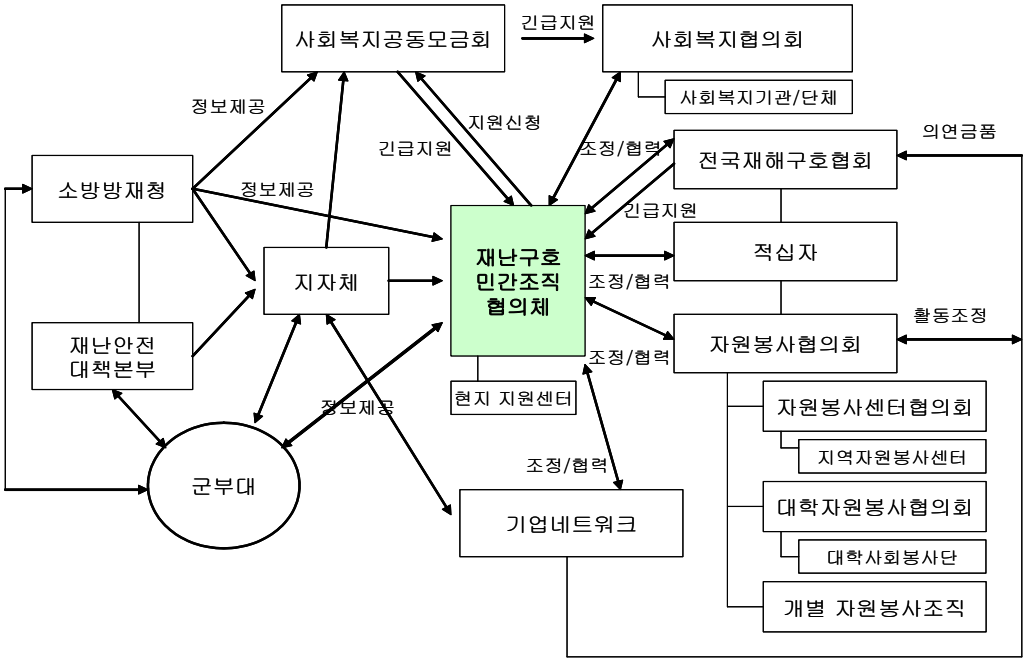
자원봉사자들의 재해에 대한 보상제도 논의는 비단 재해구호활동에만 국한되는 것은 아니며, 우리사회에서 이루어지고 있는 모든 자원봉사활동에 해당하는 것이다. 현재 이 문제는 국회에 제출된 "자원봉사진흥법(안)" 등을 통해서 해결될 수 있을 것으로 전망한다. 그러나 재해구호활동은 여타의 자원봉사활동에 비해 재해위험이 상대적으로 높기 때문에, 이 법안의 통과와는 상관없이 시급히 해결되어야 할 문제이다.

Ⅴ. 대안: 지역 중심 재해구호 네트워크 구축

1. 재해구호 네트워크의 구성

1) 재해구호 관련 조직들의 협의체 구성

재해구호의 신속성, 효과성 및 책임성을 극대화하기 위해서는 재해구호와 관련된 기존의 조직들의 활동을 조정하고 협력을 이끌어 낼 수 있는 협의체를 설립하는 것이 반드시 필요하다. 이는 과거 반복적으로 발생한 자연재해 및 인위재난 시의 구호과정에서 발생한 많은 문제들을 해결하고, 향후 언제 발생할지 모르는 재난에 대비하여 구호활동을 사회적으로 체계화한다는 의미가 있다. 따라서 민간부문의 재해구호 활동은 이 협의체를 중심으로 활동체계를 구성하는 것이 바람직하다(<그림 5>).



<그림 5> 재해구호조직 네트워크

2) 사회복지관련 기관들과의 네트워킹

재해구호 민간조직 네트워크에는 사회복지관련 조직을 포함시킴으로써 재해구호 사업을 응급 구호 서비스에서 탈피하여 전문화된 지역복지사업의 차원으로 실천하는 것이 필요하다. 재해구호가 재난관리 단계의 대응(response)과 회복(recovery)단계에 해당한다면, 현재 우리나라에서 이루어지고 있는 재해구호 활동은 회복활동 중에서 단기적인 측면만이 강조되고 있다고 볼 수 있다. 따라서 재난피해자들이 장기적으로 피해로부터 회복하고 일상적인 생활로 복귀할 수 있도록 지원하는 전문적인 서비스를 제공할 필요가 있으며, 이러한 서비스의 상당부분이 사회복지적 개입을 통해서 이루어질 수 있을 것으로 본다. 이 민간 네트워크에 포함될 대표적인 사회복지단체는 사회복지공동모금회와 사회복지협의회이다. 사회복지공동모금회는 목적사업 중에 긴급지원사업을 이미 실시하고 있으며, 이러한 협력과 연계과정을 통해 더욱 전문적이고 효과적인 긴급지원사업을 실시할 수 있을 것으로 본다. 또한 사회복지협의회는 사회복지전문 프로그램과 인력을 통해 재난피해자들을 위한 심리사회적 개입과 아울러 재난 피해지역의 사회적 문제들에 대한 사회복지적 개입을 계획하고 실행할 수 있을 것으로 기대된다.

3) 경제계 네트워크와의 협력관계 구축

2003년도에 발족한 재난극복 경제계 네트워크와의 협력관계를 구축하여, 재해구호과정에 기업의 참여를 활성화하고, 구호에 필요한 물품, 인력, 전문기술 등을 기업의 특성에 따라 적절하게 조정, 배치함으로써 구호활동의 효과성을 증진시키는 것이 필요하다. 이미 전경련은 재해구호에 대한 기

업의 사회적 책임을 여러차례 강조함으로써 회원사들의 적극적인 참여와 협력을 표방한 바 있으며, 이러한 기업의 노력은 적절한 조정과 연계기능을 갖춘 협의체와의 네트워크를 통해 실질적인 효과를 발휘할 수 있을 것으로 판단된다.

4) 재해구호 민간조직 네트워크의 기능과 역할

(1) 재해구호 활동의 조정

재해구호 민간조직 네트워크의 가장 큰 기능은 자원봉사조직과 개인자원봉사자들의 활동을 조정하고 연계하는 것이다. 대한적십자사와 같이 전국적인 긴급구호 자원봉사조직을 갖추고 있는 경우에는 자체의 조정기능에 따라 활동이 계획되고, 실행될 수 있으나 개별 자원봉사단체나 비전문적 자원봉사조직(학교, 교회, 기업 등), 그리고 개인 자원봉사자들의 활동은 협의체의 조정과정을 거쳐 지역의 요구에 따라 배치되는 것이 바람직하다. 특히 재해지역의 자원봉사센터와의 유기적인 협조가 필요하며, 지자체의 사회복지과나 자원봉사자와의 협력을 공식화하는 것이 필수적이다. 특히, 학생들과 같이 자원봉사와 관련된 별도의 교육이나 훈련을 받지 않은 자원봉사자들을 위해 이들이 참여할 수 있는 역할을 별도로 지정함으로써 재해구호활동의 효과를 증진시키도록 해야 할 것이다.

재난 발생시 대학교에서 학생과 교직원들이 피해지역으로 자원봉사활동을 하기 위해 오거나 기업의 자원봉사팀이 오는 경우에는 미리 재해구호 협의체와 연락을 취하고 재난안전대책본부와 지자체로부터 수집된 정보에 의해 필요한 지역에 자원봉사팀을 적절히 배치함으로써 활동의 과도한 중복이나 부족이 발생하지 않도록 조정하는 것이 필요하다. 이는 피해지역과 주민들을 위해서도 필요한 일이지만, 자원봉사활동을 하기 위해 피해지역으로 온 자원봉사단체와 개인 자원봉사자들에게도 반드시 필요한 작업이다. 자원봉사활동은 다른 사람을 위해서 나를 희생하는 것이기도 하지만, 더불어 사는 지역사회를 만들기 위한 학습과정(service learning)이기도 하기 때문에 최소한의 규정과 지침, 그리고 조정과 통제는 반드시 필요한 것이다.

(2) 재해구호품 배분업무 지원

재난발생시 전국재해구호협회에서 전국적으로 의연금품을 모집하고, 이를 피해지역의 요구에 따라 배분하게 되는데, 이 과정에서 지방자치단체의 조직을 활용하기 때문에 구호품 배분업무가 지연되거나 비효율적으로 실행되는 경우가 있다. 이러한 문제를 해결하기 위한 방안은 여러 가지가 있을 수 있으나, 가장 점진적인 방법은 현재의 의연금품 모집체계를 두고, 배분방식에 변화를 두는 것이다.

민간의 자원봉사조직을 활용하여 구호품을 배분하게 되면 지자체를 통해 배분하는 것 보다 신속하게 업무가 진행될 수 있다는 장점이 있다. 물론, 민간의 자원봉사조직을 활용하게 되는 경우에 공평성의 문제가 제기될 가능성이 있으나, 이는 현재와 같이 지자체가 배분하는 경우에 비해 더 악화될 성질의 문제는 아니므로 오히려 관료조직의 특성 때문에 발생하는 비효율성을 감소시키고 효과적인 구호 서비스를 제공한다는 측면에서 민간의 자원봉사 조직을 활용하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

재난피해자들에 대한 구호물품 배분업무를 지원할 수 있는 민간조직은 지역에 따라 다르겠으나, 대한적십자사의 구호자원봉사 조직을 활용할 수도 있고, 시군구에 설치되어 있는 자원봉사센터를 활용할 수도 있다. 이 경우, 구호물품의 배분과 관련된 감독은 전국재해구호협회와 지방자치단체가 공동으로 실시해야 할 것이다.

한편, 기업이나 대학, 그리고 개별 자원봉사조직들이 전국재해구호협회나 지방자치단체를 거치지 않고 직접 피해지역으로 들고 오는 구호물품에 대해서는 사전에 재해구호 협의체가 파악을 하여 협의체로 접수하도록 하고, 이 물품에 대한 배분도 이 네트워크를 통해 하는 것이 바람직하다.

(3) 구호 요구조사 및 자원연결

재난피해지역의 주민들은 자신들이 당한 피해를 정확히 알려서 최대한의 도움을 받고자 한다. 그리고 이러한 욕구는 재난발생과 동시에 발생한다. 따라서 재난피해에 대응하고 회복하는 과정에서 이들의 욕구는 신속하고 정확하게 파악되어야 한다. 이를 위해 재난 발생 시 피해지역의 민간조직들과 자원봉사자들이 대피소 및 개별 이재민 가구와의 연락을 통해 피해상황을 파악하고 이를 재난안전대책본부와 재해구호 협의체에 전파함으로써 적절한 구호가 이루어질 수 있도록 하는 체계가 마련되어야 한다.

일본 고베시 (神戸市)의 경우, 재난이 발생하면 민간 자원봉사자들과 사회복지 협의회의 직원들이 피해지역의 대피소 및 이재민 가구와의 연락을 통해 피해상황을 신속하게 접수하고 이를 토대로 재해구호활동이 즉시 시작되는 체계를 갖춘 것은 우리나라에도 시사하는 바가 크다고 하겠다. 특히, 대규모 자연재해가 발생하게 되면 교통이나 통신이 두절되는 경우가 많기 때문에 이러한 민간의 노력은 재난의 피해를 초기에 얼마나 경감하는가 하는 것과 밀접한 관계가 있다고 하겠다. 이렇게 수집된 정보에 따라 필요한 자원을 개발하고 연계하는 일이 협의체의 중요한 역할이라고 할 수 있다.

(4) 공공부문과 민간부문 조직들 간의 연결

재해구호에 있어 공공부문과 민간부문의 연계와 협력은 절대적인 조건이다. 특히 우리나라와 같이 재해구호에 소요되는 물품이나 인력이 거의 민간부문에 의존하고 있는 경우에는 더욱 그러하다. 정부와 지자체, 지역의 재난안전대책본부는 피해상황과 이재민들의 요구 등을 신속하게 파악하여 재해구호 협의체에 전파하고, 이를 토대로 구호활동을 계획할 수 있어야 한다. 물론, 이러한 협력체계가 이루어지기 위해서는 재해현장에 있는 자원봉사자들이 정보를 수집하여 지자체나 재난안전대책본부에 알려주기도 해야 할 것이다.

우리나라는 지난 6월 1일 소방방재청이 개청하면서 재난관리를 위한 행정체계가 일원화되었기 때문에 재해구호에 있어서도 민간부문과의 협력체계가 비교적 단순화되었다고 볼 수 있다. 따라서 효율적이고 신속한 구호활동을 위한 민관 협력이 더욱 강화되어야 한다.

우리나라 재해구호 과정에서 매우 큰 역할을 하는 또 하나의 주체가 군부대이다. 현재까지 재난발생 시 군부대의 도움은 부대장의 판단에 따라 “대민지원”차원에서 이루어져 왔으나, “재난 및 안전관리 기본법”의 제정을 통해 군부대가 공식적으로 재해복구과정에 참여할 수 있는 근거가 마련

되었다. 따라서 효과적인 재해구호를 위해 군부대의 복구 및 구호활동과도 조정과 협력을 강화하는 것이 필요하다.

(5) 재해구호 관련 자원봉사조직 및 자원봉사자 database 구축 및 정보센터

재난발생 시 피해지역과 주민들의 욕구를 파악했다 하더라도, 이를 충족시킬 자원이 어디에 있는지 파악할 수 없다면 큰 문제이다. 따라서 재해구호 민간 네트워크는 지역 내외의 재해구호 관련 자원봉사 조직 및 자원봉사자들에 대한 정보를 database화 하고, 이를 네트워크 내에 공유하는 시스템을 구축해 두어야 한다.

일본 오사카(大阪)부에서 재해구호 자원봉사자들을 등록하도록 하고, 이 정보를 토대로 구호활동을 계획하는 것은 우리에게 매우 중요한 점을 시사한다. 우리나라도 다행히 전국재해구호협회와 한국자원봉사센터협의회가 재해구호 자원봉사자들의 정보를 관리하는 사업을 시작하였다. 그러나 이러한 정보는 지역 내의 네트워크를 통해 공유되는 것이 바람직하다.

이러한 자료구축은 기관이나 단체의 협의조직들을 활용하는 것이 좋다. 예를 들어 지역별 자원봉사센터에서 등록한 자원봉사자들의 목록과 자원봉사협의회 회원 조직들의 정보, 그리고 대학사회봉사협의회의 회원 학교들을 통해 등록한 자원봉사자, 그리고 기업과 사회복지기관의 자원봉사자들의 정보를 일정한 양식에 의해 정리하고 공유하는 시스템을 만드는 것이 가능하다고 본다. 물론, 개별 자원봉사자들에 대한 정보관리도 별도로 해야 할 것이다.

2. 재난피해자들에 대한 심리사회적 서비스 제공

재난 피해자들에게 심리사회적 서비스를 제공할 수 있는 방안을 적극적으로 강구하여야 한다. 현재 우리나라의 재해구호활동은 주로 재난으로 인한 경제적 손실을 최소화하는데 초점이 맞추어져 있기 때문에 대부분의 구호활동이 재난이후 단기간에 집중되어 있다. 그리고 활동의 내용도 주로 물질적인 지원이 대부분이다. 그러나 재난 피해자들은 물질적인 피해만을 입는 것이 아니라 심리적인 피해와 사회적 피해를 동시에 입게 된다. 따라서 이러한 피해에 대한 적극적인 구호활동이 절실히 요구된다. 이러한 구호활동은 종래의 자원봉사조직들이 담당할 수 있는 성질의 것이 아니다. 따라서, 사회복지기관 및 단체의 사회복지전문인력과 상담전문기관의 인력 및 프로그램을 이용하여 재난 피해자들에 대한 심리사회적 서비스를 제공하고 재해복구과정에서 지역사회의 문제에 대한 사회복지적 개입을 실시할 수 있도록 연계망을 구축하는 것이 필요하다.

3. 재해구호 자원봉사자 재해보상제도 도입

재해구호활동에 참여하는 자원봉사자들이 활동 중에 당한 재해에 대해서는 공적으로 보상하는 제도가 도입되어야 한다. 일본의 경우에는 자원봉사자들로 하여금 재해보상보험에 가입하도록 하고 있으며, 1년에 500엔정도를 납부하면 자원봉사활동을 하는 과정에서 발생한 재해에 대해 보상을 받을 수 있는 제도를 마련해 놓고 있다. 그러나 일본의 자원봉사 재해보상제도는 자원봉사자가 가

입하도록 하는 것이어서 엄밀한 의미에서는 이 보고서에서 제언하고 있는 제도와는 성격이 다르다. 우리나라에서도 일부 민간기관들이 자원봉사자들이 당할 수 있는 재해에 대비하여 상해보험에 가입하는 경우가 있긴 하지만, 공적인 보상체계가 도입되어 있는 것은 아니다.

우리나라의 재해구호활동은 상당부분 민간영역에 의존하고 있고, 실제로 민간영역에서 활동하고 있는 사람들의 대다수는 자원봉사자들이다. 따라서, 자원봉사자들이 당할 수 있는 위험을 분산시킬 책임은 사회적으로 공유되어야 한다.

4. 사회복지공동모금회의 긴급지원 사업 내실화

사회복지공동모금회의 긴급지원사업의 전문성과 효과성을 증진시킴으로써 사업목표에 부합하는 배분이 이루어질 수 있도록 다각화된 프로그램지원을 활성화할 필요가 있다. 예를 들어, 재해구호 자원봉사 단체 및 교육프로그램을 체계적으로 지원함으로써 민간부문의 재해구호 시스템을 강화하는데 사회복지공동모금회가 기여할 수 있다.

또한 재해구호 자원봉사자들의 상해보험료 지원하는 것을 고려해 볼 수도 있다. 자원봉사자들에 대한 재해보상은 기본적으로 국가의 책임으로 이루어져야 할 사업이지만, 제도가 도입되는 과도기에 사회복지공동모금회가 이 역할을 담당할 수도 있을 것으로 본다.

재난피해자와 자원봉사자에 대한 심리사회적 서비스 지원 하는 사업을 확대할 수 있다. 사회복지공동모금회는 이미 2003년에 대구지하철 화재 참사로 인한 피해자 가족들에 대한 심리사회적 서비스에 긴급지원을 한 경험이 있다. 그러나 이러한 서비스에 대한 지원을 확대함으로써 사회복지사업에서의 서비스 영역을 확대하고 발전시키는 역할을 사회복지공동모금회가 담당할 수 있을 것으로 본다. 또한 재난으로 인한 구호과정에서의 심리사회적 서비스는 피해자들만을 대상으로 하는 것이 아니라 재해 구호에 참여하였던 소방대원 등 공무원, 군인, 자원봉사자 모두를 대상으로 하는 것이 바람직하다.

재해구호에 대한 사회복지공동모금회의 관심이 지금보다 커지게 되면, 재해구호와 관련된 기획모금을 실시하여 기업체나 개인의 지정기탁을 유도함으로써 재난발생시 긴급지원 예산을 적정수준에서 확보할 수도 있을 것으로 전망된다.

참고문헌

권건주. 2003. 한국 지방정부 재난관리행정체제의 개선방안에 관한 연구. 강원대학교 대학원 박사학위논문.

김광수. 1999. 효율적 재난관리체계에 관한 연구: 서울특별시를 중심으로. 서울시립대학교 도시행정대학원 석사학위논문.

김근영・이재은・정덕훈・한정호・황은하. 2003. 국가 위기관리시스템 구축 방안. 서울: 행정자치부 국가재난관리시스템기획단.

김기홍. 2002. 한국의 재난관리체제 확립방안에 관한 연구: 긴급대응체계를 중심으로. 동국대학교 행정대학원 석사학위논문.

김석호. 2002. 효율적 재난관리체계에 관한 연구. 한양대학교 산업대학원 석사학위논문.

김승용. 2001. 한국의 통합위기관리체제 구축 모형 연구. 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문.

김영수・임송태・백준호・김영규. 1996) 재난종합관리체제에 관한 연구. 서울: 한국지방행정연구원.

대구광역시 복지정책과. 2003. 218대구참사 자원봉사 참여현황 및 활동상황. 대구광역시.

대구지하철참사추모문집. 2003. 천국으로 보내는 편지. 대구문인협회.

박광길. 2004. 지역주민 참여활성화를 위한 제도 지원방안. 자발적 시민참여를 통한 지역방재역량 강화(2004 국립방재연구소 춘계토론회, 한국프레스센터), 19-35.

박석희・노화준 & 안대승. 2004. 재난관리행정에 대한 네트워크적 분석. 행정논총, 42(1). pp. 103-132.

성기환. 2004. 재난관리를 위한 민관협력체게 구축방안. 서울시립대학교 행정학대학원, 박사학위논문, pp. 179-199.

성기환. 2004. 이재민 구호를 위한 적십자사의 역할과 향후 개선방안. 자발적 시민참여를 통한 지역방재역량 강화(2004 국립방재연구소 춘계토론회, 한국프레스센터), 63-95.

신선인. 2002. 재해 및 재난구호시 요구되는 정신보건사회사업 서비스에 관한 연구. 정신보건과 사회사업, 제10집, pp.61-83.

연합뉴스. 2004년 5월 7일자.

이재원. 2000. 지방정부의 이재민 구호품 전달체계 개선방안. 부산대학교 논문집 제 5권, 1호, pp. 67-87.

이재은. 2000. 한국의 위기관리와 NGO 활용방안에 관한 연구. 연세사회과학연구, 6. pp. 83-110.

이재은. 2002. 위기관리정책 효과성 제고와 집행구조접근법. 한국정책학회보, 9(1). pp.51-77.

이치호. 2003. 한국의 재난관리체계 개선방안에 관한 연구. 충북대학교대학원 석사학위논문.

조선일보. 2003년 2월 22일자.

조원철. 2004. 방재안전관리분야의 지역주민 참여제도 현황과 개선. 자발적 시민참여를 통한 지역방재역량 강화(2004 국립방재연구소 춘계토론회, 한국프레스센터), 3-15.

조호대. 2003. 우리나라 재난관리체계의 문제점 및 개선방안: 재난관련법 개선방안을 중심으로. 아태공법연구. 11: 177-208.

카운피아심리상담봉사단. 2004. 218지하철참사관련 보고서, 미발행.

한국일보. 2003년 10월 1일자.

행정자치부. 2003. 국가 재난관리 종합대책 수립을 위한 공청회 자료집.

행정자치부 국가재난관리시스템기획단(a). 2003. 국가 재난관리 종합대책.

행정자치부 국가재난관리시스템기획단(b). 2003. 재난및안전관리기본법설명자료.

행정자치부 국가재난관리시스템기획단. 2003. 재난및안전관리기본법 설명자료. 서울: 행정자치부.

행정자치부 중앙재해대책본부. 2003. 방재집행계획.

Baum, A., & Fleming. I. 1992. Symptoms of chronic stress following a natural disaster and discovery of a human-made hazard. *Environment and Behavior,* vol.24, no.3, pp.347-365.

Bolin, R. & Stanford, L. 1998. The Northridge earthquake: Community-based approaches to unmet recovery needs. *Disasters*, 22(1). pp.21-38.

Green, B.L., Lindy, J.D., Grace, M.C., Gleser, G.C., Leonard, A.C., Korol, M., & Winget, C. 1990. Buffalo Creek survivors in the second decade: Stability of stress symptoms. *American Journal of Orthopsychiatry*, vol.60, no.1, pp.43-54.

Najam, A. 2000. The Four-C's of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation. *Nonprofit Management & Leadership*, 10(4).

North, C.S., Smith, E.M., & Spitznagel, E.L. 1994. Posttraumatic stress disorder in survivors of a mass shooting. *American Journal of Psychiatry*, vol.151, pp.82-88.

NVOAD. *Annual Report 2002*, http://www.voad.net/articles/Annual_repo2.pdf.

NVOAD. *Bylaws*, http://www.voad.net/NVOADBylawsAmended5-2003.pdf.

Shaw, R. & Goda, K. 2004. From disaster to sustainable civil society: the Kobe experience. *Disasters*, 28(1). pp.16-40.

Sosin, M. 1984. Do private agencies fill gaps in public welfare programs? A research note. *Administration in Social Work*, 8(2). pp.13-23.

http://www.fema.org

http://www.nvnad.or.jp

http://www.nvoad.org

http://www.voad.net/articles/LTRManualFinalApril2320041.pdf. (Long Term Recovery Committee Manual)

http://www.voad.net/history.php.

제4회의 16:30 - 18:00	국가위기관리와 사회 위기

▷ 이왕휘 교수(아주대학교 정치외교학과)

IMF 금융위기 조기경보 모델: 국제정치경제학적 분석 / 177

▷ 나태준 교수(연세대학교 행정학과)

정책 인식 프레이밍 접근방식에 따른 갈등의 분석: 사례와 함의 / 190

▷ 박태순 박사(사회갈등연구소 소장)

우리 사회 갈등의 원인과 해결 방안 / 214

IMF 금융위기 조기경보 모델
: 국제정치경제학적 분석

이왕휘(아주대 정치외교학과)

Ⅰ. 머리말

한국 경제를 빈사 상태에 몰아넣었던 1997년 금융 위기가 발생한지 벌써 10년이 다되어 가고 있다. 실업 문제, 비정규직의 증가와 같은 사회 문제에서부터 외국인 자본의 국내 대기업의 경영권 위협, 기업 지배구조를 둘러싼 정부와 재벌 사이의 갈등과 같은 경제 문제에 이르기까지, 금융 위기가 정치, 경제, 사회 영역에 끼친 막대한 피해는 아직도 완전하게 치유되지 않고 있다. 그럼에도 불구하고, 2000년 한국 정부가 국제통화기금(IMF)로부터 빌린 지원금을 예정보다 빠르게 반환한 이후 금융위기의 재발 방지를 위한 대비책에 대한 인식은 점점 희미해지고 있다. 금융 위기의 직전 30억 달러 이하로 떨어졌던 외환 보유고가 2005년 2,000억 달러를 넘어서면서, 금융 위기는 더 이상 경제학이 아닌 역사학의 대상으로 취급되고 있다.

그러나 세계적 차원에서 금융 위기는 현재 진행형이다. 금융 위기를 일으키는 주요 원인 중의 하나인 국제적 투기 자본은 그 규모를 계속 확대해나가면서 더 활발한 투기 활동을 하고 있다는 사실을 고려할 때, 금융 위기의 발생 가능성은 결코 줄어들었다고 할 수 없다. 1990년대 말 IMF가 권고한 여러 가지 예방 정책을 실행했음에도 불구하고, 2000년대 초반 아르헨티나, 브라질을 비롯한 남미 국가들이 금융 위기를 겪었으며, 2005년 9월 이후 인도네시아에서 금융위기의 재발 가능성이 심각하게 논의된 바 있다[1].

이러한 배경에서 여러 국제경제기구에서 금융 위기의 예방을 위한 조기경보 제도를 개발하고 있다[2]. 특히, 금융 위기의 예방과 관리에 일차적 책임을 가진 IMF는 다양한 모델들을 제시하였다. 신고전파적 경제 분석 모델에 기반 한 IMF의 모델은 금융위기를 조기에 인지하고 예방하는데 한계를 가지고 있다. IMF의 조기 조기경보 모델의 근본적 문제는 금융위기의 발생 및 전개 과정에서 심대한 영향을 미칠 수 있는 정치적 요인들을 분석하지 않고 있다는데 있다. IMF가 제시한 모델들은 경제적 변수에만 초점을 둠으로써 정치적 요소를 간과하고 있다. 이 모델들로는 1990년대 후반에 벌어진 동아시아 금융위기의 원인과 결과를 설명하기 어렵다. 더 나아가, 이 모델은 2000년 이후 한국 금융시장에 가장 큰 영향을 주었던 북한 핵문제와 같은 지정학적 위험 요인에 대한 평가를 할 수 없다.

이 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저 IMF의 금융 위기 조기 경보 모델이 만들어진 배경

---

1) Steve H. Hanke, The Rupiah Revisited, *Asian Wall Street Journal*(1 September 2005).

2) Sahoko Kaji, What Can Countries Do to Avoid a Financial Crisis?, *World Economy*, Vol.24, No.2 (2001); Prema-chandra Athukorala and Peter G. Warr, Vulnerability to a Currency Crisis: Lessons from the Asian Experience, *World Economy*, Vol.25, No.1 (2002).

을 검토하고 그 내용을 정리할 것이다. 그 다음 이 모델을 동아시아 금융 위기와 북한 핵위기에 적용시켜 봄으로써 그 문제점을 드러낼 것이다. 이러한 논의를 기반으로 금융 위기의 예방을 위해서 고려해야 할 정치적 변수들을 제시할 것이다. 마지막으로 금융 위기 예방을 위한 정책을 수립하는데 유용한 정책적 함의를 도출하려고 한다.

Ⅱ. IMF의 조기경보 모델: 내용

동아시아 금융 위기의 발생 이후 IMF는 위기를 정확하게 예측하지도 못했으며 위기가 국제적으로 확대되는 것을 막지 못했다는 비판을 받았다[3]. 이러한 비판에 직면하여 IMF는 금융 위기의 사전 예측과 사후 관리를 위한 여러 가지 대책들을 모색하였다. 한편으로 금융 위기의 사전 예방을 위해서 조기 경보 체제의 구축을 시도하였다. 다른 한편으로 위기가 다른 국가로 이전되는 것을 막기 위한 신속한 구제 금융 방안을 마련하는 것이다. 더 나아가 금융 위기를 일으키는 국제 금융 질서의 개편을 모색하고 있다[4].

현재까지 진행 과정을 보면, 사전 예방의 차원에서 어느 정도 진척을 보이고 있다. 그러나 신속한 사후 관리를 위해 마련한 Sovereign Debt Restructuring Mechanism 방안은 전문가들로부터 비현실적이라는 비판을 받고 Collective Action Clauses 방안이 그 대안으로 논의되고 있다[5]. 이런 상황에서 국제 금융질서의 개편은 제대로 논의될 수 없을 수밖에 없다. 따라서 IMF는 현재 국제 금융질서의 근본적 개편을 통해 구조적 차원의 문제 해결 방식보다는 개별 국가들이 스스로 예방을 하는 국가적 차원의 문제 해결 방식을 추구하고 있다고 할 수 있다.

IMF가 금융 위기 예방이란 문제를 공식적으로 제기한 계기는 동아시아 금융 위기였다[6]. IMF,

---

3) Martin Feldstein, Refocusing the IMF, *Foreign Affairs*, Vol.77, No.2 (March-April 1998); Jeffrey D. Sachs and Steven Radelet, The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects, *Brookings Papers on Economic Activity*, No.1 (1998); Jason Furman and Joseph E. Stiglitz, Economic Crises: Evidence and Insights from East Asia, *Brookings Papers on Economic Activity*, No.2 (1998); Robert Wade and Frank Veneroso, The Asian Crisis: The HighDebt Model VS. the Wall Street-Treasury-IMF Complex, *New Left Review*, No.228 (March-April, 1998); Jagdish Bhagwati, The Capital Myth: The Difference between Trade in Widgets and Dollars, *Foreign Affairs*, Vol.77, No.3 (May/June 1998).

4) 이 내용에 대해서는Barry Eichengreen, *Toward a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda*(Washington D.C.: Institute for International Economics, 1999); Edwin M. Truman, *A Strategy for IMF Reform*(Washington DC: Institute for International Economics, 2006); Edwin M. Truman (ed.), *Reforming the IMF for the 21st Century*(Washington DC: Institute for International Economics, 2006) 국내연구로는 이근, 아시아 금융위기와 신국제금융질서의 방향, 신아세아, Vol.6, No.3(1999); 이재웅, 금융위기와 국제통화질서의 개편방향, 국제경제연구, Vol.6, No.1(2000); 김진영, 국제금융체제의 비판과 개혁의 모색: 대안추구의 관점에서, 국제정치논총, Vol.42, No.1(2002) 참조.

5) IMF, *Progress Report on Crisis Resolution*(IMF, September 2005).

6) Kenneth Rogoff, International Institutions for Reducing Global Financial Instability, *Journal of Economic Perspectives*, Vol.13, No.4 (Fall 1999); Alan S. Blinder, Eight Steps to a New Financial Order, Foreign Affairs, (September/October 1999); Sebastian Edwards and Jeffrey

세계은행, OECD 등을 비롯한 국제경제기구들은 동아시아 국가들에서 금융 위기 가능성을 사전에 예측하는데 실패하였다. 또한 태국의 금융 위기가 인도네시아, 말레이시아, 한국으로 전파되면서 지역적 위기로 발전하면서, 사후 관리 비용이 커지면서 사전 예방의 중요성이 더욱더 제고되었다. 이러한 배경에서 경제학자들이 금융 위기의 예측을 위한 이론적 논의를 시작하였다[7].

동아시아 금융 위기 이전에 조기 경보는 신용 평가 기관에 주로 의존해 왔다[8]. 세계적인 신용 평가 기관인 Moody's, Standard and Poor's, Fitch 등은 주요 국가들과 기업들의 신용을 주기적으로 평가하고 있다. 국가 신용도 평가에서 중요한 항목은 1인당 국민소득, GDP 증가, 재정 수지, 대외 수지, 대외 부채, 경제 발전 수준 및 부채 지급 불능 역사 등이다[9]. 96년까지 국가 신용도 평가에서 B3/B- 이하로 떨어진 경우는 없었다. 이 평가는 대외 채무 지급이 가능한 투자 등급(Moody's에서는 Aaa에서 Baa3까지, Standard and Poor's에서는 AAA에서 BBB-까지)과 그렇지 못한 투기 등급(Moody's에서는 Ba1에서 B3까지, Standard and Poor's에서는 BB+에서 B-까지)으로 구분된다. 그러나 동아시아 금융 위기에서 이 신용 평가기관들은 위기 직전에야 신용 등급을 하향 평가함으로써 그 역할을 제대로 수행하지 못했다는 비판에 직면하였다[10]. 아래 표에서 보이듯, 위기가 일어난 이후에야 한국, 인도네시아, 태국의 신용 등급이 투자 등급에서 투기 등급으로 급격하게 하향 조정되었다. 즉 신용 평가가 선행 지표가 아닌 후행 지표가 됨으로써, 그 존재 의의를 상실한 것이다.

Frankel, *Preventing Currency Crises in Emerging Markets*(Chicago: University of Chicago Press, 2002).

7) Ilan Goldfajn and Rodrigo O. Valdes, Are Currency Crises Predictable?, *European Economic Review*, Vol. 42, No. 3 - 5(May 1998); Andrew Berg and Catherine Pattillo, Are Currency Crises Predictable? A Test, *IMF Staff Papers*, Vol. 46, No. 2(June 1999).

8) Timothy J. Sinclair, *The New Masters of Capital: American Bond Rating Agencies and the Politics of Creditworthiness*(Ithaca: Cornell University Press, 2005); Erica R. Gould, Money Talks: Supplementary Financiers and International Monetary Fund Conditionality, *International Organization*, Vol.57, No.3(Summer 2003).

9) Richard Cantor and Frank Packer, Determinants and Impact of Sovereign Credit Ratings, *FRBNY Economic Policy Review*(October 1996).

10) *Euromoney*, Caught with Their Pants Down?(January 1998); Liliana Rojas-Suarez, Rating Banks In Emerging Markets: What Credit Rating Agencies Should Learn From Financial Indicators, *Working Paper* No.01-6(IIE, 2001); Carmen M. Reinhart, Default, Currency Crisis, and Sovereign Credit Ratings, *World Bank Economic Review*, Vol.16, No.2(2002); Helmut Reisen, Ratings since the Asian Crisis, *Working Paper* No.2(WIDER, 2002); Amadou N. Sy, Rating the Rating Agencies: Anticipating Currency Crises or Debt Crises, *Working Paper No.* 03/122(IMF, 2003).

<표 1> 신용등급(1997년 7월 - 1998년 1월)[11]

	Fitch / IBCA	Moody's	S & P
태국	NA	97년7월1일 A3 97년10월1일 Baa1 (-1) 97년11월27일 Baa3 (-3) 97년12월21일 Ba1 (-4)	97년7월1일 A 97년9월3일 A- (-1) 97년10월24일 BBB (-3) 98년1월8일 BBB- (-4)
인도네시아	97년6월21일 BBB 97년12월22일 BB+ (-1) 98년1월8일 BB- (-3)	97년6월21일 Baa3 97년12월21일 Ba1 (-1) 98년1월8일 B2 (-5)	97년6월21일 BBB 97년10월10일 BBB- (-1) 97년12월21일 BB+ (-2) 98년1월9일 BB (-3) 98년1월27일 B (-6)
한국	97년6월21일 AA- 97년11월11일 A+ (-1) 97년11월26일 A (-2) 97년12월11일 BBB- (-6) 97년12월23일 B- (-12)	97년6월21일 A1 97년11월27일 A3 (-2) 97년12월10일 Baa2 (-4) 97년12월21일 Ba1 (-6)	97년6월21일 AA- 97년10월24일 A+ (-1) 97년11월25일 A- (-3) 97년12월11일 BBB- (-6) 97년12월22일 B+ (-10)

이러한 문제점을 극복하기 위해 다양한 종류의 조기 경보모델을 개발되었다(부록 참조). 이 모델들에서 중요하게 다루어지고 있는 변수로는 환율 고평가, 경상 수지, 외환 보유고 손실, 수출 증가, 단기 부채 / 외환보유고이다[12]. IMF의 조기경보모델은 이러한 연구들을 종합한 것이다[13].

11) Rudi Bonte, Supervisory Lessons to be drawn from the Asian Crisis, *Working Paper* No.2 (BIS, 1999) p.21.

12) Graciela L. Kaminsky, Saúl Lizondo, and Carmen M. Reinhart, Leading Indicators of Currency Crises, *International Monetary Fund Staff Papers*, Vol. 45, No. 1(March 1998); Graciela L. Kaminsky, Currency and Banking Crises: The Early Warnings of Distress, *Working Paper* WP/99/178(IMF, 1999); Matthieu Bussiere and Marcel Fratzscher, Towards a New Early Warning System of Financial Crises, *Journal of International Money and Finance*, Vol. 25(2006).

13) Andrew Berg, Eduardo Borensztein, Gian Maria Milesi-Ferreti, and Catherine Pattillo, *Anticipating Balance of Payments Crises: The Role of Early Warning Systems*, Occasional Paper No.186(IMF, 1999); Abdul Abiad, Early Warning Systems: A Survey and a Regime-Switching Approach, Working Paper No. 03/32(IMF, 2003); Paolo Manasse, Nouriel Roubini, and Axel Schimmelpfennig, Predicting Sovereign Debt Crises, Working Paper No. 03/221(IMF, 2003); IMF, Early Warning System Models: The Next Steps Forward. *Global Financial Stability Report*(IMF, March 2002); Amadou Sy, Rating the Ratings Agencies: Anticipating Currency Crises or Debt Crises, Working Paper No. 03/122(IMF, 2003).

<표 2> 외환 및 은행 위기: 예측 선행 지표[14)]

외환 위기	은행 위기
높은 빈도 지표	
실질 환율 은행 위기 주가 수출 M2/ 보유고 생산	실질 환율 주가 M2 승수 수출 은행예금에 대한 실질 이자율
낮은 빈도 지표	
경상 수지 / GDP 경상 수지 / 투자	단기 자본 유입 / GDP 경상수지 / 투자

이러한 조기 경보 모델에 대한 논의에 기반하여 IMF에서는 1999년 이후 취약성 지수(Vulnerability Indicators)를 개발하였다[15)]. 이 지수는 정부, 가계, 금융 및 기업 분야를 모두 포괄한다. 그 이유는 한 분야의 문제가 다른 분야로 쉽게 전이될 수 있기 때문이다. 여기에는 대내외 부채, 외환 보유고, 금융 건전성 및 기업 부문 건전성 등이 들어 있다. 이 중에서도 IMF가 가장 관심을 가지는 것은 금융 분야 평가 프로그램이다. 1990년대 대부분의 금융위기가 금융 부문의 불안정성에서 시작되었다는 사실이 이러한 분석에 반영되어 있다.

취약성 지수는 IMF의 금융 거래 감시 및 자금 지원에 사용되며, 각국의 금융 분야 평가 프로그램의 스트레스 테스트에 활용된다. 즉 이 지수는 IMF가 각국의 정부에 제공하는 정책 권고의 기반이다. 따라서 취약성 평가에서 높은 수준의 자료의 질과 투명성이 보장되어야 한다. 그 이유는 정책 결정자들이 충분하게 판단하여 예방조치를 취하기 위해서는 자료가 자세하고 적절한 시점에서 제공되어야 하기 때문이다. 금융 위기 자체가 인접국가들의 정치경제적 불안정성으로부터 영향을 주고 받기 때문에 이를 위한 국제적인 관점에서 감시가 필요하다.

이와 동시에, IMF는 1999년 5월 세계은행과 함께 조기경보모델에서 가장 중요한 금융부문의 안정성을 측정하기 위해 Financial Sector Assessment Program을 추진하였다. 이 금융안정성 지표에서 중요한 요소는 자기자본 비율, 자산의 질, 수입과 수익성, 유동성, 시장 위험에 대한 민감성 등이다.

---

14) Morris Goldstein, Graciela L. Kaminsky, and Carmen M. Reinhart, *Assessing Financial Vulnerability: An Early Warning System for Emerging Markets*(Washington, DC: Institute for International Economics, 2000), p.97.

15) IMF, *International Financial Markets*(IMF, 1999), Annex V. Credit Ratings and the Recent Crises.

<표 3> 금융 안정성 지표[16)]

자기 자본 비율	위험을 고려한 자산에 대한 규제 자본 위험을 고려한 Tier 1 자산에 대한 규제 자본
자산의 질	총손실에 대한 부실채권 자본에 대한 부실채권 총 대출에대한 분야별 대출 자본의 대량 노출
수입과 수익성	총자산 이익률 자기자본 이익률 총소득에 대한 이자 마진 총소득에 대한 비이자 지출
유동성	총자산에 대한 유동자산 단기차입에 대한 유동자산
시장 위험에 대한 민감성	자본 만기 채무 만기 자본에 대한 외환의 순 개방 포지션

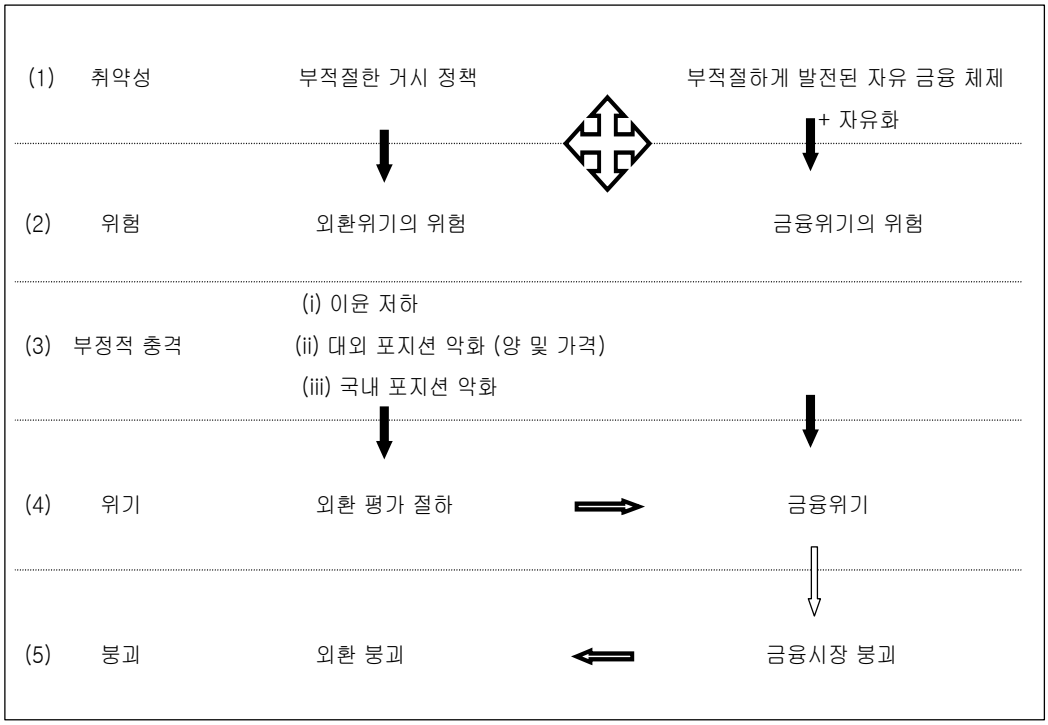
Ⅲ. IMF 모델의 문제점

IMF의 금융 위기 조기 경보 모델은 여러 가지 문제점을 가지고 있다. 근본적으로 이 모델에 기반해서 금융 위기의 가능성을 정확하게 예측할 수 없다. 이 문제는 금융 위기의 원인에 대한 부정확한 인식으로 연결되어 있다. 또한 이 문제의 근원에는 IMF 모델이 기반하고 있는 신고전파 경제학의 한계가 내재되어 있다. 즉 경제와 정치를 분리하고 경제적 측면에만 집중함으로써 정치적 요소가 미치는 영향력을 무시(또는 방기)하는 것이다.

일반적으로 금융 위기는 외환위기, 경제 위기 등과 유사한 개념으로 사용되고 있다. 엄밀하게 보면, 세 가지는 서로 구분되는 다른 개념이다. 먼저 외환 위기란 투기 자본의 공격 시 외환 보유고가 급격하게 줄어들어 통화의 가치가 갑자기 줄어들어 발생하는 현상을 의미한다. 이에 반해 금융 위기란 정부가 대규모 구제 금융을 해야 할 정도로 심각한 금융 기관들의(잠재적) 실패로 인해 금융 시장의 붕괴되는 현상을 지칭한다. 금융 위기는 때대로 외환위기를 수반하지만, 외환 위기가 반드시 금융 위기로 발전하는 것은 아니다[17)]. 경제 위기는 이러한 위기들이 국민 경제 전반으로 확산되어 급격하게 경제가 수축하는 현상을 의미한다.

16) IMF, *Financial Soundness Indicators: Policy Paper*(IMF, 2001), p.23. Cf. Udaibir S. Das, Plamen Iossifov, Richard Podpiera, and Dmitriy Rozhkov, Quality of Financial Policies and Financial System Stress, Working Paper No.05/173(IMF, 2005).

17) IMF, *World Economic Outlook*(May 1998), pp.74-75.



<그림 1> 외환 위기와 금융 위기의 상호 관계[18)]

이러한 개념 구분은 금융 위기의 원인에 대한 정확한 분석의 전제가 된다. 경제학계에서 금융 위기의 원인에 대한 연구는 크게 세 가지 모델로 구분된다. 폴 크루그만이 처음 정식화한 제1세대 모델은 금융위기 (더 정확하게는 경상수지 또는 통화 위기로부터 발생하는)는 고정환율제 하에서 많은 재정 적자를 누적한 국가에서 발생한다고 설명하였다. 이 모델은 1990년대 고정환율제를 채택한 라틴 아메리카 국가들의 금융위기를 잘 설명하였다. 모리스 옵스펠트가 제시한 제2세대 모델은 내적 요인보다는 외적 요인의 역할을 강조하였다. 그가 주목한 금융위기의 원인은 자기실현적 투기 현상이다. 이 모델은 위기의 징후를 감지한 투자자들이 손실을방지하기 위해 특정 국가의 통화를 투매하는 현상을 잘 설명하였다[19)]. 그러나 이 두 모델들은 동아시아 위기에 잘 부합하지 않았다. 가장 심각한 위기를 겪은 태국, 인도네시아, 한국 및 말레이시아에서 재정 정책은 상당히 건전하였다. 또한 일부 투기 자본가들이 외환 시장에서 투기 행위를 한 것은 사실이지만, 그 정도가 지역적 차원에서 금융위기를 일으킬 정도는 아니였다[20)]. 이런 맥락에서 폴 크루그만은 도덕적 해이 개념에 기반을 제3세대 모델을 제시하였다. 그에 따르면 동아시아 위기의 원인이 도덕적 해이를 경제 전반에 만연시킨 '나쁜' 기업 지배구조에 의해 발생했다는 것이다[21)].

---

18) Jenny Corbett and David Vines, Asian Currency and Financial Crises: Lessons from Vulnerability, Crisis and Collapse, *World Economy,* Vol.22, No.2(March 1999), p.157.

19) Paul Krugman, Currency Crises (1997), available at http://web.mit.edu/krugman/www/crises.html.

20) Graciela L. Kaminsky and Carmen M. Reinhart, Financial Crisis in Asia and Latin America: Then and Now, *American Economic Review,* Vol. 88, No. 2 (May 1998).

동아시아 금융 위기의 해결에 중심적인 역할을 한 IMF는 제 3 세대 모델에 기반하여 경제 개혁 프로그램을 수립하였다. 그럼에도 불구하고, IMF 조기 경보 모델에는 제3세대 모델에서 논의되는 기업 지배구조 문제를 평가 측정할 수 있는 변수들이 결여되어 있다. 즉 IMF 모델은 제1, 2세대 모델에만 기반하고 있다. 이 때문에 IMF 모델에서는 주로 경상수지, 이자율 등의 거시경제 지표에만 주목하며, 기업 활동과 관련된 미시경제 지표는 반영되어 있지 않다.

이런 점을 고려하기 위해서는 왜 그러한 기업 지배구조 문제가 등장했으며 어떻게 해결해야 하는지에 대한 논의가 필요하다. 기업 지배구조에서 도덕적 해이는 근본적으로 정치적 관계 - 주로 국가-기업 관계 - 에 내재되어 있기 때문에, 이를 이해하기 위해서는 정치적 요소에 대한 분석과 평가가 선행되어야 한다.

경제학계에서 금융 위기에 대한 정치적 영향에 대한 연구가 부재한 것은 아니다. 예를 들어, Jeffrey Frankel은 통화의 급격한 평가 절하는 개발도상국의 정치지도자들이 6개월 내에 정권을 상실할 가능성이 그렇지 않을 때보다 거의 2배 이상 높은 사실을 발견하였다[22]. 그러나 이러한 연구는 정치적 요소가 금융 위기의 원인과 결과에 어떠한 영향을 미쳤는가에 대한 체계적 연구보다는 사례들에서 반복적으로 나타나는 사실들을 기술한 것에 불과하다.

1980년대 이후 국제정치경제학(IPE) 학계에서 금융 위기 및 외환 위기의 정치적 원인에 대한 연구는 아래 표에서 보는 것처럼 세 가지로 구분될 수 있다.

<표 4> 금융 위기에 영향을 미치는 정치적 변수

	주요 변수
정치 제도	정당제도, 선거 주기, 관료제
이익 집단	노동 (조합), 대기업
국제적 영향력	국제 협약, 협상 조건

1990년대 이후 연구는 주로 정치제도에 촛점이 두어졌다. David Leblang은 고정환율제를 채택하고 있는 나라에서 외환위기는 정치인들이 자국의 통화를 방어할 의지를 분명하게 보여주지 않을 경우 발생한다고 주장하였다[23]. 더 나아가 William Bernhard and David Leblang은 고정환율제 하에

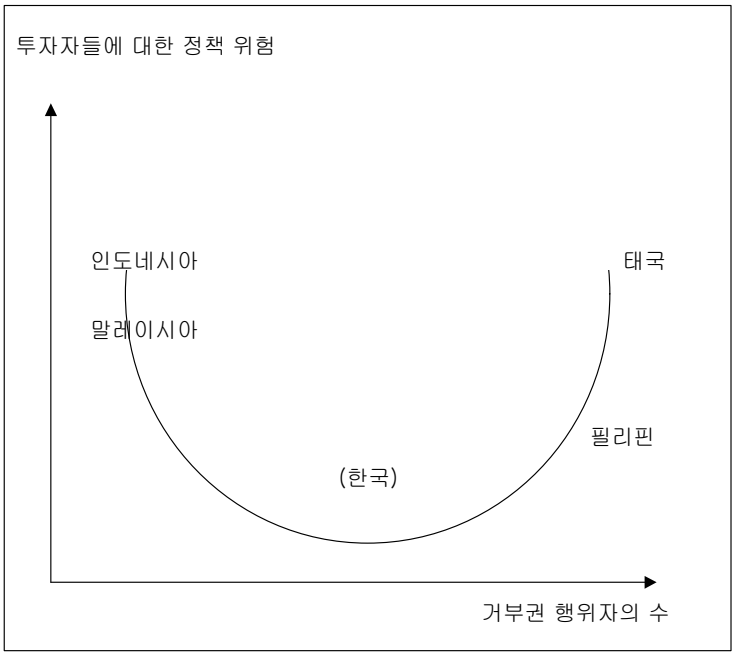
21) Paul Krugman, What Happened to Asia? (1998), available at http://web.mit.edu/krugman/www/DISINTER.html.

22) Jeffrey A. Frankel, Contractionary Currency Crashes in Developing Countries, *Working Paper* No. 11508(NBER, 2005), pp.3-6.

23) David Leblang, Democratic Political Institutions and Exchange Rate Commitments in the Developing World, *International Studies Quarterly*, Vol.43(1999) David Leblang and William Bernhard, Speculative Attacks in Industrial Democracies: The Role of Politics, *International Organization*, Vol.54(2000) David Leblang, The Political Economy of Speculative Attacks in the Developing World, *International Studies Quarterly*, Vol.46(2002); William Bernhard and David Leblang, Political Parties and Monetary Commitments, *International Organization*,

서 중앙은행이 독립이 되어 있는 경우 통화 정책의 안정성이 장기적으로 유지될 가능성이 높다고 지적하였다. 이가정하에 그들은 선진국과 개발도상국에서 외환위기를 촉발시키는 정치적 요소를 분석하였다. 선진국의 경우 선거 또는 내각 해산 이후 정권 교체, 특히 좌파 집권으로 인한 정책 변경 가능성이 높을 때 투기 가능성이 높아진다. 개발도상국에서는 좌파 정권이 집권하고 있을 때 그리고 선거 직후 투기 공격을 받을 가능성이 커진다.

동아시아 금융 위기를 분석한 Andrew MacIntyre는 거부 행위자의 수가 정책 위험과 연관이 있다고 주장하였다. "거부행위자란 헌법(대통령, 의회, 미국의 경우 상원) 또는 정치제도(정부를 구성하는 다른 정당들, 유럽에서 연합 정부)에 의해 규정된다"[24]. 그에 따르면 거부 행위자가 너무 많거나 너무 적으면 정책 위험이 증가하여 금융위기의 가능성이 높아진다는 것이다. 그의 분석은 아래 그림에서 보이듯, 동남아시아 국가를 잘 설명하고 있다.



<그림 2> 거부권 행위자와 정책 위험[25]

아직까지 정치 제도 분석은 금융 위기를 설명하는데 한계를 가지고 있다. 우선, 경제적 요소들과 달리 정치 제도들은 객관적 수치로 표현하기가 어렵다. 이런 맥락에서 세계은행에서 추진하고 있는 정치적 제도에 대한 국가별 비교 프로젝트를 주목할 필요가 있다[26]. 다음으로, 정치적 제도에 문제

Vol.56(2002); David Leblang, To Defend or to Devalue: The Political Economy of Exchange Rate Policy, *International Studies Quarterly*, Vol.47(2003) cf. Jude C. Hays, John R. Freeman, and Hans Nesseth, Exchange Rate Volatility and Democratization in Emerging Market Countries, International *Studies Quarterly*, Vol. 47, No.(2003).

24) George Tsebelis, *Veto Players*(Princeton: Princeton University Press, 2002), p.2.

25) Andrew MacIntyre, The Politics of the Economic Crisis in Southeast Asia, *International Organization*, Vol.55, No.1(Winter 2001), p.94. Because he does not look at the Korean case, the original diagram does not include Korea.

가 있을 경우 그 해결책은 제도의 개선 또는 변화를 의미한다. 이 때문에 국제경제기구들은 국가 주권을 침해할 우려가 있는 정치적 제도에 대한 언급을 하는데 가 있다. 실제로 많은 개발도상국에서 IMF 개입 이후 정권 교체가 일어나는 경향을 보여주고 있다.

Ⅳ. 사례 분석: 동아시아 금융위기 및 북한 핵위기

1. 동아시아 금융위기

정치적 변수들이 금융 위기의 발생 가능성을 예측하는데 얼마나 도움을 줄 수 있는지는 아직까지 정확하게 평가하기 어렵다. 금융 위기를 겪은 대부분의 개발도상국들에서 정치적 위기는 빈번하기 때문에, 금융 위기와 정치적 변수 사이의 인과관계를 분석하는데 주의가 필요하다.

1990년대 후반 동아시아 국가들에서 발생한 경제위기는 정치적 요소의 중요성을 잘 보여준다. 금융기위기의 발생, 전개, 및 종결 과정 모두에서 정치적 요소가 중요한 영향을 미쳤다. 첫째, 금융의 지구화가 경제정책에 다양한 영향을 미친다. 예를 들어, 개발도상국의 정책결정자들은 해외 자본 유치를 장려하고 해외 차입을 할 때 이자 부담을 줄이기 위해 국가 신용 등급에 부정적 영향을 미치는 정책을 가급적 사용하지 않으려는 경향을 보여준다[27]. 둘째, 1980년대 이후 민주화로 인해 경제정책과정에서 다양한 정치 세력들이 개입하는 경향을 보여주고 있다. 선거의 영향력이 제한되어 있는 권위주의적 정권 하에서는 경제정책의 정치적 결과에 대해 의식할 필요가 없었지만, 민주화 이후에는 빈번해지고 중요해진 선거 결과를 더 의식하지 않을 수 없게 되었다[28]. 이러한 변화들의 결과로 정부가 시장에 개입하는 것이 점점 더 어렵게 되고 있다. 특히 경제정책의 수립과 집행을 했던 핵심 기구(예를 들어 한국의 경제기획원, 일본의 통산성)이 해체되거나 그 영향력이 줄어들었다[29].

---

26) Thorsten Beck, George Clarke, Alberto Groff, Philip Keefer, and Patrick Walsh, New Tools in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions, *World Bank Economic Review*, Vo.15, No.1(2001); Jessica Seddon Wallack, Alejandro Gaviria, Ugo Panizza, and Ernesto Stein, Particularism around the World, *World Bank Economic Review*, Vol. 17, No. 1(2003); Daniel Kaufmann, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002, *World Bank Economic Review*, Vo.18, No.2(2004); D. Kaufmann A. Kraay, and M. Mastruzzi, Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996 - 2004, *Working Paper* No. 3630(World Bank, 2005).

27) Layna Mosley, *Global Capital and National Governments*(Cambridge: Cambridge University Press, 2003).

28) Stephan Haggard and Steven B. Webb, *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*(Oxford: Oxford University Press, 1994).

29) Linda Weiss, *The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in a Global Era* (Cambridge: Polity Press, 1998).

<표 5> 경제위기에 영향을 준 정치적 요인[30]

	태국	한국	말레이시아	인도네시아
집권 정부	차왈릿 (11/96-11/97); 추안 (11/97-02/01)	김영삼(02/93-02/98); 김대중 (02/98-02/03)	마하티르 (08/81-)	수하르토 (02/66-05/98); 하비비(05/98); 와히드 (11/99); 메가와티 (07/01)
위기 시점	07/97	11/97	07/97	08/98
선거 요인	연립정부에 7번째 정당 참여(04/98)	대통령선거 (12/97); 지방의회선거 (06/98); 총선 (04/00)	2000년 4월 예정된 총선을 99년 11월 실시	대통령 선거(03/98); 총선 (06/99); 대통령 선거 (11/99)
비선거 요인	98년 전반 야당과 비정부기구 주도 반정부 시위	98년 후반-99년 전반 파업	안와르 지지 시위 (09-10/98)	반정부/ 반군부 시위 (02-05/98), 자카르타에서 폭동 (11/98), 대통령 승계에 대한 불확실성과 지방에서 사회적 폭동
정책 결정 구조	의회제 (6당 연합 정권)	대통령제(개혁 및 보수 정당 연합)	의회제(UMNO의 장기 집권)	대통령제, 의회 영향력의 점진적 증가
국가-기업 관계	모든 정당 의원과 기업과 밀접한 관계	김영삼 정권하에서 일부 부실 재벌의 강력한 로비, 김대중 정부와 재벌의 관계는 소원	정치적 특혜를 주는 대기업 집단과 밀접	정치적 특혜를 주는 대기업 집단과 밀접

2. 북한 핵위기

1997년 이후 한국 금융시장의 안정성에 가장 큰 영향을 준 것은 경제적 문제가 아니라 국제정치적 문제였다. 신용등급을 평가할 때 중요한 요소로 간주되는 것은 지정학적 위험요소이다. 2000년 이후 북한 핵문제는 비록 단기적이지만 금융시장을 여러 번 심각한 공황상태로 빠뜨린 바 있다.

30) Stephan Haggard, *The Political Economy of the Asian Financial Crisis*(Washington D.C.: Institute for International Economics, 2000), pp. 48 & 91.

<표 6> 북한 핵위기와 금융시장

일자	사건	주가 (%)	환율 (원)*	금리 (% 포인트)	외국인 주식 매수 (억원)
02/10	미국, 북한 핵개발 시인 발표	1.32	-6.3	0.10	-853
02/12	북한 핵 봉인 제거	-2.55	-2.9	-0.01	783
03/01	북한 중재안 거부	-3.27	-8.4	0.00	-3.367
	북한의 NPT 탈퇴 선언	-0.32	-0.1	-0.03	518
03/02	북한 미사일 시험 발사	2.10	0.2	-0.02	-1.085
03/03	북한 미사일 시험 발사 (보도)	-0.33	19.8	0.03	109
	북한 전투기, 미국 정찰기 접근	-4.17	6.3	0.02	-619
03/04	북한 핵 보유 시인 및 3자 회담 종결	-3.69	17.4	-0.01	-1.165
04/04	미군, 북한 핵 최소 8개 추정 보도	-2.93	14.3	-0.02	-7.732
05/02	북한 핵보유 선언 및 6자 회담 무기연기	-0.21	7.0	0.19	1.000
05/04	북한 핵실험 준비 가능성 보도	0.57	-5.1	-0.03	-463
06/07	북한 미사일 발사	-0.47	3.3	-0.04	-156
06/10	북한 핵실험	-2.41	14.8	-0.04	4,764

* 달러 대비 원화 변동폭

** 출처: 조선일보 (2006년 10월 9일)

북한 핵문제와 같은 국제정치적 사건은 지정학적 위험 요소를 증가시켜 국내 투자자금의 해외이탈을 조장함으로써 금융시장에 부정적 영향(금융 자산의 가격하락 및 환율 상승 등)을 미칠 수 있다[31]. 물론 이러한 메커니즘이 항상 작동하는 것은 아니며, 부정적인 영향이 전 금융부분에 동일하게 일어나지 않는다. 예를 들어, 해외투자자와 국내투자자가 지정학적 위험을 서로 다르게 인식하는 경우가 있으며, 주식시장과 외환시장이 다르게 반응하기도 한다.

Ⅴ. 맺음말

동아시아 금융 위기와 북한 핵위기의 분석에서 드러났듯이, 금융위기는 경제적 요인뿐만 아니라 정치적 요소에 의해 영향을 받는다. 금융위기는 전쟁, 사회적 갈등 등과 같이 정치적 불안정성이 증가할 때 발생 가능성이 높아진다. 그럼에도 불구하고, IMF의 금융위기 조기 경보 모델은 정치적 요소를 제대로 고려하고 있지 않다. 금융위기에 대한 국가 위기 예방 및 관리에 대한 대비책을 수립할 때 경제적 변수로만 구성된 IMF 모델을 무비판적으로 수용하기 보다는 정치적 요소를 함께 고려할 수 있는 정치경제학적 분석틀을 모색해야 할 것이다.

31) 윤덕룡, 북한핵실험이 한국경제에 미치는 영향, 오늘의 세계경제 (2006년 10월 12일).

[부록 1] 조기 경보 모델의 구체화[32)]

	DCSD	KLR	GS-Watch	EMRI	DB Alarm Clcok
위기 정의	국가별 평균 3 이상의 표준편차 이상의 환율과 외환 보유고의 1개월 변화의 가중 평균	국가별 평균 3 이상의 표준편차 이상의 환율과 외환 보유고의 1개월 변화의 가중 평균	국가별 정점 이상의 환율과 외환 보유고의 3개월 변화의 가중 평균	5% 이상의 평가 절하 및 적어도 전달에 두 번 이상	다양한 "촉발점" 10% 이상의 평가절하 및 25% 이상의 이자율 상이 전형적
주기	2년	2년	3개월	1개월	1개월
변수	환율 고평가 경상 수지 외환 보유고 손실 수출 증가 단기 부채/외환보유고	환율 고평가 경상 수지 외환 보유고 손실 수출 증가 외환보유고/M2 (수준) 외환보유고/M2 (증가) 국내 신용증가 화폐 승수변화 실질 이자율 초과 M1 균형	환율 고평가 수출 증가 외환보유고/M2 (수준) 금융 조건 주식시장 정치적 행사 지구적 유동성 전이	환율 고평가 부채/수출 민간 부분의 신용증가 외환보유고/수입 (수준) 석유 가격 주가 상승 GDP 증가 지역적 전이	외환보유고/M2 (수준) 산업 생산 국내신용증가 주식시장 평가절하 전이 시장 압력 전이 지역적 전이 이자율 "사건"

32) Andrew Berg, Eduardo Borensztein, and Catherine Pattillo, Assessing Early Warning Systems: How Have They Worked in Practice?, *Working Paper*, No. 04/52(IMF, 2004), p.6.

정책 인식 프레이밍 접근방식에 따른 갈등의 분석
: 사례와 함의

나태준(연세대학교)

Ⅰ. 서론

최근 국가의 중대한 정책결정에 국민여론이 저항하는 사태가 빈발하고 있어, 국가 의사결정과정을 점검하고 의사결정체계를 합리화할 필요성이 심각하게 제기되고 있다. 신행정수도 이전, 이라크 파병 등 국가적 차원의 중대사업을 비롯하여 핵폐기물 처리시설 유치, 새만금 간척사업, 천성산 터널공사와 같은 지방자치단체 유관 사업에 이르기까지 국가기관의 정책결정과 국민의 여론이 상충하여 국론분열이 조장되고 있는 것이다.

80년대 후반 이후 사회전반에 걸쳐 민주화가 진행되고 시민사회가 성숙함에 따라 정부가 결정하는 정책에 대해 시민들의 의견을 반영하려는 노력이 진행되고 있는 것은 바람직하나 민주주의의 미숙함과 시민사회의 경험부족으로 인해 혹독한 사회적 대가를 지불하고 있다. 이는 민주주의와 시민사회의 성장과정에 겪어야 하는 과정적 결과물로 여겨진다. 즉, 통제에서 자율로, 집중화에서 분권화로 국정운영방식이 이행함에 따라 시민이 주도적으로 정부서비스에 참여하거나 의견을 피력할 기회가 많아지고, 다양하고 세분화된 권한과 이익이 서로 경쟁할 기회가 증가함에 따라 갈등이 야기될 가능성도 높아지게 된 것이다. 이러한 과정을 통해 궁극적으로는 사회적 합의를 형성해 나가게 되겠지만 그 과정에서 파괴적이고 비생산적이며 과도한 사회적 비용과 손실이 발생하게 되므로 이는 결코 바람직한 의사결정과정이라고 할 수 없다.

따라서 현 정책의사결정기제로는 새로운 사회적 의사결정방식을 모두 포괄해 낼 수 없으므로 사회적 갈등을 최소화할 수 있는 구체적인 의사결정조정의 제도설계에 대한 연구의 필요성이 제기되고 있다. 시민사회의 대두로 인한 사회적 역기능을 바로 잡지 않으면 사회발전을 저해하게 되고 선진국으로의 전환도 사실상 어렵게 된다는 점에서 사회적 갈등을 보다 효과적으로 예방하고 해소하는 것은 선택이 아닌 필수불가결의 문제이다. 따라서 현재 나타나고 있는 갈등의 양태에서 사회부문간 의사소통의 가능성은 증진시키고 갈등의 폐해는 감소하는 방향으로 국정과정을 유도하고 의사결정과정을 합리적으로 조정할 필요성이 있다. 즉, 민주성 증진이라는 이상과 비효율성이라는 실제 간의 딜레마를 해결하는 방안으로, 시민과의 의사소통을 극대화하면서도 국가의 역량을 저해하지 않는 새로운 갈등관리 및 정책결정방식에 대한 논의가 필요한 것이다. 현재 사회적 갈등의 조정과 관련하여 참여적 의사결정과정에 대한 필요성이 제기되고 있고, 갈등관리기본법 제정을 통하여 갈등적 사안에 대하여 참여적 기법을 적용하기에 이르렀다.

본 연구는 우선 의사결정과정에서 갈등의 원인과 관련된 다양한 접근방식이 존재한다는 것을 밝히려 한다. 그리고 정책결정의 주체인 정부는 그러한 원인을 파악함으로써 대책을 마련할 수 있다는 점을 밝히고 있다. 그러나 보다 근본적으로 이러한 접근방식은 정부를 비롯한 이해관계집단의

정책 아이디어의 형성과 관련되어 있다는 점을 중시한다. 즉, 갈등의 이면에는 실현을 기다리고 있는 거대한 정책아이디어 담론이 대립하고 있으며 각 집단은 정책 이슈에 대하여 나름대로의 거대한 인식의 틀(framework)을 가지고 있다고 가정한다. 본 연구는 다양한 접근방식과 관련하여 각 이해관련 당사자들의 별도의 인식 프레이밍이 상호 어떻게 형성되고 조정되는지, 그리고 이 과정이 어떻게 갈등을 형성하는지 논하고자 한다. 본 논문에서는 의사소통과 프레이밍 조정을 통해 비로소 갈등의 효과적 관리가 가능하다고 전제하고 있기 때문에 의사소통, 의견조정에 대한 이해는 근원적 갈등 관리를 위해 필수적이라고 주장하고 있다. 이러한 배경 하에서 본 연구에서는 우리나라 주요 정책 결정과정에서 담론이 어떻게 형성되고 그 과정을 통해 정책 아이디어 프레이밍이 어떻게 갈등 구도를 구성하고 있는지 알아보기 위해 교육인적자원부가 추진한 교육행정정보시스템(NEIS)의 구축사업을 사례로 채택하였다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 사회적 담론과 정책 아이디어 인식의 프레이밍

사회적 담론 형성과정 및 의사결정과정의 분석에 있어서 정책 프레이밍에 대한 이해와 프레이밍 기법적용은 핵심적인 요소이다. 정책은 정책아이디어의 제안, 정책의 입안, 정책의 구체화・공고화, 정책의 발표, 사회적 이슈로의 전환, 정책집행이라는 과정을 밟게 된다. 각종 사회이슈는 사회적으로 합의를 이루어야 비로소 공공정책의 아젠다로 채택되는데, 현상을 보는 시각에 따라서 그것이 심각한 정책문제로 인식될 수도 있고 또는 그렇지 않을 수도 있다. 따라서 인식의 프레임은 사회의 복잡한 실체를 이해하고 정책 아젠다로 부상하는데 있어 매우 중요한 개념이며, 프레임은 정보에 대한 선택과 조직화가 가능하도록 하는 정보해석의 준거틀이라고 할 수 있다.

프레임의 형성과정에서 정치, 경제, 사회문화, 기술, 언론, 역사적 맥락, 법과 제도 등 매우 다양한 요소들이 영향을 미치게 되며, 각 국가와 사회, 그리고 하위차원에서의 관련 조직과 집단은 모두 독특한 인지과정을 거치기 때문에 모두 다른 프레이밍을 하게 되며 제각기 상이한 정책 아젠다를 채택하게 된다. 이러한 프레이밍의 과정을 이해하지 못하고서는 정책이슈가 왜 대두되었는지 파악할 수 없고, 정책문제를 효과적으로 정의할 수 없으며, 결국 의사소통에 장애를 일으켜 문제를 해결하는데 근본적 장애요소로 작용하게 될 것이다.

프레이밍 기법은 Bateson(1972)이 “맥락의 틀”이라는 개념을 제시한 것을 계기로 Goffman(1974)이 최초로 “프레임 분석” 연구에 활용하면서 1970년대 이후 주로 커뮤니케이션학의 분야에서 활발하게 이루어졌다. Goffman은 사회의 각 조직에 고유한 의미부여 방식이 있다고 주장하면서 한 사회적 상황에 참여한 개인의 의도나 담화내용과 독립적인 상황 자체의 구성을 의미하는 framework의 개념을 발전시켰다. 대부분의 프레임 관련 연구는 심리학적인 의사결정과정의 일부로서 이해하거나(Tversky & Kahneman, 1981; Kahneman & Tversky, 1987), 개인적 수준에서의 정보처리과정으로 파악하거나(Lau, Smith & Fiske, 1991), 혹은 인지적 차원의 미디어의 영향력으로 파악하였다(Gamson & Modigliani, 1989; Iyengar, 1991; Gamson, 1992; Entman, 1993). 프레이밍 기법을 정책

학적 시각에서 본다면, 정책이슈가 제기되고 채택되는 과정에서 개인과 집단은 어떻게 정책이슈를 인지하고 그 의미를 구성하는가에 초점을 맞추게 된다(Gamson & Modigliani, 1989). 정책 아이디어가 프레이밍 되는 과정에 초점을 둔 것으로는 Campbell(2001, 2002)과 Bleich(2002)의 연구가 대표적이다. 이들은 정책 아이디어는 그 자체로 존재하는 것이 아니라 정책 결정자나 정책과정 참여자들이 이것을 어떻게 수용하고 어떤 측면을 인지적으로 윤색하고 구성하는가에 따라 본래 그 자체의 모습은 사라지고 그들 고유의 새로운 형태로 변모하여 받아들여지게 된다고 주장한다.

프레이밍의 하위기법으로서 내용분석방법이 활용되기도 한다. 최근의 것으로는 우리나라에서 대통령의 탄핵과 관련한 TV방송의 내용분석을 수행한 한국언론학회(2004)의 연구가 가장 대표적이다. 이 연구에서는 크게 시사교양정보, 뉴스주제분석, 프레임분석을 시도하였는데, 특히 프레임 분석에서는 보도대상의 이미지를 프레임을 통해 드러내기 위하여 보도의 행위자와 쟁점이라는 측면에서 내용을 분석하였다. 즉 정치사건에 있어 행위자간의 이해관계나 갈등 등을 표현하고, 각 쟁점이 언론보도를 통하여 어떤 이미지로 나타나는지 분석하고 있다. 이현우(1999)의 연구는 환경광고가 소비자의 인지 프레임에 영향을 미친다는 점에 착안하여 환경광고의 메시지 표현의 구체성과 입증성에 대한 내용분석을 실시하고 있다.

커뮤니케이션학에 있어서의 비교적 활발한 활용과 연구의 경향과는 달리(이준웅, 2000, 2005) 사실 우리나라 행정학계와 정책학계에서는 프레이밍 기법을 통해 정책 결정과정이 연구된 적은 거의 없다. 커뮤니케이션학에서 갈등적 이슈에 대한 의견형성에 있어서 프레이밍의 활용에 대한 연구(강내원, 2001; 박경숙, 2002; 이준웅, 2001)가 주목받기 시작하면서 최근 들어 비로소 행정학자들 사이에서도 프레임분석을 통한 연구가 나오기 시작하였다. 프레임 연구의 성격에 비추어 보아 갈등 당사자간 프레임의 부조화가 갈등을 야기하는 것으로 해석해 볼 수 있기 때문이다(Gray and Donnellon, 1989; Gray, 1997; Lewicki, et al., 2001). 주경일・최홍석・주재복(2003)의 연구가 대표적인데 이 연구는 한탄강댐 건설 사례를 중심으로 수자원을 둘러싼 이해집단들이 갈등적 문제에 대하여 차별화된 인지방식의 존재여부에 대하여 분석한 결과, 서로 상이한 4개의 차원의 갈등 프레임이 형성되어 있다고 결론짓고 있다.

사회적 담론형성과 관련해서는 Vivien Schmidt가 독자적인 논의를 진행하고 있다. 담론(discourse)은 사회적 의사결정과정에 참여하고 있는 행위자들이 각자의 정책안을 제시하는 과정과 자신의 정책안을 정당화하는 과정에서 행위자들 상호간에 논의한 내용들, 그리고 각 행위자들이 일반시민들을 향해 자신의 입장을 내세우고 정당화하는 과정에서 발언한 내용들로 구성된다. 따라서 담론은 정책 아이디어와 정책가치는 물론 정책의 구체화와 의사소통 과정의 상호작용까지를 모두 포괄한다(Schmidt, 2002: 210). 이렇게 볼 때 담론의 형성과 인식의 프레이밍 과정은 매우 밀접한 개념이다. 행위자들은 담론을 통해 자신들의 정책 아이디어에 대한 인식 프레이밍을 형성하며, 이 프레이밍과정을 거쳐 담론이 더욱 구체화되는 순환과정을 겪는다고 볼 수 있다. 의사결정은 이러한 담론과 프레이밍 과정을 거쳐 나오게 된다.

그녀는 이 담론을 행위자 상호간에 정책형성과 논쟁을 위해 필요한 공통의 언어와 논의의 틀을 제공하여 정책프로그램의 기본적 내용을 마련하는 조정적 담론(coordinative discourse)의 단계와 조정적 단계를 거쳐 나온 해당 정책내용을 일반국민들에게 전달하고 설득하는 소통적 담론

(communicative discourse)의 단계로 나누고 있다(Schmidt, 2001). 소통적 담론에서의 비판과 평가는 다시 조정적 담론에 영향을 미쳐 정책내용 수정과정을 거친다. 조정적 담론은 정책 아이디어가 실제 정책안이 될 수 있도록 하는 과정이며 의견조율과 협상, 합의가 중요하게 여겨진다. 소통적 단계에서는 일반대중에게 정책내용을 전달하는 과정에서 의견을 수용하고 비판을 받아들여 내용수정이 되기도 한다.

이와 같이 한 국가에 나타나는 제도의 모습은 조정과 담론과 소통적 담론으로 규정된다(Schmidt & Radaelli, 2004). 의사결정권한이 집중되어 있는 경우 소수참여자에 의해 일방적인 결정이 일어나기 때문에 합의도출을 위한 의견의 조정이나 소통적 담론은 중요하게 여겨지지 않는다. 정책 아이디어의 제안에서 입안, 구체화와 공고화 과정이 비공개리에 일사천리로 진행된다. 그리고 난 후에 결정된 정책을 사회적으로 확장시키기 위해 소통적 담론이 사용된다. 이 의사소통적 담론이 잘 수용되는가에 따라 정책의 성패가 결정된다. 이와는 다르게 의사결정이 분절화 되고 개방적인 사회에서는 참여자가 다양하기 때문에 조정적 담론과 소통적 담론이 거의 동시에 사용된다. 조합주의적 전통이 있는 북유럽 국가들의 경우 정책의 입안과정에서부터 의사의 활발한 교환이 일어나며 이 의견들은 수렴과 조정을 거쳐 최종 결정된다.

<표 1> 조정적 담론과 소통적 담론의 내용

담론	행위자	담론 방식	아이디어 창안자	목적	형태
조정적 단계	정책행위자	상호간	민간전문가 정책중개자	정책프로그램 형성 합의도출	정책행위자간 토론
소통적 단계	정치적 행위자	대중 대상	정책행위자 정치적 중개자	대중과의 소통 정보전달과 정당화	정책프로그램의 공론화

자료: Schmidt, 2002: 231.

프레이밍과정에 초점을 두고 갈등을 연구한 경우는 매우 드물다. 본 연구는 프레이밍 개념을 활용하여 사회적 담론형성과정을 연계시키고 그를 통해 의사결정과정을 합리화하려는 매우 드문 정책적 연구라고 할 수 있다. NEIS 사례는 이러한 내용을 여실히 보여줄 수 있는 좋은 예이다.

2. 공공갈등의 다양한 발생요인과 관리방안[1)]

공공갈등의 발생요인 유형은 매우 다양하지만, 다음 다섯 가지로 정리해 볼 수 있다. 우선 정치적 접근이다. 리더십이 뚜렷하지 않은 경우, 이해관계자에게 사업이나 정책에 대해 충분한 비전 제시가 이루어지지 않은 경우, 참여가 불충분한 경우, 그리고 결정적으로는 정책 아이디어에 대한 합의가 이루어지지 않은 경우에 마찰이 일어나며 그 정책은 표류하게 된다. 정치적 문제로 인해 갈등이 발생한 경우에는 강력한 리더십의 발휘와 비전제시, 그리고 무엇보다도 갈등예방 및 해결의지를 가진 이해당사자들간의 실질적 협의와 합의가 가장 중요하다. 공공갈등의 발생요인은 매우 다양하지만 가장 큰 문제는 역시 사회적 합의의 부족이다. 사회적 합의형성이 미흡한 것은 우리나라가 전통

1) 나태준, 2005 재구성.

적 유교문화에 입각하여 자율과 참여보다는 타율적 통제에 오랫동안 익숙해 있었고, 모든 필요한 절차를 밟아 이해당사자의 합의를 도출하는 민주적 가치보다는 급속한 일의 추진을 제1의 모토로 삼는 효율성 중시의 문화가 정착되어 숙의나 협의 등 민주적 양식에 매우 서툴기 때문이다. 공공사업을 추진할 때 시민의 정책참여는 정책의 수용가능성을 증진시키고 불신을 해소하는 중요한 수단임에도 불구하고(Plidgt, 1992) 우리사회는 적절한 의견수렴과정이 무시되었던 것이고 문화적으로도 그런 관행에 도전할 준비를 갖추고 있지 못했던 것이다. 현재 우리가 경험하고 있는 갈등과 그 해결에 막대한 사회적 비용을 소요하는 것은 과거 정책결정상의 민주적 노력 없이 독단과 통제를 통해 압축적 경제성장이라는 과실을 손쉽게 따먹은데 대한 때늦은 채무변제인 셈이다. 그러나 80년대 후반 이후 사회전반에 대한 민주화가 진행되고 시민사회가 성숙함에 따라 정부사업을 무비판적으로 수용했던 기존의 패러다임에 변화가 생겨났고 이것이 제도를 넘어서는 하나의 문화로 자리 잡기 시작하였다.

둘째, 법적인 측면에서 보자면 모호한 법률, 불명확한 절차, 상충되는 기준 등이 문제가 되어 갈등이 발생할 수 있다. 충분한 정보공개로 인한 투명성 미확보를 예로 들 수 있다. 김선희(2005)는 갈등관리를 위하여 내용적 합리성과 절차적 합리성을 확보할 것을 제시하고 있는데, 정책과정에서 정보의 공개와 같은 법적 절차 이행으로 인한 절차의 투명성 확보는 이해관계자들의 동의를 얻는데 필수적 과정이다. 정책과정에 대한 절차적 합리성은 사업 정당성을 확보하는 요인이 되고 궁극적으로 정책을 성공적으로 추진하는 방안이 될 수 있다. 따라서 이를 보다 명확히 규정해주고, 규정간 충돌을 조정해준다면 많은 부분 갈등의 예방이 가능하다. 그러나 법적 측면의 충족만으로 완전한 갈등해소가 되기를 기대하기는 어렵다. 즉, 법적 수정과 보완을 통한 갈등해소의 노력은 필수조건이지만 충분조건이 될 수는 없다.

셋째, 현재 우리나라에 가장 부족한 부분은 제도적/관리적 접근이라 할 수 있다. 정부의 입장을 이해시키고 일반시민의 의견을 수렴할 수 있는 제도적 장치가 없을 경우 자연적으로 해소 가능한 잠재적 갈등까지도 현실적 갈등으로 표출될 수 있다. 특히 이해당사자간의 분쟁을 조정하기 위한 기술적인 자문, 권고, 중재, 지원조치 등을 담당하는 조직이나 기구, 인원이 존재하지 않거나 크게 부족함에 따라 갈등이 증폭되고 그 해소에 어려움을 겪을 수 있다. 따라서 갈등조정기구는 이해당사자간의 분쟁을 사전에 해소하고, 갈등이 발생한 경우 전문적으로 이를 해결해 줄 수 있는 제도적인 기반과 수단이 사업의 결정단계부터 집행에 이르기까지 사업의 전과정에 걸쳐 필요하다. 정부와 주민간의 갈등조정은 당사자간 해결방식과 환경분쟁조정위원회 등 준사법적인 기관, 그리고 법원 등 사법적인 기관을 활용한 분쟁조정제도가 있다. 정부와 주민간의 갈등은 주로 당사자간 합의가 이루어지지 않을 경우 중간단계인 조정과정을 거치지 않고 갈등해결의 최종단계라고 할 수 있는 까다로운 절차의 사법적인 방식에 의존할 수밖에 없어 분쟁조정제도에 의한 합리적인 조정방안의 모색보다는 집단행동을 통한 여론호소와 실력저지 등 비제도적인 수단에 의존하는 파행성을 보이고 있다. 즉, 올바른 길을 쉽게 갈 수 없으니 길이 아닌 길을 가게 되는 셈이다. 따라서 갈등을 관리할 수 있는 제도의 마련과 전문적 조정기구의 운영이 시급하다.

넷째, 경제적 이유로 인해 갈등이 발생하기도 하는데, 당해 정책으로 인하여 피해를 보는 정책대상자에게 정부는 이에 상응하는 합리적 수준의 보상을 해주어야 정책의 성공적인 집행이 가능해진

다(Kunreuther & Easterling, 1990). 환경정책과 관련해서 경제적 보상의 문제가 자주 거론되는데, 이는 환경보호나 혐오시설 유치 등으로 인해 경제개발이나 안락한 주거를 포기해야 하는 기회비용이 발생하기 때문이다. 비선호시설 입지로 결정되는 경우 지역주민들은 주변의 오염가능성, 건강상 피해가능성, 지가하락과 지역발전의 저해, 지역 이미지훼손 등의 피해를 받기 쉽고, 이는 지역주민들이 당해 정책을 반대하여 갈등을 유발시키는 주요한 이유 중의 하나이다(김정훈, 1996). 비용과 편익의 불공평성을 시정할 수 있는 지역주민에 대한 만족할 수준의 보상책이 전혀 마련되어 있지 않거나 미흡할 경우에는 당해 사업에 대한 지역적 반발이 발생하는 것은 당연하다. 혐오시설은 그 자체에 비용과 편익의 불공평성을 지니고 있는데, 혐오시설의 설치로 지역주민들이 부담하는 비용은 그로부터 얻을 수 있는 편익을 훨씬 상회하기 때문이다. 따라서 보상책이 전혀 마련되어 있지 않거나 미흡한 상태에서 혐오시설의 설치를 추진하는 것은 지역주민이나 자치단체의 입장에서 보면 지나친 희생과 부담을 일방적으로 강요하는 것과 다름이 없다. 비록 해당 사업이 국가 전체나 타 지역에 유익한 혜택을 준다고 하더라도 당해지역에 여러 가지로 물질적인 피해를 입히게 되었을 경우 지역주민들에게 충분한 보상이 되지 않으면 지역적 반발이 발생하게 된다(Hardin, 1969). 사실 경제적 요인으로 인한 갈등은 재원이 충분히 확보된다면 비교적 가장 풀기 쉬운 문제이기도 하다.

마지막으로, 비합리적인 요구나 주장, 막연한 거부감 등 심리적, 인지적 요인으로 인해 갈등이 발생하기도 한다. 지방자치가 시행되면서 지역에 대한 관심이 지역이기주의로 곡절되어 표출되고 민주화로 가는 과도기에 가치배분의 이해가 상충되어 갈등현상이 나타나게 된다. 이것은 어떤 사건이나 사실 자체보다도 개념화(conceptualization)와 관계가 있다. 즉, 정보의 제공이 부족한 경우에 일어날 수 있으며, 정보제공 이후에도 갈등의 합리적인 근거가 결여될 수 있는데, 잠재적 위험이나 손실에 대한 막연한 두려움, 피해의식, 지역간 경쟁의식 등이 복합적으로 작용한다. 집행기술에 대한 막연한 불신이 좋은 예이다. 시민들은 정책집행의 기술적, 관리적 안전성에 대한 확신이 어느 정도인가에 따라 정책에 대한 저항의 강도가 달라질 수 있다(이승철, 1996; Pijawka & Mushkatal, 1991/1992).

비용과 편익의 불공평성은 경제적 요소이면서도 다분히 인지적 요소와 관련이 있다. 비선호시설의 설치나 지역개발사업 등에 있어 많은 경우 사업집행으로 말미암아 특정지역에 집중되는 비용과 편익의 비형평성으로 인해 갈등이 유발된다. 누릴 수 있는 편익은 제한적 고용효과, 적은 폭의 세수증대 등에 그치는 반면 감수해야 할 비용은 소음, 악취, 오염, 공해, 교통체증, 경관훼손, 돌발사고・건강의 위험, 지역이미지 손상, 지가하락 등 비용과 편익의 편차가 심해 갈등을 일으키게 된다. 지역개발사업이나 시설입지사업의 경우 자원배분적 속성을 지니고 있기 때문에 특정시설이나 토지이용 추진 시 이에 따른 손해, 즉 비용과 편익이 누구에게 돌아가느냐가 중요한 관심의 대상이 된다. 만약 시설입지의 혜택은 지역사회에 골고루 주어지나 피해(비용부담)가 일부 지역과 주민에게 불공평하게 부과된다면 갈등은 불가피하다(행정자치부・국토연구원・한국지방행정연구원, 1999: 24). 예컨대 혐오시설은 그 특성상 입지지역에서는 집중적으로 부정적인 외부효과를 유발하는 반면 돌아오는 편익은 타 지역의 그것과 비교하여 동일하거나 그다지 크지 않은 공공시설이다. 지역개발사업도 마찬가지인데, 개발되는 특정지역에 긍정적인 효과를 주고 사회전체에는 여러 가지 편익을 제공하는 반면 특정지역에는 오히려 경제적 손해를 입히는 경우가 있다(Lah, 2005). 이는 지역주민들

의 입장에서 보면 대단히 불공평한 것이며 타지역에 비해 상대적 박탈감을 유발시킬 수 있는데, 이러한 이유들로 인해 집단갈등 현상이 발생하는 것이다. 이런 경우 주로 평화적이고 정당한 방법이 아닌 물리적 행위를 동반한 비합법적인 집단행동으로 표출되고 있다는데 문제의 심각성이 있으며, 이러한 비합리적인 요구에 대해서는 일방적 무시나 비난보다는 선입관과 편견, 불안감을 해소할 수 있는 객관적이고 과학적인 정보의 제공이나 대화와 설득 등 합리적 대응이 바람직하다.

이와 같이 현실적으로는 갈등요소가 단 하나인 경우는 없으며 복합적이라는 데에 문제가 있다. 특히, 갈등발생의 내면을 살펴보면 인지적 요소에서 비롯되는 경우가 많아 상황은 매우 복잡해진다. 즉, 불완전한 의사소통, 왜곡된 정보, 사실에 대한 인식부족, 선입견, 피해의식 등은 상대방에 대한 불신으로 이어지며 결국 다른 갈등요소와 맞물려 완강한 갈등세력으로 작용한다. 문화적 갈등요인도 정치, 경제, 법제도, 기술 등의 요인으로는 설명하기 힘든 것을 보완해줄 수 있는 관점이다. 갈등의 원인이 복합적이고 서로 유기적으로 연결되어 있다는 것은 이러한 여섯 가지 접근법이 상호 독립적이지 않다는 것을 의미하며, 그것은 다시 여러 가지 관리전략이 다양하고 적절하게 혼합되어 활용될 때 비로소 많은 가치를 발휘하고 효과적일 수 있다는 것을 의미한다. 그러나 기본적으로는 갈등 발생 원인에 따라 다양한 관리전략과 접근방식이 존재함을 이해하여야 한다.

<표 2> 공공갈등의 발생요인과 관리방안

접근방식	갈등의 원인	관리방안
정치적	미약한 리더십 불충분한 비전제시 저조한 이해관계자의 참여 미흡한 합의형성 지지세력간 대립	강력한 리더십의 발휘 정책과 사업의 비전제시 이해당사자의 참여, 숙의, 합의, 협력 정치적 협상(Political Bargaining)
법적	모호한 법률규정 불명확한 기준과 절차	법률과 규정의 명확화 상충되는 규정의 조정
제도적/관리적	미약한 갈등관리제도 미흡한 갈등관리기구	관련제도의 마련 기구의 구성 및 역할충족 협상과정의 이행 ADR 방식의 적용
경제적	비용과 편익의 불균형 재산가치의 하락 환경과 건강의 위해	충분한 자원 제공 경제적 보상 호의 교환(favor exchange) NIMBY-PIMFY의 연계
심리적/인지적	불완전한 의사소통 잘못된 정보 상대방에 대한 불신 집행기술에 대한 불신 상대적 박탈감/피해의식 편견/선입견	위협, 압력, 설득, 회유 교육과 홍보 정보의 공개와 공유 과학적 분석과 증명 신뢰의 형성

자료: Lah, 2005 재구성.

Ⅲ. 교육행정정보시스템 구축 갈등사례

1. 개요

교육행정정보시스템(National Education Information System, 이하 NEIS)은 참여정부 출범 이후 교육계에서 발생한 대표적 갈등사례이다. NEIS는 기존에 학교단위로 구축되어 있었던 정보시스템을 개편하여, 교육인적자원부, 교육청 등 모든 교육행정기관과 초・중등학교를 인터넷으로 연결하여 교육행정 업무를 전자적으로 연계・처리할 수 있도록 구축한 시스템을 의미한다(김홍원・김갑성, 2005). 교육인적자원부(이하 교육부)로 대표되는 정책추진자들은 이를 통해 결국 교원, 학생, 학부모의 교육정보에 대한 요구를 충족시킬 수 있을 것으로 보았다. 즉, 대국민 교육행정서비스를 개선하고, 학부모의 교육 관심과 참여를 확대하며, 교육행정 업무의 효율성을 향상시키고, 교원들이 교육 본연의 임무에 충실한 환경을 조성할 수 있다고 보았던 것이다. 이 시도는 정보통신사회가 도래함에 따라 교육행정에서도 온라인 시스템을 도입이 가능해졌으며, 아울러 기존 재래식 시스템이 가지고 있던 표준화와 소프트웨어 통일성의 문제도 해결함으로써 교무행정의 효율성과 정보공유를 드높이고자 한 지극히 합리적으로 보이는 아이디어에서 비롯되었다. 원안대로라면, 이 시스템은 기존의 교무・학사행정은 물론, 인사, 회계, 물품, 시설 등 단위학교의 업무사항은 물론 교육청을 비롯한 교육행정기관의 연계업무를 총망라하고자 하였다.

그러나 전국교직원노동조합(이하 전교조)로 대표되는 반대 입장에서는 교육이란 학생의 사회화 과정이지만 사생활과 비밀과 자유를 침해받지 않아야할 사적인 영역으로서 보호받아야 할 부분이라는 것을 문제 삼아 교육행정정보시스템을 비판하였다(김태우, 2006). 즉, 전교조는 NEIS에 대하여 학생 인권과 사생활 침해를 강조하였고, 학생의 동의 없이 정보가 수집되며 학생의 입장에서 절대 밝히고 싶지 않은 정보까지 노출됨으로 인해서 불이익을 받을 수 있다는 것을 강조하였다. 예를 들어 병력 등과 같은 개인의 생활에서 부정적인 작용을 할 수 있는 정보로 인해서 학생에 대한 선입관과 편견이 발생하여 졸업 후 사회 활동에 제약 요인이 된다는 것이었다. 인권침해는 가장 큰 쟁점요소였는데, 국가인권위원회와 이어서 국무총리실 직속의 행정정보위원회가 개입하여 중재안을 내놓음으로써 2년 넘게 표류하던 정책갈등이 비로소 실마리를 찾게 되었다.

2. 다섯 가지 접근방식에 의한 사례의 분석

1) 정치적 측면

(1) 닫힌 의사구조와 의견 대립

가장 큰 정치적 측면의 문제점은 교육부가 NEIS 구축과 관련하여 명확한 비전을 제시하고, 그 비전을 달성하기 위한 조정적 담론의 형성을 주도하지 못했다는데 있다. 정부는 2001년 전자정부 11대 중점과제 중 하나로서 교육행정에 있어 C/S(Client Server)의 폐기 및 NEIS 구축을 선정하게

되었다. 이때까지는 갈등관계가 직접적으로 나타나지는 않았으나, 갈등의 씨앗이 되는 사업이 선정되는 과정에서 이해관계자들의 입장에 대한 어떠한 전망이나 반대를 예측하지 못했으며, 따라서 이에 대한 어떠한 계획이나 조치도 존재하지 않았다. 이러한 무조치는 결국 지지세력간 대립과 갈등으로 나타난다. NEIS 분석, 설계, 개발, 계약에 착수하면서부터 교육행정정보화 사업에 대한 지적이 서서히 발생하기 시작하였고, NEIS의 조기개통을 앞두고는 전교조에서는 전언론기관에 사업에 대한 반대 보도자료를 배포하였고 교원단체들은 정보노출 가능성과 정보유출에 대한 우려를 이유로 NEIS에 대하여 반발하게 되었다.

특히 문제가 된 것은 일반행정 업무를 제외한 교무・학사, 보건, 입(진)학 등 3개 학교행정 업무였다. 즉, 학생과 학부모의 신상정보, 석차, 개인의 행동특성에 대한 종합의견, 인적사항, 장애여부, 병력 등이 가지고 있는 인권침해적 요소가 문제였다. 감사원이 NEIS가 개인정보보호에 취약할 수 있다는 지적을 하였고 이어서 언론이 인권침해 논란과 시스템 변경과정 의혹, 시스템 변경에 따른 예산 낭비 등의 문제를 다루면서 일반대중에게 사회 핵심이슈로 급부상하게 되었다.

2003년 재개통을 앞두고는 교육・시민단체가 국가인권위원회(이하 인권위)에 NEIS 관련 진정서를 제출하는 사태가 발생하였다. 이때부터 NEIS를 둘러싸고 여러 단체 간의 본격적인 마찰이 시작된다. 담론의 성격도 정보유출의 문제에서 교단갈등으로 성격으로 변모하게 된다. 논란은 각각 다른 세 집단의 입장으로부터 비롯되는데, 전교조와 시민단체를 중심으로 하는 반대 입장과 교육부와 학교장단을 주축으로 하는 찬성 측, 그리고 한국교원단체총연합회(교총), 한국교직원노조(한교조), 일부 학부모단체 등 조건부 찬성 측으로 나누어진다. 그 중에서도 특히 교육부와 전교조의 대립이 가장 심각하였다.

(2) 리더십 결여

전교조와의 협상에서 사실상 NEIS 폐기를 합의한 윤덕홍 부총리는 방송과의 인터뷰에서 NEIS 폐기는 C/S복귀를 의미하는 것이 아니라는 것을 이야기함으로써 찬성 측과 반대 측 모두의 반발을 샀다. 입장을 번복하는 윤 부총리의 신뢰성 없는 발언으로 교육부에 대한 여론이 부정적으로 흐르자 NEIS문제를 더 이상 교육부에 맡길 수 없게 되었다는 의견이 제기되어 정부는 교육행정정보화위원회를 당초 교육부 소속에서 국무총리 소속으로 격상시키게 되었다. 교육부와의 합의가 깨진 데에 반발하여 전교조는 대대적으로 NEIS 시행저지를 위한 전국적인 규모의 연가집회를 벌이게 된다. 결국 윤부총리의 리더십 결여로 인해 문제가 더욱 복잡하게 되고, 안병영 장관으로 교체된다.

2) 법・제도적 측면

(1) 법률적 해석 근거의 모호성

NEIS에 대한 찬・반 양측은 상반된 법률적 근거를 통해 자신들의 의견을 주장하였다. 따라서 논란의 핵심이 법률적 문제로 진행되는 양상도 나타나게 되었다. 전교조는 초・중등교육법 제25조(학생생활기록)를 들어 학교의 장의 책임 하에 단위 학교 수준에서 관리하는 학생 정보를 시・도 교육청에서 집적하여 관리하는 것은 위헌이라고 지적하였다(강창동, 2005). 뿐만 아니라, 개인정보보호

에관한법률을 근거로 NEIS가 헌법상의 기본권 침해의 소지가 있다는 것을 주장했다. 따라서 정치적 타협의 대상이나 정책적 판단에 따라 결정될 문제가 아니라는 입장을 표명하였다. 이에 대하여 교육부는 전자정부법 제8조, 교육기본법 제23조의 2조(교육행정업무의 전자화), 공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률 제4조, 초・중등교육법제25조, 학교기본법 제7조(신체검사), 교육공무원법 제23조 교육기본법 제23조 제2항(인사기록의 전자화)을 들면서 법률적으로 문제가 없음을 주장하였다.

(2) 갈등관리기구의 불안한 위상

이러한 법률적 의견 상충은 중립적・중재적 기구라고 할 수 있는 인권위의 사건개입을 낳았다. 인권위는 NEIS 논쟁에 있어 핵심적인 법적 근거로 학생정보를 관리영역과 단위 학교의 장을 직접적인 관리 책임자로서 구체적으로 명시한 초・중등교육법 제25조를 핵심적 근거로 하여 전산화 내지 자료의 수집과 대학에의 자료제공에 관해서는 사생활보호 등을 감안하여 별도의 법적 근거가 필요하다고 보았다. 여기서 주목할 것은 인권위가 개입하였고 인권침해 소지 항목 삭제 및 C/S 보안 권고를 내리게 되었지만, 이러한 결정은 C/S 시스템으로의 복귀를 의미하는 것이었으며 전교조의 주장을 대부분 받아들인 것이었기 때문에 학교를 사랑하는 학부모들의 모임과 교총, 한교조, 교장협의회 등의 거센 반발을 야기하게 되었다는 점이다. 즉 중립성과 전문성이 결여된 조정기구의 결정은 제대로 이행되지 않는다는 점이다. 갈등관리전문기구의 필요성을 엿볼 수 있는 대목이다.

기구의 구성과 관련하여, 교육부는 처음 각계 의견을 수렴하기 위한 교육행정정보화위원회를 구성, 운영하였다. 그러나 전교조와 인권단체에서 위원회 구성과 운영방향에 문제를 제기하며 불참의사를 밝힘으로써 타협기구로서의 위상이 떨어지고 말았으며, NEIS를 둘러싼 갈등은 점차 심화되었다. 그러다가 NEIS 문제를 국무총리실 직속의 교육정보화위원회를 구성하여 원점에서부터 재검토하겠다는 발표와 위원회 구성이 실현되면서 전교조, 참여연대, 참교육학부모회 등 교육정보화위원회 참여를 거부해왔던 단체가 위원회 참여를 결정하게 된다. 이를 통해 기구의 지위와 중립성이 얼마나 중요한가 하는 것을 알 수 있다.

3) 경제적 측면

(1) 업무증감

교육부는 NEIS 도입을 통해 일하는 방식의 변화를 도모할 수 있으며 이를 통한 보다 간편하고 신속, 정확한 업무처리로 효율성이 제고되고 교원의 업무가 경감되며 이를 통하여 공교육과 대국민 민원 서비스의 질을 높일 수 있다는 것을 주장하였다. 기존의 시스템으로부터 데이터를 이관하는 작업은 노력이 들겠지만, 일단 새로운 시스템이 구축되면 교원들의 업무는 현저히 감소하게 될 것으로 보았다.

반면 전교조는 교육부의 주장을 전면 반박하고 있는데, NEIS 도입을 통해 출결관리, 시간표관리, 성적처리, 시스템관리 등 전반적인 업무가 증가할 뿐 아니라, 이와 같이 학교의 모든 업무가 NEIS를 주축으로 이루어진다는 것은 교육에 대한 정부의 통제가 강화된다는 것이다. 또한 학교의 모든

행정 업무가 일괄적으로 표준화되면 이를 위한 계량화가 필수적이라는 것을 지적하고 있다. 따라서 학교 행정과 학생에 대한 모든 정보를 입력할 것을 요구하는 NEIS로 인해서 교사의 업무를 증가될 수밖에 없으며 단순한 행정 노동자가 될 수도 있다는 우려를 표명하였다. 즉, 교원단체들은 NEIS로 인해 교사의 개인적 편익이 줄어드는 것으로 인식하였다.

(2) 상이한 추정비용

다른 쟁점들과 달리 소요될 추가적 비용에 대한 측면은 현실적 문제라고 할 수 있다(이보영, 2005). 교육정보화위원회를 통해 교무・학사, 보건, 입학・전학 3개 영역은 별도로 시스템을 구축하며, 별도의 시스템은 개인정보보호를 위하여 독립적인 감독위원회의 관리를 통해 NEIS로 인해 발생할 수 있는 문제를 해결한다는 일련의 조정이 일어났다. 그러나 3개 영역을 별도로 운영하는 방안에 대해서 지역적 단위에서 통합시스템으로 운영하자는 교육부와 교총의 제안과 학교가 직접적으로 서버를 운영하는 입장을 가진 전교조 간의 갈등이 다시 나타나게 되었다. 교육부와 교총의 안을 따를 경우에는 3개 영역에 대한 시스템의 추가 구축비용과 운영비는 각각 200여억 원과 50-60억 원인 반면에, 전교조 안에 따른 경우 7,000-8,000억 원과 1000억 원에 이를 것으로 추정되었다. 교육정보화위원회는 현실적 제한을 감안함과 동시에 문제점들을 보완할 수 있는 기술을 시행할 수 있는 코로케이션(co-location) 방식을 제안하였다. 이 방식은 3개 영역에 대해 학교별로 서버를 만들되, 이를 시・도교육청별로 한 곳에 모아 관리하는 방식으로 양측의 안을 절충한 방식이었다(장우영, 2004). 이를 통해 3개 영역에 대한 DB는 NEIS으로부터 분리하며 16개 시도교육청에 별도의 서버를 두고 운영하되 중앙과 각 시도교육청 단위로 독립적인 관리를 운영하는 등의 합의안을 도출하게 되었다.

4) 심리적・인지적 측면

(1) 외부적 이슈의 침투

2003년 4월 충남 보성초교 서승목 교장의 자살사건이 계기가 되면서 전교조 교사와 일반교사, 교장단 사이에 갈등이 심화되었으며 이로 인해 언론계, 학계, 시민단체, 진보와 보수 간에 찬성과 반대 입장이 나뉘면서 NEIS 문제는 사회적으로 그 파장이 더욱 커지게 되었다. 즉, 본질적 이슈와는 관련이 없으나 한쪽 집단을 자극하는 사건이 발생됨으로 인해 갈등이 증폭된 것이다. 이후 갈등의 양상이 인권침해에서 교단갈등으로 변질된다.

(2) '안면살리기'의 중요성

2003년 7월부터는 그 동안 유명무실했던 교육부 소속의 교육행정정보화위원회가 국무총리실 소속의 교육정보화위원회로 대체구성되면서 교원단체들이 교육부의 중재에 응하기 시작하였고, 갈등담론 역시 교원단체간의 대립에서 NEIS 이슈중심으로 환원하기 시작하였다는 점에서 갈등진화의 양상을 띠기 시작했다고 볼 수 있다(장우영, 2004). 즉, 갈등 당사자들이 비로소 타결을 목표로 협의에 임했다는 점에서 이전과는 다른 성격을 띠고 있다. 이와 같이 실질적 기구마련도 중요하지만, 인

식의 변화를 가져올 수 있는 변명거리를 제공해주는 것도 못지않게 중요하다. 이른바 '안면살리기(face-saving)'를 할 수 있는 사건을 제공해 줌으로써 국면이 전환될 수 있다.

(3) 정책결정내용의 중립성

교육정보화위원회가 내놓은 합의안을 보면 중립적인 내용으로 구성되어 있다. 교무・학사, 보건, 입(진)학 등의 영역은 NEIS에서 분리해 별도 시스템으로 한다는 것과 그 시스템은 코로케이션(co-location)이라는 것이 합의안의 중심내용이라고 볼 수 있다. 즉, 교육부가 주장한 전 기관간 연계가 가능한 방식과 전교조가 주장한 학교별 독립서버 방식의 절충을 통해 양자가 모두 조금씩 양보하면서도 성과를 내세울 수 있는 방식을 취하고 있음을 알 수 있다. 이 정책의 결정내용을 보면 합리성보다는 중립성이 더 강조된 것으로 보인다. 이것은 매우 중요한 발견이다. 즉 조정적 담론과정의 생략과 의사소통절차의 불비는 결국 정책내용에 있어서 합리성보다는 정치적 조정 가능성이 중시됨으로써 합리적 의사결정을 방해한다고 결론지을 수 있는 것이다.

(4) 정보유출 및 보안기술에 대한 인식 차이

교육부는 게이트웨이 방화벽 시스템을 이용하는 C/S 시스템보다 기술적으로 높은 수준의 보안이 가능한 NEIS를 사용하는 것이 보다 보안을 강화시킬 수 있다는 점을 강조하였다. C/S 시스템은 자료의 신뢰성이 떨어지며, 전문 보안관리자가 없어 해커와 바이러스 침투에 무방비하여 해킹이나 바이러스에 속수무책이라는 것이다. 반면 NEIS는 외부의 해킹을 막기 위한 방화벽의 설치, 침입탐지장치를 통해 사용자의 관리, 웹서버와 자료서버를 분리하여 D/B가 있는 내부로의 침투 차단, 전자인감인 공인인증제를 통해 신분 확인 후 시스템 접근이 가능하도록 하였다는 점 등 현재의 정보기술에서 실현 가능한 최신 보안기술을 갖추었기 때문에 기술상으로는 인터넷뱅킹 만금의 안전한 보안시설을 갖추고 있다는 점을 주장하였다. 이에 대하여 전교조 및 인권단체들은 NEIS도 보안을 완벽하게 보장할 수 없다는 것을 주장하였다. 보안시스템 역시 사람이 짜는 프로그램이기 때문에 문제가 없을 수 없다는 점을 지적하였으며, NEIS에서 침입탐지 시스템으로 채택된 SecureWorks나 Sniper도 약점이 있다는 점을 내세웠다(김태우, 2006). 또한 해킹이 발생하는 경우 통합시스템은 정보 유출로 인해 피해규모가 더욱 커지게 되며, 보안관리 운용상의 문제로 NEIS는 관련된 관리자가 여러 부처와 학교기관에 걸쳐 다수이기 때문에 인적 보안의 어려움이 존재한다는 점을 들어 NEIS를 반대하였다.

3. 각 집단의 정책내용 인식 프레임

NEIS를 둘러싼 인식의 차이는 NEIS라는 명칭과도 연관이 있다. National로 시작되는 이름을 통해 교육행정가들은 교육적 가치보다는 행정적 가치, 즉 행정의 효율성을 염두에 두고 있으며, 이 시스템을 '나이스'라고 발음하는 교총은 시스템의 효율성을 강조하는 반면, '네이스'라고 발음하는 전교조는 그로 인한 인권침해의 문제점을 제기하고 있다(김재춘, 2003: 5). 이와 같이 명칭에서부터 각 집단들이 이 사안을 바라보고 강조점을 두는 시각은 판이하게 다르다.

1) 집단별 인식 프레임

(1) 교육인적자원부

교육부의 인식 프레임은 효율성의 강조로 대표된다. 그 이유로 다음 사항을 들 수 있다. 첫째, 단위 학교의 행정정보화는 구축되어 있는 반면, 시도교육청과 교육부를 연계하는 정보유통체계는 구성되지 않아 학교자료를 실시간으로 활용하는 시스템 구성이 시급하다는 점, 둘째, 정보화의 물적 기반이 조성된 환경에서 기존의 장부 문서 위주로의 행정을 디지털 행정으로 전환해 업무생산성을 높여야 할 상황이라는 점, 셋째, 제한된 교육행정 인력으로 교육정책 전반을 다룰 수 있는 정보화 환경조성으로 정책의 질을 제고한다는 점, 넷째, 표준화 시스템 개발로 전국단위의 정보유통 기반을 구축한다는 점을 사업의 주요 추진원인으로 들 수 있다(교육인적자원부, 2001).

이와 같이 NEIS를 통해 교육부가 추구하는 목표는 궁극적으로 행정 효율성이라고 할 수 있다. NEIS를 통해 집적된 정보는 학생지도에 있어 중요한 자료가 되며 이를 바탕으로 객관적으로 적절한 지도방법을 모색하여 공교육의 질을 높일 수 있을 것으로 예상하였다. 또한 학부모에 대한 알권리를 충족시키며, 민원처리절차의 간소화, 교원의 업무경감 등 전반적인 교육행정의 생산성이 향상될 것이라고 보았다는 점에서 NEIS를 찬성하는 입장이다. 문제는 이러한 행정 효율성 증대를 위한 중대한 국가적 사업에 전교조를 비롯한 다른 이해집단들의 의견을 구할 필요성에 대해서는 전혀 인식하지 못하였다는데 있었다. 이러한 인식의 저변에는 전교조로 대표되는 이해관계집단에 대한 폄하와 기존의 권위적, 관료적 업무처리 문화가 동시에 작용한 것으로 보인다.

교육부는 교육행정정보화시스템 구축추진 사업이 수반했던 갈등에도 불구하고 이 사업을 '갈등해결의 수범사례'(교육인적자원부, 2004)로 보고 있다. 이러한 교육부의 입장은 '정부가 일관된 정책의지를 가지고 정책을 흔들림 없이 추진했던 것이 문제해결의 원동력으로 작용'했다는 교육부의 주장(교육인적자원부, 2004)에서 알 수 있다. 이 보고서는 다음과 같이 기술하고 있다.

"정부가...(교육정보화)위원회의 권고안을 전격 수용, 조기에 정부의 입장과 정책방향을 공표하고 이를 일관되게 추진"하였으며, "NEIS에 대한 정부의 강력한 정책의지 천명 및 정책 불분명에 따른 논란 확산 차단 효과(를 가져왔다)."

이것은 그동안의 정책혼선을 빚었던 진척과정에 비추어볼 때 객관적인 사실과는 거리가 먼 진술이다. 또한, 교육부 소속의 교육행정정보화위원회가 한계를 보임에 따라 국무총리실에서 교육정보화위원회가 구성되었음에도 불구하고 이 보고서는 교육정보화위원회 이후의 사실에 대해서만 부각함으로써 사실을 호도하고 있다. 더구나 정부와 전교조 측 모두 일반여론이 점차 양측 모두에게 불리하게 진행됨에 따라 어쩔 수 없는 상태에까지 이른 상태에서의 결정이라는 점에서 그리 용기 있는 결단으로 볼 수 없다. 보고서는 이와 관련하여 다음과 같이 서술하고 있다.

"위원회의 최종합의 초안은 NEIS 시행을 전면 반대하는 단체나 개인은 물론 본래대로 시행할

것을 주장하는 정부를 비롯하여 단체와 개인 모두가 만족하지 못하지만 거부하기도 어려운 내용이었음. 그러나 문제의 합리적인 해결을 추구하는 다수가 최종합의 초안에 찬성하고 있었기 때문에 찬성이나 반대하는 단체나 개인 중 누구라도 이 안에 반대하면 사회적으로 용인된 합리적인 안을 반대하는 것으로 인식될 우려 때문에 사실상 반대하기 어려웠고 나아가 이 안이 채택된다고 해도 이에 전면적으로 저항할 수 없는 여건이 형성됐음."

보고서가 이와 같이 밝히고 있다시피 결국 합의가 이루어진 것은 문제에 대한 합리적 분석과 심도 있는 대화와 타협에 의한 결과라기보다는 어쩔 수 없는 막판상황에서 더 이상의 반대의견을 표명했다가는 거센 사회적 여론에 직면하게 될 것이라는 심리적 압박에 의해 선택의 여지가 없이 도출된 결과로 보는 것이 타당하다. 그럼에도 불구하고 이번 갈등을 수범사례로 판단하고 있다는 보고서의 제목에서부터 교육부 인식의 방향을 잘 짐작할 수 있다.

(2) 전국교직원노동조합

전교조로 대표되는 NEIS 반대측의 인식 프레임은 정보유출로 인한 인권침해로 구성되어 있다. 이들은 NEIS 도입에 대한 인권 및 사생활 침해 등을 비판하며 절대적인 인권 가치를 강조하고 있다. 인권침해에 대한 비판에 있어 특징적인 것은 교무・학사, 보건, 입(진)학 영역의 학생과 관련된 부분에 많은 관심을 두고 있다는 것이다. 아울러 교원의 정보 인권도 침해당할 요소를 가지고 있다고 주장하였다. 교원의 임용시험, 인사기록, 평정, 연말정산 등 교원의 개인적인 부분까지 사이버 공간에 저장되어 있기 때문이다.

그러나 전교조는 이러한 교원의 인권침해 부분에 대해서는 상대적으로 약한 문제제기만을 하였다. 또한 교원의 잡무경감에 대해서도 외형적으로는 무게를 두고 있지 않다. 이것은 전교조의 전략적 선택이며 NEIS가 학생인권을 침해한다는 점에 대한 강조를 통해 자기이익적 집단이라는 사회적 인식을 회피하고 학생인권이라는 공익과 관련된 사안이라는 점을 사회적으로 부각시켜 논의의 주도권을 확보하려 한 전략이라고 볼 수 있다. 그러나 내부적으로는 NEIS가 도입되면 궁극적으로 교육부가 차지하는 일선 학교행정에서의 영향력의 범위와 강도가 커지게 되므로 결과적으로 중앙집중식 행정이 확대되고, 결국에는 현재 전교조가 차지하고 있는 역할 및 영향력 감소의 초래라는 예상을 한 결과이다(이보영, 2005). 또한, NEIS가 시행되면 업무가 많아져 쉬는 시간 사이사이에도 출결사항 정리 등 행정업무를 보아야 하는 매우 현실적인 계산을 한 결과인 것이다.

이러한 이슈의 전략적 선택을 통한 NEIS 반대 명분의 획득과 사회인식의 제고는 사업 초기에 전교조가 주장했던 바와 그 이후의 운동방향을 비교해보면 명확해진다. 즉, 처음으로 밝힌 전교조의 공식입장을 살펴보면 첫째, 교원의 잡무가 증가되므로 충분한 보완작업을 거칠 것, 둘째, 개인정보 유출이 우려된다는 점, 셋째, 시행시기를 늦출 것을 주문하고 있다. 즉 충분한 시간을 가지고 시행하라는 미온적 목표제시이며 교원의 잡무증가를 우선적으로 언급한 것으로 보아 여기에 가장 큰 무게를 싣고 있다고 할 수 있다(김덕근, 2006).

이들이 내세우고 있는 정보인권의 침해의 논리는 크게 다음 네 가지로 나누어볼 수 있으며, 그들 자신의 인권에 대한 것은 주안점을 두고 있지 않다는 점을 알 수 있다. 첫째, 학생과 학부모의 동의

없이 방대한 정보를 집적하고 있다는 점, 둘째, 특히 학사교무, 입(진)학, 보건 영역의 정보 집적은 명백한 인권침해라는 점, 셋째, 정보관리주체가 학교장이 아닌 교육부와 시도교육청이라는 점은 교육의 자주성을 훼손한다는 점, 넷째, 보안기술이 해킹기술을 제압한 적이 없으며, 통합시스템은 정보 유출로 인한 피해규모가 더욱 크다는 점이다(김학한, 2003: 8-10).

따라서, 전교조는 NEIS 파동을 통해 학생인권 보호라는 누가 봐도 그럴듯한 문제를 제기하여 전교조라는 집단이 훌륭하고 정당한 일을 수행하고 있다는 사회적 입지를 강화함과 동시에 일선교사들에 대한 정부당국의 통제강화 저지와 업무증가 방지라는 자신들의 내부적 이득을 챙길 수 있는 매우 좋은 기회로서 활용하였다고 볼 수 있다. 즉 정보인권적 담론을 앞세우고는 있으나, 그 속내를 들여다보면 기실은 전교조의 집단이익적 이슈선택 전략에 NEIS가 위치하고 있음을 이해해야 한다. NEIS의 본질적 이슈보다 세력갈등적 측면이 강하게 나타나고 있다는 것은 2003년 6월 1일에 있었던 다음의 전교조 위원장 기자회견 내용을 통해 잘 짐작할 수 있다.

"...우리 정부의 이번 발표가 한국교총, 일부 교육감, 교장, 한나라당 보수 세력의 반발에 밀려 정부가 인권 보호라는 보편적 가치를 포기한 것이며...이것은 곧 참여와 개혁을 표방한 정부가 보수 세력의 위협에 굴복하여 백기를 들고 투항한 것이고, 이른 바, 참여정부라는 배가 출범도 하기 전에 난파했음을 말해주는 증거이다"(강창동, 2005에서 재인용).

(3) 한국교원단체총연합회

교총은 NEIS를 우선 도입한 후 보완하자는 입장을 표명하였다. 교총은 2003년 3월까지만 해도 NEIS를 반대하는 입장을 보였으나 이후 '선 도입 후 보완'이라는 입장으로 선회하였다. 이들의 주장은 완벽한 보완은 불가능하지만 교사 업무의 감축, 학부모에 대한 알권리 신장 등 C/S시스템에 비해 NEIS가 보다 우수한 체제이며 수정과 보완만 이루어진다면 크게 문제될 것은 없다는 온건한 입장이었다. 이들의 입장은 이슈자체에 대한 것보다 전교조와의 이념갈등적 성격으로 파악해야 보다 분명해진다. 처음에 업무증가를 이유로 NEIS를 반대했던 교총은 보수언론과 단체들과 대항하여 전교조의 반전교육과 같은 진보적인 성향에 반대하는 반전교조 연합적 성격을 띠면서 NEIS에 대한 입장도 찬성 쪽으로 변모하게 된 것이다. 따라서 이들의 입장은 NEIS 정책 자체를 찬성 또는 반대한 것이 아니라 전교조가 반대하기 때문에 그와 대립각을 세우기 위해 찬성 측으로 선회하였던 성격이 짙다. 결국 교원지위 향상을 목표로 내세우고 있는 단체이지만 시간이 흐름에 따라 이념적 대립 쪽으로 갈등의 양상이 변모했음을 알 수 있다.

(4) 전국교장단

중립적인 태도를 보이던 전국교장단은 2003년 4월 서승목 교장의 자살사건을 계기로 하여 전국교직원노동조합과 충돌하게 되면서 NEIS 문제에 본격적인 참여를 결정하게 되었다. 전교조의 지나친 강경 투쟁방식이 원인이 되어 교장이 자살에까지 이르게 되었다는 것이다. 사실 자살사건과 NEIS 직접적 연관은 없으나, 전국교장단은 전교조가 집단행동, 협박 등 보다 강경한 입장과 행동을 보일 것으로 판단하고 교단 안정화를 위하여 학부모·시민단체와 연대하여 전교조의 불법행위에

강력하게 대응하기 시작하였다. 전국교장단의 경우 역시 교총의 경우와 마찬가지로 NEIS에 대해 찬・반의 입장을 보였다기보다는 전교조와의 세력다툼에 집중하였다.

(5) 집단의 활동전략

각 세력은 자신의 입장을 관철시키기 위해 다른 세력과의 연합전선을 구축하여 세를 불리려 하였다. 이러한 전략은 양 교원단체를 중심으로 나타난다. 전교조는 연가투쟁을 벌이는 동시에 민주노총, 민변, 참교육학부모회, 교육개혁시민연대, 참여연대, 인권운동사랑방, 사회진보연대 등 인권단체, 시민문화단체 등과 NEIS 저지투쟁위원회를 결성하였다. 전교조는 이들과의 연합회의 참석, 공동성명발표, 공동면담, 연합농성 등 연대전략 뿐 아니라, 교육부와의 직접접촉, 학술논문발표와 여론설문조사결과 발표 등 정보전략, 대중에 접근하여 전교조의 입장을 지원하도록 설득하고 대중을 동원하는 전략으로서 집회를 이용하는 등 대중전략을 골고루 구사하였다(김덕근, 2006). 아울러 교총과는 달리, 제소도 유효한 전략으로 활용하였다. 그리고 이러한 전교조의 전략은 대체로 매우 성공적이었다(곽병선, 2003). 이러한 교육부와의 힘겨루기에서의 승기 확보는 향후 다른 교육 정책에 있어서도 유리한 고지를 점할 수 있다는 점에서 매우 중요한 의미를 가지고 있다(강창동, 2005).

반면, 교총과 교장단은 반전교조 세를 확대하기 위해 전국시도교육감을 비롯한 교육공동체시민연합, 한교조, 공동체연합, 학교사랑학부모모임 등으로 연합세력을 구성하였다. 그러나 지도부의 지시에 따라 일사불란하게 움직이는 활동은 전교조에 미치지 못하였다. 정보전략, 대중전략, 연합전략 등 모든 면에서 전교조의 수준에 미달하였다(김덕근, 2006).

2) 인식 프레임과 의사소통

처음 핵심쟁점들이 명료화되는 상황에서 교육부와 전교조의 갈등이 깊어져 갔고, 갈등양상은 점점 강경해져 서로 물러날 수 없는 상황으로 빠져 들어갔다. 이러한 균형이 깨진 것은 인권위원회의 권고안으로 대체로 전교조의 의견이 그대로 수용된 성격이 짙다. 그 이후 논란의 핵심은 NEIS의 교육적 유용성이라는 본질적 주제보다는 전교조와 반전교조의 세력싸움의 양상으로 변질되었고, 이것은 향후 양측의 협력을 어렵게 만드는 결과를 낳았다(송광용・김수윤, 2004). 이러한 교착상태는 교육정보화위원회라는 제3자의 중재로 비로소 해결의 실마리를 보였다.

여기에서 두 가지 사항을 짚고 넘어가야 한다. 첫째는 이와 같이 찬성 측과 반대 측의 입장은 너무나 거리가 먼 것처럼 보인다. 그럼에도 불구하고 이러한 상반된 입장은 상호간 대화와 이해에 의해 수렴과 조정의 가능성이 존재하고 있다. 이것은 불가능해 보이는 입장차이의 간극을 극복하고, 결국 NEIS시스템을 구축해 냈다는 역사적 사실이 잘 증명하고 있다. 여기서 얻을 수 있는 교훈은 이 과정에서 불필요한 비용이 수반되었다는 점이며 향후에는 이러한 비용을 초래하지 않는 방향으로 의사결정과정이 진행되어야 한다는 점이다. 이해관계자 상호에 대한 가해와 불신, 지연된 시스템 구축, 그로 인한 사회전반에 거친 교육신뢰의 저하 등이 모두 처음부터 없을 수도 있었다는 점에서 매우 아까운 사회적 비용이 지출된 것으로 볼 수 있다. 결론적으로 문제의 핵심은 정책과 사태에 대한 이해관계자의 인식의 프레임에 얼마나 큰 차이가 존재하느냐가 아니라, 이러한 프레임의

차이에도 불구하고 수렴할 수 있는 의사소통통로와 담론적 의사결정구조가 존재하며 그것이 제대로 작동하는가에 달려있다고 할 수 있다.

두 번째는 그러한 의사소통통로가 존재하지 않았다는 점이다. 적어도 제3자의 중재가 있기 전까지는 그러했다. 국무총리실의 교육정보화위원회라는 제3자에 의해 합의점을 찾았지만, 자발적 합의는 아니라는 점에서 그리 좋은 해결책이라고는 볼 수 없다. 교착상태에 이르기 이전에 자발적이고 협력적 의사결정방식이 우선적으로 필요하며, 이것이 실패할 경우에만 중재적 해결이 도모되어야 옳을 것이다. 갈등의 관리방식 이론에 있어서도 이를 의사결정과정의 상류와 하류로 구분하여 상류에서는 참여적 의사결정방식을 추진하여 갈등을 사전예방하고, 갈등이 발생했을 경우에만 제3자에 의한 대안적 분쟁해결방식을 적용할 것을 권고하고 있다(나태준, 2005). 따라서 대안적 분쟁해결방식을 비롯한 사후적 조정과정은 참여와 협의에 의한 자발적 조정과 활발한 쌍방적 의사소통이 존재한다면 그 필요성이 최소화될 것이다. 따라서 개념적으로 다음 공식이 성립한다.

최종정책내용=자발적 조정(조정담론)+상호의사소통(소통담론)+강제적 조정(분쟁해결방식)

Ⅳ. 정책과정의 문제점과 시사점

1. 의사소통과 결정과정상의 문제점

1) 의사소통 통로의 부재

본 사례의 가장 근본적인 문제점은 제도적인 의사소통 통로가 존재하지 않았다는 데에 있다. 객관적으로 볼 때, 교육부가 계획하던 NEIS의 근본취지는 매우 합리적인 것이었다. 그럼에도 불구하고 동시에 미처 생각지 못한 많은 갈등의 소지와 기술상 취약점을 안고 있었던 것도 사실이었다. 따라서 관련된 이해집단, 특히 전교조로 대표되는 교직원들의 의견을 사전에 조사・반영하는 것은 필수적인 일이었으나 그에 대한 공식적 통로가 없었을 뿐 아니라, 그를 대체할만한 비공식적 통로 이용의 노력도 미흡하였다. 조정적 담론 진행을 위한 장(field)이 마련되지 않았을 뿐 더러 찬반세력 간 소통적 담론은 상호 일방적이고 단절적이었다. 이러한 문제점은 결국 상호불신을 증폭하였고, 수많은 이해관계자들의 이해관계가 복잡하게 얽히면서 걷잡을 수 없는 수준에까지 이르고 말았다. 결국 갈등의 고리를 끊을 수 있는 계기는 인권위를 비롯한 제3자의 개입과 국무총리실 직속의 교육정보화위원회라는 새로운 의사결정구조의 마련에서 가까스로 찾을 수 있었다.

이러한 일 처리방식을 통한 교훈은 막대한 시간과 노력, 그리고 물질적 비용의 증대라는 것이다. 갈등발생으로 인해 국민들의 갈등 당사자들에 대한 인식과 신뢰가 저하되었고 교육 시스템 전반은 물론 정부의 국정운영능력 자체에 대해 불안해하게 되었음은 물론이다. 마지막으로 결정된 해결책, 즉 3개 영역의 분리와 새로운 시스템의 구축의 성격을 보면 초반에 이를 도입하지 못했을 이유가 전혀 없다. 결국에는 갈등의 기간 동안 막대한 정신적, 물질적 비용은 초래한 반면 의사결정의 질은 현저히 높아졌다고 인정하기 어렵다.

이는 궁극적으로 사전에 충분한 의견교환을 통해 정책안을 마련하지 못했기 때문이다. 이것은 정부가 대화와 협력, 참여라는 새로운 국정운영의 패러다임을 이해하지 못하고 기존의 정책결정방식을 관습적으로 통용했다는 데에서 가장 큰 원인을 찾아볼 수 있다. 두 번째 원인은 정부에 대한 맞서기와 투쟁으로 점철된 전교조식 문제해결방안으로, 이 역시 결코 적절한 방식의 의사결정과정은 될 수 없다는 점에서 강한 비판의 대상이 될 수 있다. 그러나 객관적으로 놓고 보면 적절한 사회의사결정구조를 알지 못하고 있었다는 점에서 양측은 모두 의사소통통로 부재의 희생자였다. 결국, 이 갈등은 정책결정에 있어 합리적 의사결정구조를 지니고 있지 못한 우리사회 전체의 비극이라고 할 수 있다.

2) 원칙 없는 입장 수정

입장을 수정한다는 것은 그 의미를 두 가지로 구별할 필요가 있다. 우선 원칙 없이 의견을 번복한다거나 한 부처에 소속된 다른 공무원들이 각기 다른 의견을 제시하여 혼란을 가중하는 경우이다. 교육부는 이번 경우, 입장을 계속 바꾸어 신뢰를 크게 실추하였다(김홍원, 김갑성, 2005: 70). 교육부 장관은 인권위의 결정이 있기 전에는 그 결과를 존중하겠다고 공언했다가 결정사항을 검토한 후에는 권고안대로 수용할 수 없으며 원안대로 강행하겠다는 입장을 발표하여 전교조의 반발을 불러일으켰다. 전교조가 철야농성에 돌입하면서 교육부는 다시 인권위의 권고를 수용하겠다는 의사를 표명하자 이번에는 반대 입장에 서있던 교육감협의회와 교총, 한교조 등이 극력 반대하게 되어 결국 갈등만 증폭되었다. 이는 문제의 핵심을 분석하지 않고 협상을 통해서만 해결하려는 피상적인 해결책을 추구했기 때문으로 볼 수 있다(교육인적자원부, 2004). 상호의견교환을 통한 정책안의 수정은 이러한 원칙 없는 입장수정과는 반드시 구별해야 한다. 새로운 의사결정의 패러다임에서는 상대방의 의견을 충분히 듣고 이해하며 필요에 따라 그 결과를 수렴하는 것은 필수요소이다. 원칙 없는 입장수정이 '선 독단적 입장발표 후 어쩔 수 없는 입장수정'의 수순을 거치면서 갈등이 증폭되는 구태의연한 양식이라면, 새로운 패러다임은 '의견개진-건전한 비판-의견조정-정리되고 합의된 정책대안 제시'의 합리적 수순을 밟는 과정이라고 할 수 있다.

3) 제3자 개입의 양면성

인권침해 여부 검토에 대한 전교조의 요청으로 인권위가 개입하게 되었다. 비록 문제의 자발적 해결이 아니라는 점이 크게 아쉽기는 하지만, 갈등의 교착상태에서 대통령직속기관인 인권위의 개입은 공신력과 권위가 있는 제3자적 기관이 중립적이고 객관적 입장에서 결정을 내릴 수 있다는 점에서 매우 바람직한 것으로 여겼을 뿐 아니라 교착국면의 전환을 위해서도 매우 필요하였다. 그러나 인권위의 권고 내용은 월권이라는 비판을 받을 수 있다(김홍원, 김갑성, 2005: 73). 인권위가 결정한 기존의 C/S로의 회귀는 사업 주체인 교육부의 몫이라는 점이다. C/S는 정보유출 측면에서는 NEIS보다 훨씬 유출 가능성이 높아 현실적인 대안이 되지 못함에도 불구하고 전문성이 결여되어 있는 인권위에서 대안까지도 제시하게 됨으로써 오히려 혼란이 가중되게 된 것이다. 실제로 이러한

결정에 대해 교육부는 도저히 받아들일 수 없었으므로 인권위의 결정을 수용하겠다는 입장을 바꿀 수밖에 없었고, 이것은 위에서 설명한 더 큰 혼란으로 이어지게 되었다.

국무총리실 역시 이 사례에 뒤늦게 개입하게 되었다. 그러나 국무총리실은 직접적인 결정이나 권고안을 내놓은 것이 아니라, 새로운 기구의 마련을 통해 갈등조정과 의견교환을 물꼬를 텄다는 점에서 인권위의 개입과는 사뭇 다르다. 즉, 교육정보화위원회를 구성하여 중재역할을 수행하도록 한 것이다. 또한 교육부 소속의 교육행정정보화위원회는 갈등의 당사자인 교육부의 입김이 작용할 소지가 큰 반면 국무총리실의 새로운 위원회는 보다 중립적이며 지위에 있어서도 개별부처가 아닌 국무총리실 직속으로 격상되었다는 점에서 이해관계자의 입장에서는 보다 믿음이 가는 기구였다는 점도 눈여겨보아야 한다. 이와 같이 합리성, 중립성, 객관성, 공신력, 전문성 등을 두루 갖춘 기관을 통해 중재가 이루어져야 비로소 갈등이 관리될 가능성이 높아질 것이다.

4) 사업추진 일정의 단기성

졸속행정의 가능성에도 불구하고 우리나라 정책의 수립은 매우 짧은 시간 안에 이루어지고 있다. 처리할 업무의 양도 많을 뿐 아니라, 조직문화상으로도 신중을 기하는 의사결정과정이 환영받지 못하고 오히려 굼뜨다는 지적을 받을 수 있기 때문이기도 하다. 주어진 제도의 틀 안에서 일을 추진하다보니 다른 정책일정과도 조율해야 하고, 다른 정부와의 관계도 무시할 수 없는 변수임에도 틀림없다. NEIS의 경우도 전자정부 사업추진 일정에 맞추어 사업계획을 완료해야 했었다. 따라서 다양한 의견을 수렴할 시간적 여유가 없었던 것이다. 즉, 정책형성과정에서 교원과 학부모 등 시스템 사용자와 수혜자의 공감대가 충분히 형성될 기회가 박탈된 상태에서 의사가 결정되었다고 볼 수 있다. 이러한 단기적 정책추진이 결국 파행을 낳게 된 것이다. 진정한 참여적 의사결정과 심의민주주의가 이루어지기 위해서는 성급한 정책시행을 하지 않고 이슈를 다면적으로 살펴볼 수 있는 시간을 확보하는 제도와 문화가 정착되어야 할 것이다.

2. 정책적 시사점

1) 의사소통 통로의 마련

갈등관리기본법(안)에서는 갈등영향분석의 대상이 되는 사업을 규정하고 있는데, 갈등영향분석의 대상사업에는 반드시 의사소통 통로를 마련하도록 하는 방안을 검토해볼 만하다. 이 통로(혹은 제도적 기제)에서는 정부당국, 이해관계자, 전문가, 시민단체 등이 고루 참여하여 충분한 시간을 가지고 의견을 폭넓게 교환하는 것이 필요하다. 즉, 조정과 소통이 가능하도록 제도적 물꼬를 터주자는 것이다. 실제로 위원회 등의 제도가 마련되어 있는 경우라도 유명무실한 운영으로 식물기관으로 전락할 수 있다. 제도의 마련 뿐 아니라 실질적 의사소통이 확보되도록 운영되는 것이 중요하다. 이 통로는 기존의 Decide-Announce-Defense의 공식에서 탈피하여 민주적 참여를 통한 의사결정을 내리는 기구 혹은 구조로서, (갈등관리기본법에서 규정하고 있는 갈등영향평가 실시의 대상이 될

만큼) 중요한 국책사업에 활용하도록 해야 한다. 근본적인 골간은 정부가 정책을 계획하는 과정에서 중요한 사항은 반드시 이해관계자들과 의견교환과 수렴과정을 거친 후 실시하도록 하는 것이다. 즉 조정적 담론과 소통적 담론 과정의 확보가 근본적인 해결책이라는 것이다.

2) 참여적 의사결정과정의 활용과 훈련

마련된 구조를 활용하기 위해 반드시 필요한 것은 참여적 의사결정, 갈등관리와 협상에 대한 이해 증진이다. 협상의 최종목적은 승리가 아닌 성공이다. 본 사례에서는 교육부나 전교조가 의견을 관철하는데 주안점을 두었지 함께 의견을 규합하여 NEIS를 구축하는 궁극적 목적은 오히려 뒷전으로 밀리는 듯 한 양상까지 나타났음을 설명하고 있다. 이것은 협상에 대한 훈련과 절충적 방식에 대한 이해가 부족하고 문화가 형성되어 있지 않은 탓이다. 이를 위해 참여, 갈등 및 협상에 대한 지속적인 교육과 훈련이 필요하다. 전문훈련교육기관을 마련하여 제3자의 역할을 할 수 있는 전문가의 양성과 공무원 및 일반인을 대상으로 하는 교육을 병행하여 지속적으로 이루어져야 한다.

3) 제3자에 의한 갈등의 관리

갈등이 발생하였을 경우 이를 중재할 수 있는 권위 있는 갈등중재기관의 마련도 정책의사결정 및 시행의 최후보루로서 매우 효과적인 대안이 될 수 있다. 이 중재기관은 실질적으로 대안을 제시하는 것은 삼가되 더 이상의 갈등으로 비화되는 것을 방지할 수 있도록 합의안의 범위를 제시하는 역할을 충실히 해야 한다. 이 기구는 대안적 갈등관리기법으로 제시되는 제3자적 갈등해결방식(Alternative Dispute Resolution)의 여러 기법들인 조정, 중재, 사실 확인 등을 활용할 수 있다. 그러나 참여적 의사결정방식을 활용한 이후에도 여전히 갈등이 남아있는 경우에만 중재기구의 조정활동이 비로소 시작되는 단계적 방식을 취해야 할 것이다(Bingham, et al., 2005). 중재기구는 갈등관리의 마지막 기제로서 작동해야 하며, 이해관계자의 참여를 통해 의견을 상호조정하고 대안을 마련하며 합의를 형성하는 절차가 이보다 선행되어야 한다.

Ⅴ. 맺는말

NEIS 갈등사례를 통하여 각 집단들이 각기 다른 이해관계를 추구하는 과정에서 나름대로 정책프로그램을 보는 상이한 인식의 틀을 가지고 있었음을 알 수 있다. 교육부는 행정효율성과 기술적 문제에 초점을 맞추어 NEIS 사업이 반드시 해야 하고 충분히 할 수 있는 사업이라고 인식했다(국무총리실・중앙공무원교육원, 2006). 더구나 이미 구축되어 있는 학교종합정보시스템이 있었고 NEIS 구축사업이 교원노조법에 제시된 교직단체와 협상이 반드시 강제규정으로 정한 사항이 아니었기 때문에 공청회는 단 한차례만 개최해도 충분하다고 판단했다. 또 학생들의 정보보호에 대해서도 기술적, 제도적 기반이 갖추어져 있고 교사들의 업무가 경감되어 금상첨화의 시스템으로 여겼던 것이다. 더구나 다른 정부사업의 일환으로서 급박하게 구축되어야 하는 상황에서 충분한 의견 수렴

없이 사업을 진행하였다. 반면 전교조는 기술상의 불완전성은 물론 인권침해의 가능성을 이유로 반기를 들었으며 기본적으로는 업무증가에 대한 반감과 교육부의 무사안일한 정책결정행위에 불만을 품고 정면으로 반박하게 되었다. 이러한 관계 내에서 교총과 교장단 등이 전교조의 움직임을 비판하게 되면서 새로운 갈등구도가 형성되었다.

이러한 상황은 정부당국이 과거의 전통적 기술관료제 의사결정 방식을 고민 없이 적용했으나 처참하게 실패하게 되고 어쩔 수 없는 선택으로서 의사결정에 영향을 받는 집단들이 과정에 참여하게 되는, 최근 우리나라 정책결정과정상 빈번하게 나타나는 매우 비전략적인 문제접근방식의 현주소이다. 국민에게 정책이 알려지는 시점은 정책이 공식적으로 발표되는 때이다. 우리나라에서 정부당국은 이미 정책의 골간이 사실상 결정되어 있는 상태에서 준-최종안을 여론이나 자문위원회 등에서 정책 아젠다로 내어놓게 되므로 조정적 담론은 이미 외부의 참여 없이 내부적으로 완료된 상태이다. 그 동안에는 깊숙한 정책 내용에 대한 입단속과 기밀유지가 강조된다. 이러한 행태는 제도를 넘어서는 관료문화에 관한 것이기도 하다. 제도불비는 물론 참여와 합의 형성의 문화적 배경 역시 결여 되어있는 것이다. 이 의사결정과정의 하류지역에서 형식적인 위원회나 공청회 등을 통해 어쭙잖게 참여자로 발을 들여놓는 사람은 순진하게 조정적 담론을 시작하려고 한다. 따라서 정부당국과 외부참여자 양자 간에는 현격한 입장 차이가 존재하며, 시작과 동시에 끝나버린 담론과정(혹은 담론과정의 박탈)에 불만을 품고 이해관계자들은 제도권의 적절한 의사소통 통로 바깥으로 불만을 표출하게 된다. 그것이 바로 공공갈등이다. 따라서 이때부터 모두에게 괴로운 조정의 과정이 처음부터 새롭게 시작된다. 조정적 담론에의 참여기회 박탈과 의사소통담론기능의 상실로 인해 합리적 의사결정과정이 지연되게 된 비용이 불필요하게 발생하게 되는 것이다. 따라서 우리 사회에는 새로운 의사결정 구조와 방식이 필요하다.

NEIS 사례는 더 이상 일방적이고 관료적 방식의 의사결정은 불가능하며 불필요한 갈등만 야기하게 된다는 점을 단적으로 보여주고 있다. 과거의 관료적 방식에 의거한 일방적 정책결정은 국민과 관련 이해집단들과 적절한 의사소통을 하지 못하였고, 결국 교육부는 외부와 단절된 내부적 담론과정을 거쳐 선택한 정책을 정당화하는데 실패했다. 즉, 개방된 의사결정의 장 내에서의 적절한 조정적 담론이 이루어지지 않았으며 일방적 의사전달은 정책아이디어 실패를 가져왔다. 이는 각 집단이 형성하고 있는 다양한 정책이슈에 대한 인식 프레임이 각기 다름에도 불구하고 그 프레임간 적절한 조정과 소통의 과정을 거치지 못했기에 비롯되었던 것이다. 따라서 갈등의 효과적 관리를 위해서는 정부는 각 집단들의 프레임을 형성하는데 의도적이고 전략적인 영향을 미쳐야 한다. 그리고 정부의 정책과 부합되는 프레임의 형성은 조정적 담론과 소통적 담론형성 과정에서부터 충분한 교감을 이루려는 노력을 기울이는 것에서부터 시작된다는 점을 기억하여야 한다.

참고문헌

강내원. 2001. 지역사회 논쟁, 집단프레임, 그리고 뉴스매체: 매디슨 지역의 학교짝짓기 정책에 관한 사례연구. 한국언론학보, 45: 190-240.

강창동. 2005. 교육행정정보시스템(NEIS) 도입 과정에서 표출된 사회적 갈등에 관한 연구. 교육사회학연구, 15(1): 1-22.

곽병선. 2003. 교육목적에 비추어 본 학생정보관리체제의 현황과 과제. 교육행정정보화의 현안과 과제. 국무총리자문교육정보화위원회 교육행정정보화 제1차 공개토론회 자료집.

교육인적자원부. 2001. 교육정보화촉진시행계획.

교육인적자원부. 2004. NEIS 새로운 시스템 구축 갈등해결 수범사례.

국무조정실, 중앙공무원교육원 편. 2006. 갈등관리 실패로 표류된 교육행정. 품질 높은 정책 실수로부터 배운다. 138-151.

김선희. 2005. 국책사업 갈등분석 및 합의형성 방안. 국책사업 갈등관리와 합의형성. 국토연구원. 1-25.

김덕근. 2006. 교육정책형성과정에서 나타난 이익집단의 활동전략 분석: 전국교직원노동조합과 한국교원단체총연합회의 이익표출활동을 중심으로, 15(2): 1-36.

김정훈. 1996. 고형폐기물 소각처리시설에 있어서의 입지결정과정. 한국행정학보, 30(1): 63-78.

김재춘. 2003. 교육행정정보시스템과 학생 정보의 수집 및 관리방안. 교육정보화위원회, 교육행정정보화 공청회 자료집: 학생정보 수집의 교육적 필요성 및 관리방안.

김태우. 2006. 정책결정 딜레마 상황에서의 정부의 대응행동에 관한 연구: 교육행정정보시스템(NEIS)정책을 중심으로. 서울대학교 석사학위논문.

김홍원, 김갑성. 2005. 교육갈등 현황 및 정책 과제. 경제・인문사회연구회.

나태준. 2005. 공공갈등 관리기제 도입에 관한 논의와 제안. 연세행정논총, 28: 103-126.

박경숙. 2002. 집단 갈등 이슈의 방송 뉴스 프레임 분석: 의약 분업 뉴스 프레임을 중심으로. 한국언론학보, 46(2): 310-340.

송광용・김수윤. 2004. 교육행정정보시스템 도입과정에서 교육부와 전교조의 갈등 상황 분석. 교육행정학연구, 22: 193-212.

이보영. 2005. 교육행정정보시스템(NEIS)의 정책집행과정에서 나타난 쟁점 분석. 중앙대학교 석사학위논문.

이승철. 1996. 지방정부의 주민간의 갈등관리 방안 모색: 비선호시설 입지정책을 중심으로. 한국행정논집, 8(3): 637-653.

이준웅. 2000. 프레임, 해석, 그리고 커뮤니케이션 효과. 언론과 사회, 29: 85-153.

이준웅. 2001. 갈등적 이슈에 대한 뉴스 프레임 구성방식이 의견형성에 미치는 영향: 내러티브 해석모형의 경험적 검증을 중심으로. 한국언론학보, 46(1): 441-82.

이준웅. 2005. 갈등적 사안에 대한 여론 변화를 설명하기 위한 프레이밍 모형 검증 연구: 정부의 통일 정책에 대한 뉴스 프레임의 형성과 해석적 프레임의 구성을 중심으로. 한국언론학보, 49(1): 133-162.

이현우. 1999. 환경광고에 대한 내용분석 및 주요 쟁점에 관한 연구. 한국언론학보, 43(3): 213-243.

장우영. 2004. 정보기술의 정치적 제도화: NEIS 도입 사례를 중심으로. 한국정치학회보, 38(3): 163-189.

주경일・최홍석・주재복. 2003. 프레임분석을 통한 수자원 갈등 각 이해집단의 의미구성 이해: 한탕강댐 건설 사례를 중심으로. 행정논총, 41(4): 193-221.

한국언론학회. 2004. 대통령 탄핵관련 TV방송 내용분석.

황주성・최선희. 2003. 전자정부 사업과 개인정보보호 이슈: NEIS를 중심으로. KISDI 이슈리포트 03-03, 정보통신정책연구원.

Bateson, G. 1972. *Steps to an Ecology of Mind*. New York: Ballantine Books.

Bingham, Lisa B., Nabatchi, Tina, and O'Leary, Rosemary. 2005. The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*. 65.

Bleich, Erik. 2002. Integrating Ideas into Policy-Making Analysis: Frames and Race Policies in Britain and France. *Comparative Political Studies* 35(9): 1054-76.

Campbell, John L. 2001. Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. in John L. Campbell and Ove K. Pedersen (eds.), *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. 159-89. Princeton: Princeton University Press.

Campbell, John L. 2002. Ideas, Politics, and Public Policy. *Annual review of Sociology* 28: 21-38.

Entman, Robert M. 1993. Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication* 43(4): 51-58.

Gamson, W. A. 1992. *Talking Politics*. New York: Cambridge University Press.

Gamson, William A. and Andre Modigliani. 1989. Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructivist Approach. *American Journal of Sociology* 95(1): 1-37.

Goffman, E. 1974. *Frame Analysis: An essay on the organization of experience*. New York: Harper & Row.

Gray, B. and Donnellon, A. 1989. *An Interactive Theory of Reframing in Negotiation*. Pennsylvania: Pennsylvania University Press.

Gray, B. 1997. Framing and Reframing of Intractable Environmental Disputes. in Lewicki, R. and Bies, R. and Sheppard, B. (eds.), *Research on Negotiation in*

Organizations 6.

Lewicki, R., Saunders, D., Minton, J. 2001. *Essentials of Negotiation*(2nd). McGraw-Hill Irwin.

Hardin, Garret. 1968. The Tragedy of the Commons. *Science* 162: 1243-1248.

Iyengar, Shanto. 1991. *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues*. Chicago: University of Chicago Press.

Kahneman, Daniel and Amos Tversky. 1987. Rational Choice and the Framing of Decisions. in Hillel J. Einhorn and Robin M. Hogarth (eds.), *Rational Choice: The Contrast Between Economics and Psychology*. Chicago: University of Chicago Press.

Kunreuther, Howard and Easterling, Douglas. 1990. Are Risk-Benefit Tradeoffs Possible in Siting Hazardous Facilities?, *American Economic Review: Papers and Proceedings*. 80(2): 252-256.

Lah, T. J. 2005. *When Implementation Meets Strategy: Conflict Management for the Cheonggyecheon Restoration Project*. Presented at Seoul World Mayors Forum.

Lau, Richard R., Richard A. Smith, and Susan T. Fiske. 1991. Political Beliefs, Policy Interpretations, and Political Persuasion. *Journal of Politics* 53: 644-675.

Pijawka, David K. and Mushkatal, Alvin H. 1991/1992. Public Opposition to the Siting of the High-Level Nuclear Waste Repository: The Importance of Trust. *Policy Studies Review* 10(4): 180-194.

Plidgt, J. Van Der. 1992. *Nuclear Energy and the Public*. Massachusetts: Blackwell Publishers.

Tversky, Amos and Daniel Kahneman. 1981. The Framing of Decisions and the Psychology of Choice. *Science* 211: 453-458.

Schmidt, Vivien A. 2001. Discourse and the Legitimation of Economic and Social Policy Change in Europe. in Steven Weber (ed.), *Globalization and the European Political Economy*. 229-272.. New York: Columbia University Press.

Schmidt, Vivien A. 2002. *The Futures of European Capitalism*. 209-256. New York: Oxford University Press.

Schmidt, Vivien A. and Radaelli, Claudio M. 2004. Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues. *West European Politics* 27(2): 183-210.

우리 사회 갈등의 원인과 해결 방안

박태순(사회갈등연구소 소장)

Ⅰ. 서론

우리 사회가 갈등으로 몸살을 앓고 있다. 대규모 국책사업에서 소규모 소각장 건설에 이르기 까지 거의 모든 공공사업에서 갈등이 발생하고 있다. 갈등이 한번 발생하면 쉽게 해결되지 않고 장기화되고, 해결의 실마리를 찾기보다는 방치된 채 당사자간 관계가 악화되고 파괴되는 쪽으로 발전하는 경우가 많아지고 있다. 국가나 지자체가 주도하는 거의 모든 정책, 사업, 법의 제・개정에 이런 갈등이 뒤따르고 있다.

이런 갈등으로 정책집행과 사업이 지연되고, 천문학적인 비용 손실이 발생하기도 하고, 갈등이 심화되어 살기 좋았던 지역 공동체가 분열되고 붕괴되기도 하고 있다. 갈등의 이런 가공할 폐해를 보면서 국민들의 근심과 자괴감도 커져가고 있다.

그러나 갈등은 인간 세상에서 자연스러운 현상이며, 어느 사회나 갈등은 존재한다. 갈등 그자체가 선악의 얼굴을 갖고 있는 것은 아니다. 갈등이란 커다란 불덩어리는 때로는 사회발전의 원동력이 되기도 하고, 때로는 활화산이 되어 주변의 모든 것을 초토화시키기도 한다. 오늘 우리가 걱정하는 까닭은 갈등을 통해 자신의 의견을 드러내고 논의하고 새로운 대안을 찾고, 이를 통해 소속감과 사회적인 통합력을 높아가는 갈등이 아니라, 서로에 대한 증오가 쌓이고, 공동체가 파괴되고, 비생산적이고 사회분열적으로 발전해갈 것이라는 우려 때문이다.

중요한 것은 그 시대를 사는 사람들이 갈등을 어떻게 인식하고 어떤 방식으로 갈등을 해결해가느냐 하는 점이다. 갈등에 대한 인식과 해법은 시대와 역사적인 상황에 따라 변해왔다.

70-80년대 권위주의 정권은 갈등을 사회발전을 지체시키고 혼란을 가중시키는 것으로 인식하고 갈등이 없는 사회가 안전하고 평화로운 사회라고 주장하였다. 사회안정이라는 구실로 공권력을 통해 갈등에 개입하고 갈등을 해소했다.

87년 이후 민주화가 진행되면서 권위주의 체제[1] 혹은 그 유제의 청산이 시대적인 과제가 되었고, 이를 위하여 낡은 것과의 대립과 갈등은 불가피한 것으로 인식되었다. 그러나 갈등의 해결은 공권력이 아닌 합법적인 절차와 투명한 과정을 통해 이루어 질 것을 기대하였다.

그러나 민주화가 상당한 정도로 이룩된 오늘날 갈등에 대한 인식과 갈등에 대한 해법은 대단히

1) 권위주의체제 : 스페인 출신의 정치학자 호안 린스가 제창한 개념으로, "권위주의란 종래의 민주주의와 전체주의 사이의 중간 형태로서 책임 소재가 불분명한 다원주의를 유지하며, 잘 고안된 지도적 이데올로기가 없으며 내용상으로 고도의 정치적 요인도 없고, 지도자가 형식적으로는 무제한이지만 실제로는 예측 가능한 범위 내에서만 권력을 행사하는 시스템"이라고 정의 내리고 있다. 구체적으로는 스페인의 프랑코 체제가 출발점이다. 한국의 박정희·전두환 대통령 시대 등 경제성장을 목표로 시행된 권위주의체제는 새롭게 나타난 권위주의 정치체제이다.

중층적이고 복잡한 양태를 띠고 있다.

한편에서는 우리사회를 권위주의적 정권 대 대항적 시민사회(혹은 시민운동)라는 2원론적 구조로 인식하고 대립과 투쟁을 통한 갈등의 해결을 주장하는가하면 하면, 다른 한편에서는 우리 사회는 더 이상 권위주의 정권과 대항적 시민사회라는 2원론적 구조로 아니라 다양한 이해관계자가 서로 경쟁하고 대립하는 다원적인 사회로 진화되었다고 주장하면서, 대립과 투쟁이 아닌 대화와 타협, 합의에 의한 갈등해결이 유효하다고 주장하고 있다. 이런 주장들이 구체적인 상황에서 서로 충돌하며 혼란을 가중시키고 있다.

최근 우리사회가 갈등이 빈발하고 심화되면서 갈등에 대한 부정적인 견해가 증가하면서 대립과 투쟁에 의한 문제해결보다는 대화와 타협, 합의에 의한 문제해결에 대한 사회적 주문이 증가하고 있으나, 그 논거는 아직은 빈약하고 갈등에 대한 구체적인 해법을 제시하지 못하고 있는 실정이다.

민주화되고 다원화된 사회에 필요한 갈등에 대한 인식과 갈등해결 방안을 모색하기 위하여 우리사회의 갈등의 특징을 개괄한 다음, 우리사회의 정책결정과정의 시대별 특징을 고찰하였다.

갈등과 관련된 우리의 현주소를 파악하기 위한 방법으로 정책결정과정을 살펴본 이유는 정책결정이라는 것이 사회에 존재하는 다양한 집단의 입장과 이해의 반영이기 때문에 정책결정과정을 살펴보면 그 사회의 갈등 발생의 원인과 구조를 파악하기 용이하다고 생각하였기 때문이다.

나는 최근 우리사회 갈등의 원인과 갈등해결의 변화과정을 살펴보기 위하여 우리사회 정책결정과정을 87년 이전의 권위주의체제 시대, 87년 이후-2004년 참여정부 출범이전, 참여정부출범 이후 이렇게 시대별로 3단계로 나누어 살펴보았다. 87년을 기준으로 나눈 까닭은 87년 6월 항쟁이 군사독재에 의한 권위주의 통치를 마감하고 민주화가 본격적으로 시작된 계기로 보았기 때문이고, 2004년 참여정부의 출범을 기점으로 삼은 까닭은 참여정부의 출범으로 3김으로 상징되는 구체제가 끝났음을 의미할 뿐 아니라, 87년 이후 진행된 절차적 민주화가 완성단계에 이르고, 정보화 사회로 진입하고, 지방자치제가 정착기에 접어들면서 정책결정과정에 국민의 참여의지가 높아지면서 갈등이 폭발적으로 증가하게 되는 계기가 되었다고 보았기 때문이다.

Ⅱ. 갈등 현실과 특징

1. 갈등현실

중앙정부와 지방정부의 법의제정과 개정, 정책, 사업 등과 관련된 많은 사안에서 정부와 시민사회간에 갈등이 발생하고 있다. 중앙정부가 주도하는 국책사업의 경우 90년대 중반 이후 지속적으로 발생하다가 최근에는 SOC사업의 감소, 갈등에 따른 학습 효과 등으로 경향적으로 감소하는 추세에 있는 반면, 지자체 관련 갈등은 2000년 이후 폭발적으로 증가하고 있다. 지자체 관련 갈등은 중앙-지자체 광역지자체-기초지자체, 기초지자체-지역주민들과 같이 수직적인 구조에 의해 발생하는 경우와 광역-광역, 기초-기초 등과 같이 수평적인 구조에 의해 발생하는 경우 등 다양하다.

2. 갈등의 특징

우리 사회 갈등의 특징은 같은 종류의 갈등이 개선되지 않고 반복적으로 일어나고, 갈등이 한번 발생하면 장기화되고 고질화되는 경향이 강하다는 점이다. 그럼에도 불구하고 정부나 시민사회가 갈등 발생의 원인에 대한 정확한 진단과 해결을 위한 실마리를 찾지 못하고, 갈등이 악화될 때로 악화된 상태에서 이해관계자의 동의 없이 정부가 원래계획을 일방적으로 밀어붙이거나, 천성산, 새만금, 최근의 김해 미래공단의 사례처럼 타협이나 협의가 이루어지지 않고 고소·고발 등 법적인 판단에 의존하여 갈등을 해소하려는 경향이 증가하고 있다.

3. 갈등에 의한 영향

다발하는 갈등으로 우리사회는 엄청난 사회적 비용을 치르고 있다. 사업의 지연과 중단으로 천문학적 경제적 손실[2)]이 발생하고 있다. 그러나 이보다 더 심각한 문제는 갈등으로 인한 공동체 분열과 해체 현상이다. 방사선폐기물처리장 유치관련 갈등으로 홍역을 치른 부안의 예에서도 보았듯이 누천년 동안 잘 유지되어온 지역공동체가 갈등으로 인해 분열되고 이웃간에 반목과 불신만 남게 되는 현상을 어렵지 않게 찾아 볼 수 있다. 이런 고통이 언제 어떻게 치유될지 아무도 모른 채로 지역주민들은 갈등의 생채기로 고통을 겪고 있다. 또한 갈등이 장기화되고 문제해결에 한계를 보이면서 국가나 지자체의 권위가 실추되고 행정력에 대한 신뢰를 상실하게 된다.

이런 갈등이 계속되면서 국민들은 우리 사회의 현실에 대한 허탈감과 자괴감이 커져가고 있다. 많은 사람들이 우리 사회가 갈등 때문에 절단이 날 지경이라고 말하고 있다. 또 어떤 사람들은 우리사회가 선진국으로 진입하지 못하는 핵심적인 이유로 사회적 분열과 갈등을 꼽고 있다[3)].

Ⅲ. 정책결정과정의 역사적 고찰

1. 정책결정과정의 변화

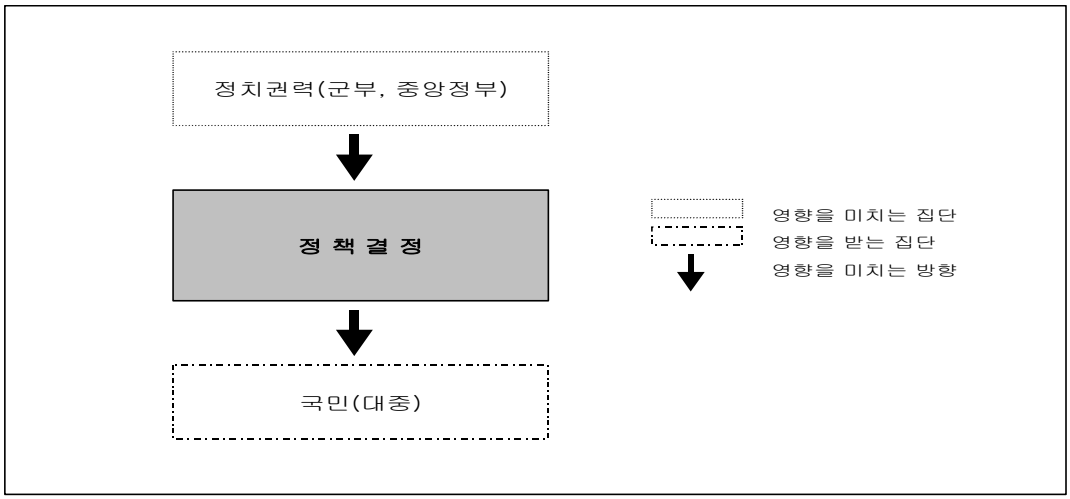
1) 70-80년대 권위주의 시대의 정책결정과정

---

2) 국책사업 중단에 의한 경제적 손실 : 대한상공회의소가 2005년 4월 6일 발간한 '주요 국책사업 중단사례 분석 및 시사점' 보고서에 따르면, 새만금 간척지, 천성산 터널, 사패산 터널, 경인운하, 계룡산국립공원 관통도로 등 5개 국책사업의 공사 지연으로 인한 손실이 최근 몇 년 사이에만 4조 1,793억원에 이르는 것으로 분석하였다. 게다가 새만금 간척지, 천성산 터널 공사가 환경 NGO 등의 반대로 완전 철회된다면, 동 사업으로 향후 창출될 것으로 예상되는 부가가치 35조 5,094억원도 사라질 수밖에 없다고 분석하였다.

3) 사회갈등이 경제에 미치는 영향(대한상공회의소, 2006년, 8월) : 국민들은 우리나라가 선진국으로 가기 위한 중요한 요소로 '사회갈등 해소'(38.5%)를 가장 많이 꼽았고, 이외에도 '기업환경 개선'(21.8%), '정부 경쟁력 강화'(19.7%) 등이 필요하다고 응답했다. 경제의 지속성장을 위해선 무엇보다 사회 전반에 만연해 있는 다양한 사회갈등을 하루속히 해소해 나가야 하는 것으로 분석됐다.

군부에 의한 철권통치 시대에는 모든 권력을 군부와 중앙정부가 장악하고 있었다. 따라서 모든 정책 구상, 계획, 결정, 집행은 모두 이들에 의해 이루어졌다. 지방정부는 중앙정부의 시녀에 불과했다. 중앙정부가 인력, 정보, 조직을 장악하고 지방정부를 통솔하였다. 지방정부의 모든 정책결정은 궁극적으로 중앙정부의 지시와 통제에 의해 이루어졌다.



<그림 1> 권위주의 체제 아래서의 정책결정 모식도

국민 역시 통치의 대상에 머물러 있었다. 국민은 정책결정과정에서 철저히 소외되었고 정책 집행의 대상에 머물러 있었다. 전문가 역시 권력의 시녀 역할이 주 업무였다. 전문가가 하는 가장 중요한 과제는 군부와 중앙정부에 의해 구상된 계획을 그들의 의도대로 구체화하고 합리화하는 정도였다. 정책 결정과 관련된 모든 권한이 군부와 중앙정부에 의해 독점되었고 이에 맞서는 파트너가 없는 '막강한 1강' 구조의 사회였다. 권위주의 체제 아래서 갈등은 사회 안전을 저해하는 혼란으로 치부되었고, 표출된 갈등은 주로 공권력에 의해 해소되었다. 갈등은 수면아래 잠복하거나 내면화되었다.

2) 87년 6월 항쟁 - 참여정부의 출범이전

학생과 자각한 시민에 의해 주도된 87년 6월 민주항쟁은 정책결정과정에도 변화를 가져왔다. 정책결정과정에서 국민을 철저히 배제하고 국가와 중앙정부가 모든 권력과 권한을 독점하던 '막강한 1강' 구조에 근원적인 변화가 발생한 것이다.

정책집행의 대상에 머물던 대중들이 그 동안 수면아래 내재화되어 있던 자신들의 계급적, 계층적 욕구를 쏟아내고 자신들의 입장과 이익을 지켜줄 노동조합, 농민회, 교원노조 등을 조직하고 기존의 권위주의적 통치관행에 맞서게 되었다. 이와 더불어 시민단체가 만들어지고 빠르게 확산되면서 그 동안 억눌려 있던 시민들의 탈계급적, 민주적 요구를 쏟아내기 시작했다. 시민단체는 이제까지 사회운동에서 간과되어 온 환경, 여성, 교육, 지방자치, 의료, 교통, 인권 등 새로운 이슈를 내놓으며

시민들의 관심을 유도하고, 정부의 정책결정과정에 이런 시민적 가치를 결합시키려 노력했다.

시민사회가 성장하고 정책에 대한 참여 욕구가 커지면서 정부의 정책결정과정에 개입하려는 시민사회단체와 기존의 독점권을 유지하려는 국가권력 사이에 갈등이 끊이지 않게 되었다.

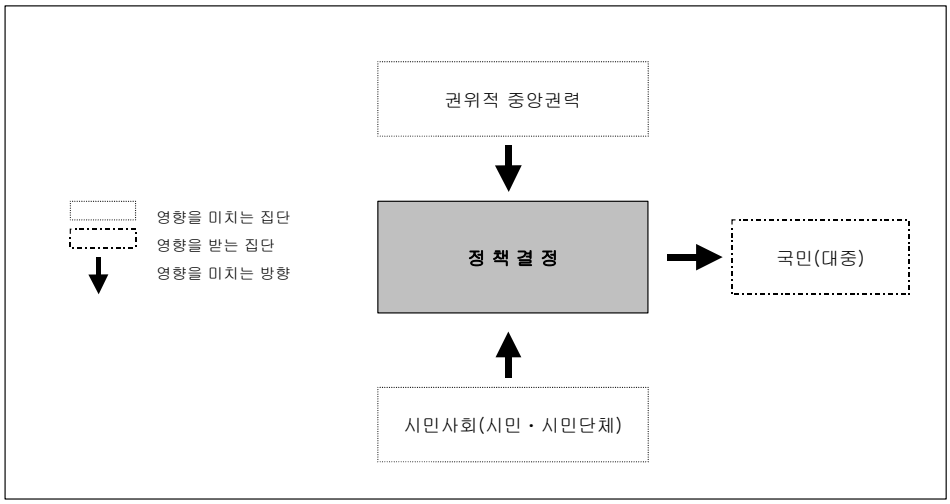
시민사회단체와 국가권력 사이의 갈등은 정책결정과정의 참여여부에만 국한된 것이 아니었다. 정책 목표 혹은 정책의 지향에 있어서 근원적인 차이가 존재했다. 국가권력은 경제성장과 개발지상주의 입각하여 국력신장과 효율성에 주안점을 두었던 반면, 시민사회단체는 환경, 인권, 평등, 정의 등과 같은 시민적 가치를 중심에 놓고 이를 옹호하고자 노력하였다.

시민사회단체가 성장하고 시민들의 지지를 받게 되면서, 국가권력은 시민사회단체에 대화의 공간을 제공하였으나, 진정한 의미의 파트너로 인정하기 보다는 참여에 대한 명분을 쌓고 반대여론을 무마하기 위한 목적이 우선하였다.

국가권력과 시민사회단체간의 대화는 언제나 코드가 맞지 않았다. 의제설정 자체가 되지 않는 경우가 대부분이었다. 정부는 자신들이 일방적으로 결정한 사업에 대한 이해를 구하고 협조를 부탁하는 내용이었고, 시민사회단체는 시민적 가치를 주장하면서 사업의 필요성과 타당성에 대해 의문을 제기하였다. 따라서 논의가 논점을 만들어 내지 못하고 자신들의 주장만 되풀이하면서 갈등의 골만 키우는 계기가 되었다.

갈등이 해소되지 않은 상태에서 국가권력이 사업을 일방적으로 추진하면서 시민사회의 강한 저항에 부딪히게 되고, 그 결과 정부정책과 사업에 차질이 발생하는 경우가 점점 많아졌다. 2000년 6월, 영월동강댐 건설 계획 취소가 대표적인 사례이다.

87년 6월 항쟁 이전이 권위주의 정권에 의해 정책결정 권한이 독점되었던 '막강한 1강'구조의 사회였다면, 87년 6월 이후에는 기존의 통치관행을 그대로 유지하면서 여전히 정책결정의 독점적인 권한을 행사하려는 국가권력과 이에 맞서 시민사회의 가치를 옹호하면서 정책결정과정에 끊임없는 간섭과 참여를 주장하는 시민사회 단체간에 치열한 대립과 갈등이 존재하는 소위 '막강한 2강' 구조가 사회가 되었다. 시민사회단체의 황금기였다.



<그림 2> 87년 6월 민주항쟁 - 참여정부출범이전의 정책결정과정 모식도

3) 참여정부의 출범 -현재

(1) 새로운 변화의 동력

'권위적 국가권력'과 이에 맞서는 '저항적 시민사회운동'에 의해 형성된 '막강한 2강' 구조는 1997년 IMF를 맞으면서 변화하기 시작한다. 변화는 시민사회와 시민사회단체간의 관계에서 시작되었다. IMF라는 미증유의 사태로 시민사회는 생존의 위기에 몰리게 되지만, 이제까지 시민의 입장을 대변한다던 시민사회운동은 이런 위기에 아무런 대안을 내놓지 못하게 되면서, 시민사회단체 내부에서 스스로의 정체성에 대한 혼란이 발생하게 되었다. 또한 2002년 총선시민연대에 의한 낙천낙선운동은 시민들의 관심과 상당한 정도의 정치적 효과를 거뒀음에도 불구하고 시민단체의 정치적 중립성에 대한 시비와 시민 없는 시민운동에 대한 문제제기의 계기가 되었다.

이런 일련의 사건이 우리사회에서 시민사회단체의 위상과 역할에 일정한 변화를 준 것은 사실이지만, 그때 까지 형성되었던 '막강한 2강'구조를 근본적으로 변화시킨 동력을 제공하지는 못하였다. 87년 이후 형성된 '막강한 2강'구조 사회를 '다강 구조' 사회로 변화시킨 동력은 민주화, 정보화, 분권과 지방화로 대표되는 우리사회의 질적 변화에 있었다.

(2) 민주화

근원적으로는 독재정권의 시작과 더불어 시작된 우리사회의 민주화 운동이 70년대 진보적 지식인 중심의 운동, 80년대 학생운동, 87년 이후 시민사회의 민주화에 대한 요구에 이어 오랜 동안 민주화를 위해 투쟁해온 정치세력들이 정권을 창출하면서 민주화가 정착단계에 접어들게 된다. 87년 직선제를 시작으로 문민정부, 국민의 정부를 거치면서 시민의 정치적 참여를 억압했던 제도들이 개선되고 시민참여를 위한 제도가 정비되면서 절차적 민주화가 완성단계에 접어들게 되었다. 이런 역사적인 변화과정에서 통치의 대상이었던 국민은 자유와 자율을 기반으로 정치적 참여를 요구하는 시민으로 탈바꿈하게 되었다. 2004년 대통령 탄핵과정에서 정치적 견해를 넘어 국민의 의사에 반하는 탄핵을 인정하기 않겠다며 거리로 나선 국민의 모습 속에서 우리 사회가 주권재민의 민주사회가 되었음을 확인할 수 있었다.

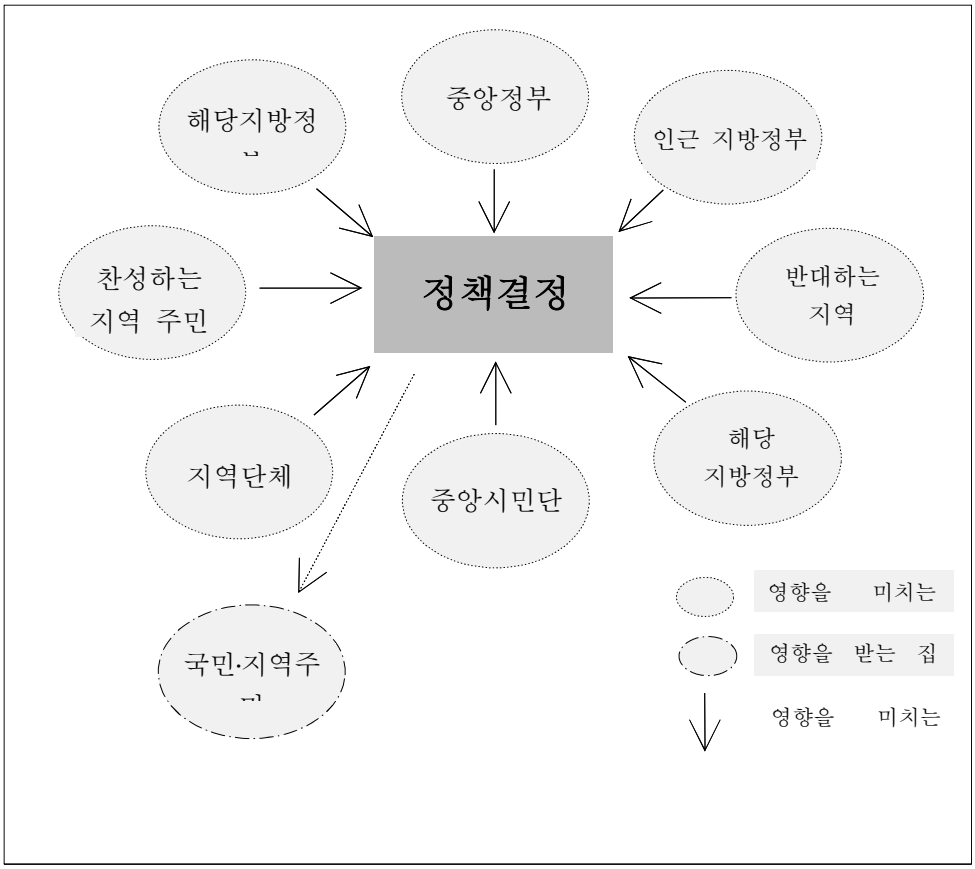
민주화되면서 나타난 대표적인 현상은 자신의 입장과 요구에 대한 적극적 주장이다. 아무리 명분이 있는 공공정책이나 사업이라 하더라도 자신의 입장이나 이해에 어긋나는 것에 대하여는 반대주장을 거침없이 펼치고 또한 자신과 뜻을 같이 하는 사람들을 조직하여 집단적인 행동에 들어가기도 한다. 권력에 압력을 행사하는 방법도 집회, 시위 등과 전통적인 방법뿐 아니라 진정, 민원, 법에 의한 소송, 메스컴 폭로 등 다양해졌다.

(3) 정보화

권위주의 정권 아래서 정보 독점은 재력, 조직 등과 함께 통치의 중요한 수단이었다. 정보 독점을 통하여 정권에 필요한 자원을 확보하고 국민을 통제할 수 있었다. 그러나 80년대 말부터 시작된 우리 사회의 정보화는 90년대를 인터넷과 쌍방향 통신시대를 지나면서 황금기를 맞이하게 된다. 정보화로 접근 능력뿐 아니라 정보의 생산과 유통능력이 신장되었다. 더 이상 국가사업과 관련하여 비

밀을 유지하는 것이 불가능하게 되었을 뿐 아니라, 시민사회와 기업에서 정보생산 능력이 커지면서 정부에서 생산하는 정보의 질을 앞서가는 시대가 되었다. 많은 부분에서 시민이나 기업이 생산한 정보가 정부의 것보다 질이 좋고 많은 사람들이 활용하고 있다. 정부가 오히려 시민사회나 기업이 생산한 정보에 손을 내밀고 있는 실정이다.

민주화와 더불어 정보에 대한 접근성과 생산성이 높아지면서 자신들의 주의나 주장을 시민단체를 통해 간접적으로 펼치기보다는 자신의 생각을 온라인 등을 통해 직접표출하고 대화하고 토론하고, 모임을 구성하고, 필요에 따라 오프라인을 활용하는 문화가 만들어졌다.



<그림 3> 참여정부 출범-현재의 정책결정 모식도

(4) 분권과 지방화

'막강한 2강' 구조에 변화를 가져온 결정적인 힘은 분권과 지방화이다. 중앙정부가 인사와 재정을 총괄하던 시대는 끝났다. 단체장은 중앙정부의 의지보다 자신을 지지한 지역주민들의 표를 더 의식해야 한다. 지역주민들이 반대하는 일이라면 중앙정부가 주도하는 국책사업도 지역주민과 반대할 수 있다. 2006년 1월에 보았듯이 단체장들이 담합하여 감사원 감사를 거부할 수도 있다.

중앙통제력은 약화됨과 동시에 지방의 자율과 책임이 강화되면서 지방정부간의 행정적, 재정적인 경쟁과 갈등도 커지고 있다. 예를 들어 광역지자체와 기초지지체간에 개발사업을 둘러싼 권한갈등이 점점 많아지고 있다. 이런 갈등은 광역과 광역, 기초와 기초 간에도 마찬가지이다.

지방화와 함께 나타난 또 하나의 특징은 거의 모든 지자체가 개발사업과 유치사업에 적극적으로 참여하고 있으며, 사업의 진행과정에서 지역주민들과 끊임없는 마찰과 갈등이 발생하고 있다는 점이다. 개발을 추진하는 지자체와 졸속개발에 의한 피해를 호소하는 지역주민들간의 갈등이 대표적이다.

2. 정책결정과정 변화의 결과

우리 사회가 민주화, 정보화, 지방화 되면서 나타난 대표적인 특징은 시민과 주민들의 삶의 질에 대한 욕구 분출과 자신의 생활과 관련된 사안에 대한 적극적인 참여이다. 자신의 입장과 이해와 다른 정책이나 사업에 대하여 반대 목소리를 내고, 의견을 같이하는 사람들이 모여 조직을 만들고 집단행동에 들어가기도 한다. 이런 과정에서 지역주민들은 정부뿐 아니라, 기존의 시민사회단체와 입장 차가 드러나고 이해관계자자간에 갈등이 발생하게 된다.

중앙정부든 지방정부든 정책을 만들고 집행하기가 점점 어렵다고 느끼고 있다. 예를 들어 소각장 하나 짓는데도 지자체, 기존의 환경단체, 입지예정지역 주민, 주변지역주민 등 조금이라도 자신과 관계가 있는 사람들은 모두 자신의 목소리를 내고 있다.

이뿐 아니라, 같은 정부, 시민단체, 주민들 내부에서도 의견이 일치하는 경우가 별로 없다. 어떤 사업과 관련하여 환경부와 건교부의 입장이 판이하게 다른 경우가 많다. 예를 들어, 환경부는 건교부보다 시민단체 입장에 더 가까운 경우도 있다. 시민단체 내부도 마찬가지이다. 하나의 목소리가 아니라 단체별로 입장과 견해가 달라 서로 마찰을 일으키는 경우가 많아졌다. 대표적인 예가 지율의 천성산 관련 갈등에서 환경운동연합과 녹색연합과의 노선 갈등이다. 주민들 역시 자신의 이해에 따라 다양한 반응을 보이는 경우가 많다. 자신에게 이익이 되면 찬성입장과 조직에, 불리하면 반대입장과 반대조직에 속하는 경우가 많다. 이렇게 이해관계자간 관계가 복잡해지고, 입장에 차이가 발생하게 되고 갈등 해결이 점점 어려워지다 보니, 공무원 입에서 '사업하기 힘들다' '옛날이 좋았어!라는 말이 나오기도 한다.

정책결정과정의 변화되면서 나타나는 또 하나의 특징은 가치-지향적 시민사회단체의사회적 영향력 감소이다. 중앙에 있는 단체일수록 영향력 감소현상은 더욱 심하게 나타났다. 예를 들어, 예전 같으면, 어떤 지역에 댐을 짓는다는 계획이 발표되면 중앙에 있는 환경단체들이 나서서 반대 운동을 조직하고, 환경단체와 건교부간에 갈등이 시작되고, 갈등을 해소하기 위한 논의 테이블이 이들을 중심으로 만들어졌을 것이다. 그러나 지금은 어떤 지역에 댐 건설 계획이 발표되면 지역주민이나 지자체, 지역에 있는 시민사회단체가 먼저 나선다. 이들 사이에서 이견이 발생하고 찬반이 갈리게 되고, 갈등이 심화되는 경우가 많다. 시민사회단체 역시 중앙중심에서 지역중심으로 바뀌어가고 있다. '우리 지역문제이니 너희들은 좀 빠져있어, 필요하면 부를께'라는 식의 생각이 커져가고 있다.

중앙정부와 지방정부간에 견해차이과 갈등이 발생하듯이, 중앙에 있는 시민사회단체와 지방에 있는 단체간에도 견해차이와 갈등이 존재하는 경우가 많다. 여기에는 여러 가지 이유가 있겠지만, 중앙은 가치중심적이고 정책지향적 경향이 강한 반면 지역으로 갈수록 지역적 특성에 따라 문제를 현실적으로 해결하려는 경향이 강하게 나타나면서 같은 사안을 놓고도 이견이 생겨 갈등을 빚기도

한다.

시대에 따른 정책결정과정의 변화

	87년 이전	87년-참여정부출범	참여정부출범 이후
정책제안	정부	정부, 시민단체	정부, 시민단체, 지자체 등
정책결정과정참여	정부	정부, 시민단체(부분적 가능)	정부, 시민단체, 기업, 지자체, 주민 등
정책관련 정보공유	정보 공유 없음	정부가 시민단체에 제공	시민단체, 기업, 주민이 정보 생산, 유통
의사결정주체	정부	정부, 시민단체	정부, 시민단체, 지자체, 주민 등
정책갈등	없음	시민단체	시민단체, 지자체, 지역주민 등 다수
의사결정 권한	정부 100%	정부와 시민단체가 논의하여 결정 (50%: 50%)	다수의 이해관계자(N명) 각자는 1/N의 권한
의사결정 구조	1강구조	2강 구조	다강 구조

Ⅳ. 갈등 다발의 핵심적 이유

우리사회에 갈등이 이렇게 만연하게 된 핵심적인 이유는 첫째, 시민은 삶의 질에 대한 요구와 참여의식은 계속 높아지는 반면, 정부의 통치관행과 정책결정과정의 개선은 계속 지체되면서 이 둘 간의 간극과 모순이 심화되고 있기 때문이다.

시민사회는 역사적인 사건 속에서 놀라울 정도로 자기변화를 거치면서 삶의 질에 대한 욕구를 쏟아내고 정책결정과정에 참여를 요구하고 있음에도 불구하고, 정부의 통치관행과 참여구조는 크게 개선되지 않고 그대로 유지되면서, 이 둘 사이에 모순이 심화되고 있고 이런 모순이 갈등으로 표출되는 것이다.

둘째, 갈등이 다발할 수 있는 사회적인 여건에도 불구하고 이런 갈등을 예방하고 해결할 국가적 역량과 사회문화적 역량이 지극히 부족한 것이 갈등 다발의 중요한 이유이다. 즉, 갈등을 예방하고 발생한 갈등을 해결할 수 있는 법적인 기제가 매우 빈약하고, 갈등을 평화적이고 건설적으로 해결해온 경험과 노하우가 지극히 부족하며, 대화와 타협, 합의에 의해 갈등을 해결하는 시민문화가 정착되지 못한 것이 갈등 다발의 중요 요인으로 작용하고 있다.

철권통치 아래서 굴복, 회피를 경험하고 민주화 과정을 통하여 저항과 대립의 문화를 배워온 우리사회는 다양한 이견이 존재하는 사회에서 대화하고 타협에 의해 문제를 해결하는 원리와 방법을 습득하지 못하였다. 또한 보고 따라 배울 수 있는 상생과 협력 사례를 발견하기 어려웠다. 오랜 동안 상생과 협력은 야합과 동일어인 상황에서 살아왔다. 권위주의 시대에는 갈등을 주로 공권력에 의해 해결하였고, 민주화된 이후에는 주로 사법부와 같은 제3의 권위 있는 기관에 의존하여 갈등을 해결하였다. 이해당사자가 민주적인 논의를 통해 합의를 이끌어 내는 과정을 경험하지 못하였다. 또한 공공기관에서는 갈등으로 사업이나 정책 집행이 더디어지면 인내를 갖고 시민과 대화하기 보다는 과거의 일반통행적, 권위적 방식으로 갈등을 해소하고자 하는 욕구를 버리지 못하고 있다.

Ⅴ. 다원화된 사회에서의 정책결정

1. 갈등 해결의 실마리

갈등 상황에 대응하고 또 갈등을 해결하는 기법에는 여러 가지가 있다. 갈등 상황을 벗어나는 회피(avoidance), 상대의 입장이나 이해를 수용함으로써 갈등을 해소하는 수용(accommodation), 대립을 통하여 상대를 억압함으로써 갈등을 해결하는 경쟁(competition), 상황을 제로섬(zero-sum game)으로 설정하고, 만족스럽진 않지만 자신의 욕구도 일부 채우고 상대의 욕구도 일부 채워줌으로써 갈등을 해결하는 타협(compromise), 서로 합의와 협력에 의해 서로 만족할 수 있는 대안을 만드는 갈등해결 방법(collaboration) 등 다양하다[4]. 상대방의 힘이 압도적인 상황에서 힘이 약한 쪽은 주로 회피와 수용 전략을 사용하게 되고, 힘이 강한 쪽은 주로 힘을 이용하여 상대를 제압함으로써 갈등을 해결하는 경쟁 전략을 사용하는 경향이 있다. 서로 힘이 균형을 이루고 있는 상황에서서는 주로 타협이나 협력과 같은 전략이 우세하다.

이런 설정을 우리의 경우에 대입하면, 70-80년대 권위주의 체제에서 갈등 상황에서 정치권력은 힘의 우위를 이용하여 공권력으로 갈등을 해소하고, 국민은 갈등이 발생하지 않도록 회피하거나 상대의 요구를 수용하는 방식이 우세했다. 87년 6월 이후 시민사회가 성장하고 시민사회운동이 활발히 진행되는 반면 권위주의 체제가 퇴조하는 상황에서는 국가권력과 시민사회운동이 힘의 우위를 통해 문제를 해결하고자 하는 경향이 우세했다고 볼 수 있다. 시민사회단체의 경우, 시민사회의 지원과 명분을 앞세워 권위적인 정치권력에 대항하였다.

참여정부 이후, 우리 사회가 민주화되고, 정보의 생산과 공유가 가능해지고, 분권과 지방화로 중앙을 견제할 수 있는 역량이 형성되기 시작하면서, 갈등 해결 방법으로 대화와 타협, 그리고 사회적 합의를 주문하고 있다. 우리가 타협과 협력에 의한 문제해결의 중요성을 역설하는 배경에는 우리사회가 민주화되면서 다양한 세력간에 힘의 균형이 이루어졌고 발언 기회의 평등이 어느 정도 이루어졌다고 보기 때문이다.

각자가 자유롭게 자신의 견해를 주장할 수 있는 역량을 갖추고, 자신과 뜻을 같이 하는 사람을 조직하여 집단적으로 목소리를 낼 수 있는 자유가 존재하는 사회에서 갈등에 대한 해법은 다양한 사회적 주체들 간에 합의에 의한 방법 외에는 없다. 다양한 이해관계자가 자기 목소리를 내는 세상에서 정권에 의한 독자적인 결정이란 갈등을 심화시킬 뿐이다. 다원화된 사회에서 갈등의 해법은 사회적 합의를 통해 문제를 해결하는 것이다.

여기서 말하는 사회적 합의의 의미는 기존의 소위 DAD(정부가 일방적으로 결정(Decide), 알림(Announce), 변명(Defend)) 방식이 아닌, 이해관계자의 참여와 숙의에 기반하고, 모든 이해관계자가 동의할 수 있도록 의사결정을 하는 방식을 일컫는다.

---

4) Kenneth W. Thomas, 1976, Conflict and Conflict Management. *in The Handbook of Industrial and Organizational Psychology*. Edited by Marvin Dunnette. Chicago

2. 사회적 합의에 의한 정책결정

1) 참여

민주화되고 정보화된 사회에서 정책결정과 집행과정에서 이해관계자를 참여시키는 것은 선택이 아닌 필수 조건이 되었다. 참여는 정책 결정에 영향을 미치는 사람뿐 아니라, 그 결정으로 영향을 받을 사람까지 포함하는 개념이다. 87체제에서는 정책결정에 영향을 미치는 정부와 시민사회단체가 주요 이해관계자로 참여하였다. 정책이 결정됨으로써 영향을 받게 되는 시민이나 주민은 참여에서 배제된 경우가 많았다. 그러나 진정한 참여는 정책에 영향을 미치는 개인이나 집단뿐 아니라, 정책결정으로 영향을 받을 개연성이 있는 개인이나 집단까지 참여의 범위에 포함해야한다.

참여과정에서 정부의 우월적인 위치가 유지되어서는 안 된다. 정부도 다른 이해관계자와 같은 위상에서 참여해야 한다. 그럴 때만 민주적인 논의가 가능해지고 의사결정의 신뢰성이 높아질 수 있다.

우리가 정책결정과정에서 특히, 갈등이 장기화되고 심화되는 과정에서 독립적 제3자를 적극적으로 활용할 필요가 있다는 점이다. 이해당사자간에 갈등이 심화되는 상황에서 해결의 실마리를 찾지 못하고 불신이 깊어지는 상황에서 대화란 오히려 갈등을 증폭시키는 경우가 많다. 이럴 경우 대화를 촉진시키고 갈등 상황을 객관적으로 이해하고 문제를 재정의 할 수 있도록 도움을 줄 수 있는 갈등 조정인을 활용하는 것은 매우 유효한 방법이 될 수 있다. 갈등조정인이 선택과 관련하여 한 가지 중요한 사항은 조정인의 신뢰성과 중립성 외에 갈등 상황을 제대로 분석하고 이해할 수 있고 해결을 위한 과학적인 프로세스를 제시할 수 있는(그렇다고 갈등 내용에 간섭을 하는 것은 아니다) 갈등에 대한 전문성을 고려해야 한다는 점이다. 우리사회의 경우 갈등이 심화되면 지역사회 명망가를 갈등조정인으로 내세우는 경우가 많았다. 그러나 대부분 갈등조정에 실패하고 말았다. 사회적 명망성이 갈등에 대한 전문성을 대체할 수 없다는 점을 간과했기 때문인 경우가 많다.

참여와 관련하여 마지막으로 지적하고자 하는 점은 본안 논의에 앞서 사전규칙(ground rules)을 만드는 작업을 충실히 해야 한다는 점이다. 모임을 어떤 방식으로 이끌어갈지에 대한 충분한 논의가 필요하다. 논의 과정과 의사결정 후에 발생하는 많은 문제들이 이런 사전 논의를 충분히 않은 까닭인 경우가 많다. 쟁점을 다루기 전에 이해관계자간에 충분한 시간을 갖고 합의에 의한 사전규칙을 만드는 훈련이 필요하다.

2) 숙의 과정

지금은 즉문즉답으로 결정을 내릴 수 있는 정책이나 사업 현안은 없다. 어떤 정책이든 다수의 이해관계자가 관련되어 있을 뿐 아니라 다른 정책과의 연관성과, 정책의 효율성, 효과성, 사회적 수용성 등에 대해서도 충분히 고려해야 한다. 이런 과정은 매우 복잡한 과정이고, 사안에 대한 상당한 정도의 지식과 판단력을 요구한다. 정책 결정은 점점 복잡해져 가는데, 이 정책과 관련된 이해관계자를 다수 포함해야 한다는 점이고, 이해관계자의 대다수는 어떤 정책사안에 대하여 전문성이 없는

경우가 대부분일 것이기 때문이다. 이런 모순을 어떻게 극복할 것인가?

시민이나 주민의 대표성을 포기하지 않은 상태에서 수준 높은 정책결정이 이뤄지기 위해서는 정책사안과 관련된 정보 공유와 충분한 논의가 필수적이다. 이런 과정이 충족되지 않는 한 바람직한 정책결정이란 처음부터 어려운 일이 되고 만다. 정보공유와 충분한 논의를 통해 이해관계자간에 의견이 일치하는 부분과 그렇지 않는 부분을 가려내고, 이 가운데 객관적인 조사가 필요한 부분에 대해서는 사실관계 조사 등을 통하여 확인하고, 이를 기반으로 어떤 방식을 통해 갈등을 해결해 갈 것인지를 결정하게 된다.

3) 의사결정

갈등을 예방하고 해결하는데 있어서 이해관계자에 의한 참여와 숙의를 기반으로 한 의사결정은 매우 중요하다. 결론에는 내심 동의하면서도 자신이 의사결정 과정에 소외되었다는 이유로 결론을 부정하는 일이 비일비재하다. 의사결정 과정에 참여함으로써 자신도 하나의 주체임을 확인하고 싶은 것이 인지상정인 것이다. 따라서 의사결정 과정을 일방적으로 하지 말고, 같은 결론에 도달하리라고 예견되는 상황에서도 결정권한을 이해관계자들에게 주는 것이 갈등을 저감하는 방법이다.

대부분의 갈등 현안을 보면, 결론을 잘못 내려서가 아니라, 의사결정과정에 주요 이해관계자나 부차적인 이해관계자를 배제시킴으로써 이들이 그 결론의 정당성을 인정하지 않기 때문에 갈등이 발생하는 경우가 많다.

공직자 가운데는 다수의 이해관계자가 참여하는 경우, 자신들이 원치 않는 결론이 도출될 우려 때문에 의사결정 과정을 생략하거나 형식적으로 처리해버리는 경우가 있다. 그러나 앞서 말한 바와 같이 갈등 사안과 관련된 이해관계자이 참석하여 정보를 공유하고 충분한 논의를 거친다면, 공무원 몇 사람이 내리는 것보다 훨씬 바람직한 결론에 도달할 것이라는 믿음이 필요하다. 중요한 것은 자신들과 이해가 있는 문제에 관하여 자신들이 결정을 내렸다는 의식을 심어주는 것이고, 이해관계자가 이런 의식을 갖게 될 때, 결정과 결과에 대한 책임감과 실행력이 높아진다.

사회적 합의에 의한 결정은 우리가 일반적으로 활용하는 다수결에 의한 결정방식과 차이가 있다. 합의에 의한 결정은 현재 있는 상태를 고정시킨 상태에서 결정을 하는 것이 아니라, 논의를 통해 갈등을 해결할 수 있는 다수의 대안을 개발하고 그 대안들 가운데 참석한 모든 사람이 동의할 수 있는 대안을 선택하는 방식이다. 따라서 합의에 의한 의사결정은 동의하는 수의 많고 적음에 의해 결정을 내리는 방식이 아니라, 모든 사람이 동의할 수 있는 대안을 만드는 것이 관건이다. 따라서 사회적 합의는 다수결이 아닌 만장일치를 목표로 해야 한다.

Ⅵ. 결 론

우리 사회가 갈등으로 몸살을 앓고 있다. 그러나 갈등이 그 사회에 끼치는 영향은 원자탄이 되기도 하고 원자력 발전이 되기도 하는 원자력의 운명과 같이 그 사회 구성원들이 갈등을 어떻게 인식하고 해결해 가느냐에 따라 사회발전의 원동력이 되기도 하고 사회를 파멸로 이끌기도 한다. 우리

사회 만연한 갈등에 대해 걱정을 하고 있지만, 오늘날 우리가 예찬하는 경제발전과 민주화 역시 당시의 관성과 관행과의 대립과 갈등을 통해 이룩한 성과라고 볼 수 있다.

갈등에 대한 인식과 해법은 초역사적인 것이 아니라 시대와 상황에 따라 변하는 것이다.

지금은 갈등의 양면성과 갈등관리의 중요성과 대화와 타협과 합의에 의한 해결을 주문하고 있으나, 갈등을 일종의 사회악으로 치부하여 공권력에 의해 갈등을 해소하던 시대가 있었다.

나는 이글에서 우리 시대 갈등에 대한 인식과 그 해법이 무엇인지에 답하고자 했다. 구체적으로 절차적 민주화가 완성단계에 접어들고, 정보가 생산과 공유가 가능해지고, 분권과 지방화에 의해 지방정부의 자율권과 책임성이 강화된 현실에서 갈등이 다발하는 원인을 찾아보고 우리 시대의 갈등 해결 방안을 모색하였다. 이와 더불어 우리 시대 갈등의 해법으로 거론되는 대화와 타협과 사회적 합의의 논리적인 근거를 제시하였다.

그 결론은 다음과 같다.

독재권력에 맞서 이룩한 87체제는 정치권력에 의해 정책결정의 독점이라는 1강 구조를 무너트리고 시민사회의 확장과 성장을 기반으로 '권위적 정치권력'과 '대항적 시민사회'라는 2강 구조를 탄생시킴으로서 정책결정과정에 혁명적인 변화와 발전을 가져왔으나 오늘날 우리 사회 갈등해결에는 명백한 한계를 보이고 있다.

이런 한계는 근원적으로 권위주의가 퇴조하고 민주화와 함께 정보화, 분권과 지방화가 진행되면서 주권재민 의식이 확립되고, 시민의 삶의 질에 대한 욕구와 참여 의식이 고양되면서, 정책결정과정에 다수의 이해관계자가 참여를 요구하는 '다강 구조'사회로 변화된 것으로부터 온다.

우리 사회 갈등이 만연한 이유는 시민은 삶의 질에 대한 요구와 참여의식은 계속 높아지는 반면, 정부의 통치관행과 정책결정과정의 개선은 계속 지체되면서 이 둘 간의 간극과 모순이 심화되고 있기 때문이다. 이런 간극과 모순이 갈등으로 표출되는 것이다.

갈등에 대한 인식과 해결은 다양하고 시대와 상황에 따라 변해왔다. 민주화되고 다양화된 사회에서 갈등해결의 유일한 방법은 '사회적 합의형성'이고, 사회적 합의를 이끌어 내기 위해서는 이해관계자의 원활한 참여, 정보에 대한 공유와 충분한 토론, 그리고 참여한 모든 이해관계자가 동의할 수 있는 의사결정 방식의 도입이 필수적이다.

차이가 용인되지 않고 차별로 발전하면 갈등이 발생하고 갈등이 심화되면 폭력을 부르게 된다. 폭력이 전면화된 것이 전쟁이다. 우리 사회는 반세기전 전쟁으로부터 시작하였다. 전쟁을 종식하고 공권력이라는 폭력의 시대가 있었다. 이제는 폭력의 시대를 지나 갈등을 고민하는 시대가 되었다. 갈등을 슬기롭게 해결하고 나면 차이를 인정하고 차별하지 않는 사회에 대한 과제가 우리 앞에 놓일 것이다.

참고문헌

김태홍. 2005. 국내외 갈등관련 제도 및 정책. 경제・인문사회연구회.

대통령자문 지속가능발전위원회. 2003.「갈등관리시스템 구축방안 연구보고서.

류지연. 2002. 공유수자원을 둘러싼 지방정부간 갈등조정에 관한 연구: 용담댐 사례를 중심으로, 원광대학교.

박영희. 2006. 인권 사람이 사람답게 사는 이야기 8월호: 부안, 그리고 3년, 국가인권위원회; www.humanrights.go.kr.

박태순 외. 2005. 공공갈등관리의 이론과 기법. 논형.

서문기 등. 2001. 한국사회 갈등구조에 대한 이해. 삼성경제연구소.

유팔무. 2004.「한국의 시민사회와 새로운. 논형.

이석표 외. 1999. 지방자치시대의 분쟁사례집 1. 행정자치부.

Kenneth W. Thomas. 1976. Conflict and Conflict Management. *in The Handbook of Industrial and Organizational Psychology.* Edited by Marvin Dunnette. Chicago.

Lawrence Susskind. 1999. *The Consensus Building Handbook*, SAGE Publications.

충북대학교 국가위기관리연구소 창립 기념 학술회의 발표논문집

발행일: 2006년 11월 10일

발행인: 이 재 은

편집인: 이 주 호

발행처: 위기관리 이론과 실천(CEM-TP)

(361-763) 충북 청주시 흥덕구 개신동 12번지
충북대학교 행정학과 이재은 교수 연구실
Tel (043)261-2197 Fax (043)268-2197

인 쇄: 우일기획사

(360-112) 충북 청주시 상당구 수동 446-36
Tel (043)256-9167 Fax (043)250-1333

<비매품>