

미국의 사후관리체제의 한국 수용방안

- WMD-CM을 중심으로 -

은종화

우리에게 생소한 '사후관리'의 용어는 WMD위협이 9.11테러 이후에 전쟁이 아닌 평시의 위협으로 등장한 가운데, 미국의 테러와 전쟁과 관련된 재난관리와 WMD전략문서, 미 국방부의 교범, 연합사의 작전문서 등에 등장하고 있다. 사후관리는 동일한 개념을 바탕으로 상호 연결되어 WMD의 재난대응체제, 국가전략, 군사작전의 3개영역으로 확대, 발전, 연계되어 하나의 체제개념으로 사용되고 있다. 미국의 사후관리체제의 WMD전략과 정책은 한국의 WMD사태 발생 시 이를 해외 사후관리(FCM)작전으로 지원토록 연계하고 있다. 문제는 한국이 WMD재난발생의 고 위험지역에 있음에도 불구하고 미국의 사후관리체제를 수용할 준비가 충분히 되어 있지 않다는데 있다. 한국의 WMD사후관리 능력구축은 북한의 WMD 사용을 억지(Deter)하고 사용 시 피해를 최소화할 수 있는 국가전략이자 재난대응수단이다. 이와 같은 관점에서 미국의 사후관리 개념과 실질적 WMD대응자산인 사후관리체제를 이해하고 이를 한국의 재난체제 속으로 수용하는 것은 불충분한 한국 WMD재난 대응능력의 한축을 보강하는 중요한 수단이 될 것이다. 이를 위해서 미국 해외 사후관리 작전의 국내 연계체제 구축을 위한 정부차원의 제도과 절차의 정립이 요구되며, 현시점에서 중요한 우선순위 과제는 확인된 자산과 절차에 의해 한미연합 민관군 WMD사후관리 훈련을 실시하고 이를 위한 지원체제를 구축하는 것이다.

주제어: 위기관리, 재난관리체제, 사후관리

서 지진, 쓰나미, SARS, Influenza와 같은 전염병 등 대규모 사상자가 발생하는 자연재난과, 9.11테러 사건 이후 고폭탄과 탄저균과 같은 핵 및 화학방 무기(CBRNE: WMD)무기에 의한 대량살상의 인적 재난 증가를 경험하고 있다.

이와 같은 안보환경 변화와 관련하여 미국의 재난대응체제, 테러와의 전쟁, 그리고 WMD위협대응(전략)에 관한 글들을 접할 때 새로이 접하게 되는 생소한 용어 중의 하나가 「사후관리(Consequence Management; 이하CM으로 표기)」란 용어이다. 일반적으로 “사후관리”란, 앞의 설명과 같이 인적, 자연적 대량피해가 발생하는 상황에서 그 피해결과(Consequence)에 대응하기 위한 비상관리(Management)의 개념을 가지고 있다.

미국은 Haiti에 미국의 재난대응체제인 「해외사후관리(FCM: Foreign Consequence Management)」 절차에 의거하여 미군을 파병하고 있다. 특히 9.11 이후 대량파괴무기인 WMD가 새로운 안보위협으로 등장함에 따라 미국은 「WMD 대응을 위한 사후관리(WMD-CM)」 능력과 개념을 발전시키는 데 국가적 노력을 기울이고 있다.

한국은 전 세계에서 21세기의 새로운 위협으로 등장한 대량파괴무기(WMD: 이하 WMD로 표기)를 모두 가지고 있는 유일한 제3세계국가인 북한과 근접해서 대치하고 있다. 이런 북한 때문에 미국은 한국을 WMD의 고 위험지역으로 분류하고 있으며(국민일보, 2007. 8. 9)¹⁾, 핵문제가 해결되지 않은 현재의 한반도는 전. 평시 WMD의 실제적 재난에 노출되어 있다고 해도 과언이 아니다. 그럼에도 불구하고 우리는 아직 우리의 독립적인 능력으로 WMD재난에 대응할 충분한 준비태세(Preparedness)가 되어있지 못하다.

이제 한국이 직면한 WMD 위협에 대한 대응자산(Resource)의 한 축으로서 미국의 사후관리 자산을 활용할 필요가 있다. 그렇다면 한국은 어떻게 미국의 이 사후관리 체제를 이용할 수 있을까? 본 논문의 목적은 미국의 사후관리 개념과 체제 및 절차를 이해하고, 한국 재난관리체제와의 연계성을 검토하여 그 적용가능성과 방안을 제시하는 데 있다.

I. 서론

2010년 1월12일, 중남미국가인 Haiti에 강도 7.0지진으로 인한 대참사(사망35만, 부상25만, 이재민150만)가 발생했다. UN은 즉시 미국을 포함한 전 세계에 도움을 요청했고, 미국은 국무장관과 국방장관의 긴밀한 협의 하에 재난발생 2일 후 즉각 Haiti의 재난지원을 위하여 해군 함정과 공군 수송기, 의료진을 포함한 미82공정사단과 해병원정단의 대규모 미군(6,000명)을 Haiti에 파견하였다(김치욱, 2010).

왜 미국은 해외의 대규모 재난에 민간인이 아닌 미군을 파병한 것일까? 만약 한국에서 대규모 인적 및 자연재난이 발생한다면 미국은 어떻게 대응할 것인가? 결론적으로 한미동맹으로 결속된 미국은 재난지원을 위해 미군을 파병할 것이다. 미국은 21세기 들어서 최근까지 짧은 시간에 미 본토와 해외에

II. 사후관리개념의 이론적 접근

1. 사후관리 개념의 정의

우리말 사전에는 '사후관리'란 용어의 정의가 없다. 단지 경제용어로 수출과 관련하여 수출대금 회수업무를 사후관리용어로 사용하고 있을 뿐이다. 일반적으로 '사후관리(事後管理)'라고 하면 “어떤 일

1) 미 국방부 화학무기 방어계획(CBDP) 연례보고서('07.8.7)에서 발표된 고위험국(20): 한국, 바레인, 발칸국가, 디에고 가르시아, 이집트, 그리스, 인도, 이스라엘, 요르단, 터키, 사우디아라비아, 쿠웨이트, 파키스탄, 대만, 소말리아, 싱가포르, 수단, 태국, 아랍 에미리트 연합.

의 발생 후에 그 결과를 관리” 하는 것이라는 통념으로 사용되고 있다. “CM”에서 ‘Consequence’는 ‘결과’, ‘영향’이라는 뜻을 가진 단어이다. 우리말로 직역하면 ‘결과관리’ 또는 “영향관리”라고 해석되나 결과의 원인 행위와 관련하여 ‘사후관리’란 용어로 번역되어 일반적으로 사용되고 있으며 본 논문에서도 이 용어를 사용한다.

미국에서 형성된 사후관리 개념은 크게 일반적인 재난과 WMD에 의한 재난의 개념으로 나누어 살펴볼 수 있다. 그 이유는 9.11테러 사건을 기점으로 이전에는 사후관리의 개념이 일반적인 대규모 재난으로부터 성립하였고 이후에는 WMD대응 개념으로 발전하였기 때문이다. 더욱이 현재 미국의 재난 관리에서도 이 두 개념이 공존하고 있다.

1) 재난관리로서의 사후관리 개념

9.11이전에 성립한 미국의 초기 사후관리 개념을 보면 대응기관마다 약간의 차이가 있다. 먼저 FEMA의 용어정의를 보면, “테러리즘의 결과에 영향을 받는 개인, 기업, 정부에 대해 공공보건, 안전 보호, 기본기능의 복구 등 비상 구조를 제공하는 것”이라고 정의하고 있다(FEMA, 1997). 미 국방부(DoD)는, “사건(결과)의 영향을 최소화하고 복원하기 위한 후속조치”로서 “FEMA의 계획을 준비, 조치, 확인하고 조직정비, 비상대응능력 훈련 등 사전대응계획을 이행·발전시키는 것”이라고 구체화하고 있다.(DoDD3150.8) 이들 정의를 보면 초기의 사후관리의 개념은 명확하지는 않지만, 보다 광범위한 대규모 피해에 대해 대응과 복구에 초점을 두고 있음을 알 수 있다.

2) WMD전략으로서 사후관리 개념

9.11이후에 이 개념은 WMD위협이 반영되는 변화된 모습을 보이고 있다. 2004년 대확산 프로그램 검토위원회(CPRC)의 정의는 “미 본토, 해외미군, 지원군 및 동맹국에 대하여 사용된 WMD의 결과에 대한 대응 활동”이며, 그 목적은 “국민에 대한 WMD사용의 피해를 최소화하고 미군, 우군 및 동맹국에 대한 WMD사용효과에 대한 대응”이라고 규정하고 있다(US. CPRC, 2004: 2).

미 합참의 합동교범 JP(이하 JP표기)3-40(2004) 「WMD전투를 위한 합동교리」에서는 사후관리를 “미 본토 및 해외에서 미국의 국가이익을 위하여, 적의 WMD 사용 시 우방국과 동맹국의 기본적 기능복구를 위하여 WMD의 효과 및 결과에 대응하기 위해 취하는 활동”이라고 정의 하고 있다(US. JCS, 2004: IV-1). 이어서 세부절차교범인 JP3-41(2004) 「CBRNE 사후관리」에서는 “테러를 포함한 인적 및 자연재난과 재앙의 결과로 발생된 문제점의 완화와 관리를 위해 요구되는 기본적인 복구 및 관리 유지 활동”이라고 보다 명확한 정의를 내리고 있다(US. JCS, 2004: vi, I-2).

2006년 미 합참의 「테러전쟁을 위한 국가군사 전략」에서는 앞서 JP3-41(2004) 「CBRNE사후관리」의 정의와 유사하게 “근본적 서비스기능을 유지 또는 복구하고 자연적, 인적 또는 테러사건을 포함한

재난과 재해로부터 발생한 문제를 관리 및 완화하기 위해 취하는 행동”이라고 정의하고 있다(JCS, 2006: VII). 이 정의는 2008년에 최종적으로 미 합동군사용어사전(JP1-02,2008)에 의해서 정의 되었는데 “테러를 포함한 인적·자연재난 및 재앙의 결과로 발생된 문제점의 완화와 관리를 위해 요구되는 기본적인 복구 및 관리 유지 활동”이라고 규정하고 있다.

소 결론적으로 사후관리의 개념정의는 대규모 피해와 살상을 가져오는 자연재난과 WMD에 의한 테러를 포함하는 인적재난에 모두 적용되는 개념으로서, 피해의 최소화와 완화 및 정부, 기업, 개인의 기본기능을 복구시키는 관련부서의 모든 활동인 것이다.

그렇다면 이 사후관리 개념은 미 FEMA보다 왜 미 국방부(DoD)에서 발전되고 있는 것일까? 그것은 9.11테러 이후 HSPD-5호, WMD대응 국가전략보고서(NSC-WMD)와 WMD대응 국가군사 전략보고서(NMSC-WMD)에 대통령과 국방장관에 의해서 해외와 연방정부 및 주·지방정부를 지원하는 ‘WMD에 대한 사후관리 임무’가 군(국방부)에 부여되었기 때문이다(The White House, 2002:5; 2003:9; US. DoD, 2006: 26).

3) 위기관리와 사후관리의 상호관계 및 변화

이상과 같은 미국의 사후관리 개념은 미 연방정부의 재난관리 체계와는 어떤 연관성과 위계를 가지고 있는 것일까? 미국의 재난관리체제와 전 세계에 적용되고 있는 예방(prevention /mitigation), 대비(preparedness), 대응(response), 복구(recovery)의 재난관리단계는 일반적인 위기관리의 기본단계²⁾로 정립되어 있다. 그러나 이 4개의 단계를 보는 재난관리의 개념적인 시각은 국가마다 다소 상이하다.

9.11테러사건 이전에 수립되었던 FRP의 기본 재난관리개념의 출발은 재난의 사전발생을 기점으로 하여 대응과 복구에 중점을 둔 비상관리(EM: Emergency Management) 개념으로(FEMA, 2001: 23) 시작하였다. FRP는 비상관리를 위기관리와 사후관리 개념으로 구분한 것이다.

먼저 이해해야 할 것은 미국이 사용하고 있는 위기관리와 한국의 위기관리 개념은 다르다는 점이다. 재난체제에 있어서 한미 간의 위기관리 개념의 차이를 보면, 미 FRP에서 위기관리는 “테러리즘의 활동과 위협을 제거하고 예방, 예측하기 위하여 필요한 자원의 사용계획, 획득대책, 활용능력, 연습 및 자원제공, 주요 법적대응 집행기능”이라고 협의의 개념으로 정의하고 있다(FEMA, 1999: TI-2). 이 개념은 최근문서에서도 변하지 않고 있으며, 따라서 법무부 예하의 FBI에게 선도 기관으로써의 위기관리 책임을 부여하고 있다.

반면 한국의 위기관리 개념은 “국가위기를 사전에 예방, 대비하며 재난 발생 시 효과적인 대응 및 복구를 하여 위기 상황으로부터 야기될 수 있는 영향을 최소화하고 위기이전으로 복구하는 제반활동”으로 대응과 복구에 중점을 개념으로 규정하고 있다(윤병준, 2007: 113-114; 대통령 훈령 제124호).

한국은 ‘복구(Recovery)’를 포함함으로써, 대응과 법 집행에 중점을 둔 미국보다 광의의 개념을 가

2) 위기관리단계 구분은 1985. Petak에 의해서 미 행정학보(PAR)에 소개됨.

지고 있음을 인식할 수 있다. <표 1>에서 보듯이 미국 초기FRP의 사후관리는 바로 '복구(Recovery)'에 중점을 둔 개념임을 알 수 있다.

<표1> 한미 재난관리 개념 비교

구분		세부 개념 비교			
미국	9.11 사건 (2001)	이후 (NRP/F)	재난관리(DM)/사건관리(IM)		
			위험관리 (RM)	사후관리(CM)	
		비상관리(EM)			
		위기관리(CrM)		사후관리(CM)	
이전 (FRP)					
재난(위기)관리단계		예방/대비	대응	복구	
한국	재난 안전 법/ 위기관리지침 (2004)	위험관리 (RM)	위기관리(CrM)		
			광의 위기관리/ 재난관리		

자료: 정지범(2009: 37), U.S. FEMA(1997: IV-A-B)에서 재정리.

그렇다면 9.11이후 위기관리와 사후관리의 개념들은 어떻게 변화되었는가? 9.11이전 FRP에서 위기관리와 사후관리는 구분된 개념이었으나 실제적으로는 <표 2>에서와 같이 경계선이 모호한 중복된 문제점을 갖고 있었다. 9.11이후 발생한 탄저테러 등의 사건처리과정에서 이 두 개념이 상충하자, 새로운 NRP로 대체하는 과정에서 위기관리와 사후관리의 상호관계는 재정립되었다.

<표 2> 미 재난계획(FRP/NRP/F)에서 위기관리와 사후관리의 상호관계

주요 활동 임무내용	임무 영역 범위			
	9.11이전(FRP)		9.11이후(NRP/F)	
법 집행	위기관리 (CrM)	사후관리 (CM)	(위기관리)	
위험평가 및 조연			사후관리 (CM)	
WMD 기술지원				
생명/재산피해에 대응자산 지원				

자료: US. FEMA(1999: TI-2), US. DHS(2006: HSPD-5; 2008: NRP)에서 재정리.

이 관계는 "위기관리와 사후관리는 분리된 개념이 아니라 통합된 개념으로 전환하며, 따라서 FBI가 위기관리의 법집행기관으로써의 책임과 기능은 보유하되 정부기관의 요청 시에만 기능하는 것으로 제한한다. 법무장관이 자신의 권한을 국토안보부로 이양했을 시 위기관리 권한을 종료하고 국토 안보부는 사후관리 권한을 계속 지속한다."는 것으로 수정하였다(JCS. JP3-41, 2006: A-2). 실제적으로 위기관리활동은 실행과정에서 사후관리활동 전 또는 합동으로 함께 실행되는 과정임을 현실적으로 인정한 것이다.

미국은 왜 법 집행기능을 위기관리의 주 기능에 포함시켜 유지하고 있는 것일까? 그것은 일반사고

와 WMD사고의 차이점을 비교해 보면 알 수 있다. WMD사건은 WMD물질의 은닉성으로 인해 탐지가 제한되어 대규모 사상자 발생까지 인지가 제한되며, 다양성을 띠고 있는 복합적 사건일 가능성이 높다. 또한 초기대응자의 위험인식 전 조기노출과 2차 폭발위험으로 높은 사상 위험성이 있고 결과면에서 오염의 확장으로 지리적, 법적인 사건의 확장까지 가져온다. WMD 사건은 공공부분에서 발생했을 때 더 강한 반응이 발생하며 사건의 현상이 바로 범죄의 현상이기 때문에 이런 WMD사건의 특성을 최소화하기 위해 범죄 증거의 수집·확보가 중요한 것이다(FEMA, 2001: 11-12).

소 결론적으로 미국의 최종적 사후관리 개념은 위기관리를 포함한 대응과 복구의 모든 단계를 포함한 개념으로 확대되었고 한국의 개념과 비교해 본다면 미국의 사후관리 개념은 우리의 광의의 위기관리 개념과 동일한 것이다.

III. 미국 사후관리체제의 현상 개관

1. 사후관리체제의 형성 과정

1) 재난관리로서 사후관리

미국에서 사후관리개념이 형성된 것은 최근 20년간에 발생한 국가적 재난과 깊은 관련이 있다. 1992년에 최초로 재난대비계획인 연방대응계획(FRP: Federal Response Plan:이하 FRP표기)이 만들어진 이후 2001년 9.11테러를 기점으로 '이전'과 '이후'에 실제로 발생한 대형재난의 처리과정에서 발전되었다. 9.11이전 단계는 사후관리 개념의 형성 및 발전기로서, 자연 및 인적 재난에 의해 발생한 피해결과(consequence)를 어떻게 최소화할 것인가? 에 대한 절차를 준비하는 기간이었다.

미국에서 사후관리 용어가 처음 등장한 것은 1995년 3월에 발생한 오클라호마 시의 연방빌딩 폭발 사건이 계기가 되었다. 미 본토 내에서 처음으로 168명의 대규모 인원이 사망한 이 사건을 처리하는 과정에서 FEMA는 사후관리 필요성에 대한 교훈을 얻게 된 것이다(GAO, 2001: 4). 이 교훈은 대량피해결과가 발생한 테러사건에는 관련부서의 협조적 대응을 위한 지침이 필요하며, 사건이 발생하는 주, 지방정부의 비상계획에 FRP 반영이 필히 보장되어야 하고, 대량피해를 처리하기 위한 적절한 비상대응팀의 구축이 요구된다는 것이었다. 피해 최소화를 위해서는 사건의 결과(consequence)에 대한 관리체제(Management)를 사전에 준비해야 함을 최초로 인식한 것이다.

이에 따라 1995년에 대통령 지시(PDD: Presidential Decision Directive)39호에 위기 및 사후관리의 기능, 협조, 관리, 능력이 정의되고 연방정부의 사후관리 대응지침이 최초로 명시되었다. 이를 근거로 FEMA는 1997년 2월에 수정된 FRP는 "재난 발생의 비상관리(Emergence Management)를 위기관리(Crisis Management:이하 CrM으로 표기)와 사후관리(CM)로 구분하고 위기관리(CrM)의 주책임 선도

기관으로 FBI를, 사후관리(CM)의 주책임 선도 기관으로 FEMA를 지정"하여 상호관계를 정립하였다(FEMA, 1997: IV-A-B).

그럼에도 불구하고 연방대응계획은 2001년 9.11테러가 발생하자 전면적인 변화를 요구받게 되었다. 이유는 WMD에 의한 대량피해발생에 대해 새롭게 인식하게 되었으며, WMD를 일반재난과 구분할 필요성이 대두되었기 때문이었다. 이런 인식의 계기가 된 사건이 2001년 10월에 발생한 탄저 우편테러사건이며 당시 이 사건을 통해 7000여명이 양성 탄저균에 노출되었던 미국은 그때까지 준비해 온 제도와 절차(FRP)를 가지고 연방정부가 처음으로 WMD사후관리 절차를 적용하게 된다.

이 사건에 대한 사후관리가 종료된 후 미국이 얻은 교훈은 피해 최소화를 위해서는 신속한 WMD의 작용제 식별 및 평가가 필요하고, 잠재적 위협지역의 식별과 신속한 예방적 보존수단의 시행이 요구된다는 것이었다. 또한 적극적 공보활동과 공황을 유발하는 루머의 차단 및 가장 효과적인 최신기술의 우선적 적용이 요구되었고, 검증기관의 최종결과에 대한 신뢰의 필요성 등 사후관리절차의 보완점이 도출되었다(JCS, JP3-40, 2004: IV-8).

이 2건의 대형인적재난사건의 결과는 2003년2월에 국내사고 및 사건에 대한 국가사고대응체제 구축을 지시하는 국토안보대통령지시(HSPD: Homeland Security President Directive)-5호로 귀결되었는데 이문서의 중요한 변화는 PDD-39호에서 재난 발생의 비상관리(EM)를 위기관리(CrM)와 사후관리(CM)로 구분했던 개념을 "위기관리를 사후관리 속의 통합된 단일 개념"으로 재정립하게 되었다는 것이다(DHS, 2003). 이 HSPD-5호를 근거로 2004년에 기존의 FRP는 새로운 사후관리 개념이 수용된 국가대응계획(NRP)로 2004년에 대체되었다.

대체된 NRP는 2005년 7월 발생한 카트리나 허리케인으로 또 한 번의 변화를 받게 된다. 그것은 1,330여명의 사상자와 1,220억불의 피해를 처리하는 과정에서 들어난 NRP의 사후관리의 취약점 때문이다. 문제점은 NRP와의 관련성과 절차 및 제공 프로토콜에 대한 각 대응기관의 이해가 부족하고 참여기관의 공통적 운영마인드가 부족하다는 점이었다. 또한 연방정부 의사결정자들의 NRP에 대한 친숙성이 결여되어 있었고 기초계획으로서 대응기관의 통합지원계획이 없었다는 점 역시 문제점으로 제기되었다(정지범, 2009: 150). 이러한 사후관리의 교훈이 반영되어 국가대응계획(NRP)은 2008년 3월 계획문서가 아닌 실행문서인 국가대응체계(NRF: National Response Framework)로 대체 확정되었다.

소 결론적으로 9.11이후 지금까지 발전된 미국의 국가대응체계(NRF)는 강력한 실행을 보장하는 실행문서로서 9.11이전 계획에서 보이던 "위기관리"와 "사후관리"의 개념적 설명이 없다. 그러나 사후관리개념은 없어진 것이 아니라 DHS(국토 안보부)와 FEMA의 조직 속에 기능적으로 통합된 개념으로 살아있고 변화 발전되고 있음을 알 수 있다. 문서상으로 사후관리개념은 국가사건관리체제(NIMS) 속의 새로운 개념인 사건관리(Incident Management) 개념과 재난관리(Disaster Management)의 기본 개념으로 자리 잡고 있는 것이다.

2) WMD 전략으로서 사후관리

9.11사건을 통해 사후관리 개념은 21세기 새로운 위협으로 등장한 WMD위협에 대응하는 또 다른 중요한 대응전략개념으로써 미국 국가전략의 한 축으로 발전하게 된다. 9.11테러 사건은 미국의 국가전략체계 구축에도 영향을 미쳤는데 그동안 미흡했던 국가전략체계를 9.11이후 1단계로 2005년까지 5년 동안 4개의 국가전략문서체계가 완성되는 계기가 되었다. 뒤이어 2차 전략문서들이 2006년부터 2010년까지 수정 발간되었다.³⁾

미국의 국가전략문서 중 테러와 WMD위협이 국가안보위협으로서 최초로 상정된 것이 9.11 테러사건 직후에 미 국방부가 발표한 '01 QDR이다. 다음해인 2002년 12월에 미 대통령은 HSPD-4호를 통해 기존의 미국 WMD 국가전략이었던 "비확산(NP)"과 "대확산(CP)"의 양대 전략에 "사후관리(CM)"를 새로운 전략으로 추가할 것이 지시되었고, 백악관은 이 HSPD-4호를 근거로 2002년 12월에 발간된 최초의 미 국가안보전략서(NSS: National Security Strategy)에는 WMD 대응노력으로 "WMD피해에 대한 사후관리 노력의 추구"가 새로운 국가안보전략 개념으로서 추가되었다(The White House, 2002: 13-15).

여기서 사후관리 개념이 WMD전략으로 확대 발전되었음을 알 수 있는데 그 이론적 배경은 다음과 같다. 그동안 재난을 통해 축적된 사후관리능력(CM Capability)의 구축은 곧 피해감소로 이어지고, 피해의 감소는 결국 위협의 수준을 저하시킴으로써 적의 WMD 사용의지를 약화시켜 억제력(Deter)으로서 역할을 충분히 발휘할 수 있는 실체(힘, 능력)로서 기능하게 되었다는 것이다. 재난의 대응개념으로 형성된 사후관리 개념이 전략개념으로 발전한 것이다. 이에 따라 백악관은 NSS의 개념을 구체화한 WMD 대응 국가전략보고서(NSC-WMD)에서 "사후관리(CM)"를 비확산(NP), 대확산(CP)과 함께 WMD 국가전략의 3대축으로 공식화 하게 되었다(The White House, 2006: 1-6).

소 결론적으로 9.11 이전의 재난 시 비상관리개념으로서 발전되었던 사후관리가 9.11사건을 계기로 대량피해(consequence)를 발생시키는 WMD에 대한 대응전략으로서 확대 발전되었다고 볼 수 있다. 즉 9.11 이전에는 WMD의 비확산(NP)전략을 중심으로 WMD의 위협 및 사용의 억지에 해당하는 소극적 대확산(CP)전략을 기본으로 하였으나, 9.11 이후 WMD 위협이 실질적으로 등장하자 대확산(CP)개념을 새로이 정립하여 대확산 전략을 중심으로 하는 사후관리(CM)전략을 추가한 것임을 알 수 있다.

더 나아가 9.11테러가 발생한지 5년이 지난 이후에 발간된 미국의 2차 국가전략문서에서의 변화를 살펴보면, '01 QDR에서의 "테러와 WMD위협"이 '06 QDR에서는 4대 위협으로 증가되면서 최고위협의 위계를 갖는 "재앙적인 위협(Catastrophic Challenge)"으로 재정의 되었다. 나아가 '10 QDR에서는

3) 1차 전략보고서(부시1기)는 2001년 9월, 미 국방부의 대 의회 보고서인 「4년 주기국방검토보고서(QDR)」, 2002년9월, 백악관 발간의 대통령 「국가안보전략보고서(NSS)」, 12월 발간의 대통령 「WMD 대응 국가전략보고서(NSC-WMD)」, 2005년 3월, 국방장관이 발간한 「국가방위전략서(NDS)」가 각각 발간되었으며, 2차 전략보고서(부시 2기/ 오바마 행정부)는 2006년 QDR(2006.2.2). '06국가안보전략 보고서(NSS)(2006.3.16). '06WMD대응국가전략서(2006.6), '08국방전략보고서(2008.8.1)/ '10 QDR (2010.2.) 등이 있다.

재앙적인 위협에 대비한 개선요구사항으로 "사후관리대응전력(Consequence Management response forces)의 대응성과 유연성의 증진"을 제시하고 있다(US. DoD, 2010: 19). 사후관리개념이 전략개념으로 확대 진화하고 있는 것이다.

또한 '06 NSS에서는 "WMD피해대응을 위한 사후관리 노력"이 "WMD위협으로부터 미국과 동맹국 보호"로 확대 되었으며, 이를 근거로 '06 NSC-WMD에서는 "WMD파괴 및 안전"에 중점을 둔 11개의 전략목표를 제시하고 있다. 특이한 것은 미 국방부의 '08 NDS와 미 합참의 '06 WMD대응 국가군사 전략(NMSC-WMD)에서도 사후관리가 WMD의 국가전략이면서, 이러한 WMD전략을 수행하는 세부 8대 군사임무(작전)에 정식으로 반영되어 있다는 점이다. 따라서 현재 사후관리 개념은 미국의 전 세계 5대 전구작전지역 사령부의 작전계획 속에 사후관리 작전(CM OPN)으로 반영되어 있는 상태이다.

3) 군사작전으로서 사후관리

군은 구조적으로 재난에 대응할 수 있는 많은 조직과 기능, 훈련된 인력과 능력을 가진 집단이다. 따라서 평시에 국가 재난이 발생했을 때 '재난지원'을 군의 기본임무 중에 하나로 가지고 있는 것은 전 세계국가의 공통적인 현상이다. 미군도 역시 동일하게 국가재난지원의 임무를 가지고 있다. 한 가지 다른 점은 국외에 대한 해외 재난지원임무가 있다는 것이다. 9.11테러사건 이전에 미군의 재난지원 임무부여의 근거는 앞서 설명한 PDD-39호이며 이를 근거로 만들어진 FRP이다(FEMA, 1997: V)⁴).

이에 따라 미군은 미 육군 주도하에 2001년에 FM(야전교범:Field Manual이하 FM표기)3-0 「작전(Operations)」 교범에 '지원 작전'을 국내지원 및 해외 인도적 지원 작전으로 구분하고 세부 작전형태에 「사후관리 작전(WMD-CM)」을 지원 작전 형태로 공식 교리화 하였다. 이어서 동년(2001)에 「사후관리 작전(WMD-CM)」의 세부적인 기술 작전(Technical Operation)을 수행하기 위한 절차교리로 FM3-11.21 「화생방 상황 하 사후관리 작전 절차」 교범을 만들어 연방정부의 사후관리지원임무를 준비하였다. 또한 해외 재난지원임무는 미 합참이 주관하여 JP3-07.6 「해외 인도적 지원 절차」 및 JP3-07.2 「사후관리 작전절차」 교리가 정립되었다.

이들 교리로 미 국방부가 처음으로 실시하게 된 사후관리 작전(CMO)은 앞서 설명한 9.11테러 사건 이후 2001년 10월의 탄저 우편테러사건이며 미 국방부는 이 사건에 지금까지 준비되어온 절차와 교리를 가지고 연방정부가 대응하는 재난을 지원 하였고 앞서 제시된 교훈들을 통하여 사후관리 교리의 개선 필요성을 인식하게 되었다.

9.11테러사건이 발생한 이후 WMD위협의 급증은 앞서 설명한 바와 같이 '비확산(NP)'과 '대확산(CP)'의 양대 전략에 '사후관리'라는 새로운 전략개념이 WMD 국가전략으로 확정되는 결과를 가져왔다. 이와 같은 미국의 안보환경변화와 새로운 WMD국가전략을 수행하기 위해 미 국방부는 육군차원

이 아닌 합참(JCS)수준에서 육. 해. 공. 해병대가 모두 참가하는 합동 「사후관리 작전」 교리 정립의 필요성을 절감한 것이다.

국가전략 수행의 필요성에 의해서 2004년 7월에 미 합참은 JP3-40 「WMD전투를 위한 합동교리」를 발간했는데 이 교범에는 WMD-CM의 정의, 목적, 능력 및 책임을 규정하고 WMD-CM의 5대 임무로 ①평가, ②협조된 작전, ③군수, ④보건근무, ⑤제독을 제시하고 있다.

이어서 JP3-40 「WMD전투를 위한 합동교리」를 실행하기 위한 합동작전 절차교범(TTP)으로 2006년 10월에는 합동 사후관리 작전 수행을 위한 JP3-41 「WMD-CM」 교범을 발간했다. 이 교범에는 WMD-CM 적용상황과 WMD시행지침, 단계와 해외 사후관리(FCM)의 지침이 포함되어 있는데 사후관리(WMD-CM)의 일반적 진행단계는 ①상황평가/준비 ②진개 ③지원확대 ④전환 ⑤재전개의 5단계로 제시하고 있다.

미 국방부는 이와 같은 교리체계를 기반으로 WMD사후관리 전문 기술 작전을 수행하기 위하여 동원예비군 사후관리 작전부대(USARCMU: US Army Reserve Consequence Management Unit)를 2001년 6월에 창설했고 그 임무범위는 취약성 평가, 사후관리(사상자 제독/ 의무처리), 비군사화, 환경적 위험관리를 포함하고 있다(JCS, 2006: 19). 현재는 미국의 국가WMD전략을 수행하기 위해 2004년에 창설한 제20지원 사령부(SBCCOM: Soldiers Biological, Chemical, Command. 화생방사령부)가 USARCMU를 작전 통제하여 미 본토와 해외 사후관리 작전의 전문 기술 작전 부대로 대응하고 있다(US. Army, 2009). 일반적 대규모 재난구조를 위한 사후관리 작전부대는 전 세계 미군의 작전전구별 전투사령부마다 별도의 사후관리 작전부대를 지정하여 운용하고 있다.

소 결론적으로 대규모 피해가 발생하는 인적, 자연적 재난에 대하여 피해를 최소화하기위한 대응 개념으로 발전한 사후관리 개념은 9.11테러와 더불어 현실적 안보위협으로 부각된 WMD의 대량파괴와 살상에 대응하는 새로운 개념으로 확대, 발전되었다. 이 발전된 개념은 사후관리능력(CM capability)이 WMD 전략개념으로 확장되어 중요성이 더욱 증대되었으며 WMD전략을 수행하는 군사작전의 한 형태로써 자리 잡게 되었음을 보여준다. 보다 더 중요한 것은 오늘날 미국의 사후관리개념은 WMD의 재난, 전략 및 작전에 이르기 까지 하나로 연계된 체제(system)로 구축되었다는 것이다. 이러한 미국의 사후관리 체제는 WMD의 침예한 위협과 직면한 한반도에 향후 깊은 영향과 작용을 할 것으로 예상된다.

2. WMD 사후관리체제

이와 같은 미국의 사후관리개념과 체제는 재난대응체제하에서 실제적으로 어떻게 운용되고 있는가? 본 논문에서는 한반도의 실제적인 위협인 WMD에 대한 대응을 위해 WMD 사후관리(WMD-CM)에 초점을 두고 살펴보고자 한다.

<표 3>에서와 같이 미국의 사후관리체제는 국내 사후관리(DCM: Domestic CM)와 국외 사후관리

4) 미 국방부는 WMD테러에 대한 민간기관, 주, 지방정부에 대하여 기술 작전(Technical Operation)지원임무를 지시 받고 있음.

(FCM: Foreign CM)의 2트랙으로 구분되어 있다. 각각의 트랙마다 책임기관과 진행단계가 상이하게 구성되어 있다. 지원의 책임 선도기관이 미 본토 내에서는 국토 안보부이며 해외지역과 국가에 대해서는 국무부가 된다.

<표 3> 미국의 WMD-사후관리(CM)체제

구분	국내 사후관리(DCM)	국외 사후관리(FCM)
주책임	주, 지방정부	주둔국
지원책임(선도)기관	국토 안보부(DHS)	국무부(DoS)
주 지원기관	국방부(DoD)+연방기관	국방부(DoD)
군	책임기관	합동전력사령부(JFCOM)
	역할	WMD위협, 피해완화지원
	작전단계	①경보, 준비, 상황평가 ②전개(긴급지원) ③주, 지방, 시민기관 지원 ④전환(주, 지방, 시민기관) ⑤재전개

자료: US, JCS,JP3-40(2006: IV-1), US, JCS,JP3-41(2006, x- xi)에서 재정리.

WMD 사후관리에서 미국의 대응 원칙 중 중요한 점은 국가적 수준(National level) 으로 대응한다는 것이며 이에 따라 유일하게 WMD 대응자산과 인력, 전문조직을 갖춘 국방부(DoD)가 사후관리 능력과 자산을 미 본토와 해외에 직접 지원한다는 것이다. 또한 WMD 사후관리 작전 시, 미군의 동맹군이 포함된 WMD사태는 미 국방부가 작전적인 대응(operational response)으로 선도한다. 본 연구에서는 한국의 WMD사태발생과 연계하여 지원토록 되어 있는 미국의 해외 사후관리절차를 중심으로 살펴본다.

3. 해외 WMD-사후관리(FCM) 작전

1) 사후관리 작전환경 및 시나리오

미 국방부는 WMD-CM을 실시하는 환경(상황)을 첫째, 동맹군 및 미군이 포함된 WMD사건에서 미 국방부가 작전적인 대응을 선도할 경우, 둘째, 군사작전 범위로 수행할 경우(인도적 지원 작전), 그리고 국토방어임무로서 국내대응으로 민간기관에 지원하는 경우를 상정하고 있는데 해외 WMD-사후관리(FCM: Foreign -CM.이하 FCM 사용) 작전은 첫째와 둘째상황에 해당한다(JCS, JP3-41, 2006: v).

해외 사후관리(FCM)란 “미 본토 외부에서 발생한 CBRNE상황의 결과(consequence)로 영향을 받은 개인, 기업, 국가에게 비상 구조를 제공하고 정부의 기본기능 복구, 공공보건과 안전방호수단을 제공

하는 것”이라고 WMD 대응 국가군사 전략서(2006)가 밝히고 있다. 미 국방부는 이 정의의 실현과 미군의 해외 WMD-CM을 실시하는 상황을 연결시키기 위해 3개의 시나리오를 가지고 있다.

3개의 해외 WMD-CM지원 시나리오는 첫째, 미군이 주둔한 해외 주둔국의 요청지원으로 주둔국 정부와 미군사령부(관)의 직접 지원요청에 의해서 이루어진다. 둘째는 UN이나 지역 동맹체를 통한 국제적 구조노력(요청)경우이고 마지막은 다국적 작전일원으로 수행되는 경우이다. 이 시나리오들 중 만약 한국에서 WMD사태가 발생한다면 첫 번째 시나리오인 “미군이 주둔한 해외 주둔국의 요청지원으로 주둔국정부와 미군사령부(관)의 직접 지원요청”에 해당할 것이다. 따라서 「주둔국 요청지원」 절차를 중심으로 살펴본다.

2) 해외 사후관리 작전 요청절차

미군의 해외 주둔국에서 WMD사건 발생 시 WMD-CM의 요청과 지원 절차는 먼저 ①WMD사건이 발생한 주둔국(예: 한국경우)의 미군 지역 전투사령부/관(한국: 한미연합사령관) 또는 주둔국 정부에 의해 WMD-CM 요청이 주둔국 미 대사관을 거쳐 본국으로 이루어진다. ② 대사관으로부터 해외 사후관리지원을 요청받은 책임선도기관인 국무부(DoS)는 국방부(DoD)와 협의하여 구체적 지원방안을 ③대통령에게 건의한다. ③-1 대통령은 두개의 경로를 통해 지원을 명령하게 된다. 하나는 관련 추가 소요 기능을 해당 정부기관에 지시하고 다른 하나는 주 해외사후관리 지원책임기관인 합동참모본부(이하 합참:Joint Chief of Staff, JCS표기)에 지원을 명령한다. 합참은 ④지역전구전투사령부(한반도: 태평양사령부: PACOM: Pacific Command)에 사후관리 작전을 지시하게 되고 추가적인 군 작전소요를 국내 사후관리 지원책임이 있는 합동전력 사령부(JFCOM: Joint Force Command)에 지시한다. ⑤ 지역전구전투사령부는 지정된 합동사후관리 작전 특수임무부대(JTF-CM: Joint Task Force CM)를 WMD 사건이 발생한 주둔국에 투입하게 된다.

3) 해외 사후관리 작전 수행

WMD 사후관리 작전은 “WMD로부터 영향 받은 미군시설, 정부, 공공기능에 대하여 적절한 지원을 제공하여 WMD의 효과를 완화 또는 최소화하고, 안정을 회복시키는 작전”으로서(JCS, JP3-40, 2004: viii) 전시 상황에서는 실시되지 않는 평시 인도주의 지원 작전에 포함된다.

평시에 발생하는 WMD사태에 대응하는 작전인 것이다. 이와 같은 해외 사후관리 작전은 <표 4>와 같이 5가지의 중요 임무영역과 24개의 세부과업과제를 가지고 수행되고 있으며 이들 5대 임무를 수행하기 위해 사후관리 작전 부대의 편성은 WMD상황의 형태, 규모 및 여건에 따라 차이가 있으나 기본적인 편성모델은 <표 5>와 같다.

이들 부대 구성요소 중에서 중요한 것은, WMD사건의 전문성과 관련하여 기술작전(Technical

Operations)의 지원을 담당하는 초기대응 작전부대(IRF)와 의무부대이다. 이들 전문기능 부대들은 건재부대가 아닌 별도의 부대목록에 의해 지원된다. 미 합참은 합참의장 지시(3214.01B: 2006) 「해외 사후관리 작전 시 군사지원」에 미군이 지원 가능한 43개 부대의 WMD 사후관리특수 전문 기능부대(자산) 목록을 제시하고 있다.

<표-4> 사후관리 작전의 5대 임무영역

구분	평가	협조원 작전	군수	보건근무지원	제독
임무 목록	<ul style="list-style-type: none"> •위험 •준비태세 •계획(절차) •탐지분석 •조사(자산) 	<ul style="list-style-type: none"> •경고/보고 •지휘통제 •경계 •법적체제 •표본수집 •공보활동 	<ul style="list-style-type: none"> •사전배치 •수송 •전개(인원/물자) •정비(시설/물자) •재난지원 작전 	<ul style="list-style-type: none"> •의학적 조사 •의무진단 •긴급대응 •분류 •사상자처리 	<ul style="list-style-type: none"> •완화 •비상제독 •복구작전

자료: US. JCS,JP3-40(2006: IV2-5).

<표-5> 사후관리 작전부대(WMD-CMOU: JTF-CM) 편성 모델

구분	JTF-CM						
	통신	민군 작전	초기대응	의무	전장정리	수송, 군수	경계
구성 (부대)	전술 마이크로 초고주파	민사 심리 난민 NGO	정찰 제독 방사능 초기대응 EOD	분류 아전병원 병원선 항공후송	중장비 건설공병 서비스복구 지역개선	공중 지상 해상 군수 영현	헌병 양륙 공항 항만

자료: US. JCS,JP3-40(2006: 그림11).

사건이 발생한 주둔국에서의 WMD사후관리 작전은 사후관리 작전부대에 의해서 1단계 평가 및 준비, 2단계 긴급전개, 3단계 작전의 확장, 4단계 작전종료 및 인계, 5단계 재전개의 5단계로 구분되어 진행된다. 1단계 평가 및 준비는 미 사후관리 작전 부대가 주둔국 사건지역으로 투입하기 위한 준비 단계로, 투입 부대의 규모, 성격, 전개순서, 소요 물자장비의 준비, 민간 및 타정부기관의 협조 등을 위하여 WMD사건지역을 평가하는 단계이다. 이를 위하여 국무부의 「외국 비상지원팀(FEST: Foreign Emergency Support Team)」과 국방부의 「사후관리 지원팀(CMST: CM-Support Team)」이 대통령의 승인 시 6시간 이내 긴급하게 전개하여 이 임무를 수행한다. 또한 주둔국의 미군 전투사령관은 효율적인 평가와 준비를 지원하기 위하여 주둔국 정부기관과 연합유관기관 협조단(CIACG)⁵⁾을 구성하여 필요 자산을 판단한다.

5) 연합 유관기관 협조단(CIACG: Combine Inter-agency Coordination Group)은 연합사령관의 군사작전 목표달성을 지원하기 위한 정부, 비정부 기관 대표들로 구성된 전략 활동 자문기구이다.

2단계 긴급전개는 피해 최소화화 확산방지에 중점을 둔 24시간 이내 전개목록 속의 부대들이 WMD사건의 성격과 규모에 따라 투입되어 임무를 수행한다. 이들 부대가 전개되기 전까지는 해당 주둔 미군사령관의 능력범위 내에서 긴급대응(Emergency Response)⁶⁾이 이루어진다.

3단계 작전의 확장 단계는 피해복구 및 관련 기능의 회복에 중점을 둔 사후관리 작전 부대들이 전개되는 단계로서 1-7일 이내 전개목록 속의 부대들이 해당된다. 이들 작전부대들은 <표 5>의 진구 작전사령부(태평양사:PACOM)에 의해 지정된 WMD JTF- CM(미제1군단)에 작전통제(Operational Control)되어 합동특수임무부대(JTF)로 편성된다. WMD JTF-CM의 최종적인 작전 지휘권은 주둔국의 미군 전투작전 사령관(연합사령관)에게 있다.

4단계 작전종료 및 인계단계는 사후관리 작전을 종결하고 해당국 정부 및 민간 기관에 인계하고 작전부대를 철수하는 단계이다. 이에 대한 준비는 2단계 전개와 동시에 진행되며 매단계마다 작전단계 조건표에 의해서 확인되고 해당국, 기관의 협의와 동의하에 이루어지게 된다. 마지막 단계는 재 전개하여 본래의 임무와 작전지역으로 복귀하는 단계이다.

IV. 사후관리체제의 한국 수용 방향

1. 국내 수용의 필요성

WMD와 관련된 한반도의 안보환경과 국제정세의 변화는 이지역의 복잡한 역학구도와 함께 예측이 어려워지고 있다. 만약 현실점에서 한국에서 WMD사태가 발생하여 미국의 사후관리 작전이 전개된다면 어떤 문제점이 발생할 것인가? 우리는 미국의 해외 사후관리 작전을 수용할 준비는 되어 있는가? 가장 중요한 것은 우리가 당면한 북한의 WMD 고 위협에 대한 실질적인 대응체제의 필요성이다. 국내 능력이 미흡함에도 불구하고 준비된 미국의 사후관리체제를 수용할 연계체제가 없다는 것이다.

먼저 우리의 재난체제와 WMD전략과의 연계성을 보면 현재 미국과 미군의 사후관리 작전과 관련하여, 민간기관 또는 정부의 재난체제와 연계되어 있는 곳이 한군데도 없다. 단지 주한 미군이 9.11이후에 한·미 연합사와의 연합작전과 관련하여 사후관리 작전(CMO)계획과 절차를 발전시키자, 이를 지원하는 한국군의 작전연계를 위한 사후관리 개념을 일부 합동교범(합동교범3-10. 합동화생방방어:2008)에 교리화 시키고 있을 뿐이다. 또한 특성상 군이 작전을 주관할 수 있는 전시의 WMD사태를 상정한 군주도의 민간군 사후관리 작전을 수도권과 후방지역에서 한국군 단독으로 실시하고 있는 정도이다. 한미동맹에 의한 연합작전추진에서 신속한 연계와 수용이 요구된다.

다음으로 WMD전략체제와 연계성을 보면, 한반도에서 '북한의 WMD제거'라는 동일한 목표를 가지

6) 긴급대응(Emergency Response)은 재난발생 시 미군의 현지 지휘관에게 부여된 상급 기관의 명령 없이 긴급 민간 재난구조 권한으로서 3일간의 긴급대응권한이 부여됨.

고 있는 한국과 미국의 WMD전략은 상호 밀접한 관계에 있을 수밖에 없다. 더욱이 군사적 동맹관계에 있는 한미의 WMD전략은 실행적인 군사전략 면에서 더욱 그 연계성이 요구된다. 그러나 한국은 명확한 WMD전략이 수립되어 있지 않고 단지 대확산(NP)위주의 전략을 구사하고 있다. 미국과의 관계를 보면, 일관성이 결여된 낮은 수준의 부분적 연계성만을 가지고 있음을 알 수 있다. 미국의 3대 WMD전략기조 중 사후관리(CM)의 전략개념은 아직 개념 형성이 되어 있지 않다. 따라서 전략적 측면에서의 사후관리체제의 한국 수용이 필요하다.

2. 현 실태 및 문제점

사후관리체제를 수용하기 위한 우리의 문제점으로는 첫째, WMD에 의한 대규모 살상과 피해가 예상되는 고 위험지역에 있으면서도 이로 인해 발생할 수 있는 재앙적 재난(Catastrophic disaster)에 대한 인식이 부족하다는 점이다. 한국의 재난체제 및 개념 속에는 아직 재앙적 재난에 대한 개념이 형성되어 있지 않다. 이는 우리가 퀴렌텔리(Quarantelli)와 켄톤(Canton)이 주장한 재난의 위계적 관계에서 최고 재난인 재앙적 재난(Catastrophic disaster)에 이르지 못하고, 초기단계인 일상적 위기(Emergency)와 중간단계인 주요재난(Main disaster)에 머무르고 있기 때문이다(부형욱, 2009: 3). 따라서 재앙적 재난에 대응개념인 사후관리 개념이 자리 잡혀 있지 못한 실정이다.

둘째, 본래는 한미연합 동맹체제에 의거, 사후관리 지원체제에 의해 미국과 미군에 의해 가장 확실하게 지원을 보장받을 수 있으나, 이를 받아들여 시너지효과를 높일 수 있는 국내의 제도과 절차가 제대로 구비되어 있지 않다. 실 예로 WMD 사태 발생 시 국내 능력으로 처리가 불가능하여, 미국을 포함하여 UN, 국제기구, NGO 등에 지원을 요청할 「WMD대응자산 요청조건」이 어떤 재난관리 문서상에도 설정되어 있지 않다는 점이다.⁷⁾

이와 관련하여, 미국 측 문서상으로는 2년 단위로 주둔국과 연합 사후관리 훈련을 하도록 되어 있으나, 한국 측의 수용태세와 적극적인 협조 미비로 인해 아직 한 번도 한미 간에 WMD사후관리 작전에 관한 연습 또는 연합 및 합동훈련을 실시해보지 못했다는 점도 문제라고 할 수 있다.

이는 정부의 비 통합형의 유형별 재난관리 방식(예: 화학: 환경부, 생물학: 보건복지부, 핵/방사능: 지식경제부)에서 연유한다고도 볼 수 있다. 이 방식은 깊이 있는 전문성 측면이라는 장점이 있으나, 위기관리 전담정부기관 설치(예: DHS/ 국토 안보부)를 통해 통합형을 취하는 미국과 달리 개별 정부기관의 법령체제, 행정문화 등의 차이로 효율성, 신속성, 법적 일관성측면에서 단점을 가지고 있다(윤병준, 2007: 61-62).

셋째, 또 다른 문제는 WMD대응을 위한 국내의 취약성 평가가 되어 있지 않다는 것이다. 이 취약성 평가는 WMD사태 발생 시에 필수적이며, 부족한 사후관리 자산을 신속하게 판단하는 기초가 된다.

주둔국이 미 대사관을 통해 사후관리를 요청 시, 소요판단의 혼란을 막고 전개의 시간을 단축하여 사후관리 작전을 조기에 종결할 수 있는 관건이기 때문이다.

마지막으로, 가장 큰 문제 중에 하나는 WMD전략으로 사후관리 전략이 없다는 것이고 미국의 WMD사후관리 전략과 연계가 취약하다는 것이다. 한국은 20년간 지속되어온 6자회담 속에서 외교에 중점을 둔 대확산 전략에 치중함으로써 북핵문제를 해결하지 못하고 있는 취약점을 가지고 있다. 그것은 사후관리가 가지고 있는 역지력의 전략이 부재하기 때문이다.

소 결론적으로 이와 같은 수용상의 문제점들로 인해 국내에서 WMD사태가 발생하여 미국 사후관리 체제가 한국에 적용하였을 때, 큰 혼란과 작전의 비효율성, 시너지 효과의 감소 및 피해 복구시간의 지연 등이 예상되며 사후관리의 본래의 목적인 피해 최소화 달성이 제한될 것이 예상된다.

3. 국내 수용의 발전 방안

한국은 WMD에 의해 발생하는 대규모의 재앙적인 재난을 피할 수 없는 지리적, 안보적 환경을 가지고 있다. 이 때문에 WMD에 의한 대규모의 재앙적 재난대응 개념인 '사후관리'의 개념은 한 단계 구분되어 명확히 발전시켜야 할 당위성을 갖는다.

사후관리가 한국의 재난체제에 정착하기 위해서는 첫째, 국가재난체제에 WMD사태의 재앙적인 재난에 대한 개념과 이에 대한 대응개념인 사후관리의 개념을 정립하고, 이를 제도와 절차에 반영하여야 한다. 현재 국가재난체제에서 사용 중인 위기관리의 개념이 일반적이고 광범위하게 미국의 사후관리 개념을 포함하고 있기 때문에 WMD와 같은 재앙적인 재난에 대한 구체적인 대응이 제한된다. 따라서 위기관리의 개념을 좀 더 구분하여, 사후관리의 개념을 구체화된 현실적이고 절차적인 개념으로 재정립할 필요가 있다.

둘째, 실행적인 측면에서 가장 높은 우선순위를 가지고 해야 할 일은 미국 사후관리 능력(CM Capability)의 한국 전개 및 투자를 보장할 수 있는 연결체제의 구축이다. 현 체제에서 이 부분을 담당하고 있는 것은 연합사에서 운용하고 있는 정부, 비정부기관 및 NGO의 대표로 구성되어 전략자문기구로 운영되는 연합유관기관 협조단(CIACG)이다.

연합유관기관 협조단은 실질적으로 한국지역의 미 전투사령관인 연합사령관이 한국에서 사후관리 작전(WMD-CMO)을 잘 수행할 수 있도록 전략적 조연체제와 능력을 갖추어야 한다. 더욱이 전작권이 전환된 뒤 효과적인 한미 연합작전의 연결을 위해서, 어떤 형태이든지 국방부나 합참에 재난에 대한 전략적 조연이 가능한 합동유관기관 협조단(JIACG)을 운영해야(부형욱, 2009: 3) 할 필요가 있다.

여기에 최우선적으로 준비되어야 할 과제는 WMD의 국내 취약성을 판단하는 것이다. 이 취약성의 핵심은 WMD 사건별로 대응 가능한 국내 사후관리 자산과, 그 중에서도 특히 부족 및 취약한 자산을 해당기관별로 구축하는 것이다. 다음으로 준비되어야 할 과제는 WMD의 종류별(화학, 생물학, 방사능/ 핵, 고풍탄)로 사후관리를 요청할 조건(상황/상태)를 결정하는 일이다. 이것은 국내의 사후관리 능력

7) 생물테러 위기대응 매뉴얼에는 WMD중 유일하게 생물테러 발생 시 테러경보 「비상」 단계에서 2000명이상 사상자 발생 시 국제기구(WHO)에 지원을 요청토록 조건 항목이 규정되어 있음(질병관리 본부, 2004).

이 조사되고 평가된 뒤에는 가능한 일로서 장시간이 소요되며 사전에 조기준비가 필요하다.

셋째, 사후관리가 한국의 재난체제에 정착하기 위해서는 국내 사후관리 능력(WMD-CM Capability)이 구비되어야 한다. 사후관리 능력이 필요한 중요한 이유는 북한 WMD의 사용을 억제하는 중요한 WMD대응전략의 축으로 사용할 수 있기 때문이다. 또한 외부의 도움 없이 WMD사태의 재앙적 재난을 최소의 피해로 조기에 해결할 수 있기 때문이다.

여기에는 WMD자산의 준비, 전문 인력의 확보, 민관군 합동사후관리 작전 절차의 발전, 관련 법령과 제도의 정비 및 유관기관 간에 고도의 협조체제 구축 등이 요구된다. WMD자산의 준비는 WMD사태의 대응과 복구에 사용 가능한 자산의 정확한 조사에서부터 이루어지며, 평소 즉각 운용가능자산과 동원 후 일정시간 경과 후 사용가능 자산으로 구분하여 단계화시켜야 한다.

전문 인력의 확보는 대단히 중요한 부분이다. 왜냐하면 WMD사태는 여러 영역 중에서도 전문적인 기술이 요구되는 기술 작전 (Technical Operations)영역이 사후관리 작전의 성공을 좌우하기 때문이다. 따라서 WMD 각 분야의 전문 인력의 확보가 필요하다. 아직 한국군에는 미군과 같은 전문적인 기술을 보유한 독립적인 사후관리 부대를 가지고 있지 못하다. 따라서 미 제20지원 사령부가 예하에 전문적인 사후관리 작전부대를 보유하고 있는 것처럼 국군 화생방 방호사령부에 WMD사후관리 작전부대를 편성하는 것이 바람직하다.

넷째, 사후관리의 작전능력 또한 구비되어야 한다. 5개 분야 24개의 세부 임무과제는 다시 WMD정의 속에 포함된 CBRNE, 즉 화학, 생물학, 방사능, 핵, 고폭탄의 피해특성이 전혀 다른 5가지 무기별로 적용되어야 하는 큰 문제를 안고 있다. WMD-CM의 성공은 사후관리 작전능력의 구비에 달려 있다고 말할 수 있다. 이 속에는 WMD-CM의 임무와 과제 수행 기관들의 지정과 통합, 작전단계별 임무와 과업의 공유, 작전절차의 확정과 숙달, 작전적용 전문기술의 통일 및 장비운용의 합, 지휘 통제 체제 확립 등이 포함되어야 한다.

따라서 이를 위해 한국의 WMD유형별 재난관리방식이 갖는 취약점을 조기에 개선시킬 필요가 있다. 미국의 통합형에도 문제가 있음으로 양자의 장단점을 증우감적(增友減敵)하여 효율성과 신속성, 법적·제도적 일관성을 갖는 한국형 재난관리 방식의 구축이 요구된다. 한국에 WMD사태 발생 시 해외 사후관리에 의해 미군이 투입되어 군사작전을 수행하지만, 한국 정부입장에서는 사후관리의 작전의 주체가 국방부가 아닌, 정부부처가 되어야 하기 때문이다. WMD-CM의 통합 책임을 지고 재난관리를 할 정부기관의 선정이 사후관리 작전능력의 구비의 선결조건이다.

법적·제도적 여건이 미비한 현 시점에서 WMD-CM의 작전능력을 구비하는 유일한 방법은 국방부가 아닌 국무 총리실 또는 행안부 주관으로 연합사와 미 대사관의 합의하에 각 정부 기관이 참가하는 「한미연합 사후관리 민관군 합동훈련」을 정례적으로 실시를 하는 것이다.

다섯째, 국방부의 WMD-CM에 관한 역할의 정립과, WMD 전략과 군사작전으로서의 WMD-CM작전능력을 갖추는 것이 필요하다. WMD의 대응에 있어 정부 내에서 가장 앞선 기관은 국방부이다. 그것은 WMD에 의한 전쟁을 대비해서 상시 훈련된 조직과 인력, 장비를 보유하고 있기 때문이다. 그러

나 한국군의 WMD대응능력은 북한의 WMD공격능력에 비해 군 자체의 방호능력은 충분성을 갖추었다고 보나 일부에서는 아직 미흡하다. 특히 전작전이 전환된 이후 북한의 WMD작전에서 새로이 부각되는 WMD를 제거하는 능력과, 민관군의 WMD피해를 줄이기 위한 군 사후관리 작전능력을 보강할 필요가 있다. 이를 위해서 국방부는 평시에 WMD재난 발생에 대비하여 민관군의 WMD사후관리 지원기관으로써, 정부가 WMD사후관리 책임기관을 선정할 때까지 공식적인 책임을 부여 받아 정부의 비 통합형 유형별 재난관리 방식의 취약점을 보강하는 역할을 해야 한다.

마지막으로, 이러한 부분들이 갖추어지게 되면 WMD-CM의 능력은 북한의 WMD공격을 억제하는 중요한 전쟁 방지수단과 한국의 독자적인 WMD전략으로 수용되어야 하며, 사후관리가 한국의 중요한 WMD 억지력으로 자리 잡아야 한다.

V. 결론

윌터 샤프 주한미군 사령관은 최근 미국 하원세출 소위원회에서 “북한 내 불안정 사태(급변사태)의 가능성을 염두에 두고 한미양국은 모든 가능성에 대비하고 있다. 전투에서부터 여러 가지 한반도의 불안정 가능성, 인도적 지원 작전 및 심지어 북한의 WMD제거에 이르기까지 여러 갈등에 대한 준비가 되어 있다.”고 밝힌바 있다(동아일보, 2010. 3. 26).

이 증언은 북한WMD에 대한 인도적 지원 작전에 해당하는 WMD-CM작전을 준비하고 있다는 내용을 담고 있는 것이다. 또한 미국은 최근 발표한 ‘10 QDR에서 재앙적인 위협에 대비한 개선 목표로서 “사후관리 대응 전력(Consequence Management response forces)의 대응성과 유연성의 증진”을 제시하고 있다. 한층 더 사후관리 능력(CM Capability)을 확충하겠다는 미국의 WMD전략 의도인 것이다. 미국은 한반도에서의 다양한 WMD사태에 대해서 준비하고 있다.

반면 우리는 눈앞에 전 세계에서 가장 높은 WMD 피해를 발생시킬 수 있는 북한의 위협을 안고 있으면서도 대제약적인 위협에 둔감하다. 이러한 둔감성이 대제약을 가져오는 엄청난 위협일 수 있다. 위협에 대한 최선의 방책은 준비(Preparedness)이다. 준비는 곧 능력(Capability)으로 나타나며, 이 능력은 위협을 감소시키고 나아가서는 위협의 작용 기제를 제거함으로써 중요한 억지력(Deter)으로 작용함을 인식해야 한다. 이것이 우리가 WMD-CM을 준비해야 하는 이유이다.

이를 통해 보듯이 WMD-CM의 준비는 현실적으로 우리가 당면한 가장 높은 위협인 WMD에 대한 실질적 대응책인 것이다. 실질적 대응책으로써의 WMD-CM을 준비함에 있어서 중요한 고려사항은 WMD 발생 시 즉각 적용할 수 있고, 기능이 발휘되며, 피해를 단시간 내에 감소시킬 수 있는 분야에 중점을 두고 접근해야 한다는 점이다. 그 첫 번째가 미국의 사후관리 자산을 우선적으로 이용할 준비 체제를 갖추는 것이다.

다음으로는 전시 북한의 WMD를 처리하는 것까지 고려하는 한국의 독자적인 사후관리능력을 정부

차원에서 구축해야만 한다. 또한 9.11테러 후에 미국의 국방부(DOD)가 WMD테러 대응에 앞장서서 미국정부기관을 선도했던 것처럼, 군은 민관군 선도 기관으로서 사후관리의 책임과 역할을 부여받아 국가적 차원에서 WMD 국가전략으로써의 사후관리능력이 확충되도록 해야 할 것이다.

WMD-CM에 있어서 가장 중요한 것은 민관군 사후관리 자산의 절차의 통합, 끊임없는 합동훈련을 통한 숙달, 그리고 WMD피해를 최소화시키는 화생방 기술 작전(Technical Operations)능력을 개발하는 것이다.

참고문헌

국가안전보장회의. 2004. 국가위기관리기본지침(대통령 훈령 제124호).

김치욱. 2010. 아이티의 비극과 한국의 기여외교전략. 세종논평. 제172호.

박덕근·김태훈·오정립·박정훈. 2006. 재난관리체제에서 군의 역할. 한국위기관리논문집. 2(1): 1-13.

보건복지부. 2005. 생물테러 위기 대응실무 매뉴얼. 질병관리본부.

부형욱. 2009. 국방 위기관리의 학술적 토대 모색, 주간국방논단. 제1282호.

은종화. 2009. 북핵문제 분석을 통한 한국의 WMD대응방안. 경기대학교, 박사학위논문.

윤병준. 2007. 재난과 위기관리 해설. 서울: 한국학술정보.

정지범. 2009. 국가종합위기관리. 서울: 법문사.

The White House. 2002. *National Security Strategy of United States of America*.

The White House. 2002. *National Strategy to Combat WMD*.

US. Army. CML School, 2009. *Army Chemical Review*.

US. Army. 2001. *FM3-11.21 Multi-service TTP for Aspect of CM*.

US. CPRC. 2004. *Activities and Programs for Countering Proliferation and NBC Terrorism*.

US. DHS. 2003. *HSPD-5. Management of Domestic Incident. Policy*.

US. DHS. 2006/8. *National Response Plan /Framework*.

US DHS. 2009. *Statement of Richard L. Skinner Inspector General*.

US. DOD. 2001. *Quadrennial Defense Review Report*.

US. DOD. 2006. *Quadrennial Defense Review Report*.

US. DOD. 2010. *Quadrennial Defense Review Report*.

U.S. GAO. 2001. GAO-01-15. *Combating Terrorism: FEMA Continue to Make Progress in Coordinating Preparedness and Response*.

U.S. FEMA. 1997. *Federal Response Plan. Annex: Terrorism Incident*. IV-A-B.

U.S. FEMA. 1999. *Federal Response Plan: 9230.1. PL*

U.S. FEMA. 2001. *U.S Government Inter agency Domestic Terrorism*. CONPLAN.

U.S. FEMA. 2001. *Guide for All-Hazard Emergency Operation Planing*.

US. JCS. 2001. *JP3-07.6 Joint TTP for Foreign Humanitarian Assistance*.

US. JCS. 2004. *JP3-40. Joint Doctrine for Combating WMD*.

US. JCS. 2008. *JPI-02 Dictionary of Military and Associated Terms. CM*

US. JCS. 2004. *JP3-41 Chemical, Biological, Nuclear, and High Yield Explosives. CM*

US. JCS. 2006. *National Military Strategy to Combat WMD*.

US. JCS. 2006. *National Military Strategy Plan for The War of Terrorism*.

US. JCS. 2000. *CJCSI3110.16: Military Capabilities, Assets, and Units for CBRNE CM Operations*.

US. JCS. 2006. *CJCSI3214.01B: Military Support Foreign CM Operations*.

국민일보. 2007.8. 9. 한국, 화생방 핵공격 최고 위협국.

동아일보. 2010. 3.26. 사프 주한미군 사령관, 미 의회서 한반도 증언.

殷鐘華. (예)육군대령으로 합동참모본부, 국군화생방방호사령부 등에서 근무했으며, 경기대 정치전문대학원에서 2009년 국제정치학 박사학위(논문: 북 핵문제 분석을 통한 한국의 WMD 대응방안; 핵 포기 압박의 성공 및 실패 사례 비교분석)를 취득했다. 주요 관심분야는 WMD 방호 및 대응전략과 대테러분야이며, 최근 발표한 논문으로는 “1. 2차 핵 위기를 통해서 본 핵위협체계의 현상과 전망(2008)”, “국내 화학테러의 초기대응체제 발전방향(2009)” 등이 있다(eunjeon0626@hanmail.net).

투 고 알: 0000년 00월 00일
게재확정일: 0000년 00월 00일

A Study for Applying the System of U.S.'s CM(Consequence Management) to Korea

– focused on WMD-CM –

Chong Hwa Eun.

After 9/11 terror, WMD threat has been not any more a threat in war but in peace; the term of Consequence Management (CM) was strongly appeared after 9/11. It has been mentioned on the Disaster Response System related with U.S.'s war on terror, WMD strategy documents, the manual of U.S. DoD, and the operation document of ROK-U.S. CFC. In this circumstance, it has been divided and developed into three domains: Disaster response system, National Strategy, and Military operations. U.S.'s WMD strategy has designed South Korea's CM to be supported by FCM (Foreign Consequence Management) when a WMD accident occurs in Korea. The problem is that South Korea is not ready enough to accept the system of U.S.'s CM even though South Korea belongs to the zone of high WMD threat. South Korea's well-build CM capacity, however, is required because it is National strategy and Disaster response assets for deterring North Korea's WMD use and minimizing WMD damage. For this reason, to understand the system of U.S.'s CM and to accept it to South Korea's Disaster response system and military operations leads to stronger WMD Disaster response capacity of South Korea. Therefore, the Government and MND should make a system and procedures for the connection between FCM of U.S. and CM of South Korea. To achieve this, implementing ROK-US Combined (civil-government-military) WMD-CM exercise is firstly needed.

key word: Crisis Management, Disaster Management System, Consequence Management