

국가위기관리분야에 시민단체(NGO) 참여 확산 방안 연구

정친권

국가비상기력연구원

세계화, 정보화 그리고 민주주의의 진전은 과거와 같이 국가의 일방적 지시와 통제, 의사결정을 하던 관행에 썩기를 박음과 동시에 새로운 대안이 등장하게 되었는데 그것은 정부-시민사회간의 협력을 기초로 형성된 거버넌스(governance)이다. 따라서 국가정책 전반에 걸쳐 시민사회(NGO)의 참여와 영향력 증대는 국가위기관리분야도 예외가 될 수 없게 되었다. 따라서 본고에서는 국가위기관리분야에 NGO 참여 환경을 첫째, 법적·제도적 측면, 둘째, 행정조직/체계 측면, 셋째, 프로그램 구축 측면, 넷째, 공무원-NGO간 상호 인식·태도 측면, 마지막으로 사회·문화적 측면 등 다섯 개의 요소로 분석틀을 설정하여 분석하였다. 그 결과 장차 국가위기관리분야에 NGO들의 적극적인 참여를 위해서는 먼저 법적·제도적 완비와 조직편성, 둘째, NGO-정부-민간기업 간 네트워킹 및 교육 프로그램 마련, 셋째, 정부-NGO 상호 인식·태도 전환, 넷째, 미래위기대비 사회문화적 인식 정착 끝으로 GO참여 확산계획 수립 및 단계화 추진 등 여건 조성이 필요한 것으로 나타났다.

주제어: 국가위기관리, NGO, 거버넌스, 정부-시민사회 파트너십

1. 들어가는 글

탈냉전 이후 대부분의 국가들이 추구하는 핵심적 가

치(critical value)는 과거 정치·군사위주에서 경제사회 분야로 전환되었고, 민주주의와 시장경제원리도 동시에 확산되었다. 또한9·11 테러는 안보개념을 재래전, 대규모 테러, 재난, 전염병 등 다양한 위협을 모두 아우르는 포괄적(comprehensive)안보개념으로 발전시키는 계기가 되었다. 한편 시·공간의 확장(時空)과 응축(time-space extension and compression)으로 상징되는 세계화는 정보화와 교통·수송·통신의 발달에 힘입어 국가간 상호 의존(interdependence)을 더욱 심화시킴으로써 국가주권행사 범위를 설정해 주었던 국가간의 경계(boundary)뿐만 아니라 자국 영토내의 개인과 기업에 대한 국가 통제력의 약화라는 현상을 불러왔다. 그리고 1970년대 말 남부 유럽에서부터 시작된 민주화의 물결은 민주주의의 가치를 전 세계적으로 확산시켜 국가 이외의 새로운 행위자들 즉 시민사회의 양적·질적 팽창과 발전을 가져왔다. 그 결과 국가정책결정과정(政策決定過程)에 참여할 수 있는 기회가 확대되었음은 물론 그들에 의한 외부 통제(External control) 즉 감시와 견제 역할을 수행하게 됨으로써 과거 국가에 의한 일방적인 국가정책결정 관행에 제약을 받게 되었다. 이와 같이 새롭게 변화된 정치사회적 환경은 국가의 통치능력을 점점 감소시키는 반면에 다양한 행위자들의 요구와 참여가 집중하게 되었고, 이러한 문제점을 해소하기 위해 시민사회의 역할이 증대되면서 거버넌스(governance)개념이 발전되기 시작하였다. 이러한 흐름은 우리나라도 예외가 아니어서 과거의 정책결정관행에

대한 자성(自省)과 함께 새로운 대안을 모색할 수밖에 없게 되었다. 특히 지난 2007년 4월 20일 '희망제작소'가 우리나라 최초로 재난관리연구소를 창립하고 민·관·산(기업)의 유기적인 협력체제의 토대를 마련하여 재난관리 거버넌스체제 구축 추진을 공개적으로 선언하였다. 이것은 민간연구기관이 시민들의 입장에서 시민을 위한 정책대안을 만들고자 한다는 점에서 그 의미가 클 뿐만 아니라, 국가통치의 주체가 정부에서 거버넌스(from government to governance)로 전환되어 가는 현상을 보여주는 단적인 예라고 하겠다. 그러므로 그간 정부중심의 국가위기관리분야의 업무수행체제도 시대환경 변화에 맞게 변화되어야 한다. 돌이켜 보면 국가위기관리분야는 업무내용이 비밀로 분류되어 국민들의 접근성을 근본적으로 차단시켜 왔고, 추구하는 목적이 현재 가치 아닌 미래까지 창출을 지향하는 보험과 같은 성격을 지니고 있어 타 현행 업무보다 우선순위에서 밀려날 수밖에 없는 한계를 부인할 수 없다. 또한 개인이나 단체가 국가에 봉사하다 입은 인적·물적 피해와 손실에 대해 국가가 보상하는 법적·제도적 장치와 문화가 미흡한 것도 국민 참여를 약화시키는 요인으로 작용하였다. 그 결과 국가위기관리분야가 국민들은 물론 공직사회에서조차 경시되거나 불필요한 업무라는 잘못된 인식의 만연으로 마치 스포츠의 비인기 종목과 같은 처지를 면치 못하고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 국가위기관리분야의 중요성은 마키아벨리(Niccolo Machiavelli)가 로마사 논고에서 “인간은 모름지기 어떤 계획이든 조국의 생존과 자유를 유지하는 계획에 따라야 한다.”(강정인 외 2003, 12)는 주장을 들지 않더라도 ‘한반도의 평화와 안전’, ‘남북한과 동북아의 공동번영’, 그리고 ‘국민생활의 안전 확보’를 위해 반드시 발전시켜야 할 중요한 국가사무임에 틀림없다(국가안전보장회의, 2004: 21).

오늘날 한반도를 둘러싼 최근 안보정세는 한치 앞을 예측할 수 없을 정도로 요동치고 있다. 전시 작전통제권이 격렬한 찬반논쟁 속에 한미양국이 2012년에 전환하기로 합의하였고, 그간 지루한 줄다리기를 해오던 북한핵

문제가 6자회담에서 올해까지 핵시설 불능화에 합의하였을 뿐만 아니라 2007남북정상회담 이후 한반도 평화체제구축 논의가 붓물처럼 터져 나오고 있다. 이와 같이 안보 불안정성과 불확실성이 심화되는 전환기에 국가위기관리분야에 시민단체(NGO)참여 확산 방안에 대한 논의는 매우 시의 적절한 것으로 판단된다. 따라서 본 연구에서는 국가정책결정과정에서 거버넌스는 이제 필연적인 것으로 인식하고 통치(統治)의 한 주체로 부각되고 있는 거버넌스에 대한 이론적 고찰, 국가위기관리분야에 시민단체(NGO)참여환경 실태를 분석하고, 장차 NGO들의 참여 확산 방안을 모색하여 보고자 한다.

II. 거버넌스(governance)관련 이론적 고찰

시대적 환경의 변화는 국가의 자율성과 통제력의 약화라는 현상 초래는 정부가 정책결정과정에서 다양한 이해관계를 가진 시민, 시민단체(NGO), 기업 등과의 네트워크를 형성해 유기적으로 협조하고 대응해 나갈 필요성을 인식하고 방안을 모색하게 하였다. 우리나라에서 시민사회는 1987년 6월 항쟁 이후 시민들의 정치에 관심 증대로 시민단체(NGO)의 수가 폭발적으로 늘어났으며, 정치개혁문제에서부터 새만금간척사업, 부안방사능폐기장, 주한미군기지이전 등 주요 국책사업에 직간접적으로 참여하여 사업 재검토나 중단 등을 이끌어내면서 이들의 영향력이 커지게 되었다고 할 수 있다. 오늘날 시민단체(NGO)들은 국가권력과 시장권력 견제, 각종 공공서비스 생산, 사회적 약자의 권익옹호, 사회적 갈등 조정과 동원(動員), 민주 시민교육, 지구적 문제의 공동해결, 대안사회 모색 등 다양한 기능과 역할을 수행하는 거버넌스(governance)의 중요한 행위자가 되었다. 그러므로 시민단체(NGO)들이 정부와 효과적인 공치(共治)를 위한 동반자 관계를 설정하는 것은 매우 중요하다. 따라서 국가위기관리분야에 시민단체의 참여 환경 방안 논의에 앞서 시민단체(NGO)개념과 우리나라 NGO현황, NGO와 정부 간 상호 협력(partnership) 즉 거버넌스 개념과 NGO역

할 유형을 살펴보고자 한다.

1. 시민단체(NGO)¹⁾

가. 개념

NGO라는 용어가 우리나라에서 학술적으로나 언론에 사용되기 시작한 역사는 1987년 6월 민주화 항쟁 이후 불과 십여 년 밖에 되지 않았다. 통상 NGO의 개념은 국가나 시장이 아닌 제3섹터(the third sector)에서 자원 활동을 통하여 비영리적 목적을 추구하는 결사체로 그 개념이 정리되어 있기는 하지만, 그 범위에 대해서는 나라마다 다르게 사용하고 있다(박상필, 2000: 68). 우리나라에서 NGO(Non-governmental organization)의 의미는 주로 비정부적 시민운동 내지 자원 활동에 참여하는 조직을 일컬으며, 실체적 개념을 정의하는 요소로는 시민의 자발성, 단체의 자율성, 목적의 공익성 등이며, 좁은 의미로 시민단체와 같은 개념으로 사용하고 있다. 우리나라에서의 NGO에 대한 개념 논의는 다음과 같다.

윤태범은 “공공문제 해결을 위하여 자발적으로 형성된 시민 중심의 비영리적 조직체”라 하였으며(윤태범, 2000: 205), 박상필은 “비정부·비정파·비영리 결사체로서, 시민들의 자발적이고 능동적인 참여로 이루어지고 자원주의에 입각하여 회원의 직접적인 수혜와 관계없이 공익 추구를 목적으로 하는 조직체”로서 자주성, 공개성, 비판성, 공공성을 그 특징으로 한다고 하였다(박상필, 1999: 159-182).

또한 김영래는 NGO를 정부의 조직과는 무관하게 사적으로 조직된 비정부(non-governmental), 비국가(non-state)적, 비당파(non-partisan)적 행위자(actor)로

서 개인들의 자발적 참여에 의하여 활동하는 비영리조직(Non-profit organization)으로 공공선(公共善) 실현에 관심을 갖고 압력단체(pressure group)로서의 성격을 지니고 있다고 정의하고 있다(김영래, 1998: 152).

따라서 본고에서는 NGO의 개념을 “공공문제의 해결이나 공익 추구를 목적으로 시민의 자발적 참여와 지원을 기초로 결성되는 비영리(non-profit)적인 민간단체”로 정의하여 시민사회단체와 같은 좁은 의미로 사용하고 자 한다(이후 NGO는 시민단체를 지칭한다).

나. 국내 NGO 현황

국가위기관리분야에 NGO참여를 확산시키는 방안을 모색하기 위해서 정부와 기업을 감시·견제하고 시민들의 권익보호와 대변, 그리고 정책과정에 참여하는 기능을 수행하는 국내 NGO 현황을 살펴볼 필요가 있다. 현재 국내 NGO 규모가 어느 정도인지 그리고 어디까지를 NGO의 개념적 범주로 볼 것인가에 대해 공식적인 규범은 아직도 없는 실정이다. 따라서 행정자치부와 시민의 신문에서 발간한 자료를 기초로 개략적인 현황을 알아보 고자 한다. 먼저 2006년 12월 31일 현재 행정자치부에 등록된 NGO는 중앙행정기관 716개, 시·도 지방자치단체 5,774개로 나타나고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 32개 중앙부처에 등록된 단체는 716개로서 전체의 11%에 해당한다. 행정자치부가 가장 많고, 환경부, 보건복지부, 문화관광부 순이며 국방부는 1개 단체, 국가비상기획위원회는 하나도 없다. 또한 16개 광역시·도 차치단체에 등록된 NGO는 5,774개로서 전체의 89%를 차지하고 있는데 경기도가 가장 많고, 그 다음으로 서울특별시, 부산광역시, 전북, 전남, 경북 순이다(<http://www.mogaha.go.kr/gpms/index.jsp>). 다음은 시민의 신문에서 발간한 NGO의 규모이다.

「2006 한국민간단체총람」에 의하면 시민단체는 총 5,556개이며 분야별 민간단체는 총 17,461개로서 2006년 말 현재 한국의 민간단체는 총 23,000여 개가 활동하고 있는 것으로 나타나고 있다(시민의신문, 2008). 또한 「한

1) 국제사회에서는 대체로 시민사회의 모든 결사체를 가리키는 데, 특이하게 일본에서는 NPO를 우리나라의 NGO와 같은 개념으로 쓴다. 또한 시민단체라는 용어는 현재 영어권이나 일본에서도 잘 사용하지 않는데 아러닉하게도 한국에서 가장 많이 사용하는 토착성을 지닌 용어이다(박상필, 「한국민간단체총람2006해설판」 『한국민간단체총람2006』, 서울: 시민의 신문, 2006). 본고에서는 NGO(시민단체)는 자원봉사자와 비영리민간단체를 포괄하는 광의의 개념으로 사용되었다.

국시민사회연감 2006」은 분야별 시민단체의 수는 <표 1>에서 보는 바와 같이 총5,556개로 집계하고 있다. 따라서 우리나라의 시민단체는 전체적인 공식적 통계를 낼 수는 없지만 대체로 2006년 말 현재 공식·비공식, 온라

인·오프라인을 포함하여 2만3천여 개 정도가 되는 것으로 추산된다.

<표 1> 분야별 시민단체 수

분야	시민 사회	교육/학술	국제연대/협력	노동/농어민	문화	서비스	여성	종교	빈민/지역자치	환경	온라인	계
단체수(개)	1,336	355	93	170	549	1,030	296	28	325	736	638	5,556
비율 (%)	24	6.4	1.7	3.1	9.9	18.5	5.3	0.5	5.8	13.2	11.5	100

자료: 시민운동정보센터(2006: 561).

또한 우리나라 NGO 활동의 특징은 1990년대 말 외환 위기 상황에서 보여준 실업극복운동과 같은 정부와 NGO의 협력관계는 거의 지취를 감추고, 정부가 추진하는 각종 정책 에 대하여 비판하고 반대를 주장하는 시위나 헌법소원 등과 같은 법적 대응을 병행하는 전략을 구사하여 왔다. 그리고 그간 시민사회가 질적·양적으로 급성장하면서 시민들의 권익보호와 대변자 역할 수행 등 긍정적인 측면에도 불구하고 몇 가지 문제점도 함께 나타났다.

먼저, NGO활동이 다수의 풀뿌리 시민들이 참여하여 그들을 중심으로 전개되어야 함에도 불구하고, 소수의 전문가 즉 교수, 변호사 또는 사회적 명망가 등 중심의 엘리트위주 시민운동을 전개되고 있다는 점이다. 둘째, 불안정한 재정구조로 인하여 NGO의 자율성과 독립성이 담보되지 못해 그들의 활동이 제한될 뿐만 아니라 자신들의 고유의 독자적인 목소리를 내기가 거의 불가능한 실정에 있다는 점이다. 셋째, 활동 분야에 대한 전문적인 지식과 인력을 바탕으로 특성화된 사업이나 전문적인 분야를 통한 운동을 하기보다는 백화점식 활동을 전개함으로써 분야별 NGO의 자기 정체성(identity)이 미흡하다. 넷째, NGO활동 참여대상 이 주부, 종교 단체가 중심이 되어 있고 지역 또한 서울 등 대도시 지역으로 편재되어 시민개인들이 NGO의 존재를 인식하고 관심을 갖고 참여할 수 있는 기회가 제한되고 있다. 이러한 여성 중심적

이고 지역편재 현상은 NGO활동의 근간인 풀뿌리 시민운동의 전국적인 확산을 제한하고 있다. 마지막으로 일부 NGO가 정치적 성향을 띠고 있다는 점이다. 우리나라에서 NGO의 대표나 핵심간부가 중앙 및 지방의 관료나 국회의원 등으로 진출하는 사례가 늘어나자 일부 정치지망생들이나 NGO지도자들이 그들의 정치적 입지를 넓히고 입신출세하는 하나의 수단으로 NGO를 이용하려는 사례가 늘고 있다. 최근 범여권 통합신당(미래창조대통합민주신당)에 참여한 미래창조연대가 기존 정치권에게 신당 지분의 1/2 을 요구한 사례가 대표적이다(조선일보, 2007. 8. 1). 이와 같은 행태로 인하여 사회문제를 공론화시키고 압력을 행사하여 정책대안 제시와 시민들의 권익 옹호라는 NGO의 순수한 취지와 활동목적을 훼손시키고, 전문성 또한 담보하지 못함으로써 시민사회로부터 불신을 낳아 시민참여를 가로막는 요인이 되고 있다.

2. 거버넌스: NGO와 정부 협력관계(partnership)

세계화, 정보화 그리고 민주화의 확산·진전으로 개인과 국가간 접촉과 교류가 활발해지면서 국가정책결정의 독점적 지위를 가지고 있던 국가의 영역이 감소하고 비국가행위자들의 국가정책에 직접 참여 욕구가 증대되고 참여 기회 또한 확대되었다. 이에 따라 정책결정에 다른 공적 혹은 개인이나 시민사회와의 협력이 필요하게 되었는데 이는 정부의 분권화(decentralization)에 의해

더욱 가속화되는 상황을 설명하는 개념이 거버넌스이다. 거버넌스의 개념은 다의적으로 쓰이고 있기 때문에 한마디로 정의하기는 곤란하지만, 다차원의 행위자들이 여러 이슈 영역에서 정부-시민사회간 네트워크적 상호협력력을 추진해가는 하나의 기제 내지 모델이라고 정의해 볼 수 있겠다. 오늘날 시민사회는 거버넌스구현의 파트너로서 국가와 동반자적 네트워크를 형성하고 정책결정 과정에 참여를 통해 공공서비스를 제공하는 대체영역으로서 등장하였다. 행정환경도 <그림 1>과 같이 전통적인 국가중심 행정모형에서 NGO, 이익단체 등 다양한 이해관계자들의 참여와 동반자적 네트워크 형성으로 공공서비스를 제공하는 새로운 행정모델로 자리 잡아가고 있다. 그 결과 통치 권력이 정부에서 거버넌스로(from government to governance) 이동(power shift)하는 현상을 초래하였다(서상록, 2006: 7-9).



자료: 김정렬(2001: 507).

<그림 1> 행정환경의 변화

이러한 환경변화는 시민사회 또는 정부 어느 일방에 의한 독단적인 정책결정을 불가능하게 됨으로써, 의도적 또는 비의도적이든 간에 정부와 NGO간의 협력관계(partnership)구축을 불가피하게 만들었다고 볼 수 있다. 이와 같이 거버넌스의 중요성과 필요성이 점증되고 있음에도 불구하고 우리나라에서는 실질적인 NGO와 정부 협력관계(partnership)구축이 잘 진전되지 못하고 있는데, 그 요인은 대체로 다음과 같이 도출하여 볼 수 있다. 먼저, 우리나라의 권위주의적 행정문화를 들 수 있다. 정부와 NGO의 파트너십은 권력 공유(power sharing)를 전제로 형성되는데, 우리의 경우 공무원사회의 권위주의적 행정문화와 정부 우위적(優位的)행태로 인하여 정부

와 NGO간의 진정한 파트너십 형성을 어렵게 하고 있는 것으로 보여 진다. 둘째, 정부와 NGO간의 파트너십 형성은 상호 대등한 관계에서 출발하는 것인데, 정부측은 NGO를 협력의 대상이 아니라 필요에 따라 동원하고 통제할 수 있는 대상으로 인식하고, NGO측은 공무원 집단을 전문성도 별로 없고 융통성 없는 집단으로 인식하기 때문에 상생(相生)차원의 파트너십 형성을 어렵게 하고 있다. 셋째, 정부와 정치권이 당리당략적 차원에서 NGO를 대함으로써 NGO 활동의 정치적 비당파성(non-partisan)원칙을 깨뜨림으로써 정치권에 대한 NGO들의 신뢰를 무너뜨리고 NGO상호간의 관계를 악화시키고 있다. 넷째, NGO의 형식적인 참여구조이다. 우리나라 NGO들의 정책결정과정에서 참여는 크게 NGO에서 활동하던 전문가들이 정부 관료로 진입하는 경우, 정부 부처의 각종 위원회에 참여하는 경우, 그리고 정책자문회의 등에 비상근 혹은 상근으로 참여하여 의견을 제시하는 경우 등으로 나눌 수 있다. 그러나 이러한 참여형태는 대부분 간접적이고 비지속적으로 이루어지는 특성으로 인하여 형식적인 참여와 대외적으로 보여주기식이 라는 한계를 벗어나지 못하여 정책결정에서 권한과 영향력을 행사하지 못한다는 문제점이 있다. 결론적으로 정부와 NGO는 서로를 대등한 파트너로 인식하는 것에 기초한 거버넌스 체제구축은 공무원들의 배타적인 조직문화와 인식 및 태도 변화 그리고 NGO의 역량 강화와 자발적인 시민참여 분위기가 형성되어야 가능하다는 것을 알 수 있다. 따라서 정부 정책과정에 NGO의 역할은 거버넌스 체제에서 시민사회의 중요한 역할 가운데 하나이기 때문에, 장차 NGO활동은 분야별 정체성을 유지하면서, 활동의 투명성과 책임성, 그리고 형평성을 추구해 나가야 할 것으로 생각된다.

3. 국가위기관리 개념

위기라는 용어는 1962년의 쿠바 미사일 사태²⁾로 인하여

2) 1962년 10월 22일~11월 2일의 11일간 소련의 핵탄도미사일을 쿠바에 배치하려는 시도를 둘러싸고 미국과 소련이 대치

여 국제정치학계와 정책결정자들에게 지대한 관심을 불러일으킨 이후 오늘날까지도 연구가 비교적 지속적으로 이루어져 오고 있으나 위기(crisis)개념 정의는 연구자의 시각과 방법상의 차이로 의견의 일치를 보지 못하고 있다. 다만 위기가 어떠한 위협을 받아 어려움에 처했음을 인식한 상황이라는 점에 대해서는 일반적으로 공감하는 편이다. 대체로 위기에 관한 연구는 세 가지의 이론적 시각 또는 접근법으로 연구되어 왔는데, 이들은 분석수준 및 연구의 초점 등은 각각 다르다. 위기의 연구는 크게 국제체제적, 정책결정적, 그리고 국가간 적대적 상호작용(hostile interaction)의 세 가지 이론적 시각에서 이루어져 왔다(고대원, 1998: 148-152). 그리고 위기에 대한 분석은 체계접근(system approach), 의사결정접근(decision-making approach), 통합적 접근(combining approach) 등 세 가지가 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 적극 대응할 수 있는 국가위기관리를 하기 위해서는 위기 개념을 재정립하고 그에 대한 공감대 형성이 필요하다. 따라서 지금까지 논의하였던 위기개념을 종합하여 전·평시 및 군사·비군사 분야가 망라된 포괄적 안보개념의 차원에서 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.

한편 국가위기관리 개념은 통상적으로 위기관리는 위기 발생 전후를 통해서 위기를 사전에 예방하거나 사후에도 그 위기를 최소화시키는 활동(藤江俊彦, 1995: 272)을 의미하며 타국의 이익과 경쟁하고 절충하는 외교행태의 극단적인 형태의 하나로 볼 수 있다. 윌리엄스(Phil Williams)는 “위기관리는 위기상황이 전쟁으로 확대되지 않도록 위기를 통제하고 조절하는 과정임과 동시에

다른 한편으로는 위기가 당사자 국가에 유리하게 해결되어 국가의 사활적 이익(critical interest)이 보호되고 유지될 수 있도록 하는 모든 노력”이라고 정의하고 있다(Phil Williams, 1976: 30). 이와 같이 위기관리는 이 두 가지 상반된 목표를 어떻게 조화롭게 추구하는가의 문제가 위기관리의 정책적 딜레마이자 핵심이다. 결국 위기관리란 당면한 위기의 악화를 방지하기 위해 가능한 수단과 방법을 동원하여 사태를 수습함으로써 원상회복 또는 상황개선을 추구하는 행위라고 할 수 있다. 그러나 위기관리는 과국으로의 확대되는 상황을 방지해야 한다는 목표를 동시에 추구해야 하는 어려움이 존재한다.

4. 국가위기관리분야에 NGO 역할 유형 모색

그러면 왜 국가위기관리분야에 NGO의 참여가 필요한가? 하는 것이다. 앞에서 살펴 본 바와 같이 탈냉전과 더불어 세계화와 정보화 그리고 민주화의 진전이라는 환경 변화는 국가가 민간영역에 대하여 일방적 지시와 통제, 독단적 정책결정을 하던 행정관행에서 탈피하여 새로운 대안을 요구하였기 때문이다. 더구나 남북관계의 진전은 국민들에게 주적개념을 모호하게 하고 반전평화, 환상적 통일론 등의 확산을 가져와 안보보다 경제·복지에 더 많은 관심을 갖게 만들었으므로 국가위기관리분야 업무추진환경은 그 어느 때보다 더욱 어렵고 열악하게 되었다. 이와 같이 안보환경과 행정환경의 변화로 인하여 국가위기관리분야는 새로운 활로를 모색하지 않을 수 없게 되었는데 그 대안이 「시민사회와 협업체체구축」 즉 거버넌스 체제 구현이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 필요성에도 불구하고 우리나라는 정부-NGO간 협업체체의 주체인 공무원과 NGO 상호간에 불신과 반목 그리고 대립적 성향으로 인해 거버넌스 구축환경은 그렇게 좋은 것만은 아니라고 할 수 있다. 이제 공무원과 NGO는 각각 존재하는 것이 아니라 공존·공생하는 동반자로서 서로를 새롭게 인식하고 협조하려는 노력이 필요하다. 이는 병아리가 알을 깨고 나오기 위해 병아리와 어미 닭이 안팎에서 동시에 쪼아야 되는 줄탁동시(啄同時)처럼

하여 핵전쟁 발발 직전까지 갔던 국제적 위기.

정부와 NGO가 협력하여 국가위기관리분야에 국민들의 적극적인 참여가 확산되어야 튼튼한 국가안보가 구축되어 질 수 있다.

우리나라 역사에서 국가위기관리분야의 NGO활동 사례는 고려시대의 삼별초, 조선시대의 의병, 일제강점기의 독립군, 그리고 오늘날의 자율방범대, 사이버 의병 등을 들 수 있을 것이다. 이와 같이 국가위기관리분야에 NGO가 참여하여 활동한 오랜 역사를 가지고 있는 우리나라에서 아직까지 체계화된 NGO역할 모델도 제대로 정립하지 못하고 있는 것은 매우 안타까운 일이 아닐 수 없다. 현재 NGO역할에 대해서는 연구자들마다 다양한 관점과 시각이 존재하기 때문에 모두가 공감하는 역할유형을 정립하기란 쉬운 일이 아니다. 따라서 본고에서는 타 국가정책분야의 연구사례와 자료를 기초로 하여 필자의 실무경험을 바탕으로 크게 다섯 가지 유형을 도출하여 정리하였다. 먼저, 쟁점발굴자이다. NGO는 사회적으로 드러나지 않는 문제를 이슈화하여 사회적으로 표면화 시킴으로써 정부정책과정에 반영하거나 삭제하도록 하는 쟁점발굴자로서 역할을 수행한다. 즉 사회적 관심분야에 어떠한 문제가 있는지를 발굴하여 부각시키고, 정책제안이나 공공서비스 등에 대한 정부의 대응이 충분하지 못할 때, NGO는 여론 형성을 통해 의제화(agenda)를 추진하여 정부가 이를 채택하도록 촉구한다. 예컨대 2002년 6월 미군장갑차에 여중생이 치여 사망하자 철저한 사고원인 규명과 한미행정협정(SOFA: Status Of Forces Agreement)개정 요구 등을 쟁점화시켜 전국적인 관심거리로 만들음으로써 정부의 적극적인 대응과 조치를 이끌어 낸 것 등을 들 수 있다(연합뉴스, 2002. 7. 18). 또한 1985년 세계적인 환경운동단체인 그린피스(Green Peace)가 핵실험 반대를 위해 사용할 시위용 선박(Rainbow Warrior)이 행사 전에 폭파되었는데 그 원인을 규명하는 과정에서 프랑스 정부가 폭파사건과 연관되어 있다는 것을 폭로하여 당시 미테랑 정부를 위기에 몰아넣어 세계적인 이목을 집중시켰던 것은 대표적인 사례이다.

둘째, 최근 NGO가 정책결정과정에 직접 참여하는 사례가 일반화되는 추세에 따라 정책참여자로서 기능을 수행한다. 이러한 현상은 NGO가 시민사회의 중심조직으로서 다원화와 참여민주주의의 매개체가 되고 있기 때문에 정책결정자로서 참여하는 것은 당연한 일이다(김병환·민현정, 2002: 236). NGO의 참여는 주로 정부의 각종 위원회에 공식·비공식적으로 정책결정과정에 참여하여 자문역할을 하게 되는데, 이때 정책과제가 시민들의 권익을 침해하거나, 기대와 다를 경우 민원이나 저항운동을 통해 반대의견을 제시하고, 법적·제도적인 검토를 통해 정책대안을 제시한다. 또한 다양한 영역에서 활동하는 NGO는 전문가 집단과 네트워크를 통하여 사회적 문제를 해결하도록 조정하고 정부정책개발과정에서 대안을 제시하는 역할을 수행한다. 예컨대 참여연대는 「남북관계발전법」 입법시 남북교류추진위원회에 민간단체도 참여할 수 있도록 의견청원을 하여 동(同)추진위원회에 참여한 것이나, 불법체류 조선족의 국적취득 요건 완화와 인권침해방지 등과 제도개선을 요구하고 제도개혁실무위원회에 참여한 사례가 대표적이다.

셋째, NGO는 정부의 정책결정과 집행과정 전반을 견제하고, 감시·비판하는 기능을 수행한다. 국가권력의 정책 활동에 대해 모니터링(monitoring)하여, 잘못된 사항은 시정을 요구하여 정책이 투명하게 집행될 수 있도록 압력을 행사한다. 즉 정책집행의 타당성과 당초 수립된 계획대로 진행이 잘되고 있는지, 예산낭비는 없는지 등에 대해 감시자와 비판자의 역할을 수행한다(임승빈, 2000: 115). 그리고 이러한 활동을 통해 공공의 문제를 부각시키고, 시민들에 대한 동원과 참여를 독려하고 강화한다. 예컨대 2003년 김대중 정부의 불법적인 대북송금 관련 청와대비서실장을 위증혐의로 고발하고 현대에 대한 부당대출과 분식회계처리 여부 등에 수사를 촉구한 것이나, 정부가 새만금 물막이 사업을 추진하자 생명평화연대가 삼보고행을 통해 각 종교단체와 환경운동연합 등 타 NGO의 참여를 유도하고 국회의원을 설득하여 법원으로 하여금 새만금 공사를 잠정적으로 중단토록 결정

한 사례가 있다.

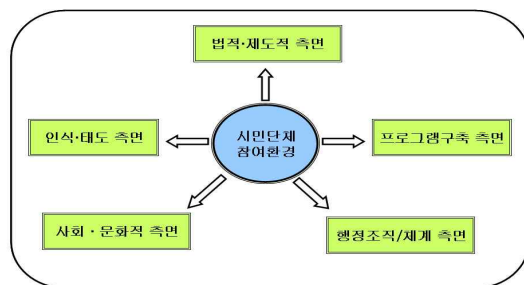
넷째, 중재·중개자 역할이다. NGO는 일반적인 상황에서 정부와 시민을 연결하는 중개자로서 원활한 의사소통과 의견 조정, 그리고 정보교환 등의 역할을 수행한다. 또한 이익의 대립으로 갈등과 분쟁이 발생했을 때 제3자로서 협상을 가능하게 하는 중개자로서의 역할을 수행한다. 이러한 기능은 공식적인 중재기관이나 정부가 직접 나서서 중재하는 것보다 편견이 적고, 시민의 의견이 반영된다는 점에서 효과적이다(김병환·민현정, 2002: 236). 예컨대 지난 2004년 6월에 발생한 한약분쟁에서 경실련은 정부의 위임을 받아 중재자의 기능을 수행하여 한의사회와 약사회 양측의 타협을 이끌어냈던 것은 대표적인 사례 가운데 하나이다.

마지막으로, 교육·대변자 역할이다. NGO는 시민들의 권리와 공익을 추구할 수 있도록 의식계몽 교육활동을 전개한다. 즉 각종 공청회, 학술 세미나, 시위 등과 같은 현장체험 등을 통하여 리더십 학습과 공동체 의식 함양 그리고 시민참여를 인식시키는 교육기능을 발휘한다. 그리고 정부의 정책방향과 그 결과에 대하여 시민들이 올바르게 이해하도록 자료를 제공하고 교육하는 홍보역할을 수행한다. 또한 NGO는 장애인·노인·빈민·각종 재난피해자 등 사회적 약자나 소외계층의 권익옹호와 서비스 제공, 그리고 문제해결의 주체로 활동하는 대변자 역할을 수행한다. 지난 2002년 태풍 ‘루사’ 당시 114개 기관단체에서 90,000여 명이 자원봉사자로 참여하여 수해피해지역 조사, 재해복구지원, 급식지원봉사, 행정기관의 보조 등의 활동을 통해 피해의 심각성을 알리고 범국가적 차원에서 인적·물적 자원의 긴급지원과 복구대책 강구를 공론화시키는 시민교육과 대변자 역할을 수행한 것도 사례로 손색이 없을 것이다(강원도, 2003: 299-306). 이와 같이 NGO는 사회적 쟁점 발굴, 국가권력에 대한 견제와 비판, 중재와 중개를 통한 갈등조정, 교육·대변자 등의 역할을 수행하고 있다고 볼 수 있기 때문에 국가위기관리분야에 적용해도 크게 무리는 없을 것으로 판단된다.

5. 국가위기관리분야에 NGO 참여 환경 분석틀

NGO들이 국가정책결정과정에 참여하는 형태는 그들이 추구하고자하는 목적이나 현실적 이해관계에 따라 적극적 혹은 소극적인 모습을 띠게 된다. 특히 우리나라에서 NGO의 위기관리정책결정과정에 참여는 정부와 상호 이해관계가 어떻게 형성되느냐에 따라 많은 영향을 주는데, NGO들의 우호적이고 자발적인 참여사례가 그렇게 많지 않은 것이 현실이다. 그러면 왜 이러한 현상이 발생하는 것인가? 그 원인을 규명하기 위해 다음의 <그림 2>과 같이 다섯 가지 요소를 기초로 국가위기관리분야에 NGO의 참여환경 분석틀을 작성하였다. 이는 국가위기관리분야에 시민단체의 참여는 존재론적(ontological) 시각과 인식론적(epistemological) 함의 측면에서 분석하는데 매우 유용한 틀이다. 먼저, NGO들의 정책참여 활동을 보장하고 여건을 조성해 주는 법적·제도적 측면, 둘째, NGO 활동을 실질적으로 지원하고 협조하는 행정조직/체계 측면, 셋째, NGO가 정책결정과정에 참여할 수 있는 프로그램 구축 측면, 넷째, 정책수립·집행의 주체인 공무원과 이를 감시하고 이슈를 제공하며 협력관계에 있는 NGO간의 상호 인식과 태도, 마지막으로 위기관리분야에 대한 사회·문화적 측면을 중심으로 살펴보고자 한다.

<그림 2-1> NGO참여 환경 분석틀



<그림 2> NGO참여 환경 분석틀

III. 국가위기관리분야에 NGO 참여 환경 분석

본장에서는 앞에서 제시된 분석틀의 법적·제도적 측면, 행정조직체계, 프로그램구축, 인식·태도, 사회·문화적 측면의 다섯 가지 요인을 중심으로 국가위기관리분야에 NGO참여 환경을 구체적으로 분석해 보고자 한다.

1. 법적·제도적 측면

시민단체들의 위기관리정책 참여활동을 보장하고 촉진하기 위한 관련 법령들을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 최상위법으로 헌법이 있다. 현행 헌법 제 21조 1항에 모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다고 명시되어 있는데 이는 위기관리업무와 관련된 NGO의 결성과 참여 활동이라는 철학을 구현하고 있다고 볼 수 있다. 예컨대 NGO의 법령 제·개정 운동, 행정의 감시와 통제, 권리침해에 대한 구제 활동 등은 국민들의 기본권을 보장하고 실질적인 법치주의 원리를 구현시키는 것이라고 볼 수 있다. 따라서 헌법에 NGO가 위기관리업무에 참여할 수 있는 정당성과 법적 기반은 조성되어 있다고 볼 수 있다.

둘째, 시민단체들에 대한 재정지원관련 법령으로 「비영리민간단체 지원법과 동법시행령」이 있다. 이 법에는 비영리민간단체³⁾로 등록된 단체에 대하여 동법 제5조에 행정 및 재정지원과 같은 직접지원과, 동법 제10,11조에 조세감면과 우편요금의 지원 등과 같은 간접지원을 해주도록 각각 명시하고 있다. 먼저 직접지원은 등록된 비영리단체가 보조금을 교부받으려면 사업계획서를 행정자치부장관(광역자치단체장)에게 제출하여야 한다. 이를 근거로 공익사업선정위원회가 지원사업과 금액을 결

정하여 지원한다. 한편 간접지원은 등록된 비영리단체에 대해서 조세감면이나 공익활동에 필요한 우편요금의 일부를 감액해 주고 있다. 그러나 NGO들이 위기관리업무 관련 비영리민간단체 등록을 요구한 사례가 거의 없었을 뿐만 아니라, 업무를 담당하는 행정기관에서도 NGO나 개인들에 대한 보상과 지원이 법적으로 뒷받침할 수 있도록 소관 비영리법인의 설립 및 감독규칙도 없거나 미흡한 실정이다. 예컨대 읍지연습시 「도우미 제도」의 적용은 연습홍보 효과가 지대함에도 불구하고 참가한 개인과 단체에 실질적인 재정적·행정적 지원을 하지 못해 이들의 지속적인 참여를 유도하고, 참가규모를 확대시키지 못하고 있는 것은 좋은 사례가 될 수 있을 것이다.

셋째, 「자원봉사활동 기본법 및 동법시행령」으로 이 법에는 자원봉사활동의 범위가 포괄적으로 명시되어 있다. 그러나 전시대비업무분야는 제외되어 있는데⁴⁾ 이와 연관(聯關)지어 볼 수 있는 사항으로는 재난관리 및 재해구호에 관한 활동과 인권옹호 및 평화구현에 관한 활동 정도를 들 수 있겠으나, 소관부처를 비롯한 관련 시민단체들과의 논란을 일으킬 수 있는 여지가 있기 때문에 적극적인 법해석과 적용이 거의 불가능한 실정이다.

넷째, 「집회및시위에관한법률」로서 이 법에는 금지되는 시위범위가 넓고(동법 제2조2항), 신고서의 기재사항이 구체적으로 명시되어 있다(동법 제6,7조). 그리고 집회 및 시위의 시간과 장소가 경합되는 2인 이상의 신고가 있고 그 목적으로 보아 서로 상반되거나 방해가 된다고 인정할 경우에는 관할 경찰서장은 뒤에 접수된 집회 또는 시위를 금지할 수 있도록 명시하고 있다(동법 제8

3) 법률 제6118호(2000. 1. 12)비영리민간단체지원법 제2조에 “비영리민간단체”라함은 다음의 각호의 요건을 갖추고 영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 목적으로 하는 단체를 지칭함. ①사업의 직접 수혜자가 불특정 다수인 것, ②구성원 상호간에 이익분배를 하지 아니 할 것, ③사실상 특정정당 또는 선출직 후보를 지지·지원할 것을 주된 목적으로 하거나, 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립·운영되지 아니 할 것, ④상시 구성원수가 100인 이상인 것, ⑤최근 1년 이상 공익활동실적이 있을 것, ⑥법인이 아닌 단체일 경우 대표자 또는 관리인이 있을 것.

4) 법률 제7669호(2005. 8. 4)자원봉사활동기본법 제7조(자원봉사활동의 범위)에 ①사회복지 및 보건 증진에 관한 활동, ②지역사회개발·발전에 관한 사항, ③환경보전 및 자연보호에 관한 활동, ④사회적 취약계층의 권익증진 및 청소년의 육성보호에 관한 활동, ⑤교육 및 상담에 관한 사항, ⑥인권옹호 및 평화구현에 관한 활동, ⑧교통 및 기초질서제도에 관한 활동, ⑨재난관리 및 재해구호에 관한 활동, ⑩문화·관광·예술 및 체육진흥에 관한 활동, ⑪부패방지 및 소비자보호에 관한 활동, ⑫공명선거에 관한 활동, ⑬국제협력 및 해외봉사활동, ⑭공공행정 분야 사무지원에 관한 활동, ⑮그 밖에 공익사업의 수행 또는 주민복리의 증진에 필요한 사항.

조). 이러한 법적인 조항은 NGO들의 활동을 제한하고 있다. 끝으로 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」이다. 이 법은 공공기관이 보유·관리하는 비공개 대상정보를 불명확하고 포괄적으로 규정하고 있기 때문에 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항은 비공개 정보로 분류될 가능성이 높다(동법 제9조). 또한 정보공개결정 과 제공도 공공기관의 입장에서 자의적으로 해석할 수 있는 소지가 충분히 있다(동법 제11, 13조). 이러한 법적 규정으로 인하여 NGO가 위기관리분야에 대한 정확한 정보획득을 어렵게 함으로써 국민의 알권리와 NGO 참여, 그리고 국정감사활동 등을 제한하고 있는 것으로 판단된다.

2. 행정조직/체계 측면

NGO관련된 업무는 크게 중앙정부와 지방자치단체에서 각각 수행하는 업무 그리고 중앙정부와 지방자치단체간의 상호협조체제하에 수행하는 업무로 대별해 볼 수 있다. 먼저 중앙정부 차원에서 NGO 활동과 관련된 단체 등록, 업무협조, 모니터링, 고객관리, 네트워크 구성 등의 업무를 수행하는 행정조직의 편성과 운영실태를 분석해 보는 것은 위기관리분야에 NGO 참여 환경을 가늠해 보는 데 매우 중요하다. 현재 대부분 국가위기관리기관에서는 시민단체 등록과 관리, 업무협조 네트워크 구축, 그리고 협력창구 역할을 하는 전담인력이나 부서가 없거나 있어도 유명무실한 실정이다. 이러한 현상은 대부분 NGO들이 위기관리업무에 대한 인식과 관심이 저조하고, 그들의 시각 또한 비우호적이거나 적대적인 성향에 기인하는 바가 큰 것으로 보여 진다. 더구나 공직사회도 위기관리업무분야에 NGO의 참여에 대한 인식 부족으로 인해 대부분의 기관에서 NGO 현황조차도 유지하지 못하고 있는 현실은 정부와 NGO간의 협업체제구축이 얼마나 어려운 환경에 처해 있는가를 단적으로 보여주는 것이고 할 수 있다. 이러한 열악한 여건 하에서도 NGO관련 조직편성과 운영을 모범적으로 하고 있는 기관이 전혀 없는 것은 아니다. 예컨대 환경부는 1994년, 국방부는

2001년에 각각 시민단체(NGO)관련 업무분장을 만들고, 인원을 배치하여 비영리민간단체관련 계획수립 및 조정 통제, 대외협력, 시민단체 행사지원, 정책협의회 및 초청 행사 개최, 발간물 발간 배포 등의 업무를 수행하였다. 그러나 국방부는 2003년 조직과 인력을 축소하여 현재는 정훈기획관실 홍보정책담당 실무자 1명이 업무를 수행하고 있다(A인터뷰, 2007. 4. 11). 이러한 기관들의 NGO 관련 조직편성과 운영 사례는 만족스럽다고 하지는 못할 지라도 최소한의 기능은 발휘할 수 있기 때문에 다른 위기관리기관들은 벤치마킹할 필요성이 있다고 본다. 또한 현재 중앙정부와 지방자치단체간의 연계된 행정체계의 불명확성과 조직의 축소로 인하여 업무계선상의 협업(collaboration)체제가 거의 구축되지 못한 실정이기 때문에 체계적이고 효율적인 업무수행이 곤란하다. 예컨대 지방자치단체에 위기관리업무를 통합하여 관장하는 담당국장(과장)의 부재로 각종 위기관리계획과 훈련에 관한 정보와 자료의 수직·수평적 교류와 통합이 현실적으로 어렵다. 일부 제한적이기는 하지만 접적지역 지방자치단체에서 운영하고 있는 안보자문단, 통합방위협의회, 비상설위원회 등은 제도권내의 일시적이고 단편적(ad-hocracy)인 참여에 그치고 있기 때문에 그 성과는 그리 높지 않을 것으로 생각된다.

3. 프로그램 구축 측면

NGO들이 위기관리분야에 적극적으로 참여하도록 유도하고 활성화시키기 위해서는 NGO나 자원봉사 지원자들에게 대한 모집, 교육/현장투입, 통제 및 사후관리 등에 대한 계획과 교육훈련은 준비된 프로그램에 따라 체계적으로 이루어져야 한다. 그럼에도 불구하고 위기관리업무의 특성상 내용이 거의 비밀로 분류되어 행정 정보공개가 제한될 수밖에 없어 NGO나 기업은 물론 공무원들조차도 접근성이 거의 차단되어 있다고 볼 수 있다. 그러므로 위기관리분야에 NGO의 참여를 체계적으로 지원하고 운용하는 개념은 물론 이에 필요한 프로그램 구축이 거의 되어 않은 실정이라고 해도 과언이 아니다. 오늘날 세

계화와 정보화 그리고 민주화 등의 영향으로 NGO들의 활동영역이 과거에 비해 훨씬 넓어지고 다양해지는 추세이다. 그리고 행정환경의 변화도 함께 따라가고 있기 때문에 위기관리분야도 전문 봉사활동영역으로 개발하여 NGO들이 참여할 수 있는 다양한 프로그램을 구축하고 운영할 필요성이 있다. 예를 들면 위기관리학습 프로그램은 초등생, 중고교생, 대학생, 일반인, 은퇴자 등을 대상으로 구분하여 각급 학교, 기업, 지역사회(지방정부), 중앙정부를 중심으로 각각 실시할 수 있도록 구체적으로 개발하는 것이다. 이러한 전문교육 프로그램은 NGO나 시민들이 자발적으로 국가안보의 이해당사자(stakeholder)로서 인식하고 참여시키는 좋은 계기를 마련하여 줄 것이다. 이를 통해 개인이나 NGO들에게 자긍심을 고취시키고 자치정신을 함양하는 기회를 갖게 할 수 있을 것이다. 예를 들면 국가비상기획위원회에서 운영중인 '국민을 위한, 국민이 참여하는 비상대비문화'를 정립하기 위해 청소년, 주부, 장애인 등을 대상으로 한 비상대비 체험관⁵⁾, 청소년 비상대비 캠프 등과 같은 프로그램 개발과 운영은 대단히 의미가 크다고 할 수 있다(안광찬, 2006: 7). 그리고 각종 위기관리세미나와 정책설명회 등에 NGO와 학생, 기업, 공무원 등을 초청하여 그들의 협조와 참여를 이끌어 낸다면 보다 효과적으로 민관 협력 관계를 구축하는데 큰 도움이 될 수 있을 것이다. 그러나 현재와 같은 교육 프로그램은 제도화되지 않고 일회성 행사로 그치는 경우가 많아 지속성과 안정성을 담보하지 못하여 전시행정이라는 비난받을 여지가 있다. 따라서 교육대상별로 다양한 참여 프로그램을 개발할 필요성이 제기된다고 하겠다. 여기서 우리가 한 가지 눈여겨 볼만한 것은 지난 2007년 4월 20일 민간 싱크탱크인 「희망제작소」에서 국내 최초로 민간 재난관리연구소를 창립하

5) 서울 용산 소재의 전쟁기념관 내에 비상대비체험관을 148.7㎡ (47평) 규모로 설치하여 2007. 9. 18일부터 개관하여 운영하고 있는데 1일 평균 500명 정도의 인원이 다녀가고 있음. 체험관 내부는 ▶전쟁.테러에 의한 피해와 정부 대비책 코너 ▶신고 요령 ▶민방공 경보 때 행동방법 ▶전쟁 또는 화생방 공격 때 자신을 지키는 방법 ▶집에 갖춰야 할 각종 비상물품 익히기 등으로 설치되어 있다.

였는데 이것은 지금까지 국가와 사회를 위협하는 재난을 관리할 책임이 정부에 있다고 생각했던 관점에서 시민사회 영역에서도 동참하여 총체적이고 장기적인 차원에서 재난관리를 해야 된다는 관점으로 변화되었음을 시사하고 있다⁶⁾. 즉 우리나라의 NGO들이 위기관리 문제에 대하여 정부가 독점적 지위를 가지고 홀로 수행하는 업무 영역으로 보지 않고, 시민들이 함께 참여해야 되는 것으로 인식이 전환되고 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 이러한 변화는 차후 NGO들의 활동과 교육방향에 커다란 이정표가 될 수 있을 뿐만 아니라 NGO들과 위기관리분야의 협력이나 다양한 프로그램 구축에 긍정적인 요인으로 작용할 것으로 예상된다.

4. 공무원-NGO간 상호 인식태도 측면

국가위기관리분야의 이슈 제거와 자원제공을 하는 NGO와 상호의존적 관계가 형성되기 위해서는 쌍방향 의사소통이 중요하다. 그러므로 거버넌스 체제구축이 선행되어야 하며, 이의 성패여부는 NGO와 실질적인 협력을 하고 지원창구역할을 담당하는 공무원과 NGO간 상호 긍정적인 인식과 태도에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 그러나 우리나라 행정문화와 관행은 국민들에게 서비스를 제공하고 협조를 구하기보다는 강압하고 통제하는 성향이 강하다고 할 수 있다. 그러므로 정부는 모든 정책결정에 있어서 정보를 독점하고 일방적인 의사결정과 정책집행을 함으로써 경직성과 폐쇄성, 그리고 획일성 등과 같은 병리현상이 자연스럽게 나타나게 되었다. 이러한 현상은 NGO들의 역량부족, 공무원들의 NGO에 대한 부정적 인식 그리고 거버넌스 행위주체인 NGO와 공무원간의 대립적 관계 등이 복합적으로 작용하여 상호 의존적 민·관 협력공간을 마련하지 못한 것으로 보인다(조명래, 2001: 286-287). 따라서 국가위기관리분야에서 정부와 NGO간의 파트너십 구축을 위해서는 서로를 필요한 존재로 인식하고 기존의 부정적인 이미지를 불식시키는 노력이 양측 모두에게 요구된다고 본다.

6) 희망제작소 부설 「재난관리연구소」 창립취지문, 2007. 4. 17.

한편 NGO와 정부간의 협력적인 관계가 정립되려면 지역주민, 행정기관, NGO, 기업 등 각 부문들의 상대적인 독자성, 자율성과 창의성이 제대로 발휘되고, 상호간에 유기적인 네트워크 구성이 전제되어야 한다. 여기서 네트워크는 “다수의 조직이나 당사자를 포함하고 구조적 안정성을 나타내며 관계를 매개로 하여 얽혀있는 관계(networked ties congealed by institutional glue)를 포괄하는 상호의존적 구조”이자 “집합적 행위가 공통된 정책문제의 해결을 위해 유도조정(orchestrated)될 수 있도록 자원을 동원하고 공유하는 상대적으로 안정적이고 지속적인 망(網)”을 의미한다(문화관광부, 2005: 246). 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 아직도 민간부문을 통제와 동원 대상으로 인식하고 권위주의적 잔재가 완전하게 불식되지 않고 있어 NGO의 활동과 정부와의 협력적인 관계 증진을 가로막고 있다고 할 수 있다. 예컨대 「기부금품 모집 규제법」, 「관변단체육성특별법」, 「사회단체 등록에 관한 법률」, 「집회 및 시위에 관한 법률」, 「선거법」, 「노동관계법」 등은 여전히 수많은 제한 및 별칙규정 등으로 인하여 NGO 활동을 옹졸하는 도구로 기능하고 있다. 또한 과도하게 넓은 범위를 비공개 사유로 규정하고 있는 현행 정보공개법은 시민단체들이 정부정책에 접근하는 것을 현저하게 제한하여 시민단체의 양적·질적 성장을 억압하고 있는 것으로 보여 진다. 그리고 아직도 적지 않은 공무원들은 NGO에 대하여 적대적이거나 부정적인 인식으로 인하여 NGO의 요구나 주장을 묵살하거나 소극적으로 대응하는 등 위협조적인 태도가 사라지지 않고 있다. NGO와 정부와의 관계에 결정적으로 영향을 주는 성숙된 시민의식은 NGO의 위기관리분야에 참여 확산에 매우 중요한 요소임을 간과해서는 안 될 것이다.

5. 사회문화적 측면

사회·문화적 측면에서 국방, 치안, 재난 등과 같은 국가위기관리분야는 공공재(public goods)⁷⁾적 성격으로

7) 公共財(public goods)란 정부에 의해서만 공급할 수 있는 것

인하여 정부와 개인들이 서비스와 혜택의 배분을 둘러싸고 경쟁하거나 대립 또는 갈등이 비교적 약하다는 특성이 있다(주성수, 2004: 7). 또한 정부에서 무한으로 제공할 수 없을 뿐만 아니라 누구나 적절한 대가 지불 없이 혜택을 보게 되는 이른바 무임승차(free-riding)라는 문제점이 있다. 반면에 인권, 환경, 보건 등의 분야와 관련된 NGO들은 정부정책과 경쟁적이거나 적대적인 관계에서 활동하는 특성으로 인하여 국가위기관리분야보다 상대적으로 관심과 참여가 많을 수밖에 없다고 생각된다. 특히 안보위기분야는 우리는 과거 안보를 정치적 수단으로 이용해 온 부끄러운 역사로 인해 이에 대한 안보거부증후군이 존재하고 있다. 두 차례의 남북정상회담은 경제협력을 통한 북한사회의 변화를 이끌어 내는 등의 성과에도 불구하고 주적(主敵)개념 희석과 교류와 협력을 통한 민족통일지상주의 그리고 평화체제구축에 대한 기대감을 높여 주어 국민들에게 안보에 대한 관심을 불감증을 확산시키는데 일조를 한 것으로 보여진다. 특히 지난 2006년 신년기자회견에서 노무현 대통령이 전시작전통제권 전환문제를 매듭짓도록 지속적으로 협의해 가겠다고 발표한 이후 시작된 찬반논쟁에서 나타난 대립과 갈등현상, 심지어 군(軍)내부에서조차 전환 시기를 놓고 국방부와 합동참모본부 간에도 의견 차이를 드러내었던 사례는 우리사회가 위기관리에 대한 인식과 수단의 동원이 얼마나 어려움을 단적으로 보여 주는 것이라고 할 수 있다(조선일보, 2006. 9. 8; 한국일보, 2006. 8. 11).

한편 유사 이래 수많은 외침은 우리에게 미래 대비보다는 현재중심의 삶을 추구하고 위기를 무릅쓰는 문화(risk-taking culture)를 형성시켜 주었는데, 이는 ‘외상이면 소도 잡는다.’ 라는 우리 속담에서 잘 나타나 있다. 그런데 문제는 이러한 바람직하지 못한 문화의 잔재(殘

이라든가 혹은 정부에 의해서 공급되는 것이 바람직하다고 사회적으로 판단되는 재화 또는 서비스를 말할. 이러한 공공재의 특성은 비경쟁성·비선택성, 비배제성 인데 그 가운데 비배제성의 성질로 인하여 비용을 부담하지 않는 사람도 공공재의 이익을 누릴 수 있는 이른바 ‘공짜 승객(free rider)’의 문제가 발생하게 되는데 비상대비업무도 이에 해당된다고 할 수 있다(정정길, 2001: pp. 284-294).

溍)가 오늘날에도 여전히 남아 있다는 점이다. 일례로 지난 2006년 10월 북한의 핵 실험 사태 발생 후 한국을 방문한 독일의 호르스트 텔시크 박사⁸⁾는 “2002년 월드컵 때 서울시청 앞 광장에 모인 인파처럼 북한 핵실험에 반대하는 대규모 집회가 열릴 것으로 예상했는데 한국 사람들은 너무 답답하다”며 놀라움을 감추지 못하면서 이러한 현상이 발생하게 된 원인을 “자꾸 반복되는 안보불안 상황으로 인해 안보불감증에 걸린 데다 상황을 바꿀 수 있는 카드가 없기 때문에 체념한 것 같다”고 진단했다(동아일보, 2006. 11. 2).

지금까지 살펴 본 바와 같이 국가위기관리분야에 NGO참여 환경은 법적·제도적 근거 미흡, 담당조직과 인원 부재, NGO운영 프로그램 미흡과 공무원과 NGO가 상대방에 대한 부정적인 인식과 태도, 그리고 국민들의 인식 변화와 뿌리 깊은 현재 중심위주의 문화 등과 같은 다양한 요인이 복합·혼재되어 국가위기관리분야에 NGO 참여는 물론 국가적 위기발생시 다양한 위기관리 수단과 자원의 동원을 어렵게 하고 있다. 예컨대 국가비상사태시를 대비하여 실시하는 을지연습이 정치권이나 일반 국민들 심지어 공무원들조차도 전시대비업무가 불필요하고 귀찮은 것으로 인식하고 이를 폐지하자는 주장까지 불거져 나오게 되었다(세계일보, 2006. 8. 19). 이와 같이 NGO들의 국가위기관리분야에 참여 환경이 열악함에도 불구하고 이 분야를 발전시키기 위해서는 국민들의 참여가 필수적이기 때문에 이에 대한 대책 강구가 절실한 시점이다. 따라서 다음 장에서는 이러한 문제점을 극복하고 국가위기관리분야에 NGO의 참여 확산 방안에 대하여 논의하여 보고자 한다.

IV. 국가위기관리분야에 NGO참여 확산 방안

NGO들의 정부정책결정과정에서 참여하는 스펙트럼은 그들이 참여하는 채널과 영역에 따라 정치참여, 사회참

여, 정책참여 등으로 나누어 볼 수 있는데 위기관리업무의 특성상 NGO 참여는 주로 정책결정과정이나 각종 훈련 등으로 참여가 제한된다고 할 수 있다. 그러므로 NGO나 개인들의 국가위기관리분야에 참여를 유도하기 위한 방안은 그들의 참여방법, 자치(自治)역량의 정도, 그리고 개인주의와 집단주의 등과 같은 요소와 기준을 가지고 모색하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.⁹⁾ 미국의 경우 군사작전의 경우에도 군, 정부기관, NGO(NPO)의 통합된 노력을 평시에도 강조하고 있는 반면에 우리의 경우는 아직 개념적인 측면도 발전시키지 못하고 있는 실정이다.¹⁰⁾ 일반적으로 국가발전과정에서 농경사회를 산업사회로 발전시키기 위해서는 기업 활동의 토대가 되는 도로, 항만 등 사회간접자본(SOC: Social Overhead Capital)이 먼저 확충되어야 하듯이, 국가위기관리분야에 NGO참여를 확산시키기 위해서는 무엇보다도 법·제도적 근거 마련, 정부-NGO간 네트워크 형성 및 프로그램 마련, 정부-NGO 상호인식 전환 그리고 체계적인 계획수립을 통한 체계적인 추진이 이루어져야 한다. 따라서 본고에서는 앞에서 분석한 내용을 기초로 국가위기관리분야에 NGO들의 자발적인 참여 확산 방안을 실시구시(實事求是)측면에서 제시해 보고자 한다.

1. 법적·제도적 완비와 조직 편성

국가위기관리분야에 참여한 NGO나 개인들에 대한 재정적 지원과 보상 등과 같은 법적·제도적 장치는 지속적인 참여 동기부여와 관심을 제고시키는데 매우 중요한 역할을 수행할 뿐만 아니라 그들의 참여활동을 제한하는 도구도 될 수 있는 이중성을 갖고 있기도 하다. 따라서 본고에서는 국가위기관리분야에 NGO의 참여 환경을 조성하는 측면으로 한정하여 방안을 제시하여 보고자

9) 자세한 내용은 주성수, 『시민참여와 정부정책』, (서울: 한양대학교 출판부, 2004), pp. 59-73. 참조.

10) 미군은 전쟁보다 낮은 수준의 분쟁(conflict), 평시 활동·작전을 ‘전쟁 이외의 군사작전(OOTW: Operations Other Than War)’으로 정의하고 모든 국력요소의 통합을 강조하고 있다(문영한, 1998: 11-13).

8) 독일통일협상 서독정부 특사, 연방수상청 외교특보, 국가안보자문위원, 통일이후 연방의회의 기민당 대표 등을 역임함.

한다.

먼저, 민법상 법인체의 설립요건을 완화시켜야 한다. 현재 민법상의 규정은 법인체의 설립이 너무 까다로워 많은 시민단체들이 임의단체로 존립하고 있어, 대부분의 NGO들은 정부의 재정 및 행정지원 그리고 감·면세 혜택을 받을 수 없고, 결과적으로 활동에 많은 제약을 받고 있다. 그러므로 국가위기관리분야 뿐만 아니라 다른 국가정책에도 시민단체들의 참여를 활성화하기 위해서는 법인체의 설립요건을 완화하도록 민법 규정을 개정하는 것이 선행되어야 할 것이다.¹¹⁾ 둘째, 각종 위기관리관련 법령에 자원봉사자나 NGO 등이 자발적으로 훈련이나 실제상황발생시 참여하다가 입은 인적·물적 손실에 대해 보상관련 조항이 없는 데 이를 보완할 필요가 있다. 현재 민방위기본법 시행령¹²⁾과 재난 및 안전관리기본법¹³⁾에는 사태발생시 자발적으로 참여한 민방위대원과 자원봉사자에 대하여 치료와 보상을 할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 「동북아역사재단 설립·운영에 관한 법률」¹⁴⁾에는 NGO에 대한 지원과 교류가 명시되어 있는 것은 시사하는 바가 크다고 하겠다. 그러나 향토예비군

설치법, 비상대비자원관리법 등에는 동원명령에 의거 참여한 인원·장비·물자 등에 대한 피해보상이나 치료에 대한 규정만 있을 뿐 자원봉사자들이 자발적으로 참여하다 입은 피해에 대한 조항(條項)은 없는 실정이다. 그러므로 이러한 위기관련 법령을 사태 발생시는 물론 평소 훈련에 자발적으로 참여하여 피해를 입은 경우에도 적절한 지원과 보상이 될 수 있도록 보완할 필요가 있다. 셋째, 현행 「자원봉사활동기본법」 제7조(자원봉사활동의 범위)조항에 국가위기관리분야에 관한 활동이 명시되도록 법령개정이나 보완 요구를 관계기관과 긴밀한 협조를 통해 추진할 필요가 있다. 왜냐하면 행정자치부의 '자원봉사활동의 진흥에 관한 국가기본계획'에 따라 각 위기관리기관은 연도별 시행계획이 수립되어야 자원봉사자를 보호하기 위한 보험가입, 안전교육 등의 조치를 취할 수 있기 때문이다. 넷째, 「비영리민간단체지원법」에 의거 등록되어 지원사업으로 선정된 비영리민간단체에 대한 인적·물적 경비를 지원할 수 있도록 소관 비영리법인의 설립 및 감독규칙을 보완하거나 제정하여야 한다. 예컨대 국가보훈처는 총리령으로 「소관 비영리법인의 설립 및 감독규칙」을 제정하고 이 근거에 따라 6.18자유상이사회, 5.18민주화운동부상자회, 제2독립위원회, 4.19경모회 등 총 4개의 비영리단체를 관리하고 있다. 또한 국방부는 국방부령으로 「국방부 및 그 소속청소관비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙」에 따라 1개의 삼청교육진흥규명전국위원회를 관리하고 있다(<http://www.mogaha.go.kr/gpms/index.jsp>). 마지막으로 국가위기관리계획에 NGO나 자원봉사자의 참가를 유도하고 권장하는 조항을 명시하여야 한다. 다만 이러한 방법으로 법적근거의 미약으로 인해 일선 행정기관들로부터 저항과 마찰이 예상되기 때문에 보다 장기적으로는 법제화하여 시행할 필요가 있다.

지금까지 논의한 바와 같이 국가위기관리분야에 NGO의 자발적인 참여를 위해서는 법적 근거를 마련하고 이를 바탕으로 중앙 및 지방정부는 NGO관련 조직을 설치하여 업무가 체계적으로 이루어지도록 하는 것이 무

11) 법률 제7765호(2005. 12. 29) 민법 제31조(법인설립의 준칙)부터 제56조(사원권의 양도, 상속금지)까지 법인체의 설립요건과 법인의 설립허가 취소 그리고 등기사항 등을 까다롭게 명시하고 있다.

12) 대통령령 제7411호(2006. 6. 12) 「민방위기본법 시행령」 제33조의2(자발적 민방위사태 참여자의 실비지급)민방위사태에 동원되지 않고 자발적으로 참여한 민방위대원에 대하여 급식이나 기타 실비를 지급할 수 있도록 명시하고 있다.

13) 법률 제07188호(2006. 2. 21) 「재난 및 안전관리 기본법」 제65조(치료 및 보상)에는 재난발생시 긴급구조 활동 및 응급대책·복구 등에 참여한 자원봉사자의 부상·사망 그리고 장비의 고장 또는 파손된 경우에 치료와 보상을 할 수 있도록 규정하고 있다.

14) 법률 제7955호(2006. 5. 19) 「동북아역사재단 설립·운영에 관한 법률」 제5조(사업)4항에 동북아시아 역사 및 독도관련 시민사회단체에 대한 지원·교류사업을 시행토록 명시되어 있다. 또한 제6조(유관 연구기관과의 협조 등)에는 한국학중앙연구원, 국사편찬위원회 및 각 대학 등의 유관연구기관과 재단이 정보공유 및 협력사업 등을 시행함에 있어 교육인적 자원부장관은 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다고 규정되어 있다.

엇보다도 중요하다고 할 수 있다. 또한 개인이나 NGO들의 참여를 애국심이나 이타심(利他心)에 호소하기보다는, 국가위기관리분야에 자발적으로 참여하다 입은 피해나 손실에 대하여 적절한 보상을 해주는 것이 훨씬 효과적이라고 할 수 있다. 예컨대 2007년 5월 서울 소재 원목 초등학교에서 학생과 학부모가 참여하여 실시한 소방안전체험학습 중 발생한 사고로 사망한 피해자들에 대한 보상이 법적·제도적 근거에 의하기 보다는 민간보험과 위로 형태의 일회성 보상이 이루어진 것은 우리에게 시사하는 바가 크다¹⁵⁾. 따라서 NGO나 개인이 국가위기관리분야에 자발적으로 참여하다 입은 인적·물적 피해나 손실에 대하여 법적·제도적으로 보상과 지원이 이루어질 수 있도록 조속하게 대책을 강구해야 할 것이다.

2. NGO-정부-민간기업 간 네트워크 구축 및 교육 프로그램 마련

국가위기관리분야에 NGO들의 정책참여 활동이 증대되고 중요성 또한 높아지는 상황에서 그들의 자발적인 참여를 유도하고 업무를 발전시키기 위해서는 먼저, 위기관리업무 NGO전담 조직과 인원을 배치하여 정부-NGO간 거버넌스체제를 구현토록 해야 한다. 특히 민·관·군·민간기업간 네트워크를 구축하여 긴밀한 협력 관계를 유지토록 하여 정책수립과 집행의 효율성을 높여야 한다. 예컨대 행정자치부나 환경부와 같이 민간협력과를 설치하여 전담인원을 배치하여 운영하는 것은 좋은 본보기가 될 수 있을 것이다. 그리고 전국적으로 500여 개가 운용되고 있는 자원봉사센터를 활용하는 것도 하나의 방안과 통합방위법상에 명시되어 있는 중앙 및 지방의 통합방위협의회의 구성과 운영체계를 보완하여 국가위기관리분야에 활용하는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있다. 따라서 행정자치부와 타 위기관리 관

련기관은 적극 협조하여 시행할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

다음은 위기관리분야에 참여한 NGO와 개별 지원자에 대한 모집, 교육 및 현장 투입, 통제 및 사후관리, 보상 등을 위해 이들을 수준별, 대상별, 지역별로 구분하여 운영할 있도록 다양한 프로그램을 구축해야 한다. 예를 들면 미국은 국토안보부에 전문적인 인력과 장비로 편성된 위기대응팀(DERT Domestic Emergency Response Team)을 운영하여 최초 대응하는 소방, 경찰, 의료진을 지원하고 자원봉사자 운영 및 통제, 그리고 피해자 지원 등을 하는 체제는 벤치마킹(benchmarking)할 필요가 있다고 본다. 위기관리분야는 그 특성상 업무담당자 뿐만 아니라 NGO, 타 기관 공무원, 기업체 등에게 단순한 지식을 전달하는 것도 중요하다. 그러나 그들의 실질적인 참여를 통해 각종 행동요령과 절차를 숙달하고 안보의식을 고취시키는 경험중심의 업무이기 때문에 다양한 프로그램의 준비는 필수적이라고 할 수 있다. 그러므로 NGO들의 자발적인 참여를 위해서는 외부 자원봉사 전문기관의 역할 즉 자원봉사관리자의 교육 프로그램 개발과 평가, 국내외 자원봉사 정보교환 그리고 D/B 및 네트워킹 구축 등은 매우 중요한 기반이라고 할 수 있다. 그러나 현재 우리나라는 NGO나 자원봉사자들에 대한 체계적인 교육훈련 프로그램이 부족하고 이와 관련된 연구 기능도 원활하게 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 그러므로 정부는 위기사태 발생시 혹은 각종 위기관리훈련 간에 NGO나 자원봉사자들이 참여했을 때, 그들을 대상별, 특성별로 분류하고 그들을 통제·관리하며, 수행할 임무와 역할을 인식시켜, 참여성과를 높이기 위해서 체계적인 교육훈련 프로그램 구축이 필요하다. 따라서 교육계획의 수립과 준비, 편성 및 운영, 그리고 사후관리 등에 대한 체계적인 프로그램을 준비해야 한다. 또한 체계적인 교육훈련과 연구 그리고 NGO참여 프로그램을 지원 등을 수행하도록 일정한 규모의 전문연구와 교육기능을 가진 기관(가칭 국가위기관리정책연구소)을 설치하고, 전문 인력을 확보하여 운영하여야 한다.

15) 사고자에게 굴절사다리차 보험금과 특별위로금(소방본부직원 성금5 천만 원 포함)등 총9억7천5백만 원을 보상하기로 합의했다고 보도함으로써 자발적 참여자의 피해에 대한 법적·제도적 지원과 보상은 이루어지지 못했음을 보여주고 있다(일간경기, 2007. 5. 19).

3. 정부-NGO 상호 인식-태도 전환

국가위기관리분야에 NGO들이 자발적인 참여를 하는데 있어서 무엇보다도 중요한 것은 공무원들의 인식과 태도라고 할 수 있다. 왜냐하면 NGO들이 위기관리분야에 참여할 수 있도록 법적·제도적인 뒷받침이 되어 있다 하더라도 행정주체이자 협조창구 역할을 수행하는 공무원들이 NGO에 대해 긍정적인 인식과 집행의지가 행동으로 실천되지 않는다면 가시적인 성과가 나타나기란 쉽지 않을 것이기 때문이다. 따라서 공무원들은 NGO를 소관업무에 참여함으로써 행정의 투명성과 공정성 그리고 효율성을 높여 국가정책발전에 기여하는 꼭 필요한 동반자로 인식하고 적극적으로 받아들이려는 자세가 필요하다. 그러나 현재 공무원들과 NGO간에는 자기중심적 이해와 시각으로 상대방을 보고 있기 때문에 신뢰보다는 상호 불신과 적대적·대립적 관계라고 표현하는 것이 적절할 것이다. 예컨대 공무원들은 NGO가 정부정책에 대해 현실적인 대안도 제시하지 못하면서 비판과 반대를 일삼는 이른바 문제를 야기하는 사람들 내지 조직(trouble maker)으로 인식하는 반면, NGO는 공무원들을 법과 규정에 얽매어 융통성이 없고 권위주의적 행태와 혼란된 무능, 그리고 책임회피와 변화에 저항하는 사람들이나 조직으로 인식한다. 따라서 정부와 NGO는 각각의 업무영역과 특성을 이해하기 보다는 배타적·부정적으로 보고 있는 인식과 태도를 전환하여 상대방의 특성과 한계를 이해하려는 노력이 무엇보다도 필요하다고 본다. 이를 위해 공무원들은 국가위기관리업무와 관련하여 NGO들이 정책 자료를 요구할 때 제대로 된 정보를 제공하여 비판적인 시각과 행동이 나오지 않도록 해야 한다. 그리고 각종 공청회, 세미나, 현장견학 등과 같은 토론의 장(場)을 마련하여 공감대를 형성하고, 그들의 정책 제안이 업무에 최대한 반영되도록 노력하고 그 결과를 적극 알려주어야 한다. 왜냐하면 NGO가 정부정책결정과정정에 참여하기 위해서는 각종 연구조사활동, 정책제안 자료와 정보 확보가 필수적이기 때문이다. 그럼에도 불구하고

정부에서 보유하고 있는 각종 행정정보에 NGO의 접근이 어렵고, 설사 접근이 가능하더라도 정부 측에 불리한 자료는 공개를 꺼리기 때문에 사실상 획득하기가 어려운 것이 현실이다. 따라서 NGO들과 원활한 의사소통(communication)과 협조를 위한 접근성을 용이하게 한다는 측면에서 정보공개와 항목과 대상을 구체화하여 정부가 보유하고 있는 각종 행정정보와 자료 공개를 촉진하기 위해 「공공기관의정보공개에관한법률」을 개정해야 한다. 또한 공무원들의 경직되고 위계질서(hierarchical)적인 조직문화를 과감하게 탈피, 상황대응(Adhocracy)·시장(market) 조직문화로 변환할 필요가 있다.

4. 미래위기대비 사회문화적 인식 정착

우리는 과거 930여 회의 외침을 받은 사실은 언급하면서도 왜 그러한 역사의 전철이 지속되어 왔는지에 대한 냉철한 분석과 대책 마련을 게을리 해 왔음을 차체에 솔직하게 인정해야 한다. 그리고 수많은 외침을 통해 학습되어 우리 내면에 잠재되어 있는 미래에 대비하지 않는 사회적 인식과 문화 즉 외상이면 소도 잡는 '현재 중심사고'와 '위기를 무릅쓰는(risk-taking) 문화'와 사회전반에 확산되어 있는 만성적인 안전 불감증으로 인해 발생하는 각종 재난위기가 더 이상 되풀이 되지 않도록 새로운 안전문화를 정착시켜야 할 것이다. 이를 위해 새롭게 출범하는 신정부는 대승적 차원에서 국가지도자의 정치 리더십 발휘를 기반으로 국민적 합의와 지지를 이끌어 내고 학계-정부가 연계된 국가위기관리 문화발전 특별팀(T/F)을 구성하여 대국민 교육홍보와 시민들이 참여하는 국가차원의 위기관리훈련 실시 그리고 현재의 분산형 국가위기관리체계의 기능 통합 등이 이루어지도록 해야 한다. 또한 중앙정부는 물론 지방정부의 공무원들도 평소부터 위기대비분야의 예산, 인력 등 자원배분이 합리적으로 이루어져야 비축물자 확보관리, 전문인력 양성 그리고 첨단장비 구입 등이 될 수 있도록 제도적인 뒷받침을 해야 한다. 아울러 NGO사회에서도 국가위기관

리는 국가뿐만 아니라 시민들도 이해상관자(stakeholder)로서 당연히 참여해야 되고 또 협업체제의 구축이 필요하다는 인식과 공감대를 형성하여야 한다. 그러므로써 가까운 장래에 정부와 NGO간의 실질적인 파트너십에 의한 거버넌스체제의 구현으로 정책결정과정에서 시민참여 일상화는 물론 위기대비문화가 자연스럽게 정착되는 가시적인 성과를 거두게 될 것으로 기대된다. 따라서 과거처럼 대규모 재난이나 군사적 위기가 발생되어야만 제도가 생기는 사후약방문(死後藥方文)식이나 땀 질식 처방을 하는 시행착오(tautological error)를 되풀이하지 않게 될 것이다.

5. NGO참여 확산 계획수립 및 단계화 추진

국가위기관리분야에 NGO들의 자발적인 참여 확산을 위해서는 전례답습형의 일회성 구호와 입간판 설치 그리고 전단지 살포와 같은 구태의연한 방법으로는 성과를 거둘 수 없다. 따라서 범정부적 차원에서 NGO참여 확산 계획을 수립하고, 조직의 모든 인적·물적 역량을 집중적으로 투입하여 체계적으로 시행해야 만이 가시적인 성과를 거둘 수 있다. 이러한 목적달성을 위해 여기서는 3단계로 구분하여 추진하는 확산 방안을 제시하여 보고자 한다.

첫째, NGO참여를 촉진시키는 단계이다. NGO들이 국가위기관리분야에 관심을 갖고 참여하기 위해서는 다양한 홍보활동과 체험기회를 부여하는 것이 중요하기 때문에 관련 기관들은 무엇보다도 NGO와 개인 등의 참여제도와 현황을 조사·분석하고 이들과 파트너십 구축 대상을 선정해야 한다. 그리고 NGO와 국가위기관리기관의 직원간의 상호이해와 협력을 증진시키기 위해서는 상호 체험 프로그램을 개발 및 추진하여야 한다. 예컨대 직원 상호파견 또는 교환 근무제, NGO 직원들의 개방형직위 임용, 퇴직공무원의 NGO에 자원봉사활동, 공동사무실 운영 등과 같은 프로그램은 적극 고려해 볼만하다고 할 수 있다. 또한 다양한 교육 및 홍보를 통해 국민들과 함께하는 국가위기관리라는 공감대를 형성하는데 매우 중

요한 역할을 수행한다. 이를 위해 인터넷을 통한 시민참여를 제고시킬 수 있는 방안을 모색하여야 한다. 우리나라는 인터넷 강국답게 온/오프-라인(On/Off-Line)을 통한 시민들 사이의 유대관계와 네트워크 환경이 잘 조성되어 있기 때문에 업무방식과 홍보기법을 새롭게 개발하여 운영한다면 시민단체들의 참여에 크게 기여할 수 있다고 본다.

둘째, NGO참여를 확산·발전시키는 단계이다. 국가위기관리분야에 NGO의 참여를 확산하고 발전시키기 위해서는 무엇보다도 먼저, 위기관리분야에 비우호적이고 판단되는 NGO와 협력을 증진하여 그들의 정책참여를 유도하는 것이다. 위기관리분야의 잠재적 수요자이자 공급자들인 학생들이나 비우호적인 NGO들에 대하여 참여자 중심교육의 메타플랜(Metaplan)¹⁶⁾방법으로 실시되어야 한다. 또한 반사회나 주민자치센터를 활용한 교육을 통하여 주민들이 위기관리정책의 실행자이자 수혜자임을 인식하게 함으로써 자발적인 참여를 유도하여야 한다. 그리고 더욱 중요한 것은 국가위기관리분야에 참여하는 NGO나 시민에 대하여 법적 근거에 따라 적절한 보상이 이루어진다는 사실을 적극 홍보하여야 한다. 위기관리분야에 자발적으로 참여한 개인이나 NGO, 업체 등에 대해 조세감면 혜택 부여, 행정기관에서 개최하는 문화예술행사시 초대장, 무료입장권, 문화상품권 등의 배부와 같은 방안도 참여를 확산시키는 하나의 방안이 될 수 있다고 생각된다.

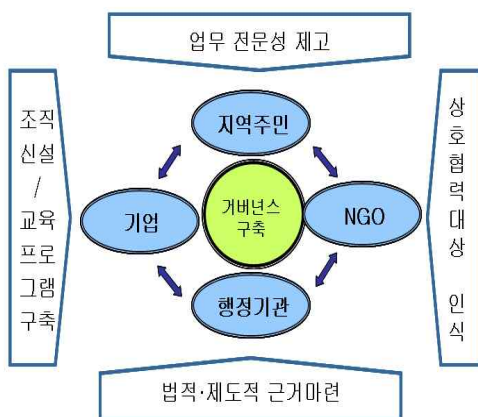
셋째, NGO참여가 성숙되는 단계이다. 국가위기관리분야에 대한 NGO들의 참여가 성숙되기 위해서는 지속적인 개인과 NGO들의 자원 활동(volunteering)참여와 이들에 대한 교육훈련이 매우 중요하다. 따라서 이들에 대한 다양한 교육훈련 프로그램이 완성되면 교육훈련을 일정한 장소에 소집하거나 전국을 순회하며 기회교육을 체계적으로 실시하는 기회를 가져야 한다. 그리고 교육

16) 시민교육과정에 적용할 수 있는 다양한 교육방법을 지칭하는 용어로 “교수자 중심이 아닌 참가자 중심의 교수방법이며, 시각적인 매체를 적극적으로 활용하여 세미나를 진행하는 교수기법의 한 형태”임(송창석, 2005: 19).

참가자들에게 학습동기를 유발시키기 위해서는 다양한 교육기법을 적용할 필요가 있고, 교육훈련방법의 선택은 대상자의 규모, 예산, 시설과 장비의 가용성, 교수요원의 능력 등을 고려하여야 한다. 또한 국가위기관리분야의 특성에 적합하게 책자나 컴퓨터 프로그램을 이용한 학습 (programed Learning), 위기관리관련 현장답사나 사이버체험을 통한 참여자의 태도와 행동변화를 가져오는 감수성 훈련(Sensitivity Training), 실제 상황에서 직접 역할수행을 경험시키는 역할연기(Role Playing) 즉 위기상황에서 행동요령 실습, 사례연구(Case Study), 시청각 교육 등의 방법을 선택하여 시행하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

지금까지 살펴 본 바와 같이 국가위기관리분야에 NGO의 참여를 확산시키기 위해서는 먼저, 법적·제도적 근거의 마련, NGO-정부-민간기업 간 네트워크 구축 및 교육 프로그램 마련, 정부와 NGO간 상대방에 대해 긍정적인 인식과 태도, 미래위기에 사전에 대비하는 사회문화적 인식 정립, NGO참여 확산 계획수립 및 단계화 추진 그리고 국내 NGO의 한계 극복 등이 선행된다면 국가위기관리분야에 NGO의 참여를 확산시킬 수 있을 것이다. 이를 도표화하여 나타내면 다음의 <그림 3>과 같다.

<그림 4-1> 국가위기관리분야에 NGO참여 확산 방안



<그림 3> 국가위기관리분야에 NGO참여 확산방안

V. 마무리 글

지금까지 논의해 본 바와 같이 21세기에 접어들어 신자유주의와 함께 세계화와 정보화의 확산, 그리고 민주화의 진전은 초국가적 상호의존(transnational interdependence)의 심화와 전통적인 국가 자율성의 약화 그리고 시민사회의 직접참여 욕구를 증대시키는데 크게 기여 하였다. 이러한 대내외적 환경의 변화는 과거 국가주도의 일방적인 정책결정과 집행 그리고 민간영역에 대한 강제동원과 통제를 하던 잘못된 관행을 탈피시키고, 정부와 NGO간의 협력적 관계(partnership) 즉 소위 '거버넌스 체제'구축 환경조성에 커다란 영향을 끼쳤다. 따라서 행정환경 변화에 부합되게 국가위기관리분야에 NGO 참여를 촉진시키기 위해서는 먼저, 법적·제도적 기반 마련을 통해 NGO가 자발적으로 참여할 수 있는 기본적인 여건과 환경부터 조성할 필요성이 있다. 그리고 정부와 NGO는 상대방을 대등한 관계로 인식하고 상생의 관계로 발전시킬 수 있도록 양측 모두 긍정적 인식과 태도로 바꾸어야 한다. 또한 NGO들도 그들의 정체성과 전문성을 유지하고 그리고 안정적인 재정확보로 체제소를 내도록 해야 한다. 이러한 조건들이 충족된 이후에 위기관리관련 기관들은 그들의 업무분야에 시민참여를 확산시키기 위한 계획을 수립하고, 다양한 프로그램에 따른 교육훈련실시 그리고 적극적인 홍보활동 등을 체계적으로 전개하여야 할 것이다. 다행스럽게 최근 우리나라에서 국가위기관리에 국가뿐만 아니라 시민들도 이해상관자(stakeholder)로서 당연히 참여해야 되고 또 협업체제의 구축이 필요하다는 인식과 공감대가 형성되기 시작하였다. 이러한 인식의 변화는 국가정책결정과정에서 NGO들의 참여를 확산시키게 하는 자율적 기제(autonomic mechanism)의 작동에 매우 긍정적인 역할을 할 것으로 생각된다. 그럼으로써 가까운 장래에 정부와 NGO간의 실질적인 파트너십에 의한 거버넌스 체제 구현으로 정책결정과정에 시민참여가 일상화되는 가시적인 성과를 거

두게 될 것이다. 이와 같이 정책결정과정에서 시민들의 자발적인 참여가 확산되고 분위기가 성숙되었을 때, 위기 관리분야도 시민사회와의 접촉단절, 정보공개에 폐쇄성 그리고 배타적 조직문화 등과 같은 통상적인 부정적 이미지를 씻어내고, 명실상부하게 국민과 함께하는 위기관리업무로 보다 발전할 수 있을 것이다.

고대 중국의 병법가 손자는 “위기가 닥쳐오지 않을 것을 믿지 말고(無恃其不來), 우리의 대비태세가 있음을 믿으라(恃吾有以待也)”라고 갈파하였는데(노태준, 1987: 182), 평시에 국가위기대비태세를 소홀히 함으로써 수많은 외침을 받았던 부끄러운 역사를 갖고 있는 우리에게 안보전환기적 상황에서 국가주권 보장과 번영 그리고 국민들의 안전한 삶을 뒷받침하기 위해 무엇을 해야 할 것인가를 알려주는데 부족함이 없는 경구(警句)라고 할 수 있겠다.

<참고문헌>

▷ 藤江俊彦. 1995. 『現代の廣報-戰略と實際』. 電通..

▷ 국가안전보장회의(NSC). 2004. 평화변명과 국가안보-참여정부의 정책구상.

▷ 강원도. 2003. 태풍 '루사' 극복 자원봉사활동사례집.

▷ 김석준이선우문병기곽진영. 2000. 뉴 거버넌스의 연구. 서울: 대영문화사.

▷ 김석준 · 강인호 · 김정렬 · 강제상 · 문병기 · 이종열 · 이재호 · 윤태범 · 최병대 · 박홍식 · 채원호. 2002. 거버넌스의 이해. 서울: 대영문화사.

▷ 노태준. 1987. 손자병법. 서울: 흥익문화사.

▷ 문영한. 1998. 우리 군과 OOTW. 한미연합사.

▷ 문화관광부. 2005. 국내 네트워크 운영방안. 아시아문화중심도시 광주운영전략최종 연구보고서.

▷ 박상필. 2001. 『NGO와 현대사회』. 서울: 아르케.

▷ 박상필. 2005. NGO학-자율참여연대의 동학. 서울: 아르케.

▷ 박상필. 2006. NGO학 강의. 서울: 아르케.

▷ 오석홍. 2004. 행정학. 서울: 박영사.

▷ 시민의신문. 2006. 한국민간단체총람2006(상).

▷ 시민의신문. 2006. 한국시민사회연감 2006.

▷ 송창석. 2005. 새로운 민주시민교육방법. 서울: 백산서당.

▷ 조대엽. 1999. 한국의 시민운동. 서울: 나눔출판.

▷ 주성수. 2006. NGO와 시민사회-이론, 모델, 정책. 서울: 한양대학교출판부.

▷ 주성수. 2005. 공공정책 거버넌스. 서울: 한양대학교 출판부.

▷ 주성수. 2004. 시민참여와 정부정책. 서울: 한양대학교 출판부.

▷ 주성수. 2000. 자원봉사와 시민사회. 서울: 한양대학교 출판부.

▷ 주성수 · 남정일. 1999. 정부와 제3섹터 파트너십. 서울: 한양대학교 출판부.

▷ 정정길. 2001. 행정학의 새로운 이해. 서울: 대명출판사.

▷ 고대원. 1998. 위기결정작성이론의 재평가. 김달중 편(1998). 외교정책의 이론과 이해. 서울: 오름.

▷ 김미리. 2000. 사회복지정책과정에서 정부와 NGO간의 파트너십 구축에 관한 연구. 경기대학교대학원 박사학위논문.

▷ 김병완 · 민현정. 한국NGO의 역할유형에 관한 경험적 분석. 한국정치학회보. 36(4).

▷ 김정렬. 2001. 거버넌스와 행정국가.. 한국행정학회 2001년도 동계학술대회 발표 논문집.

▷ 김영래. 1998. 비정부조직의 정치참여에 관한 연구. 공공정책 연구. 4.

▷ 김준기. 1999. 정부-NGO관계에 대한 이론적 고찰 및 정부 NGO지원사업분석. 한국행정학회 1999년도 동계학술대회 발표논문집.

▷ 박상필. 2006. 한국민간단체총람2006해설판. 한국민간단체총람2006. 서울: 시민의 신문.

▷ 박상필. 1999. 비영리단체(NPO)의 개념틀 정립을 위한 이론적 논의. 한국행정연구. 8(2).

▷ 서상록. 2006. 한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀. 통일연구원. 한반도 평화 · 변영 거버넌스의 분야별 현황과 과제.

▷ 안광찬. 2006. 변화의 시대에 걸맞는 국민을 위한 국민이 참여하는 비상대비체제를 만들어 갑시다. 비상기획보. 76.

▷ 윤태범. 2000. 부패방지를 위한 NGO와 정부간의 역할 체계. 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집.

▷ 이선미. 2003. 시민참여로서의 자원활동: 참가의 동기과 결정요인을 중심으로. 시민사회와 NGO. 1(1).

▷ 임승빈. 2000. 한·일 지방정부의 정책과정에서의 NGO와 파트너십관계. 한국행정학회 2000년 기획세미나 발표논문집.

▷ 조명래. 2001. NGO와 정부간 파트너십의 이해와 활성화에 관한 연구. 지역사회개발연구. 26(2).

▷ 주재현 · 김태진. 2001. 정부-기업간 파트너십과 환경정책. 한국행정연구. 10(1).

▷ 하상복. 2004. 디지털시대와 리더십의 위기: 대안의 리더십 모색. 이수석 외(2004). 정치사상, 정치리더십, 한국정치. 서울: 한울 아카데미.

▷ Edwards. B. et al.(eds). 2000. *Beyond Tocqueville*.

London.

- ▷ Carl Schmitt. *Der Begriff des Politischen*. 1995. 김효진 역. 정치적인 것의 개념. 서울: 법문사..
- ▷ Clark. J. 1991. *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations*. West Harford: Kumarian Press.
- ▷ Heinrich. Caloyn J. and Lynn. Laurence E. JR.. 2000. *Governance and Performance: New Perspective*. Washington. D.C. : Georgetown University Press.
- ▷ Jessop. Bob. 2000. Governance Failure in G. Stoker. (ed.). *The New Politics of British Local Governance*. St. Martin Press.
- ▷ Klijin. E. H.. 1996. Concept Policy Network. *Administration & Society*. May. 1996.
- ▷ Machiavelli. Niccolo'. Discourse on the first Ten Books of Titus Livius. 강정만·안선재 역(2003). 로마사 논고. 서울: 한길사.
- ▷ Stoker. G. 1998 Governance as Theory: Five proposition. *International Social Science Journal* 155. UNESCO.
- ▷ Williams. Phil. 1976. Crisis Management : Confrontation and Diplomacy in the nuclear Age London: Martin Robertson. 1976.
- ▷ UNDP. "Reconceptualizing Governance."([hppt://magnet.undp.org](http://magnet.undp.org)).
- ▷ <http://www.whitehouse.gov/infocus/homeland/>(검색일: 07. 4. 15).
- ▷ <http://www.mogaha.go.kr/gpms/index.jsp>(검색일: 2007. 4. 11).

鄭 燦 權: 숭실대학교에서 박사학위 논문을 취득하고(논문: 국가 위기관리체계 변화의 결정요인에 관한 연구, 2006), 현재 비상기획위원회에 재직 중이다. 주요 저서로는 한국정치특강, 비상대비 훈련실무참고 및 훈련 예규 등이 있다.()