

우리나라의 전통적 안보위기관리 발전방안

김용석

안국근사본세한원

이 논문은 최근의 안보개념이 포괄적인 안보라는 성격으로 전환됨에 따라 전통적인 안보의 중요성이 약화되는 경향을 경계하면서 이 분야에 있어서 우리나라의 전통적인 안보위기관리에 대한 문제점을 탐색해보고 그 발전방안을 제시하기 위한 것이다. 이를 위해 전통적인 안보위기의 특징을 살펴보고 전쟁, 무력분쟁, 침투도발과 테러, 민방위사태 등의 안보위기에 대하여 법적·제도적, 기구와 기능상의 문제점을 살펴보고 그 발전방안을 도출하였다. 발전방안으로는 ① 전면전을 대비한 대통령의 긴급명령 발동을 위한 법적 요건을 효율적으로 개정할 필요가 있다. ② 동원관련제도가 전·평시 일원화되어야 한다. ③ 테러리즘의 대응체제를 위한 법적 기능적인 대비태세를 정비하여야 한다. ④ 전쟁과 무력충돌을 제외한 다른 위기관리의 기구와 기능을 통합하여야 한다.

주제어: 전통적 안보위기, 전통적 안보위기 특징, 긴급명령, 동원제도, 테러리즘

1. 서론

우리 인류는 사회적으로는 자연상태¹⁾인 ‘만인에 대

1) Hobbes의 자연상태는 개인의 자유는 누구도 제약할 수 없으며 심지어 남을 죽일 수 있는 자유도 있어 이는 만인의 만인에 대한 투쟁인 싸움판이 되어 안전의 위협이 가장 중요한 개인의 위기가 된다. 그러나 인간은 수많은 시행착오를 거쳐 협력의 공동체를 창안하게 되는데 이는 씨족, 부족, 고대국가, 근대국가의 형태로 발전하여 드디어 세계국가로 발전하게 될 것이다.

한 만인의 투쟁’으로부터 생존과 번영을 위해 서로 도와주고 나누어 먹자고 약속한 이래 더 크고 넓은 공동체로 발전해왔고, 문명도 수렵사회 농경사회 산업사회를 거쳐 정보화사회로 발전되었다. 이러한 과정을 거쳐 국가나 민족을 위해 대소의 전쟁을 거친 후에 전쟁을 피할 수 있는 유럽연합과 같은 통합의 공동체를 건설하고 있는가하면 서로의 의존성에도 불구하고 아직도 배타적인 민족주의와 종교적 이념적인 한계를 극복하지 못하고 지역적인 갈등과 분쟁을 지속하고 있는 곳도 있다. 문명사회의 발전은 인간에게 더 편리한 환경을 제공함에도 불구하고 이로 인한 각종 재난으로 인하여 더 위험한 사회가 되고 있다.

지난 세기동안 냉전의 근원이었던 이념적인 대립의 시대가 끝나면서 대규모 전쟁의 가능성이 희박해진 반면에 문명의 발달로 인한 더 상호 의존적인 사회는 사회적인 위기의 성격을 변화시켰으며, 이는 주로 국가안보를 중심으로 한 군사적인 안보에 치중했던 과거와는 달리, 테러, 환경, 재난, 질병, 인권유린 등 다양한 비군사적인 위협의 등장으로 인하여 포괄적인 안보의 개념을 상식화하기에 이르렀다. 이러한 포괄적인 안보개념은 2004년 3월 참여정부의 안보정책의 구상이라는 형식으로 국가안보회의 상임위원회의 이름으로 발간한 『평화번영과 국가안보』라는 국가안보전략 개념에서도 공식적으로 채택하고 있다(국가안전보장회의, 2004). 여기서는 오늘날의 안보위협들의 다양성과 함께

점차 안보의 대상이 주로 국가를 대상으로 하던 과거와는 달리 지역과 집단 그리고 개인의 안전까지를 망라하는 국민생활의 안전 확보라는 포괄안보를 지향한다고 명시하고 있다.

그리고 9.11테러는 종래의 테러리즘의 개념을 완전히 바꾸어 놓았으며 미국의 안보전략과 전쟁개념을 수정하는 계기가 되었다. 새로운 안보전략은 테러훈련기지를 제공하고 이를 비호하는 국가나 단체는 선제공격도 불사한다는 것으로 알 카에다를 비호하는 아프간의 탈레반정권을 축출하였고 이라크의 후세인정권을 몰아냈다. 대량살상무기가 테러집단에 의해 사용되는 최악의 상황을 예방하기 위하여 대량살상무기의 확산과 사용을 엄격하게 통제하는데 신경을 곤두세우고 있다. 미국에게 테러리즘은 이제 그 중요성이 전쟁과 버금가는 위치를 차지하게 되었고 본토 안보를 위해 국토안보부가 창설되어 기능을 발휘하면서 미국국민의 생활을 바꾸어 놓고 있다.

우리나라는 남북관계의 진전으로 인해 전쟁위협 인식은 줄어들면서 사회의 발전으로 인해 더 빈발하고 있는 각종 재난과 비군사적인 위협의 중요성이 부각되면서 포괄안보의 개념으로 인하여 전통적 안보위협 인식의 약화되는 경향을 보인다.

국가안전보장회의 사무처는 2004년 7월에 제정한 『국가위기관리기본지침』에서 국가위기를 국가주권 또는 국가를 구성하는 정치, 경제, 사회, 문화체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태로 정의하고 전통적 안보 분야, 재난분야, 그리고 국가의 핵심기반과 가치체계인 에너지, 의료보건, 식·용수, 정보통신, 사이버, 금융, 원자력, 주요산업시설, 정부중요시설 등을 포함하여 안보 활동 중점을 강조하였다.

우리가 정책을 수립함에 있어서 재난과 비군사적인 안보를 중시하는 포괄안보로 인해 전통적인 안보비중이 약화될 가능성이 있다. 유럽공동체의 안보위협판단

이나 테러리즘과 전쟁의 성격을 모호하게 한 미국의 안보시각을 비판 없이 수용함으로써 북핵문제나 배타적인 민족주의의 한계를 극복하지 못하는 주변국과의 관계 등은 항구적인 평화정착과 분단의 근본적인 문제를 해소하지 못하고 있는 우리에게 있어서 전통적인 안보의 개념약화를 경계해야 할 것이라는 것이 이 논문의 목적이다. 그러므로 이에 대한 위기관리체계를 점검하는 것은 균형적인 포괄안보를 지향하는 우리로서는 중요한 담론이라고 생각되어 이를 중심으로 우리의 전통적인 위기관리체계의 현실을 진단하고 이를 보완하는 방안을 제시하고자 한다.

II. 전통적 안보위기

위기를 다루는 흐름은 크게 두 가지로 볼 수가 있는데 하나는 국제정치학의 대상인 국가간의 분쟁과 갈등 그리고 전쟁을 다루는 전통적인 안보영역이고 다른 하나는 비교적 최근의 연구대상인 재난이나 사회적인 위기를 다루는 행정학의 관심사가 그것이다. 재난은 자연적인 재난과 인위적인 재난을 통칭하는 것으로 문명이 점점 발전하여 과거 수렵사회와 농경사회에는 자연적인 재난간의 주된 안전위기였으나, 산업사회 이후는 자연적인 재난을 어느 정도 극복할 수 있었던 반면에 산업화에 따른 시스템의 결함과 인간의 실수로 인한 재난이 증가하였다. 정보화사회는 인간이 구축한 그 사회의 결함으로 인하여 안전의 취약성이 더욱 증가된 위험사회가 된 것이다.

인간이 국가간의 전쟁을 통하여 그 참혹함을 자각하여 전쟁을 막을 수 있는 제도와 기구를 발전시켜가면서 과거와 같은 대규모의 전쟁은 어느 정도 방지할 수 있었다. 그러나 재난의 증가는 인간의 관심을 전쟁보다는 재난과 사회체계를 유지하는데 더욱 집중하게 하였고 이것이 포괄적인 안보개념을 강조하게 하였다. 그러나 세계는 지역적으로 균형 되게 발전하지 못하고 아직도

국가나 민족, 종교와 이념적인 한계를 극복하지 못하고 통합과 협력의 지혜를 자각하지 못한 지역이 많다. 그러므로 유럽연합과 같이 이미 국가이상의 통합공동체를 구축해가고 있는 지역에서는 전통적인 안보위기는 드문 사례가 되고 있지만 우리나라는 아직도 남북의 이념적인 체제의 한계를 극복하지 못하며 전쟁위협과 핵위기를 안고 있을 뿐만 아니라 주변국과는 배타적인 민족주의를 뛰어넘지 못하는 단계에 있고 크고 작은 분쟁의 불씨를 안고 있어 전통적인 안보위기를 소홀히 할 수 없다.

이러한 포괄적인 안보상황 하에서 위기란 어떤 것이며 특히 전통적인 안보위기는 어떤 특징이 있는지를 규명하는 것은 전통적인 안보의 중요성을 경시하지 않기 위해 중요한 일이다.

1. 위기의 개념

위기라는 말의 사전적인 의미는 ‘위험한 고비’ 또는 ‘위급한 시기’로 풀이하고 있다. 그러나 다양한 상황과 결합하여 외환위기, 자원위기, 경제위기, 외교위기, 전쟁위기 등 수없이 많은 의미로 사용되고 있다. 너무나 다양하게 사용되고 있어서 위기라는 단어를 두고 하나로 개념을 통일하기에는 무리가 따른다. 다만 다양하게 사용되는 위기라는 단어의 공통된 개념은 어떤 것인가를 정리하는 것은 전통적인 안보위기를 규명하는 데는 유용할 것이다.

미국 해리티지 영어사전(American Heritage Dictionary of the English Language)에는 위기를 ① 어떤 사건의 과정에서 중요한 시점 또는 상황(a crucial point or situation in the course of anything), ② 전환점(a turning point), ③ 불안정한 상황(an unstable condition), ④ 갑작스런 변화(a sudden change) ⑤ 대립의 긴장상태(a tense state of opposition)로 정의하고 있다. 또한 Hermann은 위기의 영향요인에 중점을 둔 정의로 ① 의사결정단위의 최우선목표가 위협을 받고

② 의사결정을 실행에 옮기는데 가용시간이 제한되며 ③ 정책결정자들이 전혀 예상하지 못한 사건으로 정의하고 있다(Hermann, 1972: 23).

특히 국제정치적인 측면에서는 체계와 개별적인 행위자라는 두 차원에서 분석이 가능한데 체계를 대상으로 연구할 때는 거시적인 분석이 되며 이 때는 주로 위기의 국제적인 성격에 초점이 맞추어진다. 개별적인 행위자가 분석대상이 될 때는 미시적인 분석이 되며 정책결정자인 개인의 배경, 동기, 위협의 지각, 시간적인 압력에 초점이 맞추어진다.

재난을 대상으로 한 위기는 환경의 변화가 주는 기상변화 등의 경우 외에는 드문 사례가 되고 있어 자연적인 재난은 전혀 예상하지 못할 경우가 줄어들고 있는데 이는 자연현상에 대한 과학적인 예측력이 과거보다 높아지고 있기 때문이다. 국제적인 갈등이나 분쟁이 위기로 발전하는데 대한 사회과학의 예측력은 정보의 투명성과 접근성으로 인하여 상당히 향상되었지만 이제 위기는 이를 인지하느냐 하지 못하느냐에 달려있어 위기를 경시하는 인지능력이 위기일 수가 있다.

특히 포괄안보 개념의 등장과 위기의 취급에 있어서 재난의 비중이 높아짐에 따라 전통적인 안보의 경시 경향은 전통적 안보위기의 인지능력의 저하로 인한 위기의 기습적인 도래가 염려되기도 한다. 위기상황의 인식 여부의 기준은 위기예상 여부, 시간적인 여유, 위협대상의 가치로 개념적인 기준을 잡을 수가 있는데 북한 핵에 대한 한미간의 인식차이 등과 같이 위기인식의 문제가 있을 수 있는데 Roberts가 국제적인 위기는 정책결정자가 이를 위기로 인식하느냐의 여부에 달려있다고 한 것이 적절한 표현인 것 같다²⁾.

2. 전통적인 안보위기의 특징

앞에서 살펴본 대로 위기는 다양한 상황과 대상에서

2) An international crisis exists only when the decision-makers perceive it to be so(Roberts, 1988: 36).

나타날 수가 있는데 우리나라의 국가안전보장회의 사무처가 2004년에 규정한 국가위기는 국가의 주권 또는 국가를 구성하는 정치, 경제, 사회, 문화체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태로 정의하고 국가위기의 대상으로는 전통적인 안보위기, 재난위기, 국가핵심기반체계위기로 분류하여 통합위기관리시스템을 구축해가고 있다. 이 중에서 더 구체적으로는 전통적 안보에 대한 국가위기는 통일, 외교, 군사분야에서 북한으로부터의 위기와 주변국으로부터의 위기로 구분할 수 있다. 북한으로부터 위기는 군사력사용의 위기, 북한내부 급변사태, 대량살상무기의 개발 및 확산, 기타 국가위기로 발전할 수 있는 각종 사건이나 상황 등이 있고 외부로부터 국가위기는 우리나라와 주변국 및 기타국가로부터의 군사적인 위협이나 도발, 국가영토의 침범, 갈등과 충돌, 테러, 주변국간 충돌과 전쟁으로 인한 위협 등으로 보고 있다(이재은, 2005: 5).

이러한 전통적인 안보위기의 특징은 재난과는 달리 몇 가지 특징이 있는데, 첫째, 위기가 상대가 있는 현상이라는 것이다. 물론, 경제, 환경 등의 국제적인 위기도 같은 성격으로 볼 수가 있지만 전통적인 안보위기는 북한이나 주변국이라는 위기의 행위자가 있고 그 상대로서 우리의 국가나 의사결정자가 있는 것이다. 내부적으로 아무리 위기관리를 잘 할 수 있는 체계를 갖춘다고 하더라도 위기는 조성될 수 있는 것이다.

둘째, 위기의 조성단계가 있는데 위기가 발생한 상대 국가리는 평시에도 국가이익의 갈등이 존재하고 그로 인해 사소한 마찰은 있어왔지만 그 자체만으로 위기로 발전하지 않다가 어느 일방이 자극적인 행위를 할 때 위기는 조성되기 시작한다. 자극적인 행위는 상대의 대응을 불러오고 이것으로 인해 대결의 위기가 오게 되는데 이것이 분쟁이다. 분쟁이란 통상적으로 특정한 입장이나 주장을 유지하고 관철시키기 위해 또는 저지하기 위해서 투쟁하는 상황을 말한다. 이와 같이 도전과 저

항을 통하여 위기의 강도가 더해간다³⁾(이은득, 2003: 4; 조영갑, 1995: 40; 최창윤, 1977: 270-373). 분쟁은 이를 효과적으로 해결하지 못하면 전쟁으로 가느냐 평화로 귀결되느냐의 위기에 처하게 된다. 이와 같이 갈등-분쟁-위기-전쟁 또는 평화의 단계적인 진행이 특징이다.

셋째, 행위자가 국가의 정책결정체계나 의사결정자가 되고 비교적 이성적이고 합리적으로 행동하고 전략적으로 접근한다. 국가안보의 위기관리는 안보정책과 국가안보전략으로 목표와 행동방침을 정하고 있고 다양한 국가적인 자원을 활용한다. 경제, 외교, 군사 등과 다양한 의사소통의 방법을 활용한다. 그러므로 다양한 해결방법을 국제정치학의 영역으로 발전시키고 있는데 억제전략이론, 게임이론, 동맹, 세력균형, 군비통제 등의 위기를 관리하는 방법을 모색하고 있다.

넷째, 국가와 사회적인 가치에 의하여 영향을 받는다. 위협을 어떻게 인식하느냐가 위기인식에 큰 영향을 준다. 우리가 북방한계선을 지키기 위하여 이를 침범하는 북한 경비정이 있다고 할 때 위기에 대한 인식이 개인의 가치에 의하여 달라질 수 있다. 안보보다 대북관계를 중시하는 정책결정자는 이러한 상황을 위기로 인식하지 않을 수 있다. 2004년 국방대학교에서 실시한 안보의식조사에서 안보위협에 대한 인식은 민간정책결정자들의 경우 북한과 미국의 관계악화가 군인은 북한의 군사력이라고 보고 있는데 이로서 대안도 차이가 나는 것은 당연하다(김병조, 2004: 175-176). 이는 대북정책의 차이에서 기인된 것으로 보인다.

이러한 전통적인 안보위기의 성격은 재난위기나 국가기반체계의 위기와는 다른 특성을 가지고 있는데 대규모의 화재, 폭발, 붕괴, 태풍, 해일, 환경오염사고, 교통사고나 화생방사고 등의 재난의 경우는 상대가 의도를 가지고 초래하고 있는 경우는 드물고 예외적인 자연 현상이거나 인간의 실수와 불완전한 시스템의 작동과정에서 일어나는 것이다. 이러한 측면에서 전통적인 안

3) 국제갈등에 대해서는 최창윤(1977)의 갈등이론 참조.

보위기에 대한 위기관리는 통합위기관리라는 개념에서 재난위기와 같은 방식으로 희석되어서는 안 될 것이며 그 특징을 살려 중요성과 관리방식은 차별화해야 할 것이다.

III. 우리나라 전통적 안보위기관리체계의 문제점

앞에서 살펴본 대로 우리의 전통적인 안보위기는 재난과 다른 특성을 가지고 있다. 그러므로 이러한 위기 관리방식을 차별화하여 관리해야 할 것인 바, 이를 위해 먼저 전통적인 안보위기의 여러 양상을 살펴보고 양상별 우리의 위기관리방법의 문제점을 찾아보기로 한다.

1. 전통적 안보위기의 종류

1) 전쟁위기

전쟁의 위기는 국가안보를 위협하는 가장 전형적이고 전통적인 안보위기이다. 전쟁은 갈등과 분쟁의 단계를 거쳐 전쟁의 위기로 발전하는데 이 시점에서 전쟁으로 돌입할 것인가 평화의 상태로 회복되느냐가 결정되는 매우 중요한 문턱에 있게 된다.

갈등은 행위자가 인식하던 인식하지 못하는 경쟁이 있는 상황에서 여러 당사자가 잠재적으로 장차 양립할 수 없는 하나의 위치를 점하려고 경쟁하고 있는 상태이다(Boulding, 1963: 5; Dahrendorf, 1959: 135). 갈등은 자동적으로 군비경쟁체제로 치닫는 준 자동적인 갈등으로서 싸움, 전략에 의하여 이성적·합리적으로 진행되는 게임, 이미지와 동기의 변화를 허용하는 대결의 형태인 토론의 양상으로 나타난다(이재영, 2005: 198-204).

분쟁은 특별히 정해진 입장이나 주장을 유지시키기 위하여 또는 저지하기 위하여 투쟁하는 상황이며 분쟁

당사자는 잠재적인 장래의 위치가 양립할 수 없는 것임을 의식하고 그 하나의 위치를 차지하려는 경쟁상황인데 국가간에는 국제무대에서 국가들 사이에 이익의 충돌로 발생하는 비폭력적인 대립관계를 말한다(이재영, 2005: 205). 분쟁의 발생은 한마디로 국가이익에서 출발하지만 영토분쟁, 이데올로기 분쟁, 국가위신으로 인한 분쟁, 패권경쟁으로 인한 분쟁 등 다양한 이유에서 비롯된다.

갈등과 분쟁이 평화적으로 해결되지 않으면 국가들은 자신의 국가이익을 포기하든지 무력행위로 갈등과 분쟁을 한 단계 더 확대시키는 무력충돌로 위기를 조성하게 된다. 무력시위, 테러, 진북활동, 게릴라전, 군사적인 개입 등의 준전쟁 수준의 행위를 할 수 있다. 그러나 반드시 무력충돌이 전쟁으로 진행되는 것은 아니지만 전쟁으로 확대될 가능성이 높다.

우리는 6.25전쟁 이후 냉전체제가 무너지기 전까지는 긴장된 높은 전면전쟁의 위기 속에서 살아왔고 간헐적인 무력충돌과 전쟁직전의 상황에 이른 적이 빈번하였다. 그렇다고 북한의 무력도발과 전쟁의 가능성이 아주 없어진 것이 아니다. 아마도 북한의 기본전략이 전혀 변하지 않고 있는데 우리의 인식이 바뀌어오면서 위기 의식이 변화되었는지도 모른다. 우리내부에서도 북한을 보는 시각에 따라 위기의식으로 인하여 갈등이 크다. 이것 자체가 위기인지도 모를 일이다.

2) 국지적 무력충돌 위기

비록 남북간의 무력충돌의 가능성이 극히 낮아졌다고는 하나 1996년 동해안에 북한잠수함이 침투한 사건으로부터 1999년 6월에는 서해의 북방한계선에서 남북해군의 무력충돌이 있었고 2000년 남북정상회담이 열리고 난 후 우리가 2002년 월드컵 축구 4강에 진입하던 날인 6월 29일에는 서해에서 북한해군이 우리 해군의 참수리 537호 함정을 침몰시켜 18명이 다쳤고 6명이 전사하였다. 이후에도 남북경계선에서는 심심찮게 무력

충돌 위기가 있었다. 이것이 지금부터 불과 몇 년 전 일이다. 앞으로도 언제든지 북한의 도발은 있을 수 있다고 보는데도 일부는 전쟁의 위기가 거의 없을 것이라고 하니 위기로 인식하지 않는 것이 더 위기인 것 같다.

비록 남북한의 무력충돌만이 아닌 것 같다. 주변국과의 무력충돌도 있을 수 있다. 2005년 6월 1일 동해상에서 배타적 경제수역 위반을 두고 우리 어선 한 척에 한·일간에 경비정 13척이 서로 맞붙을 걸고 30시간 이상 대치한 사건인 공권력 대치는 이러한 사건이 앞으로 얼마나 휘발성이 높은 군사력의 대치와 대결이 될 것인가를 예고한다. 두 나라는 공들여 쌓아온 우호관계 못지않게 언제든지 위기국면으로 치달을 수 있는 갈등 요인들이 잠재하고 있어 무력충돌의 위기는 내재되어 있다고 생각된다.

한·일간의 독도영유권 문제도 어떤 시기에는 무력충돌의 위기로 진전할 수 있는 군사적인 무력충돌이 내재된 분쟁이다. 동북아지역의 총 14개의 갈등 중에서 잠재적 분쟁발발 가능성은 대만해협이 가장 높으며 독도영유권 분쟁이 센카쿠열도 다음으로 5번째로 분쟁가능성이 높다는 것이다⁴⁾. 이는 자원을 둘러싼 분쟁지역인 남사군도와 서사군도보다 그 분쟁가능성이 높은 것이다(배진수, 1997: 106-108).

이와 같이 남북한간의 무력충돌 가능성은 완전한 평화정착이 되기 전까지는 언제나 일어날 가능성이 높고 주변국과도 무력충돌의 가능성은 더욱 높아간다고 생각된다. 특히 최근의 역사인식과 관련하여 한·일간의 갈등이 높아가고 있는 상황에서 대비태세가 허점을 보일 때는 그 가능성은 더욱 높아갈 것이다.

4) 이는 분쟁당사국간 합의정도, 무력충돌선례, 분쟁이슈의 복잡성, 전략적 가치, 분쟁당사자의 수, 분쟁당사자의 이질성의 정도, 군사위협정도 등 7개의 분쟁발발 가능성 지표를 가지고 배진수(1997)에서 분석한 내용임. 14개의 분쟁은 대만해협, 신강위구르, 티벳자치구, 센카쿠열도, 독도, 몽고자치구, 남사군도, 서사군도, 쿠릴열도, 중·러국경(동, 서), 필리핀 회교내전, 백두산, 간도, 녹둔도 등이다.

3) 침투도발과 테러리즘⁵⁾ 위기

우리는 6.25전쟁의 휴전 중에도 지난 50년을 북한의 침투도발에 국민생활이 불안했고 우리사회가 경직화되는데 큰 영향을 미쳤다. 1968년 1.21 청와대 무장침투사건과 이듬해 울진삼척지역에서 대규모 무장침투사건으로 지역민들을 공포로 몰아넣었다. 이후 버마의 아웅산 묘지에서 우리 대통령 일행을 겨냥한 테러로 수행원 17명이 죽는 등 침투도발과 테러는 주로 북한으로부터 공공연하게 이루어져 왔다. 이러한 과정을 거치는 가운데 우리의 대침투 위기관리 체계는 어느 정도 정착되어 왔지만 테러리즘에 대해서는 제도적인 정비가 미비한 상태이다.

지난 1954년 이후 2000년까지의 우리나라를 대상으로 이루어진 테러리즘의 현황을 보면 총 529건이 발생하여 우리국민 209명이 사망하고 105명이 부상을 입었고 492명이 납북되었다. 전체 테러리즘의 발생건수 중 북한에 의하여 저질러진 경우는 총 542건으로서 전체의 91.6%를 차지하고 있다. 이 중에서 시기별로는 1960년대가 325건으로서 가장 많고 1990년대 이후에는 11건이 일어나 크게 감소하였다. 테러유형별로는 선박납치가 470건으로 가장 많고, 납치살해 33건, 요인암살기도 11건, 시설물 폭파와 항공기 테러가 각각 5건이다(707특수임무대대, 2002: 31). 그러나 북한은 1990년대 이후에는 동구 공산국가가 차례로 무너지면서 직접적으로 테러리즘을 자행하는 것은 어렵게 되었고 경제적인 난관은 외부의 지원을 필요로 하여 남북관계도 진전되어 테러리즘은 비교적 소강상태가 되었다. 이와 같이 북한에 의하여 저질러진 많은 테러리즘이 침투도발과 구분하기 어려운 유사성이 있어 무력도발의 한 형태로 함께 분류하였다.

과거의 테러리즘과 달리 오늘날은 소위 새로운 형태

5) 테러와 테러리즘은 의미상의 차이가 있는 바, 테러는 단순히 공포라는 심리적인 상태를 말하고 테러리즘은 폭력적인 행위의 한 형태를 말하는데 관용적으로는 혼용하고 있다. 여기서 말하는 테러라는 의미는 테러리즘이 정확한 표현이다.

의 테러리즘으로서 뉴테러리즘이라고 불리는데, 이의 특징은 과거의 테러리즘이 주체와 요구사항이 분명한 반면에 뉴테러리즘은 요구와 정체가 불분명하고 사용 수단과 대상이 무차별적이어서 심지어 대량살상무기와 더러운 폭탄(dirty bomb)까지 염려하여 핵무기 등이 사용될 시에는 인류의 재앙으로 나타날 것을 염려해야 하는 상황이 되었다. 이러한 상황을 상정하여 미국은 대 테러전쟁을 수행하는 명분으로 하고 있는 것이다. 우리나라도 미국과 같이 아프칸 전쟁과 이라크 전쟁을 수행하고 있어 회교원리주의 테러단체가 우리를 대상으로 테러공격을 공언하고 있어서 이들 테러리즘의 표적이 될 가능성이 많다. 이외에도 말라카해협을 통과하던 대형선박이 알 카에다로부터 테러공격을 받을 수 있다는 가능성이 제기되는 것과 함께 2003년 6월에는 스리랑카 남방해역을 통과하던 우리 국적의 컨테이너선 ‘한진 펜실베니아’ 호에서 폭발물이 터져 화재가 발생한 사고가 있어 국제테러리즘이 아닌가 긴장하기도 하였다. 물론 이와 같이 해적이나 Sea Lane에 대한 테러가능성도 있다. 우리가 주로 이용하는 원유수송선은 말라카해협을 통해 중동석유를 수입하고 있다. 유엔 산하 국제 해상국 발표는 2003년 1분기에 전 세계 해적건수 103건 가운데 이 수역에서 28건이 발생하였고, 과거와 같이 일 반상선과 어선 외에 천연가스운반선 등 대형선박도 그 공격대상이 된다는 것이다. 우리나라도 이 해역을 통하여 연간 2000회 이상 운항하고 있고 지금까지 6차례의 피해를 입었다. 알 카에다 등 테러집단들이 이 해협을 주요 타겟으로 한다는 첩보도 있었다(한국경제, 2003. 6.14. A9). 일반 한국인으로 해외에서 테러를 당한 경우는 2002년 7월 31일 이스라엘의 히브루 대학에서 유학 중인 학생 3명이 팔레스타인 하마스가 자행한 폭탄테러에 부상당했고, 인도네시아의 발리섬 나이트 클럽에서 발생한 대형 테러폭발사고에서 여행객인 한국인 자매가 사망하였다. 필리핀의 민다나오 섬에서는 한국인 사업가가 모로 민족해방전선의 한 테러분파집단으로 보

이는 단체에 의하여 피납 생활한 바 있는 등 작은 테러리즘의 희생이 있었다.

이렇게 테러리즘의 성격이 변화된 것과 함께 오늘날의 현실 세계가 대부분 컴퓨터네트워크와 인터넷에 의하여 운용되고 있어 이러한 취약점을 이용한 해킹, 컴퓨터 바이러스, 이메일과 논리폭탄 등의 사이버 테러리즘이 중요한 위협이 되고 있다. 특히 국가기능과 중요한 사회기반시설이 점점 사이버화되고 있는 상황에서 이러한 취약성은 새로운 아킬레스건이 되고 있다(김용석, 2003: 441-442).

이와 같이 북한의 침투무력도발과 재래식의 테러리즘, 대테러전선에서 미국과 함께하고 있는 상황과 관련하여 국제적인 뉴테러리즘의 대상 가능성, 해상 및 해상자원수송에 대한 테러리즘, 사이버테러리즘의 가능성 등 침투도발과 테러리즘의 위기는 그 가능성이 높아 이러한 유형의 위기에 대응태세를 갖추어야 한다.

4) 민방위상황의 위기

민방위기본법에 “적의 침공이나 전국 또는 일부지방의 안녕질서를 위태롭게 할 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 민방위대의 설치·조직·편성·동원에 관한 사항을 규정한다”고 명시하고 있다. 이는 민방위사태를 적의 침공이나 재난이 전국적 범위나 일부지방의 안녕질서가 위태롭고 주민의 생명과 재산보호가 요구되는 상황이라고 할 수 있다.

이 때는 정부의 지도 하에 주민이 수행해야 할 방공, 응급방재, 구조, 복구 및 군사작전상 필요한 노력 지원과 일체의 자위적인 활동을 하게 되는 것이다. 사실 민방위는 전시재난에 대응하기 위한 것이 주된 목적이다.

재난으로 인한 민방위 사태는 빈도가 높지만 전면전이나 외침에 의한 민방위사태는 거의 없는 상태이다. 이에 대한 훈련은 적의 침공에 대하여 과거 매월 실시된 바가 있지만 오늘 날은 재난에 대비한 민방위 훈련이 증가하고 있는 실정이다. 민방위와 관련된 경보는

제도 도입 후 민방공경보는 실제 전투기와 민항기의 귀순 시 총 5회가 발령되었고, 실제 재난시의 위협경보의 방송은 243회, 경계경보방송은 200회로 총 66개 시군구에 443회의 재난경보를 발령한 바 있다. 그리고 2000년 이후 민방위 사태로 동원된 인력은 2000년 37만 1000명, 2001년에는 32000명, 2002년에는 57만 2000명, 2003년에는 26만 4000명, 2004년에는 30만 4000명을 동원한 바 있다⁶⁾. 전시 민방위사태는 전국적인 범위에서 다양한 적의 공격으로 인한 피해복구 등이 될 것인데 평시 재난으로 인한 민방위는 빈도와 발령지역의 숫자는 많지만 전국적인 규모가 동원되는 경우는 드물다. 이것이 민방위교육의 필요를 절감시키는 요인이 되고 있는데 재난대비를 위한 대응능력에 역점을 두기 보다는 주민 편익으로 점점 축소 또는 간편화되는 추세가 지속되어 실제 상황이 벌어질 때는 혼란이 되어 있지 못하는 경우가 많다(김열수, 2005: 300-301).

2. 전통적 안보위기관리의 문제점

우리나라에서 발생할 수 있는 전통적인 안보위기의 형태는 전면전쟁, 국지적인 무력충돌위기, 침투도발과 테러리즘의 위기, 민방위상황의 위기로 나누어 고찰해보았다. 이러한 안보위기관리에 대하여 우리나라가 가지고 있는 법적인 제도적인 문제점 및 위기관리기구 기능상의 문제점과 그 발전방안을 모색하고자 한다.

1) 법적·제도적 문제점

첫째, 전면전의 경우다. 전면전이 벌어지는 과정은 먼저 갈등과 분쟁이 무력충돌의 위기에서 전쟁으로 가느냐 아니면 평화로 안정되느냐는 위기관리의 단계에서 결정되겠지만, 이러한 징후는 분쟁당사국의 움직임에 따라 대응조치를 하게 된다. 군사적으로는 적의 움직임을 더 상세하게 관찰하게 되는데 우리의 경우 군사

6) 이 통계는 2005년 5월 24일 비상기획위원회의 용역연구과제 수행을 위해 소방방재청의 담당자로부터 필자가 획득한 자료임.

적인 감시태세를 강화하여 소위 전쟁의 징후를 가능하는 징후목록⁷⁾을 사전에 준비하여 전쟁 징후가 보이면 상응하는 대응조치를 취하게 된다. 이 때 우리는 국가비상사태를 선포하게 되고 국가동원령과 계엄령을 발하게 된다. 국가비상사태시 긴급명령의 발동요건은 헌법 제76조 제2항의 규정에 의하면 '국가안위에 대한 중대한 교전상태가 있어야 하며 국기를 보위하기 위한 긴급한 조치가 요구되고 국회의 집회가 불가능한 상태'가 되어야 한다. 이처럼 교전상태에 돌입한 후에 긴급명령을 발하게 되면 위기관리의 수단으로서의 의미가 없다. 동원령의 경우만 보더라도 전시대기법안인 전시자원동원에관한법률(안)에 의하면 '교전상태에 있어서 국방상의 목적을 위하여 대통령은 국가동원령을 선포할 수 있다'로 규정할 수 있어 전쟁이 벌어진 후에 국가동원을 하는 것은 위기관리 수단이 되지 못한다. 전쟁의 징후가 보일 때 이에 대응하는 조치로서 사전동원, 부분동원, 총동원의 제도를 활용할 수 있어야 한다. 우리의 전시대응을 위한 법률은 별도로 국회의 의결 절차를 거쳐야 하는 대기법률안으로 되어 있어서 비밀리에 이루어져야 하는 전시대응절차의 성격상 국회에서 난상토론을 거쳐 시간을 끌게 되는 것은 바람직하지 않다. 조건이 형성되면 자동효력을 가지도록 법적인 절차를 가져야 할 것이다.

또한 동원업무가 사실 비상대비자원관리에관한법률에 명시되어야 함에도 불구하고 비상기획위원회의 업무를 규정하고 있는 이 법은 평시 자원조사와 계획에 한정되어 있어서 전시동원의 실질적인 통제는 불가능한 상황에 있어 이러한 기능을 수행할 수 있는 법적 제도적인 보완이 필요하다⁸⁾.

7) 징후목록은 적의 동향에 대하여 중요한 징후를 사전 분류하고 관리하여 전쟁으로 이행되는 움직임인지 아닌지를 판단하게 된다. 적의 동향은 정보수집 수단을 통하여 정밀하게 분석하여 징후목록에 맞추어 판단하게 된다. 예컨대, 전쟁물자를 비축하고 군사적인 재배치가 이루어지고 국가동원령을 발령하여 전시동원을 하고 외국거주민이 철수하는 등의 움직임을 분석하여 대처하는 것이다.

둘째는 침투도발의 경우와 테러의 경우다. 침투도발의 경우는 과거 대통령훈령 제28호 대침투작전지침에 의하여 수행해오다가 이 지침이 법적인 구속력이 약하여 통합작전능력을 보강하기 위하여 1997년 1월 13일 통합방위법을 제정하여 적의 침투도발이나 위협에 대응하는 국가총력전을 수행할 수 있게 통합방위대책을 강구하는 보완책을 마련하였다. 그러므로 침투도발의 경우는 어느 정도 완전한 법적·제도적인 보완이 이루어졌다고 볼 수 있다. 그러나 테러에 대한 대응책은 아직도 법적인 기반이 취약하다. 현재는 대통령 훈령 제47호 대테러작전지침에 의하여 수행하고 있는데 그 상위법 체계가 미비하여 업무수행 근거가 불완전하다. 2001년 9.11테러 직후, 테러에 대한 경각심이 고조되었을 당시인 2001년 11월 정부제안에 의해 테러방지법안이 국회에 제출되었지만 인권침해와 업무소관 등의 논란으로 인하여 지연되어 오다가 자동 폐기되고 말았다. 그 후 대테러 작전을 위해 국군을 이라크에 파병하게 된 환경과 함께 테러방지를 위한 법적인 대응책을 마련하기 위하여 국회차원에서 입법제안이 되어 현재 의안으로 국회에 계류 중에 있다. 여건이 조성된다면 테러대응을 위한 법률제정은 가능하리라고 본다(정부, 2001. 11. 28; 공성진, 2005. 3. 15; 조성태, 2005. 8. 26). 현재 제안된 법률안의 주요내용은 대통령 소속하에 국가대테러대책회의를 두어 주요내용을 심의 의결하고, 의장은 국무총리가 되며 대책회의에서 심의 의결한 사항을 수행하기 위하여 국가정보원장 소속하에 대테러센터를

두는 것이다. 조성태의원의 법률안은 테러로 인한 인명 및 재산상의 피해에 대한 국가 또는 지방자치단체의 보전내용을 포함하고 있다. 그러나 침투도발과 테러의 한계를 명확하게 하기 위하여 통합방위법과 계엄법의 역할을 구분할 필요를 검토하고 있는 상황이다. 사실 1954년에서 2002년까지 테러의 91.6%가 북한당국의 행동대원에 의하여 이루어진 점을 고려한다면 침투도발과 과거의 테러를 명확하게 구분하기가 용이하지 않다. 또한 동시다발의 무력도발이 뉴테러리즘의 하나의 형태로 나타날 때 일부지역의 계엄 상황과의 차이를 명확하게 구분하기가 쉽지 않다.

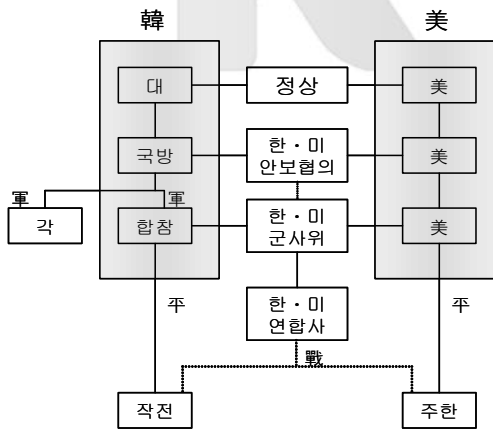
셋째는 민방위사태에 대한 주된 역할을 수행하기 위한 법률적인 강조가 필요한 사항이다. 민방위사태에 대응하기 위한 법적인 근거는 민방위기본법인데 이 법의 취지는 법 제1조에 규정한 목적인 '적의 침공이나 전국 또는 일부지방의 안녕질서를 위태롭게 할 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 민방위에 관한 기본적인 사항과 민방위대의 설치·조직·편성과 동원 등에 관한 사항을 규정'하고 있다. 이와 같이 법적인 취지는 전쟁재난의 민간방위와 보호에 있는데 실제 업무소관은 평시재난을 담당하는 소방방재청의 주요 업무에 속하고 있다. 실제 민방위대의 훈련과 동원사례도 주로 평시재난에 치우쳐 있어 전시재난의 대비는 취약한 상황이다(김용석·최종팔, 2005: 32-33).

민방위대의 구체적인 역할을 보면 적의 침공이나 지역의 안녕질서를 위태롭게 할 재난인 전쟁재난에 중점을 두고 방공, 방재, 구조, 복구 및 군사작전상의 노력지원 등 자위적인 행위라고 규정하고 있어 전시대비가 주된 목적이다. 그러나 조직의 효율적인 활용을 위하여 일반재난의 관리부처인 소방방재청에 두고 있어 평시 활용은 용이하나 전시대비가 소홀한 면이 있다. 이는 전시대비 민방위교육의 필요를 절감시키고 주민편익에 귀를 기울여 축소 또는 간편화되는 상황이 지속되어 전시대비 훈련이 경시되고 있다(김열수, 2005: 300-301).

8) 우리의 전시대비법률은 기습을 위주로 하는 현대전의 특성과는 거리가 멀다. 헌법 제 76조의 대통령의 긴급조치권이 그렇고 전시 국가동원을 규정한 전시자원동원에 관한 법률(안)의 형태로 존재하는 것이 그렇다. 또한 자원동원을 위한 평시의 자원조사와 계획, 그리고 전시동원의 업무가 비상기획위원회가 일관성 있게 맡고 있지 않은 것도 마찬가지다. 이는 과거 대통령에 의하여 남용되었던 비상조치권의 지나친 견제에서 비롯된 것으로 보이는데 1972년 유신법률에 규정되었던 '국가보위에 관한 비상조치법'이 구체적인 조치권을 대통령령에 위임된 것을 1981년 이 법이 폐지됨에 따라 대통령의 권한을 지나치게 규제하고 있어 업무의 일관성과 책임성이 결여되어 있다.

2) 위기관리 기구·기능상의 문제점

전통적인 안보위기관리 기구의 기능을 보면 첫째, 전면전쟁의 경우는 적의 전면전 도발징후가 보이면 먼저 군사감시태세를 강화하여 이를 근거로 방어태세를 단계적으로 강화하고 이것이 국가전체의 비상사태를 선포하게 되고 구체적인 대응책으로 동원령과 계엄령 등 전시대비태세로 이행된다. 이러한 조치의 기능은 한미 연합방위체제인 양국의 국가지도 및 군사지도 체제에 의하여 움직이게 된다. 실제 상황이 일어나게 되면 국가안전보장회의 상임위원회와 안보회의 전체회의를 거쳐 단계적으로 대응할 것이며 국가안보회의가 자문기구에 불과하기 때문에 이를 국무회의를 거쳐 의결하게 되며 비상사태선포는 국회의 동의를 거쳐야 되고 국회의결을 거쳐 각종 전시법령(안)이 효력을 발휘해야 한다. 또한 실제 군대를 움직이게 될 때는 한미연합 군사지휘체계에 의하여 작동하게 된다. 아무튼 이는 대통령의 책임과 권한에 의하여 이루어지게 된다. 이를 그림으로 나타내면 <그림 1>과 같다.



※NCMA(National Command and Military Authorities): 국가통수 및 군사지휘기구

<그림 1> 전시 한미연합군사지휘체제

그러나 이러한 과정은 가치의 판단이 있을 수 있지만 동맹과 자주권이라는 차원에서 현재의 체제를 유지

하든지 전시작전권을 우리가 단독으로 행사하든지의 논란이 있지만 전시대비의 기능과 기구의 문제는 크지 않다는 것이다.

둘째, 침투도발은 과거 대통령훈령 28호에 의하여 수행되어 오던 것을 1997년 통합방위법을 제정하여 총력전 체제를 위한 법적인 근거를 마련하였다. 침투도발은 1968년 124군부대원 31명이 청와대를 공격하여 박정희 대통령을 살해하는 것이었고 이러한 유형의 침투도발은 2000년 이전까지 계속되었다. 침투도발에 대한 작전은 군과 경찰, 예비군 등과 직장의 방호요원까지 포함한 통합방위가 이루어져야하기 때문에 이러한 기능을 위한 체제가 만들어졌다. 이러한 기능을 수행하기 위하여 국무총리가 의장이 되는 중앙통합방위협의회를 두고 관련 장관과 합참의장 그리고 대통령이 정하는 인사가 위원으로 포함된다. 지역에는 지역통합방위협의회를 직장에는 직장통합방위협의회를 두며 합동참모본부에 합참의장이 본부장이 되는 통합방위본부를 둔다. 사실 침투도발은 한국전쟁 후부터 2000년 이전까지 지속되었기 때문에 많은 시행착오를 거친 후에 거의 완전한 기능과 기구를 가지게 되었다.

셋째, 테러위기에 대해서는 현재 대통령훈령 47호에 의하여 수행되고 있는 대테러작전체제는 아직도 법적인 기능과 기구가 정비되지 못하고 있는 실정이다. 현재의 체제를 보면 대통령 소속하에 국무총리가 의장이 되는 대테러대책회의를 두고 있고, 국가정보원장 소속하에 국가정보원장이 제청하는 인사 중에서 대통령이 임명하는 대테러센터장을 둔다. 그리고 구체적인 보완책은 법과 법령의 정비 후에 이루어질 것이다. 아직도 테러위기관리는 불완전한 상태이고 특히 뉴테러리즘에 대한 대응책은 새로운 개념으로 대응해야 할 것이다.

넷째, 민방위대응체제는 법령과 제도의 연구와 개선, 그리고 민방위업무의 중앙행정기관과의 업무조정에 관한 사항은 행정자치부의 안전정책관이 수행하고, 동원 등 총괄 조정은 소방방재청장의 보좌를 통하여 국무총

리가 수행한다고 되어 있다(행자부의 조직 및 기능, 민방위기본법, §8). 민방위에 관한 국가의 중요사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속하에 중앙민방위협의회를 두고 지역에는 지역민방위협의회를 두게 되어 있다. 중앙민방위협의회 위원장은 국무총리가 된다. 중앙관서의 장도 민방위 사태시의 민방위대원의 동원은 소방방재청장에게 요청해야 한다. 앞에서 지적한 바대로 민방위의 기본계획의 포함 내용을 보면(민방위기본법 시행령, §11), 10개의 계획 내용 중에서 재난이 9개의 항이고 적의 침공에 대한 계획 내용은 한 개에 불과하여 전쟁으로 인한 재난과 군사작전의 지원 등은 다소 소홀한 면이 있어 이 점의 기능을 보완하는 대책이 필요하다. 계획에서 빠진 것이 민방위대의 임무란에는 대부분 전쟁과 군사작전 관련 임무가 규정되어 있는데 평상시의 경우와 민방위사태가 발생했을 경우 상세하게 규정되어 있다(민방위기본법시행령, §15). 이러한 것은 명칭과 임무면에서 재난관련 위기관리기구의 통합과정에서 조직 이기주의와 권력의 작용으로 인한 것으로 보인다.

IV. 우리나라 전통적 안보위기관리 발전방안

우리나라는 현재의 안보상황이 전통적인 갈등구조와 현대의 다양한 위협이 공존할 뿐만 아니라 이것이 복합적으로 나타나고 있어 위협의 인식과 식별이 무엇보다 중요하다. 특히, 포괄적인 안보라는 인식이 전통적인 안보의 중요성을 약화시켜 그 대응관리가 부실할 때의 손실과 영향은 돌이킬 수 없는 것이다. 수십 년 또는 수백 년 만에 한번 있는 전쟁의 피해는 빈번하게 발생하는 수백 번의 재난의 영향보다 더 큰 것이다. 많은 대형재난이 있었지만 6.25전쟁과는 비교할 수 없다. 그러므로 포괄적인 안보상황하에서도 전통적인 안보 위기 관리는 결코 경시되어서는 안 된다.

세계적으로 이념적인 냉전체제는 해체되었는데도 남북한의 냉전적인 구도가 변하지 않고 있고, 유럽연합

과 같이 지역적인 안보 및 평화구도가 형성되어가고 있는데도 불구하고 한반도를 둘러싼 강대국간의 패권경쟁과 배타적인 민족주의는 갈등구조를 해소하지 못하고 있으며, 무력분쟁이나 전쟁과 같은 전통적인 위협이 상존하고 있어 이를 소홀히 할 수 없다. 9.11테러 이후 새로운 미국의 대테러전선에 우리국군이 참여하고 있고 다양한 국가이익이 충돌하고 있는 상황에서 뉴테러리즘의 대상이 될 가능성이 높아지고 있어 새로운 형태의 위기관리가 요구되고 있는 상황이다.

전통적인 위협과 함께 재난과 질병, 초국가적인 범죄, 발전되어가는 사회의 기반적인 체계의 기능과괴 등 다양한 위협이 공존하고 있어 이의 통합적인 관리가 세계의 일반적인 추세가 되고 있다(김용석 · 최종팔, 2005: 139). 이와 같은 추세는 전통적인 안보위협이 추가되고 있는 이스라엘과 같은 나라에서는 기존의 안보기구를 중심으로 총체적인 전쟁수행기능에 초점을 맞추어 위기관리기구가 유지되고 있고, 미국의 국토안보부(Department of Homeland Security: DHS)를 비롯하여 캐나다의 공공안전 및 비상대비부(Department of Public Safety and Emergency Preparedness: PSEPC), 러시아의 비상사태부, 영국의 비상대비사무처 등은 전쟁을 제외한 테러와 재난을 통합한 사회적인 안전보호에 중점을 둔 통합위기관리 기구를 운영하고 있다.

우리의 안보실정은 전통적인 안보위협과 새로운 형태의 안보위협이 복합적으로 나타날 것이 예상되고 있는 상황에서 전통적인 안보위협이 경시될 가능성이 있어 이를 위한 위협인식과 위기관리의 발전대안을 제시하고자 한다.

첫째, 군사작전체제와 관련하여 국가비상사태시 긴급명령의 발동요건은 헌법 제76조 제2항의 규정인 ‘국가안위에 대한 중대한 교전상태가 있어야 한다’는 것은 위기관리를 위한 효율적인 대응이 가능하도록 헌법개정이 이루어져야 한다. 위기관리 4단계가 예방과 완화, 대비, 대응, 복구라고 하는 과정으로 진행된다면, 예방

과 완회는 평시 동맹과 연합작전 체제를 갖추어 억제전략의 시행과 외교의 수단을 통하여 가능할 것이다. 분쟁이 전쟁의 위기로 고조될 때의 대비는 여러 전쟁의 양상에 대응할 수 있도록 대비계획을 작성하고 이를 효과적으로 시행할 수 있도록 훈련을 시키며 전력증강을 통하여 시행능력을 향상시킨다. 그리고 전쟁의 징후가 농후해지면 국가동원의 절차를 통하여 병력과 인력 그리고 물자를 전쟁지원에 맞게 동원하게 된다. 그러나 현재의 헌법에 규정한 것처럼 교전이 벌어지고 난 후의 긴급조치는 기습을 당하고 난 후의 대응이기 때문에 효과적인 위기관리라고 볼 수 없다. 그러므로 전쟁징후가 농후해지면 사전조치를 위한 긴급조치가 이루어질 수 있도록 헌법과 법 체계를 개정해야 한다. 또한 전시에 적용하여 국가총력전을 수행할 수 있도록 하는 법규가 법령(안)의 형태로 존재하는 것은 기습 속도전을 주로 하는 현대전쟁의 속성에 대처할 수 없게 한다. 이는 현재 군사작전의 위기조치와도 서로 맞지 않는다. 즉 징후목록에 의하여 방어태세를 강화하는 단계인 방어태세 2단계에 들어가게 되면 전투준비가 되어야 하는데 이 때는 동원이 이루어져야 한다. 그러므로 동원령은 전쟁준비를 하는 긴급조치가 이루어지면 별도의 국회 의결보다는 자동효력을 발하는 법으로 존재해야 한다.

둘째, 전시동원의 전·평시 일원화 체계가 이루어져야 한다. 우리나라의 전시 국가의 전쟁수행계획은 군사작전계획, 국가동원계획과 전시정부기능계획에 의하여 이루어지는데 이러한 계획들이 헌법에 의한 대통령의 긴급조치가 이루어지고 난 후에 효력을 발생할 뿐만 아니라 이 중에서 전시동원계획은 전쟁 초기의 전쟁 승패를 결정하는 중요한 요인이 된다. 그런데 현재의 동원계획은 비상대비자원관리법에 의하여 비상기획위원회가 평시계획수립과 자원조사를 할 수 있게 되어 있고 실제 전시동원은 전시자원동원에관한법률(안)에 이 법의 효력이 교전상태에 국방상 목적을 위해라는 국가동원령 선포요건을 명시하고 있고 이는 국회가 새로운 법

안의 의결절차를 거치기 전에는 효력이 없다. 그러므로 평시 계획수립과 자원조사를 위한 법과 전시자원동원법률이 이원화되어 있어 이를 긴급조치의 선포와 동시에 효력이 발생되도록 하고 전체 동원책임부서도 하나로 통일되어야 할 것이다. 이를 위해서는 동원 시행과 관련된 내용을 비상대비자원관리법과 전시자원동원에 관한 법률의 내용을 통합·관리할 필요가 있다.

셋째는 테러리즘의 위기관리를 위해서는 우선 대통령훈령에 의하여 이루어지고 있는 현재의 대테러 체계가 국회에 제출된 법률안을 완벽하게 보완하여 법적인 기반을 확고하게 할 필요가 있다. 과거에 주로 북한에 의하여 이루어졌던 테러리즘은 군사작전과 당시 대통령 훈령으로 대응해오던 대침투 작전체제가 1997년에 제정된 통합방위법에 의하여 보완됨으로써 어느 정도 효과적인 통합방위체제를 갖추긴 하였지만 국제화·다양화되고 있는 뉴테러리즘에 대응할 새로운 대테러체제를 갖추어야 할 것이다. 장기적으로는 전면전을 제외한 다양한 위기관리를 위해 미국의 국토안보부와 같은 통합된 위기관리 기구가 필요하다. 대테러체제도 이러한 통합된 기구에 의하여 관리될 필요가 있다.

넷째, 전통적인 위기와 재난, 국가기반체계 기능상실 등을 종합적으로 관리할 수 있는 통합된 기구가 필요하다(김용석·최종팔, 2005: 139-149). 국가안전보장회의 사무처가 법적인 기반이 취약한 상황에서 이러한 기능을 수행하는 데는 한계가 있다. 전쟁이나 무력분쟁과 같은 위기에 대해서는 대통령의 국군통수권과 전쟁지도의 권한을 보좌하는 전문적인 기구가 없이 국무회의를 공식의결기구로 하고 있는데, 이는 효율성이 떨어지기 때문에 미국의 국가안전보장회의와 같은 결정권을 가진 기구가 필요하다. 또한 테러, 침투도발, 국가동원, 재난 및 국가기반체계의 기능과괴 등의 위기관리를 담당할 통합된 기구도 필요하다. 현재 테러는 국가정보원이, 국가동원은 계획은 비상기획위원회, 실제동원은 평시업무와 연계된 각 부처, 침투도발은 위원회의 형식을

통한 합동참모본부, 재난은 소방방재청, 국가기반체계는 정책과 범규정은 행정부의 안전정책관실, 대응은 국정현안조정조정회의에서 맡고 있는 등 위기의 형태와 단계가 통합되지 못하여 효과적인 관리가 되지 못한 점을 개선하여야 한다. 사실 현제도 위원회 또는 협의회의 형태로 정책의 의사결정은 국무총리가 의장이나 위원장이 되는 느슨한 통합구조를 가지고 있고, 현장 대응수단은 군, 경찰, 소방서, 민방위대와 지방자치단체가 하고 있어서 국무총리를 보좌하고 국무위원이 될 수 있는 장관급 책임부서가 필요하다.

V. 결론

우리나라의 안보위협은 전쟁과 무력분쟁 등 전통적인 안보와 재난과 뉴테러리즘 및 초국가적인 다양한 위협, 그리고 사회의 발전에 따른 국가기반체계의 기동성과 같은 복합적인 위협으로 나타나고 있다. 그리고 선진국들은 이러한 복합적인 위협의 관리에 대해 전통적인 안보위협의 관리를 제외한 다양한 위협을 통합·관리하는 추세로 나아가고 있는 바, 우리도 이러한 기구와 기능의 통합을 위한 노력이 필요하다.

그리고 세계적으로 냉전체제의 붕괴로 인하여 전통적인 안보위협에 있어서 뉴테러리즘과 재난의 부각과 함께, 미국을 비롯한 서방세계의 안보위협에 대한 평가를 우리는 우리의 입장에서 진지하게 고려하지 않았으므로써 전통적인 안보위협을 과소평가할 수 있는 위험을 경고하면서 우리의 전통적인 안보위기관리를 위한 문제점과 대안을 제시하였다.

이를 위해 현재 우리의 전통적인 안보위협의 종류를 살펴보고 이를 위한 관리대안을 법적·제도적인 차원과 기구·기능상의 문제점을 정리한 다음 이를 보완하기 위한 대안을 제시하였다. 법적으로는 전시대응을 위한 긴급조치에 대한 법적 절차를 현실적 효과성을 위한 헌법과 각종 전시법(안)이 자동효력을 발할 수 있도록

개정하여야 할 것이다. 기능과 기구의 정비는 전쟁과 무력분쟁을 위한 것은 대통령이 중심이 되어 실질적으로 의사결정할 수 있는 기구와 기능이 필요하다. 그 외 대테러대응, 재난, 전시국가동원, 국가기반체계의 보호 등은 국무총리가 책임을 지고 이 업무를 보좌하고 통제할 수 있는 통합된 기구와 기능이 필요하다. 총리직속의 장관급 부서로 국무위원이 되는 통합된 기구가 바람직하다.

<참고문헌>

- ▷ 국가안전보장회의. 2004. 평화번영과 국가안보. 국가안전보장회의 상임위원회.
- ▷ 공성진 의원 등. 2005. 테러대응체계의 확립과 대테러활동 등에 관한 법률안. 국회정보위원회.
- ▷ 김병조. 2004. 안보공감대 확산을 위한 민군관계발전방안. 리더십과 정신교육. 국방대학교 안보문제연구소.
- ▷ 김열수. 2005. 21세기 국가위기관리체제론. 도서출판 오름.
- ▷ 김용석. 2003. 테러대응을 위한 육군의 임무와 역할 수행방안. 2003년 육군전투발전 미래육군모습 설계 및 전투발전방안. 한국전략문제연구소.
- ▷ 김용석·최종팔. 2005. 중장기 비상대비 수요예측 및 발전방향. 국무총리 비상기획위원회.
- ▷ 배진수. 1997. 세계의 도서분쟁과 독도시나리오. 한국군사문제연구원.
- ▷ 이동훈. 1999. 위기관리의 사회학. 집문당.
- ▷ 이용필·전인영·백중천·정태동. 1992. 위기관리론-이론과 실제. 인간사랑.
- ▷ 이은득 역. 2000. 위기관리의 실패와 성공. 국방대학교. Alexander L. George. 1991. *Avoiding War: Problems of Crisis Management*. Boulder · San Francisco · Oxford: Westview Press.
- ▷ 이재영. 2005. 전쟁. 대왕사.
- ▷ 이재은. 2002. 한국의 위기관리정책에 관한 연구- 집행구조의 다조직적 관계분석을 중심으로. 연세대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- ▷ 이재은. 2005.12.5 포괄적 위기관리 시스템의 효율화 방안. 비

상기확위원회 비상대비 세미나 발표자료.

- ▷ 정부. 2001. 테러방지법안. 국회정보위원회.
- ▷ 조영갑. 1995. 한국위기관리이론. 팔복원.
- ▷ 조성태 등. 2005. 지 및 피해보전 등에 관한 법률안. 국회정보위원회.
- ▷ 최창윤 역. 1977. 국제정치론. 서울. 박영사. James E. Dougherty & Robert L. Pfaltzgraff, Jr. *Contenting Theories of International Relations*.
- ▷ 채경석. 2004. 위기관리정책론. 대왕사.
- ▷ 707특수임무대대. 2002. 테러/대테러학 개론.
- ▷ 한국경제. 2003.6.14. A9.
- ▷ Boulding, Kenneth E. 1963. *Conflict and Defense: A General Theory*. N.Y.: Harper and Brothers, Publishers, Inc.
- ▷ Brecher, Michael and Wilkenfeld, Jonathan. 1997. *A Study of Crisis*. The University of Michigan Press.
- ▷ Dahrendorf, Ralf. 1959. *Class And Class Conflict in Industrial Society*. Stanford University Press.
- ▷ Hermann, C. F. 1972. *International Crisis: Insight from Behavioral Research*. N. Y.: Free Press.
- ▷ Lewis, James A. 2002. *Assessing the Risks of Cyber Terrorism, Cyber War and Cyber threat*. CSIS.
- ▷ Robert, Jonathan M. 1988. *Decision-Making during International Crisis*. London: MacMillan Press.
- ▷ <http://www.crisisgroup.org>(검색일 2006. 1. 10).

金龍錫: 육군사관학교와 서울대 정치학과를 졸업하였으며 동국대학교에서 경영학을 전공하여 “직무특성과 고용관계특성이 파견근로자의 직무만족과 직무몰입에 미치는 영향”을 연구하여 박사학위를 취득하였고 육군사관학교에서 정치학, 국방대학교에서 경영학 교수를 역임하였고 한국국방연구원에서 군사전략분야 연구위원으로 재직하였다. 31년간의 군생활 중 전방 연대장, 청와대 종합상황실장, 수도방위사령부 작전처장을 역임하였고 전역 후에는 한국군사문제연구원 연구본부장으로 재직 중에 있으며 전쟁, 군사전략, 위기관리, 전쟁사와 안보정책 등 군사문제에 대하여 관심이 많고 이 분야에 30여 편의 연구가 있다.