

전통적 안보위기와 위기관리학의 정립

조영근

고남대학교 알칼리석규리석

오늘날 모든 국가와 민족들이 위기 속에 존재하고 있고, 모든 조직들이 위기 안에서 생존하기 위해 투쟁하고 있으며, 각 개인들은 위기의 생활 속에서 위기의 일상화를 경험하고 있다. 현대국가는 국가안보보장의 연구영역 중에서 어떻게 전쟁을 승리할 것인가에 대해서는 많은 연구가 있었으나 전쟁을 어떻게 명예롭게 끝낼 수 있는지에 대한 과제와 위기의 관리 및 수습의 문제에 대한 연구는 크게 미흡하였다. 위기관리 및 전쟁종결은 국가안보 이론이나 전쟁의 단계적 확대 이론 중의 한 항목에 있어서 겨우 위기관리와 명예로운 전쟁종결 문제가 취급되어 왔다. 그러나 21세기 현대국가에서 국가 안보영역이 군사분야에서 비군사분야를 포함하는 포괄적 안보개념으로 확대됨에 따라 국가위기도 전쟁에 대한 전통적 안보위기를 비롯해서 테러·대량 살상무기·마약 및 범죄·재해 및 재난·무질서와 심각한 인권유린 등으로 발생한 위기를 총괄적으로 관리·통합·조정하는 체제로 발전하고 있다. 현재와 미래에서 국가위기를 관리하는 과정에서 정치·외교력 사용과 군사력의 간접적·심리적 사용에 능숙해야 할 정치지도자와 군사력의 직접적·물리적 사용을 전문으로 하는 군사지휘자들 그리고 국가안보분야의 연구학자 및 실무를 담당하고 있는 사람들에게는 더욱 중요한 연구분야가 된다. 요컨대 위기관리의 사회학적 관점에서 전통적 안보위기와 위기관리 이론에 대해 알아보고 현대국가의 포괄적 안보개념의 변화에 따라 확대된 위기관리에 대한 발전방향 제시로 한국 위기관리학 발전에 디딤돌적 역할을 하였으면 한다.

주제어: 위기관리, 위기관리전략, 위기관리체제

1. 서론

현대는 위기의 시대라고 한다. 오늘날 모든 국가와 민족들이 위기 속에 존재하고 있고, 모든 조직들이 위기 안에서 생존하기 위해 투쟁하고 있으며, 각 개인들은 위기의 생활 속에서 위기의 일상화를 경험하고 있기 때문이다. 20세기에 제1차세계대전과 제2차세계대전을 전후로 해서 전쟁과 평화에 대한 전략연구가 한창 일어나 한때는 그것이 국제관계 연구의 주류를 이루고 있었다. 즉 대부분의 연구자들은 전쟁이 어떻게 시작되었는지, 또는 전쟁을 어떻게 수행해야 되는지의 문제에만 집중 연구가 행해져 많은 저서와 논문이 발표되었다. 따라서 국가간의 전쟁과 평화, 국가안보보장의 연구영역 중에서 어떻게 전쟁을 명예롭게 끝낼 수 있는지에 대한 과제와 위기의 관리 및 수습의 문제에 대한 연구는 크게 미흡하였다. 위기관리 및 전쟁종결은 국가안보 이론이나 전쟁의 단계적 확대 이론 중의 한 항목에 있어서 겨우 위기관리와 명예로운 전쟁종결 문제가 취급되어 왔다.

그러나 1962년 10월 쿠바위기와 1970년대 베트남전쟁의 영향으로 위기의 관리 및 수습, 전쟁의 명예로운 종결에 대한 연구가 활발히 진행되었다. 특히 전통적 안보위기에 대한 초기 연구는 위기를 의사결정이나 군사적 차원에서만 다루었으나 케네디대통령의 쿠바 위기관리는 정치·외교학적, 사회·심리학적, 경제학적, 역사학적, 인류학적, 군사학적인 영역을 복합적으로 적용하여 위기를 단계적 확대의 문제보다는 위기의 단계적 관리와 수습의 문제 방향으로 발전시켰다.

21세기 현대국가에 들어서 국가 안보영역이 군사분야에서 비군사분야를 포함하는 포괄적 안보개념으로 확대됨에 따라 국가위기도 전쟁에 대한 전통적 안보위기를

비롯해서 테러·대량 살상무기·마약 및 범죄·재해 및 재난 등으로 발생한 위기를 총괄적으로 관리·통합·조정하는 체제로 발전하고 있다. 현재와 미래에서 국가위기를 관리하는 과정에서 정치·외교력 사용과 군사력의 간접적·심리적 사용에 능숙해야 할 정치 지도자와 군사력의 직접적·물리적 사용을 전문으로 하는 군사 지휘자들 그리고 국가안보분야의 연구학자 및 실무를 담당하고 있는 사람들에게는 더욱 중요한 연구분야가 된다.

본 논문에서는 위기관리의 사회학적 관점에서 전통적 안보위기와 위기관리 이론에 대해 알아보고 현대국가의 포괄적 안보개념의 변화에 따라 확대된 위기관리에 대한 발전방향 제시로 한국 위기관리학 발전에 디딤돌적 역할을 하였으면 한다.

II. 위기의 개념

1. 위기의 정의

현대를 살아가고 있는 인간들은 전쟁이 아니라도 알게 모르게 국가간의 갈등 및 분쟁, 그리고 위기의 환경 속에서 존재하고 있다. 특히 1962년 미국과 구소련의 쿠바 위기사태 이래로 일상생활 속에서 사용된 위기라는 용어가 오늘날에는 매우 놀라운 영향력으로 인해 군사적 위기뿐만 아니라 정치적·경제적·사회적·문화적·과학기술적 위기, 그리고 재해 및 재난의 위기 등 비군사적 위기에 이르기까지 광범위하게 사용되고 있다. 그러나 각 분야별로 사용되고 있는 위기라는 단어가 무엇을 의미하는지에 대한 설명은 전혀 없이 막연하게 사용되어 지금까지 위기의 의미는 각자의 판단에 맡겨져 왔다.

그렇다면 위기란 무엇인가? 먼저 사전적 의미에 대해서 알아보면 미국의 헤리티지 영어사전(American Heritage Dictionary of English Language)은 위기라는 말을 ① 어떤 사건의 과정에서 결정적인 시기 혹은 상황 ② 전환점 ③ 불안정한 상황 ④ 갑작스런 변화 ⑤ 저항의 긴장 상태라고 정의하고 있다.

미국 스텐포드 대학 노스(Robert C. North)교수는 위기라는 말은 Krinein 이란 그리스어의 분리한다는 뜻에 어원을 둔 의학적 용어로서 환자의 상태가 좋아지거나 악화되는 전환점을 의미한 것으로서, 그것은 일반적으로 환자의 고열이 떨어져 정상적인 체온으로 돌아와 심한

통증이 줄어들면서 갑자기 좋아지는 상태의 전환점이라고 했다.

이 같은 의미로 사용된 위기는 어떤 위협이나 위협 의식에서 발생하게 되는데, 그 위협은 신체 내의 내부 변화에 의해서 생길 수도 있고, 외부적인 힘 때문에 생길 수도 있다. 따라서 위기라는 말에는 통상 변화, 스트레스, 긴장, 공포, 재화라는 의미가 내포되어 있다.

로빈슨(J. A. Robinson)은 위기의 정의를 내림에 있어 다음 3가지를 고려하고 있는데, 그 내용은 ① 위기의 근원·의사결정자의 입장에서 볼 때 내부에서 온 것이냐 외부에서 왔느냐 ② 대응책을 위한 의사결정의 가용시간-짧은가 혹은 충분한가 ③ 정책 결정자들이 현안문제에 대하여 느끼는 상대적 가치의 중요성-낮은가 혹은 높은가 등이라고 했다(J. A. Robinson, 2002: 23).

미국 프린스턴 대학 허만(Charles F. Herman)교수는 위기를 ① 의사결정 단위의 최우선 목표가 위협을 받고 있고(High Threat) ② 반응을 취하는데 소요되는 시간이 제한되어 있으며(Short Time) ③ 정책결정자들이 전혀 예기치 못한 상황(Surprise)이라고 정의하고 있다.

한편 모어스(Edward L. Morse)도 위기란 ① 예상했던 안팎의 간에 비교적 짧은 시간에 1개 이상 국가가 정책 선택을 해야만 할 상황의 돌연한 발생 ② 상호 양립할 수는 없지만 고도의 가치를 지닌 목적에 대하여 선택이 요구되는 상황의 돌연 발생이라고 정의하고 있다.

미국무부는 위기를 ① 미국의 역할 관계를 포함하며, ② 대체로 세계의 불안정한 지역에서 발생하고 ③ 대개 불법행위나 정치적인 불안정성의 요소를 포함하며, ④ 지속기간이 비교적 짧고 ⑤ 대응 기간이 단기간이며, ⑥ 불확실성의 요소를 포함하고 ⑦ 여러 가지 근원에 의해서 야기되는 상황이라고 정의하고 있다(조영갑, 2002: 32-33).

이상의 정의들은 전통적 안보개념에 의한 정치·외교적·군사적 차원에서 국가라는 행위자를 중심으로 국가간의 전쟁과 평화를 구분 짓는 절박한 전환점으로 말하고 있다.

그러나 현대국가는 군사적 위협이라는 전통적 위협에 더하여 테러·대량살상무기·마약 및 범죄, 경제·자연환경·재해 및 재난 등 다양한 비군사적 위협의 등장으로 포괄적 안보 개념으로 변화하고 있다.

따라서 여러 주장의 내용을 종합하여 보면, 전통적 안보위기란 어떤 국가 조직 그리고 개인이 군사적·비군사적 요인에 대한 전혀 예상하지 못한 상황 속에서, 최우선 목표가 중대한 위협을 받고 있을 때, 이에 반응할 의사결정 및 대응책이 대단히 짧은 시간 내에 이루어져 전쟁의 길로 가느냐 또는 평화의 길로 가느냐의 전환점이라고 정의할 수 있다.

2. 위기의 발생과정과 경보체계

1) 위기발생 과정

위기의 발생 과정은 전쟁과 평화의 갈림길에서 갑자기 찾아온 것이 아니다. 위기는 반드시 어떤 공식적이고 체계적인 단계를 거쳐 이루어지는 것은 아니지만 최소한의 갈등-분쟁-위기라는 위기 본질의 발생 과정을 거쳐 일어나게 된다.

위기는 도전과 저항의 관계에서 ① 쌍방이 추구하는 목표들이 상호 양립하기가 어려운 내재된 비가시적 상태인 갈등상태 ② 갈등상태를 해결하기 위한 표출된 가시적 마찰이 있는 분쟁상태 ③ 전쟁과 평화의 축 어느 지점에 위치한 극단적인 대결적 위기상태로 전환된 변화과정을 거치는 본질을 갖고 있다.

따라서 위기의 변화과정에 대한 본질을 잘 이해하고 대응할 수 있는 위기관리 전략을 수립하여 위기를 극복할 수 있어야 한다.

2) 위기경보체계

위기경보는 심각성의 수준에 따라 관심(Blue), 주의(Yellow), 경계(Orange), 심각(Red)의 4단계(<표 1>)로 구분하여 발령하며, 위기경보는 단계에 따라 순차적으로 발령되거나 위기의 수준에 따라 전 단계를 거치지 않고 곧 바로 높은 단계로 발령할 수 있다(국가 안전보장회의 사무처, 2005: 34-35).

위기경보가 발령되면 위기관리의 주관·유관·실무 기관은 위기관리 표준대응 절차에 따라 위기 경보 단계별 조치 사항을 실천해야 한다. 그리고 경보 해제 절차로써 대응 활동과 복구 및 수습 활동 등을 통해 위기가 해소되거나 감소되면, 위기관리 주관 기관은 이를 판단하여 경보를 해제한다. 위기관리 주관 기관은 위기 경보를 해제

한 후 상황을 종합적으로 판단하여 정상 체제로나 감시 체제로 환원한다.

<표 1> 위기경보 구분

구분	내 용	비고
관심 (Blue)	징후가 있으나 그 활동수준이 낮으며 가까운 기간 내에 국가위기로 발전할 가능성도 비교적 낮은 상태 ·※ 영문표기 : MODERATE	징후감시 활동
주의 (Yellow)	징후 활동이 비교적 활발하고 국가위기로 발전할 수 있는 일정 수준의 경향성이 나타나는 상태 ·※ 영문표기 : SUBSTANTIAL	협조체계 가동
경계 (Orange)	징후 활동이 매우 활발하고 전개속도, 경향성 등이 현저한 수준으로서 국가위기로의 발전 가능성이 농후한 상태 ·※ 영문표기 : SEVERE	대비계획 점검
심각 (Red)	징후 활동이 매우 활발하고 전개속도, 경향성 등이 심각한 수준으로서 위기발생이 확실시 되는 상태 ·※ 영문표기 : CRITICAL	즉각 대응태세 돌입

3. 위기의 유형

국가위기의 유형은 여러 가지 기준에 따라 다양하게 분류할 수 있다. 위협에 사용된 폭력성의 정도에 따라 고강도 또는 저강도 위기, 지속 정도에 따라 단기적 또는 장기적 위기, 위협 내용의 성격에 따라 군사적 혹은 비군사적 위기, 위협 요소의 발생 소재에 따라 인위적 또는 자연적 위기, 유발 원인의 종류와 개수에 따라 단일적 또는 복합적 위기, 발생 빈도에 따라 일회적 또는 반복적 위기 등이 있다.

특히 현대국가의 안보위협은 군사적 위협뿐만 아니라 비군사적 위협에서 발생하는 불안이 국가를 붕괴시키는 직접적·간접적인 요인이 됨으로써 안전보장의 대상을 군사적 위협뿐만 아니라 비군사적인 위협에도 관심을 두지 않으면 안 되게 되었다.

이와 같은 국가의 포괄적 안보개념의 기능을 고려하여 국가위기를 정치·외교적 위기, 경제적 위기, 사회·심리적 위기, 과학·기술적 위기, 군사적 위기 등 5가지로 구분(<표 2>)할 수 있다.

<표 2> 위기의 기능적 분류

(1) 극한적 정치적 대립, 사회적 혼란 및 마비	정치·외교적 위기 사회·심리적 위기
(2) 교통사고, 폭파, 대 화재	
(3) 테러, 폭력행위, 마약 등을 포함하는 범죄	
(4) 철도, 항공 선박 등 산업 및 공공 기관의 파업	
(5) 물가의 폭등, 부정 및 부패 만연	
(6) 각종 공해 및 환경 파괴, 전염병 만연	
(7) 대규모의 지진, 해일, 풍수해, 가뭄,	
(8) 심각한 인간 기본권 파괴, 대규모 피난민 사태	
(9) 대외의 정치외교, 경제, 사상, 문화, 심리전 등을 포함하는 간접침략	
(10) 식량, 축산, 수산, 식수, 공업용수 부족	경제적 위기 과학기술적 위기
(11) 중요 에너지, 자원 부족	
(12) 경제 파탄, 금융 붕괴	
(13) 컴퓨터, 통신, 방송, 정보 체계 마비	
(14) 핵심 과학기술 해외 유출 및 과학 기술력 부족	
(15) 무력에 의한 직접 침략	군사적 위기

한국 국가안전보장회의 사무처에서는 국가위기를 전통적 안보분야 위기, 국가핵심기반분야 위기, 재난분야 위기로 구분(<표 3>)하고, 표준대응절차를 고려하여 실용적으로 적용할 수 있도록 했다(국가안전보장회의 사무처, 2005: 5-6).

<표 3> 위기의 실용적 분류

전통적 안보분야 위기	국가핵심기반분야 위기	재난분야 위기
· 국가 외교관계에 따른 위기상황 · 북한의 군사적 위협 · 전쟁, 폭동, 쿠데타, 테러 등	· 파업 및 태업, 원자력 사고, 해킹/사이버 테러, 전산망 파괴, 통신망 파괴, 주요 국가시설 화재 · 폭발, 주요 산업시설 화재/폭발, 주요 금융 위기, 주요 시설에 대한 테러 공격 등	· 가뭄, 지진, 화산폭발, 해일, 산사태, 냉해, 폭설/폭우, 뇌해, 태풍, 이상기온, 황사, 적조, 각종 공해, 생태계 파괴행위, 건물 붕괴, 식량위기, 대형교통사고, 산불 등

1) 전통적 안보분야 위기

전통적 안보분야 위기란 외부의 군사적 위협으로부터 영토와 주권 등 국가의 생존을 지키는 것과 관련된 위기를 의미하며, 이것은 통일, 외교, 군사 분야에서 북한으로부터의 위기와 주변국가 등 외부로부터의 위기로 구분한다.

북한으로부터의 위기는 군사력의 사용 위협 및 대량 살상무기의 개발과 확산 등이 있으며, 외부로부터의 위기에는 한국과 주변국가 등과 갈등 및 충돌, 테러, 주변국가 간의 충돌 및 전쟁으로 인한 위협 등이 있다.

2) 재난분야 위기

재난분야의 위기는 자연재해, 인위재난, 질병 등으로 구분한다.

자연재해는 자연현상에 의한 대규모 피해로서 태풍·폭풍·호우·홍수·해일 등으로 인한 풍수해, 폭설·가뭄·적조 등으로 인한 기상재해, 산사태·해안침식·지진·화산 등으로 인한 지질재해 등이 있다.

인위재난에는 안전 요인이나 인위 요인에 의해 발생하는 대규모 피해로써 대규모 화재·환경오염 사고, 교통 사고·화생방 사고 등이 있으며, 질병에는 전염병과 기축 질병 등이 있다.

3) 국가핵심기반분야 위기

국가핵심기반분야 위기는 테러, 대규모 시위, 파업, 폭동, 재난 등의 원인에 의해 국민의 안위, 국가 경제 및 정부 핵심기능에 중대한 영향을 미칠 수 있는 인적, 물적 기능체계가 마비되는 상황을 말한다.

국가핵심기반분야 위기는 에너지, 식수 및 용수, 보건 의료, 정보통신, 사이버, 금융, 수송, 원자력, 산업단지, 정부 중요시설 등이 있다.

4. 위기의 특성

위기는 다양한 환경과 조건에 따라 발생하지만 일반적인 특성을 가지고 있다(김열수, 2005: 36-37).

첫째, 위기는 체계의 일상적인 능력으로 해결하기 어려운 상황을 유발하기 때문에 관련된 기관 및 사람들의 협조와 노력이 필요하다.

둘째, 위기는 사회 구성원 어느 누구도 원치 않는 상황으로 돌발하는 사건적 성격과 사회 제반 가치와 규범·문화 그리고 관계들을 변화시키는 역할을 한다. 그러나 동일한 위기라 할지라도 위기의 긴급성을 인지하는 사람들의 차이에 의해 위기의 결과는 긍정적이거나 혹은 부정적으로 나타날 수 있다.

셋째, 어떤 개인이나 조직 혹은 국가도 위기로부터 자유로울 수는 없다. 위기의 대상은 한정되어 있지 않고 어떤 국가나 사회, 조직, 가정 그리고 개인에 이르기까지 위기는 발생할 수 있다. 특히 오늘날 국제관계가 세계화, 도시화, 정보화됨에 따라 다양한 위기가 다양한 집단을 대상으로 발생하고 있다.

넷째, 위기는 반복적으로 발생하는 특성이 있다. 과거

에 발생했던 위기에 대한 학습과 관리가 미흡할 경우 동일 유형의 위기가 발생할 가능성이 있다.

다섯째, 위기는 언제, 어디서 발생할 것인지를 예측할 수 없으며 발생 요건만 갖추면 시간과 장소에 관계없이 발생한다. 이러한 특성은 위기의 발생 요건을 잘 인지하고 관리하면 사전에 예방하거나 적절한 조치가 가능하다는 긍정적 결과를 가져올 수도 있다.

여섯째, 위기는 발생 원인이 복잡하고 다양하다. 위기는 단편적인 원인으로 발생할 수도 있으나 대부분의 위기 원인은 복합적이고 다양하다는 것을 의미한다. 따라서 효과적인 위기관리를 위해서는 예방·대비·대응·복구 등이 복합적이고 총체적으로 관리되고 유지되어야 한다.

III. 전통적 안보위기관리의 사회학적 이론

1. 위기관리의 개념

지금까지 대부분의 학자들은 어떻게 위기가 격화되어 전쟁으로 발전해 가는가 하는 문제만을 깊이 연구한 반면, 어떻게 위기가 수습되는지, 어떻게 위기를 관리하여 전쟁의 길보다는 평화의 길로 갈 수 있게 되는지에 대해서는 연구가 미흡하였다.

그러나 현대 국가에서 위기는 확대의 문제보다 위기의 관리와 수습의 문제 쪽이 그 실제적인 주요 과제가 되고 있다. 예컨대 아무리 강대국가라 할지라도 전쟁이라는 무력을 행사하지 않고 위기관리를 잘하여 평화적 방법으로 국가의 이익과 목적을 달성할 수 있다면, 그 이상의 좋은 일은 없지만, 위기관리가 실패할 경우에는 핵무기에 의한 핵전쟁이나 일반 무기에 의한 재래식 전쟁 또는 테러 및 대량 살상무기 같은 새로운 형태의 전쟁이 일어나게 된다.

이와 같은 파멸적인 극한 상황을 극복하고 국가와 국가, 조직과 조직, 개인과 개인의 관계와 이해 속에서 표출된 위기를 슬기롭게 관리할 수 있는 연구가 많이 이루어져야 한다.

위기는 평화와 전쟁의 중간상태라고 할 수 있다. 왜냐하면 위기관리가 잘되면 전쟁이 일어나지 않지만 그것이 실패했을 때는 전쟁이 일어나게 되는데, 이때 거의 모든 전쟁은 어떤 종류의 위기가 이에 앞서 일어나고 있기 때문이다.

그렇다면 위기관리(crisis management)란 무엇인가? 전통적 안보위기 차원에서 위기발생 단계를 적용하여 정의할 수 있다.

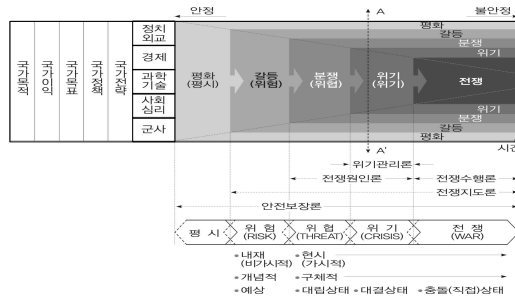
위기관리란 양 국가 또는 다수 국가 간의 국가 이익이 상충되는 것에서 발생하는 갈등과 분쟁 상태가 더욱 커져 전쟁으로 돌입하느냐 아니면 평화로 회복하느냐를 결정하는 전환점에서, 이 때에 위기에 처한 당사 국가들이 국가 존립이나 체제를 위협하는 위기가 전쟁으로 확대되는 것을 방지하려는 모든 노력이라고 정의할 수 있다(조영갑, 2002: 37-38).

이렇게 위기와 위기관리의 정의가 중요시되는 이유는 어떠한 급변 사태를 놓고, 이것을 위기 사태로 보느냐, 아니면 위기 사태로 보지 않느냐에 따라 그에 대처하는 전략을 둘러싸고 정책결정자들 간에 가끔 심한 가치 갈등을 일으켜 국가를 더욱 혼란에 빠뜨리는 상황이 있기 때문이다.

그리고 위기관리단계(<표 4>)는 쌍방이 추구하는 목표들이 상호 양립하기 어려운 내재된 비가시적 상태인 갈등관리단계, 갈등상태를 해결하기 위한 표출된 가시적 마찰이 있는 분쟁관리단계, 전쟁과 평화의 축 어느 지점에 위치한 극단적인 대결적 위기관리단계로 변화하는 과정을 가지고 있다(조영갑, 2004: 39).

그러나 위기관리가 실패했을 때는 위기관리 단계에서 전쟁 억제력이 상실되고 전시 단계로 전환되어 전쟁에서 승리하기 위해 군사 작전계획을 시행하게 된다.

<표 4> 위기관리 단계



2. 위기관리의 단계

1) 갈등관리 단계

국가이익이 서로 상충되는 가운데 충돌이 발생하면

갈등·분쟁·위기의 과정으로 진행된다. 갈등이란 어떤 주장, 견해, 이해 등이 복잡하게 뒤엉킨 관계에서 손실이나 위해가 생길 우려가 있는 위협시기로서(조영갑, 2004: 41-47) 어떤 동기나 목표가 양립 또는 조화될 수 없는 경우에 내재적·비가시적 상태로 발생하게 된다.

따라서 갈등은 국가, 조직 그리고 개인과 같은 개념과 밀접한 관련성이 있으며, 인간의 사회생활을 이해함에 있어서 통합 개념과 상대되는 내용이 된다(구영록, 2001: 21-74).

이러한 관점에서 볼 때 갈등은 당사자들이 서로 추구하는 목표들의 상호 양립이 불가능함을 인식함으로써 나타나게 되는데, 이때부터 갈등은 시작된다고 할 수 있다.

갈등이 시작되어 위기로 발전된 후에 종결될 때 까지 긴장의 정도는 더욱 높아 간다. 그러나 갈등단계는 당사자들 간에 상충된 이익에서 발생하여 개념적 주장과 내재적 행위로 이루어지기 때문에 그 자체만으로는 위기를 유발시키는 데 충분하지 않은 것이다. 왜냐하면 A와 B 양자간에 어느 한쪽이 이 같은 갈등을 표면화시키는 적극적인 행위를 시작해야 하기 때문이다. 만일 A가 현재 이익의 갈등을 자기에게 유리하게 해결하려는 시도에서 현상 타파를 위한 표출된 행위를 하게 되고 B는 이에 도전하며 A가 이에 저항함으로써 분쟁 또는 위기단계로 발전하기 때문이다. 예컨대 한반도는 1945년 8월 15일 해방과 더불어 남한에는 민주주의 정부가 수립되어 북한지역을 수복하여 민주국가 체제를 건설하는 것을 국가 목표로 삼고 있으며, 북한에는 공산주의 정권이 들어서 남한지역을 해방하여 적화 통일하겠다는 야욕을 국가 목표로 삼고 있다. 이처럼 남북한의 국가 목표가 어떤 상황에서도 결코 양립할 수 없기 때문에 한반도는 평상시에도 항상 위험이 내재된 갈등 단계에 있다.

따라서 갈등관리를 위한 전략을 발전시키고, 적용하여 분쟁단계나 위기단계로 확대를 방지하는 지속적인 노력이 있어야 한다.

2) 분쟁관리 단계

분쟁은 위력으로 압박지르고 협박하는 위협 시기로서(이희승, 2000: 2892) 상대적인 둘의 관계가 저항과 도전 속에서 적극적인 마찰로 행위가 대립하여 표출되는 단계인 것이다. 분쟁이란 일반적으로 특정한 입장이나 주장

을 유지 및 관찰시키려는 행위자, 또한 이를 저지하겠다는 행위자 사이에서 발생하는 대립상태로서, 제한된 행동으로 표출된 가시적인 행위상태를 말한다. 이 때에 나타나는 저항은 즉각적이고 공공연하게 거절하는 경우도 있고, 공식적으로는 반응이 없어도 여론이나 경제태세 증가, 또는 목시적인 방법 등으로 도전자의 위협 요구를 철회시킬 수 있다. 이 단계에서 쌍방 간에 상대방의 위협을 어떻게 인지했느냐 하는 문제와 그 인지된 위협에 대해 어떻게 대처할 것이냐 하는 대안의 선택 문제를 놓고, 초기단계에서는 정책결정 조직내부에서 개인 및 단체 간에, 그리고 마지막 정책결정단계에서는 최고정책결정자의 심리적 갈등이 일어나게 된다.

이와 같은 분쟁단계는 쌍방간에 밀고 당기는 마찰로 수일 또는 수 개월간 계속되기도 하고, 때로는 분쟁이 고조되어 단기간에 위기단계로까지 이르기도 하며, 분쟁이 다시 평화의 길이나 갈등단계로 완화되기도 한다. 이 때에 쌍방은 위기로의 확대를 피하면서 최대의 이익을 얻든가 또는 어떻게 하여 손실을 최소화할 것인가에 주안을 두고 분쟁관리 전략을 진행시키게 된다.

3) 위기관리 단계

위기는 마찰이 더욱 치열화된 위급한 대결시기로서 위기관리가 실패하여 전쟁으로 돌입하든가 아니면 위기관리의 성공으로 평화적으로 위기를 종결짓든가를 결정하는 전환점이 된다.

위기는 위기관리 전략을 통해 전쟁보다는 평화적인 수단과 방법으로 해결하는 것이 중요하기 때문에 위기관리단계에서 군사력은 직접적·물리적 사용이 아니라 간접적·심리적 수단으로 정치·외교적으로 이용한 것이다.

군사력의 간접적·심리적 사용이란 핵위협, 지상군 이동 및 예비군동원, 전투기나 함대를 위기발생지 근처로 급파하는 무력시위 행동을 말하며, 또는 상대국가에서 별로 중요하게 여기지 않는 곳(주민 밀집도시, 산업 및 공업시설, 군사시설 등 제외)에 정탐 목적이나 상대에게 정치적·경제적·사회적·심리적 충격을 가할 목적으로 제한된 군사력을 이용하는 어떤 한계가 있는 통제된 압박을 가하는 것을 말한다(조영갑, 2004: 44-45).

위기관리단계에서 먼저 위기가 전쟁으로 돌입하는 경우는 제1차세계대전의 위기처럼 이미 시작된 군사동원

을 취소하기에는 너무 늦은 경우와 태평양전쟁의 위기에 처처럼 쌍방의 이해가 너무 커서 양립할 수 없어 평화적으로 해결이 불가능한 경우에는 전쟁으로 밖에 해결할 수 없게 된다.

위기가 전쟁으로 전환되면 지금까지와는 양상이 전혀 다른 상황으로 돌입하게 되며 위기관리단계는 실패로 끝나게 되는 것이다.

그러나 극한 대립 속의 위기단계에서 결의가 이미 정해졌다면 상대방은 조건부 항복을 할 것이며, 만일 쌍방의 어느 편도 우세하지 못하다고 생각한다면 쌍방 모두 대결이 너무 위험하다는 것을 인식하고, 더 큰 불행을 피하면서 쌍방간에 공통이익을 추구하기 위한 양보 및 타협 전략을 수행하게 될 것이다.

우선 급한 위기를 종식시키기 위해 정책결정자들은 위기발생의 근본적인 문제는 차차 외교적으로 해결하도록 하고, 서로의 체면을 세우는 잠정적인 수습책을 세우는 편이 위기관리의 요체임을 인식하고, 그와 같은 전략을 구사하기도 한다.

이렇게 위기가 해결된 후의 수습 단계에서 승자가 패자에게 대하는 태도에 따라 쌍방간의 관계개선이 이루어질 수도 있고, 오히려 악화될 수도 있다.

승자가 패자에게 불필요한 굴욕감을 주지 않고 명예로운 후퇴를 위한 길을 터주고 국가위신을 세워주는 전략을 구사하기 위해 아량을 베풀어 주어야만 한다.

3. 위기관리의 원칙과 활동

1) 위기관리 원칙

현대 국가에서 위기관리의 원칙은 위기가 발생했을 때 이를 어떻게 효과적으로 관리하여 전쟁을 방지할 수 있느냐 하는 것이다. Richardson이 정리한 위기관리 원칙들을 중심으로 해서 알아보면 다음과 같다 (Richardson, 1990: 15; 이용필 외, 1992: 77-80에서 재인용).

(1) 최고 정책결정자는 정책결정 과정에서 특정 개인이나 부서 또는 특정 견해뿐만 아니라 그 이상의 다양한 견해의 및 선택에 접하게 되며, 그는 상이한 견해나 제안간의 토론을 통해서 보다 정확한 판단을 할 수 있어야 한다.

(2) 결정된 정책을 실행에 옮길 때 시행착오가 발생하지 않도록 면밀한 정치적 통제가 있어야 한다. 책임감 있는 정치지도자는 위기시 군부 등에 평소보다 훨씬 강한 정치적 통제력을 행사하여 정치적 목표 달성을 그르치는 일이 없어야 한다.

(3) 최고 정책결정자는 목표를 어느 정도 제한하여야 한다. 케네디 대통령은 쿠바사태 때 미사일의 제거라는 한정된 목표만을 달성코자 노력했지만 카스트로 정권을 전복시키는 목표는 추구하지 않았다. 따라서 분명하고 제한적인 목표 추구는 위기 수습에 도움이 된다.

(4) 위기관리를 위해서는 유연한 선택과 점진적인 선택들을 유지하여야 한다.

위기관리시 유연성이 결여된 극단적인 선택은 굴욕적인 패배가 아니면 위기를 확대시켜야 하는 궁지로 몰리게 한다. 현명한 선택은 쌍방의 운신 폭을 남겨 놓고, 물러날수 없는 극단적인 선택 대신에 상대방의 위신도 세워 주면서 위기를 진정시킬 수 있는 선택이 되어야 한다.

(5) 시간이 많을수록 더욱 신중한 선택을 할 수 있게 된다.

따라서 스스로도 가능한 한 시간을 두고 위기를 수습해야 하겠지만, 상대방에게도 충분히 생각하고 판단할 시간을 허용하여야 한다. 극심한 시간 제약은 긴장도를 증가시켜 선택의 폭을 줄이게 된다. 시간에 쫓겨 대안들을 충분히 검토하지 못하거나 강구하지 못한다면 원만한 위기관리는 그만큼 어려워질 수밖에 없게 된다.

(6) 상대방을 상대방의 시각에서 인지하고 이해하려고 노력하여야 한다.

위기시 어떤 행동을 취할 경우에 상대방이 어떻게 인지하거나 받아들일 것인가를 충분히 고려하여야 한다. 만일 상대방이 그들 식으로 이쪽의 신호나 의도를 잘못 인지한다면 선의의 행위일지라도 사태를 그르칠 수 있게 된다.

(7) 위기관리에서는 정확한 의사 전달이 요구된다.

만일 상대방이 사활적인 국가 이익이나 제한된 목표 추구를 제대로 파악하지 못한다면 문제가 생길 수 있다. 따라서 의사 전달은 가능한 분명하고 정확해야 하며, 어떤 신호가 중요한 것인지를 구분할 수 있도록 해 주어야 한다. 직통전화의 설치나 특사의 파견은 오히려 그릇된 기대의 소지를 줄임으로써 위기관리에 큰 도움을 줄 수

있다.

이 밖에도 상대방의 영향권이나 고유 이익의 인정, 위협한 전술 및 행위의 회피, 유사한 위기 사례에 대한 깊은 관심, 국제법의 중요성 인식, 위기의 형태에 알맞은 정책수립, 미래지향적인 결정 등이 위기관리 원칙으로 제시되고 있다.

그러나 이러한 위기관리의 원칙이 ① 너무 일반화되고 단순화되었으며, ② 또한 현실적인 제약점들을 충분히 감안하지 않고서 너무 단기적 시각에서 제한적인 목표 달성에만 집착하여 위기 후의 생존 기회 개선에 소홀하기 쉬우며 ③ 그리고 정책결정자에 대한 심리적, 정치적 제약 요소가 제대로 반영되지 않았기 때문에 구분별하게 적용하면 오류를 범할 수 있다는 적용 한계의 비관도 있다.

2) 위기관리 활동

위기관리 활동은 예방 활동, 대비 활동, 대응 활동, 복구 활동으로 구분한다(국가안전보장회의 사무처, 2005: 28-29).

(1) 예방 활동

위기 요인을 사전에 제거하거나 감소시킴으로서 위기 발생 자체를 억제하거나 방지하기 위한 일련의 활동이 되는데, 그것은 위기가 실제로 발생하기 전에 위기 촉발 요인을 제거하거나 위기 요인이 표출되지 않도록 억제 또는 예방하는 활동을 의미한다.

따라서 예방 활동은 위기 피해 감소 계획을 결정 및 집행하고, 각종 재난으로부터 인간의 생명과 재산에 대한 위기 피해의 정도를 감소시키려는 장기적인 활동 등을 포함해야 한다.

(2) 대비 활동

위기 상황에서 수행해야 할 제반 사항을 사전에 계획, 준비, 교육, 훈련함으로써 위기 대응 능력을 제고시키고, 위기 발생시 즉각적으로 대응할 수 있도록 태세를 강화시켜 나가는 일련의 활동인 것이다.

대비 활동 업무는 위기 발생시 대응 활동을 사전에 마련하기 위한 대응능력 개발활동을 의미한다. 여기에는 사회적 갈등 및 위기에 대한 조정 능력 배양, 위기관리

전문 인력의 양성, 평시 위기 유형별 대응 시나리오 준비·교육·훈련, 위기 촉발 분야에 대한 체계적인 공공관계 및 전략 수립, 유관기관 간에 사전 조정 및 협조 확보, 대응 자원 확보 등이 포함된다.

그러나 전통적 안보 분야에 대한 위기는 이 분야의 특성을 고려하여 예방 및 대비를 하나의 활동으로 규정하여 관리할 수 있다.

(3) 대응 활동

위기 발생시 국가의 자원과 역량을 효율적으로 활용하고 신속하게 대처함으로써 피해를 최소화하고, 2차 위기 발생 가능성을 감소시키려는 일련의 활동인 것이다.

대응 활동은 위기가 발생한 경우에 위기관리 관계 기관들이 해당 분야에 대한 임무 및 역할을 실제로 수행하는 단계이며, 대비 활동과 연계하여 제2의 위기 가능성을 줄이고 위기 피해를 최소화시키기 위한 활동이다.

(4) 복구 활동

위기로 인해 발생한 피해를 위기 이전의 상태로 회복시키고, 제도 개선 및 운영체제 보완 등을 통하여 재발을 방지하고, 위기관리 능력을 보완하는 일련의 사후관리 활동이다.

복구 활동은 피해지역 및 영역이 위기발생 직후부터 위기발생 이전상태로 회복될 때까지의 장기적인 활동인 것이다. 여기에는 중장기 복구지원 계획 수립, 복구 우선 순위의 결정, 복구장비 및 복구예산 확보를 위한 방안 마련, 복구지원을 위한 관계기관들과의 협조, 피해 상황 집계, 피해자 보상 및 배상 관리, 위기발생 원인 및 문제점 조사, 복구 개선안의 마련 및 유사위기 재발 방지책 마련 등이 포함된다.

4. 위기관리 전략의 구분

위기관리 전략은 갈등·분쟁·위기 단계에 따라 다양한 전략을 구상 및 검토하여 대비했다가 최상의 전략을 채택하여 대응해야 한다. 또한 상대국이 예상하지 못한 수단과 방법으로 대응·변경할 것에 대비하여 정책결정자들은 위기관리 진행 중에도 기존의 전략을 신속히 수정·변경할 수 있도록 준비해야 한다.

이와 같은 위기관리 전략은 공세적 위기관리 전략과

수세적 위기관리 전략으로 구분한다(George, 1991: 22-27).

1) 공세적 위기관리 전략

공세적 위기관리 전략은 위기 단계에서 상대적으로 우위에 있는 쪽이 다양한 공세적 전략을 구사하여 순응을 강요하고, 위기 확대를 촉발하지 않고 유리한 상황을 조성하면서 위기 상황을 해결하는 것이다.

이러한 위기관리 전략에는 공갈전략, 제한적이고 전환 가능한 탐색전략, 통제된 압박전략, 기정사실화전략, 완만한 소모전략 등이 있다.

(1) 공갈전략

공갈전략은 방자가 공자의 요구를 거절하거나 회피했을 때는 심각한 불이익이나 응징을 받게 될 것이라는 협박을 통하여 위기 행위를 포기시키는 전략이다.

이 전략은 무력의 사용 없이 목적을 달성할 수 있으며 성공 시에는 원하지 않는 위기 확대의 가능성을 축소시킬 수 있다.

그러나 공갈전략은 공갈자에 대한 손해와 자신의 위신을 희생하면서 굴복하는 것을 두려워하여 적당한 요구 조건조차 수용을 거부하려고 하기 때문에 공자는 방자의 체면을 고려하여 ① 일정한 외교적 절차를 따른 체면 유지, ② 공갈에 대한 항복 표시를 완화시키는 협정 형태 수락 ③ 적 스스로가 양보를 하도록 하는 방안을 제시해야 한다.

(2) 제한적이고 전환 가능한 탐색전략

제한적이고 전환 가능한 탐색전략은 공자가 현재의 상태를 유리한 상황으로 전환시키면서 원하지 않는 위기 확대를 회피하는 방향으로 탐색 행위를 시도하여 위기를 타개하려는 전략이다. 이 전략은 적이 현재 상태를 변화시키려는 노력이 불확실할 때 시도하는 전략으로서 적의 모호한 의지를 명확하게 파악할 수 있게 하는데, 이때의 성공 요건은 공자의 탐색 행위 노력이 명확하고 충분히 위협적이어야 한다.

그러나 제한 사항은 정책결정자들의 통신상 오해와 정보 부족으로 상황의 오산, 정책결정자의 가치관이나

신념체계 때문에 객관적 정보를 개인의 소망적 사고에 입각하여 해석함으로써 발생하는 오판으로 공자 또는 방자의 행위 의도에 대한 파악을 하지 못하고, 이에 대응할 필요가 없는 것으로 생각할 수 있다.

(3) 통제된 압박전략

통제된 압박전략은 공자가 방자의 현 상황을 유지하려고 노력하는 사실을 알면서도 방자의 노력을 잠식하는 방안을 채택하여 현 상황을 변경시키려는 전략이다.

갈등·분쟁·위기 상황 구조가 공자에게 유리하고 방자에게는 불리한 불균형 구조에서 압박을 가하는 것인데, 이 전략은 공자가 방자와 어떤 포괄적인 합의를 해놓고, 이를 사안별로 공자가 바라는 대로 하나씩 하나씩 먹여 들어가는 전략이다. 예컨대 논쟁이 되고 있는 영토에 대한 방자의 접근 봉쇄, 간섭 등 비군사적인 침해와 일련의 온건한 행동에 의한 방자의 권리를 서서히 먹여 들어가는 전략이며, 방자가 대응한다면 통제 불가능한 위기 확대를 촉발시킬 수 있다고 엄중한 경고를 발령하는 것 등이 이 전략에 속한다.

(4) 기정사실화 전략

기정사실화 전략은 상대방이 현 상황을 고수하려고 노력하지 않는다고 믿고 있을 때에 위기 고조의 위험성을 무시하고, 현 상황을 변경시키기 위해 신속하고 결정적인 행위로 얻어진 이익을 기정사실화하려는 전략이다. 이 때 공자는 현상 타파를 위해 도발을 행동화했을 때 얻을 수 있는 손실보다는 얻을 수 있는 이익이 더 크다고 믿으며, 이 때에 야기된 상황은 충분히 통제할 수 있다는 계산에서 이루어진다. 예컨대 1962년 구소련 후르시초프 수상은 쿠비에 은밀하게 미국을 겨냥한 미사일을 배치하면 미국 케네디 대통령은 핵전쟁의 위기 상황으로 확대하지 않을 것이라는 오산 아래 쿠바의 미사일 배치를 기정사실화하려는 전략을 구사했다. 또한 북한의 김일성은 1950년 6.25전쟁에서 미국이 전투 병력을 증파하기 전에 한국군을 섬멸하고 남한을 속전속결 전략으로 해방시켜 공산화되면 미국은 남한을 포기할 것이라는 오판된 기정사실화 전략을 시도했지만 북한의 기대와는 반대로 미국은 신속히 전략을 변경하여 남북한의 현 상태를 고수하려고 노력함으로써 실패로 돌아갔다.

(5) 소모전략

소모전략은 동기는 강력하지만 상대적으로 약한 행위자가 자신보다 강하기는 하나 동기가 약한 적으로부터 양보를 얻어내기 위해 장기적인 행동으로 적의 유리한 상황을 거부하는 전투 제한 요소의 창출을 위한 행위 전략으로서 테러 및 게릴라 활동 등이 있다.

2) 수세적 위기관리 전략

수세적 위기관리전략은 위기 단계에서 방자는 공자의 유리한 상황 조성 노력을 방해하기 위한 대응이 원하지 않는 위기 고조를 유발하는 가능성에 민감할 수 있는데, 이러한 상황에서 위협받는 이익을 보호하면서 동시에 위기 확대를 원하지 않을 때 선택하는 전략이다.

수세적 위기관리 전략은 강압외교전략, 대항적 확대저지를 동반한 제한적 확대전략, 적의 확대저지를 동반한 동일보복전략, 적의 확대저지를 동반한 능력시험전략, 한계설정전략, 적의 오판을 피하기 위한 공약과 결의 전달전략, 협상 타결을 타진하기 위한 시간별기전략 등이 있다.

(1) 강압외교전략

강압외교전략은 위기단계에서 전쟁으로 발전하는 것을 방지하면서 적의 행동을 강제적으로 중지시키거나 물리적으로 대응하는 것이 아니라 설득과 위협(당근과 채찍)의 적절한 배합을 통해 상대에게 이미 한 행동을 중지시키거나 원상회복시키는 전략이다.

강압외교전략은 적의 의도대로 현 상황을 변화시키려는 노력에 관한 대응전략으로서 적의 도발 행위에 무력사용보다는 설득에 의하여 적의 행동을 중지시키고, 무력위협과 제한된 군사력의 시위적 사용 등을 통하여 행동을 포기시키는 수세적 전략이다.

따라서 강압외교는 적의 행동을 목표로 한 공갈과 적이 어떤 행위를 하도록 강요하는 강제 등의 공세전략과 구별되며(최종철, 2001: 25-27) 강압외교전략은 협상과 교섭, 절충을 요구하며, 군사력의 절제된 사용과 심리적 도구로 사용이 필요하다. 예컨대 이라크 사담 후세인대통령은 1990년 쿠웨이트를 침공하게 됨에 따라 미국은 처음에는 이라크에 대한 경제제재 및 해안봉쇄 등 군사력의 간접적·심리적 사용인 강압외교전략을 구사했으나

이라크의 경제제재 효과와 해상봉쇄 효과의 미흡으로 강압외교가 실패함에 따라 군사력의 직접적·물리적 사용으로 1991년 걸프전쟁을 통해 쿠웨이트를 구원했다.

(2) 대항적 확대저지를 동반한 제한적 확대전략

대항적 확대저지를 동반한 제한적 확대전략은 방자가 위기관리교섭을 위한 보다 유리한 상황을 조성하기 위하여 공자에게 유리한 기본규칙을 변경시키고자 하는 시도로서 더욱 새롭고 보다 유리한 기본 규칙을 만들거나 적의 대항적 확대를 저지하여 이 규칙을 공고히 하려는 제한적·선별적인 확대를 시도하는 전략이다.

따라서 이 전략은 양측이 수용 가능한 요구 제안 및 설득적인 노력 등으로서 위기가 발생한 지역이나 그 밖의 지역에서 도전 국가에 피해를 입히거나 위협을 조성하고, 보상하여 국지적인 상황 변경과 봉쇄하는 것 등이 있다.

(3) 적의 확대저지를 동반한 동일 보복전략

적의 확대저지를 동반한 동일보복전략은 처음에는 협조를 하고, 그 다음부터는 상대방의 움직임에 따라 상응하는 행위를 한다는 전략이다 이 전략은 협력하면 보상하고 그렇지 않으면 동일 수준의 보복이 적의 위기확대를 저지할 수 있다는 전략이다. 그 예로 1948년 이스라엘 독립전쟁 때부터 시작된 아랍국가들과 이스라엘의 관계에서 팔레스타인 자살특공대의 민간테러와 이스라엘의 군사보복이 반복되는 중동사태를 볼 때 눈에는 눈 이에 눈 이라는 대응방식의 동일보복 전략이 적용되었다.

(4) 적의 확대저지를 동반한 능력시험전략

적의 확대저지를 동반한 능력시험전략은 방자가 보다 유리한 기본규칙을 유지하기 위해 제한된 확대전략을 사용하는 것이 너무 위험하거나 정치적으로 용인될 수 없을 때 기본규칙과 제한요소의 기본 틀 내에서 상대방의 능력을 시험하는 전략이다. 예컨대 1948년 베를린 봉쇄 위기 시에 구소련의 베를린봉쇄에 대한 미국의 공수작전과 1958년 대만해협 위기 시에 금문도, 마조도에 중국의 봉쇄전략에 대한 미국의 대응전략 등이 있다. 중국의 대만 해협 위기에 군사력 위력시위는 미국의 의도를 시

협해 보기 위한 시도로 시작되었다. 중국은 미국의 단호한 군사적 대응 결의와 능력을 알아차린 후 대만 해협 위기를 완화시켰으며, 금문도, 마조도를 중국 통제에 두기 위한 봉쇄작전을 단념하고 그 목적 달성도 포기하였다. 미국은 중국의 제한된 군사력 강압에 대하여 중국 본토를 공격하는 방법이 아닌 금문도 연안 3마일 이내에 대만 정부의 보급 수송선을 엄호함으로써 중국과의 직접 충돌을 회피하면서 중국의 도서 폭격을 포기하도록 했다.

(5) 한계설정전략

한계설정전략은 공자의 추가적인 행동이 방자의 강력한 대응을 야기 시킬 것이라는 의지를 표시하기 위해 한계를 설정하여 반응하는 전략이다. 이 전략의 효과를 위해서 방자는 반드시 지켜야 할 이익과 덜 중요한 이익을 구별해서 공자에게 전달하는 것이다.

(6) 적의 오판을 피하기 위한 공약과 결의 전달전략

적의 오판을 피하기 위한 공약과 결의 전달전략은 공자가 현재 상황을 변화시키기 위해 위기 확대를 시도할 경우가 있다고 판단될 때 수세적인 방자는 그러한 도발에 대해서 반대한다는 공약과 의지를 전달하는 경고전략이다.

어떠한 도발이나 공격에 대해서도 반대할 것이라는 공약과 의지를 전달하는 경고활용은 방자가 억제정책을 우선적으로 표시하였을 경우에 경고를 보강하기 위해 사용하며, 억제전략을 채택하지 않았을 경우에는 억제전략의 채택기회를 제공한다.

(7) 협상타결을 타진하기 위한 시간별기전략

협상타결을 타진하기 위한 시간별기전략은 공자의 도전 가능성에 직면하거나 이미 완만한 속도로 도전해 올 때에 위기 확대를 방지하고, 어느 한편의 이익을 보호하거나 위협을 극소화시키기 위하여 공자의 요구를 부분적으로 충족시킬 만한 협상기회를 제공하는 시간별기전략이다.

방자는 정치외교적·군사적으로 불리하고 적이 협상유지에 대한 불만족을 지니고 있음을 인식하고 있으며, 군사적인 전략을 시도하기 전에 협상을 통해 안전을 도모하는 것이 가장 중요한 이익임을 인식하는 경우에 사

용한다.

이 전략은 다른 수세전략에 비하여 ① 위기에 대하여 방자의 준비가 미흡하거나 다른 전략을 효과적으로 사용할 수 없는 결점이 있을 때 ② 다른 전략이 전쟁을 촉발할 위험성이 크다고 판단될 때 ③ 이익과 동기가 적에게 유리한 방향으로 현저한 불균형을 이룰 때 ④ 현안문제를 적과의 전반적인 관계개선을 향한 방안이라고 생각할 때 선호하게 된다.

이상의 위기관리전략은 각 위기단계에 따라서 한 가지 전략만을 선택하여 사용해서는 안되며, 목적과 상황, 시기와 조건 등에 따라 여러 가지 위기관리전략을 복합적으로 선택하여 단계화시키고 상호보완적으로 사용할 수 있어야 한다.

5. 위기관리전략 결정의 유형

1) 위기관리전략 결정의 과정

국가정책 결정자는 예상하지 못한 위기사태에서 매우 중요한 국가이익과 국가목표에 위협을 주는 문제에 시간적 여유없이 대응전략을 선택하여 특정한 국가목표를 달성하기 위해 위기관리 전략을 결정한다. 위기관리전략 결정은 일반적으로 대통령이 최고결정권자가 되는 소규모 고위전략회의에서 이루어지는 것으로서 위기관리전략의 결정·집행·평가 과정을 거치게 되는데, 이와 같은 과정은 정책결정이론을 적용한다.

국제적 환경과 국내적 환경이 교차되는 순간에 위기가 발생하면 국가의 주요 안보관련 부처 담당자들이 위기를 인식하고, 그 대응책을 매우 짧은 시간에 결정해야 하기 때문에 소수의 최고위 전략결정기구 내지 집단이 주도적 역할을 하고, 결정된 위기관리 전략은 해당 기관에서 집행한다.

2) 위기관리전략 결정의 모형

위기관리를 책임지고 있는 정책결정자들은 위기를 회피 및 감소시키거나, 해결하기 위해 개인이나 조직은 효과적인 위기관리 전략을 결정한다.

위기관리전략 결정을 연구 및 분석하는 데는 여러 가지 정책결정 이론을 적용하게 되는데 ① 정책결정 참여자 수, ② 정책결정 책임자의 직위 ③ 정책결정 참여의

내외기구 ④ 대통령의 정책결정조건을 정책결정 참여자들과 직접 대면 여부 ⑤ 대통령과 정책결정 참여자들의 동시접촉 및 분리접촉 여부 ⑥ 대통령의 정보와 조언을 조직 또는 개인 조직망을 통해 구하는가의 변수들이 고려된 대통령을 정점으로 하는 위기관리전략 결정의 유형을 알아보면 다음과 같다(조영갑, 2004: 55-59).

(1) 정형적 정책결정

정형적 모형은 질서정연한 정책결정구조에 의해 이루어진 모형으로서 잘 규정된 표준절차, 계서적 의사소통, 참모제도 등의 체제를 이용한다. 이 모형은 미국 트루먼(Harry S. Truman)대통령이 채택하였으며, 그 특징으로는 ① 대통령은 각료와 보좌관을 통하여 특정 정보와 조언을 듣게 되고, 하위관료로부터는 직접 보고를 받지 않으며 ② 대통령은 개인별 각료가 안보정책 및 국방정책 분야에 전문가가 되기를 바라며 ③ 대통령은 각료 및 보좌관들로부터 보고된 정보와 조언을 종합하여 최종적으로 정책을 결심하고 책임을 진다.

(2) 경쟁적 정책결정

경쟁적 모형은 다양한 의견, 다양한 분석 그리고 다양한 조건에 의해 정책을 결정하는 모형이다.

대통령은 다양한 의사 소통망을 유지하고 동일한 임무를 다양한 기관에게 부여하여 경쟁적 구조에 의해 창의적인 대안이 제시되어 정책결정이 될 수 있도록 한다.

이 모형은 미국 루스벨트(Franklin D. Roosevelt)대통령이 채택하였으며, 그 특징은 ① 대통령은 각료들에게 중첩된 임무를 부여함으로써 경쟁과 갈등을 고의적으로 조작시켜 각료들과 보좌관들은 상호 의사 교환이나 협조하지 않으며 ② 대통령은 독자적인 정보와 조언을 얻기 위하여 하위관료들과 직접 접촉하지만 각료들은 창의적·독자적인 정책대안을 보고해야 하고 ③ 대통령은 과도한 업무를 회피하기 위하여 선별적으로 중요 정책 문제만을 결심하고 처리한다.

(3) 합동적 정책결정

합동적 모형은 정형적 모형과 경쟁적 모형의 장점을 절충한 형태로서 대통령은 각료와 보좌관들로 하나의 팀을 구성하여 다양한 의견을 직접 수렴하여 정책을 결정

하고 문제를 해결한다.

이 모형은 미국 케네디(John F. Kennedy)대통령이 채택하였으며, 그 특징은 ① 대통령은 모든 정책결정자들의 중앙에 위치하여 공동으로 정책을 토의하고 결정하며 ② 정책결정자들은 정책 문제의 일부만을 다루는 기능적 전문가로서가 아니라 모든 문제를 다룰 수 있는 일반 이론가로 행동해야 하고, 모든 정보는 합동적 팀으로 관리 및 보고되며 ③ 대통령은 많은 정보와 독립된 조언을 얻기 위하여 때로는 하위 관료와 직접 접촉한다.

이와 같은 합동적 모형은 최적의 정책 대안과 실천 가능한 방안을 동시에 추구할 수 있는 장점이 있으며 케네디 대통령은 쿠바 위기관리 시에 합동적 정책 결정으로 위기관리 전략을 성공시킬 수 있었다.

또한 2001년 9.11테러 위기관리 시에 조지 W. 부시 대통령도 합동적 모형을 적용하여 위기관리 전략을 결정하고 수행했다.

6. 위기관리 전략결정 고려 요소

위기관리 전략은 국가의 매우 중요한 이익에 위협을 주는 문제에 행동을 취하여, 그것을 중지 또는 철회시키고 원래 상태로 회복시키는 일이 된다.

이와 같은 목적을 달성하기 위해 군사력의 직접적·물리적 사용에 의해 강제적으로 달성하려는 것이 아니라 비군사적 수단과 군사적 수단의 간접적·심리적 사용으로 상대의 의지에 작용하여 납득시키는 형태로 달성하려고 하는 점에서 위기관리의 전략다운 근거가 있다(조영갑, 2002: 97-151).

(1) 위기관리 목표 선택을 정확하게 해야 한다.

위기관리 목표를 명확하게 설정하는 것은 대단히 중요하다. 따라서 공세적 위기관리 전략과 수세적 위기관리 전략은 위기관리 전략 목표에 따라 다를 수밖에 없다.

(2) 통제된 압력은 단계적으로 실천해야 한다.

위기상황은 단기간에 급진전해 가는 것이 보통이므로 위기관리 전략은 어떠한 상황의 급변화에도 대응할 수 있는 유연성을 유지해야 한다. 그리고 그 유연성을 유지하기 위해서는 통제된 압력과 행동의 자유를 확보하기 위해 단계적 실천이 필요하다.

(3) 상대방의 위기확산을 억제하기 위한 계산된 행동을 해야 한다.

위기관리전략은 자국의 행동이 상대의 합리적인 반응을 고려해야 한다. 그렇게 하기 위해서는 상대방의 입장에서 생각해 보고, 자국이 상대의 행동에 대한 대응조치를 선택할 경우에는 자국이 취할 수 있는 각 선택이 상대의 정책결정자에게 어떠한 정치적·군사적·심리적 영향을 줄 것인가를 생각하고 계산된 행동을 해야 한다.

(4) 정치지도자의 군사력 통제와 적극적인 지도가 있어야 한다.

위기관리란 평시에 있어서의 정치교섭의 연장선상에 있는 지속적인 과정이므로 정치가 위기의 특성을 규정하는 것이 되며, 정치적 관점에서 위기를 전체적, 통일적으로 파악할 수 있다. 따라서 위기상황을 분석하거나 전략을 세우는 경우나 군사적 시점은 정치적 시점에 종속되어 통제되어야 한다.

(5) 커뮤니케이션 이용과 협상력을 발휘해야 한다.

위기관리의 본질이 정치적 거래 과정의 연장선상에 교섭과정으로 규정한다면, 이 교섭과정의 본질은 커뮤니케이션이 된다. 따라서 위기관리 목적을 달성하기 위한 다양한 의사 전달 체계의 이용과 협상력을 발휘할 수 있어야 한다.

(6) 비대칭수단을 정치적·심리적으로 이용해야 한다.

위기관리 전략에 있어서는 군사적, 비군사적을 불문하고 이용할 수 있는 모든 수단을 정치적, 심리적으로 이용하여 상대의 의지에 작용함으로써 정치교섭을 자기에게 유리하게 진행시켜야 한다. 이때 모든 수단의 정치적, 심리적 이용을 보다 효과적인 것으로 만들기 위해서는 상대에게 불리하고 자기 쪽에 유리한 점, 즉 자기에게 유리한 유형무형의 비대칭을 찾아내고 혹은 만들어 내어 이를 활용해야 한다.

(7) 주도권을 활용해야 한다.

전쟁은 주도권의 쟁탈전이라고 하여 주도권을 잡고, 그것을 상대에게 빼앗기지 않으려 하는 것이 전략상의

원칙이다. 위기관리전략에서 주도권을 계속 잡아야 하는 이유는 주도권을 잡으면 최대한의 행동의 자유가 보장되어 자신의 페이스로, 자신이 생각한 대로 위기관리를 수행할 수 있지만 그 것을 잃으면 상대의 페이스에 휘말려 상대의 뜻대로 농락당하게 되는 것이다.

(8) 상호 공통 이익 탐구를 위해 노력해야 한다.

위기관리는 공통의 이익에 기초하여 협력할 수 있는 측면을 가지고 있기 때문에 그와 같은 측면을 될 수 있는 한 활용해야 한다. 왜냐하면 어떤 일에 공통의 이익이 있다는 것에 대해서 쌍방의 생각이 일치하면, 그 일에 관한 한 묵시적인 이해 내지 합의를 얻을 수 있게 되기 때문이다.

(9) 내외 여론에 호소와 상대의 지각 작용을 이용해야 한다.

위기관리 전략을 강력히 추진하기 위해서는 내외 여론의 지지가 필요하다. 특히 제2차세계대전 이후에 국제 여론 및 국내 여론의 영향력은 점점 커지고 있다. 또한 위기관리 전략을 취하는 국가가 국내 여론의 지지를 얻기 위해서 가장 적당한 시기에 국민에 대하여 위기 상황과 그에 대한 대책을 냉정히 설명하고 지지를 구해야 한다. 공연히 국민의 감정적 반응을 야기하는 선동적 연설이나 과도한 공포심을 품게 하는 발표는 피해야 한다. 그리고 여론의 환기에 노력하여 대내외의 압도적인 지지를 모으는데 성공하면, 그것을 배경으로 상대의 정책결정자나 국민에 대해서 위기의 확대 발전에 대한 위협을 호소하면서 그들의 결의나 사기를 약화시켜 그 위협을 방지할 책임이 있다는 것을 그들에게 재인식 시키는 역할을 하도록 해야 한다.

(10) 위기관리의 종결 후의 처리를 잘해야 한다.

위기관리 전략에 있어서의 위기가 어떤 식으로 종결되느냐를 잘 인식하여 그 종료 전후에 있어서 적절한 정치적 배려를 하지 않으면 안된다. 위기종결의 경우에는 기본적 정치문제가 보류된 채로 종료되며, 그 후에 있어서의 당사국간의 관계가 애매한 형태로 되는 것이 보통이다. 따라서 위기종결 후에 정식의 외교회담을 개최하여 정치적 제문제를 될 수 있는 한 해결하여 체결 후의

양자의 정치적 관계를 명기하는 협정을 매듭짓도록 노력해야 하는 것이다.

(11) 위기관리 전략의 한계를 극복할 수 있도록 준비하고 교육 훈련해야 한다.

합리적인 계산을 전제로 하는 위기관리 전략에는 자연히 한계가 있기 마련이다. 신뢰성 있는 정보가 결핍된 긴박한 위기상황에 있어서 아무리 정확을 기한다 해도 상대의 의도, 기대, 결의 등에 관한 오산의 가능성을 완전히 배제할 수는 없다. 또 아무리 세심한 주의를 기울여도 우발적 사건의 발생을 완전히 방지하는 것은 불가능하다.

그리고 만일 관련 국가의 어느 측도 갈등을 확대시키려는 의도를 가지고 있지 않다면 위기의 관리나 안정은 용이해 진다. 그러나 상대방이 정치적 목적을 달성하기 위하여 위기를 확대하여 전쟁을 바라다면 문제는 달라진다.

오스트리아의 요세프(Franz Joseph) 황제가 비스마르크(Otto Von Bismarck)의 위협에 직면하여 상대방이 전쟁을 원하는데 어떻게 전쟁을 피할 수 있겠는가?라고 말했다는 일화는 위기관리의 한계를 시사한다.

국가 지도자들은 때때로 위기를 회피하려 하지 않고 정치적 이익을 증진시키기 위하여 위기에 내재해 있는 위험성을 기꺼이 감수 또는 조작하기도 한다. 왜냐하면 위기는 필요한 변화를 가져올 수 있으며, 위기 외교를 추구함으로써 충돌을 하더라도 국가이익을 증진시킬 수 있는 조건이 존재하기 때문이다.

이와 같은 다양한 위기관리 전략결정 고려요소는 위기관리의 한계를 극복하기 위해서 유형별 의사결정 체계, 부처별 임무 및 역할, 그리고 위기관리 정보체계 및 단계별 조치 사항 등의 표준 대응 절차에 적용하여 준비하고, 교육 훈련을 실시하여 극복할 수 있어야 한다.

IV. 국가위기에 관한 위기관리학의 정립방향

1. 위기관리학의 연구방향

지금까지 위기관리의 연구는 사회학의 일부로서 정치·외교적·군사적 차원에서 전통적 안보분야 중심으로 연구되어 왔다. 그러나 현대국가는 전쟁을 비롯해서 테러, 대

량살상무기, 마약 및 범죄, 재해 및 재난, 환경오염, 전염병, 심대한 기본 인권유린, 등 각종 초국가적 위협이 증가되고 있다.

특히 2001년 9.11테러는 기존의 정치·외교적·군사적 차원의 안보개념을 군사적·비군사적 차원의 포괄적 안보 개념으로 확대하는데 결정적인 전환점이 되었다. 따라서 위기관리 개념도 군사적 위기를 비롯해서 비군사적 위기로 확대되어 관리할 수 있도록 실용적 학문체계로 발전시켜 나가야 한다. 국가안전보장회의는 국가위기를 국가주권 또는 정치·경제·사회·문화 체계 등 국가의 핵심 요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태라고 포괄적 안보개념을 적용하고 있다(국가안전보장회의, 2005: 5).

국가위기관리는 국가위기를 사전에 예방하고 발생에 대비하며, 위기발생 시에는 효과적인 대응 및 복구를 통하여, 그 피해와 영향을 최소화시키고 조기에 위기 이전 상태로 복귀시키고자하는 제반활동이라고 정의하고 있다. 또한 위기관리를 전통적 안보분야, 재난분야, 국가핵심분야로 확대 구분하여 발전시키고 있다(국가안전보장회의, 2005: 24-26). 이와 같이 현대국가에서는 군사적·비군사적 요소에 의한 국가, 조직 그리고 개인의 관계와 이해 속에서 표출된 위협과 위협의 연속 선상에서 위기를 어떻게 슬기롭게 관리하고, 대응할 수 있느냐에 대한 종합적인 학문 연구의 필요성이 증대되고 있다.

따라서 현대국가에서 위기관리는 포괄적 안보개념에 의해 전쟁에 대한 군사적 위기뿐만 아니라 비군사적 위기인 정치·외교적 위기, 경제적 위기, 사회·심리적 위기, 과학기술적 위기, (혹은 전통적 안보분야 위기, 재난분야 위기, 국가핵심분야 위기) 등 다양한 위기 유형들을 예방하고 관리하기 위해서는 종합적이고 체계적인 위기관리학의 이론 연구와 실제적인 대응책을 개발시켜 나가야 한다.

2. 위기관리체제 통합성 확보

현대국가는 통합적이고 체계적인 위기관리체제가 요구되고 있다. 2001년 9.11테러 이후 세계 주요 국가들은 독립된 중앙행정부서를 창설하여 전쟁과 같은 전통적 안보위협을 포함한 테러, 대량살상무기, 마약 및 범죄, 재해 및 재난관리, 국가핵심 기반체계 등을 보호하기 위해 통

합된 위기관리체제를 운영하고 있다.

미국의 국토안보부(DHS: Dept of Homeland Security), 영국의 민간 비상대비사무처(CCS: Cabinet Office's Civil Contingencies Secretariat), 러시아의 비상사태부(EMERCOM: The Ministry of Russian Federation for Civil Defence, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters), 스웨덴의 비상관리처(SEMA: the Swedish Emergency Management Agency)등 전통적 안보, 재해 및 재난, 국가핵심 기반체계 등에 동시에 대비할 수 있도록 위기관리 체제를 정비했다(김열수, 2005: 348-349).

특히 미국은 9.11테러 이후 국토안보부를 창설하면서 22개 부처에 분산되었던 재난관리와 민방위, 비상 대비 업무를 통합하고, 북부사령부를 창설하여 국토안보부와 긴밀한 협조로 국가위기를 관리하고 있다.

그러나 한국 위기관리체제(<표 5>)는 비상대비분야, 민방위분야, 재난분야 관리가 각각 분리되어 통합적인 업무협력과 유기적인 관리구조가 미흡할 수 있다. 따라서 한국의 위기관리 체제는 전쟁을 비롯한 테러 및 대량 살상무기의 위협, 급증하는 인위재난 및 자연재해 등의 위기에 효과적으로 대비하기 위해서는 선진국가들의 위기관리 체제처럼 평시-위기시-전시에 일관성 있게 비상 대비·민방위·재난관리, 군 지원협조의 업무를 통합하여 관리할 수 있는 체제로 발전해야 한다.

위기관리 통합기구 설치시에는 비상대비·민방위·재난관리 기능이 균형적·상호보완적으로 발휘될 수 있도록 해야 한다. 그리고 군은 전쟁을 위한 대비 조직이지만 국가적 재해 및 재난시에는 ① 군 본연의 임무 수행에 지장이 없는 범위 내에서 병력·장비 등에 대한 정보를 공유하고 ② 각 지방 자치단체와 지역 내 협력부대를 사전에 지정하여 자동적 지원체제를 구축하며 ③ 관련기관들은 유형별 위기관리 표준대응절차를 수립하여 위기관리 개념 정립, 상황별·단계별 조치 절차 및 세부 행동 계획을 실천토록 해야 한다.

<표 5> 국가비상사태에 대한 통합업무 분야

구분	전면전	국지도벌/사회혼란	재난관리
업무	비상대비업무	민방위/항토예비군	재난관리
법률	비상대비자원관리법	민방위법/항토예비군법	재난관리법
주무부서	비상기획위원회	행정부/국방부	행정부
비고	국무총리업무 보좌	직장지역예비군 직장지역민방위	소방방재청

3. 위기관리의 정보통합과 지휘체계

위기는 자유롭게 나타난다고 말한다. 위기는 언제, 어디서, 어떤 형태로 발생할지 모르기 때문에 효과적인 예방과 관리를 위해서 위기 상황에 대한 정보 수집 및 평가는 대단히 중요하다. 특히 국가정책결정자나 기관들은 위기에 대한 적시적인 예측과 효과적인 관리를 위해서는 정확한 정보가 필요하다.

2001년 9.11테러는 테러에 대한 정보를 소홀히 취급하고, 중앙정보국(CIA), 연방수사국(FBI), 경찰정보 등의 협력 체제 미흡으로 일어난 인위적 재난으로 규정하였다.

이와 같은 역사적 과오를 반복하지 않기 위해 미국은 국가정보국을 신설하고 중앙정보국, 국무부, 법무부, 재무부, 에너지부, 국방부, 국토안보부의 정보기관 15개의 정보를 통합하여 최고 정책결정자에게 보고하고, 정보기관들의 정보를 공유하여 각종 위기 사태에 효과적으로 대응할 수 있도록 정보 체제를 갖추었다.

한국도 효과적인 위기관리를 위해서는 국정원, 국방부, 경찰, 그 외 정보기관 등의 정보를 통합하여 분석하고 관리할 수 있는 정보공조체제 등이 정립되어야 한다. 그리고 능률적인 위기관리 지휘를 위해서, 특히 재해 및 재난 현장에서 소방·경찰·군대·자원봉사자 등에 대한 체계적인 지휘력 발휘와 효과적인 통제를 위해서는 통합된 지휘체제가 구축되어야 한다.

4. 국가위기관리를 위한 비상관리 전문 교육

미국 국토안보부의 비상태세·대응국에서는 국내에서 발생 가능한 모든 위협으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해 테러·재해 및 재난관리 등에 중점을 두고 응급대처와 복구 활동 및 사후 평가까지 연방 차원의 활동을 총괄하고 있다. 국토안보부 비상태세·대응국에 흡수된 재난관리처(FEMA)는 9.11테러 시에 조직적이고 체계적으로 사고 현장에서 교통 통제, 실종자 접수, 생존자 탐색 및 구조 작업, 무너진 빌딩 정리 작업, 연방 재난 지원자금의 요청 및 모금활동, 추가테러 가능성에 대비한 국민 행동 요령 교육 등을 실시했다. 또한 희생자 탐색 및 구조 단계에서 복구단계로 전환하여서도 전문적인 분야는 지속적으로 기술 지원을 하였다. 이것은 평시부터 재난별 대비계획을 세부적으로 수립하고 교육하였다

가 유사시에는 총체적 국가재난 통제체제로 통합하여 즉각 임무를 수행할 수 있도록 시스템화된 것으로 그 기능은 국토안보부에서 더욱 강화하였다.

국가위기관리를 위한 비상대비교육제도로써 미국은 영국의 비상기획대학(Emergency Planning College)과 같은 비상관리전문학교(Emergency Management Institute)를 운영하여 비상대비 담당공무원 및 비상관리 전문가들을 양성하기 위한 교육을 시키고, 재난관리 훈련을 국가적으로 연구하여 발전시키고 있다. 이 교육훈련은 미연방·주·지방정부의 공무원들과 자원봉사자로 구성된 조직 그리고 미국 전역에 걸쳐 재해 및 재난의 피해를 최소화하고, 필요시 신속하고 체계적인 복구를 위한 대처능력을 향상시키고 있다. 비상관리전문학교의 교육과정은 ① 모의훈련과정 ② 재난대응 및 복구과정 ③ 손실경감 교육과정 ④ 비상준비 교육과정 ⑤ 관리 및 전문가 개발과정 ⑥ 독립연구과정 등 6개 과정으로 구성되어 있다(조영갑, 2004: 151-159). 이와 같은 상시적이고 정규적인 비상관리 교육은 긴급사태 발생시 각계 각층의 다양한 교육생들의 요구에 알맞게 구성되어 있다. 또한 비상관리 교육에 입교 및 등록할 수 있는 사람은 미국 국민으로만 한정되어 있으나 외국인들도 제한적으로 받고 있으며 성별·연령·인종·종교 등 어떤 차별도 받지 않는 특징이 있다. 요컨대 앞으로 한국도 통합된 위기관리 전문지식과 기술을 발전시키기 위해서는 전통적 안보분야 위기, 재해 및 재난분야 위기, 국가핵심 분야 위기 등에 관련된 모든 기관에 위기관리 전문인 양성 교육이 요구된다.

국민 각 개인의 안보의 일상화에 따른 안전 생활화를 위하고, 재해 및 재난, 국가핵심분야에서 위기관리를 할 수 있는 위기관리 전문가 양성을 위해서는 국가적 차원의 비상관리 전문 교육제도 개선과 국민 안전 교육이 실시되도록 발전시켜야 한다.

5. 평화유지활동 참여확대로 국제위기관리 기여

평화유지활동(Peace Keeping Operation)은 1948년 6월에 이스라엘과 이집트, 레바논, 시리아 등 아랍제국 사이에 체결된 정전협정을 감시하기위해 팔레스타인 지역에 파견된 최초 19개 국가 244명으로 구성된 단체로 탄생하여 발전해 오고 있다. 2005년 3월을 기준으로 현재

전 세계에서 평화유지활동에 참가하고 있는 병력은 6만 7천명으로써 활동지역도 18개 지역에서 국제평화의 파수꾼 역할을 하고 있다.

평화유지활동이란 국제연합 또는 수개 국가에 의해서 구성된 군사 및 민간 요원이 강제력을 행사하지 않고 국제평화유지 및 안전유지와 질서회복을 지원하는 활동이라고 정의하고 있다(국방대학교 합동참모대학 국제평화지원센터, 2005). 평화유지활동에는 갈등·분쟁·위기지역에서 예방외교(Preventive Diplomacy), 평화조성(Peace Making), 평화유지(Peace Keeping), 평화건설(Post-Conflict Peace Building), 평화강제(Peace Enforcement) 기능이 포함되고, 오늘날에는 재해 및 재난지원, 인간의 인권유린 방지 기능까지 복합적으로 연계하여 임무의 다양화 및 복합화로 새로운 형태의 평화유지활동으로 변화하고 있다. 따라서 평화유지활동은 갈등·분쟁·위기 지역의 환경 및 정세, 분쟁의 형태, 국제적 상황, 그리고 재해 및 재난 등의 유형에 따라 그 수행방법이 매우 다양할 수밖에 없지만, 평화유지활동의 영향력은 국가 위상을 높이는데 크게 기여하게 된다. 왜냐하면 오늘날 세계화·정보화의 시대 흐름 속에 국제사회의 구성원으로서 국제평화와 국제재난 지원이 인류의 공통적 가치에 기여하는 활동이 평화유지 활동이기 때문이다.

한국은 갈등·분쟁·위기 지역이나 재해 및 재난 지역에서 이루어진 유엔 평화유지활동에 적극 참여하여 국가위상을 높여 나가야 한다. 현재 한국의 유엔 평화유지군 병력 규모(<표 6>)는 세계 68위로서 한국의 평화유지활동 분담금 수준인 세계 12위에도 미치지 못하고 있다.

<표 6> 한국PKO 파병 현황

국 가(지역)	임 무	규 모	파견기간
서부 사하라	의료지원	의료부대 20명	94.9~현재
인도·파키스탄	카슈미르지역 정전감시	군용서버 9명	94.11~현재
그루지야	그루지야 압하지야간 휴전협정 이행감시	군용서버 7명	94.10~현재
라이베리아	정전감시	군용서버 2명	03.11~현재
아프가니스탄	아프가니스탄 재건 지원	참모요원 1명	03.11~현재
부룬디	정전감시	군용서버 2명	04.9~현재

앞으로 한국은 유엔 평화유지활동에 적극 참여하여 국제위기관리에 기여함으로써, ① 한국의 국제적 위상 제고와 영향력 확대뿐만이 아니라 탈냉전 시대의 분쟁관

리에 대한 이해 증진, ② 한국은 경제규모가 세계 11위의 국가로 국제평화를 유지하기 위한 유엔의 노력에 적극적으로 동참함으로써 미래에 안보리 이사국가 진출(유엔 예산기여도, 개발원조 규모, PKO 병력 규모 고려)의 명분 쌓기에 기여, ③한국군대의 국제활동으로 다양한 참전 국가와 관계 증진 및 지지 세력을 확보하고, 간접 전쟁 경험으로 연합 및 합동작전술 축적 및 전력증강에 기여, ④ 유엔의 평화유지활동을 위한 상비군 창설과 신속한 지원 요구에 응하기 위해 상시 파병 가능한 부대를 지정하고, 이에 따른 법적·제도적 측면의 정비와 민사 심리 작전을 비롯한 교육이 실시되어야 한다. 요컨대 현대 국가의 위기관리는 군사적·비군사적 분야가 포함된 포괄적 개념으로 변화하고, 그 지역도 국가적·국제적으로 확대되고 있다.

한국도 국가적 위기관리가 최우선적 사명으로 하면서, 유엔 평화유지활동에도 적극 참여하여 군사력의 평화적 활용으로 인류의 보편적 가치 실현에 기여함으로써 국가 이익과 국가위상을 높일 수 있다.

V. 결론

지금까지 위기관리 개념은 양 국가 또는 다수 국가 간의 국가이익이 상충되고 대결하는 상태가 전쟁상태로 돌입하느냐 아니면 평화회복으로 향하느냐를 결정하는 전환점에서 분쟁 당사 국가들이 전쟁으로의 확대를 방지하고, 그 사태를 수습하는 전통적 안보위기관리로 만족할 수 있었다.

그러나 현대국가는 안보패러다임의 변화로 위기관리 범위가 확대되었다

국가안보 패러다임의 변화 면에서 볼 때 현대 국가의 위기는 군사적 분야에 한정되지 않고 비군사적 분야로서 정치 외교적, 경제적, 사회 심리적, 과학 기술적 영역 등으로 확대됨에 따라 갈등·분쟁·위기 요인들이 다양해지고 있다. 또한 기상 변화와 산업화·정보화·고층화 등 급속한 사회 환경의 발달은 자연적·인위적인 재해 및 재난을 일으키고, 분쟁지역의 무질서와 심각한 인권유린 등은 전쟁피해 이상으로 대형화되어 국가적·국제적 위기 상황이 되고 있다.

따라서 현대 국가위기관리도 군사적·비군사적 분야가

포괄된 개념으로 발전시켜 나가야 하고, 이를 위해 종합적이고 체계적인 국가위기관리의 학문적 이론을 개발해야 한다.

그리고 군사적 위기 상황이나 비군사적 위기 상황이 더욱 악화되어 파멸로 치닫게 되는 것을 방지하기 위해 가용한 국가의 모든 수단을 동원하여, 그 사태를 수습 또는 원상회복시키기 위해 위기관리체제, 위기관리의 정보 및 지휘체계, 위기관리 전문교육, 적극적인 유엔 평화유지활동 참여 등 내용으로 위기관리를 발전시켜 나가야 한다.

<참고문헌>

- ▷ 구영록. 1983. 인간과 전쟁. 서울: 법문사.
- ▷ 조영갑. 2002. 한국위기관리론. 서울: 팔복원.
- ▷ 조영갑. 2004. 테러와 전쟁. 서울: 북코리아.
- ▷ 조영갑. 2005. 민군관계와 국가안보. 서울: 북코리아.
- ▷ 김열수. 2005. 국가위기관리체제론. 서울: 오름.
- ▷ 이용필. 1992. 위기관리론. 서울: 인간사랑.
- ▷ 국가안전보장회의 사무처. 2005. 국가위기관리의 이해.
- ▷ 국방대학교 합동참모대학 국제평화지원센터. 2005. 평화유지활동.
- ▷ Alexander L. George. 1991. *Avoiding War: Problems of Crisis Management*, Westview Press: Boulder, San Francisco, Oxford.
- ▷ Joshua Goldstein. 2004. *International Relation*. 국제관계의 이해. 김연각 외 옮김. 인간사랑.
- ▷ J. A. Robinson. 1972. *Crisis: An Appraisal of Concepts and Theories*, in C. F. Herman(ED) *International Crisis: Insight From Behavioral Research*, N.Y: Free Press.

趙永甲: 1997년 경남대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 한국직업군인의 복지증진을 위한 정책적 대응), 현재는 국방대학교 교수로 재직 중이며, 한국행정학회, 한국정책학회, 한국리더십학회, 한국군사학회 연구위원으로 활동 중이다. 주요 관심분야는 국방정책, 심리전략, 리더십, 민군관계 분야이며, 주요 저서로는 한국위기관리론(2002), 테러와 전쟁(2004), 민군관계와 국가안보(2005), 국방정책과 군사전략(2004), 군대와 사회(2002), 한국군 리더십 진단과 강화방안(공저:2004), 심리전략과 국가정책(2005), 그리고 논문은 이라크전쟁이 한반도에 미친 영향 등 다수가 있다. (kab21@shinburo.com)