

## 국내 대테러관련 재난관리단계 영향요인탐색과 인과관계에 관한 연구

Exploring Effective Factor and Analysing a casual relationship for Disaster Management about Anti Terrorism in South Korea

Ju Hyeok Park\*, Jin Hee Park\*\*

National Disaster Management Institute, 136 Mapo-daero, Mapo-Gu, Seoul, 121-719, Korea

### Abstract

The purpose of this research is to explore a effective factor and to analyze a casual relationship of disaster management about anti terrorism. For this research, it discusses about theory of the new terrorism and changing strategic of U.S. Furthermore, it is how to construct anti terror system and disaster management in South Korea to compare with U.S. So, it conducted that it has professional advice to deduce critical factors about anti terror disaster management in South Korea.

Then, First effective factors(independent variables) classifies four factors such as disaster management working process, governance factors, organization of cooperation and organization capacity etc. Second disaster management(dependent variables) classifies three factors such as preparedness, prevention, recovery etc.

In conclusion, it conduct multi regression analysis between disaster management and effect factors. So it result that it appears to casual between disaster management and effect factors. Commonly, disaster management is influenced by organization of cooperation and organization capacity. But preparedness is influenced by disaster management working process, governance factors. Among others, preparedness is negative disaster management working process. Except for that, it is positive. so, critical variables of disaster management is organization of cooperation and organization capacity and it is improved disaster management working process.

**Key words:** anti terrorism, disaster management, effective factor, casual relationship

---

\* First Author. Tel. +82-2-2078-7747, E-mail. jhp810925@korear.kr

\*\* Corresponding Author. Tel. +82-2-2078-7764. E-mail. train2561@korea.kr

Submission & Publication Process

Received: Jan. 23, 2015 / Revised: Mar. 9, 2015 / Accepted: Mar. 10, 2015

### 국문초록

본 연구는 대테러 관련 재난관리단계에 대하여 영향요인을 탐색하고 재난단계별 인과관계를 분석하는데 그 목적이 있다. 본 연구의 목적을 달성하기 위해 먼저 뉴테러리즘에 대한 이론적 논의와 이에 대한 미국의 대응체계의 변화에 대하여 논의하였다. 더불어 국내 테러대응체계의 구성과 재난관리가 어떻게 구축되어 있는가에 대하여 미국과 비교한 후 국내 테러관련 재난관리단계별 필요한 요소도출을 위한 접근방식으로서 전문가자문을 실시하였다.

다음으로 전문가자문을 통해 구성된 설문을 탐색적 요인분석(exploratory factor)한 결과 재난관리업무수행, 조직역량, 거버넌스요인, 유관기관과의 협조 등 4가지 주 영향요인으로, 그리고 재난단계는 예방 및 대비, 대응, 복구 등 3가지로 분류하였다.

3가지의 재난단계와 4가지의 영향요인의 인과관계를 위해 다중회귀분석을 실시한 결과 예방 및 대비에서는 4가지 영향요인에서 유의미한 결과가 나타났고 그 중 재난관리업무수행에서 부정적인(-) 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 대응, 복구 등에서는 유관기관과의 협조, 조직역량 등에 유의미한 결과가 나타났고 정적인 영향(+)을 미치는 것으로 나타났다.

결과적으로 현재 대테러관련 재난관리단계별 주요한 핵심요인은 유관기관과의 협조, 조직역량 등으로 볼 수 있으며, 재난관리업무수행의 경우 예방 및 대비 차원에서 강화 시킬 필요가 있다.

**주제어:** 대테러, 재난관리, 영향요인, 인과관계

## 1. 서론

테러는 인적재난과는 유사하나 복합적인 성격으로 인해 통제범위의 변화가 매우심하고, 자연재난과 결합하여 복합재난으로 발생되면, 국가안보의 위기를 위협하는 예상치 못하는 현상 등이 발생한다(Berrebi & Ostwald, 2011). 사회적 재난으로 분류되어 지는 테러는 시대의 패러다임 변화로 전혀 예측할 수 없는 미래 재난으로서 복합적 성격을 가지게 되었고, 정확한 예측, 효율적 예방 및 대응 등의 국가 위기 및 재난관리체계의 재구축을 요구하게 되었다(이재은 외, 2005).

9·11테러(미국,2001년), 마드리드 열차테러(스페인, 2004년), 런던폭탄테러(영국,2005년) 등 전 세계적으로 테러리즘에 대한 인식변화에 커다란 영향을 미쳤고, 특히 미국은 더 이상 테러로부터 안전한 국가가 아님을 인식하게 되었으며, 위기 및 재난관리에 대한 경각심과 예방 및 대응 등 정책적 실패 인지, 안전취약점노출, 타 기관과의 정보공유 등(Phillip B. Hehmann, 2001)에 대하여 정책적 문제점을 안게 되었다. 이에 미국은 9·11테러 이후 『애국법 : PATRIOT ACT 2001』 테러방지법과 테러 및 재난관리를 효율적으로 운영하기 위해 『국토안보법(Homeland Security Act of 2002)』을 근거로 하여 국토안보부를 설치하였다. 국토안보부의 주 목적은 테러가 발생하기 전 예방 및 대비할 수 있도록 다양한 조직을 통합하고 유기적 기능을 수행할 수 있도록 하였다(White, 2009).

반면에 국내 테러대응체계는 대통령 훈령 『국가대테러활동지침』의 근거로 하고 있으며, 지침에 따라 「표준매뉴얼」 및 「위기대응실무매뉴얼」이 마련되어 있다. 「표준매뉴얼」은 대통령 훈령 『국

가위기관리기본지침』을 근거로 절차 및 대응체계가 구성되어 있으며, 재난관리영역은 『재난 및 안전관리기본법』에 의해 구성되어 있다. 국내 테러는 재난관리와의 연계성이 있으나, 테러방지법의 근거법률의 부재, 상시조직이 아닌 비상조직으로 구성되어 있어 테러에 대한 재난관리가 체계적인 관리의 문제점을 안고 있다. 결과적으로 미국과 비교해서 살펴 볼 때 법규 및 지침에 의해 국내테러는 국가위기관리차원의 재난관리로서 다루어지고 있으나, 구성 및 대응체계의 전반에 있어 다양한 문제점이 나타날 가능성이 높다.

따라서 본 연구는 대응체계의 전반적인 문제해결과 문제점 도출을 위해 대테러 관련 재난관리단계에 대하여 먼저 영향요인을 탐색하고 재난단계별 인과관계를 분석하는데 그 목적이 있다. 본 연구에서는 우선 왜 테러를 재난관리와 같은 포괄적 위기관리로 다루어 질 필요성이 있는가에 대하여 뉴테러리즘에 대하여 이론적 논의를 하였다. 더불어 국내테러대응체계에 대한 법과 조직 등에 대하여 어떻게 구성되어 있고, 무슨 문제점이 나타날 수 있는가에 대해 시사점을 제시하였다. 다음으로 관련 문제점에 대하여 국내 전문가의 의견을 취합하여 측정 가능한 문항을 구성 한 후 테러재난관리단계별로 관련된 주 영향요인을 개념화 하였고, 영향요인과 인과관계를 분석하였다. 분석결과를 토대로 향후 테러재난관리체계구축에 있어 정책적 제언을 하고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 뉴테러리즘과 국가대응체계의 비교변화

9·11 테러 이후 전 세계적으로 테러는 ‘전통적 테러리즘(Old Terrorism)’과 ‘뉴테러리즘(New Terrorism)’으로 구분되었다(Spencer, 2006). 1990년대 이전까지 테러는 인류의 역사와 그 맥을 같이 하는 정치사적 문제였으나(최진태, 2006: 29) 90년대 이후 나타나기 시작한 테러리즘은 정치적인 목적이 희석되고, 특별한 요구 조건 없이 불특정 다수를 대상으로 한 무차별 테러를 자행하는 현상이 세계 곳곳에서 발생되었다. 그리고 2000년대 이후 9·11테러, 마드리드 열차테러(스페인, 2004), 런던폭발 테러(영국, 2005) 등 대규모 테러 사건이 발생하면서 엄청난 인명과 재산피해가 급증하고 있으며, 의지에 따라 전 세계 어느 곳에서나 자행 될 수 있다(장기봉, 2008).

전통적 테러와 비교했을 때 뉴테러리즘은 이슬람 극단주의 등 종교 및 사상에 의해 발생하는 경우가 높고(Hoge & Rose, 2001), 대량살상무기를 이용하여 광범위한 피해를 입히며 국가의 재정적 도움 없이 독립적인 자발적인 조직운영 가능하고(Dishman, 2005), 유연하면서 탄력적인 네트워크 조직을 구성하고 있다(Simon & Benjamin, 2000). 더불어 정보통신기술의 발달에 따라 네트워크 방식으로 활동하기 때문에 목적, 목표, 수단, 활동 등에 대해 예측이 더욱 불가능해지고 있다(Spencer, 2006).

국가별 차이는 있으나 전 세계적으로 국가안보<sup>1)</sup>차원에서 인식할 필요성에 대한 공감대가 증가하고

있으며(박동균, 2005), 불특정 다수의 무차별 공격으로 인해 더 이상 군사적 대응은 불가능하게 되었다(이창용, 2005). 이로 인해 전 세계적으로 기존 테러대응시스템으로는 뉴테러리즘에 대하여 국가의 위기 및 재난관리에 한계가 있다는 것을 인식하게 되었다(Heymann, 2003). 그리고 결과 미국, 영국 등 주요 선진국들은 뉴테러리즘을 대응하기 위해 이전 대테러관련 법(안), 제도, 조직 등 통합·조정·보완하여 테러에 대한 새로운 위기 및 재난관리체계를 구축하였다.

미국은 『테러제동및방해에필요한적절한수단의제공에의한미국통합강화법 : 애국법(Uniting and Strengthen America by Providing Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act : PATRIOT ACT 2000)』, 『국토안보법(Homeland Security Act of 2005)』, 『정보개혁및테러방지법(Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2005)』 등 단계별로 대테러방지법을 입법화하였다. 그리고 『국토안보법(Homeland Security Act of 2005)』에 따라 국토안보부(Department of Homeland Security)를 신설하고 테러 및 재난관리업무를 통합 및 연계하여 운영하게 되었다. 또한 『정보개혁및테러방지법(Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2005)』에 따라 국가정보국(Direct of National Intelligence), 국가반테러센터(National Counterterrorism Center)을 신설하는 등 미국의 핵심적인 16개 정보기관의 효율적인 운영을 위해 정보공동체(IC)를 전면적으로 개혁하였다(조성택·임유석, 2013).

이와 달리 국내테러에 대한 대응체계는 많은 차이를 보이고 있다. 우선 국내에서 발생 가능한 테러 유형으로는 북한테러리즘, 국제테러리스트 단체에 의한 테러리즘, 자생적 테러리즘 등으로 크게 분류하고 있다(박동균, 2009). 북한에 의해 발생하는 경우 북한의 국가기관에서 직접적으로 전담하고 집행하는 것이라고 볼 수 있으며(오테곤, 2006), 국제테러리스트에 의한 경우는 현대테러의 전형적인 특징으로 종교적 명분자체가 국가를 초월하고, 정보통신의 발달로 인해 공간과 시간의 제약에서 벗어난(박휘락, 2006) 일반화된 국제테러라고 볼 수 있다. 그리고 자생적 테러는 국민의 기대와 이를 충족시킬 수 있는 충족간의 격차가 증가함으로서 상대적 박탈감에 오는 개인 또는 조직단위의 계획적인 범죄의 가능성이 높다(박동균, 2009).

그럼에도 불구하고 국내 테러대응체계가 안고 있는 문제점은 『테러방지법(안)』 단일법령의 부재, 테러 및 재난관리에 대한 통합기관 부재, 전문 인력의 부족 등 총체적인 문제점을 안고 있다(곽영길, 2009). 국내 테러와 관련된 현행 규정은 대통령 훈령 『국가대테러활동지침』과 이와 관련된 개별법이 있다. 대응절차 등에 관한 사항은 대통령 훈령 『국가위기관리기본지침』에 의해 작성된 대테러 「표준매뉴얼」 및 「위기 실무 대응매뉴얼」 등이 있으며, 안전 및 재난관리 절차는 『재난 및 안전관리 기본법』에 의해 마련되어 있다.

1) 2001년 9·11 이후 전통적 군사안보 개념으로부터 비군사안보를 포함하는 포괄적 안보개념으로 전환된 이후에는 다양한 위기 요인들을 국가위기유형으로 채택하고 있으며, 특히 국가 위기를 국가의 구성요소의 관점으로부터 논의하는 경우에는 일상생활에서의 안전을 위협하는 요인들까지도 국가위기분야로 확장하고 있다(이재은·이우권, 2014: 16).

## 2. 국내 테러대응 재난관리체계

### 1) 법 및 대응절차

국내 대테러에 대한 인식은 소극적이고 특수하면서 전통적 안보차원에서 머물고 있으며, 실질적으로는 위기 및 재난관리 수준까지 이르지 못했다. 국내 대테러 관련 규정을 살펴보면 법적으로 명시된 규정은 없고, 단지 대통령 훈령 『국가대테러활동지침』에 의해 모든 절차 등이 구성되어 있다. 그의 테러관련 법은 개별법에 의해 마련되어 있다<표 1>.

<표 1> 대테러관련 법률 및 지침

구분	법률 및 지침
테러관련	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 『국가대테러활동지침』</li> <li>• 국제협약(12개)</li> </ul>
재난 및 안전관련	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 『재난 및 안전관리 기본법』</li> <li>• 『국가위기관리기본지침』</li> <li>• 『국가기반체계보호지침』</li> </ul>
기타 개별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 형법(제107조 등), 군형법(제54조 등), 항공법(제156조), 철도법(제80조 등), 출입국관리법(제4조 등), 유해화학물관리법(제45조), 원자력법(제115조) 등</li> </ul>

『국가대테러활동지침』에서는 총칙, 테러대책기구, 테러사건대응기구, 예방·대비 및 대응활동, 관계기관별 임무 등과 관련된 사항을 규정하고 있다. 지침에서 정의하고 있는 테러의 범위는 “살해·납치, 인질억류·감금, 시설·장비의 폭파, 항공기 납치 등” 국제협약(12개)을 중심으로 한정하고 있다. 테러와 관련하여 재난단계는 『재난 및 안전관리기본법』과 대통령 훈령 『국가위기관리기본지침』을 근거로 하고 있다.

『국가대테러활동지침』, 『재난 및 안전관리기본법』, 『국가위기관리기본지침』에 의해 구성된 표준매뉴얼은 예방, 대비, 대응, 지원 및 홍보활동(복구) 등으로 크게 구성되어 있다<표 2>.

<표 2> 대테러 「표준매뉴얼」 재난단계별 구성내용

단계	중점
예방	<ul style="list-style-type: none"> <li>•정보수집·전파 및 신고체계 확립</li> <li>•테러주체·수단의 규제 및 관리</li> </ul>
대비	<ul style="list-style-type: none"> <li>•테러대상 보호활동 강화</li> <li>•대테러상황 대비대세 확립 및 대응능력강화</li> </ul>
대응	<ul style="list-style-type: none"> <li>•절차에 따른 상황 보고 및 대응체계유지</li> <li>•유형별 대책본부 및 현장지휘본부 가동</li> <li>•기관별 책임/역할 및 단계별 조치사항 체계적 시행</li> </ul>
지원 및 홍보활동 (복구)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•긴급구조통제단 설치·운영 등 구조·구난체계 가동</li> <li>•재난안전대책본부 설치·운영 등 수습·복구체계 가동</li> <li>•방역·이재민·사상자 처리를 위한 구호 및 마무리 활동</li> <li>•국민의 불안감 해소를 위한 홍보활동 시행</li> </ul>

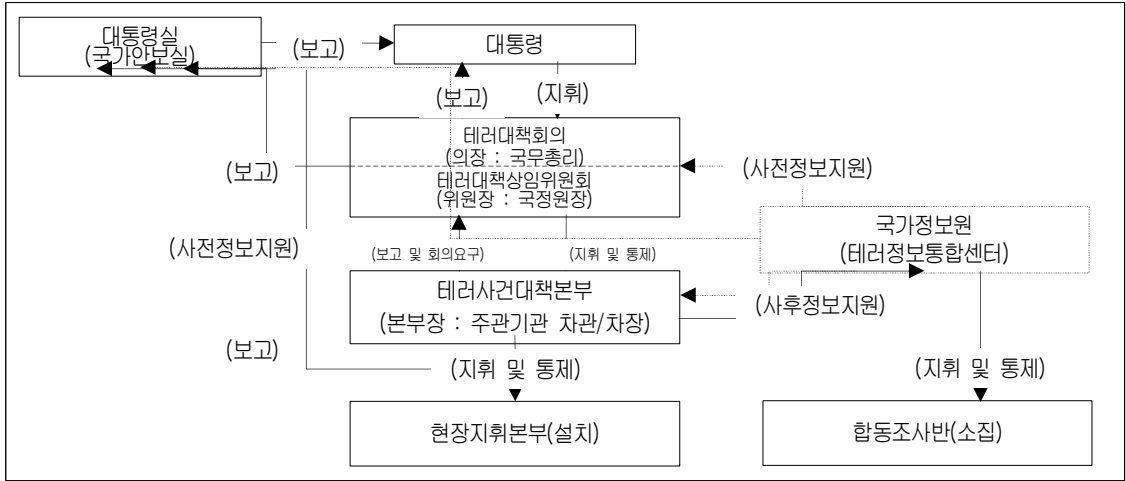
예방 및 대비의 주요 세부내용은 국내·외 감시 등의 정보수집, 테러주체 관리, 취약시설 관리, 테러대상 보호활동, 국가주요행사의 안전활동, 요인경호, 대테러 인력·시설·장비 강화, 물자비축, 안전관리 등을 주 업무로 하고 있다.

대응단계에서는 상황보고, 대응체계 구축, 사건대책본부, 현장지휘본부 시설, 각 테러 유형별 주관기관의 체계구축, 단계별 조치에 대한 절차 등을 주 업무로 하고 있다.

복구단계에서는 재난안전대책본부 설치, 긴급구조통제단 설치 및 구조활동 현장지휘, 인력·장비 등 동원명령, 긴급구조활동, 현장 복구 노력, 유관기관과의 공조체계 구축, 2차사고 예방, 민간봉사자와의 네트워크, 이재민 구호, 사상자 치료 및 심리치료, 국민 홍보활동, 국민 안전강화방안 등의 주 업무를 하고 있다.

## 2) 대응체계

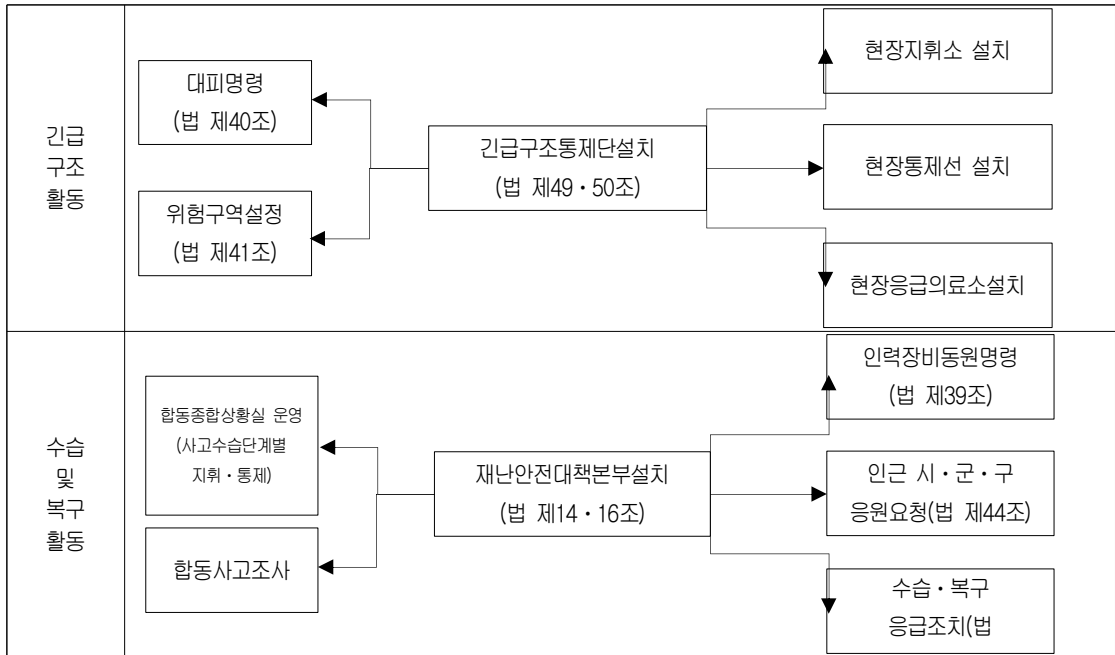
국내에서는 테러와 재난관리를 동시에 통제·지휘 및 관리할 수 있는 컨트롤 타워는 존재하지 않는다. 단지 『국가위기관리지침』을 모델로 한 「표준매뉴얼」에 따라 각각의 위기 유형별 명시된 주관기관에 따라 구성되는 상시조직이 아닌 비상기구의 형태이다<그림 1>.



※ 국가대테러활동지침 「표준매뉴얼」을 참고하여 재구성함

〈그림 1〉 국내 테러대응체계

대응체계는 상황보고와 상황대응의 이원화체제로 되어 있으며, 상황보고는 주관기관인 국가정보원, 대통령실, 대통령, 테러대책회의 및 대책 상임위원회로 보고되고 보고받은 내용에 따라 테러대책회의 및 상임위원회는 테러 테러사건대책본부 및 현장지휘본부를 설치하여 테러 대응활동을 진행한다. 이외에 재난관리 절차는 『재난안전관리기본법』에 의해 긴급구조활동, 수습 및 복구활동 등이 이루어진다<그림2 ※ 국가대테러활동지침 「표준매뉴얼」을 참고하여 재구성함>.



〈그림 2〉 대응 및 복구단계에서 긴급구조, 수습 및 복구활동

### 3. 시사점

앞서 살펴본 바와 같이 미국과 비교해서 국내 테러대응체계의 가장 큰 문제점은 테러방지(법)안의 부재, 컨트롤타워 부재 등으로 도출할 수 있다. 법적 근거 및 조직의 부재가 안고 있는 문제점은 현재 국내 테러재난관리시스템에 많은 부담 등을 시사한다. 이를 테면, 재난 안전 부서간의 커뮤니케이션, 업무 간 중복, 총괄적인 지휘시스템, 매뉴얼의 이해도, 개인의 직무능력, 중앙정부간의 지원, 재정, 책임 및 권한 분배, 광역과 지자체의 업무협력, 대테러인력의 전문성 및 역량, 유관기관과의 재난단계별 협업 등 직관적(intuitive)으로 논의될 사항들이 매우 많이 도출된다.

따라서 다음 장에서는 국내 대응체계에 대한 구성을 기본으로 테러에 대한 재난관리단계별 조직 내·외부와 관련하여 탐색 가능한 영향요인들을 전문가 자문을 통해 도출한 후 그 결과를 설문 설계를 통해 개념화 하였으면, 그 인과관계를 분석하였다.

## III. 연구설계

### 1. 조사설계

본 연구는 기존 선행연구에서 사용된 설문내용을 구조화해서 구성하기보다는 재난관리 분야의 전문가를 대상으로 1-2차에 걸쳐서 답론 및 자문을 통해 다음과 같은<표 3>문항내용을 구성하였다.

재난관리단계별(중속변수)은 테러발생 전-중-후로 분류하여 수립 및 취해야 할 행동요소(Q15~34) 20문항, 그리고 재난관리 측면에서 핵심적으로 다루어 질 필요가 있는 영향요인(독립변수)의 요소들(Q1-Q41) 21문항으로 구성하였다.

<표 3> 측정요소

영향요인(독립변수)		재난관리단계별(종속변수)	
문항	측정내용	문항	측정내용
Q1	재난안전부서간 의사소통과 업무협력	Q15	테러발생-전-지역의 재난대응계획수립
Q2	재난안전부서간업무 중복	Q16	테러발생-전-재난신고체계 수립
Q3	지자체 안전총괄과의 역할수행	Q17	테러발생-전-자원봉사자와 네트워크수립
Q4	해당소관업무별 재난대응 표준행동절차의 이해	Q18	테러발생-전-재난대비 민관합동 훈련
Q5	해당직무가 개인능력 개발의 도움정도	Q19	테러발생-전-관계기관 간 협업 체계마련
Q6	해당직무수행의 개인적 보람정도	Q20	테러발생-전-방재물자구비
Q7	중앙과지방과의 관계-지원	Q21	테러발생-전-미디어 대응전략 수립
Q8	중앙과지방과의 관계-재정배분	Q22	테러발생-전-지역 내 군과 업무협조
Q9	중앙과지방과의 관계-책임배분	Q23	테러발생-중-재난 발생 지역대피경보
Q10	중앙과지방과의 관계-권한배분	Q24	테러발생-중-주민대피
Q11	중앙과지방과의 관계-인력배분	Q25	테러발생-중-피해주민구호
Q12	광역과 기초간의 재난업무의 협력정도	Q26	테러발생-중-재난모니터링
Q13	대테러관련 인력의 전문성	Q27	테러발생-중-대피소제공
Q14	대테러관련 인력의 적절성	Q28	테러발생-중-미디어대응
Q35	유관기관간-예방	Q29	테러발생-중-중앙부처와의 커뮤니케이션
Q36	유관기관간-대비	Q30	테러발생-후-피해주민 정신적 피해지원
Q37	유관기관간-대응	Q31	테러발생-후-복구비 산정
Q38	유관기관간-복구	Q32	테러발생-후-지역복구 지원
Q39	대테러 관련 업무의 전반적 역량	Q33	테러발생-후-물리적 피해보상
Q40	대테러관련 업무의 비전 및 목표	Q34	테러발생-후-피해조사
Q41	대테러 관련 업무의 비전 및 목표의 인지정도		-

각각의 측정문항들을 개념화하기 위해서 탐색적 요인분석(exploratory factor)<sup>2)</sup>을 하였다.

재난관리단계는 테러발생 전은 예방 및 대비단계, 테러발생 중은 대응단계 테러발생 후는 복구단계로 개념화 할 수 있다. 그리고 영향요인의 경우 재난관리업무수행, 거버넌스요인, 조직역량, 유관기관과의 협조로 개념화 하여 분류하였다.

## 2. 분석방법

본 연구의 설문지 구성은 Likert 5점 척도로 구성하였고, 인구학적 특성은 빈도분석을 실시하였으며, 측정문항의 내적일관성 및 구성타당성을 위해 신뢰도(Cronbach's  $\alpha$ ) 및 요인분석을 실시하였다. 특히 측정문항의 개념화를 위해 탐색적 요인분석(exploratory factor)을 실시하였다. 또한 개념화된 변수간의 상관분석을 통해 상관성을 확인하였고 개념화된 변수간의 인과관계를 위해 다중회귀분석을 실시하였다.

2) 연구자가 가설적인 요인을 설정하지 않고 얻어진 자료에 근거하여 경험적으로 요인의 구조를 파악하는 분석기법으로 연구자가 사전에 요인의 구조를 가설적으로 설정하고 이를 검증하는 확인적 요인(confirmatory factor analysis)와는 반대의 기법임(양병학, 2008).

### 3. 가설설계

본 연구의 가설은 개념화된 재난관리단계별 예방 및 대비, 대응, 복구 등과 영향요인간의 유의미한 영향을 미칠 것이라는 가설을 설정하였다.

가설 I. 재난관리업무수행, 거버넌스요인, 조직역량, 유관기관과의 협조 등은 테러재난관리에 있어 예방 및 대비에 영향을 미칠 것이다.

가설 II. 재난관리업무수행, 거버넌스요인, 조직역량, 유관기관과의 협조 등은 테러재난관리에 있어 대응에 영향을 미칠 것이다.

가설 III. 재난관리업무수행, 거버넌스요인, 조직역량, 유관기관과의 협조 등은 테러재난관리에 있어 복구에 영향을 미칠 것이다.

### 4. 조사대상자 특성

조사 대상자의 특성<표 4>에서 보면 성별에 있어서 남성이 150명, 여성이 40명이었고, 연령대는 20대 9명, 30대 67명, 40대 63명으로 30-40대가 59.4%를 차지하였다. 근무처는 중앙부처 56명, 광역자치단체 51명, 기초자치단체 80명으로 지방자치단체가 69.3%를 차지하였으며, 직급은 8-9급 44명, 6-7급 114명, 4-5급 31명, 3급이상 1명으로 6-7급이 59.4%를 차지하였다. 근무기간은 3년미만 21명, 3-5년미만 14명, 5-10년미만 36명, 10-20년미만 55명, 20년이상 64명으로 10년 이상의 근속공무원들이 61.6%를 차지하였으며, 재난안전분야 근무기간은 6개월 미만 48명, 6개월-12개월 미만 20명, 1-2년미만 52명, 3년이상 70명으로 1년이상 근속한 공무원이 63.6%를 차지하였다. 재난경험 및 업무수행 중 재난경험은 경험이 있는 응답자는 127명이고, 업무 수행 중 직접 재난을 경험한 응답자는 103명으로 나타났다.

<표 4> 표본의 특성

구분		빈도	(%)	구분		빈도	(%)
성별	남	150	78.1	근무기간	3년미만	21	10.9
	여	40	20.8		3년-5년미만	14	7.3
연령	20대	9	4.7		5년-10년미만	36	18.8
	30대	67	34.9		10년-20년미만	55	28.6
	40대	63	32.8		20년이상	64	33.3
	50대	51	26.6	재난안전분야 근무기간	6개월미만	48	25
근무처	중앙부처	56	29.2		6개월-12개월미만	20	10.4
	광역자치단체	51	26.6		1년-2년미만	52	27.1
	기초자치단체	80	41.7		3년이상	70	36.5
	기타	3	1.6	재난경험	예	127	66.1
직급	8급-9급	44	22.9		아니오	63	32.8
	6급-7급	114	59.4	업무수행 중 재난경험	예	103	53.6
	4급-5급	31	16.1		아니오	87	45.3
	3급이상	1	0.5	합 계	합 계	190	100
합 계		190	100	합 계		190	100

#### IV. 분석결과

##### 1. 신뢰도 및 내적타당성

###### 1) 영향요인

탐색적 요인분석(exploratory factor)을 통해 각 문항을 4가지 요인으로 분류하였다. 다음 <표 5>에서 보면 요인1은 유관기관과의 협조(Q35-Q38)로 전체분산의 25.618이고 신뢰도(Cronbach's  $\alpha$ ) 값은 0.976으로 나타났고, 요인 2은 거버넌스요인(Q7-Q11)로 전체분산의 20.301이고 신뢰도(Cronbach's  $\alpha$ ) 값은 0.853으로 나타났다. 요인3은 조직역량(Q13-14, Q40-41)로 전체분산의 16.414이고 신뢰도(Cronbach's  $\alpha$ ) 값은 0.874로 나타났고, 요인4 재난관리업무수행(Q4-Q6)은 전체분산의 14.375이고, 신뢰도(Cronbach's  $\alpha$ ) 값은 0.808로 나타났다. 4개 요인은 전체 분산에서 차지하고 비중이 높아 구성타당성이 높고, 신뢰도(Cronbach's  $\alpha$ ) 값도 0.7이상의 높은 내적일관성을 보이고 있다.

<표 5> 영향요인의 내적일관성 및 구성타당도

문항	구분 측정내용	요인			
		유관기관과의 협조	거버넌스 요인	조직역량	재난관리 업무수행
Q4	해당소관업무별 재난대응 표준행동절차의 이해	.398	.132	-.072	.675
Q5	해당직무가 개인능력 개발에 도움정도	.069	.183	.209	.872
Q6	해당직무수행의 개인적 보람정도	.070	.252	.183	.832
Q7	중앙과 지방과의 관계 - 지원	.065	.653	.139	.275
Q8	중앙과 지방과의 관계 - 재정배분	.080	.827	.005	.109
Q9	중앙과 지방과의 관계 - 책임배분	.170	.746	.056	.031
Q10	중앙과 지방과의 관계 - 권한배분	.046	.861	.017	.148
Q11	중앙과 지방과의 관계 - 인력배분	.021	.802	.159	.099
Q13	대테러관련 인력의 전문성	.317	.122	.763	.166
Q14	대테러관련 인력의 적절성	.168	.103	.827	-.064
Q35	유관기관간 - 예방	.912	.128	.237	.121
Q36	유관기관간 - 대비	.914	.108	.278	.145
Q37	유관기관간 - 대응	.907	.074	.294	.104
Q38	유관기관간 - 복구	.908	.098	.245	.111
Q40	대테러 관련 업무의 비전 및 목표	.459	.091	.703	.309
Q41	대테러 관련 업무의 비전 및 목표의 인지	.484	.073	.674	.291
타당도	고유치	6.742	2.870	1.460	1.202
	적재값	4.099	3.248	2.626	2.300
	분산	25.618	20.301	16.414	14.375
신뢰도(Cronbach's α)	-	.976	.853	.874	.808

2) 재난관리단계별

탐색적 요인분석(exploratory factor)을 통해 각 문항을 3가지 요인으로 분류하였다. 다음 <표 6>에서 보면 요인1은 예방 및 대비(Q15-Q22)로 전체분산의 31.480이고 신뢰도(Cronbach's α) 값은 0.968으로 나타났고, 요인 2은 대응(Q23-Q29)로 전체분산의 30.414이고 신뢰도(Cronbach's α) 값은 0.963으로 나타났다. 요인3은 복구(Q30-Q34)로 전체분산의 22.916이고 신뢰도(Cronbach's α) 값은 0.973로 나타났다. 3개 요인은 전체 분산에서 차지하고 비중이 높아 구성타당성이 높고, 신뢰도(Cronbach's α) 값도 0.7이상의 높은 내적일관성을 보이고 있다.

<표 6> 재난단계의 내적일관성 및 구성타당도

문항	구분	측정내용	요인		
			예방 및 대비	대응	복구
Q15		테러발생-전-지역의 재난대응계획수립	.761	.319	.301
Q16		테러발생-전-재난신고체계 수립	.730	.432	.301
Q17		테러발생-전-자원봉사자와 네트워크수립	.768	.335	.363
Q18		테러발생-전-재난대비 민관합동 훈련	.747	.424	.339
Q19		테러발생-전-관계기간 간 협업 체계마련	.758	.420	.335
Q20		테러발생-전-방재물자구비	.762	.273	.410
Q21		테러발생-전-미디어 대응전략 수립	.733	.352	.404
Q22		테러발생-전-지역 내 군과 업무협조	.699	.443	.294
Q23		테러발생-중-재난 발생 지역대피경보	.420	.792	.242
Q24		테러발생-중-주민대피	.350	.810	.323
Q25		테러발생-중-피해주민구호	.426	.785	.343
Q26		테러발생-중-재난모니터링	.373	.760	.397
Q27		테러발생-중-대피소제공	.366	.750	.425
Q28		테러발생-중-미디어대응	.262	.688	.244
Q29		테러발생-중-중앙부처와의 커뮤니케이션	.372	.758	.386
Q30		테러발생-후-피해주민 정신적 피해지원	.417	.406	.725
Q31		테러발생-후-복구비 산정	.468	.333	.774
Q32		테러발생-후-지역복구 지원	.404	.409	.768
Q33		테러발생-후-물리적 피해보상	.408	.406	.777
Q34		테러발생-후-피해조사	.414	.485	.693
타당도		고유치	14.995	1.139	.827
		적재량	6.296	6.083	4.583
		분산	31.480	30.414	22.916
신뢰도(Cronbach's α)		-	.968	.963	.973

## 2. 상관분석

탐색적 요인분석(exploratory factor)을 통해 분류한 7가지 요인의 상관분석 결과는 다음<표 7>과 같다.

<표 7> 재난단계와 각 영향요인의 상관분석

구분		재난관리업무수행	거버넌스요인	유관기관과의 협조	조직역량
예방 및 대비	상관계수	.299**	.305**	.768**	.725**
	유의확률	.000	.000	.000	.000
대응	상관계수	.378**	.301**	.763**	.732**
	유의확률	.000	.000	.000	.000
복구	상관계수	.343**	.286**	.770**	.760**
	유의확률	.000	.000	.000	.000

\*\*p<0.01, \*p<0.05

예방 및 대비와 재난관리업무수행(.299,.000), 거버넌스요인(.305,.000), 유관기관과의 협조(.768,.000), 조직역량(.725,.000)와 유의미한 결과가 나타났고, 그중에서 유관기관과의 협조와 조직역량에서 높은 상관성을 보이고 있다. 대응과 재난관리업무수행(.378,.000), 거버넌스요인(.301,.000), 유관기관과의 협조(.763,.000), 조직역량(.732,.000)과 유의미한 결과가 나타났고, 그 중에서 유관기관과의 협조, 조직역량에서 높은 상관성을 보이고 있다. 복구와 재난관리업무수행(.343,.000), 거버넌스요인(.286,.000), 유관기관과의 협조(.770,.000), 조직역량(.760,.000)과 유의미한 결과가 나타났고, 그 중에서 유관기관과의 협조, 조직역량에서 높은 상관성을 보이고 있다.

재난관리단계별 주 영향요인과의 상관성을 분석한 결과 유관기관과의 협조, 조직역량이 높은 상관성을 보이는 것으로 분석된다.

### 3. 회귀분석

#### 1) 예방 및 대비

대테러 재난관리 단계 중 예방 및 대비와 관련하여 주요 영향요인과의 다중회귀분석결과는<표 8>과 같다. 예방 및 대비와 영향요인간의 모형에 대한 적합도를 나타내는  $F(p)$ 값 103.28(00)로 유의미하게 나타났고, 설명력을 나타내는  $R(R^2)$ 값이 0.83(69)으로 높은 설명력을 보이고 있으며, 변수간의 다중공선성을 판단하는 VIF값도 기준치 1.0수준에서 양호한 것으로 나타나 변수간의 독립성이 유지되고 있어 전체적으로 양호한 모형을 보여 주고 있다. 단, 유관기관과의 협조 및 조직역량의 VIF값이 다른 요인 보다 상대적으로 높게 나타나서 다중공선성을 고려할 필요가 있다.

<표 8> 예방 및 대비와 영향요인과의 회귀분석

모형	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	베타			공차	VIF
(상수)	.111	.154		.720	.473		
재난관리업무수행	-.097	.047	-.099	-2.074	.039*	.727	1.376
거버넌스요인	.138	.055	.114	2.526	.012*	.823	1.215
유관기관과의 협조	.496	.053	.516	9.433	.000**	.557	1.796
조직역량	.431	.061	.396	7.073	.000**	.531	1.884

※  $R(R^2)$ :0.83(69)/ $F(p)$ :103.28(00), \*\* $p<0.01$ , \* $p<0.05$

예방 및 대비와 재난관리업무수행(-2.074,000), 거버넌스요인(2.526,012), 유관기관과의 협조(9.433,000), 조직역량(7.073,000)에서 유의미한 결과가 나타나 가설 I 이 채택되었다. 재난관리의 경우  $\beta$ 값이 -.097로 부정적인 영향을 미치며, 거버넌스요인의  $\beta$ 값이 .138, 유관기관과의 협조의  $\beta$ 값이 .496, 조직역량의  $\beta$ 값이 .431로 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 유관기관과의 협조, 조직역량

등의 요인이 매우 크게 작용하는 것으로 나타났다.

## 2) 대응

대테러 재난관리 단계 중 대응과 관련하여 주요 영향요인과의 다중회귀분석결과<표 9>과 같다.

대응과 영향요인간의 모형에 대한 적합도를 나타내는  $F(p)$  값 100.32(.00)로 유의미하게 나타났고, 설명력을 나타내는  $R(R^2)$  값이 0.82(.68)로 높은 설명력을 보이고 있으며, 변수간의 다중공선성을 판단하는 VIF값도 기준치 1.0수준에서 양호한 것으로 나타나 변수간의 독립성이 유지되고 있어 전체적으로 양호한 모형을 보여 주고 있다. 단, 유관기관과의 협조 및 조직역량의 VIF값이 다른 요인 보다 상대적으로 높게 나타나서 다중공선성을 고려할 필요가 있다.

<표 9> 대응과 영향요인과의 회귀분석

모형	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	베타			공차	VIF
(상수)	-.032	.166		-.195	.846		
재난관리업무수행	.010	.050	.009	.189	.850	.727	1.376
거버넌스 요인	.098	.059	.076	1.667	.097	.823	1.215
유관기관과의 협조	.498	.057	.486	8.787	.000**	.557	1.796
조직역량	.452	.066	.390	6.882	.000**	.531	1.884

※  $R(R^2)$ :0.82(.68)/ $F(p)$ :100.32(.00), \*\* $p<0.01$ , \* $p<0.05$

대응과 유관기관과의 협조(8.787, .000), 조직역량(6.882,.000)에서 유의미한 결과가 나타났지만, 재난관리업무수행 및 거버넌스요인에서 유의미 하지 않는 것으로 분석되어 가설Ⅱ은 일부 채택되었다. 유관기관과의 협조의  $\beta$ 값이 .498, 조직역량의  $\beta$ 값이 .452로 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

## 3) 복구

대테러 재난관리 단계 중 복구와 관련하여 주요 영향요인과의 다중회귀분석결과<표 10>과 같다.

대응과 영향요인간의 모형에 대한 적합도를 나타내는  $F(p)$  값 114.83(.00)로 유의미하게 나타났고, 설명력을 나타내는  $R(R^2)$  값이 0.84(.71)로 높은 설명력을 보이고 있으며, 변수간의 다중공선성을 판단하는 VIF값도 기준치 1.0수준에서 양호한 것으로 나타나 변수간의 독립성이 유지되고 있어 양호한 모형을 보여 주고 있다. 단, 유관기관과의 협조 및 조직역량의 VIF값이 다른 요인 보다 상대적으로 높게 나타나서 다중공선성을 고려할 필요가 있다.

<표 10> 복구와 영향요인과의 회귀분석

모형	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	베타			공차	VIF
(상수)	-.089	.160		-.558	.578		
재난관리업무수행	-.045	.049	-.042	-.918	.360	.727	1.376
거버넌스요인	.089	.057	.068	1.563	.120	.823	1.215
유관기관과의 협조	.494	.055	.476	9.025	.000**	.557	1.796
조직역량	.525	.063	.447	8.274	.000**	.531	1.884

※  $R^2$ :0.84(.71)/ $F(p)$ :114.83(.00), \*\* $p<0.01$ , \* $p<0.05$

대응과 유관기관과의 협조(8.787, .000), 조직역량(6.882, .000)에서 유의미한 결과가 나타났지만 재난 관리업무수행 및 거버넌스요인에서 유의미 하지 않는 것으로 분석되어 가설Ⅲ은 일부 채택되었다. 유관기관과의 협조의  $\beta$ 값이 .494, 조직역량의  $\beta$ 값이 .525로 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

전체적으로 재난관리단계별 각 영향요인간의 인과관계를 분석한 결과, 공통적으로 고려되어야 할 사항은 유관기관과의 협조, 조직역량 등에서 유의미한 것으로 나타났다. 특히 재난관리업무수행과 거버넌스요인은 예방 및 대비단계에서 유의미한 것으로 나타났고, 그 중 재난관리업무수행 요인은 부정적으로 작용하고 있는 것으로 분석되어 이 부분에서 개선을 요구하고 있다.

## V. 결론 및 정책적 제언

본 연구의 목적은 국내 테러재난관리체계에 따른 조직 내·외부에서 발생 가능한 영향요인들을 도출하기 위함에 있다.

본 연구를 위해 뉴테러리즘이 9·11테러 이후 포괄적 위기관리 차원에서 재난관리와 연계하여 다루어 질 수밖에 없는 이유를 뉴테러리즘이 함유하는 특성에 초점을 두고 있다. 따라서 전 세계적으로 특히 미국은 테러와 위기 및 재난관리를 종합적으로 통제·지휘할 수 있도록 법/제도, 조직 등을 재구축하였다. 반면에 국내에서는 테러방지에 대한 법률적 근거 미비, 컨트롤 타워 부재라는 두 가지의 커다란 대응체계의 문제점을 안고 있다. 국내 대테러 재난관리체계는 『국가대테러활동지침』, 『국가위기관리지침』, 『재난 및 안전관리 기본법』에 의해 구성된 「표준매뉴얼」에 의한 신종테러의 대응전략으로 구성하고 있으며 기본적 가치는 테러도 위기 및 재난관리로 다루어지고 있음을 시사하고 있다.

그럼에도 불구하고 대응체계에 대한 두 가지 문제점이 있음에도 테러에 대한 재난관리단계별 대한 개선방안에 대한 논의는 매우저조하다.

따라서 본 연구는 영향요인을 도출하기 위하여, 국내 체계가 어떻게 구성되어 있으며, 이로 인해 조직 내·외부에서 발생할 수 있는 요인들에 대하여 전문가 논의를 통해 몇 가지 내용을 도출하였다. 그리고 도출된 내용을 재난관련 분야에 종사하는 종사자를 대상으로 설문조사한 결과를 개념화 한 후

그 인과관계를 파악한 결과 다음과 같은 분석결과가 나타났다. 재난단계별 가장 중요한 인과관계를 보이는 것은 유관기관과의 협조, 조직역량 등으로 나타났다. 유관기관과의 관계는 예방, 대비, 대응, 복구 등 지속적인 관계를 유지하고 있을 필요성이 요구된다. 그리고 조직역량의 경우 대테러 관련 인력의 적정한 배치, 교육 훈련 등과 같은 전문성 제고, 대테러 업무에 대한 비전과 목표 그리고 인지도 정도 등으로 제시할 수 있다. 반면에 예방 및 대비 단계에서 재난관리업무수행요인의 경우 유의미하지만 부정적인 영향을 보이는 것은 재난대응절차에 대한 이해도, 개인적인 차원에서 미비한 것으로 해석할 수 있다.

따라서 본 연구를 통해 테러 재난관리 단계별로 개인, 조직 등에서 발생 가능성 있는 요인들을 다양한 방법론을 통해 개념화 하여, 분석한다면 그 연구결과를 토대로 테러 재난관리 종사자 및 조직들의 역량강화 방안을 제시할 수 있을 것으로 본다.

2014년 4월16일 세월호 재난사고 이후 정부는 국가위기 및 재난관리시스템에 대한 총체적인 문제점을 인식하고 해결 방안으로서 2014년 정부조직법 개정안이 국회 본회의를 통과하면서 국민안전처가 출범하게 되었다. 국민안전처의 역할은 다양하고 예측할 수 없는 재난으로부터 국민의 안전과 위기로부터 국가를 안보하는 포괄적 가치를 함유하고 있다. 그러나 소방·해양·안전관리 기능까지 갖춘 거대조직으로 출범하였지만, 내부적으로 복합재난을 관리하는 데는 전문성의 한계가 나타날 것으로 예측된다. 테러와 관련된 재난관리의 경우 국민안전처 재난관리실에서 다루어지지만 주 업무는 테러 대비 관련 기관의 지원에 관한 사항만 명시되어 있고 직접적으로 위기 및 재난관리 대응체계가 마련되어 있지 않다. 또한 특수재난실의 주 업무가 항공기, 해양선박, 유해물질, 질병, 원자력 사고 등 뉴테러리즘에서 발생할 수 있는 사고 유형과 밀접한 관련이 있다.

향후 국민안전처가 국내 위기 및 재난관리의 컨트롤 타워로서 전문성 강화를 위해 내부적으로 조직간 다양한 진단을 통해 조정 통합 한다면, 테러 등과 같은 복합재난에 대한 체계적인 재난관리 업무가 가능할 것으로 예상된다.

## 참고문헌

- 곽영길. 2009. 뉴테러리즘의 실태와 대응전략. 한국테러학회보. 봄호: 32-56.
- 박동균. 2009. 한국의 테러리즘 발생 가능성과 국가대비전략. 한국테러학회보. 봄호: 81-111.
- 박휘락. 2006. 대테러전에 관한 한국정부 및 군대의 과제. 전략연구. 38: 157-185.
- 양병학. 2008. 다변량데이터 분석법의 이해, 커뮤니케이션북스.
- 오태곤. 2006. 뉴테러리즘 시대 북한 테러리즘에 대한 공법적 검토. 법학연구. 21: 369-392.
- 이재은, 김검훈, 류상일. 2005. 미래사회의 환경변화와 재난관리시스템 발전전략: 국가핵심기반 위기를 중심으로. 현대사회와 행정. 15(3): 53-83.

- 이재은, 이우권. 2014. 한국의 복합재난 대응과 위기관리체계 발전방향. 한국위기관리논집. 10: 15-31.
- 이창용. 2005. 테러리즘 방지를 위한 한국형 위기관리 시스템 구축방안. 지방정부연구. 9(2): 203-225.
- 조성택, 임유석. 2013. 미국의 대테러활동을 위한 정보공동체(IC)의 역할과 함의. 한국치안행정논집. 10(3): 163-182.
- 장기봉. 2008. 우리나라의 뉴테러리즘 발생 가능성과 이에 대한 국가 대응전략. 대한지방자치학회 학술세미나 발표 논문집.
- Spencer, Alexander. 2006. Questioning the Concept of New Terrorism, *Peace Conflict and Development Issue*. 8: 2-33.
- Dishman, Chris. 2005. The Leaderless Nexus : When Crime and Terrorism Converge. *Conflict & Terrorism*. 28: 237-252.
- Berrebi, Claude and Jordan Ostwald. 2011. *Earthquakes, Hurricanes, and Terrorism : Do Natural Disasters Incite Terror?*. RAND Labor and Population.
- Hoge, Jr. and Giden Rose. 2001. *How did This Happen? Terrorism and the New War*. New York: Public Affair.
- White, Jonathan R. 2009. *Terrorism and Homeland Security*. Wadsworth CENGAGE Learning.
- HeyMann, Phillip B. 2001. Dealing with Terrorism an Overview. *International Security*. 26(3).  
\_\_\_\_\_. 2003. *Terrorism, Freedom & Security*. London : The MIT Press.
- Simon, Steven and Daniel Benjamin. 2000. *America and the New Terrorism, Survival*. 42(1): 59-75.

---

**박주혁** : 충남대학교에서 행정학 박사과정을 수료(2014.2)하였고, 현재 국민안전처 국립재난안전연구원에서 연구원으로 재직 중이며, 대테러 및 위기관리 정책연구를 수행하고 있다. 주로 연구 및 관심 분야는 조직, 위기 및 재난관리 정책, 방법론 등에 관심을 두고 있다(E-mail : jhp810925@korea.kr).

**박진희** : 동국대학교에서 “시민의 자율방범대 참여에 미치는 영향요인”으로 경찰학박사 학위를 취득하였으며(2011. 8), 현재 국민안전처 국립재난안전연구원 연구사로 재직 중이며, 대테러 및 위기관리 연구를 수행하고 있다. 주요 연구 및 관심분야는 위기관리, 대테러, 경찰학, 범죄학이며, 현재 한국경찰학회 이사로 활동 중이다. 최근에 발표한 논문으로는 “국내 핵테러 발생 시나리오 및 대응방안에 관한 연구(2012)”, “국내 테러 발생 시나리오 플래닝 연구(2013)” 등이 있다(E-mail : [train2561@korea.kr](mailto:train2561@korea.kr)).