

‘복합적’ 위기에 대한 ‘포괄적’ 위기관리

이 석 수 (국방대학교)

I. 문제제기

21세기에 세계는 다양한 위협에 직면해있다. 아직도 세계 각국은 무력분쟁을 야기할 수 있는 군사적 위협과 새롭게 부상하는 다양한 비군사적 위협으로부터 자유롭지 못하다. 냉전시대에 제기되었던 위협은 현재와 같이 다양하지는 않았다. 주로 국가가 자국의 생존과 번영을 저해하는 요인으로 군사적 위협을 심각하게 인식하고 이에 대한 대비태세를 구축하기 위해 안보전략과 정책을 운용하였다. 특히 냉전시대에 동서 양진영이 군사적으로 첨예하게 대립하고 있는 상황에서 각국은 만약의 사태에 대비하기 위해 군사력 증강을 추진하였다. 민주주의와 공산주의 진영 간 경쟁적 군사력 증강은 군비경쟁을 초래하였고 이는 결과적으로 안보딜레마로 나타났다.¹⁾

1) 안보딜레마란 한 국가가 안보불안으로 인해 군사력을 증강하면 상대 국가가 군사력을 증가하게 되고 이는 결과적으로 원래 안보불안으로 군비를 증강한 국가가 상대국가로부터 더욱 높은 수준의 군사위협을 느껴서 다시 군비증강을 하게 되는 군비증강의 악순환을 가져오는 현상을 의미한다.

냉전시대의 한축을 이루던 소련이 해체되자 동서 양진영간의 군비증강과 이로 인한 상호간 군사적 위협이 거의 제거되었다.²⁾ 그러나 테러리즘은 9.11 테러 이후 가장 중요한 위협으로 등장하였다.³⁾ 냉전 이후 국가 간 위협이 감소됨에 따라 학자와 전문가들은 새롭게 대두되는 비군사적 위협에 주목하기 시작하였다. 대표적 비군사적 위협은 환경, 자연재해, 난민, 전염병, 인권, 국제범죄(마약 및 무기밀매, 해적, 인신매매, 돈세탁 등), 자원 등 문제로부터 제기된다. 이 가운데 최근 빈번하게 발생하는 지진, 태풍 등 지구온난화에 따른 자연재해가 주요한 위협으로 등장하였다. 여기서 주목할 것은 각 비군사적 위협요인들이 서로 연관성이 있다는 것이다. 환경문제는 지구온난화를 유발하였고 지구온난화로 인해 자연재해가 빈번히 발생하고 있다. 그리고 자연재해, 자원부족, 저개발 등과 갈등발생은 밀접한 관련이 있다.

냉전시대의 진영간 군사적 위협은 거의 소멸하였으나 여전히 국가간(inter-state) 및 국가내(intra-state) 군사적 충돌의 가능성이 존재한다. 특히 이러한 군사적 갈등은 테러, 핵확산, 종교, 인종, 실패국가, 자원부족 등과 관련하여 발생할 가능성이 크다. 예를 들어 테러와 관련해서 이라크전쟁이 치러졌고 아프가니스탄에서 여전히 전투가 진행 중이며 인도와 파키스탄 등이 긴장관계를 조성하고 있다. 테러의 잔인함과

-
- 2) 냉전종식이 가져다준 군사적 영향은 지역적으로 약간의 편차를 보이게 된다. 유럽지역에서는 소련이 해체로 진정한 탈냉전질서가 도래하였으나 동북아에서는 냉전종식과 상관없이 중국과 북한이 견재한 상황에서 역내국가들은 서로 상당한 수준의 군사적 위협을 인식하고 있다.
 - 3) 테러는 위협의 성격에 따라 분류하면 군사적 위기가지만 테러의 결과를 기준으로 삼으면 재난에 해당하는 이중적 성격을 지닌다. 본 연구는 위협의 성격을 기준으로 테러를 군사적 위기로 간주한다.

그 위험성을 이미 충분히 목격하였다. 아직도 세계 도처에서 자살테러가 발생하고 있으며 그로 인해 일반 주민의 안전은 현저히 위태롭게 되었다. 특히 이라크, 파키스탄, 인도 등지에서 최근 발생한 테러를 볼 때 테러가 그 규모나 빈도 면에서 더욱 악화되고 있는 추세라 할 수 있다. 핵확산과 관련해서 북한과 이란이 군사적 위협을 제기하고 있다. 국가를 제대로 통치할 수 없는 정부 하에서 각 집단들 사이에 폭력적 갈등이 발생하고 또한 실패한 국가들 간 무력충돌이 일어날 가능성도 있다. 비군사·초국가적 위협이 내전이나 실패국가들 사이의 군사적 갈등을 야기할 수 있다.⁴⁾ 이처럼 냉전의 종식이 국가 간 전쟁과 내전의 가능성을 완전히 제거했다고 볼 수는 없다.

비군사적 위협은 갈등의 근원을 제공할 뿐만 아니라 그 자체로서 국가의 존립에 지대한 영향을 줄 수 있다. 예를 들어 자연재해는 그 규모에 따라서 많은 사망자와 국가기반시설 파괴를 수반한다. 최근의 사례로는 지난 5월 중국 스촨성의 지진, 미얀마의 싸이클론 등이 있다. 자연재해는 자원의 결핍을 초래하고 결국 인간의 생존을 위협하는 상황으로까지 발전할 수 있다. 그리고 대전염병이 발생하면 수많은 사상자가 발생할 수 있다. 현재 전문가들은 대전염병이 발생할 확률이 매우 높으며 문제는 그 발생시기라고 그 위험성을 강조하고 있다. 이미 세계는 조류독감, SARS, HIV/AIDS 등을 통해 전염병의 위험성을 체험한 바 있다.

4) 이러한 맥락에서 인간안보개념의 범위에 유념할 필요가 있다. 광의의 인간안보는 인간에 대한 삶의 기본적 조건과 관련이 있는 것은 모두 이슈를 포함하나 협의의 인간안보는 집단 혹은 국가 사이에 갈등을 유발하는 삶의 기본적 조건과 관련된 이슈만을 다룬다.

이와 같이 다양한 성격의 위협이 다양한 위기상황을 조성한다. 그 만큼 위기의 범위가 확대되었다. 국제관계에서 전통적 위기란 국가간 전쟁 발발 가능성이 높고, 대응시간이 짧고, 정책적 대안이 매우 제한적인 상황을 의미하였다. 즉 국가위기란 국가주권에 영향을 줄 수 있는 상황으로 파악하였다. 쉽게 얘기하자면 ‘전쟁과 같은 군사적 충돌이 임박한 상황’을 위기로 이해하고 있었다. 이제 이 개념을 엄격히 적용하면 새로운 위협이 초래하는 여러 다른 심도와 형태의 정상 일탈적이고 위험한 상황에 대해 설명하기 어렵다는 한계에 봉착한다. 따라서 최근 포괄적 안보개념에 입각해서 위기의 개념을 크게 확장하는 경향이 지배적이다. 주권에 대한 위협과 더불어 정치·경제·사회 안정에 심대한 영향을 미치고 가치의 존립을 저해하는 상황으로 정의하기도 한다.⁵⁾

위기의 개념을 변화하는 상황을 고려해서 새롭게 정의할 때 위기 및 위기관리에 대한 새로운 논의가 필요하다. 이미 새로운 위협요인이 반영된 기존 연구들이 있으나 아직 체계적이고 종합적인 분석적 논의는 부족한 형편이다. 특히 기존 연구는 특정 유형의 위기상황에 치중해서 위기관리를 논의하기 때문에 현대위기의 특징인 복합성을 위협, 위기 및 위기관리 차원에서 종합적·체계적으로 이해하는 것이 부족하다. 특정 위기사례를 다루는 위기와 위기관리에 관한 단편적 연구를 접하다 보면 어떤 상황을 위기로 개념화할 수 있는가라는 기본적인 질문에 대해서조차 명쾌한 답을 찾기가 어렵다. 이러한 위협의 다양화, 위기개념의 확대 및 복합성, 위기관리방법의 포괄적 접근 등 새로운 경향이 대두되고 있는 이 때 21세기 안보환경에 조응하는 위협, 위기, 위기관

5) 대통령자문 정책기획위원회, 『새로운 도전, 국가위기관리』참조

리 등 세차원에 대한 체계적·종합적 논의를 시도하는 것은 시의 적절한 작업이라 하겠다.

본 연구는 새로운 위기의 유형과 성격을 검토한 후 현대 위기의 복합성을 규명하고 포괄적 위기관리방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 네 부분으로 구성되어있다. 첫째, 위기관리에 대한 기존연구를 비판적으로 검토할 것이다. 둘째, 위기의 복합성을 규명할 것이다. 이를 위해 위기를 초래할 수 있는 위협의 종류와 각 위협의 심각성과 연계성을 평가할 것이다. 군사적 위협으로는 국가가 개입하는 무력분쟁과 테러리즘을, 비군사적 위협으로서 기후변화, 질병, 난민 등을 살펴볼 것이다. 그리고 마지막으로 각국과 지역별로 여러 위기의 규모를 평가하여 우선순위를 파악하고 이들 군사·비군적 위협이 서로에게 영향을 미치면서 공존하고 있는 현상을 포착할 것이다. 그리고 셋째, 복합적 위기에 대한 효과적 위기관리를 위해 포괄적 접근방식을 제시할 것이다. 마지막으로 연구결과를 요약하고 이론적·정책적 시사점을 도출할 것이다.

II. 기존연구에 대한 비판적 검토

1. 군사적 위협과 위기관리

국제정치학자들은 군사적 위협이 유발하는 국가 간 위기와 이에 대한 위기관리를 오래 동안 다루어왔다.⁶⁾ 그리고 국가 내 폭력적 갈등과 관련된 위기와 위기관리에 주목하였다. 여기서 위기와 전쟁을 개념적

으로 구분할 필요가 있다.⁷⁾ 전쟁이란 조직화된 무장력 사이의 지속적 전투를 의미한다. 전쟁은 강도에 따라 저강도 분쟁이나 내부 무정부상태(1992년 초 소말리아, 1995년 알제리아 등)에서부터 전면전(세계대전, 한국전, 베트남전 등)에 이르기까지 여러 유형이 있다. 위기란 무장력 사이의 강력한 대립이다. 위기의 당사자는 무장력을 동원해서 전투할 준비를 마치고 위협과 낮은 수준의 무력충돌에 개입할 수도 있으나 우려할 수준의 힘을 과시하지는 않는다. 즉 위기를 군사적 갈등이 악화되는 과정에서 전쟁 바로 이전 단계로 파악하는 것이다.

기존 위기연구에서 가장 주목을 받은 대표적 사례는 1962년 쿠바미사일위기이다. 소련이 중거리탄도미사일을 쿠바에 배치하게 되자 일촉즉발의 세계핵전쟁위기가 도래하였다. 당시 케네디 대통령이 어떤 전략적 선택을 하느냐가 초미의 관심사였다. 결국 전쟁 발발 직전단계에서 위기를 효과적으로 관리(소련미사일 철수 유도)하여 세계 핵전쟁의 위험을 해소하고 위기상황을 정상으로 돌려놓았다. 이 사례를 집중적으로 연구하면서 위기관리란 위기상황에서 정책결정과 동일시되는 경향이 대두되었다. 엘리스는 쿠바사례연구에서 케네디의 정책선택을 설명하는 과정에서 유명한 세 가지 정책결정모형을 제시하였다.⁸⁾ 엘리스

6) 한국의 경우, 북한의 무력도발로 인한 위기사례들이 주로 위기연구의 대상이었다. 예를 들어 강릉무장공비침투사건(1996년), 연평해전(1999년), 제2연평해전(2002년) 등이 있다. 이용필 외, 『위기관리론: 이론과 사례』(서울: 인간사랑, 1992) 참조.

7) Michael S. Lund, *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1996), p. 39.

8) 엘리스는 쿠바사례연구를 통해 합리적 행위자, 조직행위, 정부정치모델 등 세 가지 정책결정모형을 제시하였다. 이후 대부분 위기연구는 위기 시 정책결정과정을 규명하는데 많은 학문적 노력을 기울였다. Graham Allison and Philip Zelikow,

은 위기 시 정책결정과정을 설명하려고 시도하면서 합리적 행위자모델 이외의 다원주의적 모델을 제시하였다는 점에서 중요한 학문적 공헌을 하였다. 엘리슨의 연구발표 이후 많은 국제정치학자들이 여타 위기사례를 연구하면서 엘리슨의 세 가지모델 중에서 어느 모델이 위기 시 정책결정과정을 설명하는데 적실성이 있는가를 입증하려고 시도하였다.

한편 군사적 위기와 관련하여 제도적 접근에 입각한 연구가 다수를 차지하고 있다. 이러한 연구는 주로 위기관리체계의 조직·법령·대응절차 등을 고찰·비판하고 제도적 대안을 제시한다. 기존연구는 주로 한국의 위기관리체도를 비판적으로 논의한다. 최근 연구는 참여정부 때 위기관리체제를 주로 다루고 있는데 군사적 위협으로 인한 위기를 관리하는 제도로서 국가안전보장회의, 국가비상기획위원회, 민방위체제 등을 주로 검토하고 제도적 개선방안을 제시하고 있다. 그 다음으로 미국사례를 검토한 후 한국의 위기관리체제에 대한 시사점을 제시하는 연구가 있다.⁹⁾ 또한 한국과 외국(미국, 일본, 독일 등)의 위기관리체도를 전통적 안보위기관리체제와 재난관리체제를 나누어 비교분석하는 비교연구도 있다.¹⁰⁾

이러한 연구경향으로 인해 위기관리 연구자들은 군사적 위기관리에 대한 심도 있는 실용적·정책적 연구 성과를 도출하는데 실패한 것으로 보인다. 오히려 기존의 갈등연구가 군사적 위기와 위기관리에 시사

Essence of Decisions: Explaining Cuban Missile Crisis, 2nd ed. (New York: Longman, 1999) 참조.

9) 최근의 연구로는 이응영, “미국 국토안보체제의 핵심요소를 수용한 국가위기관리 및 비상대비체제 재편 방향,” 『비상대비연구논총』(2007), pp. 73-251.

10) 대표적 저서로는 김열수, 『21세기 국가위기관리체제론: 한국 및 외국의 사례 비교 연구』(서울: 오름, 2005) 참조.

하는 바가 크다. 갈등연구가들은 갈등의 주기를 상정하고 갈등이 진전되는 단계별 갈등관리방안(접근방식, 조치 등)에 대해 활발한 논의를 전개하였다. 갈등연구는 위기에 초점을 맞추기보다는 갈등의 진전 상황에 따른 관리조치들에 관심이 있다. 대체로 갈등의 전개과정은 당사자(국가 혹은 집단) 간 안정적 관계가 불안정한 관계를 거쳐 위기로 발전한다. 위기는 다시 두 가지 경로로 진전된다. 위기가 효과적으로 관리되었을 경우, 위기는 다시 안정적 관계로 복원되고 위기관리에 실패하는 경우, 위기는 전쟁의 발발로 이어진다. 전쟁은 복구와 재건설과정을 거쳐 안정적 관계로 전환된다. 따라서 갈등관리(conflict management)는 위기관리와 밀접한 관련이 있다고 볼 수 있다. 군사적 위협으로부터 발생하는 위기를 관리하는 방안은 갈등관리로부터 많은 시사점을 찾을 수 있다.

9.11 테러 이후 비국가 행위자인 테러분자들이 제기하는 군사적 위기에 대한 대처방안이 활발히 논의되었다. 특히 테러분자들이 핵물질을 획득하여 핵무기를 제조한 다음 이 핵무기로 인구가 밀집한 대도시를 공격하는 것이 최악의 시나리오이다. 이미 테러분자들은 지리적으로 광범위하고 빈번하게 테러공격을 감행하고 있다. 테러공격을 차단하기 위한 단기적 위기관리방안으로서는 테러징후를 조기에 파악하고 철저한 경계태세를 유지하여 테러의 발생을 현장에서 사전에 봉쇄하는 방안이 유일하다. 그러나 모든 테러를 감행 이전에 테러를 봉쇄하는 것이 불가능하다는 점은 최근 발생한 테러를 통해 입증되었다. 따라서 미국을 중심으로 모색되기 시작한 테러로 인한 위기를 관리하기 위한 방안은 예방에 집중되었다. 특히 선제공격(이라크, 아프가니스탄 등)을 통해 테러의 근원을 제거하려는 노력이 경주되었다. 국내연구는 9.11

이후 각국의 테러에 대비한 위기관리체제 정비에 연구의 초점을 맞추었다.

2. 비군사적 위협과 위기관리

이상에서 살펴본 바와 같이 군사위협이 야기하는 위기에 대한 위기관리연구는 여러 측면에서 종합적이고 체계적이지 못하다는 인상을 주고 있다. 최근 오히려 비군사 위기에 대한 위기관리연구가 군사적 위기에 대한 위기관리연구보다 더욱 활발한 경향을 보여준다. 행정학자들이 주도하는 비군사적 위기에 대한 국내연구는 최근 괄목할만한 성장을 보이고 있다.¹¹⁾ 국제정치학자들이 새로운 안보위협의 성격에 대해 많은 연구 성과를 산출하였으나 새로운 위협을 국가위기관리차원에서 다루는 연구는 드물다. 국내 비군사적 위기에 대한 연구는 주로 재난(인적재난과 자연재난을 모두 포함)을 다루고 있다.¹²⁾ 이들은 국가위기관리체제(기관, 법률 등)에 주된 관심을 보이고 있기 때문에 제도론자로 분류할 수 있다.

비군사적 위기에 관한 연구는 새롭게 부상하는 다양한 비전통적 안보위협요인에 주목하면서 자연·인적 재난, 국가기반시설마비, 사이버 안전 등을 위기의 범위에 포함시키고 있다. 즉 비군사적 위기에 대한

11) 행정학자들이 중심이 된 충북대학교의 국가위기관리연구소, 인천대학교의 위기관리센터 등과 NGO인 희망제작소의 재난관리연구소 등이 최근 위기관리연구를 주도하고 있다. 참여정부의 위기관리에 대한 정책적 관심이 최근 위기관리연구를 활성화하는데 기여한 바가 있다.

12) 대표적 연구는 이재은 외, 『재난관리론』(서울: 대영문화사, 2006); 유충, 『재난관리론』(서울: 한성문화사, 2005) 참조.

기존 연구는 참여정부의 『국가위기관리 기본지침』에 명시된 포괄적 위 기개념을 선호한다. 비군사적 위기에 대한 연구는 크게 네 가지로 나누 어진다. 첫째는 한국의 위기관리체제에 관한 연구이고 둘째는 각국의 위기관리체제에 대한 연구이다. 연구대상이 한국과 외국으로 분류되나 기존연구가 제도적 측면에서 위기관리체제를 집중적으로 다루기 때문 에 큰 차이가 없다. 셋째, 설문조사를 통해 재난위기로인의 우선순위를 파악하는 연구가 있다. 마지막으로 재난에 대한 단계적 위기관리방안 과 위기관리에 관련된 행위자들에 대한 연구가 있다.¹³⁾

한국의 재난위기관리체제를 다루는 연구는 대체로 한국 위기관리체 제를 제도적으로 검토하고 대안을 제시하고 있다. 이 연구는 재난의 성 격에 따라 위기관리기구들이 여러 부처와 기관에 분산되어 있는 점에 주목하고 분산형 재난위기관리체제의 비효율성을 지적하고 있다. 분산 형 위기관리체제는 업무의 중복, 기관 간 효율적 조정·통제부족 등으 로 인해 효율성이 낮은 것으로 평가한다. 분산형은 재난의 다양한 유형 을 반영하여 전문성을 고려한 체제이기 때문에 통합형이 무조건 효율 적이라는 평가에 대한 심도 있는 검토가 필요하다. 그리고 재난관련 법 규의 통합이 시급하다는 점도 반복해서 강조되고 있다. 기존 연구들은 참여정부 하에서 국가위기관리체제와 법률이 통합적으로 발전한 것에 대해 대체로 긍정적인 평가를 하고 있으나 여전히 위기관리체제와 법 규의 통합도가 더 증가되어야 한다는 점을 공통적으로 지적하고 있다.

외국의 국가위기관리체제에 대한 연구도 미국 중심에서 일본, 중국, 인도, 파키스탄, 동남아, 유럽, 아프리카 등으로 그 지리적 영역을 확대

13) 최진열·이시경, “재난관리체제의 단계구분과 민·관·군의 역할,” 『위기관리와 안 전문화』 제2호(2008.6 인천대학교), pp. 1-26.

해 나가고 있다. 한국에서는 미국의 재난관리제도가 가장 주목을 받고 있다. 미국의 재난관리체제를 규정하는 기본적 정치제도는 연방제이다. 연방제 하에서 미국은 연방정부와 주정부의 비군사적 위기관리 역할을 설정하는 것이 가장 중요하다. 허리케인 카트리나가 발생하였을 때에도 연방정부와 주정부의 역할분담이 문제가 되었다. 한국도 지방자치제를 실시하고 있으나 지방정부의 자율적 권위가 아직 제한되어 있는 관계로 미국의 제도를 그대로 한국에 반영하는데 여러 가지 한계가 있을 것으로 보인다. 기존연구결과 미국의 위기관리제도도 통합형을 지향하는 것으로 나타난다. 국토안보부(DHS: Department of Homeland Security)와 연방위기관리청(FEMA: Federal Emergency Management Agency)이 지방정부의 협조를 받아 국내위기(비군사적 위협과 테러)를 관리하고 있다.¹⁴⁾

외국의 비군사분야 위기관리체제 대한 연구도 세 가지 사실을 지적하고 있다.¹⁵⁾ 다양한 위협이 부상하는 새로운 안보환경이 도래하였다는 점이다. 그리고 새로운 위협의 출현을 반영하는 각국의 위기관리체제는 통합적 성격을 지향한다는 것이다. 새로운 위협의 출현에 부응하여 각국은 기존의 국가위기관리체제를 수정·보완하고 있다. 더욱이 새롭게 정비된 위기관리체제는 비군사적 위협이 초래하는 위기에 대한 관리능력을 배양하는데 중점을 두었다는 점을 강조한다.

최근에 위협과 위기에 대한 설문조사를 적용한 경험적 연구들이 위

14) 이응영, “미국 국토안보체제의 핵심요소를 수용한 국가위기관리 및 비상대비체제 재편 방향” 참조.

15) 김열수, 『21세기 국가위기관리체제론: 한국 및 외국의 사례 비교연구』, pp. 51-171 참조.

기연구의 질적인 향상에 기여하고 있다.¹⁶⁾ 여러 가지 다양한 위협에 대한 설문응답자(전문가, 일반국민)들의 인식을 조사하는 방법이다. 군사적·비군사적 위협에 대한 상대적 중요도와 우선순위, 위기관리 주체인 정부의 책임 등에 대한 설문조사가 실시되었다. 설문조사결과의 공통점은 비군사적 분야, 특히 재난에 대한 위협과 위기인식이 매우 높다는 것이다. 이러한 설문결과는 그만큼 비군사적 위협과 위기에 대한 대비가 중요하다는 점을 시사한다. 위협과 위기에 대한 일반인과 전문가의 인식도 중요하지만 지금까지 경험한 자료를 토대로 평가기준(예, 심도, 빈도 등)을 통해 그 규모(magnitude)를 객관적으로 평가하고 예측하는 작업이 더욱 중요할 수도 있다.

그리고 기존연구들은 위기관리를 단계별로 접근하면서 단계별 주요 조치를 제시한다. 위기관리는 주로 예방, 대비, 대응, 복구 등 네 단계로 이루어져 있는 것으로 파악한다. 다음으로 비군사적 위협으로 인한 위기를 관리하는 주체에 관련된 논의가 심도 있게 전개되고 있다. 즉 위기관리에 관여하는 행위자와 관련된 문제로서 최근 재난 발생시 군의 역할문제가 주목을 받고 있다. 현재 각국은 민과 군이 위기관리에서 협력하는 효과적 방안을 모색하고 있는 중이다. 이와 더불어 지역 및 국제수준에서 위기관리에서 민·군 협력방안이 활발히 논의되고 있다.

3. 종합평가

16) 이재은, “차기정부의 국가 위기관리체제의 효율적 운영방안,” 희망제작소 재난관리연구소 8차세미나(2007. 11); pp. 44-47; 이종열, “참여정부의 국가재난관리 성과에 대한 분석평가,” 희망제작소 재난관리연구소 8차세미나, pp. 5-6.

군사적 위기에 대한 기존연구는 주로 위기 발생 시 정책결정과정에서 집중되었다. 한편, 위기관리에 관한 연구는 위기관리방안이나 조치들 보다는 제도적 위기관리체계를 중점적으로 다루었다. 직접적으로 위기관리에 초점을 맞춘 연구는 아니나 폭력적 갈등에 관한 기존연구가 간접적으로 군사적 위협이 야기하는 위기에 대한 관리방안을 모색하는데 중요한 시사점을 제공하는 것으로 파악되었다. 그리고 9.11 이후 증가하는 테러위협에 대응하기 위한 위기관리방안도 주목을 받기 시작하였다. 기존 위기관리에 관한 연구는 군사적 위기를 전쟁이 임박한 긴급한 상황으로 상정하고 전쟁을 억제·회피하기 위한 전략선택 결정과정을 집중적으로 다룬 반면, 갈등관리는 분쟁을 여러 단계를 거치는 하나의 중장기적 과정으로 파악하였다는 점에서 두 분야 연구의 접근방식은 큰 차이를 보이고 있다. 이제 군사적 위협으로부터 초래되는 위기에 대한 연구도 위기가 도래한 그 시점을 기준으로 짧은 시간 내에 추진되는 즉응적 조치에만 관심을 집중할 것이 아니라 갈등관리 연구와 마찬가지로 위기주기(crisis cycle)를 설정하고 중장기적 위기관리방안을 도출하려는 노력이 좀 더 요구된다.

비군사적 위협에 대한 국내 위기관리연구는 재난중심으로 이루어져 왔기 때문에 다른 다양한 새로운 위협에 대한 관심이 상대적으로 부족하였다. 예를 들어, 대전염병(pandemic influenza), 난민 등이 대규모 위기를 초래할 잠재성이 있음에도 불구하고 잘 다루어지지 않았다. 더욱이 제도(기구와 법규)와 단계별 조치(활동)에 치우친 연구는 위기관리의 여러 가지 접근방식, 역량(capacity)구축 등에 대한 논의를 제약하는 결과를 초래하였다. 비군사적 위협이 제기하는 위기관리를 국내적 수준에서만 논의한 것도 아쉽다. 물론 동아시아 위기관리 협력 등이

아주 논의에서 배제된 것은 아니지만 재난 위기관리체제와 국내 행위자인 민·관·군의 역할을 집중적으로 다루었다.

이처럼 국내 기존연구는 현대의 위기의 특징인 복합성을 경험적으로 규명하려는 노력이 미흡하고 특히 복합위기에 대한 효과적 관리방안이 충분히 검토되지 못했다.

III. 위기의 ‘복합성’

다양한 위협의 출현에 따라 새로운 위기가 부상하였다. 위기의 유형화는 전혀 새로운 시도라기보다는 전통적 작업을 지속하는 측면이 강하다. 최근에 복합위협(hybrid threat), 복잡위기(complex emergency)¹⁷⁾ 등의 용어가 자주 사용되고 있다. 이는 21세기 위협과 위기가 좀 더 복합적 성격으로 변화하고 있으며 전통적 위협과 이에 따른 군사적 위기만으로는 변화하는 현실을 모두 수용할 수 없다는 점을 나타내는 것으로 볼 수 있다. 새로운 위협과 위기를 고려해서 새로운 위협과 위기의 특징적 성격을 규명하는 작업이 중요하다.

안보를 저해하는 위협요인은 여러 가지 유형으로 구분되고 있다. 군사적-비군사적, 전통적-비전통적, 국가 내-국가 내외-초국가적 위협 등으로 구분된다. 이처럼 단순한 유형화는 새롭게 부상하는 복합적 위협을 분류하는 작업을 어렵게 만든다. 이미 지적인 바와 같이 테러와

17) 인도적 위기상황이 정치, 경제, 사회, 군사 등 다차원에서 진행되는 경우, USAID (United States Agency for International Development), “Complex Emergencies,” http://www.usaid.gov/our-work/global_health/nut/techareas/complex.html

같은 경우이다. 테러는 비전통적이고 초국가적 안보위협이라 할 수 있으나 군사·비군사적 기준으로는 구분하기는 어렵다. 테러의 결과적인 측면에서 보면 인적 재난의 성격도 지닌다. 수단적인 측면에서 테러는 대체로 폭력적 수단을 사용한다는 점에서 군사적 위협으로 분류할 수 있다. 본 연구는 테러를 군사적 위협으로 분류한다.

안보위협을 분류하는 이유는 새로운 안보위협의 등장과 관련이 있다. 냉전시대에는 전통적으로 군사위협이 지배적이었다. 그러나 냉전이 종식된 후 군사 이외의 다양한 위협이 부상함에 따라 군사적 위협을 제외한 새로운 위협을 어떻게 구분할 것인가하는 문제가 대두되었다. 위기란 안보가 위협받는 상황이라고 파악할 때 위기의 원천은 안보위협이라고 볼 수 있다. 포괄적 안보 논의가 진행되면서 현상유지를 파괴하고 불안정성을 가져오는 다양한 위협요인을 안보위협으로 간주하는 경향이 생겨났다. 이러한 포괄적 안보위협논쟁은 안보의 범위를 너무 확대했다는 비판에 직면하게 되었다. 특히 군사위협을 유일한 안보위협으로 간주하는 현실주의자들이 가장 강력하게 비판을 제기하였다. 다양한 일상의 위협을 안보위협의 범주에 포함시킬 때 안보위협 논의는 의미를 상실하게 된다는 점도 지적되었다. 안보위협이 대부분의 위기, 위협 등을 포함할 경우, 오히려 비안보위협을 논의하는 것이 의미가 있다는 냉소적 주장도 제기되었다.

이러한 비판은 위기의 범주를 정할 때도 적용될 수 있다. 위기개념이 너무나 포괄적인 경우 위기를 논의하는 자체가 의미가 없다는 주장이 제기되었다. 위기를 야기하는 안보위협의 범위 설정이 그래서 중요하다. 안보위협의 범주 설정은 또한 위기의 정의와 관련이 있다. 포괄적 안보위협에 재래식 군사 위협과 함께 핵확산, 테러, 환경, 자연재해, 국

제범죄, 해적, 마약, 난민, 인신매매, 전염병, 가난, 경제시스템 붕괴 등이 주로 포함된다. 그러면 이러한 비전통적 위협이 위기를 초래할 수 있는가하는 문제에 봉착한다.

우선 위기를 초래하는 안보위협을 제한적으로 식별하기 위해 위기에 대한 개념화가 필요하다. 위기는 객체(reference), 분야(scope), 상황 등을 규정함으로써 개념화할 수 있다. 위기에 대한 전통적 개념은(엄밀히 말하면 국제위기에 대한 개념으로서) 세가지 요소(심각한 위협, 대응 시간 촉박, 대응방안의 제한성 등)로 구성된다.¹⁸⁾ 최근 한 연구는 위기의 3가지 주요구성요소로서 위협, 불확실성, 그리고 긴박성(urgency) 등을 지적하였다.¹⁹⁾ 공동체의 핵심가치와 생명유지체계가 위협을 받을 때 위기는 발생한다는 것이다. 여기서 핵심가치란 공동체 구성원이 폭 넓게 공유하고 있는 안전, 안보, 복지, 건강, 정직, 공정 등이다. 이 정의를 수용할 경우, 위기의 범위는 상당히 확대될 수 있다. 세 가지 위협요소 중 위협은 위기의 객체 및 범위와 불확실성과 긴박성은 상황과 관련이 있다.

위기의 객체란 위기의 대상에 관한 문제로서 안보논의와 마찬가지로 개인, 집단, 국가, 국제 등이 있을 수 있다. 범위는 정치, 군사, 경제, 사회, 보건 등 광범위하게 설정할 수 있다. 상황이란 불확실하고 촉박한 상황이다. 포괄적 안보위협이 모두 위기로 진전되는 것인가? 위기를

18) 한 연구는 상위목표에 대한 위협, 결정에 대한 시간적 제한, 예기치 못한 발생 등 위기의 세가지 요건을 지적한다. Charles F. Hermann, "International Crisis as a Situational Variable," James N. Rosenau, ed. *International Politics and Foreign Policy* (New York: The Free Press, 1969), p. 414 참조.

19) Arjen Boin and et. al. *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), pp. 2-5.

초래할 수 있는 위협의 기준으로 최소기준(규모와 빈도)을 설정하는 것이 필요하다. 엄격한 계량화작업을 하지 않더라도 가장 피해규모가 클 가능성이 높은 무력충돌, 테러, 자연재해, 난민, 전염병 등이 위기를 유발하는 대표적 위협으로 볼 수 있다.²⁰⁾ 여타 마약 및 무기밀매, 인신매매, 해적, 돈세탁 등 국제범죄는 그 피해규모가 위기상황을 초래할 정도는 아니라고 보는 것이 타당할 것이다. 위기의 범위를 너무 확대하면 위기연구 자체가 의미가 없어질 수 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 위기란 예기치 않게 정상을 벗어난 상황의 전개 혹은 전개 직전을 의미하는데 위기와 정상을 구분하기 어려울 정도로 위기의 범위가 확장되는 것은 바람직하지 않다.

아직도 세계적으로 무력분쟁이 진행되고 있다.²¹⁾ 국가가 개입된 무력분쟁은 2005년 현재 31건이 있다. 이는 주로 중앙아시아 및 남아시아(9건), 동남아시아와 대양주(7건), 중동과 북아프리카(7건) 등 지역에서 발생하였다. 지난 4년 동안 연간 무력분쟁 회수는 약 30회 정도로 별로 변동이 없는 것으로 파악되었다. 그러나 살펴본 바와 같이 지역별 편차가 있는 것으로 나타났다. 2002년부터 2005년까지 정부가 개입한 무력분쟁의 사망자수는 65,027명으로 나타났다.²²⁾ 2005년 기준 비정부 무력분쟁은 25건이 진행 중이며 이로 인해 2,046명의 사망자가 발생하

20) 예를 들어, 스톡홀름 국제평화연구소(SIPRI)가 1000명 이상의 사망자가 발생했을 경우, 주요 무력분쟁으로 분류하는 것과 같이 위기로 간주할 수 있는 비군사위협의 규모도 사망자수를 기준으로 설정할 수 있다.

21) 테러에 관련된 통계자료는 Human Security Center, *Human Security Brief 2006* (Canada: University of British Columbia), pp. 6-10.

22) 무력분쟁으로 인한 사망자 수는 정확한 확인이 어려운 점을 감안, 전쟁으로 인한 사망자 수치통계를 인용할 때 주의를 요한다.

였다. 최근 무력분쟁의 양상이 달라진 점을 주목할 필요가 있다. 핵심 국가이익이 서로 충돌하는 국가간 분쟁과 비교했을 때, 상대적으로 인종 및 종교차이, 민족주의 등으로 인한 내전(civil war)이나 국내분쟁이 증가하고 있는 추세를 보이고 있다.²³⁾ 여기서 중요한 것은 주요무력분쟁의 규모이다. 1990년부터 2005년까지 총 57건의 주요무력분쟁(연간 사망자 1,000명 이상)이 발생했다는 점이다.

최근 인간, 국가, 그리고 국제안보 위기의 핵심으로 부상한 테러리즘은 2001년 9.11테러 이후 그 전환기를 맞이하고 있다. 이러한 맥락에서 전문가들은 9.11 이후 테러를 ‘뉴테러리즘’이라고 부른다. 고전적 의미의 테러는 일부 소수와 개인이나 집단이 국가와 세계를 대상으로 자신의 정치적 신념이나 입장을 주장하고 홍보하기 위해 폭력을 행사하는 하나의 정치적 행동양식이었다고 볼 수 있다. 9.11 이후 테러리즘은 여러 측면에서 새로운 특징을 보여주고 있다.²⁴⁾ 전통적 테러리즘이 기대되는 유명한 테러조직에 의해 감행되는 것과 달리 최근 테러리즘은 예상치 않은 소규모 세포집단에 의해 매우 빈번히 자행되고 있다는 점이다. 그리고 정보기술의 발달로 테러집단이 네트워크를 형성해서 테러정보, 재정, 아이디어 등을 공유함으로써 현대테러는 좀 더 첨단화하였다. 또한 테러의 재정을 확보하기 위해 마약, 돈세탁 등과 같은 국

23) 2005년말 현재 탈냉전기 국가간 전쟁은 에리트레아-에디오피아(1998-2000), 인도-파키스탄(1990-1992 및 1996-2003), 이라크-쿠웨이트(1991), 미국주도 이라크전쟁(2003) 등이다. 1990년부터 2005년까지 발생한 총 57건의 주요무력분쟁 중 53건(93%)이 내전이였다. 여기서 주요무력분쟁이란 연간 사망자수가 1000명을 넘는 무력분쟁을 의미한다. 이러한 통계는 SIPRI Yearbook 2007 참조.

24) Raphael Perl et. al, *International Terrorism: Threat, policy, and Response*, CRS Report for Congress (Washington, D.C.: Congressional Research Service, January 2007), p. 6.

제범죄와 연계가 증가하고 있다. 자살폭탄테러 등 비인간적인 테러행위가 증가하고 있으며 특정국가가 지원하는 테러는 오히려 감소하고 있다.

최근 테러관련 통계를 살펴보면 다음과 같다.²⁵⁾ 2007년 22,000명이 사망자가 발생한 14,000건의 테러공격이 있었다. 2006년과 비교할 때 공격회수는 거의 변동이 없으나 사망자수에 있어서 전년 대비 1,800명(9%)이 증가하였다. 지난 2년 동안(2006년, 2007년) 중동과 남아시아 지역에 주요테러공격(355회)의 87%가 집중되었다. 단지 45건의 공격이 아프리카, 동아시아·태평양, 유럽·유라시아, 그리고 서반구에서 발생하였다. 특히 테러공격은 이라크에 집중되었는데 13,600명의 사망자를 낸 13,600건의 테러공격(총 건수의 43%)이 이라크에서 감행되었다. 이라크와 아프가니스탄을 제외한 여타 지역에서 테러공격은 감소하였다.²⁶⁾

새로운 테러위협の特徴은 광역성과 치명성이다. 테러가 이라크와 아프가니스탄을 포함한 중동 및 남아시아지역에서 많이 발생하였으나 세계 전 지역에서 발생하였다.²⁷⁾ 그리고 새로운 테러리즘은 사망자수

25) National Counterterrorism Center, *2007 Report on Terrorism* (30 April 2008), p. 9, 21, 22.

26) 테러관련 통계해석에 대한 여러 문제제기는 Human Security Center, *Human Security Brief 2007* (Canada: University of British Columbia), pp. 12-13 참조. 여기서 이라크전쟁 개시 이후 이라크에서 테러가 많이 발생한 것이 테러현황에 대한 이해를 왜곡할 수 있는 가능성에 대해 언급하였다. 그리고 전쟁 이후 폭력을 테러로 분류하는 것에 대해 문제를 제기하면서 이러한 폭력은 테러보다는 전쟁범죄 등으로 분류할 수 있다고 주장한다. 이라크에서 발생한 테러를 제외하면 오히려 전 세계적으로 테러가 조금 감소하고 있음을 지적하였다.

27) National Counterterrorism Center, *2007 Report on Terrorism*, p. 21.

가 급격히 증가하는 경향을 보이고 있다. 이는 테러의 치명성이 심화되고 있음을 의미한다. 예를 들어 9.11 테러의 사망 및 실종자수는 3,000여명에 이르고 2002년 발리섬 테러에서 200여명이 사망하고 300여명이 부상하였다. 2005년 런던 지하철테러에서 700여명(최소 55명 사망)의 사상자가 발생하였다. 최근 인도의 뭘바이 테러로 인해 195명이 사망하였다. 이제 자금을 자체적으로 조달할 수 있는 세포조직이 언제, 어디에서나 치명적 테러를 감행할 수 있게 되었다. 이는 전 세계가 테러위협에 더 많이 노출될 수 있음을 의미한다. 한국도 이라크에서 김선일씨의 피살사건, 아프가니스탄에서 한국선교단 납치사건 등 테러사건을 겪었다.

테러와 함께 기후변화가 초래하는 자연재해의 위협도 점점 증가하고 있다. 사망자수를 기준으로 할 때 자연재해는 무력충돌이나 테러보다 훨씬 심각하다. 2004년 동남아에 밀어닥친 쓰나미 때문에 23만 명이 사망하고 500만 명의 이재민이 발생하였다. 2005년 8월 미국 남부에서 발생한 허리케인 카트리나로 인해 973명이 사망하고 도시면적 80%가 물에 잠겼다. 재산피해액은 약 1,250억불로 추정된다. 2008년 5월 중국 스촨성에서 대규모 지진이 발생하였으며 사이클론이 미얀마를 강타하는 자연재해가 발생하였다. 스촨성 지진으로 인한 피해규모는 엄청나다. 40,075명이 사망하였고 실종자는 3만명에 이르며 이재민은 5백만에 달한다. 건물 536만채가 붕괴되었으며 2100만 채가 파손되었다. 미얀마 태풍으로 78,000여명의 사망자가 발생하였다. 유럽에서도 2005년 이후 폭염으로 인해 인명과 재산피해가 속출하였다. 한국도 자연재해(특히 태풍 ‘루사’와 ‘매미’)로 인해 큰 규모의 인명피해와 재산피해를 당했다. 이처럼 비 군사위협 중에서 가장 심각한 위협이 자연재

해라고 평가할 수 있다. 한국에서도 기후변화로 인한 자연재해의 위험성이 점점 증가하고 있다.

주목할 점은 안보전문가들이 기후변화를 인간 개개인, 집단, 공동체 등의 생존여건에 대한 위협으로 간주하는 ‘인간안보’ 차원과 함께 ‘국가안보’ 차원에서 기후변화가 국가 안보이익과 정책에 미치는 영향을 평가하기 시작했다는 것이다. 기후변화로 나타나는 평균기온상승, 폭풍, 홍수, 가뭄, 해수면 상승 등이 특히 저개발국가에서 물·식량·에너지 결핍, 거주지 유실, 난민, 전염병 만연 등 ‘복합적’ 위협을 제기하게 된다.²⁸⁾ 이러한 위협에 대응하는 적응능력이 부족한 저개발국이나 개발도상국은 기후변화가 야기하는 ‘복합적’ 위협에 상대적으로 취약할 수밖에 없다. 따라서 저개발국가에서 기후변화에 따른 피해가 상대적으로 심각한 반면에 선진국들은 기후변화에 대한 적응능력을 보유하고 있기 때문에 기후변화의 부정적 파급효과를 줄일 수 있다.

자원이 부족한 저개발국과 개발도상국에서 발생한 자연재해는 자원 부족상황을 더욱 악화시켜 국가존립이 위협받는 상황을 조성하고 해당 국가를 ‘실패한 국가’로 전락시키기도 한다. 결과적으로 이들 국가에서 자원 확보를 위한 내부갈등이 발생하거나 자원 확보를 위해 외부로 이주하는 현상이 나타난다. 외부 이주는 거주민과 이주민의 자원 확보 경쟁을 심화시켜서 분쟁을 유발할 수도 있다. 저개발국가에서 발생하

28) 기후변화로 인한 복합적 위협의 성격에 대해 John Podesta and Peter Ogden, “The Security Implications of Climate Change,” *The Washington Quarterly* 31:1 (Winter 2007–8), pp. 115–138; Michael T. Klare, “Global Warming Battlefields: How Climate Change Threatens Security,” *Current History* (November 2007), pp. 355–361; IPCC, *Climate Change 2007: Climate Change Impacts, Adaptation and Vulnerability*.

는 기상이변의 영향은 국가내부의 갈등을 촉발하여 국가의 존립을 위협하고 주변국가와 분쟁을 초래하는 수준으로까지 발전하면서 자연재해로 피해를 본 국가와 주변국가에 심각한 위협을 줄 수 있다.

한편 미국의 군사전문가들은 기후변화가 미군의 군사체제, 군사 기반시설, 군사훈련 등에 직접적인 영향을 미치고 결국 미국의 전반적 군사태세 약화를 초래할 수도 있다고 평가한다.²⁹⁾ 예를 들어 극심한 기상 변화는 무기체제 유지비용을 증가시키고 무기체제 수명을 단축시킬 수 있다는 것이다. 국내외 해안지역에 위치한 군사기지도 폭풍과 해수면 상승 등으로 인해 피해를 입을 수 있다. 또한 빙하용해, 기상이변 등과 같이 기후변화에 수반되는 현상이 해군과 공군의 작전에 영향을 미칠 수 있으며 작전지역에서 원활한 병참지원(식량, 에너지 공급 등)을 방해할 수도 있다고 우려한다.

기후변화와 함께 전염병도 위기와 관련된 심각한 위협으로 평가되고 있다. 90년대부터 전염병에 의해 초래되는 정치·경제·사회적 불안정과 전염병과 분쟁의 상관관계에 주목하면서 소위 ‘보건안보(health security)’에 대한 논의가 본격적으로 시작되었다.³⁰⁾ 전염병이 야기하는 인류에 대한 심각한 수준의 위협은 역사적 사례가 입증한다. 1918년 스페인에서 발생한 유행성 독감(influenza epidemic)으로 인해 2천 5백만 명이 사망하였다. 또한 1918년 가을 스페인독감이 294,000명의 연합군에 퍼져 약 23,000명의 사망자가 발생하였다. 엄청난 규모의 피

29) CNA Corporation, *National Security And the Threat of Climate Change*, <http://www.securityandclimate.cna.org>

30) 사실 보건안보에 대한 논의는 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 생물무기가 테러와 분쟁양상에 미치는 영향에 관한 것이다. 다른 하나는 전염병이 정치·경제·사회 불안정과 분쟁발생에 미치는 영향에 관한 것이다.

해를 가한 전염병에 관한 역사적 사례와 함께 후천성 면역결핍증(AIDS/HIV)이 확산되고 2002년 연말 중국에서 중증급성호흡기증후군(SARS)이 발생하자 전염병위협에 대한 관심이 고조되었다.

건강에 위협을 가하는 대표적 전염병으로 SARS와 조류독감(Avian Influenza), AIDS/HIV, 말라리아, 결핵 등을 있다. SARS는 2002년 11월 중국에서 처음으로 발생하여 2003년 2월 홍콩으로 전파되었고 며칠 지나서 베트남, 싱가포르, 캐나다, 독일 등으로 확산되었다. 2002년 11월부터 2003년 7월까지 26개국에서 8,098명의 SARS 감염자와 774명의 사망자가 발생하였다.³¹⁾ 한국에서도 3명의 감염자가 나타났다. 조류독감은 닭, 오리 등 가금류와 야생조류 등에 의해 감염되는 급성 바이러스 질병이다. 1918년 스페인 독감이 조류독감일 가능성이 제기되고 조류독감으로 인해 막대한 경제적 피해를 경험하면서 이 질병에 대한 경계심이 증가하였다. 2008년 12월 16일 현재 조류독감 감염자수는 391명이고 이중 사망자수는 247명이다.³²⁾ 이 통계자료에 의하면 조류독감의 치사율이 상당히 높음을 알 수 있다. 그리고 방글라데시, 캄보디아, 중국, 인도네시아, 라오스, 태국, 베트남 등 동아시아 국가에서 대부분 발생하였다.³³⁾ 현재 H5N1 조류 바이러스가 인체에 전이되어 감염되는 조류독감은 사람과 사람사이에 전이될 수 있는 강력한 변종

31) WHO, “Summary of probable SARS cases with onset of illness from 1 November 2002 to 31 July 2003” 참조. http://www.who.int/csr/sars/country/table2003_09_23/en/print.html

32) WHO, “Cumulative Number of Confirmed Human Cases of Avian Influenza A/(H5N1) Reported to WHO.” http://www.who.int/csr/disease/avian_influenza/country/cases_table_

33) 전체 391명의 감염자 중 311명, 전체 247명의 사망자 중 211명이 동아시아 국가에서 발생하였다.

바이러스가 출현할 경우, 엄청난 수의 감염자와 사망자를 양산할 것으로 판단하고 있다. 변종 바이러스는 기존 면역체계와 약품으로는 치료할 수 없기 때문에 그 피해는 더 심각할 것으로 보인다.

2007년에 AIDS/HIV에 새로 감염된 숫자는 270만 명이고 2백만 명이 HIV와 관련해서 사망하였다.³⁴⁾ 여러 국가에서 새롭게 감염된 비율은 감소하였으나 다른 나라에서 새롭게 감염된 비율이 증가하였다. 사하라남부 아프리카는 HIV가 가장 만연된 지역이다. 2007년에 이 지역 주민의 67%가 HIV 감염자이고 AIDS환자의 75%가 사망하였다. 인도네시아, 러시아 그리고 고소득 국가에서 감염자들이 증가하는 것은 우려스러운 새로운 현상이다. 한국도 HIV보균자 및 AIDS 환자가 증가하는 추세이다. 2006년 920만 명이 결핵에 새롭게 감염되었으며 이는 인구증가로 인해 2005년의 910만 명보다 증가한 수치이다.³⁵⁾ 2006년 총 감염자수는 1,440만 명으로 추산되고 있다. 결핵과 마찬가지로 말라리아도 주로 개발도상국에서 발생하고 있다. 감염자와 사망자가 주로 아프리카(콩고, 우간다, 케냐, 나이지리아, 수단 등), 브라질, 중국, 동남아시아(뱅글라데시, 인도, 인도네시아, 미얀마, 태국) 등지에 집중되어 있다. 추정치에 따르면 인도가 가장 많은 감염자(약 6억 3천 6백만 명)와 사망자(약 1억 6백 5십만 명)를 기록하였다.³⁶⁾

난민문제도 국제적 위기를 초래할 수 있는 심각한 위협의 하나로 파악할 수 있다.³⁷⁾ 2006년 초에 UN 고등판무관실(UNHCR)의 관심대상

34) 여기서 언급하는 AIDS/HIV에 대한 통계자료는 UNAIDS, *2008 Report on the Global AIDS Epidemic*, p. 30 참조.

35) 결핵에 관한 통계는 WHO, *WHO Report 2008: Global Tuberculosis Control: Surveillance, Planning, Financing*, pp. 191-194 참조.

36) 말라리아에 관한 통계는 WHO, *World Malaria Report 2008*, pp. 142-144 참조.

자는 2천 8십만 명이였다. 이중 8백 4십만 명(40%)이 난민이고 나머지는 망명신청자(asylum seekers), 국내 유민(internally displaced persons), 귀향자(returnees), 제3국 정착자(resettlement), 무국적자(stateless people) 등이다. 2006년 난민 총계는 2005년에 비해 감소하였다. 그 이유는 아프가니스탄과 이라크 난민이 고국으로 돌아갔기 때문이다. 그러나 UNHCR의 관심대상자 총 수치는 늘어났다. 그 이유는 국내 유민과 무국적자가 증가하였기 때문이다. 흥미 있는 점은 망명신청자들이 주로 유럽국가(프랑스, 영국, 독일, 오스트리아, 스웨덴, 벨기에, 네덜란드, 스위스 등)와 미국 및 캐나다를 선호한다는 점이다.

지금까지 무력분쟁, 테러리즘, 자연재해, 전염병, 난민 등과 같이 위기를 초래할 수 있는 군사적·비군사적 위협에 대해 살펴보았다. 이러한 위협은 개인, 집단, 국가 및 국제 등 여러 가지 수준의 대상에 대해 긴박하고 예상치 못한 위기를 조성할 수 있다. 각 개인이나 국가 및 지역이 이런 위협으로부터 받는 영향의 정도는 편차를 보이기 마련이다. 예를 들어 미국은 테러리즘에 매우 민감하며 아시아 및 아프리카 저개발국가들은 특히 자연재해와 전염병 등으로부터 고통을 받고 있다. 유럽의 전문가들은 가장 심각한 안보위협인 이주(migration)와 테러를 꼽고 있다. 한국의 경우 여전히 군사적 안보위협인 북한과 무력충돌 가능성이 가장 심각하지만 새로운 위협인 자연재해, 테러, 질병, 난민 등 문제로부터 결코 자유롭지 않다. 특히 자연재해로 인한 피해는

37) 난민에 관해서는 UNHCR, *Refugees by Numbers 2006 edition* <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx>; UNHCR, *The State of the World's Refugees: Human Displacement in the New Millennium* (New York: Oxford University Press, 2006) 참조.

그 규모가 점점 더 커지고 있으며 국내외에서 테러의 가능성도 증가하고 있는 경향이다. 한국은 SARS, 조류독감, AIDS/HIV 등 질병으로부터 위협이 증가하고 있고 북한으로부터 난민 증가 및 외국인의 불법체류 문제 등도 위기요인으로 작용하고 있다. 한국에서도 복합위기가 대두되고 있는 경향이 파악되고 있다.

국가별로 각 위협의 규모는 편차를 보이고 있으며 각 지역 및 국가별 위협규모 순서는 <표 1>과 같다. 그리고 각기 다른 성격의 위협은 개별적으로 위기와 연계되어 있는 경우도 있으나 최근에는 여러 위협이 상호 연계되어 '복합위기'를 조성하는 경향이 증가하고 있다. 무력분쟁, 테러리즘, 자연재해, 전염병, 난민, 가난 등이 서로 얽혀서 복합적 위기로 전환된 사례는 최근에 쉽게 찾아볼 수 있다. 이라크와 아프가니스탄 전쟁은 테러전쟁의 연장이며 무력분쟁으로 개인은 가난과 전염병에 시달릴 수 있다. 역으로 아프리카와 같은 저개발지역에서는 가난, 전염병, 난민 등이 무력분쟁을 촉발시키기도 한다. 복합위기는 주로 개발도상국가나 저개발국가에서 발생하는 것으로 파악되었다. 선진국도 무력분쟁과 대 테러전에 직·간접 당사자로 참가하고 있고 지구온난화에 따른 자연재해 및 난민발생의 피해로부터 자유로울 수는 없지만 이들 국가가 직면할 수 있는 위기는 저개발국가의 위기보다는 단순할 것이다. 저개발국가의 위기는 모든 위협요인들이 서로 부정적 영향을 미치는 전형적 악순환구조를 지니고 있다.

〈표 1〉 주요 국가 및 지역별 위기의 규모(magnitude)와 복합성

국가	군사적 위기		비군사적 위기		
	무력분쟁	테러리즘	기후변화	질병	난민
한국	○	×	△	×	×
미국	△	○	△	×	×
유럽	×	○	△	×	○
동남아	×	△	○	○	×
중동/남아시아	○	○	○	○	○
아프리카	○	△	○	○	○

주) 위협의 규모: ○(매우 높음), △(아주 높음), ×(높음)

마지막으로 위협과 위기가 전 세계적으로 확산되고 있는 경향이 있다. 인종, 종교, 민족주의 때문에 발생하는 무력분쟁, 서구인을 목표로 하는 테러리즘, 자연재해, 난민 등 문제는 지리적으로 특정 나라 혹은 지역에서만 발생하는 것이 아니라 세계 곳곳에서 산발적으로 발생하고 있다. 예를 들어 테러가 미국과 유럽에서만 발생하는 것이 아니다. 테러분자들은 미국인을 상대로 인도네시아, 인도, 아프리카 등지에서 테러를 감행했다. 지구온난화로 인한 자연재해도 전 세계적으로 발생하고 있다. 전염병도 세계화로 국가 간 교류가 급속히 증가함에 따라 선진국에도 전염병이 전이될 가능성이 상당히 높아지고 있다.

IV. 위기관리의 ‘포괄적’ 접근

1. 위기관리 현황과 과제

위기관리와 관련해서는 행위자, 단계별 조치, 역량 등 다차원적 접근이 필요하다. 군사적 위협으로부터 발생하는 위기를 관리하는 작업의 최소목표는 위기가 전쟁으로 악화되는 상황을 피하는 것이고 최대목적은 전쟁을 회피하면서 당사자 간 군사적 긴장을 완화하면서 관계를 개선하는 것이다. 1990년대에 접어들면서 폭력적 갈등을 회피하고 갈등을 효과적으로 관리하는 대표적 방안으로 ‘예방외교(preventive diplomacy)’ 방안이 등장하였다. 갈등예방방안은 군사·비군사적 수단을 모두 동원하여 폭력적 갈등의 발발을 사전에 봉쇄하는 조치들로 이루어져 있다. 이는 단기적·즉응적 조치가 아니라 중장기적 조치로서 위기상황에서도 서로 상대방에 대해 최악의 선택을 하기 어려운 환경을 조성하는데 기여한다.

갈등예방(prevention)은 군사위기 관리의 예방 및 완화방안과 거의 일치한다고 볼 수 있다. 다음으로 갈등억제(deterrence)방안이 있다. 갈등억제란 갈등 당사자가 상대방의 보복공격에 대한 의지와 능력에 대한 두려움 때문에 폭력적 갈등을 촉발할 수 없도록 하는 것이다. 갈등관리의 또 다른 방안으로는 타결(settlement)과 해소(resolution)가 있으며 이는 군사적 위기관리에서 안정화(stabilization)와 재활(rehabilitation)단계와 유사하다. 이미 언급한 바와 같이 기존 위기연구에서 군사적 위협이 제기하는 위기와 관련된 관리조치들에 대한 구체적 논의가 부족한 형편이다.

재난 등 비군사적 위기에 대한 위기관리단계는 주로 예방, 대비, 대응, 복구 등 4단계로 이루어져있다. 예방단계에서 위기를 발생시키는 요소를 제거, 완화하는 단기 및 중장기 조치들을 취한다. 대비단계는 위기 발생 시 효과적으로 대응할 수 있는 능력을 구축하는 단계로서 훈련과 교육, 예측, 계획 수립 등의 활동을 추진한다. 대응단계는 위기 발생 시 피해를 최소화하기 위한 즉응조치(종합상황관리, 응급조치, 긴급구조, 물자안전 대피, 소요장비 긴급확보 등)를 포함한다. 복구단계란 위기에 대한 긴급 상황처리가 완료된 상황에서 대응 이후 상황을 위기 발생이전의 상황으로 환원하기 위한 노력이다. 기존연구는 각 단계별 조치와 활동에 대해 심도 있게 논의하고 있다. 조치란 능력이 구축되었을 때 선택 가능하다는 점에 착안하여 위기관리에 필요한 총체적 자원(위기관리 담당관의 능력, 예산 등)에 대한 논의도 있으나 주제의 중요성에 비해서 논의가 충분치 않은 것으로 나타난다. 여기서 각 단계는 주기적 성격을 지니며 각 단계가 상호 배타적으로 분리되는 것이 아니라 상호 연동되는 성격이 강하다.

특히 비군사분야 위기관리는 전통적으로 정부가 주도적 역할을 수행하였다. 그러나 최근에 포괄적 위협에 대한 군의 역할이 주목을 받고 있다. 특히 재난관리와 관련해서 장비, 기동성, 규율 등을 갖춘 군의 투입에 대한 관심이 집중되고 있다. 관료와 전문가들은 자연재해에 대한 대응과 복구에 군의 역량을 활용하는 방안을 신중히 논의하고 있다. 이미 중국 스촨성 지진과 미얀마 태풍 등 자연재해 시 군이 대응과 복구 작업에 중요한 역할을 수행한 바 있다. 자연재해 발생 시 외국군이 개입하는 것은 여러 가지 조건을 충족시켜야 가능하다. 군의 이동은 주권과 관계되는 매우 민감한 사안이며 정치적 정통성이 결여된 정권은 정

치 불안정이 초래될 수 있다는 정치적 이유로 외국군의 개입에 신중하거나 아예 이를 거부할 수 있다. 나머지 조건은 자연재해에 파견되는 군이 탁월한 능력을 구비하고 있어야 한다는 것이다. 국내에서도 재난에 대한 위기관리에 있어서 군의 역할에 대한 논의가 진전을 보이고 있다.³⁸⁾ 또한 국외에서도 재난관리에서 군의 역할에 대한 관심이 고조되고 있다.³⁹⁾

군사·비군사적 위협이 위기로 발전하는 것을 저지하는 위기관리방안이라 할 수 있는 예방조치를 좀 더 개발해야 한다. 예방차원의 위기관리방식이 적용되었으나 충분치 않은 측면이 있다. 즉 위기대응과 복구에 대한 조치를 모색하는데 더욱 치중한 것이 더 많은 것이 사실이다. 특히 군사적 위협에 따른 위기와 관련해서 예방방안이 좀 더 개발되어야 한다. 갈등연구의 갈등관리방안을 참고로 중장기적 군사적 위기에 대한 중장기적 예방방안을 강구할 필요성이 증가하고 있다. 재난에 대해서는 예방방안들에 관심을 기울이고 있으나 대비, 대응, 복구

38) 최진열·이시경, “재난관리체제의 단계구분과 민·관·군의 역할”; 이재은, “국내 재난관리에서의 민·관·군 협력체계 구축방안 연구,” 『재난관리에서의 민·관·군 협력체계 구축 세미나 발표집』(3사관학교, 2006); 조원철, “방재안전관리지원을 위한 국방자원의 활용전략: 요청사항을 중심으로,” 『연세대학교 창립 120주년 세미나 “국가적 방재안전관리를 위한 군의 역할” 세미나 논문집』(2005); 박덕근, “국방자원의 방재안전관리 참여 필요성과 모델: 민·관·군 협력모델에서의 군의 역할과 비중,” 『연세대학교 창립 120주년 세미나 “국가적 방재안전관리를 위한 군의 역할” 세미나 논문집』(2005).

39) Asian Regional Forum (ARF), Shangri-La Dialogue와 같은 지역다자안보협력체와 EU, 그리고 연구기관 등에서 재난관리와 군의 역할에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. Sharon Wiharta et. als. *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response* (Stockholm: SIPRI, 2008); *In Times of Crisis*, An IFPA (the Institute for Foreign Policy Analysis) Interim Report (April 2007) 참조.

등 다른 단계에 비해 부족한 형편이다. 재난관리 시 좀 더 심도 있는 예방방안이 강구되어야 한다.

이어서 위기관리 역량구축(capacity building)에 대한 좀 더 구체적이고 심도 있는 방안이 필요하다. 위기진전 단계별 관리방안이 제시되고 이에 따른 여러 다양한 조치(활동)이 소개되었으나 위기관리 주체(정부)가 이러한 조치에 필요한 역량을 제공하지 못하는 경우 위기관리 조치들을 추진하기 어렵다는 점을 고려해야 한다. 여기서 역량이란 포괄적 개념으로서 국가위기관리와 관련된 국가능력이라고 정의할 수 있을 것이다. 역량은 정부, 민간, 군 등의 유·무형 능력으로 이루어져 있다고 볼 수 있는데 국가위기관리체제, 위기관리 관련 법규, 각 해당 정부기관(업무 담당자 포함)의 위기관리능력, 재정, 시설, 기술 외국과 협력, 민간단체(비정부기구), 기업, 군의 능력, 기획·계획능력, 민·관·군 협조 및 조정능력 등을 포함한다. 이미 국가위기관리역량 지표의 하나인 국가위기관리체제와 법규는 충분히 다루어진 만큼 나머지 국가위기관리역량요소를 강화하는 논의가 필요하다고 본다.

세계화시대 초국가적 위협의 성격 상 한 국가의 위기는 한 국가의 국경선 내에 국한되지 않는다. 국가 위기관리를 위해 국내 역량에 기초한 국내 조치에만 의존할 때 위기의 효율적 관리가 더 어렵거나 불가능할 수도 있다. 따라서 위기관리는 국내수준과 국외수준에서 그 효율성을 높이는 방안이 강구되어야 한다. 예를 들어 재난관리를 살펴보면 예방 단계에서 기술과 자원이 풍부한 외국과의 공조를 통해 위기를 사전에 예방할 수 있는 총체적 역량을 강화할 수 있다. 요즘은 실제 재난대응과 복구단계에서 나타나고 있는 외국의 지원도 국제협력의 좋은 사례라 하겠다. 또한 국제기구와 각국의 원조는 실패국가 위기관리의 핵심

을 차지하고 있다. 이제 국가위기관리를 국내영역에 국한해서 관리하던 시대는 지나가고 있다. 즉 위기관리에서 국제협조는 선택이 아니라 필수인 시대가 되었다.

자연재해도 규모가 크고 예상이 쉽지 않고 긴박한 상황을 조성하기 때문에 즉각적 대응이 이루어지지 않으면 피해의 규모가 더 커지고 심각해진다. 따라서 국내역량이 부족한 경우 대외 지원과 개입을 수용하는 것이 효과적일 수 있다. 특히 비군사적 위협의 대부분은 초국가적 위협⁴⁰⁾의 성격을 지니고 있기 때문에 위기관리에 있어서 국제협력이 필요하다. 위기관리체제(기관, 법규)도 위기관리의 효율성에 영향을 미치는 주요요소지만 여타 위기관리 역량(인력, 예산, 장비, 조기경보, 기획, 지휘·통제) 등도 중요하다.

군사·비군사적 위협에 대한 위기관리역량을 제고하는데 개별적 분리접근방법을 채택하기 보다는 총체적 접근이 필요하다. 예를 들어 비군사위협에 대처하기 위한 예방외교는 군사적 위협을 완화시키고 이는 결국 군사적 위협으로부터 위기관리에 기여하게 된다. 역으로 군사적 위협을 차단하기 위한 위기에방방안은 비군사분야위협에서 국가간 협력을 촉진하는 역할을 할 수도 있다. 이러한 위기관리방안은 다자안보협력 틀 내에서 활발히 모색되고 있다. 탈냉전 이후 포괄적 안보를 달성하기 위한 예방외교 노력은 위기에방방안으로 매우 효과적일 수 있다. 군사위협과 비 군사위협에 대한 위기관리방안을 조합해서 운영하는 방법을 더욱 정교하게 검토할 필요성이 증가하고 있다.

40) 대표적 초국가적 위협으로는 국제테러, 조직적 국제범죄(마약 및 무기 밀매, 인신매매, 불법이민, 돈세탁 등), 기후변화, 이주, WMD 및 SALW (small arms and light weapons) 확산 등이 있다.

2. 포괄적 접근(Comprehensive Approach)

본 연구의 목적은 위기와 위기관리를 개괄적·분석적으로 논의하는 것이다. 따라서 개별 위기유형에 대한 위기관리방안을 구체적으로 검토하는 것보다는 위기관리에 대한 전반적 접근방식을 제시하려고 한다. 이를 위해 특히 위기의 복합성을 주목하고자 한다. 군사적 위기와 비군사적 위기가 혼재하는 위기사례가 증가함에 따라 유럽연합(EU)과 북대서양조약기구(NATO)가 위기관리의 포괄적 접근에 대한 논의를 주도하고 있다.⁴¹⁾

포괄적 접근에 대한 다양한 개념정의는 약간의 편차를 보이고 있다. 위기관리를 위해 모든 도구와 역량은 동원하는 것이라는 광의의 개념에서부터 단지 민·군협력으로 간주하는 협의의 개념에 이르기까지 그 스펙트럼이 다양하다.⁴²⁾ 중범위 개념으로는 기관, 정부, 국제집단, 군, 비정부단체 등 위기관리 행위자에 초점을 맞춘 개념⁴³⁾과 “국제임무에서 정치, 안보, 개발, 법치, 인권, 인도주의 등 차원을 통합하는 것을 목적으로 하는 접근방식”이라는 개념정의도 있다.⁴⁴⁾ 이러한 개념을 근거

41) 최초로 캐나다가 3D(diplomacy, development, and defense) 개념을 개발하였으나 그 이후 많은 나라에 의해 이 개념이 채택되었다. 최근에는 EU국가, 미국, 호주 등이 이 개념에서 발전한 ‘포괄적 접근방식’을 위기관리에 실제 적용하고 있다. 이제 ‘포괄적 접근방식’이라는 용어는 하나의 위기관리 방식으로 거의 고유명사처럼 되었다.

42) 포괄적 접근을 단지 민·군 협력으로 정의하는 연구는 Eva Gross, *EU and the Comprehensive Approach*, DIIS (Danish Institution for International Studies) Report 2008, p. 13 참조.

43) Karsten Friis and Pia Jarmyr eds, *Comprehensive Approach: Challenges and opportunities in Complex crisis management*, NUPI (Norwegian Institute of International Affairs) Report (2008), p. 2.

로 포괄적 접근방법이란 “국가차원(기관, 중앙정부, 지방정부, 기업, NGOs), 지역차원(지역기구, 기업, NGOs), 국제차원(국제기구, 기업, NGO) 등의 행위자들이 정치, 군사, 경제 등 모든 영역의 총체적 역량(연성국력과 경성국력)을 동원해서 군사 위기와 비군사 위기가 혼재하는 복합적 성격의 위기를 관리하는 방식”으로 정의할 수 있다. 이 접근 방식은 국가수준 및 국제수준의 행위자들을 가능한 많이 동원하여 위기관리 역량을 구축하려는 것이다. 포괄적 접근방식은 지속적 안정과 안보라는 핵심목표를 달성하기 위해 민, 군, 국제공동체 등 다양한 행위자의 협조를 유도하는 것이며 민·군협력을 특히 강조한다. 이 접근 방식은 국가적 수준(national level)과 다자적 수준(multilateral level)에서 추진된다.

포괄적 접근방식의 대표적 범주로서 ‘범정부적 접근방식(a whole of government approach)’이 있다.⁴⁵⁾ 이는 복합적 성격의 위기를 관리하기 위해 국가 내의 행위자(정부기관, 군, 기업, NGOs 등)들이 범국가적으로 협조하는 방식을 의미한다. 각국 정부는 각자 직면한 국가 및 국제 위기를 관리하는 능력을 향상시키기 위해 정부 부처 간 협력을 강화하는 실험을 해왔다. 예를 들어 영국은 좀 더 포괄적 접근을 국제 영역에 적용하면서 하나의 기관 간(inter-agency) 조직으로서 ‘안정화 유니트(Stabilization Unit)’를 창설하였다.⁴⁶⁾ 이 조직은 국방부, 국제개

44) Kristiina Rintakoski and Mikko Autti eds, *Seminar Publication on Comprehensive Approach: Trends, Challenges, and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management* (Finland: Crisis Management Initiative, 2008), p. 11.

45) Friis and Jarmyr eds, *Comprehensive Approach*; Rintakoski and Autti eds, *Seminar Publication on Comprehensive Approach* 참조.

발부, 외교부를 참여시켰고 공동재정을 관리하였다. 미국도 이와 유사한 ‘재건 및 안정화 조정관 사무실(the Office for the Coordinator for Reconstruction and Stabilization)을 신설하였다. 그러나 이 기관은 영국보다 각 부서의 참여도나 결집도가 약하였다. 다른 국가(예, 노르웨이, 스웨덴, 덴마크, 네덜란드 등)도 국가차원의 범 부처위원회를 구성하였다. 한국의 국가위기관리체제 정비도 ‘범정부적 접근방법’의 전형적 사례로 볼 수 있다. 한국도 포괄적 범위의 위기에 대한 통합적 국가위기관리체제구축을 추진하고 있다. 현재 국가위기관리상황센터가 신설되어 운영되고 있다.

‘범정부적 접근’도 위기관리 역량구축을 위한 하나의 방식으로 볼 수 있다.⁴⁷⁾ 이 접근방식이 추구하는 목표는 첫째, 지역 및 국제적 수준에서 실패한 국가의 지속적 분쟁을 관리하고 둘째, 국내에서 기후변화로 인한 재난과 같은 비군사적 위협을 관리하는 것이다. 즉 한 국가는 여러 가지 위기로부터 자국민을 보호하는 것은 물론 자국민을 보호할 능력이나 의지가 없는 국가에 적절한 수준에서 개입할 책임을 다하기 위해서다. 특히 이 접근방식은 민·군, 기업, 비정부기구 등이 협조체제를 구축하는 것을 강조한다.

살펴본 바와 같이 포괄적 접근방식은 EU와 NATO가 위기관리에 적용하고 있는 역량구축의 한 방법이라고 평가할 수 있다. 물론 미국도 이 접근방식을 활용하고 있으나 유럽국가들 만큼 적극적이지 않다. 유

46) 처음에는 ‘분쟁 이후 재건 유닛(Post-conflict Reconstruction Unit)’로 명명되었다.

47) Anthony Bergin, “A Whole-of-government approach to international assistance,” ASPI (Austrian Strategic Policy Institute) Policy Analysis 31 (17 September 2008).

럽이 이 접근방식에 가장 관심을 가지는 배경은 유럽의 안보환경과 안보이익, 국제적 책임 등 때문이다. 유럽은 이제 역내에서 국가 간 무력 충돌의 가능성은 거의 사라졌기 때문에 역외 위기에서 안보적 역할을 찾으려하고 있다. 유럽과 안보상 이해관계가 밀접한 지역은 아프리카와 중동 등이다. 표1.에서 나타난 바와 같이 이 지역에서 실패국가⁴⁸⁾들이 복합위협에 직면해 있다. 포괄적 접근방식은 실패국가들이 직면한 지속적 복합위협을 극복하는데 유용한 것으로 평가된다.

그러나 이질적 행위자들 간의 협조에는 항상 여러 가지 장애가 있기 마련이다. 여러 가지 장애요인으로 인해 다양한 행위자간 협력이 수월치 않으며 따라서 유럽의 포괄적 접근방식이 큰 성과를 거두지 못하고 있다는 부정적 평가도 있다.⁴⁹⁾ 위기의 복합적이고 고질적 특성을 고려하면 어떤 접근방식도 당장에 가시적 성과를 도출하기는 어려울 것이다. 따라서 지속적으로 포괄적 접근방식의 문제점을 보완하면서 효용성을 높여 나가는 것이 이 접근방식을 포기하는 것보다는 현명하다는 의견이 지배적이다.

유럽 이외의 국가들도 위기관리에 있어서 포괄적 접근을 채택하는 것이 효율적인지를 평가해 볼 필요가 있다. 포괄적 접근의 특징적 요소는 다자수준에서 여러 행위자간 협력이라고 할 수 있다. 특히 민·군협력이 그 핵심을 이루고 있다. 포괄적 접근은 원래 분쟁의 복잡성으로 인해 안정화와 재건작업에서 군이 담당할 수 없는 임무를 민간인이 수

48) 실패국가란 통치능력을 발휘하지 못하는 국가를 의미한다. 즉 실패국가는 국민의 기본적 요구(자유, 인권, 보건, 교육, 경제 등)를 제공할 능력이 없다.

49) 대다수 기존연구가 포괄적 접근방식의 한계를 지적하고 개선방안을 제시하고 있다. Friis and Jarmyr eds. *Comprehensive Approach*; Rintakoski and Autti eds. *Seminar Publication on Comprehensive Approach* 참조.

행함으로써 민·군 협력을 도모하는데서 유래한다. 어렵다고 해서 협력을 시도하지 않는 것보다 여러 장애요인에도 불구하고 협력을 시도하는 것이 어느 국가에게도 위기관리 역량구축에 도움이 될 것으로 판단된다. 한 국가가 국제사회의 책임 있는 구성원으로서 실패국가들이 직면한 위기에 개입할 때 국제수준에서 다자간 협력은 유용할 것이다. 또한 한 국가가 국내에서 엄청난 규모의 비군사적 위협(예, 자연재해, 전염병, 대량난민 등)에 직면했을 때 국제적 차원의 협조체제는 큰 도움이 될 것이 자명하다. 따라서 비유럽국가들도 포괄적 접근을 통해 국내외적 위기관리역량을 증진시킬 수 있다.

그리고 포괄적 접근의 한 유형인 범정부적 접근방식은 국내 군사·비군사적 위협을 관리하는데 큰 도움이 될 것으로 평가된다. 왜냐하면 이 접근방식의 핵심요소는 민과 군의 협력이다. 무력분쟁이나 그 이외의 비군사적 위협에 효과적으로 대처하기 위해 민과 군의 협력을 통한 총체적 국가역량 강화는 필수적이다. 군 본연의 임무는 군사위협이 고조될 때 국가주권과 영토를 수호하는 것이다. 최근 미국, 동남아, 중국 등지에서 재난이 발생했을 때 군은 중요한 역할을 수행하였다. 범국가적 접근방식에 따른 강력한 민·군 협력은 국내에서 다양한 위기를 극복하는데 기여할 것으로 평가된다. 결론적으로 포괄적 접근은 실패국가의 복합위기와 정상국가의 비군사적 위기를 관리하는데 동시에 유용한 것으로 평가된다.

한편, 포괄적 접근방법은 위기관리 제 단계에서 복구단계에 연관이 있는 것으로 판단하기가 쉽다. 즉 분쟁 이후 안정화와 재건을 위한 접근방식이라고 생각하기 때문이다. 그러나 좀 더 심도 있게 관찰하면 이 접근방법은 갈등의 예방 및 대응과도 긴밀히 연계되어 있음을 알 수 있

다. 실패국가는 테러분자들에게 피난처를 제공하는 동시에 열악한 정치·경제·사회적 조건을 배경으로 테러분자들을 배출할 수 있다. 따라서 실패국가의 위기를 성공적으로 관리하는 것이 테러를 사전에 예방하는 것이다. 그리고 실패국가에 대한 경제원조와 개발을 통해 비군사적 위협을 완화함으로써 위기에방에 기여한다. 또한 실패국가의 상황이 더 악화될 경우 주둔하고 있는 평화유지군이 바로 대응할 수도 있다. 따라서 포괄적 접근은 위기 예방, 대응, 복구 등 위기관리 제 단계에 개입해서 큰 영향을 미친다.

이상의 논의에서 포괄적 접근은 유럽국가에만 효용성이 있는 유럽 중심의 접근방식이 아니라 다양한 위기를 관리하는데 보편적으로 적용될 수 접근방식이라는 사실을 발견하였다. 그리고 포괄적 접근은 위기관리의 예방, 대응, 복구단계에 영향을 미친다는 점도 확인하였다. 포괄적 접근방법은 실패국가들에 만연한 국제적이고 복합적인 위기를 해결하는데 효과적이며 범국가적 접근방법은 군사적·비군사적 국가위기를 극복하는데 유용하다는 결론도 도출하였다. 따라서 본 연구는 실패국가의 복합적 위기와 각국의 국가위기를 관리하는데 적용할 위기관리방식으로 포괄적 접근과 범정부적 접근을 제시하고자 한다.

V. 결론

본 연구는 위기를 초래하는 군사적 위협으로 국가가 개입한 무력충돌과 테러리즘을, 비군사적 위협으로 재난, 질병, 난민 등의 위협심도

를 평가하였다. 각 국가와 지역은 직면한 위협의 규모는 편차를 보이는 것으로 나타났다. 그리고 다양한 위협요인이 상호 작용한 결과, 대부분의 위기가 복합적 성격을 지니고 있는 것으로 나타났다. 이러한 복합위기의 관리역량을 강화하는데 유럽식 포괄적 접근이 유용함도 발견하였다. 포괄적 접근의 한 범주인 범국가적 접근은 국가가 자연재해와 같은 개별 국내위기를 관리하는데 효과적이라는 점도 파악하였다.

기존연구가 연구주제의 새로운 변화를 설명하지 못할 때 새로운 연구가 수행되어야 한다. 이미 살펴본 바와 같이 기존 연구는 성과와 한계를 동시에 보여 주었다. 향후 연구는 기존 연구가 설명하지 못한 부분을 보완하고 새롭게 제기되는 연구수요를 가능한 충족할 수 있는 방향에서 진행되는 것이 바람직하다. 연구의 관성과 타성 및 수월성 때문에 이미 다른 주제를 기계적으로 반복하기 보다는 새로운 시도가 필요한 역동적 시점에 직면하고 있다.

기존연구는 연구자의 학문영역에 따라 일정한 한계와 편향성을 지니는 것으로 파악되었다. 언급한 것처럼 현대 위협과 위기의 복합성을 고려할 때, 현대 위기관리에 대한 학제 간(interdisciplinary) 연구가 요구된다. 국가 간 군사 위기관리에는 국제정치학자들이 정통하고 국가위기관리체제 및 재난위기관리에는 행정학자들이 비교우위를 점하고 있는 것으로 평가된다. 그리고 사회위기(통합의 위기, 정체성의 위기 등)에 대해서는 사회학자들이 전문성이 높을 것이다. 그러나 복합적인 위협에 대한 위기관리 연구를 위해 여러 다른 분야 전문가들이 협조해야 할 것이다. 예를 들어 전염병과 관련해서는 질병전문가가 필요하고 지구온난화와 관련해서는 기상학자 및 지질학자도 필요할 것이다. 따라서 위기관리연구에는 다양한 위협분야 전문가들에 의한 공동연구가 절

실히 요구된다. 지금과 같이 위기영역이 확대되는 추세 하에서 제한된 전문성을 지닌 특정분야 연구자들이 위기관리를 다루는 것과 실재 복합적 위기상황의 불일치가 발생할 수 있다.*

〈참고문헌〉

- 김열수, 『21세기 국가위기관리체제론: 한국 및 외국의 사례 비교연구』(서울: 오름, 2005).
- 대통령자문 정책기획위원회, 『새로운 도전, 국가위기관리』.
- 박덕근, “국방자원의 방재안전관리 참여 필요성과 모델: 민·관·군 협력모델에서의 군의 역할과 비중,” 『연세대학교 창립 120주년 세미나 “국가적 방재안전관리를 위한 군의 역할” 세미나 논문집』(2005).
- 유충, 『재난관리론』(서울: 한성문화사, 2005).
- 이용필 외, 『위기관리론: 이론과 사례』(서울: 인간사랑, 1992).
- 이응영, “미국 국토안보체제의 핵심요소를 수용한 국가위기관리 및 비상대비체제 재편 방향,” 『비상대비연구논총』(2007).
- 이재은 외, 『재난관리론』(서울: 대영문화사, 2006).
- 이재은, “국내 재난관리에서의 민·관·군 협력체제 구축방안 연구,” 『재난관리에서의 민·관·군 협력체제 구축 세미나 발표집』(3사관학교, 2006).
- 이재은, “차기정부의 국가 위기관리체제의 효율적 운영방안,” 희망제작소 재난관리연구소 8차세미나(2007. 11).
- 이종열, “참여정부의 국가재난관리 성과에 대한 분석평가,” 희망제작소 재난관리연구소 8차세미나(2007. 11).
- 조원철, “방재안전관리지원을 위한 국방자원의 활용전략: 요청사항을 중심으로,” 『연세대학교 창립 120주년 세미나 “국가적 방재안전관리를 위한 군의 역할” 세미나 논문집』(2005).
- 최진열·이시경, “재난관리체제의 단계구분과 민·관·군의 역할,” 『위기관리와 안전문화』 제2호(2008.6 인천대학교).
- Allison, Graham and Zelikow, Philip, *Essence of Decisions: Explaining Cuban Missile Crisis*, 2nd ed.(New York: Longman, 1999).
- Bergin, Anthony, “A Whole-of-government approach to international assistance,” ASPI (Austrian Strategic Policy Institute), *Policy Analysis* 31(17 September 2008).

- Boin, Arjen and et. al. *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*(Cambridge: Cambridge University Press, 2005).
- Friis, and Jarmyr eds. *Comprehensive Approach: Rintakoski and Autti eds. Seminar Publication on Comprehensive Approach.*
- Friis, Karsten and Jarmyr, Pia eds. *Comprehensive Approach: Challenges and opportunities in Complex crisis management*, NUPI (Norwegian Institute of International Affairs) Report(2008).
- Gross, Eva, EU and the Comprehensive Approach, *DIIS(Danish Institution for International Studies) Report* 2008:13.
- Hermann, Charles F., "International Crisis as a Situational Variable," Rosenau, James N., ed. *International Politics and Foreign Policy*(New York: The Free Press, 1969).
- Human Security Center, *Human Security Brief 2006*(Canada: University of British Columbia).
- Human Security Center, *Human Security Brief 2007*(Canada: University of British Columbia).
- IFPA (the Institute for Foreign Policy Analysis), *In Times of Crisis*, Interim Report(April 2007).
- IPCC, *Climate Change 2007: Climate Change Impacts, Adaptation and Vulnerability.*
- Klare, Michael T., "Gloal Warming Battlefields: How Climate Change Threatens Security," *Current History*(November 2007).
- Lund, Michael S., *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1996).
- National Counterterrorism Center, *2007 Report on Terrorism*(30 April 2008).

- Perl, Raphael et. al, *International Terrorism: Threat, policy, and Response*, CRS Report for Congress(Washington, D.C.: Congressional Research Service, January 2007).
- Podesta, John and Ogden, Peter, “The Security Implications of Climate Change,” *The Washington Quarterly* 31:1(Winter 2007–8).
- Rintakoski, Kristiina and Autti, Mikko eds. *Seminar Publication on Comprehensive Approach: Trends, Challenges, and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management*(Finland: Crisis Management Initiative, 2008).
- UNAIDS, *2008 Report on the Global AIDS Epidemic*.
- UNHCR, *The State of the World’s Refugees: Human Displacement in the New Millennium*(New York: Oxford University Press, 2006).
- WHO, *WHO Report 2008: Global Tuberculosis Control: Surveillance, Planning, Financing*.
- WHO, *World Malaria Report 2008*.
- Wiharta, Sharon et. als. *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response*(Stockholm: SIPRI, 2008).
- SIPRI Yearbook 2007.
- CNA Corporation, *National Security And the Threat of Climate Change*, (<http://www.securityandclimate.cna.org>).
- UNHCR, *Refugees by Numbers 2006 edition*(<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx>).
- USAID (United States Agency for International Development), “Complex Emergencies,” (http://www.usaid.gov/our-work/global-health/nut/techa_reas/complex.html).
- WHO, “Cumulative Number of Confirmed Human Cases of Avian Influenza A/(H5N1) Reported to WHO.” (http://www.who.int/csr/disease/avian_influenza/country/cases_table).

WHO, "Summary of probable SARS cases with onset of illness from 1 November 2002 to 31 July 2003" (http://www.who.int/csr/sars/count ry/table2003_09_23/en/ print.html).