
국민안전처 이후 국내 테러 대응 정책방향에 관한 연구*

-프로그램논리모형(Program Logic Model)적용중심으로-

박 주 혁** · 박 진 희***

[국문요약]

9·11 이후 세계 곳곳에 발생하는 뉴테러리즘에 대응하기 위해 주요 선진국들은 강력한 대응체계를 구축하였다. 미국은 테러와 관련 된 법(안)을 단계별로 입법화 하여 법/제도/조직 등을 신설하였다. 반면에 국내 테러대응체계는 테러방지법(안)의 부재, 뉴테러리즘에 대응할 수 있는 컨트롤타워의 부재 등 총체적인 문제점을 안고 있다.

따라서 본 연구의 목적은 국내 테러대응체계가 안고 있는 문제점을 해결하기 위해 테러에 대한 재난관리 정책방안을 제시하고자 한다. 본 연구의 목적을 달성하기 위해 기존의 국내테러대응체계에 대하여 제시된 정책적 방안에 대한 이론적 논의를 프로그램모형을 적용하여 가시화하여 살펴왔다.

프로그램논리모형이란 해결하려는 문제들 간의 논리적인 관계들을 기술하는 다이어그램으로서, 프로그램 구성 요소간에 어떤(What)구성요소가 있고, 구성요소간의 상호작용 어떻게(How)이루어지며, 의도한 결과를 미래지향적으로 산출해내는지에 대한 예측기법이다.

프로그램논리모형분석결과 도출된 대응전략은 테러방지법

* 논문투고일 2015. 2. 2., 논문심사일 : 2015. 2. 26., 게재확정일 : 2015. 2. 28.

** 국립재난안전연구원 연구원(제1저자), E-mail : jhp810925@korea.kr

*** 국립재난안전연구원 연구원(교신저자), E-mail : train2561@korea.kr

(안)과 컨트롤 조직신설에 있다. 또한 이를 통해 의도된 결과와 산출에 요소간의 연결성 있으며, 단·장기적인 측면에서 나타날 수 있는 파급 효과가 다양한 것으로 나타났다.

따라서 국내 테러대응정책의 최우선 전략은 테러방지법(안)의 입법화와 컨트롤다위조직의 역할을 할 수 있는 조직신설 및 내부 조직의 강화방안을 마련하는 것이다. 이에 제시할 수 있는 대안으로는 국민안전처의 역할론에 대한 논의가 필요하다.

주 제 어 : 뉴테러리즘, 테러대응체계, 테러대응법(안), 컨트롤다위, 프로그램논리모형

— 목 차 —

I. 서 론
II. 이론적 논의
III. 프로그램논리모형, 적용 및 분석을 통한 테러대응정책논의
IV. 테러대응정책의 종합적 방향
V. 결 론

I. 서 론

최근 재난유형의 특징은 자연·인적·사회적 재난이 개별적으로 나타나기 보다는 복합적이고 대규모적인 방향으로 발전하고 있으며, 재난관리는 미래형 패러다임의 전환을 요구하고 있다. (이재은·이우권, 2014: 19). 향후 미래재난관리는 복합재난을 정확하게 예측하고, 효율적인 예방을 통해 대응할 수 있도록 사회방재시스템을 구축하는 것이며, 이에 세계 각국은 국가위기 및 재난관리시스템을 발전시키려고 노력하고 있다(이재은 외, 2005: 53-54).

다양한 복합재난 중 테러는 인적재난과는 유사하나 복합적인 성격으로 인해 통제범위가 매우 탄력적이고, 자연재난과 결합하면, 국가안보의 위기가 발생하는 희한한(novel)현상 등이 발생한다(Berrebi & Ostwald, 2011). 국내에서도 북한의 도발, 국제테러리스트 단체에 의한 테러, 자생적 테러 등 현재 사회에서 발생하는 뉴테러리즘의 가능성이 매우 높은 것으로 연구

되어 지고 있다(박동균, 2009: 81).

반면에 국내 대테러업무는 대통령 훈령인 『국가대테러활동지침』에 따라 실질적으로 수행되고 있으며(정육상, 2009: 283), 재난관리는 『재난 및 안전관리기본법』 및 『국가위기관리기본지침』에 의해 작성된 표준매뉴얼에 따라 재난관리 단계별 절차가 마련되어 있다. 지침 및 단순 재난관리 체계는 국내테러대응정책에 있어 대테러에 대한 국민적 인식의 미비, 테러방지법(안)의 부재, 테러대응을 위한 신속한 위기관리시스템의 부재 그리고 조직 간의 정보공유체제가 제대로 구축되어 있지 않는 총체적인 문제점으로 나타나고 있다. 국가별 차이는 있으나, 전 세계적으로 테러리즘에 대한 국민적 공감대의 필요성이 증가하고 있으며(박동균, 2009), 국가위기 및 재난관리차원에서 대응하는 포괄적 위기관리시스템을 구축할 필요성이 요구되어지고 있다.(이창용, 2005: 203-204).

더불어 2014년 4월 16일 세월호 사고 이후 국내 정부에서도 국가위기 및 재난관리시스템의 총체적인 문제점에 대해 진단하게 되었으며, 복합재난에 대응하고자 위기 및 재난관리대응체계를 재구축하게 되었다. 정부에서는 모든 재난 유형에 대응하기 위해 지휘체계를 일원화하여, 현장중심으로 대응할 수 있는 체제를 위해 국민안전처를 신설하게 되었다(이선우, 2014).

따라서 본 연구에서는 전 세계적인 복합재난에 따른 대응체계의 변화와 뉴테러리즘의 빈번한 발생, 국내 위기 및 재난관리에 대응하기 위한 국민안전처의 신설 등에 대하여 이론적 검토를 통해 향후 복합재난에 대응하기 위한 정책적 방향을 모색하고자 한다.

이에 본 연구는 이론과 실재를 균형 있게 논의할 수 있는 프로그램논리 모형(program logic model)을 적용하여 본 연구를 진행하고자 한다. 본 연구에서는 대표적인 프로그램논리모형을 개발한 W.K.Kellogg Foundation의 이론, 행위, 산출 접근방법의 논리모형을 재구성하여 적용하였다. 프로그램논리모형을 통해서 테러의 위기 및 재난관리사이의 프로그램과 각각의 세부 요소사이의 인과관계를 파악하여, 전략과 목표사이의 자원, 행위, 결과, 단·장기효과 등의 인과관계 고리를 구성한 후 그 근거를 제시하고 향후 테러대응정책방향을 제시하고자 한다.

따라서 본 연구의 절차는 우선 미국의 뉴테러리즘 대응을 위한 입법현황, 조직, 정책방향등에 대하여 국내와 비교논의 후 국내 테러 대응전략에 대한 선행연구 검토를 하였다. 그 다음으로 프로그램 이론과 논리모형에

대한 방법론적 논의를 통해 본 연구의 적절성 및 적합성에 대하여 검증 한 다음 테러대응정책방향을 프로그램논리모형 적용하여 정책방향에 대한 인과관계 대해 시각적으로 분석하고자 한다. 마지막으로 분석결과를 바탕으로 국내 미래지향적인 테러대응정책에 대한 방향설정 및 정책적 제언을 하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 미국과 국내 테러 대응체계 비교

뉴테러리즘과 같은 복합재난은 치밀한 계획 또는 우발적 동기에 의해 이루어지기 때문에 예측이 매우 어렵고, 고의적이고 의도적이기 때문에 재난관리의 예방단계가 매우 중요할 수밖에 없으며, 무엇보다 정부의 위기관리체계가 절대적으로 필요하다(정지범 편저, 2009: 504-505).

1990년대 이전까지 테러리즘은 인류의 역사와 그 맥을 같이하는 정치사적 문제였으나(최진태, 2006: 29), 90년대 이후 나타난 뉴테러리즘은 정치적인 목적이 희미해지고, 특별한 요구 조건 없이 불특정 다수를 대상으로 무차별 테러를 자행하는 현상이 세계 곳곳에 발생되고 있다. 세계 곳곳에서는 대규모 인명 및 재산피해가 급증하고 있으며, 의지에 따라 전 세계 어느 곳에서 자행될 수 있다(장기봉, 2008 : 83). 뉴테러리즘은 더 이상 군사적으로 대응하는 것은 불가능하며(이창용, 2005: 204), 주요 선진국들은 기존 테러대응시스템으로는 뉴테러리즘에 대해 국가 안전 및 위기관리에 대한 예방 또는 대응에 한계가 있다는 것을 인식하게 되었다(Heymann, 2003). 9·11테러(미국 뉴욕, 2011년), 마드리드 열차테러(스페인, 2004년 3월 11일), 런던폭탄테러(영국, 2005년) 등은 전 세계적으로 테러리즘에 대한 인식변화에 커다란 영향을 미쳤다. 9·11테러 이후 미국은 테러에 대한 안전한국가가 아님을 인식하게 되었으며, 재난 및 위기관리 등에 대한 경각심과 동시에 자국 내 재난관리의 예방 및 대비 등 정책적 실패와 안전취약점발견, 자국 내 거주하는 외국인의 관리 체제 문제점, 테러집단의 비윤리적 행위 및 무기 사용 등에 관한 정보기관의 정보수집실패 등을 사사하면서

(Hehmann, 2001: 24-26) 범국가적 차원에서 대응정책과 관련하여 전략적이고 혁신적인 위기 및 재난관리체계를 모색하게 되었다.

미국은 뉴테러리즘에 대한 인식변화와 테러방지법 및 관련 법(안), 제도, 조직, 정책 및 프로그램 등 각 부처 및 유관기관 등의 협의를 통해 수정·보완하여 새로운 체제를 구축하게 되었다. 법적인 측면에서 『테러차단및방비에필요한적절한수단의제공에의한미국통합강화법:애국법(Uniting and Strengthen America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act 2000 : PATRIOT ACT 2000)』, 『국토안보법(Homeland Security Act of 2005)』, 『정보개혁 및 테러방지법(Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2005)』 등 단계별로 기존 법을 통합하거나 새로운 법안을 입법화하였다. 조직적인 면에서는 『국토안보법』 및 『정보개혁 및 테러방지법』에 의해 국토안보부(Department of Homeland Security)와 국가정보국(Direct of National Intelligence), 국가반테러센터(National Counterterrorism Center)를 신설하였다. 미국의 재난 및 위기관리 체계 변화가 주는 시사점은 테러를 복합·사회적 재난으로서 미래형 재난으로 인식하였으며, 테러에 관하여 총체적인 관리를 통해 위기 및 재난관리에 있어 예방적 차원에서 다루어질 필요성이 대두되어 졌기 때문이다.

반면에 국내 테러리즘(terrorism)에 대한 대응체계는 매우 소극적이고 특수하면서, 전통적 안보 수준에 머물러 있으며, 위기 및 재난관리까지 이르지 못하고 있다. 국내 대테러 관련 규정을 살펴보면 법적으로 명시된 규정은 없다. 단지 테러대응에 대한 절차는 『국가대테러활동지침(대통령훈령 제292호)』에 규정되어있고 그 외 필요한 법률은 개별법으로 마련되어 있다. 테러재난단계는 『재난 및 안전관리 기본법』과 『국가위기관리 기본지침(대통령 훈령 제285호)』을 근거로 하고 있으며, 구체적이 처벌 및 수사권 등에 대해서는 형사법 등 개별법에 의한다. 결과적으로 국내 대테러관련 대응체계는 『국가위기관리기본지침(대통령훈령 제285호)』, 『국가대테러활동지침(대통령훈령 제292호)』, 『재난 및 안전관리기본법』 등을 근거로 하여 제도화되고 있다. 『국가대테러활동지침(대통령훈령 제292호)』에서는 총칙, 테러대책기구, 테러사건대응기구, 예방·대비 및 대응활동, 관계기관별 임무 등과 관련된 사항을 규정하고 있다. 지침에서 테러의 정의는 “살해·납치, 인질억류·감금, 시설·장비의 폭파, 항공기의 납치·

점검, 운항 중인 항공기 파괴, 공항 내 불법적 폭력행위, 선박 또는 항해시설의 파괴, 해저에 고정된 플랫폼의 파괴, 핵물질 등을 이용한 절도·강탈 및 인명사살, 테러자금 등” 국제협약을 중심으로 범위를 한정하고 있다.

대테러활동에 대한 기본체제는 테러관련 정보의 수집, 테러혐의자 관리, 테러수단의 안전관리, 시설·장비의 보호, 국제행사의 안전 확보, 테러예방·대비와 대응의 제반활동을 규정하고 있다. 효율적인 업무를 위해 범국가적인 종합대책을 수립하고 지휘 및 협조체계를 단일화를 명시하고 있으며, 테러로 인한 각종피해의 복구와 구조 활동 등 사후처리는 『재난 및 안전관리 기본법』 등 관계법령에서 정한 체계와 절차에 따라 수행을 원칙으로 하고 있다.

2. 국내 테러대응체계에 관한 선행연구검토

뉴테러리즘, 대응전략, 위기 및 재난관리 등과 같은 맥락에서 연구되어지고 있는 국내문헌연구를 살펴보면 다음과 같다.

박동균(2009)은 세계적인 테러리즘의 동향에 따라 한국에서도 뉴테러리즘에 대한 발생가능성을 두고 북한테러리즘, 국제테러리스트 단체에 의한 테러리즘, 자생적 테러리즘이 발생가능성이 매우 높은 것으로 예측하고 있다. 이에 국내 대비전략으로 테러방지법제정, 시민자율 안전확보를 위한 민방위제도의 활용, 테러에 신속한 위기관리 시스템의 확립, 테러관련 정보의 공유와 사이버 테러에 대한 철저한 대비 등의 전략을 제시하였다(박동균, 2009: 87-101).

박준석(2009)은 뉴테러리즘에 대한 이론적 논의와 각국 대테러 조직 현황을 파악하고, 국내 대테러 대응전략과 비교하여 대응방안과 전략을 제시하였다. 뉴테러리즘에 대한 대국민 홍보, 인식변화, 대테러 정보조직체계확립화, 대테러 관계법령의 제정 등을 제시하였다(박준석, 2009: 97-115).

곽영길(2009)은 뉴테러리즘 개념, 발생원인, 유형 등을 분석하였으며, 국내 대응실태를 분석하여 그 문제점을 도출하였다. 문제점으로 테러방지법 단일법령의 부재, 대테러전문인력 부족, 대테러 전담 통합기관 부존, 테러방지를 위한 국제협력관계 미흡 등을 제시하면서, 테러방지법의 필요성, 대테러전문 인력양성, 포괄적인 대테러 전담통합기관 마련, 테러방지를 위한

국내·외적 공조체계 강화 등의 필요성을 제시하였다(곽영길, 2009: 35-50).

정육상(2014)은 최근 테러 양상의 변화와 전망에 대한 변화와 예측을 통해 발생 가능성에 대한 논의 후 한국의 대응체제와 법적, 조직적, 기능적 측면에서 문제점을 제시하였다. 또한 미국과 영국의 대응체제와 시사점을 도출 한 후 우리나라의 테러대응체제 개선방안으로 대테러 관계법령 정비, 대테러 업무통합 및 생화학 테러 대비 조직설치, 사이버테러 대응체제 보완, 다문화 구성원 및 소외계층 지원체계 구축, 민·관 협력체제 강화 등을 제시하였다(정육상, 2014: 139-155).

주요 연구절차는 국가 간, 국내 비교연구를 통한 질적 연구가 주를 이루고 있으며, 신종테러에 대한 경각심, 특히 인식의 변화를 요구하고 있으며, 주로 제기 되는 대응전략으로서 테러에 대한 단일법령, 조직신설, 전문 인력 등에 대한 필요성을 제기하고 있다.

3. 논리모형, 프로그램이론과 프로그램논리모형

1) 개념 및 유형화

프로그램이론이란 정책이론을 프로그램으로 구성하는 사람들이 그 프로그램에 내포시켜 놓은 실증적이고 규범적인 가정들을 포함한다고 정의하고 있다(에버트비등, 1995: 197). 그리고 논리모형은 프로그램이론을 표현할 수 있는 통합적인 연구 분석 틀로서 잠재성이 매우 크며, 프로그램 요소와 기능사이의 관계를 가장 단순하게 산출하여 그림으로 묘사할 수 있다. 또한 행위(activities)와 산출(outcomes)사이에서 행위에 대하여 수집된 자료, 자료의 조직화 등을 통해 통합적 연구 틀 내에서 다양한 방법과 자료를 통해 해석이 가능하며(Leslie J. Cooksy et al, 2001: 119-121). 통제 가능한 활동(activities)의 일련을 통해 현상을 발생시키거나 발생하지 않은 현상을 설명할 수 있도록 인과적 연쇄로 구성된다(Millar., et al, 2001: 73-74).

일반적으로 프로그램이론은 프로그램이 어떻게 작동하여 의도한 결과를 창출하는지를 가정하는 것이며(Bickman, 1987; Chen, 1990; Donaldson, 2003), 논리모형은 이러한 프로그램이론을 시각적으로 표현하는 방법이 된

다(W. K. Kellogg Foundation, 2004; 김동립 · 이삼열, 2011: 270). 즉 논리모형은 확인된 문제를 해결하기 위하여 프로그램이 어떻게 실행되어야 하는가를 보여주는 일종의 도해(Bickman, 1987)로, 주어진 상황에 대응하기 위한 프로그램, 기획(initiative) 또는 개입(intervention)의 근본적인 논리를 단순화된 도해(graphic display)라고 할 수 있다(Cato et al., 1998; Renger & Ticomb, 2002; 최영출, 2011: 15). 따라서 프로그램논리모형은 프로그램 이론에 입각하여 프로그램 요소들과 프로그램이 해결하려는 문제들 간의 논리적 관계들을 기술하는 다이어그램이면서 텍스트(노화준, 2007)이자 프로그램의 구성요소들이 어떻게 상호작용하고 있는지, 구성요소들이 어떻게 의도한 최종결과들(outcomes)을 산출해내는지 등을 보여 준다(Poster, 2003; 노민선 · 이희수, 2012: 203). 더불어 Frechtling(2007)은 프로그램논리모형을 만드는 과정은 시스템적 사고(systemic thinking)에 의해 구체화 된다고 설명하면서, 시스템사고(systemic thinking)에 근거하여 재구성하여 보면, 프로그램이 기대하는 결과를 산출하기 위한 구성요소들이 무엇이고, 이들이 바라는 결과를 어떻게 산출해내는지를 프로그램설계 논리에 따라 표현한 것으로써 그 과정과 목적을 정당화하려는 의도를 지니고 있다. 즉 프로그램논리모형은 프로그램의 기본논리인 프로그램이론에 근거하여 투입(inputs), 활동(activities), 산출(outputs)이 결과(outcomes)를 가져오도록 작동되는 일련의 연속적인 인과관계(연계성 : connection)를 나타내는 상징적인 도구로 볼 수 있다(전준구, 2013: 159-171).

김동립 · 이삼열(2011)은 프로그램논리모형을 표현내용과 방식의 준거기준에 따라 <표 1>과 같이 4가지로 유형화 하였으면, 각 각의 유형의 특징과 함의를 밝혔다.

미시와 거시로 분류하는 기준은 프로그램의 복수성의 유무에 의해 정해진다. 즉 단일 프로그램 내에 대한 요소들의 과정과 인과성에 대한 것인가, 혹은 다수의 프로그램 간 주요 기제, 변화, 맥락을 이해하는가에 따라 거시와 미시로 구분한다.

정형과 비정형은 프로그램의 과정으로 즉 자원, 행위 산출, 결과 등과 같은 어떤 순서나 절차 등에 의한 것인가 혹은 프로그램 요소를 도출하는 환경의 복잡성, 불특정한 형태로 인해 인과관계의 연쇄과정이 비선형적인 형태를 나타내는가에 따라 구분한다(김동립 · 이삼열, 2011: 283-287).

〈표 1〉 프로그램논리모형의 유형화

구 분		방식	
		정형적모형	비정형적모형
내용	거시	제1유형	제3유형
	미시	제2유형	제4유형

· 출처 : 김동립 · 이삼열(2011:287)

제1유형(거시 · 정형적모형)은 복수의 프로그램이 존재하며, 거시적인 관점에서 주요기제, 전략의 변화, 맥락적 기술에 의해 프로그램 간 선형적인 경로 등을 통해 나타는 유형을 말한다.

제2유형(미시 · 정형적모형)은 단일 프로그램 내 세부적인 요소간의 인과관계가 선형적인 경로 등을 통해 나타나는 유형을 말한다.

제3유형(거시 · 비정형적모형)은 복수의 프로그램이 존재하며, 거시적인 관점에서 주요기제, 전략의 변화, 맥락적 기술에 의해 프로그램 간 복잡하고 불특정한 환경에 의해 그 관계가 비정형적인 형태로 기술이 가능한 유형을 말한다.

제4유형(미시 · 비정형적모형)은 단일 프로그램 내 세부적인 요소간의 인과관계가 불특정하고, 현실적으로 복잡한 형태로 비정형적인 형태로 기술이 가능한 유형을 말한다.

본 연구에서 적용되는 W.K.Kellog Foundation의 접근방법은 제1유형의 형태에 가장 유사한 것으로 볼 수 있다. 그러나 논리모델이 프로그램이론의 효용과 다양한 방법론적 디자인으로부터 상당한 시야를 제공되지만, 접근성에 있어 단점을 제공할 수도 있다. 다시 말하자면, 논리모델은 프로그램 계획에 따라 견고해 질 수 있으나, 결국 새로운 정보에 대한 프로그램에 대한 대응에는 한계를 보일 수 있다(Weiss, 1997;Leslie J. Cooksy et al,2001: 121).

2) 프로그램논리모형의 구성요소 및 접근법

논리모형 중에서 프로그램논리모형(program logic model)은 어느 한 조직에서 연구하고자 하는 프로그램의 기본적인 이론과 상정(assumption :想定)을 어떻게 묘사할 것인가에 대하여 정의 할 수 있다. 다시 말하면,

프로그램논리모델(program logic model)은 프로그램의 이론적 상정(theoretical assumption : 想定), 원리(principal), 행위(activities), 과정(process) 등에서 나올 수 있도록 프로그램이 의도하고자 했던 산출(intended outcome)사이를 연결하는 것이다(W.K.KELLOGG FOUNDATION, 2004).

연구자에 따라 프로그램논리모델의 구성요소들은 다양하게 제시되고 있다. Mayeske(1999)은 구성요소를 상황(situation), 환경(environment), 투입(inputs), 행위(activities), 산출(outputs), 성과(outcomes)등으로 제시하는 반면 다른 연구자들은 상황(situation), 투입(inputs), 활동(activities), 산출(outputs), 성과(outcomes) 등으로 혹은 문제정의, 투입(inputs), 활동(activities), 산출(outputs), 성과(outcomes)등으로 구분하는 경우도 있다(최영출, 2011: 20). 따라서 프로그램논리모델을 구성할 때 구성요소간의 차이는 발생하나 기본적인 틀에서 유동성 있게 응용이 가능하다.

프로그램논리모델의 구성요소의 기본 틀은 전략(Strategies)과 결과(Result)사이에서 시작된다. 전략(Strategies)은 의도했던 결과(intended result)를 확증할 수 있는 최적행위의 선택을 반영한다. 조직이 착수하는 특정행위에 대한 현재의 결과와 의도했던 결과(intended result)사이의 일관성을 유지할 수 있게 종합적인 계획을 제시한다. 반면에 결과(Result)는 전략의 효과를 장기적(long term)으로 투영한다(Knowlton & Phillips, 2012). 전략(Strategies)과 결과(result)사이를 연결하는 구체적인 요소는 상정(assumption : 想定), 자원(resource), 행위(activities), 산출(outputs), 효과(impact) 등으로 구성 된다.

상정(assumption : 想定)은 다양한 전략(strategy)을 도출하기 위한 첫 단계로서²⁾ 문제인식(problem issue)과 현상(phenomenon), 유도하고자 하는 결과(desired result), 영향요인(Influential factor) 등으로 구성된다. 여기에서 전략 및 상정(assumption : 想定)을 도출하는 과정은 순차적 방식이 아니라 문제인식(Problem or Issues)과 현상사이에서 연구자가 의도하고자 하는 결과(Intended result)를 설정한 후 이런 사건을 발생시키는 영향요인

1) 어떤 정황을 가정적으로 생각하여 단정함

2) 프로그램이론은 사회과학이론에 근거하여, 기술적이론보다 처방적이론의 중요성을 강조하면서(Chen, 1990), Renger & Titcomb(2002)은 논리모형을 개발하기 위해서는 사회적 문제의 원인(선행조건)을 파악하는데 있어 기존 이론 연구 및 관련 전문가의 의견에 근거할 것을 권장하고 있다(김동립·이삼열, 2011 : 277).

(Influential factors)을 통제할 수 있게 전략적으로 계획한다.

우선 ①문제 및 이슈(Problem or Issues)를 통해 설정된 이론과 ②현 상태의 사건과 비교하여 ③종합적으로 의도하고자 하는 결과(Intended Result)를 예측한다. 그 이후 종합적인 검토를 통해 문제의 원인을 분석하여 ④영향요인(Influential factors)을 제시한 다음 영향요인을 통제할 수 있고 동시에 의도하고자 하는 결과를 도출할 수 있는 ⑤전략을 설정한다. 마지막으로 종합적이고 포괄적인 계획을 구체화 시킬 수 있는 상정(assumption :想定)을 이끌어내면 첫 단계는 종료된다.

다음 단계는 이론(Theory), 산출(Outcomes), 행위(Activities)등에 초점을 두고 접근하는 방식으로, 각각 접근방식에 따라 내용이 구체화되고 전략적 라인이 구성된다. 구체적으로 살펴보면, 우선 이론접근방식(Theory Approach Models)은 프로그램의 특징이 아닌 포괄적인 개념을 함유하는 방식으로서, 상정(assumption :想定)과정을 통해 도출된 전략과 각 구성별 요소, 프로그램의 프로세서(process)에 중점을 둔다. 이를 테면 프로그램이 제시하고자 하는 것이 무엇이며(What), 어떤 것을(How) 기대하고 있는가 등 프로그램의 기본원칙에 대해 고찰하는 것이다. 단 성공적인 프로그램을 위해 산출과 효과사이의 관계를 규명할 수 있는 타당성 있는 근거를 마련해야 한다.

둘째, 산출접근방식(Outcomes Approach Models)은 특정 프로그램의 행위와 산출사이의 상호관계를 보여준다. 이 모델에서는 프로그램 요소별 사이의 인과관계 연결성(causal linkages)을 강조한다. 즉 무슨(What)전략을 실행(Program Implementation)했을 때 어떤 (How)결과가 나타나는가에 대한 인과관계에 대해 구체적인 근거를 제시해야 한다. 예를 들어 전략1을 실행할 경우 의도된 결과에서 산출1 또는 그 외의 것이 발생하거나 혹은 발생할 수 있는 여러 요인들을 검토 규명하는 것이다. 따라서 산출접근방식에서 중요한 것은 행위와 산출사이의 차이(Gap)을 최소화 할 수 있는 구체적인 논의가 제시되어야 한다.

마지막으로, 행위접근방식(Activities Approach Models)은 프로그램에서 의도하고자 하는 결과를 이끌어 내기 위해서 행위(Activities)와 자원(Resource)을 결합시켜, 그 연결 관계를 매우 구체적으로 묘사하여야 한다. 즉 산출1을 이끌어 내기 위해 전략1과 자원1 사이의 결합이 어떻게 이루어져야 할 것인가를 고민해야 한다. 자원과 전략의 매칭이 적합하기 위해서

는 각각의 전략에서 선택된 최우선 전략1과 다음 순의 전략에서 각각 선출된 요소별 우선 순위요소를 구성한다. 이렇게 산출된 전략과 요소를 통해 툴(tool)을 개발 다음 실행·적용 한 후 그 변화와 효과를 측정하여 하나의 순환적 트랙을 완성한다. 이 모델에서 주의해야 할 사항은 프로그램 실행 시 행위(Activities)모니터링과 그 결과를 이끌어 낼 수 있는 어떤 측정 지표를 인지해야 한다.

Ⅲ. 프로그램논리모형, 적용 및 분석을 통한 테러 대응 정책 논의

1. 이론과 상정(assumption : 想定)

접근방식에 따라 유형화하기에 앞서 상정(Assumption) 도출에 대한 논의가 필요하다. 주된 논의는 ①문제인식(Problem Awareness), ②현상(phenomenon) 및 발생가능성, ③유도하고자 하는 결과(Desired Result), ④복합적 요인(Complexity Influential Factor), ⑤전략(Strategies), ⑥상정(Assumption)등으로 분류하여 기술할 수 있다.

- ① 문제인식 단계(problem Awareness)에서 9·11 사건이후 테러리즘변화를 인식하면서 뉴테러리즘에 대한 연구가 활발하게 진행되었다. 연구결과에 따르면 뉴테러리즘의 공통된 속성은 맹목적인 종교적 성향, 다양한 계층범위, 각각의 다양한 목적추구, 불특정 다수의 생명 및 국가핵심시설 위협, 불법적 폭력행위와 수단 등 전통적 테러와는 전혀 다른 양상을 보이고 있다. 실제 피해사례를 보면 극도의 종교적 성향, 불특정 일반대중의 무차별 공격, 피해측정불가능, 세균무기, 액체폭탄 등 신종대량 살상 무기 등을 이용한다. 국제 정보통신망을 통해 공포를 확산시키고, 유기적이면서 이념적 조직체로 인해 국가 간, 지역 간 활동에 대한 정보수집이 용이하지 못하여 실체파악과 무력화가 어렵다.
- ② 현상(phenomenon) 및 발생가능성 단계에서는 국외 발생한 사건과 비

교하여 국내 발생가능성을 예측할 수 있다. 2001년-2014년 현재까지 국외에서 발생한 사건에서 국내 아국인(俄國人)과 관련된 것은 총 94건(7.8/년)으로, 확인 가능한 단체는 14.9%, 주요수단으로는 폭탄(27.7%, 납치(27.7%), 총격(21.3%) 등이며, 확인 가능한 목적은 주로 몸값요구로 불특정 다수로 추정되고 있다. 이와 달리 국내에서 테러라고 한정 짓는 사건은 정확하게 집계된 것은 없지만 국내환경요인은 충분히 뉴테러리즘이 발생할 수 있는 가능성이 있다.

- ③ 의도하고자 하는 결과(Desired Result/outputs, outcomes and impact)단계에서는 테러에 대한 국민적 인식의 변화, 테러방지법(안), 복합재난을 지휘하고 통제할 수 있는 컨트롤 조직신설, 정보관리 등의 결과가 필요하다. 장기적인 면에서는 위협요인감소, 안전에 대한 국민체감 상승, 외부효과통제, 사회·경제적 비용감소 등 공공성과 관련된 다양한 기대효과를 예측할 수 있으며, 궁극적으로 국민안전 등을 제시할 수 있다.
- ④ 복합적 영향요인(Complexity Influential Factors)단계에서 국내 테러 발생 가능성 있는 영향요인은 국가경제불안, 가계경제부실, 비정규직 및 실업률, 소득불균형 등 사회경제적 요인이 있다. 불확실성 요인으로는 정치적불만 및 변경요구, 북한과의 정치적 관계, 전자거래 의존도 증가, 정보 및 글로벌화, 무기기술의 발전과 같은 정치적인 요인이 있다. 실질적 요인으로 대테러 관련 조직 및 조직역량 약화, 법/제도의 미비, 효율적인 위기관리 시스템의 부재 등으로 나타났다.
- ⑤ 대응전략(Strategies)단계에서 인식변화(전략 I), 법적근거마련(전략 II), 컨트롤타워신설(전략III), 정보활용(전략IV) 등으로 제시할 수 있다.
- ⑥ 상정(Assumption)단계에서는 각각의 전략과 전략을 통해 추론 가능한 결과 및 효과에 대해 인과적 가설단계를 가정적으로 단정할 수 있다. 인식변화(전략 I)를 통해 전통적 안보에서 포괄적 위기관리로 인식전환, 테러방지법(전략 II)을 통해 대테러와 관련된 정책에 대한 법적 근거 마련, 컨트롤타워 신설(전략III)을 통해 내부 조직 강화 및 전문성을 증대시켜서 효율적인 인력관리와 재난관리, 정보기관의 협업(전략IV)을 통해 지속적이고 정확하고, 신속한 정보처리를 가능하게 한다.

프로그램의 논리모델에 의해 전략과 결과 사이를 연결시켜주는 자원, 행위, 산출 효과 등 구성에서 도출할 수 있는 요인들은 다음 <표 2>와 같다. 자원(Resource)은 중앙정부의 인력, 예산, 법규 등이 있으며, 지방정부는 인력, 예산, 조례 등이 있고 그 외 협조 및 협업이 가능한 유관기관 등이 있다. 행위(Activities)는 전략을 구체화 시킬 수 있는 최적행위로 테러에 대한 인식변화, 대테러법(안), 컨트롤타워 신설, 정보기관과의 협업 등이 있다.

<표 2> 단계별 요소 도출

자 원 (RESOURCE)	행 위 (ACTIVITIES)	⇒	산 출 (OUTPUT)	단·장기결과 (SHORT- AND LONG TERM OUTCOMES)	효 과 (IMPACT)
<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부 -인력, 예산, 법규 • 지방정부 -인력, 예산, 조례 • 협력기관 - 연구개발 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 전략Ⅰ : 인식변화 • 전략Ⅱ : 테러방지법(안) • 전략Ⅲ : 컨트롤타워 신설 • 전략Ⅳ : 정보기관 협업 	⇒	<ul style="list-style-type: none"> 포괄적 위기관리전환 대테러정책법적근거 마련 조직역량강화 대응 및 신속성 증대 	<ul style="list-style-type: none"> • 대테러적법성 • 의사결정시스템 및 정보화 능력향상 • 대테러예방 및 대응 능력 향상 • 지속적인 유지보수 • 다양한 정책개발 	<ul style="list-style-type: none"> • 국민안전체감상승 • 위협요인감소 • 외부효과통제 • 사회경제적 비용 감소

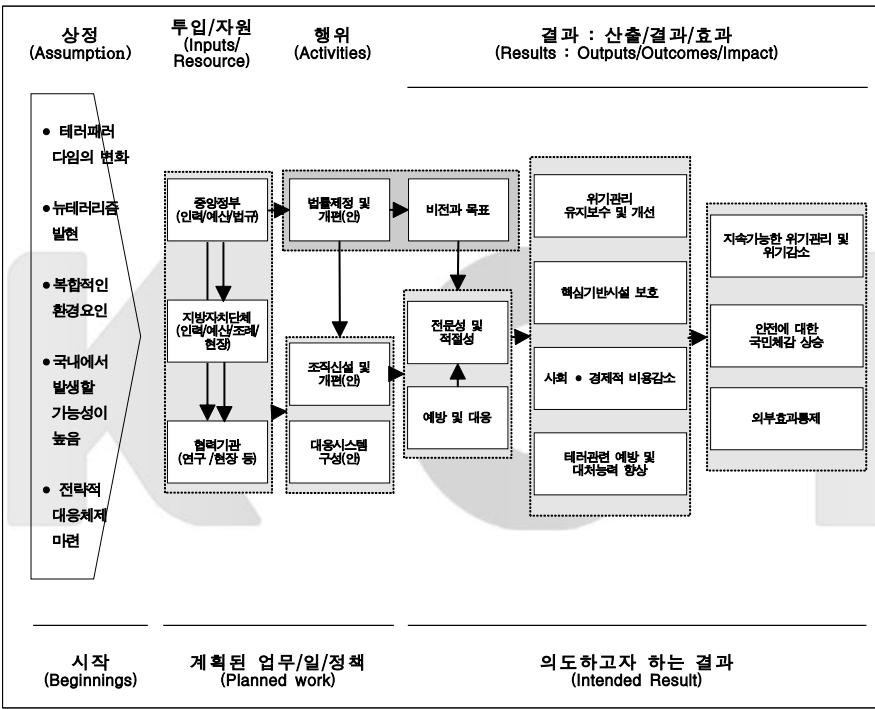
산출(output)은 의도하고자 하는 결과 중 전략을 통해 실질적으로 구성할 수 있는 것으로 포괄적위기관리전환, 대테러정책법적근거마련, 조직역량강화, 대응 및 신속성 증대 등이 있다. 그 외 단·장기결과(Short-&Long Term Outputs) 및 효과(Impact)는 산출이 현실화 될 경우 미래지향적인 방향설정 및 궁극적인 목표로서 설정되어 진다.

2. 접근모형에 따른 유형화

1) 이론접근모형(Theory Approach Models)

이론접근모형(Theory Approach Models)에서는 포괄적 개념과의 간략한

인과성을 기술한다. <그림 1>을 보면, 상정을 통해 뉴테러리즘에 대처할 수 있는 전략방안과 가정적 결과의 핵심은 컨트롤타워 구성에 있다. 국내 대테러 관련 조직체계는 위기유형에 따라 한시적인 비상대책본부가 설치되며, 상황보고와 대응이 분리된 이원화되는 시스템이다. 또한 정보의 수집 및 분배 등 정보처리과정이 매우 복잡하게 구성되어 있다.



<그림 1> 테러 대응 체계의 이론접근모형(Theory Approach Models)

결과적으로 국내 대테러 관련 대응 조직은 국가대테러 활동지침에 따라 위기 발생 후 구성되는 조직으로 실질적으로 체계가 유지되는 전담조직은 없다. 그 배경에는 전담조직 신설을 위한 법률적 근거가 없으며, 테러 관련한 명확한 범주의 한계, 대응정책 및 프로그램 개발을 위한 법적 근거 또한 없다.

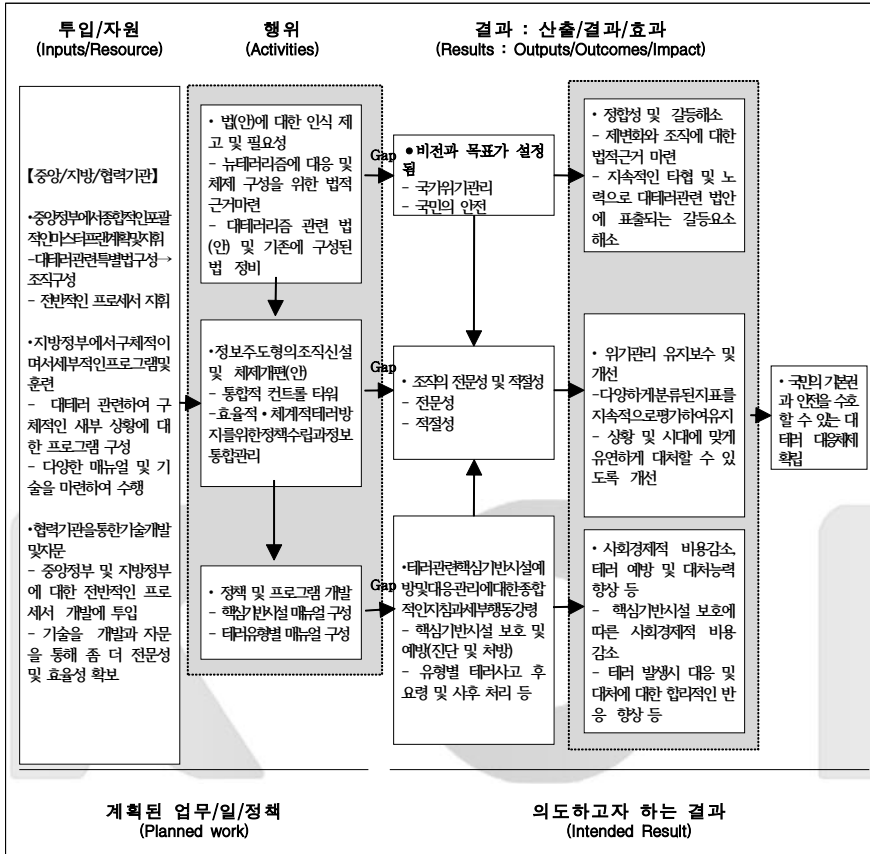
현재 대테러관련 조직구성 및 법률적 근거를 마련하기 위한 자원은 중앙정부의 재원과 지방정부 및 유관기관과의 협조 등에서 찾는 것이 필요하다. 법적근거에 의해 구성된 중앙정부 계획 하에 컨트롤 타워 조직의 신설

은 비전과 목표를 가지고 전문성 갖춰지게 되고, 테러와 관련된 모든 사건에 대해 전략적으로 대응할 수 있도록 다양한 정책을 개발할 수 있다. 다양한 정책은 향후 단·장기적으로 관련법의 적법성 및 정합성, 재난관리 예방 및 대처능력 향상, 핵심기반시설보호, 위기관리 유지보수 및 개선, 전략지표개발 및 정보관리시스템 구축 등 다양한 결과물을 제시할 수 있을 것이다. 부가적으로 위협요인 감소로 인해 안전에 대한 국민들의 체감이 상승, 외부효과를 통제, 사회·경제적 비용 감소 등과 같이 파생되는 효과가 발생할 것으로 예상된다.

2) 산출접근모형(Theory Approach Models)

산출접근모형(Outcomes Approach Models)을 통해 구체적으로 행위와 산출 간의 상호관계를 논의해서 계획된 행위와 의도하고자 하는 결과사이의 차이(Gap)을 최소화 할 수 있는 방안을 살펴보면 다음 <그림 2>와 같다.

법(안)과 관련된 전략은 조직구성과 조직의 전략을 위한 비전과 목표를 설정할 수 있는 근거를 담고 있어야 한다. 그러나 국내 『국가대테러활동지침』에서는 테러를 명확하게 정의하고 있지 않고 있다. 따라서 대테러관련 법(안)에 포함되어야 할 근거는 테러로 인한 재난, 위기 등과 같이 포괄적 위기 및 재난으로 제시되어야 한다. 그래야만 재난과 위기 등으로 범위가 확대되면, 조직의 뚜렷한 비전과 목표를 설정할 수 있는 근거가 마련될 수 있다. 또한 지침에 따르면 사건대응조직은 사건이 발생되면 한시적으로 구성되는 테러사건대책본부·현장지휘본부 규정하고 있다. 피해복구와 구조 활동 등 사후대처는 『재난 및 안전기본법』 등에서 정하는 절차와 체계에 따라야 한다고 명시되어 있다. 사건이 발생할 때 마다 국내 위기관리 종합체계도에 따라 한시적으로 구성된 조직은 시스템이 작동하면 복잡한 지휘체계 및 통제, 정보처리 능력, 의사결정시스템 등 총체적인 문제점이 발생한다. 그 중에서도 특히 인력의 전문성, 적절성 문제가 큰 원인으로 발생된다. 조직내부에 전문 인력의 부재는 재난발생에 대한 사전·사후처리 과정, 유관기관과의 협업 등 모든 시스템이 초기화 상태에서 다시 진행된다.



〈그림 2〉 테러 대응 체계의 산출접근모형(Outcomes Approach Models)

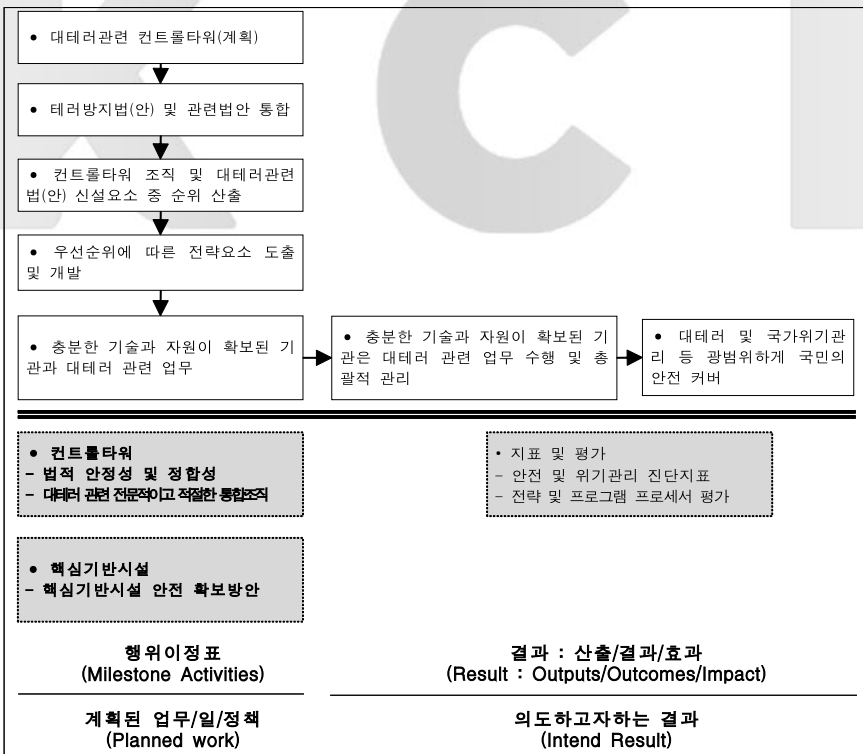
따라서 대테러 관련 핵심 컨트롤 타워의 신설은 적어도 조직 내에 인력의 전문성, 적절성 문제가 해소될 수 있다. 핵심조직의 신설의 주목적은 국민의 안전과 위기 및 재난관리에 있다. 이를 위해서는 지속적인 대테러 관련한 정책 및 프로그램을 개발하여야 한다.

현재 국내 테러정책은 재난보다는 전통적 안보중심으로 구성되어 있기 때문에 다양한 정책을 제안하기에는 한계가 있다. 따라서 전통적 안보에서 포괄적 위기관리의 중심으로 목표와 비전이 설정되면 다양한 정책을 제안할 수 있다. 핵심기반시설보호 등에 대한 안전과 재난관리, 위기관리 지표 개발, 단순 지침서 위주의 매뉴얼이 아닌 평가라인에 따른 재난관리 단계에 따라 다양한 측면의 다차원적 접근성을 가질 수 있게 구성할 수 있다. 의도

하고자 하는 결과에 따라 향후 발생할 수 있는 긍정적인 효과는 법적 정합성과 적법성 등 갈등 요소들을 해결할 수 있도록 개선할 수 있는 환경이 조성되며, 위기관리 유지보수 및 개선과 관련해서 테러 예방 및 대처능력 향상을 위한 다양한 평가 및 지표들을 개발, 분석·평가하여 선순환적인 방식을 통해 조직의 역량을 발전시킬 수 있다. 무엇보다 발전된 조직은 사회경제적 비용감소, 위기관리 감소 등을 통해 국민의 기본권과 안전을 확보할 수 있게 된다.

3) 행위접근모형(Theory Approach Models)

행위접근모형(Activities Approach Models)을 통해 전략관계가 어떻게 결합되는가에 대해서 살펴보면 다음 <그림 3>과 같다.



<그림 3> 테러 대응 체계의 행위접근모형(Activities Approach Models)

대테러관련 컨트롤 타워 신설을 지원할 수 있는 자원은 중앙정부의 인력과 예산을 통해서만 가능하다. 중앙정부의 종합계획이 마련되면, 조직신설을 위해서 테러방지법(안) 및 관련 법(안)에 대한 조정·통합으로 종합적인 대테러 관련 법률적 근거를 마련한다. 종합된 법(안)을 근거로 해서 구성된 조직은 중앙정부의 인력과 예산을 확보할 수 있고 동시에 내부적으로 충분한 기술과 자원이 확보되면 좀 더 전문적이고 적절한 조직으로서 비전과 목표를 가지고 의도하고자 하는 결과 및 효과를 산출할 수 있다.

IV. 테러대응정책의 종합적 방향

이론적 논의를 통해 미국과 비교해서 살펴본 국내 테러대응정책에 대한 문제점은 테러방지법(안), 컨트롤타워의 부재 등에 있다. 미국의 테러와 관련된 법은 다양하게 해석이 가능하다. 우선 『애국법 : PATRIOT Act of 2001』을 통해 기존 산재되어 있던 테러관련 법을 통합함과 동시에 뉴테러리즘에 대해 국민적 공감대를 이끌어 냈다. 다음으로 『국토안보법 : Homeland Security Act of 2002』을 입법화함으로써 테러를 포괄적 위기 및 재난관리와 연계시켜 이와 관련된 분야를 통제 및 지휘할 수 있게 국토안보부와 같은 단일체계의 컨트롤 타워를 탄생시켰으며, 이와 관련된 인력 강화, 효율적인 테러방지 및 재난관리시스템을 구축하였다. 그리고 정보측면에서는 『정보개혁 및 테러방지법 : Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2005』을 통해 정보처리과정을 의사결정시스템과 이원화시킴으로써 정치권력의 집중을 분산시키고, 정보처리에 대한 신속성과 대응체계를 강화시켰다.

이와 비교해서 국내에서는 테러방지법(안)에 대한 논의가 지난 몇 년간 진행되었으나, 국민적 필요성은 있으나 실질적인 법(안)의 내용면에서 공감대를 형성하지 못하였으며, 입법화하지 못하고 있다. 또한 기존 테러대응체계는 비상조직으로 총체적인 컨트롤타워의 부재로 인해 전문성 있는 인력, 다양한 정책 및 프로그램의 집행 등 다양한 문제점이 노출되어 있으며, 특히 복합적 재난으로 연계시키기에는 많은 어려움이 있다.

따라서 국내 테러대응정책의 방향으로 제시할 수 있는 최우선 전략은 컨트롤 타워의 신설 및 역할부여에 있다. 세월호 재난사고 이후 국민안전처

가 신설되어 있지만, 뉴테러리즘과 관련 된 업무를 담당하기에는 전문성에 한계를 보이고 있다.

국민안전처의 현재 조직 기능은 육상 및 해상에서 발생하는 다양한 재난 이외에도 테러 등과 같은 특수상황의 위기 및 재난이 발생 가능성을 대비하고 있다. 하지만 업무분담에 있어 복잡적이고 특수한 형태의 재난을 관리하기 위한 특수재난실이 신설되어 있지만, 테러와 관련 한 업무는 재난관리실에서 “테러 대비 관련 기관의 지원에 관한사항”만 업무로 규정³⁾되어 있는 한계가 있다. 또한 테러에 대한 직접적인 위기관리대응체계가 마련되어 있지 않다. 그에 반해 특수재난실에서 다루어지고 있는 주 업무 내용은 항공기, 해양선박, 유해물질, 질병, 원자력 사고, 다중 밀집지역의 대형사고 등에 관한 것으로 이는 뉴테러리즘의 사고유형과 밀접한 관련을 두고 있다.⁴⁾ 즉 국민안전처 내부의 테러와 관련된 재난업무관리체계가 정립되어 있지 않고 혼재되어 있는 상황이다. 따라서 국민안전처 조직내부에 체계적인 대테러관련 재난관리 업무가 설정된다면 향후 발전 가능성 있는 정책방향으로 이끌어 갈 수 있을 것이라고 예상된다.

결론적으로 프로그램논리모형을 통해 테러방지법(안)의 입법화를 통해 국민적 공감대 형성, 조직 신설, 효율적인 업무, 인력강화 등 법적 근거를 마련한다면, 국민안전처에서 내부적으로 테러대응체계 구축에 필요한 요건을 갖출 것으로 분석되어진다. 이와 더불어 테러와 관련된 정보의 수집·배포 등의 정보처리과정을 국가정보원과 이원화체계를 구축하여 협업한다면 좀 더 신속하고 정확한 대응체계를 구축할 수 있는 시너지 효과를 얻을 것으로 나타났다.

또한 의도된 결과를 통해 테러에 대한 예방 및 대응능력이 강화된다면 지속적인 유지보수, 다양한 정책개발 등을 통해 단장기적인 파급효과를 예측할 수 있으며, 궁극적으로 국민안전의 목표를 달성 할 것으로 분석되어진다.

3) 『국민안전처와 그 소속기관 직제』 제13조(재난관리실) 3항 40호.

4) 『국민안전처와 그 소속기관 직제』 제14조(특수재난실) 3항.

V. 결론

전 세계적으로 9·11사건 이후 테러 이후 뉴테러리즘을 복합·사회적 재난으로서 미래형 재난의 유형으로 인식하게 되었다.

본 연구의 거시적 접근을 통해 살펴본 국내 테러대응전략의 정책방향은 법과 조직 등으로 나타나고 있다. 국내의 테러정책은 미국 테러관련 법/제도/조직 등을 살펴보았을 때 많은 차이를 보이고 있다. 특히 국내 테러대응정책의 가장 큰 문제점은 테러방지에 대한 법적 근거의 부재로 인해 책임 있는 의사결정 시스템을 통한 통제나 지휘체계의 구성이 어렵다는 것이다. 반면에 미국은 기존의 테러관련법을 통합 및 조정하여, 테러와 관련된 위기에 대한 위협에도 대응할 수 있는 강력한 통제 및 제재를 할 수 있다. 또한 이와 관련된 정책 집행을 총체적으로 할 수 있는 조직 신설의 근거법(안)을 입법화하여, 국토안보부를 구성하였으며 테러 및 재난 등 국가의 포괄적 위기에 대한 대응체제를 구축하였다. 이와 더불어 정보측면을 강화시키면서 정확하고, 신속한 의사결정시스템을 유지하고 있었다. 따라서 국내에서도 전문적이고 효율적인 대응체제마련을 위한 정책 방향의 구성이 요구되어 지고 있다.

본 연구에 적용한 프로그램 논리모델을 통해 제시된 전략과 방향은 다음과 같이, 테러방지법(안)의 입법화, 컨트롤타워 조직 신설, 궁극적인 목표는 국민의 안전에 있다. 이외에도 장기적인 효과로는 법에 대한 적법성, 지속적인 위기관리, 핵심기반시설보호, 사회경제적 비용감소 등을 볼 수 있으며, 단기적인 목적으로는 대테러관련 조직의 비전과 목표, 전문성 및 적절성 등을 통해 예방 및 대응에 있는 것으로 나타났다.

본 연구의 한계로 제시할 수 있는 것은 국민안전처에 대한 구체적인 역할 논의에 있다. 국민안전처는 국민의 안전을 최우선적으로 책임지는 조직으로서, 다양한 조직으로 구성된 복합정부조직의 성격을 함유하고 있으며, 현재 이에 대한 연구가 다양하게 진행되어있지 않기 때문에 미적인 접근에는 한계가 있다.

결과적으로 좀 더 구체화 시킬 수 있도록 미시적인 접근을 통해 테러대응과 관련한 정책 및 프로그램 등을 통해 추구하고자 하는 목적과 전략을 단계별로 구성하고 그 인과관계의 고리를 추론해 나간다면, 테러대응에 필요한 자원과 전략 등을 최대한 고려할 수 있으며, 단계별 프로세스에 대해

좀 더 심도 있는 연구가 진행되어 보다 효과적인 대응체제를 마련할 수 있을 것이다.

K C I

참 고 문 헌

- 곽영길. (2009). 뉴테러리즘의 실태와 대응전략, 「한국테러학회보」, (봄)호: 32-56.
- 김동립 · 이삼열. (2011). “프로그램 논리모형의 개념과 유형화에 관한 소고”, 「한국정책학회보」, 20(1): 269-374.
- 노민선 · 이희수. (2012). “프로그램논리모형을 활용한 중소기업 연구인력 고용지원사업의 효과성 분석”, 「정책분석평가학회」, 22(3): 199-229.
- 노화준. (2007). 「정책평가론-프로그램 성과와 정책혁신의 효과 평가」, 법문사.
- 박동균. (2009). “한국의 테러리즘 발생가능성과 국가대비전략”, 「한국테러학회보」, (봄).
- 박준석. (2009). 뉴테러리즘의 대응방안과 전략에 관한 연구. 「한국공안행정학회보」 34: 93-120.
- 이선우. (2014). 국민안전처와 인사혁신처 출범에 거는 기대.
<http://www.korea.kr/celebrity/contributePolicyView.do?newsId=148787569>
- 이재은 · 김검훈 · 류상일. (2005). “미래사회의 환경변화와 재난관리시스템 발전전략”. 「현대사회와 행정」, 15(3): 53-83.
- 이재은 · 이우권. (2014). “한국의 복합재난 대응과 위기관리체계 발전 방향”, 「한국위기관리논집」, 10(9): 15-31.
- 이창용. (2005). “테러리즘 방지를 위한 한국형 위기관리시스템 구축방안”, 「지방정부연구」, 9(2): 203-225.
- 에버트 비등. (1995). 「정책평가개론」. 이경옥 옮김. 한울 아카데미.
- 장기봉. (2008). “우리나라의 뉴테러리즘 발생 가능성과 이에 대한 국가 대응전략”, 「대한지방자치학회 학술세미나 발표 논문집」.
- 정육상. (2009). “한국의 테러방지법 제정방향에 관한 연구 : 외국의 입법 경험을 중심으로”, 「한국공안행정학회보」, 36: 281-310.
- _____. (2014). 최근 테러양상의 변화에 따른 대응체제 개선방안. 「한국치안행정논집」, 11(1): 137-160.
- 정지범 편저. (2009). 「국가중합위기관리」, 한국행정연구원 사회위협 ·

- 안전관리 연구총서(1). 법문사.
- 전준구. (2013). “프로그램논리모형의 재음미: 개념적 틀과 확장가능성 탐색”, 「한국자치행정학보」, 27(4): 157-182.
- 최영출. (2011). “논리모형(Logic Model)의 성과관리 적용 가능성 : 사회적 기업 정책을 중심으로”, 「정책분석평가학회보」, 21(3): 13-38.
- 최진태. (2006). 「테러리즘의 이론과 실제」, 대영문화사.
- Annie Millar & Ronald s. Simeone & John T. Carnevale. (2001). *Logic models : a systems tool for performance management*. Evaluation and Program Planning, 24 : 73-81.
- Bickman, L. (1987). The functions of program theory. *New Directions for Evaluation*, 33 : 5-18.
- Cato, B., Chen, W., & Corbett-Perez, S. (1998). *Logic Model : A Tool for Planning and Evaluation Health and Recreation Prevention Projects*. Journal of Physical Education. Recreation & Dance, 69(8).
- Chen, H. (1990). *Theory-Driven Evaluations*. Newbury Park, CA : Sage Publication.
- Chris Dishman. (2005). *The Leaderless Nexus : When Crime and Terror Converge*. Conflict & Terrorism, 28: 237-252.
- Claude Berrebi and Jordan Ostwald. (2011). *Earthquakes, Hurricanes, and Terrorism : Do Natural Disasters Incite Terror?.* RAND Labor and Population.
- Donaldson, S. (2003). “Theory-driven program evaluation in the new millennium”. In S. Donaldson and M. Scriven(eds.). *Evaluating Social Programs and Problems : Visions for the New Millennium*. Mahwah, NJ : Lawrence Erlbaum Associates, 2003.
- Frechtling, j. (2007). *Logic model methods in program evaluation*. CA : Wiley.
- Hoge Jr. & Giden Rose. (2001). *How Did This Happen? Terrorism and the New War*, New York : Public Affair.
- Leslie J. Cooksy and Paige Gill and P. adam Kelly. (2001). *The Program logic model as an integrative framework for a*

- multimethod evaluation*. *Evaluation and Program Planning* 24:119-128.
- Lisa Wyatt Knowlton and Cynthia C. Phillips. (2012). *The Logic Model Guidebook Better Strategies for Great Results*. Sage Publication.
- Renger, R. & Ticomb, A. (2002). *A Three-step approach to Teaching Logic Modes*. *American Journal of Evaluation*. 23(4):493-503.
- Phillip B. Heymann. (2001). *Dealing with Terrorism an Overview*. *International Security*, 26(3) : .
- _____. (2003). *Terrorism, Freedom & Security*. London : The MIT Press.
- Poster. (2004). "Performance Monitoring", In *Wholey, J.S., Hatry, H.P., & Newcomer, K. E.*(eds), *Handbook of practical program evaluation*, San Francisco : John Wiley & Sons.
- Weiss, c. H. (1998). How can theory-based evaluation make greater head-way?. *Evaluation Review*, 21(4), 501-524.
- W.K.Kellogg Foundation. (2004). *Logic Model Development Guide*.

<ABSTRACT>

**The Study on Public Policy of Anti Terrorism
in South Korea after establishing Ministry of
Public Safety and Security
-Application of Program Logic Model Method-**

Park, Ju Hyeok* · Park, Jin Hee**

After 9·11 Terror, critical developed countries is established strong strategic system against New Terrorism. U.S. has legislated Anti-Terrorism acts and established new institute and organization. But South Korea' response system has problem which is no anti terrorism acts, control organization etc.

So the purpose of this research is suggested solution and public policy for anti terrorism. For this research, it is application program logic model which is visual to response system against terror in South Korea.

Program logic model is method which represent relation logic of solution to problem. And it is visual to constructing program factor how to be interaction, what to be desired result.

Result to analysing program logic model is strong connective between anti terror acts and control organization. It is appear diversity synergy effect aspect short and long terms. So priority strategic of terror response system is legislated anti terror acts and it is suggested that control organization will be Ministry of Public Safety and Security.

* Researcher, National Disaster Management Institute(NDMI)

** Senior Researcher, National Disaster Management Institute(NDMI)

Key Words : New Terrorism, Terror Response system, Anti Terror Acts, Control Organization, Program Logic Model

K C I

КСІ