도비라

북한의 핵개발, 국제테러, 신종 인플루엔자 같은 전염병 확산, 국제금융위기 등 오늘날 우리 삶을 위협하는 요소는 커지고 또 다양해지고 있습니다. 작금에 발생한 Ddos 사이버대란, 임진강 수난 등에서 나타났듯이 우리나라의 위기관리체제는 여전히 많은 문제점을 노출하고 있습니다. 이러한 문제점을 통하여 느낀 것은 우리의 위기대응방식은 아직도 단편적이고 개별적으로 이루어지고 있고 특히 대부분 대응이 위기예방과 대비보다는 사후처리에 급급한 '사후 약방문'식이라는 것입니다.

효율적인 국가위기관리를 위해서는 관련기관과 법령·제도들이 일원화된 법체계를 기반으로 통합·연계되어 있어서 이를 통해 전·평시의 모든 위기상황에 신속하고 체계적으로 대처할 수 있어야 할 것입니다. 그러나 우리의 위기관련 법령들은 체계화되어 있지 못하고 무질서하게 난립되어 있는 실정입니다. 관련 법령들이 통일적으로 체계화되어 있지 못하다 보니 위기를 관리하기 위한 각종 조직과 절차, 활동, 지침 등이 매우 복잡하고 분산되어 있습니다.

예를 들어 재난과 관련된 법으로는 「재난 및 안전관리 기본법」이 있지만 시설안전·산업안전·교통안전과 같은 안전분야와 긴급구조분야의 경우에는 100여개의 개별 법령이 존재하고 이들 법령간에는 유사하거나 중복되는 점검·규제·계획 등이 존재하여 비효율성이 심각하게 나타나고 있습니다.

결국 현재 위기관리와 관련된 법체계는 국가위기관리의 개념, 가치 등에 관하여 각각의 개별법으로 개별 위기를 다루고 있는 실정입니다.

이러한 문제점을 극복하고 보다 효율적인 위기관리시스템을 마련하기 위하여 본 정책자료집을 발간하게 되었습니다.

우리나라가 명실상부한 선진국이 되기 위해서는 국방안보, 사회안전망 구축 그리고 국가위기관리에 최선을 다하여야 합니다. 모든 국민들이 이 과정에 나타날 수 있는 각

종 위험으로부터 벗어나 안정된 삶을 누릴 수 있도록 해야 할 것입니다.

위기관리를 법제도적으로 뒷받침하기 위하여 본의원은 국회위기관리포럼 대표의원으로서, 아울러 한나라당 미래위기대응특별위원회 위원장으로서 다양한 활동을 진행해 왔습니다. 위기의 효과적인 대비를 위하여 위기관리분야의 전문가들과 함께 각종 위기상황에 보다 적절하게 대처할 수 있는 시스템 구축을 위해 노력해 왔습니다.

최근 우리나라는 북한 핵개발 등으로 인하여 안보환경이 위협받고 있으며, 미국발 금융위기 여파로인 경제불안요소가 등 국민 일상생활의 안전을 위협하는 다양한 위기상황이 계속되고 있어 체계적인 위기관리시스템 운영의 중요성이 더욱 부각되는 시기라 할 수 있겠습니다.

효율적인 위기관리시스템을 마련하기 위하여 현재 국가위기관리분야의 주요 기능과 조직, 체계를 일원화하는 '국가위기관리기본법'의 제정 필요성을 다시 한번 강조하고 싶습니다. 대한민국 위기관리의 미래전략을 수립하는 것이 위기의 시대에 반드시 필요하기 때문입니다.

이번 정책자료집 발간에 도움을 주신 김영근 前국가안보종합상황실장님에게 깊은 감사를 드립니다. 아울러 국방대학교 김열수, 최종철교수님 그리고 충북대학교 국가위기관리연구소 이재은소장님께도 감사를 드리며, 아무쪼록 본 자료집이 국가위기관리정책의 법제화와 미래전략 수립에 이바지하기를 바랍니다.

2009. 10. 5

국회의원 孔 星 鎭

목 차

제1장 서 론 _7

제2장 법제화 검토 배경과 필요성 _9

제1절. 환경과 개념의 변화 ---- 9
1. 위기 환경의 변화 ---- 9
2. '포괄안보' 개념의 대두 ---- 10
제2절. 국가의 위기관리 책무 증대 ---- 12
1. 국가의 위기관리 책무에 대한 학문적 고찰 ---- 12
2. 국가의 위기관리 책임 범위와 국민의 요구 ---- 13
제3절. 현행 법제상 위기관리의 한계 ---- 14
1. 법·제도의 중복에 따른 비효율성 노정 ---- 14
2. 의사결정기구의 법적 기반 미약 ---- 16
3. 위기관리활동의 법적 논란 소지 ---- 18
제4절. 주요 국가의 사례 ---- 19
1. 미 국 ---- 19
2. 일 본 ---- 21
3. 러시아 ---- 22
4. 캐나다 ---- 23
5. 시사점 ---- 24

제3장 국가 위기관리 법제화의 기본 개요 _26

제1절. 법제의 성격 ---- 26
제2절. 법제의 이념적 배경 ---- 27
제3절. 법제의 적용 범위 ---- 28

제4장 국가 위기관리 법제화의 방향 _30

제1절. 총체적 국가위기관리 전략의 수립과 집행체계 구축 30
1. 분산된 의사결정기구의 통합·단일화 30
2. 전략수립을 위한 전담부서 신설 31
제2절. 미래지향적 선진 위기관리체계 구축 32
1. 선제적 위기대응을 위한 조기경보체계 구축 32
2. 국민과 함께하는 위기관리 거버넌스체계 구축 33
3. 국가위기관리의 학술적 발전 도모 35
제3절. 위기발생시 총력대응 체계 마련 36
1. 전·평시 자원 통합관리 체계 마련 36
2. 자원봉사 참여확대를 위한 적극적 피해보상제도 마련 37
3. 재난발생시 軍동원의 법적 정당성 부여 38

제5장 국가 위기관리 법제화의 주요 항목 _40

제1절. 국가위기관리위원회의 설치·운영 40
1. 국가위기관리위원회 설치 40
2. 국가위기관리위원회 운영 41
제2절. 위기관리 활동과 기능 42
1. 기본 원칙과 책무 42
2. 국가위기관리 기관 43
3. 위기관리 활동 43
4. 교육·훈련 및 평가 44
제3절. 정책과 제도 45
1. 국가위기 경보 및 국가위기 평가회의 45
2. 위기관리담당관 직제 신설 47

제6장 결론 _48

제1장 서 론

국민의 안위욕구 상승과 함께 정부의 책임과 역할에 대한 요구가 더 강화되고 있으며, 이를 위해 체계적이고 효율적인 국가위기관리시스템을 구축하고 운영하는 것은 시대적인 과제라 할 것이다. 또한 선진화된 위기관리는 국민소득 2만불 선진국으로의 도약을 위해서도 중요한 문제이다.

우리나라의 위기관리 행정체계는 2003년 이전까지만 해도 개별법에 의한 분산형 관리체계였으나, 국가안전보장회의에 위기관리센터를 설치해 국가위기의 컨트롤 타워역할을 수행토록 하고, 2004년에는 재난 및 안전관리기본법을 제정하여 소방방재청을 신설하면서 개별법 중심의 체계에서 조정체계를 강화한 기능통합에 기초한 통합위기관리체계로의 전환을 시도하였다. 그러나 국가안전보장회의사무처 위기관리센터는 헌법에 규정된 "자문"이라는 용어의 정치적 해석 논란으로 실질적인 통합위기관리체계상의 컨트롤 타워 역할에는 한계를 노정하였고 소방방재청도 행정자치부의 외청으로서 그 한계가 제한적일 수밖에 없었다.

이명박 정부가 출범하면서, 통합적 안전관리체계의 구축차원에서 기존 행정자치부와 비상기획위원회를 통합하여 행정안전부를 설립하였다. 행정안전부가 출범하고 국가의 재난 및 안전관리 총괄기관으로서의 역할이 주어짐에 따라 통합적 재해 사전예방을 위한 정책수립 및 체계적 집행을 위한 기반이 마련되었다. 특히 행정안전부의 설립은 위기관리에 있어서 군사적 부문과 비군사적 부문 간의 통합을 확대했다는 차별성이 있다고 볼 수 있다.

또한 2008년 7월, 금강산 관광객 피격 사건시 정부의 위기대응체계에 문제가 있는 것으로 나타나자 대통령 직속으로 국가위기상황센터(센터장 : 외교안보수석비서관)를 신설하여 범정부적 위기대응 컨트롤타워의 역할을 부여하였다.

그럼에도 불구하고 작금에 발생한 DDos 사이버대란, 임진강 수난, 신종 인플루엔자 등 국가위기급의 상황발생에서 나타났듯이 우리나라의 위기관리체제는 여전히 많은 문제점을 노정하고 있다. 체계를 정비하였음에도 불구하고 아직도 우리의 위기대응 방식은 단편적이고 개별적인 방식으로 이루어지고 있고 특히 대부분의 대응이 위기예방과 대비보다는 사

후처리에 급급한 '사후 약방문'식이며 관련부처 간의 유기적인 협력체계도 거의 이루어지 않고 있다.

이러한 원인은 국가위기관리와 관련된 법과 제도가 100여개의 개별법에 난립 · 중복되어 있어 비효율성을 노정하고 있고, 의사결정기구는 법적 기반이 미약하여 제 기능을 발휘하지 못하고 있으며 국가위기관리 기본지침을 기반으로 이루어지고 있는 위기관리활동은 훈령으로써의 한계를 벗어나지 못하고 있는 등 법 체계가 아직까지 국민의 요구에 부응할 만한 수준에 이르지 못하고 있기 때문이라고 할 수 있다.

그동안 우리나라의 위기관리 관련 법령은 위기관리와 관련된 정부의 역할과 기능을 위주로 하여 규정하여 왔기 때문에 헌법에서 규정하고 있는 헌법적 가치인 국민의 기본권과 인간으로서의 존엄성, 사회운영의 기본원리를 기존의 위기관련 법률에서는 제대로 반영되지 못하고 있다.

늦었지만 이제라도 심도 깊은 연구와 논의를 통해 인간생명에의 존중, 인간으로서의 존엄성, 국민의 안전권 등과 같은 가치와 이념을 반영하고, 국가사회의 전 분야에 걸친 국가위기관리 활동의 통일성을 확보하고, 관련 법률들을 조정 · 연계하며 미래의 위기환경에 부응할 수 있는 새로운 법적 틀을 모색할 시점이라고 할 수 있다.

제2장 법제화 검토 배경과 필요성

제1절 환경과 개념의 변화

1. 위기 환경의 변화

냉전기 국가안보의 목표는 전통적 안보위협에 대비하고, 안보위기 발생시 위기관리 노력을 통해 전면전쟁을 억제하며 침해된 국가이익을 보호하고 증진하는 것이었다.

그러나 냉전종식 이후 주권국가의 영토에 대한 위협과 전면전쟁과 같은 전통적 안보위협이 감소하는 대신, 민족 · 인종 · 종교 · 문화 · 자연 · 경제 등 다양한 요인에 의한 갈등과 소규모 분쟁이 증가하고 있다.

아울러 세계화의 추세 속에서 국제 테러리즘, 조직범죄, 마약밀매, 난민문제. 해적행위 등 다양한 초국가적 위협이 등장하고 있다. 또한 기상의 변화와 산업화 · 정보화 · 고층화 등 급속한 사회환경의 발달은 자연적 · 인위적 재난이 전쟁피해 이상으로 대형화 되어 국가적 위기상황이 되고 있다.

미국의 정치학자인 즈비그뉴 브레진스키(Zbigniew Brzezinski)[1]는 『제국의 선택(The Choice: Global Domination or Glabal Leadership)』에서 "현대사회의 상호의존은 연쇄 반응을 초래하는 경향이 있어 만일 체계를 구성하는 하나의 요소가 망가지면 곧 사회적 붕괴와 급속한 공황이 촉발되는 경향이 있다"고 지적하였다.

실제로 미국의 9.11테러로부터 런던, 모스크바, 발리 할 것 없이 세계 곳곳에서 기승을 부리고 있는 테러와 인도네시아의 쓰나미, 미국의 허리케인 카트리나, 파키스탄 · 중국 등의 지진 같은 대규모의 재난은 인간의 삶에 전쟁 못지않은 위협이 되고 있다.

다행히 세계 각국은 이러한 위협들을 국가안보차원에서 보고 국가적 대비태세를 갖추려

1) Zbigniew Brzezinski : 지미 카터 대통령의 국가안보 보좌관을 역임했고, 현재는 '국제전략문제연구소(Center for Strategic and International Studies: CSIS)'의 고문 · 이사, 존스 홉킨스 대학 국제 관계 대학원의 교수로 있다. 『제국의 선택』, 『거대한 체스판』을 비롯해 많은 저서를 집필

고 서두르고 있다. 우선 전통적 안보를 담당하던 국방과 외교기구 만으로는 이 새로운 위협을 효과적으로 대처할 수가 없기 때문에, 새로운 위기관리 기구를 창설[2]하고 체제를 재정비하였을 뿐만 아니라 많은 돈을 들여가며 이 다양한 위협을 사전에 예방 및 대비하고, 유사시 효율적으로 대처하고 또 복구하기 위하여 정부 차원의 다양한 대응시스템을 개발하고 있으며 국민에게는 비상시에 대처하는 요령을 교육하는 등 광범한 노력을 전개하고 있다.

우리나라라고 해서 이러한 위협에서 자유로울 수는 없다. 물론 남북 대치상황이 종식되지 않고 있는 현 상황에서의 국가위기는 군사적 위기가 최우선 순위로 자리 잡을 수밖에 없지만 국민소득이 2만 불을 넘어서면서 증가하기 시작한 국민들의 안전에 대한 욕구를 도외시 할 수는 없다. 이러한 변화는 매슬로우의 욕구계층이론[3]에서 볼 때, 매우 자연스러운 현상으로 볼 수 있다.

그러나 우리나라는 급속한 산업화와 도시화로 인해 마치 재난의 백화점처럼 인식될 만큼 자연적 · 인적 재난에 형편없이 취약한 모습을 보여 왔다. 더구나 정보화 · 세계화로 인해 발생하기 시작한 사이버테러, 신종 전염병 등에서는 속수무책이라 할 정도로 위기관리에 취약점을 드러내고 있으며 이러한 실정은 정부의 노력에도 불구하고 국민들의 정부위기관리에 대한 불신현상[4]을 초래하고 있다.

이러한 불신을 종식시키기 위해서는 다른 무엇보다도 국제환경을 민감하게 탐색하고 환경변화에 신속히 대응함으로써 국가위기관리의 효율화를 도모할 수 있도록 기반에 대한 재정비가 필요하다.

2. '포괄안보' 개념의 대두

'국가위기'는 국가안전보장(國家安保)의 개념에서 출발하고 있다. 국가안보란 '한 국가가 설정하고 있는 국가의 제반 이익과 가치를 수호하고 추구하는 것'이라 할 수 있다. 과거에

---

2) 미국의 국토안보부(DHS), 러시안의 비상사태부(EMERCOM), 캐나다의 공공안전비상대비부(PSEPC)등을 들 수 있다.

3) 에이브리엄 매슬로우(1908-1970)는 미국의 행태 심리학자로 인간의 동기와 성격(Motivation and Personality)이라는 저서에서 인간의 욕구단계를 1단계: 생리적욕구(Physiological Needs), 2단계: 안전욕구(Safety Needs), 3단계: 소속감과 애정욕구(Belongingness and Love Needs), 4단계: 존경욕구(Esteem Needs), 5단계: 자아실현욕구(Self-Actualization Needs) 로 분류하였다.

4) 2005. 6월에 비상기획위원회에서 실시한 여론조사에서 국민의 60.4%가 "정부의 위기관리태세가 제대로 되어 있지 않다"고 답변

는 전통적 군사위협으로부터 군사력을 중심으로 외교력이 보조 축을 이루고 그 외 경제적, 사회적 제반요소들은 배경을 이루는 그러한 형태였다.

그러나 냉전이 종식되어 가던 1990년대 중반이후 개별 인간의 인권, 자유와 평화 같은 인류의 보편적 가치가 국가 주권 못지않게 보호되어야 할 더욱 중요한 안보적 가치로 인식하는 인간안보[5](human security)논리가 등장하고 이것이 점차 인간의 안전한 삶과 안위(well-being)의 보호와 같은 더욱 포괄적인 의미로 그 범위를 넓혀가게 되었다. 그래서 새로이 나타난 개념이 포괄안보(comprehensive security) 개념이다. 안보의 개념이 이렇게 확대되다 보니 위협에 대처하는 방법이나 수단도 크게 달라 질 수밖에 없게 되었다. 오랫동안 국방과 외교를 중심으로 운용되어 오던 안보체계가 이 같은 새로운 위협들에 대비하여 재정비되고 있다.

우리나라도 대구지하철참사를 계기로 포괄적 안보의 개념이 논의되기 시작하였고 2003년 국가안전보장회의사무처에 위기관리센터를 설립하면서 포괄적 안보개념에 적합한 국가위기관리 체계를 구축하기 시작하였다.

2004년도에 제정된 국가위기관리기본지침[6]에는 '포괄적 안보' 개념이 명문화 되었으며 대응체계를 구축하기 위해 위기의 성격에 따라 '전통적 안보'와 '재난' 및 '국가핵심기반'분야에 대한 위기로 구분하였다.

그러나 이러한 개념을 바탕으로 제정된 국가위기관리기본지침은 법 위상이 행정규칙에 해당하는 훈령에 불과하여 사실상 그 이념을 제대로 실현하지 못하고 있는 실정이어서 이를 적극적으로 시현하기 위해서는 법체계에 대한 재정비가 필요하다.

---

5) 조영갑, 민군관계와 국가안보, p323, 인간안보(human security) 개념은 1994년 유엔 인간개발보고서에 경제안보, 식량안보, 보건안보, 환경안보, 공동체안보, 정치안보 등과 함께 최초로 등장하였으며 2000년 9월 유엔 총회에서 코피 아난 사무총장이 선언하였다.

6) 국가위기관리기본지침은 대통령훈령 제 124호(2004. 7. 12)로 국가안전보장회의사무처에서 제정하였다.

표-1 포괄적 안보개념에 따른 유형별 위기 분류

유 형	내 용
전통적 안보 분야	o 통일, 외교, 군사 분야에서 북한으로부터의 위기와 주변국 등 외부로부터의 위기로 구분
재난분야	o 자연재해, 인위재난, 질병 등으로 구분 – 자연재해 : 태풍 · 폭풍 · 호우 · 홍수 · 해일 등으로 인한 풍수해, 폭설 · 가뭄 · 적조 · 등으로 인한 기상재해, 산사태 · 해안침식 · 지식 · 화산 등으로 인한 지질재해 등 – 인위재난 : 대규모 화재 · 환경오염사고 · 교통사고 · 화생방사고 등 – 질병 : 전염병과 가축질병 등
국가핵심기반 분야	o 테러, 대규모 시위 · 파업, 폭동, 재난 등의 원인에 의해 국민의 안위, 국가 경제 및 정부 핵심 기능에 중대한 영향을 미칠 수 있는 인적, 물적 기능 체계가 마비되는 위기 – 에너지, 식 · 용수, 보건의료, 정보통신, 사이버, 금융, 수송, 원자력, 산업단지, 정부 중요시설 등

제2절 국가의 위기관리 책무 증대

1. 국가의 위기관리 책무에 대한 학문적 고찰

국가의 기본책무로서의 위기관리를 헌법 제36조 6항 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력해야 한다.”에 적시되어 있다.

그럼에도 불구하고 ‘정부가 왜 위기관리에 개입해야만 하는가?’에 대한 이유를 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 슈나이더가 지적하고 있는 것과 같이 위기가 잠재적으로 심각한 사회적 문제들을 야기하기 때문이다. 즉 위기의 경제적 · 물리적 · 정서적 비용이 너무 크기 때문에 국가는 위기를 무시하거나 간과할 수 없으며 이를 예방하고 준비하며 대응할 책임을 져야만 한다.

둘째, 위기는 매우 ‘정치적(politicized)’ 쟁점이 되기 때문이다. 위기는 정치인들로 하여금 시민의 욕구에 적극적으로 대응하게 함으로써 위기 자체가 정치적 쟁점으로 전환된다는 것이다.

셋째, 자연재난을 비롯한 각종 위기들은 종종 민간 영역의 해결 능력을 벗어나는 문제들을 야기한다, 그러므로 이들을 다루려는 노력은 공공 성격이나 집합적 특성을 지니게 된다.

넷째, 정부의 가장 중요한 기능은 생명과 재산을 보호하는 것이다. 결과적으로 정부는

위기관리를 정부활동 중심부에 놓아야 한다. 또한 위기 상황 자체는 공중의 관심을 끌 수 있는 주제인 동시에 현 정부 권한의 합법적 영역 내에서의 문제로 인식되고 있다.

다섯째 위기관리의 단계, 즉 예방 · 대비 · 대응 · 복구의 과정에는 많은 자원과 인력 동원이 필요하다. 그런데 정부야말로 이러한 자원 동원 능력을 지니고 있으며, 합법적인 물리적 강제력을 지니고 있기 때문에 위기관리 과정에 정부가 개입해야만 하는 것이다.

여섯째, 사회적 · 경제적 변화와 기술 발전이 가속화하고 환경의 불확실성이 더욱 심화될 미래에는 예측하기 힘든 새로운 유형의 위기가 더욱 빈번하게 출현하는 한편, 더더욱 위기의 심각성이 증대될 것이다.

일곱째, 안전은 하나의 중요한 사회적 자산이다. 그것의 파괴는 공동체 구성원 모두의 손실로 이어지기 때문이다[7].

2. 국가의 위기관리 책임 범위와 국민 요구

그러면 '국가가 어디까지 관리해 주어야 하느냐? 는 것은 또 다른 문제로 일차적으로는 갖가지 위기 가운데 어느 것이 가장 위험한 것인가를 찾아내야 하는데 현실적으로 해답을 찾기가 어렵다. 왜냐하면 인식상대주의 관점에서 시 · 공간에 따라 위기의 내용을 여러 가지로 해석할 수 있기 때문이다.

일반적으로 국가의 존립에 위협을 주는 안보위기가 해결해야 할 최우선적 위기라고 할 수 있으나, 안보위협에서 어느 정도 자유로운 국가에서는 재난위기나 핵심기반위기가 최우선적 위기가 될 수 있는 논리와 같다. 이러한 관점에서 위기의 우선순위는 체계 구성원의 합의에 따라 체계안정에 위협을 주면서 회복하기 어려운 위기변수를 제 1순위로 결정해야 할 것이다.

2005년 6월 비상기획위원회가 실시한 비상대비체제 발전을 위한 여론조사에서 우리국민 대다수는 전쟁보다 재난이 더 체계 안정을 위협할 수 있는 요소라고 응답하였으며[8] 이에 대한 정부의 대비에 대해서는 64.5%가 심각한 불신을 나타냈다. 또한 위기관련 전문가와 공무원을 대상으로 한 여론조사에서도 '국민의 안전욕구 증대와 더불어 앞으로 위기관리에 대한 정부의 책임이 점차 중요해질 것' 이라는 답변이 압도적이었다. 이런 결과를 종합해 보면 우리 국민 대다수는 불확실한 위협보다는 현실적으로 자신의 재산과 생명에 직접적

---

7) 이재은 외, 재난관리론, 대영문화사 pp32-33를 정리한 것임

8) 「헤럴드 경제」 06. 9. 28日字, 재난 81.9%, 전쟁 66.1%, 국가시설 파괴 65.5%, 테러 발생 57.5%로 나타났다.

으로 영향을 미칠 수 있는 위협에 더 불안을 느끼고 있으며, 그렇다면 정부는 국민의 요구에 부응하는 방향으로 위기관리 정책을 시행해야한다는 의미로 볼 수 있다.

대법원은 2005년 12월 폭설대란으로 고속도로에 고립되었던 운전자와 동승자에게 재난관리의 부실한 체계의 책임을 물어 책임기관인 한국도로공사에 고립시간별로 최소 20만원에서 최대 40만원을 지급하라고 판결했으며,[9] 또한 09년 9월에 발생한 임진강 사태와 관련하여 한국수자원공사와 연천군은 희생자들에 대해 사태발생의 책임을 자인하고 1인당 5억원 가량을 지급하는 내용의 합의서에 서명하였다.

이는 국가가 관리해야할 공공목적의 분야에서 위기가 발생하여 국민의 재산과 생명에 피해를 당했을 경우, 관리의 과실여부에 따라 국가가 그 피해에 대해 책임을 져야 한다는 것이다.

앞으로도 우리의 국민소득이 점점 높아질수록 국민들의 삶의 질에 대한 욕구가 높아 질 것이고 따라서 국가가 위기를 관리해야 할 공공의 범주는 더 커질 수밖에 없다.

국가의 위기관리의 중요성의 부각은 비단 우리나라만의 특수 상황은 아니고 전 세계적인 현상이다. 이는 자연환경의 변화, 경제·사회적 환경의 변화, 기술적 환경의 변화, 정치적 환경의 변화, 국제적 환경의 변화 그리고 재난의 복합화 현상 등이 배경으로 적용하고 있기 때문이다

제3절 현행 법제상 국가위기관리의 한계

1. 법·제도의 중복에 따른 비효율성 노정

효율적인 국가위기의 관리를 위해서는 관련기관과 법령·제도들이 일원화된 법 체계를 기반으로 통합·연계되어 전·평시의 모든 위기상황에 신속하고 체계적으로 대처할 수 있어야 함에도 불구하고 우리나라의 관련(안보위기, 재난위기, 핵심기반위기)법령들은 체계화되어 있지 못하고 무질서하게 난립되어 있는 실정이다.

9) 「중앙일보」 08. 3. 31日字

표-2 국가위기관리 법령 현황

구 분	유 형	관련 법령	소관 부처
안 보	적 침공, 화생방 공격, 테러 등	민방위기본법, 비상대비자원관리법, 통합방위법, 국가전시지도지침, 국가대테러활동지침, 기타 전쟁관련 법률	행정안전부, 국정원, 국방부, 대통령실
재 난	자연재해 인적재난	재난 및 안전관리기본법, 자연재해대책법, 농어업재해대책법, 전염병예방법, 수질환경보전법 등 약 70여개 법률	행정안전부, 농림수산부, 보건복지부, 국토해양부, 환경부 등
핵심기반	사이버 안전	정보통신기반보호법, 국가사이버안전기본지침 등	방송통신위원회, 국정원 등

법령이 체계화 되지 못하다 보니 위기를 관리하기 위한 각종 조직과 절차, 활동, 지침, 기관 등이 매우 복잡하고 다양하게 분산되어 있어 지휘체계가 명료하지 못하고 효율성이 떨어진다.

안보위기는 전·평시에 발생할 수 있는 국가위기의 종류와 내용을 점검하고 분석함으로써 적합한 법·제도적 사항이 규정되어야 하고, 재난위기의 각 종류별 특성이 반영되거나 관리체계가 규정되고 책임과 권한의 관계가 명확해야 함에도 불구하고 그렇지 못한 실정이다. 더욱이 국가핵심기반의 경우에는 재난위기 관련 법률인 재난 및 안전관리 기본법의 한 항으로 규정됨으로써 국가핵심기반 위기의 고유특성이 법제도적으로 구현되지 못하고 있는 실정이다. 특히 재난관련 법령은 재난 및 안전관리 기본법이 있지만 시설안전·산업안전·교통안전과 같은 안전 분야와 긴급구조 분야 등 100여개의 개별 법령 간 유사·중복되는 점검·규제·계획 등으로 인하여 비효율성이 심각하게 나타나고 있다.

또한 이 법률들은 주로 개별 위기에 대해 규정하고 있어 국가 위기관리의 개념과 이념, 가치 등에 대한 포괄적인 차원에서의 규범은 부재한 실정이다.

일례로 위기의 개념조차도 법령별로 상이하다. 현행 법령상 위기의 개념규정은 비상대비자원관리법과 국가전시지도지침 그리고 국가위기관리기본지침 등에서 찾아 볼 수 있는데 비상대비자원관리법[10]과 국가전시지도지침[11]에서는 비상대비를 '전시 및 이에 준하는 비상사태 시의 대비'만을 의미하고 있고, 국가위기관리기본지침[12]에서는 국가위기를 '국가주권 또는 국가를 구성하는 정치·경제·사회·문화 체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태'라고 정의하고 있다. 그러나 국

10) 법률 제8471호(2007. 4.27) 비상대비자원관리법 제1조(목적)에 비상사태를 저시·사변 또는 이에 준하는 사태로 규정하고 있음.

11) 대통령훈령 제000호, 국가안전보장회의사무처, 국가전시지도지침(2004. 2.27) 제1절1항에 위기사태를 국가가 전시, 사변 또는 이에 준하는 사태로 규정하고 있음.

12) 대통령훈령 제124호, 국가안전보장회의사무처, 국가위기관리기본지침 (2004. 7.12) p15

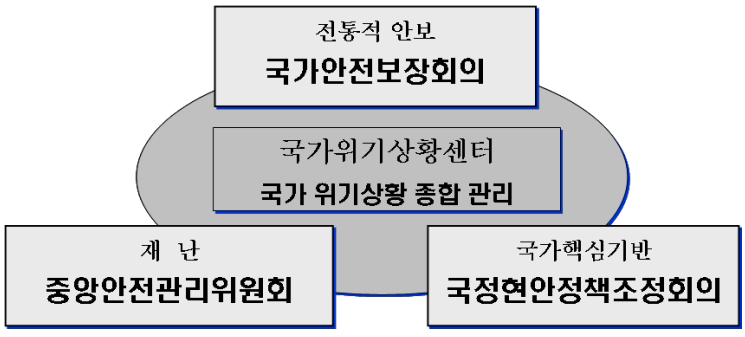
가위기관리지침은 법령체계 구조(hierarchical structure)상 하위규정이기 때문에 집행과 적용시 상위법인 법률과 상호 배치될 경우, 상위법 우선원칙에 따라 무력화되는 취약점이 있다. 이와 같이 위기개념이 법령별, 상·하위 법령체계별로 상이하게 규정되어 있어 중앙정부와 지자체의 위기관리 조직 편성과 운영의 다원화를 초래하고 있고 위기발생시 일사불란한 대응조치 곤란과 혼란을 가중시키고 있다.[13)]

이를 개선하기 위해서는 안보위기, 재난위기, 국가핵심기반위기는 물론 미래의 신종위기에 대한 대응을 위하여 국가위기관리 전반에 걸친 법령의 체계화를 위한 노력이 필요하다. 특히 사회 각 분야의 법적 체계 속에서 국가위기관리의 법적 위상을 확립하고 위기관리관련 법률들을 조정하고 일원화하기 위해서도 범정부 차원에서의 위기관리체계에 대한 법적 제도화는 필수적이라도 할 수 있다. 기존에 흩어져 있는 위기관련 법령들을 '국가위기관리 기본법(가칭)'과 같은 하나의 기본법 규범으로 통합하고 연계함으로써 국가위기관리의 효율화를 극대화시켜야 한다.

2. 의사결정기구의 법적 기반 미약

국가 위기관리 과정 중 가장 중요한 것이 의사결정체계이다. 현재 우리나라의 최고의사결정기구는 전통적 안보분야는 국가안전보장회의에서 재난 분야는 중앙안전관리위원회, 그리고 국가기반체계 보호와 관련해서는 국정현안정책조정회의, 테러는 국가테러대책회의, 사이버테러는 국가사이버안전전략회의에서 최고의사결정을 하고 있다.

〈그림-1〉 위기유형별 최고의사결정기구



o 테러 : 국가테러대책회의
o 사이버안전 : 국가사이버안전전략회의

13) 정찬권, 군사논단 제 57호, 21세기에 부합된 국가위기관리체계 발전방안에 관한 연구(2009. 봄), pp65-66

여기서 주목해야 할 것은 1963년 헌법에 의거 대통령 직속자문기구로 설치 된 국가안전보장회의가 현재 국가안보 업무의 조정통제와 의사결정을 하는 명실상부한 최고 의결기구로서 역할을 수행하고 있냐는 점이다. 정권이 바뀔 때마다 정치 풍향과 '자문'이라는 어휘의 해석에 따라 조직의 부침이 있어 헌법상 기구로서의 연속적이고 일관된 업무수행체계를 구축하기 어려웠다. 특히 현 정부 출범이후 국가안전보장회의의 운영을 지원하던 사무처가 폐지됨으로써 국가안전보장회의는 형식적인 회의체가 되어버렸다. 또한 회의의 보조기구로 중요 안보현안에 대한 부처간 이견을 조정하고 대책을 사전에 협의하던 상임위원회의 역할을 법률 근거가 미약한 '안보정책조정회의[14]'를 신설하여 수행토록 하고 있다. 이는 안보분야에 대한 실질적 기획·조정 기능을 법률적 근거가 미약한 임의기구에서 수행하는 불합리성이 존재한다고 볼 수 있다.

국정현안정책조정회의도 위상이 미약하기는 마찬가지다. 국정현안정책조정회의는 지난 2003년 화물연대의 파업사태로 육상물류운송이 마비되어 심각한 경제적 손실은 물론 국가신뢰도가 저하하고 있는 상황에서 사태를 수습하기 위한 가장 효율적인 의사결정체계를 검토하다 국무총리산하에 사회적 갈등을 다루는 회의체로서 설치·운용되기 시작하였다. 이후 국가위기관리기본지침이 제정되면서 핵심기반 위기관리의 최고의사결정기구로 법적 근거는 갖추었으나 행정규칙에 불과한 훈령상의 기구로서 그 위상은 미약하다할 수밖에 없다.

국가테러대책회의나 국가사이버안전전략회의도 각각 국가대테러활동지침[15]과 국가사이버안전관리규정[16]의 훈령상 기구로 위상이 미약하기는 마찬가지다. 이는 지난 7월 Ddos로 사이버기반이 마비상태에 이르렀음에도 불구, 민간에 대한 구속력이 없는 훈령의 법적 지위로는 대응에 한계가 있음을 사례로 여실히 보여주었다.

기구의 운영과 관련하여서도 과거 위기관리체계를 종합적으로 조정하던 국가안전보장회의사무처가 폐지되다 보니 관장영역을 명확히 인식하지 못해 한 가지 상황에 복합적인 의사결정기구가 가동되는 사례가 발생하고 있다. 금번의 신종인플루엔자 대응에서 전염병은 재난 및 안전관리기본법에서 재난의 영역으로 구분되어 있음에도 불구, 초기에는 주관기관이 보건복지부다 보니 재난과는 무관한 것으로 인식하고 현안정책조정회의[17]를 통해 의사

14) '안보정책조정회의'의 운영근거는 '안보정책조정회의 운영규정('06.5)으로서 대통령실의 내부 규정에 불과
15) 국가대테러활동지침 : 대통령훈령 제47호 ('08. 8 개정)
16) 국가사이버안전관리규정 : 대통령훈령 제127호 ('04. 12 제정)
17) 조선일보('09. 7. 21), 총리실 국무차장주재로 현안정책조정회의를 개최

결정을 해 나가다 뒤늦게 지자체차원의 대응이 필요하게 되자 혼선과 행정중복의 방지를 위해 재난안전대책본부의 가동을 준비[18]하기 시작하였다.

평시 국가위기관리 정책을 통합적으로 기획·조정·통제하고 위기 발생시 국가 통수차원에서 실질적인 위기관리기능을 수행해야 하는 의사결정 기구의 위상을 확립하고 적법한 운용과 활성화를 위해서는 법적 기반을 더욱 공고히 할 수 있는 대책이 필요하다 할 수 있다.

3. 위기관리활동의 법적 논란 소지

현재 실시하고 있는 위기관리활동의 법적 기반은 국가위기관리기본지침이다. 국가위기관리지침은 정부수립이후 최초로 2004년에 제정된 국가 위기관리에 대한 대통령 지침으로서 국가위기관리체계 구축 및 업무수행을 위한 기본문서이자 최상위 규범이다. 이 지침에는 국가위기관리에 대한 개념과 체계, 국가위기관리 기본 방향이 담겨져 있으며 각종 위기유형에 대한 정부 부처 및 기관의 책임과 역할뿐만 아니라 위기관리 의사결정체계와 업무수행 절차를 명시하고 있다.

국가위기관리기본지침에는 위기관리활동을 위한 문서체계를 국가위기관리기본지침 → 위기관리표준매뉴얼 → 위기대응실무매뉴얼로 구성한다고 규정되어 있다.

위기관리 표준매뉴얼은 국가차원에서 관리해야할 33개의 위기유형[19]에 대해 유형별 위기형태 및 경보, 위기관리의 기본방향, 위기관리 절차 및 조치, 사례 등으로 구성해 범정부차원의 위기관리 체계와 기관별 임무 역할을 명확히 규정할 수 있도록 구성되어 있다. 위기대응실무매뉴얼은 표준매뉴얼의 하위문서로서 위기발생시 부처/기관이 수행해야 할 조치사항을 수록하고 있으며 위기경보별 조치사항과 위기대응 절차, 내부 부서별 세부 행동절차 및 조치사항 등을 자세히 기록해 위기대응시 혼란이 없도록 구성하고 있다. 33개 유형에 278개의 매뉴얼이 작성되어 있다.

이 문서체계와 관련하여 가끔 언론에 매뉴얼 무용지물론이 나오곤 하지만 작전계획이 있

---

18) 행정안전부 보도자료(09. 9. 9), 재난안전관리관은 "자연재난과 관련해서는 중앙안전대책본부를 가동한 경험이 있지만, 사회적 재난 특히 이번 전염병과 관련해서는 처음이기 때문에 앞으로 있을 혼선과 행정중복을 막기 위해 지자체에 미리 준비지침을 하달" 했다고 발표

19) 대통령자문 정책기획위원회 정책보고서, 새로운 도전 국가위기관리 (2008) p21 "위기유형은 다양한 위기요인을 분석하고 외부 전문가들의 연구용역과 관계기관의 의견수렴을 거쳐 확정되었으며, 유형은 위기상황이 발생한 경우가 있거나 발생한다면 대규모 피해를 초래해 국가적 차원의 위기관리가 필요한 위기들로 한정했다."

다고 모든 전투에서 승리할 수 있는 것은 아닌 것처럼 매뉴얼이 있다고 모든 위기상황을 다 예방하고 대응할 수 있는 것은 아니다. 위기상황은 항상 가변적이어서 모든 상황에 맞춘 매뉴얼의 작성은 불가능하다. 다만 가능성이 높은 위기상황과 유사사례에도 적용할 수 있는 기본적인 사항들을 표준화하고 제도화해 놓았다는데서 의의를 찾으면 충분할 것 같다.

문제는 지침 입안기관이었던 국가안전보장회의사무처가 폐지됨으로써 이 지침의 소관과 효력 지속여부에 대한 불분명이 발생할 소지가 생겼다는 것이다. 당시 국가안전보장회의사무처는 국가안전보장회의 운영 등에 관한 규정 제14조(직무)[20]에 의거하여 훈령을 제정하였으나, 국가안전보장회의사무처가 폐지되면서 법령의 이관에 대한 지침이 없어 자동 폐기된 것으로 보아야 한다는 지적이 있다.

그럼에도 불구하고 '08년 7월 대통령실은 국가위기상황센터 설치를 발표하면서 이 센터에서 국가위기관리지침을 개정하여 관계부처에 배포했다고 언급하였다. 대통령의 국정수행 보좌를 직무[21]로 하고 있는 대통령실에서 중앙행정부처를 규율하는 훈령을 제정한 것이 '하위법은 상위법에 모순될 수 없다'는 입법논리에 맞는 것인지 논란의 대상이 될 가능성이 높고 만약 맞지 않는다면 지금 시행하고 있는 위기관리활동은 법적근거 없이 행하고 있는 것이 될 수 있다.

제4절 주요 국가의 사례

1. 미 국

미국은 제2차 세계대전후 국가적 차원에서 안보문제를 종합적으로 조정·통제할 수 있는 체계와 제도발전의 필요성을 인식하여 1947년 국가안보법(National Security Act)을 제정하였으며 1976년에는 비상사태 발생시에 대비한 비상사태의 선포 및 해제 절차, 비상사태 시 대통령의 책임 및 의회보고 등에 관한 국가비상사태법을 제정하였고, 1987년에는 국가중요시설의 방호, 자원의 생산 및 이용, 인력의 관리 등에 관한 연방방위동원규정을 제

20) 국가안전보장회의 운영 등에 간한 규정(대통령령 제20071호, 07. 5.21)) 제14조(국가안전보장회의 사무처의 직무) 3. 국가위기간리체계의 구축 및 개선에 관한 사항, 4. 국가위기관리 관련 현안정책의 조정 및 경보·훈련·평가 제도에 관한 사항 5. 국가안보종합상황실의 운영 및 유지

21) 대통령실과 그 소속기관의 직제(대통령령 제21721호, 09. 9. 11)제3조 (직무) 대통령실은 대통령의 국정수행 보좌에 관한 사무를 관장한다.

정하였다.

국내발생 안보위기와 관련하여 1950년에 기존의 재난관리법령들을 통폐합하여 연방재난방지법을 제정하였으며 1974년에는 오늘날 연방비상관리처(Federal Emergency Management Agency : FEMA)의 전신이라 할 수 있는 중앙재난지원부(Federal Disaster Assistance Administration : FDAA)의 설립근거를 담고 있는 재난구제법을 제정하였고, 1995년 오클라호마시 연방청사건물 폭탄테러 발생 후에는 종합테러 방지법을 제정하였다.

그러나 이러한 조치에도 불구하고 9.11 테러가 발생하자 2001년 애국법(Patriot Act)[22]을 제정하여 정보와 사법경찰 커뮤니티 간에 제도적인 정보공유 장치를 마련하였다.

2002년에는 테러 및 재해 · 재난 등 위협으로부터 미국의 본토 안보를 강화하기 위한 국토안보법(Homeland Security Act of 2002)을 제정하여 국토안보부(Department of Homeland Security : DHS)를 설치하고 위기관리 전반에 대한 총괄 및 지휘기능을 수행토록 함으로써 위기관리기능을 위한 통합법을 마련하고 있다.

특기할 점은 9.11테러사태를 계기로 미국의 국가위기 관리체계는 급격한 변화를 맞이하였다는 것이다. 제2차 대전과 냉전의 산물로서 외교, 국방, 정보, 경제를 중심으로 50여년간 유지해온 전통적 국가안보체제가 9.11테러를 계기로 '국가안보'와 '국토안보'체제로 양분되었다.

국가안보의 최고 의사결정기구는 국가안보법(National Security Act)에 의해 설립된 국가안전보장회의로 그동안 대통령의 국정운영 방침과 통치스타일에 따라 여러 번 개편되어 운영되기는 하였으나 미국의 국가이익과 국가목표달성을 위한 안보현안 발생 시마다 중요한 역할과 기능을 수행해 오고 있다. 국가안보회의의 기능은 국가안보와 관련한 국내, 대외, 군사, 정보 및 경제 등 모든 사안을 통합하여 대통령에게 자문하고, 정책 사안을 공식적으로 논의할 수 있는 회의체로서 국무 · 국방부 등 내각의 행정부처와 긴밀한 업무협조체계를 유지하고 있다. 그러나 내각조직과는 별도의 독립된 지위를 유지하고 있으며 대통령의 자문기구임에도 백악관의 행정조직과는 달리 독립적인 인사, 재정을 유지하고 있다. 국가안보회의는 대통령이 의장이며 국가안보 특별보좌관을 의장으로 하는 각료급위원회, 국가안보 부보좌관이 주재하는 차관급위원회와 부처 간 정책조정회의 등 4단계 협의 조직

22) 애국법의 주요 골자는 1)테러리즘으로부터 국내안보 강화, 2)감시체제의 강화, 3)국제 돈세탁의 차단 및 2001반테러 자금 법안, 4)국경보호, 5)테러리즘 조사에 대한 장애물 제거, 6)테러리즘 희생자와 안전보안 요원, 그들의 가족에 대한 보상, 7)중요 기간시설의 보호를 위해 정보공유 증진, 8)테러리즘에 대한 법 처벌 강화, 9)정보 개선 등 이다.

을 가지고 있으며 그 예하에 사무국을 두어 안보정책에 관해 대통령과 국가안보회의의 의사를 지원하고 있다

국토안보의 위기관리체제는 국토안보회의(Homeland Security Council : HSC, 2001. 10. 29 창설)와 국토안보부(Department of Homeland Security : DHS, 2002. 6. 2 창설)를 중심으로 구축되어 있다.

국토안보에 대한 대통령 명령 제1호[23]에 의해 그 조직과 운용이 발표된 국토안보회의는 테러범의 위협과 공격으로부터 미국을 수호하고, 잠재적인 테러 공격을 감소시키고, 공격 발생 시 피해를 최소화하기 위해 연방·주·지방 정부에 대한 총괄적 조정 강화 필요성에 따라 설립되었다. 이는 테러와 관련하여 종전 국가안전보장회의(NSC)가 담당하던 미국 내 테러의 위협이나 공격과 관련된 정책 운영에 관한 책임이 국토안보회의로 이관된 것을 의미한다.[24] 국토안보회의는 국토안보와 관련된 모든 분야에 대해 대통령을 자문하고 보좌하고, 국토안보와 관련된 보든 부처·기관을 조정하며 국토안보 정책의 실행과 효율적인 발전을 추진하는 임무를 담당한다. 이러한 기능을 수행하기 위하여 국토안보회의에는 고위급위원회, 차관급위원회, 정책조정위원회를 두고 있다.

국토안보부는 해안경비대, 이민귀화국, 세관, 연방비상사태관리청(FEMA)등 22개 연방기관을 전부 또는 부분적으로 흡수하여 창설되었으며 테러·마약·불법이민·자연 및 인위재난 등 각종 위협으로부터 미 본토를 방호하고 국가기반체계(National Infrastructure) 보호 등의 광범위한 임무를 수행하고 있다.

2. 일 본

제2차 세계대전에서의 패배로 일본은 평화헌법체제 하에서 제한된 국가안보 유지 및 위기관리 기능을 수행해 왔으며 안보위기사태의 해결은 주로 미·일 동맹에 의존해 왔다.

그러다 1980년대 중반 일본이 처한 안보상황과 여건을 고려하여 보통국가로서의 위상에 걸 맞는 체제와 역량을 갖추고자 「국가안보보장회의 설치법」을 마련하였으며 중국과의 조어도 분쟁, 2001년 북한의 괴선박 사건 등으로 불안이 조성되자 기존의 전수방위 개념의 한계에서 벗어나 주변사태에 적극적으로 대처하기 위해 2003년에 국가안전보장회의 설치법과 자위대법을 개정하고 무력공격사태 대처법을 포함한 유사법제를 마련하였다.

---

23) Homeland Security President Directive-1, Oct. 29. 2001

24) 이를 위하여 국가안보 비상사태 대비에 관한 내용을 담고 있는 행정명령 12656의 일부를 개정하였다.

대테러戰을 수행하는 동맹군(주로 미군)을 지원하기 위한 대테러대책 특별법을 마련하여 테러위협에 대처하고 있으며, 2004년에는 국내테러에 대처하기 위한 국민 보호법을 제정하였다.

재해 및 재난관리에 관한 법령으로는 모든 재해관련법을 포괄하는 상위법으로서 재해대책 기본법이 있고 재난 관리단계에 따라 3단계로 구분된 재난예방관계법, 응급대책법, 재해복구 · 부흥 · 재정 · 금융조치법등이 있다.

기본관계법으로 대규모 지진대책 특별법, 원자력 재해대책 특별조치법, 동 · 남해 지진방재대책 특별조치법, 석유 콤비나트 등 재해방지법, 해양오염 · 해상 재해방지에 관한 법 등 5개 법이 있고 재난예방 · 대처 · 복구에 관련되어 있는 정부 각 부서별 소관의 대처 법령들이 마련되어 있다.

위기관리기구와 관련하여서는 1995년 1월 발생한 고베지진이후 지속적으로 기구가 정비되어 왔으며 1998년 4월 내각법 제15조로 위기관리기능을 전문으로 하는 내각위기관리감을 내각관방內에 설치하였다.

내각의 위기관리조직인 내각위기관리감은 내각의 부장관에 준하는 지위에 있고 내각관방장관 및 내각관방부장관을 도와 내각관방의 사무 가운데 위기관리에 관한 사무를 통괄한다.

위기관리사무는 구체적으로 대규모 재해(지진, 쓰나미, 풍수해, 화산 재해 등), 중대사고(항공기사고, 원자력사고, 기름유출, 대규모 화재 등), 중대사건(항공기 납치, 테러사건 등)과 같이 국민의 생명, 신체 또는 재산에 중대한 피해를 입히거나 입힐 우려가 있는 긴급사태에 대응하고 그러한 사태의 발생을 방지하는 사무로 규정하고 있다. 다만, 국가의 방위에 관한 것은 제외된다(내각법 제 15조). 내각위기관리감 밑에는 내각관방부장관보, 내각심의관, 내각참사관 등의 하부조직이 있다

3. 러시아

구소련의 붕괴로 새로이 탄생한 러시아는 시대적 상황을 고려하여 안보 · 군사체제를 전면적으로 정비하였다.

러시아는 CIS[25]제국을 러시아의 특수 안보 및 경제 이해지역 (Near Abroad)으로 중시하

25) 독립국가연합(Commonwealth of Independent States: CIS)은 1991년 12월 21일 러시아대통령의 주도로 소비에트연방(소련)에 속해 있다가 독립한 11개국의 정상들이 벨로루시의 수도 민스크에 모여 연합설립에 조인

여 경제통합과 테러리즘, 마약밀매 등 새로운 종류의 안보위협에 대비하여 공조해 나가는 것을 국가안보의 목표로 설정하고 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해 위기관리기능을 구 소련시대에는 국방부에서 수행하였으나, 1986. 4.26일 체르노빌 원전사고를 계기로 포괄 위기관리의 필요성이 제기되어 원전사고 등 재난 및 재해, 민방위 등 통합적인 위기관리를 위한 체제를 마련하는 계기가 되었다.

1992년 3월 국가안전보장법을 제정하고 그에 의거하여 동년 6월 대통령직속 기관으로 국가안보회의를 설치하였다.

1994년에는 비상사태시 국민 및 국토보호에 관한 법을 제정하였고, 1995년에는 비상사태시 구조업무 및 구조업무 종사자에 관한 법을 마련하기도 하였다.

그러나 한국과 같이 러시아의 재난관리 관련 법령(100여개)은 다원화되어 있어 재난관리 업무가 분산 수행되고 있으므로 재난관리를 위한 법적 근거작성 및 정리를 위한 프로그램(안)을 제시하여 추진하고 있다. 프로그램(안)의 주요내용은 민방위분야와 재난관리 분야의 통합 수행체계의 발전, 시민 및 환경보호를 위한 재난예방 및 대응방안, 산업 활동의 지속방안, 물자 배분 및 지원방안, 준비자금의 분배방안 등이며 별도의 재난관련 법으로 영토·시민방위법, 화재방지법, 외국지원구호물자법 등을 추진하고 있다.

4. 캐나다

캐나다는 1985년 비상대비에 관한 기본법으로 비상사태 발생 시 캐나다 정부에 예외적인 권한을 부여하기 위한 비상대비법을 제정하여 재난·재해 등 공공복지에 관한 위기와 폭동·테러 등 공공질서에 관한 위기, 자국 혹은 동맹국에 대한 안보위협인 국제적인 비상사태·전쟁 등에 대비토록 규정 하고 있으며 동년에 비상사태 시 정부의 책임을 규정하고 모든 연방부처에 재난사태에 대비한 프로그램 개발의무와 공공안전 비상대비업무에 대한 부처들의 책임과 기능, 주지사의 주 비상사태 선포권한 등을 규정한 비상사태관리법을 제정하고, 2001년에는 반테러법을 제정함으로써 국가의 위기 시에 대비한 법령체계를 마련하고 있다.

캐나다의 위기관리기능을 수행하는 행정체계로는 위협관련 정보가 필요한 사람에게 즉시적이고 효과적으로 사용되는지를 평가하는 통합위협평가센터(Integrated Threat Assessment Centre)와 외부 전문가들로 구성하여 정부를 자문하는 국가안보자문회의(National Security

---

함으로써 형성되었다.

Advisory Council), 다양한 민족문화 및 종교 · 지역사회 대표들로 구성되어 안보에 대한 조언을 하는 기관으로 다문화안보원탁자문회의 등이 설치되어 있으며 연방정부의 안보 책임과 활동을 주도하는 공공안전부(Public Safety Canada:PSC)등이 있다.[26)]

5. 시사점

이들 국가로부터 교훈과 시사점을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 미국을 비롯한 선진 국가들의 위기관리체제는 국가적 차원에서 전 · 평시에 군사적 · 비군사적 위기를 총체적으로 극복하기 위해 최고 의사결정기구를 국가 최고지도자가 직접 주재하고 있다. 이는 점점 복잡해지고 다양화 · 대형화되어 가는 현대의 국가위기에 어떻게 효율적으로 대처하느냐에 따라 국가의 생존과 번영이 이루어질 수 있기 때문이다.

또한 최고 의사결정기구는 안정성 및 전문성 유지를 위해 제도적 장치를 갖추고 있다. 미국은 대통령의 정치적 성향과 정책결정 스타일에 따라 다소의 변동이 있었으나 국가안보법에 명시된 고유 기능을 지속적으로 수행하고 있으며 참모조직으로 특별조정위원회와 정책검토위원회 등을 운영하고 있다. 일본은 법에 의하여 국가안보 중요사항에 대한 각의 결정에 앞서 반드시 국가안전보장회의의 자문을 구하도록 의무화하고 있으며 지원을 위한 전문기구로 사태대처전문위원회를 설치 · 운영함으로써 위기관리기구의 안정성과 전문성을 확보하고 있다.

둘째, 위기관리를 위한 통합법 체계를 유지하고 있다. 미국의 「국토안보법」은 22개 부서 및 조직의 기능을 국토안보부가 통합하여 수행토록 하였으며 일본은 「재난관리기본법」을 재난관리를 위한 상위법으로 제정하고 관련법으로 재난 단계별 3개 법을 마련하여 재난 예방 · 대처 · 복구법과 관련되어 있는 정부 각 기관이 소관 대처 법령을 집행토록 하고 있다.

셋째, 위기관리영역을 국제 정치적영역과 국내 행정적영역으로 구분하여 별도의 수행기관을 설치 · 운영하고 있다. 미국, 일본, 러시아는 국제 · 정치 분야의 위기관리를 위한 최고 의사결정기구로 국가안전보장회의를, 국내 행정적인 위기관리를 위해서는 국토안보회의 · 내각위기관리감 등과 같은 조정 · 자문기구를 대통령 등 국가수반 직속에 두고 별도로 관리하는 체제를 갖춤으로써 효율적인 위기관리 전략수립 및 선택이 가능토록 하고 있다.

넷째, 효율적 위기관리를 위한 통합형 위기관리체제로 전환하고 있다. 전쟁 · 테러 · 재난

26) 임용빈, 한국의 효율적 위기관리체제 구축에 관한 연구, 연세대학교 행정대학원 석사학위 논문('07. 12) PP 63-89를 정리한 것임.

등의 비상사태에 대한 전반적인 상황파악과 신속한 위기대응을 위해 국가위기관리 기구를 범정부적 통합체제로 정립하여 일관성 있는 정책을 발전시켜나가고 있다.[27] 미국, 캐나다 등은 종전에 각 부처의 소관으로 분산 수행하던 위기관리기능을 통합하여 국토안보부 · 비상사태부 등 관련부처를 통합한 통합형 위기관리기구를 설치함으로써 정보 및 자원의 효율적 활용이 가능하고 체계적인 위기관리가 이루어지도록 하였다.

27) 조영갑, 전환기 국가위기 관리정책, 83p

제3장 국가 위기관리 법제화의 기본 개요

제1절 법제의 성격

위기관련 개별법이 산재해 있는 가운데 훈령인 「국가위기관리 기본지침」이 규범의 역할을 하고 있는 모순을 극복하기 위해 기본법[28]의 성격을 가진 법률로써 "국가위기관리기본법"을 제정해야 하며 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 국가 수준에서 특정한 정책의 효율적 추진을 위해서는 기본적인 개념과 추진 체계의 일원화가 요구된다. 지금까지 우리나라에서 국가위기관리정책의 추진은 다양한 개념과 조직, 법률, 체계 하에서 이루어져 오고 있다. 이로 인해 국가위기관리정책의 추진에 있어서 기관간의 연계나 협력, 조정, 지원 등이 제대로 이루어지지 못한 한편, 중복이나 회피 등의 문제점이 나타나고 있는 실정이다. 따라서 국가위기관리정책의 효율적 추진을 위해서는 무엇보다도 먼저 정책의 근간이 되는 법체계의 통일된 체계를 통해 개별 조직 및 기관의 활동 및 기능을 연계시킬 수 있는 기반을 구축하는 것이 요구된다. 이를 위해서는 기존의 각 개별 법들이 지니고 있는 법적 내용을 관통하고 연결할 수 있는 기준이 제시되는 법률이 필요하다.

둘째, 국가위기는 그 유형과 종류가 매우 복잡하고 다양한 한편 서로 중첩적으로 연계되어 관리되어야 한다. 예를 들면, 국가위기에는 다음과 같은 종류가 있다. 전쟁·무력 충

28) 국회법제실, 입법이론과 법제실무 2008. pp 24-25
"기본법은 법성격상 어떤 사항(분야)에 관하여 기본적인 내용을 규정하는 법률을 말한다. 사회의 분화와 다원화 현상에 따라 어떤 분야에서 특정한 사항에 관한 내용을 규정하는 개별 법률이 다수 양산되고 있는데, 이에 따라 소위 '법률의 홍수현상'을 초래할 수 있고 법률 상호간 관계가 복잡해지면서 수범자의 법인식상 혼란을 불러 일으킬 수 있는 등 부작용이 나타나게 된다. 이와 같은 문제점을 해소하는 한 방안으로 어떤 분야에 관하여 원칙적으로 기본적 사항을 규정한 기본법을 제정하여 운용함으로써 무분별한 개별 법률의 확산을 방지할 수 있는 것이다.
기본법은 개별 법률과의 관계에서 볼 때 일반법적 성격을 갖는 경우도 있고 또 개별 법률과 법형식 측면에서 같은 효력을 갖기 때문에 나중에 입법된 개별 법률은 신법우선의 원칙에 따라 오히려 기본법에 우선한다고 볼 수도 있기 때문에 기본법을 제정한 분야에서는 개별 법률의 입법시 기본법과의 모순·저촉을 해소하는 작업이 병행되어야 한다. 개별 법률은 이른바 "입법 지침적 성격의 기본법"을 존중하여야 한다.

돌 · 국지 도발 · 주권 침해 · 영토 침범 등과 같은 전통적 안보위기, 태풍 · 홍수 · 집중호우 · 지진 · 지진해일 등의 자연재난위기, 화재 · 폭발 · 붕괴 · 침몰 · 추락 등의 인적재난 위기 · 금융시스템 마비 · 교통/수송 시스템 마비 · 전력시스템 마비 · 정보통신시스템 붕괴 · 에너지시스템 마비 · 원자력시스템 붕괴 · 댐 시스템 붕괴 등 국가핵심기반위기가 그것이다. 이들을 서로 연계하고 통합하여 관리하기 위해서는 이들 국가위기를 관리하는 각종 법령의 내용을 일원화하고 체계화하여야 한다. 기존의 각 개별법들이 지니는 법적 규정을 일원화하고 체계화하기 위해서는 개별법의 제 · 개정의 기준이 될 수 있는 성격의 법률 제정이 요구된다.

셋째, 현재 우리나라는 국가위기관리에 관한 개별 법률들이 산재되어 체계화되어있지 못하며 법률 간의 협력 및 연계가 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 따라서 전통적 안보위기, 재난위기, 핵심기반위기를 포괄할 수 있는 기준이 되는 법률을 제정함으로써 관련 개별 법률을 일관성 있게 정리하고 체계화시키는 것이 필요하며 기존의 개별 법률을 개정하거나 또 다른 새로운 법률을 제정할 경우 이 법률의 기본이념과 기준들에 따르도록 해야 하기 때문이다.

제2절 법제의 이념적 배경

국가위기관리법제는 인간의 생명에 대한 존중과 존엄성, 사회적 형평성 등을 이념적 정향으로 반영하여야 한다.

인간의 존엄성에 대하여는 세계인권선언 제1조[29]와 한국의 헌법 제 10조[30]에서도 규정하고 있는 것처럼 사람은 누구나 존중받을 권리가 있고 또 나의 인격과 같이 남의 인격도 존중되어야 한다.

국가는 물론 개인, 집단, 조직도 위기상황에서 개인의 생명을 보존하고 유지할 수 있도록 최선의 노력을 경주하는 것이 필요하며 만일 개인의 생명이 존중받지 못하고 보장받지 못하는 상황이라면 인간의 기본적 권리인 자유와 평등, 그리고 행복추구권 등은 모두 의미가

29) 세계인권선언 제1조 : 모든 인간은 태어날 때부터 자유롭고, 존엄성과 권리에 있어서 평등하다.

30) 헌법 제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

없어진다 할 수 있다.

그러기 위해 가장 중요한 조건은 개인적 삶과 사회적 삶의 안전에 대한 보장이라 할 수 있는데 오늘날 거의 모든 민주국가들의 법률체계와 복지국가의 원칙들은 인간의 존엄성을 기본이념으로 채택하고 있으며 이들의 안전을 보장하고 있다.

우리 헌법 전문에 있는 "우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서"라는 문구 중 특히 '안전'의 확보라는 말은 국가가 개인의 안전의 보장을 위하여 노력하여야할 의무를 지고 있음을 시사하고 있다.

재난 및 안전관리 기본법은 제 2조에서 기본이념을 "이 법은 재난을 예방하고 재난이 발생하는 경우 그 피해를 최소한으로 줄이는 것이 국가 및 지방자치단체의 기본적 의무임을 확인하고, 모든 국민과 국가 · 지방자치단체가 국민의 생명 및 신체의 안전과 재산보호에 관련된 행위를 하는 때에는 안전을 우선적으로 고려함으로써 국민이 재난으로부터 안전한 사회에서 생활할 수 있도록 함을 기본이념으로 한다."로 규정하고 있는데 재난이라는 분야에 한정하고 있어 포괄적안보개념에 따른 국가위기의 범위를 모두 포함하지 못하고 있다.

국가위기관리기본법은 포괄적 안보개념에 입각하여 '국가를 구성하는 최소 단위인 국민의 안전뿐만 아니라, 국가 구성요소와 국가사회 전반의 안전을 위협할 각종 위기로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고 국가의 안전을 보장하기 위하여 위기상황에 대한 예방과 대비 · 대응 · 복구 활동을 실시함으로써 국민이 안전한 사회생활을 영위하고 국가사회의 기능과 가치가 보호될 수 있도록 함'을 기본이념으로 해야 한다.

이렇게 함으로써 위기라는 특수상황에서 인간의 생명과 존엄성이 무시되고 소홀히 다루어질 수 있는 가능성을 크게 줄일 수 있을 것이다.

제3절 법제의 적용범위

기본법을 제정하는 의의는 당해 정책의 이념이나 기본이 되는 사항을 정하고 그에 의거하여 시책을 추진하거나 제도의 정비를 도모하려는데 있다. 즉, 기본법의 제정은 국가차원에서 그 분야의 정책이 중요하고 중점을 두어 추진한다는 인식을 제시하고, 그 책무나 결의를 명확히 함과 아울러 그곳에서 제시된 방향성과 지침에 따라 계획적 · 종합적 · 장기적으로 정책을 추진하는데 있다.[31)]

따라서 전통적 안보위기 관련법과 재난관리 관련법을 통할하는 국가위기관리기본법은 포괄안보개념을 적용하여 통합적인 위기관리가 될 수 있도록 일본이나 미국의 위기관리 법령체계에서 보여주고 있는 바와 같이 공통적이며 기본적인 원칙과 지침 성격의 규정을 마련하고 구체적인 필요사항에 대해서는 위기유형에 따른 개별법에서 구체화하여 집행할 수 있도록 체계화 하여야 한다.

세부적으로 기본법에 포함해야 할 사항은 위기의 유형에 대한 정의와 의사결정체계 및 의사결정체계를 보좌할 조직과 운영, 위기사태 선포요건 및 절차, 위기관리 책임 및 관련 기관의 기능 · 협조방법, 소요자원의 비축 · 동원 등 확보방안, 위기관리 과정 및 절차, 위기관리 교육 · 훈련 · 평가 등 학습성 확보방안, 벌칙 등으로 국가위기관리를 위한 공통적이고 지침적인 기본사항들만 규정되어야 한다.

이러한 기본원칙을 정함으로써 위기관리에 대한 개념을 공유할 수 있으며 책임기관 및 협조기관의 역할이 명확해지고, 자원의 효율적 활용이 가능해질 수 있을 것이며 위기유형별 대응에 관한 관심도 균형을 유지할 수 있을 것이다.

기본법은 개별 법률과의 관계에서 볼 때 일반법적 성격을 갖는 경우도 있고 또 개별 법률과 법 형식 측면에서 같은 효력을 갖기 때문에 나중에 입법된 개별 법률은 신법우선의 원칙에 따라 오히려 기본법에 우선한다고 볼 수도 있기 때문에 기본법을 제정한 분야에서는 개별 법률의 입법시 기본법과의 모순 · 저촉을 해소하는 작업이 병행되어야 한다. 개별 법률은 이른바 “입법 지침적 성격의 기본법”을 존중하여야 한다.[32)]

국가위기관리기본법은 기존의 개별 법률들이 지니고 있는 법적 내용을 관통하고 연결할 수 있는 기준을 제시하므로 법률간 중복 · 상충되는 부분의 지침이 될 뿐만 아니라 앞으로 제정될 위기관련 개별 법률이 이 기본법에 모순 · 저촉되지 않도록 지침적 성격으로 적용되어야 하며, 국가위기를 수행하는 모든 국가기관과 관련기관이 위기관리 체계를 구축하고 위기관리 활동을 하는 모든 영역에 적용되어야 한다.

---

31) 박영도, 기본법의 입법모델(A Study of Model Legislation), 한국법제연구원, 2006.10.31 p24

32) 입법이론과 법제실무, 전게서. p25

제4장 국가 위기관리 법제화의 방향

제1절 총체적 국가위기관리 전략의 수립과 집행체계 구축

1. 분산된 의사결정기구의 통합 · 단일화

국가지도자에게서 위기관리는 가장 중요하고도 근본적인 임무라고 할 수 있다. 국가의 체제 보장과 주권보호는 국가지도자가 최우선으로 수행해야할 국정과제 이기 때문에 국가위기관리와 국가지도자는 불가분의 관계에 있다.

특히 국가위기 발생시 국가지도자의 상황판단 능력과 의사결정을 위한 리더십의 발휘는 매우 중요한 사안이다. 왜냐하면 국가지도자의 판단과 의사결정 및 대응이 국가위기관리의 성패를 가름하는 분수령이 될 뿐만 아니라, 설혹 성공적인 위기관리가 이루어지지 않았을 경우에도 국가적인 희생과 피해의 규모를 최소화할 수 있기 때문이다.[33]

우리 헌법에도 국가지도자인 대통령에게 국가의 독립 · 영토의 보전 · 국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무를 부여하였고(헌법 제66조 2항) 이의 수행을 위해 내우 · 외환 · 천재 · 지변 또는 중대한 재정 · 경제상의 위기에 있어서 국가의 안전보장 또는 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회를 기다릴 여유가 없을 때에 한하여 최소한으로 필요한 재정 · 경제상의 처분을 하거나 이에 관하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있는(헌법 제 76조 1항) 권한을 부여하고 있다.[34]

그럼에도 불구, 우리의 의사결정기구는 사안에 따라 다분화되어 있다.[35]

그러나 실제상황이 발생하면 의사결정기구가 아닌 대통령이 참석하는 회의(긴급 국무회의, 관계장관 회의 등)에서 최종 대책이 강구되어지고 있는 것이 현실이다.

김선일씨 피랍사건, 아프간 아국인 피랍사건 등의 테러사건 발생시에는 노무현대통령이

33) 신정현, "국가안보 리더십의 강화방안" (서울 : 국가안보정책연구소, 「정책논단」 제2권 2호, 1977), pp 153-155
34) 권영성, 헌법 (서울 : 법문사), p 27
35) 제2장, 제3절 참조

직접 대책회의를 주재하고 기자브리핑까지 실시했으며, 이명박대통령도 집중 호우, 임진강 사태, 신종플루 등 주요 위기발생시마다 재난안전대책본부 방문, 국무회의 · 수석회의 등을 통해 대응지침을 하달하고 있다.

그럴 바에는 차라리 미국의 국토안보회의(HSC : Homeland Security Council)와 같은 국가위기관리에 관한 최고 의사결정기구를 대통령직속으로 두는 것이 더 바람직하다.

이런 의견에 대해 일각에서의 '대통령의 업무 폭주' 의견이 제기될 가능성이 있다. 따라서 총리실에 의사결정기구를 두는 것도 검토해 볼 필요가 있다.

2. 전략수립을 위한 전담부서 신설

효율적인 국가위기 관리를 위해서는 먼저 21세기 포괄안보개념에 대한 명확한 이해를 바탕으로 한 총체적인 국가위기관리에 대한 전략수립이 우선적으로 착수되어야 한다.

국가위기관리 전략은 한국의 전략적 이익 규정, 전략적 이익에 대한 위협요인 판단, 전략목표의 우선순위 설정, 전략목표에 따른 구체적 정책목표 개발, 정책 추진 수단에 대한 현실적 진단과 능력 개발 등에 중점을 두어 추진하여야 한다.[36]

그러기 위해서는 모든 것을 한꺼번에 해결해야겠다는 조급함을 버리고 적어도 십년 이상을 내다보는 중 · 장기적 국가비전을 창출하고 국민적 공감대를 이루어 내는 것이 가장 중요하다.

포괄적안보의 국가위기관리 전략의 수립을 위해서는 체계적이고 종합적인 연구와 준비가 필요하며, 이를 위한 전담팀을 구성하여 연구에 착수하여야 한다. 밑으로부터의 의견집약 → 국가안보전략 수립 → 이에 근거한 하부전략 수립 → 재 의견 집약의 순서로 국가안보에 관한 의견집약과 피드백이 상시 순환되는 체계를 구축할 필요가 있다.

국가위기관리 전략을 추진하는 조직과 기구, 인원의 확충 문제를 심도 있게 연구하여 어느 정권이 들어서든 일관되게 시스템이 작동하는 국가위기관리체계를 구축해야 한다. 조직, 기구, 인원, 권한과 책임 등을 종합적으로 고려한 국가위기관리시스템을 구축하되, 전통적 안보위협과 더불어 새로운 안보위협 요인에 대한 포괄적 대비에 주력해야 한다.

따라서 국가위기관리정책의 연속성과 일관성을 유지하기 위하여 법적 근거를 명확히 한 위기관리 전담부서가 절실히 요구되고 있다.

---

36) 세종연구소, 9.11테러 이후 안보위협 요인과 대책, (서울 : 세종연구소, 정책보고서 2004-08, 04.10), 17p

제2절 미래지향적 선진 위기관리체계 구축

1. 선제적 위기대응을 위한 조기경보체계 구축

최상의 위기관리는 위기원인을 사전에 제거해 위기의 발생 자체를 원천적으로 방지하거나 억제하는 것이다. 경보제도는 위기를 사전에 예방하고 대비하게 함으로써 체계적인 위기관리를 가능케 한다.

효과적인 위기관리를 위해선 위기가 발생한 후가 아니라 발생이전에 위기로 발전할 수 있는 요소를 정확히 분석, 목록화하여 그 요소가 출현하는지를 면밀하게 감시하다가 위기징후가 식별되면 그 수준에 상응하는 경보를 발령하는 체계가 가동되어야 위기가 발생하더라도 피해를 최소화할 수 있기 때문이다. 우리나라는 2004년 7월 표준화된 국가위기 경보제도를 도입하면서 체계적인 위기관리 시스템을 갖추기 시작했다.

관심→주의→경계→심각의 4단계로 운영 되는 국가위기경보는 영국식 위기경보제도[37]를 모델로 하였으며 위기 심각도의 표현 정도, 사용의 용이성, 다양한 위기상황에서의 적용가능성 등을 기준으로 검토하여 결정되었다. 위기경보의 발령은 순차적으로 발령되거나 위기의 심각성에 따라 이전단계를 거치지 않고 바로 높은 단계로 발령이 가능하도록 했다. 경보가 발령되면 모든 관계기관은 위기관리표준매뉴얼 및 위기대응실무매뉴얼의 경보단계별 조치사항에 의거해 필요한 조치를 취하게 했다.

표-4 경보단계 및 단계별 조치사항

단 계	상 황	조 치
관심 (Blue)	· 징후 최초 식별	· 징후활동 감시
주의 (Yellow)	· 징후활동 비교적 활발 · 위기 가능성 대두	· 정보 감시/수집 강화 · 부처 협조체계 가동
경계(Orange)	· 징후활동 매우 활발	· 대비 계획 점검 – 인원, 물자, 장비 준비
심각(Red)	· 위기확실시	· 즉각 대응태세 돌입 – 비상근무태세 유지 – 물자, 장비 배치

37) 미국과 영국은 평시까지 포함해 5단계를, 호주는 4단계의 경보제도를 운영중이다. 미국의 경보체계는 LOW→GUARDED→ELEVATED→HIGH→SEVERE, 영국은 NEGLIGIBLE(LOW)→MODERATE→SUBSTANTIAL→SEVERE→CRITICAL, 호주는 VERY LOW→LOW→MEDIUM→VERY HIGH로 구성되어 있다.

현재 국가위기경보체계는 다양한 분야에서 적용되고 있으며 점차 위기관리체계의 중요한 요소로 자리 잡아가고 있다. 오랫동안 독자적인 예·경보제도를 운용해온 여러 분야에서도 국가위기경보체계를 적용하기 시작해 정부부처와 기관의 경보제도가 표준화되기 시작했다.

아울러 위기징후의 식별과정에서 표준화된 경보제도를 활용함으로써 정부는 각종 국가위기상황에 더욱 적극적이고 효과적으로 대처할 수 있게 되었다.

하지만 위기경보제도의 개념과 용도에 대한 이해는 아직도 부족한 편이다. 실제 업무수행과정에서 형식적으로 운용되는 사례도 있으며, 다양하고 복잡한 위기요소와 징후들이 경보발령 기준에 충실히 반영되지 못하는 등 보완이 필요한 부분도 있다.

실제로 위기경보발령을 위한 위기평가회의가 통합 콘트롤타워 부재로 중구난방 식으로 개최[38]되어 위기경보의 신뢰를 훼손시키고 있으며 위험단계[39]라는 새로운 용어를 위기관리기관인 재난안전대책본부에서 사용하는 등 혼란을 가중시키고 있다.

이 문제들은 위기경보제도의 개념과 중요성에 대한 인식을 확산시키고, 경보발령과 수준별 조치절차를 구체적으로 이행할 수 있는 기준을 마련하면 극복할 수 있다. 아울러 경보발령 기준의 표준화 방안도 마련되어야 한다.

구축된 경보제도에 대해선 모든 국민들이 보다 쉽게 알 수 있도록 효과적인 홍보가 필수적이다. 홍보를 위해선 신문과 방송, 출판, 팸플릿, 전광판 등 기존매체는 물론 위성과 DMB, IP-TV, RFID(전파식별) 등의 첨단기술과 뉴미디어도 적극 활용해야 한다. 경보 발령 시 국민들이 발령된 경보수준에 맞게 필요한 행동을 취할 수 있도록 적절한 교육도 병행할 수 있는 제도가 마련되어야 한다.

2. 국민과 함께하는 위기관리 거버넌스체계 구축

현대국가에서 위기관리는 곧 국가경영을 의미하며 위기관리의 선진국이 진정한 선진국이다.

위기관리 선진화를 위한 가장 근본적인 과제는 정부주도의 위기관리를 전 국민의 참여를 통한 위기관리체계로 전환하는 것이다. 현대사회가 직면한 다양한 위기상황을 효율적으로

38) 신종플루의 위기경보와 관련 9.4일 질병관리본부에서 전문가자문회의를 통해 심각단계 발령을 검토하는 한편, 국무총리실에서도 국가정책조정회의에 심각단계 발령을 검토하였다

39) 9. 8일 행정안전부 재난안전관리관은, 신종플루가 경계와 심각의 중간단계인 위험단계에서 재난안전대책본부를 구성한다고 발표하였다.

관리하는 일은 정부에 의해서만 이루어질 수 있는 과제가 아니기 때문이다.

물론 국가위기관리는 공공재(public good)적 성격을 강하게 띠고 있기 때문에 국가가 중심이 되어 제공하는 것이 바람직하다. 그러나 국가위기관리의 효율성 확보와 효과의 최대화를 위해서는 시장(market)과 시민사회(civil society)가 국가(state)와 함께 위기관리 거버넌스(협치)체계를 구축하는 것이 바람직하다. 위기관리 거버넌스는 사회 구성원의 안전한 생활을 위해 주민과 NGO, 중앙행정기관, 지방자치단체 등의 다양한 행위주체들이 의사결정권을 공유한 채 상호조정과 협력의 네트워크를 구성해 위기관리 기능을 수행하는 것이라 할 수 있다.

우리나라의 위기관리는 민간부문의 기업이나 비정부조직, 자원봉사 조직의 활용이나 참여가 제대로 이루어지지 못하고 있는 것이 현실이다. 이 때문에 위기관리 거버넌스체계 구축을 위해선 공공부문과 비정부·비영리부문, 기업 등 민간영역사이의 협력과 조정시스템을 갖추어야 한다.

선진화된 위기관리체계 구축은 우리나라가 명실상부한 선진국으로 도약하기 위해서도 필수불가결한 요소이다. 이는 현재 국민소득 2만 달러를 넘는 전 세계 30여개국 가운데 미국과 일본, 영국, 독일, 프랑스, 이탈리아 등 6개국만이 경제력뿐 만 아니라 국가위기관리 분야에서도 다른 나라에 비해 앞서가며 진정한 선진국으로 평가받고 있는 데서도 확인할 수 있다.

선진국형 위기관리체계는 발생 후 위기관리에 집중하기 보다는 예방·대비할 수 있는 시스템을 구축하는데 많은 노력을 집중하고 있다. 예를 들어 품질관리의 1:10:100 원칙 중 위기발생 후 드는 수습·복구비용(100)보다는 위기관리에 드는 비용(10)을, 위기관리 비용보다는 예방·대비체계를 구축하는데 드는 비용(1)에 더 많은 노력을 집중하는 것이 선진국형 위기관리 제도이다.

결론적으로 사전예측과 대비를 통해 위기상황을 보다 효율적으로 관리하고 대처할 수 있는 시스템이 완비되고, 민간 NGO와 시민의 참여가 뒷받침된 위기관리 거버넌스체계가 구축되어야 비로소 선진화된 위기관리체계가 완성되었다고 할 수 있다.

기후이변 등 세계적인 환경변화와 급속한 도시화·산업화·정보화로 인해 불확실성이 증가하고 위험의 생활화가 일상화된 위험사회(risk society)에 살고 있는 현실을 감안할 때 안전사회(safe society)로 나아가기 위해서는 다양한 예방정책과 위기관리 대책이 필요하다.

제대로 된 정부의 위기관리체계와 노하우, 사회 각 분야 구성원들의 안전의식과 적극적인

참여로 구축되는 위기관리 거버넌스 실현만이 국가위기관리 선진국을 만드는 지름길이다.

지난 임진강 참사 당시 수위경보시스템 고장으로 6명의 소중한 생명을 잃고 말았다. 당시 수위경보시스템만 제대로 작동하였다면 참사를 막을 수 있었다는 점을 살펴볼 때, 위기의 사전예방이 얼마나 중요한가를 보여주는 좋은 실례라 할 수 있다.

3. 국가위기관리의 학술적 발전 도모

행정정책과 실무적 차원으로만 다뤄 온 국가위기관리를 체계적·지속적으로 발전시키기 위해서는 위기관리 분야에 대한 이론적 기반구축과 학술적 발전이 필요하다. 위기관리 담당공무원과 정부중심의 논의는 아무래도 당면한 위기상황 해결에 급급하거나 실무적 차원의 상황관리에 치중할 가능성이 많기 때문이다.

위기관리의 학술적발전은 특히 실천적 학문의 성격을 갖고 있어야 한다. 국가위기관리는 담론에 그치는 것이 아니라 우리사회가 공통적으로 직면하고 있는 현실의 문제를 해결할 수 있어야 하기 때문이다. 현실에서 부닥치는 난제들을 해결하기 위해서는 다양한 학문적 접근법이 요구된다. 산업화된 사회에서 표출되는 갖가지 문제들은 너무나 복잡·다양하기 때문에 어느 한 분야에만 의존하기에는 한계가 있다.

현대사회에선 방사능·유독성 화학물질 유출, 환경오염, 유괴와 납치, 비행기납치, 공공·민간부문의 파업과 태업, 소비자 불매운동과 같은 다양한 위기들이 국경을 넘나들며 발생하고 있다. 이러한 위기들을 해결하고 관리하기 위한 학술적 발전과 연구는 무엇보다 시차적·체계적·정책적 관점에서의 연계성을 고려해 이루어져야 한다. 시차적 연계성은 대체로 현재 위기관리가 과거와 직·간접적으로 관련되어 있다는 것을 전제로 한다. 뿐만 아니라 현재는 미래 위기관리의 기초가 될 수 있다는 점에서 과거·현재·미래를 시계열 차원에서 바라보는 관점이 필요하다.

체계적 연계성이란 어느 한 체계에서 추진되는 위기관리는 동일 체계내의 하위체계 뿐만 아니라 다른 체계에 직·간접적으로 영향을 준다는 것을 의미한다. 정책적 연계성은 국가위기관리 정책의 형성·집행·평가의 각 단계가 분리된 것이 아니라 서로 연결된 과정임을 의미한다.

위기관리 분야의 학술적 발전을 위해선 무엇보다도 국가위기관리의 중요성과 필요성에 대한 중앙정부와 지자체 정책책임자의 인식제고가 필요하다. 학계도 연구를 수행하는 전문 학술단체를 육성하고 관련 학회간 연계네트워크를 구축하는 등 위기관리의 학술적 발전을

지원해야 한다. 위기관리연구에는 행정학, 사회학, 법학, 심리학, 의학, 도시공학, 도시계획학, 토목공학, 안전공학 등 인문·사회·자연계열을 망라한 다양한 학술분야가 필요하다.

국가위기관리와 관련된 학술분야의 발전은 선진화된 국가위기관리의 필수조건이다. 이론적으로 체계화되고 논리적으로 일관성 있으며 일반국민과 전문가들이 공유할 수 있는 위기관리가 이루어질 때 비로소 모든 사회 구성원들이 안정감을 느낄 수 있는 안전한 사회 건설이 가능하기 때문이다.

제3절 위기발생시 총력대응 체계 마련

1. 전·평시 자원 통합관리 체계 마련

오늘날 사회는 조직과 지역, 기능 간에 상호 유기적이고 복잡하게 연계된 구조 속에서 유지되고 있다. 이러한 상황 속에서 발생하는 위기는 영역의 경계를 넘나들고 있으며 피해의 범위도 매우 광범위하고 대규모다. 특히 국민의 생명과 재산을 위협하는 다양한 위기요인들은 전시와 평시의 구분 없이 발생하고 있다.

포괄적 안보개념에 입각한 국가위기관리란 바로 이렇게 다양해진 위기들을 국가가 영역의 구분 없이 포괄적으로 관리하기 위한 정책이다. 전통적 안보와 재난, 국가핵심기반 등 모든 분야의 위기를 포괄적으로 관리하기 위해선 막대한 자원과 운용인력, 조직이 필요하다. 그리고 이들 조직과 자원, 인력들이 상호 유기적으로 연계된 가운데 통합적으로 운용되어야 다양한 위기에 대한 효율적 대처가 가능하다.

그러나 우리나라의 위기관리 체계는 위기관리의 핵심인 한정된 인적·물적 자원을 놓고 조직과 인력이 전·평시에 따른 위기 영역별로 분산·운용되고 있다. 수행하는 기능이 유사한 조직들이 제각기 분리되어 존재하고, 한정된 자원은 다른 분야에는 사용할 수 없이 해당분야에만 사용되도록 칸막이 형태로 운용되고 있는 실정이다. 이러한 체계에서 다양한 위기에 대한 포괄적 관리라는 목표는 한낱 구호에 불과하다.

전시에 대비해 관리하는 자원을 평시 위기에도 사용하고, 이 분야에서 사용하는 자원을 다른 분야에서도 신속하게 사용할 수 있는 연계와 통합의 자원운용이 필요하다. 또한 여러 부처로 분산되어 수행 중인 위기관리 관련 기능들을 자원 운용기능과 함께 통합적으로 수

행할 수 있어야 다양한 위기의 포괄적·효율적 관리가 가능할 것이다.

국가자원이 아무리 많더라도 조직화·체계화되지 않으면 국력이 될 수 없다. 이를 위해 전시와 평시로 구분해 관리하고 있는 비상대비 자원을 전·평시 구분 없이 통합적으로 관리하고, 관련된 위기관리 기능과 조직도 통합하는 등 포괄적 위기관리에 적합한 자원 통합형 위기관리 체계를 구축해 나가야 한다.

그동안 우리나라는 전시대비를 위한 자원관리에 부단한 노력을 해왔고, 계획이나 절차 등에 대해서 상당한 발전을 가져왔다. 하지만 상당한 부분이 실체화 되어 있지 못한 부분도 있다. 동원자원이라 하지만 실물로 비축된 물자를 제외하고는 손에 쥐어지지 못한 자원이 대부분인 것이 이를 의미한다.[40]

이런 까닭에 전시 동원지정자원이라 하지만 그것은 어디까지 지정된 상태지 동원물자로 확정된 바가 아니다. 그리하여 새로운 부담으로 인식될 수 있는 평시 위기관리 대상으로 자원 지정 문제는 매우 어려운 난제가 될 수 있다.

이 같은 맥락에서 평시위기관리 대처의 자원활용 문제는 현 생활 안전 침해에 대한 보호 차원이 강조되고 경제적 차원에서 계약 방식으로 논의 되어야 할 것이며, 아울러 이 같은 체계를 부단히 점검함으로써 국가위기를 효율적으로 극복할 수 있는 법적 체계를 갖추어야 할 것이다.

2. 자원봉사 참여확대를 위한 적극적 피해보상제도 마련

국내의 위기관리체계는 주로 정부/조직 중심으로 발전되어 왔고 시민의 자발적인 참여는 일부 NGO단체를 중심으로 보조적인 역할로 머물러 있던 것이 사실이다. 그러나 정부/조직 중심의 시스템은 위기관리의 모든 분야를 해결하는 것이 불가능하다는 게 이미 밝혀져 있고 시민의 자발성과 행동능력이 위기관리의 질을 결정하는 시대로 변화하였기 때문에 향후 정부/조직 중심에서 시민 인식과 참여를 주로 하는 계획으로 이행하여야 한다.

그 일환으로 국가위기관리분야에 참여한 NGO나 시민들에 대한 재정적 지원과 보상 등과 같은 법적·제도적 장치는 지속적인 참여 동기부여와 관심을 제고시키는데 매우 중요한 역할을 수행할 수 있다.

그러나 작금의 개별 위기관리관련 법령에는 시민이나 NGO등이 자발적으로 훈련이나 실

40) 정원영, 전시 동원지정 자원의 평시 재난대처 활용 연계방안,(비상기획위원회, 비상대비연구논총 2005), pp 205-268

제 상황발생시 참여하다가 입은 인적·물적 손실에 대해 보상관련 조항이 분분하게 되어 있어 이를 새로운 법제에 포함시켜 제도화·일원화할 필요가 있다.

현재 「민방위기본법」과 「재난 및 안전관리기본법」에는 사태발생시 자발적으로 참여한 민방위대원과 자원봉사자에 대하여는 치료와 보상을 할 수 있도록 규정하고 있으나, 「향토예비군법」, 「비상대비자원관리법」 등에는 동원명령에 의거 참여한 인원·장비·물자 등에 대한 피해보상이나 치료에 대한 규정만 있을 뿐 자원봉사자들이 자발적으로 참여하다 입은 피해에 대한 조항은 없는 실정이다.[41]

국가위기관리분야에서 시민들과 NGO의 자발적 참여의 폭을 확대시키고 또 독려하기 위해서는 법적·제도적 근거 마련이 무엇보다도 시급한 사안이라고 할 수 있다. 시민이나 NGO들의 참여를 애국심이나 이타심에 호소하는 것도 효과가 있겠지만, 적법한 절차에 따라 피해가 발생했을 때 적절한 보상을 해주는 것이 훨씬 참여에 더 큰 영향을 끼칠 수 있기 때문이다.

3. 재난발생시 軍동원의 법적 정당성 부여

재해복구를 위한 軍병력의 투입은 법적 정당성 여부를 떠나 이미 관례화 되어 있다고 평가될 수 있다. 그러나 그러한 대민지원작전이 軍의 본연의 임무인지 혹은 법적 근거가 있는 것인지, 그러한 작전과정에서 발생할 수 있는 법적인 문제점과 기타 부작용은 무엇인지에 대해서는 깊이 있는 검토가 이루어지고 있지 않고 있다.

대한민국헌법 제5조 제2항은 "국군은 국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 의무를 수행함을 사명으로 하며, 그 정치적 중립성은 준수된다."라고 규정하고 있고, 국군조직법 제1조는 "이 법은 국방의 의무를 수행하기 위한 국군의 조직과 편성의 대강을 규정함을 목적으로 한다."라고 규정하고 있다.

국방(National Defense)이란 좁은 의미에서는 전적으로 군사력에 의하여 전쟁을 방지하고 불가피할 때에는 실력을 행사하는 일을 뜻하며, 넓은 의미에서는 군사력을 포함한 모든 수단과 방법을 동원하여 전쟁을 방지하고 다른 나라의 도전을 억제하되, 만약 전쟁이 일어났을 경우에는 국가의 총력을 기울여 전쟁에 이길 수 있도록 도모하는 일이다.[42]

---

41) 정찬권, 국가위기관리분야에 시민단체 참여 확산 방안 연구, (2007년 국제 위기관리 학술회의 논문자료집, 07. 11), pp 203-204

42) 정탁교, 국가위기상황시 군의 역할 및 한계와 그의 개선사항에 관한 법적검토, (국가안전보장회의사무처 연구용역보고서, 06. 6), p3

이 정의에 의하면, 군의 활동은 그 해석에 따라 외연을 넓힌다고 하더라도 그 범위가 대단히 제한되게 된다.

이러한 이유로 대민지원활동을 나가는 군인들 중 일부는 대민지원활동이 군인의 고유임무가 아니라는 이유로 반발하는 경향을 보이기도 한다.

실제로 지난 2007년 조류독감발생 시 대민지원활동에 동원된 군인과 그 가족들 중 일부가 인체감염 가능성을 이유로 반발을 보여 국방부는 위험지역이 아닌 2선 차단지역에만 병력을 지원한 사례도 있다.

또 지난 2001년 올림픽대교 군용헬기 추락사건[43] 당시 대민지원 작전 중에 발생한 인적·물적 손해를 법적으로 배상받을 수 있는 방법이 거의 없다는 문제점이 드러나면서 군의 대민지원에 일정부분 제한을 보이고 있는 실정이다.

그럼에도 불구, 특수한 상황 속에서 다른 정부기관들이 지니고 있지 못한, 즉, 군만이 가지고 있는 특수한 능력을 사용하여 긴급사태에 대처할 필요성이 있는 것은 부정할 수 없다.

군만이 가지고 있는 이런 능력들을 신속하게 동원할 수 있는 법적 근거[44]와 이러한 작전에 부수되어 발생할 수 있는 피해·손해 배상 등의 문제점을 심도 있게 검토하여 반영해야 할 것이다.

---

43) 2001. 5.19 16:50분경 올림픽대교 주탑 조형물 설치를 하던 육군 항공작전사령부 소속 CH 헬기가 프로펠러가 조형물 상단에 부딪혀 한강으로 추락하여, 사망 3명·헬기 전파의 손해를 입었다. 이해대해 지원을 요청했던 서울시는 인명피해 보상금으로 1인당 2700만원을 지급하고 헬기 파손에 대해서는 법적으로 책임을 질 수 없다고 주장했다.

44) 재난 및 안전관리기본법과 재난대책업무처리규정, 대민지원활동업무지침 등 국방부 훈령의 정비로 상당한 부분이 법적으로 커버되고 있으나 아직 부족한 부분이 많은 실정이다.

제5장 국가 위기관리 법제화의 주요 항목

제4절 국가위기관리위원회 설치 · 운영

1. 국가위기관리위원회 설치

일반적으로 "기본법"은 어떤 분야의 정책의 기본적인 방향을 정하고 관련정책의 체계화를 도모하려는 의미가 담겨져 있으며, 당해분야에 있어서 정책목표 내지 정책이념을 제시하고 정책내용으로서 목표 · 이념 등을 실현하기 위한 시책의 기본적인 항목을 열거하는 한편 당해분야의 정책의 책정 내지 조정과 관련된 특별기구를 설치하는 것 등을 그 기본적인 내용으로 하고 있다.[45]

「국가위기관리기본법」에서도 법 목적을 실현하기 위한 수단으로 위기관리체제의 구조적 속성이라 할 수 있는 통합성과 유기성, 협력성, 학습성 등을 고려한 특별기구의 설치가 필수적이다.[46]

위기관리체제 구축에 대한 범세계적인 추세는 유사조직의 급진적 통폐합을 취하는 것이 일반적인 추세이다. 미국 · 영국 · 노르웨이 등은 이러한 급진적 통폐합 작업을 통해 위기관리체계를 정비하였으며 일본과 독일의 경우는 현 재난관리기능에 포괄적 위기개념을 포함시켜 관리하도록 하는 점진적 조직개편 전략을 취하고 있다. 그러면서 국가위기와 관련된 모든 분야에 대한 대통령의 자문 및 보좌 그리고 관련 모든 부처 · 기관의 조정, 국가위기관리 정책의 연속성 있는 실행과 발전을 추진하기 위하여 대통령직속의 회의체나 위원회를 설치 운영하고 있다.

그러나 우리나라는 정치상황에 따른 수시 정부조직 개편으로 아직 안정적인 체계가 구축되지 않은 실정이다. 2008년 통합안전관리체계를 위해 행정안전부를 설치하였으나 아직 정착되지 못하였으며 불완전한 체계이다. 더구나 최고 의사결정기구는 다분화되어 있고 일

45) 박영도, 전게서, p 16

46) 채경석, 위기관리정책론, (서울 : 대왕사, 2004), pp38-46

부는 법적 위상이 미약하여 제 기능을 수행하고 있지 못하는 실정이다.

우리나라처럼 북한과의 대치로 전시와 비전시의 위기를 모두 관리해야 하는 나라에서는 위기를 관리하는 전 기관(예를 들어 국방부, 국정원 테러정보통합센터 · 국가사이버안전센터, 법무부 출입국관리국, 보건복지부 질병관리본부, 경찰청, 해양경찰청, 관세청 일부 기능 등)을 통합하여 미국의 국토안보부와 같은 조직을 만든다는 것은 사실상 불가능하다.

사실 요즈음 같이 정보기술이 급격히 발달하고 있는 상황 하에서는 반드시 통합형관리시스템인 물리적 조직을 설치하지 않아도 위기관리는 가능하다고 여겨진다. 분산된 조직을 각 기능 조직간 상호 연계성을 강화시킬 수 있는 시스템을 구축해 놓고, 유사시 대응력을 높일 수 있는 체계를 구축한다면 현실적으로 바람직한 대안이 될 수 있다. 분산된 기능과 업무를 총괄 기획 · 조정하고 유사시 컨트롤 타워의 기능을 수행할 수 있는 조직을 만들어 강력한 집행력과 명령권을 부여하고 평소 반복적인 훈련을 실시토록 제도화하는 것이다.

이를 실현할 수 있는 조직의 형태는 관련 부처의 장(長)이 모두 참여하는 「국가위기관리위원회」의 체제가 가장 바람직할 것이다.

2. 국가위기관리위원회 운영

「국가위기관리위원회(이하 '위원회'로 함)」는 국가위기관리기본법에 따라 설립되는 행정위원회 성격의 행정관청격 합의제 기관으로 운영하여야 한다.

위원회는 국가위기에 관한 국가 차원의 종합적이고 체계적인 관리와 정책의 합리적 의결을 위해 대통령 소속으로 두어야 한다.

위원회(委員會)의 위원장은 대통령이 되며 위원은 각 분야별 위기의 책임기관과 유관기관의 장으로 구성되어 진다.

위원회를 보조하기위해 하부 계선조직으로 위기 유형별 분과위원회를 설치 · 운영한다. 분과위원회의 위원장은 국무총리(재난 및 핵심기반 분야) 또는 위기유형별 주관기관의 장관이 되며 위원들은 유관기관의 장 · 차관급으로 구성되어 위원회 개최이전에 정책을 조정하고 심의하며 필요시에는 국장급으로 구성된 실무위원회를 설치 운영한다.

문제가 될 수 있는 현재 개별법상의 의사결정기구인 중앙안전관리위원회는 재난 분과위원회를 대체하여 운영하고 훈령상 기구인 현안정책조정회의, 국가테러대책회의, 국가사이버안전전략회의 등은 각각 핵심기반 · 테러 · 사이버 분과위원회로 변경하여 운영한다.

위원회의 주요기능은 국가 위기관리에 관한 중요정책의 심의 및 총괄 · 조정, 국가위기관

리 체계 및 경보 · 연습 · 평가 등 제도의 구축, 국가위기관리기관이 수행하는 위기관리 업무의 협의 · 조정, 국가위기 발생시 임시적인 정부통합대응 기능의 조정 · 수행 등이다.

위원회의 활동을 지원하기 위한 사무처를 신설하여 각 위기관리 정책과 체계의 수립을 총괄 · 조정 · 통제토록 하되 집행기능은 각 중앙행정기관이 개별법에 의거 유형별 특성에 맞게 수행토록 한다. 사무처장은 국가위기관리 전반에 관한 업무를 통할하여 총괄 기획 · 조정하여야 하고 위원장인 대통령을 보좌해야하므로 장관급에 준한 위치와 역할을 부여해야 한다. 사무처장은 위원회의 간사를 겸임한다.

사무처 조직은 형식과 외형 면에서 기존의 위원회 사무처 범주를 넘어서지 말아야 할 것이며, 국가위기와 관련된 모든 업무가 유기적으로 조정되고 관리될 수 있도록 관련 부처 업무협력관이 상주하여야 한다.

제2절 위기관리 활동과 기능

1. 기본 원칙과 책무

국가위기관리 정책은 국민의 생명과 재산을 안전하게 보호하고, 국가의 주권과 정치 · 경제 · 사회 · 문화의 체계를 안전하게 확보하는데 그 목적을 두어야 하며 정책을 수립함에 있어서 위기상황시에도 국민이 인간으로서의 존엄성을 침해받지 않도록 노력하여야 하며 기본권 침해 방지를 위해 최선을 다하여야 한다.

또한 국가위기발생의 사전 방지와 억제를 위해 예방위주의 정책을 수립하는 것을 우선적으로 고려하여야 하며 국가위기관리 정책의 형성과 집행 · 평가의 기능수행은 정부뿐만 아니라 시민사회단체 및 민간기업의 적극적 참여와 협력을 기반으로 하고, 필요하다고 인식하는 경우에는 공동으로 기능을 수행하여야 한다.

시민단체와 민간기업도 정부의 국가위기관리 정책에 적극 부응하고 지속적인 발전을 위하여 함께 노력해야한다.

이를 위해 국가는 국정수행에 있어서 국가위기관리 정책이 반영 될 수 있도록 노력하여야 하고, 국가위기관리의 혁신과 이를 통한 경제 · 사회 · 문화 분야의 안전 확보를 위한 종합적인 정책을 세우고 추진하여야 한다.

또한 정부는 국가위기관리의 발전이 국가 경쟁력 강화의 기반이 될 수 있도록 노력해야 하며 국가위기관리 정책의 효과성과 합리성을 증진시키기 위하여 국가위기관리 정책의 형성, 집행, 평가 그 밖의 활동 과정에 민간 전문가 또는 관련 단체 등이 참여하게 하여 다양한 의견을 모을 수 있는 방안을 마련하여야 한다.

위기의 유형별로 관리의 책임을 지고 있는 중앙행정기관은 위기유형별 위기관리 정책 및 계획 수립, 민간 기업이나 지방자치단체 등의 위기관리 활동에 대한 지원 및 조정 그리고 유관 기관들과의 협력 및 연계 등의 정책적 기능 수행을 위해 노력해야한다.

지방자치단체는 국가위기관리 정책을 바탕으로 지자체 위기의 특성을 고려한 자체위기관리계획을 수립하고 추진하여야 한다. 또한 국가위기가 발생할 가능성이 있는 지역을 관할하는 지자체는 국가 위기관리에 필요한 정책 및 계획 수립 등의 정책적 기능과 위기발생 시 위기관리활동을 수행하는 등의 실무적 기능 수행을 위해 적극 노력해야 한다.

2. 국가위기관리 기관

"국가위기관리 기관"은 각각의 위기유형별 관리에 책임을 지는 공공 및 민간 조직을 말하며 주관기관, 유관기관, 실무기관, 협력기관으로 구분한다.

'주관기관'은 해당 위기에 대한 위기관리 활동에 있어 주책임을 지는 중앙행정기관을 '유관기관'은 해당 분야 위기에 대한 주관기관의 활동을 지원하고 협조하는 중앙행정기관 및 지방자치단체로 정한다.

'실무기관'은 위기관리의 대상이 되는 기능과 시설을 직접 관리 하거나 그 지역을 관할하는 지방자치단체, 공공기관 및 단체를 '협력기관'은 위기관리에 있어서 주관기관과 유관기관 및 실무기관의 활동을 지원·협조하는 민간단체 및 조직으로 한다.

3. 위기관리 활동

'국가위기관리'란 국가위기를 사전에 예방, 대비하고 위기발생 시에는 효과적인 대응 및 복구를 통하여 그 피해를 최소화 하거나 위기 이전의 상태로 복원하고자 하는 제반활동으로 규정한다.

'예방'은 위기 요인을 사전에 제거하거나 감소시킴으로써 위기 발생자체를 억제하거나 방지하기 위한 일련의 활동이다. 위기가 실제로 발생하기 전에 위기 촉발 요인을 제거하거나

위기요인이 표출되지 않도록 억제 또는 예방하는 활동을 의미한다. 예방활동은 위기피해 감소계획을 결정 및 집행하고, 각종 재난으로부터 인간의 생명과 재산에 대한 위기피해의 정도를 감소시키려는 장기적인 활동 등을 포함한다.

'대비'는 위기 상황 하에서 수행해야 할 제반 사항을 사전에 계획, 준비, 교육, 훈련함으로써 위기대응능력을 제고시키고 위기 발생시 즉각적으로 대응할 수 있도록 태세를 강화시켜 나가는 일련의 활동이다. 대비업무는 위기발생시 대응활동을 사전에 마련하기 위한 대응능력 개발 활동을 의미한다. 여기에는 사회적 갈등 및 위기에 대한 조정능력 배양, 위기관리 전문 인력의 양성, 평시 위기 유형별 대응 시나리오 준비 및 교육·훈련, 위기촉발 분야에 대한 체계적인 공공관계(PR) 전략수립, 유관기관간 사전조정 및 협조 확보, 대응자원 확보 등이 포함된다.

'대응'은 위기발생시 국가의 자원과 역량을 효율적으로 활용하고 신속하게 대처함으로써 피해를 최소화하고, 2차 위기 발생 가능성을 감소시키려는 일련의 활동이다. 대응활동은 위기가 발생한 경우에 위기관리 관계기관들이 해당분야에 대한 임무 및 역할을 실제로 수행하는 단계이며, 대비활동과 연계하여 제 2의 위기 가능성을 줄이고 위기피해를 최소화시키기 위한 활동이다.

'복구'는 위기로 인해 발생한 피해를 위기 이전의 상태로 회복시키고, 제도 개선 및 운영체계 보완 등을 통하여 재발을 방지하고, 위기관리 능력을 보완하는 일련의 활동이다. 복구활동은 피해지역 및 영역이 위기발생 직후부터 위기발생 이전상태로 회복될 때까지의 장기적인 활동이다. 여기에는 중장기 복구지원 계획 수립, 복구 우선순위의 결정, 복구장비 및 복구예산 학보를 위한 방안 마련, 복구지원을 위한 관계기관들과의 협조, 피해상황 집계, 피해자 보상 및 배상관리, 위기 발생원인 및 문제점 조사, 개선안의 마련 및 유사위기 재발방지책 마련 등이 포함된다.

4. 교육·훈련 및 평가

국가위기관리는 상황보고 체계와 상황 조치 절차 등 제도적인 장치가 마련된 것으로 완성되지 않는다. 각종 위기유형에 대한 범정부차원의 대응체계와 유관기관간 협력체계, 세부행동절차 및 조치사항 숙달을 중점적으로 연습하는 과정을 통해 지속적인 개선노력을 병행해 위기대응 능력을 향상시켜야 한다.

개별 국가위기에 대한 연습·훈련은 각 위기의 주관기관이 주관하여 유관기관들과 함께

실시할 수 있도록 제도화하여 책임을 부여한다. 그러나 둘 이상의 위기요인들이 동시에, 혹은 약간의 시차를 두고 발생하여 정부의 여러 대응체계가 복합적으로 가동되어야 하고 모든 상황을 종합하고 통제하는 최고위급의 의사결정체계가 작동되어야하는 연습·훈련은 위원회 사무처가 주관이 되어 통합적으로 실시한다.

목적과 개념은 조금씩 다르지만 현재 범정부 차원에서 실시되고 있는 을지연습과 재난대응 안전한국훈련, 충무훈련 등의 연습·훈련을 통합하여 위기대응 종합연습으로 발전시키는 방안을 검토해 볼 필요가 있다

위원회는 국가위기관리의 집행능력을 향상시키기 위해 체계적인 평가시스템을 구축하여 위기관리 기관의 활동을 평가해야 한다. 평가에는 국가위기를 예방하기 위한 정책의 수립·집행 및 조치사항, 국가위기 발생에 따른 대응 조치와 이에 필요한 대비 활동, 국가위기발생으로 인한 피해 복구 및 안정화 대책, 국가위기 유형별 관리 정책 및 관리 체계 등을 포함한다.

제3절 정책과 제도

1. 국가위기 경보 및 국가위기 평가회의

국가위기관리위원회는 국가위기 발생의 징후가 식별되거나 발생이 우려되는 경우에 국가위기관리기관들이 사전에 필요한 조치를 취할 수 있도록 국가위기경보를 발령해야 한다.

국가위기경보는 관심과 주의단계는 부처 스스로가 평가하여 발령할 수 있으나, 범정부 차원의 종합적인 평가와 조치가 요구되는 경계 또는 심각단계를 발령하거나 위기상황에 대해 관련기관간 업무협조 및 조정이 필요할 때는 '국가위기 평가회의'를 통해 발령해야 한다.

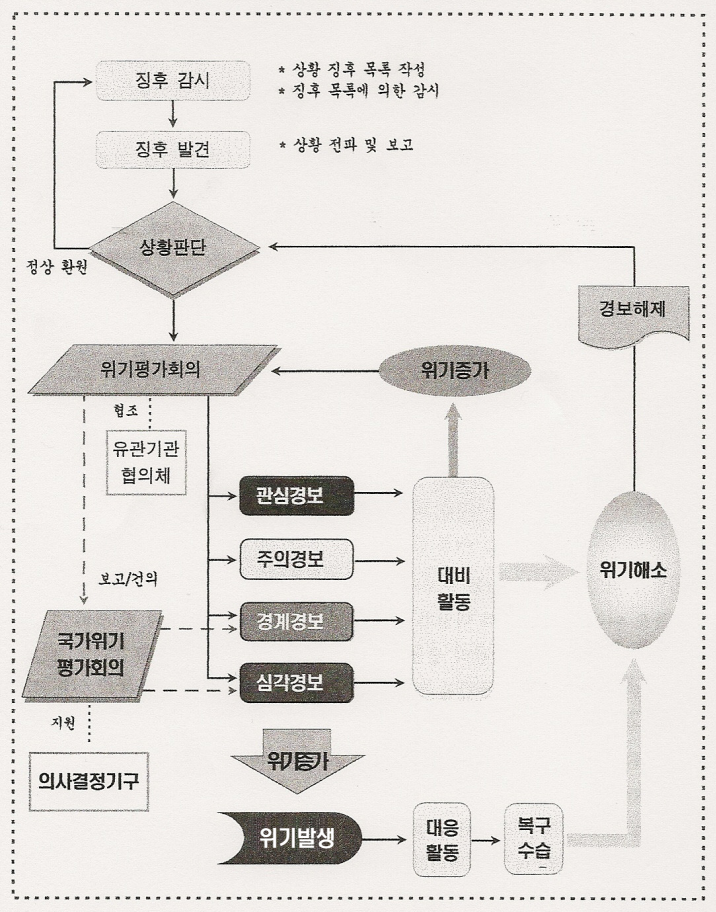
관심과 주의단계의 국가위기경보는 먼저 위기유형별 주관기관이 평시에 각종 위기요인을 감시하다가 어떤 징후를 포착하거나 위기발생이 예상되는 경우 위험 수준을 평가하기 위한 '위기평가회의'를 단독 또는 유관기관과 합동으로 개최하여 발령한다. 위기상황 평가 시에는 상황의 심각성과 시급성, 확대 가능성, 전개 속도, 지속기간, 파급 효과, 국내외 여론, 정부의 대응능력 등을 고려해야 한다. 평가과정이 끝나면 결과에 기초해 위험 수준에 적합한 경보를 발령하고 그 사실을 위원회사무처와 관련기관에 신속히 통보함과 동시에

경보 수준에 적합한 종합적 대비조치를 실행해야 한다.

경계와 심각단계의 국가위기경보는 위원회사무처가 주관이 되어 주관·유관기관 국장급과 관련 전문가로 구성된 국가위기 평가회의를 개최하여 발령한다. 경보가 발령되면 위기관련 기관은 매뉴얼에 명시된 각 기관의 조치사항을 점검·확인해야하며 위원회사무처는 범정부 차원의 위기상황에 대한 인식을 공유하고 상황을 전파하기 위한 각종 조치를 시행해야 한다. 또한 위기가 위중하다고 판단되면 분과위원회나 위원회에 안건을 상정해야 한다.

위원장은 국가위기로 인하여 국민과 국가의 안전에 중대한 영향을 미치거나 당해 위기의 효과적인 수습 및 복구를 위하여 특별한 조치가 불가피하게 인정되는 경우에는 국가위기사태를 선포할 수 있어야 한다. 국가위기사태가 선포되면 국가위기관리기관은 당해 위기의 관리를 위하여 즉각적인 최선의 조치를 취해야 한다.

〈그림-2〉 국가위기경보 발령절차



2. 위기관리담당관 직제 신설

다양한 신종의 복합적 위협 발생 가능성이 증대하고 있고, 내용이 전문화되어 피해 규모도 커지는 위기환경에서 위기관리 부처/기관의 위기관리업무는 지속적인 효율화 · 체계화 방안을 모색해야 하며 이를 위해선 다각도의 대책이 필요하지만 무엇보다도 위기관리 활동의 주체인 인력의 전문성 강화와 담당부서의 안정성 확보가 시급하다.

이를 위해 국가위기관리 관련 중앙행정기관 및 광역자치단체는 위기관리 업무를 책임지고 전담 수행할 직제를 신설해야한다. 부처/기관의 사정상 직제를 신설하지 못하고 겸직을 고려해야 하는 부처/기관은 업무를 총괄 · 조정하고 있는 기획관리관실이나 소관분야 위기유형별 업무 담당국 등 위기관리 업무를 총괄할 수 있는 실 · 국을 선정하여 겸직 임무를 부여해야 한다.

신설되는 국가위기관리담당관은 해당 부처/기관 내부의 위기관리 관련 업무를 종합하고 위기 유형별로 위기대응 담당부서를 지정하며 소관분야에 대한 위기관리체계를 구축 · 운영한다. 또한 소관분야 위기관리 활동에 대한 세부시행계획 작성을 지원 · 종합하고, 각종 연습 및 훈련 · 점검의 주관, 위기관리 관련 대외협조 등의 업무를 수행하며 유사시 위기상황이 발생했을 때는 초기 대응반 등 대책기구 가동 지원과 상황 전파 및 종합 관리, 관련 기관 간 대외협력 업무를 담당한다.

위원회 사무처는 국가위기관리담당관의 능력 향상과 전문성 제고를 위해 필요한 발전계획을 수립 · 시행하여야 한다.

제6장 결 론

미래 사회는 도시화, 산업화, 첨단화 등이 지속 · 확대되면서 불확실성이 높아지고 한편 예측 불가능한 위기의 출현으로 인한 대규모 피해도 초래될 것으로 보인다. 특히 최근의 신종인플루엔자 사태와 DDos대란에서 보듯이 세계화의 진전과 정보통신기술의 발달은 위기의 다국적화를 가속화시키고 있다.

현대 · 미래사회에서 발생하는, 혹은 발생할 새로운 위기들의 특징 중 하나는 복합위기(hybride crisis) 형태를 띠고 있다. 위기는 인적재난과 자연재난이 결합되어 발생할 수도 있고, 자연재난의 발생으로 인적재난이나 국가핵심기반 분야에 대한 재난이 유발될 수도 있다.

이같은 미래의 위기 환경과 특징은 미국과 일본 등 선진국들로 하여금 새로운 위기관리 법률 제정과 함께 중앙정부차원의 위기관리 기구를 창설하게 하는 등 위기관리 시스템을 새롭게 구축 · 정비하는 계기로 작용하고 있다.

그럼에도 불구하고 우리나라의 경우에는 전통적 안보, 재난, 국가핵심기반 분야, 사이버테러 등 위기를 관리하기 위한 각종 법령과 의사결정기구, 조직, 절차, 활동, 지침, 기관 등이 매우 복잡하고 다양하게 분산되어 있어 지휘체계가 명료하지 못하고 효율성이 떨어지는 것으로 평가되고 있다.

현재 각 정부기관은 비상대비자원관리법과 민방위기본법, 재난 및 안전관리 기본법 등 전시와 평시를 구분하는 개별 법령에 따라 위기관리활동을 분산 · 수행하고 있다. 이 법률들은 주로 개별 위기에 대한 규정을 하고 있는 상태이므로 국가위기관리의 개념과 이념, 가치 등에 대한 포괄적인 차원에서의 규범은 부재한 실정이다.

이를 개선하기 위해서는 기존에 흩어져있는 위기관리 법령들을 '국가위기관리기본법'과 같은 기본법으로 통합하고 연계함으로써 국가위기관리의 효율화를 극대화 시켜야 한다.

국가위기관리기본법 제정을 추진할 시에는 대통령 직속으로 국가위기관리위원회를 신설하여 분산된 의사결정기구를 대통령 중심의 회의체로 통합 · 단일화하고 사무처를 신설하여 미래 위기관리에 부응할 수 있는 총체적 국가위기 전략의 수립과 집행체계를 구축할

수 있도록 하는 것이 바람직 할 것이다.

또한 미래지향적 선진 위기관리체계로 도약하기 위해 조기 경보체계와 국가위기 평가회의를 제도화하여야 하며, 국가위기관리의 연속성과 일관성, 통합성을 위해 위기관련 정부부처에 위기관리담당관 직제를 신설하고, 전·평시 자원 통합관리 체계, 대국민 위기관리 거버넌스 제도 등 위기발생시 총력대응 위한 제반 제도도 법규범에 포함시켜야 한다.

현 체계로는 미래 위기에 적절히 대응하기가 어려울 것이다. 위기가 일상화되고 불확실성이 높은 '위험 사회(risk society)'가 될 수록 안전사회를 희구하는 국민들의 요구는 더욱 증가할 것이고 복지사회로의 진전과 더불어 안전보장에 대한 기대수준도 높아질 것이 자명하다.

이런 상황 하에서 우리도 미래 위기환경에 부응할 수 있는 국가위기관리체계를 갖추기 위해서는 획기적으로 우리나라의 위기관리 법 체제를 정비해야만 할 것이다.

참고 문헌

공성진. 2008. 대한민국 위기관리에 관한 미래 전략. 국회정책자료집.

국가기술보안연구소. 2003. 국토안보를 위한 미국의 대응노력. Security Issue 2003-2. 대전 : 국가기술보안연구소.

국가안전보장회의사무처. 2004. 국가위기관리기본지침.

국가안전보장회의사무처. 2006. 미래 포괄적 안보환경에 적합한 국가 위기관리체계 구축 방안. 청주 : 위기관리 이론과 실천.

국가안전보장회의사무처. 국가위기관리에 관한 법제화 방안. 위기관리 연구 2006-1.

국가정보원. 2008. 국가대테러활동지침. 서울 : 국정원.

국가정보원. 2006. 9.11리포트 1, 2권. 서울 : 국정원.

국가정보원. 2005. 2020년 미래세계 예측. 서울 : 국정원.

국회국방위원회. 2006. 국회국방위원회 편람 (국가안전보장회의). 서울 : 국회사무처.

국회법제실. 2008. 입법이론과 법제실무. 서울 : 국회사무처.

김열수. 2007. 평시 국가위기관리 정책방향과 과학기술 적용방안 중 비군사적 국가 위기관리체계 발전방향. 서울 : 육군발전협회.

김열수. 2005. 21세기 국가위기관리 체제론. 서울 : 오름.

김영근. 2006. 국가위기관리의 이해(강의 교재). 서울 : 문화관광부.

김용석. 2005. 우리나라의 전통적 안보위기관리 발전방안. 한국위기관리논집 제1권 2호. 청주 : 위기관리 이론과 실천.

김준봉. 2007. 국가위기와 대통령의 역할. 서울 : 태영M&B.

구춘관. 2005. 메가테러리즘과 미국의 세계질서전쟁. 서울 : 책세상.

남주홍 · 윤태영. 2005. 북한급변사태에 대비한 위기관리 방안. 서울 : 황진하의원실.

노현송 · 양형일. 2005. 국가 통합위기관리체계 개편을 위한 정책제언 (정기국회 정책자료집).

대통령실. 2008. 인수위원회 백서.

대통령실. 2008. 100대 국정과제. 서울 : 대통령실.

대통령자문정책기획위원회. 2008. 새로운 도전, 국가위기. 정책보고서 3-21.

박영도. 2006. 기본법의 입법모델. 서울 : 한국법제연구원.

법제처. 2007. 입법학의 대상과 방법론. 서울 : 법제처.

법제처. 2009. 현행법령 검색

서원석. 2002. 정부조직체제 발전방안. 서울 : 한국행정자료연구원.

세종연구소. 2004. 9.11테러이후 안보위협 요인과 대책. 정책보고서 2004-08. 경기 : 세종연구소.

안철현. 2002. 국가 위기관리의 개념에 대한 일반적 이해. 행정논총 . 서울 : 한성대.

안철현. 2005. 국가 위기관리 개념의 변화와 위기관리 체계의 구축방향. 비상기획보 73.

윤태영. 2004. 국민과 함께하는 비상대비업무 발전방향. 비상대비연구논총 31집

이종수. 2003. 정부위원회의 효율적운영방안. 서울 : 한국행정연구원.

이종열. 2004. 국가 위기관리 시스템 구축 방향. 서울 : 한국학술 진흥재단.

이재은. 2006. 재난관리론. 서울 : 대영문화사.

이재은. 2005. 통합위기관리시스템의 효율화 방안. 한국위기관리논집 제1권 2호. 청주 : 위기관리 이론과 실천.

이재은. 2004. 재난관리와 국가핵심기반 보호체계 구축방안. 한국정책논집.

일간지. 헤럴드경제, 조선일보, 중앙일보 등

임용빈. 2007. 한국의 효율적 위기관리체제 구축에 관한 연구. 연세대학교 행정대학원 석사학위 논문.

장규식. 2007. 외국의 비상대비 제도. 비상대비연구논총 34집

정원영. 2006. 비상대비태세 정립을 위한 제도 및 법령체계 정비방향. 비상대비연구논총 33집

정지범 외. 2009. 국가종합위기관리 : 이론과 실제. 파주 : 법문사.

정원영. 2005. 전시 동원지정 자원의 평시 재난대처 활용 연계방안. 비상대비연구논총 2005호.

정찬권. 2007. 국가위기관리분야에 시민단체 참여 확산 방안 연구. 2007년 국제 위기관리 학술회의 논문집.

정찬권. 2008. 정치지도자의 국가위기관리 리더십에 관한 연구.

정찬권. 2009. 21세기에 부합된 국가위기관리체계 발전방안에 관한 연구. 군사논단 제 57호.

정탁교. 2006. 국가위기상황시 군의 역할 및 한계와 그의 개선사항에 관한 법적검토. 국가안전보장회의 사무처 연구용역보고서.

조영갑. 2005. 민군관계와 국가안보. 서울 : 북 코리아.

조영갑. 2006. 국가위기관리론. 서울 : 선학사.

조영갑. 2000. 한국위기관리론. 서울 : 팔복원.

차두현. 2008. 대통령실 위기관리체제 현황 및 전망. 국회 위기관리 포럼.

채경석. 2004. 위기관리정책론. 서울 : 대왕사.

한용섭외. 2008. 2008년도 안보정세전망. 서울 : 국방대학교.

한국정책포럼. 2005. 국가위기관리의 학문적 발전방안. 서울: 사단법인 한국정책포럼.

홍규덕. 2004. 국가위기관리체계의 평가와 발전방향. 군사논단 제 40호.

행정자치부. 2003. 국가위기관리시스템 구축 방안

행정안전부. 2009. 행정안전부 업무보고. 서울 : 행정안전부.

Stiven Fink. 2004. *Crisis Management Plainning for the Inevitable*. USA : An Authors Guild Backinprint.com.

William L. Waugh, Jr. 2004. *Terrorism And Emergency Management*. USA : Marcel Dekker, Inc.