

전시 국민생활안정 유지방안

길 병 옥*

목 차

- I. 서론
- II. 국민생활안정 대책 관련 제도 및 절차적 논의
- III. 국민생활안정 대책 관련 주요 쟁점사안 및 과제
- IV. 국민생활안정 도모를 위한 정책개선방안

I. 서론

안보학 또는 군사학이 평화학과 차이점이 크다고 보는 관점에서는 유사시 국가적 재난과 혼란 그리고 국민들이 겪어야만 하는 고통을 인지하지 못한다. 그 이유는 평화는 주어지는 것이 아니라 스스로 지킬 수 있을 때 가능한 것이기 때문이다. 곧 준비하는 자, 준비된 자에게 그 혜택이 온다는 점을 로마의 베제티우스는 “평화를 원하거든 전쟁을 준비하라”라고 역설한 바 있다.

항상 주지해야 될 점은 중국의 변계량(卞季良)이 지적한 유려민생지 휴척야(惟慮民生之休戚也), ... 국수대 호전필망(國雖大 好戰必亡) 천하

* 충남대학교 평화안보대학원 교수

수안 망전필위(天下雖安 忘戰必危)이다. 즉 “오직 민생(民生)의 고락(苦樂)을 항상 염려하는 것이고, ... 천하가 비록 편안하다고 해도 전쟁을 잊으면 반드시 위태롭게 되고 비록 나라가 크다고 해도 전쟁을 좋아하면 반드시 망한다”라는 격언이다. 따라서 평소 비상사태에 대비하여 유비무환(有備無患)의 정신에 입각한 국가 비상대비 업무와 위기관리의 기능 및 역할을 항상 강화해야 한다는 점을 주지한다.

국가비상대비업무란 전시에 대비하기 위한 정부의 군사 또는 비군사 분야 비상대비 업무를 통칭한다. 현재 정부는 비상대비를 “전·평시를 막론하고 국내외적으로 새로운 안보환경의 변화에 따라 발생될 것으로 예상되는 군사적 혹은 비군사적 성격의 모든 국가안보 및 국가 위기적 상황에 대처하여 국가와 국민을 보호하기 위한 종합적이고 총체적인 제반 대응책을 체계적으로 강구하는 것”으로 정의하고 있다.¹⁾

다시 말하면 일반화된 협의의 의미로 비상대비업무는 전쟁에 대비한 업무, 광의의 의미로 평소 전쟁뿐만 아니라 천재지변과 같은 자연재난, 인위적 재난 및 사회적 재난에 대비한 업무라고 지칭할 수 있다. 비상대비업무의 목표는 전시 군사작전의 효율화를 위한 비군사부분의 지원이나 동원, 정부기능 유지, 국민생활의 안정도모 등에 있다.²⁾ 유사시 정부기능을 국가총력전 체제로 신속히 전환하고 가용한 모든 재원을 총동원하여 군사작전의 효율적 수행을 지원하며 민·관·군 소요의 적정배분으로 국민생활의 안정 도모 및 전시 경제력과 정부기능을 지속적으로 유지하는 것이 목표이다.

정부의 국가비상대비 계획인 충무계획(忠武計劃)은 행정 각 부처가 비상사태 발생시 사태별로 조치해야 될 사항을 포괄적으로 명시하고 있다. 재정경제부는 전시 예산의 편성 및 운용, 경제정책, 재정운영, 금

1) [Http://www.nepc.go.kr](http://www.nepc.go.kr)(검색일: 2007년 11월 1일) 및 김열수, 「21세기 국가위기 관리체제론: 한국 및 외국의 사례 비교연구」, 서울: 오름, 2005, p. 268.
2) 김열수(2005), 상계서, pp. 425-426 및 이필중 외, 「전시동원보장을 위한 병력동원제도 발전」, 서울: 국방대학교 안보문제연구소, 2002, pp. 7-46.

용운영, 국민생활안정 대책 등을 계획, 작성하며 유사시 집행한다. 총무 계획에 의거한 전시 국민생활안정 계획은 다음과 같다.³⁾ 전시 양곡, 연료, 소금 등 생필품의 가정비축 권장과 배급제를 실시함으로써 전시 생필품을 안정적으로 공급하기 위한 계획과 병원 등 공공시설 단전시에 대비하여 자가발전시설의 확보와 비상전력을 공급할 계획을 수립하고 단수시에 대비하여 간이급수시설을 설치하며 비상 급수장비를 확보하는 등의 계획을 포함하고 있다. 또한 전시 다수의 전사자와 전재민 발생이 예상되므로 이들을 진료하고 수용할 수 있는 대책도 관련부처 계획에 포함되어 있다.

국민생활 안정을 도모하기 위한 총무계획의 주요내용은 전시 생필품 안정공급, 단수 및 단전 대비전력, 수도 및 가스 공급대책, 피해시설의 긴급복구 대책, 전상자 및 전재민(戰災民)의 수용구호 대책 등의 강구책이 포함된다. 또한 국가비상사태에 효율적으로 대처하기 위하여 총무 계획의 실효성을 검토하고 정부의 관리능력을 함양하며 계획된 업무수행절차를 숙달하기 위하여 전국 또는 지역별로 을지연습, 총무훈련 등을 실행한다. 국민생활안정을 도모하기 위한 계획으로는 다분히 단편적이라 할 수 있다.

정부가 현재 전시 국민생활안정을 도모하기 위한 비상대비계획을 세워놓긴 했으나 문제점은 전시 국민생활안정에 대한 개념적인 부분에서부터 전시경제생활, 법적인 제도, 행정적인 업무분장에 이르기까지 효율적인 체계를 갖추지 못한 데 있다. 특히 국가비상사태시 국민생활안정 관련 명확한 개념, 내용 및 지침이 정립되어 있지 않고 담당기구 및 관련법이 부처별 산재되어 있어 전체기능을 통합관리 할 수 있는 비상대비업무관리체계(기구, 법적근거, 기능, 인원 및 지침)가 구축되어 있지 않다는 점이 지적되고 있다. 주요 문제점의 요지는 개념적인 면, 법적 제도면, 업무절차·조정면, 구성·기능면, 종합적 위기관리 또는 위

3) 김열수(2005), 상계서, pp. 425-429 및 육군본부, 「동원업무」, 대전: 육군본부, 2002, p. 2-3.

기사태 대처능력면 등으로 구분하여 정리할 수 있다.

먼저, 개념적으로 전시 국민생활안정에 대한 범위와 내용이 명확하게 정립이 되어 있지 않다. 즉 변화하는 안보환경과 국내외적인 안보상 고려요소들을 포괄하는 개념으로의 확대가 필요하고 그 내용이 정부계획에 반영되어야 할 것이다. 또한 민생안정이 군 주도인지, 정부 주도인지, 또는 민간 주도인지 그 행위의 주체에 대한 것과 계획의 집행과 결부된 절차상의 범위를 구체화해야 한다. 더불어 군 주도의 작전인 경우 민사작전(civil affairs operations)만 포함되는 것인지 아니면 선무작전(pacification activities)까지 포함되는 범위인지에 대한 문의도 있다.⁴⁾

둘째, 국가 비상사태시 국가위기관리 기능을 하는 국가안전보장회의의 사무처가 헌법(제91조), 국가안전보장회의법(법률 제05681호) 등에 의해 그리고 국가비상기획위원회가 비상대비자원관리법(법률 제06373호), 통합방위법(법률 제06548호), 민방위기본법(법률 제07186호), 재난 및 안전관리기본법(법률 제07188호) 등에 의해 그 기능을 수행하도록 명시되어 있지만, 현 체계상으로는 부여된 기능과 역할을 수행하는데 한계가 있다. 전·평시 동시에 적용 가능한 통합적인 법령의 부재가 문제로 대두되고 있기에 비상사태시 국민생활안정을 도모하기 위한 법령제정과 제도개선이 필수적이다.

셋째, 비상사태시 국민생활안정 관련 정책결정기관의 상호관계가 미설정되어 있고 그 절차도 복잡하며 부서간 업무조정이 미흡하여 효과적인 비상대비 업무수행이 곤란한 실정이다. 정부부처간의 수평적 협조 및 예하부처와의 수직적 업무수행 체제가 미정립되어 있는 것 또한 문제이다. 정부부처내 비상사태 관련 업무분야가 군사적 분야와 비군사적 분야 등에 걸쳐 혼재되어 있고 절차상의 차이점이 많아 상당부분 부처

4) 선무작전은 은화, 화해, 평정 등의 뜻으로 군의 수복지역 또는 점령지역에서의 기본질서 유지, 주민들에 대한 정부시책의 이해를 도모하여 정신적 불안감 해소, 민생편의 및 생필품 공급으로 지역사회의 안정을 모색하는 것을 말한다. 권승연, 「통일대비 민사/선무업무에 관한 연구」, 대전: 육군교육사령부, 2002, pp. 4-5.

간 업무조정능력이 떨어진다. 결국 정부부처간 정보공유, 절차상의 정책조정 등과 같은 유기적인 업무협조는 기대하기 어려운 처지에 있다.

넷째, 위기사태 발생시 효과적인 비상사태의 대응차원에서 정보상황을 총괄 접수, 분석 및 해결하는 체제가 구성되어 있지 않아 위기대응 관련 부서별 명확한 기능구분이 미비하다. 즉 임무수행을 위한 기능과 역할이 정부부처별로 분산되어 있는 점이 문제로 지적되고 있다. 결과적으로 국가위기에 효과적으로 대처할 수 있도록 부여되어야 할 주요 부서의 업무분장 또한 정부부처 도처에 중복되어 있거나 그 책임여부도 불분명하게 산정되어 있다. 따라서 비상사태 관련 종합 정보망체계의 구축을 포함하여 민·관·군 협력체계화 작업은 평시 훈련시 및 전시 대비대세 확립을 위해 필수적인 사안이다.

다섯 째, 위기상황대비 국민생활의 안정을 위한 종합관리체계 및 지침의 부재로 정부차원의 종합적인 위기관리 및 대처능력의 제고에는 한계가 있다. 더욱이 지자체와의 체계적이고 능률적인 업무처리절차, 위기상황 단계별 규정 및 이에 대한 대응조치는 사안의 필수적인 요소에도 불구하고 아직 확립되어 있지 않다. 따라서 국민생활안정을 위한 실질적인 위기관리체계를 새롭게 정비하고 특정 위기상황에 적절하게 대처할 수 있는 정부부처 각 부서 및 기능별 위기관리 프로그램의 개발은 시급하다고 하겠다.

따라서 본 연구는 위와 같은 문제점에 대한 대안으로 전시 국민생활안정을 도모하기 위한 제도적 개선책과 국가비상대비 업무의 효율성 제고를 위한 정책방안을 제시하고자 한다. 먼저 국민생활안정 대책 관련 제도상의 절차에 대해 논의하고 주요 쟁점사안과 과제를 살펴본다. 그럼 다음 국가 비상사태시 국민생활안정 도모를 위한 정책개선방안을 고찰하고 결론에서 국민의 안전한 삶을 보장하는 선진형 국가비상대비 정책방향을 조망한다.

II. 국민생활안정 대책 관련 제도 및 절차적 논의

앞서 주지한 바와 같이 국가비상대비업무의 목표는 유사시 국가의 가능한 모든 자원을 동원한 국가총력전 체제를 바탕으로 군사작전을 수행하고 민·관 소요의 적정배분으로 국민생활의 안정을 도모하며 전시 경제력과 정부기능을 지속적으로 유지함으로써 국민이 전쟁의 주체로서 확고한 응전태세를 갖추게 하는데 있다.⁵⁾ 비상대비계획의 수립체계는 기본계획, 집행계획, 시행계획, 실시계획 등의 4단계로 구분된다. 기본계획은 주무장관이 계획(안)을 제출, 대통령이 승인하고 국회에 통고하며 주무부장관에게 하달한다. 집행계획은 국무총리의 승인하에 그리고 시행계획은 주무부장관의 승인하에 시·도 및 시·군·구의 장, 중점관리업체의 장에게 하달한다. 충무계획은 작성자에 따라 <표 1> 과 같이 구분한다.

<표 1> 충무계획의 작성자 및 승인권자 구분

계획명	작성자	승인권자	비고
기본계획지침	국무총리	대통령	주무장관에게 하달
기본계획	국무총리	대통령 (국무회의 심의)	주무장관 계획(안) 제출 국회통고 및 주무부장관에게 하달
집행계획	주무부장관	국무총리	시·도지사, 중점관리업체의 장에게 하달
시행계획	시·도지사	주무부장관	시·군·구의 장 및 중점관리업체의 장에게 하달
실시 계획	시·군·구	시·군·구 장	시·도 보고 및 관련기관 통보
	업체	업체의 장	지정권자에게 보고

출처: 육군본부, 「동원업무」, 대전: 육군본부, 2002, p. 2-1~2-2

5) 국가비상기획위원회, 「비상대비 종합훈련 지침서」, 서울: 비기위, 2007, pp. 7-22 및 육군본부(2002), 전개서, p. 2-1.

총무계획은 전시 군사작전 지원을 위한 자원동원계획과 전시 정부기능유지 계획(전시행정체제로의 전환, 정부기관 소산 계획, 주민 및 차량통제 계획) 및 국민생활안정 계획을 포함하고 있다. 국가비상대비업무를 심의 및 의결하고 집행하는 정부기관은 대통령으로부터 지자체의 읍·면·동에 이르기까지 모든 행정기관이 포함된다. 정부 각 부처는 분야별로 총무계획상의 조치를 작성하고 전시에는 이 계획에 의거 집행한다.

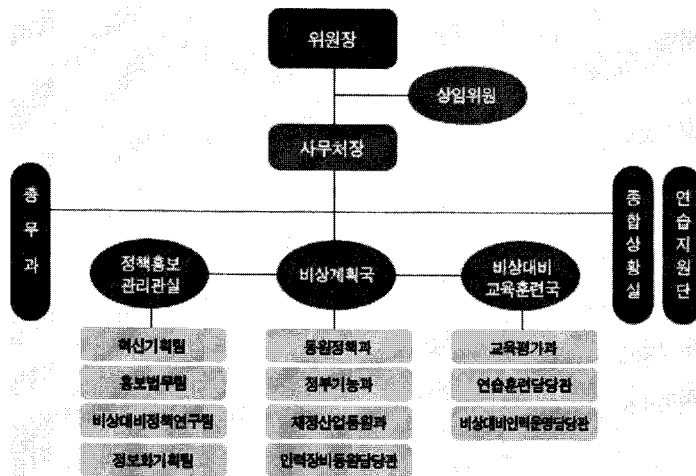
〈표 2〉 정부부처별 총무계획 내용

정부부처	계획내용
재정경제부	전시 예산의 편성 및 운용, 전시 경제정책, 전시 재정운영, 전시 금융운영, 전시 대외경제협력, 전시 국민생활안정 대책 등
통일부	전시 북한피난민 관리, 수용소 설치 및 운영대책, 사회편입 및 정착지원대책 등
외교통상부	전쟁단계별 외교활동, 거점공관 운영, 주한 외국공관 이동 및 철수지원, 비상외교 통신대책 등
국방부	병력동원 방법 및 지정, 병력동원 소집, 병력동원 보류, 병력동원 대상 및 자원관리, 병력동원능력, 병력동원소요 및 배분
행정자치부	행정관리, 정부기관 소산 및 이동, 주민이동 및 차량통제, 차인활동, 지방행정관리, 지방재정동원, 인력동원
산업자원부	공산품 동원, 석유/가스/전력 및 석탄 수급대책, 일반광물 수급대책, 수출입 통제, 공산품 품질관리, 정비업체 동원계획
정보통신부	국가지도통신 운영, 전기통신 운영, 통신동원, 전파관리 및 통제, 우정업무, 체신금융 운영, 정보통신 기반시설보호 등
건설교통부	건설 및 수송장비동원, 건설 및 수송업체 관리, 건물 및 토지동원, 수송통제, 광역상수도 및 공업용수 관리, 전시 공동주택관리
농림부	양곡 및 부식동원, 정부양곡 관리, 농촌산자원 보호, 농약/비료/사료 수급대책, 목재 및 합판 수급대책
문화관광부	문화홍보매체 동원 및 운영, 문화예술 및 중무운영, 문화재 관리 등
해양수산부	선박동원, 수산물 공급대책, 해상수송 및 통제, 항만운영, 해상치안유지

출처: 육군본부, 「동원업무」, 대전: 육군본부, 2002, p. 2-7

주요기구는 국가안전보장회의, 국가비상기획위원회, 중앙행정기관, 지방자치단체 등이다. 국가안전보장회의는 국가안전보장에 관련되는 대외·군사정책과 국내정책 수립에 관한 업무를 수행하고 국가비상기획위원회는 국무총리를 보좌하여 국가비상대비업무에 관한 기본정책을 수립하며 비상대비계획 및 사업, 훈련, 자원조사 등의 업무를 총괄, 조정 및 확인하는 사무를 관장한다.⁶⁾ 중앙 행정기관에는 비상대비업무수행을 위하여 비상기획관을 두고 비상기획관은 해당부처의 비상대비업무를 총괄, 조정 및 통제하며 소관부서의 비상대비업무는 자원을 관리하는 각 부서에서 한다. 지자체의 경우 비상대책과, 자치행정과 또는 재난안전관리과에서 총괄, 조정 및 통제하고 비상대비업무는 자원관리부서에서 실행한다.

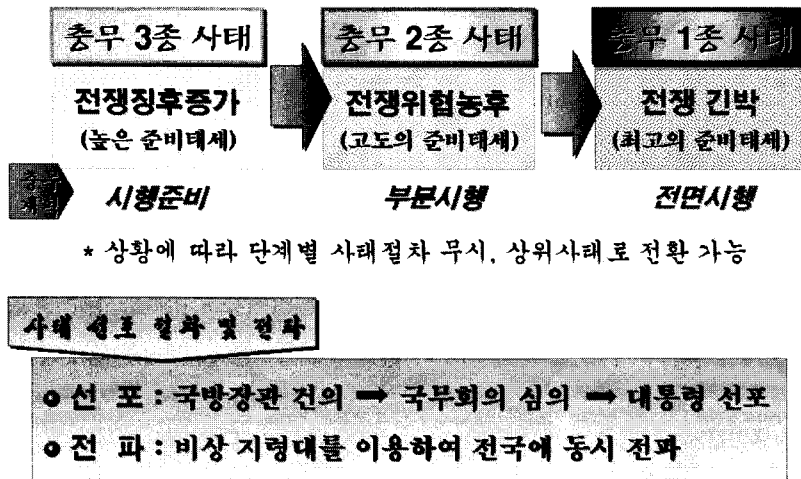
〈그림 1〉 국가비상기획위원회 조직



출처: [Http://www.nepc.go.kr](http://www.nepc.go.kr)(검색일: 2007년 11월 1일)

6) 국가비상기획위원회 조직과 업무에 대한 사항은 [Http://www.nepc.go.kr](http://www.nepc.go.kr)(검색일: 2007년 11월 1일) 참조.

국가비상대비업무의 기본정책수립, 비상대비업무의 총괄, 조정 및 확인, 비상대비계획 수립 및 추진, 비상대비 교육 및 훈련, 동원자원의 조사, 정부 종합상황실 운영, 전시 전쟁수행의 지원 등의 업무를 수행하는 국가비상기획위원회의 조직과 기능은 다음과 같다. 국가비상기획위원회는 비상대비자원관리법(법률 제3745호), 국가비상기획위원회규정(대통령령 제3818호) 등에 의거하여 전시·사변 또는 이에 준하는 비상시를 대비, 정부가 수립하는 대비계획 및 그 조치와 관련된 제반업무를 수행한다.

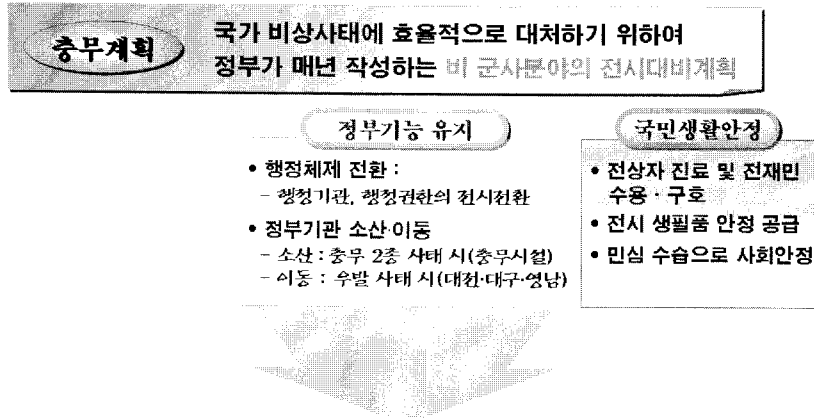


출처: 국가비상기획위원회, 「국가안보와 국가비상대비」, 서울: 비기위, 2006, p. 30

<그림 2> 충무사태 구분, 적용 및 선포절차

국가비상사태 발생시 비상사태 선포절차와 사태별 정부의 사전사후 대응조치기준을 설정하고 있는 충무사태 구분 및 발령절차는 다음과 같다. 충무1중 사태는 군사적으로 DEFCON I, 충무2중 사태는

DEFCON II, 충무3중 사태는 DEFCON III에 해당된다. 국가비상사태는 사태의 발생정도에 따라 구분하여 국방부장관의 제안으로 국가안전보장회의 의결 및 국무회의 심의를 거쳐 대통령이 선포하거나 사태가 긴급할 시에는 심의절차를 생략할 수 있다.



기본계획 수립, 각급기관의 계획 수립 총괄·조정

출처: 국가비상기획위원회, 「국가안보와 국가비상대비」, 서울: 비기위, 2006, p. 33.

〈그림 3〉 충무사태시 국가비상기획위원회의 주요업무

충무계획에 의거한 국가비상기획위원회의 주요업무는 다음과 같다.⁷⁾ 국민생활안정을 위해 비상시 생필품 안정공급대책을 마련하고 전력, 수도, 가스 공급대책과 전상자 진료 및 전재민 구호대책을 수립한다. 비상시 생필품 안정공급대책으로 양곡, 유류 등 주요물자의 평시 비축, 매점매석 등 불공정거래행위 단속, 유통통제 강화 등의 업무를 수행한

7) 국가비상기획위원회, 「전쟁, 테러, 재난발생시 국민행동요령」, 서울: 비기위, 2005, pp. 2-10.

다. 전력, 수도, 가스 공급대책으로 시설피해시 긴급복구계획마련, 복구 자재 평시 비축, 공급중단시 비상대책 마련 등이 포함된다. 전상자 진료 및 전재민 구호대책 수립에는 의료기관 지정운영, 의약품 확보, 수용시설, 구호물자 확보 등이 있다. 관련 법 규정으로 비상대비자원관리법, 병역법, 양곡관리법, 석유 및 석유대체연료사업법, 자동차관리법 등이 있다.

국민생활 안정을 위한 충무사업은 전쟁초기에 소요되는 주요물자의 비축, 시설보호 및 확장, 자원조사 등을 통하여 비상대비 능력을 확보, 위기에 능동적으로 대처할 수 있는 제반사업을 의미한다.⁸⁾ 주요 추진 사항은 (1) 물자비축시 전략물자는 90일분을 비축하고 긴요물자는 초기 단계 긴급소요를 비축한다. (2) 국가중요시설과 국민생활에 필요한 필수시설을 보강하여 전시 피해를 최소화 한다. (3) 통신, 방송, 수송, 전력, 급수시설 등 국가중요시설의 보강과 전시 긴요물자 생산시설을 확장하여 지원역량을 제고한다. (4) 전략물자의 연구개발과 피해복구 방법을 개발하여 동원능력을 제고한다. 기타 동원대상 인력과 물자에 대한 주기적 자원조사로 동원자원을 효율적으로 관리하고 각 부문별 전국 또는 지역단위 훈련을 실시하여 관계요원의 전시 임무수행 능력을 배양한다.

또한 국민생활안정을 도모하기 위한 비상대비계획에는 전시에산, 전시경제 및 재정업무, 금융업무 등이 포함된다.⁹⁾ (1) 전시에산은 전쟁비용을 최대한 지원할 수 있도록 편성하되 불필요한 예산편성은 억제한다. (2) 전시에산은 M~M+30일과 M+31 ~M+364일로 구분하여 편성한다. (3) 전쟁수행과 전란복구 자금 등 전쟁수행 경비는 최대한 반영한다. (4) 동원된 인원 및 물자에 대하여 자금지불, 실비변상 및 보상을 할 수 있도록 소요되는 자금을 반영한다. (5) 전쟁지원 및 국민생활안

8) 육군본부(2002), 전계서, p. 2-3.

9) 전시에산, 전시경제 및 재정, 전시금융에 대한 계획은 육군본부(2002), 전계서, pp. 6-1~6-3 참조.

정에 긴요한 주요 중점관리업체에 대한 자금지원을 강화한다. (6) 전쟁 지원 특별회계(국방비, 전란수습비)를 신설하고 불요불급한 특별회계의 효력은 정지한다.

전시경제 및 재정은 (1) 전시 금융지원은 군수산업 및 국민생활안정을 위한 생산활동지원에 중점을 두되 선별적으로 통제하여 통화증발을 최소화한다. (2) 평시 조세제도를 전시체제로 신속히 전환하고 세제행정을 강화하여 전시 재정수요에 대한 최대한 세원 확보대책을 강구한다. (3) 전시 피해업체 및 피해주민에 대한 조세감면 및 징수유예, 납부기한 연장 등 조세 지원대책을 강구한다. (4) 관세행정의 탄력적 운용으로 전쟁수행관련 물품 및 생필품의 통관절차를 간소화하고 관세수입을 최대한 확보하여 소요전비를 적기에 지원한다. (5) 재정적자를 최소화하여 전시 재정인플레이션을 최대한 억제하고 적절한 전시회계제도를 운영하며 방위산업체에는 국유지를 무상으로 사용허가 및 대여한다.

전시금융은 (1) 전쟁수행 및 전란수습을 위하여 군수업체 및 생필품 생산업체에 대한 금융자금의 선별적 지원을 강화한다. (2) 직접 및 간접의 통화신용 조절수단을 신속성있게 운용함으로써 전시 경제력 유지와 전후 경제안정 기조의 신속한 회복을 도모한다. (3) 전시 외국환 수급 및 관리를 철저히 하여 환율등귀로 인한 인플레이션 유발을 억제하고 국제 신용질서를 유지한다. (4) 새로운 외화재원 확보를 위하여 우방국 및 국제기구와의 경제협력을 강화하고 외호의 부정유출을 단속한다.

경제생활의 측면에서 국민생활안정을 도모하기 위한 내용은 다음과 같다.¹⁰⁾ (1) 전시 필수물자를 지정하여 관리하고 주요물자의 수급계획을 수립하여 안정을 도모하며 비축물자의 활용 및 각종 비축자금을 효율적으로 운용한다. (2) 주요물자에 대하여 전황에 따라 최고가격을 지정하여 관리한다. (3) 전시 주요물자에 대하여 긴급 수급조정 및 유통

10) 육군본부(2002), 전게서, p. 6-3.

질서를 확립하고 생필품 유통질서 확립을 위한 대국민 홍보활동을 강화한다. (4) 물자단속반 및 시장동향 점검단을 편성 운용한다. (5) 물자 안정을 위해 합동 물자단속반을 운용하고 최고가격 지정 및 가격동결 등의 가격통제와 생산, 공급, 운송, 유통질서 통제 등의 긴급 수급조정 조치를 취한다. (6) 물가안정 조치가 효과가 없을 시에는 주요 생필품에 대하여 배급제를 실시한다.

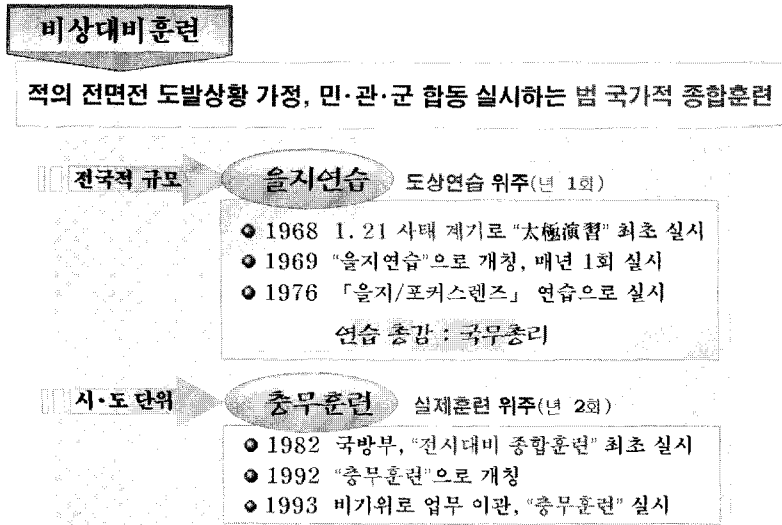
또한 정부는 비상사태시 국민의 총화단결을 도모하고 전쟁의지를 공고이하기 위해 홍보활동에 소요되는 각종 매개체를 동원하는 계획을 수립하고 있다. 그 내용은 다음과 같다.¹¹⁾ (1) 홍보매체(방송사, 신문사, 통신사, 인쇄소, 영화사, 비디오물 제작사 등)의 효율적인 통제 및 운영 대책을 강구한다. (2) 홍보매체업체중 업체는 군 및 정부활동을 지원하는데 필요한 범위에서 통제운영의 방법으로 동원하며 이때 업체 종사 인원은 동시동원한다. (3) 필수 방송시설은 중점관리하며 단일 방송을 유지하고 지속적인 방송기능 보장을 위하여 방송 송계대책을 강구한다. (4) 국민 안보의식 고취 및 전시 홍보지침 시행을 위해 안보관계 방송을 강화하고 전황보도 및 필요시 선별적으로 종합유선방송 및 지역홍보매체를 활용하여 중계방송을 한다.

이러한 충무계획의 효율적인 수행을 위해 정부는 매년 전국(울지연습) 또는 지역별(충무훈련)로 훈련을 실시한다. 울지연습은 비상대비계획을 검토 보완하기 위하여 매년 각급 행정기관의 상호 연계하에 전국 규모로 실시하는 도상연습 위주의 정부연습이다.¹²⁾ 훈련의 목적은 국가위기관리 절차 숙달, 전시대비계획(충무계획)의 실효성 검토 및 보완, 전쟁수행절차 숙달 및 국민안보의식 제고(연습목표 및 중점사항은 당해 년도의 안보상황을 고려 선정)에 있다. 국가비상기획위원회가 연습의 제분야를 계획, 통제 및 평가하고 도상연습을 기본으로 하되 필요시

11) 육군본부(2002), 전계서, pp. 6-3~6-4.

12) 육군본부(2002), 전계서, p. 2-8.

에는 실제훈련도 실행하며 이 기간중 을지포커스렌즈 연습도 병행하여 추진한다. 훈련관련 규정은 비상대비자원관리법 제14조(훈련의 실시), 비상대비자원관리법 시행령 제21조, 제34조 및 35조, 국가전시지도지침(대통령 훈령 제117호), 비상대비훈련예규(국무총리훈령 제439호) 등이 포함된다.

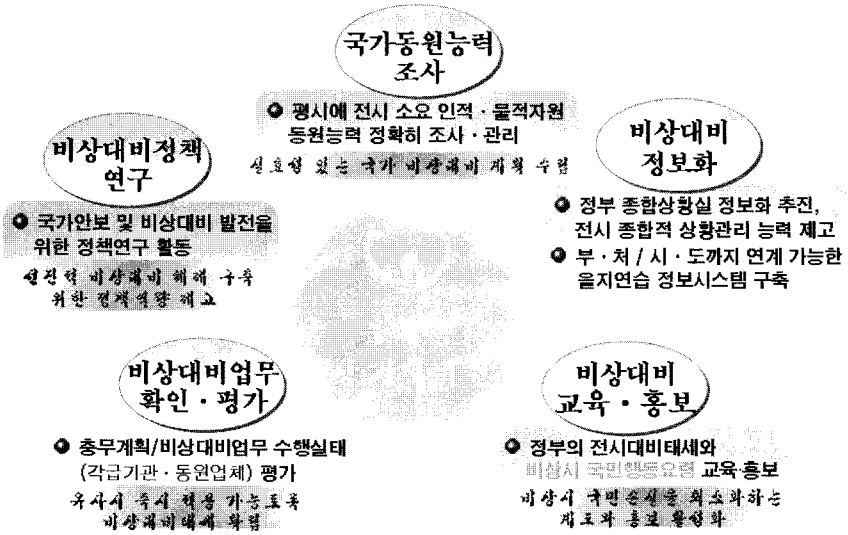


출처: 국가비상기획위원회, 「국가안보와 국가비상대비」, 서울: 비기위, 2006, p. 35.

〈그림 4〉 국가비상대비 을지연습 및 충무훈련

전반적으로 훈련의 통제는 국가비상기획위원회에서 하되 병력동원소집훈련과 전시근로소집훈련은 국방부에서 주관한다. 훈련은 지방행정관서, 군부대, 특별지방행정관서, 중점관리업체 등이 참여하여 실제훈련 위주로 하면서 계획점검과 도상연습을 병행하여 실행한다. 또한 중앙행정기관 및 지방자치단체가 당해 기관의 전시 대비계획을 검토하는 자체연습을 실행할 수 있는데 주무부장관이나 지방자치단체의 장이 연습

방법 및 기간을 정하고 국무총리의 승인을 받아 자체적으로 실시하며 국가비상기획위원장이 연습을 통제 및 조정한다. 국가비상기획위원회는 비상대비업무의 확인평가와 더불어 비상대비 정보화사업, 교육 및 홍보 업무도 수행한다.



출처: 국가비상기획위원회, 「국가안보와 국가비상대비」, 서울: 비기위, 2006, p. 37.

〈그림 5〉 국가비상기획위원회의 기타 주요업무

비상사태시 유발되는 모든 상황에 대한 국가위기관리대책은 한반도에서 예상되는 장차전 양상과 개전초기 전쟁양상을 고려하여 체계적이고 종합적인 대비태세를 견지해야 한다. 현대전은 국가의 인적자원 및 물적자원이 모두 투입되는 국가총력전으로 수행되는 관계로 전시 피해양상은 주요 군사핵심시설의 대량파괴, 사회혼란 및 민심교란, 국민경제생활 마비, 전쟁지속 및 진시동원능력 약화, 민·관·군 통합작전수행의 곤란 등 전범위에 걸쳐 피해를 입을 가능성이 높다. 따라서 안보

환경 변화에 부흥하는 국가동원준비태세 확립, 전쟁지속능력 확보, 예비전력의 정예화 및 관리기구 강화, 공공질서 및 치안유지, 비상대비 정보관리체계 구축, 효율적인 민·관·군 협력체제 구축은 필수적인 것이다. 국가비상기획위원회의 기타 주요업무는 다음과 같다.

III. 국민생활안정 대책 관련 주요 쟁점사안 및 과제

먼저 개념적인 면에서 전시 발생할 수 있는 혼란양상은 북한의 선제 기습공격으로 전쟁초기 장거리포와 미사일 사격, 기계화 부대의 공격, 특수부대의 침투, 항공기 폭격, 그리고 화학무기 살포가 시작된 이후의 혼란양상 등이 포함된다.¹³⁾ 혼란의 유형은 대량 인명피해 발생으로 인한 혼란, 주민이동/교통체증으로 인한 혼란, 화생무기 공격 피해로 인한 혼란, 단전/단수/가스공급 제한 및 중단으로 인한 혼란, 방송/통신체계 마비로 인한 혼란, 유해가스/유류/가스시설 피해로 인한 혼란, 생필품 공급부족으로 인한 혼란, 적 특수부대의 테러 및 피습으로 인한 혼란, 적의 대민 심리적 강화로 인한 혼란 등이다.¹⁴⁾ 따라서 이러한 혼란 상황에 대비하여 국민생활안정에 관련된 개념적인 재정립이 필요하다.

또한 국민생활안정 관련 법규는 헌법에 기반을 두면서 그 기능이 국가비상기획위원회, 국방부, 행정자치부, 산자부 등 정부 전부처와 관련되어 매우 복합적으로 적용된다는 점이 문제이다. 헌법에는 법률에 의한 국민의 재산권 한계설정, 국가안전보장, 질서유지를 위한 국민의 자유 및 권리 제한, 국방상 긴급이유로 사유기업 공유화 등에 관한 사항이 규정되어 있다. 비상대비자원관리법에는 인적·물적자원관리를 국무

13) 이재윤, 「전시 수도권의 민심혼란과 주민의 항전의식 제고방안」, 서울: 비기위, 2001, p. 280.

14) 정부는 현재 비상대비 국민행동요령을 마련하여 실행하고 있다. 국가비상기획위원회, 「비상대비와 국민행동요령」, 서울: 비기위, 2006, pp. 1-8.

총리가 총괄·조정하고 비상기획위원회가 보좌하는 기능이, 계엄법에는 계엄사령관의 특별조치로 동원, 징발, 권한부여 등이 있고 통합방위법에는 적의 침투·위협 대비를 위한 국가방위요소의 통합운용에 관한 내용이 부여되어 있다. 민방위기본법에는 군사작전상 필요한 노력지원 포함 동원만 명시되어 있고 징발법은 토지, 물자, 시설, 권리의 징발에 관한 것과 정부조직법에는 필요시 대통령령에 의한 합의제, 중앙행정기관 설치동시에 관한 사항만 열거하고 있다. 즉 관련 법규가 상당히 많으나 실질적으로 국민생활 안정도모라는 구절로 구체적으로 명시한 내용은 쉽게 찾아볼 수 없는 실정이다.

더불어 정부는 국가위기관리 기본지침을 작성하여 국가위기를 사전에 예방하고 대비하며 위기발생시에는 효과적인 대응 및 복구를 통하여 위기상황으로부터 야기될 수 있는 영향을 최소화하고 위기이전으로 복귀하는 제반활동을 규정하고 있다.¹⁵⁾ 여기에는 군사 및 안보분야(국가안전보장회의), 재난 및 안전관리분야(중앙안전관리위원회), 국가핵심기반 분야(국정현안정책조정회의) 등이 포함된다. 특히 국가핵심기반 분야는 식용수 분야, 보건의료 분야, 전력수급 및 원유수급 분야, 원자력 발전소 안전분야, 육상화물 운송분야, 금융전산 분야, 사이버 안전분야가 포함된다. 국민생활 안정을 도모하기 위하여 이러한 분야에 대한 관련 법령 및 제도적 기반의 정립은 필수적이다.

제도적인 면에서 가장 많이 대두된 문제제기는 전·평시 비상대비 국민생활안정을 위한 법률적인 사항이 이원화되어 유기적이기 못하다는 점이다. 평시에는 총무사업을 계획하고 정부의 연습을 평가, 자원조사 및 소요분석 등의 업무를 수행하지만 전시에는 별도의 전시대기법안으로 새로운 절차를 적용해야 한다는 것이다. 따라서 전·평시 민생안정차원의 법령을 단일화하고 총무계획 관련 선포절차 등 법적인 제도를 정비하여야 할 것이다. 정부부처내 산재되어 있는 법적, 제도적

15) [Http://www.naver.com](http://www.naver.com)(검색일: 2007년 9월 15일).

들을 유기적 통합체제로 전환하기 위한 “전시 민생안정도모 체계화를 위한 법률안” 또는 「전시 민생안정법」을 제정하여 제도적 완비를 구축하는 것이 그 방향이다.

또한 앞서 언급한 바와 같이 문제는 국가 비상대비 업무를 총괄하는 국가비상기획위원회의의 실질적인 업무기획, 조정 및 통제에 관한 사항이다. 사실상 비기위는 국무총리 자문 및 보좌기능을 수행하고 있기 때문에 전시 민생안정 관련 분야별 정부부처에 다원화되어 있는 업무를 실질적으로 통제·조정할 수 있는 기능과 권한이 없다는 것이 한계이다. 결국 지휘체계의 다원화, 총괄기구의 권한관계, 하부조직의 능력부족 등이 효율적인 정책집행을 저해하는 요인으로 작용하고 있다.

정부는 국가비상대비업무를 ①전면전에 대비하는 비상대비 업무, ②국지도발 혹은 사회혼란 등에 대비하는 민방위 업무, ③항토방위를 위한 항토예비군 업무, ④각종 대형 재난재해에 대비하는 재난관리 업무, ⑤이상의 업무들과 유기적인 관련을 갖는 분야를 통합하기 위한 통합방위 업무로 구분하고 있다. 전·평시에 국가비상대비 및 동원에 공통적인 업무를 수행하면서도 법령이 다르고 주무부서가 분산되어 있어 업무수행상 책임성, 신속성, 통합성, 효율성에 많은 문제점을 던져주고 있다.

비상사태는 전시뿐만 아니라 대비정규전, 민방위사태와 재해재난과 테러, 대규모 시위와 파업 등이 모두 포함되는 그야말로 평상시와 다른 긴급한 조치가 필요한 사태를 포괄하고 있다. 여기에는 반드시 국가적인 자원의 동원이 필요하고 이를 체계적으로 통제, 운용하여 비상사태를 피해를 최소화하며 신속하게 원상태로 복구하여야 함을 내포하고 있다. 비상사태의 범위를 총무사태, 대비정규전 사태, 민방위사태, 대형재해·재난사태, 각종테러 대규모 시위 및 파업사태 등으로 보고 있는데 이들 업무의 효율성을 어떻게 통합하고 분류할 것인지를 정하는 것이 중요하다. 현재의 업무관장 상황을 보면 전면전 상황과 관련된 전시

대비업무는 국가비상기획위원회가 책임을 지고 있지만 다른 영역의 업무는 <표 3>에서 보는 바와 같다.

<표 3> 비상사태 관련 정부부처 업무와 기능

구분	전면전	국지도발/사회혼란	재난재해	통합방위업무
업무	비상대비업무	민방위/항토예비군	재난 및 안전관리	적의 침투도발
법률	비상대비 자원관리법	민방위기본법/ 항토예비군법	재난 및 안전관리기본법	통합방위법
주무	비상기획위원회	행정자치부/국방부	행정자치부	국방부
비고	국무총리 보좌	민방위대/예비군	국무총리산하 중앙안전대책위원회	통합방위협의회의

출처: 김열수, 「21세기 국가위기관리체제론」, 서울: 오름, 2005, p. 403-424 및
이동훈, 「위기관리의 사회학」, 서울: 집문당, 1999, p. 270.

비상대비와 관련된 각종 상황에 대해 이를 조치하는 기능상의 문제에 있어서 법령과 법령의 목적에 있어서는 유사하고 중복된 부분이 많지만 이를 관장하고 책임지는 부서는 상이하야 실제 상황이 벌어지게 되면 효율적이고 체계적인 조치가 이루어지지 않고 있다. 전·평시 일원화된 통합관리에 의하여 연습훈련과 실전을 연계시키고 인적·물적 동원의 효율성을 제고시켜야 하며 조직 및 기능 측면에서는 안전관리, 인적·물적 동원, 군사와 비군사분야의 통합을 위한 조직체계와 운영체계를 갖추어야 한다. 그동안 국가비상대비업무를 통합하는 기능을 수행하는 가칭 「국가비상기획관리원」을 통합신설할 것을 제의하였지만 추진과정에서 부처간의 기득권과 이기주의로 무산되었다.¹⁶⁾ 특히 권한과

16) 길병욱, “국방개혁과 동원예비군제도: 과제와 발전방향,” 「전략논단」, 통권 제6

기능이 어느 부처를 중심으로 편성될 것인가는 차후로 하더라도 부처의 이해관계를 배제한 상황에서 비상사태를 관리할 수 있는 효율성과 체계성이 확보되어야 한다.

또 다른 영역간의 갈등은 중앙정부와 지방정부간의 기능과 자원배분의 문제를 두고 일어날 수 있다. 사실 위기관리 기능과 지방자치 행정 기능은 여러 면에서 상충되는데 중앙정부의 민생안정을 위한 대책방안이 수도권외 지역단위별로 전파되고 지방자치단체에 하달되기 위해서는 민·관·군이 협조하여 효율적인 체계가 이루어지는 것이 바람직하다. 하지만 전시나 평시 일상분란한 중앙통제의 총합적인 위기관리가 취약할 것이라는 지적이 많이 일고 있다. 전시 혼란되고 일관성 없는 통제방안은 시행착오에 의한 쓰라린 패배와 국민적 고통만을 안겨줄 뿐이다.

국가위기관리기능은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태하에서 국가를 보위하고 국민의 생명과 재산을 보호함을 근본이념으로 한다. 하지만 지방자치단체는 위기관리 업무의 추진을 국가조직의 일원으로서 담당해야 할 뿐 아니라, 해당 주민의 안녕과 복지를 위해서도 중앙과의 긴밀한 협조가 필요한 것이다. 국가의 비상대비 위기관리기능과 지방자치단체의 기능간 상호조화와 통합적 노력에 부응하는 조직의 구축이 필수적이다. 또한 국가사무로서의 비상대비 소요예산 확보 및 지자체의 부담을 주는 안보분야의 경비를 지원하는 제도적 장치를 마련해야 할 것이다.¹⁷⁾ 아울러 국가안보 차원만큼은 자치단체와 그 장을 중심으로 모든 업무를 생각하는 지역 또는 집단이기주의를 벗어나는 인식의 전환이 필요하다.

민·관·군 협력체계는 유사시 민생안정을 위한 대책뿐만 아니라 인적·물적자원의 동원, 재난재해, 신개념기술시범(ACTD)의 적용 등 다

호, 2007, p. 157 및 국가비상기획위원회, 「비상대비 30년사」, 서울: 비기위, 1999, pp. 152-154.

17) 이재윤(2001), 전개서, pp. 298-303.

양한 분야에서 네트워크를 통한 연결망 형성을 통해 그 협력체계를 공고화할 수 있다. 민·관·군 통합방위태세 확립과 보다 긴밀한 협조체제 구축을 위해 「통합방위 지방의회」가 창설되고 통합지휘체계 구축과 통합훈련을 통해 상황별 조치능력을 완비하고 있다. 궁극적으로 국가비상사태 및 민생안정 차원에서의 통합정보센터의 설립을 통해 정부부처, 지방 행정부처, 지역의 군사령부, 병무청 등의 자료의 공유와 전산화 네트워크를 구축하는 것이 필요하다. 이러한 통합정보센터는 중앙과 지역단위에서 민·관·군 정보협력체계의 구축을 통해 가능하다. 이러한 점에서 향후 민·관·군 협력체계의 법적인 제도개선은 필수적이라고 할 수 있고 전시 민생안정과 인적, 물적자원 확보를 위한 필요에 산마련 차원에서 민·관·군 협력기금제도를 만드는 방안도 고려해 보아야 할 것이다.

비상시 정부행정체계의 통합적 운용뿐만 아니라 군과의 협력에 관한 민사작전 또한 중요하다. 민사작전은 군이 주둔하거나 작전을 수행하고 있는 지역에서 군부대와 정부행정기관 및 주민간에 상호관계를 다루는 지휘관의 제반활동으로 군에 대한 군사작전의 지원을 보장하고 정부행정체계를 확립하기 위한 민사활동을 포함한 대민관계를 의미한다.¹⁸⁾ 전시 혼란상황을 극복하고 치안확보, 민심확보, 재건지원 및 신속한 복구를 위한 민사작전의 수행은 필수적이다. 전시 상황에서의 민심과 주민행동 통제에 대한 전반적인 대비책은 국가적 차원에서 일관성 있고 통합적인 차원에서 다루는 것이 효율적이고 국가 총력전의 의미와도 부합된다고 판단된다.

18) 정진중, 「전시 민사작전 사례연구」, 대전: 육군교육사령부, 1999, p. 1-2.

IV. 국민생활안정 도모를 위한 정책개선방안

1. 국민생활안정 대책의 제도적 개선방안

강조하자면 국가비상사태에 대비하여 국민생활안정 대책을 효율적으로 집행할 수 있는 법령, 조직 및 제도를 정비하고 민생안정 관련 정책 및 전략을 기획·수립·조정·통제하는 기능을 구비한 의사결정체계를 설치·운영하는 것이 필수적이다.¹⁹⁾ 또한 향후 국민생활안정 차원의 세부 집행계획 및 지침(비상사태 대비 조직편성, 업무분장, 단계적 대응절차 등 포괄적 관리능력 제고를 위한 지침서)을 작성해야 한다.

국가비상사태 대비 민생안정의 종합대책을 마련하기 위해서는 첫째, 한반도 및 주변 안보상황을 감안하여 가능한 혼란상황 대비 위기관리 및 대책을 강화해야 한다. 둘째, 민생안정대책 관련 정부부서의 역할을 재정립, 정보수집능력을 강화하여 국가비상사태 인지, 분석, 평가 및 대응능력을 향상시켜야 한다. 셋째, 국가비상사태 관련 의사결정기구의 기능강화 및 협의체의 구성 및 운영을 활성화하여 수세적 대응책 마련 보다는 전시 혼란상황과 위기에 대한 전략적 처방을 제시하고 선풍적 예방책을 마련해야 하겠다. 넷째, 민생안정 대책방안을 데이터베이스화하여 비상사태 대응 표준절차를 수립, 전시 국민생활안정지침으로 구체화해야 한다. 다섯째, 효율적인 민생안정확립체계의 과제는 관련 정부부처의 기능배분 및 업무체계 총괄조정, 법령 및 조직·제도의 정비, 예산확보 및 재정의 효율적 운용, 전담인력 충원, 국민교육 및 국가위기 인식의 제고 등이 포함된다.

정부부처의 업무체계 총괄조정 면에서는 국가비상사태의 예방과 대처방안 마련, 국가 비상사태의 수준과 성격판단, 대응범위 및 목표설정, 부처별 대응과 역할 분담 및 투입자원의 제시를 통하여 정부부처의 업

19) 이동훈, 「위기관리의 사회학」, 서울: 집문당, 1999, pp. 263-306.

무능력 및 정부기능의 효율성 제고 등이 있다.²⁰⁾ 또한 민생안정대책의 목표, 방향 및 지침은 통합적 관점에서 수립, 계획과 정책의 집행은 부문별로 융통성 있게 분권화해야 한다. 더불어 유관부처의 업무수행 체계와 절차 및 정책수립·집행을 위한 지침 제공 및 중·장기적 차원의 비상사태 관련 법령, 제도, 인원 및 조직을 정비해야 한다.

현행 정부부처별 비상대비 대책확립은 군사분야 및 비군사분야로 크게 구분하여져 있지만, 부처별 위기관리관련 법령은 법규, 예규, 지침, 계획, 대책, 규칙 등으로 정부내 산재되어 있다. 각 부처의 주요 행동강령 및 상황별 조치사항 규정이나 국가 비상사태에 대비한 정책집행 및 계획체계가 혼재되어 있어 통합적이고 효과적인 비상대비 대책강구는 현실적으로 어렵다. 따라서 비상사태의 정도에 따라 법령정비 및 체계화는 물론 중앙정부차원의 법적·제도적 체계구축이 필수적이다.

현재 군사적인 분야에 있어서는 통일부, 국정원, 국가안전보장회의 사무처, 국방부 정책기획국, 합동참모본부, 연합사령부 등이 해당 정부기구로 편성되어 있다. 비군사적인 분야에서 주요법령은 안전관리종합대책(국무총리실), 비상대비자원관리법(비상기획위원회), 자연재해대책법, 민방위기본법, 재난 및 안전관리기본법 및 소방법(행정자치부), 원자력법(과학기술부), 재해구호법 및 전염병예방법(보건복지부), 환경정책기본법(환경부), 교통안전법(건설교통부), 수난구호법 및 해양오염방지법(해양수산부), 산림기본법(산림청) 등이 있다.²¹⁾ 국가 비상사태에 대한

20) 길병욱·허태희, “국가 위기관리체계 확립방안 및 프로그램 개발에 관한 연구,” 「국제정치논총」, 제43집 1호, 2003, pp. 339-359.

21) 정부는 또한 통합적인 안전관리체계 구축을 위해 민방위기본법 제10조 및 동법 시행령 제11조에 근거하여 작성한 민방위기본계획(행정자치부), 민방위 운영·재난관리대책(행정자치부), 자연재해대책(행정자치부), 소방안전대책(행정자치부), 화생방방호대책(행정자치부), 시설물안전대책(건설교통부), 교통안전대책(건설교통부), 방사능안전대책(과학기술부), 산업재해대책(산업자원부), 수질 및 식수오염대책(환경부), 전염병관리대책(보건복지부), 산림재해대책(산림청), 해양오염방지대책(해양경찰청), 수난구호대책(해양경찰청) 등을 수립·이행하여 왔다. 위기관리 및 안전관리관련 주요법령과 대책에 관한 정보는 법제처,

종합적인 상황과악과 관리가 필요하고 비상사태의 현장과 대책본부를 연결하는 다양한 수단이 통합되어야 하며 대응책을 강구하는 부족한 수단과 새로운 대책이 무엇인지를 종합적으로 파악하여 민생안정방안을 수립해야 한다.

또한 정부 최상의 민생안정대책 확립을 위해서는 국가차원에서 총체적·유기적으로 수행할 수 있는 국가 비상사태 대비 의사결정체제를 마련하고 대국민 홍보와 국가위기인식을 제고하는 데 힘써야 한다. 예산의 확보와 재정의 효율적 운용 또한 중요한 만큼 국회차원에서 초당적으로 민생안정대책에 대한 지원과 검증을 구축해야 하겠다. 전시 민생안정 관련 의사결정·기획·집행체계 정립과 분야별 업무협조체제를 구축해야 하고 최선의 합리적 정책을 선택하기 위하여 각 분야별 전문인과 참모의 조언과 보좌가 필수적이다.

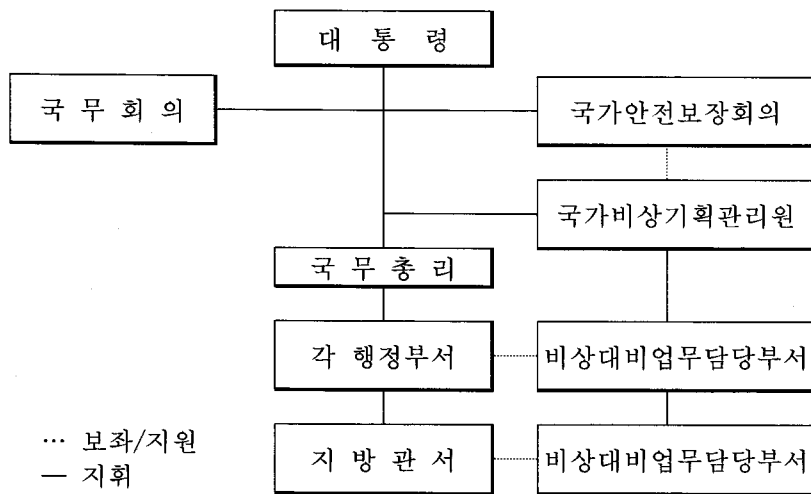
따라서 국가 비상사태에 대비한 민생안정 관련 취약점을 극복할 수 있는 발전적인 조직 및 제도적 체계화는 필연적이다. 먼저 민생안정의 종합적인 체계를 총괄하여 계획·조정·통제기능을 할 수 있는 독립적인 행정기구의 설립이 필요하다. 이는 정부의 비상대비 기획업무의 전·평시 일원화가 이루어져 있지 않는데서 오는 비일관성과 업무단절을 차단할 수 있고 중앙행정기관의 조정·통제력을 강화시키는 강점이 있다. 대응수단 면에서 가능한 전문인력이나 수단이 동일함에도 불구하고 지휘·통제하는 정부부처의 차이에서 오는 어려움을 극복할 수 있다. 따라서 독립적인 기구의 설립은 포괄적인 비상대비 국민생활안정 확보에 맞는 조직으로 통합 추진하되 이상적인 조직을 새로 설계하는 방식보다는 기존 조직의 중복되는 기능을 통합하고 권한과 책임을 명시하여 업무의 효율을 높이는 방식으로 통합해야 한다.

따라서 현재 국가비상기획위원회를 독립된 행정기구로 개편하고 전시 민생안정대책 뿐만 아니라 예비전력과 동원업무 관련 전반에 걸쳐

<http://www.moleg.go.kr>(검색일: 2002.12.21) 종합법령정보를 참조할 것.

계획·조정·통제의 기능을 담당할 수 있도록 전환하는 것이 바람직하다.²²⁾ 여기에는 국가비상기획위원회의 역할 조정과 더불어 국방부의 병력동원 기능, 행정자치부의 인적, 물적자원 동원 및 민방위동원 기능, 병무청과 민방위 본부의 통합조정 및 이관을 포괄한다. 따라서 현재의 국가비상기획위원회와 국가동원부서 및 민생안정 관련 정부부처 등을 통합·개편하여 가칭 「국가비상기획관리원」을 설립하는 것이 하나의 방편이다.

<그림 6> 국가비상기획관리원의 조직도(안)



출처: 길병욱, “국방개혁과 동원예비군제도: 과제와 발전방향,” 「전략논단」, 통권 제6호, 2007, p. 157 및 조남인, “한국의 동원제도 발전방향에 관한 연구: 법령 및 기구조정을 중심으로,” 충남대학교 평화안보대학원 군사학과 석사학위 논문, 2005, p. 46.

22) 조남인, “한국의 동원제도 발전방향에 관한 연구: 법령 및 기구조정을 중심으로,” 충남대학교 평화안보대학원 군사학과 석사학위 논문, 2005, pp. 42-51 및 정원영 외, 「예비전력: 미래 국방력 건설의 또 하나의 선택」, 서울: 국방연구원, 2005, pp. 128-130.

국가 비상사태 발생시 민생안정을 위한 대책은 민·관·군 협력체계에 의한 종합 시스템으로 운영되어야 한다. 여기에는 미래 전장환경 변화에 부응하는 지식정보 중심의 정보체계화가 필수적이고 방대한 인적, 물적자원의 유동성에 대응할 동원자원관리의 정보화가 중요하다. 국가 비상사태에 대비한 통합정보체계화는 전시경제 및 금융, 자원동원 등 전 분야의 행정업무 전산화 및 정보 공유화를 가능하게 하고 행정 주무부처와 정보 및 자료를 공유하여 연동기반 구축이라는 차원에서 대단히 중요하다.²³⁾ 평시 충무계획에 따른 연습과 훈련에도 통합정보시스템을 갖춘 민·관·군 협력체계를 활용하고 지속적으로 보완, 발전시켜나가야 한다.

현대전은 국가총력전의 성격을 띠고 있고 경제의 뒷받침 없는 전쟁은 생각할 수 없게 되었다. 그 결과 전쟁으로 인해 형성되는 특수한 경제환경과 그 해결방책을 중심으로 하는 전시경제에 대한 연구가 축적되어야 할 것이다. 전쟁은 전쟁에 직접 사용되는 무기·탄약을 비롯한 군수품과 이를 제조하기 위한 원자재 및 군용 식량류와 피복 등의 소비재에 대한 수요가 급격히 증가하는 반면, 공급 면에서는 공습 등으로 인한 생산시설의 파괴, 조업시간의 제한, 동력의 부족, 병력의 충원으로 인한 노동력의 감소, 해상봉쇄 등으로 인한 원자재 수입의 곤란, 군수품의 수요증가로 인한 민수품의 부족 등으로 극심한 감소현상을 초래하게 된다.

따라서 포괄적인 견지에서 전시경제는 자연히 계획적인 통제경제의 성격을 띠게 되며 민수산업의 군수산업으로의 전환문제, 자급자족이나 제삼국에서의 획득방안을 포함하는 부족 원자재문제, 물자배급제도를 포함한 소비억제대책, 물가의 통제, 노동력 동원문제, 공채의 발행과 조세행정을 포함한 군비조달문제, 전시 인플레이션 억제문제 등 국민경제

23) 육군본부, 「육군정책보고서」, 대전: 육군본부 정책홍보실, 2006, p. 81.

와 직결된 모든 문제가 포함된다.²⁴⁾ 국가 비상사태시 국가 핵심기반분야를 전시경제체제로 신속히 전환하여 전시 급격히 증가하는 전비를 충당하고 생산의 극대화를 기하는 동시에 물가안정과 국민생활안정 대책을 강구해야 한다. 따라서 전시에산, 경제 및 재정업무, 금융업무 등을 총괄적으로 운영하는 전시경제 종합상황실을 구축하고 전시경제 관련 정보를 자동화 연동 지휘체계화 하는 방안을 마련해야 할 것이다.

전시 국민생활안정을 위한 대책은 지속적인 교육훈련과 홍보활동 강화를 필요로 한다. 비상사태 대비 교육훈련을 강화하고 위기인식을 제고시키기 위한 방안은 다음 몇 가지로 요약하여 설명할 수 있다.²⁵⁾ 첫째, 대국민 비상대비교육을 강화하여야 한다. 국가적 비상대비교육방침을 설정하고 비상사태별(전시대비, 재난대비) 행동요령을 규정화 하여야 하며 이를 국민기초교육과정에 반영하여 교육을 실시하도록 하여야 한다. 또한 지역별로 자원봉사단체 및 교육훈련 도우미 제도 등을 활용하여 계도활동을 전개하는 것이 바람직하다.

둘째, 종합대비연습 및 훈련을 강화하여야 한다. 이를 위하여 중앙통제연습 및 지방특성에 부합된 자체연습을 강화하여야 하며 분야별, 지역별 비상대비 종합훈련을 실시할 수 있도록 하여야 하며 연습 및 훈련은 평가 후 계획 보완할 수 있도록 하여야 한다. 정부는 비상대비계획의 실효성 검증을 위한 훈련기법의 다양화 및 수요자 기호에 맞는 비상대비 서비스 공급으로 훈련의 품질 향상에 만전을 기해야 할 것이다.

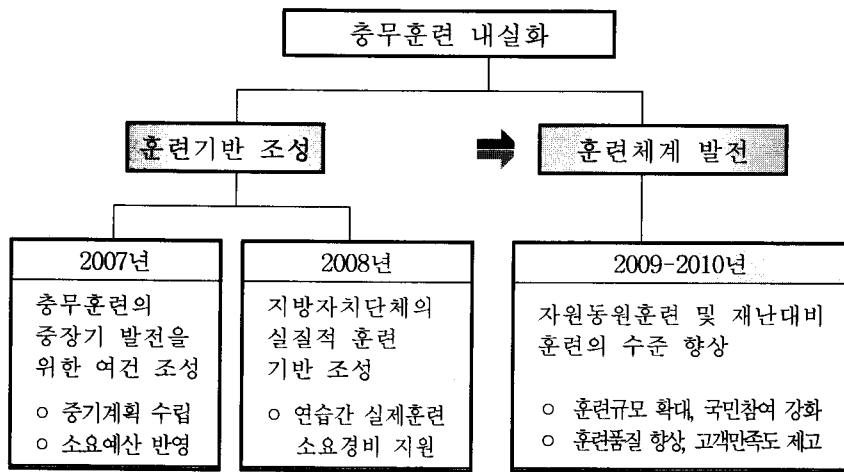
셋째, 비상대비 국민행동에 대한 국민제도 및 홍보를 강화하여야 한다. 이를 위해서는 비상사태별 구체적인 행동요령 작성하여 배포하고 활용할 수 있도록 하여야 하며 영상자료를 제작하여 홍보매체로 활용하는 것도 한 방안이 될 것이다. 또한 비상사태하의 유형별 대국민 홍

24) [Http://www.naver.com](http://www.naver.com)(검색일: 2007년 10월 15일).

25) 김열수(2005), 전계서, pp. 267-292.

보문안을 사전에 작성하여 비치함으로써 신속하게 대응할 수 있도록 하여야 한다. 더불어 전문교육기관(종합비상관리학교)을 수립하고 유관 단체 및 기관의 요원교육에도 만전을 기하여야 한다. 특히 119구조대원 양성 및 보수교육, 담당공무원(비상기획 및 재난관리담당) 전문교육 및 민방위대, 자원봉사단체, 기타 관련기관 순회교육 등을 실시하여야 한다. 다음은 현재 정부가 추진하고 있는 비상대비 충무훈련 내실화 방안이다.

<그림 7> 중기 충무훈련 증점 추진사항



출처: 국가비상기획위원회, 「중기충무훈련 추진계획(2007-2010)」, 서울: 비기위, 2007, p. 2

국가 비상대비 대책 중 가장 미흡한 부분이 신속한 복구 및 합리적인 보상제도에 대한 사항이다. 신속하고 효율적인 복구체계를 구축하기 위해서는 비상사태 유형별 복구모델 정립하여 적용하여야 하며 피해현황 파악 및 보고절차 간소화하는 것이 필요하다.²⁶⁾ 예로써 경미한 피

26) 전과 동.

해는 시·군·구에서 시·도에 보고한 후 중앙비상대책본부에 보고하며, 대규모 피해는 시·군·구에서 바로 중앙비상대책본부로 보고하도록 하여야 한다. 또한 가용 복구인력, 장비, 물자지원 현황을 전산화하고 피해조사 체계화하여야 하며 특히 대규모 피해시는 중앙합동조사반을 파견하여 활용할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 아울러 복구계획 집행과정을 면밀히 지도 감독하도록 하는 것이 필요하다. 더불어 합리적인 보상제도를 마련해야 한다. 정부의 위로금 및 대출금 지원 조기집행하고 사후정산제를 도입하는 것이 바람직하며 분야별 보상기준 등 방침 설정하는 등 다양한 장·단기 보상제도를 개발하여야 한다. 아울러 국가 및 민간보험제도를 개발하여 활용될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

마지막으로 비상대비 국민생활안정을 위한 대책 프로그램을 개발하는 것이 필요하다. 현행 정부의 비상대비 관리체계는 비상사태 전반을 통제하고 관할하는 시스템 구축이 부족하고 위기관리에 필요한 정보수집 및 분석능력의 미흡 등 정보인프라와 그에 상응하는 프로그램의 개발이 미흡하다. 이러한 문제에 직면한 원인으로 무엇보다 국가 비상사태에 대한 효율적인 관리와 조기경보에 대한 인식의 부재를 들 수 있고 국가차원의 전문화된 비상사태 관리시스템의 부재나 위기관리에 필요한 과학적 분석능력 및 예측프로그램의 미비, 그리고 전 국가적 차원의 통합경보센터 연결망의 미구축 같은 것을 들 수 있다. 그나마 빠른 시간 내에 조직과 인원 및 프로그램의 개편을 통해 어느 정도의 기본적인 비상대비 관리시스템과 능력을 보완하고 정비하는 방향에서 가장 효과적이고 신속한 방법 중의 하나는 무엇보다 첨단 프로그램의 개발을 통해 조기경보능력을 강화하는 것과 실제 대응능력의 제고를 위해 통합경보센터의 연결망을 구축하는 것이다.

현재로서는 최소한의 방법을 통해서나마 비록 21세기 새로운 안보상황에 대비한 완전한 비상대비 관리시스템의 도입은 아닐지라도 비용효과적인 측면에서 상당히 보완적인 시스템의 구축은 가능하지 않을 까

생각된다. 국민생활안정을 도모하기 위한 비상대비 통합정보센터의 연결망을 구축하고 이에 부흥하는 첨단통합소프트웨어(즉, 생각기능, 실시간 추적기능, 대안분석기능의 종합적 패키지 프로그램)의 개발을 추진해야 할 것이다. 컴퓨터 기술의 급속한 발전과 정보기술의 혁신으로 엄청난 대량의 데이터를 자동으로 관독하고 분류하며 실시간으로 분석·처리하는 능력이 배양됨으로써 극도의 불안감과 불확실성에 쌓인 국가 비상사태 및 위기상황의 정책결정자에게 빠르고 정확한 정책대안 능력을 제공할 수 있게 될 것이다. 비록 이러한 목적의 첨단 비상대비 통합관리 프로그램을 처음부터 완벽하게 작동되는 수준으로 만들기는 어려울지라도 몇 년간에 단계적으로 작업을 진행시켜 나간다면(즉, 처음에는 주요 프로그램에 대한 노하우를 축적해 나가면서 연구기반의 조성에 주력하고 다음 단계에서는 많은 전문가들과 프로그래머들이 함께 참가하여 집중적인 프로그램 트레이닝과 용역연수를 통해 시범 모델을 개발하고 이를 수정·보완해 나간다면) 실제 활용 가능한 첨단 프로그램을 완성할 수 있을 것으로 판단된다.

이러한 것은 결국 과거 지나치게 강대국 의존적이며 수동적, 방어적 시스템의 운영으로 신속하고 유연한 위기관리에 많은 어려움이 있었던 우리의 비상사태 대책방안을 신속하고도 효과적인 방향으로 개선하여 국가 비상사태 관리능력을 제고하는 것을 의미한다. 아울러 국내 IT정보처리 및 분석기술의 발전에 기여함으로써 21세기 한국의 국가과제인 지식산업의 발전에 기여할 수 있다. 따라서 먼저 이런 문제에 대한 민·관·군의 전체인식이 확산되고 이러한 시스템과 프로그램개발에 대한 전체적인 국민적 공감대가 형성될 필요가 있다고 생각된다. 국가 비상사태 대비 통합적인 관리대책이 갖는 국가안보상의 절박한 필요성과 함께 21세기 선진 정보기술의 선점과 미래 지식기반산업에 대한 투자의 차원에서 우리 학계의 관심과 적극적인 지원이 필요한 상황이라고 하겠다.

2. 국민생활안정 도모를 위한 국민행동요령 관련 정책 개선방안

장차전의 양상은 전·후방동시 전투와 비선형전투가 예상되고 공중 공격과 핵 및 생화학공격, 특수전부대의 전·후방 동시 침투 등으로 인하여 전방과 후방이 따로 없으며 현대전의 특성으로 볼 때 민·관·군이 통합된 총력전이 필수적이며 이를 위해 민·관·군의 화합과 협력이 극대화되어야만 전쟁에서 승리할 수 있을 것이다.²⁷⁾ 이러한 총력전의 불가피성을 고려해 볼 때 무엇보다도 후방지역의 안정과 국민생활의 안정도모를 위한 효율적인 국가정책은 절실히 요구된다.

만약 한반도에서 전쟁이 일어났을 때의 상황을 가정해 보면 군사분계선에 근접하여 배치되어 있는 남·북한의 대규모 군사력에 의한 무력충돌과 가공할만한 미사일과 장사정포, 핵 및 생화학공격으로 인하여 군은 물론 많은 국민들의 희생과 주요 국가 및 군사시설의 파괴가 예상된다. 그러므로 전쟁에서 군과 국민들의 생명을 보호하고 피해를 최소화하는 군사정책과 군사전략을 수립해야 하며, 전쟁에서 승리하기 위해서는 전투지속능력을 보장하기 위한 후방지역의 안정은 물론 국민생활의 안정이 필수요소이므로 국가에서는 이에 대한 준비를 사전에 철저히 하여야만 할 것이다.

그렇게 하기 위해서는 전시 예상되는 적 기도와 전쟁양상을 기초로 주도면밀한 위협분석에 따른 위 게임으로 대응방안을 모색해야 하고 전시에 시시각각으로 변화하는 전장 환경을 실시간대 분석을 통한 전쟁의 소용돌이 속에서 국민들을 보호하고 지속적인 전투지속능력을 보장하기 위한 국민생활 안정도모에 필요한 정책방안을 도출해 보는 것은 큰 의미를 가진다고 볼 수 있다. 전시 북한의 기도와 위협을 분석해

27) 길병욱, “미래전 대비 국방개혁 및 국방력 발전방향,” 「공군평론」, 제116호, 2005, pp. 131-165.

보면 최소한의 전선배치 조정 없이 기습남침이 예상되며 초전에 미사일과 장사정포, 특수전 부대에 의한 우리의 C4I체계와 주요 국가 및 군사시설을 타격하여 단기간에 우리의 방어체계를 와해시키고 국가와 군 그리고 국민들을 공황에 빠지게 하여 조직적인 대응을 못하게 하며 단기 속전속결을 시도할 것이 예상된다.

만약 전세가 불리하게 되면 북한은 서해 5도나 기타 중요한 지역을 선점하거나 협상의 유리한 조건을 조성하여 협상에서 주도권을 확보하기 위한 노력을 할 것으로 판단된다. 따라서 전쟁이 발발하면 전·후방은 물론 전투에 직접 참가하는 군 병력 뿐만 아니라 수많은 민간인 즉 국민들이 피해를 입고 공포와 공황에 빠지게 될 것은 자명한 일이다. 따라서 여기에서 전시 예상되는 적 기도와 위협, 전개되는 전장상황을 기초로 국민생활의 안정도모를 위한 정책개선방안을 제시해 보고자 한다.

첫째, 전시와 같은 국가 비상사태 발생시 정부기능을 원활하게 유지하고 국민생활의 안정을 도모하며 전쟁수행을 위한 군사작전을 효율적으로 지원할 수 있는 통합적인 지휘체계구축이 필수적이다. 현재 정부 조직법과 정치적 변화에 따라 국가비상기획위원회는 매우 제한적인 위기관리기구의 역할만 수행을 하고 있다. 따라서 새로운 안보개념의 패러다임의 정립이 요구되는 시점에서 국가 총력전 수행을 기본 축으로 국민행동요령을 체계화하고 효율적인 위기관리기능을 수행토록 제도적으로 발전시켜야 한다. 앞서 주지한바 대로 국가비상기획위원회의 기능강화가 중요하다.

둘째, 실질적인 국민생활의 안정도모이다. 현재 비상사태 발생시 주로 국민들의 경제활동에 대한 사항 위주로 되어 있고 비상사태시 각종 제도와 법률이 혼재되어 있어 유기적이고 즉각적인 조치가 제한을 받는 실정이다. 또한 비상사태 발생시 조치요령과 심리적 공황 및 불안극복 요령, 폭발물 공격 및 사고발생시 조치, 핵 공격 및 방사능 위협시

행동요령, 생물학 공격 및 전염병 발생시 행동요령, 화학공격 및 유독가스 누출시 행동요령에 대해 상황별 조치요령을 제시하고 있으나 대체로 미흡하고 실질적으로 적용하기에 어려운 실정이다. 따라서 혼재된 제도와 법률을 통합하고 일원화하면서 주민생활안정을 도모하기 위한 각 부처의 역할과 기능을 세분화하여 계획을 수립하여야 한다. 또한 전시에 국민의 생명과 안전에 직결되는 예상되는 전장상황을 고려하여 예상되는 상황별로 국민의 생명과 안전을 도모할 수 있도록 하여야 한다.

먼저 북한의 미사일과 장사정포에 의한 국민의 생명을 보장하는 방안이다. 북한은 수 많은 중장거리 미사일과 장사정포를 보유하고 있으며 이들의 위협은 수도권은 물론 후방지역까지 도달하고 있고 그 능력은 가공하리만큼 위협적이라고 볼 수 있다. 전시가 되면 북한은 미사일과 장거리 포(일부 핵탄두 부착)로 아군의 지휘통제시설, 주요 공항과 항만, 국가 핵심기반 산업시설 그리고 인구밀집지역 등에 지속적인 타격으로 우리 군을 무력화시키고 국민들을 혼란에 빠지게 할 것으로 예상된다.

따라서 군은 북한의 미사일과 장사정포에 대한 조기경보와 탐지를 위한 정보활동, 대포병 탐지레이다와 대탄도 미사일 등을 보강해야 할 것이다. 또한 체계적인 표적관리와 대화력전 수행으로 적의 미사일과 포탄이 아군지역에 떨어지기 전에 대책을 강구하여 만약에 아군지역에 도달하더라도 피해를 최소화해야 할 것이며 각종 훈련시 실질적인 위계임을 통하여 검증하고 지속적으로 보완해야 한다. 하지만 전시에 후방지역과 주민밀집 지역 등에 많은 북한의 미사일과 장사정포에 의한 타격은 지속적으로 이루어져 국민들의 생명과 안전을 위협하며 심리적인 마비를 가져올 정도의 위협이 미칠 것이다. 따라서 민·관·군이 통합하여 북한의 미사일과 장사정포의 예상 타격지역을 사전에 정밀분석 및 판단하여 유사시 주민들을 소개시켜 피해를 최소화하도록 해야 한

다.

그러기 위해서는 군에서는 대탄도 미사일과 대포병전으로 적을 무력화시키는 것이 필수적인 작전이지만 지역부대에서는 치밀한 적 예상타격목표를 분석하여 주민피해를 최소화할 수 있는 대책을 강구해야 한다. 특히 접적지역과 주요 국가 및 군사시설 주민에 대한 주민소개계획을 실질적으로 준비해 두어야 한다. 무엇보다도 중요한 것은 평시에 북한의 핵 및 미사일에 대한 한국과 미국간의 유기적인 동맹관계를 바탕으로 한 비핵화와 미사일에 대한 개발 제한 및 방어계획과 대책을 수립하는 것이 필요하다.²⁸⁾

다음은 북한의 화생방 공격에 대한 보호대책이다. 북한은 현재 많은 양의 화학 및 생물학 작용제를 보유하고 있고 전시에 핵사용의 위협을 포함하여 아군의 전·후방 지역에서 화생방전을 시도할 것으로 보인다. 공격의 수단으로는 미사일과 장거리 포, 특수전 부대를 활용한 공격이 예상되며 전방은 물론 후방까지 그 위협이 미친다고 볼 수 있다. 이러한 위협에도 불구하고 우리의 대응수준은 아주 초보적인 단계에 머물러 있다. 국민들에게 방독면을 구입하도록 권장한다든가 하는 수준에 머물러 있으며 그나마도 방독면을 구입하여 보유하고 있는 가정은 아주 드물다.

따라서 북한의 화생방 공격에 대비하여 국민의 생명을 보호하고 안정을 도모하기 위해서는 국가적인 차원에서 생화학 경보전파체계를 확립하여 국민들이 미리 대비하도록 하고 평시부터 민·관·군이 통합된 탐지와 제독능력을 구비하도록 인력과 장비를 투자하고 민·관·군 통합훈련을 통해 실질적인 능력을 제고시키는 방안을 강구토록 하여야 한다.²⁹⁾ 또한 국가적인 차원에서 지방자치체와 협조체제를 유지하여 방독면 확보방안을 강구하고 유사시 화생공격에 대한 피해자를 수송하

28) 길병욱, “전시 작통권 환수에 따른 국가위기관리체계 확립방안,” 「군사논단」, 제50호, 2007, pp. 94-121.

29) <http://www.naver.com>(검색일: 2007년 10월 5일).

고 치료할 수 있는 병원시설이나 인적 프라그를 확보하는 방안을 구축하여야 한다.

또한 북한의 특수전 부대에 대한 국민 보호대책을 강구하여야 한다. 북한은 10만이 넘는 대규모 특수전 부대들을 보유하고 있다. 적 특수전 부대의 목표는 지·해·공으로 침투하여 아군으로 하여금 전후방 동시 전투를 강요하고 제2전선을 형성하여 후방지역을 교란하며 아군의 전방증원과 교통을 차단하고 전술·작전·전략적 수준의 배합전을 수행하여 아군의 군사작전을 물론 국민생활의 안정에 커다란 위협이 될 것이다. 전시에 적 특수전 부대는 은밀하게 개진 전부터 투입하여 전후방 동시 전장화를 꾀하고 세포분열식 연속타격에 의한 주요목표를 타격하고 은거 및 타격활동을 지속적으로 실시할 것으로 예상된다. 예상은거 지역도 예전에는 주로 산악지역으로 판단하였으나 최근에는 대규모 아파트 단지와 도시지역이 발달되고 은거하기에 용이한 지하공동구 등 각종 시설이 우리 국민들이 거주하는 곳에 산재되어 있어 적 특수전 부대들은 국민들 가까이에서 은거하면서 국민들의 생명과 재산을 위협할 것으로 판단된다. 또한 이들은 주간에는 은거하고 야간에는 은밀히 타격활동을 실시할 것으로 예상되기 때문에 국민들의 불안과 공포는 엄청나게 클 것으로 판단된다.

따라서 군에서는 적 특수전부대의 세포분열식 연속타격에 대비하여 민·관·군 제작전요소를 통합하고 적을 먼저 찾아 아 중심에 접근하기 이전에 적극적으로 공세격멸함으로써 전쟁지속능력을 보장하고 후방지역의 안정을 도모하며 국민생활의 안정을 도모할 수 있도록 노력하고 있다.³⁰⁾ 구체적으로 지상침투는 접적지역에서 예상됨으로 이를 위해 지상 및 땅굴 침투예상지역을 사전에 판단하여 국민들의 안전을 위한 소산대책을 강구하여야 한다. 해상침투에 대비해서는 예상 침투 및 상륙지역에 대한 사전 주민소산계획을 세밀히 수립하고 평시에 적

30) 국방부, 「국방백서」, 서울: 국방부, 2006.

의 접안하지 못하도록 대비하여야 하며 침투원점으로부터 추적 관리하여 국민들이 상황을 알 수 있는 대책을 수립하여야 한다. 적 특수전부대의 AN-2기 및 M계열 항공기를 이용한 공중침투에 대비해서는 예상 낙하 및 착륙지역에 대한 거부대책을 강구하여야 한다. 적 특수전 부대를 침투원점에서 조기에 식별하여 타격함으로써 근본적으로 대책을 강구하기란 어렵기 때문에 조기경보와 침투예상지역과 예상타격지역에서의 국민들을 안전을 보장하는 방안을 마련하는 것이 바람직하다.

또한 침투한 적 특수전부대로부터 국민들을 보호하기 위해서는 지역 단위로 적 특수전 부대를 식별하고 탐지하는 활동에 적극적으로 주민을 활용하여 민·관·군 일체감을 조성하고 예상 은거 및 타격지역에 대한 정보를 공유할 수 있도록 해야 한다. 특히 적 특수전 부대들의 아군 복장과 민간인 복장으로 착용으로 인하여 많은 문제점이 예상되고 있다. 국민들은 피아간의 구분이 어려워 아군을 가장한 적의 특수전 부대들의 활동으로 인하여 국민으로 하여금 군의 신뢰를 이간하여 총력전을 약화시킬 우려가 있다. 따라서 피아식별대책을 홍보하고 발견 및 식별시에 통신대책과 연락수단을 통합방위체제에 의한 효율적 방안을 강구하여야 한다. 현재 안보의식의 헤일로 인하여 후방지역에서의 통합방위체제가 많이 약화되어 있는 실정이다. 민·관·군이 통합된 공세적인 후방지역작전이야 말로 전시에 국민생활의 안정을 도모할 수 있는 가장 효과적인 방안이라는 사실을 주지시키는 것이 중요할 것이다.

셋째, 전시 비상사태에 대한 포괄적인 범위와 내용을 구체적이고 실질적으로 보완해야 한다. 정부는 비상사태시 나타나는 극도의 혼란과 범죄, 생필품의 사재기 등 상거래의 무질서를 최소화하기 위하여 민심안정 홍보와 생필품, 양곡, 유류배급 및 구호 활동, 단전/단수시 대책 등을 단편적으로 제시하고 있다. 따라서 평시 재해재난대책에 추가하여 전시에 예상되는 각종 상황 등을 상정하여 국민생활의 안정을 도모할 수 있는 대책을 강구하여야 한다.

구체적으로 단전에 대비한 아파트와 공공시설 또는 개인 주택에 대한 자체 발전시설에 대한 국가적인 차원에서의 준비가 필요하며 단수에 대비한 심정 등 지하수 개발과 주변 식수원을 개발하여 활용할 대책을 강구하여야 하고 폭격으로 인한 주거시설 파괴시 수용대책과 주식과 생필품에 대한 대책을 수립해야 한다. 특히 식량에 대해서는 국가적으로 생산지와 저장창고, 각종 판매망에 대한 사전 정보를 파악 유지함으로써 유사시에 활용할 수 있는 대책을 강구해야 하며 필요시에는 지역 군을 통한 급식방안도 마련하여야 한다.

현재 우리는 전시에 예상되는 각종사태에 따라 인력과 물적자원들을 동원하여 군을 지원하는 계획을 수립하여 각종 훈련시 검증하고 실제 훈련을 통해 보완 발전을 시키고 있으나 국민생활의 안정도모를 위한 계획은 미흡한 실정이다. 전시 우리 국민들의 생존권을 보장하고 안정을 도모하기 위해서는 확고한 한미동맹을 통한 증원전력의 조기전개를 보장하고 한미 연합작전능력을 배양하여야 한다. 또한 국제사회에서의 외교적 위상을 제고하여 정치적으로나 군사적으로 절대 우위를 차지하고 북한이 오판으로 인한 전쟁이 발발하지 않도록 국가적인 차원에서 노력을 해야 한다. 더불어 북한의 핵 문제에 대한 평화적인 타결을 통해 한반도 비핵화를 현실화하는 것이 무엇보다 중요하다.

넷째, 지속적인 훈련과 연습 그리고 유기적인 민·관·군 협조체제를 구축하여야 한다. 현재 국민들의 안보의식 헤이와 민·관·군 뿐만 아니라 중앙정부와 지자체간의 협조체제가 미흡한 실정이다. 따라서 매년 실시하는 을지연습 및 충무훈련시 형식적이고 보고위주의 관행과 타성에서 벗어나서 실질적인 연습과 훈련이 진행되도록 시스템화해야 한다. 또한 유명무실해지는 지역방위지원본부의 역할과 기능을 제고시키고 국방개혁 2020에 부합된 후방지역에서의 민·관·군의 역할과 기능을 재정립하여야 한다.

다섯째, 전시가 되면 국민들은 전장상황에 매우 민감해지며, 국가의

전장 상황 보도와 군의 전쟁수행에 지대한 관심을 가질 것이다. 그러나 전시에는 TV나 라디오, 인터넷, 전화 등의 체계적인 매스컴 운용이나 국가 정보망, 기타 유무선 등의 효과적으로 운용하지 못하여 활용에 많은 제한이 있다. 정확한 정보와 상황을 알지 못하는 국민들은 불안과 공포에 빠질 우려가 많다. 이렇게 되면 국민들은 안정을 찾지 못하고 공황으로 인해 후방지역의 안정은 물론 조직적인 전투지속능력을 보장하기 위한 국민들의 활동은 와해가 될 것이다. 그러므로 정부는 전시가 되면 전장상황에 대한 정보를 국민들에게 정확하게 알려주어 국민들이 유언비어나 공포와 공황에 빠지지 않도록 하고 후방지역의 안정을 도모하도록 효과적인 홍보방안을 마련하여야 한다. 현재 전시에 군에서는 전략 및 전술 C4I 등 각종 지휘통제수단을 활용하여 상황이 전파되고 작전을 수행하지만 국민들에게는 통합방위개념차원의 통신수단만이 가능할 뿐이다. 따라서 국가비상기획위원회, 국정홍보처와 지방자치단체, 방송국, 지역 군부대와 유기적인 협조체제를 실질적으로 구축하는 등 가용한 국가 매스컴을 통합하여 전시 국민을 홍보하고 국민생활의 안정을 도모할 수 있는 정책을 발전시켜야 한다.

V. 결론

현대전의 특징은 총력전이다. 따라서 군사작전을 뒷받침해 줄 수 있는 효율적인 국가정책이 없이는 전쟁에서 승리할 수 없으며 후방지역의 안정과 전투지속능력이 보장되지 않고서는 효과적인 군사작전이란 있을 수 없다. 또한 후방지역의 안정을 도모하고 전투지속능력을 보장하기 위해서는 국민생활의 안정을 도모하는 것은 필수 불가결한 요소이다. 결국 전·평시 일원화된 국가 비상관리체계와 민·관·군 통합체계를 통한 조직과 제도를 구축하고 전시 민생안정을 위한 대비책을 마련하는 것이 요구된다.

먼저 국가 비상사태 대비 개념의 확대는 일종의 세계적인 추세로 안보환경의 변화에 따른 위협의 다양화와 복잡성에 기인한 것으로 효율적인 비상대비 업무의 기반을 구축하는 의미에서도 시급히 이루어져야 한다. 또한 법률에서 지정한 국가비상기획위원회의 고유임무를 수행할 수 있도록 그 기능과 역할을 확대하고 분산되어 있는 유사기능을 통합하여 효율적으로 국가 비상사태에 대한 대비책을 강구해야 한다. 전·평시 동시에 적용이 가능한 통합적인 법령을 제정해야 한다. 이는 기존의 법률체제를 개정·확대·통합시킴으로써 비상시 필요한 자산을 효과적으로 동원할 수 있는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

비상사태의 예방차원에서 향후 예상되는 국가 위기상황에 대한 철저한 사전준비와 훈련을 통하여 국가의 피해를 최소화하고 국익을 최대한 증진시켜야 할 것이다. 통합정보망에 의한 정확한 정보판단을 통하여 국가가 직면한 상황을 사전에 예측하고 계획된 절차에 따라 총력대비태세를 유지하는 것이 위기를 효과적으로 극복할 수 있고 피해를 최소화하는 가장 좋은 방법이다. 장기적으로는 시스템 복합체계 구축을 위해 독자적인 정보획득 및 분석능력을 강화해야 한다. 국방과학기술분야의 투자와 육성을 통하여 인공위성과 정보획득을 위한 신호 및 영상장비를 확보하고 운영할 수 있는 기반체계를 구축하며 정보분석을 위한 전문가 양성 및 확보에 많은 투자와 노력을 해야 한다.

또한 전시대비업무에 대한 국민인식을 제고하고 국민이 자발적으로 참여할 수 있는 교육 프로그램을 개발해야 한다. 현재 국가비상기획위원회에서 전시를 대비한 “국가 비상사태시 국민행동요령”이나 “화생방 공격시 행동요령”등의 책자들을 배포하고 민방위 훈련을 통해 이를 교육하고 있으나 효과가 미흡한 편이다. 따라서 국민참여를 제고할 수 있고 흥미를 유발할 수 있는 프로그램의 개발을 해야 한다. 더불어 비상대비업무 전문가를 양성할 수 있는 교육훈련 시스템을 개발해야 한다. 장기적인 측면에서 전문인력의 양성과 교육훈련 체계화를 통해 전체

비상대비업무의 발전과 실질적인 개선을 유도할 수 있도록 국가적인 관심을 가지고 개선시켜야 한다.

결론적으로 전시 국민생활안정을 도모하기 위해서는 국가비상기획위원회의 역할과 위상을 제고하고 제도적 차원에서 혼재되어 있는 대책들을 통합하고 일원화하는 것이 중요하다. 따라서 전시 국민생활안정에 관한 개념적인 면, 법적 제도면, 업무절차·조정면, 구성·기능면, 종합적 위기관리 또는 위기사태 대처능력면에 대한 종합적이고 체계적인 분석을 통하여 세부 집행계획 및 지침(비상사태 대비 조직편성, 업무분장, 단계적 대응절차 등 포괄적 관리능력 제고를 위한 지침서)을 작성해야 할 것이다. 향후 포괄적으로 되어 있는 범위와 내용들을 구체화하고 민·관·군과 중앙 및 지방정부의 유기적인 협조체제를 구축하며 실질적인 연습과 훈련을 통하여 전시 국민생활의 안정을 도모할 수 있는 대책을 지속적으로 개발하여야 한다.

Policy Plans for the Maintenance of Public Security of Living During the War

Kil, Byung-Ok*

Government duties in the cases of crisis are aimed at supporting efficient military operations in the fields of non-military affairs and resource mobilization, maintenance of government functions, and search for the public security of living during the war. In crisis, the government must change its functions into the total-war system with all resources available for the efficient performance of military operations, war economy, public safety and security as well as government continuance.

The main contents of "Chung-Mu Plan" include the alternative measures to control the circulation of life necessities, emergency electricity, water and gas; recover public facilities from the disaster; and accommodate the wounded and refugees. Governments have practiced Ul-chi and ChungMoo exercises to improve government's management capabilities and master standard operating procedures including systematic distribution plans in the national and local level. However, such plans have not yet sufficient enough for the maintenance of public security of living.

In addition to the conceptual ambiguity, major problems are the inappropriate system of the war economy, legal institutions, and

* Graduate School of Peace & Security, Chungnam National University

administrative SOPs for the efficient maintenance of it. Thus, for the betterment of national crisis management system, the government should have the manual stated from every step and level dealing with crisis to the legal institutions. It is important to empower the National Emergency Planning Commission for the policy consistency and efficient/effective implementation. The comprehensive plans must have an integrated cooperative system of the central/local governments, military and civil society with actual practices and exercises for the maintenance of the public security of living.

Key Words: Duties in the Cases of Crisis, Maintenance of the Public Security of Living, National Emergency Planning Commission, National Crisis Management System, Cooperative System among the Government, Military and Civil Society