

국가 통합위기관리체계(IEMS)의 구축방안에 관한 연구

주성빈*·최응렬**

〈요 약〉

이 연구는 우리나라 국가위기관리체계의 문제점을 분석하여 발전방안을 제시하는데 목적이 있다. 이를 위해 위기, 위기관리의 개념과 국가위기관리 조직체계, 국가위기관리 조직 관련 법령 등을 살펴보았다.

우리나라의 국가위기관리 개념은 위기와 안전, 보안, 위험, 재난 등의 개념이 혼재된 가운데 용어가 혼용되어 사용되고 있다. 게다가 개별적으로 발전해온 법령으로 인하여 국가 위기관리 조직은 분야별로 분산되고, 각각의 조직 운영으로 중복되어 효율성이 제한되며, 한정된 국가위기관리 자원이 비효율적으로 운용되고 있다. 결국 개별 법령에 규정된 다수의 국가위기관리 조직을 효율적으로 통합·관리하는 데에는 법체계상 한계가 있으며, 컨트롤 타워가 미흡한 가운데 관련부처간의 조정·통제가 곤란한 실태에 있다.

이에 따라 이 연구에서는 개념의 불명확성에 대한 문제점의 발전방안으로 위기의 개념을 명확히 하고, 조직과 법령이 분산된 문제점에 대해서는 국가 통합위기관리체계(IEMS)를 제시하였다. 이를 통하여 궁극적으로는 한국의 국가위기관리체계의 발전을 위한 조직적·법적 통합방안을 제시하였다.

주제어 : 국가위기관리, 통합위기관리체계, 국가안보, 국가안전보장회의, 컨트롤 타워

* 동국대학교 일반대학원 경찰행정학과 박사과정(제1저자)

** 동국대학교-서울 경찰행정학과 교수(교신저자)

목 차

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> I. 서 론 II. 국가위기관리의 의의 및 통합위기관리체계의 구조 III. 한국 위기관리체계의 실태분석 및 문제점 IV. 한국 위기관리체계의 구축방안 V. 결 론 |
|--|

I. 서 론

천안함 피격은 2010년 3월 26일 21시 22분경에 백령도 인근 해상에서 경계작전 임무를 수행하던 해군 제2함대 소속의 천안함(초계함)이 북한 잠수정의 어뢰 공격을 받아 침몰함으로써 승조원 104명 중 46명이 전사하고 58명이 구조된 사건이다. 이 피격사건에서는 천안함에서 청와대까지 최초 보고가 지연되었고, 사건 발생시각도 수차례 변경하여 발표함으로써 혼란과 불신을 야기했으며, 합동참모본부를 중심으로 가동되는 군의 위기관리시스템의 초기 대응도 미흡했다(대한민국정부, 2011: 12, 242).

2010년 11월 23일 천안함 침몰사건이 발생한지 불과 8개월만에 북한은 다시 연평도를 포격했다. 이로 인해 민간인 2명이 사망하고 군인 2명이 전사하였으며, 다수 인원이 중경상을 입었다. 이는 북한에 의한 예측하기 어려운 도발이 주요 원인으로 작용하였지만, 군의 정보판단 실패로 인하여 위기에 대한 합동참모본부 지휘부의 즉각적인 대응조치가 이루어지지 못한 것도 큰 원인이라 여겨진다(대한민국 국방부, 2010: 266-267; 옹진구청, 2012: 69-79).

국가안보를 위협하는 위기상황은 전 세계적으로 증가하는 추세이지만, 특히 대한민국은 휴전상황인 특수성을 고려해 볼 때 천안함 피격과 연평도 포격과 같이 항상 발생 가능한 국가위기상황에 대해 더욱 체계적이고 세밀한 대비가 필요하다. 1960년대까지 세계의 위기관리는 냉전체제의 영향으로 군사와 안보를 중심으로 이루어졌

는데 대표적인 것이 1962년 쿠바 미사일 사건(Cuban missile crisis)¹⁾이다. 이 사건 이후 전 세계적으로 위기에 관한 용어가 보편적으로 사용되기 시작했고, 동 시점 전후로 관련 연구도 활발하게 시작되었다(Clutterbuck, 1993: 7).

이처럼 현대사회가 복잡해지고, 기술이 발전하면서 편리한 환경속에서 생활할 수도 있지만 그만큼 각종 위기발생 가능성도 함께 증가하고 있다. 그렇기 때문에 국가는 국민의 안전을 보호하기 위하여 더욱 더 위기관리에 노력을 기울여야 한다. 이러한 노력은 비단 어느 한 부문만이 제대로 작동한다고 해결될 문제가 아니라 공공부문과 민간부문, 개인과 기업, 그리고 국가와 같은 행위주체들 사이에서 어떻게 협력 관계를 맺고 위기를 관리해 나갈 것인가를 모색하는 것이 중요하다(행정안전부, 2011: 3-4).

2012년 3월 예비역 장성들과 학계의 국가위기관리 전문가 등 9명으로 국가위기관리 시스템 평가단을 구성해 우리나라의 국가 위기관리 역량을 점검했다. 그 결과, 기존 국가위기관리의 컨트롤 타워 역할을 담당했었던 청와대 국가위기관리실은 법적·제도적 한계로 인해 통합적인 조정 통제 능력에 문제가 있다는 것이 공통적인 지적사항이었다(<http://www.chosun.com/>, 검색일: 2013. 1. 10).

이렇듯 지금까지 우리나라의 국가위기관리체계는 법적·제도적으로 문제점이 많이 노출되어 정부조직도 수차례 개편이 이루어져 왔다. 가장 큰 원인으로서는 위기가 발생할 때마다 위기 유형별로 법령·조직·수단 등이 정비되어 왔기 때문이다. 향후 북한의 위협이 증대되고 국지도발 가능성이 예견되는 시점에서 현행 조직 및 법령체계로는 효과적인 대응이 어려워 위기상황과 관련된 조직 및 법령체계의 구축이 필요하다는 관점에서 이 연구는 출발하였다. 즉, 조직적·법적으로 분산되어 있는 위기관리체계를 통합적 시각에서 논의를 전개하고자 하는데 국가 통합위기관리체계(IEMS: Integrated Emergency Management System)가 그것이다. 여기서 통합위기관리체계(IEMS)란 위기관리 부문에 있어 정부 비상관리 활동의 모든 단계와 수준에 관하여 하나의 기관이 조정·통제하는 체계를 말한다(Federal Emergency Management Agency, 1983a: 1-5; Ousley, Atluri, & Dang, 2002; 58-59; 이금순, 2001: 3)

1) 1962년 10월 15일 미국의 U-2 정찰기가 쿠바 섬에서 소련 중거리 미사일을 발견함으로써 미국이 소련 및 쿠바와 3차 대전 직전까지 가는 심각한 위기상황에 직면했던 사건으로 이후 외교정책론의 이론적 발전에 많은 영감을 준 풍부한 의사결정 과정의 사례를 제시해 주고 있다(안병진, 2011: 277-278).

이 연구는 이러한 통합위기관리체계를 통하여 한국의 효과적인 국가위기관리 방안에 초점을 맞추어 논의를 전개하고자 한다. 그리고 위기관리에 있어서 공공부문, 민간부문 등 많은 영역들이 상호보완적 노력이 있어야 하지만, 이 연구의 범위는 국가적인 위기관리체계를 중심으로 논의하고자 한다. 나아가 국가의 다양한 부문에 산재되어 있는 조직과 법조항을 중점적으로 검토해 보고 문제점을 도출해 본 후 통합적 발전방안을 모색해 보고자 한다.

II. 국가위기관리의 의의 및 통합위기관리체계의 구조

1. 국가위기관리의 의의

1) 국가위기관리의 개념

국가와 사회가 형성되면서 국가의 안위와 국민의 생명 및 재산을 보호하기 위한 국가 위기관리의 역사가 시작되었다.

일반적으로 위기는 ‘crisis’, ‘危機’ 등 각 국에서 다양한 방식으로 표현되고 있다. 이들의 공통된 의미는 개인의 육체적, 정신적인 면에서부터 한 국가의 정치·사회체제, 나아가서 국가간의 관계에서도 발생하며, 각각 다른 상황의 변화를 충격적으로 표현하는 말이다(박영숙·박광희, 2004: 90). 하지만 학자들간에도 상황적 여건에 따라 다양하게 정의되고 있다. 즉, 위기의 영문표기만 하더라도 위기(emergency), 안전(safety), 보안(security), 위험(risk), 재난(disaster) 등 각각의 전공 분야와 실무 현장에 따라 다양하다(White, 2004: 12; 박종민, 2004: 8; 김녹범, 2011: 12-16). 학자들의 연구 분야에 따라서는 일반적으로 사용되는 위기(crisis)와 유사개념 사이의 밀접한 관계를 나타내는 경우가 있는데 Perry(1985), Comport(1985), Petak(1985), Cigler(1988), 이재은(1992) 등은 위기(crisis)의 개념과 유사한 것으로서 위기(emergency)를 들고 있다. 따라서 이 연구에서는 국가 통합위기관리(IEMS)의 개념과 위기의 개념을 통일시켜 논의를 전개하기 위하여 위기를 ‘emergency’로 통일하여 표기하도록 하겠다.

이러한 논의를 바탕으로 국가위기관리를 살펴보면 돌발적으로 발생하여 사회에 악영향을 줄 수 있는 자연적·인위적 사건의 위험을 인지하고 통제하는 것으로 이해된다(김보현, 1995: 131). 또한 국가위기관리는 위기로부터 국민의 생명과 재산을 보

호해주고 위험을 극복하기 위한 사업계획을 집행하는 일상화된 과정으로도 이해할 수 있다(이재은, 2000: 64). 김열수(2005)는 국가주권에 대한 위기나 정치, 경제, 사회, 문화체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 대한 위해로부터 국가와 국민을 보호하기 위한 종합적이고 총체적인 제반 대응책과 보완책을 체계적으로 강구하는 것으로 정의하였다.

Coombs(1999)는 국가위기관리를 위기상황에 대응하고 위기에 의해서 야기되는 실제적인 피해를 줄이는 활동으로 광범위하게 정의하면서 단계적 위기관리의 이해가 필요함을 주장하였다. 또한 위기관리는 예방, 준비, 실행, 학습의 4가지 단계로 구성되어 있고, 이러한 단계 속에서 사전예방적 위기관리와 사후 위기관리로 구분하여 이해하여야 한다고 하였다. 또한 Feam-Banks(1996)는 국가에 부정적인 영향을 주는 사건들의 위험성과 불안요인을 감소시키고 국가가 능동적으로 대처할 수 있도록 하는 전략적인 계획을 국가위기관리라고 하였다. Littlejohn(1983)은 비상사태를 피하기 위하여 노력하고 위기발생에 대비하여 계획하고 필요할 때 그것을 실행에 옮기는 다각적인 국가차원의 노력을 국가위기관리로 보았다. Pickett과 Block(1991)는 국가가 위기발생을 예방하고 위험을 최소화시키고 이미 발생한 위기에 대해서는 신속하고 효과적으로 대응하며, 가능한 한 빠르게 정상 상태로의 복귀를 돕는 것을 국가위기관리라 정의하였다.

따라서 종합해 보면, 국가위기관리는 국가 주권 또는 국가를 구성하는 국가의 핵심요소나 가치를 파괴하고, 중대한 손상을 발생시키는 상황에 의해 발생하는 위험요소를 사전에 제거하거나 피해를 경감시키기 위한 제반활동으로 볼 수 있다.

2) 선행연구 검토

국가위기관리에 관한 국내 연구 경향은 주로 개념 및 법제, 조직체계, 위기상황 사례분석 등의 연구가 이루어져왔다. 관련된 최근 연구들을 살펴보면 다음과 같다.

이채언(2012b)은 위기의 개념을 정립하고 국가위기의 영역과 강도에 따른 수준을 제시하였으며, 국가위기관리 개념을 보완하여 제시하였다. 또한 국가위기관리 조직체계 발전방안으로, 통합형과 분산형 관리방식의 장점을 고려하여 3가지 방안을 제시하였다. 또한 이채언(2012a)은 국가위기관리 조직체계가 효율적이지 못한 원인에 초점을 맞춰 연구를 진행하였으며, 그 원인은 위기에 대한 인식의 문제, 법제도의 문제, 제도의 경로의존성, 부처이기주의, 컨트롤 타워, 위기관리 리더십 등이라고 제

시하였다. 그리고 김무겸(2012)은 2010년 11월부터 2011년 4월까지 지속되었던 구제역 재난사태에 대한 사례연구를 통하여 재난관리 거버넌스의 실패 원인이 국가 위기 관리체계의 메타거버넌스 역할의 부재라는데 주목하고, 메타거버넌스의 4가지 수단(역할)을 기준으로 구제역 재난관리 거버넌스의 실패 원인을 분석하였다. 박진우(2012)는 효율적이고 적절하게 국가위기에 대응하기 위해서는 국가위기관리에 관한 기본법을 제정하는 것이 필요하다고 밝히고, 이 기본법에는 오늘날 새롭게 등장하는 포괄적 위기개념에 입각한 국가위기 개념을 설정하고 국가위기에 대처하는 기본원칙, 통합위기관리체계의 도입, 국가위기관리 기관의 기능과 역할, 국가와 지방자치단체 및 국민 사이에 위기대처를 위한 협력의 원칙 등을 규정할 필요성에 대해서 강조하고 있다.

2. 통합위기관리체계의 구조

1) 위기관리체계의 구조적 속성

위기관리체계의 구조적 속성은 통합성, 유기성, 협력성, 학습성을 들 수 있다. 이러한 속성을 고려하여 통합적 구조, 유기적 구조, 협력적 구조, 학습적 구조로 구분하고 있다(이채연, 2012a: 24-25; 김열수, 2005: 40-43).

이 연구에서는 통합적 구조로 위기관리체계를 살펴보도록 하겠다.

2) 통합위기관리체계(IEMS)의 구조

위기관리에 대한 단계적 접근에 대해서는 많은 학자들이 제각기 다양한 모델들을 제시하였다(Gonzalez-Herrero & Pratt, 1995; Mitroff, 1994; Mitroff & Anagnos, 2001; Pauchant & Mitroff, 1992; Pearson & Clair, 1998; Sturges, 1994)

그 중 통합위기관리체계(IEMS)는 효율적이고 효과적인 위기관리 능력을 개발·유지·관리하는데 있어서 정부의 모든 수준에 기여할 수 있도록 구성되어진 관련 체계를 의미한다(Federal Emergency Management Agency, 1983a: 1-4; McLoughlin, 1985: 165-172; 이재은, 2005: 31). 이 때 통합적 관리의 의미는 모든 자원을 단편적으로 통합·관리한다는 의미가 아니라 기능별 책임기관을 지정하고 그들을 조정·통제한다는 의미이다. 즉, 모든 위기시에 수많은 요인들이 상호작용하여 복잡하게 발생한다면, 각각의 요인들을 책임지고 관리하는 개별적인 부처들의 관찰과 대응만으로는 위

기발생을 예측하는데 어려움이 따르기 때문에 조직적·법적인 통합체계가 요구되는 것이다. 이를 통하여 통합된 조직체계는 지휘계통과 책임소재가 명확하여 축적된 경험을 통합되게 동원하여 실효성 있게 각종 위기에 대응할 수 있고, 통합된 법적 체계는 활동과 책임의 소재를 명확히 해주므로 업무에 있어 혼선을 최소화할 수 있다 (Kelly, 2002: 13-17; 이재은, 2005: 26-28; 이종열·조정호, 2005: 178-180).

통합위기관리체계(IEMS)에서는 위기관리 능력개발을 가장 우선시 여기는 요소인데, 이러한 위기관리 능력개발 요소도 현재 위기관리 능력과 위기관리 능력향상으로 구분된다. 즉, <그림 1>에서 보는 바와 같이 모든 수준의 정부가 파트너십을 구축하여 위기분석, 위기관리 능력평가, 위기관리 운영계획, 위기관리 능력유지, 완화노력, 위기대응, 평가의 7단계를 현재 위기관리 능력에 초점을 맞추고 있다(www.fema.org, 검색일: 2013. 1. 16).

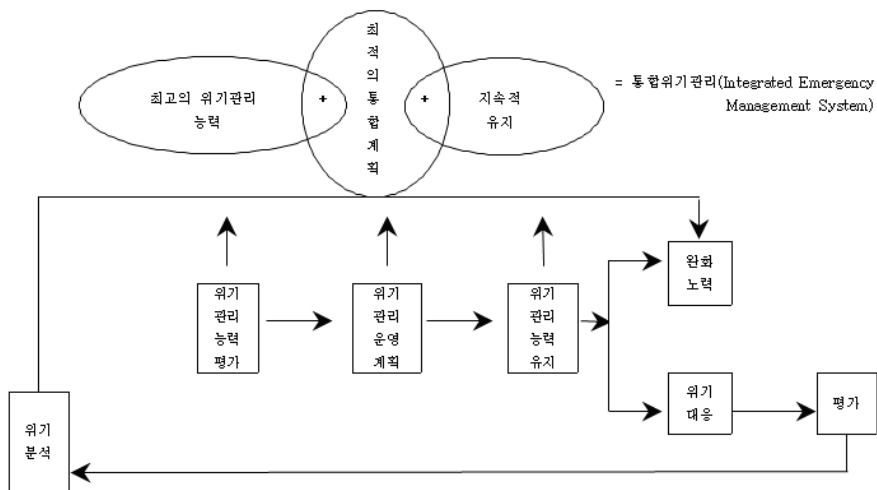
통합위기관리체계(IEMS)는 이러한 단계를 통해 국민의 생명과 재산을 보호하고 국가의 필수적인 기능을 유지하는 체계를 의미한다. 위에서 언급한 내용 중 대표적으로 현재 위기관리 능력에 초점을 맞춘 7단계에 대해서 살펴보면 다음과 같다.

1단계는 위기분석(Hazards Analysis) 단계이다. 이 단계에서는 현황파악을 통해 관련된 모든 정보를 수집하여 특정사건과 주변상황의 관계를 면밀히 파악하고 특정사건이 발생할 우려가 있거나 발생했을 때 위기상황으로 볼 것인지 아닌지를 판단하는 것이다. 이후, 국가를 위협할 수 있는 위기상황이라고 판단되면 어떤 종류의 위기가 발생할 것인가와 그 발생 가능성과 강도, 장소에 관한 정보를 분석하고 피해 정도를 예측하는 것이다(Federal Emergency Management Agency, 1983a: 1-2; McLoughlin, 1985: 168). 여기에는 위기의 식별, 위기가 발생할 가능성과 강도 및 발생지역, 지역사회에 미칠 잠재적 영향에 대한 평가, 인적·물적 위험 및 위협의 지역범위, 위험 노출에 따른 위험도 우선순위 결정 등이 포함된다(이종열·조정호, 2005: 188).

2단계는 위기관리 능력평가(Capability Assessment)이다. 위기관리에 대한 분석이 완료된 후에는 국가가 위기에 대비해 활용가능한 현재 보유 자원과 능력을 평가하는 것이다. 대부분의 위기에 요구되는 공통 기능이 있다는 것을 이해하는 것이야말로 IEMS의 접근의 핵심이라 할 수 있다(Federal Emergency Management Agency, 1983b: 7; McLoughlin, 1985: 168). 연방위기관리청(FEMA: Federal Emergency Management Agency)이 제시하고 있는 위기관리 기능은 비상대응 조직, 비상계획, 자원관리, 지휘 통제, 통신, 경계경보 체계, 공공 정보, 정부 기능 유지, 임시 수용시설, 대피, 보호

수단, 비상지원 기능, 보고 체계, 교육·훈련이다(www.fema.org, 검색일: 2013. 1. 16).

3단계는 위기관리 운영계획(Emergency Operations Plans)이다. 위기관리 운영계획은 현재 지니고 있는 자원과 능력의 활용을 극대화하고, 신속하고 효과적인 위기관리 활동을 가능하게 하는 것이다. 운영부서들이 참여하지 않는 계획은 무의미하며, 문서 계획을 발전시키기 위한 기회 ‘과정’이 실제로 중요하다. 여기에는 위기관리자들뿐만 아니라 위기와 관련하여 대응책임이 있는 모든 관리자들을 포함한 조정된 계획의 수립, 재난의 특수한 측면에 초점을 맞춘 계획, 현재 준비된 대응상태의 수준이 측정되어 평가될 수 있는 대응 능력 기준의 마련, 대응 능력의 향상을 위한 계획 등이 포함된다(Blanchard, 2007: 6-8; McLoughlin, 1985: 169; 이종열 외, 2004: 361).



출처: Federal Emergency Management Agency, 1983b: 15; Kelly, 2002: 10-13 재구성.

〈그림 1〉 통합위기관리의 체계

4단계는 위기관리 능력유지(Capability Maintenance)이다. 일단 위기운영 계획이 마련되면 위기관리 운영계획에 따라 위기에 대응할 조직과 자원의 능력을 지속적으로 유지하고 발전시키는 단계이다. 능력을 유지하기 위해서는 새로운 인력과 장비를 보강하는 것뿐만 아니라 훈련과 공공교육을 통해 이루어진다. 이는 대규모 위기상황을 자주 경험하지 않는 지역에서 특히 중요하다. 또한 긴급구조 인력의 훈련 및 교육이

나 일반 관리자 및 일반 대중의 교육 등이 포함된다(Federal Emergency Management Agency, 1997: 31; McLoughlin, 1985: 169; 이종열 외, 2004: 361).

5단계는 완화노력(Mitigation Efforts)이다. 완화노력 단계는 위기피해 감소계획을 결정·집행하고, 각종 위기상황으로부터 인간의 생명과 재산에 대한 피해의 정도를 감소시키려는 활동이다. 위기가 실제로 발생하기 전에 위기축발 요인을 제거하거나 위기요인이 표출되지 않도록 억제 또는 예방하는 활동을 의미한다(Federal Emergency Management Agency, 1983b: 8).

6단계는 위기대응(Emergency Operations)이다. 위기상황이 현실로 나타날 때, 국가는 신속하게 대응하여야 한다. 위기관리 준비가 된 국가는 그렇지 못한 국가보다 위기상황을 더 효과적으로 대응하게 된다.

7단계는 평가(Evaluation)이다. 발생한 위기에 대하여 대응한 이후에는 미래에 발생가능한 상황에 대하여 새로운 시나리오를 구상해보고 대응시 미비했던 부분들에 대한 평가가 이루어져야 한다. 평가는 개선을 위해 매우 중요하고, 이 단계는 위기상황 종료 직후에 수행되어야만 한다. 위기상황이 안정되고 각종 조치들이 완료된 이후에는 위기발생 이전의 상태로 복원되도록 하는데 관심을 두어야 한다. 단기적인 측면에서는 필수적인 생활지원 시스템이 최소한의 운영수준으로 복구되어야 하고, 장기적인 측면에서는 지역사회의 생활이 정상생활로 돌아가는데 초점을 두어야 한다. 그리고 이 평가의 결론은 다시 위기관리 분석 단계에 반영되어야만 한다 (McLoughlin, 1985: 169).

Ⅲ. 한국 위기관리체계의 실태분석 및 문제점

1. 실태분석

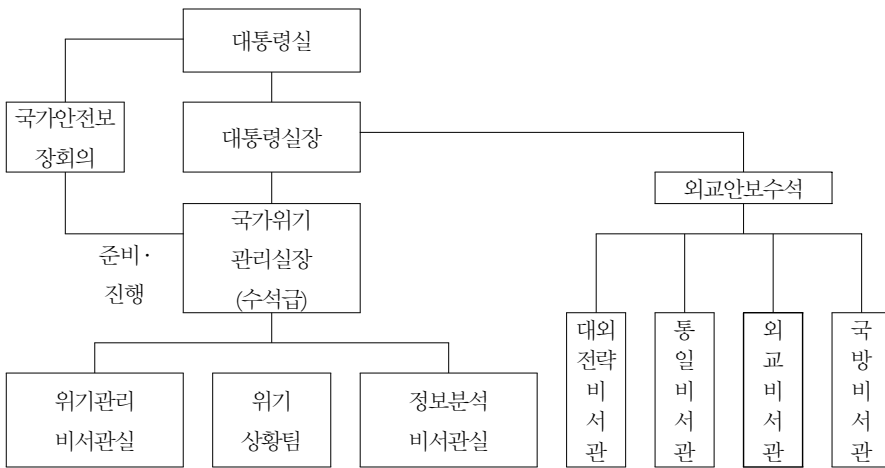
1) 조직체계

(1) 청와대 국가안보실

북한의 천안함 폭침 후 강화된 청와대 ‘국가위기관리센터’가 연평도 포격 이후 ‘국가위기관리실’로 확대·개편되었다. 정부는 2010년 12월 28일 청와대에서 이명박 대통령 주재로 국무회의를 열고 기존의 청와대 국가위기관리센터를 국가위기관리실로

확대·개편하는 내용의 「대통령실과 소속 기관 직제 일부 개정령안」을 심의·의결했다. 개정안 통과로 국가위기관리센터가 국가위기관리실로 격상되면서 책임자는 비서관급에서 수석비서관급으로 바뀌었다.

<그림 2>와 같이 국가위기관리실은 대통령실장 밑에 위기관리실장을 두고 이의 하부조직으로 위기 때 초기 대응 지휘, 평상시 위기 대비 체계 점검을 맡는 위기관리 비서관실, 각종 상황 및 주요 정보 분석을 담당하는 정보분석비서관실, 24시간 상황 모니터링을 수행하는 위기상황팀 등 3개 조직을 편성하고 있다.

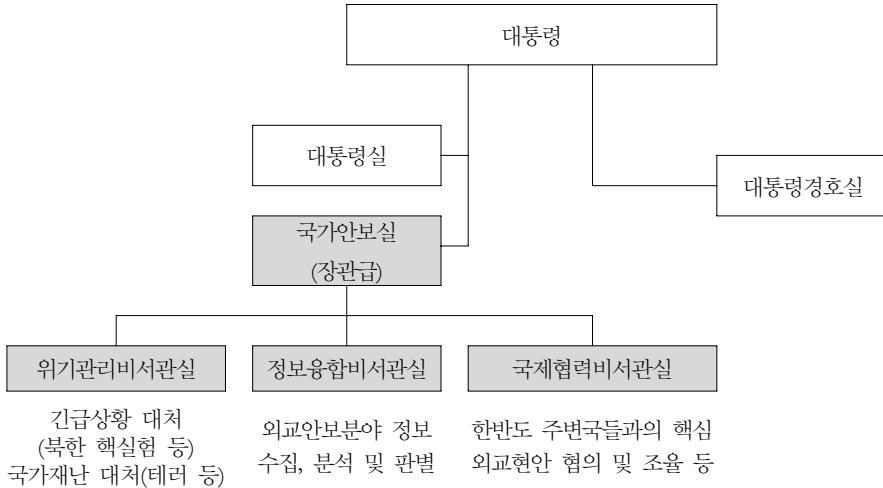


출처: <http://www.president.go.kr/>, 검색일: 2013. 1. 10); 동아시아연구원, 2013: 16 재구성.

〈그림 2〉 국가위기관리실 편성 현황

하지만 2013년 3월 22일 개편된 정부조직도를 살펴보면 국가안보 및 국가위기관리를 책임지는 국가위기관리실을 국가안보실로 강화·개편하였음을 알 수 있다.

<그림 3>과 같이 개편된 국가안보실은 위기관리와 정보융합, 국제협력의 3개 비서관실을 주축으로 운용된다.



출처: <http://www.president.go.kr/>, 검색일: 2013. 3. 25.

〈그림 3〉 국가안보실 편성 현황

대통령직인수위원회는 당초 ‘중장기 전략과 정책조율’을 담당하는 비서관실까지 4개를 두는 방안을 검토했으나 이 업무는 국제협력과 정보융합비서관실이 나눠 맡는 쪽으로 최종 결정되었다.

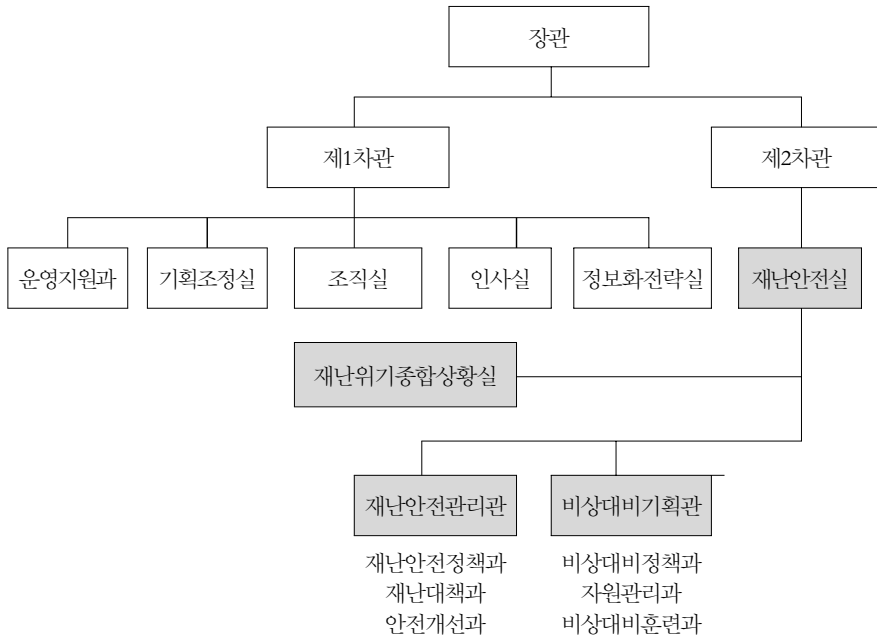
국가안보실 산하의 위기관리비서관실은 북한의 핵실험과 미사일 발사, 국지도발 같은 긴급 상황에 대한 대처와 함께 테러를 포함한 국가 재난에 대처하는 업무를 맡는다. 정보융합비서관실은 외교안보 분야의 다양한 정보를 수집, 분석 및 판별하는 업무를, 국제협력비서관실은 한반도 주변국들과의 핵심 외교현안 협의 및 조율 등을 담당하게 된다. 장관급인 국가안보실장은 외교안보 관련 부처 장관들이 모두 참여하는 국가안전보장회의(NSC)의 간사 역할도 맡는다(<http://news.donga.com/>, 검색일: 2013. 3. 25).

(2) 안전행정부 안전관리본부

기존 행정안전부의 재난안전실은 재난 및 안전관리 정책의 총괄조정 및 자원봉사, 민관협력 업무를 추진하는 부서로 비상대비 업무(비상대비 계획, 국가동원, 정부연습 등)의 업무를 총괄·조정하였다.

<그림 4>와 같이 제2차관 소속으로 재난안전실 산하 2관(재난안전관리관, 비상대

비기획관) 6과(재난안전정책과, 재난대책과, 안전개선과, 비상대비정책과, 자원관리과, 비상대비훈련과)로 구성되어 있었다.



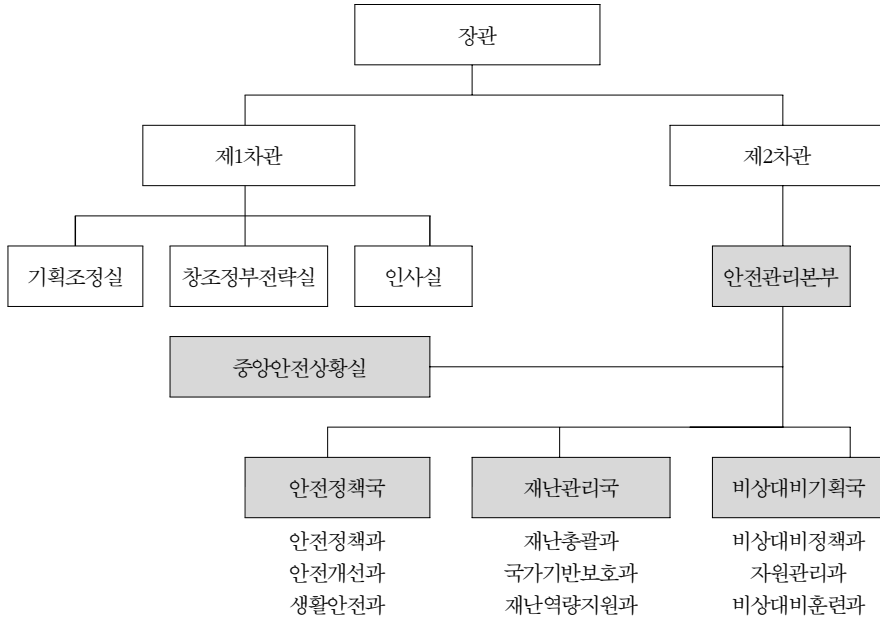
출처: <http://www.mopas.go.kr/>, 검색일: 2013. 1. 9.

〈그림 4〉 행정안전부 조직도

하지만 2013년 3월 23일부터 시행되는 「안전행정부와 그 소속기관 직제」에는 기존의 행정안전부에서 명칭이 변경된 안전행정부의 직무(제3조)와 안전분야는 조직이 확대·격상되고 제2차관 직속으로 안전관리본부가 신설(제5조)되었음을 명시하고 있다.

신설되는 안전관리본부는 그동안 재난안전·비상대비 정책 수립 시 참모기능을 해 온 2개 국 규모의 재난안전실이 지역발전정책국 소속 일부 인력을 흡수하면서 정부 재난안전관리를 총괄 지휘할 수 있는 조직으로 강화되었다.

〈그림 5〉과 같이 안전관리본부 산하에는 안전정책국(안전정책과, 안전개선과, 생활안전과)이 새로 생기며, 기존 재난안전관리관과 비상대비기획관이 재난관리국(재난총괄과, 국가기반보호과, 재난역량지원과)과 비상대비기획국(비상대비정책과, 자원관리과, 비상대비훈련과)으로 각각 격상되었다.



자료: <http://www.mospa.go.kr/>, 검색일: 2013. 3. 25.

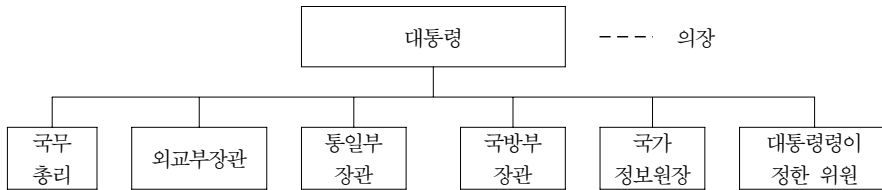
〈그림 5〉 안전행정부 조직도

(3) 국가안전보장회의

「헌법」 제91조 제1항에는 "국가안전보장에 관련되는 대외정책·군사정책과 국내 정책의 수립에 관하여 국무회의의 심의에 앞서 대통령의 자문에 응하기 위하여 국가안전보장회의를 둔다"고 규정되어 있다.

「국가안전보장회의법」에 따르면 이 회의는 <그림 6>와 같이 대통령, 국무총리, 외교부장관, 통일부장관, 국방부장관 및 국가정보원장과 대통령령으로 정하는 약간의 위원으로 구성되며, 대통령이 의장을 맡게 된다.

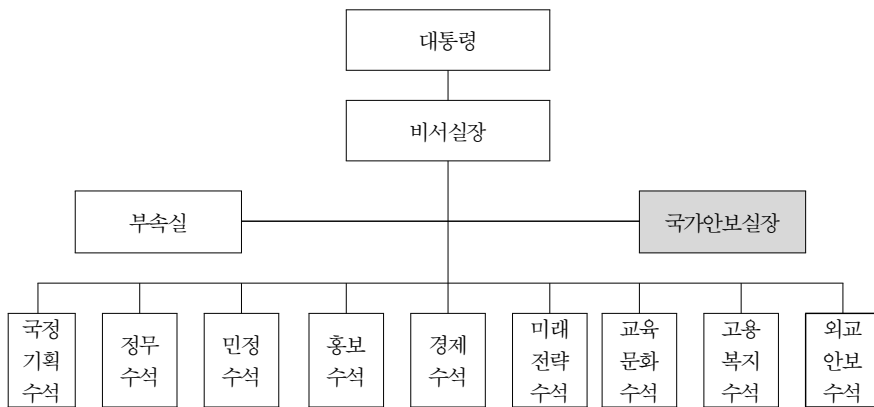
하지만 제18대 정부에서 2013년 3월 22일에 처리한 정부조직 개편관련 법안을 살펴보면 기존의 2실장 8수석 6기획관을 2실 9수석 체제로 전환하고, 대통령실에서 이름이 변경되는 대통령비서실, 신설되는 국가안보실을 편성하고 기존의 정책실은 폐지하였다.



출처: 「국가안전보장회의법」 제2조 및 제3조 재구성.

〈그림 6〉 국가안전보장회의(NSC) 조직도

〈그림 7〉와 같이 국가위기관리와 관련된 조직개편은 단연 국가안보실의 신설에 초점이 맞춰진다. 국가안보실의 기능과 조직구성, 역할에 대해 현재 국가안전보장회의(NSC: National Security Council)와의 차이점에 이목이 집중되었는데 국가안전보장회의(NSC)는 「헌법」에 명시된 헌법기관이면서 대통령 직속 자문기관이라는 점에서 국가안보실의 기능과 중첩될 수 있다는 우려와 국가위기관리에 있어 새로운 컨트롤 타워의 역할을 할 수 있을 것이란 기대가 공존하고 있다.



출처: <http://www.korea2013.kr/>, 검색일: 2013. 1. 9.

〈그림 7〉 청와대 비서실 조직도

2) 법체계

(1) 헌법

「헌법」 제10조와 제34조에서 국민의 기본권을 보장하고 인간다운 생활을 할 수

있도록 해야 할 국가의 의무에 대하여 규정하고 있고, 동법 제66조 제2항에서는 대통령이 국가의 독립·영토의 보전·국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무를 진다고 규정하고 있다. 또한 동법 제76조에서는 대통령의 긴급명령권을, 제77조에서는 계엄의 선포권을 규정하고 있다. 동법 제91조는 국가안전보장에 관련되는 대외정책·군사정책과 국내정책의 수립에 관하여 국무회의의 심의에 앞서 대통령의 자문에 응하기 위하여 국가안전보장회의를 둔다고 규정하고 있다.

제37조 제2항에서는 국가의 안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 국민의 자유와 권리를 제한할 수 있도록 하고 있으며, 제한하는 경우에는 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없도록 규정하고 있다. 이 규정이 국가위기 시 국민의 기본권을 제한할 수 있는 근거규정이 될 수 있다.

(2) 국가안전보장회의법

「국가안전보장회의법」은 「헌법」 제91조에 따라 국가안전보장회의의 구성과 직무범위, 그 밖에 필요한 사항에 대하여 규정함을 목적으로 한다.

국가안전보장회의는 대통령, 국무총리, 외교통상부장관, 통일부장관, 국방부장관 및 국가정보원장장과 대통령령으로 정하는 약간의 위원으로 구성되고 회의는 국가안전보장에 관련되는 대외정책, 군사정책 및 국내정책의 수립에 관하여 대통령의 자문에 응하는 기능을 담당함을 규정하고 있다(동법 제2조, 제3조).

「국가안전보장회의법」에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정하고 있는 「국가안전보장회의 운영 등에 관한 규정」에서는 상임위원회의 기능으로 국가안전보장에 관련되는 대외정책, 대북정책, 군사정책 및 국내정책에 관한 사항을 협의토록 하고 있다.

이러한 규정에 의거 국가안전보장회의는 「국가위기관리기본지침」을 대통령 훈령으로 제정하고 국가위기관리 표준매뉴얼을 작성·시달하여 각 중앙행정기관이 실무매뉴얼을 작성토록 하는 등 조정·통제 및 평가를 실시하고 있다.

(3) 통합방위법

「통합방위법」은 적의 침투·도발이나 그 위협에 대응하기 위하여 국가 총력전의 개념을 바탕으로 국가방위요소를 통합·운용하기 위한 통합방위 대책을 수립·시행하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하는 법이다.

정부는 국가방위요소의 육성 및 통합방위태세의 확립을 위하여 필요한 시책을 마련하여야 하며, 통합방위정책에 관한 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 중앙통합방위협의회를 두고 시·도지사 소속으로 지역통합방위협의회를 두도록 규정하고 있다(동법 제3조, 제4조, 제5조).

합동참모본부에 통합방위본부를 설치하여 통합방위 정책의 수립·조정, 통합방위 대비태세의 확인·감독, 통합방위작전 상황의 종합 분석 및 대비책의 수립, 통합방위 작전, 훈련지침 및 계획의 수립과 그 시행의 조정·통제, 통합방위 관계기관 간의 업무 협조 및 사업 집행사항의 협의·조정 등에 관한 사무분장을 규정하고 있으며, 이 외에도 통합방위사태의 선포와 통합방위 작전 통제구역 설정 및 대피명령 등에 대하여 규정하고 있다.

(4) 민방위기본법

「민방위기본법」은 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태나 국가적 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 민방위에 관한 기본적인 사항과 민방위대의 설치·조직·편성과 동원 등에 관한 사항을 규정한 법이다.

동법 제3조에서는 국가·지방자치단체의 의무를 규정하고 있다. 즉, 국가 및 지방자치단체는 민방위사태로부터 국가와 지역사회의 안전을 보장하고 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 계획을 수립·시행하여야 하며, 민방위사태를 신속히 수습·복구하여야 하는 것이 주요 내용이다 또한 동법 제5조를 통하여 「민방위기본법」은 민방위에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용되고, 다만 군사적 필요에 따라 제정된 법률은 「민방위기본법」에 우선하여 적용됨을 규정하고 있다. 동법 제6조에서는 민방위에 관한 국가의 중요 정책을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 중앙민방위협의를 둔다고 규정하고 있다.

동법 제10조에서는 민방위 계획의 종류(기본 계획, 집행 계획, 특별시·광역시·도 계획, 시·군·구 계획)를 규정하고 있다. 민방위 기본계획에는 적의 침공, 풍·수·설해, 지진 등 자연재해, 화재 등 인위적 재난, 한해·병충해 등 농업재해, 화학재난, 전염병 등 생물학 재난, 방사능 재난, 공업재난, 산림재해, 기타 민방위를 위하여 필요한 사항에 대하여 주민의 생명과 재산을 보호하기 위한 예방, 통제, 보호 및 복구 등을 포함하여 작성토록 규정하고 있다.

이와 같은 「민방위기본법」은 위에서 서술한 바와 같이 적의 침공에 대비하는 기

능과 재난에 대비하는 기능을 목적으로 하고 있어 「비상대비자원 관리법」과 목적이 서로 유사하거나 중복되어 있다.

(5) 계엄법

「계엄법」은 계엄(戒嚴)의 선포와 그 시행 및 해제 등에 필요한 사항을 정함을 목적으로 제정되었다. 동법 제2조에서는 계엄의 종류(비상계엄, 경비계엄)에 대해 규정하고 있다. 구체적인 내용을 살펴보면, 비상계엄은 대통령이 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 적과 교전상태에 있거나 사회질서가 극도로 교란되어 행정 및 사법기능의 수행이 현저히 곤란한 경우에 군사상 필요에 따라거나 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 선포하고, 경비계엄은 대통령이 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 사회질서가 교란되어 일반 행정기관만으로는 치안을 확보할 수 없는 경우에 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 선포한다.

「계엄법」은 특히, 제9조에서 계엄사령관의 특별조치권을 규정하고 있는데 구체적인 내용은 다음과 같다.

비상계엄지역에서 계엄사령관은 군사상 필요할 때에는 체포·구금·압수·수색·거주·이전·인론·출판·집회·결사 또는 단체행동에 대하여 특별한 조치를 할 수 있다. 이 경우 계엄사령관은 그 조치내용을 미리 공고하여야 한다. 그리고 비상계엄지역에서 계엄사령관은 법률에서 정하는 바에 따라 동원 또는 징발을 할 수 있으며, 필요한 경우에는 군수로 제공할 물품의 조사·등록과 반출금지를 명할 수 있으며, 비상계엄지역에서 계엄사령관은 작전상 부득이한 경우에는 국민의 재산을 파괴 또는 소각할 수 있다.

이러한 규정은 계엄이란 특수상황에서 국민 기본권을 침해할 수 있는 남용의 소지가 다분한 법 규정이라 할 수 있으므로 신중하게 접근되어야 한다.

(6) 비상대비자원 관리법

「비상대비자원 관리법」 제1조에서는 전시·사변 또는 이에 준하는 비상시에 국가의 인력·물자 등 자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 이에 대비한 계획의 수립·자원관리·교육 및 훈련 등에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하는 법임을 명시하고 있다.

동법 제3조에서는 정부는 비상사태에 대비하여 국가의 인력자원과 물적 자원을

효율적으로 활용하기 위하여 이 법 또는 다른 법령에서 정하는 바에 따라 필요한 계획을 수립하고 실시함을 규정하고 있다.

국무총리를 보좌하는 역할을 담당하는 국가비상기획위원회의 기능은 비상대비업무에 관한 기본정책의 수립, 비상대비계획의 수립·시행, 비상대비자원의 조사, 비상대비 교육·훈련, 비상대비업무에 대한 확인·평가, 비상대비업무에 관한 국제협력, 전시 전쟁수행의 지원 및 기타 비상대비와 관련된 업무 등을 규정하고 있으며, 비상대비조치로서 계획의 수립, 중점관리대상자원의 지정·비축 그리고 교육훈련에 관한 사항 등이다.

2. 문제점

1) 위기 개념의 시대적 변화 미반영 및 인식 미비

위기라는 개념에 대한 혼란은 실제 위기 관리자인 정부 내에서 발생할 가능성이 매우 높다. 왜냐하면 위기관리에 있어 중요한 주체인 정부도 다양하고 복잡하게 위기개념을 사용하고 있기 때문이다. 즉, 부처별로 정부가 관리하고 있는 위기나 재난의 개념과 특징의 차이로 인해 무엇을 위기로 인식해야 할 것인가라는 문제인식에서 출발하여 어떤 특징을 가진 위기를 국가의 관리대상인 위기로 보아야 할 것인가라는 의문점에 이르기까지 이와 같은 문제를 해결하는 것은 매우 어렵다. 이는 자칫 위기를 이해하고 관리해야 하는 사람들 간에 위기의 의미를 오해하도록 하고 위기관리에 혼선을 초래할 가능성을 높게 만들기도 한다(정지범, 2008: 12; 김녹범, 2011; 7-11).

실제로 각종 위험과 안전들에 대한 국민들의 일반적인 인식을 파악하기 위한 국민안전 의식조사가 2005년 11월 25일~12월 9일 실시되었다. 서울대학교 사회발전연구소와 한국안전학회에서 공동으로 조사한 국민안전의식조사는 1995년→2005년→2015년의 시간적 추이를 지구적 생태위험, 자연재해위험, 국가적 안보위험, 건강위험, 경제적 생계위험, 기술적 재난위험, 사회적 해체위험 등의 7개 영역에서 모두 51개의 세부 위험요소들을 추출한 후, 이들 위험요소들에 대한 일반국민의 인식의 변화를 나타내고 있다. 그 결과, 1995년에는 건축물 붕괴, 태풍·홍수·호우, 대형 폭발사고, 대형 교통수단사고 등 전통적인 재난들을 중심으로 불안감을 느꼈으나, 2005년부터 미래로 갈수록 급격한 경기변동이나 불안정고용과 취업난, 빈부격차 등과 같은 사회적 불안이나 사이버범죄, 신종질병, 생명윤리, 사생활침해 등의 정보화

관련 위협에 대한 불안이 커질 것으로 예상되었다(이재열, 2005: 7, 163). 이렇듯 위기 개념에 대한 시대적 변화를 정부 관련 부처 및 국민들이 신속하게 받아들이지 못하는 것이 위기에 대한 개념을 명확히 확립하는 데 어려움을 주고 있다.

또한 안보의 개념이 포괄적 안보의 개념으로 확대되고 있는 것과 같이 위기의 개념도 광의의 포괄적 위기 개념으로 확대되고 있다. 위기의 개념은 학문 영역별로 다양하게 논의되고 있으며, 세계의 위기관리 추세에 따라 변화하고 있다. 근본적으로는 남북이 대치한 가운데 정진상태가 장기간 지속됨에 따라 안보에 대한 중요성을 망각하고 인식이 낮아진 것이 크게 작용하였다고 볼 수 있다. 위기분야에서도 위기에 대한 인식의 미흡으로 인하여 발생 초기에 안이하게 대처함으로써 많은 인명손실과 함께 피해를 키우는 결과가 되었다. 이러한 위기에 대한 인식의 미흡이 국가위기 관리 조직체계가 효율적으로 발전하지 못하게 된 가장 큰 요인이 되었다고 볼 수 있다(이재연, 2012a: 6).

2) 법령의 분산

대표적인 현행 국가위기관리 관련 법규는 「헌법」, 「비상대비자원 관리법」, 「민방위기본법」, 「통합방위법」, 「계엄법」, 「국가안전보장회의법」 등의 법령들이 각 정부 부처별로 분산되어 국가위기 시 체계적이고 효과적 대응을 어렵게 하고 있다.

천안함, 연평도 포격 사건 등에 비춰 볼 때 향후 북한 위협의 고조와 각종 도발의 가능성이 예견되는 상황에서 현행 법령 체계 및 대처능력으로는 효율적인 통합방위 작전 및 지원, 신속한 주민의 생명과 재산 보호, 조기 복구 및 수습조치에 취약할 가능성이 농후하다.

〈표 1〉 위기관리 법령 분산 실태

구분	비상대비 분야	민방위 분야	통합방위 분야	국가위기 관리 분야
관련 법령	비상대비자원 관리법	민방위 기본법	통합방위법 계엄법	국가안전 보장회의법 대통령훈령

출처: <http://www.lawnb.com> 재구성, 검색일: 2013. 1. 15.

현재 우리나라의 위기관련 법령은 <표 1> 과 같이 각 분야별로 분산되어 위기관리의 효율성과 통합성을 저하시키고 있는데, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같

다. 첫째 법령별로 국가위기에 대한 개념이 상·하위 법령별로 상이하게 규정되어 있으므로 위기관련 중앙정부와 지방정부의 위기관리조직의 편성과 운영상 차이로 인하여 위기발생시 일사불란한 대응과 조치를 구조적으로 곤란하게 하고, 법령 적용시 혼란을 가중시키는 요인으로 작용하고 있다. 둘째 업무중복으로 인한 혼선과 비효율적인 지휘통제의 폐해가 심각하다.

우리나라의 국가위기관리 법령은 위기 발생시 그 대책의 일환으로 별도의 법령이 제정되어 왔다. 이에 따라 국가위기관리가 안보분야와 재난분야로 이원화되면서 위기 분야별로 전담조직이 분산 운용되고 있으며, 개별법에 명시된 대책본부와 위원회 및 협의회는 그 기능이 유사함에도 각각 개별적으로 운영되어 법 적용 및 집행에 많은 혼선을 야기하고 실효성마저 떨어뜨리고 있다(행정안전부, 2011: 47).

3) 효율적 컨트롤 타워의 부재

국가위기를 총괄하여 조정·통제할 수 있는 조직이 존재하여 그 역할을 수행했다면 법·제도 측면에서의 문제점들은 상당수 해소될 수 있었을 것이다. 그러나 최근 까지 우리나라 국가위기관리 조직체계에서 분산된 위기관리조직을 조정·통제할 수 있는 컨트롤 타워는 국가위기관리실 뿐이다(이채연, 2012a: 7).

이러한 컨트롤 타워의 부재는 실제 발생하는 여타 문제점의 상당부분과 직·간접적으로 관련 있다고 보아도 과언은 아니다. 컨트롤 타워의 부재는 결국 분야별로 전담부처·기관이 분산되어 동시다발 및 복합위기 상황에서 효율적인 대처가 곤란한 구조로 되어 있고, 위기상황 발생시 신속한 정보전달, 부처간 연계 미흡, 단시간에 발생하는 복잡·다양한 상황 대처에 한계가 있다(황병덕, 2011: 19-30).

더욱이 실제 국정운영 과정에서 정부 각 부처는 소관부처라는 이유로 총괄기능에 거부감을 표출하는 경우가 발생하고, 외교안보수석과도 원만한 협조관계가 지속되지 않아 국가위기관리실은 실효적인 업무수행에 제약을 받게 되어 궁극적으로 국가 위기관리에 있어서 컨트롤 타워의 기능을 제대로 하지 못하고 있다.

4) 국가위기관리 매뉴얼 미비

국가위기관리 매뉴얼은 <표 2>와 같이 청와대와 행정안전부가 관리하는 표준매뉴얼과 정부 부처와 국방부 직할부대 및 기관이 관리하는 실무매뉴얼 그리고 기초 자치단체와 같이 현장에서 관리하는 행동매뉴얼로 구분되어 있다.

〈표 2〉 국가위기관리 매뉴얼 수립현황(2004~2007년)

구분	수량	비고
유형별 위기관리 표준매뉴얼	33개	NSC위기관리센터 주관 수립
유형별 위기대응 실무매뉴얼	278개	유형별 주관기관 / 유관 기관별 수립
현장조치 행동매뉴얼	2,339개	17개 유형별 관련기관 / 현장투입 기관별 수립 (1,271개 기관 참여)
총	2,650개	-

출처: 김진향, 2010: 114.

<표 2>와 같이 각종 위기관리 매뉴얼은 위기 유형별 범정부 차원의 종합관리 체계와 예방, 대비, 대응, 복구 활동에 대한 중앙안전관리위원회, 국정현안정책조정회의 등 위기관리 의사결정기구와 정부 부처와 기관 등 실행조직 전체의 단계별 임무와 역할, 협조관계를 규정하고 있으며, 정부 부처·기관의 세부 매뉴얼 작성을 위한 의무 근거와 기준을 제시하고 있다고 볼 수 있다.

기본 매뉴얼은 위기관리에 대한 최상의 매뉴얼로서 선언적이고 개략적으로 작성되었기 때문에 그것을 관리하는 부서나 조직은 이를 다시 세분화해서 발전시켜야 한다. 이와 관련된 문제점은 기본 매뉴얼을 토대로 실제 현장 지휘를 하는데 있어서 매뉴얼이 너무 개괄적이어서 지휘체계 확립에 도움이 되지 못하고 있다. 또한 너무 다양한 위기관리 매뉴얼이 작성되어 있어 업무수행시 혼란을 가중시킬 우려가 있다.

IV. 한국 위기관리체계의 구축방안

1. 위기 개념의 새로운 접근

앞에서 논의한 바와 같이 위기에 대한 정의는 관점에 따라 다양하게 정의하고 있어 국가위기관리체계의 발전에 장애요인이 되고 있다(Coombs, 이현우 역, 2001: 23). 그러므로 위기개념을 우리 실정에 맞게 새롭게 정의할 필요성이 있다. 왜냐하면, 현재 다변화되고 포괄적 안보개념이 접목되는 위기개념에 있어 단순히 군사중심 위기개념으로는 효과적인 대응을 하기 어렵기 때문이다.

따라서 우리는 포괄안보개념에 부합되게 위기를 “전·평시 및 인위적·자연적 재

난을 막론하고 국가체제와 가치관 그리고 규범에 의한 위협 때문에 시간적인 압력과 정보의 제한 그리고 고도의 불확실성 하에서 의사결정을 내려야만 하는 상황”으로 정의해야 할 것이다(정찬권, 2010: 101).

2. 법령의 재정비

한국의 위기관련 법령은 체계적으로 구축되었다기보다는 국가적 위기를 경험할 때마다 그에 대한 대책으로 제정된 것이 대부분이다. 따라서 위기 개념과 법령 체계가 모호하고 용어 혼재, 상호 연계성이 약하다. 또한 변화된 안보개념과 환경 변화에 부합된 국가위기관리를 위해서는 현재 우리나라의 위기관리 관련 법령을 재정비하여야 한다. 이어, 「국가위기관리기본지침」은 법령체계 구조상 하위규정이기 때문에 집행과 적용시 「비상대비자원 관리법」등 상위 법률과 상호 배치될 경우, 상위법 우선원칙에 따라 무력화되는 취약점이 있어 위기발생시 일사불란한 대응조치 곤란과 혼란을 가중시키고 있다.

따라서 분산되어 있는 법령들을 아우를 수 있는 통합된 법령을 제정하여 국가 위기관리 전반에 관한 조직, 자원, 조치 및 기능에 관한 기준과 원칙을 제시하고 세부사항은 이에 기반하여 각 개별법에서 구체화하는 방향으로 정비할 필요가 있다는 것이다. 이러한 통합법령의 구체적인 내용으로는 첫째, 국가위기를 포괄적으로 정의할 필요가 있다. 「국가위기관리기본지침」에 정의돼 있는 위기의 개념을 확대하고 구체화할 필요가 있다. 둘째, 국가 위기관리 전반의 업무를 총괄하는 최고 조직으로 특정 부처를 신설해 관련 정부기관들을 통폐합하거나 또는 관련 정부 부처를 조정·통제하는 국가위기관리실을 청와대에 편성할 필요가 있음을 규정해야 한다. 마지막으로 국가위기의 효율적이고 체계적인 관리를 위해 위기관리의 핵심적 요소인 위기관리 매뉴얼의 작성 및 활용을 의무화하는 조항을 만들어야 한다(정찬권, 2010: 101).

이와 관련하여 최근 국회 국방위원회 한기호 의원은 2012년 11월 20일 국가위기로부터 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호하고 국가의 주권과 영토를 보전함을 목적으로 하는 「국가위기관리기본법안」을 대표 발의하였다. 발의안의 주요 내용은 현재 법률상에서는 국가위기를 정의하고 있는 법률이 없다. 다만, 대통령 훈령인 「국가위기관리기본지침」에서만 국가위기를 국가 주권 또는 국가를 구성하는 정치, 경제, 사회, 문화 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해

지고 있는 상태로 규정하고 있음을 지적하고 통합된 법령의 제정을 요구하였다(한기호 외, 2012).

이러한 방안은 분산된 법령체계를 통합하고 위기관리 매뉴얼을 체계화할 수 있다는 측면에서 긍정적으로 평가된다. 다만, 국가의 주요 법률에 대한 수정·보완 절차를 감안한다면 구체적인 사안에 대해서는 국민적 차원의 의견수렴과 합의과정을 통해 공감대가 형성되어야 할 것으로 보인다. 왜냐하면 정책결정과 집행 과정에서 발생할 수 있는 부작용을 최소화할 수 있고 또 국민들의 참여와 지지를 얻도록 해야 되기 때문이다.

3. 위기관리조직 재정비 및 컨트롤 타워 신설

현행 우리나라 위기관리체계도 미국의 국토안보부(DHS: Department of Homeland Security)와 같이 통합성과 효율성이 발휘될 수 있도록 정비할 필요성이 있다. 현재 주무기관별로 분산되어 수행하고 있는 위기분야 업무를 대통령 직속으로 일원화하여 전·평시 조직을 통폐합할 필요가 있다. 왜냐하면 대통령 중심제하에서 위기관리 업무를 국무총리나 장관이 관장하는 것은 위기발생시 신속한 의사결정과 효율적인 대응 그리고 위기관리수단의 통합 운영에 많은 문제를 내포하고 있기 때문이다.

이와 관련하여 제18대 정부에서는 개선방안으로 국가안보실을 신설하였다. 조직 개편을 통한 국가안보실은 대통령의 외교안보 분야에 대한 자문과 함께 해당 분야를 총괄하는 역할을 담당할 것으로 예상되고 있다. 정부가 발표한 청와대 비서실 조직도를 살펴보면 국가안보실장은 대통령 직속 비서실장 산하에 배치되어 국가안보실은 헌법상 기구인 국가안전보장회의(NSC)를 뒷받침하는 역할을 함과 동시에 부처 사이의 입장 차이를 조율할 정책 컨트롤 타워로 중장기적 전략을 준비하는 기능을 수행할 것으로 보인다.

기존의 국가위기관리실이 설치되었던 가장 큰 이유는 위기관리 총괄 및 컨트롤 타워 기능이 요구되었기 때문이다. 총괄 및 컨트롤 타워 기능이 실효적으로 이루어 지려면 군사작전, 전시동원 및 비상대비, 통합방위, 민방위, 재난 등의 분야로 구분되어 정부 각 부처에 의해 수행되는 위기관리 업무 전반을 실제로 총괄 및 지휘할 수 있어야 하고, 대통령실 내 외교안보수석실과의 양립 체제 하에서도 위기정보 분석 및 상황대응에 관한 실질적인 권한이 보장되어야 한다.

현 정부가 추진한 외교안보 분야에 대한 자문과 함께 해당 분야를 총괄하는 역할을 실질적으로 수행하는 국가안보실의 신설은 긍정적으로 평가된다. 하지만 역대 정부와 마찬가지로 컨트롤 타워로써 실질적인 권한이 주어지지 않거나 현 국가안전보장회의와의 적절한 위기관리 업무의 역할 배분이 이루어지지 않는다면 과거의 문제점을 답습하는 결과에 그칠 것으로 여겨져 실질적인 권한과 역할 배분이 선행되어야 할 것이다.

4. 실질적 국가위기관리 매뉴얼 마련

국가든 개인이든 복잡한 문제가 터지거나 위기에 처하면 원칙에 따라서 대응해야 한다. 원칙에 따라서 위기를 관리하고 해소해야 한다. 그 원칙은 위기관리 매뉴얼에 모두 담고 있어야 한다. 예상되는 모든 상황에 대비하여 어떻게 대응해야 할 것인지 단계별 행동지침을 마련해 두어야 한다.

특히, 국가는 모든 국민의 안전을 담당하는 조직으로써 분야별로 예상되는 모든 돌발 상황이나 우발사태에 대비한 매뉴얼을 갖추고 있어야 한다. 즉, 보고라인, 초동 대응, 후속조치 등의 순서대로 위기상황 발생시 어떻게 대응해야 하는지 행동계획을 정리한 위기관리 매뉴얼이 있어야 한다.

또한 천안함의 침몰과 같은 위기에 대응할 수 있는 매뉴얼이 만약 없었다면 더 큰 문제지만, 있는데도 제대로 작동되지 않았다면 그것도 문제다. 국가든 개인이든 언제 비상상황에 직면할지 아무도 모른다. 평소에 위기관리 매뉴얼을 준비하여 예기치 않은 위기상황에 효율적으로 대응해야 할 것이다.

V. 결 론

이 연구는 우리나라 국가위기관리 조직 및 법 체계의 실태를 살펴보고 통합적인 위기관리체계의 구축방안에 대하여 모색해 보고자 하였다. 이를 위하여 위기, 위기관리 등의 개념을 살펴보고, 국가 통합위기관리체계(IEMS)를 이론적 배경에서 제시하였다.

통합적 위기관리시스템(IEMS)을 구축하고 위기관리 대응 체계의 장애요인을 제

거하기 위해서는 무엇보다도 효과적인 위기관리 체계 구축을 위한 조직과 법률 정비 및 통합이 뒤따라야 할 것으로 여겨진다. 통합위기관리체계(IEMS)는 효율적이고 효과적인 위기관리 능력을 개발·유지·관리하는데 있어서 국가에 기여할 수 있는 많은 구성요소들로 이루어진 체계를 의미한다. 이 때 통합적 관리의 의미는 모든 자원을 단편적으로 통합·관리한다는 의미가 아니라 기능별 책임기관을 지정하고 그들을 조정·통제한다는 의미이다. 즉, 모든 위기시에 수많은 요인들이 상호작용하여 복잡하게 발생한다면, 각각의 요인들을 책임지고 관리하는 개별적인 부처들의 관찰과 대응만으로는 위기발생을 예측하는데 어려움이 따른다는 것이다. 따라서 조직적·법적인 통합작용이 요구되는 것이다. 이를 통하여 통합된 조직체계는 지휘계통과 책임소재가 명확하여 축적된 경험을 통합되게 동원하여 실효성 있게 각종 위기에 대응할 수 있고 통합된 법적 체계는 활동과 책임의 소재를 명확히 해주므로 업무에 있어 혼선을 최소화할 수 있다.

앞에서 살펴보았던 조직적·법적 발전방안은 다음과 같다.

먼저 조직적 발전방안은 현행 우리나라 위기관리체계도 미국의 국토안보부(DHS: Department of Homeland Security)와 같이 통합성과 효율성이 발휘될 수 있도록 정비할 필요성이 있다. 현재 주무기관별로 분산되어 수행하고 있는 위기분야 업무를 대통령 직속으로 일원화하여 전·평시 조직을 통폐합할 필요가 있다는 것이 요지이다.

현 시점에서 국가의 전반적인 위기관리체계를 살펴보고 평가하는 것은 무리가 있을지도 모른다. 왜냐하면 새로운 정부가 들어선지 많은 시간이 지나지 않았고 특히 최근에 조직개편 법안이 통과되었다는 것을 감안할 때 지금은 정부가 새로운 틀을 갖추고 있는 시점이기 때문이다.

하지만 기존의 국가 위기관리체계의 문제점을 살펴보고 현 정부의 개편안과 비교·분석해 본다면 장기적인 관점에서 우리나라의 통합위기관리체계를 구축하는데 도움이 될 것으로 여겨진다.

다음으로 법적 발전방안으로는 「국가위기관리법안」을 제정하여야 한다. 한국의 위기관리 법령은 체계적으로 구축되었다기보다는 국가적 위기를 경험할 때마다 그에 대한 대책으로 제정된 것이 대부분이다. 따라서 위기 개념과 법령 체계가 모호하고 용어 혼재, 상호 연계성이 약하기 때문이다.

이 연구의 한계는 첫째, 국가의 위기관리에 있어 다른 부문들의 역할을 제외하고 국가적 차원에서만 다루었다는 점이고, 둘째, 위기관리의 범위설정과 관련된 문제점

이다. 즉, 위기관리의 범위는 크게 테러 및 핵 문제를 다루는 국가안보를 비롯하여 자연재해 및 인위재해 문제를 다루는 재난관리 위기로 나눌 수 있는데, 이 중 재난관리 부분은 제외하고 국가적 차원에 한정시켜 논의를 전개하였다는 점이다. 이는 후속연구를 통하여 보완하고자 한다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 김녹범. (2011), “국가위기관리 체계에 관한 연구-경찰위기관리를 중심으로”, 「석사학위논문」, 한양대학교 대학원.
- 김무겸. (2012), “국가위기관리체계에 대한 메타거버넌스적 고찰: 2010~2011년 구제역 확산 사례를 중심으로”, 한국위기관리논집, 8(5): 53-81.
- 김보현. (1995), “위기관리행정의 지방공무원의 인식분석”, 「도시행정학보」, 8: 127-148.
- 김열수. (2005), 「21세기 국가위기관리체제론」, 서울: 오름.
- 김진항. (2010), “포괄안보시대의 한국국가위기관리시스템 구축에 관한 연구”, 「박사학위논문」, 경기대학교 대학원.
- 김창호·이광렬. (2007), “위기관리단계별 생물테러 관리체계에 관한 연구”, 「한국경호경비학회지」, 13: 113-144.
- 김학경. (2011), “Homeland Security Management: A Critical Review of Civil Protection Mechanism in Korea”, 「한국경호경비학회지」, 26: 121-144.
- 대한민국정부. (2011), 「천안함 피격사건백서」.
- 대한민국 국방부. (2012), 「2010 국방백서」.
- 동아시아연구원. (2013), 「바람직한 한국형 외교안보정책 컨트롤타워」.
- 박영숙·박광희. (2004), “위기의 개념분석”, 「정신간호학회지」, 13(1): 89-97.
- 박종민. (2004), “危機, 최선 혹은 최악의 전환점”, 「CHEil Communication」, 6월호: 8-11.
- 박진우. (2012), “국가위기관리법제 정비에 관한 헌법적 고찰”, 세계헌법학회, 18(1): 1-26.
- 서상열. (2007), “요인테러의 위기관리 사례분석 및 발전방향에 관한 고찰”, 「한국경호경비학회지」, 13: 235-259.
- 안병진. (2011), “쿠바 미사일 위기와 베를린 가설-케네디의 개념들에 대한 비판적 고찰을 중심으로”, 「동향과 전망」, 81: 277-312.
- 용진균청. (2012), 「연평도 포격사건백서」.
- 이금순. (2001), 「남북한 재난관리 협력방안」, 통일연구원.
- 이미정. (2012), “국가위기관리체계의 패러다임 변화와 기능 및 구조적 개선방안에 관한 연구: 정예민방위대 구축을 중심으로”, 「한국경호경비학회지」, 33: 137-161.
- 이연. (2006), 「위기관리와 매스미디어」, 서울: 학문사.
- 이연수. (2004), “경찰의 위기관리에 관한 연구”, 「석사학위논문」, 경기대학교 대학원.

- 이종열·박광국·조경호·김옥일. (2004), “국가위기관리 통합적 체계구축에 관한 연구”, 「한국사회와 행정연구」, 15(2): 347-367.
- 이종열·조경호. (2005), “국가위기관리시스템의 통합적 접근: 구조행태를 중심으로”, 「한국정책과학학회 학술대회 발표논문집」: 169-197.
- 이진규. (2008), 「위기관리조직의 구조적·행태론적 특성 연구」, 소방방재청.
- 이재열. (2005), 「사회안전지표 개발을 위한 국민안전의식조사」, 소방방재청.
- 이재은. (1992), “정책집행에 있어서의 위기관리 일반모형에 관한 연구”, 「석사학위논문」, 연세대학교 대학원.
- _____. (2000), “한국의 위기관리정책에 관한 연구-집행구조의 다조직적 관계 분석을 중심으로”, 「박사학위논문」, 연세대학교 대학원.
- _____. (2005), “통합위기관리시스템의 효율화 방안”, 「한국위기관리논집」, 1(2): 25-43.
- _____. (2006), “포괄적 안보 개념 하에서의 국가 위기관리 법제화의 의의와 내용 분석”, 「한국위기관리논집」, 2(2): 19-35.
- 이재연. (2012a), “한국의 국가위기관리 조직체계에 관한 연구”, 「한국위기관리논집」, 8(4): 2-28.
- _____. (2012b), “한국의 국가위기관리체계 발전에 관한 연구”, 「국가위기관리학회보」, 4(1): 22-43.
- 정지범. (2008), 「국가종합위기관리론」, 서울: 법문사.
- 정찬권. (2010), “안보환경변화에 부합된 국가위기관리체계 발전방향”, 「합참」, 32: 96-103.
- 조광래·주일엽. (2005), “대규모 정전사태에 대비한 국가위기관리 방향에 관한 연구”, 「한국경호경비학회지」, 10: 387-407.
- 한기호 외. (2012), 「국가위기관리기본법안」, 의안번호: 2675.
- 한영수·강현철. (2010), 「국가위기관리 법제의 개선방안에 관한 연구」, 한국법제연구원.
- 행정안전부. (2011), 「비상대비 관련법령 정비방안」.
- 황병덕 외. (2011), 「북한정보관리체계 개선방안」, 통일연구원.

2. 국외문헌

- Blanchard, B. Wayne. (2007), *Principles of Emergency Management Supplement*, FEMA Emergency Management Institute.
- Cigler, Beverly A. (1988), “Emergency Management and Public Administration”, in Michael T. Chales, & John Choon K.(eds.), *Crisis Management: A Casebook*, Springfield, Illinois: Charles C. Thomas Publisher.
- Clutterbuck, Richard. (1993), *International Crisis and Conflict*, New York: ST Martin's Press, Inc..
- Coombs, W. T. (1995), “Choosing the right words: The development of guidelines for the selection of the

- appropriate crisis-response strategies*”, *Management Communication Quarterly*, 8(4): 447-476.
- _____. (1999), *Ongoing Crisis Communication: Planning, Managing, and Responding*, 이현우 역. (2001), 「위기관리커뮤니케이션」, 서울: 커뮤니케이션북스
- Comport, Louise K. (1985), “*Integrating Organizational Action in Emergency Strategies for Change*”, *Public Administration Review*, 45: 155-164.
- Feam-Banks, K. (1996), *Crisis Communications: A Casebook Approach*, Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum.
- Federal Emergency Management Agency. (1983a), *Hazards Analysis for Emergency Management*.
_____. (1983b), *Process Overview*.
_____. (1997), *Multi Hazard Identification and Risk Assessment*.
- Gonzalez-Herrero, A. & Pratt, C. B. (1995), “*How to manage a crisis before—or whenever—it hits*”, *Public Relations Quarterly*, 40: 25-29.
- _____. (1996), “*An integrated symmetrical model for crisis-communications management*”, *Journal of Public Relations Research*, 8(2): 79-105.
- Kelly, Patric T. (2002), *The use the integrated emergency management system in emergency operations center activities*, The National Fire Academy.
- Littlejohn, R. F. (1983), *Crisis Management: A Team Approach*, New York: American Management Associations Publications.
- McLoughlin, David. (1985), “*A Framework for Integrated Emergency Management?*”, *Public Administration Review*, 45: 165-172.
- Mitroff, I. I. (1994), “*Crisis management and environmentalism: A natural fit?*”, *California Management Review*, 36(2): 101-113.
- Mitroff, I. I. & Anagnos, G. (2001), *Managing Crises Before They Happen: What Every executive and Manager Needs to Know About Crisis Management*, New York: AMACOM.
- Ousley Evelyine, Atluri Syama, & Dang Chat. (2002), “*Public Health Issues of a Disaster?*”, *Topics in Emergency Medicine*, 24(3): 56-60.
- Pauchant, T. C. & Mitroff, I. I. (1992), *Transforming the Crisis Prone Organization*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Pearson, C. & Clair, J. (1998), “*Re-framing the Crisis Management?*”, *Academy of Management Review*, 23(1): 59-76.
- Perry, Ronald W. (1985), “*An Introduction to Comprehensive Emergency Management?*”, in Ronald W. Perry (ed.), *Comprehensive Emergency Management: Evacuating Threatened Populations*, Greenwich: JAI Press.

- Petak, William J. (1985), "Emergency Management: A Challenge for Public Administration", *Public Administration Review*, 45: 3-7.
- Pickett, John H. & Block, Barbara A. (1991), "Day-to-Day-Management", in Thomas E. Drabek & Gerard J. Hoetner, (eds.), *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*, Washington D.C.: International City Management Association.
- Sturges, D. L. (1994), "Communicating through crisis: A strategy for organizational survival", *Management Communication Quarterly*, 7(3): 297-316.
- White. Philip (2004), *Disaster risk reduction: a development concern*, Department for International Development.

3. 기타

동아일보, <http://news.donga.com/>.

로앤비, :<http://www.lawnb.com>.

미연방재난관리청, www.fema.org

안전행정부, <http://www.mospa.go.kr/>.

조선일보, <http://www.chosun.com/>.

청와대, <http://www.president.go.kr/>.

【Abstract】

A Study on the Development of Korean National Integrated Emergency Management System(IEMS)

Joo, Sung-Bhin
Choi, Eung-Ryul

This study is to explore the development of Korean National Emergency Management System. For the study's purpose, the concept of Emergency, Emergency Management and the existing system and related laws of National Emergency Management have been reviewed.

In South Korea, the concept of National Emergency Management contains the variety concept of emergency management; safety management, security management, risk management and disaster management etc. and sometimes using them interchangeably. In addition, there are several laws related to emergency management, making different agencies managing inter-related emergency without nationalized coordination and control tower that results in ineffective management of national emergency.

This study attempts to clarify the concept of national emergency and to suggest the necessity of National Integrated Emergency Management System(IEMS). Then, it suggests existing system and related laws's integrate for the development of South Korean National Emergency Management System.

Key words : National emergency management, Integrate emergency management system(IEMS), National security, National security council(NSC), Control tower