

국가위기관리체제의 효율성 제고 방안 연구

이 흥 기*

〈요 약〉

이 연구는 대한민국 국가위기관리체제 운영실태를 거시적 시각으로 분석하여 취약점을 도출하고, 도출된 문제점의 개선을 통한 체제 효율성 제고방안을 제시하는데 목적이 있다. 이를 위해 관련된 기초이론을 살펴본 후 국가위기관리체제를 구성하는 필수 6대 체계의 현황과 분석을 토대로 각각에 대한 발전방향을 제시하였으면 정책건의의 각각에 대한 사항을 결론에 포함시켰다.

우리나라의 국가위기관리체제는 포괄적 안보개념에 입각하여 기초이론적 통합은 이루어졌으나 통합구조를 구동시키기 위한 체계 발전은 법제와 조직체계의 범주에 머물러 있으며 이로 인해 운영체계, 정보화 체계, 지원관리체계, 전문인력 육성체계는 사실상 미숙아 상태이므로 체제 효율성을 기대할 수가 없다. 이에 따라 본 연구는 위기관리체제를 구성할 6대 핵심체계 즉 법령, 조직, 운영, 정보화, 자원관리, 교육훈련체계의 현상을 분석하고 개념요소 차원의 발전 방향을 제시하면서 체제 효율성 극대화를 위한 정책제안으로 연구를 매듭지었다.

주제어 : 국가위기관리체계, 법령체계, 조직체계, 운영체계, 정보화체계, 자원관리체계

* 한국전략문제연구소 자문위원 및 가천대학교 초빙교수

목 차

- | |
|---|
| I. 서 론
II. 현행 국가위기관리체제의 개관
III. 국가위기관리체제 6대체계의 효율성 제고 방안
IV. 결 론 |
|---|

I. 서 론

고금을 막론하고 모든 국가는 국가이익을 추구하고 다양한 종류의 국가이익 중에 서도 국가 안전보장은 시대를 관통하여 항상 그 우선순위가 가장 높았던 국가의 책무이었다. 이러한 국가 안전보장의 개념은 20세기 내내 절대안보의 개념을 유지해왔으나 냉전시대가 종식되면서 외부세력에 의한 무력위협이 감소하는 대신 급격한 환경변화에 따른 새롭고 다차원화된 위협이 대두되면서 그 개념이 차지하는 스펙트럼이 복잡다양해지고 있음을 볼 수가 있다.

따라서 오늘날 국가안보의 개념은 절대안보 개념에서 다루는 정치적·군사적 위협 뿐 아니라 비정치적·비군사적 위협까지도 안전보장의 대상에 포함시키는 종합적 의미의 안보개념으로 통용되고 있다고 볼 수 있으며 이러한 개념은 국가 안전보장을 위한 모든 대책수립에 적용되고 있는 것이 우리나라를 포함한 세계적 추세임을 부인할 수 없다. 이러한 관계로 국가가 수호해야 할 국가이익의 범주는 그 폭이 과거와 비교할 수 없을 정도로 광역화되었고, 그만큼 안보분야에서도 국가가 수행해야 할 기능이 다차원화 되었다고 볼 수 있다.

한편, 국가안전보장에 큰 손상을 입힐 계기가 될 수 있는 중대한 계기가 될 수 있는 위기(crisis)를 극복하고 원상복구시키거나 위기발생 이전보다 더 나은 상태로 발전시키기 위한 위기관리의 개념과 체제 또한 안보의 개념변화에 따라 포괄적 또는 종합적 개념과 체제로 부단히 변화해가고 있음을 볼 수 있다. 좀 더 상세히 설명하

면, 군사적·정치적 위기를 중점적으로 관리하는 개념과 체제를 넘어 비군사적·비정치적 안보위협에 관해서도 체계적이며 조직적인 위기관리의 대상으로 보아야 한다는 주장과 이론이 대세로 자리매김하고 있다. 이에 우리 정부도 2004년 9월에 전통적 안보위기를 중점적으로 다루던 개념과 체제를 포괄적 개념과 체제로 재정의를 하고 대통령령으로 “국가위기관리 기본지침”에 수록하여 공포한 바 있다. 따라서 오늘날 우리정부의 위기관리체제는 포괄적 위기관리체제로 볼 수 있으며 학계 및 연구기관과 정부부처와 산하기관, 지방자치단체까지 모두 이 추세를 따르고 있다.

그러나 우리정부가 세계적인 추세와 연계하여 적용 및 운영하고 있는 포괄적 위기관리체제는 그 기본정신과 기조에 부합되도록 “체제상의 완성도를 충분히 갖추고 있는가, 위기를 억제하여 위기 발생을 예방할 수 있는가, 억제 노력에도 불구하고 위기가 발생하였을 때 그 피해와 악영향을 최소화 할 수 있도록 대처 가능한가, 위기가 종결된 후 최단시간 내 원상복구하여 더 나은 상태로 호전시킬 수 있는가” 등 체제의 효율성에 관한 질문을 던졌을 때, 자신있게 긍정의 답변을 내어놓을 수 있을지 확신이 서지 않는 것이 현실이다. 그동안 많은 학자들이 다양한 방책과 처방을 담은 연구물을 제시하여 왔고, 전통적 위기관리의 주무부처인 국방부를 포함하여 대부분의 부처와 지자체가 고뇌와 노력을 거듭하면서 발전과 보완을 해왔지만 분야별·부서별 진척도가 불균형 상태를 보이고 있으며 성숙하다고 보기 어려운 위기관리 활동이 지속되고 있기 때문에 많은 국민들은 우리의 국가위기관리의 효율성에 관하여 획기적인 보완을 요구하면서 지켜보고 있다는 것을 누구도 부인할 수가 없을 것이다.

이에 우리나라가 완성도 높은 국가위기관리체제를 빠른 시일 내에 갖추는 것이 국민의 여망이라고 생각하고, 중요한 국가급 당면과업으로 인식하고 있으며 하루속히 국가기관과 학계 및 연구기관의 지혜와 노력을 통합하여 세계가 부러워할 위기관리체제를 구축하는 일에 나서야 한다. 이를 위하여 이 논문에서는 높은 완성도와 최고의 효율성을 발휘할 수 있도록 위기관리체제 발전방향을 제시하고자 하며, 위기관리체제의 구성요소들에 대하여 문제점과 취약요인을 적시하고 개선방안을 제시하고자 한다.

이 논문의 연구목적 달성을 위한 전제는 다음과 같다.

첫째, 우리나라의 국가위기관리체제는 비교적 장기간 동안 수많은 위기를 맞이하고 이를 극복하면서 발전되어 왔고 그 기반이 구축되어 있다. 이 과정에 관하여 정찬권은 지도자의 위기관리 리더십과 의사결정체계 발전 과정을 소개하면서 부분적이

나마 우리의 위기관리체제 발전과정을 설명해주고 있다.(정찬권, 2012: 95-112) 둘째, 6·25전쟁 이후 북한의 군사도발, 자연재난 그리고 인적·물적 테러 및 사이버 테러와 같은 북한의 비군사적 도발 등에 의해 대단히 많은 위기를 맞이하고 대응 및 사후 조치를 하여 보완해 왔으나 최근의 사이버테러 사례에서 보는 바와 같이 완성도와 성숙도를 인정받지 못하고 있으며 실질적 보완을 요구하는 목소리는 여전히 높다.

상기와 같이 두 가지의 전제를 놓고 볼 때 우리나라 국가위기관리체제 발전을 위한 논의는 “체제의 완성도를 최고수준으로 끌어올리는 노력을 어떻게 할 것인가”에 초점을 맞추게 된다. 이에 따라 위기관리체제를 구성하는 체계들을 다시 한 번 식별하고 식별된 체계들의 현 실태와 문제점을 짚어 본 다음 개념요소 중심의 발전방향을 제시하게 될 것이다.

II. 현행 국가위기관리체제의 개관

국가위기관리체제의 발전방향을 도출하기 위하여 무엇보다 먼저 살펴보아야 할 것은 그 기본교리가 어떻게 규정되어 있는가에 대한 것이다. 현재까지 기본 구조에 대한 법적 효력을 가지고 있는 대통령훈령 285호 「국가위기관리 기본지침서」(2011, pp.23~30)¹⁾에 명시된 내용을 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 국가위기와 국가위기관리의 정의 및 분류

“국가위기”의 정의에 관하여 국가위기관리 기본지침서는 국가의 주권, 국가의 핵심요소(정치·경제·사회·문화체계), 국가가 지향하는 핵심가치에 위해가 가해질 가능성이 있거나, 가해지고 있는 상태라고 기술하고 있다. 또한 “국가위기관리”의 개념은 국가위기를 효과적으로 예방·대비하고, 대응·복구하기 위하여 국가자원을 기획·조직·집행·조정·통제하는 제반 활동과정이라고 정의하고 있다.

또한 국가위기관리 기본지침서는 <표 1>과 같이 국가위기를 3대 유형으로 분류하고 있다. 첫째는 전통적 안보분야 위기이고, 둘째는 재난분야 위기이며, 셋째는 국가핵심기반분야 위기이다. 전통적 안보분야는 다시 북한관련 위기 등 3개 유형, 재난

1) 대통령령 285호, 국가위기관리 기본지침서(2011. 청와대)

분야 위기는 풍수해 등 자연·재난 분야와 대규모 환경오염 등 인적재난 분야를 망라하여 13개 유형, 국가 핵심기반분야는 에너지 위기 등 10개 유형으로 세분화하여 설정해놓고 있다.

〈표 1〉 국가위기의 분류

분 야		위기 유형
전통적 안보 분야		북한관련 위기, 외부관련 위기, 내부 위기
재난 분야	자연재난	풍·수해, 기상 재난, 지진 재난
	인적재난	고속철도 대형사고, 다중밀집시설 대형사고, 대규모 환경오염, 대규모 산불, 화학유해물질 유출사고, 지하철 대형화재, 댐 붕괴, 공동구 재난, 전염병, 가축질병, 인접국 방사능 유출
국가핵심기반 분야		에너지, 식·용수, 보건의료, 금융, 수송, 원자로, 주요산업단지및 정부주요시설, 사이버

* 출처 : 국가위기관리 기본지침서(대통령령 285호 : 2011)

2. 국가위기관리 절차

위에서 언급한 국가위기관리 기본지침은 국가위기관리의 과정을 아래와 같이 4개의 단계로 설명하고 있다.

- ① 예방단계 : 위기의 발생 자체를 억제하거나 방지하기 위한 일련의 활동이 이루어지는 단계이다.
- ② 대비단계 : 위기상황 하에서 수행해야 할 제반 과업을 사전에 계획 및 준비함으로써 위기발생시 즉각적으로 대응할 수 있는 태세를 강화시켜 나가는 일련의 활동이 이루어지는 단계이다.
- ③ 대응단계 : 위기 발생 시 국가의 가용자원과 역량을 효율적으로 활용하고 신속하게 대처함으로써 피해를 최소화하고 2차위기 발생가능성을 감소시키는 실제적 활동이 전개되는 단계이다.
- ④ 복구단계 : 위기로 인해 발생한 피해를 원상회복 시키고 제도개선과 운영체계 보완을 통해 위기관리 역량을 보강하고 재발방지대책을 강구하는 단계이다.

3. 국가위기관리 법제

법령에 의해 위기관리체제의 존립근거를 제공하는 법률 및 대통령령 등은 헌법, 법률,령 등 50여종에 달하고 있으며 국가비상사태가 선포된 가운데 국회 승인 또는 대통령 긴급명령으로 발효되는 다수의 전시대기법이 있다.

먼저, 우리 헌법은 제76조 대통령 긴급명령, 제77조 계엄, 제91조 국가안전보장회의에 대한 내용을 규정하고 있다. 북한 및 외부와 내부의 안보위기를 관리할 수 있도록 계엄법, 국가안전보장회의법, 비상대비자원관리법, 징발법, 병역법, 향토예비군 설치법, 민방위기본법, 통합방위법 등이 제정되어 있으며 이러한 법률들은 모두 국가의 주권과 영토, 국민의 생명과 재산을 보호하고, 국가의 계속성 유지를 위해 위기를 조기에 종결하거나 최악의 상황으로 확대될 경우에 미리 대비할 수 있도록 되어 있다. 또한 특정한 법률이 정해 놓은 바에 따라 대통령령으로 발령되어 있는 것은 국가위기관리기본지침(위의 령 제285호), 국가대테러활동지침(위의 령 제47호) 등이 있으며 국가위기관리기본지침은 국가위기관리체제 운영의 전반적인 지침을 제공하는 기본문서로 적용되고 있다.

포괄적 안보개념의 도입에 따라 안보의 범주내로 진입한 자연재해와 인적재난으로 인한 위기관리를 위해 재난 및 안전관리 기본법, 자연재해대책법, 재해구호법, 소방기본법 등이 있어서 각종 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고 국가의 기반체계를 유지하기 위한 국가의 책무수행을 뒷받침하고 있다. 또한 국민의 건강을 지키고 가축을 질병위험으로부터 보호하여 경제생활을 보장하기 위해 감염병 예방 및 관리에 관한 법률, 가축전염병 예방법 등이 있다.

4. 국가위기관리의 조직

현행 위기관리 조직의 지휘계통과 체계 및 협조체계는 다음과 같다. 먼저 지휘계통과 체계를 중심으로 조직구조의 모습을 살펴보면 국가통수기구-국무총리실-각 부처-지방자치단체로 이어지는 수직체계를 기본구조로 하고 있다. 이러한 수직체계를 기본골격으로 유지하면서도 위기의 유형에 따라서 국가통수기구, 국무총리실, 각 부처의 역할정도는 다소 차별화된 수준으로 운영되고 있다. 즉, 국가의 이익과 가치에 도전하는 내·외적 요인의 안보위기에 관해서는 국가통수기구가 각 부처의 산하조직

을 직접 통수하는 체제로 운영하되 국무총리실과 유관부처 장관의 보좌·조정·협조·지원을 받도록 설계되어 있다. 반면에 재난, 대공용의점이 없는 테러, 보건 및 환경 요인 등에 의한 위기는 통수기구의 위기관리정책과 특정지침에 따라 국무총리실이 주도하고 유관 부처들이 주도 또는 협조 및 지원에 임하도록 되어 있다.

또한 지방자치단체는 고유의 권한과 규정에 따라 위기관리를 하되 국가통수기구 또는 주무 및 유관부처의 정책지침과 지원을 고려하여 자체 위기관리를 행하도록 되어있다.²⁾ 여기서 우리가 주목할 것은 북한군 또는 외부의 위협에 의한 위기가 발생시 주무부처인 국방부가 지방자치단체에 직접 요구할 수 없는 제한사항을 해결하기 위해 통합방위법에 따라 국방부장관의 지휘·감독을 받는 합동참모의장이 통합방위본부장이 되어 통합방위를 위한 요구와 협조를 지방자치단체에 할 수 있도록 되어 있으며³⁾ 안전행정부는 소방방재청에 대하여, 보건복지부는 질병관리본부에 대하여 지휘감독권을 행사함으로써 지방의 산하단체들이 지자체를 지원하도록 하고 있다.⁴⁾

한편, 우리나라도 국제사회의 위기관리체제 발전 추세에 부응하면서 포괄적 안보 개념 하 포괄적 위기관리체제를 채택하고 있으므로 비군사적 위협도 국가위기로 선포되면 국가에서 직접 관장토록 되어 있기 때문에 관리해야 할 위기의 종류와 수가 대폭 증가할 수밖에 없다. 따라서 개별 법률에 따라 담당 부처별로 위임된 범위 내에서 위기관리를 해나가는 것은 당연한 귀결이라고 본다. 그러나 이러한 체제의 약점은 특정부처의 제한된 능력으로 위기를 해결해야 하기 때문에 통합체제에 의한 노력 집중과 유기적 협조 및 지원이 곤란하게 되고 결과적으로 관리소요 시간이 증가할 뿐 아니라 요망하는 수준 이상의 효율성을 기대하기가 곤란한 문제점을 내포하고 있다. 이러한 문제점 해소를 위해 관련 법률 등이 정해놓은 국가위기관리 협의 기구들을 요약하면 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 주요 국가위기관리 협의기구

명칭	의장	위원	임무	근거법령
국가안전보장회의	대통령	국무총리, 외교·통일·국방장관 외 다수	대통령 자문기구	국가안전보장회의법

2) 법률 제11899호, 지방자치법(2013.7.16) 제11조에 대한 법리 해석임

3) 법률 제11690호, 정부조직법(2013.3.13) 제6조(권한의 위임 또는 위탁)

4) 위 제 3)항의 법률조항

명칭	의장	위원	임무	근거법령
통합방위 협의회	국무 총리	각 부처 장관, 국정원장, 통합방위본부장 등	정책, 사태 심의, 선포	통합방위법
중앙민방위 협의회	국무 총리	각 부처 장관, 20-30명	기본계획심의, 업무조정	민방위기본법
중앙안전관리 위원회	국무 총리	중앙행정기관 및 단체장	재난 및 안전관리 정책심의 및 조정	재난·안전관리 기본법
테러대책 회의	국무 총리	테러 관련 청와대 및 부처 수석·장관	테러대책 조정·통제· 협조	대테러 활동지침

Ⅲ. 국가위기관리 6대체계의 효율성 제고 방안

1. 개 요

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라의 위기관리 체제는 21세기에 접어들면서 국제사회의 위기관리체제 발전에 부응하여 20세기 후반부와는 비교를 불허할 만큼 비약적 발전을 거듭하여 포괄적 위기관리개념을 어느 정도는 구현할 수 있을 만큼 기반을 공고히 다져왔다고 볼 수 있다. 그러나 분야별 및 유형별 위기 발생 시 시행착오가 반복되고 국민적 신뢰 확보에 성공치 못함으로써 우리나라의 국가 위기관리체제가 제대로 작동되어 제 기능을 발휘토록 하기 위해서는 근본적 보완이 필요하다는 요구가 계속되고 있다.

국가위기관리는 국가가 자신의 주권과 독립을 유지하고 국민의 생명과 재산을 안전하게 보호하며 미래에 도래할 수 있는 위협을 사전에 차단하기 위해 양질의 수준으로 수행되어야 할 주요 기능이다. 그렇다면 위기관리체제에 대한 사전적 정의를 '체제'의 사전적 정의와 함께 연결지어 보자면, "국가위기관리의 목적을 달성하기 위하여 각 구성요소들이 유기적으로 연관되어 조화롭게 기능하는 관계의 집합"이라고 할 수 있을 것이다.(새국어 대사전, 1989: 815) 따라서 이 논문에서는 위에서 정의한 국가위기관리체제의 구성요소들간의 상호관계를 식별하고 각 요소별로 무엇을 개선점과 보완점을 중점적으로 검토하도록 한다.

2. 국가위기관리체제 구성요소 식별

첫째, 법령체계이다. 자유민주주의 국가는 법치주의를 지향하고 있으며 국민으로부터 나온 권력을 위임받아 행사하는 국가는 통치행위를 수행함에 있어서 국민을 대표하는 의회가 제정한 법령에 근거하여야 한다. 위기관리 또한 위기가 전쟁, 재난, 대형사고로 악화되는 것을 방지하기 위한 국가의 통치행위 중 하나이므로 당연히 법령을 기반으로 만들어진 독립적 체제 속에서 기능하여야 한다. 따라서 국가위기관리체제가 합법적 기능발휘를 하기위해서는 규범적 기능과 사회적 기능을 균형되게 구비한 독립적 법령체계를 확고히 구비해야 할 것이다.

둘째, 조직체계이다. 조직이란 "사회 또는 단체를 구성하는 각 요소가 결합하여 유기적인 작용을 하는 통일체가 되는 일 또는 그 방법"이다(새국어사전, 1999: 1671). 그러므로 국가가 당면하는 위기를 목적에 맞도록 관리하는 인력과 자원의 유기적인 결속의 산물이 위기관리를 관장할 조직이라고 재해석하여 볼 수 있을 것이다. 국가 위기관리를 담당할 조직체계는 전국 도처에 산재되어 있을 뿐 아니라 해외에까지 네트워크로 조밀하게 연결되어 있음을 고려할 때 위기발생 이전까지는 각자의 역할을 수행하지만 일단 국가가 위기의 징후 또는 발생으로 인해 위기관리체제 가동을 선포하는 즉시 유기적으로 결합된 하나의 조직으로 가동될 수 있도록 평시부터 준비되어 있어야 한다.

셋째, 정보화체계이다. 위기는 일상적 능력을 초과하는 상황을 수반하므로 관련 기관의 노력을 요구하며 사회의 가치와 규범, 문화와 관계들을 변화시키고 국가와 사회·조직·가정 등 모든 계층에 영향을 미칠 뿐 아니라 시·공간적 제약을 받지 않고 반복적으로 발생하는 특성을 가지고 있다(정찬권, 2012: 37-38). 한편 위기는 대단히 다양한 요인들이 복합적으로 작용하여 발생하므로 최초 위기발생 시부터 확대일로로 발전되어 가는 과정은 평시상태와 비교 시 상상을 초월할 만큼 위험하고 복잡하다. 그러므로 위기관리를 담당할 상하조직과 구성원들이 심적인 마비와 혼란에 봉착함이 없이 침착·의연하게 “인식-평가-판단/건의-결심-실행”의 절차를 이행하기 위해서는 실시간 수준으로 신속·정확하게 데이터가 제시되고 과학적 판단 및 결심이 보장되어야 하며 명령의 전파 및 적시적 실행이 이루어져야한다. 오늘날은 정보화 네트워크에 기반한 시대이므로 위기관리 또한 정보화를 필수적인 기반으로 하여 그 체제를 구축해야 한다.

넷째, 운영체계이다. 사전적 정의를 기초로 재해석해보면, 운영이란 어떤 조직이나 그 조직의 일을 목적에 맞게 이끌어 경영하는 것이며(새국어사전, 1999: 1402), 체계란 각각의 것이 일정한 원리에 따라 계통을 세워 결합된 조직이라고 할 수 있다(새국어사전, 1999: 1813). 조직·운영·체계의 개념을 하나로 결속해서 정리해보면 “위기관리기구에 소속되어 있는 개별조직 또는 구성원이 위기관리를 위해 판단 및 행동하는 방식들을 일정한 원리에 따라 유기적으로 결속시켜 놓은 것”이라고 할 수 있다.

국가차원에서 모든 위기관리기구들이 수행해야 할 기능들을 큰 틀에서 조망해보면 예상되거나 발생된 위기에 대비·대응·사후관리를 해나가는 전 과정에서 국가통수권 행사차원의 정책과 지침수립, 정부부처 차원의 정책과 지침, 실행기구차원의 전략과 계획, 현장조직 수준의 행동 등으로 대별할 수 있다. 이러한 위기관리 기능들은 수준의 높낮이는 있으나 모두 일정한 개념의 틀 아래에서 상하조직의 수준에 부합되도록 “일하는 절차와 방식”을 적용해야 한다. 그렇게 해야만 휘하조직들이 전국 및 세계도처에 분산되어 업무를 수행하지만 통수기구가 구상한 하나의 정책 틀에 포함시켰을 때 한 폭의 빈틈없는 그림이 될 수 있다. 따라서 국가 위기관리체제를 구축하기 위해 반드시 필요한 필수요소 중 운영체계는 곧 모든 조직이 한 목표를 향해 작동케 하는 동력체계라고 해야 할 것이다.

다섯째, 자원관리체계이다. 국가위기관리는 국민과 국토 그리고 주권 등 국가를 구성하는 중요요소들이 위협세력이나 재난에 의해 입을 수 있는 손상을 예방하거나 최소화시키는 중요한 국가기능의 하나이다. 따라서 국가가 위기관리체제를 공고히 강화하거나 발생된 위기에 대응하여 피해복구 등 사후조치의 적시성과 충분성을 달성하기 위해서는 다양한 자원의 소요가 수반되기 마련이다. 국가위기관리 기능을 수행함에 있어서 필수적으로 요구되는 각종 자원은 법령체계의 뒷받침에 따라서 사전에 비축관리 하거나 실시간에 즉각 또는 단계적으로 동원되어야 하며 상비수준의 비축물자 등 유사시 동원하여 쓸 물자는 모두 평상시부터 일정한 규정에 따라 관리되어야 한다. 따라서 자원관리체계는 성공적인 국가위기관리를 위해 빼놓을 수 없는 필수요소라 할 것이다.

여섯째, 교육훈련체계이다. 교육훈련은 조직의 구성원에게 조직의 임무를 수행할 수 있도록 능력을 부여하는 과정이다. 위기관리를 담당하는 구성원들이 위기관리기구의 각 부서 내에 소속된 후에는 부여되는 임무를 잘 수행해 낼 수 있도록 특별히

연마되어야 한다. 그러나 정부부처나 공공기관에 배치되어 위기관리 기능을 수행할 요원들에게 체계적인 위기관리 학습을 시키는 교육기관이 전무하다시피하고 교육체계 또한 개발되어있지 않다. 이러한 문제점은 곧 위기가 발생할 경우 담당부서와 구성원들이 동일한 시행착오를 반복하게 만들고 위기관리체제 발전과 능력향상을 저해하는 핵심적 요인으로 작용할 수밖에 없다.

상기와 같은 검토결과만 보더라도 위기관리요원들에 대한 체계적 교육훈련체계가 조속히 정착되어야 하며 이를 위해 국가위기관리체제 발전을 위한 또 하나의 핵심 과업으로 선택되어야 함이 자명하다고 봐야 할 것이다.

3. 국가위기관리체제의 주요체계 분석 및 발전방향

1) 법령체계 분석과 발전방향

국가위기관리를 위한 우리의 법령체계는 지속적으로 발전해 왔으나, 위기가 발생할 때마다 위기유형별로 개별 법령들이 제정되어 왔고 이에 상응토록 주무부처, 조직구조, 대응체계 등이 설정되었기 때문에 각각의 기본개념이 상이할 뿐 아니라 원칙에 입각한 일관성이 결여되는 문제점을 안고 있다. 이러한 문제점을 보완하기 위해 국가위기관리 기본지침을 2011년에 마련하였지만 대통령령으로 발령됨에 따라 개별법령들을 포괄할 수 있는 기본법으로서의 역할을 하기에는 역부족이라고 보인다. 다시 말하면 국가위기관리 기본지침을 이행하려고 하더라도 하위에 있는 사안이 법률로 규정되어 있을 경우 심각한 마찰을 일으킬 수밖에 없기 때문이다.

상기와 같은 관점을 기초로 우리나라 국가위기관리체제의 골격을 설정하고 조직의 설치를 보장하며 운영 및 네트워크와 자원 및 학습 등 제 기능의 근거를 제공하는 법령체계에 관하여 현 실태 분석과 발전방향을 모색해보고자 한다.

(1) 위기관리법제 현황

우리나라 위기관리법제 현황을 살펴보면 ① 국가통수권자의 통수권 행사에 관한 사항을 규정한 대통령 긴급명령(헌법 제 96조), 계엄법(법률 10791호, 3. 3. 23)국가안보장회의(헌법 제 91조) 등이 있으며 ② 적의 침투 또는 국지도발에 대비하기 위한 통합방위법(법률 제 5264호), 향토예비군 설치법(법률 제 10650호) 등이 있고 ③ 각종 재해 및 재난에 대비하기 위해 재난 안전관리 기본법(법률 제 11713호), 자연재해대

책법(법률 제 11495호), 소방기본법(법률 제 11690호) 등이 제정되어 있다. ④국가위기관리를 위한 통수기구의 기본지침으로 국가위기관리기본지침(대통령령 제 285호) 등이 있으며 위기 유형별 또는 사안별 법령은 50여개를 넘어서는 것으로 파악되고 있다.

(2) 국가위기관리 관련 법령체계의 문제점

우리나라의 위기관리 관련 법제는 50여개를 상회할 만큼 다수의 법률과 대통령령으로 구성되어 있기 때문에 군사적 또는 비군사적 위기 유형 및 양상별로 빈틈없이 망라하고 있는 것처럼 보인다. 그러나 내면을 구체적으로 살펴보면 시급한 보원을 요하는 문제점이 상당수 내재되어 있음을 알 수 있다. 국가위기관리체제는 1960년대부터 지속적이고 점진적으로 범위와 심도를 확장하면서 연구되어 왔으며 특히 9.11테러 이후 포괄적 안보개념이 안보정책의 주류를 형성하면서 확연한 “연구경향의 변화”를 보이기 시작하였고, 국가통합위기관리체제 구축에 관심을 보이면서 연구에 매진하고 있는 학자들은 김용석, 강현철, 오재호, 길병욱 등이다. 김용석은 비상사태에 대한 법률적 통합과 개념의 일관성 결여를 지적하였고(국가위기관리체제 발전방안, 2012) 강현철은 다양한 법제형식으로 분산 규정되어 있는 국가위기사태 관련 법령들을 통일된 원칙에 따라 상호 연계성을 부여해야 한다고 주장하였으며(국가위기관리에 관한 법적 분석, 2012) 김열수는 복합적 위기상황 대처를 위해조직, 자원, 조치 등 위기관리 요소들을 하나의 체계로 구성할 수 있도록 기본법을 제정할 필요가 있다(국가위기관리법령 정비 방안, 2012)는 주장을 펼친 바 있다. 이러한 학자들이 진단한 위기관리법령체계의 문제점들을 참고하면서 종합정리 해보면 아래와 같다.

첫째, 국가통수기구의 핵심기능에 속하는 국가위기관리업무에 대한 기본법이 부재상태이기 때문에 다양한 유형의 문제점들이 지속적으로 파생되고 있다. 대부분의 법령들이 중요사건 발생 시 해당 사건에 대한 후속대책의 일환으로 제정되었기 때문에 하나하나의 법령들은 타당성이 있어 보이지만 국가위기관리체제라는 틀 속에 넣어보면 일관성과 연계성이 결여되고 기존의 잣대가 상이하며 마찰을 일으키기 십상이다. 따라서 국가위기관리의 이념, 가치, 정책, 전략, 문화를 포괄할 수 없으며 통합 시너지를 달성하기 곤란하고 가장 심각한 문제는 법령체계의 발전에 대한 법리적 컨트롤 타워가 존재할 수 없다는 것이다.

둘째, 연계성이 부족한 개별법들에 따라 조직이 편성 및 운영되며, 자원을 사용하

고 일관성이 결여된 대응을 하게 되므로 조직의 원칙 위배를 자초할 뿐 아니라 중복 투자를 초래하고 노력의 통합을 곤란케 하여 집중에 의한 시너지효과를 달성할 수 없는 문제점을 내포할 수밖에 없다.

셋째, 위기사건이 발생할 때마다 후속조치과정에서 기본법(모법)에 근거하여 시행령 또는 예규나 규정을 신설 또는 개정하면 될 수 있는 사안도 새로운 법을 만들어냄으로써 위기관리를 위한 법망을 더욱 복잡하게 만들며, 이로 인해 협조와 통합은 더 어려워지고 노력낭비와 시행착오를 반복하게 되는 악순환이 계속되는 양상을 보이고 있다.

넷째, 사이버테러 등 신종 복합위기 상황이 발생하더라도 기존의 법망이 너무 복잡한 갈등구조를 형성하고 있기 때문에 새로운 법령을 제정하고자 해도 다른 법령들과의 마찰로 인해 실효를 거둘 수 없다. 따라서 시급하게 제정되어야 할 입법소요들도 검토단계에서 좌절되거나 입법화 진행과정에서 중단되고 마는 일들이 빈번하게 일어나고 있다.

(3) 국가위기관리의 법령체계 발전 방향

첫째, 국가위기관리를 위한 기본법(모법)을 제정해야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 “위기”와 “비상”에 대한 개념 정의부터 다시 정립하여 법률의 적용범위를 구체적으로 규정해야 한다. 현행법체계상 “국가비상사태”는 비교적 명확히 정의되어 있다.⁵⁾ 그러나 이 또한 전시와 준전시를 하나로 망라하고 있기 때문에 “국가위기”의 시차적 개념과 비교하면 중복되거나 마찰을 유발하고 있다. 따라서 국가위기와 국가비상사태라는 용어가 포괄하고 있는 시차적 범위를 명확히 설정하여야 법적 구분이 용이해진다. 아울러 기본법에 포함될 내용을 구성함에 있어서 국가위기관리체제가 가동될 시간적·공간적 영역을 모두 포괄할 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 상기에서 제안한 국가위기관리를 위한 기본법(모법)이 성안 또는 제정되면 이를 기초로 관련된 하위법률과 대통령령을 입체적으로 평가 및 검토하여 ① 법률의 위계질서가 명확하고 ② 일체화개념으로 연계되도록 하되 불필요한 중복은 회피하며 ③ 각각의 위상에 따라 이에 걸맞는 내용이 수록되도록 종합정비가 이루어져야 한다. 이렇게 하여 본체는 하나지만 위기가 발생하며 각각의 법령이 수 개 법령 합동

5) 법률 제 11690호, “비상대비 자원관리법 제3조 : 전시·사변 또는 이에 준하는 비상시를 비상사태”라 칭한다.

또는 단일 법령으로 적용될 수 있도록 체계를 구비시켜야 한다.

셋째, 국가위기관리를 위한 기본법에는 아래사항들이 필수적으로 포함되도록 하고 연구결과에 따라 발굴될 수 있는 추가요소를 반영하여 모법으로서의 완성도를 극대화해야 한다.

〈표 3〉 국가위기관리를 위한 기본법의 필수적 사항

① 목적과 정의	⑥ 자원관리체제 구축에 관한 원칙과 지침
② 국가의 위기관리 기초와 정책	⑦ 조직구성원/일반국민들에 대한 교육훈련 지침
③ 하위법령체계의 구성과 요건에 대한 지침	⑧ 연구개발
④ 위기관리 관련 시차별 운영지침과 절차	⑨ 별칙
⑤ 정보화 네트워크 설치와 운용	⑩ 기타

넷째, 우리가 당면하고 있는 21세기의 전쟁양상은 「제 4세대 전쟁」 즉 재래전과 비재래전이 융합된 형상(a mixed bag of conventional and unconventional)이라고 Thomas X. Hammes는 설파하고 있으며 안보분야를 연구하거나 담당하는 다수의 인사들이 이 주장에 대하여 상당한 공감을 보여주고 있다. 실제로 2차 대전 이후 제 4세대 전쟁 방식으로 전쟁에 나섰거나 전쟁을 치루고 있는 세력들은 대부분 자신이 추구했던 전쟁의 목표를 달성하고 있다고 보여진다.⁶⁾

Hammes의 이론이 갖는 타당성을 인정한다는 전제로 보면 제 4세대 전쟁의 기초에 입각하여 한반도 공산화를 추구하고 있는 북한의 신종위협은 재래식 도발 뿐 아니라 비재래식 도발을 병행적으로 획책할 것이며 이러한 도발은 전쟁으로 발전하지 못한다 하더라도 반정부의식 확산 등 정치적 피해, 전투력 손상 등 군사적 피해, 경제기반 훼손 등 경제적 피해, 기반시설과 인명손실 등 재난유형의 피해 등 다양한 형태로 국력손실을 초래할 것이다. 재래식 도발에 의한 위기대응은 기존의 체제로 대응한다 하더라도 현시점의 예상을 뛰어넘는 새로운 양상의 도발을 감행한다면 또 하나의 위기관리 실패를 감수할 수밖에 없을 것이다. 그러므로 우리는 상기와 같은 미래의 신종위기에 대응할 수 있도록 법체계정비를 추구해야 할 것이다.

6) Hammes에 따르면, 21세기에는 제4세대 전쟁(4GW)만이 초강대국을 패배시켰으며, 더욱이 미국과 소련이라는 양대 초강대국을 여러 번 패배시킨 바 있다고 제시하였다(Hammes, 2008)

2) 조직체계 분석 및 발전방향

(1) 국가위기관리 조직체계 현황

먼저, 국가통수권자의 판단과 결심을 지원 및 보좌하는 조직으로는 상황유지와 참모판단을 담당하는 국가안보실이 있으며 중요사안에 대한 결심 전 자문을 제공하는 국가안전보장회의, 결심한 방책(정책)을 심의 의결하기 위한 국무회의 등이 있다. 일상적인 참모회의는 안보관계장관회의, 외교안보정책조정회의(실무회의) 등이 있으며 건의할 사항에 대한 사전협조 또는 결심한 사항의 이행을 위한 조정과 통제 등의 기능을 수행하고 있다.

다음, 국무총리 주관의 조직을 살펴보면 국무총리에게 위임된 위기관리 사안들에 대하여 심의, 조정, 총괄, 의결 또는 통수기구 건의안을 확정하는 기능을 수행하는 위원회들로 구성되어 있다. 통합방위에 관한 사태선포와 해제 등을 심의하는 중앙통합방위협의회, 민방위 사안에 대한 중요정책을 심의하는 중앙민방위협의회, 안전관리정책을 심의, 총괄, 조정하는 중앙안전관리협의회, 국가차원의 대테러 정책을 심의, 결정하는 테러대책회의 등이 있다.

한편, 각종 유형별 위기관리의 실행적 기능을 담당하는 정부 부처들은 일관성 있는 원칙이 없이 부처별 특성과 예규에 따라 기존의 조직들에 위기관리 기능이 분산 식으로 부과되어 운영되고 있다. 또한 지방자치단체들의 경우도 재난대비업무를 전담하는 조직이 극히 미약한 수준으로 편성되어 있고 국가차원 위기관리 업무들은 관련 있는 부서에 분할식으로 분담되어 있는 것이다.

(2) 현행 국가위기관리 조직체계의 문제점

첫째는 국가 위기관리에 관한 컨트롤타워기능이 분산되어 있기 때문에 조직 원리상 「명령통일의 원리」가 적용되기 곤란하고 이로 인해 통합성 달성이 곤란하다는 것이다. 포괄적 위기관리의 개념을 기본개념으로 채택하고 있으므로 컨트롤타워의 기능은 하나의 기구에 통합되어야 바람직하다.

둘째는 위기관리업무를 관장할 부처,⁷⁾ 직할청, 지자체⁸⁾ 등에 위기관리업무를 전

7) 법률 제 10339호(정부조직법, 제2조) : 중앙행정기관의 설치와 조직에 관한 규정임에도 불구하고 위기관리 조직 설치에 관한 언급은 없음

8) 법률 제 11899호(지방자치법, 113조) : 직할기관 설치에 관한 규정이지만 위기관리기구 설치에 관한 내용은 수록되어 있지 않음

문적으로 총괄할 조직이 설치되어 있지 않으므로 조직원칙 중 가장 중요한 전문화 원칙을 적용할 수가 없는 것이다. 예를 들어 구체적 상황을 설명해보면 청와대 위기 관리비서관이 특정업무에 관한 부처통합협의를 하고자 할 경우, 각 부처에서 위기관리를 담당하는 부서가 모두 상이하므로 통합된 회의를 열지 못하고 개별협의를 방법을 채택할 수밖에 없는 상황연출이 불가피한 것이다.

셋째는 각 부처별로 위기관리를 위한 세부기능들이 분산배정되어 있기 때문에 기능이 없는 것은 아니지만 부처별 컨트롤타워에 의한 조정·통제권한을 행사할 수 있도록 구속력있는 지휘관계가 설정되어 있지 않기 때문에 연계성 있는 위기관리 실행 및 부서별로 보유하고 있는 노력의 통합을 기대하기 어렵다.

넷째는 직할청(소방방재청 등), 지방자치단체(시·도 단위 광역단체, 시·군 단위 기초단체)등의 위기관리체제는 사실상 발생된 위기관리에 관한 상황조치와 행정처리 범주로 제한되어 있다. 국가정책에 관한 시행청 기능을 주 임무로 한다 하더라도 체제상으로는 중앙정부와 긴밀하게 연계된 조직기구를 구비해야만 상·하 일체감을 갖는 국가위기관리가 가능해지고 국가 기능에 대한 국민체감 환경조성이 가능할 것이다.

(3) 국가위기관리 조직체계의 발전방향

첫째 국가위기관리 컨트롤타워기능조직을 일원화해야 한다. 이 문제와 관련하여 부연설명을 첨가하면, 국가방위 관련 위기관리와 재난위기관리, 국가기반체제 위기관리, 반정부/반사회 세력에 의한 사회혼란위기관리 등 제반 유형의 위기관리를 전문적으로 총괄할 수 있는 조직이 설치되어 명실상부한 컨트롤타워기능을 발휘하도록 보장되어야 한다는 것이다.

해당 문제의 해결방안에 대하여 여러 학자들이 다양한 의견을 제시하고 있다. 정찬권(2012)과 안철현(2012)는 대통령직속의 “국가위기관리위원회” 설치의견을 개진한 바 있고, 이채언(2012)은 국무총리실에 전문총괄조직을 신설하거나 정부의 독립 부처(국가위기관리처 등)를 설치하는 방안을 비교한 후 전자가 최선의 안이라고 개진한 바가 있다(정찬권, 2012: 101; 안철현, 2012: 119; 이채언, 2012: 139). 여러 가지 의견을 종합하여 평가해본 결과와 필자의 장기간 경험을 토대로 최선의 안을 정리해 본다면 현 국가안보실을 모체로 하여 청와대 내부, 각부처 및 직할청, 지자체, 시민단체, 일반국민을 모두 아우를 수 있는 대통령 직속의 “국가통합위기관리실”을 설치하

는 것이 최적의 대안이라고 판단된다.

둘째, 각 부처에는 소수정예화된 국가위기관리실을 일관성 있는 모델로 설치하여 부처별 내부조직에 광범위하게 분산된 기능들을 시차별로 탄력성 있게 통합하고 부처장 직속기구로 운영토록 해야 할 것이다.

셋째, 각 지자체는 위기관리 전담부서를 별도로 설치하고, 전담부서 외의 관련부서들을 구속력 있게 통제할 수 있도록 협조관계를 구축함으로써 중앙정부의 정책을 기초로 하되 상당부분 지자체장이 여건을 마련해주어야 할 것이다.

앞서 법령체계 개선방안에 따라 강제적 구속력을 갖추고 지휘계통 및 명령복종체계가 명확히 구비된 조직체계가 전국적으로 설치 및 운용된다면 국가통합위기관리체계 구축의 기반을 만들 수 있는 훌륭한 계기가 될 것임이 분명하다.

3) 운영체계 분석 및 발전방향

(1) 운영체계의 실태와 문제점

첫째, 우리의 국가위기관리체제는 운영체계에 대하여 정립된 규범을 갖고 있지 않다는 것이 정설이다. 국가통수기구는 다양한 상황보고 계통을 통하여 상황을 인식한 후 국가안보회의, 관계장관회의, 정책조정회의 등의 과정을 거쳐서 정책과 지침을 수립 후 하달하는 수순을 밟아 나가는 것이 통례이다. 그러나 총리실, 정부부처, 지자체등은 상황보고-회의-지침하달 등의 절차를 이행하는 것이 대부분이며 일부부처와 군 지휘계통 외에는 정형적으로 규정화된 운영체계를 가지고 있지 않다. 이러한 실상이다 보니 위기상황이 예견 또는 발생되는 경우 정서적 혼란이 발생하여 중요도가 가장 높은 초동단계의 대응이 부실해지고 초동단계의 실효는 위기관리가 실행되는 전 과정에 악영향을 미치게 된다.

둘째, 위기조치기구들이 불완전한 운영체계를 갖고 있기 때문에 위기 대응 과정에서 “숲을 보고 큰 틀을 유지한 가운데 나무들을 손질하는” 대원칙이 무시되기 일수이다. 따라서 국가 전체를 조망하는 큰 틀의 흐름과는 무관하게 각자 자신의 일에만 몰두하므로, 활동은 하지만 실제로는 활동이 없는(動而不動) 상태로 위기관리가 이루어 질수 밖에 없다. 이렇게 조직이 운영되면 국가통수기구의 지휘의도가 정확히 현장에 침투되기 어렵고, 지휘통일이 담보되는 위기대응이 곤란하여 유관부처와 연계성이 저하되므로 협조, 조정, 통합이 어려워지고, 시행착오와 중복투자를 반복할

수밖에 없다.

셋째, 정형화된 운영체계를 구비하고 있지 않거나 구비된 운영체계가 불완전 할 경우는 위기발생시마다 상이한 대응방식을 적용하게 되고 이는 필연적으로 그때마다 다르게 행동하는 일회성 대응방식으로 끝나게 되며 동일 또는 유사한 위기가 발생하더라도 잘못된 대응이 반복되며 특히 이 때문에 데이터베이스가 구축되지 못한다. 또한 질서정연하게 구축된 데이터베이스의 지원을 받지 못하면 위기상황의 평가와 판단의 정확도가 담보되지 않기 마련이며 의사결정권자의 정확한 정책결심 또한 보장되지 못하는 악순환을 초래하게 된다.

이런 상태 하에서 위기관리 행위를 실행하면 합당치 못한 정책이 수립되고 부정확한 지침이 하달되면 현장의 행동조직들은 합당한 대응을 하지 못하고, 혼란 속에 빠져들기 때문에 위험에 처해있는 국민들은 국가의 위기관리 효과를 체감할 수 없고 불신, 불평을 토로하게 될 수밖에 없다.

(2) 운영체계의 발전 방향

첫째, 국가위기관리의 정책을 수립하고 지침을 작성하며 현장에 하달할 명령 만들기의 권한과 책임을 지고 있는 상·중·하위조직은 국가가 규정한 “위기관리조직 운영규범”(이하 운영규범)을 제정·공포해야 한다.

둘째, 상기 운영규범은 상·중·하위의 모든 조직이 공유토록 제정되어야 하며 상위기관을 자신의 조직 운영규범을 기본문으로 작성하고 이를 지원할 하위조직에 요구할 역할과 기능, 협조업무 등을 구체적으로 지시해 주어야 한다. 또한 하위조직은 상위조직으로부터 부여된 임무를 기초로 자신이 수행할 총합적 과업을 염출하여 행동규범을 정립해야 한다. 셋째, 각각의 조직은 기본임무(과업)와 새롭게 도출된 과업을 망라한 가운데 조직의 장, 참모진, 실무진의 역할을 분명히 식별하고 위기관리를 위한 조직행동의 단계별 과제와 절차를 명확히 정립하여 자신의 예규로 정립해야 한다.

넷째, 위기관리를 위한 조직의 행동단계는 각 학설에 따라 다양한 형태로 개진되고 있으나 현재까지는 ① 상황인식 ② 위기평가 ③ 위기관단 ④ 방책설정(결심) ⑤ 명령(지침)하달 ⑥ 실행 및 감독의 수순을 밟는 것이 가장 합리적이라고 생각된다.

다섯째, 과학적인 의사결정을 위해서는 정량적 판단이 필수이며 이를 위해서는 선정된 방책들의 효율성 평가를 뒷받침하기 위한 데이터베이스를 반드시 구축하고

활용해야 한다.

여섯째, 상기 5개항과 관련해서는 통수기구, 정부부처, 학계와 연구기관의 실질적 대표자들일 구성하는 연구팀에 의해 단계별 구체적 행동절차가 매뉴얼 형식으로 만들어져야 한다.

4) 정보화체계 분석 및 발전방향

(1) 국가 행정사무의 정보화

현대국가의 행정사무는 사회 환경의 변화에 따라 그 수요가 대폭 증대하고 관찰할 기능이 다양화 되어있으며 산하조직 또는 지방으로 분권화 되어 있으므로 인간의 수작업으로는 수요의 충족이 불가능할 뿐 아니라 질적인 만족을 가져다 줄 수가 없는 것이다. 따라서 자연스럽게 대용량의 자료를 단시간 내에 양질의 수준으로 가공할 수 있는 정보화를 대안으로 삼게 된 것이며 이제는 국가행정에 있어서 정보화는 필수 불가결한 분야가 되었다.

즉 정보화는 행정업무처리에 소요되는 시간을 대폭 단축시키고 행정효율을 획기적으로 향상시켰으며 각급 상하 행정기관 간에 구축된 네트워크의 역할에 따라 간편화 및 광역화 되었다. 또한 정책의 입안, 결정, 집행 및 평가 과정이 모두 정보화 네트워크 속에서 이루어질 수 있도록 여건이 조성되었다. 현대 국가들이 처해있는 정책환경의 특징은 ① 정책들 상호간에 밀접한 관계가 형성되므로 특정한 정책 검토가 단일적 판단구조로는 곤란하며 ② 정치적 이해관계가 복잡하게 얽혀있고 ③ 환경적·기술적 변수가 급속도로 변하므로 이를 자동추적 해야만 지속적 업그레이드가 허용된다는 것이다.

(2) 국가위기관리체제 정보화의 문제점

첫째, 우리의 국가위기관리체제는 국가통수기구 또는 국무총리실 등 컨트롤타워 기능을 가진 기구가 결심 또는 지침하달 위주의 기능과 역할을 수행할 뿐 세부절차는 각 부처 또는 지자체가 관련법에 따라 각자 수행 및 협조한다는 원칙으로 해 왔기 때문에 상하 또는 인접의 위기관리 조직들이 지휘체계에 의해 조직화되어 있다고 보기 어렵다.

따라서 위기관리 운영체제가 구축되어 있지 않은 관계로 이 체제의 정보화에 대해서는 소요제기가 없었고, 정보화 하겠다는 시도 자체가 없었다고 본다. 그러나 부

차별로 또는 분야별로 내부적 정보화 노력은 서로 다른 양상으로 진행되었고, 만들어진 시스템을 활용하는 경우는 다수 발견된다. 국방지휘소 자동화체계나 국가재난관리체계가 그러한 예이다.

둘째, 국가위기관리체제가 정보화되지 않고 현 상태로 지속될 경우는 전 세계와 전국에 일반화되어 있는 정보화의 기능을 활용할 수가 없고 비과학적인 위기관리행위에 의존할 수밖에 없으므로 ① 과도한 시간소요로 인해 대응의 적시성을 상실하며 ② 주먹구구식 판단과 결심으로 인해 효율적인 대응이 곤란하며 ③ 동일한 시행착오를 반복할 수밖에 없을 것이다.

셋째, 정보화되지 않은 국가위기관리체제는 진화와 발전을 기대하기가 곤란하다는 것이다. 앞서 정보자산의 강점을 분석 시 논의된 바와 같이 정보의 무한가치성과 효과 누적성을 활용하지 않는다면 여타의 모든 체제가 정보화 네트워크 속에서 선진화됨에도 불구하고 국가위기관리체제는 재래식으로 운영될 수밖에 없으므로 항시 제 자리에 정체될 뿐 지속발전 역량과 가능성이 현저히 저하될 것이다.

(3) 국가위기관리 정보화체계의 발전방향

첫째, 국가통수기구를 포함하여 국가위기관리에 종사하고 있는 모든 조직과 구성원들은 정보화의 필요성과 중요성에 대해 깊이 인식하고 공감대를 확산해야 한다. 국가위기관리를 행함에 있어서 정보화의 수요가 어느 정도 되는 것인지 추산하고 이를 충족시키기 위해 어떻게 정보체계를 구축할 것인지 깊은 숙고를 하는 일부터 시작해야 한다.

둘째, 국가통수기구로부터 기초자치단체에 이르기까지 일관성과 특수성을 동시에 구현하는 위기관리 운영체계를 기초로 하되 조직의 장과 구성요소(팀, 부서, 개인 등) 간 최선의 방책을 염출하기 위한 각자의 역할과 상호작용이 정보화체계의 기능에 의해 과학적 지원을 받도록 표준절차상의 기능을 망라하여 설계되어야 한다. 따라서 최소한 아래의 6대 기능은 필수적으로 구비하는 위기관리 전담 정보화체계를 국가의 주도하에 구축해야 할 것이다.

① 정보공유의 기능

위기발생의 징후, 위기 발생 시 최초상황, 위기의 진행과 대응활동, 상·하 인접조직의 행동상황 등이 실시간에 전파 및 공유되어야 상황이 동시적으로 소통되고 적시적이고 정확한 조치가 가능해진다.

② 결심지원의 기능

국가위기관리를 수행하는 모든 조직의 책임자는 상황의 변화와 진전에 따라 끊임 없이 결심행동을 요구 받을 수밖에 없다. 위기관리의 중요국면과 단계 그리고 상황 별로 참모와 구성원들은 지속적으로 방책 또는 대응조치를 구상하여 책임자에게 건의할 것이다. 조직의 책임자는 경험에서 우러나는 직관과 통찰력을 바탕으로 결심을 할 수도 있지만 직관에만 의존하는 것은 사안의 경·중과 완급정도에 따라 오류를 범할 수 있는 개연성이 클 것으로 보아야한다. 조직책임자가 결심을 하는 것은 대개 수 개의 방책 중에서 택일하거나 단일방책일 경우는 승인여부 그리고 명령과 지시의 하달여부와 유효시간 등이 고려되어야 한다. 이러한 결심을 쉽고도 정확하게 지원해 줄 수 있는 정보화체계를 반드시 구축해야 할 것이다.

③ 지시 및 명령체계

조직의 책임자가 결심한 방책 또는 대응 및 조치의 지침 등은 실행과 협조임무를 수행하는 하급 및 인접조직에 지시와 명령으로 전파되어야 행동으로 구현될 수 있다. 위기의 속성 중 간과하지 말아야 할 것 중 하나가 관리와 대응 가용시간이 극히 부족하며 성공으로 끝나든 실패로 종료되든 단기간 내에 종결된다는 것이다. 따라서 명령과 지시의 전파수단을 문서에 의존한다면 적시성 있는 전파는 대단히 어려울 것임이 명약관화하다. 따라서 정보화체계 내에 지시와 명령의 자동화전파기능을 설치하여 근 실시간에 현장저변까지 침투시킬 수 있는 적시성을 보장해야 할 것이다.

④ 데이터베이스 구축기능

중요한 방책을 수립하거나 지침을 준비할 때 그리고 위기관리의 진전 상황을 평가 및 검토할 때 관련된 계량화 데이터나 자료를 활용하는 것이 필수적으로 요구되며 이와 연계되는 법률, 훈령, 규정 등은 수시로 열람하도록 요구받는다. 그리고 동일한 자료들이 반복적으로 사용되는 경우가 지속적으로 발생하는 것 또한 간과하지 말아야 한다. 따라서 정보화체계 내에 방대하고 다양한 데이터들을 탑재시켜놓고 적시적으로 열람 및 참고하고 판단 및 조치에 반영할 수 있는 양질의 데이터베이스를 구축하는 것 또한 필수요소라 하겠다.

⑤ 체계연동 및 상호운용성 보장 기능

국가의 존망을 결정할 수 있는 국가 방위 위기로부터 재난 그리고 기반체계 위기에 이르기까지 전 분야를 지원할 정보화체계는 특히 강도 높은 체계연동과 상호운용

성 보장이 요구된다. 즉, 국가통수기구와 각 부처를 제 1그룹으로, 각 부처와 직할청 및 유관기관을 제 2그룹으로, 광역 및 기초자치단체를 제 3그룹으로 하여 전체 개념에 부응토록 각각의 체계를 구축하고 이들을 상하 수직적, 좌우 수평적으로 연동시키며 공유 및 교류된 정보들이 어느 부서에나 쓰일 수 있도록 상호운용성을 구비해야 한다.

⑥ 보안성 확보 기능

국가위기관리과정에서는 일반에 공개 가능한 평문정보와 공개할 수 없거나 제한을 두는 비밀정보가 혼용되어 사용된다. 그러므로 공개불허 자료가 보호될 수 있도록 하기 위해서는 철저한 정보보호체계와 설비가 구축된 보안망이 동시에 구축되어야 하고 이를 위해서는 인트라넷 형태의 독립적 폐쇄회로중심의 네트워크가 구축되어야 할 것이다.

5) 국가위기관리 자원관리체계 분석 및 발전방향

국가 위기가 발생하면 효과적인 대응을 위하여 상당한 자원의 소요가 필연적으로 수반된다. 긴급히 집행되어야 할 예산, 현장에 동원되어야 할 장비와 물자, 급작스레 증가한 업무처리 인력이 대표적인 자원소요이다. 전시에 대비하기 위한 비상대비 자원의 조달은 비상대비 자원관리법에 근거하여 국무회의 의결에 따른 동원령 선포·자원의 집결·집행계획에 의한 배분 및 재배치·수입기관의 인도·인접 등의 수순에 따라 집행토록 되어 있으며 이에 소요되는 자원들은 정밀한 계획에 따라 지정 및 고시, 관리되어지고 있다.

(1) 비상대비 자원관리체계의 분석과 문제점

법률 제 11690호(2013. 3. 23 일부개정)로 공포된 비상대비 자원관리법을 중심으로 현행 비상대비 자원관리체계의 현황을 정리함과 동시에 문제점을 도출해 보기로 한다.

첫째, 유사시 집행할 자원관리에 관한 규정으로 공포된 동법은 비상대비의 망라기간을 “전시, 사변 또는 이에 준하는 비상 시”라고 규정하고 있다. 동법에 따라 국가비상사태가 수개의 단계로 구분되어 있으며 각 단계의 구분과 선포는 군사적 방위태세 등급과 연계되어 비상국무회의 의결에 따라 구분되어진다. 그런데 가장 낮은 단계의 국가비상사태가 의미하는 기간도 전쟁 이전에 발생할 수 있는 위기상황보다 훨씬 더 높은 긴장상태를 의미하므로 동법이 「국가위기에 대비한 자원관리」에 대한 법규

의 역할을 할 수 있다고 보기는 어렵다.

둘째, 동법은 법의 목적(제 1조)에서 언급하고 있는 비와 같이 인적·물적 자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 ① 계획수립 ② 자원의 관리 ③ 교육·훈련에 필요한 사항을 규정하고 있다.⁹⁾ 따라서 비상사태 발생 시에 대비한 자원관리를 위한 계획의 발전과 관리에 대한 지침을 상세히 규정하고 있는 만큼 이 법의 망라기간에 “국가위기 발생 시”가 포함된다면 국가위기관리체제에 소요되는 자원관리규정으로서는 손색이 없다할 것이다. 그러므로 동법은 국가위기관리에 소요되는 자원의 관리규정으로 보기는 어렵다.

셋째, 동법은 총괄기관을 설정함에 있어서 “안전행정부 장관이 국무총리를 보좌하여 비상대비 업무를 총괄·조정한다” 라고 규정하고 있는 바, 주로 국가방위에 대한 비상사태에 필요한 자원관리규정을 주된 내용으로 하고 있을 뿐 재해 및 재난 국가기반시설 파괴, 신종 국가위기 등에 대한 소요자원을 관리대상으로 망라하지 못하고 있음이 분명하다. 따라서 포괄적 위기관리체제운동을 위한 자원관리 법규로서는 부족한 면을 안고 있음이 명확하다.

넷째, 동법 13조 2와 3에서는 통합방위사태가 선포되어 국민의 생명·신체·재산 보호를 위해 필요한 경우 동법 11조에 지정된 자(인원)와 물자의 소유주에게 참여와 사용협력을 요청할 수 있고, 재난사태 또는 특별재난지역이 선포된 경우 비축된 물자를 사용할 수 있도록 규정하고 있다. 이 규정 또한 통합방위사태 또는 재난사태가 국가위기사태 전체를 망라한다고 볼 수 없으므로 국가위기에 대비한 자원관리규정으로 충분하다고 평가할 수 없는 것이다.

상기의 4가지 항목에 대한 분석결과를 종합해 보면 현행 비상대비 자원관리법은 적용시기, 대상, 사용자 등의 측면에서 국가위기관리를 위한 자원관리규정으로서는 불충분한 법이라는 사실을 알 수 있다.

(2) 국가위기관리 자원관리체계 발전 방향

국가위기관리를 위한 자원관리체계 구축방안은 크게 두 가지로 열거할 수 있다. 첫째 방안은 현행 비상대비 자원관리법의 기본요소들을 보완하여 활용하며 이에 근거하여 기본지침, 기본계획, 집행계획, 실시계획 등의 관련 항목들을 수정하여 위기

9) 법률 제 11690호, 비상대비 자원관리법(2009.4.1 전문개정, 2009.7.2 시행), 제1조(목적) : 법안의 내용을 재정리한 것임

시와 국가비상 시 적용할 자원관리체제를 일원화하는 것이다.

둘째 방안은 국가위기관리체제에 필요한 자원관리 법령과 체계를 별도로 독자적인 체계를 구축하는 것이다. 필자가 본 견지에서 첫 번째 방안은 적은 노력으로 소기의 목적 달성이 가능한 반면 비상대비 자원관리체제와의 명확한 구분이 어려워지며 두 번째 방안은 첫 번째 방안보다 다소 더 많은 노력이 투자되겠지만 명확한 근거와 구분을 제시해 줄 수 있으므로 더 유리한 방안으로 평가할 수가 있겠다.

어느 방안을 채택하든 결과적으로는 대등한 자원관리체제 구축이 가능하다고 할 수 있겠으나 아래의 몇 가지 원칙은 반드시 적용되어야 할 것이다.

첫째, “국가위기 시”와 “국가비상사태 시”의 망라기간에 대한 구분이 명확히 설정되어야 할 것이다. 둘째, 국가위기 시 사용되어질 자원은 기존 체제하 관리되어 왔던 자원의 종류와는 차이점을 갖는 요소가 될 것이다. 따라서 국내위기에 대비하기 위한 자원의 구분과 세부항목은 재조직하여 구체적으로 설정해야 할 것이다. 셋째, 국가위기는 국가전체와 전역에서가 아니라 비교적 짧은 특정기간과 특정장소에서 발생하는 것으로서 전시가 아닌 평시 환경 하에서 대응하는 것이므로 비축·관리·저장·집행·보충 등 전 과정에서 국가에 의한 중앙집권적 관리통제체제를 갖는 것이 유리할 것이다.

6) 국가위기관리 교육훈련체계 분석 및 발전방향

(1) 전문인력 육성을 위한 교육훈련체계 현황

비상대비자원관리법이 적시하고 있는 “전문인력 육성”에 관한 규정을 살펴보면 첫째, 비상대비 업무담당자는 ① 국회·법원·헌법재판소·중앙선관위 등 입법·사법기관, ② 대통령 및 국무총리 소속기관, ③ 중앙 및 지방행정기관, ④ 비상대비업체 등으로 광범위하게 지정토록하고 있으며 대통령령이 정하는 자격요건을 갖추고 소정의 시험에 합격한 사람 중에서 임명되도록 규정되어 있다. 둘째, 비상대비 업무담당자가 보직되어 있는 소속 부처의 장은 안행부장관에게 지도와 심사를 요청함으로써 지속적인 전문성 확보를 의무화하고 있다. 셋째, 비상대비 교육은 안행부장관 주도로 중앙행정기관과 그 소속 지방행정기관, 시·도, 각급 교육청의 비상대비 담당자, 공무원 교육기관의 비상대비 업무담당 교수요원 등에게 실시토록 되어있다. 넷째, 훈련은 동법 11조에 명시된 인력·물자·업체를 대상으로 하여 연 7일 이내로 한정하

고 국무총리 또는 소관부처장관 주도하에 전국적인 훈련을 할 수 있도록 규정하고 있다.

(2) 위기대비 교육훈련체계의 문제점

상기와 같이 비상대비 자원관리법에 의해 교육훈련지침이 법으로 규정되어 있으나 국가위기관리에 종사할 전문인력 양성과 조직전문화를 위한 교육훈련소요와 비교하면 상당한 거리가 있음을 인식할 수가 있다.

첫째, 비상대비자원관리법상 교육훈련지침은 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태에 대비하는 교육훈련을 지칭하는 것인 만큼 이 법의 망라시기에 국가위기는 포함되지 않으므로 사실상 국가위기관리를 위한 독립적 교육훈련체계가 실존하고 있다고 보기는 어렵다.

둘째, 비상대비 업무는 사실상 각 부처의 전 직원에게 과업이 부과되어 있으나 국가위기관리 업무는 각 부처의 지휘부와 위기 유형별 담당부서에 한정적으로 부과되므로 상기 법을 그대로 적용하기 어렵다고 본다.

셋째, 교육훈련의 내용면에서도 전시 또는 비상시를 대비하는 과제와 위기관리 과제는 확연히 구분되는 것이므로 별도의 규정과 체계에 의해 구성되어야 할 것이다.

넷째, 교육훈련의 기반 요소 면에서 비상대비 교육훈련은 기존의 법률, 대통령령, 기본지침-기본계획-집행계획-실시계획으로 연결되는 각종 계획을 플랫폼으로 하여 체계형성이 가능하지만 위기대비교육훈련은 상기와 같은 법령과 계획의 기반이 없기 때문에 연구논문 등 학술적 제안문서에 그치고 이론적, 교리적, 법리적 플랫폼이 미약한 상태이므로 현 상태로는 교육훈련체계 구축이 체계구성이 쉽지 않다는 것이다.

(3) 국가위기관리 교육훈련체계의 발전방향

위에서 논의한 바와 같이 위기대비 교육훈련체계 구축을 위해서는 법령의 개정, 교육대상의 선정, 교육과제의 구성, 법적 구속력이 충분한 계획과 교리 등이 별도로 준비되어야 할 필요가 있다.

첫째, 법적 기반의 확보를 위하여 비상대비 자원관리법이 망라하는 “비상사태”의 개념을 확대하여 국가위기국면을 포함시키고 동법을 위기대비까지 총족시킬 수 있도록 보완하는 방안과 위기대비 자원관리법을 별도로 제정하여 더욱 명확하게 정리하는 방안을 고려할 수 있다. 현행 비상대비 교육훈련체계와 비교하여 방대한 차이

점을 고려할 때 후자의 방안을 선택하는 것이 유리할 것으로 보인다.

둘째, 위기관리 업무를 담당할 전문요원 육성을 위해 필수적 기반을 구축하는 것이 우선이다. ① 구축력이 분명한 국가위기관리규정이 있어야 하고 ② 중앙정부 차원의 교육기관이 설치되어야 하며 ③ 지도자, 중견간부, 실무자급 등으로 구분한 집체교육체계를 구축하고 ④ 교육 후 평가 성적을 인사에 반영하여 우수자에게는 인센티브를 부여하는 등 전문성을 극대화할 수 있는 교육체계를 구축해야 하겠다.

셋째, 위기관리의 팀워크를 고도화하기 위한 조직훈련은 전국단위, 부처단위, 부처별 팀단위, 지자체단위로 구분하여 적절한 주기를 설정하고 각 단위조직별 훈련강령을 제정하여 연중 지속적으로 반복훈련이 될 수 있도록 훈련체계를 구축해야 하겠다.

넷째, 평가 및 환류제도는 교육훈련에서 필수불가결한 요소이다. 법적규제는 교육훈련의 엔진으로서 동력을 제공하는 것이며 평가 및 환류는 교육훈련의 질적 수준을 향상시키는 촉매역할을 하는 기능이므로 반드시 교육훈련체계의 핵심요소로 반영되어야 한다.

위의 검토결과를 다시 정리해보면, 군사적 위기, 재난사태, 국제사회와 자연환경 및 기술 발전에 수반되는 각종의 새로운 위기관리조직에서 전문적 활동을 할 수 있는 인재의 양성은 무엇보다 중요한 필수 과업이다. 그러므로 ① 정부에서 주도하여 위기관리에 대한 기본교리를 발전시키고 이를 가르치고 학습하는 학문체계가 정립되어야 할 것이다. ② 국가통수기구, 정부의 각 부처 및 직할청, 지방자체단체, 국가공기업 등에 종사하게 될 공무원 및 준공무원은 대부분 위기관리 업무를 수행하게 되는 점을 고려하여 위기관리 역량에 대한 전문성 인증제도를 설치·운영해야 하겠다. ③ 이미 임용된 구성원에 대해서는 국가통수기구의 일정한 지침에 따라 부처 및 직할청 그리고 지자체에 의해 단계별 직무교육을 시킬 수 있도록 보수교육체계를 구비해야 할 것이다. ④ 보수교육체계를 개인교육으로 본다면 개별 구성원으로 편성된 조직에 대한 훈련 또한 체계적이고 반복적으로 실행해야한다. 기존의 제도권 내에서 실행되고 있는 을지훈련 등 국가급 훈련을 포함하여 부처 및 직할청과 지자체 별로 통제하는 조직집체훈련제도를 발전시켜 실행에 옮겨야 할 것으로 생각된다.

IV. 결 론

이 연구에서는 국가위기관리의 중요성을 재인식해야 할 필요성과 함께 국가위기 관리체제를 구성하는 6대 핵심체계들의 실태와 문제점을 분석하고 체제의 효율성을 극대화시키는데 필요한 개념적 발전소요를 도출하여 국가위기관리체제 발전방향으로 제시하였다.

첫째, 국가의 중요책임인 위기관리를 하나의 독립적 체제로 정립시켜야 하며 이를 위해서는 위기가 발생할 때마다 대증요법에 의한 제한적 보완을 하거나 어느 일부분만 연구하는 접근법에서 과감히 탈피하여 제요소를 하나로 묶어 독립적 유기체를 만든다는 기초 하에 통합된 총체적 접근법을 사용하여 연구 발전시켜 나가야 할 것이다.

둘째, 국가위기관리체제의 핵심적 6대 구성요소는 법령, 조직, 운영, 정보화, 자원 관리, 교육훈련 등의 하위체계임을 인식하고 전체가 조화를 이루는 가운데 각각의 요소가 최고의 완성도를 갖추도록 해야 하며 특히 본고에서 제시한 방향을 참고하면서 더욱 구체적으로 정립하고 실행에 옮겨나가야 할 것이다.

셋째, 국가위기관리체제의 발전과업은 단기간내에 비교적 올바른 방향과 빠른 속도로 추진되어 왔고 현재까지 상당한 성과를 보이고 있음을 고려할 때 현 체제를 도외시하고 전혀 새로운 체제를 생성하겠다는 생각은 금물이다. 따라서 현 체제를 골간으로 하되 체제 전체의 약점은 보완하고 연계성 없이 분산되어 기능하고 있는 요소들을 기본체제와 결합시키면서 조화를 이루도록 추진해야 할 것이다.

넷째, 국가위기관리체제를 완성도 높은 성숙한 체제로 거듭나도록 하기 위해서 특정부처나 조직의 노력만으로는 불가할 것이다. 그러므로 국가통수기구의 주도하에 국가위기관리를 담당하는 국무총리실, 각 부처와 직할청, 지자체, 학계 등이 함께 참가하는 임시적인 국가급 조직을 설치하고 그 조직에 의해서 중·장기적인 계획 하에 명확한 비전과 목표를 가지고 조직적이고 체계적이며 집념과 사명감이 충만한 가운데 발전시켜나가야 할 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 강현철. (2012), “국가위기관리에 대한 법적 분석”, 「한국군사문제연구원 정책포럼 발표논문집」.
- 길병옥. (2012), “국가위기관리를 위한 효과적인 법제 및 조직발전방향”, 「한국군사문제연구원 정책포럼 발표논문집」.
- 김열수. (2005), 「21세기 국가위기관리론」, 서울:오름.
- _____. (2010), 「국가안보: 위협과 취약성의 딜레마」, 서울:법문사.
- 김용석. (2012), “국가위기관리체계 발전방안”, 「한국군사문제연구원 정책포럼 발표논문집」.
- 김충남. (2012), 「민주시대 한국안보의 재조명」, 서울: 오름.
- 박계호. (2012), “한반도 위기발생시 미국의 역할 결정요인에 관한 연구”, 충남대학교 대학원, 박사학위논문.
- 안철현. (2012), “국가위기관리 조직체계 구성의 중점”, 「한국군사문제연구원 정책포럼 발표논문집」.
- 정찬권. (2012), 「국가위기관리론」, 서울: 대왕사.
- 조영갑. (2006), 「국가위기관리론」, 서울: 선학사.
- 주성빈·최응렬. (2013), “국가통합위기관리체계의 구축방안에 관한 연구”, 「한국경호경비학회지」34: 279-311.

2. 국외문헌

- Blanchard, B.Wayne. (2007), *Principles of Emergency Supplement*. FEMA- Emergency Management Institute.
- Brecher, Michael(ed). (1978), *Studies in Crisis Behavior*, New York : Harper & Row Publishers.
- Pearson, C. & Clair, J.(1998). “Reframing the Crisis management”. *Academy of Management Review*, 23(1): 59-76.
- Richardson, James. (1988), *Crisis management: A Critical Repraisal*. Westview Press.
- Hammes, Thomas, X. (2008), *The Sling and the Stone : On War in the 21st Century*, 최중철 역. (2008), 「21세기 제4세대전쟁」. 국방대 안보문제 연구소.
- White, Philip .(2004), *Disaster risk Reduction : a development concern*. Department of International Development.

【Abstract】

Research on Efficient Measures for National Crisis Management System

Lee, Hong-Kee

The purpose of this research is to deduce the frailties of the operating condition of Korea's national crisis management system through a comprehensive perspective analysis. It is then to present efficient measures through the enhancement of these infirmities.

For this, after examining the fundamental theory, we presented a development direction based on the current status of the 6 key systems composing the national crisis management system. We also included items regarding each of the policy proposal in our conclusion.

The fundamental theory of Korea's national crisis management system has been integrated based on a comprehensive security concept. However, the system development which drives the integrated structure still remains solely as a legal and structural category. Thus, operating, informing-oriented, supporting management, and rearing professional manpower systems have yet to be cultivated with efficiency.

In conclusion, this research is to present a development direction from a conceptual dimension and to analyze the current status of the 6 key systems which are law, organization, operation, information-oriented, support management, training, and education. Finally, this research highlights the policy measures to fully maximize system efficiency.

Key words : national crisis management system, law, organization, operation, information-oriented, support management system