

국가 위기관리를 위한 민방위/비상대비 업무와 지방자치단체의 역할

안철여

국립중앙도서관

국가 위기관리의 전통적 기능 중 중요한 부분인 민방위와 비상대비 업무는 오늘날 ‘포괄적 안보’ 환경으로의 변화에도 불구하고 여전히 국가 위기관리에 있어 중요한 역할을 하고 있다. 또한 국가 위기관리의 주체 조직 중 하나인 지방자치단체는 각종 재난 위기의 관리 주체로서 그 중요성이 점차 증대되고 있는 추세이다. 따라서 본 연구에서는 국가 위기관리에 있어 점차 중요성이 더해가고 있는 민방위와 비상대비 업무, 지방자치단체의 역할에 관해 중점 연구하고, 국가 위기관리 발전을 위한 민방위와 비상대비, 지방자치단체의 역할 개선에 관해 다양한 정책적인 제언을 하였다.

주제어: 국가 위기관리, 민방위, 비상대비, 지방자치단체

I. 서론

정부는 다양한 국가의 위기를 체계적으로 관리할 책무가 있으며 이를 위해 민관군을 포함한 제 위기관리 주체들과 유기적인 협력체계를 구축하여 위기관리 업무를 수행하고 있다. 정부와 위기관리 주체가 수행하는 위기관리는 각 위기유형별로 필요한 조직, 자원을 구비하고 법령, 계획, 매뉴얼과 같은 위기관리 문서에 입각하여 위기의 예방, 대비, 대응, 복구(수습)에 관한 조치를 통해 실행되어 진다.

본 연구에서는 이렇게 실행되는 국가 위기관리에 있어 매우 중요한 자원인 민방위/비상대비 자원, 중앙정부

와 함께 하는 위기관리 주체로서의 지방자치단체의 역할을 살펴보고, 보다 실효적이고 바람직한 역할 수행을 위한 지향점에 관해 개괄적으로 제시해 보았다.

II. 국가 위기관리의 이해

본 장에서는 국가 위기관리를 위한 민방위/비상대비 업무, 국가 위기관리를 위한 지자체의 역할을 알아보기에 앞서 기본적으로 국가 위기관리에 관한 일반적인 이해가 필요하다는 전제 하에 국가 위기관리의 개념, 국가 위기관리 체계의 구성에 대해 약술하였다.

1. 국가 위기관리의 개념

국가는 경제, 사회, 정치, 문화, 종교 등 다양한 분야에 걸쳐 유기적인 구조와 관계, 기능 속에 존재한다. 정부는 이러한 유기적인 구조와 관계, 기능을 구축 및 유지하면서 국가와 국민의 안전, 평화와 번영, 행복한 삶을 위한 제반 노력을 경주하고 있다. 인류 역사 이래 국가의 안전과 평화, 번영과 행복을 위협하는 재난과 위기는 끊임없이 발생하여 왔으며 정부는 이러한 재난과 위기로부터 국가와 국민을 보호하는 것을 중요한 책무로 여겨 왔다.

이러한 책무적인 관점을 기초로 하여 국가 위기관리의 개념을 살펴보면, ‘정부, 즉 국가가 국가와 국민의 안전과 평화, 번영과 행복을 위협하는 각종 재난과 위기로 인으로부터 국가와 국민을 보호하기 위해 취하는 제반 조치 및 활동’을 의미한다고 볼 수 있다. 종전에는 국가

위기관리 개념이 주로 전쟁과 국가 간 분쟁 등 전통적 안보 분야의 위협으로부터의 국가와 국민의 안전 확보에 중점을 두어 왔다면, 오늘 날에는 전쟁 등 군사적 위협 이외에 국가와 국민의 안전을 위협하는 요인들이 다양화됨에 따라 정부의 위기관리 책무도 확대된 가운데 국가 위기관리의 영역을 특정화하지 않으면서 다양한 영역과 요인에 대해 국가가 공통적·필수적으로 해야 할 기능 중심으로 인식하려는 경향(을 특징으로 한다.

2. 국가 위기관리 체계의 구성

정부가 국가 위기관리를 구체적으로 실행하기 위해서는 일정한 틀과 기반, 즉 체계가 요구된다. 이러한 체계는 먼저 정부가 집중 관리해야 할 위기의 유형을 명확히 설정한 것을 전제로 설정한 위기유형들을 관리하는 데 기본적으로 필요한 요소, 관리에 적용되는 활동 내용으로 구성된다고 볼 수 있다.

1) 국가적으로 관리할 위기의 유형

정부는 사전에 국가와 국민의 안전과 평화, 번영과 행복을 위협하는 제반 요인들 중에서 국가 차원에서 집중적으로 관리해야 할 요인을 발굴하여야 한다. 무수히 많은 다양한 위기요인에 비해 제한된 자원과 역량을 갖고 있는 정부로서는 많은 위기요인들을 다 똑같은 수준과 심도로 관리하기란 불가능한 일이다. 따라서 정부는 본격적인 위기관리 활동을 하기에 앞서 무엇을 집중 관리할 것인가, 즉 관리할 위기유형을 명확히 설정하여야 할 것이다. 왜냐하면 관리할 위기유형이 명확히 설정되어야 각 위기 유형의 관리에 적합한 위기관리 체계를 구축할 수 있기 때문이다.

정부는 전시가 아닌 평시에 국가 차원에서 관리해야 할 위기유형으로 전통적 안보, 재난, 국가핵심기반 분야에서 총 33개를 지정²⁾하여 각 위기유형별 위기관리 체계

를 구축, 운영해 오고 있다(<표 1>참조).

<표 1> 국가 위기유형 33개

분야	위기 유형
전통적 안보(13)	서해 NLL 우발사태, 대통령 권한공백, 재외국민 보호, 테러, 비군사적 해상분쟁 등
재난(11)	풍수해, 지진, 산불, 고속철도 대형사고, 다중밀집시설 대형사고, 대규모 환경오염, 화학유해물질 유출사고, 지하철 대형 화재사고, 공동구 화재사고, 전염병, 기축질병
국가핵심기반(9)	사이버 안전, 전력, 원유 수급, 원전 안전, 금융전산, 육상화물운송, 식용수, 보건의료, 정보통신

2) 위기유형 관리에 필요한 기본요소

정부는 관리를 위해 지정된 위기유형별로 위기관리에 필요한 요소들을 확보하여 적절한 위기관리 활동이 가능하도록 기반을 구축하여야 한다. 기반을 구축하는 기본적인 요소로는 조직, 자원, 문서 등이 대표적인 것들이다.

조직은 각 위기유형별로 위기관리 활동을 실행하는 조직으로서, 범정부 차원의 총괄조직, 유형별 위기관리 주관기관(부서)과 유관기관(부서), 초기대응반을 포함하는 비상대책기구, 진단·평가기구 등이 있다(<표 2> 참조).

<표 2> 위기관리 조직의 예시(SI 관련)

구 분	내 용
범정부 차원의 총괄조직	○ 중앙안전관리위원회(위원장 : 국무총리) ○ 중앙재난안전대책본부(본부장 : 행정안전부장관)
위기관리 주관기관	○ 보건복지가족부(질병관리본부)
위기관리 유관기관	○ 농림수산물부, 관세청, 외교통상부, 경찰청, 지자체 등 정부기관 ○ 양돈단체, 병의원 등 의료기관 등
비상대책기구	○ 비상상황실, 중앙방역대책본부, 중앙의대본부 ○ 관계장관회의 등

자원은 위기관리 활동에 투입되는 인적자원과 물적자원으로서, 자원의 소속에 따라 조직 내부의 자원과 외부의 자원, 용도에 따라 응급대응 및 복구자원, 대체자원, 수급조절자원, 긴급구호자원, 보상자원 등으로 구분할 수 있다(<표 3> 참조).

- 1) 정부가 대통령훈령으로 제정, 운용 중인 '국가위기관리기본지침'은 국가 위기관리에 관해 "국가 위기를 효과적으로 예방, 대비하고 대응, 복구하기 위하여 국가가 자원을 기획·조직·집행·조정·통제하는 제반 활동과정"이라고 규정하고 있는데, 이는 관리할 위기영역의 비특정 및 포괄, 자원을 이용한 활동 기능 중심의 개념을 특징으로 한다.
- 2) 범정부 차원에서 기 발생하여 큰 피해를 초래한 유형(예 : 태풍 등), 대비해 왔으나 아직까지 큰 피해는 없었지만 한 번 발생하면

큰 피해가 우려되는 유형(예 : 방사능 누출 등), 최근 새로이 대두된 유형으로서 발생하면 큰 피해가 우려되는 유형(예 : KTX 사고 등)을 기준으로 협의를 거쳐 지정한다.

<표 3> 위기관리 자원의 예

구분	자원명	내용
소속	조직내부 자원	해당 유형의 위기관리를 위해 조직 스스로 확보하고 있는 위기관리 자원
	조직외부 자원	해당 유형의 위기관리에 필요하지만 자기 조직 이외의 외부에 있는 위기관리 자원 * 조직 간 협약/합의/요청에 의해 지원/사용
용도	응급대응 및 복구자원	위기 상황 발생 시 최초 투입되어 피해 최소화/조기 회복/지원을 위해 사용되는 자원
	대체자원	조직 내부에 있는 자원을 사용하기 곤란한 경우에 동 자원을 대신하여 투입하는 외부 자원
	수급조절 자원	제공해야 할 서비스와 물자가 정상적으로 제공되지 못함에 따른 부정적 상황을 완화하기 위해 투입하는 자원
	긴급구호 자원	피해자들을 긴급히 구호하기 위해 투입하는 자원
	보상자원	피해자들이 제기한 보상 요구·소송 등과 관련하여 사용되는 자원

문서는 위기관리의 방향과 활동의 기준이 되는 각종 법규, 지침, 계획, 매뉴얼 등을 말하며 관련되는 조직과 인력이 수행하는 위기관리 업무의 절차와 내용을 제시한다. 이 중에서 매뉴얼은 위기관리 조직의 임무와 역할, 위기관리에 필요한 조치사항을 구체적으로 기술하여 유형별 세부적인 위기관리 활동의 구체적 기준이 되는 대표적인 문서이다(<표 4> 참조).

<표 4> 국가 위기관리 매뉴얼 체계

구분	수량	비고
유형별 위기관리 표준매뉴얼	33개	유형별로 위기 예방/대비/대응/복구에 관한 법령부 차원의 관리체계와 기관별 임무·역할 명시
유형별 위기대응 실무매뉴얼	278개	유형별로 중요 징후/상황 발생 이후의 대응에 중점, 주관기관/유관기관별 임무와 역할 규정
현장조치 행동매뉴얼	2339개	17개 유형별로 중요 상황 발생에 따른 조치사항 및 현장투입 기관별 임무와 역할 규정

3) 위기유형 관리를 위한 위기관리 활동과 조치

위기관리 활동은 지정된 위기유형을 관리하기 위해 조직이 자원을 사용하여 수행하는 구체적인 조치를 의미한다. 이러한 조치들은 앞서 설명한 위기관리 문서의 내용을 구성한다. 일반적으로 위기관리 활동은 개념적 차원의 활동과 시계열적 차원의 활동으로 구분할 수 있는데, 개념적 차원의 활동은 예방/대비/대응/복구 차원의 제반 활동을 말하며, 시계열 차원의 활동은 발생 또는 조치하는 내용의 순서에 입각한 활동으로 징후 및 상황의

발생과 인지, 상황의 평가와 경보, 대응책 수립, 대응책 실행, 평가와 환류 등을 의미한다(<표 5> 참조).

<표 5> 위기관리 활동의 내용

개념적 차원의 위기관리 활동	시계열적 차원의 위기관리 활동
<ul style="list-style-type: none"> o 예방 : 유형별 위험요인의 사전 제거와 문제점 해소 등 o 대비 : 징후 감시 및 식별·전파, 위협 수준의 평가 및 경보, 자원의 확보 및 관리, 위기대응 조치와 절차의 교육과 훈련, 취약요인 및 대비태세의 점검 등 o 대응 : 초기 대응조직 및 비상대책기구 가동, 응급 대응 및 공조체제 가동, 대내외 커뮤니케이션 및 홍보 등 o 복구(수습) : 피해 확인 및 피해 규모 산정, 복구자원 투입, 위기관리 활동 평가 및 개선책 강구 등 	<p>징후 및 상황의 발생과 인지 → 상황의 평가와 경보 → 대응책 수립 → 대응책 실행 → 평가와 환류</p>

III. 국가 위기관리와 민방위/비상대비 업무

국가의 위기관리 업무는 해당 위기유형과 관련되는 조직들이 자원을 사용하여 문서에 규정된 활동 및 조치 내용을 바탕으로 수행된다. 본 장에서는 오늘 날 국가 위기관리 체계상의 기본요소인 자원 분야에서 중요한 역할을 하고 있는 민방위/비상대비 자원 및 관련 기능, 이들 자원 및 기능과 국가 위기관리 간의 관계에 관해 살펴본다.

1. 민방위와 국가 위기관리

1) 민방위 개요

우리나라의 민방위 제도는 ‘민방위기본법’에 의해 규정된 ‘민방위 사태’ 개념에 입각, 구축·시행되고 있다. 민방위기본법(08. 2. 29 일부개정)에 의하면 ‘민방위 사태’란 ‘적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안寧 질서를 위태롭게 할 재단’을 의미하는 것으로서, 민방위는 이들 ‘민방위 사태로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위한 모든 자위적 활동’을 의미한다.

주민의 자위적 활동을 위하여 국가와 지방자치단체는 민방위 사태로부터 국가와 지역사회의 안전을 보장하고 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 계획을 수립하고 시행하여야 하며(민방위기본법, §3①), 국민은 국가 및 지방자치단체의 민방위 정책에 협조하고, 민방위에 관한 의무를 성실히 이행하여야 한다(민방위기본법, §3②).

이러한 민방위의 개념을 법적 측면에서 살펴보면 “적

의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕질서를 위태롭게 할 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 정부의 지도하에 주민이 수행하여야 할 방공, 응급적인 방재, 구조, 복구 및 군사 작전상 필요한 노력 지원 등의 모든 자위적 활동”이라고 정의된다(민방위기본법, §2①, 2008. 2. 29 개정).

민방위의 활동은 기본적으로 민방위기본법 제9조의 기본계획, 집행계획, 시·도 및 시·군·구 계획과 민방위기본법 제22조의 규정 등에 구체화되어 있다. 즉 평시의 민방위는 예기치 못한 각종 재난에 대비하고 예방하기 위한 예비조직으로서의 역할을 수행하며, 비상사태 시에는 재난 현장에 직접 동원되어 정부의 지도하에 응급적인 방재·구조·복구 등의 자위활동을 하고 있다.

민방위기본법은 군사적 필요에 따라 제정된 법률을 제외한 다른 법률에 우선하여 적용된다(민방위기본법, §5). 이와 함께 민방위에 관한 국가의 중요 정책을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 중앙민방위협의회를 둔다(§6①). 중앙민방위협의회(이하 “중앙협의회”)는 위원장 1명과 부위원장 3명을 포함한 위원 20명 이상 30명 이내로 구성한다. 위원장은 국무총리가 되고, 부위원장은 기획재정부장관·교육과학기술부장관 및 행정안전부장관이 된다. 그리고 위원에는 기획재정부장관, 교육과학기술부장관, 외교통상부장관, 국방부장관, 문화체육관광부장관, 농림수산식품부장관, 지식경제부장관, 보건복지가족부장관, 환경부장관, 노동부장관, 국토해양부장관, 국가보훈처장, 국가정보원 제2차장, 그리고 민방위에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 임명하거나 위촉한 자 등이 포함된다.

중앙민방위협의회는 다음 기능을 수행한다. 먼저, 민방위 기본 계획을 심의하고, 둘째, 민방위에 관한 각 중앙관서 간의 업무를 조정한다. 셋째, 민방위대 조직 대상³⁾의 연령 연장의 심의 등을 한다. 중앙민방위협의회와는 별개로 민방위 업무에 필요한 사항을 심의하기 위하여 지역민방위협의회를 둔다. 특별시장·광역시장·도지사 소속으로 특별시·광역시·도민방위협의회를 두고, 시장·군수·구청장 소속으로 시·군·구민방위협의회를 두며, 읍·

3) 민방위대원은 20세부터 40세에 해당되는 대한민국 남자로 조직한다. 다만 적의 침공 시엔 중앙민방위협의회 심의를 거쳐 20세에서 50세까지의 대한민국 남자로 확장하여 조직 가능하고 여성은 지원에 한하여 민방위대원이 가능하다.

면·동장 소속으로 읍·면·동민방위협의회를 각각 둔다.

민방위대를 동원하는 경우는 첫째, 해당 중앙관서의 고유기능만으로는 수습하기 곤란한 민방위 사태가 발생하는 경우와 둘째, 응급조치가 필요한 민방위 사태가 발생하는 경우이다. 즉 각 중앙관서의 장은 민방위 사태에서 민방위대의 동원이 필요하면 소방방재청장에게 동원을 요청하여 할 수 있다. 그러나 민방위 사태로서 소속 중앙관서의 장의 요청에 따른 소방방재청장의 민방위대 동원을 기다릴 만한 시간적 여유가 없는 급박한 사태가 그 관할 구역에서 발생한 경우에는 지방행정기관의 장이나 군부대의 장이 그 소재지를 관할하는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 민방위대의 동원을 요청할 수 있다.

민방위대의 임무는 다음과 같이 살펴볼 수 있다. 평상 시에는 거동이 수상한 자 및 민방위사태 등을 신고하기 위한 신고망의 관리·운영, 경보망 관리와 경보체제의 확립, 공동지하양수시설·대피소·대피지역 및 통제소의 설치·관리, 민방위를 위하여 필요한 물자·장비의 비축, 등화·음향 관제의 훈련, 자체 시설의 보호, 소방 및 화생방 오염방지 장비의 설치·관리, 민방위 교육훈련, 그 밖에 민방위사태 예방, 수습, 복구, 지원 활동에 관한 사항이 그것이다. 그리고 민방위 사태가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우에는 경보 및 대피, 주민통제 및 소산, 교통통제 및 등화관제, 소화활동, 인명구조 및 의료 활동, 불발탄 등 위험물의 예찰 및 경고, 파손된 중요 시설물의 응급 복구, 민심 안정을 위한 계몽 및 승전의식의 고취를 위한 주민 지도, 적의 침공 시 군사작전에 필요한 물자의 운반 등 노력 지원, 그 밖에 민방위사태를 수습하기 위하여 필요한 사항 등을 수행해야 한다(김태환, 2008: 74; 이재은, 2008: 15).

<표 6> 민방위대의 임무와 기능 개관

구 분	내 용
평상 시	신고망의 관리·운영, 경보망 관리와 경보체제의 확립, 공동지하양수시설·대피소·대피지역 및 통제소의 설치·관리, 민방위를 위하여 필요한 물자·장비의 비축, 등화·음향 관제의 훈련, 자체 시설의 보호, 소방 및 화생방 오염방지 장비의 설치·관리, 민방위 교육훈련, 그 밖에 민방위 사태 예방, 수습, 복구, 지원 활동 등
유사 시 * 민방위 사태 등	경보 및 대피, 주민통제 및 소산, 교통통제 및 등화관제, 소화활동, 인명구조 및 의료 활동, 불발탄 등 위험물의 예찰 및 경고, 파손된 중요 시설물의 응급 복구, 민심 안정을 위한 계몽 및 승전의식의 고취를 위한 주민 지도, 적의 침공 시 군사작전에 필요한 물자의 운반 등 노력 지원 등

2) 민방위와 국가 위기관리

민방위대의 임무와 기능은 <표 6>에서 보듯이 크게 평상시와 민방위 사태와 같은 유사시로 구분할 수 있다. ‘적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕 질서를 위태롭게 할 재난을 의미하는 민방위 사태, 즉 국가적 위기로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위한 모든 자위적 활동’을 의미하는 민방위는 국가 위기관리에 있어 매우 중요한 역할을 담당하고 있음에 틀림없으며 따라서 국가 위기관리 차원에서 민방위 역할의 특징은 다음과 같다고 볼 수 있다.

첫째 민방위대원은 국가 위기관리의 핵심적인 인적자원이다. 국가 위기관리는 관련되는 조직들이 해당 위기 유형의 위기관리에 필요한 자원을 투입·사용하여 실행하는 제반 활동이다⁴⁾. 국가 위기관리에 필요한 자원은 인적자원과 물적자원으로 구분할 수 있고 민방위 활동은 인력(민방위대원), 시설(장비), 조치로 이루어지는 데 이중 인력이 있어야 시설을 사용하고 필요한 조치를 할 수 있다는 점에서 인력인 민방위대원의 중요성이 크다고 할 수 있다. 따라서 적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕 질서를 위태롭게 할 재난을 의미하는 민방위 사태, 즉 전·평시 구분 없는 국가적 위기로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 자위적 조치를 실행하는 주체인 민방위대원이야말로 국가 위기관리의 핵심적인 인적 자원이 아닐 수 없다.

둘째 민방위대가 수행하는 활동은 국가 위기관리의 중추적 기능이다. ‘민방위기본법’에서 규정하고 있는 ‘적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕질서를 위태롭게 할 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 정부의 지도하에 주민이 수행하여야 할 방공, 응급적인 방재, 구조, 복구 및 군사 작전상 필요한 노력 지원 등의 모든 자위적 활동’은 전쟁은 물론 평시 중대한 재난 상황에서의 필수적인 위기대응 활동을 의미하는 것으로서 이는 전쟁뿐 아니라 국가가 지정한 33개의 비전시 위 기유형을 관리해 나가는 데 있어 대부분 필요하고 핵심적인 기능이기 때문이다.

4) ‘국가위기관리기본지침’은 국가 위기관리에 관해 “국가 위기를 효과적으로 예방, 대비하고 대응, 복구하기 위하여 국가가 자원을 기획·조직·집행·조정·통제하는 제반 활동과정”으로 규정하고 있다.

셋째 민방위는 국가 위기관리와 관련하여 중요한 요소인 유기적 민관 협력 거버넌스의 근간을 이루는 요소이다. 국가 위기관리는 비록 정부가 중심이 되어 수행하는 특성을 갖고 있음에는 틀림이 없다. 그러나 오늘날 다양한 위기유형과 광범위한 공간, 대규모 피해 및 파급영향 등을 특징으로 하는 현대의 위기 양상은 정부(관)의 역량만으로 효율적으로 대처·관리하기에 한계가 있어 오늘날 민관군을 비롯한 다양한 공중이 긴밀한 협력과 공조 속에 유기적으로 위기관리 업무를 수행하고 있는 실정이다. 이러한 점에서 민방위 사태 등의 중대한 위기 상황에서의 ‘자위적 활동’을 하는 민간들로 구성된 민방위대가 말로 오늘날 위기관리의 핵심으로 대두되고 있는 민관(군) 협력 거버넌스의 핵심 요소라 할 것이다.

2. 비상대비 업무와 국가 위기관리

1) 비상대비 업무 개요

비상대비 업무는 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태에 대비하여 국가자원 동원체제를 구비토록 한 ‘비상대비자원관리법’, 위 사태의 진전에 따라 국회의 승인을 얻어 신속히 시행할 수 있도록 준비해 둔 ‘전시 자원 동원에 관한 법률’, 전시 전쟁 지도에 관한 사항을 규정한 ‘전시지도지침’ 등의 법령에 따라 유사 시 군사작전 지원, 정부기능 유지, 국민생활 안정을 위한 물자(장비)·업체·인력의 개별 및 동시 동원 등 국가동원을 핵심으로 하는 비상대비계획(총무계획)으로 체계화되어 있다.

이러한 비상대비 업무는 중점관리 대상 인력·물자(장비)·업체 등의 자원 소요 제기 및 조정, 비상대비계획의 유지, 동원소요 품목에 대한 동원능력 조사 및 동원 대상업체 발굴, 동원 대상자에 대한 평시 중점관리 자원 지정 및 비상시 임무 고지, 비축물자 선정 관리, 관계 기관 및 동원업체의 비상대비 업무 지도·확인, 비상대비업무 전담인력 선발 및 양성·보수교육, 정부연습⁵⁾ 및 평가 등으로 구성된다.

중앙정부의 비상대비 업무 체제는 참여정부 시절까지

5) 비상시 생필품 안정 공급, 전력·수도·가스 공급·전상자 진료 및 전제민 구호대책 등이 있다.
6) ‘울지포커스렌즈’(UFL) 훈련이 2008년부터 ‘울지-프리덤 가디언’(UFG)으로 변경되었으며, 동 연습기간 중 군사연습 상황과 연계한 정부연습(울지연습/총무훈련)을 실시하고 있다.

는 매우 다원화되어 있는데다 실효적인 관리가 부족하였다. 먼저, 관리조직이 복잡하였다. 전시동원 등 비상대비 자원의 관리 총괄은 국무총리 산하 비상기획위원회가 담당하면서도, 이중 기술인력 등 일부 인적자원은 행정자치부가 담당하는 등 관리조직이 분산되어 있는데다, 제반 자원을 실제로 관리하는 지자체 입장에서는 관련 중앙부처의 중복으로 업무에 혼선이 발생하는 등 문제점이 많았다.

이에 따라 현 정부에서는 전시동원자원 관리 등 비상대비업무의 효율화를 위해 관리기관의 단순화, 자원의 실질적인 관리에 중점을 두고 개선을 추진하여 전시동원 자원의 관리, 비상대비 업무에 관한 비상기획위원회와 행정자치부의 권한을 통합, 지자체에 대한 실질적 행정권한이 확보된 행정안전부로 하여금 통합 수행토록 하였다.

2) 비상대비 업무와 국가 위기관리

민방위 자원과 비상대비 자원은 전시라고 하는 국가 최고위기 시에 사용되는 국가 위기관리 자원이라는 점에서 공통점이 있다. 그러나 민방위는 ‘민방위 사태’, 즉 ‘적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕 질서를 위태롭게 할 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위한 모든 자위적 활동’으로서 반드시 전시에만 동원·사용되는 자원이 아니라 평시의 중요한 재난 상황에서도 자위를 목적으로 사용되어지는 자원이란 점에서 전시에 특정하여 동원·사용되는 비상대비자원과 다른 차이가 있다. 비상대비 업무는 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태에 대비하여 국가자원 동원체제를 구축하고 이를 평시에 관리하는 업무로서 국가 위기관리와 관련하여 다음과 같은 특징을 갖는다고 볼 수 있다.

첫째, 전시에 동원되는 비상대비자원은 전쟁이라고 하는 국가 최고위기 극복을 위한 핵심적인 자원이다. 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태 등의 국가적 위기는 국가자원의 총력동원이 요구된다. 이러한 자원의 총력동원에는 상황 대처 및 해소를 위해 투입되는 직접 자원, 대처 및 해소 활동 과정의 정부 기능 유지 및 국민생활 안정을 지원하는 자원이 동시에 필요하다. 이러한 상황에서 동원되는 비상대비자원은 직접 자원과 함께 국가 위기 극복을 위한 핵심자원인 것이다.

둘째, 전시 등 국가적 위기 시 국가자원의 동원에 관한

업무인 비상대비 업무는 국가 위기관리 기능 중 위기대비 태세 및 위기대응 능력을 강화시켜 주는 기능이다. 국가 위기관리 기능은 크게 예방, 대비, 대응, 복구(수습)으로 구분할 수 있다. 전시 등 국가적 위기 시에 사용될 자원을 사전에 확보하고 관리하며 투입 태세를 구비한 후, 유사 시 즉각 동원하는 것은 위기에 대비하고 상황 발생 시 즉응 대응과 관련한 기능으로서 국가적 위기의 대비 태세, 위기 대응능력과 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다. 정부의 비상대비 업무가 적정⁷⁾ 수행된다면 이는 곧 국가 위기대비 태세의 구비, 위기대응 능력의 강화로 이어지는 것이라고 본다.

셋째, 비상대비 업무체계는 국가 위기관리에 있어 가장 중요한 요소인 국가 총력체제의 중추이다. 오늘날 제반 재난과 위기의 관리에 있어 정부부처(관)와 군, 민간간의 긴밀한 협력과 참여가 보다 중요시되는 형국이다. 이러한 실정에서 국가 위기관리의 핵심 요소인 정부(자원의 관리 및 사용 주체), 군(일부 자원의 사용 주체), 민간(자원의 피동원자)으로 이루어진 비상대비 업무체계는 민관군 3각 협력은 물론 국가 위기관리 통합 거버넌스를 구성하는 핵심적인 요소라고 본다.

이상에서 살펴본 민방위/비상대비 업무의 특징을 요약하면 <표 7>과 같다.

<표 7> 국가 위기관리 차원에서 민방위/비상대비 업무의 특징 요약

민방위	비상대비 업무
민방위대원은 국가 위기관리의 핵심적인 인적자원	전시 동원되는 비상대비(자원)은 전쟁 등의 국가 최고위기 극복을 위한 핵심 자원
민방위대가 수행하는 활동은 국가 위기관리의 중추적 기능	비상대비 업무는 전쟁 등의 국가위기 대비 태세 및 대응 능력을 강화시켜 주는 기능
민방위는 국가 위기관리와 관련하여 중요한 요소인 유기적 민관 협력 거버넌스의 근간	비상대비 업무체계는 국가 위기관리 통합 거버넌스의 핵심요소

IV. 국가 위기관리 관련 중앙정부와 지방자치단체의 역할

국가 위기관리는 대부분 위기유형의 경우 중앙정부와 지자체가 하나의 체계 하에서 각기 주어진 역할에 의거,

7) 적정 수행의 내용: 소요자원의 적정 확보, 확보한 자원의 효율적인 관리, 관리 중인 자원의 투입태세 구비, 유사 시 관리자원의 신속한 동원 등.

분장과 상호 유기적인 관계 속에 수행된다. 국가 위기관리에 있어 중앙정부와 지자체의 역할을 조직의 가동, 유형별 위기관리의 책임, 자원의 배분, 위기관리 문서의 운용, 위기관리 활동의 실행 측면을 기준으로 살펴본다.

1. 중앙정부의 역할

국가 위기관리에 있어 중앙정부의 역할은 자체 기능 측면 및 지자체와의 기능 비교 측면을 종합하여 살펴 볼 때 다음과 같은 역할을 수행한다고 볼 수 있다.

첫째, 해당 위기유형의 범정부적인 의사결정 및 비상 대책기구를 가동하여 정부 차원의 관리 및 대처방향, 방침 및 기초 등을 수립함으로써 위기관리에 관한 상위·최종 의사결정 역할을 한다. 최근 중요 현안인 SI의 경우 중앙정부는 국가 재난 단계를 ‘주의⁸⁾’로 결정하고 이 수준에 적합한 위기관리 조치를 취할 것을 관련기관 및 지자체에 시달한 바 있다.

둘째, 해당 유형의 위기관리 주관기관은 동 위기유형의 위기관리 체계를 구축 및 운영하고 유관기관 및 지자체, 관련 공중과의 유기적 협력관계를 유지함으로써 해당 위기유형의 위기관리에 관한 실질적 책임자 역할을 한다. SI 관련 위기관리 주관기관인 보건복지가족부는 가축질병 및 전염병 관련 위기관리 매뉴얼에 입각하여 구축된 위기관리 체계를 가동하고 국제 재난경보를 발령하는 한편, 유관기관인 농림수산물부, 각 시도 보건환경연구원, 보건소 등과 협력체제를 유지하는 등 책임기관으로서의 역할을 수행하고 있다.

셋째, 범정부 차원에서 해당 위기유형의 위기관리에 필요한 자원을 확보하고 배분 및 지원함으로써 국가가 보유하고 있는 위기관리 자원의 최종 배분자·지원자 역할을 한다. 보건복지가족부는 정부가 보유하고 있는 전문인력을 최대한 풀가동하고, 공항 검역장비를 추가 투입하는 한편 항바이러스제/백신 등의 의약품을 추가 구입하기 위한 예산 확보에 나서는 등 필요한 자원 마련에 주력하고 있다. 특히 중앙정부는 각종 재난 등 위기가 발생하는 현장을 관할하는 지자체가 빈약한 재정으로 인해

위기관리에 필요한 자원의 확보 등에 한계가 있는 점과 초기 현장 대응의 중요성을 고려하여 각종 자원의 지원 확대에 각별한 노력이 필요하다.

넷째, 범정부 차원에서 해당 유형의 위기관리에 필요한 법령 및 매뉴얼 등을 제정·시행함으로써 위기관리에 필요한 법령 등 문서의 제정 및 운용자 역할을 한다. 정부는 기 수립한 위기관리 매뉴얼을 업무 수행에 적용하는 한편, 현행 전염병 및 가축질병 관련 법령 상의 미비점 등을 살펴 보완한다는 방침이다. 위기와 관련한 환경은 수시로 변하고 위기는 반드시 똑같은 양태로 나타나지 않으므로 이에 대처하는 정부의 법령과 매뉴얼 등 위기관리 문서도 이러한 변화와 특성을 반영하여 적절히 제정·개정되어야 할 것이다.

다섯째, 해당 위기유형의 위기관리에 필요한 제반 활동(예방, 대비, 대응, 복구) 내용을 식별·정립하고 관련한 정책·제도·방침 등을 수립하여 제시함으로써 구체적인 위기관리 활동의 기준자 역할을 한다. 정부는 SI 관련 상황을 종합 분석하고 상황에 맞는 관련기관의 조치 내용을 정립, 시달하였으며 각 기관은 주관기관이 제시한 활동 기준에 의거, 24시간 검역체제 도입 및 입국자 전원 검사(공항 검역기관), 발열 등 이상징후자 격리 및 검사(보건의료 기관), 대국민 홍보(기관 전체) 등의 조치를 시행하고 있다.

2. 지방자치단체의 역할

국가 위기관리에 있어 지자체의 역할은 광역지자체와 기초 지자체 간에 다소의 차이가 있을 수 있으나 대체적으로 중앙정부와 관련된 역할, 고유의 역할로 구분하여 살펴 볼 수 있는 데 먼저 중앙정부와 관련하여 다음과 같은 역할을 수행한다고 볼 수 있다.

첫째, 지자체는 중앙정부가 내린 의사결정 내용을 관내 상황에 실제 적용하는 역할을 한다. 지자체는 정부(보건복지가족부)가 결정한 SI 관련 ‘주의’ 단계의 경보를 수용, 관내에 ‘주의’ 단계에 적합한 제반 조치를 적용하고 있다. 이러한 적용은 국가 위기관리에 있어 일관성과 혼선없는 실행을 보장하는 효과가 있다.

둘째, 해당 위기유형의 위기관리 주관기관에 대해 협력적이고 필요시엔 공동 실행⁹⁾하는 역할을 수행한다. 지

8) 정부는 국가 위기경보 체계를 운용하면서 그 수준을 ‘관심’, ‘주의’, ‘경계’, ‘심각’의 4단계로 설정해 놓고 있으며 각각의 경보가 발령 되면 관련기관은 그 수준에 적합한 대응조치를 강구, 시행하여야 한다.

9) 공동 실행의 예 : 국가 수출입 물동량 처리의 핵심인 부산항만이

체는 산하 보건소, 보건환경연구원 등으로 하여금 주관 기관이 시달한 SI 관련 사항을 실행하도록 협조하고 있으며, 만약 관내에서 SI 감염자가 발생할 경우 주관기관 및 산하 보건부서와 공동으로 격리 및 확산 차단 등의 조치를 실행할 것이다. 이러한 협력과 공조는 해당 유형에 대한 체계적인 위기관리와 역량의 집중에 기여한다.

셋째, 중앙정부에 의해 배분된 위기관리 자원 및 자체 보유한 자원을 실제로 필요한 부분에 배분 및 지원하는 역할을 한다. 지자체 산하 보건소와 보건환경연구원 등으로 하여금 중앙정부로부터 분배된 SI 관련 각종 의약품과 예산을 필요한 부분에 직접 배분·집행하게 된다. 현장을 관할하는 지자체의 자원 배분과 지원은 한정된 자원의 적재적소 사용에 기여한다.

넷째, 중앙정부가 제정·시행한 법령 등 위기관리 문서를 직접 집행하고 필요할 경우 집행에 필요한 하위 문서를 수립하는 역할을 한다. SI와 관련한 지자체의 특수한 상황을 고려하여 보다 구체적인 조치규정이 필요할 경우 지자체는 상위 법령을 근거로 지자체 실정에 맞는 조례, 규칙, 매뉴얼 등을 제정하여 실질적인 SI 관련 위기관리 활동을 수행할 수 있다.

다섯째, 중앙정부가 구체적인 위기관리 활동과 관련하여 제시하는 기준들을 관내 상황에 맞게 집행하고 필요할 경우 지자체 실정에 맞는 맞춤형 조치들도 강구하는 역할을 한다. 이러한 점은 전국적 범위에서의 위기관리 활동의 통일된 전개를 가능케 하는 한편, 지자체의 취약한 위기관리 능력을 보완·지원하는 측면도 있다.

이 밖에 지자체가 위기관리와 관련하여 중앙정부와의 위계적인 관련없이 고유하게 수행하는 역할로 먼저, 전쟁 등 군사적 위기를 제외한 중요 재난이 관내에서 발생할 경우, 최초 발생 시점부터 복구(수습)될 때까지 중추적인 기능을 수행하는 현장 재난관리 책임기관의 역할을 한다. 예를 들어 지자체 관내에서 다수의 인명 및 재산 피해를 유발하거나 유발할 가능성이 있는 사고 재난이 발생하였을 경우 해당 지자체장은 독자적으로 대책본부를 설치하고 필요한 자원의 동원과 대응, 복구와 수습 관련 조치를 취하게 된다.

컨테이너 운송거부, 하역 거부 등으로 화물처리 기능이 마비되어 국가 물류기능 마비 및 무역 차질이 장기화되어 국가경제 피해가 확산될 경우 중앙정부(국토해양부, 지식경제부 등)와 부산광역시가 공동으로 관련 조치를 강구, 실행.

둘째, 중요 재난 및 위기에 관한 관내 현장의 생생한 정보와 상황을 수집하여 해당 위기관리 관련 중앙정부와 기관, 국민, 언론 등에 제공함으로써 범정부 차원의 의사결정 및 대응, 국민의 알 권리 충족 등에 기여하는 정보제공자 역할을 한다.

3. 국가 위기관리 관련 중앙정부와 지자체의 역할 예시

위에서 설명한 내용을 바탕으로 최근 현안이 되고 있는 ‘신종 플루’(돼지 인플루엔자, SI)와 관련 중앙정부와 지자체의 역할을 표를 통해 예시로 들어 보고자 한다. ‘신종 플루’를 예시로 한 것은 최근 현안 위기 유형인데다 중앙정부와 지자체가 함께 관련된 전국적 사안으로서 각각의 역할을 구분하여 살펴 볼 수 있는 유형이기 때문이다.

〈표 8〉 ‘신종 플루’ 관련 중앙정부와 지자체의 역할 예시(09. 5. 6 현재)

구분	중앙정부	지자체
의사결정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 복지부, 국가 재난 단계 ‘주의’ 발령 - ‘주의’ 수준에 적합한 조치 강구 * 24시간 비상방역체제 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ ‘주의’ 수준에 적합한 조치 강구 - 관내 감염자 발생 여부 주시 및 예방 홍보 강화, 감염자 발견 시 신속한 추적조사 체계 구축 등
위기관리 체계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙SI대책본부 설치 - 본부장 : 보건복지가족부장관 ○ 관계장관회의 개최 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지자체 내 관련업무 수행체제 돌입 - 보건소/보건환경연구원 등
위기관리 자원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 검역 인력 추가 확보 ○ 공항 검역감시장비 확대 설치 ○ 진단장비 추가 확보 ○ 항바이러스제/백신 추가 구입 예산 확보 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관련 시설 내 SI 진단 장비 확보 ○ 확보한 항바이러스제/백신의 지급
위기관리 문서	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가축질병 위기관리 매뉴얼 적용 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가축질병 위기관리 매뉴얼 적용 ○ 필요 시 세부 조례 등 제정
위기관리 활동	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공항/관련부서 24시간 비상근무 조치 ○ 공항 입국자 대상 검사 강화 ○ 발열 등 이상 징후자 신속 격리/검사 ○ 대국민 홍보 ○ 감염자 발생 시 접촉자 추적 관리 등 <ul style="list-style-type: none"> ↳ 관련기관이 강구실행해야 할 조치 사항을 제시 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관내 이상 징후자 추적/진단 조사 <ul style="list-style-type: none"> - 보건소, 보건환경연구원 등 ○ 대주민 홍보 등 <ul style="list-style-type: none"> ↳ 중앙정부가 제시하는 내용들이 자체의 실정에 맞게 현실 상황에 실제로 적용

V. 국가 위기관리 관련 민방위/비상대비 업무와 지자체 역할의 지향점

앞서 내용에서 민방위/비상대비 업무와 국가 위기관리와 관련된 지자체의 역할이 국가 위기관리에 있어 매우 중요한 역할을 하고 있음을 알 수 있었다. 특히 민방위/비상대비 업무의 기본적인 내용들은 그간 술한 정권의 교체와 정부의 기초 변화에도 불구하고 기본 틀을 유지하며 오늘에 이르렀다.

따라서 본 연구에서는 민방위/비상대비 업무와 국가 위기관리와 관련된 지자체의 역할에 관해 현재의 문제점에 기초한 미시적 측면의 발전방향보다는, 궁극적으로 민방위/비상대비 업무와 국가 위기관리와 관련된 지자체의 역할이 국가 위기관리 차원에서 지향해야 할 거시적 방향을 중심으로 개괄하여 살펴보았다.

1. 국가 위기관리를 위한 민방위/비상대비 업무의 지향점

민방위/비상대비 업무는 비록 민방위가 평시의 중요한 재난 사태에도 적용되는 특징은 있지만 이들 분야의 태동과 궁극적인 중점은 국가 위기영역 중에서도 전쟁 등과 같은 전시 비상사태에 있다고 본다. 이와 관련, 우리의 안보환경은 오는 2012년으로 예정되어 있는 전시작전권 전환¹⁰⁾을 계기로 중대한 변화가 예상되어 안보 위기관리와 밀접한 민방위/비상대비 업무도 이러한 환경 변화를 고려하는 지향이 필요하다고 본다.

특히 북한의 대남 군사전략에 큰 변화가 없고 불확·불안정 요인이 많은 남북관계 하에서 한국군이 독자적으로 전시 작전권을 행사하게 되는 상황은 전시에 대비하여 구축 및 운영하고 있는 민방위/비상대비 업무 체계를 심층 점검케 하는 환경적 요인이라고 본다.

- 1) 국가 위기관리 주요자원인 민방위/비상대비 자원의 통합성을 지속적으로 제고
민방위자원과 비상대비 자원은 평시¹¹⁾ 및 전시 비상

10) 2012년 4월 17일로 예정된 전시 작전권의 전환(한미연합사 → 한국군)은 미군의 전시작전권 및 한미연합방위체제가 한국군이 전시 작전권을 행사하는 가운데 한국군 주도의 한미공동방위체제로 전환되는 것을 의미한다(박용욱 전 국방차관, 2008년 10월 1일).

11) 평시 민방위 사태는(적의 침공이나)전국 또는 일부 지방의 안녕

사태¹²⁾ 등과 같은 국가 위기 시에 대비하여 국가가 확보·관리 및 유사 시 투입하는 국가 위기관리 자원이란 공통점을 갖고 있다. 또한 자원의 출처가 똑같이 대한민국의 국민, 국민이 소유한 물자(장비 등)이기도 하다. 따라서 큰 의미에서 보면 평/전시를 포괄하는 국가 위기와 함께 관련되고 자원의 출처와 유사시에 수행하는 인적자원의 기능 또한 큰 차이가 없다는 점에서 이들 자원을 세세한 용도별로 분리하여 관리·운영하기 보다는 통합적으로 관리·운영할 필요가 있다고 본다.

특히 국가적으로 자원은 한정되어 있는데 양 자원을 별개의 분리된 법령과 기관에 의해 용도별로 각각 관리·운영된다면 국가적으로 중대한 위기가 발생하여 국가자원을 효율적으로 총력 투입하는 데 비효율적인 요인이 될 수 있다고 본다.

따라서 제도 구축 이래 수 십년간 지속되어온 현재의 분리형 자원 관리·운영체계를 전시작전권 전환을 계기로 국가 위기관리 자원의 효율성 제고, 국가 전시대비 체계의 견고화 차원에서 통합성을 제고시키는 방향으로 관심과 노력을 기울일 필요가 있다.

이를 위한 방안의 일환으로 민방위/비상대비 자원의 관리·운영에 관한 법령을 단일 법령화¹³⁾하고 법과 자원의 운영 책임기관을 행정안전부로 통합¹⁴⁾하는 한편, 전시 동원을 위해 지정·비축하는 자원 중에서 평시 민방위 재난사태 등에 사용할 수 있는 부분이 있는 자원은 보상을 전제로 정부에서 평시에도 사용할 수 있도록 자원 체계의 개방성·융통성을 확대하여 한정된 국가 자원의 사용 실효성¹⁵⁾을 제고하는 방안 등이 있을 수 있다.

- 2) 평시 재난 분야 위기관리에 있어서 민방위의 실질적인 기여

민방위는 적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕

질서를 위태롭게 할 재난을 말한다.

12) 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태이다.

13) 가칭 '국가위기관리자원법'.

14) 현재는 민방위자원의 실제 운용기관은 행정안전부 외청인 소방방재청, 비상대비 자원은 행정안전부가 실제 운용한다.

15) 전시에 동원, 사용하기 위해 비축·관리 또는 지정해 놓은 자원을 평시 중요 위기에 보상 등을 전제로 사용한다면 자원의 실제 효용도 높일 수 있고, 평시 사용 과정을 통해 유사시 동원의 용이와 내실도 기할 수 있을 것이다.

질서를 위태롭게 할 재난을 의미하는 민방위 사태로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위한 모든 자위적 활동을 의미한다. 여기서 ‘자위적 활동’이라 함은 본질적으로 시민의 생명과 재산, 건강을 시민 스스로 지켜나가는 것을 의미한다(이재은, 2008: 16). 즉 평시에 태풍, 호우, 집중호우, 폭설 등과 같은 자연재난이 발생하는 경우는 물론, 대형화재, 붕괴, 폭발, 추락, 침몰 등의 인적재난이 발생하는 경우에도 재난피해자를 구조하고 구호하며, 재난이 발생하지 않도록 예방하고 대비하는 한편, 복구를 위한 노력을 기울이는 것이라고 볼 수 있다.

따라서 민방위는 단순히 발생한 재난 등 위기 시 투입되어 구조, 구호, 복구하는 사후적 기능뿐 아니라 재난 위기의 발생을 예방하고 발생에 대비하는 사전적 기능도 포함된 종합 위기관리 자원 및 기능인 것이다. 따라서 이러한 종합 위기관리 자원 및 기능인 민방위가 평소 재난 관리를 포함한 국가 위기관리에 보다 실질적인 기여를 하기 위해선 다음 몇 가지 방안이 고려되어야 할 것이다.

첫째, 민방위대가 수행하는 재난 관리와 관련한 활동 중에서 관내 재난 예방 및 대비 차원의 활동을 보다 강화해야 한다. 민방위자원은 재난과 관련하여 이중적 지위를 갖는 경우가 있다. 하나는 민방위자원으로서 구조, 구호, 복구 등 재난 관리 활동에 직접 참여하는 지위, 또 하나는 자신의 생명과 재산, 가족 등이 재난으로 인해 피해를 당하는 피해자 또는 당사자 지위이다. 막상 지역에서 특정한 재난이 발생하였을 경우 민방위 사태를 선포하고 민방위대 동원을 하려고 하여도 피해자 또는 당사자 지위에 있는 민방위대원의 소집은 현실적으로 곤란하고 소집한다고 하여도 실질적인 활동을 기대할 수 없기 때문이다. 따라서 재난의 발생에 앞서 민방위대원이 거주하는 관내에서 재난이 발생하지 않도록 하는데 민방위대의 활동의 역점을 두는 것이 보다 실질적인 민방위대 운용, 나아가 재난관리에 긍정적일 것으로 본다.

둘째, 여성의 민방위대 지원과 활동을 독려·보장하는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 오늘날 양성평등의 확장 추세 속에 여성의 사회적 활동이 다양해지고 확대되면서 지역사회에서 차지하는 여성의 비중이 높아지고 있다. 특히 재난 발생 시 그 현장인 지역사회에 거주하는 성별 비율에서 여성의 비율이 높는데다 주민 간 소통과 친밀도 또한 상대적으로 높고 지역사회의 생활정보에도

접근성이 좋은 여성들이 민방위대에 편성되거나 자위적 활동에 동참하게 될 경우 재난의 예방 및 대비는 물론 초기 대응과 복구 활동에도 긍정적 영향을 미칠 수 있을 것이다(양기근, 2008: 95). 현행 ‘민방위기본법’은 여성의 경우 지원에 한해 편성할 수 있도록 하고 있어 여성의 의무 편성에는 입법·사회적인 공감대가 필요한 측면도 있지만 이에 앞서 정부로서는 현행 체제 하에서도 보다 자발적인 지원이 활성화될 수 있도록 자원봉사·개방형 민방위 활동, 다양한 보상 등의 독려책과 함께 지역사회 위기관리 거버넌스 체계 내 민방위와 여성의 참여 확대 등을 강구해 볼 필요가 있다.

셋째, 민방위와 위기관리 거버넌스 단위 간 평소 위기관리의 연계성을 강화하여야 한다. 민방위는 엄연히 법적·제도적으로 재난 등 평소 위기관리를 위한 주민의 자위적 활동 시스템이자 자원이다. 말하자면 비록 공권력에 기초한 자원이자 활동이긴 하지만 기본 정신과 배경은 시민 스스로 지역과 사회, 생명과 안전을 지키는데 목적을 둔 주민의 자위적 활동임에 분명하다. 이러한 자위적 활동은 시민사회 내에서의 자발적인 위기관리 거버넌스 단위들의 활동과 다를 바 없음에도 지금까지 공권력에 의한 타의적 집단과 형식적 활동으로 인해 지역사회의 위기관리 거버넌스 체계와 연계되지 못한 점이 많았다. 따라서 정부는 민방위 조직이 지역의 위기관리 거버넌스와 자연스럽게 연계되어 상호 협력 속에 평소 위기관리 활동이 전개될 수 있도록 민방위 운영의 개방성·외부 연계성을 높여가야 할 것이다.

2. 국가 위기관리를 위한 지자체 역할의 보강방향

각종 위기관리와 관련하여 지방자치단체가 부여받은 책무와 책무 수행을 위해 반드시 필요한 역량, 기능을 중심으로 지향해야 할 보강방향에 대해 다음과 같이 살펴 보았다.

1) 지자체가 관리해야 할 위기유형 전체에 대한 종합적 위기관리 역량의 구비

지자체는 작은 정부와 같다. 정부는 국민의 생명과 재산을 위협하는 요인으로부터 국민을 보호할 엄중한 책무를 갖는다. 지자체는 지역적 특성과 위기 환경에 따라 차이는 있겠지만 보통 다양한 재난과 위기 요인이 잠재 또

는 상존하고 있는 공간을 관할하고 있다. 다양한 위기요 인별로 우선순위가 있을 수 있고 한정된 자원으로 전체 위기유형을 다 관리하는 것이 무리일 수도 있지만 기본적으로 지자체는 정부와 마찬가지로 주민의 생명과 재산을 보호하고 안전을 확보해 줄 책무가 있는 만큼 관내의 다양한 위기유형을 빠짐없이 책임지고 관리해야 한다. 따라서 이를 위한 종합적인 위기관리 역량을 지속적으로 구비해야 할 것이다.

2) 지역 사회 위기관리 능력의 종합 및 운용 효율화

또한 지자체 관내의 모든 위기관리 관련 역량을 종합적으로 관장하고 유사시 효율적으로 사용할 수 있도록 하는 능력이 필요하다. 관내에는 위기관리와 관련한 다양한 조직과 기능들이 존재한다. 이러한 조직과 기능들은 지역의 위기관리를 총괄하는 지자체와 긴밀한 관계와 커뮤니케이션 속에 유지되는 것이 필요하다. 따라서 지자체는 위기관리와 관련한 공공기관은 물론 민방위대, 시민사회단체, 주민 조직, 각종 전문가 집단 등과 유기적인 위기관리 거버넌스 체계를 구축하는 한편 수평적으로 자원과 조치를 상호 연계하여 유사시 협력과 집중이 가능하도록 평상시 운용해 나가는 것이 무엇보다 중요하다. 지역의 한정된 자원, 가뜩이나 부족한 지자체의 공적 자원으로는 관내에서 발생하는 중요 재난 등의 위기를 효율적으로 관리하는데 한계가 있기 때문이다¹⁶⁾.

3) 재난 등 위기 발생 시 초기대응 능력의 강화

오늘날의 각종 재난 등 위기는 급속히 피해 범위가 확산되고 2차 피해로 이어지는 경향이 늘어나고 있다. 그리고 재난의 유형이 무엇이든 재난의 징후 또는 현상이 발생한 직후의 초기대응에 실패할 경우 그 피해가 통제할 수 없는 지경에 이르는 특징¹⁷⁾을 안고 있다. 특히 재난 등 위기현장을 관할하고 지리적으로 근접해 있는 지자체의 경우 해당 위기와 관련된 유관기관 및 시민사회단체들과 평소 긴밀한 협력체계를 구축하고 상황 발생 시에 지자체의 지휘 아래 유기적인 신속 공조로 효율적인 초

기 대응이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 지자체가 재정과 전문성 등에서 취약성을 갖고 있어 위기관리 전반의 역량을 균형적으로 강화해 나가는 일은 지난한 일임에는 분명하나, 지자체가 국민의 생명과 재산을 보호하는 책무의 최일선 책임기관임을 감안 할 때 적어도 관내에서 발생할 가능성이 있는 위기유형에 대한 초기 대응 자원과 역량만큼은 책임지고 보유·강화해 나가야 한다고 본다.

4) 민방위/비상대비 업무의 중요성 인식과 조직 운영에 반영

민방위자원과 비상대비 자원은 평시 및 전시 비상사태 등과 같은 국가 위기 시에 대비하여 국가가 확보·관리 및 유사 시 투입하는 국가 위기관리의 핵심 자원이란 공통점을 갖고 있다. 이들 자원의 관리 및 관련 업무는 중앙정부가 법령에 의거하여 운영하는 관리체계 및 제도를 바탕으로 일선 지자체의 행정행위를 통해 수행된다. 지자체는 전쟁 및 중대 재난사태 등 국가 중대 위기의 관리에 사용되는 핵심자원을 현장에서 실질적으로 관리·운용하는 중요한 책무를 가진 집단이라고 볼 수 있다. 지자체가 수행하는 이들 임무는 안보환경의 변화나 위기관리 정책의 수정에도 불구하고 국가가 존립하는 한 유지되어야 하는 국가 위기관리의 필수 업무이다. 따라서 지자체는 이들 업무의 중요성을 깊이 인식하고 지자체 조직을 설계, 개편하는 과정에서 일률적으로 재정과 성과, 효율성 측면을 기준으로 적용하기 보다는 이들 업무의 특수성과 위기대비의 필요성을 감안하여 조직 운영 및 인사관리에 신중한 고려와 배려가 있어야 할 것이다.

<참고문헌>

- ▷ 국가정보원. 2005. 미국의 국가비상대응계획(NRP). 서울.
- ▷ 김열수. 2005. 21세기 국가위기관리 체제론. 서울.
- ▷ 김태환. 2008. 민방위 기능의 활성화와 민방위 경보시스템 발전 방향. 서울: 희망제작소 재난관리연구소.
- ▷ 대통령실(국가위기상황센터). 2008. 국가위기관리기본지침. 서울.
- ▷ 문현철. 2008. 국가 재난관리 체제에 있어서 중앙정부와 지방자치단체의 역할에 대한 법적 고찰. 한국위기관리논집. 4(1): 84-104.

16) 예: 2005년 4월 5일 강원도 양양 대화재, 2007년 12월 7일 태안 허베이스피리트호 기름 유출 및 해양오염사고.

17) 예: 2007년 12월 7일 태안 허베이스피리트호 기름 유출 및 해양오염사고, 2008년 2월 10일 승려문 화재.

12 한국위기관리논집 제5권 제1호 2009. 6

- ▷ 박동균. 2008. 시민이 지키는 국가 안보의 미래: 전통적 민방위 제도의 발전방안. 서울: 희망제작소 재난관리연구소.
- ▷ 백승주. 2007. 비상사태시 시민사회와 NGO 활용 확대 방향. 비상대비 연구논총. 통권 제34집: 3-69.
- ▷ 안철현. 2005. 국가 위기관리 개념의 변화와 위기관리 체계의 구축 방향. 비상기획보. 73호: 14-28.
- ▷ 안철현. 2009. 우리 군의 전시 작전권 인수 관련 국방 분야 위기 관리 체계 구축방향. 국방연구원: 연구 자문자료.
- ▷ 양기근. 2008. 시민사회 여성 지킴이: 여성 민방위대의 출발과 중요성. 서울: 희망제작소 재난관리연구소.
- ▷ 윤태영. 2004. 국민과 함께 하는 비상대비 업무 발전 방향. 비상대비 연구논총. 통권 제31집: 171-259.
- ▷ 이응영. 2007. 미국 국토안보체제의 핵심요소를 수용한 국가위기 관리 및 비상대비체제 재편방향. 비상대비 연구논총. 통권 제34집: 72-251.
- ▷ 이재은. 2008. 안보 패러다임 변화와 시민사회 지킴이 '민방위'. 서울: 희망제작소 재난관리연구소.
- ▷ 이재은 외. 2006. 재난관리론. 서울.
- ▷ 정찬권. 2006. 국가 위기관리 체계 변화의 결정요인 연구. 충북대 국가위기관리연구소 창립기념 학술회의 발표논문집: 117-136.

安喆鉉: 경희대학교에서 언론학 박사학위를 취득하고(공공기관의 PR 특성과 위기관리 현황 연구, 2008), 현재 인천대학교 행정대학원 위기 관리학과 겸임교수, 유비즈위기경영연구원 원장으로 재직중이다. 국가정보원, 한국위기관리센터, (사)국가안보전략연구소, 국가안전보장회의(NSC) 사무처 위기관리센터에서 위기관리 체계 구축 및 운영에 관한 연구 및 업무를 수행하였다. 주요 관심분야로는 위기관리 체계의 구축 및 운영, 상시 위기관리 모니터링 및 평가 시스템 등이다. 주요 논문으로는 “국가 위기관리 정책의 영역별 상대적 중요도 분석: AHP 기법을 이용한 우선순위 측정을 중심으로(2007, 공저)”, “공공기관의 PR 특성과 위기관리 현황 연구: 우수성 연구의 적용(2008)”, 주요 저서는 “정보위기관리론(2004, 공저)” 등이 있다(achvision@hanmail.net).

접수번호: #090507-01

접수일자: 2009. 05. 07.

심사완료: 2009. 05. 28.