

국가위기관리훈련 발전방안 연구:

법적·제도적 측면을 중심으로

정친권

국립중앙대학교 법학박사

이명박 정부 출범 후 정부조직개편을 통해 국가위기관리기능을 통합하고 업무수행과정을 단순화·체계화시켜 조직의 시너지(synergy) 효과의 창출기반을 마련했다는 의미와 상징성에도 불구하고, 전쟁, 재난, 테러, 전염병 등 다양한 위협대비훈련은 여전히 분산된 체계를 유지하고 있어 한정된 인력, 예산 낭비는 물론 훈련의 중복과 참여 미흡으로 효율성을 저하시키고 있어 법적·제도적으로 개선이 요구되고 있다. 따라서 본고에서는 국가위기관리훈련의 효율성을 제고하고 위기대비능력을 향상시키기 위해 몇 가지 제안을 하고자 한다. 먼저 일원화된 국가위기관리훈련실시 근거로서 단일화된 법이 제정되어야 한다. 두 번째는 교육훈련관리체계를 적용하여 계획-준비-실시-통제/평가 단계가 연계되고 또 순환(feedback)될 수 있도록 지속성과 안정성이 보장되는 체계 정립이 필요하다. 셋째, 전·평시 국가위기관리훈련이 분산되어 실시되는 현 훈련체제를 하나로 연계·통합하여 강도 높고 집중적인 훈련을 실시하여 효율성을 제고할 수 있도록 가칭 “국가위기관리종합연습”체제로 패러다임(paradigm)을 변환해야 한다. 마지막으로, 국가위기관리훈련 전문가 육성을 위해 국가차원에서 위기관리전문대학이나 연구원 등을 신설하거나 민간대학과 협력하여 전문 인력을 양성하도록 해야 한다.

주제어: 국가위기관리훈련 전문가, 훈련통합, 훈련패러다임 변환

1. 머리글

국내적으로 지난해 12월 태안기름유출사고를 비롯해 이천 냉동창고 화재, 고병원성 AI의 전국적 확산 등으로 인해 위기의식이 고조되어 가고 있는 가운데 중국 쓰촨성 대지진, 미얀마 사이클론 강타 등과 같은 대규모 재난 발생은 국민들로 하여금 재난안전에 대한 경각심을 더욱 불러일으키고 있다. 더욱이 금강산 관광객 1명이 북한군 총격으로 사망한 사건과 일본의 독도 영유권 주장, 중국의 이어도 자국영토 주장 등으로 남북관계와 한일관계 그리고 한중관계가 긴장과 경색국면을 유지하고 있다. 이러한 일련의 사태들은 우리에게 국가위기대비의 중요성을 다시 한번 더 깨닫게 해준과 동시에 현행 국가위기관리체계에 대한 냉철한 분석과 발전방안에 대한 필요성이 제기되고 있다. 그간 정부에서도 위기관리기능 확충을 위해 많은 노력을 해 왔음에도 불구하고, 금강산 관광객 피습 당시 늦장보고와 대응, 정보수집능력 미약, 위기관리 전문가의 부족 등에서 보여준 여러 가지 문제점이 과거와 다름없이 여전하게 나타나고 있는 것은 현행 국가위기관리체계가 많은 허점을 지니고 있음을 방증하고도 남음이 있다고 할 수 있다. 지난 2월 현 정부 출범 후 유여곡절 끝에 정부조직개편을 통해 국가위기관리조직

기능 통합을 단행하여, 그간 문제점으로 지적되어온 전 시대비, 재난안전, 위기대응 등 기능분산으로 인한 비효율성을 해소시키려는 조치를 취하여 국민들에게 안전한 삶을 담보해 줄 수 있을 것이란 희망과 기대를 갖게 하였다. 이러한 위기관리조직 기능통합을 이룸으로써 예상되는 것은 무엇보다도 먼저, 과거 전·평시 로 분산되어 있던 위기관리기능을 정부수립 이래 최초로 하나로 묶어 조직의 통합성과 업무 효율성을 한층 높일 수 있도록 체계화하였다는 점에서 그 의의와 상징성을 찾을 수 있을 것이다. 그다음으로, 아직도 법적·제도적 장치가 미흡한 점이 전혀 없는 것은 아니지만 전시대비·재난·대형 사고 등과 같은 국가적 위기발생시 행정안전부는 최고위 총괄기구(control tower)로서 업무를 조정·통제하고 관련 기관간 협조가 가능한 일원화된 지휘 및 대응체제를 구축하였다는 점이다. 마지막으로 전시대비와 재난안전 부문 상호간 협업체제(partnership)구축으로 업무수행과정을 단순화·체계화시켜 조직의 시너지(synergy) 효과를 창출할 수 있는 기반을 마련했다는 것이다. 이러한 조치로 인해 그간 위기가 발생할 때 마다 반복적으로 불거지는 책임 떠넘기기 공방과 늦장 대응 그리고 현장 지휘 통제 부재 등과 같은 논란에 종지부를 찍고, 공직사회의 고질적인 병폐인 부처간 이기주의와 칸막이 효과(organizational silos effect)를 감소시켜 원활한 정보소통이 어느 정도 가능하도록 제도적 뒷받침을 마련했다는 평가를 받고 있다. 그러나 이러한 의미와 효과에도 불구하고 국가주권보호와 국민의 안전한 삶을 위협하는 전쟁, 재난, 테러, 전염병 등 다양한 위기에 대비하여 실시하는 훈련은 여전히 분산된 체제를 유지하고 있어 개선의 필요성이 절실하게 요구되고 있는 실정이다. 예컨대 소방방재청이 주관하는 「재난대응 안전한국훈련」과 행정안전부에서 주관하는 을지연습과 충무훈련은 업무의 성격과 훈련시기가 상이함에도 불구하고, 훈련실시내용은 상당부분이 유사하고 중복되어 있어 제한된 국가인력과 예산의 효율성을 저하시키고 있다는 견해가 적지 않다. 이와 같이 각종 국가위기대비훈련이 소관 부처별로 분산되어 실시됨으로써 다양한 위협에 동시 대응하여 자원운용의 통합성과 일원화된 지휘통제통신이 요구되는 포괄적 안보개념에 부합되지 못할 뿐만 아니라 정부조직개편 취지를 희석시킬 가능성이 높다는 것이 위기관

리 전문가와 일선기관 실무관계자들의 지적이다. 그리고 시·도 및 시·군·구는 인력과 예산 부족이라는 만성적이고도 고질적인 병폐에 부가하여 중앙정부가 통제하는 훈련에 대한 과중한 훈련부담으로 인해 훈련을 기피하거나 과거 자료를 이용해 차별화가 거의 없는 형식적인 훈련을 하고 있는 실정이라고 해도 과언이 아닐 정도이다. 그 결과 훈련참가 기관이나 인원들은 무엇 때문에 왜 훈련을 해야 하는가? 라는 목표와 당위성을 명확하게 인식시키기 어려웠고 그들의 적극적인 참여와 협조를 유도하기가 쉽지 않다. 그러므로 결국 연례 반복적·형식적·관성적인 훈련실시라는 시행착오를 반복하게 되고, 훈련수준이나 훈련성과 향상을 기대하기 어렵게 되어 있다고 판단된다. 따라서 이러한 국가위기대비훈련의 문제점을 개선하기 위해서는 전·평시 다양한 위협에 동시 대응이 가능(one-system multi-purpose) 하도록 각종 훈련을 하나로 연계·통합하여 가칭 “국가위기관리종합연습”체제로 훈련 패러다임(paradigm)을 재설계하여 년 1회 선택과 집중을 통해 실질적인 훈련성과와 위기대비능력을 향상시킬 필요성이 있다. 따라서 본고에서는 위기관리훈련관련 이론적 고찰을 한 후 현행 우리나라 국가위기대비훈련체제의 문제점을 법적·제도적 측면에서 살펴보고 그 발전방향을 제시하여 보고자 한다.

II. 교육훈련관리에 대한 이론적 고찰¹⁾

1. 교육훈련관리 개념

교육이라는 뜻을 지닌 영어 Education은 라틴어의 'Educare'에서 유래된 것으로 이는 '밖으로'라는 의미의 'E'와 '끌어낸다'는 의미의 'Ducare'가 합쳐진 합성어로 소질을 안에서 밖으로 '끌어낸다'는 의미이다. 따라서 교육은 인간의 생활을 통해서 자발적·창조적으로 잠재적 가능성을 최대한 이끌어 주는 것이라고 할 수 있다. 이러한 교육은 개성 신장(伸張)과, 사회화, 그리고 생활교육의 기능을 수행한다(조영일, 2000: 16, 22-27). 한편 훈련이란 개인이나 기관(부대)에 대하여 군사 전문기술을 가르쳐 이를 숙달시키기 위한 실천적 활동으로 임무수행에

1) 교육훈련에 대한 학계, 행정기관의 연구 자료가 많지 않아 여기서는 교육훈련관리 야전교범7-10(육군본부, 2004)과 비상대비훈련 실무참고(국무총리비상기획위원회, 2002)를 주로 인용·참고하였음을 밝혀 둔다.

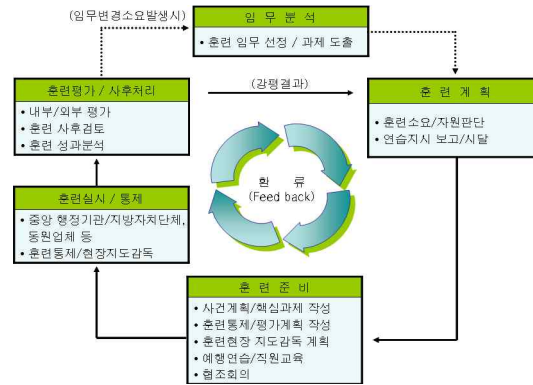
요구되는 행동을 숙달시키는 과정을 말한다.²⁾ 따라서 교육훈련이란 광의로는 협의의 교육과 훈련의 개념을 포괄하는 것을 지칭하며, 협의개념에서 교육은 지혜와 판단력을 함양하기 위하여 개인의 지능을 개발하는 교수(教授)와 학습활동을 뜻하는 것으로 이해할 수 있다.

또한 관리(management)란 일반적으로 “예측하여 계획을 수립하고, 조직체계를 구축하여 명령하고 협동하도록 규정에 따라 전달된 명령이 이루어지도록 통제하는 것”이라고 할 수 있다(김두철, 2005: 28). 그러나 교육훈련분야에서 관리의 개념은 기관에게 부여된 임무나 과업을 능률적으로 완수하기 위하여 가용한 자원을 효율적으로 활용하는 과정을 의미한다. 이러한 관리의 기능은 기획, 조직, 지시, 통제 및 조정기능을 적용하여 임무를 달성하게 하는 지휘통솔의 기법의 하나이다(육군본부, 2003: 1-2-3).

지금까지 논의한 교육, 훈련, 관리라는 개념을 종합하여 보면 훈련관리란 전·평시 부대(기관)에 부여된 임무를 성공적으로 완수할 수 있도록 제한된 인원, 시설, 물자, 시간, 예산을 효율적으로 활용하여 훈련목표를 달성하기 위해 시행되는 조직적인 활동 또는 과정이라고 정의할 수 있다(육군본부, 2004: 1-2). 이러한 활동은 통상적으로 <그림 1>과 같이 훈련관리체계에 따라 이루어지는데 각급 기관장과 담당공무원이 훈련을 계획-준비-실시-평가 등 일련의 순환활동과정으로 계획단계에서는 임무분석을 하여 다음 훈련을 계획한다. 그리고 준비단계에서는 당면한 훈련을 준비하며, 실시 및 평가 단계에서는 계획된 일정에 따라 훈련을 실시하고 성과를 분석한다. 특히 성과분석결과는 차기 훈련 계획, 준비, 실시, 평가에 반영하여야 한다. 그러나 현재 을지연습을 비롯한 대부분의 국가위기관리훈련은 업무담당자의 전문성과 경험 부족 그리고 조직과 예산 미약으로 인해 이러한 절차가 제대로 지켜지지 않고 있다고 판단된다. 그 결과 매년 전년도 연습을 그대로 답습하거나 현상유지를 지향하는 행태가 지속됨으로써 훈련성과의 미흡은 물론 훈련수준의 향상도 지지부진한 상황이다. 따라서 학습

2) 훈련에 대한 다른 정의는 개인 및 부대(기관)가 부여된 임무를 효과적으로 수행할 수 있도록 기술적 지식과 행동을 체득하는 조직적 숙달과정으로서 개인훈련과 집단훈련으로 구분하기도 한다(육군본부, 2004: 부4-1,2; 합동·연합작전 군사용어사전(합동참모부, 2004: 605).

(learning)은 경험 또는 훈련을 통해 행동의 변화를 일으킨다는(김현택 외, 2003: 84) 측면에서 볼 때 새로운 훈련 방법이나 형태를 발전시키는 것은 사실상 불가능한 실정이라고 할 수 있겠다.

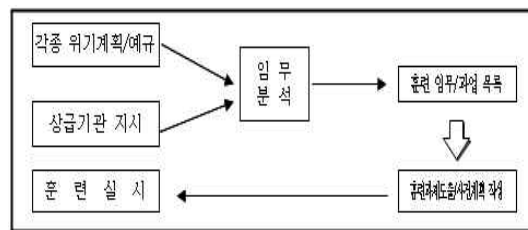


출처 : 육군본부(2004: 2-16).

<그림 1> 훈련관리체계

2. 임무분석

임무분석이란 기관에 부여된 명시된 과업과 추정하여 시행해야할 과업을 이해하는 활동을 지칭하는 것으로 훈련계획단계에서 훈련소요 도출을 위해 실시하는 필수적인 과정이라고 할 수 있다(국무총리비상기획위원회, 2002: 13). 여기서 개인과 기관이 달성해야 할 훈련임무는 각 기관별 전시대비, 재난, 테러 등과 같은 자체 위기계획과 예규, 법규, 상급기관 및 소속 기관장의 훈련지침 등에서 염출해야 한다. 그리고 훈련과제는 위기발생시 개인과 기관에게 요구되는 임무수행 절차를 중점적으로 훈련할 수 있도록 체계화한 필수 훈련내용을 의미하는데(육군본부, 2004: 2-23-28) 이러한 사항을 도출하는 과정을 간단하게 도식화하여 나타내 보면 아래 <그림 2>와 같다.



<그림 2> 훈련과제 도출 절차

3. 훈련계획 및 준비

훈련계획 및 준비는 당해연도 훈련할 소요와 가용자원을 판단하고 훈련계획을 수립하는 단계를 말한다(국무총리비상기획위원회, 2002: 17). 계획단계는 부여된 훈련목표를 효과적으로 달성하기 위하여 “무엇을, 어떻게 훈련시킬 것인가?”를 구체화하는 단계로 먼저 기관 및 개인에게 부여된 임무를 분석하고, 전년도 훈련실시 결과 분석과 강령을 통하여 나타난 환류(Feedback)된 내용 즉 전년도 훈련실시결과 문제점과 보완 발전시킬 사항 그리고 변화된 안보환경, 각종위기 관련 국내외 정세 등을 반영하여 당해연도 훈련소요를 결정하여 훈련계획을 발전시키는 과정을 말한다. 일반적으로 훈련계획은 전년도 훈련성과 분석, 기관 및 개인의 훈련수준, 공무원의 인사 주기, 인력 순환률, 그리고 인간의 망각현상 등을 종합적으로 고려하여 수립하여야 한다. 다만 이러한 임무분석 과정은 여러 개 기관이 하나의 기구로 통합되거나 새로운 기구 설치 그리고 기관이나 개인의 임무가 변경되거나 새로이 부여될 때를 제외하고는 매년마다 실시할 필요가 없다(육군본부, 2004: 2-22-23). 다음으로 훈련준비단계는 훈련계획에 따라 효율적인 훈련을 실시하기 위해 예산, 인력, 장비 등 인적·물적 자원 획득 및 제공, 유관기관 협조회의, 직원교육, 연습각본작성³⁾, 훈련통제 및 평가 준비, 기관장 현장지도 및 감독, 훈련준비상태 확인 등 훈련준비를 위한 모든 활동을 말한다. 그리고 훈련준비과정에서 실무자는 소속기관이나 산하기관 및 업체 등에 대한 불필요한 통제와 간섭을 지양하고, 행정소요를 최소화하도록 관심과 노력을 하여야 한다(국무총리비상기획위원회, 2002: 24).

4. 훈련실시 및 통제단계

훈련실시 및 통제단계는 훈련을 계획하고 준비한 사항에 따라 해 기관 및 산하기관 그리고 단체의 훈련을 현장지도와 확인·점검함으로써 위기시 기관 및 개인에게 부여된 임무를 수행할 수 있도록 도상연습, 실제훈련, 그

리고 토의형 연습을 통해 위기관리능력을 배양시키는 핵심단계라고 할 수 있다(국무총리비상기획위원회, 2002: 44-59). 따라서 각급기관은 효율적인 훈련실시를 위해 훈련목표와 수준을 명확하게 설정하여, 형식적인 훈련을 지양하고, 실질적이고 ‘질(質)’위주의 훈련을 강도 높게 실시하여야 한다(육군본부, 2004: 2-74). 또한 훈련통제부는 원활한 훈련통제와 진행을 위해 분야별, 일정별, 통제계획표를 작성하여야 한다. 특히 통제부는 실시부 요원들에게 사건계획, 각종 사태선포 등과 같은 훈련통제 상황을 사전에 노출되지 않도록 유의해야 하며, 통제관은 예상하지 못했던 기상이면, 군사상황 전개 차질, 안전사고 등과 같은 우발상황이 발생한 경우에 기존 계획의 변경·폐지, 추가 및 보조 메시지 등을 작성하여 실제와 같거나 유사한 훈련이 실시되도록 상황을 유도하고 통제할 수 있어야 한다. 따라서 통제관은 훈련계획과 훈련현장에 전반에 대한 이해는 물론 관련기관 등과도 긴밀한 협조체제 유지는 필수불가결한 구비조건이라고 할 수 있다.

5. 훈련평가 및 사후처리 단계

훈련평가란 간단하게 표현하면 훈련목적의 달성도 즉 성과가 얼마나 있었는지를 알아보는 것이라고 할 수 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 훈련평가란 개인 및 기관에 대하여 설정된 훈련목표의 달성 여부를 파악하는 과정으로 훈련성과를 높이고, 동기유발 그리고 훈련과정의 적절성 여부를 파악하고 다음 훈련소요를 도출하기 위해 실시한다. 따라서 평가중점은 훈련목적의 달성여부를 확인점검하기 위해 평가항목별로 계량화(計量化)된 평가표를 작성하여 객관적이고 공정한 평가가 이루어지도록 설정해야 한다.⁴⁾ 훈련평가는 통상 훈련을 담당하는 기관에서 직접 평가를 실시하는 내부평가와 상급기관에서 평가하는 외부평가로 구분되며 계획-준비-실시/통제-사후처리까지 전반적인 과정을 망라하여 평가가 이루어져야 한다.

또한 사후처리는 기관별로 강령, 성과분석을 실시한

3) 연습각본이란 체계적인 연습훈련의 진행과 실시를 위한 시나리오 형식으로 작성한 사건계획, 각종 상황조성전문, 핵심과제, 표적목록(標的目錄) 등을 말한다(국무총리비상기획위원회, 2002: 24).

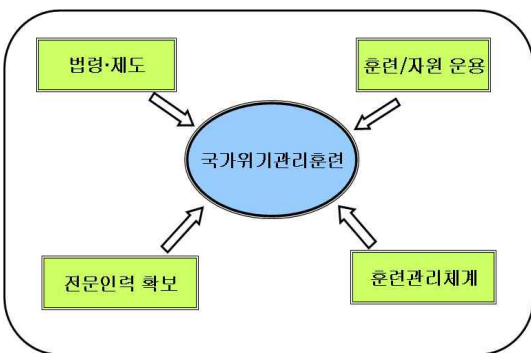
4) 사후검토란 훈련에 참가한 개인 및 기관이 어떠한 상황이 발생하였는지, 왜 발생하였고, 어떻게 강점을 유지하며, 약점을 보완할 것인가? 를 훈련 참여자 스스로 발견할 수 있도록 유도해 주는 전문적인 토의방법을 말한다(국무총리비상기획위원회, 2002: 73).

이후에 문제점을 선정하여 그 처리계획을 수립하고, 훈련결과보고서 작성, 그리고 차기 훈련계획 반영 등을 하는 매우 중요한 과정이다. 특히 훈련실시 후 이루어지는 강평은 훈련에 참가한 모든 인원이 참석하여 훈련간 주어진 상황에 어떠한 조치를 하였고, 왜 그러한 결과가 나왔으며, 어떻게 하면 더 효과적인 훈련이 될 수 있는가를 각자가 스스로 발견하게 해주는 토의방법인 사후검토(AAR: After Action Review)로 하는 것이 효과적이다(육군본부, 2004: 2-96-99). 다만 이러한 방법의 강평이 이루어지려면 강평진행자가 위기관리훈련에 대한 전문적인 지식과 경험을 고루 갖추어야 가능하다.

지금까지 논의한 바와 같이 모든 위기대비훈련은 훈련관리체계에 따라 체계적으로 이루어져야 훈련성과와 실효성을 높일 수 있다. 따라서 우리나라의 국가위기관리훈련이 발전하려면 현행 훈련관리단계별로 상호 연계성 미약, 각 단계별 조치사항 이행 미흡, 훈련결과 환류(feedback)체계 미정착 그리고 전문가의 부족 등을 빠른 시일 내에 보완 발전시켜야 할 것으로 판단된다. 이러한 측면에서 다음 장에서는 국가위기관리훈련의 현실태를 분석해 보고자 한다.

III. 국가위기관리훈련 현실태 분석

현재 우리나라의 위기관리훈련 환경과 여건을 법적·제도적 측면에서 살펴봄으로써 그 문제점을 도출하고 발전방향을 제시하기 위해 아래 <그림 3>과 같이 분석틀을 작성하였다.



<그림 3> 국가위기관리훈련 분석틀

이러한 분석틀은 법령·제도, 위기관리훈련 및 자원

운용, 훈련관리체계 적용 여부, 전문인력 확보 등 네 가지 요소를 중심으로 문헌적·경험적 분석방법을 병행 적용하는데 유용하고 또 필요성이 크다고 생각한다.

1. 위기관리 법령·제도

현재 우리나라의 위기관리 법령은 기능별로 각각 분산되어 있어 국가위기관리훈련이나 교육에 대한 일원화된 지침이나 기준을 제시하지 못하고 있을 뿐만 아니라 훈련 총괄담당기관도 지정되어 있지 않아 평소 위기관리 훈련도 각각 실시할 수밖에 없어 비효율적인 뿐만 아니라 파생되는 문제점 또한 적지 않다고 할 수 있다. 더구나 국가위기사태 발생시 총괄적으로 대응조치를 관장하고 책임지는 최상위 기관(control tower)의 부재는 지난 7월 금강산 관광객 피습 사건 발생시 늦장 보고와 대응조치를 위한 관계 장관회의 및 외교안보정책조정회의 지연 개최 등으로 물의를 일으킨 사례⁵⁾에서 알 수 있는 바와 같이 체계적이고 효율적인 위기대응조치를 구조적으로 곤란하게 하고 있다는 점이다(김용석, 2001: 66-67). 이와 같이 법령분산으로 인한 문제점이 노정되고 있고, 우리의 안전한 삶을 위협하는 다양한 전·평시 위기를 모두 아우르는 포괄적 안보환경이 조성되어 있음에도 불구하고 아직도 개선되지 않고 있는 것은 문제가 아닐 수 없다. 혹자들은 공직사회의 현실인식 부족, 부처이기주의 그리고 관성적인 업무처리(path dependency)성향 등의 이유를 들어 위기관리 법령의 일원화는 요원하다고 하지만 결코 불가능한 것은 아니라고 본다. 현행 국가위기관리훈련관련 법령은 전시대비 분야의 비상대비자원관리법, 재난분야의 재난 및 안전관리기본법, 그리고 국지도 발 및 사회혼란 분야는 민방위법과 통합방위법, 그리고 국가위기대응은 국가위기관리지침 등으로 각각 분산되어 있는데 이를 도표화하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 국가위기관리훈련관련 법령 현황

구분	전시대비 훈련	재난훈련	민방위훈련	통합방위·항도예비군 훈련	위기대응 훈련
관련 법규	비상대비 자원관리법	재난 및 안전 관리기본법	민방위 기본법	통합방위법·항도예비군설치법	국가위기관리지침
주무 기관	행정안전부	행정안전부/소방방재청	행정안전부/소방방재청	국방부·합참	행정안전부

5) 조선일보, 2008. 7. 14일자, A5면 참조.

국가위기관리훈련과 관련하여 현행 법령상의 문제점은 위기개념이 상이하거나 인식차가 크다는 점이다. 위기개념에 대한 규정은 비상대비자원관리법과 대통령령 제000호 국가전시지도지침 그리고 대통령령 제000호 국가위기관리지침에서 찾아 볼 수 있다. 먼저 비상대비자원관리법과 국가전시지도지침에서는 비상대비를 ‘전시 및 이와 준하는 비상사태 시의 대비하는 것’만을 의미하고 있는데, 이 개념은 과거 전통적인 정치군사중심의 안보개념에서 재난·테러·전염병·경제·사회 등이 망라된 이른바 군사·비군사 분야를 모두 아우르는 포괄안보개념의 구현이 곤란하다는 한계가 있다. 한편 2004년에 제정된 국가위기관리지침에서는 ‘국가위기’를 국가주권 또는 국가를 구성하는 정치·경제·사회·문화 체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태라고 정의하고 위기관리의 대상을 전통적 안보와 재난 및 국가핵심기반 분야로 구분하고 있다(국가안전보장회의사무처, 2004: 15-17). 그러나 이 훈령 규정은 변화된 안보개념을 수용하였다는 측면에서 의미는 부여할 수 있겠지만, 법령체계(hierarchical structure)상 하위에 위치하고 있기 때문에 법 집행과 적용시 상위법인 법률과 상호배치(背馳)되어 구속력이 약해지는 태생적 한계를 지니고 있다. 이와 같이 국가위기개념이 법령별, 상·하위 법률로 상이하게 규정되어 있음으로써 국가위기관리훈련은 물론 위기관련 중앙정부와 지방정부의 조직 편성과 운영에 막대한 지장을 초래하고 있어 위기발생시 일사불란한 대응과 조치를 제도적으로 곤란하게 하고 있다.

이외에도 법령체계의 모호성으로 인해 업무수행과정에서도 적지 않은 문제점이 나타날 수밖에 없는 실정이다. 예컨대 비상대비자원관리법은 평시준비법으로 계획 수립, 자원조사, 훈련 등을 규정하고 있으나, 이 법의 목적인 동원 집행에 관하여는 전혀 규정되어 있지 않다. 그리고 동원집행에 관한 규정은 ‘전시자원관리에 관한 법률(안)’ 또는 ‘대통령 긴급명령(안)’에 명시되어 있지만 이 법률은 ‘전시관계법령’으로서 평시 적용이 불가능하다. 이 법의 적용은 중대한 교전상태시에 국회 동의를 받거나 대통령의 긴급명령으로 발할 수 있으나 대통령의 긴급명령의 발동요건이 매우 엄격하여 동원집행시기를 상

실할 가능성이 높다(김강녕, 2002: 64). 그리고 양개 법안의 내용이 상당 부분 중복되는 것과 전시자원관리법 효력발생시 평시법인 비상대비자원관리법의 폐지여부를 규정하지 않는 것도 문제가 있다(박윤훈, 1993: 79-80). 또한 민방위기본법은 비상대비를 총괄적으로 규정하여 민방위에 의한 대처가 필요한 경우에 적의 침공이나 전국 또는 일부지방의 안녕질서를 위태롭게 하는 인위적 재난을 그리고 재난 및 안전관리기본법은 태풍, 홍수, 지진 등 자연재해와 에너지·통신 등 국가기반체계의 마비 등을 포함하고 있다. 그러나 각종 재난재해의 대처에 관해서는 각 개별법에서 별도로 규정하고 있어 재난재해 관리조직 및 기능면에서 민방위기본법과 체계적인 연관성이 없이 개별적으로 계획·집행·관리 되는 등 다원적이며 분화된 관리체제로 운영되어 업무의 중복으로 인한 혼선과 비효율적인 지휘통제의 폐해가 심각하다(이상철, 1999: 9). 이와 같이 위기관련 법령 분산으로 인해 위기관리훈련은 각 기관별로 각각 실시할 수밖에 없어 훈련내용과 방법, 자원운용 중복으로 인한 비효율성과 불필요한 시간, 노력, 예산 등의 낭비는 재론할 가치조차 없을 정도이다.

2. 위기관리훈련 및 자원의 분산

우리나라의 국가위기대응능력을 감소시키는 요인 가운데 가장 큰 것은 국가 인적·물적 자원과 위기관리훈련이 분산되어 각각 관리 및 실시되고 있다는 점이다. 먼저 위기관리관련 훈련이 전시와 평시 기능별로 각각 실시됨으로써 시간과 노력의 중복 및 낭비를 초래하고 위기발생시 일원화된 지휘통제와 일사불란한 기관간의 협조와 대응이 구조적으로 곤란하게 되어 있다. 또한 훈련의 방법과 지역도 기관별로 설정한 기준에 따라 실제훈련, 도상연습, 토의형 연습 등을 연중 불규칙한 일정에 따라 전국적 혹은 지역단위로 실시함으로써 상호 및 상호기관간 연계성이 단절되거나 미약하다. 특히 각종 국가자원을 실제로 보유하고 운용하는 지방자치단체는 중앙부처에서 주관하는 각종 훈련에 참가할 수밖에 없는 상황에서 제한된 인력과 예산 부족 그리고 훈련에 대한 부담감이 이만저만이 아니다. 더군다나 위기관리훈련 주관부처가 분야별로 상이할 뿐만 아니라 통제와 평가 기준도 각각 상이하여 1인 다역(多役)을 할 수 밖에 없는 일

선 시·군·구의 업무담당자는 어쩔 수 없이 각종 위기관리연습·훈련에 참여하거나 기피하고 있는 실정이며 중앙정부에 대한 불만도 적지 않게 표출되고 있는 것으로 알고 있다. 이러한 훈련현장 상황을 고려해 볼 때 유사 중복되는 훈련을 통합 실시함으로써 선택과 집중을 통해 지자체의 훈련부담을 경감시키면서도 훈련성과를 높일 필요성이 제기된다고 할 수 있다. 실제로 재난포커스에서 2008재난대응 안전한국훈련 후 중앙부처와 지자체 담당자들을 대상으로 실시한 설문조사에서 문제점으로 실제 재난 대응능력보다 기관장 관심도와 홍보 등에 치우친 평가, 국민 참여와 협조 미흡, 훈련주관체계 혼선 등의 문제점을 지적하면서 개선책으로 비상기획부서와 협의하여 을지연습과 통합 실시하는 것이 업무 연속성과 효율성이 높을 것이라는 의견을 제시하였다(재난포커스, 2008: 54-56). 현재 우리나라의 기관별 위기관리훈련 실시 현황은 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 기관별 위기관리훈련 훈련 실시 현황

구분	전시대비 훈련	재난대응 안전한국훈련	민방공훈련	회랑훈련	위기대응훈련
주 무	행정안전부	소방방재청	소방방재청	국방부	행정안전부
훈 련 시 기	8월(3-5일)	5월, 10월(2-3일)	매월 1회	5, 8, 10월 (각 1주일)	을지연습과 병행
훈 련 내 용	전시지원 동원	재난안전 관리분야	민방위사태	적 침투/국지 도발	안보/재난핵심기반 분야
훈 련 방 법	실제/도상연습	좌 동	실제훈련 중심	실제훈련 위주	실제/도상훈련
참 가 모	전국단위	지역 단위	전 국	전국/지역 단위	위기유형별 주무관련기관

* 2008년도부터 위기대응훈련은 을지연습에 포함하여 도상연습으로 실시.

그 다음은 위기관리자원의 분산 관리로 인해 제한된 자원을 국력으로 투사(投射projection)할 수 있도록 조직화할 수 없어 집중과 절약 운용을 가로막고 있어 개선이 요구되고 있다. 현재 자원동원과 비축 그리고 운용 개념이 전시대비와 재난 등이 상이하여 위기발생시 효율적인 대응 및 복구를 위한 자원동원과 활용이 구조적으로 제한받고 있는 실정이다. 통상 전·평시 위기유형을 불문하고 위기대응 및 복구수단으로 투입되는 인적·물적 자원은 대체로 군, 경찰, 소방, 행정기관, 예비군 및 민방위대원, 자원봉사자 등으로 거의 한정되어 있다 해도 과언이 아니다. 이와 같은 다양한 위기대응수단들이 전시자

원동원에 관한 법률과 재난 및 안전관리기본법 등과 같은 개별법에 따라 각각 관리 및 운용하는 개념이기 때문에 실제 상황발생시 자원의 통합적 운용 혹은 상호 대체 활용이 거의 불가능한 실정이다. 예컨대 물자동원과 병력동원은 행정안전부에서 담당하고, 기술 인력은 병무청 및 행정안전부에서 각각 담당하는 다원화되고 모순된 조직구조를 갖고 있다. 그 결과 자원관리 업무중복으로 인해 불필요한 행정소요와 인력낭비로 인하여 인적·물적 자원관리와 전시 동원단계별 동원현황을 실시간(real time)대에 파악하고 동원하여 적기적소에 활용을 곤란하게 만드는 문제점을 갖고 있을 뿐만 아니라, 전쟁지원과정에서 가장 중요한 군사작전지원과 정부기능유지에 커다란 장애 요인으로 작용될 가능성이 높다. 현재 우리나라의 위기관리자원의 분산 실태는 <그림 4>에서 보는 바와 같다.

구 분	민방위자원	재난/핵심기반자원	전시대비자원
자 원	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 직장민방위대원 [기관 / 단체] ◦ 지역민방위대원 [광역시·도 [시·군·구] 읍·면·동] ◦ 기술인력 1만7천 여명 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 기술인력 6만8천 여명 - 철도/항공/해물/항만 [국토부] - 전력 [지경부] - 금융 [재정부] - 통신 [방통위] - 보건의료 [복지부] 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 현역군 [국방부] ◦ 예비군 [병무청] ◦ 기술인력 [행안부] (2만6천 여명) ◦ 장비 / 물자 / 시설 [기관 / 단체 / 업체]
총 관 리 기 관	소방방재청	행정안전부	국방부/행정안전부
총 관 리 부 처	소방방재청	행정안전부	국방부/행정안전부
운 용 기 관	부·처·정/자치단체	자원관리부처 및 업체	소요부·처 (국방부 대부분)

<그림 4> 위기관리자원 분산 실태

국가자원을 효율적으로 운영 및 활용하고 있는 사례로 미국을 들 수 있다. 미국은 사건발생시 경찰·소방·보건 및 의료·비상대응·복지·환경 분야 종사자들은 현장에 가장 먼저 도착해서 최종 마무리 단계까지 대응 활동을 한다. 이때 연방정부 요원이 지방정부의 관할에 먼저 도착하여 대응활동을 할 수도 있고, 지방정부 관할 지역에 있는 연방정부 소유 장비로 구호활동을 전개할 수도 있다. 이와 같이 미국은 연방정부, 다른 주(州) 및 자치정부와 상호지원과 자원공유 메커니즘을 통한 위기관리체제를 벤치마킹할 필요가 있다고 생각된다(국가정보원, 2005: 17-18).

3. 체계적인 훈련관리 미흡

현재 정부차원에서 실시하고 위기관리훈련이 체계적으로 관리가 되지 못해 훈련성과도 미흡할 뿐만 아니라 훈련수준도 그 다지 높지 못해 위기발생시 실질적인 대응조치가 제한될 수밖에 없다는 우려와 자성(自省)이 내외부에서 나오고 있다. 훈련관리는 앞에서 살펴 본 바와 같이 훈련목적을 달성하기 위해 계획-준비-실시/통제-평가/사후처리 그리고 환류(feedback)까지 절차에 따라 시행되는 조직적인 활동으로 훈련의 효율성과 수준 향상을 위해 반드시 적용할 필요가 있다. 그러나 이러한 중요성과 필요성에도 불구하고 대부분의 행정기관, 중점관리 지정업체 등의 장이나 CEO들은 그들의 무관심은 탓하지 않고 예산 및 인원 부족 등과 같은 열악한 위기관리업무환경을 탓할 뿐 근본적인 해결대책 마련은 미온적이라는 것이다. 실제로 중앙정부의 실질적인 손발과 같은 역할을 수행하는 시·도 및 시·군·구에서 실시하는 각종 위기관리훈련의 내면을 살펴보면 타 기관에서 실시하였던 전년도 훈련각본과 진행 시나리오를 가져와 날짜, 장소, 참여 인원과 장비 등의 현황을 수정하여 그대로 따라하는 행태는 어제 오늘의 문제가 아니다. 이와 같이 구태의연한 행태 답습으로 인해 훈련 참가자 스스로 연례 반복적이고 형식적 훈련이라는 부정적 인식을 갖게 되어 훈련의 비효율성에 대한 비판을 넘어 폐지론을 주장하는 등 그야말로 위기상황에 스스로 초래하고 있다고 할 수 있다. 이러한 현상의 가장 큰 문제점은 위기대비훈련의 발전은 고사하고 기존의 훈련수준유지도 곤란하게 만들어 위기에 사전예측은 물론 사후대응도 제대로 할 수 없어 국민들의 행복하고 안전한 삶을 담보할 수 없다는데 있다. 이러한 문제점을 근본적으로 해소하기 위해서는 중요한 국가사무의 하나인 위기관리를 효율적으로 수행하기 위해 현재 중앙정부-시·도-시·군·구 간 다원화된 업무계선을 일원화하고 지자체에 위기관리훈련 전문가를 보임시켜야 한다. 현재 16개 시·도 가운데 비상계획관이 보직된 기관은 서울시와 제주도 2개 기관에 불과하다 것은 우리나라 위기관리훈련관리의 현주소를 단적으로 보여주고 있다고 해도 과언이 아니다. 이러한 원인은 우리국민들의 생각과 행동이 일치하는 않는 이중성(二重性 duplicity)⁶⁾으로 인해 현실과 당위성의 괴리(乖

6) 이중성은 사전적 의미는 '하나의 사물이 동시에 갖고 있는 두 가

離)가 크고 또한 미래가치보다 현재 가치를 우선하는 우리의 사회문화에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 그러나 더 근본적인 원인은 정치지도자, 기관장 등과 같은 지도층 인사들의 관심 부족과 국민들의 안전 불감증 그리고 업무담당자들의 전문성 결여 등이 어우러져 나타난 총체적인 난국(難局)으로 보는 것이 타당할 것이다. 따라서 오늘날은 이와 같은 부정적인 원인을 극복하고 효율적인 국가위기관리훈련을 실시할 수 있는 제도 마련과 환경조성이 무엇보다 필요한 시점이라고 판단된다.

4. 전문인력 부족

전문가란 “어떤 한 가지 분야를 연구하거나 그 일에 종사하여 그 분야에 상당한 지식과 경험을 가진 사람”을 말한다(두산동아, 2000: 1962). 한편 미국의 정치학자 헌팅턴(Samuel P. Huntington)은 어떤 전문적 직업(Profession)을 직업(Vocation)의 특유형으로 명확하게 특성지우는 요소로 세 가지를 제시하고 있다. 첫째, 장기간의 교육과 경험에서 습득되는 전문기술(Expertise), 둘째, 업무수행에 있어서 사회적 책임(Responsibility)을 다하고, 셋째, 전문업무에 대한 구성원의 통일체 의식과 아마추어와 다른 집단으로 자각하여 형성되는 단체성(Corporateness)을 들고 있다(강창구·송태균, 1982: 8-11).

이러한 관점에서 위기관리분야에 근무하는 공무원, 시민단체, 자원봉사자 등의 자원에 대한 위기관리전문가를 양성하기 위한 전문교육기관이나 연구소가 소방, 방재 등 이외에는 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 현재 공무원 교육훈련과정 가운데 국가위기관리와 직·간접적으로 관련이 있는 교육과정은 <표 3>에서 보는 바와 같다. 그러나 교육체계와 내용도 각 교육기관의 특성별로 상이하고 개념적 수준에서 강의중심으로 교육이 이루어지고 있어 전문가 양성에는 구조적인 한계를 드러내고 있다.

지의 성질 또는 두 가지 성격을 동시에 가지는 것을 의미한다. 즉 겉 다르고 속 다름을 나타내는 것으로 '동일한 대상(현상)에 대하여 두 개의 서로 모순되는 감정(인식, 가치)을 가지는 상태'라고 정의해 볼 수 있다.

<표 3> 공공교육훈련 기관별 교육과정 현황

교육기관	교육과정	교육내용
자치행정 연수원	재해·재난 관리자 과정	재해·재난, 민방위
교육과학 기술원	학교보건행정과정	학교전염병 예방
농업 연수원	농업재해대책반, 수의행정반	농업재해, 동식물 질병 예방
건설교통인재 개발원	교통행정반, 토목시설물안전점검반 등	안전진단, 교통안전 등
국세공무원 교육원	정보 분석기법(사회재난관련)	위험관리
중앙 소방학교	수난구조반, 소방안전관리지반	소방, 위험물질
경찰대학	테러/인질범죄 수사과정	치안, 범죄
경찰 종합학교	CIA국제테러과정	치안, 범죄, 국제 대테러
중앙 경찰학교	사이버 수사요원과정	치안, 범죄
법무연수원	출입국행정관리 등	안보(대테러)
정보통신 공무원교육원	정보보호 등	보험, 정보해킹 방지 등
철도경영 연수원	안전관리정책, 재난관리 등	안전관리, 재난관리 등
정부자산 관리소	정보시스템보호 등	정보보호, 보안기술
수산인력 개발원	해양오염방지과정, 선박안전관리과정	선박안전, 해양오염 등
국립환경 인력개발원	유역관리과정	환경오염, 유역관리 등
국립산림 과학원	산불전문예방진화대반	산불
기상청	방재기상과정 등	방재기상 등

*출처 : 김근영(2004: 7).

한편 전문성 향상을 위한 현장 경험은 매우 중요한 요소이나 오늘날, 위기관리부서는 공무원 사회에서 이른바 3D분야로서 통하여 기피대상이자 비선호 보직으로 인식되어 전문성을 갖춘 인력 충원이 쉽지 않다. 더욱이 현행 공무원 인사제도가 1-2년마다 보직을 바꾸는 순환보직제로 운영되고 있기 때문에 해마다 경험과 지식이 거의 없는 업무담당자들이 업무를 수행하고 있는 실정이다. 특히 시·군·구 등 지방기초단체는 이러한 현상이 더욱 심화되고 있는 현실에서 위기발생시 신속하고 정확한 조치를 할 수 있는 훈련실시를 기대하는 것은 그야말로 나무에서 고기를 구하는 것과 다름 아니다. 그러므로 체계적인 위기관리교육훈련을 통해 전문가를 양성하고 확

보·운영하는 것이 무엇보다도 절실한 과제이다. 현재 위기관리업무담당자의 보직기간과 을지연습 경험 정도는 아래의 <표 4> 비상대비업무 담당자 보직기간과 <표 5>의 을지연습 경험정도 분석에서 보는 바와 같다. 대체로 보직기간은 대부분 1-2년 미만이고 을지연습 경험도 거의 없는 현실에서 5년 이상 보직자와, 을지연습 경험 3회 이상으로 분석된 수치는 예비역 장교출신등인 비상계획관이 보임되어 운용하고 있는 기관을 나타내고 있다.

<표 4> 비상대비담당자 보직기간 분석

2008년 6월 현재

구 분	계	1년 미만	1-2년	3-4년	5년 이상
계	55	17	11	11	16
부	15	2	2	5	6
청	18	4	4	5	5
차/위원회	6	2	2	-	2
시·도	16	9	3	1	3

<표 5> 을지연습 경험정도

2008년 6월 현재

구 분	계	부	청	차/위원회	시·도
계		15	18	6	16
경험 없음		-	5	2	8
1-2회		4	1	1	4
3회 이상		15	10	3	4

이외에도 미흡하지만 업체 등 민간부문 즉 가스, 교통, 건설, 산업 안전 등 분야에서 기초소양 내지 직무교육 수준에서 실시되고 있는데 장기적으로는 국가차원의 위기관리교육이라는 틀 속에서 공공기관·업체·시민사회가 연계된 교육을 실시하여 교육효과를 높일 필요성이 있다고 생각된다.

IV. 국가위기관리 교육훈련 발전방향

지금까지 국가위기관리훈련의 현실에 분석을 통해 나타난 문제점에 대하여 법적·제도적 개선, 교육훈련관리체계 정착, 위기관리훈련 연계·통합 실시와 전·평시 자원 호환 활용, 위기관리훈련 전문인력 양성 등을 중심으로 장차 개선·발전시켜 나아갈 방향을 제시하고자 한다.

1. 일원화된 법·제도 개선 추진

국가위기관리관련 법제도가 필요한 이유에 대해 이재은 교수는 첫째, 국가는 전시 및 이와 준하는 비상사태는 물론 대규모 재난 등으로부터 국민을 보호할 의무가 있으며, 둘째, 이러한 목적달성을 위해서 국민의 자유와 권리는 필요한 경우에 법률로서 제한할 수 있다⁷⁾. 셋째, 미래사회에서 국민의 생명과 재산 그리고 안전한 삶을 위협하는 각종 위기를 예방하고 대응하기 위해서는 법정비가 필요하다고 주장하고 있다(이재은, 2006: 27). 이러한 측면에서 볼 때 통합성과 효율성이 담보된 국가위기관리 훈련을 실시하려면 현행 분산된 법령체제를 하나로 묶어 일원화시켜야 할 당위성이 존재한다고 할 수 있다. 따라서 국가위기관리훈련의 연계·통합을 위해서는 무엇보다도 먼저, 전시와 평소 교육훈련을 통합하여 일원화할 수 있도록 가칭 “국가위기관리기본법”과 같은 단일화된 법에 국가위기관리훈련통합에 관한 조항을 신설하여 전시대비, 재난, 핵심기반보호, 등 제 위기가 망라된 연습훈련을 실시하도록 법적으로 뒷받침을 해 주어야 한다. 그리고 위기관리훈련을 총괄하는 부처를 지정하고 위기관리업무담당자들을 대상으로 실시하는 각종 전문양성교육과 보수교육을 과정별, 직급별로 연령과 자격기준을 명시하여 단기과정에서 장기과정으로 구분하여 체계적으로 이루어지도록 제도화할 필요가 있다.

2. 교육훈련관리체계 정착 노력

교육훈련체계 단계별로 정착시켜야 할 사항을 구체적으로 알아보면 다음과 같다. 첫째, 위기관리훈련의 계획 수립과 준비단계에서 개선되어야 할 사항은 대체로 다음과 같다. ①임무분석에 대한 개념을 도입하여야 한다. 기관과 개인이 수행해야 할 임무는 각종 위기대비계획 등에 나와 있는 명시된 임무와 이를 완벽하게 달성하기 위해 염출하는 추정된 임무로 구분된다. 이렇게 임무를 복합적으로 분석하는 목적은 국가적 위기발생시 기관 및 개인에게 부여된 임무를 차질 없이 수행하도록 하고 평

시에는 훈련소요를 염출하기 위해서이다. ②매년 위기관리훈련 소요 제기시 각급 기관은 기관 및 개인의 전·평시 임무를 기초로 염출해야 실질적인 연습을 실시할 수 있도록 해야 한다. ③기관장의 연습에 대한 관심이 필요하다. 담당자의 빈번한 교체 그리고 비상대비보직의 비선호 등 부정적 요인을 극복하고 알찬 훈련계획수립과 준비 그리고 실시 및 훈련성과를 제고를 위해 필수불가결한 부분이다.

둘째, 훈련실시/통제로서 체계적이고 짜임새 있는 도상(圖上)연습을 위해서는 ①훈련 전에 통합운용도표(Matrix)⁸⁾를 작성하여 기관과 개인의 행동절차를 숙달시키고 노력을 통합하는 과정을 거쳐야 한다. 이를 통해 계획, 결심 및 시행주기 (PDE Planning Decision and Execution Cycle)를 단축시켜 실질적인 연습을 가능하게 하여 도상연습을 성과를 높여야 한다. ②사이버전 위협에 대비한 훈련을 실시해야 한다. 오늘날 지식정보화 시대에서 정보우위를 달성하기 위해 상대방의 컴퓨터나 정보통신 네트워크체계에 치명적인 공격행위(Non-kinetic offensive actions)에 대한 대비가 필요하다. ③전장상황은 불확실성이 상존하기 때문에 사전에 준비한 계획 이외에도 우발계획을 준비하여 융통성을 확보하여야 한다. 예컨대, 사건계획전과 및 보고 시스템이 작동되지 않을 때 우왕좌왕하며 불평하기보다는 FAX나 전화 등 타 방법을 이용하는 지혜가 필요하다. ④각급기관의 종합상황실은 24시간 상황보고 및 전파체제를 유지해야 한다. 종합상황실은 인체의 심장에 그리고 C4I 시스템은 동맥에 비유할 만큼 중요한데 이러한 기능이 제대로 발휘되기 위해서는 각급 기관(업체)에서 상황보고체계에 의한 정기 및 수시 보고가 정상적으로 이루어지고 파견된 연락관들이 맡은 역할을 충실히 수행되어야 가능하다. ⑤각급 기관 통제부 기능이 제대로 발휘되도록 편성과 운용을 재검토해야 한다. 현재와 같이 소수인원으로는 각급 기관에 사건계획 전파와 처리진행 실태를 확인하고 통제할 수 없기 때문에 실시기관의 수와 같은 통제관을 운용하여야 한다. ⑥비상사태선포 등 경보발령과 전파절차와 단계별 조치사항을 숙달 기회가 요구된다. 왜냐하면 평소부터 이러한 조치훈련이 숙달되어야 순차

7) 헌법(1987. 10. 29) 제37조②항 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

8) 위기상황별로 체계적이고 효율적인 임무수행을 위해 개인과 조직의 운용과 활동 그리고 관련 기관간 협조관계를 종합정리한 도표를 말한다(국무총리 비상기획위원회, 2002: 41-43).

적 혹은 상급단계 조치사항 중 일부를 조기 시행하는 등 유사시 유연하고도 탄력적인 대응조치가 가능하기 때문이다.

셋째, 평가단계이다. 모든 훈련에 있어서 개관적인 평가는 훈련성과를 높이고 차기 훈련계획수립의 기초가 되기 때문에 매우 중요한 단계이다. 따라서 연습단계별로 구체적으로 평가내용과 기준을 제시하여 훈련실시 기관에 알려주고 평가관 교육을 실시해야 한다. 이러한 차원에서 장차 위기관리훈련 발전을 위해 보완 발전시켜야 할 사항을 도출해 보면 다음과 같다. ①기관별로 구체적이고 평가요소별 배점, 감점, 가중치 등 기준을 구체화하고 계량화하여 세분화된 평가가 되도록 해야 할 것이다. ②객관적인 현장중심의 확인 평가체제 도입이다. 현장에서 이루어지는 엄정한 평가는 피평가 기관에게 신뢰성과 참여 동기를 부여하는 이점이 있다. 또한 당해연도 훈련의 질과 성과를 극대화시키고 차기 훈련계획수립의 고려요소가 되기 때문에 매우 중요하다. 또한 평가관의 선발과 운용도 내부 직원보다는 타 기관과 상호교차 평가를 하거나 외부에 용역(outsourcing)을 활용하는 것이 훨씬 효과적이라고 할 수 있다. ③또한 중요한 것은 객관적인 평가결과에 따라 신상필벌이 이루어져야 한다. 이를 위해 평가단에 대한 체계적인 교육과 준비 그리고 평가를 위해 관행처럼 되어온 적당할 정도의 강평 그리고 나눠 먹기식 포상이라는 부정적 이미지를 근절시켜야 한다.

마지막 강평 및 사후처리 단계이다. 위기관리훈련에서 훈련을 계획하고 실시하는 것이 매우 중요하지만 훈련의 발전시키고 성과를 높이는 것은 기관별 자체강평과 정부차원의 종합강평 결과 나타난 문제점과 보완 발전사항을 차기 차후 훈련계획수립시 반영하도록 환류(feedback)시키는 것이 더욱 중요하다 할 수 있다. 왜냐하면 지난 훈련결과를 반영되지 않는 차기 훈련계획은 모래위에 성을 쌓는 것과 다를 아니기 때문이다. 따라서 현재 관행처럼 되어버린 의례적인 강평을 하고 그 결과를 차기 위기관리계획과 훈련에 반영하지 않는 것을 반드시 시정되어야 할 것이다.

3. 위기관리훈련 연계·통합 및 전·평시 자원 호환 활용

1) 위기관리훈련의 연계·통합실시

앞에서 살펴 본 바와 같이 현재 각 위기분야별로 실시하는 연습훈련은 훈련 내용의 중복은 물론 인력, 예산, 노력 등이 이중으로 낭비되는 문제점을 해소하기 위해서는 현행 전시대비연습인 을지연습에 테러, 재난 등 평시 위기를 망라하여 소위 '원 소스 멀티 유즈(one-source multi-use)' 개념의 「국가위기관리종합연습」으로 재설계하여 새롭게 발전시켜야 할 필요가 있다. 이를 위해 가장 분산된 법령·조직·훈련을 통합하여 일원화하는 것이 바람직하나, 현실적인 여건을 고려해 볼 때, 법령 정비와 조직 통합은 단기간 내에 이루어지기 곤란하기 때문에 장기적으로 검토하여 추진해야 할 과제로 판단된다. 그러므로 우선적으로 관계기관 간 협의와 합의를 통해 실현 가능한 훈련의 연계·통합만이라도 행정안전부를 중심으로 조속하게 추진하는 노력이 필요하다. 또한 을지연습이 명실상부한 국가위기관리종합연습이 되려면 매년 1회 1주일 정도의 기간에 평시 위기관리와 전시대비 분야를 연계·통합하여 실제훈련위주로 강도 높게 실시해야 한다. 훈련방법은 평시 위기관리분야는 재난·핵심기반호보, 전쟁억지 및 전시전환절차, 각종 위기관리 계획 교육 등을 그리고 전시대비분야는 인력·차량·건설·기계 등 자원을 실제로 동원하는 훈련으로 전환해야 하고, 훈련대상에 따라 훈련방법도 차별화하여 실시해야 한다. 예컨대 중간관리자 이하는 위기대응조치에 필요한 실제훈련위주(Role Playing)로, 고위 공무원들은 정치-군사게임(pol-mil game)과 같은 위기관리게임을 개발하여 의사결정과정 연습을 하는 것이다. 또한 훈련평가 및 통제는 행정안전부, 소방방재청, 국정원, 국방부 등 관계기관이 참가한 중앙 평가·통제단을 편성·운영하고, 훈련평가도 계량화된 평가기준에 따라 객관적이고 공정한 평가가 되도록 제도적으로 뒷받침하고, 평가결과를 정부 평가에 반영하여 기관장이 위기관리업무에 대하여 책임을 지도록 강제할 필요가 있다고 본다.

이러한 국가위기관리훈련 패러다임의 변화는 시대적 상황에 우리가 제대로 대응하기 위해서 대단히 중요한 일이지만 부처간의 민감한 이해관계 등으로 인해 쉽게 이루기 어려운 일이기 때문에, 가시적인 성과가 이루어지기 위해서는 무엇보다도 국가지도자의 확고한 의지와 국회, 정치권 등의 뒷받침이 무엇보다도 중요하고 절실하다고 할 수 있다. 지금까지 논의한 전·평시 위기대비

훈련이 통합된 국가위기관리훈련 모델(안)은 <그림 5>와 같이 설계하여 볼 수 있다.

구분	월	화	수	목	금
내용	위기관리/ 전사전환연습		전시대비/재난/핵심기반 연습		
	<ul style="list-style-type: none"> · 국지도발/전쟁역지 · 을지사태/동원령 선포, 정부기관 소산 등 전사전환 절차 · 위기관리계획 검토/교육 		<ul style="list-style-type: none"> · 자원동원 : 인력, 차량, 물자, 간신키계 등 · 재난 : 대량사상자발생, 해양오염, 테러, 지하철 사고 등 · 국가핵심기반 : 전력, 가스, 통신, 공·항만, 교량 등 · 기타 : 전재민구조, 교정시설 방호훈련 등 		
방법	Pol-mil게임/ 도상·실제훈련 / 과제토의				
근무	주·야 24시간(필요시 주간만 적용)				
통제/평가	정부합동 통제/평가단 편성 운영 *행정안전부+소방방재청+국정원+국방부 등				

<그림 5> 국가위기관리 종합훈련 모델(안)

그러나 간과해서 안 될 것은 이와 같은 위기관리훈련 모델(안)의 성패 여부는 객관적인 평가와 그에 상응한 상벌이라는 보상체계가 얼마나 공정하고 정확하냐에 달려 있다는 점이다. 따라서 각급 기관의 훈련에 대한 확인·평가 결과를 정부평가에 반영하도록 법적·제도적인 장치를 마련하여야 한다. 이러한 제도적 뒷받침이 되어야 기관장은 물론 전 직원들이 위기관리훈련에 관심을 가질 뿐만 아니라 적극적인 훈련참여로 훈련을 실질적으로 실시할 수 있을 것이다. 또한 중앙평가기관도 각급 기관 평가시 계량화된 평가기준에 따라 객관성을 유지하여 엄정하게 평가하고 그 결과에 따라 잘한 기관과 미흡한 기관을 구분하여 신상필벌을 명확하게 하려는 인식과 태도가 필요하다. 이와 같이 국가위기관리훈련에 대한 강제(強制)대책은 위기관리분야의 공공재적 특성을 망각하여 비경제적·비효율성 논리에 함몰하여 평소 불필요하고 귀찮은 것으로 여기는 분위기를 쇄신시킬 수 있을 것이다. 그리고 지방분권화 취지에 맞게 중앙정부의 통제를 최소화하여 지방정부의 자율성을 최대한 보장하고, 중앙정부와 지방정부간의 원활한 협조체제구축으로 국가위기발생시 신속하고도 효과적인 대응할 수 있는 능력 배양과 체제를 갖추어야 한다는 점도 명심해야 할 사항이라고

생각된다.

2) 전·평시 위기대비자원의 상호 호환 활용

국가자원의 통합관리와 운영은 개별 법령에 따라 운영되고 있는 현실에서 쉽지 않은 과제임은 분명해 보임에도 불구하고 개선이 필요한 부분이다. 현행법상 가장 큰 문제는 전시대비 인력, 장비, 물자 등과 같은 자원은 국가동원령 선포 이전에 대규모 재난, 테러 등과 같은 위기가 발생하였을 경우에 동원하여 활용할 수 없다는 점일 것이다. 특히 물자와 중점관리업체를 대상으로 수용동원⁹⁾, 사용동원¹⁰⁾, 통제운영¹¹⁾ 등을 할 수 없기 때문에 더욱 평시 위기대응이 제한되는 점을 개선시켜야 할 것으로 본다. 따라서 이러한 법적 규제를 풀어 평시 재난, 전염병 등과 같은 평시 위기가 발생한 경우에도 비축물자나 전시대비 인력들을 호환하여 사용하거나 대체 사용 후 원상 복구하여 비상시에 대비할 수 있도록 법령을 개정해야 한다. 그리고 재난, 전염병, 핵심기반체계마비 등 위기발생시 지방자치단체장이 명실상부한 통합방위본부장으로서 지역내 모든 위기관리자원인 군·관·경·소방 등의 인력과 장비를 통제하여 대응 및 복구를 할 수 있도록 통합방위법을 보완하여 실효성을 제고할 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 제도권 자원 이외에도 국가위기의 직접적인 이해상관자(stakeholder)인 시민단체(NGO)나 자원봉사자들도 중요한 위기관리자원으로서 역할을 수행하고 있다. 그러나 현행 위기관리 법령에 이들이 각종 훈련이나 실제상황발생시에 자발적으로 참여하다 입은 인적·물적 피해나 손실에 대해 보상관련 조항이 없거나 유명무실하여 시민사회의 참여 확산을 가로막고 있는 것도 해결해야 할 과제 가운데 하나이다. 예컨대 민방위기본법 시행령¹²⁾과 재난 및 안전관리기본법¹³⁾에는

- 9) 소모성 물자는 인도인수와 동시에 동원주체가 소유권을 취득하는 것을 말한다.
- 10) 장비, 건물 등을 동원주체가 일정기간 사용하고 복원시켜 놓은 것을 말한다.
- 11) 동원주체가 동원물자나 업체의 운영을 필요한 범위 내에서 통제하고 그 외에는 업체의 자율성을 인정하는 것을 말한다.
- 12) 대통령령 제7411호(2006. 6. 12) 「민방위기본법 시행령」 제33조의2(자발적 민방위사태 참여자의 실비지급)민방위사태에 동원되지 않고 자발적으로 참여한 민방위대원에 대하여 급식이나 기타 실비를 지급할 수 있도록 명시하고 있다.

사태발생시 자발적으로 참여한 민방위대원과 자원봉사자에 대하여 치료와 보상을 할 수 있도록 규정하고 있고, 「동북아역사재단 설립·운영에 관한 법률」¹⁴⁾에는 NGO에 대한 지원과 교류가 명시되어 있는 것은 시사하는 바가 크다고 하겠다. 그러나 향토예비군설치법, 비상대비자원관리법 등에는 동원명령에 의거 참여한 인원·장비·물자 등에 대한 피해보상이나 치료에 대한 규정만 있을 뿐 자원봉사자들이 자발적으로 참여하다 입은 피해에 대한 조항(條項)은 없는 실정이다(정찬권, 2007: 49-50). 따라서 이와 같은 위기관리 법령을 개정하여 시민사회(NGO)나 자원봉사자들이 평시 위기관리훈련은 물론 위기대응 및 복구과정에 자발적인 참여가 확산될 수 있도록 현재의 불합리한 조항을 개정하거나 신설하여야 할 것으로 본다.

4. 위기관리훈련 전문인력 양성

위기관리훈련에서 가장 중요한 것은 무엇보다도 고도의 전문지식과 훈련경험을 보유한 전문인력 확보 여부이다. 왜냐하면 위기발생시 위기의 유형과 상황에 따라 최적의 대응계획수립과 대응방안의 선택이 전문가에 의해 이루어져야 긴박한 위기상황에서 시간과 노력을 절약하고 효과적으로 위기를 해소할 수 있기 때문이다. 그러나 공직사회의 경로의존(path dependency)적이고 전례답습적인 업무관행과 창조적 이탈(逸脫)을 금기시(?)하는 폐쇄적이고 칸막이(silos effect)로 대변되는 조직문화 그리고 일정기간이 지나면 자리를 옮겨야하는 순환보직제도 속에서 업무의 전문성을 높이기란 쉽지 않은 과제이다(정찬권, 2007: 94). 더욱이 공무원들에 대한 위기관리 분야 교육은 앞에서 살펴 본 바와 같이 정부 차원에서 이 수자 수준과 직위별로 세분화된 전문교육과정을 체계적

으로 이수할 수 있는 기회가 적을 뿐만 아니라, 민간대학의 위기관리관련 전문 강좌개설도 거의 없는 현실에서 전문가 양성과 확보는 쉽지 않은 것이 현실이다. 현재 정부차원에서 이루어지는 교육은 중앙소방학교, 국립방재교육연구원, 경찰대학 등에서 주로 개론 정도 수준의 강의와 직무수행관련 실무교육(OJT: On the Job Training) 그리고 부처별 산하 연구원에서 위기관리업무 소개교육 정도의 교육이 이루어지고 있어 이론과 실무가 어우러진 장기적이고 체계적인 전문교육을 통한 전문인력 양성은 사실상 불가능한 상황이라고 해도 과언이 아니다. 따라서 이러한 문제점을 해소하고 장차 전문인력 양성을 위한 교육과정 개설과 교과목 신설 그리고 교육훈련 개발 등을 추진하기 위해서는 외국의 선진화된 사례를 살펴보는 것도 효율적인 방법이라고 생각된다. 예컨대 미국¹⁵⁾은 2008년 3월에 사고지휘체계 일반 및 특별 과정(incident command system course & position-specific course) 등 다양한 과정을 개설하고 준비, 통신 및 정보관리, 자원관리, 지휘관리와 유지 등에 필요한 지각(awareness), 고등반(advanced), 실용강좌 등으로 구분하여 각각의 훈련수준에 따라 5개년 훈련계획을 수립하여 구체화하여 시행하고 있다(<http://www.fema.gov/library/viewRecord.do?id=3192>, 검색일: 2008. 7. 2.). 또한 일본에서는 소방대학에 간부급을 위한 종합교육, 전문과목 교육, 실무교육 등으로 구분하여 체계적으로 실시하여 전문가를 양성하고 활용하고 있는 사례를 (http://www.fdma.go.jp/html/intro/form/daigaku/kyouiku_h20.pdf, 검색일: 2008. 7. 21) 벤치마킹할 필요가 있다고 본다. 한편 위기관리전문교육을 위해 관련법령의 제·개정을 통해 교육훈련 주관기관을 지정하고 적절한 예산 지원을 통해 신설된 전문교육기관 가칭 “국가위기관리 학교”에 1-2년 정도의 위기관리자 전문교육과정을 개설하여 다양한 교재와 교육프로그램을 개발하여 전문가를 양성하도록 해야 될 것으로 생각된다. 그리고 이와 같은 소정의 전문교육과정을 이수하고 일정한 자격시험을 통

13) 법률 제07188호(2006. 2. 21) 「재난 및 안전관리 기본법」 제65조(치료 및 보상)에는 재난발생시 긴급구조 활동 및 응급대책·복구 등에 참여한 자원봉사자의 부상·사망 그리고 장비의 고장 또는 파손된 경우에 치료와 보상을 할 수 있도록 규정하고 있다.

14) 법률 제7955호(2006. 5. 19) 「동북아역사재단 설립·운영에 관한 법률」 제5조(사업)4항에 동북아시아 역사 및 독도관련 시민사회단체에 대한 지원·교류사업을 시행토록 명시되어 있다. 또한 제6조(유관 연구기관과의 협조 등)에는 한국학중앙연구원, 국사편찬위원회 및 각 대학 등의 유관연구기관과 재단이 정보공유 및 협력사업 등을 시행함에 있어 교육인적자원부장관은 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다고 규정되어 있다.

15) 미국은 국토안보부에 재난관리교육원(Emergency Management Institute), 국립방재훈련센터(National Emergency Training Center), 국립소방학교(National Fire Academy), 연방정부 법집행훈련센터(Federal Law Enforcement Training Center), 재난의료훈련센터 등을 운용하면서 주정부위기관리교육원 및 민(간)위기관리교육기관과 협력체계를 구축하고 있다. <http://www.dhs.gov/xabout/>, 검색일: 2008. 6. 18).

해 합격한 자에 대하여 가칭 “위기/재난관리사”와 같은 국가공인 자격증을 부여한다면 이해당사자들의 높은 호응은 물론 실효성도 제고될 수 있을 것이다. 다음은 현행 법 테두리 안에서는 국내 대학이나 민간연구소, 군(軍) 등 국가전문교육기관과 연계하여, 위기관리교육과정을 신설하고 재정적 지원을 하는 방안이 현실적인 것이라고 생각된다. 그리고 미국, 일본 등 외국의 위기관리교육기관과 교육과정을 연계시키고, 기업, 자원봉사단체 등 민간기관의 교육과정을 육성하여 상호 연계하는 것도 고려해야 한다. 이러한 전문가 양성교육이 성공하기 위해서는 국가차원에서 국내의 위기관리사례를 분석하여 성공과 실패 원인을 체계적으로 정리한 자료를 데이터베이스화하여 연구소나 교육기관에 정보를 제공해 주어야 한다는 것이다. 이외에도 현행 국가 및 지방 공무원법을 개정하여 위기관리 직렬을 별도로 신설하거나 특정직으로 만들 필요가 있다고 본다. 왜냐하면 현행 경력직 공무원의 순환보직제도 하에서 전문성을 갖추기란 정말로 쉽지 않기 때문에, 위기관리분야를 전문 직렬로 재분류하거나 국정원이나 경호실의 경우처럼 특정직 공무원으로 전환시켜 중앙과 지방근무를 순환 보직하여 정책과 현장실무를 경험하도록 제도적 뒷받침을 한다면 그 효율성이 매우 클 것으로 예상된다. 그러나 이러한 조치는 공무원 내부의 공감대 형성이 이루어져야 가능하기 때문에 상당한 노력과 기간이 소요되기 때문에 우선 단기적이고 임기응변적인 처방으로 현행 공무원 인사관리규정에 명시된 보직제한규정¹⁶⁾에 위기관리업무담당자를 포함시켜 공무원들의 순환보직의 취약점을 보완하여 제한적이긴 하지만 일정한 전문성이 담보되도록 운용해야 할 것이다. 끝으로 전문 인력을 체계적으로 양성하기 이전까지는 군·비상대비·재난 등과 같은 위기관리 직종에 근무경험을 가진 퇴직자들을 별정직 혹은 계약직으로 특별채용을 확대하여 행정기관과 업체 등 위기관리 직위에 보직시켜 재활용하는 방안도 하나의 합리적인 선택지로 고려해 볼

16) 국가공무원임용령(대통령령제20059호) 제45조(전보의 제한)에 임용권자 또는 임용제청권자는 소속 공무원을 당해 직위에 임용된 날로부터 2년 이내에 다른 직위에 전보할 수 없다. 또한 지방공무원임용령(대통령령제20044호) 제27조(전보 및 전출의 제한) 임용권자는 소속 공무원을 그 직위에 임용한 날로부터 1년 이내에 다른 직위에 전보할 수 없다고 규정하고 있다. 그러나 예외규정으로 인해 전보제한규정은 유명무실하게 되어 실효성이 거의 없는 실정이다.

만하다고 생각된다.

V. 결론

지금까지 논의한 바와 같이 현 정부 출범 후 전시대비, 안전관리, 재난 등 위기관리기능이 행정안전부로 통합되어 과거보다 국가위기대응의 효율성이 제고될 수 있는 여건이 조성되었다고 할 수는 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 여전히 위기관련 법령 분산으로 인해 전·평시 위기관리훈련을 각각 독립적으로 실시하고 있으며, 위기 발생시 대응 및 복구수단인 인적·물적 자원도 소관별로 관리·운용하고 있어 비효율적이라는 점은 이제 공공연한 비밀이 된 지 오래이며 또 내외부의 비판과 자성(自省)이 일어나고 있다. 따라서 포괄적(comprehensive)안보개념에 부합되게 전·평시 위기관리훈련을 하나로 연계·통합하여 체계적으로 실시하기 위해서는 무엇보다도 다양하게 사용하고 있는 위기개념을 우리 실정에 맞게 정의하고, 위기관리훈련의 기간, 방법, 통제 및 평가, 피해보상 및 사후처리 등에 대하여 가칭 “위기관리기본법”에 일반적인 지침과 기준을 제시하고 세부적인 사항은 개별법에 명시하여 시행되도록 제도화하는 것이 시급하다고 할 수 있다. 왜냐하면 이러한 법적·제도적 뒷받침이 없는 다양한 기능을 동시에 발휘할 수 있는 조직편성, 훈련체제, 국가자원의 효율적 운영 등이 불가능할 뿐만 아니라 국가위기발생시 신속하고 일사불란한 대응 및 복구가 구조적으로 곤란하게 하기 때문이다. 다만 이러한 법령 제·개정은 단기간에 처리할 수 있는 사안이 아닌 만큼, 현재의 여건 속에서 가능한 방법을 모색하여 시행해 보고, 문제점을 분석하여 개정방향을 설정하여 점진적으로 장기적인 전략과제로 추진하는 것이 현실적이라고 판단된다. 따라서 앞으로 이러한 과제의 추진방향은 우선, 현행 법령체제 속에서 전시대비와 재난 등의 훈련을 같은 기간에 실시하면서 고유기능 발휘를 위한 훈련은 병행 실시하고, 유사 중복되는 훈련 내용을 면밀하게 검토하여 연계·통합하는 방향으로 나아가는 것이 바람직할 것이다. 그리고 장기적으로는 앞에서 언급한 일원화된 법에 따라 훈련기간, 방법, 내용 등을 구체적으로 적시하여 체계적으로 훈련을 연계·통합하여 실시하도록 하는 것이다. 또한 위기관리훈련 전문인력 양성을 위해 공무원 교육기관에 위기관리교육과정을 신설하는 것이 가장

바람직하지만 여건이 제한될 경우에는 민간대학이나 연구소를 상호 연계·통합시키고, 소정의 전문교육과정을 이수한 자는 국가자격시험을 거쳐 가칭 “재난안전관리사”와 같은 국가공인자격증을 부여하여 행정기관과 국가기간산업체 등에 의무적으로 채용토록 권장함으로써 그들에게 직업적 전문성과 자긍심을 동시에 갖도록 제도적으로 뒷받침해 주어야 할 것이다. 그리고 각종 위기발생에 대비한 정보수집과 분석능력 향상을 위해 첨단 장비의 도입과 운용이 되도록 정부의 충분한 재정적 지원도 빼놓을 수 없는 요소 가운데 하나이다. 또한 이러한 노력에 부가하여 현 정부 출범 후 단행된 위기관리조직 기능통합에 만족하지 말고 현 체제의 장단점을 면밀하게 재검토하여 언필칭 포괄적 안보개념에 부합된 통합위기관리체제로 발전시키려는 움직임을 결코 멈추어서는 안 된다고 생각한다. 물론 이러한 과제추진이 이론적으로는 쉬울지 모르나, 기존의 정책과 제도를 변화시키려할 경우에 기존의 이해상관자(stakeholder)들의 저항과 반발로 인해 정책이 좌절되거나 변질되었던 과거 사례를 반면교사로 삼아 심층 깊게 검토하고 다양한 의견수렴과정을 통해 국민적 합의와 공감대를 형성해야 할 것이다. 그리고 정부는 국가주권 보호와 국민의 안전한 삶을 담보해야 한다는 당위성을 혼자서 해결하려고 하기보다는 행정기관-시민사회-기업 등이 협력체제(governance)를 구축하여 풀어나가려는 전향적인 인식과 태도가 자세를 갖도록 노력하는 것이 더욱 필요하다고 할 수 있다. 특히 정부조직 개편이 국민들에게 실질적인 혜택을 주기보다는 정치권의 권력배분의 수단으로 간주해서는 결코 효율적인 위기관리체계구축을 할 수 없다는 점을 명심해야 할 것이다¹⁷⁾. 또한 정치지도자들도 국가위기관리에 대한 확고한 비전과 리더십을 발휘하여 국민적 공감대 형성과 지지를 이끌어 내는 노력을 통해 21세기 안보환경에 부합되도록 국가위기관리 패러다임(paradigm)을 전환시키고, 위기관리개념도 사후대응(reactive)에서 사전대비(proactive)로 중심축을 옮겨 선진화된 국가위기관리체계가 구축되도록 노력해야 한다. 왜냐하면 위기는 우리를 기다려주지 않을 뿐만 아니라 우리의 안이함과 미흡한 위기대응체계를 이해해 주지도 않음을 과거 수많은 외침을 받았던 우리의 역사가 대변해 주고 있기 때문

이다. 결론적으로 국가주권 보호와 국민들의 안전한 삶을 위협하는 각종 요인들의 복잡화·대규모화되어 전방위적(全防衛的)으로 대응 및 복구할 수 있는 능력 배양은 이제 필수적이라고 할 수 있다. 그러므로 우리는 일찍이 국가안보를 위한 전방위(all-around defense)능력 배양(擊其首則尾至 擊其尾則首至 擊其中則首尾俱至)을(노태준, 1987: 262) 위한 평소 국가차원의 위기관리훈련의 중요성을 간과한 손자의 혜안(慧眼)에 경탄을 금치 못하면서 앞으로 우리가 나아갈 방향이 어디인가에 대하여 진지한 성찰과 고민이 절실한 요구되는 때라고 생각한다.

<참고문헌>

- ▷ 藤江俊彦. 1995. 現代の廣報-戰略と實際. 電通.
- ▷ 국가정보원. 2005. 미국의 국가비상대응계획(NRP : National Response Plan).
- ▷ 국가안전보장회의사무처. 2004. 국가위기관리기본지침: 대통령 훈령 제000호.
- ▷ 국무총리비상기획위원회. 2002. 비상대비훈련실무참고.
- ▷ 김두철. 2005. 위험관리위기관리. 서울: 형설출판사.
- ▷ 김열수. 2005. 21세기 국가위기관리체계론-한국 및 외국의 사례 비교 연구. 서울: 오름.
- ▷ 김현택 외. 2003. 심리학-인간의 이해. 서울: 학지사.
- ▷ 노태준. 1987. 손자병법. 서울: 홍익신서.
- ▷ 육군본부. 2004. 교육훈련관리, 아전교범 7-10. 육군본부.
- ▷ 육군본부. 지휘관 및 참모업무, 아전교범 101-1. 육군본부.
- ▷ 윤병준. 2007. 재난과 위기관리 해설. 한국학술정보(주).
- ▷ 이 연. 2003. 위기관리와 커뮤니케이션. 서울: 학문사.
- ▷ 조영일. 2000. 교육학개론. 서울: 형설출판사.
- ▷ 합동참모본부. 2004. 합동연합작전 군사용어사전. 합동참모본부.
- ▷ 행정안전부. 2008. 국무총리훈령 제000호,비상대비훈련 예규. 행정안전부
- ▷ 행정자치부 국가재난관리시스템기획단. 2003. 국가위기관리시스템 구축방안. 행정자치부.
- ▷ 행정자치부. 2006. 국내외 위기관리 제도연구. 행정자치부.
- ▷ 김강녕. 2002. 새로운 형태의 위기에 대한 효율적인 통제 및 비상기획위원회 기능강화 방안: 비상기획위원회. 새로운 유형의 위기에 대응한 비상대비태세 발전방향. 서울: 비상기획위원회.
- ▷ 김용석. 2001. 평화공존시대의 비상대비과제와 국가동원의 중요성: 비상기획위원회. 남북한 평화공존시대에 대비한 국가동원능력 강화방안, 세미나논문집.
- ▷ 김근영. 2004. 국가위기관리 전문성 향상을 위한 공무원 교육제도 개선 방안. 강남대학교.
- ▷ 박윤훈. 1993. 비상대비 관계법령의 체계적 정비방안. 비상기획

17) 조선일보, 2008. 8. 12일자 A31면 참조.

위원회.

- ▷ 이상철. 1999. 국가 위기관리 법령의 문제점과 개선방안. 육사논문집, 55(1).
- ▷ 이재은. 2006. 포괄적 안보개념 하에서의 국가위기관리 법제화의 의의와 내용 분석. 국가안전보장회의사무처.
- ▷ 정찬권. 2007. 비상대비업무에 시민단체 참여 활성화 기반조성 방안. 국가비상기획위원회 비상대비세미나 논문집.
- ▷ 정찬권. 2007. 국가위기관리분야에 시민단체(NGO)참여 확산방안 연구. 한국위기관리논집. 3(2): 38-55.
- ▷ 정찬권. 2001. 2001을지연습성과와 발전방향. 비상기획보, 제58호.
- ▷ 재난포커스. 2008. 2008년 7월호.
- ▷ US Joint Chief of Staff. 2001. *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*.
- ▷ National Integration Center. 2008. Incident Management Systems Integration Division. *National Incident Management System(NIMS): Five-Year NIMS Training Plan*.
- ▷ lai, Hongzhou. 2007. Emergency Relief System of Typhoon Disaster in China. *2007 International Conference on Crisis and Emergency Management*.
- ▷ Huntington, Samuel P. *The soldier and The State*, 강창구송태균 공역, 서울: 병학사, 1982.
- ▷ 두산동아, 『동아 새국어사전』, 2000.
- ▷ 민방위기본법 시행령. 2006. 제정 2006. 6. 12. 대통령령 제7411호.
- ▷ 재난 및 안전관리 기본법. 2006. 제정 2006. 2. 21. 법률 제07188호.
- ▷ 동북아역사재단 설립운영에 관한 법률. 2006. 제정 2006. 25. 19. 법률 제7955호.
- ▷ <http://www.dhs.gov/xabout/>
- ▷ <http://www.fema.gov/library/viewRecord.do?id=3192>
- ▷ http://www.fdma.go.jp/html/intro/form/daigaku/kyouiku_h20.pdf

鄭煥權: 숭실대학교에서 박사학위 논문을 취득하고(논문: 국가위기관리체계 변화의 결정요인에 관한 연구, 2006), 현재 행정안전부에 재직하고 있으며, 숭실대학교 정치외교학과 겸임교수 및 한국위기관리연구소 연구위원으로 활동하고 있다. 주요 저서로는 한국정치특강, 비상대비훈련실무참고 및 훈련 예규 등이 있다(jeong3417@hanmail.net).

접수번호: #080822-01

접수일자: 2008. 08. 22.

심사완료: 2008. 12. 17.