

국가위기관리연습 통합모델 구축 방향

- AHP 분석을 중심으로 -

이주호, 변성수, 이재은*

이 연구는 국가적 차원의 국가위기관리연습 통합 실시가 요구되고 있는 가운데, 포괄적 안보 개념 하에서의 위기관리정책 변화에 대한 세계적 추세인 통합관리방식이 점차 확대됨에 따라 국가위기관리연습 통합모델을 개발 하는데 목적이 있다. 이를 위해 국가 차원의 위기관리 연습 및 훈련에 대한 이론적 검토와 전문가를 대상으로 한 AHP 분석을 실시하였다. 연구결과를 토대로 국가위기관리연습 통합모델 구축을 위한 방안으로서 국가위기관리연습의 통합 방향, 국가위기관리연습 통합모델의 훈련 영역 정립, 국가위기관리연습의 통합 및 운영 방안, 국가위기관리연습 관련 법령의 정비 방안 등을 제시하였다.

주제어: 포괄적 안보, 통합모델, 국가위기관리연습, AHP 분석

I. 서론

정부조직 개편으로 전시대비, 재난, 안전기능이 통합됨에 따라 현재 각 기관별로 실시하는 국가차원의 각종 위기관리연습훈련을 일원화하여 효율성을 제고시킬 필요성이 대두됨에 따라 국가적 차원의 국가위기관리연습 통합모델 개발이 요구되고 있다. 그리고 포괄적 안보개념 하에 위기관리정책 변화에 대한 세계적 추세로서 통합관리방식은 점차 확대되고 있으며, 단계별 전략은 물론 교육훈련에서 전 기관이 참여하는 형국의 세계적인 추세이다. 특히, 유형별 위기관리 방식에서 통합관리방식으로서의 전환은 단일부처 조정하의 병렬적 다수 부처 및 기관간 연계를 강화하고 모든 위기에 대한 종합적 관리활동과 독립적 활동의 병행이 가능하며, 정보전달의 일원화, 대처 능력의 종합과 인지능력 강화의 장점을 지니고 있다. 또한, 위기 발생시 조직적으로 총체적인 자원동원과 신속한 대응성 확보는 물론 자원봉사자 등을 포함한 가용자원을 효과적으로 활용이 가능하다.

전시대비와 재난훈련, 안전훈련 등이 별도로 시행에 따른 문제점 검토와 통합에 대한 필요성이 제기됨에 따라 본 연구는 국가위기관리연습 통합모델을 개발하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여

* 교신저자

국가적으로 위기관리 훈련에 대한 문헌자료를 수집하여 분석하고 또한 주요 활동관리업무를 세부적으로 구분해서 연구의 본질적인 부분을 찾아내서 목표를 달성하고자 하였다. 또한 전시대비, 재난, 안전 훈련 별도 시행에 따른 문제점 검토 및 통합 필요성을 제기하고 포괄안보개념에 맞는 국가위기관리연습 통합모델을 재설계할 뿐만 아니라 전시대비를 포함하여 재난과 테러 등의 다양한 위협에 동시 대응할 수 있는 그런 통합모델 체제를 구축할 필요가 있다. 먼저 분산된 연습훈련 통합 후에 법과 조직을 재정비하여 좀 더 효율적이고 효과적인 국가위기관리연습 통합모델을 구축해 나가고 더 나아가 각급 기관장에 연습을 실시하는 책임여부 및 평가결과 등을 정부 평가에 반영하는 사항을 검토해서 보완, 개선해 나가는데 본 연구의 방법이 있다.

II. 국가위기관리연습 통합모델 구축에 관한 논의 및 실태 분석

1. 국가위기관리연습의 기능 및 통합의 필요성

우리나라의 위기관리 대응체계는 위기의 발생 원인을 기준으로 전통적 안보위기와 자연재난 및 인적재난을 중심으로 구성되어 왔다. 이로 인해 재난 발생 원인에 따라 소관부처별로 각각 관리하는 분산형 위기관리 대응 체계를 운영하여 왔다. 이러한 위기관리 대응체계는 재난관리를 예방, 대비, 대응, 복구단계로 구분하여 시행되고 단계별로 재난관리 기능을 다양하게 규정하는 것이다. 즉 재난 및 위기상황을 발생원인에 기초하여 매우 세부적으로 규정하고 있다는 특징을 지닌다. 그러나 이러한 발생원인에 기초한 재난규정은 모두 재난을 포괄하지 못하는 것이다. 또한 재난유형별로 소관부처에서 개별적으로 관리책임을 가지는 특징으로 인하여 위기상황 시 통합적이고 유기적인 위기관리가 곤란하다. 특정재난의 관리책임을 소관부처에 두면서 총괄적인 위기상황에 대한 대책 대비는 행정안전부를 중심으로 이루어 졌다. 이러한 대응체계는 예방과 준비기능을 소관 주무부처가 담당함으로써 예방과 대비, 대응, 복구기능의 총괄적인 관리가 어려운 시스템이다.

재난유형별 분산형 위기관리 방식은 1930년대 전통적인 조직이론의 등장과 함께, 합리성과 전문화의 원리를 강조하는 이론적 분위기에 의해 등장한 관리방식이라 할 수 있다. 이러한 재난유형별 관리 방식은 정보채널과 관리를 분담할 수 있다는 장점이 있는 반면 재난 시 자원의 대응과 배분이 복잡하고 유사기관의 중복대응과 과잉대응, 또는 무대응의 문제점을 가지고 있다. 이와 달리 통합적 관리방식은 신속하게 위기상황에 대응하는 장점이 있다. 여기에서 국가위기관리연습의 통합 필요성을 찾을 수 있다. 이에 우리나라는 비상기획위원회, 행정자치부의 국가재난관리 기능 등을 행정안전부의 재난관리실로 통합·개편하여, 국가위기관리연습의 통합형 실시의 토대를 마련하였으나, 아직 실질적 훈련은 각 주관 부처별로 이루어지고 있다.

2. 우리나라의 훈련 및 연습 현황

1) 연습과 훈련의 정의 및 운영

(1) 연습과 훈련의 구분

정부가 시행하는 국가위기관리 관련 연습 및 훈련의 경우 관련한 용어의 사용은 연습(Exercise)과 훈련(Training)을 구분하여 사용하고 있다.

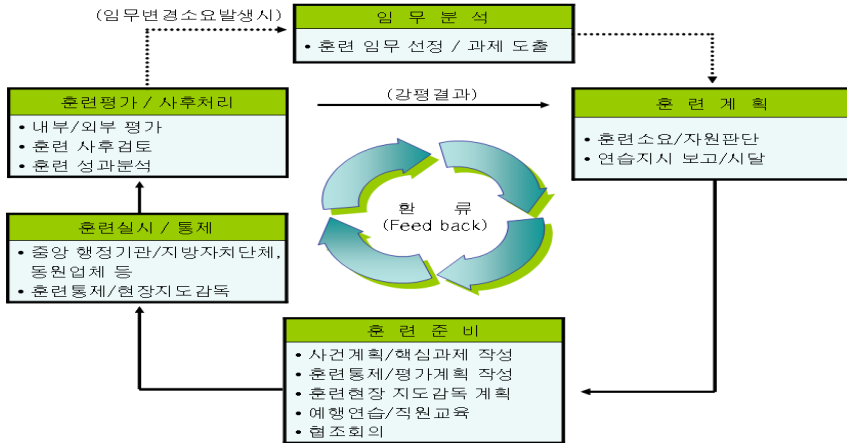
연습(Exercise)은 전시 실전상황을 상정하여 전시대비태세절차를 적용하여 최대한 실제와 같이 모의(模擬)하여 실시하는 과정으로서 을지연습 또는 연합전시증원(RSOI)연습 등이 대표적이다. 반면, 훈련(Training)은 개인 및 기관이 임무를 효과적으로 수행할 수 있도록 지식과 행동을 체득하고 숙달하는 과정으로서 충무훈련과 민방위훈련 등이 이에 해당한다. 이 밖의 전시대비 훈련으로서 군에서 시행하는 지방자치단체와 연계하여 시행하는 화랑훈련 및 대침투작전훈련 등이 있다.

(2) 훈련관리체계

훈련이란 개인이나 기관(부대)에 대하여 군사 전문기술을 가르쳐 이를 숙달시키기 위한 실천적 활동으로 임무수행에 요구되는 행동을 숙달시키는 과정을 말한다(합동참모본부, 2004: 605). 한편 관리(management)란 일반적으로 “예측하여 계획을 수립하고, 조직체계를 구축하여 명령하고 협동하도록 규정에 따라 전달된 명령이 이루어지도록 통제하는 것”이라고(김두철, 2005: 28) 할 수 있다. 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 조정 기능을 적용하여 임무를 달성하게 하는 지휘통솔의 기법의 하나이다(육군본부, 2003: 1-3).

지금까지 논의한 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(learning)은 경험 또는 훈련을 통해 행동의 변화를 일으킨다는(김현택 외, 2003: 84) 측면에서 볼 때 새로운 훈

련방법이나 형태를 발전시키는 것은 사실상 불가능한 실정이라고 할 수 있겠다.



※ 육군본부(2004: 2-16)의 교육훈련관리에서 재구성.

<그림 1> 훈련관리체계

2) 국가위기관리 관련 연습 및 훈련 현황

(1) 을지연습

을지연습은 전시, 사변 또는 이와 준하는 국가비상사태에 대비하여 능동적으로 전시대비계획의 실효성을 검증 및 검토, 보완하고 전시업무 수행절차를 숙달하기 위해 매년 전국단위로 도상 연습위주로 실시하는 비상대비훈련을 말한다. 미래의 전쟁은 군사, 정치, 외교, 행정, 경제력 등이 통합된 총력전 수행태세와 국민안보의식이 뒷받침 되었을 때 전쟁을 승리고 이끌 수 있다. 따라서 군사력과 정부 행정력이 총체적으로 반영되는 국가총력전 대응훈련은 필수적이다. 현재 우리나라의 안보체제는 한미 동맹에 기초한 한·미 연합방위를 통해 유지되고 있고, 자유주의와 민주주의 가치를 지키기 위해 평시에도 한미 양국의 이해증진과 긴밀한 협조는 매우 중요하다. 그러므로 양국의 국가이익을 증진시키기 위해서 군사연습과 정부연습의 병행실시는 불가피한 측면이 있고, 지구적 차원에서 계획되어 실시하는 미군의 군사훈련 주기상 군사연습인 프리덤가디언(Freedom Guardian, 舊 포커스)훈련을 8월에 실시할 수밖에 없어 휴가철과 중복되는 제한사항에도 불구하고 실시하고 있다. 그리고 정부차원에서 을지연습 실시 시기를 검토한 결과 상대적으로 8월이 훈련여건이 좋은 것으로 나타나 불가피하게 8월에 매년 한차례씩 군사훈련과 연계하고 실시하고 있다.

(2) 재난대응 안전한국훈련

재난대응 안전한국훈련은 지구온난화, 기상이변으로 태풍·집중호우 등 예측과 대응이 어려운 자연재난이 빈발하고 붕괴·폭발·화재 등 인적재난 또한 다양화·대형화 추세에 따라 선진 재난관리체계

구축을 위해 중앙정부, 지방자치단체, 유관기관, NGO 등 국민이 참여하는 범정부적 재난대응종합훈련 도입과 통합재난관리시스템을 마련하기 위하여 도입되었다. 재난대응 안전한국훈련의 기본방침으로 법정 재난관리체제에 의한 훈련, 부처별 자율 중점훈련 선정, 안전관리기본계획과 집행계획 검증, 자원봉사단체·NGO 등이 참여하는 범국민적 민·관합동훈련 등이 있다. 재난대응 안전한국훈련은 소방방재청의 주관으로 실시되는 훈련으로써 국민의 생명과 재산보호로 안전한국을 실현하고 재난상황 발생시 실질적인 대응능력을 강화하기 위한 통합재난관리시스템의 구축의 일환으로 실시하는 법정훈련이다.

(3) 민방위 훈련

민방위훈련은 적의 공습이나 각종 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해서 전 국민을 대상으로 실시하고 있는 훈련으로써 사태 발생시에 신속한 동원 체계를 구축하고 확립해 나가는 훈련이라 할 수 있다. 그 뿐만 아니라 재난이 발생했을 때에 효율적으로 대처함으로써 투철한 사명감과 국가관을 확립할 수 있을 뿐만 아니라 그 임무와 역할수행에 필요한 일련의 지식과 기술을 습득할 수 있다. 또한 민방위 훈련의 도입되게 된 배경을 살펴보면 2가지로 나누어 살펴 볼 수 있는데 첫 번째로 안보적인 측면에서 1975년 4월에 월남이 패망하고, 라오스와 캄보디아가 공산화되는 일련의 사태를 지켜보고 군사적인 요인보다는 정치, 경제, 사회의 분열로 패망한 것을 교훈 삼아 도입되게 되었다. 두 번째로 재난, 재해대응 측면에서 살펴본다면 도시화, 산업화 및 기상이변에 따른 재난의 증가로 인해 또한 국민의 안전에 대한 욕구증대 및 경제적인 손실의 최소화 할 수 있는 방안으로써 민방위 훈련을 도입하게 되었다.

(4) 충무훈련

충무훈련은 전시 또는 이와 준하는 국가비상사태에 대비하여 전시대비계획의 실효성을 검증하고 인력, 차량 등 군사작전지원을 위한 주요 자원의 동원, 국가 중요시설의 긴급복구 및 테러·재난대비 분야 등을 민, 관, 군이 합동으로 실시하는 지역단위 비상대비 종합훈련이다. 충무훈련은 충무계획의 실효성을 점검, 실제훈련분야 관련 계획을 점검하고 자원동원 능력 및 전시 임무고지의 적절성을 검토하는데 필요 하고 주요 산업시설의 기능을 유지하고 주민보호 및 생활 안정 대책을 위해서 필요하다. 국가비상사태가 발생하면 주요시설의 파괴 및 대규모 인명피해등 발생초기의 극도의 혼란과 공포심으로 패닉현상이 발생한다. 이때 정부는 이러한 비상사태시 국가의 안전보장과 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해서 비상대비계획인 충무계획을 평시부터 준비하여 대비하고 있으며, 충무훈련은 이러한 충무계획의 실효성을 검증하기 위하여 매년 실시하는 훈련이다.

(5) 화랑훈련

군사령부가 훈련통제 및 평가를 전담하고 통합방위본부는 정부기관과 합동으로 관찰단을 운용하여

훈련에 대해 제한사항과 장려사항 등을 확인하는 후방지역 통합방위 종합훈련이다. 화랑훈련은 통합방위본부(본부장: 합동참모의장 겸임)의 주관하에 실시되고 있으며 전시·평시 후방지역에 통합방위작전 수행능력을 증대시키기 위해서 민·관·군·경 전 작전요소가 참가하여 77년부터 81년까지 3군사령부 통제하에 실시되던 수도권 대침투 종합훈련이 발전된 것이 화랑훈련이다.

(6) 기타 국가위기관리연습

그 밖에도 기타 위기대응통합연습은 부정기적 연습으로 위기관리매뉴얼의 33가지 유형을 적용한 전통적 안보, 재난, 핵심기반 등을 내용으로 국가위기관리기본지침에 따라 관련 부서가 참여하여 도상훈련과 실제훈련으로 실시하였으나, 2008년부터는 을지연습에 포함하여 도상연습으로 실시되고 있다

III. 국가위기관리연습 통합모델 개발 관련 실태 및 전문가 조사

1. 우리나라의 훈련 및 연습 실태 분석

1) 위기관리 법령·제도의 분산

현재 우리나라의 위기관련 법령은 전시대비업무를 관장하는 비상대비자원관리법, 재난업무 부문은 재난 및 안전관리기본법, 그리고 국지도발 및 사회혼란 업무는 민방위법과 통합방위법, 그리고 국가위기대응 업무는 위기관리지침 등에 각각 명시되어 있다. 이와 같이 현행 법률체계에서는 국가위기관리와 관련된 교육을 총괄하여 담당할 정부부처가 지정되어 있지 않은 실정이다. 이러한 현실은 위기사태 발생시 총괄적으로 대응조치를 관장하고 책임지는 최상위 기관(control tower)이 주체가 되어 체계적이고 효율적인 상황조치가 어려운 것은 물론 평시 위기관리훈련도 각각 실시할 수밖에 없어 매우 비효율적이라는 것이다(김용석, 2001: 66-67). 이러한 현상은 법령별로 위기개념이 상이하기 때문에 불가피한 측면도 없지 않으나, 변화된 안보환경과 시대적 흐름을 제대로 인식하지 못하고 부처이기주의와 관성적인 업무처리(path dependency)성향이 한몫을 하고 있는 것으로 판단된다.

<표 1> 국가위기관리 법령 현황

구분	전시대비	재난	민방위	통합방위/향토예비군	위기대응
관련법규	비상대비자원관리법	재난 및 안전관리기본법	민방위기본법	통합방위법/향토예비군설치법	국가위기관리지침
주무기관	행정안전부	행정안전부/소방방재청	행정안전부/소방방재청	국방부합참	행정안전부

또한 법령체계의 모호성으로 인하여 업무수행상의 문제점이 대두된다는 점이다. 예컨대 비상대비자

원관리법은 평시준비법으로 계획수립, 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 상실할 가능성이 높다(김강녕, 2002: 64). 그리고 양 개 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.

2) 위기관리훈련 및 자원의 분산

우리나라의 위기관리대응능력을 감소시키는 요인 가운데 가장 큰 것은 국가자원관리와 교육훈련이 분산되어 실시된다는 점이다. 먼저 위기관리관련 교육훈련이 전시와 평시 기능별로 각각 실시됨으로써 시간과 노력의 중복 및 낭비를 초래하고 위기발생시 일원화된 지휘통제와 일사불란한 기관간의 협조와 대응이 구조적으로 곤란하게 되어 있다.

<표 2> 기관별 위기관리훈련 실시 현황

구분	전시대비훈련	재난대응 안전한국훈련	민방공훈련	화랑훈련	위기대응훈련
주 무	행정안전부	소방방재청	소방방재청	국방부	행정안전부
훈련시기	8월(3-5일)	5월, 10월(2-3일)	매월1회	5, 8, 10월(각 1주일)	을지연습과병행
훈련내용	전시자원동원	재난/안전관리분야	민방위사태	적 침투/국지도발	안보/재난/핵심기반분야
훈련방법	실제/도상연습	좌 동	실제훈련중심	실제훈련위주	실제/도상훈련
참가규모	전국단위	지역 단위	전 국	전국/지역단위	위기유형별 주무/관련기관

※2008년도부터 위기대응훈련은 을지연습에 포함하여 도상연습으로 실시.

또한 훈련의 방법과 지역도 기관별로 설정한 기준에 따라 실제훈련, 도상연습, 토의형 연습 등을 연중 불규칙한 일정에 따라 전국적 혹은 지역단위로 실시함으로써 상호 및 상호 기관간 연계성이 단절되거나 미약하다. 특히 각종 국가자원을 실제로 보유하고 운용하는 지방자치단체는 중앙부처에서 주관하는 각종 훈련에 참가할 수밖에 없다. 그러므로 현행 16개 시·도의 행정기관은 제한된 인력과 예산부족 그리고 훈련실시에 대한 부담감으로 인하여 위기관리연습·훈련을 기피하고 있는 실정이며, 인력과 예산의 지원 없이 연습·훈련을 계획하고 통제·평가를 하는 중앙정부에 대한 불만이 적지 않게 표출되고 있다.

또한 위기관리자원의 분산관리 및 운용으로 현재 전시대비 자원동원기관도 인적 물적 동원별로 나누어져 운용되고 있다. 위기발생시 투입되는 위기관리자원은 전·평시를 불문하고 군, 경, 소방, 행정

기관, 예비군 및 민방위대원, 자원봉사자 등으로 거의 한정되어 있다. 그럼에도 불구하고 개별법에 따라 평시 자원관리와 운용 개념이 상이하어 실제상황발생시 자원의 통합으로 효과적인 운영이 불가능한 실정이다.

<표 3> 위기관리자원 분산 실태

구분	민방위자원	재난/핵심기반자원	전시대비자원
자원 및 관리 기관	<ul style="list-style-type: none"> ◦직장민방위대원 [기관/단체] ◦지역민방위대원 [광역시·도][시·군·구][읍·면·동] ◦기술인력 1만7천여명 	<ul style="list-style-type: none"> ◦기술인력6만8천여명 -철도/항공/화물 항만[국토부] -전력[지경부] -금융[재정부] -통신[방통위] -보건의료[복지부] 	<ul style="list-style-type: none"> ◦현역군[국방부] ◦예비군[병무청] ◦기술인력[행안부](2만6천여명) ◦장비/물자/시설 [기관/단체/업체]
총괄부처	소방방재청	행정안전부	국방부/행정안전부
운영기관	부·처·청/자치단체	자원관리부처 및 업체	소요부·처(국방부 대부분)

예컨대 물자동원과 병력동원은 행정안전부 및 병무청에서 담당하고, 기술 인력은 행정안전부에서 각각 담당하는 다원화되고 모순된 조직구조를 갖고 있다. 그 결과 업무의 중복으로 불필요한 행정소요와 인력을 낭비로 인하여 인적·물적 자원관리와 전시 동원단계별 동원현황을 실시간(real time)대에 파악하고 조치하는 것이 곤란하게 하는 문제점을 안고 있다. 또한 전쟁수행 시에 가장 중요한 군사작전지원과 정부기능유지에 커다란 장애 요인으로 작용될 가능성이 높다.

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 대응활동을 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 살펴본 바와 같이 훈련목적 달성을 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.

이러한 중요성에도 불구하고 대부분의 행정기관, 중점관리지정업체 등은 기관장이나 CEO들의 무관

심과 예산과 인원 부족 등과 같은 열악한 위기관리업무수행 환경을 탓할 뿐 근본적인 해결대책 마련은 미온적이다. 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 행태가 오늘날에도 잔존하고 있는 실정이다.

이와 같이 구태의연한 행태의 답습으로 인해 훈련 참가자 스스로 연례 반복적이고 형식적 훈련이라는 부정적 인식을 갖게 되어 훈련의 비효율성 비판을 넘어 폐지론을 주장하는 등 그야말로 위기상황에 직면하고 있다고 할 수 있다. 이러한 현상의 문제점은 위기대비훈련의 발전은 고사하고 기존의 훈련수준유지도 곤란하게 만들어 위기에 사전예측은 물론 사후대응도 제대로 할 수 없어 국민들의 행복하고 안전한 삶을 담보할 수 없는데 있다. 이러한 문제점을 근본적으로 해소하기 위해서는 중요한 국가사무의 하나인 위기관리를 효율적으로 수행하기 위해 현재 중앙정부-시·도-시·군·구 간 다원화된 업무개선을 일원화하고 지자체에 위기관리훈련 전문가를 보임시켜야 한다. 현재 16개 시·도가운데 비상계획관이 보직된 기관은 서울시와 제주도 2개 기관에 불과하다는 것은 우리나라 위기관리훈련관리의 현주소를 단적으로 보여주고 있다고 해도 과언이 아니다. 이러한 원인은 우리국민들의 생각과 행동이 일치하지 않는 이중성(二重性, duplicity)¹⁾으로 인해 현실과 당위의 괴리가 크고 또한 미래 가치보다 현재 가치를 우선하는 사회문화에서 비롯되었다고 볼 수 있다.

4) 전문인력 부족

전문가란 "어떤 한 가지 분야를 연구하거나 그 일에 종사하여 그 분야에 상당한 지식과 경험을 가진 사람(두산동아, 2000: 1962)"을 말한다. 한편, 미국의 정치학자 헌팅톤(Samuel P. Huntington)은 어떤 전문적 직업(Profession)을 직업(Vocation)의 특정유형으로 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(Huntington; 강창구·송태균, 1982: 8-11). 이러한 관점에서 위기관리분야에 근무하는 공무원, 시민단체, 자원봉사자 등을 냉철하게 분석해 볼 필요가 있다. 현재 우리나라의 위기관리전문가를 양성하기 위한 전문적인 교육기관은 거의 부재한 실정이다. 현재 공무원 교육훈련과정 가운데 국가위기관리와 직·간접적으로 관련이 있는 교육과정은 <표 4>에서 보는 바와 같다. 그러나 교육체계와 내용도 각 교육기관의 특성별로 상이하고 개념적 수준에서 강의중심으로 교육이 이루어지고 있어 전문가 양성에는 한계가 있다.

1) 이중성은 사전적 의미는 '하나의 사물이 동시에 갖고 있는 두 가지의 성질 또는 두 가지 성격을 동시에 가지는 것'을 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 4> 기관별 공무원 교육과정 현황

교육기관	교육과정	교육내용
자치행정연수원	재해·재난 관리자 과정	재해·재난, 민방위
교육과학기술원	학교보건행정과정	학교전염병 예방
농업연수원	농업재해대책반, 수의행정반	농업재해, 동식물 질병 예방
건설교통인재개발원	교통행정반, 토목시설물안전점검반 등	안전진단, 교통안전 등
국세공무원교육원	정보 분석기법(사회재난관련)	위험관리
중앙소방학교	수난구조반, 소방안전관리자반	소방, 위험물질
경찰대학	테러/인질범죄 수사과정	치안, 범죄
경찰종합학교	CIA국제테러과정	치안, 범죄, 국제 대테러
중앙경찰학교	사이버 수사요원과정	치안, 범죄
법무연수원	출입국행정관리 등	안보(대테러)
정보통신공무원교육원	정보보호 등	보험, 정보해킹 방지 등
철도경영연수원	안전관리정책, 재난관리 등	안전관리, 재난관리 등
정부전산관리소	정보시스템보호 등	정보보호, 보안기술
수산인력개발원	해양오염방지과정, 선박안전관리과정	선박안전, 해양오염 등
국립환경인력개발원	유역관리과정	환경오염, 유역관리 등
국립산림과학원	산불전문예방진화대반	산불
기상청	방재기상과정 등	방재기상 등

※ 출처: 김근영(2004: 7)을 참조하여 작성.

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 기초단체는 이러한 현상이 더욱 심화되고 있는 현실에서 위기발생시 신속하고 정확한 조치를 할 수 있는 훈련실시를 기대하는 것은 그야말로 나무에서 고기를 구하는 것과 다름 아니다.

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 교육이 이루어져야 효과가 클 것으로 판단된다.

2. 외국의 위기관리 체계 및 연습 분석

1) 일본

일본의 국민보호를 위한 훈련은 내각총리대신 관저위기관리센터를 중심으로 하는 정부 내 훈련(정부훈련)을 실시함과 동시에 중앙정부와 지방자치단체가 연계한 국민보호조치에 관한 공동훈련이 있다. 2007년에 15회를 실시(도상훈련 10회, 실제동원훈련 5회)하였다. 훈련이 종료된 후에는 전국을 6개의 블록으로 구분하여 공동훈련 관련세미나를 개최하여 각 도도부현과의 정보교환 및 의견교환을 한다.

이처럼 일본은 전국적으로 중앙정부와 각 지방자치단체에서 유기적으로 연결되어 있어서 재난 및 위기 시에 신속하게 대처할 수 있도록 체계적인 대응 시스템을 구축해 놓고 있다. 공동훈련의 성과로서는 ①관계기관의 활동요령(역할)을 상호인식, ②지방자치단체 직원 및 주민의 국민보호에의 의식 향상도모, ③각관계기관의 향후 체제구축을 위한 지침이 추출됨, ④각종 사태에 대응하기 위한 매뉴얼 작성·개편을 위한 요소 추출, ⑤공동훈련 초기 관저와 지방자치단체가 연동한 훈련을 실시했다. ⑥역구내 및 현장에 모의 구조물 등을 설정하고 실제 현장과 동일한 환경에서 실제동원훈련을 실시하여 관계기관과의 협력 및 연계 요령을 검증했다. ⑦주민이 참가한 피난훈련에서는 피난체험을 통해 국민보호에 대한 주민의 이해 향상을 도모했다 등으로 요약할 수 있다.

2) 독일

독일 연방공화국의 국가재난관리 체계는 1965년 민방위 관련 법령을 제정하고, 1977년도에 민방위 활동영역 확장 및 시민단체 참여를 제도화하였다. 1980년대 이후에 군 기능이 축소(인력감축 50-20만명)됨에 따라 민방위 기능을 확대함으로써 국가방위와 재난관리시스템을 통합하게 되었다. 1999년 연방민방위청(BZS)의 업무를 연방 내무성 민방위국(Abt.V)으로 일부이관하게 되었고, 2001년에 민방위국의 업무를 민방위청으로 대폭 이관하였다. 특히 미국의 9.11테러 발생을 계기로 국민이 긴장할 수 있는 동기부여 및 여건이 조성되었다고 판단하여 각종 재난시 전국적으로 대응할 수 있는 위기관리시스템을 개발하고 있는 중이다. 독일의 위기관리체계는 연방차원 및 주정부차원으로 나누어 살펴볼 수 있다. 1999년부터 연방과 주정부간 역할 분담을 규정하였다.

3) 스위스

스위스 민방위당국은 현재 자국에 미치는 다양한 위협을 인식하고, 위협의 종류에 따라 각기 다른 해결책을 동원하여 해결하려고 노력하고 있다. 스위스의 안보정책은 외교정책을 필두로 국방, 정보, 그리고 민방위의 개념을 포함하고 있으며 에너지, 환경 보건 등에 관한 상황도 중요하게 다루고 있다. 특히 국가안보차원에서의 민방위 역할을 경제, 생태, 사회적으로 영향력이 증대하고 있는 인위 및 자연재해의 범위까지 확대되고 있다. 스위스 민방위 제도는 1959년 연방헌법 제22조가 승인되면서 출발하였다. 1992년에 이르러 새로운 지침에 의거, 재난시의 구호를 위한 민방위의 임무 및 중요도가 무력충돌시의 그것들과 동일하게 결정되었다. 이후 1995년 1월 1일 현대적 의미의 민방위기본법으로 수정하고, 1999년 민방위 대책에 관한 사항들을 일부 보완, 수정되었다. 2001년 10월 연방위원회에서 확정되어 2003년 실행될 “국민보호를 위한 지침(guiding principle for protection of the population)”에 따라 향후 스위스 민방위는 국민보호 시스템에 포함되어 협력체로서의 종합적 역할을 담당하게 되었다.

4) 외국 위기관리 연습의 시사점

외국의 위기관리체계 및 연습이 우리에게 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 중앙(연방)정부와 지방(주)정부가 유기적으로 연결되어 공동훈련을 실시함으로써 관계 기관의 기능 확인 및 상호연계의 강화를 도모하고 있다. 둘째, 국민안전보장의 안전개념을 확대하여 국가 목적의 범주로서 강조하고 있다. 셋째, 국방, 외교, 정보 등에 관한 정책뿐만 아니라 에너지, 환경, 보건 등에 관한 상황도 포함하여 경제적·생태적·사회적으로 영향력이 증대하고 있는 자연재난 및 인적재난의 범위까지 위기관리체계를 확대하고 있다. 넷째, 전통적 안보 및 재난위기 등에 관련한 국가위기관리연습에 국민들이 적극적으로 참여함으로써 생활 속의 국가위기관리 연습/훈련이 자리 잡고 있다. 다섯째, 국가위기관리연습 담당 조직의 효율적 관리를 위하여 현대화, 유연화, 기동화를 추구하고 있다. 여섯째, 미래의 신종 위기에 대응할 수 있는 정보서비스, 미래지향적 지식과 전문성을 개발하고 있다.

3. 국가위기관리연습 통합모델 개발을 전문가 조사 분석

1) 전문가 조사의 자료수집방법과 설문조사

본 전문가 조사 결과의 분석 단계에서는 국가위기관리연습 통합모델의 향후 발전을 위한 상대적 중요도와 우선순위 측정을 위해 위기관리 영역별 전문가 및 위기관리연습 관련 실무 담당자들을 모집단으로 설정하여 설문을 실시하였다. 전문가 설문조사의 표본집단은 이들 중 각 영역별로 20명이 선정(행정안전부 6명, 소방방재청 7부, 국방부 1부, 학계 6명)되었다. 자료수집은 2008년 11월 10일부터 11월 23일까지 e-mail 및 우편을 통해 발송 및 회수하였다. 전문가용 설문지는 전체 20부 중 17부(회수율 85%)를 회수하였고, 이를 대상으로 AHP기법을 이용하여 분석하였다. 분석 프로그램은 Expert Choice 2000을 사용하였다. 설문 내용은 본 연구의 대상이 되는 국가위기관리연습의 통합에 대해 지표 영역을 제2계층 요인 4개, 각 영역별 지표를 토대로 제3계층 요인 15개로 선정하였다. 이들 설문내용의 구성은 각 문항별로 한 번에 2개 요소를 상호 비교하는 이원비교(pairwise comparison) 방법이 활용되었다. 이원비교에서 사용되는 척도의 범위는 1에서 9까지의 수와 이의 역수들로서 각 문항별로 평가요소 간 상대적 중요도 측정이 이루어진다. 그러나 이 조사에서와 같이 AHP 설문조사의 응답자가 다수인 경우에는 각 문항별로 전체 사례 N개의 기하평균 값을 구해 상대적 중요도를 측정하고 우선순위를 밝혔다. 특히, 이 과정에서는 일관성 비율(CR)이 0.2 이상인 응답설문 12부를 제외하고 전체 17부 중 5부(20%)로 분석을 실시하였다.

2) 측정 영역별 상대적 중요도와 우선순위

국가위기관리 분야에 대한 전문가들을 대상으로 국가위기관리연습 통합의 측정영역별 상대적 중요도와 우선순위를 측정해본 결과 아래와 같이 연습주체 > 중점연습 > 연습목표 > 연습시기 등의 순으로 중요도가 도출되었다.

<표 6> 국가위기관리연습 통합의 측정영역별 우선순위

측정영역	연습시기	연습주체	중점연습	연습목표
상대적 중요도	0.173	0.317	0.285	0.225
우선순위	4위	1위	2위	3위

※CR(일관성 비율): 0.02

이는 향후 국가위기관리연습을 통합하는 경우 연습주체가 가장 우선 시 고려되어야 할 필요성을 인식하고 있는 것으로 나타나며, 중점연습이 그 다음 주요 고려대상이 되는 것으로 인식하고 있을 보여 준다.

4) 측정 요소별 상대적 중요도와 우선순위

전문가들을 대상으로 국가위기관리통합의 측정요소별 상대적 중요도와 우선순위를 측정해본 결과는 다음과 같다.

(1) 연습시기

연습시기에서는 전체 연습 실시 시기에 대한 전문가 응답 결과에서는 3/4분기 실시에 대한 상대적 중요도가 가장 높은 것으로 나타났으며, 2위는 2/4분기로 나타났다. 이는 사계절이 뚜렷한 한국적 기후의 특수성과 재난 발생 시기 등을 고려한 응답으로 판단된다. 반면, 한국의 경우, 재난 발생 빈도가 2/4분기 실시로 나타난데 대해서는 훈련과 실제상황에 대응한 훈련을 위한 고려로 판단할 수 있다. 가까운 일본의 경우 전국단위 재난대응훈련의 시기가 재난 발생이 잦은 시기인 여름에 실시되는 사례도 같은 맥락에서 이해된다.

<표 7> 연습시기 영역별 상대적 중요도 및 우선순위

측정영역	1/4분기	2/4분기	3/4분기	4/4분기
상대적 중요도	0.241	0.265	0.303	0.191
우선순위	3위	2위	1위	4위

※CR(일관성 비율): 0.01

(2) 연습주체

연습주체 영역에서는 ‘행정안전부-연습전담조직의 신설-소방방재청-광역자치단체’의 순으로 상대적 중요도가 조사되었다. 특히, 행정안전부의 경우 새 정부 들어 조직개편과 함께 비상기획위원회의 기능을 흡수 통합하면서, 국가급 위기관리 연습을 담당하고 있으며, 을지연습, 충무훈련, 재난대응안전한국훈련 등에 모두 관여하고 있어 상대적으로 연습주체가 될 필요성에 대한 인식이 높게 나타난 것으로 보여진다. 반면, 연습전담조직의 신설 필요성에 대한 인식 또한 2위로 나타나, 이에 대한 고려가 함께 될 필요성이 있다.

<표 8> 연습주체 영역별 상대적 중요도 및 우선순위

측정영역	행정안전부	소방방재청	광역자치단체	연습전담조직의 신설
상대적 중요도	0.439	0.176	0.133	0.252
우선순위	1위	3위	4위	2위

※CR(일관성 비율): 0.01

(3) 중점연습

중점연습 영역에서는 ‘을지연습-충무훈련-재난대응안전한국훈련’의 순으로 중요도가 도출되었다. 이는 국가위기관리연습의 통합 시 실제 상황을 고려한 실제/도상훈련이 이루어질 필요성을 인식하는 가운데, 충무훈련이나 재난대응안전한국훈련 등과 유사한 내용을 다루고 있어 을지연습을 중심으로 통합할 필요성을 인식하는 것으로 보여진다.

<표 9> 중점연습 영역별 상대적 중요도 및 우선순위

측정영역	을지연습	충무훈련	재난대응안전한국훈련
상대적 중요도	0.498	0.275	0.227
우선순위	1위	2위	3위

※CR(일관성 비율): 0.03

(4) 연습목표

연습목표 영역에서는 ‘평소 위기인식 제고-신속한 위기 대응-전문 인력양성-인적·물적 자원의 동원’의 순으로 중요도가 도출되었다. 즉, 국가위기관리연습의 통합 시 주된 고려사항은 훈련 연습을 통해 평소에 위기인식을 제고하는 것을 가장 중요하게 고려하고 있으며, 신속한 위기대응이 가능한 대비 태세를 갖출 수 있도록 하는 것으로 가장 중요하게 인식하고 있음을 알 수 있다. 또한, 전문가들의 경우 훈련 연습에 있어 인적·물적 자원의 동원 자체가 주된 훈련 연습의 목표로 인식하고 있지는 않음을 알 수 있다.

<표 10> 연습목표 영역별 상대적 중요도 및 우선순위

측정영역	전문 인력양성	인적물적 자원의동원	신속한 위기대응	평소 위기 인식 제고
상대적 중요도	0.174	0.164	0.296	0.366
우선순위	3위	4위	2위	1위

※CR(일관성 비율): 0.01

(5) 분석결과의 종합

전문가를 대상으로 국가위기관리연습의 통합을 위한 영역별 상대적 중요도에 대한 측정요소별 측정 결과를 종합하면 다음의 <표 7>과 같다. 분석결과 측정영역과 측정요소 간의 복합가중치를 고려한 측정요소 전체에 대한 우선순위는 중점연습 영역에서 을지연습을 중심으로 통합할 필요성이 전체 순위에서 1순위로 나타났다. 또한 행정안전부가 국가위기관리연습의 통합 시 연습주체가 되는 것에 대해 2순위로 나타났다. 또한, 연습목표 영역에서는 평소위기인식제고가 3순위로 나타났다. 연습시기 영역에서는 3/4분기의 실시에 대한 중요도 인식이 전체 9위로 도출되었다. 이 밖에도 측정영역별로 연습 전담조직의 신설, 충무훈련, 신속한 위기대응도 전체 순위가 4위, 5위, 6위로 높게 나타났다.

<표 11> 측정요소별 상대적 중요도 및 우선순위

측정영역(CR)	측정요소	상대적중요도	측정요소 우선순위	복합가중치	전체 측정요소 우선순위
연습시기 (CR=0.01)	1/4분기	0.241	3위	0.042	11위
	2/4분기	0.265	2위	0.046	10위
	3/4분기	0.303	1위	0.052	9위
	4/4분기	0.191	4위	0.033	15위
연습주체 (CR=0.01)	행정안전부	0.439	1위	0.139	2위
	소방방재청	0.176	3위	0.056	8위
	광역자치단체	0.133	4위	0.042	11위
	연습전담조직의 신설	0.252	2위	0.080	4위
중점연습 (CR=0.03)	을지연습	0.498	1위	0.142	1위
	충무훈련	0.275	2위	0.078	5위
	재난대응 안전한국훈련	0.227	3위	0.065	7위
연습목표 (CR=0.01)	전문인력배양	0.174	3위	0.039	13위
	인적물적 자원의 동원	0.164	4위	0.037	14위
	신속한 위기대응	0.296	2위	0.067	6위
	평소위기인식제고	0.366	1위	0.082	3위

IV. 국가위기관리연습 통합모델 구축 방안

1. 국가위기관리연습의 통합 방향

현재 분산형 위기관리체제에 따른 국가위기관리연습은 대응체계에서 문제점을 가지고 있다. 우선, 대응체계에 있어 위기관리연습이 다원화되어 있다. 과거 전시대비업무는 비상기획위원회가 담당하고, 전·평시 민방위업무는 행정자치부가 담당하면서 전시대비업무와 민방위업무로 분리되어 상호 연계 없이 별도로 연습 및 훈련이 이루어져 왔다. 그리고 평시 재해재난관리와 관련한 훈련은 자연재난과 인적재난으로 구분하여 관리의 주체나 그 방법을 달리하는 방식으로 진행되어 왔다. 자연재해대책법에는 행정안전부, 국토해양부(홍수통제소) 등 각각 그 역할에 따라 연습 및 훈련이 이루어져왔으며, 재난 및 안전관리기본법에는 행정안전부, 소방방재청, 국방부, 경찰청 등 여러 조직으로 책임과 권한이 분산되어 각종 재난에 대한 사항이 개별적으로 규정되어 있어 종합적이고 총괄적인 위기관리연습과 훈련이 효율적으로 운영되지 못하였으며, 기능면에서도 계획, 연습 집행, 관리문제가 다원화 되어 있다.

따라서 분산형 국가위기관리체제 운영으로 발생할 수도 있는 관계기관 협업 및 정부기능 발휘제한 등 문제점을 보완하여야 한다. 그러나 아직도 관계 법령이 정한 의사결정기구와 총괄기관이 해당 분야 전반을 주도하고 유형별 주관 및 지원기관은 소관 분야별로 이를 보조하는 방식으로 유지되고 있다. 이러한 분산형 국가위기관리체제는 국가위기관리연습의 효과성을 저해하며, 훈련·연습에 소요되는 자원의 낭비를 초래하고 있다. 따라서 국가위기관리연습의 실질적 효과를 확보하고 자원의 효율성을 높이기 위해서는 국가위기관리체제와 관련 법제도의 재정비가 요구된다. 이를 위해 국가위기관리체제 관련 법제도의 정비방향은 훈련의 통합을 위해 일원화시켜야 하며, 국가위기관리기본법(가칭)을 제정하여 이 안에서 모든 위기관리 연습과 훈련이 이루어 질 수 있도록 해야 한다.

또한 환경의 변화에 따라 국가의 관리대상 위기영역을 재난관리, 일반/사이버 테러 대비 및 대응, 국가핵심기반체계 보호, 민방위사태, 통합방위사태, 전시대비 등으로 구분하여 관리하여 온 이유가 위기 유형별 관리의 목적, 대상, 범위, 자원동원체계 등의 차이에 있다고 할 수 있으나 행정안전부, 국가정보원, 국방부, 소방방재청 등 관계기관이 자신들의 업무영역을 지키는 것에 관심을 두었기 때문으로 보인다. 그러나 모든 유형의 위기를 보다 효과적이고 효율적으로 관리할 수 있도록 하기 위해서는 중앙정부, 지방자치단체, 민간기관이 협력체계를 구축하고 모든 국가자원을 통합하여 대응하는 포괄적 안보 개념하의 국가위기관리체제 구축과 이에 따른 연습 및 훈련의 통합이 이루어져야 하는 것이다.

2. 국가위기관리연습 통합모델의 훈련 분야 정립

국가위기관리연습 통합모델의 훈련 분야는 훈련의 대상영역, 훈련의 연습주체, 훈련의 중점연습 영역 등으로 구분할 수 있다. 우선 훈련의 대상영역과 관련하여, 포괄적 안보 개념 하에서 위기의 영역은 전통적 안보영역, 재난위기, 국가핵심기반위기, 국민생활위기 영역으로 특히, 국가위기관리연습의 훈련은 전통적 안보영역에서의 전쟁 및 테러에 대비한 훈련태세와, 재난위기 영역에서의 자연재난과 인적재난에 대한 훈련 그리고, 국가핵심기반시설에 대한 위기 대응 훈련으로 설정할 수 있다. 다만, 복잡 다양한 위기의 유형은 복합위기 즉, 전쟁 및 테러가 또는 자연재난이나 인적재난이 다른 영역의

위기와 함께 나타나는 구조를 이루고 있어, 실제 국가위기관리연습의 대상영역이 세분화하여 훈련을 실시하는 것은 한계가 있다. 이러한 의미에서 국가위기관리연습 훈련은 특정의 시나리오를 특정 영역의 위기 발생에 따른 복합위기 또는 새롭게 등장할 수 있는 신종위기의 요소를 함께 고려하여 훈련을 실시할 필요성이 있다. 이를 위해 현재 실시되고 있는 훈련을 앞서 설명한 훈련 영역별로 재편하되, 각 훈련 영역이 중복되기 때문에 자원의 낭비를 예방하기 위하여 통합적으로 이루어질 수 있도록 해야 한다. 즉, 을지연습이나 민방위훈련 등과 같이 중점연습으로 국가위기관리 연습 및 훈련(가칭)을 하나 설정하고 이 안에서 각 훈련의 중복된 내용을 실시하며, 각 훈련의 특이점은 별도로 진행하여 자원의 낭비를 막고 훈련의 효율성과 실질성을 높여야 한다. 또한 훈련의 실시는 훈련의 유형, 종류, 참여범위, 횟수는 전국적 단위로 지역적 단위로 구분하여 계획을 수립하고, 훈련 내용에 따라 탄력적으로 운영한다. 또한 훈련주체는 전국적 단위의 훈련은 행정안전부나 소방방재청 등 중앙 부처에서 담당하며, 지역적 단위는 중앙부처의 협조를 얻어 지방자치단체의 책임하에 실시하도록 한다.

훈련의 연습주체와 관련하여, 국가위기관리에 관한 주요 정책의 심의 및 기획·조정, 통합된 국가위기관리의 기능을 수행하기 위하여 주무, 주관부서로서 또는 유관기관으로서 중앙부처 및 지방자치단체 그리고 군과의 연계가 가능한 ‘행정안전부’를 주축으로 국가위기관리연습의 기능을 확대 강화하는 것이 필요하다.

마지막으로 훈련의 중점연습 영역은 유사한 훈련들의 연계를 이끌어 낼 수 있는 구심점의 역할을 하는 각종 훈련의 통합을 위한 토대가 되는 훈련으로서, 을지연습과 충무훈련, 그리고 재난대응 안전한국 훈련 등이 있다. 을지연습은 전시, 사변, 재난 등 국가비상사태에 대비하여 군사력과 정부 행정력이 총체적으로 반영되는 국가총력전 대응훈련이다. 이에 비해 충무훈련은 전시 또는 이와 준하는 국가비상사태에 대비하여 전시대비계획의 실효성을 검증하고 인력, 차량 등 군사작전지원을 위한 전시 기능에 중점을 두고 있다. 또한 재난대응 안전한국훈련은 태풍·집중호우 등 자연재난과 붕괴·폭발·화재 등 인적재난에 대비하는 것으로, 재난대응에 초점을 맞추고 있다. 따라서 이들 훈련의 목적과 내용을 포함하며 현재의 포괄적 안보개념에 부합하는 중점연습으로서 을지연습을 새롭게 설정하여 실시할 필요가 있다.

3. 통합 국가위기관리연습의 운영 방안

각종 국가위기관리 연습 및 훈련은 훈련내용을 기준으로 통합할 수 있다. 국가위기관리연습 훈련내용은 크게 전통적 안보위기와 재난위기로 구분되며, 이와 관련한 훈련에는 크게 충무훈련, 재난대응 안전한국 훈련, 화랑훈련 등이 있다. 여기에서 이 훈련들이 가정한 위기의 상황은 다르지만 인적·물적 피해유형은 거의 유사하다. 예를 들어, 전시상황에서 적의 폭격으로 인한 교량, 건물 등의 붕괴가 있을 수 있으며, 홍수나 산사태 등의 자연재난과 폭발이나 방화 등의 인적재난으로 인한 교량, 건물 등의 파괴도 있을 수 있다. 이처럼 위기의 유형은 다르지만 이로 인해 발생하는 피해유형과 대응단계

와 복구단계에서의 대처 방법, 투입되는 인적·물적 자원 등은 거의 동일하다. 즉, 국가위기관리연습은 훈련내용의 피해유형, 대처 방법, 동원자원 등의 유사성에 따라 통합할 수 있다. 훈련내용의 유사성에 따라 통합할 수 있는 국가위기관리연습은 을지연습을 중심으로 충무훈련, 재난대응 안전한국 훈련, 민방위 훈련 등이 있다. 특히, 을지연습과 민방위훈련, 충무훈련과 화랑훈련 등은 훈련내용의 유사성이 높아 통합이 매우 용이하다.

V. 결론

본 연구는 국가적 차원의 국가위기관리연습 통합 실시가 요구되고 있는 가운데, 포괄적 안보 개념 하에 위기관리정책 변화에 대한 세계적 추세로서 통합관리방식이 점차 확대됨에 따라 국가위기관리연습 통합모델 개발 방안을 마련하는 데 목적을 두고, 국가급 위기관리 연습 및 훈련에 대한 이론적 검토와 운영 실태 분석 및 전문가를 대상으로 한 AHP 분석을 실시하였다. 연구결과를 토대로 국가위기관리연습 통합모델 구축을 위한 방안으로서 국가위기관리연습의 통합 방향, 국가위기관리연습 통합모델의 훈련 영역 정립, 국가위기관리연습의 통합 및 운영 방안 등을 제시하였다.

국가위기관리연습 및 훈련의 통합은 위기대응 초기 단계의 적시성, 신속성 및 효과성을 높이고 분야별 관계기관으로부터의 자원공조체계를 통하여 점차 효율성을 높여야 하며, 국가위기관리연습 및 훈련의 통합방향은 연습과 훈련이 가지고 있는 핵심기능 및 자원을 고려하여야 한다. 이를 위하여 국가위기관리연습의 훈련 영역을 정립하여야 한다. 다만, 복잡 다양한 위기의 유형 즉, ‘복합위기’의 경우, 전쟁 및 테러 또는 자연재난이나 인적재난이 다른 영역의 위기와 함께 나타나는 구조를 이루고 있어, 국가위기관리연습 훈련은 특정의 시나리오를 특정 영역의 위기 발생에 따른 복합위기 또는 새롭게 등장할 수 있는 신종위기의 요소를 함께 고려하여 훈련을 실시할 필요성이 있다.

각종 국가위기관리 연습 및 훈련의 통합은 훈련내용을 기준으로 이루어질 수 있다. 국가위기관리연습 훈련내용은 가정한 위기의 상황에 따라 다르지만 발생하는 피해유형과 대응단계와 복구단계에서의 대처 방법, 투입되는 인적·물적 자원 등은 거의 동일하다. 즉 국가위기관리연습은 훈련내용의 피해유형, 대처 방법, 동원자원 등의 유사성에 따라 통합할 수 있다. 국가위기관리연습과 관련한 훈련들은 넓은 의미에서 국가의 비상사태에 대응하기 위한 것임에도 불구하고 각종 훈련들이 별도로 시행되거나 형식적 연계에 그치고 있는 실정이다. 이에 훈련간 통합 및 연계에 따른 시너지 효과 창출과 자원의 효율적 활용을 위해서는 유사훈련간의 연계를 강화하여 국가 위기대응 훈련을 실시할 수 있도록 법령의 정비가 수반되어야 한다.

참고문헌

- 국가정보원. 2005. 미국의 국가비상대응계획(NRP : National Response Plan). 국가정보원.
- 김강녕. 2002. 새로운 형태의 위기에 대한 효율적인 통제 및 비상기획위원회 기능강화 방안. 서울: 비상기획위원회.
- 김근영. 2004. 국가위기관리 전문성 향상을 위한 공무원 교육제도 개선 방안. 강남대학교.
- 김두철. 2005. 위험관리·위기관리. 서울: 형설출판사.
- 김용석. 2001. 평화공존시대의 비상대비과제와 국가동원의 중요성. 비상기획위원회, 세미나논문집.
- 김현택 외. 2003. 심리학-인간의 이해. 서울: 학지사.
- 두산동아. 2000. 동아 새국어사전.
- 박옥훈. 1993. 비상대비 관계법령의 체계적 정비방안. 서울: 비상기획위원회.
- 육군본부. 2003. 지휘관 및 참모업무. 육군본부.
- 육군본부. 2004. 교육훈련관리. 육군본부.
- 정찬권. 2009. 국가위기관리훈련: 이론과 실제. 서울: 도서출판 성진문화.
- 합동참모본부. 2004. 합동·연합작전 군사용어사전. 합동참모본부.
- Samuel P. Huntington(강창구·송태균 공역). 1982. *The Soldier and The State*. 서울: 병학사.
- 국가위기관리기본지침.
- 민방위기본법[일부개정 2008.2.29 법률 8855호]
- 비상대비자원 관리법[일부개정 2008.2.29 법률 8876호]
- 재난 및 안전관리기본법[일부개정 2008.2.29 법률 8856호]
- 통합방위법[일부개정 2008.2.29 법률 8852호]
- 향토예비군설치법[일부개정 2007.5.11 법률 8422호]
- 행정안전부. 2008. 비상대비훈련 예규. 국무총리훈령.
- <http://skx.nema.go.kr/>, <http://skx.nema.go.kr/plan/schedule01.asp>, <http://skx.nema.go.kr/plan/field.asp>
<http://www.safekorea.kr/>; http://www.safekorea.kr/dmtd/main/CvdfMain.jsp?q_menuid=MLNST_SVC_03;
<http://www.safekorea.kr/dmtd/contents/civil/edu/EduCvdfDayPlan.jsp?>
<http://kin.naver.com/detail/>

李靑浩: 충북대학교에서 행정학 석사학위를 취득하였으며, 현재 충북대학교 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요관심분야는 조직이론, 위기관리, 재난관리 등이며, 주요경력으로는 희망제작소 재난관리연구소 비상임연구원으로 활동하였으며, 현재 위기관리 이론과 실천(CEM-TP) 편집간사, 이재민사랑본부 간사, 충북대학교 국가위기관리연구소 선임연구원으로 등으로 활동하고 있다(ejuho@chungbuk.ac.kr).

卞成洙: 충북대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 한국 위기관리정책 집행에서의 조직간 갈등관리 실증

분석, 2010), 국가위기관리연구소의 선임연구원으로 활동하고 있다. 주요논문으로는 “국가갈등관리의 효율화 방안”(2009), “주민기피시설 입지선정 관련 집단민원 갈등관리 방안”(2006) 등이 있다(bss@chungbuk.ac.kr).

李在恩: 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 한국의 위기관리정책에 관한 연구: 집행구조의 다조직적 관계 분석을 중심으로, 2000), 현재 충북대학교 행정학과 부교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 위기관리, 조직이론, 정책집행 등이며, 시민참여와 거버넌스(공저, 2009) 등의 저서와 “국가갈등관리의 효율화 방안”(2009), “지방정부 재난관리 기관의 반응 분석”(2008), “국가위기관리의 새로운 영역 설정과 추진 전략: 국민생활안전 위기영역의 분류와 운영 방안 모색”(2007), “국가 위기관리 정책의 영역별 상대적 중요도 분석: AHP 기법을 이용한 우선순위 측정을 중심으로”(2007) 등이 있다(jeunlee@chungbuk.ac.kr).

투 고 일: 2010년 1월 15일

게재확정일: 2010년 1월 29일