

# 포괄적 안보 개념 하에서의 국가 위기관리 법제화의 의의와 내용 분석

이재은

포항공과대학교 행정학과

이 연구는 포괄적 안보 개념 하에서의 국가 위기관리 법제화 방안을 마련하는 데 목적이 있다. 이를 위하여 포괄적 안보 개념 하에서의 국가 위기와 국가 위기관리의 의의를 고찰하고, 국가 위기관리 환경의 변화와 법제화의 필요성을 검토한 후, 국가 위기관리 법제화에 필요한 주요 내용을 살펴보았다. 연구 결과, 법제화의 주요 내용은 다음과 같다: ①국가 위기관리의 효율화를 위한 전문 인력의 양성 및 확보, ②다부처에서 다루고 있는 다양한 종류의 국가 위기를 체계적으로 관리하기 위한 표준화 방안, ③국가 위기관리의 연구 및 개발 역량 발전, ④국가 위기관리 산업의 진흥, ⑤국가 위기관리에서의 정부와 시민사회 연계, ⑥국가 위기관리의 국제적 협조 체제 구축, ⑦국가 위기관리 문화의 형성 및 유지·발전, ⑧국가 위기관리에서의 갈등관리 및 협상 능력의 향상, ⑨위기관리에 대한 학교 교육 및 평생 학습 추진 등이 그것이다.

**주제어:** 포괄적 안보, 국가 위기, 국가 위기관리

## I. 서론

I am not an advocate for frequent changes in laws and constitutions. But laws and institutions must go hand in hand with the progress of the human mind.  
- Thomas Jefferson(1743-1826) -

현대 국가의 안보 영역은 군사 위주에서 정치, 경제, 사회, 문화, 환경, 자원, 기술과 대형 재난 등 비군사 분야를 포함하는 포괄적인 개념으로 확대되고 있다(조영갑, 2003: 23). 이는 국가 안보, 즉 국가 위기관리 영역을 종전

의 군사적 분야에서 다양해진 비군사 분야에까지 확대하는 것을 의미하고, 나아가 국가가 적극적으로 국가의 안위뿐 아니라 국민의 안전을 보호해야 한다는 의미를 내포하고 있다). 과거에는 국가 위기 사태가 주로 군사적인 범주에 국한되었지만 최근에는 테러, 대량 살상무기 확산, 마약 밀거래, 환경 파괴, 에너지 문제 등 준군사, 또는 비군사적인 분야까지 포함하는 추세로 바뀌었다. 이처럼 위기 개념이 포괄적으로 바뀌고 위기관리의 중요성이 점차 부각되는 것은 현대 복지국가의 출현과도 밀접한 관계를 갖고 있다. 과거 19세기와 20세기 초에 국민들의 생명과 재산 보호에만 목적을 둔 민족국가들이 이제 는 시민의식의 증대에 따라 복지국가를 지향하면서 경제 발전과 안보역할에만 그치는 것이 아니라 사회복지와 환경, 인권 등에까지 역할과 책임이 확대되고 있기 때문이다(허태희 등, 2005: 31-32).

전통적으로는 국가를 기본 단위로 하여 국외적 위협(external threat), 주로 군사적 침략으로부터 국가 및 국민을 보호한다는 의미에서 안보라는 용어가 사용되었다. 그러나 최근 식량 안보, 환경 안보, 경제 안보 등의 용어가 광범위하게 사용되는 데에서 드러나듯 외부로부터의 군사적 침략뿐만 아니라 일반 국민들의 일상생활에 존재하는 각종 위협, 즉 질병, 기아, 실업, 범죄, 테러, 사회 갈등, 정치적 박해, 유해한 자연 환경 등을 안보의 대상으로 확대한 소위 '포괄적 안보(comprehensive security)' 내지 '인간 안보(human security)' 개념이 안보 논의에서

1) 국가 위기관리 기본지침에서는 포괄적 안보 개념이 통일, 외교, 군사의 전통적 안보뿐만 아니라 정치, 경제, 사회, 환경 등 제 분야에 대하여 국가 및 국민의 총체적인 안위를 확보하려는 확대된 안보 개념을 의미한다.

중요하게 부각되어 왔다<sup>2)</sup>(UNIDO, 2003; 배영자, 2003: 1).

이 연구는 포괄적 안보 개념 하에서의 국가 위기관리 법제화 방안을 마련하는 데 목적이 있다. 이를 위하여 먼저, 포괄적 안보 개념 하에서의 국가 위기와 국가 위기관리의 의미를 고찰한다. 다음으로, 국가 위기관리 환경의 변화와 법제화의 필요성을 검토한 후, 마지막으로, 국가 위기관리 법제화에 필요한 주요 내용을 살펴본다. 연구의 범위는 첫째, 국가 위기관리 법제화 방안을 마련하기 위한 논의는 국내 환경뿐만 아니라 국제 환경을 포함하여 논의한다. 둘째, 대상 기관의 관점에서 이 연구는 중앙 정부와 지방자치단체뿐만 아니라 정부산하기관, 공기업 그리고 민간 기업이나 시민사회단체까지도 포함하여 논의한다. 셋째, 시간의 관점에서 이 연구는 과거와 현재의 위거나 관리 체계, 법 체계 뿐만 아니라 미래 사회에서의 신종 위거나 새로운 관리체계 및 방식 등이 연구의 범위에 포함된다. 넷째, 국가 위기관리 법제화에서는 행정 체계, 조직 체계, 운영 체계 등이 법 체계에 포함되어 다루어진다. 연구 수행은 관련 문헌, 논문, 정부 자료 등에 대한 문헌 분석 방법을 활용한다.

## II. 포괄적 안보 개념과 국가 위기관리

### 1. 포괄적 안보 개념과 국가 위기

이러한 포괄적 안보 개념 하에서 국가 위기의 개념 또한 과거와 달리 새로운 환경의 변화에 대응하여 변화하게 되었다. 즉 과거의 국가 위기 개념은 주로 전쟁과 무력 충돌을 가정한 전통적 안보 위기에 국한하여 다루는

경향이 있었다. 그러나 오늘 날에는 전통적인 안보 위기뿐만 아니라 자연재난과 인적재난을 의미하는 재난 위기, 국가의 핵심 기능과 가치의 기반이 되는 국가 핵심기반 위기, 그리고 신종 위기 등을 포괄하게 되었다.

국가 위기관리 기본지침(2004. 7. 12)에 의하면, 국가 위기는 ‘국가의 주권 또는 국가를 구성하는 정치·경제·사회·문화 체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태’를 의미한다. 그러나 국가 위기의 정의를 보다 확대할 필요성이 있다. 즉 기존의 실무적 관리 차원의 개념 정의로부터 벗어나 보다 확대된 개념의 재정립을 통해 국가사회에서 요구되는 위기관리 수요를 충족시키는 한편, 위기관리 주관기관, 유관기관, 실무기관이 현장에서 다루고 있거나 다루어야 하는 각종 위기의 관리에 대한 법적 책임성과 대응성을 확보해야 한다. 또한 미래 사회에서의 위기는 복합 위기의 형태를 지니기 때문에 사소하거나 경미한 위기가 국가 사회에 치명적인 영향을 줄 수 있으므로 이를 예방·대비하기 위한 차원에서도 국가 위기 개념의 확장이 불가피하다. 따라서 여기서는 국가 위기의 개념을 ‘국민의 생명과 재산 및 건강, 국가의 주권과 영토, 그리고 국가를 구성하는 정치·경제·사회·문화 체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태로 정의한다<sup>3)</sup>. 이러한 국가 위기의 정의는 국가를 구성하는 핵심 구성요소와 국가 운영에 필수적인 요소를 포함하는 개념이다. 즉 국가를 구성하는 핵심요소가 국민, 영토, 주권이라고 할 때, 이들 요소들로 구성된 국가를 운영하기 위한 핵심적인 기능, 시설, 시스템을 국가 핵심기반이라고 정의할 수 있다. 이들 국가의 개념에 포함되는 요소들의 안전을 보장하는 것이야말로 포괄적 안보 개념인 것이다.

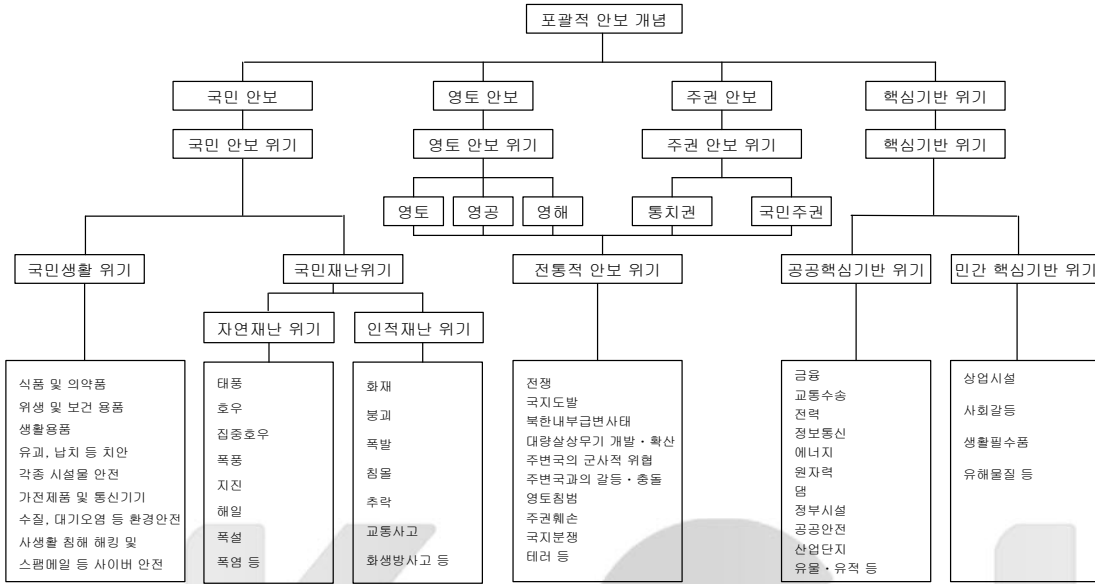
따라서 이들 국가 구성요소의 안전을 위협하는 요소인 국가 위기는 다음과 같이 유형화될 수 있다(<그림 1> 참조). 첫째, 국민의 안전 보장을 위협하는 국민 위기이다. 국민 위기는 국민생활 위기와 재난 위기로 분류할 수 있다. 둘째, 영토와 주권의 안전 보장을 위협하는 영토 위기와 주권 위기이다. 이들 영토 위기와 주권 위기는 전통

2) 사실 포괄적 안보 개념은 1990년대 동서 진영간 냉전 구조가 해체되고 전쟁의 위협이 감소되면서 동서 진영간 대결 구도가 다자 구도로 전환되는 안보 환경의 변화 초기에는 형성되지 않았던 개념이다. 이 개념이 본격적으로 형성되고 국가 위기관리의 기본 개념으로 대두된 것은 2001년 9·11 테러 이후 부시 미 행정부가 테러와 같이 다양해진 국가적 위협에 대한 새로운 국가 안보 전략을 수립하면서 부터이다. 미국 정부는 2002년 9월 2일 발표한 새로운 국가 안보 전략을 바탕으로 국가의 군사적 안전보장뿐만 아니라 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 구체적인 위기관리 정책을 추진하였다. 그리고 유럽의 주요 국가들도 미국의 영향을 받아 다양한 국가적 위협으로부터 국가의 안전과 국민의 안위를 보호하기 위한 적극적인 노력을 기울이기 시작하면서 포괄적 안보 개념이 국제사회의 위기관리 개념으로 자리잡게 되었다(안철현, 2005: 17).

3) 허태회 등(2005: 31)에서도 국가 위기란 일반적으로 국가의 주권·정치·경제·사회·문화 체계 등 국가를 구성하는 핵심요소나 가치에 심각한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태를 의미하는 것으로 정의하고 있다.

적 안보 위기로 분류할 수 있다. 셋째, 국가 핵심기반의 안전 보장을 위협하는 국가 핵심기반 위기이다. 국가 핵심기반 위기는 공공부문의 국가 핵심기반 위기와 민간부

문의 국가 핵심기반 위기로 분류할 수 있다.



<그림 1> 포괄적 안보 개념 하에서의 국가 위기

2. 국가 위기관리의 의미와 범위

1) 국가 위기관리의 의미

국가 위기는 앞에서 살펴본 바와 같이 국민생활 위기, 재난 위기, 전통적 안보 위기, 국가 핵심기반 위기 등을 포함하는 것으로 이해할 수 있다. 그러므로 국가 위기관리는 이들 국가 위기의 유형을 관리하는 것으로 이해할 수 있다. 이에 대해 최윤도(2005: 41)는 국가 위기관리를 크게 두 가지로 나누어 살펴보고 있다. 첫째는 천재지변 혹은 사고와 같은 재난 구호를 의미하며, 둘째는 외국 혹은 다른 정치 집단으로부터의 무력 공격에 대한 대응을 말한다. 전자의 경우가 피해의 최소화와 신속한 복구에 그 목적이 있다면 후자는 무력 충돌의 회피 또는 피해의 최소화와 아울러 분쟁에서의 승리까지도 포함한다. 재난 구호의 경우 대비가 최선의 방법인 반면 안보 위기에 있어서는 공격 가능성을 차단하기 위한 선제공격까지도 포함할 수 있다. 즉 안보 위기의 경우에는 안보 딜레마의

위험성을 내포하고 있는 것이 특징이라 할 수 있다.

이러한 위기관리에 대한 학자들의 정의는 다양하게 이루어지고 있다(김영옥, 2004: 81). Fearm-Banks(1996)의 정의에 따르면 위기관리는 조직에 부정적인 영향을 주는 사건들의 위험성과 불안요인을 감소하고 조직이 능동적으로 대처할 수 있도록 하는 전략적인 계획을 의미한다. Littlejohn(1983)은 비상사태를 피하기 위하여 노력하고, 위기발생에 대비하여 계획하고, 필요할 때 그것을 실행에 옮기는 다각적인 조직 차원의 노력을 위기관리로 보았다. 따라서 조직에 미칠 위기 상황을 찾아내고 (identifying), 예방(preventing)하며 발생시의 위기 극복(coping)을 총괄하는 장기적인 조직 차원의 노력이 위기 관리이다. Coombs(1999)는 위기관리를 위기 상황에 대응하고 위기에 의해서 야기되는 실제적인 피해를 줄이는 활동으로 광범위하게 정의하면서 위기관리가 네 가지 요소, 즉 예방, 준비, 실행, 학습으로 이루어져 있다고 보았

다. 이들의 정의를 종합하면, 위기를 관리하는 것은 위기 상황에 대해서 체계적으로 대응하는 조직의 활동이라고 할 수 있다. 위기관리는 위기가 일어났을 때 대응하는 것을 포함하여 위기의 모든 단계에 대응하는 것이다. 위기관리는 또한 조직 전체 차원의 고려들, 즉 조직 문화, 조직 구조 등과도 연결되어 있으며, 장기적이고 일관성 있는 조직의 활동을 의미한다(김영욱, 2004: 81-82). 그리고 Giuffrida(1985: 2)와 Cigler(1988: 5)는 위기관리를 ‘위기로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고 위험을 극복하기 위한 사업계획을 집행하는 일상화된 과정’으로 정의하고 있다. Pickett & Block(1991: 263)에서는 위기관리를 ‘위기 발생을 예방하고 위험을 최소화시키고, 이미 발생한 위기에 대해서는 신속하고 효과적으로 대응하며, 가능한 한 빠르게 정상 상태로의 복귀를 돕는 것’이라고 하였다.

여기서는 앞서 살펴 본 국가 위기의 개념에 의거하여 국가 위기관리의 개념을 정립할 수 있다. 먼저, 국가 위기 관리 기본지침(2004. 7. 12)에 의하면, 국가 위기관리란 ‘국가 위기를 사전에 예방하고 발생에 대비하며 위기 발생시에는 효과적인 대응 및 복구를 통하여 그 피해와 영향을 최소화함으로써 조기에 위기 이전상태로 복귀시키고자 하는 제반 활동’을 말한다. 그러나 이는 기능적 차원의 정의로서 국가 위기의 정의와 조응(照應)되지 않는다는 문제점이 지적되고 있다(김열수, 2005). 또한 박영준(2005)에 의하면 국가 위기관리 기본지침 상의 국가 위기 관리 정의는 국가 위기관리에 대한 정책적 지침을 부여하는 의미를 지니나 국가 위기의 정의와 국가 위기관리 개념이 상호 연계되지 않고 분리되어 있는 의미를 나타내므로 상호 연관된 내용으로 재정립하는 것이 필요하다고 지적하고 있다.

여기서는 국가 위기관리를 관리적 관점에서 ‘국가 위기를 효율적으로 예방·대비하고 발생시에는 효과적으로 대응·복구하기 위하여 국가가 가용 자원을 기획·조정·통제하는 과정’이라고 정의한다. 이러한 정의는 다음의 요소로 구성되어 있다. 첫째, 국가 위기관리의 주체는 국가로서 중앙행정기관은 물론 각급 지방자치단체 등의 위기관리 주관기관, 유관기관, 실무기관을 포함한다. 그리고 국가 위기관리에 있어서 국가는 민간부문의 기업과 시민사회단체와의 거버넌스 구축을 통해 협력적 연계

활동을 전개한다. 둘째, 국가 위기관리의 효과성 확보를 위하여 국가 위기를 사전에 발생하지 않도록 예방하고 대비하며 위기발생시 신속하고 효율적으로 대응하고 복구함으로써 피해를 최소화 및/또는 회복시키는 것을 목표로 설정한다. 셋째, 국가 위기관리를 위한 자원으로는 인적 자원과 물적 자원, 그리고 정보자원·문화자원 등 국가 내·외부에서 가용한 무형자원들을 모두 의미한다. 넷째, 국가 위기관리를 위해 국가는 각급 조직들로 하여금 수준별, 기능별, 지역별 특성에 맞는 계획을 수립하게 할 수 있다. 다섯째, 국가 위기관리의 조직화는 국가 위기관리의 집행계획을 구체적으로 추진하기 위하여 권위의 배분과 작업의 분할을 통해서 업무수행이 잘 조정되도록 공식기구를 설치·조정·개편할 수 있다. 여섯째, 국가 위기관리의 효율성 확보를 위해 국가는 각급 기관 및 조직의 성과를 측정하고 평가함으로써 통제할 수 있다.

이는 기존의 단일한 위기관리 활동이라는 협소한 개념으로부터 벗어나 국가 위기관리의 개별 활동들로 구성된 과정(process)의 관점에서 국가 위기를 파악하는 것을 의미한다. 따라서 예방 활동, 대비 활동, 대응 활동, 복구 활동은 물론 각각의 단계별 활동을 구성하는 세부 활동 모두를 포함하는 동시에 이들이 유기적으로 연계되는 과정으로서의 국가 위기관리를 전제하는 것이다. 따라서 국가 위기관리의 과정을 구성하는 예방, 대비, 대응, 복구 단계의 활동을 구체적으로 다음과 같이 살펴볼 수 있다. 첫째, 예방 활동은 국가 위기의 요인을 사전에 제거하거나 감소시킴으로써 위기의 발생 자체를 억제하거나 방지하기 위한 일련의 활동으로 이루어진 과정이다. 둘째, 대비 활동은 국가 위기 사건이나 상황 하에서 수행해야 할 제반 사항을 사전에 계획·준비하고 교육·훈련을 실시하여 국가 위기에 대한 대응능력을 제고시키며, 국가 위기 발생시 즉각적으로 대응할 수 있는 태세를 강화시켜 나가는 일련의 활동 과정이다. 셋째, 대응 활동은 국가 위기 발생시 국가의 자원과 역량을 효율적으로 활용하고 신속하게 대처함으로써 피해를 최소화하는 한편 2차적인 위기의 발생가능성을 감소시키고자 하는 실제적인 활동과정이다. 넷째, 복구 활동은 국가 위기로부터 발생한 피해를 국가 위기 발생이전의 상태로 항구 복구시키고, 평가를 통해 재발방지를 위한 제도를 개선하거나 운영 체계를 보완하는 일련의 장기적인 활동과정이다.

2) 국가 위기관리의 범위

현대 국가에서 위기관리는 곧 국가 경영을 의미한다. 위기관리는 사건이 일어났을 때 대응하는 절차를 의미하는 것이 아니라 국가의 전반적인 취약점을 분석하여 정책적인 대안을 모색하고, 위기시 국민의 안녕을 보호하기 위해 시스템을 정비하고 피해 봉쇄 절차를 국민들과 함께 마련하는 것이다(김영욱, 2004: 81). 21세기에 예상할 수 있는 안보적 위협으로는 테러리즘, 대량 파괴 무기, 사이버 그리고 우주공간으로부터의 위협 등이 있다. 21세기의 복잡하고 불확실한 글로벌 안보 환경 하에서 현재 세계 각 국은 인종, 종교, 영토 문제 등의 각종 이해관계를 둘러싸고 곳곳에서 분쟁의 소용돌이의 상황에 처해 있으며, 적어도 80여 군데 이상의 지역에서 분쟁이 벌어지고 있다(김종하, 2002: 76). 이 중에서 우리가 특별히 고려해야만 하는 중요한 위협 가운데 하나는 대량 파괴 무기(weapons of mass destruction)인 화학, 생물학, 그리고 전술 핵무기로 무장하는 슈퍼테러이다. 이러한 무기들은 한 차례의 공격만으로도 적게는 수천명에서 많게는 수백만명의 목숨을 빼앗아 갈 수 있다. 또한 경제적 혼란을 일으키고 수많은 국민들을 공포에 빠뜨릴 뿐만 아니라 정부기능을 완전히 마비시킬 수도 있다(김종하, 2002: 77). 이러한 맥락에서 국가 위기관리의 영역은 크게 국민생활 영역, 재난(자연재난, 인적재난) 영역, 전통적 안보 영역, 국가 핵심기반 영역으로 구분될 수 있다.

(1) 국민생활 위기

국민생활 위기는 국가를 구성하는 국민의 일상생활의 안전을 위협하거나 위협할 가능성이 있는 상태를 의미한다고 볼 수 있다. 국민생활의 안전 보장은 국가의 중요한 책무 중 하나로서, 정부의 대부분의 규제는 정도의 차이는 있으나 국민 생활 안전 보장과 관련이 있다. 국민의 생활 안전을 위협하는 요소의 대부분은 소비 행위와 관련하여 나타나고 있다(<그림 1> 참조). 따라서 국민생활 위기 영역은 소비자<sup>4)</sup> 안전 영역과 부합하는 것으로 볼

4) 사전적으로는 소비자를 '육구 총족이나 생산 과정에서 경제적 재화(economic goods)를 사용하는 자'라고 보다 포괄적으로 정의한다(Webster's Third New International Dictionary, 1977: 490). 이는 물품을 제조(가공 또는 포장 포함)·수입·판매하거나 용역을 제공하는 사람(소비자기본법, §2②)인 '사업자'가 제공

수 있다. 이러한 소비자 안전 영역<sup>5)</sup>의 구체적 내용을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 시장 영역에서는 식품, 스포츠·레저, 생활용품, 의약품 및 보건위생용품, 자동차 및 운송장비, 각종 시설물, 가전제품 및 통신기기, 환경 호르몬 등의 영역이 있다(배순영·백병성, 2005: 36-37). 다음으로, 정부 및 공공 부문 영역에서 소비자 안전과 관련될 수 있는 사항으로는 금융 서비스, 교통·수송 서비스, 전력 서비스, 정보통신 서비스, 에너지 공급 서비스, 원자력 안전 서비스 등이 있다.

(2) 자연 및 인적 재난 위기

재난 위기는 전쟁이나 외침의 우려가 없는 대내적 위기이지만 국민의 생명과 재산을 심대하게 손상시키거나 파괴할 수 있다는 점에서 군사적 위기 못지않게 위험하다. 대규모 재난 발생시 그 사태를 효과적으로 수습하지 못하고 인명과 재산의 구조에 실패할 경우에는 정치권력도 그 존립을 위협받게 된다. 이러한 점에서 재난관리는

하는 상품과 서비스라는 한계점을 설정하지 않는 포괄적 정의로서 '가격을 지불해야만 하는 물품 또는 용역'을 사용하는 사람은 모두 소비자라 볼 수 있다. 이제 소비자의 정의는 시장(market) 영역의 소비자뿐만 아니라 공공 및 정부(public and government) 영역의 소비자까지도 포함하는 것으로 본다. 특히, 정부 및 정부산하기관이나 공기업이 제공하는 물품 및 서비스 영역이 매우 다양하다는 점을 감안하면 소비자에는 민간 부문은 물론 공공 부문에서 제공되는 물품 및 용역의 소비자를 포함하는 것으로 이해하는 것이 필요하다.

5) 이와 함께 소비자 안전 영역의 범위에 대한 논의가 필요하다. 이는 기존의 소비자 안전에 관한 많은 논의들이 대부분 시장에서 사업자가 제공하는 물품 및 서비스로부터의 안전에 대해 이루어졌기 때문이다. 하지만 소비자 안전을 소비자 주권으로부터 이해한다면 민간 시장뿐만 아니라 정부 및 공공 부문이 제공하는 물품 및 서비스로부터의 안전에 대해서도 균형 잡힌 안전 확보 노력이 요구된다. 즉 소비자 주권(consumer sovereignty)은 자유 시장에서 소비자들의 선호에 의해 행해지는 경제적 힘을 의미한다(Webster's Third New International Dictionary, 1977: 490). 이는 소비자 주권이 확보될 수 있는 전제가 자유 시장(free market)이라고 한다면, 정부 및 공공 부문 시장에서는 소비자 주권이 왜곡될 수 밖에 없다. 정부 부문이 제공하는 물품이나 서비스에 대해서는 소비자 주권이 제약될 수 밖에 없으며 이로 인해 소비자의 안전권 확보가 취약하게 될 수 있다. 그러므로 정부 또는 공공부문에서 제공하는 각종 물품 및 서비스에 대해서도 소비자 안전 확보 노력이 요구된다. 따라서 여기서는 소비자 안전 영역을 민간 자유 시장에 국한하지 않고 정부 및 공공 부문 시장에서의 소비자 안전 영역까지 포함하여 논의한다.

국가적 위기 대처 차원의 접근이 요구된다(이은득, 2004: 316). 재난 분야의 국가 위기는 자연재난과 인적재난으로 구분하여 논의할 수 있다. 먼저, 자연재난은 자연현상에 의해 발생하는 대규모 피해로서, 태풍·폭풍·호우·홍수·해일 등으로 인한 풍수해, 폭설·가뭄·적조 등으로 인한 기상재난, 산사태·해안의 침식·지진·화산 등으로 인한 지질재난 등이 있다. 다음으로, 인적재난은 안전요인이나 인위적 요인에 의해 발생하는 대규모 피해로서, 대규모 화재, 폭발, 붕괴, 환경오염사고, 교통사고, 화생방사고 등이 있다.

### (3) 전통적 안보 위기

오늘날에 있어서 무엇보다도 중요한 군사적 위기관리 과제는 국가 총력전 개념의 통합 방위태세를 구축하는 것이다. 적의 침투·도발이나 그 위협에 직면하여 각종 국가방위요소를 통합하는 지휘체계를 일원화함으로써 국가방위의 임무를 성공적으로 달성하여야 한다. 군과 경찰, 국가기관 및 지방자치단체, 향토 예비군, 민방위대 등 제반 국가방위요소를 통합하는 일은 최고 통수권 차원의 결정 및 지침과 유관 정부부처 및 기관들의 협조가 필수적으로 요구된다(이은득, 2004: 314). 전통적 안보에 관한 국가 위기는 통일, 외교, 군사 분야에서 북한으로부터의 위기와 주변국 등 외부로부터의 위기로 구분할 수 있다. 안보 위기에 대한 위기관리 정책은 군사력 사용에 대한 준비와 위기 해결에 대한 의지의 과시 사이의 세련된 균형을 요구한다. 자신의 국익을 보호하고 무력 갈등을 피하기 위하여 갈등과 협력 행위의 조화에 위기관리 정책은 관심을 가진다(김호준, 2000: 330). 먼저, 북한으로부터의 국가 위기에는 군사력 사용의 위협, 국지도발, 비군사적 위협, 북한 내부의 급변사태, 대량살상무기의 개발 및 확산, 기타 국가 위기로 발전할 수 있는 각종 사건이나 상황 등이 있다. 다음으로, 외부로부터의 국가 위기에는 우리나라와 주변국 및 기타 국가로부터의 군사적 위협이나 도발, 국가 영토의 침범, 갈등·충돌, 테러, 주변국간 충돌·전쟁으로 인한 위협 등이 있다.

### (4) 국가 핵심기반 위기

현재 대형 위기로 확대되어 발생하지는 않았으나 지역사회는 물론 국가사회 전반에 치명적인 영향을 미치게

되는 각종 국가 핵심기반(critical infrastructure) 위기에 대한 보호 체계 또한 전통적 안보 위기에 버금가는 중요성을 지니고 있다. 국가 핵심기반은 복잡한 사회적 시스템으로서(Vrijling, J. K., *et al.*, 2004: 569), 국민의 생명과 재산, 국가의 주권 및 경제적·사회적·문화적 생명력의 기반이 되는 핵심적인 시설·시스템·기능으로 정의될 수 있다(이재은, 2004: 80). 구체적으로 예를 들면, 우리사회에는 금융 시스템, 교통·수송 시스템, 전력 시스템, 정보통신 시스템, 주요 산업단지 및 상업시설, 에너지 시스템, 원자력 시스템, 댐 시스템, 정부시설, 공중보건 시스템, 공공안전 시스템, 주요인사 등 국가사회의 생존성 보장에 절대적으로 요구되는 핵심기반 등이 있다(이재은, 2004: 88). 국가 핵심기반 분야의 국가 위기는 테러, 대규모 시위·파업, 폭동, 재난 등의 원인에 의해 국민의 안위, 국가 경제·사회의 생명력과 일체성 및 정부의 핵심기능에 중대한 영향을 미칠 수 있는 인적·물적·기능적 체계가 마비되는 상황을 의미한다.

국가 핵심기반 위기에는 에너지<sup>6)</sup>, 식·용수, 보건·의료<sup>7)</sup>, 정보통신, 사이버, 금융, 수송, 원자력, 주요 산업단지, 정부 중요시설, 국가 주요자산 및 국가 상징물 등이 있다. 이 중에서 국가 상징물의 경우에는 63빌딩과 월드컵 스타디움, 올림픽 경기장 등 국가를 상징할 수 있는 시설에 대한 폭탄 테러의 발생 또는 서해대교 등 특수구조물의 파괴로 복구 소요기간이 장기화되었을 경우 물류수송 대란은 물론 국가 상징물에 대한 보호대책 미비로 인한 국민적 불안감이 조성되는 경우를 예상해 볼 수 있다(이재은, 2005: 69-70). 그리고 SARS를 계기로 보건 위생은 테러와 함께 국제 관광 시장에서 큰 변수로 부상

6) 국가 핵심기반 중에서 에너지 위기는 에너지 시설과 운영 체계 등의 시스템이 파괴되거나 운영 중지 또는 수급에 이상이 생겨 공급과 유통이 중단되는 상황에 대비하는 것으로 해당 분야는 전기, 석유, 가스 등의 발전·전송·배분 등이 대상이다(119싸이렌, 2004: 145).

7) 보건·의료 관련 국가 핵심기반의 마비는 보건·의료 기관의 시설이나 설비의 파괴, 운영 중단 등으로 보건·의료 서비스가 중단되는 상황을 의미한다. 또한 예방체계가 미흡한 중증급성호흡기증후군(Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS), 후천성 면역결핍증(Acquired Immune Deficiency Syndrome, AIDS) 등의 전염병 확산, 조류인플루엔자, 광우병, 돼지콜레라, 구제역 등 국민의 건강과 생명에 직·간접적으로 영향을 미치는 각종 전염병 확산 등을 포함한다(이재은, 2004: 85).

하였다. 즉 글로벌 시대에는 특정지역에서 발생한 전염병이 곧바로 전세계로 확산되어 자신의 생명에 직접적인 위협이 될 수도 있다는 것을 재인식하는 계기가 되었다(한국관광공사, 2004: 149).

이러한 국가 핵심기반 위기 분야는 국민의 안위와 국가 경제의 안정성 및 정부 기능을 보장하기 위한 것으로서 테러, 대규모 불법시위·파업, 폭동, 재난 등의 제반 위협 및 위협으로부터 국가 핵심기반을 보호하는 것을 의미한다. 국가 핵심기반 위기 분야에서는 최소한의 국가 핵심기능의 유지에 필요한 대체자원, 즉 인력, 물자, 장비 등의 활용과 관련된 제반 대책을 강구하는 것이 포함된다.

### III. 국가 위기관리의 환경 변화와 법제화의 필요성

#### 1. 국가 위기관리의 환경 변화

현대 사회는 수많은 위험요인에 노출되어 있다. 이러한 위험 요인은 시간과 공간을 초월하기도 하며, 한 지역의 문제가 특정지역에 머물지 않고, 국가 차원을 넘어 세계적인 이슈로 확산되기도 한다(박동균·이재호, 2003: 729-730). 오늘 날 우리나라를 둘러싸고 있는 환경은 크게 세계화, 지방화, 그리고 경쟁력 강화 요구의 증대로 나타나고 있다. 이는 국가 역시 세계 환경의 변화와 흐름을 따라갈 때 비로소 국가의 생존과 발전이 가능하다고 전제하기 때문이다. 국가 위기관리를 둘러싼 환경의 변화를 국제, 정치, 경제, 사회·문화, 자연의 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국제 환경에서는 개별 국가의 개념이 약해지고 세계 단일 공동체로 확산되는 상위개념이 강하게 나타나고 있다. 현실로서의 관점에서 국제 환경은 국경이 존재하지 않는 하나의 세계, 즉 지구촌 시대로 재편되어 가는 시대적 추세로 정의될 수 있다. 세계화의 가속화로 인한 국경 없는 국경의 출현으로 말미암아 위기관리에서도 큰 변화가 나타나고 있다. 즉 과거와 같은 이념과 이익을 중심으로 한 세계 질서가 안전을 기준으로 한 테러와 반테러 국가로 재편될 가능성이 농후하기 때문이다. 이는 테러 국가로 지목되는 경우에는 이념적 동일성이나 민족적 동질성보다는 인류사회의 적으로 간주되고 국제사회

의 지탄과 공격을 받게 된다. 국제적 측면에서의 위기관리 환경은 매우 복잡·다양한 양상을 띠고 있으며, 예측 불가능한 위기의 출현으로 말미암아 대규모 인적·물적 피해를 본다는 점을 지적할 수 있다(이재은, 2005: 13). 현대국가의 안보 영역도 군사분야에서 비군사분야를 포함하는 포괄적 안보 개념으로 확대됨에 따라 국가 위기도 테러, 대량살상무기, 전쟁, 마약, 범죄, 재난 등으로 발생한 위기를 총괄적으로 관리·통합·조정하는 체제로 발전하고 있다(조영갑, 2004: 16). 오늘 날의 사회는 국경 없는 세계사회가 됨으로써 어느 국가든지 테러의 위협으로부터 자유롭지 못하다. 이는 물리적인 차원에서 63빌딩과 같은 고층 빌딩이나 공항, 항만 등의 대형 시설에 대한 테러는 물론 사회적인 차원에서 전염병이나 환경오염 등의 다양한 방식의 테러가 발생할 수 있다. 전통적 안보 위기 차원은 물론 자연재난 위기, 인적재난 위기, 그리고 국가 핵심기반 위기에서도 국제적 협력과 지원을 위한 공동 노력을 경주하기 위한 기본 틀이 마련되어야 한다. 이를 위해서는 다른 무엇보다도 국제 환경에 대하여 민감하게 탐색하고 환경변화에 대응함으로써 국가 위기관리의 효율화를 도모할 수 있는 법적 기반을 구축하는 것이 필요하다.

둘째, 미래 사회에서는 정직한 국가, 정상적인 국가, 안전한 국가의 중요성이 부각되고, 국내적으로도 정치인들에 대하여 주민들이 주민의 생명과 재산을 보호할 수 있는 역량을 갖춘 정부를 만들 것을 요구하는 목소리가 커질 것이다. 특히 유비쿼터스 사회에서 주민의 직접적인 지방 정치와 국가 정치에의 참여가 가능해지는 동시에 일반 국민의 세계 정치에 대한 참여가 가능하게 될 것으로 예상된다. 이와 함께 국가 간의 연대 경향성이 강해질 것으로 예상되며, 안전 및 재난에 대해서는 국경을 초월한 대응 경향이 나타날 것으로 보인다. 이와 함께 특히 테러에 대해서는 국제적인 공조체계가 구축될 것으로 보인다. 이러한 국제적인 공조체제 하에서 각 개별 국가들은 국제 안전사회 건설에 적극적으로 참여하게 되는 한편, 위기관리를 위한 국가사회적 역량을 강화하는데 앞장설 것으로 판단된다. 효과적인 위기관리를 위해서는 정치·사회체제 등 외부 지원체제의 지원과 협조가 원활하게 이루어져야 한다(박동균·이재호, 2003: 743). 특히 과거와는 달리 위기관리에 있어서 정치적인 차원에서의

위기관리 입법화 과정에서 다양한 위기 유형을 법령에서 규정해야만 실효성이 있기 때문에 정치적 관리 노력의 중요성이 강조된다. 따라서 국가사회에서는 국회와 행정부를 중심으로 전통적 안보 위기는 물론 재난 위기와 핵심기반 위기, 전염병 위기, 테러 등의 국가 위기관리 법령의 정비와 조직 및 행정체계의 정비노력이 있게 된다. 또한 지역사회에서는 광역 및 기초 자치단체를 중심으로 생활안전을 중심으로 조례의 제정과 위기관리 조직체계 정비, 민간 NGO 등과의 밀접한 연계를 통해 주민 안전과 위기관리에 최선을 다할 것이다.

셋째, 미래 사회에서의 경제 환경을 살펴보면 점점 더 도시화, 산업화, 첨단화, 고급화, 집적화의 경향이 나타나게 됨으로써 안보 위기, 재난 위기, 국가 핵심기반 위기의 발생으로 인한 피해 규모와 피해 정도가 대규모화 될 것으로 예상된다. 미래 유틸리티 사회의 기반인 정보통신 기반의 붕괴, 전력 시스템의 중단, 물류·수송 시스템의 마비 등에 대한 예방 및 대비 방안과 대응 및 복구 방안이 절실히 요구된다. 특히, 미래 사회에서는 국내는 물론 국제적으로도 온라인상에서의 사이버 경제활동 비중이 더욱 커질 것으로 예상되며 이에 따른 교통 및 수송 시스템의 비중이 현재보다 훨씬 더 중요하게 될 것으로 보인다. 즉 온라인 마켓과 오프라인 수송의 결합 정도가 가속화 될 것으로 보여 교통·수송시스템 유지 및 보호 방안을 마련하는 것이 필요로 된다. 특히 오늘 날에 와서 관심을 끄는 것은 국민들의 불안감이 시기적으로 더 커지고 있으며 향후에도 개선되지 않을 것으로 인식하고 있다는 점이다. 10년전 과거에는 건축물의 붕괴나 태풍, 폭발사고, 대형 교통사고 등의 전통적 재난에 대한 기억이 컸던 반면, 현재에는 불안정 고용과 취업난, 급격한 경기 변동, 빈부격차 등의 경제적 위협에 대한 불안이 매우 크게 나타나고 있다(이재열, 2005: 213-214). 이러한 경제적 환경의 위협이나 위기는 사이버 범죄나 신종 질병, 생명윤리 침해, 테러 등의 신종 위기의 가능성과 함께 미래 사회에서 국가사회의 동일성과 일체성을 위협할 것으로 예상된다.

넷째, 세계화(globalization)의 심화와 정보통신기술의 발달은 21세기 국제사회를 문자 그대로 국경없는 사회(borderless society)로 만들어가고 있다. 오늘 날 대부분의 주요 현안들은 국경을 넘어 발생하며, 1970년 최초로

개념화되기 시작했던 초국가주의(transnationalism)라는 단어는 더 이상 전문가들만의 학술적 용어가 아니라 현실세계의 일상이 되었다. 이러한 새로운 환경은 인류에게 많은 이득을 가져다주는 동시에 엄청난 위험요소를 제공한다. 특히 안보의 위협이 반드시 국경 밖으로부터 나타나지 않고 국경내부에서 발생한다는 점(a threat from within)은 안보 위협에 대한 대처방안 마련에 엄청난 부담으로 나타나고 있다(Klare, 1996: 353; 홍규덕, 2004: 22). 오늘 날 우리나라에서 보편적 현상으로 나타나고 있는 웰빙(wellbeing) 현상은 미래 사회에서 웰다잉(well-dying)에 대한 욕구 증대가 함께 증폭되어 강조될 것으로 예상해 볼 수 있다. 즉 사회 문화적 측면에서 '안전사회 문화(safe society culture)'가 보편적 현상으로 자리 잡을 것이다. 이러한 안전사회 문화 구축에는 과거의 안보 위기나 재난 위기, 핵심기반 위기 이외에 새로운 유형의 신종 위기가 출현할 것에 대비하는 방안의 일환으로 추진될 것으로 예상된다. 즉 U-사회에서의 사이버 및 모바일 커뮤니케이션을 통한 개인 간의 정보 교류와 공유 현상이 가속화됨에 따라 개인의 사생활 침해 위협과 보안(security) 취약 현상 극복을 위한 방안이 더욱 더 요구될 것이다. 그리고 인터넷에서의 개인, 집단, 조직, 사회, 국가의 구현이 가능해짐에 따라 오프라인에서의 위협과 재난이 온라인에서도 동일하게 새로운 형태로 나타날 수 있다. 예를 들면, 개똥녀 사건과 같은 사회적 왕따 현상이 무차별적인 인신공격형 사이버 테러를 통해 오프라인 생활이 불가능해지는 현상, 해킹, 바이러스 침투, 도청 등을 통한 사이버 위기에 대해서도 예상하고 대비해야 한다.

마지막으로, 현재 우리나라의 경우에도 기후 온난화 현상으로 인한 기상 조건의 변화가 극심해지고 있다. 한반도에서도 과거 풍수해 중심의 기상재난으로부터 대규모 폭설, 가뭄, 태풍, 집중호우, 황사 등의 빈번한 새로운 자연재난의 내습이 예상된다. 그리고 자연재난으로 인한 피해도 점점 더 대규모화되고 있다. 예를 들면, 2002년도의 태풍 루사의 경우 6조원 이상의 피해를 가져온 한편, 2003년도 태풍 매미는 4조원 이상의 피해를 가져왔다. 간접피해 및 복구비까지 포함하는 경우에는 단일 재난이 10조원 이상의 피해를 가져온 것으로 볼 수 있다. 최근 10년간 연평균이 1조6천600억원에 이를 정도로 피해의 대

규모성을 특징으로 하고 있다. 또한 자연환경에 의한 기 반체계 마비에 의하여 U-사회의 근간이 흔들릴 수 있다. 예를 들면, 최근 제주도와의 해저 전력선 훼손으로 인해 전력 마비 현상이 나타났음에 주목하면, 정보통신 기반의 경우에도 미래 유비쿼터스 사회를 마비시킬 수 있는 가능성이 있다. 새로운 위기 현상 가운데 하나는 점점 더 복합 위기(hybrid crisis) 형태로 위기가 발생하고 있기 때문에 이에 대한 대처 역시 과거의 단선적 방식으로는 어렵다는 것이다. 인적재난과 자연재난이 결합되어 발생할 수 있고, 자연재난의 발생으로 말미암아 인적재난이나 국가 핵심기반 재난이 유발되어 나타나는 것이 가능하다. 예컨대, 집중호우에 의해 댐이 넘치면서 댐의 붕괴가 나타나고 이로 인해 전력공급 시스템이 붕괴하고 도시 기반시설이 물에 잠겨 통신망이 마비되는 한편, 교통망이 두절되는 동시에 농업기반시설이 무너지는 재난 상황을 예상할 수 있다. 현대 사회에서는 이와 같은 복합 위기가 일상화될 수 있기 때문에 자연 환경 측면의 논의는 정치, 경제, 사회문화적 측면에서도 함께 이루어져야 한다.

## 2. 국가 위기관리 법제화의 필요성

국가 위기관리 법제화의 필요성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 기존 법률들이 주로 개별 위기에 대한 규정을 하고 있기 때문에 포괄적인 차원에서 국가 위기관리의 개념과 이념, 가치 등에 대한 규정이 부재한 실정이다. 최근 제정된 재난 및 안전관리 기본법(2004) 또한 재난 위기와 국가 핵심기반 위기에 대해 규정하고 있으나 이 또한 국가 위기와 국가 위기관리에 관한 논의를 포괄적으로 담고 있지는 못하다. 따라서 국가 위기관리와 관련된 제반 논의를 포함한 가치와 방향성을 정립하는 것이 필요하다.

둘째, 현재 정부 각 기관은 개별 법령에 따라 위기관리 활동을 수행하고 있다. 그러나 이들 정부 각 기관에서 분산·수행하고 있는 위기관리 활동의 통일성을 강화하기 위한 법체계가 미비한 실정이다. 이에 국가사회의 전 분야에 걸친 국가 위기관리 활동의 통일성을 확보하고 조정·연계하기 위한 새로운 법적 틀을 모색하는 것이 요구된다.

셋째, 국가 위기를 관리하기 위한 국가 위기관리 체계

로는 의사결정 기구, 관련 문서, 업무 절차, 유형별 관리 지침에 따른 책임기관, 유관기관 등이 필요하다. 그러나 국가 위기관리에 필수적으로 요구되는 각종 조직 및 절차, 활동, 지침, 기관 등이 매우 복잡하고 다양하게 나타나 있어 이들을 하나로 통합·연계하는 것이 요구되고 있다. 이를 위해서는 국가 위기관리에 관한 법제화 방안을 마련하는 것이 필요하다.

넷째, 헌법으로부터 국가 위기관리 기본법(가칭), 전통적 안보 위기, 재난 위기, 국가 핵심기반 위기 등 각각의 국가 위기에 관한 법률, 그리고 세부 법령 등을 체계화하는 것이 요구된다. 헌법에 규정되어 있는 명문화된 기본권을 보장하고 헌법적 가치를 수용할 수 있는 국가 위기관리에 관한 기본법적 성격의 법제화를 통해 국가 위기 유형별 법률과 개별 위기 종류별 법령을 연계할 수 있는 틀이 모색될 때 전반적인 국가 위기관리의 체계화가 시도될 수 있기 때문이다.

다섯째, 우리나라는 전통적 안보 위기를 비롯한 재난 위기, 국가 핵심기반 위기 등의 국가 위기를 관리하기 위한 법 체계가 일원화된 기반 위에서 작동되지 못하고 있다. 따라서 사회 각 분야의 법적 체계 속에서 국가 위기관리의 법 체계적 위상을 확립하고 위기관리 관련 법률들을 조정하고 일원화하기 위하여 국가 위기관리에 대한 법적 제도화가 요구된다.

여섯째, 그 동안 우리나라의 위기관리 관련 법령은 위기관리와 관련된 정부의 역할과 기능을 위주로 하여 규정하여 왔다. 헌법에서 규정하고 있는 헌법적 가치인 국민의 기본권과 인간으로서의 존엄성, 사회운영의 원리가 기존의 위기관리 관련 법률에서는 제대로 반영되지 못한 것이 사실이다. 따라서 인간생명의 존중, 인간으로서의 존엄성, 국민의 안전권(Safety Right) 등과 같은 가치와 이념이 국가 위기관리 법제화를 통해 반영되어야 한다.

일곱째, 국가 위기관리의 행정 체계, 조직 체계, 교육 체계, 훈련 체계, 연습 체계, 현장대응 체계, 경보 체계 등을 체계화하는 법률이 아직 우리나라에는 부재한 실정이다. 이들 국가 위기관리의 체계화는 곧 국가 위기관리의 효율화와 직결되며, 이러한 국가 위기관리의 효율화를 도모하기 위해서는 무엇보다도 먼저 국가 위기관리 법 제도화가 선결되어야 한다.

여덟째, 국가 위기관리를 통한 국가경쟁력을 강화하

기 위해서는 전문 인력의 양성 및 확보, 표준화, 연구·개발, 위기관리 산업진흥 및 기관의 설립, 시민사회와의 연계, 정보화, 그리고 국가 위기관리의 국제교류 활성화 등이 필수적으로 요구되는 사항이다. 이들 사항은 개별 위기와 관련된 법률에서 포함하기 어려운 내용인 한편, 각각의 법률에서 규정하는 내용들이 조정될 필요성이 있다. 이를 위하여 국가 위기관리 전반에 걸쳐 기본적인 틀과 내용을 포괄할 수 있는 법제화를 이루는 것이 요구된다.

아홉째, 우리나라의 경우 안보 위기이든 재난 위기이든 혹은 국가 핵심기반 위기이든지 간에 국가 위기관리에 있어서 가장 중요한 것은 위기관리 문화가 형성되는 것이 필요하다. 이러한 위기관리 문화의 형성과 구축, 발전을 위해서는 무엇보다도 국가사회 전반의 노력이 요구되는 한편, 법 제도적 규정을 통한 노력이 요구되므로 이를 위한 국가 위기관리 법제화를 이루는 것이 필요하다.

## IV. 국가 위기관리 법제화와 주요 내용

### 1. 국가 위기관리의 이념적 정향성 규정

우선, 국가 위기관리는 그 이념적 가치로서 생명의 존중(respect for the life)을 지녀야 한다. 세상에서 단 하나 밖에 없는 인간 개인의 생명은 다른 어느 것과도 바꿀 수 없는 가장 소중한 것이다. 개인의 생명이 존중되지 않고서는 가족, 사회, 국가 등 다른 어떠한 사회적 구성체들의 존재도 의미가 없게 된다. 따라서 국가는 물론 개인, 집단, 조직도 위기상황에서 개인의 생명을 보존하고 유지할 수 있도록 최선의 노력을 경주하는 것이 필요하다. 또한 개인의 생명이 존중되고 보장받지 못하는 한에서는 기본적인 권리로 일컬어지는 자유권, 평등권, 행복추구권 등 모든 권리가 무의미해진다. 특히, 인간 생명의 존중이 요구되는 것은 전쟁, 폭동, 시위, 태풍, 홍수, 집중호우, 폭발, 붕괴 등과 같은 위기가 발생한 상황에서도이다. 따라서 무엇보다도 위기상황에서의 인간 생명의 존중을 확보하기 위한 국가 위기관리 시스템의 구축이 필요하다.

둘째, 인간의 존엄성(human dignity)은 어떤 상황에서도 인간으로 존재한다는 사실 하나만으로도 인간의 기본적인 권리들이 보장되어야 한다는 적극적인 의미로 생각해 볼 수 있다. 즉 인간의 존엄성은 위기상황에서도 인간으로서의 생명권, 자유권, 평등권, 행복추구권 등 인간

의 기본적인 권리들이 보장되어야 하는 것이며, 특히 인간의 존엄성은 모든 학문 분야에 있어서 가장 기본이 되는 것으로 이해된다. 예를 들면, Lasswell(1951: 14-15)은 정책과학이란 궁극적으로 인간의 존엄성을 증진시키는 것을 목적으로 하는 학문이라고 주장하면서 이를 위해 여러 분야의 학자들이 공동으로 노력하고 협조해야 할 필요가 있다는 것을 강조하고 있다(김형렬, 2000: 16-17). 우리나라 헌법(§10)에서도 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가지며, 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다고 규정하고 있다. 이러한 인간의 존엄성 문제는 평상시와는 달리 위기상황에서 인간의 존엄성에 대한 보장이 어렵게 된다. 따라서 인간의 존엄성을 보장해주기 위해서 위기를 예방하고 대비하고 대응·복구하기 위한 관리체계가 효율적으로 작동할 수 있도록 하는 것이 요구된다.

셋째, 국가 위기관리는 국가가 존립하는데 필수적인 국가의 주권과 영토를 보존하는데 필요한 제반 노력을 기울여야 한다. 이는 국가가 성립하고 유지하며 발전하기 위해서는 무엇보다도 구성요소인 국민, 영토, 주권의 3요소 중에서 영토와 주권은 필수적으로 보장되어야 하기 때문이다. 따라서 국가 위기관리는 영토와 주권을 보장하기 위한 제반 정책을 수립하고 집행하는 것을 요소로 한다.

### 2. 국가 위기관리 법제화 추진의 원칙

국가 위기관리의 법제화를 추진하는데 있어서 요구되는 원칙으로는 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 통합 위기관리 체계의 원칙이다. 그동안 우리나라는 안보 환경의 변화에도 불구하고 전쟁, 테러, 재난 등 전반적인 위기를 관리하고 통합하여 조정하는 체제가 미흡했다. 대형 재난의 관련 업무는 정부의 부처별로 분산되어 있고, 업무의 영역도 불분명한 상태에서 신속히 대처할 수 있는 총괄 기구가 없었다(조영갑, 2003: 23). 국가 위기관리를 통합적으로 운용하는 것은 국가 위기 유형 및 종류에 대한 통합, 위기관리의 4단계 기능 및 업무의 통합·연계, 위기관리 기능을 수행하는 관련기관들의 연계·통합, 위기관리 비상대비자원에 대한 관리 체계 통합, 오프라인뿐만 아니라 온라인상의 시스템 구축·운용이 그것이다.

둘째, 국가 위기관리의 거버넌스 체계 구축의 원칙이다. 정부부문 주도의 위기관리로부터 전 국민의 참여를 통한 국가 위기관리체계 구축이 요구된다. 민간 NGO와 시민의 참여를 통한 위기관리 거버넌스 시스템이 이루어질 때 비로소 국가 위기관리체계가 완비되었다고 할 수 있다. 위기관리 거버넌스는 지역사회 주민의 안전한 생활을 위하여 중앙행정기관, 주민, NGO, 지방자치단체 등의 다양한 행위주체들이 의사결정권을 공유한 채 상호조정과 협력의 네트워크를 구성하여 위기관리 기능을 수행하는 것이라고 정의할 수 있다. 위기관리 시스템은 위기관리와 관련된 각 중앙부처, 유관기관, 광역 및 기초자치단체, 민간 기업, NGO, 주민 등과의 업무 조정 및 협조, 지시 등이 원활하게 이루어질 수 있도록 만들어져야 한다. 위기관리에 있어서는 다른 어느 영역보다도 네트워크 거버넌스가 중요함에도 불구하고 그동안 너무 전통적 안보 위기에 집중해 있다 보니 위기관리 기능의 원활한 수행에 제약이 있었다. 오늘 날과 같은 위기사회에서는 국가뿐만 아니라 시민사회 조직에서 그리고 개인으로서 지구촌 사회의 다른 구성원들과 함께 한다는 인식을 갖는 것이 요구된다(Shaw, 2001: 14). 우리나라에서는 위기관리에 있어서 민간부문의 기업이나 비정부조직, 자원봉사 조직의 활용이나 참여가 제대로 이루어지지 못하고 있기 때문에, 위기관리 거버넌스를 통한 국가 위기관리 체계의 구축에는 공공부문, 비정부/비영리 부문, 기업 등 민간영역 사이의 협력과 조정이 매우 필요로 된다(Hy & Waugh, 1990: 14).

셋째, 국가 위기관리의 수요자 중심형 접근 원칙이다. 공공서비스를 제공하는데 있어서는 많은 경우 공급자 중심의 접근이 이루어지고 있다. 공공서비스에 대한 수요를 정확하게 파악하고 이를 맞추어 주는 것이 보다 바람직한 것으로 평가된다. 국가 위기관리 서비스의 내용을 유형화하고 이를 필요로 하는 수요자별로 구분함으로써 각각의 위기관리 서비스 수요자들이 필요로 하는 것을 연계함으로써 국가 위기관리정책을 성공적으로 집행하는 것이 가능하기 때문이다. 정보서비스 수요자, 행정서비스 수요자, 구호서비스 수요자, 의연금품서비스 수요자, 소개 및 대피서비스 수요자, 경보서비스 수요자, 복구서비스 수요자, 교육·연구서비스 수요자 등으로 구분함으로써 각각의 위기관리 서비스를 최적화하여 제공할 수

있는 공급기관과 관련기관을 연계하는 것이 요구된다. 지금까지 국가 위기관리서비스에 대한 수요와 관계없이 공급중심의 서비스가 이루어져 왔다면, 향후에는 수요내용을 파악하고 수요자가 필요로 하는 바를 정확하게 제공해 주는 것이 바람직하다.

넷째, 국가 위기관리의 산업화 및 시장중심형 접근 원칙이다. 국가 위기관리가 효과적으로 수행되기 위해서는 위기관리 인력 기반의 확산이나 문화의 확산이 전제되어야 한다. 이는 국가 위기관리와 관련된 산업의 발전이 이루어지는 경우에 자연스럽게 나타날 수 있다. 즉 방재산업 및 국가 위기관리 산업 부문의 발전이 전제되는 경우에야 비로소 위기관리를 전공으로 하는 대학 졸업생의 직업이 창출·확보되며, 이를 통해 사회 각 부문의 위기관리 수요를 창출할 수 있기 때문이다.

다섯째, 국가 위기관리의 현장 대응능력 강화 원칙이다. 현장성에 기초한 위기관리 시스템이 구축될 때 국가 위기관리체계가 효율적으로 운용될 수 있다. 현장성은 위기발생 상황에서 예방·대비·대응·복구와 관련된 위기관리의 일차적 책임 주체와 관련된 쟁점사항을 다룬다(이재은, 2004: 155). 위기 발생에 따른 관리, 특히 대응의 우선책임은 지방자치단체에 있다<sup>8)</sup>(Hightower and Coutu, 1996: 69). 다만 주의할 것은 기초자치단체, 광역자치단체, 중앙정부는 모두 재난관리의 책임을 공유하는 것이며 함께 노력해야 하는 공동의 주체인 것이다(Schneider, 1995: 36). 이는 국가가 위기관리의 책임을 진다는 헌법적 규정의 포괄성에 비추어 볼 때 위기관리의 책임주체와 관련된 쟁점은 중요한 문제이다. 서비스 소비자에게 가장 가까이 있는 정부야말로 위기관리서비스를 가장 잘 전달할 수 있기 때문이다(Winslow, 1996: 101).

여섯째, 국가 위기관리의 지원-협조-연계-조정 의 원칙이다. 새롭게 구축되는 국가 위기관리 체계는 과거의 지시, 통제, 명령, 감독의 패러다임으로부터 변화하여야 한다. 운영패러다임이 변화해야만 각종 네트워크상에서의 연계 활동이 가능할 것으로 판단된다. 즉 미래 사회에서의 국가 위기관리는 지원, 협조, 조정, 연계의 패러다임

8) 지방정부 수준에서의 위기관리는 일반적으로 세 가지 우선순위를 지니도록 설계된다: 재난으로부터의 생명 보호, 재산손실 최소화, 지역사회와 경제적 복구 개선이 그것이다(Winslow, 1996: 107).

이 요구된다. 지방정부에 대한 중앙행정기관의 지시 일변도의 위기관리는 지원 위주의 연계가 이루어져야 하며, 통제 위주의 관계는 협조 위주의 관계로 전환되어야 한다. 그리고 명령은 유관기관들 사이의 사전·사후 조정의 패러다임으로, 감독은 연계의 메카니즘으로 변화되어야 효율적인 국가 위기관리체계의 운영이 가능하다. 국가 위기관리를 효과적으로 수행하기 위해서는 권한집중을 강화하기보다는 조정 모형(coordination model)을 구조화하는 것이 바람직하다(Drabek, 1985: 91). 중앙정부와 지방자치단체, 지방자치단체와 지방자치단체, 정부 부문과 민간부문, 정부부문 상호간의 위기관리 시스템이 유기적으로 연계되기 위해서는 무엇보다도 통합·조정 능력이 필요하다.

일곱째, 국가 위기관리의 미래 유비쿼터스 사회 대응 원칙이다. 미래의 우리나라 사회는 고도의 지식정보사회로 발전해 갈 것이다. 단순한 정보화의 수준을 벗어나 고도의 의사결정에 정보시스템의 활용이 극대화될 것이며, 국민들의 일상생활 역시 유비쿼터스 환경 하에 놓여지게 될 것으로 예상할 수 있다. 따라서 이러한 정보 환경 하에서의 위기관리 역시 유비쿼터스 환경에 적합하게 구축될 때 효율적으로 기능할 수 있다. 즉 단순한 정보의 전달과 공유에 그치는 것이 아니라 위기 상황정보에 기반한 시나리오 구성을 통한 상황정보의 공유 및 의사결정 지원을 위한 정보시스템의 구축이 필요하다. 위기상황이 벌어졌을 때 가장 두려운 것은 정보의 공황상태이다. 따라서 위기상황에서는 일원화된 정보 공유 시스템이 필요하다(김영욱, 2004: 81).

여덟째, 국가 위기관리의 국제적 협력 및 연계의 체계화 원칙이다. 오늘 날 위기는 어느 한 국가만의 문제로 나타나는 것이 아니라 다수의 국가에 걸쳐서 나타나고 있다. 예를 들면, 조류인플루엔자의 경우에는 대상이 되는 국가의 영역이 불특정 다수의 국가에 걸쳐있기 때문에 더욱 더 국제적 협력 및 연계 관계를 체계화하는 것이 요구된다. 또한 안보 위기의 경우에도 국제적 협력이 요구되며 지역 차원에서의 군사적 분쟁을 예방하고 발생시 이를 효율적으로 관리하기 위해서는 유럽에서와 같은 정부차원의 안보 협력 기구의 설치는 필수적이다. 현재 진행중인 아세안 지역포럼(Asean Regional Forum, ARF), 동북아협력대화(Northeast Asia Cooperation Dialogue,

NEACD) 또는 아태안보협력이사회(Council for Security Cooperation in Asia-Pacific, CSCAP) 등의 안보 협력 대화체를 활용하는 방안도 고려될 수 있으나 이 같은 대화체널은 어디까지나 상호 이해 증진 및 신뢰 구축을 기본 목표로 하고 있다는 점에서 한계가 있다. 따라서 한반도 등 동북아 지역 차원에서의 분쟁 및 위기를 예방·관리하기 위해서는 현재의 안보 협력 대화체의 수준에서 한 단계 더 발전된 형태의 안보 협력 기구의 결성이 필요하다(정희태, 2003: 255). 이처럼 단일 국내에서의 위기관리체계만으로는 예상할 수 있는 수많은 위기에 적절하게 대처하는 것이 어렵다. 따라서 위기관리의 제도 분야나 학술연구 분야, 정보시스템 분야, 예방 및 완화 분야, 대비 분야, 대응 분야, 복구 분야, 정보공유 분야 등에 있어서 국제적 협력 관계를 구축하고 체계적으로 연계하는 것이 필요하다.

### 3. 국가 위기관리 법제화를 통한 제도적 체계화 내용

국가 위기관리의 법제화에 있어서 요구되는 제도적 체계화 부분은 다음과 같다. 첫째, 국가 위기관리의 법적 체계화가 이루어져야 한다. 현재 우리나라는 국가 위기관리에 관한 개별 법률들이 산재되어 체계화되어 있지 못하며 법률 간의 협력 및 연계가 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 따라서 전통적 안보 위기, 재난 위기, 핵심기반 위기를 포괄할 수 있는 기준이 되는 법률을 제정함으로써 관련 법률을 일관성 있게 정리하고 체계화시키는 것이 필요하다. 따라서 국가 위기관리에 관한 기존의 법률을 개정하거나 새로운 법률을 제정하는 경우 기본 이념과 기준 틀을 제시할 수 있도록 법 체계를 정비하는 것이 요구된다.

둘째, 국가 위기관리의 행정 및 조직의 체계화가 이루어져야 한다. 국가 위기관리의 효율적이고 효과적인 수행을 위해서는 국가사회 전반의 국가 위기관리의 기준과 새로운 모범을 제시하는 한편, 각 부처 및 국가사회의 구성요소들에 대해 국가 위기관리정책을 집행할 수 있는 행정 체계를 구축하는 것이 요구된다. 즉 정부는 국가 위기관리에 관한 주요 정책의 심의 및 기획·조정, 국가 위기사태 선포시 필요하다고 인식하는 경우에 통합된 위기관리의 기능을 수행하기 위하여 (가칭)국가위기관리위원회를 두는 것이 필요하다. 국가 위기관리의 종합적 기

능을 수행하고 각 정부 및 공공 기관을 통할하며 민간사회까지 아우를 수 있기 위해서는 대통령 소속 하에 행정 체계를 두는 것이 바람직하다.

셋째, 국가 위기관리를 위한 교육·훈련·연습 체계를 제도화하는 것이 필요하다. 재난에 있어 피해자를 제외한 일반 시민들은 네 가지의 역할을 지니고 있다. 우선, 언제 어디서나 일어날 수 있는 재난에 노출되어 있는 예비 피해자가 될 수 있으며, 둘째는 재난 현장의 방관자가 될 수 있고, 셋째는 재난을 당한 사람들을 구호하는 구호자의 입장이 될 수 있고, 넷째는 재난관리를 하는 재난관리 책임자가 될 수 있다. 일반 시민들은 평소에 재난에 대비해서 교육과 훈련을 받아야 한다. 이러한 재난 교육과 훈련은 재난관리의 모든 단계에서 그 중요성이 크다고 인정은 하고 있으나 실제로는 잘 이루어지지 않고 있거나 소홀히 다루어지고 있다. 따라서 각급 국가 위기관리 기관들은 국가 위기의 발생에 대비하여 효율적인 대응과 복구를 위하여 다른 기관들과 함께 훈련 및 연습을 하는 것이 필요하다.

넷째, 국가 위기에 대비하기 위한 경보체계를 구축해야 한다. 각종 국가 위기로 인하여 국민과 국가의 안전에 피해가 예상되는 경우에 국가 위기관리 기관들로 하여금 필요한 조치를 취하게 하기 위하여 국가 위기에 관한 경보를 발령하는 것이 필요하다. 국가 위기관리위원회는 국가 위기 경보의 발령에 따른 국가 위기관리 기관별 조치 사항의 이행 실태를 점검하고, 필요하다고 인정하는 경우에는 국가 위기관리 기관의 관계 직원의 출동 또는 물자 및 지정된 장비·인력의 동원 등 필요한 조치를 취할 수 있어야 한다.

다섯째, 국가 위기사태를 선포하기 위한 제도가 체계화되어야 한다. 정부는 각종 국가 위기로 인하여 국민과 국가의 안전에 중대한 영향을 미치거나 당해 위기의 효과적인 수습 및 복구를 위하여 특별한 조치가 필요하다고 인정되는 경우에는 국가 위기 유형별로 국가 위기사태를 선포할 수 있어야 한다.

여섯째, 국가 위기관리의 선진화와 고도화를 이루기 위한 평가 체계가 제도화되어야 한다. 국가 위기관리 기관의 정책 및 활동에 관하여 평가를 함으로써 국가 위기관리의 효과성 확보를 위하여 노력하여야 한다. 평가의 기본 대상은 우선, 국가 위기를 예방하기 위한 정책의 수

립·집행 및 조치 사항, 다음으로, 국가 위기의 발생에 따른 대응 조치와 이에 필요한 대비 활동, 셋째, 국가 위기 발생으로 인한 피해 복구 및 안정화 대책, 마지막으로, 국가 위기 유형별 관리 정책 및 관리 체계, 위기관리 규정 등이다. 국가 위기관리의 집행 능력을 향상시키기 위해서는 체계적인 사후 평가 시스템을 구축해야 한다. 위기에 대한 직접적인 경험은 비록 고통스럽지만 가장 훌륭한 시나리오가 가르쳐 줄 수 있는 것보다 훨씬 많은 것을 가르쳐 준다. 사려깊은 평가는 위기관리의 실행 능력을 향상시키는데 필수적이다.

#### 4. 국가 위기관리 법제화에 포함되어야 할 주요 내용

국가 위기관리의 법제화에 있어서는 그동안 논의에서 경시되었거나 누락되었던 사항에 대한 검토와 함께 향후 발전을 위한 국가 사회적인 필요 사항들을 규정해야 한다. 첫째, 국가 위기관리의 효율화를 위한 전문 인력의 양성 및 확보가 필요하다. 즉 안보 위기는 물론 재난 위기와 국가 핵심기반 위기를 관리하는 데 필요한 전문 인력을 양성해야 한다. 전문 인력을 양성하는 방법으로 국가가 직접 방재 교육 전문 기관을 설립하는 방안도 있으나 각 지역별 여건과 학문적 심화를 위하여 관련 대학이나 연구소 또는 정부가 인정하는 기관을 교육기관으로 지정하거나 협약을 통하여 전문 인력의 양성기관으로서 기능하게 할 수 있다. 이는 오늘 날 끝없이 변화하고 있는 국가 위기관리의 환경 변화로 인해 각종 다양한 위기에 대응할 수 있는 종합적 대처 능력을 지닌 위기관리 전문 인력을 양성·개발하고 위기관리 전문 인력의 활동 여건을 개선하기 위해서도 필요하다. 특히, 공공 및 민간 부문의 각급 조직별로 자체 위기관리를 위한 위기관리 전문인력인 위기관리사 제도의 도입을 통해 각 수준별·기관별 위기관리를 이룰 수 있는 방안을 마련하는 것이 요구된다.

둘째, 다부처에서 다루고 있는 다양한 종류의 국가 위기를 체계적으로 관리하기 위한 표준화 방안을 마련하는 것이 요구된다. 즉 국가는 효율적인 국가 위기관리 기능 수행과 국가 위기에 대한 국민의 이해 증진, 국가 위기관리의 정확성, 합리성 및 국제성 제고를 위하여 과학적·기술적·경제적 활동 분야 등에서 국가적 및 국제적 표준을 고려하여 용어·측정단위·계량단위 등을 표준화

하는 것이 필요하다.

셋째, 국가 위기관리의 고도화와 선진화를 위해서는 국가 위기관리에 필요한 연구 및 개발 역량을 발전시키는 것이 필요하다. 위기관리와 관련된 좋은 제도나 계획 및 장비를 가지고 있는 일본이나 미국도 실상은 우리와 마찬가지로 각종 위기로부터 큰 피해를 겪고 있고 또한 대응·복구 과정에서 많은 문제점을 가지고 있다. 우리와의 차이가 있다면 문제점을 해결하기 위해 많은 인력과 예산을 투입해서 각종 재난을 연구하고 분석하여 문제점을 발견하고 개선 방안을 도출하기 위해 노력한다는 점이다. 이러한 노력을 통해 예방 효과를 높이고 대형 재난이나 위기 발생 시 혼란과 무질서를 줄이는 것이 재난 관리나 위기관리의 접근 방식이다. 우리나라의 경우에도 위기관리의 가장 근본은 이러한 기초 조사를 통해서 관련 자료를 축적하고 분석해야 한다. 국가 위기에 대한 정확한 원인의 진단과 분석, 교훈의 도출 등을 위하여 국가 위기 발생 시에 관련된 다양한 학문 분야별 전문가들을 공동으로 파견하여 각종 국가 위기 사례에 대한 전문가들의 연구와 분석, 관련 자료의 수집·정리·보관이 함께 이루어지도록 노력하여야 한다. 국가 위기 유형중 빈번하게 발생하는 국가 위기의 원인분석 및 개선방안, 관련된 자료의 종합 DB 구축, 기술 지원 등의 사업을 추진하기 위하여 (가칭)국가위기종합분석센터를 설립해야 한다.

넷째, 국가 위기관리가 활성화되고 민간분야를 포함하여 국가적인 관심과 노력을 유도하기 위해서는 관련 산업을 진흥시키는 것이 필요하다. 즉 국가 위기관리의 선진화와 고도화는 곧 민간 자율에 의한 위기관리가 이루어질 때에 가능한 것이다. 이는 선진 위기관리 국가가 되기 위해서는 무엇보다도 먼저 위기관리와 시장을 연결하는 것이 필요하다. 시장에서의 수요가 있을 때 비로소 위기관리 전문가 육성이 이루어질 수 있는 한편 중앙행정기관 및 지방자치단체, 국가핵심기반 관련 기관들이 위기관리를 보다 체계적으로 수행할 수 있다.

다섯째, 국가 위기관리의 효과성을 확보하기 위해서는 정부와 민간 시민사회가 연계되는 것이 필요하다. 위기관리의 3대 주체라고 하면 중앙정부, 지방자치단체, 그리고 민간영역을 들 수 있다. 위기관리에 있어서 민간 영역의 시민사회단체들은 비록 주도적인 역할을 수행하고

있지는 않지만 중앙정부나 지방자치단체 못지않게 중요하다. 위기관리에 있어서 민간 영역의 활동은 그 가치를 평가할 수 없을 정도로 귀중한 역할을 수행한다. 이러한 민간영역에는 건설회사, 민간기업, 자원봉사자, NGO 들이 포함된다. 특히 비영리조직들은 대부분 모든 지역의 재난 네트워크에 있어서 중심 활동가들로 활동하고 있다. 따라서 국가 및 지방자치단체는 국가 위기로부터 국민과 국가의 안전을 확보하고, 국가 위기로 인한 이재민을 돕고 위기관리의 경제·사회적 중요성 및 지침 등을 확산시키기 위하여 위기관리 관련 단체의 설립 및 운영을 지원하는 것이 요구된다.

여섯째, 국가 위기관리의 국제적 협조체제를 구축하는 것이 필요하다. 오늘 날에는 국가 간 상호교류가 활발하여 특정 지역에서 발생한 문제가 국지적 현상으로 종결되기 보다는 국제적 현상으로 확산될 개연성이 매우 높다. 예를 들면, 사스(SARS)는 특정 지역에서 발생하여 전 세계로 퍼져나가 세계 관광 시장을 위축시킨 사례이다. 향후 유사한 위기 상황이 발생하더라도 초기 대응과 적절하고 신속한 조치로 피해를 최소화할 수 있는 장치를 도입할 필요가 있다. 국제적인 파급효과를 지닌 위기의 경우에는 세계 시민의 인권과 안전을 보장하기 위해 위기관리에 대한 단계별 국제 표준 설정, 우선 조치 사항 합의, 국가 상호간 긴밀한 의사소통 등에 대해 국제기구를 중심으로 위기관리시스템을 구축하여야 한다.

일곱째, 선진화된 국가 위기관리를 위해서는 위기관리의 문화가 형성되어 유지·발전되는 것이 요구된다. 위기를 극복하는 실행 주체는 결국 위기를 극복할 수 있다는 자신감과 의욕을 지닌 구성원들이다. 안보 위기든 재난 위기든 핵심기반 위기든 간에 해당 위기를 극복해야 하는 국민들과 위기관리를 책임지고 있는 조직의 구성원들이 위기 극복의 문화를 지니고 있다면 위기관리의 성공 가능성이 높아지게 된다. 이러한 국가 위기관리의 문화를 형성하기 위하여 정부는 국가 위기관리에 대한 국민의 이해와 지식의 수준을 높이는 정책을 펴야 하는 한편, 국민 생활과 기업 운영 측면은 물론 국가사회 전반에 걸쳐 위기관리가 광범위하게 적용될 수 있도록 위기관리 문화의 창달을 위한 시책을 세우고 추진하는 것이 필요하다. 그리고 정부는 이를 효과적으로 달성하기 위하여 조사연구 및 시책의 개발, 관련 사업의 추진 및 지

원 등을 수행하고, 위기관리 문화가 창달되는 체제를 구축하기 위한 방안을 마련하는 것이 필요하다.

여덟째, 오늘 날 우리나라에서 발생하고 있는 국가 위기 유형 중의 하나는 사회적 갈등의 발생으로부터 비롯되는 경우가 많다. 2003년 화물연대 파업으로 인한 국가 물류 수송 시스템의 마비, 부안사태로 인한 공공질서의 마비, 철도노조 파업으로 인한 교통 시스템의 마비 등이 그것이다. 이는 결국 우리 사회 시스템의 내부 역량이 사회적 갈등을 관리하거나 해결하지 못하고 오히려 조장하거나 방치하는 것으로부터 연유한다고 볼 수 있다. 따라서 국가는 각종 국가 위기를 효과적으로 예방하고 효율적으로 관리하기 위하여 정부기관 및 민간부문의 위기관리를 담당하는 공무원 및 민간인들의 갈등 관리 및 협상능력을 향상시키기 위한 노력을 기울여야 한다. 향후 우리 사회가 첨단화되고 고도화 될수록 사회 구성원에 의해 사회시스템의 기반을 마비시키는 현상이 점점 더 증가하게 될 것이기 때문이다.

이홉째, 장기적으로 국가가 안전을 확보하기 위한 차원에서 위기관리가 성공하기 위해서는 학교 교육 및 평생 학습을 통한 방안이 요구된다. 첫째, 국가는 초·중·고등학교 및 대학의 학생들에게 위기관리에 관한 교육을 실시함으로써 안전한 국가사회의 건설에 기여하도록 노력해야 한다. 둘째, 각급 국가 위기관리 기관은 해당 기관이 책임이 있는 국가 위기 및 국가 위기관리에 관하여 구성원 등에 대하여 교육을 실시하여야 한다.

마지막으로, 국가 위기관리에 필요한 비용은 그 시행의 책임이 있는 자의 부담으로 하고, 해당 국가 위기관리 기관의 요청에 따라 다른 국가 위기관리 기관이 지원·시행한 경우 그에 소요되는 비용은 시행할 책임이 있는 기관이 부담하는 것을 원칙으로 해야 한다. 그리고 위기관리 시에 다른 국가 위기관리 기관이 부담한 비용은 관계 기관이 협의하여 이를 정산해야 한다.

## V. 결론

21세기에 들어선 이후 한국 사회는 급격한 대내외적인 환경의 변화를 경험하고 있으며, 이러한 환경의 변화는 국민은 물론 국가사회의 생존성에도 깊은 영향을 미치고 있다. 따라서 환경의 변화에 대응하기 위한 우리 사회의 대응 전략을 새롭게 모색해야 할 시점에 와 있다.

자연 환경, 정치 환경, 경제 환경, 사회 환경 등의 변화는 결국 우리 사회의 구성원들에게 새로운 삶의 양식과 제도적 틀을 요구하고 있는 것이다. 더불어 민간 부문의 각종 단체 및 기업, 공공 부문의 지방자치단체를 비롯한 정부기관들은 환경의 변화와 요구에 맞추어 새로운 위기관리 시스템을 도입할 필요가 있다.

오늘 날 이러한 국가 위기관리에 필수적으로 요구되는 각종 조직 및 절차, 활동, 지침, 기관 등이 매우 복잡하고 다양하게 나타나 있는 한편, 이들을 하나로 통합·연계하는 것이 요구되고 있다. 이를 위해서는 다른 무엇보다도 기존에 흩어져 있는 위기관리 관련 법령들을 하나로 통합하고 연계함으로써 국가 위기관리의 효율화를 도모하는 것이 요구된다.

이를 위하여 이 연구에서는 국가 위기관리에 관한 법제화 방안을 마련하는 데 목적을 두었다. 연구의 주요 내용으로는 국가 위기관리의 환경을 국제적 측면, 정치적 측면, 경제적 측면, 사회문화 측면, 자연 환경의 측면에서 살펴보고 이들 환경의 급격한 변화가 가져오는 영향과 결과에 대해 살펴보았다. 동시에 국가 위기관리에 있어서 국가의 책무를 살펴보았다. 그리고 국가위기관리의 이념적 정향성을 생명의 존중(respect for the life)과 인간의 존엄성(human dignity), 국가의 주권과 영토 보전으로 구분하여 살펴보았다.

이상과 같은 논의를 기반으로 하여 이 연구에서는 국가 위기를 ‘국민의 생명·재산·건강, 국가의 주권과 영토, 그리고 국가를 구성하는 정치·경제·사회·문화 체계 등 국가의 핵심 요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태’로 정의하였다. 이와 함께 관리적 측면에서 국가 위기관리를 ‘국가 위기를 효과적으로 예방·대비하고 대응·복구하기 위하여 국가가 자원을 기획·조정·통제하는 과정’이라고 정의하였다.

그리고 이러한 국가 위기관리에 대한 법제화가 필요한 이유는 다음과 같은 배경에서 접근하였다. 첫째, 우리나라 헌법은 국가로 하여금 이러한 자연재난과 인적재난으로부터 국민을 보호하기 위한 제반 노력을 기울일 것을 요구하고 있다. 따라서 국가는 재난 위기는 물론 안보 위기, 국가 핵심기반 위기 등의 각종 변고나 천재지변으로부터 발생하는 위협으로부터 국민을 보호하기 위한 노

력을 기울여야 한다. 이러한 맥락에서 국가 위기관리에 관한 법 제도의 정비를 필요로 한다. 둘째, 헌법(§37②)에 따르면 국가는 국민의 자유와 권리를 보장해 주어야 하지만, ‘국민의 모든 자유와 권리는 국가 안전보장·질서 유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다’고 규정하고 있다. 이는 국가의 생존성 보장 차원에서 국가 안전보장을 다루어야 하며, 이는 국가 안전보장 위기를 관리하는 것이 매우 중요하다는 점을 일깨워주고 있다고 볼 수 있다. 이처럼 국민의 자유와 권리를 제한할 수 있는 조건으로서의 국가 안전보장을 위한 국가 위기관리의 법 제도적 기반을 갖추는 것이 요구된다. 셋째, 국민생활 위기, 전통적 안보 위기, 재난 위기, 국가 핵심기반 위기의 유형별로 각각 세분화된 위기가 국가사회에 미치는 영향과 우선순위를 고려하여 국가 위기관리정책의 목표를 정립하는 것이 필요로 된다. 이를 위하여 국가 위기관리의 법제도적 기반을 구축하는 것이 필요로 된다. 넷째, 미래 사회에서 국민의 생명과 재산을 위협하거나 우리 사회의 안정적 시스템을 위협하며, 국가의 안전보장에 심각한 위협을 가할 수 있는 현재는 예상하지 못하는 새로운 위협이나 위기를 예방하고 대응할 수 있기 위한 법 제도의 정비가 필요하다. 다섯째, 현재 우리나라의 국가 위기인 국민생활 위기, 안보 위기, 재난 위기, 핵심기반 위기 등과 관련된 법령들이 체계화되어 있지 못하고 무질서하게 난립되어 있는 실정이다. 또한 법령간의 계층성이 제대로 확립되어 있지 못하고 필요에 따라 제정되거나 개정되어 왔다. 따라서 국민생활 위기, 안보 위기, 재난 위기, 국가 핵심기반 위기는 물론 미래의 신종 위기에 대한 대응을 위하여 국가 위기관리 전반에 걸친 법령의 체계화를 위한 노력이 필요하다. 여섯째, 우리나라의 경우 다양한 유형의 국가 위기를 관리할 수 있는 체계가 제대로 구축되지 못하였다. 따라서 국가 위기 상황을 인식하고 대응할 수 있는 공공 및 민간 부문의 체계가 정비되지 못하였기 때문에 이를 위한 새로운 시스템 구축의 필요성이 있다. 일곱째, 미래 사회에서의 위기는 특정한 사회 구성요소에 대해서만 위협하거나 나타나는 것이 아니라 모든 사회의 요소들에서 언제든지 나타날 수 있기 때문에 개별 위기 하나 하나에 적합한 위기관리 시스템을 구축하는 것이

불가능하게 된다. 그리고 사회의 각 경제주체들은 자신이 지불할 수 있는 위기관리 비용이 한정되어 있기 때문에 사회구조 자체가 공동으로 위기 요인이 발생하지 않도록 하는 자정능력을 길러야 하고, 사회적인 공동의 투자, 즉 자원, 인식, 제도, 교육 등을 통해 사회의 위기가 발생하지 않도록 면역력을 키우기 위해서는 사회적 위기 관리의 방식이 요구된다. 이처럼 새로운 방식의 위기관리 시스템을 우리 사회에 내재화하기 위해서는 국가 위기관리 시스템의 통제 체계 구축을 위한 법 제도적 기반을 마련하는 것이 요구된다. 여덟째, 국가 비상대비 자원의 관리체계는 위기 유형 및 종류별로 세분화되어야 하는 한편, 인적 자원 및 물적 자원의 확인, 역량의 유지, 유사시 즉각 동원의 가능, 복귀 등 전반적인 관리체계가 이루어져야 한다.

## <참고문헌>

- ▷ 김열수. 2005. 21세기 국가위기관리체제론. 서울: 오름.
- ▷ 김영옥. 2004. 위기관리 모델과 커뮤니케이션: PR 커뮤니케이션 측면의 기본적인 이해. 방재연구. 6(4): 79-95.
- ▷ 김영옥. 2004. 위기관리의 새로운 접근: 국민과 함께 하는 커뮤니케이션 측면의 위기관리. 방재연구. 6(3): 78-82.
- ▷ 김종하. 2002. 21세기에 대두되는 안보적 위협. 국방저널. 345: 76-79.
- ▷ 김형렬. 2000. 정책학(개정판). 서울: 법문사.
- ▷ 김호준. 2000. 중국의 위기관리정책. 대한정치학회보. 8(2): 319-333.
- ▷ 박동균·이재호. 2003. SARS의 대응사례를 통해 본 중국 위기관리행정의 문제점. 한국행정논집. 15(3): 729-751.
- ▷ 박영준. 2005. 국가위기관리의 이해. 서울: NSC보고서.
- ▷ 배순영·백병성. 2005. 소비자안전체감지수 개발 기초연구. 재정경제부·한국소비자보호원.
- ▷ 배영자. 2003. 국가안보 및 재난관리와 과학기술: 9.11테러에 대한 미국 과학기술계의 대응과 국토안보(Homeland Security)에서 과학기술의 역할. 서울: 과학기술정책연구원.
- ▷ 안철현. 2005. 국가 위기관리 개념의 변화와 위기관리 체계의 구축방향. 비상기획보. 73: 14-28.
- ▷ 이은득. 2004. 한국 위기관리체제의 발전방향. 교수논총(국방대). 38: 303-326.
- ▷ 이재열. 2005. 21세기 한국 메가트렌드 시리즈 III: 한국사회의 유형구조 변화. 서울: 정보통신정책연구원.
- ▷ 이재은. 2004. 재난관리시스템 개편과정 쟁점 분석 및 향후 방향.

- 행정논총(서울대). 42(2): 147-169.
- ▷ 이재은. 2004. 재난관리와 국가핵심기반 보호체계 구축방안. 한국정책논집. 4: 77-90.
- ▷ 이재은. 2005. 21세기 한국 메가트렌드 시리즈 III: 자연재난과 방재시스템. 서울: 정보통신정책연구원.
- ▷ 119사이렌. 2004. 국가핵심기반 위기관리시스템의 향후 전망과 과제. 119사이렌 2004-10. 145-147.
- ▷ 정희태. 2003. 북한 핵위기의 재발과 대북 위기관리: 3자회담의 성사과정과 국제협력체제구축을 중심으로. 통일전략. 3(1): 233-260.
- ▷ 조영갑. 2003. 전쟁과 재난. 비상기획보. 64: 21-23.
- ▷ 조영갑. 2004. 테러와 전쟁. 서울: 북코리아.
- ▷ 최운도. 2005. 일본의 위기관리와 마일 위기관리체제: 신가이드 라인과 유사법제를 중심으로. 동서연구. 17(1): 39-60.
- ▷ 한국관광공사. 2004. SARS가 방한관광 및 세계 관광시장에 미친 영향. 관광시장동향분석. 1: 138-153.
- ▷ 허태회·이상호·길병욱. 2005. 위기관리이론과 사이버안보 강화 방안: 이론과 정책과제. 국방연구. 48(1): 29-62.
- ▷ 홍규덕. 2004. 국가위기관리 체계의 평가와 발전방향. 군사논단. 40: 22-37.
- ▷ Cigler, Beverly A. 1988. Emergency Management and Public Administration. In *Crisis Management: A Casebook*, edited by Michael T. Charles, and John Choon K. Kim. Springfield, IL: Charles C. Thomas Publisher.
- ▷ Coombs, W. T. 1999. *On-going Crisis Communication: Planning, Managing, and Responding*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- ▷ Drabek, Thomas E. 1985. Managing the Emergency Response. *Public Administration Review*. 45(Special Issue): 85-92.
- ▷ Fearn-Banks, K. 1996. *Crisis Communications: A Casebook Approach*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.
- ▷ Giuffrida, Louis O. 1985. FEMA: Its Mission, Its Partner. *Public Administration Review*, 45(Special Issue, Jan.): 2.
- ▷ Gundel, Stephan. 2005. Towards a New Typology of Crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 13(3): 106-115.
- ▷ Hightower, Henry C. and Michel Coutu. 1996. Coordinating Emergency Management: A Canadian Example. Richard T. Sylvès and William L. Waugh, Jr. (eds). *Disaster Management in the U.S. and Canada: The Politics, Policymaking, Administration and Analysis of Emergency Management*. Springfield, IL: Charles C Thomas · Publisher, Ltd.
- ▷ Hy, Ronald John & William L. Waugh, Jr. 1990. The Function of Emergency Management. William L. Waugh, Jr. and Ronald John Hy(eds.). *Handbook of Emergency Management: Programs and Policies Dealing with Major Hazards and Disasters*. Westport, CT: Greenwood Press.
- ▷ Klare, Michael T. 1996. *Redefining Security: The New Global Schism*. *Current History*. 95(604).
- ▷ Lasswell, Harold D. 1951. The Policy Orientation. Daniel Lerner & Harold D. Lasswell. *The Policy Sciences*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- ▷ Littlejohn, R. F. 1983. *Crisis Management: A Team Approach*. New York: AMA Publications.
- ▷ Pickett, John H. & Barbara A. Block. 1991. Day-to-Day Management. In Thomas E. Drabek & Gerard J. Hoetmer(eds.), *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. Washington, DC: International City Management Association.
- ▷ Shaw, Martin. 2001. The Development of the "Common Risk" Society. *Society*. 38(6): 7-15.
- ▷ Schneider, Sandra K. 1995. *Flirting with Disaster: Public Management in Crisis Situations*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- ▷ UNIDO(Commission on Human Security). 2003. *Outline of the Report of the Commission on Human Security*.
- ▷ Vrijling, J. K., Pieter H. A. J. M. Van Gelder, Louis H. J. Goozsens, Hessel G. Voortman, and Mahesh D. Pandey. 2004. A Framework for Risk Criteria for Critical Infrastructures: Fundamentals and Case Studies in the Netherlands. *Journal of Risk Research*. 7(6): 569-579.
- ▷ *Webster's Third New International Dictionary*. 1977. Chicago, IL: G. & C. Merriam Co.
- ▷ Winslow, Frances E. 1996. *Intergovernmental Challenges and California's Approach to Disaster Management*. Richard T. Sylvès and William L. Waugh, Jr.(eds).

**李在恩:** 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 한국의 위기관리정책에 관한 연구: 집행구조의 다조직적 관계 분석을 중심으로, 2000), 현재 충북대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 위기관리, 조직이론, 정보체계 등이며, 재난관리론(공저, 2006) 등의 저서와 주요 논문으로는 “지속가능한 재난관리의 효율화 방안 연구: 한국과 미국의 재난관리 사례분석을 중심으로(2005)”, “미래사회의 환경변화와 재난관리시스템 발전전략: 국가핵심기반 위기를 중심으로(2005)”, “재난관리 정보공유와 NDMS의 실태분석 및 개선방안(2005)”, “국가위기관리의 학술적 발전방안에 관한 비교 연구: 미국, 일본, 독일을 중심으로(2006)” 등이 있다. 주요 경력으로는 국가안전보장회의(NSC) 자문위원, 행정자치부 정책자문위원을 역임하고, 현재는 소방방재청 정책자문위원, 국무조정실 정보화평가위원, 국무총리 비상기획위원회 자체평가위원을 맡고 있다(jeunlee@chungbuk.ac.kr).