

위기관리 역량제고를 위한 법적 개선과제

-일본 위기관리 법체계 분석과 시사점-

이호동

오늘날 새로운 위기등장과 영향력의 다양성으로 인해 대처의 난이도가 변화되고 있고, 지금까지 구축한 위기관리체계 역량제고의 필요성이 증대되고 있다. 우리나라는 안보법제 중심이고, 국내외 위기사안을 포괄적으로 관리할 수 있는 법제기반이 부족한 것이 현실이다. 현행 재난 및 안전관리 기본법을 보강개정하여 개별 법률을 체계화하고, 행정기본계획을 통해 위기관리체계 구축 및 역량제고를 도모할 필요가 있다. 국가안전관리기본계획의 지침적 성격으로의 보강을 통해 효과적으로 국가위기관리체계의 전체상과 기본방향이 설계될 수 있도록 해야 한다. 특히, 국제정세와 위기사안의 탈경계성을 감안하여 안전보장과 위기관리를 포괄할 수 있는 법제 수립, 그리고 우리 사회에 적합한 위기관리 맥락을 구체화하여 현행 위기관리 관련 법률 전체에 내장시키고 체계화함으로써 효과적인 국가위기관리 기반구축을 모색해야 한다.

주제어: 위기관리체계, 기본법, 기본계획, 탈경계성, 위기관리 맥락, 위기관리 역량

1. 서론

우리나라는 2003년 이전까지 국가 외부로부터의 외교·군사분야의 대립과 충돌로 인한 위협과 내부에서 발생하는 정치·사회분야의 분열이 국가안보상의 위기로 간주되어 왔었다. 그러나 1997년 IMF 금융위기, 2001년 9.11사건, 2004년 동남아 쓰나미 등의 국가에 영향을 미치는 다양한 위협에 대해 인식하게 되었고, 직접적으로는 2003년 2월 대구광역시 지하철 방화사건을 계기로 체계적 대응의 필요성이 대두되었다. 과거의 전통적 안보를 포함한 폭 넓은 안보의 필요성과 국가의 생존·국민의 안전에 대한 새로운 관점에서의 위기인식 틀이 필요하게 되었고, 전통적 안보와 재난, 국가핵심기반 분야 등을 포함하는 포괄적 안보개념이 등장하게 되었다. 이에 노무현 행정부는 각종 위협을 포괄하고 국가위기에 대처할 수 있도록 2004년 3월 「재난 및 안전관리 기본법」¹⁾ 및 「국가위기관리기본지침」(대통령훈령 124호: 2004.7.12)을 제정하고, 관련조직으로는 정부수립 이후 최초로 2003년 6월 청와대 내에 국가안보종합상황실과 NSC사무처 내 위기관리센터, 소방방재청을 설치했다. 제도적으로는 국가

1) 법률제10467호(2011.03.29; 일부개정). 제10장 82조로 구성되어 있고, 조문 40,921자(원고지 205장) 규모이다.

위기경보제도 도입, 33개 위기유형과 정부 각 기관의 역할과 책임을 정립한 위기관리 매뉴얼을 수립함으로써 국가위기관리를 위한 최소한의 토대가 형성되었다(대통령자문정책기획위원회, 2008: 3-4).

국가의 모든 행정은 법률을 근거로 집행된다는 점에서 한 국가의 행정 수준은 관련 행정부문의 근거법률 및 행정계획의 수준과 동일하거나 그 이하일 것이다. 즉, 행정의 상당 수준을 담보하는 것이 근거 법률이지만, 우리나라는 재해나 재난이 발생한 후에 이에 대한 대응을 위해 개별적으로 법제화가 이루어져 왔다. 이러한 이유가 관련 법제의 체계성·통일성 결여의 원인으로 작용했을 뿐만 아니라, 우리나라 실정에 적합한 위기관리 맥락이 체계화되지 못한 원인이라고 할 수 있다. 또한, 현행 위기관리 법제가 아직까지 전통적 위기에 초점이 맞추어져 있고, 현대사회의 다양한 위기에 효율적으로 대처하기에 적합하지 않은 것이 현실이다. 더욱이 내적 위기사안 관련 법제가 체계화되어 있지 못해 공적 자원을 효율적으로 활용하기 어렵고 주체간 역할과 기능에 있어서도 혼란을 겪고 있다.

본 연구는 우리나라 위기관리 관련 법제가 현대 위기사안 및 사태에 효과적으로 대처할 수 있는지에 대한 검토와 수정·보완의 필요성을 제기한다. 이를 위해 현행 일본의 위기관리²⁾ 법·제도적 체계를 비교적 관점³⁾에서 검토하고, 「재해대책기본법」, 「국민보호법」, 「위기관리기본지침」의 구성 체계 및 내용을 분석함으로써 위기관리에 관한 전체상을 분석하고 시사점을 도출한다. 또한, 선행연구를 통해 국가위기관리 관련법제에 다양한 해결과제가 있다는 점을 제시하고, 현행 관련 법제 등에서 포섭하지 못하는 신형위기나 긴급사태에 대한 체계적인 대응을 위해 고려해야 할 당면과제의 인식과 향후 국가위기관리 관련 정책기조의 필요성과 역량 제고를 위한 법제적 개선방안을 제시한다.

II. 이론적 논의와 선행연구

1. 안전보장과 위기관리

안전보장도 위기관리도 지금까지 군사분야에 특화되어 있던 개념이었다. 그러나 80년대부터 경제나 환경 등의 비군사분야로 확대되어 최근에는 개인적인 문제로까지 그 대상이 확대되었다. 안전(보장)과 위기(관리)에 관해 우선, 안전(security)은 “객관적으로는 획득한 가치에 대한 위협의 부재”이며, “주관적으로는 획득한 가치가 공격받을 공포의 부재”라는 정의(Wolfers, 1952)를 근거로 안전은 “획득한 가치에 대해 손해가 낮은 개연성”으로, 위기는 “획득한 가치에 대해 손해가 높은 개연성”(Baldwin, 1997)으로 정의하고 있다(加藤, 1999: 7-9). 즉, 안전보장은 “획득한 가치에 대해 손해의 낮은 개연성을 높이지 않는 대책”으로, 위기관리는 “획득한 가치에 대해 손해의 높은 개연성을 낮추는 대책”으로 정

2) 일본은 “방재·위기관리”를 공식용어로 사용하고 있다. 즉, 소방·방재·위기관리를 「위기관리」로 통칭한다. 행정실무상 관리적 관점에서, 즉 실제대책에 있어서 공통점이 많다는 점에서 전쟁(핵, NBC), 불상사(부정부패, 직원범죄, 정보유출 등) 등도 포함하여 용어상 disaster, emergency, crisis를 구분하지 않는 것이 주류이다.

3) 법제연구에서의 비교 연구에 대한 유용성은 서재호 외(2009: 11-14) 참조.

의한다. 예로 들어, 강물(위협)의 수위가 낮으면(안전) 홍수(획득한 가치에 대해 손해)가 발생할 개연성이 낮다. 한편 수위가 높으면(위기) 홍수가 발생할 개연성이 높다. 홍수로 발전하지 않으려면 무엇보다도 수위를 낮게 유지하는 것(안전보장)이 필요하고, 수위가 높아지면 수위를 낮게 하든가 손해를 한정시키는(위기관리) 것이 바람직하다. 여기서 위험수위가 절반 높이에 달한 때에 아직 절반까지밖에 달하지 않았다(안전)고 인식하느냐, 아니면 절반까지 달했다(위기)고 인식하느냐는 안전보장 또는 위기관리 주체의 가치관에 의해 달라진다. 즉, 안전으로 볼 것인지 위기라고 볼 것인지가 안전보장을 취할 것인지 위기관리를 취할 것인지로 이어지고 대책도 달라진다.

안전보장과 위기관리의 차이점은 첫째, 손해(홍수) 개연성을 낮추려는(안전확보) 수단과 방법이 능동적인지 수동적인지, 또는 원인요법적인지 대처요법적인지에 있다. 즉, 안전보장에서는 대응에 시간적 여유가 있고, 능동적인 대책이나 손해 원인이 되는 위협을 제거하는 원인요법적 방법을 취할 수 있다. 그러나 현상을 위기로 보는 위기관리에서는 대응에의 시간적 여유가 없고, 위기 회피와 안전 회복을 위해 수동적인 대책이나 위협의 제거가 아닌 손해를 한정시키는 등의 대처요법적인 방법이 주를 이룬다. 따라서 안전보장은 제방을 높게 쌓거나 강폭을 넓히거나 댐을 건설하거나 하는 등의 능동적·원인요법적 수단을 취하게 되고, 위기관리는 손해 개연성이 높다고 판단할 때 토대를 쌓거나 주민을 피난시키는 등의 수동적·대처요법적인 수단을 취하게 된다. 둘째, 위협으로부터 지켜야 할 가치⁴⁾에 차이가 있다. 안전보장은 국가의 명예·체제수호·국민의 생명·재산의 보호를 목표로 하는 것과 같이 지켜야 할 가치는 명예가치 및 복지가치이다. 한편 위기관리는 지켜야 할 가치가 주로 복지가치에 해당한다. 이는 획득한 가치 중에서도 복지가치를 명예가치보다 기본적 가치로 보고, 각각을 지키는 것이 최상위 목표가 되기 때문이다. 명예가치와 복지가치는 주체의 가치관에 의해 상대적 관계⁵⁾에 있기는 하지만, 위기관리의 대상이 되는 가치는 대부분의 경우 기본적인 가치인 복지가치이다.

이상과 같은 차이는 있지만, 획득 가치에 대한 손해 원인이 되는 위협에 대처하고 손해 개연성을 낮춘다고 하는 궁극적인 목적에 있어서 양자의 차이는 없다고 볼 수 있다. 특히, 거시적으로는 국토보전, 국가주권, 국민안녕을 위해 사회질서를 조속히 유지 및 회복하도록 하고, 국민복지의 저하없이 국가시스템의 항상성을 유지하는 것이 최종 목적이다.

그러나 안전보장도 위기관리도 포괄할 수 있을지는 획득한 가치에 대한 주체(정권담당자나 사회적 합의 등)의 가치판단에 달려있다. 획득한 가치를 수호하기 위한 위기관리 행정부문이 관심을 두는 것은 위기발생 전·중·후로 구분할 때 주로 위기발생 중의 대응과 관련되어 있고, 예방·대비는 위기발생의 불확실성과 비밀상적 특성, 성과의 비가시성 등으로 인해 관심이 결여되어 있다. 그리고 위기발생 후의 복구관련 사안은 전통적인 행정영역에 속하는 것은 아니지만 확대된 개념으로 행정사무영역에 포함시키고 있다. 즉, 지금까지 예방·대비는 안전보장의 관점에서 원활한 외교, 군비구축이나 댐 건설 등과 같은 원인제거나 억지력 제고를 위한 방향으로, 대응은 대응역량 구축을 통한 인명구조와 피해 최소화 방향으로 이루어져 왔다.

4) 일반적으로 명예가치는 위신, 명성을, 복지가치는 생존, 건강, 재산 등을 말한다.

5) 현대사회는 개인의 자살과 같이 때로는 생존(명)보다는 명예가치가 우선시되는 경우가 있다.

2. 선행연구

위기관리 행정의 효율화 관점에서 정찬권(2010: 324-326)은 현행 재난 및 안전관리기본법·자연재해법·소방기본법·비상대비자원관리법·민방위기본법 등 위기관리관련 법령을 상호연계 또는 통합·개정하여 위기관리 업무수행체계를 현실에 맞게 고치고, 업무수행에 관한 책임과 권한을 지방정부에 위임해야 한다. 또한, 위기관리법령의 제·개정 필요성을 첫째, 포괄적 안보개념에 부합 및 우리 실정에 맞게 범위와 수준을 새로이 정의할 것. 둘째, 실질적인 국가위기관리전략을 위해 민방위기본법을 보완·개정하거나 신법 제정을 통해 국가위기관리의 통합성·효율성을 확보할 것. 셋째, 차선책으로 현행 법체계 내에서 유사·중복조항을 조정·통합하여 효율성을 높일 것 등을 제시하고 있다. 이호동의(2009: 136-140)는 우선 중앙에 집중된 재난관리 행정체계를 지자체의 역할강화 구조로 재구성할 필요성, 통합방위법·민방위법·재난 및 안전관리 기본법 등의 규정에 의한 재난대비에 관한 인적·물적 자원 활용의 비효율성, 재난예방·대응에 관한 공권력 집행근거 조항 미흡, 안전복지 실현을 위한 근거조항 미흡 등의 개선과제를 제시하고 있다. 아울러 지자체 재난관리역량을 구축하기 위한 실질적인 지방분권화의 필요성과 공무원 인사제도의 개선, 협력적 위기관리 거버넌스 등을 제시하고 있다(이호동, 2011: 186-187). 조성제(2010: 2-13)는 재난 및 안전관리 기본법의 법체계상 해결과제로 개별 법률에 있어서 같은 용어이면서 의미를 달리하는 등의 정의규정 불명확성, 다수의 개별 법률 공준으로 법령상호간 연계성 부족, 당해 법률적용범위에 대한 논란과 관리기관의 중첩 및 책임소재의 불명확성을 초래할 수 있는 개별영역의 법률이 존재하는 등의 지나친 세분화를 들고 있다. 개선안으로는 최대한 명확한 정의에 의한 규정 필요성, 법률간 법적용의 모순과 공백이 발생하지 않도록 세심하고도 신중한 개정, 대테러활동 근거법 제정 및 포괄적인 국가위기관리 법제화의 필요성 등을 제시하고 있다. 이순태(2009: 60-62, 151-157)는 현행 위기관리법제는 ①분산된 법령체계로 일관성·연계성 미흡, ②관리기능 분산으로 통합조정이나 업무 시너지효과 미흡, ③자원동원체계의 동일, ④계획과 지침의 기능상 중복 등의 특성을 갖는 분산형 재난안전관리체제이며, 조직·기능 등 운영체계의 문제점으로는 조정위원회의 실무적 업무총괄의 분산, 위기관리 주체의 역할분담, 통합적 재난안전관리체계 구축의 필요성 등을 제기하고 있다. 그리고 개선안으로 ①법률 용어의 정합성 검토·정의 재구성, ②재난관리와 안전관리 구별, ③소방관련 법령 통일화, ④지자체의 자치입법 제정 등을 제시하고 있다.

그리고 법 논리의 규범적 정당성을 확보하기 위한 입법지도 이념과 입법원리 도출에 대해 서재호의(2009: 4-7, 91-97, 251-260)는 첫째, 위기관리 입법에 관한 입법정책 원칙과 지도이념 없이 제정되어 체계성 결여. 둘째, 재난 및 안전관리 기본법이 기본법적 원칙이나 표준화의 개념이나 용어의 통일성 결여로 일련의 기능부족과 위기관리 조직과 대응에 대한 부분적 규정, 국가기반 위기에 대한 규율로 기본법 적용영역의 한정. 셋째, 재난 및 안전관리 기본법의 일반법·기본법적 성격을 갖는 이중성과 관련 법률체계에 있어서 개별법에 속할 내용이 기본법 명칭으로 되어 있는 등 법률형식의 혼재.

넷째, 재난 및 안전관리 기본법은 대응중심의 입법체제로 일차 위기관리 책무가 있는 지자체 역할규정의 모호 등의 문제점을 제기하고 있다. 이를 보완하기 위하여 국가위기관리 입법 지도이념과 기본 원칙의 발굴이 필요하다고 지적하고 있다. 개선안으로 ①국가위기관리 입법범위 명확화, ②기본법체계 정비, ③가칭 안전관리기본법 제안, ④유연성 원칙과 표준화 원칙 도입의 필요성, ⑤대응체제 개편의 필요성, ⑥협력·조정기능 강화의 필요성을 제시하고 있다.

한영수·강현철(2010: 54-74)은 안보중심의 법률에 관해 현행법제는 전통적 위기유형에 대응하기 위한 것이고, 현대사회의 다양한 위기유형에 필요한 통합적 위기관리에 적합하지 않다고 평가하고 있다. 조직적 관점에서는 위기유형에 따라 주관·책임 분리로 포괄적 위기관리 행정을 위한 사령탑 부재와 유기적인 커뮤니케이션도 곤란하다. 관련 법제의 전·평시 이분법적 체계와 전시 관련법령이 상당부분 비밀자료로 분류·관리된다는 점에서 유사시 신속대응이 필요한 현대적 위기에 효과적 대응이 어렵다. 개선방안으로 ①현행 다양한 법형식으로 분산 규정된 관련 법률을 통일된 원칙에 따라 상호 연계성 부여의 필요성과 이를 위해 (가칭)국가위기관리기본법 제정방안을 제기하고 있다. 또한 ②엄격한 요건과 절차에 따라 대통령의 긴급명령 요건을 다양한 위기유형을 포섭할 수 있는 방향으로 확대할 것, ③현대전 양상변화와 우리의 특수한 안보환경을 고려한 동원체제 중심의 단계적 대응체제, ④ 다양한 신종위기 유형에의 대응법제, ⑤공개적 위기관리의 필요성 등을 제시하고 있다. 이재은(2006: 27-30)은 포괄적 안보 개념 하의 국가위기관리 법제화의 필요성을 제기하고, 현행 관련 법제에 대한 문제점을 다음과 같이 지적하고 있다. 첫째, 포괄적인 차원에서의 국가위기관리의 개념·이념·가치 등의 규정 부재. 둘째, 통일성이 강화된 위기관리 법체계의 미흡. 셋째, 국가위기관리 조직·절차·활동·지침·기관 등의 통합·연계 필요성. 넷째, 헌법적 기본권보장·가치 실현을 위한 기본법적 성격의 법제화 필요 및 유형별·종류별 법령연계로 국가위기관리의 체계화. 다섯째, 국가위기관리의 법 체계적 위상 확립과 위기관리 관련 법률의 조정·일원화. 여섯째, 정부의 역할과 기능 위주의 규정 및 인간생명의 존중·존엄성·안전권 등의 가치와 이념 실현을 위한 법제화. 일곱째, 국가위기관리 전반의 기본적 틀과 내용을 포괄하는 법제화의 필요성을 제시하고 있다. 국가위기관리 법제화 추진 원칙으로 통합위기관리체계의 원칙, 위기관리 거버넌스 체계의 구축원칙, 수요자 중심형 접근원칙, 산업화·시장중심형 접근원칙, 현장 대응능력 강화원칙, 지원-협조-연계-조정 원칙, 미래 유비쿼터스 사회대응 원칙, 국제적 협력·연계의 체계화 원칙 등을 제시하고 있다.

이상의 논의를 종합하여 볼 때, 우리나라 현행 위기관리 관련법제의 특성과 해결과제를 다음과 같이 제시할 수 있을 것이다. 첫째, 다양화되는 현대 위기예의 대응 및 국제정세에 부합하는 포괄적 위기관리 관련법제가 필요하다. 둘째, 위기관리 법제에 있어서 입법원칙의 명확화와 정책방향의 명확화가 필요하다. 셋째, 다양한 개별법의 정리·체계화와 역할·책임·기능(권한)배분·연계의 정합성·체계성 구축이 필요하다. 넷째, 위기관리 관련 법률 간의 대상범위 명확화가 필요하다. 아울러 이를 바탕으로 관련 체계 및 구성요소의 전면적 수정·보완이 필요하다 등으로 정리할 수 있겠다.

3. 국가위기관리 법제 개선을 위한 분석틀

글로벌화, 네트워크화, 현대화, 위기사안·사태의 탈경계적(transboundary) 특성⁶⁾으로 인해 위기를 예측하기 어렵고, 비록 기존의 익숙한 위기라 하더라도 그 결과가 과거와는 상당히 다르게 나타나고 있으며, 효과적인 대응수단이 없는 등의 해결난이도가 높아지고 있다. 또한, 현대사회는 사소한 위기에 대해서도 취약해져 있고, 경제적 격차의 확대는 위기영향으로부터 회복역량을 취약하게 만들었고, 정부와 시민은 위기로부터의 영향을 다룰 수 있는 준비가 부족한 것이 현실이다. 그러나 정부만큼 잘 준비된 조직은 없다는 점에서 그 역할과 기능을 기대하고 있다. 이에 대해 우리나라는 지금까지 민방위를 바탕으로 한 위기관리를 시도해 왔고, 군·경·소방의 작동원리에 의존해 왔다. 앞으로는 모든 위기에 대해 포괄적으로 접근할 수 있는 전략적 사고와 어떻게 하면 공동체가 재난으로부터 강해질 수 있는가에 관한 위기관리 프로그램 수립 등을 기반으로 국가위기관리가 이루어져야 한다.

이러한 점에서 먼저 다음과 같이 국가차원에서 위기관리에 관한 현행 법제를 검토하고 체계화함으로써 위기관리 기반구축과 역량을 강화해야 나가야 할 필요가 있다. 첫째, 안전에 대한 국민의식 향상과 정부만큼 잘 준비된 조직도 없다는 점(Putra, 2009: 158), 안보관련인지 재난관련인지 그 경계가 명확하지 않은 사안·사태(transboundary crises)의 발생 가능성을 간과할 수 없다는 점, 하나의 부처가 해결하기 어려운 사안·사태가 대두하고 있고 증가할 것이라는 점 등에서 체계적·항상적 위기관리행정에 대한 기대가 증대되고 있는 것이 현실이다. 이에 효과적 대응을 위해 위기관리 법률의 역할 및 기능상의 범위를 포괄적 관점에서 재구성 및 법률체정의 필요성이 현실적으로 대두되고 있다⁷⁾.

둘째, 현행 우리나라 국가위기관리 관련 법제는 전시와 평시로 구조화되어 있다. 이에 대해 전시 관련법제는 헌법상 대통령의 긴급명령, 계엄제도, 국가안전보장회의 관련 규정을 위시하여 통합 방위법, 민방위 기본법, 비상대비자원관리법, 병역법, 향토예비군설치법, 국가전시지도지침, 국가위기관리기본지침 등의 전통적 위기유형에 초점이 맞추어져 있다는 점과 한정된 자원을 효율적으로 활용하여 각종 위기에 선제적으로 대응하기 위한 통합적 관리라는 관점에서 다양한 현대 위기유형에 효과적으로 대응하기 어렵다(정찬권, 2010: 324-330; 한영수 외, 2010, 11-12). 또한, 평시에 재난·안전에 관한 민방위기본법, 재난 및 안전관리기본법, 자연재해대책법, 소방기본법, 소방·경찰·기타 개별 법률로 구성되어 있다. 특히, 민방위 기본법은 법률형식 요건 상 재난 및 안전관리 기본법, 자연재해대책법, 소방기본법을 포괄하는 형국이지만(이순태, 2009: 49; 서재호 외, 2009: 70), 민방위 기본법은 위기관리 관

6) 오늘날의 위기는 지리적·기능적·시간적 경계를 횡단하거나 뛰어넘는 특성이 있으며, 이러한 속성의 조합으로 인해 더욱 예측하기 어렵고 뜻밖의 방향으로 갑자기 악화된다. 이러한 특성은 위기발생 시 누가 주관기관이며, 누가 다루어야 하는가가 분명하지 않아 쉽사리 공권력의 공백을 초래하고, 매우 관리하기 어려우며, 잠재적으로 장기간 악영향을 미친다. 특히, 은밀한 방식으로 악영향이 나타나고, 개인뿐만 아니라, 주요 인프라를 심각하게 악화시킨다는 점에서 값비싼 위험요소이다. 따라서 적절한 대응이 이루어지지 않으면 정부구조나 정치과정의 정당성을 약화시킨다(Boin, 2009: 369).

7) 이질적인 개념과 이론체계를 가지고 있는 재난과 안보를 포괄하는 입법형식은 바람직하지 않다(서재호 외, 2009: 251)는 견해도 있다. 즉, 위기관리 관련 법률의 역할 및 기능상 혼재되어 있다는 점을 지적하고 있다.

련법으로서 실질적으로 작동하지 못하고 있는 것이 현실이다. 즉, 위기관리 관련 법률의 구조적 차원에서 체계화되어 있지 못하고, 각각 독립적으로 존재한다는 점에서 정리할 필요성이 대두되고 있다.

셋째, 현행 우리나라 위기관리 관련 법률 집행은 개별적으로 작동하고 있고, 상호연계 및 조정역량이 발휘되지 못하는 것이 현실이다. 이에 대해 현행 「재난 및 안전관리 기본법」이 학계나 실무적으로 위기관리 기본법으로 취급되고 있지만(이호동 외, 2009; 이재은 외, 2006), 국가위기관리에 전체적으로 적용되는 기본원칙이나 표준화를 위한 개념, 용어의 통일 등 기본법이 수행해야 하는 일련의 기능을 담당하지 못하고 있고(서재호 외, 2009: 93), 특별법, 기본법, 대책법 등 다양한 형태로 존재하는 위기관리 법구조의 비체계성을 시정하기도 곤란하고, 국가 위기관리의 범위와 수준상 혼란도 초래하고 있다(서재호 외, 2009: 92). 따라서 위기관리 기본법으로서 작동함과 동시에 국가전체 차원의 위기관리 행정의 체계화를 도모할 수 있는 근거법률의 필요성이 제기되고 있다.

이상의 논의는 기존의 법체계나 소장업무체계를 소여(given)의 것으로 보는 관점에서 기본법 자체의 문제점을 제기하고 있다. 기본법은 특정 해당분야의 국가정책의 방향을 제시하면서 제도·정책을 체계화하고, 종합화하는 기능을 수행한다는 점과 정책의 일관성과 계속성을 확보하는 기능도 수행한다는 점에서(박영도, 2006; 서재호 외, 2009: 251-252), 기본법의 체계화와 행정계획인 기본계획 간의 체계적 구성을 통해 우리나라 국가위기관리 행정에 관한 정책적 디자인을 도출할 수 있도록 위기관리 법제의 통일적·정합적 대응성을 제고하고 고도화하는 것이 급선무이다.

III. 일본의 위기관리 관련 법률 현황 분석

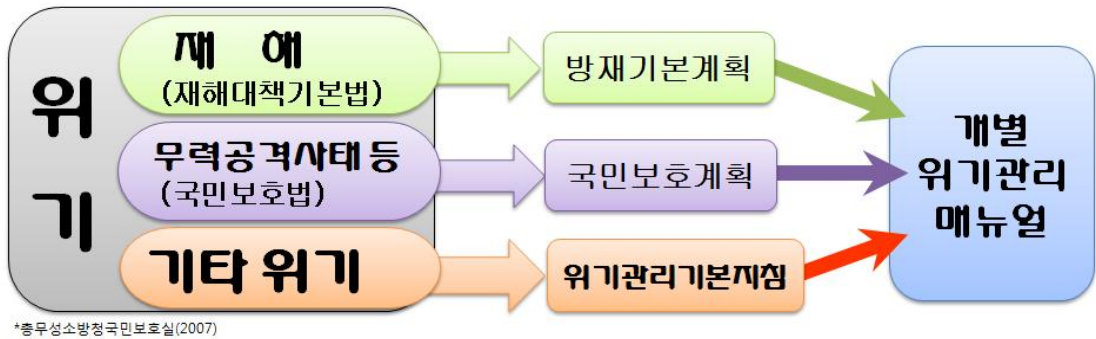
1. 위기관리에 관한 정책기조 및 기본체계

일본은 1995년 한신아와지 대지진의 교훈과 그 이후 나호토카호 중유유출사고, JCO원자력 사고, 미야케지마 화산분화, 호우 등 다양한 재해와 9.11 테러, 의심선 출몰 등 소위 무력공격사태에 의해 국민의 안전·안심에 관한 관심이 고조되고 있는 상황에서 「중앙방재회의」를 중심으로 방재체제를 재점검하고 방재체제 강화를 위한 시책을 추진해 왔다⁸⁾. 특히, 방재행정·체계강화뿐만 아니라 정부·지자체·국민·지역공동체·자원봉사·기업·학교 등 다양한 주체의 상호협조, 역할분담·책임을 통해 실천적인 위기관리정책이 지속적으로 이루어지도록 다양한 정책적 노력을 구축해 왔다.

일본 정부는 위기를 다음과 같이 5가지 범주로 분류하고 있다. ①지진재해, 풍수해, 화산재해와 같은 대규모 자연재해, ②항공사고, 해상사고, 철도사고, 도로사고, 위험물사고, 대규모 화재, 원자력 재해와 같은 중대사고, ③항공기납치(hijacking), 대량살상형 테러, 중요시설 테러, 의심 선박과 같은 중대

8) 방재백서(2003, 새로운 재해유형); (2004, 새로운 방재행정 관점: 성과); (2005, 대지진 대비 국민운동); (2006, 안심·안전 가치); (2007, 다양한 주제참여); (2008, 자조·공조·공조); (2009, 위기인식), (2010, 새로운 공공) 등.

사건. ④무력공격사태, ⑤자국민 구출, 대량난민 유입, 사이버 테러와 같은 기타 위기로 분류한다.



<그림 1> 위기관리 관련법을 및 기본계획의 관계

첫째, 자연재해, 중대사건·사고에 관해서는 「재해대책기본법」과 기타 특별조치법(3법)을 근거로 중앙방재회의가 작성한 「방재기본계획」에 규정하고 있다. 즉, 방재는 “시간 경과와 함께 예방, 응급대책, 복구·부흥의 3단계가 있고, 각각의 단계에서 국가·공공기관·지방자치단체·사업자·주민 등이 일체가 되어 최선의 대책을 취하는 것이 피해경감으로 이어진다”고 규정하고 있다. 둘째, 무력공격사태·기타 위기는 2003년 성립된 유사관련 3법 중 「무력공격사태대처법」⁹⁾이 정한 기본이념의 틀 하에 개별법제로 2004년 6월에 성립된 유사관련 7법에 의해 각각의 위기관리지침과 계획에서 규정하고 있다. 셋째, 위기관리에 관해서는 1999년 개정된 내각법 제15조(내각위기관리감의 소장사무)에 따라 위기관리를 “국민의 생명, 신체 또는 재산에 중대한 피해가 발생, 또는 발생할 소지가 있는 긴급사태에의 대처 및 해당사태의 발생을 방지”하는 것으로 정의하고 있다. 개별 위기 사안뿐만 아니라, 다양한 위기에 대해 통일적인 대응을, 개별부서뿐만 아니라 전부서의 대응을 규정한 것이 특징이다.

2. 일본 위기관리 관련 법체계 분석

1) 재해대책기본법

1959년 9월 이세완(伊勢湾) 태풍으로 사망·행방불명자 약 5,000명의 피해가 발생했다. 이에 당시 키시(岸信介)정권은 재해에 대처하기 위한 법률체계의 필요성을 절감하고, 재해대책에 관한 종합적·과학적·항구적 재해예방 시책을 수립하고 추진함으로써 국토보전에 만전을 기하기 위한 방재대책의 필요성을 「재해대책기본법」(1961)으로 실현하게 되었다¹⁰⁾.

9) 「무력공격사태 등에 있어서 우리나라의 평화와 독립 그리고 국가 및 국민의 안전의 확보에 관한 법률」.

10) 내각심의실안으로 제출(1960.1)되어, 권한축소·행정상 관할권 침해를 우려하는 각성청의 반대로 거듭되는 수정으로 시간이 소요되었지만, 1961년 5월 방재기본법안을 공포·폐안·재제출·일부수정을 거쳐 11월에 공포

재해대책기본법(이하, 기본법)은 “국토 및 국민의 생명, 신체 및 재산을 재해로부터 보호하기 위하여 방재에 관한 국가, 지방공공단체 및 기타 공공기관을 통해 필요한 체제를 확립하고, 책임의 소재를 명확히 함과 동시에 방재계획의 작성, 재해예방, 재해응급대책, 재해복구 및 방재에 관한 재정금융조치 기타 필요한 재해대책의 기본을 정함으로써 종합적 계획적인 방재행정의 정비 및 추진을 도모하고, 이를 통해 사회질서 유지와 공공복지를 확보하는 것을 목적으로 한다”고 규정하고 있다. 즉, 보호대상, 책임주체, 필요체제 확립, 책임소재 명확화, 이의 달성을 위한 행정계획은 예방, 응급대책, 복구(부흥)로 구성하고 재정금융조치를 규정함으로써 재해대책의 기본(맥락)을 구체화하고 있다. 이를 기준으로 종합적 계획적인 방재행정을 정비하고 대책 추진을 통해 최종적으로는 사회질서 유지와 공공복지 확보라는 궁극적 가치를 실현하는 것이 방재대책이라고 명시하고 있다.

기본법 체계는 제1장 총칙(목적, 정의, 국가의 책무, 도도부현의 책무, 시정촌의 책무, 지자체 상호협력, 지정공공기관 및 지정지방공공기관의 책무, 주민 등의 책무, 시책에 있어서 방재상의 배려, 정부조치 및 국회에 대한 보고, 기타 법률과의 관계), 제2장 방재에 관한 조직(중앙방재회의, 지방방재회의, 비상재해대책본부 및 긴급재해대책본부, 재해 시 직원의 파견), 제3장 방재계획, 제4장 재해예방, 제5장 재해응급대책(통칙, 정보 전달 등, 사전조치 및 피난, 응급조치), 제6장 재해복구, 제7장 재정금융조치¹¹⁾, 제8장 재해긴급사태, 제9장 잡칙, 제10장 벌칙, 부칙으로 구성되어 있다(총 제10장 117개조).

첫째, 기본법의 대상인 재해(제2조1)는 “이상 자연현상 또는 대규모 화재, 혹은 폭발, 기타 그 미치는 피해정도에 따라 이에 유사한 정령(政令)으로 정한 원인에 의해 발생하는 피해”로 정의한다. 그리고 방재(제2조2)는 “재해를 미연에 방지하고, 발생한 경우 피해확대를 막고, 재해복구를 도모하는 것”으로 정의한다.

둘째, 책임주체의 방재조직(제11-28조)은 중앙정부는 내각부에 중앙방재회의, 비상재해대책본부와 긴급재해대책본부, 도도부현(시정촌)은 지방방재회의와 지방방재회의협의회, 재해대책본부를 둔다. 특히, 중앙방재회의(제11-13조)는 방재기본계획을 작성·집행, 비상재해 시 긴급조치에 관한 계획 작성·실시, 내각총리대신의 자문요청에 따라 방재에 관한 중요사항을 심의하고 의견을 제시하는 것을 사무로 규정하고 있다. 중앙방재회의의 회장은 내각총리대신이며, 방재담당대신과 국무대신, 지정공공기관 대표자 및 학식경험자 중 내각총리대신이 임명하는 자로 구성한다.

셋째, 권한과 책무(제3-8조)는 대응기능에 있어서 중앙정부(책무 3; 권한 6)·도도부현(책무 9; 권한 12)·시정촌(책무 6; 권한 15)간 방재의 시계열적 활동내용을 중심으로 비교적 상세하게 규정하고 있다. 특히, 방재시책에 있어서 방재상의 배려 등(제8조제1, 2항)에 관한 사항으로 국가·지자체는 그 시책이 직접·간접적인 것을 불문하고, 일체로서 국토·국민의 생명, 신체·재산의 재해가 없도록 국

됨으로써, 기존의 150여개에 달하는 재해관련 법률을 정리하고, 방재계획을 수립하게 되었다(中邨, 2000: 60-62). 1961년 11월 15일 법률 제223호(최종개정 2010.12.3; 법률 제65호). 조문 42,512자(원고지 239매)규모이다.

11) 국가의 재정상 조치로 「재정법」에 의한 국고부담행위, 「지방재정법」에 의한 지방채, 기타 재해피해지역에 대한 「극심재해제도」, 재해피해자에 대한 「피재자생활재건지원법」 등.

가·지자체는 재해발생을 예방하고, 재해확대를 방지하기 위해 특히 18개 사항을 실시해야 한다고 규정하고, 국가·지자체가 수행해야 할 사회전체적인 차원에서의 방재시책에 관한 고려·배려 사항을 열거 규정하고 있다. 또한, 예방·복구에 관한 시정촌·도도부현·중앙정부의 책무에 관한 공통 사항으로 ①「예방」은 재해예측·예보·정보전달을 위한 조직정비 및 개선, 방재계획을 원활하게 실시할 수 있도록 조직정비, 방재에 종사하는 직원의 배치 및 복무기준 제정, 방재훈련의 실시, 방재에 필요한 물자·기자재의 비축·정비·점검. ②「복구·부흥」은 재해복구실시 등이다. 특히, 재난발생시 일차 대응기관은 시정촌이므로, 도도부현은 시정촌의 대응활동이 원활하게 이루어질 수 있도록 지원(support)역할을 하고 이를 지원(back-up)하는 것이 중앙정부의 역할이다. 그리고 재난발생 시 중앙·지자체의 연계는 서로 협조 및 연계, 지원으로 이루어지며, ①대규모 재난발생시 현지대책본부를 통해 연계하고, 시정촌을 지원하는 도도부현이 중요한 역할을 담당한다. 중앙정부는 소방 등의 광역적 지원과 현지에 필요한 물자 등을 조달하는 등의 지원과 재난발생 도도부현을 지원하는 역할을 한다. ②지자체의 규모에 따라 조직적 계획적인 재난대응이 곤란한 경우가 많다는 점에서 평시 및 긴급 시에 시정촌을 지원하기 위해 도도부현은 지원체제를 구축해 두어야 한다.

넷째, 방재기본계획(제34-45조)은 종합적·장기적인 계획으로 방재업무계획 및 지역방재계획에 있어서 중점을 두어야 할 사항과 기준이 되어야 할 사항 중에 중앙방재회의가 필요하다고 인정한 것으로 구성된다. 중앙방재회의는 재해·재해방지에 관한 과학적 연구 성과 및 발생한 재해 상황과 이에 대해 이루어진 재해응급대책 효과를 감안하여 매년 방재기본계획을 검토하고 필요한 경우 수정해야 한다. 아울러 국토현황·기상개황, 방재상 필요한 시설·설비정비 개황, 방재업무에 종사하는 인원현황, 방재상 필요한 물자수급 상황과 운수·통신상황 등의 근거자료가 첨부되어야 한다.

다섯째, 「재해예방」(제46-49조)은 ①방재에 관한 조직정비, ②훈련, ③물자·기자재 비축과 정비·점검, ④시설·설비의 정비·점검, ⑤기타 재해응급대책 실시에 지장을 초래할 상태의 개선 등을 통해 재해발생을 미연에 방지하기 위해 행하는 것으로 규정하고 있다. 이에 따라 조직의 정비의무와 재해예방책임자를 명확히 규정하고, 물자·기자재 비축에 대한 의무를 규정하고 있다. 「재해응급대책」(제50-86조)은 재해가 발생하고, 또는 발생할 우려가 있는 경우에 재해발생을 방어하고 또는 응급구조를 행하는 등의 재해확대 방지를 위해 행하는 것으로 규정하고 있다. 구체적으로는 ①경보발령·전달·피난권고·지시, ②소방, 수방 기타 응급조치, ③피해자 구난, 구조 기타 보호, ④재해를 입은 아동 및 학생의 응급교육, ⑤시설·설비의 응급복구, ⑥청소, 방역 기타 보건위생, ⑦범죄예방, 교통규제, 기타 재해지 사회질서 유지, ⑧긴급수송 확보, ⑨기타 재해발생 방어 또는 확대방지를 위한 조치 등을 규정하고 있다. 그리고 ①②③에 대해 경보의 전달 등(제54-57조), 사전조치 및 피난(제58-61조), 응급조치(제62-86조)에 관해 별도로 상세하게 규정하고 있다. 끝으로, 「재해복구」(제87-90조)는 재해복구 실시책임, 재해복구사업비 결정, 방재회의에 보고, 국가의 부담금 또는 보조금의 조기교부 등에 관해 규정하고 있다. 책임자는 지정행정기관의 장 및 지정지방행정기관의 장, 지자체 장 기타 집행기관, 지정공공기관·지정지방공공기관 기타 법령 규정에 따른 재해복구 실시에 관한 책임이 있는 자로, 법령

또는 방재계획 규정에 따라 재해복구를 실시해야만 한다.

여섯째, 「재정금융조치」(제91-104조)는 ①재해예방 등에 요하는 비용부담, ②기타 지자체 장 등의 응원을 받은 경우의 응급조치에 요하는 비용부담, ③시정촌이 실시하는 응급조치에 요하는 경비의 도도부현의 부담, ④재해응급대책에 요하는 비용에 대한 국가의 부담 및 보조, ⑤재해복구사업비 등에 대한 국가의 부담 및 보조, ⑥극심재해의 응급조치 및 재해복구에 관한 경비의 부담구분 등, ⑦재해에 대처하기 위한 국가의 재정상 조치, ⑧지자체의 재해대책기금, ⑨기채 특례, ⑩국가의 보조가 따르지 않는 재해복구사업에 대한 조치, ⑪재해용자 등에 관해 규정하고 있다. 그리고 「극심재해제도」¹²⁾와 「피재자생활재건지원법」¹³⁾으로 재해피해자 및 지자체에 대한 재정금융조치를 조정하고 있다.

끝으로, 「재해긴급사태」(제105-109조)는 해당 재해가 국가 경제 및 공공복지에 중대한 영향을 미치는 이상 및 극심한 경우에 있어서 재해응급대책을 집행하기 위해 특별히 필요하다고 인정되는 경우는 각의를 통해 관계지역의 전부 또는 일부에 관해 포고한다고 규정하고 있다. 또한 잡칙(제110-112조)은 방재공로자 표창에 관한 사항 등을 규정하고, 벌칙조항(제113-117조)으로 구성된다.

2) 국민보호법

일본은 2001년 2월부터 내각관방에서 유사법제 검토과정 중이었지만, 9.11동시다발테러 발생으로 일시 중단하게 되었다. 이후, 2001년 9월 미국 탄저균 테러사건, 12월 규슈남서해역 미확인 선박사안을 감안하여, 돌발적인 위기에 대응하기 위한 단기적 조치의 성격을 갖는 기존의 「테러대책조치법」과는 성격을 달리하는 항상적 조치의 성격을 갖는 「유사법제」(유사관련3법)를 2003년 6월 입법화했다. 그리고 2004년 3월 스페인 동시다발 열차 폭파사건, 2005년 런던 동시 폭파사건, 10월 발리섬 동시폭파사건, 2006년 7월 북한 미사일 발사 사안 등 매년 반복되는 대규모 재난 등에 효과적으로 대비하기 위하여 2004년 6월 「국민보호법」을 제정함으로써 국민보호를 위한 정부 역할·기능을 규정하게 되었다(이호동, 2008: 35-37).

국민보호법은 목적(제1조)에서 “무력공격사태 등에 있어서 무력공격으로부터 국민의 생명, 신체·재산을 보호하고, 무력공격으로 인한 국민생활·국민경제에 미치는 영향이 최소가 되도록 하는 것의 중요성을 감안하여, 국가, 지자체 등의 책무, 국민의 협력, 주민의 피난에 관한 조치, 피난주민 등의 구원에 관한 조치, 무력공격재해 대처에 관한 조치, 기타 필요한 사항을 규정함으로써, 국가의 평화와 독립, 국가·국민의 안전확보에 관한 법률과 함께 국가 전체로서 만전의 태세를 정비하고, 이를 통해 국민의 보호를 위한 조치를 정확·신속하게 실시하는 것을 목적으로 한다”고 명시하고 있다. 물론, 이러한 사태가 발생하지 않도록 외교노력을 기울이는 것이 당연히 전제되어야 한다. 있어서는 안 되는

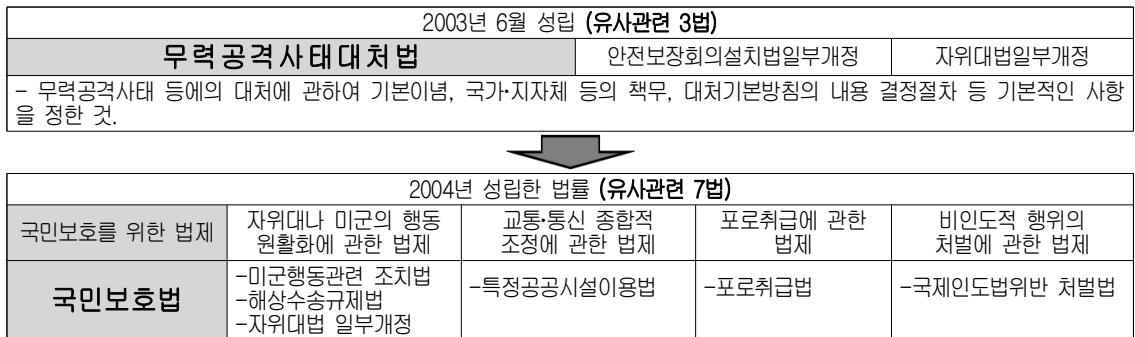
12) 「극심재해에대처하기위한특별재정원조등에관한법률」에 의해 지방재정부담을 완화하고, 피재자에 대한 특별 조성이 필요한 재해에 대해 극심재해로 지정하고, 재해복구사업 등에 소요되는 국고보조 특례조치 등 지정.

13) 제1조(목적) 자연재해에 의해 생활기반에 피해를 입은 자에 대해 도도부현이 거출한 기금활용을 통해 생활재건지원금을 지급하여 생활재건지원을 지원하여 주민생활안정, 피재지의 신속한 복구를 위한 것이다.

일에 대한 만일의 준비를 함으로써 안전도를 높이는 대처이며, 만일의 경우를 위해 항상 피난 등 국민을 지키는 대처를 의식하고 실시하는 것을 담보하는 것으로 설명하고 있다(消防庁, 2008).

국민보호법의 체계는 제1장 총칙(통칙, 국민의 보호를 위한 조치 실시, 국민의 보호를 위한 조치 실시체제, 국민의 보호에 관한 기본지침 등, 도도부현 국민호보협의회의·시정촌 국민호보협의회의, 조직의 정비와 훈련 등), 제2장 주민의 피난에 관한 조치(경보 발령 등, 피난의 지시 등, 피난주민의 유도), 제3장 피난주민 등의 구원에 관한 조치(구원, 안부정보의 수집 등), 제4장 무력공격재해에의 대처에 관한 조치(통칙, 응급조치 등, 피해정보의 수집 등), 제5장 국민생활의 안정조치 등(국민생활의 안정에 관한 조치, 생활기반 등의 확보에 관한 조치, 응급의 복구), 제6장 복구·비축 기타 조치, 제7장 재정상 조치, 제8장 긴급대처사태 대처 조치, 제9장 잡칙, 제10장 벌칙, 제11장 사태대처법의 일부개정 등으로 총 11장 195개조로 구성되어 있다.

즉, 국민보호에 관한 시계열적 활동내용을 중심으로 정부로부터의 국민에 대한 정보제공, 주민의 피난 조치 및 유도, 피난 주민에 대한 구원, 생활관련 시설 안전확보와 국민생활 안정을 위한 피해최소화 등 국민보호조치에 관한 과정으로 구성하고 있다.



*자료: 이호동(2008: 37).

<그림 2> 유사법제에 있어서 국민보호법

끝으로, 국민보호조치 집행에 대한 「국민보호 기본지침」(제32조)의 구성은 ①국민의 보호를 위한 조치의 실시에 관한 기본적인 방침, ②지정행정기관의 국민의 보호에 관한 계획·도도부현의 국민의 보호에 관한 계획 및 지정공공기관의 국민의 보호에 관한 업무계획 작성·국민의 보호를 위한 조치 실시에 있어서 고려해야 할 무력공격사태의 상정에 관한 사항, ③국민의 보호를 위한 조치에 관해 국가가 실시하는 제10조1항 각호에 열거된 조치에 관한 사항, ④도도부현 대책본부 또는 시정촌 대책본부를 설치해야 할 지자체 지정 방침에 관한 사항, ⑤국민의 보호에 관한 계획 및 국민의 보호에 관한 업무계획을 작성할 때의 기준이 되어야 할 사항, ⑥국민의 보호를 위한 조치 실시에 있어서 지자체 상호 광역적인 연계협력 기타 관계기관 상호의 연계협력 확보에 관한 사항, ⑦기타 국민의 보호를 위한 조치 실시에 관해 필요한 사항으로 구성하도록 되어 있다. 그리고 제32조3항에 내각총리대신이 기

본지침의 안을 작성하고, 각의 결정을 받도록 되어 있다.

3) 위기관리 기본지침

일본은 2001년 8월부터 논의해 왔던 국가 및 지방의 방재·위기관리 체제를 한층 강화된 것으로 하기 위해 현시점에서 필요하다고 생각되는 사항에 관한 보고회가 있었다. 여기서 관저 신속을 계기로 현재의 위기관리체제, 미국위기관리청(FEMA), 생물·화학테러대책, 경찰청·소방청·방위청·해상보안청의 현장에서의 상호 통신연락체제, 방재·위기관리 매뉴얼, 인재육성 등에 관해 중간보고가 있었다(副大臣會議, 2001). 구체적으로는 정보집약체제 강화, 정보공유화 추진, 성청 횡단적 위기관리체제 강화, 전문 인재 육성·확보, 위기관리대책의 끊임없는 점검에 관한 논의가 이루어졌다. 「위기관리 기본지침(안)」은 “위기관리사안에 정확하게 대응하기 위하여 특정 사안에 한정하지 않고 사안전반에 관해 통일적인 조직구축이나 전성청적인 대응방침 등을 나타내는 것”(2006년 9월 국민보호실)으로 정의하고 있다. 구체적으로는 지자체에 있어서 위기관리에 관한 기본적인 생각을 규정함과 동시에 지역방재계획 및 국민보호계획의 대상이 되지 않는 사안도 포함하여 폭 넓은 위기에 대해 정확하게 대응하기 위한 체제를 정비하기 위하여, 그리고 사전 준비대책이나 위기가 발생한 경우의 임시조직, 정보연락체제 등에 관해 규정한다(消防庁, 2007a).

위기관리 기본지침(안)의 구성에 관한 참고 모델은 ①제1장 총칙: 지침의 목적과 대상 기관, 위기의 정의와 지침의 대상이 되는 위기, 가정되는 위기 성질 유형, 소관부서, 위기관리 기본방침, 직원의 태도, 기타 계획과의 관계, 지침 검증·수정, 지침·개별 매뉴얼의 관계. ②제2장 위기관리체제: 위기관리 담당부서(장)의 역할, 사업담당부서(장)의 역할, 위기관리 연락조정회의(가칭), 정보연락실(가칭), 위기대책회의(가칭), 위기대책본부(가칭). ③제3장 사전대책: 사전방지대책(리스크관리), 정보수집연락체제 정비, 초동체제의 정비, 위기관리훈련 실시, 위기관리연수 실시, 주민 계발·협력, 관계기관과의 연계강화, 비축·기자재 확보, 위기관리활동 거점 정비, 개별매뉴얼 등의 작성·검증·수정. ④제4장 응급대책: 초동대응, 임시적 조직 가동, 정보수집·전달·공유, 응급대책 실시, 관계기관 등과의 연계, 주민에의 정보제공, 보도대응. ⑤제5장 사후대책: 안전성 확인, 피해자 등의 지원, 복구대책 추진, 재발방지책 검토·실시, 위기에의 대응평가 등으로 구성한다. 즉, 위기발생 전·중·후로 구분하여 사전대책, 응급대책, 사후대책 등 위기관리 과정을 중심으로 구성하고 있다.

또한, 기본지침을 작성할 때에 유의해야 할 사안으로는 ①해당 지자체가 대응해야 할 위기에 관한 정의를 규정하고 그 범위를 명확히 해야 한다. 이는 위기관리담당부서의 사무범위를 명확하게 하기 위함이다. ②발생원이 불확실한 사안이나 담당부서가 명확하지 않은 사안이라도 정확한 초동대응과 빠짐없이 정확하게 대응할 수 있는 구조로 구축해야 한다. ③위기가 발생한 경우에 위기관리의 종합 조정을 담당하는 부서와 각각의 사업담당부서가 어떻게 역할분담을 할 것인지 명확히 하고 위기대응 신속화를 기해야 한다. ④정보연락계통이나 정보전달수단을 복층화하는 구조를 포함하여 필요한 정보

를 정확하게 간부직원과 공유하는 정보연락체제를 갖추어야 한다. ⑤수장이나 위기관리감이 확실한 정보를 근거로 신속하고 확실한 의사결정을 내릴 수 있는 체제로 해야 한다. ⑥각 사업담당부서에 있어서 위기관리체제의 충실 강화를 촉진하기 위해 각 사업담당부서에서 작성하는 매뉴얼 작성지침 등을 명시하고 필요한 조언을 하도록 한다. ⑦실제 위기가 발생한 경우뿐만 아니라 기타 지자체에서 위기가 발생한 사례나 훈련결과 등에 입각하여 PDCA 순환¹⁴⁾을 구축하고, 위기관리기본지침을 더욱 실효성 있게 하기 위한 평가체제를 만든다(消防庁, 2007).

위기관리기본지침(안)에 관한 사례로 코치현(高知県)은 2010년 11월 「위기관리지침(안)」에 관한 설명에 의하면, 신형인플루엔자나 구제역, 황화수소 등의 사안에 대해 초동기에 조직적 대응이나 각부국의 역할분담을 명확하게 하고, 위기관리가 조직적으로 신속하고 효과적으로 이루어지기 위해 위기관리지침(안)을 전부서차원에서 조정하고 12월에 완료하도록 계획하고 있다. 이를 위해 우선, 위기에 강한 지자체 조직을 구축하도록 하고, 지침 구성은 총칙, 사전대응, 응급대응, 사후대책 등 네 가지 항목으로 구성하고, 응급대책 활동 하에 사전·사후에 어떻게 대처할 것인가를 각 항에서 정리하도록 한다. 향후 위기관리 대응에 관해서는 위기관리에 관한 PDCA순환(cycle)을 설정하고, 2011년부터 2013년까지는 특히 신형인플루엔자, 조류독감, 구제역, 황화수소 네 가지 사안에 관해 위기관리부가 중심이 되어 PDCA순환을 가동시키기로 했다. 더욱이 3개년 간 각각 대규모 동원훈련을 예정하고 있고, 2012년은 조류독감 동원훈련의 일환으로 실제로 구덩이를 파고 매장하는 작업을 훈련계획에 포함시키고 있다. 또한, 훈련 실시나 기자재 등의 비축 등 필요한 예산은 각각 소관부국이 계상하고 이에 따른 경비를 배려하는 등의 계획을 수립하고 있다.

3. 소결론 및 시사점

일본은 재해대책기본법 제정과 방재에 관한 이념·목적을 실현하는 수단으로 방재기본계획을 수립함으로써 방재를 행정상 가장 중요한 시책으로 규정하고, 방재대책의 기본방침을 설정·체계화함으로써 방재행정의 통일성과 효과적인 국가위기관리를 위한 토대로 작동할 수 있게 되었다. 즉, 방재개념을 재해발생 전·중·후로 구분하여 연구·예방(대비)·응급대책·복구(부흥)로 폭넓게 규정하고, 이를 바탕으로 위기관리 맥락을 내장(built-in)한 방재기반 위에 국민보호법(국민보호계획)에 의한 국민보호 기반을 구축하고, 기타 위기사안을 위기관리지침(위기관리계획)으로 포괄할 수 있는 국가위기관리 기반의 전체상을 형성하였다.

각각의 법률과 계획은 적용범위 및 대상을 명확히 규정하고 있고, 정확한 법률 집행을 위해 기본지침을 통한 중앙·지자체의 역할의 공통 배려사항을 규정하여 기본계획의 표준모형을 제시하고, 위기관리 과정 및 각 단계별 집행해야 할 행정활동을 과정중심으로 구성했다. 이는 위기관리에 관한 정치적·행정적·사회적 합의가 형성되었다는 점에서 특징적이며, 시사하는 바가 크다.

14) PDCA: 계획(Plan), 실시·실행(Do), 점검·평가(Check), 처치·개선(Act)

특히, 중앙·지자체는 방재상 배려조항에 의해 예방·복구에 있어서 국가 전체적으로 실효성있는 위기관리 기반을 구축해 왔고, 실질적인 지방분권화가 이루어진 상황에서 지역실정에 입각한 방재정책(계획), 조직구성, 인력, 소방, 경찰, 군, 기타 공적 주체와 민간과의 연계를 통해 위기관리를 수행할 수 있는 사회적 환경이 상당 정도 구축되었다. 그리고 위기관리계획은 책임소재가 불명확한 위기발생의 가능성 및 대응의 필요성에 관한 현실 반영 등에 의해 지자체가 임의적으로 규정하는 것이지만, 종합적·포괄적인 위기관리를 위한 중요한 행정계획이며 상당히 고무적인 수단으로 볼 수 있다. 각 위기사안에 관하여 국가의 총역량을 발휘하고 실효성을 확보하기 위하여 기본법-기본계획¹⁵⁾-업무계획-지자체계획-매뉴얼로 구조화하고, 계획간 유기적 연계성을 위한 조정의 필요성을 규정하고 있다.

이상과 같이 일본은 재해대책기본법 제정을 통해 개별 법률들을 정리하고 체계화할 수 있었던 것은 방재대책에 관한 전체상(ideal type)을 디자인하고, 그 안에 일본사회에 적합한 위기관리 맥락을 체계화했기 때문이다. 또한, 이의 심화를 통해 종합적·계획적 위기관리를 위한 기본법의 취지와 목적을 실현하려는 행정계획에 대한 정치·행정적 지지가 있었다는 점을 평가할 수 있겠다.

최근에 발생한 일련의 대규모 재난(2011.3.11)에 대해 중앙·지자체의 위기관리체제가 원활하게 기능하지 못했던 점, 더욱이 향후 30년 이내에 동해·동남해·남해의 3개 연동형 지진이나 수도직하형 지진과 같은 대규모 재해가 발생할 경우(예상확률 87%), 현행 법률체계로는 체계적 대응이 어렵다는 점에서 법적 보강의 필요성이 제기되고 있다(日本經濟新聞, 2011.5.2; 産經新聞, 2011.3.17). 이미 2004년부터 소위 「긴급사태기본법(안)」(2004.5.20)을 통해 다양화·복잡화 되어가고 있는 제반 위기사안에 종합적인 안전체제를 구축하려고 시도해 왔다. 이 법안은 「안전보장법(안)」(2000)체계의 기본법과 전체 위기관리를 포괄하는 법률로 가정하고, 국가 독립과 안전에 있어서의 위기나 국민의 생명·재산이 위협받는 중대하고도 절박한 사태에 국가가 신속·적절하게 대응하기 위한 것이다. 이러한 정책기조의 움직임은 우리에게도 시사적이다.

특히, 민주·자민·공명 3당이 합의한 긴급사태기본법(안)의 주요 골자는 대규모 자연재해 등을 포함하는 형태로 ①긴급사태에 관한 정의, ②긴급사태에 있어서의 기본적 인권존중, ③중앙·지자체의 책무 및 국민의 역할, ④국회의 관여, ⑤내각총리대신의 권한, ⑥위기관리청을 가정한 조직구축 등을 포함한 긴급사태에 관한 체제정비 등 6개 항목으로 구성된다. 즉, 기본적 인권보장, 중요사항의 사전승인을 원칙으로 하는 국회 관여, 위기관리청 설치 등이 기본적인 핵심 사안이다. 그러나 입법화에 있어서 국가권력의 남용·폭주를 방지하기 위하여 기본적 인권보장에 역점을 두고 있지만, 긴급사태에 있어서 기본적 인권이 제약되는 경우가 있다는 점에 관해 신중을 기하고 있다.

IV. 국가위기관리 법제화 및 개선방안

15) 특별히 중점을 두어야 할 대책에 관해 「対策大綱」 작성을 규정하고, 구체적으로 실현수단을 도모하고 있다.

현행 우리나라 위기관리에 관한 정책적 당면과제는 현대 위기사안의 중요성에 대한 정치적·행정적 지원과 이에 대한 사회적 합의도출을 통해 항상적인 국가위기관리 정책기조를 뒷받침할 수 있도록 법적 체계화를 검토해야 한다. 특히, 산만하게 존재하고 있는 재난유형 및 관리과정에 법령(서재호외, 2009: 75-77)은 위기·안전·비상사태·소방 등에 대한 관리맥락이 명확하게 반영되어 있지 않다. 이로 인해 반복되는 관리위기발생과 법률에 의한 위기관리행정의 혼란, 그리고 유사한 재난피해를 감수할 수밖에 없는 것이 현실이다. 따라서 우리사회에 적합한 국가위기관리 맥락을 구성하고, 이를 바탕으로 관련 법률의 전면 보장 및 개정, 그리고 정리할 필요가 있다.

이를 위해 적극적·능동적으로 안전보장과 위기관리에 관해 종합적·포괄적 관점에 입각해서 현행 재난 및 안전관리 기본법이나 민방위 기본법을 전면 보장·개정하여 군사작전을 제외한 위기관리 맥락이 국가의 모든 영역에 관통될 수 있도록 구성하고 군사·비군사, 전시·평시를 포괄할 수 있는 가칭 국가위기관리기본법(또는 국가안전보장기본법) 제정을 고려할 필요가 있다¹⁶⁾. 즉, 국제사회는 냉전시대 이후의 군사·비군사를 통합한 포괄적인 관점에서 위기관리의 개념을 정의하고 유형화하고 있다는 점¹⁷⁾, 복합적 위기사안이 언제 발생할지 불확실한 한반도 상황, 2004년 이후 내적 위기사안 관련 개별 법률이 정돈되지 않았다는 점¹⁸⁾등을 심각하게 검토해야 한다.

예를 들어, 민방위 기본법은 “적의 침공과 안녕질서를 위태롭게 할 재난”으로 민방위를 규정하고 있지만, 민방위대의 설치, 조직, 편성, 동원, 훈련 이외에는 실질적으로 작동하기 어려운 현실을 감안한다면, 현대의 위기사안·상황에 적합한 민방위 사태에 관한 명확한 범위와 규정, 위기발생 전·중·후 등을 고려한 국가위기관리 맥락을 구성함으로써 기본법의 역할·기능보장 검토와 전면적 재조정이 필요하다. 또한 현행 소방·안전에 관한 법률(국회입법조사처, 2008: 22, 413) 중 민방위기본법이 상위법률이지만, 현실적용이 혼란한 상황에서 가칭 비상사태관리기본법을 통해 군사력 행사 이외의 국민보호 패러다임의 관점에서 민방위, 재난, 소방, 자연재해, 안전관리를 포괄하고 연계할 수 있도록 하는 것도 대안이 될 수 있다.

그러나 우선적으로 현행 재난 및 안전관리 기본법을 통해 내적 위기사안에 관한 분산된 개별 법률을 정리·포괄할 수 있도록 해야 한다. 이를 우선시하는 이유는 기본법 하의 국가안전관리기본계획으

16) 국가 위기관리 입법범위 명확화의 필요성을 제기하고, 재난중심의 위기관리와 안보중심의 위기관리를 구별한 독립된 법체계 구축을 제기하고 있다(서재호 외, 2009: 251). 그러나 연평도 사태나 그 이상 복합적인 사안·사태, 또한 어느 부서에도 속하지 않는 위기사안이 발생한 경우, 구별된 법제로 어느 정도 위기관리를 담보할 수 있을 것인가에 대한 심도있는 검토가 필요하다. 이러한 관점에서 가칭 국가위기관리기본법 제정을 제기하기도 한다(이재은, 2006; 이호동 외, 2009; 정찬권, 2010; 조성제, 2010; 한영수 외, 2010).

17) 위기영역을 군사·정치·경제·문화·환경 영역으로 구분하고, 각각 고유한 위협의 존재와 냉전이후 국가 기능부전, 지구를 하나의 유기체로 보는 관점에서 안전보장·위기관리 주체는 초국가적(supra-national)주체, 국가주체, 하위국가(sub-national)주체, 개인으로서의 인간주체, 국제조직이나 NGO와 같은 탈국가(trans-national)주체와 같이 국가를 위시하여 비국가 주체와 탈국가 주체를 포함하고 있다(加藤, 1999: 3-11).

18) 재난 및 안전관리 기본법은 2010년 6월 8일 법률 각조 전체전문개정 및 9개 조 신설이 이루어지기는 했지만, 근본적으로 위기관리 맥락의 체계화를 달성하기 어렵다고 평가할 수 있다.

로 국내 위기사안에 대한 관리체계 기반이 체계적으로 구축되고 역량이 강화된다면 민방위 사태나 기타 위기사안에 대해서도 체계적·효율적으로 작동할 수 있는 위기관리기반 구축으로 연계될 수 있을 것으로 기대하기 때문이다.

더욱이 “별도의 안전관리 기본법 제정”의 필요성(서재호 외, 2009: 253)에 대해, “안전이라는 개념에 너무 다양한 내용이 포섭될 수 있기 때문에 많은 문제들이 발생할 수 있다”(이순태, 2009: 155)는 점을 제기하고 있다. 그러나 자유롭게 이동하는 위기의 탈경계성(transboundary), 원인의 복합성, 테러 및 질병과 같은 새로운 위기가능성, 안전사고의 만연 등 사회적 환경변화를 감안하여 볼 때, 가칭 안전관리(기본)법의 제정을 통해 시설·설비·물질·공간·기타 관련사안 등의 관련 법률에 대해 위기관리 맥락을 구체화하여 내장하고 체계화할 필요가 있다. 그러나 내용규정 상 포괄적인 위기관리의 중요성과 법률간 연계·조정·협력 기반구축이 전제되도록 해야 한다.

현행 위기관리체계의 구성적 측면에서 전시·평시, 수직·수평적 「유기적 연계」에 의한 각 주체들 간의 책임공유를 위한 체계구성과 국가위기관리과정 전반에 대한 질서-연계-조정-신뢰-협력(지원)¹⁹⁾ 등이 결여되어 있다는 점에서 국가전체적인 차원의 위기관리 맥락을 개발하고 구체화하여 내장해야 한다. 또한, 관리위기가 발생하지 않도록 위기관리에 대한 「관리위기시스템」을 고려해야 한다. 이로써 위기관리 행정의 공백·모순을 해소하고 위기관리 시너지 효과를 발휘할 수 있을 것이다.

둘째, 「재난 및 안전관리 기본법」과 「국가안전관리기본계획」의 연계성을 강화해야 한다. 우리나라는 2004년 6월 「재난 및 안전관리 기본법」 시행으로 기존 방재계획과 재난관리계획을 통합하여 「국가안전관리기본계획」을 수립한 것이 국가안전관리계획의 시작이었다.

현행 기본법과 기본계획의 운영 실태에 관해 중앙행정기관에서 작성한 국가안전관리기본계획(이하, 기본계획)에 대한 인식은 행정적인 체계로 구성될 뿐이며, 계획 내용구성이 실제 재난에 대한 대응체계 구성이 미흡한 실정이기 때문에 중앙·지자체가 재난관리업무를 수행하는데 거의 참조하고 있지 않는 것으로 조사되었고, 실질적으로 2004년 4월 국가안전보장회의가 작성한 위기관리표준매뉴얼과 재난대비행동매뉴얼, 표준절차서 등에 의해 재난관리업무를 수행하는 것으로 나타났고, 중앙위원회의 기능도 원활하지 않다고 지적하고 있다. 이에 제시된 개선안으로 ①재난유형의 재분류, ②제2차 국가안전관리기본계획 수립은 공통된 재난대책 수립과 대응활동 중심의 계획으로 전환, ③예방·대비는 중앙부처·시도·시군구별 개별법에 의한 안전관리계획 수립으로 대체, ④대응은 중앙부처의 긴급지원체계를 중심으로 수립, ⑤특수재난 유형에 관한 계획은 추가적으로 수립할 것 등을 제시하고 있다(행정안전부, 2008: 1-6, 30-32, 34, 46).

이와 같은 평가와 제시된 개선방향에 관한 문제점은 첫째, 기본법의 목적과 이념을 실현하는 구체적인 수단인 행정계획에 그 역할과 기능(종합성, 계획성 등)이 내장되지 않았다는 점에서 기본계획의 부재일뿐만 아니라, 둘째, 각 부처의 집행계획을 통해 현실적으로 기본계획의 실효성이 나타나지 않았

19) 위기관리 대응체계의 문제점으로 3D2U(disarrayed·disconnected·discredited·uncoordinated·underfunded)를 지적하고 있다(Choi, 2008: 4).

다는 점에서 기본계획 수립지침에 의한 기본계획 수립과 국가위기관리체계의 기본방향 등이 실현되지 않았다고 평가할 수 있다. 셋째, 수립지침 작성주체의 역할과 책임이 불분명하고, 수립지침에 의거한 기본계획에 있어서도 국가위기관리체계 구성과 계획내용이 항구적·지속적으로 국가위기관리 역량을 강화할 수 있도록 하는 위기관리 맥락이 구체화되어 있지 않고, 시책중심의 과업지시적 성격이 강하다는 점에서 그 위상과 위용이 부족하다²⁰⁾. 넷째, 기본계획에 의한 국가재난관리체계의 전체상을 도출하지 못한 상태로, 기본법과 기본계획이 연계·조정·종합되지 못한 채 서로 독립적으로 존재하고 있는 상황이다. 따라서 국가위기관리에 관한 기본법의 취지를 실현하는 구체적인 행정수단을 종합적·계획적 집행이라는 관점에서 구성 체계 및 내용에 관한 전향적 검토가 필요하다.

그리고 현행 「재난 및 안전관리 기본법」 하에 제기되고 있는 문제점은 선행연구에서 검토한 개선 과제와 더불어 다음과 같은 내용을 검토해야 한다.

첫째, 관련 법률 간의 정합성 문제(정찬권, 2010; 조성제, 2010; 이호동 외, 2009; 이순태, 2009; 서재호, 2009; 이재은, 2006)는 각 기본법이 대상으로 하고 있는 위기사안의 차이에 의한 것으로 볼 수 있다. 현행 재난 및 안전관리 기본법의 구성이나 내용규정에 있어서 재난·안전관리를 위한 기본법으로서의 빈약하다는 점에서 시간적·공간적 위기사안 등의 환경변화를 감안하여 선행연구에서 제기한 문제점 개선과 더불어 우리 사회 환경에 적합한 위기관리 맥락을 개발함으로써 관련 개별 법률들을 정리하고 역할 및 기능상의 범위를 체계화함으로써 성질상 동거하기 어려운 사안을 정리하고, 중앙정부·지자체·민간·시민의 역할과 기능에 관한 권한과 책임을 체계화하여 혼란 및 회피를 방지하고 총체적 위기관리 행정을 도모할 수 있다. 자연재해대책법과 재난관리를 통합하고, 안전관리 관련법을 독립시키는 방안도 고려할 필요가 있다.

둘째, 현행 재난 및 안전관리 기본법이 학계나 실무적으로 위기관리 기본법으로 취급되고 있지만(이호동 외, 2009; 이재은 외, 2006), 예방·대비, 대응, 복구로 이어지는 위기관리의 공통단계에 대한 규정 이외에 '사회적 기반위기에 대한 일반법'이라고 할 수 있는 내용의 법 규정도 가지고 있어, 국가 위기관리의 범위와 수준상 혼란도 초래한다(서재호 외, 2009: 92). 이에 대해 입법 범위의 대응중심 관리와 예방중심 관리의 분리 혹은 통합(서재호 외 2009: 251)을 제기하고 있다. 이에 대한 개선방안으로는 예방과 대응이 관리적 특성상 이질적이라는 점에서 분리하는 방향이 바람직하지만, 행정관리 과정으로 볼 때 단계 특성을 법률에 의한 내용규정으로 구체화하는 것이 바람직하다²¹⁾. 현행 대응(35조-61조)기능은 소방기능 중심이므로 이를 군·경·소방·의료²²⁾·기타 공공기관(방송사, 적십자, 구세군 등)이 연계·조정·협력할 수 있도록 종합조정기능과 상호조정기능을 근본적으로 강화하는 방향으로 명문화하여 개정할 필요가 있다. 그 이유는 현행 국가안전관리기본계획에 의해 위기관리행정의

20) 행정계획은 “행정권이 공공의 목적을 위해 목표를 설정하고, 그 목표를 달성하기 위한 수단을 조정·체계화하여 종합적으로 제시한 것”이다. 즉, 위기관리기본계획은 위기관리 행정의 중심적인 행위형식이다(이순태, 2009: 50-59).

21) 예를 들어, 예방을 위한 하천정비나 개발사업의 재해고려 등에 관해 규정할 수 있다.

22) 현재 일본 지자체에서는 「재해의료지원시스템」, 「재해파견의료팀」(DMAT)역량구축에 역점을 두고 있다.

계획성·계획에 의한 조정(또한 계획의 조정) 등의 기능을 담보할 수 없기 때문이다.

셋째, 재난·안전관리 중심의 현행 기본법과 개별법 체계를 재난유형에 따른 과정별 법령을 보면(이재은 외, 2006; 서재호, 2009: 75-77), 예방·대비 관련법령이 대부분을 차지하고 있다. 그러나 현실적으로는 우리나라 재난관리에 있어서 예방·대비가능이 상당히 취약한 것이 현실적인 지적일 것이다. 이는 2004년 기본법이 제정되기 전까지는 위기관리 사무가 행정영역에서 체계적으로 다루어지지 않았다는 점, 그리고 위기사안별 개별법 형태로 대응해야 하는 등 행정의 필요에 의해 그 수가 증가하게 된 데에 원인이 있다. 또한, 행정조직의 할거주의로 인해 개별 법률을 정리하기 어려웠고, 위기관리에 관한 종합적 조정기능을 실현하기 어려웠을 것이다. 특히, 위기관리에 관한 기본이념과 위기관리 맥락이 체계적으로 내장되지 않은 채 존재해 왔다는 점이 가장 큰 이유이다. 이를 개선하기 위해서는 관련 법률에 관한 부분적 개정보다는 관련법률 구성내용을 우리나라 현실에 적합한 위기관리 맥락으로 구성하고, 현행 예방·대비, 응급대책, 긴급구조, 복구에 관한 규정을 중앙정부와 지자체 간의 권한과 책무에 대해 연계, 협력, 조정을 바탕으로 재난관리 전체상을 체계화해야 한다. 이를 바탕으로 구체적인 행정수단인 기본계획과 집행계획으로 연계되어 실현될 수 있도록 재구성할 필요가 있다. 또한, 중앙·지자체의 (계획)권한·(업무)책임의 명확화를 통해 안전보장과 위기관리를 동시에 포섭할 수 있도록 해야 한다. 그러나 현행 지방분권화 등의 여건을 고려할 때 지자체 역량에 한계가 있지만, 위기관리 분야에 한해서 만이라도 조속한 분권화가 필요하다.

참고문헌

- 국회입법조사처. 2008. 현행 법률의 주요 내용과 쟁점 1: 정치·행정. 412-422.
- 대통령자문정책기획위원회. 2008. 새로운 도전, 국가위기관리. 참여정부 정책보고서. 3-21.
- 서재호·정지범 편저. 2009. 국가 위기관리 입법론 연구. 서울: 법문사.
- 이순태. 2009. 국가위기관리 시스템으로서의 재난관리법제의 연구. 한국법제연구원.
- 이재은. 2006. 포괄적 안보개념 하에서 국가 위기관리 법제화의 의의와 내용 분석. 한국위기관리논집. 2(2): 19-35.
- 이호동. 2011. 지자체의 위기관리역량 제고 방안. 국가위기관리학회. 춘계학술대회 발표논문집(I): 179-192.
- 이호동·문현철·이종열·위평량. 2009. 재난관리 법과 예산·기금구조. 서울: 대영문화사.
- 이호동. 2008. 일본의 유사관련 7법과 민방위 역량 강화. 국가위기관리연구소. 35-43.
- 정찬권. 2010. 21세기 포괄안보시대의 국가위기관리론. 서울: 대왕사.
- 조성재. 2010. 재난 및 안전관리와 관련한 법 제도 개선에 관한 연구. 한국위기관리논집 6(2): 1-18.
- 중앙안전관리위원회. 2010. 국가안전관리기본계획(2010-2014).

- 한영수·강현철. 2010. 국가위기관리 법제의 개선방안에 관한 연구. 한국법제연구원.
- 행정안전부. 2008. 국가안전관리계획 기능 강화방안 연구.
- 加藤 朗. 1999. 危機管理の概念と類型. 日本公共政策学会年報. 1-19.
- 風間規男. 1998. 日本の防災政策. 日本公共政策学会年報. 1-25.
- 産経新聞. 2011.3.17. 震災機に緊急事態基本法整備を.
- 消防庁. 2008. 国民保護の仕組みと地方自治体の役割.
- 消防庁. 2007. 危機管理基本指針について.
- 中邨章編著. 2000. 行政の危機管理システム. 東京: 中央法規.
- 日本経済新聞. 2011.5.2. 緊急事態基本法の制定を一新しい日本へ 第一部 危機からの再出発(1)-.
- 副大臣会議. 2001.12.6. 新官邸を契機とした防災・危機管理について. 中間提言.
- Boin, Arjen. 2009. The New World of Crises and Crisis Management: Implications for Policymaking and Research. *Review of Policy Research*. 26(4): 367-377.
- Choi, Sang Ok. 2008. Emergency Management: Implications from a Strategic Management Perspective. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*. 5(1): 1-21.
- Putra, Fadillah. 2009. Crisis Management in Public Administration. *Planning Forum*. 13(14): 152-177.

李好童: 일본 게이오(慶應義塾)대학 법학연구과 박사과정 수료. 주요 관심 분야는 위기관리정책, 정책네트워크, 위기관리 거버넌스 등이며, 주요 저서로는 재난관리론(공저, 2006), 재난관리 법과 예산·기금구조(공저, 2009) 등이며, 주요 논문으로는 “일본의 재난관리 정책네트워크와 정책적 함의”(2006), “Human Security를 위한 일본 NPO의 역할”(2007), “일본의 유사관련 7법과 민방위 역량 강화”(2008), “지방자치단체의 위기관리 역량강화 방안”(2011) 등이 있다(hodoleek@hanmail.net).

투 고 일: 2011년 07월 04일
수 정 일: 2011년 07월 23일
게재확정일: 2011년 08월 05일

A Study on the Improvements of Crisis Management Act in Korea

– The Case of Japan and the Insights –

Ho Dong Lee

In recent years, we have witnessed a series of spectacular crises and disasters. The world of crises and disasters seems to be changing. Unfortunately, contemporary societies are becoming more vulnerable to relatively small disturbances. In the international community, there is growing recognition that the focus of crisis management must shift from response-oriented and recovery toward mitigation. In 2004, the Council of Korea Government has enacted the Disaster and Safety Management Act, which incorporates a broader focus based on principles of disaster management process. But, the government requires promote a national strategy that emphasizes intergovernmental cooperation and coordination for crisis management process and hazard risk reduction. Furthermore, the law needed to improve with revisions that the purpose of identifying, assessing, and its to built in crisis management context. It requires that the government make to a law on comprehensive crisis and emergency management, temporarily called the National Crisis Management Act.

Key words: crisis management context, disaster and safety management act, civil protection act, crisis management plan