

# 위기관리와 국가안전보장회의

- 법·제도적 고찰 -

허태희\*, 이희훈\*\*

국가안전보장회의는 헌법 제91조에서 대통령의 필수적 자문기관으로 규정하고 있는바, 헌법상 대통령의 다른 자문기관이 임의적인 것과 다르며, 남북한이 군사적으로 대치하고 있는 상황 하에서 국가안보체계 또는 국가위기관리체계가 무엇보다 중요하다는 점에서 그 위상이 다른 헌법상의 대통령 자문기관보다 높다고 할 것이다. 우리나라는 포괄적이고 복합적인 우리나라의 국가안보를 위협하는 국제정세와 북한과 군사적인 위기에 놓여 있는바, 현 정부는 기존의 국가안전보장회의의 사무처를 폐지하는 등 국가안전보장회의의 조직과 기능을 축소시켜 이전 정부보다 국가위기관리 능력이 다소 약화된 문제가 있다. 따라서 향후 조속히 국가안전보장회의의 산하에 법적 근거가 있는 제도화된 상임위원회와 실무조정회의 및 사무처 등을 신설하여 국가안전보장회의가 국가위기관리에 대한 정책 및 전략을 기획·수립·조정·통제하고 국가위기에 대한 여러 행정 부처 간의 사전 실무 조정, 국가위기조치의 수행에 대한 모니터링, 국가위기관리 시나리오 및 전략 개발 등의 기능을 구비한 통합적인 국가위기관리 시스템으로서, 대통령을 보좌할 수 있도록 관련 법 규정과 제도를 조속히 개정하는 것이 바람직하다.

**주제어:** 국가안전보장회의, 대통령 자문기관, 국가안전보장회의법, 국가위기, 국가위기관리체계

## 1. 들어가는 말

2010년 11월 23일 오후 2시 30분경에 북한은 남한의 서해 대연평도를 향해 170여 발을 포격하여 대한민국의 해병대원 2명과 민간인 2명이 사망했고, 16명의 해병대원과 3명의 민간인이 중경상을 입었다. 또한 주택 12동이 대파되었고 25동은 불에 탔으며, 차량 3대와 컨테이너 박스도 여러 채 파괴되었는데(http://www.konas.net/article/article.asp?idx=27057, 검색일: 2011. 11. 20.), 이러한 ‘북한의 연평도 포격 도발 사건’이 일어난 후, 2010년 12월 20일에 UN 안전보장이사회는 긴급회의를 열었고 이 사건에 대한 북한의 책임을 명시하는 성명을 채택하려고 했지만, 북한을 직접적으로 규탄하는 문구를 넣을 수 없다는 중국과 러시아의 반대로 무산되었다. 중국과 러시아는 오히려 북한의 연평도 포격 도

\* 선문대학교 국제관계학과 교수·정치학박사

\*\* 선문대학교 법학과 조교수·법학박사

발 사건 이후 한국과 미국이 서해상에서 항공모함을 동원한 연합 훈련을 벌이자 “한반도 평화와 안정을 해친다.”라며 역공을 펼쳤다. 이는 국제사회에서 한·미·일과 북·중·러로 양분화된 국제정치 구도만 재확인한 것에 불과하였다(문화일보, 2011. 11. 18일자). 이러한 상황이 되자 2010년 12월 21일에 청와대에서 이명박 대통령의 주재로 청와대 국가위기관리센터를 추가로 확대·개편하고, 외교, 통일, 국방 등 정부 부처와 국정원 등 정보기관들과의 유기성을 강화하라는 내용으로 현 정부 들어서 5번째의 국가안전보장회의가 개최되었다(SBS 뉴스, 2010년 12월 21일).

그러나 ‘북한의 연평도 포격 도발 사건’이 일어난 지 1년이 지난 2011년 11월 23일 현재 우리 정부는 이 사건에 대한 후속조치 및 북핵·대북정책의 전략에 있어 여전히 뚜렷한 성과를 내지 못하고 있는 실정인바, 이렇게 된 원인 또는 배경에는 여러 사유가 있겠지만, 그 중에서 이명박 정부가 출범된 이후에 폐지되었던 국가안전보장회의 사무처의 기능 약화로 인한 헌법상 기구인 국가안전보장회의가 대통령을 보좌하는 역할을 충실히 수행하지 못하였다는 점을 들 수 있을 것이다. 따라서 이하에서는 북한의 도발과 만행에 즉각 대응하고, 한반도에서 이러한 사태가 발생하는 것을 사전에 최대한 방지할 수 있도록 국가안전보장회의의 역할 및 기능을 제고시키기 위해 먼저 국가안전보장회의의 연혁에 대해 살펴본다. 다음으로 우리나라의 국가안전보장회의의 역할의 강화와 기능 제고 방안을 모색하기 위하여 우리나라의 국가안전보장회의와 관련된 외국의 법적 및 제도적 현황과 이에 대해 종합적으로 비교·검토를 한다. 그리고 우리나라의 국가안전보장회의의 법적 및 제도적 현황에 대해 고찰한다. 또한 국가위기의 개념과 유형, 국가위기관리의 개념과 유형, 국가위기관리와 국가안전보장회의와의 연관성(상관관계)을 포함하는 국가위기관리의 내용에 대해 살펴본다. 그리고 국가안전보장회의가 국가의 위기발생시 이에 대한 관리 시스템의 하나로서의 역할을 충실히 수행토록 하기 위해 현행 국가안전보장회의가 국가위기관리 시스템으로서의 기능을 제고시키기 위한 여러 방안들을 제시한다. 끝으로 결론 부분에서는 이상에서 논의된 사항들을 요약·정리하여 국가안전보장회의가 대통령의 헌법상 필수적 자문기관으로서의 제 역할과 국가위기관리 시스템으로서의 제 기능을 충실히 수행할 수 있도록 한다.

## II. 국가안전보장회의의 연혁

국제관계에서 위기와 위협, 위험 등은 그 용어 정의만으로도 학계에서 이론이 분분한 분야임에도 불구하고 한 가지 분명한 사실은 9.11 테러사건에서 보듯이 국가위기의 형태는 과거와 달리 군사적, 비군사적 영역 모두에서 발생할 수 있으며 세계화와 정보화혁명의 결과 더욱 변화의 템포가 빠르고 예측이 어려워지는 추세에 있다는 것이다. 한국의 경우는 분단과 적대적 대치 상황으로 인해 언제든 지 안보 위기상황이 발생할 수 있는 잠재적 위험을 안고 있다. 이러한 시대 흐름과 우리의 안보상황에 비추어 볼 때 적절한 분쟁예방장치 및 국가위기관리체제를 구비하고 상시적 대비태세를 유지하는 것은 매우 중요하다. 분쟁이나 위기 발생 시 적용할 일반적인 대응 원칙과 대응 절차를 규정함으로써

유사시 국가안전보장회의를 비롯한 국가기관들이 위기에 효과적으로 대응할 수 있도록 해야 하며 국가역량을 결집하여 당연한 위기를 효과적으로 관리하고 극복하는 데 주력해야 한다.

전통적으로 국가위기란 국지전을 포함한 전쟁 및 불가항력적인 천재지변 등 제한된 개념으로 받아들여졌으나, 최근에는 대형 재난재해를 포함한 국제 정치·사회적 혼란과 공공시설 파괴 및 사이버테러까지 포함하여 그 범위가 확대되는 추세이다. 따라서 효과적인 위기관리체계를 구축하기 위해서는 다양한 위기유형의 분류와 그 성격을 명확하게 규정하는 것이 중요하다. 일반적으로 「국가위기」란 “국가의 주권·정치·경제·사회·문화체계 등 국가를 구성하는 핵심요소나 가치에 심각한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태”를 의미 한다(이종석·이상현, 2002). 다시 말해 「위기」란 국가안보 및 이익에 중대한 위협상황의 발생을 의미하며 군사적 개념의 협의의 위기와 경제·사회위기 및 재난을 포함한 광의의 위기로 대별된다(이종석·이상현, 2002). Charles Hermann이나 Michael Brecher 등이 통상적으로 지칭하는 위기의 필요충분조건은 ① 정책결정에 허용된 시간적 촉박성(Decision Time) ② 국가의 근본가치를 위협하는 사안의 중요성(Magnitude of Threat), 그리고 ③ 기습적 상황에 대한 즉각적인 파악정도(Awareness) 등이다(길병욱·허태희, 2003: 339-359). 이러한 것은 국가위기를 단지 국가의 존망과 관련한 심각한 위협이라고 평면적으로 인식하고 있는 일반적인 인식과는 달리 복합적인 면에 주목하고 있는 것이다. 즉, 위기를 구성하는 데 가장 중요한 속성은 위의 3 가지요소, 즉 시간적 절박성, 위협의 크기, 기습성이 3차원적으로 연계되어있다는 것으로 이러한 3 가지 속성이 복합적으로 작용하여 위기로 나타나는 개연성을 인지하지 못한다면 효과적인 위기관리란 어렵다는 것을 시사한다. 따라서 위기관리의 이러한 측면에 대한 이해와 위기만의 본질적이며 특징적인 심리적 속성에 대한 이해없이 효과적인 위기관리방안을 도출하기란 어려운 것이다.

아울러, 이러한 국가안보위기와 관련하여 또 한 가지 주목할 사실은 이처럼 위기의 개념이 포괄적으로 바뀌고 위기관리의 중요성이 점차 부각되는 데에는 현대 복지국가의 출현과 밀접한 관계를 갖고 있다는 것이다. 과거 19세기 20세기 초에 국민들의 생명과 재산 보호에만 목적을 둔 민족국가(nation-state)들이 이제는 시민의식의 증대에 따라 복지국가를 지향하면서 경제발전과 안보역할에만 그치는 것이 아니라 사회복지와 환경, 인권 등에까지 역할과 책임이 확대되고 있기 때문에 국가가 직면하는 위기상황과 책임소재도 확대되고 있는 것이다(길병욱·허태희, 2003: 341-345). 이러한 것은 결국 다양한 위기차원과 위협의 스펙트럼에서 보다 체계적이고 명확하게 “대상 위기(Target Crisis)”의 개념을 정립할 필요성을 제기하는 동시에 그 위기가 다른 위기와 어떻게 다른 지에 대한 근본적이며 본질적인 차이점에 대한 분명한 이해가 필요하다는 것을 시사한다. 아울러 여기에서 또 하나 주목해야 할 것은 과거에는 위기사태 발생후 효과적인 위기해결을 위해 사후 위기대응 및 해결에 중점을 두는 경향이 있었으나 최근의 위기관리는 위기징후를 사전에 탐지하여 위기발생을 사전에 방지하는 사전 조기경보·사전위기관리체계의 운영이 중요시되고 있다는 것이다. 이것은 이미 발생한 위기에 대해 발생한 후의 사후관리도 중요하지만 일단 위기가 발생하면 그 위협이나 비용이 너무나 심각하기 때문에 위기발생 이전에 사태를 사전에 파악하여 차단 또는 방지하고 통제하는 것이 더욱 효과적이며

경제적이라는 판단이 깔려 있기 때문이다. 이것은 앞에서 말한 것처럼, 현대 복지국가에서는 비록 작은 위기라 할지라도 과거와는 달리 국민들이 정치권력의 책임을 묻기 때문에 위기에 민감할 수밖에 없는 구조적인 상황을 나타내기도 한다. 또한 여기에는 세계적으로 급속한 정보화에 이어 첨단정보수집 및 분석기술의 발전에 따라 사전에 위기의 징후와 징조를 탐지하고 예측하는 것이 점차 가능해지고 있음을 시사하는 것이다.

현대의 위기대응절차는 ① 정보수집 및 분석·판단 ② 위기징후의 예측 및 경보 ③ 대응전략의 수립 및 시행 ④ 위기종결 후 정책평가를 통한 기존 관리체계의 개선 등으로 발전되고 있는 상황이다. 그 중에서 위기관리의 핵심인 「조기경보」란 국가안보나 국익에 위해가 되는 위협요소를 사전에 식별하여 위기억제 및 예방을 가능케 해주는 일련의 경계조치다. 특히 군사적 개입 등 국가안보에 위협을 초래할 수 있는 위협요소를 식별·탐지하여 정책결정자가 신속히 대처할 수 있도록 사전에 경보를 발령하는 과정을 말한다. 조기경보는 크게 전술경보(tactical warning)와 전략경보(strategic warning)로 구분된다(Grabo, 2004). 전자의 경우는 단기 군사도발 및 적의 공격이 임박하거나 진행되고 있을 때 작전지휘관이 바로 대처해야할 단기적 경보를 말하며 경보기간은 약 1-2주일에 불과하다. 후자의 경우는 장기적 국가위기경보로서 정책결정자가 군사·정치·외교적으로 전쟁위험을 억제·회피할 수 있도록 하기위한 장기적 경보를 말하며 경보기간은 3-6개월 정도다. 최근 경향은 이처럼 위기징후를 사전에 탐지, 위기발생을 사전에 방지하는 위기 경보 또는 조기경보에 집중하고 있으며 이는 기본적으로 「위협요소 관리」에 역점을 두기 시작했다는 사실을 반증한다. 여기에서 「위협요소관리」라 함은 ① 정보가 불확실 하더라도 가능한 한 조기에 경보를 발령 ② 설득력이 있도록 확실한 증거를 바탕으로 경보를 발령 ③ 허세나, 연습, 단순시위와 실제준비 등을 진단적으로 구별, 국가 위협을 관리하는 상호보완 및 모순극복 과정을 말한다. 결론적으로 현재는 위기의 사전탐지 및 예방이 최선의 대안이라는 인식의 확산과 함께 위기관리에 있어 최초 단계인 조기경보의 중요성이 강조되고 있는 실정이다. 또한 적의 전쟁준비 등 도발적인 군사적 징후와 함께 민간부분의 사회·경제적 위기징후에 더욱 많은 관심이 집중되고 있어 조기경보의 범위 및 의미가 확대되고 있다. 따라서 국가정책결정 및 위기사태 발생 시 신속한 해결을 하기위해서는 그 어느 때보다 효과적인 조기경보체계의 구축이 중요한 의미를 지니게 되었다.

국가안전보장회의는 헌법 제91조에 의한 대통령의 필수적 자문<sup>1)</sup>기관으로(성낙인, 2011: 1110)<sup>2)</sup>, 국가안전보장에 관련되는 정책을 수립할 때 국무회의의 심의에 앞서 대통령의 자문에 응하기 위하여 설치된 헌법기관인바, 국가안전보장회의는 1962년 12월에 처음 설치되었으며, 그 조직과 직무범위 등에 대해서는 1963년 12월에 공포된 법률인 국가안전보장회의법에 의거한다(<http://100.daum.net/encyclopedia/view.do?docid=b02g2395a>, 검색일: 2011. 11. 20.)

즉, 1962년 2월의 제3공화국 헌법 제87조에서 “제1조: 국가안전보장에 관련되는 대외정책·군사정책

1) 여기서 ‘자문’이란 “일을 올바르게 처리하기 위하여 전문가나 일정한 기관에게 어떤 문제에 관하여 의견을 묻는 것”을 뜻한다(그랜드 국어사전, 2004: 2130).

2) 헌법 제91조의 내용에 대해 자세한 것은 본 논문의 IV-1-(1)번 참조.

과 국내정책의 수립에 관하여 국무회의의 심의에 앞서 대통령의 자문에 응하기 위하여 국가안전보장회의를 둔다. 제2조: 국가안전보장회의는 대통령이 주재한다. 제3조: 국가안전보장회의의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.”라고 규정하여 국가안보에 관한 대통령의 필수적 자문기관으로 국가안전보장회의를 설치하도록 헌법상 처음으로 제정되었다. 이에 따라 1963년 12월에 국가안전보장회의법이 제정·공포되어 국가안전보장회의가 창설되었다. 이렇게 1962년에 출범한 국가안전보장회의는 2011년 현재까지 대통령이 주재하며, 국가안전보장에 관련되는 대외정책과 국내정책의 수립에 관하여 국무회의의 심의에 앞서 대통령이 자문을 구하는 헌법상의 필수적 자문기구로 동일한 성격을 유지하면서 운용되어 왔다.

이에 대해 좀 더 자세히 살펴보면 국가안전보장회의는 국가의 안보정책에 대한 기획의 중요성과 필요성의 인식 하에 국가차원의 제도와 기능을 발전시키기 위하여 법률 제1508호로 1963년 12월 14일에 국가안전보장회의법이 제정되어 창설되었고, 1963년 12월에 국가안전보장회의의 업무의 관장을 위해 사무국과 실무조직이 설치되었으나, 몇 차례의 조직 개편과 축소를 거듭하였다. 이후 1981년 11월에 국가안전보장회의의 사무국이 폐지되었고, 행정실로 개편되었다가 1986년 6월에 행정실의 폐지로 행정업무는 1969년 3월에 창설된 비상기획위원회가 지원하는 체제로 되었다(박재하·정길호, 1988: 177-178; 윤태영, 2010: 241).

이후 김대중 정부는 안보정책결정 과정을 체계화하고 국가위기관리 능력을 강화하기 위하여 1998년 5월 25일에 대통령령 제15808호에 의거하여 국가안전보장회의에 상임위원회와 실무조정위원회 및 정책평가회의를 설치하고, 이러한 회의체를 지원하기 위하여 정원 12명의 국가안전보장회의의 사무처를 발족시켰다(국가안전보장회의 사무처, 2008. 1. 7: 1; 윤태영, 2010: 241).

그리고 노무현 정부는 2003년 3월 22일에 대통령령 제17944호에 의거하여 국가의 안보와 관련된 정책의 조정기능 및 가화와 국가위기 관리의 체계 구축과 개선을 위해 국가안전보장회의의 사무처의 기능과 인력을 확대·개편하였다. 이에 따라 국가안보 보좌관이 겸직하는 국가안전보장회의의 사무처장을 두고 사무처장의 직급을 차관급 정무직으로 격상시켰다. 국가안전보장회의의 사무처의 실무조직으로는 전략기획실, 정책조정실, 정보관리실, 위기관리센터 및 총무과를 신설하고, 그 정원은 46명으로 증가시켰다. 2003년 6월 25일에는 국가안보종합상황실을 설치하여 국가위기상황을 보고·전파·모니터링 하도록 했고, 국가 위기시 대통령의 지휘소 역할을 담당케 하였다(국가안전보장회의의 사무처, 2008. 1. 5; 윤태영, 2010: 241-242).

그러나 2006년 1월 27일에 국회는 국가안전보장회의가 비대화 되었고, 과도한 정책결정에 대한 권한이 집중되었다고 비판하였고, 이에 의해 국가안전보장회의의 사무처 인원을 30명으로 감축하였다. 그리고 국가안전보장회의의 사무처 내의 전략기획, 정책조정, 정보관리의 기능은 신설된 대통령 비서실의 통일외교안보정책실로 이관되었고, 국가안전보장회의의 사무처는 회의체 운영지원과 국가의 위기관리 및 국가안보종합상황실의 운영 업무를 수행하였다. 이에 따라 2006년 5월 2일에 설치된 안보정책조정회의가 국가안전보장회의의 상임위원회의 역할을 사실상 대체하게 되었다. 이후 2007년 5월

25일에 대통령령 제20071호에 의거하여 대통령 비서실의 통일외교안보정책실장이 국가안전보장회의의 사무처장을 겸직하도록 개편되었고, 위기관리비서관이 국가안전보장회의의 사무차장을 겸직하도록 개편되었으며, 그 하부조직으로 3관 1팀 1실로 축소되었다(국가안전보장회의 사무처, 2008. 1. 7: 1-2; 윤태영, 2010: 242-243).

이후 2008년에 출범한 이명박 정부는 같은 해 2월 29일에 국가안전보장회의법을 개정하여 노무현 대통령 당시의 국가안전보장회의의 체제를 대폭 축소하는 개편을 단행하였다. 즉, 국가안전보장회의는 존속시키되, 1998년에 설치되었던 국가안전보장회의의 사무처를 폐지하였고, 이러한 국가안전보장회의 사무처의 기능을 대통령실장 산하에 외교안보수석비서관실로 이관하였다. 그리고 2008년 3월 7일에는 ‘국가안전보장회의의 상임위원회’를 대신하여 외교안보 정책 및 주요 현안을 협의·조정하고 대통령을 보좌하기 위하여 ‘외교안보정책조정회의’를 신설하였으며, 긴급한 현안의 발생시 대통령이 소집하는 ‘안보관계장관회의’를 두었다. 또한 이명박 정부는 대통령 비서실장 직속으로 한시적 성격의 ‘위기정보상황팀’을 15명으로 구성하였는바, 2008년 7월 11일에 금강산 관광객의 북한 피격·사망사건의 발생시 위기정보상황팀의 능력보고 등 위기관리 통제능력이 부족하다고 판단되자, 2008년 7월 22일에 위기정보상황팀을 ‘국가위기상황센터’로 확대하는 개편을 단행하였고, 청와대 외교안보수석이 국가위기상황센터장을 겸직토록 하였다. 그리고 국가위기상황센터의 산하에 국가위기상황팀을 두고 팀장을 비서관급으로 격상시켰다. 이후 2010년 3월 26일에 천안함 피격사건에 대한 상황보고 및 전파업무의 부실 및 총체적 위기관리체계의 부재 문제가 발생하자, 대통령실에 ‘안보특별보좌관’을 신설하였고, 국가위기상황센터를 ‘국가위기관리센터’로 확대하는 조치를 취하였다(윤태영, 2010: 244-245).

즉 금강산 관광객 피격사건이나 일본의 독도영유권문제로 인하여 현 정부의 위기관리 능력이 문제가 되자 그에 대한 보완책으로 “위기정보 상황팀”을 “위기상황센터”로 확대·개편하는 방안을 채택하였다가 이마저 천안함 피격사건을 통해 충분하지 못하다고 깨닫고 다시 안보특별보좌관 직제와 함께 “위기관리센터”로 확대 개편하는 방안을 택한 것이다. 이것은 결국 현 정부가 집권초반기에 부정하려고 한 참여정부 시절의 후반기 체제와 유사한 형태로 다시 회귀한 결과가 된 것이다. 그러면 이제 새로 보완된 체제가 과연 국가위기의 대응센터로서 국가안전보장회의와 함께 그 기능과 역할이 충분할 것인가? 이 문제에 대해서는 단기적인 기능은 모르지만 중장기 위기관리와 관련해서는 중장기 차원의 위기 정보 수집 및 분석이나 대응전략 마련, 정보전파 및 사후관리가 전혀 기대할 수 없을 것으로 생각된다. 현재의 “위기상황센터”체계로는 사실상 그 기능과 역할이 단순한 위기상황실로 전락하는 데 그치므로 “위기관리”가 아닌 “사후 위기통제”에 머무를 수밖에 없을 것이다.

### III. 국가안전보장회의와 관련된 외국의 법제도적 현황 및 종합적 비교검토

#### 1. 국가안전보장회의와 관련된 외국의 법제도적 현황

## 1) 미국

미국에서 국가안전보장회의(National Security Council: NSC)는 미국의 안보정책에 대한 국내·외 교·군사·정보 및 경제 분야의 정책을 통합하여 대통령에게 자문하는 최고의 회의기구로, 미국에서 1947년 7월 26일에 트루먼 대통령이 ‘국가안전보장법(National Security Act)’에 서명하여 국가안전보장회의가 미국의 국가안보를 위한 대통령의 자문기구로 설치되었다. 이후 1949년 8월에 국가안전보장법의 개정으로 미국에서 국가안전보장회의는 대통령 비서실에 소속하게 되었다. 그리고 1947년에 국가안전보장법이 개정되어 국가안전보장회의의 산하에 중앙정보국(Central Intelligence Agency: CIA)을 창설하고, 국방부장관의 산하에 육군과 해군 및 공군을 포함하는 국가군사기구(National Military Establishment: NME)와 합동참모본부(Joint Chiefs of Staff: JCS)를 창설하였다. 미국의 국가안전보장법 제101조에서는 국가안전보장회의의 설치목적, 조직, 구성, 운영절차 등의 항목으로만 구성되어 있는바, 이는 대통령의 국가안전보장회의의 운영에 대한 자율성을 최대한 보장하기 위한 것으로, 미국의 역대 대통령의 국정운영 방침과 통치 스타일에 따라 국가안전보장회의의 기능과 역할에 차이가 있어 왔다(윤태영, 2010: 234).

2011년 현재 미국의 국가안전보장회의의 의장으로는 미국 대통령인 버락 오바마, 국가안전보장회의의 상급위원으로는 미국 부통령인 조 바이든과 국무장관인 힐러리 클린턴 및 국방장관인 로버트 게이츠, 국가안전보장회의의 군사고문으로 합동참모본부 의장인 마이클 멀런, 국가안전보장회의의 정보고문으로 국가정보국장인 데니스 C. 블레어가 미국의 국가안전보장회의에 참석할 수 있다. 또한 대통령 안보수석보좌관인 제임스 L. 존스와 대통령 비서실장인 람 이매뉴얼 및 대통령 안보부보좌관인 토머스 E. 도널런과 백악관 사이버보안 책임자인 하워드 슈미트도 국가안전보장회의의 위원에 속하며, 이들도 미국의 국가안전보장회의에 참석할 수 있다. 이밖에 재무장관인 팀 가이스너, 법무장관인 에릭 홀더, 국토안전부 장관인 자넷 나폴리타노, 대통령 고문인 밥 바우어, 국가경제회의 위원장인 로렌스 서머스, 국제연합 주재 미국 대사인 수전 라이스, 행정관리에산국장인 피터 오스재그는 안건의 성격에 따라 추가로 미국의 국가안전보장회의에 참석할 수 있다([http://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%AF%B8%EA%B5%AD\\_%EA%B5%AD%EA%B0%80%EC%95%88%EC%A0%84%EB%B3%B4%EC%9E%A5%ED%9A%8C%EC%9D%98](http://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%AF%B8%EA%B5%AD_%EA%B5%AD%EA%B0%80%EC%95%88%EC%A0%84%EB%B3%B4%EC%9E%A5%ED%9A%8C%EC%9D%98), 검색일: 2011. 11. 20.).

현재 미국의 오바마 정부 하에서 국가안전보장회의의 위원회는 관련 부처 간 정책조율을 위한 조직으로 참석자의 직급에 따라 ‘장관급 위원회’와 ‘차관급 위원회’ 및 ‘부처간 정책위원회’의 세 가지로 구성되어 있는바, 이 중에서 장관급 위원회는 국가안전보장회의에 앞서 국가안보와 관련된 정책의 사안에 대해 고위 장관급 간에 의견을 조율하는 기능을 한다. 그리고 차관급 위원회는 국가안전보장회의와 장관급 위원회에 상정될 안건을 분석 및 검토하고, 다양한 정책을 제안하며, 일일 위기관리에 대한 책임을 짐과 동시에 국가안전보장회의에 보고한다. 또한 부처간 정책위원회는 차관보와 부차관보급 위원이 참석하며, 여러 안보 관련 기관의 일일 정책에 대한 조율과 발전 및 수행을 관리하는바, 이

부처간 정책위원회는 차관급위원회의 지휘와 지침 하에 구성되고, 장관급 위원회와 차관급 위원회에서 논의될 정책에 대해 분석하며, 대통령의 결정에 대해 신속한 대응 및 정책 조정의 역할을 한다(윤태영, 2010: 235).

그리고 오바마 정부 하에서 국가안전보장회의의 사무처는 국가안전보장회의를 운영하기 위한 참모 조직으로, 국가안전보좌관을 수장으로 하면서 대통령에게 안보관련 정보에 대한 조언 및 정책의 제공, 부처 간 안보관련 정책의 조정 및 관리, 위기관리에 대한 지원, 해외국가와의 협상 지원, 대통령의 외교정책에 대한 사안의 입법적 조언 및 제안 등의 업무를 수행한다. 또한 오바마 정부 하에서 테러리즘과 대량살상무기 및 자연재해와 질병 유행 등 국내의 안보적 업무들을 국가안전보장회의에 통합시켰으며, 이렇듯 국가안전보장회의의 업무 증가로 인해 그 인원이 2008년에 109명이었던 것을 240명으로 증가시켰다(윤태영, 2010: 236-238).

## 2) 영국

영국은 1964년부터 내각에 국가안보 및 국가위기의 관리에 대한 의사결정체제로 국방해외정책위원회와 하위기구인 국방회의를 설치하여 운영하고 있는바, 평상시에 국방해외정책위원회는 실질적으로 안보정책에 대한 조정 및 통제를 행하고, 내각에 대해 전문적 조언을 하며, 전시(戰時)에는 군사정책의 결정 기능을 한다(정춘일·유영철·서남열, 1998: 65-68).

그리고 국방회의는 국방과 군사정책에 대한 종합적 조정기능을 하고, 이러한 사항을 내각과 국방해외정책위원회에 보고하는바, 국가위기상황에 대한 정보수집, 국가위기 사태의 분석, 대처방안의 수립, 정책발의와 집행에 이르기까지 체계적인 국가안보에 대한 의사결정체계를 갖추고 있다(길병욱·허태회, 2003: 347).

## 3) 프랑스

프랑스는 대통령과 수상이 국가안보에 대한 정책을 각각 나누어 맡고 있고, 국가안보회의기구인 최고국방위원회와 국방위원회 및 축소국방위원회로 구성되어 있다. 먼저 프랑스의 대통령은 국가의 독립과 영토보존 및 국군통수권 등의 권한을 행사하며 국방위원회를 주재한다. 그리고 프랑스의 수상은 군방위와 민방위 및 경제방위의 총책임자로서 국방에 관한 일반지휘권과 군사지휘권을 관장하며 작전의 최고지휘권자로서 군책임자를 임명하고 안보업무를 종합적으로 관장한다(정병교, 1995: 30-31).

한편 프랑스의 최고국방위원회는 대통령이 주재하며, 국방에 관한 광범위한 문제를 토론하는바, 토론보다는 보고 위주의 회의를 운영한다. 그리고 국방위원회는 대통령의 주재 하에 국방의 일반지휘에 대해 결정하며, 축소국방위원회는 대통령이 주재하나 수상에게 위임할 수 있으며, 군사방위와 전쟁지도 등의 군사지휘에 관한 문제들을 결정한다(정병교, 1995: 31-32).

#### 4) 일본

일본은 1956년 7월에 국방회의를 창설하였으나 국가의 안보 문제를 효율적으로 관리할 수 없게 되자, 1986년 6월에 미국의 국가안전보장회의를 모델로 하여 수상 직속으로 ‘안전보장회의’를 신설하였다. 일본에서 이러한 안전보장회의는 내각자문기관적인 성격을 갖고 있는바, 그 주요기능으로는 국방의 기본 방침과 방위계획의 기본 방향을 수립하고, 방위 계획과 관련된 산업을 조정하며, 군의 출동에 대한 가부를 결정하고, 중대한 비상사태의 발생시 그 대처방안에 대해 심의·결정을 한다(정병교, 1995: 26-28).

### 2. 종합적 비교검토

먼저 미국에서 국가안보를 관리하는 체계의 명칭은 ‘국가안전보장회의’로, 대통령 직속 기구로 설치되어 있고, 그 주요 기능은 미국의 안보에 대한 여러 정책의 발의 및 대통령에게 조언, 부처 간 안보 관련 조정 통제 등을 행하며, 참모조직으로 국가안전보장회의의 사무처가 설치되어 있다.

다음으로 영국에서 국가안보를 관리하는 체계의 명칭은 ‘국방해외정책위원회’로, 내각위원회에 설치되어 있고, 그 주요 기능은 영국의 안보에 대한 여러 정책에 대한 심의와 조정 및 내각에 조언 등을 행하며, 참모조직으로 내각위원회의 보좌관실이 설치되어 있다.

그리고 프랑스에서 국가안보를 관리하는 체계의 명칭은 ‘최고국방위원회’와 ‘국방위원회’ 및 ‘축소국방위원회’로 나뉘는바, 이들은 대통령 직속 기구로 설치되어 있고, 그 주요 기능은 프랑스의 안보에 대한 내각의 위임사항을 결정하는 등의 일을 행하며, 참모조직으로 수상 직속의 국방사무총국이 설치되어 있다.

또한 일본에서 국가안보를 관리하는 체계의 명칭은 ‘안전보장회의’로, 수상 직속 기구로 설치되어 있고, 그 주요 기능은 일본의 안보에 대한 여러 정책에 대한 심의와 조정 및 내각에 조언 등을 행하며, 참모조직으로 관방실 내에 안전보장실이 설치되어 있다(길병욱·허태희, 2003: 348).

## IV. 국가안전보장회의에 대한 우리나라의 법·제도적 현황

### 1. 국가안전보장회의에 대한 법적 현황

#### 1) 헌법적 내용

현행 헌법 제91조에서는 “제1항: 국가안전보장에 관련되는 대외정책·군사정책과 국내정책의 수립에 관하여 국무회의의 심의에 앞서 대통령의 자문에 응하기 위하여 국가안전보장회의를 둔다. 제2항:

국가안전보장회의는 대통령이 주재한다. 제3항: 국가안전보장회의의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.”라고 규정되어 있다.

이렇듯 헌법 제91조 제1항에 의해 국가안전보장회의는 헌법상 대통령의 필수적 자문기관인 동시에 국무회의의 전심 또는 선심기관이지만, 대통령이 국가안전보장에 관련되는 대외정책·군사정책과 국내정책의 수립을 위한 안건을 국가안전보장회의를 거치지 아니하고 국무회의의 심의에 부의하여도 그 법적 효력이나 적법성에는 아무런 영향이 없다(권영성, 2010: 1043; 홍성방, 2010: 193).

왜냐하면 국가안전보장회의는 국가안전보장에 관련되는 사항에 대하여 전문가적 입장에서 권고나 검토를 하는 대통령의 단순한 자문기관이지, 국무회의와 같은 심의기관이 아니기 때문이다(권영성, 2010: 1043).

## 2) 법률적 내용

현행 헌법 제91조 제3항에 의거한 법률인 국가안전보장회의법 제1조에서는 “국가안전보장회의법은 대한민국헌법 제91조에 따라 국가안전보장회의의 구성과 직무 범위, 그 밖에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.”라고 규정되어 있다.

동법 제2조에서는 “제1항: 국가안전보장회의는 대통령, 국무총리, 외교통상부장관, 통일부장관, 국방부장관 및 국가정보원장장 대통령령으로 정하는 약간의 위원으로 구성한다. 제2항: 대통령은 국가안전보장회의의 의장이 된다.”라고 규정되어 있다.

동법 제3조에서는 “국가안전보장회의는 국가안전보장에 관련되는 대외정책, 군사정책 및 국내정책의 수립에 관하여 대통령의 자문에 응한다.”라고 규정되어 있다.

동법 제4조에서는 “제1항: 의장은 국가안전보장회의를 소집하고 주재한다. 제2항: 의장은 국무총리로 하여금 그 직무를 대행하게 할 수 있다.”라고 규정되어 있다.

동법 제5조<sup>3)</sup>는 1998년 5월 25일에 삭제되었고, 동법 제6조에서는 “의장은 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 부처의 장, 합동참모회의 의장 또는 그 밖의 관계자를 국가안전보장회의에 출석시켜 발언하게 할 수 있다.”라고 규정되어 있다.

동법 제7조<sup>4)</sup>는 2008년 2월 29일에 삭제되었고, 동법 제8조에서는 “제1항: 국가안전보장회의에는 국가안전보장회의의 운영을 지원하는 등의 사무를 처리할 간사 1명을 둔다. 제2항: 간사는 대통령실의 외교안보 분야를 보좌하는 정무직인 비서관이 된다.”라고 규정되어 있다.

동법 제9조에서는 “국가안전보장회의는 관계 부처에 자료의 제출과 그 밖에 필요한 사항에 관하여

3) 1998년 5월 25일에 삭제된 동법 제5조는 “합동참모회의 의장은 회의에 출석하여 발언할 수 있다.”라는 규정이다.

4) 2008년 2월 29일에 삭제된 동법 제7조는 “제1항: 회의에서 위임한 사항을 처리하기 위하여 상임위 원회를 둔다. 제2항: 상임위원회는 위원 중에서 대통령령이 정하는 자로 구성한다. 제3항: 상임위원회의 구성·운영 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.” 라는 규정이다.

협조를 요구할 수 있다.”라고 규정되어 있다.

동법 제10조에서는 “국가정보원장은 국가안전보장에 관련된 국내외 정보를 수집·평가하여 국가안전보장회의에 보고함으로써 심의에 협조하여야 한다.”라고 규정되어 있다.

이렇듯 국가안전보장회의법에 의해 국가안전보장회의는 대통령, 국무총리, 외교통상부장관, 통일부장관, 국방부장관 및 국가정보원장과 대통령령으로 정하는 약간의 위원으로 구성되며, 국가안전보장회의의 의장은 대통령이 된다. 그리고 국가정보원장은 국가안전보장에 관련된 국내외 정보를 수집·평가하고, 이를 국가안전보장회의에 보고하여 심의자료로 활용될 수 있게 해야 한다.

## 2. 국가안전보장회의에 대한 제도적 현황

국가안전보장회의의 주요업무로는 국가안보정책의 기획·수립을 위한 자료 수집과 국가의 비상사태 및 위기에 대한 사전방지책의 연구, 전시 또는 이에 준하는 비상사태에 있어서의 정부 및 주요기관의 배치에 관한 연구, 집단안전보장에 관한 연구와 비상사태에 대처할 인력·산업동원정책에 관한 연구 등을 담당한다(<http://100.daum.net/encyclopedia/view.do?docid=b02g2395a>, 검색일: 2011. 11. 20.).

이명박 정부가 출범된 후, 2008년 3월 7일에 외교안보 정책 및 주요 현안을 협의·조정하고 대통령을 보좌하기 위하여 신설된 ‘외교안보정책조정회의’는 매주 개최되는 것을 원칙으로 하고, 이 회의의 구성원은 외교통상부장관, 통일부장관, 국방부장관, 국가정보원장, 국무총리실장 및 대통령실 외교안보 수석비서관이며, 필요할 때에는 관련된 행정부처의 장관과 대통령실의 관계 수석비서관 등이 참석한다. 그리고 긴급한 현안의 발생시 대통령이 소집하고 주재하는 ‘안보관계장관회의’에는 외교통상부장관, 통일부장관, 국방부장관, 국가정보원장, 대통령실장, 외교안보수석, 홍보수석 등이 참석한다(윤태영, 2010: 244).

그리고 2008년 7월 11일에 발생한 북한의 금강산 관광객에 대한 피격·사망사건 이후 국가위기상황의 효율적인 관리 및 대응을 위해 대통령 직속으로 국가위기상황센터를 설치하고, 국가의 위기상황이 발생시에는 먼저 국가위기상황센터장(외교안보수석)이 대통령에게 직접 즉각 보고하고, 이와 동시에 대통령 실장 및 관련 수석들에게 내용을 통보하며, 국가안전보장회의·관계 장관 대책회의·긴급 수석회의 소집 등 후속조치를 협의토록 하였다([http://m.president.go.kr/news/view.php?uno=245&cur\\_page\\_no=187](http://m.president.go.kr/news/view.php?uno=245&cur_page_no=187), 검색일: 2011. 11. 20.).

또한 국가위기관리센터는 대통령 안보특보의 관장 하에 비서관급의 별도 기구로 분리되어 국가의 위기상황의 발생시 국가위기관리센터장이 대통령에게 직속으로 보고토록 하였고, 이 센터 산하에 국가위기에 대한 상황을 접수하고 전파를 담당하는 ‘안보상황관리팀’과 위기진단 및 기획기능을 담당하는 ‘기획운영팀’을 두어 육군 대령급과 국정원 출신의 인사가 팀장을 맡도록 하였는바, 이는 이명박 정부에서 폐지된 국가안전보장회의의 사무처가 담당했던 국가위기의 진단 및 기획 등의 일부 기능을 부활시킨 체제라고 할 것이다(윤태영, 2010: 245).

## V. 국가위기관리의 내용

### 1. 국가위기의 개념과 유형

‘국가위기’란 일반적으로 국가의 주권·정치·경제·사회·문화 체계 등 국가를 구성하는 핵심요소나 가치에 중대한 위해(Karl-Heinrich, 1999: S.223.)가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태를 의미한다(이희훈, 2008: 91). 이러한 국가위기에 대한 개념 정의는 국가를 구성하는 핵심 구성요소와 국가 운영에 필수적인 요소를 포함하는 개념으로, 국가를 구성하는 국민, 영토, 주권에 대한 안전을 보장하는 것이 포괄적 안보개념이라고 할 것이다. 따라서 이러한 국가의 구성요소에 대한 안전을 위협하는 국가위기의 유형으로 국민의 안전 보장을 위협하는 ‘국민위기’, 영토와 주권의 안전 보장을 위협하는 ‘영토위기’와 ‘주권위기’, 국가의 핵심기반의 안전 보장을 위협하는 ‘국가 핵심기반위기’로 분류할 수 있다(이재은, 2007: 10).

### 2. 국가위기관리의 개념과 유형

‘국가위기관리’란 국가 간에 전면전쟁을 포함하여 일상적인 사태전개를 초월하는 모든 급박한 상황을 안정적으로 극복하고, 국가의 위기상황이나 규모의 악화 및 확대를 방지해 나가는 정부의 제반활동의 의미한다(이종석·이상현, 2002: 2). 이는 곧 국내외에 조성된 국가위기 상황이 더욱 악화되어 과국이나 종언으로 치닫게 되는 것을 방지하기 위해 국가가 가용한 모든 수단을 동원하여 사태를 수습하거나 원상회복을 하려는 노력과 국가가 고조된 긴장된 갈등을 완화시키는 조치를 취하며, 국가위기의 근원을 찾아내어 사전에 방지하고 제거하는 제반활동을 뜻한다(길병욱·허태희, 2003: 342).

이러한 국가위기관리의 유형으로는 크게 국민생활영역에서의 위기관리, 재난영역에서의 위기관리, 전통적 안보영역에서의 위기관리, 국가 핵심기반영역에서의 위기관리로 나눌 수 있다(이재은, 2007: 13-16).

### 3. 국가위기관리와 국가안전보장회의의 연관성

헌법상 대통령의 필수적 자문기관인 국가안전보장회의는 북한의 군사력 사용의 위협과 국지적 도발 및 대량살상무기의 개발·확산, 그리고 북한 내부의 급변사태 등과 우리나라의 주변국이나 기타 국가로부터 군사적 위협이나 도발 또는 우리나라 영토의 침범으로 인한 갈등 및 충돌, 각종 테러, 전쟁 등에 의해 우리나라의 위기에 직면하거나 발생할 가능성이 있을 때 우리나라의 각종 국가방위의 임무를 성공적으로 달성할 수 있도록(이재은, 2007: 15) 하는데 기여하는 즉, ‘전통적 안보영역’에서 중요한 위기관리 시스템에 속한다고 할 것이다.

## VI. 국가안전보장회의의 기능 제고를 위한 법·제도적 방안

이명박 정부에서는 국가안전보장회의의 사무처를 폐지하는 등 국가안전보장회의의 조직과 기능을 축소시켜 국가위기관리를 위한 컨트롤 타워의 역할이 부족하여(윤태영, 2010: 246) 위에서 살펴본 바와 같이<sup>5)</sup> 전통적 안보영역에서 중요한 위기관리 시스템에 속하는 국가안전보장회의가 우리나라의 각종 국가방위의 임무를 성공적으로 달성할 수 있도록 하는 제 기능을 제대로 수행하지 못하게 한 문제가 있다. 따라서 이하에서는 현행 국가안전보장회의가 제 기능을 높일 수 있는 법적·제도적인 여러 방안들을 제시하겠다.

먼저 우리나라의 위기 발생시 향후에는 비공식적이고 임시 회의체 성격을 가진 안보관계장관회의의 주도 하에 행정 부처별 국가위기관리의 대책을 협의하는 수준에 머무르게 할 것이 아니라, 안보관계장관회의와 외교안보정책조정회의를 폐지하고, 국가안전보장회의의 산하에 법적 근거가 있는 제도화된 상임위원회와 실무조정회의 및 사무처 등을 신설하여(전경만, 2008: 4), 행정 부처별 국가위기관리의 대책을 협의하는 이상의 통합된 기관에서 국가위기를 종합적으로 인식하고, 국가위기에 대한 정보를 분석·평가하여 그 위기에 대한 적절한 조치 및 결정 등의 통합적이고 상시적인 국가위기관리를 할 수 있는 조직체계를 구축하여 국가안보에 대한 사항에 대해 대통령을 적극적으로 보좌하도록 하는 것이 바람직하다.

즉, 이명박 정부에 들어와 폐지된 국가안전보장회의의 사무처를 조속히 부활시켜 그 산하에 국가위기관리센터를 편입하여 국가안전보장회의의 국가위기관리 지침과 국가위기 정책결정과 유기적인 협력 체계를 갖추게 하고, 국가위기관리센터가 국가위기상황을 전파하는 역할 외에도 국가위기정보의 통합, 국가위기에 대한 평가, 국가위기에 대한 조치의 방안 검토 및 여러 행정부처 간 사전 실무 조정, 국가위기조치의 수행에 대한 모니터링, 국가위기관리 시나리오 및 전략 개발 등 국가위기관리 전반을 총괄할 수 있도록 하는 기능을 부여해 주는 것이 바람직하다(윤태영, 2010: 246-247).

그리고 통일·외교·안보 분야에 대한 종합적인 국가전략을 기획하고, 외교안보정책을 범정부 차원에서 기획·조정할 수 있게 하는 등 국가안전보장회의가 종합적이고 상시적인 국가위기관리 시스템으로서 제 역할을 적절히 수행할 수 있도록 조속히 개선시키고, 국가안전보장회의가 대통령의 보좌 및 정책 조정과 통합 기능을 수행할 때 정파적 이해관계에 의해 흔들리거나 운영되지 않도록 하는 것이 바람직하다(신상진, 2007: 5-6).

이처럼 국가안전보장회의의 법적 지위의 강화 및 기능의 개선을 내용으로 하는 현행 국가안전보장회의법을 조속히 개정해야 할 것이다.

그리고 이렇게 국가안전보장회의법이 개정된 후에는 국가안전보장회의에서 논의되는 국가안보에 대한 중요한 각종 사항들을 민의수렴기관인 국회가 알고 외교·안보정책에 반영하거나 외교·안보에 대한 행정을 국민의 대표기관인 국회가 적절히 감시·통제할 수 있도록 국회의 국방위원회에 국가안전

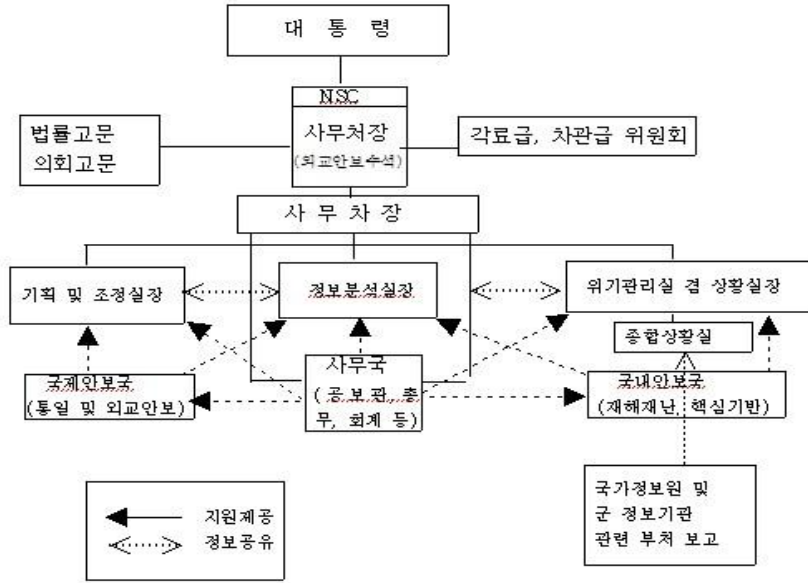
5) 본 논문의 V-3번 참조.

보장회의에서 논의된 각종 사항들을 상시적으로 보고토록 하는 내용의 법 규정을 국가안전보장회의법에 두는 것이 바람직하다(제성호, 2007: 31).

## 1. 조기경보 및 위기관리체계 개선을 위한 제도개선 방안

앞에서 언급하였듯이 현대 분쟁관리 또는 위기관리의 핵심은 조기경보에 있다. 즉 위기징후의 예측 및 경보를 통한 위기의 예방 또는 억제 가장 중요한 것이다. 국가안보나 국익에 위해가 되는 위협 요소를 사전에 식별하여 위기억제 및 예방을 가능케 해주는 일련의 경계조치로서 조기경보의 중요성은 아무리 강조해도 지나칠 수 없다. 더구나 최근 한반도 주변 정세는 주변국들과의 전통적인 군사안보문제가상으로 새롭게 나타나고 있는 비대칭적 안보위협으로 인해 국내 안보와 국민경제에 치명적인 여러 가지 위기형태가 나타나고 있다. 북한핵문제로 인해 발생한 한반도 전쟁위기는 물론 끊임없이 터져 나오는 사회재난과 국제테러 위협이 그 어느 때 보다도 국가적 위기로 나타날 개연성이 커지고 있어 국가적 차원의 효과적인 위기관리와 조기경보의 중요성이 더욱 부각되고 있다. 그러나 위기관리와 조기경보가 갖는 사안의 중요성에도 불구하고 현 정부는 지난 정부시절 국가안보회의 사무처가 야기한 여러 가지 폐해와 문제점만을 지나치게 인식하여 주요 기능을 일반 부서에 분산시키거나 폐지시키기에 이르렀는데 이러한 정부의 조직개편과 위기관리 기능약화로 인해 범정부 차원의 위기관리능력이 현저히 저하되고 각종 위기에 시달리는 악재를 겪고 있다.<sup>6)</sup> 여기에 가뜩이나 열악한 정보인프라와 위기관리 전문인력의 부재, 사회전반에 만연된 고질적인 안전 불감증 등으로 인해 아직도 우리의 위기대처준비와 능력은 매우 미흡한 상황이라고 하겠다(길병욱·허태희, 2003: 339-359). 따라서 위기에 대처 및 위기관리에 대한 대비가 아직도 불충분한 상황에서, 새롭게 발생하는 국제분쟁의 위협과 국가 위기를 보다 효과적이며 효율적으로 대처할 수 있는 조직개편 방안으로 NSC 사무처 기능을 다시 부활하여 기능을 강화시키는 방안이 고려될 필요가 있다. 즉“명실상부한 위기관리 기구”체계로서 외교안보수석이 총괄하는 국가안보회의 사무처 기능의 부활이 필요한 것이다. 그 이유로는 먼저 그동안 NSC의 급격한 기능 약화로 인해 신속하고 효과적인 위기대응이 어려워졌기 때문이다. 지난정부의 NSC 폐해는 사실 특정인이 권력을 독점하여 모든 정보보고 시스템과 위기대응 시스템을 독선적으로 운영한 탓에 기인하는 것으로 과행적인 운영상의 문제점이지 제도상의 문제로 보기는 어렵다. 아울러 정책결정과 관련하여 현재의 시스템으로는 당면한 현안문제에만 집중되어 장기적이며 전략적인 위기 관리 방안이나 사전의 치밀한 조기경보 능력에는 한계가 있다. 따라서 <그림 1>과 같은 형태의 새로운 NSC 사무처 기능의 복원이 필요하다.

6) 2008년 초 현 정부의 출범과 함께 소고기 수입문제로 파생된 촛불시위 위기를 비롯하여 5월에 발생한 금강산 관광객 피격사건 대응위기, 일본과의 독도영유권문제로 불거진 한-일 간의 외교위기 등으로 인하여 청와대 외교안보수석 및 관련 부서 장관들의 경질로 이명박 정부의 심각한 위기관리 능력이 문제가 되었다.



<그림 1> NSC 사무처 조직 및 기능체계도

물론 2008년에 발생한 금강산 관광객 피격사건이나 일본의 독도영유권문제로 인하여 이명박 정부의 위기관리 능력이 문제가 되자 그에 대한 보완책으로 “위기정보 상황팀”을 “위기상황센터”로 확대·개편하는 방안을 채택하였으나 이처럼 5-6 명의 인원보충으로 현 정부의 취약한 위기관리능력이 보완되기에는 근본적으로 한계가 있었다. 2008년에 정부의 위기대응 시스템을 강화하기 위하여 보완책으로 5-6명을 더 충원, “위기정보 상황팀”을 “위기상황센터”로 개편하였으나 이런 식의 방안으로는 조직과 인력이 부족하여 취약한 위기관리능력이 강화되기에는 미흡하였다. 그 이유로는 “위기상황센터”의 주요 기능인 “위기상황실”의 운영만 하더라도 12 명이 매일 2 교대 근무를 해야 하는데 이 들에게 가중되는 업무량은 말할 것도 없이 위기상황센터로서의 다른 기능, 즉 중장기 위기 정보 수집 및 분석이나 대응전략 마련, 정보전파 및 사후관리 업무는 전혀 기대할 수 없기 때문이다. 당시의 “위기상황센터”체계로는 사실상 그 기능과 역할이 단순한 위기상황실로 전락하는 데 그치므로 “위기관리”가 아닌 “사후 위기통제”에 머무를 수밖에 없었으며 조기경보는 도저히 꿈을 꿀 수 없는 미약한 체계였던 것이다.<sup>7)</sup> 어느 나라나 국가안보회의(NSC)의 주요 기능이 안보위기와 관련 “신속하고 효과적인 위기관리 기능”인 데 이런 역할을 제대로 수행하기 위해서는 하부 참모조직이 (a). 국가안보관련 모든 상황 정보의 보고, 취합, 분석의 총체적 메카니즘 구축 (b). 다른 유관부처와의 신속한 정책조정 및 조율 (c). 정책추진 또는 정책집행의 효과적인 감시감독 등에 초점을 맞춘 단계적 위기관리의 역할—즉, 위기탐지 및 조기경보, 위기통제 및 해결과 감독—이 중요하다. 그러나 이후 인원과 조직이 조금 더 보완되

7) 이명박 정부 초기 국가 위기관리 시스템의 취약성을 인지하여 2008년 7월 국회 내에 국가위기관리 포럼이 결성되었으며 이후 여당 내에도 미래위기대응 특별위원회가 설립되어 위기관리기본법 제정 및 위기관리 시스템의 개선을 위한 노력을 시도한적 있으나 이후 여러 가지 정치적 사정으로 호지부치 되어 버렸다.

어 현재의 “위기관리실”로 격상되었지만 이 자체도 그 기능이 “위기상황 발생 시 종합상황실로서 위기통제의 기능”에 만 그치는 것으로 “위기관리의 기능이나 조기경보” 역할에는 근본적인 한계가 있었다. 아울러 현재의 “위기관리실”이란 일선 실무부서들에게는 기존의 “위기정보상황 팀”과 비교하여 그 위상이나 기능에 있어서 별 큰 차이가 없으므로 위기관리실의 운영과 관련된 정보보고, 정보수합 및 정보전파에는 근본적인 한계가 있다.

## VII. 맺는 말

이명박 정부의 국가위기관리 능력은 기존의 국가안전보장회의의 사무처를 폐지하는 등 국가안전보장회의의 조직과 기능을 축소시켜 이전 정부보다 그 능력이 다소 약화된 문제가 있다고 할 것이다. 미국의 국가안전보장회의에 대한 규정이 법률에 규정되어 있는 것과는 달리 우리나라의 국가안전보장회의에 대한 근거 규정은 헌법과 국가안전보장회의법이라는 법률에 있다. 이러한 국가안전보장회의는 한편으로는 헌법상 대통령의 자문기구에 불과하다고 볼 수도 있지만, 다른 한편으로는 포괄적이고 복합적인 우리나라의 국가안보를 위협하는 국제정세와 북한과 군사적인 위기상황에 놓여 있는 한반도의 정세 하에서 무엇보다도 우리나라의 안보가 중요함에 비추어 볼 때 그 위상은 헌법상의 국가원로자문회의 등의 다른 대통령의 자문기관과는 다르다고 할 것이다.

이러한 견지 하에 우리나라 헌법에서는 국가안전보장회의를 유일하게 헌법상의 필수적 자문기관으로 규정하고 있는바, 포괄적이고 복합적인 우리나라의 국가안보를 위협하는 국제정세와 북한과 군사적인 위기상황에 놓여 있는 한반도의 정세 하에서 우리나라의 국가안전보장에 대한 대외정책·군사정책과 국내정책은 우리나라의 존망과 관련된 매우 중요한 것이므로, 국가안전보장회의의 산하에 법적 근거가 있는 제도화된 상임위원회와 실무조정회의 및 사무처 등을 신설하여 대통령을 보좌할 수 있도록 관련 법 규정과 제도를 개정하고 보완해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 권영성. 2010. 헌법학원론. 서울: 법문사.
- 길병욱·허태희. 2003. 국가 위기관리체계 확립방안 및 프로그램 개발에 관한 연구. 국제정치논총. 43(1): 339-359.
- 김성한. 2002. 새로운 유형의 위기와 안보위협 요소 분석 및 대책. 비상대비연구논총. 29: 21-39.
- 박재하·정길호. 1988. 국가안전보장회의의 활성화 방안 연구: 기능 및 기구 정립을 중심으로. 국방논집. 7(1): 171-188.
- 백승주. 2002. 평화공존 및 통일시대에 부합하는 국가비상대비 구상. 비상대비연구논총. 29: 67-89.

- 성낙인. 2011. 헌법학. 법문사.
- 신상진. 2007. NSC의 법적 지위와 운영 개선방안. 국가안전보장회의의 법적 지위와 기능개선에 관한 공청회 자료집. 국회 국방위원회.
- 윤태영. 2010. 미국과 한국의 국가안전보장회의(NSC) 체제 조직과 운영: 위기관리 시각에서 분석. 평화학연구. 11(3): 231-252.
- 이동훈. 2002. 한국의 위기관리체계 진단과 발전 방향. 호산 김정동 교수 정년기념논총 간행위원회(편). 진단과 대응의 사회학. 서울: 박영사.
- 이재은. 2007. 포괄적 안보 개념 하에서의 국가 위기관리와 국가 안전보장 기능의 발전 방향. 국가안전보장회의의 법적 지위와 기능개선에 관한 공청회 자료집. 국회 국방위원회.
- 이종석·이상현. 2002. 국가위기관리지침 작성 개요. 서울: 세종연구소.
- 이희훈. 2008. 집회시 경찰권 행사의 법적 근거와 한계: 개괄적 수권조항을 중심으로. 경찰학연구 8(3): 110-128.
- 전경만. 2008. 동북아안보정세분석: 국가위기관리체계의 발전적 운영에 관한 소고. 한국국방연구원.
- 정병교. 1995. “국가안전보장회의의 운영개선방안에 관한 연구”. 연세대 행정대학원.
- 정춘일·유영철·서남열. 1998. 국가 위기관리체계 정비방안 연구. 한국국방연구원.
- 제성호. 2007. “국가안전보장회의법 개정 법률안 검토”. 국가안전보장회의의 법적 지위와 기능개선에 관한 공청회 자료집. 국회 국방위원회.
- 홍성방. 2010. 헌법학(하). 서울: 박영사.
- 허태희·이상호·길병욱. 2005. 위기관리이론과 사이버안보 강화방안: 이론과 정책과제. 국방연구. 48(1): 29-62
- Brecher, M. and Jonathan Wilkenfeld. 2000. *A Study of Crisis*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Bueno de Mesquita, Bruce. 1989. The Contribution of Expected-Utility Theory to the Study of International Conflict. M. I. Midlarsky. ed. *Handbook of War Studies*. Ann Arbor: University of Michigan. 143-169.
- Bloomfield, Lincoln P. and Allen Moulton. 1997. *Managing International Conflict: From Theory to Policy*. New York: St. Martin's Press.
- Davies, John and Ted Gurr. 1998. *Preventive Measures: Building Risk Assessment and Crisis Early Warning*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Gurr, Ted R. and Barabara Harff. 1994. Conceptual, Research, and Policy Issues in Early Warning Research: An Overview. *The Journal of Ethno-Development*. 4(1): 57-76.
- Hopple, Gerald, S. Andriole and Amos Freedy. 1998. *National Security: Crisis Forecasting and Management*. Boulder, CO: Westview Press.
- Schmeidl, S. and H. Adelman. 1998. *Early Warning and Early Response*. NY.: Columbia University Press.

Schrodt, Philip A. 2002. *Forecasts and Contingencies: From Methodology to Policy*. Paper presented at the American Political Science Association, Boston, August 29 - September 1.

Schrodt, Philip A. and Deborah J. Gerner. 1994. Validity Assessment of a Machine-Coded Event Data Set for the Middle East, 1982-92. *American Journal of Political Science*. 38(3): 805-817.

Sundri Khalsa, 2004. *Forecasting Terrorism*, Lanham, Maryland: Scarecrow Press.

국가안전보장회의 사무처. 업무보고. 2008. 1. 7.

그랜드 국어사전. 2004. 서울: 금성출판사.

문화일보. 2011. ‘北, 연평도 포격도발 1년: 사과 없는 北… 냉각구도 지속, 최근 ‘北 유화 제스처’ 예의 주시’. 2011. 11. 18자.

SBS 뉴스. 2010. 12. 21.

<http://100.daum.net/encyclopedia/view.do?docid=b02g2395a>. 검색일: 2011. 11. 20.

[http://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%AF%B8%EA%B5%AD\\_%EA%B5%AD%EA%B0%80%EC%95%88%EC%A0%84%EB%B3%B4%EC%9E%A5%ED%9A%8C%EC%9D%98](http://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%AF%B8%EA%B5%AD_%EA%B5%AD%EA%B0%80%EC%95%88%EC%A0%84%EB%B3%B4%EC%9E%A5%ED%9A%8C%EC%9D%98). 검색일: 2011. 11. 20.

[http://m.president.go.kr/news/view.php?uno=245&cur\\_page\\_no=187](http://m.president.go.kr/news/view.php?uno=245&cur_page_no=187). 검색일: 2011. 11. 20.

<http://www.konas.net/article/article.asp?idx=27057>. 검색일: 2011. 11. 20.

---

**許太會**: 미국 덴버대학 국제대학원에서 국제정치학 박사학위(논문: 경제적 역동성이 국제분쟁태에 미치는 연구, 1995)를 받았으며 현재 선문대학교 국제관계학과 교수로 재직 중이다. 국제정치학회, 한국정치학회, 사이버테러/정보전학회 이사 등을 역임하고 현재는 국가정보학회 총무이사로 활동하고 있다. 관심분야로는 미국안보정책, 위기 관리, 국가정보, 정보전 분야이며 주요 논문으로는 “21세기 현대 정보전의 실체와 한국의 전략과제(2004)”, “위기 관리이론과 사이버안보 강화방안(2005)”, “석유고갈시대의 에너지위기와 위기관리(2009)”, “다중이용시설 테러와 위기관리(2011) 등이 있다.

**李熙勳**: 연세대학교에서 법학 박사학위(논문: 집회의 자유의 보호와 제한에 관한 연구, 2006)를 받았으며 현재 선문대학교 법학과 교수로 재직 중이다. 한국헌법학회 총무·재무·섭외간사, 한국공법학회 총무·출판·홍보간사, 한국토지공법학회 총무간사 등을 역임하고 현재는 법제처 국민법제관(의원입법분야), 한국헌법학회 이사, 한국토지공법학회 이사 등으로 활동하고 있다. 관심분야로는 집시법, 개인정보보호법, 통치구조, 선거법, 언론법, 경찰권, 미국헌법 분야이며, 주요 논문으로는 “부패행위자에 대한 대통령의 사면권 제한에 관한 연구(2007)”, “헌법재판소의 야간옥외집회금지과 처벌규정의 결정에 대한 연구(2009)”, “사이버 집회, 시위에 대한 연구(2010)”, “전자주민증 도입의 주민등록법 개정안에 대한 헌법적 평가(2012)” 등이 있다.

투 고 일: 2012년 07월 04일  
수 정 일: 2013년 01월 21일  
게재확정일: 2013년 01월 25일

## A Legal and System Study on the National Security Council

Tae Hoi Huh, Hie Houn Lee

Since the 9.11 incident, many advanced countries in the world have been looking for various solutions to strengthen government's crisis response capability, guarding against ever increasing international terror and crisis. The main impetus for this research is to explore a few legal and systemic alternatives to strengthen the function of National Security Council in order to improve the national crisis management system. This study has also focused on: 1) reviewing the restoration of NSC administrative apparatus in terms of the enhancement of crisis response capability; 2) and investigating legal methods to upgrade our national crisis management system. Among them, strongly suggested here is the restoration of the role of the national security council as a major president consultative organization. Generally emphasized is the facilitation of administrative role of NSC in an enhanced crisis management system.

**Key Words:** national security council, president consultative organization, national security council act, national crisis management system, crisis