

국가위기관리기본법(안) 제정 발전방안

김인태

2010년 천안함 폭침 직후 국가위기 상황에 신속하게 대처하기 위해 추진됐던 국가위기관리기본법이 천안함 폭침 사건 3주기가 지난 지금도 제자리를 맴돌고 있다. 북한이 제2의 연평도 포격도발과 같은 유형의 도발을 어떤 특정 지역에서 한다면 정부는 어떤 부처가 주관이 되어 어떤 법령을 적용하여 위기를 관리해야 할까? 국방부와 안전행정부, 기타 정부 부처와 지방자치단체들은 어떻게 대응해야 할까? 국가의 존립 자체를 위협하는 국가 안보 위기가 발생했을 경우 모법(母法) 역할을 할 “위기관리기본법”이 마련되어 있지 않아 국가적 차원에서의 유기적이고 종합적인 대응이 어려운 상황이다. 문제는 이처럼 북한이 연쇄 도발을 일으킬 경우 이에 대비할 컨트롤 타워와 이를 뒷받침할 종합적인 법률 체계가 없다는 점이다. 따라서 본 논문은 국가위기관리기본법 제정의 필요성을 공감하고, 현재 제정중인 국가위기관리기본법의 문제점을 분석 제시하고, 보완 발전시켜 부처별로 산재되어 있는 위기 관리법의 개념과 중복되는 문제를 해결하여 복합적 위기상황에 효과적으로 대처할 수 있는 통합된 법적 체계를 구비하는데 주안을 두었다.

주제어: 국가위기, 위기관리 법령, 위기관리기본법, 위기관리의사결정기구

1. 서론

2010년 천안함 폭침 직후 국가위기 상황에 신속하게 대처하기 위해 추진됐던 국가위기관리기본법이 천안함 폭침 사건 3주기가 지난 지금도 제자리를 맴돌고 있다. 이명박 정부 당시 안보 문제에 대한 체계적인 인식 부족 등으로 사건이 발생할 때 위기관리조직 개편만 이루어지고 국가 차원의 종합적인 안보관리가 추진되지 않았기 때문이다.

북한이 제2의 연평도 포격도발과 같은 유형의 도발을 어떤 특정 지역에서 한다면 정부는 어떤 부처가 주관이 되어 어떤 법령을 적용하여 위기를 관리해야 할까? 포탄이 떨어지고 주민들 가운데 사상자가 발생하고 피난을 가기 위해 주민들은 우왕좌왕하는 가운데 가옥과 각종 공장 및 시설물이 불타고 있는 상황을 가정해 볼 필요가 있다. 물론 이보다 더 가혹한 상황도 얼마든지 가정될 수 있을 것이다. 국방부와 안전행정부, 그리고 기타 정부 부처와 지방자치단체들은 어떻게 대응해야 할까? 통합방위법? 재난 및 안전관리기본법? 민방위법? 비상대비자원관리법? 향토예비군설치법? 어떤 사건이 발생 시 어느 부서가 어떤 법을 적용해서 이 위기를 관리해야 할까? 2010년 북한의 연평도 포격 도발시 정

부 및 지방자치단체는 어떤 법을 어떻게 적용해야 할지를 두고 혼란을 빚은 바 있다. 물론 그 이후에 일부 법령을 손질한 바가 있으나 여전히 미흡한 것이 사실이다.¹⁾

국방부는 최근 키리졸브 연습 전후로 북한이 일으킬 도발을 예측하며 서해 북방한계선 침범과 사이버테러 등 약 30여 가지를 꼽았다. 군이 꼽은 30여가지 시나리오는 대부분 과거 북한이 감행했던 도발로 재발 가능성이 매우 높은 것들이다. 특히 천안함 폭침 상황과 사이버테러 등 지금까지 북한의 도발은 산발적이었지만 이런 사태들이 연쇄적으로 일어날 가능성도 배제할 수 없다.²⁾

문제는 이처럼 북한이 연쇄 도발을 일으킬 경우 이에 대비할 컨트롤 타워와 이를 뒷받침할 종합적인 법률 체계가 없다는 점이다. 박근혜 정부에서 설치된 국가안보실은 이와 같은 역할을 할 수 있지만 법적 근거는 “국가위기관리지침”이란 대통령훈령뿐이다. 하지만 각 부처의 법률보다 하위법령인 훈령으로는 이를 통제하기 힘들다. 이뿐만 아니라 부처별로 위기관리법을 따로 두면서 법령별 위기관리 개념이 서로 다르고 중복되는 문제도 생긴다. 예를 들어 위기상황은 크게 ‘비상’과 ‘위기’와 같이 법령에는 추상적으로 나와 있는데 이 개념이 모호하고 부처 간 인식이 다를 경우 현장에서 혼선이 발생하게 된다.

현재 각종 재난관리 법령은 비상대비자원관리법(안전행정부)과 통합방위법(국방부), 재해구호법(소방방재청) 등 부처별로 나뉘어 있고 그 숫자만 15가지가 넘는다. 하지만 재난이 발생할 경우 중앙재난안전대책본부가 상황을 총괄하게 되며, 「재난 및 안전관리기본법」이 위기관리 관련 법령을 총괄하는 모법(母法)역할을 하고 있다. 그러나 국가의 존립 자체를 위협하는 국가 안보 위기가 발생했을 경우 모법(母法) 역할을 할 「위기관리기본법」이 마련되어 있지 않아 천안함 폭침이나 연평도 포격도발과 같이 사회 전체에 결정적인 영향을 미치는 상황에 대해서는 국가적 차원에서의 유기적이고 종합적인 대응이 어려운 실정이다. 천안함 폭침이나 연평도 포격도발 상황과 같이 사회 전체로 큰 영향이 미치는 경우에는 개별 법률 적용이 아닌 복합적 위기상황에 효과적으로 대처할 수 있는 통합된 법적 체계 마련이 시급한 이유이다.

따라서 본 논문은 국가위기관리기본법 제정의 필요성을 공감하고, 현재 제정중인 국가위기관리기본법의 문제점을 분석 제시하고 보완 발전시켜, 부처별로 산재되어 있는 위기관리법의 개념과 중복되는 문제를 해결하여 복합적 위기상황에 효과적으로 대처할 수 있는 통합된 법적 체계를 구비하는데 주안을 두었다.

II. 국가위기관리기본법 입법의 필요성

1. 국가위기관리 개념

1) 행정안전부. 2011.비상대비 관련 법령 정비방안. 안전행정부 용역과제.

2) 문화일보. 2013. 3. 25. 국가위기관리법 3년째 제자리.

국가위기관리의 개념은 “국가위기를 효과적으로 예방·대비하고, 대응·복구하기 위해 국가 자원을 기획·조직·집행·조정·통제하는 제반 활동 과정”으로 정의하고 있다.³⁾

국가위기관리 과정은 크게 예방단계, 대비단계, 대응단계, 복구단계로 구분할 수 있다.

예방단계는 국가위기의 발생요인을 사전에 제거하거나 감소시킴으로써 위기의 발생자체를 억제하거나 방지하기 위한 일련의 활동이 이루어지는 단계이다. 제도 개선 및 정책적·기술적 대안을 강구하며, 취약점을 보완하고 관리한다.

대비단계는 국가위기 상황 하에서 수행해야 할 제반 사항을 사전에 계획·준비하고 교육·훈련을 함으로써 국가위기에 대한 대응능력을 제고시키며, 국가위기 발생 시 즉각적으로 대응할 수 있는 태세를 강화시켜 나가는 일련의 활동이 전개되는 단계이다. 위기대응책 수립·점검, 위기대응 투입자원 확보·관리, 교육 및 연습·훈련을 실시하고, 위기징후·상황·경보수준에 따라 비상근무태세를 유지한다.

대응단계는 국가위기 발생시 국가의 가용한 자원과 역량을 효율적으로 활용하고 신속하게 대처함으로써 피해를 최소화하고, 2차적인 위기의 발생 가능성을 감소시키는 실제적인 활동이 전개되는 단계이다. 초기 대응조직 및 비상대책기구를 가동하며, 응급대응 및 공조체제를 유지하고, 대내·외 홍보를 실시한다.

복구단계는 국가위기로부터 발생한 피해를 발생이전의 상태로 회복시키고, 평가 등에 의한 제도 개선과 운영체계 보완을 통해 재발을 방지하고 위기관리능력을 보완하는 활동이 전개되는 단계이다. 복구활동을 실행하고 개선책을 강구한다.

국가의 위기유형은 <표 1>과 같이 전통적 안보분야 위기, 재난분야 위기, 국가핵심기반분야 위기로 구분하고 있다.

<표 1> 국가위기의 분류

구분		위기유형
전통적 안보분야		북한관련위기, 외부관련위기, 내부위기
재난 분야	자연재난	풍수해, 기상재난, 지진재난
	인적재난	고속철도 대형사고, 다중밀집시설 대형사고, 대규모 환경오염, 대규모 산불, 화학유해물질 유출사고, 지하철 대형 화재사고, 댐 붕괴, 공동구 재난, 전염병, 가축질병, 인접국 방사능유출
국가핵심기반분야		에너지, 식용수, 보건의료, 정보통신, 금융, 수송, 원자로, 주요산업단지, 정부주요시설, 사이버

※ 자료: 국가안보실(2011).

2. 현행법상의 국가위기관리 관련 법령

우리나라의 국가위기관리 관련 법령은 <표 2>에 제시된 현황과 같이 헌법, 법률, 훈령 등 50여종이

3) 국가안보실. 2011. 국가위기관리기본지침. 대통령훈령 제 000호.

있으며, 31종의 전시대기법령이 있다. 헌법에는 내우·외환·천재·지변, 재정·경제상의 위기에 긴급조치가 필요할 때와 국가안위에 관계되는 중대한 교전상태에서 대통령이 발하는 긴급명령(제76조), 전시·사변·국가 비상사태시 병력으로 안녕질서를 유지할 필요가 있을 때 선포하는 계엄(제77조), 대통령 자문기구인 국가안전보장회의(제91조)에 관한 조항이 있다.

<표 2> 비상대비 관련 평시 법률 현황⁴⁾

구분	법령명	제정 연도	개요	담당 부처
헌법	대통령 긴급명령 (제76조)	1948	내우·외환·천재·지변, 재정·경제상의 위기에 긴급조치 필요시 대통령 긴급명령(1항) 국가안위에 관계되는 중대한 교전상태시 대통령 긴급명령(2항)	
	계엄 (제77조)		전시·사변·국가 비상사태시 계엄의 선포 요건 및 절차 등	
	국가안전 보장회의 (제91조)		국가안전보장에 관련되는 대외정책·군사정책, 국내정책 수립에 관한 대통령 자문기구 설치	
법률	계엄법	1949	계엄에 관한 사항 규정	국방부
	국가안전 보장회의법	1963	국가안전보장회의의 구성 및 직무범위, 그 외 필요한 사항 규정	안행부 (국가안전 보장회의)
	비상대비 자원관리법	1984	전시·사변, 이에 준하는 비상시에 국가의 인력·물자 등 자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 대비계획 수립·자원관리·교육 및 훈련 등에 필요한 사항 규정	안행부
	징발법	1963	전시·사변, 이에 준하는 비상사태 하에서 군 작전 수행에 필요한 토지, 물자, 시설 또는 권리의 징발과 보상에 관한 사항 규정	국방부
	병역법	1949	대한민국 국민의 병역의무에 관하여 규정, 전시·사변, 비상사태시 병력동원, 전시근로소집에 관한 사항 명시	병무청
	향도예비군 설치법	1961	향도예비군 설치·조직·편성 및 동원 등에 관한 사항 규정	국방부
	민방위 기본법	1975	민방위에 관한 기본적인 사항, 민방위대의 설치·조직·편성과 동원 등에 관한 사항 규정	안행부 (소방 방재청)
	통합방위법	1997	적 침투·도발, 그 위협에 대응하기 위하여 국가 총력전 개념을 바탕으로 통합방위 대책 수립·시행에 필요한 사항 규정	국방부 (합참)
	재난안전 관리기본법	2004	재난의 예방·대비·대응·복구와 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항 규정	안행부 (소방 방재청)
	자연재해 대책법	1967	자연재해의 예방·복구 및 대책에 관하여 필요한 사항 규정	소방 방재청
	재해구호법	1962	이재민 구호와 의연금품 모집·절차 및 사용방법 등에 관하여 필요한 사항 규정	소방 방재청

4) <http://www.moleg.go.kr/main.html>(법제처)와 행정안전부, 2011. 비상대비관련 법령 정비방안을 참고.

<표 2> 비상대비 관련 평시 법률 현황(계속)

구분	법령명	제정 연도	개요	담당 부처
법률	소방기본법	2003	화재를 예방·경계하거나 진압하고, 화재, 재난·재해 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급활동에 관하여 규정	소방 방재청
	감염병 예방·관리에 관한 법률	1954	감염병의 발생과 유행을 방지하고, 그 예방 및 관리를 위하여 필요한 사항 규정	보건 복지부
	가축전염병 예방법	1961	가축의 전염성 질병 발생 및 확산을 방지하기 위한 사항 규정	농림축산 식품부
훈령	국가전쟁 지도지침	2011	전사·사변, 국가비상사태시 정부 각 기관의 역할임무, 관계기관 간 협조, 비상사태별 조치 등에 관해 필요한 사항 규정	대통령실
	국가 위기관리 기본지침	2011	국가차원의 위기관리 활동 기준과 방향 정립, 정부 각 기관에 위기사태별·유형별, 위기관리업무 수행 기본 지침 제공	대통령실
	국가대테러 활동지침	2011	테러에 대한 국가의 대비활동에 관한 사항 규정	국정원
매뉴얼	북한군 침투·도발 위기관리 표준매뉴얼	2011	북한에 의해 자행되는 침투 및 도발행위에 관한 관련 부처의 조치사항 규정	국방부

국가위기관리 관련 법률은 안보와 재난분야로 구분된다. 안보 관련 법률은 전면전, 국지전, 테러 등 북한 및 외·내부 위기와 관련된 법률로서, 계엄에 관한 사항을 규정한 「계엄법」, 비상사태시 인력과 물자의 동원에 관하여 규정하고 있는 「비상대비자원관리법」, 전시·비상시 군 작전 수행에 필요한 사항을 규정한 「병역법」, 「징발법」, 「향토예비군 설치법」, 민방위⁵⁾에 대비하기 위한 「민방위기본법」, 통합방위⁶⁾에 대비하기 위한 「통합방위법」 등이 있다.

재난관련 법률은 자연재해, 인적재난, 국가기반체계 마비, 감염병 등에 관한 법률로서 「재난 및 안전관리기본법」, 「자연재해대책법」, 「재해구호법」, 「소방기본법」, 감염병 예방 및 관리를 위한 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」, 「가축전염병 예방법」 등이 있다.

대통령훈령에는 전시 정부기관의 임무 및 대응체계와 위기관리 활동, 위기에 대비하기 위한 「국가전쟁지도지침서」, 「국가위기관리기본지침」, 「국가대테러활동지침」 등이 있다.

국가위기관리 매뉴얼은 안보분야 14개 유형은 국가안보실에서 관리하며, 재난 및 국가기반체계 등 24개 매뉴얼을 안전행정부에서 관리하고 있으며, 북한군 침투·도발 위기관리 표준매뉴얼은 국방부에서 관리하고 있다.

5) 민방위기본법에 의하면, 민방위는 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태, 「통합방위법」에 따른 통합방위사태, 「재난 및 안전관리기본법」에 따른 재난사태중 어느 하나에 해당하는 상황(민방위사태)로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 정부의 지도하에 주민이 수행하여야 할 방공, 응급적인 방재·구조·복구 및 군사 작전상 필요한 노력 지원 등의 모든 자위적 활동을 말한다.
6) 통합방위사태는 적의 침투·도발이나 그 위협에 대응하기 위하여 선포하는 단계별 사태를 말하며, 갑종사태, 을종사태, 병종사태가 있다.

법률 및 대통령훈령, 매뉴얼 이외에 전시 대기법령⁷⁾이 있다. 전시 대기법령은 헌법 제76조에 근거하여 중대한 교전상태 등에서 적용하게 될 행정·경제·금융·사법조치 등 평시법령에 대한 특례사항을 적용한 법령이다. 일반법령은 입법에 필요한 정부내 입법절차만을 거치고 법률안의 경우에는 국회 심의절차와 대통령령의 경우 대통령 재가와 공포절차를 남겨둔 채 대기 상태에 있는 것이 차이점이다.

전시법령은 국회의 집회가 가능한 경우에는 법률 형식으로 국회에 제출하고, 국회의 집회를 기다릴 여유가 없거나 집회가 불가능한 긴급한 상황의 경우 대통령 긴급명령으로 발령한 후에 사후에 국회의 승인을 요청하는 등의 형식으로 되어 있다. 전시법령에 의하여 국가의 안위에 관계되는 중대한 교전상태에 있어서 인적·물적 자원을 효율적으로 동원하거나 통제·운영하기 위하여 국가동원을 선포할 수 있다.

전시 법안은 <표 3>의 현황과 같이 총 31건이며, 전시·사변 또는 이에 준하는 비상시에 적용할 법령을 평시에 국무회의 심의를 거쳐 전시에 즉각 시행할 수 있도록 준비하고 있는 법령(안)으로서 전시법 공포절차는 국회의결→대통령재가→공포(총무2종사태시)로서 발효된다.

<표 3> 비상대비 관련 전시 법률 현황

법률 [대통령긴급(재정·경제)명령] 안: 16건	주무부처
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 전시 재정·경제에 관한 임시특례법안(대통령긴급재정·경제명령안) ▪ 전시 금융통화에 관한 대통령긴급재정·경제명령안 ▪ 전시 예산·회계에 관한 대통령긴급재정·경제명령안 ▪ 전시 외환관리에 관한 대통령긴급재정·경제명령안 ▪ 자유화지역 안의 정부업무운영 등에 관한 임시 특례법안 ▪ 전시 피난민 구호 및 수용에 관한 임시특례법안(대통령긴급명령안) ▪ 전시 법원·검찰조직 및 사법운영에 관한 임시특례법안(대통령긴급명령안) ▪ 전시 헌법재판소의 조직 및 운영에 관한 임시특례법안(대통령긴급명령안) ▪ 전시 범죄처벌에 관한 임시특례법안(대통령긴급명령안) ▪ 포획심판에 관한 법률안(대통령긴급명령안) ▪ 전시 정부업무운영 등에 관한 임시특례법안(대통령긴급명령안) ▪ 전시 행정조직에 관한 임시특례법안(대통령긴급명령안) ▪ 전시 공무원의 인사 및 연금에 관한 임시특례법안(대통령긴급명령안) ▪ 전시 자원동원에 관한 법률안(대통령긴급명령안) ▪ 전시 전재민 구호에 관한 임시특례법안(대통령긴급명령안) ▪ 국지전 등 위기 극복을 위한 부분동원에 관한 법률안 	<ul style="list-style-type: none"> 기획재정부 금융위원회 기획재정부 기획재정부 통일부 통일부 법무부 법무부 법무부 법무부 안전행정부 안전행정부 안전행정부 안전행정부 안전행정부 안전행정부

7) 법제처, 2012. 2012년도 전시관계 법령집.

<표 3> 비상대비 관련 전시 법률 현황(계속)

대통령령안: 15건	주무부처
▪ 전시 재정·경제에 관한 임시특례법시행령안(대통령긴급재정·경제명령안)	기획재정부
▪ 전시 임시수입부과세에 관한 규정안	기획재정부
▪ 전시 예산회계에 관한 특례규정안	기획재정부
▪ 전시 학생지원단 설치에 관한 임시조치령안	교육부
▪ 자유화지역 안의 정부업무운영 등에 관한 임시 특례법 시행령안	통일부
▪ 전시 피난민 구호 및 수용에 관한 임시특례법 시행령안(대통령긴급명령안)	통일부
▪ 전시 국가를 당사자로 하는 소송 및 행정 등에 관한 임시조치령안	법무부
▪ 전시 행정조직에 관한 임시조치령안	안전행정부
▪ 전시 정부업무운영에 관한 임시조치령안	안전행정부
▪ 전시 공무원의 인사 및 연금에 관한 임시조치령	안전행정부
▪ 전시 행정권한 위임 및 위탁에 관한 임시조치령안	안전행정부
▪ 전시 정부공문서 및 보고심사 등에 관한 임시조치령안	안전행정부
▪ 전시 자원동원에 관한 법률 시행령안(대통령긴급명령안)	안전행정부
▪ 전시 전재민 구호에 관한 임시특례법 시행령안(대통령긴급명령안)	안전행정부
▪ 국지전 등 위기 극복을 위한 부분동원에 관한 법률 시행령안	안전행정부

※자료: 안전행정부. 비상대비기획국 주요업무 참고자료.

3. 국가위기관리기본법 입법의 필요성

1) 국가위기관리 법제의 문제점

우리나라 국가위기관리 법제의 문제점을 살펴보면, 첫째, 위기 발생시마다 개별법으로 제정됨에 따라 위기 분야별로 분산된 가운데, 법령별 위기관리 개념이 상이하고, 중복·혼선으로 사각지대 발생이 우려되며, 용어의 혼란을 초래하고 있다.

현행 비상대비 관련 법령은 크게 안보위기 분야 및 재난위기 분야로 구분되고, 안보분야는 「계엄법」, 「통합방위법」, 「향토예비군설치법」, 「민방위기본법」, 「비상대비자원 관리법」 등, 재난위기 분야는 「재난 및 안전관리 기본법」, 「자연재해대책법」 등 개별법 마다 위기 개념이 상이하게 정의되어 연평도 상황 당시 대응과정(조윤길, 2012)에서 「민방위기본법」과 「재난 및 안전관리 기본법」 중 어느 법에 따를 것인가를 두고 혼선을 빚는 등 문제점⁸⁾이 노출되었다.

8) 비상대비 관련 개별법 마다 국가위기에 대한 개념이 상이하고, 실제상황 발생 시 우선적용 법률이 모호하며, 법 상호간 연계조항이 부재하여 관계 부처 간 협력대응 부재, 동원되는 수단은 거의 비슷하나 전시 이외에는 자원의 동원이 제한되는 등 국가위기관리체계에 문제점이 나타난다.

<표 4> 비상대비 관련 법률에 따른 위기 개념

법률	위기 개념
비상대비자원 관리법	전사사변 또는 이에 준하는 비상시(총무사태)
통합방위법	적의 침투도발이나 그 위협(통합방위사태 감을병중)
민방위기본법	전사사변 또는 이에 준하는 비상사태나 국가적 재난
재난 및 안전관리 기본법	(자연재난) 태풍, 홍수, 해일, 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사, 적조 등 자연현상으로 인하여 발생하는 재해 (인적재난) 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화재방사, 환경오염사고 등으로 발생하는 일정 규모 이상의 피해 (사회적재난) 에너지, 통신, 교통, 금융, 의료, 수도 등 국가기반체계의 마비와 감염병 확산 등으로 인한 피해

※ 자료: 안전행정부. 비상대비기획국 주요업무 참고자료.

또한, 비상사태나 국가적 재난 시 민간인 사상자가 발생할 경우 현행 법령으로는 이를 지원할 근거가 없어 민간인 사상자에 대한 처리절차 및 위로금 지급 등에 대한 보상근거 마련의 필요성이 제기되었다.⁹⁾

둘째, 위기관리 의사결정기구가 개별법령에 따라 주무부처·기관이 분산되고, 구성 및 기능이 유사한 위원회가 다수 운영됨으로 효율성이 떨어지고 협조가 미흡하며, 조정·통제가 곤란하여 통합적인 대비 및 대응이 곤란하다.

셋째, 전·평시 각급기관에서 심장역할을 수행하는 각종 종합상황실이 개별법에 따라 각각 운영하고 있어 효과적인 위기관리의 제한요인으로 작용되고 있다. 종합상황실은 각종 정보수집과 상황판단, 상황보고와 전파, 각종 기록유지, 상황조치 및 지침시달, 기능별 업무조정통제와 협조회의 등과 같은 중요한 기능을 수행한다(정찬권, 2011). 그런데 이러한 종합상황실의 편성과 운영은 국가전쟁지도지침서에 따른 ‘전시 정부종합상황실’, 재난 및 안전관리법상의 ‘재난상황실’, 소방기본법상의 ‘119상황실’ 등과 같이 각각 운영하고 있다.

넷째, 개별법 적용과 조직의 분산으로 한정된 위기관리 자원의 효율적인 관리 운용이 제한되며, 위기상황 발생시 자원의 통합 및 대체 활용이 어렵다. 평시 법령과 전시 법령의 이원화로 전·평시를 포괄하는 종합적인 대비가 곤란하다. 평시 자원관리는 「비상대비자원 관리법」에 의해 수행하지만, 동원은 「전시자원동원에 관한 법률안」에 명시되어 있다. 전시 법안은 전시의 긴박한 상황에서 의결 과정을 거쳐야 하며, 발동요건인 중대한 교전상태에 대한 해석의 여지를 두고 있어 적용상의 문제가 있다.

다섯째, 현행 법령으로는 현대 사회의 다양한 형태의 신종 및 복합 위기상황에 효율적으로 대응하기 위한 통합적 위기관리가 곤란하다. 동시다발 및 복합위기, 신종위기가 발생할 경우에는 법 적용의 한계와 작동 근거가 불분명하게 된다.

9) 연평도 상황의 경우 「인천광역시 옹진군 연평면 피격사건 사망자 위로금 등 지급에 관한 조례」(2010.12.27. 조례 제4871호)를 제정, 사망자 2인에 대한 보상을 실시함.

여섯째, 대통령훈령인 「국가위기관리기본지침」이 헌법과 개별 법률에 규정된 다수의 위기관리체제를 효율적으로 통합 관리하는데 법체계상으로 한계가 있다.

2) 국가위기관리기본법 입법의 필요성

‘현행 비상대비 체계가 안보환경의 변화¹⁰⁾에 부합하게 효율적으로 조직되고 운영되고 있는가?’에 대한 문제제기에서 시작하여 개별법들에 분산 규정된 위기관리 법제를 단일의 기본법으로 통합하고, 기존 법들은 하부 집행법의 성격으로 조정하려는 취지는 방향성 측면에서 타당한 것으로 보인다.

향후 연평도 포격과 같은 북한의 도발상황이 재발하거나 전기·가스·통신·공공전산망 등 국가기반시설이 침해될 경우 인명 및 재산의 피해는 물론, 국민생활에 큰 불편을 가져옴과 함께 한국사회의 내부갈등 및 혼란을 부추길 위험 가능성이 우려되고 있다. 지난 천안함, 연평도 포격도발 상황 등 향후 북한 위협의 고조와 국지도발 가능성이 예견되는 시점에서, 현행 법령 체계 및 대처능력으로는 효율적인 통합방위 작전 및 지원, 신속한 주민의 생명과 재산 보호, 조기 복구 및 수습 조치에 취약할 가능성이 농후하다.

따라서 비전면전 하에서 북한의 국지도발과 같은 중대 위기상황과 관련하여 법령체계의 혁신적인 정비와 이를 통한 효율적인 대응체계 구축을 위하여 제정해야 한다.

III. 국가위기관리기본법(안)의 문제점 및 발전방안

우리나라 국가위기관리체계는 구조적인 문제로 인하여 국가위기상황이 발생할 때마다 효과적으로 대처하지 못함으로써 국민들로부터 많은 질타를 받아 왔다. 그동안 국가위기관리체계 발전을 위해 많은 논의와 노력이 있어 왔지만 근본적이고 실질적인 추진이 미흡하였다. 따라서 우리나라의 국가위기관리체계 기능의 통합과 유기적 협력체계를 구비하여 효율적인 대응체계를 구축하고자 새누리당 한기호 의원이 국가위기관리기본법을 제안 하였으며, 현재 국회에 계류중인 법안 내용은 다음과 같다(한기호, 2012 원문은 붙임 참조).

1. 국가위기관리기본법(안) 주요 내용

가.(정의)“국가위기“란 국민, 국가의 주권과 영토, 그 밖에 국가를 구성하는 핵심요소나 가치 등에 중대한 위해가 발생하고 있거나 발생할 가능성이 있는 상태를 말하며, 안보분야 위기, 재정·경제분야

10) 과거 전시(戰時) 대비 위주의 전통적인 안보개념에서 테러, 재난, 전염병 등 모든 위협에 대처해야 하는 포괄적 안보개념으로 변화된 것을 의미함(행정안전부, 2011).

위기, 재난·국가핵심기반분야 위기로 구분한다(안 제2조).

나.(국가위기관리위원회 구성·운영)국가위기관리에 관한 중요정책의 심의 및 총괄·조정, 국가위기 관리 체계 및 제도의 구축, 그 밖에 이 법이 정하는 위기관리에 필요한 사항을 기획·조정하기 위하여 대통령 소속으로 국가위기관리위원회를 두고, 국가위기관리에 관한 지역별 중요정책의 심의·조정, 지역별 국가위기관리업무의 협의·조정, 그 밖에 지역별 국가위기관리에 필요한 사항을 수행하기 위하여 시·도에 시·도 위기관리위원회를, 시·군에 시·군·구 위기관리위원회를 각각 둔다(안 제7~9 조).

다.(위기관리종합상황실 등의 설치·운영) 국가위기관리 주관기관은 위기관리정보의 수집·전파, 신속한 지휘통제 및 상황관리를 위하여 종합상황실을 설치·운영하여야 한다(안 제11조).

라.(위기관리계획의 체계) 국무총리는 국가위기관리 기본계획을 작성하여 국가위기관리위원회의 심의를 거쳐 확정하고, 국가위기관리 주관기관은 기본계획에 따라 소관별 집행계획을 수립하고, 시·도 지사는 집행계획에 따라 그 소관 업무에 관한 국가위기관리 계획을 작성하여 시·도 위기관리위원회의 심의를 거쳐 확정된 후 이를 시장·군수에게 통보하고, 시장·군수는 시·도 계획에 따라 그 소관 업무에 관한 국가위기관리 계획을 작성하여 시·군·구위원회의 심의를 거쳐 확정한다(안 제13~16 조).

마.(국가위기경보제도의 운영) 국가위기관리 주관기관 또는 지방자치단체는 국가위기의 징후가 나타나거나 국가위기의 진행상황에 따른 효과적 대응을 위하여 필요하다고 인정하면 국가위기경보제도를 운영할 수 있다(안 제19조).

바. 국가위기관리 주관기관 및 지방자치단체의 장은 국가위기에 효과적으로 대응하거나 해당 위기의 효과적인 수습 및 복구를 위하여 특별한 조치가 필요하다고 인정되는 경우에는 관련 법률에서 정하는 바에 따라 국가위기사태를 선포할 수 있다(안 제21조).

사.(국가위기관리 교육·훈련의 실시) 국가 및 지방자치단체는 국가위기 대비업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에 관계 법률이 정하는 바에 따라 위기관리교육을 실시하여야 한다(안 제25조).

아.(국가위기관리의 매뉴얼 작성 및 활용) 국가 및 지방자치단체와 공공기관·공공단체 등은 국가위기관리에 필요한 매뉴얼을 작성하고 활용해야 한다(안 제26조).

자.(위기관리담당자의 임명) 국가위기관리기관은 해당 기관의 자체 위기를 관리하고 대응할 수 있는 위기관리담당자를 임명해야 한다(안 제30조).

차.(국가위기관리의 표준화) 국가 및 지방자치단체는 국가위기관리의 정확성, 합리성 및 국제성 제고를 위하여 과학적·기술적·경제적 활동 분야 등에서 국가적 및 국제적 표준을 고려하여 용어·측정단위·계량단위 등을 표준화하도록 노력해야 한다(안 제36조).

타.(인적·물적 자원의 사용·동원 및 교육·훈련 등에 따른 보상) 국가 및 지방자치단체는 인적·물적 자원의 사용·동원, 또는 교육·훈련 시 소집된 사람이나 물적 자원 등의 소유자·점유자 그 밖

에 권리자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 정당한 보상을 하여야 한다(안 38조).

과(벌칙 및 과태료) 정당한 시정 또는 보완 조치 명령을 이행하지 아니하거나 권리·의무를 위반한 자, 정당한 사유 없이 위기담당자 임명을 위반한 자 등에게 벌금이나 과태료를 부과한다. 과태료의 부과·징수에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(안 제40~41조).

2. 국가위기관리기본법(안)의 문제점

제정안은 통합적 위기관리를 통해 효율적인 통합방위 작전 및 지원, 신속한 대피를 통한 주민의 생명·재산 보호, 조기 복구 및 수습 조치를 위하여 비상대비 또는 위기관리와 관련된 현행 법령들을 포괄하는 기본법을 제정하려는 것으로서, 국가위기관리에 관한 중요정책의 총괄·조정 등을 위해 대통령 소속의 국가위기관리위원회를 두고(안 제7조), 지역별 위기관리를 위하여 각 시·도 및 시·군·구에도 위기관리위원회를 두며(안 제9조), 국가위기관리 매뉴얼 작성 및 활용을 명시하고(안 제26조), 국가위기의 효율적 관리 및 구호를 위한 재원 조성의 근거를 마련하며(안 제27조), 국가위기 상황에서 발생한 민간인 피해 등에 대한 보상(안 제28조), 위기관리 전문인력의 양성(안 제29조), 위기관리의 산업화 및 진흥을 위한 국가위기관리산업진흥원 설립·운영(안 제32조) 등을 주요내용으로 하고 있다. 다만, 현행 법률체제 하에서 새로운 기본법의 제정은 다음과 같은 이유에서 신중히 검토되어야 할 것이다.

1) 개별법상 '국가위기' 개념의 상이

제정안에서는 국가위기를 “국민, 국가의 주권과 영토, 그 밖에 국가를 구성하는 핵심 요소나 가치 등에 중대한 위해가 발생하고 있거나 발생할 가능성이 있는 상태”로 정의하고, ‘안보, 재정·경제, 재난·국가핵심기반’의 세 분야로 구분하고 있다. 특히, 재정·경제 분야의 위기를 “경기침체, 대량실업 등의 재정·경제적 위협요인이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우”로 정의하고, 다른 두 유형의 위기와 마찬가지로 국가위기관리 기본계획 등의 수립·시행, 국가위기경보제도 운영, 국가위기사태 선포, 인적·물적 자원의 동원, 위기관리 매뉴얼의 작성·활용 등의 대상으로 하였는데, 재정·경제분야는 위기관리 체계나 조직, 대응방식 등이 다른 두 위기 유형과 상이¹¹⁾하여 동일한 국가위기관리 체계에 포함하는 것은 적절치 아니하다.

11) 2008년 9월 미국의 리먼브라더스 파산 이후 글로벌 경제위기에 대응하여 비상경제대책회의(대통령 주재) 및 비상경제상황실(BH 및 기획재정부 등 14개 부처) 운영(2009년 1월~12월).

국가위기관리기본법안(제정안)	
안 제2조(정의)	이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
1.	“국가위기”란 국민, 국가의 주권과 영토, 그 밖에 국가를 구성하는 핵심 요소나 가치 등에 중대한 위해가 발생하고 있거나 발생할 가능성이 있는 상태를 말하며, 다음 각 목과 같이 구분한다.
가.	안보분야 위기: 전사·사변 또는 이에 준하는 비상사태나 적의 침투·도발 또는 침공이 발생하거나 발생할 우려가 있는 위기와 국가 주권의 침해, 테러, 그 밖에 통일·외교·군사 등 안보분야에서 국민의 생명·신체·재산이나 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 위기
나.	재정·경제분야 위기: 경기침체, 대량실업 등의 재정·경제적 위험요인이 발생하거나 발생할 우려가 있는 위기
다.	재난·국가핵심기반분야 위기: 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호 ‘가’목부터 ‘다’목까지에 해당하는 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 위기.
2.	“국가위기관리”라 함은 국가위기를 효율적으로 예방·대비하고, 발생 시에는 효과적으로 대응·복구하기 위하여 국가가 인적·물적 자원의 활용을 포함한 기획·조정·통제·동원하는 과정을 말한다.
3.	“국가위기관리기관”이라 함은 해당 위기유형별로 국가위기관리에 대하여 책임을 지는 공공 및 민간 조직을 말한다.
4.	“국가위기관리 주관기관”이라 함은 국가위기관리기관 중 해당 국가위기 유형의 위기관리 활동에 있어 주 책임을 지는 중앙행정기관을 말한다.

2) 복잡한 위기관리 의사결정기구

제정안은 현행 비상대비 법들이 중앙통합방위협의회, 중앙민방위협의회, 중앙안전관리위원회 등 유사한 위원회를 설치하여 위기상황 시에 의사결정 지연이 우려된다는 이유에서 국가위기관리에 관한 중요정책의 심의 및 총괄·조정 등을 위해 대통령 소속으로 국가위기관리위원회(위원장: 국무총리)를 두려는 것이다.

국가위기관리기본법안(제정안)	
안 제7조(국가위기관리위원회 구성·운영 등)	① 국가위기관리에 관한 중요정책의 심의 및 총괄·조정, 국가위기관리 체계 및 제도의 구축, 그밖에 이법이 정하는 위기관리에 필요한 사항을 기획·조정하기 위하여 대통령 소속으로 국가위기관리위원회를 둔다.
	② 국가위기관리위원회의 위원장은 국무총리가 되고, 위원은 대통령령이 정하는 중앙행정기관의 장 또는 관계기관단체의 장, 민간인으로 한다.

<표 5> 위기관리 의사결정기구 비교

구 분	제정안	국가안전보장회의법 (안보분야)	재난 및 안전관리 기본법(재난분야)
명 칭	국가위기관리위원회	국가안전보장회의	중앙안전관리위원회
의 장 (위원장)	국무총리	대통령	국무총리
구 성	대통령령이 정하는 중앙행정기관의 장 또는 관계기관단체의 장, 민간인	국무총리, 외교·통일·국방·국가정보원 등	행정안전부장관 등 각 부처장관 23명
주요 기능	국가위기관리에 관한 중요정책의 심의 및 총괄·조정 등	국가안전보장과 관련한 대외정책, 군사정책 등	재난 및 안전에 대한 총괄·조정·심의

※ 자료: 안전행정부. 비상대비기획국 주요업무 참고자료.

3) 국가위기종합상황실 운영 및 기본계획 수립의 개별법과 중복

국가위기관리기본법(안)(제정안)	
안 제11조(위기관리종합상황실 등의 설치·운영)	①국가위기관리 주관기관은 위기관리정보의 수집·전파, 신속한 지휘통제 및 상황관리를 위하여 종합상황실을 설치·운영하여야 한다.
	②국가위기관리 주관기관 외의 국가위기관리기관은 필요시 상황실을 설치할 수 있다.
안 제13조(국가위기관리 기본계획의 수립 등)	①국무총리는 매년 국가위기관리계획 수립에 관한 지침을 작성하여 대통령의 승인을 받아 국가위기관리 주관기관의 장에게 알려야 한다.
안 제14조(국가위기관리 집행계획의 수립 등)	①국가위기관리 주관기관의 장은 기본계획에 따라 그 소관 업무에 관한 국가위기관리 집행계획(이하 “집행계획”이라 한다)을 작성하여 국무총리의 승인을 받아 확정 후 이를 사·도지사에게 통보하여야 한다.
안 제15조(국가위기관리 사·도계획의 수립 등)	①사·도지사는 집행계획에 따라 그 소관 업무에 관한 국가위기관리 계획(이하 “사·도계획”이라 한다)을 작성하여 사·도위기관리위원회의 심의를 거쳐 확정 후 이를 시장·군수에게 통보하여야 한다.
안 제16조(국가위기관리 사·군계획의 수립 등)	①시장·군수는 사·도계획에 따라 그 소관 업무에 관한 국가위기관리 계획(이하 “사·군계획”이라 한다)을 작성하여 사·군위기관리위원회의 심의를 거쳐 확정한다.

제정안은 국가위기관리 주관기관에 종합상황실을 설치·운영하고, 국가위기관리에 대하여 국무총리로 하여금 기본계획을, 주관기관(중앙부처)의 장은 집행계획을, 지방자치단체의 장은 시·도계획 및 시·군·구계획을 각각 수립하도록 규정하고 있다.

<표 7> 기본계획 등의 수립

구분	대상 분야	계획의 내용
재난 및 안전관리 기본법	재난 및 안전	국가안전관리기본계획: 국무총리(5년 단위) 집행계획: 관계 중앙행정기관의 장(매년) 사·도 및 사·군·구 안전관리계획: 지자체장(매년)
민방위 기본법	민방위사태 전사·사변 등 비상사태	민방위 기본계획: 국무총리(5년 단위) 집행 계획: 중앙관서의 장(매년) 사·도 및 사·군·구 민방위계획: 지자체장(매년)
비상대비자원 관리법	비상사태시 인력·물자 활용	비상대비 기본계획: 국무총리(5년 단위) 집행계획: 관계 중앙행정기관의 장(매년) 시행계획: 사·도지사 및 주무부처 소속기관(매년) 실시계획: 시장·군수·구청장(매년)

※ 자료: 안전행정부, 비상대비기획국 주요업무 참고자료.

4) 법령간 위계 및 국가위기경보 발령 선포 권한 모호

안 제6조(다른 법률과의 관계)에서 “국가위기관리에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에 따른다”고 규정하고 있으며, 안 제19조(국가위기경보제도의 운영)에서 국가위기관리 주관기관 또는 지방자치단체가 위기 징후가 나타난 경우 등에 위기경보를 발령할 수 있도록 하고, 안 제21조(국가위기사태의 선포)에서 주관기관과 지방자치단체의 장은 필요한 경우 ‘관련 법률

에서 정하는 바에 따라' 국가위기사태를 선포할 수 있도록 하고 있어 법령간 위계 및 혼선을 초래할 우려가 있고, 국가위기경보 발령 선포 권한이 모호하다.

5) 개인의 재산권 침해 및 민간인 피해보상지원 법률 근거 미약

안 제22조(국가위기관리에 필요한 인적·물적 자원의 지정·관리) 및 안 제24조(인적·물적 자원의 사용·동원 등)에서 지방자치단체의 장도 인적·물적 자원의 지정, 징발 등을 할 수 있도록 규정하고 있는데, 이는 비상사태의 대응 주체로 국가가 지정한 「징발법」 및 각종 전시법령의 체계에 부합하지 아니하다. 안 제28조(민간인 피해의 보상과 지원)는 국가 및 지방자치단체로 하여금 국가위기 상황에서 발생한 민간인 피해와 손실에 대하여 보상 또는 지원하도록 규정하고 있으나 이는 법률 근거가 미약하다.

3. 국가위기관리기본법(안)의 발전방안

국가위기관리기본법(안)의 제정의 필요성은 인정되지만 북한의 국지적 도발에 효율적인 대응체계를 마련하고자 하는 입법취지를 위해서는 새로운 기본법을 제정하기보다는 국가위기 유형 재정립, 위기 관리 의사결정기구의 단일화, 국가위기종합상황실 통합운영 및 개별법과의 중복부분 해소, 재산권 침해 및 민간인 보상지원 등 관계 법률을 보완하는 등 현행 비상대비 법령 및 운영체계에 미흡한 부분을 찾아 기존의 개별법을 보완하는 방안을 강구할 필요가 있다.

1) 국가위기 유형 재정립 필요

재난·국가핵심기반 분야 위기의 경우에도 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 자연재난, 인적재난 및 사회적 재난 모두를 국가위기로 정의하는 것에 대한 적정성 여부 등이 검토되어야 하며, 실제 법집행 시 경기침체나 대량실업이 어느 정도까지 도달한 경우를 위기상황으로 판단할 것인가 등의 구체적인 기준 마련이 어려우므로 위기사태 등을 선포하는 것이 타당한 지에 대한 검토가 선행되어야 할 것이다.¹²⁾ 또한, 안 제2조제3호 및 제4호에서 “해당 위기유형별로 국가위기관리에 대하여 책임을 지는 공공 및 민간 조직”을 국가위기관리기관으로, “국가위기관리기관 중 해당 국가위기유형의 위기관리활동에 있어 주 책임을 지는 중앙행정기관”을 국가위기관리 주관기관으로 각각 정의하고 있는데, 국가위기관리기관 및 국가위기관리 주관기관은 동 제정안에 따른 각종 대책·조치 및 의무의 주체가 될 뿐더러 안 제40조 제1호에 따른 벌칙조항과도 관련되므로, 구체적인 국가위기 유형, 기관의 종류와

12) 재난분야는 국가 내부의 위기상황, 안보위기는 국가의 존립과 관련되고 국가간의 관계가 중요하다는 특성의 차이도 고려.

범위를 직접 규정할 필요가 있다.

2) 위기관리 의사결정기구의 단일화

위원회는 의사결정기구이므로 긴급한 대응 및 집행기구로는 부적합하며, 한 곳에서 전쟁, 국지도발, 자연재해, 가축전염병, 원자력 등 모든 위기유형별 전문성을 갖추기 어려울 것이므로 위기상황시 사각 지대가 발생할 우려가 있고, 각 부처별로 소관 업무의 위기상황에 대해 전문조직을 갖추고 있는 현 상황에서는 위기관리 조직의 통합 보다는 긴밀한 협조 체계를 구축하려는 노력이 효율적일 것으로 사료된다. 한편, 제정안과 현행 비상대비 개별법령간의 상충 문제를 해소하기 위해서는 관련 부처 간 합의를 통해 국가위기관리 전체를 총괄할 수 있는 컨트롤 타워 역할의 조직 및 정부 내 위기관리 조직 체계에 대한 연구¹³⁾가 선행되어야 할 것으로 사료된다.

<표 6> 현 국가위기관리기구 역할

現 국가위기관리기구	역 할
대통령실 국가위기관리실	<ul style="list-style-type: none"> •국가위기 전반에 대한 대통령 보좌 •위기관리·정보분석상황팀으로 구성
국무총리실 일반행정정책관, 외교안보정책관, 안전환경정책관	<ul style="list-style-type: none"> •행정안전·보훈·경찰 관련 지휘감독 및 정책조정 •외교·통일·안보 관련 지휘감독 및 정책조정 •재난안전·소방방재·환경 관련 지휘감독 및 정책조정
안전행정부 안전관리본부	<ul style="list-style-type: none"> •재난안전계획 수립·조정 및 사회적 재난 종합 대비대응 •비군사분야 전시대비 총괄(자원동원, 전시체제전환 등)
소방방재청	•자연인적재난 종합 대비대응, 소방, 민방위대 운영
국방부	•전시 및 국지도발시 국가방위
국정원	•대테러 및 사이버공격 종합 대비대응

※ 자료: 안전행정부. 비상대비기획국 주요업무 참고자료.

참고로 미국의 경우, 9.11테러 이후 미 행정부 내 22개 기관에 분산되어 있던 테러정보 분석 및 테러 관련 업무를 국토안보부로 통합하고 테러 관련 예방·대응·복구 등 총괄·조정 및 재난대비, 비상계획 등의 기능을 담당하도록 하고 있다(행정안전부, 2011).

3) 국가위기종합상황실 통합 및 개별법과의 중복 부분 해소

현재 안전행정부에 중앙안전상황실을, 시·도 및 시·군·구에 재난종합상황실을 각각 운영하고, 개별법에 따라 총무계획, 민방위계획, 안전관리계획 등 별도의 계획을 수립하고 있다. 하지만 통합에 앞서 관련 개별법과의 중복 부분을 해소하여 각 기관에서 명확하게 업무 분야를 구분하여 계획 간 중복

13) 이는 정부조직 개편과 관련된 사안이며, 안보분야와 관련하여서는 국가안전보장회의의 기능과 중첩될 우려가 있으므로 「국가안전보장회의법」을 개정하여 사무기구 신설하는 방안도 검토할 수 있음.

및 행정력 낭비를 방지하고 중앙안전종합상황실 운영 및 국가위기관리계획을 수립해야 할 것이다.

안 제13조는 국무총리가 기본계획의 수립 지침을 작성하여 대통령의 승인을 받은 후에 이를 토대로 작성한 기본계획을 국가위기관리위원회의 심의를 거쳐 확정하도록 하고 있는데, 헌법상 국가보위책무 등 대통령의 지위를 고려할 때, 지침 마련시에만 대통령의 승인을 받고, 기본계획의 수립시에는 국가위기관리위원회의 심의만으로 확정하는 것이 적정한지 검토가 필요하다. 또한 개별법상 계획을 유지하면서 국가위기관리계획을 세울 경우 계획의 중복 수립으로 혼선을 초래하고 각 계획의 전문성의 저하를 가져올 수 있다.

4) 기존 개별법과 상충부분 해소 방안 강구 필요

현행 비상대비 법령은 전통적 위기유형에 대응하는 방식으로 전시(戰時)와 평시 법제로 크게 구분하고, 위기의 내용에 따라 평시를 안보 분야와 재난 분야로 나누어 대응방식을 규정하고 있으며, 동 제정안은 국가위기에 관한 총괄적인 기본법으로서 안보와 재난을 포괄하는 위기개념을 설정하고 있으나, 하나의 법률에서 안보, 경제 및 재난의 위기를 일률적으로 규율하는 것에 대한 적정성, 전체를 총괄할 수 있는 조직 신설 또는 소관부서 지정의 가능 여부, 기존 개별법과의 상충 부분을 해소할 정비 방안 등이 먼저 검토되어야 할 것이다.

「민방위기본법」 및 「재난 및 안전관리 기본법」의 제명을 유지하는 상황에서 또 다른 기본법을 제정할 경우에는 국민들로 하여금 법령 간 위계 및 혼선을 초래할 우려가 있다. 또한 국가위기경보의 발령 또는 국가위기사태의 선포는 국가 전반에 광범위하게 영향을 미치는 일이므로 위기유형별 업무를 소관하는 중앙행정기관이 전담하여야 할 사안이어서 특정 지역의 지방자치단체 장이 위기경보를 발령하거나 위기사태를 선포함은 바람직하지 않으며, 국가위기사태 선포 절차를 규정하는 법률을 정비해야 할 것이다.

5) 재산권 침해 및 민간인 보상지원 등 관계 법률 보완

국가위기관리에 필요한 인적·물적 자원의 지정·관리는 전·평시를 포괄하는 자원관리 및 협조·동원 체계를 규정하고 인적·물적 자원의 범위 및 지정절차·방법 등을 대통령령으로 정하도록 위임하려는 것이나, 현행 「징발법」이 비상사태에서의 토지·물자 징발에 대하여 대상 및 절차 등을 법률에 직접 규정하고 있는 바와 같이 지자체 또는 개인의 재산권 침해와 관련된 내용은 가급적 구체적인 기준을 법률에 규정¹⁴⁾하여야 할 것이다. 또한 민간인 피해의 보상과 지원은 전쟁 등 불가항력으로

14) 전시에 전시법령에 따라 강제 동원되는 자원과, 평시에 위기대응차원에서 자원의 사용목적과 시기 및 절차가 구분되어야 할 것임. 참고로 연평도 포격사건 이후 총무3중사태에 부분동원할 수 있는 『국지전 등 위기극복을 위한 부분동원에 관한 법률안』(전시법)을 제정하고, 총무사태 이전이라 하더라도 동의를 받은 자원에 한해 동원할 수 있도록 『비상대비자원관리법』을 개정할 바 있음.

인한 민간인 희생자에 대한 보상 규정을 둔 외국의 입법례도 찾기 힘들고 대규모 재난 등으로 큰 피해가 발생할 경우 한정된 국가 및 지방자치단체의 재정에 중대한 부담을 초래할 것이므로 위기상황 종료 후 국가의 재정상태 고려하여 각 상황별로 대처하는 것이 타당하다고 사료된다.

IV. 결론

우리나라 안보 환경은 북한의 전통적 안보위협과 국민의 안전한 삶과 관련된 비전통적 안보위협이 증가하고 있는 실정이며, 이러한 환경 속에서 국가위기관리체제의 전향적 재검토 및 발전방안 강구의 필요성이 대두되고 있다. 현재 안보 개념은 과거 전시대비 위주의 전통적인 안보개념에서 테러, 재난, 전염병 등 모든 위협에 대처해야 하는 포괄적 안보개념으로 변화되었다. 이에 따라 ‘현행 비상대비 체계가 안보환경의 변화에 부합하도록 효율적으로 조직되고 운영되고 있는가?’란 문제제기에서 시작하여 개별법에 분산 규정된 위기관리 법제를 단일의 기본법으로 통합하고 기존 법들은 하부 집행법의 성격으로 조정하려는 국가위기관리기본법 취지에는 공감한다.

국가위기관리기본법 제정(안)은 기존 개별법에 상이한 위기 개념을 통일하기 위해 안보, 재정·경제, 재난 등을 포괄하는 국가위기 개념을 도입하고, 위기관리 조직을 총괄하는 대통령 소속의 국가위기관리위원회 설치, 국가위기 상황에서 발생한 민간인 피해에 대한 보상 근거 마련 등을 주요내용으로 하고 있으나, 재정·경제 분야는 안보·재난 분야와 위기관리 체계나 조직, 대응방식이 상이하고, 통합된 한 조직에서 전쟁, 국지도발, 자연재해, 가축전염병, 원자력 발전소 가동중지 등 모든 위기유형별 전문성을 갖추기는 어려우므로, 위기 상황시 사각지대가 발생할 우려가 있다. 또한, 국가위기 상황에서 발생한 민간인 피해와 손실에 대해 보상하는 외국의 입법례가 없고, 위기 상황 종료 후 국가 재정 상태를 고려하여 상황별로 대처하는 것이 타당하다고 본다.

따라서 국가위기관리기본법 제정(안)은 장기적 과제로서 하나의 법률에서 안보, 경제 및 재난의 위기를 일률적으로 규율하는 것이 적정한지 여부와 전체를 총괄할 수 있는 조직 신설이 필요한지 여부, 기존 개별법과의 상충부분을 해소할 정비방안 등에 대해 국가안보실, 국정원, 기획재정부, 외교부, 국방부, 안전행정부, 소방방재청 등 위기관리 기관간 협의와 공론화를 통하여 국민적 공감대 형성 등 제반 여건이 마련된 후에 추진하는 것이 타당하다고 사료된다.

우리나라 위기관리체제는 외국과 달리 외부로부터의 안보, 긴급사태, 위협 가운데 어느 한 가지 요소에 중점을 두지 않고 이 모든 것을 포괄하는 위기(Crisis)를 최상위 개념으로 두고 대비체제를 발전시키고 있다. 안전행정부(안전관리본부)에서 전시대비, 재난대비, 국가기반보호 관련 업무를 담당하고 있으나, 미국, 캐나다, 러시아, 스웨덴에 비해 빈약한 실정이다. 안전행정부가 재난 뿐 만 아니라 비전통적 위협에 대비할 수 있도록 조직과 기능이 보강되어야 하겠다. 이에 대한 발전방안으로 첫째, 비상안전상황실을 설치하여 전국의 상황을 장악할 필요가 있으며, 둘째, 현재 추진 중인 재난안전통신망을

활용한 상황보고체제 구축, 셋째, 시·도에 비상대비 전담조직을 설치하여 민선 자치단체장의 비상대비업무를 보좌할 수 있는 전담조직으로 시·도지사 직속 가칭 “비상안전실”, 시·군·구청장 직속 가칭 “비상안전국”을 설치가 필요하다고 생각한다.

결론적으로 전시 작전통제권 전환 등 우리나라 안보에 중차대한 영향을 미치게 될 변화요인들을 분석·평가하고, 그에 따른 국가위기관리체제의 전면적인 발전방안을 실천하여 청와대 국가안보실을 정점으로 실질적이며 내실있는 국가위기관리체제를 완비해야 하겠다.

참고문헌

- 국가안보실. 2011. 국가위기관리기본지침. 대통령훈령 제 000호.
- 김열수. 2012. 국가위기관리 관련 법령 정비방안. 한국군사문제연구원. 2012년 9월 24일 국가위기관리 체계 발전정책포럼.
- 김열수. 2011. 6. 비상대비 관련법령 정비방안. 2011년 행정안전부 용역과제.
- 김홍복. 2011. 외국의 국가위기관리조직. 비상대비연구 논총. 36: 207-257.
- 문화일보. 제6335호. 2013년 3월 25일.
- 법제처. 2012. 2012년 전시관계법령집.
- 법제처. <http://www.moleg.go.kr/main.html>. 검색일 2013년 4월 22일~28일.
- 안전행정부. 2013. 비상대비기획국 주요업무 참고자료.
- 이채연. 2012. 한국의 국가위기관리체계 발전에 관한 연구. 국가위기관리학회보. 4(1): 22-43.
- 인천광역시. 2010. 용진군 연평면 피격사건 사망자 위로금등 지급에 관한 조례. 제4871호.
- 정찬권. 2011. 국가비상대비체계 강화 방안에 관한 연구. 추계학술대회 자료집.
- 정찬권. 2011. 비상대비체계 강화 방안에 관한 연구. 비상대비업무 발전을 위한 토론회. 행정안전부.
- 조윤길. 2012년. 용진군 연평도 포격사격 백서. 인천광역시.
- 한국군사문제연구원. 2012. 국가위기관리체계 발전 정책포럼. 2012년도 정책포럼.
- 한기호. 2012. 국가위기관리기본법안. 국회 의안번호 2675호. 발의연월일: 2012. 11. 20.
- 윤영미. 2012. 탈냉전기 동북아 안보환경 변화. 비상대비 연구논총. 37.
- 행정안전부. 2011. 비상대비관련 법령 정비방안. 2011 행정안전부 용역과제.

붙임#1 국회 계류중인 국가위기관리기본법안(한기호 의원 대표 발의) 원문

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 통합적 국가위기관리 체제의 구축과 운영 등에 필요한 사항을 규정함으로써 국가위기로 부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하고 국가의 주권과 영토, 국가핵심기반을 보전함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “국가위기”란 국민, 국가의 주권과 영토, 그 밖에 국가를 구성하는 핵심 요소나 가치 등에 중대한 위해가 발생하고 있거나 발생할 가능성이 있는 상태를 말하며, 다음 각 목과 같이 구분한다.

가. 안보분야 위기: 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태나 적의 침투·도발 또는 침공이 발생하거나 발생할 우려가 있는 위기와 국가 주권의 침해, 테러, 그 밖에 통일·외교·군사 등 안보분야에서 국민의 생명·신체·재산이나 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 위기

나. 재정·경제분야 위기: 경기침체, 대량실업 등의 재정·경제적 위험요인이 발생하거나 발생할 우려가 있는 위기

다. 재난·국가핵심기반분야 위기: 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호가목부터 다목까지에 해당하는 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 위기

2. “국가위기관리”라 함은 국가위기를 효율적으로 예방·대비하고, 발생 시에는 효과적으로 대응·복구하기 위하여 국가가 인적·물적 자원의 활용을 포함한 기획·조정·통제·동원하는 과정을 말한다.

3. “국가위기관리기관”이라 함은 해당 위기유형별로 국가위기관리에 대하여 책임을 지는 공공 및 민간 조직을 말한다.

4. “국가위기관리 주관기관”이라 함은 국가위기관리기관 중 해당 국가위기 유형의 위기관리 활동에 있어 주 책임을 지는 중앙행정기관을 말한다.

제3조(적용범위) 이 법은 전·평시 국가위기관리 업무를 수행하는 국가 및 지방자치단체, 공공기관 등이 위기관리체계 구축과 위기관리 활동을 하는 모든 영역에 적용한다.

제4조(국가와 지방자치단체 등의 책무와 국민의 의무) ① 국가 및 지방자치단체는 국가위기로 부터 국가와 지역사회의 안전을 확보하고 국민의 생명·신체·재산을 보호하기 위한 시책을 수립하고 시행하여야 한다.

② 기업, 시민사회단체 그리고 국민은 국가와 지방자치단체의 국가위기관리 업무 수행에 적극 협조하여야 하고 국가위기 관련 법령에서 정하는 의무를 성실히 이행하여야 한다.

제5조(국가위기관리의 기본방향) ① 국가위기관리는 국민의 생명·재산·안전을 보호하고, 국가의 주권·영토 및 국가핵심기반 보호 등의 경제·사회적 안전 확보를 그 목적으로 하여야 한다.

② 제1항의 목적을 달성하는 데 있어서 국가와 지방자치단체는 국가위기가 발생되지 아니하도록 예방위주의 정책을 우선적으로 수립하여 시행하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 국가위기관리정책의 형성·집행·평가 시에 시민사회단체 및 민간기업 등의 적극적 참여와 협력체계를 구축하고, 필요하다고 인정하는 경우에는 공동으로 기능을 수행하여야 한다.

④ 국가와 지방자치단체는 다음 각 호의 조치를 통하여 국가위기로 인한 피해를 예방하고 최소화하기 위하여 노력하여야 한다.

1. 국가위기관리를 위한 국가와 지방자치단체 및 민간부문과의 상호협력 유지
2. 현장중심의 국가위기관리 대응체계 확립
3. 국가위기와 관련된 정보체계의 연계 및 정보 공유

제6조(다른 법률과의 관계) 국가위기관리에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에 따른다.

제2장 국가위기관리 조직과 체계

제7조(국가위기관리위원회 구성·운영 등) ① 국가위기관리에 관한 중요정책의 심의 및 총괄·조정, 국가위기관리 체계 및 제도의 구축, 그밖에 이법이 정하는 위기관리에 필요한 사항을 기획·조정하기 위하여 대통령 소속으로 국가위기관리위원회를 둔다.

② 국가위기관리위원회의 위원장은 국무총리가 되고, 위원은 대통령령이 정하는 중앙행정기관의 장 또는 관계기관·단체의 장, 민간인으로 한다.

③ 위원회의 사무를 처리하기 위하여 국가위기관리위원회 사무처를 둔다.

④ 위원회의 효율적 운영을 위하여 필요한 경우 분과위원회 및 실무조정위원회를 둘 수 있다.

⑤ 국가위기관리위원회·분과위원회·실무조정위원회 및 사무처의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(국가위기관리위원회의 기능 등) ① 국가위기관리위원회는 다음 각 호의 사무를 행한다.

1. 국가위기관리에 관한 중요정책의 심의 및 총괄·조정
2. 국가위기관리 기본계획의 심의
3. 관계 행정기관 등이 수행하는 국가위기관리업무의 협의·조정 및 통합 대응에 관한 사항
4. 국가위기관리 체계 및 교육·연습·평가·경보 등 제도의 구축에 관한 기획·조정
5. 다른 법령에 따라 위원회의 권한에 속하는 사항의 처리
6. 그 밖에 국가위기와 관련한 사항으로서 위원장이 부의하는 사항

② 국가위기관리위원회는 제1항 각 호의 심의를 위하여 필요하다고 인정하면 국가위기관리기관의 장이나 관계인에 대하여 자료의 제출, 의견의 진술 등 필요한 사항에 대하여 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

제9조(지역위기관리위원회의 구성·운영 등) ① 국가위기관리에 관한 지역별 중요정책의 심의·조정, 지역별 국가위기관리업무의 협의·조정, 그 밖에 지역별 국가위기관리에 필요한 사항을 수행하기 위하여 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 소속으로 시·도위기관리위원회를 두고, 시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 “시장·군수”라 한다) 소속으로 시·군·구위기관리위원회를 둔다.

② 시·도위기관리위원회의 위원장은 시·도지사가 되고, 시·군·구위기관리위원회의 위원장은 시장·군수가 된다.

③ 시·도위기관리위원회 및 시·군·구위기관리위원회(이하 “지역위기관리위원회”라 한다)는 해당 위원회의 회의에 부칠 안건을 검토하고, 관계 기관 간의 협조사항을 정리하는 등 지역위기관리위원회를 효율적으로 운영하기 위하여 필요하면 해당 위원회별로 분과위원회와 실무조정위원회를 둘 수 있다.

④ 지역위기관리위원회, 분과위원회 및 실무조정위원회의 구성과 기능 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제10조(직장위기관리기구의 구성·운영 등) ① 기업이나 사회단체 등은 국가위기관리에 도움이 된다고 판단하면 직장위기관리위원회나 단체위기관리위원회를 구성하여 운영할 수 있다.

② 제1항에 따른 직장위기관리위원회나 단체위기관리위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제11조(위기관리종합상황실 등의 설치·운영) ① 국가위기관리 주관기관은 위기관리정보의 수집·전파, 신속한 지휘통제 및 상황관리를 위하여 종합상황실을 설치·운영하여야 한다.

② 국가위기관리 주관기관 외의 국가위기관리기관은 필요 시 상황실을 설치할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 국가위기관리기관은 종합상황실 및 상황실의 운영에 있어 정보호환과 공유를 위하여 협조하여야 한다.

제12조(위기상황의 보고 및 전파) ① 시장·군수는 그 관할 구역에서 위기가 발생하거나 발생할 우려가 있을 경우, 대통령령으로 정하는 바에 따라 즉시 위기상황과 대응 내용을 시·도지사에게 보고하여야 하며, 시·도지사는 이를 국가위기관리위원회의 위원장 및 관계 중앙행정기관의 장에게 보고하여야 한다.

② 시·도지사의 위기발생 상황보고를 받은 국가위기관리위원회의 위원장 및 관계 중앙행정기관의 장은 즉시 국가위기관리 주관기관의 장에게 통보하여야 한다.

제13조(국가위기관리 기본계획의 수립 등) ① 국무총리는 매년 국가위기관리계획 수립에 관한 지침을 작성하여 대통령의 승인을 받아 국가위기관리 주관기관의 장에게 알려야 한다.

② 제1항에 따른 지침은 제2조제1호 각 목에 따른 분야별 위기로 구분하여 작성한다.

③ 국가위기관리 주관기관의 장은 제1항에 따른 지침에 따라 그 소관 업무에 관한 국가위기관리계획안을 작성하여 국무총리에게 제출하여야 한다.

④ 국무총리는 제3항에 따른 소관별 국가위기관리계획안을 종합하여 국가위기관리 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 작성하여 국가위기관리위원회의 심의를 거쳐 확정된 후 국가위기관리 주관기관의 장에게 통보하여야 한다.

⑤ 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 국가위기관리에 관한 기본방향
2. 국가위기관리에 관한 중요사항
3. 국가위기관리 정책의 추진계획
4. 국가위기관리 관련 제도의 점검 및 개선방안
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

⑥ 기본계획의 수립절차 및 변경 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제14조(국가위기관리 집행계획의 수립 등) ① 국가위기관리 주관기관의 장은 기본계획에 따라 그 소관 업무에 관한 국가위기관리 집행계획(이하 “집행계획”이라 한다)을 작성하여 국무총리의 승인을 받아 확정된 후 이를 시·도지사에게 통보하여야 한다.

② 집행계획의 수립절차 및 변경 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제15조(국가위기관리 시·도계획의 수립 등) ① 시·도지사는 집행계획에 따라 그 소관 업무에 관한 국가위기관리 계획(이하 “시·도계획”이라 한다)을 작성하여 시·도위기관리위원회의 심의를 거쳐 확정된 후 이를 시장·군수에게 통보하여야 한다.

② 시·도계획의 수립절차 및 변경 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제16조(국가위기관리 시·군계획의 수립 등) ① 시장·군수는 시·도계획에 따라 그 소관 업무에 관한 국가위기관리 계획(이하 “시·군계획”이라 한다)을 작성하여 시·군·구위기관리위원회의 심의를 거쳐 확정한다.

② 시·군계획의 수립절차 및 변경 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제17조(국가위기관리업무 평가 및 시정요구) ① 국가위기관리위원회는 다음 각 호의 사항을 정기 또는 수시로 점검·평가할 수 있다. 다만, 재난분야 위기와 관련된 평가 및 비상사태에 대비한 물자의 비축 및 관리실태에 대한 평가는 「재난 및 안전관리 기본법」 제29조에 따른 재난관리체계 등의 평가와 「비상대비자원 관리법」 제13조에 따른 확인 및 점검으로 대체할 수 있다.

1. 국가위기를 예방하기 위한 계획수립·집행에 관한 사항
2. 국가위기 단계별 예방 및 대비 활동
3. 국가위기 대응 조직의 구성 및 정비 실태
4. 국가위기 발생에 따른 피해 복구 및 안정화 대책
5. 유형별 국가위기관리를 위한 활동지침, 규정의 적정성
6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

② 국가위기관리위원회는 제1항에 따른 점검·평가 결과 시정이나 보완이 필요한 사항이 있는 기관이나 단

체 등에 대하여 그 조치를 명령하고 그 결과를 확인할 수 있다.

③ 국가위기관리위원회는 제1항에 따른 점검·평가를 하기 위하여 필요하면 국가위기관리 주관기관, 지방자치단체, 공공기관, 그리고 법인이나 단체에 평가 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 자료 제출을 요구받은 기관은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

④ 국가위기관리위원회는 제1항의 규정에 따른 평가 결과를 국가위기관리정책에 반영하여야 한다.

⑤ 제1항에 따른 점검 및 평가의 대상기관, 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제18조(유형별 국가위기에 대한 조치) 국가위기관리기관은 각종 유형별 국가위기에 대한 예방·대비·대응·복구를 통하여 국민의 생명과 재산을 보호하고 국가 안전을 보장하기 위하여 다음 각 호의 조치를 취하여야 한다.

1. 국가위기 발생을 방지하거나 피해를 감소시키기 위한 위기 예방 대책의 강구
2. 각 기관별 소관 업무와 관계되는 응급대책의 수립·시행
3. 국가위기 발생에 따른 인명 피해 최소화를 위한 긴급구조 방안의 강구
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

제19조(국가위기경보제도의 운영) ① 국가위기관리 주관기관 또는 지방자치단체는 국가위기의 징후가 나타나거나 국가위기의 진행상황에 따른 효과적 대응을 위하여 필요하다고 인정하면 국가위기경보제도를 운영할 수 있다. 다만, 다른 법령에서 국가위기와 관련된 경보의 발령 및 해제 등에 관한 사항을 정하고 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 제1항에 따른 국가위기경보의 발령권자 및 종류 등은 국가위기의 분야별 특성이나 국가위기의 유형 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

③ 국가위기관리위원회는 필요한 경우 국가위기관리 주관기관과 국가위기경보 발령을 협의할 수 있다.

④ 국가위기관리위원회는 국가위기경보의 발령에 따른 국가위기관리기관별 조치 사항을 확인하고, 필요하다고 인정하는 경우에는 국가위기관리기관으로 하여금 관계 직원의 출동 또는 물자 및 지정된 장비·인력의 동원 등 필요한 조치를 취하게 할 수 있다.

제20조(국가위기로 피해를 입은 국민에 대한 긴급구조 등의 실시) ① 국가 및 지방자치단체는 국가위기로 인하여 국민에게 피해가 발생하거나 발생할 우려가 있을 때에는 관계 법률이 정하는 바에 따라 예산의 범위에서 긴급구조 및 응급조치 등의 지원을 하도록 노력하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 국가위기로부터 국민의 피해를 최소화하거나 그 피해를 신속하게 복구하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 공공기관·공공단체 또는 민간기관이나 단체와 연계하여 긴급구조 및 응급조치 등의 지원을 하도록 노력하여야 한다.

제21조(국가위기사태의 선포) 국가위기관리 주관기관 및 지방자치단체의 장은 국가위기에 효과적으로 대응하거나 해당 위기의 효과적인 수습 및 복구를 위하여 특별한 조치가 필요하다고 인정되는 경우에는 관련 법률에서 정하는 바에 따라 국가위기사태를 선포할 수 있다.

제3장 국가위기관리 자원관리 체계

제22조(국가위기관리에 필요한 인적·물적 자원의 지정·관리) ① 국가위기관리 주관기관 및 지방자치단체와 대통령령으로 정하는 공공기관·공공단체 등은 국가위기관리에 필요한 인적·물적 자원을 지정하여 관리하여야 한다.

② 제1항에 따른 인적·물적 자원의 지정 및 관리는 다음 각 호의 원칙에 따라 이루어져야 한다.

1. 국가위기가 발생하거나 발생할 우려가 있을 때 신속하고 효과적인 동원이 가능할 것
2. 국가위기의 원인이나 유형별로 효과적으로 대응할 수 있도록 인적·물적 자원을 통합적으로 관리할 것
3. 인적·물적 자원의 관리 책임을 명확하게 할 것

③ 제1항에 따른 인적·물적 자원의 범위, 지정 절차와 방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제23조(인적·물적 자원의 점검) 국가위기관리 주관기관 및 지방자치단체는 국가위기에 효과적으로 대응하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 인적·물적 자원의 지정 및 관리 실태를 정기 또는 수시로 점검할 수 있다.

제24조(인적·물적 자원의 사용·동원 등) ① 국가 및 지방자치단체는 국가위기에 효과적으로 대응하거나 국가위기 발생에 따른 피해를 신속하게 회복하기 위하여 필요하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 제22조에 따라 지정된 인적·물적 자원을 사용하거나 동원할 수 있다. 일정 지역의 안녕 질서를 위태롭게 하거나 위태롭게 할 안보분야 위기에 효과적으로 대응하거나 그 피해를 신속하게 회복하기 위하여 특정 분야 또는 일부 지역의 인적·물적 자원을 동원하는 부분동원을 포함한다.

② 국가 및 지방자치단체는 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 하에서 군사 작전상 필요하면 제22조에 따라 지정된 인적·물적 자원 외의 자원을 관계 법률이 정하는 바에 따라 징발할 수 있다.

제25조(국가위기관리 교육·훈련의 실시) ① 국가 및 지방자치단체는 국가위기 대비 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에 관계 법률이 정하는 바에 따라 위기관리교육을 실시하여야 한다.

② 각급 국가위기관리기관은 해당 기관의 구성원 등에 대하여 소관 국가위기관리에 관한 교육을 실시하여야 한다.

③ 국가 및 지방자치단체, 공공기관 및 단체는 국가위기를 효율적으로 예방, 대비, 대응, 복구하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 전국단위의 국가훈련과 지역별·기관별 자체훈련을 실시할 수 있다.

④ 제3항에 따른 전국단위 국가훈련의 방법과 기간은 관련 법에서 정하는 경우를 제외하고는 대통령의 승인을 받아 정한다.

제26조(국가위기관리의 매뉴얼 작성 및 활용) ① 국가 및 지방자치단체와 공공기관·공공단체 등은 국가위기관리에 필요한 매뉴얼을 작성하고 활용하여야 한다.

② 제1항에 따른 매뉴얼의 종류와 작성, 활용과 관리, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제27조(위기관리 재원 등) ① 국가 및 지방자치단체는 국가위기의 효율적인 관리와 구호를 위하여 필요한 재원을 적극적으로 확보·운용하여야 한다.

② 국가는 각종 국가위기의 특성을 고려하여 국가위기의 예방, 대비, 대응, 복구 등의 활동이나 연구·개발 등을 위하여 사용할 수 있는 재정 및 기금을 확충·조성하여야 한다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 재원 등의 종류와 용도, 조성과 관리, 집행, 그 밖에 필요한 사항은 다른 법률에서 정한 경우를 제외하고는 대통령령으로 정한다.

제28조(민간인 피해의 보상과 지원) ① 국가 및 지방자치단체는 국가위기 상황에서 발생하는 민간인 피해와 손실에 대하여 보상 또는 지원하여야 한다.

② 제1항에 따른 보상 또는 지원에 관한 종류와 대상, 범위와 내용, 기준과 절차 등에 필요한 사항은 다른 법률에서 정한 경우를 제외하고는 대통령령으로 정한다.

제4장 국가위기관리의 전문 인력 양성 및 산업화

제29조(위기관리 전문 인력의 양성·활용) ① 국가는 국가위기관리 환경의 변화에 대응할 수 있도록 창의력과 종합적 대처 능력을 지닌 위기관리 전문 인력을 양성·개발하고 위기관리 전문 인력의 활동 여건을 개선하기 위하여 노력하여야 한다.

② 국가위기관리위원회는 제1항에 따른 전문 인력의 양성을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 대학, 연구소 그 밖에 필요하다고 인정하는 기관을 위기관리 전문 인력 양성기관으로 지정할 수 있다.

제30조(위기관리담당자의 임명) ① 국가위기관리기관은 해당 기관의 자체 위기를 관리하고 대응할 수 있는 위기관리담당자를 임명하여야 한다.

② 위기관리담당자의 임명과 운용의 구체적 내용에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제31조(위기관리 산업화 및 진흥) ① 국가위기관리위원회는 국가위기관리 산업화 및 진흥을 위하여 기술의 개발과 조사·연구 사업의 지원, 외국 및 위기관리 산업 관련 시장의 활성화 등 필요한 조치를 하여야 한다.

② 국가위기관리위원회는 민간 기업이 중심이 되는 위기관리 산업 진흥에 관한 기본적이고 종합적인 중·장기 기본 계획과 위기관리 산업의 각 분야별 및 기간별로 시행 계획을 수립·시행하여야 한다.

③ 국가위기관리위원회 또는 국가위기관리 주관기관의 장은 기본계획 또는 집행계획의 수립과 집행을 위하여 필요한 때에는 지방자치단체·민간기업·대학·연구소 등에 필요한 협조와 지원을 요청할 수 있다.

제32조(국가위기관리산업진흥원) 국가위기관리위원회는 위기관리의 산업화 및 산업 진흥을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가위기관리산업진흥원을 설립·운영할 수 있다.

제5장 국가위기관리의 선진화

제33조(국가위기관리의 학교교육 체계) 국가는 초·중·고등학교 및 대학의 학생들에게 위기관리에 관한 교육을 실시함으로써 안전한 국가사회의 건설에 기여하도록 노력하여야 한다.

제34조(위기관리 정보화) ① 국가 및 지방자치단체는 정보통신에 기반한 유비쿼터스 사회에서의 효과적인 국가위기관리를 위하여 정보통신의 고도화를 달성할 수 있도록 노력하여야 한다.

② 국가위기관리위원회는 국가위기 유형 중 빈번하게 발생하는 국가위기의 원인분석 및 개선방안, 관련된 자료의 종합 DB 구축, 기술 지원 등의 사업을 추진하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 의하여 국가위기종합분석센터를 설립·운영할 수 있다.

제35조(위기관리의 국제화) 국가 및 지방자치단체는 국제사회에 공헌하고 국내 위기관리 능력 및 수준을 높일 수 있도록 국제기구, 외국 정부 또는 외국의 민간기업·연구소·단체 등과 협력을 촉진하는 데 필요한 시책을 세우고 추진하여야 한다.

제36조(국가위기관리의 표준화) 국가 및 지방자치단체는 효율적인 국가위기관리 기능 수행과 국가위기에 대한 국민의 이해 증진, 국가위기관리의 정확성, 합리성 및 국제성 제고를 위하여 과학적·기술적·경제적 활동 분야에서 국가적 및 국제적 표준을 고려하여 용어·측정단위·계량단위 등을 표준화하도록 노력한다.

제37조(위기관리 관련 단체의 육성) 국가 및 지방자치단체는 국가위기로부터 국민과 국가의 안전을 확보하고, 국가위기로 인한 이체민을 돕고 위기관리의 경제·사회적 중요성 및 지침 등을 확산시키기 위하여 위기관리 관련 단체의 설립 및 운영을 지원할 수 있다.

제6장 보상 및 비용부담

제38조(인적·물적 자원의 사용·동원 및 교육·훈련 등에 따른 보상 등) ① 국가 및 지방자치단체는 제24조에 따른 인적·물적 자원의 사용·동원 시 또는 제25조에 따른 교육·훈련 시 소집된 사람이나 물적 자원 등의 소유자·점유자 그 밖의 권리자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 정당한 보상을 하여야 한다.

② 국가위기 발생 시 인적·물적 자원을 자발적으로 사용·동원하거나 위기관리교육·훈련에 자발적으로 참여한 개인이나 단체에 대하여도 인적·물적 피해가 있으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 보상할 수 있다.

③ 제24조에 따라 지정된 인적 자원이 동원되거나 제25조에 따라 교육·훈련에 소집된 사람은 동원이나 교육·훈련의 소집을 이유로 직장 등에서 불이익한 처우를 받지 아니한다.

제39조(비용의 부담) ① 국가위기관리에 필요한 비용은 그 시행의 책임이 있는 자의 부담으로 하고, 해당 국가위기관리기관의 요청에 따라 다른 국가위기관리기관이 지원·시행한 경우 그에 소요되는 비용은 요청 기관이 부담한다.

② 국가위기관리 시행의 책임이 공동으로 있는 경우 그 시행에 필요한 비용은 관계 국가위기관리기관이 협

의하여 이를 정산하여 부담한다.

제7장 벌칙

제40조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 정당한 사유 없이 제17조제2항에 따른 시정 또는 보완 조치 명령을 이행하지 아니한 자
2. 정당한 사유 없이 제22조제1항에 따른 인적·물적 자원의 지정 및 관리 의무를 위반한 자
3. 정당한 사유 없이 제24조제1항에 따른 인적·물적 자원의 사용 또는 동원에 따르지 아니한 자

제41조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 정당한 사유 없이 제25조제1항에 따른 교육훈련에 따르지 아니하거나 방해한 자
 2. 정당한 사유 없이 제30조제1항에 따른 위기관리담당자 임명을 위반한 자
- ② 제1항에 따른 과태료의 부과·징수에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

부 칙

이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

金仁泰 육군사관학교 35기로 임관, 3군단 참모장, 60사단장을 거쳐 2010년 11월 육군 준장으로 예편했다. 현재 안전행정부 안전관리본부 비상대비기획국장(10. 11~)으로 정부의 비상대비 계획, 동원자원관리, 비상계획관 운영, 비상대비훈련을 총괄 조정하는 책임을 맡고 있다. 2011년에 「한국군의 합동성 강화방안 연구」로 경기대학교 국제정치학 박사 학위를 취득했으며, 주요 논문 및 연구보고서는 “군상담 실태와 발전방향”(교육사령부 전투발전지, 2010), “북한의 대남도발 사례분석 및 전망”(한국 군사학회, 2011), “한반도에서 발생 가능한 비군사분야 전쟁실상 및 대비방향”(한국국방연구원, 2012), “선진국의 위기관리체계 발전실태”(한국군사문제연구원, 2013) 등이 있으며, 중앙공무원교육원 및 지방행정연수원에서 안보 강사로도 활동하고 있다(Kit2230@hanmail.net).

투 고 일: 2013년 05월 09일

수 정 일: 2013년 06월 23일

게재확정일: 2013년 06월 26일

A Study of Directions of Development for the National Crisis Management Fundamental Law(Draft)

In Tae Kim

The National Crisis Management Fundamental Law, which was pursued in order to effect a swift coping mechanism to national crises in the wake of the 2010 sinking of the warship Cheonan, has been spinning its wheels three years since. If north Korea carries out localized provocations similar to its 2nd shelling of YeonPyung-Do, which governmental department should manage such a crisis under which legal basis? How should the Ministry of National Defense(MND), Ministry of Security & Public Administration(MOSPA), and other relevant Ministries, Agencies, and Local Governments respond? In the event of a national security crisis threatening the survival of the nation, the absence of an overarching parent law, a "National Crisis Management Fundamental Law", makes an organic and comprehensive national response difficult. The problem is that we poses neither a control tower that would prepare for a sequence of north Korean provocations, nor a comprehensive legal system that serves as a basic for such an organization. Therefore, this paper, agreeing with the necessity for enacting a National Crisis Management Fundamental Law, analyzes the current draft's shortcomings which include a fragmentation across governmental departments and conceptual redundancies. This paper focuses on resolving such shortcomings to enable an integrated legal system capable of effectively responding to complex crisis situations.

Key words: crisis management legislation, crisis management fundamental law, crisis management decision making organization