

국가위기관리 조직운영체계 발전방안 연구

정찬권

본 연구는 핵으로 무장한 북한의 군사적 위협은 물론 각종 재난 등에 효율적인 대응을 할 수 있도록 현행 분산이원화된 중앙정부와 지방자치단체의 위기관리 조직운영체계의 문제점을 분석하고, 발전방안의 제시에 목적을 두고 있다. 이를 위해 문헌자료와 실증적 분석을 통해 도출된 개선방안은 첫째, 국가위기관리 총사령탑(Control tower)으로서 NSC사무처 기능복원과 업무중복·갈등을 최소화할 위해 외교안보수석실을 국가안보실로 통합해야 한다. 둘째, 안전행정부의 비상대비와 민방위 조직을 통합하여 국무총리 직속기구로 가칭 “국가비상대비·민방위처”를 창설해야 한다. 셋째, 재난 유형별로 이원적으로 운영되는 조직기능을 일원화하여 업무중복과 혼란야기방지를 위해 가칭 “재난관리청”신설도 적극 검토해야 한다. 넷째, 지자체 위기관리조직기능을 재정비하고, 그들이 일정한 자율성과 독립성을 갖고 업무수행을 하도록 지방자치법 개정 등 여건 마련이 필요하다.

주제어: 국가위기관리, 비상대비·민방위, 재난관리, 지방자치단체

I. 머리글

3차 핵실험에 대한 UN안보리 제재 결의안에 반발하여 북한은 핵전쟁도 불사하겠다는 위협수위를 최고조로 높이자 한미 양국은 B-2 등 첨단무기 동원을 통해 북한을 단계적으로 압박하자, 한반도 위기는 크게 증폭되었다. 이러한 위기국면이 다소 진정되자 북한은 개성공단 철수 카드를 꺼내 남북간 대결국면을 지속하고 있다. 그 동안 국민들은 천안함 폭침, 연평도 포격사태, 구제역 파동, 구미 불산 유출사고 등을 거치면서 국가위기관리에 관심을 갖게 되었다. 그러나 그간 역대정부는 국가위기관리 조직설계시 객관적인 안보위협은 외면한 한 채 정치논리와 집권자의 인식수준에 따라 조직을 설치운영하였다. 그 결과 지금도 국가위기관리 컨트롤 타워(control tower)기능 미약, 비상대비·민방위 위축, 재난업무 이원화, 그리고 취약한 지자체 위기관리조직체계 등 문제점이 지속되고 있다. 그 동안 학계, 연구소, 관련 행정기관에서 중앙정부, 대통령실, 지자체의 위기관리 조직운영체계에 대한 연구를 수없이 많이 해 왔다. 그러나 기존의 연구는 대부분 특정분야와 조직에 초점을 둔 단편적·지엽적인 경우가 많아서 전체적인 국가위기관리 조직운영체계의 조망에 한계가 노정되어, 부분별 연구의 칸막이 현상(Research's Silos effect)의 극복 필요성이 제기되어 왔다. 따라서 본고에서는 포괄안보개념에 부

합된 국가위기관리 조직운영체계구축을 위해 조직이론과 선행연구의 검토를 기초로 중앙정부, 대통령실, 지자체의 위기관리 조직운영체계에 대한 현실태를 분석하고 향후 발전방향을 제시하고자 한다.

II. 조직이론 개관과 선행연구 검토

1. 조직이론 개관

조직(Organization)이란 인간의 집합체로서 어떤 목표의 추구를 위하여 의식적으로 구성된 사회적 단위로 그리고 이론(Theory)은 경험적으로 입증되고 논리적으로 연관된 명제라고 정의할 수 있다. 따라서 조직이론이란 “조직현상과 그에 연관된 요인의 상호관계에 대하여 기술·설명·처방하는 이론”을 말한다(오석홍, 2011: 3-4). 이러한 조직의 설계는 통상 3단계로 나누어 이루어지게 된다. 즉 먼저, 일을 어떻게 나누는가?(분업화), 다음으로, 나누어진 일을 어떻게 통합하고 연결하는가?(통합화), 끝으로 일에 대한 책임과 권한을 어떻게 배분할 것인가?(분권화)의 3단계 과정을 거친다. 또한 조직설계에 영향을 주는 요인은 연혁, 규모, 대내외 환경, 전략, 사회문화 등을 들 수 있다(임창희, 2002: 164-174).

또한 조직이 구비해야 될 속성으로 첫째, 통합적 구조(coherent structure)로서 위기관리체계를 분산형 또는 통합형으로 관리하느냐에 초점을 두어 통합성·효율성·체계화·중재기능 등을 통해 위기를 전반적으로 관리·조정·통제하는 조직이어야 한다는 것이다. 둘째, 유기적 구조(organic structure)로서 위기관리체계가 통합적 구조 속에서 중첩화·분권화와 물입감·책임감 강화, 그리고 내부요소 간 의사소통의 유기적인 교환을 의미하는 것이다. 셋째, 협력적 구조(cooperative structure)는 위기발생시 즉각 대응과 복구는 단일 조직이나 기관으로는 불가능하기 때문에 중앙 및 지방정부 및 다수의 유관 기관간 수직·수평적 협력체제와 네트워크(network) 구축으로 효율적인 위기관리를 지향하는 구조이다. 넷째, 학습적 구조(learning structure)는 학습을 통해 새로운 환경과 상황에 적응하며 이를 제어해 나가는 능력 중심적 대응력을 향상시키는 조직구조를 말한다(채경석, 2004: 38-45). 지금까지 조직이론을 개관해 보았는데 어떠한 조직의 목표 달성여부는 법·제도, 내외 환경, 정치지도자 인식, 그리고 사회문화 등이 뒷받침된 상황에서 조직을 어떻게 편성·운영하느냐에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 그러므로 효율적인 국가위기관리조직운영체계 제대로 작동하기 위해서는 무엇보다도 법과 제도의 뒷받침 아래 중앙정부와 지자체의 조직체계를 잘 설계하여 통합성, 연계성, 협력구조가 발휘될 수 있어야 한다. 그럼에도 불구하고 현행 국가위기관리조직운영체제는 각급 기관간의 책임중복(overlap of responsibilities), 위기관리의 조정통제에 능숙하지 못한 공무원(public officials who are unable to coordinate all elements), 불완전한 조직체계(system not work perfectly) 등의 문제점으로 인해 기능 발휘가 제한적이다(Schneider, 1995; 이호동, 2011: 180).

2. 선행연구 검토

국내 학계의 국가위기관리체계에 대한 연구범주는 크게 전통적 안보, 재난, 위기관리전략 등으로 나누어져 있다고 할 수 있다. 지금까지 국가위기관리체계와 관련된 선행연구에 대해 대략적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 전통적 안보

정춘일 외는 국내에서 국가위기관리체계 분야 연구가 미미한 상황에서 위기관리와 전쟁지도구조를 분석한 후 미국, 일본 등 외국사례를 들고 당시 여건을 고려하여 국가위기관리체계 재정비방안을 제시하였으나 지방자치단체에 대한 논의는 제외되었다(정춘일 외, 1998).

김진항은 한국의 국가위기관리시스템을 기구, 법적·제도적 여건, 체계발전 저해요인을 정치군사·사회심리·행정문화적 요인으로 분석하고 통합적·협력적구조의 위기관리시스템 구축과 운영체계 발전방안을 제시하였으나 역시 지방자치단체에 대한 논의는 간과하였다(김진항, 2010).

전봉근은 김영삼 정부에서 이명박 정부까지 20여년에 걸쳐 외교·통일·국방정책의 총괄조정체계의 변천과 교훈을 도출한 후 국가안보실의 조직편성 모델을 제시하고, 국가안전보장회의 등 기타 조정회의체를 3단계로 구분, 운영하는 총괄조정체제 활성화 방향을 제시하였다(전봉근, 2013).

2) 재난안전 분야

이재은은 1990년대 발생한 성수대교·삼풍백화점 붕괴, 집중호우 등 재난사례를 중앙정부 와 지방정부 수준의 집행구조 이원화 문제점을 도출하고, 집행구조의 일원화, 위기유형별 법 및 행정체계의 통합, 그리고 민간부문 조직의 참여 등을 제시하였다(이재은, 2000).

이정균은 민방위·자연재해·인위재난으로 구분·관리하고 있는 행정조직체계가 유형별 재난대응간 공조체제와 대응능력유지가 곤란하며, 정책을 집행하는 조직들간의 관계가 적절하지 못해 시행착오를 반복하고 있다고 분석하고 재난대응 및 복구 과정에서 습득한 노하우를 축적해 학습효과를 증대시킬 필요성을 제기하였다(이정균, 2004).

채경석은 재난을 평시와 전시로 분류하고, 재난관리체계, 위기관리단계, 소방교육·훈련체계, 외국의 위기관리체계와 사례 등을 통해 우리나라의 위기관리체계의 문제점을 도출하고 향후 바람직한 발전방향을 모색하는 등 유의미한 연구와 분석을 하였다(채경석, 2004).

3) 위기관리 전략 등

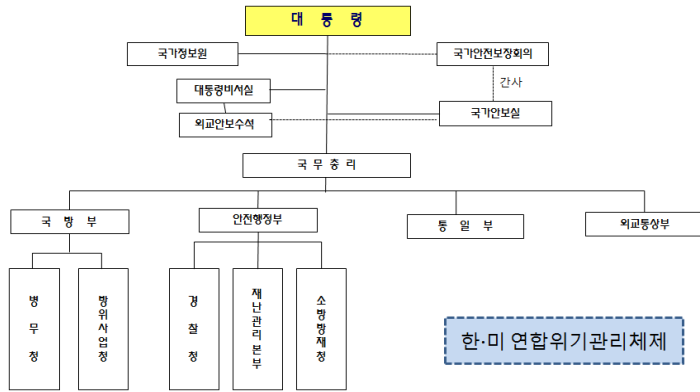
조남진은 제1차 북한 핵위기사 북한외교협상전술, 미국의 대북협상전략과 정책결정과정 등을 분석하고 그 당시 한국의 대응과 정책결정과정을 분석하면서 한국의 위기관리체계에 대하여 연구·분석을 시도하고 발전방향을 모색하였다. 그러나 전통적 안보관에 기초한 위기개념을 적용함으로써 포괄안보시대에 부합된 위기관리체계의 발전방향은 제한되는 한계를 노정하고 있다(조남진, 2004).

김의곤은 북한의 벙랑끝(blinkman ship)외교전략과 독특한 협상 스타일을 핵문제에 대입하여 북한의 대남 및 대미 협상행태를 비교·분석하고, 북한의 협상전술의 공통점과 차이점을 도출하였는데 대남관계는 적대적·대칭적 관계이나, 대미관계는 적대적·비대칭적(asymmetric) 관계에서 기인한다고 분석하고 있다(김의곤, 1998: 381-395).

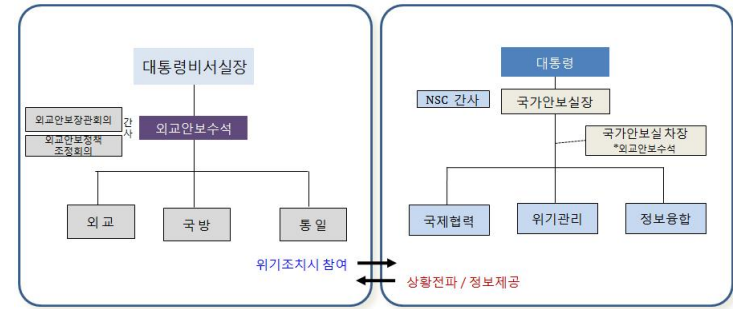
지금까지 살펴 본 바와 같이 국내에서 국가위기관리체계관련 선행연구는 전통적 안보, 재난안전, 위기관리전략 등으로 분절화·파편화 경향을 보이고 있다. 이러한 연구경향은 안보환경변화에 대응하기 위해 중앙정부-대통령실-지자체가 상호 연계·통합된 국가위기관리 조직운영체계구축에 일조하지 못하였던 것으로 판단된다. 왜냐하면 여전히 각급 행정기관별 위기관리조직운영체계가 상이하고, 업무의 이원화·분산화로 인한 비효율성이 노정되고 있기 때문이다. 따라서 본 연구는 우리나라의 국가위기관리 조직운영체계구축에 필요한 정책제안으로 국가주권과 국민의 안전을 담보토록 현행 조직운영체계를 분석하고 그 발전방향을 제시하였다.

III. 현행 국가위기관리 조직운영체계 분석

현행 우리나라의 국가위기관리조직 운영체계는 다음의 <그림 1>에서 보는 바와 같다. 즉 대통령을 정점으로 국가안전보장회의, 국가안보실, 외교안보수석실, 안전행정부(비상대비, 민방위, 재난), 국방부, 통일부, 외교통상부 그리고 지방자치단체가 있다. 이러한 국가위기관리 조직운영체계는 앞에서 논의한 조직이론 개관을 기초로 중심으로 현실태를 분석해 보고자 한다.



〈그림 1〉 현행 국가위기관리조직운영체계



〈그림 2〉 국가안보실 및 외교안보수석실 조직체제도

1. 중앙정부

1) 국가안보실 조직운영체계 미약

정부조직법 제15조에 국가안보에 관한 대통령의 직무를 보좌하기 위하여 국가안보실을 설치한다고 명시되어 있다.¹⁾ 그러나 현재 국가안보실은 국제협력, 위기관리, 정보융합 등 3개 비서관으로 편성되어 있으며, 사무처 기능이 없다. 더구나 국방, 통일, 외교 등 안보의 핵심기능의 시스템적 지원도 불분명하여 국가안보의 총괄조정(control tower)기능 발휘도 쉽지 않은 구조이다. 즉 지휘통제 측면에서 국가정보원, 국방부, 외교통상부, 통일부, 외교안보수석실 그리고 한·미 연합사 등과 법적·제도적인 협조지원이 미흡하다. 오늘날 포괄적 안보환경은 정치·군사·외교·경제 등 제 분야의 협조와 지원 속에 안보전략 수립, 부처 간 정책조정, 정보수집분석, 그리고 위기관리 등을 하도록 요구되고 있으나 현실은 그렇지 못하다는 점이다. 일례로 지난 3월과 4월 북한의 도발위협으로 위기가 최고조일 때 국가안보실장이 퇴근을 못하고 90일을 청와대에서 대기했다는 시스템 부재를 단적으로 증명하고 있다. 그리고 <그림 2>에서 보는 바와 같이 현행 외교안보수석실과 국가안보실 체제로는 업무중복은 물론 그 한계 또한 모호하다. 또한 비상대비·민방위·재난을 관장하는 안전행정부와의 업무 연계성도 미약할 뿐만 아니라 국가위기관리 매뉴얼의 관리와 운영도 거의 손 놓고 있는 상황이다(정찬권, 2013: 30-31).

1) 법률제11690호, 정부조직법(2013.3.23)제15조(국가안보실) ① 국가안보에 관한 대통령의 직무를 보좌하기 위하여 국가안보실을 둔다. ② 국가안보실에 실장 1명을 두되, 실장은 정무직으로 한다.

2) 이원화된 민방위 및 재난 업무조직

앞에서 논의한 바와 같이 먼저 민방위업무는 소방방재청에서 민방위 제도의 지휘감독, 검열, 훈련 등 실질적인 민방위집행업무를 총괄·조정하고, 행정안전부 비상대비정책과는 민방위 법령개정, 제도개선 업무를 담당하는 이원화구조이다. 그 결과 불필요한 행정과 예산 그리고 인력 낭비는 물론 지자체의 업무 통제·감독의 중복으로 지자체의 원성이 자자한 실정이다.

한편 재난업무도 민방위업무와 유사한 문제점을 안고 있다. 행정안전부 안전관리본부(안전정책국, 재난관리국, 중앙안전상황실)와 소방방재청(예방안전국, 방재관리국, 재난상황실)으로 이원화되어 있다. 이로 인해 재난정책수립과 집행 그리고 상황실운영 중복은 물론 산하기관이 주무부처를 통제하는 기이한 현상이 발생하고 있다. 이러한 불합리한 조직운영으로 인한 피해와 불편을 국민들과 지자체가 고스란히 떠안는 구조이기 때문에 개선이 필요하다.

3) 각종 종합상황실 난립운영

현재 전·평시 각급기관에서 심장역할을 수행하는 각종 종합상황실이 개별법에 따라 각각 운영되고 있어 내실있는 위기상황관리가 제한되고 있다. 통상 종합상황실은 각종 정보수집과 평가, 상황판단, 상황보고 및 전파, 각종 기록유지, 기능별 업무협조회의 등의 기능을 수행한다. 그런데 이러한 종합상황실이 국가전쟁지도지침(대통령훈령)에 따른 '국가종합상황실 및 정부종합상황실', 재난및안전관리기본법상의 '재난상황실', 소방기본법상의 '119상황실' 등으로 각각 운영 중이며 지방자치단체도 기관별로 상이하게 운영하고 있다. 그 결과 상황실간 상호 연계성이 떨어지는 것은 물론 적기의 정보교류와 공유가 제한되는 등 문제점이 적지 않아 개선할 필요성이 있다.

4) 위기관리관련 회의체 과다중복

현재 개별 법령에 따라 운영되는 민·관·군이 참여하는 유사·동일 성격의 회의체가 너무 많다. 즉 동원지원협의회(전시지원동원에 관한 법률), 민방위협의회(민방위기본법), 통합방위협의회(통합방위법), 안전관리위원회(재난및안전관리기본법), 재해경감대책협의회(자연재해대책법) 등의 회의체는 국가-광역시·도-시·군·구 단위(의장: 지자체장)로 운영되도록 되어 있으나, 동시다발적인 복합적 위기 상황 발생시 기관장 1인이 각종 회의체나 대책기구의 장으로서 동시에 역할수행하기란 사실상 불가능하다. 그러므로 위기발생시 신속한 대응과 복구를 위한 협의가 제대로 이루어지기 위해서는 기존의 관행적·경로의존(path dependence)적으로 운영되고 있는 각종 회의체를 하나로 묶어 일원화시킬 필요가 있다(정찬권, 2012: 340-341).

2. 지방자치단체

1) 법적·제도적 뒷받침 미약

지자체의 위기관리 조직편성과 운영, 연습훈련, 위기대응·복구활동 등에 있어서 법적·제도적 뒷받침은 필수불가결한 요소이다. 그럼에도 불구하고 최상위법인 헌법에 위기관리에 대한 지방자치단체의 임무가 명확하게 규정되어 있지 않다.²⁾ 또한 지방자치법제9조(지방자치단체의 사무범위)는 지역민방위와 소방에 관한 사무 즉 지역 및 직장 민방위조직(의용소방대를 포함한다)의 편성과 운영 및 지도 감독 그리고 화재예방과 소방업무로 한정하고 있다. 그리고 지방자치법 제11조 1항(국가사무처리의 제한)에 지방자치단체는 외교, 국방, 사법, 국제 등 국가의 존립에 필요한 사무 즉 국가사무는 처리할 수 없다고 명시함으로써 지자체의 위기관리 조직운영체계 발전은 물론 평소 자율적인 교육훈련과 위기대응활동을 저해하고 있다. 이와 같이 지자체의 위기관리 조직운영체계 활성화를 뒷받침해 줄 관련법규나 제도가 미흡하거나 모호하여 지자체는 중앙정부에서 통제·지시하는 업무 이외에 자율성에 기초한 위기관리업무 수행을 외면하거나 소극적인 태도로 임할 가능성이 높다고 할 수 있다. 이러한 현상은 지방자치정신을 심각하게 훼손하고 있을 뿐만 아니라 지역주민의 생명과 재산을 보호해야 할 지자체 본연의 책무를 외면시키고 있다고 할 수 있다(정찬권, 2011: 363).

2) 복잡다단한 조직운영 체계

조직은 인체에서 몸통역할을 수행하는 핵심조직과 손발 역할을 하는 주변조직(branch)의 계선화와

2) 헌법제117조 ①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다

적정 인력충원이 이루어져야 제대로 기능발휘를 할 수가 있다. 그러나 우리나라 지자체의 위기관리 조직운영체계는 업무계선(chain of task)에 따라 국가와 각 지자체간 유기적인 연계가 미흡하다. 또한 각 지자체의 조직편성과 명칭 그리고 운영개념도 지자체별로 상이하고 복잡한 것이 현실이다. 현재 각 시·도와 시·군·구의 위기관리 조직운영체계의 복잡성과 분산된 모습은 <표 1>과 <표 2>에서 보는 바와 같다.

<표 1> 시·도 조직편성 현황(2011. 8월)

서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
행정부시장 비상기획관	건설방재관 재난안전과	자치행정국 자치행정과	소방안전본부 비상대책과	자치행정국 시민소통과	자치행정국 자치행정과	교통건설국 민방위재난과	기획행정실 비상기획관
강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
자치행정국 자치행정과	행정국 총무과	소방안전본부 재난민방위과	소방안전본부 소방행정과	기획조정실 정책기획관	행정지원국 안전정책과	행정지원국 열린행정과	소방방재본부 재난방재과

* 자료: 행정안전부(2011: 16).

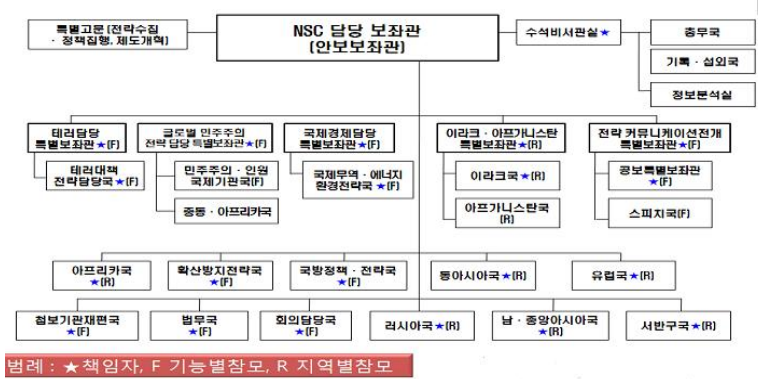
<표 2> 시·군·구 위기관리 담당조직 운영현황(2011. 8월)

구분	계	시	군	구	비고
총합 (%)	54 (23.4)	18 (7.8)	32 (13.9)	4 (1.7)	○ 시: 교통국, 건설국, 도시국, 산업국, 행정(관리)국 ○ 군: 재난안전과, 재난관리과, 건설방재과 ○ 구: 건설국, 도시국, 행정(총무)국
미통합 (%)	176 (76.6%)	57 (24.8)	53 (23)	66 (28.8)	○ 행정 분야: 민방위, 비상대비 ○ 건설교통 분야: 재난업무
계(%)	230(100)	75(32.6)	85(36.9)	70(30.5)	

* 자료: 행정안전부(2011: 18).

3) 전문인력 부족

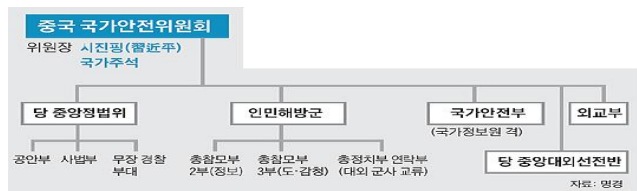
전문가란 “어떤 한 가지 분야를 연구하거나 그 일에 종사하여 그 분야에 상당한 지식과 경험을 가진 사람”을 말한다(두산동아, 2000: 1962). 한편 미국의 정치학자 헌팅턴(Samuel P. Huntington)은 어떤 전문적 직업(profession)을 직업(vocation)의 특정유형으로 명확하게 특성지우는 요소로 첫째, 장기간의 교육과 경험에서 습득되는 전문기술(expertise) 둘째, 업무수행에 있어서 사회적 책임(responsibility)을 다하고 셋째, 업무에 대한 구성원의 통일체 의식과 아마추어와 다른 집단으로 자각하여 형성되는 단체성(corporateness)을 들고 있다(강창구·송태균, 1982: 8-11). 이런 측면에서 지자체 국가위기관리 담당공무원의 전문성 요구는 필수적임에도 불구하고, 현실은 그렇지 못하다는데 문제가 있다. 현재 1-2년 순환 근무하는 공무원인사제도는 담당자의 전문지식과 경험을 쌓을 기회를 제도적으로 가로막고 있다. 과거 태안기름유출사고, 연평도 포격사태, 구미 불산 유출사고 당시 해당 지자체



<그림 4> 미국 국가안전보장회의 조직도

※ 자료: 松田康博(2009: 57).

한편 최근 중국도 미국의 국가안전보장회의(NSC)를 벤치마킹하여 정보기관, 군, 공안, 외교 등 분야를 총괄하는 국가안전위원회 창설을 추진 중이며, 시진핑(習近平)주석이 위원장을 맡는 상설기구로 서열 5위의 공식국가기구로 출범할 예정인 것으로 알려져 있다. 중국의 국가안전위원회의 편성은 다음의 <그림 5>에서 보는 바와 같다.



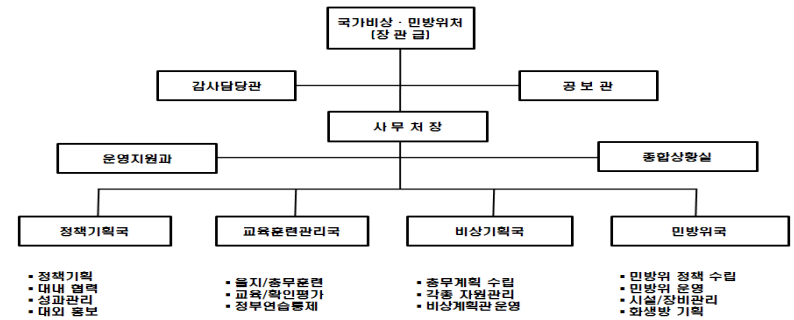
<그림 5> 중국 국가안전위원회 조직체계

※ 자료: 조선일보(2013. 5. 21, A16).

2) 가칭 “국가비상민방위처” 창설

비상대비와 민방위 업무조직을 통합하여 대통령(국무총리)직속 독립기관으로 가칭 “국가비상·민방위처”를 신설하는 방안이다(서울신문, 2013. 1. 30). 두 업무를 국가안보실에서 관장하는 방안이 부담스럽다면 차선책으로서 고려해 볼 만하다. 국가비상·민방위처 같이 업무의 전문성·독립성·연속성이 유지되는 독립기구가 증장기 기획서 작성, 계획수립, 자원관리, 연습훈련 등에 관해 부·처 및 지자체의 업무조정 및 통제, 협조·지원하는 체제가 바람직하다. 이 방안은 북한의 위협과 도발이 현존

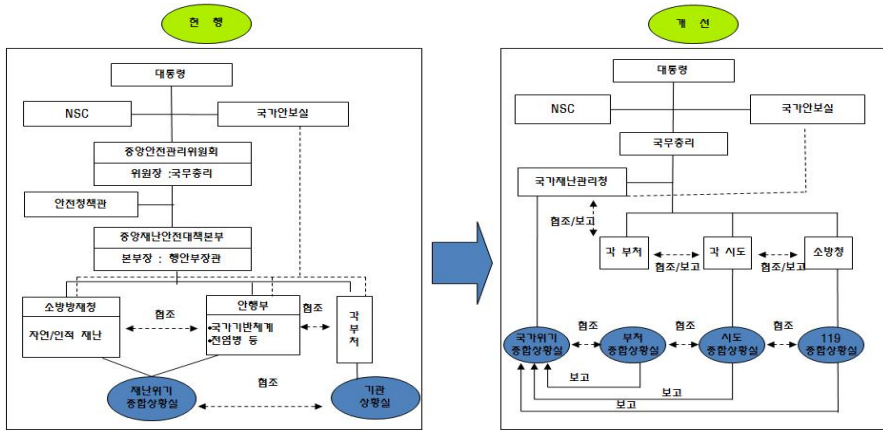
하는 상황에서 전·평시 국가비상대비에 대한 소모적인 논쟁을 중단시키고 튼튼한 국가안보의 주춧돌이 될 수 있다. 그러나 이러한 필요성과 당위성에도 불구하고 기관별 입장과 이해관계가 복잡하여 추진이 쉽지 않은 문제이다. 예컨대 자문기구인 국가안전보장회의가 업무총괄과 조정통제와 같은 집행기능을 수행하는 것은 맞지 않다는 의견이 있다. 그러나 과거 비상기획위원회가 국가안전보장회의의 사무처 기능을 1998년 이전까지 수행한 사례가 있으며, 기획·조정·통제기능은 일원화하고 집행기능은 기관별로 분권화한다면 문제가 될 것이 없다고 본다. 하지만 장기적으로 차후 헌법 개정시 국가안전보장회의를 심의·의결기구로 변화시켜 국가위기관리 최고위 의사결정기구로 자리매김하도록 하는 근본적인 처방은 반드시 필요하다. 영국의 경우 중앙정부는 지방정부의 위기상향지원계획 수립에 중점을 두고, 지방정부는 현장대응능력에 중점을 두도록 조직을 편성하여 운영하고 있다. 특히 스코틀랜드, 북아일랜드, 웨일즈 3개의 지방정부는 국가위기관리계획을 수립하고 경찰, 소방구조대, 보건기관 등의 조직을 운영하고 있다(정찬권, 2012: 252-253). 지금까지 논의한 가칭 “국가비상대비·민방위처”는 다음의 <그림 6>과 같다.



<그림 6> 비상대비민방위 통합조직도(안)

3) 재난업무 조직체계 일원화

현재 행정안전부와 소방방재청으로 이원화된 재난업무와 재난상황실 운영 체계를 통합하여 국무총리직속 독립기구로 가칭 “국가재난관리청”으로 개선하거나 안전행정부 재난관리본부로 일원화시켜야 한다. 왜냐하면 두 기관의 업무분야가 다르고, 유사동일한 업무수행방법으로 지자체에 부담을 가중시키고 있기 때문이다. 또한 각종 재난사태 발생시 운영하는 중앙재난안전대책본부가 제대로 기능을 발휘되도록 여건을 마련한다는 측면에서 의미가 크다. 한편 소방분야는 독립된 전문기관으로 소방청으로 존치시키고 재난업무를 일원화시키는 방안으로 다음의 <그림 7>과 같다.



〈그림 7〉 가칭 국가재난관리청(안)

4) 전·평시 종합상황실 일원화 운영

전·평시로 나누어져 상황실 운영시기와 절차가 상이하여 신속한 상황전파 및 보고가 제한되는 한계를 극복하기 위해 종합상황실 명칭과 운영체계를 통일시켜야 한다. 즉 대통령실은 가칭 “국가종합상황실”로, 부처 및 시도는 “00부/도 종합상황실”로 명칭도 통일하고, 24H 근무체제로 발전시켜야 한다. 현재 법적반발침은 없지만 2010년 5월 안전행정부의 위기관리상황실과, 소방방재청의 재난상황실 및 119상황실을 한 장소로 통합하여 ‘재난위기종합상황실’을 운영하고 있는 것은 비판의 여지가 있음에도 그 의미가 크다.

5) 각종 위기관리회의체의 통합일원화

앞에서 논의한 바와 같이 현재 개별 법령에 따라 운영하고 있는 민방위협의회 등과 같은 각종 회의체를 통합하여 가칭 “위기관리협의회”로 단일화하여 위기발생시 민·관·군 통합방위개념에 기초한 지휘체계의 통일과 각종 자원동원 지원협의 등이 효율적으로 이루어지도록 개선해야 한다. 이를 위해 관련 부처는 소관 법령 개정을 조속하게 추진해야 한다.

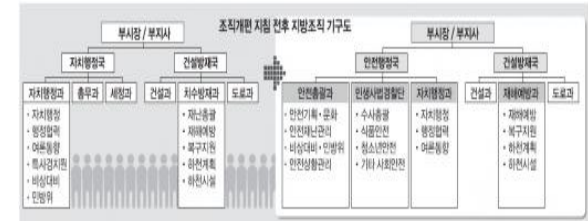
2. 지방자치단체

지자체가 자율적인 위기관리기능을 발휘하기 위해서는 담당조직편성과 운영이 중요하다. 앞에서 살

펴 본 바와 같이 안전행정부에서 지자체 조직개편 지침을 시달하여 일원화시킨 것은 매우 바람직하다고 할 수 있다. 미국의 경우 연방정부와 주정부, 주정부-주정부 상호간 유기적인 협조하에 지휘통제와 자원관리, 상호지원 등을 효율적으로 수행하기 위해 국가사고관리체계(NIMS)를 구축하여 운영하고 있는 국토안보부(DHS)사례를 벤치마킹하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.3) 따라서 여기서는 조직분야는 제외하고 발전방안에 대하여 논해 보고자 한다.

1) 각급 지자체 위기관리조직 일원화

현재 복잡다단하게 분산 내지 다원화되어 있는 시·도 및 시·군·구의 위기관리조직을 일원화시켜야 한다. 이러한 제안은 과거에도 수없이 논의되어 왔으나 제대로 정책에 반영되지 못한 측면이 적지 않았다. 특히 중앙정부-지자체, 지자체-지자체 상호간 유기적인 협조 하에 위기대응과 복구하는 조직운영체계가 미흡하다고 할 수 있다. 그런데 다행스러운 것은 최근 안전행정부가 ‘지자체조직개편 지침’을 시달하여 지자체의 안전관리체계 강화조치를 취하였다. 그 내용은 〈그림 8〉에서 보는 바와 같이 광역시·도의 자치행정국을 ‘안전행정국’으로 이름을 바꾸고, 그 소속으로 안전정책총괄과를 설치하여 안전관련 컨트롤 타워 역할을 하도록 한다는 것이다(서울신문, 2013. 5. 7).



〈그림 8〉 지자체 안전관리조직 체계도

※ 자료: 서울신문(2013. 5. 7).

3) 미국은 Hurricane Katrina 대응 및 복구과정에서 위기대응관련 기관간 협조, 지속적이고 효율적인 대응이 미흡하였다는 비판에 대한 교훈을 바탕으로 국토안보에 관한 대통령 지시(HSPD-5)에 의거 2004년3월1일 국토안보부에 국가사고관리체계(NIMS: National Incident Management System)를 출범시켰다. 미국의 NIMS 운용개념과 원리는 유연성(Flexibility)과 표준화(standardization)의 균형(balance)을 기본으로 하고 있으며, 주요 구성요소는 지휘통제와 관리(Command and Management), 대비(preparedness), 자원관리(resource Management), 통신 및 정보관리(communication and Information Management), 기술지원(Supporting Technologies), 행동 제어와 유지(Ongoing Management and Maintenance)가 있다. 또한 NIMS는 기능적인 원칙을 초월하여 모든 관할구역 수준으로 적용할 수 있도록 사고관리에 대해 포괄적이고 국가적인 접근방안을 제공한다. 그리고 연방, 주, 지역 정부가 노력을 통합하여 사고원인, 규모, 복잡성에 관계없이 발생하는 모든 국내사고에 효과적이고 효율적인 준비, 예방, 대응 복구를 일사불란하게 처리토록 해준다. <http://www.fema.gov/emergency/nims/>(검색일: 2012. 2. 25)

이러한 지자체의 안전관리조직개편조치가 성과를 거둔다면 각급 기관 간 수직·수평적 업무연계와 협조는 물론 위기발생시 일사불란한 대응조치가 가능할 것으로 판단된다.

2) 지자체의 위기관리업무 활성화를 위한 지방자치법 개정

현재 국가사무와 자치사무로 구분해 놓은 지방자치법을 개정하여야 한다. 왜냐하면 현행 국가위임 사무의 존재는 지방정부의 자율권을 제약하고, 중앙정부의 하급기관으로 취급하는 상황을 조성하고 있기 때문이다. 그리고 중앙정부의 지도·감독도 빈번하여 지방정부의 국가위임사무의 부담을 가중시켜 결과적으로 지방자치제 근간을 흔드는 결과를 초래할 가능성이 높다(정승학, 2010: 1-3). 따라서 지방정부는 외교·국방·사법·국세 등 국가 존립에 필요한 국가사무는 처리할 수 없고 지역민방위와 소방에 관한 사무만을 수행할 수 있도록 규정한 지방자치법제11조(국가사무처리의 제한)규정을 개정하여 지방정부의 위기관리 업무수행 책임과 기능을 강화하도록 뒷받침해야 한다(정찬권, 2011: 367).

3) 위기관리 전문인력 배치

지자체에 위기관리 전문인력을 배치하여 각종 계획수립, 교육훈련, 비축물자관리, 지자체장의사결정 보좌 등의 업무수행을 통해 지자체 위기관리능력을 한 단계 격상시켜야 한다. 현재 위기관리 전문인력인 비상계획관을 운영하는 기관은 서울특별시, 인천광역시, 경기도, 강원도, 제주특별자치도 등 5개 정도이며, 안전행정부에서 각급 지자체에 사무관급 담당자 임명을 권고하고 있다. 과거 태안기름유출 사고, 연평도 포격사태, 구미 불산 유출사고 당시 해 지자체는 허둥지둥 대다 제대로 조치도 못하고 중앙정부만 바라보며 조치를 기다린 것은 전문인력 부재로 나타난 결과로 판단된다. 따라서 지자체가 국가위기관리 사무를 일정부분 관장하도록 지방자치법 등 관련법을 개정하고, 광역시·도에 위기관리 전문인력의 배치를 제도화할 필요가 있다(동아일보, 2013. 1. 8).

미국의 경우 연방, 주, 지역 비상대비 담당자들과 정보교환, 협력과 소통 증진, 계획조정, 우발계획 시행을 촉진시키기 위해 연방비상관리청(FEMA)에서 비상대비연락관(EPLO Emergency Preparedness Liaison Officer)을 운영하고 있다. 이들은 예비역 중·대령 출신들로 시민사회(NGO)의 국방업무에 대한 지원, 재난관리 등을 담당하고 있는데 우리나라의 비상계획관 제도와 유사하다고 할 수 있다(United States Coast Guard, 2009: 3; United States Department of Defense, 2011: 4-5). 이러한 조치가 실질적으로 이루어져야 국가-지자체, 지자체-지자체 상호간 수직적·수평적 업무흐름이 원활하게 이루어져 위기대응업무 발전과 위기 시 신속하고 효과적인 대응으로 사태의 조기수습이 가능할 수 있다고 본다.

4) 중앙정부 집행기능의 지자체에 이관

국가위기관리업무는 국가가 계획수립과 법령·제도 등 기획기능을 담당하고, 집행기능은 지자체에 이양해야 한다. 그리고 지자체가 현장 대응중심의 집행 및 실시 기능을 수행하도록 적절한 조직과 인력, 예산 등을 지원해 주어야 한다. 이와 같이 지자체가 자율적인 위기관리업무를 수행할 수 있는 여건을 제공하고, 매년 엄정한 업무평가를 통해 각 지자체와 기관장들이 관심과 참여를 하도록 제도화해야 한다.

5) 기타

이외에도 119상황실과 재난상황실의 통합운영, 지자체장이 경찰을 직접 지휘·통제하는 지방경찰제도 도입 그리고 후방지역에 가칭 “재난대응군”을 창설하여 지자체장이 통제 및 운영하는 방안도입을 적극 검토해 볼 필요가 있다.

V. 결론

일찍이 손자는 조직편성(曲制)은 조직간 질서와 규율 그리고 지휘체계 확립이 중요하며, 이러한 요소들이 작용하지 못하면 위기발생시 조직(개인)의 책임소재 모호, 명령계통 무시, 그리고 예측치 못한 기회비용 지출 등이 불가피하다고 역설하였다(노태준, 1987: 17-18). 마치 작금의 우리 국가안보·위기관리조직체계를 지적하고 있는 것 같아 섬뜩한 마음마저 든다. 말로만 안보강화를 외친다고 안보가 강화되는 것이 아니다. 따라서 앞에서 논의한 향후 국가위기관리 조직체계 개선방안은 다음과 같다. 우선, 명실상부한 국가위기관리 총사령탑(Control tower)기능발휘를 위해서는 NSC 사무처를 복원하고, 국가안보실로 외교안보수석실을 통합하여 일원화된 지휘통제와 업무중복 및 모호 등 문제점을 해소해야 한다. 그리고 각 부처에 분산된 국가위기관리매뉴얼도 통제방안을 검토해야 한다.

둘째, 가칭 “국가비상대비·민방위처”를 신설해야 한다. 현재 비상대비, 민방위 기능을 하나로 묶어 대통령(국무총리)직속기구로 신설하여, 전·평시 국가비상대비 계획, 연습훈련, 자원관리, 평가 등을 일원화하여 효율성을 제고시켜야 한다. 특히 국가안보실과 연계된 국가안보·위기관리가 이루어지도록 평상시 상황실운영과 연습훈련을 실시하도록 운영해야 한다.

셋째, 안전행정부와 소방방재청으로 이원화된 재난조직을 하나로 묶어 가칭 “재난관리청”을 신설해야 한다. 현행 이원화된 업무조직체계는 국가 및 지자체에 업무부담은 물론 행정과 예산의 이중난비를 초래할 뿐이다. 한편 소방기능은 소방청으로 독립시키고, 지방자치경찰제를 도입하는 방안도 검토해야 한다.

넷째, 지방자치단체의 위기대응능력 향상을 위해 지방자치법을 개정하고, 전문인력 배치와 조직예산을 확충시켜 주어야 한다. 이를 위해 중앙정부는 예산과 국가사무범위를 대폭 이양하고 자율성을 보

장하여 지역안보는 지자체가 독립적으로 수행하도록 국가가 지원해 주는 방향으로 개선해야 한다. 이러한 국가위기관리 조직운영체계 개선방안은 대통령을 비롯한 정치권과 국민들의 공감대 형성을 통해 일반하게 합의를 거쳐 추진되어야 한다.

최근 북한은 한·미·중이 협력하여 북한을 제재하는 모양새가 형성되자 이를 돌파하기 위해 일본과 대화를 재개하고, 이어서 중국에 총정리국장 최용해를 특사로 파견하여 6자회담 재개 의지를 표명하였다. 그러나 그들은 국제사회에서 요구하는 비핵화 언급을 하지 않음으로써 그들의 의도를 분명하게 표명하였다. 북한 변수와 더불어 주변국간 영토와 역사 분쟁 등으로 인한 갈등 지속으로 동북아시아의 안보 불안정성이 회복되지 못하고 있다. 이러한 상황에서 우리는 장차 통일여건을 조성하면서 국가주권, 영토, 국민보호라는 과제달성을 해야 하는 중차대한 시점에 서 있다. 그러므로 우리는 국가위기관리 조직운영체계 개선을 통해 과거 소 잃고 외양간 고쳤던 수많은 시행착오의 고리를 이제 단절해야 할 때이다.

참고문헌

김의근. 1998. 평양의 바람결 외교: 대한민국과 대미국 협상형태 비교연구. 인하대학교사회과학연구소는 문집. 16: 381-395.

김진항. 2010. 포괄안보시대의 한국국가위기관리 시스템 구축에 관한 연구. 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문.

노태준. 1987. 신역 손자병법. 서울: 홍신문화사.

대통령실 국가위기관리실. 2011. 국가전쟁지도지침.

두산동아. 2000. 동아 새국어사전. 서울: 동아출판사.

오석홍. 2011. 조직이론. 서울: 박영사.

이호동. 2011. 지자체의 위기관리 역량제고 방안: 일본 지자체의 현황분석과 시사점. 국가위기관리학회 2011년 학술대회발표논문집(1): 179-192.

이정균. 2004. 지방자치단체 위기관리정책 집행과정에 관한 인식 비교연구. 청구 대학교 박사학위논문.

이재은. 2000. 한국의 위기관리정책에 관한 연구: 집행구조의 다조직적 분석을 중심으로. 연세대학교 박사학위논문.

임창희. 2002. 경영학. 서울: 학현사.

전봉근. 2013. 국가안보 총괄조정체계 변천과 국가안보실 구상. 국립외교원 외교안보연구소. 2013(03): 3-13.

정승학. 2010. 지방자치단체의 사무구분체계에 관한 법적 연구. 한양대학교 대학원 법학박사학위논문.

정치법 편저. 2010. 국가총합위기관리. 서울: 법문사.

정찬권. 2012. 국가위기관리론 제2판. 서울: 대왕사.

정찬권. 2011. 지방정부의 위기관리체계 발전방안에 관한 연구. 국가위기관리학회 2010년계 학술자료집.

정찬권. 2013. 국가위기관리체계가 '위기'. 시사저널.

정찬권. 국가안보실 신설을 위한 전제조건. 동아일보(2013. 1. 8).

정찬권. 비상대비·민방위 기능 보강해야. 서울신문(2013. 1. 30).

정훈일, 유영철, 서남열. 1998. 국가위기관리체계 정비방안 연구. 서울: 한국국방연구원.

조남진. 2004. 북한 핵위기관리 연구: 1차 핵위기를 중심으로. 동국대학교 박사학위논문.

채경석. 2004. 위기관리정책론. 서울: 대왕사.

행정자치부. 2006. 국·내외 위기관리제도 연구.

행정안전부. 2011. 비상대비업무조직 및 인사활성화방안 연구. 2011 정책용역과제.

松田康博. 2009. 國家安全保障會議. 東京: 彩流社.

동아일보, 조선일보, 문화일보, 중앙일보. 청와대조직개편안. 2013. 1. 22.일자 및 조선일보 2013. 5. 21일자 등

정부조직법, 민방위기본법, 비상대비자원관리법, 재난및안전관리기본법 등 현행법령

Huntington, Samuel P. 강창구·송태균 공역. 1982. 군인과 국가. 서울: 병학사.

National Integration Center. 2008. *Incident Management Systems Integration Division, National Incident Management System(NIMS): Five-Year NIMS Raining Plan*. The Department of Homeland Security.

Schneider, Sandra K. 1995. *Flirting with Disaster Public Management in Crisis Situation*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.

United States Coast Guard. 2009. Command Instruction 3025.1. & United States Department of Defense. 8 September, 2011. Instruction No. 3025.16.

<http://www.mopas.go.kr/gpms/ns/mogaha/user/nolayout/main/nationDisplay.action>(검색일: 2012. 3. 24).

http://www.nema.go.kr/nema_cms_jba/main/(검색일: 2013. 7. 5).

<http://www.fema.gov/emergency/nims/>(검색일: 2012. 2. 25).

<http://www.fema.gov/national-response-framework>(검색일: 2013. 7. 5).

鄭煥權: 숭실대학교에서 정치학 박사학위를 취득하고, 숭실대겸임교수, 대통령실 위기관리정책자문위원 등을 거쳐 현재 한국위기관리연구소 연구위원으로 재직 중이다. 주요 저서로는 국가위기관리론(2010), 국가위기관리이론과 실제(2009), 한국정치특강(공저, 2008) 과 논문으로 “지방정부 위기관리체계 발전방안연구(2012)”, “비상대비업무조직 및 인사관리 활성화 방안 연구(2011)”, “국가위기관리분야에 시민단체(NGO) 참여 방안 연구(2007) 등이 있고, 관심분야는 국가위기관리, 연습훈련, 민관협력 등이다(jeongcg3417@hanmail.net).

투 고 일: 2013년 06월 08일

수 정 일: 2013년 07월 17일

게재확정일: 2013년 07월 21일

A Study on the National Crisis Management Organization & Operation System

Chan Gwon Jeong

The purpose of this study is to analyze the national crisis management system and to propose a improved organization & operation system. So, I suggest the following steps be followed. First, In order to carry out the control tower of national crisis management system, The National Security Council's secretary should to be restoration. Also the office of National Security and the office of foreign affair and national security have to integrate because of it's function overlapping and in-efficiency. Second, The organization of the civil defense, emergency preparedness and, Disaster is to reorganize as soon as possible. For example, The Agency of National Civil Defense & Preparedness, The Agency of National Disaster Management. Lastly, for more effective the crisis management system of local government is to change the unified organization & operation model and relevant laws and regulation should be revised. In conclusion, for more effective national crisis management, we need to reconstruct the related organization and operation system.

Key words: national crisis management, the civil defense, emergency preparedness, disaster management, local government