

민방위의 활성화를 통한 효율적인 국가위기관리방안에 관한 연구*

심민석**

현대 국가에 있어서 국가 위기관리영역은 종래의 군사적 분야에서 다양해진 비군사적 분야에 까지 확대되어 가고 있기 때문에 국가는 적극적으로 국가의 안위뿐 아니라 국민의 안전까지도 도모해야 할 헌법상의 책무가 있다. 그러나 이러한 책무를 실행하는데 있어서 무엇보다 국민의 적극적인 협력이 동반되어야 한다. 왜냐하면 사실상 국가만의 활동과 노력만으로 이러한 다양한 국가위기상황을 효율적으로 대처하기에는 한계가 있기 때문이다. 따라서 이러한 다양한 국가위기상황을 극복하기 위해서는 사전적인 예방 및 대비와 위기에 대한 대응 및 복구에 있어서 민방위제도를 활용하는 것이 보다 더 효율적일 수 있다. 이러한 차원에서 민방위제도의 개선방안으로 통합위기관리체계에 부합하는 민방위개념의 재정리와 민방위전담기관의 조직편성과 민방위활성화를 위한 학교 내 민방위교육 실시와 민방위대의 개편을 제안하고자 한다.

주제어: 민방위, 통합위기관리체계, 국가위기관리

1. 서론

현재 냉전시대의 종결과 더불어 환경의 변화에 따른 다양한 자연재해와 고도의 산업사회로 인한 인위적·사회적인 재난이 전 세계적으로 급증하고 있는 추세이기 때문에 과거의 전통적인 정치·군사적 개념인 국가안보개념은 점차 비군사적인 분야에 까지 미치는 이른바 포괄안보(comprehensive security)개념으로 발전하고 있다(정찬권, 2010: 17). 이러한 포괄적 안보개념이 본격적으로 형성되고 국가위기관리의 기본 개념으로 대두된 것은 2001년 9·11 테러 이후 부시 미 행정부가 테러행위와 같은 다양해진 국가적인 위협에 대해 새로운 국가 안보 전략을 수립하면서 부터라고 할 수 있다. 미국 정부는 2002년 9월 2일에 발표한 새로운 국가 안보 전략을 바탕으로 국가의 군사적 안전보장뿐만 아니라 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 구체적인 위기관리정책을 추진하였다. 그리고 유럽의 주요 국가들도 미국의 영향을 받아 다양한 국가적 위협으로부터 국가의 안전과 국민의 안위를 도모하기 위해 적극적으로 노력을 기울이기 시작하면서 포괄적 안보 개념이 국제사회의 위기관리 개념으로 자리

* 이 논문은 2011년도 한국연구재단 시간강사연구지원사업의 연구비 지원으로 작성되었음(35C-2011-2).

** 제1저자.

잡아 가고 있다(안철현, 2005: 17).

이와 같이 현대국가에 있어서 국가위기는 전쟁에 국한하지 않고 각종의 테러, 국지전, 인적재난, 자연재난과 재해, 사회적 재난, 기반시설물 파괴, 원자력발전소의 방사능누출,¹⁾ 전염병, 환경오염, 에너지 위기,²⁾ 사이버 공격³⁾ 등으로 확대되어가고 있다고 할 수 있다. 또한 현대 산업사회에 있어서 재난과 재해는 복합적인 재난으로 이어져 대형화될 수 있기 때문에, 이에 대한 예방 및 대비와 대응 및 복구 체계는 매우 중요할 수밖에 없다. 따라서 현대 국가에 있어서 국가 위기관리영역은 종래의 군사적 분야에서 다양해진 비군사적 분야에 까지 확대되어 가고 있기 때문에 국가는 적극적으로 국가의 안위뿐 아니라 국민의 안전까지도 도모해야 할 책무가 있는 것이다. 이와 같은 국민의 보호를 위한 국가의 의무규정은 우리 헌법 제34조 제6항에서 찾을 수 있는데, 동 규정은 “국가는 재해를 예방하고 그 위협으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”고 규정하고 있다. 그러나 이러한 책무를 실행하기 위해서는 무엇보다 국민의 적극적인 협력이 동반되어야 한다. 왜냐하면 사실상 국가만의 활동과 노력만으로 이러한 다양한 국가위기상황을 효율적으로 대처하기에는 한계가 있기 때문이다. 따라서 이러한 다양한 국가위기상황을 극복하기 위해서는 사전적인 예방 및 대비와 위기에 대한 대응 및 복구에 있어서 민방위제도를 활용하는 것이 보다 더 효율적일 수 있다. 즉, 비군사적 분야의 위기를 극복하는데 있어서 국가의 역량만으로 대처하기 보다는 사회와 국민이 국가와 협력하여 위기를 예방하고 대비하며, 위기에 대응 및 복구할 수 있도록 그 능력을 배양시킬 수 있도록 하는 것이 국가위기를 극복하는데 있어 효율적인 방법이 될 수 있다는 것이다. 이러한 취지에서 우리의 민방위제도를 다시 한 번 돌이켜 볼 필요가 있고, 이를 보다 더 적극적으로 개선하여 앞으로 다가올 수 있는 모든 국가 위협과 위협에 대비할 필요가 있다.

이러한 취지에 따라 이 논문에서는 우리의 민방위제도를 다음과 같이 살펴보고자 한다. 첫 번째로 민방위에 대한 정의가 동원민방위를 중심으로 정의되어 있는 것으로 보이고, 민방위사태의 범위가 일정 규모이상의 국가위기상황으로 한정하고 있어서 민방위의 활동영역을 협소하게 보고 있는 것으로 보여, 민방위의 개념을 포괄적 위기관리 개념과 통합위기관리체계에 부합할 수 있는 개념으로 재정의 할 필요가 있어 보인다. 두 번째는 우리의 국가위기관리 입법은 국가위기를 종합적으로 규율하고 있지 않고 위기유형에 따라 개별적으로 법률을 제정하여 왔기 때문에,⁴⁾ 현대의 복합적인 위기상황이 현

1) ①체르노빌원전사고: 1986년 4월 26일 옛 소련 우크라이나 수도 키예프 근처의 체르노빌 원자력발전소 4호로에서 발생한 원자력발전 사고이다. 이 사고는 핵 폭주로 순식간에 노심이 격납 건물마다 터져 올라와 엄청난 양의 방사성 물질을 방출하였다. ②후쿠시마원전사고: 2011년 3월 11일 일본에서 발생한 대지진으로 후쿠시마 원자력발전소가 파괴되면서 사상 초유의 방사능이 유출됨으로써 크나큰 피해를 주었다.

2) 2011년 9월 15일 전력수요의 급증으로 전국에 대규모 정전사태가 발생하여 큰 혼란을 가져왔다.

3) 2013년 3월 20일 오후 2시경에 국내 주요 방송사(KBS, MBC, YTN)와 금융사 6곳의 전산망이 일제히 마비되는 사고가 발생하였다. 이는 2009년 7월 7일에 발생한 DDoS의 공격과 2011년 3월 4일에 발생한 DDoS의 공격에 이은 3번째 사이버 테러이다.

4) 예를 들어 안보위기에 대응하는 개별 법률로는 민방위 기본법, 통합방위법, 계엄법, 비상대비자원 관리법 등이 있고, 자연재해에 대응하는 법률로는 재난 및 안전관리기본법, 자연재해대책법 등이 있으며, 사회적 재난에 대

실화 되었을 경우에는 이에 대응할 수 있는 위기관리 기관 내지 주체가 불분명하거나 상호간에 중첩될 수 있는 문제가 있어, 국가위기관리 관련 입법들의 통합적인 정비가 필요해 보인다. 세 번째는 실전에 활용 가능한 전문 인력이 취약하고, 민방위대의 활동영역이 협소하게 운영되고 있어 통합위기관리체계와 상호간에 잘 부합되어 운영되고 있지 않기 때문에 민방위대의 제도개선이 필요해 보인다. 네 번째는 민방위업무를 담당하고 있는 중앙기관의 조직들이 이원화되어 있고, 지역에서 민방위업무를 담당하고 있는 기관들은 거의 대부분 민방위업무와 재난업무를 통합해서 운영하고 있어 민방위 업무에 대한 전문성과 활동범위가 매우 축소되어 있다고 할 수 있다. 따라서 이러한 민방위업무를 관장하고 있는 기관들의 조직편성을 개선할 필요가 있어 보인다.

이러한 개선방안들은 우리의 민방위체도가 국가위기관리체계 내에서 어떻게 정착되어야 하고, 활성화되어야 하는지를 제시하기 위한 것이다. 그리고 우리의 국가위기관리체계의 정립은 영국과 미국의 국가위기관리법제 및 조직체계와 통합위기관리체계를 참고하면서 서술하였다.

II. 포괄적 안보개념에 입각한 국가위기관리의 입법례

1. 미국의 국가위기관리의 법제

현재 미국이 포괄적 재난관리 개념과 통합적 재난관리체계를 구축한 법령은 1988년에 제정한 스태포드법(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act)이라고 할 수 있다. 그리고 미국은 미국 전체에서 발생할 수 있는 모든 재난에 있어 국민의 생명과 재산을 보호하고, 피해를 감소시키기 위해 재난발생 이전의 위험요소를 경감시키기 위한 자금조달의 근거법령으로 재난경감법(Disaster Mitigation Act)을 2000년 10월 30일에 제정하였고, 이 법령과 동시에 스태포드법도 개정되었다. 스태포드 법은 포괄적인 재난과 관련한 주요사항들을 규정하고 있어서, 이 법을 기본으로 하여 주정부는 주법에서 지방정부는 조례에서 재난관련 사항들을 규정하고 있다.

이러한 미국의 재난관련 법제는 4단계에 걸쳐 성장해 온 것으로 보인다. 첫 단계는 1803년에 뉴햄프셔 주 포츠머스에서 발생한 대형 화재로 인해 처음으로 연방정부가 주정부와 지방정부를 지원하게 하는 법안인 ‘의회법’을 제정하였다. 이 이후부터 1950년까지 무려 128개의 재난관련 법령을 제정하여 지방정부의 각종 재난을 지원하여 왔다(박동균 외, 2011: 42). 이 시기에 주목할 것은 1936년에 ‘홍수통제법’을 제정하면서부터 연방정부차원에서 재난관리를 본격적으로 지원하기 시작하였다는 것이다. 그리고 두 번째 단계는 제2차 세계대전 이후인 1950년에 ‘연방재난구조법(The Federal Disaster Relief

응하는 법률로 재난 및 안전관리기본법, 소방기본법, 시설물의 안전관리에 관한 특별법 등이 입법화 되어 있어, 이러한 입법체계로는 현대의 복합적인 위기상황을 미연에 방지하고 위기가 현실화 되었을 경우에 이에 대응하는 위기관리 기관 내지 주체가 불분명하거나 상호 중첩될 수 있다는 문제가 있기 때문이다.

Act)’을 제정하면서 128개의 재난관련 법령을 통폐합하였다. 이는 연방정부차원에서 재난관리를 체계적으로 지원하기 위한 법적인 장치였다. 그러나 이 법령이 제정된 이후에도 재난관리의 운영형태는 여전히 1950년 이전의 행태를 답습하고 있었으며, 일관성이 있는 관리가 이루어지지 않아 많은 비판이 있었다(김태환, 2010: 111). 세 번째 단계는 이러한 문제점을 해결하기 위해 1974년에 새로운 ‘재난구조법(The Disaster Relief Act)’을 제정하였는데, 이 법령에는 연방정부와 주정부의 재난계획·경보시스템의 중앙정부지원을 명문화하고 있었으며, 연방재난지원부(Federal Disaster Assistance Administration)를 설립하도록 규정하고 있었다.⁵⁾ 이 법령은 미국에서 최초의 종합적인 재난관련 법령으로 평가받고 있다. 그리고 네 번째 단계로 1979년에 카터대통령은 포괄적 재난관리 개념을 도입하면서 재난과 관련한 10개의 연방정부 부처들을 통합하여 연방재난관리청(The Federal Emergency Management Agency: FEMA)을 창설하였다. 연방재난관리청의 창설로 그 동안 재난의 종류에 따라 분산되고 소극적이었던 재난관리 방식이 통합적이고 적극적인 재난관리 방식인 ‘통합적 위기관리(Comprehensive Emergency Management: CEM)’ 체계로 바뀌게 되었다. 이러한 기반위에 미국은 1988년에 재난관리 기본법인 스탠포드법을 제정하게 된 것이다.

이 이후에 2001년 9.11 테러를 계기로 미국은 2002년에 국토안보법(Homeland Security Act)을 제정하여 각 부처에 분산되어 있던 대테러행위의 대응기관들과 연방재난관리청을 통합하여 국토안보부(Department of Homeland Security: DHS)를 설립하였다. 이에 따라 연방재난관리청은 2003년도에 국토안보부의 산하기관으로 편성되었다. 여기서 현재 국토안보부의 주요기관은 다음과 같다.⁶⁾ 여기서 ①운영관리국(Directorate for Management)은 국토안보부의 예산 및 자금지출에 대한 책임과 회계 및 재정과 조달업무와 인적자원 및 인력, 정보기술시스템, 시설 및 장비 관리, 성과 측정을 담당하고 있다. ②과학기술국(Science and Technology Directorate)은 국토를 보호하기 위한 과학기술을 연구하는 기관으로, 주요임무는 국토안보기업에 지적 생산물과 혁신적인 기술 및 해결법을 제공함으로써 미국의 안보 및 복원력을 강화시키는데 있다. ③국가보호 및 프로그램관리국(Directorate for National Protection and Programs)의 주요임무는 자연재해 및 그 밖의 큰 재난과 테러리스트의 공격으로부터 국가의 주요 기반시설 및 사이버 주요시설을 보호하고 위협에 대비하며, 피해를 감소시키고 제거하는 임무를 담당하고 있다. 이 기관은 연방시설보호서비스,⁷⁾ 사이버안보 및 통신사무실,⁸⁾ 주요기반시설보호사무실,⁹⁾ 생체 신원인식 사무실¹⁰⁾로 구성되어 있다. ④정책국(Policy Office)의 임무는 부서의 예방,

5) 연방재난지원부(FDAA)는 오늘날의 연방재난관리청(FEMA)의 전신이었다.

6) 국토안보부 산하기관에 대해서는 2013년 기준(<http://www.usa.gov/Agencies/Federal/Executive/Homeland-Security.shtml>)을 참조.

7) 연방시설보호서비스사무실(Federal Protective Service)는 연방이 소유한 건물, 시설, 재산, 그 밖의 자산들을 통합적으로 보호하고 있다.

8) 사이버안보 및 통신사무실(Office of Cybersecurity and Communications)은 국가의 사이버 및 통신시설들을 보호하고, 안전성을 보장하며, 복원력을 증가시키는 임무를 담당하고 있다.

9) 주요기반시설보호사무실(Office of Infrastructure Protection)은 테러행위, 자연재해, 그 밖의 위급한 상황에서부터 우리의 주요기반시설의 위협을 대비하고, 줄이며, 대응하여 빠르게 복구할 수 있는 능력을 증가시키는 역할을 담당하고 있다.

보호, 대응 및 복구 임무를 보다 더 잘 조정하기 위하여 부서의 광범위한 정책과 계획 및 프로그램을 개발하고 통합하여 국토보안을 강화하는데 있다. ⑤보건국(The Office of Health Affairs)은 모든 의료 및 보건에 대한 위협에 대해 대비하고 대응하며, 회복시키기 위한 의료와 공중보건과 전문지식 등을 제공하는 업무를 담당하고 있다. ⑥정보분석국(The Office of Intelligence and Analysis)은 미국내 안보에 대한 잠재적 위협으로부터 국가를 보호하기 위하여 비정부기관 및 그 밖의 기관들의 정보원으로부터 정보를 수집·분석하는 역할을 담당하고 있다. ⑦운영조정 및 계획국(The Office of Operations Coordination and Planning)은 50개의 주 연방정부, 주정부, 지방정부, 민간단체와 기반시설운영자들의 활동을 모니터링하고 조정하면서, 다양한 정보원으로부터 정보를 수집하고 분석하여 테러행위를 감지하고, 이를 억제하고 예방하는 작업을 한다. ⑧연방법 집행교육센터(The Federal Law Enforcement Training Centers: FLETC)의 임무는 국토를 보호하는 사람들을 교육시키고 있으며, 91개의 연방정부 기관이나 산하기관에 대해 부처 간 법집행을 어떻게 해야 하는지를 훈련시키고 있다. ⑨국내 핵 탐지국(Domestic Nuclear Detection Office: DNDO)은 연방정부의 핵 감식 프로그램을 통합 관리하며, 방사선 및 핵의 위협에 대비하고 대응하기 위해 연방정부, 주정부, 지방정부, 외국, 민간부문과 협력하면서 핵 탐지의 개선에 많은 노력을 기울이고 있다. ⑩교통안보국(Transportation Security Administration: TSA)은 모든 상업상의 수하물 및 승객의 안전과 공항의 안전을 확보하고 있으며, 교통안보의 우수성을 확보하기 위해 위험기반 비상관리시스템을 사용하고 있다. ⑪관세 및 국경보호국(U.S. Customs and Border Protection: CBP)은 국토안보부내에서 국경과 국경 사이의 관리, 통제, 보호의 업무를 하고 있는 통합국경보호기관이다. 관세국경보호국은 국경에서 관세, 이민 등 수 백가지의 미국법을 집행하고 있으며, 테러리스트 및 그들의 무기들이 국경을 넘어오지 못하게 하는 업무를 담당하고 있다. ⑫이민국(U.S. Citizenship and Immigration Services)은 미국의 합법적인 이민을 감독하는 정부기관으로서 주요임무는 이민시스템의 안보와 위상을 강화하고, 건전하고 융통성 있는 이민 정책과 프로그램을 제공하고, 이민국의 임무를 지원할 수 있는 인프라를 구축하는 것이다. ⑬이민 및 관세 집행국(U.S. Immigration and Customs Enforcement: ICE)은 국토안보부 산하에 있는 연방정부의 법집행기관으로 불법이민 단속, 불법밀수단속, 마약류 단속, 미국내 폭력조직 검거 등을 담당하고 있다. ⑭해안 경비대(U.S. Coast Guard)는 5개로(미국의 국토안보부, 육군, 해군, 공군, 해병대) 나누어진 군부대 중의 하나로 국토안보부 내에 있는 유일한 군사 조직이다. ⑮비밀검찰국(U.S. Secret Service)은 국토안보부 산하에 있는 연방정부의 법집행기관으로 국방부, 중앙정보국, 법무부 등 군사기관, 정보기관, 수사기관의 업무보고를 받을 권한이 있는 기관이다. 위조지폐 단속, 전 현직 대통령 및 외국 각료 경호임무, 미국내 폭력조직 검거 등을 수행한다. ⑯연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency: FEMA)은 시민들을 보호하기 위해 모든 위협에 있어서 이를 대비, 완화하고, 대응하고 복구할 수 있는 능력을 바로 세우고 유지하며 개발하는 모든 국가적인 노력을 기울이고 있

10) 생체 신원인식 사무실(Office of Biometric Identity Management)은 혁신적인 생체 신원인식 기술(디지털 지문 및 사진)을 개발하여 언제 어디서나 필요한 정보를 의사결정자들에게 제공하는 임무를 담당하고 있다.

으며, 초동조치에 있어서 지원을 제공하고 있다. 이러한 기관들 중에서 종합적인 재난에 대한 핵심적인 역할을 수행하는 것은 연방재난관리청이라고 할 수 있다.

여기서 연방재난관리청의 주요기관들은 다음과 같다.¹¹⁾ ①대응 및 복구국(Response & Recovery Directorate)은 재해·재난 발생 후 중앙 및 지방정부, 자원봉사단체 그리고 민간과 협조체계를 구축하여 재해·재난에 대응하고 피해를 복구하는 임무를 담당하고 있다. ②연방보험 및 재난완화국(Federal Insurance and Mitigation Administration)은 홍수와 지진, 토네이도, 그 밖의 자연재해로 인한 주택, 기업, 학교, 공공건물과 중요기반시설의 장래피해를 줄이기 위해 다양하게 설계된 보험프로그램을 운영하고 있다. ③연방소방국(U.S. Fire Administration)은 화재로 인한 생명 및 재산피해를 대비하고 대응하기 위한 임무를 담당하고 있다. ④업무지원사무국(Mission Support Bureau)은 모든 위험에 대해 대비하고, 완화하며, 대응하고, 회복시킬 수 있도록 그 능력을 향상시키고, 유지하며 개발할 수 있도록 모든 수단과 자원을 연방재난관리청에 지원하고 있다. 이러한 업무지원사무국은 사업사무실, 행정사무실, 정보사무실, 조달사무실, 보안사무실, 인력사무실로 구성되어 있다. ⑤보호 및 대비국(Protection and National Preparedness)은 보조금, 계획, 교육, 훈련, 개인 및 지역사회 대비, 평가, 습득한 교훈, 정부의 연속성과 국가 행정구역의 조정 등을 포함한 연방재난관리청과 관련한 활동들을 보호하고 대비하는 책임을 부담하고 있다. ⑥지역사무소(10개소)는¹²⁾ 미국 전역을 10개의 광역구역으로 나누어 설치한 사무소들이다. 이는 재난에 대한 지역별 예방활동 및 긴급대응활동을 수행하고 있으며, 재난발생 시 연방정부와 주정부를 연결해 주는 창구의 역할을 수행하고 있다.

이와 같이 미국의 국가사고관리시스템(National Incident Management System: NIMS)은 사고의 원인, 규모, 장소 또는 복잡성에 구애됨 없이 인명과 재산손실 및 환경피해를 완화(Mitigation), 대비(Preparedness), 대응(Response), 복구(Recovery)할 수 있도록 모든 정부기관과 비정부기관 및 민간부문과 협력하여 원활히 활동할 수 있도록 체계를 갖추고 있다. 그리고 국가사고관리시스템은 국가대응기본구조(National Response Framework: NRF)와 함께 작동하고 있다. 국가사고관리시스템은 사고를 관리하기 위한 기본구조를 제공하는데 반해, 국가대응기본구조는 국가 차원의 사고관리 정책을 위한 구조와 메커니즘을 가지고 있다.¹³⁾ 여기서 ①완화는 재난으로부터 생명과 재산피해를 줄이려는 노력으로, 재난 발생 전에 생명과 재산피해를 감소시키기 위해 취하는 활동이다. 예를 들면 위험을 분석하여 위험을 감소시키며, 위험에 대비하여 보험에 가입하게 하는 것이다. 효과적 완화방법은 우리의 지역의 모든 위험을 이해하고, 어려운 결정들을 전달하고, 장기적으로 지역사회의 복지에 투자하는 것이다. 완화조치의 활동이 없다면 우리 생명의 안전, 재산의 안전과 생활의 자립이 위태롭게 될 수 있다.¹⁴⁾ ②대비는 모든 재난에 대한 지속적인 계획에 따라 효과적으로 활동하고 개발하며, 교육하고, 훈련하며, 장비를 갖추고, 조직하는 것을 말한다. 대비는 위기관리와 관련된 모든 사람들이 수행해야 하

11) 연방재난관리청의 기관에 대해서는 2013년 기준 <http://www.fema.gov/organizational-structure> 참조.

12) 보스턴, 뉴욕, 필라델피아, 애틀랜타, 시카고, 덴톤, 캔자스, 덴버, 샌프란시스코, 보월에 지역사무소가 있다.

13) 이에 대해서는 2013년 기준 <http://www.fema.gov/about-national-incident-management-system>를 참조.

14) 이에 대해서는 2013년 기준 <http://www.fema.gov/what-mitigation#1>를 참조.

며, 대응활동과 효과적인 위기관리에 효과적이어야 한다.¹⁵⁾ ③대응은 자연재해, 테러행위, 그 밖의 긴급 상황이 발생한 지역사회에 신속하게 효율적인 방식으로 국민의 재산을 보호하고, 고통을 최소화하고, 생활을 유지할 수 있도록 하며, 생명을 구조할 수 있도록 제공되는 것이다.¹⁶⁾ ④복구는 지역사회가 개인, 시민기관, 기업과 정부기관들이 정상적인 생활을 할 수 있도록, 그 기능을 정상적으로 수행할 수 있도록 재건설하는 것을 지원하는 것이다.¹⁷⁾

그리고 미국의 비상사태 및 재난관리는 원칙적으로 주정부의 책임 하에서 이루어지고 있으나, 일차적인 책임은 지방정부(Counties, Cities 등)에 있는 것으로 보인다(채경석, 2004: 103).¹⁸⁾ 그러나 연방정부가 비상 및 재난상황에 개입하여야 할 경우에는 이를 효율적으로 운영하기 위하여, 연방재난관리청은 미국 전역을 10개의 광역 구역으로 구분하고 각 구역에 지역사무소를 설치하여 운영함으로써 지역의 요구를 수렴하고 지역의 특성에 따라 차별화된 활동을 수행하고 있다. 주정부는 연방정부, 관련 기관 등과 협조하여 지방정부의 비상사태 및 재난에 대한 지원과 조정업무를 수행하고, 비상관리종합계획(Comprehensive Emergency Management Plan)을 수립·시행하며, 재난에 대한 연방지원의 유치·관리·배분 및 지방정부에 대한 각종 지원업무 등을 수행하고 있다. 그리고 주정부내에는 위기관리본부(OES)→작전센터(SOC)→조정센터(SCC)를 두고 있다(심우배, 2005: 125).¹⁹⁾ 이에 지방정부는 비상사태 및 재난대비관리에 있어서 제일선의 책임을 담당하고, 재해·재난에 대한 총괄 및 조정업무를 담당하는 위기관리국(EMA)을 설치하고 있으며(심우배, 2005: 126),²⁰⁾ 사건현장의 효율적인 지휘와 경찰국, 소방국 등 관계기관과의 유지적인 협조를 위하여 재난사건유형에 따른 현장지휘체계(Incident Command System: ICS)를 갖추고 있다.

2. 영국의 국가위기관리 법제

15) 이에 대해서는 2013년 기준 <http://www.fema.gov/preparedness/>를 참조.

16) 이에 대해서는 2013년 기준 <http://www.fema.gov/response-directorate>를 참조.

17) 이에 대해서는 2013년 기준 <http://www.fema.gov/recovery-directorate>를 참조.

18) 강인호, “미국 지방정부 재난관리체계와 정책시사점”, 2008, 정책분석평가학회보 제18권 제3호, 한국정책분석평가학회, 7면(지방정부는 비상운영계획(emergency operation plan)을 작성, 유지하는 책임이 있다. 대피명령을 내릴 수 있고 재난경보와 통신을 책임진다. 방재개념에 입각하여 개발사업에 대한 제제를 가할 수도 있으며 건축물 시방규정도 제정하여 위법여부를 판단한다. 또한 지방정부는 교량, 도로, 상하수도 시설, 발전소 등 사회기반시설을 건설하며 댐과 제방, 수위관측소, 홍수통제소 등도 건설하며 보험관련 규정도 관할하고 있다).

19) 주정부의 위기관리본부 내에 작전센터가 있어서 재난발생 초기에 운영되고 있으며, 재난이 발생하면 작전센터의 조정센터가 재난대응을 위해 지휘감독권을 갖는다. 따라서 주정의 위기관리본부는 중앙정부와 지방정부 사이에 연결고리의 역할을 수행하고 있으며, 지방정부의 대응범위를 넘어선 대규모 재난을 지휘·감독하며 관리한다.

20) 지방정부의 위기관리국은 재난에 대한 계획, 대비, 대응, 예방, 재난대비 교육훈련, 복구지원 및 조정, 재난관련 주요 정보수집 및 전파, 재원확보 등을 주요업무로 하며, 주정부의 위기관리본부, 연방정의 국토안보부 및 연방재난관리청, 국립기상청, 법무부, 에너지관리부 등과 협조체계를 유지하고 있다.

영국의 현대적 의미의 국가위기관리체계는 제2차 세계대전 종전 이후인 1948년에 제정된 ‘시민방위법(Civil Defence Act)’에 의해 시작된 것으로 보인다(O’ Brien & Read, 2005: 358-361). 그러나 1990년대에 이르러 영국의 국가위기관리체계는 구소련의 붕괴로 냉전시대가 종식되자 시민방위 위주의 전통적 안보개념에서 탈피하여 재난·재해를 비롯한 다양한 위협으로부터 국민을 보호하기 위한 체계로 변화하기 시작했다(O’ Brien & Read, 2005: 63-85). 이에 따라 영국은 1991년에 내무부(Home Office)의 주도하에 위기관리체계를 재검토하여 ‘통합위기관리체계(Integrated Emergency Management: IEM)’개념을 처음으로 도입하였고(김학경, 2009: 189),²¹⁾ 이를 바탕으로 1992년에 ‘재난대처(Dealing with Disasters)’라는 제목의 공식적인 국가위기매뉴얼을 제공하기도 하였다(Hills, 1990: 162-170). 그러나 법률상 1948년에 제정된 ‘시민방위법’이 여전히 영국의 국가위기관리체계의 근간을 이루고 있었기 때문에 지방자치단체의 민방위 업무만이 법적인 의무였고, 재난재해로부터 지역주민을 보호하는 업무는 법적인 의무가 아닌 봉사의무에 불과하였다(김학경, 2010: 189-190). 이러한 한계점을 극복하기 위해 영국은 2001년 7월에 중앙정부부처의 업무를 조정하고 나아가 중앙정부단위의 통일적인 위기관리정책을 수립시키기 위하여 내각부(Cabinet Office)안에 ‘국가위기관리사무처(Civil Contingencies Secretariat: CCS)’를 신설하였고, 2004년에는 1920년에 제정한 ‘긴급사태조치법(Emergency Powers Act)’²²⁾과 1948년에 제정한 시민방위법을 대폭 보완하고 통합하여, 포괄적 안보개념이 적용된 ‘국가위기관리법(Civil Contingencies Act)’을 새롭게 제정하면서 단일화했다.

여기서 중앙 집행기관인 국가위기관리사무처는 8개의 팀으로 구성되어 있으며 다음과 같은 임무를 수행하고 있다. ①환경진단대응팀(The Horizon Scanning and Response Team)은 위기상황에 대한 평가와 통합대응 방법을 개발한다. ②범정부능력관리팀(The Capabilities Team)은 범정부 능력 프로그램의 수행을 위한 관리 프로그램을 제공한다. ③전략·소통팀(Stratgy and Communication Team)은 위기관리에 대한 적절성과 지속성, 적절한 의사소통을 위해 국가위기관리사무처장에 대한 직접적인 보좌업무를 수행한다. ④ 국가위기관리법·지역대응 능력관리팀(Civil Contingencies Act and Local Response Capability Team)은 국가위기관리법에 대한 성공적인 수행과 지역대응 능력 및 지역 민방위에 대한 지침을 관리한다. ⑤국제민방위팀(International Team)은 국제민방위문제에 대해 EU 및 NATO와의 협력을 위한 팀이다. ⑥훈련운영팀(Exercises and Operations Team)은 위기관리를 위한 정부 시행 프로그램에 대한 상호 협력과 시행정책의 수행을 관리한다. ⑦외부협력팀(Corporate Services Team)은 국가위기관리사무처 전체에 대한 보좌와 사무처의 외부적인 관계 증진을 위한 시스템을 개발한다. ⑧비상기획학교(The Emergency Planning College)는 경찰, 소방, 구급서비스, 지방

21) 이러한 통합위기관리체계 개념은 위기의 원인은 달라도 그 대응방식은 유사하다는 것을 전제로 하고 있다. 예를 들면, 지진, 폭격 또는 테러행위로 인하여 건물이 각각 붕괴된 경우에 그 원인은 다르지만 건물붕괴에 대한 대응 및 회복방식은 기본적으로 동일하기 때문에 통합적이고 전체적인 대응모델이 요구된다는 의미이다. 그리고 지시와 통제(command and control)의 개념보다는 조정과 협조(coordination and cooperation)개념인 것이다.

22) 1920년에 제정된 동 법률은 재해재난 발생 시 발동할 수 있는 긴급명령권(비상사태지휘권)에 관한 규정으로서 인명구조, 식량, 물, 전력 또는 교통수단의 공급과 배분 등에 대해서도 규정하고 있다.

자치단체, 공익사업체 및 일반기업체 보안담당자 등에게 단기세미나, 워크숍, 비상사태 대응기관 간 위기관리 및 비상계획 협력과정 등 다양한 민방위 교육과정을 운영하고 있다.

그리고 영국의 국가위기관리법은 기본적으로 ‘통합위기관리체계(IEM)’를 바탕으로 하고 있으며, 이는 예측(Anticipation), 평가(Assessment), 예방(Prevention), 대비(Preparation), 대응(Response), 복구(Recovery)로 상호 연결된 6가지의 활동으로 구성되어 있다(Cabinet Office, 2005). 이에 비해 미국의 연방재난관리청이 사용하는 ‘미국의 국가사고관리시스템’은 완화(Mitigation), 대비(Preparedness), 대응(Response), 복구(Recovery)로 상호 연결된 4가지의 활동으로 구성되어 있다. 여기서 영국의 예측, 평가, 예방단계는 미국의 완화단계부분을 세부적으로 나눈 것으로 보인다. 따라서 미국의 통합위기관리체계나 영국의 통합위기관리체계는 매우 유사하다고 할 수 있다(김학경, 2010: 191).

영국의 국가위기관리법은 총 3절로 나뉘어져 있는데, 제1절은 ‘위기발생시 시민보호를 위한 지역체계(local arrangements for civil protection against emergency)’로서 여러 유형들의 위기사태를 준비하기 위한 특정 조직들의 의무를 규정하면서, 전체적인 위기관리조직체계를 규정하고 있고, 제2절은 기존의 긴급사태조치법을 대체하기 위해서 대규모의 긴급사태에 정부가 새롭게 행사할 수 있는 긴급명령권(비상사태지휘권)을 규정하고 있으며, 제3절은 두 절을 지원하는 보조규정으로 이루어져 있다. 여기서 가장 핵심적인 부분은 제1절이라고 할 수 있는데, 제1조에서는 ‘Emergency’를 “①공공의 안녕에 심각한 영향을 미칠 수 있는 사건 또는 상황으로, 인명피해, 질병이나 상해, 이재민발생, 재산피해, 돈·식료품·물·에너지공급의 중단, 정보통신 시스템의 중단, 운송이나 국민보건서비스의 중단을 초래할 수 있는 것. ②환경에 심각한 영향을 미칠 수 있는 사건 또는 상황으로, 생화학 및 방사능물질에 의한 토양, 물, 공기의 오염 또는 자연생태계의 파괴를 초래할 수 있는 것. ③국가안보에 심각한 영향을 미칠 수 있는 전시 또는 대테러 상황”으로 정의하고 있다.²³⁾

국가위기관리법 제1절에서는 지역 내 1차 핵심 대응기관(Category 1 responders)으로 교통경찰을 포함한 경찰병력, 소방대, 긴급구조단, 해안경비대, 지방자치단체, 보건당국, 환경청 등을 규정하고 있고, 2차 협력 대응기관(Category 2 responders)으로는 각종 사회기반시설사업체(전기, 전화, 가스, 철도, 지하철, 교통 및 고속도로, 공항, 항만 등)와 이와 관련된 민간사업체 등을 규정하고 있다. 따라서 영국의 위기관리는 원칙적으로 지역의 경찰병력, 소방대, 긴급구조단, 해안경비대, 지방자치단체, 지역 보건당국 등의 상호 협력으로 이루어지고 있다. 따라서 지역 대비 및 대응체계가 국가위기관리체계의 근간을 구성하고 있다고 할 수 있다(김학경, 2010: 192). 그리고 국가위기관리법 제2조에서는 1차 핵심 대응기관에게 “①위기계획을 수립할 의무 ②업무연속성계획을 수립할 의무 ③발생할 위기의 위험성을 평가하고 이를 위기계획과 업무연속성계획에 반영할 의무 ④위기발생 시에 이에 대한 정보를 일반국

23) <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/section/1> 참조(Meaning of “emergency”. (1)In this Part “emergency” means (a)an event or situation which threatens serious damage to human welfare in a place in the United Kingdom, (b)an event or situation which threatens serious damage to the environment of a place in the United Kingdom, or (c)war, or terrorism, which threatens serious damage to the security of the United Kingdom).

민에게 제공하고 나아가 경고하거나 알리거나 조언을 할 수 있도록 하는 준비체계를 수립할 의무 ⑤ 협력체계와 효율성을 확립하기 위한 타 대응기관의 협동의무 ⑥일반기업체와 자원봉사단체에게 업무 연속성계획에 관한 조언과 도움을 제공할 의무”를 부과하고 있다.

그리고 영국은 국가위기관리법의 실무적 이해와 적용을 위하여 ‘위기 대비 지침서(예측·평가·예방·준비활동에 대한 정보)’와 ‘위기 대응 및 복구 지침서(대응 및 복구 활동에 관한 정보)’를 제공하고 있다. 따라서 영국의 위기관리체계는 크게 대비체계와 대응체계로 나누어 볼 수 있다. 이에 따른 대비체계와 대응체계에 있어서 모든 위기는 중앙정부의 직접적인 개입 없이 우선 지역단위내의 1차 핵심대응기관과 2차 협력대응기관들에 의해 이루어지고 있다. 이는 지역중심의 분권화를 통한 신속한 현장대응을 확보하기 위한 것으로 보인다(김학경, 2010: 193). 그리고 지리학적인 국가위기관리체계는 지역단위(Local level), 지방단위(Regional level), 중앙정부 단위(Central government level)로 구성되어 있다.

3. 우리의 국가위기관리의 법제

우리나라는 현재 영·미와 같은 포괄적 안보개념에 의한 국가위기관리 개념이 법률에 명확하게 정의되어 있지는 않다. 이러한 포괄적 안보개념에 입각한 국가위기관리 개념이 우리에게 전혀 없었던 것은 아니었다. 참여정부 당시에 대통령 훈령 124호인 국가위기관리기본지침(2004. 7. 12)에서는 포괄적 안보개념에 대한 정의규정을 두고 있었다. 동 규정에서는 포괄적 안보 개념을 “통일·외교·군사의 전통적 안보뿐만 아니라 정치·경제·사회·환경 등 다양한 분야에 대해 국가 및 국민의 총체적 안위를 확보하려는 확대된 안보개념”으로 정의하고 있다. 그리고 국가위기는 “국가주권 또는 국가를 구성하는 정치·경제·사회·문화 체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태”로 규정하고 있었고, 국가위기관리는 “국가위기를 사전에 예방하고 발생에 대비하며 위기 발생 시에는 효과적인 대응 및 복구를 통하여 그 피해와 영향을 최소화함으로써 조기에 위기 이전상태로 복귀시키고자 하는 제반 활동”으로 규정하고 있었다. 이러한 국가위기관리개념은 포괄적 안보개념에 입각한 정의로서 국가의 위기를 통합적으로 관리하는데 있어서 매우 고무적인 규정이라고 할 수 있다.

이 당시에 참여정부는 각종의 국가적 위기상황을 관리할 수 있도록 컨트롤 타워 역할을 할 수 있는 ‘위기관리센터’를 국회안전보장회의(NSC)사무처 산하에 설치하였고, ‘국가위기관리기본지침’을 제정하면서, ‘위기관리 표준 매뉴얼’과 ‘위기대응 실무매뉴얼’, 그리고 ‘현장조치 실무매뉴얼’을 수립하여 국가 위기관리 문서체계를 정비했다. 또한 청와대 내에 전통적 안보 분야는 물론 재난 및 국가핵심기반 분야의 모든 상황정보를 실시간으로 파악해 신속 정확하게 보고·전파할 수 있는 국가안보종합상황실을 정부 수립 이후 최초로 설치하였다(대통령자문정책기획위원회, 2008: 3). 이러한 각종의 국가적 위기상황을 관리할 수 있는 컨트롤 타워와 종합상황실의 운영은 국가위기상황 발생 시에 신속한 상황파악

및 보고·전파에 있어서 국가 최고 지휘부의 신속하고 정확한 의사결정을 지원하는데 있어서 매우 고 무적인 기능을 담당한다고 할 수 있다. 더욱이 각종의 매뉴얼의 수립은 국가적 위기상황의 대비 및 대응에 있어서 그 효용성이 매우 크다고 할 수 있다. 이러한 국가위기관리조직체계를 형성하는데 있어서 종합적인 기본문서가 국가위기관리기본지침이었던 것이다.

여기서 국가위기관리기본지침은 국가위기 및 위기관리 활동의 개념을 정의하고 국가위기를 전통적 안보,²⁴⁾ 재난,²⁵⁾ 국가핵심 기반 분야²⁶⁾ 위기로 영역을 분류하였고, 위기관리 활동은 ‘예방’, ‘대비’, ‘대응’, ‘복구’²⁷⁾로 이루어지는 단계별 개념으로 정리하였다. 그리고 국가위기관리 체계상 각 분야별 이사 결정기구로서 ①전통적 안보분야는 국가안전보장회의 상임위원회 ②재난 분야는 중앙안전관리위원회와 중앙재난안전대책본부, 중앙사고수습본부, 중앙긴급구조통제단 ③국가핵심기반 분야는 국정현안정책조정회의와 사이버안전전략조정회의를 규정했다. 국가위기관리기본지침과 위기관리 표준매뉴얼, 위기대응 실무매뉴얼로 구성된 위기관리 문서체계와 위기 인지, 평가, 대책 강구 및 시행으로 이어지는 위기관리 업무 절차와 분야별 위기관리 기본방향 및 유형별 관리지침도 기술했다. 그리고 위기상황의 위험 정도를 평가하여 위기수준에 따라 관심→주의→경계→심각²⁸⁾ 4단계의 경보를 발령하도록 규정한 ‘국가위기 경보체계’도 구축했다. 이 경보체도는 현재 테러와 재외국민보호(해외여행), 산불, 원유수급, AI(조류인플루엔자)분야 등에서 활용되고 있다. 이러한 국가위기 경보체계는 위기상황 발생 이후에 대처하던 대응위주의 관행에서 탈피해 법정부적 차원의 체계적인 예방과 대비가 가능하도록 했다는 점

24) 전통적 안보에 대한 위기 유형은 서해 NLL, 우발사태, 대통령 권한공백, 재외국민보호, 소요·폭동, 파병부대 우발사태, 테러, 비군사적 해상분쟁 등이다.

25) 재난에 대한 위기 유형은 풍수해, 지진, 산불, 고속철도 대형사고, 다중밀집시설 대형사고, 대규모 환경오염, 화학유해물질 유출사고, 지하철 대형화재 사고, 공동구 화재사고, 전염병, 가축질병 등이다.

26) 국가핵심기반분야의 위기 유형은 사이버 안전, 전력, 원유 수급, 원전 안전, 금융전산, 육상화물운송, 식·용수, 보건의료, 정보통신 등이다.

27) ①예방이란 위기로인을 사전에 제거하거나 감소시킴으로서 위기발생 자체를 억제하거나 방지하기 위한 일련의 활동을 의미한다. ②대비란 위기상황 하에서 수행해야 할 제반사항을 사전에 계획, 준비, 교육, 훈련함으로써 위기 대응 능력을 제고시키고 위기 발생시 즉각적으로 대응할 수 있도록 태세를 강화시켜나가는 일련의 활동을 말한다. ③대응이란 위기 발생시 국가의 자원과 역량을 효율적으로 활용하고 신속하게 대처함으로써 피해를 최소화하고 2차 위기 발생 가능성을 감소시키는 일련의 활동이다. ④복구란 위기로 인해 발생한 피해를 위기 이전의 상태로 회복시키고 평가 등에 의한 제도개선과 운영체계 보안을 통해 재발을 방지하고 위기관리 능력을 보완하는 일련의 활동이다.

28) ①관심은 징후가 있으나 그 활동수준이 낮으며 가까운 기간 내에 국가위기로 발전할 가능성도 비교적 낮은 상태일 때 발령한다. 주관기관에서는 위기징후를 세밀히 감시하고 유관기관과의 협조 체계를 점검한다. ②주의는 징후활동이 비교적 활발하고 국가 위기로 발전할 수 있는 일정 수준의 경향성이 나타나는 상태일 때 발령한다. 주관기관은 유관기관과의 정보공유 활동을 강화하며 협조체계를 가동한다. ③경계는 징후활동이 매우 활발하고 전개속도, 경향성 등이 현저한 수준으로서 국가위기로의 발전 가능성이 농후한 상태일 때 발령한다. 범정부 차원의 조치가 시작되며 주관기관은 대비계획을 점검하고 인적·물적 자원을 준비한다. ④심각은 징후 활동이 매우 활발하고 전개속도, 경향성 등이 심각한 수준으로서 위기 발생이 확실시 되는 상태일 때 발령한다. 관련기관들은 위기발생을 억제하기 위해 역량을 총 투입하며 비상근무 태세를 유지하고 물자와 장비를 비치하는 등 즉각 대응이 가능한 대비태세에 돌입한다.

에서 의미가 있다. 또한 국가위기관리기본지침은 중앙행정기관과 지방자치단체장에게 소속 공무원에 대한 위기관리교육을 실시할 것을 규정했으며, 위기관리 주관·유관기관은 관련교육을 지원하도록 규정했다. 그리고 위기관리 연습과 훈련은 전시지도지침에 의거한 전시대비 연습·훈련과 민방위기본법에 의거한 민방위 훈련을 병행해 실시토록 했으며, 전시대비 연습·훈련 시에는 전통적 안보와 재난, 국가핵심기반 분야를 중점적으로 하도록 규정했다. 위기관리 연습·훈련에 대한 평가도 기본원칙과 기관별 이행사항으로 구분해 적시했다(대통령자문정책기획위원회, 2008: 20).

이러한 참여정부 당시의 국가위기관리기본지침은 그 내용면에서 있어서 매우 긍정적인 측면이 많음에도 불구하고, 이러한 내용을 훈령에 규정함으로써 법령체계의 구조상 하위규정에 규정하고 있어서, 이 규정의 집행과 적용에 있어서 비상대비자원관리법이나 재난 및 안전관리기본법 등 상위 법률과 상호 배치될 경우에는 상위법 우선의 원칙에 따라 무력화될 수 있는 취약점을 가지고 있었다. 또한 국가위기관리기본지침의 최초 입안기관이었던 국가안전보장회의사무처를 이명박 정부가 들어서면서 이를 폐지함에 따라 국가안전보장회의 운영 등에 관한 규정 제14조(직무)에 근거하여, 제정된 대통령 훈령 124호는 국가안전보장회의사무가 폐지되면서 법령의 이관에 대한 지침이 없어 자동 폐기되었다(조성제, 2010: 86-87).

이러한 포괄적 안보개념에 입각한 국가위기관리의 개념정의와 통합위기관리체계를 법률로서 규정하고, 이에 따라 개별 법률들을 새롭게 개정하여 법제 정비를 완비해 두었다면 우리는 보다 더 바람직한 국가위기관리체계의 법제를 가질 수 있었을 것이다. 그리고 민방위제도의 활성화부분에 있어서는 별 다른 개선책을 제시하지는 않았던 것으로 보인다. 이러한 부분에 있어서 많은 아쉬움은 있지만, 이러한 자료는 우리가 앞으로 국가위기관리에 관한 법제정비와 시스템 정비에 있어서 많은 참고가 될 수 있을 것으로 보인다.

III. 민방위제도의 현황 및 문제점

1. 민방위기본법의 주요내용

우리나라의 민방위기본법 제2조는 “민방위란 민방위사태로부터 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.”고 규정하고 있다. 즉, 민방위사태 하에서 정부 및 지방정부의 조정 하에서 이루어지는 민간차원에서 이루어지는 자위적인 노력 지원활동이라고 규정하고 있는 것이다. 이러한 민방위 활동은 국가위기상황 극복에 있어서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다고 할 수 있다. 왜냐하면 국가의 자원만으로는 그 위기상황을 충분히 극복하기 어려울 뿐만 아니라 사실상 불가능하기 때문이다. 이러한 민방위 제도의 중요성을 생각한다면 민간차원에서 이루어지는

국가안보활동과 재난방지 및 대응활동은 조직적이고 체계적으로 이루어질 필요성이 있는 것이다. 따라서 이러한 우리의 민방위제도를 점검해 보는데 있어서 우선 법제에 대해 점검해 볼 필요가 있다.

우리 민방위제도에 관한 주요내용들은 민방위기본법에 규정되어 있다. 이러한 민방위기본법에 규정되어 있는 주요내용을 살펴보면, ①동법 제1조-제5조까지는 민방위의 목적 및 정의와 의무규정, 다른 법률과의 관계를 규정하고 있고, ②동법 제6조-제9조까지는 민방위의 조직체계와 협조에 대해 규정하고 있으며, ③동법 제10조-제14조까지는 민방위의 계획에 대해, 제15조-16조까지는 민방위계획에 따른 준비와 점검 등을 규정하고 있고, ④동법 제17조-제27조까지는 민방위대의 편성과 동원 및 훈련에 대해 규정하고, 제28조-제39조까지는 민방위대원에 대한 보상규정과 민방위 경보와 벌칙규정을 두고 있다. 이러한 민방위기본법은 전체적으로 민방위의 정의 및 조직체계와 민방위계획 및 민방위대의 편성으로 이루어졌다고 할 수 있다. 따라서 민방위기본법은 통합위기관리체계에 부합할 수 있는 체계로 규정되어 있는 것이 아니라, 전체적으로 국가위기발생 시에 대응 및 복구를 위한 인력동원차원에서 이루어지는 동원민방위를 중심으로 규정되어 있어서 민방위의 활동의 효율성과 국가위기관리에 있어서의 효율성이 많이 가려져 있는 것으로 보인다. 이러한 점에 있어서 우리 민방위제도의 현황과 문제점을 아래에서 좀 더 구체적으로 살펴보고자 한다.

2. 민방위 개념의 문제점

종래 민방위기본법 제2조 제1호는 민방위를 “적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕질서를 위태롭게 할 재난(민방위사태)으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 정부의 지도하에 주민이 수행하여야 할 방공, 응급적인 방재·구조·복구 및 군사작전상 필요한 노력지원 등 일체의 자위적 활동을 말한다.”고 규정함으로써 민방위사태의 범위가 구체적이지 못하다는 지적을 받아왔다. 이는 재난 및 안전관리기본법에서 규정한 재난과 민방위기본법상의 재난과 구별이 어려워 특정한 위기 상황에서 민방위기본법을 적용할 것인지 아니면 재난 및 안전관리기본법을 적용할 것인지가 명확하지 않다는 것이었다. 이에 2013년 3월 23일에 민방위기본법 제2조를 개정하면서 “민방위란 민방위사태(① 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태 ② 「통합방위법」 제2조 제3호²⁹⁾에 따른 통합방위사태, ③ 「재난 및 안전관리 기본법」 제36조 제1항³⁰⁾에 따른 재난사태 선포 또는 같은 법 제60조 제1항³¹⁾에

29) 통합방위법 제2조 제3호 “통합방위사태란 적의 침투·도발이나 그 위협에 대응하여 제6호부터 제8호(6. “갑종사태”란 일정한 조직체계를 갖춘 적의 대규모 병력 침투 또는 대량살상무기 공격 등의 도발로 발생한 비상사태로서 통합방위본부장 또는 지역군사령관의 지휘·통제 하에 통합방위작전을 수행하여야 할 사태를 말한다. 7. “을종사태”란 일부 또는 여러 지역에서 적의 침투·도발하여 단기간 내에 치안이 회복되기 어려워 지역군사령관의 지휘·통제 하에 통합방위작전을 수행하여야 할 사태를 말한다. 8. “병종사태”란 적의 침투·도발 위협이 예상되거나 소규모의 적이 침투하였을 때에 지방경찰청장, 지역군사령관 또는 합대사령관의 지휘·통제 하에 통합방위작전을 수행하여 단기간 내에 치안이 회복될 수 있는 사태를 말한다)까지의 구분에 따라 선포하는 단계별 사태를 말한다.”

30) 재난 및 안전관리 기본법 제36조(재난사태 선포) ① 중앙본부장은 대통령령으로 정하는 재난이 발생하거나

따른 특별재난지역 선포 등의 국가적 재난, 그 밖에 안전행정부장관이 정하는 재난사태)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.”고 규정하였다. 이는 민방위 사태의 범위를 “적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕질서를 위태롭게 할 재난”으로 규정한 것을 “전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태, 통합방위사태, 재난사태 선포 또는 특별재난지역 선포 등의 국가적 재난 상황”으로 개정함으로써 민방위사태를 구체화시켜 명확하게 규정함으로써 민방위사태를 보다 신속하게 판단하여 효율적으로 대처하기 위한 것으로 보인다. 이와 같이 민방위기본법은 군사 분야의 위기상태 뿐만 아니라, 비군사 분야인 재난과 재해에 대한 응급적인 방재·구조·복구를 포함하고 있으므로, 민방위는 전쟁 시뿐만 아니라 평시에도 중대한 재난과 재해에 있어서 핵심적인 역할을 수행하도록 규정하고 있는 것이다. 이와 같이 민방위 개념에 어느 정도 포괄적 안보개념을 수용하여 규정하고 있는 것은 매우 고무적인 일이라고 할 수 있다. 그러나 우리의 민방위의 정의는 민방위사태라는 일정한 규모 이상의 대형사태 하에서 이루어지는 동원민방위의 활동을 중심으로 규정하고 있어서, 포괄적 안보 개념 하에서 발생할 수 있는 제반 위협과 위협요인들로부터 주민들의 생명과 재산을 보호하기 위한 정부 및 지방자치단체의 지도하에서 이루어지는 주민들의 예방 및 대비활동과 대응 및 복구활동이 민방위의 정의에 다 포섭되어 있지 않아 보인다는 것이다. 또한 민방위기본법 제5조는 “이 법은 민방위에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용된다. 다만, 군사적 필요에 따라 제정된 법률은 이 법에 우선하여 적용된다.”고 규정함으로써 군사적 필요에 따라 제정된 법률을 제외하고는 민방위기본법이 타법보다 우선하여 적용하도록 하고 있어서 법률상으로는 민방위제도가 위상이 높다고 할 수 있지만, 현실적인 위상은 매우 약화되어 있는 것이다. 이는 민방위의 활동이 예방, 대비, 대응, 복구활동으로 편성되어 있지 않기 때문이 아닌가 하는 생각이 든다.

3. 민방위 관련 조직의 문제점

박근혜 정부는 중앙행정기관인 행정안전부를 안전행정부로 개편하면서, 기존의 재난안전실을 1본부 1실 3국체제(중앙안전상황실, 안전정책국, 재난관리국, 비상대비기획국)인 안전관리본부로 개편하면서 그 기능을 강화하였다. 각 기관들의 핵심적인 업무를 살펴보면, 중앙안전상황실은 전시·평시를 불문

발생할 우려가 있는 경우 사람의 생명·신체 및 재산에 미치는 중대한 영향이나 피해를 줄이기 위하여 긴급한 조치가 필요하다고 인정하면 중앙위원회의 심의를 거쳐 다음 각 호의 구분에 따라 국무총리에게 재난사태를 선포할 것을 건의하거나 직접 선포할 수 있다. 다만, 중앙본부장은 재난상황이 긴급하여 중앙위원회의 심의를 거칠 시간적 여유가 없다고 인정하는 경우에는 중앙위원회의 심의를 거치지 아니하고 국무총리에게 재난사태를 선포할 것을 건의하거나 직접 선포할 수 있다.

1. 재난사태 선포 대상지역이 3개 시·도 이상인 경우: 국무총리에게 선포 건의
 2. 재난사태 선포 대상지역이 2개 시·도 이하인 경우: 중앙본부장이 선포
- 31) 재난 및 안전관리 기본법 제60조(특별재난지역의 선포 등) ① 제59조에 따라 특별재난지역의 선포를 건의받은 대통령은 해당 지역을 특별재난지역으로 선포할 수 있다.

하고 자연·인적·사회적 재난 및 국가위기상황을 실시간 모니터링하면서, 위기 시 상황을 전파하는 업무를 담당하고 있고, 안전정책국은 안전관리 정책을 총괄·기획·조정하고, 법령의 제·개정 및 제도개선에 관한 업무를 담당하고 있다. 그리고 재난관리국은 자연·인적·사회적 재난에 대한 관리 정책을 총괄하면서 기획·조정하고, 법령의 제·개정 및 제도개선에 관한 업무를 담당하고 있고, 비상대비기획국은 전시 및 국가비상대비 계획을 수립하고, 필요한 자원을 확보하며, 효율적인 지원업무를 담당하고 있으며, 국가차원의 비상대비훈련을 총괄·기획·조정하고 있다. 따라서 안전관리본부는 전시 및 평시를 불문하고 모든 국가위기상황에 대해 통합적으로 총괄·기획·조정하고 있다고 할 수 있다. 이는 포괄적 안보개념에 입각한 통합적 국가위기관리체계를 갖추기 위한 것으로 보이며, 참여정부 당시의 국가안전보장회의 사무처가 담당하던 역할과 기능을 안전관리본부가 수행할 수 있도록 개편한 것이 아닌가 하는 느낌을 받는다. 이렇게 안전관리본부가 포괄적 안보개념에 입각한 국가위기관리체계를 갖추기 위해 모든 국가위기상황에 대해 총괄·지휘·조정할 수 있도록 한 것은 고무적인 일이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 소방, 방재, 민방위 운영 및 안전관리에 관한 사무는 소방방재청이 관장하도록 하고 있어서, 안전관리본부와 소방방재청간의 관계와 업무의 분장이 문제라고 할 수 있다. 이에 대해 ‘정부조직법 제34조’³²⁾와 ‘안전행정부와 그 소속기관 직제 시행규칙 제14조’와 ‘소방방재청과 그 소속기관 직제 시행규칙 제2장’을 전체적으로 해석해 보면 안전관리본부는 전시·사변 및 국가비상사태와 각종의 재난 및 민방위 운영 및 안전관리정책을 총괄하면서 정책기획 및 제도개선과 이와 관련된 법령을 정비하는 기관으로 운영하고 있으며, 소방방재청은 안전관리본부의 총괄하에 각종의 재난 업무 및 민방위업무를 단순히 실행하는 기관으로 운영하고 있는 것으로 보인다. 따라서 각종 재난 및 민방위 운영 및 안전관리에 대한 사무는 안전관리본부와 소방방재청으로 이원화되어 있다고 할 수 있다. 그러나 소방업무를 제외한 방재, 민방위 운영 및 안전관리에 관한 사무에 있어서는 아직까지 안전관리본부와 소방방재청간의 업무가 상당부분 중복되어 있어서 업무의 분장이 명확해보이지는 않는다. 그리고 안전관리본부는 포괄적 안보개념에 입각하여 모든 국가위기상황에 대해 총괄·기획·조정하고 있지만, 소방방재청은 소방, 방재, 민방위의 운영 및 안전관리 사무만을 관장하도록 되어 있어서 전시·사변 및 이에 준하는 비상사태 시에는 어떠한 업무를 수행해야 하는 지가 명확해 보이지는 않는다. 또한 민방위와 관련한 업무의 집행은 소방방재청내에 있는 예방안전국의 민방위과에서 담당하고는 있지만, 과단위에서 민방위업무를 집행한다는 것은 그 만큼 민방위의 규모와 활동영역이 매우 협소하게 진행되고 있음을 반증해 주고 있는 것이다.

이와 관련하여 지방자치단체의 민방위 업무와 관련한 조직을 보면, 시·도의 민방위 조직의 경우에는 민방위업무와 재난업무를 동시에 취급하고 있는 경우가 대부분이고, 서울특별시만이 독자적인 독립부서에서 민방위업무를 운영하고 있는 것으로 보인다.³³⁾ 그리고 시·군·구의 경우에도 시·도와

32) 정부조직법 제34조(안전행정부) ①안전행정부장은 안전 및 재난에 관한 정책의 수립·총괄·조정, 비상대비·민방위 제도, 국무회의의 서무, 법령 및 조약의 공포, 정부조직과 정원, 공무원의 인사·윤리·복무·연급, 상훈, 정부혁신, 행정능률, 전자정부, 개인정보보호, 정부청사의 관리, 지방자치제도, 지방자치단체의 사무지원·재정·세제, 낙후지역 등 지원, 지방자치단체간 분쟁조정, 선거, 국민투표에 관한 사무를 관장한다.

별반 차이가 없이 민방위업무와 재난업무를 동시에 취급하고 있는 경우가 거의 대부분이다(국립방재연구원, 2011: 131). 그리고 민방위업무와 재난업무를 담당하는 기관들의 명칭에도 민방위라는 칭호를 거의 사용하고 있지 않다. 이는 지방자치단체의 경우에도 민방위의 규모와 활동영역이 매우 협소하게 진행되고 있음을 반증해 주고 있다. 또한 민방위 활동이 국가위기 시에 국민의 인력동원 차원인 동원 민방위 위주로 편성되어 있기 때문이 아닌가 하는 생각이 든다.

사실 모든 국가위기 상황에 있어서 국가 또는 지방자치단체의 자원만으로 이를 극복한다는 극히 어려운 일이다. 더욱이 현대의 재난은 예측이 불가능하고 단순한 재난에서 시작되어 대규모의 복합재난으로 확산될 수 있는 특성을 가지고 있어서, 국민들의 각종의 위협예방 및 대비활동과 국가위기 시에 이루어지는 국민들의 대응 및 구조 활동이 얼마나 조직적으로 잘 활성화되어 있느냐에 따라 그 피해의 감화 및 복구능력의 정도가 달라질 수 있는 것이다.

4. 민방위대의 편성의 문제점

민방위기본법 제18조는 민방위대를 20세 이상 40세 이하의 대한민국 국민인 남자로 편성하고 있으며, 편성에서 제외되는 자들은 편성제외사유가 소멸되면 재편입이 이루어지도록 규정하고 있다. 또한 동법 시행규칙 제19조는 민방위 편성의무자가 아니라고 하더라도 17세 이상의 남·여지원자를 편성대상으로 하고 있다. 그리고 민방위대는 주소지를 단위로 하는 지역 민방위대와 직장을 단위로 하는 직장 민방위대로 편성되어 있으며(동법 제19조 제1항), 지역민방위대는 통·리를 단위로 하는 통·리 민방위대와 시·군·구를 단위로 하는 시·군·구 민방위 기술지원대로 편성되어 있다(동조 제2항). 여기서 민방위기술지원대는 수방·방공·의료·전기·통신·토목·건축·화생방 등의 기술을 가진 민방위 대원 중에서 읍·면·동장이나 직장 민방위 대장의 추천을 받아 시장·군수·구청장이 선발한 사람으로 편성되어 있다(동조 제3항). 그러나 여성민방위대는 지방자치단체의 조례에 의하여 지역별로

- 33) ①서울특별시: 민방위-비상기획관, 재난-도시안전실(도시안전과), 소방재난본부 ②경기도: 민방위-비상기획관(비상기획담당관), 재난-비상기획관(재난대책담당관), 소방재난본부 ③인천광역시: 민방위-소방안전본부(비상대책과), 재난-소방안전본부 ④대전광역시: 민방위-안전행정국(안전총괄과), 재난-안전행정국(안전총괄과), 소방본부 ⑤부산광역시: 민방위-건설방재관(재난안전과), 재난-건설방재관(재난안전과), 소방안전본부 ⑥대구광역시: 민방위-안전행정국(안전총괄과), 재난-안전행정국(안전총괄과), 소방안전본부 ⑦광주광역시: 민방위-소방안전본부(재해예방과), 재난-소방안전본부 ⑧울산광역시: 민방위-안전행정국(안전총괄과), 재난-안전총괄과, 소방본부 ⑨충청북도: 민방위-안전행정국(안전총괄과), 재난-안전행정국(안전총괄과), 소방본부 ⑩충청남도: 민방위-안전자치행정국(안전총괄과), 재난-안전자치행정국(안전총괄과), 소방서 ⑪경상북도: 민방위-안전행정국(안전총괄과), 재난-안전행정국(안전총괄과), 소방본부 ⑫경상남도: 민방위-안전행정국(안전총괄과), 재난-안전행정국(안전총괄과), 소방본부 ⑬전라북도: 민방위-소방안전본부(소방행정과), 재난-소방안전본부 ⑭전라남도: 민방위-안전행정국(안전총괄과), 재난-안전행정국(안전총괄과), 소방본부 ⑮강원도: 민방위-안전자치행정국(비상기획과), 재난-안전자치행정국(안전총괄과), 소방본부 ⑯제주도: 민방위-안전총괄기획관(비상민방위, 경보통제), 재난-안전총괄기획관(예방안전, 재난관리, 상황관리). 이는 각 지방자치단체의 홈페이지를 참고한 것임.

여성민방위대가 편성되어 있고, 주로 재난예방·홍보활동·인명구조(보조)활동·의료구호(보조)활동, 지역사회봉사활동 등을 수행하고 있다.

이외에 민방위대와 유사한 역할과 기능을 수행하는 조직이 있는데, 이에는 의용소방대, 지역자율방재단 등이 있다. 의용소방대는 특별시·광역시·시·읍면에 소방업무를 보조하게 하기 위해 소방본부장이나 소방서장이 두도록 하고 있다(소방기본법 제37조 제1항). 그리고 그 지역의 주민 가운데 희망하는 사람으로 구성하도록 하고 있으며, 그 설치·명칭·구역·조직·임면·정원·훈련·검열·복제·복무 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 시·도의 조례로 정하도록 하고 있다(동조 제2항). 이러한 의용소방대는 소방인력의 일부로서 민방위대 편성에서 제외되어 있으나 민방위대의 역할과 기능을 담당하고 있다고 할 수 있다(국립방재연구원, 2011: 136).³⁴⁾ 그리고 지역자율방재단은 자연재해대책법 제66조에 근거하여 구성되며, 시장·군수·구청장이 지역의 자율적인 방재기능을 강화하기 위하여 지역주민, 봉사단체, 방재관련업체, 전문가 등으로 지역자율방재단을 구성·운영하고 있다. 거주지를 우선으로 평상시에 지역 내 위험 및 위험요인 제거활동 및 방재단 교육훈련 등에 참여하고 비상시에는 상황실 합동근무, 예찰활동 및 피해지역 인력·장비지원 등의 활동을 수행하고 있다.

이러한 민방위대의 경우에 있어서 가장 문제점으로 지적되고 있는 것은 실전에 활용 가능한 전문 인력이 취약하다는 것이다. 이는 재난 중심으로 민방위대를 편성하여 운영하고는 있지만 재난대비 및 대응에 있어 실질적으로 기여할 수 있도록 하는 민방위대원들의 교육 및 훈련이 매우 미흡하다는 것을 보여주고 있는 것이다. 더욱이 민방위대의 전문성과 차별성을 뚜렷이 나타내줄 수 있는 조직이 기술지원대임에도 불구하고, 기술지원대의 인력규모가 증가하지 못하고 내실 있게 운영되지 못하고 있어 위기상황에 대한 대처능력이 현저히 저하되어 있다. 그리고 민방위대, 의용소방대, 자율방재단의 설치 근거 및 관련규정이 상이하고 실질적인 역할과 기능에 있어서 중복되는 부분이 많아 명확하지 않다는 것이다. 이러한 재난대비 및 대응에 있어서 무엇보다 중요한 것이 민관협력 네트워크와 민간조직의 관리체계임에도 불구하고, 민간부분의 자원을 소홀히 하고 있어서 위기관리체계의 효율성을 저하시키고 있다는 것이다.

IV. 민방위제도의 활성화 방안

1. 통합위기관리체계에 부합하는 민방위기본법의 개정

34) 의용소방대는 30대에서 50대가 비교적 고르게 분포되어 있으며, 여성대가 본대의 절반 정도의 규모를 구성하고 있어 여성의 역할이 상대적으로 상당한 비중을 차지하고 있다. 그리고 의용소방대는 화재진압, 인명구조 및 구급, 교육훈련, 화재홍보 등 다양한 활동을 수행하나 화재진압에 투입되는 비중이 상대적으로 가장 높으며, 연간 평균출동 회수가 38.3회에 이르고 1회당 19.7명이 참여하고 있어 비교적 적극적인 소방활동을 전개하고 있다. 또한 근무기간은 1년-10년 사이의 근무기관이 가장 높은 비중을 차지하고 있지만 20년 이상의 근무기간도 상당부분 차지하고 있어 소방 활동의 전문성이 높다고 할 수 있다.

미국의 경우에 포괄적 재난관리 개념과 통합 재난관리체계를 규정한 기본법은 1988년에 제정한 ‘스태포드법’이라고 할 수 있다. 이에 동 법을 근거로 하여 국민의 생명과 재산을 보호하고, 피해를 감소시키기 위해 재난발생 이전의 위험요소를 경감시키기 위한 자금조달의 근거법령으로 ‘재난경감법’을 2000년에 제정하였다. 이러한 스태포드법은 포괄적인 재난과 관련한 주요사항들을 규정하고 있어서, 이 법을 기본으로 하여 주정부는 주법에서 지방정부는 조례에서 재난관련 사항들을 규정하고 있다. 또한 대 테러행위와 국가 비상사태를 관리하기 위해 국토안보법을 2002년에 제정하여 국토안보부를 설립하고 연방재난관리청을 산하기관으로 편성하고 있다. 이와 같이 미국은 국가 안보와 각종의 재난에 대해서 통합적으로 관리하고 있기 때문에 포괄적 안보개념에 입각한 통합위기관리체계를 가지고 있다고 볼 수 있다. 그리고 영국의 경우에는 1920년에 제정한 ‘긴급사태조치법’과 1948년에 제정한 ‘시민방위법’을 대폭 보완하고 통합하여, 포괄적 안보개념에 입각한 ‘국가위기관리법’을 2004년에 새롭게 제정하여 단일화하고 있으며, 이 법을 기본으로 하여 통합위기관리체계를 구축하고 있다. 따라서 법체계면에서는 미국보다 영국이 보다 더 단일화된 체계를 가지고 있다고 할 수 있다.

이에 반하여 우리는 안보에 대해서는 민방위기본법, 통합방위법, 계엄법, 비상대비자원관리법 등에 규정해 놓고 있고, 자연재해에 대해서는 재난 및 안전관리기본법, 소방기본법, 자연재해대책법, 시설물의 안전관리에 관한 특별법 등에 규정해놓고 있으며, 사회적 재난에 대해서는 재난 및 안전관리기본법, 소방기본법, 시설물의 안전관리에 관한 특별법 등에 규정해 놓고 있다. 이와 같이 우리의 국가위기 관리 입법은 국가위기를 종합적으로 규율하고 있지 않고 위기유형에 따라 개별적으로 법률에 규정하고 있어서 현대의 복합적인 위기상황을 미연에 방지하거나 위기가 현실화 되었을 경우에 이를 주관하는 위기관리 기관 내지 주체가 불분명하거나 상호 중첩되어 신속히 대처할 수 없다는 문제점이 있는 것이다. 그리고 안보분야, 재난분야, 국가핵심분야에 대한 주관기관이 부처별로 나뉘어져 있고, 관련 법률도 주관기관에 맞게 개별적으로 운영되고 있어서 복합재난이나 대규모의 재난발생 시에 있어서 보고지연과 늦은 대응, 임시적인 처방으로 그 피해가 더 커질 수 있다. 이러한 법률체계를 좀 더 체계 있게 정비하기 위해서는 영국의 ‘국가위기관리법’과 같은 모든 국가위기상황을 포괄하여 대처할 수 있는 통합된 기본법이 필요해 보인다. 이는 전시·사변 또는 각종의 비상사태 및 재난에 있어서 통일된 용어정의와 통합된 조직체계 및 위기관리체계를 정립하는데 있어서 필요한 것이다. 따라서 모든 국가위기상황을 포괄하여 대처할 수 있는 통합된 기본법을 제정한 후에 이와 관련된 수많은 국가위기관리 관련 개별법들을 조정하거나 개정해야할 필요가 있다. 이러한 전제에서 우리의 민방위기본법도 개정되어야 필요가 있다. 왜냐하면 재난의 대처에 있어서는 재난 및 안전관리기본법이 어느 정도 통합위기관리체계를 갖추고는 있지만, 민방위기본법은 통합위기관리체계에 따라 민방위활동이 편성되어 있지 않고, 국가위기 발생 시에 대응하거나 복구하기 위한 동원민방위를 위주로 규정되어 있기 때문이다. 따라서 우리의 민방위기본법은 모든 국가위험과 위협요인들에 대해 예방, 대비, 대응, 복구할 수 있는 체계로 편성하여 규정할 필요가 있는 것이다. 이와 같이 편성하기 위해서는 아래에서

제시한 개선방안들이 필요하다.

2. 통합위기관리체계에 부합하는 민방위 개념의 정비

우리의 민방위기본법 제2조는 민방위사태를 “①전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태 ②「통합방위법」 제2조제3호에 따른 통합방위사태. ③「재난 및 안전관리 기본법」 제36조제1항에 따른 재난사태 선포 또는 같은 법 제60조제1항에 따른 특별재난지역 선포 등의 국가적 재난, 그 밖에 안전행정부 장관이 정하는 재난사태”로 규정하고 있다. 여기서 통합방위사태는 적의 침투·도발이나 그 위협에 대응하기 위한 비상사태로서 갑종사태의 경우에는 통합방위본부장 또는 지역군사령관이 선포하는 비상사태이고, 을종사태는 지역군사령관이 선포하는 비상사태이고, 병종사태는 지방경찰청장, 지역군사령관 또는 합대사령관이 선포하는 비상사태이다. 그리고 재난 및 안전관리 기본법 제36조의 재난사태도 국무총리나 중앙본부장(위원장: 안전행정부장관)이 선포하는 것이며, 동법 제60조의 재난사태는 대통령이 선포하는 것이다. 그러나 이러한 민방위사태의 규정을 다시 한 번 돌이켜 생각해 보면, 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태가 아닌 경우, 통합방위사태로 선포되지 않는 규모의 사태인 경우, 국무총리나 중앙본부장 또는 대통령이 선포할 정도의 규모가 아닌 재난의 경우는 민방위사태에 포섭되지 않는다는 것이다. 이는 일정한 규모이상의 비상사태나 재난의 경우만을 민방위사태로 인정하고 있기 때문에 각종 재난이나 비상사태 발생 시에 주민이 수행하여야 할 방공, 응급적인 방재·구조·복구 및 군사 작전상 필요한 노력 지원 등은 민방위 의 개념에 포섭될 수 없는 것으로 보인다. 이와 같은 규정은 다분히 동원민방위만을 전제로 하여 규정한 것으로 보여 민방위의 개념을 매우 협소하게 정의하고 있는 것으로 보이고, 재난 예방에 중점을 두기보다는 재난 발생 시에 대응하기 위한 단순한 국민 지원활동으로서 정의하고 있는 것이 아닌가 하는 생각이 든다. 이러한 민방위의 개념정의는 현대산업사회의 환경변화를 고려하고 있지 않은 것으로 보인다. 현대 산업사회는 건축물의 초고층화, 지하화, 밀집화에 따라 재난환경 또한 변화되었고, 테러, 방화 등의 외적요인과 원전, 석유화학단지 등 산업시설의 노후화 등에 따른 대형재난이 발생할 개연성이 증대하고 있어서 재난의 예측이 불가능하고 단순한 재난에서 시작되어 대규모의 복합재난으로 확산될 수 있는 특성을 가지고 있는 것이다. 따라서 민방위를 정의할 경우에 민방위사태를 일정 규모 이상의 비상사태나 재난으로 한정하여 정의하는 것은 바람직해 보이지는 않는다.

이러한 민방위의 개념을 다시 한 번 정의해 보면, “민방위란 전시와 평상시를 불문하고 전시·사변 또는 각종의 국가비상사태 및 재난으로부터 국민의 생명과 재산, 기반시설물을 보호하려는 정부 또는 지방자치단체의 지도하에 수행되는 국민들의 자위적인 예방 및 대비활동과 대응 및 복구활동”으로 말할 수 있을 것이다. 이와 같이 정의를 하였을 경우에 민방위의 개념이 보다 더 포괄적 안보개념에 부합할 수 있고, 국가의 통합위기관리체계에 보다 더 잘 부합할 수 있는 것으로 보인다. 사실 이러한 개념은 일반적으로 우리들이 생각하고 있는 가장 상식적이고 합리적인 개념인 것이다. 국가는 전시이든 평시이든 간에 각종의 국가비상사태 및 재난상황으로부터 국민을 보호해야 할 의무를 성실히 수행해

야 하고, 국민은 스스로가 스스로를 보호하기 위해 국가의 지도하에 적극적인 지원활동을 전개해 나아가야 하는 것이다.

이러한 민방위 개념 하에서 이루어질 수 있는 민방위의 활동을 새롭게 나누어 정의해보자면, 생활민방위활동, 참여민방위활동, 동원민방위활동으로 나누어 볼 수 있을 것이다. 여기서 생활민방위활동이란 전시·사변 또는 각종의 비상사태 및 재난을 예방하고 대비하기 위해 정부 또는 지방자치단체가 수립한 계획에 따라 국민과 민간단체들이 적극적으로 수행하고 동참하는 사전적인 자위적 활동이라고 말할 수 있다. 예를 들면, 국민들의 생활안전활동과 각종 대피시설의 확보 및 관리와 비상식량 및 비품관리 등이 있을 수 있다. 참여민방위활동이란 전시·사변 또는 각종의 비상사태 및 재난에 대응하고 복구하기 위해 정부 또는 지방자치단체가 수립한 계획에 따라 국민과 민간단체들이 적극적으로 수행하고 동참하는 사후적인 자위적 활동을 말한다. 예를 들면, 국가 비상시 국민들의 대피활동지원, 각종의 비품지원활동, 각종의 피해 복구활동, 의료지원활동, 기술지원활동 등이 있을 수 있다. 동원민방위활동이란 전시·사변 또는 각종의 비상사태 및 재난 시에 국가의 동원령에 의해 소집된 국민 및 민간단체들이 이에 대응하고 구조하기 위한 사후적인 자위적 활동이라 말할 수 있다. 이와 같은 경우는 주로 전시·사변 및 각종의 비상사태에 동원되는 것이 일반적인 것으로 보인다. 예를 들면, 현행 민방위기본법상의 민방위사태가 이에 해당할 수 있을 것이다. 이러한 민방위활동의 개념정의는 포괄적 안보개념에 잘 부합하기도 하면서 통합위기관리체계에 잘 융합할 수 있는 것으로 보인다.

3. 통합위기관리체계에 부합하는 민방위 관련 조직의 정비

미국은 2002년에 각 부처에 분산되어 있는 대테러기능을 수행하던 기관들과 연방재난관리청을 통합하여 국토안보부를 설립하였고, 영국은 통일된 위기관리정책을 수립하기 위해 2001년에 내각부 내에 국가위기관리사무처를 설립하고 있다. 따라서 미국과 영국은 포괄적 안보개념에 입각하여 통일된 위기관리정책을 수립하기 위해 국토안보 및 비상사태와 각종의 재난에 대비할 수 있는 전담기구를 설치하고 있는 것이다. 이에 비해 우리는 영국과 미국과 같은 포괄적 안보개념에서 발생할 수 있는 모든 국가위협과 위협요인들을 관리할 수 있는 독립된 중앙부서는 없는 것으로 보인다.³⁵⁾ 그리고 박근혜가 정부가 들어서면서 기존의 국가위기관리실을 폐지하고 국가안보·위기관리 컨트롤타워로서 국가안보실을 신설하고 있지만, 국제협력비서관, 정보융합 및 위기관리센터 등 3개의 비서관 기능으로 국가안

35) 미국과 영국과 같은 통일된 위기관리정책을 총괄·기획·조정·집행할 수 있는 부서가 있으면 보다 더 효율적인 국가위기관리조직을 갖출 수 있는 것으로는 보이지만, 지금의 정부조직 하에서 독립된 중앙부서를 신설하는 것은 많은 무리가 따를 수 있고, 단시일 안에 이를 수 있는 것으로 보지는 않는다. 미국과 영국도 오랜 시간과 경험 하에서 이런 조직체계가기 때문에 쉽게 우리가 따라갈 수 있는 부분은 아닌 것으로 보인다. 그러나 미국의 국가안보부와 영국의 국가위기관리사무처의 내부조직편성은 우리에게 많은 참고가 될 수 있을 것으로 보인다. 특히 미국의 연방재난관리청의 조직운영 및 편성은 우리의 소방방재청에게 많은 참고가 될 수 있을 것으로 보인다.

보 및 위기관리를 총괄한다는 것은 상당히 쉽지 않을 것으로 보이고, 향후 이에 대한 보안책이 이루어져야 할 것으로 보인다. 이에 대한 보완인지는 몰라도 박근혜 정부는 국가위기관리를 실질적으로 총괄·기획·조정할 수 있도록 안전행정부 내에 안전관리본부를 편성해 놓고는 있다. 그러나 안보분야의 집행업무는 경찰청에서 담당하고, 소방 및 방재업무와 민방위 운영 및 안전관리 사무의 집행업무는 소방방재청에서 담당하고 있어서 국가위기관리업무가 서로 이원화되어 있다고 할 수 있다. 이러한 체계 하에서는 담당업무의 혼선과 지휘체계의 혼선을 동반할 수는 있으나 기관 간의 명확한 업무분장과 지휘체계 정립을 확실히 해둔다면 이원화 문제는 그렇게 큰 문제로 작용할 것으로 보이지는 않는다.

그러나 소방방재청의 업무에 있어서 민방위업무만은 따로 독립시키는 것이 바람직해 보인다. 즉, 소방방재청은 소방 및 방재업무만을 담당하고, 민방위업무는 민방위청을 설립하여 전담할 수 있도록 하는 것이다. 이러한 조직개편을 제안하는 이유는 우선 민방위가 담당하는 분야는 안보와 재난 및 안전 사무로 그 사무의 범위가 재난분야에 한정되어 있지 않아 소방방재청 내의 기관으로 남아 있게 하는 것은 적합하지 않다는 것이다. 두 번째는 국민의 생명 및 안전과 재산을 위협할 수 있고, 위협에 놓이게 할 수 있는 제반의 요인들로부터 국민을 성실히 보호하기 위해서는 보다 더 전문화된 인력과 시스템 확보를 위해 독립된 전담부서가 필요하다. 더욱이 각종의 위험 및 위협으로부터 국민을 보호할 수 있는 예방 및 대책마련은 매우 중요하며, 민방위업무의 본질이 여기에 있다고 할 수 있는 것이다. 따라서 민방위업무에 있어서 대응 및 복구체계도 중요하지만 예방 및 대비체계가 보다 더 비중 있게 다루어져야 하는 것이다. 복잡하고 고도화된 산업사회 구조 속에서 이러한 민방위업무의 체계를 마련한다는 것은 그렇게 쉬운 일이 아니며, 다년간의 많은 시간 및 노력과 경제적 지원이 필요한 것이다. 세 번째는 민방위 및 재난분야의 조직체계에는 민방위협의회와 안전위원회를 두고, 민방위분야와 재난분야를 분리하여 운영하고 있어서,³⁶⁾ 기관 간의 업무를 분장하고 있다. 따라서 소방방재청에서 민방위청을 따로 독립시켜 서로 간의 업무를 분장하는 것이 전체적인 조직편성에 일관성이 있어 보인다. 네 번째는 민방위업무와 관련하여 각급의 지방자치단체들과의 유기적인 협력관계를 지속하기 위해서는 청단위의 중앙기관에서 민방위업무를 전담하게 하는 것이 바람직해 보인다. 예를 들면, 민방위활동의 기본지침, 민방위활동의 표준메뉴얼, 각종의 위기상황 시에 대응할 수 있는 실무메뉴얼 등 각종의 민방위활동에 대한 메뉴얼 작업을 수행하면서, 각급의 지방자치단체들의 민방위와 관련된 메뉴얼을 심의하고 지원하기 위해서는 민방위업무에 대해 좀 더 전문화되어 있는 전담기관이 필요한 것이다. 그리고 각급의 지방자치단체의 경우에는 민방위업무와 재난업무를 한 기관에서 동시에 취급하는 경우가 대부분이다. 이 또한 단일기관이 민방위업무를 전담할 수 있도록 하는 것이 바람직해 보인다. 이에 관련하여 바람직한 조직편성을 가지고 있는 지방자치단체는 서울특별시로 보인다. 서울특별시는

36) 민방위분야의 조직으로는 중앙민방위협의회와 지역민방위협의회가 있으며(민방위기본법 제6조, 제7조), 재난분야의 조직으로는 중앙안전관리위원회와 지역안전관리위원회가 있다(재난 및 안전관리 기본법 제9조). 중앙민방위협의회와 중앙안전관리위원회의 위원장은 국무총리가 동일하게 담당하고 있고, 지역민방위협의회와 지역안전관리위원회의 위원장은 각급 지방자치단체장이 위원장을 동일하게 맡고 있다.

‘서울특별시 행정기구 설치조례 시행규칙’ 제3조에 근거하여 행정1부시장 밑에 비상기획관을 두고, 밑에 민방위담당관을 두어 민방위업무에 대해 총괄할 수 있도록 하고 있다. 또한 ‘서울특별시 행정기구 설치조례 시행규칙’ 제8조 제4항은 민방위담당관이 관장하고 있는 업무를 규정하고 있다. 그리고 재난업무와 관련해서는 행정2부시장 밑에 도시안전실과 소방재난본부를 두어 관장하도록 하고 있다. 도시안전실에는 시설안전정책관,³⁷⁾ 물관리정책관, 시설관리공단협력관을 두고 있고, 소방재난본부에는 소방행정과, 재난대응과, 예방과, 안전지원과, 소방감사반, 119특수구조단을 두고 있다. 따라서 민방위업무와 재난관리업무가 분리되어 있다고 할 수 있다. 그리고 민방위담당관은 동원기획팀, 비상계획팀, 비상연습팀, 민방위기획팀, 민방위편성팀, 민방위교육팀, 화생방팀, 중대본부로 편성되어 있어서 조직편성의 짜임새가 있어 보인다.

이와 같은 민방위의 조직편성은 지방정부의 비상사태 및 재난관리역량 강화에 매우 중요한 부분을 담당한다고 할 수 있다. 일반적으로 지방정부는 비상사태 및 재난에 있어서 초동 대응해야 하는 책임을 부담하고 있으므로 지방정부의 위기관리역량은 재해의 확산예방 및 재해감화에 있어서 매우 중요하다고 할 수 있다. 이러한 지방정부의 위기관리역량을 향상시키는데 있어서 민방위의 활동 강화는 매우 중요부분으로 작용할 수 있으므로 민방위의 역할과 기능을 좀 더 강화시키기 위해서는 지방정부 내에 전담기구를 설치하여 운영하게 하는 것이 바람직해 보인다.

이와 같이 중앙기관차원에서 민방위업무를 관장하는 경우에는 청단위의 기관에서 관장할 수 있도록 하고 지방정부차원에서 민방위업무를 관장하는 경우에도 독립부서에서 관장할 수 있도록 하는 것이 바람직해 보인다.

4. 통합위기관리체계에 부합하는 민방위대의 편성

미국과 영국의 국가위기관리체계는 앞서 설명한대로 지역단위, 지방단위, 중앙정부단위로 구성되어 있다.³⁸⁾ 이는 우리의 경우도 마찬가지이다. 우리의 경우도 지역·지방·중앙정부단위로 국가위기관리체계가 구성되어 있기 때문이다. 우리의 경우에는 대규모 재난이 발생할 경우에 안전행정부장관을 본부장으로 하는 중앙재난안전대책본부와 중앙대책본부를 둘 때 해당 재난을 관장하는 주무부처의 장 소속의 중앙사고수습본부, 그리고 소방방재청을 단장으로 하는 중앙긴급구조통제단을 구성하고 있고(재난 및 안전관리 기본법 제9조, 제14조, 제49조), 시·도에는 시·도지사를 본부장으로 하는 시·도 재난안전대책본부와 시·군·구에는 시장·군수·구청장을 본부장으로 하는 시·군·구재난안전대책본부를 두고 있다(재난 및 안전관리 기본법 제16조). 이와 같이 비상사태 및 재난 시의 관리체계는 미

37) 시설안전정책관 밑에 도시안전과를 두어 안전기획팀, 안전정책팀, 재난관리상황팀, 생활안전팀, 안전점검팀, 건설업관리팀을 두어 생활안전관리를 강화하고 있는 것으로 보인다.

38) 앞서 살펴보았지만, 미국은 연방정부, 주정부, 지방정부로 국가위기관리체계가 구성되어 있고, 영국은 중앙정부, 9개의 지방정부, 경찰행정구역단위로 구성된 지역단위에서 국가위기관리체계가 구성되어 있어서, 미국과 영국은 지역편성에 있어서 조금은 다르지만, 거의 유사하다 할 수 있다.

국·영국과 거의 차이가 없어 보인다. 그러나 미국이나 영국은 위기관리책임을 일차적으로 지방정부에 부담시키고 있다. 이는 비상사태나 재난 발생 시에 있어서 초동 대응을 하는 기관이 지방정부이기 때문에 지방정부의 위기관리체계가 무엇보다 중요하다는 현실적인 판단 하에서 이루어진 것으로 보인다.³⁹⁾ 이와 같이 재난 및 비상사태에 대한 지방정부의 예방 및 대비능력과 초기대응능력 및 복구능력은 국가위기관리체계에 있어서 매우 중요부분이라고 할 수 있다. 다시 말하자면 지방정부의 위기관리능력향상은 국가위기관리능력향상과 매우 밀접한 관계에 있다고 할 수 있는 것이다.

이러한 차원에서 재난 및 비상사태에 대한 지방정부의 위기관리능력은 실효적인 생활안전관리 및 예방·대비체제와 실전에 활용 가능한 대응 및 구조체계에 있다고 할 수 있을 것이다. 여기서 생활안전관리 및 예방·대비·대응·복구체계에 있어서 지방정부의 안전관리계획도 중요하지만, 민방위교육과 훈련을 통한 주민들의 생활안전과 예방 및 대비와 대응 및 복구활동이 무엇보다 중요할 것이다. 그러나 우리의 민방위교육은 민방위대원들을 중심으로 이루어져 있지만 이 또한 실효성이 많이 떨어져 있는 것으로 보이고, 일반 주민들에게 이루어지는 경우는 그렇게 많아 보이지는 않는다. 사실 비상사태 및 재난 발생 시에 어디로 대피해야 하는지 아는 사람은 그렇게 많지 않아 보이고, 내 자신 조차 위기상황 시에 어떻게 대처해야 하는지 구체적으로 아는 사람은 많지 않다는 것이다. 이는 우리의 민방위 교육과 훈련이 너무 실효성이 없고 실전에 실질적으로 대응하기에는 너무 부족한 부분이 많았다는 것을 반증해 주고 있는 것이다. 따라서 이러한 부분에 있어서 초등학교, 중학교, 고등학교, 대학교 수업에 생활안전교육 및 재난예방·대비·대응·복구교육을 실시하게 하는 것은 매우 중요하다고 생각한다. 이러한 교육과 훈련은 주민들의 안전관리 능력을 배양시키고, 위기상황 시에 주민들의 실질적이고 효과적인 지원활동을 가능하게 할 수 있을 것이다. 또한 국민 전체의 인적자원의 질을 향상시

39) 그러나 우리의 재난 및 안전관리 기본법 제16조 제1항 후단을 보면, “다만, 해당 재난과 관련하여 제14조에 따라 중앙대책본부를 두는 경우 시·도지사나 시장·군수·구청장은 시·도대책본부나 시·군·구대책본부를 두어야 한다.”고 규정하고 있다. 이러한 규정은 좀 이해가 잘 안 되는 부분이다. 일반적으로 비상사태 및 재난이 발생할 경우에 있어서 우선 당해 지방정부는 이에 대응하기 위해 지역안전대책본부를 신속히 구성하여 이에 대응하고, 그 재난의 정도가 어느 규모이고 파급효과 어느 정도인지에 따라 상급 지방정부의 대책본부 또는 중앙정부의 대책본부의 지원과 협조를 받을 수 있도록 하는 것이 바람직함에도 불구하고, 중앙대책본부를 둘 경우에는 시·도대책본부와 시·군·구대책본부를 두도록 하고 있는 것은 잘 이해가 되지 않는 부분이다. 또한 비상사태 및 재난 시에 시·도대책본부와 시·군·구대책본부를 두어야 한다고 규정하지 않고 둘 수 있다고 규정하고 있는 것도 잘 이해가 되지 않는 부분이다. 이러한 규정들은 다분히 하향식 구조체제로 편성하여 규정하다보다 발생한 오류라고 생각한다. 따라서 국가위기관리체계를 상향식 구조체제로 전개하면서 규정하는 것이 바람직하다고 생각한다. 다시 말하자면, 지방정부는 지역의 위기관리능력을 향상시킬 수 있도록 만반의 준비를 해야 하고, 이에 대해 중앙정부차원에서 지원해 주어야 할 인적·물적 자원들이 있다면 지원을 해주어야 한다. 그리고 위기 발생 시에는 지방정부차원에서 위기에 대해 대응하고 이에 대한 보고를 상부에 올려 중앙정부차원에서 이루어질 수 있는 지원들이 이루어질 수 있게 하는 것이 바람직하다. 물론 중앙정부는 모든 지역의 위기상황에 대해 모니터링을 하고 있어야 하고 상황이 악화될 것을 대비해 지방정부와 지속적인 소통을 해야 하는 것이다. 즉, 중앙정부와 지방정부간의 유기적이고 지속적인 긴밀한 소통이 잘 이루어질 수 있는 조직체계를 갖추어야 한다는 것이다.

켜줄 수 있다는 측면에 있어서도 매우 고무적일 것으로 보인다.

그리고 지방정부의 위기관리능력향상에 있어서 전문화된 인력의 확보는 중요한 부분일 것이다. 위기 시의 일차대응인력들은 소방대원, 지역경찰, 구급대원 등으로 편성되어지는 것이 일반적이라고 할 수 있다. 여기에 전문화된 민방위대원들의 지원이 이루어진다면 지방정부의 초기대응능력은 보다 더 향상될 수 있고, 실전에서 실질적으로 큰 효과를 볼 수 있을 것이다. 이러한 차원에서 세 가지를 제안해 보고자 한다.

첫 번째는 민방위대의 연령을 20세 이상 50세 이하의 대한민국 국민인 남자로 상향조정하는 것을 제안해 본다(양기근, 2008: 55-56).⁴⁰⁾ 그리고 여성들의 민방위활동도 적극 고려해 보아야 한다. 이는 국민들의 평균수명이 높아지고 있고, 점차 고령화 사회구조가 지속되고 있고, 퇴직연령의 상향조정이 지속적으로 제기되고 있는 현재의 상황을 돌이켜 본다면, 국민들이 실질적으로 활동할 수 있는 역량의 연령이 상향조정되고 있다는 것을 보여주고 있는 것이다. 따라서 민방위대원들의 연령 또한 상향조정되어야 할 필요성이 있는 것이고, 민방위대원들의 인력확보차원에서도 필요한 것이다. 그리고 인력확보차원에서 여성민방위대의 활성화 방안도 모색해 볼 필요가 있다. 이는 생활안전교육이나 지역 사회봉사활동, 의료보조활동, 재난예방활동 등에 있어서는 여성들의 활동도 상당히 크게 기여할 수 있기 때문이다. 더욱이 인구밀도가 약한 농어촌지역이나 고령화 수준이 높은 지역의 경우에는 여성민방위대의 활동이 큰 역할을 할 수 있다. 이러한 지역마다의 특성을 고려하여 여성민방위대의 활동을 적극권장하고 지방정부의 적극적인 지원이 이루어질 수 있도록 이에 대한 제도적인 마련이 필요해 보인다.

두 번째는 의용소방대와 지역자율방재단의 설치근거 및 관련규정 법률은 상이하나 실질적인 역할은 민방위의 역할과 상당히 중복되어 있다고 할 수 있으므로, 의용소방대와 지역자율방재단을 민방위대에 편입시켜 관리하는 것이 보다 더 현실적일 수 있다는 것이다. 즉, 이들을 민방위기본법 내에 규정하여 혼란스러운 법제를 정비하고, 위기상황에 현실적으로 대처하고자 하는 것이다. 따라서 지역의 민방위 독립부서가 의용소방대를 관리하면서 소방본부에 위탁교육을 시킬 수 있도록 하고, 지역위기상황 시에 소방본부와 협력하여 즉각 대응할 수 있도록 하며, 지역자율방재단 또한 지원활동을 전개할 수 있도록 한다면 초기대응에 있어서 보다 더 효과적일 것으로 보인다. 그리고 지역자율방재단과 같은 경우에는 체계적인 관리가 미흡하여 위기발생 시에 동원 가능한 자원의 공백이 발생하는 경우가 많아 이에 대한 관리가 문제로 지적되어 왔기 때문에 이에 대한 관리를 지방정부의 민방위 전담부서에서 체계적으로 관리하는 것이 바람직해 보인다. 따라서 지방정부의 민방위 전담부서의 민간조직에 대한 관리체계가 어느 정도로 잘 이루어져 있느냐에 따라 지역위기에 대한 대처능력이 좌우될 수 있는 것이다. 그리고 이러한 지역자율방재단에 소속되어 있는 주민이나 민간단체의 경우에는 어느 정도

40) 국립방재연구원, 「민방위체계 재정립을 위한 기획연구」, 국립방재연구원, 2011, 33면(스위스 민방위조직은 시정부가 민방위 운영의 근간이 되고, 현재 군대 및 공무원으로 활동하고 있지 않은 20세 이상 50세 이하의 모든 남성을 대상으로 하고 있으며, 여성과 외국인은 자원봉사자의 형태로 민방위 조직에 참가할 수 있도록 하고 있다).

인센티브를 부여해 줄 수 있는 다양한 방법들을 고려하는 것도 하나의 과제가 될 수 있을 것이다.

세 번째는 기술지원대와 직장민방위대의 편성을 강화시키는 것이다. 만약 앞서 설명한대로 의용소방대를 민방위대에 편성한다면 기술지원대의 소속으로 활동할 수 있게 될 것이다. 그리고 민방위기본법 제19조 제4항은 직장 민방위대를 두어야 할 직장으로 대통령령으로 정하는 국가와 지방자치단체의 기관, 대통령령으로 정하는 공공기관 및 업체만을 직장민방위대를 두도록 규정하고 있지만, 지역자율방재단에 소속된 단체들도 직장민방위대를 두도록 개정한다면 직장민방위대의 소속으로 활동할 수 있을 것이다. 이와 같이 의용소방대와 지역자율방재단을 민방위대로 편성시켜 관리한다면 통합적인 관리가 가능하고 민방위대의 업무활동과 중첩되는 일이 없을 것이다. 또한 기술지원대와 직장민방위대를 강화시킬 수 있는 환경이 조성될 수 있을 것이다. 기술지원대는 특정 전문분야별(통신, 전기, 의료, 건축, 화생방, 소방 등)로 조직을 형성시킬 수 있는 발판이 될 수 있고, 직장민방위대의 편성을 좀 더 융통성 있게 활용할 수 있고, 민방위활동을 중첩적으로 할 필요가 없게 된다. 그러나 이와 같은 민방위대의 조직을 편성하기 위해서는 지역주민들의 인력정보가 정확해야 하고, 이러한 인력들을 관리할 수 있는 시스템이 확보되어야 한다.

V. 결론

우리의 민방위제도는 앞서도 설명하였듯이 실질적으로는 재난대응 측면 보다는 안보적 측면을 강조하여 인력동원차원의 제도로써 운영되고 있는 것으로 보인다. 이는 민방위기본법상의 민방위개념에서도 엿볼 수 있듯이 포괄적 안보개념에 입각한 정의라기보다는 안보적인 차원에서 주민들이 지원해야 할 활동을 정의한 것으로 보인다는 것이다. 비록 포괄적 안보개념이 내제되어 있다고 해석할 수는 있어도 그 개념 정의에 있어서 포괄적 안보개념이 겉으로 드러나 보이지는 않는다는 것이다. 이는 우리의 민방위제도가 어떠한 분야에 까지 영향을 미쳐서 운영되어야 하는가 하는 민방위의 활동범위에 관한 문제이기도 한 것이다. 따라서 민방위의 개념정의를 좀 더 포괄적 안보개념에 입각하여 재정의할 필요가 있는 것이다. 이에 민방위개념을 앞서 재정의해 보았듯이 “민방위란 전시와 평상시를 불문하고 전시·사변 또는 각종의 국가비상사태 및 재난으로부터 국민의 생명과 재산, 기반시설물을 보호하려는 정부 또는 지방자치단체의 지도하에 수행되는 국민들의 자위적인 예방 및 대비활동과 대응 및 복구활동”이라고 정의해볼 수 있을 것이다. 이는 민방위제도가 포괄적안보개념에 입각한 통합위기관리체계에 부합할 수 있는 제도로 거듭날 수 있도록 하기 위한 것이다. 그리고 이러한 개념정의에 따라 민방위제도 인식되었을 때에 민방위활동범위는 대폭 넓혀질 수 있는 것이다. 이러한 민방위제도가 정착되기 위해서는 우선 우리의 국가위기관리체계의 정비가 통합되고 통일적으로 이루어 질 수 있는 법체계편이 전제되어야 한다. 따라서 영국이나 미국과 같은 통일된 국가위기관리에 관한 법률이 제정되기를 바라는 것이다.

그리고 민방위제도를 개편하는데 있어서 조직개편은 매우 중요한 부분이라고 할 수 있다. 사실 우리 국민의 안보의식과 민방위 제도에 대한 국민적 필요성과 정당성이 감소되어가면서 그 담당 조직 또한 미약해져 왔다. 따라서 민방위제도를 활성화하기 위해서는 이원화되어 있는 조직체계에서 벗어나 민방위업무를 전담할 수 있는 민방위청을 신설하도록 하는 것이 보다 더 바람직해 보인다. 이러한 민방위청이 담당해야 할 것은 생활안전분야, 재난분야, 비상사태분야, 안보분야 등과 같은 모든 국가 위협과 위협요인들로 부터 국민을 보호할 수 있는 활동과 국민 스스로가 자신들을 보호하기 위해 해야 할 활동을 총괄·기획·조정·수행하며, 지방민방위대를 관리·감독하는 것이다. 그리고 이러한 민방위제도를 활성화하는데 있어서 가장 핵심적인 부분은 체계적인 민방위교육을 초등학교에서부터 대학교까지 받을 수 있도록 하는 것이다. 이는 위험사회 속에 살아가는 현대인들에게 매우 중요한 부분으로서 어렸을 때부터 이러한 생활안전교육 및 재난예방·대비·대응·복구교육을 받을 수 있도록 해야 하는 것이다. 이러한 교육과 훈련은 주민들의 안전관리 능력을 배양시키고, 위기상황 시에 주민들의 실질적이고 효과적인 지원활동을 가능하게 할 수 있는 것이다. 또한 국민 전체의 인적자원의 질을 향상시켜줄 수 있다는 측면에 있어서도 매우 바람직하다고 할 수 있다. 그리고 지방정부의 위기관리 능력향상에 있어서 전문화된 민방위대원들의 양성과 인력확보는 중요한 부분이다. 이러한 측면에서 세 가지의 방안을 제안해 보았다. 첫 번째는 민방위대의 연령을 20세 이상 50세 이하의 대한민국 국민인 남자로 상향조정하고, 여성민방위대의 편성도 적극 권장하고 지방정부의 적극적 지원이 이루어질 수 있도록 제도를 개편하는 것이다. 두 번째는 의용소방대와 지역자율방재단을 민방위대에 편입시켜 관리하는 것이다. 이는 의용소방대와 지역자율방재단의 설치근거 및 관련규정 법률이 상이하나 실질적인 역할은 민방위의 역할과 상당히 중복되어 있다고 할 수 있으므로, 의용소방대와 지역자율방재단을 민방위대에 편입시켜 관리하는 것이 보다 더 현실적일 수 있다는 것이다. 세 번째는 기술지원대와 직장민방위대의 편성을 강화시키는 것이다. 의용소방대를 기술지원대에 편입시키는 것과 같이 각 전문분야별로 전문팀을 만들어 편성할 수 있도록 하고, 지역자율방재단도 직장민방위대를 둘 수 있도록 개정하여 직장민방위대로서 활동할 수 있게 할 필요가 있다. 이와 같이 제안하는 이유는 통합적 관리를 가능하게 하고 민방위대의 업무활동과 중첩적으로 이루어지는 것을 배제하기 위한 것이다.

이와 같이 미국과 영국의 국가위기관리체계를 비교 검토해 보면서 우리의 국가위기관리체계 내에서 민방위제도가 어떻게 정착되어야 하고, 활성화 되어야 하는지를 살펴보았다. 사실 일련의 사건들을 보면 우리사회가 안전 불감증에 놓여있는 것이 아닌가 하는 생각이 들게 한다. 그러나 우리는 북한과 대립상황 속에 놓여있고, 언제 닥칠지 모르는 전쟁도발과 각종의 재난 및 비상사태에 노출되어 있다고 할 수 있다. 이는 다른 나라에 비해 우리가 위협에 더 많이 노출되어 있다는 것을 보여주고 있는 것이다. 이러한 우리의 현실 속에서 국가는 국민보호에 총체적인 노력을 기울여야 하고, 국민 또한 이러한 노력에 적극적으로 협조·지원해야 하는 것이다. 이러한 제도가 바로 민방위제도인 것이다. 따라서 민방위제도에 대한 중요성과 필요성은 다시 한 번 각인되어야 하고, 좀 더 정지한 제도적 개편이 이루어질 수 있도록 많은 노력을 기울여야 한다.

참고문헌

- 강인호, 2008. 미국 지방정부 재난관리체계와 정책시사점. 정책분석평가학회보. 18(3): 1-16.
- 김학경, 2009. 영국의 국가위기관리체계에 관한 고찰. 경찰법연구. 7(2): 189-193.
- 김태환. 2010. 재난관리론. 서울: 백산출판사.
- 국립방재연구원. 2011. 포괄적 안보개념의 국민보호를 위한 기반구축. 서울: 국립방재연구원.
- 국립방재연구원. 2011. 민방위체계 재정립을 위한 기획연구. 서울: 국립방재연구원.
- 대통령자문정책기획위원회. 2008. 참여정부 정책보고서 3-21 새로운 도전, 국가위기관리: 국가 안보와 국민안위를 보장하는 참여정부의 위기관리. 정책기획위원회.
- 박동균, 양기근, 류상일. 2012. 지방자치단체 재난관리체계의 현황과 개선방안. 한국지방자치연구. 13(4): 131-154.
- 심우배. 2005. 미국의 방재조직 및 재난관리. 국토연구원 해외리포트: 125-126.
- 안철현. 2005. 국가 위기관리 개념의 변화와 위기관리 체계의 구축방향. 국무조정실 · 국무총리비서실.
- 양기근. 2008. 여성의 사회참여 증진 방안: 경상남도 여성 민방위 사례를 중심으로. 국가위기관리연구. 2(2): 55-56.
- 정찬권. 2010. 21세기 포괄안보시대의 국가위기관리론. 서울: 대왕사.
- 조성제. 2010. 재난 및 안전관리와 관련한 법 · 제도 개선에 관한 연구. 한국위기관리논집. 6(2): 1-18.
- 채경석. 2004. 지방정부의 재난관리체계에 대한 국가 간 비교: 바람직한 재난관리체계의 모색. 지방정부연구. 8(4): 129-146.
- Cabinet Office. 2005. *Emergency Preparedness: Guidance on Part 1 of the Civil Contingencies Act 2004, Its Associated Regulations and Non-statutory Arrangements*. London: HM Government.
- Civil Contingencies Act.
- Disaster Mitigation Act.
- Hills, A. E. 1990. Seduced by Recovery: The Consequences of Misunderstanding Disaster. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 6(3): 162-170.
- O' Brien, G. & P. Read. 2005. Future UK Emergency Management; New Wine, Old Skin, Disaster. *Prevention and Management*. 14(3): 63-85.
- Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act.
- <http://www.usa.gov>.
- <http://www.fema.gov>.
- <http://www.legislation.gov.uk>.

沈旻錫: 동국대학교에서 박사학위를 취득하고, 현재 충북대학교 법학전문대학원 강사로 재직 중에 있다. 주요 논문으로는 “미국의 행정법상 금지명령에 대한 연구”와 “주관적 가치보상에 관한 연구”, “미국의 잔여지보상에 대한 연구”, “미국의 일단의 토지에 관한 연구”, “미국의 지역권수용에 관한 연구” 등이 있으며, 주요 관심분야는 국가 위기관리, 토지공법, 행정소송 등이다(giant011@hanmail.net).

투 고 일: 2013년 10월 15일

수 정 일: 2013년 11월 23일

게재확정일: 2013년 11월 25일

The Study on National Crisis Management through the Efficient Activation of Civil Defense

Min Seok Sim

Taking advantage of national civil defense system to overcome the national crisis is very efficient. Improvement way of the civil defense system is to redefine the concept of civil defense in accordance with an integrated emergency management system(IEM), is to organize a dedicated agency, is to be run civil defense training in the school, is to reform the civil defense organization.

Key words: civil defence, integrated emergency management, national crisis management.