

## 국가위기관리기본법 제정 방안에 관한 소고\*

# A Study on legislation of the Fundamental Act on National Crisis Management

Chae Eon Lee\*\*

Korea Crisis Management Institute, 23, Samil-daero 30-gil, Jongno-gu, Seoul, Korea

### Abstract

This study is to suggest the way to enact the Fundamental Act on National Crisis Management. The legislation system for the National Crisis Management Act in Korea has been legislated for each case of crisis accordingly without any mother law and is with separated application for wartime and peacetime. Due to this unintegrated legislation system, it is difficult to cooperate and control between ministries concern, unclear to prioritize to apply each individual law. The existing the National Crisis Management Fundamental Guideline is a Presidential Directive and limited to provide integrated management over individual acts systematically. To meet those requirements, this study suggests the needs and the ways to establish the Fundamental Act on National Crisis Management. There are many ways for the legislation of the Fundamental Act on National Crisis Management such as, to supplement to proposed bill, to proceed the bill proposed by government again and to enact existing the National Crisis Management Fundamental Guideline. This study recommend that the way to enact existing the National Crisis Management Fundamental Guideline through motions by assemblymen as the most feasible measure.

**Key words:** National Crisis Management, Fundamental Act of National Crisis Management, National Crisis Management Law

### 국문초록

본 연구는 국가위기관리기본법 제정 방안에 관한 연구이다. 우리나라 국가위기 관련법령은 모법이 부재한 가운데, 위기가 발생할 때마다 개별 법령으로 제정되어 왔으며, 전·평시 법령이 이원화되어 있다. 이로 인해 법령별로 위기 및 비상에 대한 개념이 상이하하며, 개별 법령에 따라 위기 유형별 조직이 분산되고, 한정된 국가위기관리 자원의 효율적인 운용이 제한되고 있다. 개별 법령체계로 인해 부처 간 협조 미흡 및 조정·통제가 곤란하며, 법 적용의 우선순위가 모호하고, 안보 위기와 재난 등 복합위기 상황에서는 개별 법령의 중복으로 적용상 혼선이 발생하여 효율적인 대처가 어렵게 된다. 현행 국가위기관리기본지침은 대통령훈령으로 위기와 관련한 개별 법령을

---

\* 이 논문은 2014년 2월 5일 국가위기관리체계 발전 정책포럼에서 발표하였다.

\*\* Tel. +82-10-6330-5111. Fax. +82-2-405-2840. E-mail. [goodpmp@naver.com](mailto:goodpmp@naver.com)

Submission & Publication Process

Received: Feb. 19, 2014 / Revised: Mar. 7, 2014 / Accepted: Mar. 10, 2014

통합 관리하기에는 법체계상으로 한계가 있다. 그동안 국가위기관리기본법 제정에 관하여 많은 연구가 있었으며, 2012년 11월에는 최초로 국가위기관리기본법에 대한 의원입법 발의가 이루어졌다. 그러나 국회 및 정부 관련기관의 반대로 추진되지 못하고 있다. 이에 본 연구는 국가위기관리기본법 제정에 대한 필요성과 제정 방안을 제시하였다. 국가위기관리기본법은 안보 분야와 재난 분야의 위기를 총괄할 수 있는 모범으로써 효율적인 국가위기관리를 위하여 반드시 필요하며, 복합 및 신종위기를 고려할 때 조속히 제정되어야 한다. 제정방안은 기 발의된 법안을 보완하여 추진하는 방안, 정부제출 법안을 새로이 추진하는 방안, 현행 국가위기관리기본지침을 법제화하는 방안 등을 고려할 있으며, 현실적으로 가장 바람직한 방안은 현행 대통령훈령인 국가위기관리지침을 법제화하는 방안으로 검토되었다. 입법발의는 절차요건을 고려하여 의원입법 발의가 바람직한 것으로 보았다.

**주제어:** 국가위기관리, 국가위기관리기본법, 국가위기관리 법령

## 1. 서론

현대를 사는 사람들은 법령 속에서 법령과 함께 살고 있다고 해도 과언이 아니다. 모든 것은 법령에 의해 결정되고 법령이 행동의 기준이 되며, 법령을 위반했을 때는 여러 가지 제재를 받게 된다. 이같이 많은 법령들 중에서 국가위기와 관련된 법령들은 국가의 안위에 중대한 영향을 미칠 뿐만 아니라 국민의 생명 및 재산과 직결되고 있다.

그동안 우리나라는 남과 북이 첨예하게 대립한 가운데 북한의 도발 등 군사적 안보 위협을 받아왔으며, 지진과 태풍 및 홍수 등으로 인한 자연재난의 위협, 산업화와 도시화의 급격한 발전으로 인한 대규모 인위적 재난과 대 질병 등 다양한 위협에 직면하여 왔다. 이러한 위기에 봉착할 때마다 이에 대처하기 위해 관련 법령들을 제정하고 조직들을 정비하여 왔다. 이렇게 제정된 각종 법령들은 위기 상황에서 국가의 안보를 지켜내고 국민의 생명과 재산을 보호하는데 핵심적인 역할을 하였다.

그러나 위기 상황에 발생할 때마다 제정된 법령들은 위기 유형별로 분산되어 있으며, 국가위기관리 전반을 통합적으로 관리할 수 있는 모범이 제정되지 못한 가운데, 대통령훈령인 「국가위기관리기본지침」에 의해 상위의 개별 법령과 관련 부처를 조정·통제하며 국가위기를 관리하여 왔다. 이로 인해 위기 유형별로 조직이 분산되고 부처 간 협조가 미흡하며, 한정된 국가위기관리 자원의 효율적인 관리 및 운용이 제한되고, 안보와 재난의 복합 및 신종 위기 상황에 효율적인 대처가 곤란한 실태이다.

2010년 발생한 북한의 연평도 포격도발 등 안보 위기 상황과 2007년 발생한 태안(허베이스피리트호) 유류오염사고 등 재난 위기 상황에서 초기대응과, 수습 및 복구과정에서 다수의 법체계상 문제점이 노출되었다. 현행 국가위기 관련 법령은 개별법에 분산되어 통합적·유기적 대응이 곤란하고 사각지대가 발생할 우려가 있으며, 안보위협과 신종·복합 재난발생에 대비하여 전·평시 위기관리 전반에 대한 관련 법령의 정비가 필요하다[1].

따라서 본 연구는 국가위기관리에 관한 법제와 국가위기관리기본법 제정 추진을 분석하여 국가위기관리기본법 제정 방안을 제시하였다. 연구의 구성은 이론적 논의에서 위기의 개념과 위기관리 변화 추세를 살펴보고, 국가위기관리 조직을 소개하고 법제를 분석하였다. 이어 주요국의 위기관리법을 살펴보고, 국가위기관리기본법 추진과 저해요인을 분석하였으며, 현실적으로

추진 가능한 제정방안을 제시하였다.

## II. 위기관리에 관한 이론적 논의

### 1. 안전, 안보, 위기의 개념

인류는 역사 이래 수많은 위험과 위협에 직면하여 왔으며, 이러한 위험과 위협으로부터 안전을 도모하며 생존을 추구하여 왔다. 위험(danger)은 ‘해로움이나 손실이 생길 우려가 있는 또는 그런 상태를 의미하며[2], ‘비의도적인 실수나 기계적 실수, 또는 자연재난으로부터 발생하게 된다. 자연적이고 비의도적인 위험으로부터 주체를 보호하는 것을 안전(safety)이라고 하며, 자연적 현상에 의한 피해와 인위적 사고로 인한 손상이 대규모로 발생하는 것으로 재난(disaster)이라 한다. 리스크(risk)는 ‘감수해야 하는 확실적인 위협’을 뜻한다[3]. 위협(threat)은 ‘힘으로 으르고 협박하는 것’으로 ‘상대방에게 부정적인 결과를 가져오도록 하기 위한 의도적 행동’을 말하며, 위협으로부터 주체를 보호하는 것을 안전보장(security, 이하 ‘안보’로 표현)이라 한다[3].

안보는 ‘외부의 위협이나 침략으로부터 국가와 국민의 안전을 지키는 일’로서[2], 안전이 보장되어 있다는 상태의 의미와 함께 안전을 보장한다는 정책적 의미가 있다. 전통적으로 안보는 군사위주의 개념이었으나, 최근에는 외부의 위협뿐만 아니라 태풍·홍수·지진·쓰나미(tsunami) 등 자연의 위협과 테러·질병, 대형사고 등이 발생하여 대규모 인명 손실과 함께 국가와 국민의 안전을 위협함에 따라 정치·경제·사회·문화·환경 등 비군사적인 분야를 포괄하는 포괄안보 개념으로 발전되었다[4].

위기(crisis)는 위험한 고비나 시기, 대단히 나쁘거나 위험스러운 시기, 갈림길, 전환점, 급박한 상황, 긴박한 상태를 말하며[2], 안전, 경제, 정치, 사회, 환경 등의 측면에서 개인, 조직, 지역 사회 또는 사회 전체에 불안정하고 위험한 상황을 초래하거나 초래할 수 있는 돌발적인 사건을 말한다[4]. 이는 위기의 개념이 긴박한 특정 시기나 시점, 상황을 나타내는 개념이다.

재난(disaster)은 ‘뜻밖에 일어난 재앙과 고난’으로[2], ‘날씨 등의 자연 현상의 변화, 또는 인위적인 사고로 인한 인명이나 재산의 피해’를 말한다[4]. 재난안전관리 기본법에서는 재난을 ‘국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것’으로서, 자연재난과 사회재난을 포함하고 있다.<sup>1)</sup> 재난은 위험과 위협으로부터 나타난 결과로서 상태의 의미와 결과적 의미가 포함된 개념이라 할 수 있다.

1) 재난 및 안전관리 기본법(2014. 2. 7. 시행)에서는 재난을 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 자연재난과 사회재난으로 구분하고 있다. 자연재난은 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사, 조류 대발생, 조수, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해를 말하며, 사회재난은 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해를 말한다.

세계적인 위기관리 추세 변화에 따라 위기의 개념도 변화하고 있다. 과거에는 외부의 위협으로부터 영토와 국민을 보호하기 위한 전통적 안보분야를 중심으로 위기의 개념이 정립되었으나, 자연재난과 대규모 질병, 대형사고 등의 사회재난이 발생함에 따라 재난을 포함하여 포괄위기 개념으로 발전되고 있다. 이에 따라 위기의 개념이 안보 위기와 재난 위기로 구분되고 있으며, 학문적 차원에서도 차이를 보이고 있다.

안보를 중심으로 하는 사고에서는 전통적인 군사적 안보와 비군사적 안보(정치·경제·사회·과학기술 등)를 포함하는 포괄안보개념을 적용하여 위기의 개념을 정립하고 있다. 반면 재난을 중심으로 하는 사고에서는 위기의 개념을 재난 쪽으로 치우쳐 정립하고 있다. 재난을 자연재난, 인적재난, 사회재난으로 구분하며, 전쟁 등 군사적 위협을 사회적 재난에 포함하고 있다[6]. 상태와 결과측면을 본다면 전쟁을 사회적 재난에 포함할 수는 있으나 발발배경이나 과정을 고려할 때 재난에 포함하는 것은 무리가 있다고 보며, 「재난안전관리기본법」에서도 전쟁을 사회적 재난에 포함하지 않고 있다.

따라서 위협과 위협, 위기, 재난 등의 개념들을 정리해보면, 위기를 중심으로 하여 위기가 발생하기 전의 상태가 위험·위협·위해 등이 되며, 위기상황의 결과로 나타나는 것이 사고·재난·분쟁·전쟁 등이 되는 것이다.<sup>2)</sup> 위기 발생 전의 상황은 위험과 위협이 발생하고 증가하여 위기·갈등 상황으로 발전하거나, 위기가 발생할 가능성과 확률을 가지고 있는 개념이 된다. 위기가 발생하기 전에 미리 예측하고 대비하며, 실패할 경우에 위기가 발생하게 되고, 발생한 위기에서 결과적으로 나타나는 것이 사고와 재난, 분쟁과 전쟁으로 인명 손실과 피해를 초래하게 되는 것이다. 이러한 개념에서 보면 ‘위기’는 위험이나 위협요인이 현실화된 시기 및 상황이며, ‘재난’과 ‘전쟁’은 위기의 부정적인 결과로 나타나는 것으로 정립할 수 있다[7].

## 2. 국가위기관리

국가위기(national crisis)는 국가 차원의 위기로, 「국가위기관리기본지침」에서는 국가위기를 ‘국가 주권 또는 국가를 구성하는 정치·경제·사회·문화 체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태’로 정의하고 있다[8]. 국가위기는 대통령훈령 제285호(2011. 6. 20)에서 안보 분야 위기, 재난 분야 위기, 국가핵심기반분야 위기로 구분하였으나[9], 2013년 8월 30일 개정된 대통령훈령 제318호에서는 안보 분야 위기와 재난 분야 위기로 구분하고 있으며, 세부 분류는 <Table 1>과 같다.

2) 위해(危害, hazard, harm)는 ‘위협과 재해를 아울러 이르는 말’이며, 갈등(葛藤, conflict)은 ‘개인이나 집단 사이에 목표나 이해관계가 달라 서로 적대시하거나 충돌하는 상태’를 말한다. 사고(事故, accident)는 ‘뜻밖에 일어난 불행한 일’을 의미하며, 분쟁(紛爭, dispute)은 ‘말썽을 일으키어 시끄럽고 복잡하게 다투는 것’을 의미하고, 전쟁(戰爭, war)은 ‘국가 간, 교전단체 간의 싸움’을 의미한다(표준국어대사전, 2014).

<Table 1> Type of National Crisis

국가위기관리기본지침(구) (대통령령 제285호, 2011. 6. 10)		국가위기관리기본지침(신) (대통령령 제318호, 2013. 8. 30)	
안보분야 위기	북한관련 위기, 외부관련 위기, 내부위기	안보분야 위기	북한관련 위기, 외부관련 위기, 내부위기
재난분야 위기	·자연재해: 자연현상에 의해 발생하는 대규모 피해 ·인적재난: 사고, 전염병, 가축질병 등 안전 요인이나 인위 요인에 의해 발생하는 대규모 피해	재난분야 위기	·자연재난 위기: 자연현상으로 인하여 발생하는 재난위기 ·사회재난 위기: 사고, 국가기반 체계 마비, 감염병, 가축전염병의 확산 등으로 인하여 발생하는 재난위기
국가핵심 기반분야 위기	국가경제, 국민생활, 정부기능 유지에 중대한 영향을 미칠 수 있는 인적·물적·기능체계 등의 마비되는 상황		

국가위기관리(national crisis management)는 국가적인 차원의 위기를 국가가 주도하여 관리하는 것을 말한다. 「국가위기관리기본지침」에서는 ‘국가위기를 효과적으로 예방·대비하고, 대응·복구하기 위해 국가자원을 기획·조직·집행·조정·통제하는 제반 활동과정’으로 정의하고 있다. 우리나라의 국가위기관리 개념은 전통적 안보 중심으로 발전되어 왔으나, 탈냉전 이후 전통적 안보 위협보다 자연 재난의 급증과 대형사고, 테러, 전염병 등의 위협이 증가함에 따라 국가 위기관리 영역이 확대되었다.

### 3. 위기관리 변화 추세

냉전체제 붕괴 이후 위기관리는 전통적인 안보중심에서 재난대비로 변화하였다. 산업화 및 도시화의 영향으로 인한 인적 재난이 증가하고, 지진·태풍·홍수 등 자연 재난으로 인한 피해에 대비하지 않을 수 없게 되었다. 위기관리의 커다란 흐름은 국민방위(civil defense)의 개념에서 국민보호(civil protection)의 개념으로 중심의 이동이다[10]. 국민방위의 개념은 주로 외적의 침입에 대응하는 개념이며, 국민보호의 개념은 자연 재난과 인위 재난으로부터 자국민을 보호하기 위한 개념이다. 9·11테러 이후에는 전통적인 안보 위협뿐만 아니라 테러와 재난 등 현대의 다양한 위협에 대응하는 포괄적 위기관리 개념으로 변화하였다. 위기관리 개념의 변화는 세계 각국의 위기관리체제의 정비로 이어졌다. 미국은 국민방위와 국민보호의 개념을 포괄하는 국토방위(homeland security) 개념을 정립하고, 모든 종류의 위협으로부터 국가를 보호하기 위해 흩어져 있던 조직을 하나로 통합하여 2002년 국토안보부(DHS: Department of Homeland Security)를 창설하였다[11][12].

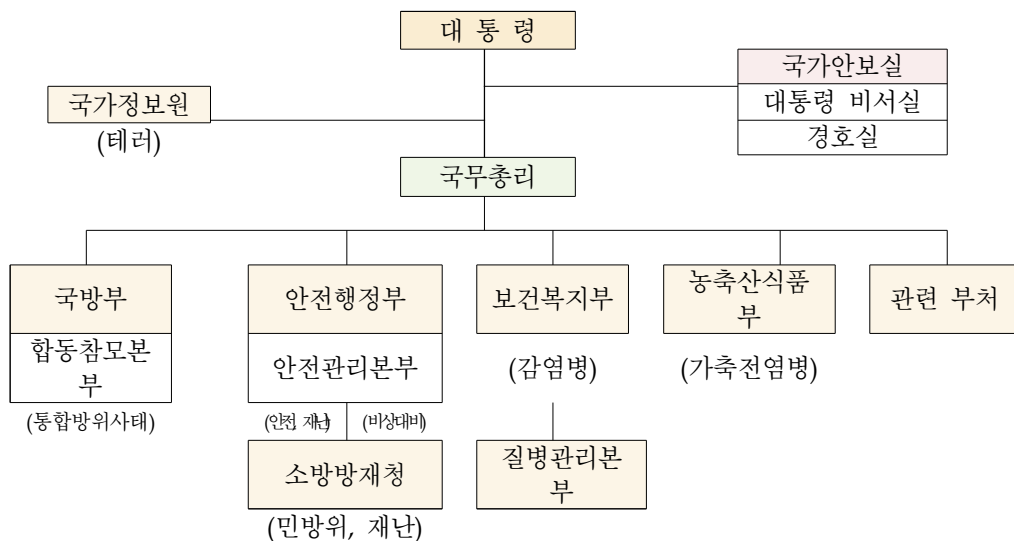
위기관리에 대한 개념은 안보위협이 없는 위기관리선진국과 안보위협이 있는 중·후진국과는 큰 차이가 있다[13]. 안보위협이 없거나 적은 위기관리선진국의 경우에는 국민방위의 개념이 미약하며, 국민보호의 관점으로 위기관리가 요구될 것이다. 반면 안보위협이 많은 중·후진국의 경우에는 국민보호의 관점도 요구되겠지만, 국민방위의 관점이 더 많이 작용될 것이다. 미국·영국·일본 등 위기관리선진국에서는 전통적 안보 분야보다 재난 분야를 중심으로 하는 포괄적 위기관리체계이다. 이에 반해 한국을 포함하여 중진국과 후진국의 경우에는 외부의 위협에 대처하는 것이 국가의 생존 및 국민의 안녕과 직결되는 것으로, 모든 국가의 역량이 결집되는 국가안

보의 개념이 우선적으로 요구되는 가운데 재난관리가 포함되는 포괄적 국가위기관리체계라 할 수 있다. 특히 한국의 국가위기관리는 지구상의 유일한 분단국이면서 남북이 군사적으로 대치하고 있는 안보상황을 고려할 때 선진국의 재난 중심의 위기관리와 한국의 위기관리를 동일하게 보아서는 안 될 것이다.

### III. 국가위기관리 조직 및 법적

#### 1. 국가위기관리 조직

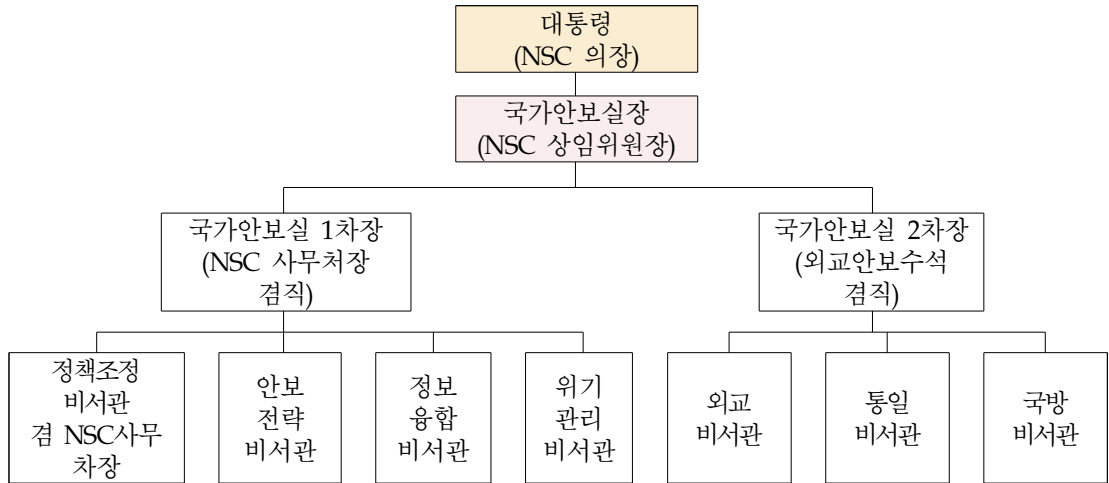
우리나라의 국가위기관리 조직은 청와대 국가안보실이 총괄 컨트롤타워 역할을 수행하는 가운데, 관련부처에서 분야별 위기관리를 담당하고 있다. 안전행정부 안전관리본부는 안전정책국, 재난관리국, 비상대비기획국이 편성되어 안전 및 재난, 비상대비업무를 담당하고 있으며, 소방방재청은 재난관리 전담기관으로 예방안전국, 방재관리국이 편성되어 재난 예방 및 기능, 민방위, 구조 및 구급 업무를 수행하고 있다. 통합방위는 통합방위본부인 합참(통합방위과)에서, 감염병 분야는 보건복지부(질병정책과)와 질병관리본부에서, 가축전염병은 농림축산식품부(방역총괄과)에서, 대테러업무는 국가정보원에서 관장하고 있다[14].



<Fig 1> Organization of National Crisis

최근 정부는 총괄 컨트롤타워인 국가안보실 조직을 개편하여 국가안전보장회의(NSC) 상임위원회를 설치하고, 국가안보실 1, 2차장을 신설하였으며, 월권논란으로 2008년 폐지되었던 NSC 사무처를 새로이 편성하였다. 국가안보실 1차장은 NSC사무처장을 겸직하여 NSC 기능을 활성화

화하고, 2차장은 국가안보실과 비서실 소속의 외교안보수석실 간의 원활한 업무체계를 위하여 외교안보수석이 겸하도록 하였다[15].



<Fig 2> Reorganization of National Security Office(2014.1.10).

국가위기관리 기구로는 국가안전보장회의와 상임위원회, 외교안보장관회의, 국가안보정책조정회의, 재난 및 안전관리기본법에 의한 중앙안전관리위원회, 안전정책조정위원회, 통합방위법에 의한 통합방위협의회, 민방위기본법에 의한 민방위협의회, 국가대테러활동지침에 의한 테러대책회의와 대테대책상임위원회 등이 있다.

## 2. 국가위기관리 법제

국가위기관리 법제는 위기 때 마다 제정되어 헌법, 법률, 훈령 등을 포함하여 46종이 있다[15]. 헌법에는 내우·외환·천재·지변, 재정·경제상의 위기에 긴급조치가 필요할 때 대통령이 발하는 긴급명령(제76조), 전시·사변·국가 비상사태 시 병력으로 안녕질서를 유지하기 위해 선포하는 계엄(제77조), 국가안전보장회의 관련 조항(제91조) 등이 있다.

법률에는 안보 분야 위기와 관련된 법률로 전시 및 사변 또는 국가비상사태 시 선포하는 계엄과 관련한 「계엄법」, 전시·사변 또는 이에 준하는 비상시에 국가의 인력이나 물자 등 자원의 효율적 활용을 위해 필요한 사항을 규정한 「비상대비자원관리법」, 국민의 병역 의무, 전시 등의 병력동원과 근로소집을 규정한 「병역법」, 전시·사변 또는 비상사태 하에서 군 작전 수행에 필요한 토지, 물자, 시설 등의 징발과 보상에 관한 사항을 규정한 「징발법」, 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태나 국가적 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위해 민방위대에 관한 사항을 규정한 「민방위기본법」, 전시·사변 또는 비상사태하 동원 대비, 무장공비 침투, 무장소요 등으로부터 향토를 방위하기 위한 「향토예비군설치법」, 적의 침투 및 도발 위협에 대응하기 위한 「통합방위법」, 국가안전보장회의 관련 사항을 규정한 「국가안전보장회의법」 등이 있다.

재난 분야 위기와 관련된 법률로는 각종 재난으로부터 국민의 생명·신체·재산을 보호하기 위해 필요한 사항을 규정한 「재난 및 안전관리 기본법」, 태풍·홍수 등 자연 재난으로부터 보호하기 위한 「자연재해대책법」, 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서 구조·구급 활동을 위한 「소방기본법」, 이재민 구호와 의연금품 등에 관한 사항을 규정한 「재해구호법」, 감염병의 발생·유행 방지, 예방·관리를 위한 「감염병의 예방 및 관리법에 관한 법률」, 가축의 전염성 질병 발생·확산 방지를 「가축전염병예방법」 등이 있다.

훈령에는 전시 정부기관의 임무 및 대응체계와 관련하여 규정한 「국가전쟁지도지침」, 국가 위기관리 업무에 관한 방향과 기준을 제시한 「국가위기관리기본지침」, 국가 대테러 업무수행에 필요한 사항을 규정한 「국가대테러활동지침」 등이 있다.

<Table 2>에서 제시된 법령 이외에 다수의 법령이 있으며, 전시대기법령은 비밀로 분류되어 있으며, 30여 종이 있다. 전시대기법령은 국회의결과 공포 절차를 거쳐야 법률로서 효력을 발생할 수 있다.

<Table 2> Laws for the National Crisis Management

구분	법령 및 조문	근거(개정·시행일)	적용 시기	소관부처·기관
헌법	대통령 긴급명령(제76조)	헌법 제10호(1988.2.25)	내우·외환·천재·지변, 재정·경제 위기, 중대한 교전상태	
	계엄법(제77조)		전시·사변·국가 비상사태	
	국가안전보장회의(제91조)		평시, 전시·사변·국가 비상사태	
법률	계엄법	법률 제11690호(2013.3.23)	전시·사변, 비상사태	국방부(민정협력과)
	비상대비자원관리법	법률 제12205호(2011.1.7)	평시	안전행정부(비상대비정책과)
	징발법	법률 제10100호(2010.3.17)	전시·사변, 비상사태	국방부(국유재산과)
	병역법	법률 제11849호(2014.1.1)	평시, 전시·사변, 비상사태	병무청(규제개혁법무담당관)
	향토예비군 설치법	법률 제11849호(2014.1.1)	평시, 전시·사변, 비상사태	국방부(예비전력과, 동원기획과)
	민방위기본법	법률 제12204호(2014.1.7)	전시·사변, 비상사태, 통합방위사태, 재난사태	안전행정부(비상대비정책과)
	통합방위법	법률 제11635호(2013.6.23)	평시 적 침투·도발·위협	국방부(합참 통합방위과)
	재난 및 안전관리 기본법	법률 제11994호(2014.2.7)	각종 재난	안전행정부(재난총괄과)
	자연재해대책법	법률 제11993호(2014.8.7)	자연 재난	소방방재청(방재대책과)
	지진재해대책법	법률 제12001호(2014.8.7)	지진·해일	소방방재청(지진방재과)
	재해구호법	법률 제11690호(2013.3.23)	재해발생	소방방재청(복구지원과)
	소방기본법	법률 제11690호(2013.3.23)	평시, 재난·재해	소방방재청(소방정책과)
	감염병의 예방 및 관리에 관한 법률	법률 제11645호(2013.9.23)	감염병 발생	보건복지부(질병정책과)
가축전염병 예방법	법률 제12048호(2014.2.14)	가축 전염병 발생	농림축산식품부(방역총괄과)	
훈령	국가전쟁지도지침	대통령훈령제320호(2013.9.26)	전시·사변	국가안보실
	국가위기관리기본지침	대통령훈령제318호(2013.8.30)	평시, 위기발생	국가안보실
	국가대테러활동지침	대통령훈령제309호(2013.5.21)	평시, 테러발생	국가정보원

※ 법률 중 호수가 동일한 것은 타법 개정에 의해 동일하게 부여되었음.

국가위기관리 법제를 분석해 보면 다음과 같은 문제점이 있다[14]. 첫째, 국가위기관리 기본 모법이 부재하다. 국가위기관리 기본방향, 조직체계, 자원관리 등 국가위기관리 전반을 총괄적으로 관리하고, 개별 법령의 적용 및 우선순위, 조정·통제할 수 있는 기본법의 부재로 통합되고 효율적인 관리가 곤란하다.

둘째, 위기 발생 시마다 위기 분야별 개별법으로 제정되고, 안보분야와 재난분야로 이원화되어 위기관리 개념이 상이하고, 법 적용시 중복·혼선 발생이 우려된다.

셋째, 개별법에 따라 주무부처·기관이 분산되고, 위기 분야별로 회의체 및 대책기구가 운영됨으로 효율성이 떨어지고, 통합적인 대비·대응에 어려움이 있다. 특히 지방자치단체장은 다수의 지역협의회를 주관해야 하는 등 실효성이 의문시된다.

넷째, 평시 법령과 전시 법령의 이원화로 전·평시를 포괄하는 종합적인 대비가 곤란하다. 평시 자원관리는 「비상대비자원 관리법」에 의해 수행하지만, 동원은 전시대기법령인 「전시 자원동원에 관한 법률안」에 명시되어 있다. 전시 법령은 긴박한 상황에서 국회의 의결을 거쳐 공포되어야 하며, 발동요건인 ‘중대한 교전상태’에 대한 해석으로 적용상에 문제가 있다.

다섯째, 개별 법 적용과 조직의 분산으로 한정된 위기관리 자원의 효율적인 관리 및 운용이 제한된다. 가용한 자원이 개별법에 따라 관리되고 운용토록 되어 있어 위기상황에서 발생하는 수요를 모두 충족시켜 줄 수는 없으며, 자원의 통합 및 대체 활용이 거의 불가능하다.

여섯째, 현행 법령으로는 다양한 형태의 신종 및 복합위기상황에 효율적으로 대응하기가 곤란하다. 안보환경 변화와 자연 재난의 급증, 과학기술의 발전으로 과거에는 존재하지 않았던 새로운 위기 유형이 나타나고 있다. 전 세계가 인터넷으로 연결되고, 핵심 기반시설이 컴퓨터시스템으로 제어되고 있는 상태에서 사이버공간에서 공격 및 테러 위협이 발생하고 있다. 동시다발 및 복합 및 신종위기 발생할 시에는 법 적용의 한계와 작동 근거가 불분명하게 된다.

일곱째, 대통령훈령인 지침으로 헌법과 개별법에 규정된 다수의 위기관리체제를 통합 관리하는 데에는 법체계상으로 한계가 있다. 「국가전쟁지도지침」, 「국가위기관리기본지침」, 「국가대테러활동지침」은 대통령훈령으로 행정규칙의 성격이지만, 내용상으로 보면 국가전쟁지도 및 국가위기관리, 국가 대테러활동을 총괄적으로 관리하고 있다.

여덟째, 정보통신기술의 발전으로 대두되고 있는 사이버 분야에 대한 개념 및 영역 정립이 미흡하고, 관련 법률이 부재하다. 사이버 침해와 사이버 테러는 평시부터 적용되어 국가정보원에서 관리하고 있으며, 전시의 사이버전(cyber warfare)은 군사작전 영역에 해당된다. 관련 법령 부재와 전·평시 영역의 미 정립으로 효율적인 대응 및 대처가 우려된다.

이러한 국가위기관리 법제의 문제점에 대한 발전방향은 다음과 같다. 가장 핵심이 되는 것은 국가위기관리 관련한 제 법령을 통합적으로 관리할 수 있는 모법(母法)인 「국가위기관리기본법」을 제정하는 것이다.

둘째는 분야별 법령으로 인한 중복 및 혼선을 방지하고 효율적인 관리 및 운영을 위하여 「국가위기관리기본법」을 중심으로 관련 법령을 개정하여야 한다.

셋째, 평시 법령과 전시 법령의 일원화 및 연계가 되도록 하여야 하며, 특히 동원에 관한 요건과 절차를 명확히 규정하여 비상사태에 대비할 수 있도록 하여야 한다. 헌법 제76조 명시된 ‘국가의 안위에 관계되는 중대한 교전상태’라는 요건에 관하여 명확하게 개념을 정립하고, 전시 긴

박한 상황에서 국회의결과 공포과정을 거쳐야 하는 전시대기법령이 시기를 상실할 수 있는 문제를 해소하여야 한다. 「비상대비자원 관리법」에 평소 부분동원을 포함하거나, 「비상대비자원 관리법」과 전시대기법령을 통합하여 단일 법률을 제정하는 방안을 고려할 수 있다.

넷째, 사이버 분야에 대한 개념 및 영역을 정립하고 법제화하여야 한다. 평소 사이버 침해와 전시 사이버전 수행을 위한 영역이 상호보완적으로 연결될 수 있도록 정립하여야 할 것이다.

#### IV. 주요국 위기관리법 및 한국의 국가위기관리기본법 추진 분석

##### 1. 주요국의 위기관리법<sup>3)</sup>

미국의 위기관리체계는 전통적 안보위기관리체계, 국내적 안보위기관리체계, 재난관리체계로 구성된다. 전통적 안보는 국가안보보장회의(NSC : National Security Council)가 담당하여, 1947년 제정된 국가안보법(National Security Act)에 의거하여 위기관리를 위한 전략개념을 설정하고 관련 정책을 토의·결정 및 실행을 지도한다. 국내적 안보위기관리체계는 국토안보부(DHS)가 담당하고 있다. DHS는 국내 안보위기관리체계를 대표하는 기관으로, 2002년 제정된 국토안보법(Homeland Security Act)에 기초하며 22개의 흩어져 있던 조직을 하나로 통합하였다. DHS는 테러리스트를 포함, 위협한 사람들로부터 국가를 보호하고, 중요한 국가기간시설 등 국가인프라의 보호, 국가의 대비태세 및 긴급사태 대응능력 강화, DHS 임무 및 관리의 통합과 강화 등을 목표로 수행하고 있다. 재난관리체계는 1950년 연방재난방지법(Federal Disaster Act), 1970년 새로운 재난구호법(Disaster Relief Act), 1979년 연방재난관리청(FEMA) 창설, 1988년 재난구호 및 비상지원법(스테포드법, Disaster Relief and Emergency Act)을 거쳐 2000년에는 재난경감법(Disaster Mitigation Act) 등으로 재난예방 및 구호활동을 수행하였으며, 9·11테러 이후 DHS에 흡수되었다[16].

미국은 전통적 안보위기관리체계를 국가의 자존심, 국익을 위해 유지하고 이를 수행하는 전략군은 모두 국외에 배치시켜, 전략군의 개입은 반드시 국외에서 이루어지도록 하고 있어 국내적 안보위기체계와 재난관리체계가 실제적인 국토안보체계라 볼 수 있다[13].

영국은 2004년 50여 년간 국가위기관리체계를 떠받치고 있던 국민방위 관점의 민방위법(Civil Defence Act 1948)을 폐지하고, 포괄적 안보개념이 적용된 시민비상대비법(CCA : Civil Contingencies Act 2004)<sup>4)</sup>을 제정하여 지역단위를 기반으로 하는 통합위기관리체계를 구축하였다. 위기 및 재난에 대비 및 대응은 원칙적으로 지역사회의 대응기관(경찰, 소방, 구급서비스, 지방자치단체 등)에 의해 이루어지고, 중앙정부는 직접적인 개입 없이 큰 틀의 가이드라인을

3) 주요국의 위기관리법령은 대통령실 국가위기상황센터·국가안보전략연구소(2009), 「선진국 사례를 통해 본 바람직한 국가위기관리체계」와 행정안전부(2011), 『비상대비 관련법령 정비방안』에서 제시된 내용을 발췌하고 해당국 사이트를 검색하여 정리하였다.

4) Civil Contingencies Act를 국가안보전략연구소(2009)의 「선진국 사례를 통해 본 바람직한 국가위기관리체계」 연구에서는 ‘국가위기관리법’으로, 행정안전부(2011)의 「비상대비 관련법령 정비방안」 연구에서는 ‘비상대비 시민보호법’으로 표현하고 있다.

제시하면서 지역사회 대응기관을 지원하는 형태를 취하고 있다(김학경, 2009; 187). 영국은 비상사태로 간주하는 범주를 심각한 날씨, 홍수 및 가뭄, 전염병이 포함된 인간 건강, 테러리즘, 교통사고, 동식물질병, 공공항의, 국제사건, 산업기술사건, 구조적 사건, 환경오염, 화재안전, 뉴스매체요소 등으로 설정하고 있으며, 대표적인 기구는 국무조정실(Cabinet Office) 비상대비사무처(Civil Contingencies Secretariat)이며, 정부 유관기관들과 협력체계를 구축하고 있다 [17][18].

캐나다는 광활한 영토와 자연환경을 배경으로 한 자연재해, 환경보호, 재난재해 등에 높은 관심을 가지고 있다. 비상사태관리를 중요한 산업기반시설 보호, 사이버 안보, 재난 완화, 비상사태 준비, 대응, 복구 등으로 구분하여 다루고 있으며, 비상사태관리법을 제정하고, 2003년에 관련 부처를 통합하여 공공안전부를 창설하였다[19].

스웨덴은 2003년 모든 종류의 위기와 재난, 비상사태, 사고, 사건으로부터 시민의 안전과 보호를 목적으로 시민보호법(Civil Protection Act)을 제정하였으며, 2009년에는 구조서비스청, 재난관리청, 국가심리방어위원회를 통합하여 국민방호와 재난대비를 위한 비상관리청(SCCA, Swedish Civil Contingencies Agency)을 설립하였다[20].

일본은 2차 세계대전 이후 군사적인 위협보다는 주로 지진·화산, 태풍 등 자연재해에 중점을 두고 있다. 국가위기관리 기능은 국가방위, 재난, 위기관리의 세 개 영역으로 나누어져 있다. 국가안보는 주로 미·일 동맹에 의존해 왔으나, 1980년대 중반 국가안전보장회의 설치법을 제정하고, 2003년에는 동법과 자위대법을 개정하였으며, 2004년에는 국민보호법을 제정하였다. 재난과 관련해서는 상위법으로 재해대책 기본법이 있고, 재난예방관계법, 응급대책법, 재해복구·부흥·재정·금융조치법 등이 있다. 안전보장 관련은 관방장관, 재난 관련업무는 내각부 방재담당대신, 위기관리 기능은 내각위기관리감이 담당하고 있다.

러시아는 국가안전보장법에 근거하여 안보문제를 다루는 국가안보회의를 설치하고, 비상사태부(EMERCOM: Emergency Control Ministry)를 운영하여 각종 위기상태에 대응하고 있다.

이스라엘은 1948년 독립한 이래 아랍권 및 팔레스타인과 수많은 전쟁을 치르면서 국가위기관리를 하고 있어 한국과 비슷한 안보환경의 국가이다. 1951년 제정된 민방위법이 가장 기본이 되며, 1986년 한국의 비상대비자원관리법과 비슷한 이스라엘 정부명령 제1761호, 1998년 비상특별법 등이 있다. 국가위기관리체계의 핵심은 민방위사령부(HFC: Home Front Command)이며, 전통적인 위기관리는 총리 직속의 안전보장회의가 관장하며, 테러와 재난을 비롯한 비상사태는 전·평시 구분 없이 군이 중심이 된 민방위사령부가 담당하고 있다. HFC는 국가경찰, 소방대 및 기타 민방위 지원요소를 통합 지휘하고 있다[1].

주요국의 위기관리 법령체계를 보면, 많은 국가가 국가위기를 포괄하는 기본법령을 제정하여 운용하고 있다. 국토안보법, 비상대비법, 민방위법 등을 제정하고, 국토안보부, 비상대비사무처, 공공안전부, 비상사태부 등 총괄 조직을 편성하여 전·평시 위기관리와 비상대비 업무를 수행하고 있음을 알 수 있다.

## 2. 한국의 국가위기관리기본법 추진 분석

지금까지 국가위기관리기본법 제정과 관련하여 다수의 연구와 논의가 이루어져 왔다. ‘바람직한 국가위기 관리체계’ 연구에서는 분야별 개별 법령으로 인해 상호 연계·통합된 국가위기관리 체계 구축이 미흡함으로 분산된 법령체계를 하나로 묶어 전·평시 모두 적용 가능한 모범으로 ‘민방위기본법’을 보완·개정하거나, 신법으로 가칭 「국가위기관리기본법」과 같은 단일법을 제정하여 통합성과 효율성을 발휘하도록 할 필요가 있다고 하였다[16]. ‘국가위기대응법 제정에 관한 논고(길병옥, 2010)’에서는 국가위기대응법 제정방안을 제시하였으며[21], ‘국가위기관리 법제의 개선방안 연구’에서는 국가차원의 위기를 통합적으로 규율할 수 있는 위기관리에 관한 기본법을 제정하고 동 기본법을 중심으로 관계되는 법령들을 체계화 할 필요가 있다고 하였다[22]. ‘비상대비 관련법령 정비방안’에서는 현재의 비상관련 법령이 법령체계, 법령내용면에서 문제가 있음을 지적하고, 우선적으로 위기관리 관련 기본법이 제정되어야 한다고 하였다[1]. ‘포괄적 안보개념 하에서의 국가위기관리 법제화의 의의와 내용분석’과 ‘국가위기관리법제 정비에 관한 헌법적 고찰’에서는 위기의 유형별로 개별법 체제를 채택하고 있으므로 현대의 위기사태에 대처하는데 효율적이지 못하고 법적 규율에 공백을 초래할 개연성이 높음에 따라 국가위기관리에 관한 기본법 제정이 필요하다고 하였다[23][24].

주요 논의로 2012년 9월 22일 국회본관에서 ‘국가위기관리체계 발전 정책포럼’을 개최하였으며,<sup>5)</sup> 2012년 11월 20일에는 처음으로 국가위기관리기본법을 의원입법 발의를 하였다.<sup>6)</sup> 그러나 국회 관련 상임위원회 및 정부 관련부처의 반대로 진행되지 못하고 있다. 언론에서는 천안함 폭침 3주기 전날에 ‘국가위기관리법 3년째 제자리’라는 제목의 보도를 하기도 하였다[25].

국가위기관리기본법 제정의 저해요인을 분석해보면 다음 몇 가지로 정리해 볼 수 있다[26]. 첫째, 국가위기관리기본법 제정에 대한 인식의 미흡을 들 수 있다. 위기의 유형에 따라 개별법령을 적용하고 있으며, 천안함 폭침과 연평도 포격전을 경험하면서도 기본법의 필요성과 중요성을 인식하지 못하고 공감대 형성이 미흡한 실태에 있다.

둘째, 국가위기관리가 안보 분야와 재난 분야로 이원화되어 조직의 분산과 함께 사고의 관점에서 차이가 내재하고 있다. 조직면에서 안보 분야는 국가안보실, 국방부, 국회 국방위원회를 중심으로 관장하고 있으며, 재난분야는 안전행정부, 보건복지부, 농축산식품부, 소방방재청 등 정부부처와 국회 안전행정위원회에서 관장함으로써 이원화되어 있다. 사고의 관점에서도 안보 중심에서는 군사적 안보에 비군사적 안보를 포함하여 포괄안보 개념으로 정립하고 있으며, 재난 중심에서는 자연 재난, 인적 재난, 사회 재난으로 구분하며, 전쟁을 사회적 재난으로 보는 시각이다. 따라서 이러한 조직과 사고의 차이가 안보와 재난을 통합하는 기본법 제정에 저해요인으로 작용하고 있는 것이다.

셋째, 기본법 제정을 위해 주도적인 추진 조직이 부재하고 노력이 미흡하다. 국회나 정부부처에서는 필요성은 느끼고 있으면서도 적극적으로 제정을 위한 활동을 하지 않고 있으며, 오히려 학·연에서 다양한 논의가 제기되고 있는 실정이다.

5) 국가위기관리체계 발전 정책포럼은 한국군사문제연구원·한국위기관리연구소·국가위기관리학회가 공동으로 주관하고, 국회 국방위원회와 행정안전위원회가 공동 후원하여 국회 본관에서 개최되었다. 학·연 전문가들이 법제와 조직에 관하여 발표 및 토론을 하였으며, 국회 국방위원장 및 다수의 국회의원, 국가위기관리실장, 행정안전부 비상대비기획관 등 주요 관계관 60여명이 참석하였다.

6) 국회 국방위원회 새누리당 간사인 한기호의원이 대표발의를 하고, 22명의 국회의원이 서명하였다.

넷째, 기본법의 업무분장 및 국가위기관리 조직 등에 관한 내용에 대하여 부처 이기주의가 작용하고 이해관계가 상충되어 논의 및 협조가 이루어지지 못하고 있다.

다섯째, 대통령훈령인 국가위기관리기본지침이 대응적인 역할을 하고 있기 때문이다. 하위의 대통령훈령이 상위 법령을 총괄하는 법체계상 문제가 있으나, 현실적으로 절감을 하지 못하고 있다.

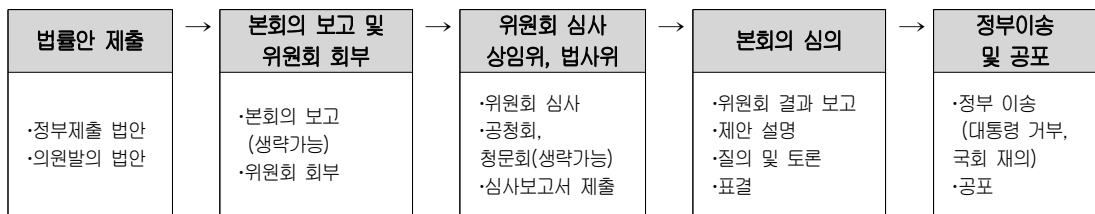
이러한 요인들이 복합적으로 작용하여 국가위기관리기본법 제정에 관한 여러 연구 및 논의에서 필요성과 제정 방안이 제시되고 있음에도 불구하고 이루어지지 않고 있는 것이다.

#### IV. 국가위기관리기본법 제정 방안(정책 제언)

##### 1. 국가위기관리기본법 제정 방안

입법은 법안제출, 위원회 심사, 국회 본회의 심의과정을 거쳐 이루어지며, 법안 제출은 정부제출 법안과 의원발의 법안으로 구분된다. 정부제출 법안은 입법을 하고자 하는 정부 부처가 법령안을 입안하여 관계 부처·기관과 협의 및 당정협의를 거쳐 입법예고한다. 이후 법제처심사와 차관회의, 국무회의 의결을 거쳐 대통령 재가를 받아 국회에 제출한다. 의원발의 법안은 관계이익단체 등의 요구나 개인적인 관심사 등에 대하여 법안을 추진하고자 할 경우 발의 의원은 법안에 대한 윤곽을 정한 후 국회 법제실 또는 행정부처 등의 협조를 받아 성안을 한 후 발의자를 포함한 10인 의원의 연서로 발의한다.

<Table 3> Examination Procedure of Bill



국회 심의과정에서 가장 중요한 단계는 위원회 심사이며, 실질적인 심사가 이루어지고 법안의 운명이 결정된다. 정부발의 법안의 경우 부처 간 협의가 잘 이루어지지 않은 경우이거나 의원발의 법안의 경우 여러 행정부처가 관련될 경우 관련이해관계가 가장 많이 투입되고 대립되어 갈등이 발생한다.

국가위기관리기본법 제정 방안으로는 세 가지를 고려할 수 있다. 첫 번째 방안은 국회 국방위원회에서 발의한 법안을 보완하여 추진하는 방안이다. 국회 안전행정위원회에서 추가법안을 발의하여 절충하는 절차를 고려할 수 있으나, 내용이 유사한 같은 법안을 안전행정위원회에 또다시 배정하지 않음을 고려할 때 기 발의된 법안을 법안심사소위원회에 상정하고, 이견이 있는

부처로부터 수정내용을 받아 수정안을 본회의에 제출하는 방안이다. 두 번째 방안은 정부법안 제출 방안으로, 안전행정부가 주도하여 관계부처와 협의를 하여 입법안을 만들고 입법예고와 필요시 공청회를 거쳐 국무회의를 통과한 후 국회에 제출하는 방안이다. 세 번째 방안은 현행 대통령훈령인 「국가위기관리기본지침」을 의원입법으로 발의하여 법제화하는 방안이다.

방안을 비교 검토해보면, 첫 번째 방안은 기 제출된 법안내용에 대하여 다수의 반대의견이 있어 수정안을 작성하는 과정에서 논란이 예상될 수 있다. 두 번째 방안은 정부제출 법안으로 안전행정부의 적극적인 추진 의지와 노력이 필요하며, 관련부처의 협조와 논란이 예상되고 복잡한 절차를 거쳐야 하는 측면이 있다. 세 번째 방안은 현행 국가위기관리기본지침이 정상적으로 적용되고 있는 가운데 법제화 하는 것은 큰 논란 없이 추진 가능할 것으로 보며, 가장 현실적인 방안이 될 것이다.

<Table 4> Way to enact the Fundamental Act on National Crisis Management

구분	1방안	2방안	3방안
	기 입법발의 법안 수정	정부제출 법안으로 신규 추진	국가위기관리기본지침의 법제화
내용	법사위 상정, 반대의견을 반영 하여 수정법안으로 본회의 상정	안전행정부 주도하여 정부제출 법안 을 추진	현행 대통령훈령인 「국가위기관리 기본 지침」을 의원입법으로 발의
검토 결과	수정내용 반영 논란	추진 의지 및 노력 필요, 관계부처 협의, 장기간 소요	큰 논란 없이 추진 가능

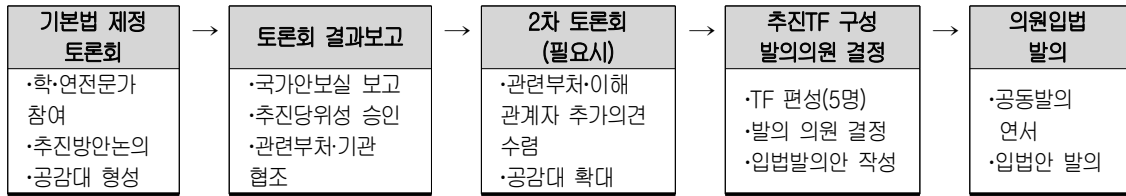
## 2. 국가위기관리기본법 제정 추진

국가위기관리기본법 제정을 위해 가장 바람직한 것으로 고려된 「국가위기관리기본지침」을 법제화 하는 방안에 대하여 추진과정을 제시해 보기로 한다. 추진과정은 토론회 개최 → 토론회 결과보고 → 2차 토론회(필요시) → 추진TF 구성 및 발의의원 결정 → 의원입법 발의 순으로 추진하는 것이 바람직할 것으로 본다.

국가위기관리기본법 제정 추진을 위한 첫 번째 단계는 국가위기와 관련한 학계 및 연구기관 전문가들이 모여 토론회를 개최하여 본 연구에서 제시한 방안에 대하여 의견을 교환하며 공감대를 형성하는 하는 기회를 갖는 것이다.

두 번째 단계는 토론 결과를 국가위기관리의 총괄 컨트롤타워인 국가안보실에 보고하여 추진의 당위성을 승인받고 공감대를 확산하며 필요한 지원을 받는 것이다. 국가안보실은 「국가위기관리기본지침」을 작성하여 전파하고, 분야별 위기를 담당하고 있는 정부부처를 조정·통제하여 국가위기 전반을 관리하고 있는 최상위 조직으로, 추진과정에서 많은 영향을 미치며 필요한 지원이 가능하다.

<Table 5> Propulsion Procedure for Bill Proposal



세 번째 단계는 토론회 결과를 검토하여 필요시 2차 토론회를 개최한다. 분야별 위기 관련부처 및 이해관계자들의 의견을 수렴하여 추진의 필요성과 공감대를 더욱 확대하는 것이다.

네 번째 단계는 추진을 위한 TF를 구성하고 대표발의를 위한 국회의원을 결정하며 법안을 작성하는 것이다. TF는 국가안보실, 정부 관련부처, 국회의원실, 연구기관·학회 등의 인원으로 실제 추진을 위한 5-6명이 적절할 것으로 본다. 의원 입법발의를 위한 대표발의는 국회국방위원회 및 안전행정위원회 의원 중 국가위기관리에 관심을 가지고 적극적으로 추진할 수 있는 의원으로 하면 된다. 입법 발의안은 현행 「국가위기관리기본지침」이 비밀로 분류되고, 75쪽 122개 조항으로 되어 있는 것을 법률로 제정하기 위해 일반적인 내용으로 법안을 준비한다.

다섯 번째 단계는 의원입법을 발의하는 것이다. 입법발의안의 공동발의 연서는 여당 및 야당, 국방위원회 및 안전행정위원회 다수의 의원들이 참여함으로써 소위원회 심사에서 논란을 최소화 할 수 있도록 한다.

국가위기관리기본법 제정 추진에 있어서 가장 중요한 사항은 관련 부처의 협조와 국회 상임위원회의 동의를 얻는 것이다. 각종 국가위기 상황에서 국가와 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해 국가위기관리기본법 제정의 필요성과 중요성을 인식하고 공감대를 형성하는 가운데, 전향적인 사고로 대국적인 차원에서 부처이기주의와 이해관계를 내려놓고 적극적으로 협조하고 참여하여야 할 것이다.

## VI. 결론

국가위기관리기본법은 국가의 안위와 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해 가장 핵심적인 역할을 하는 기준법으로서, 효율적인 국가위기관리를 위하여 안보와 재난 분야 제 법령을 통합적으로 관리하고, 복합 및 신종 위기관리를 고려할 때 반드시 제정되어야 한다.

9·11테러 이후 세계는 전통적인 안보뿐만 아니라 테러와 재난을 포함하는 포괄위기 개념으로 변화하였으며, 주요국들은 안보와 재난을 포괄하는 법령을 제정하고, 단일 조직을 편성하여 전·평시에 대비하고 있다. 그러나 우리나라는 국가위기관리에 관한 기본체계가 정립된 가운데 법령이나 조직이 발전하지 못하고, 위기가 발생할 때마다 그 대책의 일환으로 제정되고 정비됨에 따라 안보 위기나 재난 위기 상황에서 법령의 중복과 적용의 혼란으로 많은 문제를 야기하였다.

그동안 국가위기관리기본법 제정에 관하여 다수의 연구가 있었으며, 2012년에 처음으로 국가위기관리기본법에 대한 의원입법 발의가 이루어졌으나 아직까지 제정되지 못하고 있다. 국가위

기관리기본법 제정 저해요인을 분석해 본 결과, 국가위기관리기본법 제정에 대한 인식의 미흡으로 필요성과 중요성을 인식하지 못하고 공감대 형성이 미흡하며, 국가위기가 안보 분야와 재난 분야로 이원화되어 보이지 않는 저항이 내재하고 있다. 또 기본법 제정을 위해 주도적인 추진 조직이 부재하고 노력이 미흡하며, 부처 이기주의와 국가위기관리기본지침이 대응적인 역할을 하고 있는 등으로 분석되었다.

본 연구에서는 국가위기관리기본법 제정에 대한 필요성과 제정 방안과 추진에 관하여 제시하였다. 제정 방안으로는 기 발의된 법안을 보완하여 추진하는 방안, 정부제출 법안을 신규로 추진하는 방안, 현행 국가위기관리기본지침을 법제화 하는 방안 등을 고려하였다. 이 중에서 현행 대통령훈령인 국가위기관리지침을 법제화하는 방안이 가장 바람직한 것으로 검토되었다. 또한 이를 위한 추진은 입법과정의 절차요건을 고려하여 의원입법 발의를 제시하고 추진절차를 제시하였다.

최근 국가위기관리 총괄컨트롤타워인 국가안보실 기능을 강화하고 있는 때에 맞추어 국가위기관리기본법을 제정한다면 안보 및 재난 분야 위기 관련 제 법령을 총괄적으로 관리하여 효율적인 국가위기관리체계를 구축할 수 있을 것이다. 나아가 복합 및 신종위기에 효율적으로 대처가 가능함으로써 제반 국가위기로부터 국가의 주권과 영토를 보전하고 국민의 생명과 재산을 보호할 수 있을 것이다.

그리고 이제는 위기를 관리하는 개념에서 위기를 경영하는 개념으로 발전되어야 한다. 관리는 계획, 집행, 조정·통제하는 개념이며, 경영은 비전과 전략, 관리 및 운영 기능을 포함하는 것으로 관리보다 상위의 개념이다[27].<sup>7)</sup> 따라서 국가위기관리도 이제는 국가적인 차원에서 국가비전과 전략을 포함하는 국가위기경영의 개념으로 발전되어야 할 필요가 있다고 본다.

## References

- [1] Ministry of Public Administration and Security. 2011. *Improvement for Emergency Act*. Ministry of Public Administration and Security.
- [2] National Institute of the Korean Language. Standard Dictionary for Korean Language (<http://stdweb2.korean.go.kr>).
- [3] Kim, Yeol Soo. 2011. *National Security*. Seoul: Bobmun Books.
- [4] Kim, Yeol Soo. 2005. *National Crisis Management System for 21 Century*. Seoul: Oreum Books.
- [5] wikipedia(<http://ko.wikipedia.org>).
- [6] Lee, Jae Eun. 2012. *Crisis Management Science*. Seoul: Daeyoung Books.

7) 관리는 어떤 일의 사무를 맡아 처리하는 것으로 사람을 통제하고 지휘하며 감독하는 것을 의미하며, 계획, 조직화, 지휘(leading, doing), 통제 등의 기능을 가지고 있다. 반면, 경영은 사람, 물리적 자원, 재무적 자원, 지식, 기술 등을 효과적이고 효율적으로 변환하여 조직체의 목적을 극대화하는 경제적 활동을 의미하는 것으로 비전 기능, 전략 기능, 관리 기능, 운영 기능으로 구성되며, 관리와 운영 기능이 핵심이다[27].

- [7] Chung, Ji Bum and Gun Se Kim. 2009. *Building Collaborative for Disaster Management*. Korea Institute of Public Administration.
- [8] Office of National Security. 2013. *The National Crisis Management Fundamental Guideline No. 318*. Office of National Security.
- [9] Office of Secretary to the President for Crisis Management. 2011. *The National Crisis Management Fundamental Guideline No. 285*. Office of Secretary to the President for Crisis Management.
- [10] Alexander, D. 2002. From Civil Defence to Civil Protection and Back Again. *Disaster Prevention and Management*. 11(3): 209-213.
- [11] Chung, Ji Bum. 2010. Collaboration of National Crisis Management on Public Administration Paradigm. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 6(2): 241-242.
- [12] U.S. Department of Homeland Security(<http://www.dhs.gov>).
- [13] Choi, Sang Il. 2007. A Positive Study for Construction of Advanced Crisis Management System. *International Conference on Government Innovation and Human Resources Development*. 549-563.
- [14] Lee, Chae Eon. 2012. A Study on the Development of Korean National Crisis Management System. *Journal of Korea Association for Crisis and Emergency Management*. 4(1): 22-43.
- [15] National Legislation Information Center(<http://www.klaw.go.kr>).
- [16] Institute for National Security Strategy. 2009. *National Crisis Management System*. Institute for National Security Strategy.
- [17] Kim, Hak Kyong. 2009. A Study on UK Emergency Management Development. *The Study for Police Act*. 7(2): 186-210.
- [18] GOV.UK Cabinet Office(<https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office>).
- [19] Public Safety Canada(<http://www.publicsafety.gc.ca>).
- [20] Swedish Civil Contingencies Agency(<https://www.msb.se>).
- [21] Kil, Byung Ok. 2010. Thesis on the Enactment Plan of National Crisis Response Act for the Effective Management of National Crisis. *Military Forum*. 64: 123-148.
- [22] Han, Yeong Soo and Hyun Cheol Kang. 2010. *A Study on Improvements in National Crisis Management Legislation*. Korea Legislation Research Institute.
- [23] Lee, Jae Eun. 2006. The Contents and Meaning on Legislation of National Crisis in Comprehensive Security. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 2(2): 19-35.

- [24] Park, Jin Woo. 2012. A Constitutional Contemplation on the Modification of Legal System for the National Crisis Management. *The Study for World Constitution*. 18(1): 1-26.
- [25] Munhwailbo. 2013. *National Emergency Laws in Place for Three Years*. 2013. 3. 25.
- [26] Lee, Chae Eon. 2012. A Study on National Crisis Management System in Korea. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 8(4): 1-18.
- [27] Kim, Byong Yoon, Kil Pyong Kim, Young Kook Kim, and Jong Il Yim. 2002. *Modern Management*. Myungkyung Books.

**참고문헌 (References in Non-roman Script)**

- [1] 행정안전부. 2011. 비상대비 관련법령 정비방안. 행정안전부.
- [2] 국립국어원 표준국어대사전(<http://stdweb2.korean.go.kr>).
- [3] 김열수. 2011. 국가안보. 서울: 법문사.
- [4] 김열수. 2005. 21세기국가위기관리체제론. 서울: 오름.
- [5] 위키백과(<http://ko.wikipedia.org>).
- [6] 이재은. 2012. 위기관리학. 서울: 대영문화사.
- [7] 정지범, 김근세. 2009. 위기관리의 협력적 거버넌스 구축. 서울: 한국행정연구원.
- [8] 국가안보실. 2013. 국가위기관리기본지침(대통령령 제318호).
- [9] 국가위기관리실. 2011. 국가위기관리기본지침(대통령령 제285호).
- [11] 정지범. 2010. 행정학 패러다임에 입각한 국가위기관리의 진화. 한국위기관리논집. 6(2): 241-242.
- [13] 최상일. 2007. 선진형 위기관리체계 구축을 위한 실증적 연구. 서울행정학회 International Conference. 549-563.
- [14] 이채언. 2012. 한국의 국가위기관리체계 발전에 관한 연구. 국가위기관리학회보. 4(1): 22-43.
- [15] 국가법령정보센터(<http://www.klaw.go.kr>).
- [16] 국가안보전략연구소. 2009. 바람직한 국가위기 관리체계.
- [17] 김학경. 2009. 영국의 국가위기관리체계에 관한 고찰. 경찰법 연구. 7(2): 186-210.
- [21] 길병욱. 2010. 국가위기대응법 제정에 관한 논고. 군사논단. 64: 123-148.
- [22] 한영수, 강현철. 2010. 국가위기관리 법제의 개선방안 연구. 서울: 한국법제연구원.
- [23] 이재은. 2006. 포괄적 안보개념하에서의 국가위기관리 법제화의 의의와 내용분석. 한국위기관리논집. 2(2): 19-35.
- [24] 박진우. 2012. 국가위기관리법제 정비에 관한 헌법적 고찰. 세계헌법연구. 18(1): 1-26.
- [25] 문화일보. 2013. 국가위기관리법 3년째 제자리. 2013. 3. 25.
- [26] 이채언. 2012. 한국의 국가위기관리 조직체계에 관한 연구. 한국위기관리논집. 8(4): 1-18.

[27] 김병운, 김길평, 김영국, 임종일. 2002. 경영학원론. 서울: 명경사.

**이채연:** 경영학 박사학위(논문: 전자정부서비스 품질 연구)와 정치학 박사학위(논문: 한국의 국가위기관리 조직체계 연구)를 취득하고, 현재 한국위기경영연구소 소장으로 있다. 연구기관에서 연구 활동과 대학에서 강의를 하고 있으며, 대통령실 국가위기관리실 정책자문위원을 역임하였다. 관심분야로는 국가위기관리, 동북아정세, 북한문제, 전자정부 서비스, 경영분석, 컨설팅 등이다. 저서로는 비즈니스컨설팅 서비스 이해와 활용(2008, 청람, 공저)이 있으며, 주요 논문으로는 “한국의 국가위기관리 조직체계에 관한 연구(2012)”, “한국의 국가위기관리체계 발전에 관한 연구(2012)”, “전자정부 서비스 품질 척도(2008)”, “The Effect of Relationship Quality on Citizen Satisfaction with Electronic Government Services(2009)” 등이 있다(goodpmp@naver.com).