한국위기관리논집 제11권 제4호 2015. 4 01~25쪽

국가위기관리 법령 분석 및 시사점*

A Study on the Improvement of Laws and Ordinances Related to Crisis Management

Sang Il Ryu**, Chan Kwon Jeong***, Tae Jin Kim****

Dong-Eui University, 176 Eomgwang-ro, Busanjin-gu, Busan, Korea

Korea Institute for Crisis Management Analysis, 6, Nonhyeon-ro 189-gil, Gangnam-gu, Seoul, Korea

Dong-Eui University, 176 Eomgwang-ro, Busanjin-gu, Busan, Korea

Abstract

This study was conducted in order to suggest directions on how to improve laws and ordinances for enhancing the efficiency of crisis management in Korea through analyzing distributed laws and ordinances related to crisis management. The findings of the analysis are as follows. First, the concepts of crisis were diverse from emergency to civil defense situation, integrated defense situation, and disaster among laws and ordinances. Second, wartime crises such as emergencies and integrated defense situations were mixed with peacetime crises such as natural and social disasters, and therefore, wartime laws and ordinances were not properly connected to peacetime ones and the boundary between the two was unclear. Third, in the staged application of crisis management as well, some laws and ordinances were applicable only at the stage of crisis response, and some to the entire process of prevention, preparation, response, and restoration, and this may confuse systematic crisis management activities. Fourth, the jurisdiction of crisis management was divided among several departments including the Prime Minister, National Security Agency, and Ministry of National Defense, and this may cause redundancy and void of works resulting from the decentralization of crisis management

* 이 논문은 2014년도 동의대학교 교내연구비 지원에 의하여 연구되었음.

** 1st author. E-mail. samuel@deu.ac.kr

*** E-mail. jeongcg3417@hanmail.net

**** Corresponding author. E-mail. skyeagle@deu.ac.kr

Submission & Publication Process

Received: Feb. 4, 2015 / Revised: Mar. 11, 2015 / Accepted: Apr. 20, 2015

1738-8368 © 2015 Crisis and Emergency Management: Theory and Praxis. All rights reserved.

www.kci.go.kr

functions.

key word : Crisis Laws, Crisis Management, The Fundamental Act on National Crisis Management

국문초록

이 연구는 분산되어 있는 위기관리 관련 법령에 대한 분석을 통하여, 우리나라 위기관리의 효율화를 위해서는 법령 정비가 어떻게 되어야 하는지에 대한 방향성을 제시함을 연구의 목적으로 하였다. 결과적으로, 첫째, 비상사태, 민방위사태, 통합방위사태, 재난 등 법령별로 위기개념이 상이하다는 것을 알 수 있었다. 둘째, 비상사태, 통합방위사태 등 전시 위기와 자연 및 사회재난 등 평시 위기가 혼용되어 있어 전시 법령과 평시 법령의 연계가 되지 않고 모호하다는 것을 알 수 있었다. 셋째, 위기관리 단계별 적용에서도 위기대응단계에만 해당되는 법령이 있고, 위기예방-대비-대응-복구 전 과정에 적용되는 법령이 있어 체계적인 위기관리 활동에 혼선을 줄 수 있다는 것이다. 넷째, 위기관리 조직의 관할권도 국무총리, 국민안전처, 국방부 등 여러 부처에 산재되어 있어 위기관리 기능의 분산으로 업무의 중복과 공백이 발생할 우려가 있다는 것을 알 수 있었다.

주제어: 위기관리, 법령, 국가위기관리기본법

I. 도입

우리는 독일의 사회학자 울리히 벡이 말한 것처럼 “위험사회”에서 살고 있다. 특히, 우리나라처럼 급속한 경제성장을 이룬 국가들은 후진국형 재난과 선진국형 재난이 함께 발생하게 되는 “이중위험사회”로써 지난해 온국민을 마음아프게 했던 세월호 침몰 사고와 같은 후진국형 재난이 계속적으로 발생하게 된다.

이에 국가차원에서 노력을 기울이고는 있으나 대형 재난은 그칠 줄 모르고 있고, 특히, 위기관리 관련 법령의 분산화로 인하여, 위기 개념이 상이하고, 위기관리 기능이 분산되어 있어, 대형 위기 발생 시 어떠한 법령을 따라야 되는지, 어떠한 조직이 움직여야 되는지가 혼란스럽게 된다(정찬권, 2010: 313-315). 우선, 비상사태, 민방위사태, 통합방위사태, 재난 등 법령별로 위기개념이 상이하여 혼란을 가중시키고 있고, 다음, 비상사태, 통합방위사태 등 전시 위기와 자연 및 사회재난 등 평시 위기가 혼용되어 있어 전시 법령과 평시 법령의 연계가 되지 않고 모호하며, 또한, 위기관리 단계별 적용에서도 위기대응단계에만 해당되는 법령이 있고, 위기예방-대비-대응-복구 전과정에 적용되는 법령이 있어 체계적인 위기관리 활동에 혼선을 줄 수 있다. 그리고, 위기관리 조직의 관할권도 국무총리, 국민안전처, 국방부 등 여러 부처에 산재되어 있어 위기관리 기능의 분산으로 업무의 중복과 공백이 발생할 우려가 있다(류상일・정찬권, 2014).

따라서, 이 연구는 이렇듯 분산되어 있는 위기관리 관련 법령에 대한 분석을 통하여, 우리나라 위기관리 관련 법령의 문제점이 무엇인지 짚어보고, 이를 통하여, 향후 우리나라 위기관리의 효율화를 위해서 어떻게 나아가야 하는지 그 방향성을 제시함을 연구의 목적으로 하고 있다.

www.kci.go.kr

Ⅱ. 이론적 논의

1. 위기관리의 개념과 범위

위기관리는 위기로부터 국민의 생명과 재산을 보호하는 일련의 과정이라고 할 수 있는데, 이러한, 위기관리의 범위는 다음과 같이 전통적 안보 위기, 자연 및 인적재난 위기, 핵심기반 위기 등으로 구분 할 수 있으며(정찬권, 2010: 36), 또한, 위기는 유형을 불문하고 몇가지 특징을 지니고 있다. 첫째, 위기는 체계의 일상적인 능력으로 해결하기 어려운 상황을 가져온다. 둘째, 위기는 사회구성원 어느 누구도 원치 않는 상황으로 돌발사건적 성격을 지닌다. 셋째, 위기대상은 한정되어 있지 않고 어떤 국가나 사회·조직·가정, 그리고 개인까지 위기로부터 자유로울 수 없다. 넷째, 위기는 반복적으로 발생한다. 다섯째, 위기는 언제 어디서 발생할 것인지를 예측할 수 없으며, 마지막, 위기는 발생원인이 복잡·다양하다(채경석, 2004: 46 ; 류상일·정찬권, 2014 재인용).

※ 자료 : 정찬권(2010: 36) ; 류상일·정찬권(2014)

<그림 1> 국가위기관리의 범위

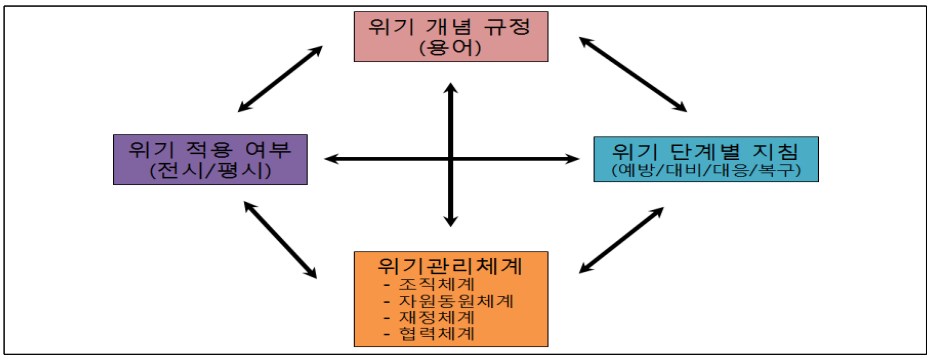
2. 선행연구 검토와 연구의 분석 틀

국가 위기관리와 관련하여 기존 선행연구를 살펴보면 다음과 같다. 우선, 이상철(1999: 9)은 비상대비자원관리법과 국가전쟁지도지침에서는 비상대비를 전시 및 이에 준하는 비상사태에 대한 대비만을 의미하고 있기 때문에 군사·비군사분야가 망라된 포괄안보개념의 구현이 곤란하다고 제시하고 있다. 김강녕(2002: 64)은 전시법령과 평시법령이 연계되지 않고 체계 또한 모호하다고 주장하고 있다. 즉, 평시준비법인 비상대비자원관리법은 계획수립·자원조사·훈련 등을 규정하고 있을 뿐 동원집행규정은 전혀 없다고 설명하고 있다. 이에 대해, 이재은(2005; 2012)은 포괄적 안보 개념 하에서의 국가위기와 국가위기관리의 의의를 제시하는 한편, 위기관리의 학문적 정립 필요성과 함께 국가위기관리 대상

www.kci.go.kr

영역을 제시한 바 있다. 정지범(2010)은 일사분란한 명령과 통제시스템 하에 기후변화 등에 따른 자연재난, 전염병 등에 이르기까지 국가위기 전반에 대하여 국민보호의 관점에서 접근하는 국가위기관리 패러다임의 변화 필요성을 언급한 바 있다. 한광문(2010)은 우리나라 국가위기관리 비효율의 주된 원인을 분산된 법령상의 문제와 함께, 부처 이기주의와 공무원들의 관성적 업무처리 성향, 그리고 폐쇄적 업무행태 등 여러 요인에 기인하는 것으로 보고 법적 근거의 취약성 해결과 함께 컨트롤타워의 마련을 강조하였다. 한영수 외(2010)는 국가 차원의 위기를 종합적으로 관리할 기구가 마련되어 있지 않고 유형별로 주관기관이 분산되어 있어 통합적 위기관리와 위기관리기관 간 커뮤니케이션의 한계가 나타나고 있는 것으로 진단하기도 하였다. 정찬권(2010: 313-315)은 위기관리 관련 법령의 분산화로 인하여, 위기 개념이 상이하고, 위기관리 기능이 분산되어 있어, 대형 위기 발생 시 어떠한 법령을 따라야 되는지, 어떠한 조직이 움직여야 되는지가 혼란스럽게 된다고 언급하였다. 한편, 충북대 국가위기관리연구소(2010)에서도 위기관리 관련 법령의 분산으로 인하여 많은 혼란이 있다고 제시하고 있다. 김진항(2011)은 국가 차원의 국가위기관리체계 발전의 주된 저해 요인으로 전통적 위기관리(안보 분야)와 비전통적 위기관리 분야의 이분화에 따른 정치·군사적 요인, 사회·심리적 요인, 행정문화적 요인의 복합적 요인이 작용하고 있는 것으로 제시하였다. 마지막, 류상일·정찬권(2014)은 법령별로 위기개념이 상이하고, 전시 법령과 평시 법령의 연계가 되지 않고 모호하며, 위기관리 단계별 적용에서도 혼선이 있고, 위기관리 조직의 관할권도 여러 부처에 산재되어 있어 위기관리 기능의 분산으로 업무의 중복과 공백이 발생할 우려가 있다고 제시하고 있다.

이와 같은 선행연구들을 요약해 보면, 우리나라 위기관리 관련 법령들은 대체로 위기 개념을 규정하는 것이 법령마다 다르기 때문에 혼란이 가중되고, 또한, 위기 적용에 있어 전시와 평시의 연계가 안되며, 아울러, 각 법령마다 위기 관리 단계가 제각각 제시되어 있고, 그리고, 위기관리체계에서도 위기관리 조직이 분산되어 있고, 자원동원체계와 협력체계도 제각각이어서 혼선을 빚고 있다는 것을 알 수 있다. 때문에 이 연구에서는 우리나라 위기관리 관련 법령들을 위기 개념 규정, 위기 적용 여부, 위기 단계별 지침, 위기관리체계(조직, 자원동원, 재정, 협력 등)에 입각하여 실태를 분석해 보고 이를 통하여 우리나라 위기관리 관련 법령의 문제점을 제시하고, 이에 대한 개선방향을 제시하고자 한다.



<그림 2> 연구 분석의 틀

www.kci.go.kr

Ⅲ. 실태 분석 및 문제점

1. 국가위기관리 법령 실태 분석

현재 우리나라의 국가위기관리 관련 법령은 최상위법인 '헌법'을 비롯하여 '계엄법', '비상대비자원관리법', '징발법', '병역법', '향토예비군 설치법', '통합방위법', '재난 및 안전관리 기본법', '자연재해대책법', '민방위기본법', '소방기본법' 등이 있고, 또한, '국방부위기관리규정', '국가대테러활동지침' 등의 국가위기관리 관련 법령과 규정이 있다.

1) 계엄(제77조) 및 계엄법

계엄은 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 있어서 병력으로 군사상이나 또는 공공의 안녕질서를 유지할 필요가 있을 때에 특히, 경비에 필요한 지역을 구획하여 그 지역 내에 있는 행정권과 사법권의 전부 또는 일부를 군대의 권력에 맡기고 보통의 법률에 의하지 않고 국민의 권리와 자유를 제한할 수 있게 하는 제도이다(한영수・강현철, 2010: 22).

ⅰ) 위기 용어 규정-계엄법에 따르면, 전시・사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 적과 교전(交戰) 상태에 있거나 사회질서가 극도로 교란(攪亂)되어 행정 및 사법(司法) 기능의 수행이 현저히 곤란한 경우에 군사상 필요에 따르거나 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 선포된 것을 비상계엄으로 정의하고, 전시・사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 사회질서가 교란되어 일반 행정기관만으로는 치안을 확보할 수 없는 경우에 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 선포하는 경비계엄으로 구분하고 있다(계엄법, 제2조).

ⅱ) 위기 적용 여부(전시/평시)-비상계엄은 전시위기에 적용되며, 경비계엄의 경우에는 평시위기 중에서도 치안을 확보할 수 없을 때 적용하게 된다(계엄법, 제2조).

ⅲ) 위기 단계별 세부 지침-비상계엄과 경비계엄 모두 위기관리 단계 즉, 예방, 대비, 대응, 복구측면에서 볼 때, 전시・사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 또는 국가비상사태에 준하는 경우 치안 확보가 되지 않을 때로 규정하고 있기 때문에 위기대응단계에 적용된다고 볼 수 있다.

ⅳ) 조직체계(지역체계 포함)-계엄이 선포되면, 계엄사령관을 임명하고, 계엄사령부를 설치하게 된다. 즉, 계엄사령관은 현역 장관급(將官級) 장교 중에서 국방부장관이 추천한 사람을 국무회의의 심의를 거쳐 대통령이 임명하고, 계엄사령관의 계엄업무를 시행하기 위하여 계엄사령부를 두며, 계엄사령관이 계엄사령부의 장이 된다. 또한, 계엄사령관은 계엄지역이 2개 이상의 도(특별시, 광역시 및 특별자치도 포함)에 걸치는 경우에는 그 직무를 보조할 지구계엄사령부(地區戒嚴司令部)와 지구계엄사령부의 직무를 보조하는 지역계엄사령부를 둘 수 있다(계엄법, 제5조).

ⅴ) 자원동원체계(인적 및 물적자원)-계엄사령관은 비상계엄의 선포와 동시에 계엄지역의 모든 행

www.kci.go.kr

정사무와 사법사무를 관장하고, 경비계엄의 경우에는 계엄지역의 군사에 관한 행정사무와 사법사무를 관장한다(계엄법, 제7조). 한편, 계엄지역의 행정기관(정보 및 보안 업무를 관장하는 기관 포함) 및 사법기관은 지체 없이 계엄사령관의 지휘·감독을 받아야 하고, 계엄사령관이 계엄지역의 행정기관 및 사법기관을 지휘·감독할 때 그 지역이 1개의 행정구역에 국한될 때에는 그 구역의 최고책임자를 통하여야 하고, 2개 이상의 행정구역에 해당될 때에는 해당 구역의 최고책임자 또는 주무부처의 장(법원의 경우에는 법원행정처장)을 통하여 하여야 한다(계엄법, 제8조). 아울러, 비상계엄지역에서 계엄사령관은 법률에서 정하는 바에 따라 동원(動員) 또는 징발을 할 수 있으며, 필요한 경우에는 군수(軍需)로 제공할 물품의 조사·등록과 반출금지를 명할 수 있다. 또한, 비상계엄지역에서 계엄사령관은 작전상 부득이한 경우에는 국민의 재산을 파괴 또는 소각(燒却)할 수 있고, 이 경우 미리 그 사유, 지역, 대상 등 필요한 사항을 그 재산의 소재지를 관할하는 행정기관과 그 재산의 소유자, 점유자 또는 관리자에게 통보하거나 공고하여야 한다(계엄법, 제9조).

vi) 재정체계(비용부담)-계엄사령관의 특별조치권에 의해서 발생한 손실에 대하여는 정당한 보상을 하여야 하는데, 다만, 그 손실이 교전 상태에서 발생한 경우에는 그러하지 아니한다. 또한, 국방부장관은 미리 보상청구의 기간 및 절차 등 보상청구에 필요한 사항을 10일 이상의 기간을 정하여 공고하여야 하며, 보상금 지급결정을 하였을 때에는 지체 없이 보상대상자에게 보상금 지급통지서를 송부하여야 한다(계엄법, 제9조2). 한편, 손실보상은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 현금으로 지급하여야 하고, 손실액의 산정은 파괴 또는 소각으로 인하여 재산이 멸실될 당시의 과세표준을 기준으로 한다(계엄법, 제9조3).

vii) 협력체계(응원)-계엄이 선포되면, 계엄지역의 행정기관 및 사법기관은 지체 없이 계엄사령관의 지휘·감독을 받아야 하는데, 이 경우 그 지역이 1개의 행정구역에 국한될 때에는 그 구역의 최고책임자를 통하여 하고, 2개 이상의 행정구역에 해당될 때에는 해당 구역의 최고책임자 또는 주무부처의 장을 통하여 하여야 한다(계엄법, 제8조).

2) 비상대비자원관리법

'비상대비자원관리법'은 전시·사변 또는 이에 준하는 비상시에 국가의 인력·물자 등의 자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 하기 위하여 필요한 계획의 수립·자원관리·교육 및 훈련 등에 필요한 사항을 정하고 있는 법률로서, 크게 인력 자원과 물적 자원을 대상으로 하고 있다(비상대비자원관리법, 제1조).

i) 위기 용어 규정-비상대비자원 관리법에서는 전시·사변 또는 이에 준하는 비상시(비상사태)에 대하여 다루고 있고, 비상사태 시 국가의 인력·물자 등 자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 이에 대비한 계획의 수립·자원관리·교육 및 훈련 등에 필요한 사항을 규정하고 있다(비상대비자원관리법, 제1조).

ii) 위기 적용 여부(전시/평시)-비상대비자원 관리법에서는 전시위기인 비상사태 즉, 전시·사변 또

www.kci.go.kr

는 이에 준하는 비상사태에 적용된다고 볼 수 있다(비상대비자원관리법, 제1조).

iii) 위기 단계별 세부 지침-비상대비자원 관리법은 전시위기의 일종인 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태에 대비하여 계획의 수립·자원관리·교육 및 훈련 등에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있기 때문에, 위기관리 단계 중, 예방과 대비단계에 적용된다고 볼 수 있다. 왜냐하면, 계획의 수립 등은 위기 예방단계에서 이루어지는 활동이고, 자원관리, 교육 및 훈련 등은 대비단계에서 이루어지는 활동이기 때문이다. 이처럼 주로 위기 전 단계에 적용된다고 볼 수 있다.

iv) 조직체계(지역체계 포함)-비상대비자원 관리법에서는 비상대비기관을 정하도록 규정하고 있는데, 총괄기관으로는 국민안전처장관이 국무총리를 보좌하여 비상대비업무에 관한 사항을 총괄·조정하도록 하고 있고(비상대비자원관리법, 제4조), 집행기관으로는 비상대비 인력·물자 등 자원에 관한 업무를 관장하는 중앙행정기관의 장(주무부장관)이 집행하도록 하고 있다(비상대비자원관리법, 제5조). 한편, 주무부장관의 권한은 그 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 다른 중앙행정기관의 장이나 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 또는 소속 지방행정기관의 장에게 위탁하거나 위임할 수 있다(비상대비자원관리법, 제6조).

v) 자원동원체계(인적 및 물적자원)-비상대비자원 관리법에서는 인적 및 물적자원을 효율적으로 동원하기 위하여, 사전에 중점관리대상자원을 지정할 수 있다. 즉, 주무부장관은 효율적인 비상대비업무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 인력자원·물적자원 중에서 중점 관리하여야 할 인력·물자 또는 업체를 지정할 수 있다(비상대비자원관리법, 제11조). 또한, 비상사태에 대비하기 위하여 비상대비업무담당자를 두어야 하는데, 국회·법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회의 행정사무를 처리하는 기관, 중앙행정기관 및 소속 지방행정기관, 대통령 소속 기관 및 국무총리 소속 기관, 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 및 시·도 교육청이 이에 해당된다(비상대비자원관리법, 제12조2). 한편, 정부는 비상사태에 대비하여 필요한 물자를 비축하도록 규정하고 있다(비상대비자원관리법, 제13조). 이러한, 인력의 참여 및 물자의 사용은 「통합방위법」 제12조에 따른 통합방위사태가 선포된 경우 국민의 생명·신체 및 재산에 대한 피해로부터의 보호에 필요한 경우에는 제11조에 따라 지정된 자 및 물자의 소유자에게 참여 또는 사용 협력을 요청할 수 있다(비상대비자원관리법, 제13조2).

vi) 재정체계(비용부담)-비상대비자원 관리법에 의하면, 제13조의4(보상)과 제13조의2에 따른 인력의 참여 및 물자의 사용, 제13조의3에 따른 비축물자의 사용에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 정당한 보상을 하여야 하도록 규정하고 있다(비상대비자원관리법, 제13조4).

vii) 협력체계(응원)-한편, 「통합방위법」 제12조에 따른 통합방위사태가 선포된 경우 국민의 생명·신체 및 재산에 대한 피해로부터의 보호에 필요한 경우에는 제11조에 따라 지정된 자 및 물자의 소유자에게 참여 또는 사용 협력을 요청할 수 있다(비상대비자원관리법, 제13조2).

3) 징발법

www.kci.go.kr

‘징발법’은 전시・사변 또는 이에 준하는 비상사태 하에서 군사작전을 수행하기 위하여 필요한 토지, 물자, 시설 또는 권리의 징발과 그 보상에 관한 사항을 규정하고 있다.

ⅰ) 위기 용어 규정-징발법에서의 위기는 전시위기로, 전시・사변 또는 이에 준하는 비상사태 하에서 군작전을 수행하기 위하여 필요한 토지, 물자, 시설 또는 권리의 징발(徵發)과 그 보상에 관한 사항을 규정하고 있다(징발법, 제1조).

ⅱ) 위기 적용 여부(전시/평시)-징발법에서는 비상사태하에서 군사작전을 수행하기 위하여 필요한 토지, 물자, 시설 또는 권리의 징발(徵發)과 그 보상에 관한 사항을 규정하고 있기 때문에 전시위기로 한정된다고 볼 수 있다(징발법, 제1조).

ⅲ) 위기 단계별 세부 지침-위기 단계로 보면, 징발이 전시・사변 또는 이에 준하는 비상사태하에서 행해지기 때문에 위기대응단계로 보아야 타당할 것이다.

ⅳ) 조직체계(지역체계 포함)-징발법에 따르면, 징발관은 국방부장관이 된다. 다만, 비상계엄이 선포된 지역에서는 그 지역을 관할하는 계엄사령관이 징발관이 된다(징발법, 제3조). 또한, 징발집행관은 징발목적물의 소재지 또는 소유자・점유자의 거주지를 관할하는 특별시장, 광역시장, 도지사, 특별자치도지사, 시장, 군수 또는 경찰서장이 되는데, 군 작전상 부득이한 경우에는 징발관이 현역 장교 중에서 임명할 수 있다(징발법, 제4조).

ⅴ) 자원동원체계(인적 및 물적자원)-징발 목적물은 동산・부동산 및 권리로 구분하며, 동산은 소모품인 동산과 비소모품인 동산으로 구분하고 있다(징발법, 제5조).

ⅵ) 재정체계(비용부담)-소모품인 동산을 징발하였을 때에는 정당한 대가를 징발대상자에게 보상하여야 하고, 비소모품인 동산이나 부동산을 징발하였을 때에는 정당한 사용료를 지급하도록 규정하고 있다. 또한, 징발대상자에게 손실이 있을 때에는 그 손실을 보상하지만, 그 손실이 천재지변, 전쟁, 그 밖의 불가항력으로 인한 경우에는 예외로 하도록 하고 있다(징발법, 제19조).

ⅶ) 협력체계(응원)-징발관은 국방부장관이 되지만, 징발집행관은 징발목적물의 소재지 또는 소유자・점유자의 거주지를 관할하는 특별시장, 광역시장, 도지사, 특별자치도지사, 시장, 군수 또는 경찰서장이 되기 때문에(징발법, 제4조), 징발목적물의 소재지 등의 관할 자치단체장의 역할이 중요하게 된다.

4) 병역법

‘병역법’은 대한민국 국민의 병역의무에 관한 기본적 사항을 규정하는 법으로 전시・사변 또는 이에 준하는 비상사태 하에서 예비역, 보충역, 동법 제66조에 따라 보충역에 편입된 사람을 대상으로 하고 있다. 이에 따른 동원자원은 군 병역의 의무를 수행 중인 자, 마친 자 이외에도 교정시설 경비교도, 전투경찰대원, 의무소방원, 공중보건의사, 국제협력의사, 공익법무관, 공중방역수의사에서 국방상 필요에 따른 수산, 해운업 분야 산업기능요원에 이르는 광범위 한 인력에 대하여 동원이 가능하도록 동 자격을 갖춘 자에 대한 조치를 취할 수 있도록 정하고 있다(병역법, 제1조-제2조).

www.kci.go.kr

ⅰ) 위기 용어 규정-병역법은 대한민국 국민의 병역의무에 관한 기본적 사항을 규정하는 법(병역법, 제1조)으로 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 부대편성이나 작전수요(作戰需要)를 위하여(병역법, 제44조), 예비역, 보충역 등에 편입된 사람을 대상으로 하고 있다.

ⅱ) 위기 적용 여부(전시/평시)-병역법의 위기 적용은 국가비상사태 즉, 전시위기에 적용되며, 아울러 평시위기에서는 국지도발 등에 대비하여 현역(現役) 등에게 병역의무를 부과하게 된다.

ⅲ) 위기 단계별 세부 지침-병역법의 경우 위기 단계로 살펴보면, 국가비상사태의 경우에는 위기대응 단계로 볼 수 있고, 평상시 국지도발 등에 대비하여 병역 의무를 부과하게 되는데 이 경우는 위기관리 과정 중 예방-대비 등 사전적 의미의 위기 전단계까지 포함하고 있다고 볼 수 있다(병역법, 제1조).

ⅳ) 조직체계(지역체계 포함)-병역법에 의하며, 병무행정의 주관은 징집·소집을 포함하여 병무청장이 관장하게 된다(병역법, 제77조).

ⅴ) 자원동원체계(인적 및 물적자원)-병역법에 의하면, 병역은 현역, 예비역, 보충역, 제1국민역, 제2국민역 등으로 구분하게 되는데(병역법, 제5조), 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태의 경우에는 예비역, 교육소집을 마친 보충역, 제66조에 따라 보충역에 편입된 사람은 병력동원 소집 대상자가 된다(병역법, 제44조). 한편, 지방병무청장은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에는 병력동원소집 대상자로 지정된 사람에 대하여 병력동원소집을 할 수 있도록 규정하고 있다(병역법, 제46조).

ⅵ) 재정체계(비용부담)-군복무(징집되거나 소집되어 관계 공무원이 인솔하여 집단수송 중인 경우 포함) 중 전사·순직한 사람의 유족과 전상·공상 또는 공무상 질병으로 인하여 전역하거나 병역이 면제된 사람 및 그 가족은 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 또는 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 보상을 받을 수 있다(병역법, 제75조). 또한, 사회복무요원으로 복무 중에 순직(공상 또는 공무상 질병으로 사망한 경우 포함)하거나 공상 또는 공무상 질병을 얻은 경우에는 재해보상금을 지급하도록 규정하고 있다(병역법, 제75조2).

ⅶ) 협력체계(응원)-병무행정사무의 경우 위임조항이 있는데, 병무청장의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방병무청장이나 지방병무청장 소속기관의 장에게 위임할 수 있고, 마찬가지로 그 일부를 재외공관(在外公館)의 장에게 위임할 수 있다(병역법, 제78조).

5) 향토예비군설치법

향토예비군은 향토방위업무를 수행하기 위하여 국방부장관의 관장 하에 편성된 예비군 조직으로 전시·사변, 그 밖에 이에 준하는 국가비상사태 하에서 현역 군부대의 편성이나 작전에 필요한 동원을 위한 대비, 무장 소요의 진압의 보충, 무장 소요 발생 지역에서의 경비와 민방위 기본법에 따른 민방위 업무의 지원을 임무로 하고 있다. 특히, 법률 상 예비군의 동원은 그 임무수행을 위하여 필요한 경우에 할 수 있도록 하고 있어 병역법에 따른 병력동원소집에 비하여 그 동원 요건이 확대되고 완화되어 있는 특징이 있다.

www.kci.go.kr

ⅰ) 위기 용어 규정-향토예비군설치법에서의 위기는 전시(戰時), 사변, 그 밖에 이에 준하는 국가비상사태를 의미하고, 이러한 국가비상사태하에서 향토를 방위하기 위하여 향토예비군(鄕土豫備軍)의 설치·조직·편성 및 동원(動員) 등에 관한 기본적 사항을 규정하고 있다(향토예비군설치법, 제1조-제2조).

ⅱ) 위기 적용 여부(전시/평시)-향토예비군설치법에서의 위기적용은 기본적으로는 전기위기에 해당하는 국가비상사태를 대비하고 있으나, 무장 소요(騷擾)가 있거나 소요의 우려가 있는 지역에서 무장 소요 진압(경찰력만으로 그 소요를 진압하거나 대처할 수 없는 경우만 해당)의 경우에는 평시위기 중 치안, 테러 등에 해당된다고 볼 수 있다(향토예비군설치법, 제1조-제2조).

ⅲ) 위기 단계별 세부 지침-향토예비군설치법의 경우, 국가비상사태 내지는 무장 소요가 있을 경우에 해당되기 때문에 위기관리 단계에서는 위기 대응단계에 해당된다고 볼 수 있다(향토예비군설치법, 제1조-제2조).

ⅳ) 조직체계(지역체계 포함)-예비군은 「병역법」에 따라 지원한 사람 중에서 선발된 사람으로 조직하게 되는데, 국가비상사태 등 특별히 필요한 경우에는 기간이 지난 예비역(豫備役) 및 보충역의 병(兵)도 예비군으로 조직할 수 있다(향토예비군설치법, 제3조). 예비군의 설치 및 편성의 기준과 관할구역 등은 대통령령으로 정하고 있는데, 대개의 경우, 관할지방병무청장이 편성하도록 규정하고 있다(향토예비군설치법, 제3조2). 다만, 예비군에 관한 업무는 국방부장관이 관장한다(향토예비군설치법, 제4조).

ⅴ) 자원동원체계(인적 및 물적자원)-국방부장관은 예비군이 그 임무수행을 위하여 출동할 필요가 있다고 인정할 때에는 예비군대원에게 대통령령으로 정하는 시간 이내에 지정된 장소에서 소집에 응하도록 동원을 명령할 수 있다(향토예비군설치법, 제5조).

ⅵ) 재정체계(비용부담)-국방부장관은 예비군의 임무수행을 위하여 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 범위에서 주민의 소개(疏開) 또는 피난 명령, 교통, 조명(照明) 또는 출입의 제한 등의 명령, 임무수행에 지장을 주는 주민의 재산 제거 등의 조치를 할 수 있는데, 이 경우 재산상의 손해를 입은 사람에게는 대통령령으로 정하는 바에 따라 정당한 보상을 하여야 한다(향토예비군설치법, 제8조). 또한, 예비군대원으로 동원되어 임무수행 또는 훈련 중에 부상을 입거나 사망한 경우에는 재해보상금을 지급하고, 부상치료로 인하여 생업에 종사하지 못한 경우에는 그 기간 동안 휴업 보상금을 지급하도록 규정하고 있다(향토예비군설치법, 제8조2).

ⅶ) 협력체계(응원)-기본적으로, 예비군 조직대상자는 관할지방병무청장이 편성하도록 규정하고 있으나, 직장예비군이 편성되어 있는 직장의 장은 예비군 편성대상자를 채용하는 경우 그 직장예비군에 편성하여야 하고, 그 직장예비군대원의 관할지방병무청장에게 직장예비군에 편성된 사실을 통보하여야 하고, 직장예비군이 편성되어 있는 직장의 장은 직장예비군대원이 그 직장에서 퇴직하거나 전출하는 등의 사유로 그 직장예비군의 편성에서 제외된 경우에는 그 예비군대원의 관할지방병무청장에게 그 사실을 통보하여야 하고, 관할지방병무청장은 그 예비군대원을 지역예비군에 편성한다(향토예비군설치법, 제3조2).

www.kci.go.kr

6) 통합방위법

‘통합방위법’은 적의 침투・도발이나 그 위협 또는 우발상황에 있어서 통합방위사태를 선포하고 국가 총력전의 개념에 입각하여 민・관・군・경과 향토예비군 및 민방위대 등을 통합・운영하는 등 효율적으로 대응하기 위해 1977년에 제정되었다(한영수・강현철, 2010: 38). 통합방위사태는 동법에 따라 적의 침투・도발이나 그 위협에 대응하여 선포하는 단계별 사태로서 “갑종사태”, “을종사태”, “병종사태”로 구분하고 있다.

ⅰ) 위기 용어 규정-통합방위법은 적(敵)의 침투·도발이나 그 위협에 대응하기 위하여 국가 총력전(總力戰)의 개념을 바탕으로 국가방위요소를 통합·운용하기 위한 통합방위 대책을 수립·시행하기 위하여 필요한 기본적 사항을 규정하고 있는데, 여기서 말하는 "통합방위"란 적의 침투·도발이나 그 위협에 대응하기 위하여 각종 국가방위요소를 통합하고 지휘체계를 일원화하여 국가를 방위하는 것을 의미하고 있다. 한편, "갑종사태"는 일정한 조직체계를 갖춘 적의 대규모 병력 침투 또는 대량살상무기(大量殺傷武器) 공격 등의 도발로 발생한 비상사태로서 통합방위본부장 또는 지역군사령관의 지휘·통제 하에 통합방위작전을 수행하여야 할 사태를 말하고, "을종사태"는 일부 또는 여러 지역에서 적이 침투·도발하여 단기간 내에 치안이 회복되기 어려워 지역군사령관의 지휘·통제 하에 통합방위작전을 수행하여야 할 사태를 말하며, "병종사태"란 적의 침투·도발 위협이 예상되거나 소규모의 적이 침투하였을 때에 지방경찰청장, 지역군사령관 또는 함대사령관의 지휘·통제 하에 통합방위작전을 수행하여 단기간 내에 치안이 회복될 수 있는 사태를 말한다(통합방위법, 제1조-제2조).

ⅱ) 위기 적용 여부(전시/평시)-통합방위법에서 말하는 통합방위사태는 전시위기인 적(敵)의 침투·도발이나 평시위기의 국지도발을 의미하고 있어, 통합방위법은 전시와 평시 모두에 해당된다(통합방위법, 제1조-제3조).

ⅲ) 위기 단계별 세부 지침-위기 단계로 보면, 전시위기인 적(敵)의 침투·도발이나 평시위기의 국지도발에 해당되기 때문에 위기대응단계에 관하여 규정하고 있다고 볼 수 있다(통합방위법, 제1조-제3조).

ⅳ) 조직체계(지역체계 포함)-통합방위법에 따르면, 통합방위기구 성격의 중앙 통합방위협의회를 구성하게 되어 있는데, 중앙협의회의 의장은 국무총리가 되고, 위원은 기획재정부장관, 미래창조과학부장관, 교육부장관, 외교부장관, 통일부장관, 법무부장관, 국방부장관, 국민안전처장관, 문화체육관광부장관, 농림축산식품부장관, 산업통상자원부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 고용노동부장관, 여성가족부장관, 국토교통부장관, 해양수산부장관, 국무조정실장, 법제처장, 국가보훈처장, 식품의약품안전처장, 국가정보원장 및 통합방위본부장과 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람이 된다(통합방위법, 제3조). 또한, 지역 통합방위협의회도 둘 수 있는데, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 소속으로 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 통합방위협의회를 두고, 그 의장은 시·도지사가 된다. 아울러, 시장·군수·구청장 소속으로 시·군·구 통합방위협의회를 두고, 그 의장은 시장·군수·구청장이 된다(통합방위법, 제5조). 한편, 직장에는 직장 통합방위협의회를 두고, 그 의장은 직장의 장이 된다(통

www.kci.go.kr

합방위법, 제6조). 아울러, 통합방위 정책의 수립·조정, 통합방위 대비태세의 확인·감독, 통합방위작전 상황의 종합 분석 및 대비책의 수립, 통합방위작전, 훈련지침 및 계획의 수립과 그 시행의 조정·통제, 통합방위 관계기관 간의 업무 협조 및 사업 집행사항의 협의·조정 등을 위해, 합동참모본부에 통합방위본부를 두도록 규정하고 있다(통합방위법, 제8조). 마찬가지로, 시·도지사 소속으로 시·도 통합방위지원본부를 두고, 시장·군수·구청장·읍장·면장·동장 소속으로 시·군·구·읍·면·동 통합방위 지원본부를 둘 수 있도록 하고 있다(통합방위법, 제9조).

v) 자원동원체계(인적 및 물적자원)-통합방위사태가 선포되면, 기본적으로 이에 따른 국가방위요소를 동원 할 수 있다. 그리고, 해당 지역의 모든 국가방위요소는 대통령령으로 정하는 바에 따라 통합방위작전을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 지휘·협조체계를 구축하여야 한다(통합방위법, 제15조). 또한, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 통합방위사태가 선포되거나 적의 침투·도발 징후가 확실하여 경계태세 1급이 발령된 경우에는 인명·신체에 대한 위해를 방지하기 위하여 필요한 통제구역을 설정하고, 통합방위작전 또는 경계태세 발령에 따른 군·경 합동작전에 관련되지 아니한 사람에 대하여는 출입을 금지·제한하거나 그 통제구역으로부터 퇴거할 것을 명할 수 있고(통합방위법, 제16조), 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 통합방위사태가 선포된 때에는 인명·신체에 대한 위해를 방지하기 위하여 즉시 작전지역에 있는 주민이나 체류 중인 사람에게 대피할 것을 명할 수 있다(통합방위법, 제17조). 아울러, 국가중요시설의 관리자(소유자 포함)는 경비·보안 및 방호책임을 지며, 통합방위사태에 대비하여 자체방호계획을 수립하여야 하고, 국가중요시설의 관리자는 자체방호계획을 수립하기 위하여 필요하면 지방경찰청장 또는 지역군사령관에게 협조를 요청할 수 있다(통합방위법, 제21조).

vi) 재정체계(비용부담)-정부는 통합방위사태 선포에 따른 국가방위요소의 동원 비용을 대통령령으로 정하는 바에 따라 예산의 범위에서 해당 지방자치단체에 지원할 수 있다(통합방위법, 제3조).

vii) 협력체계(응원)-통합방위사태의 선포되면, 기본적으로 이에 따른 국가방위요소를 동원 할 수 있다. 그리고, 해당 지역의 모든 국가방위요소는 대통령령으로 정하는 바에 따라 통합방위작전을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 지휘·협조체계를 구축하여야 한다(통합방위법, 제15조).

7) 재난 및 안전관리기본법

'재난 및 안전관리기본법'은 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체계를 확립하고, 재난의 예방・대비・대응・복구와 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정하고 있는 기본법의 지위를 갖고 있다.

i) 위기 용어 규정-재난 및 안전관리기본법은 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체계를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 기본 사항을 규정하고 있다. 이법에서는 평시 위기 중 재난에 대해서 언급하고 있다. 즉, "재난"을 국민의 생명·신체·재산과 국가에

www.kci.go.kr

피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 규정하면서, 자연재난과 사회재난으로 각각 구분하고 있는데, 자연재난은 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해를 의미하고, 반면, 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(재난 및 안전관리 기본법, 제1조-제3조).

ii) 위기 적용 여부(전시/평시)-재난 및 안전관리기본법은 자연재난과 사회재난으로부터 국토 보존과 국민의 생명과 신체 및 재산을 보호하기 위한 법률이기 때문에 평시 위기에 해당된다고 볼 수 있다(재난 및 안전관리 기본법, 제1조-제3조).

iii) 위기 단계별 세부 지침-국가와 지방자치단체는 재난 및 안전관리체계를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정하고 있기 때문에 재난 및 안전관리기본법은 위기단계에서 볼 때, 예방-대비-대응-복구 등 전과정에 대해서 규정하고 있다고 볼 수 있다(재난 및 안전관리 기본법, 제1조-제3조).

iv) 조직체계(지역체계 포함)-재난 및 안전관리기본법에서는 재난 및 안전관리에 관한 중요 정책 등을 심의하기 위하여, 국무총리 소속으로 중앙안전관리위원회를 두고, 지역별 재난 및 안전관리에 관한 사항을 심의·조정하기 위하여 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 소속으로 시·도 안전관리위원회, 시장·군수·구청장 소속으로 시·군·구 안전관리위원회를 두도록 규정하고 있다(재난 및 안전관리 기본법, 제9조-제11조). 또한, 대규모 재난의 예방·대비·대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 국민안전처에 중앙재난안전대책본부를 두며, 해당 관할 구역에서 재난 및 안전관리에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 시·도지사는 시·도재난안전대책본부를 둘 수 있고, 시장·군수·구청장은 시·군·구재난안전대책본부를 둘 수 있다(재난 및 안전관리 기본법, 제14조-제16조). 아울러, 긴급구조에 관한 사항의 총괄·조정, 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관이 하는 긴급구조활동의 역할 분담과 지휘·통제를 위하여 국민안전처 중앙소방본부에 중앙긴급구조통제단을 두고, 지역별 긴급구조에 관한 사항의 총괄·조정, 해당 지역에 소재하는 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관 간의 역할분담과 재난현장에서의 지휘·통제를 위하여 시·도의 소방본부에 시·도긴급구조통제단을 두고, 시·군·구의 소방서에 시·군·구긴급구조통제단을 두도록 하고 있다(재난 및 안전관리 기본법, 제49조-제50조).

v) 자원동원체계(인적 및 물적자원)-중앙대책본부장과 시장·군수·구청장은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정하면, 「민방위기본법」 제26조에 따른 민방위대의 동원, 재난관리자원 및 지정된 장비·인력의 동원, 부족한 경우에는 국방부장관에 대한 군부대의 지원 요청을 할 수 있다(재난 및 안전관리 기본법, 제39조).

vi) 재정체계(비용부담)-재난관리에 필요한 비용은 안전관리계획에서 정하는 바에 따라 그 시행의

www.kci.go.kr

책임이 있는 자가 부담한다(재난 및 안전관리 기본법, 제62조). 그리고, 응원을 받은 자는 그 응원에 드는 비용을 부담하여야 하고, 응급조치로 인하여 다른 지방자치단체가 이익을 받은 경우에는 그 수익의 범위에서 이익을 받은 해당 지방자치단체가 그 비용의 일부를 분담하여야 한다(재난 및 안전관리 기본법, 제63조). 국가나 지방자치단체는 제39조 및 제45조에 따른 조치로 인하여 손실이 발생하면 보상하여야 한다(재난 및 안전관리 기본법, 제64조). 아울러, 재난 발생 시 긴급구조활동과 응급대책·복구 등에 참여한 자원봉사자, 제45조에 따른 응급조치 종사명령을 받은 사람 및 제51조제2항에 따라 긴급구조활동에 참여한 민간 긴급구조지원기관의 긴급구조지원요원이 응급조치나 긴급구조활동을 하다가 부상을 입은 경우에는 치료를 실시하고, 사망하거나 신체에 장애를 입은 경우에는 그 유족이나 장애를 입은 사람에게 보상금을 지급한다(재난 및 안전관리 기본법, 제65조). 아울러, 지방자치단체는 재난관리에 드는 비용을 충당하기 위하여 매년 재난관리기금을 적립하도록 규정하고 있다(재난 및 안전관리 기본법, 제67조-제68조).

vii) 협력체계(응원)-시장·군수·구청장은 응급조치를 하기 위하여 필요하면 다른 시·군·구나 관할 구역에 있는 군부대 및 관계 행정기관의 장, 그 밖의 민간기관·단체의 장에게 인력·장비·자재 등 필요한 응원(應援)을 요청할 수 있고, 이 경우 응원을 요청받은 군부대의 장과 관계 행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다(재난 및 안전관리 기본법, 제44조).

8) 자연재해대책법

'자연재해대책법'은 태풍・홍수 등 자연현상으로 인한 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명・신체 및 재산과 주요 기간시설(基幹施設)을 보호하기 위하여 자연재해의 예방・복구 및 그 밖의 대책에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있다. 한편, 기본법이라는 용어를 직접적으로 사용하고 있지는 않지만 '재난 및 안전관리기본법'과는 독립적으로 자연재해에 한해서 예방・대비・복구 단계에 필요한 규정을 두고 있어 자연재해에 관한 기본법 성격을 가지고 있다고 볼 수 있다.

ⅰ) 위기 용어 규정-자연재해대책법은 태풍, 홍수 등 자연현상으로 인한 재난 즉, 자연재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명・신체 및 재산과 주요 기간시설(基幹施設)을 보호하기 위하여 자연재해의 예방・복구 및 그 밖의 대책에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있는데, "재해"를 「재난 및 안전관리 기본법」 3조제1호에 따른 재난으로 인하여 발생하는 피해로 규정하고 있다(자연재해대책법, 제1조-제2조).

ⅱ) 위기 적용 여부(전시/평시)-위기 적용의 경우, 자연재해대책법은 태풍, 홍수 등 자연현상으로 인한 자연재난에 대하여 규정하고 있기 때문에 평시 위기에 해당되고, 그 중에서도 재난 위기에 해당된다(자연재해대책법, 제1조-제2조).

ⅲ) 위기 단계별 세부 지침-자연재해대책법은 자연재해의 예방・복구 및 그 밖의 대책에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있기 때문에 기본적으로 위기 단계 중에서 예방과 복구에 치중하고 있다고 판단된다(자연재해대책법, 제1조-제2조). 위기 대비와 대응은 재난 및 안전관리 기본법에서 다루고 있기

www.kci.go.kr

때문에 별도의 언급이 없다고 봐도 타당할 것이다.

ⅳ) 조직체계(지역체계 포함)-자연재해대책법에서는 별도의 위기 관련 조직체계에 대한 언급이 없기 때문에 재난 및 안전관리 기본법 상 안전관리위원회, 재난안전대책본부 등으로 보아야 할 것이다.

ⅴ) 자원동원체계(인적 및 물적자원)-마찬가지로 자원 동원의 경우에도 재난 및 안전관리 기본법에서 제시하는 재난 발생시 민방위대의 동원, 재난관리자원 및 지정된 장비·인력을 동원 할 수 있다는 조항으로 보아야 할 것이다(자연재해대책법, 제39조).

ⅵ) 재정체계(비용부담)-자연재해대책법에서는 재난 복구비에 대하여 자세히 제시하고 있는데, 시장·군수·구청장은 자연재해의 신속한 구호 및 복구를 위하여 필요하다고 판단되면 기본법 제66조제1항 및 제2항에 따라 재난의 구호 및 복구를 위하여 지원하는 비용 중 대통령령으로 정하는 항목에 대하여는 복구 이전에 미리 복구비를 지급할 수 있으며, 지방자치단체의 장은 재해복구사업별로 발생한 재해복구보조금의 집행 잔액을 「국가재정법」 제45조, 제47조제1항부터 제3항 및 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 제22조에도 불구하고 중앙대책본부장의 승인을 받아 사업비가 부족한 다른 재해복구사업에 충당할 수 있다(자연재해대책법, 제51조-제54조). 한편, 국가나 지방자치단체는 제11조제1항에 따른 조치로 인하여 손실이 발생하였을 때에는 보상하여야 한다(자연재해대책법, 제68조-제70조).

ⅶ) 협력체계(응원)-중앙행정기관의 장은 자연재해 발생에 대비하여 관계 행정기관 및 유관기관과 유기적인 협조 체계를 구축하여야 하며, 재해가 발생하였을 때에는 중앙대책본부장과 협의하여 소관 분야별 긴급지원계획에 따라 대응조치를 하여야 한다(자연재해대책법, 제35조-제36조).

9) 민방위기본법

'민방위기본법'은 적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕질서를 위태롭게 할 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 민방위에 관한 기본적인 사항과 민방위대의 설치·조직·편성과 동원 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 이 때 민방위란 적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕질서를 위태롭게 할 재난으로 규정하고 있어 군사적 필요뿐만 아니라 재난 발생 시에도 동원이 가능하도록 하고 있다. 이에 따라 '민방위기본법'은 군사상 필요에 의한 동원을 포함하고 있으나 소관업무를 국민안전처가 담당하고 있으며, 각 중앙관서의 장은 동법에 의거하여 민방위 사태 시 민방위대원의 동원이 필요하면 국민안전처장관에게 동원을 요청할 수 있도록 하고 있다.

ⅰ) 위기 용어 규정-민방위기본법은 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태나 국가적 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 민방위에 관한 기본적인 사항과 민방위대의 설치·조직·편성과 동원 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 민방위기본법에서의 위기는 "민방위사태"를 말하는데, 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태, 「통합방위법」 제2조제3호에 따른 통합방위사태, 「재난 및 안전관리 기본법」 제36조제1항에 따른 재난사태 선포 또는 같은 법 제60조제1항에 따른 특별재난지역 선포 등의 국가적 재난, 그 밖에 국민안전처장관이 정하는 재난사태 등을 의미한다(민방위기본법, 제1조

www.kci.go.kr

-제2조).

ii) 위기 적용 여부(전시/평시)-민방위기본법은 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태나 국가적 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위한 법령이기 때문에, 전시 위기나 평시 위기 모두를 포함한다고 할 수 있다.

iii) 위기 단계별 세부 지침-민방위기본법은 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태, 통합방위사태, 재난사태 등의 민방위사태에서 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 민방위에 관한 기본적인 사항과 민방위대의 설치·조직·편성과 동원 등에 관한 사항을 규정하고 있기 때문에 위기관리 단계로 볼 때, 위기 예방, 대비 및 대응단계에 적용된다고 할 수 있다(민방위기본법, 제1조-제2조).

iv) 조직체계(지역체계 포함)-민방위에 관한 국가의 중요 정책을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 중앙민방위협의회를 둘 수 있고, 또한, 민방위 업무에 필요한 사항을 심의하기 위하여 지역민방위협의회를 두도록 하고 있다. 즉, 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사 소속으로 특별시·광역시·도민방위협의회를, 시장·군수·구청장 소속으로 시·군·구민방위협의회를, 읍·면·동장 소속으로 읍·면·동민방위협의회를 각각 둔다(민방위기본법, 제6조-제8조).

v) 자원동원체계(인적 및 물적자원)-국민안전처장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 민방위사태가 발생하거나 발생할 우려가 있어, 민방위대 동원이 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 동원을 명할 수 있다(민방위기본법, 제28조-제30조).

vi) 재정체계(비용부담)-민방위 대원으로서 동원되어 임무 수행 중 또는 교육훈련 통지서를 받고 교육훈련 중에 부상을 입거나 사망하면 재해 보상금을 지급하고, 제29조에 따른 치료로 인하여 생업에 종사하지 못하면 그 기간 동안 휴업 보상금을 지급한다(민방위기본법, 제28조-제30조).

vii) 협력체계(응원)-각 중앙관서의 장은 민방위사태에서 민방위대의 동원(動員)이 필요하면 국민안전처장관에게 동원을 요청할 수 있다. 다만, 긴급하면 지방행정기관의 장이나 군부대의 장은 그 소재지를 관할하는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 민방위대의 동원을 요청할 수 있다(민방위기본법, 제9조).

10) 소방기본법

'소방기본법'은 화재를 예방·경계하거나 진압하고 화재, 재난·재해 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급활동 등을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕질서 유지와 복리증진에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 이에 따라 소방은 화재에 대해서는 예방·대비·대응의 단계를 주된 개입의 대상으로 하고 있으며, 재난·재해 등에 대해서는 구조·구급활동 등의 대응단계에서의 개입을 정하고 있다고 할 수 있다. 그러나 사실상 현행 국민안전처의 기능 등을 고려할 때, 국민안전처 소속으로서 재난관리 전반에 대한 예방·대비·대응·복구에 관한 사항을 관장하는 실체적 조직으로 이해된다.

www.kci.go.kr

ⅰ) 위기 용어 규정-소방기본법은 화재를 예방・경계하거나 진압하고 화재, 재난・재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조・구급 활동 등을 통하여 국민의 생명・신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕 및 질서 유지와 복리증진에 이바지함을 목적으로 하고 있다(소방기본법, 제1조). 이처럼 소방기본법은 재난 위기에 적용되는 법령이라고 할 수 있다.

ⅱ) 위기 적용 여부(전시/평시)-소방기본법은 사회재난인 화재를 포함하여, 각종 재난・재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조・구급 활동 등에 관한 사항을 규정하고 있으므로, 평시 위기 상황에 대한 규정이라고 볼 수 있다(소방기본법, 제1조).

ⅲ) 위기 단계별 세부 지침-소방기본법에서는 화재를 예방・경계하거나 진압하고 화재, 재난・재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조・구급 활동 등에 대하여 언급하고 있기 때문에 위기관리 단계에서 살펴볼 때 위기복구를 제외한, 위기 예방, 대비, 대응 단계에 대해서 적용된다고 할 수 있다(소방기본법, 제1조).

ⅳ) 조직체계(지역체계 포함)-소방기본법에서는 시・도의 화재 예방・경계・진압 및 조사와 화재, 재난・재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조・구급 등의 업무를 수행하는 소방기관의 설치에 대해서 언급하고 있으며, 소방업무를 수행하는 소방본부장 또는 소방서장은 그 소재지를 관할하는 특별시장・광역시장・도지사 또는 특별자치도지사의 지휘와 감독을 받도록 규정하고 있다(소방기본법, 제3조).

ⅴ) 자원동원체계(인적 및 물적자원)-국민안전처장관은 해당 시・도의 소방력만으로는 소방활동을 효율적으로 수행하기 어려운 화재, 재난・재해, 그 밖의 구조・구급이 필요한 상황이 발생하거나 특별히 국가적 차원에서 소방활동을 수행할 필요가 인정될 때에는 각 시・도지사에게 국민안전처령으로 정하는 바에 따라 소방력을 동원할 것을 요청할 수 있다(소방기본법, 제11조2). 또한, 소방본부장, 소방서장 또는 소방대장은 화재, 재난・재해, 그 밖의 위급한 상황이 발생한 현장에서 소방활동을 위하여 필요할 때에는 그 관할구역에 사는 사람 또는 그 현장에 있는 사람으로 하여금 사람을 구출하는 일 또는 불을 끄거나 불이 번지지 아니하도록 하는 일을 하게 할 수 있다. 즉, 소방활동 종사 명령을 내릴 수 있다(소방기본법, 제24조).

ⅵ) 재정체계(비용부담)-국가는 소방장비의 구입 등 시・도의 소방업무에 필요한 경비의 일부를 보조한다. 보조 대상사업의 범위와 기준보조율은 대통령령으로 정한다(소방기본법, 제9조).

ⅶ) 협력체계(응원)-소방본부장이나 소방서장은 소방활동을 할 때에 긴급한 경우에는 이웃한 소방본부장 또는 소방서장에게 소방업무의 응원(應援)을 요청할 수 있다. 응원 요청을 받은 소방본부장 또는 소방서장은 정당한 사유 없이 그 요청을 거절하여서는 아니 된다(소방기본법, 제11조). 또한, 국민안전처장관・소방본부장 또는 소방서장은 공공의 안녕질서 유지 또는 복리증진을 위하여 필요한 경우 소방활동 이외에, 산불에 대한 예방・진압 등 지원활동, 자연재해에 따른 급수・배수 및 제설 등 지원활동, 집회・공연 등 각종 행사 시 사고에 대비한 근접대기 등 지원활동, 화재, 재난・재해로 인한 피해복구 지원활동, 119에 접수된 생활안전 및 위험제거활동(화재, 재난・재해, 그 밖의 위급한 상황에 해당되지 아니하는 것) 등을 지원할 수 있다(소방기본법, 제16조2). 한편, 소방본부장이나 소방서장은

www.kci.go.kr

소방업무를 보조하게 하기 위하여 특별시・광역시・시・읍・면에 의용소방대(義勇消防隊)를 둘 수 있다(소방기본법, 제37조).

11) 국방부위기관리규정

국방부위기관리규정은 정치, 군사, 경제, 외교, 사회적 위기상황이 예상되거나 발생하였을 경우에 이에 대한 효율적인 국방정책과 대책의 수립 및 조치를 위하여 필요한 기본적 사항을 정하고 있다.

ⅰ) 위기 용어 규정-국방부위기관리규정에서는 '위기'용어를 사용하고 있는데, 위기를 정치, 군사, 경제, 외교의 복합적인 상황조치가 요구되는 중대사태 또는 국가안위에 중대한 위협이 되는 사건, 사태가 발생하여 군사적 조치가 예견되거나 요구되는 전쟁이전의 상황을 의미하고, '위기관리'를 발생된 위기상황이 전쟁 등으로 사태가 악화되거나 확대되는 것을 방지하고 전쟁을 준비하는 제반활동으로 정의하고 있다(국방부위기관리규정, 제1조-제3조).

ⅱ) 위기 적용 여부(전시/평시)-국방부위기관리규정에서는 정치, 군사, 경제, 외교의 복합적인 상황조치가 요구되는 중대사태, 국가안위에 중대한 위협이 되는 사건, 사태가 발생하여 군사적 조치가 예견되거나 요구되는 전쟁이전의 상황에 대하여 규정하고 있기 때문에 준 전시 위기로 볼 수 있다(국방부위기관리규정, 제1조-제3조). 또한, '위기상황'을 구체적으로, 북한 내부 변고 등 급변사태 발생 상황, 북한의 무력사용 위협 상황, 전후방 지역에 대한 국지도발 및 테러 상황, 북핵 및 미사일 관련 상황, 주변국 및 기타 국가와의 군사충돌 관련 상황, 한반도 및 타 지역 동시 위기발생 상황으로 보기 때문에 엄밀히 보면, 평시 위기 중에서 국지도발이나 테러 등의 위기라고 볼 수 있다(국방부위기관리규정, 제1조-제3조).

ⅲ) 위기 단계별 세부 지침-국방부위기관리규정에서는 위기상황이 예상되거나 발생하였을 경우에 이에 대한 효율적인 국방정책과 대책의 수립 및 조치를 위하여 필요한 기본적 사항을 정하고 있기 때문에 위기 단계에서 볼 때, 위기대응단계에 해당된다고 볼 수 있다.

ⅳ) 조직체계(지역체계 포함)-국방부위기관리규정에서는 위기관리 및 조치기구로써, 위기상황을 효과적으로 관리하기 위하여 국방 위기관리위원회와 위기관리조정회의를 두도록 규정하고 있고, 위기상황을 효과적으로 조치하기 위하여 국본과 합참에 각각 위기조치기구(초기대응반, 위기조치반)를 두도록 규정하고 있다(국방부위기관리규정, 제4조-제7조).

ⅴ) 자원동원체계(인적 및 물적자원)-국방부 직할기관 및 부대와 각 군은 이 규정을 참조하여 자체 위기조치기구를 설치 및 운영하도록 규정하고 있다.

ⅵ) 재정체계(비용부담)-해당사항 없음

ⅶ) 협력체계(응원)-해당사항 없음

12) 국가대테러활동지침

www.kci.go.kr

국가대테러 활동지침은 국가의 대테러 업무수행을 위하여 필요한 사항을 규정하고 있다. 이 법에서는 '테러'를 국가안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 할 목적으로 행하는 행위로 규정하고 있다.

ⅰ) 위기 용어 규정-국가대테러 활동지침은 테러에 관하여 규정하고 있는데, 테러를 국가안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 할 목적으로 행하는 행위로 규정하고 있다. 구체적으로, 국가 또는 국제기구를 대표하는 자 등의 살해·납치 등 행위, 국가 또는 국제기구 등에 대하여 작위·부작위를 강요할 목적의 인질억류·감금 등 행위, 국가중요시설 또는 다중이 이용하는 시설·장비의 폭파 등 행위, 운항 중인 항공기의 납치·점거 등 행위, 운항 중인 항공기의 파괴, 운항 중인 항공기의 안전에 위해를 줄 수 있는 항공시설의 파괴 등 행위, 국제민간항공에 사용되는 공항 내에서의 인명살상 또는 시설의 파괴 등 「1971년 9월 23일 몬트리올에서 채택된 민간항공의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약을 보충하는 국제민간항공에 사용되는 공항에서의 불법적 폭력행위의 억제를 위한 의정서」 제2조에 규정된 행위, 선박억류, 선박의 안전운항에 위해를 줄 수 있는 선박 또는 항해시설의 파괴 등 행위, 해저에 고정된 플랫폼의 파괴 등 제2조에 규정된 행위, 핵물질을 이용한 인명살상 또는 핵물질의 절도·강탈 등 행위로 규정하고 있다(국가대테러활동지침, 제1조-제4조).

ⅱ) 위기 적용 여부(전시/평시)-국가대테러활동지침은 대테러 업무수행을 위하여 필요한 사항을 규정하고 있기 때문에 평시 위기인 테러에 대한 규정으로 보아야 할 것이다(국가대테러활동지침, 제1조-제4조).

ⅲ) 위기 단계별 세부 지침-국가대테러활동지침은 대테러 업무수행을 위하여 필요한 사항을 규정하고 있는데, 대테러 관련 위기 예방·대비 및 대응활동을 포함하고 있다.

ⅳ) 조직체계(지역체계 포함)-국가대테러활동지침에서는 테러대책기구로써, 테러대책회의를 설치 및 구성할 수 있게 규정하고 있다. 즉, 국가 대테러정책의 심의·결정 등을 위하여 대통령 소속하에 테러대책회의를 두고, 의장은 국무총리가 되며, 위원은 외교부장관·통일부장관·법무부장관·국방부장관·국민안전처장관·산업통상자원부장관·보건복지부장관·환경부장관·국토교통부장관 및 해양수산부장관 또는 국가정보원장, 국가안보실장·대통령경호실장 및 국무조정실장, 관세청장·경찰청장·국민안전처장관·해양경찰청장 및 원자력안전위원회위원장 등이 위원이 된다(국가대테러활동지침, 제5조-제7조).

ⅴ) 자원동원체계(인적 및 물적자원) - 관계기관 간 대테러업무의 유기적인 협조·조정 및 테러사건에 대한 대응대책의 결정 등을 위하여 테러대책회의 밑에 테러대책상임위원회를 두도록 규정하고 있다. 상임위원회의 위원은 외교부장관·통일부장관·국방부장관 및 국민안전처장관, 국가정보원장, 국가안보실장 및 국무조정실장, 경찰청장 등이 위원이 된다(국가대테러활동지침, 제8조-제10조).

ⅵ) 재정체계(비용부담)-해당사항 없음

ⅶ) 협력체계(응원)-관계기관 간 대테러업무의 유기적인 협조·조정 및 테러사건에 대한 대응대책의 결정 등을 위하여 테러대책회의 밑에 테러대책상임위원회를 두도록 규정하여, 관계기관 간 대테러업무의 원활한 협력을 유도하고 있다(국가대테러활동지침, 제8조).

www.kci.go.kr

13) 실태 분석 요약

위의 국가위기관리 관련 법령의 실태분석을 요약해 보면 다음과 같다.

<표 1> 실태 분석 요약

구분	위기 용어 규정	위기 적용 여부 (전시/평시)	위기단계별	위기관리체계			
				위기관리조직체계	자원동원체계 (인적 및 물적 자원)	재정체계 (비용부담)	협력체계 (응원)
계엄법	비상계엄 (전시 위기) 경비계엄 (평시 위기)	전시위기 평시위기	위기대응단계	계엄사령부 (국방부 관할)	동원 징발	손실보상 (특별조치권)	행정 및 사법기관 지휘감독 (계엄지역)
비상대비 자원관리법	비상사태 (전시 위기)	전시위기	위기예방단계 위기대비단계	비상대비기관 (국민안전처)	지정된 자 또는 물자 참여요청	정당한 보상	지정된 자 및 물자소유자 협력 요청
징발법	비상사태 (전시 위기)	전시위기	위기대응단계	징발관(국방부장관)	동산,부동산 및 권리 징발	정당한 보상(동산)	자치단체장 및 경찰서장이 징발집행관
병역법	국가비상사태 (전시 위기) 국지도발 등 (평시 위기)	전시위기 평시위기	위기예방, 대비, 대응단계	병무행정주관부처 (병무청)	병력동원 소집 대상자	보상(순직, 전사, 공상)	병무행정 권한 일부위임
향토예비군 설치법	국가비상사태 (전시 위기) 무장 소요 등 (평시 위기)	전시위기 평시위기	위기대응단계	예비군 업무 관장 (국방부)	예비군 대원 동원	재해 보상금	직장예비군대 협조
통합방위법	통합방위사태 (전시 및 평시 위기)	전시위기 평시위기	위기대응단계	통합방위협의회 (국무총리)	국가방위 요소의 동원	지자체 지원	해당지역 협력의무
재난 및 안전관리 기본법	자연 및 사회재난 (평시 위기)	평시위기	위기예방, 대비, 대응, 복구단계	중앙안전관리위원회 중앙재난안전대책본부 중앙긴급구조통제단	민방위대 동원, 재난 지정 인력과 물자 동원	보상(긴급 구조활동 참여자)	시장/군수/ 구청장의 응원
자연재해 대책법	자연재난 위기 (평시 위기)	평시위기	위기예방, 위기복구단계	중앙안전관리위원회 중앙재난안전대책본부 중앙긴급구조통제단	민방위대 동원, 재난 지정 인력과 물자 동원	재난복구비, 손실보장	시장/군수/ 구청장의 응원
민방위 기본법	민방위사태 (비상사태, 통합방위사태, 재난사태)	전시위기 평시위기	위기예방, 대비, 대응단계	민방위협의회 (국무총리)	민방위대 동원	재해 보상금	동원 요청
소방 기본법	재난위기 (평시 위기)	평시위기	위기예방, 대비, 대응	중앙소방본부 (국민안전처)	소방력 동원, 소방활동 종사명령	소방장비 등 국고보조	소방업무 응원
국방부 위기관리 규정	중대사태 (전시 및 평기위기)	전시위기 평기위기	위기대응	국방위기관리위원회 (국방부)	부대동원 (위기 상황)	-	-
국가대테러 활동지침	테러 (평시 위기)	평시위기	위기예방, 대비, 대응단계	테러대책회의 (국무총리)	관계 기관 동원	-	관계 기관 협력

2. 국가위기관리 법령의 문제점

www.kci.go.kr

1) 용어규정에서 법령별 위기개념의 상이

우선, 우리나라 국가위기관리 관련 법령들을 분석해 보면, 비상사태, 민방위사태, 통합방위사태, 재난 등 법령별로 위기개념이 상이하다는 것을 알 수 있고, 이로 인하여 법적용의 우선순위가 모호하다는 문제점을 앉고 있다. 즉, 2004년에 제정된 '국가위기관리지침'에서는 국가위기를 "국가주권 또는 국가를 구성하는 정치·경제·사회·문화체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태"라고 정의하고, 위기관리의 대상을 전통적 안보와 재난 및 국가핵심기반분야로 구분하고 있다. 한편 '민방위기본법'은 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태나 통합방위사태 그리고 국가적 재난을 그리고 '재난 및 안전관리기본법'은 태풍·홍수·지진 등 자연재해와 에너지·통신 등 국가기반체계의 마비 등을 포함하고 있으나, 각종 재난의 대처에 관해서는 각 개별법에서 별도로 규정하기 때문에 조직 및 기능면에서 민방위기본법과 상호 체계적인 연관성이 미약하고 계획·집행·관리가 분산되는 등의 문제점을 갖고 있다(이상철, 1999: 9). 이와 같이 위기개념이 법령별 및 상·하위 법령체계별로 상이하게 규정되어 있어 중앙정부와 지자체의 위기관리조직 편성과 운영의 다원화를 초래하여 위기발생시 일사불란한 대응조치 곤란과 혼란을 가중시키고 있다(정찬권, 2010: 314). 이렇듯 용어규정이 법령별로 상이하기 때문에 법 적용 우선순위(hierarchy)가 모호하게 된다. 즉, 현행 국가위기관리관련 법령의 지위와 성격도 기본법, 일반법, 특별법 등 다양하여 복합적인 위기가 동시에 발생할 경우 어떤 법을 우선하여 적용할 것인지 판단하기가 쉽지 않다. 현재 전통적 안보위기 분야는 「계엄법」, 「통합방위법」, 「향토예비군설치법」, 「민방위기본법」,「비상대비자원 관리법」 등이 있고, 재난위기 분야는 「재난 및 안전관리 기본법」, 「자연재해대책법」 등이 있다. 때문에 복합적 위기가 발생할 경우 법적용의 우선순위가 모호하여 혼란이 불가피하다.

2) 위기적용상 전시법령과 평시법령의 비연계

다음, 비상사태, 통합방위사태 등 전시 위기와 자연 및 사회재난 등 평시 위기가 혼용되어 있어 전시 법령과 평시 법령의 연계가 되지 않고 모호하다는 것을 알 수 있다. 예컨대, 평시준비법인 비상대비자원관리법은 계획수립·자원조사·훈련 등을 규정하고 있을 뿐 동원집행규정은 전혀 없다. 이러한 동원규정은 평시에 적용할 수 없는 전시법령인 '전시자원관리에 관한 법률(안)' 또는 '국지전 등 위기극복을 위한 부분동원에 관한 법률(안)'에 명시되어 있다. 이러한 현상은 평시 재난발생시 자원동원 및 비축물자의 활용이 제한될 뿐만 아니라, 유사시 적기에 동원집행시기를 놓칠 가능성이 높아 문제가 될 수 있다(김강녕, 2002: 64). 또한 '재난 및 안전관리기본법'은 태풍·홍수·지진 등 자연재해와 에너지·통신 등 국가기반체계의 마비 등을 포함하고 있으나, 각종 재해재난의 대처에 관해서는 각 개별법에 별도로 규정하고 있기 때문에 조직 및 기능면에서 '민방위기본법'과 체계적인 연관성이 미약하고 계획·집행·관리가 분산되는 등의 문제점을 갖고 있다(정찬권, 2010: 314). 이러한 전시 및 평시

www.kci.go.kr

법령의 연계가 미흡한 이유는 포괄적인 국가위기관리를 위한 기본법의 부재 때문이다. 즉, 과거 국가위기는 주로 전쟁과 같은 정치군사적 안보위협대비 위주의 안보개념이었지만, 오늘날은 대규모 테러, 재난, 전염병, 핵심기반체계 등 비군사적 위협에 대처해야 하는 포괄적 안보개념으로 변화했다.

3) 단계별 위기관리 활동의 연계 부족

그리고, 위기관리 단계별 적용에서도 위기대응단계에만 해당되는 법령이 있고, 위기예방-대비-대응-복구 전과정에 적용되는 법령이 있어 체계적인 위기관리 활동에 혼선을 줄 수 있다. 이는 위기 단계별 선순환이 미비하다는 것을 의미한다. 위기관리를 성공적으로 하기 위해서는 위기 예방-대비-대응-복구의 위기관리 단계별로 순환사이클이 잘 돌아가야 하는데, 각 개별법령별로 위기관리 단계 중 일부 단계에만 적용되게 되어있어, 위기 단계별 선순환이 되지 않는다는 한계가 있다. 즉, 위기발생 시 신속한 위기대응을 위해서는 사전에 훈련과 경보시스템 등 위기 대비가 제대로 되어 있어야 하고, 위기 복구가 잘 이루어지기 위해서는 위기 대응시에 초기 응급복구가 되어 있어야 하는 것은 당연한 이치이다. 예를 들어, 비상대비자원관리법의 경우에는 위기예방와 위기대비 단계에만 적용되는 법령이고, 통합방위법은 위기대응단계에만 적용되는 법령이며, 재난 및 안전관리기본법은 전과정에 걸쳐서 적용되는 법령이다. 이렇다보니, 각 개별법령들을 통합할 수 있는 위기관리기본법이 있어야만 위기관리 단계의 선순환이 가능하게 될 것이다.

4) 위기관리체계의 분산

마지막, 위기관리 조직의 관할권도 국무총리, 국민안전처, 국방부 등 여러 부처에 산재되어 있어 위기관리 기능의 분산으로 업무의 중복과 공백이 발생할 우려가 있다는 것을 알 수 있고, 이는 위기관리 관련 일원화된 컨트롤타워 부재로 이어질 수 있다. 즉, 현행 국가위기관리체제 하에서는 중앙정부 차원의 총괄·조정 기구가 개별법령마다 상이하고, 분산되어 있기 때문에 위기대응 시에 많은 혼란을 초래하고, 아울러 행정 중복의 문제점이 제기된다. 왜냐하면 국가위기관리 관련 개별법이 조직과 기능 발휘 체계를 상이하게 운영하도록 규정해 놓아 위기가 발생할 때마다 컨트롤 타워 부재로 허둥지둥 늑장대응이라는 시행착오를 구조적으로 반복하고 있다. 작년 세월호 참사 대응과정에서도 국민안전처(국무총리)와 국가안보실 중 어디가 컨트롤 타워이냐를 놓고 논란이 일었던 사례가 이를 잘 대변해 주고 있다. 예컨대 국가안전보장회의법은 국가안전보장회의를, 통합방위법에서는 통합방위협의회를 두도록 규정하고 있고, 재난 및 안전관리기본법에서는 안전관리위원회를, 국방부위기관리규정에서는 국방위기관리위원회를 두도록 되어 있다. 이처럼 개별법마다 국가위기관리 의사결정이나 자문기구가 제각각 다양하게 운영되어 있어 평시 위기관리 업무의 통합·조정은 물론 일원화된 컨트롤타워 기능발휘가 구조적으로 곤란하다. 또한, 이로 인하여 동원 자원의 중복과 비효율이 초래된다. 즉, 국가위기발

www.kci.go.kr

생시 유형에 따라 목적, 성격, 대상, 범위, 자원동원체계가 차이가 있지만 결국 투입되는 자원은 군, 경찰, 소방, 보건의료, 민방위, 분야별 긴급복구 인력과 장비 등과 같이 유사 동일하다고 할 수 있다. 마찬가지로, 위기관리 관련 기관간 협력도 미미해지게 된다(단국대 국가위기관리연구소, 2014). 위기대응은 골든타임 내에 진행되는 것이 중요하고, 그러기 위해서는 짧은 시간에 많은 기관이 참여하여야 한다. 이렇듯 많은 관련 기관이 참여하여 협력을 유지하기 위해서는 중심이 되는 기관이 있어야 하고, 이 중심기관이 유관 기관간 협력을 유도하여야 하는데 그런것이 부족하다.

Ⅳ. 연구요약 및 시사점

이 연구는 우리나라 위기관리 관련 법령들을 위기 개념 규정, 위기 적용 여부, 위기 단계별 지침, 위기관리체계(조직, 자원동원, 재정, 협력 등)에 입각하여 실태를 분석해 보고, 이를 통하여 우리나라 위기관리 관련 법령의 문제점을 제시하고, 이에 대한 개선방향을 제시하고자 하였다.

결과적으로, 첫째, 비상사태, 민방위사태, 통합방위사태, 재난 등 법령별로 위기개념이 상이하다는 것을 알 수 있었다. 둘째, 비상사태, 통합방위사태 등 전시 위기와 자연 및 사회재난 등 평시 위기가 혼용되어 있어 전시 법령과 평시 법령의 연계가 되지 않고 모호하다는 것을 알 수 있었다. 셋째, 위기관리 단계별 적용에서도 위기대응단계에만 해당되는 법령이 있고, 위기예방-대비-대응-복구 전과정에 적용되는 법령이 있어 체계적인 위기관리 활동에 혼선을 줄 수 있다는 것이다. 넷째, 위기관리 조직의 관할권도 국무총리, 국민안전처, 국방부 등 여러 부처에 산재되어 있어 위기관리 기능의 분산으로 업무의 중복과 공백이 발생할 우려가 있다는 것을 알 수 있었다.

향후 개선방향으로는 우선, 가칭 '국가위기관리기본법'의 제정이 필요하고, 이러한 국가위기관리기본법 제정을 통하여 상이한 위기개념을 통합하는 것이 혼란을 줄일 수 있는 방법일 것이다. 이 경우, 포괄적 안보개념에 부합되면서도 우리 실정에 맞게 그 범위(scope)와 수준(level)을 새로이 정의해야 한다. 아울러, 국가위기관리기본법과 기존 개별법과의 연계를 원활히 하기 위해서는 추가적인 연구가 진행되어야 할 것이다. 또한, 실효적인 국가위기관리체계를 구축하여 운영하는 것이 필요하며, 특히, 국가위기관리 관련하여 여러 부처에 분산된 기능을 통합하여 컨트롤타워 역할을 제대로 수행하는 것이 중요하다. 그리고, 위기대응에 필요한 부분동원 및 총동원 관련법의 평시법화가 되어서 각종 재난 발생 상황에서도 부족한 인적 및 물적 자원을 원활히 충당할 수 있어야 할 것이다. 마지막, 재난발생시 예비군 자원 활용 가능토록 관련법 개정 추진이 되어야 하며, 비상대비 관련법 개정 및 통폐합 등의 재정비가 되어야 할 것이다(단국대 국가위기관리연구소, 2014: 134-136).

www.kci.go.kr

참고문헌

강창구, 송태균 역. 1982. 군인과 국가. 서울: 병학사.

김강녕. 2002. 새로운 형태의 위기에 대한 효율적인 통제 및 비상기획위원회 기능강화 방안. 비상기획위원회.

김진항. 2011. 포괄안보시대의 한국 국가위기관리시스템 구축에 관한 연구. 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문.

단국대 국가위기관리연구소. 2014. 국가위기관리 법령 정비방안. 국회사무처 연구용역 보고서.

류상일, 정찬권. 2014. 언어네트워크분석을 통한 위기관리 관련 법령 정비 방안 연구. 국가위기관리학회보.

이상철. 1999. 국가위기관리 법령의 문제점과 개선방안. 육사논문집. 55(1). 육군사관학교.

이재은. 2006. 포괄적 안보 개념 하에서의 국가 위기관리 법제화 방안 연구. 한국위기관리논집. 2(2): 19-35.

정지범. 2010. 행정학적 패러다임에 입각한 국가위기관리의 진화, 6(2): 241-242.

정찬권. 2010. 국가위기관리론. 서울: 대왕사.

충북대 국가위기관리연구소. 2012. 전평시 대비 위기대응체계 연계방안. 대통령 비서실.

채경석. 2004. 위기관리정책론. 서울: 대왕사.

한광문. 2010. 국가위기관리의 위기: 천안함 사건을 계기로 본 문제점과 발전방안. 국가위기관리 발전방안 토론회(한나라당 김효재 의원실). 9-53.

한영수, 강현철. 2010. 국가위기관리 법제의 개선방안에 관한 연구. 한국법제연구원.

계엄법 [법률 제11690호, 2013.3.23.]

국가대테러활동지침 [대통령훈령 제309호, 2013.5.21.]

국방부위기관리규정 [국방부훈령 제632호, 1999.8.5.]

민방위기본법 [법률 제12204호, 2014.1.7.]

병역법 [법률 제12560호, 2014.5.9.]

비상대비자원 관리법 [법률 제11994호, 2013.8.6.]

소방기본법 [법률 제11690호, 2013.3.23.]

자연재해대책법 [법률 제11994호, 2013.8.6.]

재난 및 안전관리 기본법 [법률 제11994호, 2013.8.6.]

징발법 [법률 제12565호, 2014.5.9.]

통합방위법 [법률 제11635호, 2013.3.22.]

향토예비군 설치법 [법률 제12405호, 2014.3.11.]

www.kci.go.kr

류상일: 충북대학교에서 행정학 박사학위를 받고(논문: 한국의 지방자치단체 재난대응체계, 2007년), 세한대학교 소방행정학과 전임강사, 조교수를 거쳐, 현재 동의대학교 소방행정학과 조교수로 재직 중이다. 재난관리, 소방행정, 재해구호, 사회네트워크 등이 주요 관심분야이며, 주요 저서로는 재해구호복지론(2012, 공저), 소방행정학 개론(2011, 공저), 주요 논문으로는 "행정학에서 재난관리분야의 학문적 연구경향(2007)", "네트워크 관점에서 지방정부 재난대응과정 분석: 미국의 허리케인과 한국의 태풍 대응사례를 중심으로(2007)", "지방자치단체의 재난대응 네트워크 분석(2008)", "소방공무원의 스트레스요인과 직무만족간의 관계(2009)", "소방학의 학문적 정체성 확립을 위한 소방정책론 정립방안(2010)", "지방행정체제 개편에 따른 효율적 소방력 개선방향(2011)", "한국위기관리 연구경향 분석(2012)", "한국 위기관리 연구경향분석Ⅱ: 소방행정 분야을 중심으로(2013)", "소방방재청장의 정책 가치지향을 통해본 재난관리정책의 변화추이(2014)" 등이 있다(samuel@deu.ac.kr).

정찬권: 숭실대학교에서 정치학 박사학위를 취득하고, 숭실대 겸임교수, 대통령실 위기관리정책자문위원 등을 거쳐 현재 한국위기관리연구소 연구위원으로 재직 중이다. 주요 저서로는 국가위기관리론(2010), 국가위기관리이론과 실제(2009), 한국정치특강(공저, 2008)과 논문으로는 "지방정부 위기관리체계 발전방안 연구(2012)", "비상대비업무 조직 및 인사관리 활성화 방안 연구(2011)" 등이 있고, 관심분야는 국가위기관리, 국가위기연습훈련, 위기관리 민관협력 등이다(jeongcg3417@daum.net).

김태진: 동아대학교에서 법학박사 학위를 받고(논문: 한국 경찰법제의 개선방안에 관한 연구, 2001년), 동의대학교 경찰행정학과 교수로 재직 중이다. 경찰법제, 경찰행정, 범죄예방 등이 주요 관심분야이며, 주요 논문으로는 "초고층건축물에서의 효과적 재난대비 방안(2014)", "경찰관직무집행법상 손실보상의 정책적 개선방안(2013)", "경찰공무원 개인의 배상책임 연구(2012)" 등이 있다(skyeagle@deu.ac.kr).

www.kci.go.kr