

연구보고서 2007-14

국가위기관련체계 관련 경찰 위기대응체계 강화방안 연구

《研究陣》

연구위원 : 김 열 수 (국방대학교 안보대학원 교수)

목 차

제1장 서론	5
제2장 위기관리의 개관	8
제1절 위기의 개념	8
제2절 위기관리의 개념	11
제3절 위기관리의 단계	15
제3장 국가위기관리체제의 발전	18
제1절 미국 위기관리체제의 발전	18
제2절 일본 위기관리체제의 발전	26
제3절 기타 국가들의 위기관리체제의 발전	35
제4절 참여정부 국가위기관리체제의 발전	42
제4장 위기관리 규범 상의 경찰의 역할	52
제1절 국가위기관리 법규에 명시된 경찰의 역할	52
제2절 경찰 관련 법규 및 규정에 명시된 경찰의 역할	62
제3절 위기관리 관련 규범의 비교	68
제5장 경찰의 위기대응체제 강화방안	71
제1절 위기관리 관련 규범	71
제2절 위기관리 관련 조직	74
제3절 위기관리 인력	77
제4절 위기관리체제 운용	81
제6장 결론	84
참고문헌	86

표 목 차

<표 2-1> 국가위기관리 유형	10
<표 3-1> 단계별 재난대책본부 설치 및 운용	33
<표 3-2> 유형별 표준 매뉴얼	45
<표 3-3> 행정자치부 위기관리 조직 및 기능	50
<표 4-1> 국가위기관리 관련 법령 비교	69
<표 5-1> 지방청별 재난관리부대 현황(2005년)	79
<표 5-2> 지방청별 재난관리장비 현황(2005년)	79

그 림 목 차

<그림 3-1> 미 NSC 조직도	20
<그림 3-2> 미국의 국토안보부(DHS) 조직도	21
<그림 3-3> FEMA 편성	23
<그림 3-4> 일본 국가안전보장회의 조직	30
<그림 3-5> 일본 내각의 재난관리 조직	31
<그림 3-6> 스웨덴 비상관리처(SEMA) 편성	37
<그림 3-7> 러시아 비상사태부 편성	38
<그림 3-8> 스위스 연방민방위청 편성	39
<그림 3-9> 총력방어 조직 편성	40
<그림 3-10> 동원계획 수립 및 협조부서	40
<그림 3-11> NSC 및 사무처 기구도	43
<그림 3-12> NSC 및 위기관리센터 기구도	44
<그림 3-13> 소방방재청 기구표	46

제1장 서론

국가의 생존과 번영에 영향을 미치는 위협의 출처가 변하고 있다. 외부로부터의 군사적 위협은 줄어드는 반면 인간의 삶을 위협하는 새로운 종류의 위협들이 급부상하고 있다. 산업이 고도화되고 거대 도시화가 급속히 진행되면서 인위적인 대형 재난이 발생하기 시작했고, 지구 온난화 등의 환경문제로 대규모 자연 재난이 빈발하기 시작했다. 이에 따른 인명 피해와 재산상의 손실도 대형화되었다.

위기관리 특히, 비상대비 개념은 20세기 초 민방위가 가장 발달했던 영국을 중심으로 체계화되었고 전쟁을 대비하기 위한 인적·물적 자원의 동원이 그 핵심 요소였다. 따라서 냉전체제가 지속되는 동안 위기관리의 핵심 대상은 전시대비 업무였다. 그러나 탈냉전이 되면서 전시대비 위주의 위기관리가 전평시 대비의 위기관리로 변화되기 시작했다. 평시의 재난관리 및 대테러 활동 등이 전시대비 업무만큼이나 중요해졌기 때문이다. 이런 연유로 재난관리나 국가기반체계 보호 등이 전통적 위기와 더불어 ‘국가급 위기’의 위상을 차지하게 됨에 따라 위기의 개념과 위기관리의 개념이 확대되기 시작했다.

과거의 재난은 빈도수가 매우 적었으며 또 그 피해도 심각한 것이 많지 않아 대부분 지방정부의 책임 아래 단계적으로 처리할 수 있는 정도였다. 그러나 인위적인 대형 재난 및 자연재난이 발생하자, 이에 따른 수습도 지방정부 차원이 아닌 범국가적인 대응이 요청되는 상황이 되었다. 따라서 중앙정부도 국민들의 안전을 보호하기 위해 적극적으로 개입하지 않으면 안 되게 되었다.

뉴 테러리즘(New Terrorism)이라고 명명되는 2001년의 9·11 테러는 기존의 안보 개념에 커다란 변화를 주었다. 보이지 않는 적에 의해 수행되는 뉴 테러리즘은 비예측적이고 무차별적이다. 이러한 테러리즘에 대응하기 위해서는 국가차원의 정보수집을 통한 사전예방, 대비 및 대응이 조직적으로 이루어져야 한다. 따라서 선진국들은 새로운 유형의 위협과 재난에 동시에 대비하기 위해 기존의 위기관리조직과 제도 등 위기관리체제 전반을 다시 검토해야 할 필요성에 직면했고¹⁾ 세계 각 국은 앞 다투어 위기관리체제를

정비하기 시작했다.

미국은 해안경비대, 이민귀화국, FEMA 등 22개 연방기관을 전부 또는 부분적으로 흡수하여 직원 17만 명 규모에 이르는 국토안보부(DHS)를 창설했다. 러시아도 민방위, 재난, 방사능 오염, 테러, 비상사태 등을 총괄하는 비상사태부(EMERCOM)를 창설하였다. 영국은 비상대비청(CCS)을, 캐나다는 기반시설보호 및 비상대비청(OCIPEP)을 각각 창설하였다. 이외에도 서구의 많은 국가들은 기존의 위기관리기구를 통폐합하여 ‘국가급 위기’를 관리하기 시작했다.

1990년대 중반이후 발생한 각종 대형 사고들이 한국을 ‘재난공화국’으로 만들었다. 산업화, 도시화의 속도와 그로 인한 자연적 영향에 대해 안전 체제의 구축과 운영 속도가 따라가지 못했기 때문이다. 태풍 루사와 매미가 자연재난이라고 한다면, 성수대교 붕괴, 대구 지하철 가스폭발 사고, 삼풍백화점 붕괴 사고, 대구 지하철 화재 사고 등은 인위재난에 속한다. 또한 윙바이러스 감염으로 발생한 1.25 인터넷 대란과 화물연대 파업 등은 국가기반체계의 마비 사례에 해당 될 것이다. 지난 10년 동안 한국은 하늘과 바다, 그리고 지상과 지하에서 재난을 당했으며 그 유형도 대규모 자연 재난, 화재, 붕괴, 폭발, 화생방, 환경오염, 국가기반체계 마비 등 다양하기 그지없다.

참여정부는 대형 재난에 대한 성찰을 바탕으로 위기관리 체제 정비라는 세계화 현상을 참고하여 한국의 위기관리체제를 대대적으로 정비하기 시작했다. 참여정부는 출범과 동시에 국가안전보장회의(NSC) 사무처를 확대·개편²⁾하였으며, NSC 산하에 위기관리센터를 설치하였다. 또한 기존의 재난 관련 법률을 통폐합하여 □□재난 및 안전관리 기본법□□을 만들었으며 이 법에 근거하여 2004년 6월 1일부로 자연재난과 인위재난을 총 책임질 소방방재청을 신설하기도 했다. 이 뿐만이 아니다. 참여정부는 정부수립이후 최초로 국가 위기 발생시 이를 효율적으로 관리하기 위한 『국가위기관리 기본지침』을 제정했으며 수십 개의 유형별 재난 대응 표준 매뉴얼을 제정하기도 했다.

참여정부는 전통적 안보분야 뿐만 아니라 재난 및 국가핵심기반 분야의 마비 등을 국가급 위기에 포함시킴으로써 위기의 개념을 확대하였고, 이러한 위기에 적절히 대응할

1) 최재경, “세계의 非常對備變化趨勢 分析과 우리의 對應,” □□비상기획보□□, 통권 61호(2002년 여름호), pp. 31-46.

2) 확대 개편된 NSC 사무처는 다시 축소되었다. 이에 대해서는 후술할 예정이다.

수 있도록 위기관리체제의 법령과 조직을 획기적으로 개선함으로써 21세기형 국가위기관리체제의 기반을 마련했다. 정부의 위기관리체제가 정비됨에 따라 정부부서들도 부서 내의 위기관리체제를 정비하기 시작했다. 군의 경우, 전통적 안보분야만이 군의 기본임무였다. 그러나 참여정부 출범과 함께 재난관리와 국가기반체계 보호분야를 군의 기본임무에 추가시켰다. 추가된 임무를 수행하기 위해, 군은 범국가적 재난관리 협력체계를 구축하고 재난관리 전담조직과 인력을 확충하는 등의 노력을 가시화하고 있다.

경찰도 바뀌어야 한다. 안보개념의 변화에 따라 경찰의 임무와 역할도 이에 부응해야 한다는 뜻이다. 국가는 이미 국가위기관리센터와 소방방재청을 설립하였고 군도 새로운 안보위협에 대응하기 위해 임무를 추가하고 조직을 정비하였다. 경찰도 국가안보 개념 변화에 따라 필요한 경우, 법과 조직을 정비하고 업무 방법을 개선해야 한다.

본 연구는 세계 및 한국의 위기관리체제의 변화된 모습을 바탕으로 국가위기관리를 위해 경찰이 어떤 대응체제를 갖춰야 할 것인가를 제시하는데 그 목적이 있다. 따라서 제2장에서는 위기관리의 개념을 간단히 짚어보고, 제3장에서는 9.11테러 이후 중요 선진국 및 한국이 국가위기관리체제를 어떻게 발전시켰는가를 개관할 것이다. 이를 바탕으로 제4장에서는 국가위기관리 관련 법규 상에 명시된 경찰의 역할과 위기관리와 관련된 경찰 관련 법규 및 규정의 분석을 통해 위기관리시 명시된 경찰의 역할을 규명해 보고자 한다. 제5장에서는 한국의 새로운 위기관리체제에 경찰이 적극적으로 동참하기 위해 어떤 대응체제를 갖춰야 할 것인가를 제시할 것이다.

제2장 위기관리의 개관

제2장에서는 위기 및 위기관리의 개념과 위기관리의 4단계를 정의해 볼 것이다. 이러한 개념 정의는 후술할 장들의 내용을 이해함에 있어서 등대 역할을 하게 될 것이다.

제1절 위기의 개념

1. 위기의 정의

위기관 그리스어의 Krinein(분리하다)에 어원을 둔 병리학적 용어로서 환자의 상태가 좋아지거나 악화되는 전환점을 의미한다. 또한 사전에도 위기를 ‘위험한 고비, 또는 위급한 시기’³⁾라고 정의되어 있다. 국제정치학에서는 이러한 국가적 위기상황을 평화와 전쟁의 전환점으로 파악하고 국가간의 상충된 이해관계가 표출되어 갈등이 극도로 고조된 전쟁발발 직전의 급박한 상황을 지칭한다.⁴⁾

또한 위기관 “의사결정 단위의 최우선 목표가 위협받고 있고(High threat), 반응을 취하는데 소요되는 시간이 제한되어 있으며(Short time), 정책 결정자들이 전혀 예기치 못한 상황(Surprise)에서 일어난 사건”으로 정의되기도 한다.⁵⁾ 결국 위기관 ‘어떤 행위주체가 중요시하는 가치가 위협받게 되어 즉각적인 대응이 필요하다고 인식되는 상황’을 의미한다고 볼 수 있다. 여기서 ‘가치’란 명예, 위신, 권력, 영향력 등 무형적 가치와 영토, 재화, 자원 등 물질적 가치가 모두 용해된 개념이다. 또한 ‘인식의 상황’이란 객관적 존재의 위협과는 달리 행위주체의 주관적 인식이 존재하는 것을 말한다. 국제관계에서의 위

3) 우리말사전편찬회, □□우리말 대사전□□(서울: 삼성문화사, 1997),p. 1259.

4) 이동훈, □□위기관리의 사회학□□(서울: 집문당, 1999),p. 42.

5) Charles F. Herman, “International Crisis as a Situational Variable”, James N. Rosenau, (ed.), *International Politics and Foreign Policy*(New York: The Free Press, 1969),p. 414; 이민룡, “잠수함침투사건에서의 한국의 위기관리”(서울: 육군사관학교 화랑대연구소, 1998),p. 4에서 재인용.

기관 전쟁과 평화를 구분 짓는 절박한 상황, 또는 시점으로 이해하면 될 것이다.

위에서 서술한 정의들은 전통적 안보개념에 입각한 위기에 관한 전통적 정의이다. 전통적 개념의 위기는 점차 포괄적 개념으로 변하고 있다. 1962년 미국과 구소련의 쿠바 미사일 위기사태 이래로 일상생활 속에서 사용되어진 ‘위기’라는 용어는 오늘날에는 군사적 위기뿐만 아니라 비군사적 위기를 위기 속에 포함하는 경향이 늘어나고 있다. 비군사적 위기는 정치·경제·사회·문화적 위기와 대형 재난의 위기 등을 포함한다.⁶⁾ 따라서 위기는 군사적·비군사적 위기를 아우르는 개념으로 변해가고 있는 것이다.

본 연구에서는 국가안전보장회의(NSC)사무처가 2004년 9월 발표한 국가 위기관리 기본지침에서 규정한 위기의 정의를 적용할 것이다. 국가 위기관리 지침서에서는 국가 위기를 “국가주권 또는 국가를 구성하는 정치, 경제, 사회, 문화체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태”라고 정의하고 있다.⁷⁾

2. 위기의 유형과 발생원인

국가 위기의 종류는 여러 가지 기준에 따라 다양하게 분류해 볼 수 있다. 위협에 사용된 폭력성의 정도에 따라 고강도 또는 저강도 위기, 지속정도에 따라 단기적 또는 장기적 위기, 위협내용의 성격에 따라 군사적 혹은 비군사적 위기, 위협요소의 발생 소재에 따라 인위적 또는 자연적 위기, 유발원인의 종류와 개수에 따라 단일적 또는 복합적 위기, 발생빈도에 따라 일회적 또는 반복적 위기 등으로 나누어 볼 수 있다.⁸⁾

국가안전보장회의는 포괄적 안보개념을 적용해 국가위기를 위기유형별로 전통적 안보 분야에서의 위기, 국가핵심기반 분야에서의 위기, 그리고 재난분야에서의 위기로 분류하고 있다. 먼저 전통적 안보개념에서의 위기관 “분쟁과 관련된 분야에서의 위기”이다. 이는 외교와 군사와 관련된 분야에서의 위기상황으로 흔히 전쟁이나 무력충돌로 상승될 수 있는 가능성을 가진 위기를 일컫는다. 국가 핵심기반 분야에서의 위기는 국민의 생명·

6) 조영갑, “전환기 국가 위기관리정책,” 제20회 비상대비세미나 발표 논문, p. 6.

7) “자연재해·대형사고·사이버테러 등 국가위기 규정,” □□국민일보□□, 2004.9.9.

8) 이동훈, □□위기관리의 사회학□□, p. 42.

재산·안전보호, 국가경제와 정부의 기본기능 유지에 중대한 영향을 미치는 인적·물적 기능 체계 분야의 위기를 일컬으며 10개 분야로 구분된다.

재난은 위에서 기술한 전통적 안보개념 하에서의 위기와 국가 핵심기반 분야에서의 위기로 분류된 것 이외의 자연적, 인위적, 사회적 재난을 총괄한다. 일반적으로 재난과 재해에 대한 명확한 경계와 구분은 모호하다. 그러나 2004년에 제정된 『재난안전관리 기본법』에는 재난의 정의와 유형이 구분되어 있다.⁹⁾ 자연 재난은 인간의 의지와는 상관없이 발생하는 비정상적인 자연현상에 의해 발생하는 가뭄, 홍수, 태풍, 폭설, 지진 등을 들 수 있다.¹⁰⁾ 인위 재난은 인간의 무관심, 부주의, 실수 등으로 발생하는 화재, 폭발, 방사능 오염, 통신망 마비, 건물 붕괴 등을 들 수 있다. 사회 재난은 종교적·정치적·이념적인 목적 달성을 위하여 개인이나 집단이 인간의 생명과 재산을 위협하거나 사회질서를 파괴하기 위한 의도적·고의적인 범죄일 뿐만 아니라 인종적·종교적·지역적 이익을 위한 집단행동으로 발생하는 재난상황을 말한다.¹¹⁾

위기의 유형별 분류는 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 국가위기관리 유형

전통적 안보분야에서의 위기	국가핵심기반 분야에서의 위기	재난분야에서의 위기
국가 외교관계에 따른 위기상황, 북한의 군사적 위협, 전쟁, 폭동, 쿠데타, 테러 등	과업 및 태업, 원자력 사고, 해킹/사이버 테러리즘, 전산망 파괴, 통신망 파괴, 주요 국가시설 화재/폭발, 주요산업시설 화재/폭발, 주요, 금융위기, 주요시설에 대한 테러리즘 공격 등	가뭄, 지진, 화산폭발, 해일, 산사태, 냉해, 폭설/폭우, 뇌해, 태풍, 이상기온, 황사, 적조, 각종 공해, 생태계 파괴 행위, 건물 붕괴, 식량위기, 대형 교통사고, 산불 등

* 출처 : 김열수, □□21세기 국가위기관리체제론□□(서울 : 오름, 2005), p. 35.

- 9) 『재난안전관리 기본법』(법률 제7188호) 제3조 1항에서는 재난을 “국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것”으로 규정하고 재난의 종류를 크게 3가지로 구분하였다. 첫째, 태풍·홍수·호우·폭풍·해일·폭설·가뭄·지진·황사·적조 및 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 발생하는 재해, 둘째, 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 및 그 밖에 이와 유사한 사고로 대통령이 정하는 규모 이상의 피해, 셋째, 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해 등으로 재난의 유형을 구분하고 있다.
- 10) 백영욱, “전·평시 비상대비 및 재난재해의 효율적인 관리방안 연구,” 비상기획위원회 정책연구과제, 2001.12, p. 5.
- 11) 백영욱, “전·평시 비상대비 및 재난재해의 효율적인 관리방안 연구,” pp. 5-6.

위기 유형별 발생 원인을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 전통적 안보개념 하에서의 위기는 외교·군사·통일 문제와 관련되는 분야에서 국가의 이익에 영향을 미칠 수 있는 상황이 발생하여 신속하고 중대한 국가정책결정을 내려야 할 때 발생할 수 있다. 이러한 국가적 정책결정이 전쟁의 길로 접어드느냐 또는 평화의 길로 가느냐의 전환점이 된다.

둘째, 국가 핵심기반 분야에서의 위기는 정치적·조직적·경제적 이익 등이나 기타의 목적으로 고의적이고 의도적인 방법으로 국가 핵심기반시설에 대한 위협이 발생할 때와 비의도적인 사고나 부주의 등에 의한 국가 핵심 및 주요시설 등이 제 기능을 발휘할 수 없을 때 발생한다. 예를 들면, 화물 수송 연대의 운송료 인상 협상을 위한 파업행위로 인한 물류대란의 발생, 불순분자에 의한 정수시설 및 식·용수 시설에 대한 독극물 투입 등의 태업, 인터넷 서버에 대한 바이러스 공격으로 국가 정보통신기능에 마비를 유발하여 국가 주요 기능을 일시 혹은 장기적으로 혼란 및 와해시키는 행위, 원자력 발전소 및 시험소에서의 피폭사고, 발전소 화재 사고, 그리고 사스(SARS), 조류독감(AI) 등의 발생으로 기본적인 국가의 기능수행이 제한받는 상황 등이 이에 해당된다.

셋째, 재난 분야에서의 위기는 국가 핵심기반분야에서 언급되었던 위기 외의 자연적·인위적 재난을 통틀어 분류할 수 있으며 발생원인은 각종 공해에 의한 자연과피, 생태계 파괴, 자연 현상에 의한 대량 피해 발생, 혹은 인간의 부주의와 무관심, 규정 미준수, 실수 등에 의한 화재, 붕괴 등의 사고 등이다.

제2절 위기관리의 개념

1. 위기관리의 정의

원래 위기(危機)라는 글자는 위태롭다는 말(危: danger)과 기회라는 말(機: chance)이 합쳐져서 만들어진 것이다. 위기관 위태롭기는 하지만 사태를 정확히 파악하고 옹계 대처해 가기만 한다면 좋은 기회가 올 수 있을 것이라는 뜻으로 대비와 응전이 매우 중

요함을 시사해 주는 말이다.¹²⁾ 따라서 위기라는 뜻 자체에 기회가 있다는 의미에서 위기란 위기관리와 일맥상통하는 면이 있음을 알 수 있다.

국가적 차원에서의 위기관리(Crisis Management)란 위기로부터 국민의 생명과 재산을 보호해 주고 위험을 극복하기 위해 사업계획을 집행하는 일련의 과정이라고 볼 수 있다.¹³⁾ 과거의 위기관리의 개념은 전통적인 안보개념 하의 위기상황에서 국가의 이익과 안보를 보호하기 위한 일련의 활동들로 이해할 수 있다. 즉, 양국간 또는 다수 국가간의 국가이익이 상충되는 것에서 발생하는 갈등과 분쟁상태가 더욱 커져서 전쟁으로 돌입하느냐 아니면 평화 회복으로 향하느냐를 결정하는 분수령으로써, 이때에 위기에 처한 당사국들이 국가의 존립이나 체제를 위협하는 위기가 전쟁으로 확대되는 것을 방지하려는 모든 노력이라고 정의할 수 있다.¹⁴⁾

그러나 앞서서도 서술했듯이 위기의 개념이 확대됨에 따라 위기관리의 개념도 확대되고 있다. 국가위기관리 기본지침에서는 국가위기관리를 “국가위기를 사전에 예방하고 발생에 대비하며 위기 발생시에는 효과적인 대응 및 복구를 통하여 그 피해와 영향을 최소화함으로써 조기에 위기 이전 상태로 복귀시키고자 하는 제반활동”으로 정의하고 있다. 그러나 이 정의는 후술할 위기관리의 4단계를 풀어서 서술한 것에 불과한 기능적 정의이다. 그리고 위기의 정의와도 조응되지 않는다. 따라서 위기관리에 대한 정의는 위기의 정의와 조화를 이루는 가운데 정의되어야 한다. 따라서 본 보고서에는 위기관리를 ‘국가주권에 대한 위기나 정치, 경제, 사회, 문화체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 대한 위협으로부터 국가와 국민을 보호하기위한 종합적이고 총체적인 제반 대응책과 보완책을 체계적으로 강구하는 것’으로 정의하여 사용할 것이다.

12) 이극찬, □□정치학□□(서울: 법문사, 1999), p. 69.

13) 이동훈, □□위기관리의 사회학□□, p. 7.

14) 조영갑, “전환기 국가 위기관리정책,” p. 10.

2. 위기관리체제의 구조적 속성

가. 통합적 구조(coherent structure)

국가위기관리체제가 갖추어야 할 구조적 속성은¹⁵⁾ 크게 네 가지로 요약된다. 먼저 통합형 구조부터 살펴보자. 위기에 대한 관리는 분산형 관리와 통합형 관리의 두 가지 방식으로 구분된다. ‘분산형 관리’는 위기의 유형별 특징을 강조하는 것으로, 1930년대 전통적인 조직이론의 등장과 함께, 합리성과 전문화의 원리를 강조하는 이론적 분위기에 서 나온 것이다. 그러나 분산형 관리방식은 위기시 유사기관간의 중복대응과 과잉대응, 또는 무대응의 문제를 야기하였고 비체계적이며 의미가 없는 계획서의 과잉 생산과 다수 기관간의 조정, 통제 등에 대해서도 심각한 문제점을 드러냈다. 이러한 분산형 관리의 문제점을 보완하고자 제시된 것이 ‘통합적 접근법’이다. 이는 위기유형의 차이에도 불구하고, 전통적 위기, 심각한 인위적 재난, 그리고 주요 자연재난에서 수행해야 할 과업들이 크게 다르지 않다고 보는 관점이다. 따라서 다양한 위기를 통합적으로 관리하고자 하는 것이 바로 통합형 위기관리이다.

나. 유기적 구조 (Organic Structure)

번즈와 스토키(Burns & Stalker)는 공식화된 규범이나 중앙 집중적 의사체계 및 위 계구조를 지닌 보다 관료적인 특성을 지니는 조직을 기계적(mechanic) 조직으로, 중앙 집중도나 공식화의 정도가 낮고 구성원의 활발한 참여가 이루어지는 특성의 조직을 유기 적(organic) 조직으로 구분했다. 유기적 조직에 있어서 과제들의 수행방식, 임무 또는 권위관계 등의 공식적 규정은 매우 약하며, 결국 과제를 수행하는 과정은 다른 사람들과 의 밀접한 상호작용에 의해 끊임없이 재설정된다. 상호작용은 수직적으로뿐 아니라 수평 적으로 활발히 이루어지며, 상이한 위계구조상의 구성원들 간의 의사소통도 위에서 아래 로 일방적으로 지시가 하달되기 보다는 수평적 자문과 유사한 방식으로 이루어진다.

유기적 조직화를 크게 중첩성과 분권성의 실현으로 나누어서 살펴보면 다음과 같다.

15) 이 내용은 백영옥, “전·평시 비상대비 및 재난재해의 효율적인 관리방안 연구,” pp. 23-31의 내용을 재구성한 것임.

첫째, ‘중첩적 구조’란 전통적인 의미에서의 단일하고 명확한 계서제(階序制)의 원리에 입각한 조직구조가 아니라 조직의 구성요소를 의도적으로 중첩시켜 외부환경에 대한 대응을 중첩적으로 수행할 수 있도록 고안한 것을 의미한다.

둘째, ‘분권화’란 조직원들의 의사결정에의 참여를 증진시키고 권한의 위임을 확대하는 것을 의미한다. 분권화된 조직의 구성원들은 의사결정과정에 참여해 상황에 대한 정보를 가지고 있기 때문에 자기 책임 하에 현장 중심으로 신속하게 대응할 수 있게 된다. 또한 책임감을 가지고 급변하는 상황 속에서 적극적으로 업무에 몰입할 가능성도 높다. 그러나 분권화가 낮은 조직의 구성원들은 의사결정과정에서 소외되어 정보를 가지고 있지 못해 불확실한 상황에서 능동적으로 대처하기 어려우며 권한과 자유재량권이 제한되어 있어 현장중심의 대처능력이 낮을 수밖에 없다.

통합적 구조와 유기적 구조는 일견 상반되는 것으로 이해될 수 있다. 그러나 통합적 구조는 위기를 전반적으로 관리·조정·통제하는 조직이 있어야 한다는 의미이고, 유기적 구조란 통합적 구조 속에서 구성원의 참여와 의사소통의 유기적 교환을 의미한다. 따라서 통합적 구조와 유기적 구조는 배타적인 개념이 아니다.

다. 협력적 구조(Cooperative Structure)

위기관리조직은 위기 도래시 즉각적인 대응이 요구되므로 어떤 하나의 조직이나 단일 기관이 이를 독자적으로 해결하기 힘들다. 따라서 효과적인 위기대응을 위해서 위기관리를 담당하는 조직과 중앙 및 지방 정부, 그리고 다수의 유관기관들 사이에 위기와 관련된 정확하고 시기적절한 정보의 교환이 활발히 이루어져야 한다. 이러한 구조를 협력적 구조라고 한다.

라. 학습적 구조 (Learning Structure)

국가위기관리체계는 하나의 경직되고 폐쇄적인 행정체계가 아니라 현장과 경험이 축적되는 가운데 계속해서 체계가 발전되어 가야 한다. 즉, 학습을 통해 새롭게 펼쳐지는 환경에 적응하며 환경을 제어해 나가는 능력을 구비할 수 있도록 조직의 구조를 변화시켜야 하는 것을 의미한다. 위기관리가 제대로 이루어지려면 위기관리체계가 제대로 작동해

야 한다. 위기관리체제는 통합성과 유기성, 협력성과 학습성을 지니고 계속 발전해 나가야 한다.

제3절 위기관리의 단계

1. 예방과 완화단계

위기를 관리하는 과정은 위기의 시간대별 진행과정을 중심으로 대략 4단계로 나뉜다. 위기발생 전의 예방단계와 대비단계, 위기발생 후의 대응단계와 복구단계가 그것이다. 먼저 예방 및 완화단계부터 살펴보자.

이 단계는 과거 경험 및 다른 위기 사례에 대한 정보분석을 바탕으로 위기요인을 사전에 제거하거나 감소시킴으로써 위기발생 자체를 억제하거나 방지하기 위한 일련의 활동이 전개되는 단계이다. 따라서 위기관리 단계 중에서 예방단계가 가장 중요하다. 전통적 안보 위기뿐만 아니라 재난분야에서도 위기발생 가능성 자체를 제거하거나 혹은 감소시킴으로써 위기로부터 발생하는 피해를 사전에 예방할 수 있기 때문이다.

이 단계에서는 위기 유형별로 취약요인을 분석하여 피해감소 대책 등 관련된 계획을 수립하고 시행할 준비를 하는 것과 예방을 위한 구조적·제도적·운용적 사항들을 사전에 개선하고 이를 전문적으로 연구하는 것들이 대표적인 활동들이다. 최근의 위기관리의 추세는 예방단계에서의 활동에 중점을 두는 경향이 크다. 인위재난은 예방이 가능하나 자연재난은 예방이 쉽지 않다는 차원에서 첫 번째 단계를 예방 및 완화단계라고 한다.

2. 대비단계

이 단계는 예상되는 위기상황을 가정하여 위기상황 하에서 수행해야 할 제반사항을 사전에 계획, 준비, 교육, 훈련함으로써 위기대응능력을 제고시키고 위기 발생시 즉각적으로 대응할 수 있도록 대비태세를 강화시키는 활동이 전개되는 단계이다. 위기를 억제하

거나 감소시키지 못하여 위기가 발생했을 때를 가정한다는 점에서 예방단계에서의 활동과 차이가 있다. 이 단계에서는 위기 상황에 대비한 각종 계획을 교육, 전파, 훈련하는 활동 등이 핵심이다. 따라서 각 유형별 위기에 대응할 수 있는 매뉴얼 등을 제작하여 이를 숙달함으로써 대비태세를 강화할 수 있다. 또한 대응에 필요한 자산을 사전에 확보 및 비축하거나 동원할 수 있는 계획과 실행준비도 이 단계에서 중요한 활동 중의 하나이다.

3. 대응단계

이 단계는 위기발생 시에 가용한 모든 자산을 효율적으로 활용하여 대처함으로써 피해의 확산을 방지하고 2차 위기발생 가능성을 감소시키는 일련의 활동이 전개되는 단계이다. 신속하고 효율적인 초동조치는 불필요한 피해와 부수적인 위기발생의 가능성을 감소시키는데 매우 중요하다. 또한 위기현장에 지휘소를 설치하여 효율적인 지휘체계를 확립하고 정보를 공유하는 현장대응체계를 유지하는 활동 등이 포함된다.

이러한 일련의 활동들이 효율적이고 체계적으로 전개되기 위해서는 대비단계에서의 대응계획수립과 교육, 훈련을 통해 대응태세가 유지되고 역량이 확보되어있어야 한다.

4. 복구단계

이 단계는 위기로 인해 발생한 피해를 위기 이전의 단계로 원상회복시키기 위한 제반 활동과 발생한 위기의 문제점과 제도 등의 취약요인을 분석하여 발전시킴으로써 동일한 유형의 위기재발을 방지하고 위기관리능력을 보완하는 일련의 활동들이 전개되는 단계이다. 이 단계는 응급복구와 단기복구, 그리고 재발방지과 위기에 취약한 구조적·근원적 원인을 제거하는 장기적인 복구로 구분될 수 있다.

응급복구는 발생한 피해를 신속히 복구하여 기본적 기능의 회복을 유도하여 모든 체계의 정상화를 위한 일련의 노력과 활동 등을 말한다. 단기복구는 정상화된 기능을 점차 향상시키기 위한 활동들을 들 수 있다. 장기적인 복구는 발생한 위기의 원인과 취약점을

면밀하게 분석하여 위기의 재발을 방지하고 위기관리능력을 향상시키기 위한 근본적인 조치 등이 포함되는 일련의 노력과 활동이다. 따라서 응급복구와 단기복구도 결국 장기적 복구와 연관되어 노력의 통합과 복구의 효율성을 높일 수 있도록 시행되어야 한다.

제3장 국가위기관리체제의 발전

제3장에서는 9.11을 전후하여 주요 국가들의 위기관리체제와 한국의 위기관리체제가 어떻게 발전되어 왔는가를 개관해 보고자 한다. 9.11을 전후하여 대부분의 선진국들이 위기관리체제를 발전시켰고 한국도 예외가 아니었다는 점을 확인하는 과정이 제3장이 가지고 있는 의미이다. 선진국들은 포괄적 위기에 대응하기 위해 위기관리체제를 발전시켰고, 한국은 학습을 통하여 선진국들의 변화를 수용했다고 본다.¹⁶⁾

제1절 미국 위기관리체제의 발전

미국의 위기관리조직은 국가안전보장회의(NSC: National Security Council)와 국토안보부(DHS: Department of Homeland Security), 그리고 연방비상사태관리청(FEMA: Federal Emergency Management Agency)으로 이루어져 있다. NSC는 국외의 전통적 안보위협을 담당하고, DHS는 테러, 마약 등 국내적인 안보위협을 담당하며, DHS에 소속되어 있는 FEMA는 국내의 자연 및 인위재난을 담당하고 있다.

9·11 테러 이전까지 미국이 연방정부차원에서 관심을 경주해 온 위기상황은 크게 두 가지였다. 하나는, 국내적인 것으로 수많은 인명과 재산피해, 그리고 국가기간시설의 파괴를 가져오는 지진, 허리케인, 토네이도 등과 같은 재난에 의한 위기상황이었다. 다른 하나는 국외적인 것으로 미국의 가치와 패권, 이익에 대한 군사적·비군사적 도전이 야기하는 위기상황에 대비하는 것이었다. 2001년 9월 11일까지 미국 연방정부는 FEMA를 통해 국내적인 위기상황에 대처했으며, 또, 국외에서의 위기는 NSC를 통해서 대처해왔다.

그러나 미국은 2001년 9월 11일 성역(聖域)이라고 생각했던 본토에서 전혀 경험해보지 못한 새로운 위기를 경험하였다. 이에 미국은 국내에서 자연 및 인위재난에 의한 위

16) 제3장의 내용은 김열수, □□21세기 국가위기관리체제론□□(서울 : 오름, 2005), pp. 51-171의 내용을 수정 보완한 것임을 밝혀둔다.

기뿐만 아니라 테러에 의한 대량 인명손실과 재산피해, 국가기반체계 파괴라는 위기상황에 대처해야 하는 새로운 시대를 맞았다. 새로운 위기상황에 대응하기 위해 미 행정부는 DHS라는 조직을 신설하였고, DHS는 미 본토의 국가기반체계 방호를 위해 자연 및 인위적 재난에 대한 ‘예방 및 대응’ 임무뿐 아니라 테러와 마약, 이민 업무 등을 담당하게 되었다. 또 DHS는 각종 재난에 대응하기 위해 FEMA를 예하조직으로 편입하였다.

1. 전통적 안보위기관리체제(국외)

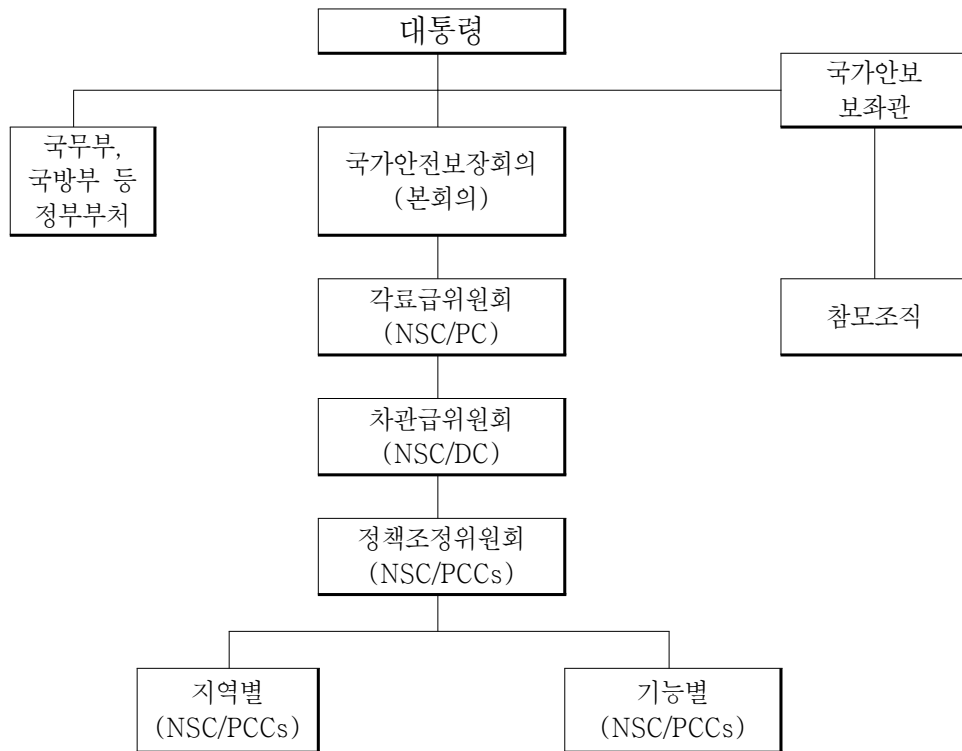
미국은 제2차 세계대전 수행 간 안보·군사적 문제를 국가적 차원에서 종합적으로 조정·통제할 수 있는 체계와 제도발전의 필요성을 인식하여, 1947년 국가안보법(National Security Act)에 의거 NSC를 설치하였다. 미국은 9·11 테러와 이라크전에서 본 것처럼, NSC를 통하여 위기관리를 위한 전략개념을 설정하고 관련 정책을 토의·결정하고 그 실행을 지도하고 있다.¹⁷⁾ 매년 발간되는 국가안보전략 문서도 국가안전보장회의에서 작성된다. 뿐만 아니라 정부 부처·기관들 간에 공통적으로 걸려있거나 입장이 상충되는 안보 현안들도 이 기구를 통해 총체적 관점에서 조정·협조되고 있다.

현재 미국의 NSC는 법적·제도적으로 최고의 의사결정기구로서 대통령이 국가안보와 대외정책문제 등을 국가안보와 관련된 고위직 고문들과 내각관료들과 함께 고려하는 주요 포럼으로서의 역할을 한다. 즉, NSC는 ①정책협조, ②대통령에 대한 정책자문, ③정책의 합법화, ④위기관리 의사결정 ⑤정책에 대한 공감대 형성 및 정보교류·의사소통 등의 주요역할을 수행하고 있다.

NSC의 주요구성은 국가안전보장회의 본회의, 각료급위원회(NSC/PC: NSC Principals Committee), 차관급위원회(NSC/DC: NSC Deputies Committee), 정책조정위원회(NSC/PCCs : NSC Policy Coordination Committees), 그리고 상설 참모조직(NSC Staff)으로 나누어지며, 이는 다음 <그림 3-1>과 같다.

17) 9.11테러가 발생하자 부시 대통령은 테러에 대한 응징 방안을 모색하게 될 전시내각을 본인을 포함한 고위급 국가안전보장회의 위원으로 구성하였다. 전시내각의 구성원은 부통령, 국무장관, 국방장관, 국가안보담당 대통령 보좌관, 법무장관, 연방수사국 국장, 중앙정보부장, 합창의장이었다. “부시, 전시내각 구성,” □□연합뉴스□□, 2001.9.19.

<그림 3-1> 미 NSC 조직도



※ 출처 : 정춘일 외, “국가위기관리체계 정비방안 연구”(서울 : KIDA, 1998), p. 53.

참모조직(NSC Staff)의 법률상 대표자는 사무처장이나 실질적으로 안보보좌관이 조직을 지휘/통솔한다. 참모부 소속 직원은 180명 정도로 이 중 정책전문가는 50명 선이고 이들은 연방행정부처, 비정부기관으로부터 파견된 사람들이다. 주요 기능은 행정업무·참모지원 및 정보제공, 정책의 개발, 정책집행의 감독·조정·통제, 정책자문, 위기관리, 공개 및 비밀 안보외교 추진 등이다.

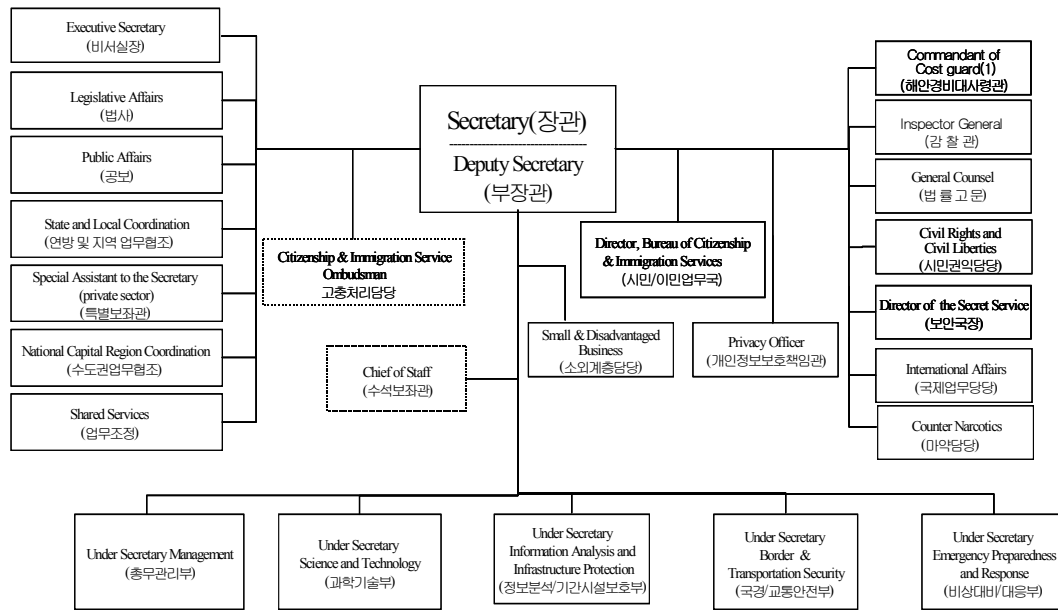
2. 국내 안보위기관리체제

9.11테러 이후 부시 행정부가 의회에 제출(2002.6.18)한 『국토안보법』은 하원에서 찬성 239 대 반대 121로 통과(2002.11.13)되었고, 상원에서는 찬성 90 대 반대 9로 통과(2002.11.19)되었다.¹⁸⁾ 국토안보부는 해안경비대, 이민귀화국, 세관, 연방비상사

태관리청(FEMA) 등 22개 연방기관을 전부 또는 부분적으로 흡수하여 직원이 17만명에 이르며 연간 약400~500억불의 예산을 사용하는 공룡조직으로 성장했다.¹⁹⁾ 이는 국방부에 이어 2번째로 큰 규모이다. 현재, 국토안보부는 ‘중앙 집중 데이터 베이스 시스템’을 이용하여 시민 개개인의 신용카드 사용 내용, 진료기록, 신문 및 잡지 정기구독 현황, 웹 사이트 방문기록, e 메일, 은행계좌, 여행 예약, 행사 참가 등 주민들의 생활 전반을 파악하고 있다.

국토안보부의 임무는 미 본토를 보호하기 위해 국가적인 노력의 통합을 선도하는 것이다. 국토안보부는 1) 테러리스트의 공격을 예방/억제, 2) 위협과 위험으로부터 국가를 방호 및 대응, 3) 국경안보를 보장, 그리고 4) 합법적인 이민자들을 환영 및 자유무역을 촉진하는 등의 임무를 수행한다.²⁰⁾ 국토안보부의 편성은 <그림 3-2>와 같다.

<그림 3-2> 미국의 국토안보부(DHS) 조직도



※ 출처: www.dhs.gov(검색일: 2006.9.15).

18) □□동아일보□□, 2002.11.21.

19) 창설 첫해 국토안보부의 예산은 375억불에 달했으며, 2005 회기연도의 예산은 402억불이 배정되었다. www.dhs.gov/budget(검색일: 2006.9.15).

20) [www.dhs.gov/DHS Organization](http://www.dhs.gov/DHS%20Organization)(검색일: 2006.9.15).

3. 재난관리체제

1979년 카터 대통령은 연방정부의 27개 성·청에 분산되어 있던 재난관리 기능을 한 데 모아 재난관리를 통괄·조정하는 기구로 FEMA를 창설하였다.²¹⁾ FEMA의 설립으로 일부 학자들과 재난 관련 기관들에 의해 종종 제기되었던 포괄적 재난관리(Comprehensive Emergency Management)개념이 본격적으로 대두되었으며, 재난의 종류에 따라 지역적이고 소극적이던 재난관리방식이 포괄적 재난관리 개념의 도입으로 전체적이고 적극적인 재난관리방식으로 바뀌면서 재난관리의 새로운 이정표가 마련되었다.²²⁾ 2001년 9·11 테러발생 직후 미 연방정부는 국토안보부를 창설하였고 FEMA는 국토안보부로 편입되었다.

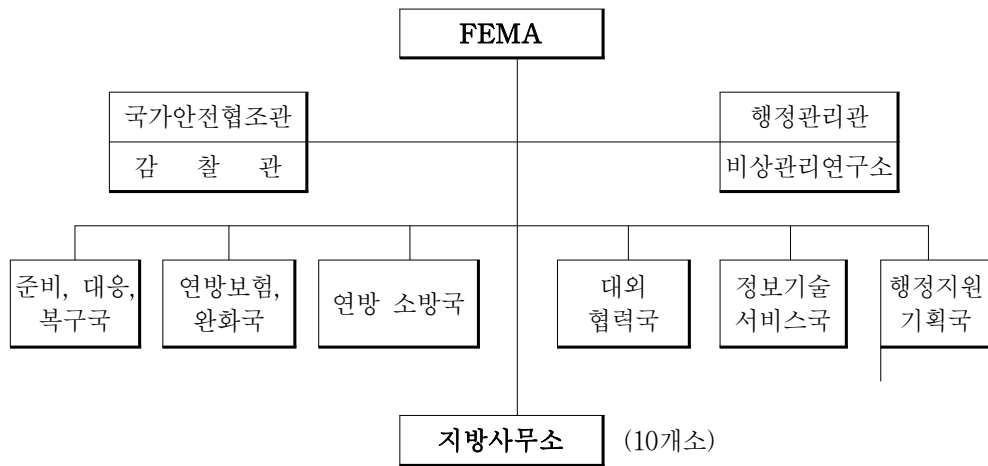
FEMA의 임무는 모든 종류의 재난(hazards)에 대해 포괄적인 비상사태관리프로그램(emergency management program)을 통해 위험감소(risk reduction), 대비(preparedness), 대응(response) 및 복구(recovery)를 함으로써 생명과 재산의 손실을 감소시키고 국가의 핵심적인 하부구조(infrastructure)를 보호하는데 있다.²³⁾ FEMA의 조직을 살펴보면 <그림 3-3>과 같다.

21) 1979년 카터 대통령이 총체적 재해재난관리(Comprehensive Emergency Management: CEM)개념을 도입해 분산된 권한과 인원을 한 데 모아서 연방위기관리청을 창설했다. FEMA의 설립취지를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 대형 재해재난을 예상하고 그 준비와 대응을 책임질 대통령 직속의 기구가 필요하다. 둘째, 재해재난관리의 효율적인 운영을 위해서는 모든 가동가능한 자원의 이용이 효율적으로 이루어져야 하며, 핵공격에 대비한 정보전달·경계정보·대피, 그리고 교육체계가 이루어져야 하고, 이에 대한 훈련 및 사고와 재해재난에 대한 이 체계의 적용도 이루어져야 한다. 셋째, 재해재난관리는 기존연방정부의 기능연장선상에서 이루어져야 한다. 넷째, 연방재해경감의 노력은 재해대비와 대응기능과 연계되어야 한다. 채경석, □□위기관리정책론□□(서울: 대왕사, 2004), pp. 210-213.

22) 임송태, “재난종합관리체제에 관한 연구,” 한국지방행정연구원 연구보고서 95-19(제221권: 1996년 2월), p. 137.

23) www.fema.gov(검색일: 2006.9.15.)

<그림 3-3> FEMA 편성



* 출처 : 심재강, “統合防災狀況管理와 防災情報시스템에 관한 研究 : 서울綜合防災센터를 中心으로” (석사 학위논문, 서울시립대학교, 2003), p. 81의 내용을 재구성.

연방차원에서의 재난 대응은 수정 일반법 제93-288호인 연방긴급대응계획에 명시되어 있다. 이 계획은 자연재난 뿐만 아니라 방사능 또는 위험물질 방출 등의 과학적 재난 및 그 밖의 국가 긴급사태에 대해서도 적용이 가능하다. 재난발생시 연방지원의 제공을 보다 쉽고 효율적으로 지원하기 위해 직무별·기능별로 주관기관과 지원기관을 명시하고 있다. 기능은 12개의 긴급지원기능(Emergency Support Functions: ESF)으로 분류되어 있고, 기능별로 하나의 주관기관과 여러 개의 지원기관이 지정되어 있다.

4. 미국 위기관리체제의 특징

미국 위기관리체제의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 미국은 국가안전보장회의 내에 안보정책을 조정·통제·통합하고 정책방향과 지침을 부여하는 중앙 조정·통제체계를 발전시켜 안보정책의 일관성을 유지하고 정책 집행의 효율성을 도모하고 있다.

둘째, 미국 국가안전보장회의는 단순한 위원회나 회의체로서만 운영되지 않고 전문적

인 참모조직을 설치하여 안보정책 및 전략을 개발·발전시키고 있다.

셋째, 미국의 국가안전보장회의는 지속적으로 운영됨으로써 국가안보에 관한 전문성과 일관성이 제고되고 기구의 안정성이 유지되고 있다.

넷째, 미국 국가안전보장회의의 기능과 조직은 대통령의 통치성향과 안보현안에 따라 특정기능 및 조직이 강화되기도 하고 약화되기도 하지만 정보수집 및 부처간 협조기능(Interagency process)은 지속적으로 강화되어 왔다.

다섯째, 9.11 테러이후 미국은 테러·마약·불법이민·자연 및 인위재난 등 각종 위협으로부터 미 본토를 방호하고 국가기반체계(National Infrastructure) 보호 등의 광범위한 임무를 수행하기 위해 해안경비대, 이민귀화국, 세관, 연방비상사태관리청(FEMA) 등 22개 연방기관을 전부 또는 부분적으로 흡수하여 국토안보부를 창설하였다.

여섯째, 미국은 총체적비상재난관리시스템(Integrated Emergency Management System)을 도입해 활용하고 있다. 재난이 발생할 경우 효과적인 대응과 복구를 하기 위해 FEMA는 지방, 주, 연방정부에 의한 체계적인 계획과 행동강령(planning & action) 차원에서 연방재난대응계획을 개발하여 적용하고 있다. 구체적으로 연방재난대응계획은 재난시 27개 연방 정부부서와 기관들의 역할을 명시하고 즉각적인 구난을 수행하기 위해 제공될 수 있는 연방의 지원형태를 제시하고 있다.

일곱째, 미국의 재난관리체제의 영역은 9·11테러사건 이후 점차 확대되어 가고 있으며, 재난관리는 안보위기관리체제와도 밀접한 관련이 있다.²⁴⁾ 국토안보부가 주관하는 재난의 영역에는 FEMA가 담당하는 자연적·인위적 재난만 있는 것이 아니라, 사이버 영역의 국가기간시설과 국민의 정신적 기반을 저해하는 마약, 그리고 테러 등이 포함되어 있다.

여덟째, FEMA에서 비상사태 및 민방위 업무를 동시에 수행한다는 점이다. FEMA는 전시대비보다는 평시 재난에 치중된 기관이긴 하지만 국가동원과 민방위를 충분히 포함하고 있는 총체적인 비상관리체제로서의 임무를 수행한다. 국가동원분야에서 FEMA가 수행하는 주요기능은 자원동원 및 긴요물자 비축범위 결정 등이 있다. 또한 민방위 분야

24) 이에 대해서는 다음의 자료를 참고할 것. 백영옥, “전·평시 비상대비 및 재해재난이 효율적인 관리방안 연구,” pp. 109-112.

에서는 대피소 구축, 주민소산 및 경보체제 유지 등의 기능을 수행한다.

5. 미국 경찰의 위기관리 역할

미국 경찰조직 체계는 지방자치적 성격을 포함하기 때문에 지역에 따라 경찰의 형태나 임무 및 경찰활동 체계가 다양한 형태를 띠고 있다. 그럼에도 불구하고 미국의 경찰은 세 가지 기본 목표, 즉 법 집행, 질서유지, 공공서비스 봉사에 입각해서 시민을 위해 봉사한다는 점이다.²⁵⁾

위기 발생시 제1차적 책임은 지방자치정부가 진다. 경찰도 지방경찰청이 연방경찰과 분리되어 있기 때문에 지역의 위기관리를 위해 중요한 역할을 수행한다. 도시 경찰 중에 가장 규모가 큰 뉴욕 경찰의 사례를 살펴보자.

뉴욕시는 시장이 비상사태에 대한 모든 상황을 보고 받기 위해 비상관리위원회²⁶⁾를 두고 있다. 또한 경찰청에 비상관리위원회의 행정관리부서이자 비상시에 뉴욕시 각 기관들이 가장 효율적으로 대응하도록 비상관리실을 두고 있으며, 비상관리실은 중요한 재난에 대응하고, 관련 기관에 통보하며, 기관합동계획이 적정하게 집행되게 하고, 경찰 현장조정관과 대응기관 사이에 연락관으로 활동한다. 또한 뉴욕 경찰은 재난발생시 재난현장에서 생명과 재산보호, 부상자 구조, 후속 피해방지, 위험구역내 출입통제, 질서유지, 교통통제, 사망자 시신관리, 약탈방지, 범죄와 관련된 수사, 유관기관에 통보조치, 적정한 기록유지, 재난 현장의 모든 근무자에 대한 조정기관으로서 특별한 임무와 책임을 담당한다.

또한 미국경찰의 특별방법 활동 중에는 안전조사 프로그램이라는 것이 있는데, 이 프로그램은 경찰기관이 주택이나 영업장의 위험도나 취약점을 물리적으로 조사해서 그 결과로 나타난 평가를 기초로 하여 주민들에게 안전예방 조치를 취하게 하는 제도이다. 이는 전문경찰관들에 의해 조사되어지고, 나타난 문제점들을 보완하기 위한 방안들이 시민들에게 권고되어진다.

25) 제5항은 박동균, “한국 경찰의 위기관리능력 제고방안,” 『한국공안행정학회보』, 제18호(2004), pp. 190-191을 보고서의 목적에 맞게 재정리한 것임.

26) 비상관리위원회는 시장(의장), 경찰청장(국장), 시의 상황책임자, 부시장, 관련 기관의 장, 사설 또는 자원 봉사조직의 지휘관들로 구성되어 있다. 박동균, 위의 글, p. 191에서 재인용.

제2절 일본 위기관리체제의 발전

일본의 위기관리조직은 국가안전보장회의, 내각부의 방재담당 정책통괄관으로 이루어져 있다. 일본도 9.11이후 중앙부처가 통폐합되는 것을 계기로 전통적 안보분야와 재난분야의 위기관리체제를 대폭적으로 변화시켰다. 일본은 주변사태법 등을 정비²⁷⁾함으로써 전통적 안보분야를 강화시켰고, 내각부에 방재담당을 신설함으로써 재난에 대한 광범위한 통합조정권을 갖게 되었다.

1. 전통적 안보위기관리체제

일본의 군국주의적 발상에 기초한 전쟁지도체제는 제2차 세계대전에서의 패배와 함께 역사의 유물로 사라졌다. 일본은 패전의 책임을 지고 연합국 측이 요구하는 안보 군사체제의 근원적 재편을 받아들여야 했다. 특히, 평화헌법은 안보·군사·전쟁과 관련한 국가활동에 많은 제한을 주었다. 이러한 상황에서 일본은 과거와는 달리 군사를 정치에 종속시키는 안보·군사체제의 정비를 추진하였다. 군령권을 내각의 총리에게 귀속시켰고, 방위와 관련된 의사결정을 내각이 담당하도록 하였다. 국가안보 의사결정체계도 이와 같은 개념에서 정비되었다. 일본은 그 일환으로 1956년 7월 총리(수상)의 자문기관으로 「국방회의」를 설치하였다.²⁸⁾

국방회의는 안보문제를 주로 방위력 정비 관점에서만 다루는 제한적인 기능을 수행하였으며, 토의된 안건은 반드시 내각의 결정을 거쳐야 했다. 이 기구의 주된 기능은 국방

27) 중국과의 조어도 분쟁, 1999년과 2001년의 괴선박 사건 등으로 일본 국내에서 안보불안이 조성되자, 일본정부는 기존의 전수방위개념의 한계를 벗어나 주변사태에 적극적으로 대처하기 위해 「안전보장회의 설치법」 및 「자위대법」의 개정과 「무력공격사태 대처법」을 포함하는 유사법제를 마련하였다. 여기에 대해서는 최운도, “일본의 위기관리와 유사법제”(서울: 연세대학교 동서문제연구원, 2004), p. 3; 유사법제의 세부사항에 대해서는 일본 방위청, □□2003 방위백서□□, pp. 240-250, pp. 578-585를 참조할 것.

28) 국방회의 설치의 법적근거는 「防衛廳 설치법」에 규정되어 있었으며, 다음의 사항에 대하여 내각총리의 정책결정을 자문했다. 1)국방의 기본방침, 2)방위계획에 관한 대강, 2)방위출동의 可否, 4) 그 외에 내각총리가 필요하다고 인정되는 국방에 관한 중요사항. 장문석, □□現代日本軍事論□□(서울: 국방대학원, 1997), pp. 218-219.

의 기본방침, 방위계획의 대강, 방위계획에 관련되는 산업 등의 조정계획의 대강, 방위출동의 가부, 기타 총리가 필요하다고 인정하는 국방에 관한 중요 사항에 대하여 총리의 자문에 응하는 것이었다. 그러나 1980년대에 접어들면서 포괄적 안보개념이 중요하게 부각됨에 따라 일본은 국가안보의사결정체계를 새롭게 발전시킬 필요성을 인식하였다.

외교문제, 경제문제, 에너지문제, 식량문제 등 군사 외적 요인들이 국가안보를 위협할 정도로 중요하게 부상되면서 새로운 개념의 위기관리 대책이 요구되게 된 것이다. 일본 정부는 국방회의로서는 이와 같은 새로운 안보문제를 다루는 것이 거의 불가능하다고 판단하였다.²⁹⁾ 이에 일본은 1980년 12월 각의에서 『총합안전보장 관계장관회의』를 설치할 것을 결정하였다. 이 기구는 군사외적 요소까지를 망라한 안보문제에 관해 종합적으로 총리의 자문에 응하도록 하였다. 그러나 총합안전보장 관계장관회의 역시 다루어야 하는 영역이 지나치게 광대하여 정상적인 기능 발휘에 제한 요소가 많았다. 국방회의와 총합안전보장관계장관회의는 고도의 안보전략을 다루기에는 그 역량이 미흡하였으며, 조직과 절차상 다양한 안보위협들이 발생할 경우 기민하게 대처할 수 있는 기반이 제대로 구비되지도 않았다.

이에 일본은 어떤 형태로든 국가위기관리체계를 정비할 필요성을 인식하고 미국의 국가안전보장회의와 같은 안보정책결정기구가 필요하다고 판단하여 그 정비 방안을 강구하기에 이르렀다. 마침내 일본정부는 『안전보장회의설치법』(1985년 국회에서 성립)에 의거하여 1986년 7월 1일 국방회의를 해체하고 국가안전보장회의를 설치함으로써 국가안보정책결정체계를 획기적으로 정비하였다. 이와 관련하여 관방장관 예하에 안보회의의 지원기관을 모두 통합시켜 조정 통제기능을 단일화함으로써 업무기능별 정보 교환 및 분석을 용이하게 하고 정책 대안의 개발과 협조가 원활하게 이루어질 수 있도록 하였다. 또한 미국의 국가안전보장회의의 참모조직 편성과 같이 내각관방실내에 안전보장실을 설치하여 안보회의의 의안 수집 및 안건 준비, 의결 내용의 정리, 관련 정부부서 기관과의 협조장구 등을 담당하도록 하였다.

29) 이러한 배경에는 국방회의의 무기력함과 긴급사태에 대처를 위한 내각의 역할확대 필요성에 대한 인식이 있었다. 국방회의는 방위청의 결정을 무조건 수용하는 거수기라는 비난을 받았으며, 20년간 30번 밖에 회합이 이루어지 않을 정도로 유명무실하였다. 또, 일본이 안전보장회의를 출범시키기 전 1976년 9월 소련공군기의 일본 망명사건, 1977년 다카(Dacca)에서 항공기 피랍사건, 1983년 9월 KAL 사건 등과 같은 긴급한 사태가 발생했다. 일본 내각은 이러한 사태가 발생할 잠재성이 높다고 인식하고 있었고, 이에 대응하기 위한 국방회의의 취약성을 보완할 대안을 구상하였다. 장문석, □□現代日本軍事論□□, pp. 218-219.

그러나 일본은 이라크 전쟁 및 북핵문제 등 자국의 이해와 관련된 외교 및 안보관련 사안이 잇따라 발생하고 또 이들 문제의 해결을 둘러싸고 부처간 조정이 매끄럽게 이뤄지지 않거나 대응이 지연됨에 따라 기존의 안전보장회의체제를 보다 효율적이고 전문적인 체제로 정비할 필요성을 인식하게 되었다.³⁰⁾ 게다가 2003년 5월 유사법제가 통과되면서 위기관리 등 안전보장회의가 실질적으로 담당하여야 할 역할이 강화됨에 따라 조직 또한 보다 실질적인 정책 개발이 가능하도록 개편되어야 했다. 이러한 필요성으로 인해 2003년 6월 『안전보장회의설치법』이 개정되어 현재와 같은 체제를 유지하게 되었다. 이 개정안은 총리의 자문사항 추가와, 필요시 안전보장회의 구성원의 확대, 그리고 안전보장 관련 심의를 신속하고 정확하게 수행하기 위한 지원조직(사태대처전문위원회) 설치를 주요 내용으로 하고 있다.

일본의 안전보장회의는 안전보장회의설치법 제1조에 명시된 바와 같이 국방에 관한 주요사항 또는 중대긴급사태에 대처에 관한 중요사항을 심의하기 위해 내각에 설치된 국가 최고의 기관이라는 위상을 갖는다. 또한 동법 제2조에 의거, 안전보장회의는 내각총리의 자문기구의 성격도 갖는다. 뿐만 아니라 안전보장회의는 통합막료회의 의장이 지휘통제하고 있는 중앙지휘소(유사시의 군 총사령부)와 연결됨으로써 유사시에는 전쟁지도기능을 수행하게 되는 것으로 알려져 있다.³¹⁾

그러나 법률상으로 안전보장회의의 가장 기본적인 역할은 총리가 안전보장회의에 자문할 것을 의무화한 자문사항을 처리하는 것이다. 총리의 자문사항은 필수자문사항과 필요시 자문사항으로 구분된다. 필수자문사항은 국방의 기본방침, 방위계획의 대강, 방위계획에 연관된 산업 등의 조정계획의 대강, 무력공격사태³²⁾ 등의 대처에 관한 기본적인 방침이고 필요시 자문사항은 내각총리대신이 필요하다고 인정하는 무력공격사태 등에 대처에 관한 중요사항, 그 외 내각총리대신이 필요하다고 인정하는 국방에 관한 중요사항, 내각총리대신이 필요하다고 인정하는 중요긴급사태³³⁾의 대처에 관한 중요사항이다. 이 중 ①

30) “日정부, 일본판 NSC 신설 추진,” □□연합뉴스□□, 2003.6.29.

31) 정춘일 외, “국가위기관리체계 정비 방안 연구,” p. 64.

32) 무력공격사태 또는 무력공격예상사태를 말한다. 일본 『안전보장회의설치법』, 제2조 1항 4호.

33) 무력공격사태 또는 전호의 규정에 의한 국방에 관한 중요사항에 대한 자문을 구해야 하는 사항이 외의 긴급사태로서 국가의 안전에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 것으로, 통상적인 긴급사태대처체제로는 적절한 대처가 곤란한 사태를 말한다. 일본 『안전보장회의설치법』, 제2조 1항 7호.

무력공격사태 대응 관련 기본적인 방침과 ②내각총리가 필요하다고 인정하는 무력공격사태 대처에 관한 중요사항, 그리고 ③내각총리가 필요하다고 인정하는 중대 긴급사태 대응에 관한 중요사항의 3개 자문사항은 동법이 개정되면서 새로이 추가된 사항이다.

일본의 안전보장회의는 「내각법」 제9조의 규정에 근거하여 미리 지정된 국무대신, 총무대신, 외무대신, 재무대신, 경제·산업대신, 국토교통대신, 내각관방장관, 국가공안위원회위원장, 방위청장관 등³⁴⁾이 정규 의원으로 구성되고, 의장은 총리대신이 담당한다. 그러나 의장이 필요하다고 인정하는 경우에는 해당 의안에 책임을 지고 있는 국무대신을 의원으로 회의에 참가시킬 수 있으며, 또한 필요시 통합막료의장과 그 외의 관계자를 회의에 출석시켜 의견을 말하게 할 수 있다.

일본의 안전보장회의는 사태대응과 관련, 사태 분석 및 평가에 대해 특히 집중 심의할 필요가 있다고 인정되는 경우³⁵⁾에는 의원을 한정³⁶⁾하여 사안심의를 할 수 있으며, 기타 의원에 대해서는 심의에 참가시켜야 할 특별한 필요가 있다고 인정되는 때에 임시로 심의에 참가시킬 수 있다. 또한 의장은 필요시 관계행정기관의 장에게 자료제출이나 정보의 제공 및 설명과 기타 필요시 협력을 요구할 수 있다.³⁷⁾

일본의 안전보장회의에는 이를 전문적으로 보좌하는 조직인 「사태대처전문위원회」가 설치되어 있다. 동위원회의 의장은 내각관방장관이 담당하고 위원은 내각관방 또는 관계행정기관의 직원 중에서 내각총리대신이 임명한다.³⁸⁾ 동 위원회는 안전보장회의설치법 제2조 1항 4호에서 7호까지의 사항을 심의 또는 그와 관계된 동조 제2항³⁹⁾의 의견구신

34) 기존의 구성원에서 총무대신과 경제산업대신 및 국토교통대신을 의원으로 추가하고 경제재정담당대신을 의원에서 제외하였다.

35) 일본 「안전보장회의설치법」, 제2조 1항 4-7호의 사항으로 4호의 무력공격사태 등(무력공격사태 또는 무력공격예상사태를 말한다. 이하 동일함)의 대처에 관한 기본적인 방침, 5호의 내각총리대신이 필요하다고 인정하는 무력공격사태 등에 대처에 관한 중요사항, 6호의 그 외 내각총리대신이 필요하다고 인정하는 국방에 관한 중요사항, 7호의 내각총리대신이 필요하다고 인정하는 중요긴급사태(무력공격사태 또는 전호의 규정에 의한 국방에 관한 중요사항에 대한 자문을 구해야 하는 사항이외의 긴급사태로서 국가의 안전에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 것으로, 통상적인 긴급사태대처체제로는 적절한 대처가 곤란한 사태를 말한다.)의 대처에 관한 중요사항을 말한다.

36) 참석의원은 「내각법」, 제9조에 의해 규정에 근거하여 미리 지정된 국무대신, 외무대신, 국토교통대신, 내각관방대신, 국가공안위원회 위원장, 방위청장관 등이다. 일본 「안전보장회의설치법」, 제5조 3항.

37) 일본 「안전보장회의설치법시행령」, 제2조.

38) 일본 방위청, □□방위백서 2003□□, pp. 249-250.

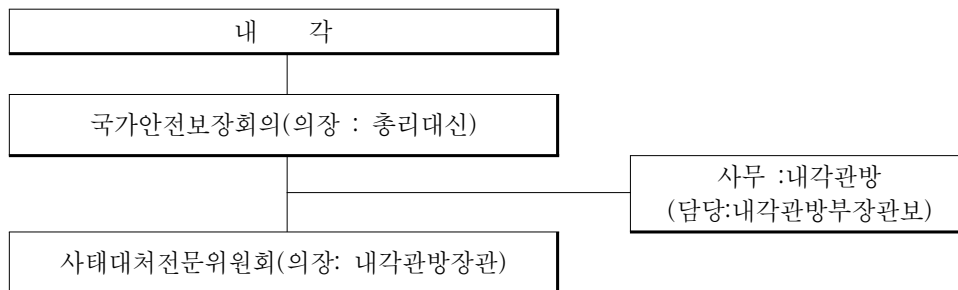
39) 2항 : 전항에서 정한 경우 외에 회의는 국방에 관한 중요사항 또는 중대긴급사태의 대처에 관한 중요사항에 대해 필요에 응하고 내각총리대신에게 의견을 말할 수 있다.

을 신속하고 정확하게 하기위하여 필요사항에 대해 조사 및 분석을 실시하고 그 결과를 기초로 하여 회의에 진언하는 역할을 수행한다.

일본의 안전보장회의는 소장(所掌)사무에 대해 의장 및 위원들의 보좌를 하는 간사를 10명 이내에서 배치할 수 있다. 이들은 관련 행정기관의 직원 중에서 선출하여 내각이 임명한다.⁴⁰⁾ 안전보장회의에 관한 사무는 내각관방에서 담당하고, 내각관방부장관보⁴¹⁾가 이를 맡아서 처리한다.

일본 안전보장회의의 조직을 간략화하면 <그림 3-4>⁴²⁾와 같다.

<그림 3-4> 일본 국가안전보장회의 조직



2. 재난관리체제

고베지진 이후 일본은 재난관리체제를 계속적으로 정비하였다. 2001년 1월 중앙부처가 통폐합됨에 따라 일본의 재난관리체제도 대폭 개편되었다. 과거 국토청 소속의 방재국은 방재기획과, 방재조정과, 방재업무과 등으로 구성되어 있었으나, 2001년 이후 방재업무는 새로 발족된 내각부로 이관되었다. 새로 발족된 내각부 산하의 재난관리 조직은 방재담당 정책통괄관이 맡게 되었고, 이 조직은 과거보다 더 폭 넓고 보다 강력한 통합

40) 일본 『안전보장회의설치법시행령』, 제1조.

41) 내각관방부장관보는 국내외 중요정책과 안전보장 및 위기관리에 관한 기획입안 및 통합조정을 담당한다. 일본 내각부 내각관방부장관보 홈페이지. <http://www.cas.go.jp/jp/gaiy/>(검색일: 2006. 10.16).

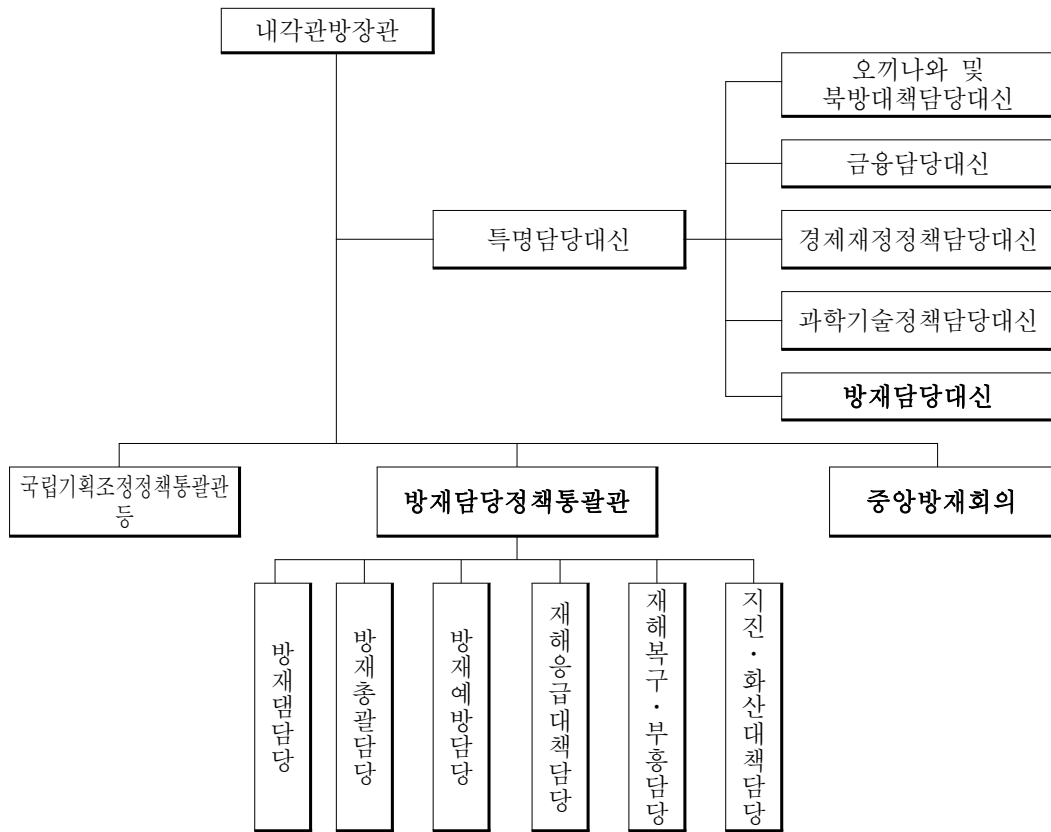
42) 조직도는 일본의 안전보장회의설치법 및 동법시행령의 내용을 기초로 정리한 것이다.

조정권을 발휘하게 되었다.

일본의 재난관리는 정부, 지방공공단체, 공공기관, 주민 등의 협력하에 종합적이고 통일적으로 이루어진다. 중앙정부차원에서는 재해대책의 종합성을 확보하고 방재와 관련된 중요사항을 심의하기 위해 중앙방재회의가 설치되어 있고 내각부에 내각위기관리감(특별직)이 조직되어 있다. 내각부 방재담당 정책총괄관은 대신을 보좌하고 방재관련 기본적인 정책과 대규모재해발생시 대처사항과 기획입안, 종합조정 등의 임무를 수행한다.

내각본부에 조직되어 있는 방재조직을 살펴보면 다음 <그림 3-5>와 같다.

<그림 3-5> 일본 내각의 재난관리 조직



※ 출처 : 방재 및 정보연구소, □□弘報, ぼうさい(창간호)□□, 2001년, p. 4 ; 이연, □□위기관리와 커뮤니티 케이션□□(서울: 학문사, 2003), p. 229에서 재인용.

방재담당 정책통괄관⁴³⁾은 방재총괄담당·방재예방담당·방재담당·재해응급대책담당·재해복구부흥담당·지진화산대책담당 등 6개로 편성되어 있다. 그 중 방재총괄담당은 정책통괄관의 소관업무에 관한 종합조정, 방재정책에 관한 기본사항의 종합적인 조사, 방재에 관한 조직의 설치 및 운영, 극심 재해지역 지정 등의 기능을 수행하고, 방재예방담당은 방재계획 작성, 정책통괄관의 소관업무에 대한 국제협력에 관한 사무정비, 방재백서의 작성, 방재홍보, 토사재해대책의 추진, 방재지식의 보급 및 계발의 기능을 수행한다. 재해응급대책담당은 대규모 재해발생시, 또는 발생할 위험이 있을 때는 그 재해에 대처하고, 재해복구 및 부흥담당은 특정비상재해 및 당해 특정비상재해에 적용해야 할 조치 지정, 피재자 생활재건 지원금의 지급 등의 기능을 수행한다. 또한 지진화산대책담당은 지진대책 및 화산재해대책에 관한 시책 추진, 피난시설긴급정비지역 및 화산재 방재지역 지정, 그리고 대규모 지진대책특별조치법에 의한 지진방재대책을 수립한다.

한편, 중앙방재회의는 방재기본계획 및 지진방재계획의 작성 및 그의 실시와 추진, 비상재해 발생시 긴급조치에 대한 계획 작성 및 그의 실시와 추진, 내각총리대신 및 방재담당대신의 자문에 응해 방재에 관한 중요 사항의 심의, 방재에 관한 중요사항에 관해서 내각총리대신 및 방재담당대신의 의견 요청 등의 역할을 수행한다. 중앙방재회의의 의장은 내각총리대신이며, 위원은 방재담당대신 외 전 각료와 지정공공기관의 장 4명, 그리고 관련 전문학자 4명 등으로 구성되어 있다. 재난발생시 중앙방재회의는 “비상재해대책본부”로 전환하여 운영되고 사무국 운영요원은 비상시 각 성청에서 파견 받아 충원한다.⁴⁴⁾

중앙과 지방은 재난대응 단계별로 재난대책본부를 설치하여 운용하며, 구체적인 대응 조치는 <표 3-1>과 같다.

43) 위기관리를 전문으로 담당하는 내각위기관리감(특별직)은 1995.1.17 고베지진 이후 내각의 위기관리 기능 강화의 필요성이 대두되어 내각법 제15조에 의거 1998.4.1에 신설 되었다. 그 임무는 평상시에는 국내 전문가 등과 네트워크 형성, 위기 유형별로 대응책 연구 등을 수행하고, 긴급사태시는 필요한 조치에 대하여 1차적 판단 및 초동조치에 대해 관계성·청에 연락·지시, 총리대신 보고, 관방장관 보좌 등의 역할을 수행하는 것이다. www.nema.go.kr/index.html.(검색일: 2006.9.30).

44) www.epc.go.kr/emerg/worldview.html(검색일: 2006.9.30).

<표 3-1> 단계별 재난대책본부 설치 및 운용

중 앙 < 내각부 >	지 방 < 도도부현 및 시정촌 >
<ul style="list-style-type: none"> ○ I 단계 : 『비상재해대책본부』설치 <ul style="list-style-type: none"> - 본부장 : 방재담당大臣 - 근 거 : 『재해대책 기본법』24조 제1항 - 설치기준 : 국가가 특별히 “재난응급 대책”을 추진할 필요가 있을 때 <li style="text-align: center;">↓ ○ II 단계 : 『긴급재해대책본부』설치 <ul style="list-style-type: none"> - 본부장 : 내각부총리대신 - 근 거 : 『재해대책 기본법』28조의 2 제1항 - 설치기준 : 재해가 매우 극심할 경우 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 『재해대책본부』설치 <ul style="list-style-type: none"> - 본부장 : 도도부현지사, 시정촌장 - 근 거 : 『재해대책 기본법』23조 제1항 - 설치기준 : 재난이 발생할 우려가 있거나 발생했을 때 지역방재계획에 따라 地域防災會議와 결정 ※ 『재해대책본부』의 명칭은 개별사건에 따라 다를 수 있으며 지방자치단체에 따라 『위기 관리대책본부』라고 하기도 함
<p>※ 단, 『대규모 지진 대책 특별조치법』에 의거하여 경계발령이 내려진 경우 중앙과 지방에는 『지진 재해 경계본부』를 설치하고, 『원자력 재해 대책 특별조치법』에 의거하여 원자력 긴급 사태가 발령된 경우에는 중앙과 지방에 『원자력재해대책본부』가 설치 됨.</p>	

※ 출처: <http://www.nema.go.kr>(검색일: 2006.9.30).

3. 일본 위기관리체제의 특징

2003년 정비된 일본 안전보장회의의 가장 큰 특징은 사태대처에 관한 안전보장회의의 역할이 명확해지고 강화되었다는 점이다. 먼저 개정안은 총리의 자문사항으로 무력공격 사태의 대처에 관한 기본방침과 무력공격사태 등의 대처에 관한 중요사항, 중대긴급사태 대응에 관한 중요사항을 추가시켰다. 또한 안보사안에 따라 관계장관 및 요원을 회의의 구성원으로 추가할 수 있도록 하고 사태대처전문위원회를 신설함으로써 사태대처의 효율성과 전문성을 높였다. 과거 일본의 안전보장회의는 통과의례적인 업무의 성격이 강한 국방의 기본방침, 방위계획의 대강, 방위계획에 연관된 산업 등의 조정계획의 대강을 심의하는 기능만 담당함으로써 그 중요성을 인정받지 못하였다. 그러나 사태대처에 관한 역할을 강화한 개정안으로 인해 현재 일본의 안전보장회의는 국가안보 및 위기관리 정책 결정에 가장 중요한 기구로 인식됨과 동시에 그 운영도 활성화되고 있다.

개정된 안전보장회의의 두 번째 특징은 전문적인 참모조직을 설치하여 안보정책 및 전

략을 개발·발전시키고 있다는 것이다. 실제로 신설된 사태대처전문위원회는 2003년 새 방위정비안을 검토하는 주무를 담당하였다.⁴⁵⁾

마지막으로 일본의 안전보장회의도 국방과 같은 전통적인 역할에 추가하여, 경제문제 및 재난대응과 같은 비군사 안보분야의 역할이 점점 더 강조되는 특징을 가지고 있다. 이러한 노력은 1998년 관방부에 설치된 『위기관리감』과 총리의 자문사항으로 ‘중대 긴급 사태 대응에 관한 중요사항’을 포함시킨 것, 그리고 안전보장회의 구성원으로 경제문제를 담당하는 ‘경제산업대신’과 국가기반체계와 재난관리를 담당하는 ‘국토교통대신’이 추가된 것을 통해 확인할 수 있다. 일본은 국가생존 추구에 편중된 기초적 차원의 안보개념을 넘어 국가의 번영에 중점을 둔 현대적 안보개념을 구현할 수 있도록 안전보장회의의 체제와 역량을 발전시켜 오고 있다.

고베 대지진 이후 일본은 재난관리체제를 일부 정비하긴 했지만 대폭적인 개선은 9.11테러 이후인 2001년 이후였다. 일본은 재난관리 단계별 법령을 세부적으로 정비하였다. 또한 내각차원에서 재난대책의 총합성을 확보하기 위해 중앙방재회의를 설치하고 내각관방장관 예하에 방재담당정책통괄관을 신설함으로써 오늘날의 재난관리체제를 갖추게 되었다. 그러나 미국의 국토안보부처럼 국내안보와 재난관리를 연계시키려는 조직의 재편화는 아직 없다. 일본이 본격적으로 위기관리체제를 정비했다고 하지만 아직까지도 일본은 미국처럼 통합적인 기능을 발휘하는 단계에 진입하지는 못한 것으로 판단된다. 미국의 위기관리 조직이 통합적 구조를 강조한 조직의 재편이었다고 한다면, 일본의 위기관리 조직은 유기적 구조에 더 무게를 둔 조직의 재편이었다고 본다.

4. 일본 경찰의 위기관리 역할

일본경찰 제도는 국가경찰인 경찰청과 지방자치단체별의 자치경찰로 구성된 이원체제

45) 새방위정비안에서는 경찰, 해상보안청이 대처하는 치안출동과 본격적인 무력행사가 허용되는 방위출동의 중간 정도에 해당하는 임무를 자위대에 부여하고, 상대의 공격 정도에 맞춰 공격수위를 결정하는 ‘경찰비례의 원칙’을 적용하지 않고 정당방위나 긴급피난에 해당하지 않더라도 상대를 공격할 수 있도록 하는 내용이 반영되어 있다. “日 자위대에 선제공격권 검토” □□중앙일보□□, 2003.12.31.

를 유지하고 있다. 자치경찰은 자율적으로 운영되지만 경찰청의 감독을 받도록 되어 있다.⁴⁶⁾

일본 경찰의 위기관리 역할은 국가공안위원회의 특정한 사무에 관하여 경찰청을 관리할 수 있는 일본 경찰법에 근거하고 있다. 국가공안위원회가 경찰청을 관리할 수 있는 사무를 살펴보면, 민심에 불안을 일으킬 대규모 재난과 관련된 사안, 지방의 평온을 해할 염려가 있는 소란에 관계되는 사안, 국제관계에 중대한 영향을 주고, 그 외 국가의 중요한 이익을 현저하게 해할 우려가 있는 항공기의 강취, 인질에 의한 강요 그 이외의 이에 준하는 사안으로 규정하고 있다.

경찰청은 경찰관의 교육내용에 위기와 관련된 교과목을 편성하고, 광역응원태세의 정비의 필요성이 인식되어 지방공공단체와 그 이외의 공공기관이 상호응원 협정 등을 적극적으로 체결하고 있다. 따라서 경찰청 및 지방경찰은 광역긴급원조대를 설치하여 운용하고 있으며, 광역긴급원조대는 지방자치단체의 경계를 구별하지 않고 재난발생시 파견된다.

일본 경찰은 위기관리에 있어 사전예방을 위한 방법심방과 순찰을 강화하고 있으며, 경찰은 재해가 발생했을 때는 곧바로 위기관리체제를 구축하고, 피해정보 수집, 피해자의 피난유도와 구출구조, 교통규제에 전념하면서 피해지의 경계순찰에 의한 피해의 미연방지에 전념하는 역할을 수행한다.

제3절 기타 국가들의 위기관리체제의 발전

앞에서 미국과 일본의 위기관리체제를 비중 있게 살펴보았다. 그러나 21세기형 위기관리체제는 미국과 일본에서만 발전된 것이 아니다. 9.11을 계기로 세계의 선진국들은 앞다투어 위기관리체제를 정비하였다. 여기에서는 스웨덴, 러시아, 그리고 스위스의 위기관리체제만을 살펴보도록 하겠다. 특히, 스위스에 대해서는 위기관리와 관련된 전반적인 민방위체제까지 같이 살펴보려고 한다.

46) 4항은 박동균, “한국 경찰의 위기관리능력 제고방안,” p. 194의 내용을 목적에 맞게 재정리한 것이다.

1. 스웨덴

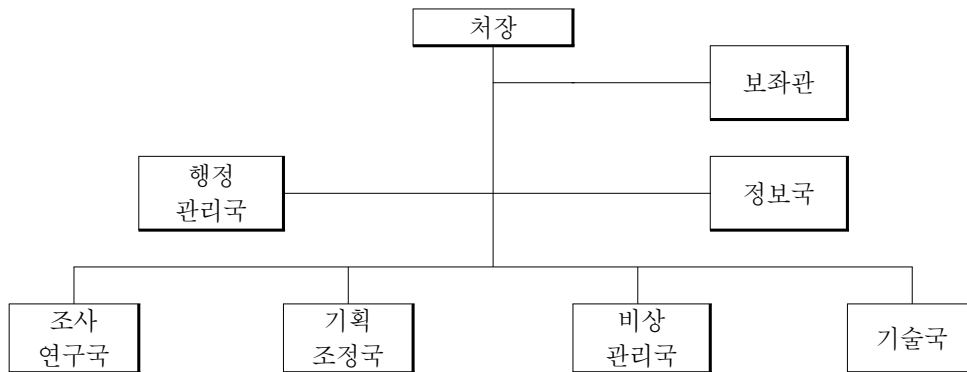
스웨덴의 위기관리기구인 SEMA(Swedish Emergency Management Agency)는 전통적인 안보위협을 포함하여 포괄적 안보위협에 대비할 목적으로 2002년 6월에 창설되었다. 스웨덴은 지리적으로 러시아와 서유럽의 중간에 위치한 나라로서 총력방위체제를 지향해 왔다. 그러나 1991년 소련이 붕괴되자 스웨덴은 국방부 소속의 ‘민방위청’을 전면적으로 개편하여 ‘국가비상대비위원회(OCB: National Board of Civil Emergency Preparedness)’를 창설하였고 이를 수상직속 기관화하였다. 또 OCB 산하에 재난 구조를 전담하는 ‘재난구조청(Swedish Rescue Services Agency)’을 설치하고 비상시 구조와 대피시설의 운영, 화재방 장비 보급 등의 업무를 전담하게 하였다. 스웨덴 정부는 기구개편과 함께 OCB는 기능을 대폭 보완하여 그간 이원화되었던 전시대비와 평시 민방위업무를 통합하여 전·평시 일원화된 위기관리체제로 조정하였다. 결국 OCB는 미국 FEMA를 모델로 한 통합된 위기관리체제인 SEMA로 재탄생되었다.⁴⁷⁾

SEMA는 위기관리원칙⁴⁸⁾에 입각하여 위기관련 업무를 관장하며, 조사연구·기획조정·비상관리 및 기술국 등 6개 분야로 구성된다. SEMA의 창설로 스웨덴은 비상시 사회발전이나 국제적인 협조 등 종합적인 조사 분석 기능과 자원의 배분 및 재난지역에 대한 예산 지원 등의 기능, 그리고 재난 예방을 위한 교육훈련, 사후 평가 등의 기능과 부·처 조정 통제 등 통합기능을 강화하였고, 테러 등 다양한 위협에 대한 대응능력을 보장하였다. SEMA의 편성은 <그림 3-6>과 같다.

47) 최재경, “세계의 비상대비 변화 추세 분석과 우리의 대응, pp. 41-43.

48) SEMA의 위기관리 원칙에는 책임원칙(The principle of Responsibility: 평시 책임기구가 전시 또는 위기시에도 관리 책임을 진다.), 동일원칙(The principle of Equality: 위기시에도 평시 조직체계에 의거 운용된다.), 근접원칙(The principle of Proximity: 관리 가능한 최저단위에서 부터 위기를 관리한다)가 있다. 박헌욱, “지방자치단체의 비상대비체제 발전방향,” 비상기획위원회 정책연구보고서(2004), p. 47.

<그림 3-6> 스웨덴 비상관리처(SEMA) 편성



※ 출처: www.epc.go.kr, “세계의 비상대비 현황”(검색일: 2006.10.7).

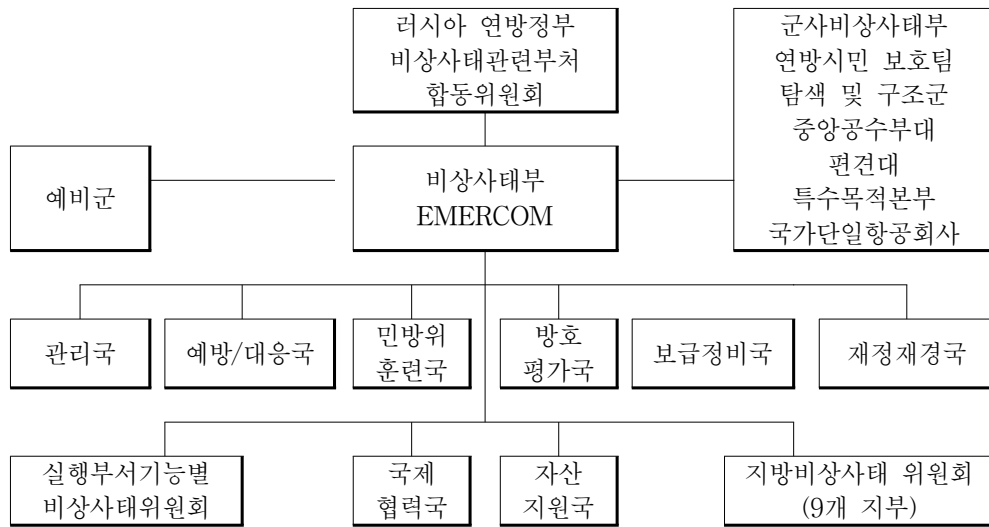
2. 러시아

구소련시절에는 국방부에서 비상사태 임무를 수행했다. 구소련 붕괴후 러시아는 ‘러시아 구조대’를 창설(1990.12.27)하여 긴급구조업무를 수행하도록 하였고, 다시 이를 비상사태부의 전신인 ‘민방공, 재해·재난복구 국가위원회’로 개편(1991.11.29)하였다. 현재 러시아의 비상사태 임무는 ‘민방공, 재해·재난복구부’(또는 비상사태부 : EMERCOM)에서 담당하고 있다.

EMERCOM은 ①민방공, 재해·재난복구에 관한 정부시책 수립 및 시행, ②비상사태 관련, 정부의 주요정책 수행 및 주무역할, ③재난관리체제 개선 및 발전에 관한 임무수행, ④민방위 및 구조업무 총괄 지휘, ⑤대규모 사건, 재난 및 비상사태 진정을 위한 작전 감독, ⑥방사능 물질 오염사고시 연방정부, 지방정부, 관련 기관 및 업체와 협조 등의 역할을 수행한다.

러시아의 EMERCOM은 국방부 다음으로 큰 부서로서 독자적인 예산과 인력으로 임무를 수행하고 있으며 비상사태부장관은 국가안보위원회 위원으로 임무를 수행하고 있다. 미국의 국토안보부와 성격이 가장 유사한 기구가 바로 EMERCOM이다. EMERCOM의 편성은 <그림 3-7>과 같다.

<그림 3-7> 러시아 비상사태부 편성



※ 출처 : www.epc.go.kr, "세계의 비상대비 현황"(검색일 : 2006.10.7).

3. 스위스

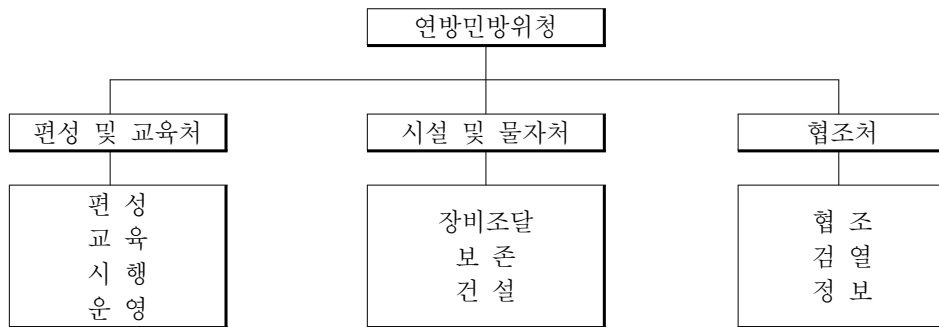
스위스의 국가위기관리기구인 국방·체육·민방위부(Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport: VBS) 예하의 국가비상상황실(National Emergency Operation Center: NEOC)과 연방민방위청(Bundesamt für Zivilschutz)으로 대별된다. NEOC의 역할은 방사능 사고(국내외 원자력발전소, 방사능 실험실 및 방사능 물질 이동간 사고, 원자탄 폭발/테러사고 등), 화학물질사고, 댐붕괴사고, 인공위성의 자국내 추락사고 등에 대비하는 것이며, 평시에는 20명(물리/화학학자, 기상전문가, 컴퓨터/통신전문가 등)으로 구성되어 운영되다가 전시에는 200명이 추가로 동원된다.

NEOC는 원자력발전소, 주(州)경찰서, 각 방송국 등과 통신체계를 갖추고 있으며, NEOC와 연방정부간의 화상회의 시스템을 구축하고 있다. 국가전역에 58개의 자동 온라인 감시 네트워크가 구축되어 있으며, 주경찰이 운영하는 107팀의 국가전역 이동탐지팀과 60팀의 군 지원 추가 탐지팀이 운영되고 있다.

민방위청의 역할은 ①자연 또는 인위적인 국가재난 및 기타 위기발생시 지원, ②전시,

인명/재산보호 및 구호 관련 제반활동 실시, ③전시 문화재 보호 ④국경지역 재난발생시 인접국가와 협조된 구조활동 실시 등을 실시한다. 스위스 민방위 조직은 연방 차원의 민방위청 - 주 차원의 민방위국 - 시, 군 단위의 민방위 사무국으로 되어 있으며 민방위 관련기구는 1,200개에 이른다. 연방 민방위청은 편성 및 교육처, 시설 및 물자처, 협조처 등으로 조직되어 있으며 연방민방위청의 편성은 <그림 3-8>과 같다.

<그림 3-8> 스위스 연방민방위청 편성



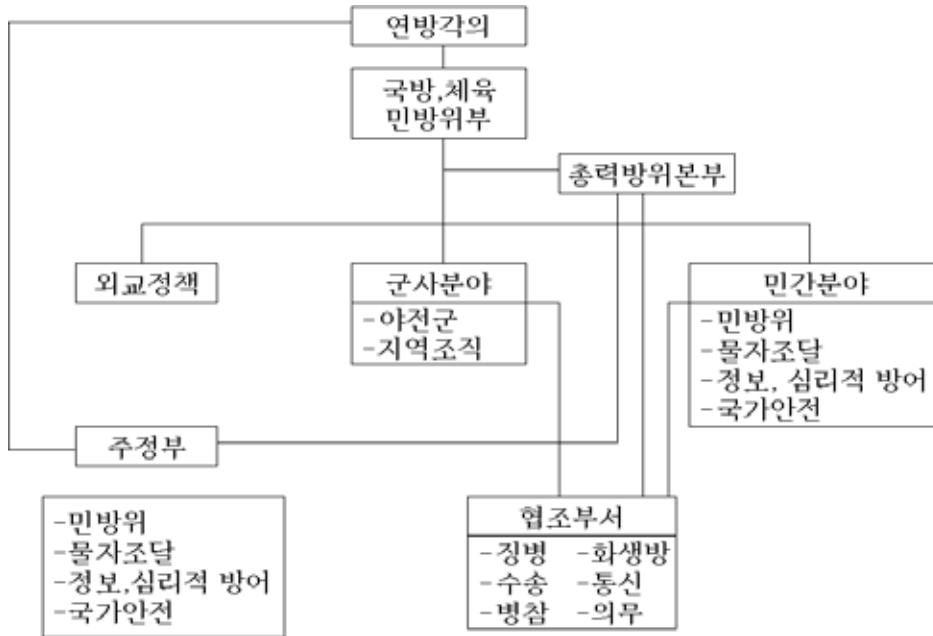
※ 출처 : www.epc.go.kr, "세계의 비상대비 현황"(검색일: 2006.10.7).

스위스의 민방위 조직은 여성지원자 3,000명을 포함하여 총 30,000명으로 편성되어 있다. 특히, 스위스는 1975년 이후 모든 건물 신축시 지하대피소 건축을 의무화하여 스위스 전 거주자 약 700만명을 95% 소화할 수 있는 대피시설을 완비하였다. 위생·보건 관련 지하 시설물도 약 1,500개 정도이며 병상도 10만 7천개나 설치되어 있다.⁴⁹⁾

스위스는 총력방어 개념하에 전시 국토방위 및 국민보호를 위해 평시에 국가자원의 전시 사용을 위해 이를 관리하고 있다. 총력방어는 군사적 방위와 민간방위(Zivilverteidigung)로 이루어지며 민간방위를 구성하는 요소는 사회적 방위, 경제적 방위 및 심리적 방위 등이 라 하며 민방위(Zivilschutz)는 민간방위의 통합된 시행형태라 할 수 있다. 총력방어의 조직편성은 <그림 3-9>와 같으며 동원계획 수립 및 협조부서는 <그림 3-10>과 같다.

49) www.epc.go.kr/kor/info/kor_info_world_26.html

<그림 3-9> 총력방어 조직 편성



※ 출처 : www.epc.go.kr, “세계의 비상대비 현황”(검색일: 2006.10.7).

<그림 3-10> 동원계획 수립 및 협조부서

구분	부서	내용
국방,체육 민방위부	합참/각군 일반 참모부	· 작전참모부 동원처- 동원업무계획, 작성 및 시행감독 · 전쟁물자 관리처- 비축물자 관리
	총력방위 본부	· 총력방어에 관한 연구, 정부 및 부서간 협조 및 조정 · 목표 및 준비 수준 설정
	민방위청	· 민방위 연구: 계획 및 준비, 지도 및 조정
경제부	전시 경제방위 위원회	· 군사 및 민간방위 공통 물자(연료 및 식량)의 준비
교통, 체신 에너지부	연방 체신청	· 민간 통신시설의 전시동원 준비 및 군사우편 지원
	연방 철도청	· 철도 동원 준비 및 전시 운용 계획 · 철도 경찰의 전시 철도승무원, 철도 헌병의 편성, 훈련 및 운용준비
민간 기업체		· 동원 담당관이 지정되어 차량/장비동원 계획 및 준비

※ 출처 : www.epc.go.kr, “세계의 비상대비 현황”(검색일: 2006.10.7).

4. 기타 국가들의 위기관리 체제의 특징

첫째, 탈냉전 이후 안보개념의 변화에 따라 각 국가들은 자체의 위기관리체제를 점진적으로 개선해왔지만 제도와 법령을 포함한 본격적인 체제의 개편은 9·11을 전후하여 이루어졌다. 이것은 9.11이라는 학습의 결과였다. 기존의 전통적 위기에서 피해는 군으로 한정되었으나, 9·11을 계기로 피해가 민간인과 민간시설까지 확대되는 특징을 갖게 되었다. 따라서 각 국가들은 종전의 군사영역의 전통적인 안보위기 뿐 아니라 인간안위와 관련된 다양한 위협으로부터 국민의 생명과 재산을 안전하게 지킬 수 있도록 전통적 안보위기관리체제와 재난관리체제의 개편과 강화를 서둘렀다.

둘째, 각 국가들은 위기관리조직들의 통합성과 협력을 지향하고 있다. 9·11을 전후하여 국제정세와 시대변화의 추세로 보아 전쟁발발 가능성은 그리 높지 않은 반면, 상대적으로 테러(생화학무기, 사이버, 핵, 방사능) 위협은 크게 증가했고, 또 다양한 평시 위기(전염병, 정전사태, 운송, 컴퓨터 바이러스 등) 등이 대두되었다. 따라서 각 국가들은 전·평시, 군사·비군사, 그리고 민·관·군의 구분이 없는 새로운 종합위기관리체제가 필요하게 되었다. 따라서 각 국가들은 전통적 안보위기관리, 민방위, 재난관리 등의 기능을 통합하는 추세를 보이고 있다. 스웨덴의 SEMA와 러시아의 EMERCOM 등은 미국의 국토안보부를 벤치마킹했다고 볼 수 있다.

셋째, 중앙정부의 역할이 강화되는 추세이다. 국가건설 이념과 민주화의 영향 등으로 지방자치단체의 행정권한과 역할, 자율성이 점점 강화됨⁵⁰⁾에 따라 재난관리의 수행 주체도 당연히 지방자치단체가 책임을 지게 되었다. 그러나 오늘날 재난이 점차 대형화·빈번화되면서 지방정부의 능력만으로 이를 감당할 수가 없어 중앙정부가 개입하지 않을 수 없는 상황이 되어버렸다. 따라서 각 국가들은 분산되어 있던 위기관리기구들을 대폭 통합하기 시작했다.

50) 재난관리에 있어 지방자치단체의 권한과 역할이 확대되는 부분은 주로 재난대응단계이며 그것도 주로 초동단계에 지나지 않는다. 이러한 경향은 유럽에서 두드러지게 나타나고 있다. 이에 대한 사항은 다음의 자료를 참고할 것. 박헌욱, “지방자치단체의 비상대비체제 발전방향,” pp. 42-57.

제4절 참여정부 국가위기관리체제의 발전

2003년 참여정부가 등장하면서 한국의 국가위기관리체제는 대폭적으로 바뀌었다. 새로운 기구가 등장하기도 하고 새로운 법령들이 제정되기도 했다. 세계 유일의 분단국가로서 북한으로부터 발생하는 안보 위협뿐만 아니라 주변국가들로부터도 안보위협이 발생되기 시작했다. 또한 한국은 급속한 산업화와 도시화의 영향으로 대형재난이 빈번하게 발생하기 시작했으며 민주화의 영향으로 국가핵심기반분야가 위협받는 일이 수시로 발생하기 시작했다. 참여정부는 이러한 시대적 상황을 제도적으로 보완할 필요성을 느꼈다. 또한 9.11테러 이후 선진국들이 위기관리체제를 정비하는 모습을 타산지석으로 삼을 필요성도 느꼈다. 참여정부가 국가위기관리체제를 정비한 소이가 여기에 있다. 참여정부의 위기관리체제 정비 내용을 세 분야로 나누어 살펴보자

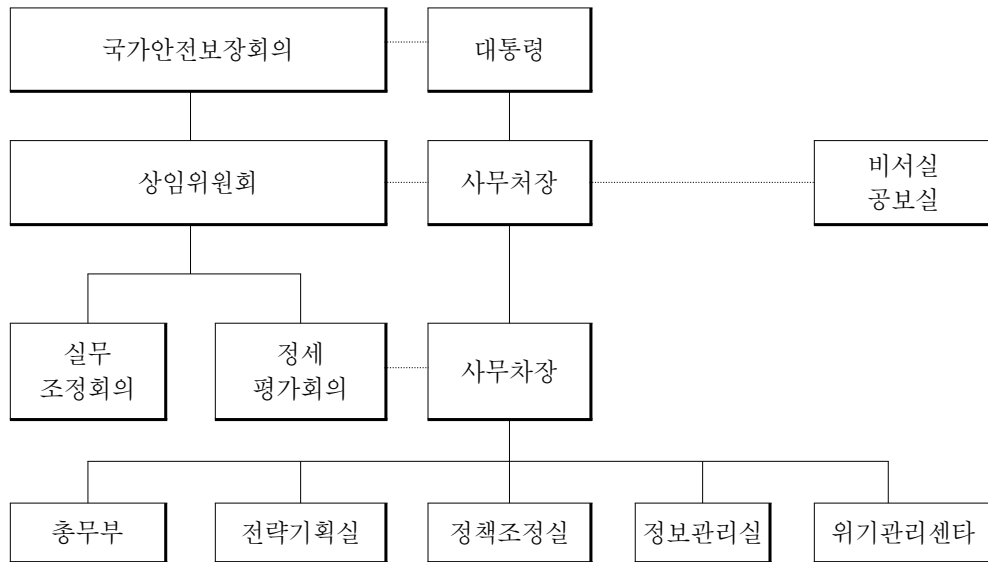
1. 전통적 안보분야

국가안전보장회의(NSC) 사무처는 2004년 9월, 대통령 훈령 제124호인 『국가위기관리지도지침』을 발표하였다. 이 지침에는 국가위기의 개념·분야, 분야별 중점활동, 위기관리 의사결정 기구 등에 대한 내용을 담고 있다. 이 지침서는 포괄적 안보위기 개념하에 국가위기를 전통적 안보분야, 재난 분야, 그리고 국가핵심기반 분야로 구분하고 전통적 안보분야는 국가안전보장회의가 최고의사결정기구로 지정되었다.

참여정부는 2003년 3월, 정부 출범과 때를 같이하여 『국가안전보장회의 운영 등에 관한 규정』(대통령령 제 17944호)을 개정하였다. NSC는 국가안전보장에 관련되는 대외정책·군사정책과 국내정책의 수립에 관하여 대통령의 자문에 응하기 위해 조직된 회의체이다. NSC는 대통령·국무총리·통일부장관·외교통상부장관·국방부장관 및 국가정보원장과 대통령령이 정하는 약간의 위원(대통령비서실장, 사무처장, 사무차장)으로 구성되어 있으며 의장은 대통령이다. 의장은 필요시 관계부처의 장, 비상기획위원회 위원장, 합동참모회의의장 및 기타의 관계자를 회의에 출석하여 발언하게 할 수 있다.

개정된 대통령령의 핵심은 사무처의 확대·개편이었다. NSC와 NSC 사무처의 편성은 다음 <그림 3-11>과 같다.

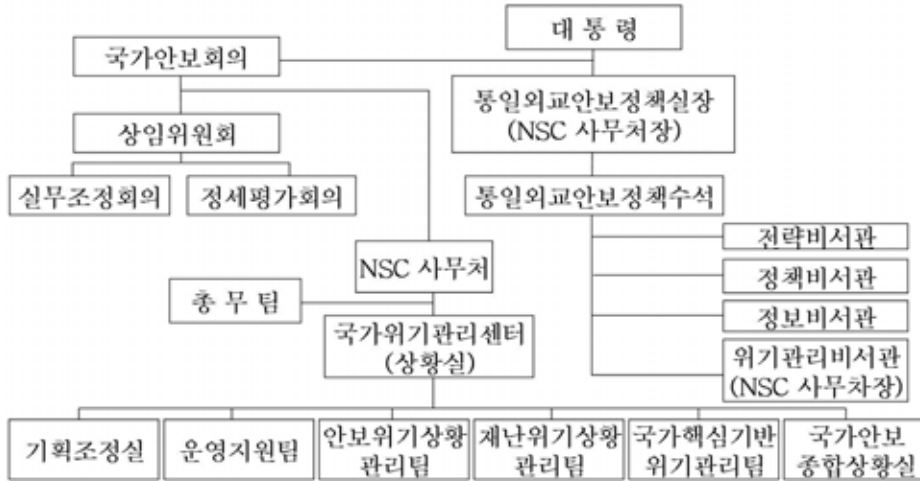
<그림 3-11> NSC 및 사무처 기구도



과거의 사무처가 NSC 회의를 지원하기 위한 소규모의 ‘눈에 띄지 않는 조직’이었다면, 참여정부의 사무처는 국가안전보장 전략의 기획 및 수립, 국가안전보장관련 중장기 정책의 수립 및 조정, 국가안전보장 관련 현안정책 및 업무의 조정, 국가안전보장 관련 정보의 종합 및 처리체계 관리, 국가위기 예방·관리 대책의 기획 및 조정, 안보회의 및 상임위원회 심의사항에 대한 이행사항의 점검, 그 밖에 안보회의·상임위원회·실무조정회의 및 정세평가회의의 운영에 관한 사항을 처리하는 막강한 조직으로 다시 태어났다.

사무처의 조직과 임무는 대통령령 상의 임무와 일치하지 않는다는 야당의 지적에 따라 2006년 다시 재편되었으며 그 결과는 <그림 3-12>와 같다.

<그림 3-12> NSC 및 위기관리센터 기구도



여기서 주목해야 할 부분은 2003년 당시의 사무처에 속했던 대부분의 조직들이 통일외교안보정책실로 이동했다는 점이다. 또한 특이한 사항은 위기관리센터의 위상이다. 위기관리센터는 사무처 소속임과 동시에 통일외교안보정책실 소속이기도 하기 때문이다. 참여정부 등장 이후 국가위기관리체제 상에서 가장 대표적인 변화가 바로 NSC에 위기관리센터를 설립했다는 점이다. 위기관리센터는 전통적 안보분야, 재난분야, 그리고 국가핵심기반분야의 위기에 대해 관련부처와 정책을 협의하고 조정하는 역할을 할 뿐만 아니라 「국가위기관리지도지침」을 만들고 「유형별 위기관리 표준 매뉴얼」 및 「위기대응 실무매뉴얼」의 작성을 지도하는 기능을 수행하기도 한다.

위기관리 매뉴얼이 작성되어 있다고 해서 실제 위기가 발생했을 시 위기관리 매뉴얼에 따라 위기관리가 제대로 이루어진다는 보장은 없다. 그러나 위기 유형별로 위기관리 4단계에 의해 매뉴얼이 작성되고 또 이를 근거로 훈련이 이루어지고 있다는 점은 한국 위기관리 역사상 의미 있는 작업이라고 본다. 위기관리센터의 지도아래 전통적 안보분야는 12개의 유형별 표준 매뉴얼이 작성되었으며, 재난분야는 11개, 그리고 국가핵심기반분야는 9개가 작성되었다.

유형별 표준 매뉴얼을 기초로 각 정부 부처·기관은 국가 위기상황 발생시, 현장에서 신속히 적용할 구체적 조치사항을 목록화한 위기대응 실무매뉴얼도 작성했다. 위기관리 센터는 2005년 11월, 안보분야 94개, 재난 119개, 국가핵심기반 55개, 기타 4개 등 총 272개의 실무매뉴얼을 완성했다고 발표했다.⁵¹⁾

유형별 표준 매뉴얼을 소개하면 다음 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 유형별 표준 매뉴얼

분 야		유 형
전통적 안보 (12)	군사분야(4)	북핵 우발사태, 서해북방한계선(NLL) 사태, 독도 우발사태, 파병부대 우발사태
	남북교류· 협력분야(4)	북한내 아 국민 및 물자 억류, 개성공단 돌발사태, 북 임남댐 붕괴, 북측 방문단 집단망명
	사회·치안분야(4)	재외국민 보호, 소요·폭동, 테러, 대통령 권한 공백
재 난(11)		풍수해, 지진재난, 산불재난, 고속철도 대형사고, 다중밀집시설 대형사고, 대규모 환경오염, 화학 유해물질 유출사고, 지하철 대형사고, 공동구 재난, 전염병, 가축질병
국가핵심기반(9)		사이버안전, 전력분야, 원유수급 분야, 원전안전 분야, 금융전산분야, 육상화물운송 분야, 식·용수 분야, 보건·의료분야, 정보·통신분야

* 출처 : 이용문·탁성한·선미선·조윤기, □□국방 재난관리정책 발전방향 연구□□(서울 : 한국 국방연구원, 2005), p. 45.

2. 재난관리 분야

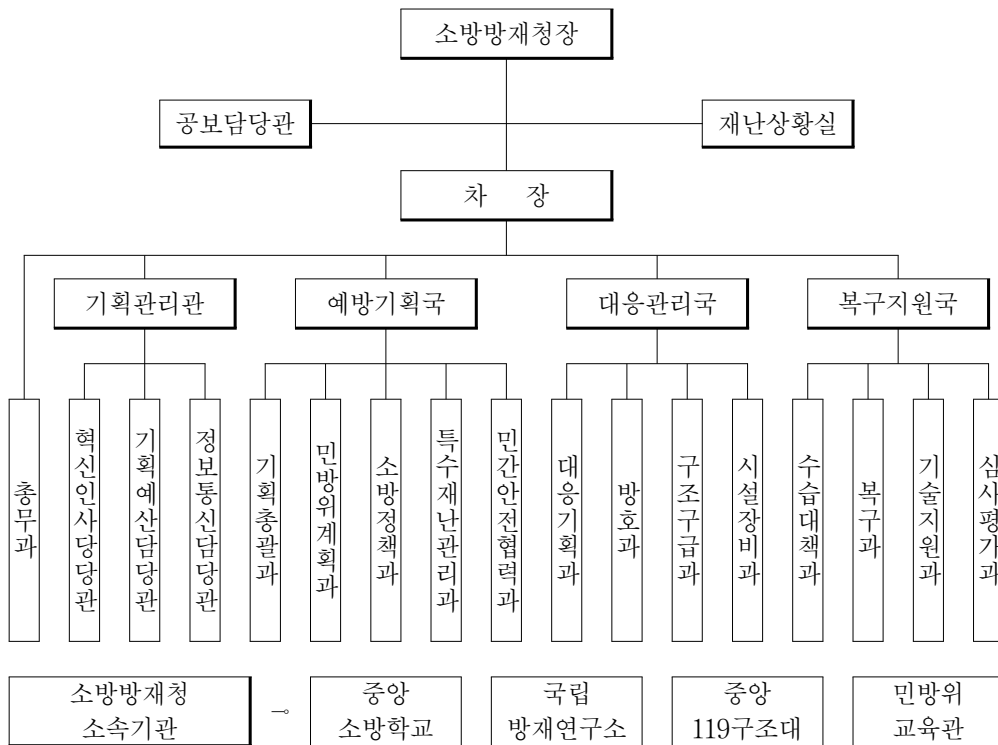
2004년 3월 「정부조직법 개정안」 및 「재난 및 안전관리 기본법」이 통과됨으로써 재난 관련 업무체제의 일원화를 통한 정책심의 및 총괄조정 기능을 강화하고, 재난예방에 대한 인식제고 및 예방투자를 강화하며, 구조, 구급 및 현장 수습 등 현장대응체제를 강화하고, 자치단체의 재난관리기능 및 민관 협조체제를 강화하며, 안전의식 제고를 위한 대

51) 이용문·탁성한·선미선·조윤기, □□국방 재난관리정책 발전방향 연구□□(서울: 한국 국방연구원, 2005), p. 44.

국민 홍보 등 예방체제를 확립할 목적⁵²⁾으로 1실 3국, 17개과로 확대 개편된 소방방재청이 창설되었고, 중앙소방학교, 국립방재연구소, 중앙 119구조대, 민방위교육관이 소방방재청 소속의 기관이 되었다. 그러나 자연재난 및 인위재난은 소방방재청이 재난관련 업무를 수행하나 사회재난, 특히 국가기반체계 마비에 대한 업무는 행자부에서 담당한다. 특히, 행자부는 소방방재청의 상급 중앙부서로서 재난관리에 대한 전반적인 책임을 진다. 소방방재청의 기구와 기능을 살펴본 뒤 행자부의 재난관리 기능을 살펴보자

소방방재청의 기구표는 다음 <그림 3-13> 과 같다.

<그림 3-13> 소방방재청 기구표



* 출처: www.nema.go.kr/index.html(검색일: 2006.10.15).

소방방재청의 중요한 국(局)·과(課)별 기능을 요약해 보면, 예방기획국은 주로 민방

52) www.nema.go.kr/index.html(검색일: 2006.10.15).

위와 인위재난 업무를 담당하고 복구지원국은 주로 자연재난 업무를 담당하는 한편, 대응관리국은 소방업무를 중심으로 재난 발생시 현장업무를 담당한다.

예방기획국의 각과별 업무를 살펴보면, 기획총괄과는 민방위·재난관련 예방정책의 기획·운영 총괄 등의 업무를, 민방위계획과는 민방위계획의 수립/지도 및 종합 등의 업무를, 소방정책과는 소방안전종합대책의 수립 및 운영지도 등의 업무를 수행한다. 또한 특수재난관리과는 특정관리대상시설의 지정·관리·정비 등의 업무를, 민간안전협력과는 재난예방에 관한 교육훈련 및 홍보프로그램 개발/보급 등의 업무를 수행한다.

다음으로 대응관리국의 각과의 업무를 살펴보면, 대응기획과는 긴급재난대응계획의 수립 종합 및 조정 등의 업무를, 방호과는 화재진압 기본계획의 수립/운영 등의 업무를 담당한다. 또한 구조구급과 중앙긴급구조통제단의 구성·운영과 지역긴급구조통제단의 운영지원 등의 업무를, 시설장비과는 소방시설의 설계·감리 및 공사업체의 운영지도 등의 업무를 수행한다.

마지막으로 복구지원국의 각과별 업무를 살펴보면, 수습대책과는 자연재난 관리계획의 수립·종합 및 조정 등의 업무를, 복구과는 재난복구계획의 수립 및 복구예산에 관한 사항 등의 업무를 수행한다. 또한 기술지원과는 재난 및 안전관련 기술개발 종합계획 수립에 관한 사항 등의 업무를, 심사평가과는 재난관리 심사평가계획의 수립·종합 및 조정 등의 업무를 수행한다.

재난 분야의 최고 의사결정기구인 국무총리를 위원장으로 하는 중앙안전관리위원회이다. 중앙안전관리위원회는 재난관리에 관한 중요 정책을 심의, 조정하고 중앙행정기관과의 협의 및 조정 역할을 담당한다. 행자부장관을 본부장으로 하는 중앙재난안전대책본부는 대규모 재난에 대한 예방, 대비, 대응, 복구 활동에 관한 사항을 총괄 조정하고 필요한 조치를 취한다. 또한 중앙사고수습본부는 대규모 재난 발생시 주무부처의 장 소속하에 설치하며 중앙재난안전대책본부와 긴밀한 협조하에 발생한 재난을 신속하게 수습한다. 소방방재청에 설치되어 있는 중앙긴급구조통제단은 긴급 구조활동에 관한 사항을 총괄 조정하고, 관련기관의 활동에 대한 역할 분담 및 지휘통제를 담당한다.

2004년 제정된 「재난 및 안전관리 기본법」은 과거의 재해·재난관리 법과 차별성⁵³⁾

53) 행정자치부 국가재난관리시스템기획단에서 작성한 「재난 및 안전관리 기본법」 설명자료(2003년 11월)를 참고할 것.

이 있는데 이를 토대로 참여정부 이후의 재난관리체계의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 재난의 개념을 새롭게 정립했다는 점이다. 기존의 자연재해 개념과 기존의 인적 재난 개념, 그리고 국가기반체계 마비 등 사회적 재난을 아울러 새로운 재난의 개념을 정립했다.

둘째, 국가안전관리체계를 개편했다는 점이다. 국가 재난관리체계를 일원화하기 위해 기존의 재난관리법에 의한 중앙안전대책위원회와 자연재해대책법에 의한 재해대책위원회를 통합하여 중앙안전관리위원회로 통합했으며 기존의 중앙재해대책본부와 중앙사고대책본부를 통합하여 중앙안전대책본부로 일원화했다. 또한 소방방재청장을 단장으로 하는 중앙긴급구조통제단을 설치함으로써 긴급구조를 위한 일사분란한 지휘가 가능하게 되었다.

셋째, 중앙수습지원단을 구성할 수 있는 법적 근거를 마련했다는 점이다. 대규모 사고의 신속한 수습과 대구 지하철 사고처럼 사고수습에 경험이 적은 일선 지방자치단체의 초동대처가 미흡하여 오히려 유가족과 대책본부간의 갈등을 증폭시킬 수 있는 문제가 있었다. 그러나 2004년 새로운 법이 제정됨으로써 중앙수습지원단을 구성해서 운영할 수 있는 법적 근거를 마련했다.

넷째, 소방방재청이 재난관리전문기관과의 연계성을 확보했다는 점이다. 재난관리전문기관은 소속 중앙부처의 지도감독을 받고 있으나 소방방재청장은 재난관리 주무기관으로서 우리나라 안전분야에 대한 총체적인 안전대책을 추진해야 하므로 관련 재난관리전문기관에 대해 자료협조를 요청할 수 있고 긴급안전점검을 실시할 수도 있으며 재난관리책임기관의 장에게 긴급안전점검을 실시하도록 요구할 수 있게 되었다.

다섯째, 국가안전관리계획을 수립할 수 있는 근거를 마련했다는 점이다. 기존의 자연재해대책법의 의한 방재기본계획과 재난관리법에 의한 재난관리계획 등 자연재해와 인적 재난 분야로 이원화되었던 것을 안전관리계획으로 통합, 일원화시켰다.

여섯째, 재난관리책임기관의 장으로 하여금 재난발생위험이 높은 시설의 재난예방에 대한 지속적인 관심을 유도했다는 점이다. 재난관리책임기관의 장에게 안전관리체계 및 안전관리규정을 정비, 보완하도록 의무화 했고 소방방재청장이 이를 평가하도록 규정함으로써 재난관리책임기관의 장이 재난예방을 위해 지속적인 관심을 갖게 만들었다.

일곱째, 재난사태를 선포할 수 있게 되었다. 재난사태가 선포된 지역에 대해서는 재난경보발령, 인력·장비 및 물자의 동원, 위험구역 설정, 대피명령, 응원 등의 응급조치와

행정기관 소속 공무원의 비상소집 등 재난대비 및 대응을 위한 조치를 통하여 재난으로부터 사전관리에 최선을 다함으로써 인명과 재산피해가 최소화되도록 하였다.

여덟째, 피해경감을 위한 인력, 장비 및 물자의 동원을 가능하게 했다는 점이다. 중앙본부장 및 지역본부장은 민방위대의 동원과 재난관리기관의 장에게 응급조치를 위한 물자 및 장비 등을 동원할 수 있도록 요청하고 군부대 지원을 요청할 수 있는 권한을 부여하였다.

아홉째, 긴급구조를 위한 현장지휘권의 일원화를 기했다는 점이다. 지역긴급통제단장이 실질적인 통제권을 행사하고 재난현장에 현장지휘소를 설치 운영할 수 있도록 하고 긴급구조에 참여한 민간기구들에 대해서는 경비를 보상할 수 있도록 함으로써 현장대응 기능을 강화했다.

열째, 재난관리기금을 통합했다는 점이다. 재해대책기금과 재난관리기금으로 이원화되어있던 기금을 일원화했다.

열한째, 재난관련 보험 등의 개발·보급을 명시했다는 점이다. 국가는 국민과 지방자치단체가 자기의 책임과 노력으로 재난에 대비할 수 있도록 재난관련 보험·공제의 개발과 보급을 위해 노력하고 예산의 범위 안에서 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있도록 규정하였다.

열두째, 상시 종합상황실을 설치·운영하게 했다는 점이다. 소방방재청장, 시·도지사, 시장·군수·구청장 및 소방서장은 재난정보의 수집·전파, 신속한 지휘 및 상황관리를 위하여 상시 종합상황실을 설치·운영하도록 하고, 행자부장관은 사회재난에 관하여 재난상황실을 설치·운영하도록 규정함으로써 24시간 재난관리체제를 구축했다.

열셋째, 시장·군수·구청장에게 지역재난관리의 책임을 명확하게 명시했다는 점이다. 시장·군수·구청장은 시·군·구 안전관리위원회의 위원장이며 시·군·구 재난안전대책본부의 본부장 역할을 수행한다.

3. 국가핵심기반분야

참여정부는 위기를 3가지 유형으로 분류하면서 각 위기 유형별로 책임부서를 지정하였

다. 전통적 안보분야의 최고의사결정 역할은 NSC가 하되, 주로 국방부, 통일부, 외교부가 위기관리의 주관기관이다. 재난분야는 국무총리가 주관하는 중앙안전관리위원회가 최고의 의사결정기구 역할을 수행하지만 행정자치부와 소방방재청이 주관기관이다. 물론 재난의 유형에 따라 주관기관이 달라지기도 한다. 국가핵심기반분야는 국무총리를 위원장으로 하는 국정현안정책조정회의가 최고의 의사결정기구이지만, 주로 행정자치부가 주관기관이다. 더 쉽게 설명하자면, 재난은 소방방재청이, 국가핵심기반분야는 행정자치부가 주관기관이라는 뜻이다.

행정자치부는 재난관리에 대한 전반적인 기능과 국가기반체계의 마비로 인한 사회적 재난과 관련된 업무를 수행한다. 전자의 기능은 민방위안전정책담당관실에서 수행하며 후자의 기능은 기반체계보호담당관실에서 수행한다. 이들의 기능을 살펴보면 다음 <표 3-3> 과 같다.

<표 3-3> 행정자치부 위기관리 조직 및 기능

부서명	기능
민방위 안전정책 담당관실	민방위법령/제도의 연구/개선에 관한 사항, 재난관련 법령/제도의 연구/개선에 관한 사항, 중앙민방위협의회의 운영에 관한 사항, 민방위업무에 관한 각 중앙행정기관의 업무조정에 관한 사항, 통합방위업무 지원에 관한 사항, 중앙안전관리위원회 및 조정위원회/분과위원회의 운영지원, 정부합동중앙수습지원단 및 해외재난대책지원단의 구성/운영에 관한 사항, 재난사태 선포 및 특별재난지역 선포의 건의와 예/경보에 관한 사항, 자연/인적재난 및 국가기반체계 보호 등과 관련한 동원명령, 물자 및 지정된 장비/인력의 지원요청 등에 대한 데이터베이스 구축, 비상기획위원회 등 관련부처 협의/지원 등에 관한 사항, 국가안전관기본계획/집행계획 및 시·도 안전관리계획 등 안전관리 집행계획의 보고/취합/관리, 의료/공중보건 재난 등 공공서비스 안전관리 협조/지원, 중앙재난안전대책본부 운영 등 소방방재청 소관 업무 협조/지원에 관한 사항, 테러대비에 관한 사항 등
기반체계 보호 담당관실	국가기반체계(이하 기반체계로 표기)보호에 관한 통합지원계획의 수립/시행, 기반체계보호에 관한 안전관리 집행계획의 협의/조정, 기반체계보호에 관한 국가안전관리 기본계획 및 시·도 안전관리계획의 조정, 기반체계보호에 관한 시·도 안전관리계획의 수립 및 지침의 제정과 운영, 중앙행정기관 및 재난관리 책임기관의 기반체계보호 안전관리 집행계획의 보고/수리/관리, 기반체계보호 중앙안전관리위원회 분과위원회의 구성/운영, 기반체계보호에 관한 중앙재난안전대책본부의 구성/운영 및 지역대책본부장의 지휘지원, 기반체계마비시 대응/수습/복구를 위한 중앙행정기관간 협의, 기반체계보호관련 재난사태 선포 및 특별재난지역 선포의 건의에 관한 사항, 국가기반체계보호 예/경보발령에 관한 사항, 기반체계보호에 관한 정부합동 중앙수습지원단의 구성/운영에 관한 사항, 재난수습을 위한 행정/재정상의 조치요구에 관한 사항, 분야별/단계별 대응안내서의 종합작성/유지 및 관리, 기반체계보호관리시스템에 대한 단계별 주기적 점검/평가/보완, 기반체계 재난상황실 운영

* 출처 : www.mogaha.go.kr/warp/kr/ministry/constitution/function/04.html (검색일: 2006.10.25).

민방위안전정책담당관실은 소방방재청 상위기관으로서의 업무와 안전관리위원회 운영 지원, 정부합동중앙수습지원단 구성 및 운영, 재난사태 선포와 특별재난지역 선포의 건의 등의 기능을 수행하고 기반체계보호담당관실은 사회적 재난을 담당한다.

4. 한국 위기관리체제의 특징

참여정부 등장이후 위기관리에 있어 획기적인 발전이 있었음에도 불구하고 한국의 위기관리체제는 아직도 적지 않은 문제점을 내포하고 있다. 몇 가지만 특징적으로 살펴보자.

첫째, 한국의 위기관리체제는 통합적 구조가 아니라 유기적 구조의 형태를 띠고 있다는 점이다. 미국, 스웨덴, 러시아 등이 9.11이후 국가위기관리체제를 통합적 구조로 재편한 데 비해, 일본은 유기적 구조에 더 초점을 두었다. 한국은 미국형 위기관리체제가 아니라 일본형 위기관리체제와 더 비슷하다고 볼 수 있다. 위기관리가 3가지 분야로 분리되었을 뿐만 아니라 재난과 국가핵심기반 분야도 담당기관이 이원화되어있기 때문이다.

둘째, 민방위 개념이 퇴색되었다는 점이다. 「민방위 사태」, 「비상사태」, 「재난」 등의 개념 규정에서 민방위 사태가 가장 상위개념임에도 불구하고 새로이 규정된 국가위기관리체제 하에서는 민방위 개념이 실종되어버린 듯 한 특징이 있다. 위기관리와 관련된 용어의 개념 규정과 그 상하관계가 정립되어야 할 것으로 본다.

셋째, 현 소방방재청은 본래의 취지와는 달리, 민방위와 재난을 총괄하는 기관으로서의 완전한 기능을 수행할 수 없는 구조로 되어있다는 점이다. 민방위 제도와 법령에 대한 검토와 국가기반체계보호에 관계된 업무는 행정자치부의 안전정책담당관실에서 담당하고, 민방위의 운영과 재난관리는 소방방재청에서 하고 있기때문이다. 현재와 같은 이원적 구조는 소방방재청이 완전한 민방위 및 재난 전담기구로 역할을 수행하기에는 제한된다는 측면이 있다. 그러나 이 문제점은 소방방재청이 독립된 정부부서로 재창설되거나 또는 새로운 위기관리부서가 창설되기 전까지는 한계가 있을 것이다.

제4장 위기관리 규범 상의 경찰의 역할

참여정부 출범과 동시에 진행된 한국의 국가위기관리체제의 변화는 위기관리의 법령, 조직, 제도 등에 많은 영향을 미쳤다. 소방방재청의 창설은 물론이고 각 정부 부서들도 「국가위기관리지도지침」을 근거로 해당 부서의 조직을 정비하고, 교육과 훈련을 강화하며, 표준메뉴얼을 근거로 실무메뉴얼을 작성하기도 했다. 그렇다면 국가위기관리 시 규범 상에 명시된 경찰의 역할은 무엇인가?

제4장에서는 국가위기관리체제 법규 상에서 명시하고 있는 경찰의 임무를 도출해 보고, 경찰법 및 규정 상에 명시되어 있는 위기관리 분야를 도출하여 이를 비교해보고자 한다. 규범에 대한 분석이 필요한 이유는 현재의 규범 내에서 경찰의 역할이 도출되어야 하고, 또 경찰이 국가위기관리에 있어서 적극적인 역할을 수행하기 위해서 어떤 분야의 규범이 보완되어야 하는가를 도출해 볼 수 있기 때문이다. 규범은 단순히 어떤 집행의 합법성을 보장해 주는 근거만 되는 것이 아니다. 규범 속에는 그 규범의 목적, 조직, 임무, 운영, 제한사항 등이 명시되어 있어 집행의 큰 그림을 이해하는 데 도움을 준다. 위기관리 규범 중 공개된 부분은 규범 내용을 그대로 옮기되, 공개되지 않은 규범은 해당되는 부분만 해석하는 형태로 서술할 예정이다.

제1절 국가위기관리 법규에 명시된 경찰의 역할

제1절에서는 국가위기와 관련된 관련 법규에 명시된 국가위기 관련 경찰의 역할을 도출해 보고자 한다. 국가위기와 관련된 법규는 많다. 이 보고서에서는 경찰의 역할이 등장하는 관련 법규만을 살펴볼 예정이다. 전통적 안보분야, 재난관리분야, 그리고 핵심기반 보호분야를 중심으로 관련 법규를 살펴보자.

1. 국가위기관리 기본지침(대통령 훈령 제124호)

“국가 위기사태에 효율적으로 대처하기 위해 국가 위기관리의 개념과 체계를 정립하고 정부 부처 및 각급 기관의 관련 업무수행에 관한 기본지침을 제공하는 것”이 『국가위기관리 기본지침』의 목적이다. 참여정부 등장이후 대통령 훈령으로 제정된 국가위기관리 기본지침 상에 경찰의 역할이 어떻게 정리되어 있는지 살펴보자.

훈령 상에 명시된 전통적 안보분야 6개의 유형별 위기관리 지침 상에 경찰이 유관기관⁵⁴⁾으로 등장하는 위기 분야는 ‘북한의 국지도발’ 한 곳 뿐이다. 행정자치부가 책임기관으로 거명되는 곳은 테러 분야 중에서도 ‘일반테러’ 뿐이다. 그러나 위기관리 유형 중에서 행정부가 유관기관으로 등장하는 곳은 총 5개가 있다.

훈령 상에 명시된 재난 분야 두 군데, 즉 ‘자연재해’와 ‘인위재난’에는 행자부(소방방재청)가 주관기관으로 명시되어 있다. 그러나 경찰을 직접적으로 언급한 문구는 없다. 훈령 상에 명시된 국가핵심기반 분야 10 곳 중, 경찰이 언급된 분야는 ‘사이버’ 분야의 대사이버 범죄에 대한 수사 책임이 명시되어 있을 뿐이다. 또한 ‘주요 산업단지’의 마비에 대해 경찰청이 유관기관으로 등장한다. 행자부는 대부분의 분야에서 유관기관으로 명시되어 있으나 경찰청은 한정적으로만 언급되어 있다는 뜻이다.

이를 다시 정리해 보면 다음과 같다. 『국가위기관리기본지침』 상에 명시되어 있는 경찰의 역할은 북한의 국지도발시 유관기관으로, 검찰과 함께 대사이버 수사담당기관으로, 그리고 주요산업단지 마비시 유관기관으로 등장한다. 행자부는 대부분의 위기 유형에 유관기관으로 지정되어있으며, 일반테러에 대해서는 주관기관으로 지정되어 있다. 경찰청이 행자부 소속이기 때문에 훈령 상에 행자부를 주관 또는 유관기관으로 표시할 수는 있다. 그럼에도 불구하고 위기 유형별로 경찰청을 직접 적시하기도 하고 또 행자부의 역할로 이를 포괄적으로 규정하기도 했다.

훈령 상에 경찰의 역할이 지극히 한정적으로 명시되어 있고 또 행자부의 일부로써 표기되어 있는 것은 경찰이 위기관리의 주관기관이 아니라 유관기관의 성격이 훨씬 강하다

54) 위기관리 주관기관이란 해당 위기에 대한 위기관리 활동에 있어 주 책임을 지는 중앙행정기관을 말하며, 위기관리 유관기관이란 해당 위기에 대한 정부의 위기관리 활동에 있어 주관기관의 활동을 지원하고 협조하는 중앙행정기관 및 지방자치단체를 말한다. 위기관리 실무기관이란 위기관리의 대상이 되는 기능·시설을 직접 관리하거나 그 지역을 관할하는 지방자치단체, 공공기관 및 단체를 말한다.

는 것을 의미하기도 한다. 그렇다면 위기관리와 관련된 여타 법령에서는 경찰의 역할이 어떻게 규정되어 있는지 살펴보자. 전통적 안보분야를 먼저 살펴 본 뒤 재난 및 국가핵심기반분야에 대한 법률을 살펴보자.

전시·사변 또는 이에 준하는 비상시에 국가의 인력·물자 등 자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 하기 위해서는 「비상대비자원관리법」이, 적의 침투·도발이나 그 위협에 있어서 국가총력전의 개념에 입각하여 국가방위요소를 통합·운용하기 위해서는 「통합방위법」이, 그리고 적의 침공이나 전국 또는 일부지방의 안녕질서를 위태롭게 할 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위해서는 「민방위기본법」이 각각 적용된다.

2. 비상대비자원관리법(법률 제06373호)

“전시·사변 또는 이에 준하는 비상시(이하 “비상사태”라 한다)에 있어서 국가의 인력·물자등 자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 이에 대비한 계획의 수립·자원조사 및 훈련 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한”것이 「비상대비자원관리법」이다. 이 법률 상에 경찰이 구체적으로 명시된 곳은 없다. 다만, 제7조와 제8조가 경찰과 연관 있는 부분임을 유추해 볼 수 있다.

제7조(기본계획)

- ① 국무총리는 제4조제1항의 규정에 의한 비상대비업무에 관한 기본계획지침을 작성하여 대통령의 승인을 얻어 이를 주무부장관에게 시달하여야 한다.
- ② 주무부장관은 제1항의 기본계획지침에 따라 그 소관업무에 관한 기본계획안을 작성하여 국무총리에게 제출하여야 한다.

제8조(집행계획)

- ① 주무부장관은 제7조제3항의 규정에 의하여 시달된 기본계획에 따라 그 소관업무에 관한 집행계획을 작성하여 국무총리의 승인을 얻어 이를 확정한다.

비상대비에 관해서는 국무총리비상기획위원회가 주된 책임기관이다.

3. 통합방위법(법률 제6548호)

“적의 침투·도발이나 그 위협에 있어서 국가총력전의 개념에 입각하여 국가방위요소를 통합·운영하기 위한 통합방위대책을 수립·시행하는데 필요한 사항을 규정한 것”이 「통합방위법」의 목적이다. 이 법률 속에는 경찰청이 국가방위요소로 지정되어 있고, 지역에 따라 지방경찰청장이 국가방위요소를 통합하여 지휘·통제하는 임무가 지정되어 있다. 경찰과 관련된 내용을 정리해 보면 다음과 같다.

제2조(정의)

1. “통합방위”라 함은 적의 침투·도발이나 그 위협에 있어서 각종 국가방위요소를 통합하고 지휘체계를 일원화하여 국가를 방위하는 것을 말한다.
2. “국가방위요소”라 함은 통합방위작전의 수행에 필요한 다음 각목의 방위전력 또는 그 지원요소를 말한다.
 - 가. 국군조직법 제2조의 규정에 의한 국군
 - 나. 경찰청·해양경찰청 및 그 소속기관
 - 다. 국가기관 및 지방자치단체(가목 및 나목의 경우를 제외한다)
 - 라. 향토예비군설치법 제1조의 규정에 의한 향토예비군
 - 마. 민방위기본법 제16조의 규정에 의한 민방위대
 - 바. 제6조의 규정에 의하여 통합방위협의회를 두는 직장
3. “통합방위사태”라 함은 적의 침투·도발이나 그 위협에 대응하여 제6호 내지 제8호의 구분에 따라 선포하는 단계별 사태를 말한다.
4. “통합방위작전”이라 함은 통합방위사태가 선포된 지역에서 그 사태의 구분에 따라 제13조의 규정에 의하여 통합방위본부장·지역군사령관·함대사령관 또는 지방경찰청장(이하 “작전지휘관”이라 한다)이 국가방위요소를 통합하여 지휘·통제하는 방위작전을 말한다.

제13조(통합방위작전)

- ① 통합방위작전의 관할구역은 다음 각호와 같이 구분한다.

1. 지상관할구역:특정경비지역·군관할지역 및 경찰관할지역
2. 해상관할구역:특정경비해역 및 일반경비해역
3. 공중관할구역:비행금지공역 및 일반공역

② 지방경찰청장·지역군사령관 또는 합대사령관은 통합방위사태가 선포된 때에는 즉시 다음 각호의 구분에 따라 통합방위작전(공군작전사령관의 경우에는 통합방위 지원작전)을 신속하게 수행하여야 한다. 다만, 을종사태가 선포된 경우에는 지역군사령관이, 갑종사태가 선포된 경우에는 통합방위본부장 또는 지역군사령관이 각각 통합방위작전을 수행한다.

1. 경찰관할지역:지방경찰청장
2. 특정경비지역 및 군관할지역:지역군사령관
3. 특정경비해역 및 일반경비해역:합대사령관
4. 비행금지공역 및 일반공역:공군작전사령관

제15조의2(국가중요시설의 경비·보안 및 방호)

- ① 국가중요시설의 소유자 또는 관리자(이하 "시설주"라 한다)는 경비·보안책임을 지며, 통합방위사태에 대비하여 자체방호계획을 수립하여야 한다. 이 경우 국가중요시설의 시설주는 자체방호계획의 수립에 관하여 필요한 경우에는 지방경찰청장 또는 지역군사령관에게 협조를 요청할 수 있다.
- ② 지방경찰청장 또는 지역군사령관은 통합방위사태에 대비하여 국가중요시설에 대한 방호지원계획을 수립·시행하여야 한다.

제17조의2(검문소의 운용)

- ① 지방경찰청장·지역군사령관은 관할지역 중에서 적의 침투가 예상되는 곳 등에 검문소를 설치·운용할 수 있다.

각 부처 장관을 위원으로 하는 중앙통합방위협의회의 의장은 국무총리이지만, 통합방위본부의 장은 합동참모의장이라는 차원에서, 합참이 주 책임기관이라고 할 수 있다.

4. 민방위기본법(법률 제7186호)

“적의 침공이나 전국 또는 일부지방의 안녕질서를 위태롭게 할 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 민방위에 관한 기본적인 사항과 민방위대의 설치·조직·편성과 동원 등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한” 것이 『민방위기본법』이다. 『민방위기본법』은 적의 침공과 재난 시에 적용되는 법이라는 차원에서 보면 포괄적 안보분야가 적용된 법이라고 할 수 있다. 이 법에 경찰의 역할이 구체적으로 명시된 부분은 없다. 다만, 2조 1항과 3조에서 경찰의 역할을 유추해 볼 수는 있다.

제2조(정의)

- ① “민방위”라 함은 적의 침공이나 전국 또는 일부지방의 안녕질서를 위태롭게 할 재난(이하 “민방위사태”라 한다)으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 정부의 지도하에 주민이 수행하여야 할 방공, 응급적인 방재·구조·복구 및 군사 작전상 필요한 노력지원 등 일체의 자위적 활동을 말한다.

제3조(국가·지방자치단체 및 국민의 의무)

- ① 국가 및 지방자치단체는 민방위사태로부터 국가와 지역사회의 안전을 보장하고 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 계획을 수립하고 이를 시행하여야 한다.
- ② 모든 국민은 국가 및 지방자치단체의 민방위시책에 협조하고, 이 법에서 규정한 각자의 민방위에 관한 의무를 성실히 이행하여야 한다.

중앙민방위협의회는 국무총리 소속으로 민방위에 관한 국가의 중요정책을 심의하며, 국무총리를 위원장으로 하고 부위원장 3명을 포함한 위원 20인 이상 30인 이내로 구성된다.⁵⁵⁾ 비록 민방위 기획위원회(소방방재청장), 재난 대책위원회(소방방재청장), 재난

55) 부위원장은 재정경제부장관·교육인적자원부장관 및 행정자치부장관이고, 위원은 외교통상부장관·국방부장관·과학기술부장관·문화관광부장관·농림부장관·산업자원부장관·정보통신부장관·보건복지부장관·환경부장관·노동부장관·건설교통부장관·해양수산부장관·기획예산처장관·국정홍보처장 및 국가보훈처장, 비상기획위원회위원장, 국가정보원 제2차장, 기타 민방위에 관한 학식과 경험이 풍부한 자중에서 위원장이 임명 또는 위촉한 자 등이다.

구호 대책위원회(보건복지부 장관), 농업재난 대책위원회(농림부 장관), 방사능 재난대책 위원회(과기부 장관) 등 5개의 분과 위원회와 분과 위원장이 지정되어 있지만 민방위와 관련된 책임기관은 소방방재청이라고 할 수 있다. 소방방재청장은 민방위대를 동원할 수 있고 공공단체 및 사회단체 등에게 협조를 요청할 수 있으며 민방위대의 편성, 시설, 장비, 교육훈련 등에 대해 검열을 실시할 수 있다. 또한 소방방재청은 중앙협의회의 의안 정리 및 기타 일반사무를 관장한다.

5. 국가대테러활동지침(대통령 훈령 제47호)

“국가의 대테러 업무수행을 위하여 필요한 사항을 규정한” 것이『국가대테러활동지침』이다. 이 지침 속에는 경찰청의 역할이 규정되어 있다.

경찰청장은 국무총리가 의장인 대테러대책위원회의 위원이며, 대통령이 의원 중에서 지명하는 테러대책상임위원회의 위원이라는 내용이 규정되어 있다. 또한 방사능테러(과기부), 국외테러(외교부), 군사시설테러(국방부), 생물테러(보건복지부), 화학테러(환경부), 항공기테러(건교부), 해양테러(해양경찰청)를 제외한 일반테러에 대해서는 경찰청장이 국내일반테러사건대책본부를 설치·운영한다는 규정이 있다. 테러사건대책본부의 장은 테러사건대책본부를 설치하는 부처의 차관급 공무원이 하되, 경찰청과 해양경찰청은 차장으로 한다.

대테러 특공대를 국방부·경찰청·해양경찰청에 두며, 이 부대의 구성 및 외부 교육훈련·이동 등 운용사항은 대통령경호안전대책위원회의 위원장과 협의한다. 국방부·경찰청·해양경찰청에는 협상 실무요원·통역요원·전문요원으로 구성되는 협상팀을 둔다. 국가정보원장은 국내외에서 테러사건이 발생하거나 발생할 우려가 현저할 경우에는 관계 기관 합동으로 조사반을 편성·운영한다.

행정자치부(경찰청·소방방재청 포함)의 임무는 다음과 같다.

- ① 국내일반테러사건에 대한 예방·저지·대응대책의 수립 및 시행
- ② 국내일반테러사건의 발생시 국내일반테러사건대책본부의 설치·운영 및 관련상황의

종합처리

- ③ 범인의 검거 등 테러사건에 대한 수사
- ④ 대테러특공대 및 폭발물 처리팀의 편성·운영
- ⑤ 협상실무요원·전문요원 및 통역요원의 양성·확보
- ⑥ 중요인물 및 시설, 다중이 이용하는 시설 등에 대한 테러방지 대책의 수립·시행
- ⑦ 테러사건 관련 소방·인명구조·구급활동 및 화생방 방호대책의 수립·시행
- ⑧ 대테러전술 및 인명구조기법의 연구·개발 및 필요장비의 확보
- ⑨ 국제경찰기구 등과의 대테러 협력체제 유지

대테러대책회의의 의장은 국무총리이고, 테러대책상임위원장은 대통령이 지명하는 것으로 되어있지만 국정원장이 이 임무를 수행한다. 또한 국정원 예하에 테러정보통합센터가 설치되어 있고 테러정보통합센터의 장은 테러대책회의의 간사 및 테러대책상임위원회의 간사의 역할을 하도록 규정되어 있다. 이는 국정원이 대테러 업무의 주관기관임을 의미하는 것이다.

6. 재난 및 안전관리기본법(법률 제7188호)

『재난 및 안전관리기본법』은 재난과 국가핵심기반분야에 모두 적용되는 법률이다. 여기에 경찰과 관련된 내용이 어떤 분야에 등장하는지 살펴보자.

제43조(통행제한 등)

- ① 시장·군수·구청장 및 지역통제단장은 응급조치의 실시에 필요한 물자를 긴급히 수송하거나 진화·구조 등을 위하여 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 경찰관서의 장에게 도로의 구간을 지정하여 당해 긴급수송 등을 행하는 차량 외의 차량의 통행을 금지하거나 제한하도록 요청할 수 있다.
- ② 제1항의 규정에 의한 요청을 받은 경찰관서의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

제49조(중앙긴급구조통제단)

③ 긴급구조에 관한 사항을 심의하기 위하여 중앙통제단에 위원장을 포함하여 15인 이상 20인 이내의 위원으로 구성되는 운영위원회를 두되, 운영위원회의 위원장은 위원중에서 중앙통제단장이 지명하고, 위원은 국방부·보건복지부·경찰청·해양경찰청 그 밖에 단장이 필요하다고 인정하는 관계기관의 장이 추천하는 소속공무원과 긴급구조에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 단장이 위촉하는 자가 된다.

④ 중앙통제단장은 긴급구조를 위하여 필요한 경우에는 긴급구조지원기관간의 공조체제를 유지하기 위하여 관계 기관·단체의 장에게 소속직원의 파견을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 기관·단체의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

제51조(긴급구조)

① 지역통제단장은 재난이 발생한 때에는 소속 긴급구조요원을 당해 재난현장에 신속히 출동시켜 필요한 긴급구조활동을 하게 하여야 한다.

② 지역통제단장은 긴급구조를 위하여 필요한 경우에는 긴급구조지원기관의 장에게 소속 긴급구조지원요원을 현장에 출동시키는 등 긴급구조활동을 지원할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 즉시 이에 응하여야 한다.

제52조(현장지휘)

① 재난현장에서의 긴급구조활동의 지휘는 시·군·구긴급구조통제단장이 행한다. 다만, 치안활동과 관련된 사항에 대하여는 관할경찰관서의 장과 협의하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 현장지휘는 다음 각호의 사항에 관하여 행한다.

1. 재난현장에서의 인명의 탐색·구조
2. 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관의 인력 및 장비의 배치와 운용
3. 추가 재난의 방지를 위한 응급조치
4. 긴급구조지원기관 및 자원봉사자 등에 대한 임무의 부여
5. 사상자의 응급처치 및 의료기관으로의 이송

6. 긴급구조에 필요한 물자의 관리
7. 현장접근 통제, 현장주변의 교통정리 그 밖에 효율적인 긴급구조활동을 위하여 필요한 사항

제55조(재난대비능력 보강)

- ① 국가 및 지방자치단체는 재난관리에 필요한 인력·장비·시설의 확충, 통신망의 설치·정비 등 긴급구조능력을 보강하기 위하여 노력하고, 이를 위하여 필요한 재정상의 조치를 강구하여야 한다.
- ② 긴급구조기관의 장은 신속하고 효과적인 긴급구조활동을 수행할 수 있도록 긴급구조지휘대 등 긴급구조체제를 구축하고, 상시 소속 긴급구조요원 및 장비의 출동태세를 유지하여야 한다.
- ③ 긴급구조업무 및 재난관리책임기관(행정기관외의 기관에 한한다)의 재난관리업무에 종사하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 긴급구조에 관한 교육을 받아야 한다. 다만, 다른 법령에 의하여 긴급구조에 관한 교육을 받은 경우에는 이 법에 의한 교육을 받은 것으로 본다.
- ④ 소방방재청장은 제3항의 규정에 의한 교육을 담당할 교육기관을 지정할 수 있다.

제62조 (비용의 부담)

- ① 재난관리에 필요한 비용은 이 법 또는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법 또는 제3장의 안전관리계획이 정하는 바에 의하여 그 시행의 책임이 있는 자의 부담으로 하고, 제46조의 규정에 의하여 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 다른 재난관리책임기관이 시행할 재난의 응급조치를 시행한 경우 그에 소요되는 비용은 그 응급조치를 시행할 책임이 있는 재난관리책임기관의 부담으로 한다.
- ② 제1항 후단의 규정에 의한 비용은 관계기관이 협의하여 이를 정산한다.

제63조(응급지원에 필요한 비용)

- ① 제44조제1항의 규정에 의하여 응원을 받은 자는 그 응원에 소요되는 비용을 부

담하여야 한다.

제73조(재난대비훈련)

- ① 시·도지사, 시장·군수·구청장 및 긴급구조기관의 장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 정기 또는 수시로 재난관리책임기관·긴급구조지원기관 및 군부대 등 관계기관과 합동으로 재난대비훈련을 실시할 수 있다.
- ② 제1항의 규정에 의한 재난대비훈련에 참여를 요청받은 기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

「재난 및 안전관리기본법」 상에 명시되어 있는 경찰의 역할을 요약해 보면 다음과 같다. 지역통제단장이 응급조치에 필요한 물자를 긴급히 수송하거나 진화·구조 등을 위해 경찰관서의 장에게 도로 구간 지정 요청을 할 경우, 경찰관서의 장은 통행 차량을 금지하거나 제한할 수 있다. 중앙긴급통제단 운영위원회에 경찰이 참여할 수 있다. 긴급구조지원을 요청받을 경우, (경찰)은 이를 지원해야 한다. 재난현장에서 경찰은 치안활동(현장접근 통제, 현장주변의 교통정리)을 수행한다. 긴급구조지원 임무를 수행하는 (경찰)은 긴급구조교육을 받아야 한다. (경찰이) 재난 지원시 소요되는 비용은 지원을 받을 수 있다. (경찰은) 관련기관과 합동으로 재난대비훈련을 실시하거나 (자체적으로) 훈련을 실시해야 한다.

제2절 경찰관련 법규 및 규정에 명시된 경찰의 역할

법제처의 법령리스트에 올라있는 경찰관련 법규는 법률 9가지, 대통령령/훈령·국무총리령·행자부령 등 44가지를 포함하여 총 55가지가 있다.⁵⁶⁾ 또한 사이버 경찰청의 훈령 및 예규리스트에 올라있는 법률은 경찰청 훈령 95개, 예규 89개 등 184개가 있다.⁵⁷⁾ 이러한 법률 및 훈령 그리고 예규 중에서 국가위기관리와 관련이 있다고 판단되는 부분만 살펴보면 다음과 같다.

56) <http://www.klaw.go.kr>(검색일: 2006.11.20).

57) <http://www.policew.go.kr>(검색일: 2006.11.20).

1. 경찰법(법률 제7968호)

“국가경찰의 민주적인 관리·운영과 효율적인 임무수행을 위하여 국가경찰의 기본조직 및 직무범위, 기타 필요한 사항을 규정함” 것이 『경찰법』이다. 일반 법률체계와 달리 『경찰법』은 시행령이나 시행규칙이 없는 것이 특징이라면 특징이라고 할 수 있다. 위기관리와 조금이라도 관련이 있다고 판단되는 『경찰법』부분을 살펴보자.

제3조(국가경찰의 임무)

국가경찰은 국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안 정보의 수집, 교통의 단속, 기타 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 한다.

제25조(비상사태시 자치경찰에 대한 지휘·명령)

경찰청장은 전시·사변·천재·지변 그 밖에 이에 준하는 국가비상사태, 대규모의 테러 또는 소요사태가 발생하였거나 발생할 우려가 있어 전국적인 치안유지를 위하여.....

부 칙 9항

경찰청장은 돌발사태의 진압이나 특수지구의 경비에 있어서 긴급한 경우에는 지방경찰청장 또는 소속경찰기관의 장에 대하여 다른 지방경찰청장의 경찰관을 응원시키기 위하여 소속경찰관의 파견을 명할 수 있다.

『경찰법』제3조에 규정된 국가경찰의 임무는 너무나 광범위하다. 경찰의 국가위기관리와 관련된 부분은 오히려 제25조에 명시된 것처럼 전시·사변·천재·지변, 그 밖에 이에 준하는 국가비상사태, 테러, 또는 소요사태에 대처하는 측면에 잘 나타나 있다고 본다. 결국 경찰은 평시뿐만 아니라 국가위기 시에도 국민의 생명과 재산 보호 및 공공의 안녕과 질서유지를 위한 임무가 부여되어 있는 셈이다. 국가위기 시 경찰의 임무가 다음의 관련 법규에서 보듯이 세부적으로 규정되어 있는 부분도 있고 또 그렇지 못한 부분도 있다.

2. 전투경찰대설치법(법률 제7849호)

“간첩(무장공비를 포함한다)의 침투거부·포착·섬멸 기타의 대간첩작전을 수행하고 치안업무를 보조하기 위하여 지방경찰청장 및 대통령령이 정하는 국가경찰기관의 장 또는 해양경찰기관의 장 소속하에 전투경찰대를 두는 것을 목적”으로 한 것이 「전투경찰대 설치법」이다. 전투경찰대는 전통적 안보분야의 위기관리를 지원하기 위해, 그리고 치안업무를 보조해 주기 위해 창설되었다.

제2조(조직)

전투경찰대의 대원은 제2조의 3의 규정에 의하여 임용된 전투경찰순경과 「경찰공무원법」의 규정에 의한 국가경찰공무원으로 구성하고 전투경찰대의 편성 기타 조직에 관하여 필요한 사항은 경찰청장 또는 해양경찰청장이 정한다.

제2조의 3(전투경찰순경의 임용 및 전환복무된 경찰대학졸업자의 전투경찰대 복무)

- ① 대간첩 작전의 수행을 임무로 하는 전투경찰순경은 병역법 제24조 제2항의 규정에 의하여 전환복무된 자 중에서 이를 임용한다.
- ② 치안업무를 보조를 임무로 하는 전투경찰순경은 병역법 제25조 제1항의 규정에 의하여 전환복무된 자 중에서 이를 임용한다.

전투경찰대는 다음의 시행령에서 보듯이 작전을 수행하는 전경과 치안을 보조하는 의경으로 구분된다.

3. 전투경찰대설치법 시행령(대통령령 제19563호)

“전투경찰순경의 임용 및 보수와 전투경찰대원의 복무·징계 기타 「전투경찰대설치법」의 시행에 관하여 필요한 사항을 규정한 것”이 「전투경찰대설치법 시행령」이다.

제2조(용어의 정의)

4. “작전전투경찰순경”이라 함은 법 제2조의 3 제1항의 규정에 의해 임용된 전투경찰순경을 말한다.
5. “의무전투경찰순경”이라 함은 법 제2조의 3 제2항의 규정에 의하여 임용된 전투경찰순경을 말한다.

4. 통합방위작전태세검열규칙(경찰청 훈령 제4호)

“통합방위작전임무를 수행하고 있는 제 작전요소에 대하여 평상시 대비태세를 검열하여 전투력을 향상하고 통합방위태세를 확립하는 것”이 『통합방위작전태세검열규칙』이다. 경찰은 통합방위작전을 효율적으로 수행하기 위해 주기적으로, 또는 불시에 피검열기관을 대상으로 검열을 실시한다.

제2조(검열대상)

검열대상기관은 다음 각항과 같은 전 작전요소로 한다.

- ① 지방경찰청 및 산하 경찰관서
- ② 전투경찰대, 기동대, 방법순찰대, 특공대, 공항경찰대 및 공항기동대
- ③ 각 5분대기대, 검문소, 초소, 신고소
- ④ 기타 통합방위작전에 관련된 경찰관서 및 부대

제8조(검열의 중점)

- ① 작전계획의 보완 및 발전
- ② 작전지휘 및 조치능력
- ③ 작전부대 출동태세 및 장비운용
- ④ 부대 교육훈련
- ⑤ 긴급(우발)사태 및 테러 대비태세
- ⑥ 경계요소 경계 및 근무상태

- ⑦ 중요 및 보호시설 방호태세
- ⑧ 상황실 운용체제
- ⑨ 군·경·관·민 협조체제
- ⑩ 부대(관서) 운용 관리
- ⑪ 각급 상사 지시사항 실천
- ⑫ 기타 필요한 사항

이 규칙은 「통합방위법」에 따른 전통적 안보분야의 위기관리를 위해 검열을 어떻게 할 것인가를 규정하고 있다. 그러나 통합방위를 위해 경찰의 활동이 무엇인가에 대한 규정 없이 검열규칙만 존재하는 것은 사리에 맞지 않는다.

5. 보안사이버전문요원인사운영규칙(경찰청훈령 제410호)

“사이버상에서의 국가안보저해행위를 근절하기 위해 경찰청 보안국과 각 지방경찰청 및 예하 보안수사대에 사이버전문요원을 선발·운영함에 따라 이들에 대한 교육훈련 및 인사관리 등에 필요한 세부사항을 정한 것”이 「보안사이버전문요원인사운영규칙」이다.

제2조(정의)

- ① 보안사이버 업무란 사이버상에서의 간첩통신, 국가보안법위반 등 국가안보저해행위에 대한 첩보를 수집·분석·전파하고, 그와 관련된 내사 및 수사활동을 말한다.

이 훈령은 「국가위기관리기본지침」 상에 명시된 대사이버 범죄에 대한 수사 책임이 경찰에 있다는 것을 근거로 국가위기관리와 관련된 보안사이버 전문요원의 인사운영을 규정해 둔 것이다. 이를 역으로 해석하면 경찰은 사이버상에서 국가안보저해행위에 대한 첩보 관련 활동 및 그와 관련된 수사활동을 하고 있다는 것을 의미한다.

이 훈령도 통합방위작전태세검열규칙처럼 무엇인가 허전한 느낌이 든다. 환언하면, 사이버테러나 보안사이버에 대한 규정은 없는데 이러한 업무를 담당하는 인원에 대한 인사

운영규칙은 존재한다는 뜻이다.

6. 산불진화기관의 임무와 역할에 관한 규정(공동예규, 경찰청 예규 제 363호)

“『산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률』 제53조제4항에 따라 산불이 발생한 때에는 효율적인 산불 진화를 위하여 산불진화기관이 수행해야 할 임무와 역할을 규정한 것이 『산불진화기관의 임무와 역할에 관한 규정』이다. 이 훈령은 관련부처의 공동예규로 작성된 것이다. 또한 이 훈령은 국가재난관리, 또는 핵심기반분야 보호와 관련하여 사이버 경찰청 자료에 탑재되어 있는 유일한 규정이기도 하다.

제2조(용어의 정의)

1. 산불진화기관이라 함은 산불진화와 업무를 수행하는 기관으로서 산불진화주관기관인 산림청과 다음 각 목의 산불진화유관기관을 말한다.

- 가. 국방부
- 나. 환경부
- 다. 기상청
- 라. 경찰청
- 마. 소방방재청
- 사. 문화재청

제6조(산불진화장비의 지원 등)

- ① 산불방지대책본부장은 산불을 효율적으로 진화하기 위하여 산불진화유관기관에 진화장비 등을 지원할 수 있다.
- ② 산불방지대책본부장은 예산의 형편을 고려하여 행정절차법 또는 협정서 등에 따라 유류비 등 산불진화유관기관의 진화지원에 소요되는 비용을 부담할 수 있다.

제10조(안전교육)

산불진화기관은 산불진화 현장에 투입되는 진화대의 안전을 위하여 다음 각 호의 사항에 대하여 자체교육을 실시한다.

1. 산불진화 투입지역의 산불상황 및 임무
2. 산불진화 투입지역의 위험요소
3. 진화조장의 임명 및 지휘체계 운영
4. 산불진행 상황의 관찰, 통신망 구축·운영
5. 안전사고의 방지 및 응급처치 요령
6. 산불진화 안전을 위한 진화대원 10대 안전수칙
7. 임무숙지 여부의 재확인 및 질문

제21조(산불진화기관별 임무 및 역할)

4. 경찰청
 - 가. 진화인력·경찰헬기 및 교통통제 인력 등 진화자원의 지원
 - 나. 산불을 낸 자 또는 방화범의 검거
 - 다. 치안유지 및 주민대피령 발령에 따른 주민의 보호
 - 라. 산불현장통합지휘본부에 연락관 파견

제3절 위기관리 관련 규범의 비교

제1절에서는 국가위기와 관련된 경찰의 역할이 명시된 국가위기관리 법규를 살펴보고, 제2절에서는 국가위기관리 경찰의 역할이 명시된 경찰관련 법규 및 규정을 살펴보고, 제3절에서는 제1절과 제2절에서 명시된 내용을 중심으로 국가위기사 경찰의 역할을 다시 한 번 정리해보고자 한다. 제1절과 제2절에서 도출한 경찰의 역할을 비교해 보면 다음 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 국가위기관리 관련 법령 비교

	국가위기 관련 법령	위기관리 경찰 관련 법령 및 규정
전통적 안보분야	국가위기관리 기본지침 · 북한의 국지도발 대처 · 일반테러 주관기관 통합 방위법 · 통합방위작전 수행 민방위기본법 · 계획수립 / 시행 국가대테러 활동지침 · 일반테러 책임 · 대테러 특공대 운용 · 계획수립 / 시행	경찰법 · 전시사변 천재지변 등 비상시 국민의 생 명· 재산 보호, 공공안녕 질서 유지 통합방위작전 태세 검열 규칙 · 대비태세 유지 전투경찰대 설치법 / 시행령 · 통합방위 작전· 치안 지원
재난관리 분야	재난 및 안전관리 기본법 · 긴급구조 지원기관 임무 · 치안활동 · 긴급구조 요원· 장비 출동태세 유지 · 통행차량 금지· 제한	경찰법 · 국민의 생명· 재산 보호 · 공공의 안녕· 질서 유지 산불진화기관의 임무와 역할에 관한 규정 · 진화인력· 경찰헬기· 교통통제 등 지원
국가핵심 기반분야	국가위기관리 기본지침 · 주요 산업단지 마비시 유관기관 · 사이버 분야의 수사	보안 사이버 전문요원 인사운영규칙 · 사이버 수사대 설치

<표 4-1>의 내용을 다시 한 번 요약해 보면, 첫째, 전통적 안보분야의 위기관리를 위해 경찰은 통합방위작전을 수행할 대비태세를 유지하면서 이를 수행한다. 또한 일반테러에 대해 위기관리의 책임을 진다.

둘째, 재난관리 분야의 위기관리를 위해, 경찰은 긴급구조 대비태세를 유지하면서 긴급구조지원기관으로 임무를 수행하고, 산불발생시 지원의 역할을 수행한다.

셋째, 주요 산업단지 마비시 유관기관으로서 역할을 수행하며, 사이버 분야의 수사 책임기관으로서 역할을 수행한다.

중압감을 느낄 정도의 ‘국가위기관리’라는 개념 속에서 막상 경찰의 역할은 그리 커 보이지 않는 것처럼 생각할 수도 있다. 국가위기관리 시 주 책임부서에서 일정 정도 거리를 유지하고 있기 때문일 것이다. 전통적 안보분야는 NSC, 국방부와 합참, 비기위, 행

자부, 국정원 등이 주 책임기관이고, 재난관리 및 핵심기반보호 분야는 소방방재청이 주 책임기관이다. 물론 테러, 재난관리, 그리고 핵심기반의 세부적인 분야에 대해서는 관련 부처가 주 책임을 지기도 하고 경찰이 일정 역할을 수행하기도 하지만 상대적 중요도에 서 보면 경찰의 역할이 미미한 것처럼 보일 수도 있다.

경찰은 통합방위분야에서, 테러분야에서, 그리고 재난관리 및 핵심기반보호 분야에서 단편적인 역할 밖에 수행하지 못한다는 관점에서 보면, 경찰의 역할이 미미하다고 판단 할 수도 있을 것이다. 그러나 위기시 경찰의 역할은 실로 중차대하다. 『경찰법』제3조에 명시된 “국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속, 기타 공공의 안녕과 질서유지”가 바로 경찰의 핵심 역할이기 때문이다. 처방의 주 재료는 아니지만 없어서는 안 될 존재가 한방의 감초이듯이, 국가위기시 경찰도 위기관리의 핵심기관은 아니지만 어떤 위기관리도 경찰의 역할 없이는 제대로 이루어 질 수가 없다.

9.11이후에 많은 국가들이 위기관리체제를 통합했다. 한국도 위기관리체제를 정비하긴 했지만 위기관리는 여전히 분산형 관리체제를 유지하고 있다. 통합형이든, 분산형이든 새로운 위기관리체제가 던져주는 교훈은 국가위기관리에 대한 기관간의 협조와 기관 내에서의 ‘효율성의 제고’라고 할 수 있을 것이다. 그렇다면 무엇을 어떻게 해야 새로운 위기관리체제 하에서 위기관리의 효율성을 제고하면서 경찰의 위상을 확보할 수 있을까? 다음 장이 이 보고서의 핵심이자 필자 스스로가 던진 질문에 대한 답변이 될 것이다.

제5장 경찰의 위기대응체제 강화방안

새로운 위기관리체제 하에서 경찰이 효율적으로 대응하기 위해서는 경찰의 위기대응체제도 변해야 한다. 경찰의 위기대응체제를 규범, 조직, 인력, 운용의 4가지 차원으로 분류하여 문제점을 분석해 보고 발전방향을 제시해 보자.

제1절 위기관리 관련 규범

제3장에서 살펴보았듯이 국가위기발생시 경찰의 역할을 규정한 관련 규범은 충분히 정비되어 있지 않다고 본다. 경찰의 역할을 규정한 현재의 국가위기관리 관련 법률을 발전시켜야 할 부분도 있고, 국가위기관리와 관련된 현재의 법규를 그대로 수용한 상태에서 경찰청 자체에서 발전시킨 경찰청 훈령이나 예규를 발전시킬 부분도 있다. 이것을 두 개의 향으로 구분하여 살펴보자.

1. 국가위기관리 관련 법률 보완 분야

통합방위나 민방위, 그리고 비상사태와 관련된 법률 부분은 큰 문제가 없는 것으로 보인다. 이 보고서에서 지적하고 싶은 부분은 대테러와 관련된 경찰의 역할 부분이다. 현재의 대통령 훈령 제47호인 『국가대테러활동지침』은 몇 번의 개정을 거쳐 2005년 봄에 완성되었다. 전 세계가 대테러법을 제정하였지만, 한국은 아직도 대테러법을 제정하지 못했다. 대통령 훈령으로 대테러활동을 하고 있는 셈이다. 미국은 물론이고 인간의 권리를 향상시키기 위해 수많은 계몽사상가들을 배출시켰던 유럽의 많은 국가들도 대테러법의 제정을 미루다가 9.11이후 테러의 심각성을 인정하고 서둘러 대테러법을 입법화하였다. 그럼에도 불구하고 한국의 대테러법은 인권을 침해한다는 이유로 아직도 지체되고 있다.

대테러법 제정을 둘러싼 과정과 대통령 훈련 상에 명시된 내용을 잠시 살펴보고 그 원인과 대책을 찾아보자.

김대중 정부는 2001년 9월 국무회의를 통해 범 정부적인 대응체제 구축 차원에서 테러방지법을 입법하기로 결정했다. 국가정보원에 의한 초안 작성과 의견수렴 과정을 거쳐 11월 27일 국무회의에서 5장 29개 조로 구성된 테러방지법안이 의결되어 국회에 제출되었다. 그러나 국회에 제출된 이 법안이 인권침해의 소지가 있다는 점과 주관부처의 권한 확대 등이 쟁점⁵⁸⁾으로 떠올랐다. 그 이후 국가인권위원회가 주관하는 청문회(2001.12.7)와 국회 정보위원회가 주관한 전문가 의견 청취(2002.3.11) 및 공청회(2003.11.3) 등을 거쳐 2003년 11월 14일 정기국회 정보위원회는 만장일치로 대테러법안을 의결하고 법사위에 제출하였다. 그러나 시기적으로 17대 국회의원 선거와 맞물려 이 법은 국회의 의결을 얻지 못하고 2004년 5월, 16대 국회의 임기가 종료됨에 따라 자동 폐기되었다.⁵⁹⁾

대테러법은 17대 정기국회에서도 상정되어 있다. 수차례에 걸쳐 수정되어 제출된 대테러법은 시민단체들의 요구사항인 인권 보호 분야가 많이 반영되었다. 그럼에도 불구하고 아직 대테러법은 통과되지 못하고 있다. 시민단체에서 인권문제를 거론하여 법이 제정되지 못하고 있는 것은 단지 인권의 침해만을 문제 삼는 것은 아니라고 본다. 시민단체들은 국가정보원장이 테러대책상임위원장 임무를 수행하고 또 국정원이 테러정보통합센터를 운영하기 때문에 이를 반대한다고 볼 수 있다. 국가적 차원에서 정보를 수집하고 분석하며 분배하는 책임을 지고 있는 국정원이 대테러 센터의 주무기관을 할 수도 있다. 그러나 정보기관이 정보센터로서의 역할을 넘어 굳이 대테러의 중심기관이 될 필요는 없다.⁶⁰⁾

그렇다면 어떤 부서가 대테러 중심기관이 되어야 하는가? 단기와 중장기로 나누어 생각할 수 있다. 단기적으로는 현재의 ‘국가 대테러 활동 지침’ 상 정보수집 및 전파, 대테

58) 쟁점이 되어 수정된 내용은 주로 테러의 정의 부분, 인권침해 및 오해의 소지 부분, 테러범 미신고죄 신설, 군 출동시 인권침해 우려 배제, 국정원의 권한 강화 소지 해소 등이다.

59) 이대우, “한국의 국가안보와 대테러 대책,” 세종연구소, □□테러와 한국의 국가안보□□(성남: 세종연구소, 2004), p. 160.

60) 이계수·오동석·오병두, “테러대응 법령과 기구에 대한 비교 연구,” 치안정책연구소 연구보고서(용인: 치안정책연구소, 2005), pp. 78-84.

러 시행·감독·조정, 대테러 지원 등의 기능을 수행하는 국가정보원이 그대로 임무를 수행하는 방안이 있을 수 있다. 굳이 대테러법을 제정하지 않고도 대테러 활동을 수행하는 데 큰 불편을 느끼지 않을 수도 있기 때문이다.

또 하나는 경찰청의 대테러센터가 대테러 중심기관이 될 수 있다. 그러나 경찰청이 독립되지 못하고 행정자치부의 한 외청으로 존재하는 한, 다양한 정부 부처가 책임을 지고 있는 대테러 업무를 경찰청이 조정·통제 하는 데에는 한계가 있을 수 있다. 그러나 소방방재청이 행자부의 외청이면서도 재난관리에 대해 주관기관으로 임무를 수행한다는 점을 고려할 필요가 있다. 따라서 행자부가 대테러 업무의 주관기관이 된다면, 경찰청은 대테러활동의 중심 역할을 할 수 있을 것이다.

중장기적인 관점에서 보면, 만일 경찰청이 독립한다면 경찰청이 대테러의 주관기관이 될 수도 있고, 또 한국의 위기관리체제가 분산형에서 미국식의 통합형 체제로 전환되어 위기관리 전반을 책임질 부서가 새로 창설된다면 이 부서에서 대테러 업무를 전담할 수도 있을 것이다. 대테러 전담기관 문제는 법률로 풀릴 문제는 아니다. 정치적 조정과 결단이 선행되어야 입법화될 수 있는 문제이다. 이 부분은 조직의 문제이기도 하지만 보고서의 편의성을 고려하여 법률적 차원에서 다루었다.

2. 경찰청 규정 보완 분야

제4장에서 살펴보았듯이 경찰청 내부의 규정이 국가위기관리 시 경찰의 활동을 규정한 수준의 차원에서 보면, 규정마다 너무나 차이가 많다는 것을 알 수 있었다. 어떤 분야는 세부적인 부분까지 상세한 규칙이나 규정으로 발전되어 있고, 또 어떤 분야는 경찰청 훈령이나 예규로 발전하지 못한 분야도 있다는 뜻이다.

예를 들어보자. 산불진화는 예규까지 만들어져 경찰의 세부적인 활동내용이 규정되어 있고, 또 사이버 수사에 대해서는 사이버 요원에 대한 인사규칙까지 경찰청 훈령으로 만들어져 있다. 그러나 각종 재해나 재난시, 경찰의 활동을 규정한 경찰청 자체의 훈령이나 지침 또는 규정은 없다. 재해·재난도 11개의 유형으로 분류되고 있는데 각 유형별로 훈령이나 예규 등이 만들어져야 함에도 불구하고 이것은 고사하고 재난관리에 대한 전체적

인 그림을 그린 경찰의 활동에 대한 규정이 없다는 뜻이다.

국가핵심기반 보호 분야에 대한 경찰청 자체의 법규도 미비하다. 국가핵심기반 보호에 대한 경찰의 활동을 규정한 경찰청 자체의 훈령이나 예규 등이 없다는 뜻이다. 참여정부 이후 위기관리 유형별로 표준메뉴얼이 만들어지고 또 실무메뉴얼이 만들어지고 있다. 매뉴얼은 필요하다. 그러나 메뉴얼이란 말 그대로 매뉴얼일 뿐이다. 따라서 매뉴얼은 관련 분야의 훈령이나 예규 등이 만들어진 후 최종적으로 만들어져야 한다.

경찰은 국가위기와 관련하여 경찰청 자체의 훈령이나 예규로 발전시킬 분야를 찾아내어 이를 규범화하는 작업을 해야 할 것이다. 법규 보완과 함께 국가위기관리, 그 중에서도 재난관리를 지원하기 위한 재난지원의 원칙, 절차, 기준, 지원범위, 권한, 제한사항 등을 규정한 지원개념을 정책으로 정립하여 경찰청 훈령으로 만들어야 할 것으로 본다.

제2절 위기관리 관련 조직

국가위기관리와 관련된 경찰청의 조직도 한국의 재난관리체제만큼이나 분산형 관리체제로 되어 있다. 그러나 이러한 형태가 잘못된 것은 아니다. 당연히 전문 분야별로 경찰의 활동은 전문화되어야 한다. 문제는 국가위기관리에 대해 전체적인 그림을 그리는 부서가 정해져있지 않다는 점이다. 국가위기관리 경찰청 조직의 현황을 살펴보고 그 대안을 제시해 보자.

1. 경찰청 위기관리 조직의 현황

위기관리조직은 정기적으로 산출물을 만들어내는 조직과는 그 성격을 전혀 달리한다. 왜냐 하면 일반행정 조직은 매일 그들에게 주어진 과업을 수행하며, 그 활동에 따라 업적을 평가받는다. 그러나 위기관리 조직은 매일 일상화된 정해진 업무가 있는 조직은 아니다. 즉, 위기가 발생하지 않으면 이 조직이 제대로 활동을 하는지 혹은 하지 않는지 알기가 매우 힘들다. 그렇다고 위기관리조직이 재난발생을 대비하여 만반의 대비를 소홀히

하거나 경각심을 늦추는 경우 위기발생시 이는 대형사고로 발전될 가능성이 높다.⁶¹⁾

국가위기관리에 대한 경찰의 조직은 분산되어 있다. 사이버테러에 대해서는 수사국 소속의 사이버테러대응센터가 그 역할을 수행하고 있으며, 이 센터는 협력운영팀, 수사1·2·3팀, 기획수사팀, 그리고 기술지원팀으로 편성되어 있다. 일반테러에 대해서는 경비국 소속의 대테러센터가 그 역할을 수행하고 있으며 작전계, 대테러계, 치안상황실로 편성되어 있다.

특히, 작전계는 경찰기본 작전계획의 수립 시행 및 지도감독, 통합방위 훈련 및 임전태세 검열, 전투경찰대 운영감독, 통합방위대책관련 회의 업무, 취약지(도서 및 산악지역 등) 관리 및 거부대책, 작전부대 기본계획 수립 및 감독, 층무계획 및 을지연습계획의 수립 및 감독, 응전자유화계획의 수립·시행, 정규전 관련 훈련업무, 비상계획에 관한 계획의 수립 및 지도, 국가중요시설 방호지도 및 공항경찰대 운영지도, 그리고 예비군 무기탄약 관리 등의 업무를 수행하고 있다.⁶²⁾ 환언하면, 경비국 대테러센터의 작전계는 국가위기관리 분야 중에서 전통적 안보분야를 전부 담당하고 있다고 해도 과언이 아닐 정도의 임무를 수행하고 있다.

재난관리 및 국가핵심기반 분야 보호에 대해서는 경찰청의 특정국이나 특정과가 구체적으로 명시되어있지는 않다. 다만, 경비국 경비과 소속의 경비1계의 주요 업무 중에서 민방위 업무의 협조사항 처리, 기타 국내서무와 다른 과의 주관에 속하지 않는 사항 처리가 눈에 띈다. 이는 재난과 관련된 직접적인 조직이 하나도 없음을 의미한다.

물론 재난이 발생하면 경찰서의 각 부서가 서로 유기적으로 협력하여 고유의 업무를 수행할 수 있다.⁶³⁾ 일선 경찰서에서의 각 조직의 역할을 살펴보자. 경무과에서는 재난발생 정보 제공, 경찰활동의 홍보, 교통통제 등 국민협조 사항 홍보, 현장지휘본부에 전화기 무전기 등 통신시설 설치, 현장지휘차량 확보·제공, 인명 구조 등 사태수습에 필요한 장비의 효율적 관리 업무를 수행한다. 생활안전과에서는 현장 주변의 방법순찰, 대피한 건물 사상자 소지품에 대한 약탈방지, 유류품 접수 및 가족들에게 인계업무를 수행한다. 수사과에서는 피해자 신원확인 및 감정, 사고원인 및 범죄관련 여부 수사, 폭력자 증거

61) 박동균, “한국 경찰의 위기관리능력 제고방안,” p. 198.

62) <http://www.policew.go.kr>(검색일: 2006.11.20).

63) 박동균, “한국 경찰의 위기관리능력 제고방안,” pp. 198-199.

확보 및 수사상 필요한 업무를 수행한다. 경비교통과에서는 현장지휘본부 설치·운영, 경찰 통제선 설치, 경력 동원장비의 확보 및 운용, 비상소집, 현장의 제반 작업장소에 대한 경비활동, 비상 출동로 사전 지정 및 관리, 현장주변에 대한 교통통제, 외곽지역 교통혼잡 예상지역 교통관리 등의 업무를 수행한다. 정보보안과에서는 재난사태와 관련된 유용한 정보의 수집·보고업무, 각종 유언비어의 차단, 피해자 가족 등에 대한 동태파악 업무를 수행한다. 전담반에서는 사망자, 부상자, 대피자 등 피해자 명부, 현장주변 지도, 상황처리 일지 등을 비치하고 시간대별 기록유지업무, 재난관련 모든 정보를 취합·전파, 지휘계통 보고 등의 업무를 수행한다. 국가적 재난이 발생했을 때, 경찰의 각 조직들이 정도의 유기성을 유지하면서 업무를 수행할 것으로 본다. 그렇다고 하더라도 경찰청에서 이를 담당하는 전문조직이 없다는 것은 경찰이 여전히 국가위기관리에 피동적으로 대응한다는 오해를 받을 수밖에 없다.

2. 경찰청 위기관리 전담 조직 정비

경찰청 위기관리 전담조직 정비와 관련하여 이 분야에 대한 국방부의 조직 정비 현황을 먼저 살펴볼 필요가 있다. 국방목표는 “외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보호하고 평화통일을 뒷받침하며, 지역의 안정과 세계평화에 기여하는 것”⁶⁴⁾이다. 그러나 참여정부 등장이후 국가위기관리체제가 정비되면서 국방부도 국방목표를 넘어 국민의 생명과 재산을 보호하는데 기여한다는 차원에서 특히, 재난관리분야에 대해 적극적인 활동을 하기 시작했다. 물론 국방부가 주도적으로 먼저 나선 것은 아니다. 국방부는 2004년 8월에 군수관리관실 예하에 재난관리지원과(팀)를 신설하였으며, 각군본부도 2006년을 기하여 이와 유사한 조직을 신설하거나 인원을 보강하였다. 육군은 군수운영/재난관리과를, 해군은 재난관리과를 신설하였으며, 공군은 작전훈련처 예하에 재난담당관을 보강하였다. 물론 이 조직들이 전부 재난관리와 국가기반체계 보호 업무만 수행하는 것은 아니다. 군수 운영과 관련된 업무도 함께 수행한다.

64) 국방목표는 1994년 3월에 개정되었음. 세부적인 내용에 대해서는 국방부, □□2004 국방백서□□(서울: 국방부, 2004), p. 48을 참조할 것.

조직이 있어야 그 조직이 조직의 성격에 맞는 활동을 할 수가 있다. 기획도 하고 계획도 할 수 있으며 업무도 조정하고 통제할 수 있다. 당연히 해당 조직이 관련된 법규도 정비할 수 있을 것이다. 그러나 현재의 경찰청에는 국가위기관리를 전반적으로 기획하고 계획하며, 통제하고 교육하며, 분석하는 전문 조직이 없다. 이를 위한 전문조직이 필요하다. 조직을 신설할 경우, 전통적 안보분야와 재난관리 및 국가핵심기반분야에 대한 전문 조직을 분리할 수도 있다. 전통적 안보분야는 현재의 조직을 그대로 두고 재난관리 및 국가핵심기반분야를 지원하기 위한 조직만 신설할 수 있다는 뜻이다.

방안은 두 가지이다. 첫 번째 방안은 경비국 경비과 소속의 경비1계의 주요 업무 중의 하나가 민방위 업무의 협조사항을 담당하는 관계로 경비국 산하에 재난안전과를 편성할 수 있다. 물론 재난안전과는 재난과 국가핵심기반 분야 모두를 담당할 수 있을 것이다. 그렇게 되면 경비국은 전통적 안보분야와 재난 및 국가기반체계 보호 분야를 대부분 다룰 수 있는 명실공히 위기관리국으로서의 역할을 수행할 수 있을 것이다.

또 하나의 방안은 경찰청의 전반적인 기획을 담당하는 경무기획국 예하에 재난안전과를 설립하는 것이다. 경무기획국 예하의 재난안전과는 국가위기관리 전반, 또는 재난관리 및 국가핵심기반분야 보호를 위한 지원 분야의 큰 그림을 그릴 수 있게 될 것이다. 연구자는 첫 번째 방안을 추천하고 싶다.

제3절 위기관리 인력

인력은 관련되는 업무를 기획·계획하고 통제 및 조정하는 역할을 수행할 뿐만 아니라 실제 업무를 집행하는 역할도 수행한다. 경찰의 위기관리 인력은 두 가지로 대별될 수 있다. 하나는 중앙경찰청 및 지방경찰청에 국가위기와 관련된 업무를 수행하는 전문인력이고, 또 하나는 실제 국가위기가 발생했을 경우 이를 집행하는 행동대원으로서의 인력이다. 경찰은 국가위기관리, 그 중에서도 재난관리 및 국가핵심기반보호를 위해 지원해야 하는 인력에 대한 전문성 확보와 함께 행동대원에 대한 교육이 필요하다. 이것을 두 개의 향으로 구분하여 살펴보자.

1. 전문인력 확보

경찰은 경찰 스스로가 국가위기관리의 핵심기관이 아니라고 생각할 수도 있다. 위기관리 관련 법규 상에 명시된 경찰의 역할을 보면 일면 수긍되는 측면도 있다. 특히, 재난관리와 국가핵심기반보호 분야에서는 더욱 그렇게 생각할 수 있다. 재난관리는 각 지방자치단체장에게 일차적인 책임이 있으며, 국가핵심기반보호분야는 실무기관 또는 주관기관에게 책임이 있기 때문이다. 중앙정부에서는 소방방재청이 재난관리의 책임을 지고 있기 때문이기도 하다. 이와 같은 논리라면 군대도 지원기관이기는 마찬가지일 것이다. 군대도 군대 나름의 부여된 임무와 목표가 있기 때문이다. 그러나 앞 절에서 살펴보았듯이 군은 재난관리와 국가핵심기반보호를 지원하기 위해 국방부로부터 각 군에 이르기까지 나름대로의 조직을 갖추고 있다.

경찰은 아직 담당조직도 갖추지 못했을 뿐만 아니라 재난관리와 국가핵심기반 보호를 지원하기 위해 두드러진 변화의 모습이 보이지 않고 있다. 이런 맥락 속에서 경찰에 전문인력이 있을 수 없다. 재난관리 및 국가핵심기반보호 분야는 고도의 전문성이 필요함에도 불구하고 경찰청에서는 이에 밝은 전문인력이 거의 없다시피 하고 있다. 중앙경찰청 뿐만 아니라 지방경찰청에도 국가위기관리를 조직이 창설된다면, 경찰은 이를 대비하여 전문인력을 확보해야 할 것이다.

국내의 관련기관에 위탁교육을 보내는 방법이 있을 수 있고 또 외국에 위탁교육을 보낼 수도 있다. 세미나 정도에 참여하고 워커 쉘 정도에 참여하는 것만으로 전문인력을 확보할 수는 없을 것이다. 체계적인 노력이 필요하다.

2. 행동대원에 대한 위기관리 교육

9.11테러가 발생한 이후 참여정부는 국가위기관리체제를 정비했다. 그리고 군대도 2004년 이후 재난관련 조직을 정비하기 시작했다. 물론 그 이전에도 군대는 국민의 생명과 재산을 보호한다는 차원에서 대민 봉사의 차원에서 재난이 발생할 때마다 동원되곤 했었다. 그러나 재난관리에 대한 인식과 이를 바탕으로 재난관리부대를 창설한 것은 경

찰이 가장 앞섰다. 경찰이 재난관리 역량을 강화하기 시작한 것은 오히려 중앙정부보다 앞섰다는 뜻이다.

경찰은 이미 2000년 7월에 전국적으로 20개 중대의 재난관리긴급출동부대를 창설했다. 경찰은 2003년, 9개 지방경찰청 기동대 10개 중대 1,200명을 재난관리부대로 추가 지정하기도 했다.⁶⁵⁾ 또한 경찰은 각 경찰서 112타격대를 재난관리부대로 지정하여 재난관리임무를 공식부여하기도 했다. 이들 부대들은 재난 발생시 최우선적으로 출동하여 인명구조 대피, 실종자 수색, 경찰통제선을 활용한 현장통제 관리, 방법순찰, 봉사활동 및 기타 현장에서 요구되는 제반활동을 수행하고 있다.⁶⁶⁾

지방청별 재난관리 부대의 현황과 재난관리 장비현황은 다음 <표 5-1>, <표 5-2>와 같다.

<표 5-1> 지방청별 재난관리부대 현황(2005년)

구분	서울	부산	대구	인천	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
지정중대	4	2	2	1	1	3	3	2	2	2	3	2	3	1	31
112 타격대	31	14	9	8	4	32	17	11	19	15	26	24	22	2	234

* 출처 : 경찰청 홈페이지, <http://www.police.go.kr/print.do?url=http%3A//=2575> (검색일 : 2006.11.15).

<표 5-2> 지방청별 재난관리장비 현황(2005년)

응급장비			수상장비				산악장비					일 반		기 타
진공 부목셋	인공 호흡기	응급 소생기	구명 조끼	구명환	고무 보트	로프 발사총	산악 로프	구조 벨트	키라 비너	8자 하강기	산악용 들것셋	삼	조끼	
161	121	51	4,840	2,082	43	97	604	670	1,246	552	282	5,556	8,023	20,633

* 출처 : 경찰청 홈페이지, <http://www.police.go.kr/print.do?url=http%3A//=2575> (검색일 : 2006.11.15).

65) 이재은 외, □□재난관리론□□(서울: 대영문화사, 2006), p. 252.

66) 조호천, “재난관리상 경찰의 역할에 관한 연구,” 동국대학교 대학원 경찰행정학과 박사학위논문 (2002), p. 88.

경찰은 2005년, 경찰특공대, 산악구조대, 대한적십자사, 119구조대 등 전문요원을 강사진으로 확보하여 5월부터 7월까지 2달 동안 각 지방경찰청 실정에 맞춰 약 2주간 265개 재난관리부대를 대상으로 산악·수상구조 특별교육을 실시하였다.⁶⁷⁾

경찰은 NSC 주관하에 유형별 재난관리에 대한 실무메뉴얼 작성도 거의 완료한 것으로 보인다. 따라서 경찰은 이 매뉴얼에 따라 재난관리 부대에게 필요한 교육을 시켜야 할 것이다. 경찰청이 2005년에 실시한 재난관리부대를 대상으로 실시한 교육은 결국 산악·수상구조에 한정된 것처럼 보인다. 따라서 재난관리부대를 대상으로 실시하는 교육은 재난관리부대가 재난발생 시 수행하는 임무 전반에 대한 교육으로 확대되어야 한다고 본다.

교육은 학교교육이 선행되어야 한다. 경찰은 다양한 요원들이 경찰로 충원되는 특징을 가지고 있다. 경찰대학을 졸업하여 간부로 충원되기도 하고 일정한 자격시험을 거쳐 순경으로 충원되기도 하며 병역의무 대신 전투경찰요원으로 충원되기도 한다. 문제는 이들 요원들이 양성되는 과정에서 국가위기관리, 특히 재난관리에 대한 교육이 충분히 이루어지지 않고 있다는 점이다. 경찰대학, 경찰종합학교, 그리고 중앙경찰학교에서 양성되는 경찰 후보 요원을 대상으로 국가위기관리, 또는 재난관리 및 국가핵심기반 보호를 위한 지원과 관련하여 충분한 교육이 이루어져야 할 것이다. 경찰로 충원되는 모든 요원들이 충원되는 과정에서 국가위기관리에 대한 교육을 받고, 또 재난 현장에 직접 투입되는 요원들은 평시에 교육과 훈련을 충분히 받는다면 경찰의 위기대응능력은 한층 더 높아질 것이다.

최초에는 소방방재청 등 다른 정부 부처나 민간 전문가들이 경찰청 자체의 교관을 대상으로 전문적인 교육을 실시해야 할 것이다. 또한 전문가의 교육을 받은 교관들은 자체의 교안을 작성하여 이를 전 경찰 요원들에게 교육시켜야 할 것이다. 경찰요원들이 계속해서 외부의 전문가들에 의해 교육을 받을 수 없다는 점을 고려한다면 경찰은 자체의 전문요원을 양성해야 할 것이다. 외부의 전문요원들은 경찰자체의 교관들을 대상으로 심도 깊은 교육을 시키면 될 것으로 본다.

67) 경찰청 홈페이지, <http://www.police.go.kr/print.do?url=http%3A//2575> (검색일 : 2006. 11. 15).

제4절 위기관리체제 운용

법규와 조직이 정비되고 교육과 훈련이 전문적인 수준으로 향상된다고 하더라도 몇 가지 운용적인 차원에서 보완해야 할 문제가 남아있다. 경찰의 위기대응체제가 어디에 초점을 맞추어 활동해야 하는 문제, 관련기관과의 협조문제 등이 바로 여기에 해당된다.

1. 예방위주의 위기대응체제 구축

제2장에서 서술했듯이 위기관리는 위기의 발생 순서를 기준으로 예방 및 완화, 대비, 대응, 그리고 복구 단계로 나뉜다. 예방 및 완화, 그리고 대비는 위기가 발생되기 이전에 이루어지는 단계이고, 대응 및 복구는 위기가 발생했을 때 이루어지는 단계이다. 자연재해를 제외한 대부분의 국가위기는 위기가 발생하기 이전에 예방과 대비만 잘 하면 위기 자체가 발생하지 않을 수도 있다.

뉴스는 사건을 쫓아다닌다. 사건이 발생하지 않으면 뉴스의 원천은 없어지는 셈이다. 위기발생 이전에 위기관리만 잘 한다면 위기와 관련된 뉴스는 없어지게 된다는 뜻이다. 위기가 발생하지 않는다는 것은 그만큼 사전에 위기관리를 잘 했다는 의미이다. 경찰의 경우, 특히 재난이 발생했을 때 위기 대응을 지원하거나 복구를 지원하기 위해 투입되는 경우가 대부분인 것처럼 보인다.

사실, 재난현장에서는 소방관들의 역할이 크고, 경찰은 보조적 기능을 수행한다. 재난관리과정에서 경찰은 초동조치의 역할만 수행하고 긴급구조나 현장대응은 소방관들이 수행하기 때문이다. 눈에는 보이지 않으나 공기같은 존재, 있을 때에는 잘 모르나 없으면 아쉬운 존재, 이런 존재가 바로 경찰이라고 한다면 경찰은 위기관리의 예방에 더 초점을 맞추어서 활동해야 되리라고 본다. 뉴스의 초점에 위기관리, 특히 재난관리에 대한 내용들이 등장하지 않도록 하기 위해서는 재난에 대한 철저한 예방활동이 중요하다고 본다.

예를 들어, 항구적 재난예방을 위해서 상습재난지역, 사고다발지역을 중심으로 건설교통분야의 취약지구를 개선하도록 2중 3중의 감시·감독 기능을 수행할 필요가 있다. 또한 식의약품 안전 및 산업안전분야에 대해서도 사법처리과정에서 발견된 각종 문제점을

개선하도록 행정관청에 안전기준을 감시·감독하는 기능을 수행할 필요가 있다.⁶⁸⁾

재난관리에 관한 경찰활동에 있어서 사후적인 위기관리활동으로부터 사전적 예방기능을 중심으로, 재난예방모델을 채택하여 재난이 발생하기 이전에 재난유발환경을 규제함으로써 재난발생의 원인으로 작용하는 사람과 시설을 중점 통제할 필요가 있다.⁶⁹⁾ 경찰은 2005년, 외근 경찰관 40,731명을 대상으로 각 경찰서별로 시간을 나누어 심폐소생술, 인공호흡법, 지혈법 등 응급처치 특별교육을 2-3일간 실시하였다고 □□경찰백서□□를 통해 발표했다.⁷⁰⁾ 외근 경찰관들에게 이런 종류의 교육은 반드시 필요하다. 그러나 그보다 더 중요한 것은 재난관리와 관련된 예방활동일 것이다. 따라서 경찰은 위기관리 실무메뉴얼을 보완하여 예방활동에 더욱 초점을 맞추어 재난관리활동을 전개할 수 있도록 제도적으로 이를 보완해야 할 것이다.

2. 관련기구와의 원활한 협조 체제 구축

경찰이 국가위기관리에 적극적으로 동참한 가운데 위기관리가 유기적으로 이루어지기 위해서는 관련기구와의 정보소통이 중요하다. 정부의 국가안전관리 종합정보시스템이 재난예방, 상황감지 및 전파, 재난대응, 구호 및 복구를 실시간으로 파악할 수 있도록 각 부처와 연동체계를 구축하고 있다. 그러나 이것이 정부 부서 차원에서 이루어지는 것이라면 현장차원에서도 실시간 정보가 서로 교환되어야 한다. 현장에 있는 소방관의 통신체계와 경찰관의 무전체제가 다르고, 경찰 항공대의 무전체제와 산림청 소속의 헬기 무전 체제가 다르다면 현장에서의 원활한 협조는 불가능 할 것이다. 정보소통을 위한 통신체제의 단일화가 이루어져야 한다.

경찰이 재난관리의 대응과정과 복구과정에 투입되기 위해서는 교육받은 재난지원 인력만 필요한 것이 아니라 대응과 복구에 적합한 장비도 필요하다. 그러나 경찰은 이 모든

68) 임제강, “우리 사회의 안전을 위한 경찰의 정책과제: 재난관리를 중심으로,” 한국정부학회 특별세미나 □□재난관리의 현주소와 대책□□, 계명대학교 동서문화회관(2003년 4월 12일), pp. 62-63.

69) 임제강, 위의 글, p. 63.

70) 경찰청 홈페이지, <http://www.police.go.kr/print.do?url=http%3A//2575>(검색일 : 2006. 11.15).

장비를 경찰 자체의 예산으로 구매할 수는 없다. 따라서 지방자치단체의 지원을 받거나, 소방방재청, 또는 해당 분야에 책임을 지는 주관부서로부터 필요한 장비를 지원받아야 한다. 인원은 출동했지만 장비가 없어서 제대로 위기관리 활동을 하지 못한다면 그 비난의 화살은 결국 경찰에게로 돌아온다. 따라서 경찰은 필요하다면 중앙경찰청 차원에서 지방정부, 또는 주관기관과 협정을 체결하여 필요한 장비를 제공받을 수 있을 것이다. 6조원도 채 되지 않은 경찰 예산으로 재난과 관련된 장비까지 모두 경찰이 준비할 수는 없다. 만일 협정서가 체결된다면 그 내용에는 장비제공의 내용뿐만 아니라 정보공유의 문제, 지원 요청, 현장지휘체계, 비용분담, 교육훈련, 이견 조정 등의 내용이 포함된 포괄적인 협정이 체결되어야 할 것이다. 국방부가 2005년 8월, 중앙재난안전대책본부와 체결한 「국방부와 중앙재난안전대책본부 간의 재난협력체계 구축을 위한 협정서」가 하나의 이정표가 될 수 있다.

재난관리시 경찰의 역할과 관련하여 국제적인 협조도 필요하다. 선진국들의 경찰이 재난관리시 수행하는 역할과 선진기법을 도입할 수 있도록 이들 국가들과 협력체계를 구축해야 할 것이다. 국가위기관리시, 특히 재난관리시 경찰이 효율적으로 재난관리를 지원하기 위한 경찰의 역할과 효율성 향상 기법에 대해 부단히 정보를 입수하여 이를 내면화시켜야 할 것이다.

민간 NGO 단체들과의 협력체계도 구축해야 한다. 대한적십자사는 주기적으로 재난안전시민포럼을 개최하고 있다. 2006년에는 국방부 후원하에 □□민·관·군 재난협력체계 발전방향□□이라는 세미나를 개최했다. 경찰도 이런 포럼에 적극적으로 참여하고 또 필요하다면 이런 세미나를 후원하거나 또는 기획해야 할 것이다. 경찰이 재난관리를 지원하기 위해 적극적으로 활동하겠다는 의지가 표출되는 곳이 바로 이런 세미나 같은 곳이다. 이런 세미나를 통해 경찰은 재난관리를 위해 그 동안 어떤 노력을 기울여왔으며 어떤 실적을 쌓았고 향후에는 어떻게 하겠다는 의지를 발표할 수 있다. 경찰의 의지는 세미나 참석자들뿐만 아니라 국민들에게도 그대로 전달될 수 있다.

제6장 결 론

국민과의 친화성이 과거에 비해 훨씬 긴밀해진 경찰은 국민들의 높아진 서비스 요구에 부응하기 위해 노력하고 있다. 경찰활동의 패러다임을 일대 전환하기 위한 블루 오션 전략이 그러하고, 경찰조직의 제대로 된 위상 찾기를 위한 뉴 폴리스 프로젝트가 그러하다. 그러나 이러한 경찰의 혁신추진 전략 속에 국가위기관리를 위한 경찰의 역할에 대한 내용은 미미한 것처럼 보인다.

9.11이후 전 세계가 국가위기관리를 위해 체제를 정비하였으며 한국의 참여정부도 국가위기관리체제를 획기적으로 정비하였다. 비록 미국처럼 통합형 위기관리체제로 정비되지 못했지만 각 기관과의 유기성을 강조한 분산형 위기관리체제로의 틀은 어느 정도 갖추었다. 국가위기관리체제 속에서 경찰의 역할도 강화되어야 한다. 그러나 현재의 국가위기관리 관련 법규나 경찰 자체에서 정립한 국가위기관리 관련 규정의 내용은 경찰의 역할을 매우 한정시키고 있다.

경찰은 국민의 생명과 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서를 유지할 광범위한 임무를 지니고 있다. 이 임무에 국가위기관리에서의 경찰의 역할이 배제될 수도 없고 배제되어서도 안 된다. 본 보고서는 국가위기관리에 있어서 경찰의 역할을 강화할 수 있는 몇 가지 대안을 제시하였다. 이를 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 위기관리 관련 법규면에서, 경찰은 테러 대응에 대한 전반적인 책임을 지는 기관으로 위상을 확립해야 한다. 이것은 조직의 문제이기도 하지만 법규면에서 이를 다룬 것은 결국 법의 문제로 귀착되기 때문이다. 또한 국가위기관리와 관련된 경찰청 자체의 훈령이나 규정 등은 위기관리 분야별로 서로 비슷한 수준에서 작성되어야 한다. 어떤 것은 너무 세부적이고 또 어떤 것은 아예 관련 규정이 없어서는 안 된다는 뜻이다.

둘째, 위기관리 조직면에서, 경찰은 위기관리에 대한 경찰의 활동에 대한 밑그림을 그리고 이를 추진해 나갈 전담조직을 신설해야 한다. 위기관리를 분리하여 전통적 위기관리는 현재의 조직에서 담당하는 것으로 두더라도 재난관리 및 국가기반체계 보호 지원을

위한 조직은 만들어져야 한다.

셋째, 위기관리 인력면에서, 경찰은 위기관리 전문인력을 확보해야 한다. 위기관리를 기획하고 계획하며 조정하고 통제하는 전문인력도 확보해야 한다는 뜻이다. 또한 현장에서 임무를 수행할 인원도 임무 수행에 적합한 전문성을 지녀야 한다. 부대교육을 통한 전문성 확보도 중요하지만 양성과정의 학교교육도 전문성 향상에 중요한 역할을 할 것이다.

넷째, 위기관리 운용면에서, 경찰은 예방 위주의 위기관리의 활동을 실시해야 하며, 관련 기구와 원활한 협조체제도 구축해야 할 것이다. 위기관리시 대응단계와 복구단계도 중요하지만 예방활동이 더 중요하다. 경찰은 외근 경찰관과 전경대를 이용하여 특히, 재난관리와 관련된 예방활동을 전개해야 한다. 또한 대응 활동시 관련 위기관리 기구와의 정보소통을 위한 대책을 강구해야 하며, 위기관리 지원을 위해 관련기구와 지원의 원칙, 장비 지원의 협조 등에 관한 협정을 체결해야 할 것이다. 또한 외국 경찰의 위기관리 활동에 대한 정보를 입수하여 이를 내면화해야 하며 선진 경찰들과 정기적인 교류활동도 활발하게 전개해야 할 것이다. 위기관리를 위해 민간 구호단체들과의 협력도 강화해 나가야 할 것이다.

경찰은 새로운 위기관리체제에서 경찰의 위상을 확보하고 활동을 강화하기 위해 위기 대응체제를 보완하고 또 이를 강화해 나가야 할 것이다. 경찰의 ‘공기 같은 존재’는 국가 위기관리체제 하에서도 여전히 소중하다.

참 고 문 헌

I. 단행본

1. 국내문헌

- 국방부. □□2004 국방백서□□. 서울: 국방부, 2004.
- 김열수. □□21세기 국가위기관리체제론□□. 서울: 오름, 2005.
- 우리말사전편찬회. □□우리말 대사전□□. 서울: 삼성문화사, 1997.
- 이극찬. □□정치학□□. 서울: 법문사, 1999.
- 이대우. “한국의 국가안보와 대테러 대책.” 세종연구소. □□테러와 한국의 국가안보□□. 성남: 세종연구소, 2004.
- 이동훈. □□위기관리의 사회학□□. 서울: 집문당, 1999.
- 이 연. □□위기관리와 커뮤니케이션□□. 서울: 학문사, 2003.
- 이용문·탁성한·선미선·조윤기. □□국방 재난관리정책 발전방향 연구□□. 서울: 한국 국방연구원, 2005.
- 이재은 외. □□재난관리론□□. 서울: 대영문화사, 2006.
- 일본 방위청. □□방위백서 2003□□.
- 장문석. □□現代日本軍事論□□. 서울: 국방대학원, 1997.
- 채경석. □□위기관리정책론□□. 서울: 대왕사, 2004.

2. 구미문헌

- Charles F. Herman. “International Crisis as a Situational Variable.”
James N. Rosenau.(ed.), International Politics and Foreign Policy.
New York: The Free Press, 1969.

II. 논문 및 연구보고서

- 박동균. “한국 경찰의 위기관리능력 제고방안.” 『한국공안행정학회보』. 제18호, 2004.

- 박현욱. “지방자치단체의 비상대비체제 발전방향.” 비상기획위원회 정책연구보고서, 2004.
- 백영욱. “전·평시 비상대비 및 재난재해의 효율적인 관리방안 연구.” 비상기획위원회 정책연구과제, 2001.12.
- 심재강. “統合防災狀況管理와 防災情報시스템에 관한 研究 : 서울綜合防災센터를 中心으로.” 서울시립대학교 석사 학위논문, 2003.
- 이계수·오동석·오병두. “테러대응 법령과 기구에 대한 비교 연구.” 치안정책연구소 연구보고서. 용인: 치안정책연구소, 2005.
- 이민룡. “잠수함침투사건에서의 한국의 위기관리.” 서울: 육군사관학교 화랑대연구소, 1998.
- 임송태. “재난종합관리체제에 관한 연구.” 한국지방행정연구원 연구보고서 95-19. 제 221권: 1996년 2월.
- 임제강. “우리 사회의 안전을 위한 경찰의 정책과제: 재난관리를 중심으로.” 한국정부학회 특별세미나. □□재난관리의 현주소와 대책□□. 계명대학교 동서문화회관, 2003년 4월 12일.
- 정춘일 외. “국가위기관리체계 정비방안 연구.” 서울: KIDA, 1998.
- 조영갑. “전환기 국가 위기관리정책.” 제20회 비상대비세미나 발표 논문.
- 조호천. “재난관리상 경찰의 역할에 관한 연구.” 동국대학교 대학원 경찰행정학과 박사학위논문, 2002.
- 최운도. “일본의 위기관리와 유사법제.” 서울: 연세대학교 동서문제연구원, 2004.
- 최재경. “세계의 非常對備變化趨勢 分析과 우리의 對應.” □□비상기획보□□. 통권 61호, 2002년 여름호.

Ⅲ. 신문 및 인터넷

- “부시, 전시내각 구성,” □□연합뉴스□□, 2001..9.19.
- “日 자위대에 선제공격권 검토” □□중앙일보□□, 2003.12.31.
- “日정부, 일본판 NSC 신설 추진” □□연합뉴스□□, 2003.6.29.
- “자연재해·대형사고·사이버테러 등 국가위기 규정,” □□국민일보□□, 2004.9.9.
- <http://www.police.go.kr/print.do?url=http%3A//=2575>. 검색일: 2006.11.15.
- <http://www.cas.go.jp/jp/gaiy>. 검색일: 2006.10.16.
- <http://www.klaw.go.kr>. 검색일: 2006.11.20.
- <http://www.mogaha.go.kr/warp/kr/ministry/constitution/function/04.html>.

검색일: 2006.10.25.

<http://www.policew.go.kr>. 검색일: 2006.11.20.

<http://www.epc.go.kr/emer/worldview.html>. 검색일: 2006.9.30.

<http://www.fema.gov>. 검색일: 2006.9.15.

<http://www.white.gov>. 검색일: 2006.9.5.

<http://www.dhs.gov/DHSOrganization>. 검색일: 2006.9.15.

<http://www.nema.go.kr/index.html>. 검색일: 2006.9.30.

IV. 법령 및 규정

경찰법(법률 제7968호)

국가대테러활동지침(대통령 훈령 제47호)

국가위기관리 기본지침(대통령 훈령 제124호)

민방위기본법(법률 제7186호)

보안사이버전문요원인사운영규칙(경찰청훈령 제410호)

비상대비자원관리법(법률 제06373호)

산불진화기관의 임무와 역할에 관한 규정(공동예규, 경찰청 예규 제363호)

재난 및 안전관리기본법(법률 제7188호)

전투경찰대설치법(법률 제7849호)

전투경찰대설치법 시행령(대통령령 제19563호)

통합방위법(법률 제6548호)

통합방위작전대세검열규칙(경찰청 훈령 제4호)