

# 통합방위의 문제점과 방향에 대한 연구:\*

## 비상기획위원회(2008.2)의 역할을 중심으로

김진호  
(제주대학교 평화연구소 소장)

### <국문요약>

국가재난 발생 시 예방·대비·대응·복구의 처리과정은 전·평시가 동일하기 때문에 재난에 대한 인적·물적·예산·자재 등의 관리를 비롯한 훈련과 대비는 전시와 평시를 통합해 관리하는 것이 효과적이다. 현재 세계 여러 선진국들의 추세는 전시대비 뿐만 아니라 자연 및 인위적 재난과 각종 테러에 대비하여 국가의 어느 한 기관에서 이를 연구, 발전 및 교육, 관리하고 책임지는 전·평시 통합재난관리체제가 유지되고 있다. 그러나 우리의 경우 전·평시 재난관리 등 비상대비업무가 다원화되어있어 전시대비업무는 비상기획위원회, 전·평시 민방위업무는 행정자치부 그리고 평시 재난관리는 개별법령에 의거해서 기능별로 관리되는 등 전·평시 통합된 재난관리시스템 부재로 효율성도 저하되고 초기단계의 대응 및 복구지원, 현장지휘체계의 혼란이 가중되고 있으므로 부처간 통합적 조정통제기능을 가진 기구가 필요한 실정이다. 따라서 본 연구의 목적은 변화하는 남북관계와 강대국들의 이해관계가 상충하는 동북아의 국제환경 속에서 국가의 생존을 확보하고 발전을 도모하기 위하여 전시대비 업무와 날로 대형화하는 자연적·인위적 재해·재난 등의 평시 재난·재해 대비 및 관리 업무를 체계적이고 효율적으로 통합·관리할 방안을 모색하고자 한다. 특히 재해재난관리조직의 정부조직적 차원에서 비상기획위원회의 위상을 설정하고 국민이 고객으로서 국가의 재해재난관리서

\* 본 논문은 2008년 2월 행정안전부로 통합되기 전 국무총리 비상기획위원회에 대한 글임을 밝혀둔다.

비스에 대한 만족도를 제고할 수 있고 한편 국민의 안전의식 고취를 위한 합리적이며 현실적인 방안을 강구하는데 주안점을 두고자 한다.

주제어 : 국가재난, 민방위, 비상기획위원회, 통합방위

## 1. 문제의 제기

산업화와 도시화가 급속히 진행되면서 원자력, 교통사고, 산업재해, 유해 화학물, 대형재해와 지구 온난화 현상으로 자연재해의 발생률도 급격히 높아져, 이에 따른 인명피해와 재산피해가 급증하고 있으나 국민의 안전 불감증과 미흡한 대응수준은 심각한 사회적 결과를 초래하고 있다. 예를 들면 대규모 홍수재해를 비롯하여 충주유람선 화재, 대구 및 부천가스폭발, 성수대교 및 삼풍백화점 붕괴, 인천호프집 화재 등 여러 가지 위험이 관리되지 않은 채 방치됨으로써 비정상적으로 재해율을 높이거나, 재해가 언제 터질지 모르는 불안감이 조성되고 있다(이상팔, 1996). 또한 대형재난에 대한 효과적인 대응이 미흡하며 많은 문제점이 노출되고 있다. 대형재난 현장에 도착한 경찰, 소방대, 군부대, 의료기관, 자원봉사자, 주민, 관계기관 공무원들이 서로 우왕좌왕 하는 모습, 사고대책본부의 지원체계의 미비와 혼란상, 사고현장 수습과정의 비합리성 등이 실시간으로 전 세계로 증계되기 때문에 대내적으로는 정부에 대한 불신을 야기 시키고, 대외적으로는 우리정부의 위기 대응능력에 대한 평가로 이어져 국가위신을 떨어뜨릴 우려를 낳고 있다.

국가재난 발생 시 예방·대비·대응·복구의 처리과정은 전·평시가 동일하기 때문에 재난에 대한 인적·물적·예산·자재 등의 관리를 비롯한 훈련과 대비는 전시와 평시를 통합해 관리하는 것이 효과적이다. 현재 세계 여러 선진국들의 추세는 전시대비 뿐만 아니라 자연 및 인위적 재난과 각종 테러에 대비하여 국가의 어느 한 기관에서 이를 연구, 발전 및 교육, 관리하고 책임지는 전·평시 통합재난관리체제가 유지되고 있다.

그러나 우리의 경우 전·평시 재난관리 등 비상대비업무가 다원화되어 있어 전시대비업무는 비상기획위원회, 전·평시 민방위업무는 행정자치부 그리고 평시 재난관리는 개별법령에 의거해서 기능별로 관리되는 등 전·평시 통합된 재난관리시스템 부재로 효율성도 저하되고 초기단계의 대응 및 복구지원, 현장지휘체계의 혼란이 가중되고 있으므로 부처간 통합적 조정통제기능을 가진 기구가 필요한 실정이다(정원영, 2000).

따라서 본 연구의 목적은 변화하는 남북관계와 강대국들의 이해관계가 상충하는 동북아의 국제환경 속에서 국가의 생존을 확보하고 발전을 도모하기 위하여 전시대비 업무와 날로 대형화하는 자연적·인위적 재해·재난 등의 평시 재난·재해 대비 및 관리 업무를 체계적이고 효율적으로 통합·관리할 방안을 모색하고자 한다. 특히 재해재난관리조직의 정부조직적 차원에서 비상기획위원회의 위상을 설정하고 국민이 고객으로서 국가의 재해재난관리서비스에 대한 만족도를 제고할 수 있고 한편 국민의 안전의식 고취를 위한 합리적이며 현실적인 방안을 강구하는데 주안점을 두고자 한다.

## II. 비상대비 개념의 확대 모색

### 1. 비상대비 개념

현재의 우리의 비상대비체제가 안고 있는 가장 기본적인 문제점은 법적인 문제라고 할 수 있다. 비상대비업무는 현재 기본적으로 1984년에 제정된 「비상대비자원관리법」에 의해 근거를 두고 있다. 안보환경 또는 전쟁의 변화와 개념의 변화는 국가비상사태에 대한 개념의 변화를 연속적으로 초래하게 되는 바, 현행 비상대비개념은 시대상황에 맞게 끊임 없이 보완되어야 한다. 정보화시대의 국제안보환경에 비추어볼 때 비상대비개념의 보완사항 또는 발전과제는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다

(박재하, 1987; 백종천, 1993).

첫째, 현재의 비상대비 개념은 비상시 위기와 위협의 형태를 전쟁으로 상정하고 있다. 현재의 「비상대비자원관리법」 제1조는 “이 법은 전시·사변 또는 이에 준하는 비상시에 있어서 국가의 인력물자 등 자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 이에 대비한 계획의 수립·자원조사 및 훈련 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다”라고 되어 있다. 여기서 알 수 있는 바와 같이 비상대비는 전시에 치중된 대비이며 평시위기에 대해서는 법적인 뒷받침이 되어 있지 않다는 점(신시남, 1989)을 들 수 있다.

둘째, 현재의 비상대비개념은 위기의 근원을 북한에 국한시켜 놓고 있다. 즉 북한의 전면전 및 국지전 도발에 대비하는 내용이다. 남북한의 양자게임에 국한되어 있고 또한 북한의 도발상황에 대해서 수동적으로 대응하도록 되어 있다. 그러나 국제적인 안보환경의 변화로 위협과 위기의 근원이 북한뿐만 아닌 우방국을 포함한 모든 국가와 국제기구 및 국제적 테러집단까지도 포함될 수 있다. 가령 어느 단일집단이나 국가에 의한 침략에도 등한히 할 수 없겠지만, 국제적으로 복수의 국가들이 공동으로 대처해야 할 국제적인 분쟁상황도 고려해야 할 것이다.

셋째, 현행 비상대비개념에는 대내적인 체제위기에 대비하는 내용이 없다는 점이다. 현재의 국제안보환경의 특징 중의 하나는 대내갈등의 폭발성이다. 민족과 종교문제 뿐만 아니라 각 국의 사회경제적 여건에서 오는 위기들이다. 대규모 파업, 폭동, 테러, 내란, 대규모소요사태 등 내부문제로 인한 위기들이다. 이들 위기에 대해서 현재의 비상대비에는 구체적 언급이 없고, 정부수준에서도 부분적인 대응계획만 있을 뿐 국가안보의 위기로서의 비상대비계획이 종합적으로 수립되어 있지 않다는 점이다.

넷째, 현재의 비상대비개념은 위기의 전개과정이라는 면에서 볼 때, 전쟁대비에 국한하여 과도하게 단순화하고 있다. 위기발생이전과 이후의 전개과정에 대한 대비개념이 단절되어 있다. 즉 전쟁상태에 돌입하기까지는 여러 단계의 위기의 전개과정을 겪게 된다. 이러한 여러 단계

의 전개과정에서 적절한 대응을 한다면 전쟁상태로까지 진전되지 않을 수도 있다는 것이다. 즉 전쟁을 상정한 비상대비라 할지라도 전쟁에 이르기까지의 단계별 위기를 설정하고 이에 대한 평시대비상의 계획수립 및 군사이외의 다른 요소들에 의해 복합적으로 다양하게 진행되는 위기의 전개양상에 대한 대비도 필요하다.

다섯째, 현재의 비상대비개념으로는 지방화에 적용하기 어려운 점을 들 수 있다. 행정체계가 중앙집권화에서 지방분권화로 점차로 이전되어 가고 있는 현실을 감안할 때 기존의 비상대비개념으로는 부족하다. 오늘날과 같이 바람직하지 않게 고조되어 있는 지역정서에 바탕을 둔 지역이기주의를 극복하고 보다 통일되고 신속한 대응을 위한 제도적 조치를 보완해 나가야 할 것이다.

끝으로 현행의 비상대비는 사태의 발생이후 대비에 국한시킴으로써 미래의 위기상황에 대비하는 내용이 부족하다는 점을 들 수 있다. 특히 최근 및 미래의 국제환경에서 오는 위기나 위협은 전쟁상태와 같이 그 현상과 성격이 분명하지 않을 것이라는 점이다. 따라서 위기의 형태, 근원 및 전개과정을 고려하여 미래지향적 대비태세가 필요하다고 할 수 있다(장병욱, 1988).

## 2. 위기관리체계의 구조적 속성

국가위기관리체계가 갖추어야 할 구조적 속성(백종천, 1993)으로 크게 네 가지 ① 통합성 ② 유기성 ③ 협력성 ④ 학습성을 들 수 있다. 이러한 네 가지 구조적 속성들을 위기관리체계 구축에 활용하는 방안을 모색하고자 한다.

### (1) 통합적 구조(coherent structure)

위기에 대한 관리는 분산형 관리와 통합형 관리의 두 가지 방식으로 구분되고 있다. '분산형 관리'는 재난의 유형별 특징을 강조하는 것으로,

1930년대 전통적인 조직이론의 등장과 함께, 합리성과 전문화의 원리를 강조하는 이론적 분위기에서 나온 것이다. 그러나 분산형 관리방식은 재난 시 유사기관간의 중복대응과 과잉대응, 또는 무 대응의 문제를 야기하였다. 조잡하고 의미가 없는 계획서의 과잉 생산과 다수기관간의 조정·통제에 대해 반복되는 문제도 심각한 것이었다. 이러한 분산형 관리의 문제점을 보완하고자 제시된 것이 '통합적 접근법'이다. 이는 재난유형의 차이에도 불구하고, 심각한 인위적 재난과 주요 자연재해에서 수행해야 할 과업들이 크게 다르지 않다고 보는 것이다.

〈표 1-1〉 국가 위기관리체계의 구조적 속성 및 그 전략적 효과

구조적 속성	전략적 효과
통합성	통합화, 효율화, 체계화, 통합된 증재 기능
유기성	중첩화, 분권화: 몰입감 및 책임감 강화: 내부 요소간 소통 활성화
협력성	수평적 협력체제, 외적 협력 Network 구축, 복합 협력적 관리지향
학습성	지식축적 기반 확충, 상황 중심적 대응력 향상

※ 자료 : 김태윤(2000: 50)

이들 두 방식의 장·단점을 보면 분산관리방식은 다양한 정보채널과 책임과 관리를 분담할 수 있다는 장점이 있으나 반면에 자원의 동원과 배분이 복잡하고 일사분란하게 대응하는데 어려움이 있다. 한편 통합관리방식은 신속하게 대응할 수 있는 장점이 있으나 정보의 수집 범위가 다양하지 못하고 책임이 과중하게 집중될 우려가 있다.(김태윤, 2000: 51)

미국 FEMA(Federal Emergency Management Administration) 창설의 이론적 근거로 제시된 통합관리방식은 재난관리의 전체 과정(예방-준비-대응-복구)을 "종합적으로" 관리한다는 의미를 지닌다(이동훈 a, 1996). 이때 종합적 관리의 개념은 모든 자원을 통합·관리한다는 의미가 아니라, 기능별 책임기관을 지정하고 그들을 조정, 통제한다는 의미이다. 즉 모든 재해재난이 수많은 요인들의 상호작용하면서 누적되어 일어난다

〈표 1-2〉 재난관리방식별 장단점 비교

	재난 유형별 관리방식	통합 관리 방식
관련부처 및 기관	다수부처 및 기관의 단순병렬	단일부처 조정하의 병렬적 다수부처 및 기관
책임범위와 부담	소관재난에 대한 관리책임과 부담의 분산	모든 재난에 대한 관리책임, 과도한 부담 가능성
관련부처의 활동범위	특정 재난에 대한 관리활동	모든 재난에 대한 종합적 관리활동과 독립적 활동의 병행
정보전달체계	정보전달의 다원화	정보전달의 일원화
체계의 재난에 대한 지능력	미약, 단편적	강력, 종합적
장점	① 한 재해 유형을 한 부처가 지속적으로 담당하므로 경험축적 및 전문성 제고가 용이 ② 한 사안에 대한 업무의 과다 방지	① 재난발생시 총괄적 자원동원과 신속한 대응성 확보 ② 자원봉사자 등 가용자원을 효과적으로 활용
단점	① 복잡한 재난에 대한 대처능력에 한계 ② 각 부처간 업무의 중복 및 연계미흡 ③ 자원 마련과 배분의 복잡성	종합관리체제를 구축하는데 많은 어려움이 따름. 부처이기주의 및 기존조직들의 반대가능성이 높고 업무와 책임이 과도하게 한 조직에 집중됨.

면, 각각의 요인들을 책임지고 관리하는 개별적인 부처들의 관찰만으로는 재해재난의 발생을 예측하는데 어려움이 따른다는 것이다. 따라서 재해재난관리의 포괄적 책임을 지는 특정 정부조직이 개별적인 관리주체와 적극적인 정보교류를 통해 재해재난의 누적을 모니터링 할 수 있어야 한다는 것이다. 미국과 한국의 재난관리 업무성과에서 현저한 차이가 나는 것은 미국은 모든 위기관리를 전담하는 FEMA를 두고 있는데 반해 우리나라는 재난유형별 관리방식을 택하는 데에서 기인한 것으로 평가하고 있다. 특히 이러한 통합관리방식에서 강조되고 있는 점은 재난정보의 통합관리이며 이것은 전체적인 대응활동을 조정·통제하는데 있어 의사결정의 근원이 된다. 다음의 〈표 1-3〉는 통합적인 체계와 비통합적인 체계를 총체성, 효율성, 신속성, 법적 일관성의 차원에서 비교분석한 것인데, 통합적인 체계가 총체성과 신속성 및 법적 일관성의 차원에서 상대적으로 우수한 것으로 나타나고 있다(허동영, 1988).

〈표 1-3〉 비통합적 구조와 통합적 구조의 기능적 차이

기능적 범주	비통합적 구조	통합적 구조
총체성	임기응변적이며 산만한 관리	재난관리의 네 단계를 총체적으로 조망하는 가운데 모든 단계를 통합적으로 증재할 수 있다.
효율성	전문조직에 의한 보다 효율적인 결정이 유도될 가능성과 인적, 물적인 낭비가 심하며 이에 대한 해결책의 마련에 있어서도 무능할 가능성 병존.	분산적으로 진행되면서 발생하는 인적, 물적 낭비를 최대한 효율적으로 관리할 수 있는 가능성이 높음.
신속성	현장에서 지휘계통에 혼란이 있고, 책임소재가 불명확하므로, 현장에서 조직적이고 적극적인 대응활동을 하기 어렵다.	지휘계통과 책임소재가 명확하며, 축적된 경험을 통합되게 동원하여 실효성 있는 현장 대응으로 나아갈 수 있다.
법적 일관성	관련 법령의 정비가 되어 있지 않고 여러 법들이 비체계적으로 작동함으로 인해, 대응 과정에 혼선을 빚을 뿐 아니라, 유관 기관끼리 눈치를 보며, 책임을 전가할 우려가 있다.	한 가지 체계로 정비된 관련법규들이 활동과 책임의 소재를 명확히 해주므로 혼선과 잡음이 있을 수 없다.

※ 자료 : 김태윤(2000: 53)

## (2) 유기적 구조 (Organic Structure)

번즈와 스토키(Burns & Stalker)는 공식화된 규범이나 중앙집중적 의사체계 및 위계구조를 지닌 보다 관료적인 특성을 지니는 조직을 기계적(mechanic) 조직이라고 유형화했고, 중앙집중도나 공식화의 정도가 낮고 구성원의 활발한 참여가 이루어지는 특성의 조직을 유기적(organic) 조직이라고 구분했다(Burns & Stalker, 1961). 유기적 조직에 있어서 과제들의 수행방식, 임무 또는 권위관계 등의 공식적 규정은 매우 약하며, 결국 과제를 수행하는 과정은 다른 사람들과의 밀접한 상호작용에 의해 끊임없이 재 설정된다. 상호작용은 수직적으로뿐 아니라 수평적으로 활발히 이루어지며, 상이한 위계구조상의 구성원들 간의 의사소통도 위에서 아래로 일방적 지시 하달이라기 보다 수평적 자문과 유사한 방식으로 이루어진다(김태윤, 2000: 54).

재해의 원인은 상호작용성을 갖고 있어 개별적으로 파악하기 힘들고



예측과 통제가 극히 불확실성이 강한 상황에서 위기가 발생함으로 위기를 관리하기 위해선 위기에 적절하게 대응할 수 있는 전문화된 조직원들의 능동적인 활동이 필수적이다. 따라서 국가위기관리체계는 상명하달식의 폐쇄적인 체계, 경직되고 복잡한 관료제의 기계적 조직에서 탈피해야 한다. 통제불능의 재해재난 환경에 대처하는 조직의 대응력을 높이고, 경험과 지식을 갖춘 전문요원들의 능동적인 활동을 보장함으로써 기존의 관료제적인 복지부동과 경직성으로 인해 발생하는 비효율과 손실을 최소화하기 위해서 국가위기관리체계를 유기적으로 조직화하는 것이 중요하다. 이러한 유기적 조직화는 크게 중첩성과 분권성의 실현으로 나누어서 살펴보면 다음과 같다.

㉠ 중첩성

'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 고안하는 것을 의미한다.(김태윤,2000: 55) 재해재난을 예방하기 위해 대응전략을 세우는 데에는 미래의 상황을 어떻게 예측하고 다양한 전략이 논의되어야 한다. 이를 위해선 정보수집이나 환경분석이 중첩적으로 이루어 져야 한다. 정보수집이 중첩적으로 이루어진다는 것은 특정 개인이나 조직 하나만이 관련 정보를 수집하고 분석하는 것이 아니라 다양한 개인들과 조직들 역시 정보를 공유하면서 전략을 논의할 수 있게 되어 여러 시나리오 상황과 여건을 설정하고 대응전략을 수립하는데 기여할 수 있다. 또한 위험요인을 간과할 수 있는 가능성을 줄인다는 점에서 위기관리조직의 경우, 다소 비효율적으로 보이지만, 중첩적인 구조를 만들어서 오히려 가외적(redundant) 장치를 적절하게 활용하는 것이다(Turner, 1978, 1997; Weick, 1998).

㉡ 분권성

'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 상황속에서 적극성으로 업무에 몰입할 가능성이 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.

또한 위기관리 조직은 여러 유관기관에서 다양한 요원들이 파견되고 소속기관간의 이해관계도 복잡하게 연관되어 있을 가능성이 높아 많은 조직들이 전혀 관계가 없었던 다른 조직들과 전혀 경험해보지 못한 상호작용을 수행하여야만 하는데, 과도하게 중앙 집권화되어 있는 조직은 이러한 상황에 적합하지 않다는 것이다. 분권화된 조직에서는 가능한 권한과 권력을 최고관리자나 조직의 핵심부서에서 하부 조직으로 위임하게 되어 자연스럽게 조직의 구조가 수평화되면서 급변하는 환경에 신속하게 대응할 수 있다는 것이다.

### (3) 협력적 구조(Cooperative Structure)

위기관리조직은 위기 도래시 즉각적인 대응이 요구되므로 어떤 하나의 조직이나 단일 기관으로서는 해결하기 힘들다. 효과적인 위기대응을 위해서 위기관리를 담당하는 조직과 중앙 및 지방 정부 그리고 다수의 유관기관들 사이에 위기와 관련된 정확하고 시의적절한 정보의 교환이 활발히 이루어져야 한다. 우리는 앞서 국가위기관리체계의 환경적 특성으로 상호작용성과 복잡성에 대하여 언급하였다. 상호작용성의 경우 재해의 발발이전과 재해발생 이후 재해원인들이 서로 상호작용하기 때문에 정부의 다양한 기관들이 다양한 차원에서 서로 협력하여 재해재난을 관리해야 할 필요성이 제시된다. 또한 복잡성의 경우 환경이 극도로 복잡하고 예측불가능한 속에서는 어떤 단일 조직의 독자적 대응의 경우 오히려 실효성이 떨어지기 때문에 현실적으로 국가재해재난관리체계는

재해재난의 환경적 특성상 다양한 수준과 차원에서 여타의 정부기관, 지방자치단체, 시민단체 등과의 조직적, 기관적 연계활동을 모색해야 한다. 위기관리 조직을 “임시통합된 조직”, “수평적 조정을 중심으로 임시적으로 상호관련된 기관들끼리 협조-조정하여 위기를 해결하는 조직”, “재해에 즉각적인 대응행동을 취하기 위하여 상호 유관 된 기관들끼리 협조와 상호조정을 통하여 이 문제를 해결하려는 임시적 성격을 가진 조직”이라고 이해하는 이유가 그것이다(이상팔, 1996: 114). 즉 재해의 상호작용성과 복잡성은 조직의 협력적 구조를 필요로 함을 알 수 있다. 따라서 다양한 수준에서 재난관리에 참여할 조직과 기관들의 연계망, 동원망을 재난발생 이전에 잘 갖추어 놓는 것이 필요하다.

〈표 1-4〉 고립구조와 협력구조의 활동 단계별 차이점 비교

단계	고립 구조	협력 구조
예방 & 준비	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재난 사안별로 상황 적합한 예방책들이 분산되어 존재하나 이를 실제 체계 안에 유기적으로 용화시켜 내지 못한다.</li> <li>- 부문별 산재한 경험과 지식을 올바르게 모아내지 못하므로 적극적 예방성을 실현해 내기 어렵다.</li> <li>- 빈약한 외부 네트워크로 인하여 비용상 덜 효율적이다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사전 예방단계에서 다양한 기관들과의 협조체계 속에서 상황에 가장 적합하고 효과적인 예방활동을 수행할 수 있다.</li> <li>- 다양한 재난발생 가능 부문에서 축적된 지식들이 국가재해재난관리체계의 지식-경험자원으로 적절하게 활용될 수 있다.</li> <li>- 전문기관들과의 유기적인 공조체제로 준비단계에서부터 첨단화, 과학화를 실현할 수 있다.</li> </ul>
대응 & 복구	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신속한 대응을 위한 폭넓은 협조시스템의 부재로 고립적인 활동을 소모적으로 진행할 우려가 있다.</li> <li>- 재난 대응시 필요한 적절한 자원 등의 폭넓은 동원이 여의치 못하다.</li> <li>- 복구단계에서 가장 절실한 타 부문, 타기관의 협조를 받을 준비가 되어 있지 못하다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재난대응 단계에서 요구되는 여러 가지 인적, 물적, 기술적 자원의 효과적인 동원이 용이하다.</li> <li>- 무엇보다도 복구의 단계에서 필요한 군, 민간의 활동지원을 원활히 받을 수 있다.</li> </ul>

※ 자료 : 김태윤(2000: 59)

국가재해재난관리체제는 재난의 예방, 준비, 대응, 복구의 모든 과정을 전담하되 다른 기관들과의 적극적인 협조를 이끌어 내야 한다. 여기

에는 군, 경찰 등 기존의 국가위기관리조직들과의 연계도 필요하며 이를 위해 상설위기관리 기관이 설립되어야 한다. 위기관리체계는 위기관리를 위해 행정환경에 적응하는 기능과 행정조직 내부에서 각 부문요소들의 활동을 원활히 조직화하고 제요소간의 활동을 상호 조정하여 통합하는 기능을 발휘해야 한다. 또한 전문요원들과의 긴밀한 상시협조체계를 마련하고 민간단체들과 자원봉사자들의 참여를 확대하고 이들의 활동을 보장할 수 있는 법적·제도적 개선이 필요하다.

〈표 1-5〉 반복적 구조와 학습적 구조의 차이

활동 단계	반복적 구조	학습적 구조
예방 & 준비	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기존의 실패를 반복하면서도 원론적인 차원의 예방 조치에만 머문다.</li> <li>- 재난 유형별, 상황특수적 실정에 맞지 않는 보편적인 규제만을 형식적으로 강조한다.</li> <li>- 위로부터의 수직적 교육 위주</li> <li>- 밑으로부터의(bottom up) 반성과 지적이 조직적인 준비단계에 반영될 여지가 적다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 복구 과정에서 얻은 Know-how가 예방단계에서도 적절하게 활용되어, 실제 빈번한 예방실패(prevention failure)를 증점적으로 포착, 예방의 질을 높일 수 있다.(feedback 활성화)</li> <li>- 규제에 있어서 보다 실효성 있는 데이터를 가지고 현실적인 기준을 마련할 수 있다.(database화)</li> <li>- 재난발생대비 교육 훈련시 훈련생들의 참여가 보다 능동적이다.</li> <li>- 이전 재난에 대한 대응과정에서의 문제점을 보다 심도있게 분석하여 준비단계에 반영해 놓는다.</li> </ul>
대응 & 복구	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 본부설치 등 행정적이고 형식적인 대응을 소모적으로 반복한다.</li> <li>- 상명하달식의 관료적인 체계에 갇혀서 조직내 활동요원들의 능동적인 대응 및 복구활동을 저해한다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이전의 경험과 준비단계에서의 분석을 자원으로 체득한 요원들의 능동적인 활동이 시간과 물자를 절약할 수 있고, 이는 곧 재난에 대한 보다 효과적인 대응 및 복구활동으로 이어질 수 있다.</li> </ul>

※ 자료 : 김태윤(2000: 61)

#### (4) 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 한다. 삼풍백화점 붕괴사고를 계기로 우리나라의 재난관련 법률이 상당히 정비되고 인위 재난에 관한 조직체계가 생겼으나 재난관리법을 비롯한 삼풍사고 이후의 대응조치들이 졸속이라는 비판을 받고 있다.

이상팔(1996)은 우리나라의 위기관리 조직을 보면 대형재난을 경험하고 난 후에도 법제도, 인력·예산·장비 면에서 실질적인 변화가 이루어지지 못하고 상징적인 형식주의에 그쳐 재난발생 시 과업성고가 높게 나타날 수 없다고 지적한다. 즉, 성수대교 붕괴이후 인위재난 발생을 야기시키는 구조적 문제점에 대한 오차수정을 하지 않고 2년 3개월 동안 방치해 두었으며 따라서 삼풍사고가 발생하였을 때 위기관리 조직의 낮은 과업성고는 이미 예견된 것이었다고 주장한다. 삼풍 사고 이후에 위기관리조직의 학습은 어느 정도 이루어졌다고 볼 수 있지만 아직도 근본적인 문제점에 대한 학습이 일어나지 못하고 있다고 주장한다.

### Ⅲ. 비상기획위원회의 역할

우리는 비상사태의 범위를 확대하여 총무사태, 대비정규전 사태, 민방위사태, 대형 재해·재난사태, 각종테러, 대규모 시위 및 파업사태 등으로 보고 이들 업무의 효율성을 어떻게 통합하고 분류할 것인지를 정하는 것이 중요하다. 현재의 업무관장 상황을 보면 전면전 상황과 관련된 전시대비업무는 비상기획위원회가 책임을 지고 있지만 다른 영역의 업무는 <표 1-6>에서 보는 바와 같다(김강녕 2002).

비상대비와 관련된 각종 상황에 대해 이를 조치하는 기능상의 문제에 있어서 법령과 법령의 목적에 있어서는 유사하고 중복된 부분이 많지만 이를 관장하고 책임지는 부서는 상이하여 실제 상황이 벌어지게 되면 효율적이고 체계적인 조치가 이루어지지 않고 있다. 특히 여러 상황이 중복된 경우는 상황조치가 일사분란하게 이루어지기까지는 상당한 시간이 지

나야 하는 경우가 적지 않다.(신시남, 1989) 따라서 이러한 문제점의 개선이 요구된다고 할 수 있다. 우리는 안전과 재난의 업무영역이 분산되어

〈표 1-6〉 비상사태 관련 업무기능

구분	전면전	국지도발/사회혼란	재난재해	통합방위업무
업무	비상대비업무	민방위/항토예비군	재난관리	적의 침투도발
법률	비상대비지원관리법	민방위법/항토예비군법	재난관리법	통합방위법
주무	비상기획위원회	행자부/국방부	행자부	국방부
비고	국무총리보좌	민방위대/예비군	국부총리 산하 중앙안전대책위원회	통합방위협의회

자료 : 이동훈, 『위기관리의 사회학』(서울: 집문당, 1999), p.270.

〈표 1-7〉 외국의 비상대비 체제

구분	미 국	러시아	대 만	일 본
특 징	-전평시 일원화, 재난, 소방통합 -주체 : 공무원	-전평시 일원화 -주체 : 군인	-전평시 일원화 -주체 : 경찰	-전평시 분리 -주체 : 공무원
주 요 기 능	-국가재난예방 및 통제조정 -재난연습훈련 -재난대응복구 -보험, 소방	-민방위훈련 -재난예방 및 복구 -재정지원 -국제협력	-방공방재 -군사보조 -자위치안 -선박통제	-방재기획조정 -방재복구 -지진대책 -방재훈련
인 원	-2600명 (주요재난시 4000명 자원 봉사)	-병력 : 40,000 (민방위대 23,000명 포함)		-국토청방재국 (51만명) 재난시 38만명 동원, 자원봉사 97만명
시 사 점	-안전관리체제의 일원화를 통한 조정통제 및 신속성 확보 -타 부처와의 원활한 협조를 위한 대통령 직속기구	-연방기구 내설치하고 국방부 다음으로 큰 규모 -독자적인 예산과 인력으로 구조활동 실시	-군사관련사항은 국방부소속이나 그 지원은 경찰 관장 -비상대비업무는 평시에 계획 및 집행, 전시행정을 산하 국가총동원위원회설치 -비상대비업무가 부처별로 분화	-국토청이 수상직속이나 총괄 조정통제를 위하여 법적보강을 통해 각 부처 조정통제 강화

자료 : 한국능률협회컨설팅, “비기위경영진단보고서,” 1999. 3. 15. p.42.

〈표 1-8〉 안전관리업무의 통합성

기 준	한 국 (비기위)	미 국 (FEMA)	러시아 (EMERCOM)	대 만	일 본
안전관리일원화	x	o	o	o	x
안전관리 총괄조정통제	x	o	o	x	△
전평시 일원화	x	o	o	o	x
군사 비군사 통합성 (민방위+ 동원)	x	o(민방위 지자체)	o	x	△
인적/물적 동원	x	o(민방위 지자체)	o	x	△

자료 : 한국능률협회컨설팅, “비상기획위원회경영진단보고서,” 1999. 3. 15. p.42.

있고 전시와 평시가 분리되어 있어 업무의 통합조정능력과 실행력이 떨어지며 체계적이고 통합적인 조치가 이루어지지 않아 효율성이 떨어지고 있다. 비상사태에 대처하는 다른 나라의 경우를 보면 모두 우리보다 통합성이 높으며 이중 통합성이 가장 높은 국가는 미국임을 알 수 있다.

#### N. 비상대비관계법령 정비의 기본방향

비상대비 활동 및 기능이 강화되려면 국민의 의식전환문제도 중요하지만 제도와 법령이 뒷받침되지 않으면 소기의 성과를 거둘 수 없다. 법령정비의 기본방향은 크게 두 가지로 압축해 볼 수 있다. 첫째는 전·평시 일원화된 국가비상관리체계의 구축을 들 수 있다. 이를 위해서는 먼저 종합안보이념이 구현되어야 한다. 즉 전시대비 위주의 비상대비체제는 시대상황에 효율적 대처 및 국민적 공감대 형성이 곤란하므로 전시와 전시 이외의 비상대비까지 망라하는 국가관리체계 구축이 필요한 것이다. 다음으로 업무체계의 일원화가 요구된다. 즉 국가동원관련 비상대비 전담기구와 민방위 업무가 이원화되어 있어 총체적인 비상대비의 비효율성, 공동화 현상이 초래될 우려와 특히 전시와 각종 재해가 복합적으로 발생될 경우 지휘·통제·관리의 효율적 수행을 위해 비상

대비 업무체계의 일원화는 필수적 현안이 아닐 수 없다. 둘째, 민·관·군 통합의 전문적 비상관리체계의 구축을 들 수 있다. 이를 위해서는 먼저 전문적 비상관리체계가 필요하다. 『미국연방비상관리처』(FEMA)의 통합관리체계(IEMS : Integrated Emergency Management System)의 4단계 모형은 우리에게 시사해주는 바가 크다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 제1단계는 완화단계(mitigation phase)로서, 각종재해로부터 인간의 건강, 안전 및 복지에 위협이 존재할 때 무엇을 할 것인가를 결정하는 활동, 즉 위험감소대책, 또는 제거대책을 수립하는 제반활동 단계를 말한다. 제2단계는 준비단계(prepared planning phase)로서 재해발생 시 생명을 구하고 재산피해를 줄이기 위한 응급 대응계획과 훈련, 연습, 자원의 확인·확보 및 대응기관간의 협의 등이 이루어지는 단계를 말한다. 제3단계는 응급대응단계(response)로서 비상계획의 실행, 비상체제의 운영, 주민들에 대한 비상행동요령의 숙지, 비상의료지원, 비상상황실 운영, 이재민 수용과 보호, 긴급피난 대피소 운영 등이 이루어지는 단계를 말한다. 제4단계는 복구관리단계(recovery phase)로서 피해지역의 기능을 피해이전의 상태로 회복시키는 제반활동단계를 말한다. 그 다음으로 비상관리만 담당할 수 있는 민·관·군의 통합적, 독립적, 전문적 행정기구가 필요하다. 비상관리 4단계의 관련기관을 총괄·조정하여 관리할 때 효과적인 비상관리가 가능하기 때문이다(비상기획위원회, 2001: 92-93).

## 1. 조직법 면의 개선방향

조직법 면에서 볼 때 비상기획위원회의 기능확대가 요구된다.(이동훈, 2001: 146-147) 전·평시 일원화된 국가비상관리체제와 민·관·군 통합의 전문적 비상관리체제 구축을 위해서는 동일계층의 중앙부처를 총괄·조정할 수 있는 국무총리 보좌기관으로 설립된 비상기획위원회로 일원화하고 그 기능을 확대하는 일이 요구된다. 비상기획위원회 기능확



대에 따른 필수적 사항이라고 할만한 것을 든다면 다음과 같다.

첫째, 전·평시를 막론하고 모든 비상사태에 대한 사전대비, 사태발생 대응 및 복구단계까지 기획·협조·조정과 지방자치단체를 지원 또는 지도하는 등 총체적 비상관리 활동을 담당하는 기능이 부여되어야 한다. 둘째, 비상대비 담당요원, 관련단체, 시민들에 대한 교육·훈련 및 각종재해 사고 등을 종합적으로 연구하는 비상관리연구소 설치가 요구된다. 셋째, 지방자치단체의 비상대책업무를 효율적으로 지원·지도하는 지방사무소 설치도 요구된다. 끝으로 시·도 및 시·군·구 등의 비상대비체제가 보장되어야 한다. 현행 민방위 위주체계에서 민방위보다 한 차원 높은 포괄적 통합개념(전시대비분야, 민방위분야, 평시재해분야, 기타 위기관리분야 등)으로 재편성하여 시·도에 비상대책국, 시·군·구에 비상대책과를 각각 설치되도록 해야 할 것이다.

## 2. 비상기획위원회 효율적 통제 및 기능강화방안

앞에서 현행 비상대비 및 동원의 개념은 ① 전쟁이외의 다양한 위기 형태의 상정, ② 남북한의 양자간 게임이 아닌 다자간 게임에 입각한 비상사태의 설정 및 대비책의 강구, ③ 위기의 전개과정에 있어서 다양성을 고려한 비상사태의 설정, ④ 새로운 안보환경에서 발생하는 국제적 위기와 국제평화유지에 기여하기 위한 군사 및 비군사분야의 종합적 대응책의 마련, ⑤ 지방화시대에 부응하는 체제의 정비, ⑥ 미래지향적 대비책의 강구 등으로 각각 개념이 확대·보완되어야 함을 살펴보았다.

새로운 안보환경과 비상대비와 동원의 중요성에 부응하여 요구되는 비상기획위원회 기능강화방안 모색과 다음과 같은 사항을 더 추가해 볼 수 있을 것이다.

첫째, 전·평시 일원화된 국가비상관리체계와 민·관·군 통합의 전문적 비상관리체계 구축을 추진해 나가야 할 것이다. 이를 위해 먼저 동일계층의 중앙부처를 총괄·조정할 수 있는 중추적 기구로서 일원화

(법률적·제도적으로 뒷받침 된)를 모색, 그 기능을 확대해 나가야 할 것이다. 매년 실시하는 정부연습(훈련)은 점차 비상대책업무 뿐만 아니라 민방위, 재난관리, 소방구조, 통합방위 등이 종합적으로 이루어지는 추세이며 또한 그러한 방향으로 추진할 필요가 있다. 따라서 단계적으로 비상기획위원회가 책임을 지고 '종합적인 정부연습(훈련)'이 되도록 연구·계획할 준비를 해나가야 할 것이다(권태영·정춘일, 1998: 418-425). 또한 전·평시 대비는 물론 군사·비군사 영역에 이르는 포괄적인 비상대비체제의 정립과 이의 성공적인 수행을 위한 국민의 호응과 협조를 유도할 방안도 함께 모색해 나가야 할 것이다. 현재의 국가차원의 상황 종합·판단 조치하는 국가시스템의 부재를 고려해 볼 때, 비상기획위원회의 '국가종합상황실' 평시운영은 우리에게 시급히 요구되는 최우선 추진과제가 아닐 수 없다. 다시 말해서 새로운 형태의 위기에 대한 효율적 통제를 위한 국가 전체 비상상황을 파악, 상시지휘, 대 국민경보시스템 구축이 절실히 요청되기 때문이다.

둘째, 비상대비 기획기능의 과학화·경쟁력강화를 모색해 나가야 할 것이다. 비상기획위원회가 현재 가지고 있는 주된 업무는 전시대비업무이다. 과거에는 전쟁이다 하면 전쟁이 발발했을 때부터 또는 일정한 시간 전부터 무슨 징후가 보이면, 그것을 전쟁이라고 생각했었다. 그러나 현대전은 총력전 또는 전면전으로서 나라의 온 경제력과 모든 인력과 장비가 동원되어 수행하는 전쟁인 것이다. 따라서 현대전은 평시부터 준비하는 것이 전쟁을 이기는 것이고 바로 전쟁을 억제하는 것이다. 이러한 측면에서 준비업무 중에서 가장 중요한 부분은 기획업무이다. 즉 평시에 비상사태에 대한 종합적인 대응계획을 세우는 것이 기획기능이다. 이러한 기획업무가 제대로 기본계획에 의해서 추진되고 있는가, 각급 레벨에서 실행계획이 제대로 되어가고 있는가를 항상 치밀하게 평가·분석하고 또한 관련정보를 수집·분석·축적하는 것이 비상기획위원회에 부과된 주 기능이 아닐 수 없다. 이러한 기획기능의 강화 없이는 비상기획위원회의 또 다른 기능인 조정과 통제에 대한 효율성을 제

고해 나가기 어렵기 때문이다.

셋째, 효율적 비상대비·동원정보화체제를 적극 구축해 나가야 할 것이다. 정보화는 이제 거스를 수 없는 시대의 흐름이다. 우리의 비상기획 위원회도 전·평시 수행해야 할 임무를 완수하기 위해서는 모든 업무분야에 정보화를 도입·발전시켜 나가지 않으면 안 될 것이다. 그 이유는 다음과 같다. ① 위원회의 인적구성이나, 인력 면에서 부족한 현실을 감안할 때 한사람의 직원이 과거보다 몇 배의 능력을 발휘하는 방법으로 '정보화를 통한 시스템의 개발활용'이 요구되고 있고, ② 위원회의 업무는 여러 부처에 관련된 다양한 업무를 총괄·조정하는 것이 대부분으로서 업무의 양이 많고, 문제처리에 전문성을 요하며, ③ 위원회의 기본적인 임무가 전시·사변 또는 이와 유사한 사태 하에 이루어지는 것으로서 긴박한 상황 하에 처리해야 하는 "시간과의 싸움"이 될 것으로 예상할 때 기존의 방식으로는 대처가 불가능할 것이다. 따라서 평시에 국가 자원의 효율적인 관리와 전시에 정부기능유지와 군사작전을 시의 적절하게 지원하는 등 국가의 모든 상황을 한눈에 파악하여 효율적인 전쟁지도 및 지휘를 할 수 있는 정보화시스템의 구축이 이루어져야 할 것이다.(김상배, 2001; 김주홍, 2001)

이미 우리의 비상기획위원회는 지난 90년대 초부터 동원자원관리시스템을 구축하여 왔고, 최근 98년, 99년 2년 간에 걸쳐 국가종합상황관리, 주요시설관리시스템 등 국가종합상황실 정보화와 을지연습시스템의 과학화, 위원회홈페이지구축, 전자문서관리시스템도입 등 행정정보화를 통하여 '전자 비상기획위원회'구축을 위한 기초를 다져왔으며, 이를 통해 비상대비업무발전에 기여할 수 있는 여건을 마련한 것은 그 동안의 커다란 성과임에 틀림없다. 그러나 정보화의 추진에 있어 실제 업무를 담당하는 실무자들의 정보화마인드 부족으로 그 실행상태가 부진하였던 것도 또한 사실이다. 따라서 이제부터는 실제 업무를 수행하는 실무자들이 정보화마인드를 가지고, 그 동안 위원회 정보화사업의 결과로 구축된 시스템을 활용하여 업무를 재검토·분석하고, 기본계획을 수정·보완하

여 발전시켜 나가야 할 것이다(이동훈 a, 1996: 139-144).

## V. 결 론

정보화시대의 효율적인 비상대비 및 동원을 위한 정보화의 심층적 발전을 위해서는 ① 첨단 과학기술에 의존하고 있는 정보혁명의 속성을 감안할 때, 향후 발전방향의 추이를 이해하고, 그 안보적 함의를 도출하며, 더 나아가 정보혁명을 활용한 국가동원전략을 개발하기 위해서는 학제간(學際間), 산-학-관(産-學-官) 공동연구가 절실하다고 할 수 있다. ② 국가전략적 시각에서 정보혁명과 동원정보화를 접근하는 포괄적이고 중장기적인 노력이 수반되어야 한다는 점이다. 동원정보화노력도 하루 아침에 가능한 것이 아닌바, 이에 대한 지속적인 투자와 연구노력이 요구된다고 할 수 있다.

국가비상사태에 대비하기 위해서는 전문적인 연구기능과 체계가 필요하다. 예컨대 북한의 움직임이라든가 주변국의 군사적 팽창이 한국의 안보에 미칠 영향 등을 포함하고, 또한 지역에서 일어날 수 있는 우발사건 및 테러사건 등에 관한 다양한 연구를 통해 앞으로 예상되는 문제와 사태에 대한 예측능력을 제고시키고 이러한 능력의 바탕 위에서 문제의 진전방향을 및 해결방안을 모색, 제시하는, 즉 비상시의 효율적인 위기관리방법을 관리하도록 하는 전문두뇌집단이 필요한 것이다.

현재의 비상기획위원회 역할은 남북이 대치하고 있는 잠재적 위기상황을 고려할 때 국가안보차원에서 매우 중요한 역할과 기능을 수행하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 21세기의 새로운 환경에서는 비상기획위원회의 주된 역할이 전시대비라는 보험적인 성격에 머물 것이 아니라 경제논리의 강화 및 이데올로기대립 약화 등의 시대변화에 따라 다양한 형태의 분쟁가능성에 대비하면서 전시업무를 평시재난과 연계할 수 있는 자생적인 독립조직이 필요하다고 볼 수 있다. 미국이나 스위스 등

선진국에서는 각종 비상사태에 효율적으로 대처하고자 전·평시 비상대비를 일원적으로 통합·관리하는 별도의 기구를 설치·운영하고 있다. 우리나라의 비상기획위원회에서도 장기적으로는 발전된 선진국의 비상관리체제를 벤치마킹하고 심층적으로 연구 검토 및 전·평시 일원화된 비상관리체제를 구축하여 국가안보역량을 강화하는 한편 국가적 비상사태 시에 국민의 안전을 위하여 책임을 다하는 정부를 구현할 수 있도록 최선의 노력을 경주해 나가야 할 것이다. 비상기획위원회는 항상 새로운 주변정세와 전·평시 각종 국가비상사태에 적극 대처하여 국민의 안전을 든든하게 지켜주는 구심체가 되어야 할 것이다.

비상기획위원회가 효율적이고 성공적인 비상대비관리체제가 되기 위해서는 위기탐지→대응조치결정→대응조치실행의 3단계 과정을 치밀하게 구축해야 할 필요가 있다. 즉 ① 평상시 우발적인 비상사태의 발생을 철저히 감시하고 신속히 경보하는 정보통신망이 구축되어야 하고, ② 위기 또는 비상사태에 대한 정확한 인식과 효과적 대응을 충분히 논의할 수 있는 체계적이고 전문화된 기구가 필요하며, ③ 결정된 정책을 착오 없이 실행에 옮길 수 있는 일사분란 한 지휘체계, 훈련된 인원과 충분한 장비 및 물자가 준비되어야 할 것이다.

요컨대 향후 비상기획위원회가 급변하는 주변 안보 및 비상대비환경에 적극·유연하게 대처해 나가기 위해서는 법적·제도적 보완과 국민의 협조를 얻어, ① 국가안전보장회의와의 유기적 연계 속에 전·평시 일원화 그리고 민·관·군 통합의 전문기구로의 발전모색, ② 기획기능의 강화, ③ 비상대비 및 동원정보화의 추진 등의 노력이 요구된다고 할 수 있다. 비상기획위원회는 안보 및 비상대비분야의 최고 전문기구가 될 수 있도록 조직을 재편하고, 비상대비 현안에 대한 전문가의 심층연구 및 외국의 주요 사례에 대한 비교 분석을 지속적으로 실시해 나가는 가운데, 비상대비 정보화를 위한 기반체제를 완료하는 등 한치의 오차도 없는 비상대비체제를 준비해 나가야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강성학(1994). "CBD이론에서 본 한반도의 안전보장과 그 전망." 『평화연구』, 제3호(고려대 평화연구소).
- 권태용·정춘일(1998). 『선진국방의 지평』. 서울: 을지서적.
- 고충석·장성수·김진호(1996). "지방화시대 지방정부의 자치능력 제고 방안 연구: 제주도의 국제화 추진전략을 중심으로." 『지방행정연구』, 제10권 제4호.
- 김강녕(2002). "새로운 형태의 위기에 대한 효율적인 통제 및 비상기획위원회 기능강화방안." 비상기획위원회 세미나 자료: [http://www.epc.go.kr/arch/arch2\\_\\_view.html?mode=semina\\_\\_01&uno=4&page=1&keyfield=&key=](http://www.epc.go.kr/arch/arch2__view.html?mode=semina__01&uno=4&page=1&keyfield=&key=)
- 김용석, "평화공존시대의 비상대비과제와 국가동원의 중요성," 국무총리 비상기획위원회, 『남북한 평화공존시대에 대비한 국가동원능력 강화방안』(제18회 비상대비세미나 발표논문집, 2001. 6. 19. 용산 전쟁기념관 1층 소강당), pp.47~49.
- 길정일(2000). "정보화시대의 국가안보: 분석의 틀과 연구방향." 『국가전략』, 6권 4호. 겨울호(통권 제14호).
- 김국진(1997). "21세기 한반도 안보정세 전망과 우리의 기본안보 정책 방향." 국가비상기획위원회 주최 제14회 안보문제 세미나, 「21세기 한반도 안보정세 변화와 북한의 대남정책 전망」, 9월 24일.
- 김국현(1990). "민간방위의 의의와 기능." 『향군』, 198호, 2월호.
- 김국현(1990). "영국의 민간방위." 『향군』, 200호, 4월.
- 김상배(2001). "정보화와 국제정치경제." 한국정치학회 주최, 「정보사회와 새로운 정치 패러다임의 모색」(세종문화회관, 2월 15일).
- 김일주(1994). "민간주도 방위이론 개발의 필요성과 한국의 민주화운동." 한국정치학회 국제워크샵 논문집.

- 김주홍(2001). “정보화시대에 대비한 한국의 안보정책 방향 연구.” 『국제정치논총』, 제41집 1호.
- 박건영·이성봉·권영진(역). 윌리엄 페리·에시튼 카터(저)(2000). 『예방적 방위전략: 페리구상과 러시아, 중국 그리고 북한』. 서울: 프레스21.
- 박재하(1987). 『전·평시 국가안보기구 운영 개선방안연구: 안보회의와 비기위를 중심으로』. 서울: 국가안보회의.
- 박현옥(2001). “위기발생시 수도권 주민의 심리적 공황현상과 대비책.” 비상기획위원회 세미나 자료: [http://www.epc.go.kr/arch/arch2\\_view.html?mode=semina\\_01&uno=4&page=1&keyfield=&key=](http://www.epc.go.kr/arch/arch2_view.html?mode=semina_01&uno=4&page=1&keyfield=&key=)
- 백영옥(2001). 『전·평시 비상대비 및 재난재해의 효율적인 관리방안 연구』. 비상기획위원회 정책자료: [http://www.epc.go.kr/arch/arch2view.html?mode=semina\\_01&uno=4&page=1&keyfield=&key=](http://www.epc.go.kr/arch/arch2view.html?mode=semina_01&uno=4&page=1&keyfield=&key=)
- 백종천(1993). 『신한국 건설에 따른 '안보구성체' 변화와 비상대비대세의 재정립』. 서울: 국가안보회의.
- 신시남(1989). 『비상대비업무 수행상의 문제점과 대책』. 서울: 국가안보회의.
- 유석진(2001). “정보화시대 국가주권과 국가안보.” 성균관대학교 국가경연전략연구소 주최 학술회의 「정보화시대 국가안보와 국방정책: 새로운 패러다임의 모색」, 9월 26일.
- 이동훈(1996) a. “지방자치하의 국가동원정책: 쟁점과 보완.” 『한국정책학회보』, 제5권 제1호.
- 이동훈(2001) b. “한반도 군비통제와 국가동원체제의 발전방향.” 국무총리 비상기획위원회, 『21세기 한반도 안보환경과 국가 비상대비체제의 발전방향』(제17회 비상대비세미나 발표논문집, 6. 16. 용산전쟁기념관 1층 소강당).
- 이상팔(1996). “위기관리체제의 지능적 실패에 의한 학습효과 분석: 삼풍백화점 사고 전·후의 제도변화를 중심으로.” 『한국행정학회보』.

제30권 제2호. 여름호.

- 이상팔(1998). “위기관리체계에서 영역초월학습의 촉진·방해요인 분석: 강릉 잠수함 침투사건 발생시 통합방위관리체계의 운용 사례를 중심으로.” 『한국행정학보』, 제32권 제2호. 여름호.
- 장병욱(1988). “미래지향적 국방동원체제 발전방향”. 『한국군사운영분석학회지』, 제14권 제2호. 서울: 한국군사운영분석학회.
- 전웅(1997). “국가정보와 안보정책.” 『국제정치논총』, 36집 3호.
- 정세욱(1994). “지방화시대의 비상대비기능 제고방안.” 『한국안전보장논총』, 제21집.
- 정원영(1999). “현대전에서 국가동원의 중요성과 동원체제 개선방안.” 『비상대비연구논총』, 제26집.
- 정원영(2000). 『지방자치시대 통합방위』. 한국국방연구원 국방전문연구 시리즈 00-3.
- 허동영(1988). 『비상대비계획의 발전방향』. 서울: 국가안전보장회의.

<ABSTRACT>

**Problems and Prospects of Intergrated Defense  
: The Role National Emergency Planning Commission(2008.2)**

Kim, Jin Ho

In case of national disaster, the measures for prevention precaution rehabilitation is the same process in war and peace. And so, integrated defense should be essential. Advanced counties have been maintaining the integrated defense prepared for the various kinds of terrors and disasters by one single system. But, South Korea government's



emergency plan has been adopted the separation policy of war and peace time before Lee's office(25/02/2008). This was not efficient for inter agency coordination at the initial state of the emergency. This papers is to review, analyze the problems and prospects of the pervious system of national emergency.

**Key Words** : National Disaster, Civil Defense, National Emergency Plan Commission, Integrated Defense

