

우리나라 비상대비업무 발전 방안 연구

양 승 봉*

국방대학교

본 연구는 우리나라 비상대비업무 발전 방안을 제시하는데 목적을 두고 있다. 남북한의 관계는 서로 다른 체제로 인해 전쟁의 위협이 계속되고 있다. 최근에는 무인기, 핵 개발 및 미사일 발사 등을 앞세워 위협을 가하고 있다. 우리는 그동안 북한의 위협에 맞서 비상대비 조직을 신설하고 발전시켜 대응해 왔다. 그러나 세월호 사고와 감염병을 겪으면서 재난, 자연재해 등의 비군사적 위협에 대한 대응에 치중한 나머지 비상대비업무는 재난의 하위 개념으로 전락하였다. 현재의 재난안전관리본부는 비상대비업무를 수행하기에 부족하다. 이에 따라서 북한의 안보위협에 대응하기 위한 비상대비 업무 발전 방안에 관해 연구하였다. 연구방법은 선행 연구자료에 대한 문헌 조사방법과 행정안전부에서 발표한 자료를 분석하여 연구하였고 결과는 다음과 같다. 첫째, 통합적인 위기관리를 위한 국가위기관리기본법이 제정이 필요하다. 둘째, 국가 차원에서 대응할 수 있는 조직 신설이 필요하다. 대통령의 국가안보보좌 기능을 강화할 수 있도록 국가안보실에 신설하고 비상대비 업무를 조정·통제 및 감독할 수 있는 조직이 되어야 한다. 셋째, 전문가 교육과정을 신설하고 자격증 제도를 만드는 등 전문가를 양성해야 한다. 마지막으로, 북한의 위협에 대해 명확하게 분석하고 이를 기초로 비상대비계획을 작성해야 하며 검증할 수 있는 전문평가팀을 만들어 계획의 완전성을 높여야 한다.

주요어 : 비상대비업무, 비상대비조직 재정비, 국가위기관리기본법, 총무계획, 전문가 양성

* 주저자: 양승봉/국방대학교 안보문제연구소 예비전력연구센터 연구원/충남 논산시 황산별로 1040
/Tel: 041-831-6483/E-mail: 7co-zzang@hanmail.net

I. 서론

현대사회는 과학의 발달로 빠르게 변화하고 있다. 급변하는 사회는 경제적 풍요를 가져다주었지만, 아이러니하게 사회가 발전하면 할수록 사건·사고, 재난, 테러와 같은 위협의 빈도와 규모는 커지고 있다. 이에 따라서 세계 각국의 위기관리 중심은 군사적 차원의 외부위협에 대한 대응에서 재해·재난 대비 위주의 위기관리로 이동되었다.

우리나라의 경우 과거 대구 지하철, 세월호 사건 등을 겪으면서 재해·재난과 같은 사건·사고에 중점을 두고 재난·안전 조직을 만들어 대응하고 있다. 그러나 세계에서 그 어떤 지역보다 군사적 충돌 가능성이 큰 분단국가라는 상황에도 불구하고 국가안보가 국민안전에 뒷순위로 밀려 있는 현실이다. 국가는 미래의 다양하고 불확실한 상황 속에서 발생하는 국가적 위기에 효과적으로 대응하기 위해 평시 준비태세를 갖추어야 한다. 재난이 발생한다고 해도 전쟁의 피해를 능가할 수는 없다. 전쟁의 위협을 소홀히 할 것이 아니라 전쟁의 위협을 기본전제로 하고 재난을 추가로 생각해야 한다. 이런 가운데 지난 2월 24일 러시아의 침공으로 시작된 우크라이나 전쟁은 우리에게 전통적 안보에 대한 경각심을 다시금 일깨워 주는 계기가 되고 있다.

한편, 동아시아 지역에서는 군사적 긴장이 고조되는 동시에 군사력, 군비 경쟁이 벌어지고 있다. 더욱이 미국과 중국이 대만 문제로 갈등이 깊어지는 상황에서 일본의 보통국가화, 북한의 핵 및 미사일 발사는 지역의 긴장을 더욱 높이고 있다.

올해로 6·25전쟁이 발발한 지 73년이 지난 지금도 한반도에는 군사적 대치 관계가 계속되고 있다. 남북한의 교류는 단절되었고 대립은 계속되고 있다. 핵·미사일 발사, 무인기 도발 등 북한의 군사적 위협은 증가추세에 있으며 적대적 정책은 더욱 노골화되고 있다. 이런데도 군사 능력을 제외한 우리의 총력전 태세는 오히려 약화되고 있다. 특히, 비상대

비업무는 그 규모와 역할이 지속해서 축소되었으며 지금은 재난의 하위조직으로 있다.

비상대비업무는 국가안보 관련 문제 해결을 위해 1962년 국가안전보장회의로 시작되었고 이후 전시 대비 수행을 위해 1969년 비상기획위원회를 설치하면서 본격적으로 시작되었다. 조직의 역할과 책임자의 위상은 시대적으로 많은 변화를 가져왔다. 특히, 정치권력의 변화와 비군사적 위협의 등장으로 비상대비업무는 계속해서 약화 되었고 재난의 하위 기능으로 전락하여 전쟁을 대비하는 조직으로서의 정체성을 상실하였다.

이에 본 연구는 국가 총력전 수행을 위한 비상대비업무 발전 방안을 모색하는데 목적을 두고 연구를 진행하였다. 이를 위해 위기 및 비상대비와 관련된 이론적 배경을 고찰하였다. 미국·이스라엘 등 서방국가와 일본·대만의 비상대비조직 그리고 현재 전쟁 중인 우크라이나 비상대비업무 사례 연구를 통해 우리에게 주는 시사점을 도출하였다.

연구 목적 달성을 위해 선행연구 자료에 대한 문헌 조사방법과 행정안전부에서 발표한 용역보고서 및 자료에 대한 분석을 병행하였다. 세계경제와 관련된 시사점을 보완하기 위해 각종 언론에서 발표된 자료를 참조하였다.

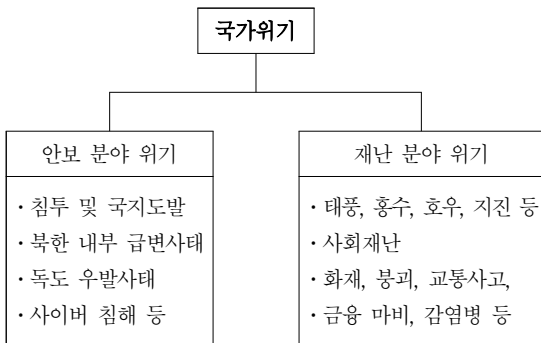
II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 위기와 비상대비

비상대비를 이해하기 위해서는 위기(crisis)에 대한 이해가 선행되어야 한다. 우리나라는 위기 발생 시 군사 분야는 국방부에서, 비군사 분야는 행정안전부에서 담당하며 이때 수행하는 업무가 비상대비 업무이다(조규호 2014). 위기는 원래 의학 분야에서 사용하던 용어로서 회복되느냐, 아니면, 죽느냐를

시사하는 병상(病床)에서의 변화를 뜻하고 있다(김성진, 2021). 즉, 전환적 중대한 상황에 직면하고 있음을 뜻한다. 그동안 위기라는 용어는 전통적으로 전쟁, 군사적 충돌과 같은 무력 충돌에 의한 안보위기를 일컫는 의미로 사용되었다. 냉전 종식 후 안보 개념이 비군사적 위기까지 확대되었으며 세계 각국은 국민의 안전을 보장하기 위해 큰 노력을 기울이고 있다. 우리나라는 국가위기를 <표 1>과 같이 안보 분야와 재난 분야로 구분하고 있다.

<표 1> 국가위기의 분류



출처: 국가위기관리 기본지침(2013, 18-19)

위협(threat, 威脅)은 상대방의 능력과 기도 또는 환경 등 다양한 요인으로부터 받는 심리적인 긴장 상태, 침투 또는 도발이 예상되는 상대방의 능력과 의도가 드러난 상태를 뜻한다(합동참모본부, 2014). 전통적 안보 개념상의 위기는 위협을 전제로 하고 있으나 자연재난 및 인적재난 등의 비군사적 위기는 위협을 전제로 하고 있다(김진항, 2018).

비상대비는 전시·사변 또는 이에 준하는 비상시에 국가의 인력·물자 등 자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 이에 대비한 계획의 수립·자원관리·교육 및 훈련 등에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다(비상대비자원 관리법 제1조, 2017). 비상대비 개념은 20세기 민방위가 가장 발달했던 영국을 중심으로 체계화되었고 전쟁을 대비하기 위한 인적·물적 자원의 동원이 그 핵심 요소였

다(김열수, 2007). 냉전체제가 유지되는 동안 국가 차원의 비상대비는 핵심은 전시대비 업무였다. 위에서 언급했듯이 냉전의 종식은 재난과 같은 평시 대비의 위기까지 포함하기 시작하여 포괄적 위기 개념으로 위기의 대상이 확대되어 현재에 이르고 있다.

2. 비상대비업무의 중요성

전쟁은 군인에 의해 이루어지는 군사적 영역과 정부와 국민의 영역에서 이뤄지는 비군사적 영역으로 이루어진다. 전쟁이 국가의 모든 역량을 투입하는 총력전 양상으로 변화되면서 군사작전의 승리를 위해 정부와 국민의 역할이 전쟁의 승리에 있어 중요하게 되었다. 전쟁이 발발하면 정부는 제반 기능을 전시체제로 전환하여 제 기능을 발휘하고 국민 생활의 안정과 이를 통한 군사작전의 지원을 보장할 수 있게 되며 이러한 제반 활동이 보장될 때 전쟁에서 승리를 달성할 수 있게 된다(박계호, 2022).

즉, 비상대비업무는 전시 등 국가 비상사태가 발생하면 정부 기능의 유지와 국민 생활의 안정 유지, 군사작전 지원을 위한 자원 동원 등을 통해 국가 총력전을 수행하기 위한 정부의 비군사 분야 업무를 말한다.

비상대비업무는 다음과 같은 특징이 있다. 첫째, 국가 위기관리에 있어 비상대비업무 체계는 가장 중요하며 국가 총력전의 중추이다. 오늘날 재해·재난 등 국가위기 발생 시 정부, 민, 군의 협력과 참여는 더욱 중요해지고 있다. 평시부터 정부, 민, 군과 유기적으로 업무를 협조하는 특성상 비상대비업무는 국가 위기관리의 핵심이라 할 수 있다. 둘째, 위기 대비태세 및 위기 대응능력을 강화해 준다. 국가 위기에 대한 사전 준비 및 대비는 국가 위기관리 대응능력 강화로 이어진다. 셋째, 전시에 동원되는 비상대비자원은 국가위기 극복을 위한 핵심적인 자원이다. 전쟁의 지원 능력은 전쟁의 결과에 많은 영향을 미친다. 최근 발생한 전쟁이 총력전으로 나타

났던 것을 고려할 때 평시 비상대비자원 관리는 전쟁의 승패를 결정짓는 핵심요소라 할 수 있다.

3. 비상대비업무 조직의 변천

정부는 그동안 북한의 도발에 대비하기 위해 1962년 국가안전보장회의를 시작으로 비상대비와 관련된 법과 조직을 정비하였고 1969년 비상기획위원

원회를 만들면서 본격적으로 업무를 시작하였다. 비상기획위원회는 안보조직으로 출발하여 국가안보의 핵심을 수행해오다가 시대적 상황에 맞게 총력전 지원기능을 수행해왔다. 그러나 남북관계의 발전과 정권의 정부조직 개편 의도에 맞추어 재난 대비 기능의 하위역할에 종속되어 안보기능의 명맥을 유지하기 어려운 상황에 이르게 되었다.

<표 2> 정부의 비상대비조직 변천 과정

구분	명칭	역할	비고
1962	국가안전 보장회의	· 대통령 상설차문기관 · 국가동원계획 연구	· 국가안전보장회의법 제정
1965	민방위 개선위원회	· 민방위제도 개선 · 민방위조직 조사연구	· 국가안전보장회의 산하
1966	국가동원체계 연구위원회	· 국가안전보장 관련 군사 정책, 국내정책 수립 · 국가동원체계 연구	· 민방위개선위원회 폐지 · 국가안전보장회의 산하
1968	충무계획반	· 국가 비상사태 대비 업무 관할	· 국가동원체계연구 위원회 산하
1969	비상기획 위원회	· 정부차원의 비상대비 체제 준비 · 국가 비상대비업무를 각 부처, 시·도로 발전	· 국가안전보장회의 산하 · 국가동원체계연구위원회, 비상사태 대책위원회 폐지
1973	중앙동원 위원회	· 국가동원기본계획 수립 · 정부 각 부처의 동원 업무 조정, 통제 협조	· 비상기획위원회가 개칭
1984	비상기획 위원회	· 비상대비업무 총괄 및 조정	· 비상대비자원관리법 제정 · 중앙동원위원회 개칭 · 국무총리 보좌기구로 소속변경
2007	국가비상 기획위원회		· 비상대비자원관리법 일부개정 · 비상기획위원회 개칭
2008	재난안전실	· 비군사분야 비상대비 업무 · 재난대비 업무	· 행정안전부 산하 · 국가비상기획위원회 폐지
2013	안전관리본부	· 국민안전 위한 기능 총괄	· 안전행정부 산하
2014	국민안전처	· 국가적 재난관리, 재난안전 총괄 · 비상대비 및 민방위, 소방, 방재, 해양에 서의 경비, 안전 등	· 국무총리실 산하 · 안전행정부, 소방방재청, 해양경찰청 기능 통합
2017~ 현재	재난안전 관리본부	· 안전 및 재난에 관한 정책 수립, 총괄, 조정, 비상대비, 민방위, 방재 관련 업무	· 행정안전부 산하

출처: 강용구·신동조(2022). 예비전력 실효성 확보를 위한 국가비상대비체계 발전 방향 연구: 관련 법령과 조직을 중심으로. 사회융합연구, 6(4), 48.

2008년 이명박 정부 출범 후 40년간 유지되었던 비상기획위원회를 폐지하였고 비상대비업무와 재난 기능을 통합한 재난안전실이 발족되었다. 박근혜 정부에서는 세월호 사건을 겪으면서 안전행정부와 소방방재청, 해양경찰청의 기능을 통합하여 2014년 국민안전처로 개편하였고 문재인 정부에서는 2017년 국민안전처를 해체하고 행정안전부 산하 재난관리 본부를 발족하였고 그 밑에 비상대비정책국을 두어 비상대비업무를 총괄하고 있다.

세월호의 트라우마로 재난은 더욱 강조됐지만, 비상대비는 조직의 존재감은 미미한 수준으로 전락하였다. 총력전이라는 극한 상황이 발생하지 않는 이상 예전의 안보조직으로의 회귀는 어려운 상황이 되었다. 우크라이나 전쟁으로 인한 전통적 안보위기의 확산, 동아시아의 안보환경 변화, 북한의 끊임없는 도발을 고려할 때 안보조직으로서 임무를 수행해야 할 비상대비에 대해 깊은 논의가 필요한 때이다.

4. 선행연구 검토

최근 발표된 비상대비와 관련된 연구는 다음과 같다. 권삼(2022)은 비상대비업무의 중요성을 강조하였고 동원체제의 연관성, 동원전력의 역할 재정립에 대해 정책적 지원의 필요성이 필요하다고 강조하였다. 강용구·신동조(2022)는 예비전력의 실효성을 위해 국가 비상대비체계의 발전이 필요하다고 강조하였다. 이를 위해 법령의 개정, 비상대비업무 조직 및 인력 보강에 대해 강조하였다. 나태중·신진(2019)은 급격하게 변화하고 있는 안보환경과 4차 산업혁명 시대 과학기술을 반영한 총무계획의 발전 방안을 제시하였다. 박계호(2020)는 북한의 안보위협에 대응하기 위해 비상대비 법령 개정과 비상대비 조직의 강화, 인력의 증원, 비상대비 계획 및 정부 연습의 보완, 종전 이후의 계획 발전이 필요하다고 하였다. William L. Waugh Jr.:Gregory Streib

(2006)는 효과적인 비상 관리를 위해 관계기관의 협업이 필요하며 이를 통제하고 관리하는 기관(국토안보부)의 역할과 리더십에 대하여 강조하였다. 이영호·안황권(2020)은 중점관리대상 업체 비상대비 업무담당자의 조직과 업무에 관해 연구하고 담당자의 역할에 대한 개선방안을 제시하였다.

이들 비상대비업무에 관한 연구는 비상대비 기구나 조직의 강화, 담당자의 능력 배양 등을 강조하고 있다. 국가 비상대비업무의 중요성을 강조하면서 미흡 사항을 바탕으로 개선할 점과 발전 방향을 제시했다는 점에서 가치와 성과가 있다. 그러나 국가 위기상황에 행해지는 비상대비업무의 특성을 고려할 때 위기상황 시 조직의 임무와 역할에 대한 문제 제기나 연구주장은 다소 부족하다고 할 수 있다.

본 연구에서는 위기상황에 대비한 비상대비업무의 중요성을 인식하고 비상대비 관련 법령, 조직, 인력, 계획 측면에서의 연구를 통해 발전 방안을 제시하였다. 서방국가의 비상대비 조직과 우크라이나 전쟁에서 나타난 사례, 인접 국가인 일본과 대만 사례를 통해 비상대비업무 발전을 위한 연구 방향을 제시하였다.

Ⅲ. 외국의 비상대비 조직 및 업무사례

1. 서방국가의 비상대비조직

미국의 비상대비업무는 2001년 9·11 테러를 기점으로 구분된다. 2001년 이전에는 전통적 안보위협에 대비하였다면 9·11 테러 이후에는 안보위협 개념을 전환하여 대규모 자연 및 사회·인위적 재난 등 국가기반체계 위기사태 해결하기 위해 통합적 재난관리에 초점을 맞추고 있다. 이를 위해 국토안보법을 제정하고 국토안보부(DHS)를 설치했다. 국토안보부는 미국 본토에 대한 비전통적인 안보위협에 대응에 관한 총괄 기능을 수행하는 조직으로 주

요임무는 테러집단으로부터 국가를 보호하는 것과 국가급 대비태세 및 긴급사태에 대한 대응능력 강화이다. 재난대비 및 복구까지 국토안보부에서 임무를 수행하였지만 2005년 8월에 발생한 허리케인 카타리나 피해 발생을 계기로 연방 재난관리청(FEMA)에 위임되었다(김성진, 2021).

이스라엘은 1948년 독립 이후 주변 아랍국가로부터 수많은 테러 및 전쟁 등 실제 위기상황이 빈번하게 발생하고 있다. 1951년 제정된 민방위법에 따라 전·평시를 불문하고 군사 및 민방위, 위기관리에 관한 업무는 군에서 일괄적으로 통합하고 있다(김성진, 2021). 이스라엘 민방위 창설 조직으로 알려진 HAGA(일명 “폭격 방어부대”)를 시작으로 전쟁을 거치면서 취약점을 보완하여 1992년 민방위사령부가 창설되어 현재에 이르고 있다. 민방위사령부는 국방부 예하 총참모부의 지휘를 받는 독립적인 사령부로 시민방어, 비상사태 대비, 시민교육 및 지도·감독, 후방전력으로서의 기능 등 다양한 임무를 수행하고 있다. 민방위사령관은 육군 소장으로 전시 및 동원전력이 필요한 때 예비군을 동원할 수 있다. 따라서 민방위사령부는 군과 통합된 체제로서 전시 또는 동원전력 필요시 예비군을 적극적으로 활용할 수 있다(김용석, 2015).

스위스의 국가비상상황실은 평시 국방·체육·민방위부의 예하 기관으로 평시 민방위부의 민방위청에 20명이 편성되어 비상대비 업무를 주관하고 있다. 평시에는 자연·인적재난 및 위기 발생 시 지원하고 전시에는 국민 보호와 국경 지역에 재난이 발생 시 인접 국가와의 협조 및 구조 활동 등을 담당하고 있다(김성진, 2021). 스위스는 핵 및 재래식 무기를 주위협으로 판단하여 핵을 포함한 대량살상 무기와 재래식 위협을 동시에 대비하는 개념으로 발전시켰고 그 결과 오늘날 전국에 27만여 개의 공공대피소와 3만 5,000개가 넘는 방공호를 설치하여 유지하고 있다. 2011년에는 지하 방공호 촉진 법안까지 제정하여(김일수, 2016) 건물 건축 시 민방위

시설을 의무적으로 설치토록 하고 있다.

2. 우크라이나 전쟁에 나타난 비상대비업무 사례

우크라이나 전쟁 개전 초기 우크라이나의 승리를 점치는 전문가는 많지 않았다. 지도자(젤렌스키 대통령)에 대한 국제적인 평가도 비우호적이었다. 그런데도 선전하는 이유는 우크라이나의 비상대비업무이다. 이와 관련하여 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 정부 기능 유지이다. 전쟁 초기 미국 등 국제사회의 망명정부 수립 권유와 러시아의 대통령 암살 위협에도 불구하고 수도 지하시설에 남아 결사 항전의 모습을 보이고 있다. 주지사들도 언론과 SNS를 통해 항전 의지를 보여주고 있다. 러시아는 우크라이나 정부 기능을 마비시키기 위해 사이버 공격과 미사일 공격을 전개하였으나 정부 기관은 미사일 공격으로 파괴된 가운데도 대통령을 비롯한 주요 도시의 시장들이 러시아의 침공에 맞서 정부 기능을 유지하면서 전쟁을 이끌고 있다. 둘째, 군사작전 지원이다. 러시아의 침공과 동시에 우크라이나 정부는 총동원령을 발령하고 외국인으로 구성된 국제군단을 창설하였다. 부족했던 군사 물자는 미국을 중심으로 한 국제사회의 지원으로 지금까지 성공적인 전쟁을 이어가고 있다. 셋째, 국민 생활의 안정 유지이다. 전쟁의 장기화에 따라서 식량에 대한 우려가 커지고 있다. 이런 가운데 500만여 명의 우크라이나 국민이 인접 국가로 피신하여 정부의 부담을 감소시켰다(박계호, 2022). 러시아의 집중적인 도시 기반시설 공격으로 부족한 에너지시설은 긴급복구와 탄력적인 운영을 통해 국민 생활 안정을 유지하기 위해 노력하고 있다.

3. 일본과 대만의 비상대비조직 및 업무사례

일본은 전통적 안보위협은 국가안전보장회의에서 담당하며 재해·재난 등의 비군사적 위협은 내

각부 내각관방에서 담당한다. 전통적 안보위협에 관해서는 평화헌법 체제하에서 독자적인 대응 및 관리를 하지 않고 미·일 동맹 체제에 의존하고 있다. 1995년 대지진 참사를 겪은 이래 경험에 근거해 방재조직을 강화하였으며 2001년부터 자연재난과 인위적 재난에 초점을 맞추어 재난대책을 통합하기 위해 노력하고 있다. 그러나 최근 북한의 핵실험 및 미사일 발사와 중국과의 갈등 등 안보에 대한 불안감이 증폭되면서 국가안전보장회의를 강화하는 동시에 미국과의 동맹을 강화하고 있다(김성진, 2021).

대만은 중국의 공격에 대비하여 전통적 전시 위기관리조직과 평시 위기관리조직을 구성하고 전·평시 비상대비업무를 수행하고 있다. 전통적 위협에 대해서는 국가응변중심(국가위기조직센터)에서 담당 임무를 수행하며 평시 테러 등에 대한 업무는 안전국에서, 재해·재난 업무는 행정원 재해방지구조위원회에서 업무를 담당하고 있다(김용석, 2015). 최근 중국과 군사적 긴장감이 고조되자 미국과 밀착 관계를 유지한 가운데 중국의 위협에 대응하기 위해 2022년 1월 국방부 전민방위동원서(全民防衛動員署)를 신설하는 등 예비전력 강화를 추진 중이다.

4. 우리에게 주는 시사점

외국의 비상대비 조직 및 업무사례가 우리에게 주는 시사점은 첫째, 비상대비기구들이 통합되고 중앙정부의 임무와 역할이 강화되어 있다. 둘째, 전통적 위협에 대한 기존의 조직을 유지하면서 새로운 위협에 대비할 수 있는 체제로 전환되어 있다. 셋째, 비상대비조직들은 위협의 우선순위를 고려하여 피해가 가장 높을 것으로 예상하는 상황을 주요 업무로 하고 있다는 점이다. 이스라엘은 주변 아랍국가로부터 끊임없이 위협을 받고 있지만 민방위사령부를 중심으로 전시와 같은 비상대비체제를 유지하고 있다. 반면 우리의 비상대비 조직은 재난에 우선순

위가 밀려 하위 기능으로 통합되어 있으며 비군사적 위협을 우선순위로 하고 있다는 점에서 외국의 비상대비 조직 및 업무사례는 우리에게 시사하는 바가 크다.

현재 전쟁 중인 우크라이나에서 나타난 비상대비업무 사례를 교훈 삼아 비상대비업무를 발전시켜야 한다. 전시 정부 기능 유지를 위해 지하 대피 시설 확보가 필요하다. 전쟁 시 창설되는 기구에 대한 준비도 필요하다. 외국으로부터 전쟁에 대한 지지와 지원을 이끌기 위한 정부의 외교적인 노력도 요구된다. 군사작전 지원을 위해 정확한 생산능력과 군의 수요를 파악하고 필요하면 해외로부터 지원받을 수 있는 대책이 준비되어야 한다. 국민 생활 안정 유지를 위해 전기, 수도, 식량, 식수 등의 지원과 난민 발생에 따른 주거시설 지원, 긴급 구호업무에 대한 계획도 준비되어야 한다. 우크라이나 전쟁을 한반도에서 발생 가능한 전쟁과 단순비교는 무리가 있지만, 정부와 지도자의 역할, 군사작전 지원, 국민 생활 안정을 위한 노력 등을 우리 여건에 맞게 발전시켜야 한다.

IV. 우리나라 비상대비 체계

1. 법과 제도

오늘날 북한의 무인기, 핵·미사일을 비롯한 다양한 안보위협과 변화된 안보환경에 맞는 비상대비태세가 무엇보다 중요하다. 그러나 현행 비상대비 관련 법령은 제정 당시부터 내재된 한계와 변화되는 상황변화에 부합하는 법령보완이 미흡하다. 비상대비 관련 법령에 나타나는 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 비상대비 관련 법령들을 통제할 수 있는 기본법이 없다. 비상대비 관련 법령은 <표 3>과 같이 다양하다. 북한이 도발 등 군사적 상황이 발생하

면 통합방위작전 지원, 주민의 생명과 재산 보호 등 복합적인 상황이 발생하게 된다. 그러나 현재의 개별적인 제 법령을 통해서는 통합적인 위기관리가 쉽지 않은 상황이다. 연평도 포격 도발 시 통합방위 사태 선포에 따라서 군사작전 및 지원에 필요한 조

치는 강구되었으나 충무사태에 의해 작동되는 충무 계획은 작동되지 않음으로써 주민 대피 등 생활 안전 보장에 미흡했던 사실을 생각할 때 군사 및 안보, 재난 등을 통제할 수 있는 기본법 제정이 필요하다.

<표 3> 비상대비 관련 법령

구분	제정	개요	운용
비상대비자원 관리법	1984	전시·사변 또는 이에 준하는 비상시에 국가의 인력·물자 등 자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 이에 대비한 계획의 수립·자원관리·교육 및 훈련 등에 필요한 사항을 규정	행정 안전부
민방위 기본법	1975	적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕질서를 위태롭게 할 재난(민방위사태)으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 민방위에 관한 사항을 규정	행정 안전부
통합방위법	1997	적의 침투·도발이나 그 위협에 대응하기 위하여 국가 총력전 개념에 입각, 국가방위요소(민관군 자원)를 통합·운용하기 위한 법	국방부
예비군법	1968	전시 및 무장공비 침투 시 지역방위를 위하여 지역예비군 설치·조직·편성 등에 관하여 규정	국방부
계엄법	1981	계엄(비상계엄, 경비계엄)의 선포와 그 시행 및 해제 등에 관하여 필요한 사항을 규정	국방부
전시자원동원에 관한 법률(안)		국가의 안위에 관계되는 중대한 교전상태에 있어서 인적·물적 자원을 효율적으로 동원하거나 통제·운영하기 위하여 국가동원에 관한 사항을 규정	행정 안전부
재난 및 안전 관리기본법	2004	각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고 재난의 예방·대비·대응·복구와 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정	행정 안전부

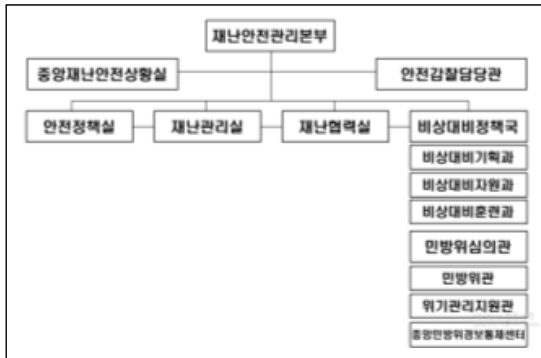
출처: 김용석(2015). 국가비상대비조직의 문제점과 미래 발전방안 연구. 2015 국민안전처 정책연구보고서, 77.

둘째, 전시대기법률(안)과 평시법의 충돌이다. 자원을 관리하는 비상대비자원관리법과 전시자원동원에 관한 법률(안) 전·평시 이중 구조로 되어 있다. 또한 전시대기법률(안)의 경우 제출에서부터 공포까지 2~4일의 시간이 소요되기 때문에 적시적인 위기 대응이 제한된다. 상황에 맞는 효율적인 동원을 위한 법률 개정이 필요하다.

2. 조직과 기능

우리나라는 전통적 군사위협은 불변하면서도 재난은 증가추세에 있다. 세계적 추세가 평시 재난 위주 대비로 진행되어도 우리는 군사적 위협에 대한 중요성을 과소평가해서는 안 된다.

비상대비업무는 행정안전부 재난안전관리본부에서 비상대비정책국에서 담당하고 있다. 비상대비정책국은 [그림 1]과 같이 3개의 과와 1개의 관으로 조직되어 있다.



출처: 행정안전부 홈페이지

[그림 1] 재난안전관리본부 조직도

재난안전관리본부는 외관상 포괄적 안보를 대비하는 조직으로 볼 수 있으나, 군사적·비군사적 위협을 통합적으로 관리하는 조직이라고 말하기는 어렵다. 재난에 치중하여 조직을 만든 결과 국가안보를 담당하는 비상대비와 민방위는 1개국으로 조직이 축소되어 있어 전시대비 제약이 많은 조직이기 때문이다.

또한 북한의 위협은 재래식 무기에서부터 핵, 화생방, 무인기까지 다양해졌지만, 반대로 비상대비 업무를 담당하는 조직과 인원은 줄었다. 재난 관련 조직과 인원은 계속해서 늘어났지만, 우리 국민의 북한에 대한 안보불감증과 군사력의 향상은 비상대비업무 조직의 축소로 이어졌다. 더 큰 문제는 북한의 대량위협인 핵, 화생방, 사이버 관련 업무 담당 전문가가 조직 내에 없다. 자체 교육을 통해 일정 수준의 관련 지식을 갖춘 업무담당자를 양성할 수 있지만, 업무의 위중함을 고려할 때 전문가의 영입이 요구된다. 분야별 다양한 경험과 지식을 갖추고 있으며 비군사 분야에 대한 정책과 계획을 제시할 수 있는 전문가가 필요하다. 동시에 사·도 및 시·군·구 지방자치단체의 비상대비업무 전문가를 양성하는 방안도 필요하다.

3. 비상대비계획(총무계획)

비상대비계획이란 국가가 전시에 대비하거나, 위기를 극복하기 위하여 국가가 보유한 자원의 총동원과 사전 준비를 통해 국가위기를 효율적으로 극복하기 위한 준비전략을 말한다(나태중, 2019). 군에 작전계획이 존재하듯 비군사적 영역에서도 대비하기 위한 비상대비계획이 존재하는데 이것을 총무계획이라고 한다. 그동안 총무계획은 군사력 투사 위주로 작성되었다. 총무계획 작성 시 안보환경의 변화와 과학기술의 발달 등을 고려하지 못했다는 지적이 대두되고 있다.

총무계획에 나타난 문제점들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 총무계획은 정확한 정보 판단 없이 작성되고 있다. 군의 작전계획은 적 상황을 가정하여 계획을 수립한다. 총무계획도 정보 판단이 선행되어야 한다. 모든 계획은 정보 판단으로부터 시작된다. 북한의 재래식 및 대량살상무기, 전통적 안보위협과 비대칭위협의 증가 등 정확히 예측 판단하여 작성되어야 한다.

둘째, 총무계획을 작성하는 공무원의 전문성과 관심도가 저조하다. 지방자치단체 비상대비업무담당자의 86.2% 근무 기간이 보직 후 2년 이내 교체되는 것으로 나타나고 있다. 실제 보직률도 6개월 미만으로 업무의 질 또한 낮을 것으로 예상하며 주로 초임자들이 작성하고 있다. 총무계획 내용은 과거의 내용을 답습하여 작성하는 경우가 빈번하며 또한 업무담당자의 교체도 빈번하여 일관성 있는 업무가 제한된다.

<표 3> 지방자치단체 비상대비업무담당자 근무기간

구분	계	1년 미만	2년	3년	4년	5년 이상
인원 (%)	231명	142명 (61.5)	57명 (24.7)	16명 (6.9)	2명 (0.9)	13명 (5.6)

출처: 김위수(2020). 한국의 국가비상대비업무 발전 방안에 관한 연구: 조직·교육·총무계획 보안을 중심으로. 대전대학교 박사학위논문. 75.

비상대비업무 담당자의 직무교육도 미흡한 것으로 나타났다. 지방자치단체 비상대비업무담당자 중 202명(87.4%)이 교육을 수료하지 않은 가운데 업무를 수행하고 있으며 교육기관도 자체 교육으로 시행 중이다(김위수, 2020).

셋째, 동원자원관리 시스템이 부실하다. 우크라이나 전쟁에서 나타나 알 수 있듯이 국가의 동원 능력은 전쟁에 많은 영향을 미치게 된다. 국가의 인적·물적 자원을 어떻게 효과적으로 관리하고 지원하느냐가 전쟁의 승패를 좌우하게 된다. 안보환경변화, 과학 기술발전에 따라서 필요한 품목의 소요와 양을 결정하고 동원해야 하지만 이러한 절차들이 생략되어 있다. 우리나라 국가 경제 규모를 생각할 때 대부분 물자와 장비를 충분히 공급할 수 있지만, 산업자원 물자는 아직도 부족한 실정이다. 산업동원에 대한 준비와 보완이 필요하다.

넷째, 비상대비계획에 대한 검증과정이 미비하다. 관행적으로 작성하고 있는 중무계획에 대해 상하제대의 통일성과 연계성, 인접부서와 통합성, 소요를 고려한 지정 동원업체의 생산설비, 능력 등에 대한 검증과정이 필요하다.

V. 비상대비업무 발전 방안

1. 비상대비 관련 법령 정비

비상대비와 관련된 법령의 정비는 비상대비업무 발전을 위해 가장 중요하며 기본적인 문제라 할 수 있다. 비상대비 법령 발전 방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국가위기관리기본법 제정이 필요하다. 연평도 포격 도발과 같은 상황이 또다시 발생한다면 군사 영역뿐만 아니라 민간영역 피해 발생에 대한 대응도 필요하다. 통합방위작전 지원, 신속한 주민의 생명과 재산 보호, 조기 복구 및 수습 등 복합적 위

기상황에 대처하기 위해서는 통합적인 위기관리를 위한 기본법이 필요하다. 이를 위해 첫째, 국가위기관리의 명확한 개념 정립이 필요하며 둘째, 통제할 수 있는 조직개선이 요구되며 셋째, 다양한 개별법의 우선순위 설정이 필요하다. 이를 효율적 관리하기 위해 비상대비를 총괄할 수 있는 기본법이 필요하다.

둘째, 전시대기법률(안)의 평시법화로 실효성을 높여야 한다. 현행 전시대기 법령체제에서는 북한의 소규모 침투나 급변사태 시 적시적인 동원을 통한 군사작전 지원이 어렵다. 위에서 언급했듯이 법률(안) 제출에서부터 공포까지 2~4일의 시간이 소요되기 때문이다. 전시 자원 동원에 관한 법률(안)을 평시법화하는 것이 제한된다면 국지전 등 위기극복을 위한 부분동원에 관한 법률(안)만이라도 평시법화하여 국지도발 등 국가비상사태 발생 시 적시적인 대응이 가능하도록 평시법화해야 한다.

이밖에도 비상대비 법령에 따라 부처별 관리하는 자원에 대한 지정 및 관리에 대한 개선도 필요하다. 비상대비자원, 민방위자원, 재난대비자원이 상호 호환이 제한되고 중첩되어 있어 국가 자원의 낭비로 이어지고 있다.

2. 비상대비 정부조직 신설

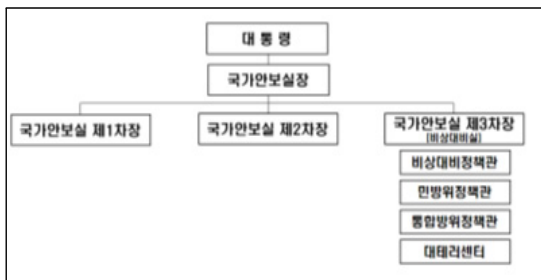
현재의 비상대비 업무 조직은 북한의 위협대비에 부족하므로 조직의 개선이 필요하다. 비상대비 정부조직을 신설하면 다음과 같다.

첫째, 국가 차원에서 대응이 가능한 조직 신설이 필요하다. 군사적 위협을 국군통수권계통으로 관리하고 대통령의 국가안보보좌 기능을 강화할 수 있어야 한다. 위기관리를 통합적으로 대응할 수 있으며 중앙부처로부터 지방자치단체까지 수행하는 비상대비업무를 조정 및 통제할 수 있어야 한다.

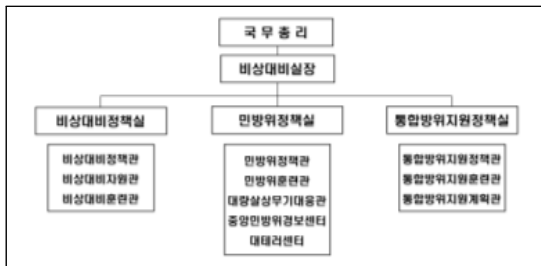
둘째, 비상대비업무 조직에 통합방위지원업무를 담당할 수 있는 조직이 필요하다. 국지도발, 테러

등의 발생으로 통합방위태세가 선포되면 지자체는 통합방위지원본부를 운영하며 군사작전을 지원한다. 그러나 중앙조직에는 통합방위작전을 지원할 수 있는 조직이 없다. 따라서 통합방위지원 조직을 비상대비업무 조직에 신설하여 정부에서 통합방위작전을 지원할 방안을 마련해야 한다.

이를 종합하면 비상대비 정부조직 신설(안)은 [그림 2], [그림 3]과 같다.



[그림 2] 국가안보실 비상대비 정부조직 신설



[그림 3] 국무총리실 비상대비 정부조직 신설

행정안전부 비상대비정책국을 모체로 비상대비실을 신설하되 국가안보실과 국무총리실에 신설하는 방안이 있다.

<표 4> 비상대비 정부조직 신설 비교

구분	장점	단점
국가안보실	· 국가안보실장 역할 증대 · 차관급 격상	· 정부조직 개편 필요
국무총리실	· 상황발생시 신속한 대비 · 분야별 업무 전문성 보장	

구분	장점	단점
국가안보실	· 국무총리 역할 증대 · 장관급 격상 · 행정부처의 업무 협조 조정 및 통제 용이	· 정부조직 개편 필요

비상대비업무의 중요성을 고려할 때 비상대비조직의 신설은 필요하다. 국가안보실은 차관급으로 국무총리실은 장관급으로 설치하는 방안이 있다. 두 방안 모두 대통령의 국가안보보좌 기능을 강화하는 장점이 있다. 그러나 정부조직 개편이 필요하고 비대해진 공무원 조직을 효율성 있게 운용하기 위해 공무원을 감축을 추진 중인 점을 고려할 때 국가안보실에 신설하는 것이 타당하다.

이밖에도 행정부처와 광역시·도, 시·군·구의 비상대비 조직개선도 필요하다. 비상대비업무를 담당하는 부서 명칭과 업무담당자가 상이하므로 이제 대한 개선이 필요하다. 따라서 비상대비업무를 통합하고 전문화된 조직편성이 필요하다. 먼저 각 행정부처는 비상대비업무를 국 단위로 승격하고 광역시·도는 총괄국(실) 예하에 비상계획과를 설치해야 한다. 시·군·구는 총괄과에 비상계획담당팀을 편성한다. 각 지방자치단체의 비상대비 업무는 충무계획 수립, 동원계획 시행, 민방위 업무를 수행하며 전시 대비한 비상훈련을 시행한다.

3. 비상대비 인력양성 및 교육 개선

비상대비업무 법령, 조직의 개선과 함께 비상대비업무 인력을 양성하는 것은 매우 중요한 일이다. 현재 비상대비 교육은 공무원과 중점자원대상업체 비상대비업무 담당자를 대상으로 행정안전부 국가민방위재난안전교육원에서 시행하고 있다.

<표 4> 비상대비 교육과정

교육 과정	을지태극연습/ 충무훈련과정	위기관리 과정	비상대비업무 실무자과정	비상대비업무 교직원과정	비상대비업무 고위관리자 과정
교육일	2일	2일	3일	3일	1일
교육 대상	담당공무원/ 업체 직원	중앙부처·지자체· 중점자원 업체 직원	중앙부처·지자체· 교육청 비상대비 담당공무원	교육부·교육청 및 초·중·고 대학교 비상대비업무담당자	비상대비 담당 시·도 국장, 시·군·구 과장

출처: 국가민방위재난안전교육원 홈페이지

정부 기관과 중점자원대상업체에 근무하는 비상대비업무 담당자는 군에서 대위 이상 장교 출신을 대상으로 시험을 통해 선발하고 있다. 이들은 군에서의 경험과 전문 시험을 통해 선발한 인원으로 현재의 비상대비 교육을 통해 임무 수행이 가능하다. 반면 소규모 업체와 지방자치단체 비상대비업무 담당자는 경험이 많지 않아 높은 수준의 업무를 기대하기 어렵다. 현재 개설된 비상대비 교육과정을 이수하지 않은 인원도 많다. 이는 비상대비업무 담당자에게 비상대비 교육이 필수 교육이 아니며 비상대비업무가 중요한 업무로 인식되지 않고 있기 때문이다. 교육내용도 충무계획 작성, 비상대비훈련 준비 등이 포함되어 있지만, 교육시간이 짧고 소개 교육에 그치고 있어 전문가를 양성하기 위해서는 개선이 필요하다.

첫째, 비상대비 인력을 양성하기 위해 전문가 과정 신설이 필요하다. 현재의 국가민방위재난안전교

육원에 국가위기관리를 위한 전문가 양성과정(6개월~1년)을 신설해야 한다. 교육과정은 보수교육과 전문교육 과정으로 구분하며 시험을 통해 선발된 인원은 보수교육을, 전문가 양성과정은 경험이 없는 인원을 대상으로 한다.

둘째, 비상대비업무 담당자 국가자격증 제도가 필요하다. 국가비상대비업무담당자(가칭) 국가자격증을 만들고 비상대비업무담당자가 자격증을 취득하도록 유도해야 한다. 자격증 취득자에게는 평가 시 가점을 부여하는 등 비상대비업무에 중요성에 대한 환기가 필요하다.

셋째, 신설되는 비상대비실에 비상대비업무 전문 인력 보강이 필요하다. 북한의 위협을 고려하여 재래식 무기, 핵 및 화생방 등 대량살상무기, 사이버 전 등 전문가 영입이 필요하다. 영입된 전문가들을 통해 비상대비계획을 작성하고 시·도 및 시·군·구 지방자치단체의 업무를 지도해야 한다.

이 출발하기 때문에 매우 중요하다. 전시상황을 가정에 북한의 예상되는 상황을 분석해야 한다.

둘째, 연계성 있는 작성이 필요하다. 상급제대인 중앙부처, 시·도의 계획을 기초로 작성하는 가운데 상·하 연계성을 유지하고 제대에 맞게 작성해야 한다. 인접부서와의 연계성도 확인하여 전시상황에 활용이 가능한 비상대비계획을 만들어야 한다.

셋째, 전쟁사례를 참고해 작성해야 한다. 전쟁은 우리가 경험해보지 못한 많은 것을 간접 경험할 수 있다. 세계 1·2차 세계 대전과 최근의 우크라이나 전쟁까지 비상대비업무 사례의 문제점을 분석하고

4. 비상대비계획(충무계획) 실효성 보장

전시상황에 부합하는 비상대비계획을 작성하기 위해서는 먼저 계획작성의 내실화와 동시에 상급기관단체장들의 비상대비업무에 관한 관심이 필요하다. 내실 있는 비상대비계획을 작성 방안은 다음과 같다.

첫째, 비상대비환경 분석이 내실 있게 작성되어야 한다. 비상대비환경 분석은 계획작성의 시작이 되는 정보 분석이다. 가설 설정으로부터 모든 계획

이를 충무계획에 반영하는 노력이 필요하다. 전쟁비용 조달, 장비 및 물자 생산, 국가 기반시설 방호, 식량 수급 등 한반도 전쟁 상황을 상정하여 작성해야 한다.

넷째, 4차 산업혁명 등 과학기술을 반영하여 비상대비계획을 작성해야 한다. 국방부는 이미 자율연결 인공지능기반 감시정찰, 초연결 지능형 지휘 통제 등 핵심기술 발전을 추진 중이다(박계호, 2020). 원활한 군사작전 지원을 위해 부처별 과학기술을 비상대비업무에 반영하기 위한 노력이 필요하다.

다섯째, 동원자원에 대한 효율적인 관리가 필요하다. 부처별 동원자원에 대한 정보 공유가 가능하도록 시스템 개선이 필요하며 이를 기초로 최적의 계획이 수립되어야 한다. 동원업체의 전시 동원자원 생산에 관한 관심을 환기하기 위해 실효성 있는 혜택(생산제품 우선 구매, 세제지원 등)이 필요하다.

마지막으로 비상대비계획에 대한 검증이 필요하다. 계획의 검증을 위해 전문평가팀이 필요하다. 기본지침부터 업체의 계획까지 수직적, 수평적 연계성에 대해 평가하고 계획을 확인하여 미흡한 사항을 보완해야 한다.

VI. 결론

우리나라 비상대비업무 조직의 위치와 능력을 분석한 결과 총력전 수행 시 많은 취약점이 예상된다. 이런 상황은 지속적인 북한의 군사적 도발에 대한 무감각한 안보의식과 냉전 이후 포괄적 안보개념으로 인해 재난을 중시하는 분위기에 편승한 결과일 것이다. 더욱이 국내에서 발생한 대형 재난 사고는 재난을 중시하고 전쟁을 경시하는 심각한 국가위기관리의 불균형을 가져왔다. 그 결과 비상대비기능은 재난·안전 분야의 한 개의 국으로 남아 그 명맥조차 유지하기 어렵게 되었다.

본 연구는 변화되는 미래 안보환경에 맞설 수 있

도록 우리나라 비상대비 발전 방안에 연구하였고 그 결과는 다음과 같다.

첫째, 비상대비 관련 법령 정비가 요구된다. 비상대비와 관련된 많은 개별법이 존재하지만, 통합적인 위기 상황을 통제할 수 있는 국가위기관리기본법이 필요하다. 또한 전시대기법률(안) 평시법화 해야 한다. 현재의 전기대기법률(안)은 공포까지 적지 않은 시간이 소요되어 적시적인 군사작전 지원이 제한된다. 이를 해결하기 위해 평시법화가 필요하다.

둘째, 비상대비 정부조직을 신설해야 한다. 대통령 국가안보보좌의 기능 강화를 위해 국가안보실 제3차장실을 신설해야 한다. 신설되는 국가안보실 제3차장실은 정부 부처와 지방자치단체에서 작성하는 비상대비업무를 조정 및 통제하고 감독한다. 아울러 통합방위지원업무 조직도 신설한다. 북한의 군사력 강화 추세를 고려하면 통합방위태세 확립이 요구되기 때문이다.

셋째, 비상대비 인력양성 및 교육 개선이 필요하다. 현재 시행 중인 1주 내의 직무 보수교육 과정에서 벗어나 국가위기관리를 위한 전문가 양성과정(6개월~1년)을 신설해야 한다. 비상대비업무 공인 자격증제도(국가비상대비업무담당사)도 만들어 비상대비업무에 대해 환기해야 한다.

넷째, 비상대비계획(충무계획) 실효성 보장을 위한 내실 있는 계획작성이 필요하다. 예상되는 안보 위협을 기초로 가정을 설정하고 연계성을 유지하기 위해 작성 시 상·하 및 인접부서와의 협조가 필요하다. 최근의 전쟁사례와 4차 산업혁명에 따른 기술 발달을 고려한 작성도 요구된다. 이를 지도하고 확인할 수 있는 평가단을 만들어서 점검하고 미흡한 사항을 보완하여 계획의 완전성을 기해야 한다.

본 연구는 우리나라 비상대비업무 발전을 위해 법령, 조직, 인력, 계획 분야에서 발전 방안을 연구 주제로 다루었다. 그런데도 비상대비업무 발전을 위해 향후 연구는 본 논문에서 다루지 못한 민방위 제도에 관한 연구가 필요하다. 북한의 핵 및 미사

일, 대량살상무기 위협이 목전에 다다르고 있다. 이러한 가운데 위협에 대비하여 국민에 대한 교육, 경보 전파, 자원관리 등의 업무를 담당하기에는 현재의 민방위 조직으로는 역량이 매우 부족하다. 전쟁 발생 시 우리 국민의 삶과 직결되는 업무이기에 민방위 업무에 관한 꾸준한 연구가 필요하다.

참고문헌

- 김진항(2018). 포괄안보 시대의 위기관리 전략, 경기 성남: 북코리아.
- 국가안보실(2013). 국가위기관리 기본지침, 대통령 훈령 제318호.
- 합동참모본부(2014). 합동·연합작전 군사용어사전, 대전: 합동군사대학교, 341.
- 행정안전부(2017). 비상대비자원관리법, 법률 제 14750호.
- 김성진(2021). 국가위기관리론, 서울: 백산서당.
- 육군본부(2017). 군사용어, 대전: 국군인쇄창, 188.
- 김열수(2007). 차기 행정부의 위기관리체계 발전방향. 국방연구, 50(2), 118-119.
- 나태중·신진(2019). 안보환경 변화에 따른 비상대비 계획 발전방안 연구. 한국동북아논총, 24(1), 67.
- 조규호(2014). 우리나라 국가위기관리체계의 개선 방향 고찰: 비군사분야 재난 및 비상대비업무를 중심으로. 한국균형발전연구, 5(2), 81.
- 박계호(2020). 변화되는 북한의 안보위협 대비 국가비상대비업무 발전방향 연구: 법령, 조직, 계획 작성과 연습, 역량 강화 중심. 비상대비연구논총 46, 70.
- 김열수·박계호·박민형(2016). 안보위기를 중심으로 한 국가위기관리체계 개선방안 연구. 2016 정책융역보고서.
- 김용석·이평규·정찬권·박계호(2015). 국가비상대비조직의 문제점과 미래 발전방안 연구. 2015 정책연구융역보고서.
- 박계호(2022). 우크라이나 전쟁을 통해 본 국가비상대비업무의 시사점과 정책제언. 예비전력 관점에서 본 우크라이나 사태의 시사점, 195-207.
- 김위수(2020). 한국의 국가비상대비업무 발전 방향에 관한 연구: 조직·교육·충무계획 보안을 중심으로, 대전대학교 박사학위논문.
- 권삼(2022). 국가 비상대비업무와 동원체제의 연관성과 동원전력의 역할 재정립. 국방연구, 65(3).
- 강용구·신동조(2022). 예비전력 실효성 확보를 위한 국가비상대비체계 발전 방향 연구: 관련 법령과 조직을 중심으로. 사회융합연구, 6(4).
- 김정기(2022). 한국 지방정부의 비상대비 능력 강화 방안 연구: 모든 공동체 참여 방법을 중심으로. 한국군사, 11(1).
- William L. Waugh Jr.·Gregory Streib(2006). Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management. *Public Administration Review*, 66(1), 131-140.
- 행정안전부 홈페이지(2022). <https://www.mois.go.kr>.
- 국가민방위재난안전교육원 홈페이지(2022). <http://www.ndti.go.kr>.
- 투고일자: 2023. 1. 5.
심사일자: 2023. 2. 10.
게재확정일자: 2023. 2. 10.

A Study on the Development of Emergency Preparedness in Korea

SeungBong Yang

Korea National Defense University

The purpose of this study is to present measures for the development of emergency preparedness work in Korea. Relations between the South and North Korea continue to threaten war due to different systems. In recent years, it has been threatening with unmanned aircrafts, nuclear development, and missile launches. We have been responding by establishing and developing an emergency preparedness organization against North Korea's threats. However, while experiencing Ferry Sewol accidents and pandemic crises, the emergency preparedness tasks focused on responding to mainly non-military threats such as these, and the remaining tasks have degenerated into a sub-concept of disasters management. The current Disaster Safety Management Headquarters is insufficient to carry out emergency preparedness tasks. Accordingly, the emergency preparedness work development plan was studied to respond to North Korea's security threat. The research method was studied by analyzing the literature survey method for previous research data and data published by the Ministry of Public Administration and Security, and the results are as follows. First, it is necessary to enact the Framework Act on National Crisis Management for integrated crisis management. Second, it is necessary to establish an organization that can respond at the national level. It should be established in the National Security Office and an organization that can coordinate, control, and supervise emergency preparedness tasks so that the president can strengthen the function of national security adviser. Third, experts should be trained by establishing an expert curriculum and creating a certification system. Finally, it is necessary to clearly analyze North Korea's threats and prepare an emergency preparedness plan based on them, and to increase the completeness of the plan by creating a verifiable professional evaluation team.

Keywords: Emergency preparation work, Reorganization of Emergency Preparedness, Framework Act on National Crisis Management, Chungmoo plan, Training of experts