





## 국가위기관리체계의 패러다임 변화와 기능 및 구조적 개선방안에 관한 연구 : 정예민방위대 구축을 중심으로

이 미 정\*

### 〈요 약〉

이 연구는 국가위기관리체계 패러다임의 변화를 통해 우리나라 민방위체계의 현황과 문제점을 분석하고, 가장 기본적으로 민방위대의 실효적인 기능과 조직체계가 필요하다는 진단 하에, 정예민방위대 구축을 개선방안으로 제시하였다. 전 세계적으로 유사하게 나타나는 국가위기관리체계 패러다임을 이론적으로 접근하기 위해 1) 민방위에서 국민보호 패러다임으로의 변화, 2) 지속가능한 국가위기관리체계의 원리, 3) 위기관리의 협력적 거버넌스에 대해 설명하였다.

국가위기관리체계상 나타나는 민방위의 문제점으로서는 1) 민방위의 이중적 기능으로 인한 조직 정체성 모호, 2) 민방위 및 재난관리체계의 비효율적 편제, 3) 민방위체계의 중앙집권적 경향으로 인한 지자체의 대응역량 약화, 4) 지역사회 실정 및 민방위자원의 실태 간과를 지적하였다.

민방위대가 본래의 취지대로 실질적인 역할을 할 수 있도록 하기 위해서는 위기사태 대비 및 대응에 필요한 전문기술을 가진 인적 자원들로 구성된 정예민방위대를 구축하여 이를 구심점으로 민방위대 관리운용을 실시해야 할 것이다. 이에, 정예민방위대 구축의 구체적인 방안으로써, 1) 위기관리관련 전문인력의 선발 및 활용, 2) 재난관리기능 중심의 조직편제, 3) 지방자치단체 중심의 민방위대 역량 강화를 제시하였다.

**주제어 :** 국가위기관리체계, 민방위, 국민보호, 협력적 거버넌스, 정예민방위대

\* 서강전문학교 경찰행정학과 교수

목 차
-----

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>I. 서 론</li> <li>II. 국가위기관리체계 패러다임의 이론적 접근</li> <li>III. 우리나라 민방위체계의 현황 및 문제점</li> <li>IV. 국가위기관리체계의 기능·구조적 개선을 위한<br/>정예민방위대 구축방안</li> <li>V. 결 론</li> </ul> |
|---|

## I. 서 론

오늘날 전세계 많은 국가들은 안전에 대한 국민들의 욕구를 충족시키는 한편 예측불가능한 위해 요소로부터 국민들을 보호하고 피해 가능성을 최소화시키기 위해 국가대응체제를 나름대로 모색하고 있다. 그 결과, 국가위기관리의 패러다임이 전통적인 안보중심의 '민방위' 개념에서 벗어나, 자연재해 및 인위적, 사회적 재난 중심의 '국민보호'의 개념으로 변화하고 있는 추세이다. 또한 점차 포괄적이고 복잡한 양상으로 나타나는 위기상황과 그 피해의 파급효과를 고려할 때 더 이상 국가 단독의 역량만 가지고는 대응하기 어렵기 때문에, 중앙 및 지방정부, 전체 국민과 시민단체, 기업 등 정부부문과 민간부문 자원들의 다각적이고 총체적인 참여와 협력이 촉구되고 있다.

국가위기사태에 대비·대응하는데 있어서 국민과 민간부문의 협력을 얼마나 이끌어낼 수 있는지가 사태 대응력을 결정할만큼 중요한 부분이 되고 있는 것인데, 이것은 최근 위기관리 분야에서 이른바 '협력적 거버넌스' 현상으로 나타나고 있다. 즉 국가위기관리에 있어서 예측불가능하고 대규모의 위기사태에 대응하기 위해 사회 다양한 부문과의 협치를 강조하고 유도하는 것이 가장 중요하고 바람직한 방향이라고 간주되고 있는 것이다(정지범 외, 2009).

그러한 의미에서 1975년부터 일정 연령의 성인남성들이 전시 및 재난사태 발생시 수습복구 등을 위해 참여하도록 법률적 의무제도로써 실시되고 있는 우리나라의 민방위는 정부와 국민, 다양한 민간 부문의 참여와 협력을 결집시켜 국가위기사태 해결, 더 나아가 사회안전을 위해 커다란 역할을 할 수 있는 매우 중요하고 가치있는 제도가 될 수 있을 것이다.

그러나 현재 우리나라의 민방위는 발생위험이 점차 높아지고 있는 재난사태로부터 국민들을 보호하기 보다는 국가안보관리에 편중된 기능과 체계를 가지고 있어, 전쟁 후 세대들을 비롯한 대다수 국민들의 관심과 참여는 갈수록 저조해지고 민방위의 전체적인 기능과 위상은 계속 약화되고 있는 상황이다. 또한 전시 및 재난사태시 민방위대를 일사불란하게 동원·조직하여 어떻게 제 기능을 할 수 있도록 할 것인가 또는 민방위의 활성화를 위해 어떻게 전체 국민과 민간 부문의 자원을 확충·참여시킬 수 있을 것인가 등에 대한 실효성있는 전략의 개발은 유보한 채, 민방위대원으로써 국민들의 법률적 의무와 자발적 참여만을 강조하는 형태로 운영되고 있다.

따라서 이 연구는 우리나라 민방위가 국가위기관리체계의 일부로써 지속가능하고 실효적인 제도로 자리잡기 위한 방안으로써 정예민방위대를 어떻게 구축·활용할 것인가를 모색하고자 하는데 궁극적인 목적을 두었다. 특히, 국내에서 민방위에 대한 기존의 논의들이 주로 한정된 민방위 자원의 효율적 활용을 위한 측면에서 민방위대의 정예화를 제시하고 있는데 비해, 이 연구는 전시비상사태관리와 재난사태관리라는 이중적 기능을 부담하고 있는 우리나라 민방위의 기능적 딜레마를 해결하기 위한 측면에서 정예민방위대의 구축을 강조하였다. 또한 정예민방위대원을 민간 경비 경력자로 활용하는 등 기존 국가주도방식의 민방위에 다양한 민간부문의 적극적인 협력을 도모한다면, 지역사회 안전에 필요한 민방위의 새로운 역할들을 탐색하여 보다 지속가능하고 실효성 있는 민방위 기능으로의 변화와 융합을 모색해 볼 수 있을 것이다.

이를 위해 이 연구에서는 국내외 문헌 및 정부기관 통계자료 등을 토대로 국가위기관리체계의 패러다임에 대한 세계적 변화를 관찰하고 이를 이론적으로 해석함과 동시에 우리나라 민방위 현황이 나타내는 문제점들을 분석하여, 현행 국가위기관리체계상 민방위의 기능적, 구조적 개선을 위해 민방위대의 정예화를 실현시킬 수 있는 방안을 다방면으로 제시하였다.

## Ⅱ. 국가위기관리체계 패러다임의 이론적 접근

### 1. 민방위에서 국민보호 패러다임으로의 변화

국가적 차원에서 위기관리는 자연재난과 인적재난 같은 재난 위험뿐만 아니라, 전쟁이나 테러 등 안보에 대한 위협도 고려해야 하는 폭넓은 개념으로 인식된다. 국가는 이러한 위해 요인들로부터 국민들을 보호해 줄 법률적·도덕적 의무를 가지고 있고(Beatley, 1989), 그 다양한 방법으로써 비상대비(emergency preparedness), 재난관리(disaster management), 민방위(civil defence) 등과 같은 조직체계를 구축하고 있다(Gillespie & Streeter, 1987). 각 국가의 정치 이념과 역사, 국정 기초, 발생가능성이 큰 위해의 종류 등에 따라 국가 위기에 대한 대응체제가 다를 수밖에 없으나, 전 세계적으로 재난 및 위기관리에 있어서 부족한 자원을 어떻게 조직·배치할 것인가와 같은 공통된 고민을 가지고 있고, 그 변화의 추세에 있어서도 유사한 흐름을 발견할 수 있다(Alexander, 2007).

제1차 세계대전 당시 독일의 공습에 대해 민간인이 방호활동을 수행한 것을 계기로 등장한 민방위는 이후 미국을 중심으로 행태과학 및 재난관리 연구를 통해 발전되어(Drabek, 1991), 핵 방호를 비롯한 생화학무기 및 기타 수단에 의한 적의 공격에 대비하는 한편 지진, 화재, 해일, 풍수해 등의 재해재난에 대한 방호를 위해 민관에 의한 일체의 비군사적 활동을 하는 국가체제로 자리잡게 되었다.

그러나 냉전의 종식과 국제정세의 평화무드가 진전됨에 따라, 최근 몇 십년동안 민방위(civil defence) 개념은 국민 보호(civil protection)라는 개념과 점차 분리되고 있는 추세이다. 민방위는 군사 또는 준군사적 기원을 가지고 있고 외세의 무장 공격으로부터 국민 스스로 방어하기 위한 자위활동적 개념이라면, 국민 보호는 민방위보다 40~50년 후에 자연재해 및 인위적 재해로부터 국민들을 보호하기 위한 개념으로 형성되었다(Alexander, 2002). 이러한 패러다임의 변화는 1970년대까지 민방위가 국가 안보중심의 과도하게 중앙집권적이고 경직된 체제를 가지고 있어 자연재해에 대해 철저하게 대응하지 못하는데다 국가 안보사태의 위험성은 점차 감소하는데 비해 자연재해의 위험성은 높아지는 경향을 각국에서 반영한 결과라고 할 수 있을 것이다.

유럽 국가들은 재난사태가 발생하면 사태 수습은 결국 지역단위에서 이루어질 수밖에 없다는 점을 인식하고, 국민 보호 개념을 통해 지역사회 및 지방 정부로부터의

풀뿌리 재난관리를 실현하고자 노력하였다(Boughton, 1998). 반면 미국과 영국은 2001년 9·11테러 이후 ‘국토 안보(homeland security)’나 ‘비상 관리(civil contingencies management)’와 같은 형태로 국가위기관리체계의 중심을 테러 방지로 옮기면서, 지역사회 및 지방정부의 참여를 배제하고 명령과 통제시스템을 강화시킴으로써 과거 민방위체제의 전통을 재고수하고 있는 양상이다.

그러나 미국과 영국의 이러한 국가위기관리 패러다임은 반테러활동을 위한 첩보 수집, 군사조직의 참여, 중앙정부의 비상사태 관리 장악, 민방위대의 참여 제한, 재난 대응의 소홀 등 중심주의적 편향성(centrism function)은 강화하는 반면, 민주주의적 기능은 약화시킨다는 점에서 비효율성 및 위험성을 지적받아 왔다(Hillhorst, 2003; Kumar, et al., 2005; Milliman, et al., 2006). 또한, 안보중심적 위기관리체계는 대규모 자연재해에 대응하는데 부적합하다는 사실에도 불구하고, 결국 테러에 대한 위협이 정부행정기관을 긴장시켜 국민보호에서 과거 민방위체제로 되돌려놓은 것은 설부른 판단이며, 지방정부 단계에서부터 재난 및 위기사태에 대한 견고한 대응체제 기반이 조성되어 있지 못하다면 국가위기관리의 총체적 실패를 피할 수 없을 것이라는 전망이 제기되기도 했다(Krischenbaum, 2004).

따라서, 1990년대 후반부터는 위기관리체계가 지속가능한 ‘위해 완화(hazard mitigation)’에 초점을 두고 주민과 지역사회에 뿌리를 둔 재난관리정책을 더욱 강조하는 방향으로 전환되었다. 여기에는 지역사회의 환경적 질 보존 및 개선, 주민들의 삶의 질 향상, 지역사회의 복원력(resilience) 및 책임성 강화, 지역경제의 활성화 조성, 세대간 및 세대내에서 재난관리 자원의 형평성 유지, 지역적 합의 구축 등과 같은 조건들이 강조된다(Mileti, 1999).

## 2. 지속가능한 국가위기관리체계의 원리

Alexander(2007)는 이처럼 안보중심 위기관리체계에서 재난관리체계로 강화되고 있는 국가위기관리체계의 추세와 관련하여 이것이 지속가능하기 위해 필요한 10가지 원리를 아래와 같이 제시한 바 있다. 이러한 원리는 보다 폭넓은 관점에서 국가위기관리를 통찰하고 실행하기 위한 정책 철학 및 관리체계의 기능적·구조적 개선을 요구하고 있다. 예컨대, 국가위기관리체계는 국가체제 유지가 아닌 국민을 보호하고 그들의 욕구를 반영할 수 있는 기능 중심으로 작동되어야 지속가능하며, 안보관리와

재난관리라는 두 가지 기능은 각각 군사적 체계와 비군사적 체계를 갖춘 조직으로 명백히 분리되어 운영되어야 함을 강조하고 있다.

- 1) 국민 보호는 국가가 아닌 명백히 국민들을 위해 실행되어야 한다.
- 2) 재난관리정책은 일반 국민들이 표출하는 안전에 대한 욕구를 반영해야 한다.
- 3) 재난관리정책은 국민들의 안전을 유지하는데 있어서 국민들을 참여시킬 수 있는 방법을 강구해야 한다.
- 4) 재난관리정책은 소외된 계층의 욕구를 충족시키는데 우선해야 한다.
- 5) 재난관리정책은 중앙 정부의 조정·조화·지원 하에 기본적으로 지방정부 단계에서 조직·실행하되, 지방정부의 안보 중심의 위기대응 능력(crisis response capability)으로 대체되어서는 안 된다.
- 6) 재난관리정책은 비군사적이며, 가능한 전문적이어야 한다.
- 7) 재난관리정책은 시나리오에 기반하며, 이를 적용하는 지역의 주민들이 가지고 있는 기본적인 욕구를 충족시키고 그 지역의 취약성을 감소시킬 수 있도록 설계되어야 한다.
- 8) 재난관리정책은 지속가능한 비상관리 및 위해감소(emergency management and risk reduction)를 지향하고 이를 달성할 수 있도록 수행되어야 한다.
- 9) 재난관리정책은 생태학적 지속가능성과 각 지역적 사정을 고려한 지역사회 계획(community planning)과 양립해야 한다.
- 10) 재난관리정책은 재난 및 비상사태에 대해 국민들이 대응할 수 있는 방법을 충분히 제공해야 한다.

### 3. 위기관리의 협력적 거버넌스

국가위기관리체계는 점점 예측불가능하고 복잡다양해지는 위해요인들에 대비·대응하는데 한계가 발생할 수밖에 없기 때문에, 정부가 독자적으로 수행하기보다 민간 부문과 네트워크를 형성하여 함께 위기관리 기능을 수행해나가는 이른바 협력적 거버넌스(collaborative governance) 현상이 나타나게 된다(Canton, 2007; 채경석, 2007). 위기관리 분야의 협력적 거버넌스는 공공거버넌스론(Public Governance)을 바탕으로 하는데, 산출의 관점에서 결과의 측정에 초점을 둔 신공공관리론(New Public Management)에서 탈피하여, 바람직한 결과를 달성하는 과정에서 나타나는 조직 또

는 개인들 간의 상호작용 방식에 관심을 두는 것이다. 즉 공공거버넌스론은 결과보다는 과정의 중요성과 수동적 의미의 고객이 아닌 시민이 공공서비스의 주체가 되는 적극적인 참여를 강조하는 것으로써, 다양한 행위자들 간의 네트워크와 협력을 필요로 한다(정지범 외, 2009).

따라서 이러한 공공거버넌스론을 바탕으로 하는 위기관리의 협력적 거버넌스는 정부 부문의 위기관리 정책수립 및 집행시 민간 부문과 비정부 부문의 노력과 자원을 활용하게 되는데, 이에 대한 적극적이고 전략적인 노력이 특히 필요시 된다(Comfort, 1999; Kapucu, 2006). 이러한 측면에서 민방위는 국가위기사태에 대비·대응하는데 막대한 인적, 물적, 기술적 자원을 동원하여 협력할 수 있는 대표적인 민관 협력 수단이라고 할 수 있으며, 여기에 더욱 다양한 민간 부문의 참여와 협력을 유도하기 위한 적극적·전략적 노력을 할 수 있을 것이다.

미국의 경우 9·11테러 이후 각 지역의 공공장소에서 발생할 수 있는 테러를 방지하기 위해 정부는 시민들에게 테러징후를 발견하는 자경활동(vigilantism) 또는 수상한 어떤 징후를 발견 즉시 신고하도록 하는 감시활동을 요구하는 경향이 높아졌는데, 이에 대해 Azano(2003)는 일반 시민들은 수상한 테러 징후가 정확하게 무엇인지를 파악하기 어렵기 때문에, 민간경비원들이 이러한 역할을 수행하는 것이 더 적합하다고 주장하였다. 정부가 요구하는 시민들의 자경활동은 2차 세계대전 시기에 민간인이 국가병력을 확충하고 잠재적인 적의 공격으로부터 국가를 보호하기 위해 특별 훈련을 받은 국토방위대(homeland defense force)의 역할을 시민들에게 기대하는 것과 같다는 것이다.

따라서 그는 그보다는 적의 침투, 도발, 테러 등과 같은 수상한 행동을 탐지하여 보다 적합한 대응을 할 수 있도록 확실한 전문교육훈련을 받고 비밀취급인가(security clearance) 및 무기사용이 허용된 민간경비 인력자원이 오늘날 많이 존재하고 있으므로, 국토안보를 실현하는데 있어서 이와 같은 잠재적 전문 민간자원과의 협력이 필요하다고 주장하였다. 경찰관, 군인 출신 은퇴자들 또는 전현직 민간경비 종사자들을 중심으로 신개념 국토방위대를 조직하여 이들에게 다음과 같은 임무를 맡길 수 있다고 보고 있다. 즉 지역사회 주민과 기업체들을 위한 안전 및 보호활동(safety and security)을 개발하고, 이와 관련된 교육훈련을 제공하며, 지역사회의 잠재적 위협대상 및 취약지역에 대한 위기 조사를 실시하고, 그러한 지역의 안전 및 보호 수준을 향상시키기 위한 경비 진단 및 계획을 수립하고, 비상사태 또는 테러징후

발생시 필요한 경우 지역경찰을 보조하여 해당지역의 경계를 서거나 수상한 행동에 대한 질문검색을 실시할 수 있는 권한을 부여받아 임무를 수행할 수 있다고 기대하고 있다. 결국 복잡하고 예측불가능한 미래 위협에 대한 효율적인 대응은 정부가 이미 존재하는 다양한 부문의 자원들의 이점을 잘 살려 이를 어떻게 조합하고 협력할 것인가에 대한 창의적이고 능동적인 해결능력에 달려있다고 할 수 있다.

### Ⅲ. 우리나라 민방위체계의 현황 및 문제점

#### 1. 민방위의 기능 및 조직체계 현황

우리나라의 국가위기관리체계는 크게 안보중심의 전시대비체계와 재난관리중심의 평시위기관리체계로 구분해 볼 수 있다. 전시대비체계는 군사 분야와 비군사분야로 구분하여, 군사 분야는 한미연합방위체제를 중심으로 국방부에서 담당하고 있으며, 비군사분야는 국가동원 체제를 중심으로 국무총리 비상기획위원회에서 관장하고 있다. 또한 평시의 위기관리는 민방위와 재난관리체계를 중심으로 행정안전부와 소방방재청 등에서 담당하고 있다(채경석, 2007).

우리나라에서 민방위는 1975년 「민방위기본법」 제정으로 실시되었으며, 민방위사태로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위해 정부의 지도하에 일반 시민들을 대상으로 민방위대를 조직하여 방공(防空) 및 군사작전상 필요한 노력 지원과 더불어 응급적인 방재구조복구 등을 수행하도록 하는 자위적 활동을 말한다. 이 때, ‘민방위사태’란 전시사변 또는 이에 준하는 비상사태, 적의 침투도발이나 그 위협에 대응하여 선포되는 단계별 통합방위사태, 재난 중 극심한 인명 또는 재산의 피해가 발생하거나 발생할 것이 예상되는 재난사태 또는 재난의 발생으로 인하여 국가의 안녕 및 사회질서의 유지에 중대한 영향을 미치거나 그 재난으로 인한 피해를 효과적으로 수습복구하기 위해 특별한 조치가 필요하다고 인정되는 재난사태로 규정되어 있다(「민방위기본법」 제2조 제1항). 따라서 우리나라의 민방위는 전시비상사태관리와 재난사태관리 두 가지 기능을 동시에 수행하도록 규정되어 있는 것이다.

민방위에 관한 중앙정부 조직의 체계 및 임무를 살펴보면, 국무총리는 행정안전부장관의 보좌를 받아 민방위에 관한 사항을 총괄조정하는 총괄기관으로, 각 중앙행

정기관의 장은 민방위관련 소관 업무를 집행하는 집행기관으로 규정되어 있다(「민방위기본법」 제8조). 또한, 행정안전부는 민방위관련 법, 제도, 정책에 관한 사무를 관장하고, 소방방재청은 민방위 운영에 관한 사무를 관장하도록 규정되어 있으나(「정부조직법」 제29조), 실질적인 민방위제도의 지휘감독, 검열, 훈련 등 총괄조정은 소방방재청이 담당하고, 행정안전부 재난안전실 비상대비기획관에서 이를 법률적제도적으로 지원하는 업무를 담당하고 있다.

이러한 체계는 2008년 이명박 정부가 출범하면서 국가 위기관리 기능의 효율적인 수행체제를 확립하고자 행정안전부에 재난안전실을 설치하고 재난안전관리관, 비상대비기획관, 재난위기종합상황실로 조직을 개편하여 구축된 것이다. 행정안전부 재난안전실의 업무를 좀 더 상세히 살펴보면, 재난안전관리관은 재난안전정책과, 재난대책과, 안전개선과로 구분되며, 주로 국가안전관리계획, 재난안전관리기본법 및 예산, 재난안전통신망 구축, 중앙안전관리위원회 운영 등 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 업무를, 비상대비기획관은 비상대비정책과, 자원관리과, 비상대비훈련과로 구분되어, 국가위기관리 및 정치군사협력, 비상대비정책 수립 및 종합 조정, 민방위, 국가 동원업무 및 비상대비 운영, 안보교육 및 비축관리 등 대체적으로 「민방위기본법」에 따른 업무를 담당하고 있다. 재난위기종합상황실은 일일 재난위기 상황관리, 재난위기종합상황실 운영 등 일상적 재난을 통합하고 재난상황을 파악하여 재난 현장을 통제하는 업무를 담당하고 있다.

한편, 1990년대 이후 해마다 되풀이된 대형 재난사건들을 계기로 재난유형별로 분산관리되고 있던 국가 재난관련조직을 통합관리하고, 재난을 예방·대비·대응·복구 단계로 구분하여 과정중심의 관리체제로 전환하고자 2004년 6월 기존의 행정자치부 ‘민방위재난통제본부’를 ‘소방방재청’으로 개편·발족하였다.<sup>1)</sup> 현재 소방방재청은 1관 1실 4국 23과 2팀과 3개 소속기관을 편성되어 있으며, 예방안전국, 소방정책국, 방재관리국, 119구조·구급국 4국 가운데 예방안전국 민방위과에서 민방위업무를 담당하

1) 당시 국가재해재난관리체계 개편안으로써, 행정자치부의 외청으로 중앙소방청을 설치하는 방안과 국무총리산하에 일반 재난대응기능과 전시관리 기능을 통합한 국가비상관리처를 신설하는 방안 등이 논의되었다. 그러나 중앙소방청 설치안이 재난대응 및 관리 전문기관으로써의 통합성, 타부처와의 협력성, 유연하고 상황적응적인 유기성, 재난사태에 대한 신속·정확한 대응성 등에 있어서 탁월하다는 점을 인정받은 반면, 국가비상관리처 신설안은 재난대응과 전시관리 기능이 혼재하여 통합관리 효과가 오히려 감소하고, 타부처와의 횡적 협력이 어려우며, 전시관련조직으로서의 성격 때문에 유기적 환경대응 역량을 기대하기 어렵다는 평가를 받아, 결국 중앙소방청을 설치하는 방안이 설득력을 얻었다(김태운, 2001).

고 있다. 민방위과의 구체적인 업무는 민방위 기본법령 운영, 민방위 기본계획 및 집행계획 수립, 민방위 훈련지침 및 민방위대원 편성지침 수립·운영, 민방위 검열 및 대원 동원, 민방위 사업 개발 및 추진·운영, 화생방 시설장비 운영 및 방독면 보급관리, 대피 및 비상급수 등 민방위관련시설과 장비 확충관리, 민방위 정보업무 추진 및 정보통제소 운영 등이다.

한편, 지방자치단체의 경우, 중앙행정관서장 등이 시도지사 및 사군구청장에게 시달한 집행계획에 따라 소관 민방위 업무에 관한 사도 및 사군구 계획을 작성·보고하는 한편, 지역 민방위대 및 장비 등을 관리하는 업무를 담당한다.

## 2. 민방위대 편성 체계 및 현황

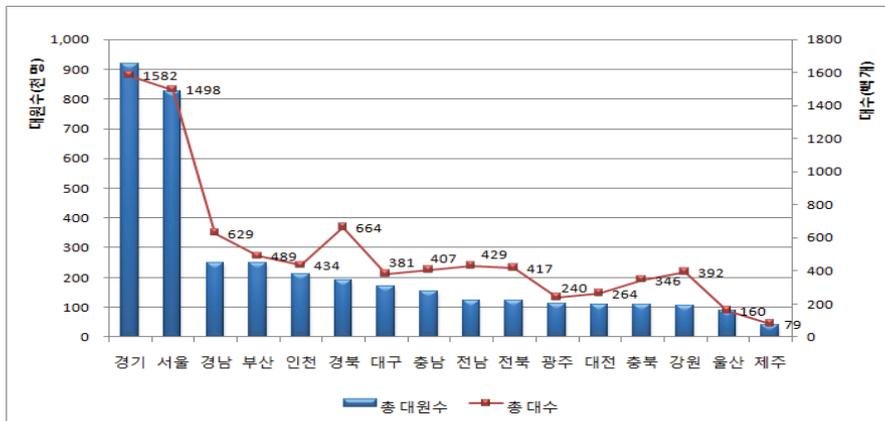
### 1) 민방위대 편성 체계

민방위대는 「민방위기본법」에 따라 20~40세 남성들을 대상으로 조직되는 의무민방위대와 여성 등 자발적 참여자들을 중심으로 조직되는 지원민방위대로 크게 구분되며, 다음과 같은 편성체계를 갖추게 된다. 기본적으로는 지역 및 직장을 단위로 지역민방위대와 직장민방위대로 편성·설치된다. 지역민방위대는 다시 통리를 단위로 하는 통리 민방위대와 사군구를 단위로 하는 사군구 민방위기술지원대로 구분되며, 통리 민방위대의 대장은 통장이장이, 민방위기술지원대의 대장은 시장·군수구청장이, 직장 민방위대의 대장은 직장의 장이 된다. 통리 민방위대원과 민방위기술지원대원 및 직장 민방위대원은 중복하여 편성하지 않도록 하고 있다. 또한, 민방위 대원이 20명 미만인 소규모 통리 민방위대나 직장 민방위대는 다른 민방위대와 통합하여 편성할 수 있다.

민방위대는 대장 밑에 부대장 1명 또는 2명과 필요한 단위대(隊)를 둘 수 있으며, 부대장과 단위대장은 해당 민방위 대장이 임명한다. 단위대는 민방위대원 규모에 따라 분대(29인 이하), 소대(30~80인 이하), 중대(81~300인 이하), 대대(301~1,000인 이하), 연대(1,000인 이상)로 편성하는데, 임무위주로 4개 대를 기본으로 편성하되, 지역이나 직장의 특성에 따라 대를 추가할 수 있다(소방방재청, 2012a). 통리 민방위대의 경우, 지역 특성에 따라 연령별 또는 자연부락 단위별로 구분하여 편성하며, 민방위기술대의 경우, 기술지원 분야에 따라 필요한 대를 두되, 기술자의 보유 현황과 지역 특성 등을 고려하여 적정 규모로 편성한다. 직장 민방위대의 경우, 직장의 특성을 고려하여 본부·의료·구호·소수방·방호·복구·화생방 등 필요한 형태로 대를 편성한다.

## 2) 민방위대 편성 현황

현재 민방위대의 전체 대원 수는 약 379만 명으로, 이는 전체 민방위대 인적 자원 인 약 835만 명의 45.4%에 불과하며, 나머지 54.6%는 민방위대 편성 제외자로서 약 456만 명에 해당된다(소방방재청, 2012b).<sup>2)</sup> 좀 더 구체적으로 살펴보면, 민방위대의 전체 대원 수는 총 3,790,123명이며 민방위대 수는 총 84,171개로 집계되고 있다. 아래 [그림 1]은 이를 전국 지역별 현황으로 나타낸 것이다. 전국에서 민방위대원과 대 수가 가장 많은 지역은 경기와 서울로 타 지역과 현격한 격차를 나타내고 있는 상황이다. 경기의 민방위대원 수는 총 918,492명이고 서울은 총 827,098명으로 타 지역과 최소 4배 이상의 격차를 보이고 있으며, 민방위대 수에 있어서는 경기가 총 15,827개, 서울이 총 14,984개로 타 지역과 최소 2.5배의 격차를 보이고 있어, 기본적인 인구밀도 및 수도권 인구집중 등의 차이가 민방위대원 및 대 수의 극심한 지역적 편중화로 나타나고 있는 것으로 보인다. 경기와 서울을 제외한 나머지 지역의 민방위대원 및 민방위대 수는 평균 16만 명과 4천 개 수준으로 나타났다.



〈그림 1〉 전국 지역별 총 민방위대원 수 및 총 민방위대 수 현황

자료 : 소방방재청(2012), 2012 소방방재 주요통계, p. 38 재구성.

2) 2008년 전체 민방위대 인적 자원은 총 8,741,522명이고 이 중 민방위대 편성 제외자가 총 4,649,916명으로 전체의 53.1%에 해당되었으나, 2012년에는 전체 민방위대 인적 자원이 총 8,354,201명으로 감소한데 비해 편성 제외자는 총 4,564,078명으로 전체의 54.6%를 차지함으로써 점차 증가하고 있는 추세를 나타내고 있다.

### 3. 국가위기관리체계상 민방위의 문제점

#### 1) 민방위의 이중적 기능으로 인한 조직 정체성 모호

우리나라의 민방위는 전시비상사태 및 통합방위사태시 공적 인력을 동원하여 사태를 수습복구지원하는 전시대응 기능과 재난사태 및 특별재난지역 발령시 수습복구하는 재난대응 기능을 동시에 수행하기 위해, 일정 연령의 성인남성이 반드시 참여해야 할 법률적 의무제도로 규정하고 있고 국가적으로 비상사태에 대비한 정기적인 교육훈련 등을 실시함으로써 전서관련 조직으로써의 성격을 오늘날까지 강하게 유지하고 있다. 그러나 이로 인해, 민방위조직은 국가 재난관리체계 및 전서관리체계에 모두 연관되어 있으면서도 어느 한쪽에 완전히 편입되지 못한 채 고유의 기능 및 전문성을 발휘하지 못하고 표류하고 있는 상황이다.

민방위, 재난관리, 방재 및 소방조직을 통합하여 전시와 평시의 모든 형태의 비상사태를 관리하는 국가위기관리체계가 논의된 적도 있으나, 전시와 평시의 위기상황을 동일한 조직이 관리하는 것은 두 가지의 기능과 체계가 너무 달라 오히려 비효율성을 초래하는 등 현실적으로 실현가능성이 낮다는 점이 치명적인 문제점으로 제기되었다(김태운, 2001). 따라서 그 대안으로 전문적인 국가재난관리를 위한 소방방재청을 발족하고 민방위 조직을 대폭 축소하여 소방방재청에 민방위 기능을 포함시킴으로써, 현재 소방방재청은 국가재난관리기관으로써의 비중은 커진 반면 민방위 총괄조정기관으로써의 비중은 작아지게 된 것이다.

이러한 상황은 우리나라 민방위 및 재난관리 조직체계상 중앙정부에 대한 의존성이 높는데 비해, 중앙부처간 민방위 및 재난관련 업무의 협력 및 의사소통이 미미하여 중앙정부의 총괄관리 역할이 제대로 수행되지 않는 데에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 즉 각 중앙부처의 민방위 및 재난관련 역량을 한곳에 통합하는 방안은 지방자치단체의 자립도가 낮아 중앙정부에 대한 의존성이 높은 우리나라의 상황에서 바람직한 대안이 될 수 있으나, 우리나라는 부처별 독립성이 강해 범정부적 조직의 위상확보와 업무추진이 상대적으로 위축되기 쉬운 한계를 가지고 있기 때문에 실현되기 어려운 것이다. 따라서 민방위의 전서관리 기능과 재난관리 기능은 각각 다른 관리체계를 통해 실행될 수 밖에 없고, 그러한 과정에서 민방위 조직의 정체성은 점차 모호해지고 있다고 할 수 있다.

이러한 과정에서 민방위통제본부 및 민방위국이 사라지고 지방자치단체에서 민

방위 담당부서의 소속이 지역별로 완전히 다르거나, 부서의 명칭에서 민방위라는 개념이 사라지고 있는 현상이 나타났다(최홍석 외, 2008). 즉 민방위 조직의 기능 및 위상이 약화되면서 지역 민방위 담당부서의 소속 및 명칭이 각기 다르게 분류되는 등 민방위 조직의 정체성이 모호해지는 현상이 나타난 것이다.

## 2) 민방위 및 재난관리체계의 비효율적 편제

소방방재청은 각 부처의 재난관리 기능을 통합관리하고, 재난을 예방, 대비, 대응, 복구 단계로 구분하여 프로세스별 관리체계로 전환하기 위한 목적으로 2004년 개청 되었으나, 각 부서별로 재난과정 중심의 업무분장이 새롭게 재편되기보다 과거의 업무분장을 그대로 답습하고 있고, 지방정부 조직은 통합관리체계에 따라 개편이 제대로 이루어지지 않아 종전의 유형별 관리체계가 그대로 유지되고 있는 상황이다(채경석, 2004).

즉 소방방재청의 예방안전국은 과거 행정자치부의 민방위재난관리국의 업무를 그대로 가져와 민방위 인적 재난에 관한 업무를 수행하고, 소방정책국은 재난 대응 업무 중에서 화재구조구급에 관련된 예방과 대비, 대응 업무만을 수행하며, 방재관리국은 방재관의 업무와 인원을 그대로 유지하여 자연 재난에 관한 업무를 담당하고 있는 등 결국 개청 당시 국민의 안전을 보호하기 위해 거시적으로 구성했던 재난의 통합 관리체제 조직구성은 포기하고 과거의 체계를 그대로 답습하고 있다는 비판을 받고 있는 실정이다(김국래, 2008).

또한, 소방방재청이 통합적 재난관리를 수행하는 최고기관으로 발족되면서 민방위 기능까지 통합 수행하도록 개편되었으나, 재난관리 전문기관으로써의 성격 및 비중이 강하게 부각되어 민방위 담당부서 및 기능은 상대적으로 약화되었다. 이러한 상황에서 중앙정부의 통합적 재난관리체계에 따라 지방자치단체의 조직도 개편되다 보니, 시도에서는 민방위와 재난업무를 동시에 취급하고 있고, 구청에서는 민방위업무를 담당하는 과의 명칭에 민방위 개념이 없는 경우가 많으며, 기초지방자치단체는 민방위 업무는 총무과에서, 재난관리 업무는 건설과에서, 소방업무는 소방서에서 수행하는 등 민방위 및 재난업무의 혼란이 발생하여 기존의 재난유형별 분산관리를 오히려 그대로 유지하는 경향이 높은 상황이다.

이러한 불완전하고 비효율적인 민방위 및 재난 통합관리체계를 개선하고자 2008년 이명박 정부는 행전안전부로 청와대의 위기관리센터(NSC)와 국무총리실의 비상

기획위원회를 통합시켜 재난안전실을 설치하게 되었다. 그러나 재난안전실의 임무가 소방방재청의 기능과 유사하게 중복되어 오히려 비효율성을 가중시킴과 동시에 통합적 재난관리 총괄조정기관으로써의 기능에 혼선을 초래하고 있다(김국래, 2008). 즉 행정안전부의 비상대비정책은 소방방재청의 민방위 업무와, 재난안전관리는 재난관리 업무와, 위기상황관리는 재난상황관리 업무와 각각 중복되는 비효율적인 체제가 형성되어, 부처간 업무 경계의 모호성으로 인해 재난사태시 책임 전가, 신속한 현장 대처의 지연 등이 우려되고 있다.

### 3) 민방위관리체계의 중앙집권적 경향으로 인한 지자체의 대응역량 약화

우리나라는 지방자치화에 따라 지방정부들이 자치 및 분권적 체계를 갖추고는 있으나, 실질적인 정책수립 및 집행은 중앙정부의 결정에 따라 획일적으로 실시되고 있어 중앙정부에 대한 의존도가 매우 높은 편이다. 특히 민방위 및 재난관리체제는 위기상황에 대한 신속한 정책결정 및 실행을 위해 의사결정 및 지휘명령체계가 중앙집권적으로 구축되어 있다. 그러나 이러한 중앙집권적 경향은 정부부처간 기능의 중복 및 의사소통의 부재 등으로 인해 국가위기사태 관리에 효율적이지 못할 뿐만 아니라, 지방자치단체들의 실행 및 대응역량을 약화시키는 결과를 초래하고 있다.

미국의 국가위기관리체계에 대한 평가에서도 증명된 바와 같이, 중앙집권적인 위기관리체계가 의사결정, 의사소통, 지휘체계에 있어서 반드시 신속하고 효율적인 결과를 가져오는 것은 아니라는 점을 알 수 있다. 이러한 집권적 체계는 오히려 재난지원을 승인하거나 관련된 자원을 파견하는데 보다 신속한 의사결정을 저해하고, 재난 및 비상사태 현장에서 중앙정부와 지방정부간의 의사소통을 복잡하고 어렵게 만들며, 정부조직과 비정부조직간의 민관협력을 배제하고, 재난 및 위기에 대비하기 위한 정부기관간의 연계와 조정 기능을 약화시키며, 정부의 위기관리 계획과 실제 위기관리조직의 운영상의 심각한 괴리를 가져오는 등의 문제점을 나타냈다(Wise, 2006; Canton, 2007).

### 4) 지역사회 실정 및 민방위자원의 실태 간과

대도시와 농어촌지역, 도·농 복합지역 등 지역적 특성을 파악하거나 고려하지 않고 민방위 계획 및 정책을 수립하는 한편 민방위대를 일률적으로 편성하고 있는 것은 매우 큰 문제점으로 지적할 수 있다. 지역간 인구 격차 및 지역적 여건, 특정 재난

발생 위험성, 통리 대장의 여성 및 고령층 비율의 증가 등이 장차 민방위제도에 미칠 영향과 결과를 고려하지 않고 민방위 계획 및 조직을 수립·편성한다면 민방위사태시 발생할 수 있는 문제점을 예측감지할 수 없고, 이에 따라 각 지역이 효율적으로 대처할 수 있는 방안을 제시하기도 어렵기 때문이다.

민방위 계획은 중앙에서 수립한 계획 범위 내에서 자치단체별로 실정에 맞게 계획·수립하도록 하고 있고, 중앙은 지방에서 지침에 따라 계획을 수립했는지 검토하는 과정을 거치고 있다. 그러나 지방에서 수립한 민방위계획을 중앙에서 검토하는 내용은 주로 중앙계획을 지방에서 반영했는가에 대한 수준이며, 이 과정에서 수정한 사례는 거의 없다. 따라서 지방의 입장이나 특성에 맞게 고려되었는지에 대한 검토는 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다(최홍석 외, 2008).

또한, 국가가 비상사태시 현장통제, 구조, 복구 등을 지역 주민들의 자위적 활동에 맡기고 있으면서도 그러한 활동을 수행하기 위한 주민들의 역량 및 지역의 여건을 개선시키기 위한 노력은 소홀하다는 것 역시 문제점으로 들 수 있다. 민방위제도가 갖는 사회적 가치를 간과한 채 국내외 정치군사적 동향에 따라 민방위 전체 조직 및 담당부서의 규모 및 인력을 대폭 축소시킴으로써, 민방위대에 대한 관리도 허술 해지고 민방위대의 기능 및 협력도 약화될 수 밖에 없게 된 것이다.

## IV. 국가위기관리체계의 기능·구조적 개선을 위한 정예민방위대 구축 방안

### 1. 정예민방위대의 논의 배경

앞서 살펴본 바와 같이 민방위대는 실제 비상사태 및 재난사태 발생시 인력동원에만 의존하는 경향이 크고, 그나마 갈수록 가용 인적자원과 민방위에 대한 관심 및 자발적 참여도가 감소하고 있기 때문에, 국가적 차원에서 더 이상 국민들의 의무적 인력동원만을 기대할 수 없는 상황이다.

그동안 민방위대의 정예화는 이러한 민방위 가용 자원의 한계를 극복하기 위한 대안으로써 이미 학문적, 실무적으로 논의되어 왔다. 즉 민방위대의 적정 규모를 유지하되 경제적 또는 신분상의 인센티브를 통해 소수 정예화시켜 인적자원을 구축하

거나(최홍석 외, 2008), 전국적으로 지역의 특성을 충분히 감안한 적정 인원을 산정하여 민방위대 관리의 효율화와 실제상황에서의 역할제고를 위한 정예민방위대가 필요하다는 것이다(이재은, 2011). 실무적으로는 자율적 지원자들을 중심으로 한 정예민방위대가 창설되기도 했으나 이를 민방위대의 정예화라고 보기는 어렵기 때문에,<sup>3)</sup> 최근 기본적인 의무민방위대의 자원과 역량을 강화시키기 위한 실질적인 정예민방위대의 구축방안이 모색되고 있다.

## 2. 정예민방위대의 구축 및 활용방안

우리나라의 현행 국가위기관리체계상 민방위가 가지고 있는 문제점들을 개선하기 위해서는 가장 기본적으로 민방위대의 실효적인 기능과 조직체계가 필요하다는 점은 분명해 보인다. 따라서 민방위대의 정예화를 통해 위기사태 대비 및 대응에 필요한 전문기술을 가진 인적 자원들을 구성하여 이들을 구심점으로 민방위대 관리 운용 및 민방위대의 실질적 역할을 강화하는 한편, 국가위기관리체계상 민방위조직의 전체적인 정비를 실행해 볼 수 있을 것이다.

이하에서는 한정된 민방위자원의 효율적 활용 측면에서뿐만 아니라, 우리나라 민방위의 이중적 기능의 딜레마를 해결하기 위한 측면에 있어서 정예민방위대를 구축 및 활용할 수 있는 방안들을 제시하고자 하였다.

### 1) 위기관리관련 전문인력의 선발 및 활용

민방위대의 정예화는 다양한 부문과 분야의 인적 자원들을 민방위에 참여시킴으로써 부족한 민방위 자원을 확충하는 한편 민방위대의 전문성 및 내실화를 모색하기 위해 활용될 수 있을 것이다. 이를 위해 군, 경찰, 소방분야의 경력자 및 은퇴자들과 전·현직 민간경비 종사자들과 같은 위기관리관련 전문인력을 선발하여 정예민방위대를 조직하는 방안을 제시할 수 있다. 전문인력을 선발하는 방식으로는 기존 의무민방위대나 지원민방위대의 대원들 가운데에서 전문성이나 봉사정신 등 개인역량이 뛰어난 사람을 선발하는 방식과 민방위대에 편입되지 않은 사람들을 대상으로 경력

3) 2011년부터 지원민방위대의 활성화를 위한 취지로 '자율정예민방위대'가 도입·실시되고 있으나, 이것은 주로 안보교육에만 치중하는 정도에 그치고 있어, 국가위기사태에 대한 이들의 실질적인 활동을 기대하기는 어렵다고 하겠다.

및 전문성 등을 기준으로 공개선발하는 방식을 모두 고려할 수 있을 것이다.

또한, 기존의 민방위대를 적극적으로 활용하는 방안도 제시해 볼 수 있다. 예컨대, 민방위기술지원대와 직장민방위대는 자체적인 위기관리 전문인력 및 기술, 장비를 보유한 경우가 많으므로, 이들 내에서 즉각적인 투입이 가능한 인력을 정예화하여 민방위대를 편성할 수 있을 것이다. 인력과 장비 및 기술이 함께 동원될 수 있도록 기존의 민방위기술지원대를 사군구 단위에 '기술특공대' 형태로 편성배치하고, 전시비상상태 발생시에는 군대 및 예비군 방식으로 전환될 수 있도록 운영해야 한다는 주장도 제기되어 온 바(최홍석 외, 2008), 이러한 방안도 함께 고려해 볼 수 있을 것이다.

## 2) 재난관리기능 중심의 조직편제

정예민방위대는 다양한 위기관리관련 전문인력, 기술, 장비를 하나의 조직에 집약시키고 이것을 기능중심으로 유연하게 재편함으로써, 위기사태의 유형에 따라 필요한 인적, 물적 자원을 신속하고 확실하며, 보다 효율적으로 투입하는데 기여할 수 있을 것이다. 현재의 민방위대는 기능별 단위대 편성을 원칙으로 하고 있지만, 그러한 단위대를 편성할만한 자원이 부족하여 실질적으로 편성 자체가 불가능하거나, 편성을 했다 하더라도 전문성과 대응체제가 미흡하여 실효적인 역할을 하지 못하고 있는 상황이다.

따라서 정예민방위대는 기능중심으로 편제하되, 현재와 같이 단순하고 일률적으로 편성하지 않고, 기본조직과 임시조직으로 구분하여 각각의 기능을 세분하여 복합적이고 유연한 구조를 가진 조직으로 편성하는 방안을 제시할 수 있다. 이러한 방안은 위기사태에 대한 국가 표준 대응체계를 제시하고 있는 미국의 국가사고관리체계(National Incidence Management System: NIMS)를 모델로 하는 것으로써, 기본적으로 위기사태시 핵심적인 수습 및 복구활동을 담당하는 대응반과 사태관련 정보를 수집·평가하는 기획반, 사태관리에 필요한 모든 서비스 지원을 담당하는 보급지원반, 재무 및 행정지원 서비스를 담당하는 행정반으로 구분·편제된다. 이 때, 대응반은 기본조직으로써 상시 운영하고, 기획반, 보급지원반, 행정반은 필요시 임시적으로 설치함으로써 기본조직과 임시조직으로 분리가 가능한 유연한 조직으로 운영이 가능해진다(FEMA, 2007).

그러나 정예민방위대가 이러한 체계로 편제·운영되기 위해서는 NIMS와 같은 국가 표준 위기관리체계가 먼저 수립되어 중앙정부와 지방정부간 위기관리시스템의

통일성과 연계성을 먼저 갖추고, 각 지자체의 민방위 관리부서도 이와 같은 기능중심의 편제를 유지해야만 보다 효과적인 결과를 기대할 수 있을 것이다.

### 3) 지방자치단체 중심의 민방위대 역량 강화

정예민방위대는 위기사태 유형별, 담당기능별로 더욱 세분화되고 강화된 전문교육훈련을 통해 지역사회 민방위의 효율적 관리운영을 위한 구심점 역할을 하는데 기여할 수 있을 것이다. 현행 우리나라의 민방위체계는 지역적 특수성이 전혀 고려되지 않은 채, 전시사태관리기능과 재난사태관리기능을 동시에 수행하도록 일률적으로 규정되어 있다. 하나의 민방위조직이 두 가지 관리체계를 따라야 하는 상황은 결국 오늘날 민방위의 전체적인 비효율성을 초래하게 되었다.

따라서 정예민방위대의 지역사회에 필요한 위기사태 대비대응 역량을 강화시켜 향후 지역사회 민방위전담관리요원으로 육성시키는 방안을 제시해 볼 수 있다. 이는 민방위대가 전국적으로 통일된 기능을 담당하는 것이 아니라, 지역적 여건 및 특수성에 따라 필요한 민방위 기능을 정예민방위대가 효율적으로 수행할 수 있도록 역량을 강화시키고, 이들이 지역사회의 민방위를 이끌어 나갈 수 있는 권한을 부여하고자 하는 것이다. 예컨대, 특정 재난위험성이 높은 지역에서는 정예민방위대가 그러한 재난관리기능을 강화하는데 보다 집중적인 노력을 하도록 할 수 있을 것이다.

다른 한편으로 지방자치단체 단위별로 민방위대의 기능을 분리하여 각 자치단체의 정예민방위대가 하나의 기능에 역량을 집중시킬 수 있도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 즉 우리나라의 민방위는 전시사태 및 재난사태 관리라는 두 가지 기능 중 어느 하나도 포기할 수 없는 입장이기 때문에, 광역자치단체 단위는 전시사태관리 기능을 전담하고, 기초자치단체 단위는 재난사태관리 기능을 전담하도록 함으로써 민방위의 두 가지 기능을 분리하되, 종국적으로는 두 가지 기능이 모두 실현될 수 있도록 하는 것이다. 이는 모든 단위의 지방자치단체가 민방위의 두 가지 기능을 동시에 수행했을 때 나타나는 실익도 없을 뿐더러, 광역자치단체의 경우 국가비상사태 시 관할지역내의 모든 행정체제를 주민 보호에 초점을 두고 전환시킬 수 있는 전체적인 준비 및 대응체제가 필요한 반면, 기초자치단체의 경우는 주로 국지적으로 발생하는 재난사태에 대해 신속하고 확실하게 대응할 수 있는 전략이 필요하기 때문이다.

## V. 결 론

이 연구는 그동안 학문적·실무적으로 제시되어온 정예민방위대의 구축이 오늘날 국가위기관리체계의 패러다임과 그 기능 및 구조적 개선을 위해 과연 타당한가를 보다 거시적이고 이론적인 측면에서 검토하고 그러한 맥락에서 실현방안을 제시하는 단계의 연구라고 할 수 있다. 따라서 정예민방위대원의 채용방식이나 교육, 보수 및 신분관계 등의 구체적인 인사관리방안은 이 연구에서 심층적으로 고려되지 못하였는바, 이에 대한 활발한 후속연구들을 기대하는 바이다.

이 연구에서는 우선 민방위(civil defence)에서 국민보호(civil protection)로, 안보관리기능 중심에서 재난관리기능 중심으로, 국가위기사태 수습에서 위해 완화로, 중앙집권적 관리운영 방식에서 협력적 거버넌스 방식으로 옮겨가고 있는 국가위기관리체계 패러다임의 변화 추세를 이론적으로 접근해보았다.

그 다음으로, 우리나라 민방위의 기능과 조직체계에 대한 현황과 문제점을 분석하고, 오늘날 국가위기관리체계 패러다임의 변화를 반영하면서 우리나라 민방위를 기능적, 구조적으로 개선시킬 수 있는 방안으로서 정예민방위대 구축을 제시하였다. 기본적으로 민방위대의 실효적인 기능과 조직체계가 국가위기관리체계의 개선을 위해 매우 중요하다고 진단했기 때문이다. 이에, 정예민방위대 구축 및 활용 방안을 다음과 같은 3가지를 중심으로 제시하였다.

첫째, 위기관리관련 전문경력을 가지고 있는 인력을 선발하여 정예민방위대를 조직하거나, 기존 기술지원대 및 직장민방위대를 적극적으로 활용하여 정예화시키는 방안을 제시하였다. 이러한 방안은 다양한 부문과 분야의 인적 자원들을 민방위에 참여시킴으로써 부족한 민방위 자원을 확충하는 한편 민방위대의 전문성 및 내실화를 모색하는데 활용될 수 있을 것이다.

둘째, 정예민방위대를 기능중심으로 편제하되, 기본조직과 임시조직으로 구분하여 위기사태에 복합적이고 유연한 대응을 할 수 있도록 하는 방안이다. 이는 다양한 위기관리관련 전문인력, 기술, 장비를 위기사태의 유형에 따라 신속하고 확실하며, 보다 효율적으로 투입할 수 있도록 하나, 중앙-지방정부간, 지자체의 민방위관리부서간의 관리체계를 통일시켜 연계성을 유지하는 것이 필요하다.

셋째, 정예민방위대의 지역사회에 필요한 민방위 역량을 강화하여 향후 지역사회

민방위전담관리요원으로 활용하는 방안이다. 이러한 방안은 정예민방위대가 지역사회에 적합한 기능에 역량을 집중하고, 민방위의 효율적 관리운영을 위한 구심점 역할을 하도록 기대하고 있다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 김국래(2008), 정부의 위기관리 조직 재설계 필요성 연구: 재난·비상대비·민방위업무를 중심으로, 한국화재소방학회논문지 22(2), pp. 1-8.
- 김태윤(2001), 국가재해재난관리조직 대안에 관한 이론적 분석, 한국화재소방학회지 2(4), pp. 3-9.
- 소방방재청(2012a), 민방위편성지침.
- \_\_\_\_\_ (2012b), 2012 소방방재 주요통계.
- 이재은(2011), 민방위체계 구축 발전방향, 비상대비 연구논총 36, pp. 43-86.
- 정지범·김근세(2009), 위기관리의 협력적 거버넌스 구축, 법문사.
- 채경석(2007), 다산의 위기관리정책: 「민보의」를 중심으로, 한국행정사학지 20, pp. 23-45.
- \_\_\_\_\_ (2004), 지방정부의 재난관리체계에 대한 국가간 비교: 바람직한 재난관리체계의 모색, 지방정부연구 8(4), pp. 129-145.
- 최홍석, 김태일, 노종호, 정재동(2008), 민방위 역할 및 기능 재정립 연구용역, 소방방재청.

### 2. 국외 문헌

- Alexander, D. (2011). Models of civil protection: The Italian case, Global Risk Forum, Davos.
- \_\_\_\_\_ (2007). Disaster management: from theory to implementation, *Journal of Seismology and Earthquake Engineering*, 9(1,2).
- \_\_\_\_\_ (2002). From civil defence to civil protection - and Back Again. *Disaster Protection Management*, 11(3): 209-213.
- Azano, H. J. (2003). "Can security help with civil defense? Private security professionals should be part of a 'Homeland Defense Force' that would supplement government efforts to stop terrorism", *Security Management*, Feb. 1.
- Beatley, T. (1989). "Towards a Moral Philosophy of Natural Disaster Mitigation", *Int. J. Mass Emergencies Disasters*, 7(1): 5-32.
- Berke, P. R. & Conroy, M. M. (2000). Are We Planning for Sustainable Development?, *Journal of American Planning Association*, 66(1): 21-33.
- Boughton, G. (1998). "The Community: Central to Emergency Risk Management", *Aus. J. Emergency Mgt*, 13(2): 27-34.

- Canton, L. G. (2007). *Emergency management : concepts and strategies for effective programs*. New York: Wiley-InterScience.
- Comfort, L. K. (1999). *Shared risks: complex systems in seismic response*, Oxford, UK: Pergamon/Elsevier Science.
- Drabek, T. E. (1991). The evolution of emergency management, In: Drabek, T. E. and Hoetmer, G. J. (eds), *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*, International City Management Association, Washington, DC.
- FEMA(2007), National Incident Management System, NIMS.
- Gillespie, D. F. and Streeter, C. L. (1987). "Conceptualizing and Measuring Disaster Preparedness", *Int. J. Mass Emergencies Disasters*, 5(2): 155-176.
- Hillhorst, D. (2003). "Responding to Disasters: Diversity of Bureaucrats, Technocrats and Local People", *Int. J. Mass Emergencies Disasters*, 21(1): 37-55.
- Kapucu, N. (2006). Public-nonprofit partnerships for collective action in dynamic contexts of emergencies, *Public Administration*, 38(3): 279-308.
- Kirschenbaum, A. (2004). "Measuring the Effectiveness of Disaster Management Organisations", *International Journal Mass Emergencies Disasters*, 22(1): 75-102.
- Kumar, A., Ragunathan, M., and Nandanwar, Y. (2005). "Involving Stakeholders", Know Risk, ISDR Secretariat, Geneva, and Tudor Rose, London.
- Mileti, D. S. (1999). *Disaster by Design*, Joseph Henry Press, Washington, DC.
- Milliman, J., Grosskopf, J., and Paez, O. E. (2006). "An Exploratory Study of Local Emergency Managers' Views of Military Assistance/Defence Support to Civil Authorities (MACA/DSCA)", *J. Homeland Security Emergency Mgt*, 3(1);  
[www.bepress.com/jhsem/vol3/iss1/2](http://www.bepress.com/jhsem/vol3/iss1/2)
- Wise, C. R. (2006). Organizing for homeland security after Katrina: Is adaptive management what's missing?, *Public Administration Review*. 66(2): 302-318.

**【Abstract】**

**A study on the paradigm shift in National crisis management system and its functional, structural improvements : Focused on the construction of elite civil defense force**

Lee, Mi-Jeong

There are some common and broad trends in National crisis management system around the world. This article considers that paradigm theoretically. 1) a shift from civil defense to civil protection, 2) 10 principles in sustainable National crisis management system, 3) the collaborative governance of crisis management.

Some civil defense problems in National crisis management system are as follows; 1) obscurity of organizational identity through twofold function in civil defense, 2) ineffective organization in civil defense and disaster management system, 3) weakness of competencies in local government, 4) overlook of actual condition in communities and civil defense resources.

This article suggests that to provide retired and active private security practitioners, retired law enforcement personnel, and retired military personnel to form a elite civil defense force and to find creative ways to address this pervasive threat which one reasonable and affordable solution would be for the government to take advantage of an existing resource.

**Key words :** National crisis management system, Civil defense, Civil protection, Collaborative governance, Elite civil defense force