

현안분석 2010-07

국가위기관리 법제의 개선방안에 관한 연구

한영수 · 강현철

국가위기관리 법제의 개선방안에 관한 연구

A Study of Improvements in National
Crisis Management Legislation

연구자 : 한영수(법제처 법제관)

Han, Yeong-Soo

강현철(한국법제연구원 연구위원)

Kang, Hyun-Cheol

2010. 8. 31.

국문 요약

현대 사회에서 국가가 직면하는 위기의 형태는 전통 사회의 그것과는 매우 다르다. 이것은 단지 위기가 가져오는 재난의 규모에만 해당하는 것이 아니라 위기의 종류와 성질에 있어서도 그렇다. 다양한 형태의 현대적 위기상황에 효과적으로 대처함으로써 국가의 안전과 국민의 생명·재산을 보호하기 위해서는 위기상황에 효과적으로 대응하기 위한 체제가 평시에 준비되어 있어야만 한다. 그리고 위기상황에 대처하기 위한 자원은 한정되어 있기 때문에 위기에 대한 준비는 한정된 자원을 가장 효율적으로 관리·운용할 수 있는 것이어야 한다.

그런데, 국가위기관리와 관련된 우리나라의 현행 법제는 전통적 위기 유형에 초점이 맞춰져 있고 또한 한정된 자원을 효율적으로 활용하고 각종 위기 유형에 선제적으로 대응하기 위한 통합적 관리라는 관점에서 보면 현대 사회의 다양한 위기 유형에 효율적으로 대처하기에 한계가 있다. 위기관리조직이라는 측면에서도 국가 차원의 위기를 종합적·체계적으로 관리할 기구가 마련되어 있지 않다.

나아가, 현행 우리나라의 위기관리 법제는 과거 군사독재와 권위주의적 정부체제의 영향을 받아 위기사태의 요건과 대응체계의 발동 절차를 지나치게 엄격하게 규정하고 있고, 또한 전시와 평시라는 이분법적 체계로 되어 있어 다양한 형태로 전개되는 현대적 위기 유형과 사태에 효과적으로 대응하는 데 한계가 있다. 각종 위기관리 법제가 상당 부분 비밀로 분류·관리되고 있는 점도 유사시 신속한 대응이라는 측면에서는 문제가 된다.

한편, 위기관리 관련 법령들은 그 속성상 국민의 기본권을 제한하거나 과도하게 침해할 소지가 크다. 따라서, 국가위기상황에 대비한 각종 법령들은 위기상황에 효율적으로 대처하는 동시에 국민의 기본권과 재산침해를 최소화하여야 한다는 이중적 가치를 균형있게 추구할

필요가 있다. 이런 점에서 국가위기관리업무에 대한 통제방법을 실제적 요건 통제방법에서 절차적 통제방법으로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있다.

본 연구는 이상과 같은 관점에서, 우선 헌법을 비롯하여 각종 위기관리와 관련된 현행 법제를 살펴보고, 현행 위기관리법제 전반에 대한 문제점과 그에 대한 개선방안을 제시하였다.

제도 개선방안에 있어서는 우선 통합적 위기관리를 위해 가칭 위기관리기본법의 제정방안을 제시하고 기본법에 규정할 사항을 예시하였으며, 위기관리법제의 평시법제화 방안과 절차적 통제의 필요성, 위기상황의 단계적 발전에 따른 사전 준비를 강화하기 위한 방안으로 동원제도와 관련된 현행 법제를 평시법제로 전환하는 것이 허용되는가 하는 문제를 집중적으로 검토하였다.

※ 키워드 : 국가위기관리, 국가비상사태, 대통령 긴급명령, 동원제도, 위기관리기본법, 위기대응

Abstract

The types of crises that a country faces in the modern society are totally different from those in a traditional society. This also applies to the scale and characteristics of disaster caused by a crisis. In order to maintain national security and protect the life and property of citizens by effectively responding to various types of modern crises, a continued state of readiness should be managed and maintained in peace time. The preparation against crises should be focused on the operation and management of limited resources in the most effective manner.

However, Korea's current legislation related to national crisis management focuses on the traditional crises and reveals its limitation on effectively dealing with various crises in the modern society in light of the comprehensive management to utilize limited resources in an effective way and preemptively respond to various crises. Even as to crisis management organizations, any proper organization is not established to comprehensively and systematically handle crises at a governmental level.

Furthermore, the current legislation in Korea strictly stipulates the requirements for crises and the procedures for initiating responsive systems, largely because of the heavy influence of the past military dictatorship and authoritarian governmental systems. The dichotomy between peace time and war-time also remains the major obstacle to effective response to modern types of event or crisis. Most of the crisis management legislation is confidentially classified and managed, disturbing swift response to the crisis.

On the other hand, current Acts and subordinate statutes related to crisis management are likely to restrict or overly infringe on the basic rights of citizens due to their characteristics. Thus, the Acts and subordinate statutes

enacted for the purpose of preparing against national crisis should strike right balance between the effective response to crises and the minimization of the infringement on basic rights and private properties of the citizens. In this regard, it is necessary to review the change in control methods of national crisis management from control through substantive requirements to procedural control.

Against this background, this study deals with the current legislation related to various crisis management including the Constitution, points overall problems on the current legislations, and then proposes improvement measures.

For improvement measures, this study proposes the enactment of the provisional Framework Act on Crisis Management and exemplary provisions thereof. This study concentrates on the reviews on crisis management legislation applied in peacetime, the necessity of procedural control. Meanwhile, it considers whether it is possible to permit the changes of the current legislation related to a mobilization system into the legislation applied even in peacetime, as a way to strengthen the readiness according to the progressive developments of a crisis.

※ Key Words : national crisis management, national emergency, presidential emergency order, mobilization system, the Framework Act on Crisis Management, response to crisis

목 차

| | |
|-------------------------------------|----|
| 국문요약 | 3 |
| Abstract | 5 |
| 제 1 장 연구의 목적 | 11 |
| 제 1 절 연구의 필요성 | 11 |
| 제 2 절 연구의 방법과 범위 | 13 |
| 제 2 장 국가위기관리 관련 현행 법제 | 15 |
| 제 1 절 헌 법 | 16 |
| 1. 대통령 긴급재정·경제명령 및 긴급명령(제76조) | 16 |
| 2. 계엄(제77조) 및 계엄법 | 22 |
| 3. 국가안전보장회의(제91조) 및 국가안전보장회의법 | 25 |
| 제 2 절 비상대비자원관리법 및 징발법 | 26 |
| 1. 비상대비자원관리법 | 26 |
| 2. 징발법 | 29 |
| 제 3 절 병역법, 향토예비군설치법 및 민방위기본법 | 31 |
| 1. 병역법 | 31 |
| 2. 향토예비군설치법 | 33 |
| 3. 민방위기본법 | 34 |
| 제 4 절 전시 대기 법령안 | 36 |
| 제 5 절 통합방위법 | 38 |

| | |
|---|----|
| 제 6 절 재난 및 안전관리 기본법 | 40 |
| 제 7 절 대통령훈령 | 42 |
| 1. 국가전시지도지침(대통령훈령 제117호) | 42 |
| 2. 국가위기관리 기본지침(대통령훈령 제229호) | 42 |
| 3. 국가대테러활동지침(대통령훈령 제223호) | 43 |
| | |
| 제 3 장 주요 국가의 동원관계 제도의 특징 | 45 |
| 1. 미 국 | 45 |
| 2. 스위스 | 47 |
| 3. 대 만 | 48 |
| 4. 이스라엘 | 48 |
| 5. 스웨덴 | 49 |
| 6. 캐나다 | 50 |
| | |
| 제 4 장 국가위기관리 관련 법제의 문제점과 개선방안 | 53 |
| 제 1 절 통합적 위기관리를 위한 위기관리기본법의 제정 | 53 |
| 1. 현대 사회의 위기 유형과 통합적 위기관리 필요성 | 53 |
| 2. 위기관리기본법의 제정 | 54 |
| 제 2 절 위기대응조치 발동 요건 개선 및 절차적 통제 강화 | 56 |
| 1. 대통령 긴급명령제도의 입법 연혁 | 56 |
| 2. 대통령 긴급명령 발동요건의 문제점 | 60 |
| 3. 위기관리 법제의 입법 방향 | 61 |
| 4. 소 결 | 63 |
| 제 3 절 위기상황에 따른 단계적 대응체제 : 동원체제를 중심으로 | 64 |

| | |
|---|----|
| 1. 단계적 대응체제의 필요성 | 64 |
| 2. 현행 법제의 문제점 | 64 |
| 3. 단계적 대응체제의 법적 쟁점 | 67 |
| 4. 소 결 | 68 |
| 제 4 절 다양한 형태의 신종 위기 유형에 대한 대응 법제 마련 | 69 |
| 제 5 절 공개적 위기관리 | 70 |
| 제 5 장 맺는 말 | 73 |
| 참 고 문 헌 | 75 |

제 1 장 연구의 목적

제 1 절 연구의 필요성

최근 천안함사건을 겪으면서 우리사회의 안보불감증에 대한 우려와 함께 국가위기 대응체계에 대한 재점검 필요성이 제기되고 있다. 그런데, 현대 사회에서 국가가 직면하는 위기의 형태는 전통 사회의 그것과는 매우 다르다. 이것은 단지 위기가 가져오는 재난의 규모에만 해당하는 것이 아니라 위기의 종류와 성질에 있어서도 그렇다. 대량 살상무기로 무장된 국제적 테러단체의 위협이나 사이버 상의 공격, 기후변화에 따른 대규모 자연재난과 같은 위기상황은 과거에는 존재하지 않았던 새로운 형태의 위기 유형이다.

다양한 형태의 현대적 위기상황에 효과적으로 대처함으로써 국가의 안전과 국민의 생명·재산을 보호하기 위해서는 위기상황에 효과적으로 대응하기 위한 체제가 평시에 준비되어 있어야만 한다. 그리고 위기상황에 대처하기 위한 자원은 한정되어 있기 때문에 위기에 대한 준비는 한정된 자원을 가장 효율적으로 관리·운용할 수 있는 것이어야 한다.

우리나라의 위기관리 관련 법제는 우선 헌법에 규정된 대통령 긴급 명령제도와 계엄제도 및 국가안전보장회의 관련 규정이 있고, 또 법률로는 「비상대비자원관리법」, 「병역법」, 「향토예비군설치법」, 「통합방위법」, 「재난 및 안전관리기본법」, 「자연재해대책법」 등의 평시 법률과 전시에 적용될 법령으로 각종 전시법령이 대기법률안(대통령 긴급 명령안)의 형태로 준비되어 있으며, 대통령훈령의 형식으로 「국가전시지도지침」, 「국가위기관리기본지침」 등이 마련되어 있다. 그런데, 국가 위기관리와 관련된 이러한 현행 법제는 일견 전통적 위기 유형에 초점이 맞춰져 있고 또한 한정된 자원을 효율적으로 활용하고 각종 위

기 유형에 선제적으로 대응하기 위한 통합적 관리라는 관점에서 보면 현대 사회의 다양한 위기 유형에 효율적으로 대처하기에 한계가 있다.

위기관리조직이라는 측면에서도 국가 차원의 위기를 종합적·체계적으로 관리할 기구가 마련되어 있지 않다. 현재 위기관리업무는 개별 법령에 근거해 각각의 위기 유형에 따라 국가안전보장회의, 대통령실 국가위기상황센터, 국가정보원, 행정안전부, 국방부 등으로 주관과 책임이 나뉘져 있다. 그런 이유로 통합적 위기관리에 필요한 콘트롤 타워가 없고 위기관리조직 간의 커뮤니케이션에도 한계가 있다는 지적이 있다.

나아가, 현행 우리나라의 위기관리 법제는 과거 군사독재·권위주의적 정부체제의 영향을 받아 위기사태의 요건과 대응체계의 발동 절차를 지나치게 엄격하게 규정하고 있고, 또한 전시와 평시라는 이분법적 체계로 되어 있어 다양한 형태로 전개되는 현대적 위기 유형과 사태에 효과적으로 대응하는 데 한계가 있다. 각종 위기관리 법제가 상당 부분 비밀자료로 분류·관리되고 있어 유사시 신속한 대응이라는 측면에서도 문제가 있다.

한편, 전쟁이나 경제위기와 같은 국가위기에 처하여 국가의 존립과 헌법 질서를 수호하기 위한 위기관리 관련 법령들은 그 속성상 국민의 기본권을 제한하거나 과도하게 침해할 소지가 크다. 따라서, 국가 위기상황에 대비한 각종 법령들은 위기상황에 효율적으로 대처하는 동시에 국민의 기본권과 재산침해를 최소화하여야 한다는 이중적 가치를 균형있게 추구할 필요가 있다. 이런 점에서 국가위기관리업무에 대한 통제방법을 실제적 요건 통제방법에서 절차적 통제방법으로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있다.

본 연구는 이상과 같은 관점에서, 국가적 위기상황에 대비한 현행 법제를 검토하고 이를 바탕으로 현대 사회의 다양한 위기 유형에 효율적으로 대처하기 위한 법제적 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

제 2 절 연구의 방법과 범위

이상의 연구목적을 위하여 본 연구에서는 우선 헌법을 비롯하여 각종 위기관리와 관련된 현행 법제를 전반적으로 살펴보았다. 위기관리 관련 법제는 이를 여러 가지 기준에 따라 분류¹⁾할 수 있겠으나, 본 보고서에서는 현행 법제를 중심으로 이를 전시·사변과 같은 국방·안보 분야의 위협에 대비하기 위한 전시·안보 법제, 천재·지변 등과 같은 자연재해와 테러와 같은 인위적 재난에 대비하기 위한 재난·안전 법제, 경제·금융 위기 등 재정·경제상 위기에 대비하기 위한 재정·경제 법제 등으로 크게 나누고, 이하에서의 논의는 주로 물자나 인력의 동원 그 밖의 물리력에 의한 대처가 필요한 위기대응 체제에 초점을 맞추어 전자의 두 가지 형태의 위기대응 법제를 중심으로 검토하였다.

그리고, 본 연구에서는 우리나라 현행 위기관리법제 전반에 대한 문제점과 그에 대한 개선방안을 제시하되, 위기관리를 위한 인력과 물자의 동원에 관해서는 그 성질상 기본권 침해의 가능성이 크고, 또한 최근에는 위기상황의 전개과정에 따른 단계적 대응 조치의 필요성이 강조되면서 동원제도 전반에 대한 개선 논의가 있음을 감안하여 이 부분에 관한 사항을 자세히 다루었다. 같은 이유로 외국의 동원체제에 대한 비교연구를 위해 외국의 사례를 조사·정리하였다.

제도 개선방안에 있어서는 우선 통합적 위기관리를 위해 가칭 위기관리기본법의 제정방안을 제시하고 기본법에 규정할 사항을 예시하였으며, 위기관리법제의 평시법제화 방안과 절차적 통제²⁾의 필요성, 위기상황의 단계적 발전에 따른 사전 준비를 강화하기 위한 방안으로 동

1) 최근에는 국가 및 지방자치단체가 다루어야 할 각종 위기상황을 자연적 요인에 의한 위기(Natural Hazard), 인적 요인에 의한 위기(Human Caused Hazard), 사회적 요인에 의한 위기(Social Hazard)로 구분하는 주장도 제기되고 있다.

원제도와 관련된 현행 법제를 평시법제로 전환하는 것이 허용되는가 하는 문제를 집중적으로 검토하였다.

국가위기상황에 관련된 법제 중에는 군사상 또는 외교상의 이유로 비밀로 취급되는 경우가 있어 본 연구에서 이를 인용하는 것에는 한계가 있었다. 이런 이유로 비밀 등으로 분류된 법령에 대해서는 대외적으로 공개된 부분에 한하여 보고서에 포함하였다.

한편, 용어의 사용에 있어서 기존의 연구에서는 ‘국가긴급사태’ 또는 ‘국가비상사태’ 등의 표현을 많이 사용하고 있으나, 긴급사태 또는 비상사태라는 표현은 전시·사변과 같은 전통적 위기 유형에 주로 사용되고 있는 점에 비추어 본 연구에서는 사이버 위협이나 테러 등 신종 위기 유형을 포괄하고 또한 초근에는 민간 영역에 있어서도 위기 관리, 위기대응 등의 용어가 폭넓게 사용되고 있는 점을 감안하여 법령에서 직접 사용되는 용어를 제외하고는 가급적 ‘위기’ 또는 ‘위기상황’ 등으로 표현을 통일하여 사용하였다.

제 2 장 국가위기관리 관련 현행 법제

국가위기상황에 대비하기 위한 현행 법령으로는, 헌법 제76조(대통령 긴급명령), 제77조(계엄) 및 이에 근거한 『계엄법』과 헌법 제91조(국가안전보장회의)가 있고, 비상사태 시의 인력과 물자의 동원이나 징발에 관하여 규정하고 있는 『비상대비자원관리법』, 『징발법』, 전시 등에 병력동원과 근로소집에 관하여 규정하고 있는 『병역법』, 민방위사태에 대비하기 위한 『민방위기본법』, 전시 또는 무장공비 등의 침투에 대비하기 위한 『향토예비군설치법』, 통합방위사태에 대비하여 관계 기관 간의 통합적 대응체제에 관하여 규정하고 있는 『통합방위법』, 각종 재난 사태에 대비하기 위한 『재난 및 안전관리 기본법』, 태풍이나 홍수 등 자연재해에 대비하기 위한 『자연재해대책법』 등의 법률이 있다.

또한, 대통령훈령의 형식으로 『국가전시지도지침』과 『국가위기관리 기본지침』, 『국가대테러활동지침』 등이 각각 전시, 위기사태 및 테러사태에 대비하기 위하여 필요한 사항을 규정하고 있다.²⁾

< 국가위기관리 관련 법제 개요 >

| 구분 | 법령명 또는 조문 | 개요 |
|----|------------------|--|
| 헌법 | 제76조(대통령 긴급명령 등) | 내우·외환·천재·지변 또는 중대한 재정경제상의 위기 시 대통령 긴급재정·경제 처분 또는 명령(제1항) 국가안위에 관계되는 중대한 교전 상태 시 대통령 긴급명령(제2항) |
| | 제77조(계엄) | 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 계엄의 선포 요건 및 절차 등 |

2) 3개 훈령 중 『국가대테러활동지침』을 제외한 훈령은 비밀 또는 대외비로 분류되어 있다.

제 2 장 국가위기관리 관련 현행 법제

| 구 분 | 법령명 또는 조문 | 개 요 |
|-----------|--|--|
| 헌법 | 제91조(국가안전보장회의) | 국가안전보장에 관련되는 대외정책·군사정책과 국내정책의 수립에 관한 대통령 자문기구 설치 |
| 법률 | 『비상대비자원관리법』 『징발법』 『병역법』 『민방위기본법』 『향토예비군설치법』 『통합방위법』 『재난 및 안전관리 기본법』 『자연재해대책법』 | 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 대비한 인력 및 물자의 관리 등 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 군작전상 필요한 토지·물자·시설 또는 권리 등의 징발 대한민국 국민의 병역의무에 관한 일반 규정, 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 병력동원소집 및 전시근로소집 등 민방위사태 시 인력 및 물자의 동원 전시, 무장공비 침투 시 예비군 등 소집 통합방위사태별 관계기관 간 통합 작전 수행 재난의 예방·대비·대응·복구 그밖에 안전관리에 필요한 사항 규정 태풍·홍수 등 자연재해의 예방 및 대비 |
| 대통령 훈령 | 『국가전시지도지침』 『국가위기관리기본지침』 『국가대테러활동지침』 | 전시 정부기관 등의 임무 및 대응체제 위기사태별 정부기관의 임무 및 위기유형별 위기대응매뉴얼 등 테러 대비 정부기관 간 협조 및 기관별 임무 |

제 1 절 헌 법

1. 대통령 긴급재정·경제명령 및 긴급명령(제76조)

헌법 제76조에 따른 대통령의 긴급재정·경제명령권과 긴급명령권은 국가위기사태에 신속하고 효율적으로 대처하기 위하여 헌법 제40조의 국회 입법권에 대한 예외를 인정한 것이다.

외국의 예를 보면, 긴급명령권을 헌법에 규정한 예도 있고(독일 바이마르 헌법) 관례에 의해 이를 인정하는 예도 있으나, 우리나라 헌법

은 제헌 헌법부터 그 필요성을 인정하여 헌법에 직접 규정을 두었다.3) 국가 비상사태에 처하여 초헌법적인 조치가 불가피하게 필요하다면 그 근거를 헌법에 직접 마련해 두는 것이 헌법적 통제라는 측면에서 바람직하기 때문이다.4)

우리나라 헌법에서는 긴급입법의 형태로서 대통령 긴급재정·경제 명령과 대통령 긴급명령의 두 가지 형태를 인정하고 있다.5)

가. 긴급 재정·경제 처분 및 긴급 재정·경제 명령 (제76조제1항)

대통령은 내우·외환·천재·지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기에 있어서 국가의 안전보장 또는 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회를 기다릴 여유가 없을 때에 한하여 최소한으로 필요한 재정·경제상의 처분을 하거나 이에 관하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다(헌법 제76조제1항).

3) 유진오, 『헌법해의』

“긴급명령과 긴급재정처분의 제도는 국정상 부득이한 제도라 할 수 있으며 또 우리나라와 같이 재정상, 경제상, 사회상 허다한 난문제를 앞에 놓고 있는 국가에 있어서는 이러한 제도의 필요성이 눈앞에 보이는 만큼 만일 그에 관한 규정이 헌법에 명기되지 않으면 부득이한 긴급한 필요가 있을 때에 오히려 헌법을 무시, 파괴하는 사태가 발생할 우려가 있으므로 우리나라 헌법은 본조에서 그에 관한 규정을 설치한 것이다”

4) 헌법재판소 1996.2.29. 93헌마186 결정

“대통령의 긴급재정·경제명령은 평상시의 헌법 질서에 따른 권력행사방법으로서 는 대처할 수 없는 재정·경제상의 국가위기 상황에 처하여 이를 극복하기 위하여 발동되는 비상입법조치라는 속성으로부터 일시적이긴 하나 다소간 권력분립의 원칙과 개인의 기본권에 대한 침해가 가져오는 것은 어쩔 수 없는 것이다.

그렇기 때문에 헌법은 긴급재정·경제명령의 발동에 따른 기본권침해를 위기상황의 극복을 위하여 필요한 최소한에 그치도록 그 발동요건과 내용, 한계를 엄격히 규정함으로써 그 남용 또는 악용의 소지를 줄임과 동시에 긴급재정·경제명령이 헌법에 합치하는 경우라면 이에 따라 기본권을 침해받는 국민으로서도 특별한 사정이 없는 한 이를 수인할 것을 요구하고 있는 것이다.”

5) 우리 헌법상 긴급명령제도의 변천과 발동 현황에 관해서는, 박영도, “대통령 긴급명령제도의 검토”, 한국법제연구원 현안 분석 93-6호 참조.

대통령 긴급재정경제명령권의 발동요건을 보면, 첫째 내우·외환·천재·지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기가 있는 경우라야 한다. 대통령은 현실적으로 재정·경제상의 위기가 발생한 경우에 한하여 동 권한을 행사할 수 있고, 위기가 발생할 우려가 있다는 이유만으로는 동 권한을 발동할 수 없다고 본다.⁶⁾

둘째, 국가의 안전보장 또는 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 긴급한 조치가 필요한 경우라야 한다. 국가의 안전보장이나 공공의 안녕질서를 유지하기 위한 것이므로 소극적인 의미에서의 경제질서의 회복을 위한 것이 아니라 적극적으로 공공복리를 증진하기 위한 목적으로는 동 권한을 발동할 수 없다고 본다.

셋째, 국회의 집회를 기다릴 여유가 없는 경우라야 한다. 그런데, 여기에서 ‘국회의 집회를 기다릴 여유가 없는 경우’의 의미에 관해서는 의견의 대립이 있는데, 국회가 폐회 중인 경우에만 해당한다는 의견에서부터 국회가 개회 중이라도 국회의 의결을 거쳐서는 정책의 목적을 달성할 수 없는 경우에도 가능하다는 의견에 이르기까지 그 의견이 다양하다.

넷째, 긴급재정경제명령은 정부의 재정경제상의 위기를 극복하는 데 필요한 최소한의 범위에 그쳐야 한다. 위기의 직접적 원인의 제거에 필수불가결한 최소의 한도 내에서 헌법이 정한 절차에 따라 행사되어

6) 헌법재판소 1996.2.29. 93헌마186, 결정

“긴급재정경제명령(緊急財政經濟命令)은 정상적인 재정운용(財政運用)·경제운용(經濟運用)이 불가능한 중대한 재정(財政)·경제(經濟)상의 위기(危機)가 현실적(現實的)으로 발생(發生)하여(그러므로 위기(危機)가 발생(發生)할 우려가 있다는 이유로 사전적(事前的)·예방적(豫防的)으로 발할 수는 없다) 긴급(緊急)한 조치(措置)가 필요함에도 국회(國會)의 폐회(閉會) 등으로 국회(國會)가 현실적으로 집회(集會)될 수 없고 국회(國會)의 집회(集會)를 기다려서는 그 목적(目的)을 달할 수 없는 경우에 이를 사후적(事後的)으로 수습함으로써 기존질서를 유지(維持)·회복(回復)하기 위하여(그러므로 공공복지(公共福祉)의 증진(增進)과 같은 적극적(積極的) 목적(目的)을 위하여는 발할 수 없다) 위기(危機)의 직접적 원인의 제거에 필수불가결한 최소의 한도내에서 헌법(憲法)이 정한 절차(節次)에 따라 행사되어야 한다.”

야 한다.⁷⁾ 국가안전보장 및 공공의 안녕질서유지를 위한 목적으로만 인정되며 적극적인 공공복리의 증진을 위한 목적으로는 발할 수 없다.

마지막으로, 절차적으로는 대통령이 국무회의의 심의를 거쳐 발령하여야 한다. 긴급재정·경제명령을 발하는 데는 국무회의의 심의를 거쳐야 하며(헌법 제89조 제5호), 대통령의 국법상의 행위이므로 문서로 하되 그 문서에는 국무총리와 관계 국무위원의 부서가 있어야 한다(제82조).

긴급재정경제처분과 긴급재정경제명령은 그 발동요건과 절차가 대체로 동일하다. 다만, 긴급재정경제처분은 일반적 명령의 형태가 아닌 처분적 성격을 가진다는 점에서 차이가 있을 뿐이다.

나. 긴급명령(제76조제2항)

대통령은 국가의 안위에 관계되는 중대한 교전상태에 있어서 국가를 보위하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회가 불가능한 때에 한하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다.

긴급명령은 법률의 효력을 가지는 명령을 발한다는 점에서 긴급재정·경제명령과 동일하나 그 발령요건과 범위가 다르다. 그러나, 긴급명령 역시 긴급재정·경제명령과 마찬가지로 입법권이 국회에 속한다는 권력분립원리의 예외로서 국민의 기본권보장에 위협이 될 수 있고 국회입법권을 침해할 수 있다는 점에서 그 발동요건은 긴급재정경제명령에 준하여 규정하고 있다.

긴급명령의 발동요건을 구체적으로 살펴보면, 첫째 국가의 안위와 관계되는 중대한 교전상태가 있어야 한다. 여기에서 ‘국가의 안위에 관계되는 중대한 교전상태’가 어떤 상태를 의미하는 것인지에 관해서는 이를 객관적으로 명확하게 규정하기는 어렵다. 이 점에 관해서는 실제 교전상태가 발생하지 않더라도 군사적 긴장상태가 고조되고 전

7) 헌재 1996.2.29. 93헌마186, 헌판집 8-1, 111, 120-121.

쟁이 임박한 단계이면 ‘교전상태’로 보아 긴급명령을 발할 수 있다는 견해에서부터 준비강화태세로서 공격이 임박했다고는 판단되지 않으나 긴장상태가 전개되거나 군사개입의 가능성이 존재하는 상태로서 한국의 평시작전통제권이 미국으로 이양되는 단계인 데프콘 3이나 최고준비태세의 전쟁이 임박한 상태로서 동원령이 내려지고 곧바로 전시 체제로 돌입하는 데프콘 1의 단계에서도 이러한 요건은 충족되지 않는다고 봐야 한다는 견해도 있다.⁸⁾

둘째, 국가를 보위하기 위하여 긴급한 조치가 필요한 경우라야 한다. 여기에서 긴급한 조치란 명령을 발동하는 것 자체라기보다는 명령에 근거를 둔 일정한 국가의 권한행사를 말한다고 보는 것이 옳다. 긴급하다는 것은 정상적인 입법절차에 의해서는 적절한 시기에 권한행사의 법률적 근거가 없어 명령으로써 그 근거를 삼지 않으면 안 될 정도로 시간이 촉박한 경우를 말한다.⁹⁾

셋째, 국회의 집회가 불가능한 때라야 한다. 긴급재정·경제명령이 국회의 집회를 기다릴 여유가 없을 때 발령할 수 있는 것과 달리 긴급명령은 국회의 집회가 불가능한 때에 발령할 수 있다. 국회의 집회가 불가능한 경우가 어떤 경우인지는 명확하지 않으나 일반적으로 국회의 집회가 사실상 불가능한 때를 말하는 것으로 본다.

마지막으로, 긴급명령의 경우에도 긴급재정·경제명령과 마찬가지로 절차적으로는 대통령이 국무회의의 심의를 거쳐 발령하여야 한다. 긴급명령에 관한 문서에는 국무총리와 관계 국무위원의 부서가 있어야 함은 물론이다.

다. 국회 통보 및 승인 등(제3항, 제4항 및 제5항)

대통령은 긴급재정·경제처분이나 명령 또는 긴급명령을 한 때에는 지체없이 국회에 보고하여 그 승인을 얻어야 한다(제3항). 국회의 승인

8) 법제처, 헌법주석서 III, pp. 543-544

9) 법제처, 헌법주석서 III, p. 544

을 얻지 못한 때에는 그 처분 또는 명령은 그때부터 효력을 상실한다. 이 경우 그 명령에 의하여 개정 또는 폐지되었던 법률은 그 명령이 승인을 얻지 못한 때부터 당연히 효력을 회복한다(제4항). 대통령은 국회의 승인을 얻거나 얻지 못한 사유를 지체없이 공포하여야 한다(제5항). 이 경우 공포는 사실을 공포하는 것일 뿐 법률의 공포와 같이 그 공포함으로써 비로소 그 효력을 발생시키는 것은 아니다 라고 본다.¹⁰⁾

대통령 긴급명령 등에 대한 국회 승인 절차는 대통령의 긴급입법은 어디까지나 국가적 위기사태에 효율적으로 대처하기 위하여 국회 입법권에 대한 예외를 인정한 것이므로, 대통령은 이러한 긴급입법을 한 때에는 지체없이 국회에 보고하여 그 승인을 받도록 함으로써 사후적으로나마 국회의 심의를 통해 그 입법적 정당성을 보완하기 위한 것으로 이해할 수 있다.

사후적으로 국회의 승인을 얻은 긴급명령 등은 그 효력을 유지하게 되지만, 국회의 승인을 얻지 못한 때에는 그 때부터 효력을 상실한다. 이와 같이 국회의 승인을 얻지 못한 긴급명령의 효력을 장래에 향해서만 효력을 부인하는 점에 관해서는 입법론적으로는 긴급명령 등의 요건이 갖추어지지 않은 상태에서 발령한 긴급명령 등 위헌적으로 행해진 긴급명령이라는 이유로 국회의 승인을 얻지 못한 경우에는 당연히 그 효력을 소급하여 상실시켜야 한다는 견해가 있다.

한편, 긴급명령 등의 형태로 이루어진 법률의 효력을 가지는 명령을 개정하거나 폐지하려는 경우의 입법형식에 관해서는, 긴급명령 등의 폐지나 개정은 같은 형식의 긴급명령으로 하여야 한다는 견해도 있으나, 이미 긴급명령의 발령요건이 소멸된 경우에는 긴급명령의 형식으로 이를 폐지하거나 개정할 수 없다고 보아야 할 것이므로, 긴급명령의 요건이 계속 유지되는 경우가 아니라면 법률에 의해 이를 폐지하거나 개정하는 것이 타당하다고 생각된다.

10) 박영도, “대통령 긴급명령제도의 검토”, 한국법제연구원 현안분석 93-6

2. 계엄(제77조¹¹⁾) 및 계엄법

가. 계엄의 의의와 계엄선포의 요건

계엄이란 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가 비상사태에 있어서 병력으로써 군사상이나 또는 공공의 안녕질서를 유지할 필요가 있을 때에 특히 경비에 필요한 지역을 구획하여 그 지역 내에 있는 행정권과 사법권의 전부 또는 일부를 군대의 권력에 맡기고 보통의 법률에 의하지 않고 국민의 권리와 자유를 제한할 수 있게 하는 제도이다.

계엄은 이상과 같이 국민의 권리 의무에 지대한 영향을 주며 또 국법에 중대한 변화를 가하는 것이므로 대통령이 그를 선포하려는 때에는 반드시 법률의 규정에 의하여야 하도록 하였는데, 그에 따라 계엄에 관한 구체적인 내용을 정하고 있는 법률이 『계엄법』이다.

계엄선포의 요건을 보면, 계엄은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가 비상사태에 있어서 병력으로써 군사상이나 또는 공공의 안녕질서를 유지할 필요가 있을 때에 선포하는 것이므로, 비록 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태가 발생하였다 하더라도 그 사유만으로는 계엄을 선포할 수 없고, 이에 더하여 병력을 동원하지 않으면 질서를 유지할 수 없을 정도로 질서가 혼란된 경우에 한하여 이를 선포할 수 있다. 요컨대, 전시·사변 또는 그에 준하는 비상사태가 발생한 경우라도 경찰

11) 헌법 제77조

- ①대통령은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 있어서 병력으로써 군사상의 필요에 응하거나 공공의 안녕질서를 유지할 필요가 있을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 계엄을 선포할 수 있다.
- ②계엄은 비상계엄과 경비계엄으로 한다.
- ③비상계엄이 선포된 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 영장제도, 언론·출판·집회·결사의 자유, 정부나 법원의 권한에 관하여 특별한 조치를 할 수 있다.
- ④계엄을 선포한 때에는 대통령은 지체없이 국회에 통고하여야 한다.
- ⑤국회가 재적의원 과반수의 찬성으로 계엄의 해제를 요구한 때에는 대통령은 이를 해제하여야 한다.

그 밖의 평상시 치안유지를 위한 조직 또는 통합방위법에 따른 통합방위작전 등으로 질서유지가 가능한 경우라면 계엄을 선포할 수 없다.

원래 계엄법에서는 경비계엄은 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태로 인하여 질서가 교란된 지역에 선포하고(제3조), 비상계엄은 전쟁 또는 전쟁에 준할 사변에 있어서 적의 포위공격으로 인하여 사회질서가 극도로 교란된 지역에 선포한다(제4조)고 규정하고 있었는데, 우리 헌정사에서 이러한 요건이 갖추어지지 않은 상태에서 병력에 의해 행정과 사법 기능을 장악하기 위한 수단으로 계엄제도가 악용되어 온 것에 대한 반성으로, 1981년 개정에서는 계엄의 요건을 보다 구체적으로 규정하게 된 것이다.

나. 계엄의 종류

계엄에는 비상계엄과 경비계엄이 있다(제77조 제2항). “비상계엄은 대통령이 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 있어서 적과 교전상태에 있거나 사회질서가 극도로 교란되어 행정 및 사법기능의 수행이 현저히 곤란한 경우에 군사상의 필요에 응하거나 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 선포하는 계엄이며(『계엄법』 제2조제2항)”, “경비계엄은 대통령이 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 있어서 사회질서가 교란되어 일반행정기관만으로는 치안을 확보할 수 없는 경우에 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 선포하는 계엄이다(『계엄법』 제2조 제3항)”.

다. 계엄선포의 효과

비상계엄이 선포되면 법률이 정하는 바에 의하여 영장제도, 언론·출판·집회·결사의 자유, 정부나 법원의 권한에 관하여 특별한 조치를 할 수 있다(제77조 제3항). 그러나 경비계엄 하에서 국민의 자유와 권리에 대한 제한은 허용되지 아니한다.

국회의원은 계엄기간 중에는 현행범인 경우를 제외하고는 체포 또는 구금되지 아니한다(『계엄법』 제13조). 이는 일반적인 국회의원의 회기중 불체포특권과 달리 회기 중인지 여부와 관계없이 계엄기간 중에는 국회의원을 체포할 수 없도록 한 것인데, 이는 계엄정부가 부당하게 국정을 장악하기 위한 수단으로 국회의원을 체포하는 등의 수단을 사용할 수 없도록 하기 위한 것으로 이해된다.

또한, 계엄사령관은 비상계엄지역 내에서 법률이 정하는 바에 따라 동원 또는 징발할 수 있으며 작전상 부득이한 경우에는 국민의 재산을 파괴 또는 소훼할 수 있다(계엄법 제9조 제2항, 제3항). 계엄법에서는 동원과 징발에 관해서 법률이 정하는 바에 따라 하도록 규정하고 있을 뿐 동원과 징발의 대상과 내용에 관해서는 별도의 규정을 두고 있지 않으므로, 결국 동원과 징발은 『병역법』, 『향토예비군설치법』, 『징발법』 등의 관계 법률이 정하는 바에 따라 하게 될 것이다.

비상계엄의 선포와 동시에 계엄사령관은 계엄지역의 모든 행정사무와 사법사무를 관장하며, 행정·사법기관은 계엄사령관의 지휘·감독을 받는다. 경비계엄의 선포 시에는 계엄사령관은 계엄지역내에서 군사에 관한 행정사무와 사법사무를 관장한다. 사법사무 전반 또는 군사에 관한 사법사무를 관장한다 해도 이것은 사법행정에 관한 사항에 대한 지휘감독을 말하는 것이며, 법원의 독립을 해치는 지휘감독권까지 부여하는 것이 아니라고 본다. 또한, 계엄이 해제되면 모든 행정·사법사무는 원래대로 회복된다.

라. 국회 통고 및 계엄의 해제

계엄을 선포한 때에는 대통령은 지체 없이 국회에 통고하여야 하며(제4항), 국회가 재적의원 과반수의 찬성으로 계엄의 해제를 요구한 때에는 대통령은 이를 해제하여야 한다(제5항). 헌법 제76조에 따른 대통령 긴급명령 등과 달리 계엄의 경우에는 국회에 통고만 하면 되고 별

도의 승인을 얻는 절차는 규정하지 않고 있으며¹²⁾, 다만 사후적으로 국회가 과반수 이상의 찬성으로 해제를 요구할 수 있을 뿐이다. 또한 긴급명령과 달리 계엄이 해제된 경우 그 효과에 관해서도 별도의 규정을 두고 있지 않다.

3. 국가안전보장회의(제91조¹³⁾) 및 국가안전보장회의법

국가안전보장회의는 국가안전보장에 관련되는 대외정책·군사정책과 국내정책의 수립에 관하여 국무회의의 심의에 앞서 대통령의 자문에 응하기 위하여 설치된 헌법상 자문기관¹⁴⁾이다.

국가안전보장회의는 대통령, 국무총리, 외교통상부장관, 통일부장관, 국방부장관, 국가정보원장, 행정안전부장관 및 대통령실장으로 구성되며, 대통령실의 외교안보수석이 간사 기능을 수행하고 있다.

종전에는 국가안전보장회의의 사무를 지원하기 위하여 별도의 사무처를 두고 있었으나, 2008년 2월의 동법 개정 시에 사무처를 폐지하고 그 간사기능을 외교안보수석이 맡도록 하면서, 현재는 대통령실에 설치된 국가위기관리센터가 외교안보수석을 보좌하여 종전의 사무처의 기능을 일부 수행하고 있다.

12) 이 점에 대해서는 계엄의 경우에도 긴급명령권과 마찬가지로 계엄의 선포와 함께 국회의 승인을 얻도록 하고 승인을 얻지 못한 경우 당연히 효력을 상실하도록 하는 것이 바람직하다는 의견이 있다. 김상겸, “계엄법에 관한 연구”, 헌법학연구 11권 4호(2005. 12)

13) 헌법 제91조

① 국가안전보장에 관련되는 대외정책·군사정책과 국내정책의 수립에 관하여 국무회의의 심의에 앞서 대통령의 자문에 응하기 위하여 국가안전보장회의를 둔다.

② 국가안전보장회의는 대통령이 주재한다.

③ 국가안전보장회의의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.

14) 미국의 국가안전보장회의(NSC)가 국방부 소속의 정보 및 첩보 활동 기관임에 반해 우리나라의 국가안전보장회의는 국가정보원장이 제공하는 정보를 바탕으로 안보에 관한 대통령의 자문에 응하는 자문기구이다.

제 2 절 비상대비자원관리법 및 징발법

1. 비상대비자원관리법

『비상대비자원관리법』은 전시·사변 또는 이에 준하는 비상시에 국가의 인력·물자 등의 자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 하기 위하여 필요한 계획의 수립·자원관리·교육 및 훈련 등에 필요한 사항을 정하고 있다(제1조).

동법은 크게 인력자원과 물적자원을 대상으로 하는데, 인력자원은 주무부장관¹⁵⁾이 중점관리대상으로 지정한 대한민국 국민과 『국가기술자격법』이나 그 밖의 법령에 따른 기술면허나 자격을 취득한 사람 또는 과학기술자로서 20세가 되는 해의 1월 1일부터 60세가 되는 해의 12월 31일까지의 대한민국 국민이다.

물적자원은 크게 물자와 업체로 구분되는데, 물자에는 비상대비에 필요한 군용물자, 식의약품, 석탄이나 석유 등의 연료, 자동차·선박·항공기 등의 수송장비 및 건설용 장비, 토지·건물 등의 부동산과 공작물, 각종 전산 통신 장비, 방송이나 홍보 물자, 물의 사용권, 광업권·특허권 및 실용신안권 등의 각종 지식재산권 등이 포함되고, 업체에는 상기 물자를 생산·수리·가공·수출입·보관·판매 또는 관리에 관한 업무를 수행하는 업체와 그 밖에 전력·운수·방송·통신·보건·건설·금융·조폐·신문·출판·영화·문화·관광·환경·연구개발·사회복지·소프트웨어 및 정보보호에 관한 업무와 그 밖에 대통령령으로 정하는 업무를 수행하는 업체·단체 및 기관 등이 여기에 포함된다.¹⁶⁾

15) 비상대비 물자와 자원에 관한 업무를 관장하는 중앙행정기관을 말한다.

16) 비상대비자원관리법 별표에 따른 물적자원의 범위

1. 물자

가. 무기·탄약·폭약과 그 밖의 군용물자

동법에 따른 비상대비 업무는 행정안전부장관이 총괄·조정하며, 비상대비업무를 집행하는 기관은 인력·물자 등 자원에 관한 업무를 관장하는 중앙행정기관의 장이다.

동법에 따라 정부는 비상사태에 대비하여 국가의 인력자원과 물적자원을 효율적으로 활용하기 위하여 필요한 계획을 수립하고 실시하여야 하는데, 국무총리는 대통령의 승인을 받아 비상대비업무에 관한 기본계획을 수립하고, 각 주무부장관은 기본계획에 따라 그 소관 업무에 관한 집행계획을 작성하여야 한다. 또한 시·도지사 및 주무부장관 소속 지방행정기관의 장은 주무부장관이 작성한 집행계획에 따라 그 소관 업무에 관한 시행계획을 작성하여야 하며, 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시행계획에 따라 그 소관 업무에 관한 실시계획을 작성한다.

주무부장관은 효율적인 비상대비업무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하면 인력자원·물적자원 중에서 중점 관리하여야 할 인력·물자 또는 업체를 지정할 수 있다. 이 경우 인력에 대해서는 행정안

-
- 나. 식품·음료 및 담배
 - 다. 피복류·피혁류·고무류·화공류·금속류·소방기기류와 그 밖의 공산품류
 - 라. 석탄·석유·천연가스 및 그 밖의 연료
 - 마. 의약품·의료기기·의약외품·수처리제
 - 바. 농약·비료 및 동물사료
 - 사. 자동차·선박·항공기·철도차량·건설기계·하역장비와 그 밖의 수송 및 건설용 장비
 - 아. 토지·건물·토목건축용물자·공작물과 그 부속물자
 - 자. 전산장비·통신설비·통신용품과 그 밖의 통신용물자
 - 차. 방송·인쇄시설과 그 밖의 홍보용물자
 - 카. 물의 사용권, 광업권·조광권·어업권·특허권 및 실용신안권
 - 타. 가목부터 카목까지의 규정에 준하는 물건 및 권리로서 대통령령으로 정하는 것

2. 업체

- 가. 물자의 생산·수리·가공·수출입·보관·판매 또는 관리에 관한 업무를 수행하는 업체
- 나. 전력·운수·방송·통신·보건·건설·금융·조폐·신문·출판·영화·문화·관광·환경·연구개발·사회복지·소프트웨어 및 정보보호에 관한 업무와 그 밖에 대통령령으로 정하는 업무를 수행하는 업체·단체 및 기관

전부장관이 이를 지정하고, 물자와 업체에 대해서는 소관 주무부장관이 각각 지정한다. 다만, 중점관리대상 물자 또는 업체를 지정할 때 소관이 분명하지 아니하거나 2개 부처 이상에 관련되는 경우에는 국무총리가 그 주무부장관을 지정하게 된다. 주무부장관이 중점관리대상자원을 지정할 때에는 소관 비상대비업무를 수행하기 위하여 필요한 최소한의 범위에서 지정하되 군사작전 지원, 비상시 정부기능 유지, 비상시 재난의 긴급복구, 국민생활 안정 등에 필요한 자원을 지정하여야 한다.

한편, 주무부장관은 중점관리대상 물자의 소유자 또는 업체에 대하여 비상대비업무수행에 필요한 범위에서 시설의 보강 및 확장, 기술인력의 양성과 기술의 개발 등의 조치를 하게 할 수 있고, 국무총리는 이들 업체에 대하여 비상대비업무담당자의 지정을 명할 수 있다.

동법에 따라 정부는 비상사태에 대비하여 필요한 물자를 비축하여야 하며, 효율적인 비상대비를 위하여 필요하다고 인정하면 중점관리대상 물자의 소유자 또는 업체에 대하여 자체 부담능력을 고려하여 대통령의 승인을 받아 3개월분의 범위에서 필요한 물자를 비축하게 할 수 있는데, 비축된 물자는 동법에 따른 비상사태가 발생한 경우, 「재난 및 안전관리기본법」 제36조에 따른 재난사태 또는 동법 제60조에 따른 특별재난지역이 선포된 경우에만 사용할 수 있다.

정부는 비상대비업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요하다고 인정하면 전국 또는 지역이나 부문별로 훈련을 실시할 수 있다. 이 경우 2개 부처 이상의 부문에 관련되는 전국 또는 지역별 훈련의 실시 명령은 국무총리가 그 훈련의 방법·기간 등에 대하여 대통령의 승인을 받아 발령하고, 1개 부처의 부문에 관련되는 전국 또는 지역의 훈련실시명령은 주무부장관이 그 훈련의 방법·기간 등에 대하여 국무총리의 승인을 받아 발령한다. 정부는 비상대비훈련을 효율적으로 실시하기 위하여 「재난 및 안전관리기본법」 제73조에 따른 재난대비훈

련과 『민방위기본법』 제25조에 따른 민방위 훈련 등과 연계하여 실시할 수 있다.¹⁷⁾

훈련에 참가하여 임무수행 중 부상을 입은 사람과 사망한 사람의 유족에게는 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」을 적용하여 보상하거나 의료지원을 하고, 훈련에 참가한 자에 대하여는 여비나 그 밖에 필요한 실비를 지급한다. 또한 정부는 물자의 소유자 또는 업체의 장이 동법에 따른 필요한 조치를 할 때 드는 경비의 전부 또는 일부를 보조하거나 대여할 수 있다.

동법에 따른 인력자원에 대한 「병역법」에 따른 병력동원훈련과 교육소집, 「향토예비군설치법」에 따른 예비군의 동원 및 훈련은 동법에 따른 훈련에 우선한다. 다만, 비상대비자원관리법 제18조에 따른 동시관리훈련의 경우에는 「향토예비군설치법」에 따른 예비군의 동원 및 훈련보다 비상대비자원관리법에 따른 훈련이 우선하게 된다.

요컨대, 「비상대비 자원 관리법」은 기본적으로 비상사태에 대비하여 평상시에 병력을 제외한 인력과 물자 및 업체의 동원준비 및 훈련에 관한 사항을 규율하고 있는 것이다.

2. 징발법

징발법은 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태하에서 군작전을 수행하기 위하여 필요한 토지, 물자, 시설 또는 권리의 징발과 그 보상에 관한 사항을 규정하고 있다. 동법에 따른 징발목적물은 동산과 부동산, 그밖의 권리로 나뉘지는데, 우선 소모품인 동산에는 식량, 식료품, 음료수, 의약품, 건축용 및 축성용 재료, 화학용품, 연료, 통신용품, 그 밖에 군 작전상 긴요한 소모성 물품 등이 포함되고, 비소모품인 동산에는 선박, 항공기, 차량, 그 밖의 수송기기 및 그 부속품, 의

17) 이 규정은 「비상대비자원관리법」에 따라 관리되는 자원을 보다 효율적으로 활용하기 위하여 2009년 법 개정 시 반영된 것이다.

료기기 및 그 부속품, 인쇄기기 및 그 부속품, 통신기기 및 그 부속품, 의복제조가공기기 및 그 부속품, 건축기기 및 그 부속품, 동물, 그 밖에 군 작전상 긴요한 시설, 설비 등 비소모성 물품 등이 징발목적물에 포함된다.

부동산은 토지, 건물 외에 인공구조물 등을 그 대상으로 하며, 그 밖에 군 작전상 긴요한 특허권 등의 각종 권리가 징발의 대상이다.

징발은 징발관(국방부장관)의 징발영장에 의하여 징발집행관(시·도지사)이 징발통지서로 징발을 통지하면 징발물의 소유자나 점유자 등은 그 목적물을 지정 기일까지 지정 장소에 제출하여야 한다. 다만, 징발목적물이 부동산이나 권리인 경우에는 지정 기일까지 징발집행관에게 인계하는 방법으로 한다.

징발에 대해서는 우선 소모품인 동산을 징발하였을 때에는 정당한 대가를 징발대상자에게 보상하고, 비소모품인 동산이나 부동산을 징발하였을 때에는 정당한 사용료를 지급한다. 특허권 기타 권리의 사용에 관해서도 사용료를 지급하여야 한다. 징발물을 원상으로 회복하여 반환할 수 없을 경우로서 징발대상자에게 손실이 있을 때에는 그 손실을 보상하는데, 다만 그 손실이 천재지변, 전쟁, 그 밖의 불가항력으로 인한 경우에는 예외로 한다. 징발재산에 대한 보상금은 현금으로 지급하되 국가의 재정 형편상 부득이한 경우에는 국무회의의 심의를 거쳐 징발보상증권(이하 “증권”이라 한다)으로 지급할 수 있다. 다만, 보상금액 또는 그 끝수가 증권의 액면가액 미만인 경우에는 현금으로 지급한다. 보상금을 증권으로 지급하는 경우에는 10년의 범위에서 기간을 정하여 일시 또는 분할 상환하여야 하며, 상환금에 대한 이율과 지급 절차 및 증권의 액면가액은 대통령령으로 정하되 상환금에 대한 이율은 법정이자율 이상으로 한다.

요컨대, 『징발법』은 『비상대비자원관리법』과 뒤에서 보는 전시대기 법령에 의한 물자의 동원과 달리 사전에 예정되지 않은 군사작전상

필요에 의한 물자의 징발과 그 절차 등을 규정하고 있는 것이다.

제 3 절 병역법, 향토예비군설치법 및 민방위기본법

1. 병역법

「병역법」은 대한민국 국민의 병역의무에 관한 기본적인 사항을 규정하는 법이다. 동법에 따라 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 부대편성이나 작전수요(作戰需要)를 위하여 병력동원을 할 수 있다. 병력동원대상자는 예비역, 교육소집을 마친 보충역, 동법 제66조에 따라 보충역에 편입된 사람을 대상으로 한다.

병력동원소집은 지방병무청장이 하며, 병무청장은 전시·사변 등의 긴급한 사태에 대비하여 지방병무청장으로 하여금 병력동원소집 통지서를 미리 송달하게 할 수 있다. 이 경우 병력동원소집 통지서를 미리 송달받은 사람은 병무청장이 신문·텔레비전 또는 라디오로 공고하는 일시에 입영하여야 한다. 병력동원소집으로 입영한 사람의 복무와 처우는 현역과 같이 한다.

또한 「병역법」에서는 전시근로소집제도를 두고 있는데, 전시근로소집은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 군사업무를 지원하기 위하여 필요한 인력을 소집하기 위한 것이다. 전시근로소집대상자는 보충역 중 병력동원소집 지정에서 제외된 사람, 제2국민역(「국가기술자격법」이나 그 밖의 다른 법령에 따라 면허나 자격을 취득한 사람 및 외국의 법령에 따라 기술면허나 자격을 취득한 사람으로서 행정안전부장관이 인정하는 사람은 제외)과 동법 제55조제3항에 따라 교육소집에서 제외된 사람이 그 대상이 된다.

한편, 동법 제83조에서는 전시, 사변이나 동원령이 선포된 경우에 대비하여 전시특례규정을 두고 있다. 동조에 따라 국방부장관은 전시·

사변이나 동원령이 선포된 경우에는 현역병 복무기간의 연장, 상근예비역소집 대상자의 전역정지(轉役停止) 및 상근예비역으로 소집된 사람의 현역병으로의 전역(轉役), 승선근무예비역의 복무를 마친 사람 중 40세 이하인 사람의 예비역장교 또는 부사관 병적 편입, 교정시설 경비교도·전투경찰대원 및 의무소방원으로의 전환복무의 정지 또는 해제, 공중보건 의사·국제협력의사·공익법무관 또는 공중방역수의사로서의 편입의 정지 및 병력동원소집 대상으로의 전환, 동법 제58조제1항 각 호에 따른 의무·법무·군종·수의 분야의 자격을 가진 40세 이하인 사람의 예비역장교 병적 편입, 병역처분변경 및 제적(除籍)의 정지, 현역·예비역·보충역의 병과 제2국민역의 병역의무기간을 45세까지로 연장하는 등의 조치를 할 수 있으며, 국방상 필요한 경우에는 기간산업체 중 수산업 및 해운업 분야의 산업기능요원으로서 의무종사기간을 마친 사람 중 40세 이하인 사람을 예비역장교 또는 부사관으로 병적에 편입시킬 수 있다.¹⁸⁾

병무청장은 전시·사변 또는 동원령이 선포된 경우에는 병역의무부와 통지서의 송달방법을 신문·텔레비전 또는 라디오에 의한 공고의 방법으로 같음하거나 징병검사연령의 변경, 보충역 및 전문연구요원 또는 산업기능요원인 보충역 중 동법 제55조에 따른 교육소집을 받지 아니한 사람을 현역병입영 대상으로의 전환, 교육소집을 마친 사람을 병력동원소집 대상으로의 전환, 공익근무요원·전문연구요원 및 산업기능요원의 소집 또는 편입의 정지, 징병검사 연기 및 징집·소집 연기의 정지, 동법 제61조제1항에 따른 의무이행기일 연기의 제한, 동법 제69조에 따른 거주지이동 신고기간을 7일 이내로 단축, 예비역·보충역·제1국민역 및 제2국민역 중 18세부터 45세까지의 사람을 국외여행허가 대상으로 변경, 징병검사 및 현역병입영 의무를 35세까지로

18) 병역법 제83조제1항

연장, 국외체재 중인 병역의무자에 대한 귀국명령, 전시·사변 또는 동원령이 선포되기 전에 허가한 국외여행허가를 취소하는 등의 조치를 할 수 있다.¹⁹⁾

2. 향토예비군설치법

향토예비군은 향토방위업무를 수행하기 위하여 국방부장관의 관장하에 편성된 예비군 조직이다. 향토예비군은 전시·사변, 그 밖에 이에 준하는 국가비상사태하에서 현역 군부대의 편성이나 작전에 필요한 동원을 위한 대비, 적(敵) 또는 반국가단체의 지령을 받아 무기를 지니고 있는 사람(무장공비)이 침투하거나 침투할 우려가 있는 지역에서 적이나 무장공비의 소멸(掃滅), 무장 소요(騷擾)가 있거나 소요의 우려가 있는 지역에서 경찰력만으로는 그 소요를 진압하거나 대처할 수 없는 경우에 무장 소요의 진압, 무장공비가 침투하였거나 무장 소요가 발생한 지역에 있는 중요시설·무기고 및 병참선(兵站線) 등의 경비와 「민방위기본법」에 따른 민방위 업무의 지원을 그 임무로 한다.

「향토예비군설치법」에 따르면, 예비군은 「병역법」에 따른 예비역인 장교, 준사관(准士官) 및 부사관(副士官), 현역 또는 상근예비역(常勤豫備役)의 복무를 마친 사람으로서 그 복무를 마친 날의 다음 날부터 8년이 되는 해의 12월 31일까지의 기간에 있는 예비역의 병, 공익근무요원, 공중보건 의사, 징병검사전담 의사, 국제협력 의사, 공익법무관, 전문연구요원, 산업기능요원의 복무 또는 의무종사(義務從事)를 마친 사람으로서 그 복무 또는 의무종사를 마친 날의 다음 날부터 8년이 되는 해의 12월 31일까지의 기간에 있는 보충역의 병과 대한민국 국민으로서 지원한 사람 중에서 선발된 사람으로 조직된다.

국방부장관은 예비군이 그 임무수행을 위하여 출동할 필요가 있다고 인정할 때에는 예비군대원에게 지정된 장소에서 소집에 응하도록

19) 병역법 제83조제2항

동원을 명령할 수 있다. 다만, 국회의원, 외국에 여행 중이거나 체류 중인 사람, 국외를 왕래하는 선박의 선원 또는 항공기의 조종사와 승무원 등에 대하여는 동원을 보류할 수 있다.

『병역법』에 따른 병력동원은 ‘전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태’를 동원의 요건으로 하고 있는데 비추어, 『향토예비군설치법』에 따른 예비군의 동원은 그 임무 수행을 위하여 필요한 경우에 할 수 있으므로 예비군의 동원은 병역법에 따른 병력동원소집에 비하여 그 동원요건이 확대되고 완화되어 있음을 알 수 있다.

3. 민방위기본법

『민방위기본법』은 적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕 질서를 위태롭게 할 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 민방위에 관한 기본적인 사항과 민방위대의 설치·조직·편성과 동원 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 동법은 민방위에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용된다. 다만, 군사적 필요에 따라 제정된 법률은 민방위기본법에 우선하여 적용된다.

동법에 따른 “민방위”란 적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕 질서를 위태롭게 할 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 정부의 지도하에 주민이 수행하여야 할 방공, 응급적인 방재·구조·복구 및 군사 작전상 필요한 노력 지원 등의 모든 자위적 활동을 말한다.

동법에 따라 각 중앙관서의 장은 민방위사태에서 민방위대의 동원이 필요하면 소방방재청장에게 동원을 요청할 수 있다. 다만, 긴급한 경우에는 지방행정기관의 장이나 군부대의 장은 그 소재지를 관할하는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 민방위대의 동원을 요청할 수 있다.

한편, 소방방재청장은 민방위 업무 수행상 필요하다고 인정하면 관계 중앙관서의 장에게 협조를 요청할 수 있으며, 또한 소방방재청장은 민방위 업무 수행상 필요하다고 인정하면 공공단체·사회단체, 그 밖의 민간 사업체의 장에게도 협조를 요청할 수 있으며, 요청을 받은 공공단체등의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

또한, 중앙관서의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 민방위 계획에 따라 대통령령으로 정하는 건축물 및 시설물의 소유자·점유자·관리자에게 민방위 준비를 명할 수 있는데, 그에 따라 대피호 등 비상 대피 시설의 설치, 소방과 방공 장비의 비치와 정비, 그 밖에 대통령령으로 정하는 물자의 비축과 시설이나 장비의 설치 또는 정비 등의 민방위 준비명령을 할 수 있다. 민방위를 수행하게 하기 위하여 지역 및 직장 단위로 민방위대를 두는데, 민방위대는 원칙적으로 20세부터 40세까지의 대한민국 국민인 남자로 조직하되, 그밖의 남자와 여자도 지원하여 민방위대의 대원이 될 수 있다.

소방방재청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 민방위사태가 발생하거나 발생할 우려가 있는 때에 민방위를 위하여 민방위대의 동원이 필요하다고 인정하면 동원을 명할 수 있다. 읍·면·동장 역시 민방위를 위하여 응급조치가 필요한 경우에는 민방위대의 동원을 명할 수 있다.

민방위 대원으로서 동원되어 임무 수행 중 또는 교육훈련 통지서를 받고 교육훈련 중에 부상을 입거나 사망(부상으로 인하여 사망한 경우를 포함한다)하면 재해 보상금을 지급하고, 제29조에 따른 치료로 인하여 생업에 종사하지 못하면 그 기간 동안 휴업 보상금을 지급한다. 다만, 다른 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체의 부담으로 같은 종류의 보상금을 받은 자에게는 그 보상금에 상당하는 금액은 지급하지 아니한다.

민방위기본법에 따라 소방방재청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 민방위사태가 발생하거나 발생할 것이 확실하여 민방위를

위하여 응급조치를 취하여야 할 급박한 사정이 있으면 민방위에 필요한 범위에서 주민의 피난, 인마의 통행, 철도·궤도·차량이나 그 밖의 교통수단에 의한 사람 또는 물건의 이동과 등화 및 음향의 제한 또는 금지 명령, 민방위상 지장이 있는 시설·물건이나 사업의 관리자·소유자 또는 사업주에 대한 시설 등의 개선·이전·분산·소개 또는 전환 명령, 민방위상 지장이 있는 영업 또는 그 밖의 업무의 금지·제한이나 민방위상 꼭 필요한 영업 또는 그 밖의 업무의 계속·재개 명령, 다른 사람의 토지·건물·공작물·시설·장비나 그 밖의 물품의 일시 사용 또는 임무 수행에 지장이 있는 장애물의 변경·제거 등의 명령이나 조치를 할 수 있다. 이상의 조치에 따라 손실을 입은 자는 그 처분을 한 행정기관의 장에게 보상을 청구할 수 있다.

한편, 민방위기본법에서는 민방위대원을 지휘·감독하는 민방위 대장으로 하여금 그 지위를 이용하여 소속 대원에게 민방위기본법에 규정된 임무 외의 업무를 하게 하거나 소속 대원의 권리 행사를 방해하지 못하도록 하고, 민방위대는 편성된 조직체로서 정치 운동에 관여할 수 없다는 규정을 두고 있는데, 여기에 위반하면 2년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금이나 구류에 해당하는 형사처벌을 받게 된다.

제 4 절 전시 대기 법령안

전시대기법령이란 헌법 제76조에 근거해서 중대한 교전상태 등에서 적용하게 될 행정·경제·금융·사법조치 등 평시법령에 대한 특례사항을 정한 법령을 말한다. 일반 법령은 입법에 필요한 모든 절차를 거쳐 일반에 공포되어 있는 것에 비하여 전시법령은 입법에 필요한 정부내 입법절차만을 거치고 법률안의 경우에는 국회심의절차와 대통령령의 경우 대통령 재가와 공포절차를 남겨둔 채 대기 상태에 두게 되는 점에 그 특징이 있다.

전시법령은 1968년 7월 최초의 정부연습(태극연습) 결과 전시법령의 필요성이 제기됨에 따라 1971년 7월 당시 비상기획위원회가 주관하여 전시 법령안 19건을 최초로 마련하고, 그 후 1996년 12월까지 『자유화지역 안의 정부업무운영 등에 관한 임시특례법안』 등 총 25건의 법령안이 마련되었다.

전시법령은 1976년부터 대통령훈령 제117호 『국가전시지도지침』에 따라 매년 1회 개정 법령안을 마련·정비하고 있는데, 전시법령집은 비밀문서로 분류·관리되며 각급 행정기관에 미리 배포하여 유사 시 또는 정부연습 시에 대비 활용하고 있다.

전시법령은 국회의 집회가 가능한 경우, 즉 헌법 제76조제2항의 긴급명령의 요건이 충족되지 않는 경우에는 ‘법률’ 형식으로 국회에 제출하고, 국회의 집회를 기다릴 여유가 없거나, 집회가 불가능한 긴급한 상황의 경우 대통령 긴급재정경제명령 또는 대통령 긴급명령으로 발령 후 사후에 국회의 승인을 요청하는 복수의 법 형식을 취하고 있는 것과, 법률안 또는 대통령 긴급명령안 중 어느 하나의 형식으로만 되어 있는 단수 법 형식을 취하고 있는 것이 있으며, 또한 법률의 효력을 가지지 않는 하위법령 형식을 취하고 있는 것이 있다.

전시법령에 의하여 국가의 안위에 관계되는 중대한 교전상태에 있어서 인적·물적 자원을 효율적으로 동원하거나 통제·운영하기 위하여 국가동원을 선포할 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 전시법령의 대부분은 법률안과 긴급명령안의 두 가지 형태로 준비되는 관계로 그 발령요건이 헌법 제76조에 따른 긴급재정·경제명령 또는 긴급명령의 발령요건과 동일하게 맞추어져 있다.

국가동원은 총동원과 부분동원으로 구분되는데, 총동원은 국방상의 목적을 위하여 필요한 인적·물적 자원을 대상으로 전국 규모로 행하는 동원을 말하고, 부분동원은 특정지역을 대상으로 동원하거나 일부 지역의 인적·물적 자원을 대상으로 행하는 동원을 말한다.

제 5 절 통합방위법

『통합방위법』은 적의 침투·도발이나 그 위협 또는 우발상황에 있어서 통합방위사태를 선포하고 국가총력전의 개념에 입각하여 민·관·군·경과 향토예비군 및 민방위대등을 통합·운용하는 등 효율적으로 대응하기 위하여 1997년에 제정되었다.

‘통합방위’란 적의 침투·도발이나 그 위협에 대응하기 위하여 각종 국가방위요소를 통합하고 지휘체계를 일원화하여 국가를 방위하는 것을 말한다. 여기에서 통합국가방위요소란 통합방위작전의 수행에 필요한 방위전력(防衛戰力) 또는 그 지원 요소를 말하는데, 국군, 경찰, 국가 및 지방자치단체, 향토예비군, 민방위대, 통합방위협의회를 두는 직장 등 ‘민·군·관·경’을 포괄하는 개념이다.

동법에 따른 통합방위사태는 적의 침투·도발이나 그 위협에 대응하여 선포하는 단계별 사태로서, 이를 세 가지로 구분하고 있다. 먼저 “갑종사태”는 일정한 조직체계를 갖춘 적의 대규모 병력 침투 또는 대량살상무기(大量殺傷武器) 공격 등의 도발로 발생한 비상사태로서 통합방위본부장 또는 지역군사령관의 지휘·통제 하에 통합방위작전을 수행하여야 할 사태를, “을종사태”란 일부 또는 여러 지역에서 적이 침투·도발하여 단기간 내에 치안이 회복되기 어려워 지역군사령관의 지휘·통제 하에 통합방위작전을 수행하여야 할 사태를, “병종사태”란 적의 침투·도발 위협이 예상되거나 소규모의 적이 침투하였을 때에 지방경찰청장, 지역군사령관 또는 합대사령관의 지휘·통제 하에 통합방위작전을 수행하여 단기간 내에 치안이 회복될 수 있는 사태를 말한다.

통합방위사태의 선포는 각 사태별로 우선 갑종사태에 해당하는 상황이 발생하였을 때 또는 둘 이상의 특별시·광역시·도·특별자치도

에 걸쳐 을중사태에 해당하는 상황이 발생하였을 때에는 국방부장관이, 둘 이상의 시·도에 걸쳐 병중사태에 해당하는 상황이 발생하였을 때에는 행정안전부장관 또는 국방부장관이 국무총리를 거쳐 대통령에게 통합방위사태의 선포를 건의하면, 대통령이 중앙협의회와 국무회의의 심의를 거쳐 통합방위사태를 선포할 수 있다.

또한, 지방경찰청장 또는 지역군사령관은 을중사태나 병중사태에 해당하는 상황이 발생한 때에는 즉시 시·도지사에게 통합방위사태의 선포를 건의하여야 하며, 시·도지사는 그에 따라 시·도 협의회의 심의를 거쳐 을중사태 또는 병중사태를 선포할 수 있다. 이 경우 시·도지사는 지체 없이 행정안전부장관 및 국방부장관과 국무총리를 거쳐 대통령에게 그 사실을 보고하여야 한다. 시·도지사가 통합방위사태를 선포한 지역에 대하여 대통령이 통합방위사태를 선포한 때에는 그 때부터 시·도지사가 선포한 통합방위사태는 효력을 상실한다.

한편, 대통령은 통합방위사태를 선포한 때에는 지체 없이 그 사실을 국회에 통고하여야 하며, 시·도지사가 통합방위사태를 선포한 때에는 지체 없이 그 사실을 시·도의회에 통고하여야 한다. 이 경우 국회 또는 시·도의회가 폐회 중이면 그 소집을 요구하여야 한다.

대통령은 통합방위사태가 평상 상태로 회복되거나 국회가 해제를 요구하면 지체 없이 그 통합방위사태를 해제하고 그 사실을 공고하여야 한다. 시·도지사 또한 통합방위사태가 평상 상태로 회복되거나 시·도의회에서 해제를 요구하면 지체 없이 통합방위사태를 해제하고 그 사실을 공고하여야 한다.

통합방위사태가 선포된 때에는 해당 지역의 모든 국가방위요소는 통합방위작전을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 지휘·협조체계를 구축하여야 한다.

요컨대, 『통합방위법』은 비상사태에 있어서 병력과 행정기관, 경찰, 향토예비군 및 민방위대 등 국가방위요소를 국가총력전의 개념에 따라

통합적으로 관리·운영함으로써 비상사태에 효율적으로 대처하기 위하여 필요한 사항을 규정하고 있는데, 이 법에서는 주로 이들 관련 주체 간의 통합 운영을 위한 체제의 구축과 방법에 관한 사항을 규정하고 있고, 관련 인력과 물자의 동원 등에 관한 구체적인 사항은 직접 규정하고 있지 않다.

제 6 절 재난 및 안전관리 기본법

「재난 및 안전관리 기본법」은 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 규정하고 있다.

동법에서 재난이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서, 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사, 적조, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해, 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방사고, 환경오염사고, 그 밖에 이와 유사한 사고로 발생하는 일정 규모 이상의 피해 및 에너지, 통신, 교통, 금융, 의료, 수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해를 말한다.

동법에 따른 재난 및 안전관리에 관한 정책 및 구호는 행정안전부와 소방방재청 및 지방자치단체를 중심으로 이루어지며, 동법 제35조에 따라 재난관리책임기관의 장은 관계 법령 또는 제3장의 안전관리계획에서 정하는 바에 따라 소관 업무와 관계되는 재난응급대책을 수립·시행하고 재난복구에 필요한 물자 및 자재를 비축하여야 한다.

중앙재난안전본부장은 대통령령으로 정하는 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 사람의 생명·신체 및 재산에 미치는 중대한 영향이나 피해를 줄이기 위하여 긴급한 조치가 필요하다고 인정하면

중앙위원회의 심의를 거쳐 국무총리에게 재난사태를 선포할 것을 건의하거나 직접 선포할 수 있다. 다만, 중앙본부장은 재난상황이 긴급하여 중앙위원회의 심의를 거칠 시간적 여유가 없다고 인정하는 경우에는 중앙위원회의 심의를 거치지 아니하고 국무총리에게 재난사태를 선포할 것을 건의하거나 직접 선포할 수 있다.

국무총리가 재난사태를 선포하거나 중앙본부장이 재난사태를 선포한 경우에는 지체 없이 중앙위원회의 승인을 받아야 하며, 승인을 받지 못하면 선포된 재난사태를 즉시 해제하여야 한다.

중앙본부장과 지역본부장은 재난사태가 선포된 지역에 대하여는 재난경보의 발령, 인력·장비 및 물자의 동원, 위험구역 설정, 대피명령, 응급지원 등 이 법에 따른 응급조치, 해당 지역에 소재하는 행정기관 소속공무원의 비상소집, 해당 지역에 대한 여행 자제 권고, 그 밖에 재난예방에 필요한 조치를 할 수 있다.

한편, 동법 제39조에 따라 중앙본부장과 지역본부장은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정하면 「민방위기본법」 제26조에 따른 민방위대의 동원, 응급조치를 위하여 재난관리책임기관의 장에 대한 관계 직원의 출동 또는 동법 제35조에 따른 물자 및 지정된 장비·인력의 동원 등 필요한 조치의 요청, 동원 가능한 장비와 인력 등이 부족한 경우에는 국방부장관에 대한 군부대의 지원 요청 등의 동원 조치를 할 수 있다. 이 경우 필요한 조치의 요청을 받은 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

또한, 동법 제44조에 따라, 시장·군수·구청장은 응급조치를 하기 위하여 필요하면 다른 시·군·구나 관할 구역에 있는 군부대 및 관계 행정기관의 장에게 소속 공무원 등의 파견 등 필요한 응원(應援)을 요청할 수 있고, 이 경우 응원을 요청받은 군부대의 장과 관계 행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

제 7 절 대통령훈령

1. 국가전시지도지침(대통령훈령 제117호)

『국가전시지도지침』은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시의 국가역량을 조직적으로 통합하고 국가목표를 효율적으로 달성하기 위하여 필요한 사항을 규정하고 있는 대통령훈령이다.

동 훈령에서는 국가비상사태 시 정부 각 기관의 역할과 임무, 관계 기관 간 협조에 관한 사항과 비상사태별 조치 등에 관하여 필요한 사항 등이 규정되어 있다.

2. 국가위기관리 기본지침(대통령훈령 제229호)

『국가위기관리기본지침』은 국가위기관리 업무에 관한 국가 차원의 기본지침을 정하고 있는 대통령훈령이다. 동 훈령에서는 ‘국가위기’를 국가 주권 또는 국가를 구성하는 정치·경제·사회·문화 체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태로 정의하고, 이러한 위기상황을 각각 안보분야, 재난분야 및 국가핵심기반분야로 나누어 예방 및 대응활동을 하도록 하고 있다.

국가위기관리 활동은 경보, 예방, 대비, 대응, 복구의 각 단계별로 이루어지며, 각 분야별로 위기관리기구와 책임을 명시하고 있다. 『국가위기관리기본지침』에 따라 유형별 위기관리표준매뉴얼, 위기대응실무매뉴얼, 현장조치행동매뉴얼, 주요상황대응매뉴얼의 하위 매뉴얼이 마련되어 있다.

‘위기관리표준매뉴얼’은 국가적 차원에서 관리가 필요한 유형별 위기관리 체계와 관련 기관의 임무와 역할을, ‘위기대응실무매뉴얼’은

위기 발생 시 관련된 주관기관 유관기관 실무기관이 위기관리표준매뉴얼에 규정된 기능과 역할에 따라 실제 적용하고 시행하여야 할 조치사항 및 절차를, ‘현장조치 행동매뉴얼’은 위기 발생 시 위기현장에서 임무를 직접 수행하는 기관의 행동조치 절차를, 끝으로 ‘주요상황 대응매뉴얼’은 국가 차원의 위기로 취급해야 할 사안은 아니나 범정부적 대응이 필요한 사안에 대해 대응방향과 절차, 관련 부처의 조치사항 등을 각각 규정하고 있다.

위기대응매뉴얼은 지난 2005년 11월 테러와 핵관련 사고 등 국가적 위기발생시 정부 각 부처·기관이 즉각 수행해야 할 행동 및 조치를 위해 만든 실무지침으로, 위기상황의 보고·전파 양식을 포함해 총 272개 분야로 구성돼 있다. 분야별로는 안보 94개 재난 119개 국가핵심기반 55개 기타 4개 등이며, 안보분야의 경우 북핵, 테러, 독도 등, 재난분야에는 풍수해, 지진, 산불 등, 국가핵심분야에는 사이버 안전, 전력, 보건의료 등 제반 위기상황이 망라돼 있다.

3. 국가대테러활동지침(대통령훈령 제223호)

국가대테러활동지침은 테러에 대한 국가의 대비활동에 관한 사항을 규정하는 대통령훈령이다. 동 훈령은 서울 아시안게임과 올림픽게임에 즈음하여 각종 테러로부터 국가안전보장과 사회안전을 보장하기 위하여 제정·시행되고 있다.

동 지침에서는 “테러”를 국가안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 할 목적으로 행하는 행위로서, 국가 또는 국제기구를 대표하는 자 등의 살해·납치 등 「외교관 등 국제적 보호인물에 대한 범죄의 방지 및 처벌에 관한 협약」 제2조에 규정된 행위, 국가 또는 국제기구 등에 대하여 작위·부작위를 강요할 목적의 인질억류·감금 등 「인질억류 방지에 관한 국제협약」 제1조에 규정된 행위, 국가중요시설 또는 다

중이 이용하는 시설·장비의 폭파 등 「폭탄테러행위의 억제를 위한 국제협약」 제2조에 규정된 행위, 운항 중인 항공기의 납치·점거 등 「항공기의 불법납치 억제를 위한 협약」 제1조에 규정된 행위, 운항 중인 항공기의 파괴, 운항 중인 항공기의 안전에 위해를 줄 수 있는 항공시설의 파괴 등 「민간항공의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약」 제1조에 규정된 행위, 국제민간항공에 사용되는 공항 내에서의 인명살상 또는 시설의 파괴 등 「1971년 9월 23일 몬트리올에서 채택된 민간항공의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약을 보충하는 국제민간항공에 사용되는 공항에서의 불법적 폭력행위의 억제를 위한 의정서」 제2조에 규정된 행위, 선박억류, 선박의 안전운항에 위해를 줄 수 있는 선박 또는 항해시설의 파괴 등 「항해의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약」 제3조에 규정된 행위, 해저에 고정된 플랫폼의 파괴 등 「대륙붕상에 소재한 고정플랫폼의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 의정서」 제2조에 규정된 행위, 핵물질을 이용한 인명살상 또는 핵물질의 절도·강탈 등 「핵물질의 방호에 관한 협약」 제7조에 규정된 행위 등으로 정리하고 있다.

동 지침은 이러한 테러에 효과적으로 대응하기 위한 관계기관 간 협조체제에 관한 사항 및 대테러 조직에 관한 사항을 규정하고 있으며, 대테러 활동과 관련된 기관별 임무를 상세하게 규정하고 있다.

제 3 장 주요 국가의 동원관계 제도의 특징

국가비상사태에 대비하기 위한 각국의 제도는 그 나라마다의 역사적 특수성과 제도상 차이로 인해 서로 다른 특징들을 보이고 있다. 이하에서는 주요 국가의 비상사태 대응에 관한 제도를 주요 특징을 중심으로 살펴본다.

1. 미 국

주지하다시피 미국 헌법에는 우리나라의 긴급명령권에 해당하는 제도가 없다. 미국은 18세 이상 남자로 하여금 현역, 예비군, 주방위군 중 어느 하나를 선택하여 병역의무를 이행하도록 하는 선택적 지원병제를 취하고 있는데, 미국의 동원체제는 크게 완전동원, 부분동원 및 대통령소집의 세 가지 형태로 구분된다.

완전동원은 국회의 국가비상사태 선포시 등에 하게 되며, 전쟁기간과 전후 6개월간 모든 병력자원과 물자를 동원할 수 있다. 완전동원의 경우 관계 장관은 예비군부대로 편성이 되지 않은 사람에게도 강제로 병역의무를 부과할 수 있다.²⁰⁾

부분동원은 전쟁 또는 국가안보를 위협하는 외부 위협을 이유로 대통령이 국가비상사태를 선포한 경우에 할 수 있으며, 이 경우 관계 장관은 24개월의 범위에서 강제로 지정예비군 100만명에게 병역의무를 부과할 수 있다. 다만, 1회에 100만명 이상을 동원하려는 경우에는 의회의 승인이 필요하다.²¹⁾

20) In time of war or of national emergency declared by Congress, or when otherwise authorized by law, an authority designated by the Secretary concerned may, without the consent of the persons affected, order any unit, and any member not assigned to a unit organized to serve as a unit, of a reserve component under the jurisdiction of that Secretary to active duty for the duration of the war or emergency and for six months thereafter.(10USC 12301(a))

21) In time of national emergency declared by the President after January 1, 1953, or

대통령소집은 전술적 목적의 부대증편이나 대량살상무기의 사용 또는 중대한 테러에 대한 대응이 필요한 경우에 발동된다. 이 경우 대통령은 국방부장관 등이 강제로 제1지정 또는 개별지정 예비군에게 365일 범위에서 병역의무를 부과할 수 있는 권한을 부여할 수 있다. 대통령이 대통령소집을 발동한 경우에는 24시간 이내에 의회에 그 사실을 통지하고, 그 이유를 설명하여야 한다.22)

< 미국의 병력동원 제도(10USC1209 : Active Duty) >

| 구분 | 발동요건 | 내용 | 통제 |
|-------|--|------------------------------|-------------------------|
| 완전 동원 | 국회의 국가비상사태 선포시 | 전쟁기간과 전후 6개월간 모든 병력자원과 물자 동원 | - |
| 부분 동원 | 전쟁 또는 국가안보를 위협하는 외부 위협으로 대통령의 국가비상사태 선포시 | 24개월간 긴급예비군 100만명 동원 | 1회 100만명 이상 동원시 의회승인 필요 |

when otherwise authorized by law, an authority designated by the Secretary concerned may, without the consent of the persons concerned, order any unit, and any member not assigned to a unit organized to serve as a unit, in the Ready Reserve under the jurisdiction of that Secretary to active duty for not more than 24 consecutive months. (12302(a))

Not more than 1,000,000 members of the Ready Reserve may be on active duty, without their consent, under this section at any one time. (12302(c))

22) Authority. - Notwithstanding the provisions of section 12302(a) or any other provision of law, when the President determines that it is necessary to augment the active forces for any operational mission or that it is necessary to provide assistance referred to in subsection (b), he may authorize the Secretary of Defense and the Secretary of Homeland Security with respect to the Coast Guard when it is not operating as a service in the Navy, without the consent of the members concerned, to order any unit, and any member not assigned to a unit organized to serve as a unit of the Selected Reserve (as defined in section 10143(a) of this title), or any member in the Individual Ready Reserve mobilization category and designated as essential under regulations prescribed by the Secretary concerned, under their respective jurisdictions, to active duty for not more than 365 days..(11)(12304(a))

| 구분 | 발동요건 | 내용 | 통제 |
|--------|---|----------------------------|-------------------------------|
| 대통령 소집 | 전술적 목적의 부대증편, 대량살상무기의 사용 또는 중대한 테러에 대한 대응이 필요한 경우 | 365일간 지정예비군과 긴급예비군 20만명 동원 | 소집이후 24시간 이내에 국회에 통고하고 이유를 설명 |

2. 스위스

스위스의 경우 연방의회가 헌법사항에 관한 긴급권을 발동할 수 있고 헌법의 수권에 의한 조치는 거의 무제한에 가까운 초헌법적 국가 긴급권을 인정하고 있다(연방헌법 제89조의2).

스위스의 비상대비 관련 법령으로는 「전시경제준비에 관한 연방법률」, 「전시경제준비에 관한 명령」, 「전시수송준비에 관한 명령」과 각종 물자비축에 관한 연방집행원 규정 및 「연방민방위법」 등이 있다.

동원체제로는 민병제도 하에 자원의 전시 사용을 위한 동원체제를 갖추고 있는데, 스위스의 경우 국민개병주의에 따라 21세부터 42세까지의 남자는 일정 기간 동안 군사훈련을 받고 유사시에 동원되며, 그에 따라 민방위사태가 발생하거나 테러, 재난, 전쟁이 발발한 경우 국방·체육·민방위부의 총력방위본부에서 건의하면 연방내각회의에서 동원령 선포 여부를 결정하게 된다.

병력동원은, 국방성 통제하에 지역 병무관서가 주관하며, 48시간 내에 60 내지 65만명이 동원된다. 국토를 수십개의 동원권역으로 분할하여 효율적인 동원이 가능하도록 동원인력을 편성하고 있는 것이 특징이다.

물자동원은, 민병의 경우에는 개인화기, 장구, 장비, 탄약 등을 자택에 보관하며, 전시에 대비해 400일분의 식량, 연료 및 90일분 탄약을 비축하고 있다. 물자의 비축은 가정비축, 기업비축과 정부비축으로 구분되며, 가정비축의 경우 2개월분의 생필품을 대상으로 하며, 기업비

축은 전략물자의 4분의 3을, 정부비축은 전략물자의 4분의 1에 해당하는 물자를 각각 비축하도록 하고 있다. 또한 물자의 동원은 사전계획에 따른 기본동원과 사전계획에 따르지 않은 통상동원 및 기본동원과 통상동원으로는 해결할 수 없는 경우에 발동하는 긴급동원으로 구분된다.

3. 대 만

대만은 전쟁 발생 또는 장래 발생, 긴급위기 시에 총통이 헌법에 따른 긴급명령을 발령하여 동원을 실시하도록 하고 있다.

대만의 경우 동원 실시 권한, 행정원의 동원준비 및 민방위 기능, 중앙과 지방정부의 국방 관련 사항 등을 『국방법』으로 규정하면서, 『전민방위동원준비법』에 따라 인력, 중요물자, 국방공업, 재정, 교통, 통신, 위생, 과학기술, 군사 등에 대한 동원준비가 행해진다.

『전민방위동원준비법』은 우리나라의 『비상대비자원관리법』과 대체로 유사한 내용을 규정하고 있는데, 동법에서는 동원 단계를 평상시에 실시하는 동원준비단계와 전쟁 발생 또는 장래 발생 또는 긴급위기 시 총통이 헌법에 따라 긴급명령을 발표하여 전국동원 또는 국부동원을 실시하는 동원실시단계로 구분하고 있으며, 행정동원준비와 군사동원준비로 크게 구분하여 행정동원준비는 중앙 각 기관 및 직할시, 현(시)이 이를 담당하도록 하고, 군사동원준비는 국방부가 책임지고 집행하고 중앙 각 기관이 협조하여 처리하는 방식을 취하고 있다.

4. 이스라엘

이스라엘은 안보위협 상황을 고려하여 최단시간내에 동원을 실시할 수 있는 체제로서 부대단위로 해당 지휘관 책임하에 동원이 이루어지는 동원체제를 갖추고 있다. 동원령은 적 활동이 활발하고 정보분석

결과 동원령 선포가 필요한 경우에 내각회의에서 결정하여 동원령이 선포된다.

병력동원은, 총참모부 작전참모부에서 지역사령부에 하달하지만, 직접적인 책임은 여단장에게 있다. 동원부대는 지역방위부대와 공격부대로 구분하여 실시되는데, 전투개시 전 단계에서는 군사상 비밀을 유지하기 위해 비밀동원 형태로 하고, 개전 후에는 공개동원을 하게 된다. 동원의 종류 또한 전국단위의 총동원과 부대단위로 이루어지는 부분동원으로 구분하여 실시한다. 동원이 실시되면 24시간내 45만명을 동원할 수 있으며, 72시간내에 동원을 완료하는 체제를 유지하고 있다. 동원의 신속성을 보장하기 위해 행정지역 단위로 분할동원을 하고 있는 것이 특징인데, 인력지역(Man Power Area)을 구획하고 이를 1개 보병여단의 동원지역으로 배정하여 효율적이고 신속한 인력동원이 가능하도록 하고 있다.

물자동원은, 필수품목 외에는 동원을 원칙으로 하며, 정부관계부서 협조하에 총참모부의 동원관리계통에 따라 동원여단에서 실시한다. 우리나라와 달리 군계통으로 단일화하여 동원이 이루어진다는 점이 특징이다. 군수물자는 전쟁 3일간은 추가보급 없이 전쟁수행이 가능하도록 확보하고 있다.

5. 스웨덴

스웨덴은 동원의 신속성을 보장하기 위해 국방성에서 일괄적으로 동원업무를 수행하는데, 지역별 동원제도와 평시 비축제도가 잘 발달되어 있는 편이다.

스웨덴의 경우 병력동원은, 해·공군은 평시에 고도의 작전태세를 유지하고, 육군에 대해서만 긴급동원을 실시하고 있다. 긴급동원이 선포되면 72시간내 80만명 동원이 목표인데, 이는 전체 스웨덴 전체 인

구의 10% 수준에 해당하는 것이다. 동원이 선포되면 예비군은 2시간 이내, 군부대는 24시간 이내 완전동원이 이루어진다.

물자동원은 국방성이 주관하여 실시하는데, 예외적으로 경제동원은 경제방위청이 주관한다. 물자동원은 물자의 소유주가 집결지까지 직접 집결하는 방식으로 행해진다. 적정수준의 전략물자를 지방별로 비축 저장하도록 하고 있는데, 평시에 2000여개의 저장소(읍·면·동 단위)를 운영하고, 전시에는 4500여개로 저장소를 증가 운영한다.

6. 캐나다

캐나다의 비상대비업무는 『비상사태법』에 따라 이루어지는데, 비상사태의 종류별로 비상사태 대응을 별도로 규정하고 있는 것이 특징이다.

동법에서는 비상사태를 캐나다인의 생명, 건강 또는 안전을 현저하게 위태롭게 하고, 州의 능력 또는 권한을 초월할 정도의 것 또는 캐나다의 주권, 안전 및 영토적 보전을 확보하는 캐나다 정부의 능력을 현저히 위협하고 캐나다의 다른 법률 아래에서는 유효하게 대처할 수 없는 일시적 성질을 가진 긴급한 위기적 상황으로 정의하고 있는데, 이를 세분하여 공공복지상 비상사태, 공공질서상 비상사태, 국제적 비상사태, 전쟁에 의한 비상사태로 구분하고 있다.

공공복지상 비상사태는 홍수·지진 등 자연현상, 인간·동물 및 식물의 병, 사고 또는 오염 등에 의한 국가적 비상사태를, 공공질서상 비상사태는 캐나다의 안전에 대한 위협을, 국제적 비상사태는 다른 국가들에 관계되는 협박 또는 강제, 중대한 실력 또는 폭력의 행사를, 전쟁에 의한 비상사태 : 캐나다 및 그의 동맹국이 어느 나라에 관계되는 중대하고 현실적이거나 급박한 전쟁 또는 그 밖의 무력분쟁을 각각 의미하는 것으로 규정하고 있다.

비상사태의 선포는 총독이 상당한 이유에 근거하여 비상사태가 존재하고 이에 대처할 특별한 임시조치를 강구할 필요가 있다고 판단할

경우 각 주의 부총독과 협의를 거쳐 비상사태를 선언할 수 있는데, 비상사태 선포 이후 의회의 승인을 받아야 하며 승인을 얻지 못하면 효력을 상실하고 일정 기간이 지나면 자동적으로 효력을 상실하도록 통제장치를 마련하고 있다.

제 4 장 국가위기관리 관련 법제의 문제점과 개선방안

제 1 절 통합적 위기관리를 위한 위기관리 기본법의 제정

1. 현대 사회의 위기 유형과 통합적 위기관리 필요성

현대 사회에서 국가가 직면하는 위기의 형태는 전통 사회의 그것과는 매우 다르다. 이것은 단지 위기가 가져오는 재난의 규모에만 해당하는 것이 아니라 위기의 종류와 성질에 있어서도 그렇다. 대량살상 무기로 무장된 국제적 테러단체의 위협이나 사이버 상의 공격, 기후 변화에 따른 대규모 자연재난과 같은 위기상황은 과거에는 존재하지 않던 위기의 유형이다.

이와 같은 다양한 형태의 위기상황에 효과적으로 대처함으로써 국가의 안전과 국민의 생명·재산을 보호하기 위해서는 위기상황에 효과적으로 대응하기 위한 체제가 평시에 준비되어 있어야만 한다. 그리고 위기상황에 대처하기 위한 자원은 한정되어 있기 때문에 위기에 대한 준비는 한정된 자원을 가장 효과적으로 관리·운용할 수 있는 방법이어야 할 것이다.²³⁾

앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 국가비상사태 관련 법제는 헌법에 규정된 대통령 긴급명령제도와 계엄제도, 국가안전보장회의가 있고, 또 법률로는 「비상대비자원관리법」, 「병역법」, 「향토예비군설치법」, 「재난 및 안전관리기본법」, 「자연재해대책법」, 「통합방위법」 등이 있으

23) 현재 이춘석 의원이 대표발의하여 국회계류 중인 ‘비상대비자원관리법 일부개정 법률안’(의안번호 5732)에서는 행정안전부장관으로 하여금 비상대비업무와 재난대비업무를 통합·운영하도록 함으로써 인력과 물자의 효율적 이용을 가능하도록 하는 내용을 담고 있다.

며, 대통령훈령의 형식으로 『국가전시지도지침』, 『국가위기관리기본지침』 등이 마련되어 있다. 그런데, 국가비상사태에 관한 우리의 현행 법제는 일견 전통적 위기 유형에 대응하기 위한 것이라는 점을 엿볼 수 있다. 요컨대, 위기상황에 대처하기 위한 현행 법제는 현대 사회의 다양한 위기 유형에 효율적으로 대처하기 위해 필요한 통합적 위기관리에 적합하지 않다.

이런 점에서, 다양한 위기 유형에 효과적으로 대처하기 위한 방안으로 『국가위기관리기본지침』에서는 안보분야, 재난분야, 국가핵심기반분야의 각 분야별로 위기대응체제가 일부 정비되어 있는 것은 사실이다. 그러나, 『국가위기관리 기본지침』은 대통령훈령의 형식으로 되어 있어 법적 근거가 미약하고, 따라서 헌법과 법률에서 규정된 다수의 위기관리체제를 효율적으로 통합 관리하는 데에는 법체계상으로 한계가 있을 수밖에 없다. 또한 대통령훈령인 『국가위기관리기본지침』에 근거한 각종 위기대응매뉴얼 역시 지속적·체계적 관리가 이루어지지 않고 있다는 지적을 받아 왔는데, 이는 법적 근거의 취약과 함께 위기관리에 관한 컨트롤 타워에도 문제가 있기 때문이다.

국가 차원의 위기를 종합적·체계적으로 관리할 기구가 마련되어 있지 않고 위기의 유형별로 각각 국가안전보장회의, 대통령실 국가위기상황센터, 국가정보원, 행정안전부, 국방부 등으로 주관기관이 분산되어 있어 통합적 위기관리와 이들 위기관리기관 간의 커뮤니케이션에 한계가 있을 수밖에 없다.

2. 위기관리기본법의 제정

이상과 같은 문제점을 해결하기 위해서는 우선 헌법과 법률, 대통령훈령 등 다양한 법형식으로 분산 규정되어 있는 국가위기사태 관련 법제를 통일된 원칙에 따라 상호 연계성을 부여하기 위한 방안으로 가칭

‘국가위기관리기본법’을 제정하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.²⁴⁾

기본법에 규정할 사항으로는 국가비상사태 또는 위기의 유형별 정의, 위기의 판단기준과 판단주체, 국가 차원의 위기대응 기구와 위기관리전략 등을 생각해 볼 수 있다. 나아가, 기본법에서는 현재 다수 법령에 분산되어 있는 국가비상사태 관련 법령 상호간의 관계를 명확하게 정리하고, 위기대응기구 간의 원활한 커뮤니케이션 체제, 위기관리에 따른 기본권 제한의 원칙과 기준, 기본권 침해에 대한 보상의 원칙과 기준 등에 관한 사항도 함께 규정할 필요가 있다.

< 위기관리기본법 주요 규정 사항 예시 >

1. 위기의 유형과 평가
 - 위기유형별 위기의 정의
 - 유형별 위기의 판단주체, 판단 기준 및 세부 평가기준
2. 위기관리체제
 - 국가 차원의 위기관리 기구
 - 위기관리 기본전략
 - 유형별 위기관리 기구 및 책임
 - 위기관리기구 간의 커뮤니케이션 및 협조
3. 위기관리 조치
 - 예방, 경보, 대비, 대응, 복구 및 사후조치 등 단계별 조치
4. 자원의 관리 및 동원
 - 인력 및 물자의 관리와 동원의 기준과 절차
5. 기본권 제한과 보상
 - 위기관리에 따른 기본권 제한의 원칙과 기준
 - 기본권 제한 및 침해에 따른 보상의 기준과 절차
6. 위기관리 관련 법령 상호 간의 관계
7. 위기관리 교육·훈련 및 홍보 등

24) 기본법이라는 법 형식에 관해서는 그 효력을 헌법과 법률의 중간 정도의 효력을 가지는 법형식으로 이해하는 의견도 있으나, 기본법이나 특별법 등의 법형식은 둘 이상의 관련되는 법률이 존재하는 경우에 이들 법률들 간의 관계를 나타내는 일반적인 용어로 이해하는 것이 타당하다고 생각한다.

제 2 절 위기대응조치 발동 요건 개선 및 절차적 통제 강화

1. 대통령 긴급명령제도의 입법 연혁

우리 헌법 제76조는 대통령 긴급명령제도와 관련하여, 우선 긴급재정·경제명령 및 처분권의 경우에는 그 발령요건을 “내우·외환·천재·지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기에 있어서 국가의 안전보장 또는 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회를 기다릴 여유가 없을 때”로, 대통령 긴급명령은 그 요건을 “국가에 안위에 관계되는 중대한 교전상태에 있어서 국가를 보위하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회가 불가능한 때”로 각각 규정하고 있다.

대통령 긴급명령제도의 입법 연혁을 살펴보면, 먼저 제헌헌법에서는 그 요건과 절차가 현행 헌법과 유사하나 긴급재정경제·명령과 긴급명령의 요건과 발령범위를 구분하지 않고 이를 통합 규정하고 있음을 알 수 있다. 제2공화국 헌법에서는 국회의 승인절차를 없애고 국무회의의 심의만으로 긴급명령을 발령할 수 있도록 하였으며, 제3공화국 헌법에서는 처음으로 대통령 긴급재정경제·명령과 일반적 긴급명령을 구분하여 규정하였다.

제4공화국 헌법에서는, 첫째 대통령 긴급명령의 발동요건을 “천재·지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기에 처하거나, 국가의 안전보장 또는 공공의 안녕질서가 중대한 위협을 받거나 받을 우려가 있어, 신속한 조치를 할 필요가 있다고 판단할 때”로 규정하여 그 발동요건을 대폭 완화하고, 긴급명령의 발동범위 역시 “내정·외교·국방·경제·재정·사법 등 국정 전반에 걸쳐 필요한 긴급조치”로 대폭 확대하였다. 둘째 대통령은 긴급조치를 하는 경우에 “필요하다고 인정할 때에는

이 헌법에 규정되어 있는 국민의 자유와 권리를 잠정적으로 정지하는 긴급조치를 할 수 있고, 정부나 법원의 권한에 관하여 긴급조치”를 할 수 있도록 하여 긴급사태 시 대통령에게 초헌법적 권한을 부여하였으며, 셋째 대통령의 긴급조치를 사법적 심사의 대상에서 제외하고, 넷째 국회는 재적의원 과반수의 찬성으로 긴급조치의 해제를 대통령에게 건의할 수 있도록 하여 국회에 의한 통제도 무력화하였다.

제5공화국 헌법에서는 제4공화국 헌법상의 긴급조치권의 요건을 일부 강화하는 한편 국회의 승인권을 부활하고 긴급조치권은 최단 기간 내에 종료하도록 하는 내용을 포함하였으나, 대통령 긴급조치권에 기해 국민의 권리와 의무를 제한할 수 있는 초헌법적 권한과 같은 독소 조항을 여전히 남겨두었다.

현행 헌법에서는 제4공화국 및 제5공화국 당시의 대통령 긴급조치권의 남용에 대한 반성으로 그 요건을 다시 엄격하게 규정하고 국회에 의한 통제 절차도 당초 제헌 헌법과 마찬가지로 환원하였다.

< 긴급명령제도 헌법 연혁 >

| 구분 | 헌법 규정 |
|--------------------------|--|
| 제1공화국 (제57조) 1948년 | 내우, 외환, 천재, 지변 또는 중대한 재정, 경제상의 위기에 제하여 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 긴급한 조치를 할 필요가 있는 때에는 대통령은 국회의 집회를 기다릴 여유가 없는 경우에 한하여 법률의 효력을 가진 명령을 발하거나 또는 재정상 필요한 처분을 할 수 있다. 전항의 명령 또는 처분은 지체없이 국회에 보고하여 승인을 얻어야 한다. 만일 국회의 승인을 얻지 못한 때에는 그때부터 효력을 상실하며 대통령은 지체없이 차를 공포하여야 한다. |
| 제2공화국 (제57조) 1960년 | 내우, 외환, 천재, 지변 또는 중대한 재정, 경제상의 위기에 제하여 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 긴급한 조치를 할 필요가 있을 때에는 대통령은 국회의 집회를 기다릴 여유가 없는 때에 한하여 국무회의의 의결에 의하여 재정상 필요한 처분을 할 수 있다. |

제 4 장 국가위기관리 관련 법제의 문제점과 개선방안

| 구 분 | 헌법 규정 |
|--------------------------|---|
| 제2공화국 (제57조) 1960년 | 전항의 처분을 집행하기 위하여 필요한 때에는 국무총리는 법률의 효력을 가진 명령을 발할 수 있다. |
| 제3공화국 (제73조) 1963년 | <p>①내우·외환·천재·지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기에 있어서 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회를 기다릴 여유가 없을 때에 한하여, 대통령은 최소한으로 필요한 재정·경제상의 처분을 하거나 이에 관하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다.</p> <p>②국가의 안위에 관계되는 중대한 교전상태에 있어서 국가를 보위하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회가 불가능한 때에 한하여, 대통령은 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다.</p> <p>③제1항과 제2항의 명령 또는 처분은 지체없이 국회에 보고하여 그 승인을 얻어야 한다.</p> <p>④전항의 승인을 얻지 못한 때에는 그 명령 또는 처분은 그 때부터 효력을 상실한다. 다만, 그 명령에 의하여 개정 또는 폐지되었던 법률은 그 명령이 승인을 얻지 못한 때부터 당연히 효력을 회복한다.</p> <p>⑤대통령은 제3항과 제4항의 사유를 지체없이 공포하여야 한다.</p> |
| 제4공화국 (제53조) 1972년 | <p>①대통령은 천재·지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기에 처하거나, 국가의 안전보장 또는 공공의 안녕질서가 중대한 위협을 받거나 받을 우려가 있어, 신속한 조치를 할 필요가 있다고 판단할 때에는 내정·외교·국방·경제·재정·사법등 국정전반에 걸쳐 필요한 긴급조치를 할 수 있다.</p> <p>②대통령은 제1항의 경우에 필요하다고 인정할 때에는 이 헌법에 규정되어 있는 국민의 자유와 권리를 잠정적으로 정지하는 긴급조치를 할 수 있고, 정부나 법원의 권한에 관하여 긴급조치를 할 수 있다.</p> <p>③제1항과 제2항의 긴급조치를 한 때에는 대통령은 지체없이 국회에 통고하여야 한다.</p> <p>④제1항과 제2항의 긴급조치는 사법적 심사의 대상이 되지 아니한다.</p> <p>⑤긴급조치의 원인이 소멸한 때에는 대통령은 지체없이 이를 해제하여야 한다.</p> <p>⑥국회는 재적의원 과반수의 찬성으로 긴급조치의 해제를 대통령에게 건의할 수 있으며, 대통령은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.</p> |

제 2 절 위기대응조치 발동 요건 개선 및 절차적 통제 강화

| 구 분 | 헌법 규정 |
|-----------------------------------|--|
| <p>제5공화국 (제51조) 1980년</p> | <p>①대통령은 천재·지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기에 처하거나, 국가의 안전을 위협하는 교전상태나 그에 준하는 중대한 비상사태에 처하여 국가를 보위하기 위하여 급속한 조치를 할 필요가 있다고 판단할 때에는 내정·외교·국방·경제·재정·사법 등 국정 전반에 걸쳐 필요한 비상조치를 할 수 있다.</p> <p>②대통령은 제1항의 경우에 필요하다고 인정할 때에는 헌법에 규정되어 있는 국민의 자유와 권리를 잠정적으로 정지할 수 있고, 정부나 법원의 권한에 관하여 특별한 조치를 할 수 있다.</p> <p>③제1항과 제2항의 조치를 한 때에는 대통령은 지체없이 국회에 통고하여 승인을 얻어야 하며, 승인을 얻지 못한 때에는 그때부터 그 조치는 효력을 상실한다.</p> <p>④제1항과 제2항의 조치는 그 목적을 달성할 수 있는 최단기간내에 한정되어야 하고, 그 원인이 소멸한 때에는 대통령은 지체없이 이를 해제하여야 한다.</p> <p>⑤국회가 재적의원 과반수의 찬성으로 비상조치의 해제를 요구한 때에는 대통령은 이를 해제하여야 한다.</p> |
| <p>현행 헌법 (제76조) 1987년</p> | <p>① 대통령은 내우·외환·천재·지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기에 있어서 국가의 안전보장 또는 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회를 기다릴 여유가 없을 때에 한하여 최소한으로 필요한 재정·경제상의 처분을 하거나 이에 관하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다.</p> <p>② 대통령은 국가의 안위에 관계되는 중대한 교전상태에 있어서 국가를 보위하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회가 불가능한 때에 한하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다.</p> <p>③ 대통령은 제1항과 제2항의 처분 또는 명령을 한 때에는 지체없이 국회에 보고하여 그 승인을 얻어야 한다.</p> <p>④ 제3항의 승인을 얻지 못한 때에는 그 처분 또는 명령은 그때부터 효력을 상실한다. 이 경우 그 명령에 의하여 개정 또는 폐지되었던 법률은 그 명령이 승인을 얻지 못한 때부터 당연히 효력을 회복한다.</p> <p>⑤ 대통령은 제3항과 제4항의 사유를 지체없이 공포하여야 한다.</p> |

2. 대통령 긴급명령 발동요건의 문제점

이상과 같은 헌법의 연혁에서 보듯이 긴급명령제도는 그 시대의 정치적 상황에 따라 그 요건이 완화되거나 강화되는 변천을 겪어 왔음을 알 수 있는데, 현행 헌법의 규정은 제4공화국과 제5공화국을 거치면서 동조에 의한 긴급명령이 정권의 유지와 국민의 기본권을 제약하기 위한 수단으로 악용되어 온 데 대한 반발로 다시 그 요건을 엄격하게 제한하게 된 것을 볼 수 있다. 긴급명령제도의 오남용을 막고 기본권 침해요인을 최소화한다는 점에서 보면 이를 긍정적으로 평가하는 데 이론(異論)이 있을 수 없다.

다만, 현대 사회의 위기 유형에 효율적으로 대처하기 위한 관점에서는 현행 헌법상 긴급명령제도의 요건은 적합하지 않은 측면이 있다. 즉, 헌법 제76조제1항은 “내우·외환·천재·지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기에 있어서” “재정·경제상의 처분을 하거나 이에 관하여 법률의 효력을 가지는 명령”을 발할 수 있도록 하여, 내우·외환·천재·지변의 경우에는 대통령의 긴급입법권을 ‘재정·경제상의 처분이나 명령’으로 한정하고, 같은 조 제2항에서는 “국가안위에 관계되는 중대한 교전상태에 있어서” “법률의 효력을 가지는 명령”을 발할 수 있도록 하고 있다. 요컨대 헌법 제76조는 비상사태의 유형을 ‘교전상태’와 ‘그 밖의 비상사태’로 구분하여 교전상태에 있어서는 내용상 아무런 제한없는 긴급명령이 가능하도록 하고, 그 밖의 위기상황에서는 재정·경제상의 처분이나 명령만 할 수 있도록 제한하고 있는 것이다.

그런데, 현대 사회의 위기 유형은 교전상태와 같은 전시상황과 그 밖의 위기상황으로 구분하여 대처하기에 적합하지 않다. 대규모 재난 상황이나 교전상태에 이르지 않은 상황에서도 단지 재정·경제상의 처분이나 명령만으로는 적시에 적절한 대응을 하기 어려운 경우를 열

마든지 상정할 수 있다. 다시 말해, 교전상태 외의 위기상황에서도 재정·경제상의 조치 외에 행정상 필요한 조치나 물자나 인력의 동원과 같은 강제적 조치가 필요한 경우가 있을 수 있다.

또한, ‘국가의 안위에 관계되는 중대한 교전상태’라는 요건에 관해서도 그것이 적어도 전면전이 발생하기 전단계임은 분명하나 어느 정도의 교전상태가 ‘국가 안위에 관계되는 중대한 교전상태’인지, 또 실제로 무력을 사용하여 교전하는 상황이 발생하여야 교전상태에 해당하는 것인지, 아니면 무력의 사용이 임박하여 상호 대치하는 단계도 교전상태로 보아야 하는 것인지에 관해 해석의 여지를 남기고 있다.

3. 위기관리 법제의 입법 방향

입법론적으로는 헌법 제76조 제1항과 제2항은 제헌 헌법 당시와 마찬가지로 이를 통합하여 천재·지변과 같은 위기 상황에서도 일반적 긴급명령을 발령할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 긴급명령의 요건에 관해서도 현대 사회의 다양한 위기 유형을 포섭할 수 있는 방향으로 확대할 필요가 있다. 나아가 뒤에서 살펴보는 바와 같이 헌법 제76조에 따른 국가비상사태에 관한 법제를 평시 법률의 형태로 사전에 준비해 두는 방안도 적극 검토할 필요가 있다. 국가비상사태에 닥쳐서 탄력적으로 대응해야 할 필요가 있는 사항을 제외하고 일반화되고 정형화된 대응체계에 관해서는 미리 국회의 법안심사과정을 거쳐 법률로 성립시켜두는 것이 국민의 기본권 침해를 최소화하면서도 위기에 효과적으로 대응하는 방법이 될 것이기 때문이다.

이와 관련하여 헌법재판소는 ‘국가보위에 관한 특별조치법’의 위헌 결정²⁵⁾에서 “위 특별조치법은 초헌법적(超憲法的)인 국가긴급권(國家緊急權)을 대통령(大統領)에게 부여하고 있다는 점에서 이는 헌법(憲

25) 헌법재판소 1994.6.30. 92헌가18 全員裁判部 [國家保衛에 관한特別措置法第5條第4項 違憲提請]

法)을 부정하고 파괴하는 반입헌주의(反立憲主義), 반법치주의(反法治主義)의 위헌법률이고, 국가긴급권(國家緊急權) 발동(發動)(비상사태선포(非常事態宣布)의 조건을 규정한 위 특별조치법(特別措置法) 제2조의 “국가안전보장(國家安全保障)에 대한 중대한 위협에 효율적으로 대처하고 사회의 안녕질서를 유지하여 국가를 보위하기 위하여 신속한 사태대비조치(事態對備措置)를 취할 필요가 있을 경우”라는 규정내용은 너무 추상적이고 광범위한 개념으로 되어 있어 남용(濫用)·악용(惡用)의 소지가 매우 크므로 기본권(基本權) 제한법률(制限法律) 특히 형벌법규(刑罰法規)의 명확성(明確性)의 원칙에 반하고 그럼에도 불구하고 국회(國會)에 의한 사후통제장치(事後統制裝置)도 전무(全無)하다는 점에서 비상사태선포(非常事態宣布)에 관한 위 특별조치법(特別措置法) 제2조는 위헌·무효이고, 이 사건 심판대상 법률조항(法律條項)을 포함하여 비상사태선포(非常事態宣布)가 합헌·유효인 것을 전제로 하여서만 합헌·유효가 될 수 있는 위 특별조치법(特別措置法)의 그 밖의 규정은 모두 위헌이다. 뿐만 아니라 위 특별조치법(特別措置法) 제5조 제4항은 “대통령(大統領)은 동원대상지역(動員對象地域)내의 토지 및 시설의 사용(使用)가 수용(收用)에 대한 특별조치(特別措置)를 할 수 있다. 이에 대한 보상(補償)은 징발법(徵發法)에 준하되 그 절차는 대통령령으로 정한다”라고 규정하여 보상(補償)을 징발법(徵發法)에 준하도록 하고 있을 뿐 토지수용(土地收用)·사용(使用)의 요건과 범위 및 한계 등에 관한 기본적인 사항조차도 규정하지 않은 채 포괄적으로 대통령령에 위임하고 있어, 재산권 제한을 법률로써 하도록 규정한 헌법(憲法) 제23조 제3항 및 위임입법의 한계를 규정한 헌법(憲法) 제75조에 위반되고, 또 징발법(徵發法)에 의한 보상(補償)은 사용(使用)에 대한 보상(補償)이므로 그 보상규정(補償規定)은 위 특별조치법(特別措置法)에 의한 토지수용(土地收用)의 경우에 보상기준(補償基準)이 될 수 없을 뿐만 아니라 징발법(徵發法)의 규정대로 과세표준을

기준으로 보상(補償)을 한다면 이는 정당한 보상(補償)이 될 수도 없어 위 특별조치법(特別措置法) 제5조 제4항은 “재산권을 수용(收用)하는 경우 정당한 보상(補償)을 지급하도록 규정한 헌법(憲法) 제23조 제3항에 위배된다.”고 판시하였는데, 이 결정은 국가위기사태에 대한 입법에 있어서 일응의 기준을 제시하고 있다고 생각된다.

즉, 이 결정에 따르면, 첫째 비상사태에 관한 법률이라 하더라도 기본권 제한 등에 관한 헌법상 기준을 벗어나서는 안되고, 둘째 긴급권의 발동요건은 구체적이고 명확해야 하며, 셋째 국가긴급권의 발동에 대한 사전적 또는 사후적 통제 장치가 마련되어야 하며, 끝으로 국가 긴급권에 의해 기본권을 제한하는 경우에도 그 손실에 대해서는 정당한 보상체계가 마련되어야 한다는 것이다.

4. 소 결

국가권력의 남용을 방지하고 국민의 기본권을 보장한다는 측면에서는 국가긴급권의 발동은 그 요건과 절차에 있어서 모두 엄격하게 규정하는 것이 바람직함은 두 말할 나위가 없다. 그러나, 현대 사회의 다양한 위기 상황에 효율적으로 대처하기 위한 법제는 실제적 요건에 대한 통제 보다는 사전적·사후적 절차에 의한 절차적 통제로 전환할 필요가 있다고 생각한다. 현대 사회의 위기상황은 과거와 달리 정형화된 형태로 나타나지 않고 수많은 변수가 관여된 복잡한 형태로 나타나고 그 만큼 예측가능성도 줄어들기 때문이다. 따라서 요건에 관한 판단은 위기관리 주체의 전문적이고 신속한 결정이 가능하도록 허용하되, 행정부 내부에서는 민간 전문가가 참여하는 위원회를 거치도록 하거나 입법부인 국회의 사전 승인을 받도록 하는 등의 절차적 통제와 사법부에 의한 사후적 사법통제에 의해 그 정당성과 적법성을 확보해 나갈 필요가 있다. 앞서 본 바와 같이 미국의 경우 부분동원

이나 대통령 소집과 같은 경우에 대통령에게 신속한 조치를 할 수 있도록 하면서 의회에 의한 사후적 통제에 의해 그 남용을 방지하고 있는 점을 참고할 필요가 있다.

제 3 절 위기상황에 따른 단계적 대응체제 : 동원체제를 중심으로

1. 단계적 대응체제의 필요성

각종 위기상황에 있어서 위기의 발전 단계에 따른 단계적 대응이 가능하도록 법제가 정비되어야 한다. 특히 고도의 정보전, 단기속결전 등으로 나타나는 현대전의 양상의 변화와 북한과 대치하고 있는 특수한 상황 등 우리나라의 안보환경을 고려할 때 신속한 자원동원체제가 필요하다는 시각에서 최근 전쟁 상태 이전의 사전적 부분적 동원이 가능한가 하는 것이 문제가 되고 있으며, 그 대안으로 현재의 동원체제를 전면 개편하여 통합된 동원 관계 법령을 제정하여야 한다는 주장도 제기되고 있다. 이하에서는 동원체제를 중심으로 위기상황에 대한 단계적 대응체제의 가능성과 입법적 개선방향에 관해 살펴본다.

2. 현행 법제의 문제점

전쟁 이전 단계에서의 부분적 사전 동원이 가능한가 하는 문제는 근본적으로 우리나라의 동원체제가 이원화되어 있기 때문에 비롯된 문제이다. 현재 비상사태에 대비한 인력과 물자의 관리는 평시에는 「비상대비자원관리법」에 의해 동원 이전 단계, 즉 동원물자의 지정, 관리 및 훈련 등이 행해지고, 전시 등 비상사태가 되면 전시대기법령의 형태로 준비되어 있는 「전시자원동원에 관한 법률(대통령 긴급명령)안」에 의해 실제 동원이 이루어지는 체제로 되어 있다.

그밖에도 「계엄법」, 「병역법」, 「징발법」 등에서도 동원에 관한 사항을 규정하고 있는데, 「병역법」은 전시병력소집과 전시근로소집에 관해서, 「계엄법」에서는 계엄선포 시 동원에 관해서, 「징발법」에서는 계엄과 같은 요건 하에서 물자 등을 징발할 수 있는 근거를 각각 규정하고 있으며, 각각의 경우에 동원의 요건과 대상 등은 다음 표에서 보는 것과 같다.

< 동원에 관한 현행 법령 체계 >

| 구분 | 비상대비자원 관리법 | 병역법 | 징발법 | 전시 자원동원에 관한 법률안 |
|----------|--|---|---|--|
| 대상 자원 | <ul style="list-style-type: none"> 인력자원 : 동원 업체 종사자, 기술인력 물적자원 : 물자, 업체 | <ul style="list-style-type: none"> 병력동원소집 : 예비역, 교육소집을 마친 보충역 등 전시근로소집대상 : 병력동원소집 지정에서 제외된 보충역, 제2국민역 | <ul style="list-style-type: none"> 동산 : 소모품, 비소모품 부동산 권리 | <ul style="list-style-type: none"> 인력 : 동원업체 종사자, 기술인력 병력 : 병력동원소집대상자, 전시근로소집대상자 물자 업체 |
| 자원 조사 | 실태조사, 신고 | <ul style="list-style-type: none"> 제1국민역편입자의 조사 징병검사 | 규정 없음 | 실태조사, 소요조사, 신고 |
| 동원 자원 지정 | 동원인력 · 동원 물자 · 동원업체의 지정 | <ul style="list-style-type: none"> 병력동원소집 대상자의 지정 전시근로소집 대상자의 지정 | 규정 없음 | 동원인력 · 동원 물자 · 동원업체의 지정 |
| 비축 물자 | 석유, 식량, 공산품류 등 비축대상물자를 정하고 주기적으로 점검 | 해당없음 | 규정 없음 | 동원업체에 대해 물자비축 명령 |
| 동원 계획 | <ul style="list-style-type: none"> 기본계획 집행계획 시행계획 실시계획 | <ul style="list-style-type: none"> 병력동원운영 계획서 병력동원소집 계획서 전시근로운영 계획서 전시근로소집 계획서 | 규정 없음 | 해당없음 |

제 4 장 국가위기관리 관련 법제의 문제점과 개선방안

| 구분 | 비상대비자원 관리법 | 병역법 | 징발법 | 전시 자원동원에 관한 법률안 |
|-----------------|------------------------------|---|--|---|
| 동원 훈련 및 확인 · 점검 | · 비상대비훈련 · 비상대비업무 확인 · 점검 | · 병력동원훈련소집 · 전시근로소집에 대비한 점검 | 규정 없음 | 국가동원업무 확인 · 점검 |
| 동원 발동 상황 | 규정 없음 | 전시 · 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 | 전시 · 사변 또는 이에 준하는 비상사태 | 국가의 안위에 관계되는 중대한 교전상태 |
| 동원 목적 | 규정 없음 | · 병력동원소집 : 부대편성이나 작전수요 · 전시근로소집 : 군사업무의 지원 | 군작전수행 | 국방 |
| 동원 수단 | 규정 없음 | · 병력동원소집통지 · 전시근로소집통지 | 징발영장 발부 | 국가동원령 선포 → 동원명령 → 동원영장 |
| 동원 종료 | 규정 없음 | · 전시 · 사변이 끝난 때 · 동원령이 해제된 때 · 정원조정 필요시 | · 징발물의 사용이 필요 없게 된 경우 · 징발물이 멸실된 경우 | · 국가동원의 요건이 해소된 때 · 천재지변 그 밖에 부득이한 사유로 동원을 계속 실시하기 어려운 때 |
| 동원 관련 통제 | 규정 없음 | 규정 없음 | 규정 없음 | 국회의 긴급명령 불승인시 긴급명령의 효력 상실 |
| 보상 | 규정 없음 | 현역과 같은 처우 | 과세표준 | 정당한 보상(과세표준 또는 시가) |
| 동원 불응시 처벌 | 규정 없음 | 3년 이하 징역 | 5년 이하 징역 또는 100만원 이하 벌금 | 7년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금 |

이와 같이 비상사태 시의 자원의 동원체제가 기본적으로 전시와 평시로 구분되어 있는 결과, 위기상황의 단계적 진행에 맞추어 순차적인 동원 준비가 어렵다는 문제가 제기되고 있는 것이다.

문제의 근본 원인은 앞서 설명한 것처럼 『전시자원동원에 관한 법률(대통령 긴급명령)안』이 법률과 긴급명령의 복수 법형식으로 준비되어 있어, 그 법령안의 발동요건이 헌법 제76조의 긴급명령권의 발동요건과 동일하게 규정되어 있다는 데서 발생한다.

이와 같은 법체계 하에서 실제 무력사용에 의한 충돌 이전의 단계적 동원의 가능성 문제는 크게 두 가지 관점에서 검토가 필요하다.²⁶⁾ 첫 번째는 헌법 제76조제2항에 따른 긴급명령의 발동요건 중 “국가안위에 관계되는 중대한 교전상태”를 어떻게 해석하느냐의 문제이고, 두 번째는 평시법률로 단계적 동원제도를 도입하는 것이 우리 헌법상 허용되는가 하는 것이다.

3. 단계적 대응체제의 법적 쟁점

“중대한 교전상태”를 폭넓게 해석하는 견해에서는 실제 무력의 사용에 이르기 전이라도 긴장이 어느 정도 고조된 상황으로서 무력에 의한 전면전의 징후가 있으면 이를 교전상태로 보아²⁷⁾ 전시대기법령을 발령할 수 있다고 한다. 이와 같은 해석에 따르면, 전시 이전이라도 비상사태의 발발 징후가 농후해진 단계에서도 전시법령을 발령하고 그에 근거해 부분적이든 전면적이든 어떤 형태의 동원도 가능해지므로 비상사태에 대한 단계적 대응이 가능하다고 보게 될 것이다.

그러나, 이와 같은 해석은 전시법령의 발동요건을 지나치게 완화해서 해석하는 것으로서, 국회입법권에 대한 헌법상 예외를 인정한 긴급권의 취지에 비추어 이를 엄격하게 해석해야 한다는 점에서 위헌의 소지가 있고, 나아가 이와 같은 해석에 따를 경우 대통령 긴급권이

26) 물론 헌법 제76조의 대통령 긴급명령의 발령요건을 완화하는 방안도 대안으로 검토될 수 있으나 이 문제에 관해서는 앞에서 살펴본 대통령 긴급권제도의 개선방안에 관한 부분 참고

27) 또한 이와 같은 입장에서는 ‘교전상태’의 판단 여부는 사실판단에 관한 문제이며, 법령해석의 문제가 아니라고 본다.

정치적 목적으로 남용될 소지가 있으며, 동원의 필요성이 없는 상황에서 불필요한 동원이 이루어지는 데 따른 비효율을 발생시킬 수 있다는 것이 문제점으로 지적되고 있으며, 실제로 이를 좁게 해석하여야 한다는 것이 일반적인 견해이다.

“중대한 교전상태“라는 대통령 긴급권 발령요건을 엄격하게 해석하여야 한다는 입장에 따르면 전시 상황이 농후한 상태에서는 물자나 인력을 동원할 수 없다는 결론에 이르게 되는데, 그렇다면 다음 문제로 긴급명령이 아닌 법률의 형식으로 하는 경우에는 전시 등 비상사태 이전이라도 부분적 동원이 가능한가 하는 것이다. 이 점에 있어서는 우리나라의 특수한 안보상황을 고려할 때, 동원의 요건과 기준 등을 법률에서 구체적으로 규정할 경우 가능하다는 견해와 법률로 하더라도 전시 기타 헌법이 예정하고 있지 않은 비상사태 전단계에서 인력과 물자를 동원하는 것은 위헌의 소지가 있다는 견해가 있다. 특히 우리나라의 경우 제4공화국 당시 국가긴급권이 남용되어 결국 위헌의 판결을 받은 바 있으므로 신중하게 접근해야 한다는 지적이 있다.

4. 소 결

사건으로는, 동원에 관한 요건과 절차를 법률에서 명확하게 규정한다면 비록 전시나 실제 교전상태가 발생하기 전이라도 비상사태에 대비하기 위한 필요 최소한의 범위에서 인력과 물자를 동원하는 것은 가능하다고 본다.²⁸⁾ 다만, 법률의 제정과정에서 국회의 심의를 거쳤다 하더라도 실제 동원령을 발동하는 단계에서는 그 요건의 충족 여부에

28) 『병역법』에서는 “전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태”라는 계엄선포와 동일한 요건하에서 병력소집동원을 할 수 있도록 하고 있는데, 이는 병력으로써 군사상의 필요에 응한다는 계엄의 본질에 비추어 일면 헌법적 근거가 마련되어 있다고 보겠으나, 동법에 따른 전시근로소집 역시 동일한 요건하에서 근로소집을 할 수 있는 점에 비추어 보면 동원을 위해서 반드시 헌법적 근거가 필요한 것인지에 대해서는 의문이 있다.

관해 절차적 통제장치를 마련하는 것이 필요하며, 사전적이든 사후적이든 국회의 승인을 얻도록 하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

구체적인 입법방안으로는, 현행 「비상대비자원관리법」에 평소 부분적 동원에 관한 사항을 포함하여 규정하는 방안과 「비상대비자원관리법」과 전시대기법령을 통합하여 별도의 법률을 제정하는 방안 등을 고려할 수 있으나, 앞서 본 바와 같은 통합적 위기관리 체제의 구축이라는 관점에서 후자의 방법이 적절하다고 생각된다.

또한 현행법상 「병역법」에 따른 병력동원소집과 전시근로소집은 “전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태” 시에 할 수 있도록 되어 있고, 헌법 제76조의 대통령 긴급명령은 “국가안위에 관계되는 중대한 교전상태” 시에 발령할 수 있도록 되어 있어 병력의 동원과 그 밖의 인력 및 물자의 동원 요건이 상이하게 되는 문제가 있는데, 위기상황에서 필요한 인력과 물자는 동시에 확보되지 않으면 그 기능을 제대로 수행할 수 없다는 점에서 병력 그 밖의 인력과 물자의 동원요건을 일치시키는 것도 필요하다고 생각된다.

제 4 절 다양한 형태의 신종 위기 유형에 대한 대응 법제 마련

산업·경제의 발전과 국제사회의 정세 변화 등으로 인해 다양한 형태의 신종 위기 유형이 출현하고 있다. 전 세계가 인터넷을 통해 하나로 연결되고, 군사시설, 산업시설, 공항 및 항만 등의 다중이용시설 등의 중요 시설이 대부분 컴퓨터에 의해 제어되고 있다. 따라서 바이러스·웜(Worm) 등을 이용한 정보통신망에 대한 공격은 국가 차원의 대규모 재앙으로 연결될 수 있다. 또한 대량살상무기로 무장한 국제 테러집단에 의한 테러는 그 대상범위나 규모 면에서 과거와 달리 국가적 또는 국제적 재난으로 확산되고 있다.

이와 같은 사이버공간에서의 공격이나 각종 테러에 대한 현행 법제를 살펴보면, 우선 사이버공간 상의 위기에 대해서는 이를 규율하는 법령이 아예 없고²⁹⁾ 단지 대통령훈령인 『국가위기관리기본지침』에 따른 위기대응매뉴얼에서 각종 신종 위기 유형의 한 형태로서 이를 다루고 있을 뿐이다. 테러에 대한 현행 법제 역시 대통령훈령인 『국가대테러활동지침』에서 규율하고 있을 뿐이다.

그런데, 사이버공간이나 테러에 의한 신종 위기는 정부만의 역량으로 대처하기에는 분명한 한계가 있고, 때로는 민간 분야를 포함한 모든 분야의 역량을 결집해야만 비로소 효과적인 대응이 가능한 경우가 많다. 정부 기관만이 아니라 민간 분야의 협력과 지원이 필요한 경우라면 이를 대통령훈령의 형식으로 규율하는 데에는 한계가 있다. 대통령훈령은 입법 형식상 행정기관 내부에 대한 일반적 지시 성격이므로 대외적인 구속력을 발휘할 수 없기 때문이다.

이상과 같은 신종 위기 유형에 대응하기 위해서는 법률로 이를 규율할 필요가 있는데, 다만 각각의 위기 유형에 따라 별도의 개별 법률을 제정하는 것은 입법경제상 바람직하지 않고, 또 통합적 위기관리와 자원의 통합 관리·운용이라는 측면에서도 적절하지 않다. 그에 대한 대안으로는 앞서 본 바와 같이 가칭 ‘위기관리기본법’에 중요 사항과 기본권에 관한 사항, 민간 부분의 협력이 필요한 사항을 직접 규정하고 그 밖에 위기 유형에 따라 차별적으로 규정할 사항은 법률의 위임에 따라 대통령령 이하의 하위법령에서 규정하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

제 5 절 공개적 위기관리

오늘날 국가적 위기상황은 다양한 형태로 나타나고 있다. 그런데, 전통적 위기라 할 수 있는 국가간 전쟁을 포함하여 지진·해일로 인

29) 참고로, 현재 사이버 공간에 대한 위기관리 법안으로 공성진 의원이 대표발의한 『국가 사이버 위기관리법안』(의안번호 1619)이 국회 계류 중에 있다.

한 대규모 자연재난, 테러에 의한 파괴, 악성 바이러스를 이용한 사이버 공간에서의 공격과 같은 국가위기상황에서는 정부의 위기관리기구만으로는 위기에 효과적으로 대응하기 어려운 것이 현실이다.

이와 같은 대규모 위기나 재난 상황에서는 국가 행정조직이 보유하는 자원만으로는 위기에 대응하는 데 한계가 있기 때문에, 민간이 보유하는 자원을 적절히 동원하고 또 일반 국민의 자발적 협조를 이끌어내는 것이 필요하다. 적의 침투나 도발에 대비하여 민간과 군·관·경 등 모든 자원을 통합적으로 관리·운용할 수 있도록 하는 『통합방위법』상의 ‘국가총력전’의 개념은 비단 전시나 사변과 같은 군사적 상황에서만 유효한 것은 아니다.

그런데, 우리나라의 비상사태법제를 보면, 전시상황에 대처하기 위한 각종 전시대기법령을 비롯하여 『전시지도지침』, 『국가위기관리기본지침』 등의 주요 위기관리법령이 대부분 비밀로 분류되어 관리되고 있다. 물론 군사상 또는 외교상 필요가 있는 사항에 관해서는 이를 비밀로 관리하는 것이 불가피하겠지만, 굳이 비밀로 관리하지 않아도 될 사항까지 포함하여 관련 법령 전체를 비밀로 하는 것은 문제가 있다. ‘국가총력전’의 개념하에 정부 외의 각종 자원을 효율적으로 관리하고 적절한 시기에 동원·활용하기 위해서는 현재 비밀로 분류·관리되고 있는 법령에 대한 전반적 검토를 거쳐 이를 평시법령으로 전환하거나 비밀 분류를 해제하여야 하는 이유가 여기에 있다.

비상사태법제를 평시법령으로 전환하는 문제와 관련해서는, 비상사태법제를 평시법제에 포함하는 경우 법 적용에 혼란이 발생할 수 있고, 비밀로 분류할 사항과 그렇지 않은 사항을 구분하여 법제화하는 방식에 문제가 있다는 지적이 있을 수 있다. 그러나, 비상사태법제를 평시법제화하더라도 비상사태법제가 적용될 요건 자체가 다르기 때문에 법 적용의 혼선이 발생할 여지는 없다고 본다. 오히려 평시법제와 비상사태법제가 대비되어 규정됨으로써 위기상황에 있어서 보다 신속

한 대처가 가능해진다. 또한 비밀로 분류되어야 할 사항은 해당 부분만 따로 법령으로 정하도록 해서 비밀로 관리하면 되기 때문에 법제화 형식에도 특별한 문제는 없다고 생각된다.

요컨대, 현재 대기법령으로 관리되거나 비밀로 관리되는 각종 비상사태법제에 대한 전반적 검토를 거쳐 군사작전상 공개가 부적당한 사항, 외교관계상 공개가 적당하지 않은 사항 등 반드시 비밀로 하여야 할 사항이 아니라면 이를 평시법제화하여 보다 공개적인 위기관리체제를 마련할 필요가 있다.

제 5 장 맺는 말

국가적 위기에 대비하기 위한 현행 법제는 헌법과 법률, 대통령훈령 등의 다양한 법형식으로 규율되고 있다. 그런데, 우리의 현행 위기관리 법제는 대체로 전시·사변이나 천재·지변 등의 전통적 위기에 초점이 맞춰져 있고 테러나 사이버 위협과 같은 신종 위기 유형에는 그에 대응하는 법제가 없거나 대통령훈령 등의 하위 규정으로만 규율되고 있어 현대 사회의 신종 위기 유형에 대처하는 데 한계가 있다. 또한, 이들 법제들이 개별 법령별로 독자적으로 규율되고 있어 국가적 위기에 대한 통합적 관리와 자원의 효율적 사용에도 한계가 있다. 이와 같은 문제를 해소하기 위해서는 국가 차원의 위기를 통합적으로 규율할 수 있도록 위기관리에 관한 기본법을 제정하고 동 기본법을 중심으로 여러 관계되는 법령들을 체계화할 필요가 있다.

또한, 국가위기사태에 대비한 법제에 있어서는 위기사태에 신속하고 효율적으로 대처함으로써 위기를 조기에 극복하여야 한다는 점과, 위기극복을 위한 비상적 조치를 하는 만큼 기본권의 침해 가능성과 침해 정도가 크다는 점에서 국민의 기본권 침해 요소를 최소화하여야 한다는 이중적 가치를 동시에 고려하여야 한다. 국가위기관리 과정에서 발생할 수 있는 권력의 남용과 기본권 보장의 조화를 위해서는 각종 위기조치의 발동 요건과 통제 방법에 관한 법제가 적절하게 설계되어야 한다. 그런데, 현대 사회의 위기 유형은 과거 전통적 위기와는 달리 그 피해의 전파 속도나 피해의 정도가 훨씬 빠르고 심각하다는 점에 비추어 보다 신속하고 효율적인 대응이 요구된다. 따라서, 현대 사회의 위기관리 법제는 요건에 있어서는 위기관리자에게 보다 폭넓은 재량을 부여하되, 사전·사후의 절차적 통제를 강화하는 방향으로 전환할 필요가 있다.

한편, 우리 헌정사에서는 남북의 대치 관계를 악용하고 위기 분위기를 조장하고 이를 정치적 목적으로 이용하는 사례도 없지 않았다. 그에 따른 반발로 우리 사회에서는 위기관리의 문제를 객관적으로 바라보기 보다는 정치적 해석에 의해 이를 왜곡하거나 객관적 사실이나 상황에 대한 인식조차 공유되지 못하는 상황이 벌어지고 있다. 최근 일어난 천안함 사건 이후의 정부의 대응과 정치권 및 일반 국민들의 반응 등 일련의 상황을 보면 그와 같은 점을 쉽게 알 수 있다. 그러나 어떤 경우라도 국가 차원의 위기관리 문제는 정쟁의 대상이 되어서는 안된다.

실제 위기가 닥쳤거나 임박한 상황에서의 위기대응은 이미 늦다. 위기에 대한 준비는 평시에 되어 있어야 한다. 그런 점에서 우리 사회의 위기관리 체제가 적절하게 준비되고 있는지 객관적이고 중립적인 관점에서 되돌아 볼 필요가 있다. 그리고 이런 논의는 군사상이나 외교상 비밀로 할 사항이 아니라면 보다 공개적으로 하는 것이 바람직하다.

참 고 문 헌

- 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2006.
- 김도창, 국가긴급권론, 청운사, 1968.
- 계희열, “서독의 국가긴급사태법”, 고려대 법학논집 23집(1985).
- 김상겸, “계엄법에 관한 연구”, 헌법학연구 11권 4호(2005. 12).
- 김철수, 『헌법학』, 박영사, 2008.
- 박영도, “대통령 긴급명령제도의 검토”, 한국법제연구원 현안분석 93-6
- 박종보, “계엄제도에 관한 비교법적 연구-미국을 중심으로”
- 성낙인, “프랑스 제5공화국헌법과 유신헌법상 대통령의 국가긴급권에 관한 비교연구”, 공법연구 28집 4호(2)(2006. 6).
- 조한상, “현행 헌법상 국가긴급권의 개선방향에 관한 고찰”, 헌법학연구 13권 2호(2007. 6).