

재난관리 체계에서의 군의 역할

미국 사례를 중심으로

박덕근, 김태훈, 오종익, 박종훈

국립행정연구소

최근 자연재난에 의한 피해는 해마다 증가하고 있으나, 재난발생시 일선에서는 복구를 위한 인력과 장비 및 물자의 부족으로 신속한 응급복구를 실시하지 못함으로써 2차 재난의 위험에 노출되어 있는 실정이며, 국가적으로는 응급복구를 위한 사업에 많은 예산이 투입됨으로써 대형재난의 발생가능성이 점차 증가하고 있는 현실점에서 재정부담이 증가하고 있다. 따라서 전사를 대비하여 상설 운영되고 있는 군 인력과 장비 및 물자를 국가적인 지원의 필요성이 있는 대형재난에 신속하게 배치·운용할 수 있는 시스템을 구축하여 재난발생시 효과적으로 지원하는 체제수립이 요구되는데 이러한 체제가 효율적으로 수립, 운용될 경우 군 차원에서는 대민지원 사업을 지속적으로 실시하게 됨으로써 군의 위상을 진작시키는 한편, 국가적으로는 군 인력 및 장비를 활용함으로써 국가 재정 운영의 효율화를 도모할 수 있을 것이다.

주제어: 군의 재난관리시스템, 미국의 군재난관리 지원시스템, 재난관리 군지원 과정

1. 서론

군사력은 대표적인 공공재로서 국가의 존재와 직결되는 중요성이 있으며, 국가간의 대립된 정책과 이익 등의 갈등을 완충하기 위한 가장 근본적인 수단이라고 판단되어진다. 결국은 군의 존재 목적은 군사력을 바탕으로 하여 국가의 대내외적인 안정을 도모한다는 의미로 확대될 수 있다. 탈 냉전이후 세계는 이념 대립보다는 경제적 우위를 차지하기 위한 논리와 협상력을 바탕으로 보이지 않는 대립된 갈등이 표출되어지고 있는 등 국제 안보 환경이 변화되고 있고, 국내 실정에서는 지난 40여 년에 걸

쳐 「압축적 근대화」를 진행함으로써 현재 GDP 수준으로는 세계 12위에 오를 만큼 고도의 경제성장을 이루었으나, 반대급부로서 재난에 대한 취약성이 증대되는 사회적 환경으로 변화되었다. 따라서 효율적인 국가 재난 관리는 전 정부차원에서 국가의 기능과 국민생활의 변화를 최소화하면서 가능한 자원을 충분히 활용한다는 개념이 요구되어지고 있는 실정이다. 따라서 전통적인 전투력 위주의 역할로 한정되어 있던 군사적 전략의 변화가 요구되고 있으며, 국제사회에서는 전투력이 이제 전투 수행뿐만 아니라 기술수준 및 협상력이 군사전략 수립에 중요한 영향을 미치게 되었고, 인도주의적 활동이 주요한 변수로 부각되었다. 군의 재난관리 지원 기능은 군대가 가지고 있는 전통적 임무인 국가 방위에 못지않게 중요하게 될 것이며, 군이 보유하고 있는 첨단기술과 더욱 전문화된 지식을 바탕으로 보다 포괄적인 국민안전을 보장하기 위한 노력을 통하여 국가의 대내외적인 안정을 도모한다는 역할에 군은 더욱 큰 자부심을 가지게 될 것으로 판단된다.

일본의 경우 방위청 및 자위대가 재난발생 직후 정보의 수집, 연락, 활동체제의 확립과 병행하여 인명의 구조·구급활동, 의료활동, 소화활동 등의 응급 대책 활동을 개시한다(일본내각부, 2002). 미국의 국가안전전략(NSS, National Security Strategy)은 미국민의 생명과 안전을 보장하고, 미합중국의 통치권을 유지하며, 국가와 국민의 번영을 위한다는 3가지 기본원칙에 입각해 진행된다. "민간에 대한 군의 지원(Military Assistance to Civil Authorities, 이하 MACA)"은 이러한 국가 안전 보장과 관련하여 필요시 상당한 공헌을 하고 있다.

이처럼 재난관리 체계에서의 군의 역할에 대한 체계

가 정립될 경우, 재난관리 및 복구 시 군자원 동원의 제도 및 시스템 마련을 통한 군·민·관 재난관리 공조체제를 정착하여 대국민 서비스를 향상시키고 재난에 적극 대비하여 국방부의 위상을 제고하고 필요한 경우 소방방재청의 포괄적 통제 안에서 예방할 수 있는 제도적 근거를 마련할 수 있을 것으로 기대하고 있으며 결과적으로 국가 자원의 효율적 사용으로 국가 경쟁력이 증대될 것으로 판단된다.

II. 군 재난관리 지원 기능의 필요성

1. 세계안보환경과 위기관리 환경의 변화

1) 세계 안보 환경의 변화

1980년대 중반부터 시작된 소련의 개혁과 개방 그리고 붕괴로 야기되어진 국제 정치 질서의 변화는 우리나라에도 한국전쟁 이후 대립관계였던 이데올로기적 주변국과의 관계에 있어서 큰 변화를 야기시켰으며, 과거 냉전 체제의 유지보다는 화해와 협력 시대로의 변화로 진행되고 있다. 또한 탈냉전이후 국제 정치경제면에서 글로벌화(Globalization)가 확산됨으로써 우리나라에서도 국내 경제상황이 국제사회의 변화에 민감하게 반응하고 있는 실정이다.

이와 같이 탈 냉전이후 세계는 이념 대립보다는 경제적 우위를 차지하기 위한 논리와 협상력을 바탕으로 보이지 않는 대립된 갈등이 표출되어지고 있으며, 이와 같은 정치 전략의 변화로 인하여 전면전과 같은 군사적 위기요인은 감소하였으나, 미국 뉴욕의 9.11 테러 사건과 같이 비군사적 수단에 의한 재난 성격의 위기가 빈발하고 있다. 미국 국토안보부, 러시아 비상사태부, 영국 민간비상대비부, 노르웨이 민방위 및 비상계획국 등 세계적인 주요 국가에서는 비상대비 기관들을 설치하여 전쟁을 제외한 비군사적 위기 분야에서의 비상대비 업무를 종합적으로 수행하고 있다.

2) 사회환경의 변화

우리나라는 지난 40여 년에 걸쳐 「압축적 근대화」를 진행함으로써 현재 GDP 수준으로는 세계 12위에 오를 만큼 고도의 경제성장을 이루었다. 이것은 그 동안 우리가 지닌 사회적 역량이 경제 발전에 집중된 결과로 상당

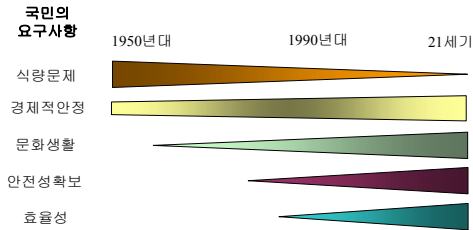
수 저개발 국가들의 부러움을 살만큼 경이로운 성취로 비춰지고 있기도 하지만, 시각을 달리하여 보면 이런 성취가 오히려 수많은 부작용과 후유증을 만들어내기도 했기 때문에 사회의 균형적 발전에 그것이 과연 바람직한지 논란의 여지가 적지 않다. 이러한 문제점은 우리 사회의 경우 최근 10년 사이에 극명하게 현상적으로 집중되어 나타났으며, 2002년 태풍 루사 등에 의한 피해 규모가 역대 최대규모인 6조 1천억원을 초과하더니 2003년에는 또 다시 태풍 매미로 인해 역대 2위 규모인 4조 8천억원을 육박하는 피해가 발생하기에 이르렀다. 홍수 재난은 강우현상을 원인으로 발생하지만 최근 들어 피해규모가 급증하고 있는 것은 자연적인 원인보다는 오히려 경제성장이라는 단일 목표를 성취하기 위해 우리가 구축한 산업화, 도시화라는 시스템 속에 내재된 인위적인 위험요소가 보다 큰 원인이 되고 있는 것이다(국립방재연구소, 2001).

독일의 사회학자 울리히 벡(Ulrich Beck)이 현대 사회를 위험 사회(Risk Society)라고 규정한 이유도 여기에 있다. 특히 우리나라는 전 세계적으로 유례없는 압축적인 고도 성장을 이루어왔으며 이제는 경제 성장이라는 목표를 어느 정도 달성했다고 자축하려는 순간, 경제성장의 그림자에 숨어있던 각종 위험이 사회 각 요소에서 부각되면서 다양한 재난이 경제성장의 시기만큼이나 압축적으로 곳곳에서 발생하고 있는 것이다.

3) 국민의식의 변화

우리나라는 해방이후 경제 성장기까지 식량문제 해결과 경제적 안정이 주요 국민적 요구사항이었으나 1980년대 경제적 안정기 이후는 문화적 욕구와 더불어 일상 생활에서의 안전성 확보에 대한 국민적 요구가 확대되고 있다. 특히, 21세기 지식 산업과 첨단 기술 시대가 확대되는 동시에 도시화, 산업화가 심화되고 있는 과정에서 위험을 과정으로만 생각하던 근대화 산업은 위험에 대한 근원적 대책을 전제로 한 발전을 요구하는 방향으로 전환되고 있으며, 우리나라의 현실상 전쟁이라는 인위적 재난의 위험성이 내재하고 있으나, 국민적 생활과 밀접한 자연재난 및 인적재난에 대한 안전성 확보 욕구가 더욱 커지고 있다. 사회적인 차원에서 민주화의 거센 흐름

과 국민에 의한 국정참여라는 의식이 강해지면서 안정성 확보를 위한 정부의 노력에 대한 기대감이 커지고 있으나, 체계적이지 못한 자원운용은 현재 국민의 욕구를 감당하기에는 다소 부족한 실정이다.



<그림 1> 국민의 사회요구 의식변화

2. 군사적 전략의 변화

과거에는 군사력을 전투수행의 역할에 한정하였던 경향이 있었으며, 이로 인해 전투력을 측정함에 있어서 인적 자원의 규모가 중요한 기준이 되었다. 군사적 전략도 이에 따라 항상 전투에 임하여야 하는 인적 자원의 비축이라는 개념이 우세하였다고 판단된다. 그러나 글로벌화 하는 국제사회에서는 전투력이 이제 전투수행뿐만이 아니라 기술수준 및 협상력이라는 변수로서 군사적 전략 수립에 영향을 미치게 되었다(조영갑, 2000).

1) 기술혁신에 따른 전쟁 양상의 변화

전쟁의 양상은 인류문화의 발전, 즉 과학기술의 발전과 함께 변화되어 왔다. 엘빈 토플러는 제1물질 시대인 농업사회에서는 백병전으로 칼, 창, 활, 방패 등 원시적 전쟁 기술에 의해서 진행되었고, 제2물질 시대인 산업사회에서는 화약발명과 더불어 대포, 전차, 원자폭탄 등 대량 화력으로 무차별 대량 파괴 및 살육전을 자행했으며, 제3물질 시대인 지식정보화 시대에서는 하이테크전으로서 정밀 유도 무기로 주문 파괴를 하고, 실시간의 정보 획득 처리 및 타격이 가능하고 그 범위도 우주전쟁으로 확대됨으로써 대량 파괴와 대량 살상 없이도 승리가 가능하게 된다고 지적하였는데 그 서막은 1991년 걸프전으

로 시작되었다. 이와 같이 군사혁신에 따른 미래 전쟁수행 양상은 고도 정보화 시대의 입체 전자 과학전이라고 할 수 있다는 것이다.

걸프전에서 이라크의 100만 대군을 대상으로 수 만명에 불과한 미국을 비롯한 다국적군이 승리할 수 있었던 것은 위성망을 이용하여 이라크 군의 중요 지휘 시설 및 방공 시설 등에 대한 정보를 수집하여 정밀 유도 무기로 목표를 정확하게 타격함으로써 가능한 것이었다. 이와 같이 전투력을 평가함에 있어서 재해 산업능력이나 인력 규모만으로 기준을 설정할 수 없게 되었으며, 첨단기술이 도입된 정밀 무기와 현장 정보 그리고 대민과의 협상력 등은 전쟁을 수행함에 있어서 중요한 변수로 부각되기 시작한 것이다. 따라서 군사적 전략에 있어서 전면전이라는 개념보다는 정보전쟁이라는 개념에서 전투력의 향상을 추진하여야 하며, 산업시대의 아날로그 전쟁 개념이 아닌 새로운 디지털 전쟁 개념의 군사 혁신적 발전을 요구하고 있다.

2) 인도주의적 군사활동

전쟁이나 대규모 재난은 공통적으로 인간의 생활의 욕을 좌절시키고 또한 무엇인가를 박탈하게 된다. 이와 같은 위기상황은 국가간의 갈등으로 촉발되어지는 것이며, 군사력에 의한 승리도 또한 최종적으로는 인간사회에서 스스로 승리에 대한 타당성 논리를 찾는 것으로 마무리될 것이다. 이는 전쟁에 패하는 국민과 승리하는 국민들에게 모두 소중한 생명의 손실에 대한 가치를 재고하는 과정이기 때문이다. 이와 같이 군사적 활동에 있어서는 전투에서의 승리도 중요하지만, 갈등 이전 및 이후의 외교 단계에서 부분적으로 예방적 역할을 담당하는 것이 필요하다는 것을 알 수 있다. 어떠한 재난적 상황이라도 한 사회의 사회적·경제적 균형을 치명적으로 변형시킬 수 있기 때문에, 적시에 구조와 재정착이 재빨리 이루어지기 위한 대책과 지원은 민심의 안정을 유도할 수 있다. 이를 수행할 능력이 있는 군이 평화 유지 및 평화 건설을 수행하는 과정에서 전쟁과 평화사이에 완충작용

을 할 수 있다는 것이다. 이와 같은 완충작용이 실패하였을 경우 사회적 혼란과 함께 피해자들은 극도의 난관을 경험하게 되며 결과적으로 군사력과 같은 물리적 억압에 대한 폭력적 저항 사태를 야기하게 될 것이다.

전투수행과 인도주의적 활동이라는 상반된 개념의 전략을 추진함에 있어서 보수적인 군의 특수한 전투수행 역할의 중요성이 감소되어질지도 모른다는 우려가 있을 수 있으나, 국제정세와 유엔의 활동, 그리고 우리나라의 이라크 파병에서도 인식하였듯이 인도주의적 활동 전략의 중요성이 부각되어지고 있다. 이를 위해서는 군 내부에서의 혁신적 전략이 요구되어지며, 평시에 훈련과 교육이 철저히 수행되어야 할 것이다. 이와 같은 전략은 주도적인 군사 평화 유지 및 민간 차원의 인도적 구호의 양상을 나타낼 수도 있지만, 통합적으로 수행되어야 하며, 이와 같은 작전을 위한 기술을 확보하는 것이 무엇보다 중요할 것이다.

3. 군의 재난관리 지원기능

군사력은 대표적인 공공재로서 국가의 존재와 직결되는 중요성이 있으며, 국가간의 대립된 정책과 이익 등의 갈등을 완충하기 위한 가장 근본적인 수단이라고 판단되어진다. 결국은 군의 존재 목적은 군사력을 바탕으로 한 국가의 대내외적인 안정을 도모한다는 의미로 확대될 수 있다. 앞에서 언급되었듯이 탈 냉전이후 세계는 이념 대립보다는 경제적 우위를 차지하기 위한 논리와 협상력을 바탕으로 보이지 않는 대립된 갈등이 표출되어지고 있는 등 국제 안보 환경이 변화되고 있고, 국내 실정에서는 지난 40여 년에 걸쳐 「압축적 근대화」를 진행함으로써 고도의 경제성장을 이루었으나, 반대급부로서 재난에 대한 취약성이 증대되는 사회적 환경이 변화되었다. 따라서 효율적인 국가 위기관리는 전 정부차원에서 국가의 기능과 국민 생활의 변화를 최소화하면서 가능한 자원을 충분히 활용한다는 개념이 요구되어지고 있는 실정이다.

따라서 전통적인 전투력 위주의 역할로 한정되어 있던 군사적 전략의 변화가 요구되고 있으며, 글로벌화하는 국제사회에서는 전투력이 이제 전투 수행뿐만 아니라 기술 수준 및 협상력이 군사전략 수립에 중요한 영향

을 미치게 되었고, 인도주의적 활동이 주요한 변수로 부각되었다. 군의 재난관리 지원 기능은 군대가 가지고 있는 전통적 임무인 국가 방위에 못지않게 중요하게 될 것이며, 군이 보유하고 있는 첨단기술과 보다 전문화된 지식을 바탕으로 더욱 포괄적인 국민 안전을 보장하기 위한 노력을 통하여 국가의 대내외적인 안정을 도모한다는 역할에 군은 더욱 큰 자부심을 가지게 될 것으로 판단된다.

III. 미국의 군 재난관리 지원 시스템

1. 미국의 군 재난관리 체계의 도입

군은 국가를 지원하고 방어하기 위해 존재하며 그 의무는 국내 응급 상황과 재난에 대응하는 데까지 확장된다. 미국 육군은 국가 생성 초기부터 위기시나 필요시 정부기관을 지원해오고 있으며 홍수, 폭동, 허리케인, 지진, 미확인 물질처리, 산불 등에 대한 대응은 방위군 및 정규군의 지원이 요청되는 사례이다. 이와 같은 상황은 국가 안전 전략(NSS, National Security Strategy)에 동반되는데, 미국민의 생명과 안전을 보장하고, 미합중국의 통치권을 유지하며, 국가와 국민의 번영을 위한다는 3가지 기본원칙에 입각해 진행된다. “민간에 대한 군의 지원(Military Assistance to Civil Authorities, 이하 MACA)”은 이러한 국가 안전 보장과 관련하여 필요시 상당한 공헌을 하고 있다. 전쟁 외에 국가가 필요로 할 때 군이 대응해야 한다는 당위성이 MACA 전략에 포함되어 있으며 정확히는 “국내외의 테러, 대규모 살상무기, 불법 마약유통, 그리고 기타 위협이 타 부처의 대처능력을 상회하거나 군사력의 이용을 필요로 할 때”로 명기되어 있다. 국가 국토 안보 전략에 의하면 민간에 대한 군의 지원은 공격, 산불, 홍수, 돌풍, 기타 재난에 대한 대응과 같이 응급상황과 특별 국가 행사 지원을 위한 것이다 (Harbottle, 1995).

MACA(민간에 대한 군의 지원)는 복잡하지만 아주 중요한 군의 임무이다. 현존하는 단계와 진행과정 내에서 군은 잘 정의된 근거를 가지고서 적절하고 특수한 역할을 수행하고 있으며, 또한 변화하는 위협과 기술과 관련된 미래의 국내 응급상황에 대한 대응에 있어서 군의 역할과 임무를 확장하기 위한 자세를 취하고 있다.

미국 군은 기본적으로 전투 작전을 수행하기 위해 군을 조직하고 훈련하며 장비를 준비하고 있지만, 인명 구조와 재산피해 저감을 위해 민간 정부기구를 지원하고 국내 응급 상황에 신속히 대응하기 위한 역량을 가지고 있는 것이다. 이러한 지원은 일반적으로 대통령이 선포하는 “특별재난 혹은 응급사태” 후에 발생하며 주정부 및 자치단체 혹은 민간기구에 대해 각종 재원과 노력을 지원한다. 미국 내 응급상황시 수행하는 군의 지원은 일반적으로 다른 연방기관을 지원하는 형태를 가지게 된다. 군은 다양한 재난과 응급 상황에 대응함에 있어 타 기관을 지원할 수 있는 막강한 능력과 재원을 보유하고 있다. 하지만 2001년 9월 11일 세계무역센터 및 펜타곤 공격에 따른 대처와 기타 많은 자연재난의 사후관리에서 보았듯이 어떠한 형태의 재난 및 응급대응에 있어서도 미국 군은 주무기관(LFA, Lead Federal Agency)이 될 수도, 되어서도 안 되는 것으로 되어 있다. 민간 기관에 대한 지원핵심은 바로 육군이며, 육군은 민간기관의 하부로서 역할을 수행한다는 미국의 기본적 군 기풍에 입각하여 민간의 통제를 받아 활동한다.

1) 국토 안보를 위한 국방부의 역할

국가 국토 안보 전략에서는 국토 안보(Homeland Security)를 “미국 내의 테러 공격을 방지하고 테러에 대한 취약성을 줄이며 테러 공격 발생시 피해를 최소화하고 복구하는 국가적 협력 노력”이라고 정의하고 있다. 국토안보에서의 군의 역할은 국토에 대한 공격과 위협에 대해 준비, 방지, 선제, 방어하는 것으로서, 미국 국토 및 주권, 인명, 주요 시설물 등을 보호하고 방어하며 위기상황시와 사후관리, 그리고 기타 활동을 위해 민간 정부기관을 지원하는 것이다. 국방부는 해외 주둔군과 국토방어 그리고 민간 정부기관 지원을 통해 국토 안보에 공헌한다. 국방부는 아래 세 가지 상황에서 안보 개선을 위해 활동하고 있다.

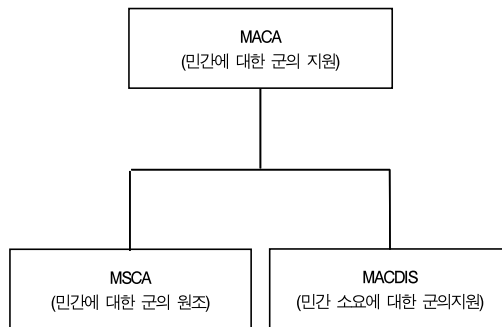
- 특별한 경우에 국방부는 전투적인 공중 경계 혹은 해상 방어 작전과 같은 군사 임무를 수행한다. 국방부는 타 기관의 지원을 받아 국민과 국토를 방어하기 위한 주무기관이 된다. 이러한 응급상황에 대한 계획은 필요할 경우 타 연방기관과 NSC 및 국토안보위원회와 상호 지속적으로 조정과정을 거

치게 된다.

- 국방부는 공격이나, 산불, 홍수, 토네이도, 그리고 기타 재난에 대응하는 등 응급 상황시 활동하며 기타 기관이 보유하지 못하고 있는 역량을 신속히 제공하도록 요청받게 된다.
- 올림픽과 같은 행사 등 타 주무기관이 주요역할을 하는 경우에 국방부는 제한적인 지원을 하게 된다. MACA는 상기 세 가지 상황 중 두 번째와 세 번째 상황에서 국방부의 민간 지원에 관해 초점을 두고 있다. 민간 지원(Civil Support)이란 “국방부의 민간 국내 응급상황을 위한 정부기구와 관련법령 수호 및 기타 활동에 대한 지원”으로 정의된다. 군의 민간 정부기관에 대한 지원 활동이 일반적으로 민간지원의 정의에 포함될 수 있다. 추가적으로 국방부는 정부의 지속 프로그램을 지원하고 있다.

2) 군 지원의 정의

민간 응급상황 대응에 있어서 군의 지원에 관한 용어는 계속적으로 변화하고 있으며 아주 복잡하게 얽혀있는 것이 사실이다. 앞에서 정의된 MACA(민간에 대한 군의 지원, Military Assistance to Civil Authorities)는 광역적으로 민간에 대한 군의 원조(MSCA, Military Support to Civil Authorities)와 민간 소요에 대한 군의 지원(MACDIS, Military Assistance for Civil Disturbance)을 포함하는 것이다.



<그림 2> 군 지원의 요소

MACA는 국내 자연재난 및 인적재난에 대응하기 위한 국방부의 대책과 활동을 말한다. 또한 민간소요 대응을 위한 국방부의 지원과 대 마약작전, 대 테러활동 및

법 수호 활동을 지칭한다. MSCA는 국가 안보에 관한 응급상황을 포함하여, 공격이나 민간 응급상황의 사후 관리에 관한 계획, 준비, 대응을 위한 기타 정부기관을 지원, 원조하는 국방부의 활동을 말한다. MACDIS는 미국 영토 및 재산을 대상으로 하는 테러 상황에 대한 대응을 포함하여 민간 소요에 대한 대응 및 준비를 위해 연방정부, 주정부 및 지방정부에 대한 국방부의 지원과 대책을 말한다.

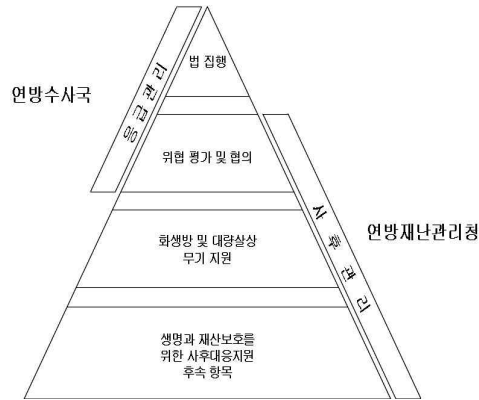
2. 미국의 국내 재난 및 대응

1) 응급 재난 상황

재난의 범위와 정의를 이해하는 것이 MACA를 위한 군의 역할과 연방정부, 주정부 및 기타 지방정부와의 관계를 이해하는데 있어 핵심이 된다. 주요 재난(Major Disaster)이란 허리케인, 지진, 산불 등 자연재난과 기타 인적재난이 연방정부, 주정부 및 지방정부의 역량을 초과하는 정도의 심각한 피해를 유발할 때를 말한다. 이때 군장비 및 인력은 국가대응노력의 일환으로 지원된다.

민간 응급상황(Civil Emergency)이란 민간 소요 사태, 우편종사자들의 파업, 대규모 난민 상황, 환경 사고 등 기타 응급상황이 일반적인 정부기능을 저해하거나 국민의 생명과 재산을 위협할 경우를 말하며 이때 연방정부, 주정부 및 지방정부는 군의 지원을 요청할 수 있다.

위기관리(Crisis Management)란 테러 행위나 위협을 해결하거나 방지 혹은 미리 처리하기 위해 필요한 자원의 사용계획, 인지, 포착하는 수단 등을 포함하는 행위이다. 위기관리는 상당부분 민간 법 집행을 위한 대응이며 법무부가 주무기관이 되며, <그림 3>에서 보듯이 법무부 중 FBI(연방수사국)가 주관부서가 된다.



<그림 3> 응급 및 사후관리 체계

사후 관리(Consequence Management)란 공공 보건과 안전을 유지하고 정부의 필수적 역할을 재개하며 심각한 사고를 당한 이재민과 사업자, 그리고 지방정부에 대한 응급구호 제공 등의 대책을 포함한다. 필요시 연방정부가 지원해 주지만 일차적으로는 주정부 및 지방정부가 사후관리의 책임을 맡게 된다. 연방정부차원에서는 FEMA(연방재난관리청)가 주무기관이며 국가대응계획(NRP, National Response Plan, 과거의 Federal Response Plan)에 의거, FEMA는 응급 지원 기능(ESF, Emergency Support Functions)을 적절한 연방정부기관에 부여해 놓고 있다. 사후 관리 차원에서 국방부는 지원 역할을 하며 연방 조정관(FCO, Federal Coordinating Officer)의 지휘를 받게 된다.

연방 사건 관리(Federal Incident Management)는 국토안보부에서 현존하는 연방정부 응급 대응 계획을 모든 분야에서 모든 재난에 대응할 수 있도록 하나의 계획으로 결합시킨 것(소위, 연방 사건관리 계획)을 말한다. 이 계획이 발효되기 전까지는 기존의 개념들이 적용되지만 연방 사건관리 계획이 진행되면서 부터는 응급 관리와 사후 관리의 구분이 없어지게 된다.

기술 지원(Technical Assistance)은 유독성 물질(Hazardous Material)에 대한 인지, 평가, 오염 제거, 운송, 처분 등의 활동을 포함한다. 기술 지원은 응급 관리나 사후 관리 기간 중에 활용될 수 있다.

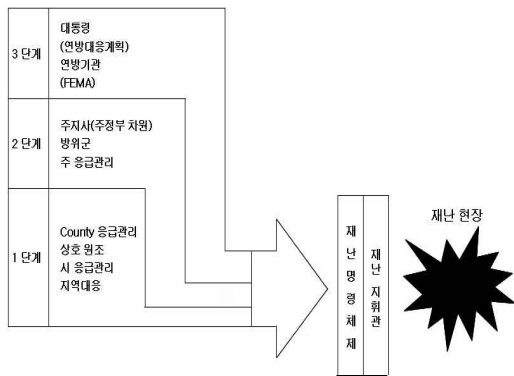
2) 연방 위기 상황 관리 대응

FBI는 지속적으로 정보를 평가하고 테러 활동에 관한

보고서를 제출한다. 실제 상황이 발생하거나 상황이 임박한 경우 FBI는 적정 무력을 사용하여 상황에 대처하게 되는데 상황에 따라 FBI는 국방부에 지원을 요청하고 합동 작전 센터를 설치하게 된다. 국방부에서 살상무기를 사용하고자 할 때는 반드시 대통령의 재가를 획득해야 한다. 일반적으로 위기관리 작전 상황 종료 후에 발생하는 사후 관리를 위해서는 국방부의 재원이 제공되지 않는다.

3) 사후 관리

사후 관리는 <그림 4>에서 보듯이 지방, 주, 연방 차원의 3단계 대응으로 나누어진다. 국내 재난과 응급상황에 대한 1차적 대응은 정부구조상 제일 하부의 정부, 즉 지방정부에서 가장 효율적으로 이루어진다. 지방정부 능력을 벗어나는 상황이 발생하면 지방정부에는 상호 협력 양해 각서를 맺은 접경 지방정부 혹은 주정부에 지원을 요청하게 된다. 주정부의 지원도 충분하지 않을 경우에는 주정부는 기존 상호 협력 양해 각서나 계약을 맺은 타 기관에 지원을 요청하게 되며 이렇게 해도 역량이 충분하지 않을 때 비로소 연방 지원을 요청하게 된다. 군 인력과 장비는 상황이 정당화될 때 그리고 적정 민간 기관에서 합법적으로 요청할 때 지원된다. 군의 지원은 주정부 차원(주정부의 관할 하에 있는 방위군의 인력과 장비)과 연방정부 차원에서 제공된다.



<그림 4> 단계별 재난 대응

3. 국가대응과정에서의 군의 역할

국가 대응 계획(NRP, National Response Plan)은 재

난관리에 있어서 주정부 및 지방정부에 대한 연방차원의 지원에 관한 뼈대를 제공하는 것이다. Stafford법에 의거, FEMA는 응급 상황에 대한 연방 차원의 대응을 조정하는 권한을 위임받고 있다. FEMA는 27개 연방 부, 처, 청과 기타 기관과의 협정서 교환을 통해 국가 대응 계획을 개발하였는데 응급 대응을 15개의 응급 지원 기능(ESF, Emergency Support Function)으로 분할·지정하여 각 기능에 대해 주무 기관과 지원 기관 활동을 지정해 놓고 있다. 국가 대응 계획은 연방정부 차원에서 어떻게 재원을 가동시키고 대규모 재난 발생시 주정부를 어떻게 지원할 것인가 하는 방안을 설명하는 것이다. 국가대응계획에서는 국방부를 포함한 연방정부의 책임과 군 지원 조정의 요구사항 등에 관한 윤곽을 나타내고 있으며 주정부 또는 지방정부의 요구사항이나 재난 규모에 따라 전체적, 혹은 일부분이 활성화된다. 이 계획의 충실한 수행을 위해 국방부, 적십자사 등을 포함한 27개 기관이 지원을 제공한다.

미국 육군공병단(USACE)은 토목공사 등과 관련하여 다양한 분야의 국내 임무를 수행하고 있다. 국가 대응 계획에 의한 응급 지원 기능 3번째가 공공시설 복구이기 때문에 연방 지원 차원에서 공병단의 임무수행은 어찌면 당연할 수 있다. 공병단은 미국에서 역사적으로 볼 때 공법 제84-99(주정부 및 지방정부 지원)에 의해 홍수통제, 수질 개선, 위험저감에 관한 다양한 지원내용과 자세로 무장되어 있다. 법률에 의해 공병단의 지원은, 국민의 생명을 보호하고 주거지 및 사업적 개발 지역을 보전하며 공공 및 공공 지원의 목적을 가진 사설 시설물을 보호하는 범위로 제한된다. 개인 차원의 주택 소유자, 기업, 농업 시설 등은 지원하지 않는다. 하지만 심각한 가뭄이 발생하였을 경우, 농장이나 목장에 대한 지원이 상황에 따라 이루어 질 수도 있다. 공공의 지원이 있을 경우 홍수 통제를 위한 구조물에 대한 복구를 수행하기도 한다.

지리적으로 여러 곳에 위치한 공병단 사무소는 미국 내 어디에서든 시기적절하게 대응을 수행할 수 있고 일반적으로 공병단은 광역 지역에 의한 유역(Watershed)을 경계로 사무소(Division)를 가지고 있다. 다시 소규모 유역을 경계로 소규모 사무소(District)를 가지기도 하며 소규모 사무소 소속으로 현장 사무소에 인원을 배치해 놓고 있다. 재난이 발생하면 이들 인원이 조속히 동원되

어 대응 및 복구 작업에 투입된다. 현재 전 세계적으로 미국에는 8개 Division, 41개 District를 가지고 있다. 우리나라 서울에는 극동사무소(Far East District)가 있다.

4. MACA 정책 원칙

군의 지원이 요청되면 아래 몇 가지 원칙에 입각하여 지원 요청에 대응한다. 첫째, 헌법 원칙과 민간 자유를 유지하면서 지원된 인력은 완벽하게 공공적 책무를 다한다. 둘째, 국방부는 일반적으로 지원 기관의 역할을 고수한다. 국내 위기상황 관리는 FBI가, 국내 재난 및 사후 관리는 FEMA가, 국외 상황은 국무부가, 그리고 국가 특별 안보 행사(NSSE, National Special Security Event)는 대통령의 호위와 위조지폐 적발 등을 담당하는 재무부 비밀검찰부(Secret Service)에서 주도한다. 특수한 상황이라면 군은 적의 도발에 대해 방어하고 물리치기 위해 국내에서 전투를 수행할 수는 있다. 이전에 국가 미사일 방어 체계라고 불리던, 지상 중거리 방어 체계(GBMCDs, Ground-Based Mid-Course Defense System)의 활용 등은 국내에서 전투 행위를 할 수 있다는 예시가 된다. 기타 국방부가 국내에서 주도적으로 역할을 수행하는 것은 영공 및 해상 방어와 첩보 활동 등이다. 셋째, 국방부가 가지고 있는 빠른 동원 능력, 인력과 장비, 기술, 군수 물품 지원 능력 등에 입각하여 군의 고유한 역할이 강조되도록 한다. 넷째, 군의 전투력을 직접 지원하지 않는 재난 대응 재원을 획득하거나 유지하여서는 안 된다. 다섯째, 민간 정부기관을 지원하는 현행 지휘 체계를 유지한다. 상위의 명령 체계를 추구하지 아니한다.

일반적으로 통합 명령 계획에 의거, 국내외 다양한 지역에 대해 지원하고 계획을 수립하는 기구는 전투 사령부이다. 통합 사령부에서 각각의 고유한 책임 분야(AOR, Area of Responsibility)에 기초하여 군의 지원 요청에 관해 비준한다. 국내 응급상황 지원은 북부 사령부(NORTHCOM)와 태평양 사령부(PACOM)를 통해 이루어지며 연합 사령부(JFCOM, Joint Forces Command)는 이를 지원한다. 북부 사령부는 대통령 혹은 국방장관 명령에 의해 국도를 방위하고 재난 사후관리 작전 등 민간에 대한 군의 지원(MACA) 임무를 수행한다. 민간상황에 대해 적극 지원하지만 이를 위한 상설병력은 거의 없으며 본부는 현역 및 민간 직원을 포함하여 약 500명으로

구성되어 있다. 연합사령부는 하나 이상의 사령부가 참여하는 국내의 합동 훈련을 조정하는 역할을 수행하며 민간 지원 상황이 발생하면 타 사령부를 지원한다.

5. 군 지원과정

1) MACA 원칙

민간에 대한 군의 지원(MACA)은 몇 가지 원칙에 의해 운영된다. 대통령과 국방부 장관은 우선순위를 설정하고 국내 지원을 위해 국방부의 어떤 재원을 활용할지에 대한 결정을 내린다. 사령관들은 다음의 원칙에 입각, 국방부 자원이 현명하게 활용되도록 모든 노력을 기울여야 한다.

첫째, 민간 정부기관이 필요한 것은 우선적으로 민간 정부기관이 조달하여야 한다.

둘째, 재난 대응이나 복구를 위한 국방부의 재원은 민간 정부기관의 역량을 상회하는 상황에서만 지원된다. 이러한 상황은 FEMA나 기타 주무기관(LFA, Lead Federal Agency)이 결정한다.

셋째, 국방부가 보유한 공중 보급이나 정찰 등 특화된 역량을 효율적으로 활용한다. 군은 군 명령체계 안에서 움직이며 항상 국방부 실행자의 권위 하에서 통제받는다.

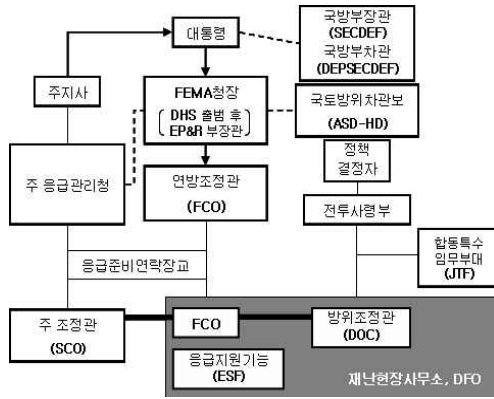
넷째, 절대적으로 필요한 상황이 아니라면 군은 민간 정부의 기능을 수행하면 아니되며, 절대적으로 필요한 상황이라도 즉시 대응의 조건하에서 임시적으로만 그 기능을 수행한다.

다섯째, 국방부 장관의 지시가 없는 한, 군 본연의 임무가 MACA에 우선한다.

2) 군 지원 요청 및 대응 절차

<그림 5>는 재난발생시 민간에 대한 군의 원조(MSCA) 흐름도를 나타낸다. 재난에 대응할 때의 과정과 관계되는 지휘 체계를 나타낸다. 재난이 발생하면 지방정부는 우선 재난에 대응하게 되며 재난 명령 체계(ICS)에 의해 관계관들은 재난명령 지휘소를 설치하고 초기 대응자들의 활동을 조정한다. 각 유관기관들도 지방단위에서 각자의 운영센터를 활성화시킨다. 재난의 규모가 지방 역량을 넘어설 때는 상호 협정에 의해 주변 지방정부에게 지원을 요청하고 이때에도 그 역량으로 감당

할 수 없을 경우 주정부 응급 운영 센터(EOC)에 지원을 요청하게 된다.



<그림 5> 재난발생시 민간에 대한 군의 원조(MSCA) 흐름도

이 때 주지사는 상황을 판단하고 대응의 수위를 결정하고 주정부 응급상황(State Emergency)을 선포할 지를 판단한다. 주정부의 통제 하에 있는 방위군에서 일부분 주정부의 역할로서 임무를 부여받게 되며 재난 대응에 있어 상당한 역할을 기대하게 된다. 미국에서 발생하는 대부분의 재난은 주정부 차원에서 연방정부의 지원 없이 처리된다.

주정부의 역량을 벗어나는 재난이 발생했을 경우는 주 정부간 이미 체결해 놓은 계약에 의해 이웃 주에 지원을 요청하고 계약에 의한 재원이 다 소진되었을 경우 재난을 당한 주의 주지사는 대통령에게 연방차원의 지원과 연방재난지역의 선포를 요청할 수 있다. 동시에 주 응급 운영센터는 FEMA 지방청장(FEMA Regional Office Director)에게 국가 대응 조정 기능을 시작하도록 알려준다. 현장의 모든 상황을 관리하기 위해 FEMA는 연방 조정관(FCO)을 지정하게 된다.

국방부는 주지사가 대통령에게 요청한 재난 지역 선포에 따라 공식적인 재난 구호 작전에 돌입한다. 대통령에 의해 재난 지역이 선포되면 FEMA는 국가 대응 계획(NRP)을 가동시키고 국방부는 결정자(Executive Agent)를 통하여 지원을 제공하기 위해 준비하게 된다. 국방부 결정자의 지시에 의해 행동자(Action Agent)는 지원 전투사령부(일반적으로 북부사령부)를 지정하는 실행지령을 전달한다. 지원된 전투사령관은 기지 지원 시설(BSI, Base Support Installation)을 지정한다. 적어도

한 건의 재난발생에 대하여 BSI가 적어서 1개소 이상 존재하는데 BSI란 현장에 파견된 군을 행정적으로 지원하고 군수를 제공하기 위해 설치되는 군사 기지이다. 재난 및 응급상황에 따라 달라지지만 심각한 경우 MACA 작전수행을 위해 최대 2,000명 정도가 동원되며, 일반적으로는 600에서 1,200명 미만 정도의 동원이 보통이다. BSI가 제공하는 다음 사항을 지원·조정한다.

- 인력 장비 등을 작전 지역으로 수송(버스, 트럭 등 이용)
- 음식, 음료, 탄약, 연료, 기름, 수리 부품 등을 제공 및 배포
- 명령 및 제어 작전 통신
- 야영, 세탁, 조리, 세척 등 기타 필수 생활을 위한 야영지 확보
- 응급 의료 지원
- 수송 및 지원을 위한 헬기 등 비행장 관리
- 물자 및 지원을 위한 계약 및 구매
- FEMA 수색 구조팀을 위한 행정, 수송 및 병참 지원(군견 4마리, 30톤에 달하는 장비 및 인력 60명 지원)

3) 즉각적 대응

어떤 상황에서는 연방정부가 관련되기 전에, 지휘관의 판단으로 즉각적인 대응이 필요한 특별한 경우가 있는데, 재난 선포 이전이라도 심각한 상황이 지방정부의 역량을 초과하는 경우에 대응이 가능하다. 생명을 구하고 이재민의 수를 줄이며 심각한 재산 피해를 줄이기 위해 일선 지휘관은 요청에 즉각 대응할 수 있다. 대응이 시작되면 지체함이 없이 국방부로 명령계통을 통하여 보고하여야 하며 향후 정산을 위해 필요할 지도 모를 때 문에 대응 활동과 관련하여 소요된 비용을 기록해 놓아야 한다. 즉각적 대응은 일반적으로 72시간을 초과하지 않는 비교적 짧은 시간동안 진행된다.

4) 국가 특별 안보 행사

국방부는 지정된 국가 특별 안보 행사(NSSE, National Special Security Event)에 군의 지원을 제공한다. 국가 특별 안보 행사란 국가적으로 중요하고 의미 있는 대규모 정치적 행사나 경제관련 행사 혹은 국제 스포츠

행사 등을 말한다. 이런 행사에는 대규모 인원이 참가할 수도 있고 소수의 인원이 참석할 수도 있다. 또, 이런 행사는 다양한 시설물을 활용할 수도 있고 제한된 지역에서 진행될 수도 있다. 이러한 행사는 테러의 표적이 될 가능성이 아주 높는데 대통령의 연두 교서, 올림픽, 주요 인사 방문 등이 대표적인 예이다. 어떤 행사가 국가 특별 안보 행사로 지정되면 주무기관은 재무부 비밀검찰부(Secret Service)가 되며 국방부는 지원을 하게 된다. 하지만 국가특별안보행사에서 어떤 사건이 발생하면 FBI가 위기관리 주무기관이 되며 FEMA는 사후관리를 위한 주무기관이 된다.

6. 특별 MACA 상황

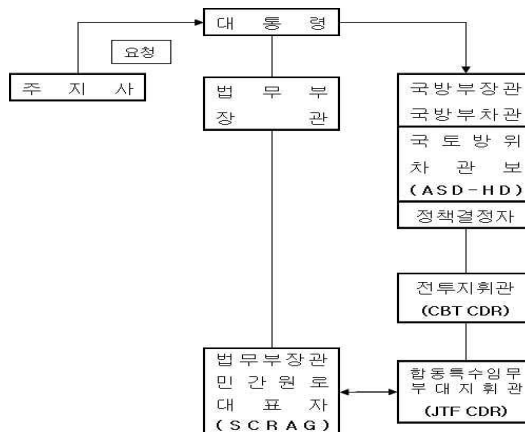
국가 대응 계획(NRP)에 의거 유관 기관들은 모든 재난의 사후 관리에 초점을 두고 있으며 특히 국방부는 화생방 및 대규모 폭발(CBRNE, chemical-biological-radiological-nuclear and high yield explosives)에 관한 사후 관리에도 관심을 두고 있다. 민간에서는 화생방 및 대규모 폭발(CBRNE)을 보통 대규모 살상 무기(WMD, Weapons of Mass Destruction)라고 한다. 2001년 5월 9일 국방부 장관의 규약 즉, “국방부의 테러에 대한 전투 및 사후 관리에 관한 시민 감독” 규약에 보면 테러 및 CBRNE상황에 대처하기 위해 군의 배치는 국방부 장관이나 차관의 개인적인 승인을 받도록 되어있으며 주정부 및 지방정부 사후 관리에 대한 책임을 가진다. 주정부는 방위군을 포함한 자원을 활용하여 CBRNE의 결과에 대처한다. 주지사는 방위군의 모든 능력을 활용할 수 있으나 대부분의 주에서 화약 부대나 기타 특수 부대를 보유하고 있지는 못한 실정이다. 따라서 현재 국회에서는 국방부를 통해 방위군내에 대규모 살상무기(WMD) 민간 지원팀(CST, Civil Support Team)을 신설하도록 독려하고 있다.

대규모 살상무기 민간지원팀(WMD-CST)은 고도로 숙련된 방위군 전문가로서 다양한 분야에서 활동한다. 속히 배치되어 상황을 평가하고 지역, 주 및 연방정부의 대응에 관해 지문하며, 필요 사항을 결정하고 주 및 연방군 지원을 촉진시키는 것이 이들의 임무이다. 평시에는 주지사의 통제를 받으며 군무국장(軍務局長, TAG, the Adjutant General) 예하에서 활동한다.

또한, 국회법 제10호, 제2564장(10 U. S. Code, Section 2564)에 의해 국방부는 국제 체육 행사를 지원할 수 있는데 법무부 장관이 중요하다고 인정하는 행사에 안전 및 안보와 관련한 지원을 제공한다. 통신, 경호, 항공, 병참, 사령부 운영, 폭발물 처리 등 다양한 분야에서 활동할 수 있다. 체육 행사의 지원비용은 상황에 따라 추후 정산이 될 수도 있고 안 될 수도 있으나 체육행사를 제외한 기타 행사에서는 비용 정산이 된다. 국제 체육 행사 지원(SISC, Support to International Sporting Competitions)을 위해 국회는 회전식 예산을 책정해 놓고 있으며 SISC 비용 지원을 위해 계획된 행사추진 전 45일전에 국회에 예산 신청을 해야 하며 매년 내년도 계획을 수립하여 제출하도록 되어있다.

7. 사회 소요에 대한 군의 지원(MACDIS)

사회 소요에 대한 군의 지원(MACDIS, Military Assistance for Civil Disturbance)에 대한 책임은 우선 법무부가 국내 사회 동요에 대한 연방 대응을 총괄·조정한다. 이때 대통령의 재가가 필수적이다. 법무부의 요청에 의해 국방부는 지원을 수행할 수 있으며 일반적으로 국방부는 법무부 지방 대표가 위치한 근처에 합동 특수 임무 부대(JTF, Joint Task Force) 본부를 설치하고 법무부 장관, 민간원로 대표자(SCRAG, Senior Civilian Representative of the Attorney General)와 협의하여 전투 사령관(CBT CDR, Combatant Commander) 예하의 합동 특수 임무 부대장이 각종 지휘를 하게 된다. <그림 6>은 민간 소요 지원 지휘 및 통제 체계를 나타낸다.



<그림 6> 민간 소요 지원 지휘 및 통제 체계(Civil Disturbance Support Command and Control)

IV. 효율적인 군 재난관리 지원시스템을 위한 개선 및 제도화방안

1. 군의 재난관리에 대한 개념 변화

재난 발생 상황을 극복하기 위하여 정부에서는 구조, 구호 등의 재난 대응 조치를 취하게 된다. 재난으로 인해 곤란해진 주민 생활의 회복을 위해서는 신속한 구조 및 구호 등의 종합적인 대응이 요구되어진다. 이때 신속함이라는 재난관리의 요구를 부응할 수 있는 조직이 바로 평소 대비 태세와 비상시 태세를 갖춘 군과 연관성이 있다고 할 것이다(비상기획위원회, 1991). 이와 같은 연관성으로 인하여 군도 인도주의적 지원을 제공한다는 인식을 받아들이고 있으며 일반적으로 재난관리에 있어서 신속하게 다량의 자원이 요구되어지는 초기단계에 동원되어지고 있다. 이러한 군의 역할은 인간 생존이라는 차원에서, 군대가 가지고 있는 전통적 임무인 국가 방위에 못지않게 중요하고 또한 자부심을 가질 만한 것이다. 미국의 경우 미국 국방부는 반드시 필요한 경우에만 국내 문제에 관여하고 있으며 민간의 능력으로 한계가 발생한 상황일 경우 국방부는 연방정부, 주정부, 그리고 지방정부에 필요한 지원을 제공한다. 자연재난 및 인적재난 발생시 수송 및 의료에 관한 지원을 주로 하고 있으며 또한 올림픽과 같은 국가적 차원의 행사 안전을 위해 추가적인 지원을 준비하고 있다.

2. 군 자원 운영을 위한 명령 체계 설정

재난 상황 시 여러 기관이 현장 지원을 수행할 경우 명령 체계에 대하여 혼란이 발생하게 된다. 특히, 평소 명령 체계가 확실한 군의 경우에는 재난관리 지원에 있어서 현장 구조 본부와의 역할 분담에 있어서 혼란이 발생할 우려가 더 높다고 할 수 있다. 재난관리 지원 업무에 대하여서는 현장 구조 본부에서 결정된 사항에 따르지만, 한편 재난관리 지원에 동원된 장비 및 인력에 대하여서는 군의 조직체계에 따라 그 책임성이 주어지기 때문에 재난관리 지원의 경우에 해당 부대장 혹은 현장 지원 책임자는 복수의 명령 체계를 가지고 업무에 임할 수밖에

에 없으며, 이로 인한 혼란과 업무 추진에 있어서 신속성이 저감될 가능성이 상존한다고 할 것이다. 따라서 재난 발생시 현장 대응을 위한 지원에 대하여 그 책임성 및 한계성에 대한 심도 있는 분석이 요구되어진다.

3. 군 자원 지원을 위한 기준 설정

군은 국방이라는 주된 임무가 있는 것이 사실이며, 재난관리 지원의 역할은 국방보다는 우선순위가 낮다는 것은 부인할 수 없다. 그러나 한반도 평화가 지속되면서 전 시 상태라는 개념과 함께 국가 방위의 잠재적인 능력으로서 군의 위상을 정립하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 인도주의적 전략과 함께 국민의 신뢰를 받는 군으로서 재난이 발생하는 비상시의 군의 지원은 그 의미가 있다고 할 것이다. 하지만 재난관리의 1차적인 주체는 소방방재청 및 지방자치단체에 있으며, 1차적인 주체의 능력을 초과하는 대응이 필요할 경우 군의 지원이 요구되어진다. 실무자들과의 의견수렴에 있어서 군에서는 지방자치단체가 인력이 부족하면 무조건적으로 군에 협조 요청을 하고 있다는 의견을 제시하고 있으며, 지방자치단체에서는 필요인력을 요청하여도 군에서 신속하게 재난관리 지원을 해주지 않는다는 의견을 제시하고 있다. 이와 같은 상황은 지방자치단체와 군과의 사전 협의 부족에서 나타나는 혼란적인 상황임이 틀림없다. 이와 같은 상황을 극복하기 위해서는 군과 지역 재해대책본부와의 사전협의가 이루어져야 할 것이다.

첫째, 시군구 안전관리위원회에서 군의 지원에 대한 명확한 사전협의의를 정하여야 한다. 둘째, 지역별로 군에서 담당할 임무를 설정하고 이에 대한 대응방법을 준비할 필요가 있다. 셋째, 중앙안전관리위원회에서는 이와 같은 군 및 관련기관의 지원을 위한 기준을 마련하기 위한 표준적인 지침을 마련할 필요성이 있다.

4. 훈련계획, 예산지원 등 지원 여건의 마련

장비와 인력의 운영에는 반드시 예산의 뒷받침이 요구되어진다. 그러나 재난 발생의 불확실성 때문에 예산 편성에 있어서 문제점이 발생하게 된다. 일반적으로 군 인력에 대한 간식 제공과 장비운영에 따른 유류비 및 의료 약품 같은 경우에는 군 부대의 운영을 위하여 배정된 예산을 사용하고 있거나, 사후에 편법을 이용하여 지출

하고 있는 실정이다. 따라서 군 부대의 정상적인 운영을 위하여 재난관리 지원에 있어서 소극적인 대응을 할 가능성이 내포하고 있다고 할 수 있다. 군의 보다 적극적인 재난관리 지원 기능을 확보하기 위해서는 이와 같은 인력, 장비 및 약품 등 군에서 축적하고 있는 자원에 대한 대가에 대한 기준을 마련하고 예산 또는 재해 대책 예비비에서 지원 비용을 지출할 수 있는 방안을 마련함으로써 계획적이고 체계적으로 군의 재난관리 지원에 참여할 수 있는 여건을 조성할 필요성이 있다.

V. 결론

과거 오랜 기간 동안 군은 홍수, 폭설 등 재난으로 인한 파괴로 국민들과 지역사회가 위험에 빠졌을 때 동원되어 왔으며, 최근에는 보다 적극적인 재난관리 지원임무에 관여하는 경향이 증대되어 왔다. 특히, 국민의 신뢰를 바탕으로 하는 정부에서는 생명을 구호하는 과정에서 요구되는 사활적 봉사 체계를 갖춘 군의 신속한 대응을 요구하고 있다고 할 것이다. 지방자치단체에서는 태풍, 호우 등 속도가 요구되는 포괄적인 구조 및 구조작전을 효과적으로 전개 할 수 있는 긴급 태세를 할 수 있는 가용 능력이 한계가 있다고 할 것이다. 따라서 그들이 어떠한 긴급 상황에서 어느 때나 예고 없이 신속하게 대응할 수 있는 기본 조직과 구조를 갖춘 군에게 도움을 요청하는 것이 당연할 수 있다고 할 것이다.

미국의 경우, 재난이 발생하면 응급 지원 기능(ESF)의 일부 혹은 전체가 가동되며 ESF의 가동은 상황의 성격과 규모, 그리고 요구되는 연방 재원의 수준에 따라 달라진다. 연방 자원들은 15개의 분야별 ESF들로 분류되어 각각 기능들은 책임기관(주무기관)에 의해 지휘되고 주무기관과 지원기관이 협조하여 주 및 지방 정부의 수습 능력을 극대화하기 위한 자원 동원 계획을 규정한다. 여기서 국방부는 ESF #3의 주무기관일 뿐만 아니라 기타 14개의 ESF에 모두 지원기관으로 지정되어 있다. 국방부는 군수, 장비, 인력 등의 막대한 재원을 기초로 하여 국가 대응 계획에 중요한 역할을 수행하도록 하고 있다. 그러나 타 부처의 지원에 한계가 있을 경우, 그리고 본연의 임무에 지장을 받지 않는 한도 내에서만 지원을 수행한다. 방위 조정관(DCO)의 임명에 의해 모든 군 자원이 조정되며 방위 조정관은 다른 부처와 마찬가지로 연방

조정관(FCO)의 명령을 받아 효율적이고 체계적인 현장 활동이 가능하게 된다.

일본의 경우, 고베 대지진 이후, 1995년 재해대책기본법 및 자위대법의 개정과 함께 자위대의 운영을 위해 방위청 방재 업무 계획에 소위 자주과견에 관계되는 판단 기준을 명기함과 동시에 도도부현 지사 등의 파견 요청을 간소화하는 자위대법 시행령의 관련내용을 개정하였다. 또한 2000년 11월에는 재난 대처 매뉴얼 및 도도부현별 재난 파견 연락 창구 일람표를 작성하여 도도부현 등에 주지시켰다. 피해 규모의 조기파악을 위해 각 성청은 각각의 입장에서 현지의 관계자로부터의 정보를 집약하는 것 외에 경찰청, 방위청, 소방청, 해상보안청에 있어서는 일정 규모 이상의 지진이 발생할 경우에 항공기, 선박 등을 활용한 정보 수집 체계를 정비하여 수행하고 있다. 재난발생 직후의 정보의 수집·연락, 활동 체계의 확립과 병행하여 인명의 구조·구급 활동, 의료 활동, 소화 활동 등의 응급 대책 활동이 개시된다. 응급 대책 활동의 실시에 대해서는 제1차적으로는 시정촌이 움직이고 도도부현은 광역에 걸쳐 종합적인 처리를 필요로 하는 것에 대응한다. 또한 지방 공공단체의 대응 능력을 넘는 대규모 재난의 경우에는 국가(중앙정부)가 적극적으로 응급대책을 지원하도록 되어 있다(일본방위청, 2003).

이처럼 해외의 사례에서 살펴볼 수 있듯이 전시를 대비하여 상설 운영되고 있는 군 인력과 장비 및 물자를 국가적인 지원의 필요성이 있는 대형 재난에 신속하게 배치·운용할 수 있는 시스템을 구축하여 재난 발생시 효과적으로 지원하는 체제 수립이 요구되며, 이러한 체제가 효율적으로 수립, 운용될 경우 군 차원에서는 대민 지원 사업을 지속적으로 실시하게 됨으로써 군의 위상을 진작시키는 한편, 국가적으로는 군 인력 및 장비를 활용함으로써 국가 재정 운영의 효율화를 도모할 수 있을 것으로 판단된다(국립방재연구소, 2004). 물론 군이 존재하는 본연의 임무에 침해를 주지 않는 범위에서 이러한 논의가 진행되어야 하며, 효율적인 대인의 정착을 위해서는 지속적인 연구와 보완이 필요할 것이다.

<참고문헌>

▷ 국립방재연구소. 2001. 방재기본계획수립을 위한 방재정책 기본

방향에 관한 연구.

- ▷ 국립방재연구소. 2004. 군 인력·장비의 재난관리지원시스템 구축을 위한 외국사례 및 제도연구.
- ▷ 비상기획위원회. 1991. 비상대비 업무의 발전방향. 국가안전보장회의 비상기획위원회 정책자료 91-3.
 - ▷ 일본 내각부. 2002. 방재백서.
 - ▷ 일본 방위청·자위대. 2003. 방위백서.
- ▷ 조영갑. 2000. 통일한국과 국가동원 정책연구. 비상대비연구논총. 89: 69-157.
- ▷ Michael Harbottle(허남성 역). 1995. 군의 새로운 역할. 국방대학원 안보문제연구소 안보정책자료시리즈 96-2. 제133호.

朴德根: 1998년 미국 Cornell 대학교에서 박사학위를 취득하고(논문: Evaluation of Dynamic Soil Properties: Strain Amplitude Effects on Shear Modulus and Damping Ratio) 현재 소방방재청 방재연구소 연구관으로 재직 중이다. 국무총리 국무조정실 수해방지대책기획단 자문위원, UN/ISDR(재해지감을 위한 국제전략) 한국정부 연락담당관, UNESCAP/WMO Typhoon Committee(태풍위원회) 방재분과 위원으로 활동하고 있으며 주요관심분야는 방재정책 및 지진/지반방재, 국제협력 등이다. 주요 논문으로는 “National Disaster Management System in Korea Using GIS/GPS Technologies(2001)”, “Earthquake Response and Disaster Warning(2005)”, “Mapping of Natural Hazards and Its Applications in Korea(2005)” 등이 있다.(dr_park@nema.go.kr) **金泰勳:** 2001년 한양대학교에서 석사학위를 취득하고(논문: 국내 도로 산사태 방지대책공법의 적용사례 연구) 현재 소방방재청 방재연구소 토목연구사로 재직 중이다.(ddahoon@nema.go.kr) **吳定林:** 2003년 세종대학교에서 석사학위를 취득하고(논문: 충격과압을 받는 방파제 기초지반의 거동 연구) 현재 소방방재청 방재연구소 연구원으로 재직 중이다.(jeongrim@nema.go.kr) **朴廷勳:** 2004년 전남대학교에서 석사학위를 취득하고(논문: 세일 풍화토의 물리적, 역학적 특성에 관한 연구) 현재 소방방재청 방재연구소 연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 사면안정, 연약지반 등이다.(parkgun97@nema.go.kr)

