

재난관리에 있어 군의 역할과 대비방향

고창석**, 양기근***

오늘날 우리가 살고 있는 사회는 자연재난과 인위재난, 그리고 사회적 재난이 끊임없이 발생하고 있으며, 재난은 점점 대형화되고 피해 또한 천문학적으로 늘어나고 있다. 이에 비해 재난대응 인력은 턱없이 부족하고, 재난에 대한 1차적 책임을 지고 있는 지방정부의 능력만으로는 극복하기 어려운 대규모 재난이 일반화되고 있다. 재난관리의 선진국이라 할 수 있는 미국의 경우, 정부의 능력만으로 감당하기 어려운 재난발생 시 군의 지원을 법제화하고 지원을 요청받을 경우, 군의 기본임무 수행에 지장이 없는 범위 내에서 지원임무를 수행하고 있다. 대규모 재난의 발생 시에는 일상불란하게 체계적으로 임무를 수행할 수 있는 대규모 인력이 필요한데 이러한 임무를 수행하기 적합한 조직이 바로 군이다. 군은 군 자체의 재난관리는 물론 재난복구를 위한 대민지원, 국가기반체계 보호 지원, 긴급구조지원, 그리고 해외 긴급구조지원은 물론, 초국가적 재난발생에 대비하여 국제적 재난 교류협력 활동을 하여야 한다. 이를 위해 국가재난 극복을 군의 기본임무로 인식하고, 재난 관련 법령 정비, 군 지원원칙 정립, 만·관군 협조체제 유지, 그리고 재난관리 교육 및 훈련체계 정립, 국가기반체계 보호 및 지원정책 개발, 국제적 재난협력체제 구축 등이 필요하다.

주제어: 재난관리, 재난대응, 재난관리체제, 국가기반체계 보호, 긴급구조지원

1. 서론

2011년 7월 중부지방에 내린 집중호우로 62명이 사망하고 9명이 실종되었다. 특히, 서울은 1907년 기상관측을 시작한 이래 104년 만에 처음이라는 도시홍수로 우면산 주변에 산사태가 발생하여 18명이 사망하고, 일부지역에 정전이 되고, 주택은 물에 잠기고, 일부 지하철 입구가 막혔으며, 강남역과 대치역일대는 차가 물에 잠기어 교통마비를 초래하였다.¹⁾ 또한 2007년 12월 허베이 스피리트호 기름유출 사고로 원유 12,547kl가 유출되어 태안일대 해안선 167km가 오염되고, 해수욕장 15개소, 섬 59개소, 어

* 본 논문은 2011년 국가위기관리학회 동계학술대회에서 발표한 내용을 수정·보완하였음을 밝힙니다.

** 제1저자, *** 교신저자.

1) 피해복구를 위한 군 지원을 살펴보면, 우면산 산사태시 2011년 7월 25일부터 8월 3일까지 약 3만784명을 지원하였으며(조선일보, 2011. 8. 3), 경기도 일대에는 7월 28일부터 8월 1일까지 150~190여개 부대장병 2만8000여명과 장비 300여대를 투입하여 수해복구를 지원하였다(세계일보, 2011. 8. 1).

장 등의 피해액이 약 5,735억 원에 달했다.²⁾ 한편 국가핵심기반시설 종사자의 집단행동으로는 2008년 화물연대의 파업과 2008년부터 2010년까지 매년 철도노조의 파업이 발생하였다.³⁾ 이와 같이 기상이변으로 인한 대규모 자연재난과 고도의 산업화·과학화에 따른 인위재난, 그리고 급격한 사회변화와 테러, 에너지, 통신, 교통, 금융, 의료, 수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등 사회재난이 지속적으로 발생하고 있다. 이러한 다양한 형태의 재난은 국가안보를 위협하는 수준까지 증가하고 있어 국가적 차원의 관리가 더욱 절실해지고 있다.

자연재난 및 인위재난은, 인명 및 재산피해 방지는 물론 국민들의 불편을 해소하기 위해서 매우 신속한 재난대응 및 복구를 필요로 한다. 그리고 국가핵심기반시설 종사자의 집단행동으로 인한 국가핵심기반시설의 마비는 국가 산업발전과 국민생활에 막대한 영향을 미치기 때문에 절대로 발생해서는 안 된다. 이러한 재난이 발생하였을 경우 재난에 대한 대응 및 복구는 소방방재청의 긴급구조통제단만의 능력으로는 해결할 수 없는 경우가 많다. 최단시간 내에 재난복구에 필요한 인원이 동원되어야 문제해결이 가능하며, 이러한 재난이 발생할 경우 조직적으로 임무를 수행할 수 있는 조직으로는 군이 가장 적합할 것이다. 또한 국가핵심기반시설의 종사자들이 파업을 한 상황에서 장비를 지원하고 일정 자격을 보유한 가용자원을 즉시 활용할 수 있는 조직으로서의 군은 재난 문제 해결에도 매우 유용한 조직이다.

일찍이 미국, 일본 등 선진국들은 국가 재난관리체계 발전을 국가안보적 차원에서 관리하여 왔으며, 특히 대형 재난발생 시에는 국가 위기관리시스템을 총동원하는 제도를 발전시키는 등 재난관리에 군을 적극 활용하고 있다. 우리나라도 국가위기관리 차원에서 재난관리를 하고 있으며, 국방 재난관리체계를 구축하여 국가재난에 대한 복구를 지원함으로써 군은 재난관리에도 기여하고 있다.⁴⁾

군의 존재목적은 평상시에는 전쟁을 억제하고, 유사시에는 적과 싸워 이기는 데 있음은 말할 나위도 없다. 이러한 전통적인 안보를 위한 역할에 추가하여 포괄적 안보개념에 따라 군의 역할이 비군사적인 분야의 재난관리에 이르기까지 확장된 지 오래 되었다. 군의 재난관리 지원기능은 군대의 전통적 임무인 국가 방위에 못지않게 중요하며, 군이 보유하고 있는 첨단 기술과 전문화된 지식, 인적·물적 자원을 바탕으로 대내외적으로 국가의 포괄적인 안정을 도모한다면, 군은 국민으로부터 더욱 신뢰를 받는 국민의 군대가 될 것이다(박덕근 외, 2006: 1).

2) 허베리 스피리트호 기름유출 사고 당시 2007년 12월 7일부터 2008년 5월 30일까지 육·해·공군 및 국방부 직할 부대 등 22개 부대 177,394명에 장비 2,939대를 지원하고 폐기물 10,655톤을 수거하였다(국방부, 2009: 22).

3) 2008년 화물연대 파업 시 6월 13일부터 6월 20일까지 8일 동안 의왕 ICD와 부산·광양항에 운전자 518명(연인원 2,403명)에 정부 위탁차량 127대(연 755대)를, 2008년 철도노조 파업 시에는 2008년 11월 19일부터 20일까지 군통제관과 전동차 기관사 124명(연 248명)을 지원하였고, 2009년 철도노조 파업 시에는 11월 25일부터 12월 4일까지 10일 간 180명(연 1,492명), 2010년 철도노조 파업 시에는 5월 11일부터 12일까지 2일 간 159명(연 317명)을 지원함으로써 파업으로 인한 피해를 최소화 하였다(육군, 2011: 93).

4) 재난관리란 각종의 재난을 관리하는 것으로서 재난으로 인한 피해를 최소화하기 위하여 재난의 예방(mitigation), 준비(preparedness), 대응(response), 복구(recovery)에 관한 정책의 개발과 집행과정을 총칭하는 것이다(Petak, 1985: 3).

본 논문의 연구목적은 재난관리에서의 군의 역할을 조명해보고, 국방 재난관리체계의 정책 추진방향을 제시하는 데 있다. 이러한 연구목적을 달성하기 위해 먼저, 재난관리 환경의 변화를 살펴보고, 둘째, 미국의 군 재난관리체계를 연구하여 시사점을 도출하고자 한다. 즉, 재난관리 환경변화와 미군의 재난관리체계가 시사하는 바를 바탕으로 재난관리에 있어 우리 군의 역할과 대비방향을 제시하고자 하는 것이 본 연구의 목적이다.

II. 재난관리 환경의 변화

1. 지구 온난화 등 기상이변 확산

1997년과 1998년에는 20세기 최대 규모의 엘니뇨가 발생하였고, 뒤이어 1999년에는 라니냐가 나타나는 등 전 세계가 최근 몇 년 동안 심각한 가뭄과 홍수, 고온, 한파 등 각종 이상 기후로 인하여 막대한 인명과 재산피해를 입었다. 특히, 2010년에는 자연재난으로 목숨을 잃은 사람은 29만 7천여 명에 달했다.

2010년 1월 아이티 강진으로 무려 22만 2,500명 이상이 사망하였고, 2010년 여름 러시아의 폭염으로 인한 사망자도 5만 5,736명에 달했다. 중국에서는 2010년 4월 칭하이성 강진을 비롯해 간쑤성 산사태, 윈난성 가뭄 등 자연재난으로 인해 4억 3천만 명의 이재민이 발생하였으며, 90조 4천억 원의 재산피해를 입었다. 2011년 3월에는 원전사고를 동반한 일본 도후쿠 지방 태평양 해역 지진(강도 9.0)·쓰나미로 28,680여 명이 사망 또는 실종되었고, 원전 29기 중 11기의 가동이 중단되었다. 또한 2011년 12월 필리핀의 열대성 폭풍우 ‘와시’로 인해 1,006명의 인명피해가 발생하였으며, 태국은 2011년 7월 말부터 시작된 대홍수로 381명이 사망하고, 경제적 손실은 무려 52조원에 달한 것으로 추산되고 있다.

세계적인 이상기후와 함께 우리나라도 기후변화에 따른 자연재난의 양상이 다양화되고 있으며, 장기적인 기후변화 추세로 볼 때 대규모 재난발생 가능성이 상존할 것으로 예상되어 대비가 요구된다.

2. 국가안보 개념의 변화

탈냉전 이후 외부로부터의 군사적 위협은 줄어드는 반면에 인간의 삶을 위협하는 새로운 종류의 위협들이 급부상하고 있다. 지구 온난화로 인해 자연재난이 빈발하고, 산업이 고도로 발달하고 도시화가 급속히 진행되면서 인위재난이 발생하고 있으며, 한 국가만으로 감당할 수 없는 테러, 불법이민, 난민, 마약, 환경오염, 지진 또는 쓰나미 등과 같은 국제적 위협이 증가하게 되었다. 이에 따라 위기와 위기 관리의 개념이 확대되기 시작하였으며, 이러한 위기에 대처하기 위해 포괄적 안보개념이 등장하게 되었다(김열수, 2007: 118).

또한, ‘국가 위기관리 기본지침’에는 국가 위기를 국가 주권 또는 국가를 구성하는 정치, 경제, 사회, 문화체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태로 정의하고 있다(육군본부, 2009: 137). 따라서 국가 위기관리에 전통적 안보뿐만 아니라, 자연재난과 인적재난을 의미하는 재난위기, 국가의 핵심 기능과 가치의 기반이 되는 국가기반체계 분야의 위기, 그리고 신종 위기 등을 포괄하게 되었다(이재은, 2006: 20).

정부는 포괄적 안보개념을 적용하여 「재난 및 안전관리 기본법」을 제정하였으며, 국가적 재난이 발생할 경우에 군의 지원을 기본법에 명시하였다. 이로써 군의 재난관리 및 재난관리 지원임무가 법제화 된 것이다(국방대학교·국방부, 2008: 1).

3. 산업화와 과학기술의 발달

우리나라는 지난 50여 년 동안 고도의 경제성장을 지속하여 세계 10대 경제대국이 되었다. 이러한 급속한 고도성장을 이룬 산업화 과정에서 삼풍백화점 붕괴와 성수대교 붕괴 등 수 많은 재난이 발생하였다. 우리나라의 도시화율은 1960년대 39.1%에서 2010년 90.9%로 거의 전 국민이 도시에 집중하여 살고 있으며, 시설물은 대형화되고 초고층화 되었으며, 좁은 국토면적에 시설물이 밀집하게 되었다. 또한, 과학기술의 발달로 사소한 실수나 기술적 결함에 의해서도 치명적인 사고가 발생할 개연성이 훨씬 증대 되었다.

따라서 오늘날 기상이변에 의한 자연재난이든 인위재난이든 재난이 발생한다면, 우리가 구축한 산업화, 도시화라는 시스템 속에 내재된 인위적인 위험요소로 인해 막대한 인명 및 재산피해를 가져올 수밖에 없는 환경이 조성되었다.

재난이 대형화될 경우 긴급구조통제단 임무를 수행하는 소방방재청 만으로는 재난을 효과적으로 수습하기 어려우며, 평소에 잘 준비되어 있으며 많은 인력을 단시간에 동원하여 조직적으로 임무를 수행할 수 있는 조직인 군을 활용한다면, 보다 더 효과적으로 재난을 극복할 수 있을 것이다.

4. 사회적 갈등 증대, 신종 전염병 출현

사회적 차원에서는 산업화와 민주화를 달성한 이후, 국가 정체성과 이념을 둘러싼 우파와 좌파의 갈등과 망국적이라는 지역갈등, 그리고 사회적 양극화, 특히 빈부갈등과 계층갈등, 도농(都農)갈등이 심화되고 있다. 또한 경제발목을 잡는 노사갈등과 불법·폭력 시위문화, 대북정책을 둘러싼 남남갈등, 그리고 한·미동맹을 둘러싼 노선의 대립 등이 위기를 불러올 수도 있다. 더욱이 지구 온난화로 인한 신종 전염병과 구제역과 같은 가축질병 등 사회적 재난이 증가하고 있는 실정이며, 이러한 사회적 재난은 대규모로 광범위하게 발생하여 군의 지원을 요구하고 있다.

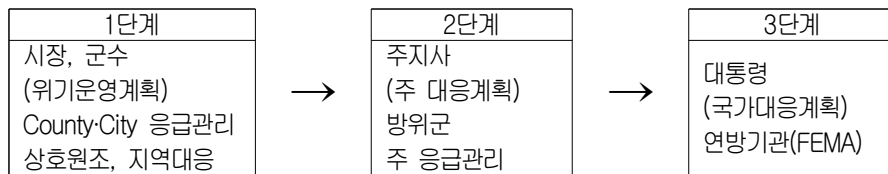
5. 인도적 지원활동 요구

기후변화에 따라 전 세계적으로 대형 재난이 계속 발생하고 있다. 이러한 재난은 재난이 발생한 국가 차원에서도 단기간 내에 수습이 어려워 국제적 차원의 인도적 지원을 요구하고 있다. 이러한 어려운 지원임무를 효과적으로 수행하려면 전문성을 가진 일사불란한 조직이 필요하다. 군은 상시 재난관리를 할 수 있도록 준비된 조직이라고 할 수 있으며, 재난발생 시의 재난 피해자들을 지원하는 활동과 같은 인도적 지원은 군의 평화작전 유형 중 하나이다.⁵⁾

III. 미국의 군 재난관리체계

1. 미국의 재난관리체계 개관

재난이 발생한 이후 미국의 재난관리는 <그림 1>에서 보는 바와 같이 지방·주·연방정부 차원의 대응이 이루어진다. 지방정부는 시·군을 중심으로 관할구역 안에서 재난과 응급상황에 대한 재난관리 업무를 수행할 1차적 책임을 지게 된다.⁶⁾ 지방정부의 능력을 벗어난 상황이 발생하면, 상호협력 양해각서를 체결한 인접 지방정부 혹은 주정부에 지원을 요청한다. 주정부의 지원도 충분하지 않을 경우에 주정부는 상호협력 양해각서를 체결한 인접 주정부에 지원을 요청하게 되며, 그렇게 해도 역량이 충분하지 않을 때 비로소 연방차원의 지원과 연방재난지역 선포를 요청한다(박덕근 외, 2006: 6-7).



<그림 1> 미국의 재난단계별 재난대응

- 5) 평화작전은 그 목적에 따라 평화유지작전, 평화강제작전, 평화구축, 인도적 지원으로 구분된다. 이 외에도 정치적·외교적 분야 활동으로는 분쟁예방, 평화조성, 예방외교 등이 있다(육군본부, 2011b: 5-46). 인도적 지원은 법률 제8317호(2007. 3. 29) 「해외긴급구호에 관한 법률」에 의거, 범정부적 결정에 따라 군이 수행하는 “해외재난구호 지원활동”이다. 최근의 이 같은 사례는 2008년 5월 12일 중국 쓰촨성 대지진으로 86,000여명이 희생되었을 때 공군 수송기를 이용하여 재난구호 물자를 지원한 사례와 아이티 대지진으로 재난구호 지원활동을 위해 단비부대를 파병한 사례 등이 있다(육군본부, 2011a: 5-48).
- 6) 주요 재난(Major Disaster)이란 허리케인, 지진, 산불 등 자연재난과 기타 인위재난이 연방정부, 주정부 및 지방정부의 역량을 초과하는 정도의 심각한 피해를 유발할 때를 말한다. 민간응급상황(Civil Emergency)이란 민간 소요사태, 우편종사자들의 파업, 대규모 난민상황, 환경 사고 등 기타 응급상황이 일반적인 정부기능을 저해하거나 국민의 생명과 재산을 위협할 경우를 말한다(박덕근 외, 2006: 6).

주지사는 재난이나 응급상황이 발생하면, 지방정부의 지원요청에 대한 허용여부를 결정하고, 응급상황을 선포할 수 있으며, 수습을 위해 주 대응계획을 작동시키며, 주정부 관할 하에 있는 방위군을 소집할 수 있다(권영준, 2009: 38).

연방정부의 재난관리는 연방위기관리청(FEMA: Federal Emergency Management Agency)을 중심으로 이루어지며, FEMA는 국가대응계획(NRP: National Response Plan)을 수립하여, 15개의 응급지원기능으로 분할하여 주무기관과 지원기관을 지정해 놓고 있다(권영준, 2009: 40).⁷⁾ 군의 인력과 장비는 지원할 상황이 조성되면 주정부차원과 연방정부차원에서 제공된다.

2. 군 재난관리체제

1) 지원원칙

민간의 능력으로 한계가 있을 경우에 한하여 국방부는 연방정부, 주정부, 그리고 지방정부에 필요한 지원을 하는 것을 원칙으로 하며, 주로 자연재난 및 인위재난 발생 시 수송 및 의료에 관한 사항을 지원한다. 국내외적으로 국방부 자원에 대한 동시다발적인 지원요청이 쇄도할 경우에는 국가안전보장회의(NSC: National Security Council)의 조정을 통해 대통령이 지원에 대한 최종결론을 내린다(김진광, 2011: 39-40).

2) 법적 근거

미군의 민간지원에 관한 근거는 헌법에 근거한 것이다. 미 헌법 제8절 제1조에 의하면 “국회는....연방법을 집행하고 폭동을 진압하며 침공을 저지하기 위해 군의 활용을 제의할 권력을 가진다”라고 명시하고 있으며, 제2조에서는 대통령은 “성실히 법을 집행하여야 한다”라고 명기되어 있다. 즉, 군은 국가를 방위하고, 국내 응급상황과 재난에 대응하는 의무까지 수행하도록 하고 있다.

3) MACA(민간에 대한 군의 지원)⁸⁾

재난관리에 있어서 미군은 다른 연방기관을 지원하게 되며, 어떠한 형태의 재난과 응급상황에 대한

7) FEMA는 대응·복구국, 연방보험 및 피해경감청, 미국 소방청, 대외업무 지원국, 정보기술 서비스국, 행정 및 재정지원국, 그리고 10개의 지역사무소로 구성되어 있으며, 1961년 국방부 산하에 민방위청으로 시작하여, 1979년 대통령 직속기관으로 독립하였으며, 9·11테러 이후 2003년 3월 1일부로 국토안보부에 통합되었다. 직원은 2,700여 명이다(양기근, 2004: 88-90).

8) 재난이 심각한 경우, MACA 작전수행을 위해 최대 2,000여 명이 동원되며, 일반적으로 600명에서 1,200명 미만 정도의 인원이 동원된다.

대응에 있어서도 미군은 주무기관이 아닌 지원기관으로서의 역할을 수행한다.

민간에 대한 군의 지원(MACA: Military Assistance to Civil Authorities)⁹⁾은 민간에 대한 군의 원조(MSCA: Military Support to Civil Authorities)와 민간소요에 대한 군의 지원(MACDIS: Military Assistance for Civil Disturbance)을 포함하는 것이다. MACA는 국내 자연재난 및 인위재난에 대응하기 위한 국방부의 대책과 활동을 말하며, 민간소요 대응을 위한 국방부의 지원과 대 마약작전, 대테러 활동 및 범 수호활동을 지칭한다. MSCA는 국가안보에 관한 응급상황을 포함하여, 공격이나 민간 응급상황의 사후관리에 관한 계획, 준비, 대응을 위한 기타 정부기관을 지원, 원조하는 국방부의 활동을 말한다.¹⁰⁾ MACDIS는 테러상황에 대한 대응을 포함하여 민간소요에 대한 대응 및 준비를 위한 국방부의 지원과 대책을 말한다.

MACA는 군의 아주 중요한 임무로 군은 기본적으로 군사작전을 수행하는 조직이지만, 인명구조와 재산피해 절감을 위해 민간 정부기구를 지원하고 국내 응급상황에 신속히 대응하기 위한 역량을 보유하고 있다. 이러한 지원은 일반적으로 대통령이 “특별재난 혹은 응급사태” 선포 후에 이루어지며, 주 정부 혹은 자치단체 혹은 민간기구에 대해 지원을 한다. 미국 내 응급상황 발생 시 수행하는 군의 지원은 일반적으로 다른 연방기관을 지원하는 형태를 취하게 된다(박덕근 외, 2006: 4-5).

4) MACA 원칙

MACA에는 몇 가지 원칙이 있다. 대통령과 국방부장관은 지원 우선순위를 설정하고, 국방부의 어떤 재원을 활용할 것인가에 대한 결정을 내린다. 합동참모부에서 지정한 지원전투사령관은 다음의 원칙에 입각하여 지원을 한다(박덕근 외, 2006: 8; 김진광, 2011: 40).

첫째, 민간 정부기관이 필요한 것을 우선적으로 민간 정부기관이 조달하여야 한다. 둘째, 재난대응이나 복구를 위한 군의 자원은 민간 정부기관의 역량으로는 수습을 할 수 없는 상황에서만 지원된다. 셋째, 군이 보유한 공중보급이나 경찰 등 특화된 역량을 효율적으로 활용한다. 군은 군 명령체계 안에서만 움직이며, 항상 국방부 실행자의 권위 하에서 통제를 받는다. 넷째, 절대적으로 필요한 상황이 아니라면 군은 민간정부의 기능을 수행해서는 안 되며, 절대적으로 필요한 상황이라도 즉시 대응이 필요한 조건 하에서 임시적으로만 그 기능을 수행한다. 다섯째, 국방부 장관의 지시가 없는 한 군 본연의 임무가 MACA에 우선한다.

군의 지원은 반드시 필요한 안전과 안보를 확보할 때까지만 제공됨을 원칙으로 하며, 일반적으로

9) Civil authority(also known as civil government) is that apparatus of the state other than its military units that enforces law and order(출처: http://en.wikipedia.org/wiki/Civil_authority, 검색일, 2012.3.2). Civil authority를 민간당국 혹은 민간정부 등으로 번역할 수도 있으나, 오해의 소지가 있어 본 논문에서는 단순히 민간이라고 번역하였다.

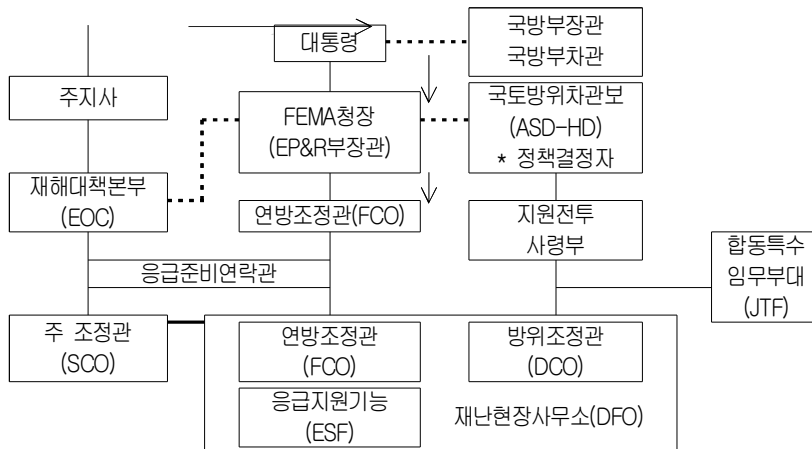
10) 사후관리(Consequence Management)란 공공보건과 안전을 유지하고 정부의 필수적 역할을 재개하며, 심각한 사고를 당한 이재민과 사업자, 그리고 지방정부에 대한 응급구호 제공 등의 대책을 마련하는 활동으로, 일차적으로는 지방정부와 주정부가 책임을 맡으며, 필요시 연방정부가 지원한다.

MACA 임무는 하나의 재난사건에 30일을 넘지 않는다(권영준, 2009: 48).

5) MACA 절차

MACA 절차를 도표로 나타내면 <그림 2>와 같다. 재난의 규모가 지방정부의 역량을 넘어설 때는 주정부 재해대책본부(EOC: Emergency Operation Center)¹¹⁾에 지원을 요청한다. 주지사는 상황판단 후 대응의 수위를 결정하며, 주정부 위기상황의 선포여부를 판단한다. 이 때 주정부의 통제 하에 있는 방위군에게 주정부의 역할로서 임무를 부여할 수 있다. 미국에서 발생하는 대부분의 재난은 주정부 차원에서 연방정부의 지원 없이 처리된다. 응급준비 연락관은 예비역 장교로 주지사와 FEMA 지역청장에게 보고·연락하는 역할을 수행하며 방위조정관이 임명되면 방위조정관을 지원 한다.

주정부의 역량을 초과하는 재난이 발생하였을 경우에 재난을 당한 주의 주지사는 대통령에게 연방 차원의 지원과 연방재난지역의 선포를 요청할 수 있다. 동시에 주 EOC는 FEMA 지방청장에게 연방 대응 조정기능을 수행하도록 보고를 한다. 현장의 모든 상황을 관리하기 위해 FEMA는 연방조정관(FCO: Federal Coordination Officer)을 지정하게 된다. 재난지역이 선포되면, FEMA는 국가대응계획을 가동시키고, 국방부는 국토방위차관보(ASD-HD: Assistance Secretary of Defense for Homeland Defense)를 중심으로 지원을 준비한다. 국토방위차관보의 지시에 의해 합동참모본부는 지원전투사령부를 지정하며, 지원전투사령관은 필요한 기지지원시설을 설치하고, 방위조정관(DCO: Defense Coordination Officer)을 임명하며, 방위조정관은 재난현장사무소(DFO: Disaster Field Officer)에서 국방부의 모든 지원을 총괄·조정한다. 상황이 허락한다면 합동특수임무부대(JTF: Joint Task Force)의 창설도 가능하다.



<그림 2> 재난발생 시 민간에 대한 군의 자원체계

※ 자료: 박덕근 외(2006: 8).

11) EOC(Emergency Operation Center)는 우리나라의 재난안전대책본부와 유사한 것으로서 상설조직이다(위금숙 외, 2009: 99).

6) 즉각적 대응 및 지원여부 판단 기준

재난선포 전이라도 심각한 상황이 지방정부의 역량을 초과하는 경우에는 연방정부가 관련되기 전에 지휘관의 판단으로 즉각적인 대응이 가능하다. 인명과 재산피해를 최소화하기 위해 일선 지휘관은 요청에 즉각 대응할 수 있다. 먼저 대응을 한 후에는 즉각 명령계통으로 국방부에 보고하며, 일반적으로 즉각 대응은 72시간을 초과하지 않는 시간 동안 진행된다.

요청에 의해 재난지원을 하기 위해서는 아래와 같은 여섯 가지 기준을 설정하고 평가를 한다. 첫째, 법령등과 일치하는지 법적 당위성을 평가한다. 둘째, 국방부에서 살상무력을 활용할 가능성, 혹은 국방부가 살상무력에 의해 공격받을 가능성이 있는지 치사성 등을 분석한다. 셋째, 군의 안전은 확보될 수 있는지 위험도를 판단한다. 넷째, 비용을 누가 지불하는지 판단한다. 다섯째, 요청된 임무가 적절하며 적당한지 정당성을 평가한다. 여섯째, 다른 임무 수행에 미치는 영향은 어느 정도인지 적응력 여부를 판단한다.

3. 시사점

미국은 국토나 국력, 환경, 문화 등 모든 면에서 우리와는 매우 다르지만, 재난발생 시 군의 지원기준이나 지원 절차, 지원을 위한 대비태세, 대응복구 활동 등에서 우리 군에 시사하는 바가 많다.

첫째, 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 재난관리는 연방정부나 주정부, 지방정부의 주요 임무이다. 지방 정부가 1차적으로 책임을 지고, 자체능력이나 인접 지방정부와 상호협조를 통해서도 해결이 불가능한 능력을 초과하는 재난이 발생할 경우에 주정부 지원을 요청한다. 주 방위군을 포함한 주 정부의 능력으로도 재난극복이 어려울 경우, 연방정부에 지원을 요청하고 국가대응계획에 의해 군부대를 지원하는 체제이다.

둘째, 법적인 근거에 의해 민간 정부기관의 능력을 초과하는 상황에서만 요청에 의해서 지원을 한다. 그리고 지원원칙에 입각해서 지원하되 필요한 안전과 안보를 확보할 때까지만 지원을 제공한다.

셋째, 군의 재난지원이 결정되면, 단일 지휘관이 임명되고, 합참은 지원을 위한 지원전투사령부를 지정하며, 지원전투사령관은 기지지원시설을 설치하여 일사불란하게 지원을 한다.

재난대응을 위한 미국의 군의 지원 사례를 통해서 본 시사점으로는 군의 지원원칙과 지원부대 지정에 대한 기준을 정립하고, 재난복구를 위한 지원사령부 지정, 지원사령부를 지원하기 위한 부대 설치 등이 필요하다는 점이다. 또한 재난현장에서 단일 지휘관을 임명하고, 재난지원부대의 추가 지정이 필요하다.

IV. 군의 역할과 대비방향

1. 군 지원의 법적 근거

1) 「재난 및 안전관리 기본법」

재난 및 안전관리 기본법 제35조(동원명령)에 의하면, 중앙본부장 및 지역본부장은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정될 때에는 국방부장관에게 군부대의 지원을 요청할 수 있으며, 제44조(응원)에 의하면 시장·군수·구청장은 응급조치를 하기 위하여 필요하면 다른 시·군·구나 관할구역에 있는 군부대 및 관계 행정기관의 장에게 소속 공무원 등의 파견 등 필요한 응원을 요청할 수 있다. 이 경우 요청받은 군부대의 장과 관계 행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 하며, 응원을 요청한 시장·군수·구청장의 지휘에 따라 응급조치를 하도록 되어 있다.

또한 제57조(긴급구조)에 의하면, 국방부장관은 항공기 또는 선박의 조난사고가 발생할 경우, 긴급구조기관 지원을 위해 탐색구조본부를 설치하여 운용하며, 탐색구조부대를 지정하고 출동대기태세를 유지하여야 한다고 명시하고 있다. 제62조(비용의 부담)에 따르면, 재난관리에 필요한 비용은 시·도지사나 시장·군수·구청장이 부담하되, 비용은 관계기관이 협의하여 정산하도록 하고 있다.

2) 국방 재난관리 훈령

국방 재난관리 훈령 제6조(재난대책본부 등)에 의하면, “군 재난관리 및 대민피해 복구지원 등의 필요한 조치를 하기 위하여 국방부 본부, 각 군 및 직할기관에 재난대책본부를 둔다.”고 명시하고 있다. 제22조(대민지원 기본지침)에 의하면, “정부 부처 또는 지방자치단체로부터 병력 및 장비 등 지원요청을 받은 각급 부대장은 군 작전임무 수행에 지장이 없는 범위 내에서 최대한 지원한다.”고 하였으며, 제23조(대민지원의 절차)에는 대민지원의 절차를 명시하고 있다.

제25조(국가기반체계 보호지원)에 의하면, 국방부장관은 국가기반체계 보호지원을 위한 분야별 인력 양성계획을 수립하여 목표로 하는 군 기능인력을 양성·관리·유지하여야 하며, 각 군 및 직할기관의 장은 관계부처로부터 군 기능인력 지원요청을 받은 경우, 군 기본임무 수행에 지장이 없는 범위 내에서 지원하도록 하고 있다. 제26조는 긴급구조 지원기관을 지정하여 중앙 및 지역통제단이 요청 시, 해당 부대장이 판단하여 군 작전임무 수행에 지장이 없는 범위 내에서 최대한 지원하도록 하고 있다.

제28조(해외 재난구호 지원체계)는 해외 재난구호 지원체계를 제시하고 있으며, 제29조(해외 재난구호의 지원 절차)에는 해외 재난구호의 지원 절차를 명시하고 있다.

3) 기타

첫째, 국군 병력 및 장비 사용절차에 관한 훈령(제1141호, 2009. 8.14) 제4조(승인)에 의하면, 재해

또는 비상사태 시 행정관서장의 요청에 의해 병력과 장비 사용을 위한 부대출동 시 국방부장관의 사전 승인을 얻도록 하고 있다. 또한 긴급사태 하에서는 구두 또는 신속한 방법으로 국방부장관의 사전 승인을 얻어야 하며, 천재지변 또는 기타 돌발적인 사고로 인하여 사전승인 요청이 불가능하거나 현저히 곤란한 경우에는 예외로 한다고 규정하고 있다.

둘째, 탐색구조본부의 구성 및 운영규정에는 탐색구조본부의 구성 및 운영절차를 규정하고 있다.

2. 군의 역할과 정책 추진방향

이와 같이 군은 재난관리 책임기관으로서 군 자체의 재난관리는 물론 긴급구조 지원기관으로서 부여받은 재난관리 임무를 수행하여야 하며, 해외재난 발생 시 긴급구호 임무 또한 수행하여야 한다.

국방 재난관리 훈령 제1조(목적)에 의하면, “이 훈령은 「재난 및 안전관리 기본법」 및 「자연재해 대책법」에 따른 군내 재난예방·대비·대응·복구 및 재난피해복구 대민지원과 「해외긴급구호에 관한 법률」의 해외재난 긴급구호지원에 필요한 군의 역할 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적”으로 하고 있다. 훈령 제5조(재난관리 집행계획의 수립)에 의하면, 군은 재난관리를 위하여 국방부 재난관리 집행계획을 수립하고 각 군은 재난관리 세부 집행계획을 수립한다. 훈령 제6조(재난대책본부 등)에 의하면, 군 재난관리 및 대민피해복구 지원 등의 필요한 조치를 하기 위하여, 국방부 본부, 각 군 및 직할기관에 재난대책본부를 두고 있다. 재난대책본부는 육군의 경우 독립연대급 이상, 해군의 경우 전단(대)급 이상, 공군의 경우 독립전대급 이상, 직할기관은 독립적으로 주둔한 부대단위로 두고 있다. 재난상황 관리를 위하여 상시 재난상황실을 설치·운영함으로써 재난상황이 발생할 경우 상황을 신속히 전파 및 조치가 가능하도록 하고 있다.

이와 같이 군은 재난관리체제를 정립하여 임무를 수행하고 있으나 좀 더 세부적으로 군의 역할 및 대비방향에 대해 살펴보면 다음과 같다.

1) 재난관리 책임기관으로서 군내(軍內) 재난관리

국방부는 재난관리 책임기관으로서, 군내의 재난을 예방하고 대비하기 위하여 특정관리대상시설 등을 지정하여 관리하고 있으며, 정부의 「위기관리 표준매뉴얼」에 따라 국방부 및 합참은 재난유형별 위기관리 「실무매뉴얼」을 작성한다. 또한 재난대책본부를 운영하는 부대별로 「실무매뉴얼」에 따라 「현장조치 매뉴얼」을 작성하고, 재난대비 훈련 및 교육을 하고 있으며, 군 재난관리 정보시스템을 운영하여 재난관리를 하고 있다.

하지만 좀 더 효과적으로 재난을 관리하기 위해서는, 첫째, 군부대 지휘관을 비롯하여 장병 모두가 재난관리의 중요성을 인식하여야 한다. 재난으로 피해를 당하기 전에는 재난관리의 중요성을 간과하는 경향이 있다. 그러나 사전에 재난을 예방하고 대비 했더라면 피해를 방지할 수도 있는데, 관심부족

으로 비전투 손실이 발생한다면, 피해로 인한 영향을 지대하다. 따라서 전투기술을 숙달하기 위한 교육훈련과 부대에 부여된 각종 시범과 세미나 등의 임무는 지휘관이 관심을 가지고 추진하고, 재난관리는 실무자 또는 담당부서에서 알아서 하는 그러한 업무가 아니라는 것을 명심하여야 할 것이다. 둘째, 군 재난 위험시설 및 지역에 대한 정비예산을 반영하여 재난을 사전에 예방하여야 한다. 셋째, 유관부처와 협조하여 방재사업에 하천관리와 같은 군 취약지역 정비를 사업계획에 반영한다. 넷째, 재난 대응을 위하여 초동조치체계를 확립하고 재난피해 복구절차에 대한 교육을 하는 등 효과적으로 재난관리를 하여야 한다. 다섯째, 민·관·군 상호간의 재난관리 교육·훈련 시스템 운영을 통한 평시 협력체계 구축이 필요하다. 양성 및 보수교육은 물론, 실무부대에서 재난관리 교육을 강화하고, 재난관리 실무자와 긴급구조요원은 소방학교, 민간대학, 방재연구소 등에 외부 위탁교육을 확대하며, 국가재난대응훈련 등에 참가한다.

2) 긴급구조 지원기관으로서 재난피해 복구지원

긴급구조란 재난이 발생할 우려가 현저하거나 재난이 발생하였을 때에 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 긴급구조기관과 긴급구조 지원기관이 하는 인명구조, 응급처치 등의 긴급한 조치를 말한다. 일반적으로 군에서 국민의 생명과 재산을 보호하는 것은 전통적 안보개념에 입각한 적의 공격으로부터의 보호를 의미한다. 그러나 재난이 일반화된 오늘날, 군은 각종 재난 및 위협으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 재난관리 지원이라는 소극적인 역할보다는 적극적인 재난관리 기능 수행이 필요하며, 군에게 긴급구조 지원기관으로서의 임무가 부여되어 있다(이재은, 2007: 71).

재난발생 시 1차적으로 책임을 지는 소방인력은 화재·구조·구급 현장 활동 위주로 근무하는 소방공무원과 소방행정 분야의 소방공무원을 포함하여 약 36,711명이다(소방방재청, 2011: 6). 이 인력은 전국적으로 배치되어 있으므로, 특정지역 또는 광범위한 지역에 대형 재난이 발생할 경우, 재난에 신속하게 대응하고 복구하기가 어렵다. 따라서 국방부는 긴급구조 지원기관으로서 지자체나 정부부처의 요청이 있을 경우, 적극적으로 재난피해에 대한 복구를 지원하여야 할 것이다. 「재난 및 안전관리 기본법시행령」 제4조(긴급구조지원기관)에 의하면, 국방부가 지원하여야 할 분야는 구조 진압, 응급의료, 오염통제, 현장통제, 긴급복구, 긴급구호, 재난통신 등이다(소방방재청, 2011: 224). 군에서의 긴급구조지원은 정부기관과 협조 하에 인명구조, 산불진화, 가뭄극복, 호우·폭설·지진 등으로 인한 피해 복구, 환경오염 방지, 의료 및 방역지원 등 다양한 활동을 한다(육군본부, 2011a: 5-42).

이와 같은 긴급구조 지원임무를 수행하기 위하여 군이 추진할 정책 방향은 다음과 같다. 첫째, 국가 재난 극복을 위한 지원은 군의 기본임무로 인식해야 한다. 따라서 재난발생 시 지원을 하여야 하며, 재난극복을 위한 지원요청을 받을 경우, 적극적으로 지원을 하여야 한다. 둘째, 재난복구 지원시기를 분명히 해야 한다. (육군본부, 2011a: 5-42)에 의하면, “국가재난 복구지원은 중앙 및 지방 안전관리위원회 또는 재난안전대책본부로부터 지원요청을 받았을 때, 또는 중앙통제단 혹은 지역통제단의 긴급

구조지원 요청이 있을 경우에, 지원 권한을 가진 지휘관의 판단에 의해 능동적으로 지원할 수 있다.”고 하였다. 분명한 것은, 지원 시기는 해당 지자체의 능력을 초과한 경우, 군 작전임무 수행에 지장이 없을 경우에 국방부 장관으로부터 사전 승인을 받아야 한다. 단, 긴급할 경우 요청받은 부대장은 선조치 후보고 하여야 하며, 현행 법령상 서로 상충되는 부분은 법령을 정비하여야 한다. 셋째, 대형재난에 대비하여 다수의 군 인력이 지원될 수 있도록 대비하여야 한다. 현재 긴급구조 지원을 위한 전문 재난구조부대는 <표 1>에서 보는 바와 같이 전국적으로 6개 부대를 지정하고 있으며, 탐색구조부대는 항공기 또는 선박의 조난사고가 발생한 때, 육·해·공군 전문성을 갖춘 16개 부대가 임무를 수행한다.¹²⁾ 대형재난이 발생하였을 경우에는, 지정 부대만으로는 단기간에 재난복구가 어려우므로, 다수의 군 인력이 지원될 수 있도록 대비하여야 한다. 국방부와 중앙재난안전대책본부는 2005년 8월 재난협력협정서를 체결한 바 있다. 대민지원을 위하여 군 책임부대와 지자체간 재난협력협정서 「세부이행각서」를 체결하고, 평상시에 민·관·군 통합훈련을 통하여 재난대응능력을 향상시킨다. 넷째, 군 재난구조장비 및 방재물자를 확보하되, 대규모 병력지원 시 필요한 장비는 지자체에서 지원받을 수 있도록 지원부대와 지자체 간 협조체제를 구축하여야 한다.¹³⁾ 다섯째, 재난복구지원 시 현장지휘관은 중앙 및 지역통제단장이므로, 군 지원부대는 현장통제를 적극 수용하여야 한다. 그리고 재난복구지원 시 재난현장에서 지휘체계가 일원화되어 원활한 지휘가 가능하도록, 현장지휘 권한을 가진 소방방재청(소방본부, 소방서)에 군에 대한 통신수단의 지원을 협조하여야 한다.

<표 1> 전문재난구조부대 현황

구 성	○ 여단	○ 여단	○ 여단	○ 여단	○ 여단	○ 여단
지원지역	서울	강원	전북, 경북	경기	전남, 경남	충북, 충남
임 무	<ul style="list-style-type: none"> • 대형화재 및 고립주민 구조 • 폭발·붕괴·독가스 사고 시 인명 구조 • 열차 및 지하철 사고 대응 ※ 대규모 재난 대비 유형별 전문성 및 기동성 보강지원 					
지휘통제	육군본부					

※ 자료: 국방재난관리 훈령(2011: 24).

3) 국가기반체계 보호를 위한 지원

「재난 및 안전관리 기본법」 제3조(정의)에 의하면, 에너지, 통신, 교통, 금융, 의료, 수도 등 국가기반체계의 마비로 인한 재난은 사회적 재난이라고 할 수 있다. 이러한 재난이 발생하면, 사회적 파급효과나 국민생활에 미치는 영향이 매우 크다. 따라서 이러한 국가기반체계 보호를 위하여 재난의 발생

12) 탐색구조부대는 육군은 특전사 여단 정찰대 6개 부대와 항작사령부이며, 해군은 해군 작전사 1·2·3함대와 특수여단, 6전단, 진해기지사령부이며, 공군은 공군작전사 6탐색구조전대, 5진술공수비행단, 15혼성비행단이다.

13) 전문재난구조부대 부족분 405점 중 282점은 2011년 930백만 원으로 구입하였으며, 전문재난구조부대 123점과 탐색구조부대 156점은 2012년 735백만 원으로 장비 및 물자 소요량 전부를 보충할 예정이다(국방부, 2010).

에 대비하여야 한다. 국가기반체계 보호 지원을 위하여 국방부장관은 분야별 기능인력 양성계획을, 각 군 및 직할기관의 장은 자체계획을 수립하여 군 기능인력 목표 인원을 양성·관리·유지하여야 한다. 현재 군에서 관리하고 있는 기능인력은 <표 2>에서 보시는 바와 같이 양성관리 3개 분야, 자원관리 8개 분야, 단순지원 3개 분야 12,734명 포함 14개 분야 18,000여 명이다.

각 군 및 직할기관의 장은 관계부처로부터 군 기능인력 지원요청을 받은 경우 군 기본임무에 지장이 없는 범위 내에서 지원하며, 안전대책을 수립한 후 병력과 장비를 투입하여야 한다.

<표 2> 국가 기능인력 양성 및 관리현황

계(명)	양 성 관 리			자 원 관 리								단 순 지 원
	전동차 기관사	발 전	가 스	보 조 기관사	화물 운송	통 신	전 기	우편 운송	침출수 관리	의 무	상수도	
17,583	120	385	183	476	570	1,500	400	831	30	94	260	12,734

※ 자료: 육군본부(2009: 145).

국가기반체계 보호 및 지원정책 발전을 위하여, 국가기반체계 마비 시 군 대체가능 인력 양성 및 관리시스템을 구축하고, 기반체계 분야별 지원절차를 구체화하며, 양성교육 수료자에 대하여 자격증, 취업 가산점, 특별채용 등 인센티브 부여를 제도화하여야 한다. 특히, 인력소요는 좀 더 과학적인 분석에 의한 산출이 필요하다.

4) 해외재난구호 지원¹⁴⁾

해외재난에 의하여 발생한 피해의 감소 또는 복구 등 정부차원에서 피해 국가를 긴급히 지원하는 모든 활동을 해외긴급구호라고 한다. 해외긴급구호 활동으로는, 정부정책에 따라 인도적 지원활동 요원의 신변보호, 안전한 환경조성, 난민 및 이재민을 보호하기 위한 수용소 설치 및 의료지원, 구호물자 수송수단 제공, 지뢰제거 및 기반시설 복구 전문요원 지원 등이 있다.

국방부는 「해외긴급구호에 관한 법률」 제8조(민·관합동 해외긴급구호협의회)에 따라 민·관합동 해외긴급구호협의회의 결정사항을 지원한다. 정부의 해외 재난구호지원을 위한 국방부의 대응단계는 훈령 제29조(해외재난구호의 지원절차)에 의해 준비단계, 시행단계, 후속조치 단계 등 3단계로 구분하여 지원을 한다. 이러한 지원을 위해 해외재난구호 지원부대를 창설 또는 기존부대에 임무를 부여하여 대비하는 조치가 필요할 것이다.

14) 해외 재난구호 사례로는, 2008년 5월 중국 쓰촨성 지진발생 시 공군 C-130 3대로 텐트, 모포, 전투식량 등 26.6톤을 지원하였고, 2004년 12월 남아시아 지진해일 발생시 C-130 1대와 해군 LST 2대를 이용, 굴삭기 16대, 트럭 6대, 생수 등 107.8톤을 지원하였으며, 2006년 인도네시아 지진과 필리핀 산사태 시에도 인도적 지원을 한 바 있다(육군본부, 2009: 147).

5) 국제 재난 교류협력 활동

우리나라는 국제 재난 교류협력 활동에도 참여하여 초국가적 재난발생에 대비하여 범정부 협력체계 강화 및 국제공조체계 구축을 위하여 노력하고 있다.

2007년부터 매년 중국 육군지휘학원에서 주관하는 중국 ASEAN+3(한·중·일) 국제 군 재난구조 심포지엄에 국방부 재난관리과에서 참석하고 있다.¹⁵⁾ 또한 일본 육상자위대 장비부가 1997년부터 매년 주관하는 다자간 군수관계관 회의(MLST: Multilateral Logistic Staff Talks)에 육군 재난업무 담당자가 참석하고 있다.¹⁶⁾ 그리고 주한 미군사에서 주관한 인도적 지원 및 재난구호 국제 다자회의 후 범정부 재난협력체계 구축을 위하여, 군 관계관 회의와 범정부 유관부처 협력회의 등을 한 바 있다.¹⁷⁾

중국과 일본은 재난구조를 위한 국제협력의 주도권을 확보하기 위해서 많은 예산을 투자하여 인접국을 초청하여 재난관리 협조체계를 구축하기 위해 노력을 하고 있다. 우리나라도 초국가적 재난발생에 대비하여 주한 미군 및 중국·일본 등 주변국과 국방 재난구호지원 양해각서를 체결하고, 호주 등 우방국과 재난지원 상호 협력체계를 구축하며, 궁극적으로는 전 세계 재난협력 및 지원체계를 구축하는 것이 바람직할 것이라고 생각된다.

V. 결론

지구 온난화 등 기상이변의 확산, 과학과 산업의 발달로 인한 도시화와 시설의 대형화·초고층화·밀집화, 그리고 급격한 사회변화와 전염병 확산 등으로 인한 대형 재난이 끊임없이 발생하고 있다. 이러한 다양한 형태의 재난은 국가안보까지 위협하고 있어 국가적 차원의 관리가 필요한 실정이다. 그리고 군사적 위협은 줄어든 반면에, 새로운 위협들이 급부상하고 있어, 국가 위기관리에 전통적 안보뿐만 아니라 포괄적 안보개념이 적용되고 있다. 더욱이 오늘날은 테러, 불법 이민, 난민, 마약, 환경오염, 강진과 쓰나미 등의 국제적 위협이 증가하고 있다. 이러한 위협은 한 국가만의 능력으로 신속히 극복하기 어려우므로, 재난 피해를 입은 국가에 대한 인도적 지원활동과 유사시 상호지원을 위한 국제적 교류협력이 필요하다.

15) 중국 ASEAN+3 국제 군 심포지엄 참가국은 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 필리핀, 태국, 브루나이, 베트남, 라오스, 미얀마, 캄보디아, 한국, 중국, 일본 등이며, 주제는 국제 재난구조 협력의 군부대 지위와 역할, 군 부대가 참여하는 국제 구조능력 및 지휘조직의 기본원칙과 방법, 구호경험 등이다(육군본부, 2009: 148).

16) 다자간 군수관계관 회의에는 일본과 한국, 미국, 호주, 캐나다, 인도, 싱가포르, 말레이시아, 인도네시아, 필리핀, 태국, 파키스탄 등이 참가하였으며, 주제는 각 국의 재난구호 법률, 구호체계, 조직, 주요 장비 및 의사결정 과정 등이다(육군본부, 2009: 148).

17) 인도적 지원 및 재난구호 다자회의는 한·미·일·호주 및 유엔 및 적십자 등 총 21개 기관이 참가하여 대형 태풍으로 인한 초국가 재난상황 및 전재민 발생을 가정하여 군·민간 모의토의, 각 국 및 국제기구별 재난 대응 능력을 소개하였다(국방부, 2009: 363-364).

미군의 사례를 들어보면, 민간에 대한 군의 지원(MACA)은 헌법에 의해 민간 정부기관의 능력을 초과하는 상황에서만 요청에 의해서 이루어진다. 재난관리에 있어서 미군은 대통령이 “특별 재난 혹은 응급사태” 선포 후에, 주 정부 혹은 자치단체 또는 민간기구에 대해 지원을 하게 되며, 일반적으로 다른 연방기관을 지원하게 된다. 지원의 형태에는 국가 위기상황에서 정부기관을 지원하고 원조하는, 민간에 대한 군의 원조(MSCA)와, 테러를 포함한 민간소요(Civil Disturbance)에 대한 군의 지원(MACDIS)이 있다. 국방부장관의 지시가 없는 한 군 본연의 임무가 MACA에 우선하며, 군의 재난지원이 결정되면 단일 지휘관을 임명하고 기지지원시설을 설치하여 일사불란하게 지원을 하며, 반드시 필요한 안전과 안보를 확보할 때까지 임시적으로 제공됨을 원칙으로 하고 있다.

재난관리 환경의 변화와 미군의 재난관리체제가 시사하는 바를 기초로 재난관리에 있어 우리 군의 역할과 대비방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 국방부는 재난관리 책임기관으로서 군 자체의 재난관리를 통해 피해를 최소화해야 한다. 이를 위해 지휘관을 비롯하여 장병 모두가 재난관리의 중요성을 인식하고, 군 재난 위험시설 및 지역에 대한 정비예산을 반영하며, 유관부처와의 협조를 통해 취약지역 정비 등 예방활동을 하여야 한다. 그리고 재난에 대한 초동조치체제를 확립하고 민·관·군 재난관리 교육·훈련 시스템 운영 및 전 장병에 대한 재난관리 교육을 강화해야 한다.

둘째, 국방부는 재난관리 긴급구조 지원기관으로서, 정부기관과 협조하여 구조 진압, 응급의료, 가뭄 극복, 호우·폭설·지진 등으로 인한 피해 긴급복구, 오염통제, 현장통제, 긴급구호, 재난통신 등의 임무를 수행해야 한다. 이를 위해 1) 국가재난 복구를 위한 지원을 군의 기본 임무로 인식하고, 재난발생 시 정부기관과 협조하여 피해복구 및 구조를 지원한다. 2) 재난복구 지원 시기는 재난발생 시 지원하여야 하며, 민간정부의 요청이 있을 경우 부대의 기본임무 수행에 지장이 없는 범위 내에서 지원 권한을 가진 지휘관의 판단에 의해 지원할 수 있도록 법령을 정비하여야 한다. 3) 대형재난이 발생하였을 경우 신속하게 다수의 인력을 지원할 수 있도록 추가적인 부대를 지정하고, 재난구조 장비 및 물자 지원체제를 구축하며, 지자체와 협조 등 대책을 마련하여야 한다. 4) 현장지휘가 일원화 될 수 있도록 긴급구조통제단에 통신수단 지원을 사전에 협조하여야 한다.

셋째, 국가기반체계 보호를 위한 지원은 국가기반체계가 마비될 경우에 대비하여 필요한 인력을 양성·관리함으로써, 위기발생 시에 지원하여야 한다. 국가기반체계 보호 및 지원을 위하여, 군 대체 가능인력 양성 및 관리 시스템을 구축하고, 양성교육 수료자에 대해 자격증, 취업 가산점, 채용 인센티브 부여 등을 제도화하여야 한다.

넷째, 해외재난 구호지원은 정부정책에 따른 인도적 지원활동으로, 정부의 정책에 따라 지원할 수 있도록 부대 지정 및 장비준비 등 대비를 하여야 한다.

다섯째, 재난발생 시에 대비하여 주변국, 더 나아가 세계 각국과 국제적 재난 교류 협력활동을 함으로써 초국가적 재난발생에 대비하여야 한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 재난관리는 우리 군의 기본임무이다. 따라서 군은 재난관리 책임기관으

로서 군내의 재난관리는 물론, 긴급구조지원기관으로서 기본 작전임무 수행에 지장이 없는 범위 내에서 적극적으로 국가재난 복구와 긴급구조지원, 국가기반체계보호 지원, 그리고 해외긴급구조활동 및 국제 재난교류활동을 하여야 한다. 특히 긴급구조지원 임무를 완수하기 위하여, 국가재난복구를 군의 기본임무로 인식하며, 재난복구 지원시기와 관련 법령을 정비하여야 한다. 또한 대형재난 시 다수의 인력을 지원할 수 있도록 준비하고, 재난복구 물자와 장비 확보, 재난관리 교육 및 훈련, 그리고 현장 지휘에의 적극적인 협조 등이 필요하다.

참고문헌

- 국군병력 및 장비 사용절차에 관한 훈령. 2009. 제정 2009. 8. 14, 국방부 훈령 제1141호.
- 국군조직법. 2011. 일부개정 2011. 7. 14, 법률 제10821호
- 국방대학교 · 국방부. 2008. 재난유형별 부대규모에 따른 지원 장비 및 물자 적정소요 판단.
- 국방부. 2009. '08~09' 재난피해 복구지원 사례집.
- 국방부. 2010. 국방부 재난대책본부 운영 매뉴얼.
- 국방부 재난관리과. 2009. 국방 재난관리.
- 국방부 재난관리과. 2010. 재난구조부대 임무 조정계획.
- 국방 재난관리 훈령. 2011. 전부개정 2011. 9. 7, 국방부 훈령 제1344호.
- 권영준. 2009. 국가재난에 대한 군 재난관리체제 개선에 관한 연구. 상지대학교 대학원 석사학위 논문.
- 김열수. 2007. 차기 행정부의 위기관리체제 발전방향. 국방연구. 50(2): 117-142.
- 김진광. 2011. 국방 재난관리 선진화를 위한 발전방향 연구. 동국대학교 대학원 석사학위 논문.
- 박덕근 외. 2006. 재난관리 체계에서의 군의 역할: 미국 사례를 중심으로. 한국위기관리논집. 2(1): 1-13.
- 세계일보. 2011. 8. 1.
- 소방방재청. 2011. 소방행정자료 및 통계.
- 양기근. 2004. 위기관리 조직학습 체제에 관한 연구. 경희대학교 대학원 박사학위 논문.
- 위금숙 · 백민호 · 권건주 · 양기근. 2009. 한국의 재난현장 대응체계. 서울: 대영문화사.
- 육군본부. 2009. 국가적 재난극복 교훈집.
- 육군본부. 2011a. 재난관리 업무편람.
- 육군본부. 2011b. 지상군 기본교리.
- 이승우. 2007. 한국군의 국가재해 · 재난관리 지원에 관한 연구. 대전대학교 대학원 석사학위 논문.
- 이재은. 2006. 포괄적 안보개념 하에서의 국가 위기관리 법제화 방안 연구. 한국위기관리논집. 2(2): 19-35.

- 이재은. 2007. 재난관리에서의 민관군 협력체계 구축 방안: Jennings 접근법을 중심으로. 한국위기관리
 논집. 3(1): 62-74.
- 재난대책 규정. 2010. 부분개정 2010. 5. 1, 육군규정 435.
- 재난및안전관리기본법. 2004. 제정 2004. 3. 11, 법률 제 7188호.
- 재난 및 안전관리 기본법 시행령. 2010. 일부개정 2010. 12. 7, 대통령령 제22511호.
- 조선일보. 2011. 8. 3.
- 해군본부. 2006. 해군 재난관리 지침서.
- 해외긴급구호에 관한 법률. 2011. 타법개정 2011. 3. 8, 법률 제10442호.
- Petak, William J. 1985. Emergency Management: A Challenge for Public Administration. *Public Administration Review*. 45(Special Issue): 3-7.

高昌錫: 경희대학교에서 행정학 박사과정을 수료하였으며(2011년), 현재 육군대령으로 군 복무 중이다. 주요 관심 분야는 위기관리, 조직관리, 정책형성 등이다(gcs57@hanmail.net).

梁奇根: 경희대학교에서 행정학 박사학위(학위논문: 위기관리 조직학습 체제에 관한 연구, 2004)를 취득하고, 현재는 원광대학교 소방행정학부 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 소방정책, 위기관리 및 재난관리, 갈등관리 등이다. 최근 주요 저서 및 논문으로는 「재해구호복지론」(2012, 공저), 「소방행정학 개론」(2011, 공저), 「한국의 재난현장대응체계」(2009, 공저), “지방자치단체 재난관리체계의 현황과 개선방안(2012)”, “북한의 체제변화에 대한 미래예측 연구: 통일비용 수준을 고려한 Dynamic Modeling 예측기법을 중심으로(2011)”, “지역자율방재의 문제점과 개선방안: 의용소방대를 중심으로(2011)”, “재해의연금 지원의 신속성과 공정성에 관한 연구(2011)”, “A Study on Building the Regional Cluster-The Case of Fire and Emergency Industrial Cluster in Samcheok-si(2009)” 등이 있다. 현재 국가위기관리학회 부회장, 한국정책학회 편집위원 등으로 활동하고 있다(withgg@wku.ac.kr).

투 고 일: 2012년 03월 20일

수 정 일: 2012년 04월 08일

게재확정일: 2012년 04월 19일

The Role and Preparedness Directions of Military Resources in the Disaster Management

Chang Suk Ko, Gi Geun Yang

The purpose of this paper is to provide the role and preparedness directions of military resources in the disaster management of Korea. Today we live in a society where natural disasters, man-made disasters and social disasters are happening constantly, these disasters have more and more larger and the damage from the disasters has increased astronomically. Major disaster is much too big for only government to resolve the damage from the disasters. Because of insufficient equipment and resources in the disaster field, rapid emergency recovery is hard to achieve in spite of increased damages and disaster frequencies. Also, that exceeds the ability of government agencies is becoming more common in disaster. Therefore, it is required to mobilize reserved military resources of emergency relief and recovery after large-scaled disaster. The suggested alternatives for the role and preparedness directions of military resources in the disaster management are as follows: first, we have to recognize overcoming disaster as the primary duties of military, second, modify disaster-related laws and legislations, third, establish principles of support of military, fourth, maintain the cooperative system among the civil society, government and the military, fifth, establish a disaster management education and training system, sixth, establish the international cooperative system for disaster management.

Key words: Disaster Management, Disaster Countermeasure, National Disaster Management System, Protection of Critical Infrastructure, Emergency Relief Support