

# 재난 시 동원전력 운용방안과 국제협력 방향 연구 : 지방정부와 지역예비군을 중심으로

정일성 국방대학교

## 논문요약

본 연구는 국가재난 시에 지방정부가 지역통합방위의 핵심 전력인 지역예비군을 재난대응에 적극 동원·운용하는데 필요한 법·제도적 개선방안을 제안한다. 그리고 이 논문은 저개발국과 한국이 지역협력 거버넌스를 공유하여 재난위험감소를 위한 국제협력 방향을 제시한다. 지역사회의 재난이 발생하면 지방자치단체는 지역예비군을 적극 동원·활용해야 한다. 이를 위해 지역군과 지역예비군이 지방정부의 재난지원 요청에 부응할 수 있도록 지휘통제, 조직·편성, 보상 등의 체계를 정비하여야 할 것이다. 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 지키고, 지역사회를 지원하는 것도 예비군의 주요 임무 중 하나이다. 미래 지자체의 재난관리는 군의 지원을 더 필요로 할 것이다. 그러므로 지방정부는 재난관리에 정책 우선순위를 두고 지역군을 포함한 협력거버넌스 구축에 노력해야 한다. 한국이 지자체 중심의 재난협력 거버넌스로 지역 국가와 협력을 진전시킬 수 있다면 한국은 지역의 재난위험감소에도 기여하고 주변국과의 협력안보도 추구할 수 있을 것이다.

주제어 : 재난, 동원, 예비군, 비전통 안보, 회복탄력성

## I. 서론

한국은 제2차 세계대전 후 독립한 80개 국가 중 가장 성공한 나라이다. 1964년 77달러였던 국민총소득은 2021년에 약 3만 4천 달러를 넘었고, 원조를 받던 나라에서 원조하는 국가로 발전한 유일한 나라가 되었다. 이것은 한국이 빠른 산업화를 통해 초고속 경제발전을 이루었기 때문에 가능했다. 그러나 한편, 한국은 전형적인 자연재난과 산업화·도시화에 이은 부작용으로 건물·교량 붕괴, 대형 화재와 같은 사회재난을 짧은 기간에 동시다발적으로 경험한 나라이기도 하다. 이러한 재난을 겪으면서도 한국은 더욱 안전한 사회를 만들기 위해 제도적·사회적 발전을 추구해왔다.

현재 한국은 코로나19 감염병 확산으로 과거에는 경험해 보지 못한 다른 차원의 국가적 재난을 온 국민이 함께 극복해 나가는 중이다. 이처럼 비전통 안보 위협으로 지칭되는 재난은 그 영향의 연계와 파급이 전통적인 군사적 위협에 상응하거나 초월하는 추세여서 군의 전통적 임무 수행까지 어렵게 하고 있다.

이러한 재난 상황에서 지방자치단체(이하 ‘지자체’)가 일차적인 책임을 지고 주도적으로 재난을 관리하게 되어 있다. 전쟁의 피해는 재난의 그것과 유사하다. 이런 점에서 재난으로부터 지역사회가 자체 역량으로 신속히 정상상태로 회복하는 능력은 재난관리의 목표이기도 하지만 유사시 지역방위 측면에서도 필요한 역량이다. 그러나 재난 시 지자체에 대한 상비군의 지원은 마지막 수단이어야 한다. 군사대비태세 유지라는 군 고유 임무 때문이다. 그래서 지역예비군은 재난 시 지자체가 활용할 수 있는 인적 자원이자 지역군이 동원할 수 있는 중요한 전력이 될 수 있다.

본 연구는 국가재난 시에 지역방위의 핵심 전력인 지역예비군의 역할 범위를 확장하여 지역사회의 재난에 더욱 효과적으로 지원하는 개선방안을 제안한다. 그리고 이 논문은 한국의 지역공동체가 구축한 협

력 거버넌스 모델을 저개발국과 공유함으로써 그들의 재난위험감소와 지속가능발전을 도모하는 한국의 역할과 행동 방향을 제시한다.

논문 2장에서는 국가재난관리체계 상의 국방과 예비군의 역할에 대한 이론적 배경을 검토하고, 3장에서 재난 시 예비군 운용체계 및 국제협력 실태를 살펴본 후, 4장에서 재난 시 지역예비군의 역할 확대 방안을 제시하고, 5장에서 재난 시 지역예비군 운용 및 국제협력 방향을 정리하며 마무리할 것이다.

## II. 이론적 배경

### 1. 국내외 선행연구 분석

재난에 관한 연구가 본격적으로 시작된 것은 1960년대 이후이다. 당시 연구는 특정 재난에 대한 실증연구가 이뤄졌었다. 이런 결과를 기초로 1970년대는 재난 원인에 대한 기술적 접근과 일반화 시도가 있었다. 1980년대부터는 사회의 취약성에 눈을 돌려 관리적 정책적 차원의 연구 경향이 보이기 시작한다.

페탁(Petak 1985)은 재난관리를 재난의 예방, 준비, 대응, 복구에 대한 정책 개발과 집행으로 정의한다. 정부 간 및 이해관계자 간의 관계와 각 행위자의 책임과 역할이 다르다고 주장하였다. 그의 재난관리 모형은 한국 재난관리 정책에도 반영되는 등 많은 영향을 미쳤다.

워와 스트라이프(Waugh & Streib 2006)은 재난관리에 있어서 협력적 네트워크(collaborative network)을 구축하여 공공-민간 파트너십을 향상시키자는 제안을 한다. 사회적 합의와 공동의 책임을 강화하여 지방정부의 중심성을 강조한다. 그러나 재난이라는 상황의 긴박성으로 인해 협의에 충분한 시간을 제공하지 못하여 합의 과정을 적용하기에는 적절하지 않다는 반론도 있다.

윤우섭(2020)은 ‘국가적 재난 시 긴급구조지원기관으로서 한국군의 역할 강화에 관한 연구’에서 군의 역량을 통합방위와 재난을 동일한 체

계로 대응하는 것이 효과가 높다고 보고 관련 법령 통합과 군내 전문가 양성과 관리를 강화할 것을 주장한다. 그러나 통합방위체계로 재난관리를 일원화했을 때의 오해나 이해 충돌에 대한 예방적 병행조치나 설득 대안이 없고 '지원'의 테두리를 벗어난 군의 역할이 주는 중요성을 찾을 수 없다는 연구 목표의 결함이 발견된다.

정찬권(2020)은 '국가재난 위기시 군 지원 강화 방안에 관한 연구'에서 재난 시 군의 지원역할이 충실히 수행하기 위해서 동원 법령 개선, 전문화 교육, 재난참모 직위 및 대응군 신설, 민·관·군 재난협력 거버넌스 지원이 필요하고 특히 재난에 대한 군내 인식 전환을 강조한다. 분석대상이 대부분 군내 체계와 제도여서 국방부가 개선을 진행 중이거나 계획된 단기과제를 제시하여 재난과 관계된 정부부처·기관과 연계 및 협조에 관한 실천적 방안이 부족하다.

선승배(2018)는 '재난상황 시 예비군 긴급대응부대 창설 및 운용방안에 관한 연구'에서 시·도 단위에 1개 대대 규모의 지원예비군으로 재난 대응전담부대를 창설하자고 주장하면서 재난 상황에서 군의 전문성이 중요함을 강조하였다. 그러나 지원예비군에 대한 우수자원 선발과 동원의 신속성 담보, 보상과 처우에 관한 구체적인 방안에 대해서는 언급이 없다.

우기환(2016)은 '비군사적 위협증가와 군사적 대응방안' 연구에서 재난 발생 시 군이 신속하게 지원하기 위해서는 중복되고 비효율적인 법·규정이 개선되어야 한다고 주장한다. 하지만 비효율적이라고 지적한 부분에 대한 세부 내용과 대안을 담지 못한 아쉬움이 있다.

1990년대는 국제적으로 재난위험경감을 위한 정책 프레임워크에 대한 연구가 시작되었다. 2000년대부터 국가와 지역사회의 재난에 대한 회복탄력성(resilience)을 높이는 정책 제안과 2011년 동일본 대지진 이후 자연재난으로 인한 복합재난에 대처하기 위해 모든 유형의 재난을 종합적으로 관리하면서 세계 각 지역, 국가, 지자체가 수행할 역할과 협력에 관한 주제들이 최근의 연구 경향이다.

본 논문에서는 선행연구와 다르게 재난관리의 기본법인 재난안전법

을 근간으로 지자체가 주도하고 지역예비군이 지원하는 재난대처를 중심으로 분석하고자 한다. 현행법은 예비군의 재난지원 참여에 대한 최소 기준만을 제시하고 있어서 오히려 재난 시 예비군을 적극적으로 선제적으로 운용하는데 제한을 주고 있다. 정부 및 군이 정치적 경제적으로 인하여 재난 시 예비군 동원 및 운용을 부담스러워하기 때문이다. 따라서 법·제도적 개선은 지자체 및 지역군의 주도과 관여를 강화하여 지역의 회복탄력성을 높이면서 국제사회에도 적용할 수 있는 바람직한 재난협력 프레임워크를 제시하려고 한다.

## 2. 한국의 재난관리체계와 군의 역할

재난관리란 재난의 예방, 대비, 대응 및 피해복구에 이르는 모든 활동을 말한다. 한국의 재난관리는 재난 원인과 관련된 주무부처가 재난·사고를 대비·수습하는 체계이다. 그러나 재난의 규모가 크거나 심각해지면 행정안전부가 중심이 되어 중앙재난안전대책본부를 구성하고 재난 대응을 총괄·조정하게 된다. 이를 위한 상설조직으로 행정안전부 산하에 재난안전관리본부가 있고, 지방정부에는 집행 조직이 있으며, 초기대응을 위한 소방·해경이 있다. 비상설 기구에는 범정부적 심의기구인 안전관리위원회, 비상대응기구인 재난안전대책본부 등이 있다.

국가의 재난관리는 어느 특정 부처가 독자적으로 수행할 수 있는 분야가 아니라 다양한 이해당사자가 직·간접적으로 참여하고 관여해야 하는 다자 영역이다. 따라서 관련 법체계도 재난 유형, 적용 대상, 소관 관리 기능에 따라 개별적으로 다양하게 존재한다. 2004년 제정된 「재난 및 안전관리 기본법」(약칭: 재난안전법)은 모든 재난을 포괄하는 최초의 재난관리 기본법이다(임현우 2019, 103). 군도 이 법에 근거하여 군내 재난관리, 민간 재난 대응·복구 및 긴급구조를 지원하고 있다(국방부 2021, 제1조).

재난이 발생하면 군은 여단급 이상 부대에 재난대책본부를 설치한다. 그리고 각 제대는 지방자치단체와 - 작전사·군단급은 시·도, 사단급은

시·군·구 - 재난정보 공유, 인력·장비 지원 등에 관해 협력한다. 이를 위해 각 부대는 정부, 지자체로부터 연락관 파견 요청을 받으면 해당 기관에 군 연락관을 파견하고 있다. 한편 군은 긴급구조지원기관으로서 항공기나 선박 조난사고 발생 시 소방과 해경의 긴급구조 활동을 지원한다. 이를 위해 국방부는 탐색구조부대, 재난신속대응부대를 지정·운영하고 있다.<sup>1)</sup> 그리고 군은 평시 소방·해경과의 업무 협조 및 자원관리 등을 위해 협력관을 상시 운영하며, 재난지역 현장지휘소 설치 시에는 별도의 연락관을 파견한다.

### 3. 재난 시 동원<sup>2)</sup>

현대사회는 과학기술의 발전, 이로 인한 상호의존성과 연계성이 증가함에 따라 재난의 유형도 대형화, 신종화 되고 불확실성도 높아졌다. 이러한 재난의 특성은 재난관리에 한 국가의 또는 지역사회의 모든 역량을 동원하게 만들었다. 한국도 1990년을 기점으로 정부와 시민이 함께하는 재난관리체계를 발전시켜 오고 있다. 군은 그 국가 역량의 하나로써 국가재난 대응·복구를 지원하는 임무가 있다. 「재난안전법」에는 중앙정부 및 지자체가 재난대응을 위해 군에 인력·장비를 요청할 수 있고 군은 이를 지원하도록 규정하고 있다. 「예비군법」은 “민방위 업무 지원을 위하여” 예비군을 동원하여 민간의 재난피해 복구를 지원하게 했다(국방부 2020, 제2조). 이를 ‘재난동원’이라고 한다. 이때 동원명령권자는 국방부장관 또는 그 권한을 위임받은 군부대의 장이다.<sup>3)</sup>

예비군 임무에 따르면 예비군은 현역 군부대를 위한 동원예비군, 직장방위를 위한 직장예비군, 지역방위를 위한 지역예비군으로 구분할 수 있다. 직장예비군은 직장 단위로, 지역예비군은 거주지인 행정구역 단

1) 국방부는 「재난안전법」과 시행령에 따라 15개 탐색구조부대와 7개의 재난신속대응부대를 지정·운영하고 있으며 이 모두를 ‘재난대응부대’라 한다.

2) 본 논문에서 ‘재난 시 동원’과 ‘재난동원’은 같은 의미로 사용한다.

3) 29개 수임군부대를 말한다. 국방부장관은 그 권한을 여단급 이상의 군부대의 장에게 위임할 수 있고, 수임군부대장은 경찰서장에게 다시 위탁할 수 있다.

위로 편성된다. 그러므로 예비군은 유사시 병력동원의 대상이자 지역방위전력이며 지역사회 주민이다. 이처럼 예비군은 전시, 사변 또는 국가비상사태 시 국가안보를 위해 동원할 수 있는 인적 자원이다(합참 2014, 151). 이들은 병역법, 예비군법에 따라 동원되며 신분에 따라 해당법의 적용을 받는다. 지역예비군은 재난 시 법에 따라 동원되는 대상으로서 이 연구의 중심 주제이다.

#### 4. 재난관리 선진국의 예비군 운용사례

미국은 전통적으로 민간정부에서 군을 통제한다. 필요한 경우가 아니면 군은 국내문제에 관여하지 않는다. 군은 어디까지나 국가를 지원하고 방위하기 위해 존재하기 때문이다. 이러했던 미군의 임무와 역할이 점차 국내의 응급상황과 재난에까지 그 역할 범위가 확장되고 있다.

연방정부의 재난관리 조직은 국토안보부와 연방재난관리청(FEMA: Federal Emergency Management Agency)이 있다. FEMA는 국토안보부 소속이지만 재난수습을 실질적으로 총괄하는 독립기관이다. FEMA가 주도하는 연방대응계획(FRP: Federal Response Plan)에는 국가유지에 필요한 15개의 긴급지원기능(ESF: Emergency Support Function)을 설정하고 각 기능별 조정, 주무, 지원기관을 지정하고 역할을 부여하고 있다. 군은 모든 긴급지원기능에 역할을 맡고 있으며, 특히 ESF#3(공공사업 및 엔지니어링)는 주무기관으로 지정되어 있다.

재난 시 민간당국에 대한 군의 지원을 민간지원(DSCA: Defense Support for Civil Authorities)라고 한다. 국방부는 주지사의 요청에 따라 재난대응과 긴급구조와 관련된 군의 능력을 제공한다. 군의 지원은 '요청 시 지원'이 원칙이다. 민간의 능력으로는 수행하기 힘든 분야, 군만이 할 수 있는 경우에만 지원한다. 지원 기간도 30일 이내이다. 그러나 군의 자발적 '즉각 대응지원'도 있다. 지역에 주둔한 군 지휘관이 사태가 명확하고 상부의 승인을 받을 시간이 없을 때 발동하는 독단권한이다. 주로 의료지원, 공공서비스 복구, 음식·물자 지원 등이 해당한다.

다. 이 경우에도 72시간을 넘지 않아야 한다.

주지사는 재난대응에 필요하면 주방위군을 동원하고 이를 지휘·통제할 수 있다. 주방위군은 주법에 따라 주지사가 유사시 동원할 수 있는 전력이다. 또한 연방법에 따라 연방 임무에도 동원될 수 있다. 이때 주방위군에 대한 지휘·통제권은 대통령에게 이양된다. 북부사령부는 본토에 대한 민간지원(DSCA) 임무가 있다. 이를 위해 10개의 FEMA 지역 사무소에 국방조정관(DCO: Defense Coordinating Officer)을 파견하여 연방기관과 국방부 간의 통로 역할을 하고 있다(U.S. Army War College 2018).

또한 미국의 각 주와 FEMA 지역청에는 재난대비 및 군 지원체계에 능숙한 각 군의 예비군 장교들을 비상대비연락관(EPLO: Emergency Preparedness Liaison Officer)으로 지정해놓고 있다. 이들은 지역 내 지원시설, 역량 등에 관한 지식과 정보의 변화를 지방정부의 계획관이나 지역군 지휘관에게 수시로 보고하고, 주지사와 FEMA 지역청장은 관할지역에 있는 군 자산을 쉽게 최신현황을 파악하게 된다. 국방조정관은 주로 공무원과 현역이 맡지만, 연락관은 예비역이 주로 수행하며 '21년 기준 194명이 활동하고 있다.

일본은 미국의 FEMA와 같은 전담 조직은 없으나 중앙정부의 내각부에 중앙방재회의를 두고 방재기본계획을 수립하며, 총리대신 산하 국토청에 방재국에서 방재업무를 총괄·조정한다. 주요 정책은 국토청과 건설청이 수립하고, 집행은 지방정부가 수행하되 구조 활동은 자위대, 소방, 경찰이 중심이 된다. 지방의 재해재난관리는 일차적으로 우리의 시·군·구에 해당하는 시·정·촌(市·町·村)이 책임을 진다.

일본 자위대는 한신·아와지(阪神·淡路) 대지진 이전까지는 도도부현지사 등의 요청이 없으면 재해파견은 절대로 불가능하다는 인식이 강했다. 그러나 1995년 대지진 이후 자위대법령을 대폭 개정하여 자위대 파견기준과 절차를 간소화하였다. 특히 긴급한 경우 지자체의 요청 없이도 부대를 출동시킬 수 있도록 했다. 즉, 자위대법에 따르면 자위대는 요청에 의한 파견, 자주파견, 근방파견, 지진방재파견, 원자력재해파



견을 할 수 있다. 이를 위해 자위대는 재난 초기부터 기지·주둔지에 대한 정보수집을 할 목적으로 부대를 대기시키고, 재난 발생 시에는 자주 파견의 형태로 항공기 등을 현장에 파견하고 있다. 이러한 부대를 패스트포스(FAST-Force: First Action Support-Force)라고 한다. 이처럼 자위대의 재해파견 임무는 방위출동, 치안출동과 함께 중요한 임무가 되었고 2016년 기준으로 약 3만 2천여 회의 지원을 하였다(이충원 2021).

우리의 예비군격인 예비자원관을 2011년 동일본지진이 발생했을 때 ‘재해 등의 소집 임무 명령’을 하달하여 즉각 피해지역에 투입한 바가 있다. 자위대법 제70조에는 방위성장관이 내각총리대신의 승인을 받아 재난지원을 위해 예비자위관을 소집할 수 있도록 명시하고 있기 때문이다. 지자체도 방재업무에 대한 예비자위관의 경험과 식견을 활용하기 위해 퇴직자위관을 재난관리 담당관으로 보직시키고 있으며, 동경시는 재해방재담당부국에 현직 자위관을 상주시키기도 한다(전형우 2006, 65).

## 5. 국제사회의 재난관리 어젠다(agenda)

국제사회는 재난감소를 위해 재난위험감소, 기후변화, 지속가능발전 분야에서 중요한 합의를 이루고 협력과 실천 진행하고 있다. 먼저 재난 분야에서는 2005년 일본 고베에서 열린 세계재난위험감소회의에서 2005년부터 2015년까지 전 세계가 재난위험을 줄이기 위해 추진해야 할 ‘효고행동강령: 국가와 지역사회에서 재난에 대한 리질리언스 증가’를 채택했다. 이러한 영향으로 세계 각국은 재난관리의 사회적 합의 및 공동의 책임성을 강조한 정책들이 발전하는 계기가 되었다.

2015년 일본 센다이에서는 도호쿠 대지진을 계기로 복합재난을 중점으로 다루고 모든 유형의 재난을 종합적 과학적으로 관리할 것을 강조했다. 여기서는 2030년까지 재난감소를 위한 민간과 정부, 이해당사자의 역할과 국제·지역·국가·지자체의 적극적인 참여와 책임을 명확히 부

여하고 이행하자는 ‘센다이 프레임워크’가 채택되었다.

기후 분야에서는 1992년 유엔환경개발회의에서 협약이 채택된 이래 각국의 온실가스 배출 저감조치를 점검하는 당사국회의를 통해 의미 있는 결정들을 해오고 있다. 2015년에는 파리 협정이 채택됐다. 이 협정은 2021년부터 적용된다. 195개국에 참여하는 최초의 전지구적 기후 변화 협력레짐이다. 이를 위한 목표 설정과 이행은 각국이 자율적으로 하되 성과의 투명성은 강화했다. 한편, 파리 협정은 ‘지속가능한 발전을 위한 상생과 협력’의 정신을 포함하고 있다. 이 협정은 선진국의 개도국에 대한 재정지원과 함께 빈곤퇴치, 미래세대에 대한 고려, 사회적 약자 배려 등을 강조하고 있기 때문이다.

지속가능발전목표는 유엔이 2015년 합의한 내용이다. 여기에 17개의 개발목표, 169개의 세부목표를 제시하고 저개발국과 선진국, 이해당사자들의 노력을 강조하고 있다. 매년 유엔경제사회이사회가 주관하는 고위급 정치포럼에서 이행 상황을 점검하고 있다. 제7차 회의부터는 기후 변화와 재난위험 감소에 대한 논의가 이뤄졌으며, 이를 지속가능발전목표에 명시하고 있다.

이러한 국제적 합의들은 기후변화로 인해 재난이 증가하고 있으며 지속가능한 발전을 위해서는 세계가 재난위험감소 활동을 함께 해야 한다는 인식을 반영한다. 또한 재난이 발생하더라도 이전의 상태 또는 더 나은 상태로 되돌릴 수 있는 지역사회의 회복탄력성(resilience) 확보를 핵심 개념으로 제시하고 있다.

### III. 재난 시 예비군 운용체계 및 국제협력 실태 분석

#### 1. 국가재난 시 예비군동원 사례

지역예비군은 2018년 기준 총 45회, 연인원 390만 명이 재난 상황에 동원되어 피해복구에 기여했다(국방부 2018, 323). 10년 단위 현황

을 보면 1970년대와 2010년대의 재난동원 횟수와 규모가 현저하게 감소했다(12회 → 3회, 1%). 이것은 정부가 국가 차원의 재난 예방에 전력하고 소방·구난·구조·응급치료 체계를 꾸준히 정비한 결과일 것이다. 예비군을 동원해야 할 만큼 대규모 재난이 급격히 감소했다고 볼 수 있을 것이다. 하지만 1990년 이후로 사회적 충격을 준 사회재난이 자연재난보다 많이 발생했고, 그 피해와 사상자도 증가한 것으로 나타난다(김용균 2018, 211-213). 이처럼 대형재난의 발생 빈도와 피해 증가에도 불구하고 예비군동원은 오히려 급감했다는 점에서 예비군의 효용성 측면에서 그 원인을 찾아야 한다고 본다.

현대 재난이 신종화, 복잡화되고 그 파급의 확산성을 고려한다면 전문화된 신속대응 조직이 재난구조·구난 및 복구를 수행해야 할 것이다. 그러나 지금의 예비군 역량으로는 부적합하다는 의구심이 있을 수 있다. 노동력에 의존한 재난복구는 재난지원의 마지막 단계에나 필요한 정도이기 때문이다. 오히려 오랜 기간 투자와 정비를 해온 소방·해경 조직이 재난에 특화되었다 할 것이다. 과거 예비군의 재난동원은 주로 자연재난에 집중되었었고, 전문성이 요구되는 사회재난, 신종·복합성 자연재난에는 지원 사례가 거의 없는 점이 이를 방증한다.

또한 예비군법에 따라 법적 재난동원을 실시한 경우는 2007년 단 한 차례뿐이다. 당시 동원된 지역예비군은 이수해야 할 보충훈련시간 만큼 폭설 제거를 지원했었다. 그 밖의 경우는 예비군훈련 대신에 피해복구에 참여한 것으로 사실상 ‘재난동원’으로 소집한 사례라고 보기 어렵다.

한편으로는 이런 양상이 예비군부대가 지역방위태세 유지에 집중할 여건을 보장한다는 점에서 긍정적으로 볼 수 있을 것이다. 그러나 과연 지금 또는 미래에도 재난·테러와 같은 비전통 위협에 예비군의 참여나 역량 투입이 불필요할지는 신중히 재고해야 한다. 최근 코로나19 상황에서도 보듯이 국가의 총력을 동원하여 재난에 대응하는 것이 현대 재난관리의 특징이자 국제적 추세이기 때문이다.

## 2. 재난 시 지역예비군의 동원 및 지원체계의 문제

현대 재난관리는 중앙과 지방이 통합되고 상호협력에 기반한 정책과 집행이 요구된다. 그러나 재난대응 만큼은 지방이 주도하여 재난현장에서 사태가 수습되도록 해야 한다. 이를 위해 시·군·구의 역할과 비중은 더 커질 것이다. 이는 곧 시·군·구를 책임지역으로 하는 지역군과 지자체 간의 협조·지원의 연계가 강화될 필요가 있음을 의미한다.

그러나 지역방위대대만 하더라도 인원이 70명 내외로서 재난 시 지자체의 요청에 충분한 지원역량이 되지 못한다. 지자체의 재난수습을 지원하기 위해서는 지역예비군 동원이 불가피한 것이다. 재난은 초기대응이 중요하다. 소방·해경 조직의 초동조치가 실패하거나, 지자체의 역량을 초과하는 대규모 재난에 대비하여 예비군동원을 준비하는 것도 신속한 재난지원의 일부로서 중요한 조치이다. 그러나 이와 관련하여 몇 가지 법적·제도적 문제점이 있다. 첫째, 재난안전법에는 지자체가 국방부에 요청하는 자원에는 ‘군부대’만 있고, 실제 전력인 ‘예비군’에 대한 언급이 없다. 이는 국군조직법상의 예비군이 ‘국군’에 포함되어 있지 않기 때문이다. 재난 분야 기본법으로는 예비군동원이 곤란한 것이다. 물론 예비군법에 따라 국방부장관, 수임군부대장이 판단하여 동원할 수 있지만, 우선순위는 현역군부대 비해 낮은 것이다.

둘째, 법령·훈령상에 예비군의 재난동원 요건이 모호하다. 예비군법에는 “예비군이 그 임무수행을 위하여 출동할 필요가 있다고 인정할 때”, 훈령에는 “군부대의 지원이 필요하다고 판단한 경우”로 동원 요건을 규정하고 있다. 재난상황에서 수임군부대장이 예비군 출동의 필요성을 판단·인정하는데 참조할 객관적인 기준과 절차가 없는 실정이다.

셋째, 지자체의 재난 상황을 거의 실시간으로 파악할 수 있는 대대장에게 예비군동원 및 이에 준하는 조치 권한이 없다. 예비군동원이 필요한 시기를 놓칠 가능성이 있다. 동원 권한이 있는 수임군부대도 상급부대 지침, 재난상황 변화, 자원 정보수집 등에 시간을 보내거나, 특히

‘요청에 의한 지원’ 원칙 고수하다가 재난지원의 적기를 놓칠 수 있다.

넷째, 지역예비군의 동원기간이 명확하지 않다. 예비군법에는 “그 동원 사유가 없어지면” 동원을 해제한다고 명시돼 있다. 훈령에는 “동원령 발령 시부터 그 동원 사유가 해소된 때까지”로 되어 있다. 이렇게 포괄적으로 동원기간을 명시하는 것보다는 명확한 시한, 기일로 제한할 필요가 있다. 재난사태를 규정하는 것은 행안부 소관이므로 예비군동원을 무한정 지속할 여지를 제한하고, 예비군에게는 사회복귀 및 경제활동 재개에 대한 예측을 제공하는 대신 적극적인 참여를 유도할 수 있기 때문이다.

### 3. 지역예비군의 재난지원 역량

지역방위대대의 재난지원 역량이 전반적으로 미약하다. 우선은 재난 동원 대상 예비군을 사전에 지정해놓지 않은 것이 가장 큰 원인이다. 즉, 재난동원 직전에 조직을 재편성하거나, 소집상황을 보고 편성과 임무부여를 할 수밖에 없는 구조이다. 그러므로 사전에 지자체와 협의를 통해 예상 재난유형과 대응방안, 예비군 지원소요 등을 사전에 판단해 놓을 필요가 있다.

둘째, 예비군부대 지휘관을 지자체에 파견하는 연락관 운용 계획이나 관행은 재고할 필요 있다. 연락관은 지역재난대책본부에 위치해서 지자체의 지원요구를 파악하고 군 자원정보를 제공하는 연결통로 역할을 한다. 이들은 예비전력관리 군무원으로서 평시에 예비군자원을 편성·조직하고 자원을 관리하는 인원이지만 재난동원 시 소집된 예비군을 지휘·통제해야 하는 지휘관이다. 연락관 임무 때문에 소집된 예비군이 방치된다면 신속한 지휘체계 확립과 지원은 어려울 것이다. 지난 '20년 3월 국방신속대응단 운영에 운영된 지자체 연락관 중 52%가 동원관계관 또는 예비전력관리 군무원을 운용하였는데 이는 장기적 안목에서 개선해야 할 부분이다.

셋째, 작전사, 군단, 지역방위사단의 재난관리정보체계가 부실하고

재난담당관이 없거나 있더라도 전문성이 부족하다. 국방부와 각 군은 각자의 재난관리정보체계를 운용하고 있지만, 군내 재난정보의 연동 및 유통이 되지 않으며, 행안부·기상청의 정보도 공유하지 못하는 등 국방 재난관리정보의 통합과 연동체계 구축이 무엇보다 시급하다. 현재 재난담당관을 운용하는 육본과 작전사는 현역이 보직되어있다. 그러나 이들은 재난업무에 대한 선호도가 낮고 짧은 복무기간으로 인해 전문성 함양이 쉽지 않다. 자체 군 교육이 있긴 하지만, 연대급 이하 재난업무 담당자에게는 기회도 제한된다. 특히 지역방위사단에는 재난담당관이 없어서 군내 재난뿐만 아니라 지자체, 공공·민간기관과 공조가 사실상 어려운 실정이다.

넷째, 재난대책 1단계부터 국방부 및 각 군 대책본부에 동원관계관을 편성하지 않고 있다. 재난 시 선제적 차원에서 예비군동원의 필요성을 판단 및 의사결정을 지원하는 여건이 미비한 것이다. 재난대응 초기부터 중앙대책본부, 지역군에 함께 사전에 동원태세를 평가하고 예비군 소집체계를 점검할 수 있는 대책이 요구된다.

다섯째, 재난 시 예비군이 확보해야 할 장비·물자에 대한 구체적인 검토가 필요하다. 그리고 필요하다면 무엇을 얼마큼 확보해야 하는지도 지역 특성에 맞게 도출해야 한다. 군은 편제 장비·물자만으로도 예비군을 동원하면 많은 인력과 함께 지자체에 제공할 수 있다. 공병 건설장비, 의무 의료물자 등을 피해복구와 구호·치료에 사용할 수 있다. 산불과 같은 대규모 재난에도 신속하고 체계적인 대응이 가능하다. 만약 추가적인 능력이 필요하면 군사대비와 연계하는 범위 내에서 소요제기와 획득을 해야 할 것이다.

여섯째, 재난에 동원된 예비군에 대한 보상이 비현실적이다. 재난 시 동원된 예비군에게 해당연도 또는 다음 해 훈련시간을 이수한 것으로 처리하는 것이 전부이다. 행안부장관이 선포하는 재난사태나 그 밖의 긴급한 상황에 동원된 예비군에 대한 조치는 현재는 없다. 또한 실비 보상에 대해서는 관계기관이 협의하여 정산하게 되어 있는데, 예비군은 훈련소 집과 동일하게 일일 급식비 7천 원, 교통비 8천 원 수준일 것이다.

#### 4. 동북아지역 비전통안보의 협력 실태

국제적으로 코로나19라는 신종재난은 자국의 위기관리 역량을 시험하는 계기가 되었다. 초기에는 대부분 국가는 연대와 협력보다는 각자 도생을 선택했다. 그러나 최근에는 ‘초국경적 위협에 대한 공동대응’이라는 대의적 입장으로 돌아오고 있다. 특히 유럽은 위기를 통해 협력을 다시 학습하고 있다. 국가들이 정보를 공유하고 기금을 조성하는 등 초국경적 협력을 도모하고 있는 것이다.

이에 반해 한·중·일을 비롯한 동아시아 국가들은 코로나19라는 위기에 오히려 분열하는 모습이다. 자국 산업 보호나 올림픽 개최와 같은 국익을 위해 정보를 은폐하고 의심하며 협력의 기회를 스스로 줄이고 있다. 더군다나 지정학적인 연계가 높은 한국, 일본, 중국 등 동북아시아 국가들과의 협력과 공조가 잘 보이지 않는다. 동북아지역의 협력이 어려운 이유는 관련국 간 정치·외교적 관계, 정치·경제체제 및 발전의 차이, 역사문제, 지역협력의 의지와 진정성, 상호 이해 및 연구 부족, 제도적 미비 등으로 볼 수 있다(최은미 2020, 8).

하지만 이러한 안보 위협에는 초국적 대응과 협력이 필요하다는 것은 모두가 잘 알고 있다. 일국의 대응만으로 감염병과 같은 신종재난에 맞서는 것은 불가능하기 때문이다. 한국은 지금이 역내 지역협력 레짐과 공존을 위한 질서를 구축하고 선도할 기회로 볼 수 있다. 우리가 국제사회에서 국가 위상 제고와 국력 신장을 위해 비전통 위협 분야의 무엇을 어떻게 주도할 것인가에 대한 냉철한 분석과 판단을 해야 할 것이다.

## IV. 재난 시 지자체 주도의 지역 및 국제협력 역량 강화

### 1. 재난동원 법률 및 지원체계의 개선

지자체는 각종 재난을 예방하고 재난이 발생하면 그 피해를 최소화하는 것이 기본임무이다. 따라서 지자체는 각종 재난으로부터 지역을 보존하고 주민의 생명·신체, 재산을 보호하기 위하여 자구적인 재난관리체제를 확립해야 한다. 그러나 지자체의 단일 역량만으로 다양하고 불확실한 신종 재난까지 대처하는 것은 불가능하다. 그러므로 관할지역 내의 정부·공공기관, 민간기관·단체, 지역군부대를 포함하는 재난관리체계를 구축해야 한다.

군은 다른 기관과 달리 특출난 능력과 역할을 발휘할 수 있다. 군의 수색·탐색 기술과 전문지식, 신속한 기동, 일사불란한 지휘·통제체계는 재난과 같이 극도로 위험한 환경에서 각별한 책임감과 사명감으로 재난구조와 피해복구를 훌륭히 지원할 수 있을 것이다. 지역방위사단은 지역예비군을 동원하여 증원할 수도 있다. 그러나 지역예비군의 재난동원이 선제적·실효적으로 작동되기 위해서는 다음 몇 가지를 개선해야 한다.

첫째, 재난안전법 제39조의 “군부대의 지원 요청”에 예비군을 포함해야 한다. 사실상 국군조직법에 예비군을 국군에 포함하면 많은 부분이 개선될 것이다. 미래 병역자원의 감소, 국방환경의 변화, 과학기술의 발전 등은 예비군 운용에도 변화와 발전이 요구되기 때문이다. 상비군은 신속대응전력, 억제전력으로 기능하고 예비군은 기반전력으로서 상비군을 증원하는 역할 확대가 필요하다. 이런 측면에서 예비군 복무와 관련된 법령을 정비해 갈 필요가 있으며 특히 재난 시 예비군동원 및 운용개념을 폭넓게 정립할 필요가 있다.

둘째, 법률에 예비군 재난동원 요건을 효용성 있게 명확한 설정이 필요하다. 예비군 임무에서 “민방위 업무의 지원”의 범위가 모호하기 때



문이다.<sup>4)</sup> ‘지원’이란 의미를 민방위대의 군사작전 지원에만 한정할 수도 있다. 사실 민방위대의 설치 목적도 군사작전 수행을 지원하기 위함이었다. 민방위사태에 대응하는 것을 예비군 임무로 이미 부여했기 때문에 굳이 재난사태 대응을 민방위 업무로 대체 명시할 필요는 없다고 본다. 따라서 ‘재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 지역에 대한 지자체의 재난관리 지원’으로 수정하는 것이 명확한 법 해석 및 적용을 위해 바람직할 것이다.

셋째, 재난상황에서 지역예비군 동원에 대한 판단기준의 유연성을 높이고 그 권한의 위임과 절차를 대폭 간소화해야 한다. 동원 판단기준으로 공공성, 긴급성, 대체성을 고려하는 방안이 있다. 공공성은 공공질서 유지를 위해 인명·재산을 보호할 필요성에 관한 것이다. 긴급성은 구난·구조의 필요성이 절박한 정도를 의미하며, 대체성은 지역예비군이 아니면 적절한 대체 수단이 없는 경우와 비중을 평가하게 하는 것이다.

재난동원의 권한도 미래에는 지자체장이 지역통합방위 차원에서 재난상황의 심각, 긴급성에 따라 지역예비군을 동원할 수 있도록 해야 한다. 즉, 지자체장이 통합방위협의회와 같이 지역군부대장 또는 자신의 군무보좌관의 조언을 받아 재난 시 예비군동원 권한을 행사하는 것이다.<sup>5)</sup> 또는 시·군·구의 장이 수임군부대장을 경유하지 않고 직접 대대장에게 요청하고 대대장이 결정하는 방안도 검토해 볼 수 있다.

넷째, 재난 시 지역예비군의 동원기간은 단기간으로 하되 그 기한을 규정해야 한다. 예비군이 지역사회의 재난을 수습하는 것이 주어진 임무이긴 하나 더 중요한 것은 지역방위태세 유지이다. 그리고 예비군대원은 각자의 생계를 위해 경제활동을 해야 하는 주민이다. 장기간 동원

4) 민방위기본법 제2조에 전시·사변·이제 준하는 비상사태, 통합방위사태, 재난사태로부터 정부 지도하의 모든 자위적 활동을 민방위 업무로 볼 수 있지만 이 또한 지나치게 포괄적이다. 같은 법 시행령 제16조 민방위대의 임무는 민방위사태 수습에 필요한 사항으로 광범위하게 규정하고 있으나 군사작전 지원 요소가 강하다.

5) 이 경우 예비군의 육성·관리·교육훈련까지 지자체가 지역방위사단의 도움을 받아 지역방위와 재난관리를 모두 책임지는 법·제도 정비가 병행되어야 한다.

은 급여, 급식, 보상비 등 별도의 경비지출도 증가하게 된다. 따라서 긴급하고 군이 아니면 안 되는 재난수습에 동원하되 운용기한은 엄격히 제한하는 것이 타당하다. 재난동원의 적정기간은 즉각 대응은 72시간을, 피해복구는 연간 예비군훈련 한도를 고려하여 20일을 넘지 않도록 하는 것이 바람직할 것이다.

## 2. 지역방위대대 및 예비군의 지원역량 강화

지역방위대대의 조직·편성을 재난수습에 적절한 체계로 개선해야 한다. 먼저 시·군·구를 담당하는 예비군지역대의 예비군기동대, 읍·면·동 단위 예비군중대에 편성된 5~6년차 소대를 재난동원 대상으로 우선 지정하고 해당 대원에게 미리 통보해 놓는 것이다. 그러면 유사시 해당 인원들이 당황하지 않을 것이고 동원령 전달·전파 시간도 절약하며 혼란을 최소화할 수 있을 것이다. 동원의 규모도 지자체와 사전 협의를 통해 책임지역에서 발생 가능한 재난유형과 필수 동원소요를 도출하여 계획에 사전에 반영하는 것도 중요하다.

두 번째로 지자체에 파견되는 군연락관은 ‘평시 복무 예비군제도’를 활용하는 것이 효과적일 것이다.<sup>6)</sup> 또한 이들에게 군 운용에 대한 일정한 재량권도 행사할 수 있도록 하여 지역방위대대의 ‘군무협력관’이자 지자체의 ‘군무보좌관’으로서 지역군과 지자체 간의 지역통합방위 및 재난관리 업무에 필요한 연락업무를 연계하여 수행할 수 있을 것이다.

추가해서 지역의 예비역간부를 지자체의 ‘비상대비업무 담당관’으로 채용하여 활용하는 정책을 제안한다. 예비역간부는 동원·예비군, 재난 관리에 관한 전문지식과 경험이 있으면서 평소 지자체와 협업·유대증진에 많은 역할을 하고 있다. 이를 잘 활용한다면 공무원이 꺼리는 비상대비업무 직위에 장기간 근무가 가능하면 전문성이 필요한 통합방위,

6) 평시 복무 예비군은 동원예비군으로 편성되는 주요 직위에 평시부터 일정 기간 복무하는 예비군을 말한다. 이 제도는 2014년 시험 운영 후 2016년부터 지역방위사단에도 선발·운용하기 시작했다.

재난관리의 발전을 안정적으로 추진하며 비상시에는 지자체장의 의사 결정과 지휘를 조언·보좌하게 될 것이다.

세 번째로 작전사, 지역군사령부에 평소 재난 상황을 추적·관리할 수 있도록 새로운 국방통합재난관리 정보체계를 구축하고 정부의 재난감시·정보체계와 연동해야 한다. 그리고 재난관계관 편성도 보강해야 한다. 국방부와 각 군이 따로 운용하는 정보체계를 하나로 통합하고 행안부와 기상청이 제공하는 정보가 연동돼야 한다. 이러한 정보로 재난을 분석·예측하여 지역방위대대 및 지자체의 의사결정을 돕고 재난현장에 있는 예비군부대의 대응능력을 높일 수 있을 것이다.

그리고 현재 또는 신설되는 재난담당관은 대부분 현역이 담당하고 있는데 장기간 근무할 수 있는 재난관리 전문가를 운용하기 위해서는 지역방위대대 특성에 맞게 평소 복무 예비군을 활용하는 것이 적절할 것이다. 또한 지자체에 파견되는 연락관과 함께 재난담당관에 대한 양성·보수교육을 정례화하여 전문성과 기량을 높여야 한다. 특히 행정안전부 및 소방청이 인정하는 기관의 위탁교육, 전문자격에 따라 직무상 인센티브도 부여하는 인재 관리방안도 개발해야 한다.

네 번째로 국방부 재난대책본부를 편성 시 재난대책 1단계부터 동원 기획관실의 직원을 편성하여 재난지역에서의 초기대응 단계부터 예비군동원을 선제적으로 검토하고 의사결정을 지원하도록 준비해야 한다.

다섯 번째로 지역예비군의 재난 시 장비·물자 운용은 기본적으로 지역방위 목적으로 편제된 장비·물자를 사용하는 것이 원칙이다. 별도의 재난용 자원의 획득은 지역방위를 목적으로 하는 예비군의 임무에 부합하지 않기 때문이다. 그러나 인명을 구조하는 불확실한 재난현장에서 개인의 안전을 담보할 최소한의 장비·물자의 준비는 필요하다. 그 외의 장비·물자는 지자체가 준비하는 것이 타당할 것이다.

그러므로 지자체가 제공하는 재난용 장비·물자의 사용법, 재난동원 절차, 임무수행에 필요한 사항 등을 지역방위훈련 때 예비군을 대상으로 교육하는 것이 중요하다. 그리고 재난대응 안전한국훈련, 화랑훈련 등에도 지역예비군이 적극 참여하여 범정부 차원의 민·관·군 통합 재난

대응 및 협력체계가 정착되도록 해야 한다.

마지막으로 재난 시 동원된 예비군에 대한 보상비 지급을 현실화해야 한다. 예비군은 평소 민간인이며 경제활동의 주체이다. 따라서 예비군도 일반 국민처럼 헌법에 명시된 최저임금의 대상이 되어야 한다. 현재는 법률 개정, 재원 마련, 국민적 합의 등의 난제가 남아있지만, 국난 시 희생·헌신에 상응하는 보상을 국가가 지급하는 것이 공정이고 상식이다.

### 3. 국제적 재난협력 모델로의 발전

모든 재난의 해결은 현장에서부터 시작해야 한다. 재난 초기 현장에서 이뤄지는 작은 활동이 큰 재난을 막고 국가 위기로의 확대를 차단할 수 있다. 이것이 현장대응기관들의 협업과 신속한 조치가 필요한 이유이다. 그간의 노력으로 소방·해경·군 등 현장대응기관들의 역량 강화와 협업체계는 어느 정도 확립되었지만, 지자체 특히 시·군·구의 재난 대응 역량은 낮은 편이다.

지자체가 중심이 되어 관할지역의 다양한 기관들과 함께 그 지역에서 발생 가능성이 큰 재난을 선정하여 위험성을 평가하고, 재난 상황에 일상불란하게 대응할 수 있도록 각자의 임무와 책임을 부여하고 합동 훈련을 통해 실시하는 협력네트워크를 구축하여야 한다. 여기에는 자원봉사단체 등 비정부기구도 참여하게 하고 지속적인 교육과 훈련 기회를 제공해야 할 것이다.

이러한 의미에서 국제협력에서의 한국의 참여와 기여, 역할의 패러다임 전환이 필요하다. 기존의 협력은 전통안보 분야를 지향했다. 정치적으로 덜 민감한 기능 분야의 협력부터 대화와 협력의 관행을 축적하여 점차 정치적 협력까지 확산하는 효과를 기대한 것이다. 그러나 현실정치에는 그러한 협력과 연계를 기대하기 어렵다. 따라서 전통적 안보만큼 비전통 안보의 중요성을 인지하면서 국가 간 협력을 병행해야 할 것이다.

먼저 우리의 시각에 기반한 협력을 강조하기보다는 상대국의 정책과 상호 보완하는 방법으로 접근하는 것이 현실적이다. 재난지원, 경제발전, 기후변화 등의 주제를 가지고 소다자 협력체제를 활용하는 것이다. 한국이 지역협력을 위해 한국이 잘 할 수 있고, 주변국으로부터 신뢰를 얻을 수 있는 분야부터 지원에 적극적 태도를 보일 필요가 있다.

그리고 재난감소를 위한 센다이 프레임워크, 지속가능발전목표, 기후변화 등 국제사회의 목표 달성에 동참하는 것도 중요하다. 현대사회의 많은 재난이 한 국가의 문제로만 끝나지 않고 주변국은 물론 전 지구적으로 확산하거나 그 여파가 미치기 때문이다. 그러므로 저개발국에 대한 원조 개념에서 탈피하여 저개발국 스스로 재난을 극복하고 발전을 이룰 수 있도록 한국이 저개발국과 함께 고민해야 한다.

2030년까지 달성해야 할 지속가능발전목표와 센다이 프레임워크는 ‘국제공조’가 핵심이다. 이러한 의미에서 당사국과 재난에 공동대처하면서 지속가능하고 안전하게 발전하는 정책을 모색해야 할 것이다. 경제성장, 사회발전, 재난안전 분야에서 한국이 쌓아 온 경험과 지식을 저개발국과 공유하여 재난 속에서도 강한 발전을 이루는데 한국이 선도할 수 있을 것이다. 여기에 지자체와 예비군이 결합한 지역협력 거버넌스 모델은 국제사회의 좋은 예시가 될 수 있을 것이다.

예비군의 재난지원은 저개발국에 대한 인도적 지원에도 활용할 수 있다. 인간안보를 위협하는 질병, 환경재난에 민간인을 보호하는 역할을 수행하는 것이다. 이런 사례는 아프가니스탄에서의 지방재건팀, NATO의 국제안보원군, 캐나다의 재난지원대응팀이 있다. 여기에 자국의 예비군을 적극 활용하고 있다. 한국도 예비군 파병을 통해 해외에서의 국가이익 추구를 전향적으로 검토할 때가 되었다.

또한 예비군의 재난지원체계 적응은 유사시 민사작전 및 안정화 작전을 수행하는데 필요한 직무경험과 숙달을 위한 기회를 제공한다. 민사부대와 안정화사단은 급변사태가 발생했을 때 신속하게 투입하여 치안을 회복하는 임무가 있다. 현재는 창설 준비와 훈련 수준이 미흡하다는 평가를 받고 있는데 평소 복무 예비군제도와 재난동원 체계를 잘

정비한다면 민사 및 안정화작전에 요구되는 충분한 역량을 갖추 수 있을 것이다.

## V. 결론

본 연구에서는 국가적 재난이 발생한 지역에서 지자체의 재난대응을 효과적으로 지원하기 위해 지역예비군의 선제적 적극적 활용 방안을 제시했다. 이 방안의 핵심은 복잡화, 신종·대형화되는 현대 재난에 대비하기 위해서는 지금의 재난동원 제도와 지역예비군의 관리체계를 개선하자는 것이다. 더 나아가 지자체를 중심으로 협력적 거버넌스를 구축하고 이를 토대로 국제사회의 재난위험감소 어젠다에 동참하고 지역 협력을 위한 기재로 활용하자는 방향을 제시했다.

향후 심층 연구과제로 지방정부 단위를 도시형·농촌형 특성을 고려하고 재난·테러 등 다양한 비전통 위협에 다기능 동시 대응이 가능한 지역방위사단의 임무와 기능을 개발할 필요가 있다. 이런 측면에서 다기능 지역방위부대라는 구상을 통해 그 편성과 운용개념을 발전시켜 검증은 거쳐 제도화하는 방안도 좋은 연구 주제가 될 것이다.

우리는 과거에나 가끔 경험했을 신종·복합 재난이 오늘날에는 점점 익숙해지는 시대에 살고 있다. 2004년 노무현 대통령이 소방방재청을 방문한 자리에서 ‘군이 재난에도 적극적으로 대비해서 민·관·군 협력체제를 갖추고 재난복구에 동원하는 방안’을 지시한 바 있다. 국가적 재난에 예비군의 적극적 운용에 대한 고민은 오래된 것이다.

그러나 아쉽게도 예비군이 아직 법률상 ‘군’에 포함되어 있지 않은 관계로 이런 종류의 논의에 항상 예외로 치부되곤 했다. 이것은 또한 군의 선제적 적극적 재난지원을 제약하는 요인이 되기도 했다. 그러나 이제 국방환경이 변하고 총체전력으로서 예비군을 전력화·현대화하여 적극 활용하자는 공감대가 넓게 형성되고 있다. 따라서 현재 예비군 역량이 과연 이러한 시대요구에 부응하는 체계와 역량을 갖췄는지에 대한 깊은 성찰이 필요하며 신속하고 과감히 기존 체계를 혁신해야 할

것이다.

끝으로, 정부는 국가정책의 높은 우선순위에 재난관리를 두어야 한다. 지속적인 국가성장은 재난으로부터 안전을 보장하지 않고는 이루어질 수 없기 때문이다. 효과적인 정책적 접근은 지역사회의 역량을 통합하고 합의와 책임성을 강화하는 방향이어야 한다. 또한 국제사회를 선도할 수 있는 의제들을 적극적으로 발굴하고 우리의 역할과 기여를 넓혀야 한다.

<참고문헌>

- 국방부. 2018. 『예비군 50년사: 1968-2018』. 서울: 경성문화사.
- 국방부. 2020. 「예비군법」. 법률 제16585호(2020.5.27.)
- 국방부. 2021. 「국방 재난관리 훈령」. 국방부훈령 제2532호(2021.3.5.)
- 김용균. 2018. 『한국 재난의 특성과 재난관리』. 서울: 푸른길.
- 선승배. 2018. “재난상황 시 예비군 긴급대응부대 창설 및 운용방안에 관한 연구.” 『한국재난정보학회논문집』. 제14권1호 한국재난정보학회.
- 우기환. 2016. 『비군사적 위협증가와 군사적 대응방안』. 국방대학교.
- 윤우섭. 2020. 『국가적 재난 시 긴급구조지원기관으로서 한국군의 역할 강화에 관한 연구』. 한남대학교 박사학위논문.
- 이충원. 2021. “재난대응을 위한 일본 자위대의 재해파견.” 『재난 대응 체계 발전 및 대응역량 강화 방향』 국방부 토론회('21.4.22.).
- 임현우. 2019. 『재난관리론: 이론과 실제』. 서울: 박영사.
- 전형우. 2006. 『재해재난관리를 위한 지방자치단체와 지역책임군의 협력 체계 개선방안』. 대전대학교 박사학위논문.
- 정찬권. 2020. “국가재난 위기시 군 지원 강화 방안에 관한 연구.” 『한국국가전략』. 통권 제14호. 한국국가전략연구원.
- 최은미. 2020. “신(新)안보시대의 한국외교: 동북아지역협력질서 구축을 위한 제언.” 『issu BRIEF』. 2020-23. 아산정책연구원.
- 합참. 2014. 『합동·연합작전 군사용어사전』. 대전: 합동군사대학교.
- 행안부. 2020. 「재난 및 안전관리 기본법」. 법률 제17479호(2020.12.10.)
- W. J. Petak. 1985. “Emergency management: A challenge for administration.” *Public Admin Rev*(special issue). Vol. 45.
- Waugh, W.L. & G. Streib. 2006. “Collaboration and leadership for effective emergency management.” *Public Admin Rev*. Vol. 66.
- U.S. Army War College. 2018. 2017-2018 How the Army Runs: A Senior Leader Reference Handbook.

투고일 : 2021년 7월 15일 . 심사일 : 2021년 7월 26일 . 게재확정일 : 2021년 7월 29일

\* 정일성은 조선대학교에서 정치학박사를 취득했으며, 현재 국방대학교 예비전력 연구센터 책임연구원으로 재직 중이다. 주요 논문으로는 “북한의 핵무장력과 국가행동 변화 분석”, “북한의 유사비핵화 대비방안”, “신안보위협에 대처하는 지역통합방위체계 발전방안” 등이 있다.



<Abstract>

**A Study on the Operation of the Reserve Forces and  
the International Cooperation in Disasters :**

Focusing on Local Governments and Regional Reserve Forces

Jeong, Ill-seong

(Korea National Defense University)

This study proposes, in the event of a national disaster, a legal and institutional improvement plan necessary for local governments(LGs) to actively mobilize and utilize the Regional Reserve Forces(RRF) to respond to disasters. And this suggests the direction of international cooperation for Disaster Risk Reduction(DRR) by sharing Local Collaborative Governance (LCG) model between less developed countries and Korea. When a local disaster occurs, LGs should actively mobilize and utilize RRF. To this end, the system of RRF should be reorganized, such as command and control, organization, formation, compensation, etc. should be reorganized so that they can respond to the LG's request for disaster assistance. LGs would need more military's support in the Disaster management of the future. Therefore, LGs should put policy priority on disaster management and strive to establish LCG including RRF. If Korea can advance cooperation with regional countries through LG-centered Disaster-RCG of Korea, it will be able to contribute to Regional DRR and seek Cooperative Security.

**Keywords** : Disaster, Mobilization, Reserve Force, Non-Traditional Security, Resilience