

석사학위논문

국가재난관리체계에서 군의  
역할 확대를 위한 방안 연구

2026년

한성대학교 행정대학원

사회안전학과

사회안전관리전공

정 문 회



석사학위논문  
지도교수 공평원

국가재난관리체계에서 군의  
역할 확대를 위한 방안 연구

A Study on Strategies to Expand the Role of the  
Military in the National Disaster Management Framework

2025년 12월 일

한성대학교 행정대학원

사회안전학과

사회안전관리전공

정 문 회

석사학위논문  
지도교수 공평원

국가재난관리체계에서 군의  
역할 확대를 위한 방안 연구

A Study on Strategies to Expand the Role of the  
Military in the National Disaster Management Framework

위 논문을 사회안전학 석사학위 논문으로 제출함

2025년 12월 일

한성대학교 행정대학원

사회안전학과

사회안전관리전공

정 문 회

정문희의 사회안전학 석사학위 논문을 인준함

2025년 12월 일

심사위원장 최 천 근 (인)

심사위원 조 용 민 (인)

심사위원 공 평 원 (인)

# 국 문 초 록

## 국가재난관리체계에서 군의 역할 확대를 위한 방안 연구

한 성 대 학 교    행정 대 학 원  
사    회    안    전    학    과  
사    회    안    전    관    리    전    공  
정                    문                    회

대한민국은 기상이변으로 인한 폭염, 태풍, 호우, 대설, 한파 등 자연 재해와 산업화 및 도시화에 따른 전기, 가스, 폭발, 붕괴, 화재 등 사회재난이 더욱 증가하고 있다. 또한 재난의 종류가 다양화, 대형화되면서 그 피해 역시 커지고 있으며, 이러한 재난은 지역 차원의 대응을 넘어 국가 전체의 기능과 국민의 생명을 위협하는 비전통적 안보요인으로, 신안보의 관점에서 국가적 차원의 통합 대응체계가 요구되고 있다.

우리나라는 2004년 재난 및 안전관리 기본법이 제정되어 중앙 및 지방정부가 재난을 체계적으로 대응할 수 있도록 법적 근거를 마련하였으며, 2014년 세월호 참사 이후 국민안전처 신설, 행정안전부로 개편을 통해 재난 대응 체계를 더욱 강화시켰다.

국가적 차원에서의 재난관리 시 대한민국 군대는 각종 재난발생 간 장비와 병력 지원을 아끼지 않으며 국민의 군대로서의 역할을 톡톡히 하였다. 그러나 실제 대응 과정에서는 군 투입 절차와 범위, 중앙·지방정부

와 군 간 역할 중복, 지휘체계 미정립, 민간과 군의 장비 운용 기준 차이 등으로 인해 군의 역량이 충분히 발휘되지 못한 경우도 있다.

군에 주어진 가장 큰 역할은 국민의 재산과 생명을 보호하고, 최상의 전투력 발휘하여 국가를 수호하는 것이다. 신안보 시대의 재난은 단일 기관이 감당하기 어려운 복합 위기이며, 군이 보유한 지휘통제체계, 대규모 동원력, 기동성, 전문기술(공병·수송·통신·의무·항공자산 등), 자급자족, 지속 능력, 전국적인 배치 구조는 국가재난관리체계의 중요한 전략적 자원으로 평가된다. 본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 재난의 개념과 국가재난관리체계의 구조를 살펴보고, 군의 재난지원 체계와 사례, 재난관리 임무 분장을 분석하였다. 또한 대한민국과 미국, 일본, 스위스, 독일, 프랑스 등 해외의 재난관리체계를 비교·분석하여 군의 역할 강화에 필요한 시사점을 도출하였다.

본 연구는 문헌분석, 법·제도 검토, 재난상황 시 군의 투입 사례 분석, 해외의 재난관리체계와의 비교분석을 통해 군의 재난대응 역량 개선 방안을 제시하였다. 분석 결과, 군 재난관리 조직의 효율적 편성, 노후 장비의 현대화, 재난대응을 위한 재정·자원 지원 확대, 전문인력 양성 및 교육·훈련체계 정립, 중앙정부-지방정부-군 간 통합 지휘체계 구축 등이 핵심 과제로 도출되었다.

결론적으로 군이 국민의 생명과 재산을 보호하고, 국민과 고통을 함께 나누는 ‘국민의 군대’로서 신안보 시대 국가재난관리체계에서 핵심적 기능을 수행하기 위한 제도적·조직적 기반을 강화하는 데 기여하고자 한다.

**【주요어】** 국가재난관리체계, 재난관리, 재난 대응, 신안보, 국가안보, 군의 역할, 군의 지원

# 목 차

제 1 장 서 론 .....	1
제 1 절 연구배경 및 목적 .....	8
제 2 절 연구범위 및 방법 .....	5
제 2 장 재난관리의 이론적 개념 .....	8
제 1 절 재난의 개념 .....	8
1) 재난, 재해의 정의 .....	8
2) 재난의 분류 .....	9
제 2 절 재난관리의 개념 .....	10
1) 재난관리의 정의 .....	10
2) 재난관리의 단계 .....	11
제 3 절 재난관리체계의 개념 .....	12
1) 재난관리체계의 정의 .....	12
2) 재난관리체계의 특징 .....	13
제 3 장 대한민국 정부 및 군의 재난관리체계 .....	15
제 1 절 국가재난관리체계 조직 배경과 구조 .....	15
1) 국가재난관리체계의 조직 배경 .....	15
2) 국가재난관리체계의 구조 .....	16
제 2 절 군의 재난관리체계와 지원 .....	21
1) 군 재난관리 지원에 대한 법적 근거 .....	21
가) 재난 및 안전관리 기본법 .....	21
나) 국방재난관리 훈령 .....	23
2) 군의 재난관리 지원 절차 .....	25
3) 군의 재난 대응부대 현황 .....	26
4) 군의 재난관리체계 .....	29
5) 군의 재난관리체계의 문제점 .....	30

제 3 절	우리 군의 재난지원 사례 분석 .....	31
1)	2022년 경상북도 봉화 광산 붕괴 사고 간 군의 지원 .....	32
2)	2019년 강원 동해안 산불 진화 간 군의 지원 .....	34
3)	COVID-19 대응 과정에서 군의 지원 .....	36
4)	2017년 포항 지진 발생 시 군의 지원 .....	42
<b>제 4 장</b>	<b>외국 정부 및 군의 재난관리체계 .....</b>	<b>49</b>
제 1 절	미국의 재난관리체계 .....	49
제 2 절	일본의 재난관리체계 .....	53
제 3 절	스위스의 재난관리체계 .....	55
제 4 절	프랑스의 재난관리체계 .....	58
제 5 절	독일의 재난관리체계 .....	60
제 6 절	캐나다의 재난관리체계 .....	63
제 7 절	외국군의 주요 재난지원 사례 분석 .....	66
1)	2017년 미국 허리케인 Maria 발생 간 군의 지원 .....	66
2)	2011년 동일본대지진·쓰나미 발생 간 자위대 지원 .....	68
3)	1999년 스위스 알프스 눈사태 발생 시 군의 지원 .....	70
<b>제 5 장</b>	<b>대한민국 재난관리체계의 발전방안 .....</b>	<b>74</b>
제 1 절	외국 재난관리체계의 시사점 및 발전방안 .....	74
제 2 절	재난관리 지원기관으로서 군의 발전방안 .....	76
1)	효율적인 군 재난관리 조직 편성 .....	76
2)	군 긴급재난 지원장비의 성능 현대화 및 재정지원 확대 .....	77
3)	재난관리 전문인력 편성과 교육체계 구축 .....	78
4)	재난관리 거버넌스 및 법제 개선 .....	79
<b>제 6 장</b>	<b>결 론 .....</b>	<b>81</b>
<b>참 고 문 헌</b>	<b>.....</b>	<b>84</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>.....</b>	<b>88</b>

## 표 목 차

[표 3-1] 국가재난관리체계도 .....	20
[표 3-2] 재난 유형별 군 대민지원 범위 .....	24
[표 3-3] 탐색구조부대 .....	27
[표 3-4] 재난신속대응부대 .....	24
[표 3-5] 대민지원 분야별 임무분장(국방부, 합동참모본부) .....	29
[표 3-6] 중앙재난안전대책본부 운영 기준 .....	43
[표 3-7] 중앙재난안전대책본부 편성 기준 .....	43
[표 3-8] 피해복구를 위한 군의 지원 .....	45
[표 4-1] 미국 DSCA의 군 지원 절차 .....	52
[표 4-2] 일본 자위대 파견절차 .....	55
[표 4-3] 일본 자위대 재난대책 임무 .....	55
[표 4-4] 스위스 민방위 조직구조 .....	57
[표 4-5] 스위스 민방위 지원 절차 .....	58
[표 4-6] 프랑스 재난 발생 시 지원 절차 .....	60
[표 4-7] 독일 재난 발생 시 지원 절차 .....	62
[표 4-8] 캐나다 재난 발생 시 지원 절차 .....	65

## 그림 목 차

[그림 3-1] 국가재난관리 체계도 .....	16
[그림 3-2] 1차 중앙수습지원단 체계도 .....	46

# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구배경 및 목적

21세기 국제사회의 안보개념은 전통적 의미의 국가안보 개념만으로는 설명하기 어려운 복잡한 시대를 맞이하였다.

과거 국가안보는 국가를 주체로 하여 주로 군사력, 영토 보전, 주권 보호 등 외부의 군사적 위협으로부터의 안전에 중점을 두었으나, 현재는 기후변화로 인한 초대형 재난과 자연재해, 식량 및 자원 고갈, 팬더믹과 같은 전염병, 기술 발전에 따른 사이버 공격과 테러 등 기존의 군사적 범위를 넘어 훨씬 다차원적이고 비군사적인 방향으로 확장되고 있다.

이러한 변화 속에서 등장한 신안보 또는 비전통적 안보는 국가의 생존을 위협하는 요소를 군사적 공격뿐 아니라 자연재해, 감염병, 환경 파괴, 경제·사회 시스템 붕괴 등 비군사적 요인까지 포함하여 넓은 의미의 개념으로 확대하였다. 특히 국가의 안전, 국민의 생명과 생활을 직접적으로 위협하는 재난은 대표적인 비전통적 안보 위협으로 간주되며, 그 대응 주체 역시 단순히 소방, 경찰 등의 1차 응급 대응기관에만 국한되지 않는다는 점에서 신안보 시대의 핵심문제로 떠오르고 있다.

대한민국은 기후변화로 인한 기상이변의 확대와 산업화·도시화에 따른 위험 구조의 복잡화 속에서 다양한 형태의 재난을 경험해왔다. 폭염, 태풍, 호우, 대설, 한파 등 자연재난은 이미 일상화되었으며, 전기·가스 사고, 폭발, 붕괴, 대형 화재 등 사회재난은 빈도와 규모가 지속적으로 증가하고 있다.

최근에는 재난이 단일 유형으로 발생하기보다는 서로 연쇄적·복합적으로 발생하는 복합재난이 더욱 많아졌고, 대도시 밀집과 정보통신망의 결합으로 재난의 충격은 지역 단위를 넘어 국가 전체의 기능을 위협하는 수준으로 확대되고 있다. 즉, 요즘의 재난은 더 이상 지방 정부나 소방, 경

찰의 역량만으로 해결할 수 없는 국가적 위기로 다가올 수 있으며, 이러한 신안보적 위협에 대응하기 위한 기존의 재난관리체계는 변화의 필요성을 맞이하였다.

재난은 시간적·공간적으로 급속히 확산되고 초기 골든타임 내 대응 여부가 피해 규모를 결정짓는다. 따라서 단일 기관 중심의 대응체계는 필연적으로 한계가 있으며 대규모 인원을 즉각적으로 동원할 수 있고, 특수 장비와 수송 자산을 운용하며, 통합된 지휘통제체계를 갖춘 기관의 참여가 필수적이다. 다시 말해 이 지점에서 군(軍)의 역할이 재조명된다.

군인의 지위 및 복무에 관한 기본법 제5조(국군의 강령)에 의하면 국군은 대한민국의 자유와 독립을 보전하고 국토를 방위하며 국민의 생명과 재산을 보호하고 나아가 국제평화의 유지에 이바지함을 그 사명으로 한다고 명시되어 있다.

군은 본래 국민의 생명과 재산을 보호하고 국가를 수호하는 임무를 수행하는 조직으로, 평시에는 전투준비태세 유지에 중점을 두고 있으나, 신안보 시대에는 군이 보유한 구조적 강점들이 국가재난 대응에 중요한 역할을 할 수 있다.

첫 번째, 군은 지휘통제체계가 명확하다. 군은 평시에도 구체적인 작전체계와 꾸준한 훈련을 통해 수직적이고 단일화된 지휘체계를 유지하고 있기 때문에 재난과 같은 예측 불가능한 상황에서도 신속한 의사결정과 명령, 보고 체계가 흔들리지 않는다. 이는 재난 초기에 정보 혼선, 지휘권 충돌, 우선순위 조정 문제로 어려움을 겪는 민간 시스템의 한계를 보완할 수 있는 중요한 강점이다.

둘째, 군은 대규모 인력과 장비를 단시간 내 집중적으로, 신속하게 투입할 수 있는 동원력과 기동성을 갖추고 있다. 신속한 의사결정 체계를 기반으로 대규모 병력과 수송·항공자산·공병·통신·의무 등 전문 자원들을 단기간에 집중적으로 투입할 수 있으며, 특히 지상·해상·공중을 모두 활용할 수 있는 군의 기동성은 다른 기관이 대체하기 어려운 독보적 강점이다. 군의 이러한 역량은 대형 산불 진화, 폭우·대설 대응, 붕괴사고 구조, 도로·교량 복구, 실종자 수색 등의 상황 발생 시 골든타임 확보에 결정적인 요

소로 작용할 것이다.

셋째, 군의 전문능력 보유 여부이다. 수송·항공자산·공병·통신·의무 등의 전문 능력을 다층적으로 보유하고 있어서 재난 현장에서 요구되는 다양한 기술적·물리적 작업을 통합적으로 수행할 수 있다. 한 가지 예시로 붕괴사고 발생 시 항공자산으로 수색, 공중감시, 환자수송을 실시하고, 통신자산이 수습현장과 지휘현장을 이어주며, 공병부대 장비를 붕괴, 매몰사고 현장에 투입시켜 구조물 수습 및 피해자 구조를 실시한다. 더 나아가 화생방 부대의 급수차량이 먼지와 오염된 거리를 일차적으로 정리하는 등 민간 기관의 부족한 역량을 보완할 수 있다.

넷째, 또한 군은 특유의 자급자족과 지속 능력을 보유하고 있어 재난 현장에서 외부 지원 없이도 일정 기간 독립적으로 임무 수행이 가능하다는 강점을 지닌다. 일반 재난 대응기관인 소방·경찰 등은 장기·대규모 재난에서 현장 운영을 위한 급식, 숙영, 장비 보급, 지휘소 설치 등에서 별도의 지원 체계가 필요하지만, 군은 평시부터 이러한 요소를 자체적으로 해결할 수 있는 군수지원 체계를 갖추고 있다. 부대 단위의 취사·수송·정비 능력, 이동식 지휘통제 시설, 야전숙영 장비, 자체 통신망 등은 재난 발생 직후 현장에 전개하여 즉각적으로 작전 지휘체계를 구축할 수 있게 하며, 광범위한 지역에 투입된 인원이 장기간 안정적으로 활동할 수 있는 기반을 제공한다. 이러한 현장 독립성은 초기에 지원이 불충분한 혼란 상황에서도 신속하게 대응할 수 있는 여건을 조성하는 중요한 역할을 한다.

다섯번째, 군은 전국에 걸쳐 전략적으로 분산 배치된 부대·작전기지·지원시설을 보유하고 있어, 지역 간 혹은 광역적 재난 발생 시 지리적 제약을 최소화한 신속 대응이 가능하다. 육·해·공군 및 각 군단·사단급 부대, 해병대, 공병·수송·통신 등 기능별 부대가 전국에 위치함으로써, 특정 지역에서 대형 재난이 발생하더라도 가장 가까운 인근 부대가 즉시 투입될 수 있는 구조적 장점을 가진다. 이러한 전국적 배치 체계는 단순히 거리적 접근성에 그치지 않고, 재난 규모에 따라 다수 부대를 단계적으로 연계·증원할 수 있는 다층적 지원 구조를 형성한다. 예를 들어 산불, 태풍, 폭우 등 대규모 재난이 발생할 경우, 인접 지역의 사단·여단뿐 아니라 후방작전기

지, 항공작전기지, 군수지원부대까지 연동하여 자원과 인력을 확장하여 동원할 수 있다. 이는 중앙정부-지방정부-군 간 공조체계를 보다 원활하게 작동시키며, 다수 지역에 동시에 영향을 미치는 복합재난 상황에서도 기관 간 공백 없이 연속적인 대응이 가능하도록 하는 기반이 된다. 또한 전국 단위의 기지 구조는 헬기·차량·장비의 이동경로를 다양화하여 대체 경로 확보와 재난지역 접근성 향상에도 기여한다. 이는 일반 재난대응기관이 특정 지역에 집중 배치돼 있어 기동의 제약을 받는 것과 비교되는 군 고유의 장점으로, 급박한 초동 대응에서 큰 효과를 발휘한다.

결론적으로 위와 같은 군의 조직적·기능적 특성은 신안보 시대의 복합재난과 예측 불가능한 재난을 즉각적으로 대응하는 데 있어 필수적인 요소로 작용할 것이며, 기존 민간 중심의 재난관리체계와 상호보완적으로 작용하며 중요한 역할을 할 것이다.

그러나 현실적으로 우리나라의 군 재난지원 체계는 여전히 개선해야 할 부분이 적지 않다.

먼저, 군이 재난 상황에 투입되는 것에 대한 사회적·조직적 인식 변화가 필요하다. 우리 사회는 여전히 군을 ‘외부의 군사적 위협에 대응하는 조직’으로 한정하여 생각하는 경향이 강하다. 이로 인해 소방이나 경찰 등 민간 대응기관이 존재함에도 불구하고, ‘왜 군이 재난 현장에 동원되어야 하는가.’라는 의문이나 부정적 인식이 일부 제기되곤 한다. 그러나 신안보 환경에서 재난은 국가 기능과 국민의 생명을 위협하는 비군사적 안보 위협이며, 군이 보유한 지휘체계·기동력·전문자산은 이러한 위협에 대응하는 데 필수적 요소로 기능할 수 있다. 따라서 군이 재난 대응을 위해 투입되는 상황을 ‘예외적 지원’이 아니라 ‘국가안보’ 차원의 필수적 역할로 재인식할 필요가 있다.

이와 더불어 조직 내부의 인식 개선이 요구된다. 일부 지휘관들은 재난 현장에 투입되었을 때 발생할 수 있는 예기치 않은 사고와 그로 인한 지휘책임에 대한 부담감으로 현장 투입을 주저하는 경향이 있다. 현 재난관리체계에서 역할과 권한, 책임 범위가 명확히 규정되지 않은 부분이 존재하기 때문에 이런 우려는 필연적일 수 밖에 없다. 따라서 군의 재난 대응

역할이 제도적으로 명확히 규정되고, 지휘 책임의 범위와 안전 확보 기준이 정립되어야 지휘관의 심리적 부담을 경감시키고 적극적인 참여를 유도할 수 있다.

다시말해, 군이 보유한 역량이 재난 대응상황에서 효과적으로 발휘되기 위해서는 사회적 인식, 조직 내부 문화, 제도적 문제가 함께 개선되어야 한다.

두 번째, 군 자원이 현장에 투입되기까지의 절차 개선과 정부와의 역할구분이 필요하다. 군이 현장에 투입되기까지의 승인절차와 지원범위를 논의하는 과정에서 초기 대응이 지연될 수 있으며, 중앙정부·지방정부·군 간 역할 구분과 지휘체계가 명확하게 구분되어 있지 않아 현장에서 중복 대응이나 우선순위 혼선이 발생할 수 있다. 또한 군 장비의 운영 기준과 민간 구조기관의 대응 방식이 서로 달라서 현장에서 기술적 조율에 시간이 소요되는 문제도 발생할 수 있다. 이러한 구조적 문제는 신안보 위협의 확대 속에서 군의 역량을 효과적으로 활용하지 못하게 만드는 장애 요인으로 작용한다.

따라서 신안보 환경에서 군의 재난 대응 역할을 재정립하고, 국가재난관리체계 속에서 군이 수행해야 할 지원 기능을 체계적으로 정립할 필요성이 점차 강조되고 있다.

군은 단순히 ‘보조적’ 지원기관이 아니라, 국가적 위기 상황에서 핵심자원으로 활용될 수 있는 전략적 조직이다. 이를 위해서는 법·제도 개선, 지휘체계 정비, 지방정부-군 협력 강화, 군 자원의 표준화된 활용 절차 마련 등이 종합적으로 검토되어야 한다.

이러한 문제의식 속에서 본 연구는 대한민국의 국가재난관리체계와 군의 재난지원 역할을 신안보 관점에서 재조명하고, 주요 외국의 우수사례를 분석하여 우리나라 군의 역할 증대를 위한 실질적 개선 방안을 제시하고자 한다. 이를 통해 신안보 시대에 적합한 통합적 국가재난관리체계 구축과 군의 전략적 활용 방향을 모색하는 것을 목적으로 한다.

## 제 2 절 연구범위 및 방법

본 연구는 신안보 환경에서 재난이 국가안보의 핵심 위협으로 부상함에 따라, 국가재난관리체계에서 군이 수행해야 할 역할을 체계적으로 분석하고 그 발전 방향을 제시하는 데 목적을 둔다. 이러한 연구목적에 따라 다음과 같은 연구범위와 방법을 설정하였다.

본 연구에서의 재난 유형은 군사적 위협을 제외한 자연재난, 사회재난, 그리고 이 둘이 결합된 복합재난을 중심으로 설정한다. 이는 신안보 관점에서 재난이 군사적 충돌 못지않게 국가기능 마비와 국민의 생명과 안전을 위협하는 주요 비전통적 위협요소라는 점을 고려하였으며, 실제 군의 지원사례를 통해 군의 역할과 지원방향, 능력을 검토한다.

군이 보유한 지휘통제체계, 동원력, 기동성, 전문장비와 기술, 자급자족과 지속능력, 전국 단위의 배치 등은 신안보 시대 재난 대응에서 중요한 요소이다. 국가재난관리체계에서 군이 수행할 수 있는 역할을 ‘예방-대비-대응-복구’의 재난관리 단계별로 분석하며, 군이 보유한 조직적·기능적 특성과 강점 중심으로 재난 대응상황 시 활용방법과 개선방안을 검토하였다.

연구 범위는 대한민국의 국가재난관리체계를 기본으로 하되, 미국의 DSCA 체계, 일본 자위대의 재해과건 제도, 스위스의 민방위, 군 병행체계 등 주요 외국의 사례를 조사하였으며 이를 통해 우리나라 군의 역할 증대를 위한 제도적·조직적 시사점을 도출하고자 하였다.

연구 방법으로는 먼저 기존 선행연구, 학술논문, 정부·지자체 보고서, 국방부·행정안전부·소방청 등 관계부처 자료를 폭넓게 수집 및 분석하여 국가재난관리체계의 구조와 군의 재난지원 현황을 파악하였다. 또한 「재난 및 안전관리 기본법」, 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」, 국방부 대민지원 지침 등 법과 제도적 근거를 중심으로 군 역할의 법적 기반을 분석하였다.

다음으로 국내 대형 산불, 폭우, 대설, 붕괴사고 등 군이 실제 투입되었던 재난 사례를 분석하여 군의 투입 시기, 임무, 지휘통제 과정, 지원 범위, 민간기관과의 협조체계, 한계점 등을 도출하여 개선방안을 제시하였

다. 또한 미국, 일본, 스위스 등 주요 외국의 재난관리체계에서 군이 수행하는 역할, 법적 근거, 조직구조, 임무 범위, 지원 절차 등 공통점과 차이점을 비교·분석하여 이를 우리나라 제도 개선을 위한 시사점으로 도출하였다.

이러한 분석을 토대로 군 재난지원 역량 강화를 위한 발전방안으로 ① 군 재난관리 조직 편성의 효율화, ② 전문자산·장비의 현대화 및 표준화 ③ 재난 대응을 위한 재정·자원지원 확대 , ④ 군 내 재난관리 전문인력 양성 및 교육훈련체계 강화 ⑤ 지방정부-군 협력체계 정립 등 군의 재난 대응 역량을 강화하기 위한 방안을 제시하였다.

## 제 2 장 재난관리의 이론적 개념

### 제 1 절 재난의 개념

#### 1) 재난, 재해의 정의

재난이란 재앙, 변고 ‘재(災)’, 어려움, 고난 ‘난(難)’의 뜻을 지녔으며 큰 재앙으로 인해 사회가 어려움과 고통을 겪는 상태라는 의미로 풀이할 수 있다.

‘재해’란, 재앙 ‘재(災)’, 손해 ‘해(害)’의 뜻을 지녔으며, 재앙으로 인해 직접적인 해와 손실을 입은 상태를 의미한다. 즉, 재난과 재해 모두 단순한 물리적 피해만을 의미하는 것이 아니라, 그로 인해 초래되는 인적·사회적 기능의 마비와 고난의 상황을 핵심으로 하는 개념이다.

이러한 재난의 특성은 신안보의 개념과 긴밀하게 연결된다. 신안보는 군사적 침략이나 전쟁과 같은 전통적 위협을 넘어, 기후변화·감염병·산업사고·사회기반시설 붕괴 등 국가의 안전과 국민의 생존을 위협하는 다양한 비군사적 위협요인을 포괄하는 넓은 개념이다.

재난은 이러한 신안보 환경에서 대표적인 비전통적 안보 위협으로 간주되며, 국가의 공공서비스, 경제활동, 사회기반시설, 공동체 생활 전반을 마비시켜 국가기능의 중지, 사회불안, 국민 안전 위협을 초래한다는 점에서 전통적 안보 못지않은 심각성을 갖는다. 또한 현대 재난은 단일 원인보다는 다양한 요인이 복합적으로 작용하여 발생하고, 자연적·사회적·기술적 요소가 서로 연계되어 동시적·연쇄적 피해를 초래하는 경향이 있다. 이러한 복합재난의 특성은 기존의 소방·경찰 중심의 1차 대응만으로는 대응이 어렵다는 한계를 드러내며, 총력적·다부처적 대응이 요구된다. 이 지점에서 군이 보유한 조직력, 기동성, 지휘통제능력, 전문장비·인력, 전국적인

배치 구조 등이 신안보 시대의 재난 대응에 필수적인 요소로 작용할 수 있다.

즉, 재난·재해의 개념은 신안보 관점에서 단순한 자연현상이나 사고의 문제가 아니라, 국가와 사회 전체의 안전을 총체적으로 위협하는 현대적 안보 문제로 이해될 필요가 있으며, 국가재난관리체계에서의 군의 역할을 중요시해야하는 근거를 제공한다.

## 2) 재난의 분류

「재난 및 안전 관리 기본법」 제3조(정의) 1항과 2항에서 ‘국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것’으로 자연재난, 사회재난, 해외재난으로 구분하고 있다.

첫째, 자연재난이란 ‘자연재난: 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사, 조류 대발생, 조수, 화산활동, 「우주개발 진흥법」에 따른 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해’를 말한다. 최근 기후위기로 자연재난의 빈도와 강도가 증가하면서, 자연재난은 단순한 환경 문제가 아니라 국가 기능을 마비시키고 대규모 인명피해와 주요 기반시설의 붕괴를 초래하는 등 국가안보의 위협요인이 될 수 있다. 이러한 특성 때문에 고성·속초 산불(2019), 경북 포항 지진(2017) 등과 같이 대규모 병력·장비·항공자원을 즉시 동원할 수 있는 군의 역할이 필수적이며, 이는 자연재난이 이미 ‘비전통적 국가안보의 핵심 영역’으로 자리 잡았음을 보여준다.

둘째, 사회재난이란 ‘화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고 포함)·화생방사고·환경오염사고·다중운집 인과사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 국가핵심기반의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지, 「우주개발 진흥법」에 따른 인공우주물체의 추락·충돌 등으로 인한 피해’를 말한다. 특히 사회재난에 포함된 감염병

(COVID-19)과 국가핵심기반 마비는 현대 사회의 불확실성이 증가하면서 국가안보를 직접적으로 위협하는 요인으로 부상하였다. 코로나19 팬데믹에서 확인되었듯, 감염병은 군의 의료역량과 조직력을 투입하지 않으면 대응하기 어렵고, 원전사고나 대형 화재, 붕괴사고와 같은 재난에서도 군의 전문 인력과 장비가 중요한 역할을 한다. 즉 사회재난은 전통 안보와 비전통 안보가 교차하는 영역이며 군의 지원은 초기대응과 국가 회복력을 결정하는 핵심 요소로 볼 수 있다.

셋째, 해외재난이란 ‘대한민국의 영역 밖에서 대한민국 국민의 생명·신체 및 재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 재난으로서 정부차원에서 대처할 필요가 있는 재난’로 정의하고 있다. 리비아 내전(2011) 교민 철수, 일본 동일본대지진(2011) 구조 지원, 해외 감염병 확산 등의 사례에서 확인되었듯, 해외재난은 군의 해외구호작전, 이송·철수 작전, 군 수송기·함정 지원 등 군사적 역량을 수반한 외교 및 안보 활동을 요구한다.

본 연구에서는 「재난 및 안전관리 기본법」에서 제시하는 자연재난, 사회재난, 해외재난의 법적 분류 체계를 기본으로 삼되, 이를 현대적 신안보 관점에서 재해석하고자 한다. 이는 재난이 단순한 행정적 분류를 넘어 군사적·비군사적 위협을 모두 포괄하는 확장된 안보 개념의 일부로 이해될 필요가 있음을 의미하며, 이러한 관점은 자연·사회·해외재난 모두에서 군의 역할 증대가 요구되는 근거를 제공한다. 따라서 본 연구에서는 재난을 자연적·사회적 피해를 포함하는 상위 개념으로 정의하며, 본문에서는 개념적 혼선을 방지하기 위해 ‘재난’으로 용어를 통일하여 사용한다.

## 제 2 절 재난관리의 개념

### 1) 재난관리의 정의

「재난 및 안전 관리 기본법」 제3조(정의) 3항에서 재난관리를 ‘재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동’으로 정의하고 있다. 또한, 재난관리란 재난을 사전에 예방하고 대비하며, 재난 발생 시 국민의

인적·물적 피해를 최소화하고 본래의 상태로 피해 시설을 복구하기 위한 모든 활동 영역을 포함하는 총체적 용어로, 재난의 잠재적 원인(위협)과 재난의 진행, 그리고 재난으로 인한 결과(피해)를 관리하는 것을 말한다. (한명길, 2020)

## 2) 재난관리의 단계

재난관리 과정은 상황과 경우에 따라 여러 단계로 나눌 수 있으나, 일반적인 구분은 재난 발생 시점이나 관리시기를 기준으로 한다. 재난의 일반적인 생애주기는 예방 및 완화(Planning & Mitigation), 준비(Preparedness), 대응(Response), 복구(Recovery)의 4단계 과정으로 분류된다(권영준, 2009).

「재난 및 안전관리 기본법」에서도 재난관리를 예방·대비·대응 및 복구라는 일반적인 재난관리 과정을 포함하고 있다.

재난관리의 단계별 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 예방단계는 발생 가능한 재난대책의 위험성 평가 및 분석, 위험요인 제거, 예방관련 계획수립 시행 등을 통해 재난 발생의 위험성을 사전에 제거하기 위한 모든 행위를 말하며, 가장 근본적인 대책 마련과 위험성을 제거하여 재난으로부터 피해를 사전에 제거하거나 최소화하는 것이다(김대훈, 2012). 인간의 생명과 재산을 재난위험으로부터 감소시키기 위해 사전 예방대책을 수립, 재난 영향의 예측과 평가, 강제적인 규정방안의 마련, 안전기준의 설정 등이 있다. 주로 사용하는 방법에는 개발규제, 조세제도, 보험, 정보체계 구축 등이 있다(김진광, 2010).

둘째, 대비단계는 예방단계의 제반활동에도 불구하고 재난 발생 확률이 높아진 경우 재난 발생 시 적시적이고 효과적으로 대응할 수 있도록 사전에 대응 활동을 위한 매뉴얼을 작성하는 등 운영적인 준비 장치들을 갖추는 것이다(김대훈, 2012). 주로 사용하는 방법에는 대응기관들 사이의 사전훈련, 경보체제의 구축 등이 있다. 그리고 자원의 신속한 배분을 위해 재난관리 우선순위와 체계를 설정하고, 신속한 재난복구를 위해 대비단계

와 대응단계의 긴밀한 연계가 필요하다(김진광, 2010).

셋째, 대응단계는 재난 발생 시 초기 신속한 대응 활동으로 재난으로 인한 인명 및 재산피해를 최소화하고, 재난의 확산을 방지하여 신속하고 효과적인 복구를 하는 모든 사항 활동이다(김대훈, 2012). 완화나 준비단계의 활동과 연계하여 추가적인 피해발생의 가능성을 줄이고, 미리 복구 단계에서 발생할 수 있는 문제들을 최소화시키는 모든 사항 활동을 의미한다. 이러한 대응단계는 완화나 준비단계와 독립된 것이 아니라 상호 밀접하게 연계되어 있다. 주로 사용하는 활동에는 피해자의 보호와 구호 조치, 피해 상황 파악과 응급 복구, 희생자 탐색구조와 응급의료 지원, 재난 피해자 수용시설의 확보와 관리, 긴급복구계획의 수립 등이 있다(김진광, 2010).

넷째, 복구단계는 재난으로 인한 혼란 상태가 상당히 안정되고 긴급한 인명구조와 재산의 보호 활동이 이루어진 후 재난 전의 최상의 상태로 회복하기 위한 모든 사항 활동을 의미한다(김대훈, 2012). 이 단계 활동에는 중장기 복구계획 수립, 복구의 우선순위 결정, 복구 장비와 복구예산 확보, 복구지원을 위한 관계기관들과의 협조, 피해 상황의 집계, 긴급지원 물품의 제공, 재난 발생원인과 문제점 조사, 개선대책의 마련, 유사위기 재발 방지대책 마련 등이 있다(김진광, 2010).

### 제 3 절 재난관리체계의 개념

#### 1) 재난관리체계의 정의

재난관리체제(Disaster Management System)는 재난관리를 담당하는 조직으로 구성된 체제이며, 재난 발생이라는 환경에 대비하여 주민의 생명과 재산을 보호할 목적으로 상호 관련된 기관들끼리 협조와 조정을 통하여 문제를 해결하려는 체제이다. 재난관리체제의 목적은 알려진 또는 알려지지 않은 위험으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하는 것이다. 모든 정부의 기본적 존재이유는 주민의 생명과 재산을 보호하는 것이므로,

재난관리행정체제는 가장 기본적인 정부기능이 담당하는 체제의 하나이다.

우리나라도 헌법 제34조 제6항에서 ‘국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.’고 명시하여 재해예방에 대한 국가의 헌법적 의무를 규정하고 있다. 이러한 헌법적 근거를 토대로 국민은 국가에 대하여 재난예방을 요구할 수 있고, 예상되는 재해로 인한 위험으로부터 보호를 청구할 수 있는 것이다(권영준, 2009).

## 2) 재난관리체계의 특징

### 가) 복잡·연계성

재난관리체제는 자연적,인위적 재난에 대응하기 위하여 다양한 구성요소들 간의 연계관계를 통하여 재난관리 기능을 수행한다. 재난에 대응하는 구성요소들은 중앙정부의 각종 조직들과 지방정부의 조직들, 국제기구나 적십자사 등과 같은 비정부조직들 그리고 사기업 등을 포함한다.

이러한 다양한 구성요소들은 재난이라는 특수상황으로 인하여 연계관계를 갖게 되지만 상호 이질적인 성격을 지니고 있다. 재난이 발생하였을 때 이러한 모든 구성요소들을 어떤 정점을 중심으로 완전한 계층구조에 의해 기능을 수행토록 하는 것은 거의 불가능하다. 왜냐하면 재난에 대응하는 모든 구성요소들은 각각의 고유한 계층구조를 가지고 있을 뿐만 아니라, 구성원도 민간인부터 기술자, 전문가까지 다양하기 때문이다(권영준, 2009).

### 나) 체제 경계의 유동성

재난관리체제의 업무영역은 매우 유동적이다. 재난 발생 이전에 비해 재난발생 이후에 그 영역은 대폭 확장된다. 예방 및 대비단계의 정책결정은 물론이고 대응 및 복구단계의 정책집행이 다수의 기관에 의해 이루어진다.

이러한 업무영역은 기관 내의 의사결정 구조체계와 타 기관과의 협조

라는 이중구조를 갖게 하며, 업무영역의 한계가 불명확해진다. 또한 재난의 특성상 재난이 예견 또는 발생되면 관련 기관 및 인원이 급격히 증가하였다가 복구가 진행되면서 재난관리에 참여하였던 구성원들이 본래의 조직으로 복귀하면서 담당업무가 종결 또는 통합되어 업무영역의 변화가 발생한다(권영준, 2009).

#### 다) 가외성(加外性)

재난관리체제가 담당하여야 할 업무의 환경은 불확실성의 상황이 지배하고 있으므로 재난관리체제의 활동과 제반업무는 일반 행정조직에 적용되는 경제성, 능률성의 논리와는 대립되는 경계성의 원리에 따라 계획되고 평가되어야 하며, 상당한 정도의 가외성이 확보되어야 한다(권영준, 2009).

#### 라) 일상적 대응능력의 열세

재난은 그 규모면에서 매우 변동 폭이 심하다. 수명의 사상자만 존재하는 소규모 사고로부터 수천, 수 만 명의 사상자와 수 천 억원의 재산피해를 발생시키는 대규모 재난에 이르기까지 그 규모는 예측하기 어려우며, 대규모 재난이 발생하면 일상적인 대응능력은 열세할 수밖에 없다. 이 경우 상설 대응조직은 관련기능을 가진 주변자원을 임시로 보충·통합하여 대응하여야 한다. 이를 위해 재난에 대비한 대응계획수립 및 교육훈련의 중요성이 강조된다(권영준, 2009).

# 제 3 장 대한민국 정부 및 군의 재난관리체계

## 제 1 절 국가재난관리체계 조직 배경과 구조

### 1) 국가재난관리체계의 조직 배경

우리나라 국가재난관리 시스템은 1990년대까지 각 부처가 소관별 책임과 권한을 가지고 대응하는 ‘부처 분산형 대응모델’을 유지하였다. 예를 들어 화재·구조는 소방, 해양사고는 해경, 감염병은 보건부처, 교통사고는 국토부 등으로 각각의 전문부처가 독립적으로 대응하는 방식이었다. 그러나 삼풍백화점 붕괴(1995), 대구 지하철 화재(2003), 세월호 참사(2014), 대형 산업재해 등 여러 복합적 피해사태가 연속적으로 발생하면서, 단일 부처의 기능만으로는 재난 원인 규명, 현장 지휘, 자원 동원, 대국민 조치가 일관되게 수행되기 어렵다는 한계가 명확히 드러났다. 특히 하나의 재난이 동시에 화재·붕괴·유해물질·의료·치안 등 복수 영역을 동시다발적으로 건드리는 현상이 증가하면서 재난을 ‘전 주기 통합관리’ 개념으로 접근해야 한다는 정책적 요구가 대두되었다.

이러한 문제의식에 따라 정부는 2004년 「재난 및 안전관리 기본법」을 제정하여, 국가·광역·기초 지자체가 동일한 법적 체계 아래에서 재난을 예방·대비·대응·복구하는 통합 조직을 만들었다. 또한 이 법은 정부가 재난을 체계적으로 대응할 수 있는 법적 근거가 되었으며, 2014년 세월호 참사 이후 국민안전처 신설, 행정안전부로 개편을 통해 재난 대응 체계를 더욱 강화시켰다.

「재난 및 안전관리 기본법」은 재난을 개별 부처가 소관별로 처리하는 것이 아니라, 중앙은 국가수준 통합조정, 광역은 지역 총괄, 기초는 현장 대응이라는 계층적 역할분담을 명문화하였다. 그 결과 우리나라의 재난관리체계는 법에 기반한 다계층-다기관 협력형 모델로 전환되었으며, 재난



간 역할이 충돌하거나 중복되는 문제를 조율하며, 국가 재난관리체계의 기본 방향성을 결정하는 최상위 의사결정 주체라고 할 수 있다.

실제 재난이 발생하면 중앙안전관리위원회보다 더 신속한 대응 기능을 담당하는 중앙재난안전대책본부(중대본)가 즉시 가동된다. 중앙재난안전대책본부는 재난 발생 시 국가적 대응의 중심축으로 기능하며, 본부장은 행정안전부 장관이 맡아 전 부처 대응을 총괄한다. 중대본은 중앙 상황관리센터를 통해 전국 재난상황을 실시간으로 파악하고, 각 부처 및 지자체에 필요한 조치를 지시하며, 인력·장비·예산 등 국가 자원을 배분하는 기능을 수행한다. 특히 대규모 재난의 경우 자연재난과 사회재난의 구분 없이 국가적 자원을 동원해야 하기 때문에 중앙재난안전대책본부의 조정 기능이 매우 중요하다. 중대본 아래에는 중앙수습지원단, 언론지원단, 자원관리반, 기술지원반 등 다수의 실무 조직이 설치되어 중대본이 내린 전략과 지침이 부처별로 원활하게 실행될 수 있도록 지원한다.

동시에 특정 분야의 전문성이 요구되는 사고 유형의 경우, 예를 들어 감염병, 화학물질 사고, 원자력 사고, 해양오염 등과 같은 특수 재난에서는 중앙사고수습본부(중수본)가 별도로 설치된다. 중앙사고수습본부는 해당 분야를 관할하는 주관 부처 장관이 본부장을 맡아 운영하고, 전문적 판단과 정책적 결정을 수행하여 중대본의 범정부적 대응 체계를 보완한다. 예컨대 감염병 유행 시에는 보건복지부 장관이 중수본 본부장을 맡고, 원전 사고에서는 원자력안전위원회가 주관하여 대응 체계를 지도한다. 이러한 이원화된 구조는 한편으로는 전문성과 정책조정의 균형을 유지하고, 다른 한편으로는 책임소재를 명확히 하는 장치로 기능한다.

중앙정부의 재난대응체계를 뒷받침하는 또 하나의 핵심 축은 광역자치단체인 시·도 단위의 재난안전대책본부이다. 시·도지사는 광역 단위의 대응 책임자로서 시·도 재난안전대책본부를 설치하여 지역 내 재난상황을 종합적으로 관리하고 기초자치단체의 대응을 조정한다. 시·도 대책본부는 행정부지사 또는 행정부시장 등을 부분부장으로 두고 지역의 행정·건설·보건·교통 등 기능별 부서를 중심으로 실무반을 구성하여 움직인다. 시·도는 기초자치단체의 요청에 따라 자원을 배분하고 필요시 자체적으로 장비와

인력을 투입하기도 한다. 또한 중앙정부와 기초정부 사이의 중간 매개체로서 중앙재난안전대책본부의 지침을 지역 실정에 맞게 해석하고 적용하는 책임을 가진다. 시·도 단위에서는 현장조사팀, 수습지원반, 의료지원반 등 다양한 기능 조직이 운영되며, 지역의 피해 규모를 조사하고 긴급복구 계획을 수립하는 광역 조정 기능을 수행한다. 이때 군은 광역 단위 복구와 자원배분 과정에서 파트너로 결합하여 지방정부의 구조적 자원 부족을 보완한다.

재난 대응의 최전선에는 기초자치단체인 시·군·구 재난안전대책본부가 있다. 시장·군수·구청장은 재난이 발생한 지역의 사실상 1차 책임자이며, 기초 대책본부를 설치하여 재난 초동단계부터 직접적인 대응을 지휘한다. 기초대책본부는 재난 현장과 가장 가까운 행정조직으로서 재난 발생 직후 현장 상황 파악, 긴급구조 지원, 주민 대피 안내, 긴급 피해 조치, 대피소 운영 등을 수행한다. 기초대책본부 내 실무반은 상황관리반, 응급조치반, 자원지원반, 사회복구반, 시설복구반, 홍보반 등으로 구성되며, 각 반은 기초자치단체 내부 부서나 소방서·경찰서·보건소 등 외부 기관과 협력해 역할을 수행한다. 특히 기초자치단체는 이재민 대피소 운영, 구호물자 배분, 취약계층 관리 등 생활 밀착형 업무를 담당하기 때문에 재난 대응에서 가장 실질적인 역할을 하는 조직이다. 또한 이 단계에서 군의 즉각대응부대 등이 직접 투입되어 응급복구와 지원 활동을 수행함으로써 현장 대응 역량을 실질적으로 강화한다.

현장 대응체계는 재난 발생 직후 가장 빠르게 가동되는 구조로서 긴급구조통제단을 중심으로 운영된다. 긴급구조통제단장은 원칙적으로 소방서장이 맡으며, 인명구조, 화재 진압, 구조 지휘, 응급처치, 위험구역 통제 등 생명·안전과 직결된 임무를 총괄한다. 긴급구조 단계는 보통 소방 중심으로 운영되지만 상황이 안정화되면 지자체장이 현장수습총괄 책임을 맡아 복구 계획 수립, 장비 배치, 시설 복구, 공공 인프라 점검 등을 조정한다. 이 단계에서는 경찰이 교통통제와 치안을 담당하고, 군이 구조 지원과 장비 제공을 수행하며, 전력·가스·수도·통신 등 기반시설 기관이 피해지역 점검과 복구를 담당하게 된다.

이처럼 다수 기관이 현장에서 동시에 활동할 때 혼란을 줄이기 위해 운영되는 조직이 재난현장통합지원본부이다. 통합지원본부는 경찰·군·소방·지자체·공공기관·에너지시설 기관 등이 한 장소에 모여 정보를 공유하고 역할을 조정하는 체계이다. 이는 기관별 대응이 중첩되거나 각자 판단으로 움직여 혼선을 초래하는 것을 방지하고, 현장의 지휘·조정 기능을 통합하는 데 중요한 역할을 한다.

이 모든 과정을 종합하여 보면, 우리나라의 재난관리체계는 중앙 → 광역 → 기초 → 현장으로 이어지는 위계적 구조이면서도 다기관 협조체계가 유기적으로 연결되도록 설계되어 있다. 중앙정부는 전략적 판단과 정책 조정을 담당하고, 시·도는 광역 조정과 지원을, 기초자치단체는 현장의 즉각적 대응을, 그리고 긴급구조통제단과 통합지원본부는 생명 구조와 현장 조정을 담당하는 구조이다. 이 체계를 통해 국가 전체가 하나의 시스템으로 작동하도록 설계된 것이 바로 그림에서 나타난 국가 재난관리 조직도의 의미라고 할 수 있다. 또한 군은 국가재난관리체계의 전 단계에 걸쳐 수평적으로 연결된 핵심지원의 주체라고 할 수 있다.

[그림 3-1]의 국가재난관리체계도를 조직명과 역할 중심으로 표로 정리하면 다음과 같다.

[표 3-1] 국가재난관리체계도

구분	조직명	장(長)	역할
중앙	중앙안전관리위원회	국무총리	국가 재난관리 최상위 심의·조정기구
	중앙사고수습본부 (중수본)	재난 소관 중앙부처 장관	중대형 재난사고 수습 총괄
	중앙안전대책본부 (중대본)	국무총리 (상황시 행안부장관)	전체 재난대응 통합조정 및 총괄
중앙 지원 기관	중앙긴급구조통제단	소방청장	구조·구급 활동 총괄 지휘
	중앙방역대책본부	보건복지부 장관	감염병 재난 대응 및 방역 총괄
	기타 중앙부처 지원조직	각 부처 국장급	분야별 전문 대응(전력·교통·환경 등)
광역	시·도 재난안전대책본부	시·도지사	광역단위 총괄 지휘, 기초단위 지휘·조정
광역	시·도 재난안전상황실	시·도지사 소속	상황관리·보고·자원요청 창구
기초	시·군·구 재난안전대책본부	시장/군수/구청장	현장 대응 및 상황판단, 보고 체계 운영
기타	군 지원체계	국방부 → 각 군 본부 지시	중앙요청 기반 군 자원 투입 및 지원

출처: 정찬권(2020) 재구성

「재난 및 안전관리 기본법」은 재난대응을 ‘재난관리’라는 하나의 시스템으로 재정의하면서, 중앙정부의 통합조정 기능, 광역자치단체의 지역 총괄 기능, 기초자치단체의 현장 대응 기능을 계층적으로 설정하였다.

특히 중앙에서는 국무총리가 위원장인 중앙안전관리위원회가 전체 정책·조정 최상위에 놓이며, 재난 유형·규모에 따라 중앙사고수습본부 또는 중앙안전대책본부가 실제 대응과 지휘·조정을 맡는다. 광역단위에서는 시·도지사가 재난대책본부를 구성하여 지역 내 자원 배치와 기초단위 지휘를 수행하고, 기초단위에서는 시장·군수·구청장이 현장대응 조직을 총괄한다.

즉, 한국의 재난관리 시스템은 법에 의해 규정된 ‘중앙-광역-기초’의

다계층 행정조직 구조를 기반으로 작동하는 통합형 관리체계로서, 평상시에는 법과 계획 중심으로 유지되다가, 재난이 발생하면 ‘선포와 조직 전환’을 통해 각 계층의 대책본부가 순차적으로 가동되는 방식으로 운영된다.

## 제 2 절 군의 재난관리체계와 지원

### 1) 군 재난관리 지원에 대한 법적 근거

대규모 재난 발생 시, 정부 기관이 군의 지원을 요청하는 과정은 법률과 절차에 따라 이루어진다. 군은 재난 대응의 보조 역할을 하며, 주로 구조·구급, 장비 지원, 피해 복구 등의 임무를 수행한다.

#### 가) 재난 및 안전관리 기본법

「재난 및 안전관리 기본법」에 군은 재난에 관련하여 ‘재난관리책임기관’이면서 ‘재난지원기관’으로 그 법적 근거를 두고 있는데 다음과 같다.

제4조(국가 등의 책무)에 의하면, 국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 피해를 신속히 대응·복구하여 일상으로 회복할 수 있도록 지원하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다.

제35조(재난대비훈련 실시)에 의하면, 행정안전부 장관, 중앙행정기관장, 시·도지사, 시장·군수·구청장 및 긴급구조기관장은 대통령령으로 규정하는 바에 따라 매년 정기적으로 또는 수시로 재난관리책임기관, 긴급구조 지원기관 및 군부대 등 관계 기관과 합동으로 재난대비훈련을 실시하여야 한다.

제39조(동원명령 등)에 의하면, 중앙대책본부장과 시장·군수·구청장은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정하면, 「민방위기본법」 제26조에 따른 민방위대의 동원, 동원 가능한 장비와 인력이 부족한 경우 국방

부장관에게 군부대의 지원 요청을 할 수 있다. 또한 「민방위기본법」에 따라 필요한 조치의 요청을 받은 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

제44조(응원)에 의하면, 시장·군수·구청장은 응급조치를 위하여 필요하면 다른 시·군·구나 관할 구역에 있는 군부대 및 관계 행정기관의 장, 그 밖의 민간기관·단체장에게 인력·장비·물자·자재 등 필요한 응원을 요청할 수 있다. 이 경우 특별한 사유가 없는 군부대의 장과 관계 행정기관의 장은 응원요청에 따라야 한다.

제51조(긴급구조)에 의하면, 긴급구조 활동을 하기 위하여 회전익항공기(헬기) 운항이 필요하면 긴급구조기관의 장이 헬기의 운항과 관련되는 사항을 헬기운항통제기관에 통보하고 헬기를 운항할 수 있다. 이 경우 관계 법령에 따라 해당 헬기의 운항이 승인된 것으로 본다.

제57조(항공기 등 조난사고 시의 긴급구조 등)에 의하면, 국방부 장관은 항공기나 선박의 조난사고가 발생하면 관계 법령에 따라 긴급구조업무에 책임이 있는 기관의 긴급구조 활동에 대한 군의 지원을 신속하게 할 수 있도록 탐색구조본부의 설치·운영, 탐색구조부대의 지정 및 출동대기태세 유지, 조난 항공기에 관한 정보제공 등 조치를 취하여야 하며, 탐색구조본부 구성과 운영에 필요한 관련 사항은 국방부령으로 정한다.

제74조(재난관리정보통신체계의 구성·운영)에 의하면, 행정안전부 장관과 재난관리책임기관·긴급구조기관 및 긴급구조지원기관의 장은 재난관리 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 대통령령으로 규정하는 바에 따라 재난관리정보통신체계를 구축·운영할 수 있다. 또한 행정안전부장관은 재난관리책임기관·긴급구조기관 및 긴급구조지원기관의 장이 구축하는 재난관리정보통신체계가 연계 운영되거나 표준화가 이루어지도록 종합적인 재난관리정보통신체계를 구축·운영할 수 있으며, 재난관리책임기관·긴급구조기관 및 긴급구조지원기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다.

제74조의2(재난관리정보의 공동이용)에 의하면, 재난관리책임기관·긴급구조기관 및 긴급구조지원기관은 재난관리 업무를 효율적으로 하기 위

하여 수집 및 보유하고 있는 재난관리정보를 다른 재난관리책임기관·긴급구조기관 및 긴급구조지원기관과 공동이용하여야 한다.

나) 국방재난관리 훈령

제1조(목적)에 의하면, 이 훈령은「재난 및 안전관리 기본법」및「자연재해대책법」에 따른 군내 재난 예방·대비·대응·복구 및 재난피해복구 대민지원과「해외 긴급구호에 관한 법률」의 해외재난 긴급구호 지원에 필요한 군의 역할 등에 관련하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제6조(재난대책본부 등)에 의하면, 군 재난관리 및 대민피해복구 지원 등의 필요한 조치를 하기 위하여 국방부 본부, 각 군 및 직할기관에 재난대책본부를 둔다.

제13조(재난 유형별 매뉴얼 정비)에 의하면, 국방부 및 합참은 정부의 「위기관리 표준매뉴얼」에 따라 국방부 「실무매뉴얼」을 작성 또는 개정하여 각 군 및 직할기관에 시달한다.

제22조(초동조치)에 의하면 국방부는 재난 발생 시 관련부서 및 각 군에 지원가능 병력과 장비 현황을 파악하여 피해복구 대민지원을 준비한다.

제28조(대민지원 기본 지침)에 의하면, 각급 부대의 장은 재난대응 및 복구 관련 정부부처 또는 지방자치단체로부터 병력 및 장비 등을 지원 요청받은 경우, 아래 "재난유형별 군 대민지원 범위"를 참조하여 군 작전임무 수행에 지장이 없는 범위 내에서 최대한 지원한다. 다만, 해당지역을 작전지역으로 하고 있는 부대의 능력을 초과하는 경우 타 군 또는 타 부대에 지원을 요청할 수 있으며, 지원을 요청받은 부대의 장은 지휘계통을 통해 보고 후 최대한 지원한다.

[표 3-2] 재난 유형별 군 대민지원 범위

구분	군 대민지원 범위
공통	<ul style="list-style-type: none"> <li>재난 발생 시 주민 대피 및 구호 지원</li> </ul>
풍수해 (태풍, 호우)	<ul style="list-style-type: none"> <li>태풍, 집중호우 피해지역 피해물자 수거지원                             <ul style="list-style-type: none"> <li>잔해물 및 부유물, 쓰레기 반출을 위한 수송지원</li> </ul> </li> <li>진료지원                             <ul style="list-style-type: none"> <li>의료소 설치운영에 필요한 물품 및 인력, 장비 지원</li> <li>재난현장 사상자 중증도 분류 및 응급조치 지원</li> </ul> </li> <li>그 밖에 군의 가용 인력, 장비, 기술로 복구 가능한 분야 지원</li> </ul>
풍수해 (대설)	<ul style="list-style-type: none"> <li>고립상황 발생 시 지방도로, 마을 진입로 제설작업</li> <li>비닐하우스, 축사, 인삼 재배시설 등 피해지역 응급복구</li> <li>고속도로 및 주요 도로 재난 시 군 지원                             <ul style="list-style-type: none"> <li>환자이송, 차량구난, 제설작업 등</li> </ul> </li> </ul>
산불	<ul style="list-style-type: none"> <li>잔불 진화, 뒷불 감시, 물자/분배지원 등</li> </ul>
감염병 재난, 가축질병	<ul style="list-style-type: none"> <li>공항 검역지원</li> <li>발생지역에 대한 도로 방역지원 등</li> </ul>
육상 화물 운송 사고	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부위탁 차량 지정운전자 지원</li> </ul>
보건의료 사고	<ul style="list-style-type: none"> <li>보건의료 인원 지원</li> </ul>
대규모 수질오염	<ul style="list-style-type: none"> <li>방제 병력 및 장비 지원</li> </ul>

출처: 국방 재난관리 훈령(2024)

국가 재난 상황 발생 시 군의 지원에 대한 법적 근거는 이 외에도 많으나, 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」제5조(국군의 강령)에 따라 국군은 대한민국의 자유와 독립을 보전하고 국토를 방위하며 국민의 생명과 재산을 보호하고 나아가 국제평화의 유지에 이바지함을 그 사명으로 한다는 것이 가장 기본이 될 것이다.

## 2) 군의 재난관리 지원 절차

국방재난관리 훈령 제30조(대민지원의 절차)에 의하면, 대민지원은 중앙재난안전대책본부, 재난관리책임기관 및 긴급구조기관을 경유하여 공문, 유선, 방문 등을 통해 공식적으로 접수한 사안에 대하여 실시하여야 한다. 또한 대민 군수물자(양곡, 피복류 등) 및 장비 지원은 사전에 소속 군 참모총장의 승인을 받아야 한다. 다만, 긴급한 경우에는 우선 지원하고 사후에 승인을 받을 수 있다. 재난피해 복구를 위한 예비군 동원 및 재난지역의 예비군 훈련통제는 수임군부대장의 책임 하에 시행하고 상급부대로 사후 보고하며, 각급 부대의 장은 대민지원 시 부대원의 안전에 관하여 「국방 재난분야 대민지원 안전매뉴얼」과 소속 군 참모총장(해병대의 경우는 해병대 사령관)이 마련한 안전매뉴얼을 참고한다.

제34조(긴급구조지원기관의 지정 및 운용)에 따르면 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제4조 제2호에 따라 국방부장관이 긴급구조지원기관으로 지정한 재난대응부대는 탐색구조부대와 재난신속대응부대로 구성된다.

재난신속대응부대는 「재난 및 안전관리 기본법」에 따라 중앙통제단(소방청) 또는 지역통제단(시·도 소방본부 및 시·군·구 소방서)의 긴급구조 지원 요청이 있는 경우 해당 부대장이 판단하여 군 작전임무 수행에 지장이 없는 범위 내에서 최대한 지원하며, 지원 중인 재난대응부대의 지원역량을 초과하는 소요가 발생한 경우에 합참의장은 이 외 재난대응부대 또는 재난이 발생한 지역과 인접한 부대로 하여금 지원하게 할 수 있다.

재난 및 안전관리기본법시행령 제4조 제2호에 따라 국방부 장관이 긴급구조지원기관으로 재난구조부대와 탐색구조부대, 재난신속대응부대를 지정·운용한다. 재난구조부대의 운영 및 관리에 관하여 필요한 사항은 육군 참모총장이, 재난신속대응부대의 운영 및 관리에 필요한 사항은 해병대 사령관이 정한다.

제37조(해외긴급구호 지원체계)에 따르면, 민관 합동 해외긴급 구호협회의 결정을 지원하고, 국방부 대책을 총괄하기 위하여 긴급대응회의를 소집 할 수 있다. 즉, 정부 해외긴급구호를 지원하기 위한 계획수립

및 조정·통제 업무를 한다는 의미이다.

대규모 재난 시 중앙정부는 중앙재난안전대책본부(중대본)가 재난 대응 과정에서 군의 지원이 필요하다고 판단되면 행정안전부 장관(중대본 본부장)이 국방부 장관에게 공식적으로 지원을 요청하고, 군 내부 지휘체계를 통해 군부대의 지원 및 배치를 결정한다. 필요 시 합동참모본부 및 각 작전사령부가 대응할 수 있다.

국지적 재난 시 지방 정부의 군 지원 요청은 실무적으로 지역 군 부대를 통해 이루어지는 경우가 있으나, 군 병력 운용에 대한 최종 결정권은 국방부와 합참에 있으므로 공식적 지원체계는 중앙재난안전대책본부를 통해 군 부대의 지원을 요청하고 통제받는다.

### 3) 군의 재난 대응부대 현황

「국방 재난관리 훈령」 제33조(국방신속지원단 운영 등)에 따르면, 국방부 장관은 재난 규모 및 피해 상황에 따라 지역 책임부대의 능력을 초과하는 대규모 재난 상황 시 신속한 지원 소요 파악과 지원 수단 운용을 통합하기 위해 국방 신속지원단을 운영할 수 있다. 권역별로 지역 책임부대를 지정할 수 있으며, 지역 책임부대장은 각 지자체에 신속 지원협력관을 파견하여 군 지원 소요를 선제적으로 파악하여 국방 신속지원단장(자원관리실장)에게 보고하고, 재난 대응에 필요한 인력과 장비·물자를 즉각 지원할 수 있도록 지원체계를 갖추어야 한다.

긴급 구조지원기관 지정 재난 대응부대 임무와 역할은 아래와 같다.

탐색구조부대는 육군 6개 부대, 해군 6개 부대, 공군 3개 부대, 해병대 2개 부대로 구성되어 있다. 각 부대들은 항공기, 선박의 조난사고 발생 시 긴급구조지원 임무를 수행하며 전체적인 지휘통제는 합동참모본부에서 실시한다.

[표 3-3] 탐색구조부대

육 군 (6)	해 군 (6)	공 군 (3)	해 병 대 (2)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특전사 각 여단 (1, 3, 7, 9, 11, 13) 특임대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1/2/3함대, 진기사</li> <li>• 항공사(헬기)</li> <li>• 특수전전단 (1특전대대, 구조작전대대)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5/15비 (수송기)</li> <li>• 6전대 (헬기)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해병대항공단 (헬기)</li> <li>• 해병대특수수색대대</li> </ul>
임 무	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 항공기, 선박의 조난사고 발생 시 긴급구조지원                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 육군 : 육상탐색 및 인명구조 지원(헬기)</li> <li>- 해군 : 해상.해저탐색 및 인명구조 지원(헬기, 함정)</li> <li>- 공군 : 육상.해상탐색 및 인명구조 지원(헬기, 수송기)</li> <li>- 해병대 : 육상.해상탐색 및 인명구조 지원(헬기)</li> </ul> </li> </ul>		
지휘통제	합동참모본부		

출처: 국방 재난관리 훈령(2024)

재난신속대응부대는 특전사령부 예하 6개 특전여단과 해병대 1개 사단에서 임무를 수행한다. 6개의 특전여단은 대형화재 및 고립주민 구조 지원, 폭발·붕괴 사고시 인명구조 지원, 열차 및 지하철 사고 시 인명구조 지원, 격오지·산악지역 응급환자 발생 시 지원, 군내 대형재난 발생 시 재난대응의 임무를 수행한다. 해병대는 도서·연안 작전지역을 담당하는 군 임무의 특성 상 해당 지역에서 대규모 자연·사회재난이 발생했을 경우 군 지원 요청에 따라 재난 현장 신속대응, 인명수색·구조 및 피해복구 지원 등을 수행한다. 재난신속대응부대의 재난지원은 국방부와 합동참모본부의 승인과 조정 하 수행되며, 각 군의 지휘체계에 따라 진행된다.

[표 3-4] 재난신속대응부대

구 성	특전사						해병대
	1여단	3여단	7여단	9여단	11여단	13여단	1사단
주둔지역	서울 (강서)	경기 (이천)	전북 (익산)	경기 (부천)	전남 (담양)	충북 (증평)	경북 (포항)
담당지역	서울	강원	전북	경기	전남	충청	경상/ 도서·연안
임 무	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재난구조 지원임무 수행                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대형화재 및 고립주민 구조 지원</li> <li>- 폭발·붕괴 사고 시 인명구조 지원</li> <li>- 열차 및 지하철 사고 시 인명구조 지원</li> <li>- 격오지·산악지역 응급환자 발생 시 지원</li> <li>- 군내 대형재난 발생 시 재난대응</li> <li>- (해병) 도서·연안 지역 피해복구 및 인명구조·수색 지원</li> </ul> </li> </ul>						
지휘통제	합동참모본부						

출처: 국방 재난관리 훈령(2024)

위의 [표 3-3], [표 3-4]에서 볼 수 있듯 탐색구조부대, 재난신속대응부대는 재난 상황 시 지원이 가능한 국방 신속지원단이다.

1990년대 말에서 2000년대 초, 대한민국 내 재난 발생 시 가장 먼저 부딪힌 한계점은 인력은 많이 투입되었으나, 전문성이 없는 것이었다.

1990년대 후반 IMF 시기와 맞물려 산업화와 도시화가 빠르게 전개되면서 지하철, 석유화학단지, 항만·공항 등 복합 기반시설이 급증하였고, 2003년 대구 지하철 화재, 2007년 태안 기름유출사고 등 대형재난 상황 속에서 군의 재난 대응, 지원 방식은 대규모의 병력을 활용한 수작업 중심의 복구 지원이었다. 이는 동시다발적이고 대형화된 복합재난과 부딪히면서 전문성과 기술, 장비의 한계가 드러나게 되었다.

2004년 「재난 및 안전관리 기본법」이 제정되면서 국가 재난상황 발생 시 군의 복구지원은 자동 참석이 아닌 요청과 승인을 기반으로 한 체계로 변경되었다. 2004년 「재난 및 안전관리 기본법」 제정은 국가 재난관리체계의 주체가 부처별 대응체계에서 국가 총괄체계로 재편되는 기점이었다.

이 과정에서 군은 ‘항상 재난에 자동 투입되는 존재’가 아니라, 중앙재난 안전대책본부의 판단과 국방부 승인에 따른 지원으로 역할이 구조화되었다.

2014년 세월호 침몰사고 이후, 재난대응의 전문성에 대한 중요성이 강조되면서 분야별 전문성을 가진 대응체계가 요구되었다. 교통·해상 재난, 수난구조, 심해 구조, 화생방 등에서 민간 대비 군의 고급 대응능력 확보 필요성이 공론화되었고, 군 내부에서도 ‘전투준비태세’와 ‘재난 대비출동’을 동일 병력으로 병행하는 데 한계가 존재한다는 인식이 뚜렷해졌다. 이에 따라 특전사(수색·구조), 공병(대심도 구조), 화생방사령부 등 군 특수부대들의 기능별 재난대응 임무 세분화가 제도화되기 시작하였다.

결론적으로 이러한 과정을 통해 군 재난구조부대는 ‘일반 부대 = 전투 임무, 재난 시 소집’ 체계에서 벗어나, 재난 유형별로 최적화된 능력(수색, 화생방제독, 심해구조, 공병구조 등)을 보유한 전담세력이 편성되는 방향으로 발전하였다.

#### 4) 군의 재난관리체계

군의 재난관리 체계는 국방부, 합참, 각 군에서 담당하며, 임무분장은 아래 표와 같다.

[표 3-5] 대민지원 분야별 임무분장(국방부, 합동참모본부)

구 분		임 무
국 방 부	군수관리실	<ul style="list-style-type: none"> <li>재난 피해복구 시 군 장비/물자/수송 지원업무 수행 (장비/물자/탄약과)</li> <li>해외재난 시 군 지원에 따른 군수지원업무 수행 (군수기획과)</li> </ul>
	인사기획관	<ul style="list-style-type: none"> <li>재난으로 인한 사망사고 관련 업무지원(병영정책과)</li> </ul>

[표 3-5] 대민지원 분야별 임무분장(국방부, 합동참모본부)(~계속)

구 분		임 무
국방부	군인권개선 추진단	• 재난시 장병 관련 사고 대책 업무지원(병영문화혁신담당관)
	정책기획관	• DMZ 및 교육훈련 간 산불발생 시 산림청 헬기지원
	보건복지관	• 보건/의료분야 지원(보건정책과)
	국제정책관	• 해외재난 시 관련 정책지원 (국제·미국·동북아정책, 국제평화협력과)
	군사시설 기획관	• 군 시설 피해복구비 산정, 피해복구 업무지원(건설관리과) • 수질오염 환경재난 발생 시 지원(국유재산환경과)
	동원 기획관실	• 재난지역 예비군훈련 조정·통제·지원(예비전력과)
	지능정보화 기획관	• 국가정보통신 재난시 긴급복구지원(정보통신기반정책담당관)
	대변인실	• 재난복구, 사고수습, 대민지원 활동 등의 대국민 홍보지원 (공보담당관)
	비상 통제관실	• 일과시간 이후 재난 관련 긴급사태 발생시 관련 담당자에게 연락
합참작전본부	합동·항공·해상·공중 작전과·해외파병과	• 필요시 탐색구조본부 운영, DMZ산불대책 • 해외재난 발생 시 영공/영해 등 작전분야 협조 및 지원
	화생방과	• 화학 유해물질 유출, 방사능 등 화생방분야 지원
	지휘통제실	• 재난 상황접수시 재난안전관리과로 상황전파 협조
	전자전과	• 전자전 관련 지원
	전파관리과	• 전파관리 관련 지원
용산기상대 (예보실)	• 기상특보 발령시 경보전파 및 기상상황 지원	

출처 : 국방 재난관리 훈령(2024), 국방부 국방재난분야 대민지원 안전매뉴얼(2023)

### 5) 군 재난관리체계의 문제점

먼저, [표 3-3], [표 3-4]에서 볼 수 있듯 탐색구조부대, 재난신속대

응부대는 재난 대응만 전담하여 임무수행하는 부대가 아니다.

현재는 군 고유임무를 수행하는 부대에 잠정적 또는 이중적으로 임무를 부여하여 지방자치단체장의 응급조치요구에 대응하고 있다.

재난지원을 기본임무로 할 경우 그동안의 군 본연의 기본임무와 비교하여 어느 것이 우선순위가 높은지에 대한 논쟁이 발생될 수 있고 기본임무에 따라 군은 이에 부합되는 조직, 병력과 장비의 편성은 물론이고 임무수행을 위한 철저한 교육훈련이 필요하다.

다음으로 [표 3-5]에서 알 수 있듯 현재 우리 군의 재난관리는 국방부와 합참으로 업무가 분리되어 있어 병력 및 장비 운용 등 신속한 조치를 위한 통합된 재난관리에 어려움이 있다. 특히, 긴급 재난 발생 시 신속한 상황 보고 및 전파, 적시적인 인원 및 장비 지원, 관계기관 협조 등 즉각적인 조치를 위한 골든타임을 놓칠 수 있다. 긴급한 경우 상황전파의 누락, 보고와 통제의 중복, 재난 조치에 대한 상황 보고로부터 후속 조치까지의 책임소재 불명확 등 문제점이 내재되어 있다.

재난 현장에서 지방자치단체가 우리 군에 직접적으로 요청하는 것은 병력과 장비 지원이기 때문에 군령권을 가진 합참의 신속한 판단과 지시가 요구되는 것이다. 또한, 재난이 발생하여 대민지원 시 광역시·도별 지역사단장이 지역 내의 육·해·공군·해병대의 병력과 장비를 운용하기 위해서는 합참의 지휘통제 일원화 지시가 있어야만 가능한 것이다.

### 제 3 절 우리 군의 재난지원 사례 분석

군은 국가적·지역적 재난 발생 시 다층적인 영역에서 지원 기능을 수행하는 핵심 기관으로 자리매김해 왔다. 집중호우로 인한 피해 시 병력과 장비를 활용한 인명구조 및 응급 복구활동, 건축물 붕괴사고 현장에서의 수색·구조, 대형 산불 진화 지원, 해양오염 발생 시 방제작업 참여, 장기 가뭄 시 급수지원, 공병부대의 도로 복구 및 기반시설 보수, 대민 의료지원, 환경정화와 같은 공공지원 활동 등이 있다. 이러한 활동은 재난 대응의 최전선에서 군의 실질적인 역할을 보여준다. 그러나 이와 같은 지원이 항상

지역사회가 요구하는 수준을 만족시킨 것은 아니다. 현행 법령인 「재난 및 안전관리 기본법」, 「재난관리훈령」등은 군의 재난지원 절차와 범위를 규정하고 있으나, 긴급 대응이 요구되는 상황에서도 상급부대 보고와 승인 절차가 선행되어야 하는 구조적 한계로 인해 신속한 지원이 지연된 사례가 존재한다.

군은 기본적인 재난관리 지식과 장비 등을 보유하고 있어 일반적인 대응에는 문제가 없으나, 전문성이 요구되는 기능적·기술적 분야에서는 체계적이고 지속적인 교육·훈련이 필요하다.

특히 지역사회의 재난에 효과적으로 대응하기 위해서는 군과 지방정부 및 관계기관 간 유기적인 협력체계 구축이 필수적이며, 정례적인 협의회 운영을 통해 상호 연계성을 제도화할 필요가 있다. 아울러 지방정부의 재난대응 역량을 보완하기 위해, 군은 평시에도 병력·물자·장비의 가용성을 전투준비태세 수준에서 유지해야 하며 재난대응 안전한국훈련처럼 민·관·군·경이 함께 참여하는 통합훈련에 적극적으로 참여함으로써 통합적 대응 역량을 강화하고, 실질적인 협력 기반을 구축하는 것이 필요하다. 이러한 개선방향은 군이 재난관리체계에서 보다 중요한 역할을 수행하기 위한 필수 요소로 볼 수 있다.

#### 1) 2022년 경상북도 봉화 광산 붕괴사고 간 군의 지원

2022년 11월, 경상북도 봉화군의 한 금속광산에서 갱도 일부가 붕괴되는 중대한 재난사고가 발생하였다. 당시 광부 여러 명이 채굴 작업 중 갑작스러운 지반 침하와 낙반에 휘말려 내부에 고립되었으며, 갱도는 토사와 암반으로 막혀 접근이 극도로 제한된 상황이었다. 붕괴 충격으로 인해 내부 산소 농도는 급격히 저하되었고, 환기 기능이 일부 상실됨에 따라 생존 가능 시간이 제한되는 고위험 재난이 전개되었다. 봉화군과 경상북도는 즉각 재난안전대책본부를 가동하고 소방·경찰 등 초기 대응기관을 현장에 투입하였으나, 광산 구조 특성상 민간 구조기관이 단독으로 해결할 수 없는 지반 안정화·시추·공간 확보 등의 전문 장비와 기술, 전문적인 대

응이 요구되는 상황이었다. 이에 지방정부는 중앙정부와 협조하여 군의 공병 전력 지원을 공식 요청하였고, 국방부는 상황의 긴급성과 민간 대응 능력의 한계를 고려해 육군의 시추 전문부대인 시추대대 투입을 결정하였다.

시추대대는 병력 24명과 시추기 3대를 포함한 차량 및 장비 15대를 재난현장으로 신속히 이동시켜 갯도 붕괴 지점의 지형·지반 상태 평가, 안전성 분석, 접근 가능한 구조 동선의 설정 등 기술적 진단 작업을 수행하였다. 붕괴 지점이 갯도 내부 깊숙한 곳에 위치하고 있었기 때문에 기존 출입로를 통한 접근이 불가능했고, 생존자 생존공간의 정확한 위치 파악 역시 제한적이었다. 이에 군 시추대대는 수직 및 수평 시추장비를 활용하여 갯도 위·측면의 지반을 천공하고 환기 통로를 확보하며 고립자 위치를 확인하는 작업을 단계별로 수행하였다. 또한 시추 과정에서 확보된 지하 음향·지반진동 자료는 고립자의 위치 추정과 구조 우선순위 판단에 중요한 정보를 제공하였다. 이러한 기술적 접근은 지방정부와 소방이 확보하기 어려운 군 고유의 능력으로, 초기 생존 가능성을 확보하는 데 결정적인 역할을 하였다.

시추 작업과 병행하여 군 공병 인력은 갯도 내부의 지반 보강 작업을 시행해 추가 붕괴 위험을 최소화하고 구조대의 안전 진입을 위한 공간을 확보하였다. 지방정부는 현장에서 지휘·조정 기능을 유지하면서 소방과의 구조작업을 총괄했으며, 군은 특수장비 운용과 고위험구역 기술 작업을 맡는 방식으로 역할 분담이 이루어졌다. 이 과정에서 지방정부·소방·군 간 정보 공유, 작업 계획 조정, 투입 우선순위 결정이 수시로 이루어졌고, 실제로 다양한 기관이 하나의 구조 목표를 중심으로 기능적으로 통합되는 협력적 대응 체계가 작동하였다.

사건은 수일에 걸친 구조작업 끝에 생존자 구조라는 긍정적 결과로 이어졌다. 시추대대가 확보한 공기 공급 경로와 진입 공간은 구조대가 갯도 내부로 접근할 수 있는 결정적 기반이 되었고, 장비와 기술은 지방정부와 소방이 단독으로 확보하기 어려운 부분을 효과적으로 보완하였다.

이 사건은 군의 전문기술(시추·지반보강·위험지역 접근 능력)이 지방정

부의 재난대응 역량을 증진시킨 사례로 볼 수 있다. 특히 광산 붕괴와 같은 고위험·특수재난 분야에서 공병 전력의 활용 가능성이 명확히 확인되었고, 지방정부-군 간 사전 협력체계 구축, 정례적 합동훈련, 긴급 상황에서의 군 장비 우선투입 기준 마련의 필요성이 도출되었다. 즉, 봉화 광산 붕괴 사고는 향후 지방정부 중심의 재난관리체계가 군의 전문역량과 연계될 때 더 높은 대응 효과를 기대할 수 있음을 실증적으로 보여주는 의미 있는 사례로 볼 수 있다.

## 2) 2019년 강원 동해안 산불 진화 간 군의 지원

2019년 4월 4일 저녁, 강원도 동해안 일대에서는 고성·속초, 강릉, 인제에 걸쳐 대형 산불이 연속적으로 발생하였다. 최초 산불은 19시 17분경, 강원도 고성군 토성면에서 전신주 개폐기 내 전선 스파크로 인해 시작되었으며, 건조한 기상(습도 19%)과 최대풍속 32m/s의 강풍을 타고 속초 도심과 동해안 해안선까지 급속히 확산되었다.

4월 5일 00시 09분 경 강릉시 옥계면에서 신당 내 전기 기초 합선으로 시작된 산불은 건조한 날씨와 초속 8m의 강한 남서풍을 타고 2시간 15분 만에 남양천을 넘어 약 8km 떨어진 동해안까지 급속히 확산되었다.

4월 4일 14시 45분경 인제군 남면에서도 산림 연접지의 노천 아궁이 속에서 쓰레기 소각 중 된 불씨는 건조한 날씨(습도 27%) 속에 5.6~6.5m/s의 서남풍을 타고 산 정상부로 확산되었다.

건조하고 바람이 강한 탓에 수 시간 만에 수 km 이상 불길이 이동하는 등 통제하기 어려운 양상을 보였으나, 도로·능선·하천 등을 활용한 진화선 구축과 일출 이후 헬기 대량 투입으로 4월 6일경 주불이 진화되었다.

이번 강원 동해안 산불로 인한 인명피해는 사망 2명(속초 1명, 고성 1명), 부상 1명이었으며, 재산피해는 총 1,291억 원으로 집계되었다. 이 중 사유시설 피해는 주택 553동, 농업·축산·산림시설 195개소 등을 포함하여 4,461건, 303억 원으로 주거와 생업에 직접적인 피해가 집중되었다. 공공

시설 피해는 산림(11개소), 문화·관광시설(31개소), 군사시설(94개소), 상·하수도(48개소) 등 총 219개소에 이르렀으며, 피해액은 988억 원에 달하는 등 광범위한 피해를 입었다.

우리 군은 본 산불 발생 시 진화뿐만 아니라 구호 단계에서도 중요한 역할을 수행하였다. 국방부는 산불이 발생한 4월 4일 21시에 재난대책본부 2단계를 운영하며 선제적으로 대응에 나섰고, 산불 진행 상황을 고려하여 같은 날 24시부터 3단계로 격상하여 국방부 차원의 재난 대응태세를 확립하였다. 국방부는 중앙재난안전대책본부에 관련 실무자를 파견하여 대응을 지원하는 한편, 사단 및 군단 단위로 지자체에 군 연락관을 파견하여 상호 정보공유체계를 구축하였다.

4월 5일에는 고성·속초와 강릉·인제 지역에 총 7,479명의 진화 병력과 헬기 25대(미군 헬기 2대 포함), 차량 399대를 투입하여 산불 진화지원 활동을 수행하였다. 야간에는 TOD 10대와 ISR 2대 등 야간 감시장비 12대를 운용해 주변보다 온도가 높은 열점 24개소를 식별하고 집중 진화하였다. 지역별로는 고성·속초에 4,674명(22사단 2,568명, 102여단 1,633명, 해군 1함대 473명), 차량 265대, TOD 3대를, 강릉에는 2,655명(23사단)과 차량 124대, TOD 4대, IRD 2대를, 인제에는 150명(3군단 3공병여단)과 차량 10대, TOD 3대를 각각 배치하였다.

4월 6일에도 강릉·인제 지역에 701명의 병력과 헬기 4대, 차량 98대를 추가 투입하고 야간 감시장비 4대를 운용하였으며, 연합사령부와 협조하여 미군 진화헬기 4대 중 2대를 진화 현장에 투입하였다.

4월 7일에는 헬기 2대가 산불 진화를 지원하였고, 이재민 구호를 위해서는 군 인력 3,522명과 장비 251대를 추가로 투입해 도로 정비, 잔해 제거, 대피소 지원 등 주민들의 생활 안정을 위해 최선을 다하였다.

이번 산불 사고를 계기로 정부는 유관기관 항공기와의 산불 진화 지원 체계 확립을 위한 몇 가지 개선사항을 제시하였다.

먼저 산불 발생 시 군 항공기 및 병력 투입 부분이다. 모듈식 공중화재 진압장비(MAFFS)를 장착한 군 수송기(MC-130K)를 야간과 강풍 발생 시 투입시키고, 야간 산불 지연제 살포 및 산불 확산 상황을 협조하며 주

민대피, 산불 방화선 구축, 뒷불 감시 등의 업무를 국방부가 자체 판단하여 자동으로 투입하는 방안을 제시하였다. 또한 진화 역량을 강화하기 위해 기보급된 밤비바켓을 효율적으로 재분배하고, 대형급 물바켓을 현재 66개에서 86개로 조정하였으며, 이 중 군 헬기용 밤비바켓으로 20개를 반영하였다.('19년 추경)

산림항공관리소(서울, 원주)에서 이동할 경우 골든타임 내 산불대응이 어려운 부분을 보완하기 위해 DMZ·민북 지역 내 헬기 격납고 등 산불관리센터 신설, 산불대비 감시초소(GP, GOP) 주변 군 과학화 장비 보호 및 장병 안전지원 대책을 검토하였다.

결론적으로 군의 대규모 병력, 항공전력, 감시장비 투입, 구호활동은 단순 인력지원을 넘어 방화선 구축, 열점탐지, 야간감시 등 전문적인 역할도 수행하였으며 국가재난관리체계 내에서 민·관·군 협력과 군의 역할 확대를 보여주는 좋은 사례가 되었다.

### 3) COVID-19 대응 과정에서 군의 지원

코로나바이러스감염증-19(COVID-19)는 2019년 12월 중국 후베이성 우한시에서 원인 미상의 폐렴 환자가 집단적으로 보고되면서 처음 알려졌다. 이후 중국 질병예방통제센터(CDC)가 2020년 1월 7일 새로운 종류의 코로나바이러스(SARS-CoV-2)를 병원체로 확인하였고, 세계보건기구(WHO)는 2020년 1월 30일 국제적 공중보건 비상사태(PHEIC)를 선언하였다.

국내에서는 2020년 1월 20일 인천국제공항 검역 과정에서 중국 우한에서 입국한 35세 여성에게서 첫 번째 확진 사례가 확인되었다. 초기에는 해외 유입을 중심으로 산발적인 감염이 나타났으나, 2월 중순 대구·경북 지역 특정 종교시설에서 대규모 집단감염이 발생하면서 전국적 확산의 전환점이 되었다. 이에 따라 정부는 감염병 위기경보를 '주의 → 경계 → 심각' 단계로 단계적으로 격상하였으며, 방역·의료 대응 체계를 중앙재난안전대책본부 중심의 범정부적 대응 체계로 전환하였다.

이후 코로나19는 전 세계적으로 빠르게 확산되었고 WHO는 2020년 3월 11일 이를 ‘팬데믹(Pandemic)’으로 공식 선언하였다. 코로나19는 고령층과 기저질환자에게 중증 위험을 높였으며, 한국을 비롯한 전 세계 대부분의 국가가 국경 통제, 사회적 거리두기, 마스크 착용 의무화 등 강도 높은 방역정책을 시행하게 되었다.

우리 군은 코로나19 사태를 ‘전시에 준하는 상황’으로 인식하고, 군내 유입 및 확산 차단과 범정부 차원의 코로나19 대응 지원 등 국가적 재난 극복을 위해 총력을 기울였다. 2020년 1월 보건당국이 감염병 위기경보를 ‘주의’에서 ‘경계’ 단계로 격상함에 따라, 국방부는 군 감염병 대응의 컨트롤타워로서 ‘국방부 방역대책본부’를 24시간 체제로 즉시 가동하였으며, 2월 대구·경북지역 집단감염으로 감염병 위기경보가 ‘심각’ 단계로 격상되자 ‘국방부 코로나19 대책본부’로 확대 개편하였다. 이후 7월에는 코로나19 상황이 장기화됨에 따라 긴급한 현안에 신속하고 전문적인 대응이 필요하다는 인식 아래 ‘코로나19 긴급대응반’을 정식 조직으로 신설하여 안정적으로 상황을 관리하였다. 또한 각 군과 국군의무사령부도 자체적으로 방역대책본부를 구성하여 군내 코로나19 유입 및 확산을 차단하기 위해 노력하였다.

우리 군은 코로나19라는 국가적 재난 상황에서 확고한 군사대비태세를 유지한 가운데 ‘국민의 군대’로서 가용한 자원을 총동원하여 범정부 차원의 코로나19 대응을 적극 지원하였다.

먼저 국방부는 전국적인 수송 소요 발생 등 기존의 재난과는 다른 양상의 코로나19에 효과적으로 대응하기 위하여 2020년 3월부터 ‘국방신속지원단’을 운영하였다. 국방신속지원단은 지원 효율성을 제고하기 위하여 대민 지원체계를 일원화하고, 5개 전담팀(방역, 물자, 수송, 시설, 복지)과 지역전담부대를 상설화하여 가용한 인력과 장비, 물자를 즉각 지원하는 시스템을 구축하였다. 전담팀은 전국을 4개 권역(서울·경기, 대구·경북, 대전·충청, 기타)으로 구분하여 관리하였고, 지역전담부대는 전국 시·도 단위에 ‘군 신속지원 협력관’을 파견해 지방자치단체가 지원을 요청하기 전에 선제적으로 지원 소요를 파악하여 적시에 지원할 수 있도록 하였다. 또한,

전담팀별로 군 지원 소요, 실적, 계획을 일일 단위로 점검하여 체계적으로 관리하였다.

두 번째, 의료인력 및 병상을 지원하였다. 국내 코로나19 확산으로 의료인력 및 병상 부족 문제가 대두됨에 따라 우리 군은 2020년 1월부터 11월까지 4만 1천여 명의 군의관과 간호인력을 검역소, 병원, 임시생활시설, 선별진료소 등에 파견하였다. 특히, 지난 2월 대구·경북지역에 신규로 임용되는 공중보건 의사 742명의 군사교육 시기를 조정하고 조기 임용하여 즉시 현장 대응인력으로 투입될 수 있도록 지원하였다. 또한, 군의관으로 입영 예정인 의무사관후보생 중 대구·경북지역 의료지원 희망자 96명의 군사교육기간을 단축하여 파견하고, 국군간호사관학교 졸업식 및 임관식 일정을 조정하여 신입간호장교 75명 전원을 임관과 동시에 국군대구병원에 투입하는 등 확진자 치료에 적극 기여하였다. 군 의료인력은 현장에서 검체 채취, 진단검사, 역학조사, 확진자 치료 등의 임무를 수행하였다. 또한, 424개의 군 병원 음압병상을 코로나19 확진자 치료용으로 제공하여 병상 부족 문제 해소에 기여하였다. 국군수도병원은 국가지정음압병상(9병상)을 경증~중등증 환자용으로 지원하다가 중환자용으로 전환하여 지원하였으며, 국군수도병원 외상센터는 경증~중등증 환자용 음압병상(40병상)을 지원하였다. 국군대구병원(303병상)과 국군대전병원(72병상)은 2월, 국가감염병전담병원으로 지정되어 대구·경북지역 확진자 치료에 기여하였다. 특히, 국군대구병원은 신속한 음압병상 확보를 위해 군사작전에 준하는 태세로 일일 최대 100여 명의 공병 인력을 투입하여 7일 만에 98개의 일반병상을 303개의 음압병상으로 전환하고 300여 명의 확진자를 입원 치료하였다.

세 번째, 인력 및 시설을 지원하였다. 우리 군은 코로나19 확산으로 신설된 생활치료센터, 임시생활시설, 선별진료소 등의 운영을 위해 2020년 1월부터 11월까지 22만여 명의 인력을 지원하여 다양한 임무를 수행하였다. 먼저, 경증환자를 대상으로 운영되는 생활치료센터와 해외에서 입국한 단기체류 외국인 및 교민들을 대상으로 운영되는 임시생활시설에서 식사 배달, 물품 분류 등 확진자의 생활편의를 위한 업무를 수행하였다. 2~3월

대구·경북지역에는 전국에서 자원한 병영생활전문상담관 13명이 ‘마음방역 상담관’으로 파견되어 자가격리로 심리적 불안감을 호소하는 시민 8천여 명에 대하여 총 2천여 시간 동안 심리상담을 지원하였다. 또한, 지난 2월 중국 후베이성 우한시에서 교민이 귀국함에 따라 격리 기간 중 교민들의 생활 공간이 필요한 상황에서 공항 및 의료기관과의 접근성, 시설 규모, 편의시설 등을 종합적으로 고려하여 국방어학원을 교민 임시생활시설로 제공하기도 하였다.

네 번째, 검역 및 방역을 지원하였다. 우리 군은 해외 입국자에 의한 감염 유입을 방지하기 위하여 2020년 1월부터 11월까지 전국 20개 공항·항만 검역소에 10만여 명의 검역 및 통역 인력을 지원하였다. 검역 지원 인력이 가장 많이 투입된 인천공항은 수도군단과 9공수특전여단을 중심으로 현장지휘소를 운영함으로써 공항 내 범정부지원단과 원활한 협력체계를 구축하였고, 검역대별 인원 편성, 임무 부여 및 교육, 작전 지원 등 제반 사항을 체계적으로 관리하였다. 나아가 지원 장병의 개인 건강상태를 수시로 확인하고 방역수칙을 철저히 준수하여 단 한 명의 감염자 없이 무사히 임무를 수행할 수 있었다. 또한, 도로 및 공공시설, 다중이용시설, 요양시설 및 학교 등 유동 인원이 많아 위험하고 코로나19 감염에 취약한 곳을 중심으로 ‘찾아가는 방역’ 지원을 실시하였으며, 2월부터 11월까지 3만 3천여 명의 인력과 소독기, 제독차량 등 2만 4천여 대의 장비가 투입되었다. 3월에는 대구·경북지역의 방역 수요가 급증함에 따라 국군화생방방호사령부, 육군 7군단 및 미사일사령부를 중심으로 1천여 명의 인력과 3백여 대의 장비를 투입하여 코호트 격리시설 등 고위험지역에 대한 방역을 실시하였다. 이후에도 국군화생방방호사령부가 화생방 작전에 운용되는 특수장비를 이용하여 정밀방역을 실시하는 등 방역조치가 필요한 곳에 적극적으로 군의 인력과 장비를 투입함으로써 코로나19 방역을 지원하였다.

다섯 번째, 수송분야를 지원하였다. 우리 군은 코로나19로 인한 긴급한 방역물자 수송, 재외교민 귀국 등 위급한 상황 발생 시 수송전담팀을 신설하고, 군 수송기, 대통령 전용기, 공중급유수송기 등을 투입하여 수송을

지원하였다. 2020년 2월 마스크 수급 문제가 심화되는 상황에서 정부가 보급하는 방역 및 구호물자를 전국에 신속히 전달하기 위해 우리 군은 360여 대의 차량을 동원하여 마스크 1천 3백만 장과 방호복 81만 세트 등 방역물품, 생수를 비롯한 각종 구호물품을 중앙사고수습본부, 중앙방역 대책본부, 식품의약품안전처, 지방자치단체 등에 수송하였다. 3월에는 국방부, 외교부, 주미안마대사관 간의 긴밀한 협업을 통해 공군 수송기를 긴급 투입하여 미얀마에서 제작된 방호복 8만 세트를 21시간 만에 수송하여 적시에 의료진에게 방호복을 보급할 수 있었다. 또한 해외에 소재한 우리 국민과 교민의 귀국을 지원하였다. 2월 일본 크루즈선 ‘다이아몬드 프린세스호’에서 집단감염이 발생하였을 때 대통령 전용기를 이용하여 크루즈선에 승선한 우리 국민 7명이 안전하게 귀국할 수 있도록 하였다. 또한, 5월에는 아프리카 남수단에 파견된 한빛부대 11진과 12진 교대 과정에서 전세기로 아프리카 교민 60명의 귀국을 지원하였고, 7월에는 감염병의 위협에 노출된 이라크 파견건설근로자 293명의 무사 귀환을 위하여 최초로 다목적 공중급유수송기를 투입하였다.

여섯 번째, 코로나19에 직접적인 지원 외에도 우리 군은 영농활동 지원, 군 단체헌혈 등 간접적인 지원도 아끼지 않았다.

농촌지역은 코로나19로 인한 외국인 근로자 유입 중단, 사회적 거리두기로 인한 자원봉사 인력 감소 등 일손 부족으로 많은 어려움을 겪었으며, 이에 우리 군은 2020년 4월부터 11월까지 2만 4천여 명의 인력을 투입하여 영농활동을 지원하였다. 또한 각 군은 작전 및 임무 수행에 영향을 미치지 않는 선에서 모내기, 농기계 수리, 배꽃 인공수분 등을 지원하여 농가에 큰 힘이 되었다. 또한 코로나19 상황이 지속되자 전국 혈액 보유량이 3일 이하로 감소하는 등 국가적으로 혈액 수급이 불안정한 상황<sup>1)</sup>이 반복되었다. 이에 따라 우리 군은 ‘사랑의 헌혈운동 캠페인’, ‘헌혈 릴레이’ 등 다양한 방법으로 2020년 1월부터 11월까지 총 5천 3백여 개 부대에서 28만여 건의 단체헌혈을 실시함으로써 따뜻한 생명나눔을 실천하였다. 국방부는 헌혈 과정에서 장병들의 안전을 확보하기 위하여 채혈전담팀을 구

---

1) 적정 혈액 보유량: 5일 이상

성하고 채혈직원은 반드시 사전에 코로나19 진단검사를 실시하도록 하였다.

이외에도 국군의무사령부는 코로나 19로 어려움에 처한 전 세계에 도움이 될 수 있도록 코로나19 관련 앱을 개발하고 누구나 무료로 활용할 수 있도록 공개하였다. 2020년 3월 현직 군의관을 중심으로 ‘코로나19 환자 중증도 분류 앱’, 검사대상 여부에 대한 자가진단 앱인 ‘코로나19 체크업 앱’, 지정한 사람들과 체온 등 건강상태를 공유하고 기록하는 ‘우리건강지킴이 앱’을 개발하였고, 이 중 ‘코로나19 체크업 앱’은 세계보건기구 DHA 사업3)의 코로나19 솔루션으로 등재되었다. 이후 국군의무사령부는 코로나19 관련 모든 앱 서비스를 종합 및 보완하여 ‘코로나19 체크업 앱’ 통합버전을 개발하였고, 국내외에서 적극적으로 활용되도록 하였다(국방백서, 2020).

다시 말해 코로나19 초기 대구·경북 지역의 의료 붕괴 위험 속에서 군의관, 간호장교, 군 병원의 투입은 민간 의료체계의 병목을 해소하는 결정적 역할을 수행하였고, 군은 단기간에 대규모 인력을 선별진료소·검역·추적·통제 업무에 투입하여 민·관 조직의 대응속도를 보조하였다. 이는 군은 전시동원체계 기반의 동원성을 활용해 재난 초기의 대응공백을 메꿀 수 있는 조직임을 증명하는 기회였다. 또한 군 병원이 감염병 전담병원으로 전환되고, 국방어학원, 훈련기관 등이 생활치료센터로 전환되면서, 군 시설은 재난상황 발생 시 전환·활용 가능한 재난 대응 인프라임이 확인되었다. 또한 군은 단순 보조지원을 넘어 의료역량, 엄역 및 행정지원, 백신접종, 감시 및 방역지원, 물자수송 및 시설구축 등 국가재난관리체계의 주요 축 역할을 하였다.

앞서 설명한 COVID-19 대응 과정에서 군의 지원내용을 담은 2020 국방백서<sup>2)</sup>는 2020년 12월 발행되었기 때문에 2023년 5월 7일 COVID-19 종식 선언일까지 투입된 최종 인원수, 시설 수, 물자 수의 통계 결과와는 차이가 있을 것이다.

중요한 것은 전염병, 기후위기, 대형 산불, 대규모 인명피해 등 새로운

---

2) 국방백서는 군사·정책정보가 1년 단위로 크게 변하지 않으며 군사력, 안보환경, 군사협력 및 외교정책 등이 종합적으로 작성되기 때문에 매년 발간하지 않는다.

안보 위협 속에서 군이 국가 차원의 안전보장에 핵심 기여할 수 있다는 사실이 입증한 것이다. COVID-19 대응 과정에서 군의 의료자산·시설·인력 동원은 국가적 감염병을 대응하는데 중요한 역할을 하였으며, 민·관·군 협력체계의 실효성을 높이고 군의 역할을 기존 보조 수준에서 국가재난관리체계의 주축으로 확장시켰다.

결론적으로 향후 감염병·생물학적 위협 등 비군사적 재난에서도 군의 전문적·제도적 역할을 강화해야 한다는 논리를 뒷받침하는 사례가 되었다.

#### 4) 2017년 포항 지진 발생 시 군의 지원

2017년 11월 15일 14시 29분, 경상북도 포항시 북구 북쪽 약 8km 지점에서 규모 5.4의 강진이 발생하였다. 본진 발생 약 7분 전 규모 2.1 및 규모 2.6의 지진이 연속적으로 발생하며 진진-본진-여진의 전형적인 지진 활동이 나타났고, 본진의 진원 깊이는 약 7km 내외로 분석되었다. 이 지진은 전국 대부분의 지역에서 진동이 감지될 만큼 강력했으며, 특히 경북 지역에서는 최대진도 VI의 강한 흔들림이 관측되었다. 여진 활동은 2016년 경주지진(9.12지진)에 비해 빠르게 감소했으나, 본진 발생 약 3개월 후인 2018년 2월 11일 규모 4.6의 비교적 큰 여진이 다시 발생하며 추가 피해를 초래하는 등 긴장 상황은 지속되었다. 또한 포항지진은 고주파가 강했던 경주지진과 달리 저주파 에너지가 우세하여, 저층 건물보다 중·고층 건물에서 진동이 크게 나타나는 특성이 관찰되었고, 도심 인근에서 발생한 여파로 필로티 구조 주택 등 특정 구조물에 피해가 집중되었다.

지진 발생 직후 중앙정부는 「재난 및 안전관리 기본법」에 따라 중앙재난안전대책본부를 가동하였다. 행정안전부는 지진 규모 및 피해 상황을 고려해 중대본 비상 1단계를 발령하였고, 규모 5.0 이상의 지진 및 대규모 피해 예상 시 가동되는 중대본 비상 2단계 기준에 따라 관련 부처를 소집하였다. 중대본은 상황관리반, 협업기능반, 관계 재난관리책임기관 지원반으로 구성되며, 이 가운데 국방부는 관계 재난관리 책임기관으로서 지원반(β)에 참여해 인명구조, 시설복구, 통신지원, 자원관리 등 다부처

협업 기능을 보완하였다. 지진해일주의보·경보 기준에 따라 필요 시 해양수산부, 국토교통부, 교육부, 보건복지부 등 관계 부처가 단계적으로 가동되며, 중대본은 이들 기관과 함께 생활안정, 의료지원, 통신복구, 응급조치 등을 총괄하였다.

[표 3-6] 중앙재난안전대책본부 운영 기준

구분	운영기준	
행정안전부 비상단계	지진	• 규모 4.0 ~ 4.9(해역4.5~5.4)
	지진해일	• 지진해일주의보(예상 파고 0.5~1.0m)
중대본 1단계	지진	• 규모 5.0 이상(해역 5.5 이상)
	지진해일	• 지진해일주의보가 발표되고 인명 피해가 발생하였거나 발생할 가능성이 있는 경우 • 지진해일경보 발표(예상파고 1m 이상)
중대본 2단계	지진	• 규모 5.0 이상 지진 발생, 대규모 피해가 발생 또는 예상된 경우
	지진해일	• 지진해일경보 발표, 대규모 피해가 발생 또는 예상된 경우

[표 3-7] 중앙재난안전대책본부 편성 기준

가동단계	중대본 비상 1단계 (총 17명+ $\alpha$ + $\beta$ 명)	중대본 비상 2단계 (총 27+ $\alpha$ + $\beta$ 명)
상황관리반	<ul style="list-style-type: none"> <li>재난정보·수집·분석 및 전파팀(4명)</li> <li>상황보고서 작성팀(6명)</li> <li>상황관리 총괄 및 상황분석평가팀(4명)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>재난정보·수집·분석 및 전파팀(4명)</li> <li>상황보고서 작성팀(16명)</li> <li>상황관리 총괄 및 상황분석평가팀(6명)</li> </ul>
협업기능반( $\alpha$ )	<ul style="list-style-type: none"> <li>긴급생활 안정지원반</li> <li>긴급 통신지원반</li> <li>재난수습 홍보반</li> <li>교통대책반</li> <li>사회질서 유지반</li> <li>에너지 공급 피해 시설 기능복구반</li> <li>자원봉사 지원 및 관리반</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>재난현장 환경정비반</li> <li>시설피해 응급복구반</li> <li>재난관리 자원 지원반</li> <li>의료·방역서비스 지원반</li> <li>수색, 구조·구급</li> </ul>
관계 재난관리 책임기관지원반( $\beta$ )	<ul style="list-style-type: none"> <li>국방부, 국토교통부, 해양수산부 등 중앙행정기관</li> <li>철도공사, 한국전력공사 등 재난관리책임기관</li> </ul>	

출처: 2017 포항지진 백서(행정안전부)

국방부는 지진 발생 즉시 자체 재난대책본부를 가동하여 피해 상황을 공유하고 부대별 대응 지침을 시달하였다. 국방부는 전군에 인명·장비 피해 방지와 더불어 선제적 대민지원 지침을 하달하였고, 각군 본부 및 지역 부대는 자체 상황실을 운영하며 신속 대응 태세를 유지하였다. 국방시설 본부는 본진 직후부터 12월 1일까지 총 88개소의 군 시설에 대한 긴급 안전진단을 실시하여 구조적 위험 여부를 점검하였으며, 여진으로 인한 추가 피해 예방 조치도 병행하였다.

본격적인 군의 현장 지원은 지방정부 요청을 바탕으로 중앙재난안전대책본부와 국방부의 조정하에 이루어졌다. 「포항지진 백서」에 따르면 11월 15일부터 12월 9일까지 총 5,801명의 군 병력과 215대의 군 장비가 피해 복구를 위해 투입되었다. 군은 잔해물 정리, 도로 확보, 파손 담장 및 시설물 보수, 대피소 지원 등 다양한 응급복구 활동을 수행하였다. 육군은 50사단 595명과 201특공여단 203명, 2작전사 99명 등 총 897명을 투입하고, 공병장비 25대를 동원하여 청하면·송라면 등 주요 피해지역에서 응급복구에 참여하였다. 해군과 해병대는 4,904명의 병력과 190대의 장비를 투입하였으며, 해군 6전단은 50대, 해병 1사단은 140대의 장비를 동원해 흥해읍·장량동 등지에서 복구 작업을 지원하였다. 일부 부대는 긴급구조 대비태세를 유지한 채 투입 명령에 대비하였으며, 특전사 5개 여단은 탐조등·내시경 카메라·에어백 등 전문 구조장비를 갖추어 수색·구조 지원 가능 상태를 유지하였다.

대민지원 활동도 병행되었다. 해병대는 포항시청을 통해 지역 초·중학교에 대피한 주민들에게 야전침대 300개와 모포 50개를 제공했으며, 군은 대피소 운영 지원과 물자 수송에도 기여하였다. 국방부와 각 군은 행정안전부·부산·울산·포항 등 8개 기관에 연락관을 파견하여 상황 정보를 실시간 공유하고 지자체와 긴밀히 협조하였다. 국방부 재난대책본부는 매일 아침·저녁으로 육·해·공군과 화상회의를 실시하며 현장 상황을 점검하고 부대별 지원 태세를 조정하였다.

[표 3-8] 피해복구를 위한 군의 지원

구분	부대	인원(명)	장비(대)	지역
계	총계	5,801	215	
육군	소계	897	25	
	50사단	595	25	청하면
	201특공여단	203	-	청하면, 송라면
	2작전사	99	-	홍해읍
해군/해병	소계	4,904	190	
	6전단	361	50	홍해읍 등 6개소
	해병1사단	4,543	140	장량동 등 3개소

출처: 2017 포항지진 백서(행정안전부)

군은 재난 피해로 특별한 절차가 필요한 사회적 조치에 대해서도 신속하게 대응하였다. 대학수학능력시험이 지진으로 일주일 연기됨에 따라, 응시에 예정된 장병 1,706명에게 특별휴가를 부여하고, 이동·응시·복귀까지의 일정이 차질 없이 진행되도록 행정조치를 취했다. 또한 특별재난지역 선포에 따라 포항 지역 예비군 71명에게 해당 연도 동원훈련을 면제하고, 현역 입영 예정자 1,985명에 대해서도 입영을 연기하여 피해복구와 생활 안정에 집중할 수 있도록 하였다. 아울러 육군은 지진 피해 주민들을 돕기 위해 총 3억 1,951만 3,491원의 성금을 자체적으로 모금해 전달하며 군 차원의 사회적 연대도 실천하였다.

한편 중앙정부는 11월 20일 행정안전부 재난복구정책관을 단장으로 하는 중앙재난피해합동조사단을 포항에 파견하였다. 조사단은 13개 정부부처, 지자체, 민간전문가 등 총 39명으로 구성되었으며, 11월 27일까지 6일간 피해조사와 평가를 수행한 뒤 12월 초 포항지진 복구 계획을 확정하였다. 이러한 종합적인 협력체계는 중앙정부·지방정부·군·민간기관이 통합되어 대응하는 국가재난관리체계의 실제 작동 모습을 그대로 보여주었다.

이상 포항 지진 발생과 군의 지원에 대하여 살펴보하였다. 앞장 [그림

3-1] 국가재난관리체계도에서 중앙수습지원단이 표 중간에 있는 것을 볼 수 있었는데, 포항 지진을 사례로 들어 [그림 3-2] 중앙수습지원단에서 군의 역할에 대해 자세히 살펴보고자 한다.

[그림 3-2] 1차 중앙수습지원단 체계도



\* 응급복구지원단, 수능 대비 TF 등 현재 현장 활동 중인 지원반은 중앙수습지원단에 포함, One-Voice 유지  
 \*\* 운영지원 : 재난관리정책과, 지진방재관리과, 재난대응정책과

출처: 2017 포항지진 백서(행정안전부)

중앙수습지원단은 행정안전부 재난안전조정관을 단장으로 하여 구성되는 범정부 협업조직으로, 재난 발생 시 중앙재난안전대책본부를 지원하며 현장의 수습과 복구를 총괄하는 핵심 운영체계이다. 이 지원단은 현장중계반, 안전점검반, 수습지원지원반, 이재민구호반, 응급복구지원반, 현장행정기구지원반 등 여러 기능조직으로 구성되며, 각 기능반은 재난의 성격에 따라 필요한 전문 분야를 중심으로 역할을 분담한다.

군(軍)은 이 조직도 안에서 하나의 독립된 기능반으로 별도 표시되지는 않지만, 실제 운영 체계에는 여러 기능반에 걸쳐 다층적·기능적 방식으로

로 참여한다는 점에서 중요한 지원 주체로 작동한다.

우선 군은 현장상황의 파악과 중앙 보고 체계를 담당하는 현장중계반에서 중요한 역할을 수행한다. 재난이 발생하면 국방부는 즉각 군 연락관을 중앙수습지원단과 관계 부처에 파견하여 현장 상황 정보를 실시간으로 공유하고, 피해 범위와 구조 진행상황을 중앙정부와 군 지휘부에 동시에 전달한다. 또한 군 항공자산인 정찰헬기나 고정익 항공기 등을 활용해 파악한 항공영상은 현장의 피해 규모를 빠르게 확인하고 복구 우선순위를 판단하는 데 활용되며, 이 과정에서 군의 정찰·통신 역량은 현장중계반의 정보를 보완하는 역할을 한다.

군의 또 다른 역할은 응급복구지원반에서 보다 명확히 드러난다. 응급복구지원반은 도로, 교량, 상·하수도, 전력·가스 등 기반시설의 응급복구를 담당하는 조직으로, 지방자치단체나 민간기관이 보유한 장비만으로는 즉각 대응이 어려운 대규모 피해 상황에서 군의 공병자원은 매우 중요한 역할을 한다. 굴삭기, 지게차, 덤프트럭, 고소작업차 등 군이 보유한 중장비는 응급복구지원반의 요청에 따라 현장에 투입되고, 군 공병부대는 잔해 제거, 도로 확보, 건물 구조물 보강 등 다양한 복구활동을 수행한다. 특히 포항지진과 같이 도시 밀집 지역에서 발생한 재난에서는 군 공병대의 기동성과 전문성이 응급복구의 속도와 효율성을 크게 높이는 요소로 작용하였다.

이재민구호반에서도 군의 역할은 필수적이다. 이 기능반은 이재민 대피소 운영, 임시 거주시설 설치, 급식·급수 등 긴급구호를 담당하며, 이는 군의 대민지원 능력과 직접 연결된다. 야전침대, 모포, 텐트와 같은 군 물자는 대규모 이재민 발생 시 즉각 제공될 수 있는 가장 신속한 자원이며, 군 급양지원부대는 현장에서 급식차량과 취사 인력을 운영하여 대피소 주민의 생존 기반을 안정적으로 확보한다. 또한 군 의무인력은 응급진료와 감염병 예방활동 등 의료지원 분야에서도 지방정부와 협력하여 이재민의 건강 상태를 관리한다.

수습지원지원반은 재난관리자원 배분과 행정·기술적 지원을 담당하는 기능반으로, 군은 이 반에서 가장 큰 규모의 인력과 장비 제공기관으로 참

여한다. 지방정부가 단기간에 확보하기 어려운 인력·차량·중장비·의무인력 등을 군이 제공함으로써, 수습지원지원반의 자원관리 기능이 실질적으로 작동할 수 있다. 군은 관계 재난관리책임기관 지원반(β)에 속하며, 이는 법적·제도적으로 군이 “주관기관”이 아니라 “지원기관”으로서 역할을 수행한다는 점을 명확히 한다. 즉, 군은 재난 관련 결정권을 가지지 않지만, 실제 현장에서 실행되는 복구·구호·자원관리 기능을 뒷받침하는 핵심 역량을 제공하는 구조적 위치에 있다.

마지막으로 현장행정기구지원반은 사고수습본부 또는 통합지원본부 운영을 보조하는 기능으로서, 현장에서 지휘조정이 원활히 이루어지도록 행정·기관 간 조정을 수행한다. 군은 이 기능에서도 통합지원본부 내 군 지원반 형태로 참여하여, 현장 지휘기관(소방·경찰·지자체)과 군 지휘체계 간의 신속한 의사소통을 보장한다. 즉, 군은 자신의 지휘체계를 유지하면서도 현장 지휘조직에 실질적으로 통합되어 움직일 수 있도록 조정하는 역할을 맡는다.

결과적으로 군은 중앙수습지원단 체계 내에서 단일 조직으로 존재하지 않지만, 각 기능반이 수행하는 핵심 업무에서 지속적으로 연결되는 ‘기능 중심의 전략적 지원기관’으로 자리한다. 군의 공병·수송·항공·의무 역량은 응급구호와 응급복구의 중요한 실행력을 제공하며, 군 연락관과 정보자산은 상황관리 기능을 강화한다. 이러한 구조적 특성 때문에 군은 재난 대응의 직접적인 지휘자가 되지는 않지만, 다양한 기능적 역할을 통해 재난현장의 회복력을 높이고 국가재난관리체계를 보완하는 핵심적 파트너로 인식된다.

## 제 4 장 외국 정부 및 군의 재난관리체계

### 제 1 절 미국의 재난관리체계

미국 국가재난관리 시스템은 연방 정부, 주 정부, 지방 정부, 민간 부문, 비정부기구(NGO) 등이 협력하여 재난에 대응한다.

미국은 독립된 주권을 가진 50개 주가 있고 그것들의 연합체로 조직되어 있는 것이 ‘연방’이며 그것을 실질적으로 움직이고 있는 정치기구가 ‘연방정부’이다. 연방정부를 구성하고 있는 각 주는 제각기 독자적인 법률을 가지고 있으며 그 법에 의해 다스려지는 자치주의 성격을 갖고 있다.

각 주의 위치와 성격을 연방정부가 함부로 바꿀 수 없는 것과 같이 주 정부도 연방정부에서 탈퇴할 자유를 가지고 있지 않다. 결국 미국은 연방제라는 테두리 안에서 공고히 결합되어 있는 각 주가 제각기 자치적으로 운영되는 기반 위에 있다.

미국의 국가재난관리체계는 연방제 국가 구조를 전제로 하여, 지방정부-주정부-연방정부가 단계별 책임과 역할을 분담하는 분권형 구조로 설계되어 있다. 재난이 발생하면 원칙적으로 해당 지방정부가 우선 대응을 하며, 지방정부의 대응 역량을 초과할 경우 주정부가 지원한다. 주정부 역량으로도 대응이 곤란할 경우에는 50개 모든 주가 가입한 법적 상호지원 체계인 EMAC(Emergency Management Assistance Compact)<sup>3)</sup>에 근거하여 타 주에 자원·인력·장비 지원을 요청할 수 있다. 이러한 단계별 조치로도 대응이 어려운 경우, 주지사는 대통령에게 연방재난지역 선포 및 연방 차원의 지원을 공식 요청한다.

미군은 민간의 능력을 초과한 상황에 한하여 연방정부, 주정부, 그리고 지방정부에 필요한 지원을 실시하는 것이 원칙이다. 주요지원 사항으로는

---

3) EMAC(재난관리 상호지원 협정, Emergency Management Assistance Compact)

생명보호와 구조 활동지원을 위한 토목공사와 기술지원, 공공시설복구, 잔해물 긴급제거와 접근도로 개설, 임시주택 제공, 비상전력 공급, 수송, 통신, 소방 등 12개 분야를 지원한다.

만약 국방자원에 대한 동시 다발적인 지원요청을 받은 경우, 국가 안전보장회의의 조정기능을 통해 대통령이 국방자원 배분에 대한 최종결정을 내린다.

미군의 국내 재난 대응 참여는 군이 주무기관이 아니라 지원기관이라는 원칙 아래 이루어진다. 미국 내에서 군의 재난 지원은 DSCA(Defense Support of Civil Authorities)<sup>4)</sup> 체계를 통해 수행되며, 이는 미국 헌법 제1조 제8절에서 의회가 군의 활용 권한을 부여받았다는 점을 근거로 하되, 동시에 군의 국내 치안 투입을 제한하는 Posse Comitatus Act(1878)<sup>5)</sup>의 적용을 받는다. 따라서 미군은 범죄 단속·치안 유지 등 본질적 민간 사법 권한을 대신할 수 없고, 오직 민간기관의 요청이 있으며 다른 기관들의 역량을 초과한 경우에만 민간 통제 원칙 하에서 지원을 수행한다. 미군이 제공하는 주요 지원 분야는 공병 및 긴급 시설 복구, 잔해 제거, 수송 및 통신 지원 등 민간이 보유하지 못한 특수 역량을 신속하게 제공하는 것이 핵심이다.

결국 미국은 연방제에 기초한 지방분권적 재난관리체계 하에서 지방정부가 대응의 주체가 되며, 주-연방으로 단계적으로 확대되는 지원 구조 속에서 군의 재난 참여는 상시적, 선도적 투입이 아니라 제한된 조건에서만 필요시에만 투입되는 ‘보조적, 한정적인 역량’이라는 점이 명확히 제도화되어 있다고 할 수 있다.

대통령과 국방부장관은 우선순위를 설정하고 활용될 군의 자원을 결정한다. 지원책임 사령관들은 DSCA(Defense Support of Civil Authorities) 원칙에 따라 구체적인 군의 자원 활용계획을 수립한다.

DSCA 기본 원칙<sup>6)</sup>은 ① 민간 정부기관이 필요한 것은 우선적으로 민

4) DSCA(민간에 대한 국방부 지원, Defense Support of Civil Authorities)

5) 연방법 성격으로 미군이 국내 치안·법집행 기능을 대체하거나 행사하는 것을 금지하여 군의 정치적 중립성과 민간통제를 보장함

6) U.S. Department of Defense, “DoD Directive 3025.18: Defense Support of Civil

간 정부기관이 조달, 수행할 것. ② 재난대응이나 복구를 위한 군의 자원은 민간 정부기관의 역량을 초과하는 경우 개입할 것. ③ 군 명령체계 하 공중수송, 정찰 등 전문능력을 효율적으로 제공할 것. ④ 불가피한 경우가 아니라면 군은 민간 정부기능을 수행해서 안되며 절대적으로 필요한 상황이라도 즉시 대응의 조건하에서 임시적으로만 그 기능을 수행할 것. ⑤ 국방부장관의 지시가 없는 한 군 본연의 임무가 MACA/DSCA보다 우선될 것. 이렇게 5가지가 있다.

대통령이 Stafford Act에 따른 연방재난선포를 승인하면 FEMA(Federal Emergency Management Agency)<sup>7)</sup>는 NRF(National Response Framework)<sup>8)</sup>에 근거한 ESF(Emergency Support Function)<sup>9)</sup>별 연방 지원조정 기능을 본격 수행한다. 군의 DSCA 지원은 국방장관의 승인 하에 이루어지며, ASD(HD&GS)(Assistant Secretary of Defense for Homeland Defense and Global Security)<sup>10)</sup>는 DSCA 관련 정책조정과 승인 패키지 관리를 주도한다.

미 육군 북부사령부(USNORTHCOM)는 본래부터 국내 DSCA 지원의 담당 전투사령부이며, 필요할 경우 기존 군기지·민간공항·항만 등 시설을 BSI(Base Support Installation)<sup>11)</sup>로 지정한다. BSI는 현장에 파견된 군에 대해 군수·행정·수송·통신·응급 의료지원 등의 제공한다.

---

Authorities (DSCA)”, 2021 개정.

U.S. Army, “ATP 3-28.1: Defense Support of Civil Authorities”, Headquarters, Department of the Army.

7) FEMA(연방재난관리청, Federal Emergency Management Agency)

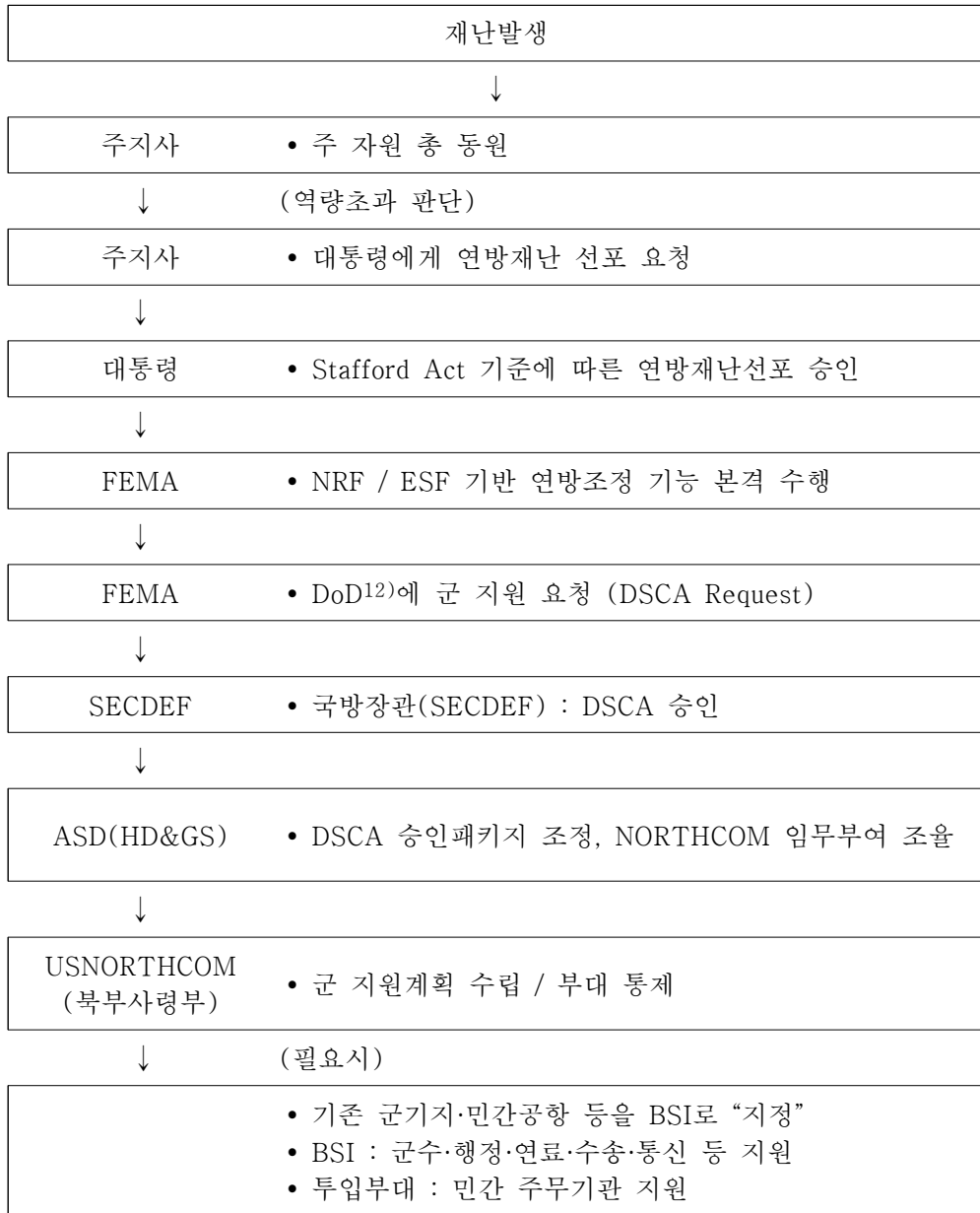
8) NRF(국가대응체계, National Response Framework)

9) ESF(재난 대응 기능분류표, Emergency Support Function)

10) ASD(HD&GS)(국토방위 및 글로벌안보 담당 차관보, Assistant Secretary of Defense for Homeland Defense and Global Security), 미국 내 비상사태 및 재난상황 발생 시 국방부의 DSCA 지원정책 등의 조정 역할을 함

11) BSI(기지지원시설, 후방 군수지원기지, Base Support Installation)

[표 4-1] 미국 DSCA 군 지원 절차



12) DoD(미 국방부, Department of Defense)

## 제 2 절 일본의 재난관리체계

일본의 지방자치는 중앙정부가 설정한 국가적 표준과 정책의 기본골격 안에서 지방정부가 정책을 결정하고 집행하는 역할을 담당한다.

일본의 최상위 지방자치단위는 47개 도도부현(都道府県)<sup>13)</sup>이며, 이는 1도(東京都), 1도(北海道), 2부(大阪府·京都府), 43현(縣)으로 구성된다. 도도부현 아래에는 시(市), 정(町), 촌(村)의 기초자치단체가 존재하며, 정·촌은 군(郡) 아래에 위치하지만 군은 자치권이 없는 행정적 구분에 불과하다. 일본의 지방자치는 제도상 폭넓은 권한을 보유하지만, 중앙 부처의 지침과 국고보조금 의존 등으로 인해 정책결정의 실질적 자율성은 제한되는 중앙집권적 성격이 유지되고 있다.<sup>14)</sup>

일본은 지진·태풍·수해 등 다재해의 국가적 특성으로 재난관리행정과 대비·대응체계 확립에 일찌감치 주력해 왔다. 1963년 「재해대책기본법」 제정 이후 이를 근거로 한 「방재기본계획」이 책정되었으며 중앙정부·지방 공공단체·공공기관·사업자·주민 등 각 주체의 역할과 조정 메커니즘이 제도화되었다. 그러나 1995년 한신·아와지 대지진<sup>15)</sup> 발생 시 응급지휘체계의 혼선, 자위대 출동 요청의 지연, 자원봉사 및 해외지원 수용 절차 미비, 피해정보 수집·전달체계의 비효율성 등 구조적 취약점이 드러났다.

1995년 한신·아와지 대지진 당시 자위대 출동은 도도부현 지사의 정식 요청 이후에야 가능해 대응이 늦었다는 비판을 받았다. 일본 정부는 2001년 중앙부처 개편을 통해 내각부를 신설하고, 재난대책 담당 대신(臣) 및 중앙방재회의 중심으로 국가 차원의 재난대응 컨트롤타워 기능을 강화하였다. 또한 내각부 내에 방재담당 조직을 설치함으로써 국가위기관리 기능과 재난대응 기능을 통합·조정하였다. 이 과정에서 소방청은 지휘·조정 기능을 확대하며 전국 소방·구급체계의 통합표준화, 정보공유, 자원배분

13) 1도(都): 도쿄도(東京都), 1도(道): 홋카이도(北海道), 2부(府): 오사카부(大阪府), 교토부(京都府)

14) OECD. Multi-level governance and decentralisation in Japan. (2022).

15) 한신·아와지 대지진: 1995년 1월 17일 고베 일대를 강타한 규모 7.3의 대지진으로, 사망 6,434명 등 막대한 피해를 초래한 일본 현대사 최악의 지진재난.

기능을 강화하였다.

한신·아와지 대지진 당시 가장 큰 문제로 지적된 ‘자위대 출동 지연’ 문제를 해소하기 위해 1999년 자위대법을 개정하여, 지역 자치단체의 장이 자위대에 즉시 협력 요청을 할 수 있도록 절차를 간소화하였다. 특히 긴급사태에서 지방자치단체장의 요청이 없어도 중앙정부의 판단으로 자위대가 출동 가능한 요건을 법률에 명문화하였다. 이는 군사조직의 재난 투입을 민간의 요청·지휘체계 하에 두면서도, 시간 제약을 최소화하기 위한 절충장치가 되었다.

이와 같은 체계개편을 통해 일본은 ‘분권형 지방자치’ 안에서 재난대응의 국가 조정력을 보완하고, 중앙-지방-자위대-소방 간의 상호연계성을 제도적으로 강화해 나갔다. 특히 내각부를 중심으로 한 통합 컨트롤타워 구조, 그리고 자위대 법적 출동 요건의 정비는 일본 재난대응의 속도와 조정성을 현저히 개선시켰다.

자위대는 약 24만명의 병력으로 구성되어 있다. 육상자위대 약 15만명, 해상자위대 약 4만 5천명, 항공자위대 약 4만 5천명 규모이다.<sup>16)</sup> 일본의 자대는 한국군처럼 평시에 재난대응 전담부대를 별도로 구성하지 않고 기동여단, 사단, 비행단 등 기존 전력을 활용하여 임무를 기반으로 한편성방식으로 운용된다.

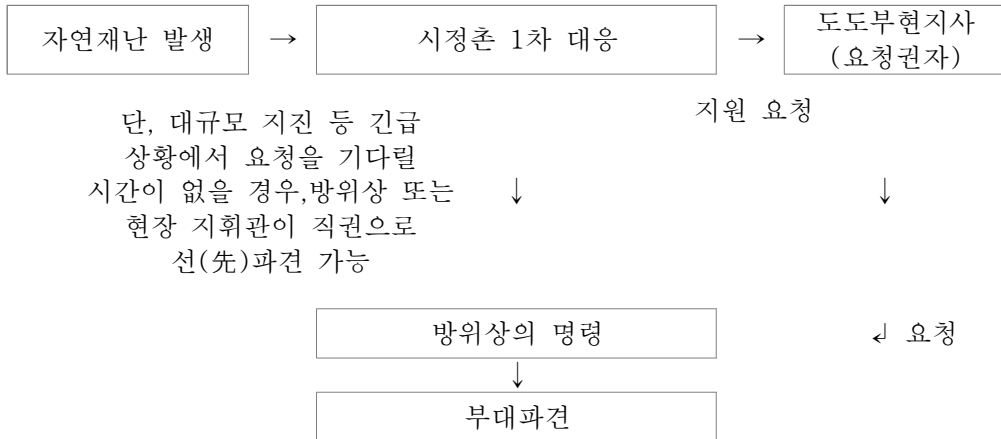
자위대 파견 요청절차는 원칙적으로 민간기관(지자체)이 파견을 정식으로 요청하면 방위상(국방장관)이 승인하고 자위대를 파견한다. 이때 요청권자는 도도부현 지사와 법령이 정한 일부 기관장(해상보안청장 등)이며, 기초자치단체장도 규정된 절차에 따라 요청 가능하다. 그러나 대규모 지진 등 요청을 기다릴 시간적 여유가 없는 상황 시에는 방위상 또는 현장 지휘관이 직권으로 즉시 부대 투입이 가능하다.

---

16) 국제 보안산업평의회(ISIC Japan) 보고서: “As of the end of March 2022, the JSDF has 230,754 active-duty personnel and around 50,000 in reserve.”

Foreign Policy 기사: “Since 1980, the SDF’s authorized strength has remained steady at slightly under 250,000 personnel. Today, it stands at just 247,000.”

[표 4-2] 일본 자위대 파견 절차



자위대의 재난대책 임무는 아래와 같으며, 후쿠시마 원자력 사고와 같은 원자력 사고 발생 시 원자력재해특별조치법과 자위대법에 따라 방사선 방호·측정·오염제거지원 등 임무도 수행할 수 있다.

[표 4-3] 일본 자위대 재난대책 임무

사고 유형	임무
인명	상황정찰(항공/지상), 수색 및 구조, 응급의료, 환자 후송
공병	도로/수로 확보, 잔해 제거, 임시교량설치, 시설 응급복구
생활지원	급수·급식·취사, 물자 수송, 이동 및 대피 지원
보건·안전	방역, 위험물 통제, 유출물 차단, 오염제거 지원
지휘·통신	임시 통신망 설치, 지휘소(ICS유사) 통합 운영 지원

### 제 3 절 스위스의 재난관리체계

스위스는 26개 칸톤과 약 2,200개의 게마인데(Gemeinde)로 구성된 연방공화국이며, 각 칸톤은 연방 헌법이 제한한 영역을 제외하고 고유한 헌

법과 입법기관을 갖는 높은 수준의 자치권을 보유한다.

연방 차원의 재난관리 담당부처는 국방·민방위·스포츠부(DDPS)<sup>17)</sup>이며, 그 산하에 연방민방위청(BABS/FOCP)<sup>18)</sup>이 있다. 연방민방위청은 원자력 사고, 화학물질 사고, 댐 붕괴, 호수 범람, 위성 추락 등 광역 재난위험을 상정하여 국가비상운영센터(NEOC)<sup>19)</sup>를 상시 운영한다. NEOC는 사전경보 체계와 연계된 즉응 대응 태세를 유지하며, 재난발생 시 신속한 상황분석·정보수집·전파를 수행한다. 이를 통해 스위스는 분권형 국가구조 속에서 연방 차원의 위기관리 컨트롤 기능을 일정 수준 확보하고 있다.

스위스는 군(Army)과 민방위(Civil Protection)가 분리되어 각자의 역할을 수행한다. 스위스는 징병제 기반의 국민군제를 유지하고 있으나, 재난·위기 대응은 원칙적으로 민방위 체계를 중심으로 조직된다.

민방위는 징병제 기반으로 약 10만 명<sup>20)</sup>의 인원이 등록되어있으며 행정단위(칸톤·게마인데) 기반으로 구성되는 기층 안전조직이다.

민방위의 핵심 임무는 ‘현장 생존유지’이다. 대피지원(피난소·대피시설 운영), 중요 기반시설 보호·복구 보조, 응급 생활지원(급수, 배식, 임시거주), 위험물·오염 통제 보조, 의료·보건기관 지원, 현장 안전지대·통제구역 설정 등을 중심으로 임무를 수행한다.

스위스는 재난 초기대응의 1차 책임을 민방위에 두지만, 민방위가 감당하기 어려운 고난도 임무 영역에서는 연방군이 투입될 수 있다. 군의 재난지원은 연방 차원에서 승인되는 보완적 전력이며, 특히 공병, 항공정찰, 대규모 수송·보급 등 민간 전력으로는 즉시 확보하기 어려운 고강도 임무에 집중된다. 구체적으로 군이 제공하는 대표적 지원기능은 대규모 잔해 제거 및 도로·교량 등 접근로 확보를 위한 공병지원, 헬리콥터를 활용한 항공정찰 및 응급물자 공중운반, 광역 수송능력을 활용한 대량 수송·보급, 산악지형에서의 탐색·구조 지원 등이 있다. 이때 군의 투입 결정은 FOCP(연방민방위청)과 NEOC(국가비상운영센터)의 조정 하에 이루어지며, 민

17) 국방·민방위·스포츠부(DDPS; Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport)

18) 방민방위청(BABS/FOCP; Federal Office for Civil Protection)

19) 국가비상운영센터(NEOC; National Emergency Operations Centre)

20) Federal Office for Civil Protection(FOCP, 스위스 연방민방위청) 자료

방위 기능을 대체하는 것이 아니라 보강하는 성격으로 이루어진다.

다시 말해 스위스 군은 민방위-지자체 체계의 한계점을 메우는 “전략적 보강 전력”으로서 재난대응의 후방을 담당하고, 이는 스위스가 중립국 구조 속에서도 전시 대비와 평시 재난대응을 일체화한 총력안보 설계의 핵심 요소라 할 수 있다.

이처럼 스위스는 군과 민방위를 구분하여 재난관리 기능을 분리함으로써, 재난 초기에는 민방위가 즉응하고, 군은 고난도 전문능력을 보완하는 이원적 구조를 갖추고 있다. 이 점은 미국의 DSCA 원칙, 일본의 자위대 재난과건과 유사한 ‘군은 민간을 대체하지 않는다.’ 구조를 가지면서도, 민방위가 더 전면적인 역할을 담당한다는 점에서 큰 차이점이 있다.

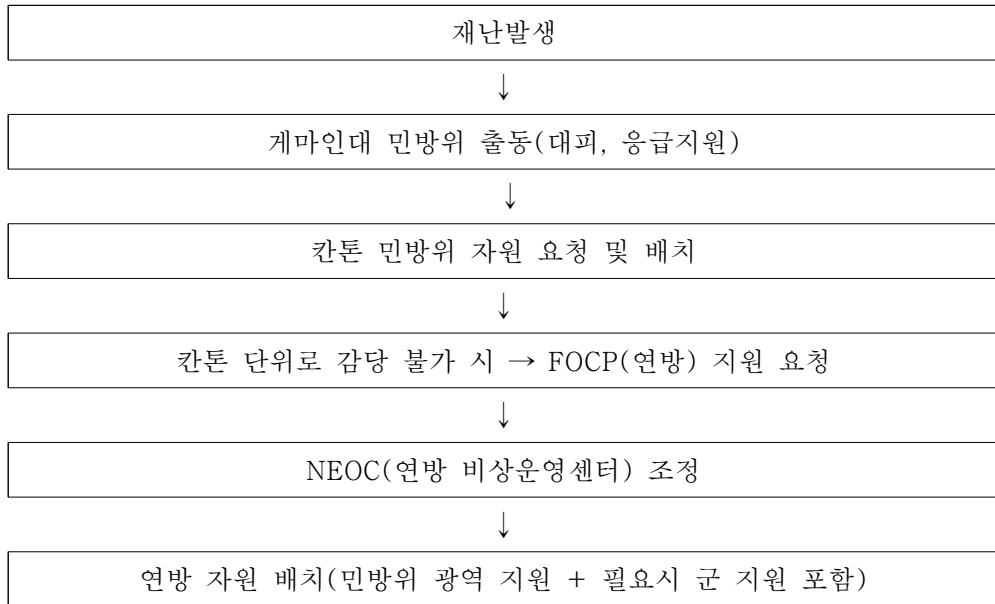
스위스는 전통적으로 ‘무장 중립’을 유지하며 전시·평시를 구분하지 않는 총력 안보 개념을 유지한다. 따라서 민방위는 군사적 동원체계와 재난 대응체계를 하나의 연속선으로 설정한 국가전략의 일부이며, 전시 동원 → 평시 재난대응 → 복구·생존지원까지 연결된 국가생존성 기능을 담당한다. 이 때문에 스위스는 약 10만 명 내외의 민방위 풀을 유지하며, 이것이 군을 대체하지 않고 전면의 민간 대응역량을 보강하는 역할을 수행한다.

스위스의 민방위 조직구조는 연방-칸톤-게마인데 3층제로 구성된다.

[표 4-4] 스위스 민방위 조직구조

층위	임무 및 역할
연방 (FOCP/BABS)	민방위 국가 기준·교범 제정, 위협정보 분석, NEOC(국가비상운영센터) 운영, 대규모 상호지원 조정
칸톤 (Canton)	칸톤 방재계획 수립·수정, 칸톤급 민방위 자원 배치/관리, 상호지원 요청·승인 중간 레벨
게마인데 (Gemeinde)	현장대응 자원 관리, 대피시설 운영, 생활지원, 로컬 현장조정단 구성(민방위는 “현장 대응의 기본단위”)

[표 4-5] 스위스의 민방위 지원 절차



#### 제 4 절 프랑스의 재난관리체계

프랑스는 대통령 중심의 공화제를 채택해 온 중앙집권적 전통이 강한 국가였으나, 1982년 이른바 ‘드페르 개혁’<sup>21)</sup>을 계기로 지방분권 정책을 본격화하였다. 프랑스의 지방행정단위는 지역(Region)-도(Departement)-코뮌(Commune)의 3단계 구조로 구성되며, 도(Departement)는 본토에서 96개, 해외영토를 포함하면 총 약 101개로 운영되고 있다. 이러한 개혁 이후 프랑스는 중앙정부의 직접적 규제보다 지역과 도 단위의 정책자율성을 확대하는 방향으로 행정체계가 재설계되었다.

먼저, 프랑스는 재난을 공공안전의 문제로 바라보는 경향이 강하기 때문에 경찰, 소방, 구조, 민방위를 모두 내무부 산하에서 통합 관리한다. 즉, 프랑스 재난관리의 주무부처는 내무부(MIOM)<sup>22)</sup>이며, 전국의 재난 상

21) 드페르 개혁(Defferre Reforms, 1982)은 프랑스가 중앙집권 모델에서 벗어나 지방정부에 실질적 권한을 부여한 분권 전환의 출발점이 됨.(이 개혁을 통해 지역(Region)과 도(Departement)에 독자적인 재정·행정 권한이 이전되었고, 중앙정부의 통제권은 축소됨.)

22) 내무부(MIOM, Ministère de l’Intérieur et des Outre-mer)

황을 인식, 자원을 통제 및 조정하는 중추적인 역할을 한다. 내무부 산하의 민방위·위기관리총국(DGSCGC)<sup>23)</sup>은 법과 정책을 제정하고 지침과 계획을 수집하며 민방위를 통제하는 역할을 수행한다. 즉 민방위·위기관리총국(DGSCGC)은 국가 차원의 위기관리 정책을 담당한다. 또한 민방위·위기관리 총국(DGSCGC)은 국가 위기대응 상황실(COGIC)<sup>24)</sup>을 통해 재난 정보를 수집·분석하고 국가 활동을 실시간으로 모니터링한다. 아울러 공수 자원, 무장 민간 보안군, 지뢰 제거 등 지역 구조 활동을 지원하기 위한 국가 자원을 보유하고 있다.

프랑스는 대규모 위기 시 총리실 주관 하에 ‘부처 간 위기셀(CIC)’을 구성하여 부처 간 전략 조정과 의사결정을 수행하며, 시민안보 및 중대 위기 대응은 내무부 장관에게 위임된다. 프랑스 영토는 12개의 국방·안보구역으로 구분되는데, 일반적 부서(department)의 대응능력을 초과할 우려가 있는 상황에서는 해당 구역 단위의 지사(PZDS)가 동원·자원조정을 확대하여 수행하며, 이를 위해 부처 간 본부(EMIZ)와 운영센터(COZ)를 구축하고 있다.<sup>25)</sup> 위기 발생 시 부서(department) 지사는 공공·민간 및 지역 행위자(지자체)를 조정하여 대응의 일관성과 통합성을 확보한다. 프랑스의 응급서비스는 일상적으로 기초지자체 단위(시장 권한 하)의 공공·민간·군 조직에서 제공되며, 프랑스 소방인력의 다수(약 78%)는 자원봉사 소방관으로 구성되어 있다.<sup>26)</sup>

민방위·위기관리 총국(DGSCGC)이 지휘하는 민방위 군으로는 민방위 개입부대(UIISC)<sup>27)</sup>를 보유하고 있다. 지휘는 민방위 군사 편성 사령관(Commandant des formations militaires de la sécurité civile)이 맡으며, 육군 공병으로 구성되지만, 지휘·통제는 국방부가 아니라 내무부

---

23) 민방위 및 위기관리 총국(DGSCGC, Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises)

24) 국가 위기대응 상황실(COGIC, Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises)

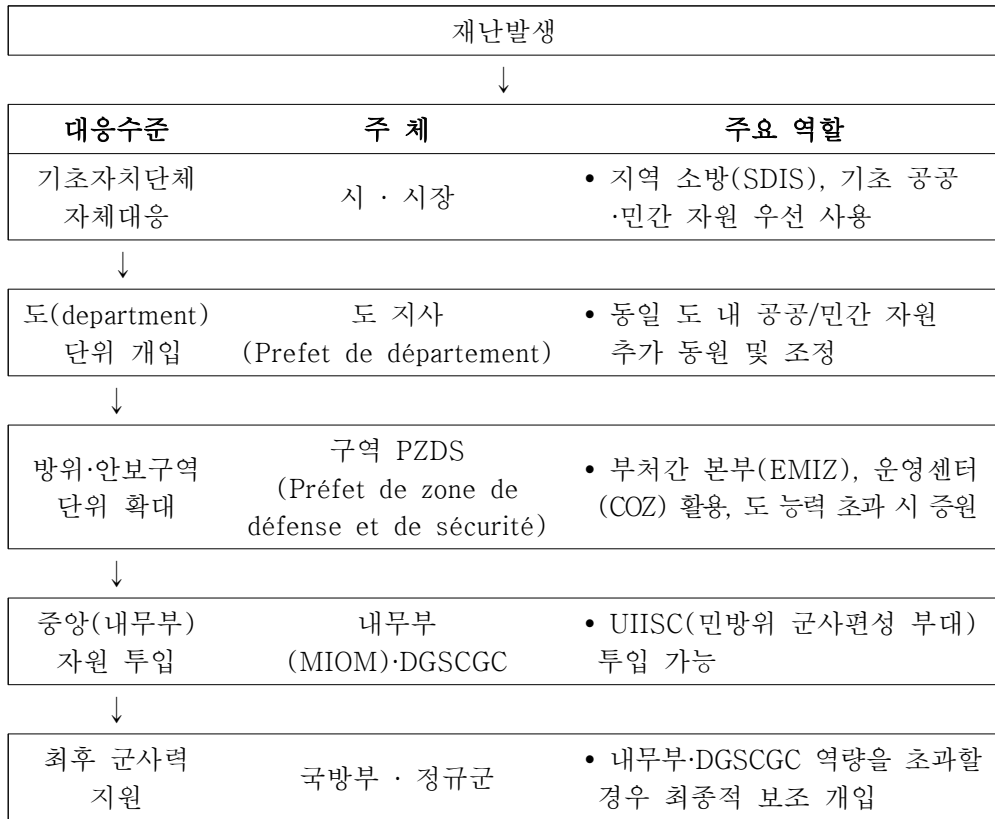
25) European Commission, France - National Disaster Management System, Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, European Union.(2025).

26) Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), Bilan de la sécurité civile 2022. Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer,(2023).

27) 민방위 개입부대(UIISC: Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile)

(DGSCGC)에 의해 이루어진다. UIISC는 총 3개 부대(제1·제7·제5부대)로 편성되며, 제1·7부대는 각각 약 650명 수준이고, 제5부대는 지원 임무 중심의 약 50명 규모이다. 이들은 산림화재, 홍수, 지진, 폭풍, 정수/급수 지원, CBRN(화생방)<sup>28)</sup> 오염제거 및 복구, 인도주의 구호 등 주요 재난 대응 임무를 위해 상시 대기태세를 유지한다.

[표 4-1] 프랑스 재난 발생 시 지원 절차



## 제 5 절 독일의 재난관리체계

독일은 연방공화국으로 16개 주(Länder)로 구성되며, 재난관리 영역에

28) CBRN(Chemical, Biological, Radiological, Nuclear): 화학·생물·방사선·핵 관련 위험을 총칭하는 국제 표준 약어, 한국어로는 화생방으로 번역된다.

서 가장 중요한 특징은 “연방-주 권한 분리”가 매우 강하다는 것이다. 독일 기본법(GG)은 전시 대비 및 국가급 위기상황(국가안보 침해)과 평시 재난상황(자연재난, 기술재난, 복합사고)을 법적으로 구분하고 있으며, 전자의 경우 연방(Zivilschutz)이 책임을 갖고, 후자의 경우 주(Katastrophenschutz)가 1차 책임을 갖는다. 다시 말해 독일의 재난관리 영역은 평시의 Katastrophenschutz(재난대응)과 전시의 Zivilschutz(전시 시민보호)로 명확히 구분하고 있다.

이 구조 때문에 독일의 평시 재난관리 체계는 주가 1차 대응 주체이며, 연방은 보완적 역할을 수행한다. 즉, 독일은 중앙집권 국가(프랑스)와 달리, 재난관리의 일상적 대응은 지방-주에서 시작되고, 상황이 확장될 경우 “연방 단위 자원”이 상향적으로 요청되고 투입되는 순서를 기본으로 한다.

평시 재난관리는 주가 일차적 법적 주체이며, 주 내무부가 조정기관이다. 재난의 발생과 대응은 일반적으로 시-군 → 주 → 연방 순으로 확장된다. 지방단위 시는 소방대, 적십자사, THW 등 민간·준공공 구조자원을 실질적으로 운영하며, 이들은 광범위한 자원봉사 기반을 통해 유지된다. 독일의 소방·구조 분야는 자원봉사자의 비율이 많은 비중을 차지한다. 이는 평시 재난에서 ‘지역사회 자체조직 역량’이 강하다는 뜻이며, 이는 독일이 평상시 재난대응에서 군사력을 가장 마지막 수단으로 강구하고 있다는 의미와 일맥상통하다.

Zivilschutz(전시 시민보호)는 전시 위협(군사적 공격, CBRN 공격 포함)에 대한 시민보호 영역이며, 이때 연방 내무부(BMI)가 주무부처이고 그 산하 기관이 BBK<sup>29)</sup>이다.

BBK는 연방 차원의 시민보호 계획, 위협평가, 경보체계, 정보제공, 교육훈련 등을 수행하고 평시 재난에 관하여 지침과 정보 제공의 기능을 수행한다. 다만, 평상시 지휘권은 BBK가 아니라 주에 있다. 즉, BBK는 전시 대비에서는 실행기관이며, 평시 재난대응에서는 지원·지침 제공 기관이다.

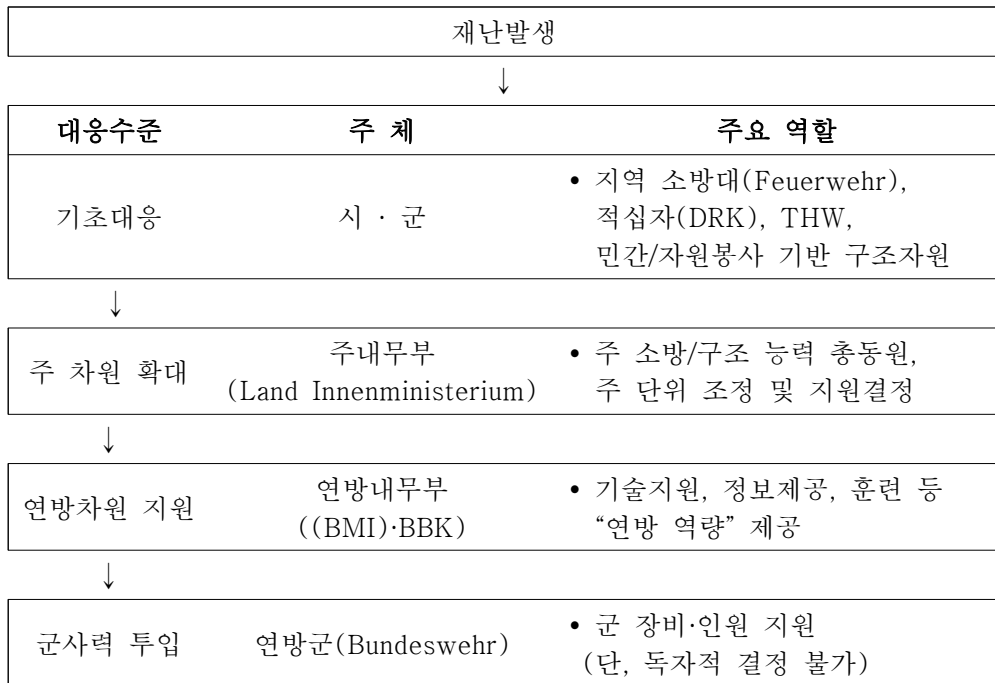
---

29) BBK(독일 연방 시민보호·재난구호청, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe)

독일군은 재난대응 전담부대가 평시에 구성되어 있지 않으나 이것은 지원능력이 없다는 의미가 아니라, 법적 절차를 통해 재난지원이 이루어진다는 뜻이다.

독일 기본법은 군의 국내투입을 엄격하게 제한하며, 군의 재난지원은 반드시 해당 관할 civilian authority(시-주-연방 내무부)의 정식 요청에 의해 이루어진다.<sup>30)</sup> 군은 독자적 판단으로 출동할 수 없으며, 항상 보조적 역할을 한다. 군 조직은 합참 내 지정된 부서에서 재난지원 관련 연락, 상황실 운영, 자원 준비를 담당한다. 과거 WBK(지역방위사령부), VBK(구역방위사령부) 체계는 지역별 민-군을 연결하는 가교 역할을 했으며, 필요 시 군의 자원을 투입시킬 수 있도록 하였다.

[표 4-7] 독일 재난 발생 시 지원 절차



30) Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe(BBK) 안내 자료

## 제 6 절 캐나다의 재난관리체계

캐나다는 연방제 국가로서, 재난관리체계는 철저히 분권형 구조를 기반으로 운영된다. 캐나다 비상관리체계는 “지방정부(Municipality) → 주정부(Province/Territory) → 연방정부(Federal Government)” 순으로 확대되는 단계적 대응 방식을 채택한다. 즉, 재난 대응의 1차 책임은 지방정부에 있으며, 지방정부가 수습할 수 없을 정도의 광역·대규모 재난이 발생할 경우 주정부가 개입하고, 주정부조차 대응 역량을 초과하는 경우에 한하여 연방정부가 지원하는 구조다. 이는 캐나다의 지리적 특성(넓은 국토, 낮은 인구밀도, 지역 간 인프라 격차)을 고려한 체계로, 지역 중심의 신속한 초기 대응과 광역적 자원 동원의 균형을 추구한다.

캐나다의 재난관리체계는 지방정부가 초기 대응을 주도하는 것이 특징이다. 산불·홍수·폭풍 등 다수의 재난은 시·군 단위 EOC(Emergency Operations Centre)가 소방·경찰·응급서비스를 통합지휘하며 초기 상황을 관리한다. 만약 통제 범위를 벗어나면 지방정부는 주정부에 공식적으로 지원을 요청하고, 주정부는 ‘주 비상관리본부’를 가동하여 인력·장비·재난 자원을 우선 동원한다. 주정부는 소방·경찰·자원봉사조직·비영리조직을 포함한 광범위한 대응 역량을 보유하며, 대응이 장기화되거나 피해 규모가 폭발적으로 확대될 경우 연방정부의 개입을 검토한다.

연방정부는 PSC(Public Safety Canada)를 중심으로 국가 차원의 재난 대응을 총괄한다. PSC는 주정부 요청을 접수하면 연방부처·기관 간 자원을 조정하고, 필요 시 국방부(Department of National Defence, DND)와 협의하여 군사력 지원 여부를 판단한다. 캐나다에서는 군의 재난 투입이 임의로 이루어지지 않으며, 주정부의 공식 요청이 있어야만 연방정부가 이를 승인할 수 있다. 이러한 체계는 재난관리에서 지방정부의 자율성을 보장하면서도, 연방 정부 차원의 대규모 자원 동원과 군사적 지원이 필요할 때 제도적 통제를 확보하게 한다.

캐나다군<sup>31)</sup>의 재난지원은 국방법(National Defence Act)과 Emergency

31) 캐나다군(Canadian Armed Forces, CAF)

Management Act(2007)에 법적 근거를 두고 있다. 특히 CAF의 국내 재난지원은 Operation LENTUS<sup>32)</sup>라는 공식 작전명 하에 표준화되어 있으며, 이는 산불, 홍수, 폭풍, 눈사태 등 자연재난 발생 시 군이 어떤 절차로 투입되는지 명확하게 규정한 지침이다. Operation LENTUS는 군이 재난 대응에서 ‘보조적·보완적’ 역할을 수행한다는 원칙을 바탕으로, 군 투입이 ‘최후 수단’으로 작동함을 명문화하고 있다. 이는 군사력의 임의적 개입을 방지하는 동시에, 대규모 재난 상황에서 군의 즉각적 투입을 제도적으로 보장하는 장점이 있다.

캐나다 군 지원 절차는 지방정부 → 주정부 → 연방정부 → 국방부(DND) → 캐나다군(CAF) 으로 이어진다.

지방정부가 재난 대응 역량을 초과하면 주정부가 먼저 비상사태를 선포하고, 자체적 대응 자원을 모두 활용한 뒤에도 수습이 불가능한 경우에 한해 연방정부에 공식적으로 군사적 지원을 요청한다.

연방정부는 Public Safety Canada를 통해 상황을 분석하고, 국방부와 협의를 거쳐 군 투입 필요성과 안전성, 임무 범위를 검토한다. 그 후 국방부가 투입을 승인하면 캐나다군이 Operation LENTUS를 발령하여 작전을 수행한다. 작전은 합동작전사령부(CJOC)가 통제하며, 항공·수송·공병·의료·통신 등 필요한 역량을 조합하여 지원한다.

이 과정에서 캐나다 재난관리체계의 특징은 민간 우선 원칙에 기반한 민군협력 모델이라는 점이다. 군은 소방·경찰·주정부 긴급기관과 통합지휘체계 하에서 협력하며, 군 자체의 독립적 지휘는 유지하되 민간 대응기구의 작전 목적을 우선적으로 지원한다. 예컨대 산불 발생 시 군이 직접 화재를 진압하는 것이 아니라, 대피 지원, 항공정찰, 수송, 공병작업, 위기지역 접근 지원 등 민간 대응기관이 부족한 영역을 보강하는 방식이 일반적이다.

캐나다의 재난관리체계와 Operation LENTUS는 분권형 국가에서 군을 체계적으로 활용할 수 있는 구조적 모델을 제시한다. 지방·주·연방 간 역할이 명확하며, 군 투입이 절차화되어 있어 행정적 혼란이 적다. 동시에, 군은 대규모 재난에서 공병·항공·수송·의료 능력을 통해 민간 역량을 효과

---

32) 재난 유형별 표준작전(Operation LENTUS)

적으로 보조하여, 광역·장기 재난에서 국가 전체 대응력을 높이는 역할을 수행한다. 이러한 구조는 한국과 같이 중앙집권형 재난관리체계를 가진 국가에도 유의미한 시사점을 제공한다. 특히 군 지원의 절차적 명확성, 민간 우선 원칙 하의 민군협력, Operation LENTUS은 한국의 군 재난지원 체계를 정교화하는 데 참고할 만한 선진 모델로 평가된다.

[표 4-8] 캐나다 재난 발생 시 지원 절차



## 제 7 절 외국군의 재난지원 사례 분석

### 1) 2017년 미국 허리케인 Maria 발생 간 군의 지원

2017년 9월, 허리케인 Maria는 카리브해의 여러 섬을 강타했고, 특히 미국령 Puerto Rico 에 막대한 피해를 남겼다. Maria는 카테고리 4 이상의 강풍과 함께 상륙하였고, 전력망, 교통망, 통신망을 포함한 기반시설이 섬 전체에 걸쳐 거의 전면 붕괴되었다. 이로 인해 소수 병원만이 자가발전기에 의존한 채 운영되었고, 수도·전력·의료·통신이 동시에 마비되는 복합 재난이 발생하였다.

심각한 피해 규모로 현지 지방정부의 단독 대응은 불가능했고, 미국 연방정부는 법적 근거 하에 군을 포함한 연방기관의 대대적 지원을 개시하였다. 특히, 군의 민간 지원 체계인 DSCA(Defense Support of Civil Authorities)가 본격적으로 작동했다.

재난 발생 직후, 미국 국방부(DoD)는 병력 및 지원 자산을 신속히 동원했고 2017년 10월 초 기준, 약 11,000명 이상의 DoD 인력이 푸에르토리코에 투입되어 구호와 복구 지원에 나섰다.

이후 전개된 작전에서, 전체 지원 인력은 약 13,700명<sup>33)</sup>에 달하였다는 보도도 있다. 지휘는 NORTHCOM(U.S. Northern Command) 및 그 하위 지휘체계를 통해 이루어졌으며, 민간 재난기관인 FEMA(Federal Emergency Management Agency), 주 당국, 지방정부, 병원, 그리고 군이 통합 지휘 체계를 통해 협력하였다.

군은 다양한 기능을 수행하며 재난 대응의 핵심 축 역할을 하였다. 먼저 물자 수송 및 배급을 지원하였다. 식수, 식량, 연료, 전력 공급장비(발전기) 등 긴급 생필품과 자원을 항공기, 수송기, 해상 함정, 헬기 등을 통해 섬 전역에 분배하였으며, 해군 병원함 USNS Comfort를 파견하여 산후, 외상, 일반 치료 등 정상 가동이 불가능한 병원의 지역 주민들에게 필

---

33) DoD + 군 인력 포함인원, U.S. Department of War '13,700 DoD Personnel Respond to Hurricane Maria Relief Effort'

수적 의료서비스를 제공하였다. 또한 USACE(U.S. Army Corps of Engineers)<sup>34)</sup>를 중심으로 전력망 복구(발전기 설치, 송배전선 복구), 도로 및 항만 복구, 댐 보강, 잔해 제거 등 지역의 기반시설 복구를 위해 힘썼다. 푸에르토리코 전력 붕괴 사태는 2017년 미국 전역 천재지변 중 가장 큰 규모였고, USACE는 재난 복구의 핵심 축이었다.

통신망 두절 지역에 통신 지원 임무 수행, 항공 및 해상 수송 기반 확보, 고립지역 주민들을 이송하고 지원하는 체계를 구축하여 통신 및 접근성을 회복하였고, 단기적인 구호활동을 넘어서 임시 발전기·전력 공급, 의료 및 위생 보조, 식수, 식량, 연료 보급 등 생계 안정을 위한 지원도 이어나갔다.

DoD(국방부) 지원 인력은 초기 11,000명 이상, 최종적으로 약 13,700명이 푸에르토리코 및 주변 지역에 투입되었다.<sup>35)</sup>

발전기 81대를 설치하여 점검장비 423대 중 273대를 완료하여 전력망 복구와 병원 및 공공시설이 재가동되는데 크게 기여했으며, 해군 병원함 USNS Comfort는 수백 명의 환자를 진료하였다. USACE를 포함한 공병부대는 2017~2018년 동안 섬 전체의 전력망 복구, 항만과 도로 복구, 댐 보수, 잔해 제거 등의 공공 인프라 복구 작업을 수행했다.

허리케인 Maria는 단순한 자연재난을 넘어, 통신·전력·교통·의료 등 사회기반시설 전체가 붕괴된 복합 재난이었다. 이런 재난 상황에서 민간 구조기관만으로는 대응이 어려웠고, 미국 연방정부는 DSCA 체계를 작동시켜 군을 포함한 광범위한 자원을 동원함으로써 대응했다.

군은 단순한 구조를 넘어 의료·공병·수송·통신 등 다양한 기능을 동시에 수행했고, 그 결과 수천 명의 군 인력, 수십 대의 발전기, 병원함, 공병 장비 등 구체적이고 실질적인 지원이 이루어졌다.

허리케인 카트리나(2005) 이후 미국의 재난관리체계가 대대적으로 개

---

34) USACE(미국 군단 공병대), U.S. Army Corps of Engineers), U.S. Army Corps of Engineers Headquarters Website 'The Longest Blackout in U.S. History: Hurricane Maria'

35) Joint Chiefs of Staff "Over 11,000 DoD Personnel Aid Puerto Rico Hurricane Relief Efforts"(2017.10.5.)

U.S. Garverment of War "13,700 DoD Personnel Respond to Hurricane Maria Relief Effort"(2017.10.13.)

편되었는데, 미국의 허리케인 Maria를 통하여 개편된 체계에 대한 효과성과 군이 재난지원의 중심 축이 될 수 있다는 것을 명확히 보여주는 계기가 되었다.

## 2) 2011년 동일본대지진·쓰나미 발생 간 자위대 지원

2011년 3월 11일 발생한 동일본대지진은 규모 9.0의 초대형 지진으로, 일본 관측 역사상 최대 규모의 지진이자 21세기 가장 심각한 복합재난으로 기록되었다.

지진 직후 발생한 최대 40m 규모의 쓰나미는 도호쿠(東北) 지역의 해안 도시들을 순식간에 침수시켜 광범위한 지역을 파괴하였다. 산리쿠(三陸) 해안의 여러 마을은 거의 전면 붕괴되었으며, 미야기·이와테·후쿠시마 등 6개 현의 도시 기반시설이 파괴되었다. 쓰나미는 발전소·항만·도로·철도·통신시설을 초토화시켜 사회기능이 순식간에 마비되는 결과를 초래하였다. 특히 후쿠시마 제1원전에서는 냉각기능이 상실되면서 폭발과 방사능 누출이 발생하여 지진·해일·원전사고가 결합된 전형적인 복합재난 형태가 나타났다. 이 재난으로 인해 사망 15,900여 명, 실종 2,500여 명, 피해 건물 120만 채 이상 등 일본 역사상 유례없는 규모의 인명·재산 피해가 발생하였다.

이처럼 광역적이고 복합적인 재난이 발생하자 일본 정부는 즉시 ‘특별재해대책본부’를 설치하고 총리가 직접 대응을 지휘하는 중앙집중형 위기관리체계를 가동하였다. 지진 발생 직후부터 소방청·경찰청·해상보안청 등이 현장에 투입되었지만, 쓰나미로 도로가 끊기고 항만이 파괴된 상황에서는 민간 구조기관만으로 대응이 불가능했다. 이에 따라 지방자치단체장의 요청과 내각부의 판단에 따라 일본 방위성은 즉각적으로 자위대 재해파견(災害派遣)을 승인하였다. 일본 정부는 동일본대지진을 국가적 비상사태로 규정하고, 자위대 전력을 전 군중에 걸쳐 동원하는 최대 규모의 재난 대응 작전을 수행하게 하였다.

자위대는 지진 발생 직후부터 단계적으로 병력을 증강하여 약 10만 7

천 명에 달하는 대규모 병력을 현장에 전개하였다. 이는 자위대 역사상 최대 규모의 재난과건으로, 육상·해상·항공 자위대가 모두 통합된 합동 작전 형태로 이루어졌다. 장비 또한 전례 없는 규모로 동원되었는데, 방위성 자료에 따르면 헬기 약 540여 기, 군함 59척, 차량 21,000여 대가 구조·의료·수송·복구에 투입되었다.<sup>36)</sup> 자위대는 즉각적으로 재난현장에 접근할 수 있도록 항공기와 함정을 활용하였으며, 도로가 끊겨 지상 접근이 어려운 지역은 헬기·수송함으로 접근하여 구조 및 물자 지원을 실시하였다.

현장에서 자위대가 수행한 임무는 매우 광범위하였다. 먼저 구조(SAR) 분야에서는 육상자위대 구조부대와 항공자위대 헬기부대가 협력하여 붕괴된 건물 잔해에서 생존자를 탐색·구조하는 활동을 지속 수행하였다. 쓰나미 피해 지역에서 지붕 위와 고지대에 고립된 주민들을 헬기로 대피시키는 작업이 이루어졌고, 해상자위대는 해안 지역에서의 실종자 수색과 해상 구조 작전을 담당하였다. 이러한 구조 활동을 통해 자위대는 1만 명 이상의 생존자 구조에 기여한 것으로 보고되었다.

의료 및 보건 지원도 중요한 임무였다. 자위대 의무대는 대피소, 피난 센터에 이동진료소를 설치하고 응급의료, 약품 지원, 감염병 예방 활동을 수행하였다.

후쿠시마 원전 인근 지역에서는 피폭 검사를 위한 이동형 방사선 측정팀을 운영하여 주민 안전을 확보하는 데 중요한 역할을 하였다. 또한 부상자와 고위험 환자를 안전한 지역의 병원으로 이송하기 위해 항공의무후송(MEDEVAC) 체계가 가동되었다.

공병 분야에서는 자위대 시설대·공병대가 광범위한 복구 작업을 담당하였다. 공병부대는 도로·교량 복구, 토사 제거, 배수 작업 등 초기 복구의 핵심 기능을 수행하였고, 쓰나미로 파괴된 항만 접근로 확보와 폐허가 된 도시 지역의 잔해 제거 작업도 진행하였다. 이는 민간 복구인력이 접근할 수 없는 지역에 자위대가 먼저 진입하여 복구 기반을 마련한 대표적인 사례로 기록되었다. 또한 통신부대가 이동식 통신장비를 전개하여 완전히 두절된 지역의 통신망을 복구하고, 대피소·지자체 간 지휘통신을 확보함으

---

36) Ministry of Defense Japan. (2012). Defense of Japan 2012 (防衛白書). Ministry of Defense.

로써 현장 지휘체계의 재건에 기여하였다.

물자 수송 및 생활 지원 역시 자위대의 핵심 임무였다. 해상자위대와 항공자위대의 수송자산을 활용해 식수·식량·연료·의약품 등을 피해지역으로 공급하였고, 장기간 대피생활을 하는 주민을 위해 급식·급수 지원과 난방·위생 설비를 제공하였다. 자위대 급식부대는 피난센터에서 매일 수만 인분의 급식을 제공하여 지역 주민의 생존과 생활안정을 보장하였다.<sup>37)</sup>

동일본대지진에서의 자위대 활동은 일본의 재난관리체계가 실질적으로 작동한 대표 사례로 평가된다. 일본은 지방자치단체가 요청하면 자위대를 즉시 파견할 수 있는 정비된 절차를 보유하고 있으며, 자위대 내부에는 재난 대응을 위한 전문부대와 장비가 편성되어 있다. 특히 동일본대지진 이후 일본 정부는 ‘통합적 재난 대응’을 위한 중앙집중형 지휘체계와 민관군 협력 구조를 강화하여, 재난 초기 대응 지연을 최소화하는 구조를 확립하였다.<sup>38)</sup>

일본 동일본대지진·쓰나미는 한국군의 재난 대응 체계에도 중요한 시사점을 제공한다. 대규모 복합재난에서는 공병·항공·통신·의료·수송 등 군의 전문 능력이 필수적이며, 초기 대응의 성공 여부는 군 투입의 속도와 민간기관과의 협력 체계에 크게 좌우된다. 따라서 우리나라도 지자체 요청 절차의 신속화, 군 전문 재난대응부대 창설, 합동훈련 정례화, 민관군 통합지휘체계 구축 등을 통해 군의 역할을 제도적으로 강화할 필요가 있다. 동일본대지진 사례는 군이 재난 대응에서 단순한 보조 역할을 넘어 핵심적 대응 주체가 될 수 있음을 보여주는 대표적 사례로, 군 지원 확대의 필요성을 뒷받침하는 강력한 근거가 되었다.

### 3) 1999년 스위스 알프스 눈사태 발생 시 군의 지원

1999년 2월 스위스 알프스 전역에서는 기록적인 강설과 폭풍이 겹치

37) Japan Self-Defense Forces. (2012). Record of Disaster Dispatch Activities in the Great East Japan Earthquake (自衛隊東日本大震災災害派遣行動史). Japan Ministry of Defense.

38) Cabinet Office of Japan. (2011). White Paper on the Great East Japan Earthquake (東日本大震災に関する政府報告書). Government of Japan.

면서 대규모 눈사태가 연속적으로 발생하였다. 유럽 기상대는 당시 폭설을 “50년 만의 규모”로 평가하였고, 알프스 산악지역 수십 곳에서 눈사태 위험 경보가 최고 단계인 5단계까지 상승하였다. 특히 발레(Valais)·그라우뷘덴(Graubünden)·오버발덴(Obwalden)주 일대에서는 수 미터 이상 쌓인 적설이 기울어진 산면에서 연쇄적으로 붕괴되면서 여러 마을이 고립되거나 실질적으로 접근이 불가능한 상태가 되었다. 일부 지역에서는 전력·도로·철도가 동시에 마비되어 민간 구조세력이 현장에 도달하는 데 큰 제약이 있었고, 관광지의 호텔·스키장 등에도 다수의 외국인 관광객이 고립되면서 긴급 대피가 필요하였다.

스위스 정부는 재난 발생 직후 연방재난대책센터를 가동하고, 지방정부(칸톤)가 요청하는 형태로 스위스 연방군(Swiss Armed Forces)을 공식 재난 지원 임무(Amtshilfe)에 투입하였다. 스위스는 헌법상 지방정부가 우선 대응하되, 재난 규모가 지방 역량을 초과할 경우 연방군이 민방위·경찰·소방과 함께 통합 구조체제로 동원될 수 있도록 제도화되어 있다. 당시 눈사태는 수십 곳에서 동시에 발생하는 ‘광역·동시다발적 재난’ 성격을 띠었기 때문에, 연방군의 지원이 필수적인 상황이었다.

연방군은 우선 항공수송대<sup>39)</sup>를 중심으로 고립된 마을 주민 대피와 수색·구조 활동을 실시하였다. 슈퍼 퓨마(Super Puma), 알루엣 III(Alouette III) 등 산악지형에 최적화된 헬기들이 투입되어, 지상 접근이 불가능한 마을과 스키 리조트에 고립된 주민·관광객을 안전 지역으로 이송하였다. 헬기들은 의약품, 식량, 담요 등 생필품을 고립마을로 공수하며 생존 기반을 유지하는 데 핵심적인 역할을 수행하였다. 특히 스위스의 산악지형 특성상 겨울철에는 도로 접근이 사실상 불가능하기 때문에, 군의 항공 전력은 재난 초기의 가장 중요한 대응 수단이 되었다.

다음으로 연방군 공병대(Genie Truppen)는 눈사태로 매몰된 도로를 개통하고 잔해 제거 및 경사지 안정화 작업을 수행하였다. 공병대는 중장비를 이용해 눈더미와 낙석을 제거하고, 추가 눈사태 위험이 있는 사면에 대한 응급 조치를 시행하였다. 스위스 알프스는 급경사가 많고 도로가 좁

---

39) 공군 헬기부대를 말한다.

기 때문에, 민간 장비만으로는 접근이 어려운 지역에 공병대가 신속히 진입하여 통행로를 확보함으로써 구조대·의료진의 접근이 가능해졌다. 또한 공병대는 폭설로 고립된 마을에 대한 전력·통신시설 응급 복구 작업에도 참여하여 피해 확산을 최소화하였다.

군 수색·구조부대 역시 민간 산악구조대와 합동으로 활동하였다. 스위스 군은 산악지형에서 전문적으로 활동하도록 훈련된 Gebirgsinfanterie (산악보병)와 산악 구조반을 보유하고 있어, 눈사태 현장에서 매몰자 탐색, 구조견 운용, 열 영상 장비를 이용한 생존자 수색 등 정밀 구조작업을 수행하였다. 고립 마을에서 발생한 부상자·환자 이송도 군 의료부대가 담당하며, 혁신적인 ‘산악·설상 후송 체계’를 가동하였다. 특히 폭풍으로 헬기 운항이 어려운 시간대에는 군 산악부대가 스키·설상차량을 이용해 구조 대원을 투입하는 방식으로 대응하였다.

스위스 민방위(Civil Protection)와 연방군이 함께 운영한 점 또한 중요한 특징이다. 스위스는 평시에 민방위-군-경찰-소방-응급서비스가 통합 운영되는 모델을 갖고 있어, 눈사태 대응에서도 현장 지휘소(FOCP)가 신속히 설치되고 모든 기관이 단일 지휘체계를 기반으로 움직였다. 연방군은 민간조직이 수행하기 어려운 고난도 구조·후송·통신·위험지역 접근을 담당하고, 민간구조대와 지방 소방·경찰은 지역 내 대피관리·주민 안내·대피소 운영을 담당함으로써 역할 분담이 명확히 이루어졌다.<sup>40)</sup>

이 사례는 스위스 군이 단순한 전투 조직이 아니라 국가재난관리체계의 필수 구성요소로 기능하고 있음을 보여준다. 특히 산악지형·혹한·고립 지역 등 ‘고난이도 재난 환경’에서는 군의 항공·공병·산악보병·통신 능력이 없으면 구조 자체가 불가능한 구조였다. 또한 지방정부가 요청하면 연방군이 즉시 파견되는 민군 통합형 재난 대응 체계는, 지방 관할권이 강한 분권국가 모델에서도 군의 신속 대응이 가능함을 보여주는 대표 사례로 평가된다.

---

40) Swiss Armed Forces. (2000). After-Action Review of Military Support during the 1999 Avalanche Operations. Federal Department of Defence (VBS).

Federal Office for Civil Protection. (2000). Report on the 1999 Avalanche Events in the Swiss Alps. Swiss Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport (VBS).

스위스의 눈사태 대응 사례는 한국에도 중요한 시사점을 제공한다. 산악·도서·격오지 등 접근이 어려운 지역의 재난 대응에서는 군 항공력과 공병력의 조기 투입이 피해 최소화 결정적이며, 민간 대응기관이 접근할 수 없을 때 군의 전문 능력이 국가 전체 대응의 ‘결정적 역량’이 될 수 있다. 또한 스위스처럼 평시 민방위-군-지자체 간 통합적 협력체계를 구축한다면, 대규모 자연재난 발생 시 초기 대응 혼란을 줄이고 효율성을 높일 수 있을 것이다.

## 제 5 장 대한민국 재난관리체계의 발전방안

### 제 1 절 외국 재난관리체계의 시사점 및 발전방안

지금까지 미국, 일본, 스위스, 프랑스, 독일의 국가재난관리체계와 지원 방안을 연구하였다. 한국의 재난관리체계를 발전을 위해 제도적·체계적으로 부족한 부분에 대하여 국가별 핵심 요소를 적용한 발전방안을 강구하였다.

먼저 미국의 경우, DSCA(Defense Support of Civil Authorities) 체계로 군의 재난지원이 자의적·임의적 판단이 아니라, 법적 절차(요청 → 승인 → 투입)의 단계로 엄격히 제도화되어 있다. 또한 FEMA와 군의 역할 구분이 매우 명확히 구획되어 있어, 군이 민간기능을 대체하지 못하도록 사전 통제된다. 이는 한국에서 재난상황 시 군의 지원이 정치적 상황이나 지원이 필요한 사람들의 기대로 인해 무작정 투입되는 상황을 개선하는데 큰 시사점을 준다.

한국은 미국과 같이 군의 재난지원 절차를 법률 및 하위지침(SOP, MOA)으로 명문화하고, 상시 군-민 연락관 체계를 제도화·정례화하면 군의 지원에 있어 한층 수월할 것이다.

일본은 중앙-지자체 간의 현장조정력 강화를 위해 재난대책본부의 지휘권을 명확히 설정하고, 현장에 ‘재난대응 현장 지휘관’을 법으로 규정하고 있다. 재난현장에서 봤을 때 의사결정의 속도는 매우 중요한데 한국은 대형재난일수록 현장에서 중앙의 지휘와 지침 하달을 기다리는 시간이 길어지는 구조적 병목이 존재한다. 일본 모델은 이 병목을 현장지휘관 제도로 해결한다. 한국도 재난이 특정 규모 이상으로 확장될 경우, 중앙정부의 현장지원팀을 즉시 파견하고 현장에서 지휘를 단일화하는 제도 규정을 두는 방향으로 발전할 수 있다.

스위스는 지역사회 기반의 민방위 및 자율대응력이 매우 강한 국가이

다. 칸톤-계마인데 차원에서 지역 기반 대피수단, 대체전력, 비상식수 등을 갖추고 있고, 주민의 민방위 참여율도 높다. 이는 결국 공공부문 대규모 증원 이전에, 지역 단위가 최소한의 기능을 자체 유지할 수 있는 시스템이 잘 갖춰져 있다는 것을 의미한다.

한국은 반복적인 대형재난 속에서 중앙(현장 지휘관)이 오기 전까지 버티지 못하는 상황의 취약성이 반복 노출되어 왔기 때문에, 스위스의 지역자립 모델은 한국 재난관리체계에서 가장 취약한 부분을 개선해줄 수 있는 중요한 포인트이다. 즉, 지역사회 단위의 상시 교육·훈련, 커뮤니티 조직 기반 대응력 강화, 대체자원(전력·급수) 확충은 한국이 반드시 검토해야 할 과제이다.

프랑스는 Prefet 중심의 ORSEC 체계<sup>41)</sup>를 통해 권역 단위의 단일지휘 체계를 구현하고, 국가 위기대응 상황실(COGIC)를 활용해 전국적인 정보 획득과 자원조정을 실시간으로 수행한다. 이는 ‘정보-지휘-자원’의 세 가지를 중앙과 현장에서 결합시키는 장점이 있다.

한국도 재난현장이 일정 규모를 넘어서면 지휘권이 불분명해지거나, 부처 간 협조가 공문 중심으로 지연되는 문제가 지속되어 왔다. 따라서 프랑스식의 권역 단위 통합계획과 단일 지휘관 원칙 중 한 부분이라도 반영하는 것은 한국 재난관리체계의 구조적 문제를 개선하는 데 매우 효과적일 것이다.

마지막으로 독일은 THW(Technisches Hilfswerk)와 같은 기술구조 전문조직을 기반으로, 평시 재난대응이 민·자원봉사 기반으로 확장되어 있는 특징이 있다. 이 구조는 전문장비·전문훈련·표준작전절차를 민간봉사자 수준에서 확보하고 있다는 점에서 매우 강력한 힘이 있다.

한국은 현장기술력과 장비가 즉시 투입되는 부분에서 매년 구조적 한계가 드러나는데, 독일의 THW 모델은 한국의 재난관리체계가 기술적 자원봉사 조직을 제도적으로 육성할 필요성이 있음을 보여준다. 특히 장비·

---

41) Prefet(프레페): 프랑스의 재난현장 총 지휘자이며 시장(지자체장)보다 법적 권한이 더 강함.  
ORSEC(프랑스의 재난대응 표준 계획·통합 대응계획, Organisation de la réponse de sécurité civile)

\* Prefet가 ORSEC 계획을 발동하고, 그 계획에 따라 경찰·소방·의료·군 등 모든 자원을 단일지휘함

훈련·자격기준 등을 법제화하면, 평시 지역단위 구조역량 자체가 국가비상 자원의 역할을 할 수 있는 상황이 만들어진다.

결론적으로 한국은 미국의 법절차 명확성, 일본의 현장조정력, 스위스의 지역자립, 프랑스의 단일지휘체계, 독일의 기술자원봉사 모델을 각각 결합함으로써, 현재 한국 재난관리체계의 취약점들을 보완할 수 있다.

## 제 2 절 재난관리 지원기관으로서의 군의 발전방안

### 1) 효율적인 군 재난관리 조직 편성

군 재난관리 체계에서 국방부와 합참의 업무 분담이 재정립되어야 한다. [표 3-5] 대민지원 분야별 임무분장(국방부, 합동참모본부)에서 알 수 있듯, 국방부와 합참의 이원화된 재난관리 체계의 개선이 필요하다.

국방부는 정부 기관으로서 재난관리 담당 기관 및 부처와의 업무협조를 주로 담당하고, 국방 재난관리 정책을 수립하는 것이 주 임무가 되어야 한다. 또한 합참은 군 재난 지원의 총괄 부서로서 국방재난안전대책본부 및 재난 대책 상황실을 운영하며 재난에 대한 대비, 대응 및 긴급 복구를 지원하기 위한 군부대 병력 및 장비 운용을 지휘통제 하여야 한다. 즉, 정부와 군 조직 간 작전통제 및 지휘관계를 명확히 함으로써 효율적인 재난 대응과 지원이 이루어지도록 해야 한다.

미국의 국가재난관리 시스템과 한국의 국가재난관리 시스템에서의 군 지원을 비교해 보겠다. 초기 상황에서 미국은 주 방위군이 1차 대응을 하고, 한국은 지방자치단체 요청 후 군이 지원한다. 또한 미국은 주 정부와 FEMA, 군 간 긴밀한 협력 관계 속에서 대응하지만, 한국은 민·관·군 협력이 상대적으로 제한된다. 그리고 미국은 주지사 승인 후 군이 즉시 배치됨으로써 비교적 신속한 대응이 이루어지나, 한국은 앞서 말했듯 절차상 시간이 다소 소요될 수 있다. 스위스도 마찬가지로 지방 정부가 직접 군에 지원을 요청할 수 있으나, 한국은 국방부의 승인이 필요하다.

이에 따라 우리도 미국과 스위스처럼 지방 정부(지자체)와 군 간의 직

접 협력 체계를 강화하고 요청 시 신속히 군을 투입시킬 수 있도록 절차를 간소화해야 한다. 또한 미국 FEMA처럼 군, 소방청, 경찰, 민간 자원봉사 단체가 협업하는 통합 대응 시스템을 구축함으로써 군과 민간 기관과 협력을 확대해야 한다. 재난 유형별 군 역할을 세분화하고, 예비군을 재난 대응 지원 인력으로 활용하는 것과 스위스처럼 민방위 인원들과 군이 함께 재난에 대응하는 체계를 구축하는 것도 좋은 방안이 될 것이다.

## 2) 군 긴급재난 지원장비의 성능 현대화 및 재정지원 확대

우리 군이 평시 재난대응에서 갖는 강점은 고속 기동력과 장비 운용 능력이지만, 일부 긴급구조지원부대(탐색구조부대·재난신속대응부대)의 장비는 노후화된 상태이며, 구조·진화 임무에서 요구되는 성능을 충족하지 못하는 경우가 존재한다. 특히 대형 산불 및 대규모 다중피해 사고에서 군의 항공전력이 긴급 투입되는 경우, 항공 플랫폼의 담수량·소화장비 성능·정밀 투하능력은 대응 초기의 효과를 결정하는 핵심 요인이다.

최근 대형 산불 사례에서 군 헬기의 담수 능력이 부족해 초기 진화 효과가 제한되었다는 지적이 제기되었으며, 이는 군이 보유한 인명구조 역량이 ‘장비 성능 한계’로 인해 충분히 발휘되지 못하고 있음을 보여준다.

현재 소방청의 Ka-32가 5,000L 담수능력을 갖추어 도심 산불 대응에 효과적으로 운용되고 있는 반면, 치누크(7,500L), 시콜스키 S-64 스카이크레인(10,000L), 시콜스키 CH-53E(11,000L)와 같은 주요국의 재난대응용 중·대형 진화 헬기 플랫폼과 비교할 경우, 우리 군의 주력 장비는 정량적 성능 지표에서 차이가 존재한다.

군 장비 현대화는 단순한 군 전력증강이 아니라, 국가재난대응 초기의 ‘골든타임 확보 수단’으로 이해해야 하며 단기적 예산 소요가 발생하더라도 국가 전체적 비용-편익 측면에서(대형 산불의 사회경제적 손실 감안) 오히려 효율적이다. 따라서 국방부가 소방청 및 산림청과 공동운용 가능한 플랫폼 기준을 협의하고, 향후 중·대형 고성능 진화헬기 도입을 다부처 공동재원 방식으로 추진할 필요가 있다.

이와 함께 군의 탐색·구조 부대 장비 교체는 단품 조달이 아니라 재난 대응 표준장비체계 구축 관점에서 추진되어야 하며, 통합훈련 시나리오를 기반으로 실제 화재·붕괴·침수 등 다중재난 상황에서의 정밀 투하·구조 장비의 운용능력을 보장할 수 있는 표준 작전요구성능(ROC) 재설정이 병행되어야 한다. 결국 군 장비 현대화는 ‘군의 임무 확장이 아니라, 국가재난 관리체계 내 민-관-군 통합대응력 강화를 위한 핵심 인프라 투자’라는 관점 전환이 필요하다.

### 3) 재난관리 전문인력 편성과 교육체계 구축

우리나라는 여전히 ‘재난관리 전문인력’을 제도적 범주로 명확히 정의·양성·전문화시키는 체계가 미흡하다. 현재 재난대응에 직접 투입되는 군 및 공공기관 구성원 상당수는 일반 직무 수행 중 재난업무가 ‘부가적 역할’로 부과되는 구조에 가깝다. 반면 일본은 재난이 상시 발생하는 환경에서, 재난 대응전문 부대와 전문 인력을 명확하게 편성하고, 이들을 대상으로 한 표준화된 교육과정·직업훈련·자격체계를 구축하여 운영한다. 또한 지방정부 내에 방재 전문가를 정규직으로 배치하고, 정례적 전국급 방재 훈련을 수행함으로써, 중앙-지방-현장 수준 전체가 동일 전문언어와 동일 작전개념을 공유하도록 만들어 놓았다.

한국도 재난이 복합화·대형화되는 과정을 고려한다면, 이제는 재난관리 전문인력 양성을 시스템차원에서 구축할 필요가 있다. 단순히 개별 기관의 훈련강화가 아니라, 국가 자격 기반 방재 전문가 경력사다리(교육 → 자격 → 배치 → 승진·전문보직)를 제도화하고, 각 지자체에는 최소 인원 이상의 방재전문요원을 상시 배치해야 한다. 그리고 이들을 대상으로 한 전국공통 재난 기본교육과 더불어 기능별 전문훈련 패키지(항공·구조·CBRN·산불·지하공간사고 등)를 정례화할 필요가 있다. 이는 곧 ‘재난이 발생한 이후’에 대응하는 것이 아니라, 평시부터 전국적으로 전문화된 재난대응 리소스 풀을 유지함으로써 국가적 피해를 구조적으로 줄이는 장치가 된다.

결론적으로 한국이 직면한 재난 유형의 변화와 규모를 고려할 때, 국가 차원의 전문인력 육성체계는 더 이상 선택사항이 아니라, 현장지휘, 상황 운영, 작전기획을 가능하게 하는 재난대응 역량 인프라이며, 지금 단계에서 국가가 가장 먼저 착수해야 할 선행과제이다.

#### 4) 재난관리 거버넌스 및 법제 개선

우리나라 재난관리의 핵심 구조적 문제 중 하나는, ‘누가 최종 책임자이고 누가 최종 조정자이며 누가 최종 작전권을 행사하는가.’에 대한 규정이 명확하지 않다는 것이다. 특히 특정 대형사고가 발생하면, 중앙부처-지자체-소방-경찰-군 등이 동시에 움직이지만, 현장에서의 실제 지휘/지시 라인이 분명하게 단일화되지 못한 채, 각 기관별 임무 범위만 반복 나열되거나 중첩적으로 설명되는 경향이 있다. 이는 결국 현장에서의 의사결정 지연으로 이어지며, 대형 피해로 확장되는 메커니즘이 반복적으로 확인되고 있다.

따라서 한국은 이제 재난관리법제의 최상위 구조를 ‘현장 단일지휘체계’ 보장 방향으로 다시 설계할 필요가 있다. 프랑스의 Prefet 지휘모델, 미국의 NIMS/ICS 체계 등은 모두 ‘단일 지휘점’을 제도화하는 방향성을 보여준다. 한국도 이러한 원리를 도입하여, 일정 규모 이상 재난 발생 시 현장 통합지휘관을 법률로 명시하고, 그에게 현장 조정권, 작전권, 지시권, 중앙 컨펌 권한을 일시적으로 집중시키는 제도적 장치를 마련해야 한다. 또한 재난대응에 필수적 자원을 갖고 있는 군(국방부), 경찰(행안부/경찰청), 소방(소방청), 의료(복지부), 인프라(산업부, 국토부 등) 사이에 분쟁 조정 및 우선순위 결정 권한을 부여받는 ‘상시 운영형 공동조정기구’가 필요하다. 현재 한국은 위기관리센터나 범정부 회의체가 존재하지만, 대부분 보고와 회의에 가깝고, 실질적 자원 우선순위의 결정 권한이 약하다.

마지막으로, 법령과 지침을 연동하는 구조가 필요하다. 현재는 법은 추상적이고, 실제 대응은 부처별 매뉴얼에 의존하는 구조인데, 이로 인해 법적 지위가 없는 SOP가 사실상의 지휘원칙으로 작동하는 불안정한 구조가

나타난다. 법 → 시행령 → 지침(SOP)<sup>42)</sup>을 수직구조로 일체화시키고, 일정 규모 이상 재난에서는 부처별 매뉴얼보다 상위 개념의 국가재난공통 SOP”가 자동 적용되도록 하는 법적 위계구조 정렬이 필수적이다.

요컨대 한국은 재난관리 거버넌스 정비에서 ‘현장 단일지휘 + 상시 공동조정기구 + 법-SOP 수직정렬’이라는 3가지 축을 제도적 핵심으로 삼아야 하며, 이는 결국 여러 기관이 협조하는 재난관리에서, 국가적 통합작전으로 전환하기 위한 선결조건이다.

---

42) SOP(표준작전·운영절차, Standard Operating Procedure): 특정 상황 발생 시 사전 정의된 역할·책임·단계별 절차를 즉시 수행할 수 있도록 표준화해 놓은 운영지침을 의미하며, 재난 대응에서 의사결정 지연을 최소화하는 핵심 수단이다.

## 제 6 장 결 론

본 연구는 국가재난관리체계가 더 이상 단일 부처 중심의 기능적 대응만으로는 설명되거나 운영될 수 없다는 문제의식에서 출발하였다. 한국 사회는 반복적으로 발생하는 대형 자연재난과 복합적 사회재난을 경험하면서 재난 대응 과정에서 현장 지휘의 혼선, 기관 간 역할 중첩, 책임소재의 불명확성이라는 구조적 한계를 지속적으로 노출해 왔다. 이러한 문제는 단순히 개별 재난의 특수성에서 비롯된 것이 아니라, 국가재난관리체계 전반이 분절적·사후적 대응 논리에 기반하고 있다는 점에서 구조적 문제로 이해될 필요가 있다.

특히 대형 재난 발생 시 나타나는 골든타임 상실, 유사 기능의 중복 투입에도 불구하고 실질적 대응 효과가 제한되는 현상, 그리고 전문인력과 장비 운용 역량의 편차는 기존의 부처별 대응체계가 초대형·복합재난 환경에 충분히 적응하지 못하고 있음을 보여준다. 이러한 상황에서 군은 조직력, 기동성, 장비 및 인력 운용 측면에서 국가가 보유한 핵심 자산임에도 불구하고, 법적·제도적으로는 여전히 보조적 대민지원 수단으로 인식되어 왔다. 본 연구는 이러한 인식 구조 자체가 한국 국가재난관리체계의 중요한 취약 요인 중 하나임을 지적하였다.

이러한 문제는 단순한 조직 개편이나 개별 매뉴얼 개선만으로 해결될 수 없다. 오히려 국가재난관리체계 전반을 통합적·체계적 관점에서 재설계해야 할 필요성이 제기되며, 한국형 통합재난관리모델 구축은 더 이상 이론적 논의에 머무를 수 없는 정책적 필연성으로 등장하고 있다. 본 연구는 이러한 관점에서 재난을 전통적 안전관리 영역을 넘어 국가안보를 위협하는 비군사적 위협으로 재해석하는 신안보 관점을 이론적 토대로 삼았다.

미국, 일본, 스위스, 프랑스, 독일의 사례는 각국의 정치체제, 행정구조, 군 조직이 상이함에도 불구하고 공통된 시사점을 제공한다. 이들 국가의 재난관리체계는 재난 대응의 성패가 결국 평시 준비된 전문인력, 명확한 지휘권 구조, 그리고 즉시 투입 가능한 자원과 조직의 확보 여부에 의해

결정된다는 점을 제도적으로 반영하고 있다. 즉, 재난 대응은 사후적 동원이 아니라 평시부터 통합된 체계 안에서 준비되는 과정이라는 점이 강조된다.

본 연구는 이러한 비교 사례 분석을 바탕으로 한국 국가재난관리체계의 취약점과 군의 역할을 연계하여 네 가지 정책적 방향을 제시하였다.

첫째, 군과 민간 재난 대응 기관 간 역할 분담을 법적으로 명확히 하여 재난 발생 시 군 투입이 임시적·예외적 판단이 아닌 제도화된 절차에 따라 이루어질 필요가 있다.

둘째, 노후화된 군 구조와 항공자산에 대한 현대화를 통해 재난 대응에 실질적으로 활용 가능한 능력을 확보해야 한다.

셋째, 재난 대응을 전담하거나 전문적으로 수행할 수 있는 인력 양성 체계를 구축함으로써 군 내부에서도 재난 대응 역량이 지속적으로 축적될 수 있도록 해야 한다.

넷째, 현장 단일지휘를 중심으로 한 거버넌스 재설계를 통해 다중 기관 투입 시 발생하는 지휘 혼선을 최소화해야 한다.

이러한 과제는 특정 부처나 단일 조직의 노력만으로 해결될 수 없는 성격을 갖는다. 따라서 중앙정부 차원에서 상시적으로 작동하는 조정기구를 중심으로 국가 전체의 재난 대응 자원을 통합 관리하고, 평시부터 민·관·군 협력 구조를 제도화하는 접근이 요구된다. 이는 군의 역할 확대를 의미하는 동시에, 재난 대응의 책임성과 효율성을 제고하기 위한 국가 차원의 관리 역량 강화로 이해될 수 있다.

본 연구의 학문적 기여는 재난을 단순한 안전관리 문제가 아닌 신안보 환경에서의 국가적 위협으로 재정의하고, 군의 역할을 비군사적 위협 대응의 제도적 구성 요소로 분석했다는 점에 있다. 기존 연구들이 군의 재난 지원을 개별 사례나 제한적 임무 수행 차원에서 논의한 데 비해, 본 연구는 국가재난관리체계 전반 속에서 군의 위치와 기능을 구조적으로 조명하였다는 점에서 차별성을 갖는다. 이는 향후 민·관·군 통합 재난관리 연구를 확장하는 데 이론적 기초 자료로 활용될 수 있을 것이다.

향후 연구과제로는 다음 세 가지를 제안한다.

첫째, 항공, 소방, 군, 경찰 등 다중 기관이 공동으로 투입되는 상황에서 한국형 현장 단일지휘체계를 어떤 법적 근거와 조직 구조 하에서 구현하는 것이 가장 합리적인지에 대한 법·제도적 모델링 연구가 필요하다.

둘째, 독일의 기술구호단(THW)과 같은 기술·자원봉사 기반 재난 대응 조직을 한국에 도입할 경우, 지역사회와의 수용성, 초기 정착 과정, 예산 대비 효과성에 대한 사회·경제적 실증 연구가 요구된다.

셋째, 군이 보유한 항공자산과 공병, CBRN, 정찰 등 특수 능력을 민간 재난 대응에 활용하기 위한 ROC 기반 시나리오 매트릭스 연구를 통해 실질적인 운용 기준을 제시할 필요가 있다.

결국 한국의 국가재난관리체계 발전은 특정 국가의 제도를 단순히 모방하는 문제가 아니라, 각국의 사례에서 축적된 합리적 요소들을 한국의 제도, 조직, 문화적 맥락에 맞게 재구성하는 과정이라 할 수 있다.

본 논문의 분석과 제안이 향후 한국형 통합재난관리모델 설계를 위한 기초적 연구 축으로 활용되기를 기대하며, 나아가 재난 대응에서 국가 전체 역량을 효과적으로 결집하는 정책 논의로 확장되기를 기대한다.

# 참 고 문 헌

## 1. 국내문헌

- 국가법령정보센터. (현행). 『군인의 지위 및 복무에 관한 기본법』.
- 국가법령정보센터. (현행). 『재난 및 안전관리 기본법』.
- 국방부. (2020). 국방백서
- 국방부. (2023). 『국방 재난분야 대민지원 안전매뉴얼』.
- 국방부. (2024). 『국방 재난관리 훈령』.
- 국방일보, (2017.11.16.), [국방부] “무너진 국민 가슴까지 감싸 안겠습니다”
- 국방일보, (2017.11.22.), [육군2작전사]하나 된 한미 장병, 포항 아픔 보듬다.
- 국방일보, (2017.11.27.), [육군] “힘내십시오! 우리가 있잖아요”
- 권영준. (2009). 국가재난에 대한 군 재난관리체제개선에 관한 연구.
- 김진광. (2010). 국가 재난관리 선진화를 위한 발전방향 연구.
- 이범규. (2015). 재난관리 단계별 군의 역할에 관한 연구.
- 이승우. (2007). 한국군의 국가재해·재난관리 지원에 관한 연구.
- 조극래. (2020). 지방정부와 군의 협력적 재난관리체계 발전방안에 관한 연구.
- 정찬권. (2020). 국가재난 위기시 군(軍) 지원 강화 방안에 관한 연구. 『한국국가전략』, 14, 153-154.
- 최정준. (2021). 코로나19(COVID-19) 팬데믹 시 군의 대응 활동과 역할 확대 방안.
- 행정안전부. (2019.12.). 2019 강원 동해안 산불백서.
- 행정안전부. (2019.4.10.) 강원 산불 대응 중대본 보고서 ‘강원 동해안 일원 산불 수습상황’
- 행정안전부, (2018.8.), 2017 포항지진 백서.

## 2. 국외문헌

- Bovet, A. (2010). Civil-Military Cooperation in the Swiss Disaster Management System. *Swiss Journal of Public Administration*.
- Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*.
- Cabinet Office of Japan. (2011). White Paper on the Great East Japan Earthquake (東日本大震災に関する政府報告書). Government of Japan.
- Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises(DGSCGC). (2023). 『Bilan de la sécurité civile 2022』. Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer.
- European Commission. (2022). France - National Disaster Management System. Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, European Union.
- Federal Office for Civil Protection. (2000). Report on the 1999 Avalanche Events in the Swiss Alps. Swiss Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport (VBS).
- Federal Office for Civil Protection. (2005). Swiss Civil Protection System: Structure and Disaster Response Mechanisms. Government of Switzerland.
- Fire and Disaster Management Agency. (2011). Report on Response to the Great East Japan Earthquake (東日本大震災対応記録). Ministry of Internal Affairs and Communications.
- Japan Self-Defense Forces. (2012). Record of Disaster Dispatch Activities in the Great East Japan Earthquake (自衛隊東日本大震災災害派遣行動史). Japan Ministry of Defense.
- Kingston, J. (2012). *Natural Disaster and Nuclear Crisis in Japan: Response and Recovery after Japan's 3/11*. Routledge.

- Larson, E. V., Boling, B., Eaton, D., Genc, S., Kravitz, D., Leuschner, K. J., Lewis, A., Liggett, J., & Polley, L. (2020). U.S. Army North in the Hurricane Maria Response. RAND Corporation.
- Ministry of Defense Japan. (2012). Defense of Japan 2012 (防衛白書). Ministry of Defense.
- OECD. (2022). Multi-level governance and decentralisation in Japan.
- Swiss Armed Forces. (2000). After-Action Review of Military Support during the 1999 Avalanche Operations. Federal Department of Defence (VBS).
- UNDP. (1994). Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security.
- U.S. Department of Defense. (2021). 『DoD Directive 3025.18: Defense Support of Civil Authorities(DSCA)』.
- U.S. Army. (2022). 『ATP 3-28.1: Defense Support of Civil Authorities』. Headquarters, Department of the Army.

### 3. 참고 사이트

- 주스위스 대한민국 대사관. 스위스 민방위제도 / 스위스 군 제도 안내자료 총무성(日本 総務省) 지방행정국. 「地方公共団体の種類」  
([https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyosei02\\_02000238](https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei02_02000238))
- 국제보안산업평의회(ISIC Japan) 보고. “As of the end of March 2022…” (<https://isic-japan.org/overview>)
- Foreign Policy Research Institute(FPRI). “Japan’s bigger defense budget…”  
([https://www.fpri.org/article/2023/01/japans-bigger-defense-budget-getting-to-effective-deterrence/?utm\\_source](https://www.fpri.org/article/2023/01/japans-bigger-defense-budget-getting-to-effective-deterrence/?utm_source))
- Federal Office for Civil Protection(FOCP). “Materialien zu Bevölkerungsschutz und Selbstschutz”  
<https://www.bbk.bund.de/DE/Warnung-Vorsorge/Sicherheit-durch-Vors>

orge/Materialien-Selbstschutz/materialien-selbstschutz\_node.html

“Over 11,000 DoD Personnel Aid Puerto Rico Hurricane Relief Efforts”(2017.10.5.)(<https://www.jcs.mil/Media/News/News-Display/Article/1335933/over-11000-dod-personnel-aid-puerto-rico-hurricane-relief-efforts>)

“13,700 DoD Personnel Respond to Hurricane Maria Relief Effort”(2017.10.13.)(<https://www.war.gov/News/News-Stories/Article/Article/1342307/13700-dod-personnel-respond-to-hurricane-maria-relief-effort>)

“Northcom Providing Disaster Relief Following Hurricane Maria”(2017.9.21.)(<https://www.war.gov/News/News-Stories/Article/Article/1320480/northcom-providing-disaster-relief-following-hurricane-maria>)

“The Longest Blackout in U.S. History: Hurricane Maria”  
([https://www.usace.army.mil/About/History/Historical-Vignettes/Relief-and-Recovery/154-Hurricane-Maria/?utm\\_source](https://www.usace.army.mil/About/History/Historical-Vignettes/Relief-and-Recovery/154-Hurricane-Maria/?utm_source))

## ABSTRACT

### A Study on Strategies to Expand the Role of the Military in the National Disaster Management Framework

Jeong, Moon-Hee

Major in Social Disaster and Safety  
Management

Dept. of Social Disaster and Safety

Graduate School of Public Administration

Hansung University

In the Republic of Korea, both natural disasters—such as heat waves, typhoons, heavy rainfall, heavy snowfall, and cold waves caused by climate anomalies—and social disasters resulting from industrialization and urbanization, including electricity and gas accidents, explosions, structural collapses, and fires, are increasing. As disasters become more diverse and large-scale, the resulting damage continues to escalate. These disasters now transcend local-level response capabilities and pose threats to national functions and the lives of citizens as non-traditional security challenges. From the perspective of new security, an integrated national-level disaster response system is therefore required.

In response, Korea enacted the Framework Act on the Management of Disasters and Safety in 2004, establishing a legal

foundation that enables both central and local governments to respond systematically to disasters. Following the Sewol ferry disaster in 2014, the disaster response system was further strengthened through the establishment of the Ministry of Public Safety and Security and its subsequent reorganization into the Ministry of the Interior and Safety.

At the national level, the Republic of Korea Armed Forces have consistently fulfilled their role as the people's military by providing personnel and equipment support during various disaster situations. However, in actual response operations, limitations have been observed in fully utilizing military capabilities due to unclear procedures and scopes of military deployment, overlapping roles between central and local governments and the military, inadequately established command and control systems, and differences in operational standards between civilian and military equipment.

The foremost mission of the military is to protect the lives and property of the people while safeguarding the nation through the maintenance of optimal combat readiness. In the era of new security, disasters constitute complex crises that exceed the capacity of any single organization. The military's command and control systems, large-scale mobilization capability, mobility, specialized expertise (including engineering, transportation, communications, medical services, and aviation assets), self-sufficiency, sustainability, and nationwide deployment structure are therefore regarded as critical strategic resources within the national disaster management framework. Based on this awareness, this study examines the concept of disasters and the structure of the national disaster management system, analyzes the military's disaster support system, relevant cases, and the allocation of disaster management responsibilities.

Furthermore, the disaster management systems of Korea and those of the United States, Japan, Switzerland, Germany, and France are comparatively analyzed to derive implications for strengthening the role of the military.

This study proposes measures to enhance military disaster response capabilities through literature review, examination of laws and institutional frameworks, analysis of military deployment cases during disaster situations, and comparative analysis of foreign disaster management systems. The findings identify key tasks, including the efficient organization of military disaster management units, modernization of aging equipment, expansion of financial and resource support for disaster response, cultivation of specialized personnel through education and training systems, and the establishment of an integrated command structure among the central government, local governments, and the military.

In conclusion, this study aims to contribute to strengthening the institutional and organizational foundations that enable the military to perform a core function within the national disaster management framework in the era of new security, thereby protecting the lives and property of the people and fulfilling its role as a “people’s military” that shares in the suffering of the nation.

**【Keywords】**

National Disaster Management Framework, Disaster Management, Disaster Response, New Security, National Security, Role of the Military, Military Support