

碩士學位論文

국가 재난관리 선진화를 위한 발전방향 연구

- 군의 역할과 재난지원 능력을 중심으로 -



2010年
HANSUNG
UNIVERSITY

漢城大學校 國際大學院

國際安保戰略學科

國防政策專攻

金 鎮 光

碩士學位論文
指導教授 李太潤

국가 재난관리 선진화를 위한 발전방향 연구

- 군의 역할과 재난지원 능력을 중심으로 -

A Study on the Development of the National Disaster Management

- Focus on the Role and Disaster Support Capability of Military -

2009年 12月 日

漢城大學校 國際大學院

國際安保戰略學科

國防政策專攻

金 鎮 光

碩士學位論文
指導教授 李太潤

국가 재난관리 선진화를 위한 발전방향 연구

- 군의 역할과 재난지원 능력을 중심으로 -

A Study on the Development of the National Disaster Management
- Focus on the Role and Disaster Support Capability of Military -

위 論文을 國際安保戰略學 碩士學位 論文으로 提出함

2009年 12月 日

漢城大學校 國際大學院

國際安保戰略學科

國防政策專攻

金 鎭 光

金鎮光의 國際安保戰略學 碩士學位論文을 認准함

2009年 12月 日



審査委員長 _____ 印

審査委員 _____ 印

審査委員 _____ 印

목 차

제1장 서 론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구범위 및 방법	4
제2장 재난관리에 관한 이론적 고찰	7
제1절 재난의 분류와 발생이론	7
1. 재난의 분류	8
2. 재난발생에 관한 이론	10
제2절 재난관리 단계와 체계	13
1. 재난관리 단계	13
2. 재난관리 유형	15
3. 재난관리 체계	17
제3장 국가 위기 · 재난관리와 군의 역할	20
제1절 국가 위기관리	20
1. 위기관리 유형	21
2. 위기관리 업무수행	22
제2절 국가 재난관리	24

1. 재난관리 조직과 편성	25
2. 재난관리 업무수행	27
제3절 군의 역할	29
제4장 군의 재난관리 실태와 지원능력 분석	32
제1절 군의 재난관리 실태	32
1. 한국군의 재난관리	32
2. 외국군의 재난관리	39
3. 재난관리 발전을 위한 시사점	47
제2절 군의 재난지원 능력 분석	50
1. 법적·제도적 측면	50
2. 업무수행과 교육훈련 측면	57
3. 재난관련 자원 확보와 예산 측면	66
제5장 군의 재난관리와 지원능력 발전방향	69
제1절 국가 재난관리와 연계된 군의 재난관리체계 확립 ...	69
1. 재난지원 조직과 협력 강화	69
2. 재난관리체계 통합	76
3. 국가 및 국방 재난관리 정보시스템 연계	78
제2절 국가적 재난에 대한 군의 지원능력 강화	79
1. 재난지원 원칙과 판단기준 확립	79
2. 재난구조부대 능력과 재난지원 자원 확보	82
3. 재난교육 훈련 강화	92

4. 재난예산 확보와 운용	94
제6장 결 론	95
【참고문헌】	99
ABSTRACT	105



【 표 목 차 】

[표 2-1] 재난발생 세부유형	9
[표 2-2] 재난관리 유형별 특징	15
[표 2-3] 재난관리 체계별 장단점	19
[표 3-1] 유형별 표준매뉴얼	23
[표 3-2] 재난대책 주무부서	28
[표 4-1] 국방부 및 합참의 업무 분담	32
[표 4-2] 탐색·전문구조부대 지원전력 현황	36
[표 4-3] 군부대 지원시기 법령 비교	52
[표 4-4] 재난통제단계	54
[표 4-5] 자연재난 피해 현황	58
[표 4-6] 등급별 취약지역 현황	58
[표 4-7] 특정관리 대상시설 현황	59
[표 4-8] 구조부대별 인가기준	66
[표 5-1] 행정부서와 군 지원부대 현황	69
[표 5-2] 재난지원 권한 위임 범위(예)	82
[표 5-3] 일반재난구조부대의 장비와 물자 소요	83
[표 5-4] 전문재난구조부대의 장비와 물자 소요	84
[표 5-5] 태풍 및 집중호우시 장비와 물자 소요(100명 기준)	87
[표 5-6] 폭설시 장비와 물자 소요(100명 기준)	89
[표 5-7] 민방위장비 구분	90
[표 5-8] 교육대상별 재난관리 교육목표	92

【 그림 목 차 】

[그림 4-1] 국방 재난관리 조직	34
---------------------------	----

제 1 장 서 론

제1절 연구의 목적

최근 발생하는 재난은 규모가 대형화되고 과거와 달리 피해규모가 상식을 초월하고 있다. 2004년 ‘쓰나미’ 지진해일로 인해 30만 명이 넘는 사상자와 실종자가 발생하였다. 그리고 2005년 미국 뉴올리언즈를 강타한 ‘카트리나’로 인해 미국 자연재난 사상 최대의 피해가 발생하였다. 우리나라도 마찬가지로 90년대 이후 삼풍백화점 화재사고, 태풍 ‘루사’와 ‘매미’, 대구 지하철 화재사고 등 대형재난이 계속되고 있다. 최근에도 유조선 ‘허베이 스피리트호’ 태안 기름유출사고, 조류독감 등 재난이 국민의 안전을 지속적으로 위협하고 있다. 국민소득 2만 달러를 넘어서면서 국민의 안전에 대한 욕구(safety need)가 크게 증가하고 있다. 이러한 변화는 매슬로우(Maslow)의 요구계층 이론(need hierarchy theory)에서 볼 때 자연스러운 현상이라 볼 수 있다.¹⁾

정부는 헌법에 명시된 국가의 의무인 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”는 국민적 요구에 부응하기 위하여 2004년에 국가 안전보장회의를 확대 개편하고 예하에 위기관리센터를 설치하였다. 이를 효율적으로 운용하기 위해 대통령 훈령 제 124호인 ‘국가 위기관리 기본지침’을 제정하였다.²⁾ 동년 3월에 법률 제 7188호인 ‘재난 및 안전관리 기본법’을 제정하였으며, 6월에는 소방방재청을 신설하여 국가 재난관리를 총체적으로 정비하였다.

6월 25일에 개최된 재난관리 발전 보고회에서 대통령은 “포괄적 안보개념에 의거 재난에 대비하여 군부대 활용에 대한 법적·제도적 장치를 마련할 것”을 지시하였다. 그리하여 국방부는 8월에는 군수관리관실 예하에 재난관리 지원과를 신설하고, 2005년 말에 육·해·공군본부에도 재난관리 지원과를 신설하였다. 그리고 각종 제도와 법규를 제정하고 조직을 정비하

1) 정지범 편, 『국가 종합위기관리 : 이론과 실제』 (과주시 : 법문사, 2009), p.3.

2) 김열수, 『21세기 국가 위기관리체계론』 (서울 : 도서출판 오름, 2005), p.27.

여 국가적 재난에 적극적으로 대처하게 되었다.³⁾

국가적 재난에 군이 적극적으로 지원하게 된 근본 배경은 헌법 제5조에 잘 나타나 있다. 즉, “국군은 국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 의무를 수행함을 사명으로 하며 그 정치적 중립성은 준수된다.”라고 규정하고 있다. 여기서 국가의 안전보장과 국토방위에 대한 개념은 군사작전을 포함하여 정치, 경제, 사회, 문화, 환경, 자원, 기술과 대형 재난 등 비군사 분야를 포함하는 포괄적인 안보개념⁴⁾을 뜻하고 있다.

전통적으로 군사적 외부침략으로부터 국가와 국민을 보호한다는 의미에서 안보라는 용어가 사용된다. 최근에는 식량안보, 환경안보, 경제안보 등 용어가 광범위하게 사용되고 있다. 외부로부터의 군사적 침략뿐만 아니라 일반 국민들의 일상생활에 존재하는 각종 위협요소인 질병, 기아, 실업, 범죄, 테러, 사회갈등, 정치적 박해, 유해한 자연환경 등도 안보의 대상으로 되고 있다.

세계 주요 국가는 포괄적 안보개념을 바탕으로 다양하고 새로운 국가적 위협 요인으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해 구체적인 목표로 설정하고 각 국가에 적합한 위기관리체계 구축에 주력하고 있다. 국가안보는 포괄적 안보개념으로 평화시 또는 전시를 막론하고 국가의 모든 능력인 국제관계, 정치, 외교, 군사전략, 경제, 사회, 과학, 기술, 역사, 환경 등을 종합하고 효율적으로 활용하는 종합적 정책과학(Interdisciplinary policy science)이라는 관점으로 발전하고 있다.⁵⁾ 실제로 21세기에 들어와서 국가안보가 위기상황에 처하게 된 경우는 국가 간 대립보다는 국제적 환경오염, 자연재난, 국제테러 등 자연적이든 인위적이든 위협에 의해 빈번히 발생되고 있다.

오늘날 군의 역할은 전투위주의 임무수행에 한정된 것이 아니라 국민의 생활안정을 위협하는 모든 것으로부터 안전을 보장하는 역할도 함께 수행하는 군사적 전략의 변화가 요구된다.⁶⁾ 그리하여 군의 재난관리 기능은

3) 국방부, 『2004 국방백서』 (서울 : 국방부, 2005), p.259.

4) 조영갑, “전쟁과 재난”, 『비상기획보』 제64호(비상기획위원회, 2003), p.23.

5) Joseph S. Nye Jr. and Sean M. Lynn-Jones, “International Security Studies,” *International Security*(1988), p.12.

6) 권태영 외, 『21세기 군사혁신의 명암과 우리군의 선택』 (서울 : 도서출판 전광(주), 2009), p.123.

군대가 가지고 있는 전통적 임무인 국가방위에 못지않게 중요하게 요소가 된다. 군이 보유하고 있는 첨단기술과 전문화된 지식을 바탕으로 국민안전을 보장하기 위한 노력을 통하여 국가의 대·내외적인 안정을 도모하는 역할을 수행한다.⁷⁾

우리 군은 그동안 국민의 요구에 적극 부응하기 위해 국가적 재난발생 시 헌신적으로 재난지원 활동을 펼쳐 왔다. 지방자치단체의 재정적 자립도가 취약하고 재난관리능력이 충분하지 않은 상태에서 군의 재난지원 활동은 국민들에게 큰 희망을 주었으며 실질적인 구원의 손길이 되었다. 2001년~2005년까지 자연재난은 호우, 태풍, 대설 등 318건이 발생하였으며, 1997년~2005년까지 인적재난은 교통사고, 화재, 산불 등으로 2,828,404건이 발생하였다.⁸⁾ 이에 따라 군은 2000년~2006년까지 병력 4,666,200명, 장비 134,841점을 지원하였다. 특히 인명구조, 대민진료, 방역, 소독 등 피해 유형에 따라 다양한 형태로 재난지원을 하였다.⁹⁾

그러나 군이 재난지원 임무수행시 다수의 문제점이 나타나고 있다. 재난지원기관 간에 역할이 불분명하고 통합적인 재난 협의체 구성이 부실하며 재난관련 교육훈련시스템이 부재하였다.¹⁰⁾ 경기도지역의 31개 지방자치단체의 설문조사¹¹⁾에 의하면, 재난발생시 민·관·군 지휘통합 와 지원계획이 미흡하고 대단위 병력지원이 필요하며 재난유형에 따른 적절한 복구장비와 물자 확보가 부족하다고 나타났다. 그리고 2007년 태안 기름 유출사고시에도 민·관·군 공유시스템이 부재하고 방제작전을 위한 복구장비와 물자가 부족하였으며, 군에서 지원한 유류와 소모성 피복류에 대한 비용정산이 제대로 이루어지지 않았다.¹²⁾

본 논문은 포괄적 안보개념에 의한 국가 위기관리와 국가 재난관리 영역 속에서 군은 재난관리 책임기관인 동시에 재난관리 지원기관으로 역할

7) 박덕근, “위기관리 선진국 재난관리 체계에서의 군의 역할”, 『충북대학교 국가 위기관리 연구소 창립기념 학술회의 논문집』 (2006), p.4.

8) 소방방재청, 『재난연감 2005』 (서울 : 소방방재청, 2006), p.59.

9) 국방부, 『2008 국방백서』 (서울 : 국방부, 2009), p.230.

10) 성기환, “시민, 기업, 정부 간의 통합재난 구호시스템 구축에 관한 연구”, 『한국 위기관리 논집』 제 2권(1)(2006), p.80.

11) 김정기, “한국군의 국가 재난관리 지원에 관한 연구”, 석사학위논문(대전대학교, 2007), pp.38-39.

12) 국방부, 『'08~'09 재난피해 복구지원 사례집』 (서울 : 대한기획인쇄, 2009), pp.43-54.

을 수행해야 한다. 이를 위해 국가적 재난발생시 이를 효과적으로 지원하기 위한 군의 역할을 재조명하고 외국군과 우리군의 재난관리와 지원능력을 다각도로 분석하여 문제점을 도출하고자 한다. 그리하여 우리 현실에 부합된 국가적 재난과 연계된 군의 재난지원체계를 확립하고 재난지원 능력에 대한 발전방안을 제시하여 국가 재난관리 선진화에 기여함을 목적으로 연구하게 되었다.

제2절 연구범위 및 방법

정부 수립이후 최초로 2004년도에 국가 위기발생시 이를 효율적으로 관리하기 위한 국가 위기관리 기본지침을 제정하였다. 여기서 국가위기의 유형을 전통적 안보분야 위기, 재난분야 위기, 국가핵심기반분야 위기로 구분하였다.¹³⁾

재난분야 위기가 국가위기에 한축이 됨에 따라 국가적 재난발생시 군의 재난지원은 이제 필수적으로 수반되어야 할 활동이 된다. 그렇다고 해서 군 본연의 임무인 국토방위 임무가 줄어든 것이 아니라 오히려 군의 역할이 증대되었음을 의미한다. 전시를 대비하여 많은 장비와 물자를 보유하고 있고 긴급 상황에 즉각 대처할 수 있는 기본조직과 능력을 갖춘 군이야말로 평상시 국가적 재난에 대처할 수 있는 가장 큰 국가자원이라 할 수 있다.

본 논문에서 국가 재난관리 선진화를 위해 군이 적극 기여하기 위해 집중적으로 연구하고자 하는 분야는 다음과 같다.

첫째, 재난에 관련된 이론적 고찰을 위하여 재난의 분류와 발생이론, 재난단계와 체계를 이해함으로써 군에 적용할 수 있는 이론적 근거의 토대를 마련한다. 그리고 재난위기가 국가 위기관리의 한축이 됨에 따라 국가 위기·재난관리에 대한 조직과 기구, 업무수행을 이해하고 군의 역할을 재조명하고자 한다.

둘째, 외국군과 우리군의 재난관리 실태를 분석하여 시사점을 도출하며, 우리군의 재난관리와 지원능력에 대해 3개 분야로 구분하여 분석하고자

13) 조영갑, 『국가 위기관리론』 (서울 : 선학사, 2006), p.29.

한다. ① 법적·제도적 측면에서는 국방부 및 합참 간의 업무분담, 군부대 지원시기와 절차, ‘군의 기본임무’ 용어의 사용, 재난통제 단계, 국가와 국방 재난관리 정보시스템의 연계, 지역책임군과 예비군의 운용 가능성 등이다. ② 업무수행과 교육훈련 측면에서는 군의 피해와 취약성 증가, 재난관리 조직과 인원편성, 관·군 재난협조 능력, 재난관련 교육훈련 등이다. ③ 자원확보와 예산 측면에서는 재난구조부대의 구조능력, 복구장비와 물자, 재난예산 등이다.

셋째, 우리 현실에 부합된 군의 재난관리와 지원능력 발전을 위해 2개 분야로 구분하여 제시하고자 한다. ① 국가 재난관리와 연계된 군의 재난관리체계 분야에서는 재난구조부대의 운용 보완, 재난통제 단계 통일, 지휘와 통신체계 구축, 지방자치단체장에 의한 지역책임군과 예비군 운용, 재난관리 예측과 취약성 분석기법 활용, 재난관리체제 통합, 국가와 국방 재난관리 정보시스템과의 연계 등이다. ② 국가적 재난에 대한 군의 지원능력 분야에서는 재난지원 원칙과 판단기준 확립, 재난구조부대별 복구장비와 물자 소요판단 및 확보, 재난유형별 복구장비와 물자 소요판단 및 확보, 재난교육 훈련강화, 재난예산 확보 등이다.

이와 같은 연구범위를 고려하여 서론을 포함하여 6개장으로 구성한다. 제1장 서론에 이어 제2장에서는 재난관리에 대한 이론적 분야를 고찰한다. 제3장에서는 국가 위기관리와 국가 재난관리를 분석한 후 군의 역할을 재조명한다. 제4장에서는 국가적 재난에 대한 군의 지원능력을 분석하기 위해 외국군 및 우리군의 재난관리와 지원 실태를 분석하여 우리군의 발전을 위한 시사점을 도출한다. 그리고 국가적 재난지원시 나타난 우리군의 재난관리와 지원능력을 중점적으로 분석한다. 제5장에서는 군의 재난관리와 지원능력에 대한 발전방향을 제시하며, 제6장은 결론 부분으로 연구내용을 요약하고 정책적 제안과 연구의 한계를 제시한다.

우리가 어떤 현상을 분석함에 있어 기존 이론을 가지고 현상을 바라보는 것을 일컬어 ‘이론에 이끌린 분석(Theory-driven analysis)’이라 한다. 이와는 대조적으로 이론의 틀에서 벗어나 있는 그대로의 현상을 편견 없이 바라보면서 어떤 새로운 규칙성을 찾아내려는 분석의 경향을 ‘자료에

이끌린 분석(Data-driven analysis)'이라고 부른다.¹⁴⁾ 본 논문은 국가 재난 관리에 대한 나타나는 현상을 편견 없이 바라보면서 이를 통해서 새로운 발전방향을 찾아내려는 '자료에 이끌린 분석' 방법을 선택하였다.

이를 위해 연구는 문헌탐구와 통계자료 분석을 통해서 이루어졌다. 1차 기초자료로써 국가재난에 관련된 정부와 국방부자료, 규정, 정기간행물, 개인 단행본·논문·보고서, 인터넷과 국방 인트라넷 등 공개된 자료를 참고하였다. 국방부 및 소방방재청 등 관련부서 방문과 실무자 면담 등 의견을 청취하여 반영하였다. 그리고 기존의 자료와 문헌을 통해 접근할 수 있는 정량적 자료(quantitative)와 문서화된 정보를 바탕으로 국가 재난관리의 적합성과 실제운용에 관련된 정성적 자료(qualitative)를 중심으로 수집하였다.



14) 박재영, 『국제정치패러다임』 (서울 : 법문사, 2006), p.4.

제 2 장 재난관리에 관한 이론적 고찰

제1절 재난의 분류와 발생이론

재난¹⁵⁾의 개념에 대해서는 학자와 나라에 따라 많은 논쟁이 있어 왔으며 현재도 분명히 정립되지 않은 상태이다. 재난의 개념이 시대와 사회 환경 변화에 따라 유동적으로 인식되고 있는 상대적인 개념이며, 사회여건에 따라 작은 사고조차도 재난으로 받아들여지고 있는 경우가 있기 때문이다.¹⁶⁾

따라서 재난에 대한 정의도 역시 상이하다. Webster's New World Dictionary에 의하면 '재난은 재산과 인명 손실을 유발하는 거대하고 갑작스런 불행'이라 한다. 미 연방비상관리청(FEMA : Federal Emergency Management Agency)에서는 '심각한 재산피해, 사망 그리고 다양한 상해를 초래하는 대규모 자연재난, 과학기술사고 또는 인간이 일으키는 사건의 발생'으로 정의하고 있다. 유엔의 재난감축을 위한 국제정책(ISDR : The International Strategy for Disaster Reduction)에서는 '영향을 받은 공동체나 사회가 자체의 자원으로 대처할 수 있는 능력을 초과하는 광범위한 인적, 물적, 경제적 또는 환경적 손실로 인한 공동체나 사회 기능의 심각한 혼란'이라 한다. 독일의 보험회사에서는 '백만 마르크 이상의 피해, 그리고 또는 1,000명 이상의 인명피해'라고 정의하고 있다.¹⁷⁾ 그리고 퀘렌텔리(Quarantelli)는 광의의 개념으로는 '개인이나 그룹에 괴로움을 주는 모든 상태'로 보았으며, 협의의 개념으로는 '테러, 폭도, 전쟁 등과 같은 인간에 의한 갈등 상황은 배제할 수 있다고 주장하면서도 AIDS나 광우병 등 새롭게 등장하고 있는 사회현상에 대한 고민'이라고 주장한다.¹⁸⁾

우리나라 국어대사전에서는 '뜻밖에 일어난 재앙과 고난'으로 정의하여

15) 재난이라는 용어는 영문으로 Disaster, Hazard, Catastrophe, Crisis, Risk로 표현되고 있음. 우리 말로는 재해, 재난, 위기, 위험, 위난이란 용어가 혼용되고 있으나 국가위기 상황센터, 소방방재청 등 재난 주무부처와 재난 및 안전관리 기본법에서는 '재해' 대신에 '재난'이라는 용어를 사용함. 따라서 본 논문에서는 '재난'으로 통일함.

16) 김경안 외, 『재난대응론』 (서울 : 도서출판사 반, 1997), p.154.

17) 정지범 편, 전계서, p.22.

18) 상계서, p.23.

예측하지 못한 상황으로 인하여 발생한 불행한 사태라는 뜻으로 해석하고 있다. 재난관리 교범에서는 ‘재앙으로 인한 해(害) 또는 뜻밖에 일어난 불행한 일’ 등으로 표현하고 있으며, 인간 사회집단이 이상한 자연현상과 같은 외부의 힘에 의하여 뜻하지 않는 피해를 입는 것을 재난이라 한다. 재난 및 안전관리 기본법에는 ‘국민의 생명·신체와 재산 그리고 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 태풍·홍수·호우·폭풍·해일·폭설·가뭄·지진·황사·적조 그 밖의 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재난, 화재·붕괴·폭발·교통·화생방·환경오염사고 그 밖의 이와 유사한 사고로 일정한 규모이상의 피해, 에너지·통신·교통·금융·수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해’라고 정의한다.

결국, 재난이란 위기나 위험과는 달리 일반적으로 국가의 안보에 대한 군사적 내용을 포함하지 않는다. 대신에 자연재난이나 인위적 재난과 같이 그 대상이 보다 구체적이라는 특징을 갖고 있다. 그리하여 일반적으로 비군사적이고 대내적 영역을 포괄하는 분야라고 볼 수 있다. 재난은 자연적이든 인위적이든 재난의 발생 원인이나 규모와 상관없이 인간생활 및 지역사회에 미치는 충격과 파급효과를 중시하고 있음을 알 수 있다.

1. 재난의 분류

재난은 발생 원인에 따라 자연재난, 인적재난, 사회적재난으로 구분한다. 인적재난과 사회적재난은 인간의 기술발달에 기인한 것으로 기술적재난이라고 한다.¹⁹⁾ 자연재난, 인적재난, 사회적재난에 대한 유형은 매우 다양하며 재난발생의 세부유형은 [표 2-1]에서 보는바와 같다.

19) 육군교육사령부, 『재난관리』 (대전 : 육군교육사, 2005), p.3.

[표 2-1] 재난발생 세부유형

구 분	유 형
자연 재난	태풍, 홍수, 호우, 폭풍, 해일, 폭설, 가뭄, 지진, 황사, 적조 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재난
인적 재난	기계적 재난(교통·열차사고·항공기·선박해난사고), 기술·화학적 재난(폭발·가스·전기·광산·화재사고, 건물·도로붕괴·교량·제방붕괴사고), 환경재난(대기·수질·토양·해양오염, 폐기물 사고, 소음공해), 특수재난(방사능사고, 테러 소요사태), 전쟁 등으로 발생하는 재난
사회적 재난	에너지지원 중단, 통신두절, 교통마비, 금융혼란, 의료시설 피해, 단수, 단전, 국가기반체계마비, 전염병 확산 등으로 인한 피해

* 자료 : 육군교육사령부, 『재난관리』 (육군교육사, 2005), p.35.

1) 자연재난

자연재난은 주요인이 자연현상에 기인하는 것으로 일반적으로 천재라고 한다. 주로 기상요인에 의한 기상재난과 지진·화산활동 등에 의한 지질적 재난으로 구분한다. 자연재난은 인위적으로 그 원인이 되는 자연작용 자체를 제거하거나 줄이는 것은 지극히 곤란하다. 그럼으로 자연재난을 초래하는 외력의 크기를 지탱할 수 있도록 시설물의 설계·시공, 방어시설물의 구축, 사전 예측에 따른 예방조치, 신속한 복구대책 수립 등으로 재난을 막거나 최소화 하는 것이 과제이다.

자연재난이라 하더라도 순수 자연현상 만에 의한 경우는 없다. 오히려 인간의 기술사용과 자연파괴에 의해 그 빈도와 강도가 커지고 있으며, 이에 대응하는 인간의 잘못된 행위로 인해 더 큰 피해를 입기도 한다.

2) 인적재난

인적재난에는 인간의 부주의와 잘못된 기술이용에 따라 발생하는 사고성 재난, 고의적으로 자행되는 범죄성 재난, 산업의 발달에 따라 수반되는 공해피해 등이 있다.

인간 부주의와 기술상의 하자로 인하여 발생하는 재난에는 인간의 고의나 과실이 개입되어 야기되는 것으로 교통사고, 위험물 폭발, 원자력 발전소 방사능 누출사고 등이 있다. 그리고 기술과 산업발달에 수반되어 필연적으로 겪어야 한 재난에는 핵발전소·화학공장의 가동, 농약의 개발과정에서 발생하는 오염, 자연파괴와 생태계 파괴 등이 있다. 이러한 인적재난은 인간의 생활환경과 인간자신이 주요인이 되기 때문에 자연재난보다 더욱 치명적이고 엄청난 피해와 범국가적 손실을 준다.

3) 사회적재난

사회적재난에는 국민의 생명과 재산 그리고 국가에 피해를 줄 수 있는 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체제의 마비와 전염병 확산 등이 있다. 사회적재난 발생시 국가운영체제, 국민의 생활과 활동이 마비되는 등의 피해가 발생한다.

2. 재난발생에 관한 이론

재난이 왜 발생하는가에 관한 이론에는 Turner의 재난배양이론, Perrow의 정상사건이론, Weick의 고도신뢰이론 등이 있다.²⁰⁾ 재난배양이론은 재난 생의 사회적, 문화적 측면을 강조한다. 이를 발전시킨 것이 정상사건이론이다. 두 이론은 재난의 발생은 필연적이며 이를 관리하기는 어렵다는 다소 비관적인 접근방법이다. 반면에 1990년대에 등장한 고도신뢰이론은 사회나 조직에 유연성을 부여하고 사회적 학습기회가 부여된다면 재난을 예방할 수 있다고 본다.

1) 재난배양이론

Turner는 1975년 그의 저서 ‘인위재난(Manmade Disaster)’에서 재난이 발생하는 사회적, 문화적 조건에 초점을 맞추어 설명하고 있다. 즉, 재난이 외부요인이 의해 발생하는 것이 아니라, 재난이 발생하기 전에 이미 재난

20) 채경석, 『위기관리 정책론』 (서울 : 대왕사, 2004), pp.36-38.

발생요인이 잠재되어 있어 사회의 내적 산물로서 재난이 배양된다고 한다.

재난이 발생하는 사회적 환경은 안전과 관련된 조직문화의 맹점, 부적절한 정보와 의사소통, 재난교훈의 활용과 같은 오차수정의 실패, 불완전한 안전규제 등으로 발생한다. 그러기 때문에 사회, 문화적인 애매성, 복잡성에서 야기되는 불확실성을 해결해야 한다고 주장한다.²¹⁾

2) 정상사건이론

Perrow는 1984년도 그의 저서 ‘정상사고(Normal Accident)’에서 현대사회의 복잡하고 견고하게 구성된 사회에서는 필연적으로 사고가 발생한다고 주장한다. 즉, 사회의 복잡성은 그 사회를 구성하는 각 요소간의 복잡한 상호작용으로 인해 각 상호작용을 이해하거나 예측하기 힘든 불확실성이 높아진다. 따라서 각 사회의 구성요소들은 한 가지 기능뿐만 아니라 다양한 기능을 해야 하기 때문에 다양한 체계의 실패가 일어나며 상호의존성이 높아 연쇄적인 사고가 발생한다.²²⁾

복잡사회에서는 위험은 서로 복잡하게 상호작용을 하는 요소들과 긴밀하게 결합되어 있으므로 임의대로 순서를 변경하거나 조작할 수 없고 사전에 정해진 기술체계와 절차에 따르게 된다. 이와 같이 꼭 짜인 체계에서 작은 결함이나 사소한 실수가 설계 당시에는 전혀 예상하지 못한 다른 하위체계에 영향을 미쳐 파국적인 사고가 발생한다. Perrow는 이렇게 복잡성이 견고히 짜여진 조직이나 사회의 작용에서 발생하는 사고를 정상사고라고 한다. 따라서 현대 사회의 특성인 복잡성과 조직 및 사회의 견고성으로 인해 사고의 발생은 필연적이며, 이를 관리하는 것은 사실상 불가능하다고 본다.²³⁾

그러나 복잡사회에서 사고가 정상적이라면 사고예방을 위한 통제도 체

21) James F. Sorht & Eugene A.Rosa, "Organizations, Disasters, Risk Analysis and Risk : Historical and Contemporary Contexts", *Journal of Contingencies and Crisis Management* Vol. 6(1998), p.25.

22) C. Perrow, *Normal Accident : Living with High Risk System*(New York : Basic Books, 1984), pp.62-65.

23) Jos A. Rijpma, "Complexity, Tight-Coupling and Reliability : Connecting Normal Accidents Theory and High Reliability Theory", *Journal of Contingencies and Crisis Management* Vol. 5, No1.(1997), pp.12-23.

계에 또 다른 복잡성을 부여해서 사고를 유발할 수 있으며, 결국 사고를 예방할 수 없다는 모순된 결과를 낳는다. 따라서 현대는 과학기술에 따른 편익과 그에 따른 위험을 동시에 감수할 수밖에 없다고 할 것이다.

3) 고도신뢰이론

Weick은 훌륭한 안전관리 실적을 보이는 조직을 선별하여 그 조직이 갖는 특성을 연구하였다. 재난은 근본적으로 예방이 불가능하다는 비관적인 입장과 결정론적인 세계관에 기초한 합리적 의사결정이라는 가정에서 벗어나 적절한 전략을 선택하면 안전의 확보에 신뢰성을 높일 수 있다는 낙관적인 입장에 있다. 이들의 안전 전략으로는 가외성 확보, 의사결정의 분권화, 관점의 유연화, 조직학습 등이 있다.²⁴⁾

첫째, 가외성 확보는 체계 내의 어떤 한부분의 실패에 대비하여 다른 수단으로 가외의 조직이나 요소들을 구비하는 것이다. 가외성의 원리는 체계내의 일부분이 실패하더라도 다른 부분이 그 역할을 보충하거나 실패를 방지하는 전략을 말한다. 예컨대, 암벽등반을 할 때 꼭 필요한 로프 외에 다른 한 가닥의 로프를 더 준비하는 것과 같다.

둘째, 의사결정의 분권화는 재난이나 어떤 문제가 발생했을 때 신속한 대응을 위한 전략이다. 그러나 부분적인 의사결정에 기초한 대응이 오히려 문제를 악화시킬 수 있으므로 의사결정의 분권화 전략은 전체적인 조정 아래 이루어지는 것이 바람직하다.

셋째, 관점의 유연화는 성급하고 부적절한 의사결정을 막기 위해 기술이나 생산과정, 의사결정 등에 다양한 관점과 접근법을 반영하려는 전략이다. 즉, 문제가 발생했거나 발생할 우려가 있을 때 강도 높은 토론과 협의를 통해 다양한 관점과 의견을 의사결정에 반영한다.

넷째, 조직학습은 조직의 어떤 부분도 조직의 전체를 알지 못하도록 조직을 설계함으로써, 상호조정과 협의를 통해 의사결정을 하도록 유도하는 것을 말한다. 장기간의 시도, 시행착오, 실패사례 연구, 훈련, 모의실험 등을 통해 학습을 수행하여 실패를 방지한다.

24) K. E. Weick, "Foresights of Failure : An Appreciation of Barry Turner", *Journal of Contingencies and Crisis Management* Vol. 5, No2.(1998), pp.112-127.

제2절 재난관리 단계와 체계

재난관리란 광의의 재난관리와 협의의 재난관리로 구분된다. 먼저, 협의의 개념은 재난발생시 피해를 최소화하기 위해 혼돈된 상황에 질서를 부여하는 과정이다. 일상적 비상대응기관들의 자원을 관리하고 조직 간의 의사소통을 원활히 하며 체계적인 지휘체계를 구성함으로써 인적, 물적 피해를 최소화하기 위한 일련의 과정이라 말할 수 있다.²⁵⁾ 반면에 광의의 개념은 재난을 예방하고 대비하며 발생 후 그로 인한 물적, 인적피해를 최소화하고 본래의 상태로 시설을 복구하기 위한 모든 측면을 포함하는 용어이다. 재난의 잠재적 원인(위협)과 재난의 진행, 그리고 재난으로 인한 결과(피해)를 관리하는 것을 말한다.²⁶⁾

그러나 일반적으로 재난관리란 각종 재난을 관리하다는 의미로 재난으로 인한 피해를 극소화하기 위하여 취하는 사전·사후활동과 재난에 대처하기 위하여 계획하고 대응하는 모든 집행과정을 총칭하는 광의의 의미로 해석되고 있다.²⁷⁾ 재난 및 안전관리 기본법 제1장 제3조에는 재난관리란 ‘재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 행하는 모든 활동’으로 정의하고 있다. 따라서 재난에 대한 사전준비, 재난의 진행과정과 사후에 걸쳐 실시하는 모든 총체적인 활동을 포괄하고 있다.

1. 재난관리 단계

재난관리의 과정은 상황에 따라 여러 단계로 나눌 수 있으나 일반적으로 재난 발생시점이나 관리시기를 기준으로 구분한다.²⁸⁾ 일반적으로 재난의 생애주기(life-cycle)에 따라 예방-대비-대응-복구의 4단계 과정으로 분

25) 서정규, “한국의 재난관리체계 구축에 관한 연구”, 석사학위논문(충남대학교, 2006), p.11.

26) 유충, 『재난관리론』 (서울 : 한성문화사, 2005), p.22.

27) 최진중, “한국의 재난관리 행정체제에 관한 연구”, 석사학위논문(전남대학교, 1994), p.9. ; 재난관리를 표현한 유사한 용어로 재앙관리, 비상관리, 위기관리, 위험관리, 안전관리, 재난통제 등이 있음. 각각의 관리대상의 성격과 정도는 다르지만 난관의 극복이라는 공통된 목표를 갖고 있으며 서로 혼용하는 경향이 있음.

28) 임송태, “재난종합관리체제에 관한 연구”, 연구보고서(한국지방행정연구원, 1996), p.25.

류된다.²⁹⁾ 재난 및 안전관리 기본법에서도 예방·대비·대응 및 복구라는 일반적인 재난관리의 과정으로 언급하고 있다. 이러한 단계는 독립적인 것이 보다는 상호 연계하여 작용하고 있다. 재난관리의 단계별 내용을 세부적으로 알아보면 다음과 같다.

첫째, 예방단계는 재난이 발생하기 이전에 재난요인을 미리 제거하거나 발생요인을 억제·완화시키는 과정이다.³⁰⁾ 즉, 위험을 감소시키기 위해 계획을 결정하고 집행하며 완화하는 단계이다. 인간의 생명과 재산을 재난위험으로부터 감소시키기 위해 사전 예방대책의 수립, 재난영향의 예측과 평가, 강제적인 규제방안의 마련, 안전기준의 설정 등이 있다. 주로 사용하는 방법에는 개발규제, 조세제도, 보험, 정보체계 구축 등이 있다.

둘째, 대비단계는 위기발생시의 대응활동을 사전에 준비하기 위한 대응능력 개발활동을 의미한다.³¹⁾ 이 단계의 활동에는 중요한 대응자원의 확인, 대응기관의 사전 동의확보, 협조체제 구축, 피해감소 활동, 대응활동요원 훈련, 대응계획 개발 등이 있다. 주로 사용하는 방법에는 대응기관들 사이의 사전훈련, 경보체제의 구축 등이 있다. 그리고 자원의 신속한 배분을 위해 재난관리 우선순위와 체계를 설정하고, 신속한 재난복구를 위해 대비단계와 대응단계의 긴밀한 연계가 필요하다.

셋째, 대응단계는 재난이 발생한 이후 재난관리 기관들의 각종 임무와 기능을 실제로 적용하는 활동이다.³²⁾ 완화나 준비 단계의 활동과 연계하여 추가적인 손실발생의 가능성을 줄이고, 복구단계에서 발생할 수 있는 문제들을 미리 최소화시키는 활동을 의미한다. 이러한 대응단계는 완화나 준비 단계와 독립되어 있는 것이 아니라 상호 밀접하게 연계되어 있다. 주로 사용하는 활동에는 피해자의 보호와 구호조치, 피해상황 파악과 응급복구,

29) Petak, William J, "Emergency Management : A Challenge for Public Administration", *Public Administration Review*(1985), pp.3-7.

30) McLoughlin, David, "A Framework for Integrated Emergency Management". *Public Administration Review*. 45(1985), p.166.

31) Clary, Bruce B, "The Evolution and Structure of Natural Hazard Policies". *Public Administration Review*. 45(1985), p.20.

32) Thomas E. Drabek and Gerard J. Hoetmer(eds), *Emergency Management : Principles and Practice for Local Government*(Washington, DC : International City Management Association, 2000), p.85.

희생자 탐색구조와 응급의료 지원, 재난피해자 수용시설의 확보와 관리, 긴급복구계획의 수립 등이 있다.³³⁾

마지막으로 복구단계는 피해지역의 재난발생시 부터 재난발생 이전상태로 회복될 때까지의 장기적인 활동과정이다. 초기 재난발생 상황으로부터 정상상태로 돌아올 때까지 지원을 제공하는 지속적인 활동을 의미한다. 이 단계 활동에는 중장기 복구계획 수립, 복구의 우선순위 결정, 복구장비와 복구예산 확보, 복구지원을 위한 관계기관들과의 협조, 피해상황의 집계, 긴급지원물품의 제공, 재난발생 원인과 문제점 조사, 개선안의 마련, 유사위기 재발 방지책 마련 등이 있다.

2. 재난관리 유형

재난관리 유형에는 이상형, 태만형, 임기응변형, 방치형으로 구분되며, 유형별 특징은 [표 2-2] 에서 보는바와 같다. 이와 같은 분류방법은 재난관리 발전에 따라 시대적으로 그리고 재난의 종류에 따라 그 유형을 분석해 볼 수 있는 장점이 있다.

[표 2-2] 재난관리 유형별 특징

유형	예측	예방대비	대응	피해
이상형	○	○	○	작음
태만형	○	×	○	큼
임기응변형	×	×	○	보다 큼
방치형	×	×	×	매우 큼

* 자료 : 최진중, “위험사회의 재난관리 정책”, 연구논문(국방대학교, 2006), p.97.

33) 이재은, “우리나라 위기관리 대응기능 개선방향에 관한 연구 : 위기관리 조직과 법규분석을 통해” 『한국정책학회보』 제7권(2)(1985), pp.229-232.

1) 이상형

이상형은 재난을 예측하고 이에 대한 예방과 대비활동을 충분히 하며, 예측했거나 예측하지 못한 재난이 발생하더라도 유연한 대응으로 피해를 최소화시키는 유형이다. 현존하는 기술력의 범위에서 최대한 예측을 하고 그에 상응한 예방과 대비활동을 한다면 피해를 최소화 할 수 있다. 그러나 재난의 속성상 예측이 불가능하거나, 예측을 했더라도 그것이 빗나갈 수 있으므로 이상형의 재난관리에서도 재난이 발생하면 의외의 결과가 나타날 수 있다. 그것이 예측이 가능하다면 이미 재난이 아니라는 역설이 성립되기 때문이다. 이와 같은 예는 홍수방지를 위한 한강 수계관리시스템이 해당이 된다.

2) 태만형

태만형은 비록 재난이 발생할 것이라고 예측을 했지만, 예방과 대비활동을 태만히 하다가 막상 재난이 터지면 대응에 나서는 유형이다. 예방과 대비활동을 하지 않는 것은 정치·사회적으로 합의가 이루어지지 않거나 예방에 관한 재원이 할당되지 않았을 수도 있으며 재난의 위험을 기술적으로 과소평가한 경우이다. 태만형은 과거 70~80년대에 많이 발생하였다. 이는 성장위주의 경제정책의 추진으로 위험이 의도적으로 무시되거나 투자의 우선순위에서 밀린 경우가 많다고 할 수 있다.

태만형의 경우에도 점차 사회분위기가 안전을 중시하는 방향으로 선회하고 재난위험을 대비하면서 이상형으로 전환될 가능성이 크다. 그러나 재난에 대한 예방과 대비활동을 소홀히 하여 재난피해는 이상형보다 클 수 밖에 없다.

3) 임기응변형

임기응변형은 어떤 종류의 재난이 어떤 규모로 일어날 것인가 예측도 못하고 예방과 대비활동도 이루어지지 않다가 재난이 발생하면 허겁지겁 대응하는 유형이다. 대응활동이 체계적이지 못하므로 피해가 커질 가능성이 있다.

이상형이 유비무환이라면 임기응변형은 무비유환이라 할 수 있다. 임기응변형의 단점은 재난으로부터 교훈을 얻지 못해 사회적 준비 기회를 놓친다는 것이다. 최근에 발생한 화성 시랜드 화재, 2004년 폭설로 고속도로가 마비되는 재난 등이 여기에 해당한다. 재난이 발생하면, 정부는 허겁지겁 수습에 나서서 과도한 피해보상금을 지급하여 민심을 안정시키려 한다. 사법부도 관련자를 가혹한 처벌을 함으로써 국민의 보복성 법의 감정을 충족시킨다. 언론, 전문가들이 나서서 예방이 최선이라는 주장을 펼치면서 ‘사고 공화국’ 이니, 우리 모두 ‘안전 불감증’에 걸렸다고 분개하기도 한다.

정부는 안전관리위원회와 같은 기구를 새로이 만들어 유사한 시설에 대하여 일제점검에 나서지만, 재난에 대한 관심이 줄어들면 서서히 재난예방 정책은 뒷전으로 밀리게 된다. 재난에 대한 근본적인 대책이 시행되지 않고 예방에 대한 투자를 하지 않으므로 재난이 반복되는 것이 어찌면 당연한 것인지도 모른다.

4) 방치형

방치형은 재난에 대하여 관심이 없거나, 위험의 존재를 인식하지 못하거나, 경제력이 없어서 아예 예측도 예방, 대비, 대응도 하지 않는 유형이다. 여기에는 환경호르몬, 라돈 오염, 또는 유전자 조작 식품의 섭취와 같이 아직 위험의 크기와 존재 등이 밝혀지지 않거나 그 위험성이 사회적으로 이슈화되지 되지 않아 방치되는 경우이다. 재난을 방치하다가 재난이 발생하면 운명으로 받아들인다.

3. 재난관리 체계

재난관리 체계는 재난관리를 담당하는 조직으로 구성된 체계를 말한다. 국민의 생명과 재산을 보호할 목적으로 상호 관련된 기관들끼리 협조와 조정을 통하여 문제를 해결해 나가는 것을 의미하며 분산관리 체계와 통합관리 체계가 있다.³⁴⁾

34) 이용문 외, “국방 재난관리정책 발전방향 연구”, 연구보고서(한국국방연구원, 2005), p.38.

1) 분산관리 체계

재난의 발생유형에 따라 소관부처별로 국가 재난관리 기능을 분산시키는 방식으로 유형별 재난의 특징을 강조한다. 지진·수해·유독물·풍수해·설해·화재 등 재난의 종류에 따라 대응방식에 차이가 있다는 점을 강조한다. 따라서 재난유형별로 대응계획이 마련되며 대응책임기관도 각각 다르게 배정된다.

이러한 방식은 재난발생시 유사기관 간의 중복대응 문제가 발생하고 다수기관 간의 조정·통제문제가 반복된다. 이 체계는 재난예방과 완화, 대응조치와 복구를 위한 종합적이고 통합된 국가정책의 결여로 전체적인 재난관리 능력을 저하시킨다.

2) 통합관리 체계

미국에서 채택하고 있는 체계로써 재난피해는 지역사회의 정상적인 기능을 파괴하는 충격적인 사건이며, 자연재난이든 인위적재난이든 원인의 구분은 의미가 없다고 본다. 어떠한 재난이라도 경고, 대피, 구호, 탐색, 구조, 구급, 사망자처리 등은 개인이든 집단이든 동일한 활동이 취해져야 한다. 따라서 재난 대응의 계획과 자원들은 동일한 수준으로 이루어진다.

재난관리 체계별 장단점은 [표 2-3]에서 보는바와 같다. 분산관리 체계는 많은 부처와 기관으로 인하여 정보전달이 다원화되고 재난관리를 위한 재원마련도 복잡하다. 반면에 통합관리 체계는 소수의 부처와 기관으로 인하여 과도한 부담의 가능성은 증가하지만 정보전달이 단일화되고 재원 마련과 배분이 간소화된다. 통합관리 체계는 모든 대응기관들에게 공통으로 적용될 때 나타나는 장점으로 인해 상대적으로 우수한 것으로 판단된다. 현재 선진국으로 갈수록 통합관리 체계로 변화하고 있는 추세이다.³⁵⁾

35) 김태윤, “국가 재해재난 관리체계 구축방안 연구”, 연구보고서(한국행정연구원, 2000), p.51.

[표 2-3] 재난관리 체계별 장단점

구 분	분산관리 체계	통합관리 체계
성 격	분산관리 방식	통합관리 방식
관련부처(기관수)	다수부처와 관련기관	소수부처와 관련기관
책임범위와 부담	소관 재난에 대한 관리책임, 부담분산	모든 재난에 대한 관리책임, 과도한 부담 가능성
활동범위	특정 재난에 대한 관리활동	모든 재난에 대한 관리책임
정보의 전달	정보전달의 다양화	정보전달의 단일화
재원마련과 배분	복 잡	보다 간소

* 자료 : 임송태, “재난종합관리체제에 관한 연구”, 연구보고서
(한국지방행정연구원, 1996), p.24.

제 3 장 국가 위기 · 재난관리와 군의 역할

제1절 국가 위기관리

현대사회에 있어서 위기는 항상 존재해 왔다. 이러한 위기의 시대에 매일의 생활에서 어떤 형태로든 위기에 노출되었으며, 무의식적으로 그러한 위기를 관리하며 생활하고 있다³⁶⁾. 마찬가지로 국가도 국가의 목표인 대내적으로 국민의 재산과 생명을 보호하고 대외적으로 안전보장³⁷⁾이 위협에 처했거나 처할 가능성이 높은 상황이 발생하면, 국가도 이러한 위협을 안정적으로 극복해 나가기 위해 국가 위기관리를 운용한다.

국가 위기관리에 대한 개념은 대통령 훈령 제229호인 국가 위기관리 기본지침을 적용하고자 한다. 이 기본지침은 정부부처 및 기관의 국가 위기관리체계 구축과 업무수행을 위한 기본문서이다. 국가위기의 개념·분야, 분야별 중점 활동, 위기관리 의사결정기구 등의 내용을 포함한다.

이 기본지침에서는 국가위기를 기존의 군사·외교 등에 한정된 전통적 안보개념을 포괄적 안보개념으로 확대하여 적용한다. ‘국가 주권에 대한 위기 또는 국가를 구성하는 정치·경제·사회·문화체계 등 국가의 핵심 요소나 가치에 대한 중대한 위해로부터 국가와 국민을 보호하기 위한 예방, 대비, 대응, 복구에 관한 제반활동’으로 정의한다.

위기관리활동에 대해서는 ‘위기로인을 사전에 제거하거나 감소시킴으로써 위기발생 자체를 억제하거나 방지한다. 위기상황 하에서 수행해야 할 제반 사항을 사전에 계획, 준비, 교육, 훈련함으로써 위기 대응능력을 제고시키고 위기발생시 즉각적으로 대응할 수 있도록 태세를 유지한다. 위기발생시 국가의 자원과 역량을 효율적으로 활용하고 신속하게 대처함으로써, 피해를 최소화하고 2차 위기 발생 가능성을 감소시킨다. 그리하여 위기가 전 상태로 조기에 회복시킴과 동시에 제도개선과 운영체계 보완을 통해

36) 이종열 외, “국가 위기관리 통합적 체계 구축에 관한 연구”, 『한국사회와 행정연구』 (2004), p.3.

37) 이은득, “국제분쟁의 추이와 남북한 관계”, 『제1회 국제안보전략 학술회의 논집』 (한성대학교, 2007), p.53.

재발을 방지하고 위기관리 능력을 보완하는 일련의 활동'이라고 정의한다.

1. 위기관리 유형

위기관리 유형은 여러 가지 기준에 따라 다양하게 분류할 수 있다. 정치체계의 위기, 경제기술체계의 위기, 사회문화체계의 위기 그리고 자연체계의 위기로 분류하기도 한다.³⁸⁾ 그러나 국가 안전보장회의에서는 전통적 안보분야 위기, 재난분야 위기, 국가핵심기반분야 위기로 구분하고 있어 이를 적용하고자 한다.

1) 전통적 안보분야 위기

오늘날 중요한 군사적 위기관리 과제는 국가 총력전개념의 통합방위태세를 구축하는 것이다. 적의 침투·도발이나 그 위협에 직면하여 각종 국가 방위요소를 통합함으로써, 국가방위의 임무를 성공적으로 달성하여야 한다. 군과 경찰, 국가기관과 지방자치단체, 향도예비군, 민방위대 등 제반 국가 방위요소를 통합하는 일은 최고 통수권 차원의 결정과 지침 그리고 관련 행정부서와 기관들의 협조가 필수적이다.

전통적 안보에 관한 국가위기는 국가 외교관계에 따른 위기상황, 북한의 군사력 위협과 전쟁, 폭동, 쿠데타, 테러 등을 말한다. 안보위기에 대한 위기관리 정책은 군사력 사용에 대한 준비와 위기해결에 대한 의지의 과시 사이에 적절한 균형을 요구한다.

2) 재난분야 위기

재난위기는 전쟁이나 외침의 우려가 없는 대내적 위기이지만 국민의 생명과 재산을 심대하게 손상시키거나 파괴할 수 있다는 점에서 군사적 위기 못지않게 위험하다. 국가적 재난발생시 그 사태를 효과적으로 수습하지 못하거나 인명과 재산복구에 실패할 경우 정치권력도 그 존립을 위협받게 된다. 따라서 재난관리는 국가적 위기대처 차원의 접근이 요구된다.

38) 이재은, “한국의 위기관리정책에 관한 연구”, 박사학위논문(연세대학교, 2000), p.61.

3) 국가 핵심기반분야 위기

국가 핵심기반은 복잡한 사회적 시스템으로 국민의 생명과 재산, 국가의 주권, 경제적·사회적·문화적 생명력의 기반이 되는 핵심적인 시설·시스템·기능 등을 의미한다. 여기에는 테러, 대규모시위·파업, 폭동 등의 원인에 의해 국민의 안위, 국가 경제·사회의 생명력과 일체성, 정부의 핵심 기능에 중대한 영향을 미칠 수 있는 인적·물적·기능적 체계가 마비되는 상황을 의미한다.

2. 위기관리 업무수행

국가 위기관리 업무를 담당하는 주무부서는 국가위기 상황센터³⁹⁾이다. 이 상황센터에서는 국가 위기관리제도 구축을 위해 행정부서와 유관기관의 임무·역할·협조관계 등을 수록한 위기관리 표준매뉴얼을 작성한다. 위기관리 표준매뉴얼은 3개의 국가위기를 [표 3-1]에서 보는바와 같이 총 33개의 위기유형별로 세분화한다. 1개의 위기유형은 다시 2개~4개로 재분류되어 총 91개의 세부 위기유형으로 구분된다. 예를 들어, 재난위기 중 풍수해 재난의 경우에 유형#1 대설에 의한 대규모 재난, 유형#2 태풍·집중강우에 의한 대규모 재난 등으로 2개 과제로 구분한다. 표준매뉴얼은 유형별 위기원인과 전개 양상, ‘예방 → 대비 → 대응 → 복구’의 위기관리 활동체계, 행정부서와 유관기관의 임무와 역할, 위기 경보수준과 그에 따른 조치사항 등을 포함하고 있다.

39) 2008년 2월 29일 ‘국가 안전보장회의법’ 개정으로 기존 국가 안전보장회의(NSC) 사무처는 폐지됨. 동년 7월 25일 ‘대통령실 운영 규정’ 개정에 따라 ‘국가위기 상황센터’가 정식 발족하여 국가 위기관리에 대한 주 업무를 수행하고 있음. 국가 위기관리센터장은 외교안보수석이 겸임하며, 비서관급 위기상황팀장 예하에 분석 및 관리반, 상황반으로 구성됨.

[표 3-1] 유형별 표준매뉴얼

구 분		유 형
전통적 안보 (12)	군사(4)	파병부대 우발사태, 서해 NLL 우발사태, 독도우발사태, 북핵 우발사태
	남북교류협력(4)	북한내 아 국민과 물자 억류, 개성공단 돌발사태, 북 임남댐 붕괴, 재외국민 보호
	사회치안(4)	소요, 폭동, 군사시설 테러, 테러
재 난(12)		풍수해 재난, 지진 재난, 산불 재난, 고속철도재난, 다중밀집시설 재난, 대규모 수질오염, 해상환경오염, 화학유해물질 유출사고, 지하철 대형 화재사고, 공동구 재난, 전염병, 가축질병
국가핵심기반(9)		사이버 안전, 전력, 원전안전, 육상화물수송, 식용수, 보건의료, 정보통신

* 자료 : 정지범 편, 『국가 종합위기관리』 (법문사, 2009), p.24.

그리고 행정부서와 유관기관은 세부행동을 위해 285개의 ‘위기대응 실무매뉴얼’을 작성한다. 실무매뉴얼에는 상황별 조치사항, 보고양식, 홍보와 보도조치 등을 포함한다. 또한 시·도 및 시·군·구의 위기현장에서 재난 임무를 직접 수행하는 기관은 행동 조치절차를 구체적으로 기술한 2,339개의 ‘위기대응 현장조치매뉴얼’을 구체적으로 작성한다. 현장조치매뉴얼에는 현장 업무수행 기관의 임무, 행동절차, 안전수칙, 장비보유 현황 등이 포함된다. 추가적으로 국가차원의 위기로 취급할 사안은 아니나 범정부 대응이 필요한 북한수역에서 민간선박 조난, DMZ 산불 등 6개 유형을 추가 선정하여 ‘주요상황 대응매뉴얼’을 작성한다.

이명박 정부에서는 국가위기 상황센터가 NSC 사무처에서 관리하던 위기관리매뉴얼 이관 받아 재난업무에 대한 총괄, 조정, 통제기능을 수행하고 있다. 재난과 국가 핵심기반 등 다양한 분야에서 발생하는 각종 위협에 대응하기 위해 국가 위기관리 기본지침도 개정하였다. 안보분야는 국가 안

전보장회의에서 담당하고 재난과 국가 핵심기반분야는 중앙안전관리위원회에서 담당하도록 업무를 분장하였다. 국가위기 상황센터는 대통령의 위기관리 국정수행을 보좌하기 위해 국가위기 관리체계 구축과 운영, 국가위기 상황관리, 국가위기 징후관리와 평가 등 위기상황을 종합 관리한다.

기존의 국가 위기관리 기본지침은 위기발생 이후의 사후관리에 중점을 두던 것과는 달리 개정된 국가 위기관리 기본지침은 선제대응을 통해 위기상황을 미연에 방지한다는 방침을 설정하였다. 그리하여 행정부서와 유관기관은 ‘위기징후 관리목록’을 작성하고 필요시 사전에 적절한 조치를 취하도록 하고 있다. 그리고 사이버테러, 북한 내 돌발사건 등 이른바 ‘신종 위협’에 능동적으로 대처하기 위해 상황에 따른 구체적 처리방식을 포함한 매뉴얼을 매년 작성하고 지속 보완한다는 내용도 포함되었다.⁴⁰⁾

제2절 국가 재난관리

2004년 3월에 재난 및 안전관리 기본법⁴¹⁾을 공포하여 명실상부하게 통합된 국가 재난관리의 기본틀을 구축하였다. 그리고 재난유형별로 다원화되어 있던 재난과 안전관리를 위한 정책·기구·조직을 통합하고 일원화함으로써 세계적인 추세인 통합관리 체계로 전환되었다.

2004년 6월에 소방방재청을 창설하였으며, 업무가 확대됨에 따라 1실 3국, 17개과로 확대 개편하였다. 예방기획국은 민방위와 인위재난 업무를 담당하고 복구지원국은 자연재난 업무를 담당하는 한편, 대응관리국은 소방업무를 중심으로 재난발생시 현장업무를 담당하도록 하였다.⁴²⁾ 예하에는 중앙소방학교, 국립방재연구소, 중앙119구조대, 민방위교육관이 소속기관으로 편성되어 자연재난과 인위재난에 대한 업무를 수행하도록 하였다.

행정안전부 재난안전실은 재난관리에 대한 전반적인 기능과 국가 기반

40) 전경만, “국가 위기관리체계의 발전적 운영에 관한 소고”, 『동북아안보 정세분석』 (한국국방연구원, 2008), p.1.

41) 우리나라의 재난관리법 체제는 전시 및 준전시 민방위사태에 대처하기 위한 ‘민방위기본법’을 근간으로 자연재난과 인적재난, 국가 기반재난을 총괄하는 ‘재난 및 안전관리 기본법’이 있음. 별도로 자연재난을 보다 세부적으로 규정한 ‘자연재해대책법’이 있음.

42) 김열수, 전계서, pp.72-73.

체계의 마비로 인한 사회적 재난에 관련된 업무를 수행한다. 특히 전반적인 재난관리업무를 담당하고 있는 재난안전관리관은 소방방재청의 상위기관으로서 관련 업무를 수행한다. 이를 위해 안전관리위원회 운영지원, 정부합동중앙수습지원단 구성과 운영, 재난사태 선포와 특별재난지역 선포의 건의 등을 수행한다.⁴³⁾

1. 재난관리 조직과 편성

국가 재난관리 조직은 심의기구, 수습기구, 긴급구조기구, 상설 재난관리 행정조직으로 운영된다. 심의기구인 안전관리위원회는 국가의 안전관리에 관한 중요정책의 심의, 총괄·조정, 관계부처간의 협의·조정 등의 업무를 수행한다. 수습기구인 재난안전 대책본부는 대규모 재난의 예방·대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 수행한다. 긴급구조기구인 긴급구조통제단은 긴급구조에 관한 사항을 총괄·조정, 긴급구조 활동의 역할분담과 지휘통제를 한다. 상설 행정조직인 소방방재청은 재난을 예방·대응·복구하는 중심기관이 된다.⁴⁴⁾

1) 심의기구(안전관리위원회)

심의기구는 국가의 안전관리에 관한 중요정책의 심의, 총괄·조정, 관계부처간의 협의·조정 등의 업무를 수행한다. 이 기구를 통하여 국가 재난관리가 일원화하고 재난관리 기능은 강화된다. 중앙안전관리위원회는 국가 안전관리에 관한 최고의 의사결정기구이며, 각 지역별 의사결정을 위해서는 지역위원회가 있다.

중앙안전관리위원회 위원장은 국무총리가 되고 위원은 관련 중앙행정기관과 관계기관·단체의 장⁴⁵⁾이 된다. 중앙위원회에는 조정위원회와 분과위원회를 두고 있다. 지역위원회는 특별시장·광역시장·도지사 소속하에 시

43) 정지범 편, 전계서, p.169.

44) 국방부, 『국방 재난관리 업무편람』 (서울 : 국방부, 2006), p.11.

45) 재난 및 안전관리 기본법 시행령 제6조에 의하면 지식경제부장관 등 19명의 중앙행정기관의 장, 국가정보원장 등 관계기관장 4명, 소방방재청장, 기상청장과 위원장이 지정하는 기관 및 단체의 장임.

· 도 안전관리위원회를, 시장·군수·구청장 소속하에 시·군·구 안전관리위원회를 둔다. 지방자치단체의 재난과 안전관리 정책·기구·조직을 지역위원회로 통합하고 일원화하여 책임성을 강화하고 있다.

군에서는 중앙안전관리위원회에 국방부장관이 위원으로 참가한다. 시·도 지역안전관리위원회에는 수도방위사령관, 사단장, 여단장, 전단장급의 사령관이 참가한다. 그리고 시·군·구 안전관리위원회에는 연대장, 전대장, 대대장급 지휘관이 위원으로 참가한다.

2) 수습기구(재난안전대책본부)

수습기구인 재난안전대책본부는 대규모 재난의 예방·대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 수행한다. 안전관리위원회가 재난관리정책을 수립하면 재난안전대책본부는 수립된 정책에 의거하여 실행을 담당하는 기구이다. 재난안전대책본부는 중앙재난안전대책본부와 지역재난안전대책본부로 구분된다. 중앙재난안전대책본부가 설치되면 지역재난안전대책본부도 동시에 설치된다.

중앙재난안전대책본부는 대통령이 정하는 대규모 재난⁴⁶⁾의 예방·대비·대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 수행한다. 행정안전부에서 중앙재난안전대책본부를 운용하며 본부장은 행정안전부 장관이 된다. 중앙재난안전대책본부장은 재난의 효율적인 수습을 위하여 관련된 재난관리책임기관의 장에게 행정과 재정상의 조치, 소속직원의 파견, 그 밖의 필요한 지원을 요청할 수 있다. 요청받은 재난관리책임기관장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응해야 한다. 시·도지사는 시·도 재난안전대책본부를, 시장·군수·구청장은 시·군·구 재난안전대책본부를 두며 재난안전대책본부장은 지방자치단체장이 된다.

소방방재청장, 시·도지사, 시장·군수·구청장과 소방서장은 재난정보의 수집·전파, 신속한 지휘와 상황관리를 위하여 종합상황실을 상시 설치·운영한다. 이와는 별도로 행정안전부장관은 재난상황 관리를 위한 재난

46) 재난 및 안전관리 기본법 시행령 제13조에 의하면 대규모 재난은 재난 중 인명 또는 재산의 피해가 매우 크거나 사회적·경제적으로 미치는 영향이 광범위한 재난, 중앙안전 대책본부 설치가 필요한 재난을 말함.

상황실을 설치·운영하며, 이는 중앙 및 지역대책본부의 의사결정을 지원하고 재난관리를 수행하는 실무적 중추조직이 된다.

군에서는 중앙 및 지역안전대책본부, 정부 종합상황실, 재난상황실 간에 비상연락 체계를 유지해야 한다. 이를 통해 재난정보를 신속히 통보받아 효율적 대처와 재난지원을 위한 상황파악에도 도움을 받을 수 있다.

3) 긴급구조기구(긴급구조통제단)

긴급구조란 재난이 발생할 우려되거나 재난발생시 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 긴급구조기관⁴⁷⁾과 긴급구조지원기관⁴⁸⁾이 수행하는 인명구조·응급처치 그 밖에 필요한 모든 긴급한 조치를 말한다. 소방방재청은 긴급구조에 관한 사항의 총괄·조정, 긴급구조기관과 긴급구조지원기관의 역할 분담, 지휘통제를 위하여 중앙긴급구조통제단을 운영하며 단장은 소방방재청장이다.

중앙긴급구조통제단은 부여된 기능을 수행하기 위해 운영위원회를 설치한다. 지역별 긴급구조기관과 긴급구조지원기관 간의 역할분담과 재난현장에서 지휘통제를 위해 시·도의 소방본부에서는 시·도 긴급구조통제단(단장 : 소방본부장)을 운용하고, 시·군·구의 소방서에서는 시·군·구 긴급구조통제단(단장 : 소방서장)을 운용한다. 이 긴급구조통제단은 관계기관·단체장에게 소속직원의 파견을 요청할 수 있고, 이 경우 요청을 받은 관계기관·단체장은 특별한 사유가 없는 한 응답해야 한다.

군에서는 항공기 또는 선박의 조난사고 발생시 신속한 긴급구조 활동을 위해 탐색구조본부를 설치·운영해야 한다. 항상 긴급구조통제단과 긴밀한 연락체계를 유지하고 즉각 출동태세를 확립해야 한다.

2. 재난관리 업무수행

47) 긴급구조 기관은 소방방재청, 소방본부 및 소방서를 말함. 단, 해양재난의 경우는 해양경찰청 및 해양경찰서를 말함.

48) 긴급구조 지원기관은 긴급구조에 필요한 인력·시설 및 장비를 갖춘 기관 또는 단체로서 대통령령이 정하는 기관과 단체를 말함.

1) 국가 안전관리 기본계획 작성

국무총리는 5년마다 국가 안전관리기본계획을 수립한다. 유형별 재난에 관한 예방·대비·대응·복구 등 재난 및 안전관리를 위한 기본방향, 매년 관련부처가 추진해야 할 중·장기 안전관리계획을 포함한다. 기본계획에는 풍수해, 대형화재 등 34개 분야에 대한 대책이 포함된다.

재난대책 주무부서(청)별 세부내용은 [표 3-2] 에서 보는바와 같다. 2008년 2월 29일 법률 제8867호인 ‘정부조직법’이 개편됨에 따라 변경된 명칭⁴⁹⁾을 사용한다.

[표 3-2] 재난대책 주무부서

재난대책	주무부서	재난대책	주무부서
☐ 유형별 재난대책 • 풍수해 • 설해 • 가뭄재난 • 지진재난 • 해일 • 항공재난 • 철도재난 • 도로재난 • 해상재난 • 방사능방재 • 전기/유류/가스 • 폭발/대형화재 • 시설물재난 • 통신재난 • 독극물/환경오염 • 국가기반체계보호 • 산업재난	소방방재청 소방방재청 소방방재청 소방방재청 소방방재청 국토해양부 국토해양부 국토해양부 국토해양부 교육과학기술부 지식경제부 소방방재청 소방방재청 교육과학기술부 환 경 부 행정안전부 노 동 부	☐ 해외 재난 • 해외공관 등 해외재난 • 북한방문 등 국민안전 • 해외재난 사상자지원 • 해외건설현장 안전 • 해외관광객 안전 • 해외진출기업 재난 ☐ 기타 중요재난대책 • 재난방송 • 방재기상 • 유도선 안전 • 생물테러 안전 • 산불 방지 • 문화재 안전대책 • 수리시설/방조제 재난 • 문화레저 안전 • 교통안전 • 보육시설 등 안전 • 어린이안전 종합	외교통상부 통일부 보건복지가족부 국토해양부 문화체육관광부 지식경제부 방송통신위원회 기 상 청 소방방재청 보건복지가족부 농림수산식품부 문화체육관광부 농림수산식품부 문화체육관광부 행정안전부 여 성 부 교육과학기술부

* 자료 : 이용문 외, “국방 재난관리정책 발전방향 연구”, 연구보고서 (한국국방연구원, 2005), p.56.

49) 정부조직법 제22조(행정각부)의 명칭을 사용함.

2) 응급조치 수행

중앙본부장과 지역본부장은 재난발생이 우려되거나 재난발생시 민방위대의 동원, 재난관리 책임기관의장에게 응급조치를 위한 관계직원의 출동, 물자와 지정된 장비·인력 등의 동원 등 필요한 조치를 요청한다. 군에서는 재난응급대책을 위한 지원요청, 응급조치를 위한 응원요청에 대하여 특별한 사유가 없는 한 이에 응답해야 한다.

3) 긴급구조 수행

재난현장에서의 긴급구조 활동의 지휘⁵⁰⁾는 시·군·구 긴급구조통제단장이 수행한다. 시·도 긴급구조통제단장은 필요시 현장지휘를 할 수 있다. 재난현장에서 긴급구조 활동을 하는 긴급구조요원은 각급 통제단장의 지휘통제에 따라야 한다. 긴급구조통제단장은 현장지휘를 효과적으로 수행하기 위하여 재난현장에 현장지휘소를 설치·운영할 수 있다. 이때 긴급구조지원기관의 현장지휘자는 현장지휘소에 연락관을 파견해야 한다.

제3절 군의 역할

육군사관학교에서 실시한 군에 대한 이미지 조사내용⁵¹⁾을 보면 군의 사회지원 활동 중 재난구호와 복구지원의 역할이 매우 긍정적이라고 답하였다. 그리고 바람직한 재난지원 사업을 묻는 질문에는 군 장병의 36.5%, 국민의 37.8%가 재난구조와 복구지원이라고 답하였다. 2007년 연구논문⁵²⁾에서도 군의 재난지원을 높게 신뢰하고 있었으며, 군의 재난협력과 지원을 당연시하고 있음을 확인할 수 있었다. 이제는 국가적 재난발생시 군의 재난지원은 필수적인 활동이 되었다. 그렇다고 해서 군 본연의 임무인 국토방위임무가 줄어들었다는 것이 아니라 오히려 군의 역할이 증대되었다는

50) 현장지휘는 인명의 탐색·구조, 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관의 인력과 장비의 배치 및 운용, 추가 재난방지를 위한 응급조치, 긴급구조지원기관 및 자원봉사자 등에 대한 임무부여, 사상자 응급처치와 이송, 긴급구조에 필요한 물자관리, 현장접근 통제, 현장 주변의 교통정리, 기타 효율적인 긴급구조 활동을 위해 필요한 사항 등임.

51) 화랑대 연구소, “한국군의 이미지 조사”, 연구보고서(육군사관학교, 1993), p.111.

52) 김정기, 전계서, p.38.

것을 의미한다고 볼 수 있다.

전시를 대비하여 수많은 장비와 물자를 비축하고 긴급 상황에 항상 대처할 수 있는 기본조직과 능력을 갖춘 군이야말로 평상시 국가적 재난발생시 대처할 수 있는 가장 큰 국가자원이라고 할 수 있다. 군이 재난관리를 위해 보유하고 있는 자원과 기능⁵³⁾으로는 식량(food; food, food distribution, non-food items), 피난처(shelter; tents, camp layout, schools, hospitals), 보건(health; medical care, trauma response, pre-positioned hospitals), 물·위생시설(water & sanitation; water production & storage, repair & construction, waste treatment), 공공안전(security; patrols, escort convoy, protect), 기술(technical; communications, computer & data, wide area command & control) 등이 있다. 이를 세부적으로 알아보면 긴급지원 기능인 교통, 통신, 공공시설 복구, 소방, 방재 정보 관리, 이재민구호, 방재자원 지원, 보건의료, 탐색구조, 위험물질 관리, 식량, 에너지, 공공안전과 보호, 복구와 예방, 대외협력 등이 있다.⁵⁴⁾

정부부처 간의 긴급지원 기능(emergency support function)중에서 군의 자원이 지니는 조직성, 교육훈련, 그리고 장비와 기동성을 최대로 활용하는 것이 재난지역 시민생활의 조기 안정화를 위한 가장 효율적인 방안이라는 판단과 기대에 근거하여 군 자원의 재난관리를 위한 역할에 대한 기대가 매우 크다고 할 있다.⁵⁵⁾ 재난 및 안전관리 기본법에 명시된 군의 역할은 군 자체 재난에 대한 재난관리 책임기관으로서의 역할과 재난지원기관으로서의 역할로 구별되며 세부내용은 다음과 같다.

첫째, 재난관리 책임기관(primary agency)⁵⁶⁾으로서의 역할이다. 각종 재난에 대하여 군대라고 예외일수는 없다. 군은 직면하게 될 재난에 대한 예방·대비·대응·복구에 대한 모든 활동을 해야 한다. 군 특성상 격오지

53) Schultz, Paul S. "Military Operations in Humanitarian Assistance and Disaster Relief (HADR)", 연세대학교 창립 120주년 기념 세미나(2005), p.31.

54) 이재은 외, 『재난관리론』 (서울: 대영문화사, 2006), pp.523-524.

55) 조원철, "방재안전관리 지원을 위한 국방자원의 활용전략", 『연세대학교 창립 120주년 기념세미나 논집』 (2005), pp.39-47.

56) 재난 및 안전관리 기본법 제2조 5항에 의하면 "재난관리책임기관"이라 함은 중앙행정기관 및 지방자치단체, 지방행정기관·공공기관·공공단체(공공기관 및 공공단체의 지부 등 지방조직을 포함) 및 재난관리의 대상이 되는 중요시설의 관리기관 등으로서 대통령령이 정하는 기관을 말한다.

및 험준한 지형 등에 분산 배치되어 있는 각종 시설물, 장비와 물자, 병력 등에 대한 재난대비를 철저히 해야만 전투력 보전이 가능할 것이다.

둘째, 재난지원기관(support agency)으로서의 역할이다. 국가 재난관리를 위한 운용하는 각종 위원회에 지정된 인원을 참석시켜야 한다. 국가 안전관리기본계획, 집행계획, 지역안전관리계획의 작성을 위해 군 병력과 장비 지원에 대하여 협조해야 한다. 재난발생이 우려되거나 재난발생시 중앙 및 지역본부장의 요청에 의한 물적·인적 동원, 응급조치와 응원요청에 대하여 협력해야 한다. 특히 항공기와 선박의 조난사고 발생시 신속한 구조지원을 위해 탐색구조본부를 설치·운용하며 탐색구조부대를 지정하여 출동 대기태세를 유지해야 한다.⁵⁷⁾



57) 이용문 외, 전계서, pp.62-63.

제 4 장 군의 재난관리 실태와 지원능력 분석

제1절 군의 재난관리 실태

군의 재난관리는 재난에 대응하여 군의 전투력을 보전하고 지역주민들의 생명과 재산을 보호하기 위한 군의 제반 활동을 규정하는 제도적 장치이다. 이를 위해 한국군과 외군군의 재난관리 실태를 분석하여 우리군의 재난지원 능력 발전을 위한 시사점을 도출하여 이를 반영하고자 한다.

1. 한국군의 재난관리

한국군의 재난관리는 [표 4-1] 에서 보는바와 같이 국방부 및 합동참모본부(이하 합참)가 역할을 분담하고 있다.

[표 4-1] 국방부와 합참의 업무분담

구 분	임 무
국 방 부	- 재난관련 총괄·조정·통제업무 수행 - 국방부 재난대책본부와 재난대책 상황실 운영관련 총괄
	- 재난 피해복구시 군 장비/물자/수송 지원업무 수행 - 해외재난시 군 지원에 따른 수송 등 군수지원업무 수행
	- 재난지원에 따른 의료 및 구호 지원업무 수행 - 대규모 전염병과 유사 전염병 발생시 의료지원
	군 재난 피해복구비 지원업무
	- 군 시설 피해복구비 산정과 피해복구업무 수행 - 수질오염 환경재난 발생시 지원업무 수행
	예비군 동원/재난지역 예비군 훈련조정·통제
합 참	- 긴급구조를 위한 탐색구조본부 운영 - 대형 산불과 DMZ 산불 진화지원 위한 긴급작전대기 헬기 투입과 병력운용 등 국가적 재난시 재난지원
	화학 유해물질 유출, 방사능 등 화생방 재난시 지원업무 수행
	군내 재난관련(지진해일 경보 등) 상황전파/현황보고

* 자료 : 국방부, 『국방 재난관리 업무편람』 (국방부, 2006), p.28.

1) 재난관리 조직의 편성과 운영

(1) 국방재난대책본부

국방재난대책본부는 인명 또는 재산의 피해정도가 매우 크거나 사회·경제적으로 광범위하게 영향을 주는 재난이 발생할 우려가 있거나 재난발생시(재난대책 3단계) 운영된다.

재난대책본부장은 국방부 군수관리관이며, 간사는 군수관리관실 재난관리지원과장이다. 국방부 위원으로는 국제정책과장, 미국정책과장, 동북아정책과장, 국제군축과장, 정보통신기반체계과장, 예산운영과장, 장비과장, 물자과장, 국제군수협력과장, 건설관리과장, 환경보전과장, 공보과장, 병영정책과장, 보건정책과장, 예비전력관리과장 등이다. 합참 위원으로는 합동작전과장, 항공과장, 해상작전과장, 공중작전과장, 화생방과장, 지휘통제실장 등으로 총 22명으로 편성된다.

재난대책본부는 재난대책업무를 총괄하고 조정·통제하며, 재난상황조사와 각종 재난에 대한 예방·대응·복구·지원을 실시한다. 동시에 중앙재난안전대책본부와 중앙사고수습본부, 중앙긴급구조통제단과 방재 유관기관과의 긴밀한 협조체제를 유지한다. 그리고 합참과 각 군의 방재계획을 조정·통제, 군 피해복구계획의 심의·통제, 재난지원에 관한 중요정책사항 심의·결정한다.

(2) 국방재난대책 상황실

재난이 발생할 우려가 있거나 재난발생시 국방재난대책 상황실을 운영한다. 국방재난대책 상황실장은 재난관리지원과장이며, 편성인원은 재난관리지원과 직원 및 관련국실 지원인원 등이다. 재난상황에 따라 단계별로 구성인원이 추가로 편성된다.

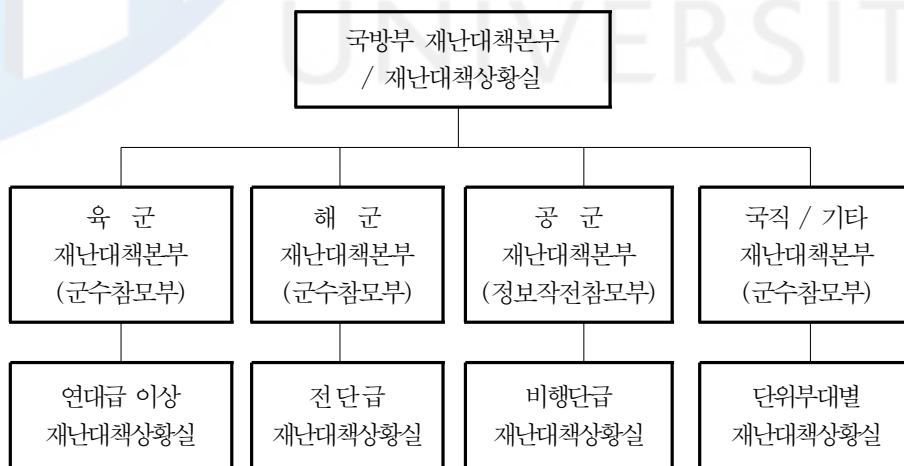
국방재난대책 상황실은 자연재난과 인적재난에 대한 예방, 대비, 응급복구, 사고수습 지원, 대체인력지원 조치, 국가기반체계 보호지원 등 전반적인 재난지원 활동을 실시한다. 재난발생시 중앙 또는 지역재난안전대책본부와 중앙사고수습본부, 중앙 또는 지역의 긴급구조통제단으로부터 인명

구조, 피해복구 등 지원요청 접수시 지원조치와 현황파악을 보고하며 협조 체제를 유지한다.

(3) 재난관리 조직과 기구

군의 재난관리 조직은 [그림 4-1] 에서 보는바와 같다. 재난대책본부는 각군본부, 국방부 직할부대와 관련기관에서 운용하고 있다. 반면에 재난대책상황실은 육군은 연대급 이상부대에서, 해군은 전단급 이상부대에서, 공군은 비행단급이상 부대에서, 국방부 직할부대와 관련기관은 단위부대별로 운영하고 있다. 재난대책본부와 재난대책상황실 운용은 육군·해군·국방부 직할부대와 관련기관은 군수부서이나, 공군부대만 정보작전참모부서에서 운용하고 있어 군별로 차이를 보이고 있다. 이들 조직은 책임관할구역에 대한 재난업무를 총괄·조정·통제하며, 군에서 운용 중인 C4I체제⁵⁸⁾을 통하여 상황보고와 조치가 이루어진다.

[그림 4-1] 국방 재난관리 조직



* 자료 : 국방부, 『국방 재난관리 업무편람』 (국방부, 2006), p.32.

58) C4I란 지휘(Command), 통신(Communication), 컴퓨터(Computer), 정보(Intelligence)을 약칭한 단어로써 지휘통제 및 통신 시스템을 의미함.

(4) 재난구조부대

군은 국가적 재난발생시 효율적인 구조지원을 위한 1996년부터 재난구조부대를 지정하여 운영하고 있다. 책임지역 내 소규모 재난에 대한 초동조치를 담당하는 일반재난구조부대, 유형별 전문분야의 구조를 지원하는 전문재난구조부대, 그리고 항공기와 선박 조난시 구조를 지원하는 탐색구조부대로 구분된다. 이들 부대는 상급부대의 지시 또는 해당 지방자치단체에서 지원요청이 있을 경우에 재난 현장으로 투입되며, 지역의 긴급구조통제단과 긴밀한 협조를 통하여 지원임무가 이루어진다.

① 일반재난구조부대는 최초 광역시·도별로 16개의 재난구조부대를 지정하여 책임지역 내 소규모 재난에 대한 구조임무를 수행한다. 향토사단에 편성된 일반재난구조부대는 기동부대 및 정비부대 등 다수부대로 편조되어 있어 교육훈련 통제, 지휘체계유지 등에 문제가 있다. 또한 책임지역이 광범위하여 재난현장으로 신속한 출동이 제한된다. 현재는 상대적으로 전문성, 우수한 장비, 신속한 기동력을 보유한 시·군·구 의 180개의 119구조대가 적시 출동하여 조치함에 따라 군에서 초동조치할 일이 감소하는 추세이다. 따라서 2007년에 규모를 축소하여 육군은 헌병부대 위주로 13개의 일반재난구조부대⁵⁹⁾를 운용하며, 해군은 3개의 일반재난구조부대를 축소하여 운용하고 있다.

육군의 일반재난관리부대는 헌병 특수임무대와 현장지원반으로 구성된다. 헌병 특수임무대는 지휘조, 인명구조반, 지원반으로 구성되며 현장지원반은 수사관, 장비 운반조, 현장통제조로 구성된다. 헌병 특수임무대 지휘조는 현장지휘와 통제, 유관기관과의 협조를 실시하며 인명구조반은 인명 탐색과 구조, 응급처치를 실시하고 지원반은 응급처치와 환자후송, 인명구조 지원, 현장통제를 실시한다. 현장지원팀의 수사관은 재난현장 주변 통제, 사고조사와 지원을 실시하고 장비운반과 안전통제조는 재난구조장비와 물자 수송, 재난현장 주변을 통제하는 임무를 수행한다.⁶⁰⁾ 반면에 해군의 일반재난관리부대는 제주도, 백령도, 연평도 등 도서지역의 특성에 맞는

59) 향토사단과 8군단 헌병대는 16명, 육군수사단 중앙수사대는 23명, 수방사 헌병단은 37명으로 편성됨.

60) 육군본부, “재난구조 및 복구지원”, 『육군 예규』 (대전 : 육군본부), p.7.

재난지원 임무수행을 위해 적절히 편성된다.

② 탐색구조부대⁶¹⁾는 총 16개 부대가 있으며 합참의 탐색구조본부의 지휘통제를 받는다. 중앙이나 지역 긴급구조통제단 요청에 따라 항공기와 선박 조난사고 발생시 탐색구조를 지원하거나 일반재난구조부대의 보강지원 임무를 수행한다. 이를 위한 지원전력은 현재의 비상대기전력 중 일부를 사전에 지정 운영하거나 기존의 비상대기임무에 탐색구조임무를 추가한다. 사전에 지정된 전력은 상황발생시 탐색구조임무를 수행할 수 있도록 24시간 출동대기태세를 유지한다.

③ 전문재난구조부대는 총 3개 부대가 있으며, 합참의 탐색구조본부의 지휘통제를 받는다. 국가적 재난에 대비하여 유형별로 전문성과 기동성을 확보하고 책임지역 내에 위치한 일반재난구조부대와 탐색구조부대를 보강 지원한다. 필요시 전국차원의 구조지원과 탐색구조임무를 실시한다.

현재 군에서 운용하고 있는 탐색구조부대와 전문재난구조부대는 항공작전사령부, 특수전사령부, 수도방위사령부, 해군작전사령부, 공군작전사령부에서 운용하며 세부 지원전력 현황은 [표 4-2] 에서 보노바와 같다.

[표 4-2] 탐색·전문구조부대 지원전력 현황

구 분	지 원 전 력	비 고
항공작전사령부	• UH-1H • UH-60 • CH-47	• 탐색구조부대
특수전사령부	• 각 여단 정찰대	• 탐색구조부대
	• 특전 여단(남부권지역 담당) • 특전 여단(중부권지역 담당)	• 전문재난구조부대
수도방위사령부	• 특공대대(수도권지역 담당)	• 전문재난구조부대
해군작전사령부	• SSU/UDT • UH-1H 또는 UH-60 • 고속정 • 중·대형함	• 탐색구조부대
공군작전사령부	• HH-32/HH-60 • HH-60/HH-47	• 탐색구조부대
	• C-130 • CN-235	• 탐색구조부대

* 자료 : 국방부, 『국방 재난관리 업무편람』 (국방부, 2006), p.183.

61) 국방부 훈령 제486호 “탐색구조본부의 구성 및 운영 규칙”(1992)

2) 재난관리 임무수행

군의 재난관리는 국가 재난관리의 일부분으로서 업무를 수행한다. 따라서 군은 범정부적 재난관리 정책에 적극 참여해야 한다. 국가적 재난발생시 재난지원과 국가 기반체계보호 지원 등을 ‘군의 기본 임무화’를 설정하고 전쟁 이외의 작전⁶²⁾ 차원에서 적극적으로 재난관리 임무를 수행한다.

(1) 재난상황 전파

각종 재난으로 인한 국가 위기발생시 이를 효율적으로 관리하기 위하여 국가 안전보장회의는 국가 위기관리 기본지침에 의거 재난유형별 위기상황에 따라 ‘관심 → 주의 → 경계 → 심각’의 4단계 조기경보제도를 도입하였다. 주관기관의 위기인지·위기평가·위기경보발령에 근거하여 군은 재난유관기관으로서 상황 접수·전파·보고와 대책을 강구해야 한다.

(2) 재난지원

국가적 재난으로부터 국민이 고통을 당하고 있을 때 군은 신속하고 적시 적절한 지원으로 피해를 최소화함으로써, 국민의 생명과 재산을 보호하는데 중추적인 역할을 수행하고 있다. 이를 위하여 재난지원과 복구에 관한 기본지침을 마련하였다.

재난지원의 기본지침은 ① 중앙재난안전대책본부에서 국방부재난대책본부로 지원을 요청하면 국방부는 각 군 재난대책본부와 책임지역 내 위치한 협력부대에 지시하여 가용한 범위 내에서 병력과 장비를 신속하게 지원한다. ② 중앙 및 지역긴급구조통제단, 해양경찰청(구조조정본부)에서 국방부 및 합참 탐색구조본부(지휘통제실)로 지원을 요청한다. ③ 재난지역의 지방자치단체장이 해당 협력부대장에게 지원요청을 실시하고 협력부대는 가용한 범위 내에서 병력과 장비를 신속하게 지원한다. 자체능력 초과시

62) 전쟁 이외의 군사작전 개념은 60년대 월남전에서 미군의 게릴라 소탕작전을 수행하면서 작전의 구분을 '저강도 분쟁 하에서의 특수작전(Special Operations in Low intensity Conflict)'이라는 용어로 정의함. 포괄적으로 '국지분쟁 또는 자연재난으로부터의 구제 및 지원 작전'에 포함하여 사용해 왔음. 미 육군은 세계질서에 능동적으로 대처하고 새로운 위협에 대응하기 위해 1993년도 "전쟁 이외의 작전(MOOTW : Military Operations Other Than War)이라는 용어를 사용함 ; 이태운, 『새로운 전쟁, 21세기 국제테러리즘』 (서울 : 도서출판 모시는 사람들, 2004), p.40.

상급부대에 지원요청을 한다.

기본방침에 따른 세부적인 행동요령으로 ① 각급 지휘관은 책임지역 내 재난이 예상되거나 재난발생시 중앙 또는 지방재난안전대책본부로부터 인명구조 등 긴급구조 요청을 받는다. 이때 ‘군의 기본 임무화’ 차원에서 적극 지원하되 인명구조에 최우선을 둔다. ② 긴급재난시 가용한 범위 내에서 먼저 지원하고 사후에 보고한다. 피해복구를 위한 병력과 장비지원은 작전에 지장이 없는 범위 내에서 조기 응급복구를 지원한다. ③ 지방자치단체와 1:1 지원협력을 맺은 협력부대는 재난시 초동조치를 실시한다. 능력 초과시 상급부대에 신속히 보고하여 재난의 확산을 막는 창구역할을 수행한다. 평상시 해당 지방자치단체와 유관기관의 회의와 훈련 등을 통하여 재난을 대비한다. ④ 모든 재난지원에 따른 비용은 재난 및 안전관리 기본법 제63조(비용의 부담, 응급지원에 필요한 비용), 국방부와 중앙재난안전대책본부 간의 재난협력체계 구축을 위한 협정서⁶³⁾에 따라 정산한다. ⑤ 지진이나 천재지변 등 특수상황 발생시 신속한 인명구조를 위해 육군과 해군의 재난구조부대를 운용한다. 공군은 군 특성에 적합한 인명구조 특수팀을 편성·운영하고 관련부대를 지정·운용한다. ⑥ 항공기·선박 조난시 합참에 탐색구조본부를 설치·운영하고, 각 군에 탐색구조부대와 전력을 지정하여 출동대기태세를 유지한다. 지진 등 신속한 구조가 필요한 경우는 탐색구조부대와 지정된 전력을 우선적으로 사용한다. 등이 있다.

(3) 군의 재난예방과 피해복구

매년 취약지역과 위험시설물을 정기점검하고 재난예방대책을 수립·시행하여 군 피해방지에 노력해야 한다. 점검시기는 해빙기 3월, 하절기 5월, 동절기 11월이다. 재난중점 관리기간은 6월15일~10월15일, 12월1일~다음년도 3월15일까지 이다. 재난발생이 우려되거나 재난발생시 긴급조치를 취하여야 한다. 피해발생시 국방부로 보고하고 해당지역 시·군 재난대책본부 또는 사고대책본부에 통보하되 보안에 저촉되지 않도록 해야 한다. 그

63) 2005년 8월 22일 체결함. 국가적 재난시 역량을 강화하기 위하여 국방부와 중앙재난안전대책본부 간의 재난협력체계 구축에 필요한 사항을 규정함. 주요내용으로 협력부대, 지원요청, 지원내용, 정보전파, 상황관리, 현장지휘체계, 비용분담, 교육훈련 등이 있음.

리고 재난복구에 따른 비용은 국고부담 또는 지방자치단체와 정산한다.

2. 외국군의 재난관리

1) 미군

미국은 독립된 주권을 가진 50개 주가 있으며 그것들의 연합체로 조직되어 있는 것이 ‘연방’이며 그것을 실질적으로 움직이고 있는 정치기구가 ‘연방정부’이다.⁶⁴⁾ 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 주정부도 연방정부에서 탈퇴할 자유를 가지고 있지 않다. 결국 미국은 연방제라는 테두리 안에서 공고히 결합되어 있는 각 주가 제각기 자치적으로 운영되는 기반 위에 있다.⁶⁵⁾

미국의 재난관리는 연방정부와 지방정부로 양분되어 각자의 역할과 임무에 따라 적절히 대응을 하며 지방자치 정신에 따라서 철저히 지방분권화가 잘 되어 있다. 재난발생시 해당 지방정부가 우선적으로 재난에 대응하며, 지방정부의 능력을 상회할 경우에 상위기관(주정부 및 기관)에 지원을 요청한다. 주정부의 역량을 벗어날 경우는 주정부 간 미리 체결해 놓은 계약에 의해 이웃 주에 지원을 요청한다. 계약에 의한 재원이 다 소진했을 경우 재난피해를 입은 주지사는 대통령에게 연방차원의 지원과 연방재난지역 선포를 요청한다.

미군은 민간의 능력을 초과한 상황에 한하여 연방정부, 주정부, 그리고 지방정부에 필요한 지원을 실시하는 것이 원칙이다. 주요지원 사항으로는 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 받을 경우에는 국가 안전보장회의(National Security Council)

64) 최현순 편, 『이것이 미국이다』 (서울 : 합동국제 문화센터, 2008), p.322.

65) 장병해, 『미국정부』 (서울 : 대한교과서, 1983), p.569.

의 조정기능을 통해 대통령이 국방자원 배분에 대한 최종결정을 내린다.

미군의 민간지원에 관한 근거는 헌법에 기초한다. 미합중국 헌법 제8절 제1조에 의하면 “국회는 연방법을 집행하고 폭동을 진압하며 침공을 저지하기 위해 군의 활용을 제의할 권력을 가진다.” 라고 명시하고 있다. 군은 국가를 지원하고 방어하기 위해 존재하며 그 의무는 국내 응급상황과 재난대응까지 확장하고 있다.⁶⁶⁾

군은 다른 연방기관을 지원하는 체계이다. 어떠한 형태의 재난과 응급대응에 있어서도 미군은 주무기관이 아닌 지원기관으로서의 역할만 수행한다. 이때 민간에 대한 군의 지원(MACA : Military Assistance to Civil Authorities)은 군의 민간 응급상황을 위한 정부기구와 관련법령 이행 및 기타 활동에 대한 지원으로 정의된다. 군은 적 공격, 산불, 홍수, 토네이도, 그리고 기타 재난과 같은 응급상황 대처시 활용되는데, 일반적으로 다른 기관이 보유하지 못한 역량을 신속하게 제공하도록 요청받게 된다. 민간기관에 대한 지원핵심은 육군과 공병단이며, ‘육군과 공병단은 민간기관의 하부로서 역할을 수행한다.’는 미군의 기본방향에 입각하여 민간의 통제를 받아 활동한다.

대통령과 국방부장관은 우선순위를 설정하고 활용될 군의 자원을 결정한다. 지원책임 사령관들은 지원원칙에 입각하여 구체적인 군의 자원 활용계획을 세운다. 지원원칙으로는 ① 민간 정부기관이 필요한 것은 우선적으로 민간 정부기관이 조달한다. ② 재난대응이나 복구를 위한 군의 자원은 민간 정부기관의 역량을 상회하는 상황에서만 지원된다. ③ 군 명령체계 안에서 공중보급이나 정찰 등 특화된 역량을 효율적으로 활용하며 국방부 실행자의 통제를 받는다. ④ 절대적으로 필요한 상황이 아니라면 군은 민간 정부기능을 수행해서 안되며 절대적으로 필요한 상황이라도 즉시 대응의 조건하에서 임시적으로만 그 기능을 수행한다. ⑤ 국방부장관의 지시가 없는 한 군 본연의 임무가 MACA에 우선한다.

대통령에 의해 재난지역이 선포되면 국토안전부(Department of Homeland Security) 예하의 연방위기관리청(FEMA : Federal Emergency Management

66) 이용문 외, 전계서, p.65.

Agency)⁶⁷⁾은 연방대응계획(FRP : Federal Response Plan)을 가동시킨다. 국방부 결정자인 국토방위 차관보(ASD(HD) : Assistance Secretary of Defense for Homeland Defense)의 지시에 의해 합참은 지원전투사령부(일반적으로 북부사령부)를 지정하며, 지원전투사령관은 필요한 기지지원시설(BSI : Base Support Installation)을 설치한다. 이 기지지원시설은 현장에 파견된 군을 행정적으로 지원하고 군수를 제공하기 위해 설치되는 군사기지이다. 주 임무는 인력과 장비 등을 작전지역으로 수송하거나 음식, 음료, 연료, 유류, 수리부품 등을 제공한다. 그리고 명령 및 작전 통신을 제공하고 필수 생활을 위한 야영지를 확보하여 응급의료지원과 비행장을 관리한다.

2) 일본군

일본의 지방자치는 중앙정부가 설정한 국가적 표준과 정책의 기본골격 안에서 지방정부가 정책을 결정하고 집행하는 역할을 담당한다.⁶⁸⁾ 그러나 지방자치단체는 아직 중앙정부의 권력적 통제로부터 크게 자유롭지 못하지만 높은 수준의 지방분권화 수준을 유지하고 있다. 현재 전국을 9개의 행정구역으로 구분하고, 이를 다시 47개의 광역자치단체로 구분한다. 광역자치단체 중 43곳을 현(縣)이라 하고 나머지는 홋카이도(道), 도쿄도(都), 오사카부(府), 교토부(府)라 한다. 현(縣)에는 군·촌·정(郡·村·町), 도·도·부·현(都·道·府·縣)에는 시·구·촌(市·區·村)이 있다.⁶⁹⁾

일본의 재난관리는 지진, 태풍, 풍수해 등 재난발생이 많은 지역적 환경 때문에 재난관리행정 및 준비와 대응체계 확립에 주력하였다. 일본의 방재 기본계획은 1963년에 작성되었다. 자위대의 임무를 포함해 국가, 공공기관, 지방공공단체, 사업자, 주민 등 각각의 역할을 정립 하였다. 그러나 1995년에 한신 및 아와지 대지진으로 6,400명 이상의 피해가 발생하였을 때 긴급 대응체계, 재난현장의 자위대 권한, 자원봉사, 해외로부터의 지원 접수, 피해정보의 수집 전달 등이 큰 문제로 지적되었다. 특히 자위대는 현의 지사

67) 1961년 국방부 산하에 민방위청 설치를 시작으로 1979년 카터 대통령 당시 대통령 지속기관으로 독립함. 2003년 3월 1일자로 국토안보부로 통합되었으며 약 2,600여명이 근무함.

68) 안성호, 『한국지방자치론』 (서울 : 대영문화사, 1995), p.165.

69) (주)안그래픽스, 『일본』 (서울 : 영신사(주), 2004), p.25.

가 정식 요청한 이후에 출동하여 부적절한 대응으로 비난을 받았다. 그 후 재난대책기본법 개정하고 방재 기본계획을 보완하여 재난발생시 자위대의 임무와 활동내용을 구체화하였다.

현의 군·촌·정장과 도·도·부·현의 시·구·촌장은 재난발생시 응급조치가 필요하다고 인정될 때만 자위대 파견을 요청할 수 있으며, 반드시 요청계획을 도·도·부·현 지사에 통보해야 한다. 일본의 자위대 법에는 재난발생시 군의 소집·파견에 대한 절차 및 권한, 재난관리 지원에서의 역할 등이 명시되어 있다.

방재기본계획에는 자위대의 임무와 관련하여 도·도·부·현 등 민간단체와의 연계체계, 재난현장 파견, 구원활동과 같은 내용이 명시되어 있다. 도·도·부·현 등과 자위대 간의 연계체계와 관련하여 도·도·부·현은 자위대의 파견요청이 신속하게 이루어지도록 사전에 요청순서, 연락 조정창구, 연락방법 등을 결정해 두는 등 필요한 준비를 한다. 자위대는 도·도·부·현 지사 등 법령으로 정한 자로부터 요청을 받았을 때 요청내용과 자체 수집한 정보에 근거해 병력과 장비의 파견여부를 판단하고 적절한 조치를 취한다.⁷⁰⁾

자위대는 긴급대응부대로 3천여 명을 보유하고 있다. 주로 일반재난에 파견되나 대규모 지진대책특별조치법에 의한 경계선언시 지진방재에 파견된다. 또한 원자력 재해대책특별조치법에 의한 긴급사태 선언시 원자력재난에도 파견되며, 육·해·공군 인원을 통합하여 운용한다.⁷¹⁾ 자위대는 주로 도·도·부·현으로부터 지원요청시 구원활동을 실시하나, 예외적으로 지진과 같은 긴급지원이 필요할 경우 요청 없이 병력과 장비의 파견이 가능하다. 자위대의 구원활동은 재난상황, 타 구원기관의 활동상황, 요청내용, 현지 부대의 병력과 장비 등에 따라 다르다. 하지만 일반적으로 피해상황 파악, 인명 수색과 구조, 수방활동, 도로 또는 수로의 재개, 응급의료·구조·방역, 인원과 물자의 긴급수송, 취사와 급수, 구원물자 무상대여 또는 양여, 위험물의 보안 등에 중점을 두고 있다.

70) 이용문 외, 전게서, p.68.

71) 국방부 정보본부, 『2007년 일본 방위백서』(서울: 한림문화사, 2007), p.264.

3) 프랑스군

프랑스는 중앙집권적 대통령 중심의 오랜 전통을 갖고 있는 공화제 형태의 국가이다. 전 국토를 데파르트망(우리나라 도에 해당)으로 구분하였으며, 프랑스 내에 96개, 해외에 6개가 있다. 1982년 지방자치행정개혁에 의해 중앙집권적 규제가 아닌 지방 분권화를 통한 정책수행에 더욱 중점을 두고 있다.⁷²⁾

프랑스는 재난을 포함하는 모든 사고로부터 국민을 보호하기 위하여 환경보호(산림화재, 공해예방)와 재산보호(화재예방, 수해피해 복구 등)와 같은 재난관리가 민방위 차원에서 이루어지고 있다. 민방위를 담당하는 중앙부처는 내무부이며, 민·관·군 총괄조정업무를 담당하는 주무부서는 민방위안전국(DDSC : Direction de la defense et la securite civils)이다. DDSC 예하에 공동 위기관리 작전센터(COGIC : Centre Operationnel de Gestion Interministerielle de Crise)를 설치하여 업무를 조정하며 합참의 작전기획 및 수행센터, 경찰의 작전센터와 협조를 한다. 민방위 인력은 소방대원 240,000명(직업소방대원 30,000명, 자원봉사 소방대원 210,000명), 경찰 130,000명, 헌병군 99,000명으로 구성된다. 특히 헌병군은 국방부 소속이나 운용은 내무부 소속이며, 민방위 지휘권한은 관할 도지사가 갖고 있다.

재난관리 관련근거는 시민보호법에 명시되어 있다. 시민보호법의 준비와 실행은 내무부 소관 업무이다. 재난관리 기본법은 1987년 제정된 ‘시민안전대책에 관한 법’이 있다. 각 지역별로 관선지사 책임 하에 재난대비계획은 5년 주기로 수립 한다. 국방 및 시민안전 위원회를 설립하여 시민안보에 대한 조치와 시행, 시민안전에 대한 예방, 국방과 시민안보에 관한 계획, 구조 활동, 시민안보에 대한 국가의 개입 등을 활성화하고 조정하는 업무를 수행한다.

프랑스군은 시민안전교육과 개입부대(UIISC : Unites d’instruction et d’intervention de la securite civile)라는 민방위 전문부대를 보유하고 있다. 지휘관은 민방위군 사령관(Commandant des formations militaires de la securite civile)이며 육군 공병대원 위주로 구성된다. 군부대이지만 상

72) (주)안그래픽스, 『유럽』 (서울 : 영신사(주), 2004), p.153.

급기관은 민방위안전국이며, 방위관구와 각 도 차원을 넘는 주요 재난발생 시 임무를 수행할 수 있도록 상시 출동대기태세를 유지한다. 주요 임무는 산림화재, 지진, 홍수와 태풍, 식수, 정수, 공해제거, 화생방 오염복구, 인도주의적 구호지원 등 이다.

UIISC는 총 3개 부대(제1부대, 제7부대, 제5부대)로 편성된다. 제1부대는 총원 650명이며 1개 지휘지원중대, 3개 개입중대, 1개 교육중대로 편성된다. 제7부대는 총원 660명이며 1개 지휘병참중대, 1개 기술작전지원중대, 1개 개입중대, 1개 교육중대로 편성된다. 제5부대는 제1부대와 제7부대를 지원하기 위해 창설되었으며 50명으로 1개 지휘병참 중대만 편성된다. 이들은 육군의 공병부대로 기초 군사교육을 받은 후 소방대원으로써 기초교육과 전문교육을 받는다.

4) 독일군

독일은 연방공화국으로 연방정부와 16개의 주정부로 구성된다. 동부 독일에 베를린 등 6개 주가 있고, 서부독일에는 쉘레스틱-홀슈타인 등 10주가 있다. 주정부는 고도의 자치권과 광범위한 입법권을 가지고 있으며 연방법 테두리 안에서 독자적인 주 헌법을 가지고 있다.⁷³⁾

독일의 민방위 기본목표는 국가와 국민보호이다. 민방위 연방계획을 통하여 정부 기능의 연속성 보장, 국민보호, 물자조달, 정규군 지원 등 위기 상황에서 사회기능이 유지되도록 그 방안을 마련하고 있다. 민방위조직의 운영은 연방(federal)정부, 주(state)정부, 지역(regional)정부, 시(local)정부 등 4개의 정부단위로 구분된다. 독일은 전시 국가방위 개념의 민방위와 평시 응급관리 민방위로 구분하고 있다.⁷⁴⁾

평상시 재난에 대비한 지원은 주정부가 담당하고 군사적 위기상황이 발생하면 연방정부가 담당한다. 각 주는 독립적인 민방위 계획을 수립하고 소신껏 업무를 수행한다. 민방위 업무에 관한 조정은 주내무부에서 수행한다. 지방단위 민방위 업무는 시정부에서 담당하며 소방당국과 긴밀한 협조

73) (주)안그래픽스, 전제서, p.209.

74) 김계조, “포괄적 안보개념 하에서 재난분야 군 역할 강화 방안”, 연구논문(국방대학교, 2008), p.48.

체계를 유지한다. 방호와 구조, 구급을 담당하는 정규소방대는 27,000여 명이며 자원봉사대 110만 명, 적십자사요원 30만 명이 활동하고 있다. 재난관리 책임은 관할구역 안에서 일어나는 모든 재난을 포함하지만 대규모 재난시 인접지역에 대한 지원도 가능하다. 이러한 경우라도 자동적으로 인접 주정부가 개입하는 것이 아니라 재난을 입은 주정부에 지원이 필요한지를 확인한 후에 지원한다.

연방정부의 재난관리 주무부처는 내무부, 주무부서는 재난관리청이다. 재난관리청(BBK : Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe)) 주도하에 중앙 정부부처 재난관리 관련기관 간에 협력체계를 유지한다. 연방정부는 시민보호 교육계획 개발, 정보의 제공과 홍보, 국제적 협력 등 연방차원의 대민보호 임무를 수행한다. 자연재난이나 중대한 사고가 발생하였을 경우에 각 주는 다른 주의 경찰력, 다른 행정기관 및 연방국경수비대와 연방군의 병력과 장비를 요청할 수 있다. 그러나 연방상원의 요구가 있을 때는 항상, 그 밖에 피해복구가 종료된 후에는 지체 없이 재난지원이 중지된다. 재난발생시 또는 국가위기상황이 발생하더라도 군의 독자적 판단에 의한 재난지원 활동은 이루어질 수 없다.⁷⁵⁾

독일군은 재난관리를 위한 별도의 전담조직을 보유하고 있지 않다. 그러나 업무협조를 위해 합참 제5국 4과에서 상황실과 출동대기센터 운영하여 국내구조지원을 담당하며, 합참 제7국 5과에서는 국내 재난지원 업무에 대한 민군 협력을 담당한다. 합동지원사령부는 재난지원에 관한 부대지휘 통제와 지원업무를 수행한다. 군의 재난지원을 위해 2002년에 국방부와 연방내무부 간에 행정협정을 체결하였다.

독일군의 재난관리 지원업무는 관할 관청(연방내무부, 주내무부, 지방자치단체 등)의 지원 요청이 있을 경우에만 가능하다. 전국을 4개의 지역방위사령부(WBK) 구분하고 예하의 구역방위사령부(VBK)는 전국에 27개 사령부를 유지하고 있다. 이 사령부들은 해당지역 민간 행정기관에 연락사령부⁷⁶⁾를 운영하여 재난관리 업무협조체계를 유지하고, 재난발생시 민간기

75) 이용문 외, 전계서, p.70.

76) 전국에 470개가 있으며 예비군으로 충원됨. 이들은 해당지역 재난관련기관의 위기상황실에 24시간 배치되어 군 재난지원 업무를 조정하는 역할을 담당함.

관(주정부 및 지방자치단체)의 지원 요청이 있으면 군 병력과 장비를 지원하는 보조적인 역할을 수행한다.

5) 스위스군

스위스는 연방공화국이며 26개의 칸톤과 2,800개의 게마인데로 구성된다. 연방공화국 헌법에 따라 각 주는 헌법에 규정된 것을 제외하고 완전한 주권을 갖고 있으며, 자체의 헌법과 입법기관을 갖추고 있다.⁷⁷⁾

스위스는 연방차원의 재난관리 부처로 ‘국방·체육·민방위부’가 있으며, 예하의 민방위청(Ba fur Zivilschutz)이 있다. ‘국방·체육·민방위부’는 방사능 유출사고, 화학물질사고, 댐 붕괴사고, 호수범람, 위성 추락사고 등에 대비하여 국가비상상황실(NEOC)을 상시 운영한다. 이 부서는 사전경보 없이도 대응할 수 있는 준비태세를 갖추고 있어 재난발생시 신속한 상황분석과 전파가 가능하다. 반면에 민방위청은 동원계획과 준비, 지도와 조정을 담당하고 중앙 정부기관인 보건청, 에너지청, 수자원관리소, 기상대, 지진담당국과 긴밀한 협조체제를 유지한다. 민방위는 우선적으로 재난이나 위기상황시 그리고 부차적으로는 무력충돌시 ‘지휘와 보호, 구조와 지원’ 기능을 수행하는 시민 통합시스템이다.⁷⁸⁾

재난구조 임무는 근본적으로 지방자치단체장의 책임 하에 수행되며 자치단체별로 동일한 시스템을 유지한다. 재난관리 임무는 칸톤에서는 민방위국이, 게마인데에서는 담당한다. 민방위 책임부서는 경찰, 소방서, 의료진, 기술진, 민방위단의 5개 협력기관을 통합 지휘할 수 있는 강력한 조직을 갖추고 있다.

재난관리 관련근거는 연방헌법, 군법, 민방위법에 명시되어 있다. 연방헌법에 의거 연방정부는 재난이나 위기상황시 시민보호 조치를 위해 필요한 규정을 제정한다. 군법에 의거 군은 민간 정부기관이 특수상황, 특히 국내·외 재난상황의 대처가 충분치 못할 경우 민간 정부기관을 지원한다. 민방위법에 의거 재난과 위기상황 또는 무력충돌 상황시 국민과 국민의 중요한 자원을 보호하고 피해를 최소화하도록 하고 있다.

77) (주)안그래픽스, 전계서, p.461.

78) 이용문 외, 전계서, p.74.

재난관리 교육과 훈련체계도 잘 갖추어져 있다. 스위스는 민병체제로서 30개의 신병교육대에서 군인과 일반인을 대상으로 기초 군사훈련 및 재난 구조교육을 통합하여 실시한다. 연방 민방위학교에서는 연간 3천 명을 대상으로 재난관련 자체교육과 훈련을 실시한다. 주정부와 지방자치단체에서도 연간 30만 명을 대상으로 80만 시간의 재난교육을 실시한다.

군의 재난지원 조건은 민간 정부기관의 인력, 장비, 시간이 불충분하거나 능력이 없을 경우에 보조기관으로서 임무를 수행한다. 전반적인 책임은 민간 정부기관이 담당하고 주정부는 군 당국에 지원요청을 보내야 하며, 군부대는 군 지휘관에 의해 지휘되도록 규정되어 있다. 군은 국가적 재난이나 위기상황 시에 지원임무를 수행하며, 진행된다. 군은 지역별로 주정부기관인 민방위 본부, 경찰, 소방서, 사고 관계부서와 긴밀한 협조체제를 구축하여 신속한 대응체제를 유지하고 있다.

스위스군의 재난지원 업무는 지휘참모부 비상지원과(Emergency Aid Section of the Armed Force, SHA)에서 담당한다. 상시 재난구조대기부대를 운용하며 작전지휘소와 1개의 재난구조대기중대가 상주한다. 재난구조대기중대는 총 193명의 인원(직업장교 1명, 군복무자 155명, 시간제 복무자 37명)이 편성되며, 자국 내에 재난발생시 4시간 이내에 투입이 가능하다. 추가적인 지원이 필요할 경우에는 재난구조지원대대가 24시간 이내에 투입이 된다. 재난구조지원대대는 3개 구조중대와 1개 공병중대로 편성되었으며 총인원은 845명이다. 재난구조지원부대 지휘관들은 국가경보체계에 직접 연결되어 있어 지휘관들의 판단에 의거 바로 투입되도록 제도화되어 있다. 재난구조지원부대는 재난유형별로 사용해야 할 장비를 이동식 콘테이너(WEBLAB)⁷⁹⁾에 보관한다. 이 장비는 민간 작전임무를 지원하기 위해 민간지휘와 작전기관 간의 공동 작업이 가능하다.

3. 재난지원 발전을 위한 시사점

79) 9개의 종류가 있으며 지휘, 화학, 기반시설, 조명, 용수공급, 거품제공, 홍수, 수질오염, 대량 환자 등을 지원하기 위해 패키지화된 물자들을 탑재하고 있음.

세계 대다수 국가의 재난관리 대응활동은 주로 소방, 경찰, 군이 담당하고 있다. 이 조직들은 365일 24시간 상시출동체제, 대응활동 인력과 장비 보유, 현장 출동능력 보유, 위기대응 전문조직이라는 공통된 특징을 갖고 있기 때문이다.⁸⁰⁾

나라마다 주어진 상황과 여건이 다르고 역사적 배경과 문화가 다르듯이 국가적 재난에 대한 군의 역할과 재난지원 능력은 많은 차이를 보이고 있다. 세계에서 유일하게 장시간 남·북한군이 대치하는 정전 상황이라는 특수성, 사회여건, 문화적인 차이, 그리고 군에 대한 인식 등을 고려하여 우리 여건과 상황에 부합된 군의 역할을 정립하고 재난지원 능력을 구축해 나갈 필요가 있다. 이를 위해 재난 선진국 사례에서 보듯이 재난발생시 군의 지원요건과 지원절차, 재난관리체계와 지원능력분야 등에서 우리군에 적용할 수 있는 공통점을 다수 도출 할 수 있다.

먼저, 재난 선진국의 경우에 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 재난 관리는 중앙정부 또는 지방정부의 주요 임무이다. 특히 지방자치가 발달할 곳일수록 주로 지방정부가 재난관리의 책임을 담당하고 있으며, 자체적으로 재난관리 능력을 갖추고 있다. 지방자치단체의 능력을 초과하는 재난이 발생하면 지방자치단체의 판단과 요청에 의하여 지역 내의 민간능력, 인접 지방자치단체, 군부대, 연방정부에 지원을 요청하는 체제를 유지하고 있다. 그러나 오늘날 재난이 점차 대형화·빈번화 됨에 따라 지방정부의 능력만으로 이를 감당할 수 없게 되었다. 그리하여 그동안 분산되어 있던 재난관리기구들을 통합함에 따라 중앙정부의 임무와 역할이 점점 강화되고 있는 추세이다.⁸¹⁾

둘째, 재난지원을 위해 군이 필요할 경우 법적인 근거에 의해 실시한다. 일본을 제외하고 군은 요청에 의해서만 지원을 한다. 지원을 할 경우에도 명시된 지원원칙에 따라 군의 독자적인 판단을 거친 후에 지원요건과 절차를 엄격하게 지키고 있다. 재난발생시 군의 지원은 절대적이라고 인식하면서도 불가피한 경우에만 지원이 이루어지고 있다. 그리고 군이 필요한 경우에도 지원기능만 담당하고 수행할 업무를 한정하고 있으며 지원기간

80) 최진중, “재난관리와 군의 역할”, 『합참』 제 41호(서울 : 합동참모본부, 2009), p.93.

81) 박현옥, “지방자치단체의 비상대비체제 발전방향”, 연구보고서(비상기획위원회, 2001), pp.42-43.

도 제한하고 있다.

셋째, 일반적으로 군은 재난지원을 위한 별도의 부대를 보유하고 있지는 않다. 재난발생시 군은 전투수행을 위하여 기본적으로 보유하고 있는 능력 중에서 인력, 통신, 수송, 정보, 의무, 공병 위주로 활용한다. 프랑스나 스위스는 재난지원을 위하여 별도의 전담부대를 보유하고 있으나, 운용권한이 내무부에 소속되어 있고 전투장비가 아닌 재난에 대비한 장비를 편성하고 있어서 통상적인 군부대의 범주에 넣기는 제한이 된다. 재난이 발생이 예상될 경우에 대부분 지방정부의 요청이 있기 전에 지방정부에 연락관을 파견하여 만일의 경우에 대비토록 하고 있다. 군의 재난지원이 결정되면 단일 지휘관이 임명되고 육·해·공군의 모든 지원부대를 통제할 수 있는 임시조직을 구성하여 일사불란하게 지원을 수행한다. 이때 지원되는 모든 병력과 장비는 합참에서 통제하고 있으며, 국방부는 재난전담 정부부처와 협조 및 정책적 조율을 담당한다.

재난 선진국 사례를 통하여 우리가 보완해야 할 분야로는 군의 지원원칙과 지원여부에 대한 판단기준 설정, 재난현장에서 단일지휘관 임명, 재난구조를 위한 병력과 장비 보강, 복구장비와 물자확보, 예산확보 등이다. 프랑스나 스위스와 같은 재난구조전담부대를 별도로 두기는 곤란하나 해외파병 상비부대 창설⁸²⁾을 계기로 해외파병이 없을 경우에 재난지원 임무를 부여하거나 최근에 창설된 환경부대⁸³⁾ 활용도 필요하다. 그리고 우리의 민방위체계와 통합방위체계에 의한 민·관·군 협력을 강화하고 지방자치단체장에 의한 지역책임군과 예비군을 운용한다면, 군은 국가 재난관리 선진화를 위해 크게 기여할 것으로 판단된다.

82) 세계일보(2009.10.5) 보도에 의하면 “3,000여명 규모의 해외파병 상비부대가 내년 초 창설될 전망이다. 파병전담부대는 1,000여명은 특전사 예하 특수임무단이 주축으로 편성되고, 예비 지정부대 1,000여명은 특전사 예하 4개 대대로 구성될. 특히 지원부대 1,000여명은 다양한 파병임무를 고려해 각 군의 수송부대, 해병 경비중대, 공병과 의무요원으로 구성될. 파병임무가 없을 경우에는 재난지원 등 부가적인 임무가 부여될 예정이다.”

83) 국방일보(2009.12.2) 보도에 의하면 “육군은 2007년 경기도 및 강원도지역에 각각 1개의 환경대대를 창설하였으며, 2009년에는 2작전사령부 예하에 2개의 환경중대를 창설함. 이 부대는 환경오염지역 발생시 초기 확산방지 활동과 소규모 토양오염 정화사업, 국가적 재난지원 등의 임무를 수행할 예정이다.”

제2절 군의 재난지원 능력 분석

재난 및 안전관리 기본법에 명시된 군의 역할은 군 자체 재난관리에 대한 재난관리 책임기관으로서의 역할과 재난발생시 지원기관으로서의 역할로 구분된다. 이를 효과적으로 수행하기 위해 법적·제도적 측면, 업무수행과 교육훈련 측면, 재난관련 자원 확보와 예산 측면 등을 다각도로 분석하고자 한다.

1. 법적·제도적 측면

1) 국방부 및 합참의 업무 분담

세계적으로 국가 재난관리는 통합관리 체계로 변화되고 있는 추세에 맞추어 우리나라도 재난 및 안전관리 기본법에 의거 통합관리 체계로 전환되었다. 그러나 군은 국방부 및 합참으로 재난관리를 분리하여 유지하고 있어 모든 재난에 대한 통합관리 구현이 곤란하다. 국방부는 행정부처로서 재난관리 담당부처와의 업무협조를 담당하고 재난을 총괄·조정·통제업무를 수행하는 것이 주 임무이다. 그리하여 국가안전관리 집행계획의 수립, 예방활동, 긴급점검과 복구활동, 재난관련 법률·훈령·규정의 통합과 개정업무를 담당한다. 반면에 합참은 긴급구조를 위한 탐색구조본부 운용, 작전대기 헬기운용 등 재난지원, 화생방 상황발생시 지원, 군 내 재난관련 상황전파와 현황보고 등을 실시한다.

국방부의 재난대책본부와 재난대책 상황실 운용은 1단계(준비단계)에서는 재난관리지원팀 사무실에서 운용한다. 2단계(경계단계) 및 3단계(비상단계)로 격상되어야만 합참의 지휘통제실 내에 통합되어 운용된다.⁸⁴⁾ 그러나 재난이 단계별로 발생하는 것도 아니고 평상시 운영하고 있지 않다가 2단계 및 3단계를 운용하기 위해 인원편성, 장비와 물자 준비 등 많은 시간이 소요될 것으로 판단된다. 만약에 동남아 지진해일과 같은 긴박한 상황이 발생할 경우 긴급한 상황전파의 누락, 통제와 보고의 중복, 책임소재

84) 국방부, “재난대책 상황실 운용지침”(국방부, 2007), p.3.

등이 불분명할 경우가 발생할 수 있다.

국방부는 군정⁸⁵⁾과 군령⁸⁶⁾을 통합한 최고의 상위기관이다. 합참은 군령권을, 각군본부는 군정권을 각각 보유하고 있다. 재난발생시 합참의장 및 각 군 참모총장 간에 병력과 장비지원에 따른 권한과 책임소재 불분명해질 수 있다. 즉, 합참의장은 평시 각 군의 작전부대에 대한 작전지휘·감독과 합동부대에 대한 지휘·감독⁸⁷⁾에 따른 병력과 장비를 사용할 수 있다. 반면에 각 군 참모총장은 해당군의 지휘에 따른 병력과 장비만 사용할 수 있다.⁸⁸⁾ 그러나 2007년 태안 기름유출사고에 따른 병력과 장비 투입시 사안의 긴급성으로 인하여 국방부에서는 합참과 육군본부간의 고유권한을 고려하지 않고 병력과 장비를 통제할 경험에 있다.

2) 불명확한 군부대 지원시기와 절차⁸⁹⁾

민방위 기본법은 민방위 상황에 관한 한 군사상 필요에 의하여 제정된 법률을 제외하고 타 법률보다 우선함으로써 모든 재난상황에 대비하는 기본적인 종합적인 법률이다. 이 민방위 기본법을 근거로 유형별로 다원화되어 있던 재난관련 법령을 재난 및 안전관리 기본법으로 통합하여 안전관리에 관한 한 타 법령과의 유기적인 관계를 명확하게 설정하였다.

그러나 지원시기는 상위법령에 근거하여 상위법령과 연계성 있게 제정되어야 하는데 [표 4-3] 에서 보는바와 같이 일부 관련 법률간 충돌할 가능성이 있다. 즉, 국군조직법에는 재난 또는 비상사태발생시 광역시·도지사

85) 국방대학교, 안보관계 용어집(2007년) : 국방목표 달성을 위하여 군사력을 건설, 유지, 관리하는 기능으로서 국방정책의 수립, 국방관계법령의 제정, 개정과 시행, 자원의 획득분배와 관리, 작전지원 등을 의미함. 양병으로도 통용되는 이 용어가 의미하는 바는 군이 용병(작전)의 임무를 수행할 수 있도록 지원하는 것을 주 업무로 함

86) 국방대학교, 안보관계 용어집(2007년) : 국방목표를 달성하기 위하여 군사력을 운용하는 용병기능으로서 군사전략 기획, 군사력 건설에 대한 소요제기, 작전계획의 수립, 작전부대에 대한 작전지휘 및 운용 등을 의미함.

87) 작전부대는 1군사령부, 2작전사령부, 3군사령부, 수도방위사령부, 육군특수전사령부, 육군항공작전사령부, 제9715부대, 해군작전사령부, 공군작전사령부, 해병대사령부 등이 있음. 합동부대는 국군화생방사령부, 국군통신사령부, 국군심리전단 등을 말함.

88) 국방부 훈령 제1141호 “국군병력 및 장비 사용절차에 관한 훈령”(2009) ; 대통령령 제 20335호 국군조직법 제9조 제3항의 규정에 의한 전투를 주 임무로 하는 각 군의 작전부대 등에 관한 규정(2007)

89) 전형우, “재해재난관리를 위한 지방자치단체와 지역책임군의 협력체계 개혁방안”, 박사학위논문(대전대학교, 2005), pp.111-112.

로부터 병력출동을 요청받은 때에는 직속상관의 승인을 득한 후 이에 응할 수 있도록 한정하고 있다. 그러나 재난 및 안전관리 기본법에는 지방자치단체장이 필요시 군부대를 요청할 수 있도록 권한을 부여하고 있어 법률간 충돌한 가능성이 있다.

[표 4-3] 군부대 지원시기 법령 비교

관련 법령 및 규정		세부내용
국군조직법	보병사단령 제8조	재난 또는 비상사태시 광역시·도지사로부터 병력출동을 요청받은 때에는 직속상관의 승인을 얻어 이에 응할 수 있음
재난 및 안전관리 기본법	제39조 제1항	- 민방위기본법에 의거 민방위대의 동원 - 재난관리책임기관의 장에게 응급조치를 위해 관계직원을 출동, 물자 및 지정된 장비인력 등으로 동원 등 필요한 조치를 취하도록 요청 - 국방부 장관에게 군부대 지원 요청
재난관리업무처리훈령	제21조 제2항	지방자치단체 및 관련 행정기관으로부터 요청시 재난협정서에 의거 지원하고 군 작전 임무수행 등에 지장을 주지 않는 범위 내에서 선지원 후보고
국군병력 및 장비사용절차에 관한 훈령	제4조 제1항	재난 또는 비상사태시 행정관서장의 요청에 의거 군 출동시 국방장관의 사전 승인을 받음

* 자료 : 장호진, “국방 재난관리 기능 발전방안 연구”, 석사학위논문 (한국외국어대학교, 2007), p.34.

군의 재난관리 지원절차를 통일하기 위하여 재난 및 안전관리 기본법을 제정하였다. 이에 따라 국방부훈령 783호(‘05.11.21)인 ‘재난관리 업무 처리훈령’을 재개정하여 정비하였다. 이 법규는 국방부훈령으로 제정된 행정규칙으로 적용대상은 군이 재난복구활동을 위한 업무처리 지침서이다. 따라서 행정규칙인 이상 적용대상을 국방부본부와 각군본부로 한정해야 한다.

그러나 대외적인 민간인과 행정부서를 대상으로 업무처리절차를 규정하고 있어 법규 분류상 검토가 요구된다.

3) ‘군의 기본임무’ 용어 사용의 문제

국가적 재난에 대한 군의 재난지원을 ‘군의 기본임무’라는 용어 사용에 있어 ‘군 본연의 기본임무’와 혼동할 우려가 있다. 군은 헌법과 법률에 의하여 적의 외침으로부터 국민의 생명과 재산을 보호한다는 근본적인 존재 목적과 영토·영해·영공을 방어하도록 개념이 정립되어 왔다. 이러한 개념으로부터 군의 기본임무가 부여되어 왔다. 그러나 군의 재난지원을 기본임무로 명시함에 따라 헌법과 법률의 개정이 없는 상황에서 군 본연의 기본임무에 포함이 되는지 하는 논란의 소지가 있다. 특히 재난 및 안전관리 기본법에서도 군은 국가 재난관리의 주관기관이 아니라 요청에 의한 지원으로 한정하고 있는데도 군 스스로 기본임무라고 천명하는 것은 문제의 소지가 있다.

재난지원을 기본임무로 할 경우에 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. 현재는 군 고유임무를 수행하는 부대에 잠정적 또는 이중적으로 임무를 부여하여 지방자치단체장의 응급조치요구에 대응하고 있다. 기본임무가 명확하다면 이에 대한 교육과 준비를 해야 함으로 군 본연의 임무가 부실화할 가능성이 내재되어 있다.

4) 관·군 재난통제 단계 상이

재난통제에 대한 관·군 간의 단계별 기준은 [표 4-4]에서 보는바와 같다. 정부의 재난통제는 준비단계, 비상단계 등 2단계로 구분된다. 준비단계는 다시 2단계로 구분된다. 상시대비 단계는 특별한 재난 발생의 징후는 없으나 재난이 발생하는 경우에 신속한 대응을 위하여 지속적인 상황관리가 필요한 단계이다. 사전대비 단계는 예비특보 또는 주의보의 발령으로 재난에 대한 대비체제의 가동이 필요한 단계이다. 기상특보가 발령되거나

피해가 예상되거나 발생될 경우에는 비상단계로 격상이 된다.

반면에 군의 재난통제는 준비단계, 경계단계, 비상단계 등 3단계로 구분된다. 기상특보(주의보) 발령으로 주의가 요망시 준비단계(1단계)를 발령한다. 기상특보(경보)발령이나 재난예상시 경계단계(2단계), 재난발생시 기본임무 수행이 제한될 경우에는 비상단계(3단계)를 발령한다.

관·군 간의 재난통제 단계에 차이로 인해 관·군간 단계별 임무수행시 상호 업무협조에 어려움이 예상된다. 특히 준비단계에서 정부는 기상특보 발령 전부터 재난에 대비하여 사전에 준비를 하는 반면에 군에서는 기상특보가 발령된 이후부터 임무를 수행하여 상호 업무협조가 원활하지 못하다는 문제가 있다.

[표 4-4] 재난통제 단계

단 계		정 부 기 준	단 계	군 기 준
준 비 단 계	상 시 대 비	• 특별한 재난발생의 징후는 없으나 재난발생시 신속한 대응을 위하여 지속적인 상황관리가 필요한 단계	1단계 (준비)	• 기상특보(주의보) 발령되어 재난예상시
	사 전 대 비	• 예비특보 또는 주의보의 발령으로 재난에 대한 대비체제가동이 필요한 단계		
비 상 단 계		• 기상특보(경보) 발 시 • 전국 또는 지역적으로 재난 발생 위험이 상당 수준 도달시 • 재난대책본부장 지시시	2단계 (경계)	• 기상특보(경보)가 ~2개도 발령시(2-1단계) • 기상특보(경보)가 3개도 이상 발령시(2-2단계)
			3단계 (비상)	• 재난 발생이 예상되거나 피해발생으로 조직적인 통제와 조치 필요시 • 재난대책본부장 지시시

* 자료 : 육군교육사령부, 『재난관리』 (육군교육사, 2005), p.33.

5) 지방자치단체장 중심의 지역책임군과 예비군 활용 제한

지방자치단체는 민방위기본법, 자연재해 대책법, 재난 및 안전관리 기본법에 근거하여 재난관리 업무를 수행한다. 국가적 재난발생시 기본적으로 민방위 기본법에 근거하여 행정구역 단위로 민방위대원을 소집하여 대응하며 필요시 군부대를 요청한다. 그리고 소방, 경찰 등 민·관·군·경이 합동으로 대응 및 복구활동을 수행하여 재난상황을 극복한다.

(1) 지역책임군의 재난관리 조직

지역책임군이란 향토사단을 의미하며 기본적인 임무인 책임지역을 방어하는 것이다. 전시에는 적의 어떠한 간접, 직접 침략행위도 분쇄할 수 있는 조직력, 기동력, 일관성 있는 지휘체계를 가지고 있는 조직으로서 지역주민의 생명과 재산을 보호한다. 평시에는 전쟁과 구분되는 소규모 분쟁이나 지역적으로 국한되는 위기상황 발생시 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해 국가시책 지원, 국가기능 회복지원, 침투 및 국지도발대비 작전, 재난관리 지원활동 등의 역할을 수행한다.⁹⁰⁾

지역책임지휘관은 지역안전관리위원회에 참석하고 그 지역에 대한 군의 지원능력에 관한 정보를 제공하고 재난관리 지원절차에 관한 세부사항을 지방자치단체와 협의한다. 재난발생시 차상급부대 지휘관이 통합지휘관을 지정하여 지휘체계를 단일화하도록 규정하고 있다. 그러나 현재 동일한 지역에 육·해·공군 등 다수부대가 위치하고 있을 경우 또는 동일한 수준의 부대가 다수 위치하고 있을 경우 재난관리 지원기능을 대표할 수 있는 부대를 지정하여 그에 상응한 권한을 부여하는 근거가 모호하다.

평상시 지역책임군은 각각의 지휘계통에서 재난관리 지원활동을 통제하고 있어 부대 특성을 고려한 통합된 재난관리 지원활동이 이루어지지 않고 있다. 지역책임군이 지방자치단체를 지원할 경우 지역안전관리위원회는 시·군·구 행정단위를 중심으로 편성되어 있다. 반면에 지역책임군은 행정단위보다는 전시 기본임무를 고려하여 배치되어 있어 지방자치단체와의 협조체계 유지가 모호하다. 각 부대의 재난대책본부도 부대별로 별도 유지

90) 육군교육사령부, 『지상작전(수행교리)』 (대전 : 육군교육사, 2003), p.9.

함으로써 지방자치단체가 운용하는 지역재난안전대책본부와 협조가 되지 않아 마찰이 발생할 가능성이 있다. 따라서 지역책임군의 지원활동에 대한 지방자치단체와 지휘체계상의 혼란으로 지원업무의 비효율이 예상된다.

(2) 협력체계

재난발생시 지방자치단체는 인력과 장비의 신속한 투입이 가능하도록 관련 법률로 규정된다. 지방자치단체는 민방위기본법에 근거하여 민방위사태 발생시 민방위대를 동원할 수 있고, 예비군은 통합방위법에 근거하여 작전동원이 가능하다. 그리고 훈련된 인원과 장비를 보유하고 있는 군은 재난 및 안전관리 기본법에 의거 신속한 투입이 가능하다. 그러나 지역책임군이 국군조직법에 근거하여 자동적 개입이 제도적으로 보장되지 않은 상태이다. 즉 재난관리 책임기관별 관련법에 근거하여 통제되고 있다. 결국 민방위대, 경찰, 지역책임군이 각기 다른 법률체계에 의해서 동원될 수밖에 없음으로 상호 협력체계가 구축되지 않아 효율적인 재난관리 활동이 저하된다.

(3) 예비군 운용

향토예비군 설치법에 의하면 예비군은 동원예비군⁹¹⁾, 향방예비군⁹²⁾, 민방위대⁹³⁾로 분류한다. 동원예비군은 전시 전방상비사단의 충원자원으로 활용되고 향방예비군은 향토방위작전에 활용된다. 이들은 모두 중앙정부 통제 하에 운용된다. 그러나 예비군의 관리, 육성, 지원은 지방자치단체 책임 하에 이루어지고 있다.⁹⁴⁾ 예비군의 훈련과 동원, 작전활동은 지역책임군 책임 하에 이루어짐으로써 지방자치단체와 지역책임군의 조직 및 운용체계가 이원화 되어 있다.

국방부장관은 군의 지휘계통에 따라 수임군부대장⁹⁵⁾에게 예비군 업무

91) 동원지정 예비군은 전시 군부대 중·창설 요원으로 우선 활용하며 동원이전에는 향토방위작전에 참여함. 간부는 전역 후 1~6년차, 병사는 전역 후 1~4년차를 대상으로 편성함.

92) 동원미지정 예비군은 지역 향토방위작전에 참여함. 간부는 전역 후 7~8년차부터 연령정년 전까지, 병사는 전역 후 5~8년차를 대상으로 편성함.

93) 대한민국 국민인 남자(20~45세)이고 여자는 지원자로 편성함.

94) 국방부, 『예비군 실무편람』 (서울 : 국방부, 2002), p.5.

95) 향토방위통합예비군 설치법 제14조에 의하여 예비군의 지휘 및 관리, 운영에 관하여 참모총장에

전반을 지휘·감독할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 지역·직장예비군을 편성할 인원이 발생하는 경우 시장·군수·구청장이 관할 지방병무청장에게 예비군 편성 계획서를 신청한다. 지방자치단체장은 예비군을 최초 편성 단계에서부터 창설목적에 맞게 조직하고 있다. 창설 후에는 자원관리와 상황발생시 전력발휘가 용이하도록 방위협의회 지원 하에 운용된다.

평상시 예비군조직을 효율적으로 관리하기 위하여 광역시·도 단위에는 향토사단이 편성된다. 기초자치단체인 시·군·구 단위에는 예비군 관리조직인 전개대대, 해안대대, 관리대대가 편성되며 읍·면·동 단위에는 예비군 중대가 편성된다. 이와 같이 시·군·구 기초 자치단체 단위에 예비군 조직이 상비군 식으로 편성되어 있어 예비군의 특성에 부합된 지휘통제가 곤란하다.

예비군은 상비군과 달리 민간인 신분으로 훈련일정을 선택하여 훈련한다. 지역, 연령 등이 다양하고 상비군 복무를 마친 사람들로서 정규군보다는 고령이고 평상시에 모든 조직관리가 행정조직을 통하여 이루어지는 특성을 가지고 있다. 따라서 지역책임군에 의한 군대식 조직으로는 효율적인 재난지원 활동이 어렵다.

2. 업무 수행과 교육훈련 측면

1) 군 피해와 취약성 증가

최근 5년간 자연재난 피해현황은 [표 4-5]에서 보는바와 같이 1,408건이고 피해금액은 792억 원이다. 대부분 피해는 육군부대에서 발생하였다. 이는 해·공군부대, 국방 직할부대가 주로 도시지역에 위치하고 재난대비가반이 갖추어진 반면에 육군부대는 대부분 면소재지 이하지역, 오지 및 산악지역에 위치하다보니 상대적으로 피해가 많이 발생하였다.

건의에 의거 국방부장관으로부터 권한을 위임받은 여단급 이상의 부대의 장임.

[표 4-5] 자연재난 피해 현황

구 분	계	육 군	해 군	공 군	국방부직할
계	791.9억원(1,408건)	689.7억원(1,305건)	76.7억원(2건)	17억원(36건)	8.5억원(15건)
‘04	28.3억원(9건)	25.7억원(85건)	-	2.6억원(4건)	-
‘05	80.9억원(254건)	76.1억원(240건)	3.5억원(12건)	1.3억원(2건)	-
‘06	605.1억원(752건)	519.3억원(707건)	65.3억원(8건)	131억원(30건)	7.4억원(7건)
‘07	45.8억원(213건)	38.2억원(203건)	6.8억원(5건)	-	0.8억원(5건)
‘08	31.8억원(77건)	30.4억원(70건)	1.1억원(6건)	-	0.3억원(1건)

* 자료 : “국방 재난관리 정보시스템”, <http://www.mnd.mil/index.jsp>
(2009.9.10 검색)

군에서는 자연재난을 방지하기 위하여 [표 4-6]에서 보는바와 같이 사전에 2,831개소의 취약지역을 선정하여 집중관리를 하고 있다. 하계에는 침수, 유실 산사태, 전도, 붕괴지역 등 2,085개소의 취약지역이 있으며, 동계에는 결빙, 눈사태 지역 등 746개소가 있다.

[표 4-6] 등급별 취약지역 현황⁹⁶⁾

구 분	계	위험지역	준위험지역	관심지역
계	2,831	117	441	2,273
육군부대	,953	74	356	1,523
해군부대	108	22	48	38
공군부대	599	21	25	563
국방부직할부대	171	-	12	159

* 자료 : “국방 재난관리 정보시스템”, <http://www.mnd.mil/index.jsp>
(2009.9.10 검색)

96) 위험지역이란 하계에는 호우/태풍 경보 전 사전대피지역, 동계에는 10cm 이상 적설시 고립지역이나 30cm 이상 적설시 붕괴우려로 병력 대피시설을 의미함. 준위험지역이란 하계에는 호우/태풍/홍수 경보시 연(대)대장 판단에 의거 대피지역, 동계에는 폭설주의보 발령시 병력과 차량 통제지역을 의미함. 관심지역이란 하계에는 기타 취약지역, 동계에는 병력과 차량통제지역을 의미함.

4,006개의 특정관리 대상시설을 [표 4-7]에서 보는바와 같이 선정하여 관리하고 있다. 416개의 시설물분야는 주로 도로시설과 토목공사장 이다. 3,590개의 건축물분야는 주거시설, 행정시설, 다중이용시설 등이다. 이와 같은 취약지역과 특정관리 대상시설 등 매년 증가하고 있으나 이를 정비·보수하기 위한 예산은 충분하지 못해 어려움을 많이 겪고 있다.

[표 4-7] 특정관리 대상시설 현황⁹⁷⁾

구 분	계	중점관리시설				재난위험시설		
		소계	A급	B급	C급	소계	D급	E급
계	4,006	3,898	1,227	1,883	788	108	75	33
시설물	416	391	74	193	124	25	18	7
건축물	3,590	3,507	1,153	1,690	664	83	57	26

* 자료 : “국방 재난관리 정보시스템”, <http://www.mnd.mil/index.jsp>
(2009.9.10 검색)

2) 재난관리 조직과 인원편성 부족

재난이 발생할 우려가 있거나 발생시 국방부, 각군본부, 직할부대와 기관, 연대급 이상 부대에서는 재난대책본부 및 재난대책상황실을 설치 운용한다. 이때 재난관리에 대한 임무수행은 공군본부와 미군은 평시 작전부서에서 주관한다. 반면에 국방부, 육군·해군본부, 1·3군사령부, 2작전사령부는 군수부서에서 주관한다. 그리고 편성인원도 부대별 여건에 따라 약간씩 차이를 보이고 있다.

재난이 발생할 경우에만 군수부서에서 주관하여 임무를 수행함에 따라 초기단계에서 준비와 상황파악에 많은 시간이 소요된다. 이를 방지하기 위하여 1단계는 작전부서의 지휘통제실에서 주관을 하고 2단계와 3단계는

97) A급은 현재는 문제가 없으나 정기점검이 필요한 상태, B급은 경미한 손상이나 양호한 상태, C급은 보조부재에 손상이 있는 보통의 상태, D급은 주요부재에 진전된 노후화 또는 구조적 결함상태, E급은 주요부재에 진전된 노후화 또는 단면손실로 위험한 상태를 의미함.

군수부서에서 주관하도록 임무를 변경하였다. 그러나 평시 운영하지 않다가 재난발생시만 재난대책본부 및 상황실을 운용하다보니 임무수행에 필요한 장비와 물자준비, 인원편성 등에서 많은 시행착오가 발생하고 있다.

해군본부의 경우 평시 재난예방업무는 군수부서가 수행하고 재난대책본부가 개소되면 재난업무를 정작부서가 주관이 되어 수행한다. 재난상황이 종료가 되면 피해복구와 후속조치는 군수부서에서 수행하고 있다. 그리고 재난상황 보고시 정작부서에서는 참모총장에게 보고하고, 군수부서는 최종 보고를 국방부로 보고하는 등 혼란스러운 면이 존재하고 있다.

군단급 이하 부대의 경우 재난을 전문으로 담당하는 조직과 인원이 부재하여 제대별 군수장교가 겸임하고 있다. 재난 특성상 연중 지속적으로 발생하는 것이 아니므로 특정한 시기와 상황에서만 집중적으로 업무를 수행하다 보니 상대적으로 재난업무를 부실화될 우려가 있다. 따라서 상황실 전담인력과 제대별 재난전담부서 규모를 확대하고 인원 보충이 절실한 실정이다.

3) 관·군 재난협조 능력 부족

재난발생시 원활한 협력체계 구축을 위하여 2005년 8월 22일 국방부와 중앙재난안전대책본부 간의 ‘재난협력체계 구축을 위한 협정서’를 체결하였다. 이를 근거로 광역시·도 및 시·군·구의 재난관리조직과 재난지원을 담당할 협력부대 간에도 체계적이고 효율적인 재난지원을 위하여 248개 지역의 시·도와 시·군·구가 197개의 군부대와 세부 협정서를 체결하였다.⁹⁸⁾

이를 통하여 유류와 소요비용 등 제반 지원문제에 관련하여 세부적인 합의를 명문화하고 군의 지원 범위와 한계에 대한 상호 합의된 기준을 마련하였다. 그러나 중앙 및 지역의 종합상황실과 군부대 지휘통제실과 1대1 대응이 되지 않아 동일 군부대의 지원을 받는 2개 지방자치단체에 재난발생시 지원능력이 반감될 수밖에 없고 일부부대는 중복지원으로 업무 부담이 가중되고 있다. 2006년 태풍 ‘에위니아’ 피해로 재난지원시 충북 진천

98) 국방부, 『2008년도 국가안전관리집행계획(1)』 (서울 : 국방부, 2008), p.20.

군, 괴산군, 음성군의 지방자치단체들은 서로 우선하여 지원해 줄 것을 요청하였다. 그리하여 한곳에 집중투입하지 못하고 지방자치단체별로 분산지원하였다. 이처럼 지방자치단체 간의 이해 갈등 조정·통제기능 마비와 군의 분산지원 혹은 중복지원이 문제점으로 대두되었다.⁹⁹⁾

지방자치단체의 재난대책본부에서 설치하는 현장지휘소의 능력이 부족하다. 모든 지원조직들에게 재난상황을 알려주고 명확한 임무부여, 활동범위와 내용, 지원 및 제한사항 등을 주지시키고 모든 협조관계가 현장지휘소에서 이루어져야 한다. 현장지휘소에서의 협조체계가 정립되어야 다양한 지원조직들이 단일 지휘체계로 통합될 수 있으며 지원활동의 중복이나 누락을 방지하고 보다 효율적인 재난지원이 될 수 있을 것이다.

그동안 많은 재난현장에서 유관기관들 간의 공조체계가 미흡하였다는 점이 지적되어 왔다. 여러 가지 원인들이 제기되었지만 무엇보다도 지휘 및 통신체계의 결함이 큰 원인이라고 판단된다. 특히 현장에서 의사전달이 불가능하거나 잘못되어 지원부대의 장비와 인력이 충분히 활용되지 못한 사례가 많다. 군은 자체적으로 유선과 무선에 의한 지휘통신망을 유지 및 관리하고 있어 상황전파와 병력통제 등에 효율적으로 활용하고 있다. 반면에 지방자치단체와 군부대 간 동일한 유·무선망이 완비되어 있지 않아 신속한 재난지원이나 긴급구조가 제한되고 있다.

4) 국가와 국방 재난관리 정보시스템 연계 미흡

일련의 대형 사고를 계기로 안전에 저해하는 각종 위험요소를 사전예방에서부터 사후처리까지 국가 재난관리의 전 분야를 효과적으로 지원할 수 있는 국가 재난관리 정보시스템의 구축 필요성이 대두됨에 따라 2006년도에 소방방재청 주관으로 이를 구축하였다. 국가 재난관리 정보시스템은 재난을 포함하여 각종 위험요소에 대한 사전예방과 함께 재난발생시 신속한 대응으로 피해감소와 사후복구 업무를 지원할 수 있도록 중앙 및 지방자치단체, 관련기관을 상호 연계한다.¹⁰⁰⁾

교육과학기술부, 국토해양부, 기상청, 한국도로공사, 국립공원관리공단

99) 최진중, 전계서, p.95.

100) 최웅길, “정보화 사회의 재난관리 효율화 방안”, 연구논문(국방대학교, 2008), p.30.

등 40개의 행정부서와 관련기관이 재난관련 정보 D/B 구축하여 공동 활용이 가능하다. 이 시스템은 예방·대비 관리시스템, 대응관리 시스템, 복구관리 시스템으로 구성된다. 행정부서와 관련기관별 탑재 내용을 살펴보면 소방방재청은 일일상황 정보, 피해와 복구 현황, 재난위험지구 현황 등이며 기상청은 기상예보와 특보, 지진발생 현황, 각종 방재기상 정보 등이다. 국방부는 군내 재난취약지역 현황, 특정관리대상시설 현황 등을 탑재하여 관련기관별 상호 정보를 공유하고 있다.

국방부는 자체적으로 국방 재난관리 정보시스템을 운용하고 있으며, 동시에 각군본부도 독자적인 재난관리 정보시스템을 구축하여 관리하고 있다. 그러나 근본적으로 국가 재난관리 정보시스템과 연동이 불가하다. 연동이 안 되는 가장 기본적인 문제는 보안문제이다. 보안문제가 해결이 안 되는 상황에서 국가 재난관리 정보시스템과 연동시킬 경우에 발생할 수 있는 군 비밀 누출을 우려하고 있다. 이를 위반 하였을 경우 군사기밀 보호법에 의거 처벌을 받는다.¹⁰¹⁾ 국가 재난관리 정보시스템과 연동이 되지 않아 지진해일과 같은 긴급사태가 발생할 경우에 실시간 전파가 곤란하여 군은 막대한 피해를 입을 수 있다. 군에서 운용중인 국방 재난관리 정보시스템은 국방부로부터 각급 제대를 거쳐 말단 병사까지 전파 및 보고가 될 수 있는 시스템이다. 그러나 국방부와 각군본부가 서로 다른 메뉴와 양식으로 구성되어 각종 긴급 상황의 전파, 예방과 대응 업무, 긴급구조, 복구와 구호 등을 실시간에 활용하기가 제한된다.

소방방재청은 군에서 국가 재난관리 정보시스템과 접속이 보안문제로 상호연동이 불가하다고 판단하였다. 그리하여 2007년 7월에 합참 상황실 등 군단급 이상 30개 부대에 인터넷 전용 PC를 설치하여 국가 재난관리 정보시스템에 접속하도록 조치하였다.¹⁰²⁾ 재난발생시 행정부서와 관련기관, 지방자치단체의 재난정보를 공유하고 각종 D/B를 획득하며 신속한 상황전파가 가능해짐에 따라 재난업무 수행이 보다 용이해졌다. 그러나 실제

101) 군사기밀보호법 제 10조(군사기밀의 보호조치 불이행시 2년 이하 징역), 제11조(부당한 방법의 탐지, 수집시 10년 이하의 징역), 제12조(탐지 또는 수집한 기밀을 누설시 1년 이상 징역), 제13조(업무상 지득한 기밀을 누설시 3년 이상 징역), 제14조(과실 누설시 2년 이하 징역 또는 300만 원 이하 벌금)

102) 인터넷 주소는 <http://www.safeworld.go.kr/입>.

로 신속한 상황 파악과 조치해야 하는 연대 및 대대급 부대까지 설치되지 않아 해당지역 지방자치단체와 관련기관의 업무협조는 제한되고 있다.

5) 재난관련 교육훈련 부족

재난관리를 효율적으로 수행하기 위해서는 이에 상응하는 교육훈련이 필수적이다. 재난 및 안전관리 기본법에 의해 국방부가 재난관리책임기관으로 지정됨에 따라 2006년부터는 재난관리 교육훈련을 체계적으로 실시하고 있다. 교육대상은 양성교육, 보수교육, 부대교육, 전문교육으로 구분하였으며 교육수준도 차등화 하였다.

(1) 양성교육

양성교육 과정에서는 초급교육 내용 중 전부 또는 일부를 신분별로 교육할 수 있도록 교육지침을 설정하고 있다. 초급교육은 재난의 개념과 종류, 재난환경, 재난관리업무 수행체계를 이해하고 재난지원시 안전수칙과 행동요령을 숙지하고 현장출동 장비으로서 임무수행절차를 숙지해야 한다.

이를 위해 장교는 초급교육의 교육내용 전부를 양성기간 중 6시간 이상 실시해야 한다. 준사관 및 부사관은 초급교육의 교육내용 중 선택하여 2시간 이상 실시해야 한다. 병사는 재난의 개념과 종류를 이해하고 재난지원시 안전수칙과 행동요령을 부대 교육훈련시 활용해야 한다.¹⁰³⁾

그러나 이 교육지침을 준수하면 다음과 같은 문제점이 있다. 첫째, 병사의 경우 부대 교육훈련시 실시할 내용을 양성과정에서 제시하고 있다. 재난의 개념과 종류, 재난지원시 안전수칙과 행동요령 교육보다는 오히려, 산사태 징후와 발견시 조치요령, 긴급대피시 행동요령, 주둔지 화재와 산불 진화시 안전수칙 등 야전부대의 요구를 충족시켜야 한다. 둘째, 준사관 및 부사관의 경우 필수내용을 제시하고 과도하게 위임하여 사실상 지침을 부여하지 않고 있다. 셋째, 장교의 경우 사관학교 교육의 특성을 고려하지 않고 야전실무 위주로 교육내용을 제시하여 장차 재난관리 분야에 대한 잠재역량을 계발하는데 부족하다고 판단된다. 오히려, 야전실무 분야는 보

103) 국방부, “재난관리 군내 교육현황”, 『국방재난관리 업무편람』 (서울 : 국방부, 2006), p.185.

수교육에서 담당하고 안전보장학 또는 재난관리론 등 학문적으로 접근하는 것이 장기적인 안목에서 보다 효과적일 것으로 판단된다.

(2) 보수교육

보수교육 과정에서는 중급교육 및 고급교육 수준의 교육을 실시해야 한다. 중급교육 수준이란 자연재난 발생요인과 특성을 이해하고 재난관리 규정을 숙지하며, 현장출동시 중간지휘관 및 재난대책본부 요원으로서 임무수행절차를 숙지해야 한다. 국가적 재난시 지원의 필요성과 지원체계를 이해해야 한다. 고급교육 수준이란 인적 및 사회적 재난 발생요인과 특성을 이해하고 현장출동 지휘관으로서 임무수행절차를 숙지해야 한다. 국가적 재난시 군의 지원방향과 국가 위기 및 재난관리체계를 이해해야 한다.

이를 위해 국방대학교 교육과정의 장교는 고급교육의 내용 전부를 6시간 이상, 각군대학 장교는 고급교육의 내용을 선택하여 3시간 이상, 고군반 장교는 중급교육의 내용을 선택하여 2시간 이상, 초군반 장교 및 준사관은 각 학교기관 실정에 맞게 내용을 선정하여 교육을 받아야 한다. 부사관은 중급교육의 내용을 선택하여 1~2시간을 교육받아야 한다.

그러나 이 교육지침을 준수하면 다음과 같은 문제점이 있다. 첫째, 중급과정과 고급과정에서 제시한 교육지침이 개념적이다. 중급과정 수준의 교육내용은 대위급 이하의 장교와 부사관을 대상으로 하고 있다. 이들에 대해서는 중대급 이하제대에서 실시해야 할 재난관리 활동에 초점을 두어야 하나 자연재난의 발생 요인과 특성, 국가적 재난시 군 지원의 필요성 등 이론적 배경을 이해하는데 치중하고 있다. 현장출동 중간지휘관과 재난대책본부요원으로서 임무수행 절차에 관한 사항은 위관장교 이하의 간부에게는 직무와 직접적인 연계성이 낮다. 둘째, 육군대학 이하의 보수과정에 대한 교육내용은 각 학교 기관별 특성에 따라 선택적으로 구성할 수 있도록 위임하고 있다. 초군과정과 준사관 과정의 경우에는 각 학교기관의 실정에 맞게 임의대로 교육내용과 교육시간을 편성하고 있다.

(3) 부대교육훈련

부대 교육훈련은 대대급 부대 단위로 재난취약시기별(3월, 5월, 11월) 또는 필요시 이론교육, 지휘조훈련, 실제훈련으로 실시해야 한다. 교육훈련내용은 부대별·지역별·계절별 특성을 고려하여 지휘조 훈련과 실제훈련을 부대 자체로 실시하되 주기적인 민·관·군 합동훈련을 실시해야 한다.

그러나 이 교육지침을 준수하면 다음과 같은 문제점이 있다. 첫째, 재난취약시기별로 실시되는 정기적인 훈련을 제외하고 수시교육에 대한 적절한 세부 교육훈련 내용이 너무 개략적이다. 물론 해당부대 지휘관이 자기부대의 재난관련 수준을 잘 파악하여 부대교육훈련을 시키면 문제가 없으나, 그렇지 못할 경우에는 오히려 타 업무에 우선하여 생략될 여지가 있다. 둘째, 군 재난관리를 위한 교육체계에 대한 기준은 설정되었으나, 실무부대에서는 재난지원이 증가됨에도 불구하고 정규과목으로의 편성은 미약하다. 재난관리를 전담하는 교관도 없으며 교육보조재와 교재도 부족하다.

(4) 전문교육

전문위탁교육은 중앙소방학교, 중앙 119구조대(특수사고 대응), 기상청, 서울 소방학교, 민방위 교육관 등에서 각 과정별로 연평균 185명이 위탁교육을 수료하고 있다.¹⁰⁴⁾ 전문 관리자 양성은 각종 재난발생시 대응 및 복구단계에서 유용한 자원으로 활용될 수 있으나, 재난관리 전 단계를 관리할 수 있는 관리자 양성에 대한 소요는 충족시키지 못하고 있어 다음과 같은 문제점을 내포하고 있다.

첫째, 119구조대 훈련시설에 위탁교육을 실시하는 긴급구조요원 교육의 경우 동계수난 구조훈련, 특수항공 구조훈련, 생화학테러 대응훈련, 인명탐색 장비훈련, 방사선 안전관리, 화학사고 대응 등과 같은 특별구조 훈련분야는 군이 더욱 전문화되어 있다. 특히 심해구조, 탐색구조 등과 같은 일부 분야에서는 인력, 장비, 수준 등이 오히려 군의 능력이 민·관의 능력보다 우수하며, 민·관에서 군의 수준과 같은 능력을 갖추기는 어려울 것으로 판단된다. 둘째, 전문가를 양성하기 위한 프로그램이 다양하지 못하고 민간부문의 재난관련 교육프로그램의 활용도 저조하다.

104) 국방부, “재난관리 대외 위탁교육 세부현황”, 『국방재난관리 업무편람』 (서울 : 국방부, 2006), p.187.

3. 재난관련 자원 확보와 예산 측면

1) 재난구조부대의 구조능력 부족

군은 국가적 재난발생시 효율적인 구조지원을 위한 일반재난구조부대, 전문재난구조부대 그리고 탐색구조부대 등을 운용하고 있다. 이들 부대는 임무특성에 따라 적절한 장비와 물자를 보유해야만 효과적인 임무 수행이 가능하다. [표 4-8]에서 보는바와 같이 재난구조부대별 장비와 물자 인가 기준을 보면 구조부대별 임무특성이 반영되지 않았다.

[표 4-8] 구조부대별 인가기준

구 분	품 명(44종) (물자23종, 장비21종)	부대별 구성품 인가		
		일반 재난	전문 재난	탐색 구조
일반 구조용(5종)	로프총 외 4종	보유	보유	보유
구조물 해체용(9종)	유압엔진펌프 외 8종	보유	보유	보유
구호자 보호용(7종)	산소호흡기 외 6종	보유	보유	보유
환자 보호용(종5)	척추보호대 외 4종	보유	보유	보유
폭발, 붕괴, 화재, 독가스 사고 구조용(11종)	특수재난구조 장비셋 외 10종	미인가	보유	보유
수난 구조용(7종)	구명부환, 부표 외 10종	미인가		보유

* 자료 : 권헌철 외, “재난유형별 지원장비/물자 적정소요 판단”,
연구보고서(국방부, 2008), p.75

일반재난구조부대에 폭발, 붕괴, 화재, 독가스사고 구조용 장비와 물자가 미인가 되었다. 수난구조용 장비와 물자는 일반재난 및 전문재난구조부대에 미인가 된 것을 제외하고는 부대별로 동일한 인가기준을 설정하고 있다. 특히 최근의 일반재난구조는 보다 전문화된 119구조대가 전담하는 추

세를 반영하여 군의 일반재난구조부대가 헌병부대 위주로 편성됨에 따라 인가기준 조정이 요구된다.

모든 전문재난구조부대 및 탐색구조부대에 부대의 위치와 특성을 고려하지 않고 똑같은 장비와 물자를 구비하는 것은 비합리적이다. 어느 부대는 산악지형이 많을 수도 있고 강이나 바다가 많은 수도 있고 도시지역과 공장지역에 인접한 부대가 있을 수 있다. 이러한 부대들은 그 부대 주위와 소요에 맞는 구조장비를 갖추는 것이 합리적이거나 현재는 그러하지 못하다.

2) 재난유형별 복구장비와 물자 확보 미흡

1970년대 이전에는 주로 국토개발 참여형태의 대민지원이었으나 1990년 이후에는 재난구조 및 지원활동 중심으로 수행하고 있다.¹⁰⁵⁾ 2000년~2006년 재난지원 실적을 보면 병력 4,66,200명, 장비 134,841점을 지원하였다.¹⁰⁶⁾ 지금도 태풍·수해·호우발생시 인명구조, 대민진료, 방역과 소독, 가옥정리, 도로와 제방복구, 하우스복구, 농경지복구, 오물제거 등 다양한 형태의 재난지원을 실시하고 있다.

군에서 실시한 재난지원의 대부분은 비교적 단순작업으로 이뤄지고 있으며, 장비와 물자도 유형별로 지원하기에 적합하지 않다. 따라서 각종 재난시 필요한 복구장비와 물자의 부족하여 재난지원의 효율이 낮고, 병사들의 피로도 심해짐으로 전투력 손실도 발생할 수 있다. 장비지원의 경우도 공병대대에서 보유한 장비만으로는 피해지역의 복구에 효율적으로 대처하기에는 어려운 실정이다.

예를 들어 2007년 태풍 ‘나리’가 제주도를 피습하여 사망 13명과 2,263동의 주택피해, 선박 17척이 피해를 발생함에 따라 피해복구를 실시하였다. 시행초기에 거의 전투복과 전투화 착용하고 간단한 장비와 물자만 휴대한 상태로 현장에 투입되었다. 태풍피해에 따른 필요한 복구장비와 물자가 부족하여 복구가 상당히 지연되었으나, 제주도청으로부터 지원을 받아 해결하였다. 개인지급품으로는 보안경, 장갑, 마스크, 장화, 썬 크림, 스티로폼, 옷걸이, 세면도구 등을 지급받았다. 부대지급품으로는 삽, 곡괭이 들것, 절

105) 조영진, “군의 사회 및 경제적 기여도 연구”, 연구보고서(한국국방연구원, 2006), p.100.

106) 국방부, “대민지원 현황”, 『국방재난관리 업무편람』 (서울 : 국방부, 2006), p.190.

단기, 안전모, 각종 의약품, 비품 등을 지원받아 성공적으로 복구지원임무를 완수하였다.¹⁰⁷⁾

3) 재난관련 예산 부족

재난지원을 위한 병력과 장비 운용에는 반드시 예산의 뒷받침이 필요하다. 그러나 재난의 불확실성과 예측의 어려움으로 인해 예산편성에 있어서 문제점이 발생한다.¹⁰⁸⁾ 군이 재난지원을 할 경우 소요되는 인력에 대한 식사 또는 장비운용에 따른 비용 등이 해결되지 않는다면 군은 정상적인 부대 운영을 위해 적극적인 재난지원이 제한 될 수밖에 없다.

유류와 장비 용에 대한 정산은 협력부대와 지방자치단체간의 협정서에 의해 이루어지고 있으나, 이 협정서 이외의 상황에 대해서도 군과 지방자치단체간의 협조는 정리되지 않았다. 예를 들어 군 내부의 실수로 하천에 유류가 유출되어 지방자치단체로부터 오일펜스, 흡착포 등을 지원받아 사용할 경우 군에는 이런 분야의 예산이 없기 때문에 정산에 어려움이 있다.

재난발생시 군 내 피해를 최소화하고 군 재난관리 역량을 강화하기 위하여 2007년 ‘재난 및 안전관리’라는 예산 항목을 신설하였다. 이 예산은 재난 취약요소 해소를 위해 재난예방공사 및 자재 보수, 재난관리용 장비와 물자 확보, 재난상황실 운영 등을 위해 사용할 수 있게 되었다. 2007년도에 총 8.14억 원이 반영되어 재난예방공사 및 자재 보수에 6.29억 원, 재난관리용 장비와 물자 확보에 1.25억 원, 재난관리 활동비로 0.6억 원을 사용하였다. 2008년도에는 35억을 요구하였으나 13억 원 조정되어 소요에 대비하여 부족하게 반영되고 있다.

따라서 2,831개소의 재난 위험지역에 대한 예방공사가 제한되어 각종 자연재난시 인명 및 시설의 피해가 우려되고 있다. 1996년~1997년에 재난구조부대에 초도 보급되어 운영되어온 인명구조용 장비와 물자가 노후되어 성능불량과 작동률 저하 등 문제점이 증가하고 있다.

107) 제주방어사령부, 『태풍 피해복구 지원 교훈집』 (제주도 : 제주방어사령부, 2008), p.6.

108) 강병화, “재난발생 대비 민관군 재난관리체계 구축” 연구논문(국방대학교, 2007), p.44.

제 5 장 군의 재난관리와 지원능력 발전방향

제1절 국가 재난관리와 연계된 군의 재난관리체계 확립

군이 보유한 재난지원 자원은 국가자원의 일부이며 가장 조직적이고 효율적인 수단이다. 국가 재난관리와 연계된 군의 재난관리체계를 확립하기 위해 재난지원 조직과 협력을 강화, 재난관리체계 통합, 국가 재난관리 정보시스템과의 연동이 필요하다.

1. 재난지원 조직 및 협력 강화

1) 재난지원부대 편성 운용 보완

재난업무를 효과적으로 수행하기 위해서는 [표 5-1]에서 보는바와 같이 안전관리위원회, 재난안전대책본부, 긴급구조통제단 등 국가 재난관리조직과 군 지원부대가 1대1로 대응할 수 있도록 구축하는 것이 바람직하다.

[표 5-1] 행정부서와 군 지원부대 현황

재난관리조직	행정부서	지원부대
안전관리 위원회	중 앙	국방부
	시·도	사단급 협력부대
	시·군·구	대대급 협력부대
재난안전 대책본부	중 앙	국방부
	광역시·도	사단급 협력부대
	시·군·구	대대급 협력부대
긴급구조 통제단	중 앙	탐색구조부대
	광역시·도	일반재난구조부대
	시·군·구	일반재난구조부대

* 자료 : 이용문 외, “국방 재난관리정책 발전방향 연구”, 연구보고서 (한국국방연구원, 2005), p.25.

군은 국토방위이라는 본연의 임무를 수행해야 하므로 군 조직을 유지하면서 1대1로 대응 조직을 구축하는 것은 현실적으로 제한이 많다. 그러나 민·관·군 재난업무 수행을 위해 1대1 대응조직이 반드시 필요하다. 국방부와 관련된 행정부서 간에 이를 해결하기 위해 적극적으로 법적·제도적 검토가 필요하다. 최근의 행정체제 개편 논의¹⁰⁹⁾와 관련하여 이 문제를 총체적으로 검토해 보는 것도 하나의 방안이 된다.

합참은 탐색구조본부를 설치하고 육·해·공군부대를 탐색구조부대로 지정하여 이들 부대를 통제한다. 그러나 합참에서 통제해야 하는 부대 수가 많고 출동대기에 따른 피로도를 고려하여 단계별로 대기부대를 구분하여 지정해야 한다. 긴급구조를 위해 일반재난구조부대인 헌병부대가 있으나 책임지역이 광범위하고 재난조치의 긴급성을 고려시 긴급구조가 상당히 제한된다. 재난이 집중적으로 발생하는 시기에는 필요시 대대급 단위로 편성된 5분 전투대기부대의 활용도 고려해 볼 수 있다.

2) 재난통제 단계 통일

행정부서의 재난통제는 준비단계, 비상단계 등 2단계로 되어 있으나 군의 재난통제단계는 준비단계, 경계단계, 비상단계 등 3단계로 구분된다. 군의 재난지원 목적이 국가적 재난을 지원하는 것임을 고려하여 행정부서에서 실시하는 재난통제단계로 통일하여 사용하는 것이 타당하다. 따라서 기상특보를 기준으로 예비특보 또는 주의보 발령시 준비단계(1단계), 태풍 정보 또는 대부분의 지역에 재난발생시 비상단계(2단계)로 크게 구분해야 한다. 필요시 군의 특성을 고려하여 준비단계 및 비상단계로 세분화하는 것도 가능할 것이다.

3) 재난현장에서의 지휘와 통신체계 구축

현장성에 기초한 재난관리 구축이 이루어질 때 통합재난관리 체계가 효율적으로 운용될 수 있다. 현장성은 재난발생시 예방·대비·대응·복구와 관련된 재난관리의 일차적 책임주체와 관련된 쟁점사항을 다룬다. 재난발

109) 경남일보(2009.8.26) 보도에 의하면 “정부와 한나라당은 2009년 8월 25일 시·군 통합 행정체제 개편과 관련하여 당정회의를 갖고 행정안전부는 통합 로드맵을 마련하였음.

생시 관리, 특히 대응의 우선책임은 해당 지방자치단체장에게 있다. 지방자치단체, 중앙정부는 모두 재난관리의 책임을 공유하는 것이며 함께 노력해야 하는 공동의 주체인 것이다.¹¹⁰⁾

재난 및 안전관리 기본법 제24조에는 재난현장에서 응급조치에 응하는 병력과 장비는 지역별 자치단체장 또는 긴급구조통제단장의 지휘를 받도록 명시되어 있다. 국가적 재난이 발생하면 매우 광범위한 지역에 피해가 발생함에 따라 군부대도 육·해·공군의 다양한 부대가 재난지원에 참여하게 된다. 지원에 참여하는 다양한 부대들의 지휘를 단일화하고 해당 지역대책본부와 유기적인 협조업무를 수행할 수 있도록 육·해·공군부대를 대표할 수 있는 선임지휘관을 지정해야 한다. 선임지휘관을 평소에 임명하여 둘 수도 있고 국가적 재난발생시 발생지역의 범위를 고려하여 별도로 임명할 수도 있다. 평소에 군의 선임 지휘관을 임명하면 평상시에 재난에 대비하여 해당 지역대책본부와 사전에 업무협조를 수행할 수 있으며, 민·관·군 합동훈련과 예방활동을 실시하는데 큰 도움이 될 것이다.

선임지휘관자과는 별도로 재난현장에서 지원부대를 지휘통제 할 수 있도록 현장책임자가 필요하다. 현장책임자는 군의 현장 사무소를 설치하여 지방자치단체의 현장 사무소와 연락을 유지하고 군부대 대표로서 조연과 지원을 한다. 현장책임자는 재난지원을 위해 현장에 투입되는 모든 육·해·공군 부대와 병력을 실질적으로 지휘통제 할 수 있는 권한을 가져야 한다. 그리고 적절한 참모들의 보좌를 받아 추가 지원사항 등을 파악하고 결심하며 재난 진행상황에 대하여 정기적 또는 수시로 상급부대에 보고하여 조치를 받아야 한다.

2007년 태풍 ‘나리’에 의해 제주도지역이 피해가 발생하자, 합참에서는 작전명령을 하달하였다. 제주방어사령관을 선임지휘관으로 임명하여 동년 9월 18일~10월 5일까지 예하부대와 지원부대를 작전통제하였다. 작전통제 부대의 숙영, 급식 등 전투근무지원을 제주도청과 협조하여 문제점을 해결하였다. 광범위한 피해지역을 고려하여 제주시, 서귀포시, 성산항 등으로 구분하여 현장책임자를 임명하여 재난지원을 실시한 경험이 있다.¹¹¹⁾

110) Schneider, Sandra K, “Flirting with Disaster : Public Management in Crisis Situations” (NY : M. E. Sharpe, Inc, 1995), p.36.

지방자치단체와 군부대 간에 서로 상이한 통신체계를 운용함으로써 효과적인 지원이 제한되고 있다. 소방방재청 주관으로 추진 중인 통합지휘무선망(TRS : Trunked Radio System)를 재난 협력부대까지 보급해 줌으로써 재난현장에서 일사 분란한 지원활동이 가능해 질것으로 판단된다. 이를 위해 필요한 장비나 주파수 확보, 통신망 구성 등은 지방자치단체의 재난대책 본부에서 추진하도록 협조를 해야 한다. 최근에 빈발하는 산불진화를 위하여 군용 헬기의 활용이 증가하면서 소방헬기와 군용 헬기의 통합운영을 위한 헬기간의 통신과 지상과의 통신망 구축 위해 노력을 해야 한다.

4) 지방자치단체장에 의한 지역책임군과 예비군 운용 개선

지방자치단체장은 지방자치제를 실시 이후 지역주민의 복지뿐만 아니라 생명과 재산을 보호하기 위한 적극적인 대비활동을 실시하고 있다. 따라서 지역책임군도 평상시 군사 활동의 범위를 지역주민의 안전을 위협하는 테러, 침투 및 국지도발대비 단계까지 포함하면서 이를 재난관리의 범주에 포함시켜야 한다.

이를 위해 지방자치단체가 주관이 되어 통합방위개념에 입각하여 지역책임군과 예비군을 지방자치단체를 중심으로 편성함으로써 지역주민의 안전을 보장해야 한다. 이를 위해 중앙정부와 지방자치단체 간 행정기능을 포함한 예비군의 조직과 관리에 관한 기능배분이 필요하다. 지역책임군과 지방자치단체 그리고 군과 지방자치단체 간 관련기능 배분과 운영개념을 재정립하고 원칙을 설정하여 그에 맞도록 운용체계를 발전시켜야 한다.

(1) 지역책임군 운용

우리나라 사단은 상비사단, 동원사단, 향토사단으로 분류한다. 상비사단과 동원사단은 중앙정부 통제 하에 전시증편되어 전방지역으로 이동하는 부대이다. 지역책임군(향토사단)은 전·평시 동일한 지역에 위치하여 전·평시 지역주민의 안전에 기여하는 것을 주 임무로 수행하는 부대이다.¹¹²⁾ 중앙정부가 지역책임군을 동원하지 않을 경우 지역책임군에 대한 운용권

111) 제주방어사령부, 전게서, p.47.

112) 전형우, 전게서, p.134.

한을 지방자치단체에 부여하여 위기사태 발생시 신속하게 대처할 수 있는 기능조정이 필요하다.

지방자치단체장에게 위기사태를 선포할 권한을 부여함으로써, 지방자치단체를 중심으로 신뢰성 있는 시스템이 구축될 수 있고 이를 기초로 위기대비계획이 실행되며 필요한 책임기관을 동원한다. 이는 지방자치단체장에게 평시 지역책임군의 운용과 훈련, 활동에 대한 권한을 부여하고 필요시 지역책임군을 동원하여 위기대비 활동에 신속하게 대응할 수 있는 체계로 발전해야 한다.

우리나라의 국방환경의 특수성, 지정학적 위치 등 국가안보의 일부분으로서 지역단위 통합방위가 중앙정부의 주 기능으로 인식되고 있고 군사방위에 대한 비중을 중시하고 있는 현실에 의해 제약을 받는다. 그러나 재난관리상황에서 지방자치단체의 능동적인 활동을 지원하기 위한 지역책임군의 운용에 관한 권한을 지방자치단체장에게 부여할 필요성이 있다.

지역책임군의 편성, 훈련, 운용에 따른 예산이 필연적으로 소요되기 때문에 지방의회도 관여한다. 원칙적으로 지방자치단체의 예산을 사용해서 지역책임군 운용체계를 발전시키면서 대규모 재난상황이 발생할 경우 중앙정부 차원에서 재난구조부대 파견, 복구 예산과 물자지원이 추가로 보장되어야 한다. 물론 지역책임군이 중앙정부 통제 하에 임무를 수행할 경우 즉시 지방자치단체장의 지역책임군 운용과 관련된 권한은 정지된다.

그러나 전시임무, 예산, 각종 법률적 제한사항을 제외하고 지방자치단체장이 지역책임군을 운용하는데 국회나 사법부로부터 침해를 받아서는 안 된다. 지역주민의 대표기관으로서 지역주민의 복지와 안전을 위해서 평상시 지역책임군 운용에 대한 권한을 법률에 반영하여 지방자치단체장을 중심으로 높은 신뢰성 시스템을 구축함으로써 기능 발휘가 가능해 질 것이다.

(2) 예비군 운용

재난발생시 지방자치단체는 지역책임군 뿐만 아니라 예비군을 적극적으로 활용해야 한다. 2007년 제주지역 태풍 ‘나리’에 의한 피해 발생으로 대대적인 복구를 위하여 재난동원령을 선포하였다. 향방예비군을 대상으로

6시간 동안 읍·면·동 집결지로 6,238명을 동원하여 재난복구에 활용한 경험이 있다.¹¹³⁾

현재 동원예비군은 예비전력 중 핵심자원으로 예비군 정책이나 기준 설정은 중앙정부에서 담당하고 있다. 이들의 평상시 운용권한을 지방자치단체에 부여하여 재난관리 등 위기상황발생시 동원하여 지역위기관리활동에 사용될 수 있도록 조직해야 한다. 이제 군사활동의 양상도 전시 대비위주에서 평상시 활동으로 변화하고 있다. 지역책임군의 재난관리 지원활동도 보편화되고 있음을 감안하면 재난관리 지원활동에 동원예비군을 활용하지 않을 이유가 없다.

평상시 지방자치단체는 지역책임군 뿐만 아니라 동원예비군을 포함하여 침투 및 국지도발, 재난관리와 같은 크고 작은 위기상황에 대비할 수 있도록 운용체계를 발전시켜야 한다. 예비군 또한 지방자치단체 직속으로 편성하여 유사시 신속하게 동원할 수 있도록 예비군 조직, 편성, 운용체계를 개선시키고 대응능력 향상을 위해 지방의회 차원에서 예비군 관련 예산을 공식화해야 한다.¹¹⁴⁾

평상시 지역책임군은 중앙정부의 임무를 부여하지 않을 경우 운용에 관한 권한을 지방자치단체장에게 부여한다. 이렇게 함으로써 지방자치단체장은 책임지역에서 긴급 상황발생시 지역책임군을 동원하여 신속히 조치할 수 있으며 지방경찰, 소방안전본부 등 책임기관과 협력하여 피해현장을 신속히 복구할 수 있다. 그리고 동원 미지정 예비군 뿐만 아니라 동원예비군, 기동대도 전시나 중앙정부에서 통제하지 않을 경우 지방자치단체장 책임 하에 육성하여 긴급 상황발생시 활용하는 체계로 개선해야 한다.

5) 재난관리 예측과 취약성 분석기법 적극 활용

국가적 재난에 대한 재난유형을 분석하여 예방과 대비의 우선순위를 결정하는 것이 필요하다. 재난유형을 분석할 때 홍수, 화재, 폭발 등 재난의 종류별로 그 대책을 수립하는 것보다 자연재난, 인적재난, 사회적 재난에 따라 재난을 유발하는 요인에 따라 분류하고 관리하는 것이 바람직하다.

113) 제주방어사령부, 전게서, p.10.

114) 전형우, 전게서, p.136.

자연재난은 오랜 기상관측과 피해를 입은 경험으로 인해 확률적인 예측은 가능하지만 대비에 많은 자원과 시간이 소요되고 피해가 매우 크다는 특징이 있다, 그리고 자연재난은 자연현상으로 말미암아 발생하므로 근본적으로 예방이 불가능하므로 그 피해를 줄이는 피해경감대책이 추진된다. 예컨대, 지진 발생을 막을 수 없으므로 내진설계와 시공을 하는 이치와 같다.

인적재난은 사회가 존재하는 한 발생의 개연성은 항상 존재하고 있지만 발생하는 장소와 규모, 피해정도를 예측하기에는 곤란하다. 또한, 고의 또는 과실, 기술과 지식의 부족으로 발생하지만 대부분 사람들은 이와 같은 인적 재난은 예방이 가능한 것으로 인식한다. 결국, 자연 및 인적재난 모두 발생 개연성은 예측이 가능하더라도 정확한 발생시간과 장소, 피해규모를 예측하기는 곤란하다는 것이다.

결국 재난위험의 예측은 위험 객관주의 입장에서 ‘재난위험 = 피해강도 × 발생빈도’ 라는 공식으로 산출할 수밖에 없다. 왜냐하면, 이런 객관적인 자료에 의해 위험을 예측해야지만 정치적, 사회적으로 설득이 가능하고 투자 가능한 재원이 할당되기 때문이다. 결국, 위험 객관주의에 의한 위험 예측의 결과가 사회적으로 얼마나 수용되는냐에 따라 재난관리의 효율성 체제가 달라진다고 할 수 있다.¹¹⁵⁾

(1) 재난예측과 취약성 분석

재난은 인간의 생활에 피해를 주기 때문에 재난이다. 아무리 강한 태풍이 불거나 지진이 일어나더라도 인간에게 피해를 주지 않는다면 그것은 한낱 자연현상일 뿐이다. 따라서 이와 같은 재난을 유발하는 현상이 일어날 때 어느 부분이 가장 입을 가능성이 큰가를 분석하는 것이 취약성 분석이라고 할 것이다. 재난을 예측한다는 것은 재난이 일정한 기간과 장소에서 발생할 확률과 그 재난이 발행하면 재난에 노출되어 피해 가능성이 있는 인명과 재산, 즉 위험노출 요소와 재난으로 손실을 입을 가능성인 취약성을 모두 합하여 예측하는 것이다. 따라서 ‘재난예측 = 발생확률 + 위험노출요소 + 취약성’의 관계에 있으며, 이들의 상관관계를 예측하는 것이라

115) 최진중, “위험사회의 재난관리능력”, 연구논문(국방대학교, 2006), p.103.

고 할 수 있다.

위험 노출요소의 분석은 당해 지역의 주된 재난유형에 노출된 인명과 재산의 피해 가능성을 분석하는 것이다. 예를 들면, 인구와 시설 밀집지, 상습 침수지역, 제방붕괴 우려지역, 대형화재 취약대상 등이 그것이다. 재난으로 인한 피해 가능성을 분석한다는 것은 재난 현상이 발생했을 때 피해를 유발하는 파괴의 매커니즘을 분석한다는 것이다, 예를 들어 홍수가 발생하면 주거지역이 침수되거나 수몰되며 댐과 제방이 붕괴되고 교통이 마비되어 고립 등 발생한다. 인적재난은 화재 및 붕괴, 추락, 침몰 등 이 파괴 매커니즘이다. 따라서 파괴 매커니즘을 연구하여 이를 보강하는 것이 재난의 예방대책인 것이다.

(2) 재난예방 우선순위 결정

재난을 예방하기 위한 우선순위의 결정과정은 재난유형, 빈도, 강도, 파괴 매커니즘 등을 파악하는 재난분석과 인구 시설 건물 등 재난에 노출된 요소의 취약성을 분석한다. 그리고 재난으로 인한 예상손실을 추정하는 위험분석의 과정을 거쳐서 예상손실이 큰 곳부터 재난을 예방하거나 피해를 경감하는 대책을 시행하고 대비하는 순서로 진행되는 것이 바람직하다

결국, 재난예방과 대비를 위한 우선순위를 결정하기 위해서는 예상피해가 크고 발생빈도가 높은 재난을 1순위로 한다. 그리고 개개의 재난의 발생에 대한 피해는 작지만 누적된 피해가 크고 발생빈도가 높은 재난을 2순위로 한다. 3순위는 발생빈도는 낮지만 예상피해가 큰 재난을 대상으로 하는 것이 바람직하다. 그러나 재난을 예방하기 위한 우선순위의 결정은 정치, 사회적 합의와 재정적인 지원에 영향 받음을 고려해야 한다.¹¹⁶⁾

2. 재난관리체계 통합

임무의 성공을 위해서는 여러 조직의 능력과 노력의 통합이 요구되고 있다. 이러한 요구(requirement)는 다양한 능력과 조직의 세트화로 효과적

116) 최진중, 전개서, p.104.

인 연합 및 합동작전을 할 수 있도록 반응할 수 있는 기회(response opportunity) 속에서 한정된 호기(shrinking windows)를 포착하는 것과 연관된다.¹¹⁷⁾

1994년 12월 1일 부로 평시 작전통제권¹¹⁸⁾이 전환됨에 따라 합참 주관 하 평시 교육훈련과 부대 운영 등이 가능해졌다.¹¹⁹⁾ 2012년 4월 17일 부로 전시 작전통제권이 전환되면 한국군에 대한 전·평시 작전지휘 및 통제를 합참에서 실시하게 된다. 따라서 육·해·공군부대에 대하여 직접적인 통제가 가능진다.¹²⁰⁾ 현재 국가 재난관리가 통합관리 체계로 운용됨에 따라 군에서도 재난관리를 통합관리 방식으로 전환해야 한다. 국가적 재난에 대한 재난지원과 응원, 긴급구조지원 등을 통합관리 할 수 있도록 일원화해야 한다.

현재 국방부의 재난대책본부와 재난대책상황실에서 각 군 협력부대와 일반재난구조부대로 지시되는 재난지원계통은 병력과 장비의 운용을 위해 합참의 통제가 있어야 한다. 합참의 탐색구조본부는 육·해·공군의 탐색구조부대를 제한 없이 바로 지시할 수 있는 구조로 되어 있다. 따라서 탐색구조뿐만 아니라 모든 재난지원을 위한 병력과 장비를 원활히 통제하기 위해 군령권을 갖고 있는 합참에 재난대책본부와 재난대책상황실을 설치해야 한다. 그리하여 육·해·공군의 탐색구조부대뿐만 아니라 협력부대와 일반재난구조부대까지도 제한 없이 지시가 가능한 체계로 전환될 수 있다.

새로운 재난관리체계가 구축이 되면 자연스럽게 국방부와 합참의 업무분장도 재정립이 된다. 국방부는 행정부서로서 재난관련 담당부서와 업무협조를 담당하고 국방재난관리 정책을 수립하는 것이 주 임무가 된다. 그러기 위해 국방안전관리집행계획의 수립, 예방활동, 긴급점검 및 복구활동을 담

117) 이명환 역, 『미국 미래 지휘 및 통제의 이해』 (서울 : 국방기술품질원, 2009), p.3.

118) 박휘락, 『자주국방의 조건 : 이론과 과제 분석』 (서울 : 아트미디어(주)·다넷, 2009), p.211 ; 지휘가 일반적인 용어임에 비해서 작전통제(Operational Control)는 군사적인 전문용어로서 군수, 행정, 군기, 조직 및 편성, 훈련 등에 대한 권한은 없이 임무의 달성을 위하여 필요한 내용에 한하여 권한을 행사하는 것을 의미함. 이것은 군이나 국가 등 소속이 다른 부대를 ‘일시적으로’ 그리고 ‘제한된 범위 내에서’ 통제한다는 의미임.

119) 국방부, 『한미동맹과 주한미군』 (서울 : 신오성기획), 2003, p.53.

120) “합참조직 17년 만에 대수술 착수”, <http://www.jcs.mil/boaed/download/fileD/55982> (검색일 : '08.9.17) : 합참 내에 합동군사령부를 편제하여 합참의장-합동군사령관-지상작전사령관, 해·공군 작전사령관 등으로 지휘 및 작전체계가 일원화돼 합동작전 수행능력을 높일 수 있음.

당하고 재난관리 관련 훈령, 규정 등의 통합 및 개정업무를 담당하게 된다. 국가적 재난발생시 합참의 재난대책본부와 재난대책상황실을 지원하고 재난관리와 긴급복구에 소요되는 예산의 편성과 확보에 주력한다.

합참은 재난지원의 주관부서로서 군의 재난대책본부와 재난대책상황실을 운영해야 한다. 재난에 대한 대비, 대응, 긴급복구를 지원하기 위한 병력과 장비의 운용을 통제한다. 탐색·긴급구조부대를 통제하고 출동대기태세를 유지하며 협력부대와 일반재난구조부대를 지휘한다.

군의 재난업무를 수행하는 주무부서도 지휘통일¹²¹⁾ 개념에 기초하여 공군 및 미군처럼 평시 작전임무를 수행하는 부서에서 주관하고, 군수부서는 지원임무를 수행하는 것이 타당하다. 그리고 군단급 이하 부대에 대해서는 재난을 전문으로 담당하는 재난관리 지원부서와 소령급 이하 장교로 전담인력 보강이 이루어져야 한다.

3. 국가 및 국방 재난관리 정보시스템과 연계

국가 재난관리 정보시스템은 재난예방, 상황감지와 전파, 재난대응, 구호와 복구를 실시간으로 파악할 수 있도록 각 행정부서와 관련기관과 연동체계를 구축하였다. 긴급사태가 발생시 군의 피해를 최소화하기 위하여 국가 재난관리 정보시스템으로부터 실시간으로 정보를 제공 받아야 한다. 따라서 군에서도 국가 재난관리 정보시스템과 연동이 되어야 한다.

현재 보안문제로 국가 재난관리 정보시스템과 국방 재난관리 정보시스템이 상호연동이 불가하기 때문에 소방방재청에서는 임시방편으로 사단급 이상 부대에 인터넷 전용 PC를 설치하여 활용하고 있다. 그러나 실제 행동화가 이루어지는 부대까지 설치되어야 한다. 전방지역은 연대급 부대까지, 후방지역은 대대급 부대까지 설치범위를 확대해야 한다.

국방 재난관리 정보시스템도 궁극적으로 국가 재난관리 정보시스템과

121) 합동참모본부, 합동작전 교범(3-0) : 지휘통일은 모든 부대가 공동의 목적을 추구하여 모든 부대의 운용을 지시하기 위해 필요한 권한을 가진 단일 지휘관 예하에 작전하는 것을 의미한다. 그러나 노력의 통일은 반드시 동일한 지휘구조의 일부분일 필요는 없지만, 공동으로 인식하는 목표를 향해서 모든 부대 간에 협조와 협동을 요구한다. 따라서 노력의 통일은 지휘통일의 필수적인 보완요소임.

연동이 되어야 하고 제대별로 통일된 메뉴에 의거 자동화되어야 한다. 국방 재난관리 정보시스템은 군 자체의 재난관리는 물론 지역사회의 재난지원을 위한 프로그램이 모두 포함되어야 하며 재난현장과 정보소통이 실시간으로 이루어져야 한다. 이를 위하여 국토해양안전부에 개발한 재난영상 전송 시스템¹²²⁾을 적극 활용해야 한다. 이러한 국방 재난관리 정보시스템 구축을 위해서는 막대한 예산과 시간이 소요될 것이나 현재 추진 중에 있는 국방개혁 2020과 연계하여 국가 재난관리 정보시스템과 보안문제를 해결해야 한다. 동시에 국방 재난관리 정보시스템도 제대별로 동일한 메뉴로 개발한다면 많은 예산과 시간을 절약할 수 있을 것이다.

제2절 국가적 재난에 대한 군의 지원능력 강화

군은 각종 재난으로부터 병력과 장비를 보호하고 전투태세를 유지해야 할 책임이 있다. 동시에 국가적 재난발생시 적극적으로 지원을 해야 한다. 이를 위해 재난지원 원칙과 판단 기준을 정립, 재난구조부대의 인명구조능력 강화, 재난유형별 복구장비와 물자를 확보해야 한다. 이러한 능력을 최대한 발휘할 수 있도록 지속적인 재난교육훈련을 실시하고 예산을 확보하여 이를 지원해야 한다.

1. 재난지원 원칙과 판단기준 확립

1) 재난지원 원칙

군의 재난관리는 재난에 대항하여 군의 전투력을 보전하고 지역주민들의 생명과 재산을 보호하기 위한 군의 제반 활동을 규정하는 제도적 장치라고 할 수 있겠다. 이러한 활동은 군의 모든 조직, 인원, 장비 및 물자, 교육훈련, 예산 등이 서로 복합적이고도 유기적으로 작용할 때 최대한의 성과를 거둘 수 있다.

122) 재난발생시 각 군(기관)의 재난담당자가 재난상황을 휴대폰을 이용하여 국방부로 보고함. 재난 현장상황을 신속히 파악하고 대처할 수 있도록 한 웹(web)기반 정보시스템임. 인터넷 주소는 www.u-safety.go.kr 임.

국가적 재난발생시 아무리 군의 역할이 강조된다 하더라도 외국군의 사례와 재난 및 안전관리 기본법에 명시된 바와 같이 군은 재난관리 주관부처 또는 지방자치단체를 지원하는 것으로 한정한다. 물론 프랑스와 같이 군부대에 재난관리 임무를 부여할 수 있지만, 신분만 군인이지 운용은 재난관리부처에서 한다는 점을 주목할 필요가 있다. 미국에서도 주정부 재난관리에 동원되는 주 방위군은 주지사의 통제 하에 있지만, 예비군은 주정부가 아닌 연방정부에 의해서 전적으로 통제된다.¹²³⁾ 나라마다 공통적으로 군의 국내문제 개입을 극히 제한하고 있으며, 이러한 정신적 바탕 때문에 재난으로 인한 대규모 피해에서도 군의 투입은 연방 및 주정부의 요청에 의해 엄격하게 통제되고 있다.

우리도 재난 및 안전관리 기본법에 명시된 바와 같이 국가적 재난발생시 재난지원기관으로서 중앙본부장이나 지역본부장의 요청에 특별한 사유가 없는 한 병력과 장비 동원요청에 대해 지원을 하거나 응급조치를 위한 지원 또는 응원요청에 지원 한다. 긴급구조지원기관으로 항공기와 선박 조난사고를 대비하여 탐색구조본부와 탐색구조부대를 설치 운용하여 긴급구조기관을 지원한다. 비록 군은 본연의 임무를 수행할 수 있도록 항상 전투준비태세를 완비해야 하므로 재난발생시 군의 지원은 제한적일 수밖에 없다. 그러나 군이 보유하고 있는 의무, 수송, 통신, 공병 등의 특정 능력을 최대한 활용함으로써 재난에 대한 지원기관의 역할을 수행한다.

동시에 군은 재난 및 안전관리 기본법에 명시된 바와 같이 재난으로부터 군의 전투력을 유지해야 하는 재난관리 책임기관으로서 임무를 부여받았다. 군이 직면하는 각종 재난에 대하여 예방, 대비, 대응, 복구 업무를 책임지고 수행해야 한다. 국방부는 각종 재난으로부터 군 병력을 보전하고 전투장비와 물자들을 보호하여 전투태세를 유지해야 하는 책임이 있다. 군은 어떠한 상황에서도 전투력을 유지하기 위한 노력해야 하며 이러한 노력은 지휘고하를 막론하고 군 지휘관의 주요한 책무이다.

군은 소규모 부대라 할지라도 철저하게 명령계통에 의해 움직인다. 어떠한 경우에도 군의 기본임무를 수행할 수 있어야 하므로 아무리 국가적

123) 한미연합군사령부, 『미군에 대한 이해』 (서울 : 한미연합사, 1999), p.60.

인 재난이 발생하였다 하더라도 지방자치단체장의 요청이나 지역 부대장의 판단에 의해 군부대를 움직이는 것은 곤란하다. 재난지원에 따른 원칙을 설정해야 군부대 운용에 차질을 방지할 수 있다.

군의 재난지원 원칙으로 ① 재난발생시 중앙정부나 지방자치단체의 가용한 자원이 우선적으로 투입된다. ② 중앙정부나 지방자치단체의 능력(인력, 장비, 시간 등)이 없거나 불충분할 경우에 지원한다. ③ 군부대는 중앙정부나 지방자치단체의 서면에 의한 요청에 의하여 지역 군부대 지휘관의 지원여부 판단에 의하여 지원한다. ④ 군이 보유하고 있는 특정능력 범위 내에서 적극적으로 지원한다. ⑤ 재난관리의 전반적인 책임은 중앙정부는 지방자치단체에게 있다. 군은 요청받은 사항을 지원하고 지원이 완료되면 즉시 군 본연의 임무로 복귀한다. ⑥ 군은 국방부장관의 지시를 받는 단일 군 지휘관에 의해 지휘 및 통제된다.¹²⁴⁾

2) 재난지원 판단시기

군의 재난지원 시기는 재난지원 원칙에 있듯이 중앙정부나 지방자치단체의 능력(인력, 장비, 시간 등)이 없거나 불충분할 경우이다. 이때에는 중앙정부나 지방자치단체의 서면에 의한 요청에 의하여 지역 군부대 지휘관의 지원여부 판단에 의하여 지원해야 한다. 그러나 재난지역 군부대 지휘관에게 지방자치단체장의 서면에 의한 재난지원 요청이 이루어진다고 하여도 군부대 지휘관은 지원여부에 대한 판단을 하여야 한다. 이러한 판단기준이 없다면 동일한 재난에 대하여 한 지역의 군부대는 지원하고 다른 지역의 군부대는 지원을 하지 않게 되므로 일관성이 결여되어 국민들의 신뢰를 잃을 수 있다.

판단기준을 보면 ① 전통적 안보를 위한 군 본연의 임무와 국방부장관의 지시를 우선한다. ② 작전 등 군 본연의 임무수행에 지장이 없다고 판단될 경우이다. ③ 지방자치단체의 능력이 없거나 부족하다고 판단될 경우이다. ④ 즉각적인 군부대의 지원이 없다면 재난이 확대될 것으로 판단될 경우이다. ⑤ 인명구호나 재난복구가 시급하다고 판단될 경우 등 이다.¹²⁵⁾ 그러나

124) 이용문 외, 전게서, p.96.

125) 상게서, p.96.

재난지원의 긴급성을 고려시 재난지원의 권한위임이 필요하다. 적절한 권한 위임범위는 [표 5-2] 에서 보는바와 같이 제대별로 구분하여 지침으로 하달해 주어야 한다.

[표 5-2] 재난지원 권한위임 범위(예)

구 분		참모총장	군사령관	군단장	사단장
병 력		여단(연대급)이상	대대급 이하	중대급 이하	소대급 이하
장비	차량	16대 이상	15대 이하	10대 이하	5대 이하
	중장비	6대 이상	5대 이하	3대 이하	2대 이하
헬기	500MD	6대 이상	5대 이하	·	·
	UH-60 / CH47	4대 이상	3대 이하	·	·

* 자료 : 육군교육사령부, 『재난관리』 (육군교육사, 2007), p.38.

3. 재난구조부대 능력과 재난지원 자원 확보

1) 재난구조부대 인명구조 능력 강화

일반재난구조부대, 전문재난구조부대 그리고 탐색구조부대의 임무특성에 부합된 장비와 물자를 확보해야 임무수행이 보장된다. 119구조대의 자문과 군의 예산을 고려하여 재난구조부대별 필수장비와 물자소요를 판단한다.

(1) 일반재난구조부대의 장비와 물자 소요판단

육군 일반재난구조부대는 최초 향토사단 관리대대의 인원 104명으로 편성되었으며, 재난구조에 필요한 많은 장비와 물자를 보유하였다. 그러나 현재와 같이 헌병부대 위주로 16명~35명 등으로 축소됨에 따라 119구조대와 유사한 장비와 물자만 보유해도 임무수행이 가능할 것으로 판단된다. 장비와 물자 소요현황은 [표 5-3] 에서 보는바와 같다. 최소한 필수장비만 확보하고 선택장비는 선별적인 확보가 필요하다.

해군의 일반재난구조부대는 88명으로 편성된다. 해군의 특성을 고려하여 육군부대의 소요에 추가적인 장비와 물자가 소요된다. 육군 및 해군 일반재난부대는 필요한 필수 보유품목과 가용예산을 고려하여 보유할 수 있는 선택 가능품목으로 구분하여 확보하는 것이 필요하다.

[표 5-3] 일반재난구조부대의 장비와 물자 소요

구분	장비와 물자		
	군 보유	필수(군 미보유)	선택(군 미보유)
일반 구조용	사다리 외 2종	구조용로프 외 3종	다목적칼 외 7종
중량물 작업용	유압절단기 외 2종	체인블럭 외 3종	와이어로프 외 5종
호흡 / 신체보호용	공기호흡기 외 1종	내전복셋트 외 1종	구조헬멧 외 1종,
절단용	동력절단기 외 3종	체인톱 외 3종	그라인더 외 2종

* 자료 : 권헌철 외, “재난유형별 지원장비/물자 적정소요 판단”, 연구 보고서(국방부, 2008), p.41.

(2) 전문재난구조부대 장비와 물자 소요판단

전문재난구조부대의 장비와 물자소요에는 [표 5-4] 에서 보는바와 같이 다양한 장비와 물자를 포함하고 있다. 모든 전문재난구조부대가 이 품목을 다 구비하는 것은 예산의 제약으로 현실적으로 어렵고 낭비적 요소도 담고 있다. 따라서 반드시 전문재난구조부대에서 필요한 필수 보유품목과 가용예산을 고려하여 보유할 수 있는 선택 가능품목으로 구분하여 확보하는 것이 필요하다.

[표 5-4] 전문재난구조부대의 장비와 물자 소요

구분(수량)	필수 보유품목	선택 가능품목
일반 구조용(17종)	구조용로프 외 5종	공기매트 외 10종
중량물 작업용(13종)	유압엔진펌프, 외 4종	유압페달절단기 외 7종
호흡/신체보호용(6종)	공기호흡기 외 1종	방진마스크 외 3종
절단용(9종)	동력절단기 외 3종	핸드그라인더 외 4종
파괴용(2종)	착암기	다목적 도어 오프너
유해화학물용(4종)	화학보호복	누출방지슬리브 셋, 외 2종
수난구조용 (22종)	공기통 외 12종	수난구조로켓 외 8종
산악구조용 (14종)	산악용 헬멧 외 7종	스위벨 외 5종
구급용(5종)	산악용 들것 외 1종	머리고정대, 외 2종
측정용(5종)	고성능 복합가스 측정기	LNG/LPG 검지기 외 3종
탐색구조용(6종)	탐색용 열화상카메라 외 4종	지하매설물 탐지기
기타(3종)	산소발생공기정화기 외 2종	

* 자료 : 권헌철 외, “재난유형별 지원장비/물자 적정소요 판단”, 연구 보고서(국방부, 2008), p.75.

추가적으로 고려 할 사항중 하나가 전국에 산재해 있는 모든 전문재난구조부대를 똑같은 장비와 물자를 구비하는 것에 대한 고려사항이다. 아무리 전문재난구조부대라 하더라도 장비와 물자의 소요는 부대별 위치에 따라 다르다. 고가의 장비와 물자를 소요에 무관하게 전국적으로 똑같이 구비하는 것은 비효율적이다. 따라서 전문재난구조부대가 소재한 곳을 산악과 인접한 부대, 수변과 인접한 부대, 도시나 공단과 인접한 부대로 구분하여 이에 맞는 적합한 장비와 물자를 확보하는 것이 효율적이다.

도시공단과 인접한 부대에서는 일반구조용, 호흡 및 신체보호용, 중량물 작업용, 절단용, 파괴용, 유해 화학물용, 구급용, 측정용, 탐색구조용 장비 및 물자가 필요하다. 수변에 인접한 부대는 일반구조용, 호흡 및 신체보호용, 수난구조용, 구급용, 측정용, 탐색구조용 등이 필요할 것이다. 예를 들어 수도권에 위치한 전문재난구조부대는 산악인접부대 및 도시공단 인접부대가 필요로 하는 장비와 물자를 구비하는 것이 효율적이다. 반면에 인천근처에 소재한 전문재난구조부대는 수변 인접부대 및 도시공단 인접부대가 필요로 하는 장비와 물자를 구비하는 것이 효율성이 높다.

공군의 탐색구조부대는 조난조종사를 구조하는 임무를 수행하는 부대이다. 어려운 지역과 상황에 처한 조난자 구조를 위한 육·해상 탐색과 구조 임무를 수행한다. 따라서 [표 5-4] 에서 보는바와 같이 명시된 필요한 장비와 물자를 모두 확보해야 한다. 임무수행에 필요한 특수 장비도 확보해야 한다. 해군의 탐색구조 부대는 심해에 침몰된 선박에 대한 구조지원을 위한 특수장비의 보강이 더욱 필요하다.

2) 재난유형별 재난지원용 복구장비와 물자 확보

(1) 복구장비와 물자 소요기준 설정

군에서 확보하고 있는 복구장비와 물자는 각종 재난유형에 적절히 대처하기에는 부적절하며 소요기준도 부재하다. 따라서 복구장비와 물자에 대한 소요기준 정립하고 이를 근거로 확보해야 한다. 재난 유형별 복구장비와 물자는 과거 재난발생시 군에서 지원했던 사례와 연계하면 그 품목과 수량 추정의 가능하다.

각종 재난 중에서 여름이면 빈번하게 발생하는 태풍 및 집중호우¹²⁶⁾와 겨울이면 빈번하게 발생하는 폭설에 따른 재난지원시 필요한 복구장비와 물자를 판단해 본다.

먼저, 태풍 및 집중호우시 재난지원에 소요되는 복구장비와 물자를 판단한다. 재난지원시 주요임무로는 하우스복구, 농경지정리, 농작물복구(벼 세

126) 태풍 및 집중호우 주의보는 시간당 20mm 이상의 비가 동반될 것으로 예상될 경우를 발령되며 태풍 및 집중호우 경보는 시간당 30mm 이상의 비가 동반될 것으로 예상될 경우에 발령됨.

우기), 가옥정리, 용수로·하천준설, 사체발굴, 토사제거, 가축처리, 오물수거, 잡목제거, 도로·하천정비 등이 있다. 이 중 용수로·하천준설, 사체발굴, 도로·하천정비 등은 일반부대보다는 특수부대 또는 중장비를 운용하는 공병부대에서 지원할 수 있는 분야이므로 소요 파악에서 제외한다. 이외에도 주민생활 불편을 최소화하기 위한 피해복구 지원사항으로 임시주택 건설 및 이재민 수용시설 건설지원 등의 이재민 구호지원, 의료소 설치·운영에 필요한 물품과 장비·인력지원, 재난현장 사상자 중증도 분류, 응급조치 지원 등의 진료지원도 가능하다.

태풍 및 집중호우시 필요한 복구장비와 물자를 판단해 보면 하우스 복구에는 낫, 큰 칼, 절단기, 공구세트끈, 들 것, 리어카, 삽, 빗자루, 쓰레박기, 갈퀴, 포대장갑, 고무장화 등이 필요하다. 토사 오물 제거에는 삽, 포대, 리어카, 들것, 너가래, 개인위생장갑 등이 필요하다. 가옥정리에는 양수기, 수중펌프, 포대, 들것, 리어카, 기계톱, 절단기, 도끼, 해머, 호스, 장갑, 고무장화 등이 필요하다. 유실도로 복구 및 하천퇴적물 제거에는 삽, 포대, 리어카, 들것, 포크레인, 특수장비, 장갑, 고무장화, 긴 장화 등이 필요하다.

과거 특전여단 250명이 송추지역에서 가옥정리, 하우스복구, 토사제거 등 태풍 및 집중호우에 따른 재난지원을 실시하였다. 그 당시 휴대한 복구장비와 물자로는 삽/장화 250개(1명당 1개), 목장갑 250개(1명당/1일), 고무장갑 125개(2명당 1개), 곡괭이 30~50개(3~5명당 1개), 3발/4발 리어카, 절단기 15개(팀당 1개), 갈퀴/낫/칼/긴 장화/긴 호스/휴대용 톱 30개(팀당 2개), 대 빗자루 50개(팀당 3개), 전기톱 2~3개, 양수기 2대(부대당 1개) 등 이었다. 그러나 실제 재난지원을 실시해본 결과를 보면 추가적인 장비와 물자가 소요되었다.¹²⁷⁾

이를 기초로 태풍 및 집중호우시 100명 단위로 복구장비와 물자 현황을 [표 5-5] 에서 보는바와 같다. 100명을 초과하는 인원 에 대한 판단은 [표 5-5] 에서 보는바와 같이 이를 기초로 추가소요 판단이 가능하다.

127) 권현철 외, 전게서, p.41.

[표 5-5] 태풍 및 집중호우시 장비와 물자 소요(100명 기준)

구분	품목	수 량	기준
일반장비 / 물자	삽, 목장갑, 장화	100개	1명당 1개
	고무장갑	50개	2명당 1개
	곡괭이, 빗자루, 칼	20개	5명당 1개
	긴 장화	12개	8명당 1개
	갈퀴, 낫, 휴대용 톱	10개	10명당 1개
	절단기	10개	10명당 1개
	3발/4발 리어카	6개	15명당 1개
	긴 호스(50m)	6개	15명당 1개
	전기톱	4개	25명당 1개
	양수기	2대	50명당 1대
	폐기물수거봉투	다량	-
	끈, 포대	다량	-
	경광봉, 안전띠, 라바콘	다량	야간작업
특수 장비	소형포크레인	1	
	소형트럭(1.4t)	1	

* 자료 : 권헌철 외, “재난유형별 지원장비/물자 적정소요 판단”, 연구 보고서(국방부, 2008), p.43.

둘째, 폭설¹²⁸⁾시 재난지원에 소요되는 복구장비와 물자를 판단한다. 재난지원시 주요임무로는 임야/농경지 복구, 버섯/인삼밭·화훼단지복구, 축사/염전저장소복구, 각종 하우스복구, 가옥과 축사정리, 국도와 지방도 제설, 사체발굴, 도로·하천정비 등이 있다. 이 가운데 국도와 지방도제설, 사체 발굴은 일반부대보다는 중장비를 운용하는 공병부대 또는 지방자치단체의 전문 지정업체에서 지원할 수 있는 분야이므로 소요 파악에서는 제

128) 폭설 주의보는 대도시지역에는 24시간 내 신적설이 5cm 이상, 일반지역에서는 24시간 내 신적설이 10cm 이상시 발령됨. 폭설 경보는 대도시지역에는 24시간 내 신적설이 20cm 이상, 일반지역에서는 24시간 내 신적설이 30cm 이상일 경우 발령됨.

외한다.

폭설시 필요한 복구장비와 물자를 판단해 보면 임야/농경지복구, 버섯/인삼밭·화훼단지복구, 축사/염전저장소복구에는 눈삽, 넝가래, 리어카, 방한장갑, 방한화, 귀마개, 안면마스크, 휴대용 손난로, 방풍안경 등이 필요하다. 하우스복구에는 눈삽, 빗자루, 낫, 칼, 절단기, 공구세트, 해머, 지렛대, 노끈, 비닐, 들것, 리어카, 쓰레받기, 갈퀴, 포대, 방한장갑, 방한화, 귀마개, 안면마스크, 휴대용 손난로, 방풍안경 등이 필요하다. 가옥과 축사정리에는 눈삽, 리어카, 넝가래, 공구세트, 절단기, 해머, 방한장갑, 방한화, 귀마개, 안면마스크, 휴대용 손난로, 방풍안경 등이 필요하다.

과거 해군 118전대 50명이 울릉도지역 폭설에 따라 작전용 도로를 청소하였다. 그 당시 휴대한 복구장비와 물자로는 눈삽 50개(1명당 1개), 넝가래 25개(2명당 1개), 핫 팩 50개(1명당 1개), 공명삽 50개(1명당 1개), 빗자루 10개(5명당 1개), 리어카 5대(10명당 1개), 절단기 5개(10명당 1개), 낫 5개(10명당 1개), 칼 5개(10명당 1개), 공구세트 3개(15명당 1개), 사다리 2개(25명당 1개), 방한장갑/방한모/방풍안경/귀마개/안면마스크 50개(1명당 1개) 등 이었다. 그러나 실제 재난지원을 실시해본 결과를 보면 추가적인 장비와 물자가 많이 소요되었다.¹²⁹⁾

이를 기초로 태풍 및 집중호우시 100명 단위로 복구장비와 물자 현황을 [표 5-6] 에서 보는바와 같다. 100명을 초과하는 인원 에 대한 판단은 [표 5-6] 를 기초로 추가소요 판단이 가능하다. 이와 같은 방법을 활용하여 과거의 지원 사례를 기초하여 자연재난, 인적재난, 사회적 재난에 대한 복구 장비와 물자소요를 산정하여 확보한다면 적시 적절한 재난지원에 많은 도움이 될 것이다.

(2) 복구장비와 물자 확보

민방위장비와 물자에 대해서 군과의 공유가 필요하다. 현재 민방위장비는 민방위대별, 기능별 요소에 따라 보관 및 관리가 이루어지고 있다. 광역시·도 기술지원대는 시·도청 내 민방위 전용창고에, 지역민방위대의

129) 권현철 외, 전게서, p.50.

장비는 동사무소 창고에, 직장민방위대는 직장별 창고에 기능별 요소로 구분하여 보관·관리하고 있다. 그러나 최근 동사무소가 주민자치센터로 전환됨에 따라 민방위장비를 보관하고 있던 기존 창고 공간이 주민편의시설과 사무실 용도로 전용되고 있다. 이제는 민방위 장비를 보관할 장소가 부족하게 되었다. 민방위장비는 민방위사태와 각종 재난에 대비하여 확보하고 있다. 평시에도 적극 활용되어야 하나 극히 제한적인 용도로만 사용하고 있고 대부분의 장비는 사용실적이 거의 없다. 매년 많은 국가예산이 투입되어 구입·확보된 민방위장비가 활용도가 지극히 없는 상태로 단순 보관하고 있다.

[표 5-6] 폭설시 장비와 물자 소요(100명 기준)

구분	품목	수 량	기준
일반장비 / 물자	눈삽	100개	1명당 1개
	넙가래	50개	2명당 1개
	공병삽	100개	1명당 1개
	빗자루	20개	5명당 1개
	리어카	10개	10명당 1개
	절단기	10개	10명당 1개
	낫/칼	10개	10명당 1개
	공구세트	6개	15명당 1개
	사다리	4개	25명당 1개
	방한장갑, 방한모, 방풍안경, 귀마개 안면 마스크, 핫 팩	각100대	1명당 1대
특수 장비	제설차	-	
	소형트럭	1	

* 자료 : 권현철 외, “재난유형별 지원장비/물자 적정소요 판단”, 연구 보고서(국방부, 2008), p.52.

민방위장비는 창설당시부터 장비확보에 노력하여 국고에서 일정 비율의 보조금을 지원받아 지휘용 앰프, 전자메가폰 뿐만 아니라 로프총, 구명보트 등을 확보하였다. 적의 침공이나 테러에 대비하여 군사작전상 후방지원에 필요한 장비나 자연·인적재난의 발생시 주민의 생명과 재산을 보호하기 위한 예방, 통제, 보호, 복구 등을 원활하게 수행하기 위한 장비들을 대상으로 선정하였다. 이러한 장비들은 사용목적에 따라 응급복구와 사태예방에 필요한 장비, 구난장비, 인명구조장비, 구급장비 등으로 분류한다.¹³⁰⁾

[표 5-7] 에서 보는바와 같다. 정부의 지원을 받아 고가의 장비를 보유하고 있음에도 불구하고 장비의 사용이 거의 이루어지지 않고 있다.

[표 5-7] 민방위장비 구분

구 분	개 요	종 류
공통 장비 (11종)	모든 지역에서 발생하는 보편적 재난에 대비한 기본적인 장비	전자메가폰, 지휘용 앰프, 응급처치세트(의료기구), 환자용 들것, 로프, 휴대용조명등(손전등 포함), 소화기, 민방위용품세트(연장구), 무전기, 쌍안경, 이동식발전기
지역 특성 장비 (10종)	지역별로 발생하는 특정 재난에 대비한 장비	교통신호봉, 교통차단표시판, 사다리, 방연마스크, 등짐펌프(위터자켓 포함), 진화용 삽, 구명환, 구명의, 로프총 세트, 기타 지역별 필요장비
권장 장비 (8종)	보편적 재난에 대비한 장비이나 기본장비에 비해 보다 전문적인 장비	산소호흡기, 에어쿠션, 완강기, 기계톱, 산불진화복, 방열화, 구명보트, 잠수장비세트

* 자료 : 국립방재연구원, “민방위장비 확보기준 및 관리개선방안 연구”, 연구보고서(국립방재원, 2006), p.55.

130) 국립방재연구원, “민방위장비 확보기준 및 관리개선방안 연구”, 연구보고서(국립방재원, 2006), p.54

이러한 민방위장비를 각종 재난발생시 재난지원을 하는 군부대가 함께 사용하는 체계를 구축할 필요가 있다. 가능하다면 현재 확보하여 보관하고 있는 장비와 물자를 지원이 예상되는 군부대 내에 보관한 후 재난지원시 이를 병력과 함께 사용한다면 재난지원의 효율성을 크게 높일 수 있다.

재난피해 복구에 있어서 인력 위주의 재난지원은 많은 한계를 갖고 있다. 포크레인, 덤프트럭은 개인장비가 아닌 고가의 중장비들로 지방자치단체에서 자체 보유하기 어렵다. 군에서도 보유 수량의 제한되고 피해지역과의 거리 등에 따라 지원에 많은 제약이 따른다. 따라서 중장비 법인과 개인업체를 지정하여 운용할 수 있는 지원체계를 구축한다면 응급 복구 시 군의 재난지원의 효과를 높여줄 수 있다.

군에서 평상시부터 중장비를 보유하고 운용하는 것은 낭비요인이 될 뿐만 아니라 군 본연의 임무수행에도 부담이 된다. 군 지휘관이 재난지원 시 가장 어려움을 겪는 부분이 인력 외에 중장비 지원이 부족한 것이다. 병력 지원의 효율을 높이기 위해서라도 재난지원시 중장비를 동시지원에 지원해야 한다. 재난복구 업체를 지정하여 장비의 사전 단가계약을 체결하고 동의서를 작성하여 관리해야 한다. 재난 및 안전관리 기본법 제 35조¹³¹⁾ 근거로 지방자치단체에서 지정한 중장비를 군부대에서도 활용할 수 있다.

효율적인 재난지원을 위해서는 평상시부터 필요한 장비와 물자가 확보되어 필요시 즉각 운용될 수 있어야 한다. 그러나 모든 장비와 물자는 평상시부터 군의 예산으로 군에서 충분히 확보 유지한다는 것은 매우 어렵다.. 따라서 군에서 보유한 편제상의 모든 장비와 물자는 상시 지원이 가능하도록 정비되고 유지되어야 한다. 일부 지원에 필요한 주요장비와 물자는 지방자치단체와 협조하여 사전 확보함으로써 즉각 지원할 수 있는 체계를 유지해야 한다. 필요에 따라서는 지방자치단체에서 사전구매 하여 군에 지원하는 방안도 있다.

예를 들어 봄철에 산불이 빈발하게 발생하나 농촌지역의 노령화로 인해 초동조치나 산불진압이 불가능하다. 그리하여 지역 내의 군 인력을 활용하고자 등짐펌프 1만5천여 대(약 7.5억 원 상당)를 구입하여 지역 군부대에

131) 응급조치에 일시 사용할 장비와 인력을 지정 관리할 수 있음.

기증하여 산불발생시 휴대하도록 하였다. 경기도에서는 북부지역에 동절기 적설이 빈발함에도 불구하고 제설작업이 신속히 이루어지지 않자 지역 내에 산재한 군 인력을 활용하고자 제설기 126대(약 15억 원 상당)를 군부대에 기증하였다. 산림청에서도 자체에서 보유한 산불진화용 헬기가 부족함에 따라 군용헬기를 산불진화에 활용하고자 헬기 장착용 산불진화장비인 밤비 바켓 96개(약 23억 원 상당)를 구입하여 육군 항공대에 기증한 바 있다.¹³²⁾

3 재난교육 훈련강화

재난교육 훈련을 강화하기 위해 우선적으로 교육목표를 재설정하고 세부적인 발전방향의 정립이 필요하다. 교육목표는 교육대상별로 [표 5-8]에서 보는바와 같이 달리 설정하여야 한다.

[표 5-8] 교육대상별 재난관리 교육목표

교육대상		교육목표
일반장병	장교	평시 비전투 임무로서 재난관리의 중요성 인식, 재난발생시 통합적 작전 능력배양, 장병 재난관리 소양교육 지원
	부사관	평시 비전투 임무로서 재난관리의 중요성 인식, 재난시 실무배양
	병사	복무 중 사고에 노출되지 않도록 안전교육, 재난예방을 위한 의식교육, 전역 후에도 실생활에 필요한 재난관리 소양교육, 재난시 실무배양
전문가	실무자	재난예방, 수습에 필요한 전문적 이론, 실기배양
	교관	각급 학교에서 재난관리 교육담당 요원 양성
	구조요원	사고 현장에서 필요한 전문지식과 능력배양

* 자료 : 이용문 외, “국방 재난관리정책 발전방향 연구”, 연구보고서 (한국국방연구원, 2005), p.109.

132) 전현철 외, 전계서, p.81.

군에서도 주 5일제 근무에 따라 전반적으로 교육훈련시간이 감소하였다. 재난 선진국의 경우 재난관리 교육보다 훈련에 치중하고 있는 추세이다. 따라서 양성교육, 보수교육, 부대교육, 전문교육 분야에 대한 발전을 위해 다음과 같은 사항이 반영되어야 한다.

첫째, 양성·보수교육 기관에서는 필수 교육내용과 교육시간에 대한 타당성 있는 기준이 검토되고 제시되어야 한다. 양성교육과정의 경우 장기적인 안목에서 재난관리 분야에 대한 잠재능력을 계발한다는 차원에서 학문적으로 접근할 수 있도록 해야 한다. 보수교육 과정의 경우 수료 후 야전부대에서 즉각 활용할 수 있도록 재난유형별 예방, 대비, 대응과 복구 관련업무, 재난지원시 조치 등 실무 위주로 교육내용을 구성해야한다.

둘째, 재난관리 업무 주무부서의 담당자 또는 관리자를 대상으로 체계적인 교육을 실시해야 한다. 군내에 전문적인 교육과정을 개설하여 운영해야 한다. 예를 들어 2006년도에 육군 종합군수학교에 재난관리 전문과정이 개설하였다. 이와 같은 교육과정은 업무담당자의 교체 주기를 고려하여 매년 또는 최소한 격년제로 편성하여 지속적으로 운영될 수 있도록 해야 한다. 그리고 평상시부터 재난을 이론적 상황이 아닌 실제적으로 체험할 수 있는 재난대응 종합훈련장을 확보하여 재난의 중요성을 인식시켜야 한다.

셋째, 모든 교육소요를 군 자체적으로 해소할 수 없기 때문에 재난유관기관의 교육기반체계를 최대한 활용하는 방향으로 접근하여야 한다. 군의 재난관리 실무자들은 재난을 실질적으로 예방, 처리, 사후 조치하는 명실상부한 전문가들이다. 재난관련 정부교육기관은 소방방재청, 중앙소방학교, 서울 소방학교, 중앙 119 구조대 등이 있다. 이들 기관과 협조하여 긴급구조부대 긴급구조요원, 학교기관의 교관, 협조부대의 실무자 등을 위한 전문교육을 실시해야 한다. 한편 군 전문분야인 탐색구조, 심해구조 등과 같은 분야는 민간기관에서 능력을 갖추기 어려운 분야이다. 이미 군이 특화된 능력과 교육체계를 갖추고 있으므로 이들 부대를 전문교육기관으로 특화시키는 한편 민간분야 인력을 위탁받아 교육시킬 수 있도록 교육범위를 확대하고 외국의 관련기관과의 교류도 증대시켜야 한다.

넷째, 국가 및 지역 차원의 재난유형별 훈련시 탐색·전문 재난구조부대

의 참여를 확대해야 한다. 예를 들어 매년 1회씩 중앙행정기관, 전 부대, NGO가 참여하는 ‘재난안전한국훈련’¹³³⁾은 국가 안전관리계획에 따라 평시 국가 재난관리 정보시스템 전반의 작동상태, 재난대응태세와 절차 등을 점검하고 계획의 실효성을 확인하는 훈련이다. 이는 비상대비계획에 따른 전 시대비 연합연습과 형식과 내용면에서 매우 유사하여 군의 전·평시 재난 대응 능력 향상에도 기여¹³⁴⁾할 수 있기 때문에 재난의 특성을 고려하여 동계와 하계로 구분하여 실시할 필요가 있다.

4. 재난예산 확보와 운용

재난 및 안전관리 기본법에 명시된 재난예방조치와 재난대비능력 보강을 위하여 필수 소요예산을 지속적으로 확보해야 하며, 필요시 지방자치단체와 적극적인 협조를 해야 한다. 군부대에 산재한 재난 위험지역 해소를 위하여 ‘재난 및 안전관리’ 예산 중 ‘재난예방 및 보수비’ 분야는 부대유형과 지형조건 등을 고려하여 판단하고, 각군본부에서는 재난예방자재를 지속적으로 확보해야 한다.

재난구조부대의 노후화된 인명구조 장비 교체와 부족장비 확보를 위하여 우선순위를 판단하여 연차적으로 예산을 투입하고, 필요시 ‘재난 및 안전관리’ 예산을 조정해야 한다. 부족한 복구장비 및 물자를 확보하기 위해 행정안전부(소방방재청)과 지방자치단체의 재난관리기금¹³⁵⁾에서 지원을 받거나, 정부의 재난대책을 위한 예비비¹³⁶⁾ 사용을 위하여 국방부 차원에서 예산당국과 적극적인 협조가 필요하다.

133) 2005년 처음으로 범국가적 차원에서 실시됨. 매년 소방방재청 주관 하에 중앙행정기관, 군부대, NGO(2009년도 396개 기관) 등이 참여한 가운데 실시됨. 국가 재난관리 정보시스템 가동·점검 및 재난 대응훈련, 민·관·군의 실질적인 공조 대응과 현장 중심 대응체제구축을 목적으로 함.

134) 이용영, “미국 국토안보체제의 핵심요소를 수용한 국가 위기관리 및 비상대비체제 재편 방향”, 『비상대비논총』 제34호(2007), p.74.

135) 재난 및 안전관리 기본법 제 67조에 의하면 지방자치단체는 재난관리에 소요되는 비용을 충당하기 위해 매년 재난관리기금을 적립해야 함. 이 기금은 보통세의 수입 결산액의 평균연액의 100분의 1에 해당함. 이 기금으로 설해대비 제설용 자재 구입, 긴급구조에 필요한 특수장비 구입 등에 사용이 가능함

136) 인력 및 장비의 지원, 의료·방역·방제 및 쓰레기 수거 활동 등에 대한 지원, 그리고 재난응급대책의 실시와 재난의 구호 및 복구를 위한 지원에 사용할 수 있음.

제 5 장 결 론

현대는 산업사회의 발달과 함께 9.11 테러와 같은 보이지 않는 가공할 만한 인위적 재난발생시 전쟁에 준한 피해상황을 야기할 수 있다. 산업 활동의 증가와 함께 진행되어온 물과 대기의 오염, 삼림의 파괴, 그리고 지구온난화는 지구 생태계를 변화시키고 있다. 태풍, 지진 등 자연적 재난은 대형화와 복잡화 경향을 띠고 있어 전쟁과 유사한 형태의 위기상황으로 그 피해가 천문학적 수치에 이르고 있다. 따라서 국가적 차원에서의 적극적인 대처가 요구되고 있다.

우리나라도 ‘포괄적 안보개념’을 적용하여 각종 재난을 국가위기의 범주에 포함시켰다. 2004년도에 재난 및 안전관리 기본법을 제정하여 중앙안전관리위원회에서 각종 재난을 통합관리하게 되었다. 이에 따라 국가적 재난에 대한 군의 재난지원 능력이 군대의 전통적 임무인 국가방위에 못지않은 중요한 요소가 되었다. 군은 보유하고 있는 첨단 기술과 보다 전문화된 지식을 바탕으로 국민의 생명과 안전을 보장함으로써 국가의 대·내외적인 안정을 도모하는 역할을 적극 수행하게 되었다.

본 논문은 국가적 재난발생시 이를 효과적으로 지원하기 위한 재난에 대한 이론적 바탕 위에 국가 위기관리와 국가 재난관리와 연계하여 군의 역할을 재조명하였다. 외국군과 우리군의 재난관리 실태를 분석하여 우리군의 발전을 위한 시사점을 도출하였다. 이를 통해 국가적 재난관리와 연계된 군의 재난지원체계 확립과 지원능력을 강화함으로써 국가 재난관리 선진화에 기여하고자 연구하게 되었다

군은 전시를 대비하여 수많은 장비와 물자를 비축하고 있으며, 긴급 상황에 항상 대처할 수 있는 기본적인 조직과 능력을 갖추고 있기 때문에 국가적 재난을 대처할 수 있는 가장 큰 국가자원이라고 할 수 있다. 이와 같은 자원을 효과적으로 활용하기 위해 재난관리체계와 지원능력을 검토한 결과 다음과 같은 문제점이 도출되었다.

첫째, 법적·제도적 측면으로 국가 재난관리가 통합관리 체계로 변화되었으나 군은 국방부와 합참으로 재난관리가 분리되어 있다. 상황전파의 누

락, 통제와 보고의 중복, 책임소재 등이 불분명해질 우려가 있다. 그리고 군부대 지원시기와 절차, 재난통제단계, 지방자치단체장에 의한 지역책임 군과 예비군 운용개념 등에 대한 법률과 규정이 일부 통일되어 않았다. 재난지원에 대한 ‘군의 기본 임무화’ 용어 사용으로 군 고유의 기본임무인 ‘국가 방위임무’와 혼동할 우려되고 있다.

둘째, 업무수행과 교육훈련 측면으로 군은 면소재지 이하지역과 격오지에 위치하여 상대적 재난피해와 취약지역이 증가하고 있다. 군은 행정부서와 관련기관 간에 유기적인 협조체제를 구축해야 하나 군단급 이하부대는 재난을 전문적으로 담당하는 조직과 인력이 부족하고 관·군 협조를 위한 1대1 대응체계가 완전히 구축되지 않았다. 국가 재난관리 정보시스템과 국방 재난관리 정보시스템이 보안문제로 연동이 되지 않고 있다. 재난현장에서의 지휘 및 통신체계, 현장지휘소의 능력이 부족하여 전반적으로 재난업무 수행능력이 부족하다. 그리고 군이 재난관리 책임기관으로 지정됨에 따라 양성교육, 보수교육, 부대교육, 전문교육으로 구분하여 실시하고 있으나 교육 대상 및 과제선정이 부적절하고 시간도 부족하다.

셋째, 재난관련 자원확보와 예산 측면으로 재난구조부대는 임무와 특성에 부합된 장비와 물자를 보유해야하나 동일한 품목을 보유하고 있으며 보유물량도 부족하다. 복구장비와 물자에 대한 유형별 확보기준이 없으며 군 작전수행에 필요한 장비와 물자만 확보하고 있어 효과적인 재난지원이 제한된다. 그리고 군의 재난예방조치와 재난지원능력 보강을 위하여 필수 소요예산을 확보하기 위해 2007년 ‘재난 및 안전관리’ 항목이 신설되었으나, 소요에 비해 부족하게 예산이 편성되어 재난지원 능력 확보에 제한을 주고 있다.

국가 재난관리 선진화를 위해 군은 재난 및 안전관리 기본법에 명시된 군 자체 재난에 대한 재난관리 책임기관으로서의 역할과 국가적 재난에 대한 지원기관으로서의 역할을 충실히 수행해야 한다. 이를 위해 군의 재난관리와 지원능력 분야에서 발전시킬 사항을 다음과 같이 제안하였다.

첫째, 국가 재난관리와 연계된 군의 재난지원체계 확립이 요구된다. ① 재난지원 조직과 협력 강화를 위하여 국가 재난관리와 연계하여 군 조직

을 1대1로 대응할 수 있도록 구축해야 한다. 재난 통제단계를 행정부서와 동일하게 2단계로 통일시키며 재난현장에서의 지휘체계 및 통신체계 일원화해야 한다. ② 군의 재난관리체계 통합을 위하여 2012년에 합참이 한국군에 대한 전·평시 작전통제가 가능해 진다. 따라서 군부대 운용에 대하여는 합참에서 담당하고 대외적이고 정책적인 분야는 국방부가 담당하도록 역할을 일원화해야 한다. ③ 국방 재난관리 정보시스템은 궁극적으로 국가 재난관리 정보시스템과 연동이 되어야 하고 제대별로 통일된 메뉴에 의거 자동화되어야 한다. ④ 지역책임군 및 예비군 운용은 미국의 경우와 같이 지방자치단체장에게 지역책임군을 조직, 훈련, 운용할 수 있는 권한을 부여한다. 다만 군 본연의 기본 임무수행에 제한을 주지 않는 범위로 제한을 한다. 예비군의 경우 조직, 편성을 지방자치단체의 행정단위와 일치시키고 예비군관리를 기초자치단체에서 운용해야 함을 제안하였다.

둘째, 국가적 재난에 대한 군의 지원능력을 강화가 요구된다. ① 재난지원 원칙으로 재난발생시 중앙정부나 지방자치단체의 가용한 자원이 우선적으로 투입되어야 한다. 군은 중앙정부나 지방자치단체의 능력이 없거나 불충분할 경우에 지원해야 한다. 지원판단도 전통적 안보를 위한 군 본연의 임무와 국방부장관의 지시를 우선하며, 작전 등 군 본연의 임무수행에 지장이 없다고 판단될 경우 등으로 제한해야 한다. ② 일반재난구조부대, 전문재난구조부대, 탐색구조부대의 임무특성에 부합된 장비와 물자에 대한 인가기준을 설정하고 이를 확보한다. 재난유형별로 복구장비와 물자에 대한 인가기준을 설정하고 이를 확보해야 한다. ③ 재난교육의 대상자를 확대하고 부대여건에 부합된 교육훈련을 강화해야 한다. 마지막으로 재난관련 예산확보를 위해 재난관리기금과 예비비도 활용을 제안하였다.

지금까지 제안한 사항들은 반드시 국방정책에 반영되어야 한다. 이를 위하여 법규와 규정을 개선하거나 예산반영 등 실제적인 행동화가 이루어져야 한다. 그리고 장단기로 사업을 구분하여 추진함으로써 국가 재난관리 선진화는 보다 더 효과적으로 달성될 것이다.

본 논문은 현재 운용중인 군의 재난업무 위주 연구로 국가기반체계 마비 등으로 인한 사회적재난에 관한 고찰과 예산 확보에 관한 제도적이고 전문적

인 대안을 제시하는데 소홀하였다. 그리고 외국군의 사례 등도 참고문헌을 통하여 파악된 자료들로 정확한 실상을 파악하는데 한계가 있었다.

그러나 이와 같은 연구의 한계에도 불구하고 소방방재청 개청과 재난 및 안전관리 기본법 제정 이후 국가 재난관리 선진화를 위하여 군의 역할, 군의 재난관리체계와 지원능력을 분석하여 발전방안을 제시했다는 점에서 큰 의미가 있다 하겠다.



【참고문헌】

1. 국내문헌

1) 단행본

- 권태영 외, 『21세기 군사혁신의 명암과 우리군의 선택』, 서울 : 도서출판 전광(주), 2009
- 국방대학교, 『안보관계 용어집』, 서울 : 국방대학교, 2002
- 김열수, 『21세기 국가위기관리체제론』, 서울 : 오름, 2005
- 김경안 외, 『재난대응론』, 서울 : 도서출판사 반, 1997
- 박재영, 『국제정치패러다임』, 서울 : 법문사, 2006
- 박휘락, 『자주국방의 조건 : 이론과 과제 분석』, 서울 : 아트미디어(주)·다넷, 2009
- 안성호, 『한국지방자치론』, 서울 : 대영문화사, 1995
- 유충, 『재난관리론』, 서울 : 한성문화사, 2005
- 이명환 역, 『미국 미래 지휘 및 통제 이해』, 서울 : 국방기술품질원, 2009
- 이승희 외, 『국어대사전』, 서울 : 민중서관, 1994
- 이재은, 『재난관리론』, 서울 : 대영문화사, 2006
- 이태윤, 『새로운 전쟁, 21세기 국제테러리즘』, 서울 : 도서출판 모시는 사람들, 2004
- 육군교육사령부, 『지상작전(수행교리)』, 대전 : 육군교육사, 2003
- _____, 『재난관리』, 대전 : 육군교육사, 2005
- 육군종합군수학교, 『재난관리』 교재, 대전 : 육군종합군수학교, 2007
- (주)안그리픽스, 『유럽』, 서울 : 영신사, 2004
- _____, 『일본』, 서울 : 영신사, 2004
- 장병해, 『미국정부』, 서울 : 대한교과서, 1983
- 정지범 편, 『국가 종합위기관리 : 이론과 실제』, 파주시 : 법문사, 2009
- 조영갑, 『국가 위기관리론』, 서울 : 선학사, 2006.
- _____, “전쟁과 재난”, 『비상기획보』 제64호, 서울 : 비상기획위원회, 2003

한미연합군사령부, 『미군에 대한 이해』, 서울 : 한미연합사, 1999
 채경석, 『위기관리 정책론』, 서울 : 대왕사, 2004
 최현순 편, 『이것이 미국이다』, 서울 : 합동국제 문화센터, 2008
 합동참모본부, 『합동작전(교범 3-0)』, 서울 : 합동참모본부, 2007

2) 정부문서

국가안전보장회의 사무처, 『국가 위기관리 기본지침』, 2005
 국방부, 『국방 재난관리 업무편람』, 서울 : 국방부, 2006
 _____, 『2004 국방백서』, 서울 : 국방부, 2005
 _____, 『2008 국방백서』, 서울 : 국방부, 2009
 _____, 『2008년 국가안전관리집행계획(1)』, 서울 : 국방부, 2007
 _____, 『2008년 국가안전관리집행계획(1) 부록』, 서울 : 국방부, 2007
 _____, 『‘08~‘09 재난피해 복구지원 사례집』, 서울 : 대한기획인쇄, 2009
 _____, 『재난유형별 위기대응 실무매뉴얼』, 서울 : 국방부, 2008
 _____, 『예비군 실무편람』, 서울 : 국방부, 2002
 국방부 정보본부, 『2007 일본 방위백서』, 서울 : 한림문화사, 2007
 소방방재청, 『재난연감 2005』, 서울 : 소방방재청, 2006
 육군본부, 『육군 예규』, 대전 : 육군본부, 2008
 제주방어사령부, 『태풍 피해복구 지원 교훈집』, 제주도 : 제방사, 2007
 행정안전부, 『국가 안전관리 집행계획 2007』, 서울 : 행정안전부, 2006
 국군조직법(법률 제5645호, 1999.1.21) / 보병사단령(대통령령 제13122호, 1990.9.29) / 국군조직법 제9조제3항에 의한 전투를 주 임무로 하는
 각 군의 작전부대 등에 관한 규정(대통령령 제20335, 2007.10.23)
 민방위기본법(법률 제8855호, 2009.9.21) / 시행령(대통령령 제21744호, 2009.9.21) / 시행규칙(행정안전부령 제408호, 2007.11.13)
 자연재해대책법(법률 제9636호, 2009.4.22.) / 시행령(대통령령 제21719호, 2009.9.9) / 시행규칙(행정안전부령 제41호, 2008.11.5.)
 재난 및 안전관리기본법(법률 제9299호, 2008.12.31) / 시행령(대통령령 제21744호, 2009.9.21) / 시행규칙(행정안전부령 제1호, 2008.3.4)

통합방위법(법률 제9675호, 2009.5.21) / 시행령(대통령령 제20675호, 2008.2.9)
향토예비군설치법(법률 제9574호, 2009.4.1) / 시행령(대통령령 제20051호,
2007.5.16) / 시행규칙(국방부령 제646호, 2008.3.4)
국군병력 및 장비사용 절차에 관한 훈령(국방부훈령 제1141호, 2009.8.14)
재난관리 업무처리 훈령(국방부훈령 제1013호, 2009.1.2)
탐색구조본부의 구성 및 운영규칙(국방부훈령 제486호, 1998.10.10)

3) 학위논문 및 연구보고서

강병화, “재난발생 대비 민관군 재난관리체제 구축”, 연구논문(국방대학교, 2007)
국립방재연구원, “민방위장비 확보기준 및 관리개선방안 연구”, 연구보고서
(국립방재연구원, 2006)
김계조, “포괄적 안보개념 하에서 재난분야 군 역할 강화 방안”, 연구논문
(국방대학교, 2008)
김정기, “한국군의 국가재난관리 지원에 관한 연구”, 석사학위논문(대전대
학교, 2007)
김태윤, “국가 재해재난 관리체계 구축방안 연구”, 연구보고서(한국행정연
구원, 2000)
박덕근, “위기관리 선진국 재난관리 체계에서의 군의 역할. 미래 포괄적
안보 환경에 적합한 국가 위기관리 체계 구축 방안”, 『충북대학교
국가위기관리 연구소 창립기념 학술논집』 (2006)
박현옥, “지방자치단체의 비상대비체제 발전방향”, 연구보고서(비상기획위
원회, 2001)
서정규, “한국의 재난관리 체제 구축에 관한 연구”, 석사학위논문(충남대학교,
2006)
성기환, “시민, 기업, 정부 간의 통합재난구호시스템 구축에 관한 연구”
『한국위기관리 논집』 제2권(1)(2006)
육군3사관학교 충성대, “재난관리에 관한 군사교육체계 연구”, 연구보고서
(충성대연구소, 2005)

- 이용문 외, “국방 재난관리정책 발전방향 연구”, 연구보고서(한국국방연구원, 2005)
- 이은득, “국제분쟁의 추이와 남북한 관계”, 『한성대학교 제1회 국제안보 전략 학술회의 논집』 (2007)
- 이용영, “미국 국토안보체제의 핵심요소를 수용한 국가 위기관리 및 비상 대비체제 재편 방향”, 『비상대비논총』 제34호(2007)
- 이종열 외, “국가위기관리 통합적체계 구축에 관한 연구”, 『한국사회와 행정 연구』 (2004)
- 이재은, “한국의 위기관리정책에 관한 연구 : 집행구조의 다조직적 관계 분석을 중심으로”, 박사학위논문(연세대학교, 2000)
- _____, “우리나라 위기관리 대응기능개선 방향에 관한 연구”, 『한국정책 학회보』 제7권(2)(1998)
- 임송태, “재난종합관리체제 개선에 관한 연구”, 연구보고서(한국지방행정 연구원, 1996)
- 장호진, “국방 재난관리 기능 발전방안에 관한 연구”, 석사학위논문(한국의 국어대학교, 2007)
- 전헌철 외, “재난유형별 부대규모에 따른 지원장비 / 물자 적정소요 판단, 연구보고서(국방부, 2008)
- 전경만, “국가위기관리체계의 발전적 운영에 관한 소고”, 『동북아 안보 정세 분석』 (2008)
- 전형우, “재해재난관리를 위한 지방자치단체와 지역책임군의 협력체계 개혁 방안”, 박사학위논문(대전대학교, 2005)
- 조동택, “국방 재난관리체계 선진화 방안”, 연구논문(국방대학교, 2008)
- 조영진, “군의 사회 및 경제적 기여도 연구”, 연구보고서(한국국방연구원, 2006)
- 조원철, “방재안전관리 지원을 위한 국방자원의 활용전략 : 요청사항을 중심으로. 국가적 방재안전관리를 위한 군의 역할”, 『연세대학교 창립 120주년 기념세미나 논집』 (2005)
- 최진중, “한국의 재난관리 행정체제에 관한 연구”, 석사학위논문(전남대학교, 1994)

_____, “위험사회의 재난관리능력”, 연구논문(국방대학교, 2006)
최웅길, “정보화 사회의 재난관리 효율화 방안”, 연구논문(국방대학교, 2008)
화랑대 연구소, “한국군의 이미지 조사”, 연구보고서(육군사관학교, 1993)

4) 신문 / 기타

경남신문, “행정체계 개편”(2009.8.26)
국방일보, “녹색육군 환경중대 창설”(2009.12.2)
세계일보, “해외과병 상비부대 창설”(2009.10.15)
최진중, “재난관리와 군의 역할”, 합참 제41호(합동참모본부, 2009)
<http://www.mnd.mil/>(국방부 인트라넷)
<http://www.dema.mil.kr/>(국방부 인터넷)
<http://www.u-safety.go.kr/>(국토해양부 인터넷)
<http://www.nema.go.kr/>(소방방재청 인터넷)
<http://www.safeworld.go.kr/>(국가 재난관리 정보시스템 인터넷)
<http://www.mopas.go.kr/>(행정안전부 인터넷)

2. 국외문헌

Clary, Bruce B. "The Evolution and Structure of Natural Hazard Policies." *Public Administration Review*(1985)
David, McLoughlin. "A Framework for Integrated Emergency Management." *Public Administration Review*(1985)
Drabek, Thomas E. and Hoetmer, Gerard J. *Emergency Management : Principles and Practice for Local Government*. Washington, DC : International City Management Association
Joseph, S. Nye Jr. and Sean, M. Lynn-Jones. "International Security Studies." *International Security*(1988)
Perrow, C. *Normal Accident : Living with High Risk System*. New York : Basic Books, 1984.
Petak, William J. "Emergency Management : A Challenge for Public

Administration." *Public Administration Review*(1985)

Rijpma, Jos A. "Complexity, Tight-Coupling and Reliability : Connecting Normal Accidents Theory and High Reliability Theory." *Journal of Contingencies and Crisis Management* Vol. 5, No1.(1997)

Schneider, Sandra K. "Flirting with Disaster : Public Management in Crisis Situations." NY : M. E. Sharpe, Inc, 1995.

Schultz, Paul S. "Military Operations in Humanitarian Assistance & Disaster Relief(HADR)." 연세대학교 창립 120주년 기념 세미나(2005)

Sorht, James F. & Rosa, Eugene A. "Organizations, Disasters, Risk Analysis and Risk : Historical and Contemporary Contexts."

Weick, K. E. "Foresights of Failure : An Appreciation of Barry Tumer." *Journal of Contingencies and Crisis Management* Vol. 6(1998)

HANSUNG
UNIVERSITY

ABSTRACT

A Study on the Development of the National Disaster Management

– Focus on the Role and Disaster Support Capability of Military –

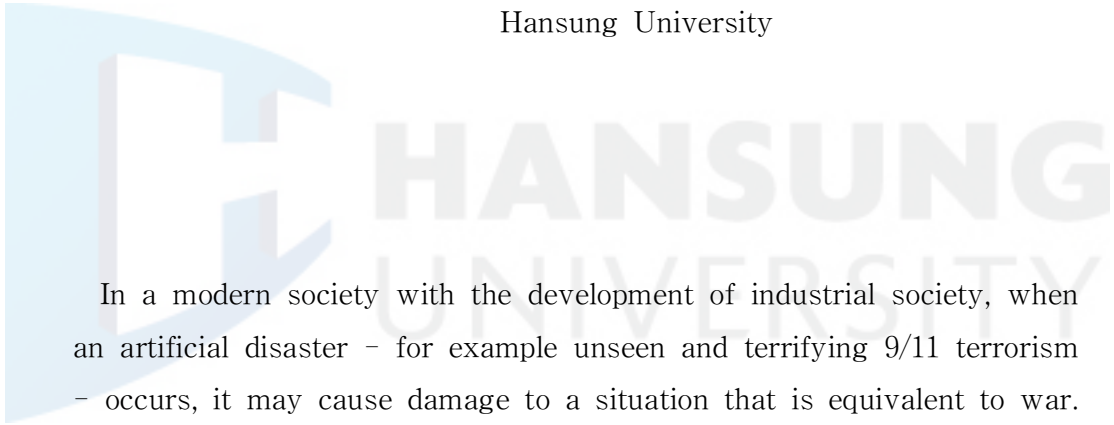
kim, Jin Gwang

Major in Defense Policy

Dept. of Int'l Security and Strategy

Graduate School of International Studies

Hansung University



In a modern society with the development of industrial society, when an artificial disaster – for example unseen and terrifying 9/11 terrorism – occurs, it may cause damage to a situation that is equivalent to war. As a natural disaster such as typhoon, earthquake, etc has a tendency toward getting large in size and its complexity, a similar form of crisis situation so that the damage runs into astronomical numbers. Therefore, a national level measure should be required.

Applying to a comprehensive security concept, our country has dealt with various kinds of disasters under the category of national crisis. And enacting a fundamental law in regard with disasters and safety, diverse disasters were managed by Central Safety and Management Committee in an integrated manner in 2004. According to this, Military capability to handle disasters regarding domestic one becomes an

important factor as same as national defense that is seen as a traditional mission that Military has. Based on the professionalized knowledge rather than high technology that the military possesses, Military plays an active role in performing domestic and foreign stability by ensuring public lives and their safety.

The purpose of this thesis is to study the contribution to advancement of national disaster management by taking a close look into a role of military by establishing disaster support by military that links to national disasters in order to correspond to our reality and set for a common understanding of the whole army in analyzing domestic and foreign forces capability of disaster support, and by enhancing the supporting capability of national disaster to relate national crisis management and national disaster management based on the theory of disaster when the national disasters occur.

As a result of the study, issues are as follows. First, In legal and systematic aspect, the national disaster management was transformed into a form of integrated management, but it is divided into two levels, the Minister of National Defense and the Republic of Korea Joint Chiefs of Staff. Some of the rule of law and its regulation about the timing of support by military unit and its procedure were not unified, and there was a matter of grave concern to make it confuse with the national defense which is primary mission of military due to use of military fundamental mission terms about the disasters.

Second, In work execution and education & training aspect, disaster related work performance capability was insufficient. That is, organizations and its personnel dealing with disasters are not enough and command and communication system are not satisfying. In addition, the establishment of a concept about the military responsibility in area of operations and the employment of reserve forces is required

and there was no connection with national disaster management system, subject of education and task selection are not appropriate in terms of disaster related education and time of education was insufficiently arranged.

Third, In securing resources and budget aspect, they don't have proper equipments and materials that correspond to the missions and feature of rescue units for disasters. Besides, there was no criterion of equipments for restoration by its cases and its materials.

Last but not least, an item for disaster and safety management was newly created to secure the budget required for the reinforcement of military preventive measures for disasters and its supporting capability in 2007. However, a short amount of financial budget was reflected in comparison with the initial requirement so that there was a limitation for pushing ahead with advancement of the national disaster management.

Thus, below are the things to be improved for the betterness of a role of military and its supporting capability about the national disaster.

First, in order to build up military support for disasters connected with national disasters, i) it needs to construct one to one correspondence military structure connected with national disaster management to strengthen disaster support organization and coordination, needs to unify disaster control phase with administrative offices at the second phase, and needs to make a single control and communication system at the scene of the disaster. ii) For the integration of military disaster management, works needs to be divided into two so that ROK JCS copes with unit employment and ROK MND deals with political issues. iii) Military disaster management system should interface with the national system and the system needs to be automatized in accordance with unified menu by echelons. iv) In

terms of the employment of forces in area of responsibility and reserves forces, we authorize the chief of local self-governing administration to organize, train, and employ the forces in area of responsibility, but we present a range that doesn't go beyond the military primary and fundamental mission execution.

Second, in order to enhance military support capability of national disaster, i) establish disaster support principle and a standard of judgement, ii) utilize anticipation and vulnerability analysis technique about military management in an active manner, iii) reset the authorization standard about securing equipment and materials that correspond to the characteristics of general, expert, search and rescue unit missions and its securing options were presented, iv) and finally reinforce education and training in respond to extension of disaster education and unit conditions and disaster related budget securing options were presented.

Since we focused on the current military related disaster work, we were indifferent in presenting study on social disaster based on system of infrastructure paralysis & spread of contagious disease and systematic & professional options about securing budgets. There was a limitation to figure out the exact reality with outcomes from the study through bibliography in case of foreign military.

However, it is meaningful in that we were trying an integrated approach to disaster management of our military by analyzing military roles and its supporting capability for the advancement of national disaster management after the start of National Emergency Management Agency and the enactment of fundamental law regarding disaster and safety in spite of the limitation of study illustrated above.