

우리나라 국방 재난관리 체계의 제도적 개선에 관한 연구

김민호^{*} · 서상원^{*}

국방기술품질원 비상보안실 · *국방기술품질원 품질경영운영실
(2016. 12. 28. 접수 / 2017. 3. 21. 수정 / 2017. 4. 19. 채택)

A Study on Improved Disaster Management System in Defense Field

Min Ho Kim^{*} · Sang Won Seo^{*}

Department of Security&Safety, Defense Agency for Technology and Quality

^{*}Department of Quality Management Operation, Defense Agency for Technology and Quality

(Received December 28, 2016 / Revised March 21, 2017 / Accepted April 19, 2017)

Abstract : The number of natural disasters has risen dramatically such as earthquakes, typhoons and floods. However, the scope of disasters expand in today's society due to the rapidly changing environment. This study is to suggest improvements for disaster management system in defense field in order to reduce possible loss or damage from a huge disaster. Through two case studies from the United States and Japan, this research aims to support policy making of disaster management system in defense field.

Key Words : disaster management, disaster policy, disaster safety, disaster management system in defense field

1. 서론

과거의 재난은 주로 지진, 태풍, 홍수 등과 같이 자연현상으로 인하여 발생하는 피해를 의미하는 경우가 많았으나, 오늘날에는 사회 환경의 변화 속에서 재난의 의미가 더욱 확대되고 있는 실정이다. 오늘날 재난의 주요 특징을 살펴보면 산업 및 생활 구조의 복잡화로 인해 피해 규모가 크고 영향이 광범위하며, 물적 피해와 인적 피해가 넓은 지역에서 산발적으로 발생한다는 특징을 보여주고 있다. 또한, 재난은 예측불가능성의 특징과 통제 불가능성의 특징을 지니고 있기 때문에 일상적인 사고와는 달리 돌발적으로 발생하고 자연재난이든 인적재난이든 피해측면과 대응측면에서 매우 복잡하다.

본 연구에서는 국가재난에 대비하여 국가의 재난관리체계를 이해하고, 중요 요소인 국방재난관리체계의 문제점과 개선방안을 살펴보고자 한다. 이를 위해 우리나라의 국방재난관리시스템을 살펴보고, 해외 선진 사례 및 운용사례와 비교하여 개선방안을 찾는데 집중하여 연구를 진행하였다.

2. 재난의 개념과 특성

2.1 재난과 재난관리의 개념

재난의 개념은 시대와 사회 환경의 변화에 따라 다르게 변화하여 왔으며, 사회여건에 따라 작은 사고의 경우에도 재난으로 인식되는 경우도 있었다¹⁾.

재난 및 안전관리기본법 제3조에 의하면, 재난은 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로 정의하고 있는데, 태풍·홍수·호우·폭풍·해일·폭설·가뭄·지진·황사 그 밖의 이에 준하는 자연현상과 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 그 밖의 유사한 사고 또는 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해로 정의하고 있다. 따라서 재난은 인간의 생존과 재산의 보존이 불가능할 정도의 위협을 받게 되는 상태를 의미한다고 이해할 수 있다.

재난관리(disaster management)는 이러한 재난에 대한 관리활동을 의미하는데, 재난에 대한 예방(mitigation), 재난으로 인한 위협을 축소하기 위한 활동(reduce), 대비(planning), 대응(response), 복구(recovery) 등과 관련

^{*} Corresponding Author : Min Ho Kim, Tel : +82-55-751-5264, E-mail : mnhokim@dtqa.re.kr

Department of Security&Safety, Defense agency for Technology and Quality, 420 Dongjin-ro, Jinju-si, Gyeongsangnam-do 52851, Korea

된 일련의 활동을 말한다²⁾. 즉, 재난관리는 재난으로부터 발생하는 피해를 최소화하기 위하여 재난의 예방, 완화, 준비계획, 응급 대응, 복구에 관한 정책의 개발과 집행과정을 총칭하는 개념이다.

국가위기 관리 및 재난관리에 관한 연구는 다음과 같다. 현석환의 연구에서는 국내의 재난관리 업무를 분석하고 정부에 따라 담당하는 기관의 이원화 및 자원봉사자들의 관리부실이라는 문제점을 지적하였다. 이를 위해 재난관리 체계의 통합의 필요성과 자원봉사자들에 대한 지속적인 교육 및 훈련 그리고 재난관련 정보를 지방자치단체도 같이 공유하여 신속한 재난관리 시스템 확보의 중요성을 강조하였다³⁾. 이덕로 외.의 연구에서도 국내 위기관리체계의 문제점을 파악하고 국가위기관리조직의 통합 및 일원화 그리고 비상업무 관련 담당자들의 교육훈련 강화의 필요성 및 권한 강화 그리고 규정 및 제도의 개선의 필요성이 도출되었다⁴⁾. 배재현 외.의 연구에서는 세월호 참사에서 나타난 재난관리의 문제점들을 바탕으로 국가안전처 신설에 따른 주요쟁점들과 해외 주요국의 국가재난대응체계를 검토하였다. 검토 결과 현재의 국가안전처를 재난관리 전문성을 높일 수 있는 국무총리실, 재난안전총괄부처, 대통령 소속 등 새로운 조직의 필요성을 제시하였다⁵⁾.

2.2 재난관리체계

재난관리체계라 함은 재난관리를 담당하는 조직으로 구성된 체계를 의미한다. 즉, 재난관리체계는 재난 발생 환경에 대비하여 국민의 생명과 재산을 보호할 목적으로 상호 관련된 기관들끼리 협조와 조정을 통하여 문제를 해결해 나가는 것을 의미하며, 크게 분산관리체계와 통합관리체계로 구분할 수 있다⁶⁾.

먼저, 분산관리체계는 재난의 발생유형에 따라 소관 부처별로 국가 재난관리 기능을 분산시키는 관리체계를 의미한다. 분산관리체계에서는 유형별 재난의 특징을 강조하는데, 지진·수해·유독물·풍수해·설해·화재 등 재난의 종류에 따라 대응방식에 차이가 있다는 것에 주안점을 두고 있다. 그러므로 분산관리체계에서는 재난 유형별로 대응계획을 마련하도록 하고 있으며, 대응책임기관도 재난의 유형에 따라 달리하여 배정하게 된다.

이 체계는 1930년대 합리성을 목표로 하는 전통적 조직이론의 등장으로 조직이 전문화의 원리를 택하도록 하는 행정 이론적 환경과 일치하는 시기에 생겨났다. 미국의 경우에도 1970년대 이전까지 분산관리체계를 채택하고 있었으나, 재난 발생 시 유사기관과의 역할

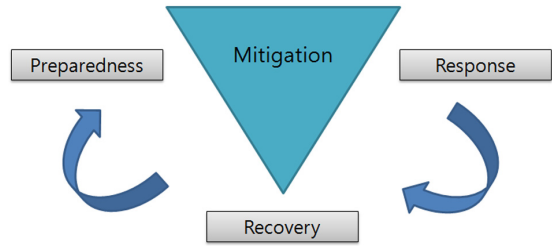


Fig. 1. Disaster management system of FEMA.

중복과 과잉 대응문제, 다수 기관과의 조정 및 통제에 있어서 효율성이 떨어진다는 단점을 지니고 있었다⁷⁾.

이에 반해 미국 연방비상관리청(Federal Emergency Management Agency : FEMA)의 창설에 이론적 근거로 제시된 통합적 관리체계는 재난관리의 전체 과정이라 할 수 있는 예방-대비-대응-복구활동을 종합적으로 관리하는 것을 의미하며 이는 Fig. 1에 제시된 것과 같다. 이러한 통합적 접근 방식은 모든 재난은 피해범위, 대응자원, 대응방식에 있어 유사하다는 데 그 이론적 근거를 두고 있다. 즉, 통합적 관리체계는 재해에 대한 대응에 있어서 다양한 차원의 결정과 각 부문이나 부서의 판단이 교차하는 가운데 통일적인 활동이 요구됨을 강조하고 있다⁷⁾.

재난관리의 통합성은 일차적으로 대응할 책임이 있는 자치단체의 활동과 이차적으로 중앙정부에 의한 국가차원의 광범위한 대응이 일체성을 지니고 활동을 전개하여야 하며, 그와 동시에 자치단체 및 중앙부처의 각 부문이나 담당 기관간의 상호 긴밀한 협력이 발휘되어야 한다는 것을 강조한다¹¹⁾.

이러한 분산관리체계와 통합관리체계의 장단점과 특징을 비교하면 다음의 표와 같다.

Table 1. Comparison of disaster management system

Classification	Dispersive Approach	Integrated Approach
Historical Background	From introducing in 1930's and before establishment of Act on the Management of Disasters and Safety	From the establishment of Act on the Management of Disasters and Safety during 2003~2004 and National Emergency Management Agency to present
Definition/ Characteristics	<ul style="list-style-type: none"> • Traditional disaster management system • Multiple organizations participates for rescue activities • Due to the dispersion of commanding system, insufficiency for effective disaster management • Different organizations for planning and responsibility for disaster 	<ul style="list-style-type: none"> • Assign Functional Organization and Manage/Control • Similar actions for all disasters(extent of damage, resources, approach) • Not specifically differentiate the types of disasters (severe/natural disasters)

Advantages	<ul style="list-style-type: none"> • Emphasizes on the characteristics of disasters 	<ul style="list-style-type: none"> • Overall management of the total process (Mitigation-Preparedness-Response-Recovery) • Cooperate with Emergency Management agencies
Disadvantages	<ul style="list-style-type: none"> • Duplications and unrealities for similar organizations • Degradation of disasters management ability 	<ul style="list-style-type: none"> • Common strategy for different types of disasters • Relationship problems between organizations

3. 우리나라 국방 재난관리 체계

우리나라의 재난관리는 재난 및 안전관리 기본법에 의거하여 국민안전처가 총괄하고 있다. 국방부는 재난 발생 시 국민안전처를 지원하는 기관으로 지정되어 있으며, 또한 다른 중앙행정기관 등과 함께 재난관리 책임기관으로 지정되어 자체적인 재난관리를 행하도록 하고 있다.

재난 및 안전관리 기본법 제35조(동원명령) 및 제44조(응원)에 의하면 중앙본부장 및 지역본부장이 국방부 장관에게 군부대의 지원을 요청할 경우 국방부 장관은 특별한 사유가 없는 한 이에 응해야 한다고 명시하고 있으며, 제57조(긴급구조)에 의하면 국방부 장관은 항공기 또는 선박의 조난사고 발생시 긴급구조기관 지원을 위해 탐색구조 본부의 설치, 탐색구조부대의 지정 및 출동대기태세 유지와 같은 역할을 수행하도록 정하고 있다. 그리고 자연대해대책법 제35조(중앙긴급지원체계의 구축)에 의하면, 재난이 발생할 경우 국방부는 인력과 장비의 지원을 담당하도록 명시하고 있다.

국방부는 이러한 관련 법령의 규정에 따라 자체적으로 재난관리 지원규정을 제정하여 보다 효율적인 재난 지원활동을 도모하고 있다. 국방부의 재난관리업무처리 규정에서는 군의 인명과 재산을 보호하기 위한 예방 및 복구활동, 능동적인 대민지원활동에 필요한 사항을 규정하고 있으며, 3군 공통군수지원 규정에서는 재난복구를 위한 수송차량과 장비 지원에 대한 사항을 정하고 있다. 그리고 국군병력 및 장비사용 절차에 관한 규정에서는 재난복구를 위한 군 병력과 장비 지원 절차를 정하고 있다.

이러한 국방부의 재난관리 지원규정에서 명시하고 있는 재난지원과 복구에 관한 기본방침을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 중앙재난안전대책본부에서 국방부 재난대책본부로 지원을 요청하면 국방부는 각 군 재난대책본부와 책임지역 내 위치한 협력부대에 지시하여 가용한 범위 내에서 병력과 장비를 신속하게 지원하도록 명시하고 있다. 둘째, 중앙 및 지역긴급구조통제단, 해양경찰청(구조

조정본부)은 군의 재난 지원활동이 필요할 경우 국방부와 합참 탐색구조본부(지휘통제실)로 지원을 요청하도록 정하고 있다. 셋째, 재난지역의 지방자치단체장은 해당 협력부대장에게 지원요청을 실시할 수 있으며, 이 경우 협력부대는 가용한 범위 내에서 병력과 장비를 신속하게 지원하여야 한다. 그리고 자체능력을 초과할 경우에는 상급부대에 지원을 요청하도록 하고 있다.

국방부 재난 관리 지원규정에서는 다음과 같은 세부 행동요령 또한 명시하고 있다. 첫째, 각급 지휘관은 책임지역 내에서 중앙 또는 지방재난안전대책본부로부터 인명구조 등 긴급구조 요청을 받았을 경우 ‘군의 기본 임무회’ 차원에서 적극 지원하여야 하며, 이 경우 인명구조에 최우선을 두어야 한다. 둘째, 긴급재난이 발생할 경우 군은 가용한 범위 내에서 최우선적으로 지원활동을 실시하고 사후에 보고하여야 한다. 또한 피해복구를 위한 병력과 장비지원이 필요할 경우에는 작전에 지장이 없는 범위 내에서 조기 응급복구를 지원하여야 한다. 셋째, 지방자치단체와 1:1 지원협력을 맺은 협력부대의 경우에는 재난이 발생할 경우 초동조치를 실시하여야 한다. 하지만 가용 능력을 초과하는 재난에 직면한 경우에는 상급부대에 신속히 보고하여 재난의 확산을 막는 창구역할을 수행하여야 한다. 넷째, 모든 재난지원에 따른 비용은 재난 및 안전관리 기본법 제63조(비용의 부담, 응급지원에 필요한 비용) 및 국방부와 중앙재난안전대책본부 간의 재난협력체계 구축을 위한 협정서에 따른 관련 규정에 의거하여 정산하도록 한다. 다섯째, 지진이나 천재지변 등 특수한 재난 상황이 발생할 경우 신속한 인명구조를 위하여 육군과 해군의 재난구조부대를 운용하여야 한다. 그리고 공군은 군 특성에 적합한 인명구조 특수팀을 편성하여 운용하고 관련부대를 지정·운용하여야 한다. 여섯째, 항공기 및 선박 조난이 발생할 경우 합참에 탐색구조본부를 설치 및 운용하여야 하며, 각 군에 탐색구조부대와 전력을 지정하여 출동대기태세를 유지하여야 한다. 또한 지진 등 신속한 구조가 필요한 재난이 발생한 경우에는 탐색구조부대와 지정된 전력을 우선적으로 사용하여야 한다.

재난 발생 시 국방부와 합동참모본부는 역할분담을 하고 있다. 국방부는 재난 발생 시 재난관련 업무의 총괄·조정·통제 업무를 수행하며, 국방부 재난대책본부와 재난대책상황실 운영업무를 총괄하여야 한다. 또한 재난피해 복구 시 군 장비·물자·수송지원 업무를 수행하여야 하며, 해외재난 발생시에는 군 수송 등 군수지원 업무를 수행하여야 한다. 합동참모본부는 긴급구조를 위한 탐색구조본부 운영, 대형 산불과 DMZ산

불 진화지원 위한 긴급작전대기 헬기 투입과 병력운용, 화학 유해물질 누출, 방사능 등 화재방 재난 시 지원 업무수행, 군내 재난관련(지진해일 정보 등)상황전파와 현황보고 업무 등을 수행하여야 한다¹⁾.

4. 국방 재난관리 해외 사례 분석

4.1 미국의 국방재난관리 체계

미국에서의 재난관리 최고기관은 연방비상관리청(FEMA)인데, 이 기구는 1997년에 대통령 직속기관으로 설치되었다. 미국의 연방비상관리청은 대응 및 복구국, 연방보험 및 피해경감국, 대외협력국, 정비기술 지원국, 행정 및 재정지원국과 10개의 지역사무소로 구성되어 있다. 연방비상관리청의 주요 임무로는 제반 재난과 비상사태에 대한 피해경감과 대비, 대응, 복구 등에 관한 위험기반 비상관리 프로그램을 운영하고, 이를 통하여 미국민의 생명과 재산의 손실을 경감시키며, 국가 주요 기간시설을 보호하는 체계적이며 종합적인 역할을 수행한다. 또한 연방정부 기관의 재난대응정책과 재원을 지원 또는 지휘하며, 주정부와 지방정부의 재난대응활동을 지원한다. 재난이 발생할 경우, 지방정부에서 1차적인 책임과 역할을 수행하며, 지방정부의 능력을 상회하는 재난에 대해서는 상위기관에서 지원을 하도록 정하고 있다. 단, 주정부의 역량을 벗어나는 경우에는 인근 주정부에 지원을 요청할 수 있도록 하고 있다⁹⁾.

한편, 미국 국방부의 경우에는 민간의 능력으로 한계가 발생한 재난 사태에 한하여 연방정부 및 지방정부의 재난 대응 활동에 대한 지원을 행하고 있는데, 이에 대한 법률적 근거는 미합중국 헌법 제8조 1항에 두고 있다. 동법에 의하면, 미군은 국가를 지원하고 방어하기 위해 존재하며 그 의무는 국내 응급상황과 재난 대응까지 확장 가능하도록 정하고 있다. 한편 동시 다발적인 재난으로 인한 국방자원의 지원이 필요할 경우에는 국가안전보장회의(NSC: National Security Council)의 조정기능을 통하여 지원 계획을 수립하고 대통령의 최종결정을 통하여 지원활동을 실시하도록 하고 있다.

국가 재난 사태가 발생할 경우 미군은 다른 연방기관의 대응활동을 지원하도록 하고 있는데, 즉, 어떠한 재난과 응급대응사태가 발생하더라도 미군은 주도적인 역할을 수행하는 것이 아니라 지원기관으로서의 역할을 수행하도록 하고 있다. 민간에 대한 미군의 지원 역할은 MACA(Military Assistance to Civil Authorities)라고 부르는데, 이는 민간이 직면한 재난 사태에 대하여 정부기구의 요청과 관련 법령에 따른 군의 역할과

지원활동을 의미한다.

민간기관에 대한 군의 지원활동에서 가장 핵심이 되는 부대는 육군과 공병단이다. 이들은 재난 발생시 민간기관의 하부기관으로 참여하여 민간의 통제 하에 지원기관으로서의 임무를 수행한다. 미군의 민간에 대한 지원에 있어서 주요 원칙으로는 ① 민간 정부기관이 필요한 요구사항에 대한 우선적 조달, ② 민간 미 정부기관의 대응 역량을 상회하는 분야에 대한 미군 자원의 지원, ③ 군 명령체계 안에서 공중보급이나 정찰 등 특화된 역량의 효율적 활용, ④ 절대적으로 필요한 상황에 한정하여 민간 정부 기능의 수행, ⑤ 군 본연의 임무를 우선적으로 수행하며, 필요할 경우 국방부 장관의 지시를 받아 MACA 활동 수행 등이다.

재난 사태에 대한 군의 역할을 정리하며 다음과 같다. 미국에서 재난 사태가 발생할 경우 대통령은 필요할 경우 재난지역을 선정하여 선포하게 되며, 이 경우 연방비상관리청(FEMA)은 연방대응계획(FRP : Federal Response Plan)을 가동시키게 된다. 이 때 국방부의 국토방위 차관보(ASD(HD):Assistance Secretary of Defense for Home and Defense)의 결정에 의거하여 합동참모본부는 지원 전투사령부를 지정하며, 이에 따라 지원전투사령관은 재난 사태 대응에 필요한 기지지원시설(BSI: Base Support Installation)을 설치하도록 되어 있다. BSI는 재난 현장에 파견된 군을 행정적으로 지원하고 군수물자를 제공하기 위해 설치되는 군사기지를 의미한다⁹⁾.

4.2 일본의 국방재난관리 체계

일본에서의 재난관리는 중앙정부가 국가적 표준과 정책 기본 골격을 입안하고 이에 따라 지방정부가 세부적인 정책의 결정과 집행을 담당하고 있다. 일본은 지리적 특성으로 이하여 지진, 태풍, 풍수해와 같은 자연적 재난의 발생 빈도가 매우 높은 국가이며, 이로 인하여 재난관리에 대한 준비와 대응태세가 매우 발달한 나라이다.

일본 중앙정부에서의 재난관리에 대한 총괄적 책임은 내각부 산하의 중앙방재회의에서 담당하고 있다. 중앙방재회의는 방재에 대한 기본계획을 수립하는 업무를 담당하고 있으며, 구체적인 방재 업무는 총리대신 산하의 국토청에 방재청을 설치하여 방재관련 업무를 총괄하도록 하고 있다. 그리고 재난업무의 구체적인 집행은 중앙정부의 정책을 바탕으로 지방정부가 예방과 복구업무를 수행하도록 하고 있는데, 재난관리 업무는 일차적으로 군·촌·정 또는 시·구·촌을 중심으로 이루어지며, 재난 발생시 구조관련 업무는 자

Table 2. Characteristic of disaster management system of 3 countries

Classification	Korea	USA	Japan
Control System	Ministry of Public Safety and Security	Federal Emergency Management Agency	Central Disaster Management Council
Disaster Support Procedures	Central or Regional disaster safety management manager requests to the Minister of National Defense	Disaster events which exceed the ability of private organizations	Requests when the head of local government decides the emergency measure service is required
The scope of mission capability	DoD : Disaster relief centers and disaster relief office operation, military equipments · supplies · transportation support - Joint Chiefs of Staff : Operating search and rescue office, Emergency operational state of alerts, helicopters support for CBR disaster, notice disaster status and current situation within military	Mission capability controlled by the private organization (focused on military resource support)	Disaster situations, Search and rescue activities, flood control activity, road or waterway resume activities, Emergency medical treatment, disinfection, emergency transportation, cooking and water supply rescue supply rent, dangerous substance handling

위대, 소방대, 경찰을 중심으로 대응하도록 하고 있다.

일본의 재난 대응 업무는 재난대책기본법에 의거하여 이루어지고 있는데, 재난 발생시 자위대의 임무와 활동 내용도 동법에 의거하여 구체화하고 있다. 또한 일본의 자위대법을 살펴보면, 재난발생 시 자위대의 소집 · 파견에 대한 절차 및 권한 등이 명시되어 있으며, 재난관리 지원 범위와 역할 등에 대해서도 정하고 있다.

재난대응 업무를 직접적으로 관장하고 있는 지방정부의 장은 재난발생 시 응급조치가 필요하다고 인정되는 경우에만 한정적으로 자위대 파견을 요청할 수 있으며, 이 경우에는 반드시 요청계획을 도 · 부 · 현 지사에 통보하도록 정하고 있다. 하지만, 긴급한 사태가 발생하여 시간적 여유가 매우 부족하다고 판단된 경우에는 예외적으로 자위대가 자주파견을 할 수 있도록 명시하고 있다.

재난 발생시 자위대가 행하는 일반적인 업무 영역을 살펴보면, 피해상황 파악, 인명 수색과 구조활동, 수방 활동, 도로 또는 수로의 재개와 관련한 활동, 응급의료 · 구조 · 방역, 인원과 물자의 긴급수송, 취사와 급수, 구원물자 무상대여 또는 양여, 위험물의 취급 등의 활동을 중심으로 재난 대응 활동을 수행하고 있다⁸⁾.

4.3 시사점과 소결

지금까지 살펴본 바와 같이 미국, 일본과 같은 선진국의 경우에는 중앙정부와 지방정부 등을 중심으로 재난 활동을 수행하도록 하고 있으며, 필요한 경우 군부대가 이에 대한 지원활동을 수행할 수 있도록 정하고 있다. 특히 재난이 빈번하게 발생하는 일본의 경우에는 재난에 대비한 긴급대응부대를 편성하여, 보다 효과적으로 재난에 대응하도록 하고 있다. 이에 반해서 미국의 경우에는 재난에 대비한 별도의 군대를 편성해 놓고 있지는 않고 행정과 군수를 지원하기 위한 군사

기지(BSI)를 운영하고 있다. 또한, 재난 발생시 군의 지원활동은 반드시 법률에 의거하여 그 활동 범위와 역할, 지원활동의 시기 등을 정하고 있음을 알 수 있다. 또한 군의 재난대응활동은 주도적인 역할이 아니라 민간의 활동을 지원하는 영역으로 한정하고 있다.

한편, 군의 재난대응 지원은 단순한 병력과 장비의 지원에 국한되지 않았다. 미국과 일본에서의 군부대는 재난 지역에서의 피해상황 파악과 인명 수색 및 구조, 수방 활동, 도로와 수로의 재개 및 복구, 응급의료활동 및 구조, 방역, 인원과 물자의 긴급 수송, 취사와 급수 지원, 구원 물자 무상 대여 및 양여, 위험물의 취급 등 매우 광범위한 영역에서의 지원활동을 수행하고 있었다. 특히 일본의 경우에는 재난 발생의 빈도의 높은 만큼 재난에 있어서의 자위대의 역할과 비중이 상대적으로 높은 편이었으며, 상시적이고 체계적인 지원체계를 구축하고 있었다.

5. 국방 재난관리의 제도적 문제점과 개선대책

5.1 국방 재난관리의 제도적 문제점

해외 사례를 바탕으로 우리나라 국방 재난관리 체계의 문제점을 개략적으로 요약하면 다음과 같다.

첫째, 재난 지원 시기와 절차가 모호하고 불명확하다. 군의 재난 지원 시기와 절차와 관련하여 관련 법률들을 검토해 본 결과 일부 법률에서 상호 충돌할 가능성이 있다. 예를 들어, 국군조직법의 경우에는 재난 또는 비상사태가 발생할 경우 광역시 · 도지사로부터 병력 출동을 요청받은 경우에 한해서 직속상관의 승인을 득한 후 이에 응할 수 있도록 정하고 있다. 그리고 국군병력 및 장비 사용절차에 관한 훈령의 경우에는 국방부 장관에게 사전 승인을 받도록 정하고 있다. 이에 반해서 재난 및 안전관

리 기본법의 경우에는 지방자치단체장이 필요시 군부대를 요청할 수 있도록 권한을 부여하고 있어 상기의 법률 서로 상충되고 있음을 확인할 수 있다.

둘째, 국방부와 합동참모본부간의 업무 분담과 관련한 문제점이다. 우리나라의 국가 재난관리는 과거의 분산형 관리체계에서 통합형 관리체계로 전환되었다. 그러나 국방 재난관리시스템의 경우에는 국방부와 합동참모본부로 재난관리체계가 이원화되어 있어 국가에서 지향하는 통합형 관리체제와 거리가 있음을 알 수 있다. 또한 국방부는 군정과 군령을 총괄하는 최고의 상위기관이다. 그리고 합참은 군령권을 가지고 있는 기관이며 각 군 본부는 군정권을 각기 보유하고 있다. 하지만 이로 인해서 재난 사태가 발생할 경우 합참 의장과 각 군 참모총장간에 병력과 장비 지원에 따른 권한과 책임 소재가 불분명해질 수 있다는 문제점을 안고 있다. 즉, 합참의장은 평시 각 군의 작전부대에 대한 지휘·감독 권한과 합동부대에 대한 지휘·감독에 따른 병력과 장비의 운용 권한을 가지고 있다. 이에 반해서 각 군 참모총장은 해당군의 지휘에 따른 병력과 장비의 운용권을 가지고 있어서, 그 권한이 상충될 수 있는 문제점을 가지고 있다.

셋째, 관·군 재난통제 단계가 각기 상이하다는 점이다. 우리나라 중앙정부의 국가 재난 통제는 준비단계, 비상단계의 2단계로 구분되어 있다. 그리고 준비단계는 다시 상시대비단계와 사전대비단계로 구분된다. 이에 반해서 국방재난관리시스템에서는 준비단계, 경계단계, 비상단계의 3단계로 구분하고 있다. 이러한 관·군간의 재난통제단계의 불일치로 인하여 관·군간 단계별 업무수행 시 상호 업무협조와 소통에 있어서 혼란과 모호함이 발생할 소지가 있다.

넷째, 국가 및 국방 재난관리 정보시스템간의 연계가 미흡하다. 우리나라의 국가 재난관리정보시스템은 예방·대비 관리시스템, 대응관리시스템, 복구관리 시스템으로 구성되어 있는데, 교육과학기술부, 국토해양부, 기상청 등 40개의 재난 관련 행정부서와 관련기관들이 재난관련 정보 데이터베이스를 구축하여 공동으로 활용하도록 하고 있다. 하지만 국방부의 경우에는 국가 재난 정보시스템과는 달리 자체적인 국방 재난관리 정보시스템을 구축하여 운영하고 있는데, 이 시스템은 보안상의 문제로 인하여 국가 재난관리 정보시스템과의 연동이 불가능한 독자적인 시스템으로서, 지진 해일과 같은 긴급사태가 발생할 경우에 실시간 전파가 곤란하다는 문제점을 안고 있다.

재난관리 시스템적 문제점이 표면적으로 드러난 사례로 2014년 세월호 사고를 들 수 있다. 당일 해군은

구조 활동을 위해 최정에 잠수요원인 특수전전단(SSU)과 해난구조대(UDT)를 투입하려 했지만 해경과의 통제권 마찰로 인해 즉각적인 구조작업을 수행할 수 없었다¹⁷⁾. 세월호 사고와 같은 국가적 대형재난 발생 시 민·관·군간 명확한 협조체계가 구축되어 있었다면 보다 원활한 구조활동이 이뤄질 수 있었을 것이다.

5.2 국방 재난관리의 제도적 개선대책

앞선 검토내용을 바탕으로 도출한 국방재난관리제도의 개선대책은 다음과 같다.

첫째, 재난지원 원칙 및 판단기준을 명확히 하여야 한다. 재난 및 안전관리 기본법에 의하면 우리 군은 국가와 지방자치단체의 재난발생 시 재난지원기관으로서, 중앙본부장이나 지역본부장의 요청에 특별한 사유가 없는 한 병력과 장비 동원요청에 대해 지원을 하거나 응급조치를 위한 지원 또는 응원요청에 지원하도록 명시하고 있다. 또한 군은 긴급구조지원기관으로서 항공기와 선박 조난사고를 대비하여 탐색구조본부와 탐색구조부대를 설치 운용하여 긴급구조기관을 지원하도록 정하고 있다.

하지만 명확한 판단 기준을 가지고 지원 여부를 결정해야 한다. 군은 본연의 임무인 국방의 임무를 우선으로 하여 국방부 장관의 판단과 지시에 따라서 재난 지원 여부를 판단해야 한다. 중앙정부 및 지방자치단체의 재난 대응능력을 고려하여 필요한 경우에 한하여 지원 여부를 결정해야 하고, 시급한 인명구조나 재난 사태의 급격한 확산이 우려되는 상황 등 시급함을 요하는 사태인가를 면밀히 검토하여 지원 여부를 결정하여야 한다.

둘째, 국방부와 합동참모본부간의 재난업무에 대한 조정이 요구된다. 앞에서 지적한 바와 같이 국방재난관리시스템은 국방부의 역할과 합참의 역할로 이원화되어 있는 실정이다. 현재 재난대책본부와 재난대책상황실은 국방부 산하에 설치되어 있으나, 실질적인 평시작전권과 병력 운용은 합참의 군령에 의해서 이루어지고 있다. 이처럼 국방재난시스템은 이원화되어 운영되고 있기 때문에 효율성과 신속한 재난 대응에 약점을 보이고 있는 것이다. 따라서 국방부는 행정부서로서의 재난 관련 담당부서와의 업무협조와 국방재난관리 정책의 입안 등의 업무를 담당하고, 실질적인 재난대책본부와 상황실의 운용은 합참으로 이관하는 방안을 적극적으로 검토해 볼 필요성이 있다.

셋째, 관·군 재난 통제 단계의 통일이 검토되어야 할 것이다. 앞에서 지적한 바와 같이 국가 재난 시스템은 준비단계와 비상단계의 2단계로 구분되어 있는데 반해서, 국방 재난관리시스템은 준비단계, 경계단계, 비상단

계의 3단계 체제로 운용되고 있다. 이로 인하여 관·군간의 소통과 업무협조에 있어서 문제를 야기할 소지를 안고 있다. 따라서 국가와 국방 재난관리시스템 상의 재난 통제 단계를 통일함으로써 보다 신속하고 효율적인 재난 대응과 관·군간의 협조를 기대할 수 있을 것이다.

넷째, 국가 및 국방 재난관리 정보시스템의 연계가 요구된다. 국방재난관리시스템은 보안상의 문제로 인하여 국가 재난관리 정보시스템과는 별개로 독립적으로 운영되고 있다. 이로 인하여 재난정보가 실시간으로 각급 부대에 신속하게 전파되기는 어려운 실정이다. 현재는 군단급 이상의 부대에 한하여 국민안전처에서 제공하는 국가 재난관리 정보 시스템에 접근할 수 있는 권한이 부여되어 있으나, 보다 신속하고 효율적인 재난 대응을 위해서는 전방지역의 경우에는 연대급 부대까지, 후방지역의 경우에는 대대급 부대까지는 국가 재난관리 정보시스템에 접근할 수 있는 시스템이 갖추어져야 할 것이다.

6. 결론 및 고찰

재난의 복잡성과 불확실성의 특성으로 인해 국방재난관리 시스템은 재난을 효율적으로 대비하는데 매우 중요한 역할을 한다.

본 연구에서는 재난발생시 신속한 대응을 위해 국방재난관리시스템의 제도적 문제점을 개선할 수 있도록 해외 사례 및 관련 법령의 검토를 통해 해결방안을 제시하였다.

군은 전시에 대비한 국방의 의무를 수행해야 하는 조직이므로, 재난 발생 시 역할이 제한적일 수밖에 없다. 따라서 재난 지원에 있어서 명확한 원칙을 수립해야 하고, 국방부 장관을 정점으로 명확한 지휘체계에 의해 조직화된 지원활동을 수행함으로써 재난관리의 효율을 확보해야 한다. 또한 민·관과 원활한 협조를 위해 재난발생시 통제단계를 통일하고, 재난 관련 정보시스템을 보다 효율적으로 운영함으로써 재난상황이 신속하게 전달될 수 있도록 해야 한다.

이 연구를 통하여 국방재난관리시스템 개선과 관련한 정책 수립에 도움이 될 수 있을 것으로 판단되며 해당 분야에 대한 지속적인 연구가 이뤄진다면 보다 효과적으로 재난에 대응할 수 있을 것이다.

References

1) K. A. Kim, "Disaster Response Theory and Practice", Ban Publisher, Seoul, pp. 1-386, 1997.

2) C. K. Cho, "A Study on the Improvement of Cooperative System between Inter-agencies in Disaster Responses", Master's Thesis, University of Seoul, 2012.

3) H. S. H, "Problems of Korean Disaster Management System and Methods for its Efficiency", The Journal of Korean Association of Security and Safety, Vol. 10, No. 1, pp. 39-56, 2015.

4) D. R. Lee, S.H. Oh and W.Y. Jeong, "A Study for Enhancing Korean National Crisis Management Capability: Reinforcing Emergency Management", Korean Policy Sciences Review, Vol.13, No. 2, pp.233-254, 2009.

5) J. H. Bae, "An Exploration Study on Redesign of National Disaster Management System", GRI Review, Vol. 16, No. 2, pp. 319-341, 2014.

6) "Disaster Management", ROK Army Training & Doctrine Command, 2005.

7) S. H. Jung, "Research on Disaster Management System: focused on Ferry Seohae Disaster and Ferry Sewol Disaster", Master's Thesis, Sungkyungkwon University, pp. 1-159, 2016.

8) D. H. Kim, "For Effective Disaster Management System, Establish Military Research", Master's Thesis, Chonnam National University, pp.1-82, 2012.

9) Minister of National Defense, "Defense Disaster Management Guide", 2006.

10) Y. M. Lee, S. H. Tak, M. S. Sun and Y. K. Cho, "A Study on the Development of Defense Disaster Management Policy", Research Paper, Korea Institute for Defense Analysis, 2005.

11) B. S. Kim, "A Study on the Building-up of the Crisis Management System for the Effective Disasters Management: Focus on the Analysis of Dae-gu Subway Fire Accident", Mater's Thesis, Kongju National University, pp.1-122, 2005.

12) J. K. Kim, "A Study of Development of the Defense Disaster Management", Dongguk University, pp. 1-98, 2011.

13) K. K. Yang, "A Case Study on Organizational Learning of Disaster Management: Focused on World Trade Center Collapse and Daegu City Subway Fire", Korean Public Administration Review, Vol. 38, No. 6, pp. 47-70, 2004.

14) C. Yoo, "Disaster Management", Hansung Publisher, Seoul, 1999.

15) J. E. Lee, "Disaster Management Theory", Daeyoung Publisher, Seoul, 2006.

16) E. L. Quarantelli, "Implications for Programmes and Policies for Future Disaster Trends. Risk Management", Vol. 1, No. 1, pp. 9-19, 1999.

17) <http://www.newspim.com/news/view/20140430000372>