

기본 2008-1 최병학 류상일



# 발 간 사

그 동안 단편적으로 검토되어 온 민·군 관계, 나아가 민·관·군의 협력관계를 바람직한 형태로 새롭게 재구성할 목적으로 일시적인 협력관계가 아닌 시스템적 측면에서 검토하고자 한 이번 연구는 민·관·군 간 공동관심사를 놓고 어떻게 3자간에 협력하는 것이 필요하며, 협력의 저해요인은 무엇이고, 이를 어떻게 극복할 수 있는가를 찾아봐야 할 필요성을 제시하여, 충청남도 민·관·군 협력거버넌스를 구축하고자 하였다.

이에 따라 2007년 12월 7일 발생한 충남 태안군의 허베이 스피리트(Hebei Spirit)호 기름유출 사고를 대상으로 피해상황을 분석하고 서해안지역 협력기반 여건을 조사하였으며, 사고 복구 과정에서 나타난 충청남도 민·관·군 협력거버넌스의 실태와 문제점을 살펴보았다. 그 결과 거버넌스 형성을 위한 민·관·군 협력기반 여건 조성, 협력거버넌스 구축의 중간조직(매개조직)의 마련, 상시 협력거버넌스체계의 구축, 다양한 분야에 걸친 협력거버넌스체제 마련, 협력주체간 활발한 네트워크 연결, 바람직한 협력거버넌스 구축을 위한 군 역할의 증대 등이 필요하다는 결론에 이르게 되었다.

본 연구를 책임 수행한 충남발전연구원 최병학 박사과 공동연구자인 대불대학교 류상일 교수님, 감수를 맡아주신 산업안전보건연구원 이경용 박사님, 유익한 자문을 해주신 충남대학교 길병욱 교수님, 그리고 본 연구를 실무적으로 뒷받침해 주신 충남도청 정책기획관실과 자치행정과 및 서해안유류사고대책본부의 관계관님, 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼 및 4대 권역별포럼(북부권, 중부권, 남부권, 서해안권)의 임원·회원님을 비롯하여 연구수행 과정에서 적극적으로 협조해 주신 연구심의위원님들께 깊은 감사의 말씀을 드린다.

2008년 12월 31일

충남발전연구원장 김 용 웅





# 연구요약

최근 국가발전이나 지역발전을 위해 다양한 자원을 동원해야 하는 상황적 조건들이 증가하고 있는 실정에서 민·관·군 협력이 긴요하다는 사회적 요청이 강하게 일고 있으며, 이는 충청남도의 경우 더욱 그렇다고 할 수 있다. 계룡 국방도시 건설 및 세계 군문화축제를 비롯하여 국방대학교 논산유치 추진은 물론, 금번 서해안 유류유출 사고 관련 현장 대응·복구과정에서 보여준 민·관·군간 협력체계의 역할은 매우 중요하다는 여론의 평가를 받았다. 그럼에도 불구하고 아직도 민·관·군 협력관계는 체계적이지 못하며 단편적이라는 지적이 많다.

그러므로 본 연구에서는 그 동안 간헐적으로 검토되어 온 민·군관계 나아가 민·관·군의 협력 관계를 바람직한 형태로 새롭게 재구성할 목적으로 일시적인 협력관계가 아닌 시스템적 측면에서 검토하고자 하였다. 민·관·군 간 공동관심사를 놓고 어떻게 3자간에 협력하는 것이 필요하며, 협력의 저해요인은 무엇이고, 이를 어떻게 극복할 수 있는가를 찾아봐야 할 필요성이 높다는 사실을 입증하고자 하였다.

이에 따라 본 연구는 충남 서해안지역 유류유출사고 사례에서 나타난 민·관·군 협력거버넌스 분석을 통하여 충청남도 민·관·군 협력관계 실태조사 및 협력관계 유형을 도출하고, 향후 충청남도의 민·관·군 협력 거버넌스 개선방안을 모색하고자 하였다. 이를 통해 지방정부의 상생협력·갈등관리 대응역량 확보로 충남도정의 실무에 기여하고자 하였다.

지방정부가 민·관·군 협력을 통해 사회위험관리에 개입해야 하는 이유는 다양하다. 위기가 잠재적으로 심각한 사회적 문제들을 야기시키기 때문이고, 위기는 매우 ‘정치적(politicized)’ 쟁점이 되기 때문이다. 또한 그 동안에는 자연재난만이 위기로 인식되어 왔으나 점차 인위재난과 더불어 사회재난 역시 자연재난과 함께 인류의 생명과 재산을 위협하는 위기로 인식되고 있다. 여기에 지방정부의 가장 중요한 주요 기능은 생명과 재산을 보호하는 것으로 위기발생 시 복구의 과정에는 많은 자원과 인력의 동원이 필요하다는 등의 다양한 이유가 존재한다.

외국의 경우 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 재난관리는 중앙정부 또는 지방정부의 주요 임무가 되고 있다. 특히 지방자치가 발달한 곳일수록 주로 지방정부가 재난관리 책임을

담당하고 있으며, 자체적으로 재난관리 능력을 갖추고 있다. 하지만 지방정부의 능력을 초과하는 재난이 발생하면 지방정부의 판단과 요청에 의하여 민간능력, 인접 지방정부, 군부대, 연방정부에 지원을 요청하고 있는 체제를 유지하고 있다. 또한, 재난관리를 위해 군을 동원할 경우에는 법적인 근거에 의하고 있다. 국가적인 재난이 발생하면 지방정부의 요청이 있기 전에 대부분의 외국군은 지방정부에 연락관을 파견하여 사태를 파악하고 만일의 경우에 대비토록 하고 있다. 군의 재난지원이 결정되면 단일지휘관이 지명되어 육·해·공군의 모든 부대를 통제할 수 있는 임시조직을 구성하여 일사불란한 지원을 수행토록 하고 있다. 이 때 지원되는 모든 부대병력 및 장비는 합참에서 통제하고 있으며, 국방부 본부는 재난관리 전담 정부부처와의 협조 및 정책적 조율을 담당하고 있다.

우리나라도 2004년도에 비로소 재난 및 안전관리기본법, 시행령 및 시행규칙을 제정함으로써 국가적으로 통합적 재난관리체제를 갖추게 되었다. 지방자치단체가 재난관리의 주체로서의 역할이 명시되어 있지만 아직은 재정자립도가 취약하여 재난관리 능력이 완비되지 않았으며, 재난이 발생하면 군부대의 지원이 당연히 되고 있는 구조적 한계를 안고 있다. 재난 및 안전관리기본법으로 군의 재난지원에 대한 법적인 근거는 마련되었지만 지원을 위한 세부적인 사항들은 여전히 미흡하다.

우리 군의 현실을 고려할 때 프랑스나 스위스와 같은 재난구조 전담부대를 별도로 두기는 곤란할 것이다. 하지만, 군이 보유하고 있는 탐색 및 일반 재난구조부대에 부가적으로 재난지원 임무를 부여하거나, 통합방위체계의 지역담당부대에 잠정적인 긴급재난 지원팀을 편성하는 것은 가능할 것으로 판단되어 검토할 만하다. 물론 지원을 위한 장비 및 교육체계를 강화시키는 것은 바람직하다. 또한 대규모 재난에 대해서는 우리나라의 민방위체계나 민·관·군 협력체계, 육군의 편제상 각 시·도단위로 향토방위를 담당하는 향토사단을 적극적으로 활용한다면 더욱 더 효과적인 재난관리 지원이 가능할 것이다.

이와 관련하여 선행연구와 최근동향 검토를 바탕으로 본 연구에서는 2007년 12월 7일 발생한 충남 태안군의 허베이 스피리트(Hebei Spirit)호 기름유출 사고를 대상으로 피해상황을 분석하고 서해안지역 협력기반 여건을 조사하였다. 그리고 사고 복구 과정에서 나타난 충청남도 민·관·군 협력거버넌스의 문제점을 살펴보았다. 그 결과 협력거버넌스 형성을 위한 협력기반 여건이 부족하고, 협력거버넌스 형성을 위한 중간조직의 역할이 크게 미흡했으며, 상시 협력거버넌스체제의 가동이 불능상태였으며, 협력거버넌스체제가 특정분야에 한정되어 있다는

문제점을 발견하였다. 또한 협력거버넌스 구축을 위한 관계주체간 활발한 네트워크 연결의 부재, 협력거버넌스 구축을 위한 군 역할의 한계성 등이 나타났다. 이에 따라 충청남도의 민·관·군 협력거버넌스 구축방안에 대해 살펴보았으며, 그 결과, 첫째 거버넌스 형성을 위한 민·관·군 협력기반 여건 조성, 둘째 협력거버넌스 형성의 중간조직(매개조직)의 마련, 셋째 상시 협력거버넌스체계의 구축, 넷째 다양한 분야에 걸친 협력거버넌스체제 마련, 다섯째 협력주체간 활발한 네트워크 연결, 여섯째 바람직한 협력거버넌스 구축을 위한 군 역할의 증대 등이 필요하다는 결론에 이르게 되었다.

특히 본 연구는 충남 서해안지역 유류유출사고 사례에서 나타난 민·관·군 협력거버넌스의 분석을 통해 다음의 세부 연구 목적을 달성하고자 하였다. 이는 구체적으로 첫째, 재난관리 분야 뿐만 아니라 충남도정 전반에 걸친 민·관·군 협력문화 확산을 위한 구체적인 충남 민·관·군 협력거버넌스 모델 구축을 위한 기반여건을 제시하고자 하였다. 둘째, 민·관·군 협력거버넌스 구축을 위한 필수요소인 중간조직 내지 매개조직을 구체적으로 정립하여 향후 충남의 협력거버넌스 형성에 도움이 되고자 하였다. 셋째, 계룡시 사례 또는 서해안 유류유출사고 복구사례 등 특정분야에 국한되지 않고 협력거버넌스의 평시체계 구축 내지 충남도정 전반에 걸친 협력거버넌스 구축을 위한 방안을 마련하고자 하였다. 넷째, 충남만의 창의적이고 독창적인 민·관·군 협력거버넌스 체계 구축을 위한 기관간 협력 네트워크 강화를 위한 전략을 제시하고자 하였다.

따라서 향후 효과적인 충남 민·관·군 협력거버넌스 구축을 위해서는 첫째, 협력거버넌스 형성을 위한 협력기반 여건 조성이 우선적으로 마련되어야 한다. 둘째, 협력거버넌스 형성의 중간조직(매개조직)이 마련되어 거버넌스 참여 주체 기관간 원활한 관계를 지속적으로 유지시켜 줘야 한다. 셋째, 특정한 시기에는 가동되는 것이 아닌 평상시에 협력거버넌스체제가 구축되어 가동되어야 한다. 넷째, 충남의 경우 재난관리라든지 일부 군부대 지역을 대상으로 하여 형성된 협력관계가 도정 전분야에 걸쳐서 다양하게 마련되어야 한다. 다섯째, 협력거버넌스 주체간 활발한 네트워크 연계가 이루어져야 한다. 일곱째, 바람직한 협력거버넌스 구축을 위한 군 역할이 증대되어야 할 것이며, 특히 민방위대 및 의용소방대를 적극 활용하는 방안을 검토해야 한다. 여덟째, 특히 민·관·군 협력거버넌스 구축을 위한 각각의 역할을 분담하여 효율적으로 운영되어야 한다. 마지막으로, 민·관·군 협력거버넌스 평가시스템을 구축하고 지속적으로 모니터링하여 협력거버넌스를 단계적으로 제도화시켜야 할 것이 요구된다.



# 차 례

## 제1장 서 론

1. 연구의 배경과 필요성 .....	1
2. 연구목적 .....	2
3. 연구내용과 범위 및 방법 .....	3

## 제2장 민·관·군 협력거버넌스에 대한 예비적 검토

제1절 민·관·군 협력거버넌스의 의의와 유형 .....	5
1. 민·관·군 관계 변화와 협력거버넌스 .....	5
2. 거버넌스의 의의와 민·관·군 협력거버넌스의 유형 .....	16
제2절 민·관·군 협력거버넌스에 대한 선행연구 검토 .....	22
1. 민·관·군 협력거버넌스에 대한 연구경향 변화 .....	22
2. 재난관리에서의 민·관·군의 역할에 대한 논의 .....	25
3. 외국의 재난관리에서 군의 역할에 대한 논의 .....	37
4. 재난관리에서 민·관·군 협력의 장애요인과 협력체계 논의 .....	46
제3절 연구 분석의 틀 .....	51

## 제3장 충청남도 민·관·군 협력거버넌스 사례분석 및 논의

제1절 서해안 유류유출 사고 개요 분석 .....	52
1. 사고 개요 및 피해상황 .....	52
2. 협력거버넌스 활동현황 분석 .....	52
제2절 서해안지역 협력 기반 여건조사 .....	54

1. 서해안 유류유출 사고사례 관련 선행연구 조사 .....	54
2. 서해안 사고지역 협력거버넌스 형성을 위한 기반여건 조사 .....	56
제3절 서해안 유류유출사고 관련 민·관·군 협력관계 현황분석 .....	60
1. 서해안 유류유출사고 관련 민·관·군 협력현황 조사분석 개요 .....	60
2. 민·관·군 참여기관·단체별 분석결과 .....	60
3. 민·관·군 참여 총 인원수 분석결과 .....	61
4. 민·관·군 반복참여 기관·단체수 분석결과 .....	63
5. 민·관·군 반복 참여 기관·단체 인원수 분석결과 .....	63
6. 민·관·군 반복 참여 단체수 분석(회수별)결과 .....	64
7. 1회 참여 규모별 단체수 분석결과 .....	66
8. 민·관·군 지역별 참여기관 현황 분석결과 .....	66
9. 민·관·군 피해지역의 참여기관 현황(충남지역) 분석결과 .....	67
제4절 서해안 유류유출사고를 통해 본 충청남도 민·관·군 협력관계의 문제점 .....	68
1. 협력거버넌스 형성을 위한 협력기반 여건의 부족 .....	68
2. 협력거버넌스 형성의 중간조직(매개조직)의 미흡 .....	68
3. 상시 협력거버넌스 체제의 가동 불능 .....	73
4. 협력거버넌스 체제의 특정분야에의 한정성 .....	73
5. 협력거버넌스 구축을 위한 관계주체간 활발한 네트워크 연결의 부재 .....	74
6. 협력거버넌스 구축을 위한 군 역할의 한계성 .....	75

## 제4장 충청남도 민·관·군 협력거버넌스 구축방안의 모색

제1절 협력기반 조성 및 조직화 추진 .....	77
1. 거버넌스 형성을 위한 민·관·군 협력기반 여건 조성 .....	77
2. 협력거버넌스 형성의 중간조직(매개조직)의 마련 .....	79
제2절 상시운영체계 구축 및 적용범위 확대 운영 .....	80
1. 상시 협력거버넌스체계의 구축 .....	80
2. 다양한 분야에 걸친 협력거버넌스체제 마련 .....	81
제3절 협력주체간 네트워킹 및 군 역할의 증대 .....	83
1. 협력주체간 활발한 네트워크 연결 .....	83
2. 바람직한 협력거버넌스 구축을 위한 군 역할의 증대 .....	86

## 제5장 결 론

1. 연구결과의 요약과 정책적 함의 .....	89
2. 연구의 한계와 향후과제 .....	90

## 참고문헌

## 부 록

## 표 차 례

<표 3-1> 서해안 유류유출 사고에 대한 선행연구 검토 .....	56
<표 3-2> 유류유출사고 후 가족 간 관계의 변화 .....	57
<표 3-3> 유류유출사고 후 이웃집과의 관계 변화 .....	57
<표 3-4> 관계가 안 좋아진 이유 .....	58
<표 3-5> 유류유출사고 후 이웃마을과의 관계 변화 .....	58
<표 3-6> 관계가 안 좋아진 이유 .....	59
<표 3-7> 피해지역 주민의 삶의 질 개선을 위한 가장 필요한 정부정책 .....	59
<표 3-8> 민·관·군 참여 기관 및 단체별 분석현황 .....	61
<표 3-9> 민·관·군 참여 총 인원수 분석 .....	62
<표 3-10> 민·관·군 반복 참여 기관·단체수 분석 .....	63
<표 3-11> 민·관·군 반복 참여 기관·단체 인원수 .....	64
<표 3-12> 민·관·군 반복 참여 단체수 분석(회수별) .....	65
<표 3-13> 1회 참여 규모별 단체수 .....	66
<표 3-14> 민·관·군 지역별 참여기관 현황 .....	67
<표 3-15> 민·관·군 피해지역의 참여기관 현황(충남지역) .....	67
<표 부록-1> 계룡시 민·관·군 정책협의회 .....	101



## 그림 차례

[그림 1-1]	연구의 흐름도 .....	4
[그림 2-1]	민·관·군 협력의 맥락에서 본 거버넌스의 여러 차원 .....	14
[그림 2-2]	지역협력 거버넌스의 유형 1 .....	20
[그림 2-3]	지역협력 거버넌스의 유형 2 .....	22
[그림 2-4]	연구 분석의 틀 .....	51
[그림 3-1]	민·관·군 참여 기관 및 단체별 분석현황 .....	61
[그림 3-2]	민·관·군 참여 총 인원수 분석 .....	62
[그림 3-3]	민·관·군 반복 참여 단체수 분석(회수별) .....	65
[그림 3-4]	재난대응 네트워크 분석결과: 정보 및 의견교환 연결구조 .....	70
[그림 3-5]	재난대응 네트워크 분석결과: 공문 및 자료교환 연결구조 .....	71
[그림 3-6]	재난대응 네트워크 분석결과: 인적자원 교류 연결구조 .....	72
[그림 3-7]	재난대응 네트워크 분석결과: 공식사업 교류 연결구조 .....	72
[그림 부록-1]	계룡 군문화축제 .....	103
[그림 부록-2]	국방대학교 충남 논산이전 예정지 .....	107
[그림 부록-3]	군수사령부 대전입지 모습 .....	111
[그림 부록-4]	충청권 국방클러스터 구상도 .....	113
[그림 부록-5]	충청권 국방클러스터 형성을 통한 확산모델(안) .....	115



# 제1장 서론

## 1. 연구의 배경과 필요성

관료제적 시스템을 기반으로 하는 계층제적 운영방식은 이제 한계에 왔다. 정치환경 뿐만 아니라, 시장과 시민사회, 국제사회 등으로부터 그 효율성과 민주성, 투명성 그리고 경쟁성을 비판받아 오고 있다. 이에 따라 정부가 과거의 강압적 수단에 의존하지 않으면서 집합적 이익을 추구할 수 있는 대안적 전략들이 모색되고 있는데, 그 대안적 전략들 중 하나가 거버넌스(governance)이다(김정렬, 2000). 이처럼 2000년 이후 민·관 협력관계는 협력파트너십, 협력시스템, 협력거버넌스, 협력네트워크 등으로 이론연구 및 상당수의 조사분석이 나와 있다. 이 중에서 상대적으로 다양한 행위주체 간 관계에 초점을 맞추고 있는 협력 네트워크 연구들도 많이 있으나, 한국적 특수성에 바탕을 둔 민·관·군 간 삼각구조 속에서의 협력네트워크 거버넌스 연구는 상대적으로 취약한 실정이다.<sup>1)</sup>

한편, 기존의 민·군 관계 이론은 일반적으로 민·군 관계의 분석이 너무나 군의 정치개입에만 편중되어 왔다는 한계를 지니고 있다. 즉 종래의 민·군 관계는 정치적 중립성(political neutrality) 측면에서 많은 분석을 하여 왔으나, 사회적·문화적 측면에서는 크게 관심을 두지 않았다(손수태, 1995 : 22-23). 특히 서로 다른 목적을 지닌 조직 간의 협력관계를 거버넌스 측면에서 검토한 경우는 찾아보기 힘든 실정이다.

그러나 최근 국가발전이나 지역발전을 위해 다양한 자원을 동원해야 하는 상황적 조건들이 증가하고 있는 실정에서 민·관·군 협력이 긴요하다는 사회적 요청이 강하게 일고 있으며,

---

1) 그동안 Galaskiewicz, 2006 ; Provan, 2005, 2001 ; Berry, 2004, Jennings, 1998 ; Waarden, 1992 ; Marsh & Rhodes, 1992, Marin & Mayntz, 1991 ; 류영아, 2006 ; 김영중, 2006 신윤창·김장기, 2006 ; 소순창·유제원, 2006 ; 박용성, 2004 ; 황명상·강근복, 2004 ; 배웅환, 2003 ; 박상주, 2003 ; 김경주, 2003 ; 김지희·안문석, 2003 ; 송희준·송미원, 2002 등이 있으나, 국내 민·관·군 협력 연구는 재난관리 분야에서 소수의 연구가 진행되고 있다. 실제로 이재은(2007); 최병학(2008)의 재난관리 또는 위기관리분야에서의 민·관·군 협력체계 구축방안 연구 등을 들 수 있다.

이는 충청남도의 경우 더욱 그렇다고 할 수 있다. 계룡 국방도시 건설 및 세계 군문화축제를 비롯하여 국방대학교 논산유치 추진은 물론, 금번 서해안 유류유출 사고 관련 현장 대응·복구 과정에서 보여준 민·관·군간 협력체계의 역할은 긴요하다는 여론의 관심을 받았다. 그럼에도 불구하고 아직도 민·관·군 협력관계는 체계적이지 못하며 단편적이라는 지적이 많다.

## 2. 연구목적

그러므로 본 연구에서는 그 동안 간헐적으로 검토되어 온 민·군 관계 나아가 민·관·군의 협력관계를 바람직한 형태로 새롭게 재구성할 목적으로 일시적인 협력관계가 아닌 시스템적 측면에서 검토하고자 하였다. 우선 민·관·군 협력 거버넌스는 군과 공공부문 및 민간사회의 상호의존적 협력관계로서 ‘윈-윈모델(win-win model)’이라는 개념적 성격을 갖는다. 이러한 상호의존적 관계는 민간사회(시민사회)와 공공부문 및 군대 간에 서로를 연계하면서 상호간 협력하는 관계를 지칭하는 것이며, 이러한 상호의존적 관계는 동반자 관계(파트너십)로 논의될 수 있다. 특히 서로 다른 목적을 지닌 조직과 영역을 시스템적 측면에서 관계를 규정하는 협력거버넌스 체계는 조직관계의 안정성을 강화하고 상호 의사소통 및 협력 행위를 체계적으로 조정하는 기준과 규율을 기반으로 삼는다.

또한 충남지역은 과거 계룡시 승격 이후 민·군 협력관계를 크게 발전시키지 못해 왔으며, 최근 국방대 논산유치 결정에도 불구하고 민·군 협력관계에 대해서는 이렇다 할 대안이 부족한 실정이다. 그러나 향후 충남지역은 기존의 계룡대, 자운대를 포함, 국방대 유치 관련 국방 클러스터(중·장기적 국방벨트, 국방특구 등) 형성을 위해서도 민·군협력은 물론, 민·관·군 간의 협력거버넌스 구축이 긴요한 과제로 대두되고 있는 실정이다. 민·관·군 간 공동관심사를 놓고 어떻게 3자간에 협력하는 것이 필요하며, 협력의 저해요인은 무엇이고, 이를 어떻게 극복할 수 있는가를 찾아봐야 할 필요성이 매우 높다. 특히, 재난발생 시에 민·관·군 협력 거버넌스의 형성은 매우 중요하다. 그러나, 금번 서해안 스피리트호 유류유출 사고 복구과정에서도 나타났듯이 각자가 복구과정에 참여하다 보니 이렇다 할 협력거버넌스가 형성되지 못하였고, 이는 곧 자원의 낭비와 복구의 효율성을 떨어뜨리는 요인으로 작용하였다.

이처럼 민·관·군 협력관계는 지역사회발전의 중요한 토대인 바, 충남에서는 민·관·군 협력

관계가 계통시, 국방대, 국방클러스터 등 국방분야와 관련하여 일정 수준에서 유지되어 오고 있으나 재난관리라든지, 일반도정 전반에는 협력거버넌스 구축방안이 부재했다는 측면에서 재난관리 등의 분야에 민·관·군 협력거버넌스 마련이 긴요한 과제가 되고 있다.

따라서 본 연구는 충남 서해안지역 유류유출사고 사례에서 나타난 민·관·군 협력거버넌스 분석을 통하여 충남 민·관·군 협력관계 실태조사 및 협력관계 유형을 살펴보고, 향후 발전적 차원에서 충남지역의 민·관·군 협력 거버넌스 개선방안을 모색하고자 하였다. 이를 통해 지방정부의 상생협력·갈등관리 대응역량 확보로 충남도정의 실무에 기여하고자 하였다.

이에 본 연구는 다음의 세부 연구 목적을 달성하고자 하였다.

첫째, 국방관련 분야 뿐만 아니라 재난관리 분야 등 충남도정 전반에 걸친 민·관·군 협력 문화 확산을 위한 구체적인 충청남도 민·관·군 협력거버넌스 모델 구축을 위한 기반여건을 제시하고자 하였다.

둘째, 민·관·군 협력거버넌스 구축을 위한 필수요소인 중간조직 내지 매개조직을 구체적으로 정립하여 향후 충남의 협력거버넌스 형성에 도움이 되고자 하였다.

셋째, 계통시 사례 또는 서해안 유류유출사고 복구사례 등 특정한 분야에 국한되지 않고 협력거버넌스의 평시체계 구축 내지 충남도정 전반에 걸친 협력거버넌스 구축을 위한 방안을 마련하고자 하였다.

넷째, 충청남도의 창의적이고 차별화된 민·관·군 협력거버넌스 체계 구축을 위한 기관간 협력 네트워크 강화를 위한 실천전략을 제시하고자 하였다.

### 3. 연구내용과 범위 및 방법

본 연구에서 다루고자 하는 주요한 내용은 다음과 같다.

첫째, 민·관·군 협력거버넌스에 관한 예비적 검토를 통한 분석의 틀을 정립하고자 하였다. 둘째, 충남지역 특히 서해안 유류유출 사고지역을 중심으로 재난복구 과정에서 나타난 민·관·군 협력관계를 분석해 보고자 하였다. 셋째, 충남의 민·관·군 협력관계 분석을 통한 협력거버넌스의 문제점을 도출함으로써, 바람직한 협력거버넌스 구축방안을 제시하고자 하였다.

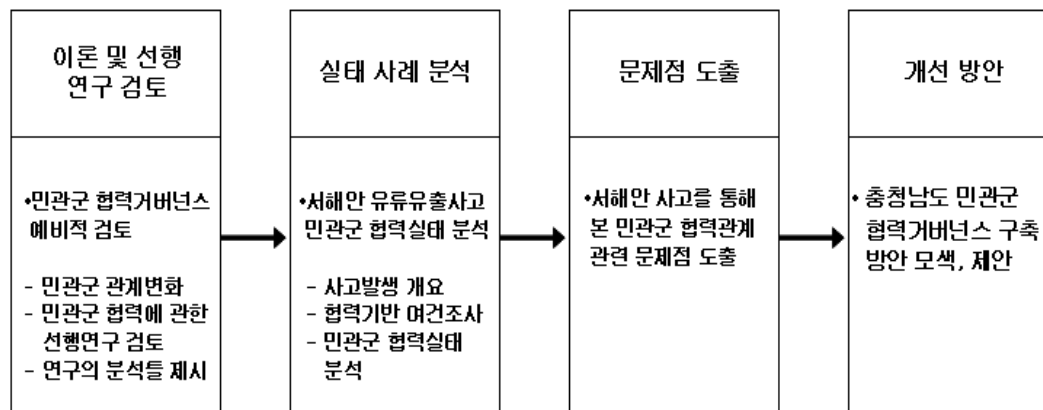
한편, 본 연구의 대상 즉, 연구범위는 충청남도 재난관리 분야에 적용할 수 있는 민·관·군

협력거버넌스에 한정하였다. 기존 충남지역의 특성에 기반하여 어느 정도 정착되어 있는 국방 분야 민·관·군 협력관계에서 나아가 충청남도정 전반에 걸친 민·관·군 협력거버넌스 구축을 위하여 우선적으로 과거부터 군이 어느 정도 협력관계를 유지해 온 재난관리 분야를 고찰해볼 필요성이 제기되기 때문이다. 특히, 작년 서해안 유류유출 사고 복구과정에서도 군이 대거 참여하였기 때문에 더욱이 재난관리 분야에 대한 협력거버넌스 분석을 통하여 충청남도 전반으로 일반화가 가능하다고 판단되기 때문이다.

또한 연구의 목적을 달성하기 위한 방법은 다음과 같다.

첫째, 민·관 협력에 대한 기존연구의 종합적 검토 및 정리를 통한 민·관·군 협력연구의 동향파악 및 적용가능성을 탐색해보고자 하였다. 둘째, 민·관·군 협력거버넌스의 특성분석, 접근 방법과 적용조건 등을 검토하고자 하였다. 셋째, 서해안 유류유출 사고 사례 분석을 통한 충청남도 민·관·군 협력거버넌스 구축의 조건과 방법을 모색하고, 아울러 민·관·군 협력거버넌스 구축을 위한 기본방향(전제조건)을 설정하고자 하였다. 넷째, 도출된 핵심사항을 중심으로 앞으로의 계획과제와 추진방향을 설정해 보고자 하였다. 마지막으로, 그러한 과제, 방향 및 방안이 제안된다면, 전체적인 민·관·군 협력거버넌스 구축모델의 검토 및 추가적으로 구체적인 세부 연구과제를 제시하고자 하였다.

이에 본 연구의 흐름도를 제시하면 다음과 같다.



[그림 1-1] 연구의 흐름도

## 제2장 민·관·군 협력거버넌스에 대한 예비적 검토

### 제1절 민·관·군 협력거버넌스의 의의와 유형

#### 1. 민·관·군 관계 변화와 협력거버넌스

##### 1) 민·관·군 협력에 대한 인식변화

민·관·군 협력에 대한 인식변화를 살펴보기 전에, 먼저 민·관 관계의 인식변화를 살펴보면 다음과 같다.

역사적 사건들에 의해 약간의 영향을 받아 왔지만 관이 민을 선도하는 형태는 오늘날까지 계속 되어오고 있다. 그러나 오늘날 서구에서는 공공행정이 공익의 증진이라는 본래의 역할을 수행하기 위해서는 시민정신 그리고 통치의 기술에 대한 개념의 소생이 필요하다고 여기고 있다. 근간 민주화에 대한 열망은 관과 민의 역학관계를 변화시키고 있다. 특히 오늘날 행정업무의 다양성과 복잡성은 관료들의 전문직업적 자질을 요청하고 있으며, 주민들의 행정에 대한 참여 욕구는 폭증하고 있다. 따라서 주민과 관료에 있어서의 시민정신 내지는 자치의식 회복이 무엇보다도 중요하다고 볼 수 있다.

앞으로 주민과 관료의 역학관계는 협력시대에 해당할 것이며, 민·관 협력 또는 민·관 파트너십, 민·관 공동생산(coproduction)과 같은 용어들이 일반화될 것으로 전망되고 있다(이창기, 1999). 그런데 사회운영원리를 크게 국가와 시장 그리고 시민사회로 구분하는데 민·관 협력 관계는 국가와 시민사회 간의 관계를 지칭하는 개념으로 이해할 수 있다. 한국사회의 경우 그동안 사회의 제반 영역에서 국가의 역할이 강조되어 왔으나, 사회가 복잡해지고 국가에 의한 강제나 규제 등으로 사회를 운영하는데 한계가 있어 시민사회의 참여를 고려하지 않을 수 없게 되었다. 이러한 측면에서 시민사회를 지향하는 초기 단계에서 민·관 협력관계를 자리매김할 필요성이 점차 높아지고 있다.

한편, 민·군 협력은 민·군관계의 발전된 유형으로 특수한 형태라 할 수 있다. 본래 민·군 관계는 가치중립적 개념으로 여러 유형들을 자체 내에 포괄하고 있으나, 그 중에서 민과 군의 상호협력에 초점을 두는 민·군협력 모델은 앞으로 새롭게 접근해야 할 중요한 탐구분야라 할 수 있다.

그렇다면 현 단계에서 이러한 민·군 협력에 관하여 충분한 논리적 근거, 방법론적 천착이 얼마나 이루어지고 있으며, 또한 국가안보라는 중요한 가치에 대하여 민과 군은 어떻게 인식하고 있고, 이를 국가적으로나 지방적 차원에서나 상호 협력적으로 해결하기 위해 어떻게 노력해 왔는가 라는 구체적인 문제를 제기하게 된다.

따라서 종래의 민·군 관계를 체계적으로, 유형적으로 검토해 보면서 그 속에서 민·군 협력이 성립될 수 있는 논리적 기반을 구성해 볼 필요가 충분하다. 그 중에서 민·군 협력의 개념화(conceptualization) 작업은 매우 중요하다 할 수 있다.

기본적으로 군과 시민사회의 관계를 지칭하는 민·군 관계(civil—military relationship)는 종종 군부정권과 관련지어 논의되어 왔으며, 이는 민·군 관계를 협의의 개념으로 국한시켜 이해하는 결과를 낳았다. 그러나 광의의 민·군 관계는 군과 민간 정치집단은 물론 군인과 국가, 군과 시민과 민간엘리트, 군과 이익집단, 군과 언론 등 군과 민간영역이 맺고 있는 제반관계를 포괄하는 것으로 규정된다.

그런데 여기에서 민·군 협력(civil—military cooperation)은 민·군 관계의 현상적 분석을 넘어 민·군 간의 상생관계 내지는 협력관계를 통한 시너지 창출을 위해 개념적으로 재구성될 필요가 있으며, 이러한 개념화는 민·군 협력 관계에 대한 새로운 모델을 지향하는 것이 될 것이다.

우선 민·군 협력은 군과 민간사회의 상호의존적 협력관계라는 개념적 성격을 갖는다. 이러한 상호의존적 관계는 민간사회(시민사회)와 군대 간에 서로를 인정하면서 상호협력하는 관계를 지칭하는 것이며, 이러한 상호의존적 관계는 동반자 관계(partnership)로 논의될 수 있다.

이와 같은 논의에 따르면, 민·군 간의 상호작용을 통하여 인식의 교환 및 제어과정이 이루어지며, 이는 상호의존적 작용을 통하여 전체시스템의 구성부분들이 이들의 주된 역할과 활동을 달성하기 위하여 자원·역할 및 권한을 교환하는 것과 직·간접적으로 관련을 맺는다고 할 수 있다.

앞서 논의에서 살펴보았듯이 원래 민·군 관계의 개념 자체가 다양한 측면을 내포한다. 따라



서 그러한 중심논리도 통제중심의 수직적·일방적 관계로부터 상호작용 중심의 수평적·교차적인 관계로 인식하지 않으면 안된다.

따라서 민·군 협력을 개념화하기 위해서는 기본의 민·군 관계를 설명하는 분석 틀을 재검토하여 과거의 군대집단과 시민(민간)사회의 관계 속에서 다양한 주체와 조직을 인식하는 동반자적 관계로 이해할 필요가 있으며, 이 속에는 단순히 군과 시민사회 간의 포괄적 속성뿐만 아니라 군과 관련된 넓은 의미에서의 조직과 민간 사회단체들의 하부조직 등 다양한 조직군(群)을 상정해야 하고, 국가사회적 차원에서 공동체·협력체를 근간으로 하는 다양한 구성원들의 참여와 협력을 중시하는 것이다.

그렇다면 민·군 협력의 개념적 틀은 기본적으로 기존 민·군 관계 속에서 상호의존적 협력관계라는 바람직한 형태로 이해될 수 있다. 따라서 이는 주로 시민사회와 군과의 상호의존성과 기능적인 협력관계를 중심으로 검토될 수 있을 것이며, 이로써 민과 군의 연계성 문제도 이와 같은 기본적인 논의기반을 통해 구체적으로 접근할 수 있다.

기본적으로 시민사회와 군과의 상호의존성(inter-dependancy)을 확보하는 것이 중요하다. 이러한 상호의존성이라는 용어는 다음의 세 가지 측면에서 설명될 수 있다(최병학, 2005 : 170-171).

첫째는 기본적으로 상호의존성은 후기산업사회와 관련을 맺는다. 다니엘 벨(Daniel Bell)은 후기산업사회에서 조직간의 상호의존성을 새로운 시대적 특성을 규정짓는 것 중의 하나로 간주한다. 즉, 후기산업사회로 진입하면서 모든 조직들이 불확실성 속에 처하기 때문에 상호의존의 필요성이 생긴다는 것이다.

둘째는 일부 자율성의 부정적인 측면과 관련을 맺는다. 과거 통합중심적 체제에서 자율성의 정도가 더해감에 따라 불가피하게 민간사회와의 상충현상이 나타나 국가사회적으로 통합역량을 손상시킬 수 있다는 것이다. 이러한 자율성의 부정적인 측면을 보완하기 위하여 상호의존의 필요성이 생긴다고 할 수 있다.

셋째는 자원의 제약과 관련을 맺는다. 존스는 현대의 조직들이 그들이 각기 보유하고 있는 재원 및 그것을 개발하는 기술에서 차이를 보인다고 한다. 즉, 조직간의 상호의존성이 생기는 이유는 조직이 단독으로 그것의 기능을 수행할 수 없기 때문이라는 것이다(G. W. Jones, 1974 : 186-189).

한편, 협력관계라는 말 속에는 상호의존성과 게임의 규칙(rules of game)이 강조된다. 상호

의존성이 협력관계의 중심적 개념으로 작용하는 주된 이유는 그것이 협의·조화의 조건이 된다는 점이다. 이러한 조건이 충족되지 못하면 협력관계는 이루어질 수 없게 되기 때문이다.

이렇듯 상호의존과 게임의 규칙을 토대로 한다면 나름대로 민·군 간의 협력은 상당한 진척을 볼 수 있다. 여기서 중요한 부분은 다조직적(multi-organizational) 참여주체에 편익을 제공할 수 있는 게임의 규칙이다.

그러나 이와 같이 시민사회와 군과의 상호의존성과 게임의 규칙에 입각한다면, 한국의 민·군 협력이 현실적으로 가능할 것인가? 다시 말하여 현실적으로 군조직이 사회 전체의 부분으로서 대등한 상호의존의 게임규칙이 적용될 수 있는가? 라는 문제가 제기된다. 즉, 군의 특수성을 완전히 배제한 상태에서는 이러한 상호의존성과 게임의 규칙을 지나치게 일반화하는 것은 현실적으로 무리라는 측면도 감안하지 않을 수 없기 때문이다.

## 2) 민·관·군 협력모델이 요구되는 최근 환경변화

우리나라의 민·군 관계의 변화특성을 한국현대사 속의 경험과정을 통해 이것이 국가안보에 미친 영향에 대해 살펴보면, 이와 관련하여 민·군 협력의 논리적, 현실적 기반을 검토해 보고자 한다.

### ① 군의 탈정치화

군부의 정치개입이 한국의 정치발전에 큰 장애였다는 시각에 대해서는 앞서 시사한 바 있듯이, 이것이 한국의 현대사와 민·군 관계의 지형에 심대한 영향을 초래한 사건이었음에 틀림없다. 이렇게 된 배경에는 군부 쿠데타의 부정적 결과이다. 1961년 쿠데타 이후 한국의 정치상황은 출발부터 군부의 힘을 배경으로 한 강압과 권위주의적 지배체제였지만 박정희 정부는 적극적인 경제개발 추진을 통하여 결핍된 정치권력의 정당성을 확보해 나가게 되었다.

그러나 박정희 정부는 1972년 유신체제의 성립과 더불어 권위주의적 통제를 더욱 강화시켜 나갔다. 국민을 정치의 주체로 본 것이 아니라 정치의 객체, 지배대상으로 간주한 유신체제는 권위주의의 극치라 할 수 있는 ‘권력의 인격화’로까지 표출되었으며, 이 때부터 군이 권위주의 통치의 권력기반이 되었다는 것이 주지의 사실이다(강창성, 1991 : 331-335).

군이 지배자 개인의 권위주의 통치수단으로 전락함으로써 군과 민의 괴리가 과생되기 시작했으며 1979년 군부의 하극상에 의한 12.12 사태와 1980년 광주민중항쟁에서 보여준 군부의 비민주적 반인간적 행위로 인하여 한국군은 결정적으로 모체사회와 유리되게 되었다. 이로 인해 한국군이 모체사회와 유리된 채 이질적 존재로 국민들에게 상당부분 비쳐졌음을 부인하기 어렵다.<sup>2)</sup>

‘제도로서의 군’은 ‘파당으로서 개입한 군부 엘리트’들과 동일시되면서 30여년에 걸친 군사 정체에 대해 부과되는 모든 공과를 공유할 수밖에 없었다. 때로는 군 일부의 개입주의적 성향이 고조되면서 자원적으로 정치개입을 추진하기도 했고, 때로는 군영(軍營)을 떠나 정권을 장악한 최고통수권자에 의해 구조적으로 동원되기도 했으므로, 앞서 언급한 것처럼 한국 민주주의의 발전, 정치사회의 발전을 저해했던 책임을 면할 수는 없을 것이다. 이러한 과정에서 군은 모체사회로부터 부여받은 본연의 군사적 기능 외의 역할을 수행함으로써 ‘군의 제도화’를 정립하지 못했다. 즉, 군이 한국사회에서 가치와 인정을 얻는 과정에서 실패를 경험했다는 평가를 받은 것이다(이동희, 1972 : 519).

‘제도화’되지 못한 군의 존재는 전체 사회와 유리된 상태에서 끊임없이 모체사회의 민주적 발전을 저해하는 장애물로 작용할 수밖에 없다. 국민들로부터 도덕적 지원이 없는 군은 그 사회에 정착하기 어렵다. 근대화의 일정 수준을 지나면서 한국사회에서 시민사회의 성장과 다원주의적 분화 추세가 심화되고 있음에도 정통성 있는 ‘제도’로서 정착되지 못한 군은 그 기능적 질서로서 ‘통합성’의 확보에 어려움을 겪지 않을 수 없었다.

이 같은 ‘지체’상황의 극복은 상당기간이 필요할 것으로 예상되나, 지난 1987년을 기점으로 정치분야에서 ‘제도로서의 군’과 모체사회간의 ‘적합성’과 ‘정체성’, ‘통합성’의 위기는 양자의 노력에 의해 해소되는 추세를 나타내고 있다. 군의 정통성 있는 ‘제도화’ 정착이 멀지 않았음을 예상할 수 있다(홍두승, 1999 : 127).

2) 그러나 한국에서 군부의 정치개입이 ‘제도로서의 군부’가 아닌 ‘파벌로서의 군부’에 의해 이루어졌다는 지적에 동의한다면(한용원, 1993 : 15, 32-33), 파당으로서 군부엘리트 일부가 정치에 개입하여 초래한 공과와 ‘제도로서의 군’의 역할에 대한 평가는 구분해서 판단하는 것이 합리적이라 볼 수 있다. 물론 ‘제도로서의 군’은 3회에 걸친 군부정권 창출의 모태였으며 군사정체가 유지되는 동안 대표적 억압기제로서 기능하기도 하였기 때문에 군부통치가 한국현대사에 끼친 피해를 논할 때 온전히 면책의 지위를 누리기는 어렵다. 그럼에도 이 같은 구분은 건국 이래 파행적 혼재양상을 보여왔던 한국사회의 민·군 관계 속에서 ‘제도로서의 군’의 존재양식을 객관적으로 식별하는 것이 향후 한국 민·군 관계상에서 ‘제도로서의 군’의 정치적 위상을 모색하는 데 적잖이 유용할 것이다.

## ② 경제성장과 군의 역할

경제적 측면에서 '제도로서의 군'이 직접적으로 기여한 주요내용을 보면, 행정관리 체계의 개혁과 개선에 기여, 도로공사, 공공시설 건축, 국토 정비사업 등의 국토개발 지원, 재해복구, 농촌인력지원, 의료지원 등의 대민 직접지원, 기술 및 전문인력 등 인적자원의 양성과 배출 등을 들 수 있으며, 특히 이는 군 직업주의(military professionalism)에 힘입은 바 크다(한용원, 1984 : 205-207).

한국경제가 전통사회의 단계에서 벗어나 도약의 준비단계에 있던 1950년대와 1960년대에 근대화와 산업화에 대한 군의 기여는 부인할 수 없다. 그러나 경제의 규모가 양적으로 급속히 팽창하고 질적 발전의 정도가 본격적으로 심화되기 시작한 산업사회에서 군과 민간부문간의 격차가 파생되며 군이 이전과 같은 역할을 기여하기 어려워지게 된 것이다.

군과 민간부문간의 기술격차는 1970년대를 기점으로 민간부문의 기술이 군을 앞지르기 시작했다. 따라서 이 시기를 이행하면서 군이 한국사회에서 우선적으로 선진기술을 확보하고 선도적으로 산업기술인력을 양성하거나 우수한 장비와 경험이 풍부한 인력을 활용해 사회간접자본이 구축을 지원하던 역할은 '적합성'을 상실할 수밖에 없었다. 군이 이 같은 측면에서 '적합성'을 계속 확보할 필요가 있다고 판단했다면, 군은 모체사회의 변동과 발전수준에 부응하는 경제적 측면의 역할 개발을 추진, 모색했어야 했다.

이와 관련 주목할 수 있는 것이 군의 재난재해 자원 능력이다. 특히 최근 들어 심각한 환경오염 등으로 인한 기상이변에 따라 자연재해가 속출하면서 조직력과 인력, 장비를 바탕으로 신속하게 대응할 수 있는 능력을 보유한 군의 역할은 더욱 신장될 것으로 보인다. 더불어 미래 군의 첨단 정보과학전 능력의 배양에 따라 기술개발이나 기술인력 양성의 측면에서 군에게 새로운 역할을 개발하게 할 소지는 충분하다.

경제성장과 발전 과정에서 경험하는 경제위기는 좁게는 군, 넓게는 안보에도 지대한 영향을 미친다. 국가이익을 보장하고 국가안보를 유지할 만한 국가경제 능력의 침체라는 면에서 경제안보를 짚어볼 수 있다. 경제위기로 생산력 저하가 지속되면서 국민경제가 약화되어 국가재정이 취약해지면서 세출 축소 및 국정 전반의 위축현상이 나타나게 된다. 장기적으로 불확실한 경제는 취약한 국력과 전반적 군사력 저하를 가져올 수밖에 없는 것이다. 이렇듯 경제성장과 군의 역할을 전체적으로 조망할 때라 할 수 있다.

### ③ 국방환경의 새로운 전환기

탈냉전하의 국제질서는 국제사회의 평화와 안전에 대한 보장 가능성을 높이기도 하지만, 안보상황의 다중적(多重的) 불확실성과 소규모 분쟁의 증가를 초래할 여지를 넓혀 놓기도 한다. 다시 말해서 국가안보개념의 근본적 재정립, 국방재원의 축소 압박이 가중되는 상황 하에서 적정군사력의 확보, 군사적 역할의 재조정과 국방, 군사조직 및 기능의 재편성을 통한 국방운영 효율성의 증대 등이 시급한 과제로 대두되고 있는 것이다.<sup>3)</sup>

따라서 국가안보는 군사력뿐 아니라 경제력을 핵심으로 하는 총체적 국력에 의해 보장될 수 있다는 견해는 제반 경제 및 통상 문제를 우선순위의 국가정책으로 두기 시작했던 것이다. 앞서 언급한 경제안보(economic security)란 자국의 경제적 이익을 그에 대한 침해 또는 봉쇄로부터 보호 내지는 증진한다는 소극적 개념과 “경제적 세계를 원하는 대로 형성하고 비경제적 성격의 도전으로부터 방어한다”는 보다 적극적인 개념을 포괄하는 것이다.

그러나 여전히 냉전구조가 유지되고 있는 한국의 경우는 오히려 지속되고 있는 북한의 위협과 역내 안보의 불확실성의 위협에 동시 대처해야 하는 이중부담을 지고 있어, 국방분야 재구조화를 통한 효율적 대처의 필요성이 높은 실정이다. 현재 국제적인 국방비 감소의 추세와 국내적인 비군사 부문의 예산 요구를 무시할 수 없는 까닭에, 군사력 건설과 효율적 군 운영을 위한 소유 재원의 압박을 받는 상황이 지속되고 있다.

또 다른 중요한 변화는 전쟁양상의 혁신적 변화이다. 군사과학기술의 비약적 발전으로 전쟁체계가 근원적으로 변화함에 따라 이제까지와 전혀 다른 새로운 차원의 국방소요가 발생하고 있는 것이다(권태영 외, 1998 : 239-277).

한편, 한국사회는 3회에 걸친 평화적 정권교체에 성공함으로써 민주화, 지방화 시대의 진행기에 들어서고 있다. 정치사회적 변화를 통해 군의 정치적 중립화 문제는 정착단계에 들어서고 있으나, 오랜 군사정권의 결과로 군에 대한 부정적 시각은 해소되는데 상당한 시간이 경과될 것으로 보인다.<sup>4)</sup>

3) 이미 1980년대 후반부터 이룩된 미·소 간의 제반 군비통제 협정의 발효와 함께 초강대국간 군비경쟁 현상이 사라졌고 수십 년간 인류를 긴장시켰던 초강대국간 핵무기 경쟁과 대결 가능성도 희박해진 시점이다. 이와 같은 일련의 변화는 국제문제 해결과정에서 군사력의 역할을 상대적으로 과소평가하게 하였고 기존의 국방비를 평화배당금으로 전환하게 하여 경제발전이나 사회복지에 돌릴 것을 제안하게 되었다. 경제안보에 대한 새로운 관심이 나타난 것도 이 때부터라 할 수 있다.

4) 더욱이 정전체제의 오랜 지속, 남북한 국력격차, 북한체제의 위기 지속 등 관련 환경의 변화로 인해 국민들은 안보상황 인식에 있어 이전 시대의 긴장감을 상실하게 되고, 안보의 중요성과 군의 사회적 존재의의에 대한 뚜렷한 준거를 찾을

이미 가시화되고 있는 정보화 사회의 급속한 진전과 네트워크의 발달로 인해 조직의 수평화 요구를 받게 될 것이다. 이는 탈권위주의적 시민의식의 성장과 관련하여 조직 전반의 관료제적 속성에 대한 강한 반발과 이에 대한 해체 요구로 이어질 것이다. 군의 근본속성과 배치되는 이와 같은 추세는 근본적으로 군 조직과 조직 운영, 군 문화에 있어서 개방화, 민주화, 합리화라는 형태를 띠게 될 것이다.

#### ④ 분권화를 통한 국가안보와 국가방위의 강화

지방분권화가 국방력과 국가안보를 강화할 수 있는 이유는, 지방분권화를 통해 해당지역주민의 참여 활성화를 통해 체제의 갈등해결능력을 제고하고 국민통합을 유도함으로써 정치사회의 안정을 확보하고 체제의 정통성을 높일 수 있다. 국가안보를 달성하기 위해서는 군사적 수단을 통한 국가방위 뿐만 아니라 정치, 경제, 사회적 방법들이 강구되어야 한다(안성호, 2003 : 56). 국가안보를 위협하는 대내적 정치사회의 불안정과 혼란을 야기하는 가장 중요한 요인 하나는 모든 자원과 가치를 중앙과 서울로 집중시키는 중앙집중화이다.

이와 같은 중앙집중현상에서 탈피하여 지방과 시민의 정치적 기회구조를 확대시키는 지방분권화야말로 국가안보를 강화하는 정책수단이라 할 수 있다.

#### 3) 민·관·군 협력과 거버넌스

일반적으로 거버넌스라는 개념은 정부의 역할, 운영체제, 또는 사회문제 해결방식 등의 변화와 관련되는 개념이다. 그러나 거버넌스의 개념에 대한 학문적 합의는 아직 완벽하게 존재하지는 않는다.

Garvey(1993)는 끊임없이 진보하는 시대로부터 나온 오래된 전통적 이론을 묘사하고 있는데, 즉 그것은 전문지식이나 기술(skill), 전문화(specialization), 방향설정(steering)에 따른 공공서비스의 제공, 기관형성(institution building), 관리과학(a science of management), 그리고 집합적 공공이익이라고 보았다(배태영 외, 2002).

---

수 없게 되어 가고 있다. 안보위협 요인에 대한 인식변화로 민·군간 인식격차도 더욱 확대될 것으로 전망된다. 이에 국가정책결정자와 안보전문가들은 외부의 안보위협에 대한 대처라는 기존의 안보개념에서 벗어나 총체적, 포괄적 안보논리와 안보정책을 발전시키는 것이 급선무일 것이다.

이와 비교하여 새로운 이론은 인간이 매우 이성적이고 자기이익에 따라 행동하는 것을 가정하고 시장이론, 민영화, 외부와의 계약, 비용분담 접근, 이해관계에 따른 네트워크 등을 사용하고 있음을 볼 수 있다.

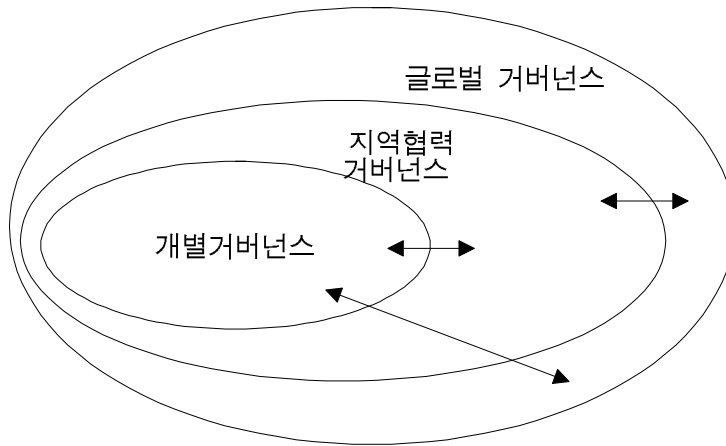
그가 말하는 새로운 이론은 현재 거버넌스의 기본적인 구조의 원천으로 이슈 네트워크(issue network)를 이해하는데 도움을 준다. 즉 의사결정을 하는데 비공식적인 네트워크들의 주장에 대해 응답하는 것이며, 공적 영역이든 사적 영역이든 이러한 네트워크의 정보교환이나 협의조정이 필요하다고 보는 것이다. 특히 네트워크는 문제를 자연스럽게 해결할 수 있는 방법이며, 더욱이 공공부문과 민간부문이 공유하는 영역의 문제는 더욱 그러하다는 것이다.

Laster Salamon(1989)은 별도로 'Governance'라는 용어를 사용하지는 않았으나 과거의 국가운영방식과 비교하여 본질적으로는 Garvey와 유사한 의견을 개진한다. 그는 정부기관의 주도적 관리와 통제방식을 따르는 과거의 행정은 새로운 공공행위 형태에는 적용에 한계가 있으며, 전통적 행정이 공공기관 내부의 역동성을 강조하는데 비해 새로운 행정은 민간과 같은 정부 외적인 요소와 관련하여 설명한다(최병학, 2003 : 6-7).

한편, 거버넌스는 '국정관리', '국정관리체계', '통치양식', '국가경영', '협력적 통치', 또는 '협치(協治)', '함께 다스림' 등으로 다양하게 번역되고 있다. 예컨대 일본에서는 '공치'(共治 또는 供治) 또는 '협치'(協治)로, 그리고 중국에서는 '망치'(網治) 즉 일종의 네트워크체제로 사용하는 경우가 적지 않다고 한다.

이러한 거버넌스는 크게 글로벌거버넌스(Global Governance)와 국가거버넌스(National Governance), 그리고 로컬 거버넌스(Local Governance)로 분류할 수 있다(전영평, 2001: 149-177). 즉, 글로벌거버넌스는 세계를 대상으로 하는 거버넌스로서 국가(정부)와 지방정부, 그리고 세계적으로 활동하는 자발적 조직들의 정책네트워크 구성을 의미하며, 국가거버넌스는 중앙정부와 지방정부, 그리고 국내의 자발조직이 포함된 포괄적인 정책네트워크를 의미한다.

따라서 민·군 관계도 민·군 협력의 맥락에서 접근할 경우, 세계체제 관점에서는 글로벌 거버넌스를, 국가체제 관점에서는 지역협력 관련 국방(안보정책)거버넌스를, 그리고 다양한 관련조직들이 개별적으로 포함되는 개별거버넌스를 통해 전체적으로는 민·군 협력의 맥락에서 본 거버넌스의 여러 차원을 포괄적 정책네트워크로 살펴볼 수 있을 것이다.



[그림 2-1] 민·관·군 협력의 맥락에서 본 거버넌스의 여러 차원

한편 ‘거버넌스’는 정치학, 행정학, 사회학 등에서 관료제의 부정적 이미지를 대신하여 ‘무엇인가 새롭고 개혁적인 것’을 의미하는 개념으로 사용되는 경향이 강하며, 거버넌스 연구에서도 행위주체의 대등성, 자율적 네트워크, 파트너십 등 사회내 행위자들의 협력에 관심을 보이는 경향이 강하다. 아울러 거버넌스 개념은 직역을 할 경우 ‘지배’라는 용어로 이해되지만 여기에서는 연결망을 강조하는 관계 지배의 의미를 강하게 내포하고 있다. 물론 이 경우 지배가 일방향적인 지배라기보다는 상방향적 지배의 성격이 강하기 때문에 이를 협력의 개념과 등치(等置)관계로 보기도 한다.

그런데 거버넌스를 국가(정부)와 관련된 ‘문제해결 기제(機制; 메카니즘)’로 파악하는 경우를 상정해 볼 수 있다. 거버넌스는 공적인 관심사와 관련하여 권력이 행사되고, 시민들의 의견이 제시되고, 의사결정이 이루어지는 방법을 결정하는 전통, 제도 및 절차로 정의될 수 있으며, 따라서 거버넌스를 국가(정부)와 관련된 현안문제의 해결기제(메카니즘, 솔루션)로 파악하는 것이 일반적이며, 종합적인 의사통합 및 의사결정 등이 이루어지는 방법을 결정하는 프로세스로 이해할 수 있다.

이렇게 볼 때 거버넌스란 다양한 이해관계를 가진 참여자들 간의 협상과 타협을 통해 공동 관심사를 해결하기 위해 공식적 제도와 비공식적 제약 속에서 이루어진 다양한 참여자들 간의 상호작용의 결과이다. 또한 거버넌스를 사회체제의 ‘조정’과 관련된 것으로 파악하면서, 특히 정책의 결정·집행과정에서 국가(정부)와 시민사회간의 파트너십 및 네트워크가 중심적인 역



할을 하는 것으로 이해되고 있다.

결국 거버넌스는 공동체를 중심으로 시민참여와 국가사회발전을 모색하기 위한 공사(公私) 협력체제와 네트워크 구조를 말하며, 참여자들 간의 의사결정 권한을 공유하며, 이러한 시민 참여를 통해 공공재의 가치를 제고하는 일련의 과정을 말한다.

그렇다면 이러한 민·군 협력 관련 거버넌스는 국가(정부)를 단순히 안보서비스를 전달하는 기계적 존재가 아니라 국가사회 전체의 공공이익을 극대화하는 방안을 실질적으로 결정하는 독립된 정치적 활동공간으로 이해할 수 있으며, 비인격화된 계서적(階序的) 통치에 의한 국가(정부)가 아니라 사회 전반의 시민, 단체, 기관이 광범위하게 참여를 통해 국가사회와 미래경영을 위해 함께 네트워킹하는 보다 발전된 시스템을 의미한다 할 수 있다.

특히, 앞서 민·군협력의 맥락에서 본 거버넌스의 여러 차원에서 볼 수 있듯이, 향후 강조될 것으로 기대되는 협력적 거버넌스(collaborative governance)는 민·군 협력과 관련된 특징이슈나 문제와 관련된 수많은 선호에 기반을 두어 다양한 이해관계가 발생하고, 이러한 다양한 선호와 이해를 지닌 비정부기구(NGO) 등을 포함한 사회구성원들의 실질적인 참여를 전제로 한 공(共)·공동생산 시스템이라는 점이 강조되는 것이다.

또한 여기에서 논의하려는 민·군 협력의 맥락에서 보는 협력적 거버넌스는 이와 같은 현상이나 상황의 인식 또는 결과 파악에만 한정되는 것이 아니라, 오히려 변화의 과정이나 동기를 전체 사회구조와 관련지어 분석하는 과정적 차원을 중시해야 할 것이 요청된다. 그리고 협력적 거버넌스는 이상적인 사회체제를 지향하는 변화의 동인(動因)으로서 협력적 계획의 관점에서 이해되고 분석된다는 점에 그 의의가 있다.

이상의 논의를 정리해 보면, 거버넌스는 공공업무의 효율성과 효과성을 개선하기 위해 정부의 비효율을 제거하고 성과를 높일 뿐만 아니라 민주성도 제고하여 정부 성과와 대표성을 확보하기 위한 노력의 총체라 할 수 있다. 이를 위해 다양한 행위자들이 협력하고 경합하는 가운데 정부는 여러 행위자들과의 적절한 파트너십을 추진해 나아가야 할 것이다.

따라서 이러한 거버넌스를 민·군 관계에 적용하게 되면 논리적, 현실적 측면에서 민·군 협력 거버넌스체제를 접할 수 있다. 다만 앞서 언급하였듯이 민·군 협력 거버넌스체제는 현재로서 아직도 성장단계에 있기 때문에 완벽한 논리구성은 기대하기 어려운 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 민·군 협력 거버넌스의 구성에는 기본적으로 거버넌스 논의에 필수적인 국가(정부), 시장(기업), 시민사회를 서로 연계하여 검토하지 않으면 안 된다. 그 이유는 이를 통해

이론적으로나 실제적으로 실효성 있는 민·군 협력 거버넌스체제 구축방안을 모색, 제시할 수 있기 때문이다.

## 2. 거버넌스의 의의와 민·관·군 협력거버넌스의 유형

### 1) 거버넌스의 논의 배경

민·관·군 협력거버넌스의 구조와 유형을 살펴보기에 앞서 거버넌스 이론에 대한 간략하고 전반적인 이해가 우선되어야 한다.

거버넌스(Governance)의 개념과 이론이 등장하게 된 주요 배경은 세계화, 정보화, 민주주의, 신자유주의의 확산 및 국가의 기능 변화 등으로 설명될 수 있다.

먼저 세계화와 이에 따른 신자유주의의 확산은 국민국가의 활동영역을 축소하고 그 기능을 약화시켰다. 반면에 그 역할을 시민사회나 시장 및 국제체제가 분담하게 하였다. 자본주의의 전 지구적인 확산을 심화시키는 경제에서의 세계화는 이데올로기나 가치체계를 신자유주의가 지배적인 이념이 될 수 있도록 정치 문화적인 변화를 가져왔다. 이는 세계자본이 개별 국가의 국경을 자유롭게 넘나들면서 경제원리에 따라 자유경쟁을 통한 세계시장으로 나타날 수 있도록 자본과 시장의 역할은 확대하는 반면, 이를 통제하고 규제하던 국가와 정부 권력의 역할을 축소시키고, 이와 함께 시민사회의 활동영역도 확대시켜 노동과 사회부문의 정부로부터의 자유를 확대시키는 결과를 가져온 것이다.

과거와 같이 국가(정부)만에 의해 모든 일을 처리하기에는 한계에 부딪칠 수 밖에 없다. 다시 말하면, 국가(정부)와 시민이, 또는 다른 기관이나 단체 및 구성원과 더불어 고민하고 함께 문제를 해결하고자 하는 지혜를 결집해야만 한다. 여기에서 각 행위주체들은 상호존중의 파트너십을 통해 하나로 묶여지게 된다(김석준 외, 2001, 34).

정부(Government) 체제하의 공급자 중심의 국정운영에서 이제는 주민(시민)중심 즉 수요자 중심으로 전환현상이 그 정당성은 물론 효율성까지 부여받고 있다.

현대사회에 있어서 국가경영이나 지역경영 차원에서 관리책임자들의 관심도 조직내부에만 초점을 맞추어 왔던 것에서 공공조직을 둘러싸고 있는 정치적, 경제적, 사회문화적 변화, 그리

고 기술적인 변화와 같은 외부환경의 변화에 더욱 초점을 맞추어 가고 있다. 이러한 의미에서 거버넌스는 주민참여가 중심이 되고 있다.

특히 1990년대 이후 국가경영 및 국정관리에 대한 새로운 방향을 제시하고 주장하고 있는 많은 연구들은 국가(정부)조직과 같은 공공조직이 어떻게 민간부문의 조직과 같은 운영시스템을 갖출 수 있는가에 초점을 맞추고 있다(Osborne, D. and T. Gaebler, 1992).

원래 거버넌스는 정부중심의 공적 조직과 사적 조직의 경계가 무너지면서 나타나는 국가(정부), 시민사회 및 시장 간의 파트너십을 통한 새로운 협력형태라고 정의할 수 있다. 즉 거버넌스는 정부와 민간조직, 시민을 포함한 각 지역사회의 주체가 공동목표를 달성하기 위한 제반 노력과 협력을 중시하는 개념이다.

그런데 거버넌스는 이제 사회 전체의 행복과 안녕을 수행하는 결정적 지위로 부상하고 있다. 유엔 사무총장 코피아난은 “훌륭한 거버넌스는 가난을 근절하고, 발전을 촉진하는 유일한 요소”라고 언급함으로써 거버넌스에 대한 국제적 관심을 보여주었다.

최근에 들어와서 각국 정부는 정부조직 내에 비지니스 모델을 도입하거나(e-governance), 자체 권한을 민간에 위임하는 형태를 시도하고 있다(자율규제). 한편, 기업 등의 산업계에서는 ‘정책적 요소’의 도입이 이윤추구와 위험관리에 중요한 역할을 한다고 보고 거버넌스를 적용하고 있다(기업거버넌스). 그리고 시민단체들은 국제적인 규모의 이슈들에 참여하고, 감독하기 위하여 국제적인 거버넌스 실험들을 제기하고 있다.

이처럼 거버넌스라는 용어는 지난 기간 지속적으로 적용 영역을 넓혀오면서, 용어의 사용이 더 확대되고 다양해졌다고 할 수 있다. 많은 나라와 다양한 영역에서 거버넌스에 대한 연구와 적용이 있어 왔다. 그렇다면, 이제는 민·관·군 협력거버넌스 체제 구축에 대하여 기본적으로 재인식할 필요가 있다.

이와 같은 문제인식은 기존의 수직적 통제위주의 운영패러다임에서 이제는 수평적 협력위주의 운영패러다임으로 전환되어야 할 것을 강하게 시사한다.

1970년대 이후 등장한 거버넌스(governance) 개념은 복지국가의 재정위기, 경제와 정치의 지구화 현상, 조직의 관리혁명, 그리고 환경문제의 대두와 같은 사회적 복잡성을 그 배경으로 하고 있다. 이러한 일련의 사회적 변화는 정부를 중심으로 한 공공부문이 기존의 방식으로 독점적으로 사회를 이끌어나가고 통제하는 것에 의문을 제기하게 되었으며, 이는 정부의 구조를 보다 개방화, 전문화해 가는 한편 민간부문의 대규모 참여와 협력의 필요성을 강조하게 되었

던 바에 기인한다.

더구나 최근의 급변하는 생활환경은 정부가 지금까지 규정과 지시에 따라 단순히 서비스를 전달하던 기존의 역할에서 벗어나 다양한 행위자들의 요구에 대응하여 이해관계를 조정하고 지역발전을 도모하는 복합적인 역할을 수행하도록 요구받고 있다. 한정된 자원과 역량으로 이러한 과제와 도전에 대응해야 하는 입장에서 이들은 다양한 제휴와 협력의 가능성을 적극적으로 모색하지 않을 수 없게 되었다.

한편으로는 사회의 문제를 자신의 지식과 정보의 기초하여 스스로 해결할 수 있는 행위능력을 제고함으로써 지역주민들이 자신들의 사회와 미래를 관리할 수 있는 효과를 갖고 있다. 더욱이 민주적 거버넌스를 통해 배양된 타인에 대한 관심, 자율성, 자비심, 자기반성, 정의와 공평성의 추구, 공존가능성과 같은 시민과 관료의 사회적 미덕은 즉 진정한 자치체 정신(communal spirit)은 사회를 세련되고 발전가능성 있는 것으로 만든다(김석준 외, 2000: 142).

세계화와 지방화가 지배적인 구조적 경향으로 자리를 잡고 있는 역사적 맥락에서 정부 중심의 통치보다는 다원적 통치중심을 견지하는 로컬 거버넌스로의 발전은 분권화가 현실되고 못하고 있는 한국적 정치구조의 현실에서 그 의미가 크다고 할 수 있다. 발전국가의 권위주의라는 제도적 잔재가 길게 그림자를 드리우고 있는 정치행정적 현실에서 로컬 거버넌스의 구성은 정치권력의 분산과 행정의 효과성 및 효율성의 제고라는 차원에서 진정한 의미에서 '정부 역할의 재구성'이라고 할 수 있다.

정부와 NGO 및 지역주민 공동체간의 대립적인 관계에서 크게 벗어나지 않고, 정부의 정치적 범주(자치단체장, 지방공무원, 지방의원)의 부패스캔들, 정부의 무분별한 개발과 지역주민의 집단적 시위 등과 관련한 정부의 불신은 민주적인 로컬 거버넌스를 구성하는데 크게 걸림돌로 작용하고 있다.

거버넌스 논의에서 효과적인 거버넌스의 요건의 하나로 자치역량을 제시하고 있기는 하지만, 자치역량은 로컬 거버넌스 구성을 통해 제고되는 것이라고 할 수 있다. 참여의 기회와 참여능력에 대한 학습, 정보에 대한 접근 등이 가로막혀 있는 상황에서 자치역량은 발전되지 않을 것이다. 한국사회에서 NGO가 성숙해가고 있고, 이들의 정책참여능력도 강화되고 있기는 하지만 민주적 시민으로 사회시민들은 구성하기에는 역부족이다.

이러한 원리를 심화시키는 제도적 설계의 특징에서는 첫째, 공적 의사결정의 권한을 권능이 부여된 지방단위에 위임하는 것 둘째, 이들 단위를 서로 연계시키고 보다 집권적인 행정당국

에 종속시키는 책임성, 자원분배, 의사소통의 공식적 연계를 창출하는 것, 셋째, 이러한 분권적인 문제해결 노력을 지원·지도하는 새로운 국가제도의 사용과 창출 등이 강조된다.

공공부문의 새로운 범주는 주어져 있는 것이 아니고, 공공부문이 뒤로 물러나더라도 이것이 반드시 정부 목적 범주의 축소를 반영하는 것이 아니라 수단에서의 변화를 반영하는 것이라고 할 수 있다(Moon, 1999: 113). 더욱이 ‘정부가 우리 것이 아닌’(government isn’t us)(Hummel and Stivers, 1998) ‘반정부시대’(anti-government era)(King and Stivers, 1998)에 시민참여의 민주주의와 대중의 아이디어에 대한 개방을 포함하여 보통 사람들의 지식과 생각을 공공영역에 가져오는 것도 필요하다(Hummel & Stivers, 1998: 41). 거버넌스를 단순히 관리의 문제로만 보는 것이 아니라 정치의 문제와도 관련시켜 정부의 대표성 문제도 개선할 수 있는 것이다.

이상의 논의를 정리해 보면, 거버넌스는 공공업무의 효율성과 효과성을 개선하기 위해 정부의 비효율을 제거하고 성과를 높일 뿐만 아니라 민주성도 제고하여 정부 성과와 대표성을 확보하기 위한 노력이라 할 수 있다. 이를 위해 다양한 행위자들이 협력하고 경합하는 가운데 정부는 그러한 행위자들과의 적절한 파트너십을 추진해 나아가야 할 것이다.

## 2) 거버넌스의 특성

마치와 올슨(March and Olsen)은 제도적 시각에서 민주적 비전에 기초한 민주적 거버넌스는 다음과 같은 특성을 갖고 있다고 주장한 바 있다(1995).

첫째, 민주적 거버넌스는 민주적 정체성(identities)을 구성하고 유지하며, 발전시키는 것을 촉진하는 시민의 제도화 과정을 창조하며 지원한다. 또한 민주적 관점에서 관용될 수 없고 민주주의와 일치하지 않는 정체성을 생산하는 제도와 과정을 감지하고 수정을 요구해야 한다.

둘째, 민주적 거버넌스는 시민, 집단, 제도들 간의 민주적으로 적합한 행위를 할 수 있는 능력을 발전시켜야 한다. 이는 정체(polity)에서 민주적 정체성의 요구에 일치하도록 능력의 분배를 교정하는 책임을 수용해야 한다.

셋째, 민주적 거버넌스는 역사교훈의 전달, 유지 검색을 위한 설명과 절차의 발전, 그리고 민주주의를 개선하기 위한 설명의 사용에 기여한다.

넷째, 민주적 거버넌스는 적응적 정치체제를 발전시켜야 한다. 이는 정치체제의 학습능력을 제고하는 것을 의미한다. 이러한 의미에서 보면 NGO, NPO, 준 정부기구, 지역시민공동체 등

과 협력적인 연결망을 통해 정부의 정책결정과 정책책임을 공유하는 것은 한편으로는 지역시민들의 자치권과 독립성을 함양이라는 자치역량을 강화할 뿐만 아니라 적극적인 지역시민의 참여를 통해 민주주의와 관련한 학습능력을 제고시킨다.

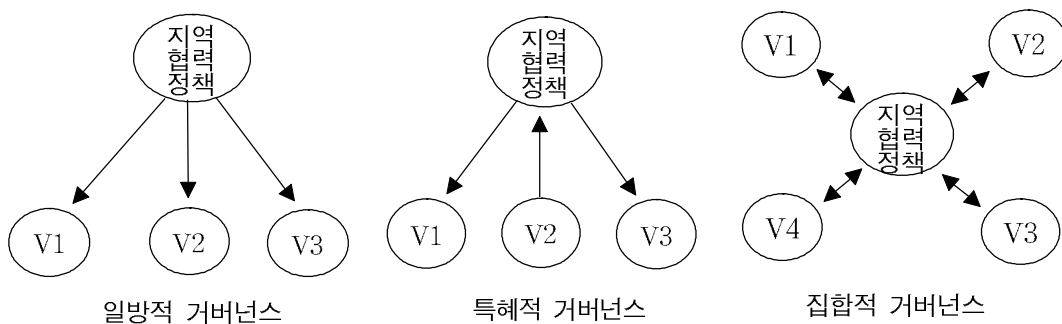
### 3) 민·관·군 협력 거버넌스의 유형

앞서 거버넌스에 대해서 살펴보았다. 그러면, 지역협력정책 추진과 관련한 민·관·군 협력 거버넌스에는 어떠한 것들이 존재하게 되는지 그 유형을 간략히 살펴보려고 한다.

지역협력정책 추진과 관련한 민·관·군 협력거버넌스를 살펴보면 다음과 같다. 우선, 민·관·군 협력거버넌스의 유형과 관련하여, 이해될 수 있다(전영평, 2001 : 140-141). 특히, 지역협력정책 거버넌스의 핵심요소는 시민사회의 자발적 집단의 정책참여와의 결합을 통해 정책수행의 민주성과 효율성을 증대시키고자 하는데 있으므로, 정부와 자발집단간의 의사소통망이 어떻게 구성되어 있는가를 보는 일이 중요하다.

이러한 점에서 시민사회(civil society)와 군(military coups)과의 관계를 중심으로 모두 5가지 형태의 지역협력정책 거버넌스 모델을 도식화하여 살펴볼 필요가 있다.

첫째는 일방적 지역협력정책 거버넌스이다. 이는 지역협력정책당국이 일방적으로 자발조직을 통제하고자 할 경우 나타나는 경우라고 할 수 있다. 이러한 상황은 지역협력정책당국이 자발적 조직을 무시하는 자세에서 아직 탈피하지 못한 상태이거나, 자발적 조직 자체의 성향과 능력이 부족한 경우에 나타나게 된다.



[지역협력정책 거버넌스의 유형(1) : 일방적·특혜적·집합적 지역협력정책 거버넌스]

[그림 2-2] 지역협력 거버넌스의 유형 1

둘째는 특혜적 지역협력정책 거버넌스이다. 이는 특정 자발적 조직에게는 정책참여를 허락 하면서 여타 자발적 집단에 대해서는 정책참여를 거부하는 경우에 발생하는 지역협력정책 거버넌스이다. 이러한 유형의 거버넌스는 자신에게 유리한 의사결정을 유도하려 들거나, 특정 자발적 단체와의 거래가 있거나, 특정 자발적 단체의 세력이 강해서 그들의 참여를 배제하는 것이 어려울 경우 불가피하게 그들을 참여시키는 경우에 형성된다.

셋째는 집합형 지역협력정책 거버넌스이다. 이는 지역 내에 어느 정도 다양한 자발조직이 형성되어 있고, 자발조직의 참여에 대한 지역협력 정책당국의 자세도 대체로 개방적일 경우 형성되는 지역협력정책 거버넌스이다. 이러한 유형의 지역협력정책 거버넌스 특징은 지역협력 정책당국과 자발적 조직과의 개별적 상호작용은 이루어지나 자발적 조직들 간의 의사소통과 연결은 미흡하다는 점이다. 즉 지역협력 정책당국을 중심으로 자발적 집단이 연결되어 하나의 정책참여 집합을 이루는 가운데 정책의 주도권을 지역협력 정책당국이 행사하게 되며, 자발적 조직들은 자기조직의 사안에 대한 참여만 허용된다.

넷째는 별거형 지역협력정책 거버넌스이다. 이는 자발적 집단간의 의사소통 네트워크는 열려 있으나, 지역협력 정책당국의 정책네트워크는 열려있지 않은 상태를 의미한다. 이러한 상황은 시민사회의 발전수준에 지역협력정책당국의 수준이 못 미치는 경우에 흔히 발생하는 지역협력정책 거버넌스라 할 수 있다.<sup>5)</sup>

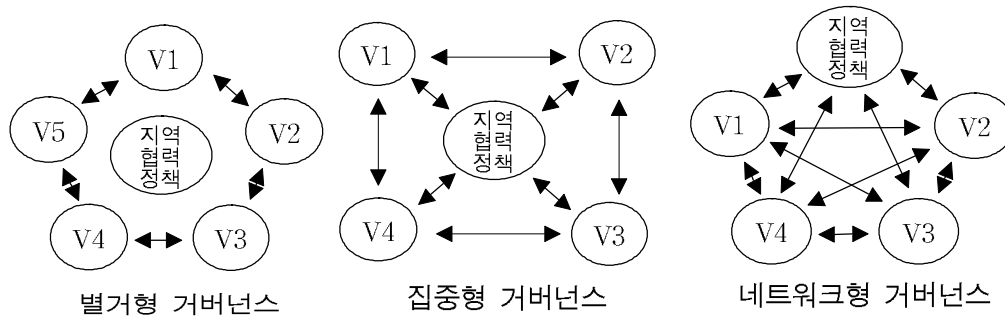
다섯째는 집중형 지역협력정책 거버넌스이다. 이는 지역협력 정책당국이 정책을 주도하는 점에서는 집합형 지역협력정책 거버넌스와 같으나 자발적 조직 간의 의사소통의 창구가 열려 있다는 점이 다르다. 이러한 유형의 지역협력정책 거버넌스는 시민사회가 상당히 성숙하여 NGO들의 수준이 높고 상호 협력할 자세가 되어 있을 경우에 발생한다. 지역협력 정책당국의 경우에도 다양한 NGO들과의 협력을 추구하고 그들이 정책과정에 참여하는 것에 그다지 큰 제약을 가하지 않는 것이 보편적이다.

여섯째는 네트워크형 지역협력정책 거버넌스이다. 이는 지역협력 정책당국과 자발적 조직이 함께 정책네트워크의 구성요소가 되며, 자발적 집단간의 의사소통과 정책연대가 활발하다는 점에서 집합적 지역협력정책 거버넌스와 구별된다. 이 경우 지역협력 정책당국은 정책주도

---

5) 예컨대 대도시의 경우, 공익형 NGO들은 나름대로 연대사업을 위한 의사소통과 협동을 하고 있으나, 이들의 정책참여에 대한 지역협력 정책당국과 담당자들의 자세가 너무 소극적이라서 상호불신이 형성되어 왔다. 이러한 상황은 마치 시민사회의 대리인인 NGO와 정책수행의 책임자인 지역협력 정책당국이 상호 분리되어 각자의 방식에 집착하는 별거적인 관계와 유사한 것이라 하겠다.

자의 역할보다는 정책네트워크의 조정자로서의 역할을 수행하게 된다.



[지역협력정책 거버넌스의 유형(2) : 별거형 · 집중형 · 네트워크형 지역협력정책 거버넌스]

[그림 2-3] 지역협력 거버넌스의 유형 2

## 제2절 민·관·군 협력거버넌스에 대한 선행연구 검토

### 1. 민·관·군 협력거버넌스에 대한 연구경향 변화

민·관 관계를 살펴보면, 민관관계는 역사적 사건들에 의해 약간의 영향을 받아 왔지만 관이 민을 선도하는 형태는 오늘날까지 계속 되어오고 있다. 서구에서는 1600년경에 민족국가체제의 등장과 더불어 개인은 단체를 위해 희생하도록 강요받아 왔을 뿐만 아니라 시민과 시민정신(citizenship)의 개념을 절대적인 법적 질서의 영역 안에 가두어 버렸고, 국가이성과 통치의 기교가 민족국가의 토대를 다져주었다.

그러나 오늘날 서구에서는 공공행정이 공익의 증진이라는 본래의 역할을 수행하기 위해서는 시민정신 그리고 통치의 기술에 대한 개념의 소생이 필요하다고 여기고 있다. 근간 민주화에 대한 열망은 관과 민의 역학관계를 변화시키고 있다. 특히 오늘날 행정업무의 다양성과 복잡성은 관료들의 전문직업적 자질을 요청하고 있으며 주민들의 행정에 대한 참여 욕구는 폭증



하고 있다. 따라서 주민과 관료에 있어서의 시민정신 내지는 자치의식 회복이 무엇보다도 중요하다 볼 수 있다.

관료의 시민정신은 전문직업성에서 야기될지도 모를 편견과 독선을 예방하기 위해서 요청되는 자질이며, 시민의 시민성은 관료의 올바른 업무수행을 감시하고 조력하기 위한 시민의 본령이다.

따라서 앞으로 주민과 관료의 역학관계는 협력시대에 해당할 것이며, 민·관 협력 또는 민·관 파트너십, 민·관 공동생산(co-production)과 같은 용어들이 일반화될 것으로 전망되고 있다(이창기, 1999).

행정서비스의 공동생산은 1970년대 이후의 선진국 주요도시들의 재정위기 및 주민들의 조세저항이라는 상황 아래에서 주로 도시공공서비스 공급과정에서의 민간참여방안을 중심으로 논의되었다. 특히 치안서비스(예 : 자율방범단), 소방서비스(예 : 의용소방대), 일반폐기물처리(예 : 자발적 분리수거) 등의 분야에서 논의가 많았다.

공동생산의 개념을 휘태커와 샤프(Whitaker & Sharp)는 “서비스공급에 있어서의 적극적인 시민참여 혹은 시민과 정부의 공동생산 활동”이라고 규정하고 있으며, 로젠트랍(Rosentraub)은 “주민이 지방정부와 협력하여 서비스생산에 기여하는 것으로써 소비자가 동시에 공급자의 입장이 되는 것으로 규정한다. Brudney와 England는 공동생산의 유형을 개별적 공동생산과 집단적 공동생산, 그리고 집합적 공동생산 등 셋으로 나누는데, 집단적 공동생산이란 “많은 주민들이 자발적이고 적극적인 참여와 함께 주민과 지방정부간에 공식적인 협동 체제를 요구하는 것”이라고 규정한다.<sup>6)</sup>

주민참여는 주민들이 정책결정이나 기획과정에 영향을 미칠 의도로 권한을 행사하는 과정으로 이해할 수 있으며 주민참여는 주로 의제설정, 기획 및 정책결정과정에서의 참여행위를 의미하고, 공동생산은 주로 주민이 행정서비스의 시행(집행) 과정에 참여하는 것이다.

이와 같은 공동생산이 오늘의 상황에서 공공자원봉사의 형태로 발전되어야 하는데, 그 이유는 서해안 유류유출사고와 관련한 위기상황에서 사회적 낙오자들 및 실업인구의 증대로 이를 극복하기 위해 지방정부와 지역주민의 협력이 필요하기 때문이다.

또한 공공서비스의 공급에 있어서 주민의 욕구가 다양화함으로써 민간부문의 전문가들이

---

6) 여기에서 공동생산이란 “공공서비스 공급과정에서의 시민과 정부간의 상호 협동적인 노력을 의미하는데, 시민들이 능동적이고 적극적으로 참여하는 것일 뿐만 아니라 양자간에 공유된 인식과 적절한 의사전달 통로가 존재하는 활동”으로 이해된다.

서비스 공급과정에 참여함으로써 다양한 욕구에 효과적으로 대응할 수 있기 때문이며 민간부문의 신속성, 유연성 등과 같은 활력을 이용하여 공공서비스공급에 있어서 효율을 기할 수 있다. 더구나 공동생산은 민관간의 상호이해증진 및 자치정신의 제고에도 크게 기여한다.

한편, 역사적으로 볼 때 서구사회의 민·군관계의 특성은 군에 대한 문민통제의 개념에 의해 지배되어 왔으며, 하나의 사회제도로써 군대는 필요불가분의 제도이기는 하지만 다른 사회제도와는 구별되고 분리되어 있는 것으로 인식되어 왔다. 이러한 군국주의의 재등장에 대한 피해의식과 군부세력의 두려움에 의한 반응 때문이었다.

그리하여 제2차 세계 대전 종전 후부터는 지속적으로 국방제도에 대한 정부와 대중의 관심은 문민통제의 수단 강화에 집중되어 왔다. 이러한 역사적 지향과 태도에도 불구하고 현대사회의 국가안보 문제에 있어서 군에 대한 문민통제의 문제는 그다지 중요한 의미를 지니지 못해온 측면도 적지 않다.

민·군을 구별하는 전통적 사고는 변화되고 있는 시점에 왔으며, 이는 현대적 상황에서 민·군은 기능적 측면에서 그 경계가 현저히 좁혀지고 있음을 뜻한다. 따라서 특정시대에 특정 환경에 적합하고 각국이 발전시켜 온 정치적, 사회적 토대에 입각하여 새로운 민·군 관계를 설정하기 위한 부단한 노력이 필요하다.

서구사회에서 민·군 관계에 대해 보다 체계적이고 과학적인 연구 분석을 시도한 학문적 분야는 군대와 모(母)사회와의 관계를 주요 분석대상으로 삼는 군대사회학적 접근방법과 다른 하나는 군대와 정치와의 관계를 연구하는 정치학적 접근방법론이다. 이러한 민·군 관계에 대한 연구를 구체적으로 구분해서 설명하면 다음과 같다.

하나는 광의의 측면으로, 군대와 사회의 관계를 주요 테마로 분석하는 군대사회학(military sociology)을 들 수 있다. 이는 사회의 군에 대한 의식성향, 국가의 정책결정 과정 및 사회의 변혁과정에서 군의 역할 등을 주된 연구테마로 삼고 있다. 자노위츠, 드미터(Karl Demeter), 스토오퍼(Samuel Stouffer)가 그 대표적인 학자군에 속한다(김성조, 1999 : 11).

다른 하나는 협의의 측면으로, 군대와 정치의 관계를 다루는 정치학적 민·군관계론이 있다. 헌팅턴(Samuel Huntington)이 가장 대표적 학자이며, 그 밖에 병영국가를 제시한 라스웰(Harold Laswell), 쿠데타의 원인과 군부통치의 유형을 연구한 노드당거(Eric Nordinger), 군사정치형태의 비교연구를 수행한 라포포트(David D. Rapoport) 등이 있다. 이들 중에는 군부를 근대화의 기수로 긍정적으로 평가한 파이(Lucian Pye)나 존슨(John Johnson) 같은 학자가

있으며, 군을 국가발전에 부적합 세력으로 부정적 시각으로 다룬 비넨(Henry Bienen), 웰치(Claud Welch) 등이 있다(이선호, 1985 : 11-17).<sup>7)</sup>

한편, 민·군 관계에 있어 “민·군융합론”에 강조점을 두고 있는 펄뮤터는 민·군 관계에 존재하는 정치적 긴장에 대한 가장 중요한 설명으로서 직업조합주의(corporate professionalism)의 영향과 기능을 들고 있다(Amos Perlmutter, 1977 : 36-66). 그에 의하면 군부의 직업주의에서 두 가지 질적 변수는 통제(control)의 숙련(skill)인데, 통제는 동료집단과 권위의 위계에서, 숙련은 관리와 전략에서 이루어진다고 한다. 따라서 안정된 정치체제에서 잘 나타나는 직업적 군부는 국가의 정책과 융합되어 있지만, 그렇지 못한 집정제 군부는 다르다는 것이다.

이렇게 볼 때, 기존의 민·군 관계와 본 연구의 주제로 삼고자 하는 민·군 협력은 논리적 배경 차원에서 상당한 차이가 있다 할 수 있다.

## 2. 재난관리에서의 민·관·군의 역할에 대한 논의

### 1) 재난관리에서 민·관·군 협력의 필요성

지방정부 민·관·군 협력 사회위험관리 차원에서는 위기를 “체계의 존립을 위태롭게 하면서 그 구성원의 건강·생명과 재산에 손상을 줄 수 있는 사건이나 상황”으로 정의할 수 있다.

이 같은 위기 정의는 위기를 관리 대상으로 설정하는 것을 전제로 삼는 것이다. 또한 위기에 대한 예측·준비 및 사후 대응이 가능한 것으로서, 그리고 위기발생 예측 역시 인간의 노력 여하에 따라 결정된다고 보는 것이다. 특히 홍수나 가뭄 등의 자연재난은 주기적·반복적으로 발생한다는 관점에서 시기적으로 어느 정도 예측 가능하다는 입장이 견지되어 왔고, 인위재난 역시 불확실성을 지니고는 있지만 과거의 경험을 통해 예견·예측이 가능한 것으로 볼 수 있다. 따라서 위기 예방은 위기가 발생하기 이전의 충분한 진단 노력과 준비가 있을 경우에는

---

7) 특히 제3세계 신생국에서 1950, 1960년대에 빈번히 발생한 군사쿠데타의 원인규명에 대한 학문적인 관심이 고조되면서 이 부문에 대한 연구가 활발하였다. 제3세계에 있어서 경제적 발전이 정치적 민주화를 수반하게 된다는 서구의 근대화 이론을 부정하고 공업화가 진전되면 정치적 민주주의가 성숙하는 대신에 오히려 군부쿠데타를 초래한다는 관료적 권위주의 모델을 제시한 오도넬(G. O'Donnell), 헌팅턴의 군대의 직업주의 증대가 장교들의 정치적 중립 혹은 무관심을 유발한다는 주장에 대해 아브람슨(Bengt Abrahamsson)이나 스테판(Alfred Stepan)은 오히려 군부의 직업적 성장이 군 장교들의 정치적 중립이 아닌 정치적 개입을 유도하거나 신직업주의(New Professionalism)를 통해 군부는 ‘정치화’되고 그 역할은 전통적 구 직업주의 시각에서 볼 때 민간인의 영역에 있던 정치분야까지 확대된다고 주장함으로써 민·군 관계의 학문적 영역이 넓혀졌다.

가능한 것으로 판단할 수 있다.

그렇다면 왜 지방정부가 민·관·군 협력기반 사회위험관리에 개입해야만 하는가?

지방정부가 개입해야 하는 이유는 우선, 위기가 잠재적으로 심각한 사회적 문제들을 야기시키기 때문이다. 즉 위기의 경제적·물리적·정서적 비용이 너무 크기 때문에 지방정부는 민·관·군 협력 사회위험관리를 무시하거나 간과할 수 없으며 이를 예방하고 준비하며 대응할 책임은 져야만 한다.

둘째, 위기는 매우 심각한 '정치적(politicized)' 쟁점이 되기 때문이다. 위기는 정치인들로 하여금 시민의 욕구에 적극적으로 대응하게 함으로써 위기자체가 정치적 쟁점으로 전환된다는 것이다.

셋째, 그 동안 홍수, 태풍, 지진, 해일, 화산 폭발, 가뭄 등과 같은 자연재난만이 위기로 인식되어왔었다. 그러나 점차 과학·기술의 발전과 함께 나타나고 있는 구조물 붕괴, 오존층 파괴, 대기오염, 수질오염, 해양오염, 가스폭발, 유해물질의 유출 등과 같은 인위재난과 더불어 전쟁, 테러, 폭동, 학살 등과 같은 사회재난 역시 자연재난과 함께 인류의 생명과 재산을 위협하는 위기로 인식되고 있다. 자연재난을 비롯한 위기들은 종종 민간영역의 해결능력을 벗어나는 문제들을 야기한다. 그러므로 이들을 다루려는 노력은 공공 성격이나 집합적 특성을 지니게 된다.

넷째, 지방정부의 가장 중요한 주요 기능은 생명과 재산을 보호하는 것이다. 결과적으로 지방정부는 민·관·군 협력 사회위험관리를 지방정부 활동의 중심부에 위치시켜 놓아야 한다. 또한 위기상황 자체는 공중의 관심을 끌 수 있는 주제인 동시에 현 지방정부 권한의 합법적 영역 내에서의 문제로 인식되고 있다.

다섯째, 민·관·군 협력 사회위험관리의 제반 단계, 즉 완화, 준비, 대응, 복구의 과정에는 많은 자원과 인력의 동원이 필요하다. 그런데 지방정부야말로 이러한 자원동원 능력을 지니고 있으며, 합법적인 물리적 강제력을 지니고 있기 때문에 민·관·군 협력 사회위험관리 과정에 지방정부가 개입해야만 한다는 것이다.

여섯째, 사회적·경제적 변화와 기술 발전이 가속화되고 환경의 불확실성이 더욱 심화될 미래에는 예측하기 힘든 새로운 유형의 위기가 더욱 빈번하게 출현하는 한편, 더 더욱 위기의 심각성이 증대될 것이다.

마지막으로, 안전은 하나의 중요한 사회적 자산이다. 그 것의 파괴는 공동체 구성원 모두의 손실로 이어진다. 따라서 안전은 공익성을 지니게 되고, 안전은 개인 누구나 파괴할 수 있는

잠재력을 가지고 있는 공동자산이기 때문이다.

## 2) 재난관리의 공공재적 성격과 민·관·군 협력의 중요성

시장의 실패 또는 시장기능의 실패현상 때문에 시장이 효율성을 상실하고 이로 인해 이상적인 상황을 달성하지 못하게 되는 경우에는 시장에서의 지방정부 활동의 가능성이나 규제의 보편화가 정당화된다.

지방정부 관료제 조직으로 해결하기에 적절한 문제라 함은 목표에 대한 정치적 합의가 이루어져 하는 동시에 민간경제 시장에서 해결할 수 없는 시장실패 범주에 포함되어야 한다.

시장실패 현상이 나타나게 되는 원인에는 불완전 경쟁, 정보의 불확실성, 불완전한 시장, 외부효과, 공공재, 실업 등이 있다.

그러나 이들 다양한 원인 중에서 국민의 생명과 재산, 건강을 보호하기 위한 서비스를 시장보다는 지방정부가 제공하는 직접적인 이유로는 외부효과(externalities)의 존재, 공공재(public goods), 그리고 불완전한 정보(imperfect information)를 들 수 있다.

즉, 이들 이유로 말미암아 지방정부는 민·관·군 협력 사회위험관리 서비스의 제공을 시장기능에 맡기기 보다는 규제나 직접적인 활동을 통해 수행하고자 한다. 민·관·군 협력 사회위험관리서비스 제공과 관련하여 지방정부가 개입하게 되는 이유를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 외부효과 문제이다. 한 사람이나 집단이 제 3자에게 의도하지 않은 혜택이나 손해를 가져다주면서도 이에 대한 대가를 받지도 지불하지도 않을 경우 외부효과가 존재하게 된다.

외부효과가 존재할 때는 외부효과 개입으로 말미암아 사회적인 관점에서 계산된 비용(또는 편익)과 개인적인 관점에서 계산된 비용(또는 편익)이 서로 달라지기 때문에 시장은 자원을 효율적으로 배분하지 못하게 되어 지방정부의 경제적 활동이 정당화된다.

이 같은 외부효과가 존재하는 기본적인 이유는 기술적인 것에서 찾을 수 있다. 예를 들면, 건설회사가 안전한 건축물을 만들 때 그 것이 어느 정도 안전한 것인지 혹은 어떤 공법을 사용해야 안전한지 등에 대한 기술적인 기준이나 건축 공법이 완전하지 않은 상태에서부터 또는 건축과정상의 실수나 비용 절감 시도 하에서 신기술 적용으로 인해 건축물이 붕괴되어 사상자가 발생하였다면 이는 의도성 여부를 떠나 기술적인 문제로부터 사회적 손실, 즉 부정적 외부효

과(negative externalities)를 발생시킨 것이다. 따라서 이 같은 외부효과의 존재로 인해 시장은 안전관리 서비스 제공에 실패하게 되고 이로 인해 지방정부의 규제나 직접적인 활동이 정당화 된다.

둘째, 민·관·군 협력 사회위험관리가 지니는 공공재적 성격이다. 지방정부가 시장에 개입하는 또 다른 이유 중 하나는 시장의 보이지 않는 손에 의해서는 공공재가 전혀 공급되지 않거나 혹은 충분한 양이 공급되지 못한다는 점이다. 즉, 공공재는 소비에 있어서 비경합성(non-rivalness)과 배제불가능성(non-exclusiveness)을 특징으로 지니고 있기 때문에 공공재의 공급에 있어서 가격은 의미를 지니지 못하며, 이에 따라 공공재가 존재할 경우 시장에 의한 자원의 배분은 비효율적인 것이 되거나 심지어는 공급이 되지 못하는 경우가 나타난다.

이는 시장이 기능하기 위해서는 무엇보다도 가격이 존재해야 하는데 공공재의 경우에는 위의 두 가지 특성 때문에 가격을 붙일 수도 없고 붙이는 것조차 바람직하지 않다.

예를 들면, 강물이 범람하는 것을 막기 위하여 제방을 높이 쌓는다고 하면, 한사람이 추가로 그 소비에 참여한다고 하여도 타인들의 소비행위에 전혀 영향을 미치지 않을 것이며 또한 그 사람을 소비로부터 배제시킬 수도 없다.

다시 말하면, 사람들은 제방을 쌓는데 드는 비용은 전혀 부담하지 않고 남들이 생산해 놓으면 이에 편승하여 소비하려고 하는 무임승차자(free rider)의 행태를 보일 것이다. 이처럼 민·관·군 협력 사회위험관리는 소비에 있어서의 비경합성과 배제불가능성이라는 두 가지 기준을 만족시키는 순수 공공재적 성격과 지역 공공재(local public goods)<sup>8)</sup>로서의 성격을 지니고 있는 한편, 그 성격상 개별 경제 행위주체의 결정에 의해 제공될 수 없고 집합적 의사결정(collective decisions)에 의해서만 제공될 수 있기 때문에, 집합적 수혜자인 시민들은 공공재로서의 민·관·군 협력 사회위험관리 서비스 제공에 대한 지방정부의 개입이나 직접적인 활동을 수용하게 된다.

셋째, 불완전한 정보의 문제이다. 정보의 불확실성(uncertainty) 또는 위험의 존재로 인해 시장 기능이 실패함으로써 지방정부 개입이나 활동이 정당화될 수 있다. 이는 불확실성이나 위

---

8) 공공재 편익의 범위는 다양하다. 예를 들면, 국방은 한 지방정부의 국민이 공유하지만, 세계 평화는 세계 시민들이 향유한다. 이와는 달리 치안·소방은 특정지역 주민들에게 혜택이 국한된다. 이처럼 특정지역 거주자들에게만 그 혜택이 미치는 공공재를 지역공공재라고 볼 때, 민·관·군 협력 사회위험관리 역시 지역 특성을 고려하는 경우에는 지역공공재로 볼 수 있다. 한편, 전국적으로 발생하는 대규모 재난이나 발생 지역을 예측하기 어려운 동시에 불특정 다수의 피해를 양산할 수 있는 경우에는 전국적인 범위를 지니는 공공재로 간주할 수 있다.

험이 존재하는 경우에는 자원배분에 대한 합리적 판단이 어렵기 때문이다.

예를 들면, 기업가가 투자에 대한 결정을 내릴 때 미래의 수익성을 알 수 없기 때문에 비효율적인 투자를 하게 될 수 있다. 안전관리에 있어서 건축업자는 자신이 정당한 공정이나 공법으로 건축을 하였을 때 어느 정도 수익이 보장될 수 있는지의 여부를 확신하지 못하거나, 부실공사를 함에도 불구하고 건물이 일정기간 내에 붕괴할 가능성이 없다는 주관적 판단을 내리는 경우에는 부실공사를 하게 되는 유인을 얻을 수 있다.

이와 동시에 건축업자는 자신의 불확실성을 회피하기 위해 정보를 수집함으로써 다른 경제주체와 차별적인 정보를 지니게 되고 이로부터 도덕적 해이(moral hazard) 현상이 나타날 수 있다. 이와 같이 일상생활에서 필연적으로 부딪치게 되는 정보의 불확실성 내지 정보의 차별성 역시 자원배분의 비효율성을 가져오게 되어 시장의 실패를 가져오고 이를 방지하기 위한 지방정부의 개입이나 활동의 필요성이 제기된다. 이러한 맥락에서 위기(crisis)나 위험(risk)의 개념이 지니는 가장 주된 내재적 속성인 불확실성과 복잡성(complexity)으로 인해 어떤 조직도 문제에 대한 책임을 지지 않는 결과를 가져오기 때문에, 지방정부가 안전관리 또는 민·관·군 협력 사회위험관리 서비스를 제공하는 것이 정당화될 수 있게 된다.<sup>9)</sup>

이러한 측면에서 민·관·군 협력 사회위험관리서비스의 공공재적 성격이 강조되고 있으며, 자연재난이든 인위재난이든 간에 재난이 미치는 영향의 범위에 따라 하위 지방지방정부로부터 상위 중앙지방정부까지 인식의 정도가 달리 나타나게 된다.

그러나 민·관·군 협력 사회위험관리서비스의 제공은 지방지방정부의 공식적인 정책의제들 사이에서는 낮은 순위를 지니고 있다. 또한 각종 재난이 미치는 범위가 우리가 살고 있는 땅, 우리가 마시는 물, 우리가 환경 속에서 호흡하는 공기뿐만 아니라 개인의 물질적 소유에 이르

---

9) 민·관·군 협력 사회위험관리 서비스의 제공은 외부효과(externalities)의 존재, 공공재적 성격, 그리고 불완전한 정보(imperfect information)로 말미암아 지방정부 규제나 지방정부 활동의 정당성이 주어진다. 그러나 이와는 달리 민·관·군 협력 사회위험관리에 대한 지방정부의 직접적 활동이나 개입은 다음과 같은 이유들로 인해 지방정부 실패(government failure) 또는 비시장 실패(nonmarket failure)를 가져올 수도 있다. 첫째, 시장 실패를 교정하기 위한 지방정부의 개입이 처음 의도한 바와는 거리가 먼 예기치 못한 부작용, 즉 파생적 외부효과(derived externalities)를 만들어 냄으로써 비시장 실패 또는 지방정부 실패가 발생한다. 따라서 민·관·군 협력 사회위험관리 서비스를 지방정부가 직접 제공하거나 독점적으로 제공하는 것이 바람직하지 않게 된다. 둘째, 지방정부가 제공해야만 하는 민·관·군 협력 사회위험관리 서비스의 내용과 범위는 대단히 포괄적이고 다양하다. 그렇기 때문에 지방정부는 민·관·군 협력 사회위험관리 서비스를 효과적으로 제공하는데 있어서 능력의 한계를 노정하게 되고, 이로 말미암아 민·관·군 협력 사회위험관리 서비스에 대한 지방정부의 독점적 제공은 현실적으로 불가능하고 또 불필요하게 된다. 셋째, 지방정부가 현재 서비스를 제공하고 있거나 제공해야만 하는 경우에조차도 공공재가 만사가 아니며, 또한 작고 효율적인 지방정부를 지향하고 있는 지방정부 정책에서 볼 때에도 지방정부의 직접적이거나 독점적인 서비스 제공은 바람직하지 않다.

기까지 영향을 미친다는 것을 고려하면, 민·관·군 협력 사회위험관리는 지방정부적인 문제라고 할 수 있다.

따라서 민·관·군 협력 사회위험관리서비스에 대한 지방지방정부의 관심과 노력도 중요하지만, 지방정부의 차원에서 중앙지방정부의 민·관·군 협력 사회위험관리 노력과 관심 역시 더욱 중요하다.

### 3) 재난관리와 시민사회

국가의 역할 또는 기능 중의 하나는 사회질서를 유지하고 국민의 생명과 재산을 보호하는 것이다(김승권, 2005: 61). 따라서 과거의 전통적인 관점에서 볼 때 재난관리는 정부, 즉 중앙정부와 지방자치단체의 기능으로 인식되어 왔다. 재난이 발생하기 이전의 예방(mitigation · prevention)단계 기능을 확보하고, 대비(preparedness)단계의 활동, 대응(response)단계의 기능 확보, 복구(recovery) 단계의 장기적인 활동들이 정부부문이나 공공부문에 의해 수행되어야 한다. 따라서 중앙정부, 지방자치단체, 군, 경찰, 소방, 그리고 각종 재난관리 책임기관들의 책임성을 강조하였던 것이다.

그러나 실제로 재난의 위협을 가장 먼저 인식할 수 있고, 가장 먼저 대응할 수 있으며, 복구해야만 하는 책임의 주체는 시민이라고 볼 수 있다. 시민은 시민사회(civil society)의 일원으로서 사회에 대한 책무성을 지니고 있다. 이러한 시민사회의 기능을 실제로 수행하는 실체는 곧 민간단체로 볼 수 있기 때문에 오늘 날 재난관리에 있어서도 민간단체의 역할이 강조되고 있다.<sup>10)</sup> 이러한 시민단체가 제공하는 서비스의 비중이 증대될수록 기존의 공공서비스 공급에 있어 정부 및 공공단체와의 역할 정립과 조정의 필요성은 더욱 증대될 것이다(성기환, 2006: 82).<sup>11)</sup>

재난관리에 있어서 민간영역의 활동은 그 가치를 평가할 수 없을 정도로 귀중한 역할을 수행한다. 이러한 민간영역에는 건설회사, 화학회사, 자원봉사자, 그리고 민간단체들이 포함된다(Gillespie, 1991: 71). 즉 건설회사에서 사용되는 중장비들은 재난 발생 후에 도로를 치우거나 혹은 부서진 건물이나 시설물의 잔해들을 제거하는데 있어서 필수적이다. 따라서 그와 같은

10) 재난·안전 관련 민간단체는 의용소방대와 안전생활실천시민연합을 비롯한 30여개의 단체가 있으나 실제로 활동을 하고 있는 단체는 10여개 남짓되고 있다(권욱, 2005: 118).

11) 재난관리에서의 시민참여와 거버넌스 구축과 관련해서는 이재은·양기근(2004: 53-81)을 참조.



장비를 운영하기 위해서는 전문적인 훈련이 요구되기 때문에, 재난관리자로서는 재난이 발생하기 이전에 장비를 운영하는 건설회사와 사전 협력 및 조정을 하는 것이 필요하다. 그렇기 때문에 공공영역의 밖에 위치해 있으면서 효과적인 구조 및 지원활동을 수행하는 기관들과 함께 재난관리 활동을 수행할 기회를 지닐 수 있는 연계 활동을 하는 것이 요구된다(Pickett and Block, 1991: 284).

민간 영역의 민간단체들<sup>12)</sup>은 다음 재난관리 조직 유형들 중 유형 II, III, IV에 속한다(Dynes, 1970: 137-149; Hodgkinson and Stewart, 1991: 66-67). 유형 I은 일상적 과업을 수행하는 기존 조직(established organization)으로서, 이들 조직은 평상시(normal times)에 수행하는 것과 동일한 일을 재난시에도 수행한다. 이들 조직들은 상대적으로 전문화되고 매우 구조화되어 있기 때문에 새로운 과업을 맡거나 새로운 조직 구성원을 편입시키지는 않는다. 이러한 유형에 속하는 조직으로는 소방 조직, 앰بول런스 서비스, 검시관, 경찰 등이 있다.

유형 II는 일상적인 과업을 수행하는 구조확장 조직(expanding organization)으로서, 일반적으로 자원봉사 조직으로 알려진 조직 유형이다(Dynes, 1970: 142). 이들 조직은 재난상황 이외의 영역에서는 규모도 작고 비활동적일 수 있으나, 위기발생시에는 조직 구조와 규모가 증가하고 그들의 매일 매일의 과업과는 상이한 활동에 참여한다. 이와 같은 유형의 조직에는 적십자(Red Cross)와 유가족을 돌보기 위한 조직과 같은 자원봉사조직들이 있다.

유형 III은 비일상적 과업을 수행하는 과업연장 조직(extending organization)이다. 유형 III의 조직들은 위기동안 자신의 활동을 새롭지만 예상치 못한 기능으로 연장하는 집단으로서, 재난발생 이전의 구조(pre-disaster structure)를 유지하지만, 재난시에는 새로운 과업을 수행한다(Hodgkinson and Stewart, 1991: 67). 이들은 두 개의 상이한 하위유형으로 구분된다(Dynes, 1970: 145-146); 위기 관련(emergency-relevant) 조직과 지역사회 관련(community-relevant) 조직이다. 첫째, 위기 관련 조직은 재난 이전의 구조와 활동을 지니고 있다. 이 조직의 일상적인 과업은 재난으로 인해 중단되고, 과업 수행자체가 위기의 관점에서 부적절한 것처럼 보인다. 많은 기업이 여기에 해당되는데, 예를 들면, 백화점이 재난관리 노력을 지원하기 위해 운전기사와 트럭을 빌려주는 경우이다. 둘째, 지역사회 관련 조직은 지역

12) 민간영역 조직들은 재난관리 체계의 다양한 요소들을 구성한다고 하면서 두 가지 유형으로 구분하여 설명할 수 있다(Perry, 1985: 13). 첫째, 재난관리의 국면에서 역할을 수행하기 위해 존재하는 조직들이 있다. 이들 조직을 대표하는 것으로는 적십자, 구세군 재난구조 프로그램, 지방 탐색구조 모임 등을 들 수 있다. 둘째, 평상시에는 재난관리와 관계 없는 사적인 업무를 추구하지만, 재난관리에 있어서 잠재적으로 유용한 장비와 전문성을 지니는 조직 유형이다. 예를 들면 불도저, 굴삭기 등과 같은 중장비를 지니고 있는 건설회사 등이 있다.

서비스 집단으로 불리는 것으로서, 대부분 지역에는 오락·종교·교육·박애주의 등의 목적을 지닌 모임이 있다. 이들 모두가 재난에 관여하는 것은 아니라 해도, 상당수는 지역사회에 봉사를 한다. 때로는 이들 집단의 구성원이 개별 자원봉사자로서 봉사활동을 한다.

유형 IV는 비일상적 과업에 참여하는 응급 조직(emergent organization)으로서, 이들은 실제적이거나 잠재적인 재난과 관련된 집합적 목표를 추구하기 위해 함께 일하는 민간 시민들(private citizens)이지만, 그 조직은 제도화되지 않았다. 이들 조직은 법에 의해 규정된 기관들이 필요한 기능을 수행할 수 없거나, 하지 않으려 한다는 의식에 의해 동기가 부여된다. 유형 IV는 두 가지 상이한 재난 상황에서 발생하는 경향이 있다(Dynes, 1970: 146). 첫 번째는 주민들이 기존 재난관리 집단과 격리된 경우이다. 즉 홍수나 폭설 등으로 인해 마을이나 도시의 일부가 고립된 경우를 생각해 볼 수 있다. 두 번째 상황은 재난의 범위에 관한 정보가 결여되어 있거나 참여한 다양한 집단들 사이에서의 조정과 통제가 결여되어 있는 경우이다. 이와 같은 조건이 주어지면, 세 가지 유형의 응급집단이 종종 나타난다(Dynes, 1970: 146; Stallings and Quarantelli, 1985: 94-95). 첫째는 '피해 평가 집단(damage assessment groups)'으로서, 이 집단은 공무원들에게 실제 재난피해의 정도와 위치에 관한 정보를 제공해준다. 이러한 기능을 수행하는 집단에는 재난 영향 직후 탐색·구조 활동을 수행하거나, 피해 시설과 건물에 대한 확인, 혹은 위기이후 단계에서 실종자들의 명단을 작성하는 시민집단을 예시할 수 있다. 두 번째 유형은 '운영(operations)' 집단으로서, 예를 들면, 식량과 의복을 수집하고 재난희생자들에 대한 분배, 재난 직후 거리와 잔해 청소, 혹은 아마추어 무선 통신망(HAM)이나 시민 라디오 망을 통해 메시지를 전달하는 응급 집단을 들 수 있다. 세 번째는 매우 오랜 기간에 걸친 재앙적인 재난 상황에서 나타나는 것으로서, 임시적인 시민 위원회의 형태를 띤 소위 '조정' 집단이다. 이들 집단은 즉각적인 재난 평가나 운영 활동보다는 방향 설정, 영역 분쟁 해소, 그리고 전 지역적인 책임 부과와 같은 일에 보다 더 많은 관련성을 지니고 있다.

재난관리에서 민간단체가 지니는 특성을 살펴보면 다음과 같다(Stallings and Quarantelli, 1985: 95). 첫째, 이들 집단의 규모는 상당히 다양할 지라도, 대부분의 경우 소수의 사람들만을 포함하고 있어 이들은 거의 언제나 우리(we-ness)라는 의식을 지니고 있다. 둘째, 이들 집단은 구조적으로 획일적(undifferentiated)인 경향이 있다. 즉 이들 집단은 상하 간에 거리가 거의 없는 수평적 계층 구조를 지니고 있다. 셋째, 이들의 구조는 그들이 수행하는 과업과 밀접하게 연결되어 있다. 예를 들어, 만일에 한 집단이 전화 구호 요청을 접수하는 일에 참여한다면, 그

구조는 전화에 응답하는 사람들과 접수된 정보를 대조하는 사람들, 그리고 전체 운영상황을 느슨하게 감독하는 한 두 명의 사람들로 구성될 것이다. 넷째, 많은 응급 시민 집단들은 단지 몇 시간 혹은 며칠 동안 단기간 동안만 존재한다. 마지막으로, 재난관리 민간단체의 경우 대형 재난 발생 시에 정부의 요청에 의해 연계가 이루어지고 있다(류상일 · 최호택, 2004: 176). 그러나 재난이 발생하지 않은 평시에는 활발한 연계가 이루어지고 있지는 못한 것으로 보인다.

역사적으로 민간영역의 단체들은 재난관리의 대응과 복구 국면에 초점을 맞추고 있으며 특별한 기술이나 물자를 제공하는 데 관여해 왔다(Perry, 1985: 13). 더욱이 재난관리 주도 기관(lead agency)이 적절한 조치를 취하지 못할 경우에 발생할 수 있는 결과는 다음과 같은 다섯 가지를 생각할 수 있다(Hodgkinson and Stewart, 1991: 92). 첫째, 혼돈상황의 초래로서 작업자와 고객 모두 누가 누구에게 무엇을 제공해야하는 지를 이해할 수 없게 된다. 둘째, 에너지의 낭비로서 혼돈상황은 서비스 중복과 중요 에너지의 낭비를 가져온다. 셋째, 부적절한 서비스(wrong services)로서 혼돈 상황의 지속은 필연적으로 부적절한 것으로 인식되는 서비스를 창출하게 된다. 넷째, 분노의 야기로서 부적절한 서비스와 잘못 제공된 서비스는 해당기관이 도와주고자 하는 대상 집단의 분노를 야기할 수 있다. 다섯째, 수요의 불충족으로서 부적절하게 인식된 서비스들은 서비스 제공에서 큰 격차를 남기고, 고객에 대한 혼돈과 분노는 서비스를 활용하지 못하게 할 것이다. 그 두 경우 모두 수요를 충족시키지 못하게 된다. 따라서 재난관리 전문가들이 제공하고자 하는 것과 재난 희생자들이 필요로 하는 도움 사이에 격차가 존재하게 된다. 바로 이 같은 격차를 메꿔주는 것이 바로 민간영역에 존재하는 자원봉사자나 민간단체의 역할이다(Hodgkinson and Stewart, 1991: 92).

이들 재난관리 민간단체들은 세 가지 주요 기능을 수행한다(Perry, 1985: 14). 첫째, 재난관리 쟁점과 관련된 시민의 관심사를 확인하고 공표한다. 둘째, 재난관리의 모든 국면에서 자원봉사 인력을 제공한다. 셋째, 재난관리 문제에 대한 특정 재료와 기술 모두를 제공한다. 민간단체들은 이 같은 역할을 수행하기 때문에, 단순히 재난관리 체계의 다른 구성요소들에 비해 상대적으로 형식적·기계적인 지원 역할을 수행하는 것으로 특징짓는 것은 적절하지 않다. 비록 민간영역의 활동들이 지원에 중점을 두고 있는 것이 사실이라 할지라도, 민간 조직들이 사전 행동적인 것일 수 있다는 점이 인정되어야 한다.<sup>13)</sup>

13) 그러나 Schneider(1995: 17)는 다른 입장을 보이고 있다. 즉 오직 정부만이 기술적 대응 능력과 적절한 자원을 지니고 있고, 일정 범위의 재난관련 대응을 조정할 수 있는 권위를 지니고 있기 때문에, 재난관리 시에, 특히, 자연재난 관리에 있어서 민간 영역의 해결책은 없다고 주장한다. 물론 Schneider도 민간 자원봉사 집단들이 의복이나 식량과 같은

#### 4) 재난관리와 정부

현장성에 기초한 재난관리시스템의 구축이 이루어질 때 통합위기관리시스템이 효율적으로 운용될 수 있다. 현장성은 위기발생 상황에서 예방·대비·대응·복구와 관련된 위기관리의 일차적 책임 주체와 관련된 쟁점사항을 다룬다. 위기 발생에 따른 관리, 특히 대응의 우선책임은 지방자치단체에 있다(Hightower and Coutu, 1996: 69).<sup>14)</sup> 다만 주의할 것은 기초자치단체, 광역자치단체, 중앙정부 모두가 재난관리의 책임을 공유하는 것이며 함께 노력해야 하는 공동의 주체이다(Schneider, 1995: 36). 이는 국가가 위기관리의 책임을 진다는 헌법적 규정의 포괄성에 비추어 볼 때 위기관리의 책임주체와 관련된 쟁점은 중요한 문제이다. 서비스 소비자에게 가장 가까이 있는 지방정부야말로 위기관리서비스를 가장 잘 전달할 수 있기 때문이다(Winslow, 1996: 101).

미국 연방위기관리청(Federal Emergency Management Agency)의 경우, Hurricane Andrew 당시에는 FEMA 무용론까지 나올 정도로 비효율적인 것으로 평가되었다. 그러나 1993년 James L. Witt 청장은 급격한 방향전환을 시도하였고 동시에 FEMA의 업무를 재편성하였다. 즉 FEMA는 직접적인 서비스 전달의 제한된 형식으로부터, 연방정부로부터 주와 지방정부, 민간영역으로 뻗쳐있는 복잡한 네트워크에 기초한 접근법으로 전환하였다. Witt 청장은 FEMA를 서비스 전달자로 보기보다는 하나의 촉매자(catalyst)로 보았던 것이다. 즉 Witt 청장은 FEMA의 역할을 재정의하고 그 역할을 수행할 수 있는 능력을 재구축하는데 초점을 두으로써 성공적인 위기관리시스템을 구축했다는 평가를 받았다.

정부의 기능은 수준별로 구분되어 역할분담이 이루어져야 한다. 예를 들면, 위기관리의 주체인 정부는 중앙정부와 지방자치단체로 나누어 생각해 볼 수 있다. 먼저, 중앙의 위기관리 행정기관은 위기관리 기능의 혁신을 통해 기존의 서비스 제공자(service provider)로부터 촉매자(catalyst)로 역할을 변화시켜야 한다. 이와 더불어 지방자치단체가 시민에 대한 직접적인 위기관리 서비스 제공자로서의 역할을 수행하는 것이 필요하다. 즉 중앙과 정책 중심의 정향성

---

구호품을 재난희생자에게 분배할 수 있다는 점은 인정하지만, 그녀에게 있어서 주로 문제가 되는 것은 민간 자원봉사 집단이 주민 소개(evacuation)나 재건을 도울 자원을 확보하고 있지 못하다는 점이다. 이는 Downs(1957)나 Arrow(1963)가 지적한 바와 같이, 재난 상황을 다루는데 요구되는 정책과 절차들은 거의 완벽한 공공재(public goods)의 전형으로 특징지을 수 있기 때문에, 다른 공공재와 마찬가지로 정부 책임 범위 내에서 다루어져야 한다는 것이다(Schneider, 1995: 18).

14) 지방정부 수준에서의 위기관리는 일반적으로 세 가지 우선순위를 지니도록 설계된다. 재난으로부터의 생명 보호, 재산손실 최소화, 지역사회와 경제적 복구 개선이 그것이다(Winslow, 1996: 107).

으로부터 지방자치단체와 활동 중심의 정향성으로 전환되어야 한다. 실제 기능수행 중심의 통합위기관리시스템이 구축되는 것이 바람직하다. 위기관리는 정부의 일상적 기능과는 달리 각종 위기로부터 국민의 생명과 재산의 보호라는 비상적 기능을 수행하는 것이기 때문에 행정적 책임뿐만 아니라 정치적 책임도 물을 수 있어야 한다. 이를 위해서는 지방자치단체가 위기관리의 1차적 책임을 지고, 중앙정부는 관련기관들 사이의 연계와 지원 역할에 초점을 맞추는 것이 필요하다.

## 5) 재난관리와 군

재난 발생 상황을 극복하기 위해 정부는 구조, 구호 등의 재난 대응 조치를 취하게 된다. 재난으로 인해 곤란해진 주민생활의 회복을 위해서는 신속한 구조 및 구호 등의 종합적인 대응이 요구된다. 이 때 신속성이라는 재난관리의 기본적인 요구에 부응할 수 있는 조직이 바로 평시 대비태세와 비상시 태세를 갖춘 군과 연관성이 있다고 할 것이다(비상기획위원회, 1991; 박덕근 외, 2006: 10). 또한 우리나라 헌법(§5②)에서도 ‘국군은 국가의 안전 보장과 국토방위의 신성한 의무를 수행함을 사명으로 하며, 그 정치적 중립성은 준수된다’ 라고 규정하고 있다. 이 때 국가의 안전보장에 대한 개념은 오늘 날 포괄적 안보개념으로 확장되었다. 즉 현대 국가의 안보 영역은 군사 위주에서 정치, 경제, 사회, 문화, 환경, 자원, 기술과 대형 재난 등 비군사 분야를 포함하는 포괄적인 개념으로 확대되고 있다(조영갑, 2003: 23). 이는 국가 안보, 즉 국가 위기관리 영역을 종전의 군사적 분야로부터 다양해진 비군사 분야에 까지 확대하는 것을 의미하고, 나아가 국가가 적극적으로 국가의 안위뿐 아니라 국민의 안전을 보호해야 한다는 의미를 내포하고 있다.<sup>15)</sup> 과거에는 국가 위기 사태가 주로 군사적인 범주에 국한되었지만 최근에는 테러, 대량 살상무기 확산, 마약 밀거래, 환경 파괴, 에너지 문제 등 준군사 또는 비군사적인 분야까지 포함하는 추세로 바뀌었다. 이러한 포괄적 안보 개념 하에서 국가 위기의 개념 또한 과거와 달리 새로운 환경의 변화에 대응하여 변화하게 되었다. 즉 과거의 국가 위기 개념은 주로 전쟁과 무력 충돌을 가정한 전통적 안보 위기에 국한하여 다루는 경향이 있었다. 그러나 오늘 날에는 전통적인 안보 위기뿐만 아니라 자연재난과 인적재난을 의미하는 재난위기, 국가

15) 국가 위기관리 기본지침에서 규정하는 포괄적 안보 개념은 통일, 외교, 군사의 전통적 안보뿐만 아니라 정치, 경제, 사회, 환경 등 제반 분야에 대하여 국가 및 국민의 총체적인 안위를 확보하려는 확대된 안보 개념을 의미한다.

의 핵심기능과 가치의 기반이 되는 국가핵심기반 위기, 그리고 신종위기 등을 포괄하게 되었다(이재은, 2006: 20).

오늘 날 효율적인 국가위기관리는 전 정부 차원에서 국가의 기능과 국민 생활의 변화를 최소화하면서 가능한 자원을 충분히 활용한다는 개념이 요구되고 있다. 따라서 전통적인 전투력 위주의 역할로 한정되어 있던 군사적 전략의 변화가 요구되고 있으며, 글로벌화하는 국제사회에서는 전투력이 이제 전투 수행뿐만 아니라 기술수준 및 협상력이 군사전략 수립에 중요한 영향을 미치게 되었고, 인도주의적 활동이 주요한 변수로 부각되었다. 군의 재난관리 지원 기능은 군대가 가지고 있는 전통적 임무인 국가 방위에 못지않게 중요하게 될 것이며, 군이 보유하고 있는 첨단 기술과 보다 전문화된 지식자원을 바탕으로 더욱 포괄적인 국민안전을 보장하기 위한 노력을 통하여 국가의 대내외적인 안정을 도모하는 역할을 수행하게 된다(박덕근, 2006: 4).

이러한 군이 재난관리를 위해 보유하고 있는 자원 혹은 지원 가능한 기능은 다음과 같으며,<sup>16)</sup> 국가적인 재난대응과 재난관리를 위한 정부 부처간의 긴급 지원 기능(emergency support function; ESF)중에서 국방자원이 지니는 조직성과 교육·훈련성, 그리고 장비와 기동성을 최대로 활용하는 것이 재해지역 시민생활의 조기 안정화를 위한 가장 효율적인 방안이라는 판단과 기대에 근거하여 국방자원의 재난관리를 위한 역할에 대한 기대가 매우 크다(조원철, 2005: 46). 즉 긴급 지원 기능인 교통, 통신, 공공시설 복구, 소방, 방재정보관리, 이재민 구호, 방재자원의 지원, 보건 의료, 탐색구조, 위험물질 관리, 식량, 에너지, 공공안전 및 보호, 장기 복구 및 예방, 대외협력이 그것이다(이재은 외, 2006: 523-524). 긴급 지원 기능의 수행에 있어서 국방부의 지원 기능<sup>17)</sup>은 시설복구의 경우에는 책임기관(primary agency)으로서, 그리고 다른 분야에 걸쳐 지원기관(support agency)으로서 기능을 수행할 것이 요구되고 있다.

---

16) (Schultz, 2005: 31). 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).

17) 미국, 일본, 영국, 독일, 스위스, 프랑스 등 선진국에서의 군 재난관리지원시스템은 박덕근(2006: 78-93), 박덕근 외(2006: 4-10) 등을 참조할 것.

### 3. 외국의 재난관리에서 군의 역할에 대한 논의

세계는 탈냉전 이후 전통적인 국가방위 임무를 수행하는 군의 임무가 점차 감소되고 있는 반면, 대규모 자연재해 및 인적재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 군의 역할은 계속 증대되고 있다. 우리나라 역시 대형화·대규모화되어 가고 있는 자연재난 및 인적재난에 대한 취약성 증대가 사회적인 문제로 대두되고 있다. 국제적 환경변화 및 사회적 요구의 증대에 의해 전통적 임무인 국가방위에 못지않게 재난관리지원을 위한 군의 필요성이 증대되고 있는 것이다.

군은 그간 긴급 구조부대, 탐색 및 일반재난 구조부대를 운용하여 국가적인 재난 시에 적극적으로 구조 활동을 실시해 왔다. 그러나 이러한 지원활동은 민·관·군 협력차원에서 산발적으로 이루어져왔기 때문에 일관성 있는 제도적 근거가 미흡하였다. 우리 군에 적합한 재난관리 지원의 기준 정립을 위해, 선진 외국에서 실시되고 있는 재난관리지원시스템의 특성을 파악하고 효과적인 적용 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

#### 1) 미국군의 재난관리 지원시스템

미국 국방부는 민간의 능력으로 한계가 발생한 상황에 한하여 연방정부, 주정부 그리고 지방정부에 필요한 지원을 실시하는 것을 원칙으로 하며, 주로 자연재해 및 인적재난 발생시 수송 및 의료분야에서 재난 지원활동을 수행해 왔다.

여기서 주시해야 할 내용으로는, 군은 어떠한 형태의 재난 및 응급대응에 있어서도 주무기관이 아닌 지원기관으로서의 역할만 수행하는 것으로 되어 있다. 국방부는 적의 공격이나, 산불, 홍수, 토네이도 그리고 기타 재난과 같은 응급상황 대처시 활용되는데, 일반적으로 민간기관이 보유하지 못하고 있는 역량을 신속하게 제공하도록 요청 받게 된다. 민간기관에 대한 지원핵심은 바로 육군이며, “육군은 민간기관의 하부로서 역할을 수행한다.” 는 미국군의 기본적인 방향에 입각하여 민간의 통제를 받아 활동한다. 미국은 군의 재난관리지원에 관한 법적·정책적 근거를 마련해 두고 있다. 미국군의 민간지원에 관한 근거는 헌법에 기초한 것으로, 미합중국 헌법 제8절 제1조에 의하면, “국회는...연방법을 집행하고 폭동을 진압하며 침공을 저지하기 위해 군의 활용을 제의 할 권력을 가진다.” 라고 명기되어 있다. 군은 국가를 지원하고

방어하기 위해 존재하며 그 의무는 국내 응급상황과 재난에 대응하는데까지 확장된다. 이와 같은 상황은 국가안전전략(NSS, National Security Strategy)에 동반되는데, 이는 미국민의 생명과 안전을 보장하고, 미합중국의 통치권을 유지하며, 국가와 국민의 번영을 위한다는 3가지 기본원칙에 입각해서 진행된다.

군의 민간지원에 대해, 대통령과 국방부장관은 우선순위를 설정하고 활용될 국방자원을 결정하며, 지원을 책임진 사령관들은 다음과 같은 몇 가지 원칙에 입각하여 구체적인 국방자원 활용 계획을 세운다. 첫째, 민간정부기관이 필요한 것은 우선적으로 민간정부기관이 조달하여야 한다. 둘째, 재난대응이나 복구를 위한 국방부의 지원은 민간기관의 역량을 상회하는 상황에서만 이루어진다. 셋째, 국방부가 보유한 공중보급이나 정찰 등 특화된 역량을 효율적으로 활용하며, 이 때 군은 군 명령체계 안에서 움직이며 항상 국방부 실행자의 권위 하에서 통제받는다. 넷째, 절대적으로 필요한 상황이 아니라면 군은 민간정부의 기능을 수행하면 안되며, 절대적으로 필요한 상황이라도 즉시 대응의 조건하에서 임시적으로만 그 기능을 수행한다. 다섯째, 국방부장관의 지시가 없는 한, 군 본연의 임무가 민간지원에 우선한다. 어떠한 형태의 재난 및 응급 대응에 있어서도, 미국군은 주무기관이 아닌 지원기관으로서의 역할만 수행하는 것으로 되어 있다. 재난대응이나 복구를 위한 국방부의 지원은 민간기관의 역량을 상회하는 상황에서만 이루어지며, 지원을 책임진 사령관들은 구체적인 원칙에 입각하여 엄격하게 국방자원 활용계획을 세운다. 국방부는 주지사가 대통령에게 요청한 재난지역 선포에 따라 공식적인 재난구호작전에 돌입한다. 재난이 발생하면 해당 지방정부(카운티, 시) 및 지방단체가 우선적으로 재난에 대응하며, 지방정부의 능력을 상회하는 재난발생시 상위 기관(주정부기관)이 지원을 요청 받는다. 주정부의 역량을 벗어나는 재난이 발생했을 경우는 주정부간 미리 체결해 놓은 계약에 의해 이웃 주에 지원을 요청하고, 계약에 의한 자원이 다 소진했을 경우 재난을 당한 주의 주지사는 대통령에게 연방차원의 지원과 '연방재난지역선포'를 요청할 수 있다. 대통령에 의해 연방재난지역이 선포되면 미연방재난관리국(FEMA, Federal Emergency Management Administration)은 연방대응계획(FRP, Federal Response Plan)을 가동시킨다. 국방부 결정자(Executive Agent)의 지시에 의해 행동자(Action Agent)는 지원전투사령부(일반적으로 북부사령부)를 지정하는 실행 지령을 전달하며, 지원전투사령관은 필요한 기지 지원시설(BSI, Base Support Installation)을 지정한다.



## 2) 일본군의 재난관리 지원시스템

일본의 방재 기본계획은 재난관리와 관련 자위대의 임무를 포함해 국가(정부), 공공기관, 지방 공공단체, 사업자, 주민각각의 역할을 명확하게 정해 놓고 있다. 방재 기본계획은 재해대책 기본법에 근거해 중앙방재회의가 작성한 방재의 기본적 계획으로 1963년에 작성되었다. 일본은 1995년 1월 17일에 6,463명의 사망자 및 행방불명자가 발생한 고베지진으로부터 방재운영상의 많은 문제점이 지적되어, 재난관리 효율화를 위한 법과 규정이 재정립되었다. 고베지진으로 인한 막대한 피해발생으로 인해 재난대책법제상의 처리, 긴급대응체제, 재난 현장의 자위대 권한, 해외로부터의 지원접수, 고령자·장애인 대책, 피해정보의 수집전달 등이 큰 문제로 지적되었다. 이 때의 교훈을 거울삼아 1995년 6월과 12월에 「재해대책기본법」의 대폭적인 개정을 시작으로 관계법 및 방재기본계획의 새로운 검토가 이루어졌다. 1995년 법률개정과 함께 재난발생에 따른 자위대의 재난발생시 임무 및 활동 내용도 구체화되고 그 권한도 증대되었다.

시·정·촌(市町村)장은 해당 시·정·촌(市町村)의 지역과 관련된 재난발생으로 인해 응급조치가 필요하다고 인정될 때 자위대 파견을 요청할 수 있으며, 이때 요청취지를 도·도·부·현 (都道府縣)지사에게 통지해야 한다(재해대책기본법 제68조). 그리고 일본의 자위대법에는 재난발생시 군의 소집·파견에 대한 절차 및 권한, 재난관리지원에서의 역할 등이 명시되어 있다. 방재기본계획에는 재난관리 지원시 자위대의 임무와 관련, 도·도·부·현 등 민간단체와의 연계체계, 재난현장 파견, 파견시 실시하는 구원 활동과 같은 내용이 명시되어 있다. 응급상황발생시 도·도·부·현 등과 자위대와의 연계체계와 관련해, 도·도·부·현은 자위대의 파견요청이 신속하게 행해지도록 미리 요청순서, 연락조정 창구, 연락방법 등을 결정해 두는 등 필요한 준비를 조정해 둔다. 자위대는 도·도·부·현 지사 등 법령으로 정한 자로부터 요청을 받았을 때, 요청내용 및 자체 수집한 정보에 근거해, 부대 등의 파견 필요 여부를 판단하고 적절한 조치를 취한다. 자위대는 주로 도·도·부·현의 요청을 받았을 시 구원활동을 실시하나, 예외적인 조치로써 지진과 같은 재난발생시, 긴급을 요하여 요청을 기다릴 여유가 없다고 사료될 시, 요청 없이 부대 등을 파견하는 것이 가능하다. 자위대가 재난 파견시 실시하는 구원활동의 내용은 재난발생 상황, 타구원기관 등의 활동상황, 요청내용, 현지부대의 인원, 필요장비 등에 따라 다르다.

그러나 일반적으로 피해상황 파악, 인명수색·구조, 수방활동, 도로 또는 수로의 재개, 응급 의료·구조·방역, 인원 및 물자의 긴급수송, 취사 및 급수, 구원물자 무상대여 또는 양여, 위험 물의 보안 및 재개 등을 실시하는데 중점을 두고 있다. 재난이 발생하기 쉬운 국토환경을 가진 일본은 방재기본계획을 통해 재난관리와 관련해 민관기관의 역할은 물론 자위대의 임무를 명확히 하면서도 실천적으로 정해 놓고 있다. 자위대는 주로 도·도·부·현의 요청을 받았을 때 구원활동을 실시하나, 긴급조치가 필요할 때 예외적으로 요청 없이 부대를 파견하는 것도 가능하다.

### 3) 독일군의 재난관리 지원시스템

독일에서는 민방위체제하에서 주정부가 주도적으로 대민 보호임무를 수행하고 재난 예방 및 기획방안을 수립한다. 연방정부는 주정부간 협력체계를 유지하고 국가기반체계 보호방안을 마련해 놓고 있다. 재난관리의 책임범위는 관할구역 안에서 일어나는 모든 재난을 포함하지만, 대규모 재난 시에는 인접지역에 대한 지원도 가능하다. 그러나 이러한 경우라도 자동적으로 인접 자치단체가 개입하는 것이 아니라 재난을 입은 자치단체에 지원이 필요한지를 확인한 후에 지원토록 되어 있다. 그리고 연방정부는 재난현장 파견 인력의 주축인 민방위 관련요원 및 재난 보호요원을 교육하고 재난구호 의료체계 조정에 힘쓰고 있다. 또한 주민 자가 대처요령 등을 포함하여 시민보호 교육안 개발 및 정보를 제공하고 홍보에 힘쓰고 있다.

독일연방군의 재난관리지원에 관한 법적·정책적 근거는 기본법 제35조에 명시되어 있으며, 주로 경찰력을 지원하는 형태로 이루어진다. 자연적 재난이나 특히 중대한 사고가 발생한 경우의 지원을 위하여 각 주(州)는 다른 주의 경찰력, 다른 행정기관과 연방국경수비대 및 연방군의 인력과 설비를 요청할 수 있다. 그리고 자연적 재난이나 중대한 사고로 인해 1개 주 이상이 피해를 입었을 때, 효과적인 피해복구를 위해 연방정부는 주정부를 통해 다른 주의 경찰력 사용을 요청할 수 있으며 또한 경찰력을 지원하기 위해 연방국경수비대와 군부대 투입을 요청할 수 있다. 그러나 군부대 투입은 대민보호 및 조직화된 군사적 무장폭력 세력 진압이 경찰력과 연방국경수비대만으로 불충분할 경우에만 이루어지며, 연방하원이나 연방 상원의 요구가 있으면 중지되어야 한다. 각 주정부 및 지방자치단체가 독일 재난관리의 1차적인 책임기관이기에, 연방군내 재난관리(대민보호 및 재난예방 등)를 위한 별도의 전담조직은 없다. 다만 지

역방위사령부 및 예하 구역방위사령부는 해당 지역 민간행정기관에 연락사령부를 운영하여 재난관리 업무 협조체계를 유지하고, 재난 상황 발생으로 인해 민간기관(주정부·지방자치단체)의 지원요청이 있을 때 군 인력 및 장비를 지원한다. 즉 군 조직, 편제 및 장비체계 특성상, 군은 재난관리지원을 위한 보조적인 역할만 수행하는 것이다. 한편 현재 하나의 지역방위사령부가 여러 주를 관할하고 있는데, 이로 인해 지원상 발생하는 문제를 해결하기 위해 2006년 말에 1개 주마다 1개 지역사령부를 설치하였다. 군의 재난관리지원을 위해 2002년 10월에 국방부와 연방 내무부 간에 행정협정을 체결하였다. 재난발생 및 국가위기 상황 발생 시라도 군은 독자적 판단에 의한 재난관리 지원활동을 할 수 없다.

군의 재난관리 지원업무는 관할관청(연방내무부, 주내무부, 지방자치단체 등)의 지원요청이 있을 경우에만 가능한 것이다. 독일에서는 연방정부가 주도적으로 대민보호 임무를 수행하고 재난예방 및 기획 방안을 수립한다. 각 주정부 및 지방자치단체가 독일 재난관리의 일차적인 책임기관이며, 연방군내 재난관리를 위한 별도의 전담조직은 없다.

#### 4) 스위스군의 재난관리 지원시스템

스위스에서 재난관리는 민방위체제하에서 수행된다. 군의 재난관리지원은 담당 민간정부기관의 능력 부족시 이루어진다. 군은 사고예방이나 현존 위험요소 진압시, 대규모 국가재난이나 위기 상황시에 지원업무를 수행한다. 병력은 민간관청의 요구에 따라 투입되며, 구조절차는 재난의 종류나 상황에 따라 민간관청의 책임자와 협의 후에 진행된다. 군은 지역별로 주정부 기관인 민방위본부, 경찰, 소방서, 사고 관계부서와도 긴밀한 협조체제를 구축하여 재난시 신속한 대응체제를 유지하고 있다. 이 때 구조임무는 근본적으로 지방자치단체장의 책임하에 수행되며, 자치단체별로 동일한 시스템을 유지하고 있다.

스위스의 재난관리 관련근거는 재난 현장과견 조건 및 목적 중심으로 연방헌법, 군법, 그리고 민방위법에 잘 나타나 있다. 연방헌법(제61조 2항)에서 연방정부는 재난이나 위기 상황시 시민보호조치를 위해 필요한 규정을 제정토록 하고 있다. 그리고 군법(제1조 3항)에 의하면, 군은 민간정부기관의 자원으로 국내·외 재난상황의 진압이 충분치 못할 경우 민간정부 부서를 지원해야 한다고 명시하고 있다. 그 밖에 민방위법(2조)이 정하는 민방위시스템의 목적은 재난과 위기상황 또는 무력 충돌상황에서 국민과 국민의 중요한 자원을 보호하고 피해를 최소화

화하는데 기여하는 것이다.

재난발생시 민방위청은 동원계획 및 준비, 지도 및 조정을 담당하고 합참·각 군 및 일반참모부는 동원업무 계획 작성 및 시행 감독을 실시하고 비축물자를 관리한다. 스위스는 ‘국방·체육·민방위부’ 예하에 민방위청을 연방 차원에서 운영하고 있으며, 주 차원에서 민방위국을, 시·군 단위로 민방위사무국을 가지고 있다. 민방위청은 전시 국민보호뿐 아니라 자연 또는 인위적 재난 및 위기발생시 지원을 실시한다. 민방위청은 재난시 신속한 상황분석 및 전파체제를 유지하기 위하여 중앙정부기관인 보건청, 에너지청, 수자원관리소, 기상대, 지진담당국과 긴밀한 협조체제를 구축하고 있다. 또한 각 지방 및 지역별로는 주정부기관인 민방위국을 중심으로 경찰, 소방서, 사고 관계부서와도 긴밀한 협조체제를 구축하여 재난시 신속한 대응체제를 유지하고 있다.

스위스는 군내 재난관리 전담조직 및 전담인력을 두어 재난관리지원의 효율성을 높이도록 하고 있다. 재난에 즉각적으로 대응하기 위해 재난구조 대기부대(Katastrophenhilfe-Bereitschaftskompanie)를 구조부대와 공병대로 나누어 편성하고 있으며, 총 193명의 인원(직업장교 1명, 군복무자 155명, 시간제 복무자 37명)을 두고 있다. 그 외 대형 재난사고 진압을 위해 추가적인 지원이 필요할 때 투입될 수 있도록 추가지원부대인 재난관리 지원여단(Katastrophenhilfebataillone)을 두고 있다. 재난관리 지원여단은 3개 구조부대, 1개 건설부대로 편성되어 있으며, 총 인원은 845명이다. 자국 내 재난 발생 시에 재난구조 대기부대는 4시간 이내에 구조지원을, 재난관리 지원여단은 6시간 이내에 투입되도록 규정되어 있고, 지휘관들이 국가 경보체계에 연결되어 있어 지휘관들의 판단에 의거 바로 투입되도록 제도화되어 있다.

스위스군의 재난관리 지원은 담당 민간정부기관의 능력 부족시 이루어진다. 그리고 국가 재난관리 지원의 효율성을 높이기 위해 군내에 재난관리 전담 조직인 재난구조 대기부대와 재난관리 지원여단을 두고 있는 특징이다.

##### 5) 프랑스군의 재난관리 지원시스템

프랑스에서는 대규모 재난을 포함하는 모든 사고로부터 국민을 보호하기 위한 재난관리가 민방위 차원에서 이루어지고 있다. 민방위기관장은 내무부장관이며 중앙부처 및 부서는 내무

부의 민방위안전국(CDSD: Civil Defence and Security Division)과 국가비상관리운영센터(COGI: CLe Centre Operationelle de Gestion Inter-Ministerielles Crises)이다.

기본적으로 민방위에 대한 지휘권한은 관할 도지사에게 있으며, 환경보호(산림화재, 공해예방) 및 재산보호(화재예방, 수해 피해복구 등)에 힘쓰고 있다. 그리고 민방위 인력은 소방대원 240,000명(직업소방대원 30,000명, 자원봉사소방대원 210,000명), 경찰 130,000명, 헌병군 99,000명으로 구성되어 있다.

군 인력의 경우 그 소속은 국방부이나, 운용은 내무부장관이 주관한다. 민방위 지휘권한은 관할 도지사가 가지며 민방위·안전국은 총괄조정을, 공동위기관리센터는 합참작전기획·수행센터 및 경찰작전센터와 협조하여 조정기구의 역할을 한다.

프랑스의 재난관리 관련근거는 「시민보호법」에 명시되어 있으며, 시민보호법의 준비와 실행은 내무부 소관업무이다. 재난관리기본법으로는 1987년에 제정된 「시민안전대책에 관한 법」이 있으며, 이 법에 근거하여 각 지역별로 관선지사 책임 하에 재난대비계획을 5년 주기로 수립하고 있다. 또한 국방 및 시민안전위원회를 설립하여 시민안보에 대한 조치의 준비와 조정 및 시행, 자국 내 시민안전에 대한 예방, 국방과 시민안보에 관한 계획, 구조 활동, 시민안보에 대한 국가의 개입 등을 활성화하고 조정하는 업무를 수행하고 있다.

프랑스는 스위스와 마찬가지로 민방위 전문 군부대(시민안전교육·개입부대)를 가지고 있다. 부대는 민방위·안전국을 상급기관으로 하여 육군 공병대원 위주로 구성되어 있으며, 방위관구 및 각 도 차원을 넘는 주요 재난발생시 임무를 수행토록 상시 대기하고 있다. 주요 작전분야는 산림화재, 지진, 홍수·태풍, 식수 정수, 공해 제거, 화생방 오염 복구, 인도주의적 구호지원이다.

프랑스에서는 대규모 재난을 포함하는 모든 사고로부터 국민을 보호하기 위한 재난관리가 민방위 차원에서 주로 이루어지고 있다. 또한 스위스와 마찬가지로 민방위 전문 군부대(시민안전교육·개입부대)를 가지고 있는 것이 특징이다.

#### 6) 외국군 재난관리 지원시스템의 한국에의 시사점

이상과 같이 외국군의 국가적 재난에 대한 지원근거, 지원 절차, 지원조직 등에 대하여 살펴 보았다. 각국이 처한 상황과 여건이 다르고 문화적 배경과 역사가 다르듯이 군의 재난지원 체

제는 세부적인 면에서는 많은 차이가 있다. 이러한 측면에서 우리 군도 우리나라의 상황과 여건에 맞는 재난지원체제를 구축해 나갈 수밖에 없다. 그러나 전체적인 면에서 외국군의 재난관리체제에서 크게 국가 재난관리체제, 군의 재난지원을 위한 요건 및 절차, 군의 재난 지원능력 및 지원체계 등의 분야에서 우리 군에 적용될 수 있는 공통 특성을 발견할 수 있다.

먼저, 외국의 경우 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 재난관리는 중앙정부 또는 지방정부의 주요 임무이다. 특히 지방자치가 발달한 곳일수록 주로 지방정부가 재난관리 책임을 담당하고 있으며, 자체적으로 재난관리 능력을 갖추고 있다. 하지만 지방자치단체의 능력을 초과하는 재난이 발생하면 지방정부의 판단과 요청에 의하여 민간능력, 인접 지방정부, 군부대, 연방정부에 지원을 요청하고 있는 체제를 유지하고 있다. 또한, 재난관리를 위해 군을 동원할 경우에는 법적인 근거에 의하고 있다. 일본의 경우를 제외하고(이 경우에도 제한적이긴 하지만) 군은 요청에 의해서만 지원을 하며, 지원을 할 경우에도 지원원칙에 따라 독자적인 판단을 거쳐서 지원요건 및 절차를 엄격하게 지키고 있다. 대규모 재난이 발생할 경우에 군의 지원은 절대적이라고 인식하면서도 불가피한 경우에만 이루어지고 있다. 그리고 군은 필요한 경우에도 지원기능만을 담당하고, 수행업무를 명확히 규정하며, 지원기간을 엄격하게 제한하고 있다.

재난지원을 위해 군이 별도의 부대를 보유하고 있지는 않다. 재난이 발생하였을 경우에는 전투수행을 위하여 기본적으로 보유하고 있는 능력 중에서 주로인원, 통신, 수송, 정보, 의무 등을 활용하고 있다. 프랑스나 스위스는 별도의 재난지원을 위한 전담부대를 보유하고 있으나, 운용권한이 내무부에 있고, 재난에 대비한 장비를 편성하고 있어 통상적인 군부대의 범주에 넣기에는 별도의 대책이나 조치가 있어야 할 것이다.

국가적인 재난이 발생하면 지방정부의 요청이 있기 전에 대부분의 외국군은 지방정부에 연락관을 파견하여 사태를 파악하고 만일의 경우에 대비토록 하고 있다. 군의 재난지원이 결정되면 단일지휘관이 지명되어 육·해·공군의 모든 부대를 통제할 수 있는 임시조직을 구성하여 일사불란한 지원을 수행토록 하고 있다. 이때 지원되는 모든 부대병력 및 장비는 합참에서 통제하고 있으며, 국방부분부는 재난전담 정부부처와의 협조 및 정책적 조율을 담당하고 있다.

우리나라도 2004년도에 비로소 『재난 및 안전관리기본법, 시행령 및 시행규칙』을 제정함으로써 국가적으로 통합 재난관리체제를 갖추게 되었다. 지방자치단체가 재난관리의 주체로서의 역할이 명시되어 있지만 아직은 재정자립도가 취약하여 재난관리 능력이 완비되지 않았으며, 재난이 발생하면 군부대의 지원이 당연히 되고 있다는 것이 문제이다. 재난 및 안전관리

기본법으로 군의 재난지원에 대한 법적인 근거는 마련되었지만 지원을 위한 세부적인 사항들은 미흡하다. 다행히 국가적 재난시 군 지원을 명문화한 『국방부와 중앙재난 안전대책본부간의 재난협력체계 구축을 위한 협정서』가 2005년 8월 22일 체결되었다. 이를 계기로 16개 광역시·도와 234개 시·군·구 등 각급 지방자치단체와 재난관리지원을 위한 협력부대와의 긴밀한 협력관계를 유지할 수 있게 되었다. 앞으로 이를 발전시켜 각급 지방자치단체와 재난관리지원 협력 부대 간에 구체적인 협력절차를 명시한 협정들이 추가적으로 체결되어야 할 것이다.

특히, 세계유일의 남·북한군의 대치 상황 하에서도 ‘포괄적 안보’ 개념에 의해 재난지원의 중요성이 증대되고 있으므로 군은 재난지원에 대한 세밀한 규정이나 절차를 수립하여야 한다. 지원 원칙과 지원여부에 대한 판단기준을 구체화 하고 단일 지휘관 임명, 재난유형별 행동절차 등을 구체적으로 마련해야 하고 이에 따른 교육과 훈련도 병행되어야 한다.

우리 군의 현실을 고려할 때 프랑스나 스위스와 같은 재난구조 전담부대를 별도로 두기는 곤란할 것이다. 하지만, 군이 보유하고 있는 탐색 및 일반 재난구조부대에 부가적으로 재난지원 임무를 부여하거나, 통합방위체계의 지역담당부대에 잠정적인 긴급재난 지원팀을 편성하는 것은 가능할 것으로 판단되어 검토할 만하다. 지원을 위한 장비 및 교육체계를 강화시키는 것은 바람직하다. 또한 대규모 재난에 대해서는 우리나라의 민방위체계나 민·관·군 협력체계, 육군의 편제상 각 시·도단위로 향토방위를 담당하는 향토사단을 적극적으로 활용한다면 더욱더 효과적인 재난관리 지원이 가능할 것이다. 그러나 이러한 장점의 체계를 가지고 있지만 훈련이나 교육이 미흡하고 국가적 재난에 대하여 국민이 대응하는 인식 수준이 미흡하다면 그 효과는 달성하지 못한다. 과거에는 전통적인 안보의 위기만을 주요 관리대상으로 삼고 군을 훈련하고 대비해 왔지만, 오늘날의 군은 각종 재해 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호할 책무를 가지고 있다. 따라서 이에 대한 지원능력을 구비하고 지원 절차, 지원조직을 검토하고 지원능력을 구비하는데 노력을 경주해야 할 것이다.

#### 4. 재난관리에서 민·관·군 협력의 장애요인과 협력체계 논의

##### 1) 재난관리에서의 민·관·군 협력의 장애요인

재난관리에서 효과적 리더십을 확보하기 위해서는 고도의 네트워킹 및 조정이 필요하다. 또한 재난관리에는 많은 지방정부 단위와 NGO, 민간기업 등이 관련되며 이들과의 파트너십이 매우 중요하다. 그러나 현실적으로 이들과의 효과적인 파트너십을 형성한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 많은 법적인 제약, 예산상 제약, 조직구조상의 제약, 인력상의 제약 등이 해결되어야 할 과제이다(이종열 외, 2004: 363). 재난관리 사례분석에서 우리나라의 재난관리는 관련된 기관들 사이의 신뢰부족, 불분명한 역할 정립, 통합적인 협의체의 미결성, 합동 훈련·교육시스템 부재 등이 지적되고 있다(성기환, 2006: 81). 이러한 관점에서 보면 현재 우리나라의 재난관리에서는 민·관·군 협력체계가 효율적으로 정립되지 못하고 있다. 이처럼 국가 재난관리 체계에서 민·관·군 협력이 효율적으로 작동하지 못하게 하는 장애요인으로서는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 민간단체 및 자원봉사자에 대한 상호이해의 부족이다. 재난관리 현장에서는 정부를 비롯한 공공부문의 조직보다는 현지의 시민의 역할이 매우 중요한 기능을 하고 있으나, 대부분의 현장에서는 이들의 활동이 위축되고 있는 실정이다. 이는 공공 조직의 우월적인 인식과 더불어 민간단체의 현장성을 이해하지 못하는 결과와 민간단체들간의 역할을 분배하는 리더십이 결여된 결과라고 볼 수 있다(권욱, 2005: 119).

둘째, 재난관리 체계와 관련된 조직 및 기관들의 연계를 제대로 이루어낼 수 있는 허브 역할이 제대로 이루어지지 못하고 있다. 재난관리에 참여하는 다양한 민간, 정부, 기업, 군, 경찰들이 협력하고 조정하는데 필요한 네트워킹의 센터 역할이 제대로 작동하지 못하기 때문으로 이해할 수 있다.

셋째, 재난관리 시스템이 주로 행정기관 위주로 이루어져 있으며 민간 시민사회 및 시장, 군과의 연계가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 재난관리의 중심적 역할을 수행하는 것은 정부임에 분명하지만 다른 참여기관들과의 연계 또한 매우 중요함에도 불구하고 연계 체계 구축을 위한 노력이 부족한 실정이다.

넷째, 재난관리를 위한 의사소통이나 의사결정을 위한 방안이 마련되어 있지 못한 실정이



다. 즉 재난 현장에서 민·관·군의 원활한 의사소통을 위한 공동의 통신수단이나 의사결정 수단이 미비되어 있기 때문에 실질적인 협력과 조정이 이루어지기 어려운 실정이다.

다섯째, 재난관리에 참여하는 기관들 사이에 평상시 재난상황을 가정한 공동의 훈련이나 교육이 이루어지지 못하였다. 따라서 참여기관들 사이의 공동의 조정 목표나 지침, 기준 등이 일원화되지 못한 상태에서는 협력 및 조정이 이루어지기 어렵다.

여섯째, 재난관리의 효과성을 확보하기 위해서는 참여 기관들 사이의 운영상의 문제를 조정하기 위한 방안이 마련되어 있지 못한 실정이다. 재난관리를 위한 각각의 다양한 사업이나 과업을 수행하는 방식에 대한 합의장치가 부재하고, 함께 기능을 수행하기 위한 행정협약이 이루어지지 않았기 때문에 효율적으로 재난관리기능을 수행하기가 어렵다.

## 2) 재난관리에서의 민·관·군 협력체계

1970년대 말부터 국가 중심의 관리체계와 위상·역할의 한계에 대한 논의가 활발해지면서 1980년대에는 민관 파트너십의 제도화, 1990년대에 들어서는 NGO 등 시민사회의 비중과 역할이 증대하여 이를 수용하여 제도화하려는 움직임이 활발히 전개되어 왔다. 2000년대에 와서는 보다 확대된 개념에서 시민단체의 역할과 비중이 증가된 형태로서 정책을 형성하고 시민생활과 직결되는 분야를 중심으로 적극적으로 참여기능까지 수행하고 있다(이재은·양기근, 2004: 57). 특히, 시민생활과 밀접하게 연계된 재난관리 분야에서는 시민사회의 민간단체의 재난관리 역할과 책임까지 요구되고 있다. 이와 함께 정부 부문의 경우에는 특정 업무를 전담하는 단일 기관에 의한 행정서비스 제공보다는 복잡한 행정환경에 대응하기 위하여 다수의 기관이 공동으로 함께 목표를 달성하는 것이 필요로 되고 있다. 그러므로 재난관리에서 행정기관 뿐만 아니라 군의 지원과 책임이 강조되고 있다. 그러나 이들 정부와 민간단체, 군이 함께 재난관리 기능을 수행하기 위해서는 협력체계를 구축해야 한다. 이를 위해서는 첫째, 재난관리에서 민·관·군의 조정과 협력을 위한 조직화를 이루는 것이 요구된다. 실질적인 교류와 협력을 이끌어내기 위해서는 법적인 지원과 제도적으로 뒷받침되는 실질적인 조직화가 요구된다. 즉 재난발생하기 이전의 예방 및 대비단계와 재난발생 이후의 대응 및 복구단계에서 조정 및 협력을 이루기 위한 민·관·군 재난관리 협의체나 네트워크 센터가 상시적으로 운영되는 것이 중요하다.

둘째, 재난 상황에서의 실질적인 조정권을 위한 법령에 근거한 권한(statutory authority)이 필요하다. 위기 상황에서는 공공부문과 민간부문 모두의 조직과 활동에 걸쳐 조정이 필요하다. 즉 위기상황 하에서는 그러한 조정을 위한 필요성에 대해 모든 사람이 동의하지만, 사실상 어느 누구도 '조정되기를(to be coordinated)' 원하지는 않는다. 따라서 법령에 근거한 권한이나 권력(재량권)이어야 말로 실질적 조정권을 확보하기 위해 필요하다(Schroeder, Wamsley, and Ward, 2001: 360).

셋째, 재난 현장에 참여하여 활동하는 다양한 조직들 사이의 원활한 의사소통을 위한 방안을 마련하는 것이 요구된다. 비상통신망의 구축은 이루어져 있으나 통신보안 등의 문제로 인하여 연락이 제대로 취해지지 않는 경우가 많으며, 팩스의 경우 아예 전달이 불가능하여 상황 전달에 애로사항이 발생하고 있다(박덕근, 2005: 12). 따라서 통신수단으로 활용되는 통신장비의 무선 주파수 공유, 연락망의 확보가 우선적으로 요구된다.

넷째, 재난관리에서 민·관·군의 협력을 위해서는 기관 중심의 의사결정 방식보다는 기능이나 프로그램 중심의 의사결정방식을 위한 방안을 마련하는 것이 필요하다. 참여 기관들의 각 조직별 재난관리 의사결정자들을 중심으로 한 태스크 포스 구성을 통해 실질적인 의사결정이 이루어져야 한다.<sup>18)</sup> 이를 통해 정기적인 회의와 주기적인 워크숍 등이 이루어지는 한편, 정보의 공유 및 공동 기자회견 방안 등이 마련되어야 한다. 또한 자원의 동원이나 각종 운영상의 문제점 해결을 위한 방안이 제시되어야 한다. 특히, 위기관리 환경은 복잡성(complexity)을 지니기 때문에, 위기는 그것이 발생하게 되는 요인에서부터 발생한 이후의 전개과정과 수습 혹은 복구과정 전체에 걸쳐 매우 복잡한 것이 하나의 특징이다. 이러한 복잡성을 특징으로 하는 위기관리에 있어서는 관련기관 간의 협력과 정보의 공유가 이루어져야 한다(양기근, 2005: 45-46).

다섯째, 민·관·군이 함께 재난예방 및 완화를 위한 정책결정과 집행과정에 참여하고 이를 통해 공동체 전체의 재난 취약성을 줄이기 위한 합동계획을 수립하는 적극적 재난관리 모델을 구성해야 한다(이재은·양기근, 2004: 55). 이를 위해서는 기관간의 조정을 위한 목표나 구체적인 지침을 제공하기 위한 방안을 마련해야 한다.

여섯째, 재난관리에 참여하는 민·관·군 사이의 재난관리 연습의 실제화와 훈련의 내실화 방안이 마련되어야 한다. 재난관리 훈련과 연습은 다양한 전문분야의 노력의 결과들이 활용될

18) 현재는 대책본부에 지원 나오는 연락장교의 경우 아무런 권한이 없이 단순히 동향전달에만 치중하기 때문에 별다른 도움이 되지 않는 경우도 있다(박덕근, 2005: 12).

수 있어야 한다(Petak, 1985: 6). 이를 위해서는 우선 재난관리 교육과 훈련체계의 내실화가 이루어져야 한다.

일곱째, 재난관리 지원 기능으로서의 군의 역할보다는 적극적인 재난관리 기능 수행이 필요하다. 재난으로 인해 파괴된 국가의 주요 시설 복구를 위해서는 복구전문팀의 운용이 필요하다. 그리고 재난 피해지역에 대한 보건·방역 기능이나 대규모 재난 사상자의 발생시 군의 전문의로 인력 및 장비 투입을 통한 활동이 요구된다. 그리고 막사, 취사, 침구 등 군의 자원을 동원함으로써 피해지역 주민에 대한 구호에 동참하고 향후 행정기관에 의한 보상체계가 구축될 필요가 있다.

여덟째, 제도적 차원에서 예산상을 뒷받침하는 방안을 마련하는 것이 요구된다. 재난관리에 참여하는 공공 및 민간의 조직들이 장비와 인력을 운용하는 경우 반드시 예산의 뒷받침이 있어야 한다. 군인들에 대한 간식 제공, 장비 운영에 따른 유류비의 경우 법적인 근거에 의해 예산편성은 가능하나 재난발생의 예측이 어려워 사실상 편법을 이용하여 지출하는 실정이다(박덕근, 2005: 12). 따라서 재난관리 참여 조직에 대한 정부 차원에서의 실질적인 예산편성 및 지원이 가능할 때 실질적인 협력체계 구축이 가능하다.

아홉째, 민·관·군 상호간의 재난관리 교육·훈련 시스템 운영을 통한 평시 협력체계 구축이 필요하다. 이를 위해 민·관·군의 재난관리 실무자 및 긴급구조요원 등에 대한 민간 대학이나 소방학교, 방재교육원을 통한 공동 교육프로그램을 운영하는 방안을 마련하는 한편, 군의 교육기관이나 전역병 교육시 재난관리 과목을 운영하는 것이 필요하다(김형택, 2005: 54).

열 번째, 군 자원의 운영을 위한 명령체계의 명확한 설정이 요구된다(박덕근, 2006: 93). 재난 상황 시 여러 기관이 현장지원을 수행하는 경우 명령체계에 혼란이 발생하게 된다. 평시 명령체계가 분명한 군의 경우에는 재난관리 지원에 있어서 현장 구조본부와의 역할분담에 있어서 혼란이 발생할 가능성이 더욱 크다. 따라서 민·관·군의 상황실을 공동 운영하고 해당 지역의 재난관리 담당공무원을 대표로 하여 의견을 취합하고 명령을 전달할 수 있도록 하는 방안이 필요하다(김승권, 2005: 72). 재난관리 지원업무에 대해서는 현장 구조본부에서 결정된 사항에 따르지만, 재난관리에 동원된 장비와 인력에 대해서는 군의 조직체계에 따라 그 책임성이 주어지기 때문에 해당 부대장이나 현장지원 책임자는 복수의 명령체계를 지니고 업무에 임할 수밖에 없다. 따라서 이로 인한 혼란과 업무추진에서의 신속성이 저해될 가능성이 상존하게 된다.

열한 번째, 재난관리에서의 민·관·군 협력을 위한 전략적 분야의 설정이 요구된다. 민·관·군 사이의 협력이 시급하게 요청되는 분야를 우선적으로 채택하고 이 분야에 대한 협력이 먼저 이루어지는 것이 필요하다. 이를 통해 재난관리 분야의 실질적인 협력 및 조정의 효과성을 확보하고 실익있는 논의 전개를 하는데 기여할 수 있기 때문이다.

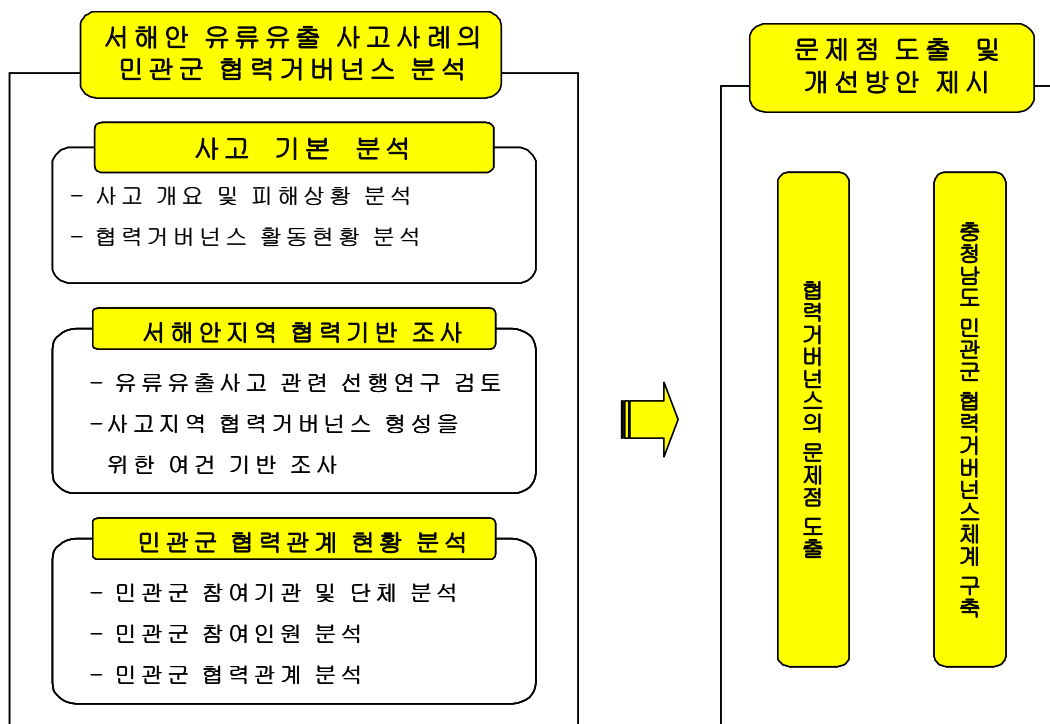
열두 번째, 재난관리에서 민·관·군의 단계별 협력 전략을 마련하는 것이 요구된다. 참여 주체들 사이의 협력 및 조정은 단계적으로 추진될 필요가 있고 이를 단계적으로 체계화시켜야 한다. 먼저, 협력 주체 차원에서는 민간단체와 행정기관 그리고 행정기관과 군의 협력체계 구축이 선행되는 한편, 이후 민간단체가 함께 참여하는 방안을 모색할 수 있다. 그 다음으로 법적 제도화의 뒷받침이 이루어지는 한편, 이를 통한 실질적 협력이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 그리고, 재난관리의 예방, 대비, 대응, 복구단계 중에서 어느 단계에서 실질적이고 효과적으로 협력이 가능한지 우선순위를 정하는 것이 중요하다.

마지막으로, 협력의 핵심자원별로 체계를 구축하는 방안을 마련하는 것이 요구된다. 재난관리에 필요한 자원으로는 전문인력(의료, 복구, 구호 등), 군 장병, 장비, 식량 등의 다양한 분야가 있다. 이들 분야별로 협력체계를 구축하는 방안이 마련되는 것이 필요하다.

### 제3절 연구 분석의 틀

앞에서는 민·관·군 협력관계의 특성, 구조, 유형화 및 선행연구를 검토하였고, 아울러 재난관리에서의 민·관·군 협력관계의 장애요인과 협력체계 구축방안 등을 살펴보았다. 이러한 예비적 검토를 통해 본 연구에서는 서해안 유류유출사고 사례에서 나타난 민·관·군 협력관계 분석을 위하여 우선, 서해안 유류유출 사고의 기본적인 조사분석으로 사고 개요 및 피해상황을 분석하였다. 다음으로, 서해안지역 협력기반 여건을 조사하였다. 이를 위해 유류유출 사고 관련 기존 선행연구를 검토하고, 아울러 사고지역의 협력거버넌스 형성을 위한 기반여건 조사를 실시하였다. 마지막으로, 서해안 유류유출 사고 복구과정에서 나타난 민·관·군 협력거버넌스 실태를 분석하였다. 이를 통해 협력거버넌스의 문제점을 토출하고, 향후 충청남도 민·관·군 협력거버넌스 체계 구축을 위한 전략과 방안을 검토, 제시하였다.

이를 도식화하면 다음과 같다.



[그림 2-4] 연구 분석의 틀

## 제3장 충청남도 만관군 협력거버넌스 사례분석 및 논의

### 제1절 서해안 유류유출 사고 개요 분석

#### 1. 사고 개요 및 피해상황

2007년 12월 7일 07시 15분 경 충남 태안군 만리포 북서방 5마일 해상에서 예인선(삼성 T-5, 삼호 T-3)에 의해 예인 중이던 부선이 같은 해 12월 6일 19시 18분터 정박 중이던 유조선과 충돌하여 유조선 화물이 파공되어 유류유출사고가 발생하였다. 당초 유조선은 홍콩 국적의 허베이 스피리트(Hebei Spirit)호로 좌현 탱크 5개소 중 3개소가 파공되어 원유 약 12,547kl를 유출한 것으로 추정 보도되었으며, 이는 국내 최대 해양 유류유출사고이다(소방방재청, 2008. 2. 5).

당초 소방방재청의 12월 11일 재난수습상황 보고에 따르면, 피해 오염지역은 사고해역에서 남서방향으로 폭 1.8km까지 분포하였으며, 해안으로는 서산 가로리만으로부터 태안 남면 거아도 해안선까지 167km에 이르렀다. 이로 인해 어장피해는 5개면(근흥, 소원, 원북, 이원, 남면) 약 2,562ha(추정)에 다다랐으며, 해수욕장 6개소(만리포, 천리포, 백리포, 신두리, 구름포, 학암포) 약 221ha(추정)였다. 또한 양식 품종으로 굴, 바지락, 전복, 해삼 등이 피해를 보았다.

이후 2007년 2월 5일 소방방재청의 재난수습상황 일지에 따르면, 주 피해지역인 충남 태안군은 물론 도서지역으로 태안군, 보령시 등 4개 시군의 59개 오염도서와 부안, 신안 등 전남북 지역의 42개 도서까지 3개 광역자치단체에 그 피해가 확산되어 환경 피해는 물론 경제적 피해가 막대한 것으로 나타났다(소방방재청, 2008. 2. 5).

#### 2. 협력거버넌스 활동현황 분석

태안 유류유출사고 발생에 따른 이해관계자는 중앙정부 차원, 지방정부 차원, 그리고 비정

부 조직으로서 지역주민과 관련 시민단체, 기업 등으로 구분된다.

중앙정부의 경우 사고 피해의 수습을 위해 행정자치부와 소방방재청 그리고 주무부처인 해양수산부는 물론 국방부, 환경부, 보건복지부, 재정경제부, 국세청 등이 관여하고 있다(소방방재청, 2008. 2. 5). 그러나 향후 장기화되는 사고피해에 있어 적극적인 문제해결의 주체는 해양수산부, 환경부, 행정자치부 등이 된다. 해양수산부의 경우 유류유출사고의 주무부서이며, 해양오염에 따른 사고수습과 피해주민에 대한 문제해결의 실질적 책임을 갖는 부서가 된다. 한편, 환경부와 행정자치부 또한 재난 상황의 수습은 물론 환경 생태계의 실무 부서로서 태안 유류유출사고 수습에 지속적인 관여를 해야 하는 입장이었다.

한편, 지방정부 차원에서는 광역자치단체 수준에서는 피해지역인 충남도청, 전남도청, 전북도청이 피해에 따른 문제해결에 적극적인 대안을 수립해야 하는 상황이었다. 또한, 광역자치단체 내 주요 피해지역 기초자치단체들도 피해복구 및 장기적 문제해결책의 수립을 위해 참여가 필요하다. 특히, 지방자치단체의 경우 지역주민들의 입장을 충분히 수용하고 중앙정부와의 연결고리가 되어야 하는 입장에서 각 지방자치단체들은 문제해결을 위한 주도적 역할을 수행해야 하는 입장에 있다.

마지막으로 비정부조직 차원에서는 사고발생에 따른 실제 피해자로서 지역주민은 물론 지역의 기업들이 관련되며, 환경 피해에 따른 다양한 시민단체들이 태안 유류유출사고에 관계된다. 특히, 지역주민과 기업들의 경우 현시점에서의 피해보상은 물론 향후 장기화될 환경오염 피해에 따른 경제적 손실과 자원 손실에 대한 문제해결은 물론 생존권 보장을 위한 대안의 수립에 있어서 정당한 요구를 반영시키기 위해 다각적인 노력을 기울일 것으로 예상되었다. 아울러, 시민단체들의 피해범위가 3개 광역자치단체에 걸쳐 있으며, 생태계 위기에 따른 발전적 해결 방안과 요구를 반영시키기 위해 사고수습 과정에 지속적으로 참여하고자 하는 양상을 보였다.

그러나 태안 유류유출사고 피해 지역인 충남 태안군은 물론 도서지역으로 태안군, 보령시 등 4개 시·군의 59개 오염도서는 물론 인접 광역자치단체로서 부안, 신안 등 전남·북지역의 42개 도서까지 3개 광역자치단체에 걸쳐 그 피해가 확산되었다. 또한, 피해의 정도는 사고발생에 따른 피해주민의 경제적 손실과 환경오염은 물론, 환경복구까지 계속될 해양자원의 손실이 막대한 것으로 보도되고 있다. 특히, 경제·문화적 가치가 높아지는 해양 생태환경의 파괴는 관광 및 경제적 수단의 토대가 되는 자원의 손실로 그 피해를 가늠하기 힘들 정도였다. 더욱이

생태환경의 복원까지 10년에서 20년 이상의 장기적 노력이 요구되는 점에 있어서도 협의체 구성을 통한 사고해결의 장기적 노력이 필요하다는 지적이 많았다.

## 제2절 서해안지역 협력 기반 여건조사

### 1. 서해안 유류유출 사고사례 관련 선행연구 조사

서해안 유류유출 사고와 관련하여 충남 서해안지역에 있어서 당시(현재적 시점) 협력기반이 어느 정도인지를 조사분석해 보기에 앞서 기존 서해안 유류유출 사고와 관련된 선행연구를 검토해 보면 다음과 같다.

유현정(2008)은 허베이 스피리트호 기름유출사고가 태안 지역 주민의 삶의 질에 미친 영향에 대해서 연구한바 있다. 이 연구에서는 겉으로 드러난 현실이 아닌 지역 주민의 삶의 질에 대하여 분석하였다.

노진철(2008)은 전문가들의 관점에서 본 태안 지역사회의 삶의 질 문제에 대한 연구를 진행하였다.

이재은(2008)은 태안 기름유출 피해지역 주민의 삶의 질에 관한 실증 분석을 실시하였다. 특히 이 분석에서는 태안 주민들의 삶의 질을 사고 전과 후로 구분하여 설문조사를 실시하고 있다는데 의미가 있다고 할 수 있다.

강원발전연구원(2008)에서는 태안 허베이 스피리트호 유류유출사고의 교훈에 대하여 정책 브리프를 발간하였다.

김점훈(2008)은 유류유출 피해지역의 미래발전 구상 및 전략에서 유류유출 피해지역의 미래 발전과 주민의 삶의 질 개선방안을 제시하였고, 허베이 스피리트호 기름유출사고 이후 마을 공동체의 복구 욕구 논문에서는 지역경제, 보건의료, 사회복지 및 마을 공동체 갈등을 심도 있게 다루었다.

김성수(2008)는 해양 유류오염의 기존 배상 사례 검토 연구에서 씨프린스호 및 에리카호 사건을 중심으로 유류사고의 배상 문제를 검토하였다



김혜선(2008)은 기름유출지역의 사회복지지원체계 방향 연구에서 태안지역의 향후 복지지원체계의 발전방향을 제시하였다.

녹색연합(2007)에서는 태안 기름유출 사고 사고발생 20일이라는 초기 긴급방제에 관한 녹색연합 진단 보고서를 발간하였다.

박태순(2008)은 '서해안 유류피해사건' 관련 갈등분석과 평가 연구에서 유류유출 사고 지역의 갈등을 분석하였다.

성기환(2008)은 유류유출 피해지역에서의 자원봉사자 운영체계 및 관리 전략 연구에서 자원봉사체계의 향후 개선전략을 제시하였다.

한편, 손영수(2008)는 유류오염 사고와 피해지역 주민의 건강 및 보건 연구에서 태안 지역 주민의 의학적 측면과 이와 관련된 배상에 대하여 논의하였다.

위평량(2008)은 허베이 스피리트호 해양오염과 지역경제 활성화 연구를 통해 향후 서해안 지역의 지역경제를 활성화하기 위한 대안을 제시하였다.

이재은(2008)은 국민 안전권 확보와 태안 유류유출 재난관리의 교훈 연구에서 태안 유류유출 사고의 교훈을 통해 국민 안전권을 확보해야 한다고 주장하였다.

마지막으로, 정종관(2007)은 태안 스피리트호 유류유출사고 대응로드맵 작성방향 연구를 통해 태안 스피리트호 유류유출사고 피해대책 및 지역 미래발전전략을 모색하였다.

<표 3-1> 서해안 유류유출 사고에 대한 선행연구 검토

연구자	연구내용
유현정 (2008)	허베이 스피리트호 기름유출사고가 태안 지역 주민의 삶의 질에 미친 영향 연구
노진철 (2008)	전문가들의 관점에서 본 태안 지역사회의 삶의 질 문제에 대한 연구
이재은 (2008)	태안 기름유출 피해지역 주민의 삶의 질에 관한 실증 분석 국민 안전권 확보와 태안 유류유출 재난관리의 교훈 연구
김검훈 (2008)	유류유출 피해지역의 미래발전 구상 및 전략 제시
김성수 (2008)	해양 유류오염의 기존 배상 사례 검토 연구
김혜선 (2008)	기름유출지역의 사회복지지원체계 방향 연구
박태순 (2008)	‘서해안 유류피해사건’ 관련 갈등분석과 평가 연구
성기환 (2008)	유류유출 피해지역에서의 자원봉사자 운영체계 및 관리 전략 연구
손영수 (2008)	유류오염 사고와 피해지역 주민의 건강 및 보건의 연구
위평량 (2008)	허베이 스피리트호 해양오염과 지역경제 활성화 연구
정종관 (2007)	태안 스피리트호 유류유출사고 대응로드맵 작성방향 연구

## 2. 서해안 사고지역 협력거버넌스 형성을 위한 기반여건 조사

서해안 유류유출사고 복구과정에서 나타나는 협력거버넌스 사례분석에 앞서 우선, 서해안 지역주민들의 협력거버넌스 형성을 위한 기반여건을 살펴볼 필요성이 있다. 따라서 지역주민들의 삶의 질 여건과 주민간 협력여건 등을 살펴보고자 한다.<sup>19)</sup>

서해안 유류유출 사고 지역 주민들의 협력여건과 관련하여 볼 때, 가족 간의 관계변화, 이웃 간의 관계 변화 등을 살펴보면 다음과 같다.

전체 조사 대상자 118명 중, 기름유출사고 이후 가족 간의 관계가 사고이전과 비교해 볼 때

19) 본 조사는 충남발전연구원, 충북대 국가위기관리연구소, 희망제작소 재난관리연구소 공동으로 2008년 9월에 열린 “허베이 스피리트호 기름유출사고가 태안 지역 주민의 삶의 질에 미친 영향”의 내용을 발췌한 것임을 밝혀둔다.

안 좋아졌다고 응답한 사람이 72%(85명)였고, 별 차이가 없다고 응답한 사람이 26.3%(31명)인 것으로 나타났다. 대부분의 사람들은 기름유출사고 이후, 이전과 비교했을 때 가족 간의 관계가 안 좋아졌다고 생각하는 것으로 나타났다.

<표 3-2> 유류유출사고 후 가족 간 관계의 변화

구분	빈도(명)	백분율(%)
매우 안 좋아졌다	53	44.9
약간 불편해 졌다	32	27.1
별 차이가 없다	31	26.3
약간 좋아졌다	2	1.7
매우 좋아졌다	0	0
합계	118	100.0

기름유출사고 이전과 비교했을 때, 사고 이후 이웃집과의 관계에 대한 응답의 결과는 다음과 같다. 분석 결과, 전체 조사 대상자 118명 중, 기름유출사고 이전과 비교해 볼 때 이웃과의 관계가 매우 안 좋아졌다고 응답한 사람은 64.4%(76명), 기름유출사고 이전과 비교해 볼 때 약간 안 좋아졌다고 응답한 사람은 21.2%(25명)로 나타났다. 대부분의 사람들은 기름유출사고 이후 이웃집과의 관계가 사고 이전과 비교해서 안 좋아졌다고 생각하는 것으로 나타났다.

<표 3-3> 유류유출사고 후 이웃집과의 관계 변화

	빈도(명)	백분율(%)
매우 안 좋아졌다	76	64.4
약간 안 좋아졌다	25	21.2
별 차이가 없다	9	7.6
약간 좋아졌다	8	6.8
매우 좋아졌다	0	0
합계	118	100.0

앞의 응답한 결과 중에서 기름유출사고 이후 이웃과의 관계가 전 보다 매우 안 좋아졌다고와 약간 안 좋아졌다고 응답한 101명 중에서 안 좋아진 이유는 형평에 어긋난 보상 때문이

33.7%(34명), 별 문제는 아닌데 서로 예민해져서가 33.7%(34명)로 가장 높게 나타났다. 그 이외에 방재 및 태안지역 재건방법에 대한 의견에 차이가 있어서 18.8%(19명), 사고 피해 정도가 달라서 8.9%(9명)로 나타났다. 대부분의 사람들은 이웃집과의 관계가 안 좋아진 이유에 대해서 형평에 어긋난 보상과 별 문제는 아닌데 서로 예민해졌다는 것을 이유로 들고 있다.

<표 3-4> 관계가 안 좋아진 이유

	빈도(명)	백분율(%)
형평에 어긋난 보상 때문에	34	33.7
사고 피해 정도가 달라서	9	8.9
방재 및 태안 재건 방법에 대한 의견에 차이가 있어서	19	18.8
별 문제는 아닌데 서로 예민해져서	34	33.7
기타	5	5.0
합계	101	100.0

분석 결과, 전체 조사 대상자 118명 중, 기름유출사고 이전과 비교해 볼 때 이웃마을과의 관계가 안 좋아졌다고 응답한 사람은 89%(105명)로 나타났다. 그리고 별 차이가 없다고 응답한 사람은 9.3%(11명)였다. 대부분의 사람들은 기름유출사고 이후, 이전과 비교해서 이웃마을과의 관계가 안 좋아졌다고 생각하는 것으로 나타났다.

<표 3-5> 유류유출사고 후 이웃마을과의 관계 변화

	빈도(명)	백분율(%)
매우 안 좋아졌다	74	62.7
약간 불편해 졌다	31	26.3
별 차이가 없다	11	9.3
약간 좋아졌다	2	1.7
매우 좋아졌다	0	0
합계	118	100.0

기름유출사고 이후 이웃마을과의 관계가 안 좋아졌다고 응답한 105명 중에서 30.5%(32명)가 형평에 어긋난 보상을 그 이유로 들었고, 26.7%(28명)가 별 문제는 아닌데 서로 예민해졌기 때문이라고 응답했으며, 23.8%(25명)가 방재 및 태안 재건 방법에 대한 의견에 차이가 있기 때문이라고 응답하였다.

<표 3-6> 관계가 안 좋아진 이유

	빈도(명)	백분율(%)
형평에 어긋난 보상 때문에	32	30.5
사고 피해 정도가 달라서	14	13.3
방재 및 태안 재건 방법에 대한 의견에 차이가 있어서	25	23.8
별 문제는 아닌데 서로 예민해져서	28	26.7
기타	6	5.7
합계	105	100.0

피해주민의 삶의 질을 개선하기 위해서 가장 필요한 정책이 무엇인가에 대해 조사 대상자 118명 중에서 117명이 응답하였다. 분석 결과, 응답자 117명 중에서 삶의 질을 개선하기 위해 가장 필요한 정책에 대해 응답자의 50.4%(59명)가 피해에 대한 충분한 보상이라고 응답하였고, 26.5%(31명)는 생계비의 지속적 지원이라고 보았다. 그리고 10.3%(12명)는 관광객 유치에 위한 홍보가 필요하다고 응답하였다. 대부분의 사람들은 피해지역 주민의 삶의 질을 개선하는데 가장 필요한 정책이 피해에 대한 충분한 보상과 생계비의 지속적 지원이라고 생각하는 것으로 나타났다.

<표 3-7> 피해지역 주민의 삶의 질 개선을 위한 가장 필요한 정부정책

	빈도(명)	백분율(%)
생계비의 지속적 지원	31	26.5
피해에 대한 충분한 보상	59	50.4
관광객의 유치를 위한 홍보	12	10.3
다른 일자리의 제공	6	5.1
건강 회복을 위한 보건 사업	2	1.7
기타	7	6.0
합계	117	100.0

이 조사결과에서 특히 주목할 점은 가족간의 관계, 이웃집과의 관계, 이웃마을과의 관계를 조사한 결과 서해안 지역 주민들의 관계가 안좋아졌다는데 주목해야 한다. 이를 다시 말하면 협력거버넌스 형성을 위해 바탕이 되는 협력기반 내지는 협력문화가 충남 서해안 지역을 중심으로 더욱 열악해 졌다는 것이며, 따라서 향후 협력 기반여건 개선에 노력을 기울여야 할 것이다.

### 제3절 서해안 유류유출사고 관련 민·관·군 협력관계 현황분석

#### 1. 서해안 유류유출사고 관련 민·관·군 협력현황 조사 분석 개요

2007년 12월 7일 서해안 유류유출사고 직후, 12월 8일부터 2008년 6월 23일까지 각종 기관 및 단체의 봉사활동이 이루어졌다.

본 통계현황 분석은 충청남도 서해안유류사고대책지원총괄본부, 태안군청 재난관리과, 충청남도 소방안전본부 등의 기관의 현장 통계자료를 바탕으로 이루어졌다. 이러한 통계를 분석을 통하여 이번 태안 기름유출사고와 관련된 민·관·군의 협력거버넌스 체제에 대한 좀더 실증적인 연구가 될 수 있을 것이 기대된다.

본 통계자료상의 총 참여기관은 17,275곳이며, 모두 1,416,953명이 다녀간 것으로 나타났다.

#### 2. 민·관·군 참여기관·단체별 분석결과

민관군 참여기관 및 단체별 분석(중복제외)을 살펴보면 전체 참여기관 17,275개 중 민간기관(개인포함)이 15,736개(91.1%)로 가장 많이 참여한 것으로 나타났다. 그 다음으로 관이 1,470개 기관(8.5%)으로 나타났으며 군은 69개(0.4%)로 가장 적게 나타났다.

이와 같이 참여기관별로 보면, 민이 압도적으로 많다는 것을 알 수 있다. 그런데 바로 이 점에 주목해야할 필요가 있다. 즉, 재난관리는 그간 공공재적 성격으로 인하여 관 주도로 이루어져왔다. 그러나 공공부문만으로는 한계에 부딪혔던 것이 사실이다. 이번 서해안 유류유출사고 복구사례는 민간부분의 재난관리에서의 역할 비중을 인식시켜준 매우 좋은 사례라고 할

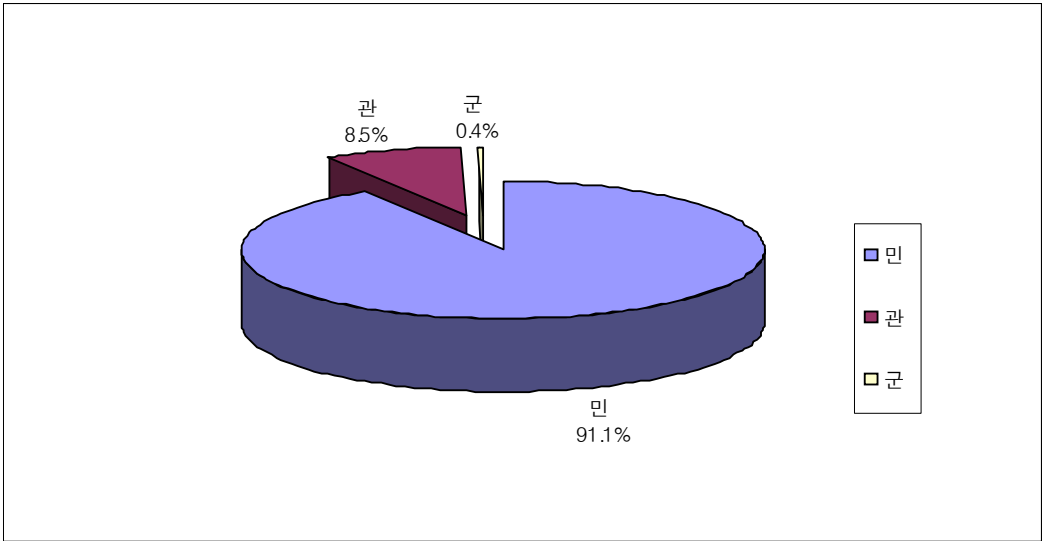
수 있다. 그러나 서해안 유류유출 사고 사례의 경우 특수성 때문에 민의 협력이 많았으나 다른 재난관리사례에서는 거의 관 주도와 군의 협력이 전부였던 것이 사실이었다.

<표 3-8> 민·관·군 참여 기관 및 단체별 분석현황

(단위: 개소)

구분	민	관	군	합계
비율	91.1%	8.5%	0.4%	100.0%
기관수	15,736	1,470	69	17,275

주) 중복기관 제외



[그림 3-1] 민·관·군 참여 기관 및 단체별 분석현황

3. 민·관·군 참여 총 인원수 분석결과

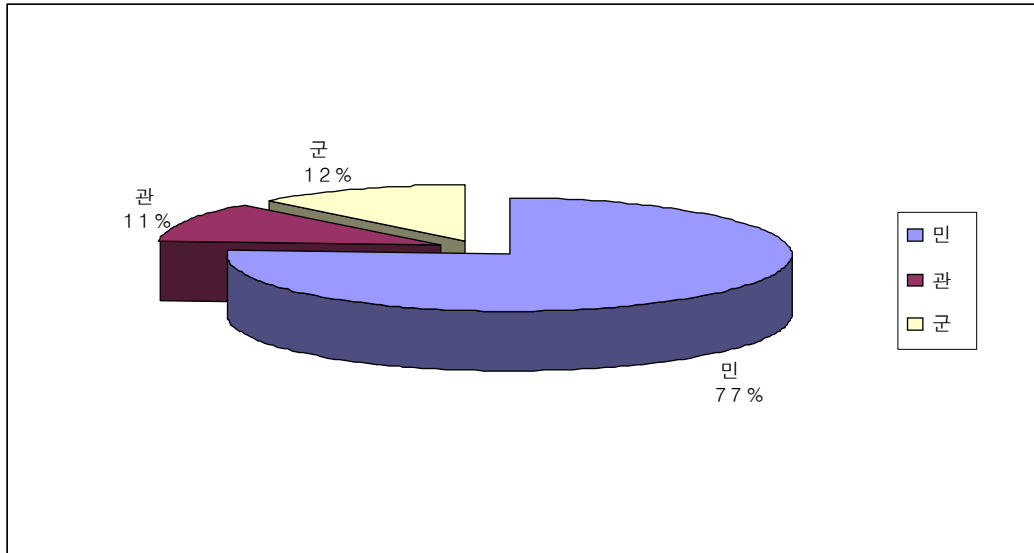
피해복구지역 자원봉사자 총 참여 수를 살펴보면 전체 1,416,953명 중 민간기관 참여자 수가 1,082,097명(87.3%)으로 가장 많은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 군이 174,426명(12.3%), 관 이 160,430명(10.7%)으로 나타났다.

<표 3-9> 민·관·군 참여 총 인원수 분석

(단위: 명)

구분	민	관	군	합계
비율	77.3%	10.7%	12.3%	100.0%
인원수	1,082,097	160,430	174,426	1,416,953

주) 일부 중복기관 포함



[그림 3-2] 민·관·군 참여 총 인원수 분석

도저히 불가능할 것처럼 보였던 기름띠가 엄청난 자원봉사자들의 노력으로 조금씩 견히기 시작했고 민간인들이 접근하기 어려운 벼랑이나 섬지역의 방제작업에는 군(軍)이 투입되면서 큰 역할을 담당하면서 빠르게 제 모습을 찾아갔다. 앞의 참여기관 현황에서는 군의 역할이 다소 미약한 것과 같은 결과 양상을 보였으나, 군의 경우 1개 부대에 많은 인원의 자원봉사자가 왔다는 것을 감안할 때, 참여 총 인원수 분석이 보다 타당할 것이다. 마찬가지로 민의 경우 77.3%라는 많은 수가 참가하였고, 반면에 관과 군은 대략 10%대의 참여율을 보였다. 특히, 군의 경우 관보다 재난복구에 많은 수가 참여했다는 것을 알 수 있다.

이처럼 재난관리 분야에서는 군의 역할이 상당히 중요하다. 민의 경우에는 많은 인력을 지니고 있고, 또한 다양한 분야의 종사자들을 확보할 수 있다. 그러나 재난관리의 경우 전문성을



필요로 하기 때문에 민의 경우 의로서비스라든지, 서해안 유류유출사고와 같이 단순 인력을 필요로 하는 경우에는 가능하지만, 대부분의 재난관리 분야의 경우에는 관과 군처럼 전문성을 갖춘 인력과 장비의 활용이 효과적인 것은 사실이다. 따라서 민·관·군 협력거버넌스 구축에 있어서 각자의 역할을 명확히 해야만이 보다 효과적으로 재난관리를 수행할 수 있을 것이다.

#### 4. 민·관·군 반복참여 기관·단체수 분석결과

민·관·군 반복참여 기관 및 단체수를 분석해 보면 전체 반복참여(2회 이상) 기관 중, 민간 기관(개인포함)이 773개(83.0%)로 가장 많았으며, 관이 116개(12.5%), 군이 42개(4.2%)로 나타났다.

반복 참여 기관에서도 민이 가장 많고, 다음으로 관과 군의 순으로 결과가 나타나고 있으나, 군의 경우 총 참여 기관수가 앞의 분석에서 나타났듯이 69개 가운데 42개가 반복참여를 하고 있다는 것을 알 수 있다. 즉, 상대적으로 민과 관에 비해서 반복 참여를 많이 했다. 즉, 민의 경우 일회성 재난복구를 하는 경우가 많으나, 관과 군의 경우 지속적인 복구활동을 펼쳤다는 것을 의미한다.

<표 3-10> 민·관·군 반복 참여 기관·단체수 분석

(단위: 개)

구분	민	관	군	총
비율	83.0%	12.5%	4.5%	100.0%
기관수	773	116	42	931

#### 5. 민·관·군 반복 참여 기관·단체 인원수 분석결과

민·관·군 반복참여 기관 및 인원수를 분석해 보면, 전체 반복참여(2회 이상) 기관 중, 민간 기관(개인 포함)이 336,381명(57.3%)로 가장 많았으며, 군이 170,545명(29.0%)로 관이 80,358명(13.7%)으로 나타났다.

2회 이상 반복참여 단체에서는 군의 비율이 가장 적은 것으로 나타났으나, 인원수 측면에서는 관을 제치고 상당히 많은 비중을 차지하고 있다. 이는 군의 특성상 인력동원이 용이하고 대단위 규모로 이동작전을 수행하기 때문인 것으로 이해된다.

<표 3-11> 민·관·군 반복 참여 기관·단체 인원수

(단위: 명)

구분	민	관	군	총
비율	57.3%	13.7%	29.0%	100.0%
인원수	336,381	80,358	170,545	587,284

## 6. 민·관·군 반복 참여 단체수 분석(회수별) 결과

참여 횟수별 민·관·군 반복 참여 단체수를 분석해 보면, 전체적으로 민간단체(개인포함)의 반복참여가 773개(83.0)로 가장 많게 나타났으며, 군이 42개(4.5%)로 세 기관 중 가장 적게 나타났다.

참여 횟수별로 살펴보면 2회, 3~5회, 6회 이상에서 민간단체가 각각 521개(88.5%), 162개(76.1%), 90개(69.8%)로 가장 많게 나타났으며, 그 다음으로 관이 각각 55개(9.3%), 41개(19.2%), 20개(15.5%)로 나타났다. 마지막으로 군은 각각 13개(2.2%), 10개(4.7%), 19개(14.7%)로 나타났다.

특이한 점은 민간단체와 공공기관은 반복참여 횟수가 크게 줄어드는 반면, 군부대의 경우 오히려 6회 이상의 비중이 2회나 3~5회의 참여 비중보다 크게 높아 꾸준한 참여가 이루어졌음을 알 수 있다.

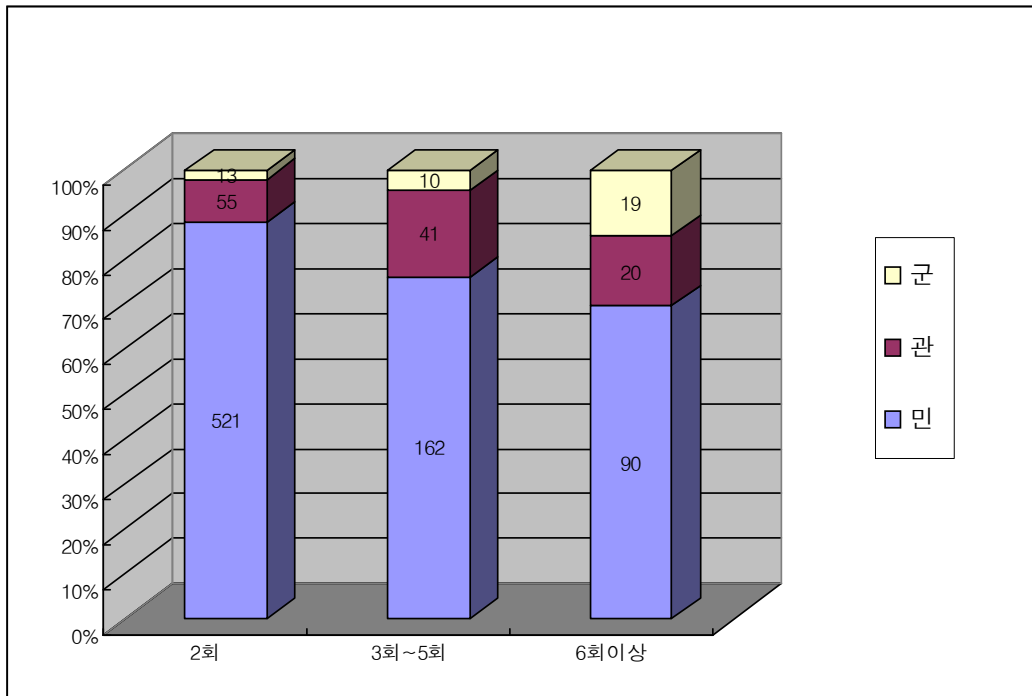
즉, 사고발생 직후 중앙정부의 초기대응에 대한 대응부실로 1차적으로 효과적인 재난시스템부재와 재난시스템을 원활하게 수행할 수 있는 전문가그룹과 조직적으로 대응할 수 있는 훈련된 조직의 필요성과 함께 이러한 재난상황에 효과적으로 대처하기 위해서는 재난시스템을 지원할 수 있는 체계화된 민(民),관(官),군(軍),연(研),언(言)간 협력 거버넌스 지원체제가 필요하다고 입을 모으고 있으며, 특히 긴급 재난상황 발생시 무엇보다 초기 대처능력이 중요하

기 때문에 즉시동원이 가능하고 조직적으로 일사불란 하게 움직일 수 있는 군(軍)의 역할과 필요성이 강조되고 있다.

<표 3-12> 민·관·군 반복 참여 단체수 분석(회수별)

(단위: 회, %)

구분	민	관	군	합계
2회	521(88.5)	55(9.3)	13(2.2)	589(100.0)
3회~5회	162(76.1)	41(19.2)	10(4.7)	213(100.0)
6회 이상	90(69.8)	20(15.5)	19(14.7)	129(100.0)
계	773(83.0)	116(12.5)	42(4.5)	931(100.0)



[그림 3-3] 민·관·군 반복 참여 단체수 분석(회수별)

## 7. 1회 참여 규모별 단체수 분석결과

1회 참여규모별 단체의 수를 살펴보면 50명 미만 수준의 단체참여가 가장 많은 것으로 나타났다. 역시 민간단체의 참여가 가장 높았으며 1,000명 이상의 대단위 참여도 65개나 되는 것으로 나타났다.

공공기관의 경우 역시 50명 미만 수준의 참여가 가장 많았으며 1,000명 이상의 참여가 2개 기관이 있는 것으로 나타났다. 군의 경우는 민·관 기관과 달리 100~400명 수준의 참여가 41개로 가장 많이 나타났고, 그 다음으로 500~999명 12개, 50명 미만 9개 50~99명 7개의 순으로 나타났으며, 1,000명 이상의 참여는 없는 것으로 분석되었다.

<표 3-13> 1회 참여 규모별 단체수

(단위: 개)

구분	민	관	군	합계
1,000명 이상	65	2	0	67
500 ~ 999명	106	24	12	142
100 ~ 499명	1,372	176	41	1,589
50 ~ 99명	1,975	255	7	2,237
1 ~ 49명	12,218	1,013	9	13,240
계	15,736	1,470	69	17,275

## 8. 민·관·군 지역별 참여기관 현황 분석결과

민·관·군 지역별 참여기관 현황을 대전·충남과 그 외 지역으로 분류하여 살펴보면 민간 기업(개인포함)은 총 15,736개 중 대전·충남지역이 2,612개로 전체 16.6%를 차지하였다.

공공기관의 현황은 대전·충남지역이 347개로 전체 23.6%를 차지하였으며, 군의 경우 6개 소의 참여로 8.7%의 비율을 나타내고 있다.

전체 군의 참여 비율에 비해서 대전·충남지역으로 한정하였을 때, 군의 참여 비율이 약간 올라간다는 것을 알 수 있다. 이는 충남지역의 경우 군의 비중이 타 지역에 비하여 높다는 것을 반증하는 것이다. 즉, 충남의 특수성을 감안할 때, 민·관 협력거버넌스보다는 민·관·군 협력거버넌스의 구축이 보다 효과적일 것이다.

<표 3-14> 민·관·군 지역별 참여기관 현황

(단위: 개, %)

구분	민	관	군	합계
대전·충남지역	2,612(16.6)	347(23.6)	6(8.7)	2,965(17.2)
대전·충남 이외 지역	13,124(83.4)	1,123(76.4)	63(91.3)	14,310(82.8)
계	15,736(100.0)	1,470(100.0)	69(100.0)	17,275(100.0)

## 9. 민·관·군 피해지역의 참여기관 현황(충남지역) 분석결과

민·관·군 피해지역의 참여기관 현황(충남지역)을 살펴보면, 민간단체의 경우 피해지역인 태안에서 총 392개의 단체가 참여했으며, 공공기관은 40개, 군부대 1개가 참여하였다. 피해 주변지역인 서산, 당진, 보령, 서천의 경우 민간 222개, 공공기관 47개, 군부대 2개가 참여하였다.

충남지역에서 직접피해지역 및 인접지역을 제외한 기타지역에서 민간 1,454개, 공공기관 180개, 군 1개소가 피해복구에 참여해 총 2,339개 단체의 참여가 있었던 것으로 나타났다.

<표 3-15> 민·관·군 피해지역의 참여기관 현황(충남지역)

(단위 : 개)

구분	민	관	군	합계
태안	392	40	1	433
서산, 당진, 보령, 서천	222	47	2	271
기 타	1,454	180	1	1,635
계	2,068	267	4	2,339

## 제4절 서해안 유류유출사고를 통해 본 충청남도 민·관·군 협력관계의 문제점

### 1. 협력거버넌스 형성을 위한 협력기반 여건의 부족

서해안 유류유출사고와 관련하여 협력관계 형성을 위한 기반여건 조사결과에서도 알 수 있듯이 현재 태안지역 주민들은 가족간의 관계, 이웃집과의 관계, 이웃마을과의 관계가 안좋아졌다고 대다수가 응답하고 있었다. 즉, 협력거버넌스 형성을 위해 기본이 되는 협력기반 내지 협력문화가 충남 서해안 지역을 중심으로 더욱 열악해 졌다는 것이다. 민·관·군 협력거버넌스 형성을 위해서는 조직간의 협력여건이 형성되기 앞서 집단간 더 나아가 개인간 협력여건이 형성되어 있어야 하는데, 이번 분석을 통해 알 수 있듯이 지역 주민간에 불신 풍조가 만연되어 있어 공동체 붕괴현상이 나타나고 있으며, 곳곳에서 갈등양상으로 옮겨갈 우려가 매우 높다. 이와 같이 민·관·군 협력거버넌스 형성을 위한 기초가 되는 기반여건이 부족하다는 문제점이 가장 근본적이며 우선적으로 해결하여야 할 과제로 도출되었다.

### 2. 협력거버넌스 형성의 중간조직(매개조직)의 미흡

협력거버넌스가 형성되기 위해서는 무엇보다도 참여주체들을 연결할 중간조직 내지 매개조직이 필요하다. 최근 지역재생을 위한 대안으로서 커뮤니티 비즈니스를 지역에 도입하여야 한다는 의견이 서서히 나오고 있다. 커뮤니티 비즈니스는 한마디로, ① 주체자(누가) : 지역의 주민, 동일한 가치관을 갖는 집단, ② 활동장소(어디서) : 지역, 지역 커뮤니티, ③ 활동내용(무엇을) : 지역 커뮤니티의 활성화, 문제해결, 지속성을 필요로 하는 사업, ④ 어떠한 상황일 때(언제) : 지역 커뮤니티 내에 해결해야 할 문제가 있을 때, 생활의 질을 향상시키고자 할 때, ⑤ 어떠한 목적으로(왜) : 지역 커뮤니티 내의 문제해결 또는 생활의 질을 향상시키기 위해, ⑥ 수단(어떻게) : 비즈니스, 지역사업, ⑦ 어떠한 의식으로 : 좋은 의미에서 기업적 경영감각, 생활자 의식과 시민의식을 겸비하는 활동을 말한다(神戸都市問題研究所, 2002: 12). 이러한 커뮤니티 비즈니스가 영국과 일본에서 발생하였으나 일본에서 성공을 거두게 되었다. 일본에서 커뮤니티 비즈니스가 성공한 결정적인 원인은 바로 공공부문과 민간부분을 연결시켜주는 중

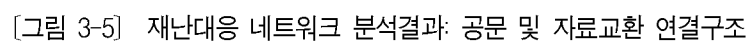
간조직 내지 매개조직이 존재하여 활발히 활동하였기 때문이다. 이와 같이 지역을 살리기 위해서는 지역 스스로가 문제해결을 위해 건전한 공동체를 형성하여야 한다. 그러기 위해서는 무엇보다도 공공부문과 민간부문을 연결시켜줄 중간조직이 필수적이다.

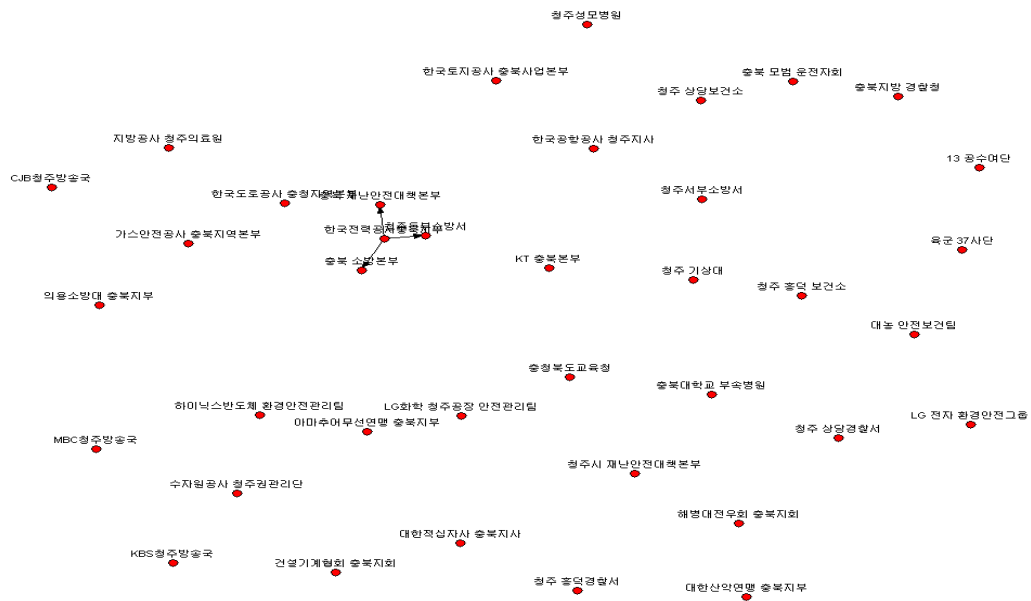
서해안 유류유출 사고의 경우 180만명이라는 상상을 초월하는 자원봉사자가 복구활동을 다녀갔으나, 민·관·군 간의 협력거버넌스는 미약하였고, 협력체계 구축 없이 각자가 복구활동을 펼쳤다는 것을 알 수 있다.

류상일(2007)의 연구에서는 충북지역 재난대응 기관을 중심으로 하여, 재난대응 네트워크 실태를 조사한 바 있다. 즉, 충북 청주지역의 재난대응 기관들간 실제 협력 연결망은 어떻게 구축되어 있는지 실증분석을 실시한 결과, 정보 및 의견 교환과 공문 교환 등 낮은 수준에서의 협력 연결망은 형성되고 있으나 인적자원 교류라든지 공식사업 교류 등과 같은 높은 수준에서의 협력연결망은 형성되지 않았다는 것을 볼 수 있다. 이는 정보나 공문들의 형식적인 수준에서만 협력, 연결이 되고, 인적자원 및 사업 교류 등과 같은 실제적인 부분에서는 협력 연결망이 구축되어 있지 못하다는 것이다. 결과가 이렇게 도출된 것은 시간국면에 따른 재난관리 단계별 기능과 연관이 있다. 우선, 재난 예방(mitigation)에서는 사회의 건강, 안전 및 복지에 대한 위험이 존재하는 영역에서 무엇을 해야 할 것인지를 결정하고, 위험감소를 위한 노력을 하는 단계이다. 이러한 재난 예방단계에서는 기관간 위험 정보를 공유하고 위험감소를 위하여 협력적으로 노력을 하게 된다. 다음으로, 재난 대비단계(preparedness)에서는 재난 대응을 위해 사전에 운영 능력을 개발하는 활동으로 재난 대응시 필요한 중요 자원들을 미리 확인하고 지역 내외에 있는 대응 기관들의 협조동의를 구하고 기능조정을 하며, 재난손실과 인명구조활동가를 훈련시킬 뿐만 아니라 대응 계획 개발 등의 기능을 수행한다. 즉, 기관간 구체적인 업무공유를 하는 단계이다. 한편, 재난 대응(response)은 재난 발생시 재난관리 기관이 수행하여야 할 각종 임무 및 기능을 실제 적용하는 과정으로써 재난관리의 실제활동 국면이다. 이러한 대응 단계에서는 실질적인 인적 및 물적 자원을 공유하게 된다. 재난 복구(recovery)는 재난이 발생한 후부터 피해지역이 원상으로 회복되는 장기적인 과정이자 초기 회복기간으로부터 해당 지역이 정상 상태로 돌아올 때까지 지원을 제공하는 지속적 과정이다. 즉, 복구 활동은 피해지역 원상복구를 위한 원조 및 지원활동으로 전형적인 배분정책 영역에 속하는 활동이다. 복구 단계에서는 재난관리 기관간 각종 계약 등의 복구 사업 교류 활동을 펼치는 단계이다 (Petak, 1985: 3; 이재은, 2000).

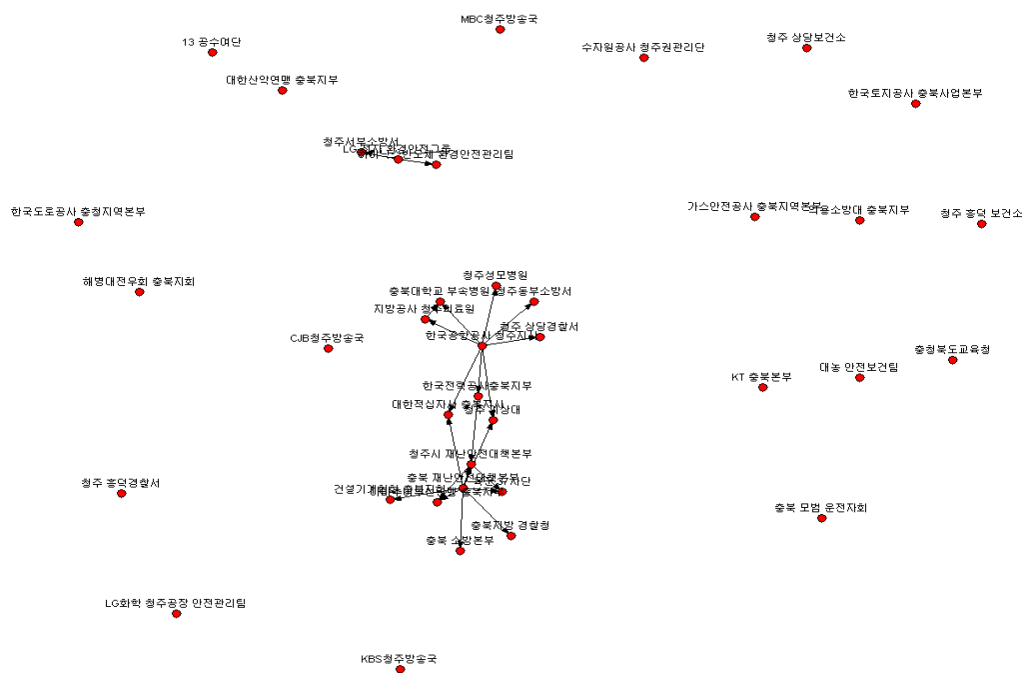
The graph illustrates a complex network of relationships between various entities, represented by red dots (nodes) and black lines (edges). The nodes are labeled with Korean text, indicating the names of the entities. The connections are represented by black lines of varying thickness, suggesting the strength or type of the relationship. The graph is highly interconnected, with a dense central cluster of nodes and several peripheral nodes connected by single lines. The labels include names of companies, organizations, and individuals, such as 'KBS', 'MBC', 'KT', 'LG', and '13'.







[그림 3-6] 재난대응 네트워크 분석결과: 인적자원 교류 연결구조



자료: 류상일(2007, 109-116).

[그림 3-7] 재난대응 네트워크 분석결과: 공식사업 교류 연결구조

충남 서해안 유류유출과 관련하여 64개의 민·관·군 기관을 중심으로 9월 11일부터 20일까지 재난예방, 대비, 대응, 복구와 관련하여 네트워크 조사를 실시한 결과 연결관계가 미흡하게 나타나 별도로 본 연구에는 반영하지 않은 바 있다.

이처럼 민·관·군의 협력거버넌스 체제가 구축되지 못한 근본적인 원인으로는 중간조직 내지 매개조직이 부재하였다는 결론에 도달할 수 있다.

### 3. 상시 협력거버넌스 체제의 가동 불능

민·관·군 협력거버넌스는 평상시에 구축되어 있어야 재난예방, 대비, 대응 활동이 가능해지고, 더 나아가 충남도정의 다른 분야에도 많은 도움을 받을 수 있다. 그러나 서해안 유류유출 복구과정 협력관계 실태분석에서 나타난 바와 같이 재난복구 등의 특수한 상황에서만 민·관·군이 협력체제를 가동하고, 평상시에는 이렇다 할 협력거버넌스가 구축되어 있지 못하다는 사실을 확인할 수 있다. 물론 충남 계룡시와 같이 특수한 지역의 경우에는 평상시에 민·관·군 정책협의회가 구성, 운영되고 있어, 상시 협력거버넌스를 구축하고 있으나, 이 역시 지역적인 한계를 지니고 있다.

이와 같이 특수한 상황에 처했을 때에만 협력거버넌스가 구축될 것이 아니라 평상시에 구축되고, 서로간에 활발한 정보 등의 교환이 이루어져야 각자의 역할을 사전에 숙지 및 학습하여 효과적인 협력관계를 유지할 수 있을 것이다.

### 4. 협력거버넌스 체제의 특정분야에의 한정성

충남의 경우 민·관·군 협력체제는 서해안 유류유출 사고의 복구활동에 왕성히 참여하는 등 재난관리 분야에 협력체제가 미약하나마 형성되어 있다. 또한 계룡시의 민·관·군 협의회라든지, 군문화 엑스포, 국방클러스터 조성, 국방과학도시 등의 군 관련 분야에 민·관·군 협력거버넌스가 '느슨한 상태'(loosely coupled system)에서 구축되어 있다. 이는 충남의 문제뿐만 아니라 한국의 경우 그간 군의 역할이 국방에 초점을 맞추고 있어 민간부문에는 특별히 관여하지 않는 것이 일반적 현실이었다. 그렇기 때문에 재난관리 분야에 국한하여 군이 활동하다 보니, 민·관·군 협력거버넌스 역시 재난관리 분야에 한정적으로 구축되어 있는게 사실

이다. 그러나 냉전체제가 종식되고 한반도의 위기가 서서히 감소하는 이 때에 민·관·군의 협력거버넌스는 특정분야 국한될 것이 아니라 다양한 분야에서 구축되어야 자원의 낭비를 막고 효과적으로 도정을 운영할 수 있을 것이다. 특히, 민방위대의 경우 400만에 달한다. 즉, 대한민국 국민 10명 중 1명은 민방위대원이라는 사실을 감안할 때, 민방위대를 활용한 다양한 관계형성이 보다 바람직할 것이며, 아울러 의용소방대원의 적극적인 활용 또한 중요하다.

## 5. 협력거버넌스 구축을 위한 관계주체간 활발한 네트워크 연결의 부재

서해안 유류유출 사고를 중심으로 하여 기관관 평상시 네트워크 연결 상태를 분석한 결과를 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 충남의 재난대응 조직간 상호 접촉과 관계 지속의 문제가 발생하고 있었다. 협력거버넌스를 구축하기 위해서는 잦은 접촉 빈도와 함께 협력관계를 지속적으로 유지하여야 한다. 그러나 특별한 경우에만 재난대응 조직간 접촉을 시도하게 되고, 평상시에는 각 기관별로 재난관리 활동을 펼친다는 문제가 있다.

둘째, 규정 연계 문제가 발생하고 있다. 충남의 경우 재난대응에 관여하는 조직이 많은 반면 이들 조직들이 지니고 있는 각 규정간 상호 연계가 되지 않는다는 문제점을 지니고 있다.

셋째, 인력 및 장비 교류 문제이다. 네트워크 상 협력 정도를 높이기 위해서는 상호간 인력 및 장비의 지원이 활발히 이루어져야 한다. 그러나 인력과 장비 교류는 이루어지고 있지 못하다는 문제점이 있다.

넷째, 업무 협조의 방향성 문제가 발생하고 있다. 네트워크 형성에서 가장 중요시 되는 것은 상호간의 교류이다. 즉, 양방향 교류가 필요하다. 그러나 충남의 경우 공공부문 측면에서는 재난대응에 대하여 지침을 시달하는 형태를 보이고 있고, 민간부문은 업무 협조에 응하는 단방향의 교류가 이루어지고 있었다.

다섯째, 새로운 민간 참여주체와의 연계 문제가 발생하고 있다. 네트워크의 확장성을 높이기 위해서는 네트워크의 기존 참여기관이 아닌 새로운 외부 민간 참여주체와의 연계가 활발히 이루어져야 한다. 특히, 대규모 재난발생 시에는 짧은 시간에 많은 장비와 인력을 필요로 하게 되고, 이에 따라 민간부문의 활용이 필수적이다. 그러나 민간단체와의 평상시 연결고리가 형성되어 있지 못해서 재난이 발생할 경우 민간기관은 스스로의 역할을 정립하지 못하고, 이로

인해 참여기관들은 많은데 각 기관간 효율적인 업무 분담이 되고 있지 못해 오히려 혼란이 가중되는 문제가 있다.

여섯째, 참여주체 간의 정보교류 문제가 있다. 네트워크가 확장되기 위해서는 무엇보다도 정보교류가 필수적이다. 그러나 평상시 민·관·군 협력거버넌스 각 주체간 활발한 정보교류가 이루어지지 못하고 있었다.

이처럼 충남지역 민·관·군 협력거버넌스의 각 참여 주체간 네트워크 연결이 매우 느슨하다는 것을 알 수 있다.

## 6. 협력거버넌스 구축을 위한 군 역할의 한계성

충남지역 민·관·군 협력거버넌스의 경우 군사 분야 및 재난관리 분야에 국한되다 보니 마찬가지로 군의 역할도 군사와 재난관리분야에 한정되어 있다.

그러나 현대에 있어서 군대조직은 이제 더 이상 전쟁을 위해서 존재하고, 전투를 본업으로 하는 과거의 직업군대로서만 간주될 수 없게 되었다. 그러므로 군대조직은 이제 국가안보의 도구일 뿐만 아니라 경제의 동력을 제공하며 강력한 사회조직으로서 막대한 정치적 영향력을 행사하게 되었다. 이것은 선진국과 후진국, 그리고 사회주의권을 막론하고 정도의 차이는 있지만 거의 공통된 현상이라고 할 수 있다. 이러한 군대조직과 정치·사회와의 관계와 관련하여, 군의 정치심리는 곧 사회구조의 제반 문제점을 반영하고, 그 역으로도 정치·사회질서는 군의 사기를 반영하게 되어 민과 군의 사기는 상호보완적 관계에 있게 된다는 주장이 설득력을 얻는다(남주홍, 1986 : 5-6). 정치적 변화와 군대조직과의 관계는 여러 가지 측면에서 논의될 수 있지만, 특히 현대국가의 통합적 성격과 방대한 조직의 출현에 의해 정치권력의 집중화와 국가체제의 거대화 현상이 나타나게 되어 군대조직도 대규모화 현상을 나타나게 됨으로써 군대조직이 국내정치 체제내에서 차지하는 비중이 현대에는 한결 증대되게 되었다는 것이다. 따라서 현대의 대규모 군대조직을 효율적으로 유지·관리하고 전력을 극대화시키기 위하여 군대조직은 전문화 현상을 띠게 되었다.

특히, 제3세계의 국가들에서는 군부에게 ‘안정(국가안보)’을 유지한다는 구실로 정치에 개입할 소지를 안겨주었으나, 이제는 권위주의적 지배로부터 민주주의적 정치체제로의 이행으로 많은 국가들은 군의 정치적 중립성을 확보하게 되었다(김연철, 1993 : 236-237). 사실 군대조직

과 정치체제는 서로 분리하여 생각할 수 없다. 정치체제상의 변화는 군대조직의 변화를 초래하며, 또한 군대조직과 통치체제는 국가이익과 국가안보 측면에서 상호보완하는 관계에 있다. 즉, 군대조직과 정치체제의 협조 및 균형 있는 발전이 있어야 국가의 안보유지와 국가이익을 추구할 수 있다. 결국 현대에 들어서 점차 찾아지게 된 군대와 정치의 마찰 문제도 군 자체의 변화에서만 그 원인을 찾을 수는 없을 것이다.

군은 국민사회를 구성하는 하나의 인자로서 하나의 전문직업집단에 속한다는 점을 감안할 때, 군과 정치의 원만한 관계는 직업인으로서의 군인과 조직체로서 군대의 현대적 성격이 여하히 정치체제를 구성하는 다양한 정치사회적 주체들과 상호작용 및 협력관계를 원활하게 이룩할 수 있는가 라는 차원에서 달성될 수 있다.

따라서 건실한 사회발전을 위한 군의 역할 증대가 이루어져야 한다. 특히, 충남의 경우 계룡시 및 논산시를 비롯하여 군의 비중이 상대적으로 큰 만큼 특히 새로운 군의 역할 증대가 요구된다.

## 제4장 충청남도 만관군 협력거버넌스 구축방안의 모색

### 제1절 협력기반 조성 및 조직화 추진

#### 1. 거버넌스 형성을 위한 민·관·군 협력기반 여건 조성

현재 태안지역 주민들은 가족간의 관계, 이웃집과의 관계, 이웃마을과의 관계가 안좋아졌다고 대다수가 응답하고 있었다. 즉, 협력거버넌스 형성을 위해 기본이 되는 협력기반 내지 협력문화가 충남 서해안 지역을 중심으로 더욱 열악해졌다는 것이다. 민·관·군 협력거버넌스 형성을 위해서는 조직간의 협력여건이 형성되기 앞서 집단간 더 나아가 개인간 협력여건이 형성되어 있어야 하는데, 이번 분석을 통해 알 수 있듯이 지역 주민간에 불신 풍조가 만연되어 있어 공동체 붕괴현상이 나타나고 있으며, 곳곳에서 갈등양상으로 변할 우려가 높다. 이와 같이 민·관·군 협력거버넌스 형성을 위한 기초가 되는 기반여건이 부족하다는 문제점이 근본적이며 우선적으로 해결하여야 할 과제가 되고 있다.

이러한 민·관·군 협력거버넌스 구축을 위한 협력기반 여건 조성을 위해서는 서로의 입장을 이해하고, 서로 적정한 수준에서 타협하는 상생·협력의 문화가 정착되어야 할 것이다. 우리사회에 만연하고 있는 불신풍조는 물론 하루아침에 바꿀 수는 없겠으나, 충남도 차원에서 『상생협력 갈등관리 플러스충남 정책포럼』 등과 같이 생생과 협력을 위해 제도화된 단체를 활용하여, 충남도정을 지속적인 대국민 교육 및 홍보활동을 펼쳐야 할 것이 요망된다.

특히 연구 분석결과에도 나타났듯이 충남 서해안 유류유출 지역의 경우 표면적으로 들어난 사실은 거의 원상복구가 된 듯 보이나, 주민들간의 갈등과 공동체 붕괴 현상은 심각하다는 것을 알 수 있다. 충남도 차원에서 상생과 협력의 기반 여건 마련을 위해서는 우선적으로 서해안 지역을 중점적으로 다양한 일자리를 마련하여 주민들간의 갈등을 해소하고 종식시켜야 만이 협력거버넌스의 기반여건이 조성될 것이라 보여진다. 이렇듯 민·관·군 협력거버넌스 구축을 위해서는 우선적으로 협력의 문화내지 협력 기반여건 조성이 필수적, 우선적으로 이루어져

야 할 것이다.

충남도민을 비롯해서 우리나라 국민의 다수는 '내가 주민이다'라는 자각과 권리의식 즉 시민정신(citizenship)을 갖고 있지 못하다는 지적이다. 따라서 많은 학자들이 '시민없음'을 비판하고 있는 실정이다. 이 '시민없음'을 '시민'으로 복원하는 것이 지방자치 본래의 목적이고, 이러한 의미에서 주민의 손에 의해 선출된 지방자치단체장의 중요한 정치적 역할 중의 하나는 시민의 권리의식을 신장시키는 토양을 마련하는 것이라고 판단된다.

이와 같은 문제는 과연 주민이 얼마나 충남도의 의사결정과정에 참여하고 있는가? 주민참여를 형식적으로 보장하고 있고, 그에 따른 제도적 장치도 마련되어 있지만, 민주적 절차에 따른 실질적 권한을 부여하고 있는가? 여전히 비민주적 관행, 즉 수직적 통치의식이 지배적으로 관철되고 있고, 행정의 주요한 의사결정은 소수에 의한 밀실에서 형성되고 있는 것은 아닌가? 이런 점에 대한 의혹과 불신이 시민사회의 성숙과 발전을 가로막는 또 하나의 장애요인으로 등장하고 있다. 즉 권력의 일방적 통로와 의사결정구조에서 시민은 배제되고 있다. 이 배제와 소외의 메카니즘을 어떻게 극복하고 커뮤니케이션 통로를 마련하느냐에 민·관·군 파트너십의 성패가 달려 있다고 해도 과언이 아니다.

그러면 민·관·군 협력 무엇이 문제인가? 1990년대 중반 이후 시민운동이 활성화되면서 정부나 지자체가 시민단체를 보는 시각이 일정한 변화를 보이고 있다. 이러한 인식의 전환은 향후 파트너십 구축에 있어 긍정적 의미를 갖고 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 정부나 지자체는 시민단체를 설득과 포섭의 대상으로 간주하고 있다. 바로 이런 문제가 민·관 사이에 수평적 파트너십을 구축하는데 장애요인으로 나타나고 있다. 즉, 지향하는 사회의 상(image)에 대한 인식의 차이, 이해관계의 차이, 발전을 보는 관점의 차이, 권한과 관행 및 권력의 독점화 현상 극복, 인식의 수평적 전환 등이 이루어지면, 민·관·군 협력의 기반은 자연스럽게 형성될 수 있을 것이다.

그러나 여전히, 민의 문제점과 한계도 적지않다. 시민운동에 참여하는 사람들은 여전히 극소수이고, 나아가 조직의 협소화, 재정의 열악한 문제가 있다. 따라서 관은 움직이는 동선에 대한 파악과 정보가 제한될 수밖에 없다. 따라서 민은 수많은 관의 행정과 현안, 이슈 중에서 가장 중요하다고 판단하는 문제에 대해서만이 비판과 감시를 할 수밖에 없는 현실적 조건에 처해 있다.

그럼에도 불구하고 공익적 차원에서 시민사회단체는 그 동안 지자체와 협력할 부분은 협력



하는 나름대로 대응적 자세를 가져왔다고 평가받을 수 있다. 예를 들면 금강특별법 제정에 환경단체가 지자체와 같이 토론과 합의과정을 거쳐 문제해결에 기여를 했다거나, 용담댐 물 배분에 대한 문제제기를 통해 지역주민의 공공성을 확보하는데 충청남도과 같이 추진한 사례들을 볼 때 필요하다면 언제나 거버넌스 차원에서 그 역할을 수행하고 있다. 이와 같이, 협력거버넌스 구축을 위해서는 우선적으로 협력의 문화내지 협력 기반여건 조성이 필수적이다.

## 2. 협력거버넌스 형성의 중간조직(매개조직)의 마련

협력거버넌스가 형성되기 위해서는 무엇보다도 참여 주체를 연결할 중간조직 내지 매개조직이 필요하다. 서해안 유류유출 사고의 경우 180만명이라는 상상을 초월하는 자원봉사자가 복구활동을 다녀갔으나, 민·관·군 간의 협력거버넌스는 미약하였고 ‘협력없이’ 각자가 복구활동을 펼쳤다는 것을 알 수 있다. 이처럼 민·관·군의 협력거버넌스 체제가 구축되지 못한 근본적인 원인으로는 중간조직 내지 매개조직이 부재하였다는 결론에 도달할 수 있다.

향후 충남의 민·관·군 협력거버넌스가 구축되기 위해서는 계룡시의 민·관·군 정책협의회처럼 각 주체들을 매끄럽게 연결하여 줄 수 있는 중간조직 내지 매개조직 마련이 필수적이다. 이러한 중간조직은 관이나 군이 역할을 수행하게 된다면, 자칫 민이 수동적으로 따라오는 결과를 초래하여 협력거버넌스가 변질될 우려가 농후하다. 따라서 새로운 제3의 협의체를 구성하는 것이 바람직할 것이다.

이번 서해안 유류유출사고의 경우에도 민·관·군이 각자의 역할에는 충실했으나, 서로간에 활발한 협력관계를 유지하지 못한 이유는 바로 제3의 매개조직이 없었기 때문이다. 따라서 재난관리 분야에서 우선적으로 중간조직이 생성되어야 한다.

뿐만 아니라, 민·관·군 협력거버넌스의 중간조직을 중심으로 하여 각 주체별 역할 분담이 효과적으로 이루어져야 할 것이다. 우선, 민간부분은 공공부분에 비해서 다양한 분야에서 제약을 받지 않고 활동할 수 있다는 장점이 있다. 반면에 공공부분은 공익을 우선시해야 한다는 업무의 제약성이 뒤따른다. 따라서 가령 재난관리 분야의 경우 의료서비스와 자원봉사 서비스 등은 민간부분이 담당하게 되고, 재난복구에 각종 장비와 인력은 군이 담당하게 되고, 재정적인 측면과 전반적인 체계는 관이 담당하게 된다면 서로간의 역할 중복을 피할 수 있어 효율적으로 재난관리를 할 수 있게 된다.

이처럼 민·관·군 협력거버넌스 구축의 선행조건이 중간조직의 역할과 함께 각 주체들의 각자 역할에 충실하는 방안이 될 것이다.

각가의 역할에 충실한 협력거버넌스 구축을 위해서는 다음과 같은 사항들이 체계적으로 이루어져야 할 것이 요구된다.

우선, 민과 관 사이에 지향하는 사회의 상에 대한 이견을 좁히고 합의를 형성해내는 논의구조가 필요하다. 지속가능한 발전을 형식적으로 주장하지 말고, 지속가능한 발전이 어떻게 이루어져야 되고, 어떤 방식을 통해 형성될 수 있는지에 대한 공감대를 얻을 수 있는 정책적 협의체나 정례적인 토론회를 통해 양자간의 시각차를 줄일 수 있는 기회를 가져야 한다.

둘째, 공무원에 대한 참여민주주의와 공동체적 의식의 성숙을 위한 교육적 프로그램이 강화되어야 한다. 이를 전제로 공무원들에게 대시민의 공복의 의미를 심화시키고 이를 직접 일선 행정에서 실천할 수 있는 자율성과 권한을 증대시킬 필요가 있다. 자치단체장에게 인사권이 집중되어 있기 때문에 자치단체장의 성향을 쫓느라고 소신과 원칙 있는 행정을 펼치는데 문제가 되고 있다는 시간의 지적을 겸허히 수용할 필요가 있다.

셋째, 정보의 공유와 공평한 분배, 그리고 이에 접근하는 개방성이 필요하며, 아울러 건강한 시민단체에 대한 지원이 필요할 것이다.

## 제2절 상시운영체계 구축 및 적용범위 확대 운영

### 1. 상시 협력거버넌스체계의 구축

서해안 유류유출 복구과정의 협력관계 분석에서 나타난 것과 같이, 재난복구 등의 특수한 상황에서만 민·관·군이 협력체제를 가동하고, 평상시에는 이렇다할 협력거버넌스가 구축되어 있지 못하다는 것을 알 수 있다. 물론 충남 계룡시와 같이 특수한 지역의 경우에는 평상시에 민·관·군 협의회가 있어, 상시 협력거버넌스를 구축하고 있으나, 이 역시 지역적인 한계를 지니고 있다. 이와 같이 특수한 상황에 처했을 때에만 협력거버넌스가 구축될 것이 아니라 평상시에 구축되고, 서로간에 활발한 지식·정보 등의 교환이 이루어져야 각자의 역할을 숙지하여 효과적인 협력관계를 유지할 수 있을 것이다.

나아가 민·관·군 상시 협력체제 구축 안에는 협력거버넌스의 평가시스템 구축과 제도화 추진도 함께 이루어져야 할 것이다. 즉, 상시 협력체제를 만들었다고, 민·관·군 관계가 협력적으로 자동적으로 진행될 것이라고 생각하는 것은 오산이다. 이러한 상시 협력거버넌스 체계를 지속적으로 모니터링하여야만 지속적인 관계가 유지될 수 있다.

따라서, 협력거버넌스 평가시스템을 설계하고, 평가시스템을 운영하여야 한다. 또한, 평가지표 개발 및 평가의 제도화 방안을 마련하여야 지속적인 상시 협력거버넌스 체제가 구축될 수 있을 것이다. 상시 협력거버넌스 체제구축을 위해서는 특히, 민을 협력거버넌스에 합류시키는 것이 중요할 것이다. 우선, 유사한 사업을 하는 지역NGO 중 경험이 많고 역사가 오래된 지역NGO, 리더십을 가장 잘 발휘하는 지역NGO가 주도적인 역할을 하면서 협력·연계에 대한 경험을 축적하는 과정이 필요할 것이다. 다음으로, 지역NGO들은 정보, 프로그램계획, 수행 및 평가과정 등 소프트한 측면에서의 협력·연계와 특정사안에 대한 협력·연계를 시작으로 점차 예산 편성에의 참여 및 시설 공유 등 전반적으로 협력 및 연계의 범위를 확대하고, 그 강도를 단계적으로 심화시켜 나가는 한편 궁극적으로는 지역NGO연합체를 설치하고 운영도 고려해 볼 수 있다. 마지막으로, 지역NGO 연합체에서는 학술세미나, NGO지도자 연수교육, NGO단체 및 NGO지도자 발굴, 자료의 제공, 지역NGO업적에 대한 홍보, 연합체 공동홈페이지 운영, 지역NGO자료센터 운영, 지역NGO공동프로그램 개발, 지역NGO 인력풀(pool) 관리, 지역NGO간 교류 및 협력의 장 제공, 지역NGO의 공동규약 제정 등의 과제도 상정해 볼 수 있을 것이다.

## 2. 다양한 분야에 걸친 협력거버넌스체제 마련

충남의 경우, 계룡시의 민·관·군 정책협의회라든지, 군문화 엑스포, 국방클러스터 조성, 국방과학도시 등의 군 관련 분야에 민·관·군 협력거버넌스가 미약하나마 형성되어 있다. 그러나 대부분 군의 역할이 한정되어 있어서 재난관리 분야에 국한하여 활동하는게 사실이다. 그러나 과거 민군분리시대가 종식되고, 본격적인 민군협력시대를 맞이하며 민·관·군의 협력거버넌스는 특정분야 국한될 것이 아니라 지역발전을 위한 다양한 분야에서 구축되어야 충청남도가 민·관·군 협력거버넌스의 모범지역으로 자리매김될 것이며, 특히 친군(親軍)지역으로서 본격적인 자원통합 및 협력시너지 증대라는 상생·발전의 큰 정책목표를 이루는데 긴

요한 전기를 마련할 수 있다.

그러므로 다양한 분야에서 협력거버넌스를 구축하기 위해서는 다음의 네트워크 성공 원칙을 고려하여야 한다.

첫째, 지역사회의 공동의 이슈·사업을 선택하여야 한다. 네트워크는 참여 기관간의 공동의 이슈나 사업을 설정할 필요가 있다. 따라서 지역사회에서 요구하는 공동의 이슈를 선택하여야 한다. 예를 들면 환경 문제 등이 지역의 공동사업이 될 가능성이 크다. 물론 관련이 없는 기관은 참여시킬 필요가 없다.

둘째, 네트워크 사업의 중심에서 논의하여야 한다. 네트워크를 하게 된 사업의 핵심 과제부터 논의하는데 있어서, 중심이 되는 사업을 먼저 논의하고 이를 실행에 옮기게 되면 주변적인 과제로 확산시켜 나갈 수 있는 것이다.

셋째, 기여할 수 있는 점은 다양하다는 것을 인식하여야 한다. 기관들은 자기 기관의 단점을 충분히 보완하기 위해 네트워크에 참여하는 것이다. 따라서 각각의 기관들이 다른 기관이 가지고 있는 장점과 단점을 이해하고 받아들인다면 문제는 최소화될 수 있다. 예컨대 한 기관은 비용의 많은 부분을 부담할 능력이 있지만, 프로그램 개발 능력을 가지고 있지 못하다면, 다른 기관은 그 반대가 될 수도 있다. 따라서, 양자가 모두가 필요하며, 그들이 지니고 있는 힘과 결점이 바르게 평가되어야 한다.

넷째, 모든 기관의 독자적인 이해관계를 충족할 수 있도록 하여야 한다. 모든 기관들이 네트워크에 참여함으로써 이득이 있다고 생각하게 해야 한다. 따라서 개별 기관의 독자적인 이해관계를 만족시킬 수 있는 방향으로 네트워크 사업이 운영될 수 있어야 한다.

다섯째, 관습적인 이해관계를 이해하고 존중하여야 한다. 지역사회 내에서 각 기관은 고유의 역사와 구조, 가치, 문화, 지도력 등을 가지고 있다. 불필요한 갈등을 회피하기 위해서는 네트워크 기관들이 서로를 이해하고 일정부분 이를 존중할 필요가 있다.

여섯째, 명성을 공평하게 분배하여야 한다. 지역사회에서 네트워크 사업을 통하여 얻을 수 있는 명성이 각 기관에 공평하게 배분되어야 할 것이다. 이같이 지역사회의 인정은 구체적으로 교환되는 가치와 함께 네트워크에 참여하는 중요한 이유가 된다.

일곱째, 가시적인 성과를 획득하여야 한다. 네트워크를 통한 사업이 구체적이고 가시적인 성과를 획득하도록 해야 한다. 이는 각 기관들이 스스로 현실적이고 예측 가능한 결과를 볼 때만 지속적으로 참여를 하게 되는 것이다.

여덟째, 동의할 수 있는 것에 동의하여야 한다. 네트워크는 교환 활동이라고 하였듯이, 따라서 교환 과정에서 합의가 이루어지지 않는 경우는 흔하게 발생한다. 따라서 서로가 공동의 관심사와 동의할 수 있는 네트워크에 초점을 맞추어야 한다. 따라서 모든 것과 관련하여 불일치가 너무 심각할 경우는 네트워크가 와해될 수밖에 없다.

아홉째, 안정적인 협의체를 구성하여야 한다. 어떤 기관이 네트워크 조직에 참여하면서 누구를 그 조직의 임원으로 파견할 것인가 하는 선택은 자신들이 그 연합조직을 얼마나 진지하게 생각하고 있는가를 나타내는 것이다. 조직의 대표를 파견하지 않는다면, 고위 임원이나 직원을 정식 대표로 파견하게 될 것이다.

마지막으로, 현실적인 네트워크 예산을 편성하여야 할 것이다. 네트워크를 통하여 공동사업을 할 경우에는 각 기관의 부담금 등을 통하여 현실적인 네트워크 예산이 편성되어야 한다. 예를 들어 지역문화축제를 개최하고자 할 경우, 여러 기관·단체들이 사업계획을 공동으로 세우면서 실제적인 사업의 전개를 위하여 부담금을 각출하여 운영한다. 이 부담금은 대표기관(혹은 사무국 기관)에서 사업 및 행정운영을 위하여 활용하게 된다.

### 제3절 협력주체간 네트워킹 및 군 역할의 증대

#### 1. 협력주체간 활발한 네트워크 연결

민·관·군 협력거버넌스가 구축되어 활발히 운영되기 위해서는 소프트웨어적 차원에서 협력주체간 활발한 네트워크 연결과 협력 활동이 이루어져야 한다. 그러기 위해서는 다음이 필요하다.

첫째, 협력거버넌스를 구축하기 위해서는 잦은 접촉 빈도와 함께 협력관계를 지속적으로 유지하여야 한다.

둘째, 민·관·군 협력거버넌스 체계 안에서는 상호 간에 규정이 연계되어야 한다.

셋째, 인력 및 장비 교류가 활발히 이루어져야 한다.

넷째, 업무 협조가 양방향 또는 다방향으로 이루어져야 한다.

다섯째, 새로운 민간 참여주체들을 개방적으로 받아 들여야 한다.

여섯째, 참여주체 간에 활발한 정보교류가 이루어져야 한다.

특히, 지역사회자원의 네트워크는 자원을 효율적으로 활용할 수 있고, 지역사회의 경쟁력 향상에 많은 기여를 할 수 있다. 지역사회자원 네트워크는 지역사회의 인적자원과 물적자원을 묶어주는 연결망의 역할을 한다. 지역사회자원 네트워크는 지역사회의 문제, 욕구, 현상 등 환경을 기초로 한다. 지역사회의 모든 조직과 개인은 생산, 교통, 소비, 복지, 교육, 환경 등 생활 전반에 걸쳐서 상호간의 유기적인 관계를 지니고 있다. 조직과 조직, 조직과 개인, 개인과 개인들은 상호작용을 하면서 자신들의 목적달성을 수행해 나간다. 지역사회의 자원을 효율적으로 활용하기 위한 네트워크를 구축한다는 것은 이러한 유기적인 관계를 보다 효과적으로 형성하기 위한 작업이다. 조직과 개인의 자원과 욕구가 어디에 있으며 이들을 어떻게 상호작용하며 활용할 수 있는지를 파악하는 작업이다.

최근에 우리 사회는 네트워크에 대한 논의들을 활발하게 진행하고 있다. 마치 하나의 유행이나 흐름처럼 네트워크의 방법론과 기술들에 대해 이야기하고 있다. 지역사회개발 및 복지 분야에서도 예외는 아니다. 이러한 경향성들은 네트워크의 개념과 필요성에 대해서 당위적으로 전제하고 들어가는 경향이 있는데, 이는 자칫 네트워크가 기존의 우리 사회에 있었던 단체간의 ○○연합이나 ○○협의회, 더 나아가 이보다는 느슨한 조직형태인 ○○연대나 ○○연합 모임 정도로 생각하고 실천하는 오류를 낼 수 있는 것으로 보여진다. 따라서 이 시점에서 네트워크의 필요성에 대해서 다시 한 번 숙고해야 할 것이다.

이처럼, 지역사회자원 네트워크를 형성해야 하는 몇 가지 이유를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 클라이언트의 욕구 및 문제는 다차원적이다. 실업자, 홈리스, 독거 노인, 비행 및 불우한 청소년 등의 문제는 신체적, 정신적, 경제적, 가정적인 여러 차원의 핸디캡을 가지고 있기 때문에 이들의 문제를 해결하고 인간다운 생활을 영위할 수 있도록 하기 위해서는 다차원적, 종합적 접근이 필요하다.

둘째, 자원의 효율적 활용할 수 있다. 지역사회조직과 기관들간의 과열경쟁을 막고, 자원을 서로 공유하는 등의 협력을 통해 자원의 불필요한 중복을 피하고 적합한 곳에 자원을 투입시켜 활동의 효율성을 높일 수 있다.

셋째, 주민참여 및 자치의 실현을 가능하게 해 준다. 지역사회 개발과정이 지역사회 내부에 존재하고 있는 자원에 기초하기 때문에 개발전략이 무엇보다도 우선적으로 주민, 지역사회조직과 기관들의 의제설정 및 문제해결 역량에 집중되는 내부중심 또는 상향식 과정이 된다.

넷째, 사회적 자본의 형성이 가능하게 된다. 지역사회개발은 지역사회의 발전을 위한 주민 상호간의 협동적 노력의 과정이기 때문에 “관계지향적” 특성이라는 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 따라서 지역사회개발에 관련된 자원의 조직화 및 네트워크화 과정에 있어서 지역사회 주민간의, 지역사회조직과 기관들간의 관계를 형성 및 강화하는 것은 사회적 자본을 형성하는 일이다.

다섯째, 지역사회의 경쟁력 향상에 도움이 된다. 지역사회의 경쟁력은 개별조직 스스로의 경쟁력뿐만 아니라 가치창출활동을 지원하는 조직간 협력적 상호작용의 효율성에 의해서도 영향을 받는다. 이것이 협력의 매력이다.

이처럼 그 중요성이 인식되는 지역사회의 협력네트워크는 오늘날 지방의 경쟁력 강화를 위해서 필수적이고, 이러한 협력네트워크 강화를 위해서는 연결망의 강화가 우선적으로 이루어져야 할 것이다.

한편, 국가마다 지역마다 국가내의 지방마다 제 차원에서의 여건들은 다양하다. 위험·안전 거버넌스의 기본적 선결조건으로서, 지방(local) 수준과 지구촌(global) 수준에서 상황맥락적이고(contextualized) 참여적인(participatory) 지식과 의사결정과정을 구축하는 것이 필요하다.

이와같은 맥락에서 충청남도 민·관·군 협력거버넌스 구축과 관련하여 위험·안전거버넌스의 구축을 위한 전략방안을 구상, 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 지역사회 파트너십 강화가 필요하다. 이전까지는 산단 기업들이 중앙정부를 상대로 문제를 상의하고 처방을 내렸으며, 지역사회와의 관계도 중앙정부를 매개로 하여 간접적으로 풀어나가는 방법을 택하였으나, 이러한 과거 관행은 지역사회와의 불필요한 갈등을 증폭시켰다. 향후에는 지역민의 발언에 귀를 기울이고 이들이 제기하는 문제에 적절히 반응하며, 지역민과 함께 문제를 풀어가고, 지역민과의 의사소통을 활발히 해야한다.

둘째, 지속가능성 추구가 강조되어야 한다. 단기적인 전략, 즉 단기적 전망하에서 비용을 줄이기 위한 노력들이 장기적으로 안전사고나 환경문제로 이어지면, 천문학적인 사후 수습비용이 소요된다. 따라서 장기적 관점에서 “지속가능한 발전”의 모델을 수립하는 것이 장기적으로 비용을 줄이면서도, 환경과 안전을 동시에 보장하면서, 경제적 효율성을 극대화 하고, 사회적 책임성을 다하는 첩경이 된다. 그리고 그러한 방법만이 미래세대의 성장동력을 빼앗지 않으면서도 생산성을 극대화할 수 있는 장기적 비전을 가질 수 있게 해 준다.

셋째, 의사소통 능력의 강화가 요구된다. 지역사회내에서 위험·안전거버넌스 구축을 위해

서는 지역사회와의 의사소통을 원활히 하기 위한 조정된 채널을 만들 필요가 있으며, 이는 공동의 문제인식과 가치공유, 소통과 합의형성, 역할분담과 책임공유화로 이어지는 선(善)순환 구조를 이루게 된다.

넷째, 시민참여 및 효능감 강화가 이루어져야 한다. 다양한 사회운동단체와 NGO들의 중요성이 점차 증대되고 있다. 이는 1987년의 민주화 이후에 시민사회 내에 자발적이고 독자적인 역량을 갖춘 시민단체들이 매우 급속하게 성장한 것과 밀접한 연관을 맺고 있다. 따라서 개별 조직단위에서는 이제 더 이상 지역사회와 시민단체를 통한 지역의 민심을 외면할 수 없으며, 오히려 적극적으로 지역의 의견에 귀를 기울이고 이들과 파트너십을 강화해야 하는 상황에 이르게 되었다. 현재 지역에는 많은 시민단체들이 활동하고 있다. 시민단체들의 성격은 그 규모나 인적구성, 그리고 정치적 성향 등에서 매우 다양하나, 크게 보면 전통적인 관변단체의 성격을 가진 집단과 지역에 뿌리를 내린 종합적인 시민단체, 그리고 보다 근본주의적인 환경정책을 내세우는 환경단체 등으로 구별할 수 있는 만큼, 이들과의 적절한 관계설정이 중요하다.

## 2. 바람직한 협력거버넌스 구축을 위한 군 역할의 증대

충남지역 민·관·군 협력거버넌스의 경우 군사 분야 및 재난관리 분야에 국한되다 보니 마찬가지로 군의 역할도 군사와 재난관리분야에 한정되어 있다는 구조적인 문제를 재확인할 수 있었다. 이에 따라 관련분야에서 군의 역할 증대가 이루어져야 한다. 특히, 충남의 경우에는 계룡시와 논산시 등을 비롯하여 군의 비중이 결코 적지 않은 다음과 같이 군 역할 증대가 요구된다.

첫째, 민·관·군 재난협력 공조시스템 구축이 요구된다. 지난 2005년 5월 19일 국방부는 국가안전보장회의(NSC)와 행정자치부 등 정부 8개 부처, 육·해·공군 재난관리 관계관이 참석한 가운데 국방부 군수관리관 주관으로 전군 재난대책 관계관회의를 갖고 재난대비태세 강화 방안을 논의한 바 있으며(국방부 보도자료, 2005. 5. 23), 이와 함께 국방부는 「국방백서」에 재난관리와 국가기반체계 보호분야를 국가위기관리의 핵심분야로 상정하여 이를 군의 '기본임무화'한다는 내용을 명시한 바 있다. 이에 따라 국방 재난대비태세 강화되고, 각군에 재난관리 전담조직이 신설되었으며, 관련 교육과정도 개설되었다. 즉, 국방 재난 대비태세가 강화를 위해 육군본부에 실무 전담과(課)가, 해·공군본부에 전담팀이 신설되는 등 전담조직과 인력이



대폭 보장되었으며, 또한 각군 장교와 부사관의 초급간부 양성·보수 교육 과정에 재난관리 과목이 개설되어 운영되고 있다.

이와 같이 국방부는 국가적 재난사태에 적극적으로 대응하기 위해 이미 국방부 본부에 재난 관리과를 신설한 데 이어 또한, 각군본부의 재난관리 전담조직 편성 및 인력보강과 함께 현재 보유물량이 부족한 재난구조장비와 방재물자를 확보할 수 있도록 2007년에서 2011년까지 중기계획에 이를 반영하고 있다.

특히 각급부대의 지휘관·장병들의 재난관리 인식을 제고시키고 전문 재난구조요원을 양성하기 위해 군 재난관리 종합교육계획을 마련, 시행하고 있다. 그 일환으로 각군의 탐색·재난구조부대 요원의 대외 위탁교육을 확대하고 전문교관을 양성해 담당부대의 전문성을 높이는 동시에 이들 전문교관은 일반 재난 구조부대의 교육을 지원하게 된다.

구조부대의 훈련도 대형화재와 고립시 주민구조, 폭발·붕괴·화생방사고, 열차·항공기 등 대형 교통사고 등 유형별로 나누어 기본·개인·팀·종합훈련 등으로 실시하여 임무수행 능력을 향상하게 된다.

또한 일반 초급간부와 군수실무자에 대한 교육과목과 전문과정도 신설하며, 각군 각급학교의 초급간부 양성·보수과정에 재난관리 과목을 신설, 재난관리 업무의 기본 소양은 물론 중대급 이하 제대의 재난관리 업무에 대한 이해를 높일 계획이다. 특히 군단급 이상 제대의 재난관리를 담당하는 중·소령급의 업무 실무자에 대해 재난관리 전문과정 교육을 실시, 재난관리 계획·집행·평가를 위한 전문 지식을 구비하도록 하고, 사단급 이하 부대에서 근무하는 군수실무자들에 대해서는 직무보수과정 중 재난관리 교육시간을 확대한다는 방침이다. 현재 국방부에는 전력자원관리실 내의 군수관리관 소속으로 「재난관리지원과」를 두고 있다.

재난발생 상황을 극복하기 위해 정부에서는 구조, 구호 등의 재난대응조치를 취하게 된다. 재난으로 곤란해진 주민생활의 회복을 위해서는 신속한 구조 및 구호 등의 종합 대응이 요구된다. 이 때 신속성이라는 재난관리의 요구에 효율적으로 부응할 수 있는 조직이 바로 평시대 비태세와 비상시태세를 갖춘 군과 연관성이 있다고 할 것이다(비상기획위원회, 2007).

둘째, 학·군 제휴·교류협력 및 민·관·군 겸용기술의 고도화가 되어야 할 것이 요구된다. 근간 대전·충청권에서는 충남대 평화안보대학원 개설, 대전대 군사학과 신설, 한남대 국방전략대학원 개설을 비롯하여, 한남대 한국어학당~미국 국방부 산하 외국어 교육기관(DLI; Defense Language Institute Foreign Language Center)의 한국어 위탁교육기관 선정(2005. 11.

25), 국방부~경기도간 軍인적자원개발 종합계획 일환으로 장병 어학능력 향상을 위한 영어마을지원 협약체결(2005. 11. 28), 충남대~육군종합군수학교간 상호협력 협약체결(2006. 3. 30) 등을 통해 학·군간 제휴 및 교류협력의 활성화 추진은 물론, 이는 민·군협력의 바람직한 대안으로 크게 기대되고 있다.

그러나 실제로는 전국적으로 전군(全軍 ; 육·해·공·해병대·여군 등)과 각 대학(전문대학 포함) 및 대학원 또는 연구소와 학술교류협력을 체결하여 군 인적자원개발은 물론, 학문적 차원에서 민·군협력 거버넌스체제가 계속하여 공고화되고 있음을 볼 수 있다. 또한, 앞으로 학·군제휴 민·군협력 거버넌스는 전문대학의 특수학과는 물론, 4년제 대학 및 대학원과정에도 점차 확대 및 내실있게 운영될 것으로 기대된다.

아울러 국방과학연구소(ADD)가 위치한 대덕연구개발 특구 및 지역대학, 연구소들과 연계하여 민·군기술협력 클러스터를 형성하는 것이 민·군점용기술개발 촉진 및 고도화를 위한 첨경이 될 수 있다.

그리고, 지역혁신체제(RIS) 관련 민·군점용기술개발의 활성화가 필요하다. 지난 2006년 4월 5일, 한남대학교 민·군점용보안공학연구센터(SERC: Security Research Center)는 지역혁신연구센터(Regional Innovation Center)로 전환됨에 따라 2013년까지 7년간 산업자원부 7억원, 대전시 2억원 등 매년 9억원씩 총 60억 상당의 지원금을 받게 된 바 있다.

어떻든, 현재 한국군은 여러 가지 안보환경의 제약 속에 인력집약형의 군 구조를 유지하고 있다. 앞으로 안보환경이 변화되면 현재의 군 구조가 상당히 빠른 속도로 변화할 수 있다는 점을 고려할 때, 향후 군 발전을 선도할 전문인력의 양성과 관리는 한국군의 사활적 이익이 달린 중대한 문제가 된다는 주장에 귀기울일 필요가 있다.

따라서 충청남도의 민·관·군 협력거버넌스 구축을 위해서는 지역 주민, 시민단체는 물론 행정기관과 군당국간에 사전 협의조정 메카니즘 형성(MOU체결 및 협의체 구성 등)을 포함하여 정기적인 현안협의 및 협력사안 조정모임을 개최하고, 실질적인 역할분담과 책임공유를 통해서 구체적인 '협력성과'(cooperative outcomes)를 산출해 낼 수 있어야 할 것이다.

## 제5장 결 론

### 1. 연구결과의 요약과 정책적 함의

본 연구는 충남 서해안지역 유류유출사고 사례에서 나타난 민·관·군 협력거버넌스에 관한 실태분석을 통해 다음과 같은 연구 목적을 달성하고자 하였다.

첫째, 재난관리 분야 뿐만 아니라 충남도정 전반에 걸친 민·관·군 협력문화 확산을 위한 구체적인 충남 민·관·군 협력거버넌스 모델 구축을 위한 기반여건을 제시하고자 하였다.

둘째, 민·관·군 협력거버넌스 구축을 위한 필수요소인 중간조직 내지 매개조직을 구체적으로 정립하여 향후 충남의 협력거버넌스 형성에 도움이 되고자 하였다.

셋째, 계룡시·논산시 사례 또는 서해안 유류유출사고 복구사례 등 특정한 분야에 국한되지 않고 협력거버넌스의 평시체계 구축 내지는 충남도정 전반에 걸친 협력거버넌스 구축을 위한 방안을 마련하고자 하였다.

넷째, 충남도만의 창의적이고 차별화된 민·관·군 협력거버넌스 체계 구축을 위한 기관간 협력 네트워크 강화를 위한 전략을 제시하고자 하였다.

이를 토대로 수행된 본 연구의 주요 내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 민·관·군 협력거버넌스에 관한 예비적 검토를 통한 분석의 틀을 정립하였다.

둘째, 충남지역 특히 서해안 유류유출 사고지역을 중심으로 재난복구 과정에서 나타난 민·관·군 협력관계를 분석하였다.

셋째, 충남의 민·관·군 협력관계 실태분석을 통한 협력거버넌스의 문제점을 도출하여, 바람직한 협력거버넌스 구축방안을 제시하였다.

분석결과, 서해안 지역의 협력기반 형성을 위한 여건 조사결과 가족간의 관계, 이웃집과의 관계, 이웃마을과의 관계가 안 좋아졌다는데 주목할 필요가 있다. 이를 다시 말하면 협력거버넌스 형성을 위해 기본이 되는 협력기반 내지 협력문화가 충남 서해안 지역을 중심으로 더욱 열악해 졌다는 사실이다. 따라서 향후 협력기반 여건개선에 상당한 노력을 기울여야 할 것이

요구된다.

다음으로 서해안 유류유출 사고 복구과정에서 나타난 민·관·군 협력거버넌스 실태 분석 결과, 군의 역할이 상당히 크다는 사실을 알 수 있었다. 그러나, 현재 충남지역의 경우 협력거버넌스 형성을 위한 협력기반 여건이 부족하고, 협력거버넌스 형성의 중간조직(매개조직)이 부재한 상태이며, 상시 협력거버넌스체제가 가동되지 않고 있다는 근본적인 문제점이 있다. 또한, 협력거버넌스체제가 특정분야에 한정되어 있으며, 관계주체간 활발한 네트워크 연결이 부족하고, 군의 역할의 한계라는 근본적인 문제가 있었다.

그러므로 향후 효과적인 충남 민·관·군 협력거버넌스 구축을 위해서는 다음과 같은 과제를 설정, 추진할 필요가 있다.

첫째, 협력거버넌스 형성을 위한 협력기반 여건 조성이 우선적으로 마련되어야 한다.

둘째, 협력거버넌스 형성의 중간조직(매개조직)이 마련되어 거버넌스 참여 주체 기관간 원활한 관계를 지속적으로 유지시켜 주어야 한다.

셋째, 특정한 시기에는 가동되는 것이 아닌 평상시에 협력거버넌스체제가 구축되어 가동되어야 한다.

넷째, 충남의 경우 재난관리라든지 일부 군부대 지역을 대상으로 하여 형성된 협력관계가 충남도정 전분야에 걸쳐서 다양하게 마련되어야 할 것이다.

다섯째, 협력거버넌스 주체간 활발한 네트워크 연계가 이루어져야 한다.

여섯째, 바람직한 협력거버넌스 구축을 위한 군 역할이 증대되어야 할 것이며, 특히, 민방위대 및 의용소방대를 적극 활용하는 방안을 검토해 볼 필요성이 크다.

일곱째, 특히 민·관·군 협력거버넌스 구축을 위한 각각의 역할을 분담하여 효율적으로 운영되어야 할 것이다.

마지막으로 민·관·군 협력거버넌스 평가시스템을 구축하여 지속적으로 모니터링하여 협력거버넌스를 제도화시켜야 할 것이 요구된다.

## 2. 연구의 한계와 향후과제

본 연구는 충남 서해안지역 유류유출사고 사례에서 나타난 민·관·군 협력거버넌스의 분석을 통해 재난관리 분야 뿐만 아니라 충남도정 전반에 걸친 민·관·군 협력문화 확산을 위

한 구체적인 충남 민·관·군 협력거버넌스 모델 구축을 시도하고자 하였다. 그러나, 서해안 유류유출사고 분석과정에서 나타났듯이 재난관리 분야에서 아직까지 충남지역의 민·관·군 협력거버넌스 체계가 미비하여 이렇다 할 뚜렷한, 단일의 모델 구축 방안을 제시하지 못하였다는 것이 연구의 한계로 남는다. 또한, 재난관리 분야뿐만 아니라 일반도정 분야 전반에 걸친 민·관·군 협력거버넌스 분석을 별도로 시도하지 못해 일반화의 어려움이 따른다.

그러므로 앞으로 충남도 차원의 민·관·군 협력거버넌스체계 모델 구축을 위해서는 국방 분야 및 재난관리 분야 뿐만아니라 도정 전반에 걸친 민·관·군 협력관계 분석이 시급히 필요하다라는 사실이 향후과제로 남는다.

다만, 본 연구가 효과적인 충남 민·관·군 협력거버넌스 모델 구축에 일정부분 기여하기 위해서는 우선, 협력을 위한 기본여건 즉, 상생·협력의 문화 정착을 우선적으로 추진하여야 할 것이다. 그 다음으로, 협력거버넌스 체계의 중간매개 조직의 역할을 전담할 적절한 기관이 충남도 차원에서 필요하고, 또한 특정시기가 아닌 평시 협력체계를 구축하기 위한 협의체 등이 구성·운영되어야 할 것이며, 이는 예컨대 「상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼」과 같은 조직이 그러한 역할을 맡는 것도 적절한 방법이 될 수 있다. 마지막으로 특정 분야가 아닌 도정 전반에 걸쳐 협력거버넌스가 구축되기 위해서는 국방 및 재난관리 분야뿐만 아니라 무엇보다도 군 역할의 증대가 절실히 요구된다. 이러한 몇몇 선행과제들이 해결되어야 보다 효과적인 충남도의 민·관·군 협력거버넌스 모델 구축이 가능할 것으로 사료된다.

따라서, 본 연구의 수행과 관련하여 본 연구를 바탕으로 하여 재난관리 분야를 기반으로 한다면, 향후 효과적인 충청남도 민·관·군 협력거버넌스 구축을 위해서는 충남도정 차원에서 다음과 같은 사항들이 역동적으로 추진되어야 할 것이 요구된다.

첫째, 협력거버넌스 형성을 위한 협력기반 여건 조성을 위해 특히, 서해안 유류유출 피해지역을 대상으로 하여 지역공동체 붕괴, 주민간의 불신, 주민간의 갈등 문제 등을 우선적으로 해결하는 것이 필요하다. 즉, 협력거버넌스를 위해서는 협력의 문화가 바탕이 되어야 하는데, 지난 서해안 유류유출 사고로 인하여 과거의 협력 문화가 크게 퇴색되고 있다. 따라서 「상생협력 갈등관리 플러스충남 정책포럼」 등의 협의체 조직을 중심으로 하여 협력거버넌스 형성을 위한 기반 여건을 조성하는 것이 우선적으로 필요할 것이다.

둘째, 민·관·군 협력거버넌스가 형성되기 위해서는 중간조직 내지 매개조직이 마련되어야 한다. 특히 충남도 차원의 민·관·군 정책협의체를 구성하여 운영하는 것이 필요할 것이

다. 우선적으로는 예컨대 ‘충남 재난관리 민·관·군 정책협의체’를 출발점으로 하여 충청도 정 전분야 걸친 민·관·군 협의체 마련과 실효성 있는 운영이 필요하다.

셋째, 특정한 시기, 특정한 분야에 한정된 것이 아닌 평상시에 협력거버넌스체계 구축을 위해서는 충청도의 민·관·군 협의체에 대한 지속적인 관심과 지원 및 관리가 필수적이며, 이를 위한 연구개발 및 교육훈련 등 일련의 학습체제 구축이 필요하다.

넷째, 무엇보다도 군 역할이 증대되어야 할 것이 요구된다. 그러기 위해서는 행정기관과 군 당국 간, 그리고 각종 군 관련 기관·단체들과의 활발한 지식·정보 교류활동이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

마지막으로, 충청도 차원의 민·관·군 협력거버넌스 평가시스템을 구축하여 체계적으로 모니터링하여 협력거버넌스를 단계적으로 제도화시켜야 할 것이 요구된다.

# 참고문헌

## 1. 국내문헌

- 곽진영 (2001), “거버넌스와 정당, NGO : 정당, NGO의 자율성 확보를 중심으로,” 한국정치학회 2001년 하계학술회의 발표논문집.
- \_\_\_\_\_ (2001), “거버넌스와 정당, NGO,” 한국정치학회 하계학술대회 발표논문집.
- 국방부 (2004), 「새로운 국방 패러다임과 추진과제」.
- 길병욱 (2007), “국방특구 지정을 위한 지역혁신체제 구축방안,” 「국방산업 육성과 지자체의 비전」, 충남대학교 국방연구소 개소기념 학술심포지엄 주제발표논문(3. 28).
- \_\_\_\_\_ (2008), “국가위기관리의 이론과 범위: 개념과 적용,” 「공공행정연구」, 제9권 2호, 한국 공공행정학회.
- 김광웅 (2000), “협력체제(Partnetship)와 효과적인 국정운영,” 박재창 편, 「정부와 NGO」, 서울 : 법문사.
- 김동훈 (1994), “민·관·군의 협조체제 활성화방안,” 한국정책학회·충남대학교 행정대학원 공동개최, 민·관·군·학 세미나 주제발표논문(11. 3).
- 김석준 외 (2000), 「거버넌스의 이해」, 서울 : 대영문화사.
- \_\_\_\_\_ (2000), 「뉴거버넌스 연구」, 서울 : 대영문화사.
- 김성조 (1999), “건전한 민·군관계 재정립 방향,” 「군사논단」, 제8호, 한국군사학회.
- \_\_\_\_\_ (1999), “건전한 민·군관계 재정립 방향,” 「한국군사」, 제8호, 한국군사학회.
- 김영래 (1999), “비정부조직(NGO)과 국가와의 상호작용 연구: 협력과 갈등,” 「국제정치논총」, 제39권 3호.
- 김영래·김혁래 (2002), “한국 NGO의 공공재 추구행위와 민주화,” 「한국과 국제정치」, 제18권 1호.
- 김종범 (2003), “지방자치제하에서 민·군협력의 과제와 전망,” 2003년도 제4차 특별기획 학술 세미나, 한국정책학회, 2003.

- 남정대 (1995), “민·군관계 개선방안에 관한 연구,” 고려대학교 대학원 석사학위 논문.
- 남주홍 (1986), 「민·군관계의 현대적 분석」, 연구기획보고서, 서울: 국방대학원.
- 목진휴 (1994), “민·군관계의 허와 실: 국민의 군에 대한 인식을 중심으로,” 한국정책학회·충남대학교 행정대학원 공동개최, 민·관·군·학 세미나 주제발표논문(11. 3).
- 문순홍·정규호 (2000), “거버넌스와 젠더,” *Post-IMF Governance*, 한국정치학회 하계학술대회 논문집.
- 문인수·이종열 (2003), “거버넌스 패러다임으로서 파트너십 전략의 활용방안,” 한국지방자치학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 문태식 (1989), “한국 민·군관계의 전개와 발전방향에 관한 연구,” 성균관대학교 대학원 박사학위논문.
- 박덕근 외 (2006), “재난관리체계에서의 군의 역할,” 「지방자치단체의 재난관리 효율화와 국가재난관리 역량 강화」, 제3차 위기관리 이론과 실천(CEM-TP) 학술회의, 충북대학교 행정대학원(4. 21).
- 박희봉 (2001), “사회자본과 거버넌스에 대한 정부와 시민사회의 역할,” 한국정치학회 추계학술대회 발표논문집.
- 서울시정개발연구원 (2001), 「서울시정의 로컬거버넌스 도입전략」, 정책토론회(11. 28).
- 서창록·이연호·곽진영 (2001), “거버넌스의 개념과 쟁점에 관한 소고,” 한국정치학회 추계학술대회 발표논문집.
- 서태성 (2002), “지역발전과 주민참여형 거버넌스체제 구축방안,” 「국토」, 국토연구원.
- 손동운 (2004), “지역사회의 발전적 민·군관계 개선방안” 카톨릭대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 신정현 (1996), 「선진국방의 비전과 과제」, 서울: 나남출판.
- 안성호 (2003), “지방자치시대 민·군관계의 전망과 과제,” 2003년도 제4차 특별기획 학술세미나, 한국정책학회.
- 양병기 (1997), “한국 민·군관계의 역사적 전개와 교훈,” 「국제정치논총」, 제37권 2호, 한국국제정치학회.
- 양병기 (1998), “한국군의 사명과 민·군관계,” 「군사논단」, 제14호, 한국군사학회, 봄·여름호.
- 양병기·하연섭 (2003), “국내외의 민·군관계의 사례 및 협력의 필요성,” 2003년도 제4차 특별기획 학술세미나, 한국정책학회.



- 엄홍철 (1994), “민·관·군·학 협조체제 활성화와 국가경쟁력 제고방안,” 한국정책학회·충남대학교 행정대학원 공동개최, 민·관·군·학 세미나 주제발표논문(11. 3).
- 이명석 (2000), “거버넌스의 개념화: ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스,” 2000년도 한국지방정부학회 학술대회 발표논문.
- 이종원 (2001), “지방정부 형성 및 운영이론으로서의 지방거버넌스론 : 사회적 사이버네틱 이론과 구성주의적 설명,” 2001년도 한국정치학회 추계학술대회 발표논문.
- 장지량 (2002), “국가안보와 민·군관계,” 「군사논단」, 제30호, 한국군사학회.
- 전대성 (1997), “지방행정의 새로운 접근방법: 통치양식이론을 중심으로,” 「한국행정학회 동계 학술대회 발표논문집」.
- 전병용 (1994), “한국의 민·군관계 발전방향,” 「군사논단」, 창간호, 한국군사평론가협회.
- 정무권 (2001), “정부와 NGO의 관계: 개념화의 문제와 이론적 쟁점,” 「사회과학 논평」, 제21권.
- 정용덕 외 (1998), 「미래의 국정관리」, 서울: 법문사.
- 조영갑 (2001), “변환기의 한국 민·군관계와 국가안보,” 「군사논단」, 제28호, 한국군사학회.
- 주성수 (2001), “거버넌스 시대의 정부와 NGO,” 한국NGO학회 추계콜로키움 발표논문집.
- 차미숙 (2002), “지역거버넌스와 영국의 지역계획수립 실제,” 「국토」, 국토연구원.
- 최병대·강황선 (2001), 「서울시정의 로컬거버넌스 도입방안」, 서울시정개발연구원.
- 최병순 (1994), “대학과 관의 협조체제 활성화방안,” 한국정책학회·충남대학교 행정대학원 공동개최, 민·관·군·학 세미나 발표논문(11. 3).
- 최병학 (2003), 「계룡시 승격 추진관련 로컬거버넌스 구축방안 연구」, 충남발전연구원.
- \_\_\_\_\_ (2004), “한반도 평화통일과 충청권 안보정책 거버넌스 구축방안,” 대전평화통일포럼 주최 「한반도 평화통일을 향한 충청권의 역할: 안보정책 거버넌스와 북한이탈주민 대책」, 주제발표논문(11. 19).
- \_\_\_\_\_ (2005), “미국과 캐나다의 국방도시,” 「열린충남」, 제32호, 충남발전연구원.
- \_\_\_\_\_ (2006), “전원·문화·국방의 모범도시: 계룡시,” 「열린충남」, 제34호.
- \_\_\_\_\_ (2007), “지역특화의 국방과학기술 경쟁력 강화방안,” 「국방산업 육성과 지자체의 비전」, 충남대학교 국방연구소 개소기념 학술심포지엄 주제발표논문(3. 28).
- \_\_\_\_\_ (2008), “재난에 강한 안전한 충남 만들기,” 「도~시·군 재난관리 관계관 혁신 워크숍」, 주제발표논문, 충청남도.

- 최병학 (2008), “충남도민의 위험인식도 조사분석,” 「공공행정연구」, 제9권 2호, 한국공공행정학회.
- \_\_\_\_ (2008), “동북아 위기관리 협력거버넌스 구축방안” 「상생·협력을 향한 동북아 글로벌 거버넌스 구축」, 제2회 국제학술대회 발표논문, 한국공공행정학회·중국상해사회과학원 공동주최.
- 최병학 외 (2008), “서해안 유류유출사고 1년 갈등과 상생의 현장르포”, 「정책포커스」, 제3호, 충남발전연구원 부설 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼.
- 최병학·백운성 (2007), “육군종합행정학교 및 학생중앙군사학교 유치에 따른 경제적 파급효과 분석,” 충남발전연구원 현안연구과제.
- 최영출 (2002), “거버넌스 이론과 지역발전전략,” 「국토」, 10월호, 국토연구원.
- 최이조 (2006), “국방과학기술 발전을 위한 민·군협력 거버넌스 구축방안,” 2006년 과학문화 지원사업 정책세미나 주제발표논문, 한국과학문화재단·정책거버넌스 네트워크 공동주최.
- 한용원 (1999), “선진국의 민·군관계 변화 추이와 함의,” 국방안보학술회의, 21세기 국방 개혁의 방향과 과제.
- 홍민혁 (2005), “미국의 민·군관계와 군사제도 발전과정,” 「군사논단」, 제41호, 한국군사학회.
- Kim Young-Woong·Cha Mi-Sook (2001), “Public Dispute Resolution in Korea,” *KRIHS Special Reports*, No.1, Korea Research Institute for Human Settlements.
- Michael Harbottle (허남성 역) (1996), 「군의 새로운 역할」, 국방대학원 안보문제연구소 안보 정책자료시리즈 96-2, 제133호.

## 2. 국외문헌

- Andrew, G. & M. Goldsmith (1998), “From Local Government to Local Governance-and Beyond?,” *International Political Science Review*, 19(2).
- Ellwood, J. (2000), “Prospect for the Study of the Governance of Public Organizations and Policies,” in C. Heinrich and L. Lynn, Jr. (eds.), *Governance and Performance: New Perspectives*, Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Kickert, W. (1997), “Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American ‘Managerialism’,” *Public Administration Review*. 75.

- Lynn, Jr. L. C. Heinrich & C. Hill (2001), *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*, Washington. D.C.: Georgetown University Press.
- Osborne, D. & T. Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Plume.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution o Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, G. (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence: University Press of Kansas.
- (2000), "Globalization, Institutions, Governance," in G. Peters and D. Savoie (eds.), *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*, 29-57. London: McGill-Queen's University Press.
- Pierre, J. (1999), "Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics," *Urban Affairs Review*, 34(3).
- (2000), *Debating Governance*, Oxford University Press.
- Rhodes, R. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexity and Accountability*, Bristol, P.A.: Open University Press.
- Stoker, G. (1998), "Governance as Theory: Five Proposition," *International Social Science Journal*, 50(1).

## 부 록

### 충남남도 민·관·군 협력체제 추진성과

#### 1. 계룡 국방도시 건설

당초 계룡시는 14년 동안 이 지역의 염원이었던 시승격과 함께 자치시정을 이끌어갈 시장과 시의원 선출하여 지방자치시대를 활짝 연 역사적인 해이다. 지난 해 11월 1일 취임한 초대 계룡시장은 취임 후 어려운 여건 속에서도 3만여 시민들의 적극적인 성원에 힘입어 각 분야에서 많은 어려움 속에서도 나름대로 괄목할 만한 성과를 거두었다.

또한 농촌지역을 포함한 초미니 도시임에도 연평균 5% 이상의 인구가 꾸준히 증가하여, 3만 1천명을 넘어서며 신도시의 규모를 갖추고 급성장에 한발 다가서고 있다. 충청남도 계룡출장소의 계룡시 승격으로 전국에 연간 5,200억원의 생산유발효과 등이 있다는 조사결과도 나온 바 있다.

무엇보다도 계룡시와 계룡대간 민군협력의 차원에서 볼 때, 민군친선 정책협의기능의 활성화를 꼽을 수 있다. 민군간 정책협회는 상호존중을 기반으로 이루어지는 것이 바람직하며, 근간 계룡시 승격과 관련한 민·관·군 정책협의의 일련의 과정을 살펴볼 필요가 있다.

계룡시 승격과 함께 계룡대 주변 개발의 필요성 및 협력방향을 주요한 의제로 삼고, “계룡대는 지방자치의 중요한 축이며, 지역사회의 공동체”라는 기본전제로부터 자치시대에 걸맞는 동반자적 관계가 되어야 하며, 시발전을 위해 무엇을 해 줄 것인가 고민해야 하며, 유흥지를 개발하여 시민의 휴식공간을 제공해야 한다는 점에서, 민·관·군 3각주체의 입장에서 본 필요성은 다음과 같이 설명된다.

民은 軍에 대한 이해와 친밀감 조성으로 상호신뢰·유대강화를, 군은 시민에 대한 친군화(親軍化)사업에 기여 및 군의 친근한 이미지 제고를, 그리고 관은 새로운 지역자원 확보 및 관광문화 진흥 및 활성화 계기의 마련이다.

이러한 「계룡시정책협의회」는 30명 이내로 구성하되 위원장은 계룡시장, 부위원장은 계룡대근무지원단장, 위원은 민간사회부분에서는 계룡시발전협의회장 등(4명), 官에서는 부시장 및 실과소장(12명), 시의회의원(3명), 군·사회부분에서는 계룡대근무지원단 관련간부(계근단

장 지정 9명)으로 하며, 운영시기는 매분기 1회 정례화(주요사안 발생시 수시운영)하며, 운영 방법은 계룡대 개발·운영 등에 관한 주요사안의 발생시에 계룡대근무지원단장과 수시 협의·운영하며, 주요 협의사항으로는 시정 주요정책 수립 및 장·단기 발전계획(도시계획)수립, 재난·재해 통제 및 상호지원, 새로운 정책건의 및 행정개선, 환경보전과 환경기초시설의 설치, 광역 상하수도 관련사항 및 도로·교통여건 개선 등 확충, 질서유지 및 방법활동, 교육·문화시설 확보, 계룡시민의 계룡대 시설개방 이용 및 설치 관련 사항, 계룡시 및 계룡대 주요행사 상호간 지원사항, 군인 및 군인가족의 문화·체육·복지에 관한 사항 등이다.

다음은 민군친선의 지역공동체 조성이다. 2004년 3월 6일, 계룡시는 군인가족의 삶의 질 향상과 일체감 조성에 발벗고 나섰다. 이는 지난 2월 27일 시청 대회의실에서 계룡대 군인가족 70여명이 한자리에 모여 「군인가족생활개선회」라는 조직을 결성한 것에서 비롯된다.

일반적으로 “생활개선회”가 주로 농촌여성이 주축이 되어 구성된 농촌계몽운동을 위한 조직체라면, 이번 「군인가족생활개선회」는 계룡시 승격을 계기로 계룡대 지역사회에 대한 공동체 의식을 심어주기 위한 모임이라는 특징을 갖고 있다. 현재 계룡지역은 3군본부가 위치해 있어 군인가족이 인구의 절반 가량을 차지하고 있으나, 근무지 이동으로 인한 잦은 전출입 등으로 타지역에 비해 주민들의 소속감이나 정주의식이 부족한 것이 부인할 수 없는 현실이다.

이에 따라 계룡에서는 생활의 과학화를 통한 군인가족의 삶의 질 향상은 물론 정주의식과 지역사회에 보다 깊숙이 몸담아 애향심을 높이기 위해 군인가족을 중심으로 생활개선회를 조직한 것이다. 특히 계룡시는 「군인가족생활개선회」 조직을 계기로 농산물 직거래, 농촌체험 등 토착 여성농업인으로 구성된 기존의 생활개선회와 군인가족간의 폭넓은 교류를 갖고 지역에 대한 이해와 주민간 일체감을 증진시켜 나갈 계획을 추진하였다.

농업기술센터의 농촌생활지도 전문인력과 노하우를 활용하여 전통음식 담그기, 생활원예, 전통문화교육 등 다양한 프로그램을 마련하여 군인가족의 삶의 질 향상을 지속적으로 도모해 나갈 방침이다. 이에 군인가족 생활개선회 회원들은 조직의 활동을 통해 계룡시정에 대한 적극적인 참여와 지역사회에 대한 봉사의 기회를 꾸준히 확대해 나갈 수 있다는 긍정적인 반응을 보이고 있다.

군인가족들이 계룡대지역에서 생활하는 동안은 계룡시민인 것이며, 이는 또 다른 의미에서 보면 ‘민군공동체’(civil-military community)라 할 수 있고, 이와 같은 프로젝트는 “자치행정과 국방행정의 만남”이라는 차원에서, 국민적 안보학습의 場으로 특화될 수 있으며, 이러한

노력이 실효성을 얻을 것으로 기대된다.

또한 국방부는 금년 2월 2일 작전환경 변화와 주민편의 등을 위해 군사작전에 지장이 없는 군사시설보호구역 중 전국 8개 시·도 460개 지역 8,332만평에 대해 해제 또는 관리요건을 완화하기로 조치함에 따라 충남지역은 육·해·공 3군본부가 위치한 계룡시 부남리와 엄사리를 비롯하여 여러 곳의 군사시설보호구역 해제지역에 포함되었다. 군사시설보호구역에서 해제된 지역의 경우 행정기관의 허가만 받으면 군 당국의 승인 없이도 자유롭게 건축행위를 할 수 있게 된다.

특히, 민군화합을 위한 계룡축제 개최와 함께 오는 세계 軍문화엑스포 개최는 계룡시가 세계적인 국방모범도시를 지향하기 위한 실천적 노력으로 평가되고 있다. 금년 10월 1~3일간 개최된 “제1회 계룡축제” 개최를 위해 기본준비안을 마련하여 계룡대와의 긴밀한 실무협의 등을 통해 현재는 행사준비체제로 돌입한 상태이며, 그동안 수차례 계룡시와 계룡대간의 정책 실무협의회를 개최했다.

또한 계룡시군문화선양위원회 및 계룡축제선양위원회를 구성하고, 민·관·군정책협의회 개최, 3군본부 방문 등을 통해 계룡대와 공감대를 형성함은 물론, 도지사와 계룡대 3군 참모총장과의 간담회를 개최하여 축제개최의 당위성을 설명하고 긴밀한 유대관계를 구축하는데 주력하였다.

특히, 지난 3월 “100년만의 폭설”로 인해 막대한 피해를 입은 계룡시 곳곳에서 군장병들이 긴급 복구작업에 임하였으며, 이로써 포괄적 의미에 있어서 “재난관리 民軍 공조체제”를 더욱 공고히 하는 소중한 계기가 되었다.

계룡시가 무한히 발전할 수 있는 훌륭한 잠재력을 가진 도시의 모습은 시민중심의 전원·문화·국방모범도시의 건설이다. 이에 따라 민선자치 계룡시는 3군의 지휘부가 위치한 계룡대를 지원하고 뒷받침할 수 있어야 한다는 당위성을 바탕으로 각종 국방기관을 유치하는데 중점을 두고 있으며, 최근에는 인근 논산시의 연무대와 대전시의 자운대 및 국방과학연구소 등을 ‘벨트화’하여 장차 국방특구로 발전시키려는 장기구상도 착실히 마련해 가고 있다(대전일보, 2004년 11월 1일자).

민·관·군 협력거버넌스의 모범사례인 계룡시 정책협의회의 활동을 보면, 다음과 같다.

<표 부록-1> 계룡시 민·관·군 정책협의회

구 분	일 시	내 용
2008년 1/4분기 정책협의회	2008. 1. 29(火) 15:00~16:30	○ 계룡시측 협의안건(5건) - 생활지리정보 구축 참여협조 - 삼신당 보수정비 ○ 계룡대측 협의안건(5건) - 1정문 삼거리 우회전 차로 확장 - 1정문 삼거리 우회전 차로 확장 등
2007년 3/4분기 정책협의회	2007. 7. 31(火) 15:00~16:40	○ 계룡시측 협의안건(4건) - 시정홍보 영상물 제작협조 - 청송약수터 진입로 포장공사 협조 등 ○ 계룡대측 협의안건(7건) - 1정문 진입로 자전거 도로(인도) 포장연장·정비 - 2정문 입구 측면 낙석방지 펜스 설치 등
2007년 1/4분기 정책협의회	2007. 2. 1(火) 16:00~17:20	○ 계룡시측 협의안건(5건) - 계룡대와의 한마음 화합행사 운영협조 - 계룡대 장병 및 군무원 초청 시정홍보 및 문화 유적지 체험행사 확대 운영 등 ○ 계룡대측 협의안건(5건) - 남선리아파트(해공군) 일대 과속방지턱 설치(완료) - VIP등산로 보수 등
2006년 3/4분기 정책협의회	2006. 8. 8(火) 14:00~15:20	○ 계룡시측 협의안건(3건) - 계룡대 안보견학 협조(기획감사실) - 공무원 병영체험 운영 협조(기획감사실) 등 ○ 계룡대측 협의안건(3건) - 계룡대 영내 숲용추 하천 추가 정비공사 - 남선면 두계천 주변 생활체육 공간 조성 등
2006년 1/4분기 정책협의회	2006. 1. 25(水) 14:00~15:50	○ 계룡시측 협의안건(9건) - 하수관거 정비 BTL사업(환경녹지과) - 엄사삼거리 가로공원 조성사업(환경녹지과) 등 ○ 계룡대측 협의안건(9건) - 계룡대 숲용추 하천정비 추가공사(총무과) - 공용복지시설 계룡시 위탁 운영(복지문화과) 등
2005년 4/4분기 정책협의회	2005. 10. 26(水) 10:30~12:00	○ 계룡시측 협의안건(3건) - 계룡대 개방 필요성과 협조요청 - 남선보건지소 및 복지회관 신축 등 ○ 계룡대측 협의안건(6건) - 삼신당 보수이후 유지 및 관리 - 추춧돌지역 안보견학자·공원조성

구 분	일 시	내 용
2005년 2/4분기 정책협의회	2005. 5. 17(火) 14:00~16:00	○ 계룡시측 협의안건(6건) - 군 용역인력 지역민채용 협조 - 계룡산 유적명소 개방협조 등 ○ 계룡대측 협의안건(7건) - 2정문 사거리~엄사간 인도 및 가로등 설치 - 2정문 사거리 우회차로 설치공사 등
2004년 3/4분기 정책협의회	2004. 7. 16(金) 10:00~11:30	○ 계룡시측 협의안건(5건) - 계룡인터넷 방송국 구축 - 계룡대지역 지적공부정리(지적측량) 등 ○ 계룡대측 협의안건(3건) - 계룡대 주변 교통표지판 수정 - 국도 1호선 안전시설 보강 등
2004년 1/4분기 정책협의회	2004. 3. 18(木) 15:00~16:50	○ 계룡시 정책협의회 운영계획 등 6건 - 계룡대축구장 조성에 따른 부대시설 설치 - 생활체육시설 조성 - 아름다운 화장실 조성사업 - 계룡대내 민원실 설치 - 계룡대 주변 불편사항 정비(18개 단위사업 의결) 등

## 2. 세계 군문화 엑스포

지난 2007년 10월 5일부터 7일까지 계룡시에서는 세계군(軍)평화축제(M-PEACE Festival·가칭)의 사전행사격인 '2007 계룡군문화축제'가 계룡대 일원에서 펼쳐졌다.

충청남도는 육군본부, 계룡시와 함께 행사일정 및 운영방법 등 세부내역을 확정하고 성황리에 축제를 주최하였다.

2007년 계룡군문화축제는 도가 국가행사로 추진 중인 세계군평화축제의 사전행사 성격으로 우리 육·해·공군은 물론 미8군과 여군 등 약 900여명의 군악·의장대와 연예병사 등이 참여하였다.

주요 행사로는 육해공군 군악대·의장대 공연, 미8군 군악대 팝스페스티벌, 잼스틱 공연, 세계 화합 퍼레이드, 밀리터리 패션쇼, 고공강하, 무예시범 등이 펼쳐졌다. 특히 축제에는 육군이 개최하는 '지상군페스티벌'과 함께 열려 군 문화의 진면목을 만끽할 수 있었다.



도는 축제의 성공개최를 위해 전담부서인 군문화엑스포팀을 기존 6명에서 9명으로 증원시키는 등 조직을 보강했으며, 군 관계자 3명, 계룡시 4명, 대행사 직원과 함께 총 19명으로 태스크포스팀을 가동하였다.



### 군문화축제 주요 일정

일자	주간공연(14:00~16:30)	야간공연(19:00~21:30)
10.5 (金)		<p>〈개막식 : 19:00~21:00〉</p> <p>◇식전행사 ▲육·해·공 3군 합창 공연 ▲육군 태권도 시범단 공연</p> <p>◇공식행사 ▲공연참가팀 입장퍼레이드(500명)</p> <p>◇식후행사 ▲미8군 군악대 팝스페스티벌 ▲국방부 국악대 어울림의 공연 ▲전통 의상대 무예 특별시범 ▲그룹사운드 '커먼 그라운드' 공연 ▲밀리터리 패션쇼 ▲불꽃놀이</p>
10.6 (土)	<p>▲세계화합 퍼레이드 ▲한병 모터싸이카 시범 ▲그룹사운드 커먼 그라운드 공연 ▲태권도 &amp; 고공강하 시범 ▲미8군 군악대 추억의 팝스페스티벌 등 ▲여군 의상대 '태극의 비상(飛上)' ▲연예병사 특별 초청 공연 ▲해군 의상대 '국민속으로' ▲해군 군악대 '대양 해군'</p>	<p>▲세계화합 퍼레이드 ▲육군 군악대 '조국이여 영원하라' ▲퓨전 타악퍼포먼스 잼스틱 공연 ▲원주정보고등학교 다칭밴드 공연 ▲미8군 군악대 팝스페스티벌 ▲밀리터리 패션쇼 ▲연예병사 특별 초청 공연 ▲공군 의상대 'Wonderful Life' ▲공군 군악대 'Fly to the sky'</p>
10.7 (日)	<p>▲세계화합 퍼레이드 ▲한병 모터싸이카 시범 ▲태권도 시범 &amp; 고공강하 시범 ▲연예병사 특별 공연 ▲미8군 군악대 팝스페스티벌 ▲여군 의상대 '태극의 비상(飛上)' ▲퓨전 타악 퍼포먼스 잼스틱 공연 ▲전통 의상대 무예 특별시범 ▲국방부 국악대 '어울림'의 공연</p>	<p>〈폐막식 : 19:00~21:30〉</p> <p>◇식전행사 ▲해군 의상대 '국민속으로' ▲해군 군악대 '대양 해군' ▲운양한옥고 다칭밴드 공연 ▲공군 의상대 'Wonderful Life' 공연 ▲공군 군악대 'Fly to the sky' 공연 ▲밀리터리 패션쇼</p> <p>◇공식행사 ▲하이라이트영상을상영 ▲폐막 선언</p>

출처 : 데일리안(2007. 09. 20)

[그림 부록-1] 계룡 군문화축제

이러한 군문화 축제를 성공적으로 추진한 충남도가 오는 2010년 개최 예정인 계룡 세계 군문화엑스포의 국가 주최를 위해 중앙 부처 방문 등 사전 준비 작업에 본격 착수했다. 충남도 행정부지사와 계룡시장은 지난 12일 충남도 군문화엑스포팀, 국방부 중앙군문화엑스포팀 등과 함께 문화관광부 박양우 차관을 방문, 국가 주도의 행사 개최를 건의했다. 중앙 부처에 대한 공식 첫 설명회인 이날 도는 국제평화를 지향하는 우리나라의 이미지 제고, 관광객 유치, 군의 이해와 신뢰 구축 등 세계 군문화엑스포 개최의 당위성을 설명했다.<sup>1)</sup>

충남도 관계자는 “군의 특성상 국가간 협력이 필요하고, 지방자치단체의 재정여건상 세계적인 규모의 행사에 소요되는 사업비 부담에 한계가 있다”며 “세계 군문화엑스포의 국가 개최를 위해 당위성 및 콘텐츠 등을 지속 개발 건의, 상반기까지 결정을 끌어낼 계획”이라고 말했다. 세계군문화엑스포가 국가 개최로 결정되면 2010년까지 1,800억원의 예산이 투입돼 12,000여명의 고용 창출과 5,453억원의 직·간접적 수익이 전망된다.

충남도는 최근 서울 웨스틴조선호텔에서 충남지사, 행정부지사, 국방부 인사복지본부장, 문화관광부 차관보, 행정자치부 지방행정본부장 등 관련부처 관계자와 각 분야 주요 인사들이 참석한 가운데 세계군문화축제 자문위원회를 개최한다고 밝혔다.

행사 주최는 FIFA·IOC와 같은 전담조직을 UN산하기구로 설치하는 것을 골자로 한 대한민국+UN 공동주관, 중앙부처 내 추진 전담기구나 별도 조직위를 설치하는 정부주관+UN 후원, 충남도+관계부처 지원 등 3개 안이 테이블에 오르는 가운데 정부주관+UN 후원에 힘이 실릴 전망이다.

개최시기는 2010년 10월과 2010년 이후 적절한 시기를 놓고 논의되며, 개최기간은 24~30일과 2~3개월 중에 택일할 예정이다. 행사 명칭은 제1안 세계군문화축제, 제2안 세계군문화엑스포(World M-Peace Expo), 제3안 세계군문화엑스포(World M-Culture Expo), 제4안 세계군축제(World ANAM(육군-Army 해군-Navy, 공군-Air force 해병-Marine) Festival) 등이 토의 안건으로 상정됐다. 이 밖에 행사 주요 구성과 자문위원회 향후 추진계획에 대해 밀도 높은 논의가 펼쳐진다.

충남도 자문위와 함께 올 상반기까지 중앙부처, 정치권 등을 상대로 행사의 국가 주체 필요

1) 세계군문화엑스포는 올림픽이나 월드컵 수준의 대형 이벤트로 성공적인 개최를 위해서는 국가 주도가 필수적이라며 문화관광부의 적극 협조를 당부했다. 도는 이같은 문광부차관 방문에 이어 빠른 시일 내에 문광부장관, 국무총리, 대통령 등을 차례로 방문해 국가사업으로의 추진을 건의하고, 열린우리당과 한나라당 등을 찾아 정치적 협조를 요청할 예정이다. 또 2월말까지 15명 내외로 구성된 자문위원회를 구성기로 하고, 현재 위원 선정 작업을 거쳐 각 인사들에 대한 섭외를 진행 중이며, 서울에서 유관기관 인사들을 초청해 토론회 등을 시행할 계획으로 있다.

성에 공감대를 형성하고 하반기 특별법을 제정하는 데 총력을 경주할 방침이다.

특히, 충남도는 세계 군문화 행사의 기본틀을 마련하고 모든 역량을 모아 국가사업으로 성취되도록 다짐하는 가운데 2008. 1. 23, 도청 대회의실에서 학계 및 행사전문가 등으로 구성된 자문위원과 국방부, 문화관광부, 그리고 군관계관 등이 참석한 가운데 '가칭)세계군문화엑스포 타당성 조사 및 기본구상 연구용역'에 대한 최종보고회를 열어 참석자들의 의견을 청취하고 토론하는 시간을 가졌다.

이번 용역은 세계 각 군의 다양한 생활·과학·문화를 화합과 평화의 이미지로 창출하여 군의 미래지향적 역할과 메시지를 제시하는 범세계적 군문화 행사의 타당성과 기본구상을 연구하는 것으로 전국 최고의 국방 특화지역인 계룡대가 있는 충남도가 군을 통한 세계행사의 기본틀을 마련하는 계기가 되었다.

금번 용역결과는 군문화 행사의 타당성 검토와 함께 기본구상으로써, 행사명칭은 계룡세계군문화엑스포, 주제는 평화로 하나되는 World Military, 개최시기 및 기간은 2013년 10월중 25일간, 개최장소는 충청남도 계룡시, 주최는 국방부, 문화관광부, 충청남도, 행사내용은 공연, 전시, 체험, 학술, 교류, 이벤트 등이며, 사업비는 560억원(영구시설 증대시 955억원) 등 종합적인 내용을 담고 있다.

이와 함께, '세계군문화엑스포'의 사전행사로 개최되는 '계룡군문화축제'는 2007년의 성공 개최에 이어 2008년에는 공연의 규모화로 장엄함을 연출하고, 전시 등 엑스포 요소를 보강하며, 건군 60주년 기념사업, 재향군인회 등 전국 단체와 연계하여 전국화를 도모하는 등 축제의 완성도를 높여 국민적 관심 유도과 국가 주도의 행사개최 필요성을 확산해 나갈 것이 기대된다.

한편, 충남도 관계자는 "이날 토론된 내용을 보완하여 조속하게 최종 용역결과보고서를 마무리하고 중앙부처, 관계기관에 제출 및 지속적인 협의로 중앙정부의 개최 의지 확보와 구체적인 실현 방안 등을 적극적으로 추진해 나갈 것"이라고 말했다.

### 3. 국방대학교 충남 논산 입지결정

충남 서남부지역의 균형발전을 위한 논산-계룡시의 국방클러스터화 구축 방안이 구체적으로 논의되고 있는 가운데 첫 과제로 국방대학교의 논산 이전이 결정되었다. 이미 충청남도는

민선 4기 핵심과제로 국방클러스터화 구축을 계획하고, 필수 입지 기관인 국방대학의 논산시 유치를 새로운 시각에서 접근, 우선 추진하여 왔다.

이는 국방대학 측이 행정도시 건설과 함께 충남도내 개별이전기관으로 배정된 후 논산시의 유치 제안에 난색을 표명하며, 행정도시나 주변지역으로의 이전을 희망하는 것과 관련하여 어려움이 있었다.

연간 2,600여 명에 달하는 교육생과 외부강사들의 접근성이 떨어지고, 대학 특성상 군사관련시설이 아니라는 등의 반대 명분이 제시되었으나, 이 과정에서 충남도와 논산시를 비롯한 논산지역 시민단체들이 국방대를 이전시켜 논산시를 세계 국방교육의 혁신도시로 육성·발전시키자는 취지를 구체화하고 있다.

논산시는 부지매입에 따른 지방세 및 부담금 감면, 직원들의 아파트 등 구입 시 우선 분양 및 주택자금 장기 저리지원 등 기존 지원사항에다 이전지 내 시유지 무상제공(1만~5만 6,000평), 대학 진입로 확·포장 건설, 대학주변의 녹지·문화공간 조성 등 다소 파격적인 인프라 지원을 추가할 계획이다. 또 충남도와 논산시는 천안~논산간 고속도로, 호남고속철도 등 편리한 교통망과 20분 거리의 행정도시와의 접근성 등 당초 국방대학 측의 반대논리에 대한 대응방안도 모색할 방침이다.

한편 논산시는 국방대학교 이전에 따라 3,700여 명의 인구유입과 연간 20억원의 지역경제효과가 유발될 것으로 기대하고 있다(충청투데이, 2006. 7. 25). 충남도와 논산시는 2일 국방대학의 논산유치를 위해 파격적인 조건을 제시하며 행정도시내 입주를 희망하고 있는 국방부 설득 작업에 들어갔다. 도와 논산시는 육군훈련소-계룡대를 중심으로 국방관련 기관을 클러스터화할 계획으로 있다.

논산시는 행정도시 후보지로 거론됐던 상월면 지역 2만 여평에 대한 시유지를 무상 제공하고 교수요원들의 주택을 제공한다는 방침이다. 또 2500여명을 수용할 수 있는 교육생 숙박시설을 비롯하여, 가족 주거용 택지개발 조성에 따른 부대시설도 지원할 계획이다. 시는 부지매입에 따른 지방세와 각종 부담금을 감면하고 초·중·고등학교 등 교육인프라도 구축하기로 했다. 국방대 유치 실무추진팀을 구성, 국토이용계획 변경 등 각종 행정을 지원키로 했다.

이러한 노력에 의해 지난 2007년 12월 11일 국방대학교 이전지가 충남 논산으로 확정됐다. 충남의 최대현안 추진사업인 국방대 이전이 2005년 6월 24일 정부의 공공기관 이전계획 발표 이후 2년 반 동안의 표류를 거쳐 마침표를 찍게 된 것이다.

2년 6개월간의 지나간 시간동안 기울여온 노력이 이제야 결실을 보게 된 것이다. 국방대측의 지방이전 반대, 서울 잔류를 희망 입장을 고수와 군 원로들의 반발 움직임마저 일자, 국가균형발전위원회는 이전 대상지역을 행정중심복합도시로 수정하고 당시 이해찬 국무총리를 비롯한 국방부 장관 등 관계 부처 간 구두합의를 했던 것으로 알려졌다.

이에 따라 충남도 관계자는 “이번 국방대 논산 유치는 교직원 518명 교육생 2,500명인 기관이 논산으로 이전한다는 의미 이상을 갖는다”며 충남 남부내륙권 발전의 계기로 삼아야 한다고 주장했다.

아울러 충남도는 “대전광역시외의 자운대, 군수사령부, 국방과학연구소 등과 함께 3군본부, 육군훈련소, 항공학교 등을 묶어 국방관련 교육, 연구시설을 클러스터화 하고 논산·계룡 등지에 국방산업단지를 조성하여 논산, 계룡, 대전권역을 하나로 묶는 국방혁신도시 건설로 발전시켜 나가야 한다”는 계획을 피력하는 등 난관에 부딪혀 있던 숙원사업 해결로 한껏 고무되어 있다.



출처 : 동아일보(2007. 12. 13)

[그림 부록-2] 국방대학교 충남 논산이전 예정지

#### 4. 국방클러스터 조성

대전시와 충남 계룡시, 논산시 등 계룡대 인접 도시들이 각종 국방관련 행사를 앞다퉈 개최하며 국방도시를 자부하는데 적극 나서고 있다. 육·해·공 3군 본부가 있는 계룡대를 아우르며 2003년 탄생한 신생도시, 계룡시는 시 전체인구 3만 6천명의 절반이 군인과 군 가족이고 시 면적 절반 이상이 국방부 소유라며 명실공히 국방도시임을 자부하고 있다.

건군 60주년인 내년 10월에는 충남도, 국방부와 공동 주최로 세계 군 문화엑스포가 계룡시 일원에서 열릴 예정으로 전국에 '국방도시=계룡시' 이미지를 확고히 할 최고의 기회로 시 측은 보고 있다. 이와 함께 지난해까지 대전시에서 진행됐던 육군의 대표행사 '지상군페스티벌&벤처국방마트'가 군 문화엑스포 사전 분위기를 조성할 위해 올해에는 계룡시에서 열려 분위기를 더욱 돋우고 있다. 국방도시 이미지 마련을 위해 지상군페스티벌 유치를 적극 추진해 왔던 계룡시 입장에서는 군 문화엑스포 덕에 자연스럽게 대형 지역축제를 보유하게 된 것이다.

대전시는 또 한국토지공사에 개발 중인 대실택지개발지구에 군 생활을 마친 장교와 부사관 등 제대군인들이 '제2의 고향'으로 정착할 수 있도록 제대군인촌 아파트를 조성할 계획을 세우는 등 다양한 국방관련 시책을 준비 중이다. 시 관계자는 "군 문화엑스포는 500억원 이상의 직·간접적 지역경제 활성화 효과로 시 발전이 10년 정도 앞당겨질 것"이라며 "계룡시가 최고의 국방도시로 커나갈 수 있도록 시정역량을 집중하고 있다"고 밝혔다. 지상군페스티벌을 계룡시에 넘겨줬지만 대전시는 여전히 국방과학의 도시임을 자부하고 있다.

육군교육사령부 등 군 관련 교육기관이 집중된 자운대와 국방과학 기술력의 상징인 국방과학연구소(ADD)를 배경으로 국방산업을 신성장 산업으로 정하고 국방클러스터 구축에도 적극 나서고 있다. 육군군수사령부는 계룡대와 연계해 국방과학분야는 지역에서 중요도가 계속 높아지고 있다.

육군훈련소로 잘 알려진 논산시도 훈련소와 연계해 '제1회 추억의 병영체험축제'를 개최하는 등 국방도시 이미지를 활용하는데 적극적이다. '가자, 모이자, 만나자 전우여!'란 주제로 열리는 병영체험축제는 각개전투 훈련장과 사격장, 사격술 예비훈련(PRI) 교장 등을 둘러보는 육군훈련소 테마여행과 훈련병 식판에 음식을 받아 먹는 병영식사체험, 완전군장 후 빨리 집합하기 등 훈련병 시절을 되돌아볼 수 있는 다양한 체험행사로 구성되어 있다.

대전시 관계자는 "예전에는 많이 배척하기도 했는데 이제는 연간 70만명의 입영장병과 가족

이 훈련소를 찾으며 가져오던 지역경제 효과로 논산시의 중요한 자원이 됐다"며 "이번 축제도 그런 이유에서 마련됐다"고 밝혔다(연합뉴스, 2006. 9. 5). 시는 또 6만 6천㎡의 시유지 무상제공과 교수요원 가족을 위한 택지개발, 교육생 숙박시설 건립, 초·중·고교 신설 등 파격적인 조건을 제시하며 국방대학교 유치에 나서는 등 국방도시 만들기에 적극 나서고 있다.

한편, 충청남도 역시 지난해 12월 국방대의 논산유치라는 성과에 이어 충남을 국방과학산업의 요람으로 만들겠다는 야심찬 계획을 실현하기 위한 구체적인 행보를 시작했다.

세계적으로 방위산업은 국가의 경제발전을 견인하는 성장동력은 물론 경제활성화에 큰 기여를 하고 있으며, 논산과 계룡 등 충남지역은 우리나라 최대의 국방중추시설집적지로서 방위산업의 육성에 필요한 조건인 신속한 의사결정, 글로벌 네트워크의 구축, 안정적인 지역산업기반을 갖추고 있다.

따라서, 충남지역이 국방과학클러스터 구축에 있어서 국내 타 지역에 비해 절대적 비교우위를 갖추고 있다.

국방과학클러스터가 효율적으로 구축되기 위해서는 「국방관련 국가산업단지」의 조성, 국방기술상업화센터 및 국방복합기술센터의 설립, 국방산업 전문인력 양성을 위한 국방산업대학원 개설, 그리고 세계군문화엑스포의 국가주도 개최 및 이와 연계한 국방문화투어리즘의 활성화와 함께 클러스터 기반구축을 위한 법률적 제도정비가 이루어져야 한다.

또한, 방위산업의 장기적인 발전을 위해서는 군에서 소요를 도출하는 단계에 관심을 가져야 한다. 진정한 국방과학의 메카를 형성하기 위해서는 과학적인 측면만을 고려해서는 곤란하고 군사이론분야 발전을 선도·지원하는 노력도 필요하며, 중추시설이 위치한 충남의 잠재성이 매우 크므로 방위산업체와 연계한 연구기관을 설립하는 등 민-관-군의 협력체계를 효율적으로 구축해야 한다.

軍중추시설이 위치한 논산·계룡지역의 제조업생산액이 道 전체의 3%에 불과한 것은 국방산업의 활성화를 위한 정부의 관심과 지원이 미흡한데도 원인이 있다.

군시설이 주민들이 기피하는 시설이 아닌 지역발전에 기여하는 시설이 될 때 비로소 진정한 강한 군대가 될 수 있을 것으로 기대된다.

## 5. 군수사령부 대전입지

육군 군수사령부가 2007년 4월달부터 대전시대를 맞게 되었다. 유성구 자운대에 들어 설 군수사는 이로써 국방과학도시인 대전의 인프라를 충분히 활용할 수 있는 도약대를 일단 마련한 셈이다. 세계 최첨단 군수산업 클러스터를 구축하는 한편 군의 전력 증강에도 한 몫을 하게 됐다는 점은 대전지역발전에도 긍정적인 요인임에 틀림없다. 통일에 대비한 한국군의 독자적인 군수지원 시대를 대전에서 연다는 상징성을 담고 있다고 평가할 수 있다.

군수사가 그간 47년 동안의 부산시대를 접어야 하는 이유는 다른 데 있지 않다. 부산에서 '막강 한국 육군'에 대한 군수물자지원 산실로서의 기능을 발휘해온 것은 사실이지만, 급변하는 환경을 완벽하게 수용하기엔 아쉬운 점이 없지 않았다. 지난 1992년 대선공약으로 이 사안이 본격 제기된 배경을 읽을 수 있다. 그로부터 실로 15년 만에 '이전'이라는 결실을 이루어낸 것이다. 이제 국방의 백년대계는 하루아침에 완성되는 게 아니라는 점을 실감하게 된다.

따라서 '미래의 국방물류 건설'이라는 원대한 목표를 달성해야 할 과제를 안고 있다. 무엇보다도 대전권이야말로 이를 수월하게 추진할 수 있는 여건이 마련돼 있다는 것은 재론의 여지가 없다. 국토의 중심부인 대전에 군수사가 들어섬으로써 국방물류의 생명이랄 수 있는 시간과 비용의 절감 요인을 기대할 수 있기 때문이다. 3군본부가 있는 계룡대가 인근에 있다는 점도 빼놓을 수 없다. 군 정책적인 차원에서의 신속성 및 효율성을 충족시킬 수 있다. 더욱이 국방과학연구소와 대덕R&D 특구 내 연구소, 벤처기업, 한국과학기술원 등 대전의 산·학·연 인프라를 제대로 활용한다면 국방의 과학화도 앞당길 수 있을 것이다.

다만 군수 관련 업체를 모두 수용할 수 있는 산업 용지를 대전에서 구하기가 힘들다는 것은 여전히 '옥에 티'로 남는다. 대전시의 안이한 지원행정시스템을 탓하지 않을 수 없다. 군수사 이전에 따른 유·무형의 경제적인 부가가치를 극대화시킬 수 있는 방안이 절박한 현안으로 떠오르고 있다.

군수사령부의 입지와 관련되어 대전광역시에는 연간 3,500억원의 경제유발 효과가 기대된다는 청사진을 제시하였다. 계획대로 군수사가 이전하면 군인가족 2,800여 명을 포함해 1만 3,000여 명의 인구유입효과가 관측된다. 지역경제 기여도는 굳이 설명할 필요도 없다. 군수사의 한 해 집행예산이 2~3조 원에 달한다는 점 하나만으로도 군수사 이전이 갖는 메리트는 실로 대단하다. 관련 업계와 주변 상인들이 잔뜩 기대를 갖는것은 당연하다고 하겠다.





출처 : 뉴시스(2007. 03. 06)

[그림 부록-3] 군수사령부 대전입지 관련자료

그렇다면 군수사 개청에 발맞춰 만반의 대비책을 내놔야 했다. 군인가족들은 무엇을 필요로 하는지, 군납업체를 유치하려면 어떻게 대응해야 하는지 주도면밀히 움직여야 했다. 하지만 작금의 상황은 뒷짐만 지고 있는 격이다. 군수사를 따라 대전에 등지를 틀 것으로 예상했던 600개에 달하는 군납업체 가운데 대전행을 결정한 업체가 많지 않다는 사실이 이를 입증한다.

다행히도 충청남도가 군수사 이전을 겨냥해 인근에 40만평 규모의 자족형 산업단지 조성을 추진하고 있다는 점이다. 논산시와 계룡시도 여건 조성에 한창이다. 대전시는 이들 지자체와 연대해 군수산업 활성화를 적극 도모해볼직 하다. 매년 벤처국방마트를 개최하는 등 국방산업의 메카로 급부상하고 있는 대전시가 군수사를 유치하고 시너지 효과를 내야 할 것이다.

## 6. 국방(군사)과학도시 건설

대전을 포함, 충청권은 계룡대, 자운대, 연무대, 성무대 등 국방(군사)과학도시로서 성장할 충분한 잠재력을 가지고 있어, 앞으로 국방(군사)과학도시의 거버넌스 네트워크의 활성화 과제를 점정적으로 검토해 볼 필요가 있다.

첫째, 민군협력 거버넌스 네트워크 형성으로서, 현재 국방(군사)과학도시에서는 민군간 상시협력체제를 유지하기 위한 Cyber-거버넌스를 형성하여 상호 필요한 정보를 교환하고 의제(아젠다)를 상호개방적으로 토의함으로써 신속하고도 긴밀한 협조체제를 유지하고, 상호협력 가능성에 대한 보다 구체적인 협조 노력을 전개하여 독립적인 거버넌스가 아닌 네트워크형의 거버넌스를 형성하도록 해야 한다.

이를 위해서는 국방(군사)과학도시에서 공동 운영하는 Cyber 정보교환망을 구성, 운영하

며, 2) 지역공영 TV방송을 설치하여 Cable을 통한 시정홍보와 민군의 참여를 고양시키고, 시민의 대표 역할을 하는 시의회 의원들과 종교지도자, 교육계 지도자 등이 대화에 적극 참여하고 협의활동 하는 것이 매우 효과적일 것이다. 이를 통해 형식적인 대화나 협력의 관계에서 깊은 이해의 관계로 승화하여 실질적이고 적극적인 민군간 협력거버넌스를 구축하는 기대효과를 볼 수 있다.

둘째, 국방(군사)과학도시에 소재하고 있는 사업체에서 제공할 수 있는 각종 서비스 부문에 대한 홍보를 e-거버넌스 네트워크를 통해 실시하고, 동시에 軍에서 필요로 하는 각종 고용, 계약에 관한 정보를 e-네트워크를 통해 홍보하는 등 상호 정보의 교환을 통해 지역경제에 기여할 수 있다. 이를 통해 軍이 지역경제에 미치는 영향으로 긍정적인 지역주민들의 반응을 도모할 수 있다.

셋째, 고품질의 교육서비스 제공으로서, 국방(군사)과학도시의 인구 구성 중에 초·중·고교에 취학할 연령층에 있는 인구규모 보다는 고등학교가 부족하여 타지역으로 유출되는 경우가 많으므로, 양질의 우수 교육기관을 유치하여 국방(군사)과학도시로 이주하고자 하는 의욕을 고취해야 한다.

특히, 이 지역에서 근무하는 많은 장교, 부사관들의 대학·대학원의 교육수요가 많아 인근 종합대학들이 분교를 설치하고 석·박사과정의 전문대학원을 신설, 운영하고 있다. 이러한 교육수요를 효율적으로 충족시키기 위해 국방(군사)과학도시에서는 평생교육 차원에서 전문교육기관을 활성화하여 교육도시로 발전할 가능성을 높여야 한다. 더욱이 이는 군인가족의 가정주부들과 은퇴 예비역, 기존 주민들의 평생교육을 통해 국방(군사)과학도시의 교육문화 수준을 향상시킬 수 있다.

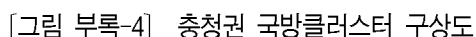
이를 위해서는 우수 사립고교 유치를 위한 제도적 지원, 대학·대학교·대학원 등의 전문교육기관 유치 지원, 성인·평생교육을 위한 평생교육원과 기술교육, 직업교육 등의 교육기관을 활성화하여 성인교육의 모범도시로 성장시켜야 하며, 각종 문화교실을 적극 유입하여 시민들과 군인들의 생활정서를 함양하는데 노력해야 한다.

넷째, “국방특구” 추진으로 국방모범도시로서의 확고한 자리매김이 매우 중요하며, 이는 3군본부가 위치하고 있는 계룡대를 중심으로, 군사교육의 중심인 육·해·공군대학이 자운대에 위치해 있으며, 인근에는 육군교육사령부, 논산의 연무대, 청주의 공군사관학교와 공군제17전

---

2) 여기에는 공동의 관심사항, 협조요망사항, 기상정보, 자원봉사정보, 구직·구인정보, 생활정보 등이 폭넓게 포함된다.

특히, 앞으로 국방부와 합동참모본부, 국방대학교, 한국국방연구원(KIDA), 국방품질관리연구소 등이 이전되어 올 경우 국방(군사)과학도시는 국방특구의 중심적 역할이 충분히 가능한 상태이다. 이를 위해서는 “국방특구 조성의 당위성과 추진전략”에 관한 연구프로젝트를 별도의 전문연구팀을 구성, 수행토록 해야 하며, “국방특구” 조성을 위한 정치적 대상에게 적극적인 홍보활동에 힘을 기울여야 한다.



113

이와 같은 추진방안들은 기본적으로 국방(군사)과학도시를 중심으로 민군융합이라는 독특한 지역적 특수성에 기인하는 것이며, 그동안 시민사회와 군부대는 인위적으로 설치된 “철조망”에 의해 유리·격리되면서 군부대는 지방자치의 “사각지대”로 남게 된 것이 부인할 수 없는 우리의 현실이었으나, 국방(군사)과학도시가 국방모범도시로서 성장, 발전될 것으로 기대되는 것이다.

지난, 2006년 9월 5일자 연합뉴스에 나타난 바와 같이 충청권의 지방자치단체 및 광역자치단체들은 국방클러스터를 형성하기 위한 다양한 노력을 경주하고 있다. 대전광역시의 공급관련 인프라(연구단지, 대학교, 벤처기업), 계룡시의 수요처(계룡대), 논산시의 생산기반 및 관련지원기반의 연계를 통해 광역적인 클러스터의 조성을 예상할 수 있다.

[그림 부록4] 는 대전광역시 및 충청북도를 포함하고 충청남도를 위시한 충청권 지역의 군 관련 기관들을 연계한 국방클러스터를 예시적으로 도식화해 본 것이다.

클러스터의 조성은 지역을 중심으로 직접효과를 기대하는 것으로 이해되어 왔다. 이와 같이 지역적으로 연계된 클러스터의 형성을 통해 관련산업의 유기적인 네트워크가 형성되고 그에 따르는 파급효과가 발생하는 것으로 나타나고 있다. 따라서 현재 대전광역시, 충청남도 계룡시, 논산시를 연계하는 광역 국방클러스터가 도입될 경우 적지 않은 직접효과를 기대할 수 있을 것이다.

직접화를 통한 연계에서 대전광역시의 연구기관 및 대학기관의 활성화를 도모할 수 있을 것이며, 인적자원의 개발 및 활용이라는 측면에서도 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 판단된다. 특히, 국방클러스터와 연계하여 새로운 산업단지 개발을 고려하고 있는 논산시 및 계룡시의 경우 군수관련 물품의 생산기반의 강화를 통한 지역경제의 활성화가 가능할 것으로 판단된다.

이와 같이 군의 핵심시설이 입지하고, 관련 자원이 분포된 충청권지역에는 타지역에 비해 군과 관련된 문화들이 강하게 나타날 수 있다. 따라서 현재 충청남도는 국제적인 규모의 군문화 행사를 계획하고 있으며, 그에 따르는 지역의 이미지 개선 및 관련 산업의 활성화를 도모할 수 있을 것이다.



[그림 부록-5] 충청권 국방클러스터 형성을 통한 확산모델(안)

충청남도 측에서 자체적으로 검토하고 있는 안으로서, 국방대학교 유치를 통하여 지역발전을 위한 선도지역으로 육성하기 위한 노력을 기울이고 있다. 이는 단순 공공기관의 이전은 지역에 미치는 파급효과가 미미하므로, 이와 관련된 산업·교육·연구·문화·주거·업무단지 등을 조성하여 지역 파급효과를 극대화를 추구하는 것이다. 또한 대전의 국방과학연구소의 무기연구개발에 의한 기술을 접목하기 위한 창업보육센터를 조성하는 등 국방산업의 집적지로 육성하고자 하는 것이다.

충청남도의 논산시는 국방대학교의 유치와 연계하여 지역발전의 선도지역으로 육성하기 위해 가칭)국방 혁신단지를 조성(논산시 일원: 1,389,000㎡, 6,988억원) 준비 중에 있다. 이는 국방대학을 비롯한 공공기관과 산·학·연·관이 서로 긴밀히 협력할 수 있는 최적의 입지 여건과 수준 높은 주거·교육·문화 등 정주환경을 갖춘 새로운 차원의 미래형 도시 건설을 목적으로 한다.

국방 관련 복합산업단지 조성(논산시 일원: 661,000㎡, 951억원)사업은 논산·계룡시와 군 관련기관과의 제휴·협력을 통한 군수산업 클러스터화 추진하는 사업이다. 이는 대전소재 국

방과학연구소의 연구개발에 의한 기술 접목을 통하여 국방산업의 선도거점으로 육성하기 위해 군수산업단지 조성을 목적으로 한다.

연무읍은 육군훈련소가 소재한 지역으로 입영자와 입영자의 친인척이 방문하는 여건을 활용하여 병영체험 등의 관광 흡인요소를 부여한 체계적인 개발을 위해 연무랜드 조성(연무읍 일원: 300,000㎡, 62억원)을 추진하고 있다. 연무대를 중심으로 병영생활 체험공간을 조성하고, 중심가로 및 읍사무소를 중심으로 하는 테마거리를 조성하여 훈련소와 유기적으로 연계하는 부분이 사업의 주요내용으로 포함되었다.

## 7. 서해안 유류유출 재난복구사례

2007년 12월 7일 07시 15분 경 충남 태안군 만리포 북서방 5마일 해상에서 예인선(삼성 T-5, 삼호 T-3)에 의해 예인 중이던 부선이 같은 해 12월 6일 19시 18분터 정박 중이던 유조선과 충돌하여 유조선 화물이 파공되어 유류유출사고가 발생하였다. 당초 유조선은 홍콩 국적의 허베이 스피리트(Hebei Spirit)호로 좌현 탱크 5개소 중 3개소가 파공되어 원유 약 12,547㎥를 유출한 것으로 추정 보도되었으며, 이는 국내 최대 해양 유류유출사고이다(소방방재청, 2008.2.5). 당초 소방방재청의 12월 11일 재난수습상황 보고에 따르면 피해 오염지역은 사고해역에서 남서방향으로 폭 1.8km까지 분포하였으며, 해안으로는 서산 가로리만으로부터 태안 남면 거아도 해안선까지 167km에 이르렀다. 이로 인해 어장피해는 5개면(근흥, 소원, 원북, 이원, 남면) 약 2,562ha(추정)에 다다랐으며, 해수욕장 6개소(만리포, 천리포, 백리포, 신두리, 구름포, 학암포) 약 221ha(추정)였다. 또한 양식 품종으로 굴, 바지락, 전복, 해삼 등이 피해를 보았다. 이후 2007년 2월 5일 소방방재청의 재난수습상황 일지에 따르면, 주 피해지역인 충남 태안군은 물론 도서지역으로 태안군, 보령시 등 4개 시군의 59개 오염도서와 부안, 신안 등 전남북지역의 42개 도서까지 3개 광역자치단체에 그 피해가 확산되어 환경 피해는 물론 경제적 피해가 막대한 것으로 나타났다(소방방재청, 2008. 2. 5).

태안 유류유출사고 발생에 따른 이해관계자는 중앙정부 차원, 지방정부 차원, 그리고 비정부 조직으로서 지역주민과 관련 시민단체, 기업 등으로 구분된다.

중앙정부의 경우 사고 피해의 수습을 위해 행정자치부와 소방방재청 그리고 주무 부처인 해양수산부는 물론 국방부, 환경부, 보건복지부, 재정경제부, 국세청 등이 관여하고 있다(소방

방재청, 2008.2.5). 그러나 향후 장기화되는 사고 피해에 있어 적극적인 문제 해결의 주체는 해양수산부, 환경부, 행정자치부 등이 된다. 해양수산부의 경우 유류유출사고의 주무부서이며, 해양 오염에 따른 사고 수습과 피해주민에 대한 문제 해결의 실질적 책임을 갖는 부서가 된다. 한편, 환경부와 행정자치부 또한 재난 상황의 수습은 물론 환경 생태계의 실무 부서로서 태안 유류유출사고 수습에 지속적인 관여를 해야 하는 입장이다.

한편, 지방정부 차원에서는 광역자치단체 수준에서는 피해지역인 충청도청, 전남도청, 전북도청이 피해에 따른 문제해결에 적극적인 대안을 수립해야 하는 상황이다. 또한, 광역자치단체 내 주요 피해 지역 기초자치단체들도 피해 복구 및 장기적 문제 해결책의 수립을 위해 참여가 필요하다. 특히, 지방자치단체의 경우 지역주민들의 입장을 충분히 수용하고 중앙정부와의 연결고리가 되어야 하는 입장에서 각 지방자치단체들은 문제해결을 위한 주도적 역할을 수행해야 하는 입장에 있다 .

마지막으로 비정부조직 차원에서는 사고발생에 따른 실제 피해자로서 지역주민은 물론 지역의 기업들이 관련되며, 환경 피해에 따른 다양한 시민단체들이 태안 유류유출사고에 관계된다. 특히, 지역주민과 기업들의 경우 현시점에서의 피해보상은 물론 향후 장기화될 환경오염 피해에 따른 경제적 손실과 자원 손해에 대한 문제 해결은 물론 생존권 보장을 위한 대안의 수립에 있어서 정당한 요구를 반영시키기 위해 다각적인 노력을 기울일 것으로 보인다. 아울러, 시민단체들의 피해범위가 3개 광역자치단체에 걸쳐 있으며, 생태계 위기에 따른 발전적 해결 방안과 요구를 반영시키기 위해 사고 해결 과정에 지속적으로 참여하고자 하는 양상을 보이고 있다.

그러나 태안 유류유출사고 피해 지역인 충남 태안군은 물론 도서지역으로 태안군, 보령시 등 4개 시군의 59개 오염도서는 물론 인접 광역자치단체로서 부안, 신안 등 전남북지역의 42개 도서까지 3개 광역자치단체에 그 피해가 확산되었다. 또한, 피해의 정도는 사고 발생에 따른 피해주민의 경제적 손실과 환경오염은 물론, 환경 복구까지 계속될 해양 자원의 손실이 막대한 것으로 보도되고 있다. 특히, 경제·문화적 가치가 높아지는 해양 생태환경의 파괴는 관광 및 경제적 수단의 토대가 되는 자원의 손실로 그 피해를 가늠하기 힘들 정도이다. 더욱이 생태 환경의 복원까지 10년에서 20년 이상의 장기적 노력이 요구되는 점에 있어서도 협의체 구성을 통한 사고해결의 장기적 노력이 필요하다.





■ 집 필 자 ■

연구책임 · 충남발전연구원 지역정책연구부 최병학 연구위원

공동연구 · 대불대학교 소방행정학과 류상일 교수

기본연구 2008-02 · 충청남도 민·관·군 협력거버넌스의 실태와 개선방안 연구

글쓴이 · 최병학, 류상일 / 발행인 · 김용-웅 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2008년 12월 31일 / 발행 · 2008년 12월 31일

주소 · 충남 공주시 금홍동 101번지 (314-140)

전화 · 041-840-1230(직통) 041-840-1114(대표)/ 팩스 · 041-840-1229

ISBN · 978-89-6124-042-0 03350

<http://www.cdi.re.kr>

©2008. 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.  
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.