

전략연구 2015-13

충남 '포괄적 도민안보 체제 (Comprehensive Residents Security System)' 구축 방향과 과제

김창수 · 이미혜

발 간 사

현대사회에서는 재난이 많이 발생할 뿐만 아니라 발생하면 그 규모도 커져서 많은 인명과 재산의 피해를 가져오고 있습니다. 우리도 해마나 자연재해를 겪을 뿐만 아니라 세월호 사건이나 메르스 문제와 같은 사회재난도 겪었습니다. 자연재해나 사회재난은 전통적인 군사안보사안과 같이 국민의 생명과 재산에 위협을 끼치는 요소로 등장하고 있습니다.

국제사회에서는 이러한 현상에 따라서 오래전부터 포괄안보와 인간안보와 같은 새로운 안보개념들이 만들어지고, 이러한 안보개념에 따른 제도도 끊임없이 정비되어왔습니다. 새로운 안보개념은 인간의 삶의 질을 중요시하기 때문에 전통적인 안보의 요소 뿐만 아니라 자연재해와 재난을 비롯하여 심지어 보건문제에 이르기까지 다양한 요소들에 대해 융복합적으로 사고하는 것이 핵심이라고 할 수 있습니다. 재해나 재난을 다루는 것과 군사안보를 다루는 시스템을 구축하는데서는 정부기관의 각 부처별 협력과 조정이 중요해진다고 할 수 있습니다. 뿐만 아니라 지방정부의 역할이 중요해지기 때문에 지방정부와 중앙정부의 역할정립과 협조체제 구축이 필요합니다.

국제사회에서는 재난이 발생했을 경우 1차적으로는 지방정부가 대응하고 중앙정부는 이를 위한 지원시스템을 구축하고 있습니다. 그리고 지역에서는 시민사회와 함께 재난에 대응하는 거버넌스를 구축하는 것도 중요해지고 있습니다.

우리도 세월호 사건 이후에 국민안전처를 만들면서 중앙정부 차원에서 대책을 세웠습니다. 한국의 경우 남북분단 상황 때문에 통합방위법에 의한 통합방위체계와 재난관리법에 의한 재난대응체계가 병립하고 있는 실정입니다. 이러한 병립은 재난대비에 대한 자원의 비효율성을 초래할 수 있습니다. 중앙정부에서 법률개정에 의해 통합방위와 재난관리가 융복합적으로 진행될 수 있도록 하는 것이 급선무이겠습니다만, 지방정부 차원에서 운영의 묘를 살리면서 통합방위역량을 강화하고 재난관리에 효율을 높이는 길이 있다면 이를 위한 체계를 구축하는 것이 바람직할 것입니다.

연구원에서는 통합방위와 재난관리를 통합적으로 추진하면서 나아가 충청남도 차원에서 통합방위역량을 재난관리와 결합하여 재난관리를 위한 효과적인 자원의 활용과 시스템을 구축하는 방법을 모색하기 위해서 본 연구를 기획하게 되었습니다. 국내에서는 통합방위와 재난

관리의 융복합적 접근의 필요성은 제기되었습시다만 구체적인 정책은 아직 마련되지 않은 상황입니다. 따라서 이번 연구를 통해서 충남 차원에서 재난예방과 대응시스템 구축을 위한 정책제언을 하게 되었다는 점에서 이번 연구의 의의를 찾을 수 있을 것입니다.

이번 연구에서 책임연구원으로 수고해주신 연구진에게 감사를 드리며 이번 연구를 통해서 지방자치단체 차원에서 통합방위와 재난대비 시스템을 발전시키는 후속연구들도 진행되어 실효성 높은 통합방위와 재난관리 체제를 정비하게 되기를 바랍니다.

2015년 7월 8일

충남연구원장 강 현 수

연구 요약

1. 배경 및 목적

국제사회에서는 군사적인 위협에 대비하는 전통적인 군사안보 못지않게 재난에 대한 대비가 비중을 차지하는 새로운 안보개념으로 자리잡고 있다. 국제사회는 그렇기 때문에 이미 ‘포괄적 안보’라는 개념을 만들고 사용해왔다. 비군사적인 요소들도 주요한 안보의 영역에 포함되고 다루어지고 있는 것이다. 아울러 시민의 안전을 지키기 위해 국가안전망을 제공하고 중앙정부와 지방정부가 협력하며, 시민의 네트워크가 형성되어 지방정부와 거버넌스를 구축하는 것이 강조되어왔다. 프랑스에서는 이미 시민안보라는 개념을 사용하면서 모든 형태의 위협과 위협에 총체적으로 대응하려는 노력을 시도하고 있고, 미국에서는 각종 정부기구를 재정비하여 재난대비를 강화하고 있다. 그러다보니 안보(security)와 안전(safety)의 공통분모가 늘어나서 안보와 안전을 융복합적으로 사고하게 되었다. 안보의 영역이 확대되고 융복합적으로 되면서 지방자치단체의 기능에 대해서도 검토하고 대안을 마련할 필요가 생겼다. 이 경우는 지방자치단체의 역할이 중요하게 된다.

위협과 위험이 다변화되어지는 시대에 지방자치단체가 지방정부 수준의 책임과 역할을 다해 나가기 위해서 다른 어떤 분야보다도 지역안보의 실질적 주역이 되어야 한다. 이를 위해 현재의 지역통합방위의 운영 실태와 문제점에 대해서 분석하고, 외국사례 등에 대한 검토를 통해 지역통합방위의 기능과 역할 강화방안에 대한 연구 필요성이 더욱 커지고 있다. 물론 이것은 지방자치단체 차원에서 독자적으로 가능하지 않다. 중앙정부의 역할과 지원이 필요하다. 군과 지방자치단체의 협력도 필요하다. 지역사회에서 도민들과 네트워크 형성도 필요하다. 본 연구에서는 충청남도 차원의 통합방위체제에 기반하면서도 도민 안전을 강화할 수 있는 체제를 구축하기 위해 제반 환경을 분석하고 정책대안을 제시하는 것이 목적이다.

2. 주요 연구내용

1) 현대적 안보 개념 정리

본 연구에서는 현대안보의 특징과 그 대표적인 사례로서 포괄적 안보와 인간안보를 살펴보고 있다. 이에 기초해서 충남지역 안보로서 ‘포괄적 도민안보 체제(Comprehensive Residents Security System)’ 개념을 도출하고자 한다. 포괄적 도민안보는 통합방위법과 재난관리법으로 이원화되어 있는 안보와 안전에 대한 분리운영을 극복해서 통합적으로 운영하기 위한 개념이다. 지방화 시대의 지방안보 개념을 도출하는 데 유용한 개념은 포괄안보와 인간안보이다. 냉전 혹은 ‘포스트 냉전’ 시대의 안보 개념은 주권국가의 영토를 보전하기 위해 군사력을 사용하는 것에 주로 초점이 맞춰져 있었다. 그러나 냉전이 완전히 끝나고 국제사회의 안보 환경이 많이 변하면서 안보 개념에 대한 새로운 논의들이 나타났다. 우선 안보의 주요 쟁점이 군사적인 요소에서 경제적인 문제로 확대되는 데에서 나아가 자원, 환경, 사회 문제 등 모든 비군사적인 요소들까지 포괄하는 개념으로 바뀌었다. 이것이 포괄적 안보(comprehensive security)의 개념이다.

인간안보는 안보의 단위에 국가는 물론이고 개인, 종족, 전통집단, 경제 블록, 다국적 기업, 비정부기구(NGO) 등 지구상의 모든 비국가 행위자들을 광범위하게 포괄해야 한다는 주장에서 비롯된다. 국제적으로 1990년대 들어 국가 간의 전쟁은 줄어드는 추세였지만 국가 내부의 내란이나 인종 분규가 발생하는 빈도가 늘어나면서 국제사회에서 안보의 대상으로써 인간 문제에 대한 관심이 현저히 부각되기에 이르렀다. 또 세계화의 급속한 진전도 안보 개념의 확대에 중요한 배경이 됐다. 인간안보라는 용어를 처음 사용했던 UNDP의 1994년 인간개발보고서에서는 기아, 질병, 가혹행위 등 만성적인 위협으로부터 인간을 보호하는 것과 가정, 직장, 사회 공동체 속에서 일상생활 양식이 갑자기 파괴되는 것으로부터 보호하는 것을 인간안보의 필요성으로 제기했다.

2) 통합방위와 재난관리 비교 및 해외 사례연구

현행 법 체계에서 통합방위와 재난관리를 비롯한 국가위기를 규정하고 있는 법과 기구들은 매우 다양하고 혼재되어 있다. 이러한 복잡한 구성 때문에 세월호 사건 같은 대형 재난이 발생

했을 때에도 일사분란하게 대처하지 못했다. 통합방위법 관련 법만하더라도 재난 및 안전관리 기본법, 민방위기본법, 비상대비자원관리법 등 다양하다.

한편 재난 및 안전관리법(재난관리법)은 “각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정함”을 목적으로 한다. 이를 위해서 법에서는 “재난을 예방하고 재난이 발생한 경우 그 피해를 최소화하는 것이 국가와 지방자치단체의 기본적 의무”라고 하고 있다. 재난관리법의 기본이념은 “국가·지방자치단체가 국민의 생명 및 신체의 안전과 재산보호에 관련된 행위를 할 때에는 안전을 우선적으로 고려함으로써 국민이 재난으로부터 안전한 사회에서 생활”할 수 있도록 하는 것이다.

이같은 통합방위와 재난관리를 위한 상이한 법과 다양한 체제는 현대적인 안보개념에 따라서 융복합적으로 정비될 필요가 있다. 독일, 미국, 영국, 일본 등은 이같은 융복합적으로 방위와 재난관리가 통합운영되는 추세를 보이고 있다. 각국은 대개 그 나라의 국토규모와 비례하는 재난의 규모, 정부형태, 문화 등의 배경에 따라서 특이점을 보이고 있다. 그리고 재난을 겪으면서 재난관리체제는 발전해왔다. 각 나라별 상황은 다르지만 재난관리체제가 발달하면서 유사한 형태를 띠고 있다. 대표적인 것은 분권체제의 발달, 재난관리의 일선기관으로서 지방정부와 현장 중시, 정부부처를 비롯하여 각 기관 사이의 협력과 조정 중요, 현장 네트워크 구축 등이라 할 수 있다.

3. 진단과 정책제안

1) 진단

지방자치제가 발달하고 있는 상황에서 지역주민들의 폭증하는 안전, 안보, 삶의 질 향상에 대한 요구는 중앙정부의 역할도 중요하지만 지역에서 1차적으로 소화하는 것이 중요해진다. 이러한 지역안보의 문제의식은 충남에서 통합방위와 재난관리를 통합적으로 추진할 수 있는 개념을 정착시키는 방향으로 발전해야 한다. 현행법에 의해서 통합방위와 재난관리가 분리되어 있지만 충남차원에서 법의 한계를 보완할 수 있는 시스템을 만들 수 있다. 통합방위 요소에

서 군과 경찰은 매우 중요한 요소이다. 하지만 군과 경찰의 협조된 작전 수행도 쉽지 않다. 통합방위법에서 명시하고 있는 국가방위 6대요소를 통합적으로 운영하는 것은 ‘적의 침투도 발이나 그 위협’에 대응하는 경우에 대하여 통합방위법에서 규정하고 있다. 이러한 규정에 따르면 충청남도에서 시민안전이나 재난관리를 통합방위의 차원에서 추진하는 것은 법적으로 제약이 뒤따를 수 있다. 통합방위법에 따라서 충청남도 통합방위협의회의 역할도 규정받는다. 군경의 합동작전도 미흡한 경우가 있는 실정이므로 통합방위법에 의한 통합방위협의회와 재난관리법에 따른 안전관리위원회가 지역단위에서 별도로 운영되는 상황에서 통합방위와 재난관리가 지역차원에서 통합적으로 추진되는 것은 어려운 실정이다.

통합방위작전은 통합방위사태가 선포된 지역에서 각 방위요소 간 유기적인 협조를 통해 성공적인 작전수행을 보장할 수 있다. 그러나 이를 뒷받침하기 위한 통합방위예규 등이 기초자치단체의 조례에 반영되지 않은 경우 계획의 실효성이 미흡할 수 있다. 충청남도는 모범적인 통합방위예규 반영으로 국방부장관상을 수상하기도 했다. 충남의 수상은 협의회 예규와 지원본부 운영 규정을 현실에 맞게 개정하는 등 지역통합방위태세 확립을 위해 노력한데 따른 것이다.

재난관리를 효과적으로 수행하기 위해서는 해외의 사례와 국내의 진단을 통해서 알 수 있듯이 한국적인 특성을 고려한 통합방위와 재난관리의 통합적 운영이 필요하다. 통합방위와 재난관리의 통합적 운영을 위해서는 현대적인 안보개념에 입각해서 이를 뒷받침하는 이론적인 근거로 도민안보를 제시할 수 있다. 현대 안보가 지니는 포괄성을 도민안보와 접목시키면 지역안보체제 구축을 위한 개념을 도출하는 것이 가능하다.

그리고 중앙정부의 역할과 기존의 법률에서 정하고 있는 각종 요소들을 고려해서 법의 개정 없이도 충남 차원에서 통합적으로 도민안보를 수행하기 위해서 도민안보 규칙과 같은 충남도민들의 규범을 만들어가는 노력도 필요하다.

재난 발생시에 군의 협조에 대해서는 이미 현재 가능한 범위와 한계를 고찰하였지만 현행 법의 범위 안에서도 가능한 충남지역에서 21사단과 협조를 강화하는 방향을 모색하는 것이 매우 중요하다. 지역 거버넌스 구축 역시 충남지역 포괄적 도민안보태세를 구축하는 데 빼을 수 없는 요소이다.

2) 정책제안

지역차원에서 안보대응이라는 지역안보개념(조승래, 2015)은 포괄안보와 인간안보와 결합해서 '포괄적 도민안보'(CRS: Comprehensive Residents Security) 개념으로 정립할 수 있다. 충청남도는 세계에서 최초로 '포괄적 지역안보'라는 개념에 입각해서 지역행정을 펼치면서 주민의 삶의 질의 향상을 도모할 수 있다. 포괄적 도민안보 체제 구축은 시민의 삶의 질을 향상시켜주고 시민이 평화를 누릴 주체로서 시민의 위상을 설정해준다. 충남도민들이 삶의 질을 향상시키기 위한 차원에서 분단에서 오는 위협과 일상적인 재난의 위협을 포괄적 종합적으로 대처하는 비전을 담은 '평화와 안전을 위한 충남도민 포괄안보 선언'(도민 포괄안보선언)을 발표할 수도 있다.

충청남도 차원에서는 도민안전수칙을 만드는 것도 검토할 수 있다. 이러한 수칙에 의해서 통합방위법과 안전관리법에 의해서 분리되어 있는 안보와 안전을 유기적으로 결합시키면서 '충청남도 포괄적 도민안보 체제'를 구축하는 초석을 놓게 될 것이다.

통합방위와 재난관리에 대한 현재의 법률적인 한계를 극복하기 위해서 통합방위와 재난관리의 통합적 운영이 필요하다. 이를 위해 32사단에 재난발생시에 신속한 파견을 위한 신속재난대응부대로서 minuteman 부대(가칭)를 편성할 수 있다. 일종의 5분 대기부대 성격이다. 또 재난에서는 비정부 비정부조직이나 지역사회의 지원이 없는 정부의 특정한 부서만으로는 국가적 재난대응체계의 목적 달성이 힘들다. 이러한 사실을 고려하여 비정부기구나 지역사회의 대표를 해당 재난관리 정책수립 과정에 참여시키는 것이 필요하다. 이들과 협력이 바로 재난대응 거버넌스의 출발이 될 것이다. 아울러 정기적 비정기적 활동을 통해서 네트워크를 구축하는 것이 중요한 목표가 된다. 네트워크를 통해서 각종 지원과 정보공유, 소통 등의 기능을 수행할 수 있다. 이런 네트워크가 구축된다면 충남도민 안전수칙 제정과 발표를 위한 분과위원회를 구성하고 실제로 추진하며 언론을 통해서 홍보할 수 있다. 안전수칙을 만드는 과정에서 이미 각 분야별로 충남의 포괄적 도민안보 체제 구축과정에 참여하여 스스로 도민안보체제를 운영하고 유지 발전시키는 주체가 되고 있다. 이 네트워크가 '포괄적 도민안보선언'을 추진하는 원동력이 될 수 있다. 도민안보 선언 이후 안전 캠페인, 평화문화형성과 삶의 질 향상 등을 추진할 수 있다. 국내 뿐만 아니라 세계의 지차계 간 포괄적 안보선언 회의를 추진할 때 충남도의 협조 속에서 행사를 추진하는 주관세력이 될 수도 있고, 성공사례를 발표할 수도 있다.

목 차

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 필요성	1
2. 연구의 목적	2
3. 연구의 방법과 범위	3
제2장 안보개념 및 통합방위와 재난관리의 구조	6
1. 전통안보와 인간안보의 개념	6
1) 비전통적 안보 개념 : 포괄적 안보와 인간안보를 중심으로	7
2) 인간안보 등장 배경	9
3) 인간안보의 개념	10
4) 인간안보의 개념의 한계와 국가안보와 조화	12
2. 통합방위와 재난관리의 법적 정의와 수행체계	14
1) 통합방위법과 안전관리법(재난관리법)	14
2) 통합방위 수행체계	20
3) 위기관리체계 통합운용	24
제3장 해외사례 연구	25
1. 프랑스 · 독일 · 일본	25
1) 프랑스	25
2) 독일	29
3) 일본	30
2. 미국	35
1) 미국재난관리 체계	35
2) 카트리나 이후 중앙정부와 지방정부의 관계	37
3. 해외사례를 분석을 통해 살펴본 시사점	48

제4장 통합방위와 재난관리에 대한 상황 진단과 방향	50
1. 통합방위와 재난관리에 대한 진단과 통합적 관리 방향	51
2. 통합방위요소간 협력 진단과 방향	52
3. 재난관리에서 요구되는 민관협력체제 진단과 방향	54
4. 통합방위 예규와 포괄적 도민안보 방향	56
5. 재난관리와 군의 지원체제에 대한 진단과 방향	57
1) 재난안전법과 지방자치단체의 군에 대한 지원요청	57
2) 국방부와 국민안전처의 재난관리 업무협정	61
3) 국방부의 '재난대책업무처리규정'	62
6. 포괄적 도민안보 체제 구축을 위한 진단과 방향	63
제5장 충청남도 포괄적 도민안보체제 구축을 위한 4대 과제	66
1. '포괄적 도민안보'- 개념과 선언	66
1) 인간안보와 포괄적 도민안보	66
2) 포괄적 도민안보 선언	68
2. 포괄적 안보와 충남도민 안전수칙	68
1) 세월호와 충남도민 안전수칙	68
2) 메르스와 바이오 안보 ((biosecurity)	70
3. 충남 신속재난대응부대 창설	72
4. 지역 안보거버넌스와 충남 도민안보포럼 운영	73
1) 충남 도민안보포럼	73
2) '충청남도 포괄적 도민안보 포럼'	75
제6장 결론 : 요약과 정책제언	77
1. 전체 요약	77
2. 정책제언 요약	79
참고문헌	81

표 목 차

<표 1> 위기관리와 통합방위에 대한 선행연구	5
<표 2> 전통적인 안보와 인간안보의 차이	11
<표 3> ‘통합방위법’ 관련 법령과 주요 내용	16
<표 4> 충청남도 통합방위협의회 구성	17
<표 5> 충청남도 민방위협의회 구성	17
<표 6> 국가방위요소별 주요 임무 및 책임	18
<표 7> 통합방위기구별 심의사항	22
<표 8> 통합방위사태 시 각관의 통합방위 소관업무	23
<표 9> 재난에 대한 중앙정부와 지방정부 역할에 대한 유럽3국과 비교	27
<표 10> 프랑스의 재난처리와 지휘체계	28
<표 11> 유럽3국의 중앙정부와 지방정부의 재난관련 업무 분장	30
<표 12> 유럽 주요국가와 한국 일본의 중앙정부와 지방정부의 재난시 재정지원체계	31
<표 13> 일본의 중앙과 지방재난관리 조직 비교	33
<표 15> 미국의 재난관리체계	42
<표 16> 국방부 재난관리관련 업무분장	60
<표 17> 국방부의 지자체별 협력부대 지정현황	73





그림 목 차



<그림 1> 국가재난관리 체계도	15
<그림 2> 국가 행정계층 구조와 지방자치단체의 자치계층 구조로 된 프랑스의 이원행정체제	29
<그림 3> 일본의 재난관리체계도	33
<그림 4> 충남 재난관리 체계도	55
<그림 5> 군의 재난관리 업무관련 법규	60

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 필요성

재난이 점점 대형화되고 빈도가 잦아지는 것은 고도화된 현대사회의 산물이다. 재난이 주는 피해는 후쿠시마 원전 폭발사고나 세월호 사건에서 알 수 있듯이 치명적으로 되고 있다. 이처럼 재난이 자주 발생하고 규모도 커지기 때문에 현대사회에서는 많은 나라들이 재난도 전통적인 국가안보를 위협하는 요소로 간주하고 있다. 자연재해와 사회재난과 같은 요소들도 군사적인 위협에 대비하는 전통적인 군사안보 못지않게 비중을 차지하는 새로운 안보개념으로 자리잡고 있다. 국제사회는 그렇기 때문에 이미 '포괄적 안보'라는 개념을 만들고 사용해왔다. 비군사적인 요소들도 주요한 안보의 영역에 포함되고 다루어지고 있는 것이다.

세월호 사건 이후 한국사회에서도 변화가 생기고 있다. 재난에 대한 새로운 접근이 요구되고 있는 것이다. 포괄적 안보개념에 입각해서 국가시스템의 정비와 의식의 전환을 가능하게 하는 재난대처가 필요해졌다. 그래서 국민안전처도 만들어졌다. 또 지방자치단체들이 메르스 문제에 대해 대처하는 모습을 보면서 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부의 역할이 중요하다는 인식도 싹트기 시작했다. 이미 미국, 일본, 프랑스 등 선진국들이 겪은 현상이다.

20세기 초반까지만해도 국민의 삶은 안보의 뒤편에 있었다. 20세기 후반으로 오면서 안보개념의 변화가 생겼다. 시민의 권리의식이 발전한 결과이다. 전통적인 군사안보와 함께 시민의 삶을 위협하거나 불안하게 만드는 것들이 모두 안보와 같은 반열에서 다뤄지기 시작했다. 그래서 인간안보라는 개념이 등장한 것이다. 인간의 삶의 질 역시 안보의 차원에서 고려하자는 것이다. 메르스나 세월호 사건을 겪으면서 시민이 안전을 지키기 위한 안전 지킴이가 되는 것을 시민안보(civil security)라고 부를 수 있게 되었다. 시민의 안전을 지키기 위해 국가안전망을 제공하고 중앙정부와 지방정부가 협력하며, 시민의 네트워크가 형성되어서 지방정부와 거버넌스를 구축하는 것이 강조되는 것이다. 프랑스에서는 시민안보라는 개념을 사용하면서 모든 형태의 위협과 위협에 총체적으로 대응하려는 노력을 시도하고 있다. 그러다보니 안보(security)와 안전(safety)의 교집합이 늘어나고 있다. 포괄적 안보나 인간안보는 안전을 중요시여 기면서 이를 안보의 반열에서 다루는 것이다. 대규모화된 재해 재난이 이미 안보의 영역이 되

었다고 보기 때문이다. 비의도적인 위험(danger)에 대한 대비는 안전이라고 할 수 있다. 안보는 이에 반해서 의도적 위협(threat)에 대한 대비이다. 모두 생명, 재산, 영토를 지키고자 하는 것이다.

이렇게 안전과 안보가 중첩되는 영역이 늘어나는 것은 안보와 안전의 융복합 현상이라고 할 수 있다. 미국에서 9.11 테러 이후에 국토안보부를 만든 것도 전통적인 군사안보 차원만으로 시민의 안전을 지킬 수 없었기 때문이다.

안보와 안전을 융복합적으로 사고하는 것이 오히려 영역의 구분이 모호하게 하고, 실제로 업무가 돌아가는 일선에서는 피로도를 증대시킬 수 있다. 하지만 복잡하게 얽혀서 돌아가는 현대사회에서 시민의 삶을 보호하기 위해서는 융복합적인 사고가 필요하다. 안보의 영역이 확대되고 융복합적으로 되면서 지방자치단체의 기능에 대해서도 검토하고 대안을 마련할 필요가 생겼다.

전통적으로 지방에서 추진되어온 통합방위를 국가차원과 비교하여 안보라고 한다면 재난관리는 안전에 해당할 것이다. 안보와 안전에 대한 융복합적인 추세에 맞게 이제는 충청남도에서도 통합방위와 재난관리를 통합적으로 사고하고 대응체계를 수립할 때가 되었다.

융복합적이며 통합적으로 사고하기 위해서 이에 필요한 개념을 만들어 내야한다. 이런 개념을 만드는 것이 복잡하고 그물망과 같이 연결되어서 발생하는 위협과 위험에 대해서 총체적으로 이해하고 분석할 수 있게 할 것이다.

2. 연구의 목적

본 연구는 국민들의 주권의식이 향상되고 위협과 위험이 다변화되어지는 시대에 지방자치단체가 지방정부 수준의 책임과 역할을 다해 나가기 위해서 다른 어떤 분야보다도 지역안보의 실질적 주역이 되어야 한다는 문제의식으로부터 출발했다. 중앙과 지역이 유기적으로 작동하는 통합방위체계의 구축을 위해서는 지역통합방위의 강화가 절실하다고 할 수 있다. 이를 위해 현재의 지역통합방위의 운영 실태와 문제점에 대해서 분석하고, 외국사례 등에 대한 검토를 통해 지역통합방위의 기능과 역할 강화방안에 대해서 제시하고자 한다. 하지만 안보와 안전의 영역이 겹쳐지면서 포괄적 안보라는 비전통적인 안보가 등장하는 상황이다. 세월호와 메르스 파문을 겪으면서 위험에 대한 국민들의 인식이 투철해지고 있다. 이런 상황에서 통합방

위를 강화하기 위해서라도 비전통적인 안보인 안전관리와 통합방위를 융복합적으로 사고하고 이를 실천하는 체제를 구축하는 것이 필요하다.

하지만 이것은 지방자치단체 차원에서 독자적으로 가능하지 않다. 중앙정부의 역할과 지원이 필요하다. 군과 지방자치단체의 협력도 필요하다. 지역사회에서 도민들과 네트워크 형성도 필요하다.

본 연구에서는 충청남도 차원의 통합방위체제에 기반하면서도 도민 안전을 강화할 수 있는 체제를 구축하기 위해 제반 환경을 분석하기 위한 정책대안을 제시하는 것이 목적이다. 제반 환경 분석을 통해서 충청남도 차원에서 통합방위와 안전관리를 융복합적으로 추진할 수 있는 새로운 개념을 만들어내고, 이를 실현하기 위한 방향과 초기적인 과제를 도출하는 것을 목적으로 한다.

3. 연구의 방법과 범위

본 연구는 충청남도 차원에서 통합방위에 기반한 안전관리를 융복합적으로 추진할 수 있는 환경을 분석하고 방안을 모색하는 방향에서 진행할 것이다. 이를 가능하게 할 수 있는 제반요소들에 대한 검토 분석은 4가지 차원에서 진행하고자 한다. 이론적, 법률적, 대상별 분석과 이에 해당하는 해외 사례를 분석할 것이다.

이론적 검토에서는 현대 국제사회에서 제기되는 집단안보, 공동안보, 협력안보 등 다양한 안보개념들에 대한 분석은 지양할 것이다. 본 연구를 수행하는데 있어서 다양한 이론적 검토가 불필요하기 때문이 아니다. 그간 많은 선행연구에서 이러한 안보개념에 대해서는 이미 소개되었다. 하지만 보다 중요한 것은 이러한 안보개념들은 주체가 국가라는 점이다. 본 연구의 목적을 달성하기 위해서는 안보의 주체로서 국가나 중앙정부에 대한 분석도 필요하다. 하지만 지방자치단체 차원에서 통합방위에 기반한 시민안전에 대해 융복합적인 접근을 하기 위해서는 다양한 안보개념에 대한 무차별적 접근 보다는 목적에 해당하는 적절한 안보개념에 대한 분석에 집중하는 것이 연구 목적 달성에 보다 효과적이다. 따라서 본 연구에서는 ‘포괄적 안보’와 ‘인간안보’라는 두 개의 안보개념에 대한 분석을 통해서 본 연구를 수행하기 위한 이론적인 검토를 하고자 한다.

법률적 검토에서는 비상대비자원관리법, 예비군법, 민방위법 등 많은 법률에 대한 분석보다

는 통합방위법과 재난관리법에 집중할 것이다. 통합방위법은 지방자치단체에서 통합방위를 추구하는 근거이고, 재난관리법은 지방자치단체 주민들이 겪는 재난과 관련한 법이다. 이 두 가지 법에 대한 검토를 통해서 통합방위와 재난관리에 대한 통합적 접근의 가능성을 살필 것이다.

대상별 분석에서는 본 연구의 목적을 달성하기 위한 3개 대상과의 관계를 검토할 것이다. 중앙정부와 지방정부의 관계, 군과 지방정부의 관계, 지역내 거버넌스 구축대상과 관계이다. 법률적 검토가 여건분석이라고 한다면 이들 3개 대상과 관계를 정립하는 것은 본 연구의 목적 달성과 직접적인 관련이 있다.

이 같은 검토는 국제사례와 비교를 통해서 충청남도의 대안 제시에 활용하고자 한다. 즉 중앙정부와 지방정부의 해외사례, 군과 지방자치단체 협력의 해외사례, 거버넌스 구축에 대한 해외사례 등을 중심으로 해외사례를 검토할 것이다.

본 연구의 범위는 안보개념에 대한 이론적 고찰, 통합방위법과 재난관리법에 따른 통합방위 체제와 재난관리체제, 그리고 해외사례이다. 해외사례의 경우 군과 지방자치단체의 관계는 미국의 사례를 중심으로 보고자 한다. 중앙정부와 지방정부의 관계는 미국과 프랑스를 중심으로 살필 것이다. 거버넌스의 경우는 교훈적 가치가 있는 일본의 사례를 살필 것이다.

본 연구는 선행연구의 사례가 지극히 희소한 실험적 연구이다. 국내의 선행연구가 부재한 것은 아니었지만, 지방자치단체 차원에서 통합방위와 재난관리를 통합하는 것을 목적으로 한 연구는 아직까지 시도되지 않았다. 이것은 그동안 통합방위와 재난관리가 별도의 법과 별도의 기관에 의해서 운영되고 유지되어왔고, 두 영역 사이의 상호관련성도 높지 않기 때문이다. 물론 정재병의 ‘지방정부 통합방위체제의 실태와 개선방안에 관한 연구 ‘나 김경찬의 ‘위기 관리체계에서의 효과적인 민·관·군·경 통합방위 작전수행에 관한 연구 ‘와 같이 통합방위의 한계를 지적하면서 통합방위법을 개정해서 재난관리의 영역을 포함시켜야 한다는 연구가 진행된 사례는 있었다. 이 경우도 통합방위에 대한 연구를 수행하면서 관계 법률의 개정 필요성을 제시한 정도에 그쳤다.

본 연구에서는 선행연구 가운데 위기관리나 통합방위에 대한 연구성과를 기초로 하면서 문헌자료 조사, 인터넷자료 조사를 중심으로 해서 위기관리와 통합방위를 통합할 수 있는 연구를 시도했다. 본연구가 실험적인 시론이기는 하지만 충남지역의 포괄적 안보체제 구축을 위한 기본개념을 설정하고 이를 위한 정책제안을 하고자 한다.

<표 1> 위기관리와 통합방위에 대한 선행연구

저자	발표 년도	제 목	게재 학술지
김경찬	2009	위기관리체계에서의 효과적인 민·관·군·경 통합방위 작전수행에 관한 연구 : 서울시 통합방위모델을 중심으로	고려대학교 정책대학원 석사학위논문
김인태	2013	선진국의 위기관리체계 발전실태	『한국군사』 봄호
김영찬	2011	지방자치단체와 장의 군사적 역할과 책임에 관한 연구	단국대학교 석사학위논문
이재은	2013	국가안보 환경의 변화와 국가위기관리- 포괄적 안보 개념 하에서의 국가위기 유형-	『한국위기관리 논집』 제9권 제2호
임승빈	2013	미래위기의 특성과 우리나라 위기관리체계의 현황	『월간자치발전』 4월호
정재병	2013	지방정부 통합방위체제의 실태와 개선방안에 관한 연구 : 대구·경북지역을 중심으로	계명대학교 석사학위논문

본 연구에서는 통합방위와 재난관리는 중앙정부와 법률에 의해서 지방정부가 규정을 받아 왔으므로 충남지역의 상황을 규정하고 구조화하고 있는 관련 주요 법률과 중앙정부의 정책에 대한 분석을 우선시 했다. 충남지역에서 대안을 찾는 것은 법률 개정을 하기 전에 중앙정부와 법률에 의해 구조화된 요인 안에서 가능한 길을 선택하는 방법을 택했다. 본 연구에서는 물론 법률적 구속력의 중요성 때문에 충남지역 포괄적 지역안보를 위해 필요한 법률의 개정도 제기 했지만, 법 개정 없이 충남 차원에서 실현할 수 있는 정책제언을 중심에 두고자 한다.

제2장 안보개념 및 통합방위와 재난관리의 구조

현대사회에서 안보의 개념은 전통적인 군사적 위협에 대비하는 것에서부터 다양하게 변화하고 발전해오고 있다. 충남지역에서 통합방위와 재난관리를 통합적으로 추진할 수 있는 시스템을 구축하기 위해서는 이론적으로 안보개념의 검토를 우선 살펴볼 필요가 있다. 현대의 안보개념은 다양한 요소를 복합적으로 고려한다는 점과 인간의 삶의 질을 보장하는 것을 중요시한다는 점에서 포괄안보와 인간안보가 대표적이라고 할 수 있겠다.

한편 한국의 통합방위와 재난관리는 중앙정부가 법에 의해서 역할을 담당함으로써 통합방위와 재난관리가 분리되어 진행된다. 통합방위와 재난관리의 개념과 구조를 살펴보는 것은 현대적인 안보개념에 입각해서 충남 지역 차원에서 통합방위와 재난관리를 포괄적이고 통합적으로 수행할 시스템의 구축을 검토하기 위해서이다.

1. 전통안보와 인간안보의 개념

외부의 위협으로부터 국민의 생명과 재산, 영토를 지키는 것은 국가의 기본 책무다. 안전보장, 줄여서 안보(security)라고 한다. 하지만 현대사회에 들어와서 안보의 개념은 변화하고 있다. 현대사회에서 안보개념이 어떻게 변화하는지를 살펴보면서 현대적인 안보개념에 맞게 충청남도 지역에서 도민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 기초로서 새로운 안보개념이 필요하다. 안보는 국가 성립의 기본 요소이다. 근대 민족국가는 국민들의 세금을 걷어 그들의 안전을 보장해주는 계약을 통해 성립됐다. 국가가 곧 안보인 것이다. 하지만 안보개념의 변화는 외부로부터 안전을 보장하는 것에 국한하지 않는다. 따라서 안보의 주체는 국가에서 지역사회로 확대될 수 있다.

이러한 발상의 전환을 위해서 현대안보의 특징과 그 대표적인 사례로서 포괄적 안보와 인간 안보를 살펴보겠다. 이에 기초해서 충남지역 안보로서 ‘포괄적 도민안보 체제(Comprehensive Residents Security System)’ 개념을 도출하고자 한다. 포괄적 도민안보는 통합방위법과 재난관리법으로 이원화되어 있는 안보와 안전에 대한 분리운영을 극복해서 통합적으로 운영하기 위한 개념이다.

1) 비전통적 안보 개념 : 포괄적 안보와 인간안보를 중심으로

현대사회의 특징에 따라 현대안보의 특징과 유형도 변모 하게 되었다. 사회가 다원화되고 전통적으로는 포함되지 않았던 안보위협들이 포함되면서, 안보의 양상도 복잡화, 다변화되고 있다고 할 수 있다. 여기서 지방화 시대의 안보 필요성을 도출할 수 있다. 1) 한편으로는 지방화 시대라는 현대사회의 특징으로 인해 안보문제에 대한 주체로 지방의 역할이 요구된다고 할 수 있을 것이다. 2)

지방화 시대의 지방안보 개념을 도출하는 데 유용한 개념은 포괄안보와 인간안보이다. 냉전 혹은 ‘포스트 냉전’ 시대의 안보 개념은 주권국가의 영토를 보전하기 위해 군사력을 사용하는 것에 주로 초점이 맞춰져 있었다. 그러나 냉전이 완전히 끝나고 국제사회의 안보 환경이 많이 변하면서 안보 개념에 대한 새로운 논의들이 나타났다. 우선 안보의 주요 쟁점이 군사적인 요소에서 경제적인 문제로 확대되는 데에서 나아가 자원, 환경, 사회 문제 등 모든 비군사적인 요소들까지 포괄하는 개념으로 바뀌었다. 이것이 포괄적 안보(comprehensive security)의 개념이다.

전통적 안보개념이 군사중심 개념으로 파악되고 있는데 비해 포괄적 안보 개념은 군사뿐만 아니라 비군사 요소들까지 포괄하여 설정되는 개념이다. 이런 점에서 포괄적 안보 개념은 전통적 안보개념보다 비교적 새로운 개념이라고 할 수 있다. 이미 잘 알려진 바와 같이 전통적 안보 위협은 전쟁이나 국지도발과 같이 국외의 조직화된 무력에 의한 영토침략이나 주권침해를 지칭하였다. 즉, 전통적 안보 영역은 주로 물리력의 사용이 개입된 군사 분야이다. 하지만

1) 조승래는 “통합방위의 역할과 기능 강화방안 연구 : 분권형 체계의 도입”에서 ‘지방안보’라는 개념을 사용하였다. 하지만 지방안보의 개념에 정립이 완성되지 않았다. 이 글에서는 지방안보의 필요성에 대한 조승래의 주장을 인용하면, 다양한 안보개념을 살핀 이후에 결론에서 충청남도의 방향과 과제를 제시할 때 지방안보라는 개념을 발전적으로 재정립하여 활용할 것이다.

2) 안보라는 뜻의 ‘Security’는 라틴어 ‘Securitas’에서 어원을 찾을 수 있는데 ‘Se(벗어나다)+Curitas(불안, 근심, 위협, 공포)’라는 뜻으로서 ‘공포에서 벗어나다’는 의미가 있다. 1). 한편 ‘Security’는 1차 세계 대전 직후 창설된 국제연맹의 규약 전문에서 ‘to achieve international peace and security’라는 구절에 포함되어 처음 사용됐다. 이처럼 안보의 사전적 개념은 ‘편안히 보전되어 물리적·심리적 안정을 누리고 공포로부터 자유로운 상태’를 의미한다. 즉, 국가안보는 국가가 위협으로부터 벗어나 안전해지는 것을 의미한다. 국가안보는 “군사·비군사에 걸친 국내외로부터 기인하는 각종 각양의 위협으로부터 국가목표를 달성하는데 있어서 추구하는 제 가치를 보전·향상시키기 위해서 정치·외교·문화·경제·군사·과학기술에 있어서의 제 정책체계를 종합적으로 운용함으로써 기존의 위협을 효과적으로 배제하고, 또한 일어날 수 있는 위협의 발생을 미연에 방지하며 나아가 발생한 불의의 사태에 적절히 대비하는 것”을 말한다. 구영록, 『한국의 국가이익』 (서울: 법문사, 1995)

포괄적 안보 개념에 의하면 국가안보는 군사뿐만 아니라 경제, 사회, 환경, 과학기술 등 더 많고 다양한 분야로 확대되었고, 또 되어야 한다는 것이다. 즉 현대 사회에서 경제발전, 사회안녕, 환경보존, 과학기술 진보 등도 군사적 안위 못지않은 중요한 국가안보 측면에서 가치를 갖는다는 것이다. 현대 국가의 안보 영역은 군사 위주에서 정치, 경제, 사회, 문화, 환경, 자원, 기술과 대형 재난 등 비군사분야를 포함하는 포괄적인 개념으로 확대되고 있다. (조영갑, 2003: 23).

안보의 대상은 국가로부터 개인이나 집단으로 확장되기도 했고 국제체제나 초국가적 자연 환경에까지 적용되었다. 관심 영역도 군사 부문에서 경제, 사회, 환경 혹은 ‘인간’ 부문으로 수평적으로 확대되었다. 안보에 대한 책임 소재를 국가에서 국제체제, 지방정부, NGO, 언론에 서까지 찾은 것이 특징이 되고 있는 것이다. 이러한 것이 포괄적 안보의 등장배경이기도 하다. 이같은 비전통안보는 다시 영역별로 정치, 경제, 사회, 보건, 자연생태, 기술 등으로 구분된다. 그 하위에도 다양한 영역이 있다. 한국의 메르스 사태 같은 경우도 바이오안보, 보건안보로 다뤄져야 한다.

비전통안보가 부각된 것은 냉전 종식 같은 안보 환경의 변화가 주된 요인이었지만, 다른 요인도 있다. 사회관계가 복잡해지고 거대해졌기 때문이다. 과학기술의 발달 덕분에 현대 경제 활동은 세계를 무대로 생산과 투자가 이뤄진다. 또 중국과 같은 거대 국가를 공산당이 베이징에서 중앙집권적으로 통치하는 것도 가능해졌다. 이러한 거대 조직의 부상과 활성화에 따라 개인과 거시 사회체제 사이의 지리적·혈연적 중간 공동체는 급속히 소멸해 갔다. 유사시 완충 역할을 할 이런 공동체가 사라진다는 것은 외부 위협에 공동체 구성원들이 직접 노출된다는 것을 의미한다. 조직과 활동이 거대화되면서 사회적 위협의 잠재적 파괴성도 커져 왔다. 보호 기능을 제공할 완충지대가 사라졌기 때문이다. 개별 구성원에 대한 잠재적 위협에 대해서도 국가나 사회가 책임을 져야 하는 상황이 되었다. 아울러 한국의 메르스 사태에서 알 수 있듯이 개별구성원들의 안보에 대해서 스스로 책임지거나 사회적 책임의 주체로서 지방자치단체가 등장하고 있다. 이것이 바로 포괄적 안보의 차원에서 비전통안보가 꾸준히 이슈가 되고 있는 이유이다.

또한 안보의 대상에 있어서도 변화가 나타났다. 과거의 안보 담론이 주로 국가를 보호 대상으로 하는 ‘국가안보’에 중점을 두었다. 이제는 국가의 영토나 주권보다는 인간의 복지나 안전 문제에 더 많은 비중을 두게 됐다. 인간을 중심으로 두는 비전통적인 안보 개념은 전통적인 국가안보와는 근본적으로 다른 패러다임을 가진 것으로 인간안보(human security)가 대표적

이다. (전웅, 2004, “국가안보와 인간안보”)

인간안보라는 용어는 1994년 유엔개발계획(UNDP)에서 연례보고서 형태로 발행하는 ‘인간 개발보고서’(the 1994 Human Development Report)가 발표되면서 국제사회의 주목을 받게 됐다. 이 개념은 한국에서 이미 노무현 정부 때 군사뿐만 아니라 경제, 환경, 인간 등 다양한 측면을 포함하는 ‘포괄(적)안보’를 제시하면서 언급된 바 있으나 구호로만 그치고 말았다는 평가를 받았다. 그러나 그로부터 10년이 지난 지금도 인간안보는 여전히 유효한 개념이며, 민주·진보 진영이 새로운 안보를 주창하면서 적극 수용하고 발전시켜야 하는 내용이다. 더 깊은 이해와 구체적인 정책으로 나아가는 논의가 절실한 상황이다.

2) 인간안보 등장의 배경

냉전 종식과 함께 강대국 사이의 전쟁 가능성이 줄어들면서 종래 군사력 중심에서 경제, 자원, 환경, 사회 등 다양한 분야로 안보 개념이 확대되어야 한다는 논의들이 나타났다. 군사 안보에 대한 우려가 감소되는 만큼 국가들은 사회안보, 인간안보, 정체성안보 등 다른 차원의 안보에 대해서도 관심을 갖게 되었다. 안보 분야의 논의가 개별 국가의 관점에서 범세계적인 시각으로 확대되는 양상으로도 발전했다.

인간안보에 대한 대표적인 접근 방법은 국제정치학자인 배리 부잔(Barry Buzan)의 저서 <인간, 국가, 공포>에 등장한다. 부잔은 국제정치학계의 지배적인 패러다임을 형성해 왔던 전통적인 현실주의자들이 군사적 요소만을 중시하는 것을 비판하면서 군사적 요소뿐만 아니라 정치, 경제, 사회, 환경 등 비군사적인 요소들을 포함해 안보 개념을 확장해야 한다고 주장했다. 한편 영국 태생의 국제정치학자 켄 부스(Ken Booth)는 비판적 탈근대주의적 관점에서 인간안보를 논했다. 부스는 안보의 단위에 국가는 물론이고 개인, 종족, 전통집단, 경제 블록, 다국적 기업, 비정부기구(NGO) 등 지구상의 모든 비국가 행위자들을 광범위하게 포괄해야 한다고 주장했다. 특히 그는 전통적인 안보 위협은 인접 국가들의 침략에서 비롯되는 것으로 인식됐지만, 오늘날 국민의 안보를 책임져야 할 정부가 오히려 더 심각한 안보 위협이 되고 있다고 비판하면서 인간안보가 국가안보보다 더 중요한 개념이라고 주장하는 데까지 나아갔다.

이 같은 논의들을 통해 인간안보 개념이 등장하게 된 배경은 두 가지로 정리된다. 첫째, 1990년대 들어 국가 간의 전쟁은 줄어드는 추세였지만 국가 내부의 내란이나 인종 분규가 발생하는 빈도가 늘어나면서 국제사회에서 안보의 대상으로써 인간 문제에 대한 관심이 현저히 부각

되기에 이르렀다. 내란이나 인종 분규는 냉전 이전에도 있었지만 동서 냉전이 심화되는 동안에는 통제되는 경향이 있었기 때문에 냉전 시대에는 그 발발 빈도가 상대적으로 적었다. 그러나 냉전이 끝나면서 발칸과 아프리카 지역의 경우에서 보았듯 그동안 억눌려 있던 내란이나 인종(민족) 분규의 동기가 표출되기 시작했다. 이러한 내란이나 민족 분규의 희생자는 대체로 군인보다 민간인이 많았다. 극단적인 경우 인종청소나 대량학살이 자행되어 무고한 민간인 희생자가 엄청나게 발생하는 사태를 초래하기도 했다. 일본의 국제정치학자 아키코 후쿠시마가 소개한 통계에 따르면 오늘날 국제사회에서 무력을 수반한 분쟁의 90% 이상이 내란인 것으로 나타나면서 외부 위협으로부터 시민의 안보를 보호한다는 국가안보(state security)의 중요성은 점차 감소하기에 이르렀다. 민간인 희생자가 발생하는 사례가 빈번히 나오면서 안보의 개념이 국가에서 인간으로 확장되기에 이르렀고, 이것이 인간안보라는 새로운 개념이 부각된 배경이 됐다.

둘째, 세계화의 급속한 진전도 안보 개념의 확대에 중요한 배경이 됐다. 교통과 통신의 급속한 발달과 함께 국제적인 상호의존성이 증대되면서 상대적으로 국가 주권은 약해졌다. 과거에는 국가가 국제사회의 주된 행위자였지만 오늘날에는 개인, NGO, 다국적기업 등 비국가 행위자들의 숫자가 크게 늘었고, 이들이 국제사회에서 미치는 영향력도 크게 향상됐다. 이러한 세계화의 진전은 인류에게 긍정적이기도 하고 부정적이기도 했다. 세계화의 혜택이 선진국들이나 부유한 계층에만 집중되는 반면 세계화의 급속한 진전과 함께 국제사회에서 보다 많은 사람들이 극도의 빈곤과 기아, 질병에 시달리게 되었다. 또한 마약, 국제 조직범죄, 테러, 국제적 자금세탁, 불법 이민 등 국제사회에서 비국가 행위자들의 활동이 국가는 물론 개인의 안전에 심각한 위협 요인으로 작용하게 되는 사례들이 빈번히 발생했다. 이처럼 세계화의 진전은 국가 중심적 시각에서 벗어나 전지구적인 문제로 사고의 범위를 확장시키는 계기를 마련했다.

3) 인간안보의 개념

인간안보라는 용어를 처음 사용했던 UNDP의 1994년 인간개발보고서에서는 기존 안보 개념의 문제점을 이렇게 비판했다. “오랜 기간 동안 안보의 개념은 외부의 침략으로부터 영토를 보전하는 것, 외교정책을 통해 국가 이익을 수호하는 것 또는 핵전쟁 위협으로부터 세계의 안보를 지키는 것 등 좁은 의미로 해석됐다. 그러나 일상생활 속에서 안보를 추구하는 평범한 사람들의 정당한 관심은 무시되었다.”

그러면서 보고서는 인간안보를 두 가지로 정의한다. 첫째는 기아, 질병, 가혹행위 등 만성적인 위협으로부터 인간을 보호하는 것이다. 둘째는 가정, 직장, 사회 공동체 속에서 일상생활 양식이 갑자기 파괴되는 것으로부터 보호하는 것이다. 이어 보고서는 인간안보를 구성하는 7가지 요소를 구체적으로 적시했다. 1) 경제안보(ex. 빈곤으로부터의 자유) 2) 식량안보(ex. 충분한 식량 확보) 3) 건강안보(ex. 질병으로부터의 보호나 치료) 4) 환경안보(환경오염이나 자원고갈 등의 위협으로부터 보호) 5) 개인안보(ex. 고문, 전쟁, 강도, 내란, 마약 남용, 자살, 교통사고에 이르기까지 다양한 위협으로부터 개인의 신체적 안전을 보호하는 것) 6) 공동체 안보(ex. 전통문화의 보존과 종족의 보호) 7) 정치적 안보(ex. 시민으로서 정치적 권리를 향유하고 정치적 탄압으로부터 자유로운 것) 등이다. 이러한 개념은 너무 광범위하다는 지적이 나오면서 학자들마다 변형된 설명을 내놓고 있다. 그러나 어찌되었건 오늘날 인간안보에 대한 UNDP의 정의는 가장 널리 인용되고 있으며 가장 권위적인 해석으로 인정받는다.

<표 2> 전통적인 안보와 인간안보의 차이

구분	전통적 안보	인간안보
대상	국민, 국경선, 제도, 가치의 보호	개인의 복지를 중시. 위협의 원천에 대응함에 있어 인간의 필요에 우선 관심을 둠
범위	국가를 외부 침략으로부터 방어하고, 국가 통합성을 유지하고 국토 방위를 위해 억지전략을 이용함	국가 방어 외에도 환경오염, 전염병, 경제적 빈곤을 포함해 광범위한 위협으로부터 보호
행위자	국가가 유일한 행위자. 정책 결정은 정부에 집중되어 있고, 주권국가는 무정부 상태에서 작동함	정부뿐만 아니라 지역국제기구, NGO, 지역공동체 등 다양한 행위자
수단	주로 국력과 군사력에 의존 군비경쟁 및 동맹을 통한 세력균형	다층적인 수준의 협력 정책, 규범, 제도 개선

4) 인간안보의 개념의 한계와 국가안보와 조화

인간안보의 개념 정의들이 물리적인 차원의 안보에서부터 심리적인 차원의 복지에 이르기까지 지나치게 포괄적이어서 모호하다는 점이 가장 큰 한계로 꼽힌다. 그렇기 때문에 여러 정책 대안들을 두고 우선순위를 정해야 하는 정책결정자들에게 아무런 방향이나 지침이 될 수 없고 학자들의 입장에서도 구체적으로 무엇에 대해 연구해야 할지 방향을 설정할 수 없을 정도로 애매하다는 지적이 끊이지 않아 왔다. 한편으로 인간안보를 적극 옹호하는 사람들이 의도적으로 용어를 광범위하고 모호하게 유지하고 있다는 지적도 나온다. 이러한 모호성이 중진국이나 개발 지원 기관, NGO 등이 연합할 수 있는 기반이 되기 때문이다. 그러나 정치적인 슬로건으로는 효과적일지 모르나 연구나 정책 결정을 위한 방향을 정하는 데 있어서는 큰 허점일 수 있다. 희소한 자원을 우선순위에 따라 배분해야 하는 정책 결정자들의 고민을 풀어주지 못하고 오히려 더 혼란스럽게 한다는 것이다. 배리 부잔은 모든 안보를 개인 차원으로 환원시키려는 데에서 인간안보 개념의 문제점이 있으며, 특히 인간안보를 실현함에 있어 필수적인 행위자인 국가를 배제함으로써 일종의 딜레마에 빠졌음을 지적했다. 따라서 인간안보가 기존의 국가안보 개념을 대신하는 새로운 패러다임으로 자리매김하기 위해서는 무엇보다 인간안보의 개념을 보다 좁고 구체적으로 재정의하는 작업이 필요하다.

국가안보는 국가의 주권과 영토적 통합을 유지하는 것을 목표로 하고 인간안보는 사람들을 보호하는 것과 관련된다. 따라서 적어도 외형상 국가안보와 인간안보 사이에는 모순이 없어 보인다. 즉, 영토나 국민 등 국가 구성 요소들이 위협을 받으면 국가 역시 불안정한 상황에 처하게 된다. 역으로 국가의 국력이 다른 국가들보다 약하거나 안보상의 위협에 처하게 되면 정부나 국민 등 구성 요소들 역시 불안정한 상황에 빠지게 될 것이다.

그러나 현실에서 국가안보와 인간안보의 모순은 쉽게 발견된다. 일부 국가들은 국가와 국민의 지키는 본연의 의무를 저버리고 오히려 자국민의 안전을 위협하는 경우도 있다. 국가안보를 명분으로 인간안보를 해치는 경우는 비일비재하다. 2013년 6월 미국의 전직 중앙정보국(CIA) 계약직원인 에드워드 스노든이 미 국가안보국(NSA)의 비밀문서를 폭로하면서 확인되었듯, 국가안보를 이유로 정보기관이 엄청난 개인정보를 수집해 인간안보를 위협했던 것을 사례로 들 수 있다. 반면 인간안보가 증진되면 국가안보가 위협당하는 경우도 있을 수 있다.

예를 들어, 군사분계선에 설치된 지뢰가 제거되면 인간안보 차원에서는 긍정적이지만 만약 북한이 육상으로 공격해 올 경우 국가안보에 심대한 위협을 줄 수 있다.

국가안보와 인간안보가 상호보완적인지 모순적인지를 가르는 중요한 변수는 해당 국가의 정치체제의 유형이다. 민주주의 체제의 경우 그렇지 않은 경우도 있지만 대체로 상호보완적인 관계이다. 그러나 대부분의 독재 체제는 국민의 생명과 재산을 무차별 강탈하고 국민의 자유를 억압하며 국민들을 기아와 공포에 빠뜨리는 등 인간안보의 범위에 속하는 의무를 제대로 수행하지 않는다. 예를 들어 북한의 경우처럼 국민들을 기아에 빠뜨려 엄청난 숫자를 굶어죽게 한다거나 국민의 자유를 무자비하게 탄압하는 국가는 인간안보를 심각하게 해친다. 그렇다고 국가안보가 흔들리지는 않기 때문에 이 경우 모순적인 관계라고 볼 수 있다.

국민의 생명과 재산의 보호, 불안과 공포로부터의 자유, 빈곤과 질병으로부터의 해방 등은 인간안보의 핵심 개념에 속하면서 동시에 국가가 마땅히 수행해야 할 의무이다. 따라서 국가안보를 보다 넓은 의미로 해석할 경우 인간안보는 국가안보에 포함될 수 있고 국가가 그 자격을 충분히 갖췄다고 할 수 있다.

요컨대, 국가가 인간안보를 실현하는 필수적인 행위자가 될 때에만 국가로서의 존재 의미를 가진다. 국가는 외부의 적으로부터 영토와 국민을 보호하고 법과 질서를 유지하며 자국민의 복지를 증진시키기 위해 창조되었다. 그래야만 국가로 성립할 수 있다. 타국의 지배로부터 벗어나 독립적인 주권국가 체제를 유지하는 것은 인권과 인간의 존엄성 등 인간안보를 실현하기 위한 가장 핵심적인 요소이다. 국가가 타국의 지배하에 놓이게 되면 국민의 생명과 자유가 무참하게 침해되고 인권이 유린되는 상황에 놓이게 될 것이다. 그런 점에서 국가안보와 인간안보는 배타적이라기보다 상호보완적이 되어야 한다. 국가안보가 자동적으로 인간안보를 보장해주는 것은 아니지만, 인간안보 실현을 위한 필요조건인 것이다.

따라서 인간안보 개념이 실현 가능한 정책적 수단이 되기 위해서는 국가안보와의 대립적·모순적 측면보다는 보완적인 요소들에 바탕을 두고 국가와 개인 간의 발전적인 상관관계를 모색하는 데 중점을 두는 것이 바람직하다. 개인의 안보와 인권을 증진시키는 데 어떤 국가체제가 필요하며 국가가 어떤 노력을 기울여야 하는 것을 고려할 필요가 있는 것이다.(타지박시, 2007, 인간안보)

2. 통합방위와 재난관리의 법적 정의와 수행체계

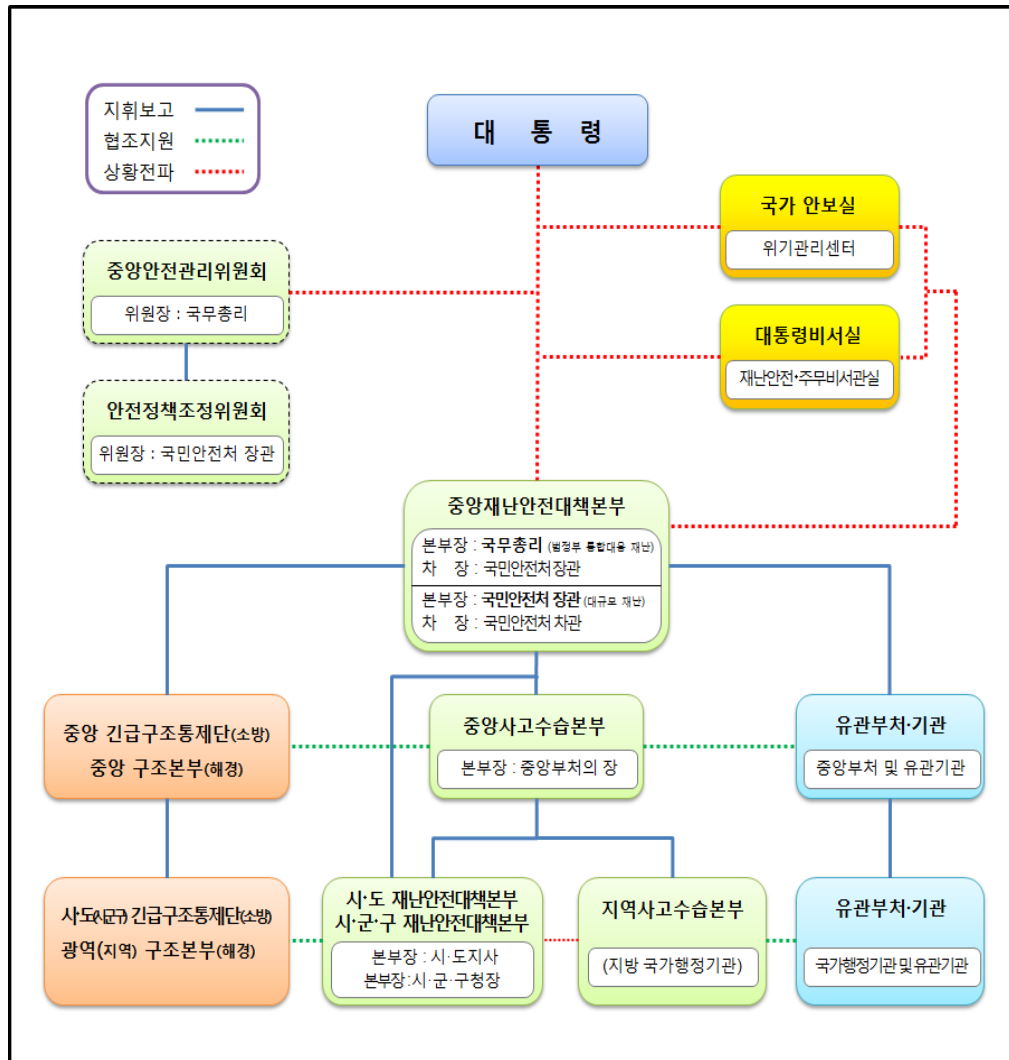
1) 통합방위법과 안전관리법(재난관리법)

현행 법 체계에서 통합방위와 재난관리를 비롯한 국가위기를 규정하고 있는 법과 기구들은 매우 다양하고 혼재되어 있다. 이러한 복잡한 구성 때문에 세월호 사건 같은 대형 재난이 발생했을 때에도 일사분란하게 대처하지 못했다. 통합방위법 관련법만 해도 재난 및 안전관리 기본법, 민방위기본법, 비상대비자원관리법 등 다양하다. 충청남도 차원에서 도민안전을 위한 조치를 취하더라도 이 법의 범위 안에서 수행해야 한다.

이러한 법률에 따라서 만들어지는 각종 기구들이 운영의 묘를 살릴 수 있을지언정 법적으로는 중복을 피할 수 없다는 점도 존재한다. 또 법령별로 국가위기에 대한 개념이 서로 다르다. 이러한 개념들은 현대적인 포괄 안보개념에도 맞지 않다. 예컨대 비상대비자원관리법과 국가전시지도지침 등에는 비상대비를 “전시 및 이에 준하는 비상사태”를, 국가위기관리지침은 “국가주권 또는 국가를 구성하는 정치·경제·사회·문화 체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태”라고 정의하고 있다. (김용성, 2013) 민방위 기본법에서 정하는 국가위기는 “적의 침공이나 전국 또는 일부지방의 안녕질서를 위태롭게 하는 인위적 재난”이다.

개별적인 법률에 의해서 자원을 분산관리하게 되어서 비상사태가 발생할 경우 여러 자원의 통합·조정을 통해서 신속한 대응을 하는 것도 어렵게 되어 있다. 국가자원을 활용하는데서 효율성이 떨어지는 경우는 비상대응에 동원하는 것이 아니라 자발적인 참여자와 물자·장비에 대해서 손실과 피해 보상에 대한 규정이 충분하지 못하는 것도 꼽을 수 있다. (홍창국, 2013)

<그림 1> 국가재난관리 체계도



<표 3> ‘통합방위법’ 관련 법령과 주요 내용

구분	주요내용
비상대비 자원관리법	·비상대비업무 담당자 임명, 교육훈련 ·국가의 인력·물자 등 지원을 효율적 활용
민방위기본법	· 적 침공, 재난으로부터 주민 생명·재산보호 · 민방위 설치·조직, 편성
향토예비군 설치법	· 향토 예비군 편성, 동원 및 지역 · 직장방위협의회
재난 및 안전관리기본법	· 종합상황실 등의 설치·운용 및 국가기반 시설의 지정 · 장비 및 인력 동원, 재난 대비 훈련
경비업법	· 특구경비원 직무·무기사용, 무기 휴대절차
경찰관직무 집행법	· 불심검문, 대간첩 작전지역에 대한 통행금지 제한·금지
청원경찰법	· 청원경찰 무기 휴대·관리, 직무교육

출처 : 홍창국, 2013 ‘한국의 통합방위제도와 민·군관계의 변화’ , 126쪽

이런 법체계의 한계에도 불구하고 통합적 조정을 위한 요소가 완전해 배제되어 있는 것은 아니다. 통합방위법에 따르면 통합방위중앙협의회, 지역협의회 및 직장협의회는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 각각 “향토 예비군설치법 제 14조 의 3 제 2항”에 따른 방위협의회 및 “민방위기본법 제 6조 또는 제7조”에 따른 중앙민방위협의회 또는 지역민방위협의회를의 기구와 통합운용할 수 있다. 이에 따라 서울시의 경우에는 서울시 통합방위협의회와 서울시 민방위협의회를 통합 운영하고 있다. (김경찬, 2009) 충청남도의 경우에도 통합방위협의회와 민방위협의회를 운영하고 있다.

아울러 국민안전처와 국방부는 2015년 4월 6일 ‘재난협력체계 구축’을 위한 업무협정을 체결했다. 또한 국방부에는 ‘재난대책업무처리규정’이 있어서 재난관련 부처에서 지원요청이 있을 경우 지원하거나 능동적인 대민지원을 위한 근거를 가지고 있다. 또 한국 합참은 ‘전쟁 이외 군사활동’(MOOTWA)개념에 입각하여 대민지원 활동을 명확히 인식하고 있다. 이같은 요소들은 법률적인 한계에도 불구하고 통합 조정을 가능하게 하는 긍정적인 요소이다. 이 같은 통합조정을 가능하게 하는 긍정적인 요소들에 입각해서 충청남도 포괄적 도민안보 체제 구축

을 설계할 수 있다. 즉 중앙과 지방자치단체의 협조, 군과 지방자치단체의 협조, 통합방위법에서 규정한 통합방위와 재난관리법에서 규정한 재난관리의 조정, 통합방위지역협의회와 민방위 그리고 재난관리위원회 등의 협의 조정은 미약하나마 이 같은 조정기능을 통해서 추진할 수 있는 여지가 있다. 법적 한계에도 불구하고 충청남도 차원에서 운영의 묘를 살려 나간다면 '충청남도 포괄적 도민안보체제 구축'을 설계하는 것은 가능한 것이다.

<표 4> 충청남도 통합방위협의회 구성

의장	충청남도지사
당연위원 (16)	충청남도의회 의장, 제32보병사단장, 충청남도교육감, 대전지방검찰청 검사장, 국가정보원대전지부장, 충남지방경찰청장, 공군제20전투비행단장, 국군제607기무부대장, 중부해양경비안전본부장, 대전지방교정청장, 대전지방보훈청장 대전·충남지방병무청장, 충청남도 안전자치행정국장, 충청남도 소방본부장, 대전·충남재향군인회장,
위촉위원 (15)	KBS대전방송총국장, 한국자유총연맹충남지부 회장, 공주대학교총장 직무대리, 충남재향경우회장, 제203특공여단장, 육군항공학교장, 대전지방국세청장, 대전지방국토관리청장, 고용노동부 대전고용노동청장, 한국철도공사대전충남본부장, 충청지방우정청장, (주)KT 충남고객본부장, 한국전력공사대전충남지역본부장, 농협충남지역본부장, 수협충청지역금융본부장

<표 5> 충청남도 민방위협의회 구성

의장	충청남도지사
당연위원	충청남도교육감, 대전지방검찰청검사장, 제32보병사단장, 국가정보원대전지부장, 충남지방경찰청장, 충청남도의회 의원, 대전·충남 지방병무청장, 대전·충남재향군인회장, 충청남도 안전자치행정국장
위촉위원	대전지방국토관리청장, KBS대전방송총국장, (주)KT 충남고객본부장, 한국전력공사대전충남본부장, 국군제607기무부대장

물론 근본적으로 통합방위와 재난관리를 통합적으로 조정하고 운영하고, ‘충청남도 포괄적 도민안보 체제’를 완벽하게 구축하기 위해서는 통합방위법을 개정하여 재난관리 업무를 포함시키는 것이 필요하다.

통합방위법의 목적은 “적의 침투·도발이나 그 위협에 대응하기 위하여 국가 총력전 개념을 바탕으로 국가방위요소를 통합·운용하기 위한 통합방위 대책을 수립·시행하기 위하여 필요한 사항을 규정”하는 것이다.

통합방위법은 국가총력전의 개념에 따른 것이다. ‘전쟁이외 군사활동’(MOOTW)이 국가총력전을 수행하는 역할을 하면서 발전된 개념이다. 통합방위는 국가총력전의 개념에 입각해 있지만 국가방위요소를 통합운영 하는 것만을 목적으로 하고 있다. 국가총력전을 위한 ‘전쟁 이외의 군사활동’에 대해서는 규정하지 않고 있다. 재난관리법에서 재난시 군의 지원을 요청할 수 있도록 되어 있어서 부분적으로나마 통합운영을 보완하고 있을 뿐이다.

통합방위법은 각종 국가방위요소를 통합하고 지휘체계를 일원화하여 국가를 방위하는 것을 말하므로 통합방위의 대상을 살피는 것이 필요하다. 통합방위법에 따르면 통합방위 통합 운용 대상인 국가방위요소는 통합방위작전의 수행에 필요한 방위전력이나 그 지원 요소이다. 통합방위법에서 명시하고 있는 국가방위요소는 「국군조직법」 제2조에 따른 국군, 국민안전처·경찰청 및 그 소속 기관과 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 자치경찰기구, 국가기관 및 지방자치단체, 「향토예비군설치법」에 따른 향토예비군, 「민방위기본법」 따른 민방위대, 통합방위법 6조에 따라 통합방위협의회를 두는 직장 등 6대 요소이다.

<표 6> 국가방위요소별 주요 임무 및 책임

구분	주요 임무 및 책임
지자체 (행정관서)	<ul style="list-style-type: none"> · 통합방위협의회 개최, 통합방위사태 선포 · 통제구역 설정 및 대피명령 발령 · 통합방위지원본부·종합상황실 설치·운용, 통합방위작전 지원
군	<ul style="list-style-type: none"> · 경계태세 발령 시 군사작전 수행 · 지·해·공 통합방위작전 수행, 군·경 합동상황실 운용

경찰	<ul style="list-style-type: none"> · 경계태세 1급 발령 시 경찰작전 수행 · ‘병중’ 사태 시 관할지역 통합방위작전 수행 · 군·경 합동상황실 설치·운영, 통합방위작전 지원 · 통합구역내 주민 및 일반인 출입 통제
해양경찰	<ul style="list-style-type: none"> · 경계태세 1급 발령 시 및 통합방위사태 선포 시 해군 작전통제하 해상통합방위작전 · 책임 항만에 대한 방호 · 소형 항·포구에 대한 선박 출·입항 통제
예비군	· 향방작전 및 시설별 자체 방호
민방위대	· 항공, 응급방재, 구조·피해복구, 골목통제소
국가중요시설	· 관리자 책임 하 시설 자체 방호

출처 : 김충목, 김창수 2014, ‘군사행정법상 읍·면·동 통합방위제도의 개선방안’

한편 재난 및 안전관리법(재난관리법)은 “각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정함”을 목적으로 한다. 이를 위해서 법에서는 “재난을 예방하고 재난이 발생한 경우 그 피해를 최소화하는 것이 국가와 지방자치단체의 기본적 의무”라고 하고 있다. 재난관리법의 기본이념은 “국가·지방자치단체가 국민의 생명 및 신체의 안전과 재산보호에 관련된 행위를 할 때에는 안전을 우선적으로 고려함으로써 국민이 재난으로부터 안전한 사회에서 생활”할 수 있도록 하는 것이다.

재난관리법에서는 자연재난과 사회재난으로 재난을 나누고 있다. 자연재난과 사회재난은 현대안보개념에 따른 포괄적 안보의 범위에 해당하는 대상이지만 통합방위법에 따른 법 적용 대상은 아니다.

충청남도는 재난관리법에 따라서 도민의 안전을 고려하고 도민이 안전한 사회에서 생활할 수 있도록 해야 한다. 충청남도는 법에 정해진 재난관리책임기관이다. 충청남도는 법에 따라서 “각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난이나 그 밖의 각종

사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 피해를 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행"하여야 하는 의무가 있다.

이를 위해 법에 따라서 '충청남도 안전관리 위원회'를 구성해야 한다. 충청남도 안전관리위원회를 두고 시군구에는 시군구 안전관리 위원회를 두게 되어 있다. 안전관리위원회의 기능은 '지역별 재난 및 안전관리에 관한 사항을 심의·조정'하는 것이다. 심의조정 사항은 재난 및 안전관리정책과 계획, 재난관리책임기관, 재난 발생이나 우려시 관계 기관 간 협력에 관한 사항 등이다. 재난관리법에 따르면 관계기관 협력 등이 명시되어 있다.

재난관리법의 이런 규정에도 불구하고 통합방위법에 따른 6대 국가방위요소와 결합하여 재난을 통합 조정하는에는 한계가 있다. 참고로 미국은 스태포드법(Stafford Act)³⁾이라는 법적 근거에 이해서 주지사의 요청에 따라 군대를 재난구조에 사용할 수 있게 하였다. (Elsea & Mason, 2008; Sylves, 2008:173)⁴⁾ 재난이 발생했을 경우 충청남도는 국방부와 국민안전처의 업무협정, 국방부의 재난대책업무처리규정 등에 근거할 수밖에 없는 것이다.

2) 통합방위 수행체계

국가비상대비업무의 근간은 바로 민관군경(民官軍警)의 통합방위업무 수행체계라고 한다. 4대 기관의 통합방위업무 수행체계가 비상대비업무의 효율성을 결정하기 때문이다. 우리나라의 비상대비업무 조직은 해방 이후 6·25전쟁까지 비상대비업무의 중요성을 인식하지 못하고 많은 시행착오 후에 1960년대 이후 점진적으로 비상사태에 대비한 관련 법령과 조직을 구축하여 현재와 같은 비상대비업무체계를 운영하고 있다. (김용성, 2013) 1968년 '국가동원체제연구위원회'에서 최초로 중무계획을 수립하기 시작하였고, 1969년 '비상기획위원회'에서 정규전 대비 정부연습인 을지연습을 처음 실시하여 현재까지 40여년의 연륜을 가지고 있다. (김충묵, 김창수 2014)

정부는 1995년 지방자치제도를 시행하면서 지방자치단체장의 지역안보에 대한 역할과 기능의 중요성을 인식했다. 1997년에는 통합방위법 및 시행령을 제정하여 유사시 국가의 가용한 모든 역량을 결집할 수 있는 민·관·군·경 통합방위태세 확립을 위한 법적근거를 마련하여 지자체장 중심의 통합방위태세 확립을 위한 노력을 진행하고 있다. (박대섭, 2011)

3) http://www.fema.gov/media-library-data/1383153669955-21f970b19e8ea67087b7da9f4af706e/stafford_act_booklet_042213_508e.pdf

4) 미국의 사례는 본고의 해외사례에서 상세히 서술

(1) 통합방위본부, 통합방위사태, 통합방위작전

국가를 방위하기 위하여 각종 국가방위요소를 통합하고 지휘체계를 일원화하기 위해서 국무총리 소속의 중앙통합방위협의회를, 특별시·광역시·도와 시·군·구에 지역통합방위협의회를, 직장에 직장통합방위협의회를 둔다. 합동참모본부에는 통합방위본부를 둔다. 통합방위 사태는 적의 침투, 도발이나 그 위협에 대응하여 선포되는 단계를 말하는데 갑종·을종·병종 사태로 구분된다.

통합방위법에 따르면 국방부 장관은 갑종사태나 2개 이상의 시·도에 을종사태의 상황이 발생한 때에, 행정안전부장관 또는 국방부 장관은 2개 이상의 시·도에 병종사태의 상황이 발생한 때에 대통령에게 통합방위 사태의 선포를 건의해야 한다. 대통령은 중앙 통합방위협의회와 국무회의의 심의를 거쳐 통합방위사태를 선포할 수 있다. 지방 경찰청장 또는 지역군 사령관은 을종사태나 병종사태에 해당하는 상황이 발생한 때에는 즉시 시·도지사에게 통합방위 사태의 선포를 건의하여야 한다. 시·도지시는 건의를 받은 때에는 시·도 협의회 심의를 거쳐 을종사태 또는 병종사태를 선포할 수 있다. 통합방위사태가 선포되면 통제구역을 설정하고 작전 관련자 이외에는 출입을 금지·제한하거나 퇴거를 명할 수 있다. 또 작전지역 안에 있는 주민 등에게 대피를 명할 수 있다.

“통합방위작전”이란 통합방위사태가 선포된 지역에서 통합방위본부장, 지역군 사령관, 합대 사령관 또는 지방경찰청장이 국가방위요소를 통합하여 지휘·통제하는 방위작전을 말하며, 통합방위작전 지휘관은 언론기관의 취재활동을 지원하고 진행상황 등을 알리기 위해 합동 보도본부를 설치·운영할 수 있다. 통합방위본부장은 오지·벽지 등 적의 침투나 은거활동이 용이한 곳을 취약지역으로 선정하여 해당 시·도지사에게 통보할 수 있다. 그래서 시·도지사에게 장애물 설치 등 대비책을 강구토록 하였다.

(2) 통합방위기구

① 중앙통합방위협의회

국무총리 소속으로 중앙통합방위협의회를 두며, 의장은 국무총리, 간사는 통합방위본부장이 되며, 위원은 각부장관이며, 기능은 통합방위정책, 통합방위작전·훈련 및 지침, 통합방위사태의 선포 또는 해제, 그 밖에 통합방위에 관하여 대통령령으로 정하는 사항을 심의한다.

② 지역통합방위협의회 및 직장통합방위협의회

서울특별시시장·광역시시장·특별자치도지사 소속으로 협의회를 두고 그 의장은 시·도지사가 된다. 시장·군수·구청장(자치구의 구청장)소속으로 시·군·구 통합방위협의회를 두고, 그 의장은 시장·군수·구청장이 되며, 기능은 통합방위 대비책, 통합방위작전·훈련의 지원 대책, 적의 침투 또는 은거활동이 용이한 지역의 선정 또는 해제, 을중사태 및 병중 사태의 선포 또는 해제, 국가방위요소의 효율적 육성·운용 및 지원대책 등을 심의한다.

직장에는 직장통합방위협의회를 두되 그 의장은 직장의 장이 되고, 기능은 직장단위 방위대책 및 그 지원 계획의 수립·시행에 관한 사항, 직장 예비군의 운영·육성 및 자원에 관한 사항을 심의하며, 직장협의회를 두어야 하는 직장의 범위와 직장협의회의 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한 사항을 심의한다.

<표 7> 통합방위기구별 심의사항

구분	사무분장 및 심의 내용
통합방위본부	<ul style="list-style-type: none"> · 통합방위 정책의 수립·조정 · 통합방위 대비태세의 확인·감독 · 통합방위작전종합 분석 및 대비책의 수립 · 작전, 훈련지침, 계획 수립과 시행 조정·통제 · 업무 협조 및 사업 집행 협의·조정
중앙통합방위 협의회	<ul style="list-style-type: none"> · 통합방위 정책·작전·훈련 및 지침 · 통합방위사태의 선포 또는 해제 · 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
지역통합방위 협의회	<ul style="list-style-type: none"> · 취약지역의 선정 또는 해제, 대비책 · 을중사태 및 병중사태의 선포 또는 해제 · 통합방위작전·훈련의 지원 대책 · 국가방위요소의 효율적 육성·운용, 지원
직장통합방위 협의회	<ul style="list-style-type: none"> · 통합방위 대비책 · 작전·훈련의 지원 대책 등 필요 사항

출처 : 김충묵, 김창수 2014

③ 통합방위본부

합동참모본부에 통합방위본부를 두며, 본부장은 합동 참모의장이 되고, 기능은 통합방위 정책의 수립·조정, 통합방위 대비태세의 확인·감독·통합방위작전, 훈련 지침 및 계획의 수립과 그 시행의 조정·통제, 통합방위관계기관 간의 업무 협조 및 사업 진행사항의 협의 조정 등을 분장한다.

<표 8> 통합방위사태 시 각관의 통합방위 소관업무

구 분	주요 업무
지방자치단체의 장	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 통합방위협의회·통합방위지원본부 구성·운영 • 통합방위작전·훈련 지원 대책수립 • 국가방위요소의 효율적인 육성·운영 및 지원 대책수립 • 주민신고 조직의 관리 • 취약지역 선정 및 관리 • 동계구역 설정 및 대피 명령 • 민간부문, 학생 등에 대한 안보교육 및 지원 대책수립 • 지역 안보관련 단체 또는 협의체 활용 대책수립 • 통합방위종합상황실 설치·운영 • 통합방위 '병중' 또는 '을중' 사태 심의·의결 및 선포
지역 군사령관	<ul style="list-style-type: none"> • 통합방위사태 '을중', '병중' 선포·해제 건의 • 통합방위사태 선포 시 통합방위 작전 수행 • 군·경 합동검문소의 설치 운용 • 국가중요시설에 대한 방호지원계획 수립·시행 • 취약지역 선정 건의(시·도지사에게) • 지역단위 통합방위태세 확립 • 지역 통합방위협의회에 주요 안건 상정 • 국가중요시설의 지정·해제, 등급 변경 건의 • 정보센터 운용 • 합동정보조사팀 운용 • 지역 합동보도본부 설치·운영
지방경찰청장	<ul style="list-style-type: none"> • 경찰 작전계획 수립·시행 • 통합방위 '병중'사태시 경찰 관할지역 통합방위작전 수행 • 통합방위 '을중', '갑중' 사태 선포 시 지역 군사령관 작전통제 하 임무 수행 • 경찰서 단위 112타격대 운용 • 군·경 합동검문소 운용 • 취약지역·도서 선정 건의 및 수색작전 계획 수립·시행 • 통합방위사태 '병중' 선포·해제 건의
국가중요시설 관리자	<ul style="list-style-type: none"> • 시설의 경비·보안 및 방호책임 • 시설 자체방호계획 수립 • 시설의 경비·보안 및 방호업무에 관한 직무교육과 개인화기 실사격 훈련 • 통합상황실과 지휘·통신망의 구성 등 필요한 대비책 마련 • 지역책임부대장 및 경찰서장과 경계협정서 체결

자료: 합동작전본보(2012: 16-17).

④ 통합방위 지원본부

광역시·도지사, 시장·군수·구청장·읍장·면장·동장 소속으로 통합방위 지원본부를 두고 기능은 통합방위작전 및 훈련에 대한 지원계획의 수립·시행, 통합방위 종합상황실의 설치·운영, 국가방위 요소의 육성·지원, 통합방위 취약지역을 대상으로 한 주민신고 체제의 확립, 그 밖에 대통령령 또는 조례로 정하는 사항을 분장한다.

3) 위기관리체계 통합운영

위협에 따른 각 기관별 조치만로는 노력을 분산시키는 한계를 드러내고, 적시적 위기관리가 제한되어 효율성도 저하된다. 위기관리에 필요한 통합재난·재해관리, 통합방위지원본부 구성, 국가방위요소지원, 통합방위작전 지원 등 각 기관의 통합된 시스템이 요구되는 이유이다. 시스템을 구성하기 위해서는 지방자치단체장이 통합방위작전에 대한 중요성을 인식하고, ‘위기’를 극복하려는 통합방위체제구축에 대한 의지를 구현하는 게 선행되어야 한다. (김충묵, 김창수 2014) 이를 위해 중앙협의회, 지역협의회 및 직장협의회는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 각각 “향토 예비군설치법 제 14조 의 3 제 2항”에 따른 방위협의회 및 “민방위기본법 제 6조 또는 제7조”에 따른 중앙민방위협의회 또는 지역민방위협의회의 기구와 통합·운영할 수 있다. 이는 충남지역에서 통합방위와 재난관리를 융복합적으로 할 수 있는 단초가 된다.

제3장 해외사례 연구

재난은 세계가 공통적으로 겪는 문제이다. 현대사회가 고도화 되면서 재난의 유형도 다양해지고 규모도 커졌다. 이러한 재난은 1차적으로는 재난이 발생한 지역에서 수행하지만 재난의 규모가 확대됨에 따라서 중앙정부의 역할이 중요해졌고 중앙정부와 지방정부의 협력과 조정 이 갈수록 중요해지고 있다. 아울러 지역차원에서 1차적인 대응을 통해서 신속한 초기 구조와 복구를 수행하기 위한 지역 거버넌스 구축도 날로 중요해지고 있다.

해외 각국에서 재난대비 태세는 재난을 겪으면서 더욱 발전해오고 있는데 유럽, 미국, 아시아의 대표적인 사례들의 분석을 통해서 한국에 시사하는 바를 도출하고자 한다.

1. 프랑스 · 독일 · 일본

1) 프랑스

프랑스는 2004년 8월 13일 제정, 공포된 ‘시민안보 현대화에 관한 법률’(Modernization of civil security act)에 근거하여 내무부 시민안전총국을 중심으로 국민이 최우선적인 보호 대상 이자 안전관리의 주체라는 점을 인지하면서 모든 재난구조 활동을 추진하고 있다. (안영운 외, 2008, 19)

시민안보총국(Direction de la défense et de la sécurité civiles, Direction of Defense and Civil Security, DDSC)은 국가의 위기 및 재난안전관리를 총괄하는 행정조직이다. 프랑스 전체 의 일상생활에서 발생한 사고 뿐만 아니라 주요 자연재해로부터 발생 가능성이 있는 국가위 기 관리를 책임진다. 시민안전총국은 일상적으로는 지역소방대원, 자원봉사대원, 시민봉사단 체, 각 지역별 도청인력, 그리고 지방자치단체를 대표하는 시장들에 의해 집행되고 있는 지역 활동을 지원하고 있다. (한국지방자치학회, 2008)

긴급상황이 발생할 경우 중앙부처는 각 전문가들과 위기관리인력과 결합하여 일사불란하게 움직인다. 이러한 체계에서 중앙부처는 국방부, 보건복지부, 환경부, 교통부 등이 해당된다. 위 기관리 인력들은 전국에 산재해 있다. 중앙부처는 이들을 조직하고 필요한 전문인력과 적절한 장비 등을 결합한다. 이 같은 기능을 매뉴얼에 따라서 신속하게 수행하는 것이다.

프랑스의 시민안전총국의 명칭에서 주목할 것은 ‘시민방어’(Civil Defense) 및 ‘시민안보’(Civil Security)의 개념이다.⁵⁾ 시민방어와 시민안보는 모든 형태의 위협(threat)과 위험(danger)에 대한 대응이다. 이는 국가차원에서 추진하는 전통적인 안보개념을 시민중심의 시각에서 안보(security)와 안전(safety)을 총체적 통합적으로 접근하는 대응이라고 할 수 있다. 이 같은 안보와 안전에 대한 총체적 접근은 충청남도의 지역 차원에서 ‘포괄적 지역안보’로 창조적 수용이 가능하다. 이 같은 프랑스의 시민방어와 시민안보이라는 개념은 중앙정부, 지방, NGO의 유기적 관계정립을 가능하게 했다.

프랑스는 ‘시민안보 현대화에 관한 법률’에 근거해서 현장에서의 위기재난에 대한 예방 및 대응은 기초자치단체장 중심으로 초기대응을 하며, 기초단위의 규모를 넘어설 경우 국가임명 도지사가 총괄지휘 하도록 되어 있다. (안영운 외, 2008, 36)

프랑스는 법적으로 위기재난 분야에서의 자원봉사 활동을 인정한 민간자원단체는 사전 승인을 받도록 규정하고 있다. 시민안전과 관련한 업무수행에 공식적으로 참여할 수 있도록 정부승인을 받은 단체는 약 30만명 정도이며, 국가위기 재난발생이 난 경우 또는 평상시에 시민보호 및 안전관리를 위한 임무에 참여하고 있다. (한국지방자치학회, 2008) 이와 같은 자원봉사 활동에 대해서는 다양한 혜택을 제공하고 있다. 시민안전 활동에 참여한 민간자원단체들은 감세와 같은 혜택을 받는다.

시민안전 현대화법에서 이러한 민간단체를 규정하고 있으며, 기업에서 시민자원 봉사활동을 장려하기 위하여 승인 민간봉사단체를 갖고 있는 기업에 대해서는 근무시간에의 자원봉사 활동시 정상적으로 보수를 받을 수 있도록 감세 및 감면혜택을 부여하고 있다. 즉, 거래총액의 5% 한도 내에서 총액의 60% 이상의 세금면제 혜택을 제공하도록 조치하고 있다. 기타 재난안전 활동에 참여하면서 발생한 소요비용에 대한 환불, 보상 등은 정당한 증빙서류를 제시할 경우 환불 조치한다. (한국지방자치학회, 2008)

5) 이 개념은 본고에서 제기하는 ‘포괄적 지역안보’와 유사성이 있는 해외의 사례이다.

<표 9> 재난에 대한 중앙정부와 지방정부 역할에 대한 유럽3국과 비교

국 가	주요내용
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> - 시민방어'(Civil Defense) 및 '시민안보'(Civil Security) 구분, - 시민방어와 시민안보는 평시 및 비상시를 구분하지 않고 모든 형태의 위협과 위험에 대한 총체적인 대응체제로의 전환에 의한 시민안전관리를 의미
영 국	<ul style="list-style-type: none"> - 비상대비법에서 비상사태("emergency")를 세부적으로 정의 - 즉, 영국 내 어디서나 시민의 행복을 위협하는 심각한 사고를 발생시킬 수 있는 사건이나 상황, 환경을 위협하는 심각한 사고, 전쟁, 테러까지 포함하는 의미
독 일	<ul style="list-style-type: none"> - 연방 수준에서 '국민보호'는 국민 자신의 보호, 국민에 대한 경고, 보호시설 설치, 재난보호(국민보호법 제11조 관련) 등을 의미 - 주정부 수준에서, (예:바이에른 주) 바이에른 재난보호법, 바이에른 소방법, 비상구조, 환자수송, 구급서비스에 규정에 관한 바이에른 법률 등에 재난과 관련된 모든 내용을 포함
한 국	<ul style="list-style-type: none"> - 재난안전관리 정책 수립·집행 및 법령정비, 국민안전처 중심으로 재난유형별

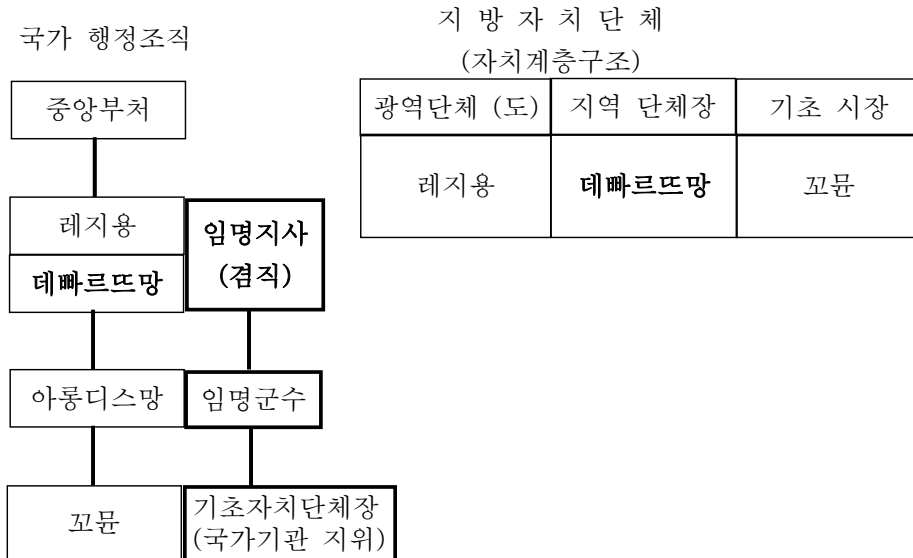
안영운, 박해육, “주요 선진국의 재난 및 안전관리체계 비교연구” (2008, 한국지방자치학회)

<표 10> 프랑스의 재난처리와 지휘체계

사건사고 처리			지휘체계		
사건사고	특징	대응기관 (행동주체)	재난구조 실무책임자	현장조직	도 수준의 작전지휘센터
-단순교통사고 -경미한 화재	국지적이며 사고결과가 즉시 발생하고 처리에 비교적 짧은 시간이 소요됨	일상적인 구조 활동으로 구조반 투입	시장	시청상황실 시 긴급구조통제반	현장 주시 수준
-교통사고 -중대한 화재 발생	국지적인 상황에서 즉시 사고결과가 발생하며 처리에 오랜 시간이 소요됨	강화된 긴급 구조팀	시장	시단위 안전대책본부	지속적인 조치 수준
-다수의 피해자가 발생한 교통사고 -위험물질 운반차량의 사고 -터널속, 오염 등 특정 문제로 발생한 화재	국지적인 상황이지만 즉시 사고결과가 발생하며 처리에 오랜 시간이 소요됨	강화된 긴급 구조팀 + 다양한 전문 구조팀 투입	국가 도지사	도 수준의 긴급구조통제팀	도 수준의 재난안전대책본부가 지원
-여러 가지 오염발생 -홍수 및 재해	국지적이지만 여러 군데에서 발생하게 되고, 하루 또는 여러 날이 소요되며 사고결과가 시간적 흐름에 따라서 확대 가능함	강화된 긴급 구조팀 + 다양한 전문 구조팀 투입	국가 도지사	도 수준의 여러 긴급구조통제팀과 시 수준의 여러 안전대책본부 동원	도청에서 총괄지휘 (Direction)
-강력한 태풍 -조류독감 -피해가 큰 홍수 -핵시설에서의 사고 등	확대지역으로 퍼지며, 사고결과가 시간이 갈 수록 확대되어 다른 지역으로 퍼지게 되므로 이를 처리하기 위해서는 며칠에서 몇 주가 소요될 수 있음	관련 지역 중심으로 대응처리 전문가 등 총괄적인 인력동원	국가 도지사	여러 도 지역의 안전대책개본부 설치 및 여러 시의 안전 대책본부 설치 후 총괄 관리	여러 도청간 협력체제로 운영

안영운, 박해육, “주요 선진국의 재난 및 안전관리체계 비교연구” (2008, 한국지방자치학회)

<그림 2> 국가 행정계층 구조와 지방자치단체의 자치계층 구조로 된 프랑스의 이원행정체제



안영운, 박해육, “주요 선진국의 재난 및 안전관리체계 비교연구” (2008, 한국지방자치학회)

2) 독일

독일의 경우 재난보호기관은 긴급재난 시 자원투입의 효율성을 높이기 위하여 소방서, 기술지원처(THW), 경찰, 그리고 자원소방단체 및 독일소방협회(DFV), 민간단체인 근로노동자-구급자협회(ASB), 독일구조협회(DLRG), 독일적십자사(DRK), 존스앰블런스협회(JUH), 말타구호조직(MHD) 등으로 거버넌스 시스템을 이루고 있다. 필요한 경우에 시의 공공기업, 민간소방시설, 연방방위군, 연방수비대, 개인 긴급호송시설, 개인병원, 병원, 사회복지단체, 보건행정사, 사회복지사 등의 다양한 단체와 광범위하게 협력하고 있다. (안영운 외, 2008, 163)

독일은 기본법에 재난관련 중앙-지방정부간 사무배분을 명확하게 규정하고 있다. 유럽의 국가들처럼 독일도 ‘보충성 원칙’에 따르는 것이 원칙이다. 보충성의 원칙에 따른 사무수행체계는 ‘개인 → 기초자치단체 → (지역정부) → 국가 (주정부)’로 이어진다. 세부적으로 살펴보자. 기본적으로는 예방, 대응, 처리, 복구 단계별로 구분하고 있다. 하지만 실제상황에서는 다를 수 있다. 따라서 현장에서는 기초자치단체가 초기부터 책임을 맡고, 그 다음에 비상사태에 대한 대응-복구를 하는 2단계를 기본대응체계로 운영한다. 기초자치단체에서 담당하기 어려운

기술이나 재정부담의 경우에는 대부분 국가가 부담한다.

유럽 3개국은 재난관리 및 대응에 소요되는 재정지원 및 비용분담 등을 관련 법률에서 모두 국가 부담으로 규정하고 있다. 영국의 사례 (안영운 외, 2008, 238)를 보자. 지방정부에 대한 재정지원제도로는 1989년 지방정부 및 주택법 제55조(Local Government and Housing Act)에 근거해서 Bellwin Scheme이라는 제도를 운영하고 있다. 재정지원 원칙은 크게 4가지이다.

- ① 긴급사태가 발생하였을 때 인명구조, 재산보호 등 비상사태에 즉시 지출해야 한다
- ② 지방정부가 부담 가능한 지출한도를 정해 두어야 한다
- ③ 지방정부의 지출한도를 넘는 경우에는 국가가 지원해야 한다
- ④ 보험제도에서 보상이 가능한 지출비용은 제외한다

<표 11> 유럽3국의 중앙정부와 지방정부의 재난관련 업무 분장

국 가	주요내용
프랑스	- 기본적으로 프랑스, 영국, 독일 모두 평시와 비상시의 조직운영체계를 구분하지 않고 어떠한 재난에도 동일한 통합체제로 대응처리하도록 하는 운영시스템
영 국	① 기초단위 수준의 재난관리는 시장이 총괄 책임
	② 제2단계는 도(프랑스), 지역의 통합행정청과 지역복구위원회(영국), 크라이스와 관구도청(독일) 등 국가 책임
독 일	③ 제3단계는 전국적 차원으로 주무부처장관(내무부장관, 내각사무처장관)이 총괄지휘

안영운, 박해육, “주요 선진국의 재난 및 안전관리체계 비교연구” (2008, 한국지방자치학회)

3) 일본

일본은 1955년 태풍으로 인해 5,000여명의 인명피해가 발생한 이후 1961년에 재해대책기본법을 제정하였다. 재해대책기본법에서는 국가, 지방단체 및 기타 공공기관의 방재체제를 확립하여 사회질서유지와 공공복지 추진을 목적으로 하고 있다. 일본은 현재 재해대책 기본법을 비롯하여 해양오염, 지진, 원자력 등의 재해에 대한 특별조치법 등 재해관련 법이 존재한다.

2001년에는 중앙정부, 지방정부, 공공기관, 민간의 협력과 효율적 관리를 목적으로 내각에 방재담당장관을 두고 정책총괄담당관이 장관을 보좌한다. 내각은 국가의 방재에 대한

종합조정을 담당하는데, 각 행정기관을 연락 조정하여 통합적으로 재난에 대처하도록 되어 있다.

대규모 재난이 발생하였을 경우 내각에 비상재해대책본부를 설치하고 현장에는 비상재해 현지대책본부를 설치하게 되어 있다. 이들이 재난 발생시 응급대응조직의 역할을 담당한다.

내각총리는 방재와 관련하여 지방행정기관과 지정공공기관을 방재관련 국가기관으로 지정하고, 이에 따라 지방행정기관은 방재업무계획을 작성하고 국가방재에 맞추어 각종 조치를 취할 수 있도록 상호협조한다. 지방정부의 재해대책은 평시에는 방재계획과 지도를 담당하고 재해가 발생하면 복구대책업무를 진행한다. (김병옥, 2015)

지방정부에는 지방방재회의가 있어서 평시 재해예방을 담당하지만 재해가 발생하거나 예방 차원에서 지방재해대책본부를 설치할 수 있다. 재해가 발생할 경우는 소방청을 중심으로 중앙정부와 지방정부가 정보의 소통을 담당해나간다. 중앙의 위기관리센타가 재난 발생시에 민간과 지방의 역할을 보장하고 이를 위해서 주민, 기업, 지역사회, 지방정부, 중앙정부가 역할 분담을 조정하고 있다.

<표 12> 유럽 주요국가와 한국 일본의 중앙정부와 지방정부의 재난시 재정지원체계

국 가	주요내용
프랑스	시민안전 현대화법 제27조에 근거규정을 두고, 현장에서 발생된 초기 수준의 위기재난에 대해서는 기초정부 및 소방구조국의 재정책임, 이후의 모든 활동은 국가재정으로 지원한다고 규정(2006년 4월 4일 내무부령)
영 국	지방행정기관에 대하여 재난안전관리를 위한 기금운영·지원(Bellwin Scheme)
독 일	국민보호법 제12조(장비) 및 제13조(교육훈련)에 근거하여, 연방은 주, 게마인데 및 게마인데 협력조직이 국민보호법을 통해서, 국민보호법에 근거한 일반 행정규칙을 통해서, 그리고 연방행정기관의 지시를 통해서 발생하는 비용을 부담
한 국	중앙부처별·지방자치단체별로 재해관련 재원(재해대책예비비, 특별교부세, 복권기금, 재난관리기금 및 재해구호기금 등)이 별도로 관리 운영됨으로써 재해발생시 체계적인 재정지원이 관한 상황이다 -'07년 기름유출사고(허베이스피리트호)시 주민에 지급한 생계안정자금이 지체됨
일 본	대규모 재난이 발생하였을 경우 내각에 비상재해대책본부를 설치하고 현장에는 비상재해현지대책본부를 설치하게 되어 있다. 지방정부의 재해대책은 평시에는 방재계획과 지도를 담당하고 재해가 발생하면 복구대책업무를 진행한다.

일본의 특징적인 것은 재난의 경우 1차적으로 지방에 의해서 주도적인 역할 수행이 이뤄진다는 점이다. 미국의 FEMA와 같이 강력한 대통령 중심제하의 조직이 아닌 내각제 아래서 방재를 담당하는 일본의 특징도 있지만, 이 경우 비상재해대책본부가 자치단체, 경찰, 소방 등을 지휘하지 못하는 우려도 제기된다.

고베 대지진이 발생했을 때 수상에 대한 보고가 늦어지고, 신속한 대응이 이뤄지지 못했다는 지적도 제기되었다. 그래서 심각한 재해가 발생했을 경우 수상의 권한을 강화하였다. 수상의 관저별관에 위기관리정보집약센터를 설치해서 초동대응을 강화했다. 아울러 자위대가 재난관리네트워크에 참여하는 것을 마련했다. 재난이 발생했을 경우 자위대는 자율적으로 파견할 수 있다. 이를 위해 방위청의 방재업무계획을 보완하였다. 또 지방정부 차원에서 자위대 파견요청을 할 수 있는 절차도 단순화하였다. 주민들이 참여하는 재난관리 정책 네트워크를 시도하고 있는데, 훈련이나 연수, 자원봉사활동에 대한 지원 등을 보장하고 예산에도 반영하고 있다.

재난이 많은 일본에서는 중앙과 지방의 재난관리체계의 협조와 조정 기능을 강화하고 시민의 참여를 보장하는 방식으로 재난관리체계가 발전해왔다. 특히 재난의 1차적 관리를 지방정부에 의하도록 법제화하여 재난이 발생할 경우 지방정부가 신속히 대응할 수 있는 것이 일본의 특징이다. 이는 잦은 재난과 재난의 현장성, 일본의 국토환경과 정치적 특성을 반영한 것이다.

재난관리를 위한 지방자치단체의 중요한 임무는 지역의 재난관리를 위한 지역의 모든 자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 재난관리 지역거버넌스 체제를 구축하는 일이다. 우리나라의 지역안전관리위원회는 형식상의 조직으로 존재해서 유명무실하다는 지적이 있는 것과 비교가 된다. (김병욱, 2015) 일본의 지역방재회의 같은 재난관리 지역거버넌스는 형식상의 조직으로만 존재하지 않는다.

[illegible]

<표 13> 일본의 중앙과 지방재난관리 조직 비교

중앙조직	지방조직
① 최고기관 - 중앙방재회의 ② 기능 - 일부상설 ③ 구성 ㉠ 국토청 ㉡ 수자원국 ㉢ 계획조정국 ㉣ 토지국 ㉤ 대도시정비국 ㉥ 방재국 ㉦ 지역진흥국 ㉧ 기타 (건설성, 각성청) (1) 대책본부(중앙정부-상황실) ① 중앙재해대책본부 ㉠ 유사시 재해대책본부가 총리부에 설치 ㉡ 관계 성, 청, 지방 공공단체가	① 최고기관-지방방재회의 (1) 대책본부(지방정부-상황실) ① 재해대책본부 ㉠ 지사를 본부장으로 하는 도도부현 방재회의와 긴밀한 협조 하에 지역방재 계획이 정하는 바에 따라 재해예방 및 재해응급대책을 실시 ㉡ 중앙정부의 비상재해 대책본부는 재해발생 후 필요에 의해 설치되는 반면, 도도부현의 재해대책본부는 재난예방 측면에서 재난 발생 전에

<p>긴급재해대책을 강력하게 통일적으로 수행</p> <p>㉔ 피해상황에 따라 재해구조법이나 재해조위금의 지급 등에 관한 법률을 적용</p> <p>② 국토청방재국상황실</p> <p>㉑ 국토청 방재국의 상황실에서 피해·조치 상황정보 입수 및 관련기관에 전달하여 정부 차원의 신속한 대처를 하고 있음</p> <p>(2) 중앙정부 부처 및 기관</p> <p>① 지정행정기관</p> <p>② 지정공공기관</p> <p>㉑ 방재와 관련하여 내각총리가 국가기관 및 공공기관을 각각29개, 38개씩지정</p> <p>㉒ 방재업무계획을 작성하고 국가방재에 맞추어 만반의 조치강구</p> <p>㉓ 도도부현, 시정촌과의 협력을 통해서 방재활동에 기여</p> <p>(3) 상설행정조직(중앙정부)</p> <p>① 도도부현 방재회의</p> <p>㉑ 도도부현의 기관, 중앙정부의 지방지분부국, 비정공공기관과 같은 관계기관과의 연락조정수행</p> <p>㉒ 지역방재계획의 작성과 실시, 재난에 관한 정보의 수집, 재난발생시 관계기관의 연락조정 업무담당</p> <p>② 도도부현 방재과</p> <p>㉑ 방재계획 및 행정, 시정촌의 방재행정 전반지도·조언 등</p> <p>㉒ 자체방재조직 육성·지도</p>	<p>도 설치할 수 있도록 되어 있음</p> <p>② 도도부현의 재난관리센터</p> <p>㉑ 각 도도부현 방재센터에서 방재기관의 정보교환 자료분석 등을 통해 재해대책을 협의·결정하고 지시를 내림</p> <p>㉒ 방재기관과의 유기적인 협력체계가 정보시스템 차원에서 구축</p> <p>㉓ 상황과악 및 복구지원에 필요한 각종 정보의 입수가 유무선통신망을 통해 이루어짐</p> <p>㉔ 지진 등의 대비한 안전대책을 강구</p> <p>(2) 상설행정조직(지방정부)</p> <p>① 시정촌 방재회의</p> <p>㉑ 시정촌 방재 계획의 성과실시를 담당</p> <p>㉒ 시정촌은 공동으로 시정촌 방재회의를 설치 할 수 있음</p> <p>㉓ 조직이나 소관업무는 도도부현 방재회의와 유사</p> <p>② 시정촌 방재과</p> <p>㉑ 방재행정업무 수행</p>
---	--

출처: 정재동, 해외 재난관리 ICT 동향, 이슈페이퍼, 2014-11, p. 13.

2. 미국

1) 미국재난관리 체계

미국에서 재난관리는 국토안보부와(DHS) 그 산하에 있는 FEMA를 중심으로 해서 통합적으로 진행된다. 특히 연방정부와 주정부 사이에서 단순히 대응과 · 복구차원을 넘어서서 총체적인 대응을 한다. 재난의 예방 및 경감, 대비, 대응, 복구의 단계적 체계를 가지고 있다.

미국에서 재난에 대한 일선기관은 카운티(Counties)와 시(Cities) 등 지방정부(Local Government)이다. 주정부는 (State)는 지방정부에 대한 지원과 조정의 업무를 수행한다. 주정부와 지방정부에는 일반적으로 재난을 총괄하는 위기관리국(EMA:Emergency Management Agency)이 있다. (심우배 2005:123)

주정부는 연방정부 관련기관 등과 협조하여 지방정부의 재난에 대한 지원과 조정업무를 맡아서 추진하고, 재난관리종합계획(ComprehensiveEmergencyManagementPlan)을 수립하는 역할을 담당하며 시행에서도 책임을 진다. 재난에 대한 연방정부 지원의 유치, 관리, 배부 및 지방정부에 대한 각종지원업무 등을 수행한다 (박동균 외 2009).

미국 연방정부가 주정부에 대한 경비지원은 로버트 스탠포드 재해 구조 및 긴급사태 법(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act)에 따른 것이다. 법에 따르면⁶⁾ 이 법을 기본으로 주정부는 주법(State law)에서, 지방정부는 조례(Ordinance)에서 재난관련 사항들을 규정하고 있다. 연방법률인 스탠포드법의 목적은 “연방정부가 재난의 결과로 발생하는 고통과 피해를 감소시키는 대응을 수행하는 주정부나 지역정부에 체계적이고 지속적인 도움을 주려는”것이다. 이 법에서는 재난피해를 경감하기 위하여 연방정부의 주정부 및 지방정부에 대한 각종지원에 관한 기본사항들이 규정되고 있다. (조성제, 2010: 1-18)

FEMA는 재정적 지원과 필요한 경우에는 대형 재해의 직접적인 결과로 인해 필요한 경비 및 심각한 요구를 가지고 있고, 다른 방법을 통해서 그러한 비용 혹은 요구를 충족시킬 수 없는 자격이 있는 개인 및 가정에 직접적인 서비스를 제공할 수 있다는 내용을 홈페이지를 통해서 공지하고 있다. ⁷⁾

6) Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act의 408 조, 42 U.S.C. §5174 및 관례 연방 규정(Code of Federal Regulations CFR)의 44 장

7) http://www.fema.gov/pdf/assistance/process/help_after_disaster_korean.pdf

미국 국토안보부(DHS)는 2001년 9월 11일의 미국을 향한 테러리스트 공격이후, 기존의 FEMA 등 22개 다른 국내의 기관들을 통합하여 국가를 적국에 대한 위협으로부터 보호하기 위해 1개의 부서로 통합시킨 조직이다. (황장일, 2012)

국토안보부의 주요임무는 “미국 내에서 테러리스트의 공격 예방, 테러에 대한 취약요인 완화, 테러리스트의 공격으로 인한 피해의 최소화과 복구지원, 자연재해 및 인위재난과 비상대비 계획의 총괄·조정이다. 그 중에 최우선의 임무는 국가를 테러리스트 공격으로부터 보호”하는 일이다. 국토안보부는 여러 가지 대규모 테러나 재해 등 위기가 발생할 경우 연방정부가 포괄적으로 대응하도록 하는 대응능력을 갖추는 것이 주요한 기능이다. 위협과 정보를 분석하고, 국경과 공항을 지키며 사회 하부구조를 보호하고 미래의 긴급 사태를 위해 국가의 대응을 조화시키는 기능을 수행하게 되는 것이다. (장규식, 2007:371-372).

국가 방어의 임무와 함께 국토안보부(DHS)에게 부과된 임무가 있다. 미국 시민의 권리 보호, 자연재해에 대한 원조 및 공공서비스 개선 등 공익사업이다. 국토안보부(DHS)는 이런 일에도 기능을 발휘한다. 카트리나 같은 자연재해 발생, 테러 공격, 대규모 긴급사태 발생 등의 경우 국토안보부의 역할과 기능이 중요해진다. 국토안보부에는 긴급사태 응답전문가가 상주하고 있다. 어떤 긴급상황이 발생하더라도 권한과 책임을 가지고 대비하도록 체계를 갖추고 훈련을 하는 것이 국토안보부의 주요 임무이다.

국토안보부는 재난과 위기, 테러시에 신속하게 대응해서 효과적으로 회복할 수 있도록 하는 역할을 맡는다. 대규모 재난이 발생하면 미국 국민들이 이에 대비할 수 있도록 준비하는데 특히 가정에서부터 안전에 대한 확실한 준비를 할 수 있도록 교육체계를 갖추고 교육을 수행하기도 한다. 먼저 가정에서 1차적으로 대응하는 방법은 교육이다. 아울러 위기가 발생했을 경우 행동요령을 익히는 것이다. 이 또한 국토안보부의 중요한 기능이라고 할 수 있다.

미 의회와 정부는 2005년에 발생한 허리케인 카트리나 피해를 계기로 국토안보체제와 기능 전반을 재검토했다. 국토안보부 각 기능을 강화하기 위하여 직제를 개편하고, 2006년 2월에는 국가대응계획(NRP)을 제정하였다. 2006년 5월 국토안보부 내에 관계기관 통합비상작전본부 성격의 국가작전 본부(NOC)를 설치하여 각 기관의 국가위기관리기구를 일원화 하고 현장지원기능을 강화하였다(이용영, 2007:82).

NOC는 사법경찰, 국가정보, 위기대응 및 민간부문 등 모든 위기영역을 통합관리 하는 국토안보총괄기구이다. 24시간 365일 가동되고 있다. 또 국토안보상황유지, 작전조정, 정책조정

임무 등을 수행하고 위기영역간의 정보 공유를 촉진한다(이용영,2007:115).

미국은 이처럼 중앙정부 차원의 위기대응체제를 강화시킴은 물론 재난발생시 초기대응의 중요성을 인식하여 주정부와 지방정부의 재난관리체제를 강화하는 노력도 병행하고 있다(강인호,2007:1-16).

주정부도 각종 기구를 가지고 있다. 주정부에 해당하는 기구는 주 위기관리본부(OES), 주 작전센터(SOC), 주 조정센터(SCC) 등이다. 주정부는 이를 통하여 중앙정부와 지방정부 사이에 연결고리 역할을 수행한다. 이러한 기능으로 지방정부의 대응범위를 넘어서는 대규모 재난을 관리하고, 재난발생시의 지휘감독권을 행사한다. 주정부도 재난관리에서 제일선의 책임을 지기 위해 위기관리국(EMA)을 가지고 있다. 주정부는 재난발생시 비상운영센터(EOC) 운영, 자체의 현장 지휘체제(ICS) 구비, 재난대비기획, 재난발생 시 경찰, 소방 및 기타 서비스에 대한 조정기능 수행 등의 임무를 담당한다.

9.11테러사건 이후 국토안보부가 창설되면서 FEMA는 국토안보부의 비상대응 조치국(Emergency Preparedness& Response)안으로 2003년 3월에 편입되었다. FEMA와 함께 편입된 기구는 FBI의 국내 긴급 대응실, 법무부의 비상사태지원팀, 보건부의 공공보건 비상대응실 등이다.

이러한 비상대응 및 조치국의 주요임무는 ① 테러공격, 대규모 재난 등 긴급 상황에 대비한 준비태세를 확보하고 기준을 마련하고, 교육훈련 및 업무수행 평가 등을 실시하며, ②테러공격과 대형재난에 대한 전반적인 대응체제를 조정하고, 비상지원팀을 지휘하며, 의료대응체제 감독 등을 실시하고, ③포괄적인 국가비상관리체제 구성을 위한 연방정부 및 비정부기구 간의 협력을 긴밀화하고, 기존 연방위기대응계획을 통합하며 상호운용이 가능한 통신기술 프로그램을 개발하는 것이다(정원식,2006:41). 비상대응 및 조치국의 임무 수행을 위한 소속기관에 FEMA가 복속되었다. FEMA는 테러, 자연재해, 인위적 재난 등에 대한 대응에서 중요한 역할을 담당하고 있다.

2) 카트리나 이후 중앙정부와 지방정부의 관계

일반적으로 '재난관리'는 총체적인 관리체계라고 이해할 수 있으므로 재난의 통제보다는 관리가 우선이다. 즉 인간에게 피해를 끼칠 수 있는 돌발적 사건의 위험을 정확히 인지하고 이를 적절히 통제·관리하는 것으로 설명할 수 있다(Karan & Wallace, 1984: 178; 남궁근,

1995: 959).⁸⁾ 이러한 맥락에서 재난관리체계는 재난이 발생하지 않도록 사전에 예방하고, 재난이 발생한 경우 야기될 수 있는 제반 위험을 효율적으로 관리하는 행정을 의미한다(남궁근, 1995: 959).

재난관리체계(Disaster Management System)는 재난관리를 담당하는 조직들로 구성된 체제(Comfort, 1988: 344-349; May, 1985: 40-41)이다. 재난발생이라는 환경에 대비하여 주민의 생명과 재산을 보호할 목적으로 상호 관련된 기관간에 협조와 조정으로 문해해결을 하기위한 체제이다. 재난관리체계는 정책목표와 재난환경의 접촉영역(interface)에서 기능을 수행하게 된다(Comfort, 1988: 6-8).

미국은 연방정부, 50개의 주정부로 구성되었다. 1789년에 제정된 미국 헌법은 일부 선택적인 권력만 연방정부에 위임하고 나머지는 주정부의 권한으로 지정했다. 미국의 재난대응은 헌법의 규정에 따라서 미국식 연방주의에 근거한다. 주정부와 지방정부가 재난관리를 주관한다. 이를 지원하는 것은 연방정부이다.

하지만 미국의 재난관리 업무는 지난 200년동안 연방정부의 역할이 지속적으로 증대해오는 과정이었다. 재난 관리에 연방이 개입하게 된 것은 1803년에 일어난 뉴햄프셔주의 포츠머스 시의 대화재였다. 물론 이때에도 연방정부의 지원은 연방정부의 역할이나 통합대응계획에 따른 것이 아니라 일시적이고 한정적인 대응이었다.

1950년에 각종 안전관련 법률이 통폐합되어 연방재난방지법이 제정되었다. 이로서 연방정부의 기능이 법률적으로 보장되었다. 이 법률에 의해서 재난이 발생하기 전에 예방을 위한 목적에서 연방정부의 지원이 가능하게 되었다. 이로서 재난관리가 발전하게 된 것이다.

재난관리 활동에 연방·주·지방정부의 효과적인 협력을 위한 범국가적, 종합적 국가사고관리체계(NIMS)를 형성하도록 했다. 아울러 국가사고관리체계를 활용해서 주정부와 지방정부 재난관리자에게 효과적으로 연방정부의 지원이 이루어지게 국가적 차원에서 정책과 작전 방향에 대한 체제와 메커니즘을 제공하도록 했다. 이를 위해 통합적 국가대응계획(NRP)을 개발·관리토록 지시하였다.

국가사고관리체계에는 중앙정부와 지방정부에서 효율적으로 사고관리를 할 수 있도록 핵심 사항이 명시되어 있다. 각종지침, 개념, 원칙, 용어정의 등이 이에 해당한다. 국가사고관리체계

8) 남궁근(1995)은 해당 연구에서 재해라는 용어를 사용하고 있으나 현재는 법률상으로 재난으로 통일되어 있기 때문에 이 연구에서는 재난으로 통일해서 사용한다.

는 연방정부, 주정부, 지방정부 등 각급 정부에서 기능하고 있는 재난 관리자가 대응활동을 지휘하고 조정하는 과정에서 활용해야 하는 사고관리 표준과 절차를 확립한 체계라고 할 수 있다.

국가대응계획은 대규모 재난으로 대통령이 주요 재난을 선포한 경우에 발효한다. 지방정부와 주정부에 대한 지원은 연방지원기능(ESF)에 근거하여 이루어진다. 또 연방의 지원이 필요하다고 예상되는 경우 등의 상황에도 발효된다. 2005년 8월 허리케인 카트리나로 최악의 자연 재난을 겪은 미국은 국가대응의 통합관리를 강화하였다. 카트리나를 통하여 지방정부가 대규모 재난 상황에서는 재난관리 기능을 상실하여 적절한 대응을 할 수 없다는 입증되었다. 카트리나와 같은 대규모 재난이 발생했을 경우 지방과 주정부가 역량을 상실할 수 있다. 이때는 연방정부만이 대응자원과 역량을 갖게 된다. 연방정부가 대규모 재난에 대응하는 것은 이러한 상황을 감안하기 때문이다. 연방정부는 재난대비 계획, 인력훈련, 장비확보 등의 재난을 통합적으로 관리할 수 있는 체계를 구축하는 것이 필요하기 때문이다.

재난관리는 민간기업, 비정부조직, 기타 지역사회의 지원과 더불어 공공기관이 국민을 위하여 재난업무를 수행하여 해당지역의 인명손실과 경제적 피해액을 감소시키는 것을 말한다 (Alexander, 2000: 33-129; Alexander, 2002: 112-132). 국가대응체계나 국가재난대응체계란 자연재해와 인적재난을 비롯하여 각종 다양한 사고가 발생할 때 전체 국가의 차원에서 종합하고 조정하면서 효과적으로 협력하고 대응할 수 있는 체계를 구축하고 활용하는 것이다. 그래서 국가대응체계는 국가 전체를 포함하므로 범위가 매우 거대하다. 아울러 복잡하고, 동적으로 변화하는 측면이 있다. 그러므로 국가재난대응체계를 성공적으로 수립하고 이런 체계를 재난시에 정확하게 실행을 한다면 매우 효율적으로 재난관리를 할 수가 있는 것이다.

카트리나의 대응이 계획대로 진행되지 못한 근본적인 이유 중의 하나는 모든 단계마다 국가대응계획에 익숙하지 않은 채 주요 의사결정권자가 역할을 수행했기 때문이다. 2004년에 수립된 국가대응계획은 카트리나가 발생했을 경우에 연방정부와 주정부 차원에서 처음으로 겪는 상황이므로 익숙하지 않았다. 미국의 선진재난관리체제도 결국 카트리나에서 많은 문제를 노정했다. 재난관리 체계상 문제가 도출되자 그에 대한 보완과 개선 노력이 차후에 진행되었다.

드러난 문제점은 무엇보다도 조정과 협력이라는 키워드로 제시할 수 있다. 국가사고관리체계나 국가대응계획과 같이 미국이 갖추고 있는 재난관리의 기본 구조는 각 부처나 기관별로

역할분담을 하고 이를 원활히 조정하고 협력하는 체계를 구축하는 것이라고 할 수 있다.

그러나 국가대응계획에 대한 이해가 부족했고, 숙지되지 않았다. 그 결과 연방, 주, 지방정부 사이에서 협력과 조정이 이루어지 않게 된 것이다. 문제는 또 있었다. 허리케인 카트리나가 발생했을 때 표준행동절차가 미비했다. 존재하지 않거나 그나마 개발 중이었다. 국가대응계획에는 대응의 각 요소에 대해 개괄적으로 기본계획만을 제공하고 있으므로 표준행동절차(SOP)가 필요하다. 표준행동절차에 의해서 연방정부의 부처와 기관들은 국가대응계획에 따른 자신의 역할 수행인 지원활동계획을 수립하고 시행하기 때문이다.

특정한 계층의 참여자들만으로는 국가재난대응체계의 목적을 달성하는 것은 매우 힘든 일이다. 즉, 총체적인 재난대응체계의 성공을 위해서는 세부적으로 다양한 참여자가 필요하다(국립방재연구소, 2005: 38-89; 박동균, 2004: 180-187)⁹⁾

선진국 재난관리 업무의 수행 절차는 원칙적으로 ‘보충성 원칙’에 따른 사무수행이 기본이다. 안전에 관한 사고 및 재난이 발생할 경우 가장 먼저 개인이 책임을 지고, 개인적으로 조치를 취하는 것이 어려운 규모로 확대된 사고와 재난일 경우에는 그 지역의 재난관리 책임기관인 기초자치단체가 책임진다는 것이다. 기초자치단체의 책임 범위와 기술 수준 등을 넘어서는 대규모 재난으로 판단될 때에는 광역자치단체가 즉각 관여하고, 최종적으로 국가가 지원하는 것이 선진국의 재난대응체계이다.

카트리나 같은 대규모 재난의 경우 예측이 거의 불가능하거나 불규칙하기 때문에 예측하지 못한 시점에서 단기간 집중적인 피해를 발생시킨다. 중앙부처, 지방자치단체, 공공기관, 민간기관, 시민단체, 개인 등이 독립된 권한과 국지적 자율성만 가지고 지엽적으로 대처하기 어렵다. 상호 협력적이면서도 통합적인 새로운 접근방식의 재난관리체계에 기초한 신속한 대응이 절대적으로 필요하다.

9) 예를 들어서, 국가재난대응체계의 참여자에는 공무원(연방정부 혹은 중앙정부 공무원, 주정부 혹은 도정부 공무원, 지방정부 공무원), 재난초동요원 혹은 초기대응 요원, 의사결정자 혹은 정책결정자, 자원봉사자, 지역사회의 주민, 소수부족, 지원 단체가 모두 포함이 되고 있다. 한편, 이것은 재난대응의 관련자뿐만 아니라 재난관리 네 단계의 모든 참여자를 의미하기 때문에 재난관리에서 국가재난대응체계의 위상을 짐작할 수 있는 대목이다. (박동균, 2004: 180-187).

<표 14> 각국의 지방 재난관리체계

구분	미국	일본	한국
기본법	STAFFORD법	재해대책기본법	재난및안전관리기본법
관리 방식	통합관리	유형별관리	유형별 통합관리
중앙 조직	DHS - FEMA(상설)	중앙방재회의 - 내각부, 위기관리감(상설)	행정안전부(상설) 소방방재청(상설)
지방 조직	지방 위기관리국(EMA), 방재담당 부서, 방재담당 세부 부서,	지방방재회의, 지역 위기관리감, 소방본부 및 소방서	지방자치단체 방재 담당 부서, 소방본부 및 소방서
위기 관리 방식	부처(FEMA)를 중심으로 한 통합적 관리 방식으로 네트워크 확립	분산적 관리 방식을 취하고 있으나 업무 및 기능을 중심으로 하여 네트워크 확립	부처를 중심으로 한 분산적 이며 부분적 통합관리방식으로 네트워크 미비
재난 발생시	지방자치단체가 일차적 대응하고 규모가 클 경우 연방정부에서 지원	지방자치단체가 일차적으로 대응하고 비상재난 시 총리주재 비상재해대책 본부나 긴급재해대책본부 설치	해당자치단체가 대응하나 일차적 책임이 불분명하고 대규모 재난 시 요청에 따라 지원함

자료 : 최호택·류상일(2006)

아울러 미국에서는 비정부조직(NGOs)은 재난관리를 통하여 중요한 역할을 수행하고 있다. 비정부조직의 역할은 다양하다. 재난대응을 지원하는 자원봉사활동, 재해피해자나 희생자의 복구를 돕는 업무로 식량조달, 피난장소 관리, 비상식량 관리, 상담, 기록 등 주요지원 서비스를 담당하고 있다. 비정부조직이 장애자를 포함한 특별욕구소유자를 도울 수 있는 특성화된 서비스를 제공하는 경우도 있다. (DHS, 2008-1: 15-26).

<표 15> 미국의 재난관리체계

구분	재난관리조직	기능
연방정부	DHS FEMA	<ul style="list-style-type: none"> • 주정부와 지방정부의 재난관리 활동 지원¹⁰⁾ • 주정부 및 지방정부의 위기관리부서, 그리고 비영리단체 및 민간부문의 집단과 함께 ‘탐’을 구성하여 재난에 대비·대응 • 비상정보·조정센터(EICC), 연방조정관(FCO), 비상대응팀(ERT) 등 12개의 비상지원기능(ESF)이 있음 • 포스트-카트리나위기관리개혁법(the Post-Katrina Emergency Management Reform Act)에 의하여 조직적 변경이 있었음. 즉, 국토안보부 내의 새로운 리더십 정립과 기능조정, FEMA에의 기능 추가¹¹⁾, 그리고 국토안보법의 수정을 가져왔음
주정부	주위기관리본부(OES) 주작전센터(SOC) 주조정센터(SCC)	<ul style="list-style-type: none"> • 연방정부와 지방정부 사이에 연결고리 역할 수행 • 지방정부의 대응팀을 넘어선 대규모 재난의 관리 • 재난발생시 지휘감독권
지방정부	위기관리국(EMA)	<ul style="list-style-type: none"> • 재난관리의 제일선 책임 • 재난발생시 비상운영센터(EOC: Emergency Operation Center)를 운영하며 자체 현장지휘체계(ICS: Incident Command System)를 갖추고 있음¹²⁾ • 재난대비 기획기능뿐만 아니라 재난발생 기간 중 경찰, 소방 및 기타 서비스에 대한 조정기능을 수행함

출처: 김진홍. (2007). 「지속가능한 도시방재계획 도입 방안에 대한 연구」. 광주대학교 산업대학원 석사 학위 논문, 67-76.

10) 연방정부의 주정부 및 지방정부에 대한 재난관리 지원은 포스트-카트리나위기관리개혁법으로 주정부 및 지방정부의 지원요청 없이도 독자적 판단에 따라 활동(개입)이 가능하게 되었음을 유의할 필요가 있다.

11) 포스트-카트리나위기관리개혁법(the Post-Katrina Emergency Management Reform Act)은 새로운 재난관리청(the new FEMA)에 준비국(Preparedness Directorate)의 기능을 이관시켰고, 기존의 준비국은 국가보호프로그램국(National Protection and Programs Directorate: NPPD)으로 개명되었다. http://www.dhs.gov/xabout/structure/gc_1169243598416.shtm (검색일: 2008.5.1 현재)

12) EOC란 우리나라의 ‘재난안전대책본부’와 유사한 것으로서 상설조직이며, 평상시는 대비국장(Preparedness Manager)을 담당자로 하여 실무인력 3-4명으로 운영되고, 비상시는 발생지역 자치단체장을 본부장으로 EOC가 편성되며, 지역전체를 대상으로 하는 재난시는 지역내 재난현장지휘소인 ICS Command Post들을 통제·조정하고, 자원지원 업무를 수행한다. 또한, 우리의 ‘긴급구조통제단’과 유사한 재난현장지휘체계(ICS: Incident Command System)는 생명과 자산, 환경을 보호하는 등 재난을 안정화하려는 공통 목적으로 함께 작업하는 기관들의 노력을 지휘·통제·조정하는 시스템이다(위금숙·양기근 외, 2007: 73-74).

이러한 미국의 위기관리체제에서 나타나는 몇 가지 특징을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 미국의 위기관리체제는 테러, 자연재해 및 인위재난 등에 대응하는 것을 전통적 군사위기 보다는 더 우선시하는 체제였다. 미국은 본토에 대한 외부에서 군사공격이나 침투를 가능성이 상대적으로 낮기 때문이다. 둘째, 대통령이 국가안보회의(NSC)를 중심으로 해서 통치권 행사 차원에서 위기관리에 관한 정책결정을 주도하는 구조와 체계가 갖추어져 있다. 이는 강력하고 효율적인 정책추진을 통해서 위기관리를 가능하게 하는 장점으로 작용한다. 셋째, 9.11 테러사건이 발생한 이후 정부 각 부처에 흩어져 있던 위기관리업무를 국토안보부로 통합하였다. 이러한 결정으로 위기관리를 추진하는 과정에서 수평적 수직적으로 상호 유기적으로 업무를 협조하고 효율적으로 조정하는 것이 가능해졌다. 이로써 국토안보부가 국가 위기관리 업무를 추진하는 과정에서 주요한 행정집행기관으로서 책임을 가지고 역할을 수행하게 되었다. 넷째, 각종 위기관리에서 군대의 역할도 중요하다. 군대는 위기관리 체계에서 주도적 역할을 하는 정부 각 부처를 지원하는 역할을 하도록 되어있다. 국가방위군이 위기관리를 위한 지원업무를 수행하기 위해서는 대통령이 지휘하거나 국방부 장관이 승인해야 한다. 주 방위군을 동원하는 경우에는 주지사가 필요하다고 판단하면 가능하다. (최봉기, 2012, 42)

3) 재난지원에 대한 군과 지방정부의 관계

미국의 재난관리시스템은 오랫동안 발전해왔다. 국토안보부와 연방재난관리청(FEMA)을 중심으로해서 연방정부와 주정부 및 지방정부가 재난관리 업무를 담당하고 있다. 각종 산하기관들도 참여하고 있다.

특히 미국 등 선진국에서는 국가재난관리체계발전을 국가안보적 차원에서 관리해왔으며 특히 대형재난 발생시에는 국가위기관리시스템을 총동원하는 제도를 발전시키는 등 재난관리에 적극 활용하고 있다.(고창석·양기근2012:163).

미국의 경우 재해구호 등 재난관리의 전 과정에서 군이 중요한 역할을 담당하고 있다. 즉 미국은 정부의 능력만으로 감당하기 어려운 재난이 발생했을 때 군대의 지원을 법제화하고 지원을 요청받을 경우 군대의 기본임무수행에 지장이 없는 범위내에서 지원임무를 수행하고 있다(고창석·양기근2012:162).

미국에서 민간 응급상황이나 재난에 대응하기 위한 군의 지원은 트루먼 대통령시대로 거슬러 올라간다. 이러한 군의 기능을 일컫는 용어도 군사적 원조(military assistance), 민간당국에

대한 군의 지원(military support to civil authorities), 민간보호 군사지원(military support of civil defense) 그리고 미국내 자연재해에 있어 군사자원의 이용(employment of military resources) 등 다양한 용어들이 사용되어 왔다. (Alice R. Buchaller, 2007, 1)

군대는 허리케인 등 자연재난 및 테러리즘 등 각종위기상황에 단시간내에 많은 인력과 장비를 조직적으로 동원하여 활용할 수 있는 조직이다. 이와같이 군대가 전쟁 이외의 상황에서 활동하는 것을 ‘전쟁 이외 활동’(MOOTW: Military Operations Other Than War ‘무트와’로 발음)이라고 한다. 미군의 교전규범(Field Manuals: FM)은 평시와 갈등상황의 두 단계에서 군사작전으로서 군의 ‘MOOTW’에 관하여 상세히 서술하고 있다. 핵심내용은 기초, 평시에 있어 군의 책임, 평시작전, 갈등상황으로 전환, 갈등상황에서의 작전, 평시 또는 전시로의 전환 등이다. 13) 한국의 국방부도 합참교리에서 주로 전쟁과 구분되는 분쟁이나 평시에 군이 국민의 생명과 재산을 보호하고 국가정책을 뒷받침하기 위하여 수행하는 제반 군사활동이라고 규정하고 있다.

미국에서 이 개념이 시작될 때는 군대의 평화유지활동을 비롯하여 테러와 무력시위에 대한 대응 등이 비중을 차지했으므로 ‘전쟁 이외 작전’이라고 부를 수 있지만, 최근에는 재난구조와 인도주의 활동을 강조하는 추세이다. MOOTW(무트와)는 포괄적 안보의 시대에 군의 역할과 위상을 정립해 나가는 개념으로 유용하다. 전통적인 국방 중심의 역할에서 포괄적 안보를 실현하는 차원에서 군이 재난관리에서도 역할을 강화하는 것을 의미하기 때문이다.

지방자치단체와 군이 통합방위와 재난관리를 통합적으로 추진하기 위해서는 MOOTW에 대한 정밀한 이해가 필요하다. MOOTW는 탈냉전의 불확실성속에서 자원으로서 군사력을 활용하는 차원에서 미국에서 제일 먼저 발생했다. 미군은 1993년에 ‘전쟁이외의 군사작전(MOOTW)’을 위한 합동교리라는 새로운 명칭으로 만들었다. (조상제 2004, 134) 1995년 6월 미국 합참의장의 승인을 받아 합동교리로 발간한 이래 세계적으로 통용되기 시작했다. (윤태영 2004, 7). 탈냉전시대 새로운 군의 역할을 재정의하기 위해 한국국방부도 2002년에 합동참모본부에서 『전쟁이외의 군사활동』이라는 교범을 통해 “군의 역할은 전쟁에 대비하는 전통적인 임무에 추가하여 각종 국내위협과 초국가적 위협에 대비하고 국가이익 보호 및 증진을 위해 국제 분쟁지역에서의 활동에 참가하여 세계평화에 이바지하고 그리고 국내법과 규정된 방침에 따

13) http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/army/fm/100-7/f1007_13.htm#REF65h4
(검색일 2015.6.17)

라 국가시책을 지원하고 국민편익을 도모하는 것”이라고 MOOTW의 발생배경을 규정하고 있다. (조상제2004, 136) 미국이나 한국이나 모두 MOOTW 는 본래 군이 담당하는 업무는 아니었으나 문제가 발생하였을 경우 관계기관의 요청에 의해 군이 지원하고 있는 분야라고 할 수 있다.

MOOTW의 개념이 미국에서 확립됨에 따라 기존에 미육군의 기본과업은 전쟁시에 실전을 치르는 것이지만 평화시 및 분쟁시에는 전쟁 이외 군사작전으로서 재난구조, 안보지원, 마약 차단작전, 군비통제 조약, 내전지원, 평화유지 등의 임무를 수행하는 유동적(flexible)이고 전략적인 형태로 바뀌게 되었다. 14) 따라서 MOOTW는 타국에 대한 인도적 개입의 의미도 지니게 되는 것이다.

군대가 활동영역을 비군사적인 분야로 확대하는 것이 긍정적인 평가를 받는 이유는 두 가지 측면에서 고려할 수 있다. 첫째 경제성측면이다. 군대는 하나의 자원이기 때문에 평시에 다른 역할을 하도록 하는 것은 국가경제에 커다란 도움이 된다. 군대는 여타 조직과는 달리 막대한 잠재력과 역량을 보유하고 있다. 이것은 전시가 아닌 이상 여타 조직이 하기 힘든 여러 특수상황에서 기대이상의 결과를 기대할 수 있다. 군의 기능을 전쟁수행으로 한정짓는다면 사실상 전쟁이 발발하지 않는 한 군은 유향인력에 지나지 않는다.

둘째, 전쟁이 아닌 다른 분야에서 군을 동원함으로써 군의 본래 기능을 강화할 수 있다는 것이다. 군의 본래기능이란 전쟁을 수행하는 것이다. 이를 위해서는 지속적인 훈련과 경험의 필요하다. MOOTW의 범위에 해당하는 역할과 임무는 군에게 적절한 실전 훈련이다. 재해대응, 대외원조 그리고 테러진압이나 특수부대 대처 등은 전면전은 아닐지라도 군에게 있어서는 실제상황이 될 수 있다. 이는 국민을 위한 군대로서의 역할을 다하는 것이므로 군의 위상을 높이는 데에도 도움이 된다.

따라서 군의 전쟁 이외의 군사작전활동은 국가경제적인 측면에서 이익이 크다는 점과 그 자체로 중요한 훈련이 될 수 있다는 점에서 다른 전문조직을 강화시키는 것보다 기회비용이 낮고 국가이익도 커진다. 그래서 탈냉전을 접어들면서 세계에서 가장 거대한 규모의 군대를 유지하고 있는 미국을 기점으로하여 군의 기여도를 높일 수 있는 MOOTW의 범위가 확대되

14) 냉전시대 미국의 세계전략인 봉쇄전략은 공산주의의 소멸로 그 의미를 상실하였기 때문에 클린턴 행정부에 들어와 새롭게 탈냉전시대의 국가안보전략개념을 제시하였다. 1995년에 제시된 ‘개입과 확대’(Engagement and Enlargement)이다.

고 전세계적인 추세가 되고 있는 것이다.

미국의 허리케인이나 쓰나미 또는 지진과 같은 재난재해에 대한 구난구조활동은 인도주의적 활동이다. 이러한 인도주의적 활동뿐만 아니라 식량이나 에너지 문제에 이르기까지 국가가 국민의 안전을 지켜야할 영역들이 안보차원에서 다뤄지고 있다. MOOTW에는 피난민지원, 식량조달프로그램, 의료지원, 피해평가 및 통제, 부검을 통한 피해자 신원확인, 치안질서유지, 통신망과 보건위생시설의 복구가 포함된다. 국민의 생존에 영향을 미치는 사안이기 때문이다. 이러한 문제들이 군사적인 임무가 됨으로서 MOOTW(무트와)개념이 성립되는 것이다. MOOTW의 범위는 국가지휘기구(National Command Authorities: NCA)에 의해 인도적 지원과 같은 비전투작전부터 평화강제와 공격과 습격과 같은 전투작전에 걸친 광범위한 대응조치가 행해진다. (윤태영2004, 8).

테러나 재난과 같은 각종 위기상황은 즉시대응 및 복구가 매우 중요하다. 대부분의 경우 신속하게 구조인력을 투입해야 한다. 이런 경우에 조직화되어 있고 동원능력과 훈련을 통해서 구조능력을 가지고 있는 군의 역할이 유용하다. 전쟁을 대비한 군의 훈련은 대형재난에 대한 구조능력으로 화용될 수 있다. 막대한 잠재력과 역량을 가진 군대는 여타 조직과는 달리 재해 구난에서 막강한 힘을 발휘할 수 있다. 대부분 군은 상당한 수준의 공병병력을 보유하고 있다. 특히 탐색구난 (Search & Rescue)에서 베테랑이다. 전통적인 국토방위와 재난관리가 연결되어 있다는 점도 군의역할을 높이는 이유가 된다.

군이 기술과 물적 인적 자원을 바탕으로 대내외적으로 국가의 포괄적인 안전을 도모한다면 군은 국민으로부터 더욱 존경받을 것이다.

현대사회에서 세계의 많은 국가들은 이러한 추세를 받아들이고 있다. 대부분이 나라들은 재난이 발생하였을 경우에는 전투수행을 위하여 기본적으로 보유하고 있는 능력 중에서 주로 인원 통신 수송 정보 의무 등의 기능을 활용하여 재난지원업무를 수행한다.

쓰나미나 허리케인으로 인한 피해는 상상을 초월할 정도로 커지면서 많은 인명피해를 발생하고 있다. 각종 재난들의 성격이나 영역도 자연재해와 사회적 재난으로 확대되고 다양화되고 있다. 이러한 자연재해와 사회적 재난 많은 사람이 사망하고 재산피해를 입히고 있다. 이는 국가안보를 위협하는 수준으로 확대되고 있는 추세이다. 때문에 국가안보의 개념에 이러한 사회적이고 자연적인 사건사고와 재난들을 포함시키는 오늘날 현대사회의 경향이다.

세계 각국의 국가들은 이러한 사건들을 총체적인 국가위기관리 차원에서 다룰 필요성을 인

식하게 되었다 (이재은, 2012:71). 미국의 경우 스탠포드법은 주지사의 요청에 따라 군대를 재난구조에 사용할 수 있게 하였다. (Elsea & Mason, 2008; Sylves, 2008:173)¹⁵⁾ 9/11과 허리케인 카트리나 이후재난관리에서 군의 역할은 더욱 증대되는 추세이다. 재난이 발생할 경우 일차적으로는 국토안보부와 FEMA가 중심이 되어 시와 카운티정부가 현장에서 신속 대응을 한다. 하지만 군의 도움이 필요할 때가 있다. 재난의 규모가 커졌을 경우이다. 미국에서 카트리나 이후 군의 역할이 강조되는 이유이다. (Sylves, 2008:191) 정부와 민간능력으로 한계가 있는 대형 재난이 발생할 경우 국방부는 필요한 지원을 하는 것이다.

미국에서 재난관리를 위한 군의 개입은 매우 신중하게 결정되지만 적극적으로 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 군이 정부의 법집행에 개입하는 경우 여러 법률에 그 근거를 별도로 규정하여 개입의 근거와 한계를 분명히 하고 있다. 군은 광범위한 비상사태와 재난 상황에 대처하는데 있어 민간당국을 지원할 수 있는 방대한 역량을 보유하고 있지만 재난관리에 있어서 군은 다른 연방기관을 ‘지원’하는 역할을 한다. 절대적으로 필요한 경우가 아닌 한 군은 주무기관이 아닌 지원기관으로서의 역할을 수행하는 것이 원칙이다. 특히 군은 민간정부의 기능을 수행하면 안된다. 미국의 경우 군의 정치개입을 철저하게 금지했기 때문에 이러한 원칙은 매우 중요하다.

또한 연방정부의 특별재난선포 전이라도 심각한 재난상황이 지방정부의 대응역량을 초과하는 경우에는 연방정부의 공식적인 대응결정이 이루어지기 전에 지역 군 지휘관의 판단으로 72시간을 초과하지 않는 시간 동안 엄격한 기준 하에 즉각적인 재난대응이 가능하다.

인명과 재산피해를 최소화하기 위해 일선 지휘관은 재난지원요청에 군 지휘계통의 최종판단 이전에 즉각 대응할 수 있다. 즉각 대응한 후에는 신속히 명령계통을 통하여 국방부에 보고하여야 한다. 즉각 대응 요청에 따른 지원을 하기 위해 기준을 설정하여 평가하고 있다. 미국에서 군은 지역정부가 재난상황에 압도되어 더 이상 기초적 생필품과 보호를 제공할 수 없을 때 인도지원과 재난구조를 위한 작전을 수행함으로써 인간안보의 확보와 군에 대한 신뢰제고

15) 스탠포드법은 첫째, 현행의 재난구조프로그램의 범위를 확대개선하고, 둘째, 종합적인 재난대비 및 지원을 위한 계획, 프로그램, 역량 그리고 조직을 개발하도록 장려하며, 셋째, 재난대비 및 구조프로그램의 확대된 조정과 대응을 달성하고자 한다. 또한 넷째, 정부의 지원을 대체할 수 있는 보험에 가입하도록 장려하며, 다섯째, 재난으로 인한 손실을 줄이기 위해 토지이용 및 건축규제를 포함하는 위험완화조치를 하도록 권장하고, 여섯째, 재난으로 인한 공공 및 민간의 손실에 대하여 연방지원프로그램을 제공하는 내용을 포함하고 있다.

라는 긍정적 효과를 얻고 있다. (최철영, 2014, 541)

주정부의 역량을 초과하는 재난이 발생하였을 경우에 재난을 당한 주지사는 대통령에게 연방차원의 지원과 연방재난지역의 선포를 요청할 수 있다. 주정부 재해대책본부는 연방재난관리청 지방청장에게 연방대응 조정기능을 수행하도록 한다. 현장의 모든 상황을 처리하기 위해 연방재난관리청은 연방조정관(Federal Coordination Officer)을 지명한다. 연방재난지역이 선포되면 연방재난관리청은 국가대응계획을 가동시키고 국방부는 국토안보차관보를 중심으로 지원을 준비한다. 국토안보차관보의 지시에 의해 합동참모본부는 지원전투사령부를 임명하며, 지원전투사령관은 필요한 기지지원시설을 설치하고 방위조정관(Defence Coordination Officer)을 임명한다. 방위조정관은 재난현장사무소에서 국방부의 모든 지원을 총괄·조정하며 상황이 요구하면 합동특수임무부대(Joint Task Force) 창설도 가능하다. (박동균·조기웅, 2013)

3. 해외사례를 분석을 통해 살펴본 시사점

지금까지 프랑스와 독일, 미국, 일본 등 유럽, 미주, 아시아 등 재난관리체계가 발달한 해외 여러나라들의 사례를 살펴보았다. 대개 그 나라의 국토규모와 비례하는 재난의 규모, 정부형태, 문화 등의 배경에 따라서 특이점을 보이고 있다. 그리고 재난을 겪으면서 재난관리체계가 발전해왔다. 각 나라별 상황은 다르지만 재난관리체계가 발달하면서 유사한 형태를 띠고 있다. 해외의 재난관리 체계가 시사하는 바는 다음과 같다.

첫째, 분권체제의 발달이다. 특히 유럽 3개국을 비롯한 주요 선진국의 재난관리체계의 특징은 분권체제로 이행되고 있다는 것이다. 재난관리 책임기관이 정부 또는 책임의 수준별로 지방자치단체로 분권화되어 있는 것이 특징이다. 분권화된 대응 단계와 수준에 적절하게 관련 법령들이 정비되었다. 이에 따라 지역 차원에서는 훈련과 점검, 실행이 체계화되어 일상적으로 운영된다. 또한 지방자치단체장이 재난안전관리 역할을 현장에서 각 기관들과 협조해서 1차적으로 대응할 수 있도록 되어 있다. 책임과 권한이 명확하게 정립되어 있어서 지방정부의 역할이 뚜렷하다. 재난 대응의 담당자들도 정부나 기반시설, 민간 등으로 구분되지만 매뉴얼에 따라 관리되고 있다.

둘째, 재난관리의 일선기관은 지방정부와 현장이다. 미국에서는 지방정부가 재난에 대한 일선기관을 역활을 한다. 주정부는 지방정부를 지원하고, 중앙정부는 주정부를 지원한다. 중앙

정부, 주정부, 지방정부에는 각각 재난을 관리하고 총괄하는 위기관리국이 존재한다. 일본도 마찬가지로 중앙정부와 지방정부에 위기관리센터가 존재해서 소통의 역할을 담당한다. 미국에서는 주정부가 연방과 협력하여 지방정부에 대한 지원과 협력을 하는데, 지방에서 재난관리 관계회 수립과 시행에 대한 책임도 지방정부가 담당한다. 미국의 경우 스탠포드법에 따라서 연방정부가 주정부에 대한경비지원을 하는 것이 체계화되어 있다.

셋째, 정부부처를 비롯하여 각 기관 사이의 협력과 조정이 중요하다. 일본이나 미국의 경우 태풍이나 카트리나를 겪으면서 협력과 조정의 문제점들이 노출되었다. 재난관리 체계의 문제점이 드러나면 곧바로 개선하는 노력이 뒷받침되었다. 여기서 중요한 키워드는 조정과 협력이다. 재난에 대한 종합대응계획의 기본구조는 각 기관별 역할분담과 이를 조정하고 협력하는 체계 구축이다.

넷째, 현장 네트워크를 구축하여 재난 대비 거버넌스를 강화하는 것이다. 재난 대비와 구조는 특정한 정부기관이나 지역사회만으로는 힘들다. 종합적이고 총체적인 재난대응체계의 성공을 위해서는 다양한 참여자가 필요하다. 재난관리의 현대적인 추세는 정부, 지방자치단체, 기업, 민간, 지역사회의 협력을 강화하는 것이다. 이러한 거버넌스는 군과 자원봉사와 같은 사회적 자원의 결합을 필요로 하고 있다. 재난은 정부나 사회의 특정한 일부 기능만을 가지고 예방하거나 대처하기가 어렵기 때문이다.

효율적인 재난관리를 위해서는 다양한 영역간에 효과적이고 통일적인 재난관리체제를 구축하는 것이 매우 중요하다. 재난관리 거버넌스를 효과적으로 구축하고 작동시키기 위해서는 정부와 지방정부, 군의 재난관리 담당자들이 지역사회와 소통을 위한 신뢰를 기반으로 한 네트워크 구축을 평소에 대비하고 강화하는 것이 필요하다.

다섯째, 군의 지원이다. 미국의 경우 재난구조에 대해서 전과정에서 군의 역할이 중요하다. 정부 능력만으로 안되는 경우가 많이 있고, 군의 훈련과 능력은 재난구조에서 잘 대비되어 있기 때문이다. 국가방위체제와 재난관리체제가 효과적으로 결합되어 있다. 일본도 자위대가 기본임무수행에 지장이 없는 범위에서 지원임무를 담당하고 있다.

제4장 통합방위와 재난관리에 대한 상황 진단과 방향

유럽과 미국, 일본의 사례를 분석하였지만 이들 선진국의 사례와 한국이 크게 다른 것은 한국은 분단이 되어 있다는 것이다. 따라서 징집제를 유지하면서 대규모 상비병력을 유지하고 있는 것이 한국의 특징이다. 남북분단의 상황에서는 징집제에 의한 상비병력의 유지만으로 국가안보에서 완벽을 기할 수 없게 된다. 이에 따라 한국의 상황에서 특수하게 강조되고 있는 것이 ‘통합방위’이다. 100만이 넘는 대규모 상비병력을 유지하는 미국의 경우에는 상비병력을 재난관리에 효과적으로 활용하고 있다. 하지만 미국의 경우에는 주방위군이라는 독특한 역사적 배경을 가진 군대가 있기 때문에 주정부 차원에서 주방위군을 재난관리에 효과적으로 동원하는 것이 가능하다. 결국 상비병력을 가지고 있는 한국과 미국의 차이는 미국은 주방위군을 주정부가 재난관리에 활용할 수 있다는 것이다. 이와 같은 미국의 특성과 차별화되면서 한국적 특성을 가지는 것이 바로 한국의 통합방위이다.

한국의 통합방위는 통합방위법에 따라서 중앙정부의 법과 계획과 조직에 의해서 지방정부가 하부단위로서 통합방위업무를 지역차원에서 수행하는 구조이다. 한국의 재난 관리에서는 통합방위와 재난관리를 통합적으로 운영하는 방안을 만드는 것이 가장 효과적인 한국적인 재난대응체제 구축이 될 수 있다. 하지만 분단상황에서 통합방위가 중앙정부에 의해서 계획되는 것이기 때문에 주정부가 주방위군을 활용하는 미국처럼 한국의 지방정부는 통합방위에서 지방적인 자율성과 분권성이 상대적으로 약하다고 볼 수 있다.

따라서 해외사례에서 시사하는 바를 한국 상황에서 실현하기 위해서는 중앙차원에서 법에 의해서 구조화된 통합방위와 재난관리 체제가 지방에 작동하고 있는 상황을 극복하는 것에서 대안을 찾아야 한다. 다시 말해서 충남지역의 통합방위와 재난관리의 통합적 운용을 위한 대안마련은 궁극적으로 중앙정부의 통합방위와 재난관리에 대한 법적인 개정에 의해서 뒷받침될 수밖에 없다는 것이다.

중앙정부에 의해서 법적으로 구조화된 통합방위와 재난관리가 충남에서 통합적인 재난관리 운용을 제약하는 구조로 작용하고 있다. 그래서 중앙차원의 법과 구조와 함께 충남에서 지방화된 구조를 함께 진단하는 것이 필요하다.

분단현실에서 포괄적인 안보를 내세우더라도 북한의 위협으로부터 확고한 국방태세를 갖추

는 것은 국가안보의 기초이다. 하지만 지방자치단체의 경우 빈번한 재난에 대한 대응태세가 없이 재난보다 발생빈도는 낮으나 위협요인은 큰 북한의 위협에 대한 대비만 강조할 경우 지역차원의 총력안보 태세 구축을 이완시킬 수 있다.

국방부 내규와 국방부와 국민안전처의 협약이 존재한다. 이는 통합방위와 재난관리를 통합적으로 관리할 수 있는 장치이다 하지만 지역에서 발생하는 재난에 대한 대응으로 충분하지 않다. 이것이 통합적 안보에 위해요소로 작용할 것이기 때문에 결국 통합방위법 개정을 통해서 재난관리를 포괄할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 민관협력 대응태세는 통합방위와 재난관리의 통합적 관리를 통해서 완전하게 구축될 수 있기 때문이다.

1. 통합방위와 재난관리에 대한 진단과 통합적 관리 방향

국가단위의 안보시스템으로는 현대사회의 특징에 의해서 다양화된 안보위협에 대한 대응에서 한계를 보일 수밖에 없다. 지금까지 새로운 위협에 대해 협력안보나 공동안보로 대응해야 한다는 논의가 있었다. 하지만 세계적인 추세는 지역단위에서 삶의 현장과 밀착한 신뢰와 네트워크 형성에 기초한 거버넌스의 구축이다. 지금까지 이러한 거버넌스의 구축에 대해서는 국제적으로 많은 사례와 주장이 있어왔다. 하지만 이러한 거버넌스를 안보차원에서 개념화하고 이를 지역차원에서 실현하는 것에 대한 논의는 부재했다. 지역안보 개념에 입각한 거버넌스 구축이 필요하다. 포괄안보, 인간안보와 같은 안보개념이 추상적이고 포괄적이지만 이러한 안보개념이 출발하고 있는 문제의식을 살려야 한다. 이러한 안보개념이 가지는 문제의식을 지역에 정착시키는 지역안보가 필요하다.

또한 테러위협부터 자연재해, 전염병, 환경과괴 등 인간의 삶과 생존의 조건을 위협하는 요소들은 다양화되고 있다. 이렇게 삶의 현장에 다항하게 나타나는 위협에 대비하기 위해서는 국가안보와 통합방위의 내용에 전통적 안보요인을 포괄하면서도 지역차원에서 새로운 대응태세가 필요하다. 특히 한국과 같이 상비병력이 발달한 나라에서는 군 중심의 전통적 안보시스템을 민·관·경의 체계와 결합하고, 이러한 것을 가능하게 하는 신안보개념의 창출이 필요하다. 신안보개념에 따라서 지역의 신안보시스템이 정착되면서 현대화된 다종다양한 위협에 대한 대응시스템이 구축될 것이기 때문이다. 이는 통합방위시스템과 재난관리 시스템을 통합적으로 운영하는 것으로 가능하다. 이것을 지역안보라고 할 수 있다. 16)

지역안보 개념과 이 개념에 의해서 만들어진 시스템이 지역 현장에서의 다양한 요소들을 통합·조정하는 플랫폼이 된다. 해외 사례에서 살펴보았듯이 지역차원의 분권화된 대응과 군의 협조, 그리고 거버넌스의 창출이 현대적인 추세-이다. 한국에서 이러한 현대적인 추세를 실현하는 것은 지역안보 시스템으로 가능하다.

특히 지방자치제가 발달하고 있는 상황에서 지역주민들의 폭증하는 안전, 안보, 삶의 질 향상에 대한 요구는 중앙정부의 역할도 중요하지만 지역에서 1차적으로 소화하는 것이 중요해진다. 더 이상 지역안보에 대한 개념과 시스템이 없이 중앙화된 국가안보만으로 지역의 안전, 안보, 삶의 질 향상에 대한 요구를 충족하는 것은 힘들게 될 것이다.

이러한 지역안보의 문제의식은 충남에서 통합방위와 재난관리를 통합적으로 추진할 수 있는 개념을 정착시키는 방향으로 발전해야 한다. 현행법에 의해서 통합방위와 재난관리가 분리되어 있지만 충남차원에서 법의 한계를 보완할 수 있는 시스템을 만들 수 있다. 가령 충남도 민간안전관리 수칙을 만들고 현행법과 규칙이 허용하는 범위에서라도 자연스럽게 민, 관, 군, 경의 거버넌스를 형성할 수 있는 기본을 만들 수 있다.

이러한 수칙에 의해서 통합방위법과 안전관리법에 의해서 분리되어 있는 안보와 안전을 유기적으로 결합시키는 것을 ‘충청남도 포괄적 도민안보 체제’(CRSS: **Comprehensive Residents Security System**)라고 개념화할 수 있다. 포괄적 도민안보란 두 가지 구성요소를 상정할 수 있다. 첫째는 국제사회에서 제기되는 포괄적 안보와 인간안보를 결합하는 것이다. 둘째는 충청남도 지역에서 통합방위와 재난관리를 효과적으로 결합하는 것이다. 이러한 포괄적 도민안보에 따라서 빈번히 발생하는 재난에 대한 대비태세를 종합적으로 구축하면서, 국가에 대한 위협요인이 발생했을 때는 지역역량을 동원하여 통합안보 태세를 굳건히 하게 될 것이다.

2. 통합방위요소간 협력 진단과 방향

통합방위 요소에서 군과 경찰은 매우 중요한 요소이다. 하지만 군과 경찰의 협조된 작전 수행도 쉽지 않다. 이스라엘과 스위스는 동원제도로 신속하게 자원을 동원하는 대비체제를 확고히 확립하고 있다. 동원조직 측면에서는 소요부처와 지원부처가 밀접한 연계성을 지니는데

16) 지역안보의 개념을 사용한 조승래는 안보범위에 대한 확장이 기본권의 제약으로 갈 우려가 있다는 지적도 있는 만큼, 인간안보의 관점을 정확히 견지하는 게 필요해 보인다는 신중한 입장을 각주에서 밝혔다.

이는 지원 부처와 소요부처 간 행정적 부담을 크게 줄일 수 있을 뿐만 아니라 동원속도 또한 크게 증가시킬 수 있는 요소가 된다. (김용성, 2013)

통합방위법에서 명시하고 있는 국가방위 6대요소를 통합적으로 운영하는 것은 '적의 침투·도발이나 그 위협'에 대응하는 경우를 통합방위법을 규정하고 있으므로 충청남도에서 시민안전이나 재난관리를 통합방위의 차원에서 추진하는 것은 법적으로 근본적인 제약이 뒤따른다. 법 개정이 제기되는 것은 이러한 이유 때문이다. 17)

통합방위가 요구되는 갑종사태, 을종사태, 병종사태에는 재난으로부터 시민안전을 보장해야 하는 상황은 명시하지 않고 있다. 갑종사태란 '적의 대규모 병력 침투 또는 대량살상무기 공격 등의 도발로 발생한 비상사태'이다. 을종사태란 '일부 또는 여러 지역에서 적이 침투·도발'한 사태이다. "병종사태란 '적의 침투·도발 위협이 예상되거나 소규모의 적이 침투'한 사태이다.

통합방위법에 따라서 충청남도 통합방위협의회의 역할도 규정받는다. 충남 통합방위협의회의는 '적 침투·용이 취약지역 선정 또는 해제', 통합방위 대비책, 을종사태 및 병종사태의 선포 또는 해제, 통합방위작전·훈련의 지원 대책, 국가방위요소의 효율적 육성·운용 및 지원 대책 등이다.

2007년 4월 15일 통합방위본부의 대통령훈령 제28호 통합방위지침에는 경찰의 통합방위작전에 대하여 규정하고 있다.(박대섭, 2011) 법에서는 경찰주도로 통합방위작전을 수행하도록 규정하고 있지만, 평시 경찰은 치안업무에 집중하다 보니 관할지역의 작전통제 요소에 대한 운용 계획, 군과 경찰 간의 연계된 작전 계획 등 실질적으로 작전을 수행할 수 있는 계획과 발전이 미흡하다. 군경의 합동작전도 미흡한 경우가 있기 때문에 통합방위법에 통합방위협의회의와 재난관리법에 따른 안전관리위원회가 지역단위에서 별도로 운영되는 상황에서 통합방위와 재난관리가 지역차원에서 통합적으로 추진되는 것은 어려운 실정이다. 포괄적 안보나 시민안보 등을 지역에서 추진하는데 나타날 수 있는 한계이다. 법으로 뒷받침 되지 않은 상황이라도 유관기관과의 협조가 구축되어야 하므로 긴밀한 정보공유, 평상시의 공동훈련 등이 필요하다. 포괄적 도민안보 체제 구축을 위한 거버넌스가 필요한 것도 이런 이유 때문이다.

17) 통합방위법에서 명시하고 있는 국가방위요소는 「국군조직법」 제2조에 따른 국군, 국민안전처·경찰청 및 그 소속 기관과 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 자치경찰기구, 국가기관 및 지방자치단체, 「향토예비군설치법」에 따른 향토예비군, 「민방위기본법」 따른 민방위대, 통합방위법 6조에 따라 통합방위협의회의를 두는 직장 등 6대요소이다.

3. 재난관리에서 요구되는 민관협력체제 진단과 방향

충남에서 민·관 협력의 좋은 예를 들면 2007년 태안반도에서 유조선과 예인선이 충돌에 대한 대응이다. 7만 8,900여 배럴 기름유출사건이 발생했을 때 전국에서 130만 여명의 자원봉사자가 찾아와 기름제거 작업을 도왔으며 성금이 모금되기도 했다. 사고 초기 원상회복에 최소 10년 이상, 최장 100년 이상이 걸릴 것이라고 예상되었으나 민·관의 지속적이고 자발적인 노력 결과, 사고발생 2년 만에 해양 수질과 어종이 기름유출사고 전과 유사한 수준으로 회복되었다는 정부의 발표가 있었다. (정재병 2012)

정재병은 이 사건이 주는 교훈으로 민관협력체제 구축을 들었다. 18) 위기대응을 위한 통합 방위태세 확립에 필요한 행정기관의 민·관 협력체제를 구축해야 하지만 행정기관의 인적·물적 자원만으로는 한계가 있을 수밖에 없다. 효율성과 신속한 위기대응을 위해서는 평소 시민사회, 민간기업 등과의 협력과 참여 네트워크 구성은 매우 중요하다. 오늘날 재난은 사회적 맥락과 상호작용하여 이슈가 발생하는데 재난의 성격 내지 영역에 따라 다양성과 갈등성의 높고 낮음에 기초한 적합한 유형의 거버넌스 구축이 절실하게 요구된다. (정재병 2012)

지방정부와 시민사회 간 협력을 통한 통합방위체제 확립을 위해 정재병의 제안은 첫째, 각종 지원과 정보의 공유, 둘째, 법적·제도적인 뒷받침¹⁹⁾ 셋째, 지방정부와 시민사회의 상호소통과 협력²⁰⁾ 넷째, 각종 행정정보와 자료공개 촉진 등 4가지이다.

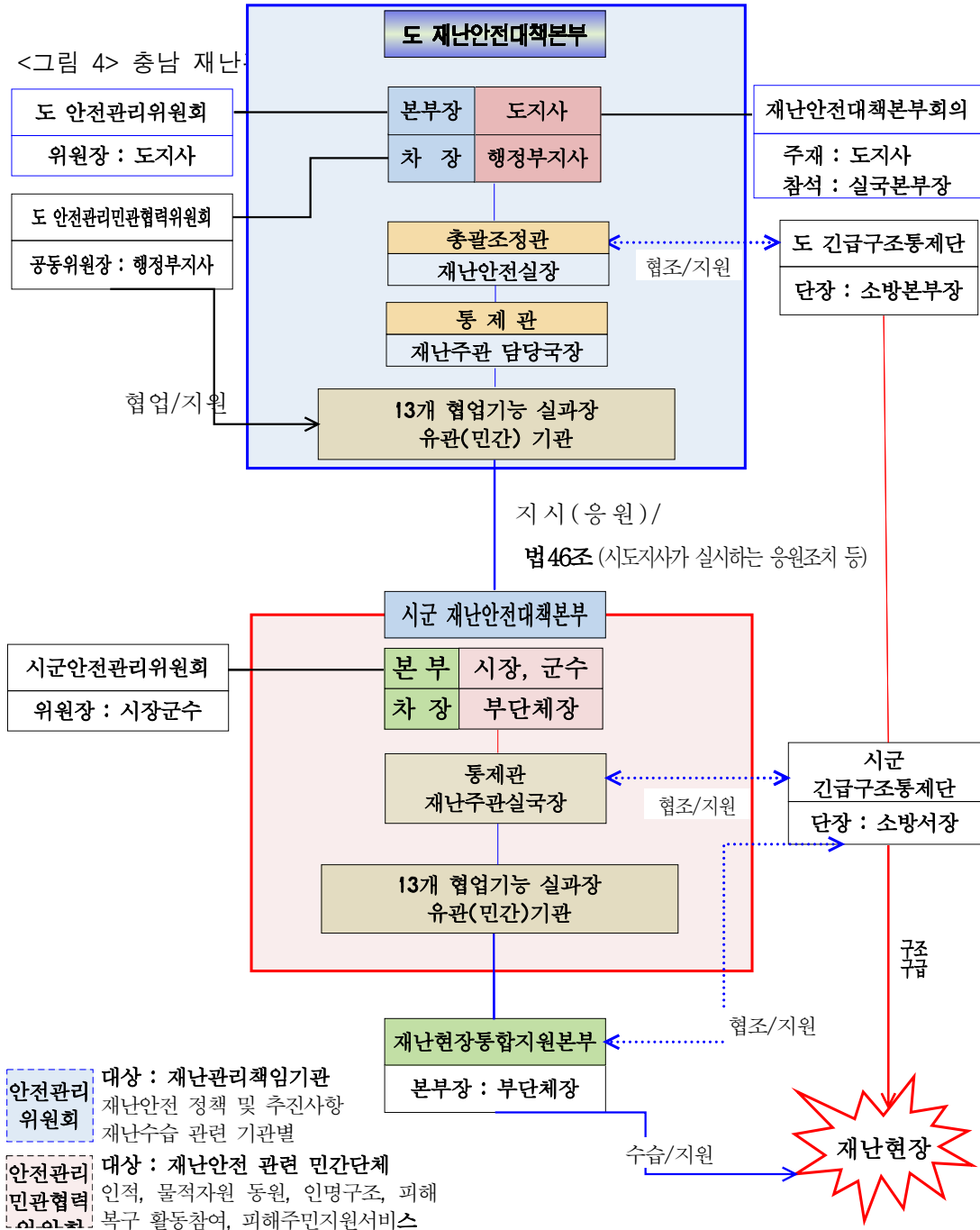
누구나 알듯이 미래사회는 거버넌스 시대이다. 관과 민이 협력을 하고 중앙과 지방이 협력을 하는 방식으로 협치를 하는 것이 문제 해결의 지름길이 되는 시대에 이미 도달해 있다. 이 점은 앞으로 더욱 중요해지고 있다. 이런 상황에서 지방정부가 민간협력을 추진하는 거버넌스를 구축하는 것은 당연한 업무가 된다.

18) 이 사건 발생 시 정재병은 통합 방위업무를 담당관으로 추진 경과를 지켜보면서 이후 박사논문을 통해서 민관 협력체제 구축에 대한 구체적인 방안을 제안하고 있다. 본고에서 제시하는 민관협력체제 구축의 방안을 정재병의 제안을 요약한 것임을 밝힌다.

19) 향토예비군설치법, 비상대비자원관리법등은 국가동원명령에 의거 참여하다 피해를 입었을 경우 피해보상이나 치료규정은 있으나, 자발적 참여자에 조항이 없다.

20) 이를 위해 직원 상호과전, 공동사무실 운용, 각종 공청회, 세미나, 현장견학 등을 함께 계획 및 실시함으로써 공감대 형성을 하는 제도적 장치마련 등이 필요하다. 아울러 또한 공무원들의 경직되고 위계질서적인 조직문화를 과감하게 탈피, 상황별 대응조치에 대한 주민봉사활동, 자율소방대, 방재 등을 협조하여 실질적인 지방정부와 시민사회 간 협력체제가 구축되도록 여건을 만들어야 할 것이다.(정재병 2012)

<그림 4> 충남 재난



그리고 지방정부를 비롯한 구성 집단들은 민간부문인 향토예비군, 민방위대, 국가중요시설 관리요원, NGO단체 등의 참여와 역할도 활성화시킴으로써 통합방위라는 목표를 향해 상호 협력이 원활하게 이루어지도록 관련 시스템을 신축적으로 운용해 나가야 할 것이다. (정재병 2012)

지역사회에서 통합방위를 성공적으로 추진할 수 있는 체계를 갖추는 것은 총력안보차원에서 국가위기관리와 안보태세 확립에 매우 중요한 기반이 된다. 그래서 민관협력모델이 통합방위에서도 강조되고 있는 실정이다.

하지만 통합방위가 적의 위협에 대한 대비라는 국가안보에서 중요한 목적 달성을 위한 체계이다보니 일상적으로 지역주민들이 노출되어 있는 자연재난과 사회재난 등 안전과 관련된 영역에서는 법적 뒷받침이 되지 않는 한계가 있다는 점은 이미 본고에서 여러 차례 지적한 바 있다. 정재병도 “무엇보다 후방지역에서 군사적인 위협과 재난, 테러 등 비군사적 새로운 위협에 대처하기 위해 민·관·군·경이 합동하여 통합방위작전을 수행하는 것의 중요성에 대한 공감대가 우선 형성 되어야 한다”(정재병 2012)고 주장하고 있다.

미국의 경우 9.11 이후 국토안보부를 만들어서 재난관리청(FEMA)을 흡수한 것이 2005년 카트리나가 발생했을 때 소홀히 하게 되었다는 사실에 주목할 필요가 있다. 국토안보부가 재난 관리보다 국토안보를 우선시 했다는 것이다. 미국의 경우에도 전통적 안보와 재난과의 관계에서 충돌이 생기는 경우가 있었던 것이다. 2005년 카트리나의 경우 연방정부 차원에서 국토안보부를 만들어서 FEMA를 통괄하는 거대조직이 되었지만 위기관리가 더 어려워진 것이다. 국토안보부는 자주 발생하는 자연재해보다 자주는 발생하지 않지만 한 번 발생할 경우 매우 파괴적인(devastating) 테러와 같은 사안에 초점을 맞추었기 때문이다. (Sylves,2008:223)

4. 통합방위 예규와 포괄적 도민안보 방향

통합방위작전은 통합방위사태가 선포된 지역에서 각 방위요소 간 유기적인 협조를 통해 성공적인 작전수행을 보장할 수 있다. 그러나 이를 뒷받침하기 위한 통합방위예규 등이 기초자치단체의 조례에 반영되지 않은 경우 계획의 실효성이 미흡할 수 있다. 충청남도는 모범적인 통합방위예규 반영으로 국방부장관상을 수상하기도 했다. 충남의 수상은 협의회 예규와 지원본부 운영 규정을 현실에 맞게 개정하는 등 지역통합방위태세 확립을 위해 노력한데 따른

것이다. 21)

통합방위예규는 각 방위요소별 통합방위작전 수행절차 등 통합방위작전에 필요한 사항을 명시한 문서이다. 통합방위작전을 성공적으로 수행하기 위해서 법적 뒷받침이 필요하다. 이를 위한 법적인 근거는 통합방위법시행령 제2조 통합방위태세 확립 등의 ②항에 “각 지방자치단체의 장은 법 제3조 2항에 따라 관할구역별 통합방위태세의 확립을 위하여 지역군사령관 및 지방경찰청장 등 관련 기관과 협의하여 통합방위에 필요한 예규를 작성하는 등 필요한 시책을 마련하여야 한다”고 명시되어 있는 조항이다. 이에 그간 군부대에서 작성해 오던 통합방위예규를 각 기초자치단체의 조례에 반영하여 법적인 실효성을 보장해야 한다.

통합방위예규는 통합방위시행령에 의해서 지방자치단체들이 군을 비롯하여 각 방위요소간에 협력할 수 있는 근거가 된다. 하지만 통합방위법에서 기본적으로 통합방위를 외부의 침략에 대한 대응으로 규정하고 있으므로 통합방위예규 역시 이를 벗어나지 못한다. 즉 통합방위예규를 통해서 지자체가 통합방위를 위한 방위요소간에 협력을 하고 지자체장이 이를 지휘g나다. 하지 재난관리와는 법적으로 다른 기능이다. 대규모 재난이 발생할 경우 현재의 통합방위 개념을 확대하여 재난에 대비할 수 있도록 보완하는 것이 필요하다는 주장이 제기된 것은 이미 오래되었다. (위금숙 외 2009)

5. 재난관리와 군의 지원체제에 대한 진단과 방향

1) 재난안전법과 지방자치단체의 군에 대한 지원요청

미국의 경우는 스테포드법을 비롯한 각종 근거에 의해서 군의 재난지원이 유기적으로 이뤄지고 있다. 뿐만 아니라 주방위군은 주정부에서 재난관리를 위해 동원할 수 있다. 일본의 자위대도 재난관리를 위해 활약한다. 우리나라에서도 대형 인적 재난이나 풍수해 등의 자연재해로 인한 응급상황에서 군의 지원이 적시에 이뤄진다면 재해의 규모나 피해의 범위가 커지는 것을 막을 수 있다.

합동참모본부도 안보환경의 변화에 따른 군의 새로운 위상과 역할에 대해서는 인지하고 있다. 합참은 “군사적 위협이외에 자연환경의 급격한 변화로 폭우, 폭설, 해일 등의 대형화 및

21) 뉴스1. 2004.2.4 <http://news1.kr/articles/?1523370>,

발생 빈도의 증가와 이라크전 이후 불특정 테러 위협의 증가, 조류독감 및 구제역 등의 전염병, 도시화/첨단 기술화에 따른 대형 산업재해 발생 등 초국가적·비군사적 분야까지도 국가안보에 직접적인 영향을 주고 있다”고 포괄적 안보개념에 대해 인식하고 있다. 이러한 인식에 따라서 합참은 “우리의 안보개념이 북한의 직·간접적 위협에 대비하는 종래의 안보개념에서 탈피하여 초국가적·비군사적 위협 등 모든 위협에 대처하는 포괄적 안보개념으로 변화하고 있으며, 이러한 국가안보 위협요소의 변화에 적극적으로 대비하고 유사시 신속한 조치를 통하여 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해서는 지역단위의 통합된 대비태세의 발전이 요구되고 있다”고 말하고 있는 것이다.²²⁾

재난안전기본법은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에 중앙재난대책본부장 및 지역본부장은 민방위대, 국방부 장관이 탐색구조부대로 지정하는 군부대와 그 밖에 긴급구조 지원을 위하여 지정하는 군부대의 장비와 인력동원, 군부대 지원요청 등에 대한 동원명령을 할 수 있다고 규정하고 있다. 재난안전기본법은 위험상황에 대응하기 위해 고도로 훈련된 인력과 장비를 갖춘 군부대가 재난방재기관으로서의 역할을 수행하는 직접적인 근거를 제공하고 있는 것이다.

하지만 재난안전기본법에 따르더라도 지방자치단체장이 군의 지원을 요청하고 군이 이를 따라서 신속하게 재난에 대응하는 것이 완전하게 보장되지 않는다. 재난이 발생했을 경우 우리는 미국만큼 군이 지자체와 밀접하게 협력하기 어렵다. 미국에서는 재난에서 주지사가 필요시 주방위군을 직접 소집할 수 있다. 군의 역할이 높은 것이다. 주방위군은 전시나 국가비상시에는 연방군으로 활용되지만 평시에는 주 방위 전력의 임무를 수행한다. 필요에 따라서 국가와 주의 임무를 이중적으로 수행하기도 한다. 연방정부에 대한 임무를 수행할 때에는 육군부대의 확장이 필요한 경우이다. 이는 훈련되고 정비된 부대를 동원하는 경우에 해당한다. 재난구조, 재난구호작전, 치안질서 유지 등을 위한 군사지원이 주정부의 임무이다. 이러한 임무를 통해서 재난이나 재해가 발생했을 경우 시민의 생명과 재산을 보호하는 역할을 하게 된다. 하지만 우리는 재난관리에 개입되거나 대처할 수 없다. 우리는 미국과 달리 지방자치단체장이 소집할 수 있는 주방위군 체제도 아니고, 법적으로도 미약하기 때문이다.

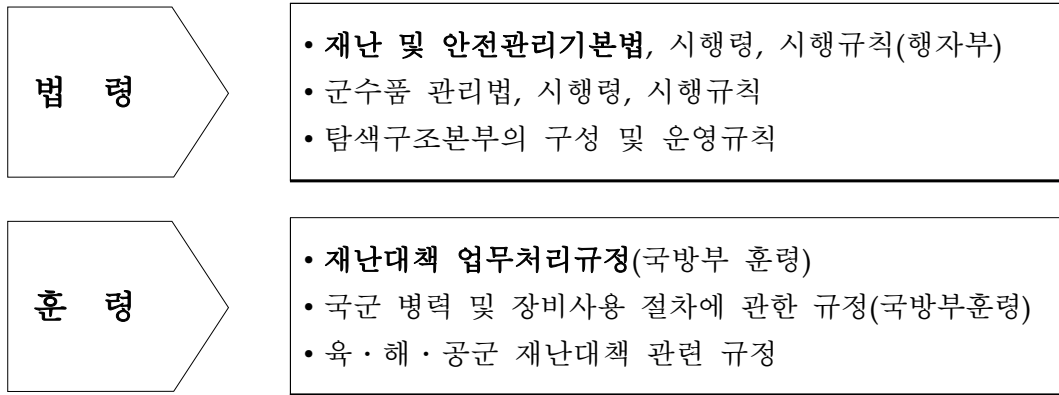
22) <http://www.jcs.mil.kr/user/indexSub.action?codyMenuSeq=71149&siteId=jcs&menuUIType=top>, 검색일 2015.6.17

지방자치단체장은 법에 명시된 ‘통합방위’와 ‘재난관리’를 통합적으로 추진해가면서 군과 협력을 통해서 재난에 군이 지원이 이뤄질 수 있는 관계를 형성할 필요가 있다. 재난에 대한 일차적 책임이 있는 지방자치단체와 재난대응 지원을 위한 고도의 역량과 자원을 보유하고 있는 군은 상호 동의한 명확한 기준을 가지고 재난업무 수행에 협력함으로써 불필요한 오해와 마찰을 줄이고 예측가능성에 기초한 신속하고 효율적인 재난대응과 복구를 수행할 수 있어야 할 것이다. (이시열, 2012)

재해가 발생했을 경우에 초기에 신속한 대응이 필요한 것은 그동안 수많은 재난에서 증명되었다. 이것을 ‘골든타임’이라고 한다. 이 골든타임에 군의 신속한 지원을 위해서는 군의 자동개입 방안에 대한 검토가 필요하다는 주장도 있다. (최철영, 2014, 542) 물론 군의 자동개입은 미국의 군의 민간지원에 관한 법제가 규정하고 있는 바와 같이 군의 신속하고 사전적인 대량 지원의 장점이 유지될 수 있는 시간적 범주와 조건을 명확히 해야 한다. 그렇지 않는다면 헌법상 군의 정치적 중립의무와 관련하여 불필요한 오해가 발생할 수 있다는 것을 함께 지적하고 있다. 이러한 불필요한 오해를 해소하기 위한 방안으로 군이 재난 발생시에 지방자치단체 장의 결정에 따르도록 하는 방안을 검토할 수 있다.

재난발생시 군부대와 지차체와 관계에서 지원기준을 정립하는 것이 필요하다. 피해규모가 심각하지 않고 군 지원 요청의 대상이 아닌 상황에도 지방자치단체가 군에 병력지원을 요청하는 행위는 바람직하지 않기 때문이다. 군은 전쟁에 준하는 임무수행을 제외하고는 국민의 생명과 재산보호를 위해 노력해야 하지만 행정기관은 단체장의 선심성 공약실현과 예산절감을 이유로 군부대의 인원과 장비를 요청하지 않아야 한다. (최철영, 2014, 534)

<그림 5> 군의 재난관리 업무관련 법규



<표 16> 국방부 재난관리관련 업무분장

기관/부서	업 무 내 용
군수관리관실	• 재난정책업무, 타기관/부서 소관 제외한 재난관리
시설기획관실	• 대규모 환경재난(환경팀)
보건복지관실	• 보건/의료 재난(보건정책팀)
정보화기획관실	• 사이버 재난(기반체계팀)
합 참	• 산불재난(합작과), 화생방 재난(화생방과)

미국이 경우 전통적 안보와 재난과의 관계에서 충돌이 생기는 경우도 있다. 2005년 카트리나의 경우가 그렇다. 연방정부 차원에서 국토안보부를 만들어서 FEMA를 통괄하는 거대조직이 되었지만 역설적이게도 위기관리에서 위기가 발생했다. 국토안보부는 테러와 같은 국가안보사안에 초점을 맞추었다. 자주 발생하는 자연재해보다 자주는 발생하지 않지만 한번 발생할 경우 매우 파괴적이기 때문이다. (Sylves,2008:223)

우리의 경우에는 북한과 대치라는 국방이 긴장요인이다. 이런 상황에서 군의 임무가 국방에 충실 하는 전통적인 업무에 우선하는 것은 당연하다. 미국의 경우 국토안보부가 자연재해보다 테러에 우선순위를 두었듯이 우리의 경우 군은 빈번한 재난보다 북한과 대치가 우선순위일 수밖에 없다. 하지만 현실에서는 빈번히 발생하는 재난이 국민들의 삶을 희생시키고 있다.

이러한 상황 때문에 포괄적 안보 개념이 등장한 것이다. 통합방위법에서 통합방위의 개념을 재난대처에도 확대하는 방안도 제기되었다.(박동균·조기웅, 2013) 23)

합동참모본부는 2015년2월 5일 박근혜 대통령 주재로 열린 제48차 중앙통합방위회의에서 재난과 재해, 전염병 대응 등에도 군이 주도적으로 참여하는 방안을 논의했다고 밝혔다. 이 회의에서 관계기관들은 최근 북한의 위협이 테러, 사이버, 생물공격 등 주체가 불분명하고 파급효과가 넓은 새로운 양상으로 변화하고 있다는 점에 주목했다고 한다. 특히 국가안보의 영역이 군사적 차원 뿐 아니라 전염병, 재해, 재난 등 비군사적 영역으로 확장되고 있는데 따라 군의 역할도 민간영역으로 확대되어야한다는 공감대를 형성한 것으로 전해졌다. 24)

2) 국방부와 국민안전처의 재난관리 업무협정

그동안 군도 국가위기관리차원에서 재난관리를 해오지 않은 것은 아니다. 국방재난관리체계를 구축하여 국가재난에 대한 복구를 지원해왔다. 25) 또 국방부와 국민안전처는 2015년 4월 6일 '재난협력체계 구축'을 위한 업무협정을 체결했다. 26) 두 기관의 업무협정으로 맺고 각종 재난 발생시 신속하고 효율적인 자원 지원을 펼칠 수 있는 민군 자원지원 협조체계를 구축하게 되었다. 업무협정에 따르면 국민안전처가 재난 발생 시 재난상황을 총괄관리한다. 응급조치를 위한 지원이 필요한 경우 국방부에 요청하게 되어 있다.

업무협정에 따라 국민안전처의 지용요청이 있을 경우 국방부는 재난극복에 필요한 보유자원 관련정보를 공유하고 가용능력 범위 내에서 적극 지원하는 체제이다. 재난발생시 군과 관의 효율적인 자원지원에 관한 협조체제 구축에 내용으로 안전·소방·해경을 포함하고 있다. 국민안전처와 국방부, 지역재난대책본부와 협력부대 사이에 비상연락망 구축, 재난극복을 위한 상호 정보 공유 및 인적, 물적 협조 등도 주요 내용이다.

23) 이 논문에서는 재난대처와 통합방위를 통합적으로 추진할 수 있게 법적으로 뒷받침하자는 선구적인 주장을 담고 있다. 군과 재난관리에 대한 본고의 글은 이 논문의 주장을 참고했음을 밝힌다.

24) <http://news1.kr/articles/?2105180> 뉴스1 2015.2.23

25) 재난현장에서 활동한 사례로는 성수대교붕괴참사 1994년 32명 사망, 삼풍백화점 붕괴사건1995년 501명 사망, 937명 부상, 대구 상인동지하철 가스폭발사고 1995년 101명 사망 202명부상, 대구지하철 화재참사 2003년 192명 사망 148명부상, 태풍 루사 2002년 246명사망·실종, 태풍매미2003년 132명 사망중 등을 들 수 있다' 이와같이 다양한 재난의 현장에서 사고현장정리와 시신수습 복구작업 등에서 군은 커다란 역할을 하였다. (박동균·조기웅, 2013)

26) www.news1.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20150406_0013582624&cID=10304&pID=10300검색일 2015.7.1

이에 따라서 지역재난안전대책본부도 민관 자원이 부족하거나 긴급 의료인력 지원 등이 필요한 경우에는 해당지역 인근 부대의 지원을 받을 수 있다. 대규모 재난발생 시 타 조직에 비해 인적·물적 자원이 풍부하고 가장 큰 역할을 하는 국방부와 협력절차 등을 규정해 원활한 지원체계 구축과 재난대응 역량에 기여할 것으로 기대된다.

현재 군은 ‘기본임무 수행’차원에서 재난에 대비하고 있다. 관련 규정에 따라 피해예방과 피해복구 등 대민지원을 하고 있다. 군내에서재난관리 전문교육을 지속적으로 실시하고, 재난유형별 위기대응 실무매뉴얼의 각 제대별 작성을 추진하고 있다. 국민안전처와 협약을 통해서 범정부 차원의 재난관리에 협력하고 있다. 하지만 군의 이런 역할을 법적으로 뒷받침하고, 지자체와 협력을 강화할 법규가 미약하다는 문제점을 안고 있는 것이다. 결국 국민안전처와 국방부의 업무협정을 통합방위와 재난관리 차원에서 통합적으로 접근하기 위해서는 통합방위법의 개정이 필요하다. 국민안전처와 국방부의 재난관련 업무협약은 이번이 처음이 아니기 때문이다. 이번 협약 체결 이전에도 국방부와 중앙재난안전대책본부 사이에 재난관련 업무 협약이 있었는데도 세월호 사건이 발생했을 때 관군 협력은 이뤄지지 않았던 사례가 있다.

3) 국방부의 ‘재난대책업무처리규정’

국방부의 ‘재난대책업무처리규정’은 ‘자연재난, 인적재난 및 국가기반체계 마비에 따른 재난과 기타재난으로부터 군의 인명과 재산을 보호하기 위한 예방·대비·대응·복구활동과 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 능동적인 대민지원활동’에 필요한 사항을 규정하고 있다. 이 규정은 국방부에서 각종 재난관리와 대민지원활동을 위해 적용한다. 여기서 재난관리는 ‘재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 행하는 모든 활동’말하고 있다. 또 국방부의 국방재난관리 훈령에는 “정부부처 또는 지방자치단체로부터 병력 및 장비 등을 지원 요청 받은 각급 부대의 장은 군 작전임무 수행에 지장이 없는 범위 내에서 최대한 지원한다.”고 명시하고 있다. 협력부대장은 관할 지방자치단체와 재난협력에 관한 책임과 협조 및 조정권한을 갖는다.

국방부는 이러한 대민지원을 위한 규정을 가지고 있는 것이다. 대민지원은 “중앙행정기관, 지방자치단체 및 관련 행정기관으로부터 지원요청을 받은 때”에 군 작전임무 수행 등에 지장을 주지 않는 범위 내에서 인명구조에 최우선을 두고 지원도록 되어 있다.

이러한 대민지원의 근거는 국방부와 국민안전처가 2015년 5월에 체결한 협정에 따른다. 관할부대장이 인명구조 등 긴급구조 지원요청을 받았을 때에는 지원하도록 되어 있다. 재난현장에서 응급조치에 응하는 병력 및 장비는 「재난 및 안전관리 기본법」 제44조에 의거 시장·군수·구청장의 지휘에 따라야 한다.

재난복구를 위한 군 병력 및 장비의 지원은 ‘국군 병력 및 장비 사용절차에 관한 규정’을 준수하면서 제공된다. 재난복구를 위한 예비군동원 및 재난지역 예비군 훈련통제도 수임군부대장 책임하에 시행하고 지휘계통으로 사후 보고하도록 되어 있다.

대민지원을 위한 군수물자(양곡, 피복류 등) 지원은 사전에 국방부장관의 승인을 얻어야 한다. 다만 긴급한 상황일 경우는 먼저 지원하고 사후에 승인을 얻어야 한다. 대민지원에 사용되는 각종 장비를 지원시 사용 연료비, 방재 및 복구용 물품비, 기타 지원에 소요되는 비용은 중앙 또는 지방 재난대책본부·중앙 또는 지역사고대책본부 및 관련 행정기관과 협의하여 지원 받을 수 있다.

6. 포괄적 도민안보 체제 구축을 위한 진단과 방향

재난 및 안전관리 기본법에 따르면 재난관리책임제가 유명무실 하게 될 소지가 많다. 관할 행정구역 내에 해당 지방자치단체뿐만 아니라 그 지역에 위치한 국가의 여러 지방행정기관에 대해서도 재난관리책임기관으로 복수로 지정하였다. 재난유형별 주무기관, 유무기관으로 중복 지정된 경우도 있다. 재난관리 및 대응시 책임 소재가 불분명해 질 수 있다. 즉 지역에서 자연재해 및 재난·사고 등의 발생에 대비한 예방 및 재난관리 활동을 주관하는 지방자치단체가 재난관리책임기관이다. 하지만 재난관리법 제3조제5호에 의거 대통령령으로 정한 재난관리책임기관들이 관할행정구역 내에 상대적으로 많이 지정되어 있다. 이들 기관간의 상호협력과 재난관리업무에 대한 총괄·조정 등 임무 수행이 쉽지 않은 상황이다. (김근영 보고서, 2008: 20).

비상설로 운영되는 각종 회의체와 대책기구가 중복·분산되어 있어서 실제로 비상사태가 발생하면 과연 실효적으로 대응할 수 있는지 의문이 제기된다. 현재는 상황별로 통합방위협의회, 민방위협의회, 재난안전대책본부, 안전관리위원회 등을 중앙정부에서부터 지자체와 기초단체까지 운영할 수 있도록 개별법에서 명시하고 있다. 하지만 유사기능의 중복이다. 이런 경우에는 실효성이 있는지 의문이 제기될 수 있다. 이러한 각종 회의체와 대책기구를 일원화하

는 개선방안이 필요하다. 개별적으로 각 자치단체별로 운영하는 것은 재난이나 통합방위에 효과가 없고 실익도 낮기 때문이다. 하지만 이는 법개정 이전에는 충청남도 차원에서 실행할 수는 없다. 따라서 충청남도 차원에서 일상적인 거버넌스가 필요하다.

지방자치단체가 비상대비업무를 비롯하여 각종 재난에 효과적으로 대비하기 위한 체계를 갖추기 위해서는 지방자치법의 개정이 필요하다. 지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무범위)에 지역민방위 및 소방에 관한 사무만 할 수 있도록 명시되어 있는 지방자치단체의 사무범위가 있다. 또 지방자치법 제11조(국가사무의 처리제한)에 “지방자치단체는 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 국가사무를 처리할 수 없다”고 명시하고 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 사무범위와 국가사무처리 제한규정으로 인해 지자체가 비상대비업무를 소홀히 할 가능성이 있다. 중앙정부의 업무와 소관사항이므로 중앙정부의 요구 이외에 다른 업무는 수행할 필요가 없는 것으로 해석하게 될 수 있다.

이러한 현행 국가위임사무의 존재는 지자체의 자율권을 제약하고, 중앙정부의 하급기관으로 취급하게 되는 상황이 발생하고, 국가위임사무의 수행 부담 증가에 따라 중앙정부의 지도·감독도 증가되어 지방자치제 취지를 저해할 가능성이 높다(정송학 2010, 1-3). 따라서 이 같은 지방자치법을 개정하는 것이 필요하다. 지방정부에게 비상대비업무를 비롯한 각종 업무수행을 위한 책임과 권한을 위임해야 한다. 그리고 책임도 부과할 필요가 있다. 중앙정부는 감독과 평가기능을 통해서 지방정부의 업무수행실태를 평가하고 지자체와 기관장에게 책임을 묻고 상벌을 부과할 수 있어야 한다.

지방자치단체장은 지역통합방위본부장이다. 지방자치단체장이 이러한 역할을 수행하기 위해서는 통합방위법을 보완해야 한다. 지자체장이 군, 경, 소방, 민방위대 등 인력과 장비를 동원하여 위기에 대한 신속한 대응체계와 복구체계를 지휘해야 한다.

2014년에 개정된 재난안전법에서는 지자체의 재난관리 책임의 중요성을 감안하여 지자체의 안전점검 업무 수행 공무원의 사법경찰권 행사, 민간의 안전점검 이행 여부 등의 관리·감독 책임 등 내실 있는 안전관리를 위한 권한과 책임을 지자체에 부여하였다. 하지만 통합방위법 조항에 재난관리의 영역을 명시하지 않을 경우 뛰어난 자산인 군을 재난관리에서 역할하도록 하는 데는 제한이 있을 것이다. 또 중앙정부는 지방정부가 현장대응을 신속하게 하고 이를 위한 체계를 갖추고 기능을 수행할 수 있게 법적으로 실질적으로 지원하고 뒷받침해야 한다.

조직, 인력, 예산이 기본이다. 이러한 지원에 입각해서 지방정부가 스스로 권한에 따라서 책임 있는 업무를 담당하고, 그 결과에 대해서도 지방정부가 책임지며 상벌에 대해 감수할 수 있도록 정부가 환경을 만들어주는 것이 필요하다. 통합방위협의회(통합방위법), 민방위협의회(민방위기본법), 방위협의회(향토예비군설치법) 등 개별법에 따라 유사한 기구들이 혼재되어 실효성을 떨어뜨리는 각종 협의회와 대책기구도 법령을 정비하여 질서 있게 조정해야 한다.

제5장 충청남도 포괄적 도민안보체제 구축을 위한 4대 과제

재난관리를 효과적으로 수행하기 위해서는 해외의 사례와 국내의 진단을 통해서 알 수 있듯이 한국적인 특성을 고려한 통합방위와 재난관리의 통합적 운영이 필요하다. 통합방위와 재난관리의 통합적 운영을 위해서는 현대적인 안보개념에 입각해서 이를 뒷받침하는 이론적인 근거로 도민안보를 제시할 수 있다. 현대 안보가 지니는 포괄성을 도민안보와 접목시키면 지역안보체제 구축을 위한 개념을 도출하는 것이 가능하다.

그리고 중앙정부의 역할과 기존의 법률에서 정하고 있는 각종 요소들을 고려해서 법의 개정 없이도 충남 차원에서 통합적으로 도민안보를 수행하기 위해서 ‘도민안보 규칙’과 같은 충남도민들의 규범을 만들어가는 노력도 필요하다.

재난 발생시에 군의 협조에 대해서는 이미 현재 가능한 범위와 한계를 고찰하였지만 법의 범위 안에서도 가능한 충남지역에서 31사단과 협조를 강화하는 방향을 모색하는 것도 매우 중요하다. 지역 거버넌스 구축 역시 충남지역 포괄적 도민안보체제를 구축하는 데 빼놓을 수 없는 요소이다.

1. ‘포괄적 도민안보’ - 개념과 선언

1) 인간안보와 포괄적 도민안보

지역차원에서 안보대응이라는 지역안보개념(조승래, 2015)은 포괄안보와 인간안보와 결합해서 ‘포괄적 도민안보’(CRS: Comprehensive Residents Security) 개념으로 정립할 수 있다. 충청남도는 세계에서 최초로 ‘포괄적 지역안보’라는 개념에 입각해서 지역행정을 펼치면서 주민의 삶의 질의 향상을 도모할 수 있다. ‘포괄적 지역안보’ 개념과 유사한 해외의 사례로는 프랑스의 시민방어(Civil Defense) 및 ‘시민보호’(Civil Security)의 개념을 들 수 있다.²⁷⁾

인간안보는 관련 분야를 상호 연계시켜 종합적으로 추진한다는 점에서 포괄안보의 성격을 띤다. 인간안보의 개념을 지역의 주체성을 강조하여 포괄적 지역안보라고 할 수 있는 것이다. ‘포괄적 지역안보’란 ‘지역주민의 불안이나 공포를 예방하고 안전하고 쾌적한 환경에서 살 수

27) 이 개념은 앞서 프랑스 사례에서 상세히 설명하였다.

있는 권리를 보장하는 것'이다.

인간안보는 기존의 안보 논의를 성찰하고 대안적인 논의를 할 수 있는 기회를 제공해줬다. 한반도의 경우에도 인간안보는 안보의 범위를 확대하고 그 지향이나 성격을 대중 중심으로 전환시켰다. 그에 따라 국가나 정치집단 간 대결이나 흥정의 한계를 발견하고 안보 협력의 가능성을 보여준다.

인간안보로의 전환을 촉진하는 조건을 조성하는 것은 해당 집단의 주체적인 실천 없이는 무의미하다. 정부 차원에서 안보관을 전환하고, 각 정책에 대중의 참여를 보장하고, 그 정책의 결과를 대중의 삶의 증진에 되돌리는 제도 확립이 필요하다. 그리고 인간안보에 대한 이해를 확대하기 위한 교육과 의식개혁이 동반되어야 한다. 충청남도는 이러한 변화를 장려하고 지원하는 방안을 가지고 지역사회와 협력할 준비가 되어 있어야 할 것이다. 지역사회와 공동 워크숍, 기술협력, 해외연수 제공, 조례·제도 개혁 컨설팅 등을 기술적인 방향으로 생각해볼 수 있을 것이다. 그런 프로그램은 충청남도에서 인간안보를 실천하는 자생력을 발전시키는 방향에서 전개되는 것이 바람직하다.

지구 온난화, 황사, 조류인플루엔자, 식량지원, 전염병 예방 등과 같은 사안들에 대한 지방자치 단체간의 협력 및 충청남도가 국제적 협력을 진행해간다면 한반도에서 인간안보를 열어가는 좋은 사례가 될 것이다. 충청남도가 지자체로서 선도적 역할을 할 수 있게 된다.

포괄안보적 시각에서 전통적인 안보뿐만 아니라 새롭게 제기되는 안보 위협 요소들에 대처하는 개념을 정립해야 한다. 북한의 위협이 상존하고 있고 미국과 중국의 군사적 대결이 고조되는 동북아시아의 현실에서 국가는 일정하게 전통적인 안보 위협을 중심으로 세력균형적 시각을 계속 유지하는 역할을 수행해야 한다.

하지만 국가도 전통적인 안보에서 포괄안보로 전환하고 있다. 이러한 상황은 충청남도에서 지방자치단체 차원에서 안보의 주체로 자기 정립을 할 수 있는 기회가 된다. 국가가 추구하는 새로운 개념인 포괄안보 개념에 따라 에너지와 식량 등 경제안보를 확보하고 유행성 질병이나 화산 폭발과 지진, 해일 등 자연재해 및 그로 인한 2차적 재난·재해 등에 대해서도 지역적 차원의 협력적 체제 구축을 도모하는 것은 지방자치단체로서 가능한 일이다.

아울러 국제적인 협력도 가능하다. 가령 한중합시대를 대비해서 충청남도가 정부와 협력해서 중국정부와 중국 지방의 성과 함께 지속적으로 진행되는 기후변화, 2003년 중증급성호흡기 증후군(사스) 사태, 중국의 스모그로 인한 미세먼지 문제 등 협력 체제를 구축해 나갈 수 있다.

2) 포괄적 도민안보 선언

포괄적 도민안보 체제 구축은 시민의 삶의 질을 향상시켜주고 시민이 평화를 누릴 주체로서 시민의 위상을 설정해준다. 충남도민들이 삶의 질을 향상시키기 위한 차원에서 분단에서 오는 위협과 일상적인 재난의 위협을 포괄적 종합적으로 대처하는 비전을 담은 ‘평화와 안전을 위한 충남도민 포괄안보 선언’(도민 포괄안보선언)을 발표할 수도 있다. 한다. ‘포괄적 도민안보’라는 새로운 개념을 도입하여 충청남도가 자신들의 비전을 도민들의 안전과 삶의 질 보장이라는 도민안보 개념으로 재구성하고 이를 국가안보와 다른 차원의 도민안보로 정립하는 출발이 될 수 있다. 이럴 경우 도민안보는 국가안보를 보완하면서 안보를 도민의 영역으로 확대하게 될 것이다.

포괄적 도민안보선언은 유엔이 제시한 ‘인간안보’를 세계에서 처음으로 지방자치단체 차원에서 재구성하여 도민들이 도민의 행복을 추구하는 세계적인 선도 지자체로서 충청남도의 브랜드를 만들어가는 것이다. 도민안보선언 이후 각종 프로그램을 개발하여 아시아 각국 도시 시민들의 시민안보 선언으로 발전시켜나가면서 ‘시민안보 실현을 위한 아시아 지자체간 협력 회의’ 등 후속 국제학술회의를 개최할 수도 있다.

2. 포괄적 안보와 충남도민 안전수칙

1) 세월호와 충남도민 안전수칙

세월호 사고로 우리 사회의 안전에 대한 총체적 부실이 드러났다. 무엇보다도 행정체계가 제대로 작동하지 못했다. 안전행정부나 중앙재난안전대책본부의 총괄 조정능력이 미흡했다. 해양수산부와 해양 경찰청의 현장지휘체계가 제대로 작동하지 못했다. 대형선박의 침몰 사고 발생시 구조대원들의 현장 대응 우선순위, 선원과 승객의 수색 방법, 선실 진입, 헬기나 잠수사 등 구조 자원 활용 방안 등과 관해 잘 준비되어 있지 않았다. 이처럼 재난관리의 기능수행이나 정책 집행에서 어려움이 발생한 것은 혼란스런 법과 체계 때문이다. (윤건 외 2014)

예방차원의 재난관리 법률체계는 분야별로 9개 중앙부처가 담당하는 33개 개별법으로 분산되어 있다. 중복규제와 재난관리상의 혼선이 발생하고 있으며 조정기능이 매우 미흡하여 사고 대응에 혼란을 야기 시킨다.

우리나라 중앙부처 수준에서 평시의 위기상황관리, 재난 및 안전관리에 관한 주 책임기관은 국무총리(조정), 대통령실 국가위기상황센터장(종합), 안전행정부장관(재난/국가핵심기반분야), 국방부장관, 국가정보원장(정보제공)이다. 중앙행정기관의 장인 각 부처는 상황관리, 예방 및 대비, 대응과 복구 단계별로 주관기관·유관기관·실무기관 등의 역할을 수행한다. 재해와 재난 관리의 행정 체계에 있어서 재난관리 기능 수행이 형식적이고 일회적으로 이루어지고 있어 지속적인 정책 개발과 정책학습이 구조적으로 이루어지지 못하고 있다. 재해대책위원회와 중앙안전대책위원회는 각각 재해관리와 인위관리재난정책에 있어서 최고의결기구로서의 기능을 수행해야 함에도 형식적 운영이 이루어지고 있다. (김태일, 2014, 17)

특히 컨트롤타워 기능이 작동하지 않은 것은 큰 문제이다. 세월호 사건 당시 정부 차원의 대처는 3원화돼 있었다. 재난안전관리위원회(위원장 국무총리), 중앙사고수습본부(본부장 해양수산부장관), 중앙재난대책본부(본부장 안전행정부 장관)가 별개로 활동하고 있었다. 이 세 곳의 대책 기구를 총괄 지휘하는 체계가 모호했다.

아울러 해경과 해군의 협조가 이뤄지지 않은 점도 통합방위차원에서 심각한 문제였다. 해경이 세월호 실종자 구조 작업을 맡고 있는 민간 업체 ‘언딘’이 세월호 침몰 현장 잠수를 먼저 해야 한다며 해군의 최정에 잠수요원들의 투입을 통제해 왔으므로 알려졌다. (윤건 외 2014) 28)

세월호 참사 이후 정부 기관들이 앞다투어 수많은 대책을 쏟아냈다. 안전행정부는 행정자치부로 이름이 바뀌었고, 국민안전처가 신설 되어 해체된 해경의 기능과 안전행정부의 안전기능을 흡수했다. 하지만 많은 전문가들은 "모든 것을 정부가 하는 것이 문제"라고 지적한다. 시민사회가 스스로 안전을 진단하고 문제를 개선해나갈 수 있는 모델이 부족하다는 것이다. 여기서 안전 문제는 재해와 사고뿐만 아니라 범죄, 자살, 교통사고 등 생활 속 모든 문제를 포괄한다.

이재은 충북대 행정학과 교수는 "모든 것을 정부가 하려고 하는 게 안타깝다. 지방자치단체와 시민단체, 기업 등 정부-시민-시장의 세 주체가 스스로 안전 문제를 찾아내고 치유하는 ‘안전 거버넌스’를 만들어야 한다"고 말했다. 재난안전 전문가 등을 양성하여 각 학교, 지방자치단체 등의 교육과 훈련을 통하여 온 국민에게 각종 재난안전의 전문 지식을 전파하고, 재난 현장에서 신속히 대응할 수 있는 체계가 필요하다.

28) 최정예잠수 요원인 SSU(Spiritual salvage unit) 세계최고급을 자랑한다고 얘기할 정도로 강도 높은 훈련을 통해서 무장되어 긴급한 사고와 구조에 투입되는 해난구조요원들이다.

충청남도 차원에서는 도민안전수칙을 만드는 것도 검토할 수 있다.²⁹⁾ 도민안전수칙에는 1. 모든 도민은 자신과 가족의 안위는 물론 다른 사람들의 안전과 건강에도 노력한다. 2. 충남의 모든 공무원들과 군경은 국민의 안전과 건강에 최우선적으로 앞장선다. 3. 우리 국민은 재해 재난 발생시 어린이를 포함한 노력자의 안전과 구호에 제일 우선순위를 둔다. 4. 안전관리업무 종사자는 무엇보다 국민안전관리에 책임감과 소명의식을 갖고 솔선수범한다는 내용이 포함될 수 있다. 충남도민안전관리 수칙에서는 자연스럽게 민,관,군,경의 거버넌스를 형성할 수 있는 기본이 된다. 이러한 수칙에 의해서 통합방위법과 안전관리법에 의해서 분리되어 있는 안보와 안전을 유기적으로 결합시키면서 ‘충청남도 포괄적 도민안보 체제’를 구축하는 초석을 놓게 될 것이다.

2) 메르스와 바이오 안보 ((biosecurity)

2015년 5월, 메르스와 탄저균 문제가 발생했을 때 정부는 초기대응에서 한계를 보였다. 메르스 첫환자가 발견된 직후에 초기대응을 잘못해서 골든타임을 놓쳤다. 탄저균이 폐텍스로 미군부대에 배달되었는데도 이에 대해서 정부는 모르고 있었다. 이러한 초기대응의 한계는 국민들 사이에서 불안과 공포를 확산시킨다.

국제사회에서 논의되는 것은 바이오 안보인데, 메르스와 탄저균이 이에 해당한다. 서아프리카 에볼라사태는 2014년 세계적인 반향을 일으킨 이슈였다. 2014년 3월부터 약1년 동안 서아프리카에서 에볼라 바이러스로 인해 총 24,509명 감염, 10,096명이 사망했다. 명확한 치료법이 수립되어 있지 않은 상태에서 서아프리카 방문자와 에볼라환자를 치료하던 서방의료진의 감염, 귀국 후 내국인 감염이 발생하면서 국제사회에 공포감을 심어주고긴급대응을 촉발하게 만들었다. UN 안전보장이사회는 서아프리카에볼라사태를 세계의 안정을 위해하는 사안으로 논의했다. (강선주, 2015, 2)

2000년에 들어와 다수의 초국경적 감염병 발병사례는 21세기에 감염병에 대한 인식을 변화시킬 것을 요구했다. 21세기에는 감염병을 안보이슈(biosecurity)로 보기 시작했다. 바이오안보는 의도적 또는 우발적으로 살포되거나 자연적으로 발생하는 병원성 미생물로부터 국민을 보호하는 개념이다. (David P. Filder, 2008) 감염병은 군사적 침략 없이도 대규모 인적, 물질적

29) 이 수칙은 허태회의 국민안전수칙에서 참고한 것이다. (허태회 2014)

피해를 발생시킬 수 있다는 사실 때문에 새로운 형태의 안보위협이 되었다. 한국 사회가 2015년 6월에 겪은 메르스 사태와 같이 자연적으로 발생하여 잠재적으로 사회의 정상적인 기능을 저해하는 대규모 감염병도 바이오 안보사안이다. 전염병은 처음에 중요성을 모르다가 시간이 지나면서 위험성을 알게 된다. 나중에 다시 전염병이 발생할 경우에는 신종 감염병으로 발생할 수 있다. 메르스 사태의 심각성은 여기에 있는 것이다.

미국도 안보관점에서 감염병 대응을 다루기 위해 2014년에 ‘글로벌보건안보구상(GHSA: Global Health Security Agenda)’을 발족시켰다. GHSA는 메르스, 조류인플루엔자(AI), 에볼라 등 신종 감염병과 생물무기 테러 등이 국내외 사회안전과 국가안보에 큰 위협요소로 대두됨에 따라 국가 간 정보를 공유하고 신속하게 대응하는 것이 목적이다.³⁰⁾ GHSA는 발족 후 5년 동안 비의도적이든 의도적이든 감염병 위협을 예방하고 탐지 및 대응을 위한 글로벌네트워크 구축이 목표이다. GHSA는 비의도적이거나 의도적으로 발생하는 감염병에 연구실에서 실수나 테러목적으로 병원균이 살포되는 것을 포함했다. 그래서 GHSA는 감염병과 바이오 테러를 동시에 다루고 있다.

GHSA 고위급 회의는 2014년 9월 미 백악관에서 개최되었고,³¹⁾ 2015년 9월 서울에서 2차 회의가 개최되었다. 한국은 GHSA 운영그룹(Steering Group) 구성원이다. 운영그룹 의장국은 핀란드이고 미국, 캐나다, 칠레, 인도, 인도네시아, 이탈리아, 케냐, 사우디아라비아 등 총 10개국으로 구성되어 있다.

한국은 2014년 9월 26일 미국 백악관이 주최한 1차회의에서 2015년 2차고위급회의의 주최국으로 선정되었다. 한국이 회의를 유치할 수 있었던 것은 ‘전염병 대처 모범국가’ 지위를 유지하고 있었기 때문이다. 2002년 사스(SARS), 2009년 신종플루(H1N1인플루엔자)를 정부 차원에서 잘 대처해 얻은 국제적 명성이었다. 1차 회의에서는 국제 공조 방안을 협의하여 공식화했다. ‘예방(Prevent)’, ‘탐지(Detect)’, ‘대응(Respond)’을 주제로 보건 안보 이슈 대응에 대한 각국의 경험도 공유하였다. 한국은 ‘대응’ 분야 중 ‘다분야 협력을 바탕으로 한 신속한 대응(Multi-sector response)’이라는 세부 분야를 주도하였다. 아울러 한국과 미국 사이에 생물테러 공동 훈련 사례를 소개했다.³²⁾

30) 아시아투데이, www.asiatoday.co.kr, 2015.6.21

31) 한국은 주철기 청와대 외교안보수석을 단장으로 보건복지부(질병관리본부), 외교부, 국방부 관계관으로 구성된 정부합동대표단을 파견했다.

32) 보건복지부, 2014.9.25 <http://www.newswire.co.kr/newsRead.php?no=767554&ected=> (2015.6.26 검색일)

2회째를 맞는 글로벌 보건안보 구상(GHSA, Global Health Security Agenda)이 서울에서 2015년 9월에 열렸다. 감염병이 제기하는 안보위협은 정부 홀로 담당할 수 없다. 국제적으로 국내적으로 거버넌스가 필요하다. 보건분야에서 감시와 규제는 정부가 하고, 연구·의약개발과 서비스제공은 기업과 대학연구실이 맡으며, 개인을 비롯한 다양한 주체들도 감염병 예방과 확산 방지를 위한 노력을 해야 한다. 메르스 사태에서 보듯이 지방자치단체의 역할도 중요하다. (강선주, 2015, 2) GHSA 1차 회의에서는 NGO 컨퍼런스도 열렸다. 감염병이 제기하는 안보위협에 효과적으로 대응하기 위해서는 협력할 이해상관자의 범위가 확대되어야 하고, 이들을 네트워크로 발전시켜야 하기 때문이다. 충남의 포괄적 도민안전수칙이나 포괄적 안보 개념에는 메르스 사태 이후 경각심이 높아진 상황을 반영해서 바이오 안보의 내용이 포함되어야 한다.

3. 충남 신속재난대응부대 창설

통합방위와 재난관리에 대한 현재의 법률적인 한계를 극복하기 위해서 통합방위와 재난관리의 통합적 운영이 필요하다. 지역재난안전대책본부와 국방부는 전국의 지자체 관할 지역의 1개 군부대를 재난관련 협력부대로 지정하여 지자체와 재난 관련한 업무협조를 추진하고 있다. 충남의 경우 32사단이 국방부에 의해 협력부대로 지정되었다. 2009년에 정부는 재난·재해를 포함한 각종 국가안보 및 위해사태에 즉각 대응하기 위해 통합방위 예규를 작성하도록 통합방위법 시행령을 개정하였다. 또 2015년2월 5일 제48차 중앙통합방위회의에서 재난과 재해, 전염병 대응 등에도 군이 주도적으로 참여하는 방안을 검토했다. 군이 재난관리에 보다 능동적으로 참여하는 상황이 만들어지고 있다. 충청남도도 통합방위 예규 작성에서 모범을 보이면서 32사단과 통합방위에서 견고한 관계를 구축하고 있지만 이러한 추세를 반영해서 재난관리에 신속동원이 가능한 체제를 만들 필요가 있다.

<표 17> 국방부의 지자체별 협력부대 지정 현황

구 분	지자체	지정 협력부대					
		소계	군 사령부	군단	사단	여단 (연대)	대대
지자체수 /부대수	광역시·도(16)	13	2	1	7	3	
	시·군·구 (234)	188		1	20	25	142
계	250개	201개	2	2	27	28	142

※ 일부 부대에서 49개 지자체 중복 지원³³⁾

32사단에 재난발생시에 신속한 파견을 위한 신속재난대응부대로서 minuteman 부대(가칭)를 편성할 수 있다. 일종의 5분 대기부대 성격이다. 도지사가 미국과 같이 주방위군을 관할할 수 없다면 32사단과 협조체제를 강화하여 신속재난대응부대를 만들 수 있다. 재난관리법에 따른 도지사의 요청으로 부대가 신속히 파병할 수 있는 협조관계를 구축할 수 있다. 특히 국민안전처와 국방부가 재난지원에 대한 협약을 체결한상황이기 때문에 이에 따라 충남도와 32사단의 협조체제에 의해서 추진이 가능하다.

4. 지역 안보거버넌스와 충남 도민안보포럼 운영

1) 충남 도민안보포럼

재난은 대개 그 성격과 유형이 매우 복잡하므로 해당부서와 기관별로 통합적으로 재난을 관리하는 것이 필요하다. 이를 위해서 국가적인 차원에서 재난 관리를 위한 대응체계를 구축한다. 여기서 제일 중요한 것을 해외의 사례에서도 살펴보았듯이 협력과 조정이다. 따라서 국가적인 재난대응체계에는 복합하더라도 모든 재난을 포함시키고 이에 대비하는 협력과 조정체계를 갖춘다. 이것이 효과적으로 재난을 예방하고 대비하는 것을 가능하게 하기 때문이다. 정부의 각 조직뿐만 아니라 다양한 비정부민간조직, 각종 자원봉사자, 지역사회 조직과 단체,

33) 국방부 재난관리업무 지정활동 mnd.go.kr%2Fcommon%2Fdownload.action%3FsiteId%3Dmnd%26fileSeq%3D0_1110000000755&ei=_VaXVZeoAoLr8AWFjJS4Cg&usg=AFQjCNGpPeqhLotPt29bz44qfVmAe-Wn0A&bvm=bv.96952980,d.dGc&cad=rjt (검색일 2015.6.12)

개인 등이 효과적으로 결합하는 것이 재난관리의 핵심이 된다.

비정부조직이나 지역사회의 지원이 없는 정부의 특정한 부서만으로는 국가적 재난대응체계의 목적 달성이 힘들다. 즉, 총체적인 재난대응체계의 성공을 위해서는 정부, 민간조직, 지역사회 등 세부적으로 다양한 참여자가 필요하다. 예를 들어서, 국가재난대응체계의 참여자에는 공무원 (연방정부 혹은 중앙정부 공무원, 주정부 혹은 도정부 공무원, 지방정부 공무원), 재난 초동요원 혹은 초기대응 요원, 의사결정자 혹은 정책결정자, 자원봉사자, 지역사회의 주민, 소수부족, 지원단체가 모두 포함이 되고 있다. (국립방재연구소, 2005: 38-89; 박동균, 2004: 180-187). 미국은 국토안보 대통령훈령(HSPD)-5호에 따라서 2008년 1월에 국가재난대응체계(National Response Framework)를 구축하고 실행하기 시작하였다. 34)

미국의 국가재난대응체계가 시사하는 바가 크다. 미국의 재난관리체계는 우리나라에도 많은 영향을 미쳤다. 미국의 체계를 학습하고 이를 우리나라에 적용하기 위한 시도가 이어졌다. 미국의 사례는 독특하기 때문에 활용을 위한 중요한 소재가 되었다. 특히, 우리의 경우에 새로운 재난이 발생하면 어느 조직의 누가 대처를 해야 될지를 몰라서 서로에게 책임을 전가하는 경우가 발생하기도 한다는 것을 고려하면 새로운 재난대응체계가 매우 필요한 것이 현실이다. (하규만 2010, 48)³⁵⁾

미국은 카트리나 이후 다시 연방정부의 책임을 강조하고 있다. 하지만 연방정부가 모든 업무를 다하는 것은 아니다. 각 부분들과 강력한 협조체제를 구축하고 있다. 이러한 협조체제를 미국의 국가재난대응체계에서 공식화하고 있다.

우리나라에서 재난이 발생하였을 때 현재시점에서 지방자치단체, 군, 시민단체 등 강력한

34) 미국은 NRF를 구축하는 과정에 307개의 기관이 관련을 맺고 있는데 여기에는 127개의 연방정부 조직, 50개의 주정부 조직, 16개의 지방정부 조직, 2개의 소수부족 정부, 19개의 일반 공공조직, 60개의 비정부조직, 33개의 민간기업이 포함이 되고 있다. 307개의 조직들이 NRF의 본문에 관하여 3,318개의 지적사항을 제시하였고 NRF의 부록에 대해서는 2,385개의 지적사항을 제시하였다. 전체적으로 5,703개의 지적사항이 307개의 조직들에 의하여 제시되었다 (DHS, 2008-4: 4)

35) 하규만의 논문은 미국의 국가재난대응체계(NRF)를 분석하여 우리에게 필요한 시사점을 도출하고자 했다. 하규만은 재난에 효과적으로 대응하기 위하여 국가적 차원에서 기본적 틀을 새롭게 만들어서 모든 관련자들에게 필요한 역할과 책임을 할당하여 상시적으로 수행을 하자고 제안하였다. 하규만의 제안은 세월호와 메르스사태와 같은 재난을 겪은 한국사회에 큰 시사점을 주고 있다. 특히 통합적인 국가재난대응체계를 구축, 각 정부기관에게 고유한 긴급지원기능 설정, 재난관리의 행정적 절차와 기능을 보다 효과적으로 재편 등고 같은 제안은 국민안전처 수립 이후에도 유용하다. 특히 재난대응체계 구축을 위해서 통합방위와 재난관리를 통합적으로 운용하는 방안에 대한 본 연구과제를 수행하는데 큰 방향을 제시하는 제안이다. 국가재난대응체계 구축방향에 대한 기본골격이 담겨 있는 논문이기 때문이다.

협조체제가 없다. (이종렬, 김기창, 2007) 충남에서는 이 연결고리를 만들어야 한다. 연결고리를 만들기 전에 우선적으로 해결해야 할 것은 시민의 의견을 청취하기 위한 체계를 갖추는 것이다. 비정부기구나 지역사회의 대표를 해당 재난관리 정책수립 과정에 참여시키는 것이 필요하다. 재난대응의 경우에는 민간의 협력이 필요하고, 비정부조직이나 지역사회의 대표인사들이 재난이 발생했을 경우에 직접적인 수준으로 대처하기 때문이다. 민간의 대표성을 지닌 인사는 자기 지역의 재난관리자 역할을 한다. 이들은 해당지역에서 생활하면서 재난대비를 미리 재난 대비를 하고 있는 셈이므로 초기조치를 즉각 수행하는 데 유리한 위치에 있다.

이런 민단단체나 대표적인 인사를 정책결정과정에서 참여할 수 있도록 하는 것뿐만 아니라 기업의 역할도 필요하다. 특히 재난대비에 필요한 분야인 상수도, 전력, 통신, 교통, 의료, 복구 서비스를 공급하는 기업체와 재난대비 태세를 공동으로 갖추는 것은 이미 기본이 되었다. 재난이 발생했을 경우 비정부기구의 지원이 필요한 분야는 자원봉사 활동을 통한 재난대응 지원과 재해 피해자와 희생자의 복구를 돕기 위한 기능이다. 이러한 기능으로는 피난처 관리, 식량 조달, 피해자 상담, 기타 주요지원 서비스 등이다. 이러한 NGO와 협력도 중요하다. 이들과 협력이 바로 재난대응 거버넌스의 출발이 될 것이다.

2) ‘충청남도 포괄적 도민안보 포럼’

조승래는 지방자치단체, 군·경, 시민사회단체 등으로 「지역안보포럼」을 구축·운영하는 것은 지역의 안보역량을 결집하고 주민의 참여를 촉진하는 포괄적 도민안보체제 구축을 위한 안보거버넌스의 좋은 출발점이 될 것이라고 제안했다. (조승래 2015) 지역의 통합방위협의회 소속이 될 수도 있으니 「지역안보포럼」은 기존의 법의 범위를 벗어나는 것은 아니다. 그럴 경우 관련 예산과 조직은 지원을 받을 수 있다. 미국도 스탠포드법에 의해 예산지원을 받는다. 「지역안보포럼」의 역할에 대해서 조승래는 지역의 안보 여건과 상황, 주요한 안보위협과 동원가능한 자원들에 대한 분석, 지역 대응체계의 운영방안 등에 대해서 정리해 내면서 이를 「지역안보백서」 형식으로 정기적으로 발행하는 등의 성과를 내는 것을 제안했다. (조승래 2015) 이러한 지역안보포럼이 만들어진다면 민간의 참여를 촉진시키면서 그간 유명무실하다는 평가를 받은 지역의 각종협의회에 활력을 불어 넣을 수 있을 것이다.

지역안보포럼은 향후 ‘충청남도 포괄적 도민안보 포럼’으로 발전할 수 있다. 포괄적 도민안보포럼은 6대축을 중심으로 구성할 수 있다. 첫 번째로 통합방위 6대 요소에 해당하는 지자

체, 군, 경찰, 해양경찰, 예비군, 민방위대, 국가중요시설의 담당자이다. 둘째로 교통, 의료, 재난구조, 복구서비스 등 지역 인프라와 재난구호 관계자이다. 세 번째로 지역사회를 대표할 수 있는 NGO이다. 네 번째로 언론이다. 다섯 번째로 학계이다. 여섯 번째로 의회 관계자이다. 여기서 언론의 참여는 취재와 보도가 목적이 아니다. 재난시에 재난보도를 객관적이고 공정하게 하기 위해서 평상시에 재난에 대한 대비를 하는 것이 목적이다.

정기적 비정기적 활동을 통해서 네트워크를 구축하는 것이 중요한 목표가 된다. 네트워크를 통해서 각종 지원과 정보공유, 소통 등의 기능을 수행할 수 있다. 이런 네트워크가 구축된다면 충남도민 안전수칙 제정과 발표를 위한 분과위원회를 구성하고 실제로 추진하며 언론을 통해서 홍보할 수 있다. 안전수칙을 만드는 과정에서 이미 각 분야별로 충남의 포괄적 도민안보체제 구축과정에 참여하여 스스로 도민안보체제를 운영하고 유지 발전시키는 주체가 되고 있다. 이 네트워크가 '포괄적 도민안보선언'을 추진하는 원동력이 될 수 있다. 도민안보 선언 이후 안전 캠페인, 평화문화형성과 삶의 질 향상 등을 추진할 수 있다. 국내 뿐만 아니라 세계의 지차계 간 포괄적 안보선언 회의를 추진할 때 충남도의 협조속에서 행사를 추진하는 주관세력이 될 수도 있고, 성공사례를 발표할 수도 있다.

제6장 결론 : 요약과 정책제언

1. 전체 요약

현대 사회의 안보개념은 전통적 안보와 비전통적 안보를 통합적으로 추구하는 것이다. 안보의 주요 쟁점이 다양화되었다. 이것이 포괄적 안보(comprehensive security)의 개념이다. 이 경우 한국의 메르스 사태 같은 경우도 바이오안보, 보건안보로 다뤄질 수 있다. 한국의 메르스 사태에서 알 수 있듯이 개별구성원들의 안보에 대해서 스스로 책임지거나 사회적 책임의 주체로서 지방자치단체가 등장하고 있다. 이것이 바로 포괄적 안보의 차원에서 비전통안보가 꾸준히 이슈가 되고 있는 이유이다. 또한 국가의 영토나 주권보다는 인간의 복지나 안전 문제에 더 많은 비중을 두는 인간안보 개념도 등장하였다.

이러한 안보개념의 변화에 따라서 충청남도에서도 지방자치단체의 능동성을 보장하는 새로운 안보개념이 필요하다. 본고에서는 이를 ‘충청남도 포괄적 도민안보’(CRSS: Comprehensive Residents Security System)라는 신개념을 제시했다. 안보의 범위에서 포괄적 안보개념과 안보의 주체서 시민을 설정하는 시민안보 개념을 통합해서 만든 개념이다. 포괄적 도민안보는 충청남도 지역에서 통합방위와 재난관리를 효과적으로 결합하여 포괄적 도민안보체제를 구축할 수 있게 하는 기본 개념이 될 것이다. 포괄적 도민안보체제는 빈번히 발생하는 재난에 대한 대비태세를 종합적으로 구축하면서, 국가에 대한 위협요인이 발생했을 때는 지역역량을 동원하여 통합안보 태세를 굳건히 하는 충남지역 시스템이다.

하지만 충남지역에서 포괄적 도민안보체제를 구축하는 데는 법률적 제약이 크다. 포괄적 도민안보체제를 구축하려면 통합방위와 재난관리를 통합적으로 추진해야 한다. 하지만 현행 법체계에서 통합방위와 재난관리를 비롯한 국가위기를 규정하고 있는 법과 기구들은 매우 다양하고 혼재되어 있다

지방자치법 제11조(국가사무의 처리제한)는 지방자치단체는 외교, 국방, 사법(司法), 국제 등 국가의 존립에 필요한 국가사무를 처리할 수 없다고 명시하고 있다. 다만, 법률에 이외 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 이러한 법규를 개정하는 것이 필요하다. 무엇보다도 통합방위법을 개정해서 통합방위와 안전관리를 함께 추

진할 수 있도록 하는 것이 기본이 될 것이다.

하지만 법체계의 한계에도 불구하고 통합적 조정을 위한 요소가 완전해 배제되어 있는 것은 아니다. 통합방위법에 따르면 중앙민방위협의회 또는 지역민방위협의회의 기구와 통합운용할 수 있다. 또 군의 재난지원과 관련해서 통합방위법에는 없지만 국방부와 국민안전처는 '재난협력체계 구축'을 위한 업무협정을 체결했다. 국방부에는 '재난대책업무처리규정'이 있어서 재난관련 부처에서 지원요청이 있을 경우 지원하거나 능동적인 대민지원을 위한 근거를 가지고 있다. 또 한국 합참은 '전쟁 이외 군사활동'(MOOTWA)개념에 입각하여 대민지원 활동을 명확히 인식하고 있다. 합동참모본부는 2015년 2월 5일 박근혜 대통령 주재로 열린 제48차 중앙통합방위회의에서 재난과 재해, 전염병 대응 등에도 군이 주도적으로 참여하는 방안을 논의했다고 한다.

이 같은 요소들은 법률적인 한계에도 불구하고 통합 조정을 가능하게 하는 긍정적인 요소이다. 이같은 통합조정을 가능하게 하는 긍정적인 요소들에 입각해서 충청남도 포괄적 도민안보체제 구축을 설계할 수 있다. 즉 중앙과 지방자치단체의 협조, 군과 지방자치단체의 협조, 통합방위법에서 규정한 통합방위와 재난관리법에서 규정한 재난관리의 조정, 통합방위지역협의회와 민방위, 재난관리위원회 등의 협의 조정은 미약하나마 이 같은 조정기능을 통해서 추진할 수 있는 여지가 있다. 법적 한계에도 불구하고 충청남도 차원에서 운영의 묘를 살려 나간다면 '충청남도 포괄적 도민안보체제 구축'을 설계하는 것은 가능한 것이다.

통합방위와 재난관리를 통합적으로 추진해서 충남지역 포괄적 안보체제를 구축하기 위해서는 법적 제약과 한계에도 불구하고 추진 가능한 규칙, 협약 등을 활용하고, 이를 바탕으로 군과 협조체제, 중앙정부와 협조, 거버넌스 구축 등을 시도해나가는 것이 필요하다.

프랑스는 2004년 8월 13일 제정, 공포된 '시민안보 현대화에 관한 법률'(Modernization of civil security act)에 근거하여 시민안전총국을 만들어서 국민이 최우선적인 보호 대상이자 안전관리의 주체라는 점을 인지하면서 모든 재난구조 활동을 추진하고 있다. 시민안전총국은 일상적으로는 지역소방대원, 자원봉사대원, 시민봉사단체, 각 지역별 도청인력, 그리고 지방자치단체를 대표하는 시장들에 의해 집행되고 있는 지역활동을 지원하고 있다. 미국 역시 재난관리 활동에 연방·주·지방정부가 효과적으로 협력하기 위한 범국가적, 종합적 국가사고관리체계(NIMS)를 수립하고 있다. 카트리나를 통해 미국 재난관리체제에서 드러난 문제점의 키워드는 조정과 협력이었는데 이를 극복하기 위해서 연방정부 부서간, 연방과 주, 지방정부간

의 역할분담과 원활한 조정협력 체제 그리고 지역사회에서 거버넌스를 구축하고 있다.

미국의 경우는 군대가 전쟁 이외의 상황에서 활동하는 것을 ‘전쟁 이외 활동’(MOOTW)에 따라서 군대가 활동영역을 비군사적인 분야로 확대하여 재난관리를 하고 있다. 미국의 지자체는 재난시에 군대를 지휘할 수 있고 민관 거버넌스도 다양하다.

2. 정책제언 요약

해서 충남지역 포괄적 도민안보 시스템을 구축한다면 세계에서 최초로 ‘포괄적 지역안보’라는 개념에 입각해서 지역행정을 펼치면서 주민의 삶의 질의 향상을 도모할 수 있게될 것이다.

포괄적 도민안보 체제 구축을 위해서 먼저 기본 개념에 대한 도민선언이 필요하다. ‘평화와 안전을 위한 충남도민 포괄안보 선언’(도민 포괄안보선언)이라고 할 수 있다. ‘포괄적 도민안보’라는 새로운 개념을 도입하여 충청남도가 자신들의 비전을 도민들의 안전과 삶의 질 보장이라는 도민안보 개념으로 재구성하고 이를 국가안보와 다른 차원의 도민안보로 정립하는 출발이 될 수 있다. 이럴 경우 도민안보는 국가안보를 보완하면서 안보를 도민의 영역으로 확대하게 될 것이다.

포괄적 도민안보선언은 유엔이 제시한 ‘인간안보’를 세계에서 처음으로 지방자치단체 차원에서 재구성하여 도민들이 도민의 행복을 추구하는 세계적인 선도 지자체로서 충청남도의 브랜드를 만들어가는 것이다. 도민안보선언 이후 각종 프로그램을 개발하여 아시아 각국 도시 시민들의 시민안보 선언으로 발전시켜나가면서 ‘시민안보 실현을 위한 아시아 지자체간 협력회의’ 등 후속 국제학술회의를 개최할 수도 있다.

메르스와 세월호 때문에 국민들의 안전의식이 높아진 상황에서 충남에서 포괄적 도민안보 차원에서 이에 대처하는 것을 출발로 삼을 수도 있다. 21세기에는 감염병을 안보이슈(biosecurity)로 보기 시작했다. 이에 따라 2차 ‘글로벌보건안보구상’회의가 서울에서 열렸다. 한국의 메르스 상황과 충남지역 대응 사례는 충남지역에서 바이오안보를 강화하고 이를 바탕으로 충남 포괄적 도민안보 구축의 기반을 다질 수 있는 기회로 활용할 수 있다.

또 세월호 이후 안전에 대한 도민 경각심에 기초해서 도민안전수칙을 만드는 것도 검토할 수 있다. 충남도민안전관리 수칙에서는 자연스럽게 민,관,군,경의 거버넌스를 형성할 수 있는 기본이 된다. 이러한 수칙에 의해서 통합방위법과 안전관리법에 의해서 분리되어 있는 안

보와 안전을 유기적으로 결합시키면서 ‘충청남도 포괄적 도민안보 체제’를 구축하는 초석을 놓게 될 것이다

군이 협조는 현재 충남에서 비교적 모범적으로 되고 있으나 이러한 추세를 반영해서 재난관리에 신속동원이 가능한 체제를 만들 필요가 있다. 32사단에 재난발생시에 신속한 파견을 위한 신속재난대응부대로서 minuteman 부대(가칭)를 편성할 수 있다. 일종의 5분대기부대 성격이다. 도지사가 미국과 같이 주방위군을 관할할 수 없다면 32사단과 협조체제를 강화하여 신속재난대응부대를 만들 수 있다. 재난관리법에 따른 도지사의 요청으로 부대가 신속히 파병할 수 있는 협조관계를 구축할 수 있다. 특히 국민안전처와 국방부가 재난지원에 대한 협약을 체결한상황이기 때문에 이에 따라 충청도와 32사단의 협조체제에 의해서 추진이 가능하다.

지역 거버넌스 구축도 중요한 과제이다. 미국은 카트리나 이후 다시 연방정부의 책임을 강조하고 있지만 연방정부가 다하는 것은 아니다. 각 부분들과 강력한 협조체제를 구축하고 있다. 이에 따라서 충청남도 포괄적 도민안보포럼을 구성할 수 있다. 구성은 통합방위 6대 요소에 해당하는 기관, 지역 인프라와 재난구호 관계자, 지역사회 NGO, 언론, 학계, 지방의회 등 6대축의 네트워크로 작동될 수 있다. 이 네트워크가 ‘포괄적 도민안보선언’을 추진하는 원동력이 될 수도 있고, 국내 뿐만 아니라 세계의 지차제 간 포괄적 안보선언 회의를 추진할 주관 세력이 될 수도 있다.

충남지역 포괄적안보체제는 통합방위와 안전관리를 융복합적으로 추진하는 체제이다. 법적으로는 많은 제약이 있지만 허용가능한 제도나 규정이나 관습도 존재한다. 이 같은 노력이 진행되면서 중앙 차원에서 법개정도 이뤄진다면 충남지역은 모범적으로 통합방위와 안전관리를 추구하는 체계를 갖추게 될 것이다.

참고문헌

<국내문헌>

- 강선주, 2015, '바이오안보(Biosecurity)의 부상과 글로벌 보건안보 구상(GHSA), "주요 국제문제분석", (국립외교원 외교안보연구소 2015.7)
- 고창석, 2012, 양기근 '재난관리에 있어서 군의 역할과 대비방향', (한국위기관리논집 8(2), 2012".
- 구영록, 『한국의 국가이익』 (서울: 법문사, 1995)
- 국립방재연구소. 2005. <<재난관리계획 선진화를 위한 선진국 방재계획제도 연구>>
- 국방백서 2014**
- 김경찬, 2009, "위기관리체계에서의 효과적인 민관군경 통합방위작전수행에 연구", (고려대학교 정책대학원)
- 김병옥, 2015, "소방방재 재난관리체계 및 선진국 사례 비교론", 김스정보 전략연구소
- 김용성, 2013, '예비전력을 활용한 통합방위체계 발전방향 연구', (건양대학교 군사경찰행정대학원)
- 김진홍. 2007, 「지속가능한 도시방재계획 도입 방안에 대한 연구」. 광주대학교 산업대학원 석사학위 논문
- 김충목, 김창수 2014, '군사행정법상 읍·면·동 통합방위제도의 개선방안'
- 김태일 2014, '한국의 재난관리 실태와 문제점 연구: 세월호를 중심으로', (한양대 석사학위 논문)
- 박대섭, 2011, 효율적인 민관군경 통합방위 작전 수행체계 구축방안, (합참, 45호, 43~47)
- 박동균. 2004. "한국 경찰의 위기관리능력 제고방안: 미국과 일본 사례의 교훈을 중심으로." <<한국공안행정학회보>> 18: 179-215.
- 박동균 · 박창근 · 송철호 · 오재호, 2009. "지방자치단체의 재난대응론" (대영문화사)
- 박동균 · 조기웅, 2013, '미국 재난관리에 있어 군의 역할 및 한국적 함의', "한국위기관리논집" 제9권 제7호, 2013
- 심우배, 200., '미국의 방재조직 및 재난관리, "국토"
- 안영운, 박해육, 2008, "주요 선진국의 재난 및 안전관리체계 비교연구" (한국지방자치학회)
- 윤건, 박정호, 정지범 2014, '세월호 사건에서의 정부 대응의 문제와 개선방안', (한국행정연구원 이슈페이퍼 2014.5)
- 윤태영 2004. "탈냉전기 비전통적 위협의 대두와 미국의 전쟁이외의 군사작전(MOOTW).'(연세대학교 동서문제연구원 월례세미나)

- 위금숙, 백민호, 권전주, 양기근, 2009 “한국의 재난 현장 대응체계-문제점과 향후 과제”, (서울:대영 문화사)
- 이시경, 최진열, 2012, ‘재난관리체제에서 민관군의 역할에 관한 연구’, “의정논총” 제7권 제1호
- 이재은, 위기관리학, (서울, 대영문화사 2012)
- 이종렬·김기창. 2007. “통합재난관리 체계의 성과에 관한 연구: 인천광역시를 중심으로.” .
- 전웅, “국가안보와 인간안보”, 『국제정치논총』 제44집 1호(한국국제정치학회, 2004),
- 정재동, 2004 해외 재난관리 ICT 동향, 이슈페이퍼,
- 정재병 2012, 지방정부 통합방위체제의 실태와 개선방안에 관한 연구: 대구·경북지역을 중심으로, (계명대학교 박사학위 논문)
- 조상제 2004. “전쟁이외의 군사활동시 군사전략 수립절차 적용과 실제”, 『해양전략』 제22호
해군대학
- 조성제. (2010). 재난 및 안전관리와 관련한 법·제도 개선에 관한 연구 . *한국위기관리논집* 6(2).
- 조승래, 2015, “통합방위의 역할과 기능 강화방안 연구 : 분권형 체계의 도입”, 충남대학교
평화안보대학원
- 조영갑. 2003. 전쟁과 재난. 비상기획보. 64
- 최봉기, 2012, “지방정부 통합방위체제의 실태와 개선방안에 관한 연구”, (계명대 박사논문)
- 최철영, 2014, ‘미국의 재난법제와 군의 재난지원’, “『미국헌법연구』제25권 제3호(2014.12)
- 최호택·류상일. (2006). 효율적 재난대응을 위한 지방정부 역할 개선방안: 미국, 일본과의
비교를 중심으로. 한국콘텐츠학회논문지 6(12).
- 타지박시·체노이, 박균열·조홍제·김진만·이영진 옮김, 『인간안보』, 철학과 현실사, 2007.
- 한국지방자치학회, 2008, “주요 선진국의 재난 및 안전관리체계 비교연구”
- 허규만 2010, ‘미국의 국가재난대응체계와 시사점’, 정부학연구. 제16권 제1호: 45~72
- 허태희, 2014, ‘세월호 참사와 위기관리체계 : 문제점과 개선방향’, (국제문제연구 2014 여름)
- 홍창국, 2013, ‘한국의 통합방위제도와 민·군관계의 변화’, (대전대학교 대학원 논문집 제5권
1호) 117-140
- 황장일, 2012, “국가위기관리체계에 대한 연구- 통합방위체계 개선을 중심으로”, (상지대학교
평화안보대학원)

<해외문헌>

- Alice R. Buchaller, *Military Support to Civil Authorities: the Role of the Department of Defense in Support of Homeland Defense*, The Library of Congress, 2007,
- Daniel Lucey 2015, *Mers in Korea, Why this outbreak can be stopped soon.*
<http://csis.org/publication/mers-korea-why-outbreak-can-be-stopped-soon> 검색일 2015.7.1
- David P. Filder and Lawrence O. Gostin, 2008, *Biosecurity in the Global Age: Biological Weapons, Public Health, and the Rule of Law* (Stanford, CA: Stanford Univ. Press, 2008).
- DHS (U.S. Department of Homeland Security). 2008-1. National Response Framework: Core Document. Wahsington, D.C.
- DHS. 2008-4. National Response Framework: Frequently Asked Questions. Washington, D.C.
- Elsea, Jennifer, K., & Mason, R., Chuck. 2008. *The Use of Federal Troops for Disaster Assistance: Legal Issues*. Congressional Research Service
- FEMA. 2007-2. IS 1, Emergency Manager: An Orientation to the Position. Washington, D.C.
- Sylves, Richard. 2008. *Disaster Policy & Politics*. Washington DC: CQ Press.
- Seth Gannon 2015, , 'What MERS Shows Us About Emerging Diseases'
<http://www.smartglobalhealth.org/blog/entry/what-mers-shows-us-about-emerging-diseases/>
검색일 2015.6.29

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 김창수 코리아연구원 원장

공동연구 · 이미혜 연구원

전략연구 2015-13 · 충남 ‘포괄적 도민안보 체제(Comprehensive Residents Security System)’ 구축 방향과 과제

글쓴이· 김창수 · 이미혜

발행자·강현수 / 발행처·충남연구원

인쇄· 2015년 7월 8일 / 발행·2015년 7월 8일

주소·충청남도 공주시 연수원길 73-26 (32589)

전화·041-840-1122(기획조정연구부) 041-840-1114(대표) / 팩스·041-840-1129

ISBN-978-89-6124-307-0 03350

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

© 2015, 충남연구원

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