

http://dx.doi.org/10.17703/JCCT.2022.8.1.291

JCCT 2022-1-33

군 COOP전략 지침 수립을 위한 연구

A study on the guidelines for the Military Continuity of Operations Plan

박찬영*, 박성수**

Chanyoung Park*, Seongsu Park**

요약 대규모 재난이 전 세계적으로 발생하여 막대한 사회·경제적 피해가 발생하고 있다. 군은 오래전부터 위기·재난관리를 위한 법령제정, 조직정비, 시스템 구축 등을 수행하였으나, 대규모 재난으로 군 핵심기능 중단 상황은 고려하지 않았다. 미군은 9.11 테러를 계기로 모든 위기상황에서 군의 핵심기능 지속을 목적으로 하는 기능연속성전략을 발전시켰으며, 중단없는 안보기능을 보장하여 국가연속성에 이바지하고 있다. 우리 군은 위기 및 재난관리시스템을 구축하였으나, 재난과 위기상황을 관리하고 통제하는데 중점을 두고 있다. 군의 관리능력을 벗어난 대규모 위기상황에서도 군 핵심기능 보장을 위한 제도가 필요하다. 본 연구에서는 ISO22301 국제표준, 미국 정부 및 군, 일본 정부 COOP 지침을 비교·검토하였다. 그리고 ISO22301을 기준으로 미군 연속성 지침을 참고하여 군사분야 COOP전략 지침(案)을 개발하였다. 본 연구에서 개발한 지침은 美 육·해·공군 지침의 장점을 취합하여 군사적 특성을 기존 표준에 적용·발전시킨 국내 최초 COOP계획 관련 지침이다. 기존 위기/재난관리매뉴얼과 정책으로 대응이 제한되는 위기상황에서 군 핵심기능 유지를 위한 제도도입 및 계획수립의 참고자료로 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

주요어 : COOP, 재난, 위기관리, 군, 핵심기능

Abstract Unexpected massive disasters have occurred around the world, causing enormous socio-economic damage. The military has long been enacting laws, organizing organizations and establishing systems for crisis and disaster management, but it did not consider the situation when military essential functions were suspended due to unpredictable and massive disasters. With the September 11 terrorist attacks, the U.S. military has developed COOP strategy aimed at continuing military essential functions in all crisis, and is contributed to national continuity by ensuring uninterrupted national security functions. Korean military has established a crisis and disaster management system, but focuses on managing and controlling disasters and crisis situations. Korean military needs a system to guarantee military essential functions even in national crisis beyond its management capabilities. In this study, We compared and reviewed the U.S. administration and military COOP guidelines and directives, ISO22301 international standards., and developed planning guidelines suitable for the Korean military situation by responding to detailed items based on ISO22301. In particular, the U.S. military(DoD, Army, Navy, Air Force) COOP guidelines were drawn and incorporated into the guidelines(such as protection and succession of command authority, the fulfillment of essential functions and operational security, etc.). The planning guidelines are expected to be used as reference materials for the introduction of COOP systems in the military and the establishment of plans in the future.

Key words : Continuity of Operation, Disaster, Crisis Management, Military, Essential Function

*정회원, 육군3사관학교 화학환경과학과 강사 (제1저자)

**정회원, 육군3사관학교학교 법정학과 강사 (교신저자)

접수일: 2021년 12월 30일, 수정완료일: 2022년 1월 5일

게재확정일: 2022년 1월 8일

(이 논문은 박찬영의 성균관대학교 대학원 석사학위 논문(2020) at Yeongcheon, Korea

연구내용 중 일부를 발췌하여 수정·보완 작성한 논문임)

Received: December 30, 2021 / Revised: January 5, 2022

Accepted: January 8, 2022

*Corresponding Author: holywater1023@gmail.com

Dept. of Law and Public Administration, Korea Army Academy

I. 서론

생태계 파괴가 가속화 되어 기후변화를 넘어서 기후 위기로 치닫고 있으며, 예상치 못한 대규모 재난이 전 세계적으로 발생하여 막대한 사회 경제적 피해를 야기하고 있다. 군과 정부는 재난관리를 위한 법령 제정, 조직 정비, 시스템 구축 등을 해왔으나, 예측 불가한 재난으로 조직의 핵심기능이 중단됐을 때의 상황은 고려하지 않았다. 재난관리 선진국은 기능연속성(Continuity of Operations Plan, COOP) 개념을 도입하여 적합한 지침 및 계획을 수립, 발전시켜왔고, 특히 미군은 9.11테러 이후 상당한 제도발전을 이루어내어 모든 위기상황에서도 이행 가능한 COOP 전략을 정착시켰다. 우리 군(軍)은 재난안전법에 기초한 ‘매뉴얼’과 ‘국방재난관리훈령’을 토대로 군 재난

관리와 긴급구조지원기관으로서의 전통적 재난관리 임무를 충실히 수행하고 있지만, COOP에 대한 인식은 부족하다. 군 기능은 일반 공공기관 기능 성격과 달리 국민들의 실생활과 연관되는 체감 정도가 다소 낮으나, 타 기관이 대체할 수 없는 국가의 가장 중요한 ‘안보태세 유지’이다. 특히, 작전을 수행 중인 부대는 잠깐의 핵심기능 중단으로도 안보 공백을 유발할 수 있어 어떠한 위기 상황에서도 핵심기능(작전) 연속성을 유지할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

본 연구에서는 해외 COOP 계획 지침, 규정을 고찰하여 COOP 개념을 우선 정립하였다. 그리고 주요 선진국 중 COOP제도 선진국으로 평가받는 미국(미군) 및 일본의 COOP제도를 고찰하여 우리 군 재난관리 제도와

비교 분석하여 시사점을 도출하였으며, 벤치마킹 기법으로 군 COOP 제도 정착을 위한 지침목록을 제시하였다.

II. 이론적 배경

1. COOP 제도

1) COOP 제도의 개념 및 목적

COOP 제도는 재난이나 광범위한 위기상황으로 조직의 기능중단 상황을 대비하여 최소한의 핵심기능을 유지하기 위한 계획, 정책을 말한다.

핵심기능이란 조직에서 수행하는 모든 기능이나 업무 중에서 설립된 목적을 실현하기 위하여 반드시 수행해야 하는 중심 기능 또는 업무이다. 조직이 재난 등으로 인해 막대한 피해를 입더라도 핵심기능을 연속적으로 수행할 수 있어야 한다. 위기 상황으로 조직이 막대한 피해를 입을 시 모든 역량을 핵심기능 유지를 위한 업무에 투입해야하며, 핵심기능의 복구 목표수준, 시간, 필요자원 등을 사전에 지정해야한다. 그림 1은 COOP 개념도를 나타낸다. 개념도의 점선과 같이 위기상황 발생으로 조직이 막대한 피해를 입을 경우 필수기능 수행능력(Capacity of Operations)가 현저하게 저하되는 것을 볼 수 있다. COOP은 조직의 총 역량을 투입하여 필수기능 수행능력 저하 정도를 낮추고, 정해진 복구시간 내에 정상수준으로 회복시키는 것을 목표로 하여 조직의 생존성(임무수행력)을 극대화시키는 것을 목적으로 한다.

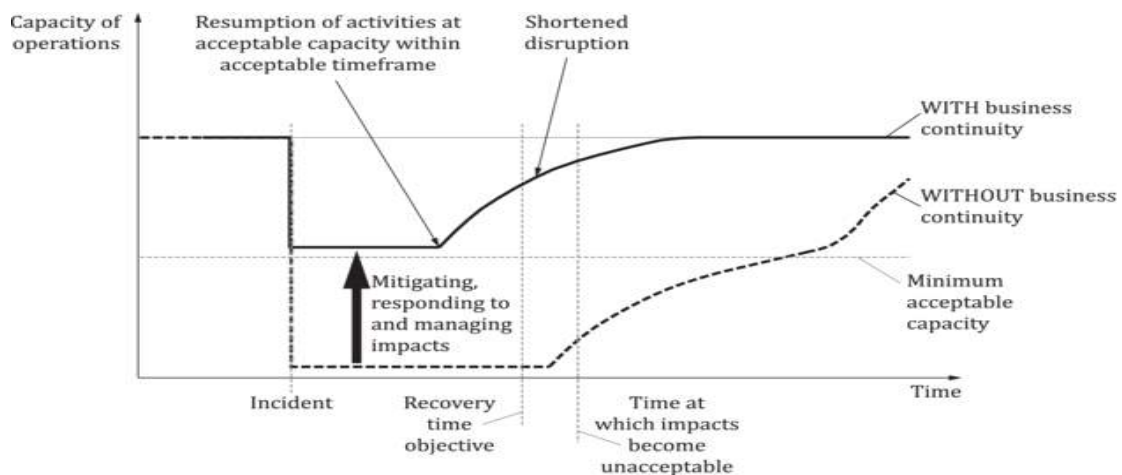


그림 1. COOP의 개념도 [1]
Figure 1. Conceptual diagram of COOP

2) 재난관리와 COOP 제도의 차이점

기존 재난관리는 재난에 대한 예방·대비·대응·복구 4단계 관리체계를 거쳐 인적·물적 피해 최소화를 목적으로 한다. 또한, 닥치는 재난 자체를 시스템을 통해 통제하려는 의도가 강하다.

하지만, 표 1과 같이 COOP제도는 위기상황 자체를 통제하기보다 어떤 상황에서도 조직의 기능중단이 발생하지 않도록 하는 것이 목적이다. COOP제도는 특정 재난을 대비한 계획이 아니라, 모든 위험 접근법(All Hazard Approach, AHA)을 적용하여 어떠한 위기상황에서도 조직 핵심기능 연속성을 확보하고자 한다.

표 1. 방재시스템과 COOP 시스템의 비교
 Table 1. Comparison of disaster management system and COOP system

구분	Disaster Management	COOP
목적	재난 예방·대비·대응·복구	조직의 핵심기능 유지
목표	인적·물적 피해 최소화, 복구	COOP 역량 구축
중점	재난 자체	조직의 핵심기능

2. 국내·외 COOP 제도 및 지침 현황

1) 미국

국가연속성 정책은 모든 위협으로부터 임무핵심기능과 주요임무핵심기능 연속성을 확보하고 최종 국가핵심기능 연속성을 확보하는 것이 목적이다 [2]. 대상에 따라 COOP, 정부연속성(Continuity of Government, COG), 입헌정부연속성(Enduring Constitutional Government, ECG)으로 구분된다.

그림 2와 같이 COOP은 각 기관 연속성계획, COG는 정부 부처, ECG는 3부(입법부, 행정부, 사법부)에 대한 COOP 전략이다. 미국은 모든 위기사태에서도 국가핵심기능을 유지하기위해 COOP -> COG -> ECG 순으로 확보하며, 국가 수준의 COOP 제도 확립을 위해 국가안보대통령지침-51(National Security Presidential Directive, NSPD-51)/ 국토안보대통령지침-20(Homeland Security Presidential Directive, HSPD-20), 국가연속성 정책이행계획(National Continuity Policy Implementation Plan, NCPIP), 연방연속성훈령(Federal Continuity Directive, FCD)연속성지침안내(Continuity Guidance Circular, CGC)

등 다양한 지시 및 지침을 수립하였다. 각 수준·계획별로 구분 운용하는 단점(비용, 자원중복 등)을 보완, 국가안보태세를 유지하고 국가위기를 극복하기 위함이다. 통합적 운용 개념 하에서 국가 수준의 COOP 제도 확립을 위해 훈령·계획·지침 등이 체계적으로 구성되어 있다. 위 시스템 일환으로 NCPIP, 중앙정부(FCD) 및 지방정부(CGC) 연속성전략 지침을 수립되어 행정부와 군 COOP제도의 근간을 이루고 있다.

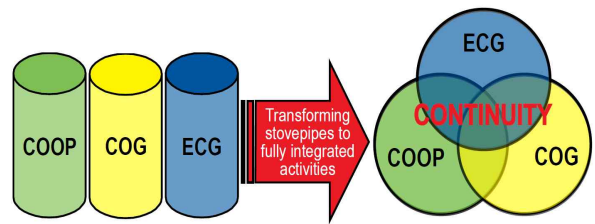


그림 2. 미국의 통합적 COOP시스템 [3]
 Figure 2. U.S integrated COOP system

2) 미군

美 국방부는 1985년 최초로 COOP 정책 지침·지시를 하달하였고, 9.11 테러(2001) 당시 국방부 청사 테러 피해로 국방기능 연속성에 대한 본격적인 논의가 시작되었다. 국방 COOP 제도(Department of Defense Continuity Programs, DCP) 정착을 위해 위기상황이나 재난 발생시 핵심기능을 수행할 수 있도록 제도연구·지침서 발행 등이 이루어졌고, 국방부, 합동참모본부 등 상부구조부터 제도가 적용되었다 [4]. 국방분야 기능연속성 최상위 지침서인 DoD Directive 3020.26을 기준으로 육·해·공·해병대 각 군의 COOP 제도 지침 및 규정이 존재하며, 군사적 효과, 준비태세 및 생존성을 유지하고 핵심기능의 지속을 보장하기 위해 계획되거나 취해진 준비·대응 조치 및 복구 활동이 포함된다.

DCP는 위기발생 시점에 따라 3단계로 구성된다 [5].

- (1) 위기발생 전 : 연속성을 보장하기 위한 보호 노력과 중단된 기능을 복원하기 위한 계획 제공
- (2) 위기발생 : 기능유지, 군사작전 및 병참지원 등 군사력 투사 임무는 법 질서 유지·복구, 대민지원, 피해 및 잔존자원평가 등 부차적 임무에 우선
- (3) 위기발생 후 : 군사 작전, 통신 및 수송기능, 핵심기능 외의 기능의 완전한 복구에 초점

COOP은 미군의 임무보장전략(Mission Assurance Strategy, MAS)과 연계하여 국가핵심기능 유지를 위한 위기대응전략의 한 축으로 작동하고 있으며, 국방부 정책차관실 ‘국방연속성 및 임무보장 담당 차관보’가 담당한다.

3) 일본

일본은 향후 30년 이내, 수도 도쿄의 직하에서 진도 7.0 이상의 지진이 발생할 가능성이 70%, 실제 발생시 1만 여 명의 사망자와 39조엔 이상의 경제적 피해가 있을 것으로 예상하고, 수도 직하 지진 대비책의 일환으로 COOP제도를 발전시켜왔다. 또한, 수도 직하 지진 이외의 대규모 재난에서도 연속성 계획을 이행할 수 있도록 기본적으로는 AHA를 기반으로 한다.

그림 3은 COOP 제도 정착 과정을 나타낸다. 일본은 2005년부터 중앙정부 부처 단위 COOP제도를 발전시켜왔으며, 특히 2011년 동일본대지진을 겪으며 부처 단위 COOP제도의 미흡점이 도출되어 전 부처 통합 COOP 전략수립으로 방향을 제정립하였다. 그 후 관련 법 및 지침을 보완하고 2014년에 정부업무연속성계획을 각의 결정하였다 [6].

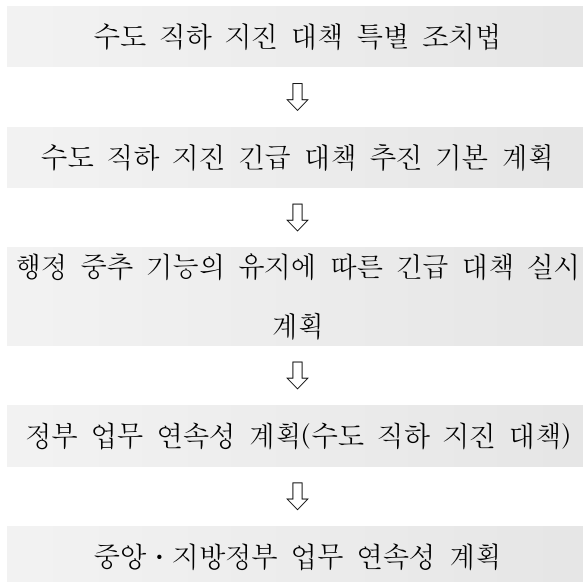


그림 3. COOP제도 정착 과정
Figure 3. The settlement process of COOP system

일본은 업무 연속성 계획을 ‘정부로서 유지해야 하는 필수 기능에 해당하는 업무로서 비상시 우선 업무를 결정, 우선 업무의 수행에 필요한 자원의 확보·배분과 이를

위한 절차 단순화, 지휘·명령 계통의 명확화 등에 관하여 필요한 조치를 강구함으로써 위기 상황이 발생했을 경우에도 적절하게 업무를 행하는 것을 목적으로 한 계획’이라고 정의하였다 [6]. 우선업무를 업무단절에 따른 피해의 영향도에 따라서 ‘중대한 영향’, ‘상당한 영향’, ‘미미한 영향’ 총 3가지로 분류하며, 지진 발생 시각에 따라 수행할 업무를 구분하였다. 특히, 도쿄시의 경우 총 2,884개의 업무 중에서 라이프라인 유지, 의약품, 보건의료 등의 비상시 우선업무(224개)와 긴급도로복구, 비축물자분배, 중앙도매시장 거래 재개 등 응급복구업무(837개)를 식별하였으며, 도출한 우선업무는 초동대응(1H 이내), 즉시지원(24H ~ 3일 이내), 복구지원(5일 ~ 30일 이내) 3단계로 구분하고 각각의 목표복구시간(RTO)을 산정하였다 [7]. 또한, 우선업무(224개)를 5가지 유형으로 분류하여 유형별 대표적 업무과제를 제시하였다.

4) 우리나라

금융, IT산업계에서 최초 COOP 개념을 도입하였으며, 2017년, 「재난 및 안전관리기본법」(이하 “재난안전법”) ‘재난의 예방’ 분야에 COOP에 관한 조항(제25조의 2 재난관리책임기의 장의 재난예방조치 등)이 신설된 이후 정부기관이 관심을 가지기 시작하였다.

2018년 1월에 재난안전법에 COOP 계획수립 의무화가 명시되었지만, 아직 관련 지침은 없으며, 그림 4 개념의 민간기업의 업무연속성 계획 작성 지침인 「기업재난관리표준」만 수립되어있다.

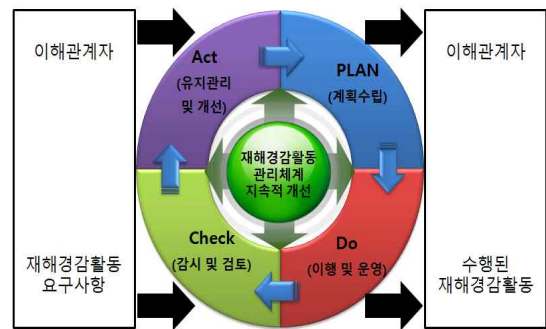


그림 4. 기업재난관리표준 [8]
Figure 4. Corporate disaster management standards

기업재난관리표준은 PDCA 사이클을 기반으로 재해경감활동 관리체계를 구축도록 수립되어있다. 민간에서는

정부보다 빨리 업무연속성제도를 받아들여 최근에는 많은 공기업이 업무연속성 제도 도입을 위해 노력 중이며, 재해경감활동 구축방안을 위한 연구 및 기업재난관리사 등 공인자격증의 등장 등 인증 분야 산업 또한 발전하고 있는 추세이다. 우리 군은 군내 재난 예방·대비·대응·복구에 대해 책임을 지며, 이를 위해 국방부는 재난관리주관기관과 긴밀히 협력하고 재난관리를 위한 물자·장비를 비축하며, ‘국방재난관리정보체계’를 활용하여 이를 관리하고 상황전파를 실시한다. 또한, 재난·탐색구조전문부대(특전사)와 재난신속대응부대(해병대)를 지정·운영하며, 각 지자체별 재난협력부대를 지정하여 체대 수준별(책임지역 이내) 지자체의 재난복구를 지원한다. 국가핵심기반 위기상황시 핵심기능 발휘를 보장하기 위해 기능인력 양성을 위한 계획을 수립 및 시행하고 있다. 군 전통적 재난관리는 재난 피해 예방·저감, 대응, 피해복구 단계를 준수하는 관리적(통제적) 관점의 제도인데, 대규모 재난시 국가안보를 책임지는 군 핵심기능을 보장하지는 못하는 한계가 있다. 유사시 군사작전 지원을 보장하는 비상대비계획(충무계획)이 있으나, 실행조건(전쟁 혹은 전쟁 위협)이 과도하게 제한적이고, 모든 정부기능을 전쟁수행을 위해 운영하는 계획이라 기능중단을 고려한 대비계획으로 적용하기에 제한된다. 주요 기업은 이미 세계적인 추세에 따라 업무연속성계획(Business Continuity Plan, BCP)를 수립했으며, 최근에는 못하던 감염병 펜데믹에 대해서 리스크 관리 전략을 세우고 있다.

III. 국내·외 COOP 계획 지침 비교 및 검토

1. 국내·외 COOP 계획 지침 비교 및 검토

대규모 재난사태 시 군 핵심기능 유지를 목적으로 기존 재난관리시스템에서 나아가 COOP제도를 도입하여 이를 정착·발전시킬 필요가 있다. 해외 선진국과 우리나라 기능연속제도를 고찰하기 위해 ISO22301(업무연속성관리전략 국제표준)을 기준으로 미 행정부 및 군, 일본, 우리나라 연속성 지침을 먼저 분석하였다. 미군의 COOP은 행정부의 COOP 정책과 연계되어있다. 정부연속성 및 국가연속성을 보장하는 국가필수기능(National Essential Functions, NEFs)을 유지하기 위해 국방우선필수기능(Military Primary Mission Essential

Functions, MPMEFs) 및 임무필수기능(Mission Essential Functions, MEFs)을 사전 지정하여 어떤 사태에서도 유지되도록 전략을 수립해야한다 [9].

표 2는 미국 각 군별로 COOP 지침의 특성을 정리한 것이다. 미군은 ISO22301 기준을 준수하나, 공통적으로 지휘권 보호·승계, 핵심기능 이행, 작전보안에 더욱 중점을 두는 경향이 있다. 또한, 모든 사항을 지침서에 나열하지 않고, 행정부 지침을 준수하되, 군사적 특성에 관한 사항만 추가로 고려했다고 볼 수 있다.

표 2. 미군 COOP지침 특징
 Table 2. Features of the U.S military's COOP guidelines.

구분	내용	
육군	<ul style="list-style-type: none"> 지휘권 계승 지휘통제권 분산 지휘통제 복구 	<ul style="list-style-type: none"> 비상재배치그룹(ERG) 작전보안 계획 형식
해군	<ul style="list-style-type: none"> 지휘권 계승 권한위임 지휘통제권 이양 	<ul style="list-style-type: none"> COOP 운영 단계 COOP plan 평가 요소
공군	<ul style="list-style-type: none"> 리스크 관리 핵심 직위자 위치 파악 프로그램 	<ul style="list-style-type: none"> 공군 COOP 계획 템플릿 COOP 계획 개발

표 3은 미국 정부 및 군, 일본과 한국군의 COOP 지침내용을 정리한 것이다. 미국 각 군별 구성요소의 차이는 군 체계 및 문화적 영향에 따라 중점분야가 다른 것을 보여준다. 미 국방부 지침에 리더십(권한과 책임)만 해당되는 것은 미군이 행정부 지침을 따르되 각 군별 특성을 반영하기 때문이다. 일본 또한 수도 직하지진 대비를 목적으로 지침서를 작성하였지만, AHA 전략에 의거 통제 불가능한 재난 사태에 대비해 기능연속 지침서를 작성하고 이를 기준으로 중앙 및 지방정부는 세부 전략·계획을 이미 수립하였다.

우리 군은 전통적인 재난관리 체제를 준수하고 있으며, 대민지원과 군 내 재난관리 측면에서 ‘재난’을 관리와 통제의 대상으로 인식하고 관련 제도를 발전시켜왔다. 하지만, Fat-Tail Risk에 속하는 대규모 재난발생시 조직이 막대한 피해를 입어 정상적 임무수행이 불가할 상황에서는 기존 제도가 힘을 발휘할 수 없다. 따라서, 대부분의 통제가능한 수준의 재난은 기존 재난관리체제로 관리하고, 그 외 대규모 재난은 대응 중점을 전환하여 군 핵심기능을 보전하는 방향으로 정책적 전환을 할 필요가 있다. 현재 군 재난관리훈령에는 기능연속에 관한

표 3. COOP제도 수립 지침 비교

Table 3. The comparison of COOP system establishment guidelines

ISO22301		미국					일본	한국군
		정부	국방부	육군	해군	공군		
1	조직 정의 및 범위	○	x	x	○	○	○	x
2	리더십	○	○	○	○	○	○	x
3	계획	○	x	○	○	○	○	x
	연속성 목표	○	x	○	○	○	○	x
	관리시스템	○	x	○	○	○	○	x
4	자원요구사항	○	x	○	○	○	○	x
	역량	○	x	○	○	○	○	x
	통신	○	x	○	○	○	○	x
5	운영계획	○	x	○	○	○	○	x
	BIA, RA	○	x	x	x	○	○	x
	연속성 전략 및 솔루션	○	x	○	x	○	○	x
	평가	○	x	○	x	x	○	x
	훈련 프로그램	○	x	x	○	○	○	x
6	성능평가 및 개선	○	x	x	○	x	○	x

표 4. 군 COOP전략 지침목록 [10]

Table 4. The military COOP strategy guidelines list

1. 개요		
1.1 육군 COOP	}	
1.1.1 정의		ARMY REGULATION 500-3
1.1.2 육군 임무핵심기능		OPNAV INSTRUCTION 3030.5C
1.1.3 육군 연속성 특징	AIR FORCE INSTRUCTION 10-208	
1.2 COOP 요건		
1.3 연속성 프로그램 관리		
2. 용어 및 정의		
3. COOP계획수립		
3.1 리더십		
3.1.1 지휘부		
3.1.2 정책		
3.2 작전지원		
3.2.1 자원		
3.2.2 역량		
3.2.3 의사소통		
3.3 COOP 프로그램 최소 요구 사항	}	
3.4 연속성계획 요소		ARMY REGULATION 500-3
3.5 COOP 이행 단계	}	
3.5.1 준비 및 역량구축 단계(BIA, RA 등)		OPNAV INSTRUCTION 3030.5C
3.5.2 활성화 및 재배치 단계		AIR FORCE INSTRUCTION 10-208
3.2.3 COOP계획 운영 단계		OPNAV INSTRUCTION 3030.5C
3.5.4 회복 단계	Continuity Guidance Circular(2018)	
3.6 대체사령부 및 비상재배치시설 선정 및 이용	}	
3.7 비상재배치그룹		ARMY REGULATION 500-3
3.8 보안사항		
4. 교육, 훈련 및 평가		
4.1 교육		
4.2 훈련		
4.3 평가		
5. 보완 및 개선		
5.1 계획 미흡사항 보완		
5.2 지속적 개선절차		

사항이 전혀 포함되어있지 않기에 세부 전략 및 계획을 세우기 앞서, 제도 도입 및 정착을 위한 지침개발이 필수적이다. 따라서, ISO22301국제표준을 기준으로 미군 지침서 일부를 참고하여 '군 COOP전략 지침 목록'을 구성해보았다.

2. 군 COOP전략 지침 목록(표 4)

1) 개요 : 국방 COOP에 부합하는 육군 COOP 제도에 대한 정의, 임무핵심기능, 군 COOP 특징에 대해 기술하였으며, AR 500-3 1-1 Purpose, OPNAVINST 3030.5C Ch.1 Policy, 1-1 DON(US NAVY) MEFs, AFI 10-208 1-5 Continuity Program Management를 참고하였다 [11-13].

2) COOP 계획수립 : 3.3 ~ 3.4는 군 COOP 프로그램이 최소한으로 갖추어야할 조건과 세부 요소를 기술한 항목이다. AR 500-3 Ch. 2 Continuity of Operations Planning Guidance 2-1 General, AFI 10-208 3.3. Elements of a Continuity Plan을 참고하였다 [11, 13].

3) COOP 이행 단계 : 계획수립부터 위기상황 이후 복귀까지 시계열적 절차를 나타낸다. 이행 단계는 ISO22301 Clause 8. Operation, 기업재난관리표준 5절 운영 및 실행과는 달리 총 4단계의 이행단계로 구분하였다. 군사대비태세, 지휘권 이양, 주둔지 재배치, 참모 기능별 지침 등 민, 官과 다른 군사적 특성을 고려한 결과이다. 이행 단계는 총 4단계로 준비 및 대비, 계획 활성화, 작전시행, 재건 순으로 각 단계별 특징과 과업을 기술하였다. 본 항목은 AFI 10-208 3.5. Planning Phases, OPNAVINST 3030.5C 3-15 Continuity Plan Operational Phases and Implementation, CGC 2-4 Plan and Implement Options and Elements을 참고하였다 [12-14].

3.6~3.8은 위기상황시 장소와 시설에 대한 대체방안, 이전을 책임지는 실무그룹, 보안사항에 대해 다루었다. 군은 전·평시 주둔지에서의 임무수행 불가 상황을 대비해 예비지휘소를 재배치장소로 사전 지정해 놓고 있다. 이를 COOP의 대체장소 및 시설과 연계하여 기술하였으며, 실무진의 과업에 대해 다루었다. 또한, 제 작전 요소가 모두 투입되는 COOP계획은 보안규정 상 비밀로 취급되기에 미군과 동일하게 보안사항을 추가하였다. 본 항목은 AR 500-3 2-9 Department of the Army Relocation Sites(DARS) Program, 2-10 Emergency

Relocation Group, 2-12 Operations Security를 참고하였다 [11].

3. COOP 제도 도입 기대효과

1) 중단없는 핵심기능 수행으로 항구적 국가안보태세를 확립할 수 있다. 측과 대비가 제한되는 점이다. 재난의 불확실성이 커짐에 따라 리스크 평가가 제한되며, 기존 재난 유형별 관리체계 특성상 위협의 원인 파악 제한으로 취약성 평가도 제한되었다. 군 재난·위기관리 체계도 마찬가지다. 단기 예방·대응 위주 정책으로 장기적인 리스크 관리가 제한된다. 전통적 재난관리 시스템 관점인 '인적, 물적 피해 최소화'를 넘어 위기상황에 대비한 계획이 필요한 시점이다. COOP 제도를 도입하여 부대 최소 기능(임무)연속성을 확보하고 나아가 국방 COOP을 보장하여 국가안보태세 유지에 심각한 문제가 발생하는 리스크를 가능한 최소한으로 줄여갈 수 있다. 이는 위기상황에서도 신속하게 정상적 역량 발휘 수준으로 회귀하는 복원력(Resilience)을 동시에 확보하는 방안이 되며, 나아가 정부연속성 및 국가연속성을 확립하는 기반이 된다.

2) 광범위한 위기상황시 신속한 대응이 가능하다. 능연속성 전략 수립간 부대 핵심기능, 필수자원·시설 식별을 통해 평상시 부대 및 자원관리 우선순위를 정할 수 있다. 위기발생은 사전 예측이 힘들며, 상황 발생 후 필요 자원과 시설 등을 확보·점검하기에는 늦으며 불필요한 의사결정과정 등이 요구된다. 따라서, 사전 계획수립을 통해 부대 핵심기능을 먼저 도출하고 이를 유지하기 위한 필수자원·시설을 계획에 반영하여 위기상황시 지휘관의 신속한 지휘결심을 뒷받침 해야한다.

3) 비상자원 비축량 및 예산 산출 근거가 된다. 현재 재난대비 자원 및 예산은 전통적 재난관리체계에 의해 체대수준과 인원 등에 따라 배정된다. 하지만 이 시스템은 위기상황에서 부대 핵심기능을 유지하기 위한 것이 아닌 인적, 물적 피해 최소화를 목적으로 예산 및 자원을 사용한다. 따라서, 핵심기능을 유지하기 위한 필수자원과 예산을 현재 시스템으로 충족하기엔 한계가 있다. COOP계획 수립을 통해 부대는 관리역량을 상회하는 위기상황에 대한 대비책을 갖추게 되고, 이를 위한 필수 비축자원(비상물자, 장비, 인력, 시설 등)과 소요 예산을 산출할 수 있다.

IV. 결 론

기후위기와 대규모 재난의 발생으로 民, 官 구분없이 조직 기능연속을 위한 계획 필요성이 제기되고 있으며, 정부기관은 재난안전법에 따라 COOP계획을 반드시 수립해야 한다. 또한, 국가 안보를 책임지는 군 임무를 대체할 조직이 없으므로 기능중단을 초래할 대규모 위기 상황을 대비해 COOP전략이 필요하며, 전략도입 및 정착을 위한 지침이 선행되어야 한다. 본 연구에서는 ISO22301를 기준으로 미 행정부 및 군, 일본 기능연속 전략 관련 문건을 비교·분석하여 군사 분야 COOP전략 지침목록을 수립하였다. 지침수립을 위해 기존 문헌 분석 결과 미군 지침은 지휘체계 유지, 핵심기능수행에 중점을 두고 수립되었으며, 계획 수립을 위한 템플릿과 체크리스트를 제시하여 예하부대가 통일되게 수립하도록 지원하였다.

본 연구에서 개발한 군 COOP전략 지침목록은 기존 위기/재난관리매뉴얼과 정책으로 지원할 수 없는 위기 상황에서 위기관리 및 핵심기능 유지를 위한 전략수립 참고자료가 된다. 이는 재난 상황뿐만 아니라, 전·평시에 발생하는 어떤 위기상황에서도 적용될 수 있으며, 이행하기 위한 시설, 장비, 물자, 인력 등에 필요한 예산 집행의 실증적 근거자료로 활용될 수 있다. 다만, 본 지침을 활용해 부대 COOP전략을 실제 수립하기엔 군사보안 저축 등의 문제로 지침 세부내용 및 계획수립까지 연구를 진행하진 못한 점이 아쉬웠으며, 향후 추가 연구가 필요하다.

References

[1] ISO22313 : 2020 Security and resilience(ISO), 2020, p.6
 [2] Trimaran, A study on the domestic introduction of COOP (functional continuity plan) in public institutions, 2013, p.50
 [3] National Continuity Policy Implementation Plan, Homeland Security Council, 2007, p.3
 [4] Continuity of Operation Planning(COOP): A Strategy for Implementation (Colonel Calvin D. Lawyer, War College), 2005, p.3
 [5] DoD Directive 3020.26, "Continuity of Operations Policies and Planning" (美 Department of Defense, May 26), 1995, p.3
 [6] Japanese Cabinet Office, Government Business

Continuity Plan, (Countermeasures against Earthquakes Directly Under the Capital), 2014
 [7] Japanese Cabinet Office, Central Ministry Business Continuity Guidelines 2nd Edition (Countermeasures against Earthquakes Directly Under the Capital), 2016
 [8] Ministry of Public Administration and Security Corporate Disaster Management Standard, 2017, p.1
 [9] DoD Directive 3020.26, "Department of Defense Continuity Policy" (Department of Defense, February 14), 2018
 [10]ISO 22301:2019 Security and resilience(ISO), 2019
 [11]Army Regulation 500-3 U.S Army Continuity of Operations Program Policy and Planning (Headquarters Department of the Army), 2008
 [12]AIR FORCE INSTRUCTION 10-208(Department of the Airforce), 2018
 [13]OPNAV INSTRUCTION 3030.5C (Department of the Navy), 2019
 [14]Continuity Guidance Circular(FEMA), 2018, pp.26-30

※ 이 논문은 육군3사관학교 교내학술지원비 지원에 의하여 연구됨.