

# 방재대책 추진현황 및 자치단체의 방재재원확충을 위한 제도 개선방안( I )

심재현 (국립방재연구소 방재연구관)

조원철 (국립방재연구소 연구소장)

정홍수 (내무부 방재국장)

<p><b>1. 머리말</b></p> <p><b>2. 최근의 재해발생현황</b></p> <p><b>3. 재해대책 개선 및 자치단체 지원현황</b></p> <p>3.1 재해대책 개선사항</p> <p>3.2 재해관련 추진사업</p> <p>3.3 재해대책 평가</p> <p>3.4 재해대책재원 지원현황</p>
<p><b>4. 자치단체 방재재원 확충방안</b></p> <p>4.1 지방교부세 제도의 개선</p> <p>4.2 국고보조금 제도의 개선</p> <p>4.3 지방채 제도의 개선</p> <p>4.4 지방양여금 제도의 개선</p> <p>4.5 재정투융자특별회계 지원대상</p> <p>4.6 재해대책기금 및 재해구호기금의 재원확보</p> <p><b>5. 결 론</b></p> <p><b>참고문헌</b></p>

에 의해 발생하는 사고를 재난(disaster)이라 하며, 이러한 재난에 의해 발생하는 피해를 재해(hazard)라고 구분한다. 그러나 두가지 용어는 구분없이 사용되고 있으며, 재난은 그로 인한 상황에 중점을 두는 반면, 재해는 재난을 야기할 수 있는 개개의 사건 또는 피해에 중점을 두는 용어라 할 수 있다.

우리나라의 경우 1996년 재난관리법이 입법·시행되면서 법적으로 두가지 용어에 대한 구분을 하기 위해 발생원인에 따라 구분하여 인위적인 원인에 의한 결과를 재난(man-made disaster), 자연적인 원인에 의한 것을 재해(natural disaster)로 구분하고 있다.

최근 발생한 자연재해의 사례를 살펴보면 수도 서울이 위치한 한강과 경기지역만을 한정하더라도 1984, 1987, 1990, 1995, 1996년의 대홍수를 지적할 수 있다. 이중 1990년 홍수의 경우는 수위기록상 1916년 근대적인 홍수관측체계가 구축된 이후 1925년의 을축년 대홍수 이후 최대의 홍수로 기록되었으며, 1995년의 남한강 유역의 홍수발생과 1996년 임진강 유역의 대홍수는 연평균 홍수피해의 규모를 훨씬 상회하는 피해규모상 기왕의 4, 5위의 대규모 홍수로 기록되었다.

또한 1993년 문민정부가 들어선 이후부터 우리가 손꼽을 수 있는 인위재난만 거론하더라도 구포열차사고, 서해 웨리호 침몰사고, 충주호 유람선 화재사고, 성수대교 붕괴사고, 아현동 가스폭발사고, 대구가스 폭발사고, 삼풍백화점 붕괴사고 등의 초대형 사고 등

## 1. 머리말

일반적으로 자연적인 원인과 같은 불가피한 요인이거나 인간의 부주의, 예기치 못한 사고 등과 같은 요인

이 발생한 바 있다.

이러한 대규모 자연 및 인위 재난을 경험해서 뿐만 아니라 소득이 증대함에 따라 주민의 삶의 질 향상을 위한 욕구가 강하게 표출되고 있으며, 보건의료, 실업, 노사 등 사회복지향상과 함께 치안, 소방, 홍수, 공공시설물 안전점검 등 방재안전에 대한 수요 역시 소득증대와 더불어 꾸준히 요구되고 있는 실정이다.

재해대책은 크게 사전적 성격을 가진 재해예방대책, 재해발생시의 응급·대피대책, 사후적 성격을 가진 재해복구·구호대책으로 나눌 수 있으며, 서로 유기적인 체계가 구성되어야 원래의 취지인 방재대책이 원활하게 이루어질 수 있다. 특히 최근들어서는 예방위주의 대책이 피해의 사전억제 측면 뿐만 아니라 예산경감 효과도 크기 때문에 전세계적으로 재해대책은 예방사업 위주로의 전환이 지속적으로 이루어지고 있고, 이는 UN에서 1990년대를 “자연재해 경감을 위한 10개년(IDNDR)”로 설정한 것만으로도 알 수 있다.

특히 1998년도는 예방위주의 방재행정으로 재해대책의 기초가 변경된 이후 3차년도가 되는 해로서 내무부에서는 국민의 안전욕구 증대에 따른 예방위주의 방재행정수요가 급증되고 있고, 21세기 정보화시대에 걸맞는 방재 전산화, 과학화 수요의 증대를 고려하여 1998년도에는 방재대책의 기본방향을 「방재연구소를 통한 재해관련 연구강화」, 「재해영향평가제 확행을 통한 피해 최소화」, 「재해유형별 대처능력 개발보급」, 「완벽한 복구사업 추진으로 피해재발 방지」, 「방재협회 활성화를 통한 민간주도의 방재정책 구현」, 「가뭄 및 지진에 대한 대응체제 강화」, 「기상예보기능의 과학화를 위한 투자확대」, 「국제협력사업에 적극적인 참여로 국가위상 정립」 등을 기본방향으로 설정하고 있다.

우리나라 재해대책 관련 예산 역시 이러한 기초에 맞추어 예방사업에 대해 많은 예산을 투자하고 있

**표 1. 최근 10년간 풍수해 피해현황**

연도	종목 사망·실종 (인)	이재민(인)	피해액 합계 (천원)	복구비 총액 (천원)	투자비율 (복구/피해)	피해순위 (1916~)
1987	1,022	272,277	1,376,705,000	1,353,713,000	0.983	1
1988	143	5,066	154,451,400	201,939,300	1.307	22
1989	307	92,599	686,132,700	649,941,300	0.947	3
1990	257	203,314	778,848,100	823,905,300	1.058	2
1991	240	29,573	443,014,700	719,250,600	1.624	6
1992	40	965	26,958,480	37,149,890	1.378	50
1993	69	13,779	217,615,700	327,158,000	1.503	15
1994	72	11,852	164,775,100	247,148,900	1.500	21
1995	158	30,408	617,082,200	890,033,200	1.442	4
1996	77	18,686	483,050,400	653,262,700	1.352	5
합계	2,385	678,519	4,948,633,780	5,903,502,190		
평균	238	67,852	494,863,378	590,350,219	1.309	

나 아직까지는 비중이 크지 못하며 대부분이 사후복구 위주로 집행되고 있는 실정이다.

이는 재해가 발생한 이후에 응급대처에 급급하다가 시간이 경과하면 잊어버리는 소극적인 의식에 기인한다고 볼 수 있으며, 이러한 의식은 국가 운영의 기본 틀인 행정조직과 예산투자에 있어서도 뿌리깊게 내재되어 있기 때문이라고 생각된다.

따라서 본 고에서는 재해예방사업의 투자를 위한 법적 개선을 통한 재원확보가 필요하다는 판단아래 우리나라에서 발생하고 있는 풍수해 재해로 인한 피해현황과 재해대책관련 사업에 대한 재원지원현황을 살펴보고, 중앙정부가 지방자치단체에 지원하는 각종 지원제도를 고찰하여 예방위주의 방재대책을 지속적으로 지원할 수 있는 재원의 확충방안을 도출하고자 한다.

## 2. 최근의 재해발생현황

아래의 <표 1>은 최근 10년간 발생한 풍수해 현황을 1996년 경상가격 기준으로 나타낸 것이다. 표에서 알 수 있는 바와 같이 최근에 발생한 피해가 피해액 순위로 1916년 관측개시 이후 최대 1위~6위까지가 모두 포함되고 있다. 이는 인명피해의 경우 급격하게 감소하고 있는 반면, 재산피해는 크게 증가하고 있음

표 2. 최근 10년간 주요 재해 피해 비교(1987~1996)

연도	풍 수 해		교 통 사 고		화재(산불 제외)	
	인명(명)	재산(백만원)	인명(명)	재산(백만원)	인명(명)	재산(백만원)
1987	1,022	1,376,712	7,206	80,378	321	19,242
1988	143	54,453	11,563	177,229	414	44,084
1989	307	686,183	12,603	230,284	447	27,924
1990	257	778,879	12,325	256,362	348	40,925
1991	240	443,041	13,429	285,414	525	50,638
1992	40	26,961	11,640	312,477	510	59,028
1993	69	217,634	10,402	384,443	573	57,292
1994	72	164,786	10,087	420,766	555	142,491
1995	158	617,083	10,323	414,381	571	103,415
1996	77	483,050	12,653	483,003	589	113,147
합계	2,385	4,948,781	112,231	3,044,738	4,853	658,186
평균	239	494,878	11,223	304,474	485	65,819

을 보여주고 있고, 투자비율을 보면 과거에 비해 피해 총액에 비해 복구 및 개선사업에 많은 투자를 하고 있음을 알 수 있다.

이는 계속되는 도시화와 산업화에 따른 인구와 시설의 집중으로 인해 과거와 동일한 외력에 대해서도 피해를 입을 우려가 큰 도시지역이 급증하고 있음을 반증해주고 있다. 그러나 피해에 대한 투자비율은 일정한 비율이나 금액이 정해지지 않고, 해마다 정부의 예산규모에 따라 변동됨을 알 수 있다.

〈표 2〉는 우리나라에서 발생하고 있는 재난중 대표적인 자연재해인 풍수해와 인위재난의 대표적인 사례인 교통사고 및 화재사고에 따른 인명 및 재산피해규모를 비교한 것이다. 우리나라의 경우 인명피해에 있어서는 교통사고가 연평균 11,223명으로 가장 큰 것으로 나타났고, 재산피해는 풍수해로 인한 것이 연간 4,950억원정도로 가장 큰 것으로 나타났다. 이는 교통사고의 1.5배를 상회하는 수치이다.

### 3. 재해대책 개선 및 자치단체 지원현황

내무부 중앙재해대책본부에서 추진하고 계획하였던 재해대책의 개선사항, 1997년도 추진사업, 자체평가, 자치단체에 지원해준 재원을 내역별 소항으로 나누어 요약하면 다음과 같다.

#### 3.1 재해대책 개선사항

1997년도에 개정되거나 개선된 재해대책 관련사항을 요약하면 다음과 같은 4가지로 파악할 수 있다.

첫째, 「재해구호 및 재해복구 비용 부담기준 등에 관한 규정」을 개정하여 기존 재해피해 산정시 피해농작물의 대과대를 수도작, 전작 및 인삼에만 한정하여 지원하던 것을 화훼, 과수, 버섯 재배 농가 등에 까지 확대하여 지원할 수 있도록 하였다.

둘째, 태풍이나 집중호우 예상시 행락객 및 주민들을 강제로 대피시킬 수 있도록 산간, 계곡 야영지, 하천변, 바닷가 유원지, 재해위험지구 등지에서 「자연재해대책법」 제43조의 규정에 의거하여 169개소의 경계구역을 설정하여 운영하고, 행정기관의 긴급대피유도에 불응할 경우 행정처벌을 가할 수 있는 제도적 장치를 마련하였다.

셋째, 1996년 6월 21일 이후 시행되고 있는 재해영향평가제의 2차년도로서 1997년 11월까지 총 37개 대규모 개발사업에 대한 평가서 검토가 이루어졌으며 이를 통해 개발사업에 의한 재해가중요인을 사전에 경감시킬 수 있도록 하였다.

넷째, 풍수해대책법을 전문개정한 자연재해대책법 제63조를 통해 「재해대책기금」을 적립토록 의무화하였으며, 매년도 최저 적립액은 전 3년간의 지방세법에 의한 보통세의 수입결산액의 평균연액의 0.8%로 정하였다. 또한 「재해구호기금」으로서 재해구호법 제15조 및 제16조 규정에 의해 평균연액의 0.5%(서울특별시시는 0.25%)를 적립토록 하였다.

다섯째, 지방자치단체의 책무인 재해사전대비 및 조치에 철저를 기하기 위하여 법적 의무를 이행토록 하는 「기관책임제」와 함께 재해대책 추진사항을 평가, 우수 시·도를 정하고 일정 규모의 시책사업비를 지원하는 제도도 채택한 바 있다.

**표 3. 재해위험지구의 자치단체별 지정개소수 비교**

구분	총계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
개소	416	5	15	7	2	6	3	2	28	79	11	32	28	120	35	37	6

이러한 계획속에서 1997년도에는 국고 390억원, 교부세 및 지방비 677억원 등 총 1,068억원을 투자하여 102개 지구의 재해취약지구를 정비할 계획을 수립한 바 있다.

또한 재해대책에 관련하여 1997년 관계부처 및 시·도에서 22개 사업에 5조 6,762억원을 투자할 계획이었으나 기술개발분야등 9개 사업을 제외한 대부분의 사업, 특히 치수사업 분야에서 67.6%로 매우 저조하였다. 그나마 이것도 1996년도에 대비하면 133%가 증가한 실적이었다.

**3.2 재해관련 추진사업**

**가. 국립방재연구소의 설립**

국립방재연구소는 1995년 2월 16일 설립방침이 확정되어 1997년 5월 27일 「내무부와 그 소속기관 직제령」(대통령령 제5382호)의 개정을 통하여 1997년 9월 2일 개소하였다.

연구인력은 총 13명(박사 11명, 석사 2명)이며, 도시호우 방재, 하천방재, 연안방재, 방재시설물, 재해정보, 지진방재, 구조물방재, 지반방재, 재해영향평가 등의 연구팀으로 구성되어 있다.

1997년도 연구과제로는 “방재조절지의 설계지침 개발”, “개발에 따른 토사유출량 산정에 관한 연구”, “홍수보험제도 도입방안 연구”, “재해영향평가서 평가항목 개선에 관한 연구”, “내진설계 제도 및 기준에 관한 연구”, “소하천 시설기준 제정” 등을 수행중에 있다.

**나. 재해취약지구 개선사업**

1997년에는 「재해위험지구에 대한 지정관리 정비계획」을 새로이 마련하여, 전국 재해위험지구를 일체로 재조사하여 유형별로 상습침수지구, 붕괴위험지구, 고립위험지구, 위험방재지구 등으로 구분하고 이를 3등급으로 분류하여 책임관리토록 하였다.

전국적으로 재해위험지구는 아래의 표와 같이 416개소이며, 1995년부터 2014년까지 20개년 계획을 수립하여 총사업비 9,916억원을 투자하여 완전해소할 계획으로 추진중에 있다.

**다. 소하천 정비사업**

1995년 1월 「소하천정비법」을 제정하여 그동안 관리소홀로 인한 상습적인 홍수피해와 하천오염의 근원을 막기 위한 법적 근거를 확보한 바 있으며, 전국 25,073개소 27,056km 소하천에 대하여 1995년부터 2016년까지 5조 9천억원을 투자하는 “소하천 정비 추진 기본계획”을 확정하여 1995년부터 농특세 재원으로 매년 200억원씩 2,000억원과 1997년부터 주세의 15/1,000 (1997년 기준 308억원)의 지방양여금을 확보하여 10년간 4,450km를 정비토록 계획하였다.

1997년도에는 지방양여금 508억원, 지방비 492억원 등 총 1,000억원을 투자하여 240km의 소하천을 정비하였으며, 전국의 784개 소하천을 선정하여 「소하천(셋강 연계) 살리기 운동」의 정화활동을 전개하였다.

**라. 수해복구사업**

1996년 발생한 수해복구사업으로 주택 1,612동과 공공시설 2,947건에 대해 주택은 89%를 이미 완공하였고 나머지는 동절기 이전에 입주토록 계획하였다. 또한 공공시설은 97%인 2,858개소를 완공하고 잔여 89개소에 대해 연내 마무리할 계획이다.

1997년 발생한 피해는 인명피해 34명, 재산피해 1,804억원이었는데 이에 대해 국비 1,231억원, 지방비 886억원, 읍자 등에 대한 678억원 등 총 2,795억원을 복구비로 지원하였다.

**마. 불가뭍 대책사업**

1994년부터 계속된 겨울가뭄으로 전남, 경북, 경남 등 3개도 25개 시군 및 도서지역 108개소에 92억원의 식수원 개발비를 긴급지원하였으며, 1997년 10

월말까지 개발을 완료하여 식수난 해소에 노력한 바 있다.

#### 바. 국가안전관리시스템 시범사업

국가의 안전 및 국민의 생명과 재산을 보호하고 상황처리 및 종합분석, 평가를 신속, 정확하게 처리하기 위하여 국가안전관리시스템을 구축하고자 하는 목표로 1차년도 시범사업을 5억 8,700만원의 사업비로 수행하였다.

시범대상사업은 피해집계, 복구계획 수립, 유관기관과의 연동사항 등에 대한 통신망 구축 및 시스템 설치계획으로 내무부, 서울특별시 중구, 경기도 파주시, 기상청에 설치하였다.

### 3.3 재해대책 평가

이와같이 예방위주 정책을 통한 사전피해경감 및 피해최소화 대책을 수립하는데 여러 가지 노력이 있었으나 다음과 같은 부분에 대해 미흡하였다고 볼 수 있다.

#### 가. 재해대책 투자실적 미흡

제5차 방재기본계획의 첫해인 1997년에는 총 22개 사업에 5조 6,762억원의 예방사업비를 투자할 계획이었으나 대부분의 사업, 특히 치수사업 분야에서 투자실적이 매우 부진하여 계획대비 62.2%에 불과하였다.

특히 1997년에는 백중사리인 8.19~8.21 기간중 서해상의 조위가 조위관측이래 최고를 기록하면서 전국 1,553개 방조제중 22%인 343개의 노후방조제가 유실 또는 붕괴되는 피해가 발생하였는데, 이는 예방 투자사업의 저조에 따른 문제를 노정시킨 예라 할 수

표 4. 일본의 방재관련 예산

구 분	예산(백만엔)	유자액(백만엔)	합계(백만엔)
방재기술연구	47,919	—	47,919
재해예방사업	873,490	232,946	1,106,436
국토보전사업	1,926,575	—	1,926,575
재해복구사업	410,711	93,600	504,311
합 계	3,258,695	326,546	3,585,241

있다. 참고로 1995년 일본의 방재관련 예산을 살펴보면 방재기술연구 및 재해예방사업에 대한 예산이 전체 예산의 28%를 상회하고 있으며, 각 항목별 예산을 나타내면 아래의 표 4.과 같다.

#### 나. 국가안전관리시스템 구축사업 투자미흡

국민의 생명과 재산보호 등 국가안전관리업무에 대한 상황처리 및 종합분석, 평가를 신속, 정확하게 처리하여 피해를 최소화하기 위해 설치하는 시설이 현재와 같은 투자상황으로는 계획 목표년도인 2,000년까지 완공이 어려워 재해상황관리에 차질이 우려되고 있는 실정이다.

아래의 표는 2001년까지의 국가안전관리시스템 구축을 위한 연도별 계획으로 1997년 투자실적은 계획대비 140%로서 원활하게 수행되었으나 향후 1998년도 계획에 대한 예산이 아직까지 재정경계원 등 관계부처와 협의가 되지 않고 있는 등 계획연도내 준공이 어려울 것으로 예상되고 있다.

#### 다. 지진예방을 위한 내진대책 추진미흡

1996년 전문개정된 자연재해대책법상 20개 내진대상 법정시설중 1995년부터 건설교통부 소관 9개 시설에 한정하여 1997년 11월말 완공계획으로 용역이 실시되고 있을 뿐 나머지 11개 시설에 대해서는 예산 등의 문제로 인해 관계부처에서 추진하고 있지 않아 지진발생시 예방사업 미흡으로 인한 피해가 우려

표 5. 안전관리시스템의 연도별 투자계획

구 분	총투자계획 (1997~2001) (단위:백만원)	1997년도 집행계획 및 실적	
		계획 (단위:백만원)	실적 (단위:백만원)
총계	273,600	40,500	56,846
주전산기 및 센타설치	69,800	13,600	10,823
소프트웨어 구입	21,600	5,600	9,033
통신망 연계	19,200	4,800	40
위성통신망 구축	2,500	1,000	—
유선통신망 구축	1,500	1,500	—
측정망 장비 구축	140,000	10,000	—
응용 S/W개발 및 DB구축	19,000	4,000	36,950

표 6. 1996년 시도별 자원별 피해복구비

시 도	총복구액 (천원)	지 원 복 구				
		국 고	의 연 금	지 방 비	응 자	자 부 담
본부	900,000	900,000				
서울	1,160,203	2,777	1,097,850	2,731	16,200	40,645
부산	1,130,573		10,000			1,120,573
대구	30,000		10,000			20,000
인천	2,444,053	439,366	32,759	1,013,186	66,002	892,740
광주	678,483	99,755	906	33,842	400,433	143,547
대전	421,964					421,964
경기	226,903,759	138,462,154	6,694,161	23,354,921	22,614,216	35,778,307
강원	353,817,853	250,766,034	3,095,176	25,632,332	27,631,957	46,692,354
충북	3,816,097	785,193	26,862	1,855,110	264,543	884,389
충남	23,941,541	5,659,836	173,655	2,883,515	10,934,251	4,290,284
전북	29,534,416	2,827,258	15,845	966,105	16,146,776	578,432
전남	5,438,892	910,289	18,676	276,359	2,796,796	1,436,772
경북	2,399,933	83,953	16,766	42,609	133,846	2,122,759
경남	388,958		10,000			378,958
제주	255,905					255,905
합계	653,262,630	400,936,615	11,202,656	56,060,710	81,005,020	104,057,629

되고 있는 실정이다.

### 3.4 재해대책재원 지원현황

현재 우리나라의 재해관련 예산은 중앙지원과 지방 자치단체 자체의 부담에 의한 재원으로 대분된다. 중앙지원의 경우 지방교부세의 항목중 보통교부세를 통한 재해대책 수요와 보통교부세의 산정기일 이후에 발생한 재해에 대한 특별교부세, 국고보조금 등이 있으며, 지방자치단체의 경우 자체사업 추진비와 지방채에 의한 긴급복구사업 등이 있다.

아래의 표는 1996년 풍수해에 의한 피해복구비를 중앙에서 지원한 재원을 시도별로 구분하여 나타낸 것이다.

각 시도별로 나타난 재원을 살펴보면 큰 피해가 발

생하여 특별재해지역으로 선포되거나 이에 준하는 대규모 재해에 대해서는 국고보조금이 전체 피해규모의 60~75%에 달하며, 자부담, 지방비, 응자지원의 순으로 나타났다. 여기에서 유의해야 할 사항은 의연금의 지급형태로서 1996년도 유사한 피해를 입은 경기도와 강원도가 의연금의 차가 2배에 가깝게 나타났다는 것이다. 이는 재정상태가 상대적으로 좋은 서울특별시나 경기도가 상대적으로 취약한 강원도에 비해 의연금 지급도 많은 것을 의미하며, 이는 과거의 재해 사례에서도 나타났지만 재정상태가 취약한 자치단체에 지원되는 의연금이 상대적으로 적어 신속한 재해복구나 개선이 원활하게 이루어지지 못하는 현 상황의 문제점을 반영해주고 있다. ●