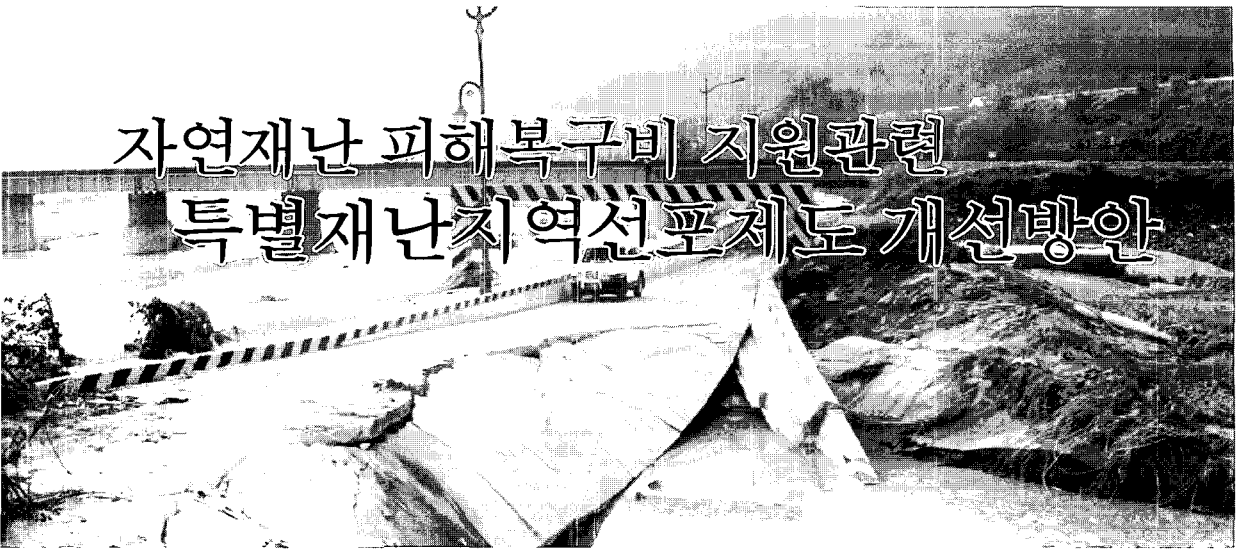


자연재난 피해복구비 지원관련 특별재난지역선포제도 개선방안



서상덕 >>
소방방재청 재해복구지원팀 기술서기관

⇒ 그림에도 불구하고 지원대상 확대, 단가인상 요구 등 국가에 대한 보상기대 심리가 고조되는 한편 허위·과장보고하는 등 도덕적 해이현상이 심화되고 있으므로 본고에서는 이러한 문제에 대하여 정부의 개선방안을 살펴 보기로 한다

I. 서론

- 특별재난지역선포 제도는 대규모 피해지역의 신속한 복구와 피해주민의 조기생활 안정을 도모하기 위하여 2002년 처음 도입되었으나
- 지금까지 당초 취지와는 달리 매년 크고 작은 피해 발생시 마다 이재민들을 의식한 지자체장과 지방의회, 국회 및 농·어민 단체 등 각계 각층에서 선포 건의가 의무화되다시피하고
- 이에 편승한 농·축산·어민들과 상인들은 울며 준다는 식의 사고가 팽배, 집단행동을 불사하고 있으며
- 특히 주택파손 등 피해주민이 받는 고통수준은 같은데도 차등 지원함에 따라 위화감이 조성되는 등 당초 취지와 달리 많은 문제를 야기하고 있음

II. 현행 특별재난지역선포 제도 운영개요

□ 선정기준(재난 및 안전관리기본법 시행령 제68조 및 별표 2)

① 자연재난으로서 행정구역 단위별 총 피해액, 사유재산 피해액, 또는 이재민수에 따라 선정

대상지역	전국일원	시도일원	시군구 일원	읍면동 일원
총 피해액 (사유재산피해액)	3조원 이상 (6,000억원 이상)	1조 5천억 이상 (3,000억원 이상)	3,000억원 이상 (600억원 이상)	600억원 이상 (120억원 이상)
이재민수	50천명 이상	30천명 이상	8천명 이상	1천6백명 이상

※ 총 피해액 및 사유재산 피해액이 동시에 충족하여야 함

② 인적 또는 사회적 재난으로서 당해 시·도의 행정능력이나 재정능력으로는 재난의 수습이 곤란하여 국가적 차원의 지원이 필요하다고 인정되는 경우

③ 그 밖에 재난 발생으로 주민들의 생활기반 상실 등에 대한 국가적 차원의 특별한 조치가 필요하다고 인정되는 재난

※ 과거 선포현황

- 2002. 8.4 경남 김해, 합천, 함안지역 호우피해
- 2002. 8.30~9. 1 태풍 「루사」 피해가 발생한 전국일원
- 2003. 9.12~9.13 태풍 「매미」피해가 발생한 전국일원
- 2004. 3. 4~3. 5 폭설피해가 발생한 10개 시도, 82개 시군구, 647개 읍면
- 2005. 12월 폭설피해가 발생한 전남북도 등 13개 시도 76개시군구

III. 제도운영에 따른 현실태 및 문제점 분석

□ 특별재난지역 선포의 당초 취지는 재난의 수습 및 복구를 위한 특별한 조치가 필요하다고 인정될 경우 특별재난지역으로 선포하여

- 대통령령이 정하는 바에 따라 응급대책, 복구 등에 행·재정, 금융 등에 관하여 특별지원을 할 수 있도록 규정

□ 현행 대통령령의 지원규정에 따르면 자연재난의 경우대부분의 피해유형이 광역화·대형화됨에 따라 도로, 하천 등 공공시설 복구에 대규모 예산이 소요되나

- 열악한 지방재정 형편상 사업비 확보가 어려운 실정이므로 공공시설 부문에 대한 지원이 강화되어야 함에도
- 특별재난지역을 선포하면 당해지역 사유재산피해 일부에 한하여 추가지원만 하도록 규정하고 있어
- 지방자치단체에 재정적인 도움이 되지 못할 뿐

만 아니라 특별재난지역 선포에서 제외될 경우, 피해주민들의 민원을 의식하여 경쟁적으로 특별재난지역 선포를 건의하고

- 선포기준에 맞추기 위해 허위·과장 피해보고 등 많은 문제점이 발생하고 있음
- ⇒ 공공시설에 대한 지방자치단체 재정부담을 경감시키는 한편, 특별재난지역 선포와 관계없이 피해주민들에 대한 피해지원의 형평성을 확보하는 방안 마련이 시급

□ '05.9.6 제14호 태풍 나비로 피해가 심한 울릉군의 경우 인구가 적고 도서 낙후지역이라는 이유로 또한 '05. 8월 전북지역 호우시에는 덕유산을 중심으로한 권역별·유역별로 묶어서 특별재난지역으로 선포하여 달라는 등

- 현 제도의 틀을 벗어나 아전 인수격으로 법령을 왜곡하고 있으며 또한 선포가 어려울 경우 이에 준하는 수준의 별도 지원을 집요하게 강요하고 있음

⇒ 현재의 행정구역별로 과거 대규모 피해발생시 피해액과 이재민수 등을 기준으로 하는 선포방식을 시군별 재정력과 통상적 피해규모로 하향하는 등 개선 필요

□ 특별재난지역으로 선포되면 영세 농어가의 경우 실제 손실액보다 몇배 초과한 특별위로금을 지원받고 있어

- 과다한 무상지원에 대한 기대심리로 특별재난지역선포를 위한 집단민원 등 도덕적 해이현상 심화 및 국고낭비를 초래하고 있음
 - 실재는 600평 경작 농가의 경우 연간 쌀 13가마를 수확 수익이 약 200만원 내외이나 정부의 지원금은 특별위로금 500만원, 이재민 구호비 140만원, 생계지원 쌀 10가마(150만원) 등 모두 790만원 지급 ⇒ 590만원 초과 지급
 - 주택 반파의 경우도 실제 복구 소요액이 500만원 정도이나 특별위로금 290만원, 보조금

720만원, 이재민 구호비 70만원 등 총 1,080
만원 지급 ⇒ 580만원 초과 지급

IV. 개선방안

1. 현행 국고지원 체계개선

실태 및 문제점

□ 인구10만의 일반 시·군의 경우를 사례로 할 때 통상 10억 미만의 피해에 대하여는 시·군 자체 예산으로 복구토록되어 있으며

- 10억원에서 25억원 미만의 피해에 대해서는 국비 50%를 지원하여 공공시설과 사유재산피해까지 지원하고
- 25억원을 초과할 경우 초과하는 금액 중 시군구의 재정력지수에 따라 국고를 50~80% 추가 지원하므로써 총 복구비의 60~90%까지 국고지원

□ 미국의 경우는 대통령이 특별재난지역을 선포하기 전까지는 공공시설과 사유재산 피해분야에 대하여 일체의 국고지원이 이루어지지 않는 반면에

- 우리나라는 일정 금액을 초과하면 자동적으로 공공시설과사유재산피해에 대한 국고지원이 이루어지고 더 나아가 일정기준 이상이 되면 지방비 부담분에 대하여도 일정금액 국고를 추가 지원토록 제도를 갖추고 있음에도
- 특별재난지역 선포제도를 도입하여 지방자치단체에 대한 재정 경감이 아닌 사유재산피해에 대해서만 추가 지원토록 함에 따라
 - 자치단체의 지방비 부담이 오히려 과중하게 되고
 - 선포지역 주민들에게만 무상지원을 추가하게 되므로써 피해지역간 형평성 상실에 따른 주민 불만과

- 이를 의식하여 대부분 자치단체에서는 피해액을 고의로 부풀리고 지방자치단체장들도 경쟁적으로 특별재난지역선포를 부추기고 있는 실정임

※ 외국의 사례

· 미국

- 특별재난지역으로 선포되면서 자치단체에 대한 공공시설 사업비 지원(75%) 및 생활보호금 일부지원

· 일본

- 격심재해가 지정되면 지방비 부담액이 도도부현은 표준세수입의 20%, 시정촌은 10%를 넘는 금액에 대하여 국고 특별지원하는 등 주로 지방자치단체의 공공시설 사업비에 지원하고 사유재산 피해지원은 주택의 경우 최고 총 400만엔 지원

개선방안

① 국고지원의 단계적 축소(현행 3단계→2단계)

- 현행 국고 추가지원 시점을 특별재난지역 선포 단계로 앞당겨서 절차 간소화 및 선포요건을 획기적으로 완화하고
- 지방의 재정력지수, 자치단체의 재해예방 노력도 등을 감안하는 공공시설 위주의 새로운 지원 기준 마련(세부내용 별첨1)
 - ┌ 현행 : 1단계 우심지역 획일지원(50%),
 - | 2단계 지방비부담 국고추가(50~ 80%)
 - | 3단계 특별재난지역 선포
 - └ 개선 : 1단계 우심지역 획일지원(50%), 2단계 특별재난지역 선포

② 사유재산에 대한 특별재난지역과 일반지역간의 차등 지원 폐지

- 특별재난지역과 일반지역 주민의 물적, 정신적 고통은 동일한 점을 감안, 사유재산 지원방식을 등급제로 혁신하고 동일기준으로 지원

2. 선포방식 개선방안

실태 및 문제점

- 현행 특별재난지역선포 방식은 대규모 피해가 발생한 경우에만 선포토록 하므로서 운영상 어려움이 없으나
- 선포기준이 대폭 완화되면 수시로 특별재난지역을 선포하여야 하는 등 운영상 어려움이 많으므로 현 체제를 보완할 필요성이 있음

개선방안

- ① 전국 대부분 지역에서 피해가 대규모로 발생한 경우에는 현행처럼 중앙안전관리심의회(위원장 국무총리)를 거쳐 대통령이 선포토록하고
- ② 상기 ①항의 기준을 충족하지 않을 경우에는 재난 및 안전관리기본법 제9조 제3항의 중앙안전관리위원회 조정위원회의 심의(위원장 행정자치부장관)를 거쳐 중앙재난안전대책본부장(행정자치부장관)이 선포

V. 기대효과

- 사유시설 복구비 동일 지원으로 형평성 유지 및 국민갈등 해소
- 특별재난지역 선포 부담해소 및 재해지역 민심 안정 도모
- 특별위로금 지원규정 폐지로 국고예산 경감

VI. 특별지원 폐지에 따른 대안

현행 특별지원 기준

- ① 이재민에게 자활의지 고취를 위한 특별위로금

지원

- 주택 전과(동당) : 500만원
 - 주택 반과(동당) : 290만원
 - 침수주택(세대별) : 200만원
 - 소상공인(가내공장, 점포) : 200만원
 - 농작물 및 농림수산시설 피해
 - 80%이상 피해농·어가 이재민 : 500만원
 - 50%~80%미만 피해농·어가 이재민 : 300만원
- ② 주택, 농작물 대과대 및 농·축산 부문의 복구단가 상향지원
 - ③ 사유시설 자부담분 보조전환 : 자부담분은 15% 범위내에서 전액 보조전환

대안

- ① 현행 이재민에게 지급하는 특별위로금에 대하여는 의연금 관리 규정을 개정 현행 특별위로금 수준에 준하여 의연금을 상향 지원
- ② ~ ③ 항 특별지원에 대하여는 사유재산피해 지원 기준 단가를 인상하고 등급화 지원

VII. 결어

- 정부는 지난해 사유재산피해 지원제도 전반에 걸쳐 그동안 운영과정에서 들어난 문제점을 분석하고 민간전문가들과 함께 혁신 차원에서 제도를 대폭 개선하였으며
- 금번 특별재난지역 선포지원제도도 지난 3월 한 국방재학회지 복호에 소개한 사유재산 피해지원제도 혁신처럼 전면적으로 개선하여 금년 1월1일부터 시행하고 있다
- 사실 특별재난지역선포지역에 대한 특별지원 제도는 산불과 붕괴사고 등 인적재난과 같이 정부의 무상지원 제도가 없는 분야에 대해서는 이재민들이 정부로부터 한푼도 지원받지 못하는 어려움이 있으므로 특별재난지역선포 제도를

통해 지원하는 것은 큰 문제가 없지만

- 앞서 언급한 바와 같이 자연재난에 대해서는 특별재난지역선포 유무와 상관없이 정부에서 무상 지원하고 있음에도 추가로 특별지원하는 것은
- 앞으로 국가 재정부담은 물론 공장시설, 상가 제품 등 타 분야에 까지 영향을 끼쳐 사유재산피해에 대해서는 국가가 보상해야 한다는 국민들의

의식을 고조시킬 뿐만 아니라 피해 주민은 물론 사회적으로 큰 문제를 불러 일으킬 소지가 큼으로 현 시점에서 바로잡지 않으면 안되는 시대적 사명감이 대두되었다고 본다

- 아무쪼록 금번 개선된 특별재난지역 선포제도가 큰 문제없이 정착될 수 있도록 올 여름 운영하면서 문제점을 다시 보완해 나갈 계획이다

참고자료

1. 국고지원제도 개선방안

〈일반지역 국고지원 기준〉

종 전		개 선		관련규정
근 거	기 준	근 거	기 준	
<ul style="list-style-type: none"> • 당해 시군구의 인구수와 행정단위를 감안 동일한 재난기간에 발생한 총피해액을 기준 	<ul style="list-style-type: none"> • 특별시의 구 : 28억원 • 광역시의 구 또는 인구 30만이상 시 : 15억원 • 인구 30만미만 시군 : 10억원 	<ul style="list-style-type: none"> • 최근 3년간 보통세+조정교부금+재정보전금 합산액의 연평균액을 기준으로 5단계로 구분 	<ul style="list-style-type: none"> • 100억원미만 시군구 : 14억원 • 100~350억원미만 시군구 : 20억원 • 350~600억원미만 시군구 : 26억원 • 600~800억원미만 시군구 : 32억원 • 800억원이상 시군구 : 38억원 	재난구호 및 재난비용부담 기준 등에 관한 규정 제3조

〈특별재난지역 선포시 국고 추가지원 : 일반 시군의 경우〉

종 전	개 선	비 고
<ul style="list-style-type: none"> • 당해 시군구의 총 피해액이 3,000억원 이상 	<ul style="list-style-type: none"> • 일반지역 국고지원기준에 해당하는 금액의 2.5배 이상 	<ul style="list-style-type: none"> • 현행 재정력지수에 의거 3단계로 구분하여 지원하는 방식에서 ⇒ 최근 3년간 시군구의 재정력지수 90%, 지자체의 재해예방노력도 10%를 반영하여 11단계로 구분 차등 지원

II. 국고추가지원기준 및 산정방법(제7조 3항)

1. 국고추가지원기준

지원기준	구 분	국고 추가부담 또는 보조액
시군구의 보통세, 조정교부금, 재정보전금의 합산액이	100억원 이하	(시군구의 지방비 총부담액 - 35억원) × 국고추가 지원율
	100억원이상~350억원미만	(시군구의 지방비 총부담액 - 50억원) × 국고추가 지원율
	350억원이상~600억원미만	(시군구의 지방비 총부담액 - 65억원) × 국고추가 지원율
	600억원이상~850억원미만	(시군구의 지방비 총부담액 - 80억원) × 국고추가 지원율
	850억원 이상	(시군구의 지방비 총부담액 - 95억원) × 국고추가 지원율

2. 국고추가지원을 산정방법

• 국고추가지원율 = ① 재정력지수에 의한 추가지원율×0.9+② 재해예방노력지수에 의한 추가지원율×0.1

① 재정력지수에 의한 추가지원율

재 정 력 지 수	추 가 지 원 율
0.1미만	80퍼센트
0.1이상 ~ 0.2미만	77퍼센트
0.2이상 ~ 0.3미만	74퍼센트
0.3이상 ~ 0.4미만	71퍼센트
0.4이상 ~ 0.5미만	68퍼센트
0.5이상 ~ 0.6미만	65퍼센트
0.6이상 ~ 0.7미만	62퍼센트
0.7이상 ~ 0.8미만	59퍼센트
0.8이상 ~ 0.9미만	56퍼센트
0.9이상 ~ 1.0미만	53퍼센트
1.0이상	50퍼센트

(주) 위표의 재정력지수는 다음과 같이 계산한다.

1. 시군의 경우 : $\frac{\text{지방교부세법에 의한 기준재정수입액}}{\text{지방교부세법에 의한 기준재정수요액}}$
2. 자치구의 경우 : $\frac{\text{자치구의재원조정에관한조례에 의하여 자치구별
조정교부금 산정상의 기준재정 수입액}}{\text{자치구의 재원조정에 관한 조례에 의하여 자치구별
조정교부금 산정상의 기준재정수요액}}$

3. 최근 3년간 평균하여 산정한다.

② 재해예방 노력지수에 의한 추가지원율

재해예방 노력지수	추 가 지원 율
0.1미만	50퍼센트
0.1이상 ~ 0.2미만	53퍼센트
0.2이상 ~ 0.3미만	56퍼센트
0.3이상 ~ 0.4미만	59퍼센트
0.4이상 ~ 0.5미만	62퍼센트
0.5이상 ~ 0.6미만	65퍼센트
0.6이상 ~ 0.7미만	68퍼센트
0.7이상 ~ 0.8미만	71퍼센트
0.8이상 ~ 0.9미만	74퍼센트
0.9이상 ~ 1.0미만	77퍼센트
1.0이상	80퍼센트

(주) 1. 재해예방 노력지수는 최근 3년간 연평균 재해예방사업 투자율 및 재난및안전관리기본법 제67조제 2항의 규정에 의한 재난관리기금 적립액에 대한 확보율 등을 반영하여 다음과 같이 계산한다.

- 재해예방노력지수 = 재해예방사업투자율 × 0.9 + 재난관리기금 확보율 × 0.1
- 재해예방사업투자율 = 재해예방사업투자비/보통세
- 재난관리기금확보율 = 확보액/법정적립금
- 재해예방사업 이라함은 하천관련 사업비, 하수도 정비비, 재해위험지구 정비비, 수해상습지 개선사업비, 저수지 개·보수비 등을 말한다.

III. 재난 및 안전관리기본법 시행령중 주요개정 내용

□ 특별재난지역선포의 선정기준범위

- 종전 피해규모 및 이재민수를 기준으로 특별재난지역을 선포하던 별표 2의 기준을 총 피해액이 시·군·구의 최근 3년간 연평균 보통세, 조정교부금, 재정보전금 합산액의 2.5배를 넘을 경우, 특별재난지역으로 선포 할 수 있도록 함(제68조제1호)

[종 전]

- 자연재난으로서 행정구역 단위별 총 피해액, 사유재산피해액, 이재민수에 따라 지정

대상지역 선정기준	전국일원	시도일원	시군구 일원	읍면동 일원
총 피해액 (사유재산피해액)	3조원 이상 (6,000억원 이상)	1조 5천억 이상 (3,000억원 이상)	3,000억원 이상 (600억원 이상)	600억원 이상 (120억원 이상)
이재민수	50천명 이상	30천명 이상	8천명 이상	1천6백명 이상

【개 정】

- 최근 3년간 연평균 보통세, 조정교부금, 재정보전금 합산액 규모에 따라 지정

선정범위		선정기준
시군구의 보통세, 조정교부금, 재정보전금의 합산액이	100억원 이하	총 재산피해액이 35억원 이상인 경우
	100억원이상~350억원 미만	총 재산피해액이 50억원 이상인 경우
	350억원이상~600억원 미만	총 재산피해액이 65억원 이상인 경우
	600억원 이상~850억원 미만	총 재산피해액이 80억원 이상인 경우
	850억원 이상	총 재산피해액 피해액이 95억원 이상인 경우

□ 특별재난지역 선포시 지원기준

- 사유재산피해에 대한 재난복구사업 및 이재민의 구호를 위한 모든 지원금이 재난등급별 재난지원금으로 조건표에 의거 지원토록 이미 혁신됨에 따라 현행 규정중 특별위로금 및 복구단가 상향지원과 자부담분의 국고, 지방비 전환 규정을 삭제토록 함(제70조제2항)

【중 전】

- ① 이재민에게 자활의지 고취를 위한 특별위로금 지원
 - 주택 전파(동당) : 500만원
 - 주택 반파(동당) : 290만원
 - 침수주택(세대별) : 200만원
 - 소상공인(가내공장, 점포) : 200만원
 - 농작물 및 농림수산시설 피해
 - 80%이상 피해농·어가 이재민 : 500만원
 - 50%~80%미만 피해농·어가 이재민 : 300만원
- ② 주택, 농작물 대파대 및 농·축산 부문의 복구단가 상향지원
- ③ 사유시설 자부담분 보조전환 : 자부담분은 15% 범위내에서 전액 보조전환

【개 정】

- 전부 삭제