

예산 분석을 통한 민방위제도 효율화 연구*

임필량

호디계직소

이 논문의 목적은 민방위의 현황 및 역할, 재난관리 차원에서의 예산 편성의 문제점을 논하고 분석하는 것이다. 이를 위해 중앙의 소방방재청 예산과 지방정부의 관련 예산을 살펴보았다. 첫째, 민방위시스템의 생활민방위로의 강화가 더욱 필요하다. 이를 위하여 수요자관점에서 접근해야 한다. 둘째, 민방위의 기구를 대폭 축소하고 정예화해야 한다. 셋째, 민방위시스템을 각종 재난관리 기초조직과 그 대응 시스템으로의 편입이 요구된다. 넷째, 민방위교육과 훈련에 동원된 교육생들에게 주어지는 여러 가지 인센티브를 개발하여야 한다. 다섯째, 소방방재청에 민방위 예산편성권을 부여해야 한다. 여섯째, 객관적인 제3의 단체에 의한 민방위교육과 훈련의 전면적인 암행점검이 요구된다.

주제어: 민방위, 소방방재청, 재난관리, 예산, 재정운영

1. 서론

민방위 제도를 두고 그 실효성 때문에 존폐에 관한 논란이 지속되고 있다. 법과 제도는 시대적 상황에 따라 크게 변천해 오고 있고 아울러 시대적 요청에 따라 만들어 지기도 하며 또 폐지되기도 한다. 문제는 조직의 특성상 한 번 구축되고 난 다음에는 이해관계자간의 구도가 고착되어 특정한 법의 폐기나 제도의 폐지는 쉽지 않은 것

을 확인할 수 있다.

그러므로 법과 제도, 그리고 이에 따라 생성되는 조직을 만들고자 한다면 단기적인 관점보다는 중장기적인 측면에서 그 영향력을 심층적으로 분석해야 한다. 즉 미래 사회에 대한 예측이 필요하고, 이에 따라 국제정치, 국제안보 및 사회의 전반적인 흐름 속에 해당 국가의 정치·경제·사회적 여건 등을 면밀히 분석해야 한다. 아울러 국가를 운영하는 각종 조직의 설립과 폐지는 그것이 사소한 것이라 할지라도 국민의 부담으로 귀착되기 때문에 신중한 접근이 요구된다.

민방위제도가 한국에 도입된 것은 1975년이다. 이 시기는 전 세계적으로 미소 냉전체제가 무르익은 상황에서 자본주의와 사회주의의 이념적 대결이 극에 달했던 시기이다. 특히 국내적으로도 1974년의 영부인(領夫人) 저격 사건이 발생하면서 안보의식에 대한 국민적 관심이 한층 고조된 시기였다. 아울러 1975년, 체제대리전으로 알려진 월남이 사회주의 세력인 월맹에 의해 패망하기도 하였다. 이러한 국내외의 정세는 불가피하게 민방위조직을 태동시키기에 충분했다.

그러나 1991년, 사회주의 세력의 구심점이었던 소련이 옅친 중심으로 한 정치세력에 의해 스스로 사회주의 포기를 선언하였다. 이로 인하여 전 세계는 냉전체제가 급격하게 완화되었고 국제적인 평화공존 체제로 돌입하게 되었으며 한반도에서의 긴장도 크게 완화되었다. 아울러 1987년의 민주화운동의 결과로 나타난 1992년의 문

* 본고는 2008년 9월 민방위대토론회에서 발표된 것을 수정 보완한 논문임.

민정부, 1997년의 국민의 정부, 2002년의 참여정부를 거치면서 대북관계 및 남북관계에서의 상호교류가 확대됨에 따라 민방위제도에 관한 필요성은 크게 약화되었다.

그럼에도 불구하고 한반도와 동북아 정세는 북핵을 둘러싼 각국의 이해관계가 첨예하게 대립되어 있다. 여기에 대해서는 두 가지 관점이 있다. 하나는 북한의 핵 보유는 향후 수십 년 간 동북아 정세는 물론 남북관계에 있어서 새로운 위기요인이라는 것이다. 다른 하나는 6자 회담은 결과적으로 성공할 뿐만 아니라 모두가 이익이 되는 방향으로 진전될 수밖에 없으므로 향후 평화공존 체제로 진입하는 것은 시대적인 요구라는 것이다.

다른 한편으로는 문명사회가 발전함에 따라 불구하고 자연재난 및 인적재난은 더욱 증가하고 있다. 이러한 사회 환경 변화에 대응하여 주요 선진국은 자국의 현실과 국제정세에 맞게 민방위조직의 역할을 변화시키면서 유지시키고 있다. 즉 사회적, 국가적 역할 변경의 필요성이 발생하면 그에 따라 목적과 역할의 변경, 그리고 조직체계의 개혁이 이루어져야 하는 것은 매우 당연하다.

이런 관점에서 한국은 2000년을 생활민방위 원년으로 삼기도 하였다. 이는 사회 환경 변화에 따른 시대적 요청에 적응한 사례가 된다. 다시 말하면 전통적인 국가안보적 관점에서 실질적인 국민보호 측면으로 전환된 것이다. 각종 재난에 있어서 국가 통제 및 국가 지원의 한계가 노정되고 있다. 그리고 긴급 상황의 경우 현장대응 및 가정과 개인의 안전에 대한 조치들이 효과적으로 수행되지 못하고 있다. 이에 대한 대응으로써 매우 바람직한 전환이 아닐 수 없다.

민방위제도의 초기 목적은 냉전체제에 있어서 군사적 상황에 대한 민간의 자위활동과 군사 활동의 보완이었다. 민방위 창설이후 33년이 지난 이 시점에서는 향후 민방위제도의 발전과 존재를 포함한 다양한 논의가 이루어져야 한다. 이는 개인적 이해관계를 떠나 국민경제적 관점에서 국제정세 및 동북아, 한반도의 정세를 감안하고 아울러 국내적으로도 다양한 상황이 상정되어야 한다.

즉 국가 위기라는 것은 반드시 전시체제만을 상정해

서는 아니 된다. 대규모 자연재난 및 인적재난의 빈번화에 따른 국가 위기상황이 충분히 예측되고 있으며 여기에 대한 대비는 상시적으로 해 두어야 한다. 각 지역별로 발생하는 자연 및 인적 재난은 지방정부별로, 가정에서 발생하는 가정 단위의 응급재난 등은 생활민방위 차원에서 접근해야 한다.

이 논문은 민방위제도 자체를 논하기 보다는 이 제도를 운영하는 예산을 분석하고자 한 것이다. 즉, 제도를 운영하는 데는 예산이 필수적이다. 제도가 아무리 필요하여도 고다한 예산이 투입되고 그것이 국민에게 고통을 준다면 해당 제도는 재검토 되어야 한다. 따라서 제도운영의 효율성을 살피는 필요하고 이를 위해서는 예산 분석이 이루어져야 한다. 그리고 어떤 제도운영에 심각한 비효율이 발생하면 제도를 폐지하거나 제도운영에 있어서 대폭적인 개혁이 뒷받침되어야 한다. 민방위제도 역시 그 대상이 된다.

한편, 연구방법은 문헌조사 방식에 의존하였다. 그러나 민방위 예산에 관한 별도의 체계적인 데이터를 구하기 어려웠다. 아울러 제도를 연구 분석한 문헌은 없고 개괄적인 제도의 소개, 제도 도입의 당위성만을 강조한 것이 대부분이다. 특히 민방위 제도 운영의 사회경제적 성과분석은 찾아 볼 수 없었다. 따라서 예산분석은 이 제도의 존재여부와 향후 개혁방향에 있어서 그 기초적인 문헌으로서 의미가 있다.

이 논문의 구성은 제1절 서론에 이어 제2절에서는 민방위제도의 본질과 역할, 그리고 재난피해 상황을 살핀다. 제3절에서는 민방위제도 존재에 대한 논란을 살피는 한편 제4절에서는 제도 운영과 관련한 예산을 분석하며 제5절에서는 결론과 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

II. 민방위의 본질과 편성 및 제도

1. 민방위의 본질

민방위의 정의에 따르면 적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕질서를 위태롭게 할 재난(민방위사태)으

로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 정부의 지도하에 주민이 수행하여야 할 방공, 응급적인 방재·구조·복구 및 군사작전상 필요한 노력지원 등 일체의 자위적 활동을 말한다.

민방위의 본질은 첫째, 주민자위활동이다. 순수민간인으로 민방위대를 조직하며 주민의 생명과 재산보호에 목표를 두고 있다. 둘째, 인도적 활동이다. 전쟁, 재해 및 재난으로부터 주민의 생명과 재산보호활동을 중심으로 국제적 민방위대원의 활동보호 협약을 통해 지원하고 있다. 마지막으로 비군사적 활동이다. 정부지도하의 비군사적 활동을 수행하고 비전투 장비 및 기구를 사용한다.

이러한 민방위의 임무는 평상시와 유사시(有事時)로 나누고 각각 재난대비 및 인명구조·노력지원이다. 평상시는 민방위교육·훈련, 각종 재난대비 예방활동, 비상수급시설·대피소·대피지역 및 통제소 설치·관리, 민방위경보망 관리 및 경보태세 확립, 민방위시설·장비의 유지관리이다. 유사시에는 경보전파, 주민통제, 소산, 교통통제, 등화관제, 인명구조, 의료, 소화활동, 피해시설물의 응급복구, 적의 침공 시 군사작전에 필요한 물자의 운반 등 노력지원, 민심안정 및 승전의식 고취 등으로 적시되어 있다.

결국, 민방위는 모든 재난에 대한 예방적 성격의 제도이고, 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 것이 핵심이다. 이는 국가 안보적 상황은 물론 재난관리 차원에서의 예방과 다를 것이 없다. ‘유사시(有事時)’는 보기에 따라 다르다. 즉 개인과 가정 및 지역의 유사시가 있고 국가적인 유사시로 구분할 수 있다. 그러므로 작은 유사에서부터 충분한 예방을 하지 않으면 큰 유사는 실패 하게 된다. 따라서 민방위는 재난관리적 관점에서 보면 예방대책의 하나이다.

2. 민방위 편성과 교육

민방위 교육의 실질화를 위한 노력은 지속되고 있다. 그 가운데 주목할 만한 것은 1) 체험·실습교육, 2) 위탁

교육, 3) 현장체험교육, 4) 재난안전 봉사활동, 5) 편의교육 및 6) 생활 민방위 교육 등이다. 방향은 잘 선정되었고 그리고 계획수립 또한 상당한 수준에 있음을 확인할 수 있다. 그러나 민방위 대원 훈련 현장에서는 계획대로 수행되지 못하고 있다.

민방위 교육에 대한 사회적 문제제기는 먼저 재미가 없다. 둘째, 단순히 청중에 지나지 않고 방관자에 머물고 있다. 셋째, 필요성을 크게 느끼지 못한다. 넷째, 본래 목적과 개인의 목적에 괴리가 있다. 따라서 민방위 교육의 실질화를 위해서는 재미있는 교육, 방청객이 아닌 참여자로서의 역할부여, 특히 개인과 사회적 목적의 일치에 있다고 본다.

민방위 훈련에 참여한 대원들에게 간단한 설문지 주어지고 있다. 호응도를 높이기 위한 방안으로서는 첫째, 교육인원 적정화 둘째, 실습과목의 다양화 마지막으로 체험·실습식 시설의 확충을 통한 모든 대원의 참여가 이루어져야 한다는 답이 주를 이루고 있다. 2007년 1월 현재 민방위대 편성현황은 <표 1>과 같다.

총 자원 8백8십3만2천명 중 49%에 해당하는 423만 여명이다. 실로 대단한 자원이 아닐 수 없다. 이들에 대한 교육과 훈련이 실질적으로 이루어 질 수만 있다면 사회적으로 발생하는 많은 경우의 위협과 긴급 상황 및 각종 재난으로부터 발생하는 피해규모는 대폭 절감할 수 있을 것이다. 이들에 대한 운영개요를 보면 1~4년차 대원을 대상으로 1년 1회 4시간의 교육을 소양 및 실기, 현장체험을 하도록 하고 있고 지역의 실정에 맞게 자치단체에서 자율적으로 운영하고 있다. 5년차부터는 년1회 비상소집으로 교육과 훈련을 갈음하고 있다.

<표 1> 민방위대 편성현황

대 별	대 수	대 원 수		
		계	의 무 자	지 원 자
계	87,564	4,236,755	4,182,616	54,139
통 리 대	77,098	3,687,407	3,680,418	6,989
기술지원대	248	22,556	22,012	544
직 장 대	10,218	526,792	480,186	46,606

자료: 2008민방위집행계획(소방방제청, 2008).

훈련의 내용은 민방공 훈련 연3회, 재난대비훈련 연5회로 계획되어 있다. 재난대비훈련은 시도, 시군구단위 훈련과 마을단위 훈련이 포함되어 있다. 이 훈련의 방향은 지역실정에 맞는 각종 재난대응능력을 배양시키고 아울러 사태수습을 위한 종합시범적 훈련이며, 재난위험지역의 마을단위 자위 및 자생능력 배양을 위한 훈련이다. 이처럼 방향설정과 목적은 비교적 현실적이며 뚜렷하다.

그렇지만 교육현장에서의 상황은 계획과 방향과 전혀 달리 운영되고 있다. 우선 실제상황과 크게 동떨어져 있다. 훈련과 교육은 실제상황에 근접한 가운데 이루어져야 한다. 물론 위험이 뒤따르기는 하지만 이에 대한 대책을 마련하면 충분할 것이다. 아울러 도시와 농어촌 지역의 상황도 크게 다르다. 농어촌지역은 고령화로 인하여 실질적인 대원의 숫자도 적을 뿐만 아니라 각 면 및 군 등에 분산되어 거주하고 있으므로 매우 형식적인 훈련이 진행되는 경우가 허다하다. 그렇기 때문에 훈련에 임한 대원조차 훈련의 필요성에 대해서 비판을 가하고 있다. 즉 중앙차원에서의 계획과 방향은 잘 수립되어 있지만 현장에서는 제대로 집행되지 못하고 있다.

3. 민방위제도의 폐지에 관한 논란

모두에 언급한 바와 같이 제도는 시대를 반영하고 있으며, 따라서 시대변화에 따라 변형되어야 한다. 김태년(2007)은¹⁾ 민방위제도의 폐지를 강조하고 있다. “실질적 교육의 1~4년차 137만7148명 및 5년차 이상 대상자 507만3875명, 교육실질 시간 및 통계청 정규직 월 평균 임금 적용의 사회적 경제비용 3393억600만원과 민방위훈련 관련 예산 19억1600만원(06년 기준)을 합하여 제도 폐지로 인한 경제적 효과로 약 3412억 2200만원”이라는 주장을 하였다. 이에 더하여 연 3회 민방공 훈련에 따른 사회적 비용을 계산하였다. 아울러 통합민주당내 한 대통령 경선 후보도 민방위제도의 폐지를 통해 약 5천억 원의 경제적 효과가 있다는 주장을 하였다.

먼저, 민방위제도의 폐지는 남북관계 개선에 상징적

효과가 있을 것이다. 냉전체제의 산물이라는 점에서 보면 이러한 효과는 있을 수 있겠지만 그러나 상징적 효과 이외의 실질적인 효과를 나타낼 수 있을 것인가에 대해서는 매우 불투명하다. 또, 통일에 얼마나 큰 장애가 되고 있는지 면밀하게 검토해야 한다.

아울러 경제적 효과측면에서 보면 현재 민방위교육과 훈련의 부실함을 감안하여 그 유용성과 실효성이 현저히 낮으므로 타당한 측면이 있다. 그러나 대원들이 교육과 훈련에 동원되어 예방적 차원의 일을 무리 없이 수행한다고 하였을 때 그로부터 발생하는 경제적 효과도 추정되어야 한다. 특히 각종 재난상황에 직면하여 자신과 가족의 안전을 보호 하는데 있어서 큰 역할을 하고 있다면 이 부분도 효과차원에서 감안해야 한다.

그러므로 민방위제도의 폐지인가 아닌가에 대해서는 논하기에 앞서 지방자치단체 특성을 충분히 살린 풍수해·지진 등의 현장 계도요원화(啓導要員化)하는 것을 고려해야 한다. 물론 4백 2십만 명에 달하는 대규모 인력을 모두 활용하고자 하는 것은 비효율을 초래하며 이를 관리하는 비용 등도 크다. 따라서 정예화(精銳化)하는 방안이 적극 모색되어야 한다. 다시 말하면 민방위체제의 전면적인 조직재편과 역할강화를 통한 각종재난 예방 및 2차 피해의 최소화를 달성하도록 해야 한다.

IV. 예산 분석

1. 재난 피해규모와 재정

지난 10년간의 자연재난 피해 규모는 태풍, 호우, 대설, 기타 순위이고 총 피해가치는 연평균 1조 9702억 원이며 인명피해는 매년 117명의 사망자가 발생하였다. 인적재난 피해는 사망이 9254명, 부상자가 370,248명이고 재산피해 규모는 매년 5305억원 규모로 집계되어 있다. 한편 화재발생의 경우에도 사망자는 매년 519명, 부상자는 매년 1858명이 발생하였으며 재산피해도 매년 1660억원이 발생하였다. 그리고 산불피해를 포함한 다른 피해를 감안하면 우리는 피해규모의 막대함을 제외하고라도

1) 통합민주당 국회의원.

재난 속에 살고 있음을 확인할 수 있다.

한편 각종 재난으로 인한 10년 평균 피해규모는 2조 6667억 원이며 복구비는 자연재난 부문에서만 10년간 연평균 3조4075억 원으로서 약 1.75배 정도가 소요된다. 2006년 한 해 동안 재난으로 인한 피해규모가 1조 9429억 원에 비하여 복구비용은 3조 6508억 원(재해연보, 2006)으로 약 1.9배의 비용이 소요되었다. 이 비용의 총당은 국고 2조 7488억 원(75.3%), 지방비 6271억 원(17.2%), 자체 복구 2749억 원(7.5%)으로 조달되었다.

이러한 복구비용은 국민의 세금으로 충당된다. 세금은 결국 국가와 국민 개개인에게 귀착되며 따라서 재난 피해는 직접적인 경로와 간접적인 경로로 모두에게 전가된다. 즉 세금의 형태로, 그리고 직접 복구비 지출 형태이다. 아울러 재난을 당한 국민 개개인이 재난 이전의 생활 수준으로 회복되는 기간에 대한 연구는 존재하지 않지만²⁾ 극히 일부를 제외하고는 피해자가 재난 이전의 수준으로 회복되는 거의 불가능하다.

복구비용의 지출은 경제적으로 보면 외관상 긍정적인 효과도 나타낸다. 즉 무너진 제방과 파괴된 도로 및 교량, 침수된 농경지를 복구하고 아울러 망실된 가재도구 등 필수품을 구입해야 하는 과정에서 새로운 수요를 만들어 낸다. 이로써 관련 산업, 특히 건설 산업과 생활필수품을 생산하는 산업들에게는 긍정적인 효과가 있고 해당기업의 재고자산 처리에 큰 기여를 하게 되는 셈이다. 아울러 공공시설의 개보수 및 신축 등을 통해 사회시설물의 내구연한을 연장시키기도 한다. 그러나 앞서 논의한 바와 같이 개인 및 가계의 경우에는 국가의 충분한 지원이 불가능하기 때문에 재난이 가계에 미치는 효과는 매우 부정적이며, 그러므로 재난인 것이다.

한편, 복구에 투입되는 비용을 재정지출이라고 한다. 우리나라의 재정승수는 0.40(조세연구원, 2001)이다. 즉 1조원의 재정을 지출할 경우 4천억원 규모의 GDP가 증

가한다는 의미이다. 이것은 정부가 지출하는 재정의 평균치이다. 정부재정을 건설투자에 지출하는 경우와 사회복지에 지출하는 경우가 각각 다르게 나타난다. 아울러 재난이 발생하지 않았을 경우에 위의 재정지출은 다른 부분으로 투입되어 국민의 생활수준을 향상시킬 수 있고, 교육과 R&D에 투입되므로 국민의 삶의 질 향상에 큰 영향을 준다. 기회비용(opportunity cost)개념을 동원하면 계산은 더욱 명백해 진다. 세금을 거둬서 재난관리에 막대한 정부지출을 반복적으로 쏟아 부은다면 이것은 분명히 국가적 낭비가 아닐 수 없다.

그러므로 재난예방이 중요하며 특히 재난발생시 현장에서 초기대응을 할 수 있는 민방위대의 역할은 아무리 강조해도 지나침이 없다. 민방위는 생활주변의 재난을 초기에 진압하거나 적절한 조치를 취해 대규모의 피해를 최소화하는데 매우 핵심적인 역할을 하는 국가자원인 것이다. 민간자위조직이지만 국가의 지원이 체계적이고 적극적으로 이루어 져야 하는 논리적 근거가 된다.

2. 예산배정의 한계와 예방

재난관리 예방에 있어서의 예산수립과 집행의 문제는 매우 핵심적으로 고려해야 할 사안이다. 예방과 대비, 그리고 복구까지에 소요되는 예산은 국가나 각급 정부의 재정지출차원에서 다른 분야, 예컨대 사회복지, 경제발전 등도 고려해야 하므로 예산제약(budget constrain)이 따른다. 특히 현실화되지 않은 재난(災難)에 대비하여 재정을 충분히 비축하는 것은 쉽지 않다. 그렇기 때문에 정상시에는 최소 예산을 비축하며(예비비와 각종 기금), 대규모의 재난이 발생할 경우 의회를 통해 긴급하게 추가 경정예산을 편성하고 있다. 이는 재난의 특성 때문이기도 하지만 국가 예산의 효율성을 감안하면 불가피한 일 이 아닐 수 없다.

재난과 관련한 예산의 중요성에 불구하고 재난예방을 위해 국가가 전체 재정운영에 있어서 얼마나 예방 투자를 계획하고 지출할 것인지에 대해서 객관적인 기준과 근거가 매우 부족하다. 각 부처에서 필요한 예산을 산출

2) 이러한 연구는 소방방재청에서 국가적으로 연구해야 할 과제이다. 이를 통해서 재난예방 및 민방위의 역할에 대한 제조명이 이루어 져야 한다.

하고 이를 합산한 이후 부처조정기능을 통해 결정하는 정도이다. 그리고 각급의회에서 계수조정을 통하여 결정되고 만다. 이러한 절차가 잘못되었다고 볼 수 없지만 현실적으로 계수조정소위원회의 활동을 보면 주먹구구식이 아니라 할 수 있는 근거를 찾을 수 없다. 이는 국가적으로, 그리고 각 자치단체별 중장기적 재난 예방대책의 결여 때문이라 할 수 있는데 보다 근본적인 것은 재난에 관한 사람들의 인식수준이 낮기 때문이라 할 수 있다.(이호동·위평량, 2008)

대규모 재난에 대한 정부의 대응책은 예산 제약과 직접적으로 연계되어 있다. 그렇기 때문에 예방을 위한 교육과 훈련비의 지출은 더욱 인색할 수밖에 없다. 즉 대규모 시설을 개보수하는 데는 예산투입의 가시적인 결과가 나타나므로 그나마 용이하다. 특히 정부의 각 부처에서 계상된 예산은 외관상 체계적으로 산출된다는 점에서 예산을 총괄하는 부처에서도 현장을 직접 확인하지 않고 있기 때문에 용이하다. 그렇지만 예방을 위한 각종 훈련과 교육에 투입되는 예산은 그 효과를 측정할 수 없기 때문에 선제적 예산투입이 매우 어렵다.

이는 재난과 민방위훈련과의 관계와 그 중요성을 충분히 인식하지 못하기 때문이다. 아울러 민방위 훈련에 대한 체계적인 분석과 효과 등에 대해서 관계당국은 물론 전문가들이 주목하지 않고 있기 때문이다. 또 국제 및 동북아 정세, 남북 간의 교류와 대화 등 평화무드 조성 등으로 인하여 국가가 상정하고 있는 “유사시”의 상황이 대폭 완화되었기 때문이다. 그렇지만 모두(冒頭)에 설명하였듯이 우리는 ‘생활상의 유사시’ 속에 직면하고 있다. 대부분의 국민이 각종 재난에 노출되어 있으므로 이 부분에 대한 국가적인 예방대책을 수립해야 한다.

지구환경보고서에서도 자연재난 예측 및 저감기술의 개발을 통해 연구개발(R&D) 1달러 투자로 재난복구비용 7달러를 절약하게 되어 결국 7배 이상의 투자효과를 가져온다고 제시되었다. 또 미국 국립건축과학 연구소(2005)의 다중재난 예방 위원회에 따르면 미국의 경우 1달러를 재난예방에 투자하면 사회 전체적으로 4달러의

비용이 절감되는 효과가 있는 것으로 밝혀지고 있어(아시아경제, 2007) 재난예방사업의 효율성이 더욱 강조되고 있다

국가적인 예방대책은 두 가지 있다. 하나는 사보험(私保險) 제도를 활용하여 피해에 대한 경제적 지원시스템을 마련하는 것이다. 이러한 보험제도의 활용이 개인에게 있어서는 매우 유용한 것임에도 불구하고 한국의 저소득계층의 재난보험 가입율은 낮다. 보험개발원에 따르면 월 소득 200만원미만인 저소득가구의 손해보험 가입율은 2003년 62.0%, 2005년 63.5%, 2007년 65.4%에 그쳤다.

아울러 소방방재청(2008.8)에 따르면 주택과 온실(비닐하우스), 축사를 대상으로 한 풍수해보험 가입은 지난 5월 2만3968건으로 전달 대비 1.7% 늘었고 6월에는 2만 5396건, 7월에는 4만4804건으로 증가 추세지만 가구당 전체 가입률은 주택기준 0.67%로 여전히 미흡하다(파이낸셜뉴스, 2008).

기초생활수급대상자 약 153만 여명(약 82만 가구, 2007년 기준)과 차상위계층 약 578만 명(212만 가구)에 달하는 사람들은 보험에 가입하기 쉽지 않고(한국보건사회연구원, 2003) 그러므로 각종 재난 및 유사시의 피해는 이 계층에 집중적으로 발생하는 것으로 추정할 수 있다. 이 계층에 피해가 집중되는 한편 그러므로 재난이전으로 회복함에 있어서는 더욱 어렵다. 따라서 민방위대의 역할과 활동범위 및 조직구성, 그리고 목적을 이 계층을 대상으로 할 필요가 있다. 이를 통해 국가적 피해는 물론 개인의 피해를 최소화하여야 한다.

다른 하나는 바로 현장에서 초동대응을 할 수 있는 주민 개개인의 현장대응 능력의 배양이다. 경제적 여유가 있는 사람들이라 할지라도 각종 위기에 직면하여 효과적인 조치가 이루어 질 수 있다면 경제적 피해의 축소는 물론 개인과 가족, 그리고 이웃의 생명까지 보호할 수 있을 것이다. 현장에서의 적절한 조치는 경제적 피해 축소로 이어지고 곧바로 국가재정 지원 규모의 절감을 가져온다.

이런 점에서 각종 위기와 재난에 있어서 현장 초동대응은 매우 중요하다. 이를 완벽하게 하고자 수많은 메뉴얼이 작성되고 긴급구조요들에 대한 훈련은 물론 나아가 대응요원의 인원을 증가시켜오고 있다. 그러나 이러한 조치도 중요하지만 사건 현장에 있는 사람들, 즉 잘 훈련된 민방위대원들을 활용하는 것 보다는 성과도 적고 비효율일 것이다.

3. 민방위예산

민방위에 관한 예산은 소방방재청이 중심이 되어 계상한다. 민방위 예산을 살펴보기 이전에 국가중기 예산운영에서 본 재난 및 민방위부문 재정추이를 살펴보는 것이 필요하다. <표 2>는 국가재정 12개 주요 분야별 재정운용 및 향후계획을 수립해 놓은 것이다. 2007년 이후 중기 재정투자 배경은 방재관련 R&D투자를 확대하여 과학적인 재난대응 능력을 제고하고 재해취약지구에 대한 정비를 확충하는 한편 재난발생시 신속한 복구지원을 통하여 재해의 재발방지에 노력한다는 취지를 밝히고 있다. 한편 풍수해보험의 활성화를 통하여 개인의 도덕적 해이를 방지하고 사유시설 피해지원을 실제복구비 수준으로 확대하고자하는 의도도 밝히고 있다(기획예산처, 2007).

그 가운데 공공질서 및 안전 분야는 2007년부터 2011년까지 전체 재정부문에서 차지하는 비중이 각각 10.9%, 11.6%, 12.4%, 13.1%, 13.9%로 계획되어 있으며 연평균 증가율은 6.2%이다. <표 2>에서 나타난 바와 같이 재난방재 및 민방위부문이 차지하는 비중은 1.19%에서 3.86%로 점차 증가추세에 있지만 재난의 예방적 성격을 감안하고 최근 누적적으로 증가하는 경제적 피해 규모를 감안하면 이 비중은 더 증가시키는 것이 합당하다.

<표 2> 국가재정운용계획(2007~2011) (단위 : 억원, %)

구분	공공질서 및 안전 분야(a)	재난 방재 · 민방위부문(b)	비중b/a
2002	76,173	9051	1.19
2003	84,468	1,2371	1.46
2004	86,269	1,398	1.62
2005	93,913	2,611	2.78
2006	101,883	3,0932	3.03
2007	108,990	3,305	3.03
2008	116,428	3,739	3.21
2009	124,094	4,013	3.23
2010	131,159	4,366	3.32
2011	138,849	5,362	3.86

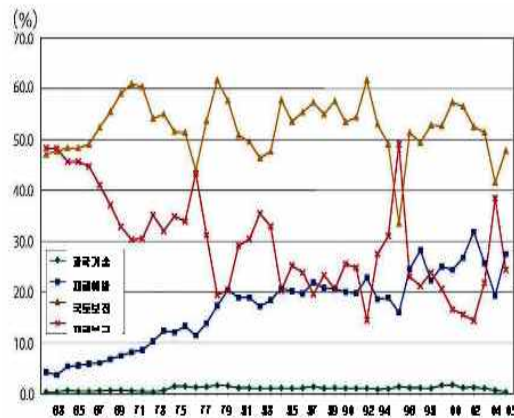
1) 재난방재, 민방위 부문의 02~03자료는 추정치로 산정

2) 2006년 추정치 포함시 11,593억원

자료: 국가재정운용계획 2007~2011에서 재구성.

일본의 사례는 우리에게 좋은 시사점을 준다. 즉, 재난관리에서의 예방차원에 쏟아 붓는 예산이 무려 79%에 이른다는 사실이다. <그림 1>은 지난 30여 년 간 지출된 방재관계 예산추이이다.

<그림 1> 방재관계 예산내역 비율 추이



그래프의 흐름을 살펴보면 피해복구 비중이 점차 감소하는 추세에 있음을 확인할 수 있다. 반면 예방예산은 점차 증가하고 있다. 일본의 방재예산은 고베 대지진을 전후하여 그 이전의 10년보다 크게 증가한 것을 볼 수 있으나 점차 축소되고 있으며 특히 방재예산이 일반회계에서 차지하는 비율도 고베 대지진 이후 점차 축소되고 있다. 그럼에도 불구하고 평균 5%를 유지하고 있다(이호동·위평량, 2008). <표 3>은 최근 5년간의 한국과 일본

의 예방투자비 비교표이다.

<표 3> 최근 5년간 일본과 우리나라의 예방투자비 현황
(단위 : 억 원)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	합계	
일본	계	396,700	377,690	267,170	273,200	252,520	1,567,280 (100%)
	예방투자	334,860	323,290	242,000	249,040	227,970	1,377,160 (87.9%)
	피해복구	61,860	54,390	25,170	24,160	24,550	190,110 (12.1%)
한국	계	38,522	109,401	92,883	42,244	42,384	325,434 (100%)
	예방투자	19,873	18,915	25,482	23,423	25,898	113,591 (34.9%)
	피해복구	18,649	90,486	67,401	18,821	16,486	211,843 (65.1%)

자료: 국회 국정감사(2006).

일본의 장기적인 예산추이를 보면 최근에 있어서도 예방에 중점을 두고 있다. 일본은 태풍과 지진 등 자연재난의 빈도수가 훨씬 높기 때문에 예방에 만전을 기하고 있다. 한국도 지진의 안전지대가 아니라는 전문가들의 경고가 반복되고 있고 지구 온난화로 인한 수퍼 태풍이 예측되고 있는 현실에서 예방투자를 대폭 강화하여야 한다. 이러한 대비책의 일환으로 민방위조직의 실질적인 교육과 훈련을 강화해야 한다.

<표 4> 최근연도 예산안 분석(단위:백만원)

구 분	'05년	'06년 (A)		'07년(B)		'08(C)		
		규모	증감율	규모	증감율	규모(안)	증감율	
총 계	239,844	298,630	24.5	324,761	8.75	370,982	14.2	
일반회계	소 계	90,220	132,444	46.8	132,027	-0.31	142,330	11.6
	기본적 경비	29,985	35,382	18.0	40,676	14.9	60,878	7.5
	인건비	21,164	25,496	20.4	29,657	16.3	32,273	8.8
	기본 경비	8,821	9,886	12.0	11,019	11.4	11,445	3.9
	주요 사업비	60,235	97,062	61.1	91,351	-5.9	103,598	13.4
	계속 사업비	40,493	93,833	131.7	80,480	14.2	94,163	17.0
특별회계	신규 사업	19,742	-	순감	10,871	순증	9,435	△13.2
	소 계	149,624	166,186	11.0	192,734	15.9	223,666	16.0
	농어촌 구조 개선 국가 균형 발전	48,096	49,686	3.3	58,983	18.7	66,842	13.3
국가 균형 발전	101,528	116,500	14.7	133,751	14.8	156,824	17.3	

*2006년 완료사업 3,229백만원 미포함.

자료: 2008년도 예산(안)개요 및 각 년도 예산개요를 재정리함.

<표 4>는 세출기준으로 본 2008년 예산안에 2006년과 2007년도 예산을 추가하였다. 2007년도 3247억원 규모에서 2008년 3709억원 규모로 약 14%가 증가하였다. 2006년은 24.5%, 2007년은 8.7%가 각각 증가되었다. 기본적 경비는 2006년도 18%, 2007년 14.9%, 2008년은 7.5% 증가하였다. 여기서 특이한 것은 인건비 증가율로서 2006년 20%, 2007년 16%, 2008년 8.8%가 각각 상승하였다.³⁾

2008년도 임금 상승률(100인 이상기업)은 5.0%(2007년 4.7%)이고 500인 이상 1000인 미만 기업의 상승률은 5.3%(프라임경제신문, 2008. 6. 12), 대기업은 발표되지 않았지만 10개 상위기업의 상승률은 7.5%로 잠정 조사되고 있다. 계속사업비의 증가는 17%지만 신규사업은 -13.2%가 축소되었다. 특별회계는 각각 13.3%, 17.3%가 상승하였다.

3) 공무원 1인당 임금(기본급, 상여금 등)의 평균 상승률은 2000년 9.7%, 2001년 7.9%, 2002년 7.8%, 2003년 6.5%, 2004년 3.9%, 2005년 1.3%, 2006년 2.0%으로 조사되었다. 한편 물가상승률은 2001년 4.1%, 2002년 2.8%, 2003년 3.5%, 2004년 3.6%, 2005년 2.8%, 2006년 2.2%, 2007년 2.5%, 2008년 8월말 현재 4.4%이다.

한편, 소방방재청이 수립하는 예산안과 결산을 비교해 보면 다른 어떤 부처보다 변동성이 높고 크다는 점을 알 수 있다. 그것은 당해 년 도의 기상 상태와 풍수해 피해 결과에 의존하기 때문이다. 면밀하고 합리적인 예산 수립이 거의 불가능하다. 이런 문제점을 보완하기 위해 재해복구기금을 신설하지는 의견과 함께 본예산에 편성하지는 의견이 있으나 현재까지는 본예산 편성의 기술적 어려움 등으로 인하여 재해복구기금을 설립하지는 안 이 선호되고 있다.

〈표 5〉 최근 10년(1997-2006안)간 재해대책예비비 규모 추이(단위:억원)

연도	1997	1998	1999	2000	2001
기정예비비	3,000	4,500	6,000	9,000	12,000
추경예비비					2,778
연도	2002	2003	2004	2005	2006(안)
기정예비비	13,000	14,000	13,000	12,000	12,000
추경예비비	36,050	17,000	-	-6,400	

자료: 기획예산처 및 국회 예산정책처(2006).

〈표 5〉는 최근 10년간 재해대책 예비비이다. 소방방재청 2007년도 세입세출 결산개요에서 나타난 2007년 예비비 실 지출은 1627억 3700만원이다. 이는 당초예산 3247억 6100만원의 50.1%에 달한다. 비중의 높고 낮음이 문제라기보다는 예방대책과 재난의 예방을 위한 사전적인 투자가 부족한 것이다. 안정적이고 신속한 복구를 위한 대책으로서 예산 편성에 대한 다양한 논의가 이루어지고 있으나 이보다는 예방적 투자를 어떻게 효율적으로, 그리고 실질적으로 수행하는가에 대한 깊은 논의가 선행되어야 한다.

재해복구기금의 설립에 대해서는 현재와 같이 각 지방자치단체에 적립되어 있는 재난관리기금⁴⁾의 충분하고도 효율적인 활용이 되지 않고 있는 상황에 비추어 보면 재해복구기금의 설립보다는 재난관련 각종 기금의 효율적인 활용방안을 찾는 것이 더 우선되어야 한다. 다시

4) 재난관리기금에 대한 체계적 분석은 「재난관련법령 및 예산운영의 효율화방안,2008,근간」 제2부를 참고.

말하면 예비비의 지출을 장기적으로 최소화하고 위와 같은 논란을 제거하기 위해서는 무엇보다 예방에 관한 예산을 합리적 수준에서 충분히 마련해야 하고 또 효율적이고 실질적으로 활용되도록 해야 한다. 그러므로 재난관리기금의 활용에 대한 집중적인 조사 및 연구가 필요하다.

〈표 6〉 국가보조금지원내역(단위 : 백만원, %)

연도	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
국고보조금	87,615	130,896	124,062	188,077	201,890	225,942	258,490
기획조정관(%)	4.6	5.6	4.7	4.0	3.9	2.2	1.8
소방정책국(%)	25.2	28.5	17.4	11.5	9.9	8.9	6.4
방재관리국(%)	68.5	64.9	76.8	81.1	84.5	86.4	90.4
예방안전국(%)	1.7	1.0	1.0	3.4	1.9	2.7	1.3
민방위시설·장비	540	370	406	406	406	477	807
민방위교육훈련	917	921	894	970	1,210	1,065	1,065
교육훈련비증감(%)		-11.4	0.7	5.8	17.4	-4.6	-

자료: 소방방재청 자료 발췌 재구성.

〈표 6〉을 통해 최근 7년간 국가보조금 지원 및 민방위 예산 변동을 살펴보자. 국고보조금의 증가는 다양한 재난발생에 대한 예방적 차원 및 사후복구에 만전을 기하여 결국 국민의 생명과 재산을 보호하도록 하는데 그 의의가 있다. 이런 점에서 전체 국가 예산에서 공공안전이 차지하는 비중이 증가하고 아울러 특히 소방방재청에 지원되는 국가보조금의 증가는 그 의미가 크다.

그러나 국가보조금의 지원내역별 현황은 방재관리국이 거의 대부분을 차지하고 있고 정작 예방과 관련하여 주무를 담당하고 있는 예방안전국은 최후순위로 밀려 2008년 기준 1.3% 비중을 차지하고 있다. 특히 민방위부분에 대한 예산의 배정은 더욱 보잘 것 없다. 소방방재청 자료에 따르면 민방위 시설장비부분에 8억 7백만 원, 교육훈련에 10억 6천오백만원에 불과하다. 이는 재난예방

에 최우선순위를 두어야 하는 현재의 정책과 그 흐름을 감안할 때 문제가 있다.

<표 7>은 소방방재청 사업에서 국고보조금과 특별교부세로 수행한 민방위 관련 예산이다. 2004년까지는 이 사업 분야에 특별교부세가 지원되었으나 2005년 이후부터는 지원되지 않고 있다. 이는 지방자치법 제 8조에 의거 민방위관련 교육훈련 등의 사업이 지방 사무이기 때문이다.

<표 7>최근연도 민방위주요사업예산(단위:백만원)

구 분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
총 계	7,647	8,231	6,614	1,596	1,916 (4,136)3	1,862 (5,362)3	
국고보조금	소 계	1,647 (22%)	1,521 (18%)	1,514 (22%)	1,596	4,136	5,362
	민방위 교육훈련1)	917	921	894	970	1,210	1,165
	민방위 시설장비확충2)	540	370	406	406	406	477
	민방위 경보시설운영	190	230	214	220	300	320
	(지진해일경보 시스템구축)	-	-	-	-	(2,220)	(3,500)
특별교부세	소 계	6,000 (78%)	6,710 (82%)	5,100 (78%)	-	-	-
	비상급수 시설확충	900	710	700	-	-	-
	경보시설 확충	400	780	800	-	-	-
	시범마을 지원		2,000	2,900	-	-	-
	전국단위 시범훈련	360	200	300	-	-	-
	교육시설 장비확충	250	320	400	-	-	-
	방독면 보급	2,700	2,700	-	-	-	-
	민방위 위탁교육	690	-	-	-	-	-
	지역마을 단위훈련	700	-	-	-	-	-

- 1) 강사수당, 통리대장교육비, 중앙교육입교자여비, 민방위 날 훈련경비 등
- 2) 비상급수시설 확충 및 수질개선, 노후경보시스템 확충, 방독면 대체보급
- 3) 지방비

자료: 2007년 국감자료에서 발췌.

아울러 지방에서의 민방위 교육훈련이 어느 정도 예산지출이 되고 있는지 찾아보았다. <표 8>은 행정부가 국감에 제출한 2006년도의 국가보조금지원내역이다. 이를 통해 국가보조예산 가운데 소방방재청의 사업의 위상

을 확인하는 한편 방재청사업의 국비비중 및 특히 민방위교육과 훈련에서의 지방비 및 국비 비중을 나타내고 있다. 중앙의 각 부처청 및 위원회 등이 각 시도에 국가 예산으로 지원한 사업비이다. 여기서는 2006년 기준 소방방재청 소관 국가예산 지원 사업이 다양하지만 민방위교육 및 훈련 예산만을 나타냈다.

<표 8> 각 시군구 지자체별 2006년도 국고보조금예산(사업)
(단위: 백만원)

	사업비계 (A)	소방방재청 사업비(B)	비중(%) (B/A)	국비 (B-지방비)
서울	2,012,694	3,364	0.16	1,867
부산	1,700,918	9,872	0.58	5,778
대구	769,877	22,035	2.86	12,257
인천	1,083,187	11,103	1.02	6,528
광주	741,826	6,003	0.80	3,415
대전	598,398	1,560	0.26	488
울산	326,334	13,593	4.16	7,860
경기	3,327,924	49,924	1.50	17,194
강원	1,586,353	48,412	3.05	21,367
충북	1,082,501	30,250	2.79	13,487
충남	1,630,913	44,801	2.74	19,577
전북	1,910,977	35,427	1.85	15,527
전남	2,922,229	47,266	1.61	20,175
경북	2,363,430	60,868	2.57	23,472
경남	2,388,669	38,583	1.61	17,034
제주	657,571	21,968	3.34	12,848
유보	1,001,879	1,902	0.18	-
총합계	26,152,688	446,931	1.70	198,874
	민방위 교육훈련-국비(C)	민방위 교육훈련-지방비(D)	계 E(C+D)	비중(%) E/B
서울	179	419	599	17.8
부산	65	153	219	2.21
대구	51	119	170	0.77
인천	50	116	167	1.50
광주	79	68	148	2.46
대전	34	79	113	7.24
울산	73	55	129	0.94
경기	190	443	634	1.26
강원	44	102	146	0.30
충북	40	93	134	0.44
충남	58	135	194	0.43
전북	103	124	227	0.64
전남	65	152	217	0.45
경북	73	170	243	0.39
경남	85	198	283	0.73
제주	16	38	55	0.25
유보	-	-	-	-
총합계	52,259,573	2,464	3,678	0.82

주1. 소방방재청사업은 재정용자금 및 수익자부담금으로 수행하지 않음. 따라서 각 시도에 지원된 이 항목은 제외 하였으나 사업비총계에는 포함됨.

주2. 십 만원 단위 절사.

자료: 행정자치부(2006), 국감 제출 자료 재구성.

2006년도 기준 국고보조금 사업은 총26조 1526억 원 정도이다. 여기에는 국비, 지방비, 재정융자금, 그리고 수익자부담금이 포함되어 있다. 소방방재청이 집행한 예산 규모는 4469억원 규모이다. 이 가운데 국비집행은 총 1988억 7400만원이고 나머지 2480억 5700만원은 각 지방비로 충당되었다. 한편 <표 6>의 2006년의 경우와 비교해 보면 총액기준으로 약 30억 원 차이가 있으나 이는 부처 간 집계기준의 차이에서 볼 수 있는 오차항(error term)과 계산에서의 편의를 위한 절사 등이 작용한 것으로 이해할 수 있다.

소방방재청의 주요사업 내용은 민방위교육훈련, 의무소방대관리운영, 생화학테러 및 특수 재난대응장비확충, 민방위시설관리 및 장비확충, 119관련비용, 소화전정비, 재해위험지구정비, 각종재난관리 정보 및 경보시스템 확충 등의 사업이다. 민방위 훈련교육부분에는 국비 12억 5백만 원과 지방비 24억 6400만원이 투입되어 총 36억 7800만원이 사용되었다. 소방방재청 사업에서 차지하는 비중은 0.82%(지방비 및 국비)이고 국비는 0.26%이다.

결국 민방위대원 1인에게 지출되는 교육훈련비는 평균 251원에 지나지 않는다. 그리고 지방비를 포함하였을 경우에도 1인당 868원뿐이다. 즉, 민방위교육이 형해화되고 있는 원인은 예산에 있다고 할 것이다. 물론 민방위 조직의 역할 축소 및 지위의 모호함이 그 첫째 원인이다. 민방위 교육훈련 예산의 증액의 타당성은 앞서 논의한 바와 같이 민방위 조직의 규모축소를 포함한 재편과 생활안전 민방위로의 전환, 역할 조정을 통한 각종 재난의 예방에서 찾아야 한다.

V. 결론 및 정책적 시사점

지금까지 민방위의 현황과 함께 재난관리 차원에서의 재난관련 국가예산 편성 및 특히 민방위 교육 및 훈련예산을 논하였다. 결론은 '외형은 화려하지만 속빈강정이다.' 즉, 행정상의 보고서 및 조직 등은 잘 수립되어 있고 훈련 계획 및 각종 운영방침과 지침은 완벽한 수준이다.

그러나 훈련의 질은 최악이다. 훈련의 질이 좋지 않은 것은 무엇보다 예산의 부족이라는 결론이다. 예산이 부족한 것은 민방위제도의 존재근거가 사회적으로 동의를 받지 못하고 있기 때문이다.

첫째, 민방위시스템의 생활민방위로의 강화가 더욱 필요하다. 이는 대부분의 민방위 훈련 참석자들의 조사에 나타난 바와 같이 생활에 필요한 다양한 긴급 상황을 가정하고 교육 및 훈련을 하는 것이 필요하다. 그리고 이는 피교육생들에 대한 최소한의 수요자 관리인 것이다. 피교육생들이 일반 생활에서 가장 필요한 교육을 조사하고 실생활에 도움이 되는 교육 프로그램을 만들어 자발적 참여를 제고해야 한다. 이를 위하여 수요자육구조사를 체계적으로 연구하여 교육에 반영시킬 필요가 있다.

둘째, 민방위의 기구를 대폭 축소하고 오히려 정예화하는 것이 필요하다. 1인당 교육훈련비 기준으로 868원에 불과한 현실은 선택과 집중을 요구하는 논거이다. 전국적으로 지역의 특성을 충분히 감안하여 적절한 인원을 산정하여 관리의 효율화를 도모함은 물론 실제상황에서의 역할제고를 위한 방안이 될 수 있다. 정예화 요원이 어느 정도가 되어야 할지도 충분한 조사와 연구가 진행되어야 한다.

셋째, 민방위체제를 다룸에 있어서 민방위 대원을 각종 재난관리 기초조직과 그 대응 시스템으로의 편입이 요구된다. 살펴본 바와 같이 재난피해가 갈수록 커지는 현상이 나타나며, 아울러 예측하기 어려운 재난 발생이 두드러지고 있다는 점, 대부분의 상황발생에 초기대응이 중요하다는 점에서 모든 사안을 현장에서 해결한다는 인식이 중요하다. 예방중심의 시각에서 민방위 제도 운영의 사회경제적 성과분석이 또한 필요하다.

넷째, 민방위교육과 훈련에 동원된 교육생들에게 주어지는 여러 가지 인센티브를 개발하여야 한다. 가령 교육훈련 중의 사망 및 부상으로 인한 책임은 국가가 전적으로 져야하는 것 등이다.⁵⁾ 전산업 평균임금으로 확정하

5) 민방위대의 동원시 보상: 민방위대원 동원시 제해 등에 대한 보상과 설비 지급

는 것은 문제가 있다. 획일화에 따른 낮은 보상은 교육생들로 하여금 집중할 수 없도록 한다. 그러므로 전산업 평균치와 현재 근무하는 업종의 평균치 혹은 현 직장의 급여를 선택적으로 할 수 있도록 하여 현실과의 괴리를 해소해야 한다. 아울러 사망시 보상금의 36개월분 지급은 민방위 대원들이 젊은 층이라는 점을 감안하여 너무 짧다. 최소 10년분 정도는 지급해야 한다고 본다.

다섯째, 민방위기본법 제4조~제5조 및 시행령 제2조 제1항~제5항을 보면 전국적으로 통일된 운영이 필요한 민방위 교육훈련을 실시하도록 되어 있다. 일반적으로 행정체계에서 볼 때 예산지원이나 그 편성과 관련된 권한이 없다면 상급부서의 영(令)이 제대로 먹혀들지 못한다. 지방자치단체의 특수한 지정학적, 사회경제적 유사시 상황을 고려한 민방위 교육훈련은 매우 필요하다. 그러나 이를 체계적이고 효율적으로 관리하고 그 성과를 높이고자 한다면 현재와 같이 소방방재청의 간접적인 간여로서는 충분한 효과를 거둘 수 없을 것이다. 재난관리의 책임부서로서의 역할과 권한을 부여해야 한다.

여섯째, 아울러 현재 각 지방자치단체별로 실시하고 있는 민방위교육과 훈련의 전면적인 암행점검이 요구된다. 지방단위 및 소방방재청에서의 자체평가를 하고 있지만 심층적이고 엄중하지 못하다. 또한 지방에 소재하는 의용소방대 등의 기능과의 중복 등에 대해서도 점검이 필요하다. 그러므로 재난전문가들로 구성된 제3의 객

- ① 민방위대원으로서 동원되어 임무수행 중 또는 교육훈련통지서를 받고 교육훈련 중에 부상을 입거나 사망한 때에는 대통령령에 따라 재해보상금을 지급하고, 가료에 인하여 생업에 종사하지 못한 때에는 그 기간동원 대통령령이 정하는 바에 따라 휴업보상금을 지급.
- ② 전지교육훈련을 받거나 동원된 민방위대원에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 급식을 하거나 실비를 지급할 수 있음. <재해보상금> [사망보상금] 노동부에서 조사/공표하는 전 산업체 월평균임금 총액(사망한 해의 전년도의 것 기준)의 36배에 상당하는 금액, [장애보상금] 장애등급에 따른 별도로 의한 금액, [휴업보상금] 통계청이 매년 조사 공표하는 도시가계비와 농가가계비를 평균한 금액의 100분의 60에 해당하는 금액에 가료로 인하여 생업에 종사하지 못한 기간을 곱한 금액. 다만, 지급기간은 2년을 초과할 수 없음.

관적 단체로 하여금 전국 지방자치단체의 민방위 교육과 훈련, 그리고 각종 민방위 장비의 성능을 점검하는 한편 각종 시설의 상황을 평가할 필요가 있다.

마지막으로 이와 같은 선행 작업등을 통해 예산 증액의 논리적 근거를 구축하고 지역별 상시 동원 체제를 구성하는 한편, 그 대상자에게는 동원에 상응하는 비용을 지급하는 방안을 모색하여야 한다. 덕성의 이름다움을 강조하여 거국적으로 국가와 민족 그리고 공동체를 위해 봉사하라는 식의 접근을 통한 공공의 이익을 달성하지는 것은 현실적으로 매우 어렵다. 홍보도 중요하지만 국민들과 민방위 피교육생들이 민방위 교육과 훈련이 자신과 가정에 필요하다는 사실을 인식시키는 것이 절실하다.

<참고문헌>

- ▷ 기획예산처. 2007. 국가재정운영계획2007~2011. 기획예산처.
- ▷ 한국보건사회연구원. 2004. 보험가입자 조사. 한국보건사회연구원.
- ▷ 소방방재청 민방위과. 2008. 2008민방위집행계획. 소방방재청.
- ▷ 소방방재청. 2008. 2006년도, 2007년도, 2008년도 예산(안) 개요. 소방방재청.
- ▷ 소방방재청. 2008. 2008년도 주요통계 및 자료. 소방방재청.
- ▷ 소방방재청·중앙재난안전대책본부. 2006. 재해연보 2006. 소방방재청.
- ▷ 임윤철. 2006. 재해사전예방 강화 및 투자확대 방안. (주)기술과 가치·소방방재청.
- ▷ 이호동·문현철·이종렬·위평량. 2008. 재난관련법령 및 예산운영의 효율화 방안. 희망제작소. 대명출판사(근간).
- ▷ 천우정·나아정. 2005. 재난관리재정분석. 국회예산정책처.
- ▷ 행정자치부. 2007. 2007년 예산안 개요. 행정자치부.
- ▷ 행정자치부 재정정책팀. 2007. 행정자치부 국감자료 요구집. 행정자치부.
- ▷ 아시아경제신문. 2007. 8. 31.
- ▷ 파이낸셜뉴스. 2008. 8. 8.

魏枰良: 중앙대학교에서 박사학위를 취득하고(논문: 소유구조와 지배구조, 그리고 기업 가치 관계에 대한 실증분석, 2003), 현재 (재)희망제작소에 체직 중이다. 주요 저서로는 21세기로 가는 사회경제사상(2007), 출자총액 제한제도의 이론과 실상(2007), 1987년, 민주화 이후 경제문제에 대한 시민

사회의 대응(시민운동15년사)(2004), 천년기업과 국가경영을 위한 제언(2004), 행동하는 경제학(2004), 2003경제개혁운동의 성과와 반성 그리고 제언(2004) 등이 있으며, 주요 논문으로는 대기업출자규제에 따른 소유구조 정착과정의 국제비교(2007), 상장기업의 사회공헌과 기업가치 관계에 대한 실증분석(2006), 윤리경영과 기업가치 간의 관계에 관한 실증분석(2006), Empirical Analysis of the Relations Between Korea Corporate Ownership Structure and Corporate Value(2005) 등이 있다 (wiwe61@makehope.org).

접수번호: #081030-01

접수일자: 2008. 10. 30.

심사완료: 2008. 12. 16.