

한국 지방정부 재난관리체제 실태분석 및 개선방안*

- 시·군·구를 중심으로 -

권건주

본 논문은 한국 지방정부 재난관리체제를 연구하기 위하여 지방자치법상 기초지방자치단체인 시·군·구를 연구 대상으로 하였다. 연구방법은 한국 지방정부 재난관리체제를 법률적 측면, 조직적 측면, 인력적 측면, 재정적 측면으로 나누어 실태를 분석하였다. 분석결과 개선방안으로 법률적 측면은 첫째, 재난관련 법률을 재난 및 안전관리 기본법 중심으로 일원화하여야 한다. 둘째, 재난 및 안전관리 기본법과 타법 간의 상호연계성을 강화하여야 한다. 셋째, 통합형 지역 재난관리 기본 조례를 제정하여야 한다. 조직적 측면은 첫째, 재난전담조직(재난안전관리과)을 실질적 컨트롤 타워(Control Tower) 역할을 하는 조직으로 기능을 강화하여야 한다. 둘째, 재난정보 공유기능이 강화된 재난상황실을 구축하여야 한다. 인력적 측면은 첫째, 재난상황실분야, 현장기동처리분야, 안전점검분야 등에 인력을 충원하여야 한다. 둘째, 재난관리 전문인력 양성을 위한 교육훈련 프로그램을 강화하여야 한다. 재정적 측면은 첫째, 사전 예방위주의 예산편성이 강화되어야 한다. 둘째, 재난복구 예산의 일정액 이상은 경상비로 편성하여야 한다. 셋째, 풍수해보험을 확대하여야 한다.

주제어: 지방정부, 재난관리체제, 재난관리, 재난상황실

1. 서론

현대사회에 살고 있는 우리는 다양한 유형의 재난과 공존하고 있다. 예를 들어 태풍, 홍수, 지진 등 자연재난은 물론이고 교통사고, 건물붕괴사고, 원자력발전소 사고 등 인적재난, 가축전염병인 구제역 등과 같은 사회재난, 그리고 정보화와 지식기반화에 따른 IT관련 신종재난 등이 지속적으로 발생하고 있다.

인류는 다양한 재난을 극복하기 위하여 중앙정부, 지방정부 및 지역사회 등과 재난대응 거버넌스 구축을 통해 끊임없이 재난대비활동을 전개하고 있다.

재난이 발생하면 재난발생지역을 포함하고 있는 지방정부의 신속한 초동대응이 중요하다. 재난발생

* 본 논문은 2003년 한국 지방정부 재난관리 행정체제의 개선방안이란 주제로 발표되었던 박사학위 논문을 수정·보완한 것입니다.

초기의 초동대응을 효과적으로 수행하기 위해서는 지방정부의 역할이 중요하며 평시에도 재난발생을 대비하여 재난대응책을 마련하여야 한다.

하지만, 우리나라의 경우 일본과 미국 등의 선진국에 비해 지방정부의 재난대응능력이 부족한 것이 현실이며 이로 인해 재난 초동대응에 많은 어려움을 겪고 있다.

이에 본 연구는 지역의 재난특성을 고려하고 주민에게 안전한 생활환경서비스를 제공할 수 있는 주체적인 지방정부 재난관리체제로의 새로운 변화를 기대하며 수요자 중심과 현장중심의 입장에서 지방자치법상 광역지방자치단체(시·도)보다는 기초지방자치단체(시·군·구)인 지방정부 재난관리체제에 대하여 법률적 측면, 조직적 측면, 인력적 측면, 재정적 측면으로 실태를 분석하여 지방정부 재난관리의 문제점을 도출하고, 이에 대한 개선방안을 모색하고자 한다.

II. 지방정부 재난관리에 관한 이론적 검토

1. 지방정부 재난관리의 의의

현대 지방자치에 있어서 지방자치단체가 처리하는 사무의 범위는 매우 광범위하고 그 내용도 복잡하다. 그것은 복지국가(welfare state)·봉사국가(service state)·직능국가(positive state)적 특징을 가지고 있는 현대국가에 있어서는 중앙정부와 지방정부는 이른바 ‘요람에서 무덤까지’(from cradle to tomb) 국민과 주민의 거의 모든 생활을 보호·규제하고, 분배·급부하며, 중재·조정하고, 안내·촉진하고 있기 때문이다.

오늘날 지방정부는 주민에 대한 서비스를 제공할 뿐만 아니라, 지역의 발전과 진흥을 위하여 많은 일을 하고 있으며, 중앙정부 또는 광역자치단체로부터 많은 사무를 위임받아서 처리하고 있다.

지방정부의 목적은 주민의 복리증진에 있다(이승중, 2005: 474). 지방정부는 중앙정부와 달리 주민과 면대면으로 접촉하면서 공익에 기반을 둔 종합행정을 담당하고 있으며, 다양한 정책과 공공서비스를 생산·공급하는 일차적인 책임이 있는데 이러한 정책과 서비스의 영역에는 환경서비스, 재난안전서비스, 복지서비스 등 다양하다(서재호·이승중, 2012: 1-20).

지방자치법 제9조 제1항에서는 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다고 규정하고 있으며, 같은법 제2항은 <표 1>과 같이 지방자치단체의 사무를 6대 분야 57개 항목으로 예시하고 있다.

자치사무중 재난관리와 관련된 항목은 복지증진분야중 전염병 예방, 산업진흥분야중 가축전염병 예방, 지역개발분야중 재해대책 수립·집행, 교육예술분야중 지방문화재 관리, 민방위·소방분야중 민방위 조직운영·화재예방 및 구조·구급 등의 사무가 해당된다.

<표 1> 지방자치법에 예시된 사무현황

분 야 별	자치사무 예시	항목수
6대 분야		57개 항목
행정관리 분야	지방조직·인사, 예산편성·집행, 가족관계 및 주민등록 등	11종
복지증진 분야	주민복지, 보건진료, 전염병 예방방역 등	10종
산업진흥 분야	농림축수산물 생산, 가족전염병 예방, 중소기업 육성 등	14종
지역개발 분야	지방 토목건설사업, 상하수도, 재해대책 수립집행 등	15종
교육예술 분야	각종 학교운영, 지방문화재 관리, 지방문화예술 진흥 등	5종
민방위소방 분야	민방위조직 운영, 화재예방 및 구조구급	2종

※ 자료: www.law.go.kr(검색어: 지방자치법) 재구성.

이와 같은 자치사무에 근거하여 재난 및 안전관리 기본법 제1조는 “재난관리를 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가 및 지방자치단체의 재난 및 안전관리체계를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구활동”이라고 규정하고 있다.

이에 지방정부 재난관리는 지역 주민의 생명·신체 및 재산과 지방정부에 피해를 주거나 줄 수 있는 것을 사전에 예방 및 대비하고, 아울러 이미 발생한 재난에 대해서는 신속한 대응 및 복구활동을 통하여 피해를 줄이는 일련의 과정이라고 정의할 수 있다(한국정책학회, 2011: 5).

이러한 지역 재난관리의 특징은 첫째, 공간적으로 일정한 지역에 걸쳐 재난이 발생하지만 강도는 강하다는 것이다. 과거의 재난은 폭넓은 지역에 발생하였다면 오늘날의 재난은 공간적으로 보다 협소한 지역적 차원에서 그러나 재난의 강도는 더욱 강하게 발생하는 특성을 지니고 있다. 둘째, 시기적으로 지역재난피해는 반복적으로 발생하는 특성을 지닌다고 할 수 있다. 셋째, 재난 유형적으로 지역의 지리적 특성이나 산업특성 등으로 인하여 발생하게 되는 재난의 유형이 달라서 지역마다 재난대응에 차이를 갖게 된다(최호준·류상일, 2006).

2. 지방정부 재난관리의 중요성

최근 들어 국내·외적으로 대규모의 재난이 빈번히 발생함에 따라 지방정부의 행정사무 중 재난관리 사무분야는 예전보다 중요성이 부각하게 되는데 이와 같이 재난관리가 지방정부의 행정부분에서 중요하게 여겨지는 이유는 다음과 같이 두 가지이다.

첫째, 지방정부는 행정조직의 최일선에서 실질적인 주민의 인명과 재산을 보호해야 하며, 또한 재난 발생의 현장에서 가장 가까운 위치에 있기 때문이다. 즉, 재난에 있어서 지방정부의 재난관리행정은 실질적인 운영을 담당하는 일선 재난관리책임기관인 것이다(Alleln K. Settle: 1985).

따라서 효과적인 재난관리행정에 대한 책임은 중앙정부보다는 지방정부에게 주어지게 된다. 특히, 지방자치제의 실시로 인하여 지역주민들은 지방정부에 대하여 자신들이 안전한 생활환경 속에서 삶이

영위되도록 재난위험요소를 제거해 줄 것을 요구하고 있기 때문이다.

둘째로, 지방정부가 재난관리행정을 보다 적극적으로 추진하는 또 다른 근본이유는 재난이 발생하면 지방정부가 지불하여야 할 비용이 급격히 증가한다는 것이다. 재난은 피해지역에 엄청난 경제적 충격을 가져온다. 지방정부의 재정은 법정채무의 증가, 복구비중 지방비 분담비율의 증가, 보험금의 증가로 이어져 재정적 압박을 가하게 될 것이고, 궁극적으로는 얘기치 못한 재정적 위기상황으로 전개될 수도 있기 때문이다.

3. 지방정부의 재난관리에 대한 책임과 역할

1) 지방정부의 재난관리에 대한 책임

지방자치시대에서의 자치권은 해당 지방정부의 장에게 있기 때문에 재난관리를 위한 권한과 책임 또한 자치단체장에게 있다(Durham and Suiter, 1991: 101).

따라서 주민의 직접선거에 의해 지방정부의 수장인 자치단체장이 선출되고, 선출된 자치단체장에게 지방행정 전반에 대한 책임이 부여되고 있다. 이러한 책임과 권한은 중앙정부의 권한이 지방정부로 이양될수록 책임도 함께 이양되는 것이므로 재난관리에 대한 책임 역시 지방정부가 그 책임을 지고 재난관리행정을 수행하여야 한다.

재난 및 안전관리 기본법 제4조에서는 국가 및 지방자치단체는 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난의 예방과 피해경감을 위하여 노력하여야 하며, 발생한 재난을 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다고 규정하고 있다.

또한, 자연재해대책법 제3조 제1항에서는 국가는 기본법 및 이 법의 목적에 따라 자연현상으로 인한 재난으로부터 국민의 생명·재산과 주요기간시설을 보호하기 위하여 자연재해의 예방 및 대비에 관한 종합계획을 수립하여 이를 시행할 책무를 지며, 그 시행을 위한 최대한의 재정적·기술적 지원을 하여야 한다고 규정하고 있다.

이처럼, 지방정부는 인적재난 뿐만 아니라 자연재난, 국가기반재난 등 모든 유형의 재난을 관리하는 주체로서 중앙정부와 함께 재난관리책임기관으로 지정되어 있다.

2) 지방정부의 재난관리에 대한 역할

우리의 일상적인 생활 속에서 발생하는 대부분의 재난은 지방정부의 영역 내에서 발생하고 수습되어진다. 그렇기 때문에 지방정부는 재난관리의 최일선에 위치하고 있고, 주민들로부터 재난에 대응할 일차적 역할을 담당하기를 기대하고 있다.

이에, 시민들은 재난 발생시에 가장 먼저 자신들이 속해 있는 지방정부가 재난에 대해 시기적절하

고 보다 잘 조정된 포괄적인 대응을 요구하고 있다.

지방정부는 재난의 효과적인 관리를 위하여 중앙정부 및 민간단체와 다른 다음과 같은 역할을 하고 있다.

첫째, 지방정부는 재난활동의 전 과정에서 주도적인 역할을 담당한다. 중앙정부의 경우 재난발생 후 대응과 복구활동 등에 필요한 막대한 재원을 보유하고 있기 때문에 재난관리행정 집행에 있어서는 직접적인 활동주체로서 뿐만 아니라 지원기관으로서의 역할까지 수행하지만 지방정부는 재난의 예방, 대비, 대응, 복구과정을 직접 실시하는 주체로서의 역할을 수행한다.

둘째, 지방정부는 재난관리에 있어서 조정(coordination)의 역할을 담당한다. 재난의 예방, 대비, 대응, 복구과정을 수행할 때에는 여러 재난관련 기관·단체가 참여하게 되는데 이때 지방정부는 각급 재난관련기관의 의견을 들어 가장 합리적인 재난관리행정을 수행하기 위하여 조정의 역할을 수행하게 된다. 지방정부의 관할 내 대규모 재난이 발생하면 많은 인적·물적 자원이 일시에 집중적으로 투입하게 된다. 이때 지방정부는 재난수습 우선순위를 선정하고 군부대, 경찰서, 소방서 등 재난관리 책임 기관 및 긴급구조기관과 적십자사, 민간구조단체 등과 신속히 재난을 수습하기 위해서는 협의·조정하는 역할을 담당하게 된다.

III. 지방정부 재난관리체제의 실태분석

1. 법률적 측면

1) 중앙정부 제정 법률

지방정부 재난관리의 목표는 관할 구역 내에서 발생하는 재난으로부터 발생하는 피해의 범위와 강도를 최소화시킴으로써 주민의 생명과 재산을 보호하는 것이다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 지방정부 차원에서 재난을 예방, 대비, 대응, 복구를 하기 위한 정책을 개발하고 집행해야 한다.

재난 및 안전관리 기본법이 제정되기 전까지는 대규모 재난발생시 재난 유형별로 자연재난은 자연재해대책법에 의해 재해대책본부가, 인적재난은 재난관리법에 의해 사고대책본부가 각각 재난을 수습하는 분산관리방식이었으나, 2004년 3월 11일 재난 및 안전관리 기본법이 제정된 후에는 통합관리방식으로 전환되었다(한국지방행정연구원, 2008: 83).

우리나라의 재난과 관련된 법률로는 재난 및 안전관리 기본법, 자연재해대책법, 민방위기본법 등을 근간으로 하여 비상대비자원관리법, 소방기본법, 지진재해대책법, 재해구호법, 풍수해보험법 등과 안전관리에 해당하는 다양한 종류의 법률들로 이루어져 있다.

우리나라의 재난관리 법률체제의 공통된 법제정 취지는 국민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 재

난발생을 사전에 예방하고, 재난이 발생할 경우 신속하게 수습하는 것이다.

하지만, 이들 법률은 체계적이고 종합적인 계획에 따라 제·개정된 것이 아니라 각종 국내·외 대형 재난을 계기로 충분한 입법과정을 두고 재난관련 법률을 제·개정하기 보다는 급조된 모습으로 법률을 제·개정함에 따라 재난관련 법률 상호간의 통일성과 일관성이 미흡한 실정이다.

2) 지방정부 제정 조례

지방자치법 제22조에서는 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있다.

또한, 지방자치법 제23조에서는 지방자치단체의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다고 규정하여 지방자치단체의 규칙제정권을 인정하고 있다.

삼척시 재난관리 관련 조례·규정 실태를 살펴보면 <표 2>와 같다.

<표 2> 삼척시 재난관리 관련 조례

구분	분야	조례명	주관부서
조례	조직분야	삼척시 안전관리위원회 운영 조례	재난안전관리과
조례	조직분야	삼척시 재난안전대책본부 운영 조례	재난안전관리과
조례	조직분야	삼척시 안전관리자문단 구성 및 운영에 관한 조례	재난안전관리과
조례	조직분야	삼척시 사전재해영향성검토위원회 운영 조례	재난안전관리과
조례	조직분야	삼척시 지역자율방재단 운영 등에 관한 조례	재난안전관리과
조례	조직분야	삼척시 지진피해 시설물 위험도평가단 구성 및 운영에 관한 조례	재난안전관리과
규정	조직분야	삼척시 민방위 재난종합상황실 운영 규정	재난안전관리과
조례	조직분야	삼척시 자율방범대 지원 조례	총무과
조례	조직분야	삼척시 지역치안협의회 설치 및 구성에 관한 조례	총무과
조례	조직분야	삼척시 통합방위협의회 구성 및 운영 등에 관한 조례	총무과
규정	재난상황분야	삼척시 재난 예·경보 운영 규정	재난안전관리과
규정	재난상황분야	삼척시 민방공 경보단말 운영 규정	정보자원정책과
규정	재난상황분야	삼척시 재난관리용 CCTV 설치·운영 규정	재난안전관리과
조례	재난대응분야	삼척시 건축물관리자의 제설 및 재빙 책임에 관한 조례	재난안전관리과
조례	재난예방분야	삼척시 안전도시 조례	재난안전관리과
조례	재난예방분야	삼척시 재난관리기금 운용관리 조례	재난안전관리과
규정	재난대응분야	삼척시 재해의연금품 관리 규정	주민생활지원과
조례	재난대응분야	삼척시 자원봉사활동 지원 조례	주민생활지원과

※ 자료: www.elis.go.kr (검색어: 삼척시), 재구성.

2. 조직적 측면

재난에 대한 1차적 책임을 지니고 있는 지방정부의 재난관리조직은 상설 재난관리조직과 비상설 재난관리조직으로 이원화되어 있다.

1) 상설 재난관리 조직

지방정부의 상설 재난관리조직은 일반행정기구인 재난안전관리과(명칭은 시군구마다 다름)와 재난종합상황실 조직으로 나눌 수 있다.

일반행정기구인 재난안전관리과는 지방자치법 제112조 내지 제114조, 같은법 제117조 및 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제13조에 의하여 시·군·구에 ‘과(課)’ 단위조직으로 설치된다. 이때 민방위업무는 자치행정과(재난안전관리과 등), 재난업무는 재난안전관리과(건설방재과 등), 소방업무는 광역자치단체인 시·도 산하기관으로 시·군·구 소방서를 설치하고 부서는 소방행정과, 예방안전과, 방호구조과, 현장대응과에서 전담하고 있다.

재난종합상황실은 재난 및 안전관리 기본법 제19조와 같은법 시행령 제23조에 따라 재난상황보고를 신속히 수행하고 종합적인 상황관리를 통하여 재난을 신속하고도 효율적으로 대처하고자 각 지방정부는 재난종합상황실 운영 규정에 근거하여 재난종합상황실을 설치 운영하고 있다.

기초자치단체인 시·군·구의 재난상황실은 재난분야는 재난안전관리과에 재난종합상황실을 설치하여 운영하고 있으며, 소방분야는 시·군·구 소방서의 소방상황실이 폐지되고, 시·도 소방본부 소방상황실로 업무가 이관됨에 따라 소방분야의 상황관리는 시·도 소방본부에서 전담하고 있다.

광역자치단체인 시·도의 재난상황실은 재난·소방 등의 상황관리를 위해 재난분야와 소방분야를 통합하여 소방방재본부(명칭은 시·도마다 다름)에 통합형 재난상황실을 설치하거나 재난분야와 소방분야가 이원화된 분산형 재난상황실(재난분야는 재난종합상황실, 소방분야는 소방상황실)을 설치하여 상황관리를 하고 있다.

2) 비상설 재난관리 조직

지방정부의 비상설 재난관리조직은 재난 및 안전관리 기본법상 시·군·구 안전관리위원회, 시·군·구 재난안전대책본부, 시·군·구 긴급구조통제단 등이 있다.

지역안전관리위원회는 해당지역의 안전관리정책의 심의 및 총괄 조정하고, 지역에 소재하는 재난관리 책임기관이 수행하는 안전관리업무에 대한 협의 조정, 다른 법령 또는 조례에 의하여 당해 지역안전관리위원회의 권한에 속하는 사항의 처리, 그 밖에 지역안전관리위원회의 위원장이 부의하는 사항을 심의하는 기능을 담당하게 된다.

지역재난안전대책본부는 관할 구역 내의 재난대책의 총괄조정 및 집행, 재난응급복구에 필요한 물자 및 자재비축, 재난발생시의 응급조치, 복구사업 실시 및 감독의 기능을 담당하게 된다.

지역긴급구조통제단은 지역 긴급구조대책의 총괄·조정, 긴급구조활동의 지휘·통제, 긴급구조지원기관의 역할분담 등 현장활동계획의 수립, 긴급구조대응계획의 집행 등의 기능을 담당하게 된다.

3. 인력적 측면

2004년 3월 11일 재난 및 안전관리 기본법이 공포되면서, 재난의 종류가 종전의 자연재난과 인적재난 이외에 국가기반 재난이 추가되었으며, 이는 재난관리조직의 변화에도 상당한 영향을 주었다.

기존 자연재난 위주의 “계(係)”단위 조직에서 자연재난, 인적재난, 국가기반 재난이 통합된 “과(課)”단위 조직으로 개편되었다.

이 같은 조직개편에 따라 재난전담 인력도 다소 증가하다가 최근 들어서 대형재난이 발생하지 않음에 따라 감소하는 경향을 보이고 있다.

최근 5년간(2006~2010년) 시·군·구 재난전담 인력현황을 살펴보면 <표 3>과 같다. 2010년 재난전담 인력을 직렬별로 보면 전체 3,286명 가운데 일반직 2,607명(79.3%), 기능직 486명(14.8%), 기타 169명(5.2%), 별정직 24명(0.7%) 순으로 나타나고 있다.

<표 3> 최근 5년간(2006~2010년) 시군구 재난전담 인력 현황

(단위: 명)

년도별	계	일 반 직								별 정 직	기 능 직	기 타	비 고
		소계	1~3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급				
2006년	3,767	2,843		67	186	607	910	630	443	226	316	308	74
2007년	3,747	2,948		75	219	730	930	627	367	70	475	220	34
2008년	3,064	2,763		72	248	712	903	531	297	64	531	246	
2009년	4,147	3,027		62	232	748	1,046	607	332	64	694	362	
2010년	3,286	2,607		65	234	691	853	530	234	24	486	169	

※ 자료: 소방방재청a(2007~2011), 재구성.

4. 재정적 측면

지방정부의 재난관리에서 무엇보다도 중요한 것은 재난관련 예산 편성이다. 특히, 재난발생 후에 집행하는 복구비용보다 예방단계의 예산이 집중적으로 편성되어야 재난을 사전에 예방할 수 있다.

지방정부에서 재난관리를 위해 편성한 예산집행 현황을 살펴보면 <표 4>와 같다.

<표 4> 최근 5년간(2006~2010년) 시군구 재난관련 예산집행 현황

(단위: 백만 원)

년도별	세 출 예 산					재 원 별						
	계	인건비	물건비	자본지출	기타	계	지방비	조 정 재 원			국고보조	기타(민간자금 등)
								소계	특별교부세	분권·보통교부세		
2006년	783,794	76,748	154,852	372,930	179,264	828,251	603,969	49,375	18,237	31,138	162,465	12,442
2007년	802,010	59,148	202,598	333,768	206,496	825,636	580,303	41,380	14,733	26,647	199,869	4,084
2008년	1,069,686	53,856.5	235,905.4	517,867.6	262,056.5	1,069,686	762,805.5	86,929	39,913	47,016	207,095.5	12,856
2009년	1,740,947	45,159.30	352,610.90	1,121,227.70	221,949.10	1,799,406	1,226,245.50	116,642	85,664	30,978	443,940.50	12,578
2010년				해당자료없음								

※ 자료: 소방방재청a(2007~2011), 재구성.

2009년의 경우 세출예산 총 1,740,947백만 원 가운데 시설비 및 부대비, 민간자본이전, 자산취득비 등으로 지출된 자본지출이 1,121,227.70백만 원(64.4%), 일반운영비, 여비, 업무추진비, 재료비, 연구개발비 등으로 지출된 물건비가 352,610.90백만 원(20.3%), 기타가 221,949.10백만 원(12.7%), 인건비가 45,159.30백만 원(2.6%) 순으로 나타났다.

이를 재원별로 살펴보면 총 1,799,406백만 원 중에서 지방비가 1,226,245.50백만 원(68.1%), 국고보조가 443,940.50백만 원(24.7%), 특별교부세가 85,664백만 원(4.8%), 분권·보통교부세가 30,978백만 원(1.7%), 기타(민간자금 등)가 12,578백만 원(0.7%) 순으로 재난관리 예산 중 지방비가 차지하는 비중이 국비의 3배정도 높은 것으로 분석되었다.

일반적으로 재난이 발생하면 자연재난조사 및 복구계획 수립 지침에 의거 피해조사를 실시한 후 중앙 및 지방정부에서 예산을 지원하게 된다. 복구예산은 국고, 의연금, 지방비, 용자와 자부담으로 구성되며 최근 5년간(2006~2010년) 자연재난 복구비 현황을 살펴보면 <표 5>와 같다.

<표 5> 최근 5년간(2006~2010년) 자연재난 복구비 현황

(단위 : 백만 원)

년도별	총피해액	총복구액	중앙지원						자력복구
			소계	국고	의연금	지방지	용자	자부담	
2006년	1,942,983,755	3,650,889,306	3,375,983,568	2,748,867,332			627,116,236		274,905,738
2007년	251,810,876	489,796,135	417,055,892	302,346,166			114,709,726		72,740,243
2008년	63,702,745	147,620,460	97,176,602	78,324,732			18,851,870		50,443,858
2009년	298,808,378	773,534,454	589,532,896	366,159,868			223,373,028		184,001,558
2010년	426,781,877	715,405,989	556,884,185	385,371,220			171,512,965		158,521,804

※ 자료: 소방방재청b(2007~2011), 재구성.

2010년의 경우, 복구비 지원액 556,884,185백만 원 가운데 국고가 385,371,220백만 원(69.2%), 지방비

가 171,512,965백만 원(30.8%)으로 국고비중이 70%정도로 나타났다.

<표 4>와 <표 5>에서 보는 것과 같이 중앙정부의 예산지원은 사전 예방위주의 예산편성보다는 사후 복구위주의 예산편성을 하는 경향을 보이고 있다.

IV. 지방정부 재난관리체제의 문제점 및 개선방안

1. 지방정부 재난관리체제의 문제점

1) 법률적 측면의 문제점

첫째, 재난관련 법률들이 다원적 법률체제로 이루어져 있다.

중앙정부가 제정한 자연재난과 인적재난에 관련된 법률로는 재난의 예방, 대비, 대응, 복구에 대한 기본적인 규정을 둔 재난 및 안전관리 기본법을 기반으로 각 개별법인 자연재해대책법, 건축법, 소방기본법, 원자력법 등이 있고, 전쟁과 민방위사태에 관련된 법률은 민방위기본법을 기반으로 비상대비자원관리법, 향토예비군법 등으로 이루어져 다원적 법률체제를 가지고 있다.

이와 같이, 재난관련 법률이 재난 및 안전관리 기본법, 민방위기본법 등 다원화되어 있음으로 인해 지방정부는 유사한 유형의 예방 및 대응과정이 분리·운영됨에 따라 각종 재난관리계획의 중복 수립 및 집행으로 행정력이 낭비되고, 부서별 이기주의가 발생할 가능성이 높아지게 된다.

둘째, 재난 및 안전관리 기본법과 타법 간의 상호연계성이 미흡하다

분산된 재난관리 법률체제는 다양성을 특징으로 하는 산업사회의 분화과정에서 만들어진 산물로서 한편으로는 정당성이 인정되지만, 분화과정에서 만들어진 분산형 법률체제가 효율적으로 작동하기 위해서는 하위체제를 형성하고 있는 분야별 개별 법률이 유기적인 연계성을 확보함으로써 전체 법률체제의 효율성을 도모할 수 있을 것이다.

하지만, 재난관련 개별 법률인 소방기본법, 원자력법, 건축법 등은 사고의 예방과 관련된 시설물의 안전규격과 그것을 위한 사전허가 절차, 그 밖의 정기 및 수시 안전점검 등에 관한 규정만 있을 뿐, 이와 관련하여 재난이 발생하였을 경우 어떻게 수습하고 복구할 것인가에 대한 규정이 미비하여 총괄적이고 체계적인 재난관리를 어렵게 하고 있다.

셋째, 통합형 지역 재난관리 기본 조례 제정이 미흡하다.

지방자치법 제22조에 따라 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 하지만, 기존에 제정된 재난관련 조례의 경우 상호 중복적인 내용의 조례도 있다.

예를 들어 <표 2>와 같이 예·경보시설의 경우 삼척시 재난 예·경보 운영규정과 삼척시 민방공경보단말 운영 규정으로 나누어 부서별로 시설물을 관리하고 있다.

2) 조직적 측면의 문제점

첫째, 재난전담조직(재난안전관리과)의 컨트롤 타워(Control Tower) 역할이 미흡하다.

지방정부의 재난관리조직은 재난유형별로 해당 부서 조직을 중심으로 분산된 조직형태를 취하고 있어 유기적인 연계성이 미흡하고 복합재난이 발생할 경우 서로 자신의 업무가 아니라고 업무를 떠넘기는 현상 등이 발생하기도 한다.

지방정부의 상설 재난전담조직인 재난안전관리과는 지방정부의 전체적인 차원에서 재난관련 사항을 총괄하여 관리하여야 하는데 재난전담조직의 권한이 미약하여 종합적인 대책이나 총괄기능을 제대로 수행하지 못하는 결과를 발생하게 된다.

다시 말해 일선 시·군·구의 경우 재난예방과 수습에 관련되는 부서는 거의 모든 부서가 관련되어 있고, 통일되고 일관성 있는 재난관리 업무추진을 위해서는 높은 통솔력과 지휘감독권이 요구되지만 재난전담부서인 재난안전관리과는 낮은 서열에 위치하고 있어, 재난발생시 재난상황을 종합적이고 통합적으로 관리하는데 많은 어려움을 내재하고 있다.

둘째, 재난상황실의 재난정보 공유기능이 미약하다.

지방정부의 상설 재난전담조직인 재난상황실은 재난발생 초기의 역할이 매우 중요하다. 이는 재난이 발생하였다는 정보를 최초로 접수하게 되고 유관기관에 재난상황을 전파함으로써 지방정부와 지역의 재난관리책임기관 등이 재난대응 및 수습활동에 직접적으로 개입하는 시발점이 되기 때문이다.

그러므로 재난발생시 상황관리체계는 종합적인 대응책을 수립하고 시행하는데 필수적인 요소이며, 사고현장과 재난안전대책본부를 연결하는 중요한 역할을 담당하게 된다.

현행 상황관리체계는 재난관련 법률과 조직이 분리되어 있는 관계로 분산되어 운영되고 있다. 즉, 지방정부의 재난상황실의 경우는 재난안전관리과에 재난상황실을 설치하여 비전담인력이 기존업무와 병행하여 상황근무를 하고 있다.

최근 광역지방자치단체 소속의 시·군·구 소방서 119상황실은 화재와 긴급구조 등 상황관리를 위해 기존 시·군·구에 있던 119상황실을 시·도 소방본부로 이관하여 광역소방상황실을 설치하고 전담인력이 24시간 각종 재난상황을 관리하고 있다.

3) 인력적 측면의 문제점

첫째, 사전 예방위주의 재난관리 전문인력이 부족하다.

대부분 시·군·구 재난관리 전담인력은 10~15명의 적은 인력으로 운영되는 관계로 단순한 재난상황관리에 치중하고 있으며, 재난업무 전반에 대한 총괄적인 기능이 미약하고, 재난발생시 긴급대응은 현실적으로 어려운 실정이다.

특히, 재난관련 예방기능인 안전점검 등을 수행하기 위해서는 건축분야, 전기분야, 가스분야, 토목분

야 등의 전문인력이 필요하나 인력이 충원되지 않아 예방위주의 재난관리행정을 수행하기는 더욱 어려운 실정이다.

둘째, 재난관리 전문인력 양성을 위한 교육·훈련 프로그램이 부족하다.

재난관리업무의 특성상 담당공무원은 여타의 다른 행정업무에 상호연계를 맺고 있으며, 복잡한 과정과 단계를 거치면서 재난업무를 수행하게 된다. 따라서 현장경험을 바탕으로 하는 기본소양과 고도로 훈련된 전문지식이 필수적으로 축적되어야 한다.

하지만, 현재 지방정부의 재난관련 담당공무원은 타 행정업무와 재난관리업무를 중복하여 수행함으로써 업무과중으로 인해 재난관리업무가 형식적으로 이루어지고 있으며, 잦은 보직순환과 인수인계의 미흡으로 전문성이 결여되고 있다

4) 재정적 측면의 문제점

첫째, 사전 예방위주의 예산편성이 미흡하다.

지방정부는 재난의 예방과 발생한 재난의 신속한 수습·복구를 위해 필요한 재정상의 조치를 강구하여야 하고, 국가는 긴급구조 활동에 소요되는 경비, 부상자의 치료비, 재난수습 기간 중의 이재민 구호비, 피해시설의 복구업무에 소요되는 경비 등에 대한 국고보조 기준의 범위를 중앙안전대책위원회의 심의를 거쳐 정하도록 되어 있는 등 사전 예방위주의 예산편성보다는 사후 복구위주로 국고보조금이 지원되고 있다.

하지만, 재난은 발생 후 복구단계보다는 사전에 예방단계가 무엇보다도 중요하다. 지방정부는 열악한 재정으로 인하여 재난을 대비하기 위한 안전점검, 시설물 보수 등에 예산을 투자하기 보다는 형식적이고 외형적인 사업에 집중적으로 예산을 투입하는 경향이 있다. 이것은 그동안 재난이 발생하지 않아서 예산편성의 우선순위에 밀려서 나타난 현상이라고 볼 수도 있지만, 지금까지 예산편성의 관습적인 요소도 배제할 수는 없다.

둘째, 예비비 위주로 복구비 예산을 편성하고 있다.

재난관련 지방정부의 예산 중 복구비가 대부분 예비비 항목에 편성된 것도 중요한 문제점이다. 복구비는 예산회계제도에서 예비비가 아니라 경상비로 전환되어 필요시 즉시 사용될 수 있도록 해야 할 것이다. 특히 예산집행시간의 지연은 예산이 가지는 본래의 목적을 훼손할 뿐만 아니라 불합리한 예산집행과 부적절한 소비행태를 조장하게 된다(조원철, 2001: 234-235).

특히, 복구단계에서 복구비 산정 및 예산 편성과 집행의 무의미한 복잡성과 다단계화로 인하여 적기에 복구작업을 마무리하지 못하고 또 다른 재난을 자초하는 경우도 발생하기도 한다(비상기획위원회, 2001: 93).

셋째, 중앙정부 및 지방정부 지원위주의 복구사업을 추진하고 있다.

대부분의 복구예산은 매칭펀드 형식이어서 국비가 지원되더라도 지방정부에서 일정액을 부담해야하

기 때문에 재정자립도가 낮은 지방정부는 재난예방을 위한 적정 예산을 투자하지 못하는 결과를 초래한다(이상팔, 2002: 8).

그러므로 지방정부는 사전 재난예방위주로 재난관련 예산을 편성하기 위해서는 풍수해 보험 제도를 적극 활용하여야 하며, 정부도 풍수해보험 가입대상 및 대상재난의 종류를 확대하여야 할 것이다.

2. 지방정부 재난관리체제의 개선방안

1) 법률적 측면의 개선방안

첫째, 재난관련 법률을 재난 및 안전관리 기본법 중심으로 일원화하여야 한다.

재난발생시 통합적 재난대응활동은 재난관리 책임기관 간에 긴밀한 협조 속에서 이루어진다. 각 재난관련 조직들은 ‘국민의 생명과 재산피해의 최소화’라는 재난관리 행정목표에 대해서는 이론(異論)의 여지가 없다.

그러므로 지방정부 재난관리체제의 법률적인 개선방안의 기초는 전 국민이 추구하는 ‘국민의 생명과 재산피해의 최소화’라는 목표달성을 위한 객관적인 목표인식과 재난행정의 관리비용 및 재난대응상의 효율성을 추구하는 통합관리방식으로 가야할 것이다.

다시 말해 재난 및 안전관리 기본법, 자연재해대책법, 민방위기본법 등 재난관련 법률들을 재난관리 행정의 목표를 달성하기 위해서 현행 재난 및 안전관리 기본법을 중심으로 각종 재난관리계획 수립, 교육·훈련, 재난유형별 주관기관 및 보조기관을 명시할 뿐만 아니라 다수기관이 참여할 경우를 대비하여 현장지휘체제도 포함될 수 있도록 재난 및 안전관리 기본법을 개정하여야 할 것이다.

이렇게, 통합함으로써 지방정부의 재난관련 조직 및 보고체계가 일원화되어, 신속하고 효율적인 재난관리를 할 수 있게 된다.

둘째, 재난 및 안전관리 기본법과 타법 간에 상호연계성을 강화하여야 한다.

현재 우리나라 재난관련 법률은 70여개에 이르고 법률내용상 상호 연계성이 미흡할 뿐만 아니라 재난에 대한 대응이 개별법 위주로 이루어지고 있어서 무질서와 혼란을 초래할 가능성이 존재하고 있다.

따라서 재난관련 법률들의 정비를 통하여 법률 상호간의 연계성이 이루어지도록 하여야 한다. 이를 위하여 개별법률 상에 규정되어 있는 각종 안전상의 조치에 대한 내용을 검토하여 공통되는 내용은 기본적인 법률에 포함시키고, 각 개별 법률에서 규정해야 하는 것도 다른 법률과의 관계를 고려하여야 한다.

셋째, 통합형 지역 재난관리 기본 조례를 제정하여야 한다.

재난관리에 있어서 가장 중요한 것은 재난이 발생하지 않도록 사전에 예방하는 기능이다. 따라서 재난예방을 위하여 지방정부의 관할구역 내 재난위험시설물에 대한 자료를 지방정부에 통보하도록 개별법에 삽입시켜 지방정부가 재난종합대책을 수립하여 집행할 수 있도록 하여야 할 것이다.

재난의 일차적이고 직접적인 예방 및 대응활동을 하는 지방정부는 지역적·사회적 특성에 적합한 지역 재난관리 기본 조례를 제정하여 지역 재난관리에 관한 법적근거 및 현장지휘통제에 관한 규정도 만들어야 한다.

이는 재난예방에 있어 종래의 행정지도와 같은 비권력적 사실 행위가 아니라, 공권력을 행사하여야 하는 경우가 많아지면 이에 관한 법적 근거가 반드시 필요하게 된다. 그러므로 조례제정 과정을 통해서 재난관리행정의 방향을 지역 기업체, 주민 등과 함께 협력적 관계를 통해 설정하여야 한다.

이는 재난관리행정에 있어서 공조(共助)를 보완하는 지역공동체의 협조(協助)를 실질적인 것으로 할 뿐만 아니라, 자조(自助)의 실시를 위한 전제가 되기 때문이다(이순태, 2010: 21).

2) 조직적 측면의 개선방안

첫째, 재난전담조직(재난안전관리과)을 실질적 컨트롤 타워(Control Tower) 역할을 하는 조직으로 기능을 강화하여야 한다.

중앙재난관리조직은 재난의 유형별·기능별로 행정안전부와 소방방재청 등으로 분산된 조직구조로 되어 있기 때문에 재난의 사전예방 및 사후 대응수습에 대한 컨트롤 타워(Control Tower) 역할을 하는 전담부처의 부재로 종합적인 재난관리정책 수립 및 총괄운영체제가 미흡한 것이 현실이다.

지방정부의 경우도 재난예방을 위한 행정업무가 각 부서별로 분산되어 있을 뿐만 아니라 전시 및 평시의 재난대응 운영체제도 재난·민방위 등으로 분산되어 있다.

이렇게 재난·민방위로 분산된 현재의 재난관리조직과 기능은 복합적인 재난발생시 초동대처 및 사고수습에 막대한 지장을 초래하는 등 재난의 초기대응단계에서 많은 혼란이 발생하게 된다.

그러므로 분산된 재난관리기능을 통합하여 실질적 재난관리 컨트롤 타워 역할을 할 수 있도록 기존의 과(課)단위 재난전담조직인 재난안전관리과를 실(室)단위 재난관리실로 상향조정하여 지방자치단체장 직속기관으로 확대·개편하여야 한다.

둘째, 재난정보 공유기능이 강화된 재난상황실을 구축하여야 한다.

재난신고체계는 소방 119, 경찰 112, 해양경찰 122, 행정안전부 1588-3650 등 다원화된 체제로 운영되고 있어 시민들에게 혼란을 야기하고 있다.

재난대응단계에서 재난현장 상황파악과 유지관리는 재난수습 지휘체계의 확립을 위해서 선행되어야 할 중대한 문제이지만, 중앙정부와 지방정부는 상황실 업무를 여러 기관에서 분산하여 운영하고 있다.

현실적으로 대부분의 상황보고체계가 구조·구급 현장 활동을 중심으로 한 소방조직에 의존하고 있는 실정이어서 지방정부의 재난상황실 별도 운영은 인력 및 예산의 낭비와 더불어 재난상황의 일원화된 관리 곤란 등으로 통합적인 현장지휘체계를 확립하는데 저해하는 하나의 요소이다.

따라서 현행 광역소방체제 하에서는 일상적 사고로부터 비일상적 재난까지를 효과적으로 담당하는 상황실이 요구됨으로 지방정부 내에 재난상황실 전담요원을 배치하고 지방정부의 재난상황실과 소방

서의 119상황실을 기능적으로 통합하는 방안을 모색하여야 한다.

예를 들어, 지방정부와 소방서간에 상황실운영에 관한 협정을 체결하고, 소방서가 운영하는 긴급구조·구급시스템의 공동 활용과 더불어 지령시스템이 지방정부 상황실에서도 청취 가능하도록 지령시스템을 구축하여야 할 것이다.

3) 인력적 측면의 개선방안

첫째, 지방정부 재난관리업무중 가장 취약한 분야인 재난상황실분야, 현장기동처리분야, 안전점검분야 등에 인력을 충원하여야 한다.

다시 말해 형식적인 재난상황실 운영체제를 실질적인 재난상황실 운영체제로 바꾸기 위해서는 재난상황실 전담인력의 배치는 반드시 이루어져야 한다. 이렇게 함으로서 사고수습 경험이 많은 전문인력이 재난사고의 신속한 전파와 유관기관 간 공조체제를 확고히 할 수 있을 것이다.

사고현장 수습과 위험시설물 긴급보수를 위한 기동처리분야의 인력도 조속히 충원되어야 한다. 현장위주의 지방정부 재난관리체제는 생활주변에서 일어나기 쉬운 재난을 사전에 예방하는 차원에서 매우 중요한 의미를 지닌다.

이와 더불어, 안전점검업무를 담당하는 분야는 최소한 건축·토목·가스·전기분야의 전문인력이 확보되어 있어야 하므로 이 분야에 대한 인력도 확충되어야 한다.

둘째, 재난관리 전문인력 양성을 위한 교육·훈련 프로그램을 강화하여야 한다.

다양한 종류의 재난상황에 여러 재난관리 책임기관들과의 유기적으로 신속히 대응하기 위해서는 재난관리계획과 그에 따른 시나리오에 의한 반복적인 교육·훈련을 받은 재난관리 전문인력이 필요하다.

이들 전문인력은 재난발생 후 상황관리의 시간대별 핵심요소를 찾아 추적관리하고, 효과적인 응급 대응방안을 신속히 조치한 다음 다양한 채널로부터 수집된 재난정보를 정밀하게 분석하고 보존·관리함으로써 장기적인 재난관리 정책개발의 자료를 만들 수 있는 능력을 갖추어야 한다.

이를 위해서는 재난전담 인력의 확충과 더불어 재난관련 조직의 책임자급까지 직위분류제를 도입하고, 잦은 보직순환의 폐해를 줄이기 위해 전보제한을 강화하며, 전문재난관련 연구기관에 장기 연수를 통하여 전문성을 갖추도록 지속적인 교육·훈련을 받도록 하여야 한다.

4) 재정적 측면의 개선방안

첫째, 사전 예방위주의 예산편성이 강화되어야 한다.

재난은 사전에 예방하고 대비하는 기능이 무엇보다도 중요하다. 하지만 지금까지 지방정부의 재난과 관련된 예산은 대부분이 지방자치단체장의 의지에 따라 신규사업 위주의 외형주의적이고 단체장의

업적 알리기 위주의 예산을 편성하고 운영하는 경향이 많이 나타났다. 이는 자치단체장이 선거에 의하여 선출되는 제도 하에서 더욱 더 강화되었다. 자치단체장은 차기 선거에서 승리하기 위하여 재난 예방위주의 사업에 등한시 하고 신규 사업에 관심을 가짐에 따라 재난관련 예산편성도 사전 예방위주 예산보다는 재난발생 후 재난수습을 위한 사후 복구위주의 예산을 편성하는 결과를 초래하였다.

하지만 시민은 안전하게 삶을 추구할 권리가 있고, 지방정부는 이러한 권리를 충족시켜 주어야 할 의무가 있으므로 예산운영방식도 사전에 재난발생을 억제하고 경감하도록 하는 각종 시설물의 유지보수, 시설물 안전점검, 재난대비 교육·훈련, 각종 재난 예측장비 확충 등에 예산을 편성하는 방식으로 예산운용방식을 개선하여야 한다.

이렇게 함으로써, 적은 예산을 투입하여 향후 재난발생시 투입되는 막대한 복구예산을 절감할 수 있을 뿐만 아니라, 지방정부 재난관련 조직이 시민들에게 봉사하고 있다는 존재의미를 부여할 수 있고, 안전에 대한 시민 홍보효과도 얻을 수 있을 것이다.

둘째, 재난복구 예산의 일정액 이상은 경상비로 편성하여야 한다.

재난특성상 불확실성으로 말미암아 재난복구 관련예산 대부분이 예비비로 편성되어 있는데 이를 경상비로 전환하여 즉시 사용할 수 있도록 하고, 복구단계에서 복구 예산편성의 복잡성을 단순화시키고, 열악한 지방재정을 감안하여 복구비중 지방비 부담률을 낮추도록 하여야 할 것이다.

셋째, 풍수해보험을 확대하여야 한다.

풍수해 보험은 소방방재청이 관장하고 민영보험사가 운영하는 정책보험으로써 보험가입자가 부담하여야 하는 보험료의 일부를 국가 및 지방정부에서 보조함으로써 국민은 저렴한 보험료로 예기치 못한 풍수해에 대해 능동적으로 대처할 수 있도록 하는 제도이다.

가입대상은 주택, 온실(비닐하우스 포함)이며, 대상재난은 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설로 전부 자연재난이다.

하지만 풍수해 보험의 가입대상이 주택, 온실 위주(비닐하우스 포함)로 한정되어 있고, 대상재난도 자연재해 위주로 되어 있으므로 가입대상 시설 및 대상재난의 종류를 확대하여야 할 것이다.

V. 결론

지금까지 재난에 대한 인식은 개인적 차원으로만 인식되어 왔다. 하지만 산업화와 도시화로 인해 아주 사소한 부주의에 의하여 발생하는 단순사고도 본의 아니게 급격히 확산되어 지방정부 전반에 걸쳐 경제적, 사회적, 심리적 피해를 유발하는 대형재난으로 확장한 사례를 2003년 2월 18일 발생한 대구지하철 화재사고에서도 볼 수 있었다.

재난의 피해는 개인적 차원에서는 인명 및 재산피해 등 유형의 피해가 발생하지만, 지방정부 차원은 주민 수 감소, 재산피해에 따른 세원감소, 복구비 부담 등의 유형의 피해와 더불어 지역경제 위축, 지역이미지 훼손, 행정신뢰도 하락, 주민상호간 불신감 조성 등과 같은 무형의 피해를 초래하게 된다.

지방정부의 재난관리체제는 중앙정부, 광역자치단체, 의회, 재난관리책임기관(지방정부 제외), 언론기관, 민간자원봉사단체 등의 외부환경체제와 상호간에 끊임없이 영향을 주고받는 하나의 개방체제이다.

개방체제하에서 지방정부의 재난관리행정은 다른 일반행정업무보다도 주민의 생명과 재산피해의 최소화가 행정목표이므로 그 역할과 책임은 더욱 더 중요하다.

따라서 본 연구는 지방정부의 재난관리체제를 구조적인 관점에서 법률적 측면, 조직적 측면, 인력적 측면, 재정적 측면으로 실태분석을 하고 이에 따른 문제점과 개선방안을 모색하였다.

우선, 지방정부 재난관리체제의 문제점을 살펴보면,

법률적 측면은 첫째, 재난관련 법률들이 다원적 법률체계로 이루어져 있다. 둘째, 재난 및 안전관리 기본법과 타법 간의 상호연계성이 미흡하다. 셋째, 통합형 지역 재난관리 기본 조례 제정이 미흡하다.

조직적 측면은 첫째, 재난전담조직(재난안전관리과)의 컨트롤 타워(Control Tower) 역할이 미흡하다. 둘째, 재난상황실의 재난정보 공유기능이 미흡하다.

인력적 측면은 첫째, 사전 예방위주의 재난관리 전문인력이 부족하다. 둘째, 재난관리 전문인력 양성을 위한 교육·훈련 프로그램이 부족하다.

재정적 측면은 첫째, 사전 예방위주의 예산편성이 미흡하다. 둘째, 예비비 위주로 복구비를 편성하고 있다. 셋째, 중앙정부 및 지방정부 지원위주의 복구사업을 추진하고 있다.

이러한 문제점을 개선하기 위한 방안을 살펴보면,

법률적 측면은 첫째, 재난관련 법률을 재난 및 안전관리 기본법 중심으로 일원화하여야 한다. 둘째, 재난 및 안전관리 기본법과 타법 간의 상호연계성을 강화하여야 한다. 셋째, 통합형 지역 재난관리 기본 조례를 제정하여야 한다.

조직적 측면은 첫째, 재난전담조직(재난안전관리과)을 실질적 컨트롤 타워(Control Tower) 역할을 하는 조직으로 기능을 강화하여야 한다. 둘째, 재난정보 공유기능이 강화된 재난상황실을 구축하여야 한다.

인력적 측면은 첫째, 지방정부 재난관리업무중 가장 취약한 분야인 재난상황실분야, 현장기동처리분야, 안전점검분야 등에 인력을 충원하여야 한다. 둘째, 재난관리 전문인력 양성을 위한 교육·훈련 프로그램을 강화하여야 한다.

재정적 측면은 첫째, 사전 예방위주의 예산편성이 강화되어야 한다. 둘째, 재난복구 예산의 일정액 이상은 경상비로 편성하여야 한다. 셋째, 풍수해보험을 확대하여야 한다.

참고문헌

비상기획위원회. 2001. 전·평시 비상대비 및 재난재해의 효율적인 관리방안 연구.

서재호 · 이승중. 2012. 지역주민의 사회안전 및 사회위험 인식 영향요인에 대한 탐색적 연구: 광역자치단체를 중심으로. 한국위기관리논집 8(3): 1-20.

소방방재청a, 2007~2011. 2006~2010 재난연감.

소방방재청b, 2007~2011. 2006~2010 재해연보.

이상팔. 2002. 수해예방과 대응과정에서 정부조직의 정책학습: 특별재해지역 지정제도의 결정과정 분석. 한국행정학회 동계학술대회발표논문집.

이순태. 2010. 국가 위기관리 시스템으로서의 재난관리 법제의 연구. 4: 20-21.

이승중. 2005. 지방자치론. 서울: 박영사.

조원철. 2001. 21세기 방재·안전관리시스템 발전방향. 2001년도 재해실무자과정 교육교재. 국가전문행정연수원 민방위교육관. 234-235.

최호준 · 류상일. 2006. 효율적 재난대응을 위한 지방정부 역할 개선방안: 미국·일본과의 비교를 중심으로. 한국콘텐츠학회논문지. 6(12): 235-243.

한국정책학회. 2011. 지방자치단체 재난관리시스템 개선방안: 지역재난안전대책본부를 중심으로.

한국지방행정연구원. 2008. 지방자치단체 재난관리체계의 개선방안.

자연재해대책법. 2011. 타법개정 2011.4.14, 법률 제10599호.

재난 및 안전관리 기본법. 2012. 일부개정 2012.2.22, 법률 제11346호.

지방자치법, 2011. 일부개정 2011.5.30, 법률 제10739호.

Durham, Tom and Suiter, Lacy E. 1991. *Perspective and Roles of the State and Federal Governments*. In *Emergency Management: Principles and Practices for Local Government*. Washington D.C: International City Management Association.

Settle, Allen K. 1985. Financing Disaster Mitigation, Preparedness, Response, and Recovery. *Public Administration Review*. 45: 101-106.

www.elis.go.kr (검색어: 삼척시)

www.law.go.kr (검색어: 지방자치법)

權建周: 강원대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 한국 지방정부 재난관리행정체계의 개선방안에 관한 연구, 2003), 현재 삼척시청 공무원으로 재직 중이다. 주요관심분야는 지역재난관리정책, 재난문화, 위기관리 등이며, 주요저서는 재난관리론(이재은외 2006), 한국의 재난현장 대응체계: 문제점과 향후과제(위금숙외 2009) 등이 있다. 주요논문으로는 지방정부 재난관리조직의 효율화 방안(2005), 재난현장에서의 대응기관간 역할 분석(2007), 지역방재력 평가에 관한 연구(2): 강원도를 중심으로(2009) 등이 있다(ibada@korea.kr).

투 고 일: 2012년 08월 08일
수 정 일: 2012년 08월 21일
게재확정일: 2012년 08월 31일

Analysis on the Disaster Management System Status of Local Governments and Improvement
– Approach Focusing on Cities, Provinces and Boroughs –

Gun Ju Kwon

This paper selected the cities, provinces and boroughs, which are the basic units of local governments in accordance with the Local Government Act, for investigating the disaster management systems of local governments in Korea. This methodology was based on the analysis of the disaster management system of local governments in Korea on the aspects of laws, organizations, human resources and finance. In accordance with the analysis results, the laws related to disasters have to be unified around the Framework Act on the Management of Disasters and Safety. Second, the interconnection between the Framework Act of the Management of Disasters and Safety and other laws shall be strengthened. Third, it is necessary to establish the integrated basic ordinances on local disaster management. On the organizational aspects, the disaster task force team (Disaster and Safety Management Division) shall strengthen its functions as the actual control tower. Next, the disaster control center shall strengthen the disaster information and the sharing function shall be implemented. For the human resources, the labor shall be supplemented for disaster control centers, field management and safety check. Second, the education and training program shall be intensified to cultivate professional workers for disaster management. For the financial aspects, the budget preparation shall focus on the prevention of disasters. Subsequently, a certain amount from the disaster recovery budget shall be established as the operating cost. Finally, it is required to expand the insurance programs on damage by wind and flood.

Key words: local governments, disaster management system, disaster management, disaster control center