

재난 및 안전부문 예산분석과 재정운용정책에의 시사점

Security Budget Analysis and Effective Budgeting

Seng Eun Choi*

Korea Institute of Public Finance, 28 Songpa-daero, Songpa-gu, Seoul, Korea**

Abstract

The paper analyzes security budget in Korea with reclassification of all corresponding programs of the governments. It provides the definitions, categories, and the size of security budgets, and classifies the broad category and the narrow category of security budget in Korea. The classification is based on the nature of the disasters and security and characteristics of the program. The re-recognition of security budget for all corresponding programs may provide fodder for effective fiscal management and integrative national disaster management systems. The importance of preventive programs such as R&D, education and training is relatively well established directions for future budget allocations. The cautions on rapid irrelevant budget increases in preventive programs may require reinforcement of program evaluations and feedback system. In the stage of damage restoration, flexible fiscal operation is the main issue. Given the importance of the role of local governments where disaster areas are located, systematic improvement may be needed to reinforce the autonomy and responsibility of local governments.

Key words: Security budget, Program evaluation, Integrative fiscal management

국문초록

본 논문은 재난 및 안전부문 예산의 범위설정과 분류를 통해 재난 및 안전부문 재정운용이 보다 효율적이고 효과적으로 이루어 질 수 있도록 통합적 재정운용의 기초를 제공하고자 한다. 본고에서는 자연재난, 사회재난 및

* First author. Tel. +82-2-2186-2288. Fax. +82-2-2186-2309. E-mail. sechoi@kipf.re.kr.

Submission & Publication Process

Received: Sep. 5, 2014 / Revised: Sep. 26, 2014 / Accepted: Sep. 30, 2014

안전부문의 사업대상과 사업의 성격에 의거하여 각 부처의 해당사업 예산을 분류하여, 광의의 재난 및 안전부문 예산과 협의의 재난관리예산을 추계하였다. 각 부처에 흩어져 있는 재난 및 안전부문 투자를 일관된 재정투자방향하에 통합적으로 관리하게 위해서는 재난 및 안전 부문 예산의 범위설정과 규모추계가 선결되어야 한다. 이는 보다 체계적인 재난관리 재정투자의 청사진을 마련한다는 측면에서 합리적인 재난관리체제 구축에 있어 주요한 축이 될 것이다. 재난 및 안전 부문 재정투자는 R&D나 교육, 훈련 등 사전적 예방에 대한 투자증진이 주요한데, 이에 따라 다양한 분야에서의 R&D 투자등이 증가할 것으로 예상된다. 재난예방부문 재정사업에 대한 사전적, 사후적 평가를 강화하고, 사후적 평가의 자원배분의 피드백을 강화할 필요가 있다. 재난발생 이후 복구를 위한 재난발생 이후의 재정투자에 있어서는 재정운용의 유연화가 필요하다. 재해복구 과정에서는 재해발생지역 해당 지자체의 역할이 무엇보다 중요하므로 지방자치단체의 재난관리관련 지출에 자율성과 책무성을 강화할 수 있는 제도적 개선도 필요하다.

주제어: 재난 및 안전부문 예산, 재난예방 재정사업 평가, 재난관리 부문 재정운용의 통합적 관리

1. 서론

최근 10년간(2003-2012년) 자연재해로 인한 재산피해는 14조 1959억원(연평균 2조 8,392억원) 발생하였고, 이에 대한 총피해복구액은 약 20조원으로 연평균 약 2조원의 복구액이 투입되고 있는 등 재난재해로 인한 막대한 재정이 소요되고 있다. 전국민을 우울하게 만들었던 지난 세월호 사건으로 인한 보상과 수습비용의 직접적 비용도 약 5천 500억원으로 추정(동아일보 2014년 5. 20)되는 가운데 재난재해 및 안전과 관련된 재정운용에 대하여도 국가적 차원에서 새로운 관리와 검토가 요구되고 있는 시점이다. 지난 세월호 사건으로 인한 국민적 충격에 대하여 정부는 재난재해와 안전등을 총괄할 수 있는 컨트롤 타워의 기능을 재정비하기 위하여 국민안전처를 신설하는 등 재난 및 안전관리에 촉각이 세워지고 있다.

더불어 재난재해와 관련된 재정운용도 보다 통합적 기반하에서 효율적이며 효과적인 운용이 요구되고 있다. 재난관리 부문의 효과적 재정운용을 위해서는 무엇보다 통합적 기반하에서 재난재해 및 안전부문 예산을 파악하는 것이 가장 선결되어야 할 과제라고 할 수 있다. 그러나 재난재해 및 안전부문의 국가예산을 통합적으로 파악하는 것은 현재로서는 매우 힘든 일이다. 관련 예산의 규모와 내용을 파악하기 위하여 참조할 수 있는 가장 손쉬운 자료는 국가재정운용계획상의 재난관리 관련 예산의 규모와 내용 및 투자방향이다. 그런데, 국가재정운용의 중기 투자방향을 설정하고 자원배분계획을 수립하는 그간의 중기재정계획상의 재난재해 및 안전부문 예산은 정부의 기능별 예산분류코드에 의거한 지협적 예산만이 다루어 지고 수해, 농작물 재해, 교통안전 및 자연재해대응 투자나 수자원부문 투자는 각각 농림수산식품, SOC등의 분야에서 지협적으로 다루어 지고 있었던 탓에 재난재해관리에 대한 통합적 재정관리가 이루어 지기 힘들었다. 통합적 재정계획의 부재는 재해 및 재난관리에 대한 명확한 청사진의 제시를 어렵게 하고 있다.

이러한 문제점은 재난관리와 관련된 업무의 성격이 안전점검, 대책 수립등 예방에서부터 복구까지 매우 다양할뿐더러, 해당 분야도 자연재해에서부터 사회적 재해까지 다양하여 여러 부처의 업무를 포괄하고 있다는 사실에 기인하기도 한다. 재난재해 관리의 성격과 분야가 다양하기 때문에 해당 사업은 여러 부처에 산재하고 있고, 또 개별 사안에 대하여서는 해당 부처의 전문성이 요구되는 측면이 있다. 향후 통합적 재난관리를 위한 중앙정부 차원의 조직이 구성되어 콘트롤 타워의 기능을 함에 있어서 재난재해의 광범위한 분야와 다양한 성격으로 인해 통합적 관리의 어려움이 발생할 우려도 있다. 그럼에도 불구하고 재난관리에 관한 전반적 예산규모의 통합적 파악 및 관리는 재정운용의 효율성과 관리 효율성을 위해 선결되어야 하는 과제이며, 더 나아가 합리적인 중앙차원의 재난관리체제를 구축함에 있어 선결되어야 하는 과제이다. 차후에는 국가재정운용계획의 수립단계에서부터 재난관리에 대한 통합적 파악과 투자계획이 이루어 질 것으로 보인다. 이를 위해서는 먼저 재난재해관리와 안전에 관한 예산분류의 기준을 마련하여야 할 필요가 있다. 재난관리의 단계별로 관련 예산분류의 기준을 마련하고, 이러한 지침하에 부처별로 분류한 재난재해관리와 안전에 관한 예산을 통합하여, 보다 체계적인 재난관리 재정투자의 청사진을 마련할 필요가 있다. 본 고에서는 그 동안 전무하였던 전부처에 걸친 재난재해 및 안전부문 예산을 분류, 분석하여 재난재해 및 안전부문 예산의 규모와 성격을 제시하고, 재난재해관리와 안전부문의 통합적 재정운용의 기초를 제공하고자 한다.

II. 재해피해와 복구비 현황

재해피해액은 자연재해 피해액이 사회재해에 비하여 큰 편인데, 자연재해중에서는 태풍, 호우, 대설, 풍랑, 강풍의 순으로 피해액의 규모가 크다. 2012년 자연재해 피해액은 약 1.09조원에 달하는 것으로 나타나는데, 최근 2002년 ~2011년 기간중 태풍으로 인한 피해액은 전체 자연재해 피해액의 약 54%이며, 호우로 인한 피해는 약 33%를 차지하고 있다. 화재, 붕괴, 교통사고 등으로 23가지 케이스로 분류된 사회재난은 2010~2012년 기간 동안 총 871,165건이 발생하였으며, 사망자 20,789명 재산피해액은 3년 동안 총 1조 784억원 발생한 것으로 나타나고 있다. 최근 10년간 (2003-2012년) 총피해복구액은 약 20조원에 달하고 있으며, 연평균 약 2조원의 복구액이 투입되었다. 이중 국고소요분은 약 13조원, 지방비는 약 3.5조원이 소요되었고, 용자와 의연금, 자부담등을 포함한 중앙지원 복구액은 약 18조원에 달하고 있다. 대부분의 복구비는 목적예비비로 매년 편성된 재해대책예비비에서 지출되고 있다. 2012년 결산 각 부처 총합 재해대책 예비비 지출은 약 1.1조원으로 전체 예비비 2.4조원의 약 45%가 재해 복구비로 활용되었다. 재해대책예비비는 국무회의 심의, 대통령 재가등의 절차를 통해 예산이 배정되고, 재해복구액의 규모가 커서 예비비가 부족한 경우에는 국회심의를 통한 추경예산 편성절차를 통해 지출이 이루어진다.

<표 1> 자연재해 피해추이

(단위: 억원, 명)

	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012
피해액	13,081	9,815	8,769	12,984	4,586	7,997	10,892
사망자수	257	158	49	52	14	78	16
이재민수	203,314	30,408	3,665	9,914	76,110	70,099	18,356

※ 자료: e-나라지표(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?id_idx_cd=2978).

<표 2> 사회재난 피해 현황(2010~2012)

(단위: 명, 억원)

	2010			2011			2012			
	발생건	사망	재산피해	발생건	사망	재산피해	발생건	사망	재산피해	
합계	280,607	6,758	3,220	286,851	6,709	3,925	303,707	7,322	3,639	
도로교통	226,878	5,505	-	221,711	5,229	-	223,656	5,392	-	
화재	41,863	304	2,668	43,875	263	2,565	43,249	257	2,895	
산불	282	2	45	277	2	290	197	1	25	
철도	열차	181	73	4	177	76	1	130	52	1
	지하철	136	62	1	100	48	1	110	56	3
폭발	41	1	-	49	5	292	48	4	5	
해양	1,627	85	256	1,750	38	295	1,632	64	-	
가스	134	10	11	126	10	470	125	20	7	
유도선	1	1	-	-	-	-	11	-	-	
환경오염 (기름유출)	102	-	-	68	-	-	92	11	263	
공단내시설	22	10	14	11	12	8	11	8	358	
광산	34	7	-	27	5	-	60	9	39	
전기(강전)	585	47	-	581	46	-	557	49	-	
승강기	129	10	-	97	5	-	133	12	-	
보일러	-	-	-	2	1	1	-	-	-	
항공기	7	1	73	7	10	-	7	6	39	
붕괴	261	19	52	369	63	2	402	43	1	
수년	물놀이	53	58	-	46	52	-	25	25	-
	익사 등	2,214	302	52	2,347	437	-	3,929	607	3
등산	3,088	88	-	4,243	90	-	6,020	139	-	
추락	1,365	104	3	2,699	189	-	10,119	333	-	
농기계	644	60	36	918	90	-	2,076	140	-	
자전거	599	6	5	4,188	36	-	6,419	60	-	
레저 (생활체육)	282	3	-	3,004	2	-	4,539	31	-	
놀이시설	어린이 놀이시설	79	-	-	179	-	-	160	3	-
	유원지 시설									

※ 자료: 소방방재청(2012).

<표 3> 재원별 자연재해 피해복구비 총괄(2003~2012)

(단위: 억원)

	총복구액							
		중앙지원						자력복구
		국고	의연금	지방비	용자	자부담		
2003	67,401	66,742	46,722	347	8,444	7,613	3,615	659
2004	18,821	18,139	9,457	2	3,289	4,639	753	682
2005	16,487	16,097	8,667	6	2,247	4,156	1,022	389
2006	36,509	33,760	27,489	0	6,271	0	0	2,749
2007	4,898	4,171	3,023	0	1,147	0	0	727
2008	1,476	972	783	0	189	0	0	504
2009	7,735	5,895	3,661	0	2,234	0	0	1,840
2010	7,154	5,569	3,854	0	1,715	0	0	1,585
2011	16,540	13,402	9,244	0	4,159	0	0	3,138
2012	20,532	18,472	13,657	0	4,815	0	0	2,059
합계	197,553	183,219	126,557	354	34,510	16,408	5,390	14,334
평균	19,755	18,322	12,656	35	3,451	1,641	539	1,433

※ 자료: 소방방재청(2012). 당해연도 가격기준

<표 4> 2012년 결산기준 부처별 재해대책예비비 지출현황

회계/기금	부처	2012년 결산(억원)
일반회계	국토교통부	1,370.11
	농림축산식품부	688.00
	문화체육관광부	96.00
	산림청	537.31
	소방방재청	7,548.99
	안전행정부	590.00
	환경부	167.26
총합계		10,997.67

※ 자료: 기획재정부(2013).

III. 국가재정운용계획상의 재난재해 및 안전부문 예산 분류 및 자원배분 현황

우리나라의 재난 및 안전부문 예산의 내용과 규모를 파악하기 위해 가장 손쉽게 접근할 수 있는 자료는 국가재정운용계획상의 부문별 자원배분 추이와 자원투자계획이다. 그러나 앞서 지적한 바와 같이 중기계획에서 다루고 있는 투자방향은 주로 예산의 기능별 분류에 의거하여 부처별 지출의 성격에 따라 다루어 지고 있기 때문에, 재난재해 및 안전과 관련된 지출이라 하더라도 재난 및 안전부문으로 통합 분류되고 있지 않고, 각각 부처별 지출의 성격에 따라 예산 분류 코드에 따라 다루어 지고 있다. 실제 재난관리부문 재난 재해 및 안전 부문 재정지출은 해양수산부, 국토교통부, 안전행정부, 농림수산부, 환경부등 많은 부처에 걸쳐 다양한 관련 지출이 이루어 지고 있지만, 국가재정운용계획상에서

재난재해 및 안전부문 재정지출로 별도로 분류되어 통합적으로 관리되고 있지는 않고 있다.

현행 재난재해 및 안전부문 예산은 정부의 기능별 예산분류 코드상 공공질서·안전분야 020 코드로 분류되어 있다. 020분야는 법원 및 헌재(021), 법무 및 검찰(022), 경찰(023), 해양경찰(024), 재난관리(025)부분이 포함되고 있는데, 재난관리는 예산분류 코드 025관련 지출로 프로그램별로는 재난 및 민방위대응(1100), 소방정책관리(2100), 재난안전(2500), 방재관리(3100), 소방방재기술개발(3200), 재난정보화(4100), 소방방재행정지원(7100)으로 분류되고 있다. 국가재정운용계획에서 재난관리분야 투자로 간주되고 있는 것은 바로 이 예산분류코드 025부분의 지출로 주로 소방방재청의 예산으로 구성되어 있다. 그런데 현재의 재난관리(025)코드 분류는 2009년 이후 변경된 것으로, 2000년에는 소방방재·민방위부문으로 분류되다가 2006년부터 재난방재·민방위부문으로 명칭이 변경되었다가, 2009년 이후부터 현재의 재난관리(025)로 분류되기 시작하였다.

공공질서 및 안전(020)부분의 예산규모는 <표 6>에 제시하였는데 2014년 기준 약 15.4조원 규모이고, 2010년부터 2014년 까지 연평균 약 4.2%로 증가하여왔다. 이중 재난관리부문(025) 예산규모는 2014년 기준 약 9,642억원 정도인데, 지난 5년간 연평균 약 6.4%의 증가율로 빠르게 증가하였다. 즉, 국가재정운용계획과 예산코드상으로 재난관련 정부예산의 규모를 파악하면 약 9,600억여원의 규모로 협소하게 파악될 여지가 있다. 재난관리부문(025)은 소방방재청 예산과 안전행정부의 재난안전부문 사업으로 구성되어 있는데, 주요 사업 내용은 <표 7>에 제시하였다.

국가재정운용계획상에서 재난관리(025)부문 예산의 과거 추이를 보게 되면(<그림 1>), 2000년에는 재난방재 및 민방위 부문 약 677억원에서 2014년에는 약 9,440억원으로, 2009년 이후 급증하는 것으로 나타나고 있으나, 이는 앞서 기술한 바와 같이 국가재정운용계획상의 재난관리(025)부분 예산의 분류기준이 2009년 이후 변경된 것에 기인한바 크다. 2009년에는 이전의 재난방재 항목이 재난관리로 변경되면서, 6,290억원으로 예산이 증가하였다고 보는 것이 보다 정확하다. 따라서 통계의 일관성을 유지하면서 재난관리부분의 국비투자가 얼마나 증가하였는지는 2009년 이후의 추이로 판단하는 것이 보다 바람직하다고 하겠다. 2009년 이후를 보더라도 재난관리부분의 투자는 상당한 증가세를 유지하고 있는 것을 볼 수 있는데, 2009년 약 6,290억원이었던 재난관리부분 예산은 2013년에는 9,840억원으로 예산투입이 증가하였다. 2013년에는 재난복구 관련 추경이 편성되었고, 당초계획분 외 추경편성분까지 포함하여 본다면 약 1.09조원으로 국고투자가 증가한 것을 볼 수 있다. 2013년 국가재정운용계획에서는 재난관리(025)부분 재정투자방향을 재난방지 및 예방사업에 대한 투자를 강화하여 피해복구액 등 사후적 지출은 줄이는 것으로 설정하고, 단계적으로 향후 2017년까지 전체 투자액은 감소하는 것으로 계획하고 있는 것을 볼 수 있다. 그러나 세월호 사건이후 안전관련 예산을 재점검하는 시점에서 향후의 중기계획방향은 재난부분 예산의 통합적 분석하에서 새롭게 설정되어질 전망이다.

<표 6> 공공질서·안전(020)부문 예산 현황 및 추이

(단위: 십억원)

부문	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
법원 및 헌재(021)	1,378.82	1,455.70	1,439.81	1,529.46	1,598.35	3.8%
법무 및 검찰(022)	2,345.23	2,553.79	2,586.38	2,690.69	2,820.88	4.7%
경찰(023)	7,624.81	7,855.32	8,107.32	8,352.58	8,890.78	3.9%
해양경찰(024)	945.67	1,039.86	1,038.25	1,072.93	1,106.75	4.0%
재난관리(025)	752.29	829.08	963.66	1,091.93*	964.18	6.4%
계	13,046.82	13,733.75	14,135.41	14,737.59	15,380.95	4.2%

※ 자료: 기획재정부, 디지털예산회계시스템

2013년도 재난관리 예산은 추정편성분이 포함되어 있음.

<표7> 재난관리(025) 부문 사업별 예산 현황

(단위: 억)

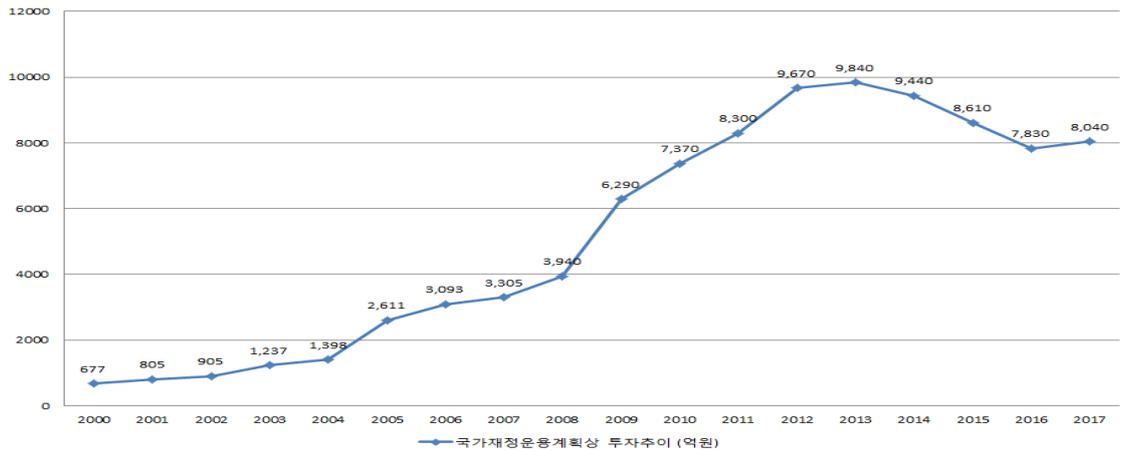
부문	프로그램	부처	사업	2013	2014
재난 관리 (025)	재난·민방위대응(1100)	소방방재청	국민재난안전의식개선	12.87	13.57
			민방위사태대응능력강화	107.88	100.51
			재난예방안전관리강화	19.25	14.58
	소방정책관리(2100)	소방방재청	119구조구급지원활성화	0.00	23.85
			119시설장비현대화(제주)	3.50	5.00
			소방교육강화	28.24	31.38
			소방보조인력운영	148.68	164.05
			소방시설장비지원	141.88	201.41
			소방제도기술선진화	8.68	8.15
			자율소방안전관리강화	158.09	41.82
			중앙119구조단역량강화	0.00	244.50
			중앙119구조단청사신축	108.13	54.28
			재난안전 (2500)	안전행정부	국가안전정책수립및시행
	국가재난관리역량강화기술개발(R&D)	4.70			4.70
	국민생활안전체계구축	15.15			21.46
	비상대비정보화(정보화)	6.76			7.02
	비상대비훈련	6.03			6.21
	비상시동원능력강화	9.60			9.68
	서해5도종합발전지원	81.94			74.11
			승강기안전관리	17.44	13.80
어린이안전영상정보인프라구축			620.30	546.40	
재난안전업무지원기술개발			148.62	213.94	
재난안전연구원청사신축			34.60	9.80	

<표7> 재난관리(025) 부문 사업별 예산 현황(계속)

부문	프로그램	부처	사업	2013	2014		
재난 관리 (025)	방재관리 (3100)	소방방재청	방재교육운영	13.78	12.83		
			방재인프라조성	25.38	128.34		
			소하천정비	2,584.61	2,093.55		
			재해경감활성화	145.80	158.69		
			재해대책예비비	200.00	204.83		
			재해위험·취약지역정비	5,326.68	4,178.50		
	소방방재기술개발(3200)	소방방재청	재난안전기술개발	275.03	312.74		
	재난정보화(4100)	소방방재청	국가재난관리정보시스구축	37.44	31.20		
			국가화재정보운용시스구축	2.41	2.41		
			비상재난통신망운영	2.84	16.13		
			소방정보시스템구축	44.39	31.83		
			재난행정정보화	1.29	1.14		
			재해상황분석시스템구축	2.68	2.68		
			지진방재대응체계운영	5.70	5.26		
			통합지휘무선통신망운영	44.83	34.31		
			소방방재행정지원(7100)	소방방재청	본부기본경비	90.18	85.93
					본부인건비	246.46	267.58
	소방방재역량강화	7.22			31.54		
	소속기관기본경비	32.14			37.33		
	소속기관인건비	138.63			185.33		
총계				10,919.3	9,641.8		

※ 자료: 기획재정부, 디지털예산회계시스템

* 2013년도 재난관리 예산은 추경편성분이 포함되어 있음. 확정예산 기준으로 국가재정운용계획상의 예산과는 다를 수 있음.



(단위: 억원)

<그림 1> 국가재정운용계획 상 재난관리 부문 예산 추이와 계획

※ 자료: 기획재정부.

주 1.재난방재, 민방위 부문의 '00-'03 자료는 예산추정치로 산정.

2. 2008년까지 부문명은 ‘재난방재·민방위’이었으며, 2009년부터 ‘재난관리’로 부문명 변경
3. 2013년까지 본예산이며, 2014년부터는 예산 계획임

IV. 재난재해 및 안전부문 예산 분석

1. 재난 재해 및 안전의 정의

재난 및 재해부문 예산분석을 위해서는 우선적으로 재난 재해 및 안전이 포괄하는 영역에 대한 정의가 우선되어야 한다. 그런데 재난, 재해, 안전 부문 사업은 유형이 수자원, 농림수산자원 등을 포괄하는 자연재해에서부터 원전사고, 자동차 및 자전거 안전분야에 까지 워낙 다양하고 넓으며, 또 사업의 성격도 예방적 사업에서 사후 처리까지 상이한 성격을 포괄하고 있어, 재난재해 및 안전 부문 예산분석을 위한 포괄범위를 정의하기가 무척 어렵다. 포괄범위의 정의를 위해 참고할 수 있는 것은 안전행정부가 수립하는 5개년 국가안전관리기본계획상의 분류인데, 제2차 국가안전관리기본계획(2010~2014)에서는 “재난은 국민의 생명, 신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로 자연재난 및 인적재난을 포함”하는 것으로, “재해는 재난의 결과로서 발생하는 인명상해나 재산손해 및 환경훼손”을 의미하는 것으로, “안전이란 자연적 혹은 인적, 인위적 위험요인이 없거나, 이러한 위험요인에 대한 충분한 대비가 되어 있는 상태”로 정의하고 있다. 또 “위험은 미래에 재난이 발생할 수 있는 가능성이 있는 재난의 원인 또는 원천”, “국가기반체계란 에너지, 정보통신, 교통 및 수송, 금융, 보건의료, 원자력, 환경, 식용수 등 그 기능이 마비될 경우 국민의 생명과 재산 및 국가경제에 심각한 영향을 미칠수 있는 물적, 인적, 서비스 환경 체계를 의미”한다고 정의하고 있다. 소방방재청의 재해연보와 재해연감에서는 재난은 그 성격에 따라 태풍, 호우, 대설, 강풍, 풍랑 등 자연재난과 화재, 붕괴, 교통사고 등 인적재난에 의한 사회재난으로 분류된다.

국가안전관리기본계획에서 포괄하고 있는 재난 및 안전관리 대책의 범위는 재난관리대책, 국가기반체계보호대책, 안전관리대책, 전염병대책의 네 개 분야이다. 이중 재난관리대책에는 풍수해, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사, 적조, 산불방지, 교통재난, 폭발대형화재, 건축물 등 시설물 재난, 독극물 및 환경오염사고, 산업재해, 해외재난, 재난방송, 방재기상부문의 관리대책을 포함하고 있다. 본 고에서는 재난관리대책과 관련된 부분은 협의의 재난재해 관리 예산으로, 국가기반체계보호, 원자력, 승강기 등의 안전관리, 전염병과 관련된 부분은 광의의 재난재해 및 안전 예산으로 간주하고, 협의와 광의의 재난재해 및 안전 부문 예산을 분류하였다. 국가안전관리기본계획상의 분류를 참조하되, 국가기반체계보호에서 금융전산시스템부문, 교통수송, 댐 및 치수 등 수자원과 관련된 부문에 있어서 SOC적 요소가 강한 사업들은 포함하지 않았다.

<표 8> 국가안전관리기본계획상 재난 및 안전관리 분류

유형	구분	주관기관	비고		
재난관리	자연재난	풍수해	소방방재청	해일, 설해 포함	
		낙뢰	소방방재청		
		가뭄	소방방재청		
		지진	소방방재청		
		황사	환경부		
		적조	해양수산부		
	사회재난	산불	산림청	항공, 철도, 도로, 해상재난, 교통시설, 다중이용선박안전	
		교통재난	국토교통부, 해양수산부, 해양경찰청		
		폭발·대형화재	소방방재청		
		건축물 등 시설물 재난	소방방재청		초고층대규모지하연계복합건축물, 다중이용 업소안전
		독극물·환경오염	환경부, 해양경찰청		해양오염 포함
	해외재난	산업재해	고용노동부	건설사업장, 유해성물질안전	
		해외재난	외교부		
재난지원	재난방송	방송통신위원회			
	방재기상	기상청			
국가기반체계 보호	에너지(전력·가스·석유)	산업통상자원부	전기·유류·가스재난포함		
	정보통신(통신망)	방송통신위	통신재난포함		
	정보통신(전산망)	안전행정부	고용전산망포함		
	교통수송(철도·항공·화물·도로·지하철·항만)	국토교통부 해양수산부			
	금융전산시스템	금융위원회			
	보건의료서비스	보건복지부			
	원자력	미래창조과학부, 산업통상자원부, 원자력안전위원회	방사능방재포함		
	환경(소각장, 매립장)	환경부			
식용수(댐, 정수장)	국토교통부, 환경부				
안전관리	보행자안전	안전행정부			
	승강기안전	안전행정부			
	어린이놀이시설안전	안전행정부			
	여름철물놀이안전	소방방재청, 해양경찰청			
	사회복지시설안전	보건복지부	보육시설, 청소년수련시설안전		
	교육시설안전	교육부	유치원, 연구실, 학교시설안전		
	유도선안전	소방방재청			
	자전거이용안전	안전행정부			
	문화체육시설안전	문화체육관광부	유원시설, 공연장, 체육시설안전		
	등산사고안전	산림청			
	수상레저안전	해양경찰청, 소방방재청			
	문화재안전	문화체육관광부			
사이버안전	안전행정부				
전염병	전염병	보건복지부			
	가축질병	농림축산식품부			

※ 자료: 안전행정부(2010).

예산사업의 분류에 있어서 재난재해 및 자연재해, 사회재해, 안전, 전염병, 국가기반보호 등의 대상

은 국가안전관리기본계획을 참조하여 정의할 수 있으나, 이를 대상으로 하는 사업이라 할지라도 모두 재난 및 안전예산으로 분류하기는 어려운 경우가 있다. 예산분류의 명확성을 위해 대상외에도 사업의 유형을 재난관리의 단계별로 분류할 수 있다. 이원희(2007)에서는 재난관리를 예방(prevention), 준비(preparedness), 대응(response), 복구(recovery)의 4단계로 분류하고, 예방단계는 “예방대책의 수립, 피해감소방안 마련, 재난영향 예측, 취약시설 주기적 점검 및 시정조치, 방재시설관리계획 수립, 방재전담요원 확보, 사전 재난영향평가, 기상정보 분석, 안전기준 설정, 안전점검, 위험측정, 경보점검, 예방홍보 활동등”으로, 준비단계는 “재난을 대비한 방재계획, 비상동원, 통신계획, 자원량 확보 및 확인, 자원수송체제, 훈련, 재난유관기관 확인, 통제계획 점검등이 포함”하는 것으로 정의하고 있다. 또, 대응단계는 “인명구조, 응급의료, 재산보호, 피해확산저지, 지휘, 통제, 피해상황과약, 재난상황실운영, 응급복구, 비상 구호물자 전달등이 포함”하는 것으로, 복구단계는 “복구장비 동원, 시설복구, 전염병예방, 구호물 전달, 피해상황 집계, 피해유발 책임자에 대한 법적처리”로 정의하고 있다.

2. 제2차 국가안전관리기본계획(2010~2014년) 상의 재난 및 안전관리대책 부문 재정투자계획

제2차 국가안전관리기본계획에서는 재난 및 안전관리 부문에 2010~2014년 5년간 총 49조원(연평균 7.8조원)을 투자하는 것으로 계획하고 있다. 총 투자소요분 중 재난관리부문에 총 79%의 재원이 소요되는 등 재난관리 부문의 재정소요가 가장 큰데, 자연재난부문에의 소요재원은 5년간 약 30조원(연평균 6.1조원)으로, 2009년 전체국가예산 대비 약 3.1%에 해당하는 재원규모이다. 2010년의 재정지출을 보면 재난 및 안전관리 부문에 총 8조원의 예산이 편성되었고, 이중 자연재난 부문에는 약 5.4조원의 예산이 편성되었으며 사회적재난 부문에는 약 1.4조원이 편성되었다.

예산으로 계상되는 부분의 재정투자계획이 주로 예방 등 사전적 단계의 것임을 감안하면 소방방재청에서 제시되고 있는 자료에서처럼 예방을 위한 재정지출이 복구부문 재정지출 규모에 비해 훨씬 작다고 보기는 어렵다. 다만 예방을 위한 지출의 증가가 향후 장기적 피해를 미연에 방지하여 피해 복구비를 줄이는 데 효과적인지를 판단할 수 있는 근거가 필요하나, 예방을 위한 지출의 편익을 측정하는 것이 용이하지 않다는 한계점은 있다.

<표 8> 재난 및 안전관리대책 부문 재정 투자계획

(단위: 억원)

	2010	2011	2012	2013	2014	계
자연재난	53,958.14	70,305.69	70,369.13	60,617.50	49,146.39	304,396.85
인적재난	14,187.51	15,361.61	21,819.91	18,084.02	12,192.18	81,645.23
국가기반보호	7,267.81	14,735.39	13,820.04	6,411.13	6,580.45	48,814.82
전염병	1,398.73	1,994.90	2,008.65	2,022.38	2,013.89	9,438.55
안전관리	3,760.56	5,684.84	5,433.22	4,826.45	24,602.68	44,307.75
계	80,572.75	108,082.43	113,450.95	91,961.48	94,535.59	488,603.20

※ 자료: 안전행정부(2010).

<표 9> 제2차 국가안전관리기본계획(2010~2014)상 재난종류별 주요사업 투자계획

(단위: 억원)

재난종류	세부분야	사업명	사업비
사회재난	건축물등 시설물 재난대책	재난위험시설해소계획	12,105.00
		고속국도	4,220.54
	교통재난대책	공항건설 및 관리	65.37
		국도	0.00
		철도재난대책	18,555.00
		항공안전증진	290.53
		항공정보 시스템 개발	102.00
		해상재난대책	11,778.17
		독극물·환경오염사고대책	HNS대비태세 구축
	방재장비확보		18.54
	방제정 건조		202.23
	비축기지 신축		20.00
	해양오염방제활동		116.93
	해양오염예방		218.49
	화학물질 사고 안전관리연구		45.00
	화학물질 사후관리		13.20
	화학사고응급정보시스템구축		9.00
	화학특수분석차량운영		5.00
	산불방지대책	산불방지대책	2,400.20
	산업재해대책	건설안전기술지원	108.20
공정안전관리		15.64	
중대산업사고예방센터		31.82	
폭발·대형화재대책	다기능특수차량보강 등	1,502.41	
자연재난	적조대책	적조 방제사업(저층수공급)	50.00
		적조 방제사업(황도확보)	40.50
	지진대책	지진재해대응시스템 관리·운영	25.50
		활성단층 지도 작성 및 지진위험지도 개발 연구	13.00
	풍수해대책	국립방재교육연구원 운영	101.41
		소하천정비	15,715.00
		우수저류시설 설치	2,091.00
		자연재해저감기술개발(R&D)	339.00
		재해위험지구정비	18,725
		종합정보시스템구축운영	732.81
황사대책	실시간측정소 설치	172.00	
재난지원	방재기상대책	기상관측망 등	1,022.15
	재난방송대책	재난방송 운영지원	5.50
		재난방송온라인시스템 유지보수	2.40
		재난방송체계구축사업	1.40
해외재난	해외재난대책	경비 용역(보안시설장비, 청사리모델링)	1,113.13
		긴급구난활동	11.50
		안전여행 홍보물 제작배포	4.00
		여행정보센터운영	12.00
		청사대수선(건)	902.38
		해외 건설현장 안전점검	0.50
		해외 건설현장 안전책자발행	0.15
해외재난사상자지원대책	15.30		

<표 9> 제2차 국가안전관리기본계획(2010~2014)상 재난종류별 주요사업 투자계획(계속)

재난종류	세부분야	사업명	사업비	
국가기반체계보호대책	교통수송대책	CCTV영상제공시스템구축	20.00	
		감문 등 시설보수	8,679.97	
		교통방송시스템확대구축	42.47	
		교통예보지원시스템 구축	9.10	
		교통정보제공	100.70	
		군위탁컨테이너 화물자동차관리	28.50	
		연안정비사업	6,600.00	
		철도안전 홍보	15.68	
		철도안전전문교육	11.14	
		철도안전정보 종합관리시스템구축	65.15	
		철도종합안전기술개발	106.00	
		통합교통정보제공시스템 구축	19.15	
		항안(방파제)	14,895	
	식용수대책 (댐 및 정수장)	농어촌생활용수개발	11,278.5	
		댐 건설 및 치수능력 증대	37,957.86	
		도서지역식수원개발	2,135.60	
		소규모수도시설개량	3,200.00	
		실시간 수량 및 수질관리 시스템구축	32.22	
		용수공급 및 개발(광역 및 공업용수도)	7,215.44	
		중소도시지방상수도개발	238.60	
	원자력 안전대책	국가방사능방재체제구축 등 안전기반구축사업	228.90	
		국가방사능비상진료센터 운영 등 정부출연금등	560.70	
	전산망 보호대책	정부통합전산센터 위탁운영 및 유지보수	9,528.10	
	통신망 보호대책	통신재난 상황실 운영	1.35	
		통신재난관리 운영지원	12.50	
		통신재난관리시스템 S/W 개선 및 유지보수	2.40	
	환경대책 (소각장, 매립장)	매립시설	884.56	
		소각시설	1,417.59	
	안전관리 대책	교육시설안전대책	연구실 안전환경 기반 구축	200.00
			학교시설 안전 이력관리 종합 시스템 구축	15.00
			학교시설 안전점검 강화 및 노후시설개선	2,067.50
		등산사고안전대책	등산사고안전대책	1,163.43
		문화재안전사고대책	도난감시시설 설치	25.00
도난방지 교육, 홍보 등			40.52	
매뉴얼 관리, 방재교육, 홍보, 안전점검 등			8.00	
문화재 긴급보수 사업			500.00	
방역, 방충사업			30.00	
방재시설 구축			875.57	
안전경비인력 배치			304.88	
전기시설 정비		25.00		

<표 9> 제2차 국가안전관리기본계획(2010~2014)상 재난종류별 주요사업 투자계획(계속)

재난종류	세부분야	사업명	사업비
안전관리 대책	문화체육시설안전대책	공연장 관리자 안전교육	6.20
		공연장 안전지침 및 기술자료 개발	7.60
		비 등록 공연시설 안전지원	10.20
		소규모 공연장 무상안전진단	17.40
		시설기준 및 안전·위생기준개선 연구	1.00
		유원시설 사업자단체육성	10.80
		유원시설 실태점검	3.00
	보행자안전대책	유원시설 안전관리교육	4.70
		교통사고 잦은 곳 개선	20.33
	사이버 안전대책	안전한 보행환경 조성	284.12
		어린이보호구역 개선	20.75
	사회복지시설 안전대책	사이버 안전 및 보안	851.62
		보육시설 개보수 등	829.74
		사회복지시설 개보수 등	2,638.79
	수상레저안전대책	청소년수련시설 개보수 등	996.38
		수상레저 관리운영	26.94
		승강기안전대책	24.64
승강기시설 안전관리개선		24.64	
어린이놀이시설 안전대책		320.00	
어린이놀이시설 안전관리		320.00	
여름철 물놀이 안전대책		60.00	
물놀이안전시설 설치		60.00	
전염병대책	가축전염병대책	적자도선보전	91.25
		살처분 보상금	2,500.00
	전염병대책	시·도 가축방역	1,652.61
		SARS 등 신종전염병 대책	596.67
		SARS 등 신종전염병 대책 지자체보조	8.55
		감염질환역학조사	47.72
		감염질환역학조사 경상보조	9.37
		급성전염병관리	37.42
		급성전염병관리 경상보조	7.30
		말라리아박멸사업 경상보조	8.79
		말라리아박멸사업운영	52.75
		예방접종관리	4,145.83
		전염병관리국제협력사업	223.60
		전염병전문가교육	34.60
		전염병정보관리	9.58
		주요전염병표본감시	38.14
		주요전염병표본감시 경상보조	52.19
주요전염병표본감시 자본보조	13.43		

※ 자료: 제2차 국가안전관리계획상의 내용을 토대로 저자 재구성.

3. 2014년 예산편성에 나타난 재난 및 안전 부문 예산 현황

앞서도 기술하였듯이 재난관리와 관련된 재정사업들이 여러 부처와 청 및 위원회에 흩어져 산재하고 있고, 재난관리에 관한 명확한 범위의 규명이 어려운 관계로 재난관리부문 예산 규모를 정확하게

파악하기는 힘들다. 국가재정운용계획에서 분류하는 안전관리 예산에 포함되는 것은 방재를 주관하는 주관부서인 소방방재청과 안전부문 주관부서인 안행부의 관련 예산인데, 이외에도 대부분의 재해에 관련된 사항들은 도로, 교통 등 SOC 부문에서 발생하거나 농작물이나 수자원들과 관련된 사항들이 많다. 또한 자연재해나 사회재해를 포함한 재난관리외에 각종 안전관련 문제나 국가기반체제와 관련된 사항 그리고 전염병까지 포함하게 되면 재난관리 부문 예산 규모는 더욱 클 것이다.

예컨대, 2013-2017년 국가재정운용계획상의 공공질서 안전 부문에서의 재난관리 예산규모는 9,840억원이다. 그런데 제 1차 국가안전관리계획의 범주에 입각하여 천우정 외(2005)가 추정한 재난관리 부문의 예산 규모는 2006년 기준 약 4.2조원(재해복구 국고채무부담행위를 합하는 경우 3.2조원)이다. 한편 세월호 사건 이후 미디어 상에서 공개된 2014년 재난재해 예산 규모는 소화천정비 등 SOC 사업을 제외하고 약 3.8조원으로 인용되고 있다(조선비즈, 2014. 5. 7).

본 고에서는 국가안전관리계획상의 분류를 참조하여, 광의의 재난 및 안전에 관한 영역을 재난관리, 국가기반체제보호, 안전관리, 전염병관리로 간주하여 관련예산을 추계하였다. 광의의 재난 및 안전관련 예산은 2014년 약 7.7조원으로 파악된다. 한편 협의의 재난관리부문 사업 예산은 2014년 약 4.8조원으로 추정된다. 재난관리부분은 재난총괄, 자연재난, 사회재난, 해외재난, 재난지원으로 분류하여 관련 예산을 추계하였다. 재난관리 부문의 예산은 대응복구등의 예산을 포함한 재난총괄부분 약 1.2조원, 자연재난부분 약 1.4조원, 사회재난부분 약 2.0조원, 해외재난부분 약 85억원, 재난지원부분 약 1.65조원으로 추정된다. 한편 국가기반체제보호대책 부문은 교통수송대책, 보건의료서비스, 원자력안전, 식용수대책으로 분류하여 관련 예산을 추계하였으며, 2014년 약 2.4조원으로 추정된다. 안전관리부분은 승강기 안전, 어린이 놀이시설안전, 교통안전으로 분류하였으며, 2014년 약 3,200억원의 예산규모로 추정된다. 전염병관리부분은 전염병과 가축질병부문에 약 2,300억원의 예산이 투자된 것으로 추정된다.

부처별로 분류하여 보면 협의의 재난관리 예산 4.8조원 중 국토교통부의 예산이 약 1.6조원으로 규모면에서는 가장 크고, 농림수산부의 예산이 약 8,600억원, 소방방재청의 예산이 약 8,100억원, 환경부의 예산이 약 3,430억원, 해양수산부 예산이 약 3,400억원 정도임을 알 수 있다. 이외 고용노동부, 국방부, 해양경찰청, 외교안전부, 기상청, 산림청, 안전행정부, 산업통상자원부에 걸쳐 재난관리 부문 예산이 흩어져 있음을 볼 수 있다. 국가기반체제보호 관련 예산은 국토교통부, 보건복지부, 식품안전처, 원자력안전위원회, 해양수산부, 환경부의 사업들을 포함하고 있으며, 국토교통부 사업의 규모가 큰 것을 볼 수 있다. 안전관리와 전염병 부분 예산은 상대적으로 규모가 적으며, 안전부분은 경찰청과 안전행정부 사업을 포함하고, 전염병 부분 사업은 농림축산부와 보건복지부 사업을 포함하고 있는 것을 볼 수 있다.

<표 10> 2014년 재난 및 안전관리 유형별 예산 추계

(단위: 억원)

	유형	부처	장/관	사업	예산
재난 총괄	재난관리 총괄	소방방재 청	020-공공질서및안전/ 025-재난관리	재해위험·취약지역정비 등	5,683.24
		안전행정 부	020-공공질서및안전/ 025-재난관리	국가재난관리역량강화기술개발 등	309.23
	대응 복구	국방부	040-국방/ 042-전력유지	재난및안전관리	65.89
		농림축산 식품부	100-농림수산/ 101-농업·농촌	재해대책 등	4,877.10
		소방방재 청	020-공공질서및안전/ 025-재난관리	재해대책예비비 등	310.34
		안전행정 부	020-공공질서및안전/ 025-재난관리	비상대비훈련 등	15.89
해양수산 부	100-농림수산/ 103-수산·어촌	재해대책	1,035.16		
재난총괄 소계					12,296.9
자연 재난	풍수해	국토교통 부	120-교통및물류/ 126-물류등기타	수자원정보화(정보화)	19.40
			140-국토및지역개발/ 141-수자원	수문조사및홍수예보지원 등	8,067.35
		농림축산 식품부	100-농림수산/ 101-농업·농촌	재해예방(농특) 등	3,755.00
		소방방재 청	020-공공질서및안전/ 025-재난관리	소하천정비	2,093.55
	지진	소방방재 청	020-공공질서및안전/ 025-재난관리	지진방재대응체계운영(정보화)	5.26
자연재난 소계					13,940.56
사회 재난	산불	산림청	100-농림수산/ 102-임업·산촌	산림재해방지(일반)	3,645.14
			교통재난	국토교통 부	120-교통및물류/ 126-물류등기타
	120-교통및물류/ 121-도로	도로안전 및 환경개선(총액계상)			1,189.35
		위험도로개선			738.76
	120-교통및물류/ 122-철도	철도안전(교특)			147.00
		철도안전(일반)			5,603.71
	120-교통및물류/ 125-항공·공항	항공안전운영			123.38
		항행안전시설		482.41	
	안전행정 부	120-교통및물류/ 121-도로		도로교통사고예방 등	782.31
	해양경찰 청	020-공공질서및안전/ 024-해양경찰	경비구난지원 등	337.38	
해양수산 부	120-교통및물류/ 124-해운·항만	항로표지시설 확충 및 안전관리 등	952.27		
	120-교통및물류/ 126-물류등기타	항행안전정보(정보화) 등	194.62		

<표 10> 2014년 재난 및 안전관리 유형별 예산 추계(계속)

유형	부처	장/관	사업	예산	
사회재난	폭발·대형화재	산업통상자원부	110-산업·중소기업및에너지 115-에너지및자원개발	가스안전관리	638.08
		소방방재청	020-공공질서및안전/ 025-재난관리	국가화재정보운영시스템구축(정보화)	2.41
	독극물·환경오염	해양경찰청	070-환경/ 075-해양환경	방제정건조	3.25
				해양오염방제	63.18
		해양수산부	070-환경/ 075-해양환경	해양오염 피해복구 등	1,115.57
				항만유류오염관리시설 지원	103.88
		환경부	070-환경/ 071-상하수도·수질	수질개선기반구축	3,191.36
				070-환경/ 076-환경일반	유해화학물질 관리
	산업재해	고용노동부	080-사회복지/ 086-노동	산업재해예방	507.00
		산업통상자원부	110-산업·중소기업및에너지 114-산업진흥·고도화	제품안전관리기반조성	59.09
사회재난 소계				20,232.11	
해외재난	재난관리총괄	외교부	030-외교·통일/ 032-외교·통상	재외국민 보호 및 영사서비스 지원	85.15
해외재난 소계				85.15	
재난지원	방재기상	기상청	150-과학기술/ 153-과학기술일반	지진관측 등	1,654.45
재난지원 소계				1,654.45	
재난관리 관련 총계				48,209.12	
국가기본체제보호대책	교통수송대책	국토교통부	120-교통및물류/ 126-물류등기타	교통안전정보관리시스템(정보화)	4.48
		해양수산부	120-교통및물류/ 124-해운·항만	항만시설유지보수(교특)	1,406.10
				항만시설유지보수(울산청)	52.52
	보건의료서비스	보건복지부	090-보건/ 091-보건의료	연안관리정보구축(정보화)	5.20
				생명윤리및안전정책	17.53
	원자력	원자력안전위원회	110-산업·중소기업및에너지 115-에너지및자원개발	응급의료체계운영지원	261.70
				150-과학기술/ 151-기술개발	식약품 안전관리 강화 등
	식용수대책	국토교통부	140-국토및지역개발/ 141-수자원	국내외원전의안전적전설·운영 등	1,736.02
		환경부	070-환경/ 071-상하수도·수질	방사선안전기반구축 등	346.68
	국가기본체제보호대책 소계				13,727.99
상수관망최적관리시스템 구축 등				4,661.83	

<표 10> 2014년 재난 및 안전관리 유형별 예산 추계(계속)

유형	부처	장/관	사업	예산	
국가기본체계보호대책 소계				23,581.85	
안전관리	안전관리 총괄	안전행정 부	010-일반·지방행정/ 016-일반행정	안전행정정보화(정보화)	25.74
			020-공공질서및안전/ 025-재난관리	국민생활안전체계구축	21.46
	승강기	안전행정 부	020-공공질서및안전/ 025-재난관리	승강기안전관리	13.80
	어린이놀이 시설	안전행정 부	020-공공질서및안전/ 025-재난관리	어린이안전영상정보인프라구축	546.40
	교통안전	경찰청	020-공공질서및안전/ 023-경찰	교통사고예방	2,609.06
안전관리 소계				3,216.46	
전염병	전염병	보건복지 부	090-보건/ 091-보건의료	감염병관리 등	192.56
	가축질병	농림축산 식품부	100-농림수산/ 101-농업·농촌	가축검역(농특) 등	2,066.21
전염병 소계				2,258.77	
총계				77,266.2	

<표 11> 2014년도 부처별 재난관리부문 예산 추계

(단위: 억원)

재난구 분	재난 종류	회계/기금	장/관	사업	예산	
고용부	사회재 난	산업재 해	산업재해보상보 험및예방기금	080-사회복지/ 086-노동	산업재해예방	507
고용노동부 소계					507	
국방부	재난총 괄	대응 복구	일반회계	040-국방/ 042-전력유지	재난및안전관리	65.9
국방부 소계					65.9	
국토교통 부	자연재 난	풍수해	일반회계	120-교통및물류/ 126-물류등기타	수자원정보화(정보화)	19.4
				140-국토및지역개발/ 141-수자원	수문조사및홍수예보지원	414
					지방하천정비지원	7,653.4
	사회재 난	교통재 난	일반회계	120-교통및물류/ 122-철도	철도안전(일반)	5,603.7
				120-교통및물류/ 126-물류등기타	국토교통재난정보체계(정보화) 등	115.5
			교통시설특별회 계	120-교통및물류/ 121-도로	위험도로개선 등	1,928.1
				120-교통및물류/ 122-철도	철도안전(교특)	147
				120-교통및물류/ 125-항공·공항	항공안전운영	123.4
			항행안전시설	482.4		
국토교통부 소계					16,486.9	

<표 11> 2014년도 부처별 재난관리부문 예산 추계(계속)

	재난구 분	재난 종류	회계/기금	장/관	사업	예산			
기상청	재난지 원	방재기 상	일반회계	150-과학기술/ 153-과학기술일반	지진관측 등	1,654.5			
기상청 소계						1,654.5			
농림축산 식품부	재난총 괄	대응 복구	농어촌구조개선 특별회계	100-농림수산/ 101-농업·농촌	농업재해보험	2,701.1			
					재해대책	2,176			
	자연재 난	풍수해	농어촌구조개선 특별회계 등	100-농림수산/ 101-농업·농촌	재해예방(농특) 등	3,755			
농림축산식품부 소계						8,632.1			
산림청	사회재 난	산불	일반회계	100-농림수산/ 102-임업·산촌	산림재해방지(일반)	3,645.1			
산림청 소계						3,645.1			
산업통상 자원부	사회재 난	폭발· 대형화 재	에너지및자원사 업특별회계	110-산업·중소기업및 에너지/ 115-에너지및자원개 발	가스안전관리	638.1			
					산업재 해	일반회계	110-산업·중소기업및 에너지/ 114-산업진흥·고도화	제품안전관리기반조성	59.1
산업통상자원부 소계						697.2			
소방방재 청	재난총 괄	재난관 리 총괄	일반회계	020-공공질서및안전/ 025-재난관리	국가재난관리정보시스템 구축(정보화) 등	5,683.2			
					대응· 복구	일반회계	020-공공질서및안전/ 025-재난관리	민방위사태대응능력강화 재해대책예비비	100.5
								119시설장비현대화(제 주)	204.8
	자연재 난	풍수해	농어촌구조개선 특별회계	020-공공질서및안전/ 025-재난관리	119시설장비현대화(제 주)	5			
					소하천정비	2,093.6			
		지진	일반회계	020-공공질서및안전/ 025-재난관리	지진방재대응체계운영(정보화)	5.3			
	사회재 난				폭발· 대형화 재	일반회계	020-공공질서및안전/ 025-재난관리	국가화재정보운용시스템 구축(정보화)	2.4
소방방재청 소계						8,094.8			
안전행정 부	재난총 괄	재난관 리 총괄	일반회계	020-공공질서및안전/ 025-재난관리	국가재난관리역량강화기 술개발(R&D) 등	309.2			
					대응· 복구	일반회계	020-공공질서및안전/ 025-재난관리	비상대비훈련	6.2
	비상시동원능력강화	9.7							
	사회재 난	교통재 난	일반회계	120-교통및물류/ 121-도로	도로교통사고예방	1.8			
					광역지역발전특 별회계	120-교통및물류/ 121-도로	지역교통안전환경개선	734	
				지역교통안전환경개선 (제주)			46.5		
안전행정부 소계						1,107.4			

<표 11> 2014년도 부처별 재난관리부문 예산 추계(계속)

	재난구 분	재난 종류	회계/기금	장/관	사업	예산	
외교부	해외재 난	재난관 리 총괄	일반회계	030-외교·통일/ 032-외교·통상	재외국민 보호 및 영사서비스 지원	85.2	
외교부 소계						85.2	
해양경찰 청	사회재 난	교통재 난	일반회계	020-공공질서및안전/ 024-해양경찰	경비구난지원 등	337.4	
		독극물· 환경오 염	일반회계	070-환경/ 075-해양환경	방제정건조 해양오염방제	3.3 63.2	
해양경찰청 소계						403.8	
해양수산 부	재난총 괄	대응·복 구	농어촌구조개선 특별회계	100-농림수산/ 103-수산·어촌	재해대책	1,035.2	
		사회재 난	교통재 난	일반회계	120-교통및물류/ 124-해운·항만	항로표지확충 및 관리(울산청)	12
	120-교통및물류/ 126-물류등기타				해상교통안전진단정보관 리시스템(정보화)	6.6	
	교통시설특별회 계		120-교통및물류/ 124-해운·항만	항로표지시설 확충 및 안전관리 등	940.3		
			120-교통및물류/ 126-물류등기타	해양안전기술개발(R&D)	188		
	독극물· 환경오 염	일반회계	070-환경/ 075-해양환경	연안환경관리(일반)	549.3		
			120-교통및물류/ 124-해운·항만	해양오염 피해복구 항만유류오염관리시설 지원	101.5 103.9		
		광역지역발전특 별회계	070-환경/ 075-해양환경	해양 및 수자원 관리	464.8		
		해양수산부 소계					
	환경부	사회재 난	독극물· 환경오 염	광역지역발전특 별회계	070-환경/ 071-상하수도·수질	수질개선기반구축	2,605.2
환경개선특별회 계				070-환경/ 071-상하수도·수질	수질개선기반구축	586.1	
				070-환경/ 076-환경일반	유해화학물질 관리	236.4	
환경부 소계						3,427.8	
재난관리 총계						48,209	

<표 12> 2014년도 부처별 국가기반체계보호부문 예산 추계

(단위: 억원)

부처	종류	회계/기금	장/관	사업	예산
국토 교통 부	교통수송대책	일반회계	120-교통및물류/ 126-물류등기타	교통안전정보관리시스템(정보화)	4.48
	식용수대책	일반회계	140-국토및지역개발/ 141-수자원	댐건설 등	13,727.99
국토교통부 소계					13,732.47
보건 복지 부	보건의료서비 스	일반회계	090-보건/ 091-보건의료	생명윤리및안전정책	17.53
		응급의료기 금	090-보건/ 091-보건의료	응급의료체계운영지원	261.70
보건복지부 소계					279.23
식품 의약 품안 전처	보건의료서비 스	일반회계 등	090-보건/ 093-식품의약품안전	식품의약품 안전관리 강화	1,361.80
식품의약품안전처 소계					1,361.80
원자 력안 전위 원회	원자력	일반회계	150-과학기술/ 151-기술개발	원자력안전기반구축 등	346.68
		방사성폐기 물관리기금	110-산업·중소기업및에 너지/ 115-에너지및자원개발	국내외원전의안정적건설·운영 등	1,736.02
원자력안전위원회 소계					2,082.70
해양 수산 부	교통수송대책	일반회계 등	120-교통및물류/ 124-해운·항만	항만시설유지보수	1,458.62
			120-교통및물류/ 126-물류등기타	연안관리정보구축(정보화)	5.20
해양수산부 소계					1,463.82
환경 부	식용수대책	광역지역발 전특별회계	070-환경/ 071-상하수도·수질	상수도시설확충 및 관리 등	4,553.08
		환경개선특 별회계	070-환경/ 071-상하수도·수질	식수원 개발 관리	108.75
환경부 소계					4,661.83
국가기반체계보호 총계					23,581.85

<표 13> 2014년도 부처별 안전관리부문 예산 추계

(단위: 억원)

부처	종류	회계/기금	장/관	사업	예산
경찰청	교통안전	일반회계	020-공공질서및안전/ 023-경찰	교통사고예방	2,609.06
경찰청 요약					2,609.06
안전행정부	안전관리 총괄	일반회계	010-일반·지방행정/ 016-일반행정	안전행정정보화(정보화)	25.74
			020-공공질서및안전/ 025-재난관리	국민생활안전체계구축	21.46
	승강기안전	일반회계	020-공공질서및안전/ 025-재난관리	승강기안전관리	13.80
	어린이놀이시설안전	광역지역발전특별회계	020-공공질서및안전/ 025-재난관리	어린이안전영상정보인프라구축	546.40
안전행정부 요약					607.40
안전관리 총계					3,216.46

<표 14> 2014년도 부처별 전염병부문 예산 추계

(단위: 억원)

부처	종류	회계/기금	장/관	사업	2014년 예산 (억원)
농림축산식품부	가축질병	농어촌구조개선특별회계 등	100-농림수산/ 101-농업·농촌	가축검역(농특) 등	2,066.21
농림축산식품부 요약					2,066.21
보건복지부	전염병	일반회계	090-보건/ 091-보건의료	감염병관리 등	192.56
보건복지부 요약					192.56
전염병 합계					2,258.77

V. 결론: 재난 및 안전부문 재정운용에의 시사점

본 고에서는 재난 및 안전부문 예산의 분류를 위해 광의와 협의의 재난 및 안전부문 예산을 정의하고 각 부처에 흩어져 있는 사업별 예산을 분류하여 재난 및 안전부문 예산의 규모를 파악하고자 하였다. 국가안전계획상의 재난 및 안전관리 부문의 정의를 참조하여 재난 및 안전의 대상별, 재난관리 단계별 사업유형이라는 프레임하에서 재난 및 안전 부문 예산을 분류하여, 전염병, 안전, 국가기반체계 보호까지 포함하는 광의의 예산 규모는 2014년 약 7.7조원, 협의의 재난관리 예산의 규모는 약 4.8조원으로 추계하였다. 재난 및 안전부문 예산의 범위설정과 예산분석은 재난 및 안전부문의 통합적 재정운용을 위하여 선결되어야 하는 주요한 과제중 하나이다.

재난 예방과 복구와 관련한 광범위한 영역에 있어 다양한 관련부처에서 추진되는 각종 재정사업을

통합적으로 관리하기 위해서는, 우선적으로 재난관리 부문 예산을 통합하여 집계할 필요가 있으며, 향후 중기재정계획에서도 재난관리 부문을 별도로 다룰 필요가 있다. 재난관리 부문 예산의 통합을 위해서는 재난관리와 안전에 대한 범위규정이 선결되어야 한다. 재난 및 안전부문 예산은 각부처의 다양한 사업들이 관련되어 있어 이를 다시 재난 및 안전부문으로 분류하기에는 어려움이 있다. 현행 정부의 기능별 예산분류코드는 OECD나 IMF의 국제기준에 의거하는 바 이를 안전 및 재난분야로 다시 신설하는 것은 여러 가지 문제가 수반된다. 그러나 재난 및 안전관리를 총괄하는 재난안전시스템을 구축하기 위해서는 신설될 국가안전처를 중심으로 재난 및 안전의 유형별, 재난 및 안전관리의 단계별 및 기능별로 재난 및 안전예산을 분류할 필요가 있다. 이때 일반적인 기반시설과 관련된 예산을 모두 재난 및 안전예산으로 포괄하는 광의의 범주와 재난안전시스템 구축과 재난예방 및 재해대책부문을 포함하는 협의의 범주를 구분할 필요도 있다.

재난 및 안전관련 예산은 기반시설등의 SOC관련 사업과 방재 및 각종 R&D 사업이 주를 이루게 되는데, 한 사업내에서도 통상적인 성격과 재난예방 및 안전관리 부문이 혼재되어 있기 때문에, 협의의 재난 및 안전부문 범주를 제시하고 이의 예산규모를 파악하는 것은 보다 어렵다. 예컨대 기상예보는 수해등의 재해예방에 필수적인 부분이지만 기상예보내에서 통상적인 성격과 재난예방 성격을 분리하기가 어렵다. 또한 도로, 철도, 항공등의 시설에 대한 투자도 통상적 성격과 재난 예방 및 안전을 위한 투자를 구분하기는 어려운 부분이 있다. 따라서 현행의 기능적 예산분류상에서 재난의 성격, 단계별 유형, 사업의 성격에 따라 광의의 재난 및 안전부문에 대한 범주를 일원화 하고, 부처별 예산 수립시 사업성격에 따라 협의의 재난 안전부문 예산을 명시하여 제출하도록 하고, 국가안전처가 검토하고, 기재부가 총괄 관리하는 방식이 현실적일 것이다.

현행 국가재정운용계획의 재난관리 부문 투자방향에도 나타나고 있는 바와 같이 재난 및 안전관리 부문의 기본 투자방향은 재난예방에 대한 투자증진을 통해 피해복구비 등 사후적으로 발생하는 재정지출을 줄이는 것이다. 예방을 위한 재정투자는 주로 R&D나 교육, 훈련등에 집중되는데, 향후 다양한 분야에서의 R&D 사업에 대한 재정투자는 증가할 것으로 예상된다. 예방관련 투자가 급속하게 증가한다고 할 때, 관련 재정투자에 대한 사후적 평가 및 사전적 평가가 강화될 필요가 있다. 우선적으로는 재정투자의 타당성 판단을 위해 관련 재정투자가 과연 재난발생요인을 미연에 방지하여 재난발생건수를 줄이고 피해를 줄이는 지에 대한 재정투자의 현익과 효과성을 평가할 필요가 있다. 또 이미 이루어진 재난 및 안전부문 재정투자에 대한 사후적 평가를 강화하여 성과결과를 재원배분과정에 반영하는 피드백 프로세스가 강화되어야 한다.

재원배분과 예산책정과 관련하여서는 재난관리의 4단계 중 예방과 준비단계는 재난발생이전의 사전적 재정운용 단계로 볼 수 있고, 대응 및 복구단계는 사후적 재정운용 단계로 볼 수 있다. 예방과 준비등의 사전적 관리에 대한 재원배분과 재정운용에 있어서는 재난예방과 준비를 위한 재정의 투입이 재해규모와 재해복구비를 얼마나 효율적으로 절감할 수 있는 지에 관한 효과성이 사업의 우선순위를 결정하는 데 있어서 주요한 척도가 된다. 반면 대응과 복구의 사후적 재정운용에 있어서는 사안의 급

박성을 해소할 수 있는 예산집행의 신속성과 융통성, 신속적 재정운용과 예산집행자의 재량성이 매우 필요한 부분이다(김동현 외, 2013; 위평량, 2007). 각 부처의 예산수립과 편성과정에서 심의되는 재정 지출사업들은 R&D 및 예방대책등 주로 사전적 단계에 해당되는 예방적 성격의 사업들로 볼 수 있다. 반면 재난발생 이후 재해복구와 관련 된 재정지출은 재난이 대부분의 경우 예측불가능하기 때문에 예비지원과 지자체의 재난관리기금과 재해구호기금의 활용을 통해 이루어 지게 된다. 재난발생이후 재해복구비 지원은 재해발생 인근 기초자치단체의 재난안전대책본부에서 피해상황의 집계가 이루어 지면서 긴급한 시설복구에 필요한 재원은 재난관리기금에서 지출되고, 긴급한 이송 및 구호물자 수송 등에 필요한 재원은 재해구호기금의 활용을 통해 이루어 지게 된다. 피해상황 집계를 종합하면서 중앙정부 차원의 재난안전관리위원회에서 복구를 위한 예비비 지원이 이루어 지게 되는데, 복구 및 지원계획에 따라 해당 부처로 재해복구비가 배정되고, 지자체의 지방예산이 편성되면서 지자체 차원에서 피해복구작업이 실시되는 체제이다. 재난관리부문 재정운용에 있어서는 지자체 담당자들의 예산집행과 복구비 지원이 주요한데, 재난관리에 대한 정의와 범위의 모호함 때문에 지자체의 재난관리기금의 활용률이 저조하고 이월이 빈번히 발생하는 등의 문제점이 제기되고 있다(위평량, 2007).

재난 발생 이전에는 예방과 R&D, 교육 훈련등에 자원배분의 우선순위를 둔 합리적 예산배분과정이 필요하지만, 재난은 예측불가능한 사항이므로 사후적 복구는 예산편성으로는 해결되기 어려운 측면이 있다. 재난 발생 이후의 복구단계 지출부문에 있어서는 신속한 예산집행을 위한 신속적이고 탄력적인 예산편성 및 집행이 필요하다. 재난관련 예산은 성격상 이월이 많이 발생하고, 복구관련 지출은 사전 예측이 어려운 경우가 많아 예비비로 충당되고 있으나, 예비비의 지출과 관련한 운용의 비효율성 문제들이 많이 지적되어 오고 있다. 사후적 성격의 예비비 지출 및 지자체의 재난관리기금의 지출과 관련하여서는 지출 이후의 성과평가등이 효과적으로 추진될 필요가 있으나, 그러한 성과평가가 집행을 담당하는 지방자치단체의 재량권 확보를 어렵게 하는 부작용을 가지고 오지 않도록 할 필요가 있다. 무엇보다 재해복구 과정에서는 재해발생 지역의 지자체의 역할이 무엇보다 중요하므로 지방자치단체의 재난관리관련 지출에 자율성과 책무성을 강화할 수 있는 제도적 개선도 필요하다.

참고문헌

- 기획재정부. 2013. 2012년도 예비비사용총괄명세서. 서울: 기획재정부.
- 기획재정부. 2005-2013. 국가재정운용계획. 서울: 기획재정부.
- 기획재정부. 2013. 2014년도 기금운용계획안. 서울: 기획재정부.
- 기획재정부. 2013. 2014년도 세입세출예산사업별 설명서. 서울: 기획재정부.
- 김동현, 박범준, 임주영, 박형준. 2013. 자연재난 예산배분에 대한 논의. 한국지방정부학회 2013 춘계학술대회 발표논문집: 453-480.

- 동아일보. 2014. 피해액 5500억 선배상 후 구상권 방침. 2014. 5. 2일자.
- 소방방재청. 2012. 재해연감. 서울:소방방재청.
- 소방방재청. 2012. 재해연보. 서울:소방방재청.
- 안전행정부. 2014. 제2차 국가안전관리기본계획(2010-2014). 서울: 안전행정부.
- 오금호, 유병태. 2008. 지방자치단체 재난관리 예산제도 실태조사 연구. 국립방재교육연구원 방재연구소.
- 위평량. 2007. 재난관리 예산의 배분 및 기금 활용의 효율화 방안. 한국위기관리논집. 3(2): 56-68.
- 윤명오. 2009. 효율적 예산집행을 위한 국가재난관리체계 구축 방안 연구. 국회예산정책처.
- 이원희. 2007. 재난 관련 예산 운영의 개선 과제. 국가위기관리연구. 1: 75-98.
- 이주호. 2010. 지방정부 재난관리 예산결정과정의 상대적 중요도 분석. 국가위기관리학회보. 2(2): 1-19.
- 조선비즈. 2014. 정부, 내년부터 재난재해예산 따로 관리.. 각 부처 관련 예산 통합관리. 2014. 5. 7일자.
- 천우정, 나아정. 2005. 재난관리 재정분석. 예산현안분석. 국회예산정책처.
- 통계청. e-나라지표. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2978

최성은: Syracuse University에서 경제학 박사학위를 받고, 현재 한국조세재정연구원 연구위원으로 재직 중이다. 재정학, 조세재정정책, 복지재정, 지방재정이 주요 관심분야이며, 주요 논문으로는 “Is Self-Employment Income more responsive to income tax rate?(2014)”, “복지재정과 재원조달(2013)” 등이 있다(sechoi@kipf.re.kr).