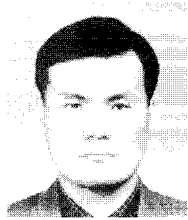


「수해조사 및 복구체계 혁신기획단」 근무를 마치고



심 기 오 국립방재연구소 연구관

1. 추진 배경

지구촌 곳곳의 강우량 증가와 우리나라의 강우량이 과거에 비해 15% 이상 증가하였다는 연구결과와 함께, 지구온난화 영향으로 기후특성에 있어서도 온대성 기후보다는 아열대성 기후에 가까운 기상현상이 빈발하고 있다. 우리나라는 1990년대 후반에 들어서면서부터 집중호우 및 태풍으로 인해 전국적으로 대규모 수해피해가 발생하여 많은 인명피해와 재산피해가 발생하고 있다.

1998년도에는 집중호우로 인해 막대한 피해가 발생하였으며, 1999년의 태풍 「올가」 및 2002년의 「집중호우」와 태풍 「루사」, 2003년의 태풍 「매미」 등으

로 인하여 대규모 홍수피해가 발생하여 피해복구에 국가예산이 많이 투입되었으며, 자칫 재해피해가 국가 발전에 큰 장애요소가 될 수 있음을 의심치 않게 하였다. 표 1에 최근 자연재해로 인한 인명피해 및 재산피해액을 제시하였다.

우리나라의 최근 10년간 재해피해액이 연평균 1조 8천억원을 초과하고 있으며, 이에 따라 연평균 복구액도 2조 8천억원에 달하고 있는 실정이다. 그림 1에 우리나라 연도별 재해피해액 및 복구액을 제시하였다.

그림 1에서 알 수 있듯이 우리나라는 1998년부터 피해액이 증가하기 시작하였으며 그 이전까지는 피해액이 상대적으로 작았었다. 호우사상에 따른 피해발생시의 지역별 강우량 현황을 살펴보면 다음과 같다.

표 1. 최근의 재해로 인한 인명피해 및 재산피해액¹⁾

년도	호우 명	인명피해(사망·실종)	재산피해액
1998	집중호우	324명	1조 2,478억원
1999	태풍 '올가'	67명	1조 490억원
2002	집중호우	23명	9,181억원
	태풍 '루사'	246명	5조 1,479억원
2003	태풍 '매미'	131명	4조 2,225억원

1) 피해액은 당해연도 피해액임.

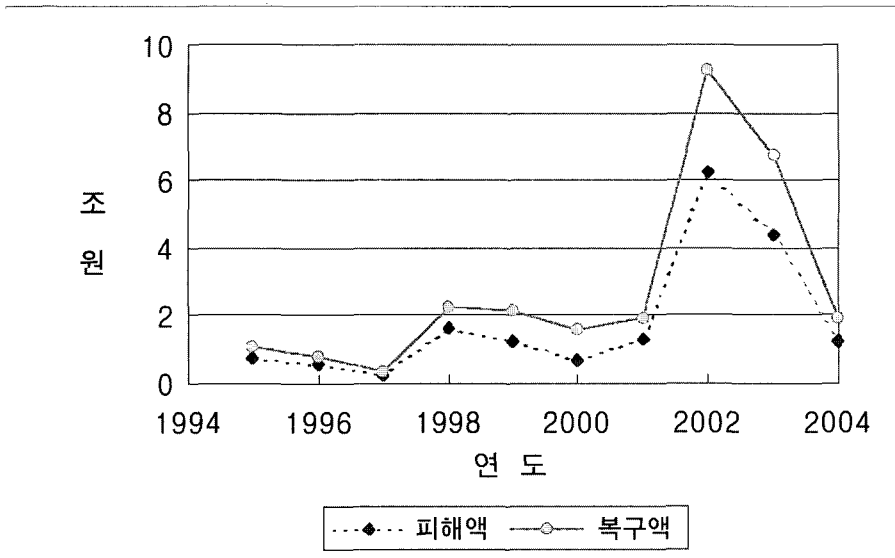


그림 1. 과거 10년간 재해피해액 및 복구액

- 1998.7.31~8.18 집중호우 : 서울 1,202mm, 포천 1,158mm, 의정부 1,132mm, 강화 1,102mm, 춘천 658mm
- 1999.7.23~8.4 태풍 올라 : 거제 975mm, 동두천 876mm, 철원 873mm, 제주 740mm, 강화 731mm
- 2002.8.4~8.11 집중호우 : 양평 571mm, 봉화 571mm, 거제 486mm, 서울 484mm
- 2002.8.30~9.1 태풍 루사 : 강릉 870mm, 대관령 712mm, 고흥군 404mm
- 2003.9.12~9.13 태풍 매미 : 남해 453mm, 최대풍속 제주 60m/s

재해로 인한 피해가 발생하면 자치단체에서는 풍족한 예산집행을 위해 복구비 과다계상을 위한 피해액 허위·과장보고는 물론, 복구사업 추진과정에서도 복구공사 업자와 공무원 결탁, 국가 회계질서 문란 등 각종 비위가 다양하게 발생함에 따라, 감사원의

특감실시²⁾ 및 언론의 질타가 있었으며, 이는 정부차원의 근본적인 개선대책 마련이 시급한 실정임을 나타내고 있는 것이다.

이러한 감사원 감사결과를 토대로 민간전문가, 국립방재연구소, 자치단체가 합동으로 참여하여 초기에 합리적인 가시적 성과가 도출될 수 있도록 중앙정부 차원에서 정책개선을 강력히 추진할 필요가 있었다.

소방방재청(초대청장 권옥)에서는 수해발생에 따른 수해조사 및 복구체계 전반에 대하여 자치단체의 책임강화 등을 포함한 「수해조사 및 복구체계 혁신기획단」(단장 정명채)을 구성 추진하여 신뢰받는 방재행정 구현 및 효율적인 업무 선진화를 도모코자 하였다.

2. 추진경위 및 구성도

「수해조사 및 복구체계 혁신기획단」을 추진하기 위하여 2004년 11월 2일에 수해조사 및 복구체계 혁

2) 자연재해 대비실태 감사결과, 감사원, 2003.4.

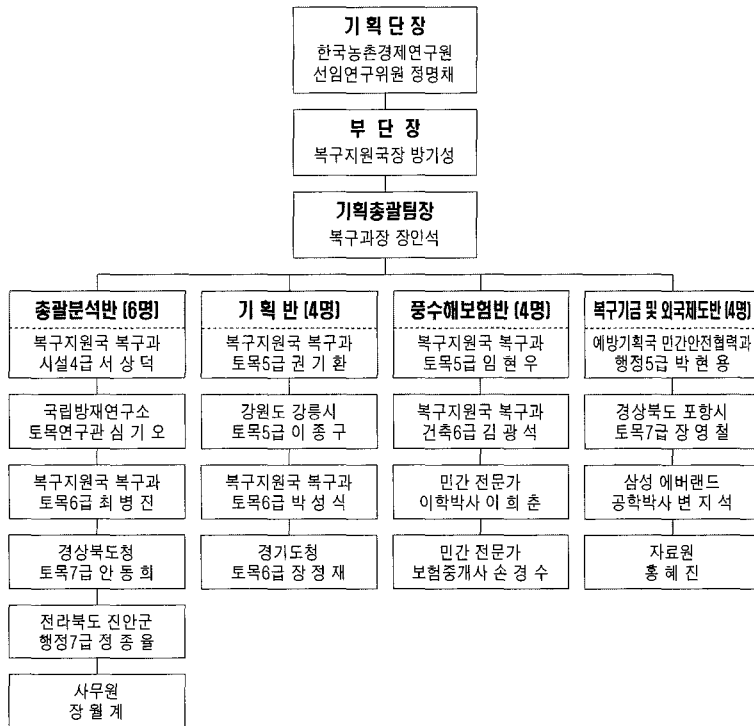


그림 2. 수해조사 및 복구체계 혁신기획단 구성도

신방안 방침을 결정하였으며, 그 후로 혁신방안에 대한 자치단체 의견수렴 과정을 거쳐 2004년 12월 13일에 「수해조사 및 복구체계 혁신기획단」 설치에 대하여 행정자치부 장관 결재를 득하였다. 혁신기획단 운영을 위하여 2005년 1월 5일에 기획단 설치·운영규정(소방방재청 훈령 제49호)을 제정하였으며, 2005년 1월 10일에 서울시 종로구 내자동 5번지 목원 빌딩 3층에서 현판식을 거행하였으며, 2005년 6월 30일까지 약 6개월 정도 혁신기획단을 운영하였다. 그림 2에 혁신기획단 구성도를 나타내었다.

3. 수해조사 및 복구체계 혁신 주요내용

혁신기획단에서는 언론, 감사원, 행정자치부 조사 내용 등을 정밀 분석하여 피해조사 및 복구체계 혁신

을 위한 개선 및 발전과제 29개를 발굴, 조기에 가시적 성과가 도출될 수 있도록 분야별 과제들을 적극적으로 추진하였다. 다음은 혁신기획단 과제의 분야별 과제제목 및 내용을 요약하였으며, 이중 상당부분이 법제화 될 계획이다.

■ 피해 조사분야

- 피해유형별 피해조사기간 차등적용
 - ⇒ 사유시설 피해에 대한 최종보고기한을 재해 종료 후 7일에서 14일로 연장하여 피해자들에 의한 신고기간을 확장해주고자 하였다.
- 사유시설피해 시설소유자 피해신고제 제도화
 - ⇒ 사유시설 피해에 대한 피해자들의 피해신고 의무화 및 피해확인 즉시 복구비를 지급하고자 함으로써, 피해자들의 복구의지를 향상시키고자 하였다.

- 신속·정확한 수해조사를 위한 조사장비 현대화
 - ⇒ 피해조사에 있어 거리측정을 위한 줄자 등을 현대적 장비인 망원경 형태의 광파기 등으로 교체함으로써 업무효율화 향상 및 정확성을 도모하고자 하였다.
- 수해조사 전문인력 확충 및 전문성 확보
 - ⇒ 수해조사를 공무원만이 하는 것이 아니라 한국엔지니어링진흥협회 소속 민간전문기술자들에게 피해조사 교육실시 후 이들을 활용한다.
 - ⇒ 자치단체 공무원들은 공무원교육원의 교과 과정에 전문화된 수해조사 교과목을 반영하여 교육할 수 있도록 추진한다.
- 중앙합동조사단 전문성 확보를 위한 교육 강화
 - ⇒ 중앙합동조사단원들의 수해조사에 대한 전문성을 향상시키기 위하여 민방위 교육관의 교과과정에 수해조사 전문교과과정을 신설하여 운영한다.
 - ⇒ 중앙부처별 공무원 교육원 교육과정에 피해조사 전문교과과정을 개설하여 운영한다.
- 수해발생원인 조사 분석 제도화
 - ⇒ 객관적이고 체계적인 재해원인 조사 분석 체계를 구축하기 위한 근거 마련을 위해 중앙정부에서 민간전문가가 수해조사에 참여할 수 있는 재해경감협의회를 구성하여 운영하고, 자치단체는 관련사항을 표준조례로 제정하여 운영한다.
- 사유시설별 특성을 고려한 피해조사기법 개발 및 교육 강화
 - ⇒ 시설별 특성을 감안한 신속·간편한 조사기법을 개발 및 교육을 추진한다. 또한 지방의 마을이장·어촌계장·부락단위별 피해조사자를 위촉하여 수해조사 전문 교육을 실시하여 활용한다.

■ 복구계획 수립분야

- 개량 복구사업 지원기준 개선
 - ⇒ 용어의 기준이 모호한 것에 대하여 명확한 용어의 정의를 규정한다. 원상복구는 '기능복원사업', 개량복구는 '개선복구사업'으로 한다.
 - ⇒ 지원기준의 구체화 및 기준을 설정하기 위하여 하천 유역별 일괄복구, 반복피해 발생 우려 등 자연재해 저감시설 위주의 안전문제를 해소한다.
- 사유재산피해 복구지원방식 혁신
 - ⇒ 피해항목별 재해지수를 산정하여 복구지원금의 상한액을 설정하며, 복구지원금 지급부서의 일원화, 농·어업간 피해시설에 대한 보조비율 동일화 등을 추진한다.
- 복구지원예산 확대를 위한 과장·허위보고 대책 마련
 - ⇒ 사유시설 분야 : 수산 증·양식의 입·출하량의 의무신고와 어장별·어류별 "표준입식제" 도입 및 피해복구물량 인터넷 공개 등을 실시한다.
 - ⇒ 공공시설 분야 : 시·도 위임(5천만원 이하) 피해시설에 대한 전수조사를 실시하여 파악한다.
- 피해시설 규모 등을 고려한 복구계획 수립절차 개선
 - ⇒ 대규모사업은 당해연도에 설계용역비를 배정하고 실시설계에 따라 예비비를 차등 지원하며, 사유시설 복구계획 수립 확정 전 피해 확인 즉시 피해자에게 복구지원금을 지원하고 국고 보전한다.

■ 복구비 지원분야

- 지방비 국고전환금 복구비 지원방법 개선방안 마련

- ⇒ 자치단체의 재정규모를 고려하여 기준을 설정하여야 하며, 재정여건에 따라서 5등급으로 구분한다.
- 지자체의 자체예방노력 제고를 위한 국고지원 기준 개선
 - ⇒ 수해지역의 개소 당 국고지원기준을 상향조정함에 있어 피해액 지원기준은 1천만원에서 3천만원으로, 복구액 지원기준은 2천만원에서 5천만원으로 설정한다.
- 재해예방사업에 대한 자치단체장 관심도 제고 방안 강구
 - ⇒ 자치단체의 국고전환금 산정시 재해예방 노력을 반영하기 위하여 자치단체의 재해예방사업 투자율, 재난관리기금 확보율 등을 고려하여 산정한다.
- 자치단체 재난예방투자 정도를 고려한 국고지원 인센티브제 도입
 - ⇒ 국고전환 산정방식을 개선한다.
 - 현행 : 재정력지수(100%), 3등급
 - 개선 : 재정력지수(90%) + 재해예방 노력도(10%), 5등급
- 사유시설 복구비의 개인별 지원현황 DB 관리 등 지급체계 강화
 - ⇒ 개인별 지원현황 총괄 관리방안을 마련하기 위하여 기존의 부·처·청 복구지원금 분산지급 방식을 소방방재청으로 일원화하며, 피해자 개인별 지원내역 관리시스템을 개발한다.
- 풍수해보험제도 도입
 - ⇒ 풍수해 보험법 제정을 위하여 시험사업, 운영주체, 방법 등 세부 시행법안을 마련한다.
- 일정규모의 재해대책 예비비를 일반회계로 편성·운영 방안
 - ⇒ 재해대책 예비비의 일정규모를 일반회계로 편

- 성함으로써 사전예찰활동, 긴급보수·보강 등 재해예방 사업에 투자할 수 있도록 추진한다.
- 안정적 복구재원 확보를 위한 재해복구기금 도입
 - ⇒ 중앙과 자치단체가 일정금액씩 출연하여 복구기금을 조성하는 방안을 추진하기 위하여 복구기금의 적립 규모, 중앙 및 자치단체별 분담 비율, 재해복구기금법의 제정 등을 추진한다.

■ 복구사업 추진분야

- 복구사업 규모별 최소 사업기간 제도화
 - ⇒ 실제 사례를 토대로 합리적인 기간을 설정한다.
 - 개소 당 사업비 3억원 미만 : 익년도 6월 말까지 완료한다.
 - 개소 당 사업비 3억원 이상 : 최대 2년 이내 완료를 원칙으로 하고 피해재발 방지대책을 최우선 강구한다.
- 일정규모 이상 복구사업 사전심의 제도화
 - ⇒ 사전심의 할 대상사업의 규모를 설정함에 있어 중앙심의회는 30억원 이상, 지자체심의회는 10억~30억원 사업에 대하여 실시하며, 사전심의회시 주요 검토사항 등을 마련하고 시·도 사업은 제외한다.
- 복구예산집행의 투명성 확보를 위한 중앙차원의 관리·감독기능 강화
 - ⇒ 중앙차원의 관리기능을 강화하기 위하여 수해복구사업 추진상황 보고양식을 통일하며, 이 사업은 NDMS[®] 2단계 사업과 연계하여 추진한다.
 - ⇒ 공공시설 복구사업 관리시스템을 개선하기 위하여 현행 국가지방재정정보시스템과 연계 추진한다.

- ⇒ 개인별 복구비 집행내역 관리시스템을 구축한다.
- 수해복구공사 설계·시공 일괄발주를 위한 제도적 장치 마련
 - ⇒ 설계·시공 일괄발주 기준을 설정하여 운영하되, 일괄발주 복구비 기준은 10억원 이상, 도로·하천 등 통합한 복구비 기준은 20억원 이상으로 설정한다.
- 수해조사 및 복구체계 전 과정 감시제도
 - ⇒ 수해조사 단계부터 복구완료까지 전 과정에 이르는 감시제도를 마련한다.
- 수해복구예산의 총괄집행·정산제 도입
 - ⇒ 중앙재난안전대책본부에 총괄 집행·정산 기능을 부여하여 개소별 수해복구사업에서 남는 사업비를 사업비가 부족한 다른 수해복구 사업에 충당할 수 있도록 추진한다.
- 특별재난지역 선포제도 개선
 - ⇒ 사유시설 위주의 지원제도를 공공시설분야로 개선하며, 특별재난지역과 일반지역 피해자들에게 지급되는 위로금의 차등지원을 폐지한다.
- 일정규모이상 수해복구사업 국가가 직접 집행·관리
 - ⇒ 중앙정부에서 수해복구사업을 직접 집행·관리하기 위하여 방재전문인력의 확보와 활용 방안 강구 및 방재안전관리공단의 추진이 필요하며, 건설관리 분야의 신 개념을 도입·시행하는 방안을 추진한다.
- 수해복구사업 유형별 사례분석 실무지침서 발간
 - ⇒ 시설별, 유형별, 실무지침서 마련을 위한 사례 조사 및 기준 마련을 위해 하천, 도로, 배

수펌프장 등 9개 시설물로 분류하였으며 피해발생 시설물별로 매년 보완하여, 향후 실무 지침서 수준으로 격상시킨다.

■ 복구사업 사후관리 및 정책 환류기능 분야

- 자치단체별 일정 규모이상 수해복구사업 사후 분석 평가 제도화
 - ⇒ 수해복구사업 시행의 효과성·경제성분석 평가기능을 마련하기 위하여 사후 분석평가 세부기준 및 활용 방안을 마련한다.

4. 맺는말

기상이변으로 생각하던 집중호우, 태풍 등은 피해발생빈도의 증가 및 피해규모가 대규모·다양화됨에 따라 이제는 더 이상 기상이변이 아닌 자연환경의 변화로 받아들여야 할 것으로 판단된다. 이러한 자연환경의 변화는 수해조사 뿐만아니라 피해복구에 있어서도 많은 변화를 가져오게 한다.

수해조사 및 복구를 함께 있어 자치단체와 사유시설 피해자들의 복구의지를 높이고 피해액의 허위·과장보고, 공무원과 복구공사 업자와의 결탁, 회계질서 문란 등 불합리한 것을 개선하기 위하여 「수해조사 및 복구체계 혁신기획단」을 구성하여 약6개월간 추진하였다.

가시적인 결과도출을 위하여 단기간에 많은 과제를 함께 있어 어려움도 많았으나 여러사람의 경험과 지혜를 모아 해결할 수 있었다. 과제들의 도출된 결과가 법제화 및 지침 등에 많이 반영되어 좀더 합리적인 수해조사 및 복구행정을 펼쳐나갈 수 있어야 하겠다.