

한국의 재난복구체계 소개 및 외국과의 비교



최성열
방재안전기술원 대표
sixbong777@gmail.com



안재현
서경대학교 교수
wrr21@naver.com



김훈범
서경대학교 석사과정
hunbomb@gmail.com

1. 서론

앞의 글에서는 재난복구체계와 관련된 일본과 미국의 사례를 검토하였다. 본 고에서는 우리나라의 재난복구체계를 살펴보았다. 또한 검토된 일본, 미국 등의 체계와 비교를 통해 각 국가의 특성을 살펴보고, 우리나라의 체계가 가지는 시사점을 도출하고자 하였다.

2. 본론

1) 피해조사체계

우리나라 복구계획에 관련한 법령은 「재난 및 안전관리기본법령, 자연재해대책법령, 「재해구호법령, 재난구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규정, 「재난구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규칙, 「자연재난조사 및 복구계획수립 요령, 「국고의 추가지원 가감률 반영기준 등에 관한 규정」이 있다.

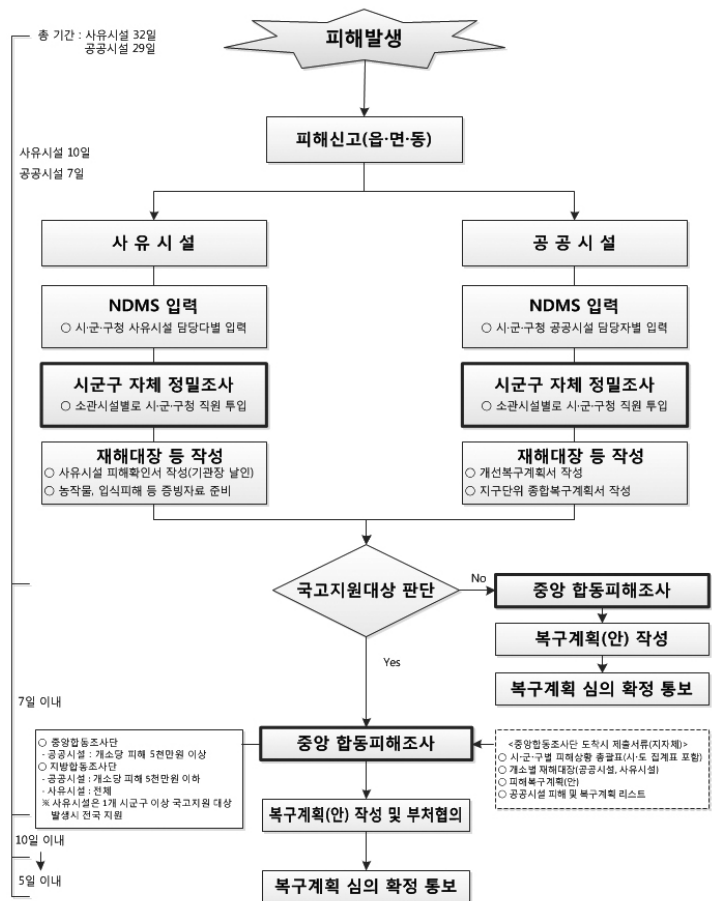
피해조사 보고권자는 「기본법 제20조 및 동법시행령 제24조 규정」에 의거하여 시장·군수·구청장이 시·도지사와 중앙재난안전대책본부장에게 보고하되, 원해상에서 침몰한 선박 피해보고는 관

할 지방해양경찰청이 소재한 시·도에서 피해보고 한다.

사유시설 피해최종보고는 시장·군수·구청장은 기상특보, 홍수 등 피해원인이 종료된 후 「기준령 제9조」에 의거 피해자로부터 신고를 받아 14일 이내에 보고하되 장기여행 등 부득이한 사유로 신고를 하지 못하는 경우에는 해당사유가 종료한 날로부터 10일 이내에 신고할 수 있다. 단 시장·군수·구청장 승인을 얻어야 하며, 공공시설 피해최종보고는 피해원인이 종료된 후 7일 이내 중앙본부장에게 보고해야 한다. 피해확정보고는 중앙합동조사 또는 지방 자체조사 완료 후 3일 이내 풍수해 상황 총괄표 서식에 의거 최종피해 보고내용과 정밀피해조사 결과를 대비한 증감내역을 작성·보고한다.

이재민구호를 위한 복구계획수립은 피해소재지 관할 시장·군수·구청장이 수립하며, 대상으로는 양봉시설, 응급·장기구호, 생계지원, 고등학생 학자금면제, 간접지원 등이 있다. 재해복구사업은 시설물 소재 관할시장·군수·구청장이 수립한다. 단, 인명 및 선박·어망은 피해자 주소지와 선적지의 시장·군수·구청장이 수립하며, 시설물이 2개 이상의 시군구에 걸쳐 있을 때에는 시설물 설치 자가 피해보고 및 복구계획을 수립해야 한다. 또한, 사유시설 피해신고 및 지원의 객관성·신뢰성 제고를 위하여 마을단위(최소행정단위)의 시설별 피해규모를 지자체 홈페이지 등에 공개해야 한다.

피해금액이 시군구별 선포기준을 훨씬 초과하는 지역에 대해서는 중앙합동조사 이전 최종 피해금액이 확정되기 전에 예비조사를 거쳐 특별재난지역을 우선 선포하고, 중앙합동조사 이후 시군구별 피해금액이 선포 기준 초과시 추가로 선포해야 한다. 이러한 피해조사체계를 정리해서 <그림 1>에 도시하였다.



<그림 1> 우리나라의 피해조사체계

2) 복구계획 수립체계

「자연재해대책법 제52조 및 동시행령 제53조의 규정에 의거」 재해대장작성에 대한 기재요령 및 기준을 설정하여 대장작성의 정확을 기함으로써 재해예방과 복구의 적정을 기하게 하고 재해대책에 관한 자료로 활용한다.

피해합동조사보고서를 토대로 「재해구호및재해복구비용부담기준등에관한규정」에 의거 사업별, 지역별에 따라 국고, 지방비, 용자, 자부담 등으로 재원을 구분, 복구계획(안)을 작성한다.

기획재정부와 사전 협의를 거쳐 중앙재해대책본부회의에 상정 심의 확정한다. 본부회의에서 심의 확정된 내용을 기획재정부, 관계부처 및 시·도에 통보한다.

재해복구계획 확정 통보 즉시 관계부처는 소관사업에 대한 재해복구비 예산지출요구서(예산조치 계획, 예산편성내역)를 기획재정부장관에게 제출한다. 관계부처 기정예산에서 조치하는 예산과 재해의 연금은 소관부처별로 즉시 예산내시 및 재배정하고 중앙재해대책본부에 통보한다. 지방 예산 조치는 시·도지사, 시장·군수·구청장이 재해복구계획을 확정 통보하여 즉시 지방예산을 편성한다(자연재해대책법 제56조).

기획재정부에서는 재해복구비 예산지출에 대하여 국무회의 의결을 거쳐 대통령의 재가를 받아 각 부처별로 예산배정을 한다. 각 부처는 예산배정서에 따라 시행청별로 예산내시 및 재배정조치하고 그 결과를 중앙재해대책본부에 통보한다. 이러한 복구계획 수립절차를 정리해서 <그림 2>에 도시하였다.

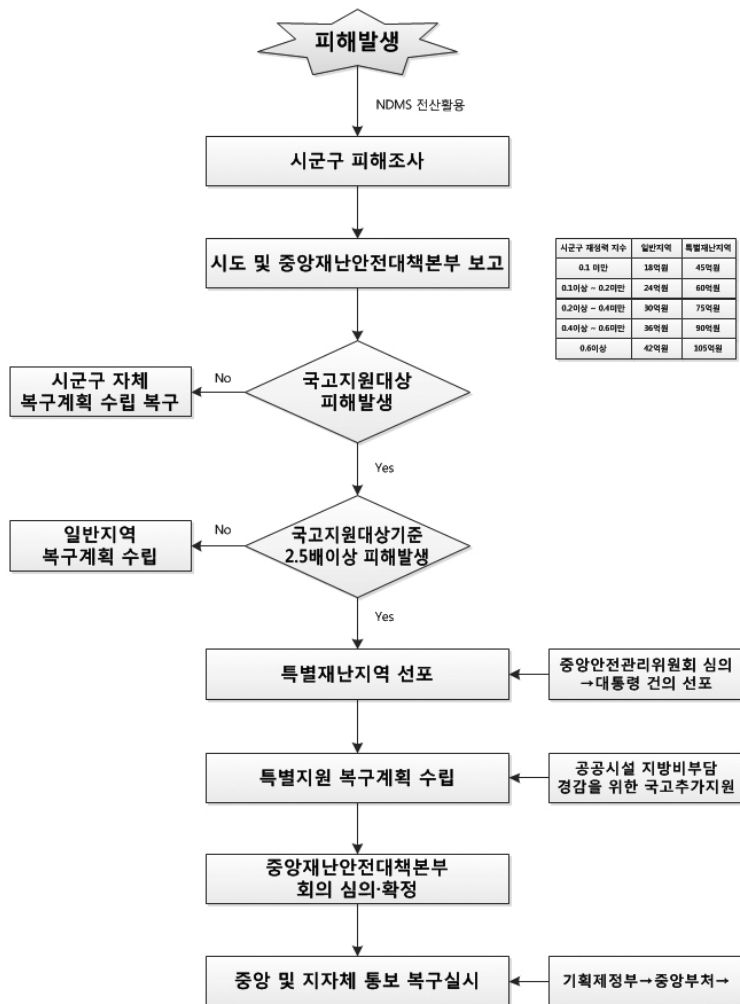


<그림 2> 우리나라의 복구계획 수립체계

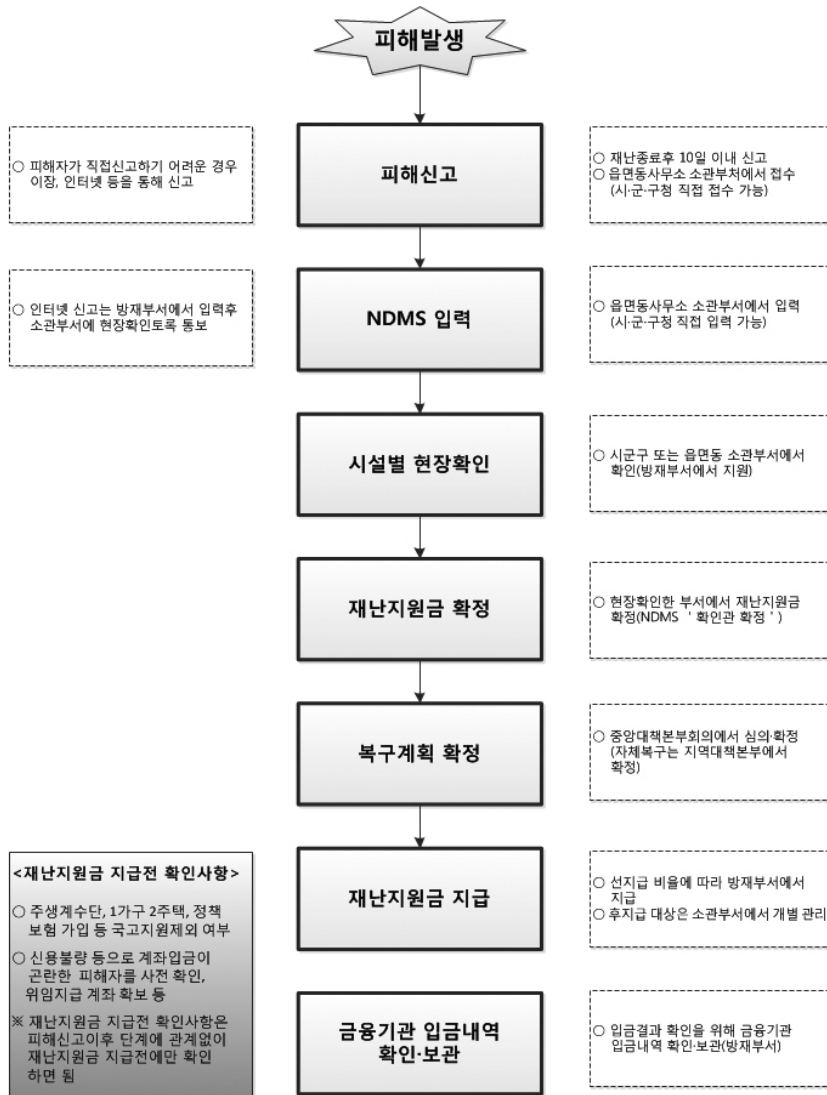
3) 복구 실시체계

복구사업의 신속한 추진과 이재민의 생계안정을 위하여 가능한 모든 수단을 동원, 행·재정절차 간소화 및 지원확대를 한다. 중·소규모 복구공사는 연내완공(주택은 동절기 이전)을 원칙으로 하되, 부득이 할 경우 익년도 우기 전까지 완공토록 하고 절대 공기가 부족한 대규모 복구공사는 수방 대책 수립 후 익년도 말까지 완공한다. 피해지구의 피해원인을 정밀분석, 피해재발 방지대책도 아울러 실시하고, 사업장별 시공 전, 시공 중 및 시공 후의 공사추진 현황사진을 촬영, 기록을 유지한다.

국고지원과 관련된 기준체계는 공공시설에 대한 피해복구 지원체계와 사유시설에 대한 피해복구 지원체계 두 가지로 나눌 수 있으며 각 체계의 세부사항은 <그림 3> 및 <그림 4>와 같다.



<그림 3> 공공시설 피해복구 지원체계



〈그림 4〉 사유시설 피해복구 지원체제

4) 특별재난지역

「재난및안전관리기본법 제59조」(이하 기본법)에 의하면 중앙본부장은 대통령령으로 정하는 재난의 발생으로 인하여 국가의 안녕 및 사회질서의 유지에 중대한 영향을 미치거나 그 재난으로 인한 피해를 효과적으로 수습 및 복구하기 위하여 특별한 조치가 필요하다고 인정하면 중앙위원회의 심의를 거쳐 해당 지역을 특별재난지역으로 선포할 것을 대통령에게 건의할 수 있다.

또한 재난관리책임기관의 장은 특별재난지역이 선포되면 재난복구계획을 수립·시행할 수 있다. 기본법 제61조에서 국가나 지방자치단체는 기본법 제60조에 따라 특별재난지역으로 선포된 지역에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 응급대책 및 재난구호와 복구에 필요한 행정상·재정상·금융상·의료상의 특별지원을 할 수 있다.

「기본법 제59조」에서 "대통령령으로 정하는 재난"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 재난을 말한다.

- 법 제3조제1호가목에 따른 재난으로서 「재난구호 및 재난복구 비용 부담기준 등에 관한 규정」 제5조제1항에 따른 국고 지원 대상 피해 기준금액의 2.5배를 초과하는 피해가 발생한 재난
- 법 제3조제1호나목 또는 다목의 재난 중 재난이 발생한 해당 지방자치단체의 행정능력이나 재정능력으로는 재난의 수습이 곤란하여 국가적 차원의 지원이 필요하다고 인정되는 재난
- 그 밖에 재난 발생으로 인한 생활기반 상실 등 극심한 피해의 효과적인 수습 및 복구를 위하여 국가적 차원의 특별한 조치가 필요하다고 인정되는 재난

기본법 제61조에 따라 국가가 특별재난지역으로 선포한 지역에 대한 특별지원의 내용은 다음과 같다.

- 법 제61조에 따라 국가가 제68조제2호에 해당하는 재난과 그에 준하는 같은 조 제3호에 따른 재난과 관련하여 특별재난지역을 선포하는 경우에는 해당 재난을 수습하는 지방자치단체의 재정능력과 피해의 규모를 고려하여 지방자치단체가 행하는 행정·재정·금융·의료에 관한 다음 각 호의 지원에 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있다.
- 제3항에 따라 국가로부터 비용을 지원받은 지방자치단체가 이를 특별재난으로 인하여 사망하거나 부상당한 사람에 대한 보상금으로 사용하는 경우에는 그 보상금의 총액은 다음 각 호의 구분에 따라 산정한 금액을 초과하지 아니하여야 한다.
- 중앙본부장은 제3항에 따른 지원을 위한 피해금액과 복구비용의 산정, 국고지원 비율 등을 관계 중앙행정기관의 장과의 협의 및 중앙대책본부회의의 심의를 거쳐 확정한다.
- 중앙본부장 및 지역본부장은 특별재난지역이 선포되었을 때에는 재난응급대책의 실시와 재난의 구호 및 복구를 위하여 법 제60조제2항에 따른 재난복구계획의 수립·시행 전에 재난대책을 위한 예비비, 재난관리기금·재해구호기금 및 의연금을 집행할 수 있다.

3. 결론 및 시사점

지금까지 정리된 우리나라의 복구체계 및 앞의 원고에서 작성된 일본과 미국의 체계와 비교하였다. 이를 통해 도출된 시사점을 다음과 같이 정리하였다. 시사점의 정리에는 일반적인 규모의 재난

에 대한 복구체계와 대규모 복합재난(미국의 허리케인 카트리나 또는 일본의 동일본 대지진 정도의 규모)에 대한 복구체계를 구분해서 제시하였다.

1) 일반적인 복구체계에 대한 시사점

각 국의 복구체계 흐름을 분석한 결과, 각 국의 복구체계의 특징은 다음과 같이 그 특징을 제시할 수 있다.

- 일본 : 체계적이고 지침화된 시스템
- 미국 : 상황에 따른 응용력이 강한 시스템
- 한국 : 신속성을 강조한 통합시스템

일본의 경우 상세한 각종 지침서의 개발과 행정담당관들에의 철저한 교육으로 재해발생의 초기의 대처단계에서 복구가 끝날 때까지의 전 공정을 지침서의 규정대로 추진하여 체계적인 복구공정의 진행과 복구비의 사용상태를 관리·감독하도록 되어있다.

일본의 경우와 같이 지침서 사용에 기반을 둔 시스템은 비전문가라 할지라도 지침서에 의해 업무 수행이 가능하여, 인력수급에 있어 장점을 갖으나 자칫 융통성이 결여된 경직된 체계로 운행될 우려가 있다.

그러나 미국의 경우는 재해발생에 대한 대응을 위한 그룹형성에서 특징을 찾을 수 있는데, 전문가와 행정력, 자원봉사팀이 투입되는 사안별 개별적 대응시스템을 가지고 있어 대응 및 복구과정에 전문적 지식을 충분히 반영할 수 있도록 유도하고 있어, 모든 복구과정을 지침화된 매뉴얼로 수행하는 일본 시스템과 비교하여 현지의 상황과 의견이 충분히 반영 가능하고 신속한 복구를 요하는 현장에 긴급자금을 투입하는 등의 복구지원 시스템이 발달되어 있다.

그러나 미국의 시스템은 전문가와 현지사정에 정통한 담당관이 참여한 조사팀의 철저한 예비피해 조사의 실시를 반드시 전제로 한다.

우리나라의 피해조사 및 복구체계는 신속한 피해조사와 복구비의 내사, 이어지는 복구계획의 수립 및 복구공사의 실시가 매우 단순한 절차에 의해 결정되어지는 매우 신속한 복구수립체계를 갖고 있다. 또한 우리나라의 기후적 특성과 주민의 정서로 인해 차년도 우기까지는 복구공사가 완료되어야 한다는 시간적 제약이 있어 재해 발생 조사에서 복구공사의 실시까지의 일련의 과정이 매우 단순화된 체계를 갖고 있다.

이러한 「신속성」을 강조한 시스템에 따라 피해지역의 신속한 복구를 최우선사항으로 취급하는 이유 등으로, 초기의 피해상황 조사 단계의 보고규정에서 현지의 담당관이 피해지역 조사에 모든 행정

력을 동원하는 것이 힘들고, 피해조사를 수행하는 담당자의 전문적 지식부족으로 정확한 피해상황 조사없이 복구지원예산을 책정하게 되는 경우가 발생한다.

또한 가장 큰 문제점으로는 복구비가 정확히 책정되기 전에 대략적인 피해액만으로 복구예산이 구성된다는 점을 들 수 있으며, 이것이 우리나라 복구체계가 갖고 있는 어려움이라고 할 수 있다.

2) 대규모 복합재해에 대한 복구체계의 시사점

전술한 우리나라 통상적인 재난복구체계 및 외국의 재난복구체계에서 살펴보았듯이 여러 지자체에 걸쳐 발생하고 지자체의 자체 복구능력 만으로는 조속한 지역사회 회복이 어려운 대규모 복합재해에 대해서는 국가의 관여가 필수 불가결하다는 점을 확인했다.

이러한 경우, 외국의 사례에서 알 수 있듯이 우리나라 재난복구체계의 개선점을 정리하면 다음과 같다.

① 거액의 재난복구예산 확보방안 마련

우리나라의 경우 통상적으로 추가경정예산의 편성으로 복구예산을 확보하게 되나, 그러한 예산 확보체계로는 대규모 복합재해를 효과적으로 극복하기에 역부족이다. 일본의 예에서 알 수 있듯이 별도의 특별예산확보 방안이 필요하며, 이를 위한 모색이 필요하다.

② 대규모 재난복구수행을 위한 조직구성방안 필요

재난은 매년 발생하므로 현재 재난복구에 관계되는 조직은 통상적인 재난복구행정을 수행하는 것만으로도 역부족일 수 있으므로, 대규모 재난복구를 위해서는 어떤 형태로도 별도의 조직구성이 필요할 것이다.

이를 위해서는 반드시 부처간 의사소통이 원활하게 될 수 있는 형태의 조직 구성이 필수적이며, 이러한 중앙조직이 특별예산을 집행하고 지자체 복구계획을 지도/감독할 수 있도록 하는 정부조직이 구성되어야 한다. 따라서 재난에 관련된 전 부처가 참여하면서도 신속한 행정의사결정이 수반될 수 있어야 한다.

③ 지역의 재난복구를 위한 중앙의 지도/조정 기능 강화

지역의 복구계획수립은 재해 현장인 지역의 의사가 우선시 되어야 하며, 이는 복구계획수립의 주체는 지자체가 되어야함을 의미한다. 그러나 이러한 지자체의 복구계획이 통일성 있고 효과적으로 수행되기 위해서는 중앙의 지휘/총괄/조정 기능이 필요하며, 이를 위한 권한이 수반되어야 한다.

④ 통상적 재난복구체계와 특별 재난복구체계의 이원화 전략

일본의 경우 사전의 준비 없이 거대 재해를 겪으면서, 부흥청이라는 한시적 특별조직을 구성하여 부흥특별교부금을 관리하고 있다. 이러한 점을 고려하여 우리나라의 복구체계 개선에 있어서도 거대 재해를 겪고 나서 특별조직을 구성할 것인지, 아니면 그러한 사항을 미연에 대비하기 위한 준비로서 재난복구체계의 이원화 체제를 염두에 둔 복구체계로의 편성할 것인지를 모색할 필요가 있다.

⑤ 재난과정에서의 인과관계분석 중요성 대두

국내에서 발생하고 있는 재난 및 재해를 분석하고 물질적 피해, 신체적 피해, 사회 심리적 피해 등 복잡하게 얽혀져 있는 ‘재난과정을 어떻게 설명하고 규정할 것인가’와 ‘각 과정에서 영향요인을 어떤 근거와 방식으로 설정한 것인가’에 대한 인과관계분석이 선행되어야 할 것이다. 또한 피해 요소별 위험성을 평가하여 복합재난의 위험감소에 필요한 복합재난의 발생형태와 위험성을 제시하여 효율적인 복합재해 복구체계가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

⑥ 재난피해자의 심리와 사회적 가치에 대한 중요성 인식 필요

미국·일본 등 주요 선진국 재난복구 체계의 주요 논점은 심리와 사회적 가치에 대한 중요성을 인식하고 정신보건사업을 동시에 수행하고 있는 것으로 정리할 수 있다. 따라서 재난 심리지원에 대한 개념 정립 및 시민의 안전을 보장하고 일상적인 생활로 복귀할 수 있도록 하는 포괄적인 지원 정책, 제도적 장치 마련 및 지휘체계 명확화 등이 필요하다. 또한 자연재난과 사회재난 등 재난의 후유증과 심리적·정신적 건강에 대한 중·장기적인 충격을 파악하고, 재난 피해자 및 재난 피해지역의 지속적인 모니터링을 통한 관심이 필요할 것으로 판단된다.

감사의 글

본 원고는 소방방재청 자연피해예측및저감연구개발사업의 지원으로 수행한 ‘대규모 복합피해지역에 대한 효율적인 복구방안 연구’ [NEMA-자연-2014-73] 과제의 성과입니다.