

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

지역 주도의 맞춤형 재난·안전관리체계 강화방안

연구진 윤 소 연(부연구위원)
김 민 영(부연구위원)

발행일 2023년 12월 31일

발행인 주 재 복

발행처 한국지방행정연구원

주 소 (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 033-769-9999

판매처 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 렉키컴퍼니 02-2677-1750

ISBN 978-89-7865-532-3

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는
금합니다.



서 문

PREFACE

우리는 지속적으로 변화하는 사회 속에서 다양하고 복합적인 재난의 얼굴을 마주하고 있습니다. 기후변화, 사회 경제적 양극화, 그리고 급격한 기술 발전으로 인한 변화들은 우리에게 새로운 대응 방안을 요구하고 있습니다. 경험하지 못한 새로운 재난이 발생하고, 그 양상이 복합화됨에 따라 재난위험을 경감하기 위한 대응 중심의 위험관리보다는 사회에 내재된 취약성을 줄이기 위한 지역사회 기반의 위험관리 필요성과 예방·대비가 중요하게 대두되고 있는 상황입니다. 이제는 지역이 중심이 되어 주도적으로 지역사회와 시민의 안전을 강화하고, 지역 특성을 반영한 맞춤형 재난·안전관리가 이행될 수 있도록 노력할 때입니다.

이러한 노력은 우리가 속한 지역사회를 더 안전하게 만들고, 각 개인의 안전한 삶을 보장하는 데 있어서 큰 의미를 가집니다. 이러한 배경에서 본 연구는 우리 지역에서 발생할 수 있는 재난과 안전사고에 대응하여, 지역이 재난 상황에 주도적으로 대처하고 지역의 여건과 특성에 맞는 재난·안전관리체계를 구축하도록 하기 위한 노력의 결과물입니다. 연구에서는 지역 재난·안전관리체계 현황에 대한 구체적인 검토와 함께 지역의 재난·안전관리체계가 작동되기 어려운 원인을 살펴보고 핵심적인 개선방안을 제안하고 있습니다.

지역의 여건과 특성을 고려한 재난·안전관리가 강조되고 있는 시점에서 시민의 안전을 확보하기 위하여 우리나라의 재난·안전관리체계가 어떠한 방향으로 나아가야 하는지에 대한 다양한 정책적 방안을 제시해 준 연구진의 노고에 감사드립니다. 아울러 본 연구의 진행 과정에서 현실적이고 실행가능한 해결책이 도출될 수 있도록 많은 도움을 주신 전국의 재난·안전관리 담당 공무원분들과 전문가분들께도 감사의 인사를 드립니다. 우리의 연구가 지역사회의 안전과 행복에 기여할 수 있기를 바라며, 여러분의 지속적인 관심과 협력에 깊은 감사를 드립니다.

2023년 12월

한국지방행정연구원장권한대행 주 재 복



요 약

지방자치단체는 지역 재난·안전관리의 직접적인 주체이자 재난 현장에 가장 근접한 행정조직으로서 신속한 의사결정을 통해 현장 수요에 민첩하게 대처할 수 있다. 또한, 지역 실정에 맞는 재난·안전관리체계 구축을 통해 재난에 실효적으로 대응할 수 있다. 그러나 현재 우리나라의 재난·안전관리시스템은 중앙정부 중심의 대응체계를 갖추고 있어 지방자치단체가 주도적으로 기능하기 어려운 한계가 존재한다. 지역 주도의 재난·안전관리체계를 구축해 나가기 위해서는 지역 현황에 대한 구체적인 검토를 통해 지역의 재난·안전관리체계가 작동되기 어려운 원인을 살펴보고 실효성 있는 개선방안을 마련하려는 노력이 필요하다. 이에 본 연구는 지역 주도 재난·안전관리에 관한 이론적 고찰과 함께 지역 재난·안전관리체계의 현황 및 한계점을 검토하였다.

먼저, 2장에서는 재난·안전관리 및 주요 용어들의 개념을 정의하고 재난위험경감에 관한 패러다임의 변화를 통해 지역 중심의 재난·안전관리가 강조된 배경에 대하여 다루었다. 또한, 국내 재난·안전 관련 법령과 조직의 변천을 알아보고, 국가와 지역의 재난·안전관리가 갖는 의의와 특징을 살펴보았다. 이를 통해 국민의 생명과 재산을 보호하는 것은 헌법에서도 명시된 국가와 지방자치단체의 가장 기본적인면서 중요한 책무로서, 국가와 지방정부는 재난·안전관리 과정에 유형별·관리단계별·부문별로 요구되는 다양한 활동들이 효율적으로 이행될 수 있도록 지휘하는 역할을 제시하였다. 그리고 선행연구 검토를 바탕으로 지역 재난·안전관리체계의 문제점과 한계점을 살펴보았다. 그 결과 선행연구들은 우리나라의 재난·안전관리 체계에 대한 중앙집권적인 구조와 이로 인한 지방자치단체 역할수행의 한계를 지적하고, 지방자치단체의 자율성 강화, 지역 재난·안전 전문인력의 확보 및 역량 강화, 안정적 재정 확보, 민·관 협력 강화 등을 해결과제로 제시하고 있는 것으로 나타났다.

다음 3장에서는 법·제도적, 조직·인력, 예산·자원, 정보·거버넌스의 4가지 부문으로 구분하여 지역 재난·안전관리체계의 현황을 살펴보았다. 그 결과 법·제도적 측면에서는 여전히 지방자치단체가 재난·안전관리를 주체적으로 수행하는 데 있어서 권한이 제한적인 것으로 조사되었다. 또한, 재난 대응기관 간 역할이 중복되거나 불분명한 부분이 존재하는 것으로 나타났으며, 재난 현장 공무원에 대한 잦은

보고 요청이 개선될 필요가 있는 것으로 나타났다. 둘째, 재난·안전분야 전문인력의 확보 및 역량 강화가 필요할 것으로 분석되었다. 지방자치단체의 재난·안전관리 부서는 과중한 업무량 및 책임 부담으로 인해 근무 기피 부서로 인식되어 담당자의 인사이동이 빈번하며, 필요한 교육·훈련의 부족 등으로 인해 경험과 전문성이 축적되기 어려운 환경에 놓여 있는 것으로 조사되었다. 셋째, 예산·자원 측면에 있어서 지방자치단체가 재난·안전 분야에 대한 인식과 태도를 개선하여 자구적 노력을 기울일 필요가 있을 것으로 나타났다. 특히, 지방자치단체장의 정책적 의지 부족 및 관심도 저하가 실질적인 재난·안전 분야 예산확보에 영향을 미치고 있으므로 이를 해결하기 위한 규정 마련이 필요할 것으로 조사되었다. 넷째, 정보관리 및 거버넌스 측면에서는 중앙정부, 민간기관 등과의 협력체계 구축과 함께 기관 간 정보공유 시스템 활용이 활성화될 필요가 있을 것으로 나타났다. 그리고 지역 차원에서도 현장 대응 정보에 대하여 자체적으로 정보를 기록하고 관리하는 노력이 필요할 것으로 나타났다.

4장에서는 지방자치단체에서 재난·안전관리를 담당하는 공무원들을 대상으로 설문 조사를 수행하였다. 이를 통해 담당 공무원들이 현업에서 느끼고 있는 지역 재난·안전관리체계의 한계점과 개선방안을 살펴보았다. 그 결과 나타난 주요 시사점은 다음과 같다. 먼저, 설문응답자들은 기초지방자치단체가 중심이 되어 지역의 재난·안전관리 업무를 수행해야 한다는 점에는 공감하고 있으나, 현행 제도 안에서는 지역의 재난·안전관리체계가 원활하게 작동하는데 한계가 있음을 느끼고 있는 것으로 나타났다. 둘째, 연계·협력에 있어서는 소속 부서보다는 타 유관부서 및 지역 내·외 유관기관과의 협조체계가 잘 작동되지 않는다고 인식하는 것으로 나타났다. 이에 재난·안전관리부서가 비상상황에서 전 직원들을 통솔하고 지휘하는 기능을 수행할 수 있도록 적절한 조직체계 개편과 권한 마련이 필요할 것으로 나타났다. 셋째, 선행연구 검토 결과 도출된 네 가지 부문(법·제도적, 조직·인력, 예산·자원, 정보·거버넌스)에 대한 문제점과 개선방안을 조사한 결과, 설문응답자들은 조직·인력과 관련한 부분들에서 한계점을 가장 크게 인식하고 있으며 나타났다. 마지막으로, 설문응답자들은 중앙정부와의 정보공유 및 협력 거버넌스 강화가 필요하다고 인식하



는 것으로 나타났다. 특히, 재난 상황에서의 중앙-지역 간 지휘체계 및 협력 네트워크 가동, 중앙-지역 간 정보공유에 대한 부분을 모두 문제점으로 느끼고 있는 것으로 나타났다.

마지막으로 5장에서는 본 연구결과를 종합하여 지역 중심의 재난안전관리 접근 방향을 제시하고 개선과제들을 도출하였다. 지역 주도의 재난·안전관리체계는 지방자치단체에 모든 책임을 부여하는 것이 아니다. 재난·안전관리에서의 국가와 지방자치단체 간의 관계가 중앙집권적인 구조에서 벗어나 상호 협력과 지원을 강화하는 방향으로 전환되어야 한다는 것을 의미한다. 지방자치단체의 재정적·구조적 환경이 모두 상이하고, 소규모 지방자치단체로 갈수록 여건이 열악한 상황에서 중앙으로부터의 선부른 사무와 책임의 이양은 현장의 혼란과 실패를 가져올 수 있다. 따라서 지역이 주도적으로 재난·안전사고에 대응할 수 있도록 하기 위해서는 중장기적인 계획과 방향성안에서 지방자치단체의 여건 개선과 역량 강화가 함께 이뤄져야 할 것이다.



목 차

CONTENTS

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	3
1. 연구의 배경	3
2. 연구의 목적	5
제2절 연구의 방법 및 범위	6
1. 연구의 방법	6
2. 연구의 범위	6
제2장 지역 주도 재난·안전관리에 관한 이론적 고찰	9
제1절 재난·안전관리 패러다임 변화	11
1. 재난 및 안전관리의 개념	11
2. 재난위험경감에 관한 패러다임 변화	19
제2절 국가 및 지방자치단체의 재난·안전관리체계	22
1. 국내 재난·안전 관련 법령 및 조직 변천	22
2. 우리나라 재난·안전관리체계 현황	28
3. 국가 및 지방자치단체 재난·안전관리의 의의와 특징	45
제3절 선행연구 검토	55
1. 법령·규정 측면의 한계점	55
2. 담당 조직·인력 측면의 한계점	58
3. 예산자원 관점에서의 한계점	60
4. 정보관리 및 거버넌스 측면에서의 한계점	63
제4절 소결	69
제3장 지역 재난·안전관리체계 현황 분석	71
제1절 재난·안전관리 관련 법령·규정 검토	73
1. 법령상 재난·안전 주요 사무와 권한	73



2. 국가-지방자치단체 재난·안전 사무와 권한 비교	103
제2절 지역 재난·안전 분야 조직구성 및 인력 현황 분석	107
1. 광역지방자치단체 상설 재난·안전관리 조직·인력 현황	107
2. 기초지방자치단체 상설 재난·안전관리 조직·인력 현황	115
3. 재난·안전관리 분야 조직·인력 지원제도 분석	128
제3절 지역별 재난·안전 예산 및 자원 현황 조사	131
1. 지방자치단체 재난·안전 예산 현황	131
2. 지역별 재난관리자원 현황	145
제4절 지역 재난·안전 관련 정보관리체계 및 거버넌스 현황 조사	155
1. 재난정보통신체계 현황	155
2. 재난·사고의 기록 및 관리 현황	162
3. 재난·안전 민관협력 거버넌스 현황	164
제5절 소결 및 시사점	173

제4장 지역 재난·안전관리체계 문제점 및 개선방안 실증분석 177

제1절 설문조사 개요	179
1. 조사 목적 및 방법	179
2. 조사내용	181
제2절 지역 재난·안전관리 업무 담당자 설문조사 결과	183
1. 응답자 기본특성	183
2. 설문조사 결과 분석	186
제3절 시사점	210

제5장 지역 주도의 맞춤형 재난·안전관리체계 강화방안 215

제1절 지역 주도 재난·안전관리를 위한 접근 방향	217
제2절 지역 주도 맞춤형 재난·안전관리체계 강화를 위한 과제	219

1. 지역 재난·안전관리 이행을 위한 권한 및 위상 확보	219
2. 재난·안전관리 인력의 업무 연속성 확보 및 역량 강화	222
3. 지속 가능한 재난·안전관리 이행을 위한 기반 마련	227
제3절 결론 및 제언	231
참고문헌	233
부록: 지역 재난·안전관리체계 강화를 위한 설문조사	239
Abstract	248



표 목차

<표 2-1> 「재난 및 안전관리 기본법」상의 자연재난과 사회재난 유형	12
<표 2-2> 재난, 위험, 위기, 비상사태의 정의	14
<표 2-3> 위험관리·위기관리·재난관리·안전관리의 범위 구분	17
<표 2-4> 재난위험관리 국제 프레임워크의 변화	21
<표 2-5> 우리나라 주요 재난·안전 법령 및 조직 변천사	25
<표 2-6> 그 외 연도별 주요 재난·안전 관련 법령 및 소관부처·청	27
<표 2-7> 재난 및 사고유형별 재난관리주관기관(2023년 기준)	29
<표 2-8> 지역재난안전대책본부 실무반 주요 임무(13개 협업기능)	37
<표 2-9> 통제단의 운영기준	39
<표 2-10> 기능별 긴급구조대응계획의 작성기관	42
<표 2-11> 재난관리기구의 임무 및 역할	43
<표 2-12> 재난의 특성	51
<표 2-13> 선행연구 기반의 지역 재난·안전관리체계 문제점 검토 결과	67
<표 3-1> 「재난 및 안전관리 기본법」상에 제시된 국가 사무와 권한	83
<표 3-2> 「재난 및 안전관리 기본법」상에 제시된 지방자치단체 사무와 권한	89
<표 3-3> 광역지방자치단체별 상설 재난·안전관리 조직	108
<표 3-4> 광역지방자치단체별 재난안전 총괄부서 업무	110
<표 3-5> 광역지방자치단체별 재난안전 관련 부서 및 인원(2023년 기준)	112
<표 3-6> 광역지방자치단체별 방재안전직렬 현원(2021년)	115
<표 3-7> 시·군·구의 기구설치 기준 및 대표 지자체	116
<표 3-8> 기초지방자치단체별 상설 재난·안전관리 조직	118
<표 3-9> 기초지방자치단체별 재난안전 총괄부서 업무	122
<표 3-10> 기초지방자치단체 재난·안전관리 전담 인력 현황(2006~2010년)	124
<표 3-11> 기초지방자치단체별 재난안전 총괄부서 인력현황	125
<표 3-12> 기초지방자치단체별 방재안전직렬 현원(2021년)	126
<표 3-13> 기초지방자치단체 방재안전직렬 공무원 채용 및 퇴직인원 현황	127
<표 3-14> 재난안전 업무 담당 공무원 근속년수 현황(2016년)	127

〈표 3-15〉 국가민방위재난안전교육원의 재난안전 교육과정 개요	129
〈표 3-16〉 재난·안전관리 부문 자치단체 이전 국고보조금 현황(2022년)	132
〈표 3-17〉 재난·안전관리 부문 자치단체 이전 국고보조금 현황(2019~2022년) ..	133
〈표 3-18〉 광역지방자치단체 부문별 세출예산 현황	134
〈표 3-19〉 광역지방자치단체 재난·안전관리 부문 세출예산 현황	135
〈표 3-20〉 기초지방자치단체 부문별 세출예산 현황	136
〈표 3-21〉 기초지방자치단체 재난·안전관리 부문 세출예산 현황	137
〈표 3-22〉 재난안전 관련 지방기금 개요	138
〈표 3-23〉 광역지방자치단체 재난관리기금 현황(2016~2018년)	139
〈표 3-24〉 기초지방자치단체 재난관리기금 현황(2016~2018년)	140
〈표 3-25〉 광역지방자치단체 재해구호기금 현황(2018~2020년)	141
〈표 3-26〉 자연재난 복구비 지원 현황(2017~2021년)	143
〈표 3-27〉 자연재난 복구비 재원 현황(2021년)	144
〈표 3-28〉 재난관리자원 분류체계	146
〈표 3-29〉 재난관리자원의 연계 및 응원을 위한 기관별 역할	148
〈표 3-30〉 재난단계별 재난관리자원의 응원	149
〈표 3-31〉 재난관리자원 관리체계에서 기관별 역할	150
〈표 3-32〉 기관별 재난관리자원 보유 현황(2022년 9월 1일)	152
〈표 3-33〉 지역별 대표 재난안전 민간단체 소속 인원 현황(2021년 기준) ..	153
〈표 3-34〉 국가재난관리정보시스템(NDMS) 구성(2021년 8월 기준)	157
〈표 3-35〉 재난안전통신망 추진 경과	159
〈표 3-36〉 재난안전통신망 주요 활용사례	161
〈표 3-37〉 재난안전통신망 사용기관 단말기 확보 현황(2022년 4월 기준) ..	161
〈표 3-38〉 재난상황의 기록·관리에 관한 사항	162
〈표 3-39〉 재난원인조사의 종류	163
〈표 3-40〉 한국재난안전네트워크(KDSN) 정회원 활동 현황	166
〈표 3-41〉 한국자원봉사센터의 역할 체계	170
〈표 3-42〉 한국자원봉사센터 지역별 네트워크의 연계대상	171



<표 4-1> 설문조사 개요	180
<표 4-2> 설문지 문항 구성	182
<표 4-3> 응답자 특성	184
<표 4-4> 지역 재난·안전사고 유형별 위험수준 조사 결과	187
<표 4-5> 지역 재난·안전사고 유형별 관리수준 조사 결과	189
<표 4-6> 재난·안전사고 유형별 응답자 수 및 비율(중복선택)	191
<표 4-7> 중앙정부와 광역·기초지자체의 역할 변화	193
<표 4-8> 재난·안전사고 유형별·단계별 주요 주체 조사 결과	195
<표 4-9> 국가 및 지자체 재난·안전관리 역량 수준 평가	197
<표 4-10> 자치단체장(기관장)에 대한 재난·안전관리 역량 수준 평가	197
<표 4-11> 소속 부서에 대한 재난·안전관리 역량 수준 평가	199
<표 4-12> 관련 주체별 역할수행의 충분성 평가	200
<표 4-13> 법·제도적 측면의 한계점 조사 결과	201
<표 4-14> 조직·인력 측면의 한계점 조사 결과	202
<표 4-15> 예산·자원 측면의 한계점 조사 결과	204
<표 4-16> 정보·거버넌스 측면의 한계점 조사 결과	205
<표 4-17> 지역 재난·안전관리체계 개선 필요성 조사 결과	209



그림 목차

[그림 1-1] 연구 프로세스	7
[그림 2-1] 재난(disaster)·위험(risk)·위기(crisis)의 단계적 구분	17
[그림 2-2] 재난관리단계(예방-대비-대응-복구)	18
[그림 2-3] 국가 위기경보발령체계	30
[그림 2-4] 국가 재난·안전사고 대응체계	32
[그림 2-5] 재난·안전사고 유형별 중앙사고수습본부 구성	33
[그림 2-6] 주요 재난 대응조직 간 상황보고체계	33
[그림 2-7] 중앙·지역안전관리위원회 구성	35
[그림 2-8] 중앙통제단 조직도	39
[그림 2-9] 지역통제단 조직도	40
[그림 2-10] 재난의 특성과 지역 재난·안전관리체계의 구성요소	51
[그림 3-1] 2019년도 시·도안전관리계획 수립체계	90
[그림 3-2] 안전관리계획 수립절차	91
[그림 3-3] 재난관리자원 공동활용시스템 구성도	147
[그림 3-4] 국가재난관리정보시스템(NDMS) 구성도(2021년 8월 기준)	156
[그림 3-5] 재난안전통신망 개념도	158
[그림 3-6] 재난·안전 민관협력 거버넌스 체계	164
[그림 3-7] 한국재난안전네트워크(KDSN) 구성도	165
[그림 3-8] 통합자원봉사지원단 가동 여부 결정 절차	168
[그림 3-9] 통합자원봉사지원단 구성 체계	169
[그림 4-1] 광역지방자치단체별 응답자 분포	186
[그림 4-2] 재난·안전사고 유형별 지역의 위험수준(평균)	188
[그림 4-3] 재난·안전사고 유형별 지역의 관리수준(평균)	190
[그림 4-4] 지역의 주요 재난·안전사고 유형 조사 결과	191

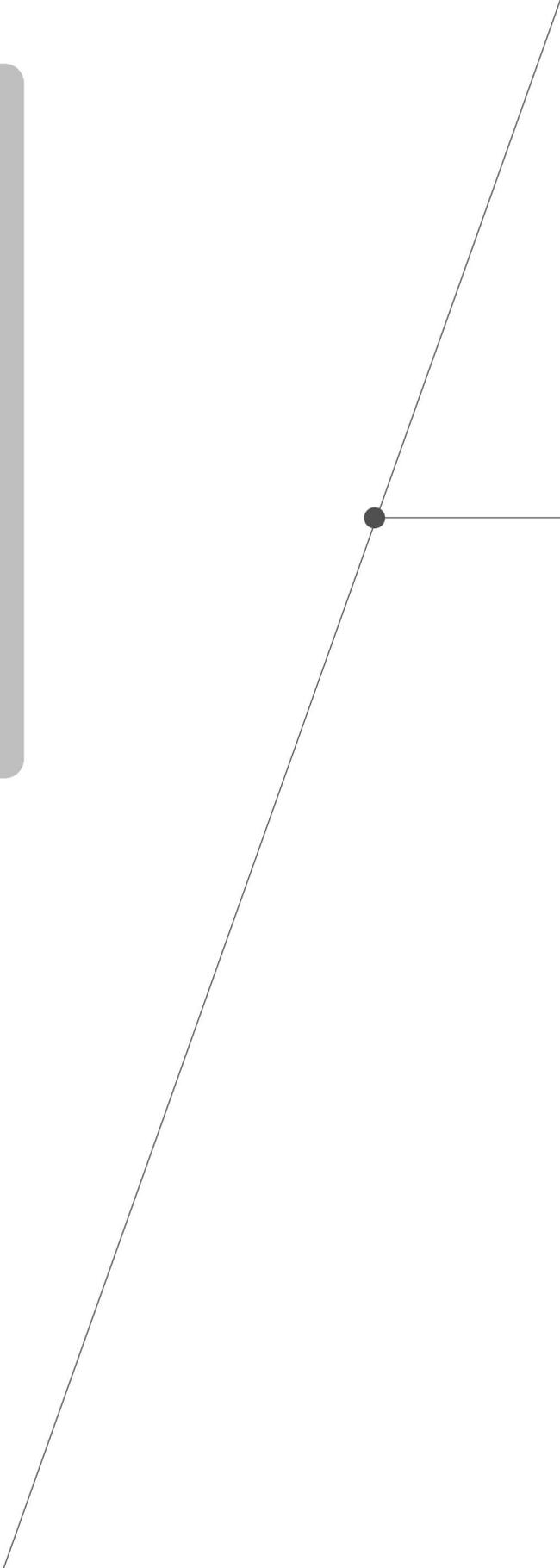
1

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 방법 및 범위





Korea Research Institute for Local Administration

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

기후변화의 가속화와 사회환경 다변화에 따라 전 세계적으로 유형·규모 면에서 기존에 경험하지 못했던 새로운 형태의 재난이 발생하고 있다. 이에 국가와 지역사회의 위험요인을 찾아 위기에 대비하기 위한 노력과 함께, 재난 발생 시 초기에 신속하게 대응하여 재난이 복합화·대형화되는 것을 막는 것이 중요한 전략으로 대두되었다. 이러한 상황에서 효율적으로 재난·안전사고를 관리하기 위해서는 지역 중심의 재난·안전관리체계로의 전환이 필요하다. 지방자치단체는 지역 재난·안전관리의 직접적인 주체이자 재난 현장에 가장 근접한 행정조직으로서 신속한 의사결정을 통해 현장 수요에 민첩하게 대처할 수 있다. 또한, 지역 실정에 맞는 재난·안전관리체계 구축을 통해 재난에 실효적으로 대응할 수 있다.

그러나 현재 우리나라의 재난·안전관리시스템은 중앙정부 중심의 대응체계를 갖추고 있어 지방자치단체가 주도적으로 기능하기 어려운 한계가 존재한다. 전국적으로 통일된 안전관리 대책이 주로 이뤄지고 있으며, 이로 인해 신종·대형 재난·안전사고 발생 시 현장대응에 혼선과 기능 공백이 발생하는 문제가 나타나고 있다(행정안전부, 2022). 지역 특성을 반영한 재난·안전관리가 자율적으로 수립·이행되기 위해서는 지방자치단체가 재난·안전관리 주체로서 역할을 할 수 있도록 하는 법적·제도적 기반 조성 필요하다. 또한, 지방자치단체장이 주도적으로 책임 있는 재난·안전관리를 수행할 수 있도록 권한·역할·책임의 확대와 명확한 기준 정립이 요구된다. 중앙정부는 지방자치단체를 지원하고 협력하는 역할에 초점을 맞추고, 지방자치단체가 지역의 자연적·사회적 특성에 부합하는 맞춤형 전략 및 정책을 자율적으로 계획하고 이행할 수 있도록 제도적 개선과 사회적 합의를 마련해가야 한다.

지난 2022년 11월 18일, 정부는 이태원 참사사고를 계기로 국가재난·안전관리체계

를 근본적으로 개편하기 위하여 ‘범정부 국가안전시스템 개편 특별팀(TF)’을 발족하고 국가안전시스템 개편 종합대책 수립을 추진할 것을 밝혔다(행정안전부, 2022. 11. 18.) 지난 1월에는 ‘국가안전시스템 개편 종합대책’을 위한 방향성을 발표하고 재난·안전관리체계 패러다임을 대전환하기 위한 5대 추진전략과 65개 세부과제를 제시하였다. 특히, ‘현장에서 작동하는 재난·안전관리체계로의 전환’을 주요 전략으로 제시하고 지방자치단체 중심의 통합적 대응과 지자체·경찰·소방의 협력체계 강화, 평시 경찰·소방의 지역 안전관리 참여 및 역할 확대 등을 강조하였다(행정안전부, 2023. 1. 27.).

지역 주도의 재난·안전관리체계를 구축해 나가기 위해서는 지역 현황에 대한 구체적인 검토를 통해 지역의 재난·안전관리체계가 작동되기 어려운 원인을 살펴보고 실효성 있는 개선방안을 마련하려는 노력이 필요하다. 재난·안전관리에 관한 기존 연구들은 대부분 중앙정부 또는 지방정부의 재난·안전관리체계에 대하여 법령에서 정한 역할과 범위에 근거하여 그 특성과 문제점을 제시하거나, 해외 국가의 재난·안전관리 체계와의 비교를 통해 차이점에 기초한 개선방안을 제시하는 데 초점을 맞추었다. 현행 지역 재난·안전관리체계의 구조적 형태와 정책적 수단 등에만 초점을 맞추다 보니 제도적 장치가 마련되어 있음에도 작동하기 어려운 원인과 구체적인 해결방안에 대한 논의가 미흡하였다.

이에 본 연구는 지역 주도 재난·안전관리에 관한 이론적 고찰과 함께 지역 재난·안전관리체계의 현황 및 한계점을 검토하고자 한다. 선행연구에서 제시한 문제점·한계점과 실제 지역의 재난·안전관리 이행 주체들이 생각하는 문제점·한계점을 심층적으로 분석하고, 이를 종합하여 지방자치단체가 주도적으로 재난·안전관리를 수행하기 위하여 어떠한 부분들이 개선되어야 하는지에 대하여 살펴보고자 한다.

2. 연구의 목적

본 연구의 목적은 다음과 같다.

첫째, 재난·안전관리체계에서 국가와 지방자치단체가 수행하는 역할과 권한 등에 대하여 살펴보고, 지역 주도의 재난·안전관리체계의 비전과 방향을 설정하는 것이다. 기본적으로 중앙정부는 국가적인 사안에 대하여 재난·안전관리를 수행하되 재정적·제도적 지원을 하고, 지방자치단체는 이를 통해 지역 여건을 고려한 재난·안전관리 활동을 주도적으로 수행해야 한다는 관점에서 시작한다.

둘째, 선행연구에서 제시된 우리나라 지역 재난·안전관리체계가 갖는 문제점과 한계점들을 검토하고, 한계점으로 제시된 사항들을 중심으로 현황을 조사하여 현재 시점(2023년)으로 현행화하는 것이다. 다양한 시점과 내용으로 파편화되어 있는 선행연구들을 종합·정리하고, 제시된 의견들이 어떻게 개선되었는지, 도출된 새로운 문제점은 무엇인지 등을 정리하여 지역 재난·안전관리체계의 ‘현재’를 파악하고자 한다.

셋째, 각종 문헌 검토와 실무담당자를 대상으로 한 설문조사 결과를 바탕으로 지역 주도의 맞춤형 재난·안전관리체계 강화를 위한 개선방안을 제시한다. 선행연구뿐만 아니라 지역의 특성과 문제를 가장 잘 알고 있는 현장 실무자들의 의견을 참고하여 지역 맞춤형 재난·안전관리체계 강화를 위한 실질적인 방안 도출하고자 한다.

제2절 연구의 방법 및 범위

1. 연구의 방법

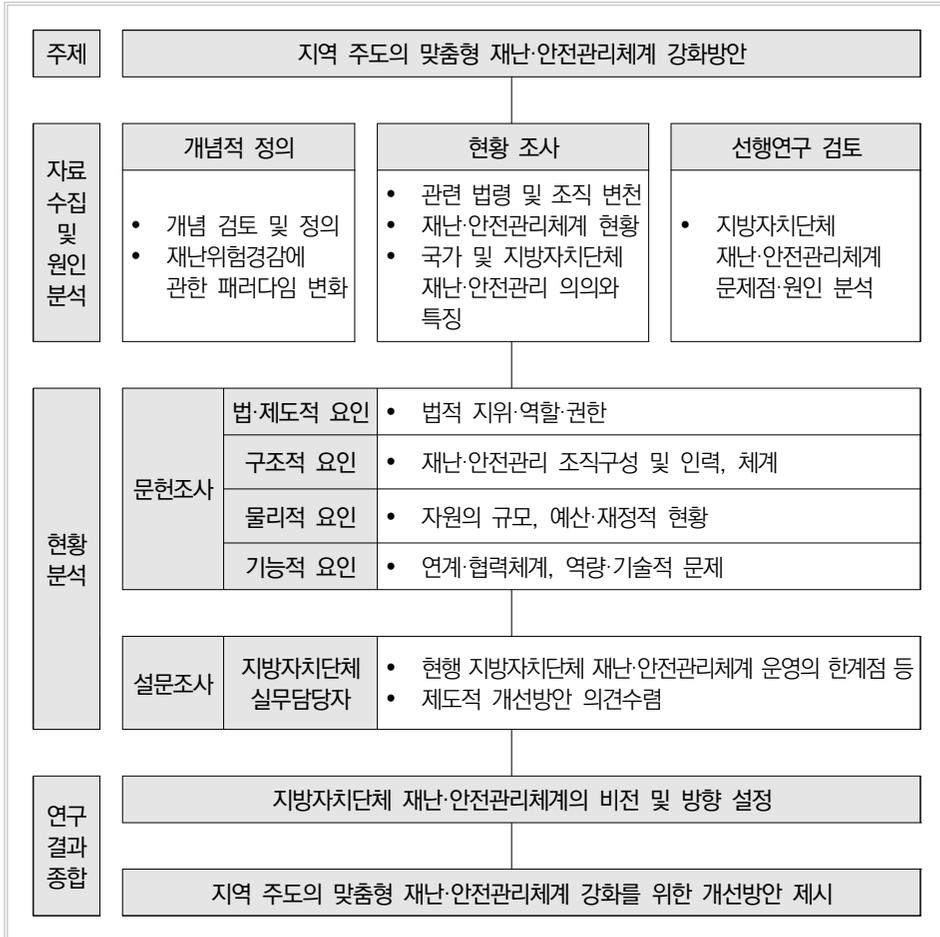
본 연구는 ① 국내·외 문헌 및 보도자료 등 선행연구를 활용한 자료수집, ② 법령 및 규정 검토를 통한 국가 및 지역의 재난·안전관리체계 현황 조사·분석, ③ 지역의 재난·안전관리 실무 담당자 대상 설문조사, ④ 관련 전문가 자문 등의 방식을 통해서 과제를 수행하였다. 본 연구는 많은 선행연구를 검토하여 우리나라 지역 재난·안전관리체계가 작동하기 어려운 문제점과 한계점을 다각도로 살펴보고, 관련 전문가 및 실무 담당자들과의 면담을 통해서 실질적인 개선방안을 도출하고자 하였다.

2. 연구의 범위

본 연구는 현재 우리나라 지방자치단체 재난·안전관리체계를 연구의 대상으로 한다. 다만, 국가와 지방자치단체가 수행하는 역할과 권한의 비교를 위해 연구수행 과정에 국가재난·안전관리체계에 관한 검토 내용도 포함하였다. 먼저, 제2장에서는 지역 주도 재난·안전관리에 관한 이론을 고찰하고, 국내·외 재난·안전관리의 패러다임 변화를 살펴보았다. 또한, 우리나라 재난·안전관리체계를 조사하고, 선행연구 검토를 통해 지역 재난·안전관리체계의 문제점과 한계점을 파악하였다. 다음으로 제3장에서는 제2장에서 도출된 주요 문제점을 중심으로 지역 재난·안전관리체계의 현황을 분석하였다. 이를 위해 관련 법령과 규정을 검토하고 지역별 조직·인력 현황, 예산·자원 현황, 정보관리체계 등을 조사하여 개선방안을 도출하였다. 제4장에서는 광역 및 기초지방자치단체 재난·안전관리 업무담당자를 대상으로 설문조사를 수행하였다. 현장의 다양한 관점을 통해 지역 재난·안전관리체계가 갖는 문제점 또는 한계점을 실증적으로 분석한다. 마지막으로 제5장에서는 앞선 연구들을 종합하여 제시된 개선과제 해결을 위한 지역 주도의 맞춤형 재난·안전관리체계의 강화방안을 정책적으로 제안하고자 한다.

이상의 연구범위와 방법을 바탕으로 한 연구 흐름은 다음과 같다.

그림 1-1 연구 프로세스



2

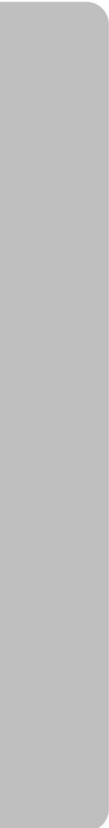
지역 주도 재난·안전관리에 관한 이론적 고찰

제1절 재난·안전관리 패러다임 변화

제2절 국가 및 지방자치단체의
재난·안전관리체계

제3절 선행연구 검토





Korea Research Institute for Local Administration

제1절 재난·안전관리 패러다임 변화

본 절에서는 국가와 지역의 재난·안전관리체계를 분석하고 문제점을 파악하기에 앞서 먼저 재난(Disaster)의 개념에 대해 살펴보고, 재난 및 안전관리의 의의와 범위, 재난위험에 관한 인식변화로 나타난 재난·안전관리의 패러다임 변화 등을 살펴보고자 한다.

1. 재난 및 안전관리의 개념

1) 재난이란?

재난의 개념은 시대적 환경에 따라 변화한다. 과거에는 재난이 태풍, 홍수, 대설, 지진과 같은 천재지변을 의미했으나¹⁾, 현대에는 인위적 요인에 의한 결과가 자연재해로 인한 피해를 능가함에 따라 재난의 개념이 자연재해뿐만 아니라 인위적 요인에 의해 발생하는 재난까지 포괄하는 형태로 확장되었다. 우리나라에서도 2004년 3월 11일 「재난 및 안전관리 기본법」의 제정을 통해 자연재해와 에너지·통신 등 국가기반체계의 마비 등으로 인한 피해를 포함하여 재난의 개념을 정의하였다. 종전에 자연재해와 인적재난으로 이원화되어 사용·관리되어 온 개념을 일원화함으로써 종합적인 재난의 개념을 정립한 것이다.

현행 법령(「재난 및 안전관리 기본법」 제3조)에서 정의하는 재난은 ‘국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것’으로 자연재난과 사회재난을 포함한다. 태풍·홍수·한파 등의 자연재해뿐만 아니라 화재·폭발·붕괴 등 다양한 인위적 사고

1) 재난을 뜻하는 ‘disaster’는 분리·파괴·불일치를 의미하는 ‘dis’와 별을 뜻하는 ‘aster’가 합쳐진 용어로 별의 불길한 모습을 상징하는 라틴어에서 유래함. 즉, ‘하늘로부터 비롯된 통제 불가능한 해로운 영향’으로 자연재해를 지칭하는 용어임

로 인한 재해를 포함하고 있으나, 그 수준이나 정도를 규정하고 있지 않기 때문에 해석에 있어 매우 포괄적이다. 한편, 미국의 연방재난관리청(FEMA, Federal Emergency Management Agency)에서는 스태포드법(Stafford Act: Definitions of Emergency and Major Disaster)에 근거하여 재난(disaster)을 자연재해(natural catastrophe)나 기술적 사고(technological accident), 인적사고에 의해 심각한 재산피해, 사망 또는 다수의 부상을 초래하는 경우로 정의하고 있다. 스태포드법에서는 ‘중대재난(major disaster)’을 별도로 명시하고 있는데, 법령에 따르면 ‘중대재난’은 자연재해 또는 화재·홍수·폭발 등의 재난뿐만 아니라 어떠한 원인에 상관없이 국가적 노력과 지원이 투입되기 충분한 심각성과 피해 규모를 초래하는 재난을 의미한다.

이처럼 일반적으로 재난은 일상적인 대처로는 관리하기 어려운 심각한 수준의 피해를 발생시키는 사고 또는 현상으로 이해되지만, 때때로 사회적 여건에 따라서 작은 사고조차도 재난으로 받아들여지는 경우가 존재한다(김경안·유충, 1997). 재난의 영향은 재난에 따른 사망·부상·재산 피해 등의 직접적이고 즉각적인 손실뿐만 아니라 환경오염이나 사회적 분위기 등 점진적이고 장기적으로 나타날 수 있는 간접적인 손실(또는 이익까지도)을 포함하기 때문이다.

표 2-1 「재난 및 안전관리 기본법」상의 자연재난과 사회재난 유형

구분	유형
자연재난	태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해
사회재난	화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 국가핵심기반의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지 등으로 인한 피해

출처: 「재난 및 안전관리 기본법」, [법률 제18685호, 2022. 1. 4., 타법개정]

2) 개념적 구분: 재난, 재해, 위험, 위기, 비상사태

재난(disaster)과 유사한 의미를 나타내는 용어들은 재해, 위험(risk), 위해(hazard), 위기(crisis), 비상사태(emergency), 사고(accident) 등이 있다. 이러한 용어들은 학술적, 실무적 접근에 있어서 다소 혼용되고 있기 때문에, 재난 및 안전관리의 의미와 범위를 고찰하기 위해서는 이를 명확히 정의할 필요가 있다.

먼저, 재난과 쉽게 혼동하여 사용되는 ‘재해’라는 개념은 현상의 원인인지 결과인지에 따라 구분될 수 있다. 「자연재해대책법」 제1장 제2조(정의) 1항에 따르면 재해란 ‘재난으로 발생하는 피해’를 의미하는 것으로 자연재해의 경우 자연재난으로 인해 발생하는 피해, 사회재난이란 사회적·인위적 요인에 의해 발생하는 피해로 이해할 수 있다. 즉, 재난의 경우 재해를 유발시키는 원인을 포함하는 개념이지만 재해는 그로 인한 결과(피해)라고 볼 수 있는 것이다.

한편, ‘위험(risk)’은 어떠한 부정적 영향(손실, 피해 등)이 발생할 가능성을 의미한다. 위험은 가능성이라는 확률론적 개념을 포함하기 때문에 상황이 발생하기 전의 예방적인 목적에서 사용되는 경우가 많다(정지범, 2009). 과거 연구자들은 위험이 근본적인 위험 동인에 의해서 발생하며, 자연재해와 같은 외부요인이 불평등·쇠퇴·빈곤·낮은 역량 등으로 인해 취약한 지역에 영향을 미칠 때 재난으로 발전한다는 것을 발견하였다(UNDRR). 즉, 외부의 요인인 위해(hazard)가 특정 생태계가 갖는 취약성(vulnerability)에 영향을 미칠 때 위험이 위기(crisis) 또는 재난(disaster)으로 진화하게 된다는 것이다.

이를 통해 위기(crisis)와 재난(disaster)은 단계적으로 구분하면 위험이 발생한 상황 이후에 발현되는 것임을 알 수 있다. 다만, 위기는 ‘어떤 일이 극적으로 변화하는 결정적인 순간 혹은 전환점’ 또는 ‘극한 위험이 발생하는 짧은 시간’으로서 위험과 손실을 발생시킬 수 있는 혼란스러운 상황 또는 사건을 의미하는 것으로 해석된다. 그리고 앞서 재해와의 개념 구분에서도 서술된 바와 같이 ‘재난(disaster)’은 심각하고 부정적인 결과를 유발시키는 원인으로서 결과론적 함의를 가지면서 동시에 대상이 구체적이라는 특징을 갖는다.

마지막으로 ‘비상사태(emergency)’는 사전적 의미로 갑작스럽게 발생한 위험하게

나 심각한 상황으로서 신속한 조치가 필요한 것으로 정의된다. 즉, 비상사태는 재난과 달리 사고 결과의 심각성보다는 긴박성에 좀 더 초점을 맞추고 있는 용어로 이해할 수 있다. 이러한 이유로 일부 연구들에서는 비상사태를 중대한 영향을 끼치지 않는 일상적 사고를 나타내는 용어로 사용하기도 한다. 지방자치단체 차원에서 적절히 관리·대응할 수 있는 소규모 재난이 ‘emergency’ 이고, 그 이상의 중앙정부 또는 상위정부 차원의 관리가 필요한 것이 대규모 재난이 ‘disaster’ 라는 것이다. 미연방재난관리청(FEMA)에서는 ‘비상사태(emergency)’ 를 허리케인, 토네이도, 홍수, 해일, 쓰나미, 지진, 화산 폭발, 산사태, 눈보라, 화재, 폭발, 원자력 사고 또는 그 밖의 자연재해 등으로부터 인명 및 재산을 보호하고, 공중보건 및 안전을 보장하기 위한 모든 사건 또는 사례로 정의하고 있다.

표 2-2 재난, 위험, 위기, 비상사태의 정의

구분	유형	출처
재난 (Disaster)	자연재해, 기술적 사고, 인적사고에 의해 심각한 재산피해, 사망 또는 다수의 부상을 초래하는 사고	FEMA, Glossary of Terms
	커다란 피해를 입힐 수 있는 사건. 심각한 혹은 갑작스러운 불행. 참사(calamity). 재난은 재산과 인명 손실을 유발하는 거대하고 갑작스런 불행	Webster's New World Dictionary
	공동체 스스로의 힘으로는 극복할 수 없는 광범위한 인명, 재산 혹은 환경 피해를 불러일으키는 심각한 사회기능의 붕괴	UN Glossary, 1992
위해 (Hazard)	취약 지역에 재난을 일으킬 수 있는 위험한 자연 및 인위 현상	D&E Reference Center 1998
	재난 상황을 유발할 정도로 인류의 생명과 재산, 각종 활동에 부정적 영향을 주는 자연 혹은 인위 현상	WHO, 2002
	주어진 시간과 장소에 피해를 줄 가능성이 있는 위험 요인	U.N. 1992
위험 (Risk)	어떤 목적에 영향을 줄 수 있는 일이 발생할 가능성과 결과	Aus/NZ Standard
	인간 또는 생태 시스템에 악영향을 미칠 수 있는 잠재력	IPCC, 2022
	위해(hazard)가 재난(disaster)으로 바뀔 가능성	UNISDR, 2004
	손실의 불확실성(uncertainty of loss)	Crowe & Horn. 1967

구분	유형	출처
위기 (Crisis)	짧은 시간의 극한 위험, 중대한 비상사태	D&E Reference Center 1998
	어떤 일이 극적으로 (보통 부정적인 방향으로) 변화하는 결정적인 순간 혹은 전환점	Webster's New World Dictionary
	조직의 생존을 위협하는 사건이나 상태	D'Aveni & MacMillan, 1990
비상사태 (Emergency)	허리케인, 토네이도, 홍수, 해일, 쓰나미, 지진, 화산 폭발, 산사태, 눈보라, 화재, 폭발, 원자력 사고 또는 그 밖의 자연재해 등으로부터 인명 및 재산을 보호하고, 공중보건 및 안전을 보장하기 위한 모든 사건 또는 사례	FEMA, Glossary of Terms
	갑자기 또는 예기치 않게 발생한 위험하거나 심각한 상황으로서 해로운 결과를 피하기 위해 신속한 조치가 필요한 것	Cambridge Dictionary

출처: 정지범(2009) 참고, 재구성

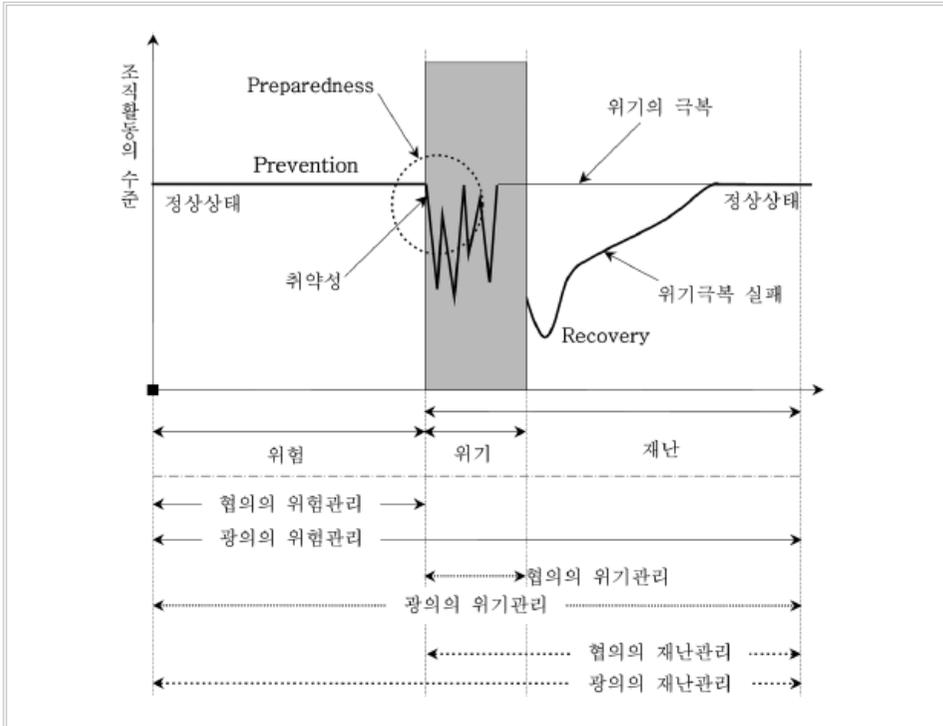
3) 위험관리·위기관리·재난관리·안전관리의 범위 비교

재난과 유사한 위험, 위기 등은 관리적 측면에서 사건의 발생과정과 대상에 따라 범위를 구분할 수 있다. 먼저, 발생과정에 따른 범위와 관련하여 정지범(2009)은 다음 [그림 2-1]과 같이 제시하였다. 이를 살펴보면 정상상태에서도 위험은 존재하고 있으며, 위해요인과 취약성에 의해 위험이 발현되면 위기로 이어지게 되고 위기의 상황을 극복하지 못할 경우 재난으로 진화하게 되는 것을 알 수 있다. 이에 협의의 관점에서 위험관리는 위험이 그 이상으로 발현되기 전까지를 범위로 하고, 위기관리는 위험이 발현되었으나 재난으로 이어지기 전까지를 포함하며, 재난관리는 위험이 위기로 발현된 이후부터 생태계가 다시 정상상태로 돌아오기까지를 범위로 포함한다. 다만, 광의의 관점에서는 위험관리·위기관리·재난관리의 범위가 서로 명확히 구분하기 어렵고, 대체로 재난·사고 발생 이전의 준비과정부터 재난·사고 발생 이후 피해를 최소화하기 위한 일련의 조치과정을 모두 포함하고 있는 것으로 이해된다.

관리 대상에 따라서는 위기관리(crisis management)가 일반적으로 유사 개념을 포함하는 가장 넓은 의미로 통용되고 있다(백영옥, 2001). 위기관리는 바람직하지 않은 사건에 대한 통제를 의미하는 것으로 예방·대비·대응·복구로 이루어지는 재난관리의

과정과 동일하지만(이종렬 등, 2004; Drennan & McConnell, 2007), 재난뿐만 아니라 전쟁, 테러 등 인간·사회에 악영향을 줄 수 있는 것에 대한 폭넓은 상황관리를 의미한다(정지범, 2009). 「위기·재난·안전관리 업무에 관한 규정」 제3조 제3항에서는 위기관리를 ‘위기를 효과적으로 예방·대비·대응·복구하기 위하여 국가가 자원을 기획·조직·집행·조정·통제하는 제반 활동과정’으로 정의하고 있다. 재난뿐만 아니라 그 외의 영향을 범위로 한다는 점에서 안전관리와 유사하게 생각될 수 있으나, 보통 시설의 결함이나 교통사고 등과 같은 위험까지도 관리의 범위로 포함하는 안전관리와 달리 위기관리는 재난 수준의 또는 재난보다 더 큰 영향을 줄 수 있는 사건을 범위에 포함한다는 점에서 차이가 있다. 한편, 위험관리(risk management)는 위험이 위기 또는 재난으로 발현되기 이전의 상황에서의 관리를 의미하는 것으로, 위험이라는 단어 자체가 갖는 불확실성과 확률론적 개념으로 인해 보험이나 금융, 기술, 공학 분야에서 많이 활용되고 있다. 위험관리·위기관리·재난관리·안전관리의 개념이 포괄하는 범위와 주요 활용 분야를 구분하면 <표 2-3>과 같다.

그림 2-1 재난(disaster)·위험(risk)·위기(crisis)의 단계적 구분



출처: 정지범(2009)

표 2-3 위험관리·위기관리·재난관리·안전관리의 범위 구분

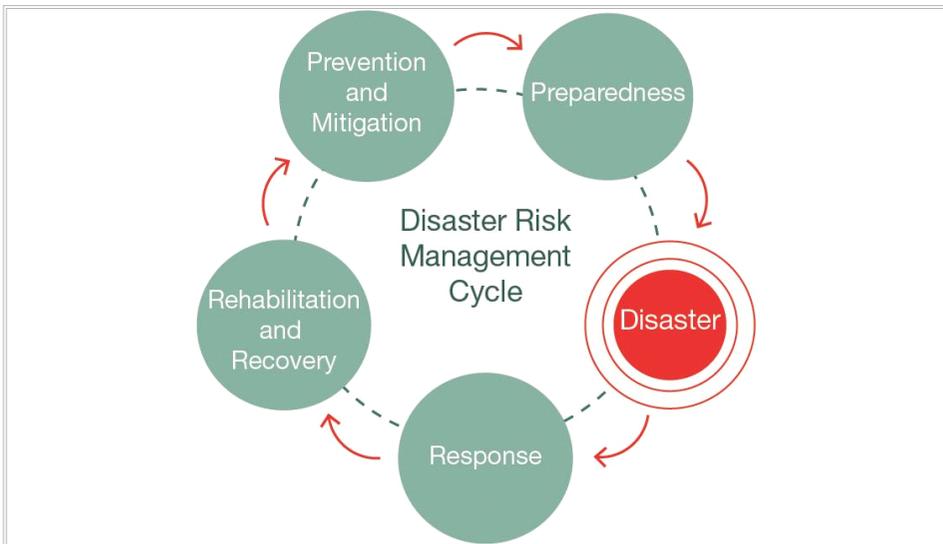
구분	범위	주요 활용 분야
위험관리	위기 및 재난 발생 이전의 불확실한 상황에 대한 관리	금융, 보험, 기술 산업 등
위기관리	재난, 전쟁, 테러 등 폭넓은 위기로부터의 상황관리	행정, 국방 등
재난관리	자연재난, 사회적 재난, 기술적 재난, 인적재난 등의 관리	행정, 소방, 방재 등
안전관리	산업, 노동, 생활 등에서의 인명 및 재산에 관한 관리	산업, 노동 등

출처: 정지범(2009) 참고

4) 재난관리와 안전관리

재난관리는 사전적인 조치를 통해 심각한 피해를 유발하는 다양한 재난의 발생을 막거나 피해를 저감하는 것에서부터 재난 발생 시 즉각적인 조치를 통해 피해의 규모·수준을 최소화하고, 빠르게 복구하여 재난 발생 이전의 일상생활로 돌아가는 전반적인 활동을 의미한다. 즉, Petak(1985)가 제시했던 재난 발생 이전의 예방(prevention and mitigation)과 대비(preparedness and planning), 재난 발생 이후의 대응(response)과 복구(recovery)를 모두 포함하는 개념이라고 할 수 있다. 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조(정의)에서는 이러한 광의의 개념을 도입하여 ‘재난관리(disaster management)란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 재난을 ‘예방·대비·대응·복구’하기 위한 모든 활동을 일컫는다’라고 규정하고 있다.

그림 2-2 재난관리단계(예방-대비-대응-복구)



출처: United Nations(<https://www.un-spider.org/risks-and-disasters>)

한편, 안전관리는 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조(정의)에 따라 ‘재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 하는 모든 활동’을 의미한다. 재난뿐만 아니라 그 외의 사고를 포함하기 때문에 본 법령에서 정의하는 안전관리의 영역은 재난관리의 영역보다 크다고 할 수 있다. 일부 연구에서는 재난관리를 재난 발생 이후의 대응·복구 단계, 안전관리는 재난 발생 이전의 사전적 관리에 중점을 두는 개념으로 구분하여 접근하거나(고명석, 2020) 안전관리를 주로 산업재해의 관리를 위한 과정으로 이해하기도 한다(성기환, 2006). 그러나 두 용어가 재난·사고로부터 안전을 확보한다는 동일한 의미를 내포하고 있기 때문에 안전관리를 재난관리와 유사한 개념으로 이해하는 것이 일반적이다(김용섭, 2016).

다만, 안전(safety)이라는 용어는 사전적 의미를 살펴보았을 때 내·외부적으로 안정적 상태를 의미하는 것으로 재난(disaster)과는 상반된 의미를 내포한다(고명석, 2020). 용어만 놓고 봤을 때 상반된 의미를 지닌 단어가 유사한 개념으로 활용된다는 것이 모순이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 두 단어의 병렬적 사용은 개념상 혼동을 가져올 수 있으므로 개선이 필요하다는 의견도 존재한다(고명석, 2020).²⁾ 그러나 현행법상 두 용어가 개별적으로 정의되어 있기 때문에 본 연구에서는 ‘재난·안전관리’라는 용어를 사용하였다. 본 연구에서의 재난·안전관리는 ‘국민의 생명·신체·재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로부터 안전을 확보하기 위한 모든 활동’으로 정의할 수 있다.

2. 재난위험경감에 관한 패러다임 변화

재난위험경감에 관한 패러다임은 시간의 흐름에 따라 변화하고 발전해왔다. 현재의 패러다임은 재난위험을 최소화하기 위한 예방과 강화에 주로 초점을 맞추고 있으나, 1970년대와 1980년대 초기에는 홍수, 지진과 같은 막대한 인명피해 및 경제적 손실을 발생시키는 재난이 전 세계적으로 증가함에 따라 이러한 영향을 줄이기 위한 대응과 복구에 초점을 두었다(Zimmermann et al., 2015). 이에 대규모 재난에 신속하게 대응하기 위한 비상상황계획과 구조·구호조직의 역량 강화, 비상훈련 등이 강조되었다.

2) 개념적 혼동으로 인해 ‘안전관리’라는 용어 대신 ‘안전사고관리’라는 용어가 사용되기도 함

향상된 정보통신기술을 활용한 일관된 재난관리 전략과 방침이 중요하게 고려되었기 때문에 중앙정부가 중심이 되어 재난관리정책을 계획·추진하는 것이 일반적이었으며, 재난관리는 정부의 역할로 간주 되어 시민과 지역사회의 참여는 제한적이었다.

그러나 이후 과도한 도시화와 기후변화의 영향은 기존의 재난위험경감 패러다임을 변화시키는 계기가 되었다(박형준 외, 2017). 재난의 유형이 다양해지고 발생 양상이 복잡해짐에 따라 새로운 재난에 대응하는 데 한계가 나타났으며, 이에 포괄적 위험관리의 필요성과 예방과 대비가 중요하게 대두되었다. 재난에 대한 예방과 대비는 위험관리를 통해 재난의 발생 가능성을 줄이고, 지역사회와 시설 전반의 재난에 대한 저항력을 향상시켜 재난으로 인한 피해를 감소시키는 것을 목표로 한다. 이처럼 위험관리가 중요하게 인식되면서 사회에 내재된 취약성이 중요하게 고려되었다. 또한, 단일 부문이나 단일 기관의 역할로는 재난관리에 한계가 나타남에 따라 재난의 원인과 영향, 취약성, 회복력을 포함한 종합적인 위험관리가 강조되었으며, 다양한 부문의 이해관계자들 간의 협력과 파트너십이 강조되었다. 특히, 중앙정부 중심의 재난관리체계가 아닌 지역사회와 시민의 참여가 강조되었으며, 지역사회와 시민의 참여는 단순한 봉사·참여의 수준을 넘어 재난위험평가, 계획수립, 경보시스템 운영, 재난 대응 및 복구 등 재난관리 전반에 대한 참여와 기여가 중요시되었다.

이러한 패러다임 변화는 국제적인 차원에서도 반영되었다. 예를 들어, 2014년 개최된 UN 세계 재난위험 감소 회의(UN World Conference on Disaster Risk Reduction)에서 채택한 ‘2015-2030 재난위험경감을 위한 센다이프레임워크(The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction)’는 지속 가능한 개발 목표와의 통합, 사회적 포용성과 취약계층 보호 강화, 다부문적 협력과 파트너십 강화, 예방 등에 중점을 둔 전략을 제시하였다. 기존에 효고프레임워크(HFA 2005-2015)에서 재난의 발생 요인을 외생적(exogenous)으로 간주하여 하드웨어 측면(조기경보시스템, 방재 기술 등)의 정책적 기제를 강조한 것과 달리, 센다이프레임워크(SFDRR 2015-2030)는 재난으로 인한 피해가 내생적(endogenous) 요인에 의해 가속화될 수 있다는 점을 내세워 소프트웨어 측면(토지이용계획, 환경관리정책 등)의 정책적 기제를 제시하였다(박형준 외, 2017). 이는 재난관리의 패러다임을 기존의 위험 중심적인 접근에서 취약성 중심적인 접근으로 전환함과 동시에 재난관리를 지속가능개발의 일부로 간주하

여 지속가능한 사회와 환경을 고려한 종합적인 접근을 유도하고 있다.

표 2-4 재난위험관리 국제 프레임워크의 변화

구분	과거 패러다임	HFA (2005-2015)	SFDRR (2015-2030)
위험인지	외생적(exogenous)	외생적(exogenous)	내생적(endogenous)
접근방법	재난에 대한 비상대응에 초점	재난위험경감을 통해 해결	근본적인 정책적 기제를 통한 내생적 문제해결
정책적 수단	재난의 효과적 대응/복구를 위한 상황계획, 비상훈련 강조	하드웨어적 측면 (조기경보시스템, 방재기술 등)	소프트웨어적 측면 (도시 및 토지이용계획, 위해 저감대책, 환경관리정책 등)
우선순위	-	강력한 제도적 기반 위험식별·평가·조기경보 지식·혁신의 공유와 교육 근본적 위험요인 감소 모든 수준에서 효과적 대응을 위한 재해대비 강화	재난위험의 이해 재해위험관리를 위한 거버넌스 강화 복원력 구축을 위한 재난위험경감 투자 발전적 재건을 위한 재난 대비 강화
실행주체	중앙정부 주도, 국가 재난관리기관	국가 및 지방정부, 정책 결정자, 재난관리기관 및 기타 이해당사자(민간, NGO 포함)	다양한 이해관계자 (국가/지역 재난관리기관, 민간, NGO, 시민단체 등 지역 단위 주체 포함)
특징		협업과 참여 강조	공동체 파트너십 구축 포용성과 참여 강조
연관성	-	MDGs	SDGs

출처: UNISDR(2014); 오윤경(2017)

제2절 국가 및 지방자치단체의 재난·안전관리체계

1. 국내 재난·안전 관련 법령 및 조직 변천

재난(disaster)과 사고(accidents), 테러 공격(terrorists attacks)과 같은 갑작스러운 사건을 대규모 초점사건(major focusing events)의 유형으로 보고 정책변동(policy change)을 설명하는 연구들이 다수 수행되었다(Kingdon, 1984; Birkland, 1997; Birkland, 2006; 유훈, 2009; 이동규, 2012). 우리나라의 재난·안전 관련 법령 및 제도도 주요 재난 및 안전사고를 중심으로 변화해왔다는 점에서 초점사건을 중심으로 그 연혁을 살펴볼 수 있다.

먼저, 과거부터 현재까지 우리나라를 위협하는 가장 주요한 재난은 태풍·집중호우와 같은 풍수해이다. 이에 우리나라 정부는 1948년 내무부 건설국에 이수과를 설치하여 풍수해를 중심으로 재난관리를 시작했다. 1959년 발생한 제14호 태풍 ‘사라’는 1904년부터 시작된 한반도 기상관측 이래 최악의 태풍으로 3,382명의 사상자(사망 603, 실종 246, 부상 2,533)와 37만 명의 이재민을 발생시켰다(국가기록원). 정부는 1962년 「재해구호법」을 제정하고, 1967년에는 「풍수해대책법」을 제정하여 국토건설종합계획과의 조정하에 방재에 관한 기본계획을 수립하도록 하였으며, 재해대책본부 신설 및 방재조직 정비, 방재용 물자·자재 비축, 재해응급대책 등 재해대책에 관한 사항을 규정하였다.

그러나, 1990년대에 들어서면서부터 도시화 및 산업화로 인해 재해 취약요인이 증가하고 재난이 대형화되어 감에 따라서 보다 체계적인 재난관리체제의 구축이 필요하게 되었다. 특히, 1993년 발생한 부산 구포역 열차 전복사고, 1993년 발생한 서해 휘리호 침몰사고, 1994년 발생한 성수대교 붕괴사고, 1995년 발생한 대구 지하철 공사장 가스폭발사고, 1995년 발생한 삼풍백화점 붕괴사고 등은 기존의 자연재해로 인한 피해 규모에 버금가는 많은 인명 및 재산피해를 발생시키면서 사회적 재난에 대한 관리의 중요성을 증가시켰다. 이에 정부는 1995년 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」과 「재난관리법」을 제정하여 관리의 사각지대에 있던 화재·붕괴·폭발 등의 사고를 관리할 수 있는 근거를 마련하였다. 그리고 10월에는 민방위본부를 민방위재난통제본부로 개편하고 재난관리국을 신설하는 등 국가재난관리체제를 강화하였다. 「재난관리법」

에는 자연재해뿐만 아니라 화재·붕괴·폭발 등의 재난도 국가 및 지방자치단체의 책무로서 포함되었으며, 중앙과 지방의 재난관리 총괄기구로서 ‘중앙안전대책위원회’·‘지역안전대책위원회’, 사고 수습을 위한 총괄기구로 ‘중앙사고대책본부’·‘지역사고대책본부’의 설치에 관한 사항과 재난위험분야별 안전관리체계 구축 및 재난위험시설·지역에 대한 지정·관리 내용이 포함되었다. 1998년에는 지방자치 강화 정책으로 내무부와 총무처를 통합하여 행정자치부를 신설하고, 민방위재난통제본부 내 민방위재난관리국, 방재국, 소방국을 설치하면서 자연재난, 인적재난, 민방위, 소방을 구분한 중앙정부 중심의 통합시스템으로 전환되었다. 이 시기에는 재난·안전 관련 법령으로 「민방위기본법」, 「자연재해대책법」, 「재난관리법」과 함께 13개 소관 부처별로 약 80여 개의 법이 제정되어 재난·안전관리 정책을 뒷받침하였다(유인술, 2015).

이러한 노력에도 불구하고 재난은 지속하여 발생하였다. 특히, 2000년대 초반에는 강력한 태풍이 연속적으로 한반도를 강타하면서 막대한 인명 및 재산 손실을 입혔다. 재해연보에 따르면 2002년 제15호 태풍 ‘루사’로 인해 246명의 사망·실종자와 약 5조 1,479억 원이라는 재산피해가 발생했으며, 2003년에는 제14호 태풍 ‘매미’로 인해 131명의 사망·실종자와 약 4조 2,224억 원의 재산피해가 발생하였다. 또한, 2003년 대구에서는 방화로 인한 지하철 참사가 발생해 340명의 사상자(사망 192, 부상 148), 616억 원이 넘는 재산피해를 기록했다. 이를 계기로 정부는 대형 재난에 대응하기 위한 범정부적 방재시스템 개편을 추진하였다. 특히, 2004년 「재난 및 안전관리기본법」을 제정하여 개별 법률로 규율되고 있던 재난·안전 관련 법령의 주요 내용을 통합하고, 자연재난과 인적재난으로 다원화되어 관리되던 국가 및 지방자치단체의 재난관리체계를 확립하였다. 또한, 민방위재난통제본부를 확대·개편하여 재난관리전담기구로서 소방방재청을 신설하고, 국가기반체계 전담부서로서 행정자치부 내에 안전정책관실을 설치하여 통합적 재난관리를 위한 조직적 기반을 마련하였다(임정순, 2005). 현재까지도 「재난 및 안전관리기본법」은 재난·안전과 관련한 법체계에서 기본법으로서 지위를 갖는다. 이러한 변화는 관련 법령의 통합 및 유사 법률 간의 관계 설정을 통해 종합적이고 일관성 있는 국가 재난·안전관리 정책 수립·시행을 가능하게 하고, 재난 및 안전관리 조직·기구의 일원화를 가능하게 했다는 점에서 의의가 있다(김봉철, 2014).

이후 우리나라의 재난·안전관리체계는 2014년에 발생한 세월호 침몰사고를 기점으로 크게 변화하였다. 세월호 침몰사고는 여객선 세월호가 진도 인근 해상에서 침몰하여 승객 304명(사망 299명, 실종 5명)이 사망·실종한 사건으로, 당시 사고조사과정에서 국가 위기관리시스템에 대한 총체적 문제점이 드러나면서 재난·안전관리체계를 원점에서 재검토하는 계기가 되었다. 정부는 국무총리실 산하 장관급 조직으로 국민안전처를 신설하여 안전행정부의 안전관리본부, 소방방재청 업무를 이관받은 중앙소방본부, 해양수산부에서 해양경찰청의 업무를 이관한 해양경비안전본부 등 각 부처로 분산되어 있던 재난관리시스템과 인력을 통합하였다. 범정부 차원에서 대처해야 할 재난에 대하여 국민안전처가 컨트롤타워 역할을 하도록 하였으며, 재난·안전관리 총괄·조정 권한을 함께 부여하여 강력한 통합체계를 구축하였다. 그러나 3년 뒤인 2017년 7월, 정권교체와 함께 「정부조직법」 개정안에 따라 국민안전처는 2년 8개월 만에 해체되었다. 정부는 국가 재난·안전에 관한 역량 강화 및 국가-지방자치단체 간 유기적 연계를 위해 국민안전처와 행정자치부를 행정안전부로 통합하고, 신설된 행정안전부에 재난안전관리본부를 설치하였다. 또한, 소방청과 해양경찰청을 설치하여 업무를 분리하였다. 한편, 2019년 4월 강원도 일대에 발생한 초대형 산불은 소방공무원의 국가직 전환을 유도했다. 지속적인 대형 산불·화재로 소방서비스의 수요가 증가하였으나, 인력·장비 등의 지역 간 불균형이 문제로 지적되었기 때문이다. 이에 정부에서는 같은 해 9월 소방공무원 국가직 전환을 위하여 <소방공무원법>, <소방기본법>, <지방공무원법>, <지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률>, <지방교부세법, 소방재정지원 특별회계 및 시도 소방특별회계 설치법> 등 6개 관련 법률안을 개정하고, 지방직 소방공무원을 국가직으로 전환하였다.

이처럼 우리나라는 대형 재난이 발생할 때마다 재난·안전 관련 법령과 조직을 변화시켜왔다. 종합적·거시적인 방향성과 계획에 따라 충분한 논의과정을 두고 법률이 제·개정된 것이 아니라 초점사건에 대처하는 데 급급하여 체계적으로 법률이 제·개정되지 못하였다. 이에 재난 관련 법률 간의 통일성과 일관성이 미흡한 실정이다(나채준 외, 2014). 법령과 조직의 변동은 국가와 재난의 재난·안전관리체계를 효율화하여 조직의 상황대응능력과 효과를 극대화하기 위함이었으나, 반복되는 부처의 통합과 분리는 재난·안전관리 과정의 효과성 제고보다는 업무수행의 지연과 혼란, 조직관리 차원의 낭

비와 비효율 등의 부작용을 발생시키기도 하였다(박중훈 외, 2016). 조직개편은 정부 기능 수행의 합리성을 제고하는 측면이 있으나, 통합·분리와 같은 대대적인 변화보다는 전문성을 기준으로 한 점진적 기능의 조정 및 개편을 통해 실질적인 업무수행의 효율성을 높이는 것이 중요하다. 또한, 더욱 중요한 것은 지방정부로의 적절한 권한과 기능의 이양, 자원의 분배를 유인할 수 있는 법·제도의 마련일 것이다.

표 2-5 우리나라 주요 재난·안전 법령 및 조직 변천사

년도	법령	조직	주요재난
1950년 ~1980년대	<ul style="list-style-type: none"> • 1962년 재해구호법 • 1967년 풍수해대책법(現 자연재해대책법) • 1975년 민방위기본법 • 1980년 유선 및 도선업법 • 1984년 비상대비자원관리법 	<ul style="list-style-type: none"> • 1948년 내무부(건설국, 토목국) • 1961년~1991년 건설부(국토건설청, 재해대책 업무관장) 	<ul style="list-style-type: none"> • 1959년 제14호 태풍 '사리' • 1967년 여객선(한일호) 침몰 • 1971년 서울 대연각 호텔 화재 • 1974년 서울 복합상가 대왕코너 화재 • 1976년 동해 어선(10여 척) 조난사고 • 1979년 제11호 태풍 '쥬디'
1990년대	<ul style="list-style-type: none"> • 1992년 송강기 안전관리법 • 1995년 재난관리법 	<ul style="list-style-type: none"> • 1991년 내무부 재해대책 업무 이관(방재과 신설) • 1994년 방재계획관→방재국 확대개편 • 1998년 행정자치부 출범(내무부, 총무처 통합) 	<ul style="list-style-type: none"> • 1993년 부산 구포역 열차 전복사고 • 1993년 서해 웨리호 침몰 • 1994년 성수대교 붕괴 • 1995년 대구 지하철 공사장 가스폭발 • 1995년 삼풍백화점 붕괴 • 1997년 대한항공 항공기 추락
2000년대	<ul style="list-style-type: none"> • 2004년 재난 및 안전관리 기본법 • 2006년 풍수해보험법 • 2007년 소규모 공공시설 안전관리 등에 관한 법률 • 2008년 재해경감을 위한 기업의 자율활동 지원에 관한 법률 • 2008년 어린이 놀이시설 안전관리법 • 2008년 재해위험 개선사 	<ul style="list-style-type: none"> • 2004년 소방방재청 신설(재난관리업무 전담기구) • 2008년 행정안전부 신설(행정자치부, 중앙인사위원회, 비상기획위원회, 정보통신부 일부 통합) 	<ul style="list-style-type: none"> • 2002년 제15호 태풍 '루사' • 2003년 대구 지하철 화재 • 2003년 제14호 태풍 '매미' • 2005년 강원도 양양·낙산사 산불 • 2006년 제3호 태풍 '에위니아' • 2007년 태안 허베이스피리트호 유류유출 • 2008년 경기도 이천 냉동창고 화재

년도	법령	조직	주요재난
	<ul style="list-style-type: none"> 업 및 이주대책에 관한 특별법 2008년 급경사지 재해예방에 관한 법률 2008년 저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률 2008년 지진재해대책법(現 지진·화산재해대책법) 		<ul style="list-style-type: none"> 2009년 감염병(신종인플루엔자)
2010년대	<ul style="list-style-type: none"> 2011년 초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법 2012년 보행안전 및 편의 증진에 관한 법률 2016년 국민 안전교육진흥 기본법 2016년 소하천정비법 	<ul style="list-style-type: none"> 2013년 안전행정부로 명칭 변경 2013년 식약청→식품의약품안전처 승격 2014년 국민안전처 신설(안전행정부(사회재난), 소방방재청(자연재난), 해양경찰청 통합) 2016년 질병관리본부장 차관급 격상 2017년 행정안전부(국민안전처, 행정자치부 통합), 소방청, 해양경찰청 신설 	<ul style="list-style-type: none"> 2010년 백령도 천안함 침몰 2012년 (주)휴브글로벌 불산누출 2014년 경주 마오나오션 리조트 체육관 붕괴 2014년 진도 해상 여객선(세월호) 침몰 2015년 대봉그린아파트 화재사고 2015년 감염병(메르스) 2016년 경북 경주 지진 2017년 경북 포항 지진 2018년 경남 밀양시 세종병원 화재 2018년 폭염 2019년 강원 동해안 산불 2019년 제18호 태풍 '미탁' 2019년 아프리카돼지열병(ASF) 2019년 감염병(코로나바이러스-19)
2020년대	<ul style="list-style-type: none"> 2020년 어린이 안전관리에 관한 법률 2021년 재난안전통신망법 2022년 재난안전산업진흥법 2023년 재난관리지원원의 관리 등에 관한 법률 	<ul style="list-style-type: none"> 2020년 소방공무원 국가직 전환 2020년 질병관리본부→질병관리청 승격 	<ul style="list-style-type: none"> 2020년 이천 물류창고 신축현장 화재 2020년 울산 주상복합아파트 화재 2022년 중부권 폭우 2022년 이태원 압사사고

주: 행정안전부 소관 법령을 중심으로 조사함

출처: 저자 작성, 행정안전부(2021) 참고

표 2-6 그 외 연도별 주요 재난·안전 관련 법령 및 소관부처

년도	법령	소관부처
1950년 ~1980년대	1958년 소방법	소방청
	1961년 수난구호법	해양경찰청
	1961년 선박안전법	해양수산부
	1961년 총포화약류단속법	경찰청
	1963년 산업재해보상보험법	고용노동부
	1963년 광산보안법	산업통상자원부
	1967년 농업재해대책법	농림축산식품부, 해양수산부
	1973년 고압가스안전관리법	산업통상자원부
	1973년 지방소방공무원법	소방청
	1974년 전기용품안전관리법	산업통상자원부
	1974년 항공기운항안전법	국토교통부
	1979년 교통안전법	국토교통부
	1981년 산업안전보건법	고용노동부
1986년 해상교통안전법	해양수산부	
1990년대	1995년 시설물의 안전관리에 관한 특별법	국토교통부
	1999년 수상레저안전법	해양경찰청
2000년대	2003년 소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률	소방청
	2003년 위험물안전관리법	소방청
	2004년 철도안전법	국토교통부
	2005년 연구실 안전환경 조성에 관한 법률	과학기술정보통신부
	2006년 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법	소방청
	2007년 학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률	교육부
2008년 식품안전기본법	식품의약품안전처	
2010년대	2010년 제품안전기본법	산업통상자원부
	2011년 원자력안전법	원자력안전위원회
	2014년 어린이제품 안전 특별법	산업통상자원부
	2015년 농어업인의 안전보험 및 안전재해예방에 관한 법률	농림축산식품부, 해양수산부
	2015년 수입식품안전관리 특별법	식품의약품안전처
	2015년 환자안전법	보건복지부
	2016년 항공안전법	국토교통부
	2016년 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법	국가정보원, 국무조정실
	2016년 지하안전관리에 관한 특별법	국토교통부
2019년 어선안전조업법	해양수산부	
2020년대	2020년 전기안전관리법	산업통상자원부
	2021년 화재의 예방 및 안전관리에 관한 법률	소방청
	2021년 횡단안전특별법	해양수산부
	2021년 중대재해 처벌 등에 관한 법률	법무부, 환경부, 고용노동부, 산업통상자원부, 국토교통부, 공정거래위원회

출처: 저자 작성, 국가법령정보센터(www.law.go.kr/) 참고

2. 우리나라 재난·안전관리체계 현황

1) 국가·지방자치단체의 재난·안전관리체계

우리나라의 재난관리체계는 「재난 및 안전관리기본법」 제정 이후 중앙정부 중심의 통합형 관리방식을 도입하고 있으나, 동시에 세부적으로는 재난 및 사고유형별 재난관리주관기관이 구분된 분산형 관리방식을 택하고 있다³⁾. 재난의 유형은 앞에서 설명한 바와 같이 크게 자연재난, 사회재난으로 구분되며, 하위 항목으로 다양한 유형의 재난을 포함한다. 「재난 및 안전관리기본법」에서 재난 및 재난관리에 관한 범위와 사무를 명시하고, 각각은 개별법과 관련 조직을 토대로 관리하고 있다. 「재난 및 안전관리기본법」에서 정의하고 있는 재난 및 사고유형별 재난관리주관기관은 <표 2-7>과 같다.

우리나라의 위기관리는 평시 예방 활동을 통해 대비 태세를 구축하고 재난 발생 시에는 초기 긴급 응급체계 및 지원체계의 신속한 가동을 통해 피해를 최소화하는데 목표를 두고 있다. 이에 평시 재난관리주관기관은 위기 징후 감시체계를 구축하여 위기가 발생할 수 있는 활동상태를 지속 감시하고, 위기 징후가 포착될 경우 국가재난관리시스템(NDMS)을 통해 즉시 관계기관에 공유·전파한다. 또한, 재난관리주관기관은 ‘위기평가회의’의 개최를 통해 상황의 심각성, 시급성, 확대가능성, 전개 속도, 지속 시간, 파급효과, 국내외 여론, 정부 대응 능력 등을 종합적으로 고려한 후 위기 수준에 상응하는 위기경보를 발령한다. 상황 판단 회의에서 위기경보 수준이 결정되고 나면 지방자치단체 및 관련 중앙행정기관에 전파가 되고, 각 기관은 위기경보 발령 수준에 따른 적절한 대비·대응 태세를 갖추게 된다. 다만, 위기의 수준이 심각(Red) 단계에 해당하여 범정부 차원의 조치가 필요한 경우에는 국가안보실·대통령비서실·행정안전부와 사전 협의를 하도록 명시하고 있다. 국가안보실(국가위기관리센터)은 초기 대응부터 복구단계까지 전 과정에서 재난·안전 분야 위기 상황을 종합하고 정보의 보고·전파, 모니터링, 사후관리를 담당한다.

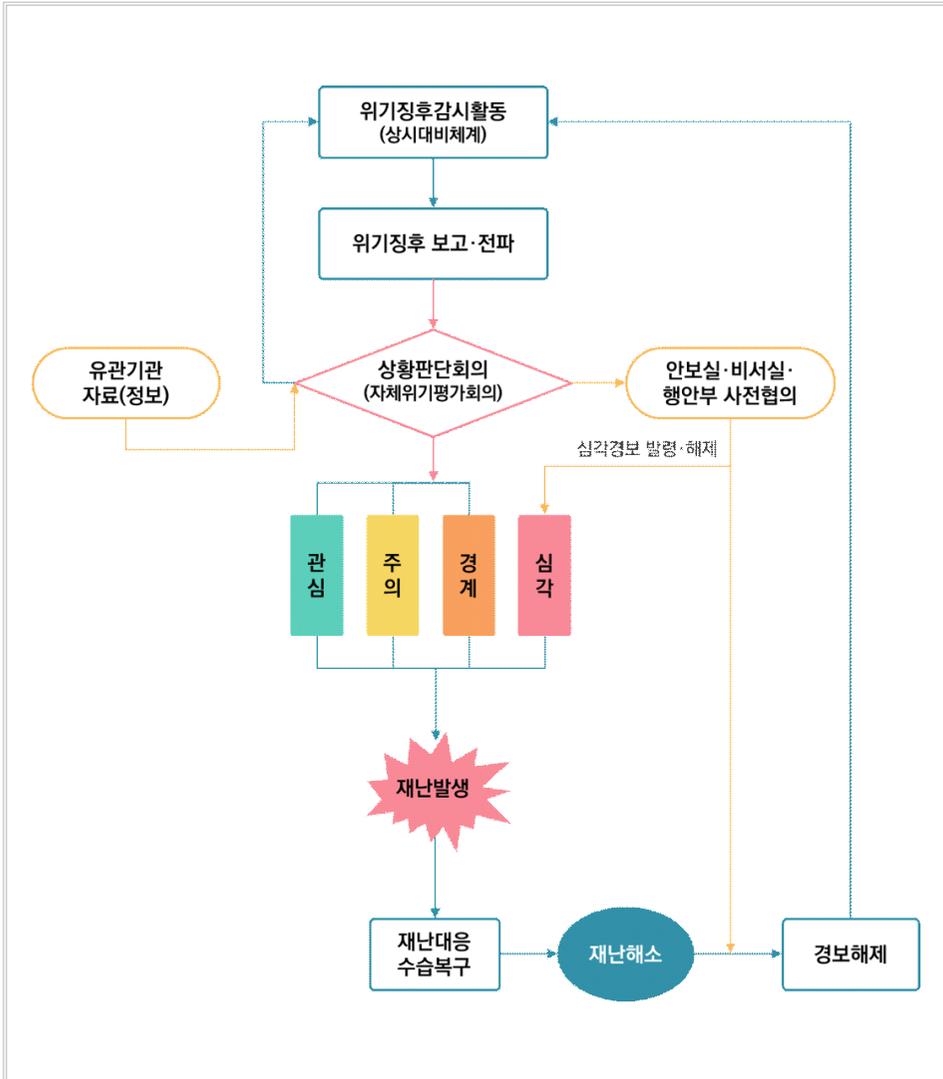
3) 「재난 및 안전관리기본법」에 근거하여 재난·안전을 종합적(예방-대비-대응-복구)으로 관리한다는 측면에서 통합적 관리방식으로 보기도 하고, 재난·안전사고 유형별 전담기관·기구가 존재하기에 분산형 관리방식으로 이해하기도 함

표 2-7 재난 및 사고유형별 재난관리주관기관(2023년 기준)

재난관리주관기관	재난 및 사고의 유형	
교육부	학교 및 학교시설에서 발생한 사고	
과학기술정보통신부	우주전파 재난 정보통신 사고	위성항법장치(GPS) 전파혼신 자연우주물체의 추락·충돌
외교부	해외에서 발생한 재난	
법무부	법무시설에서 발생한 사고	
국방부	국방시설에서 발생한 사고	
행정안전부	정부중요시설 사고 공동구 재난(국도교통부가 관장하는 공동구는 제외한다) 내륙에서 발생한 유도선 등의 수난 사고 풍수해(조수는 제외한다)·지진·화산·낙뢰·가뭄·한파·폭염으로 인한 재난 및 사고로서 다른 재난관리주관기관에 속하지 아니하는 재난 및 사고	
문화체육관광부	경기장 및 공연장에서 발생한 사고	
농림축산식품부	가축 질병	저수지 사고
산업통상자원부	가스 수급 및 누출 사고 원유수급 사고 원자력안전 사고(파업에 따른 가동중단으로 한정한다)	전력 사고 전력생산용 댐의 사고
보건복지부	보건의료 사고	
보건복지부 질병관리청	감염병 재난	
환경부	수질분야 대규모 환경오염 사고 식용수 사고 유해화학물질 유출 사고	조류(藻類) 대발생(적조에 한정한다) 황사 / 미세먼지 환경부가 관장하는 댐의 사고
고용노동부	사업장에서 발생한 대규모 인적 사고	
국도교통부	국도교통부가 관장하는 공동구 재난 고속철도 사고 도로터널 사고 육상화물운송 사고 도시철도 사고	항공기 사고 항공운송 마비 및 항행안전시설 장애 다중밀집건축물 붕괴 대형사고로서 다른 재난관리주관기관에 속하지 아니하는 재난 및 사고
해양수산부	조류 대발생(적조에 한정한다) 조수(潮水)	해양 분야 환경오염 사고 해양 선박 사고
금융위원회	금융 전산 및 시설 사고	
원자력안전위원회	원자력안전 사고(파업 제외)	
소방청	화재·위험물 사고	다중 밀집시설 대형화재
문화재청	문화재 시설 사고	
산림청	산불	산사태
해양경찰청	해양에서 발생한 유도선 등의 수난 사고	

출처: 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」, [대통령령 제33198호, 2023. 1. 3., 타법개정]

그림 2-3 국가 위기경보발령체계



출처: 관계부처 합동(2019.1). 대형 화산폭발 위기관리 표준매뉴얼 참고

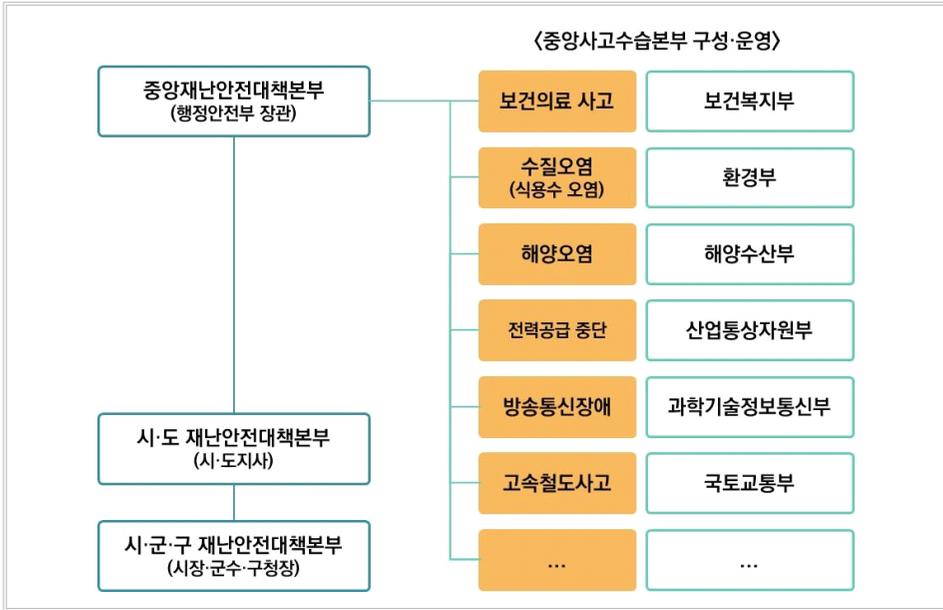
대통령령으로 정하는 대규모 재난⁴⁾이 발생한 후에는 재난의 대응·복구를 총괄·조정하는 중앙재난안전대책본부(본부장: 행정안전부 장관)가 설치되고, 발생한 재난 유형에 따라 이를 관리하는 각 부처에서 중앙사고수습본부(본부장: 관계부처 장관)를 운영한다. 동시에 중앙사고수습지원단이 꾸려져 지역재난안전대책본부장 등 재난 발생지역의 책임자에 대하여 사태 수습에 필요한 기술 자문·권고·조언 등의 지원업무를 수행하게 된다. 지역에서도 마찬가지로 지역 차원의 재난 대응을 총괄·조정하는 시·도 및 시·군·구 지역재난안전대책본부(본부장: 지방자치단체장)와 지역사고수습본부가 설치된다. 중앙사고수습본부장은 해당 재난의 수습에 필요한 범위에서 지역재난안전대책본부장(시·도지사 및 시장·군수·구청장)을 지휘할 수 있다. 긴급구조 및 구호를 수행하기 위한 기구로는 중앙긴급구조통제단(본부장: 소방청장)과 시·도 및 시·군·구 지역 긴급구조통제단(본부장: 소방본부장 또는 소방서장)이 설치된다. 해수면에서의 수난 구호가 필요한 사항일 경우 중앙구조본부(본부장: 해양경찰청장)와 광역구조본부(본부장: 지방해양경찰청장), 지역구조본부(본부장: 해양경찰서장)가 설치되어 해역별 수난 구호활동을 수행한다. 재난 현장에는 작전 사항에 대한 총괄·지휘 및 조정을 위한 재난현장통합지휘소와 함께 현장응급의료소가 설치되어 의료 구호를 담당한다.

법령에 규정된 중앙과 지방의 재난 및 안전관리 조직·기구에는 하나의 단일 계층구조로 되어있어 전국적으로 동일한 형태를 따른다. 중앙-시·도-시·군·구로 이어지는 통일된 구조로 인해 위계적이고 형식적인 서열화가 문제로 제기되기도 하지만(고명석, 2020), 같은 사안에 대한 통합적 조정·지휘가 가능하여 재난 상황에서 전방위적이고 신속한 대응이 가능하다는 장점도 존재한다(김은성 외, 2009; 정극원, 2011). 현행 법령은 중앙정부와 지방정부에 동일한 형태의 조직을 설치하도록 함으로써 재난·안전 관리에 있어 정부 간 효율적 연계가 가능하도록 하고 있다.

4) 「재난 및 안전관리기본법 시행령」 제13조(대규모 재난의 범위) 법 제14조제1항에서 “대통령령으로 정하는 대규모 재난”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 재난을 말한다. <개정 2012. 8. 23., 2014. 2. 5.>

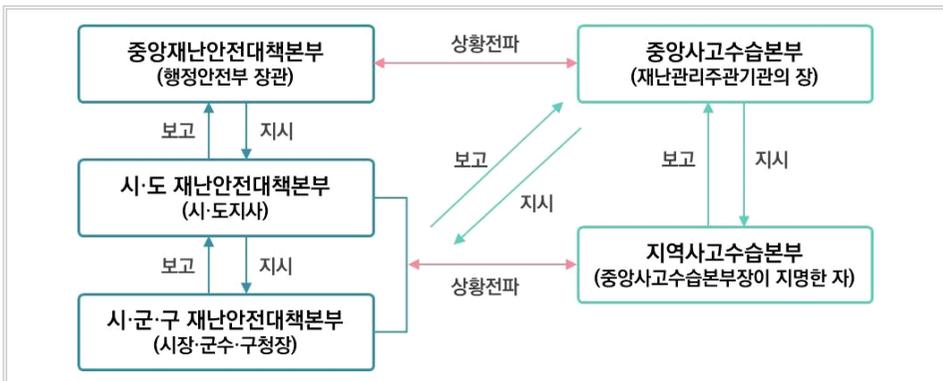
1. 재난 중 인명 또는 재산의 피해 정도가 매우 크거나 재난의 영향이 사회적·경제적으로 광범위하여 주무부처의 장 또는 법 제16조 제2항에 따른 지역재난안전대책본부(이하 “지역대책본부”라 한다)의 본부장(이하 “지역대책본부장”이라 한다)의 건의를 받아 법 제14조 제2항에 따른 중앙재난안전대책본부의 본부장(이하 “중앙대책본부장”이라 한다)이 인정하는 재난
2. 제1호에 따른 재난에 준하는 것으로서 중앙대책본부장이 재난관리를 위하여 법 제14조 제1항에 따른 중앙재난안전대책본부(이하 “중앙대책본부”라 한다)의 설치가 필요하다고 판단하는 재난

그림 2-5 재난·안전사고 유형별 중앙사고수습본부 구성



출처: 관계부처 합동(2019.1). 대형 화산폭발 위기관리 표준매뉴얼 참고

그림 2-6 주요 재난 대응조직 간 상황보고체계



출처: 환경부(2014.10), 대규모 수질오염사고 위기관리 표준매뉴얼(안) 참고

2) 주요 재난·안전관리 조직

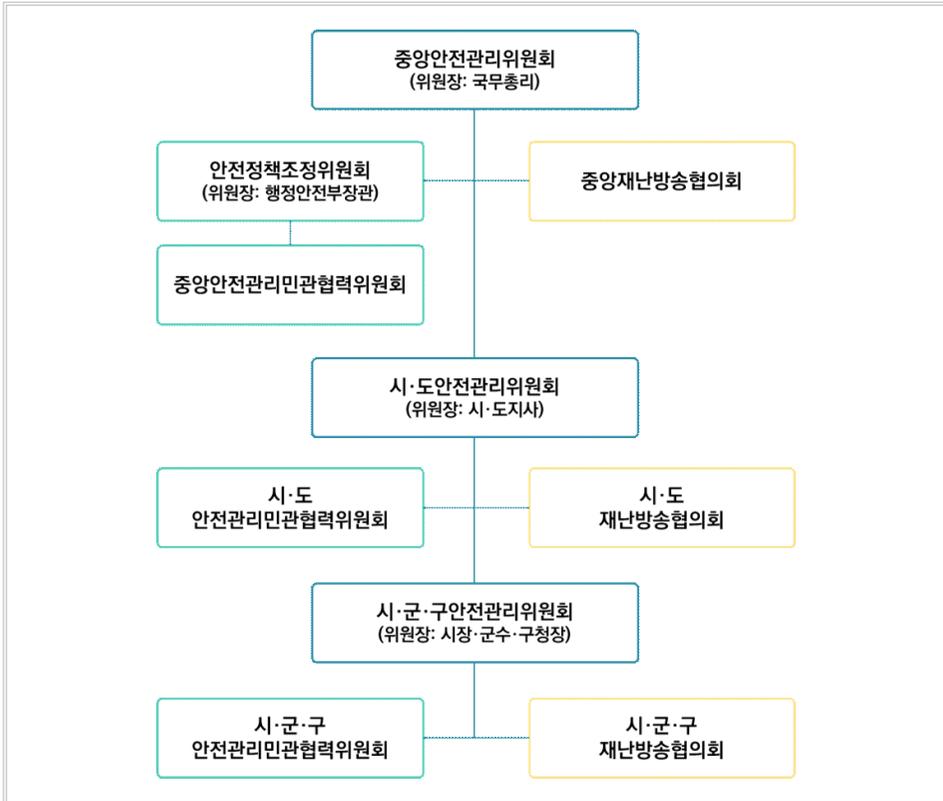
「재난 및 안전관리기본법」은 재난의 범위로 ‘국가 또는 지방자치단체 차원의 대처가 필요한 인명 또는 재산의 피해’라고 명시함으로써 재난·안전관리의 기본 주체가 국가와 지방자치단체임을 밝히고 있다. 또한, 동법 제4조 제1항에서는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하는 것이 국가와 지방자치단체의 책무를 제시하고 있다. 본 연구에서는 재난·안전관리의 주체인 중앙정부와 지방정부의 역할과 범위를 파악하기 위하여 각각에 설치되는 재난 및 안전관리 조직·기구의 유형과 권한에 대해 살펴보고자 한다.

(1) 중앙·지역안전관리위원회

중앙안전관리위원회는 국무총리 소속의 국가 재난·안전관리정책의 최고사결정기구로서 재난 및 안전관리에 관한 중요정책을 심의·총괄·조정하는 역할을 담당한다. 구체적으로는 국가안전관리기본계획 및 중앙행정기관의 장이 수립·시행하는 계획 등 예방·대비단계의 재난·안전관리업무를 조정하고, 특별재난지역 선포, 재난 수습 시 관계기관 간 협력 등 대응·복구단계의 중요 사항을 심의한다. 중앙안전관리위원회는 구성 시 상정될 안전을 사전에 검토하기 위한 기구인 안전정책조정위원회와 재난 예·경보·통지, 재난방송에 관한 사항을 심의하는 기구인 중앙재난방송협의회를 둘 수 있다. 또한, 안전정책조정위원회의 장은 재난 및 안전관리에 관한 민관 협력관계를 원활하게 하기 위한 중앙안전관리민관협력위원회를 구성·운영할 권한을 갖는다.

한편, 지방자치단체의 재난 및 안전관리에 관한 사항은 시·도 및 시·군·구 안전관리위원회에서 담당한다. 시·도 및 시·군·구 안전관리위원회는 해당 지역에 대한 재난·안전관리 정책, 계획, 재난관리책임기관의 업무에 관한 사항, 관계기관 간 협력에 관한 사항 등을 심의·조정한다. 지역안전관리위원회의 위원장은 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이며, 지역안전관리위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 각 지방자치단체의 조례로 정한다. 지역안전관리위원회도 마찬가지로 지역 차원의 재난 예·경보·통지, 재난방송에 관한 사항이 원활하게 수행될 수 있도록 시·도 및 시·군·구 재난방송협의회를 구성·운영할 수 있으며, 재난 및 안전관리에 관한 민관 협력관계를 원활하게 하기 위한 시·도 및 시·군·구 안전관리민관협력위원회를 구성·운영할 수 있다.

그림 2-7 중앙·지역안전관리위원회 구성



출처: 저자 작성

(2) 중앙·지역재난안전대책본부

중앙재난안전대책본부는 대규모 재난의 대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 구성·운영된다. 재난안전대책본부는 대규모 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있어 대응·복구하는 기간뿐만 아니라 예방·대비 차원에서 자연재난의 발생가능성이 높은 기간에 설치하여 운영할 수 있다⁵⁾. 중앙재난안전대책본부장

5) 예방·대비 차원에서 하절기(夏節期)에는 매년 5월 15일부터 10월 15일까지, 동절기(冬節期)에는

은 행정안전부 장관이 되며, 대규모 재난을 효율적으로 수습하기 위하여 중앙재난안전대책본부장이 관계 재난관리책임기관의 장에게 행정·재정상의 조치, 소속 지원의 파견, 그 밖에 필요한 지원을 요청할 수 있다(「재난 및 안전관리기본법」 제15조). 또한, 필요한 범위에서 중앙재난안전대책본부회의를 소집할 수 있으며, 중앙사고수습본부장 및 지역재난안전대책본부장을 지휘할 수 있다. 가령 특정 재난으로 인해 복합재난이 발생한 경우 해당 재난 유형을 소관하는 재난관리주관기관의 장에게 중앙사고수습본부의 구성·운영을 권고할 수 있다. 중앙재난안전대책본부는 본부장을 포함하여 차장·총괄조정관·대변인·통제관·부대변인·담당관 및 실무반으로 구성되며 이 중 재난의 대응·복구 등을 위한 업무를 수행하는 실무반은 자연재난과 사회재난, 해외재난에 따라 구분되어 임무를 수행한다⁶⁾.

한편, 지역의 관할구역에서의 재난 수습 등에 관한 사항의 총괄·조정은 시·도 및 시·군·구 재난안전대책본부에서 담당한다. 지역재난안전대책본부의 장은 지역안전관리위원회와 마찬가지로 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 되며, 지역의 재난과 관련한 업무를 총괄하고 지역재난안전대책본부회의를 소집할 권한을 갖는다. 또한, 재난현장의 총괄·조정 및 지원을 위해 필요한 경우 재난현장통합지원본부를 설치·운영할 수 있다. 지역재난안전대책본부도 중앙과 마찬가지로 본부장을 포함하여 차장·총괄조정관·대변인·통제관·총괄지원관·담당관 및 실무반으로 구성된다. 현행 재난·안전관리체계에서는 국가-지방간 원활한 협업 및 정보공유를 위해 단일화된 지휘체계를 확립하고 있으며, 이에 시·도 및 시·군·구는 관련 조례에 근거하여 지역재난안전대책본부의 구성 시 「중앙재난안전대책본부 구성 및 운영 등에 관한 규정」 별표1에 명시된 13개 협업기능별 임무를 구분하고 재난유형별로 재난관리 주관부서와 지원부서를 지정해야 한다. 13개 협업기능은 상황관리 총괄, 긴급생활안정지원, 재난현장 환경정비, 긴급통신지원, 피해시설 응급복구, 에너지 공급 피해시설 복구, 재난수습홍보, 재난관리 자원 지원, 교통대책, 의료 및 방역서비스 지원, 지원봉사 지원 및 관리, 사회질서 유지, 재난지역 수색·구조·구급이 포함된다.

매년 11월 15일부터 다음 연도 3월 15일까지 운영 가능

6) 실무반은 자연재난의 경우 13개, 사회재난의 경우 14개, 해외재난의 경우 3개 반으로 구성되어 각각의 임무를 수행함

표 2-8 지역재난안전대책본부 실무반 주요 임무(13개 협업기능)

구분	주요임무
① 상황관리총괄	재난정보 수집분석 및 전파, 재난상황관리 상황보고서 작성, 상황관리 총괄 및 상황 분석평가, 행정지원 주요 인사 방문시 의전 업무 및 방문자료 작성 상황 근무자 명령 및 복무 단속
② 긴급생활안정지원	피해주민 생활 안정에 필요한 단기대책 지원 - 긴급 생활 안정 및 사유재산 피해 지원 대책 검토, 재난지역 세제, 금융, 전기 통신료, 보험료 등 감면 검토 피해주민 구호 등 불편사항 해소 긴급대책 지원 피해주민 심리상담지원
③ 재난현장 환경정비	재난 현장 환경오염 피해 상황 파악·보고 쓰레기 수거 및 처리 지원(하천 등 포함)
④ 긴급통신지원	통신시설 피해 상황 파악 보고 통신두절 지역 통신 인프라 복구 통신두절 지역의 이동통신시설 설치 등 긴급통신체계 구축
⑤ 피해시설 응급복구	피해시설 현황 파악 및 응급 복구 지원
⑥ 에너지 공급 피해시설 복구	국민 생활불편시설(가스, 전기, 유류 등) 피해 상황 파악 가스, 전기, 유류 등 피해시설 기능 회복지원
⑦ 재난수습홍보	재난 수습상황 브리핑 및 보도자료 작성 등 언론 대응 재난 예·경보 발령사항 등의 전파 보도사항, 신문스크랩 분석 보고 및 자료 수집·전파 재난상황별 국민행동요령 홍보
⑧ 재난관리자원 지원	재난관리자원 투입 실태 및 소요자원 파악 장비·인력 등 재난관리자원 응원 및 배치 등 지원
⑨ 교통대책	교통 두절구간(도로, 해상, 항공) 실태 파악 보고 통행재개 및 소통대책 지원
⑩ 의료 및 방역 서비스 지원	감염병 및 전염병 등 방역대책 지원(가축 등 포함) 방역·제독 및 기동 방역·제독반 편성·운영(이동초소 등) 재난지역 의료서비스 등 공중보건 지원
⑪ 자원봉사 지원 및 관리	재난지역 자원봉사 인력 수요 파악 및 지원 재난지역 긴급 대응 인력투입 자원봉사센터 설치·운영 등
⑫ 사회질서 유지	재난현장 출입통제, 주민대피, 범죄예방 사전조치
⑬ 재난지역 수색, 구조·구급	인명구조 상황 총괄 조정 및 지휘 고립자의 구조, 사상자의 응급조치 및 의료기관 후송, 안치 사상자 응급처리를 위한 현장 응급의료소 설치·운영 지도·확인 군부대와 구조·구급활동 협조 및 지원 실종자 수색 및 처리업무 등

출처: 대전광역시 재난안전대책본부 실무반별 주요임무(<https://www.daejeon.go.kr/saf/index.do>)

(3) 중앙·지역사고수습본부

「재난 및 안전관리기본법」에서는 재난의 효율적인 수습을 위하여 지방자치단체장이 지역사고수습본부를 설치·운영하도록 하고, 재난 중 인명 또는 재산의 피해 정도가 매우 크거나 재난의 영향이 사회적·경제적으로 광범위하여 국가적 지원이 필요한 경우 해당 재난을 수습할 책임이 있는 주무부처의 장이 중앙사고수습본부를 구성하여 대응하도록 하고 있다. 중앙사고수습본부의 장은 재난관리주관기관의 장이 되며, 재난정보의 수집·전파, 상황관리, 초동조치 및 지휘 등을 위해 수습본부상황실을 설치하여 운영한다. 중앙재난안전대책본부와 마찬가지로 중앙사고수습본부장도 대규모 재난의 효율적 수습을 위해 필요한 경우 관계 재난관리책임기관의 장에게 행정·재정상의 조치, 소속 지원의 파견, 그 밖에 필요한 지원을 요청할 수 있으며(「재난 및 안전관리기본법」 제15조의2), 대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하는 중앙재난안전대책본부와 유기적으로 협조해야 한다. 또한, 중앙사고수습본부장은 지역사고수습본부를 운영할 수 있는데, 이때 지역사고수습본부의 장을 지명할 권한을 갖는다.

(4) 중앙통제단 및 지역긴급구조통제단

재난현장에서의 긴급구조 현장지휘는 기본적으로 시·도긴급구조통제단장 또는 시·군·구긴급구조통제단장이 담당한다⁷⁾. 다만, 대규모 재난에 대해서는 중앙통제단장이 현장지휘권을 갖는다. 현장지휘에 관한 사항은 재난 현장에서의 인명 탐색 및 구조, 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관의 인력·장비의 배치와 운용, 응급조치, 자원봉사자 등에 대한 임무 부여, 사상자이송, 긴급구조에 필요한 물자 관리, 현장통제·교통정리 등 재난 현장의 긴급구조활동에 관한 활동을 포함한다. 통제단은 긴급구조대책의 총괄·조정 역할로 긴급구조활동의 지휘·통제, 긴급구조지원기관 간의 역할 분담 등 긴급구조를 위한 현장활동계획 수립, 긴급구조대응계획의 집행 등의 기능을 수행한다. 중앙통제단 및 지역통제단은 <표 2-0>에 따라 단계별로 구분되어 운영된다. 중앙통제단의 장은 소방청장이 되며, 시·도 및 시·군·구긴급구조통제단장은 소방본부장 또는 소방서장이 맡는다. 지역재난안전대책본부장의 요구에 따라 설치·운영하는 재난 현장 통합지원

7) 「긴급구조대응활동 및 현장지휘에 관한 규칙」 제2조에 의거 통제단장의 사전 명령에 따라 현장지휘를 하는 소방관서 선착대장 또는 긴급구조지휘대의 장이 현장지휘관으로서 권한을 가짐

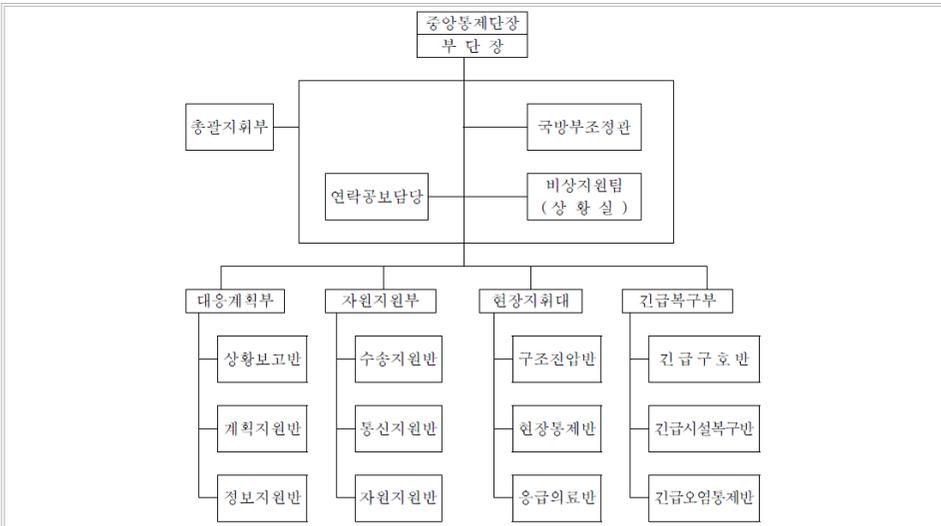
본부는 긴급구조에 대하여 시·군·구긴급구조통제단장의 현장 지휘에 협력하여야 한다.

표 2-9 통제단의 운영기준

구분	상태	운영기준
대비단계	재난이 발생하지 않은 상태	긴급구조지휘대만 상시 운영
대응단계	1단계 하나의 시·군·구에서 재난 발생	지역 긴급구조지휘대가 현장지휘 기능 수행 시·군·구긴급구조통제단은 필요에 따라 부분 또는 전면적 운영
	2단계 둘 이상의 시·군·구에서 재난 발생 시·군·구긴급구조통제단의 대응 능력을 초과한 상황	시·군·구긴급구조통제단 전면적 운영 시·도긴급구조통제단은 필요에 따라 부분 또는 전면적 운영
	3단계 둘 이상의 시·도에서 재난 발생 시·도긴급구조통제단이 대응할 수 없는 상황	시·도긴급구조통제단 전면적 운영 중앙통제단은 필요에 따라 부분 또는 전면적 운영

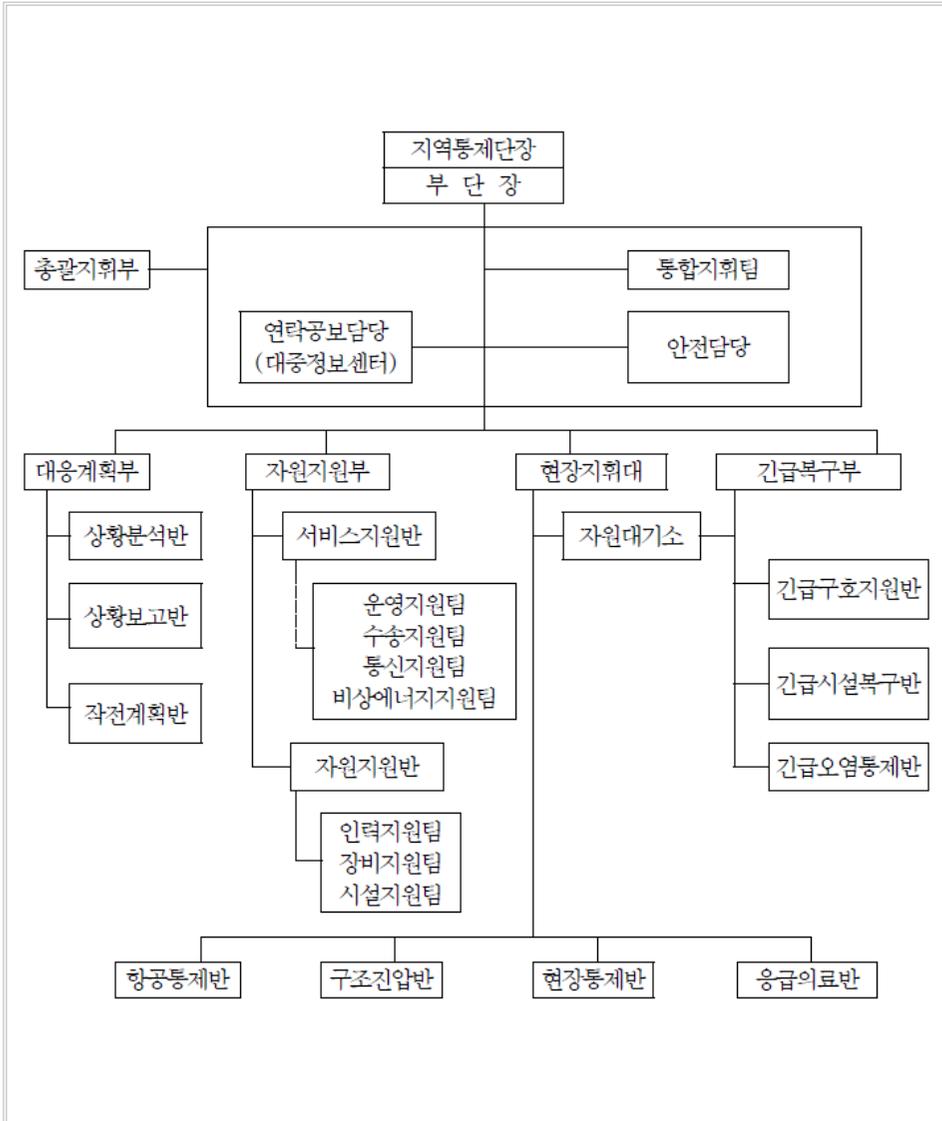
출처: 「긴급구조대응활동 및 현장지휘에 관한 규칙」, [행정안전부령 제361호, 2022. 12. 1., 타법개정]

그림 2-8 중앙통제단 조직도



출처: 「긴급구조대응활동 및 현장지휘에 관한 규칙」, [행정안전부령 제361호, 2022. 12. 1., 타법개정] [별표 3]

그림 2-9 지역통제단 조직도



출처: 「긴급구조대응활동 및 현장자휘에 관한 규칙」, [행정안전부령 제361호, 2022. 12. 1., 타법개정] [별표 4]

(5) 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관

「재난 및 안전관리기본법」 제3조 제7항과 정의하는 긴급구조기관은 소방청·소방본부·소방서와 해양경찰청·지방해양경찰청·해양경찰서를 의미하며 제8항에서 정의하는 긴급구조지원기관이란 긴급구조에 필요한 인력·시설·장비, 운영체계 등 긴급구조능력을 보유한 기관이나 단체로서 대통령령으로 정하는 기관과 단체를 의미한다. 긴급구조기관은 긴급구조 활동과 관련한 책임기관으로서 역할을 담당하며, 긴급구조지원기관은 지원업무를 담당한다. 긴급구조기관의 장이 긴급구조지원기관의 장에게 긴급대응협력관⁸⁾의 운영을 사전에 문서로 요청을 하는 경우 긴급구조지원기관의 장은 해당 업무와 관련한 부서의 실무책임자를 긴급대응협력관으로 지정하여 운영해야 한다. 「재난 및 안전관리기본법 시행령」 제4조에서는 구체적으로 긴급구조지원기관에 해당하는 기관과 단체를 명시하고 있다.⁹⁾

긴급구조 대응활동 전반에 대한 임무를 담고 있는 긴급구조대응계획의 경우 기능별로 작성책임기관이 구분되어 있다. 「긴급구조대응활동 및 현장지휘에 관한 규칙」 제30조 제1항에서는 기능별 업무에 대하여 긴급구조 책임기관과 지원기관이 공동으로 작성하도록 명시하고 있다. 이에 소방청에서는 책임기관으로 분류된 지휘통제, 비상경고, 대중정보, 상황분석, 구조진압, 재난통신과 관련한 사항 외에도 응급의료, 오염통

-
- 8) 긴급대응협력관의 업무는 1) 평상시 해당 긴급구조지원기관의 긴급구조대응계획 수립 및 보유자원관리, 2) 2. 재난대응업무의 상호 협조 및 재난현장 지원업무 총괄임(「재난 및 안전관리기본법」 제52조의2)
- 9) 제4조(긴급구조지원기관) 법 제3조제8호에서 “대통령령으로 정하는 기관과 단체”란 다음 각 호의 기관과 단체를 말한다. <개정 2013. 3. 23., 2014. 2. 5., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>
1. 교육부, 과학기술정보통신부, 국방부, 산업통상자원부, 보건복지부, 환경부, 국토교통부, 해양수산부, 방송통신위원회, 경찰청, 기상청 및 산림청
 2. 국방부장관이 법 제57조제3항제2호에 따른 탐색구조부대로 지정하는 군부대와 그 밖에 긴급구조 지원을 위하여 국방부장관이 지정하는 군부대
 3. 「대한적십자사 조직법」에 따른 대한적십자사
 4. 「의료법」 제3조제2항제3호마목에 따른 종합병원
 - 4의2. 「응급의료에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 응급의료기관, 같은 법 제27조에 따른 응급의료 정보센터 및 같은 법 제44조제1항제1호·제2호에 따른 구급차등의 운전자
 5. 「재해구호법」 제29조에 따른 전국재해구호협회
 6. 법 제3조제7호에 따른 긴급구조기관과 긴급구조활동에 관한 응원협정을 체결한 기관 및 단체
 7. 그 밖에 긴급구조에 필요한 인력과 장비를 갖춘 기관 및 단체로서 행정안전부령으로 정하는 기관 및 단체

제, 현장통제, 긴급복구, 긴급구호 등에 관한 사항에 모두 참여하여 작성할 의무를 갖는 것을 알 수 있다.

표 2-10 기능별 긴급구조대응계획의 작성기관

구분	지휘 통제	비상 경고	대중 정보	상황 분석	구조 진입	응급 의료	오염 통제	현장 통제	긴급 복구	긴급 구호	재난 통신
소방청	○	○	○	○	○	△	△	△	△	△	○
국방부	△				△	△	△	△	△	△	△
과학기술정보통신부		△	△	△			△		△	△	△
산업통상자원부				△			△		△		
보건복지부					△	○	△	△		△	△
환경부						△	○		△		△
국토교통부	△		△				△		○		
방송통신위원회			△						△		△
경찰청	△	△	△	△	△		△	○			△
기상청			△								
산림청					△						△
대한적십자사						△	△		△	○	

주1: “○”는 책임기관, “△”는 지원기관을 말한다.

주2: 위 구분에도 불구하고 해양에서 발생한 재난에 대해서는 해양경찰청장이 기능별 긴급 구조대응계획의 모든 분야에서 책임기관이 된다.

출처: 「긴급구조대응활동 및 현장지휘에 관한 규칙」, [행정안전부령 제361호, 2022. 12. 1., 타법개정] [별표 2]

표 2-11 재난관리기구의 임무 및 역할

구분	위원장·본부장·단장	임무 및 역할
국가안보실 (국가위기관리센터)	-	재난분야 위기 초기 상황 파악, 보고 및 전파 재난상황 총괄·조정 및 초기·후속 대응반 운영 재난안전관리 정책 총괄
대통령비서실 (소관 비서관실)	-	재난 분야별 정책 대응 및 홍보 방향 제시 재난 분야별 후속대응 및 복구
중앙안전관리위원회	국무총리	재난관리에 있어 국가차원의 중요정책 조정·심의 재난사태 및 특별재난지역 선포 심의
중앙재난안전대책본부	행정안전부장관	대규모 재난의 예방·대비·대응·복구 등에 관한 사항 의 총괄·조정 관계 재난관리책임기관의 장에게 행정 및 재정상의 조치, 소속 직원의 파견, 그밖에 필요한 지원 요청 재난예방 및 응급대책 등 재난대비계획 수립(안전취 약계층 포함) 재난분야 재난징후 목록 및 상황정보 종합·관리 재난사태 및 특별재난지역 선포 검토·건의 재난현장 대응활동 종합 및 조정 상황판단회의(위기평가회의)를 통해 중앙재난안전대 책본부 설치 중앙재난안전대책본부 가동 및 중앙사고수습지원단 파견 조치 등 중앙사고수습본부와의 협업, 지원 및 총괄·조정 등
지역재난안전대책본부	지방자치단체의 장	지역재난 상황 총괄 및 사고수습체계 구축 재난현장 총괄·조정 및 지원을 위한 재난현장 통합 지원본부 설치·운영(시·군·구 단체장) 재난의 상황관리 및 동원명령·대피명령·통행제한 등의 응급조치 지역 내 재난관리책임기관의 장에게 행정·재정상의 조치 요구 및 업무협조 요청 재난 피해 상황의 조사 및 복구계획수립 등의 수습 활동 생활안정지원, 응급복구, 의료·교통, 물자지원 등 (안전취약계층 대책 포함) 재난사태 및 특별재난지역 선포 건의 특별재난지역으로 선포되지 아니한 사회재난에 대한 피해 지원기준 마련 지역사고수습본부와의 원활한 협조체제 유지 등

구분	위원장·본부장·단장	임무 및 역할
중앙사고수습본부	재난관리주관기관의 장	재난정보 수집·전파, 상황관리 재난발생시 초동 조치 및 사고수습 재난 수습 총괄 조정 및 언론 대응 피해상황 조사 및 종합상황 관리 관계 재난관리 책임기관의 장에게 행·재정상의 조치, 소속직원의 파견, 그밖에 필요한 지원 요청 재난수습에 필요한 범위에서 시·도지사 및 시장·군수·구청장 지휘 피해민 지원 대책 강구 등
중앙통제단	소방청장	긴급구조에 관한 사항의 총괄·조정, 긴급구조기관 및 긴급구조 지원기관이 행하는 긴급구조 활동의 역할 분담 및 지휘 통제 담당
지역긴급구조통제단	소방본부장/소방서장	지역별 긴급구조에 관한 사항의 총괄·조정, 당해 지역에 소재하는 긴급구조기관 및 긴급구조지원 기관간의 역할 분담과 재난 현장에서의 지휘·통제를 담당
중앙구조본부	해양경찰청장	해수면에서의 수난구호에 관한 사항의 총괄·조정 수난구호 협력기관과 수난 구호 민간단체 등이 행하는 수난구호활동의 역할 조정과 지휘·통제 수난구호활동의 국제적인 협력 등
광역구조본부	지방해양경찰청장	해역별 수난구호에 관한 사항의 총괄·조정 해당 지역에 소재하는 수난구호 협력기관과 수난 구호 민간단체 등이 행하는 수난구호활동의 역할 조정과 수난현장에서의 지휘·통제 관할해역의 수난구호활동과 관련하여 타국 구조조정 센터(RCC)간 국제적인 협력 등
지역구조본부	해양경찰서장	관할해역 내 해양사고 발생 시 수색구조 활동에 관한 직접적인 지휘 책임 및 권한을 가지고 수색구조 인력 운영 해상에서 수난구호를 효율적으로 수행하기 위해 구조대 편성 및 운영 응급환자 응급처치 및 의료기관 긴급이송을 위한 구급대 편성·운영
중앙사고수습지원단	중앙재난안전대책본부	지역대책본부장 등 재난 발생지역의 책임자에 대하여 사태수습에 필요한 기술자문·권고 또는 조언 중앙대책본부장에게 재난수습을 위한 재난 현장상황, 재난 발생의 원인, 행정적·재정적으로 조치할 사항 및 진행 상황 등에 관한 보고

출처: 관계부처 합동(2019.1). 대형 화산폭발 위기관리 표준매뉴얼 참고

3. 국가 및 지방자치단체 재난·안전관리의 의의와 특징

1) 국가와 지방자치단체 재난·안전관리의 의의

재난·안전관리를 통해 국민의 생명과 재산을 보호하는 것은 국가와 지방자치단체의 가장 기본적이면서 중요한 책무이다. 「대한민국 헌법」 제34조의 제6항에서는 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”고 명시하고 있다. 「재난 및 안전관리 기본법」과 「자연재해대책법」에서도 국가가 재난으로부터 국민의 생명·신체·재산 및 주요 기간시설을 보호할 책무를 가진다는 것을 명시하고 있다.

우리나라의 재난·안전관리체계는 정부가 지정한 재난 유형에 따라서 재난관리주관 기관과 재난관리책임기관이 구분된 형태로 재난·안전관리에 활용되는 인력·자원이 분산되어 있지만, 실제 지역과 현장에서 나타나는 재난·안전관리 활동은 상호 의존적이다. 이러한 체계에서 효율적으로 예방·대비·대응·복구를 추진하려면, 재난 유형과 관리단계, 또는 부문별로 수행하는 사항들을 적재적소에 분배하고 조정하는 역할이 필요하다. 재난·안전관리 과정에서 각각의 역할을 담당하는 주체들이 비전·목표의 결여나 상호소통의 부재로 적절한 역할을 이행하지 못할 경우 예기치 못한 위험요소가 위기로 이어지거나 대형 재난으로 확산되는 등의 문제가 나타날 수 있는 만큼, 재난관리자원을 통합한 일관성 있는 정책추진을 위해서는 하나의 주체가 조절의 역할을 수행할 필요가 있다.

국가와 지방정부는 통치권을 가진 최종 조정자(coordinator)로서 재난·안전관리 전략과 이행에 중심적 주체로서 역할을 할 수 있다. 다만, 재난·안전관리를 위한 조정의 역할은 단순히 자원과 업무의 배분을 통한 부문 간 또는 지역 간 균형에 초점을 맞춰서는 안 된다. 국가와 지방정부의 역할은 비전과 일관된 목표를 제공함으로써 각각의 재난·안전관리 단계에서 요구되는 것들이 가장 효율적으로 이행될 수 있도록 참여 주체들이 능동적으로, 그리고 조화롭게 행동에 나서도록 하는 데 있다.

이는 국가와 지방정부가 다른 주체들보다 재난 상황에 대한 예방과 대응, 복구과정에 필요한 사항들을 반드시 더 잘 이해하고 있다는 것을 의미하는 것은 아니다. 재난·안전관리에 있어 국가와 지방정부의 역할은 완전성에 근거하는 것이 아니라 전략적 입

지에 기초한다. 국가와 지방정부는 전 사회 또는 지역을 대표할 수 있는 주체이기 때문이다. 문제는 우리가 모든 재난 상황을 예측할 수 없는 것은 물론, 설사 예측한다고 하더라도 피해 발생 자체를 모두 막는 것이 불가능하다는 점에 있다. 따라서 국가와 지방정부의 역할은 재난·안전사고를 관리하기 위하여 전면적 차원에서 비전과 목표를 제시하고, 그 비전을 제도를 통해 실현하는 것이라고 할 수 있다.

2) 국가 및 지방자치단체 재난·안전관리의 특징

(1) 국가 주도 재난·안전관리 방식의 특징

재난의 규모와 복잡성이 증가함에 따라 재난·안전을 관리하기 위한 전문적인 지식과 기술, 조직화 된 대응·복구 시스템의 필요성이 대두되었다. 중앙정부 주도의 재난·안전관리체계는 통합되고 일관된 정책을 통해 재난관리역량을 극대화하고, 전문성을 갖춘 기술·인력 등을 확보하여 조직적인 시스템을 구축하고 운영할 수 있다. 중앙정부 주도의 재난·안전관리 방식의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 중앙정부는 통합된 자원관리를 통해 다양한 부문 또는 지역에서 필요로 하는 자원을 조정·관리하고, 재난 상황에 맞게 배분할 수 있는 권한과 역량을 가지고 있다. 대규모 재난은 대응·복구과정에서 광범위한 자원의 조정과 배분이 요구되므로 중앙정부 주도의 재난·안전관리는 자원과 대응역량의 효율적 활용을 가능하게 한다. 특히, 지역의 여건에 따라 발생하는 지역 간 격차를 최소화함으로써 형평성 및 효율성을 확보할 수 있다.

또한, 중앙정부 주도의 재난·안전관리는 통일된 재난관리 전략과 방침을 수립하여 일관된 정책을 시행할 수 있다는 장점이 있다. 재난·안전관리는 각각의 과정에서 다수의 이해관계자와 조직이 관여하는 복잡한 영역이다. 재난 상황은 신속하고 조직적인 결정이 필요하며, 관계기관 간의 협업이 체계적으로 수행되어야 재난관리 역량이 극대화될 수 있다. 국가적 차원의 통일된 재난·안전관리계획의 수립과 시행은 다양한 부문 간, 조직 간, 지역 간 일관성과 조화성을 확보하는 데 도움을 준다. 재난관리에 참여하는 주체들에게 통일된 방향성과 목표를 공유하고 행동을 유도함으로써 협업을 강화할 수 있다.

중앙정부 주도의 재난·안전관리는 최신 기술의 활용을 높이는 측면도 존재한다. 중앙정부는 광범위한 정보를 수집하고 분석할 수 있는 기반을 갖추고 있기 때문에 전문성을 갖춘 인력과 정보를 적재적소에 배치하고 활용함으로써 향상된 기술력을 재난·안전관리 정책에 반영할 수 있다. 현재 행정안전부에서 구축·운영하는 재난안전통신망(PS-LTE), GIS통합상황관리시스템, 재난관리업무포털(NDMS) 등 재난관리시스템이 일례라고 할 수 있다.

그러나 중앙정부 주도의 재난·안전관리에는 몇 가지 한계가 존재한다. 통합된 정책으로 인해 지역적 특성과 다양성을 고려하지 못할 수 있으며, 중앙에서의 결정과 조치가 현장에 적합하지 않은 경우도 발생할 수 있다. 또한, 재난·안전관리의 책임과 권한을 중앙에 부여함으로써 지방자치단체 및 지역사회의 참여와 자율성을 제한하는 문제도 발생한다. 따라서 중앙정부 주도의 재난·안전관리는 유연성과 현장 중심의 접근을 보완하여 효과적으로 운영될 필요가 있다.

(2) 지역 주도 재난·안전관리 방식의 특징

과거의 재난·안전관리는 대부분 재난의 발생에 초점을 맞추었으나, 현재의 패러다임은 개인과 지역사회의 취약성을 고려하여 위험을 평가하고 예방하는 것을 강조한다. 재난·안전관리가 단순히 재난 발생 이후의 대응을 위한 수단이 아니라 재난을 예방하고 피해를 최소화하기 위한 종합적인 과정으로 이해되고 있는 것이다. 지속 가능한 개발 측면에서 지역이 가진 사회적, 경제적, 환경적 측면의 취약성을 식별하고, 지역적 특성을 고려한 대응 전략을 수립·운영하는 것이 중요한 접근방식으로 제시됨에 따라 점차 효율적 재난·안전관리를 위한 지방정부의 역할이 강조되고 있다. 지역 중심의 재난·안전관리 방식의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 지역 중심의 재난·안전관리는 중앙정부 주도의 재난·안전관리와는 달리 현장에 밀착하여 주민과 지역사회의 요구와 우려에 신속하게 대응할 수 있다. 화재, 감염병, 홍수, 지진 등 재난 상황에서는 대응이 지체될수록 재난이 더 큰 규모로 확산되고 피해 규모도 급격하게 증가할 수 있다. 이에 현장 상황과 요구사항을 신속하게 파악하고 대응할 수 있는 구조와 체계를 구축하는 것이 중요하다. 지역 중심의 재난관리는 현장에서의 실질적인 지식과 경험의 활용을 통해 지역 내 취약한 대상과 지역을 식별

하고 신속하게 대응하는 것이 가능하다. 지역 상황에 대해 빠르게 정보를 수집하고 평가하여 신속한 결정을 내릴 수 있으며, 의사결정과정의 비교적 단순하므로 결정된 정책·조치에 대하여 변경이 필요한 경우에 더욱 유연하게 대응할 수 있다.

지역 중심의 재난·안전관리는 지역이 갖는 여건과 특성을 고려하여 우선순위에 맞는 예방·대응 전략을 수립하는 데도 효과적이다. 지역은 지리적, 환경적, 사회적 특성이 서로 다르므로 이에 따라 나타나는 주요 재난의 유형과 위험성, 취약성 등도 다를 수 있다. 지역이 주도적으로 재난·안전관리를 수행할 경우 지역에 대한 이해도가 높은 시민과 지역사회 단체들의 협력 및 참여를 유도하여 실효성 있는 정책을 도출할 수 있다. 또한, 지역적 특성과 우선순위를 고려하여 재난·안전관리계획의 수립·시행, 자원 할당, 관계기관·조직간 조정 및 협력 방식을 유연하게 조정하는 등 탄력적이고 지속 가능한 재난·안전관리 정책을 계획하고 적용할 수 있다. 이는 재난·안전관리 방식의 정확성과 적합성을 향상시키고 지역 주민들의 만족도를 높일 수 있다.

또한, 지역의 재난·안전관리는 지방자치단체의 의무적 자치사무로서 지역사회의 자기결정권을 존중하고 강화하는 것이 목표이기 때문에, 주민과 지역단체는 자신들의 안전 확보를 위한 의사결정과정에 참여하고 영향을 미칠 수 있다. 시민들의 재난·안전관리에 대한 자발적 참여는 책임감과 안전의식을 높이고, 상호 간의 유대감과 신뢰를 높임으로써 재난 상황에서 협력과 지원을 강화할 수 있다. 나아가 지역 주도의 재난·안전관리는 단순히 재난 대응에 그치는 것이 아니라, 재난으로 인한 피해 저감과 지역 발전을 함께 고려함으로써 지속적인 발전을 유도할 수 있다. 지역 규모에서는 정책을 보다 탄력적으로 운영할 수 있기 때문에 위험 요인이 되는 문제점을 정확히 파악하고 해결하는 등의 독자적인 방식으로 재난·안전관리를 추진하는 것이 가능하다. 즉, 지역적 특성과 우선순위를 고려한 재난·안전관리 전략을 지역의 종합발전계획과 연계시킴으로써 재난에 대한 지역사회의 인식과 지식을 높이고, 산업·경제·환경 등 다양한 측면에서 지속적인 발전을 이룰 수 있다. 이를 통해 재난·안전관리의 효과성과 효율성을 높이고, 재난으로부터의 회복력을 강화할 수 있다.

3) 지방자치단체 재난·안전관리체계 구축 방향

재난·안전관리를 담당하는 조직과 체계는 일반적인 조직체계와 달리 재난·안전사고의 특성에 따라 변화한다. 따라서 효율적인 재난·안전관리체계를 구축하기 위해서는 재난의 근본적인 속성과 특성에 부합되도록 설계되어야 한다(김종성, 2008). 본 연구에서는 선행연구에서 제시하는 재난의 특성을 고찰하고, 이를 통해 지역의 재난·안전관리체계 구축을 위한 방향성을 제안하고자 한다.

재난·안전관리체계에 영향을 주는 재난의 특성으로는 먼저, 상호작용성(Interactivity)이 있다. 재난의 상호작용성은 재난이 단일한 원인이나 영향으로 발생하는 것이 아니라, 다양한 인적·사회적·구조적·환경적 요인이 상호작용하여 발생하고 전개된다는 것을 나타낸다. Hills(1988)는 재난을 단순히 비정상적인 사건으로 정의하는 것을 비판하며, 재난을 복잡한 사회적 현상으로 인식해야 한다고 주장하였다. 재난은 다양한 요소들의 상호작용으로 발생하며, 그 영향은 시간과 공간을 넘어서서 지속될 수 있다는 것이다. 이러한 상호작용은 재난의 확산, 피해 규모, 분포 등 그 결과에도 영향을 미친다. Comfort(1988)는 재난의 상호작용성과 관련하여 다양한 이해관계자들의 행동과 결정은 위기의 원인, 경과, 영향에 영향을 미치므로 적절한 위기대응을 위해 정보 교류, 협력, 조정이 필요함을 제시하였다.

재난의 두 번째 특성은 불확실성(Uncertainty)이다. 재난의 불확실성은 거의 모든 연구에서 제시되는 특성이다(김종성, 2008). 재난은 복잡한 시스템의 상호작용 결과로서, 그 원인과 경과, 영향에 대하여 완벽하게 예측하거나 통제하기 어렵다(Comfort, 1988; 백영옥, 2001; 이재은, 2004). 이는 새로운 유형의 재난이 발생하는 것뿐만 아니라 기존의 경험으로는 대응하기 어려운 새로운 양상으로 재난이 전개될 수도 있고, 재난 후에도 예측하기 어려운 범위에서 피해와 영향이 계속해서 나타날 수 있다는 것을 의미한다. 이에 대하여 Hills(1988)는 재난의 특성은 변화하며 이에 따라 재난·안전조직도 기존과 다른 선례가 없는 조치들을 취할 수 있음을 지적하였다. Comfort(1988)는 이러한 불확실성으로 인해 위기 관리자들이 빠른 의사결정과 유연한 대응능력을 가져야 한다고 강조하였다.

세 번째 특성은 복잡성(Complexity)이다. 재난의 복잡성은 앞서 서술한 상호작용성

과 불확실성의 결과이다. 현대사회는 다양한 인적, 물적, 사회적, 자연적 요소들이 복잡하게 상호작용하여 재난이 발생·전개되기 때문에 이로 인한 영향도 사회·경제·환경·건강 등 다양한 부문에서 다차원적으로 나타난다(Turner, 1978). 또한, 재난은 특정 지역 또는 국가에 주로 영향을 미치지만, 종종 시간과 공간을 넘어서서 다른 지역과 국가에도 영향을 미칠 수 있다. 이러한 재난의 시공간적 복잡성은 재난의 관리와 대응을 어렵게 만들고, 광범위한 협력과 협조를 필요하게 한다. 재난의 불확실성과 복잡성으로 인해 현대사회의 재난·안전관리는 사전예방과 대비강화 그리고 적응을 통한 대응 전략이 강조된다. 예방적 조치와 적응은 재난의 발생 가능성을 낮추고 피해를 최소화할 수 있는 수단으로 작용한다. 그럼에도 재난을 완전히 예측하고 통제하는 것이 불가능하기 때문에, 재난·안전관리는 유연성과 적응성을 가지는 전략과 접근법이 중요하다.

네 번째로 재난은 누적성(Cumulativity)의 특징을 지닌다. 누적성은 재난의 영향이 시간이 지남에 따라 누적되어 강화되는 특성을 의미한다. 초기에 재난에 적절하게 대응하지 않을 경우, 피해와 영향이 시간이 지남에 따라 기하급수적으로 증가하는 것도 누적성과 관련이 있다. Turner(1978)는 본인의 저서 <Man Made Disaster>에서 이러한 누적성을 재난배양이론(Disaster Incubation Theory)으로 설명하였다. 그는 재난이 이미 사회 속에 내재되어 있다는 것을 강조하며, 오랜시간 잠재되어 누적되어 온 위험요인들이 특정한 시점에 표출된 것이 재난이라고 주장하였다. 이에 재난의 누적성은 재난 그 자체보다도 재난을 발생시킨 사회적 상황과 구조에 대하여 관심을 갖고 사전적인 조치하는 것이 중요하다는 것을 나타낸다(김주찬·김태윤, 2002).

다섯 번째 특징은 인지성(Cognitivity)이다. 이는 재난의 특성이라기보다 재난을 판단하는 인간의 특성에 기인하는 특징으로, 재난에 대하여 객관적인 사실과 주관적 인지 간의 불일치를 의미한다(유인술, 2015). 재난의 인지성은 언어가 내재하는 의미의 모호성 또는 대상과 상황을 판단하는 사람들 간에 인식 차이로 인해 발생한다. 예를 들어, 동일한 재난에 대해서도 어떤 사람은 위험 수준을 낮게 인지하는 반면, 어떤 사람은 위험 수준을 높게 인지하기 때문에 정보수집 환경에 제약이 존재하는 경우 위기 관리자는 재난의 위험성을 정확히 판단하거나 의사소통하는데 어려움을 겪을 수 있다. 따라서 재난·안전관리체계 사람들의 다양한 인식 수준을 고려하고, 상황에 따른 다양한 전략과 방법을 고안하고 개선하는 것이 중요하다.

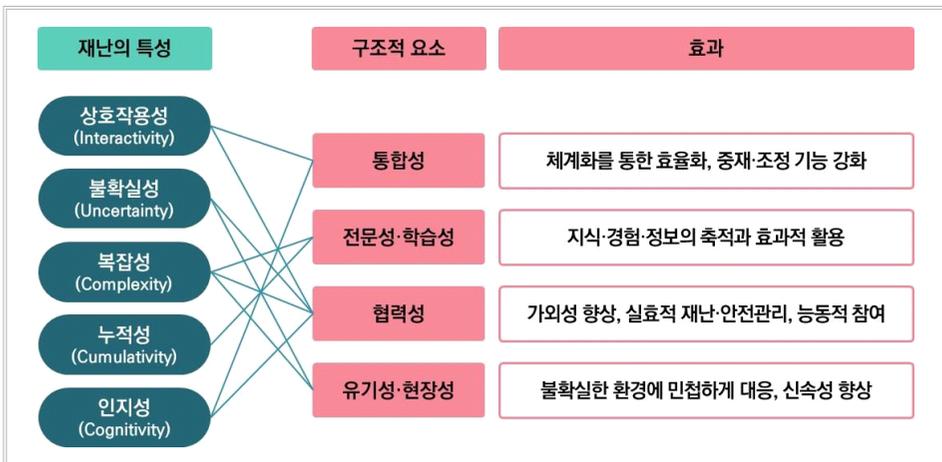
표 2-12 재난의 특성

출처	상호작용성 (Interactivity)	불확실성 (Uncertainty)	복잡성 (Complexity)	누적성 (Cumulativity)	인지성 (Cognitivity)
Comport(1988)	○	○	○		
Turner(1978)	○	○	○	○	
백영옥(2001)	○	○	○	○	
김주찬·김태윤(2002)		○	○	○	○
김종성(2008)		○	○	○	○
유인술(2015)		○	○	○	○

출처: 저자 작성

앞서 선행연구를 토대로 정리한 재난의 5가지 특성을 종합하여 지역의 재난·안전관리체계가 갖춰야 할 구조적 구성요소를 제시하면 다음과 같다. 본 연구에서는 각각의 재난 특성에 대응할 수 있는 구성요소로 통합성, 전문성·학습성, 협력성, 유기성·현장성을 제시하였다.

그림 2-10 재난의 특성과 지역 재난·안전관리체계의 구성요소



출처: 저자 재구성, 김종성(2008) 참고

① 통합성

기본적으로 재난·안전관리는 다양한 유형과 관리방식을 포함하고 있다. 내·외부적 환경이 복잡해지고 규모가 커질수록 적절한 의사결정을 위한 통제와 규제가 필요하게 된다(comfort, 1988). 규모의 확대와 복잡화는 분화를 발생시키고, 분화가 심화될수록 재난 상황에서는 대응과정의 중복과 과잉, 정보전달·공유 실패, 혼란·지연 등의 문제가 발생할 수 있다(김종성, 2008). 통합적 재난관리방식(comprehensive emergency management)은 이러한 문제점을 극복하고자 나타난 것이라고 할 수 있다. 다만, 통합성에 기반한 체계가 최종적인 의사결정 권한을 가진 하나의 재난·안전관리 주체로부터의 통제와 규제만을 의미하는 것은 아니다. 재난·안전관리에 있어 통합성은 재난의 예방·대비·대응·복구에 이르는 전 과정을 종합적으로 관리하는 것이며, 동시에 다른 하위주체들의 노력을 조정(coordination)을 통해 하나의 목표로 통일시키는 과정이다(Lawrence·Lorsh, 1967; 김주찬·김태운, 2002; 김종성, 2008). 통합성을 갖춘 체계는 여러 주체들이 동일한 비전과 목표를 공유함으로써 일관된 방향성을 갖고 목표를 달성해갈 수 있다. 또한, 기능의 중복으로 인한 비효율과 낭비를 줄이고 반복과 학습을 통해 각자의 역량을 축적해 갈 수 있다.

② 전문성·학습성

재난의 복잡성은 다양한 영역에서의 재난·안전관리 활동을 수반하고, 재난의 누적성은 우리 사회에 내재된 위험요인에 대한 사전적 대응을 필요로 한다. 이에 현대사회의 재난·안전관리는 전문성과 학습성이 중요한 요인이라고 할 수 있다(이재은, 2004; 김주찬·김태운, 2002). 재난의 발생원인, 예방과 대비 방법, 대응 전략 등에 대한 전문적인 이해는 효과적인 재난·안전관리를 위해 필수적이다. 전문성을 갖춘 조직 또는 체계에서는 재난·안전관리 주체가 적절한 판단력과 분석력을 기반으로 재난 상황을 평가하고, 효율적인 의사결정을 내릴 가능성이 높다. 또한, 학습의 과정은 개인뿐만 아니라 조직과 사회 전반의 역량을 제고할 수 있다. 재난의 원인뿐만 아니라 재난이 발생하게 된 사회적 상황과 구조에 대하여 탐색하고, 재난 상황에서 발생한 오류와 실패의 원인을 학습함으로써 반복되는 재난을 막고 위기에 효과적으로 대응할 수 있다. 따라서 지식과 경험, 정보를 축적하고 이를 효과적으로 활용하기 위해 전문성과 학습성

을 갖추는 것이 중요하다.

③ 협력성

앞서 재난의 상호작용성과 복잡성에 대하여 언급하였다. 재난의 이러한 속성은 현대 사회의 재난·안전관리가 다양한 주체들의 참여와 협력을 필요로 한다는 점을 나타낸다. 이에 효과적인 재난·안전관리를 수행하기 위해서는 다양한 수준에서 재난·안전관리에 참여하는 조직·기관들의 협력적 네트워크를 평소 잘 갖추어 놓는 것이 중요하다(백영옥, 2001). 재난·안전관리체계에서 다양한 기관들의 상호 연계·협력은 가외성을 향상시킴으로서 지역 내부의 한정된 자원으로 인한 문제를 해소하고, 행정기관뿐만 아니라 공공과 민간의 능동적 참여를 유도하여 재난에 실효적으로 대응하는 데 기여한다. 재난안전관리에 있어서 이해관계자들 간의 협력 방식은 수직적 협력과 수평적 협력으로 구분할 수 있다. 수직적 협력은 상·하위 구조로 이루어진 유사기능을 하는 조직 간에 나타날 수 있는 협력으로 중앙정부와 지방정부 간의 관계가 대표적이다. 수직적 협력은 상위기관의 지침과 지원 하에 하위기관이 실제 현장에서 업무를 수행하기 때문에 효율적이고 일관성 있는 대응을 이끌어 낼 수 있다. 반면, 수평적 협력은 동등한 위치에 있는 조직 간의 협력으로, 서로 다른 기관들이 정보를 공유하며 협력하는 방식이다. 수평적 협력은 기능적 분화를 통해 각자의 전문성을 활용하고, 지식·경험을 공유하며 최선의 대응방안을 찾아가는 구조이기 때문에 현장의 수요와 환경의 변화에 신속하게 대응할 수 있다. 지역 재난·안전관리에서는 수직적 협력과 수평적 협력을 적절히 조화시키는 것이 중요하다. 수직적 협력을 통해 지침과 리더십을 확립하며, 수평적 협력을 통해 자원의 활용성을 높이고 집합적 대응을 통해 시너지를 높일 수 있다.

④ 유기성·현장성

재난은 발생과 전개, 그리고 영향의 범위를 예측하기 어렵고 불확실하므로 환경의 변화 빠르게 적응하고 민첩하게 대응하는 것이 중요하다. 현장에서는 예상치 못한 상황과 잠재적인 위험을 인식하고 대처하는 능력이 필요하며, 상황의 변화에 신속하게 대응할 수 있는 유연성을 가져야 한다. 유기적 조직은 위계에 따른 중앙집중적 구조가 아니라 상황에 따라 역할과 책임을 유연하게 조정할 수 있는 구조를 갖춘 조직을 의미

한다. 양방향의 의사소통 방식과 구성원 간의 밀접한 상호작용을 통해 끊임없이 소통하며, 의사결정과정에 활발하게 참여한다는 특성을 갖는다(백영옥, 2001; 김종성, 2008). 유기성은 의사결정 권한을 분산시켜 조직 내의 다양한 수준에서 신속하고 유연한 의사결정이 가능하도록 한다. 또한, 자유로운 의사소통을 통해 정보의 흐름과 공유를 촉진하고, 학습을 통해 지속적인 개선과 혁신을 장려한다. 한편, 현장성은 유기성과 마찬가지로 현장 상황을 중심으로 한 신속한 의사결정을 통해 재난 상황에 적합한 조치를 가능하게 한다. 이는 인명구조, 응급의료, 화재진압 등 긴급한 재난 상황에서의 민첩성과 효율성을 높인다. 유기성과 현장성이 갖춰진 재난·안전관리 조직 및 체계는 예방·대비 단계에서 다양한 기능·부문에서 축적된 지식과 역량을 적재적소에 활용할 수 있으며, 대응·복구 단계에서는 지역적 특성과 다양성을 반영한 유연한 대응을 실현할 수 있다.

제3절 선행연구 검토

본 절에서는 우리나라 지역 재난·안전관리체계에 관한 기존 선행연구를 검토하여 현행 지역 재난·안전관리체계가 갖는 문제점과 한계점을 파악하고 지역 주도의 재난·안전관리체계 구축을 위한 개선사항을 정리하고자 한다.

1. 법령·규정 측면의 한계점

선행연구들은 지역의 재난·안전관리체계가 갖는 법령·규정 측면의 한계점에 대하여 먼저, 중앙집권적인 구조와 지방자치단체의 수동적인 입장을 문제로 지적하고 있다(김종성, 2008; 원소연, 2013; 김은경, 2016). 이에 따라 중앙정부는 지방자치단체를 지원하는 역할에 집중하고, 재난정보의 상호 연계를 통해 지방자치단체로 정보를 전달할 수 있도록 점진적인 전환을 시도해야 한다는 주장이 제시되고 있다(김은경, 2016; 홍지완, 2018). 가령 「재난 및 안전관리 기본법」 제13조에서는 중앙정부에서 지방자치단체의 고유한 재난·안전관리 업무를 지도할 수 있도록 하는데, 여기서 지도라는 것은 재난·안전관리 업무에 그치지 않고 지방자치단체의 재난·안전관리 정책이나 지역 주민의 안전과 연관되는 중요한 사항을 검토하고 조정하는 지역안전관리위원회도 대상으로 하고 있다. 또한 동법 제34조의4를 살펴보면 행정안전부장관은 재난관리책임기관의 장이 작성한 재난대응 활동계획을 확인·점검하고 필요하면 관계 재난관리책임기관의 장에게 시정을 요청할 수 있으며, 해당 요청을 받았을 시 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다고 명시되어 있는데 재난관리책임기관의 장에는 지방행정기관 등이 포함된다.¹⁰⁾ 이는 지방자치단체가 재해위험 대응 활동을 중앙정부가 허용하는 범위 내에서 제한적으로 계획하고 이행할 수밖에 없도록 규정한 것에 해당된다. 이러한 권한의 배분은 중앙정부가 지방자치단체의 자율성을 침해하는 결과를 초래할 수 있다(김종성, 2008). 정명운(2016)은 이러한 문제점을 지적하며 재난대응 활동계획 작성 시 반드시 포함되어야 할 기본적 사항 이외에는 지방자치단체에서 자체적으로 재난 안전관리 전문가의 도움을 받아 작성할 수 있도록 재난대응 활동계획 수립 규정의 개선이 필요하다고 주장하였다. 즉, 중앙정부의 지도 역할이 지방자치단체의 고유한 업무와

10) 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 제5호의 나 참고

지역주민의 안전과 연관되는 중요한 사항을 침해하지 않는 범위 내에서 적절히 검토·조정하는 방식으로 운영되어야 할 필요가 있다는 것이다.

중앙정부와 지방자치단체 사이의 재난·안전관리체계에 관한 관계 설정은 재난·안전관리 계획수립체계에서도 조정의 필요성이 제기되고 있다. 현행 계획수립체계는 중앙정부의 지침에 따라 작성되는 일방향적인 구조로 되어있어 지방자치단체의 신속한 대응에 어려움을 초래할 수 있다(김종성, 2008; 정명운, 2016; 김은경, 2016). 시군구 단위에서부터 지역 안전관리계획을 중앙정부의 통제하에 지침에 따라 작성하게 되면 실질적으로 필요한 내용을 중심으로 기술하기보다 형식을 갖추는 데 우선하게 되고, 이에 지역별 특성이 반영된 내용이 구성되기 어려울 수 있기 때문이다. 따라서 지방자치단체가 자율적 판단하에 지역 특성과 재해 발생 상황, 재해 위험도 등을 반영하여 재난·안전관리 계획을 수립하고 중앙정부의 지침과 협의를 통해 조정할 수 있도록 개선되어야 한다. 그리고 지방자치단체가 수립하는 재난·안전관리 계획이 지역의 중장기 발전 계획에 반영되어 이행될 수 있도록 해야 한다. 이를 통해 지방자치단체의 재난·안전관리 계획고권을 보장하고 지역별 특성에 맞는 대응을 강화할 수 있다.

둘째, 선행연구에서는 재난 대응 시 지휘체계에 대한 명확한 규정이 필요하다는 점을 강조하고 있다(홍지완, 2018; 이우영, 2017). 예를 들어 현재의 재난 및 안전 관리체계는 지역대책본부장, 통합지원본부장, 긴급구조통제단의 단장 간의 역할과 책임에 대한 명확한 규정이 없어 초기 대응에서 혼선과 지연을 야기할 수 있다. 「재난 및 안전관리 기본법」에 따르면 지역재난안전대책본부(이하 지역대책본부)의 본부장은 시·도지사 혹은 시장·군수·구청장이 된다(제16조). 긴급구조통제단의 단장은 시·도 규모일 경우 소방본부장, 시·군·구 규모일 경우 소방서장이 되는데, 이들은 재난이 일어나면 즉시 대응하여 응급조치를 수행해야 하는 의무가 있다(제37조). 여기서 지역대책본부장인 지방자치단체의 장은 재난 현장의 총괄·조정·지원을 위해 재난현장 통합지원본부를 설치·운영할 수 있다는 규정이 있으며, 통합지원본부장은 지역의 부시장·부군수가 담당하고 있다. 지방자치단체 조례에서는 현장 대응 업무에서 지역대책본부장과 통합지원본부장, 긴급구조통제단장이 유기적으로 협조해야 한다는 점을 명시하고 있으나, 이들 간의 지휘체계에 대한 명확한 규정이 없다. 이것은 초기 대응에서의 혼선과 지연을 야기하고, 정확히 기능이 분담·조정이 되지 않아 유사한 업무 간의 중

복과 행정적 낭비를 발생시킬 수 있다(홍지완, 2018; 이우영, 2017). 따라서 지역대책본부장, 통합지원본부장, 긴급구조통제단장 간의 역할과 기능조정에 관한 규정을 마련하여 현장 상황에서 운영될 수 있는 효율적이고 협력적인 지휘체계를 구축해야 한다. 이를 통해 중복된 행정 업무와 혼란을 최소화하고, 재난 대응의 신속성과 효과성을 높일 수 있다.

셋째, 법령상의 용어에 대한 명확한 정의와 사용이 구분될 필요가 있는 것으로 나타났다(고명석, 2020; 이우영, 2017; 김정훈, 2023). 그동안 용어의 혼용 문제를 개선하기 위해 법률 개정 작업이 진행되었으나, 아직까지도 일부 개념의 혼용이나 의미의 모호함이 남아있는 실정이다. 예를 들어, 「재난 및 안전관리 기본법」에서는 ‘재난’과 ‘재해’의 개념이 구분될 수 있음에도 불구하고 두 용어가 혼용되고 있으며, 이는 일부 재난 관련 법률에도 영향을 미치고 있다(고명석, 2020). 또한, ‘재난관리’와 ‘안전관리’도 유사한 의미로 사용되고 있으나, ‘재난’과 ‘안전’은 상반된 의미를 지니는 용어이기 때문에 같은 의미로 해석되는 데 있어 모순된 부분이 존재한다. 뜻밖에 일어난 재앙과 고난을 뜻하는 재난(disaster)을 관리하는 것은 합리적인 표현이지만, 사고 날 염려가 없는 상태인 안전(safety)을 관리한다는 것은 의미가 애매하게 해석될 수 있다(고명석, 2020). 한편, 현행법상 안전취약계층의 대상과 범위도 지역에 따라서 달라질 수 있다. 「재난 및 안전관리 기본법」에서는 안전취약계층에 대하여 그 지원의 대상, 범위, 방법 및 절차 등에 필요한 사항을 대통령령 또는 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다(제31조의2). 즉, 지방자치단체마다 조례에 따라서 안전취약계층으로 분류되는 대상의 범위가 달라질 수 있다는 것이다. 관련한 연구들에서 안전취약계층에 대한 용어가 대피대상자, 재난취약계층, 재난약자 등의 다양하게 사용되고 있는 만큼 안전취약계층에 대한 명확한 정의와 지원 방법의 통일이 필요하다(N. Masatsugu, 2015; 정명운, 2016; 권신정 외, 2018).

마지막으로 재난·안전 분야 법제와 관련하여 재난 및 안전관리 기본법과 민방위기본법, 소방기본법 등이 혼재되어 있어 법 적용의 우선순위가 모호한 점 등도 지적되고 있다(김정훈, 2023). 가령 재난 유형이 복합화되는 상황에서는 관계 중앙행정기관 여러 곳이 재난관리주관기관이 될 수 있다(유인술, 2015).¹¹⁾ 또한, 개별법에 의해 부처

11) 재난 및 안전관리 기본법 시행령 제3조의2 관련 [별표1의3]

간 안전기준이 상이한 경우 안전조치가 적용되지 않는 법적 사각지대가 발생할 수 있다. 따라서 재난 상황을 고려한 일관성 있는 재난·안전관리를 위해서는 법 적용의 우선순위에 대한 논의와 통합관리 주관기관 지정 등 관련 법률의 구체적이고 정확한 체계 마련이 필요하다.

2. 담당 조직·인력 측면의 한계점

다음으로 지역 주도의 재난·안전관리체계가 갖는 담당 조직·인력 측면의 한계점을 살펴보고자 한다. 선행연구에서는 담당 조직·인력 측면의 한계점으로 인력의 부족과 업무 과중, 전문성 및 역량 저하, 민·관 및 유관기관 간의 연계·협력 부족 등을 제시하고 있다(이병기 외, 2008; 문현철, 2010; 행정안전부, 2017; 김지수, 2019). 먼저, 문현철(2010)은 우리나라 재난·안전관리체계에 관하여 중앙행정기관은 비대하고 지방자치단체는 소수의 현장 실무자가 모든 업무를 담당하는 등 인력과 업무의 비대칭을 중요한 문제로 지적하였다. 선행연구에 따르면 2018년 기준 기초지방자치단체는 재난·안전과 관련하여 168개의 법정 사무를 수행하고 있으나, 상황관리 및 비상근무로 인해 실질적인 업무부담은 더욱 큰 것으로 나타났다(김지수, 2019). 행정안전부에서는 2013년 순환보직으로 인한 재난·안전관리 담당 인력의 전문성과 인력 부족이 문제로 제기됨에 따라 방재안전직렬을 신설하고, 2015년 8월에는 지방자치단체에 재난안전실 등 전담조직을 신설하도록 하였다. 그러나, 2017년 행정안전부에서 중앙·지방의 방재안전직 공무원 181명을 대상으로 수행한 설문조사에 따르면 응답자의 약 82%가 과중한 업무부담으로 인해 이직을 생각한 것으로 나타났다(행정안전부, 2017). 특히, 불확실한 재난의 특성으로 인한 일상에서의 긴장감과 대응과정의 책임 문제로 인한 불안감은 과다한 업무량과 함께 직무 만족도를 낮추고 조기 퇴직률을 높이는 요인으로 나타났다. 이에 일반 공무원의 조기 퇴직률(0.8%)보다 방재안전직렬의 조기 퇴직률(11.1%)이 약 14배 높은 것으로 조사되었다(행정안전부, 2017).

이러한 지방자치단체 재난·안전관리 인력 부족과 업무 과중은 실질적인 재난·안전관리의 공백을 야기할 수 있다. 실제로 2022년 조사자료에 따르면 제주특별자치도와 세종특별자치시를 제외한 전국 기초지방자치단체 226개 중 49개(21.7%) 지역만이 재난안전상황실을 상시 운영하고 있는 것으로 나타났다(손지민, 2022. 12. 13.). 「재

난 및 안전관리 기본법」 제18조에서는 행정안전부 장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장은 재난정보의 수집·전파, 상황관리, 재난 발생 시 초동 조치 및 지휘 등의 업무를 수행하기 위해 상시 재난안전상황실을 설치·운영해야 한다고 규정하고 있다. 재난안전상황실은 재난 상황을 중앙 및 타 기관에 전달하고 유기적인 협조체제를 유지하기 위한 역할을 담당한다. 그러나 대부분의 기초지방자치단체가 근무 인원 부족으로 인해 24시간 재난안전상황실을 운영하기 어려운 것으로 나타났으며, 상황실을 운영하는 49개 기초지방자치단체 중 21곳은 재난안전부서 직원이 상시업무 외에 상황실 교대근무까지 하는 등 업무 과중이 심각한 것으로 나타났다(손지민, 2022. 12. 13.). 선행연구들은 과중한 업무 부담 문제의 심각성을 지적하며, 조직·인력 확충 등을 통한 근본적인 시정이 필요하다고 역설하였다(문현철, 2010; 김지수, 2019).

다음으로 지방자치단체의 재난대응 역량과 전문성 부족도 지역 주도의 재난·안전관리체계를 구축하는 데 한계점으로 제시되고 있다. 중앙안전관리위원회에서 발간한 <제4차 국가안전관리기본계획(2020-2024)>에서는 대형 재난·안전사고에 대한 지방자치단체의 중앙 의존적·소극적 태도와 함께 재난·안전 담당 공무원의 순환보직, 업무기피 현상 등으로 인한 재난관리 전문성 부족을 문제점으로 지적하였다(중앙안전관리위원회, 2019). 지방자치단체의 재난·안전관리 인력의 전문성을 저해하는 요인을 구체적으로 살펴보면, 최호진 외(2021)의 연구에서는 잦은 순환보직 관례화로 인한 폐해, 교육·훈련이 부족한 상황에서의 무경험자 재난·안전관리 현장 배치, 경력개발제도의 형식적·비체계적인 운영, 업무 특성을 반영한 성과관리체계 운영의 어려움, 현장 및 실습 위주의 교육 부족, 재난·안전관리 직무의 복잡성과 불확실성 증대, 업무중요도 인식의 차이에 따른 타부서와의 업무 협업 및 연계 체계의 미흡, 재난·안전관리 업무를 기피하는 공무원들의 태도 등을 제시하고 있다. 특히, 순환보직으로 인한 담당 인력의 전문성 한계는 오랫동안 지속적인 문제점으로 제기되어 왔는데(이병기 외, 2008), 전담 공무원의 잦은 인사이동은 경험을 통해 전문성을 확보하는 데 영향을 줄 뿐만 아니라 담당자의 변경으로 인한 업무훈련 등 기관 간의 유기적 협조를 저해하는 요인으로 작용할 수 있다.

더불어 재난·안전관리 분야 기술의 빠른 변화와 발전에 따른 인력의 한계점도 살펴볼 필요가 있다. 가령 행정안전부는 2014년부터 실시간 대용량 사진·영상을 기반으로

개체와 행동을 예측하는 기술인 딥뷰(Deep View)를 개발하고 있다(최준석, 2019. 01. 04.). 딥뷰는 대규모의 이미지 및 동영상 분석을 통해 상황 예측을 실시간으로 수행하는 시각 빅데이터 분석 소프트웨어이다. 예측 불가능한 재난의 특성상 인간이 직접 문제를 인지하고 예측하는 데는 한계가 존재하기 때문에 이를 보완해 줄 수 있는 수단으로서 딥뷰와 같은 최신 기술 이용은 긍정적인 신호임에 틀림없다. 그러나 단순히 기술 발전만으로는 해결할 수 없는 것이 바로 해당 기술의 운용과 관련한 인력이다. 재난·안전과 관련한 전문 공무원의 전문성에 대한 논의만큼이나 딥뷰 등의 기술이 완성되었을 때 이를 제대로 운용할 수 있는 인력에 대한 충분한 공급도 논의되어야 할 것이다. 이를 위해서는 재난·안전관리 담당자를 대상으로 하는 교육체계에도 변화가 필요하며, 다양한 교육기관들과의 협약을 통하여 재난 및 안전사고 발생 현장에서 실질적으로 활용가능한 현장 실습형 교육이 강화될 필요가 있다(최원상, 2020). 다만, 이러한 교육·훈련의 제공은 중앙정부 및 광역기초지방자치단체 수준에서 운영될 필요가 있다. 현행 법령에서는 재난 발생에 대비한 교육·훈련을 재난관리책임기관의 역할로 부여하고 있고, 지방자치단체는 조례를 통해 재난·안전관리 담당자에 대한 교육·훈련을 규정할 수 있다. 그러나 실제 재난·안전 분야 인력의 전문성 향상을 위한 교육·훈련 관련 조례는 비중이 매우 낮으며, 기초지방자치단체 수준에서 적합한 교육·훈련 체계를 운영·제공하는 데는 한계가 있다. 따라서 중앙정부 및 광역기초지방자치단체 수준에서의 전문교육 제도운영과 함께 기초지방자치단체는 교육·훈련을 통한 재난·안전관리 담당 공무원의 전문성 강화를 위하여 관련 조례를 통해 강제성을 부여할 필요가 있다(권신정 외, 2018; 홍지완, 2018).

3. 예산·자원 관점에서의 한계점

다음으로 본 연구에서는 지역 주도의 재난·안전관리체계가 갖는 예산·자원 관점의 한계점을 살펴보았다. 기본적으로 많은 연구에서 지방자치단체가 재난·안전관리를 수행하는 데 있어 재정 및 예산확보의 한계를 지적하고 있다(이호동 외, 2009; 박동균, 2011; 조성 외, 2017; 정세희, 2020). 지방자치단체 수준에서 재난·안전관리 분야의 재정지출을 늘리는 것은 현실적으로 어려움이 존재한다(정세희, 2020). 이에 지역이 스스로 대응·복구할 수 없는 수준의 재난이 발생하여 재해대책을 위한 예비비 등이 부

족할 경우 중앙정부 차원에서 별도의 추가경정예산을 편성하여 재원을 마련하고 있다.

재난·안전사고 발생에 따른 피해 복구에 막대한 예산이 필요한 만큼, 예산의 분배·활용 측면에 있어 지방정부의 중앙정부에 대한 의존도는 높을 수 밖에 없다. 그러나 선행연구에서는 중앙정부의 복구 재원이 높아질수록 지방정부가 예비비 등 예방 차원의 재난·안전 예산을 구축·운영하는데 소극적일 수 있다는 점을 지적하고 있다(이호동 외, 2009; 이제복, 2021). 또한, 일부 연구에서는 ‘특별재난지역’ 지정이 지방자치단체의 재해복구비용 부담 완화에 큰 영향을 주기 때문에, 지방자치단체가 적극적인 예방 및 긴급 복구보다는 특별재난지역 지정을 주요 대응 활동으로 하게 될 수 있다는 점을 지적한 바 있다(홍지완, 2018). 즉, 지방자치단체의 재난·안전분야 예산확보 및 활용에 대한 인식과 태도가 문제가 될 수 있다는 것이다.

현행법상 재난이 발생할 경우 지방자치단체가 우선 지출할 수 있는 재원은 재해구호 기금과 재난관리기금이 있다. 「재난 및 안전관리 기본법」 제67조에서는 재난·안전관리(예방활동, 방재시설 설치 및 보수·보강, 재난피해 대응조치 등)에 드는 비용을 충당하기 위해 지방자치단체가 매년 재난관리기금을 적립하도록 하고 있으며, 「재해구호법」 제14조에서는 재해 발생에 따른 구호비용을 부담하기 위하여 시·도지사에게 매년 재해구호기금을 적립하도록 하고 있다. 그러나 손정필(2023)은 조사를 통해 일부 지방자치단체의 2023년도 재난관리기금 조성액이 법정 기준치에 미달한다는 것을 밝혔다. 행정안전부 훈령 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 제8조 제3항에서 ‘지방자치단체는 법령 등에 따라 반드시 지출하여야 하는 법정·필수적 경비는 세출예산에 우선 계상하여야 한다.’고 규정하고 있음에도 불구하고, 이들 지방자치단체는 재정상의 어려움을 이유로 당초 예산에 편성하지 않은 것으로 나타났다. 그러나 지방자치단체의 재정자립도와 재정자주도를 함께 비교한 결과, 재정 상태가 양호한 지역이 포함되어 있어 재난관리기금 조성액 미달의 원인이 재원의 부족이 아니라 정책적 의지 부족이나 관심도 저하에 있는 것으로 유추되었다(손정필, 2023). 실제로 다수의 연구에서 재난·안전관리 예산액이 수요에 의해 결정되기보다 지방자치단체의 구조적·정치적 요인에 영향을 받는다는 것을 제시한 바 있다(유은지 외, 2017; 정세희, 2020).

지역 주도의 효율적 재난·안전관리를 위해 지방자치단체가 적정 예산을 확보하는 일은 매우 중요한 임무이다. 지방자치단체가 자율적으로 확보하는 예산은 지역 내 주요

위험요인에 대한 예방 활동과 긴급 대응 등 재난·안전관리에 필요한 사항에 효율적으로 활용될 수 있다. 따라서 지방자치단체의 효율적 재난·안전관리를 위해서 법률로 정해놓은 기금 조성액 기준치를 확보하고 적합한 용도에 기금이 활용될 수 있도록 관리하는 것이 필요하다. 또한, 적극적인 예방사업의 발굴을 통해 재난·안전분야 예산 집행의 효율성과 활용성을 제고하는 것이 중요하다.

한편, 재난·안전 분야 자원관리 측면에서 제시된 한계점으로는 재난관리 자원의 분류와 자원비축 기준의 미흡, 지원관리기관의 책임성 부족에 따른 자원관리 미흡, 민간과 정부 간 자원 활용에 대한 실시간 정보공유 체계의 부족, 자원관리 전담조직 및 담당자 부재, 자원 동원 명령권의 효력과 비용 부담 기준에 관한 규정 미흡 등이 제시되었다(정우영 외, 2013; 이창열 외, 2015; 이영근 외, 2016; 김영주·권진아, 2020; 김준하 외, 2020; 이운, 2020). 먼저 행정안전부가 기관별로 분산된 재난관리자원을 통합·활용하기 위해 구축한 재난관리자원 공동활용시스템(DRSS)에 대하여 시스템의 활용방식에 관한 문제점이 다수 지적되었다. 예를 들어, 해당 시스템의 주목적과는 달리 실시간 자원정보 파악에 한계가 있고, 데이터베이스를 시스템에 등록하는 과정에서 기능 오류로 인해 자원 물품이 중복·집계되는 경우가 발생하는 등의 시스템 일부 기능이 미흡하다는 것이다(김준하 외, 2020). 「재난 및 안전관리 기본법」에서는 지방자치단체가 관할구역에 있는 군·관·민간기관 등에 인력·장비·자재 등 필요한 재난관리자원을 요청할 수 있도록 명시하고 있으며, 이러한 응원(應援)은 「재난관리자원의 공동활용 기준」에 따라 재난관리자원 공동활용시스템을 통해 요청하도록 하고 있다. 그러나 시스템 자체가 갖는 기술적 한계로 인하여 긴급한 대응을 요구하는 재난상황에서 체계적으로 활용되지 못하고 있는 실정이다(이운, 2020). 또한, 기관별 자원관리 담당자의 업무 과중으로 인해 재난관리자원 공동활용시스템에 포함되어야 하는 자원정보의 현행화가 지연되는 점도 문제로 나타났다(김준하 외, 2020; 김영주 외, 2020; 이운, 2020). 재난관리자원을 관리하는 인력의 부족 등으로 인해 물품을 제대로 보관하지 못할 뿐만 아니라 실제 자원 보관창고에 확인도 하지 않고 시스템 운용만을 위한 현행화를 수행하고 있어 제도적 개선이 필요하다는 것이다(이운, 2020). 이 외에도 민·관 및 유관기관 간의 연계·협력체계 미흡이 문제점으로 제기되었다(김영주 외, 2018). 2015년 중동호흡기증후군(MERS, 메르스) 확산 사례에서 경험할 수 있었던, 지역

내 민·관의 협력적 거버넌스 부재는 재난 상황에서 지역사회뿐만 아니라 국가 차원의 위기를 가져올 수 있다. 평시 지역의 인적·물적 자원에 대한 파악과 유관기관과의 연계·협력체계 구축은 지방자치단체가 가진 대응자원의 부족 문제를 해결하고 지역사회의 참여와 책임의식을 높이는 데 기여할 수 있다. 국내에는 각 시·도 및 시·군·구 조례에 근거하여 전국에 재난관리 전문 민간 법정조직으로서 자율방재단연합회가 설립되어 통합적으로 관리·운영되고 있고, 이외에도 전국재해구호협회, 대한적십자사, 의용소방대 등 민간이 주도하는 재난·안전 관련 조직이 존재한다. 재난으로 인한 피해 경감은 이러한 사회 구성원들이 얼마나 협력하느냐에 따라 그 성패가 달라질 수 있다. 이에 지역 내 인적자원을 단순히 가용자원으로 접근하고 봉사활동의 형태로 역할을 부여하는 것은 한계가 있다. 민간 조직체가 유지될 수 있도록 참여와 기여에 대한 적절한 보상과 함께 다양한 인센티브 제도를 부여하여 적극적인 참여를 유도할 필요가 있다(채종식, 2021). 또한, 명확한 역할과 책임 규정 마련, 역량 강화를 위한 교육·훈련 프로그램 제공 등의 제도적 지원도 연결될 필요가 있다.

4. 정보관리 및 거버넌스 측면에서의 한계점

재난·안전관리에 있어 정보는 예방·대비부터 사고 발생 후 대응·복구까지 전 과정의 효율성과 관련된 가장 중요한 요소 중 하나이다. 앞서 서술한 바와 같이 지방자치단체의 경우 한정된 인력과 예산으로 인해 많은 재난·안전 정보를 구축하고 관리하는데 한계가 존재한다. 또한, 지역적 특성에 따라 자주 발생하는 재난이 다른 상황에서 지방자치단체가 모든 정보를 수집·저장·분석하는 기술적 역량과 시스템을 갖추는 것은 비효율적이다. 따라서 중앙정부와 다양한 기관 간의 협력과 정보공유가 필수적이다(김영주 외, 2015).

「재난 및 안전관리 기본법」에서는 관계기관이 재난관리업무를 효율적으로 추진하고 정보가 상호 연계될 수 있도록 재난관리정보통신체계 등을 표준화하는 업무를 행정안전부의 역할로 규정하고 있다(제74조). 그러나 그동안 재난·안전과 관련한 정보는 부처별로 분산된 업무수행과 관리체계로 인해 수요-공급기관 간의 포괄적·상시적 정보공유가 어려웠고, 구축된 데이터의 기준이 상이하여 실질적인 활용에 한계가 있는 점이 지적되어왔다(이현태, 2014; 표경수, 2017; 행정안전부 보도자료, 2023.03.12.). 「재

난 및 안전관리 기본법」 제74조의2에서는 재난관리책임기관·긴급구조기관·긴급구조지원기관은 재난관리업무를 효율적으로 처리하기 위하여 수집·보유하고 있는 재난관리 정보를 서로 공동이용해야 함을 명시하고 있다. 그러나 현행법상 재난관리정보는 ‘재난관리를 위하여 필요한 재난상황정보, 동원가능 자원정보, 시설물정보, 지리정보’로 포괄적으로 제시되어 있어(제3조), 공동이용 대상이 되는 정보가 무엇인지 명확하게 파악하기 어렵다. 이에 법령상 정보제공 또는 연계의 의무가 없는 경우 재난관리책임 기관·긴급구조기관·긴급구조지원기관의 자발적인 정보의 공유를 기대하기 쉽지 않은 상황이다(표경수, 2017; 신지영 외, 2018).¹²⁾

또한, 동법 제3조와 제66조의9에 따른 ‘재난관리정보’와 ‘안전정보’의 모호한 구분도 지방자치단체 등 데이터 활용기관의 정보수집·이용·공유에 비효율을 야기할 수 있다. 「재난 및 안전관리 기본법」 제66조의9에서는 안전정보를 ‘재난이나 그 밖의 각종 사고에 관한 통계, 지리정보 및 안전 정책에 관한 정보, 안전점검 및 조치 결과, 재난관리책임기관의 재난관리체계 등에 대한 평가결과, 긴급구조지원기관의 능력평가결과, 대규모 재난에 대한 원인조사결과 및 후속 조치 결과에 관한 정보, 그 밖에 재난이나 각종 사고에 관한 정보로서 행정안전부 장관이 수집·관리가 필요하다고 인정하는 정보’로 규정하고 있다. 그리고 동법 제3조 제13항에서는 ‘재난안전데이터’를 ‘정보처리능력을 갖춘 장치를 통하여 생성 또는 처리가 가능한 형태로 존재하는 재난 및 안전관리에 관한 정형 또는 비정형의 모든 자료’로 정의하고 있다. 재난관리정보가 재난상황과 동원자원 등 대응 측면의 정보와 좀 더 가깝다고 인식할 수 있으나, 안전정보도 지리정보나 시설물 안전점검결과, 그리고 그 밖의 행정안전부 장관이 필요하다고 인정하는 정보를 포함하고 있으므로 두 용어가 포괄하는 정보의 범위가 중복되는 것을 알 수 있다(표경수, 2017). 또한, 이를 결합한 용어로써 ‘재난안전데이터’를 명시하고 있음에도 불구하고, 법령에서는 ‘재난관리정보’와 ‘안전정보’에 대하여 각각 재난관리정보통신체계¹³⁾와 안전정보통합관리시스템¹⁴⁾ 등 다른 시스템을 통해 공개·관리

12) 이에 2023년 5월 9일 행정안전부는 재난관리책임기관에서 생산·보유하고 있는 재난·안전 관련 데이터를 행정안전부로 제공하는 것을 의무화하고, 특정 지역에서 다중운집으로 인한 사고가 발생하였거나 발생할 우려가 있을 경우 행정안전부장관과 지방자치단체장이 지역 내 기지국 접속정보를 이동통신사에 요청할 수 있다는 내용의 「재난 및 안전관리기본법」 일부개정법률안을 국무회의에서 의결함(행정안전부 보도자료, 2023. 05. 09.)

13) 법령상에 명시된 재난관리정보통신체계는 현재 ‘국가재난관리정보시스템(NDMS)’으로 운영되고 있

하도록 하고 있다는 점에서 이용에 혼선을 줄 수 있다.

이에 정부는 2022년부터 재난관리책임기관에서 생산·보유하고 있는 재난·안전 관련 데이터를 통합하여 제공할 수 있도록 ‘재난안전데이터 공유 플랫폼’ 개발에 착수하였다(행정안전부 보도자료, 2023. 03. 12.). 해당 플랫폼은 분산된 데이터를 수집·연계하여 하나의 시스템으로 제공함으로써 정부, 공공기관, 민간기업, 국민이 일관된 정보를 신속하게 제공받고 공유할 수 있도록 하는 데 목적이 있다. 현재 기관별로 분산된 정보 생산체계와 ‘재난’·‘안전’으로 구분된 정보관리 방식으로 인한 혼선이 문제점으로 제기되고 있는 만큼 해당 플랫폼 개발은 지방자치단체가 필요한 정보를 빠르게 수집하여 관련 정책을 수립하는 데 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다. 다만, 종합적인 재난·안전관리를 위한 정보공유 플랫폼으로 활용되기 위해서는 향후 시스템 실효성 제고를 위한 관계기관 간의 연계·협력 강화와 수요자의 요구를 반영한 개선 노력이 지속될 필요가 있다.

이처럼 중앙정부 차원에서 운영되는 정보관리체계 외에도 지방자치단체의 자체적인 정보관리 측면에서도 몇 가지 한계가 존재한다. 앞서 서술한 바와 같이 현실적으로 모든 유형의 재난·안전 정보에 대하여 지방자치단체가 통합적으로 운영·관리하는 것은 불가능하다. 그러나 지역에서 자주 발생하는 재난에 대한 정보는 지방자치단체 스스로 구축하고 관리할 필요가 있다. 지방자치단체와 지역사회는 재난 현장의 가장 근거리에서 1차적으로 대응하는 주체로서 지역의 제도적·사회적·환경적·공간적 특성을 잘 알고 있고, 오랜 경험을 통해 우선순위와 체감도가 높은 재난 유형을 파악하고 있으므로 지역에 자주 발생하는 재난 상황에 대한 정보를 구축하는 데 유리하다. 현재 「재난 및 안전관리 기본법」 제70조 및 동법 시행령 제76조에서는 재난관리책임기관의 장이 피해상황과 대응과정, 복구상황 등을 기록하고 재난복구가 끝난 시점부터 5년간 자료를 보관할 것을 명시하고 있다. 또한 지방자치단체는 조례를 통해 재난 상황 및 수습과정을 기록·관리할 것을 의무화하고 있다. 이는 과거의 경험에 기반한 학습과 성찰을 통

으며, 국가재난관리정보시스템은 재난관리업무포털(drss.ndms.go.kr), 모바일재난관리포털, 국민재난안전포털(www.safekorea.go.kr), 안전디딤돌 앱(app)으로 구성됨

- 14) 법령에 명시된 안전정보통합관리시스템은 현재 ‘생활안전정보포털(www.safemap.go.kr)’의 형태로 생활안전지도, 지역안전등급, 시설물 안전정보(안전정보통합공개시스템인 ‘안전모아 진단모아’)를 제공하고 있음

해 반복되는 재난에 대하여 보다 효과적으로 대응하고, 재난 상황에 대비하여 효율적으로 예방정책을 수립하기 위한 것이라고 할 수 있다. 그러나, 현행법상 지방자치단체가 어느 규모의 재난에 대하여 어떤 절차와 내용으로 재난 상황의 대응 및 수습 정보를 기록하고 관리해야 하는지에 대한 구체적인 규정이 부재하다. 지방자치단체 조례는 재난상황과 관련된 문서 및 대장 등의 보존 및 관리를 「공공기록물 관리에 관한 법률」에 따른다고 하였고¹⁵⁾, 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제4조는 기록물이 국민에게 공개되어 활용될 수 있도록 적극적으로 노력하여야 한다는 것을 명시하고 있으나, 기록과 관리에 관한 지침이 없어 관련 정보에 대한 제공 여부뿐만 아니라 지방자치단체가 정보를 기록하는지에 대한 것조차도 파악하기 어려운 실정이다.

한편, 대응 및 복구과정에서 나타나는 지방자치단체와 중앙정부, 관계기관, 민간과의 정보공유 및 의사소통체계의 부재도 정보관리 및 거버넌스 측면에서 지역 재난·안전관리체계가 갖는 한계점이라고 할 수 있다(이재은·양기근, 2009). 2015년 메르스 확산 사례에서와 같이 대응기관 간 소통과 정보공유의 부재는 적절한 대응을 지연시키고 갈등을 발생시킬 수 있다. 현재 「재난 및 안전관리 기본법」 제34조의8과 「재난안전통신망법」 제16조에서는 재난·안전관리를 수행하는 기관들이 재난의 대응 및 복구과정에서 재난안전통신망¹⁶⁾을 사용하도록 의무화하고 있다. 그러나 2022년 발생한 이태원 압사사고 대응과정에서 지적된 바와 같이 실제 현장에서는 재난안전통신망의 사용이 미흡한 것으로 나타났고, 이러한 이유로 유관기관 간 통신망 연결 문제와 작은 음량, 버튼 오작동, 배터리 방전 등의 기능적 문제점뿐만 아니라 관계기관 간 통신망 혼련 부족 등의 제도적 문제점이 제기되었다(안광호, 2022. 11. 12.; 행정안전부 보도설명자료, 2023. 04. 24.). 따라서 피해 발생 후 대응에서 복구지원까지 관계기관 간의 정보공유가 정확하고 원활하게 이루어질 수 있도록 재난안전통신망의 기능개선과 활용성 제고가 요구된다. 또한, 피해 현장에 대한 정보취득 및 의사결정 사항을 관계기관 및 민간이 한눈에 살펴볼 수 있는 플랫폼이나 시스템 구축에 대해서도 검토가 필요할 것으로 보인다(이재은·양기근, 2009).

15) 자치법규정보시스템(www.elis.go.kr)을 통해 검색된 「무주군 재난종합상황실 설치·운영 규정」 제 11조(기록유지)를 참고함

16) 통합적 재난대응체계 마련을 위해 행정안전부 주도로 군, 소방, 경찰, 해경, 의료, 지자체, 가스, 전기 등 재난대응 유관기관(8개) 간 구축된 전국 단일의 무선 통신망(행정안전부 보도설명자료, 2023. 03. 13.).

표 2-13 선행연구 기반의 지역 재난·안전관리체계 문제점 검토 결과

구분	문제점	출처
법·규정	<ul style="list-style-type: none"> 법률의 중앙집권적 요소와 하향적 재난 통제방식 과도한 중앙정부의 지방자치단체 업무 관여 및 일방적 재난·안전관리계획 수립체계 	김은경(2016), 정명운(2016), 홍지완(2018),
	<ul style="list-style-type: none"> 법률 내 지역 재난지휘체계의 혼선으로 인한 대응 지연 	홍지완(2016), 이우영(2017)
	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체의 조례별 재난·안전관리체계 규정 차이 발생 	Masatsugu(2015), 정명운(2016), 권신정 외(2018)
	<ul style="list-style-type: none"> 정확하고 명확한 체계 정립을 위한 용어의 혼용 및 모호한 개념에 대한 논의 필요 	이우영(2017), 고명석(2020)
조직·인력	<ul style="list-style-type: none"> 현재 지자체 재난관리방식은 유형별 통합관리형식이지만 실제로는 분산대응방식의 조직구성 	권신정 외(2018), 홍지완(2018)
	<ul style="list-style-type: none"> 재난안전관리 부서의 조직 내 낮은 위치, 지자체마다 다른 주무부서의 명칭, 전담공무원의 잦은 인사이동 	홍지완(2018), 최호진 외(2021)
	<ul style="list-style-type: none"> 전문성 강화를 위한 교육훈련 강제성 부여 및 전문가의 적재적소 배치 필요 등 	권신정 외(2018)
	<ul style="list-style-type: none"> 지역 재난·안전관리 조직의 인력과 운영의 미흡 	김영주 외(2018), 최호진 외(2021)
	<ul style="list-style-type: none"> 재난·안전관리 최신 기술 운영에 필요한 인력의 부족과 이를 위한 교육체계 변화 필요 	최원상(2020)
	<ul style="list-style-type: none"> 재난·안전 사고 발생 시 재난방송 관련 문제 	정명운(2016)
	<ul style="list-style-type: none"> 민간 방재단체의 체계적인 훈련 및 관리 부족 	김영주 외(2018), 채종식(2021)
예산·자원	<ul style="list-style-type: none"> 지자체 재난관리기금을 최저적립액 미달 	홍지완(2018), 손종필(2023)
	<ul style="list-style-type: none"> 심리사회적 구조작업을 위한 공적 재정지원의 부족 	권신정 외(2018)
	<ul style="list-style-type: none"> 지자체별 재난관리자원 보유능력 차이, 재난관리자원의 모호한 분류체계 및 물품 관리 미흡 	김영주·권진아(2020)

구분	문제점	출처
정보관리 거버넌스	• 복구지원 및 감독시스템의 필요	이재은·양기근(2009)
	• 대응과정의 민관협력, 정보공유, 자원전달 등 부족	정명운(2016), 권신정 외(2018)
	• 자원 분류 및 비축 기준 미흡, DB 구축 실패, 민관 정보공유 체계 부족, 자원관리 인력의 전문성 부족, 자원 동원 관련한 문제로 인한 물품 전달의 지연 등	정우영 외(2013), 이창열 외(2015), 이영근 외(2016) 김준하 외(2020),
	• 재난관리자원 공동활용시스템(DRSS)의 낮은 활용성	김준하 외(2020), 김영주 외(2020)
기타	• 각 지자체 내에서도 각 지역 특성에 맞는 재난관리가 필요	김은경(2016)
	• 재난 후 피해 주민들에 대한 심리·사회적 접근 및 구조에 대한 행정기관의 이해 필요	권신정 외(2018)
	• 재난 갈등관리에서 주체별 역할이 명확히 정립되지 않음	김민정(2016)

출처: 저자 작성

제4절 소결

본 장에서는 먼저, 재난·안전관리 및 주요 용어들의 개념을 정의하고 재난위험경감에 관한 패러다임의 변화를 통해 지역 중심의 재난·안전관리가 강조된 배경에 대하여 다루었다. 재난은 일상적인 대처로는 관리하기 어려운 심각한 수준의 피해를 발생시키는 사고 또는 현상으로 이해되며, 유사한 의미를 나타내는 용어로는 재해, 위험(risk), 위해(hazard), 위기(crisis), 비상사태(emergency), 사고(accident) 등이 있다. 본 장에서는 각각의 용어들이 ‘재난’·‘안전’과 어떻게 구분되는지를 비교하고, 현행법상 개별적으로 정의되어 있는 재난관리와 안전관리를 통합하여 재난·안전관리를 ‘국민의 생명·신체·재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로부터 안전을 확보하기 위한 모든 활동’으로 정의하였다.

이후 2절에서는 국가와 지역의 재난·안전관리체계에 관하여 살펴보았다. 구체적으로 국내 재난·안전 관련 법령과 조직의 변천을 알아보고, 현재 우리나라의 중앙과 지방의 재난·안전관리체계를 검토하였다. 재난·안전관리체계는 「재난 및 안전관리 기본법」을 중심으로 주요 조직과 사무를 검토하였으며, 재난·안전관리에 있어 중앙정부와 지방자치단체의 역할이 어떻게 차이가 있는지를 파악하기 위하여 중앙정부와 지방자치단체를 구분하여 조사하였다. 그리고 검토한 현황을 바탕으로 국가와 지역 재난·안전관리가 갖는 의의와 특징을 살펴보았다. 이를 통해 국민의 생명과 재산을 보호하는 것은 헌법에서도 명시된 국가와 지방자치단체의 가장 기본적이면서 중요한 책무로서, 국가와 지방정부는 재난·안전관리 과정에 유형별·관리단계별·부문별로 요구되는 다양한 활동들이 효율적으로 이행될 수 있도록 지휘하는 역할임을 제시하였다.

마지막으로 3절에서는 선행연구를 바탕으로 지역 재난·안전관리체계의 문제점과 한계점을 검토하였다. 선행연구들은 우리나라의 재난·안전관리 체계에 대한 중앙집권적인 구조와 이로 인한 지방자치단체 역할수행의 한계를 지적하고, 중앙정부와 지방자치단체 사이의 협력 관계 조정, 지방자치단체의 자율성 강화, 법령상 용어 및 지휘체계에 대한 명확한 규정 마련, 지역 재난·안전 전문인력의 확보 및 역량 강화, 재정확보를 위한 지방자치단체의 자구적 노력 및 중앙정부의 지원, 민·관 협력과 공유시스템 강화 등이 필요하다고 제언하였다. 이러한 제언들은 중앙정부와 지방자치단체 간의 협

력과 조정을 강화하여 지방자치단체의 역량을 활용하고 지역 특성에 맞는 재난·안전관리 체계를 구축하기 위함이다. 중앙정부와 지방자치단체 간의 관계 설정과 재난·안전관리 체계의 개선은 중앙집권적인 구조에서 벗어나고 상호 협력과 지원을 강화하는 방향으로 전환되어야 한다. 이를 통해 지방자치단체의 역량을 활용하고 지역 특성에 적합한 재난·안전관리 체계를 구축하여 국가적인 재난 대응 능력을 향상시킬 수 있을 것이다.

3

지역 재난·안전관리체계 현황 분석

제1절 재난·안전관리 관련
법령·규정 검토

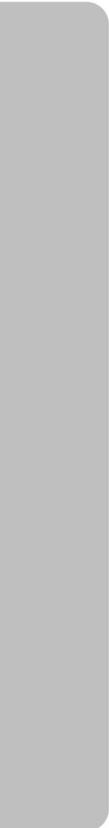
제2절 지역 재난·안전 분야 조직구성
및 인력 현황 분석

제3절 지역별 재난·안전 예산 및
자원 현황 조사

제4절 지역 재난·안전 관련 정보관리
및 거버넌스 현황 조사

제5절 소결 및 시사점





Korea Research Institute for Local Administration

제1절 재난·안전관리 관련 법령·규정 검토

본 절에서는 선행연구를 통해 도출된 법·규정 측면의 한계점을 중심으로 현행 재난·안전관리체계 관련 법령·규정을 검토한다. 먼저, 「재난 및 안전관리 기본법」을 중심으로 중앙정부와 지방자치단체의 주요 사무를 검토하고, 이를 통해 재난·안전관리 과정에서의 중앙정부와 지방자치단체의 법적 지위와 역할·권한 등의 범위를 고찰하고자 한다. 그리고 재난·안전 분야 유사 법령을 비교·분석하여 법령 간의 관계를 파악하고, 지방자치단체가 재난·안전사무를 수행하는 데 있어 법·규정에 따른 혼란이나 불필요한 행정적·법적 제약 등이 발생할 가능성에 대하여 다뤄보고자 한다.

1. 법령상 재난·안전 주요 사무와 권한

1) 국가 재난·안전 주요 사무와 권한

정부는 「재난 및 안전관리 기본법」을 통해 재난관리 단계별 임무와 안전문화활동, 그 밖에 필요한 사항을 규정함으로써 국가 및 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하기 위한 법적 기반을 마련하고 있다. 동법 제6조(재난 및 안전관리 업무의 총괄·조정)에서는 행정안전부장관에게 국가 및 지방자치단체가 행하는 재난 및 안전관리 업무의 총괄·조정 역할을 부여하고 있다. 이에 본 연구에서는 행정안전부를 비롯한 중앙행정기관에서 수행하는 재난·안전 관련 사무의 범위와 유형을 검토하여 재난·안전 관리를 위한 국가의 권한과 역할을 살펴보고자 한다.

① 안전관리기구 및 기능

먼저, 중앙에 설치되는 안전관리기구로는 국무총리 소속으로 재난 및 안전관리에 관한 중요 정책과 계획 등을 심의하는 기구인 ‘중앙안전관리위원회’가 있다. 중앙안전관

리위원회의 위원장은 국무총리가 되고, 위원은 대통령령으로 정하는 중앙행정기관 또는 관계기관·단체의 장이 된다. 중앙안전관리위원회에는 제10조(안전정책조정위원회)와 제12조(재난방송협의회)에 따라 중앙안전관리위원회에 상정될 안건을 사전에 검토하고 심의하는 ‘안전정책조정위원회’와 재난에 관한 예·경보·통지나 응급조치, 재난방송이 원활히 수행될 수 있도록 하는 ‘중앙재난방송협의회’를 둘 수 있다. 그리고 안전정책조정위원회의 위원장은 제12조의2(안전관리민관협력위원회)에 따라 재난·안전관리에 관한 민관 협력관계를 원활히 하기 위한 ‘중앙안전관리민관협력위원회’를 구성·운영할 권한을 갖는다. 제13조(지역위원회 등에 대한 지원 및 지도)에서는 행정안전부장관이 시·도안전관리위원회의 운영과 지방자치단체의 재난 및 안전관리업무에 대하여 필요한 지원과 지도를 할 수 있음을 명시함으로써 재난·안전관리체계에서 상위기관으로서의 책무와 권한을 부여하고 있다.

동법 제14조(중앙재난안전대책본부 등)부터 제18조(재난안전상황실)에서는 대통령령으로 정하는 대규모 재난의 대응·복구를 위한 안전관리기구에 관한 사항을 규정하고 있다. 먼저, 제14조(중앙재난안전대책본부 등)는 행정안전부에 대규모 재난의 대응·복구에 관한 사항을 총괄·조정하는 기구인 ‘중앙재난안전대책본부’를 설치할 것을 의무화하고 있다. 중앙재난안전대책본부의 장은 본부의 업무를 총괄하는 역할로 행정안전부 장관이 맡으며, 범정부적 차원의 통합대응이 필요한 경우이거나 행정안전부 장관이 요청하는 경우 국무총리가 중앙재난안전대책본부의 장으로서 권한을 행사할 수 있다. 중앙재난안전대책본부장은 대규모 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 실무반을 편성하고, 중앙재난안전대책본부상황실을 설치하는 등 대응체계를 갖춰야 한다. 또한, 「재난 및 안전관리 기본법 시행규칙」 제3조2항에 의거하여 필요시 행정안전부 및 재난과 관련된 중앙행정기관의 고위공무원단에 속하는 공무원 등으로 구성된 상황판단회의를 구성·운영할 권한을 갖는다.

다만, 본 법령에 따르면 재난 상황에 대한 종합적 사항을 판단하는 상황판단회의에는 여전히 기초지방자치단체의 참여를 제한하고 있는 것으로 나타났다. 선행연구 검토 결과 기초지방자치단체의 경우 재난 발생 초기부터 현장 가까이에서 가장 먼저 재난을 대응·수습하는 역할을 담당하기 때문에 재난 상황에 관한 의사결정과정에 참여함으로써 정보가 전달될 수 있도록 해야한다는 필요성이 제기된 바 있다(김은경, 2016; 홍

지원, 2018). 그러나 「중앙재난안전대책본부 구성 및 운영 등에 관한 규정」 제8조에서 규정하고 있는 중앙안전대책본부장 주재 상황판단회의에는 여전히 사고가 발생한 지역의 기초지방자치단체장(통합지원본부의 장)은 참여가 배제되고 고위공무원단에 속하는 공무원 등 주로 광역지방자치단체장(광역재난안전대책본부의 장)의 참여만을 인정하고 있어 개선이 필요한 실정이다(김영명, 2023. 10. 08.). 한편, 제18조(재난안전상황실)에 따라 재난정보의 수집·전파, 상황관리, 초동조치·지휘 등의 업무를 수행하는 재난안전상황실을 설치·운영하는 경우 인력·장비·시설 등을 통합·운영할 수 있다. 또한, 대규모 재난의 수습을 지원하기 위하여 관계 재난관리책임기관의 장에게 행·재정상의 조치, 소속 직원의 파견, 그 밖에 필요한 지원을 요청할 수 있다. 구체적으로 중앙행정기관 및 관계기관·단체의 전문가 등으로 수습지원단을 구성하거나, 행정안전부·소방청·해양경찰청 소속의 전문인력으로 특수기동구조대를 편성하여 재난 현장에 파견을 보낼 수 있다.

이와 함께 제15조의2(중앙 및 지역사고수습본부)에서는 중앙부처들이 포함된 재난관리주관기관의 장에게 중앙사고수습본부의 설치·운영 사무를 부여하고 있다. 중앙사고수습본부의 장은 재난관리주관기관의 장이 되며, 이들은 재난정보의 수집·전파, 상황관리, 초동조치·지휘 등을 위하여 수습본부상황실을 설치·운영할 의무를 갖는다. 이때, 중앙재난안전대책본부와 마찬가지로 제18조(재난안전상황실) 3항에 따른 재난안전상황실과 인력·장비·시설 등을 통합·운영할 수 있도록 하여 재난정보전달체계를 일원화할 수 있는 법적 근거를 마련하고 있다. 이에 중앙사고수습본부는 재난관리주관기관이 사고 수습에 매진하여 신속하게 재난에 대응·복구할 수 있도록 하기 위한 기구이지만, 재난 상황에서의 실질적인 역할 수행에 있어서는 중앙사고수습본부와 중앙재난안전대책본부 간의 역할의 범위가 명확하게 규정되어 있지 않기 때문에 두 기구의 역할 중복문제가 지속 제기되어 왔다(정찬권, 2023. 07. 19.). 또한, 현행법상 대형 재난은 중앙재난안전대책본부의 장을 국무총리가 수행할 수 있도록 규정하고 있으나, 일반적으로는 행정안전부 장관이 맡기 때문에 행정안전부 소관인 자연재난이 발생하는 경우 행정안전부 장관이 중앙재난안전대책본부의 장이면서 동시에 중앙사고수습본부의 장을 겸직해야 하는 등의 모순이 발생하고 있다. 따라서 중앙안전대책본부와 중앙사고수습본부 간의 역할 관계나 본부장의 지휘교대에 관한 부분들이 해결될 필요가 있다.

② 안전관리계획

「재난 및 안전관리 기본법」 제3장 안전관리계획과 관련하여 중앙행정기관은 제22조(국가안전관리기본계획의 수립 등)에 따라 ‘국가안전관리기본계획’의 수립 의무를 갖는다. 국무총리는 부처별 중점 추진사항과 국가재난관리체계의 기본방향이 담긴 국가안전관리기본계획의 수립지침을 작성하여 관계 중앙행정기관의 장에게 통보해야 하며, 관계 중앙행정기관의 장은 수립지침에 따라 그 소관에 속하는 재난·안전관리업무에 대하여 기본계획을 작성·제출해야 한다. 이후 국무총리는 본 규정에 따라 관계 중앙행정기관이 작성·제출한 기본계획을 종합하여 국가안전관리기본계획을 작성해야 하는데, 계획에는 재난에 관한 대책과 생활안전·교통안전·산업안전·시설안전·범죄안전·식품안전·안전취약계층 안전 및 그 밖에 이에 준하는 안전관리에 관한 대책을 포함해야 한다.

제23조(집행계획)에서는 관계 중앙행정기관의 장에게 국가안전관리기본계획에 따라 소관 업무에 관한 집행계획을 작성하도록 하고 있다. 법령에서는 국가안전관리기본계획과 집행계획, 시·도 안전관리계획, 시·군·구 안전관리계획이 「민방위기본법」에 따른 민방위 계획 중 재난관리 분야의 계획에 해당됨을 명시하고, 제23조의2(국가안전관리기본계획 등과의 연계)에 따라 관계 중앙행정기관의 장이 소관 개별 법령에 따른 재난·안전 관련 계획을 수립할 때 국가안전관리기본계획과 집행계획을 연계하여 작성하도록 명시함으로써 유사계획 간의 관계를 정립하고 있음을 알 수 있다.

③ 재난의 예방

재난의 예방단계에서 행정안전부를 비롯한 중앙정부는 재난관리책임기관이 수행하는 재난 예방조치에 대하여 점검·평가하거나 국가핵심기반 및 특정관리대상지역을 지정하는 등 재난 예방활동을 수행하는 기관을 지원하고 관리하는 역할을 담당한다. 구체적으로 관계 중앙행정기관의 장은 제26조(국가핵심기반의 지정 등)에 따라 소관 분야의 ‘국가핵심기반’을 안전정책조정위원회의 심의를 거쳐 지정·취소할 수 있으며, 제26조의2(국가핵심기반의 관리 등)에 따라 국가핵심기반을 지정한 경우에는 소관 국가핵심기반에 대한 보호계획을 수립·시행할 의무가 있다. 이때 행정안전부 장관 또는 관계 중앙행정기관의 장은 국가핵심기반의 보호 및 관리실태를 확인·점검할 수 있는 권한을 가지며, 행정안전부 장관은 관련한 데이터베이스를 구축·운영하고 재난관리정책

의 수립을 통합·지원할 수 있다. 이 뿐만 아니라 중앙행정기관의 장은 제27조(특정관리대상지역의 지정 및 관리 등)에 따라 관리가 필요하다고 인정되는 지역에 대하여 ‘특정관리대상지역’으로 지정할 수 있는 권한이 있다. 특정관리대상지역의 관리·정비에 필요한 조치 의무는 재난관리책임기관의 장에게 있으나, 지정 및 조치결과는 최종적으로 국무총리에게 보고되며 국무총리는 필요한 경우 시정조치나 보완을 요구할 수 있다. 이 과정에서 행정안전부 장관은 지방자치단체의 조치 등에 필요한 지원 및 지도를 할 수 있으며, 관계 중앙행정기관의 장에게 협조 요청을 할 수 있는 권한을 갖는다(제28조). 제29조(재난방지시설의 관리)와 제29조의2(재난안전분야 종사자 교육)에 따라 재난관리책임기관에서는 재난방지시설을 점검·관리하고 재난 및 안전관리업무를 담당하는 공무원 또는 직원이 전문교육을 수시로 받을 수 있도록 조치해야 한다. 행정안전부장관은 이러한 사무의 이행 실태를 점검하고 필요한 경우 시정조치 및 징계를 요구할 수 있다. 구체적으로 제32조(정부합동 안전 점검)에 따라 행정안전부 장관은 재난관리책임기관의 재난·안전관리 실태를 점검하기 위하여 정부합동안전점검단을 편성하여 안전 점검을 실시할 수 있으며, 안전 점검 결과 및 조치 결과는 안전정보통합관리시스템을 통하여 국민에게 공개할 수 있다. 또한, 제33조의2(재난관리체계 등에 대한 평가 등)를 근거로 재난관리책임기관에 대하여 정기적으로 평가¹⁷⁾할 권한을 갖는다.

제31조(재난예방을 위한 안전조치)에서는 행정안전부 장관 또는 지방자치단체장에게 긴급안전점검 결과 재난 발생 위험성이 높다고 인정되는 시설·지역에 대하여 소유자·관리자 또는 점유자에게 정밀안전진단 또는 보수·보강 등의 정비, 그리고 재난위험요인의 제거를 명할 수 있음을 명시하고 있다. 행정안전부 장관은 제32조의3(집중 안전점검 기간 운영 등)에 따라 매년 집중 안전점검 기간을 설정하고, 운영에 필요한 계획을 수립하여 안전점검을 실시할 수 있다.

17) 평가의 내용은 1) 대규모 재난의 발생에 대비한 단계별 예방·대응·복구과정, 2) 재난에 대응할 조직의 구성 및 정비 실태, 3) 안전관리체계 및 안전관리규정, 4) 재난관리기금의 운용현황이 대상임

④ 재난의 대비

국가가 재난·안전관리체계에서 수행할 가장 기본적인 역할은 다양한 재난 유형과 관리단계, 또는 부문별로 수행되는 활동들이 일관되게 운영될 수 있도록 기준을 마련하는 데 있을 것이다. 「재난 및 안전관리 기본법」에서는 재난의 대비단계에서 이와 관련한 국가의 사무와 권한을 규정하고 있다. 대비단계에서도 마찬가지로 자원의 운용·관리나 긴급 통신수단의 마련, 기능별 재난대응 활동계획 수립 및 활용 등 재난 현장상황에 대비한 실질적인 업무는 재난관리책임기관이 담당하도록 규정되어 있다. 이에 행정안전부 장관은 표준체계를 정립하고 지침 및 기준 마련 등을 통해 재난관리책임기관 별로 수행하는 활동들이 원활하게 수행될 수 있도록 전반을 관리하는 역할을 담당한다.

먼저, 제34조(재난관리자원의 비축·관리)에서는 행정안전부 장관에게 민관기관·단체 또는 소유자와 협의하여 응급조치에 사용할 장비·시설·인력을 지정·관리할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 행정안전부 장관은 재난관리자원의 체계적 관리·활용을 위해 공동 활용기준을 정하여 재난관리책임기관에게 통보하고, 재난관리자원공동활용시스템을 구축·운영할 수 있다. 또한, 재난 현장에서 긴급통신수단이 공동 활용될 수 있도록 관계기관에서 보유하고 있는 긴급통신수단의 보유현황을 조사하고 체계를 구축하는 역할도 담당한다(제34조의2). 제34조의3(국가재난관리기준의 제정·운용 등)에서는 재난관리를 효율적으로 수행하기 위한 국가재난관리기준의 제정·운용 의무를 명시함으로써 재난·안전관리체계 구축을 위한 국가적 책무를 부여하고 있다. 이에 행정안전부 장관은 재난분야 용어 및 표준체계를 정립하고, 국가재난대응체계에 대한 원칙과 함께 재난경감·상황관리·자원관리·유지관리 등에 관한 일반적인 기준 등에 관하여 국가재난관리기준을 제정·운용하여야 한다.

한편, 제34조의5(재난분야 위기관리 매뉴얼 작성·운용)에서는 위기관리 매뉴얼과 관련한 사항을 규정하고 있다. 본 법령에서 규정하는 위기관리 매뉴얼은 총 3가지가 있다. 먼저, ‘위기관리 표준매뉴얼’은 국가적 차원의 관리가 필요한 재난에 대하여 재난관리체계 및 관계기관의 임무·역할을 규정한 문서로 위기대응 실무매뉴얼의 작성 기준이 된다. 위기관리 표준매뉴얼은 재난유형별로 작성되기 때문에 재난관리주관기관의 장이 작성할 의무를 갖는다. 다만, 다수의 재난관리주관기관이 관련된 재난은 행정안전부 장관이 작성할 수 있다. 그리고 위기관리 표준매뉴얼에서 규정하는 기능과 역

할에 따라 실제 대응에 필요한 조치사항 및 절차를 규정하는 문서로 '위기대응 실무매뉴얼'이 있다. 본 매뉴얼도 표준매뉴얼에 근거하므로 재난관리주관기관이 작성할 의무를 갖는다. 마지막으로 '현장조치 매뉴얼'의 경우 재난 현장에서 임무를 직접 수행하는 기관의 행동조치 절차를 구체적으로 수록한 문서이다. 현장 활동 사항의 경우 다른 법령에 따라 작성되는 계획·매뉴얼 등과 유사·중복되는 부분이 있기 때문에 만약 행동매뉴얼에 포함되는 사항이 타 계획 또는 매뉴얼에 모두 포함되는 경우에는 해당 재난 유형에 대하여 작성을 생략할 수 있다. 현장조치 행동매뉴얼은 재난관리주관기관에서 지정한 기관의 장이 작성할 의무가 있으며, 시장·군수·구청장의 경우에는 재난유형별 현장조치 행동매뉴얼을 통합하여 작성할 수 있다. 행정안전부 장관은 위기관리 매뉴얼의 표준화 및 실효성 제고를 위하여 위기관리 매뉴얼협의회를 구성·운영할 수 있으며, 위기관리 매뉴얼의 체계적인 운용을 위해 관리시스템을 구축·운영하고 필요한 매뉴얼 표준안을 연구·개발하여 보급할 수 있다.

마지막으로 행정안전부 장관은 제34조의9(재난대비훈련 기본계획 수립)에 따라 매년 재난대비훈련 기본계획을 수립하고 재난관리책임기관의 장에게 통보할 의무를 갖는다. 그리고 제35조(재난대비훈련 실시)에 근거하여 매년 정기 또는 수시로 재난관리 책임기관, 긴급구조지원기관 등 관계기관과의 합동 재난대비훈련을 실시하여야 한다.

⑤ 재난의 대응

재난 대응에 있어 국가와 지방자치단체의 업무는 재난의 규모를 기준으로 구분될 수 있다. 지역 차원의 대응·수습이 가능한 재난이 아니라 극심한 인명 또는 재산의 피해가 발생하거나 발생할 것으로 예상되는 대규모 재난에 대해서는 국가 차원의 안전관리 기구가 중심이 되어 대응하도록 규정되어 있기 때문이다. 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우, 행정안전부 장관은 제36조(재난사태 선포)에 근거하여 재난이 발생한 지역에 대해 재난사태를 선포할 수 있다. 재난사태 선포에 따라 행정안전부 장관 및 지방자치단체의 장은 「재난 및 안전관리 기본법」에서 규정하는 응급조치 활동과 해당 지역에 소재하는 행정기관 소속 공무원에 대한 비상소집, 해당 지역에 대한 이동차제 권고 및 휴업·휴원·휴교 처분 요청 등의 필요한 조치를 할 수 있다.

대응 과정에서의 응급조치(제37조), 위기경보 발령(제38조), 재난 예·경보(제38조

의2), 대피명령(제40조), 위험구역 설정(제41조), 강제대피조치(제42조), 통행제한(제43조), 응원요청(제44조) 등의 현장 조치는 지역의 현장대응 책임기관을 중심으로 수행된다. 긴급구조도 마찬가지로인데 중앙에서는 제49조(중앙긴급구조통제단)에 따라 긴급구조의 총괄·조정 및 긴급구조활동의 지휘·통제를 위하여 소방청에 중앙긴급구조 통제단을 두지만, 재난 현장에서의 실질적인 긴급구조활동은 지역긴급구조통제단을 중심으로 운영된다. 이때 중앙긴급구조통제단의 단장은 소방청장이 맡고, 시·도 긴급구조통제단장은 시·도지사가 시·군·구 긴급구조통제단장은 소방서장이 맡는다. 중앙 긴급구조통제단과 지역긴급구조통제단은 재난 상황에 끝난 후 제53조(긴급구조활동에 대한 평가)에 따라 긴급구조지원기관의 활동에 대하여 평가를 수행한다. 평가 결과는 각각 상위기구에 보고하거나 통보한다. 또한, 중앙긴급구조통제단장인 소방청장은 항공기 조난사고가 발생한 경우의 항공기 수색과 인명구조를 위하여 항공기 수색·구조계획을 수립·시행할 의무를 갖는다(제57조).

이 외에도 제54조의2(긴급구조 관련 특수번호 전화서비스의 통합·연계)에 따라 행정안전부 장관은 긴급구조 요청에 신속하게 대응하기 위하여 긴급구조 관련 특수번호 전화서비스 통합·연계체계를 구축·운영할 의무가 있으며, 이를 위해 통합·연계되는 특수번호 전화서비스의 운영실태를 조사·분석하여 개선에 활용할 수 있다. 그리고 제55조(재난대비능력 보강)에서는 국가와 지방자치단체에게 재난관리에 필요한 자원(인력·장비·시설)의 확충과 통신망의 설치·정비, 필요한 재정상의 조치를 마련하도록 함으로써 재난 대응에 있어 필요한 지원을 할 수 있도록 규정하고 있다.

⑥ 재난의 복구

재난의 복구는 피해조사와 복구계획 수립, 특별재난지역 선포 및 지원, 재정 및 보상에 관한 사항으로 구성된다. 재난이 발생한 후에 중앙재난안전대책본부장은 제58조(재난피해 신고 및 조사)에 근거하여 관계 중앙행정기관 및 재난관리책임기관의 장과 합동으로 중앙재난피해합동조사단을 편성하여 재난 피해 상황을 조사할 수 있다. 재난관리책임기관과 지방자치단체는 피해조사 결과를 바탕으로 재난복구계획을 수립하며 복구사업을 수행하기 전에 중앙재난안전대책본부장에게 재난복구계획을 제출하고 심의를 받아야 한다. 중앙재난안전대책본부장은 재난복구계획에 따라 시행하는 사업이

효율적으로 추진될 수 있도록 지도·점검하고 필요하면 시정명령 및 시정요청을 할 권한을 갖는다.

재난의 복구과정에서 가장 주요하게 논의되는 부분은 재정의 투입과 손실에 대한 보상이라고 할 수 있다. 대규모 재난이 발생하여 국가의 안녕 및 사회질서의 유지에 중대한 영향을 미치거나 피해를 효과적으로 수습하기 위하여 특별한 조치가 필요하다고 인정하는 경우 대통령은 특별재난지역을 선포할 수 있다. 제66조(재난지역에 대한 국고보조 등의 지원)에서는 피해지역의 복구를 위한 국가의 재정 부담 원칙을 규정하고 있는데, 특별재난지역으로 선포된 지역은 제61조(특별재난지역에 대한 지원)에 따라 이 외에도 응급대책 및 재난구호와 복구에 필요한 행정상·재정상·금융상·의료상의 특별지원을 받는다. 제64조(손실보상)와 제65조(치료 및 보상)는 재난의 대응 과정에서 발생한 손실과 대응·복구 업무를 수행하다가 발생한 부상·장애·사망에 대해서 국가나 지방자치단체가 그 손실과 치료비 등을 보상하도록 규정하고 있다. 또한, 제65조의2(포상)에 따라 긴급구조활동과 응급대책·복구 등에 참여하여 현저한 공로가 있는 자원봉사자에게 훈장 또는 포상을 수여할 수 있음을 명시하고 있다. 이는 응급구호, 긴급구조 등에 대한 민간의 참여 활성화를 유도하기 위한 법적 기제라고 할 수 있다.

⑦ 안전문화 진흥

「재난 및 안전관리 기본법」에서는 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 국민의 안전의식을 높이고 안전문화를 진흥하기 위한 시책을 적극 추진할 것을 명시하고 있다. 제66조의4(안전문화 진흥을 위한 시책의 추진)에 따라 안전문화활동의 추진에 관한 총괄·조정업무는 행정안전부 장관이 관장한다. 본 조항에서는 국가와 지방자치단체에게 안전체험시설의 설치·운영과 관련 기관·단체에서 추진하는 안전문화활동의 필요 예산을 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 동법 제66조의7(국민안전의 날 등)은 매년 4월 16일을 국민안전의 날로 정하여 필요한 행사 등을 하도록 명시하였으며, 제66조의8(안전관리현장)은 국무총리로 하여금 안전관리현장을 제정·고시할 것을 의무화하고 있다.

제66조의9부터 제66조의12는 안전문화 진흥 및 정보관리를 위한 행정안전부 장관의 책무와 권한에 대하여 규정하고 있다. 먼저, 제66조의9(안전정보의 구축·활용)에

따라 행정안전부 장관은 재난·안전사고에 대한 정보를 수집하여 체계적으로 관리해야 한다. 행정안전부 장관이 관리하는 정보로는 재난이나 그 밖의 각종 사고에 관한 통계·지리정보·안전정책에 관한 정보, 안전취약계층의 재난·안전사고 피해에 관한 통계, 안전점검 결과, 안전점검에 따른 보완·개선조치 결과, 재난관리책임기관의 재난관리 체계 등에 대한 평가, 긴급구조지원기관의 능력 평가 결과, 재난원인조사 및 개선 등의 조치결과, 그 밖에 행정안전부 장관이 수집·관리가 필요하다고 인정하는 정보가 포함된다. 본 규정은 안전정보를 체계적으로 관리하기 위하여 각종 안전점검·진단 등의 결과를 통합·공개하는 ‘안전정보통합관리시스템’의 구축·운영을 명시하고 있다. 행정안전부 장관은 제66조의10(안전지수의 공표)에 따라 지역별 안전수준과 안전의식을 객관적으로 나타내는 지수(안전지수)를 개발·조사하고, 그 결과를 공표할 권한을 갖는다. 또한, 지역사회의 안전수준을 높이기 위하여 시·군·구를 대상으로 안전사업지구로 지정하고 필요한 지원을 할 수 있다(제66조의12).

③ 기타

「재난 및 안전관리 기본법」은 국가 및 중앙행정기관이 이행해야 할 그 밖의 사무와 권한을 명시하고 있다. 행정안전부 장관은 제66조의13(재난 및 안전관리를 위한 특별교부세 교부)에 따라 특별교부세의 교부를 수행한다. 또한, 제66조의9에서 명시한 정보의 유형 중 하나인 ‘재난원인조사’를 수행하거나 관리하는 역할을 담당한다(제69조). 재난원인조사는 재난의 원인뿐만 아니라 사고대응과정에 관한 조사·분석·평가를 포함한다. 행정안전부 장관은 관련 분야의 전문가 및 전문기관 등이 공동으로 참여하는 정부합동 재난원인조사단을 편성하고 이를 파견하여 재난원인조사를 실시할 수 있는 권한을 갖는다.

이 외에도 행정안전부 장관은 제71조의2(재난 및 안전관리기술개발 종합계획의 수립 등)에 따라 과학기술의 진흥을 위한 ‘재난 및 안전관리기술개발 종합계획’을 5년마다 수립하고, 제72조(연구개발사업 성과의 사업화 지원)에 따라 연구개발사업의 성과를 사업화 하는 중소기업을 지원하며, 제74조(재난관리정보통신체계의 구축·운영)를 근거로 종합적인 ‘재난관리정보통신체계’를 구축·운영할 수 있다. 본 법령은 제76조(재난안전 관련 보험·공제의 개발·보급 등)에서 국민과 지방자치단체가 각종 재난 및

안전사고에 대비할 수 있도록 국가가 재난·안전 관련 보험 또는 공제를 개발·보급하기 위해 노력해야 한다는 점을 명시하고 있으며, 이와 관련하여 추가적인 조항을 통해 ‘재난안전의무보험’에 반영되어야 하는 사항과 관리·운용기준의 적합성 분석·평가에 관한 사항, ‘재난안전의무보험 종합정보시스템’의 구축·운영에 관한 사항 등을 규정하고 있다. 그리고 제78조(권한의 위임 및 위탁)을 통해 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 행정안전부 장관의 권한은 그 일부를 시·도지사에게 위임할 수 있음을 명시하고 있다.

표 3-1 「재난 및 안전관리 기본법」상에 제시된 국가 사무와 권한

구분	조항	내용
안전 관리 기구	제9조(중앙안전관리위원회)	• 중앙안전관리위원회 구성·운영
	제10조(안전정책조정위원회)	• 안전정책조정위원회 구성·운영 • 안전정책조정위원회 내 실무위원회 구성·운영
	제12조의2(안전관리민관협력위원회)	• 중앙안전관리민관협력위원회 구성·운영
	제12조(재난방송협의회)	• 중앙재난방송협의회 구성·운영
	제10조의2(재난 및 안전관리 사업예산의 사전협의 등) 제10조의3(재난 및 안전관리 사업에 대한 평가)	• 재난 및 안전관리 사업과 관련된 중기사업계획서와 해당 기관의 재난 및 안전관리 사업에 관한 투자우선순위 의견 제출 • 재난 및 안전관리 사업 효과성 및 효율성 평가·통보(매년)
	제13조(지역위원회 등에 대한 지원 및 지도)	• 시·도위원회의 운영, 지방자치단체의 재난 및 안전관리 업무에 대한 지원·지도
	제14조(중앙재난안전대책본부 등)	• 중앙재난안전대책본부 설치·운영 • 중앙재난안전대책본부회의 소집 • 실무반 편성, 중앙재난안전대책본부상황실 설치
	제14조의2(수습지원단 파견 등)	• 수습지원단 구성·운영·파견
	제15조의2(중앙 및 지역사고수습본부)	• 중앙사고수습본부 설치·운영
	제17조의3(대책지원본부)	• 대책지원본부 설치·운영
계획	제18조(재난안전상황실)	• 중앙재난안전상황실 설치·운영
	제22조(국가안전관리기본계획의 수립 등)	• 국가안전관리기본계획 수립

구분	조항	내용
재난 의 예방	제25조의2(재난관리책임기관의 장의 재난예방조치 등)	<ul style="list-style-type: none"> 재난예방조치 총괄 시행 기능연속성계획 수립지침 작성 및 이행실태 점검
	제26조(국가핵심기반의 지정 등) 제26조의2(국가핵심기반의 관리 등)	<ul style="list-style-type: none"> 국가핵심기반 지정 심의 취소 국가핵심기반 보호계획 수립 국가핵심기반 보호 및 관리 실태 확인·점검 국가핵심기반 데이터베이스 구축·운영·지원
	제27조(특정관리대상지역의 지정 및 관리 등)	<ul style="list-style-type: none"> 특정관리대상지역 조사·지정·해제 특정관리대상지역 지정·관리 등에 관한 지침 제정·통보
	제28조(지방자치단체에 대한 지원 등)	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체의 조치 등에 필요한 지원 및 지도
	제29조(재난방지사설의 관리)	<ul style="list-style-type: none"> 재난방지사설 점검·관리 재난방지사설 관리 실태 점검, 보수·보강 요청
재난 의 대비	제29조의2(재난안전분야 종사자 교육)	<ul style="list-style-type: none"> 재난 및 안전관리 전문교육 실시
	제30조(재난예방을 위한 긴급안전점검 등)	<ul style="list-style-type: none"> 시설 및 지역 긴급안전점검 실시·요구
	제31조(재난예방을 위한 안전조치)	<ul style="list-style-type: none"> 안전조치명령(정밀안전진단, 보수·보강, 위험요인 제거), 사용제한·금지, 통보
	제31조의2(안전취약계층에 대한 안전환경 지원)	<ul style="list-style-type: none"> 안전용품의 제공 및 시설 개선 지방자치단체에 필요한 지원 및 지도
	제32조(정부합동 안전 점검) 제32조의3(집중 안전점검 기간 운영 등) 제33조(안전관리전문기관에 대한 자료요구 등)	<ul style="list-style-type: none"> 정부합동안전점검단 편성 및 안전점검 실시 재난관리책임기관 관련 공무원 파견 요청 안전점검 결과 통보, 보완·개선사항 요청 안전정보통합관리시스템 공개 집중 안전점검 기간 설정 및 계획 수립 안전관리전문기관에 안전점검결과 등 자료 요청
	제33조의2(재난관리체계 등에 대한 평가 등)	<ul style="list-style-type: none"> 재난관리책임기관 정기 평가 - 대규모 재난 발생 대비 단계별 예방·대응 및 복구과정, 재난대응 조직의 구성 및 정비 실태, 안전관리체계 및 안전관리규정, 재난관리기금의 운용 현황 등
재난 의 대비	제34조(재난관리자원의 관리)	<ul style="list-style-type: none"> 재난에 필요한 물적·인적자원 지정·관리 재난관리자원공동활용시스템 구축·운영
	제34조의2(재난현장 긴급통신수단의 마련)	<ul style="list-style-type: none"> 긴급통신수단의 보유 현황 조사, 관리체계 구축·운영
	제34조의3(국가재난관리기준의 제정·운영 등)	<ul style="list-style-type: none"> 국가재난관리기준 제정·운영 국가재난관리기준 적용 권고

구분	조항	내용
	제34조의4(기능별 재난대응 활동계획의 작성·활용)	<ul style="list-style-type: none"> • 기능별 재난대응 활동계획 작성·지침 통보 • 기능별 재난대응 활동계획 작성·활용 • 기능별 재난대응 활동계획 확인·점검·관리
	제34조의5(재난분야 위기관리 매뉴얼 작성·운영)	<ul style="list-style-type: none"> • 위기관리 표준매뉴얼 작성·운영 • 위기관리 실무매뉴얼 작성·운영
	제34조의6(다중이용시설 등의 위기상황 매뉴얼 작성·관리 및 훈련)	<ul style="list-style-type: none"> • 다중이용시설 등의 위기상황 매뉴얼 작성·관리 및 훈련실태 점검, 개선 명령
	제34조의7(안전기준의 등록 및 심의 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 안전기준 통합관리체계 구축 • 안전기준 등록을 위한 안전기준심의회의 심의·확정
	제34조의8(재난안전통신망의 구축·운영)	<ul style="list-style-type: none"> • 재난안전통신망 구축·운영·활용
	제34조의9(재난대비훈련 기본계획 수립)	<ul style="list-style-type: none"> • 재난대비훈련 기본계획 수립·통보
	제35조(재난대비훈련 실시)	<ul style="list-style-type: none"> • 관계기관 합동 재난대비훈련 실시계획 수립 및 실시
재난 의 대응	제36조(재난사태 선포)	<ul style="list-style-type: none"> • 재난사태 선포·해제 • 재난사태 선포 지역에 대한 조치 시행 • 재난경보의 발령, 재난관리자원의 동원, 위험구역 설정, 대피명령, 응급지원 등 이 법에 따른 응급조치 • 해당 지역에 소재하는 행정기관 소속 공무원의 비상소집 • 해당 지역에 대한 여행 등 이동 자제 권고 • 휴업명령 및 휴원·휴교 처분의 요청 등
	제38조(위기경보의 발령 등) 제38조의2(재난 예보·경보체계 구축·운영 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 위험 수준, 발생 가능성 등 판단, 위기경보 발령·해제 • 예보 또는 경보체계 구축·운영
	제39조(동원명령 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 민방위대의 동원 • 응급조치를 위한 관계 직원의 출동 또는 재난관리 자원의 동원 등 필요한 조치의 요청 • 국방부장관에 대한 군부대의 지원 요청
	제41조(위험구역의 설정)	<ul style="list-style-type: none"> • 위험구역 설정 요청(관계 중앙행정기관의 장 → 시장·군수·구청장 또는 지역통제단장)
	제49조(중앙긴급구조통제단)	<ul style="list-style-type: none"> • 긴급구조 사항 총괄·조정 • 긴급구조활동 역할 분담 및 지휘·통제
	제53조(긴급구조활동에 대한 평가)	<ul style="list-style-type: none"> • 긴급구조지원기관 활동 종합평가

구분	조항	내용
	제54조(긴급구조대응계획의 수립)	• 긴급구조대응계획 수립·시행
	제54조의2(긴급구조 관련 특수번호 전화서비스의 통합·연계)	• 긴급구조 관련 특수번호 전화서비스의 통합·연계 체계 구축·운영
	제55조(재난대비능력 보강)	• 재난관리자원 확보·확충, 통신망 설치·정비 등 긴급구조능력 보강
	제57조(항공기 등 조난사고 시의 긴급구조 등)	• 항공기 수색·구조계획 수립·시행
재난의 복구	제58조(재난피해 신고 및 조사)	• 중앙재난피해합동조사단 편성 및 재난피해 상황 조사
	제59조(재난복구계획의 수립·시행) 제59조의2(재난복구계획에 따라 시행하는 사업의 관리)	• 자체복구계획 수립·시행 • 재난복구계획 심의·확정·통보 • 재난복구계획에 따라 사업 관리
	제60조(특별재난지역의 선포)	• 중앙안전관리위원회 심의 후 특별재난지역 선포 건의
	제61조(특별재난지역에 대한 지원)	• 응급대책 및 재난구호, 복구에 필요한 행정·재정·금융·의료상의 특별지원
	제64조(손실보상)	• 손실이 발생한 경우에 대한 보상 진행
	제65조(치료 및 보상)	• 재난대응에 투입된 부상자 치료 및 보상금 지급
	제65조의2(포상)	• 긴급구조활동 및 응급대책·복구 지원 공로자 포상
	제66조(재난지역에 대한 국고보조 등의 지원) 제66조의2(복구비 등의 선지급) 제66조의3(복구비 등의 반환)	• 재난지역 복구비용 국고보조 지원, 비용청구 • 복구비용 반환 청구
안전문화 진흥	제66조의4(안전문화 진흥을 위한 시책의 추진)	• 안전문화활동의 추진에 관한 총괄·조정 업무관장 • 안전체험시설 설치·운영 • 안전문화활동 필요 예산 지원
	제66조의8(안전관리현장)	• 안전관리현장 제정·고시
	제66조의9(안전정보의 구축·활용)	• 안전정보 수집·공개·관리 • 안전정보통합관리시스템을 구축·운영
	제66조의10(안전지수의 공표)	• 안전지수 개발·조사·공표
	제66조의11(지역축제 개최 시 안전관리조치)	• 지역축제 안전관리계획 수립 및 안전관리 조치 • 지역축제 안전관리계획의 이행 실태 지도·점검
기타	제66조의12(안전사업지구의 지정 및 지원)	• 안전사업지구 지정·지원
	제66조의13(재난 및 안전관리를 위한)	• 특별교부세 교부

구분	조항	내용
	특별교부세 교부)	
	제69조(재난원인조사)	<ul style="list-style-type: none"> • 사고발생원인 및 대응과정 조사·분석·평가 • 재난원인조사 결과 상임위원회 제출·보고
	제70조(재난상황의 기록 관리)	<ul style="list-style-type: none"> • 재해연도, 재해연감 작성(매년) • 특별한 상황에 대한 재난백서 작성·제출·보고
	제71조(재난 및 안전관리에 필요한 과학기술의 진흥 등) 제71조의2(재난 및 안전관리기술개발 종합계획의 수립 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 연구·실험·조사·기술개발 및 전문인력 양성 등 재난 및 안전관리 분야 과학기술 진흥시책 마련·추진 • 재난 및 안전관리기술개발 종합계획 수립(5년) • 재난 및 안전관리기술개발 시행계획 수립·추진(매년)
	제72조(연구개발사업 성과의 사업화 지원)	<ul style="list-style-type: none"> • 연구개발사업 성과 사업화 기업(중소기업, 법인 또는 사업자 등) 지원
	제74조(재난관리정보통신체계의 구축·운영) 제74조의4(재난안전데이터의 수집 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 종합 재난관리정보통신체계 구축·운영 • 재난안전데이터 수집·연계·분석·활용·공유·공개 • 재난안전데이터통합관리시스템 구축·운영 • 재난안전데이터센터 설치·운영
	제76조(재난안전 관련 보험·공제의 개발·보급 등) 제76조의2(재난안전의무보험에 관한 법령이 갖추어야 할 기준 등) 제76조의3(재난안전의무보험의 평가 및 개선권고 등) 제76조의4(재난안전의무보험 종합정보시스템의 구축·운영 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 재난안전 관련 보험 또는 공제 개발·보급 • 보험료·공제회비의 일부, 보험·공제 운영관리 비용 지원 • 재난안전의무보험 관리·운영 업무기준 마련 • 재난안전의무보험 분석·평가, 개선권고 절차·방법, 정비계획 수립 절차·방법 등 결정 • 관련 법령 개정권고, 재난안전의무보험 관리·운영에 대한 개선권고 • 재난안전의무보험 종합정보시스템 구축·운영
	제77조(재난관리 의무 위반에 대한 징계 요구 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 지시위반, 업무태만 등에 대한 징계 요구 • 전담기구 편성, 전담기구 협의회 구성·운영

출처: 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」, [대통령령 제33198호, 2023. 1. 3., 타법개정]

2) 지방자치단체 재난·안전 주요 사무와 권한

재난·안전관리의 근원적 주체는 국가이지만 지역적인 범위에서 시민의 생명·재산을 보호하고 지역사회의 안전을 확보하기 위해 수행하는 사무는 지방자치단체가 자기 책임하에 독자적으로 수행하는 자치사무로 이해하고 접근할 필요가 있다(김봉철, 2014). 「지방자치법」 제28조 제1항에 따르면 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사

무에 관하여 조례를 제정할 수 있으며, 제29조에서는 제정된 법령 또는 조례의 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관한 규칙을 제정할 수 있다고 명시하고 있다. 「재난 및 안전관리 기본법」에 규정된 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리 조직·기구(이하 '기구')는 하나의 계층구조로 되어있어 기능과 사무가 유사한 측면이 있으나, 지방자치단체의 자체 조례로 운영되는 사무를 모두 파악하고 비교하는 것은 현실적으로 어렵기 때문에 본 연구에서는 「재난 및 안전관리 기본법」을 중심으로 지방자치단체의 재난·안전 관련 사무의 범위와 유형을 검토하고자 한다.

① 안전관리기구 및 기능

「재난 및 안전관리 기본법」 제2장 안전관리기구 및 기능과 관련하여 지방자치단체는 다음과 같은 사무와 권한을 갖는다. 먼저, 제10조의4(지방자치단체의 재난 및 안전관리 사업예산의 사전검토 등)에서는 지방자치단체장이 예산을 편성하기 전에 재난 및 안전관리 사업에 대하여 사업의 집행 실적 및 성과, 향후 사업 추진 필요성 등을 고려하여 투자우선순위를 검토하고, 그 결과에 대하여 '지역안전관리위원회'의 심의를 거치도록 하고 있다. 사업의 유형에는 재난 및 안전관리 체계의 구축 및 운영, 재난 및 안전관리를 목적으로 하는 시설의 구축 및 기능 강화, 재난취약 지역·시설 등의 위험요소 제거 및 기능 회복, 재난안전 관련 교육·훈련 및 홍보, 그 밖에 재난 및 안전관리와 관련된 사업 중 행정안전부령으로 정하는 사업이 포함된다.

동법 제11조(지역위원회)부터 제18조(재난안전상황실)까지는 지역의 재난·안전관리에 관한 사항의 심의·조정 및 관할구역에서 발생한 재난의 수습에 필요한 관리기구의 구성·운영 방법을 명시하고 있다. 「재난 및 안전관리 기본법」은 지방자치단체가 재난·안전관리 책무를 이행할 수 있도록 '안전관리위원회'와 '지역재난안전대책본부', '재난안전상황실'의 설치를 의무화하는 한편, 기구의 구성·운영에 관한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 함으로써 자율성을 부여하고 있다. 구체적으로 제11조(지역위원회)에서는 지역에서는 재난 및 안전관리에 관한 사항(정책·계획·업무추진·관계기관 협력 등)을 심의·조정하는 기구로 시·도 및 시·군·구 안전관리위원회를 구성·운영하도록 하고 있다. 시·도 안전관리위원회의 장은 시·도지사가 되고, 시·군·구 안전관리위원회의 장은 시장·군수·구청장이 된다. 안전관리위원회에는 시·도 및

시·군·구 재난방송협의회(제12조), 시·도 및 시·군·구 안전관리민관협력위원회(제12조의2)를 둘 수 있다. 재난방송협의회는 지역 차원에서 재난에 대한 예·경보, 통지, 응급조치, 재난방송이 원활히 수행될 수 있도록 관련 사항을 심의하는 기구이다. 그리고 안전관리민관협력위원회는 재난 및 안전관리에 관한 지역 차원의 민관협력 활동 전반에 대하여 협의·훈련·심의·자문 등을 수행한다. 제13조(지역위원회 등에 대한 지원 및 지도)에서는 시·도지사에게 시·군·구 안전관리위원회의 운영과 시·군·구의 재난 및 안전관리업무에 대하여 필요한 지원과 지도를 할 수 있음을 명시함으로써 재난·안전관리체계에서 상위기관으로서의 책무와 권한을 부여하고 있다.

제16조(지역재난안전대책본부)는 광역 및 기초지방자치단체에서 관할지역의 재난업무를 총괄·조정하는 시·도 및 시·군·구 재난안전대책본부를 설치·운영하도록 하고 있다. 시·도 및 시·군·구 재난안전대책본부의 장은 지역안전관리위원회와 마찬가지로 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 맡으며, 이들은 지역대책본부의 업무를 총괄하고 필요하다고 인정하면 지역재난안전대책본부회의를 소집하거나 재난현장을 총괄·조정·지원하기 위한 재난현장 통합지원본부를 설치할 수 있는 권한을 갖는다. 지방자치단체 조례에 따르면 통합지원본부의 장은 지역의 부시장·부군수가 맡으며, 통합지원본부의 업무를 총괄한다¹⁸⁾. 또한, 재난의 효율적 수습을 위하여 지역대책본부에 통합지원봉사지원단을 설치·운영할 수 있다. 통합지원본부의 장은 관할 시·군·구의 부단체장이 되며, 실무반을 편성하여 운영할 수 있다. 동법 제18조(재난안전상황실)는 재난정보의 수집·전파, 상황관리, 재난발생 시 초동조치 및 지휘 등의 업무를 수행하기 위한 재난안전상황실 설치를 의무화하고 있다. 이에 따라 지방자치단체장은 재난 발생 시 중앙행정기관 및 타지역과 재난관리정보를 공유하고 유기적인 협조체제를 유지할 수 있는 법적 근거를 갖는다.

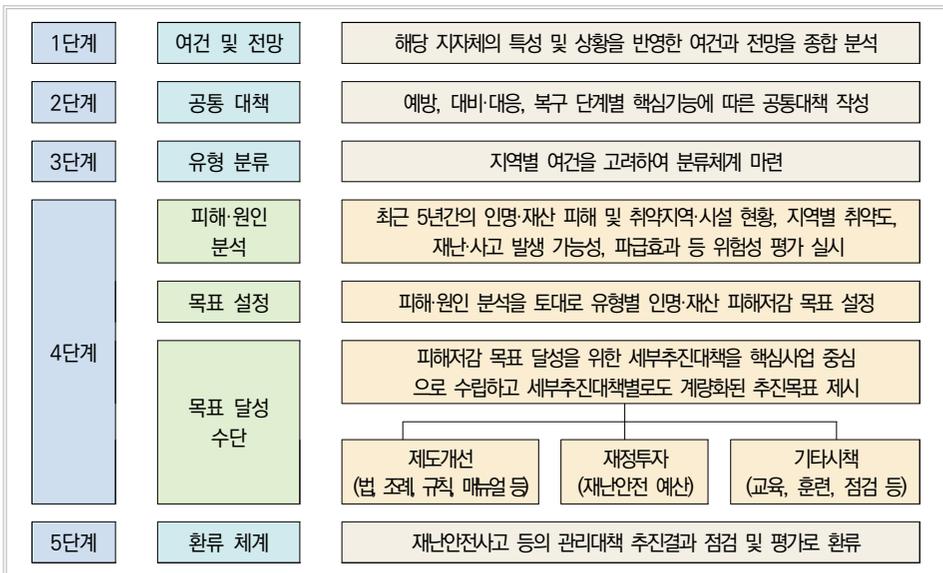
② 안전관리계획

「재난 및 안전관리 기본법」 제3장 안전관리계획에서는 지방자치단체가 수립해야 하는 재난·안전 관련 중장기 계획에 관하여 규정하고 있다. 제24조(시·도안전관리계획의 수립)와 제25조(시·군·구안전관리계획의 수립)에 따라서 시·도지사 및 시장·군수·

18) 「오산시 재난현장 통합지원본부 설치 및 운영 조례」 참고

구청장은 관할구역에 관한 재난·안전관리 업무계획을 종합하여 시·도안전관리계획 및 시·군·구안전관리계획을 수립해야 한다. 다만, 안전관리계획의 경우 하향식 구조로 작성되기 때문에 행정안전부장관은 국가안전관리기본계획과 집행계획에 따라 시·도안전관리계획 수립지침을 작성하여 통보하고, 시·도지사는 확정된 시·도안전관리계획에 따라 시·군·구안전관리계획의 수립지침을 작성하여 통보하여야 한다. 지역안전관리계획을 수립할 때는 지역적 특성과 여건을 종합·분석하고, 재난 및 안전사고 유형 분류체계를 바탕으로 지역의 피해현황 및 원인분석을 수행하여 목표와 대책을 수립하도록 하고 있다. 또한, 재난·안전사고 전반에 적용할 수 있는 공통 대책을 수립하되, 핵심 기능을 중심으로 작성하도록 유도하고 있다.

그림 3-1 2019년도 시·도안전관리계획 수립체계



출처: 부산광역시(2018). 2019년도 지역안전관리계획 수립지침 교육자료

안전관리체계 구축 및 안전관리 규정 마련, 국가핵심기반의 관리 및 특정관리대상지역에 관한 조치, 재난방지시설의 점검·관리, 재난관리자원의 비축과 지정 등에 관한 사무를 수행해야 한다. 예방단계에서 국가핵심기반이나 재난방지시설 등의 지정, 재난·안전분야 종사자 교육, 정부합동 안전점검, 재난관리책임기관의 재난관리체계에 관한 평가 등은 중앙부처가 권한을 갖고 있으며, 지방자치단체는 재난관리책임기관으로서 관리 대상으로 지정된 지역과 시설물에 대한 실질적인 실태 점검, 보수·보강 등의 관리·정비사무를 담당한다. 다만, 제27조(특정관리대상지역의 지정 및 관리 등)에 따라 특정관리대상지역의 지정과 조치는 지방자치단체장에게도 권한을 부여하고 있으며, 제31조의2(안전취약계층에 대한 안전 환경 지원)에 서는 안전취약계층에 대한 사항(ex. 지원의 대상, 범위, 방법 및 절차 등)을 지방자치단체 조례로 정하도록 자율성을 부여하고 있다.

④ 재난의 대비

「재난 및 안전관리 기본법」 제5장 재난의 대비에서는 재난 상황에 대비하여 자원의 관리나 긴급 통신수단, 훈련 및 매뉴얼 작성 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 먼저, 제34조(재난관리자원의 비축·관리)에서는 행정안전부 장관뿐만 아니라 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게 응급조치에 사용할 장비·시설·인력을 지정·관리할 수 있도록 규정하고 있으며, 필요한 경우 재난관리자원 지정·관리에 필요한 정보를 요청할 권한을 부여하고 있다. 재난관리자원의 관리는 재난관리자원공동활용시스템을 통하도록 명시되어 있기 때문에, 재난관리책임기관의 장은 재난관리자원공동활용시스템의 공동 활용 기준에 따라 자원을 등록·관리하여야 한다. 또한, 제34조의2(재난현장 긴급통신수단의 마련)에서는 재난의 발생으로 인하여 통신이 끊기는 상황에 대비하여 재난관리책임기관의 장이 긴급통신수단을 마련하도록 의무화하고 있으며, 대응 상황에서는 동법 제34조의8(재난안전통신망의 구축·운영)에 따라 행정안전부장관이 구축·운영하는 재난안전통신망을 사용하도록 규정하고 있다. 또한, 재난 대비단계에서는 대응 단계에서 필요한 각종 계획의 작성·운용이 요구된다. 제34조의4(기능별 재난대응 활동계획의 작성·활용)에서는 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제43조의5에서 정의하고 있는 총 13개 기능¹⁹⁾에 대하여 기능별 재난대응 활동계획을 작성·활용하도록 하고 있으

며, 제34조의5(재난분야 위기관리 매뉴얼 작성·운용)에서는 재난의 유형에 따라 위기 관리 매뉴얼을 작성·운용하도록 명시하고 있다. 법령상에 제시된 위기관리 매뉴얼은 앞서 중앙정부의 재난·안전관리 분야 법정 사무에서 서술된 바와 같이 3가지가 있으나, 시장·군수·구청장은 재난유형별 현장조치 행동매뉴얼을 통합하여 작성하도록 한다. 이때 시·도지사는 시장·군수·구청장이 작성한 현장조치 행동매뉴얼을 검토하여 승인하며, 승인한 결과를 재난관리주관기관의 장 및 행정안전부장관에게 보고해야 한다. 이 외에도 매뉴얼과 관련하여 제34조의6(다중이용시설 등의 위기상황 매뉴얼 작성·관리 및 훈련)에 따라 다중이용시설 등의 소유자·관리자 또는 점유자는 위기상황 매뉴얼을 작성해야 하는데, 지방자치단체장은 이 위기상황 매뉴얼의 작성·관리 및 훈련실태를 점검하고 필요한 경우에는 개선명령 등의 조치를 할 수 있다.

마지막으로 지방자치단체장은 재난관리책임기관의 장으로서 제34조의9(재난대비훈련 기본계획 수립)에 따라 행정안전부장관이 매년 수립한 재난대비훈련 기본계획을 토대로 소관분야별 자체계획을 수립할 의무를 갖는다. 그리고 제35조(재난대비훈련 실시)에서는 수립한 자체계획을 바탕으로 관계기관 합동 재난대비훈련을 매년 정기 또는 수시로 실시할 것을 명시하고 있다. 훈련주관기관의 장인 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 훈련참여기관의 훈련과정 및 결과에 대한 점검·평가하고, 훈련과정 또는 위기 관리 매뉴얼에서 나타난 미비사항에 대하여 개선·보완조치를 요구하여야 한다.

⑤ 재난의 대응

「재난 및 안전관리 기본법」 제6장 재난의 대응에는 응급조치와 대피명령, 긴급구조 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 먼저, 동법 제36조(재난사태 선포)에 따라 재난사태가 선포되면, 지방자치단체의 장은 재난사태가 선포된 지역에 대하여 응급조치와 함께 행정기관 소속 공무원의 비상소집, 해당 지역에 대한 이동자제 권고, 휴업·휴원·휴교 처분의 요청을 할 수 있다. 제37조(응급조치)부터 제45조(응급부담)까지의 규정에 따

19) 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제43조의5((기능별 재난대응 활동계획의 작성·활용)에서 구분하고 있는 기능은 1) 재난상황관리 기능, 2) 긴급 생활안정 지원 기능, 3) 긴급 통신 지원 기능, 4) 시설피해의 응급복구 기능, 5) 에너지 공급 피해시설 복구 기능, 6) 재난관리자원 지원 기능, 7) 교통대책 기능, 8) 의료 및 방역서비스 지원 기능, 9) 재난현장 환경 정비 기능, 10) 자원봉사 지원 및 관리 기능, 11) 사회질서 유지 기능, 12) 재난지역 수색, 구조·구급지원 기능, 13) 재난 수습 홍보 기능이 해당됨

라 재난의 대응단계에서 수행되는 지역의 응급조치 활동은 기본적으로 기초지방자치단체장을 중심으로 운영된다. 구체적으로 제37조(응급조치)에 따라 시장·군수·구청장과 지역긴급구조통제단장은 재난 발생의 우려가 있거나 재난이 발생할 경우, 즉시 관계법령이나 재난대응활동계획 및 위기관리 매뉴얼에서 정하는 바에 따라 응급조치할 의무가 있다. 이에 제39조(동원명령 등)에서는 중앙대책본부장과 시장·군수·구청장에게 민방위대의 동원, 재난관리책임기관에 대한 자원 동원 요청, 군부대의 지원 요청을 할 수 있는 권한을 부여하고 있으며, 제40조(대피명령)와 제41조(위험구역의 설정), 제42조(강제대피조치), 제43조(통행제한 등), 제45조(응급부담)에서는 시장·군수·구청장과 지역통제단장에게 필요한 경우 주민 또는 선박·자동차 등의 소유자·관리자·점유자에게 대피를 명령·강제하거나 통행을 제한하고, 긴급한 경우 다른 사람의 토지·건축물·인공구조물·그 밖의 소유물을 일시 사용하거나 장애물을 변경·제거할 수 있도록 하고 있다. 또한, 제44조(응원)에 따라 시장·군수·구청장은 응급조치에 필요할 경우 타 시·군·구나 군부대, 관계 행정기관 및 민관기관에 인력·장비·자재 등 필요한 응원을 요청할 수 있다. 이때 응원을 요청받는 기관에서는 특별한 사유가 없을 경우 요청에 따라야 함을 명시함으로써 시장·군수·구청장이 응급조치 활동을 적극적으로 수행할 수 있도록 법적 근거를 마련하고 있다.

그 밖에 제46조(시·도지사가 실시하는 응급조치 등)에서는 시·도지사도 응급조치를 수행할 수 있도록 하고 있는데, 이는 관할구역 내에서 발생하거나 발생할 것으로 예상되는 재난 중 인명 또는 재산의 피해 정도가 매우 크고 그 영향이 광범위하거나 광범위할 것으로 예상되어 시·도지사가 응급조치가 필요하다고 인정하는 경우 또는 둘 이상의 시·군·구에 걸쳐 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우만이 해당된다. 이외에도 제38조의2(재난 예보·경보체계 구축·운영 등)에 따라 재난관리책임기관의 장은 재난에 관한 예·경보체계를 구축·운영할 수 있다. 이는 재난·안전관리 단계상 재난의 대비에 해당되지만, 본 법령에서는 재난의 대응 부분에 규정을 마련하고 있다. 해당 규정에 따라 시장·군수·구청장은 5년 단위로 ‘시·군·구 재난 예보·경보체계 구축 종합계획’을 수립하여 시·도지사에게 제출해야 하고, 시·도지사는 이를 기초로 ‘시·도 재난 예보·경보체계 구축 종합계획’을 수립하여 행정안전부장관에게 제출해야 한다. 그리고 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 매년 사업시행계획을 수립하여 행정안전부

장관에서 제출해야 한다. 지방자치단체에서 수립하는 재난 예보·경보체계 구축 종합계획에는 재난 예·경보체계의 구축에 관한 기본방침뿐만 아니라 계획수립 대상지역의 선정에 관한 사항, 예·경보체계 구축·운영에 관한 사항 등을 포함하도록 하고 있다.

한편, 제50조(지역긴급구조통제단)부터 제55조(재난대비능력 보강)는 긴급구조를 위한 지방자치단체의 사무와 권한을 규정하고 있다. 재난 현장에서의 긴급구조는 제50조(지역긴급구조통제단)에 따라 시·도 및 시·군·구 긴급구조통제단이 수행한다. 시·도 긴급구조통제단의 장은 소방본부장이 되고, 시·군·구 긴급구조통제단의 장은 소방서장이 된다. 지역통제단장은 제51조(긴급구조)에 따라 재난이 발생하면 소속 긴급구조요원을 신속히 재난현장에 출동시켜 긴급구조활동을 수행하도록 해야 하며, 긴급구조지원기관 간의 공조체제를 유지하기 위하여 필요한 경우 관계기관 및 단체의 장에게 소속 직원의 파견을 요청할 수 있다. 응급조치와 마찬가지로 긴급구조 현장에서의 지휘는 시·군·구를 중심으로 운영되며, 시·도긴급구조통제단장과 중앙통제단장은 대규모 재난이 발생하거나 필요한 경우 직접 현장지휘를 할 수 있다. 이에 일반적인 재난현장에서는 시·군·구 긴급구조통제단장이 긴급구조활동을 지휘하며, 현장지휘에 관한 사항으로는 재난현장의 인명 탐색·구조, 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관의 인력·장비 배치 및 운용, 추가 재난의 방지를 위한 응급조치, 자원봉사자 등에 대한 임무 부여, 사상자 이송, 물자 관리, 현장접근 통제 등을 포함한다. 제55조(재난대비능력 보강)에서는 국가와 지방자치단체가 재난관리에 필요한 자원(인력·장비·시설)을 확충하고 통신망을 설치·정비하는 등 긴급구조 능력을 보강하기 위한 노력과 조치를 마련할 것을 규정하고 있다. 이에 긴급구조업무와 재난관리책임기관의 담당자는 긴급구조에 관한 교육을 받아야 하며, 교육을 담당하는 기관은 소방청장과 시·도시자가 지정할 수 있도록 권한을 부여하고 있다.

⑥ 재난의 복구

「재난 및 안전관리 기본법」 제7장 재난의 복구에서는 재난발생 이후의 피해조사와 복구계획 수립, 특별재난지역 선포 및 재정 지원·보상 등에 관한 내용을 포함한다. 먼저, 제58조(재난피해 신고 및 조사)에 따라 재난이 발생한 후에 피해를 입은 사람은 피해상황을 신고할 수 있으며, 피해상황을 조사한 시장·군수·구청장은 조사결과를 중

양대책본부장에게 보고해야 한다. 제59조(재난복구계획의 수립·시행)에 따라 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 특별재난지역 피해에 대하여 관할구역의 피해상황을 종합한 재난복구계획을 수립·제출하고, 중앙재난안전대책본부회의의 심의를 거쳐 재난복구계획이 확정·통보되면 지체없이 재난복구를 시행해야 한다.

일반적으로 재난의 복구는 자주 방재 정신에 입각한 자력 복구를 원칙으로 한다. 이에 제62조(비용 부담의 원칙)에서는 재난관리에 필요한 비용을 안전관리계획에서 정하는 바에 따라 그 시행의 책임이 있는 자가 부담하는 것을 명시하고 있다. 또한, 제63조(응급지원에 필요한 비용)에 따라 재난관리자원의 응원을 받은 자 역시 그 응원에 드는 비용을 부담하여야 한다. 다만, 재난의 원활한 복구를 위하여 필요한 경우 그 비용을 전부 또는 일부 국고에서 부담하거나 지방자치단체, 그 밖의 재난관리책임자에게 보조할 수 있음을 명시하고 있다(제66조). 가령 국가나 지방자치단체의 조치로 인하여 손실이 발생하는 경우에는 중앙행정기관 및 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 협의하여 손실을 보상해야 하며(제64조), 긴급구조활동과 응급대책·복구 등에 참여하여 부상·장애·사망 등이 발생한 경우 국가나 지방자치단체가 치료 및 보상금을 지급해야 한다(제65조). 또한, 지역에 발생한 재난이 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제69조에서 제시하는 재난²⁰⁾에 포함되는 경우 지역재난안전대책본부장(시·도지사 및 시장·군수·구청장)은 중앙재난안전대책본부장에게 특별재난지역의 선포를 건의할 수 있다. 그리고 요청된 내용이 타당하다고 인정되는 경우 중앙안전관리위원회의 심의를 거쳐 해당지역을 특별재난지역으로 선포할 것을 대통령에게 건의하게 된다. 특별재난지역으로 선포된 지역은 「재난 및 안전관리 기본법」 제66조의3항에 따른 지원 외에도 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제70조에 따라 응급대책 및 재난구호와 복구에 필요한 행정상·재정상·금융상·의료상의 특별지원을 받게 된다.

20) 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제69조(특별재난의 범위 및 선포 등)에서 규정하고 있는 “대통령령으로 정하는 규모의 재난”이란 1) 자연재난으로서 「자연재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정」 제5조제1항에 따른 국고 지원 대상 피해 기준금액의 2.5배를 초과하는 피해가 발생한 재난, 2) 자연재난으로서 「자연재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정」 제5조제1항에 따른 국고 지원 대상에 해당하는 시·군·구의 관할 읍·면·동에 같은 항 각 호에 따른 국고 지원 대상 피해 기준금액의 4분의 1을 초과하는 피해가 발생한 재난, 3) 사회재난의 재난 중 재난이 발생한 해당 지방자치단체의 행정능력이나 재정능력으로는 재난의 수습이 곤란하여 국가적 차원의 지원이 필요하다고 인정되는 재난, 4) 그 밖에 재난 발생으로 인한 생활기반 상실 등 극심한 피해의 효과적인 수습 및 복구를 위하여 국가적 차원의 특별한 조치가 필요하다고 인정되는 재난이 해당됨

「재난 및 안전관리 기본법」 제66조에 따라 국고보조 등의 지원이 가능한 재난은 자연재난과 사회재난 중 특별재난지역으로 선포된 지역의 재난이 해당된다. 재난복구사업에 필요한 재원은 국고의 부담금과 보조금, 지방자치단체의 부담금과 의연금 등으로 충당하되, 광역지방자치단체와 기초지방자치단체가 부담하는 금액의 기준은 「재난 및 안전관리 기본법 시행규칙」 제19조의2와 「자연재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규칙」 제2조, 그리고 시·도 조례를 따른다. 국가와 지방자치단체는 재난으로 피해를 입은 주민의 생계 안정 및 피해기업의 경영안정을 위하여 피해주민에 대한 구호, 주거용 건축물의 복구비 지원, 고등학생의 학자금 면제, 자금의 융자·보증·상환 기한의 연기와 이자 감면 등 금융지원, 세입자 보조 등 생계안정 지원, 국세·지방세·건강보험료·연금보험료·통신요금·전기요금 등의 경감 또는 납부유예 등의 간접지원, 농업·어업·임업·염생산업 피해에 대한 시설복구 지원, 공공시설 피해에 대한 복구사업비 지원 등을 시행할 수 있다. 또한, 재난의 신속한 구호와 복구를 위하여 필요한 경우 지방자치단체장은 비용을 복구계획 수립 전에 미리 지급할 권한을 갖는다.

⑦ 안전문화 진흥

제66조의4(안전문화 진흥을 위한 시책의 추진)에서는 지방자치단체장의 안전문화활동 의무를 부여하고 있다. 안전문화활동에는 안전교육·훈련, 안전의식 캠페인 및 홍보, 안전행동요령에 관한 지침 개발·보급, 안전문화 우수사례 발굴 및 확산, 안전관련 통계 관리·활용·공개, 안전에 관한 각종 조사·분석, 그 밖에 안전문화 진흥 활동이 포함된다. 해당 규정에 따라 지방자치단체장은 지역 내 안전문화활동에 주민이 참여할 수 있는 제도를 마련하여 시행할 수 있으며, 안전체험시설을 설치·운영할 수 있다. 안전문화와 관련하여 제66조의11(지역축제 개최 시 안전관리조치)에서는 지역축제에 대한 규정을 마련하고 있다. 중앙행정기관 및 지방자치단체장은 지역축제가 안전하게 진행될 수 있도록 지역축제 안전관리계획을 수립하고 안전관리에 필요한 조치를 해야 한다.

⑧ 기타

이 외에도 「재난 및 안전관리 기본법」은 지방자치단체가 이행해야 할 그 밖의 사무들을 명시하고 있다. 먼저, 제67조(재난관리기금의 적립)에서는 지방자치단체로 하여금 재난관리에 드는 비용을 충당하기 위한 재난관리기금 적립을 의무화하고 있다. 재난관리기금의 용도·운용 및 관리에 필요한 사항은 대통령령으로 정하되, 재난관리기금이 활용되는 재난관리 활동의 범위와 안전조치의 대상은 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있어 재난관리기금을 목적에 부합하는 범위 내에서 자율적으로 운용하도록 하고 있다.

제70조(재난상황의 기록 관리)에서는 재난관리책임기관의 장에게 피해상황을 포함한 재난상황, 재난발생에 따른 대응과정 및 조치사항, 재난원인조사 결과, 개선권고 등의 조치결과, 그 밖의 기록·보관이 필요하다고 인정하는 사항에 대하여 기록하고 보관하도록 규정하고 있다. 재난관리책임기관에는 지방자치단체가 포함되기 때문에 지방자치단체도 재난상황을 기록·관리할 책임이 부여된다. 제74조(재난관리정보통신체계의 구축·운영)와 제74조의2(재난관리정보의 공동이용)는 재난관리책임기관 및 긴급구조기관, 긴급구조지원기관이 재난관리업무를 효율적으로 추진하기 위하여 재난관리정보통신체계를 구축·운영할 수 있음을 명시하고, 이를 위해 수집·보유하고 있는 재난관리정보를 다른 기관과 공동이용하도록 규정하고 있다. 이에 제74조의3(정보 제공 요청 등)에서는 다른 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 공공기관의 장 등에게 정보제공을 요청할 수 있도록 하였다. 한편, 제75조(안전관리자문단의 구성·운영)에 따르면 지방자치단체의 장은 재난 및 안전관리업무를 기술적 자문을 위하여 민간전문가로 구성된 안전관리자문단을 구성·운영할 수 있으며, 해당 기관의 재난 및 안전관리업무를 총괄하는 안전책임관 및 담당직원을 소속 공무원 중에 임명할 권한을 갖는다.

표 3-2 「재난 및 안전관리 기본법」상에 제시된 지방자치단체 사무와 권한

구분	조항	내용
안전 관리 기구	제10조의4(지방자치단체의 재난 및 안전관리 사업예산의 사전검토 등)	<ul style="list-style-type: none"> 예산편성 시 재난 및 안전관리 사업에 대한 투자우 선순위 검토·결과 제출 재난 및 안전관리 사업에 대한 예산 현황 제출 재난 및 안전관리 사업에 대한 결산 현황 제출
	제11조(지역위원회)	<ul style="list-style-type: none"> 시·도 및 시·군·구 안전관리위원회 구성·운영 안전관리위원회 내 안전정책실무조정위원회 구성·운영
	제12조(재난방송협의회)	<ul style="list-style-type: none"> 시·도 및 시·군·구 재난방송협의회 구성·운영
	제12조의2(안전관리민관협력위원회)	<ul style="list-style-type: none"> 시·도 및 시·군·구 안전관리민관협력위원회 구성·운영
	제13조(지역위원회 등에 대한 지원 및 지도)	<ul style="list-style-type: none"> 관할구역의 시·군·구위원회의 운영과 시·군·구 재난 및 안전관리업무에 대한 지원 지도(시·도지사)
	제16조(지역재난안전대책본부)	<ul style="list-style-type: none"> 지역재난안전대책본부 설치·운영 지역재난안전대책본부회의 소집 재난현장 통합지원본부 설치·운영, 실무반 편성·운영
	제17조의2(재난현장 통합자원봉사지원단의 설치 등)	<ul style="list-style-type: none"> 통합자원봉사지원단 설치·운영
	제18조(재난안전상황실)	<ul style="list-style-type: none"> 시·도 및 시·군·구 재난안전상황실 설치·운영
계획	제24조(시·도안전관리계획의 수립)	<ul style="list-style-type: none"> 시·도안전관리계획 수립
	제25조(시·군·구안전관리계획의 수립)	<ul style="list-style-type: none"> 시·군·구안전관리계획 수립
재난 의 예방	제25조의2(재난관리책임기관의 장의 재난예방조치 등)	<ul style="list-style-type: none"> 재난예방조치 총괄·시행 기능연속성계획 이행실태 점검
	제27조(특정관리대상지역의 지정 및 관리 등)	<ul style="list-style-type: none"> 특정관리대상지역 조사·지정·해제 특정관리대상지역의 지정·관리 등에 관한 지침 제정·통보
	제29조(재난방지사설의 관리)	<ul style="list-style-type: none"> 재난방지사설 점검·관리, 보수·보강
	제30조(재난예방을 위한 긴급안전점검 등)	<ul style="list-style-type: none"> 시설 및 지역 긴급안전점검 실시·요구
	제31조(재난예방을 위한 안전조치)	<ul style="list-style-type: none"> 안전조치명령(정밀안전진단, 보수·보강, 위험요인 제거), 사용제한·금지, 통보
제31조의2(안전취약계층에 대한 안전 환경 지원)	<ul style="list-style-type: none"> 안전용품의 제공 및 시설 개선 	

구분	조항	내용
	제32조(정부합동 안전 점검) 제32조의3(집중 안전점검 기간 운영 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 집중 안전점검 실시 • 보완·개선 필요사항에 대한 조치계획 수립 및 조치
	제33조의2(재난관리체계 등에 대한 평가 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모 재난에 대비한 단계별 예방·대응 및 복구과정 • 재난대응 조직의 구성 및 정비 실태 • 안전관리체계 및 안전관리규정 • 재난관리기금의 운용 현황
	제33조의3(재난관리 실태 공시 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 재난관리 실태 매년 공시(시·군·구)
재난 의 대비	제34조(재난관리자원의 관리)	<ul style="list-style-type: none"> • 재난물품·재산·인력 등의 물적·인적자원 비축·지정·관리
	제34조의2(재난현장 긴급통신수단의 마련)	<ul style="list-style-type: none"> • 긴급통신수단 마련
	제34조의4(기능별 재난대응 활동계획의 작성·활용)	<ul style="list-style-type: none"> • 기능별 재난대응 활동계획 작성·활용
	제34조의5(재난분야 위기관리 매뉴얼 작성·운영)	<ul style="list-style-type: none"> • 현장조치 행동매뉴얼 작성·운영
	제34조의6(다중이용시설 등의 위기상황 매뉴얼 작성·관리 및 훈련)	<ul style="list-style-type: none"> • 다중이용시설 등의 위기상황 매뉴얼 작성·관리 및 훈련실태 점검, 개선 명령
	제34조의8(재난안전통신망의 구축·운영)	<ul style="list-style-type: none"> • 재난안전통신망 활용
	제34조의9(재난대비훈련 기본계획 수립)	<ul style="list-style-type: none"> • 재난대비훈련 자체계획 수립
	제35조(재난대비훈련 실시)	<ul style="list-style-type: none"> • 관계기관 합동 재난대비훈련 실시계획 수립 및 실시
재난 의 대응	제36조(재난사태 선포)	<ul style="list-style-type: none"> • 재난경보의 발령, 재난관리자원의 동원, 위험구역 설정, 대피명령, 응급지원 등 이 법에 따른 응급조치 • 해당 지역에 소재하는 행정기관 소속 공무원의 비상소집 • 해당 지역에 대한 여행 등 이동 자제 권고 • 휴업명령 및 휴원·휴교 처분의 요청 • 그 밖에 재난 예방에 필요한 조치
	제37조(응급조치)	<ul style="list-style-type: none"> • 경보발령·전달 피난 권고·지시, 안전조치 • 진화·수방·지진방재, 그 밖의 응급조치와 구호 • 피해시설의 응급복구 및 방역과 방법, 그 밖의 질서 유지

구분	조항	내용
		<ul style="list-style-type: none"> • 긴급수송 및 구조 수단의 확보 • 급수 수단 확보, 긴급피난처, 구호품 등 재난관리자원 확보 • 현장지휘통신체계 확보 • 그 밖에 재난 발생을 예방하거나 줄이기 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
	제38조(위기경보의 발령 등) 제38조의2(재난 예보·경보체계 구축·운영 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 재난 관련 위험정보 수집 시 신속 통보 • 예보 또는 경보체계 구축·운영 • 시·군·구 재난 예보·경보체계 구축 종합계획 수립 • 시·도 재난 예보·경보체계 구축 종합계획 수립
	제39조(동원명령 등)(시·군·구)	<ul style="list-style-type: none"> • 민방위대의 동원 • 응급조치를 위한 관계 직원의 출동 또는 재난관리 자원의 동원 등 필요한 조치의 요청 • 국방부장관에 대한 군부대의 지원 요청
	제40조(대피명령)(시·군·구)	<ul style="list-style-type: none"> • 사람 또는 선박·자동차 등의 소유자·관리자·점유자에 대한 대피명령 및 대피장소 지정
	제41조(위험구역의 설정)(시·군·구)	<ul style="list-style-type: none"> • 위험구역 설정 및 출입제한
	제42조(강제대피조치)(시·군·구)	<ul style="list-style-type: none"> • 사람 강제대피 조치 또는 선박·자동차 등 견인 • 관할 경찰관서에 필요 인력 및 장비 지원 요청
	제43조(통행제한 등)(시·군·구)	<ul style="list-style-type: none"> • 물자수송, 진화구조를 위한 차량 통행금지·제한 요청
	제44조(응원)(시·군·구)	<ul style="list-style-type: none"> • 재난관리자원의 지원 등 필요한 응원 요청
	제45조(응급부담)(시·군·구)	<ul style="list-style-type: none"> • 응급조치 시 거주민 등에 응급조치 종사 명령 • 소유물 일시 사용 및 장애물 변경·제거
	제46조(시·도지사가 실시하는 응급조치 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 응급조치를 위해 필요시 시장·군수·구청장에 지시 • 다른 시장·군수·구청장에 응원 요청
	제50조(지역긴급구조통제단) 제51조(긴급구조) 제52조(긴급구조 현장지휘)	<ul style="list-style-type: none"> • 시·도 및 시·군·구 긴급구조통제단 운영 • 지역 긴급구조 사항 총괄·조정 • 지역 긴급구조활동 역할 분담 및 지휘·통제
	제53조(긴급구조활동에 대한 평가)	<ul style="list-style-type: none"> • 긴급구조지원기관 활동 종합평가
	제54조(긴급구조대응계획의 수립)	<ul style="list-style-type: none"> • 긴급구조대응계획 수립·시행
	제55조(재난대비능력 보강)	<ul style="list-style-type: none"> • 재난관리자원 확보·확충, 통신망 설치·정비 등 긴급구조능력 보강
재난 의 복구	제58조(재난피해 신고 및 조사)	<ul style="list-style-type: none"> • 피해상황 조사·보고·통보
	제59조(재난복구계획의 수립·시행) 제59조의2(재난복구계획에 따라 시행하는 사업의 관리)	<ul style="list-style-type: none"> • 재난복구계획 수립·제출·시행 • 재난복구계획에 따라 사업 관리

구분	조항	내용
	제60조(특별재난지역의 선포)	• 특별재난지역 선포 건의·요청
	제61조(특별재난지역에 대한 지원)	• 응급대책 및 재난구호, 복구에 필요한 행정·재정·금융·의료상의 특별지원
	제64조(손실보상)	• 손실이 발생한 경우에 대한 보상 진행
	제65조(치료 및 보상)	• 재난대응에 투입된 부상자 치료 및 보상금 지급
	제65조의2(포상)	• 긴급구조활동 및 응급대책·복구 지원 공로자 포상
	제66조(재난지역에 대한 국고보조 등의 지원) 제66조의2(복구비 등의 선지급) 제66조의3(복구비등의 반환)	• 재난지역 복구비용 국고보조 지원, 비용청구 • 복구비용 반환 청구
	안전 문화 진흥	제66조의4(안전문화 진흥을 위한 시책의 추진)
제66조의8(안전관리현장)		• 안전관리현장 실천 및 게시
제66조의11(지역축제 개최 시 안전관리조치)		• 지역축제 안전관리계획 수립 및 안전관리 조치 • 지역축제 안전관리계획의 이행 실태 지도·점검(시·도)
기타	제67조(재난관리기금의 적립) 제68조(재난관리기금의 운용 등)	• 재난관리기금 적립·운용
	제69조(재난원인조사)	• 요청 시 재난원인조사 실시 및 결과 제출
	제70조(재난상황의 기록 관리)	• 재난원인조사 결과 및 개선권고 등 조치결과 기록·보관
	제74조(재난관리정보통신체계의 구축·운영) 제74조의2(재난관리정보의 공동이용)	• 재난관리정보통신체계 구축·운영 • 수집·보유 재난관리정보 공동이용
	제75조(안전관리자문단의 구성·운영)	• 안전관리자문단의 구성·운영
	제75조의2(안전책임관)	• 안전책임관 및 담당직원 임명
	제77조(재난관리 의무 위반에 대한 징계 요구 등)	• 지시위반, 업무태만 등에 대한 징계 요구·통보 • 사실 입증을 위한 전담기구 편성

출처: 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」, [대통령령 제33198호, 2023. 1. 3., 타법개정]

2. 국가-지방자치단체 재난·안전 사무와 권한 비교

지금까지 법령상 국가와 지방자치단체의 재난·안전 관련 주요 사무와 권한을 살펴본다. 우리나라는 중앙정부, 광역지방자치단체, 기초지방자치단체 순으로 이뤄진 수직적 위계 속에서 재난·안전 관리가 이뤄지는 것으로 확인된다. 중앙정부는 재난·안전 관리를 위한 인프라 구축, 법률 제정, 지침 제공, 지방자치단체를 지원하고 지도하는 역할을 주로 수행하며, 지방정부는 이러한 인프라를 활용하여 재난에 대비·대응하고 지침에 따라 지역 여건에 맞도록 계획이나 매뉴얼을 작성·운영한다. 이번 절에서는 중앙-지방의 역할 구분에 대해 재난·안전 관련 사무별로 보다 구체적으로 비교 분석하고자 한다.

① 안전관리기구 및 기능

중앙정부는 국가 차원에서 재난·안전을 관리하며, 주로 국가적인 재난·안전 정책 개발과 심의를 담당한다. 이를 위해 중앙안전관리위원회를 통해 재난 및 안전 관련 중요 정책과 계획을 개발하고 심의한다. 중앙정부는 국가 안전을 유지하고 관리하기 위한 법률과 규제를 개발하고 시행하며, 국가 예산을 활용하여 재난·안전 활동을 지원하고 필요한 재원을 조달하는 역할을 한다.

반면, 지방정부는 중앙정부와 협력하여 지역 안전을 유지하는 역할을 한다. 지방정부는 지방자치단체 수준에서 지역 안전 관리에 관한 정책을 수립하고 추진한다. 이를 위해 지방안전관리위원회를 통해 정책을 심의하며, 지역에서 재난 발생 시 현지에서의 대응과 조정을 주도적으로 수행한다. 대규모 재난 발생 시, 지방정부는 중앙정부와 협력하여 중앙재난·안전대책본부에서 재난 대응과 복구를 총괄하고 조정할 수 있도록 지원한다. 또한, 자체 예산과 중앙정부로부터 배부받은 예산을 활용하여 재난·안전 관리 업무를 수행한다.

② 안전관리계획

중앙정부는 국가안전관리기본계획을 수립하며, 지방정부는 시·도안전관리계획, 시·군·구안전관리계획을 수립해야 한다. 이처럼 지역에서 계획을 별도로 수립하도록 하여

지역에서 발생하는 특정 재난 유형에 더 효과적으로 대응하고 현장 중심의 내용을 담을 수 있는 계획수립체계를 갖추고 있다고 할 수 있다.

③ 재난의 예방

재난 예방을 위한 주요 사무로 국가핵심기반 지정·관리, 특정관리대상지역 지정·관리, 재난방지시설 관리, 재난안전분야 종사자 교육, 안전점검, 재난관리체계 평가 등이 있다. 먼저, 국가핵심기반은 국가 안전과 안정을 유지하는 데 필수적인 시설로 중앙정부 차원에서 특별히 보호하고 관리해야 한다. 재난 발생 위험이 높거나 재난예방을 위하여 계속적으로 관리할 필요가 있는 특정관리대상지역의 조사·지정·해제는 중앙정부, 지방정부 모두에 권한이 있다. 재난방지시설 점검·관리 권한도 중앙정부와 지방정부 모두에 있으나, 중앙정부가 보수·보강을 요청하면 지방정부는 보수·보강을 추진해야 한다.

재난안전분야 종사자 교육 권한은 중앙정부에 있다. 중앙정부는 재난·안전 관리 분야에서 종사하는 공무원, 직원 및 관련 전문가들을 대상으로 교육 및 훈련 프로그램을 개발하고 운영해야 한다. 안전점검은 긴급안전점검과 정부합동 안전점검으로 구분된다. 긴급안전점검 실시·요구는 중앙정부, 지방정부 모두에 권한이 있다. 정부합동 안전점검은 중앙정부 주도로 이뤄지지만, 보완·개선 필요사항에 따른 조치계획 수립 및 조치는 지방정부가 수행한다. 재난관리체계 평가를 위해 중앙정부는 재난관리책임기관을 대상으로 재난대응 조직 구성이나 정비 실태, 규정, 기금 운용 등이 제대로 이뤄지고 있는지를 정기적으로 평가한다. 지방정부는 자체적으로 재난대응 조직 구성, 정비 실태, 안전관리체계 및 규정, 재난관리기금 운용 현황 등을 평가한다.

④ 재난의 대비

재난 대비를 위한 주요 사무는 재난관리자원 관리, 재난안전통신망 구축·활용, 재난현장 긴급통신수단 마련, 재난관리기준 마련, 기능별 재난대응 활동계획 수립, 위기관리 매뉴얼 마련, 재난대비훈련 기본계획 수립 및 훈련실시 등으로 구분된다. 재난관리자원 관리 사무에서 중앙정부는 재난관리자원공동활용시스템을 구축·운영하여 재난·안전관리 주체가 재난관리자원을 체계적으로 관리할 수 있도록 지원해야 한다. 재난에

필요한 물적·인적자원을 지정하고 관리하는 역할은 중앙정부, 지방정부 공통 사무로 규정되어 있다.

재난안전통신망 관련 사무를 보면 중앙정부는 재난안전통신망을 구축하고 운영하여 재난 현장에서의 통신을 지원해야 하며, 지방정부는 이러한 재난안전통신망을 활용해야 한다. 중앙정부는 긴급통신수단 보유 현황을 조사하고 관리체계를 구축해야 하며, 지방정부는 긴급통신수단을 마련해야 한다. 중앙정부에서 국가재난관리기준을 마련하여 재난관리에 필요한 규칙과 가이드라인을 제공해야 하며, 지방정부는 중앙정부가 마련한 국가재난관리기준을 준수하면서 재난에 대비해야 한다. 중앙정부는 기능별 재난 대응 활동계획 작성지침을 통보하고 활동계획을 점검하는 역할을 하며, 지방정부는 작성지침에 따라 기능별 재난대응 활동계획을 작성한다. 위기관리 매뉴얼 관련 사항을 보면, 중앙정부는 위기관리 표준매뉴얼, 실무매뉴얼을 작성하며 지방정부는 현장조치 행동매뉴얼을 작성한다. 다중이용시설 등의 위기상황 매뉴얼 작성은 중앙정부, 지방정부 공통 사무로 규정되어 있다. 재난대비훈련의 경우 관계기관 합동으로 실시계획을 수립하고 훈련을 실시해야 하며, 중앙정부, 지방정부 공동으로 준비하도록 규정되어 있다.

⑤ 재난의 대응

중앙정부는 재난사태 선포, 위기경보 발령·해제, 중앙긴급구조통제단 운영 등 국가 차원에서의 대응을 주도한다. 재난사태 선포 후 응급조치와 휴업, 휴원, 휴교 등의 조치를 요청하고 중앙긴급구조통제단을 통해 긴급구조활동을 조정해야 한다. 한편, 긴급구조 관련 특수번호 전화서비스를 관리하고 재난관리에 필요한 자원과 통신망을 확보하고 대응 능력을 보강해야 한다. 지방정부는 현장에서의 응급조치와 긴급구조 대응을 주도하는 역할을 수행한다. 재난사태 발생 시 현장에서 응급조치를 수행하고 긴급구조 통제단을 운영하여 지역에서의 긴급구조활동을 총괄해야 한다. 동원명령, 대피명령, 위험구역 설정, 강제대피조치, 통행제한, 응원, 응급부담 등 현장 조치를 수행해야 한다.

⑥ 재난의 복구

재난 복구 관련 사무는 재난피해 신고 및 조사, 재난복구계획 수립 및 시행, 특별재난지역 선포 및 지원, 재난피해 보상 등으로 구분되어 있다. 재난 복구 관련 사무의 경우 중앙정부, 지방정부 역할이 법령상으로는 명확히 구분되어 있지 않다. 재난피해 신고 및 조사, 재난복구계획 수립 및 시행, 재난피해 보상의 경우 추진 주체가 명확하게 구분되어 있지 않기 때문이다. 한편, 특별재난지역 선포와 관련해서는 중앙-지방정부의 역할이 구분되어 있는데, 지방정부에서 특별재난지역 선포를 요청하면 중앙정부에서 중앙안전관리위원회 심의를 거쳐 특별재난지역을 선포한다.

⑦ 안전문화 진흥

안전문화 진흥을 위해 중앙정부는 안전문화활동 추진에 관한 업무를 관장하며 지방정부는 안전문화활동 주민 참여제도를 시행한다. 안전체험시설 설치 및 운영, 안전문화활동에 필요한 예산 지원은 중앙정부, 지방정부 공동으로 수행한다. 중앙정부가 안전관리현장을 제정하여 고시하면, 지방정부는 안전관리현장을 실천하고 게시한다. 중앙정부는 안전정보통합관리시스템을 통해 안전정보를 수집, 관리하며 공개한다. 안전지수를 개발하고 공표하는 역할도 수행한다. 지역축제 개최 시 중앙정부, 지방정부는 모두 지역축제 안전관리계획 수립 및 안전관리 조치를 수행해야 하며, 관리계획 이행 실태를 지도하고 점검해야 한다.

제2절 지역 재난·안전 분야 조직구성 및 인력 현황 분석

본 절에서는 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 상설 재난·안전관리 조직 및 인력 현황을 조사하였다. 각 지자체는 본청 산하에 재난·안전관리 업무를 상시적으로 담당하는 부서를 조직하여 운영하고 있다. 지자체 상설 재난·안전관리 조직은 「재난 및 안전관리 기본법」 등 법률에 의해 규정된 사항은 아니며, 지자체에 따라 실의 명칭이나 과 구성 등에 차이가 있다. 예외적으로, 「재난 및 안전관리 기본법」에서 규정하고 있는 지자체 상설 재난·안전관리 조직이 있다. 동법 제18조에 규정되어 있는 지역재난 안전상황실이다. 지역재난안전상황실에서는 재난정보의 수집·전파, 상황관리, 재난발생 시 초동조치 및 지휘 등의 업무를 수행하는 역할을 한다. 광역지방자치단체는 본청 자연재난 및 사회재난 관리 업무 담당부서에서 지역재난안전상황실을 운영하고, 기초지방자치단체는 본청 재난안전 총괄부서에서 지역재난안전상황실을 운영하고 있다. 기초지방자치단체 단위에서는 226개 시·군·구 중 49개 시·군·구만이 별도의 24시간 재난안전상황실을 별도로 운영하고 있는 반면 나머지 177개 시·군·구는 당직실을 재난안전상황실로 활용하고 있어, 재난안전상황실이 제대로 운영되진 못하고 있다(홍두표, 2022. 12. 14.).

1. 광역지방자치단체 상설 재난·안전관리 조직·인력 현황

1) 광역지방자치단체 상설 재난·안전관리 조직

광역지방자치단체의 경우 재난·안전관리 업무를 담당하는 행정조직은 지자체별 행정기구 설치 관련 조례에서 확인할 수 있다. <표 3-3>은 광역지방자치단체별 상설 재난·안전관리 조직을 정리하여 나타낸 표이다. 표를 보면, 재난·안전관리나 민방위 업무를 담당하는 ‘실’이나 ‘본부’가 있고, 소방, 구조·구급 업무를 담당하는 ‘본부’가 별도로 있다. 서울특별시의 경우 민방위 업무를 담당하는 비상기획관이 행정1부시장 산하에 편성되어 있는데, 이 외의 지자체에서는 재난·안전관리 업무를 담당하는 ‘실·본부’에서 민방위 업무도 담당하고 있다.

표 3-3 광역지방자치단체별 상설 재난·안전관리 조직

광역지방자치단체	부서 및 기능	출처
서울특별시	안전총괄실: 재난·안전관리 업무 비상기획관: 민방위 업무 소방재난본부: 소방, 구조·구급 업무	서울특별시 행정기구 설치 조례
부산광역시	시민안전실: 재난·안전관리 업무, 민방위 업무 소방재난본부: 재난 예방·대비·대응·복구, 소방 업무	부산광역시 행정기구 설치 조례
인천광역시	시민안전본부: 재난·안전관리 업무, 민방위 업무 소방본부: 소방, 구조·구급 업무	인천광역시 행정기구 설치 조례
대구광역시	시민안전실: 재난·안전관리 업무, 민방위 업무 소방안전본부: 소방, 구조·구급 업무	대구광역시 행정기구 및 정원 조례
광주광역시	시민안전실: 재난·안전관리 업무, 민방위 업무 소방안전본부: 소방, 구조·구급 업무	광주광역시 행정기구 설치 조례
대전광역시	시민안전실: 재난·안전관리 업무, 민방위 업무 소방본부: 소방, 구조·구급 업무	대전광역시 행정기구 및 정원 조례
울산광역시	시민안전실: 재난·안전관리 업무 소방본부: 소방, 구조·구급 업무	울산광역시 행정기구 설치 조례
세종특별자치시	시민안전실: 재난·안전관리 업무, 민방위 업무 소방본부: 소방, 구조·구급 업무	세종특별자치시 행정기구 및 정원 조례
경기도	시민관리실: 재난·안전관리 업무 소방재난본부: 소방, 구조·구급 업무 북부소방재난본부: 소방, 구조·구급 업무	경기도 행정기구 및 정원 조례
충청북도	재난안전실: 재난·안전관리 업무, 민방위 업무 소방본부: 소방, 구조·구급 업무	충청북도 행정기구 설치 조례
충청남도	자치안전실: 재난·안전관리 업무, 민방위 업무 소방본부: 소방, 구조·구급 업무	충청남도 행정기구 및 정원 운영에 관한 조례
전라북도	도민안전실: 재난·안전관리 업무, 민방위 업무 소방본부: 소방, 구조·구급 업무	전라북도 행정기구 설치 및 정원 운영에 관한 조례
전라남도	도민안전실: 재난·안전관리 업무, 민방위 업무 소방본부: 소방, 구조·구급 업무	전라남도 행정기구 설치 조례
경상북도	재난안전실: 재난·안전관리 업무, 민방위 업무 소방본부: 소방, 구조·구급 업무	경상북도 행정기구 설치 조례
경상남도	도민안전본부: 재난·안전관리 업무 소방본부: 소방, 구조·구급 업무	경상남도 행정기구 설치 조례
강원특별자치도	재난안전실: 재난·안전관리 업무, 민방위 업무 소방본부: 소방, 구조·구급 업무	강원특별자치도 행정기구 설치 조례
제주특별자치도	도민안전건강실: 재난·안전관리 업무, 민방위 업무 소방안전본부: 소방, 구조·구급 업무	제주특별자치도 행정기구 설치 및 정원 조례

재난·안전관리나 민방위 업무를 담당하는 부서를 재난안전 총괄부서라고 보고, <표 3-4>에 광역지방자치단체별 재난안전 총괄부서에서 담당하는 업무를 정리하였다. 재난안전 총괄부서에서 이뤄지는 업무는 크게 네 가지 유형으로 구분되며, 일반적으로 업무에 따라 ‘과’가 구분되어 있다.

첫째, 안전총괄과, 안전정책과는 재난안전과 관련된 전반적인 업무를 담당하며, 구체적으로 안전관리 정책 총괄·조정, 지역안전관리계획 수립·시행, 재난관리기금 운영, 재난종합상황 분석 등의 업무를 수행한다. 둘째, 자연재난과 사회재난을 관리하는 과가 대체로 구분되어 있으나, 재난 유형이 다를 뿐 재난관리 업무를 담당하는 측면에서 동일하다. 자연재난과, 재난관리과 등에서 자연재난 관리 업무를 담당하며, 사회재난과 등에서 사회재난관리 업무를 담당한다. 주요 업무를 구체적으로 살펴보면, 재난관리 예방·대비·대응 대책 기획, 재난안전상황실 및 재난안전대책본부 운영, 재난관리자원 관리, 예·경보전달체계 구축·활용, 자연재해저감 종합계획, 지진방재 종합계획, 안전점검계획 등 관련 계획 수립 등의 업무를 수행하고 있다. 셋째, 비상대비과, 비상대책과 등의 과에서 민방위 업무를 담당한다. 주요 업무로 전시대비 훈련, 민방위 운영 계획 수립, 민방위 경보 분야 집행 등이 있다. 넷째, 재난·안전관리 총괄업무, 자연재난 및 사회재난 관리 업무, 민방위 업무 등은 모든 광역지방자치단체에서 수행하는 공통 업무로 나타나는데, 이외에 지역 상황에 따라 원자력 안전을 다루는 원자력안전과나 하천 정비 운영을 다루는 치수방재과가 설치된 경우가 있다. 따라서, 광역지방자치단체 재난·안전 총괄부서(실·본부)에서는 과별로 재난·안전관리 총괄업무, 자연재난 및 사회재난 관리업무, 민방위 업무, 그 외 지역 특수 재난·안전 관련 업무 등 4가지 유형의 업무를 수행한다고 할 수 있다.

표 3-4 광역지방자치단체별 재난안전 총괄부서 업무

업무종류	담당과	업무내용
총괄업무	안전총괄과, 안전정책과, 안전정책관, 안전기획과, 재난예방과	안전관리 정책 총괄·조정 지역안전관리계획 수립·시행, 안전관리위원회 운영 안전도시종합계획 추진 재난관리기금 운영에 관한 사항 안전신고 홍보·관리 국민안전의 날 행사에 관한 사항 안전문화운동 전개 및 시민 안전체험교육 시행 안전문화 홍보 및 민간 협력체계 구축 상시 안전감찰활동 계획의 수립 및 추진 안전 분야 부패방지에 관한 사항 재난종합상황 분석·전망 등 관련 자료의 작성 안전산업에 관한 사항
재난 관리 업무	자연 재난	자연재난관리 예방, 정책기획 및 운영 재해영향평가 등의 협의·이행관리·감독 자연재해저감 종합계획 수립 및 재해지도 작성 지진방재 종합계획 수립 및 공공시설물 내진보강에 관한 사항 연간 안전점검계획 수립 자연재난 취약분야 발굴 및 재난위험시설 장·단기해 소 등 제도 개선 안전관리자문단 운영 및 안전진단 전문가관 등록·관리 자연재난에 대한 재난안전상황실 및 재난안전대책본부 운영(재 난상황 접수·파악, 전파, 상황판단, 초동조치 및 지휘) 재난관리자원 관리에 관한 사항 자연재난(설해·기름·황사·폭염·낙뢰·안개·화산폭발) 대응 및 수습 총괄 자연재난 예·경보전달체계 구축 및 활용에 관한 사항 재난복구계획 수립 및 복구사업 분석·평가 풍수해 보험에 관한 사항 재해구호기금 운용 및 이재민지원에 관한 사항 재해위험개선지구 정비사업계획 수립 재난 예·경보 발령 재난·재해 방송 운영·관리
	사회 재난	사회재난과, 재난관리과, 복부재난안전과, 안전특별점검단 재난대응과,

업무종류	담당과	업무내용
	재난복구과	사회재난에 대한 재난안전상황실 및 재난안전대책본부 운영(재난상황 접수·파악, 전파, 상황판단, 초동조치 및 지휘) 사회재난 관련 대응계획 수립 및 총괄 사회재난관리 예방, 정책기획 및 운영 국가안전대진단 업무 총괄에 관한 사항 상시 안전감찰활동 계획의 수립 및 추진 「재난및 안전관리 기본법」제77조에 의한 재난관리 의무위반에 대한 조사 및 징계요구에 관한 사항 CCTV 통합관리에 관한 사항 도시안전망 구축 사업
민방위 업무	비상기획관, 비상대비과, 비상대책과, 안전정책과, 안전정책관, 비상기획과	국가비상대비 업무에 관한 사항 각종 전시대비 훈련에 관한 사항 총무계획 총괄 및 훈련실시, 화랑훈련에 관한 사항 지역통합방위에 관한 사항 국가지도 통신망 관리 인력동원 운영계획 수립·시행 민방위 운영계획 및 화생방 방호대책 수립·시행 민방위대 편성·교육·훈련 및 시설장비 운영관리 사회복무요원 관리업무 총괄 민방위 경보분야 집행 및 개선계획 수립·시행 경보발령(민방위경보, 재난경보, 주민홍보 방송 등)에 관한 사항 경보통제소 운영 및 시설 유지관리에 관한 사항 경보난청지역 가청권 확보에 관한 사항
지역별 특수업무	원자력안전과, 원자력산업안전과	원자력 안전정책 및 방사능 방재대책 총괄·조정 원자력 안전 및 방사능 방재 종합계획 수립 원자력 안전 관련 위원회 및 협의회 운영 원자력 발전 지역자원시설세 특별회계 운영 원자력 방사선 비상계획구역 설정에 관한 사항 지역방사능방재대책본부 설치·운영 방사능 방재 매뉴얼 수립 및 관련 훈련 실시(연합, 합동, 자체) 방사능 방재 및 주민구호소 설치, 소산대책 수립 원자력 시설 사고·고장에따른 방사선 대응 조치
	치수방재과	하천정비 기본계획 및 정비 계획 수립 방재시설물(빗물배수펌프장, 배수문, 저류지 등)운영 에 관한사항 방재시설 통합관제시스템 및 홍수예측대응시스템 구축 국가하천관리 및 캠핑장 운영에 관한 사항 지방하천, 소하천 정비 운영에 관한 사항 하천 점용허가 및 하천 불법행위 단속

출처: 최호진(2021)의 <표 3-8>, <표 3-9> 재구성

2) 광역지방자치단체 상설 재난·안전관리 인력

(1) 재난안전 부서 총괄

<표 3-5>는 광역지방자치단체별 재난안전 관련 부서 및 인원을 나타낸 표이다. 전체 인원을 기준으로 살펴보면, 재난안전 관련 인력이 적은 지자체는 세종특별자치시 658명, 제주특별자치도 1,272명, 울산광역시 1,453명, 대전광역시 1,674명 등으로 나타나며, 인력이 많은 지자체는 경기도 11,657명, 서울특별시 7,810명, 경상북도 5,638명 등으로 나타난다. 인력 대부분이 소방본부 인력으로 나타나는데, 이는 소방본부 인력에 기초지방자치단체 소방서 인력도 포함되어 있기 때문이다. 재난안전 총괄 부서를 기준으로 인력 현황을 살펴보면, 인력이 적은 지자체는 전라북도 71명, 충청남도 74명, 전라남도 75명, 충청북도 77명 등으로 나타나며, 인력이 많은 지자체는 서울특별시 269명, 경기도 201명, 대구광역시 161명, 인천광역시 126명, 부산광역시 120명 등으로 나타난다. 서울특별시 안전총괄실에 재난·안전관리와 무관한 업무를 담당하는 건설혁신과, 도로계획과 등이 조직되어 있고, 대구광역시 시민안전실에는 보건을 담당하는 보건의료정책관, 건강증진과, 위생정책과 등이 조직되어 있어 재난안전 담당 인력의 수가 많아 보이는 측면이 있다.

표 3-5 광역지방자치단체별 재난안전 관련 부서 및 인원(2023년 기준)

(단위: 명)

구분	부서	현원	합계
서울특별시	안전총괄실: 안전총괄과, 중대재해예방과, 안전지원과, 건설혁신과, 도로계획과, 도로관리과, 도시시설과, 교량안전과	269	7,810
	비상기획관	33	
	소방재난본부	7,508	
부산광역시	시민안전실: 안전정책과, 사회재난과, 자연재난과, 원자력안전과, 특별사법경찰과	120	3,870
	소방재난본부	3,750	
인천광역시	시민안전본부: 안전정책과, 사회재난과, 자연재난과, 재난상황과, 특별사법경찰과, 비상대책과	126	3,348
	소방본부	3,222	

구분	부서	현원	합계
대구광역시	시민안전실: 보건의료정책관, 안전정책과, 사회재난과, 자연재난과, 민생사법경찰과, 감염병관리과, 건강증진과, 위생정책과	161	2,919
	소방안전본부	2,758	
광주광역시	시민안전실: 안전정책과, 사회재난과, 자연재난과, 민생사법경찰과	88	1,708
	소방안전본부	1,620	
대전광역시	시민안전실: 안전정책과, 재해예방과, 사회재난과, 자연재난과, 민생사법경찰과	93	1,674
	소방본부	1,581	
울산광역시	시민안전실: 안전총괄과, 재난관리과, 산업안전과, 민생사법경찰과	91	1,453
	소방본부	1,362	
세종특별자치시	시민안전실: 안전정책과, 사회재난과, 자연재난과, 민원과, 토지정보과	103	658
	소방본부	555	
경기도	안전관리실: 안전기획과, 사회재난과, 자연재난과, 안전특별점검단, 북부안전특별점검단, 민생특별사법경찰단, 공정특별사법경찰단	201	11,657
	소방재난본부, 북부소방재난본부	11,456	
충청북도	재난안전실: 안전정책과, 사회재난과, 자연재난과	77	2,925
	소방본부	2,848	
충청남도	자치안전실: 안전정책과, 사회재난과, 자연재난과	74	4,124
	소방본부	4,050	
전라북도	도민안전실: 안전정책과, 사회재난과, 자연재난과, 특별사법경찰과	71	3,527
	소방본부	3,456	
전라남도	도민안전실: 안전정책과, 사회재난과, 자연재난과	75	4,270
	소방본부	4,195	
경상북도	재난안전실: 안전정책과, 사회재난과, 자연재난과	84	5,638
	소방본부	5,554	
경상남도	도민안전본부: 안전정책과, 사회재난과, 자연재난과, 중대재해예방과	98	4,475
	소방본부	4,377	
강원특별자치도	재난안전실: 안전정책과, 자연재난과, 사회재난과, 중대재해대응	96	4,561

구분	부서	현원	합계
제주특별자치도	과, 비상기획과		1,272
	소방본부	4,465	
	도민안전건강실: 안전정책과, 자연재난과, 사회재난과, 보건위생과, 건강관리과	94	
	소방안전본부	1,178	

주: 소방재난본부, 소방본부 인력에는 기초지방자치단체 소방서 인력 포함, 협의의 재난·안전관리 업무를 담당하는 과에 밑줄 표시

출처: 주요 업무보고 및 업무계획 자료, 소방행정백서

(2) 방재안전직렬 공무원

방재안전직은 재난 시 수습과 복구를 담당하고 평상시에는 재난 예방과 대비에 관한 전반적인 업무를 수행하는 일반직 공무원이다. 방재안전직이 신설되기 전에는 재난·안전 관리 업무를 일반행정, 토목, 건축 등 분야의 공무원이 수행하여 재난·안전 분야에 대한 체계적인 교육을 받은 인력이 거의 없었으며, 순환보직으로 인해 경험과 노하우가 축적되기 어려워 재난·안전 업무의 전문성이 떨어지는 문제가 있었다. 이에 정부에는 2012년 재난·안전관리 담당 인력의 전문성을 높여 재난·안전사고에 효과적으로 예방·대응할 수 있도록 방재안전직렬 도입을 위한 추진 계획을 수립하였고, 다음해 2013년에는 광역 및 기초지방자치단체에 방재안전직렬 신설하였다(신현구 외, 2018).

다음 <표 3-6>은 2021년 기준 광역지방자치단체별 방재안전직렬 인력 현황을 보여 준다. 조사 결과 각 시·도에는 평균 7.3명의 방재안전직렬 공무원이 근무하고 있는 것으로 조사되었다. 지역별로 살펴보면, 1명이 전담하고 있는 지역과 29명이 근무하는 지역이 있어 방재안전직렬 인력의 규모가 최대 29배까지 차이가 나는 것으로 나타났다. 방재안전직렬 인력이 적은 광역지방자치단체는 대구광역시 1명, 울산광역시 1명, 대전광역시 2명, 강원특별자치도 2명, 충청남도 2명 등으로 나타났다. 반면, 방재안전직렬 공무원이 많은 광역지방자치단체로는 서울특별시 29명, 경기도 16명, 제주특별자치도 12명, 경상남도 10명 등으로 나타났다. 지역 내 인구가 많은 행정구역에서 상대적으로 담당 공무원의 수가 많은 구조인 것으로 나타났다.

표 3-6 광역지방자치단체별 방재안전직렬 현원(2021년)

구분	인력	구분	인력
서울특별시	29명	강원특별자치도	2명
부산광역시	8명	충청북도	9명
대구광역시	1명	충청남도	2명
인천광역시	7명	전라북도	6명
광주광역시	6명	전라남도	6명
대전광역시	2명	경상북도	4명
울산광역시	1명	경상남도	10명
세종특별자치시	3명	제주특별자치도	12명
경기도	16명	총합	124명(7.3명)

주: 일반임기제 제외

출처: 이종호(2022.12.18.); 행정안전부

2. 기초지방자치단체 상설 재난·안전관리 조직·인력 현황

1) 기초지방자치단체 상설 재난·안전관리 조직

기초지방자치단체 실·국 수는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에서 규정하는 설치기준에 따라 조례로 정하여 결정된다. 기초지방자치단체 기구 규모에 따라 재난·안전관리 조직이 설치되는 방식이 다를 가능성이 높으므로, 시·군·구 기구설치 기준별 기초지방자치단체 현황을 분석하려고 한다. <표 3-7>은 시·군·구의 기구설치 기준에 따른 대표 지자체를 나타내며, 밑줄 표시한 지자체를 중심으로 상설 재난·안전관리 조직 현황에 대해 조사하고자 한다.

표 3-7 시·군·구의 기구설치 기준 및 대표 지자체

실·국의 수	행정구역	기준	대표 지자체
1개 이상 3개 이하	광역시 구	인구 10만 미만	부산 동구, 대구 중구
	군	인구 15만 미만	경기 가평군, 충남 부여군
	시	인구 10만 미만	강원 태백시, 전북 김제시
2개 이상 4개 이하	광역시 구	인구 10만 이상 30만 미만	부산 금정구, 광주 서구
	군	인구 15만 이상 20만 미만	부산 기장군
	시	도농복합형태 시 인구 10만 이상 20만 미만	전남 나주시, 경북 안동시
3개 이상 5개 이하	광역시 구	인구 30만 이상 50만 미만	대전 서구, 울산 남구
	군	인구 20만 이상	대구 달성군, 울산 울주군
	시	인구 20만 이상 30만 미만 인구 50만 이상 70만 미만(구를 설치한 시)	전북 군산시, 충남 천안시
4개 이상 6개 이하	광역시 구	인구 50만 이상	대구 달서구, 인천 남동구
	특별시 구	자치구	서울 영등포구, 서울 용산구
	시	인구 30만 이상 50만 미만 인구 70만 이상 90만 미만(구를 설치한 시)	경북 구미시, 경기 부천시
5개 이상 7개 이하	시	인구 50만 이상(구를 설치하지 않은 시) 인구 90만 이상 100만 미만(구를 설치한 시)	경남 김해시, 경기 성남시
6개 이상 8개 이하	시	인구 100만 이상 120만 미만(구를 설치한 시)	경남 창원시
7개 이상 9개 이하	시	인구 120만 이상(구를 설치한 시)	-

출처: 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 [시행 2023. 6. 11.]의 [별표 3]

<표 3-8>을 보면, 기초지방자치단체별 상설 재난·안전관리 조직이 정리되어 있다. 실·국을 1개 이상 3개 이하로 설치할 수 있는 부산 동구, 충남 부여군, 강원 태백시를 보면, 국 하위 조직인 과에서 재난·안전 관련 업무를 수행하고 있다. 담당과에서는 안전정책 총괄 및 조정, 안전문화 활동, 안전점검, 민방위, 재난상황관리, 재난재해 예방대책 수립과 시행 등과 관련된 업무를 수행하며, 지역 내 재난·안전 관리를 총괄하는 역할을 담당한다. 지자체 규모가 작다 보니 하나의 과에서 자연재난, 사회재난 관

련 업무를 같이 수행하고 있다. 재난·안전 관리 업무 범위를 확장하여, 지자체에 따라 정보통신 사업, 가로등·방법등, 하천 관리, 스마트 도시 업무를 담당하기도 한다. 충남 부여군의 문화건설국 안전총괄과에서 정보통신 사업, 가로등·방법등·경관조명관리에 관한 사항을 담당하는 경우가 이에 해당한다. 강원 태백시의 경우 건설도시국 안전과에서 하천 관리, 스마트 도시 관련 업무를 담당하고 있기도 하다.

다음으로 실·국을 2개 이상 4개 이하로 설치할 수 있는 광주 서구, 부산 기장군, 전남 나주시를 보면, 마찬가지로 국 하위 조직인 과에서 재난·안전 관련 업무를 담당하고 있다. 이들 지자체의 공통점은 하나의 과에서 자연재난, 사회재난 관련 업무를 총괄하여 담당하고 있다는 점이다. 부산 기장군의 경우 재난·안전 관리 업무 외에도 통합관제, 전기조명에 관한 사항도 담당하고 있으며, 특히 원전정책과라는 별도의 과에서 원전 방재, 민방위 업무가 이뤄지고 있다는 점이 다른 지자체와 다른 점으로 나타난다.

실·국을 3개 이상 5개 이하로 설치할 수 있는 경우, 4개 이상 6개 이하로 설치할 수 있는 경우, 5개 이상 7개 이하로 설치할 수 있는 경우를 보면, 앞서 살펴본 지자체와 마찬가지로 국 하위 조직인 과에서 재난·안전 관련 업무를 담당하고 있으며 재난·안전 관리 업무 담당과의 기능도 대동소이한 것으로 나타난다.

실·국을 6개 이상 8개 이하로 설치할 수 있는 경남 창원시를 보면, 앞선 지자체와 달리 담당관 단위에서 재난·안전 관리 업무를 담당하는 것으로 나타난다. 재난·안전 관리 업무를 담당하는 조직이 안전총괄담당관, 재난대응담당관으로 구분되어 설치되어 있다. 안전총괄담당관에서는 안전 정책 총괄 대책수립, 중대재해예방, 안전점검 및 감찰, 민방위 등 재난의 예방, 대비와 관련된 업무를 주로 담당하며, 재난대응담당관에서는 사회재난 및 자연재난 상황 종합관리, 안전도시를 위한 통합관제, 방재, 복구 등 재난의 대응, 복구와 관련된 업무를 주로 담당하고 있다.

기초지방자치단체의 상설 재난·안전관리 조직을 살펴본 결과, 대부분 1개 과에서 재난·안전관리 업무를 담당하고 있으나, 경남 창원시와 같이 조직 규모가 큰 지방자치단체의 경우 2개 담당관에서 재난·안전관리 업무를 담당하는 경우도 있다. 또한 부산 기장군의 원전정책과와 같이 지역 여건을 반영하여 특수한 재난을 담당하는 과를 별도로 설치하는 경우도 있다. 다음으로, 기능을 살펴본 결과 재난·안전 관리 담당 조직에

서는 일반적으로 재난의 예방, 대비, 대응, 복구 전 과정과 관련한 업무 전반을 담당하고 있으며 이에 부가적으로 하천 관리, 정보통신 사업, CCTV, 스마트 시티 등과 관련한 사항도 담당하는 지자체도 있다. 지자체 조직 규모가 작을수록 이러한 경향이 더 두드러지며, 이는 조직 규모가 작으면 한 조직에서 전문화된 업무를 수행하기 어려운 현실을 보여준다.

표 3-8 기초지방자치단체별 상설 재난·안전관리 조직

실·국의 수	대표 지자체	부서 및 기능
1개 이상 3개 이하	부산 동구	안전도시국의 안전예방과, 교통행정과, 건축과, 건설과, 토지정보과 안전예방과: 지역안전관리정책 총괄·조정, 재난·재해 방지대책 및 안전관리, 민방위조직 편성 및 운영 관리, 민방위 시설·장비 관리 등
	충남 부여군	문화건설국의 화체육관광과, 문화재과, 안전총괄과, 건설과, 도시건축과 안전총괄과: 안전재난정책 수립 및 관리, 특별사법경찰 업무, 민방위, 자연재해 예방·대책 및 복구, 정보통신 사업, 가로등·방범등·경관조명관리, 중대재해예방업무에 관한 사항
	강원 태백시	건설도시국의 건설과, 안전과, 도시과, 환경과, 교통과, 건축지적과 안전과: 재난안전 주요정책 수립 및 각종 재난 총괄 조정, 하천 관리, 민방위 계획 수립 및 실행, 근로자 산업안전보건 관련 사항, 중대재해 관련 사항, CCTV 관련 사항, 스마트 도시 관련 사항
2개 이상 4개 이하	광주 서구	안전도시국의 안전총괄과, 도시재생과, 건설과, 건축과, 주택과, 토지정보과 안전총괄과: 재해대책, 지역단위 재난예방과 안전관리계획 수립 및 집행, 안전도시 조성, 민방위 업무
	부산 기장군	안전도시국의 재난안전과, 원전정책과, 도로관리과, 교통행정과, 도시계획과, 건설과, 건축과 재난안전과: 재난관리, 안전점검, 통합관제, 전기조명 원전정책과: 원전방재, 원전지원, 민방위
	전남 나주시	안전도시건설국의 건설과, 안전재난과, 도시과, 교통행정과, 건축허가과, 상하수도과, 영산포발전기획단 안전재난과: 민방위 업무, 안전정책, 안전문화, 통합관제센터 운영
3개 이상 5개 이하	대전 서구	안전건설국의 재난안전과, 건설과, 교통과, 주차행정과, 토지정보과 재난안전과: 재난관리, 시설물 안전관리, 재난안전상황실 운영, 지역안전관리, 민방위
	울산 울주군	안전환경국의 안전총괄과, 교통정책과, 환경자원과, 산림공원과, 토지정보과, 위생과

실·국의 수	대표 지자체	부서 및 기능
		안전총괄과: 안전정책, 안전점검, 재난관리, 방재복구, 중대 재해관리, 통신관제, 민방위, 재해 및 재난복구
	전북 군산시	안전건설국의 안전총괄과, 도시계획과, 건설과, 주택행정과, 건축경관과, 교통행정과, 토지정보과 안전총괄과: 지역재난예방 종합 대책 및 안전관리 집행
4개 이상 6개 이하	대구 달서구	도시창조국의 도시디자인과, 공원녹지과, 안전도시과, 건설과, 건축과, 토지정보과 안전도시과: 안전기획, 재난관리, 자연재해, 민방위, 통합관제
	서울 영등포구	안전교통국의 도시안전과, 도로과, 치수과, 교통행정과, 주차문화과 도시안전과: 종합방재계획 수립, 재난 예방, 재난 복구대책 및 민방위
	경북 구미시	행정안전국의 총무과, 안전재난과, 새마을과, 세정과, 징수과, 회계과, 민원봉사과 안전재난과: 재난 안전관리 및 재해방지 대책, 민방위 조직관리 및 육성
5개 이상 7개 이하	경남 김해시	시민안전국의 시민안전과, 건설과, 도로과, 교통혁신과, 대중교통과 시민안전과: 안전정책, 안전점검, 재해재난 예방, 중대재해예방, 민방위
6개 이상 8개 이하	경남 창원시	안전총괄담당관, 재난대응담당관 안전총괄담당관: 안전 정책 총괄 대책수립, 중대재해예방, 안전점검 및 감찰, 민방위 재난대응담당관: 사회재난 및 자연재난 상황 종합관리, 안전도시를 위한 통합관제, 방재, 복구

출처: 지자체 행정기구 설치 관련 조례(2023년 9월 기준)

<표 3-9>는 기초지방자치단체의 재난안전 총괄부서에서 담당하는 업무를 정리하여 나타낸 표이다. 크게 총괄업무, 재난관리 업무, 민방위 업무, 통합관제 업무, 지역별 특수 업무, 그 외 업무로 구분된다. 첫째, 총괄업무에는 재난안전 관련 계획 수립, 지역재난안전대책본부의 운영, 재난관리체계의 정비와 평가, 재난관리기금의 적립·운용·지출·결산 등 다양한 업무가 포함된다. 또한, 재난예방 교육, 훈련, 홍보를 통해 주민들의 재난예방 의식을 높이고 적절한 대응 능력을 강화하며, 국가안전관리정보시스템을 통해 재난 상황을 실시간으로 모니터링하고 대응 조치를 취할 수 있도록 지원하는 업무도 포함된다.

둘째, 자연재난관리 업무는 자연재난에 대비하고 대응하기 위한 세부 업무들로 구성되어 있으며, 재난 예·경보시설의 설치와 운영, 재해취약지구와 재해위험지구의 관리, 재해피해상황 집계와 보고시행 등이 중요한 업무로 포함된다. 또한, 재해유형별로 표

준행동요령을 작성하고 교육을 실시하여 대응 능력을 강화하며, 재해관련 훈련과 홍보를 통해 시민들의 인식과 대비 능력을 향상시킨다. 주민의사 정책 반영을 위한 자료협조와 재해원인과 복구에 대한 조사, 분석, 평가자료의 협조도 중요한 활동이다. 자연재난의 복구를 위해 다양한 기법을 개발하고 보급하며, 자연재난관리 체계의 평가에 대비하여 조치를 취한다. 종합대책 수립을 통해 효과적인 대응을 추진하고, 자연재난에 대비한 비상대처계획을 정기적으로 교육하여 시민들의 대비 능력을 강화한다. 또한, 자연재해 위험 해소를 위한 계획 수립과 우수유출저감대책 수립, 지역별 안전도 평가와 종합분석 평가, 사전재해 영향성 검토 협의 등도 중요한 업무로 수행된다.

셋째, 사회재난관리 업무는 사회재난 상황에 대비하고 대응하기 위한 세부 업무로 구성되어 있다. 사회재난 대응 훈련과 안전한국훈련을 통해 재난 상황에 대비하는 능력을 강화하고, 안전신고 업무를 통해 잠재적인 위험 요소를 파악하고 조치를 취한다. 또한, 재난 대비 행동 매뉴얼을 관리하고 운영하여 시민들이 재난 상황에서 안전한 행동을 할 수 있도록 지원한다. 특정 관리 대상 시설의 안전 점검을 실시하고 어린이 놀이시설의 설치 검사를 관리하여 안전성을 확보하며, 물놀이 안전 관리를 통해 수영장이나 해수욕장 등에서 안전한 환경을 조성한다. 또한, 재난 징후 정보를 수집하고 분석하여 조기 대응에 활용하며, 재난 대비 자원을 관리하여 효율적인 배분과 협력체계를 구축한다. 국민안전의 날을 운영하고 안전점검의 날을 실시하여 안전 교육을 진행하며, 이재민 대책과 구호물자 관리를 통해 피해 최소화를 도모한다. 승강기 관리와 안전 점검을 수행하여 승강기 사고를 예방하는 역할도 수행한다.

넷째, 민방위 업무는 국가적 비상 상황에 대비하여 시민의 생명과 재산을 보호하기 위한 업무로 이뤄져 있다. 민방위 계획 수립 및 관리를 통해 비상 상황에 대비하며, 의용소방대를 조직하고 운영하여 화재 등에 신속하게 대응한다. 또한, 사회단체인 재향군인회를 관리하여 국가방위와 민생안전에 기여한다. 비상 대비 업무를 추진하고, 기술인력을 동원하고 중점적으로 관리하는 등의 조치를 취한다. 민방위에 필요한 인력과 장비를 충분히 확보하고 관리함으로써 대응 능력을 강화한다. 민방위 계획 수립과 관련하여 전시 인력 동원계획과 민방위계획을 수립한다. 민방위 교육과 훈련을 운영하고 민방위대를 편성하며 조직을 운영한다. 민방위 시설과 장비를 관리하여 신속하고 효율적인 대응체계를 구축한다. 화생방 대비 업무를 추진하고 주민 신고망을 관리하여

사회적 안전을 유지한다. 사회복지요원을 관리하고 통합 방위 업무를 전반적으로 수행한다. 또한, 향토예비군의 육성과 지원을 통해 국방력을 강화한다.

다섯째, 통합관제 업무는 도시 안전, 치안을 강화하기 위한 CCTV 구축 및 운영 관련 업무로 구성되어 있다. 통합관제센터와 CCTV 구축 및 운영에 대한 종합적인 계획을 수립하여 체계적인 관제 시스템을 구축한다. 또한, 확장서비스와 지능형 서비스를 개발하고 도입함으로써 더욱 효과적인 안전 관리를 추구한다. 통합관제센터의 운영과 시설물의 유지보수를 담당하여 시민들의 안전을 보장한다. 방법용 CCTV 설치 및 유지보수에 대한 업무를 수행하여 공공장소와 건물 등에 CCTV를 설치하고 관리한다. CCTV 관련 민원을 처리하여 시민들의 문의와 요청에 신속하게 대응한다. 관제인력의 채용과 관리를 통해 우수한 인력을 확보하고 효율적인 운영을 지원한다. 또한, CCTV 관련 부서와 유관기관(시청 관련부서, 경찰, 학교 등)과의 업무 협의를 통해 상호 협력을 강화하고 안전 관리 체계를 통합적으로 운영한다.

기초지방자치단체별 재난·안전 총괄부서 업무에 대해 총괄 업무, 재난관리 업무, 민방위 업무 등 공통 업무를 중심으로 설명하고, 지역별 특수업무나 그 외 업무에 대한 설명은 생략하였다. 다만, 재난·안전 관리와 거리가 있는 업무를 재난·안전 총괄부서에서 동시에 수행하면 초래될 수 있는 문제에 대해 언급하고자 한다.

첫째, 기초지방자치단체 특성상 조직 규모와 인력이 한정되어 있으므로, 여러 업무가 가중되면 재난·안전과 관련된 중요한 업무에 충분한 시간과 노력을 할애하기 어려워질 수 있다. 둘째, 다른 업무와의 경쟁으로 인해 재난·안전 업무의 우선순위가 상대적으로 낮아질 수 있다. 셋째, 재난·안전은 전문지식과 기술이 요구되는 분야이지만, 이러한 지식과 기술을 습득하기 위한 교육과 훈련에 충분한 시간을 투자하기 어려워질 수 있다. 이러한 이유로 인해 재난안전 총괄부서에서 여러 업무를 담당하게 되면, 재난에 전략적으로 대비하고 대응하는 능력이 제한될 가능성이 높다.

표 3-9 기초지방자치단체별 재난안전 총괄부서 업무

업무종류	업무내용
총괄업무	안전관리계획 등 각종 계획 수립 지역재난안전대책본부 운영 재난관리체계 등 정비·평가에 관한 사항 재난관리기금의 적립·운용·지출·결산 등에 관한 사항 재난예방 교육·훈련·홍보에 관한 사항 국가안전관리정보시스템 관리 총괄 재난상황 관리·동향 관리
재난 관리 업무	자연 재난 재난 예·경보시설설치·운영 재해취약지구 및 재해위험지구 관리 재해피해상황집계 및 보고시행에 관한 사항 재해유형별 표준행동요령 작성 및 교육 실시 재해관련 훈련 및 홍보 재해예방 연구개발 사업 육성 및 주민의사 정책 반영 자료협조 재해원인 및 복구 조사·분석·평가자료 협조 재해복구 사업 사전협의 및 행정절차 추진 자연재난의 복구에 관한 각종 기법의 개발 및 보급 자연재난관리 체계 등의 평가에 대비한 조치 및 업무 수행 자연재난에 따른 종합대책 및 지도 자연재난 비상대처계획 정기교육 실시 자연재해위험 해소사업에 관한 계획의 수립 우수유출저감대책 수립 및 협의에 관한사항 지역별 안전도(위험성) 평가 관리 및 종합분석 평가 사전재해 영향성 검토 협의에 관한 사항
	사회 재난 사회재난 대응 훈련 및 재난대응 안전한국훈련 안전신고 업무 재난대비 행동매뉴얼 관리 및 운영 특정관리대상시설 안전점검 어린이 놀이시설 설치 검사 관리 등 물놀이 안전관리 재난징후정보 관련 사항 재난대비 자원관리 국민안전의 날 운영에 관한 사항 안전점검의 날 운영 및 안전교육 이재민 대책 및 구호물자 등 자원관리 승강기 관리 및 안전점검
민방위 업무	민방위 계획 수립 등 민방위 업무 전반에 관한 사항 의용소방대 업무 전반 사회단체(재향군인회) 관리 비상대비업무 추진 기술인력동원 및 중점관리자원 총무계획 수립(전시 인력동원계획, 전시 민방위계획) 민방위교육·훈련운영, 민방위대 편성 및 조직운영 관리

업무종류		업무내용
		민방위 시설·장비관리 화생방 업무 추진, 주민 신고망 관리 사회복무요원 관리 통합방위업무 전반, 향토예비군 육성지원
	통합관제 업무	통합관제센터 및 CCTV 구축·운영종합계획 수립 확장서비스(u-Service) 및 지능형서비스 개발·도입 통합관제센터 운영 및 시설물 유지보수 개인영상정보보호에 관한 사무 방범용CCTV 설치 및 유지보수에 관한 사무 CCTV민원(새움, 반상회, 전화, 방문, 진정, 집단민원 등) 처리 관제인력 채용 및 관리 CCTV 관련 부서·유관기관(시청 관련부서, 경찰, 학교) 업무협약
지역별 특수업무	원자력 방재	원자력시설 인근 지역 주민보호 업무 지역방사능 방재계획수립 시행 방사능 방재대책본부 구성 및 운영 방사능 방재훈련 방사선비상계획구역 설정 관련 업무
	하천 방재	국가 및 지방하천 유지관리 지방하천 및 소하천 정비사업 하천 및 소하천 부속시설물 유지관리 및 정비 하천 및 소하천 보상업무 하천, 소하천, 공유수면의 공작물 설치 허가 하천 및 소하천 점·사용 허가 하천 및 소하천 점용료 부과 폐천부지 관리계획 수립 및 재산관리 하천 및 소하천 소송 관련 업무 지방하천 및 소하천 수해복구 공사
그 외 업무	건설교통	교통영향평가 주차장 관련 업무 운수관련 인허가 및 지도 감독 자동차 관리사업 등록·지도·단속 및 행정처분 교통안전시설물 설치 및 관리 버스 및 택시 교통량 조사 농어촌버스 및 오지교통사업 지원 여객터미널 인·면허관리 자동차 등록업무 무단방차차량 처리 및 주·정차 과태료 징수 이륜차 등록업무 자동차 과태료 부과·징수업무 부실공사 방지업무에 관한 사항 건설공사 감리 및 건설기술자 관련 업무 건설공사 등의 설계평가 및 시공평가 관련 업무

출처: 최호진(2021)의 <표 3-12>

2) 기초지방자치단체 상설 재난·안전관리 인력

(1) 재난안전 부서 총괄

2021년 기준 전국 기초지방자치단체에서 약 6,000명이 재난·안전관리 업무를 수행하고 있다(최호진, 2021). <표 3-10>의 기초지방자치단체 재난·안전관리 전담 인력 현황을 보면, 2010년 3,200여 명에 불과했던 것으로 나타난다. 2010년 기준 직렬별 인력 현황을 보면, 일반직 2,607명(79.3%), 기능직 486명(14.8%), 기타 169명(5.2%), 별정직 24명(0.7%) 순으로 나타난다.

표 3-10 기초지방자치단체 재난·안전관리 전담 인력 현황(2006~2010년)

년도	계	일반직	별정직	기능직	기타	비고
2006년	3,767	2,843	226	316	308	74
2007년	3,747	2,948	70	475	220	34
2008년	3,064	2,763	64	531	246	-
2009년	4,147	3,027	64	694	362	-
2010년	3,286	2,607	24	486	169	-

출처: 나채준 외(2014)의 <표 7>

<표 3-11>은 기초지방자치단체 유형에 따른 재난안전 총괄부서 인력 현황을 요약하여 나타낸 표이다. 대도시형 기초지방자치단체의 재난안전 총괄부서 인력은 평균 37.07명으로 다른 유형보다 인력 규모가 큰 것으로 나타났다. 중소도시형 기초지방자치단체를 보면, 재난안전 총괄부서에서 근무하는 인력은 평균 23.88명이며, 오산시, 계룡시에 각각 15명으로 가장 적은 인원이 근무하고, 양산시에 45명으로 가장 많은 인원이 근무하고 있다. 도농형 기초지방자치단체를 보면, 재난안전 총괄부서에서 근무하는 인력은 평균 24.17명이며, 근무 인원이 적은 시는 경상북도 문경시 16명, 충청북도 제천시 16명, 경상북도 영주시 17명 등이고 근무 인원이 많은 시는 강원도 춘천시 46명, 충청남도 보령시 42명, 전북 군산시 32명 등으로 나타났다. 농어촌형 기초지방자치단체를 보면, 재난안전 총괄부서에서 근무하는 인력은 평균 27.57명이며, 인

력이 적은 군은 군위군 15명, 옹진군 15명, 순창군 15명, 무주군 16명, 강화군 17명 등이고 근무 인원이 많은 군은 정선군 90명, 강진군 56명, 완도군 51명, 함평군 50명, 장성군 49명 등으로 나타났다. 근무 인원이 많은 군은 교통 혹은 건설 업무를 병행하는 과로 재난안전 업무만 담당하는 과에 비해 상대적으로 근무 인원이 많았다. 제한도시형 기초지방자치단체를 보면, 재난안전 총괄부서에서 근무하는 인력은 평균 25.38명이며, 근무 인원이 적은 구는 대전광역시 대덕구 13명, 서울특별시 동대문구 14명, 서울특별시 구로구 14명, 대전광역시 동구 14명 등이었다. 근무 인원이 많은 구는 서울특별시 강남구가 58명, 대구광역시 달서구 50명, 서울특별시 강북구 47명, 부산광역시 금정구 46명, 부산광역시 강서구가 38명 등으로 나타났다.

표 3-11 기초지방자치단체별 재난안전 총괄부서 인력현황

유형	기초지방자치단체	평균	표준편차	최소	최대
대도시형	고양시 등 15개	37.07	14.89	18	71
중소도시형	동해시 등 24개	23.88	7.54	15	45
도농형	강릉시 등 36개	24.17	6.67	16	49
농어촌형	고성군 등 82개	27.57	11.18	15	90
제한도시형	강남구 등 69개	25.38	9.03	13	58

출처: 최호진(2021)의 <표 3-10>

(2) 방재안전직렬 공무원

다음으로 <표 3-12>는 기초지방자치단체 재난안전 총괄부서에 근무하고 있는 방재안전직렬 인력 현황을 나타낸다. 기초지방자치단체에 소속된 방재안전직렬 공무원의 경우 2021년 기준 전국에 총 599명이 근무하고 있으며, 이는 시·군·구당(‘21년 226개 시·군·구 기준) 평균 약 2.7명 수준인 것으로 나타났다. 구체적으로 인력 수는 경기도가 162명으로 가장 많았고, 이어서 경상북도 61명, 전라남도 51명, 강원특별자치도 48명 순으로 많았다. 한편, 기초지방자치단체의 방재안전직렬 공무원 수가 적은 지역은 대전광역시와 제주특별자치도로 각각 6명이었으며, 광주광역시 7명, 울산광역시 9명으로 광역시에서 수가 적게 나타났다. 다만, 기초지방자치단체당 평균 근무 인원을

산출한 경우에서는 경기도가 지역당 5.2명으로 가장 많았고, 이어서 전라북도(3.1명), 제주특별자치도(3.0명) 순으로 나타났다. 경기도를 제외하면 평균 3명 이하의 인력이 근무하고 있어 기초지방자치단체당 방재안전직렬 공무원의 수가 매우 적은 것을 알 수 있다.

표 3-12 기초지방자치단체별 방재안전직렬 현원(2021년)

구분	인력	지역당 평균	구분	인력	지역당 평균
서울특별시	37명	1.5명	강원특별자치도	48명	2.7명
부산광역시	37명	2.3명	충청북도	21명	1.9명
대구광역시	12명	1.5명	충청남도	34명	2.3명
인천광역시	21명	2.1명	전라북도	44명	3.1명
광주광역시	7명	1.4명	전라남도	51명	2.3명
대전광역시	6명	1.2명	경상북도	61명	2.7명
울산광역시	9명	1.8명	경상남도	43명	2.4명
세종특별자치시	-	-	제주특별자치도	6명	3.0명
경기도	162명	5.2명	총합	599명	2.7명

주1: 일반임기제 제외

주2: 제주특별자치도의 경우 행정시·자치구가 없으나, 자료상 시·군·구 방재안전직렬 인력이 포함되어 있어 2개 시(제주시, 서귀포시)를 기준으로 나눔

출처: 이종호(2022.12.18.); 행정안전부

이러한 원인을 살펴보면 채용 인원이 적은 이유도 있겠으나, 잦은 이직·퇴사로 인한 결과로 판단된다. <표 3-13>에서 지난 5년간 기초지방자치단체 방재안전직렬 공무원 채용 및 퇴직 현황을 보면, 기초지방자치단체 방재안전직렬 공무원은 2017년 이후 2021년까지 632명이 채용되었으나, 같은 기간 180명이 퇴직한 것으로 나타났다. 채용 인원은 2018년에 151명으로 가장 많은 인원이 채용된 이후 매년 지속 감소하여 2021년에는 105명이 채용된 것으로 나타났으나, 반대로 퇴직자는 2017년 26명에서 점차 증가하여 2021년에만 51명이 퇴직한 것으로 확인되었다. 이에 매년 채용 대비 퇴직 비율이 크게 증가하였으며, 2021년에는 비율이 50%에 육박하는 것으로 나타났다. 2018년 이후 꾸준히 방재안전직렬 공무원 채용 인원이 감소하고 퇴직 인원이 증

가한 것을 통해 기초지방자치단체 방재안전직렬의 여건이 크게 개선되지 않았음을 짐작할 수 있으며, 이는 향후 지역 재난안전대응 역량에 부정적 영향을 미칠 가능성이 높으므로 제도개선을 통한 대응책이 필요하다.

표 3-13 기초지방자치단체 방재안전직렬 공무원 채용 및 퇴직인원 현황

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
채용	109	151	139	128	105
퇴직	19	26	37	47	51
채용 대비 퇴직 비율	17.4%	17.2%	26.6%	36.7%	48.6%

출처: 박지영(2022.12.27.)

2016년 재난안전 업무 담당 공무원을 대상으로 설문조사한 결과에 따르면, 재난안전 업무 담당 공무원 근속년수는 평균 2.6년으로 나타났다(〈표 3-14〉 참고). 광역과 기초지방자치단체 소속 공무원을 구분하지 않고 조사한 결과여서 이 둘을 구분한 현황을 파악할 순 없으나, 대체로 재난안전 업무 담당 공무원의 근속년수가 짧은 것으로 확인된다. 이처럼 근속기간이 짧으면 담당 공무원이 재난안전 업무 전문성을 쌓기 어렵기 때문에, 업무 연속성을 확보하기 위한 노력이 필요할 것으로 보인다.

표 3-14 재난안전 업무 담당 공무원 근속년수 현황(2016년)

근속년수	사례 수(명)	비율(%)
5년 미만	198	24.1
5~10년 미만	182	22.1
10~20년 미만	262	31.8
20~30년 미만	153	18.6
30년 이상	28	3.4

출처: 정지수·최혜민(2020)의 〈표 2〉

3. 재난·안전관리 분야 조직·인력 지원제도 분석

「재난 및 안전관리 기본법」 제29조의2에 따르면, 재난관리책임기관에서 재난 및 안전관리업무를 담당하는 공무원이나 직원은 행정안전부장관이 실시하는 전문교육을 정기적으로 또는 수시로 받아야 함을 규정하고 있다. 동법 시행규칙 제6조의2에서 구체적인 교육 대상자, 교육 시기, 이수시간 등에 대해 정하고 있다. 재난안전분야 종사자 전문교육은 관리자와 실무자를 구분하여 운영되고 있다. 관리자에는 재난관리책임기관에서 재난 및 안전관리 업무를 담당하는 부서의 장, 시·군·구의 부단체장, 안전책임관 등이 해당하며, 실무자에는 재난 및 안전관리 업무를 담당하는 부서의 공무원 또는 직원이 해당한다. 교육 시기의 경우 전문교육 대상자는 해당 업무를 맡은 후 6개월 이내에 신규교육을 받아야 하며, 신규교육을 받은 후 2년마다 정기교육을 받아야 한다. 이수시간의 경우 관리자는 7시간 이상, 실무자는 14시간 이상 이수해야 할 의무가 있다.

국가민방위재난안전교육원, 행정안전부 재난대응훈련과, 행정안전부 산업교통대응과, 농림축산식품부 공무원교육원, 시도공무원교육원, 국토교통인재개발원 등 다양한 교육기관에서 재난안전분야 종사자 교육 과정을 개설하여 운영하고 있다. 가장 대표적인 교육기관인 국가민방위재난안전교육원의 재난안전분야 종사자 교육과정을 살펴보면, 2022년 재난안전 35개, 재난대비훈련센터 14개, 민방위 10개, 비상대비 9개, 방호방법 2개, 학교안전 2개, 국제교육 4개, 안전체험 4개 등 집합교육 80개와 사이버교육 59개를 운영하고 있다. <표 3-15>에 정리한 바와 같이 재난안전 교육과정 중 기본과정을 살펴보면, 실무자, 관리자, 고위관리자 등 교육대상과 신규교육, 정기교육이 구분되어 있으며 교육과정이 체계적으로 운영되고 있다. 이처럼 우리나라 재난·안전관리 인력 지원제도는 전문교육기관에서 마련한 교육과정을 지방자치단체에서 필요에 따라 수강하는 방식으로 운영되고 있으며, 재난·안전관리 인력의 전문성을 강화하기 위해 법률에 근거하여 교육 이수를 의무화하고 있다. 특히, 실무자, 관리자만이 아니라 시·군·구 부단체장, 재난관리책임기관 안전책임관 등 고위관리자를 대상으로 하는 교육은 재난·안전관리에 대한 고위관리자 인식 개선을 돕고 재난대응 역량을 높이는 데 긍정적 영향을 미칠 것으로 판단된다.

표 3-15 국가민방위재난안전교육원의 재난안전 교육과정 개요

과정명	교육대상	교육목표	이수시간	교육내용
재난안전 신규실무자 과정	재난 및 안전관리 업무 실무자	재난 및 안전관리 업무 수행에 필요한 법·제도 등 기본지식 습득	기초공통(20시간, 61%), 실습체험(10시간, 30%), 소양(2시간, 6%), 기타(1시간, 3%)	<ul style="list-style-type: none"> 기초공통: 국가재난관리 체계의 이해, 재난 및 안전관리 기본법, 재난관리 실무자의 임무와 역할, 위기관리 매뉴얼의 이해, 재난상황 관리체계, 재난 대응사례 및 대처법, 국가재난관리시스템 활용, 재난 복구의 이해, 재난 자원관리체계의 이해 실습체험: 재난피해 및 복구 현장 견학, 재난안전체험 소양: 소양 특강
재난안전 신규관리자 과정	재난 및 안전관리 업무 관리자	재난관리자 재난대비역량 강화, 재난관리 리더십 향상	기초공통(12시간, 63%), 실습·참여(4시간, 21%), 소양(2시간, 11%), 기타(1시간, 5%)	<ul style="list-style-type: none"> 기초공통: 국가재난관리 정책방향, 국가재난관리 체계의 이해, 재난안전 관리자의 임무와 역할, 재난대응 및 수습지원 사례, 재난과 언론 실습·참여: 생활 속 위기 대응 및 응급처치 소양: 인문·사회·기술·교양 등 소양
재난안전 고위관리자 과정	시·군·구 부단체장, 재난관리책임 기관 안전책임관	재난관리 고위관리자로서 재난대응 역량 강화, 재난관리 리더십 향상	기초공통(7시간, 100%)	<ul style="list-style-type: none"> 기초공통: 재난관리 고위 관리자의 임무와 역할, 국가재난관리체계의 이해, 재난대응사례 및 대처법, 재난과 언론, 4차 산업과 재난관리

과정명	교육대상	교육목표	이수시간	교육내용
(장기)(신규) 재난안전 중견리더과정	지자체 재난안전업무 담당 사무관	재난현장 대응역량, 리더십 갖춘 재난안전 핵심인재 양성	직무교육(강의/참여) (506시간, 58%), 전문기관 연계교육(105시간, 12%), 개인·그룹연구 (145시간, 17%), 국내 현장학습(63시간, 7%), 기타 소양교육(56시간, 6%)	<ul style="list-style-type: none"> • 지면 관계상 내용 생략
(기관연계) 지자체 중견관리자 재난안전과정	시·도 팀장, 시·군·구 과장	재난관리 중견리더 역량 강화, 재난관리 리더십 향상	기초공통(6시간, 66%), 실습·참여(3시간, 34%)	<ul style="list-style-type: none"> • 기초공통: 재난안전 관리자의 임무와 역할, 국가 재난관리체계의 이해, 재난과 언론, 재난대응사례 및 대처법 • 실습·참여: 재난안전체험
(기관연계) 지자체 관리자 재난안전과정	시·도 과장, 시·군·구 국장	재난관리 리더 역량 강화, 재난관리 리더십 향상	기초공통(6시간, 66%), 실습·참여(3시간, 34%)	<ul style="list-style-type: none"> • 기초공통: 재난안전 관리자의 임무와 역할, 국가 재난관리체계의 이해, 재난과 언론, 재난대응사례 및 대처법 • 실습·참여: 재난안전체험
(기관연계) 지자체 고위관리자 재난안전과정	시·도 국장, 시·군·구 부단체장	재난관리 책임자 역량 강화, 재난관리 리더십 향상	기초공통(4시간, 44%), 실습·참여(5시간, 56%)	<ul style="list-style-type: none"> • 기초공통: 재난안전 고위 관리자의 임무와 역할, 국가재난관리체계의 이해, 재난과 언론 • 실습 참여: 재난대응사례 토의 및 발표, 재난안전 체험

출처: 국가민방위재난안전교육원. “2022년 교육훈련계획”

제3절 지역별 재난·안전 예산 및 자원 현황 조사

1. 지방자치단체 재난·안전 예산 현황

1) 국고보조금 현황

국고보조금은 국가가 지방자치단체와 민간이 수행하는 특정한 목적의 사업을 장려하기 위해 비용의 전부 또는 일부를 지원하는 제도를 말한다. 2022년 기준 공공질서 및 안전 부문 국고보조금은 전체 국고보조금의 1.2%(1.3조 원)를 차지하고 있어, 사회복지(54.4%), 농림수산(10.6%), 환경(7.7%) 부문에 비해 상대적으로 적은 지원을 받고 있다. 2022년 기준 공공질서 및 안전 부문 예산액 대비 집행률은 99.7%로 평균보다 높으나, 교부액 대비 집행률은 63.4%로 평균보다 낮은 수준이다. 즉, 공공질서 및 안전 부문의 경우 중앙정부가 지방자치단체와 민간에게 보조금을 지급하는 절차는 상대적으로 원활히 이뤄지는 반면, 최종 보조사업자에게 보조금을 지급하는 절차는 원활히 이뤄지지 않는 것으로 나타난다.

국고보조금 예산 비목에서 공공질서 및 안전 부문에는 법원 및 헌재, 법무 및 검찰, 경찰, 재난관리 등 재난·안전관리와 무관한 부문도 포함되어 있다. 이 중 재난관리 항목을 통해 재난·안전관리 부문 현황을 파악할 수 있다. <표 3-16>을 살펴보면, 2022년 재난·안전관리 부문 자치단체 이전 국고보조금은 총 858,572백만 원이며, 안전관리에 700,610백만 원(81.6%), 재난관리에 123,884백만 원(14.4%), 소방정책지원에 31,328백만 원(3.6%) 순으로 지원된 것으로 나타났다. 안전관리에 재난·안전관리 부문 예산의 81.6%가 할당되어 정부가 안전과 관련된 사업에 많은 투자를 하고 있다는 사실을 확인할 수 있다. 다음으로, 국고보조금이 많이 지원된 단위사업을 살펴보면, 재난예방지원에 687,314백만 원, 재난복구지원에 109,052백만 원, 자율소방안전관리강화에 21,844백만 원 순으로 나타났다. 특히 재난예방지원에 재난·안전관리 부문 전체 예산액의 65.8%로 절반이 넘는 예산이 지원되었다. 이는 재난이 발생하기 전에 예방적인 조치를 취하고 피해를 최소화하기 위한 노력에 큰 비중을 두고 있음을 보여준다. 이외에도 재난이 발생한 후 피해를 복구하고, 지역 사회의 자율적인 소방 및 안전 관리 능력을 강화하기 위한 노력에도 충분한 지원이 이루어지고 있음을 보여준다.

표 3-16 재난·안전관리 부문 자치단체 이전 국고보조금 현황(2022년)

(단위: 백만 원)

프로그램	단위사업	예산액
소방정책지원	소계	31,328
	지용소방안전관리강화	21,844
	소방시설장비지원	8,700
	119구조구급활성화	304
	소방정보시스템구축(정보화)	480
안전관리	소계	700,610
	안전점검 및 재난안전산업 활성화	5,270
	생활안전개선 추진	1,096
	비상시대비능력강화	6,930
	재난예방지원	687,314
재난관리	소계	123,884
	재난관리인프라구축	2,279
	재난경감활성화	12,553
	재난복구지원	109,052
온실가스감축	도시국토저탄소화	2,750
합계		858,572

출처: 국고보조금통합관리시스템 웹사이트

<표 3-17>에서 2019~2022년 재난·안전관리 부문 자치단체 이전 국고보조금 추이를 확인할 수 있다. 최근 동향을 살펴보면, 재난관리 부문에 지원되는 국고보조금은 2019년 812,403백만 원에서 등락을 거쳐 2022년에는 858,572백만 원으로 소폭 증가한 것으로 나타났다. 프로그램을 기준으로 살펴보면, 재난관리에 지원되는 국고보조금이 2019년 39,611백만 원에서 2022년 123,884백만 원으로 212.8% 증가하여 가장 많이 증가한 것으로 나타났다. 이는 정부가 재난 예방, 복구 및 생활안전 개선에 대한 관심과 투자를 늘리고 있다는 것을 나타낸다. 반면, 안전관리에 지원되는 국고보조금은 2019년 723,723백만 원에서 2022년 700,610백만 원으로 -3.2% 감소하였고, 소방정책지원에 지원되는 국고보조금 역시 2019년 49,069백만 원에서 2022년 31,328백만 원으로 -36.2% 감소하였다. 종합하면, 재난관리 부문에 지원되는 국고보조금

총액은 2019년부터 2022년까지 소폭 증가한 반면, 프로그램을 기준으로 살펴보면 재난관리에 지원되는 국고보조금이 가장 큰 증가를 보였으며, 안전관리와 소방정책지원에 지원되는 국고보조금은 감소한 것으로 나타났다.

표 3-17 재난·안전관리 부문 자치단체 이전 국고보조금 현황(2019~2022년)

(단위: 백만 원)

프로그램	2019년	2020년	2021년	2022년	합계
소방정책지원	49,069	28,408	35,626	31,328	144,431
안전관리	723,723	515,341	603,808	700,610	2,543,482
재난관리	39,611	39,662	845,035	123,884	1,048,192
온실가스감축	0	0	0	2,750	2,750
합계	812,403	583,411	1,484,469	858,572	3,738,855

출처: 국고보조금통합관리시스템 웹사이트

2) 광역지방자치단체 재난·안전 예산

<표 3-18>의 광역지방자치단체 부문별 세출예산 현황을 보면, 2023년 공공질서 및 안전 부문 예산액은 9,799,054백만 원으로 전체 예산의 4.6%를 차지하고 있다. 공공질서 및 안전 부문 예산액은 2021년 8,798,246백만 원에서 2023년 9,799,054백만 원으로 예산은 증가하였으나, 전체 예산에서 차지하는 비율은 비슷한 수준으로 유지되고 있다. 예산액을 기준으로 공공질서 및 안전 부문 예산은 14개 부문 중 9위에 그치고 있다. 재난안전에 대한 중요성 인식 증가와 함께 관련 부문에 대한 투자가 강화되고 있으나, 여전히 다른 부문에 비해 우선순위는 낮은 것으로 나타난다.

<표 3-19>를 통해 2023년 공공질서 및 안전 부문 세부 예산을 살펴보면, 경찰 1.6%, 재난방재·민방위 36.2%, 소방 62.2%로 예산 배정에서 소방 부문이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 세부 예산 추이를 살펴보면, 경찰 부문에서 가장 큰 폭으로 예산이 증가하였으며, 소방, 재난방재·민방위 부문 역시 상당한 예산 증액이 이루어진 것으로 나타났다. 경찰 부문 예산은 2019년 4,479백만 원에서 2023년 152,486백만 원으로 가장 큰 폭으로 증가했다. 다음으로, 소방 부문이 2019년 3,877,842백만 원

에서 2023년 6,099,863백만 원으로 57.3% 성장하였고, 재난방재·민방위 부문이 2019년 2,546,824백만 원에서 2023년 3,546,705백만 원으로 39.3% 성장했다. 광역지방자치단체에서 범죄 예방 및 대응, 소방 활동, 재난 대비 및 대응 능력 강화의 중요성에 대한 인식이 점차 증가하고 있으나, 재난방재·민방위에 대한 예산이 소방의 절반 정도에 불과하며 다른 부문에 비해 상대적으로 증가 폭이 적다는 점을 고려해야 한다. 광역지방자치단체는 재난방재·민방위에 대한 예산을 더욱 증액하고, 재난 예방 및 대응 능력을 강화하는 데 더 노력을 기울일 필요가 있다.

표 3-18 광역지방자치단체 부문별 세출예산 현황

(단위: 백만 원, %)

부문	2021년		2022년		2023년	
	예산액	비율	예산액	비율	예산액	비율
일반공공행정	22,543,690	12.1	27,966,220	13.7	27,812,605	12.9
공공질서및안전	8,798,246	4.7	9,593,564	4.7	9,799,054	4.6
교육	11,683,694	6.3	13,275,082	6.5	13,580,667	6.3
문화및관광	5,931,251	3.2	6,248,760	3.1	6,429,034	3.0
환경	12,145,447	6.5	12,518,929	6.1	13,489,859	6.3
사회복지	69,303,618	37.2	75,404,673	36.9	82,392,428	38.3
보건	2,888,558	1.5	3,861,547	1.9	3,480,211	1.6
농림해양수산	10,539,749	5.7	10,806,764	5.3	11,407,646	5.3
산업·중소기업 및에너지	5,408,953	2.9	5,844,735	2.9	5,631,668	2.6
교통및물류	14,775,309	7.9	15,909,416	7.8	17,129,608	8.0
국토및지역개발	9,678,649	5.2	9,739,006	4.8	9,755,325	4.5
과학기술	348,602	0.2	417,750	0.2	390,598	0.2
예비비	901,476	0.5	861,822	0.4	1,055,709	0.5
기타	11,481,196	6.2	12,112,370	5.9	12,703,701	5.9
합계	186,428,441	100.0	204,560,639	100.0	215,058,113	100.0

주: 재난·안전관리 부문과 관련이 높은 공공질서및안전 부문에 음영 표시함

출처: 지방재정365 웹사이트의 기능별 단체별 세출예산

표 3-19 광역지방자치단체 재난·안전관리 부문 세출예산 현황

(단위: 백만 원)

년도	경찰	재난방재·민방위	소방	합계
2019년	4,479	2,546,824	3,877,842	6,429,145
2020년	5,527	2,697,030	4,190,774	6,893,331
2021년	4,557	3,620,902	5,172,787	8,798,246
2022년	123,409	3,824,643	5,645,513	9,593,565
2023년	152,486	3,546,705	6,099,863	9,799,054

출처: 지방재정365 웹사이트의 기능별 단체별 세출예산

3) 기초지방자치단체 재난·안전 예산

〈표 3-20〉의 기초지방자치단체 부문별 세출예산 현황을 보면, 2023년 공공질서 및 안전 부문 예산액은 2,353,524백만 원으로 전체 예산의 1.5%를 차지하고 있다. 이는 광역지방자치단체의 공공질서 및 안전 부문 예산액인 9,799,054백만 원에 비해 현저히 적은 수준이며, 전체 예산에서 차지하는 비중도 광역지방자치단체의 4.6%에 비해 매우 작은 수치라고 할 수 있다. 공공질서 및 안전 부문 예산액은 2021년 2,367,750백만 원에서 2023년 2,353,524백만 원으로 비슷한 수준이 유지되고 있으며, 전체 예산에서 차지하는 비율도 비슷한 수준으로 유지되고 있다. 예산액을 기준으로 공공질서 및 안전 부문 예산은 14개 부문 중 12위에 그쳐 다른 부문에 비해 우선순위가 낮은 것으로 나타났다.

표 3-20 기초지방자치단체 부문별 세출예산 현황

(단위: 백만 원, %)

부문	2021년		2022년		2023년	
	예산액	비율	예산액	비율	예산액	비율
일반공공행정	6,855,866	5.0	8,332,656	5.6	8,666,093	5.4
공공질서및안전	2,367,750	1.7	2,223,446	1.5	2,353,524	1.5
교육	1,874,205	1.4	1,982,419	1.3	2,033,277	1.3
문화및관광	7,367,696	5.4	8,504,187	5.7	9,061,137	5.7
환경	19,800,996	14.4	20,868,339	14.0	21,965,028	13.8
사회복지	39,787,716	29.0	43,217,541	29.0	47,287,835	29.7
보건	2,472,418	1.8	3,180,758	2.1	2,944,861	1.9
농림해양수산	14,389,725	10.5	15,808,371	10.6	17,179,585	10.8
산업·중소기업 및에너지	3,407,692	2.5	3,828,118	2.6	4,105,230	2.6
교통및물류	8,512,791	6.2	9,836,040	6.6	10,545,611	6.6
국토및지역개발	10,960,305	8.0	11,097,241	7.4	11,174,408	7.0
과학기술	12,076	0.0	15,171	0.0	43,188	0.0
예비비	2,549,828	1.9	2,292,352	1.5	2,815,027	1.8
기타	17,021,616	12.4	18,048,235	12.1	18,895,821	11.9
합계	137,380,681	100.0	149,234,875	100.0	159,070,624	100.0

주: 재난·안전관리 부문과 관련이 높은 공공질서및안전 부문에 음영 표시함

출처: 지방재정365 웹사이트의 기능별 단체별 세출예산

<표 3-21>을 통해 2023년 공공질서 및 안전 부문 세부 예산을 살펴보면, 경찰 1.4%, 재난방재·민방위 96.1%, 소방 2.5%로 기초지방자치단체에서는 재난방재·민방위 부문에 대부분의 예산이 배정되고 있다. 세부 예산 추이를 살펴보면, 경찰 부문에서 가장 큰 폭으로 예산이 증가하였으며, 재난방재·민방위, 소방 부문 역시 예산 증액이 이루어진 것으로 나타났다. 경찰 부문은 2019년 22,341백만 원에서 2023년 37,332백만 원으로 예산이 67.1% 성장하여 예산이 가장 많이 증가한 것으로 나타났다. 다음으로, 재난방재·민방위 부문이 2019년 1,827,471백만 원에서 2023년 2,587,246백만 원으로 41.6% 증가했고, 소방 부문이 2019년 62,406백만 원에서

2023년 67,169백만 원으로 7.6% 증가했다. 기초지방자치단체에서 재난 대비 및 능력 강화에 대한 인식이 점차 높아지고 있다는 점은 예산 증액의 흐름에서 확인할 수 있으나, 전체 예산에서 재난·안전관리 부문에 할당되는 예산은 여전히 현저히 적은 수준에 머물러 있어 이에 대한 개선이 필요할 것으로 보인다.

표 3-21 기초지방자치단체 재난·안전관리 부문 세출예산 현황

(단위: 백만 원)

년도	경찰	재난방재·민방위	소방	계
2019년	22,341	1,827,471	62,406	1,912,218
2020년	27,571	1,948,745	67,662	2,043,978
2021년	28,728	2,532,658	63,759	2,625,145
2022년	61,920	2,510,374	69,567	2,641,861
2023년	37,332	2,587,246	67,169	2,691,747

출처: 지방재정365 웹사이트의 기능별 단체별 세출예산

4) 기타 예산

(1) 재난·안전 관련 지방기금 현황

지방기금은 특정한 분야의 사업에 대하여 지속적이고 안정적인 자금지원이 필요하거나, 사업추진에 있어 탄력적인 집행이 필요한 경우에 예산과는 별도로 조성하여 운용하는 재원을 말한다. <표 3-22>를 보면, 재난안전 관련 지방기금에는 ‘재난관리기금’과 ‘재해구호기금’이 있다. 재난관리기금은 재난관리 비용을 충당하기 위하여, 재해구호기금은 구호 비용을 충당하기 위하여 운용된다.

표 3-22 재난안전 관련 지방기금 개요

기금 구분	근거 법령	적립 목적	단위	최저적립액
재난관리기금	「재난 및 안전관리 기본법」	재난관리 비용 총당	시·도 및 시·군·구	최근 3년 동안의 보통세의 수입결산액의 평균연액의 100분의 1에 해당하는 금액
재해구호기금	「재해구호법」	구호 비용 총당	시·도	최근 3년 동안의 보통세 수입결산액 연평균액의 1천분의 5에 해당하는 금액

① 재난관리기금

재난관리기금은 「재난 및 안전관리 기본법」의 제정(2004. 6. 1. 시행)으로 종전의 재난관리기금과 재해대책기금이 통합된 것으로, 현재는 「재난 및 안전관리 기본법」 제 67조에 의해 재난관리에 드는 비용에 총당하기 위하여 매년 지방자치단체가 기금을 적립하도록 규정하고 있다. 재난관리기금의 당해연도 최저적립액은 「지방세법」에 의한 최근 3년 동안의 보통세의 수입결산액의 평균연액의 100분의 1에 해당하는 금액으로 정하고 있다. 기금의 운용과 관련해서는 동법 시행령 제57조에서 시·도지사 및 시장·군수·구청장으로 하여금 매년도 최저적립액의 100분의 15 이상의 금액을 금융회사 등에 예치하도록 하고 있으며, 매년도 최저적립액의 100분의 21 이상의 금액을 응급복구 또는 긴급한 조치에 우선적으로 사용하도록 하고 있다. 그 외에 재난관리기금의 운용·관리에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

<표 3-23>은 광역지방자치단체 재난관리기금 현황을 나타낸 표이다. 법정 의무적립액은 법률에서 의무적으로 확보하도록 규정한 누적 금액을 나타내고, 확보액은 해당 지자체에서 확보한 재난관리기금액을 나타낸다. 확보율은 확보액을 최저적립액으로 나눈 값으로 이를 통해 각 지자체에서 법정 의무적립액을 달성하였는지를 판단할 수 있다. 2016~2018년간 재난관리기금의 확보가 저조한 광역지방자치단체는 광주광역시, 대구광역시, 울산광역시, 인천광역시 등으로 나타난다. 이들 지역의 재난관리기금 확보율은 28.7~76.8% 정도로 법정 기준치에 크게 미달하는 것으로 나타났다.

표 3-23 광역지방자치단체 재난관리기금 현황(2016~2018년)

(단위: 백만 원, 백만 원, %)

구분	2016년			2017년			2018년		
	법정의무적 립액	확보액	확보율	법정의무적 립액	확보액	확보율	법정의무적 립액	확보액	확보율
강원	62,938	62,938	100.0	69,088	69,088	100.0	76,208	76,208	100.0
경기	718,139	718,140	100.0	780,963	780,963	100.0	855,026	855,026	100.0
경남	161,690	163,629	101.2	180,301	180,301	100.0	-	-	-
경북	98,555	97,172	98.6	110,390	110,945	100.5	-	-	-
광주	106,285	49,338	46.4	116,599	61,652	52.9	128,179	81,232	63.4
대구	191,084	134,891	70.6	209,039	154,846	74.1	229,145	175,952	76.8
대전	122,435	110,431	90.2	133,025	133,025	100.0	144,765	144,765	100.0
부산	297,540	301,812	101.4	326,918	331,190	101.3	359,373	363,645	101.2
서울	1,257,921	1,257,921	100.0	1,358,421	1,358,421	100.0	1,472,322	1,472,322	100.0
세종	4,867	5,595	115.0	8,307	8,975	108.0	12,532	13,230	105.6
울산	102,028	68,620	67.3	112,477	82,070	73.0	124,264	93,855	75.5
인천	232,537	66,802	28.7	254,878	88,041	34.5	280,241	121,691	43.4
전남	56,942	56,942	100.0	63,875	63,875	100.0	71,728	71,728	100.0
전북	58,025	58,025	100.0	64,813	64,813	100.0	72,353	72,353	100.0
제주	62,708	62,708	100.0	70,919	70,919	100.0	-	-	-
충남	92,642	92,642	100.0	102,991	102,991	100.0	114,784	114,784	100.0
충북	60,769	54,581	89.8	67,461	64,273	95.3	75,057	75,057	100.0

출처: 행정안전부 통계연보

다음으로, <표 3-24>는 기초지방자치단체 재난관리기금을 광역 수준에서 합산하여 나타낸 표이다. 개별 기초지방자치단체 수준에서 재난관리기금 현황을 확인할 순 없으나, 광역 수준으로 합산한 결과 기초지방자치단체 대부분은 법정 기준치에 맞춰 재난관리기금을 확보한 것으로 나타났다. 광주광역시 관할 기초지방자치단체의 경우 재난관리기금 확보율이 2016년 96.2%, 2017년 97.5%, 2018년 98.5%에 그치고 있지만, 이러한 수치는 기준치에 근접한 수준이므로 기초지방자치단체 재난관리기금 현황은 전반적으로 양호한 것으로 나타났다.

표 3-24 기초지방자치단체 재난관리기금 현황(2016~2018년)

(단위: 백만 원, 백만 원, %)

구분	2016년			2017년			2018년		
	법정의무적 립액	확보액	확보율	법정의무적 립액	확보액	확보율	법정의무적 립액	확보액	확보율
강원	77,856	81,860	105.1	84,714	89,363	105.5	92,021	97,176	105.6
경기	642,277	643,857	100.2	714,887	729,747	102.1	795,410	810,289	101.9
경남	170,496	184,662	108.3	188,504	204,685	108.6	-	-	-
경북	151,214	164,816	109.0	166,065	181,888	109.5	-	-	-
광주	15,766	15,169	96.2	17,840	17,393	97.5	20,047	19,750	98.5
대구	36,684	37,203	101.4	41,272	41,798	101.3	46,279	46,812	101.2
대전	18,572	18,628	100.3	21,131	21,187	100.3	23,849	23,905	100.2
부산	52,306	53,025	101.4	58,917	59,637	101.2	66,108	67,138	101.6
서울	212,005	211,671	99.8	233,776	233,901	100.1	257,769	258,306	100.2
울산	30,461	30,716	100.8	34,494	34,749	100.7	38,813	39,068	100.7
인천	46,677	47,050	100.8	53,387	53,760	100.7	60,570	60,943	100.6
전남	96,599	97,800	101.2	105,649	107,054	101.3	115,494	117,215	101.5
전북	81,544	83,802	102.8	89,270	91,968	103.0	97,566	100,976	103.5
충남	114,038	115,806	101.6	127,062	129,605	102.0	141,380	145,184	102.7
충북	78,064	83,826	107.4	86,630	91,698	105.9	95,746	102,264	106.8

출처: 행정안전부 통계연보

② 재해구호기금

재해구호기금은 「재해구호법」 제14조에 의해 조성되는 기금으로 구호비용을 부담하기 위하여 매년 시·도지사가 기금을 적립하도록 규정하고 있다. 재해구호기금은 이재민 구호 등 대통령령으로 정하는 용도(구호 제공, 재해구호물자의 구입 및 보관창고의 설치·운영, 응급구호, 보상, 재해구호 전문인력 양성 지원, 재난지원금 지급액의 사전 집행, 재해구호물자의 조달·운송, 구호 관계인에 대한 재해구호 교육·훈련·급식 등) 외에는 사용할 수 없으며, 재해구호기금 운영 및 관리에 필요한 사항 역시 대통령령으로 정하고 있다. 동법 제15조에 따르면, 재해구호기금의 매년 최저적립액은 최근 3년 동안의 「지방세기본법」에 따른 보통세 수입결산액 연평균액의 1천분의 5에 해당하는 금액으로 정하고 있다. 다만, 예외조항을 두고 있는데, 특별시의 경우 1천분의 2.5에

해당하는 금액으로 하며, 재해구호기금의 누적집행잔액이 최근 3년 동안의 「지방세기본법」에 따른 보통세의 수입결산액 연평균액의 1천분의 30을 초과하는 경우에는 해당 연도의 최저적립액 이하로 적립할 수 있도록 규정하고 있다. 광역지방자치단체 재해구호기금 누적적립기준액은 최근 3년간 「지방세기본법」에 따른 보통세의 수입결산액 연평균액의 1천분의 30으로 정해진다.

표 3-25 광역지방자치단체 재해구호기금 현황 (2018~2020년)

(단위: 백만 원, 백만 원, %)

구분	2018년			2019년			2020년		
	누적적립 기준액	당해연도 연말잔액	적립률	누적적립 기준액	당해연도 연말잔액	적립률	누적적립 기준액	당해연도 연말잔액	적립률
강원	21,360	22,040	103.2	23,516	19,655	83.6	23,514	7,789	33.1
경기	222,191	246,059	110.7	250,096	289,112	115.6	250,098	50,582	20.2
경남	61,609	57,728	93.7	63,815	63,922	100.2	63,816	76,129	119.3
경북	39,981	41,030	102.6	42,481	46,435	109.3	42,114	10,347	24.5
광주	34,742	34,621	99.7	37,063	37,766	101.9	37,062	10,835	29.2
대구	60,317	60,650	100.6	64,292	67,417	104.9	64,290	30,575	47.5
대전	35,220	35,729	101.4	36,908	39,659	107.5	37,476	4,646	12.4
부산	97,365	130,027	133.5	104,023	132,037	126.9	103,422	20,203	19.5
서울	341,702	279,759	81.9	380,223	281,496	74.0	514,044	52,013	10.1
세종	12,858	6,058	47.1	15,284	8,691	56.9	15,282	4,452	29.1
울산	35,353	36,368	102.9	37,359	40,544	108.5	24,036	21,376	88.9
인천	76,092	37,799	49.7	85,646	52,004	60.7	85,644	13,018	15.2
전남	23,558	26,092	110.8	25,519	26,193	102.6	25,452	7,674	30.2
전북	22,621	27,839	123.1	23,949	31,839	132.9	23,952	5,397	22.5
제주	30,126	33,121	109.9	35,056	39,396	112.4	35,058	32,265	92.0
총남	35,381	35,637	100.7	38,533	42,326	109.8	40,614	44,862	110.4
총북	22,787	23,364	102.5	24,682	26,811	108.6	24,684	25,966	105.2

출처: 행정안전부 통계연보

<표 3-25>는 광역지방자치단체 재해구호기금 현황을 나타낸 표이다. 누적적립기준액은 법률에서 의무적으로 확보하도록 규정한 누적 금액을 나타내고, 당해연도 연말잔

액은 해당 지자체에서 적립한 연말 기준 재해구호기금을 나타낸다. 적립률은 당해연도 연말잔액을 누적적립기준액으로 나눈 값으로 이를 통해 각 지자체에서 누적적립기준액을 달성하였는지를 판단할 수 있다. 2020년에는 코로나바이러스-19의 발생으로 인하여 경남, 충남, 충북을 제외한 대부분의 지역에서 재해구호기금의 적립률이 큰 폭으로 감소했으나, 이를 차치하더라도 2018년과 2019년에 적립률을 100% 달성하지 못한 지방자치단체가 다수 존재하는 것으로 나타났다. 예를 들어, 재해구호기금 확보가 저조한 광역지방자치단체는 2019년도를 기준으로 세종특별자치시, 인천광역시, 서울특별시, 강원특별자치도 순이었는데 이 중 세종특별자치시의 경우 재해구호기금 적립률은 2018년 47.1%, 2019년 56.9%, 2020년 29.1%으로 전국 광역지방자치단체 중 가장 낮은 적립률을 보였다. 서울특별시의 경우 2018년도에는 81.9%이었으나, 2019년에는 7.9%p 감소한 74.0%로 나타났으며 코로나바이러스-19가 본격적으로 발생한 2020년에는 적립률이 10.1% 수준까지 떨어진 것으로 나타났다.

(2) 재난복구비 지원 현황

국가는 자연재난, 사회재난(특별재난지역으로 선포된 지역에 한 함)으로 발생한 피해 복구를 위해 소요되는 비용을 지원할 수 있다. 재난복구 사업의 재원은 국고와 지방자치단체 부담금, 보조금, 의연금 등으로 구성된다. 지방자치단체 부담금 중 시·도, 시·군·구가 부담하는 기준은 행정안전부령으로 정해진다. 「재난 및 안전관리 기본법」 제66조 제3항에 따라, 국가와 지방자치단체는 재난 피해시설의 복구와 피해 주민의 생계 안전을 위해 다양한 지원을 할 수 있다. 사망자, 실종자, 부상자 등 피해 주민에 대한 구호, 주거용 건축물의 복구비 지원, 고등학생 학자금 면제, 금융지원, 생계안정 지원 등 다양한 형태로 이뤄지며, 중앙재난안전대책본부회의 또는 지역재난안전대책본부회의에서 결정한 지원도 이에 포함된다.

자연재난, 사회재난 모두 포함한 재난복구비 지원 현황을 살펴봐야 하나, 현재 자연재난 복구비 지원 현황에 대한 통계만 확인된다. <표 3-26>은 2017년부터 2021년까지의 자연재난 복구비 지원 현황을 나타낸 표이다. 중앙정부 지원 대상인 경우에는 국고비와 지방비, 중앙정부 지원 대상이 아닌 경우에는 지방비를 광역지방자치단체별로 합산한 금액이다. 그 결과를 살펴보면 광역지방자치단체 별로 매년 복구비 규모가 크

게 차이나는 것을 알 수 있다. 지난 5년간(2017년~2021년) 합산한 총복구비가 높은 순으로 보면, 전라남도 1,481,693백만 원, 경상북도 1,459,774백만 원, 충청북도 985,952백만 원, 강원특별자치도 812,276백만 원 등으로 나타났다. 이들 지역에 지원된 복구비를 합산하면 전체 복구비의 66.2%에 이른다. 매년 전라남도, 경상북도 등 특정 지역이 재난복구비를 많이 지원받는 것으로 나타나는데, 이는 해당 지역이 재난 발생이 빈번하거나 피해 규모가 큰 재난에 노출되어 있음을 의미한다.

표 3-26 자연재난 복구비 지원 현황(2017~2021년)

(단위: 백만 원)

시·도	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	합계
서울특별시	2,524	3,673	137	700	0	7,034
부산광역시	2,783	11,082	16,243	33,949	3,161	67,218
대구광역시	0	123	34	766	39	962
인천광역시	4,397	777	10,002	1,027	173	16,376
광주광역시	38	3,314	241	69,265	171	73,029
대전광역시	2	5,500	63	11,926	4	17,495
울산광역시	0	596	6,790	15,888	3,189	26,463
세종특별자치시	114	719	522	13,268	0	14,623
경기도	5,483	46,388	11,488	310,406	261	374,026
충청북도	199,019	26,307	4,431	754,361	1,834	985,952
충청남도	86,866	4,337	277,123	393,322	10,526	772,174
전라북도	835	12,992	16,903	500,523	7,692	538,945
전라남도	53	77,136	97,963	1,143,696	162,845	1,481,693
경상북도	202,455	197,738	692,343	277,338	89,900	1,459,774
경상남도	8,815	48,762	42,916	335,465	15,573	451,531
제주특별자치도	923	15,653	18,426	26,557	25	61,584
강원특별자치도	24,869	14,390	232,626	538,461	1,930	812,276
합계	539,176	469,486	1,428,252	4,426,920	297,322	7,161,156

출처: 2021년 재해연보 통계자료

<표 3-27>의 2021년 기준 시·도별 자연재난 복구비 재원 현황을 살펴보면, 총복구액은 297,322백만 원이며, 지원복구액이 203,944백만 원(68.6%), 자체복구액이

93,378백만 원(31.4%)으로 나타났다. 시·도에 따라 총 복구액에 차이가 있다. 앞서 2017~2021년 전체 복구비 추이에서 살펴본 것과 마찬가지로, 전라남도, 경상북도가 전체 복구액의 85.0%를 지원받아 가장 많은 복구비를 지원받은 지역으로 나타났다. 시·도에 따라 지원복구와 자체복구 비율에도 차이가 있다. 충청북도와 강원특별자치도는 총 복구액에서 자체복구액이 각각 99.3%, 99.9%를 차지하며, 총 복구액의 대부분을 자체복구액으로 충당한 것으로 나타났다. 반면에 전라남도와 경상북도는 지원복구액 비중이 각각 78.9%, 75.5%로 지원복구액 비중이 높은 것으로 나타났다. 시·도 간 자체복구액과 지원복구액 비율 차이는 지역의 재난 관리 능력과 자금 조달 능력에 차이가 있어 발생하게 된다. 특히, 지원복구액 비율이 높은 시·도는 지역의 지원 요청에 따라 중앙정부가 집중적으로 지원하는 지역임을 보여준다.

표 3-27 자연재난 복구비 재원 현황 (2021년)

(단위: 백만 원)

시·도	총 복구액	지원복구			자체복구
		소계	국고비	지방비	
부산광역시	3,161	254	97	157	2,907
대구광역시	39	2	0	2	37
인천광역시	173	0	0	0	173
광주광역시	171	63	27	36	108
대전광역시	4	0	0	0	4
울산광역시	3,189	133	51	82	3,056
경기도	261	0	0	0	261
충청북도	1,834	13	0	13	1,821
충청남도	10,526	5,232	2,602	2,630	5,295
전라북도	7,692	937	414	523	6,755
전라남도	162,845	128,510	94,111	34,398	34,335
경상북도	89,900	67,863	49,821	18,042	22,037
경상남도	15,573	938	395	542	14,635
제주특별자치도	25	0	0	0	25
강원특별자치도	1,930	2	0	2	1,928
합계	297,322	203,944	147,518	56,426	93,378

출처: 2021년 재해연보 통계자료

2. 지역별 재난관리자원 현황

1) 재난관리자원 관리체계

우리나라 재난관리자원 관리의 기본방향은 통합적이고 종합적인 관리를 추구하는 것이다. 중앙행정기관, 지방자치단체, 민간기관 등 다양한 기관에서 재난관리자원을 보유, 관리하고 있는데, 분산된 자원을 효율적으로 활용하기 위해 통합적인 접근과 종합적인 관리를 지향하고 있다. 이러한 재난관리자원 관리의 방향성은 「재난관리자원의 공동활용 기준」, 「재난관리자원의 분류 및 시스템 이용에 관한 규정」에도 명시되어 있다.

「재난관리자원의 공동활용 기준」을 살펴보면, 재난관리자원 공동활용을 위해 ‘재난관리자원의 분류 및 관리’, ‘재난관리자원의 연계 및 응원’, ‘재난관리자원의 정산 및 평가’ 등을 중심으로 관련 사항을 기술하고 있다.

먼저, 재난관리자원의 분류 및 관리를 위해 ‘재난관리자원의 분류 및 선정’, ‘재난관리자원의 조사’, ‘재난관리자원의 관리 표준화’, ‘재난관리자원의 관리’ 등에 대한 기준을 제시하고 있다. 재난관리자원을 분류하고 선정하는 이유는 재난 대응 및 재난 현장에서의 효율적인 자원 활용과 조직적인 관리를 위해서이다. 재난관리자원을 자원 특성이나 협업기능에 따라 목록화하기 위하여 <표 3-28>과 같은 표준화된 분류체계에 따라 관리하고 있다. 대분류는 장비, 물자·자재·시설, 인력 등으로 구분된다. 장비, 물자·자재·시설은 재난 발생 시 재난수습 활동에 응원이 가능한 자원을 의미하며, 인력은 재난 발생 시 재난수습 활동에 응원이 가능한 인력 또는 단체로서 전문기관으로부터 특수한 자격과 인증을 받았거나 전문적인 기술과 기능을 보유한 인적 자원을 의미한다. 중분류는 협업 기능에 따라 분류되며, 세부적으로는 구조구급, 의료방역, 긴급생활안전지원, 에너지기능복구, 시설응급복구, 긴급통신지원, 재난현장환경정비, 교통대책, 사회질서유지, 자원봉사 및 기타 기능 등으로 구분된다. 장비, 물자·자재·시설에 해당하는 자원의 경우 소분류는 품명과 세부품명에 따라 분류되며, 인력에 해당하는 자원의 경우 소분류는 작업유형에 따라 분류된다.

재난관리자원의 선정과 고시는 행정안전부장관의 권한에 따라 이루어진다. 행정안전부 장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 재난관리자원을 선정하고 필요에 따라 변경 및 고시할 수 있다. 재난관리자원의 선정은 행정안전부장관이 지원기관의

장이 관리하는 자원의 관리 실태와 재난현장에서 필요한 자원의 종류와 기능 등을 고려하여 재난관리자원을 선정한다. 선정 시 자원의 소유 여부, 가격, 특성, 사용빈도, 대량비축 여부, 긴급동원 가능 여부 등을 고려한다.

표 3-28 재난관리자원 분류체계

대분류	중분류	소분류	비고
장비 물자·자재·시설	협업 기능에 따라 분류 세부적으로 구조구급, 의료방역, 긴급 생활안정지원, 에너지기능복구, 시설응급복구, 긴급통신지원, 재난현장환경정비, 교통대책, 사회질서유지, 자원봉사 및 기타 기능 등으로 구분	품명과 세부품명	재난 발생 시 재난수습 활동에 응원이 가능한 자원
인력		직업유형	재난 발생 시 재난수습 활동에 응원이 가능한 인력 또는 단체로서 전문기관으로부터 특수한 자격과 인증을 받았거나 전문적인 기술과 기능을 보유한 인적 자원

출처: 「재난관리자원의 분류 및 시스템 이용에 관한 규정」 제4조

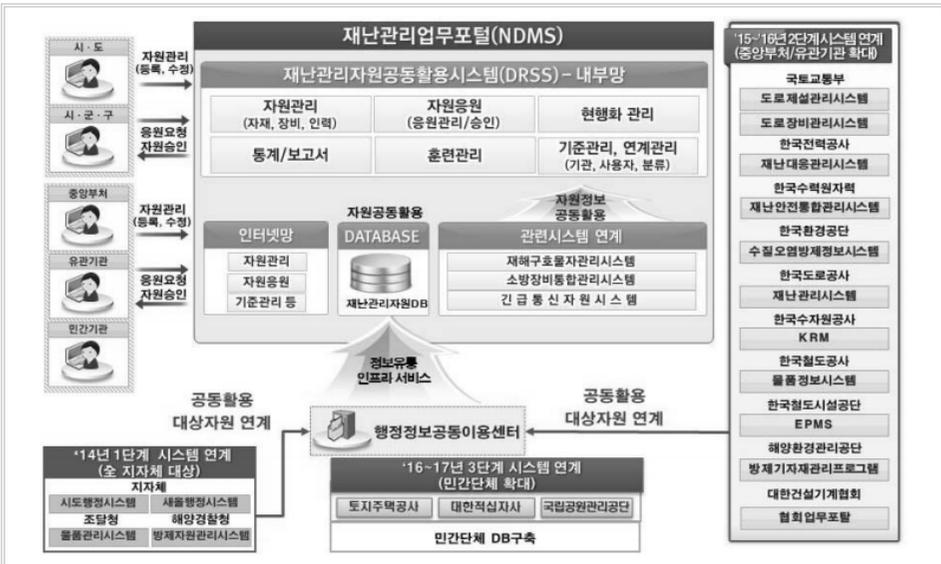
재난관리자원의 조사는 재난 관리 및 대응을 위해 지원기관이 보유하고 있는 자원의 소유자, 소재지, 규격, 수량, 성상 등을 파악하고 분석하는 작업을 말한다. 조사는 매년 6월 30일까지 조사기간을 정하여 정기적으로 실시된다. 중앙행정기관, 지방자치단체인 경우 재난관리자원 관리를 담당하는 공무원이 조사 업무를 수행한다. 지방행정기관, 공공기관의 경우 해당 기관의 상급 기관의 장의 권한을 부여받은 공무원이 조사 업무를 수행한다. 민간기관·단체의 경우 재난관리책임기관 소속 담당 공무원이 조사 업무를 수행한다. 재난 대비 일환으로 평시에 지원기관이 보유한 자원 운영 및 관리 실태에 대해 조사가 실시되며, 행정안전부장관이 고시하는 재난관리자원을 대상으로 한다. 조사결과는 자원관리시스템을 통해 재난관리책임기관의 장에게 전자적으로 제공한다.

재난관리자원 정보에 대한 데이터베이스를 구축하고 있다. 행정안전부에서는 재난관리자원에 관한 정보를 통합적으로 관리하기 위해 '재난관리자원 공동활용시스템(DRSS, Disaster Resource Sharing System)'을 운영하고 있다. [그림 3-3]을 보면, 지원기관은 재난관리자원을 시스템에 등록하고 주기적으로 현행화하며, 재난 발생 시 자원이 부족할 경우 인근 기관이 보유한 자원을 조회하고 지원을 요청하는 방식으로

이 시스템을 활용하고 있다. 재난관리책임기관의 장은 자체 보유하고 있는 데이터베이스 또는 산하기관·단체 등이 보유하고 있는 데이터베이스 생성 및 변환에 소요되는 비용은 별도 예산으로 확보하도록 조치를 취할 의무가 있다.

재난관리자원의 관리는 재난관리자원을 등록, 변경, 소멸하는 일련의 활동을 말한다. 재난관리책임기관은 매년 10월 31일까지 다음 해의 재난관리자원에 대한 비축·관리 계획을 수립해야 한다. 비축·관리 계획은 행정안전부장관 지침에 따라 작성되며, 관리대상, 담당자 지정, 수급 및 관리 절차 등을 반영해야 한다. 평시와 재난 시를 대비하여 재난관리자원을 관리한다. 평시에는 재난관리자원의 응원체계 구축, 재난관리자원의 수급상황 파악 및 점검, 재난관리자원의 사전파악 및 정비 실시, 재난관리 특성에 맞는 재난관리자원의 비축·관리 등이 필요하다. 재난 시에는 응급복구를 위해 재난관리자원을 우선 동원하고, 필요한 경우 다른 기관의 자원을 동원할 수 있도록 규정하고 있다.

그림 3-3 재난관리자원 공동활용시스템 구성도



출처: 행정안전부(2017)

다음으로, 재난관리자원의 연계 및 응원을 위해 ‘기관별 역할’, ‘자원의 응원’ 등에 대한 기준을 제시하고 있다. 재난관리자원 연계 및 응원을 위해 행정안전부, 조정기관, 지원기관 역할은 <표 3-29>와 같다. 여기서 조정기관은 재난관리책임기관 간 조정기관으로서 법 제14조에 따른 중앙재난안전대책본부를 의미하며, 지원기관은 행정안전부장관의 업무를 지원하기 위하여 필요한 재난관리자원을 보유한 재난관리책임기관이나 민간기관·단체 등을 의미한다. 행정안전부는 재난관리자원의 운영관리를 총괄·조정하는 역할을 담당하며, 조정기관은 대규모 재난 발생 시 위기관리기구로서 재난의 효율적인 수습을 위한 역할, 지원기관은 조정기관의 업무를 지원하는 역할을 담당한다.

표 3-29 재난관리자원의 연계 및 응원을 위한 기관별 역할

기관	역할
행정 안전부	재난관리자원의 운영관리를 총괄·조정 지원기관의 재난관리자원 운영관리에 관한 임무 수행 국가 단위의 대응능력을 위한 재난관리자원의 공급망 운영관리 재난관리자원의 운영관리 정책, 지원 절차 등 계획수립, 등록, 관리, 응원 조정, 통제, 지도, 감독 중앙행정기관과 지방자치단체에 대한 재난관리자원의 운영, 관리, 지원 기능 수행 대규모 재난 발생 시 중앙재난안전대책본부와 협조하여 재난관리자원 관리 및 지방자치단체 및 유관 기관 지원 조정, 지원
조정 기관	대규모 재난발생 시 재난의 효율적인 수습을 위한 조정 기능 수행 행정 및 재정상의 조치, 소속 직원 파견, 필요한 지원 요청 재난관리자원 파악, 데이터베이스 구축 재난발생 지역에서의 재난관리자원 긴급지원 및 대규모 재난 발생 시 행정안전부와 협조하여 임무 수행
지원 기관	(과학기술정보통신부) 기술적 전문지식, 기술인력 지원 및 통신 서비스 복구 (국방부) 수색, 구조 및 피해지역 복구에 필요한 재난관리자원 지원 (농림축산식품부) 가축방역, 백신접종, 소독 관련 재난관리자원 지원 (산업통상자원부) 에너지자원 확보·유지 및 관련 재난관리자원 지원 (보건복지부) 재난지역 방역, 응급의료 전문인력, 의약품 등 지원 (환경부) 환경, 공해, 화학물질 관련 재난관리자원 관리 및 폐기물·쓰레기 처리 지원 (고용노동부) 건설, 산업단지 등 피해발생 시 안전기술지도 등 전문 인력 지원 (국토교통부) 도로, 교통 등의 피해복구 관련 재난관리자원 지원 (해양수산부) 해양오염사고 관련 재난관리자원 지원 (조달청) 재난관리자원 조달요청에 대한 공급지원 및 정보제공 (경찰청) 재난현장 통제선 설정, 교통통제, 치안유지, 인력 지원 (해양경찰청) 해양오염 재난관리자원 비축, 장비 및 인력 지원 (산림청) 재난현장 구조, 구급, 구호활동 등 지원 (대한적십자사) 재난현장 자원봉사 인력, 의료 지원활동, 구호물품 지원 (전국재해구호협회) 자원봉사활동인력 지원, 재난현장 이재민 파악, 재해구호물품 긴급 지원, 의연금 품 모금 안내 및 접수 업무 수행 (기타 기관 및 협회·단체) 주무부처의 관리 하에 재난관리자원 지원 활동 수행

출처: 「재난관리자원의 공동활용 기준」 제3장

중앙행정기관과 지방자치단체는 재난관리자원의 응원과 관리를 위해 업무협약을 체결할 수 있다. 중앙행정기관끼리 재난관리자원의 응원과 관리를 위한 업무협약을 체결할 수 있다. 중앙행정기관과 시·도 간 업무협약, 중앙행정기관과 시·군·구 간 업무협약을 체결할 수 있다. 이를 통해 중앙정부와 지방정부 간 협력을 강화하고 재난 대응 능력을 향상시킬 수 있다. 중앙행정기관 및 지방자치단체와 민간기관·단체 간 업무협약을 체결할 수 있으며, 이를 통해 민간의 전문성과 자원을 효과적으로 활용하여 재난 대응 능력을 강화할 수 있다. 재난관리자원의 응원은 재난관리자원 공동활용시스템을 통한 전자적인 방법이나 문서로 요청하도록 되어 있으며, 긴급한 응급조치를 위해 불가피한 경우에는 우선 요청한 후 사후에 시스템을 통해 통보할 수 있다. 재난단계별로 이루어지는 응원 활동은 <표 3-30>과 같다. 각 단계에서 수행되는 활동에는 재난관리자원의 관리, 요청, 배분, 추적, 회복, 비용 상환, 재고관리 등이 포함된다.

표 3-30 재난단계별 재난관리자원의 응원

재난단계	응원 활동
재난사고 발생 전(대비활동)	재난관리자원 관련기관 비상연락체계 정비 기관별 보유현황 파악 재난유형별 표준 및 실행 매뉴얼 정비 재난관리자원 조달 및 비축·관리 등 실시
재난사고 발생 중(수습활동)	재난관리자원 요구사항 확인 주문 및 획득(배분) 재난관리자원 응원하기 재난관리자원의 추적 및 보고
재난사고 발생 후(정산)	비소모성 재난관리자원의 회복 소모성 재난관리자원의 비용 상환 재고관리

출처: 「재난관리자원의 공동활용 기준」 제3장

다음으로, 재난관리자원의 정산 및 평가를 위해 ‘정산’, ‘사후관리’, ‘교육·훈련’, ‘점검·평가’ 등에 대한 기준을 제시하고 있다. 정산은 재난관리자원 관리 및 변동사항 기록, 보충(비축) 및 정산, 비용 부담 원칙에 대한 내용을 다루고 있다. 사후관리는 재난관리자원의 보충 및 관리 상태 확인, 데이터베이스 갱신에 대한 내용을 다루고 있

다. 교육·훈련은 재난관리자원분야 전문 교육 및 응원 훈련의 필요성을 강조하고 있다. 마지막으로, 점검·평가는 재난관리자원의 운영 상태 평가 및 실태점검에 대한 내용을 다루고 있다.

앞서 재난관리자원 관리체계 전반에 대해 살펴보았다. 재난관리자원 관리 체계에서 기관별 역할을 정리하면 다음 <표 3-31>과 같다. 재난 대비와 대응, 자원 보유와 관리, 협력과 지원 등의 측면에서 중앙부처, 지방자치단체, 민간기관 및 단체는 공통적인 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 중앙부처, 지방자치단체, 민간기관 및 단체는 모두 재난 상황에 대비하여 필요한 자원을 보유하고 관리함으로써 효과적인 재난 대응을 지원한다. 또한, 중앙부처, 지방자치단체, 민간기관 및 단체는 상호 협력하며 재난 대비와 대응에 필요한 지원을 제공하는 역할을 수행한다.

표 3-31 재난관리자원 관리체계에서 기관별 역할

기관	역할
중앙부처	재난관리자원 계획 및 조달 재난관리자원 보유 및 관리(유지보수, 재고 관리, 보관 시설 구축 등) 재난관리자원의 적절한 분배 및 배치 지방자치단체와 협력 조정, 재난 대비와 대응에 필요한 지원 제공 재난 관리자원 관리에 대한 정책 수립, 지침이나 규정 제공
지방자치단체	해당 지역의 재난관리자원 보유 및 관리 재난관리자원의 사용 및 변동사항 기록, 관리, 정산 재난 발생 시 관련된 재난관리자원의 응원과 지원
민간기관 및 단체	재난관리자원 제공 지방자치단체와 협력하여 재난 대비와 대응에 필요한 조치 조정 각자의 전문 분야(예: 의료, 통신 등)에서 지원 제공 재난 관련 정보를 제공하고 교육 활동을 통해 지역 주민들에게 재난 대비 및 대응에 필요한 지식과 능력 제공

출처: 「재난관리자원의 공동활용 기준」

한편, 중앙부처, 지방자치단체, 민간기관 및 단체는 각자의 특성과 역할에 따라 재난관리자원 관리체계에서 차별화된 역할을 수행한다. 중앙부처는 국가 수준에서 재난 관리를 담당하며, 국가 재난 관리 정책의 수립과 지침 제공, 중앙적 자원 관리 등의

권한과 책임을 갖는다. 지방자치단체는 특정 지역의 재난 관리를 담당하며, 해당 지역의 재난 관리와 관련된 현장 조정과 지원을 담당한다. 민간기관 및 단체는 자체적으로 보유한 자원과 전문성을 활용하여 재난 관리를 수행한다.

2) 지역별 재난관리자원 보유 현황

지방자치단체가 재난관리자원을 충분히 보유하고 있다면 재난 발생 시 다양한 유형의 재난에 효과적으로 대응할 수 있으므로, 자원의 종류와 수량을 적절히 확보하고 유지하는 것이 중요하다. <표 3-32>의 중앙부처 및 지방자치단체의 재난관리자원 보유 현황을 나타낸 표이다. 재난관리자원은 2022년 9월 기준 전국에 총 180종 67,984,685개가 있다. 장비는 121종 389,610개, 자재는 59종 67,595,075개가 있다. 지방자치단체 재난관리자원 보유 현황을 보면, 지역에 따라 보유한 장비 종류와 장비 개수에 차이가 있는 것으로 나타난다. 서울특별시, 경기도, 경상북도 등 일부 지역은 다양한 종류의 장비를 보유하고 있으며, 장비 개수도 많은 편이다. 장비 보유 현황을 살펴보면, 서울특별시는 84종 38,998대, 경기도는 87종 46,541대, 경상북도 89종 39,245대 보유하고 있다. 반면, 세종특별자치시, 대전광역시, 광주광역시, 제주특별자치도, 울산광역시 등은 상대적으로 보유한 장비 종류도 다양하지 않으며 개수도 적다. 세종특별자치시는 33종 1,572대, 대전광역시는 62종 3,792대, 광주광역시는 65종 4,505대, 제주특별자치도는 62종 5,100대, 울산광역시는 60종 5,362대를 보유하고 있다.

자재 종류와 자재 개수 역시 지방자치단체에 따라 차이가 있다. 경상남도, 경상북도, 충청남도 등은 다양한 종류의 자재를 보유하고 있으며, 장비 개수도 많은 편이다. 자재 보유 현황을 살펴보면, 경상남도는 53종 9,615,212개, 경상북도는 49종 12,119,612개, 충청남도는 42종 14,035,119개 보유하고 있다. 반면, 세종특별자치시, 대전광역시, 광주광역시, 전라북도, 제주특별자치도 등은 상대적으로 보유한 자재 종류도 다양하지 않고 개수도 적다. 세종특별자치시는 17종 4,903개, 대전광역시 23종 44,985개, 광주광역시 23종 127,159개, 전라북도 36종 95,360개, 제주특별자치도 24종 158,473개를 보유하고 있다.

재난관리자원이 부족한 지방자치단체는 필요 자원을 파악하고 우선순위를 설정하여 필수적인 자원부터 점진적으로 보충하는 계획을 수립하고 예산을 편성함으로써 자원 확보를 위해 노력해야 한다. 더불어, 중앙부처, 인접한 지방자치단체, 민간기관과의 협력도 중요하다. 다른 기관과 협약을 체결하여 재난 발생 시 재난관리자원을 지원받을 수 있도록 사전에 대비해야 한다. 이를 통해 한정된 자원으로도 재난 대응 능력을 강화할 수 있다.

표 3-32 기관별 재난관리자원 보유 현황(2022년 9월 1일)

구분	장비		자재		
	종류(종)	개수(대)	종류(종)	개수(개)	
합계	121	389,610	59	67,595,075	
중앙부처	-	36,657	-	656,041	
유관기관	101	33,351	59	4,451,985	
소계	115	319,602	59	62,487,049	
지방 자치 단체	서울특별시	84	38,998	51	5,284,395
	부산광역시	81	14,260	42	3,831,069
	대구광역시	62	6,882	36	1,441,937
	인천광역시	68	11,147	36	212,371
	광주광역시	65	4,505	23	127,159
	대전광역시	62	3,792	23	44,985
	울산광역시	60	5,362	37	419,243
	세종특별자치시	33	1,572	17	4,903
	경기도	87	46,541	50	9,044,818
	강원특별자치도	83	28,456	45	1,663,446
	충청북도	75	16,739	42	2,027,229
	충청남도	80	20,925	42	14,035,119
	전라북도	81	14,697	36	95,360
	전라남도	82	30,778	44	2,361,719
	경상북도	89	39,245	49	12,119,612
	경상남도	86	30,603	53	9,615,212
	제주특별자치도	62	5,100	24	158,473

출처: 행정안전부 내부자료

〈표 3-33〉을 살펴보면, 지역별 대표 재난안전 민간단체 소속 인원 현황을 확인할 수 있다. 대표 민간단체로는 지역자율방재단, 의용소방대, 새마을부녀회, 중앙자원봉사센터 등이 있다. 지역자율방재단은 「자연재해대책법」 제66조에 근거하여 구성된 단체이며, 기초지방자치단체에서 지역의 자율적인 방재 기능을 강화하기 위하여 지역주민, 봉사단체, 방재 관련 업체, 전문가 등으로 지역자율방재단을 구성·운영하고 있다. 전국 6만 9,000여 명의 봉사자가 지역자율방재단으로 활동하고 있으며, 재난 발생 시 주로 구호, 복구를 지원하는 역할을 수행한다.

표 3-33 지역별 대표 재난안전 민간단체 소속 인원 현황(2021년 기준)

(단위: 명)

구분	지역자율방재단	의용소방대	새마을부녀회	중앙자원봉사센터	
				전체	재해·재난·응급
서울	6,836	4,435	17,526	1,782,602	21,926
부산	3,776	6,414	91,611	706,920	17,234
대구	2,505	1,900	15,091	807,608	5,835
인천	2,873	2,792	-	688,299	27,332
광주	1,479	1,244	11,010	384,332	2,789
대전	1,349	1,230	66,832	407,050	6,112
울산	1,406	1,615	20,781	431,414	11,036
세종	457	755	-	128,300	3,906
경기	9,571	11,073	61,348	3,249,028	138,541
강원	3,951	7,495	60,732	721,067	47,796
충북	4,595	4,500	188,664	574,950	16,733
충남	6,563	9,361	176,167	805,830	27,834
전북	4,401	7,760	-	578,793	7,205
전남	7,291	11,046	158,323	515,881	9,336
경북	6,016	10,852	134,352	827,170	29,904
경남	4,971	9,564	135,590	779,287	11,299
제주	1,178	2,090	22,193	198,579	16,664
합계	69,218	94,126	1,160,220	13,587,110	401,482

출처: 행정안전부 내부자료

의용소방대는 「의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률」에 근거하여 운영되는 민간단체이다. 화재진압, 구조·구급 등 소방업무를 체계적으로 보조하는 단체이다. 광역지방자치단체장이나 소방서장이 재난현장, 화재예방활동에 관한 업무를 보조하는 의용소방대를 설치할 수 있다. 임무를 세부적으로 살펴보면, 화재의 경계와 진압업무의 보조, 구조·구급 업무의 보조, 화재 등 재난 발생 시 대피 및 구호업무의 보조, 화재예방업무의 보조 등을 담당한다. 의용소방대원은 소집명령에 따라 재난현장에 출동하여 소방본부장이나 소방서장의 지휘와 감독을 받아 소방업무를 보조한다. 전국 9만 4,000여명의 의용소방대원이 활동하고 있으며, 재난 발생 시 구조·구급, 의료방역, 구호, 복구, 재난현장 환경정비 등 거의 모든 영역에서 역할을 수행한다.

새마을부녀회는 새마을부녀회중앙연합회의 산하에 시·도새마을부녀회, 시·군·구새마을부녀회, 읍·면·동새마을부녀회, 리·통새마을부녀회로 조직되어 있다. 새마을부녀회는 농촌 일손돕기, 이미용 봉사활동, 어려운 이웃돕기, 에너지 절약 운동, 밑반찬 나눔봉사 등 지역사회에 다양한 영역에 기여하고 있다. 전국 116만 여명의 새마을부녀회원이 활동하고 있으며, 재난 현장에서는 구조·구급, 의료방역, 구호, 복구 활동을 지원하는 역할을 수행한다. 인천광역시, 세종특별자치시, 전라북도에 새마을부녀회가 구성되어 있지 않다는 점이 특징적이다.

행정안전부 주체로 2010년에 설립된 중앙자원봉사센터는 자원봉사 지원 체계의 허브 역할을 수행한다. 재난현장자원봉사센터 통합관리 사업을 운영하고 있으며 재난 발생 시 통합자원봉사지원단을 구성하는 업무를 지원하고 있다. 통합자원봉사지원단이란 「재난 및 안전관리 기본법」 제17조에 따라 시·군·구 지역재난안전대책본부장이 대규모 재난 발생 시 현장에 설치·운영하는 자원봉사활동 총괄·조정 기구를 말한다. 통합자원봉사지원단에서 자원봉사단체 조정·관리, 자원봉사 인력 배분 계획, 자원봉사 담당 공무원 행정 지원, 미등록 자원봉사 활동 접수 등의 업무를 수행함으로써 효율적인 재난 수습을 돕는다. 중앙자원봉사센터에 등록된 재해·재난·응급 자원봉사자 수는 40만여 명에 이른다.

제4절 지역 재난·안전 관련 정보관리체계 및 거버넌스 현황 조사

「재난 및 안전관리 기본법」 제74조에 따르면, 행정안전부장관, 재난관리책임기관, 긴급구조기관, 긴급구조지원기관의 장은 재난관리업무를 효율적으로 추진하기 위해 ‘재난관리정보통신체계’를 구축·운영하도록 규정하고 있다. 재난관리정보통신체계는 「재난관리정보통신체계 구축·운영사업 사전협의 지침」에서 재난·안전관리 업무를 수행하기 위해 구축·운영하는 신고시스템, 정보시스템 및 정보통신망(정보통신 인프라)을 상호 연계하거나 통합한 시스템이다. 본 절에서는 정보시스템, 정보통신망, 신고시스템 등 3대 정보통신 인프라 중 정보시스템과 정보통신망을 중심으로 재난안전 관련 정보관리체계 현황을 조사하고자 한다. 각 부문의 대표 시스템인 ‘국가재난관리정보시스템(NDMS, National Disaster Management System)’, ‘재난안전통신망’ 등을 조사하고자 한다. 또한, 「재난 및 안전관리 기본법」 제69조, 제70조에 규정되어 있는 ‘재난원인조사’, ‘재난상황의 기록 관리’ 역시 향후 재난 재발을 예방하고 피해를 줄이기 위한 정보라고 판단되어, 체계적으로 정보가 관리되고 있는지를 중심으로 현황을 살펴보고자 한다.

1. 재난정보통신체계 현황

1) 국가재난관리정보시스템

국가재난관리정보시스템(NDMS)은 자연 및 인적 재난을 예방·대비하고 각 부처 및 지방자치단체에 분산되어 있는 재난 관련 정보를 통합·연계하여 재난 발생 시 신속하고 체계적으로 대응함으로써 인적·물적 피해를 최소화하기 위한 국가 차원의 종합재난관리시스템이다(행정자치부, 2003; 윤명오(2009)에서 재인용). 1995년 성수대교 및 삼풍백화점 붕괴사고를 계기로 1996년 5월 국무총리실 및 16개 부처가 합동으로 범정부차원의 국가안전관리정보화 기본계획이 수립되었으며, 1998년 국가안전관리정보시스템(NDMS)이 시범사업으로 구축되었다. 소방방재청에서 주관하고 전국 16개 광역시·도가 참여한 국가시책 사업으로 추진되었다(김태환, 2014). 2014년 국민안전처, 2017년 행정안전부가 출범하면서 국가안전관리정보시스템(NDMS)을 운영하는 기관도

변화되었다. 현재는 행정안전부가 재난 대응의 총괄기관으로 국가안전관리정보시스템 (NDMS)을 운영하고 있다.

국가안전관리정보시스템(NDMS)은 재난예방·대비, 대응·수습·복구관리를 위해 재난정보 수집과 전파, 경보발령 통보, 긴급대응, 수습·복구상황 보고 및 지시 등 재난 관리 업무를 종합적으로 지원하는 기능을 갖추고 있다. 이 시스템은 <표 3-34>와 같이 30개 하위 시스템으로 구성되어 있으며, 이를 통해 66개 기관이 997종 정보를 연계하고 있는 것으로 알려져 있다(박용수, 2020). [그림 3-4]은 국가재난관리정보시스템(NDMS) 구성도를 나타낸다. 지자체도 국가재난관리정보시스템(NDMS) 사용자로, 재난관리 업무포털, 모바일 재난관리 포털 등을 재난·안전관리 업무에 중점적으로 활용하고 있다.

그림 3-4 국가재난관리정보시스템(NDMS) 구성도(2021년 8월 기준)



출처: 행정안전부 내부자료

표 3-34 국가재난관리정보시스템(NDMS) 구성(2021년 8월 기준)

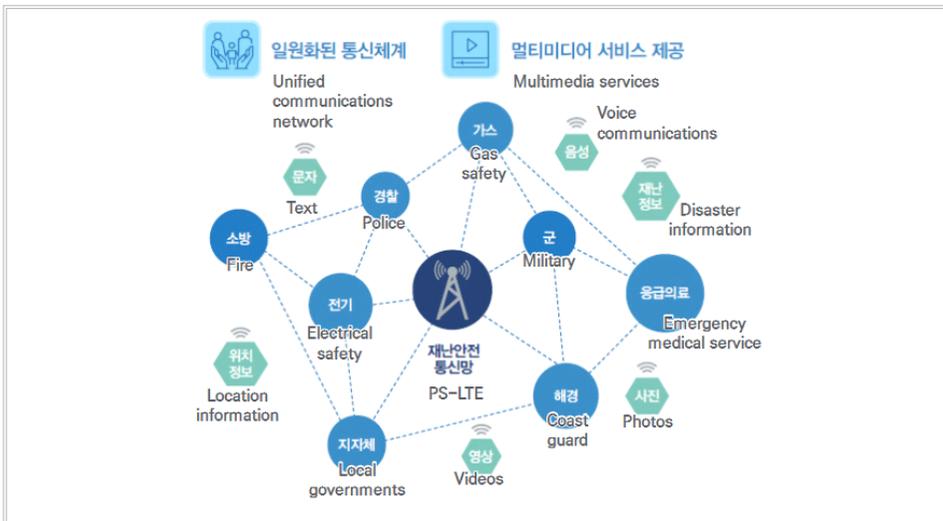
구분	시스템(30종)	주요기능	
재난관리 업무포털 (22종)	GIS기반상황관리시스템	자동상황전파, 상황정보 공유, 사고속보관리	
	재난관리시스템	시설물관리, 이재민 관리, 복구계획, 복구진도	
	특정관리대상시설시스템	안전점검관리, 시설물 관리	
	긴급통신 자원관리시스템	긴급통신자원관리, 공동활용관리	
	비상연락망 관리시스템	사회재난 비상연락망, 자연재난 비상연락망	
	위기관리매뉴얼시스템	위기관리매뉴얼 관리, 기관 SOP관리	
	풍수해보합업무지원시스템	보험관리, 통계관리	
	재해구호물자시스템	비축현황관리, 입출고관리, 의연물품관리	
	재난정보공공이용시스템	재난정보 송수신 현황관리, 연계 모니터링, 재난정보 이용현황	
	재난관리자원공동활용시스템	장비·자재·인력관리, 자원 원원요청관리	
	지진재해대응시스템	지진발생정보, 지진피해예측, 지진해일예측, 지진가속도계측자료관리	
	소하천관리시스템	소하천 정비사업 관리, 소하천 통계	
	침수가뭇급경사지시스템	가뭇, 급경사지, 침수흔적정보	
	안전 (2종)	안전신고정보분석시스템	안전신고 통계관리, 안전신고 상관관계 분석
		국가안전대진단시스템	시설물관리, 타 시스템연계
	소방 (5종)	소방장비통합관리시스템	소방장비 이력관리, 마감/통계 기능
		소방헬기운항정보시스템	소방헬기 운항정보관리, 실시간 위치추적
		소방항공 무선통신관리시스템	소방상황센터와 항공기 간 무선통신
		경찰헬기 운항정보시스템	경찰헬기 비행계획 및 실시간 모니터링
		재난영상전송시스템	재난영상(소방차량, 모바일) 실시간 모니터링
	해경 (2종)	동력수상레저기구관리시스템	동력수상레저 기구관리, 사업관리, 안전검사관리
		해양교통관리시스템	유도선 자원(선박, 항로, 선착장) 관리
모바일 재난관리 포털(1종)	모바일 재난관리시스템	상황관리, 현장점검, 피해조사, 재해구호, 관측장비 및 CCTV, 위기관리매뉴얼, 비상연락망, 자원관리	
국민재난 안전포털 (6종)	국민재난안전시스템	민방위 대피시설, 재난심리상담, 국민행동요령	
	사유재산피해신고시스템	사유재산피해신고 관리	
	특정관리시설점검시스템	특정관리시설관리, 점검관리	
	복구진도 민간관리시스템	복구진도관리, 사유시설 현황관리	
	재난훈련관리시스템	훈련일정관리, 훈련결과관리	
	방재대책대행자 및 기술인력 관리시스템	사업실적관리, 행정처분관리	
안전디딤돌 (1종)	재난안전정보 포털 앱	재난문자, 국민행동요령, 대피소 정보 등 재난안전정보	

출처: 행정안전부 내부자료

2) 재난안전통신망

재난안전 관련 대표 정보통신망으로는 재난안전통신망이 있다. 최근 지진, 대형화재 등 대규모 재난 시 현장에 참여하는 대응기관들 사이에 원활하고 신속한 정보공유와 소통, 일원화된 지휘체계 확립을 위해 단일의 통신망 구축에 대한 필요성이 커졌다. 이에 행정안전부는 「재난안전법」 제34조의8, 「재난안전통신망법」 제7조에 따라 2018년부터 2021년까지 3단계에 걸친 사업추진을 통해 2021년 3월 8대 분야(소방, 경찰, 해경, 군, 지자체, 전기안전, 가스안전, 의료) 333개 재난관련 기관이 공동으로 사용할 수 있는 재난안전통신망을 구축했다. 재난안전통신망은 최첨단 PS-LTE 기반의 전국 단일 무선 통신수단으로 평상시에는 점검, 예방 활동 등 안전관리에 활용하고 재난 시에는 신속한 현장상황 전파와 지휘에 사용된다(행정안전부, 2021). 대한민국 전역에서 여러 재난관련 기관들의 일원화된 통신체계를 구성하고, 음성, 사진, 영상 등 멀티미디어를 활용한 입체적 소통이 가능하다는 특징이 있다([그림 3-5] 참고).

그림 3-5 재난안전통신망 개념도



출처: 행정안전부(2021)

〈표 3-35〉의 재난안전통신망 추진 경과를 살펴보면, 2014~2015년에는 재난안전통신망 구축사업 추진과 세부계획이 확정되었다. 2015~2017년에는 타당성 검증과 문제점 보완을 위한 시범·보강사업을 추진하였으며, 2018~2021년에는 본사업을 추진하여 2021년에 재난안전통신망이 준공되었다.

표 3-35 재난안전통신망 추진 경과

기간	개요	주요내용
2014~2015년	정보화전략계획	재난안전통신망 구축사업 추진 심의 확정 재난안전통신망 기술방식(PS-LTE) 및 700MHz 주파수 확정 정보화전략계획(ISP) 수립을 통해 세부추진계획 확정
2015~2017년	시범·보강사업	타당성 검증 및 평창동계올림픽 지역의 안전지원을 위한 시범사업 추진 시범사업에서 발생한 문제점 보완을 위한 보강사업 추진
2018~2021년	본사업	시범사업 검증결과를 반영한 변경계획(안) 기재부 제출 및 수정 확정 재난안전통신망 본 사업계획 수립 및 조달계약 의뢰 재난안전통신망 본 사업 사업자 선정 및 사업 착수 재난안전통신망 전국 단일망 준공 및 서비스 개통식 재난안전통신망 선박형 이동기지국 구축 완료

출처: 제1차 재난안전통신망 기본계획(2022~2026)

재난안전통신망은 소방, 경찰, 해경, 군, 지자체, 전기안전, 가스안전, 의료 등 분야의 재난과 관련된 기관이라면 사용할 수 있다. 행정안전부와 지자체에서는 재난안전통신망 교육·훈련을 통해 현장 활용도를 높이고 있다. 행정안전부의 재난안전통신망관리과, 또는 재난안전통신망 운영센터와 협업을 통해 재난안전통신망을 활용할 수 있다. 이용기관은 재난 대응업무에 활용하기 위해 재난안전통신망을 사용할 수 있는 단말기를 구입하거나, 재난안전통신망과 연계한 신규 응용 서비스를 기획하는 방식으로 재난안전통신망을 활용할 수 있다. 단말기를 활용하기 위해서는 행정안전부 재난안전통신망관리과에 문의 후 사용 가능 여부를 사전에 협의하여 나라장터를 통해 자체 구매하여 개통 신청하면 사용할 수 있다. 재난안전통신망을 연계한 신규 응용 서비스를 기획할 경우에는 응용 서비스의 목적부합성, 가용성, 중복성, 보안성 등 사전검토 및 협의 후 사용기관에서 개발한 응용 서비스를 재난안전통신망 개발·시험환경에서 사전 검증하고 본격적인 서비스를 배포하는 절차가 필요하다. 재난안전통신망 체계는 기지국, 단말 및 지령장치, 운영센터 등 세 축으로 구성된다. 기지국의 경우 대한민국 전

역에 커버리지를 확보하기 위하여 국가기반시설(점), 주요도로(선), 인구밀집지역(면)을 기준으로 고정기지국을 세웠고, 산간·농어촌 지역에는 차량형 및 휴대형 이동기지국을 설치하였으며, 건물 내부나 지하, 해안에는 타 통합공공망, 상용망 연동기술을 활용해 통신 음영지역을 최소화했다. 단말기는 사용자 업무유형에 따라 스마트폰형, 무전기형, 복합형 중 선택할 수 있으며, 각 신고센터에 설치되어 있는 지령장치에는 재난 현장에 출동한 단말을 통합 지휘할 수 있는 기능이 탑재되어 있다. 재난안전통신망 운영센터는 서울, 대구, 제주에 위치해 24시간 시스템을 모니터링하여 한 센터에서 장애가 발생하더라도 다른 운영센터가 해당 관할지역까지 총괄함으로써 재난 대처 공백을 차단하도록 설계되었다.

〈표 3-36〉을 살펴보면, 재난안전통신망은 실제 재난 대비 및 대응 현장에서 적극적으로 활용되고 있음을 확인할 수 있다. 2020년 태풍 9호 마이삭 대응, 춘천의암호 선박 전복사고, 강원 영월 상동고 붕괴사고 등 다양한 사례에서 재난안전통신망이 활용되었다. 기존 통신망의 한계로 인해 전파 수신이 어려운 음영지역에서도 재난안전통신망을 통해 지역주민 대피, 실종자 수색 등의 활동이 이뤄졌다. 119상황실과 현장 간 소통만이 아니라 산림청, 소방청, 경찰청, 군부대, 지자체 등 다양한 기관이 공동으로 대응해야 하는 대규모 재난 상황에서도 유용하게 활용되었다. 이는 이전에는 경찰, 소방, 해경 등 재난관련 기관이 서로 다른 통신 방식을 사용하여 기관 간 정보 공유가 어려웠던 점을 개선한 결과이다.

초기에는 행정안전부에서 재난안전통신망 구축과 단말기 보급까지 추진하기로 되어 있었다. 그러나 방대한 예산과 사업 지연 우려로 인해 단말기 보급은 각 재난 관련기관의 사업으로 이관되어 추진되었다(신문근, 2022). 기관의 재정 여건에 따라 단말기 보급률에 편차가 발생했다. 〈표 3-37〉의 재난안전통신망 사용기관 단말기 확보 현황을 살펴보면, 2021년 기준 경찰은 단말기 최소목표수량의 100.0%를 확보했으나 소방은 57.9%를 확보한 것에 그쳤다. 지자체 현황을 살펴보면, 2021년에는 지자체는 단말기 최소목표수량의 62.2%를 확보하여 확보율이 낮은 편이었지만, 2022년까지 107.7%를 확보할 예정인 것으로 나타났다. 2022년까지 지자체가 단말기 최소목표수량을 확보한다면, 지자체는 향후 재난 대응 과정에서 관련기관과 협업 체계를 구축하여 상호 간 현장상황, 피해내용, 작전 정보 공유를 하기 위한 최소한의 기반을 마련한 것으로 볼 수 있다.

표 3-36 재난안전통신망 주요 활용사례

구분	기간	주요내용
태풍 9호 '마이삭' 대응	'20.9월	기존 경찰통신망(VHF) 서비스가 안 되는 음영지역(한계령)에서 지역주민(양양군 서면 장승리) 긴급대피 조치
춘천 의암호 선박 전복사고	'20.8~9월	소방통신망 음영지역에서 재난망을 사용하여 119상황실 지휘관과 현장 상황공유, 실종자 수색 활동
강원 영월 상동교 붕괴사고	'20.9월	태백 원주소방서 출동 대원 간 재난망 공통 통화그룹을 활용하여 현장 상황을 공유 및 사상자 구조활동 전개
경남 통영시 선박 화재	'21.3월	선박 화재 발생 시 재난안전통신망 이용 실시간 현장 상황을 상황실과 공유, 인근 경비함정에 조치사항을 전달하여 화재진압
제주 불법 선박 대응	'21.5월	화물선 관련 위법 사항을 재난안전통신망 단말기를 통한 채증 및 채증 자료 상황실 전송 및 지휘에 활용
울진산불	'22.3월	재난 사태까지 선포된 울진산불 진화를 위해 재난안전통신망을 활용하여 산림청, 소방청, 경찰청, 군부대, 지자체 등이 공동으로 대응

출처: 제1차 재난안전통신망 기본계획(2022~2026)

표 3-37 재난안전통신망 사용기관 단말기 확보 현황(2022년 4월 기준)

(단위: 대, %)

사용기관	최소목표수량 (A)	실 구매 수량 및 확보율			
		2021년(보유)		2022년(구매예정)	
		수량(B)	확보율(B/A)	수량(C)	확보율((B+C)/A)
경찰	140,370	140,370	100.0	-	-
소방	18,043	10,450	57.9	9,390	110.0
해경	6,104	1,387	22.7	4,717	100.0
지자체	3,920	2,439	62.2	1,782	107.7
군	30,606	3,801	12.4	22,451	85.8
의료	2,700	1,970	73.0	930	107.4
전기	668	393	58.8	373	114.7
가스	142	142	100.0	-	-
산림청	86	86	100.0	-	-
행안부(운영센터)	3,226	3,226	100.0	-	-
기타	793	793	100.0	-	-

주: 지자체에 해당하는 값에 음영 표시함

출처: 행정안전부(신문근(2022) 재인용)

2. 재난·사고의 기록 및 관리 현황

1) 재난상황의 기록·관리

「재난 및 안전관리 기본법」 제70조에는 행정안전부, 재난관리책임기관, 재난관리주관기관에서 작성해야 할 기록이 규정되어 있다(〈표 3-38〉 참고). 행정안전부는 매년 재난상황 등을 기록한 재해연보 또는 재난연감을 작성한다. 재난관리책임기관은 재난 상황, 재난원인조사 결과, 재난원인조사에 따른 개선권고 등 조치결과 등을 기록한다. 재난관리주관기관은 대규모 재난, 특별재난지역으로 선포된 사회재난 또는 재난상황, 그리고 특별한 필요성이 인정되는 재난에 관하여 재난수습 완료 후 수습상황과 재난예방 및 피해를 줄이기 위한 제도 개선의견 등을 기록한 재난백서를 작성한다.

표 3-38 재난상황의 기록·관리에 관한 사항

작성기관	기록물
행정안전부	재해연보 또는 재난연감
재난관리책임기관	소관 시설·재산 등에 관한 피해상황을 포함한 재난상황 재난원인조사(재난관리책임기관의 장이 실시한 재난원인조사에 한정한다) 결과 재난원인조사에 따른 개선권고 등의 조치결과 그 밖에 재난관리책임기관의 장이 기록·보관이 필요하다고 인정하는 사항
재난관리주관기관	대규모 재난, 특별재난지역으로 선포된 사회재난 또는 재난상황 등 필요 시 재난수습 완료 후 수습상황, 제도 개선의견 등을 기록한 재난백서

출처: 「재난 및 안전관리 기본법」 제70조

2) 재난원인조사²¹⁾

재난원인조사는 「재난 및 안전관리 기본법」 제69조에 따라 재난·사고의 원인 조사·분석을 통해 제도개선 사항 등 근본적 대책을 마련하여 유사 재난·사고의 재발을 방지하고 피해를 최소화하기 위하여 실시하는 조사이다. 〈표 3-39〉를 보면, 재난원인조사는 직접조사와 간접조사로 구분된다. 이 중 지방자치단체 주관으로 재난 원인을 조사

21) “행정안전부 재난안전조사과. 2019. 재난원인조사 업무편람.”을 참고하여 작성함

하는 경우는 간접조사에 해당한다. 간접조사는 행정안전부장관이 재난관리책임기관 주관하에 독자적인 재난원인조사 분석이 필요하다고 인정하는 경우 재난관리책임기관의 장에게 재난원인조사를 요청하고, 그 결과를 제출하게 하는 조사를 의미한다.

표 3-39 재난원인조사의 종류

구분		주요내용	
직접 조사	정부합동조사	특별재난지역, 중앙·지역대책본부(중앙사고수습본부 포함) 대상 재난 재난안전 분야 전문가 및 전문기관이 공동 참여하는 정부합동재난원인조사단 편성 조사결과의 국회 소관 상임위에 제출·보고	
	자체 조사	수시 조사	재난·사고 발생 시 신속한 원인 분석 효율적 재난안전 대응방안 또는 개선대책 마련
		기획 조사	반복적으로 발생하는 재난·사고 분야에 대한 전반적 현황 및 실태 분석 근본적 원인규명과 제도개선 등 재발방지 대책 마련
간접조사		재난관리책임기관 주관으로 독자적 재난 원인조사·분석 재난원인조사 실시 후 그 결과를 행안부 장관에게 제출	

출처: 행정안전부 재난안전조사과(2019)

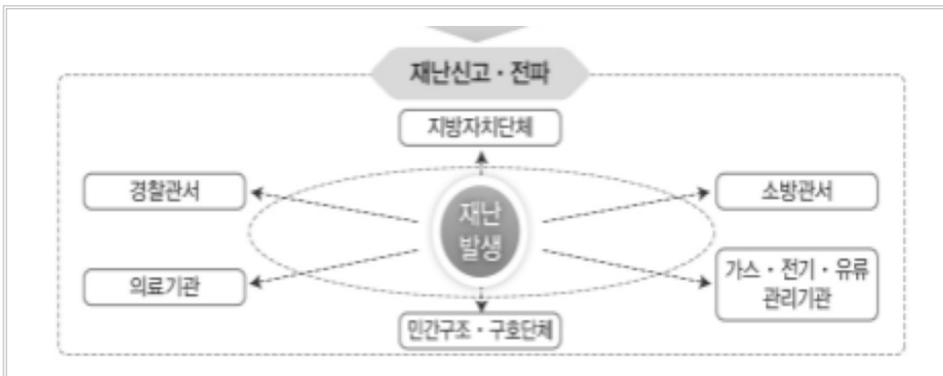
재난·사고가 발생하면 세부 발생현황 파악이 필요하다고 판단된 경우에 예비조사를 실시한다. 예비조사를 통해 기본적인 재난상황을 파악하고, 재난원인조사 필요성과 적합한 재난원인조사 종류를 검토하여 본조사 실시 여부를 결정하게 된다. 간접조사가 필요하다고 판단되면, 행정안전부는 재난관리책임기관에 조사를 요청한다. 재난관리책임기관에서 재난원인조사를 수행한 후 보고서를 작성한다. 재난원인조사 보고서에는 조사목적, 피해상황 및 현장정보, 현장조사 및 재난원인 분석 내용, 재난대응과정에 대한 분석·평가에 대한 내용, 권고사항 및 개선대책 등 조치사항 등의 항목에 대해 작성하도록 되어 있다. 보고서 작성 완료 15일 이내에 행정안전부에 결과를 보고하고, 조사 결과를 관리하는 순으로 절차가 이뤄진다. 조사 결과는 국가재난조사 정보관리시스템에 입력하여 관리하고 있다. 통보된 원인조사결과를 토대로 제도개선이 필요한 경우 그 과제의 적정성을 검토하여 관계 기관에 이행을 권고하며, 개선권고를 받은 관계 기관의 장은 1개월 이내에 조치계획을 행정안전부장관에게 서면 통보해야 한다. 개선

권고 이행현황을 관리하기 위해 이행관리카드를 작성하고 정보관리시스템에 입력하여 전산으로 관리하고 있다.

3. 재난·안전 민관협력 거버넌스 현황

[그림 3-6]과 같이 우리나라 재난·안전 민관협력 거버넌스는 재난 발생 시 지방자치단체, 경찰관서, 소방관서, 가스·전기·유류 관리기관 등 공공부문과 의료기관, 민간구조·구호단체 등 민간부문이 참여하여 공공과 민간이 협력하는 체계를 갖추고 있다. 이번 절에서는 대표적인 재난·안전 민관협력 거버넌스인 ‘한국재난안전네트워크(Korea Disaster Safety Network, KDSN)’와 공공부문과 의사소통 창구 역할을 하는 동시에 지역 내 유관기관 및 단체와 연계 체계를 구축하고 있는 ‘한국자원봉사센터’ 현황을 살펴보고자 한다.

그림 3-6 재난·안전 민관협력 거버넌스 체계



출처: 소방방재청(2011b)

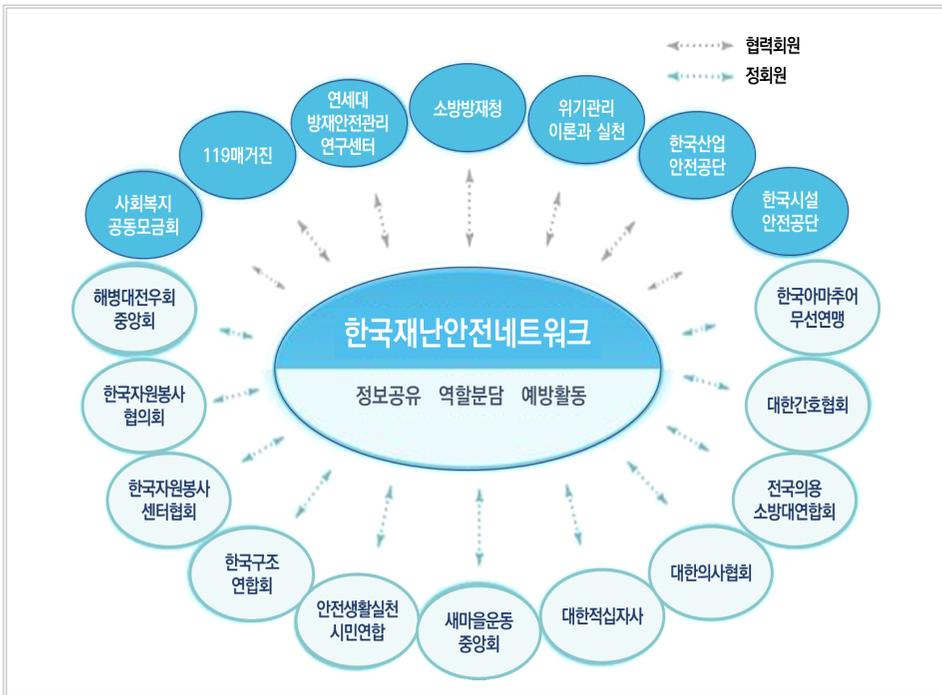
1) 한국재난안전네트워크(KDSN)

2004년에 창설된 한국재난안전네트워크(KDSN)는 재난 현장에서 나타나는 자원봉사자 공급 불균형, 활동 중복성, 기관 간 활동 연계성 부족, 구호활동의 비체계성 등

다양한 문제를 해결하기 위해 결성되었다. 한국재난안전네트워크(KDSN)의 주된 목적은 각 기관 간 원활한 의사소통, 조정, 협력을 통해 효율적인 재난·안전 관리를 추진하는 것이다.

[그림 3-7]과 같이 한국재난안전네트워크(KDSN)에는 대한간호협회, 전국의용소방대연합회, 대한의사협회, 대한적십자사, 새마을운동중앙회, 안전생활실천시민연합, 한국구조연합회, 한국자원봉사센터협회, 한국자원봉사협의회, 해병대전우회중앙회, 한국아마추어 무선연맹 등 11개 민간단체가 정회원으로 참여하고, 사회복지공동모금회, 연세대학교 방재안전관리 연구센터, 안전보건공단, 한국시설안전공단, 위기관리이론과 실천, 한국산업안전공단, 한국시설안전공단, 한국아마추어 무선연맹, 대한간호협회, 전국의용소방대연합회, 대한의사협회, 대한적십자사, 새마을운동중앙회, 안전생활실천시민연합, 한국구조연합회, 한국자원봉사센터협회, 한국자원봉사협의회, 해병대전우회중앙회, 한국아마추어 무선연맹 등 11개 민간단체가 정회원으로 참여하고, 사회복지공동모금회, 연세대학교 방재안전관리 연구센터, 안전보건공단, 한국시설안전공단, 위기관리이론과 실천, 한국산업안전공단, 한국시설안전공단, 한국아마추어 무선연맹 등 6개 기관단체가 협력회원으로 참여하고 있다.

그림 3-7 한국재난안전네트워크(KDSN) 구성도



출처: 소방방재청(2011a)

한국재난안전네트워크(KDSN)는 11개 정회원이 7개 협력회원을 조율하는 방식으로 운영되며, 한국재난안전네트워크(KDSN) 설립 목적에 근거하여 <표 3-40>과 같이 재난 발생 시 필요한 재난 대응 기능을 분담하여 활동하고 있다. 상황실 지원 및 운영, 교통통제, 구호급식, 대피소 관리, 봉사자 관리, 수색활동, 심리지원, 응급복구, 의료구호, 이재민 관리, 인명구조, 통신, 피해조사, 홍보, 환경정리 등 다양한 기능을 분담하고 있다. 또한, 각 기관의 특화 기능에 따라 예방, 대비, 대응, 복구 등 재난관리 단계 중 활동하는 시기가 다르며, 훈련 정도나 전문성에도 차이가 있다. 각 회원단체는 전국적 차원에서 16개 시·도에 걸쳐 재난안전네트워크를 구성하여 활동하고 있다.

표 3-40 한국재난안전네트워크(KDSN) 정회원 활동 현황

단체명	활동 시기	동원인력	하부조직운영	주요 임무	훈련 정도	전문성
대한간호협회	복구	소속회원	-	의료구호 심리지원	높음	높음
전국의용소방대 연합회	예방/ 대응/ 복구	소속회원	지역의용소방대	상황실 운영 인명구조 교통통제 응급복구 환경정리	높음	높음
대한의사협회	복구)	소속회원	-	의료구호	높음	높음
대한적십자사	대응/ 복구	자원봉사자 및 직원	재난구호본부/ 지역본부	재난 주요 기능 전 분야	높음	높음
새마을운동중앙회	복구	소속회원	-	구호급식 응급복구	낮음	낮음
안전생활실천시민연합	복구	자원봉사자 및 직원	-	피해조사 이재민 관리 대피소 관리 구호급식	낮음	보통
한국구조연합회	대응/ 복구	소속회원	지역본부	인명구조 응급복구 수색활동 환경정리	높음	높음
전국자원봉사센터중앙회	대응/ 복구	자원봉사자	지역본부	상황실 운영 봉사자 관리 응급복구 홍보	보통	보통

한국아마추어 무선연맹	대비/ 대응/ 복구	소속회원	연맹본부	상황실 지원 통신 홍보	높음	높음
한국자원봉사 협의회	대응/ 복구	자원봉사자	지역본부	봉사자 관리 홍보	낮음	보통
해병대전우회 중앙회	대비/ 대응/ 복구	소속회원	지역본부	상황실 운영 교통통제 인명구조 응급복구	높음	높음

출처: 소방방재청(2011a)

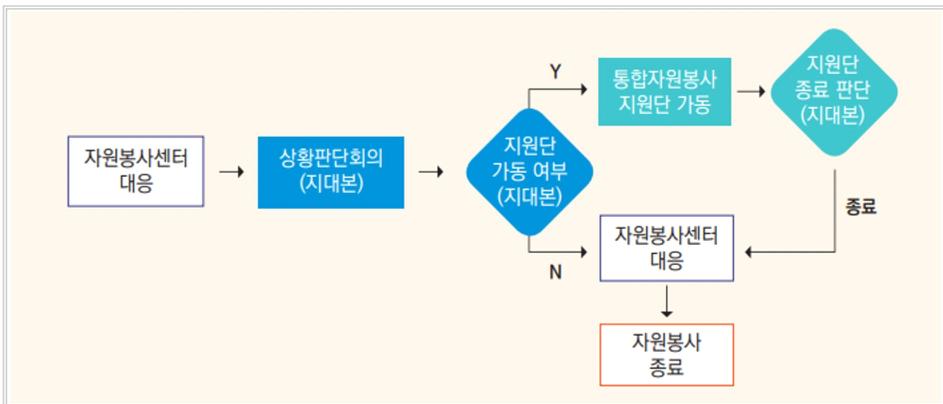
2) 한국자원봉사센터

한국자원봉사센터는 재난·재해 발생 시 이재민과 자원봉사자를 연결하고, 자원봉사 단체 활동 내용을 조율하고, 행정기관과 의사소통 창구 역할을 수행한다. 자원봉사센터는 「자원봉사활동 기본법」 제3조(정의)에서 정의한 대로, 자원봉사활동의 개발, 장려, 연계, 협력 등 사업을 수행하기 위해 법령과 조례 등에 따라 설치된 기관, 법인, 단체를 지칭한다. 「자원봉사활동 기본법」 제19조(자원봉사센터의 설치 및 운영)에 따라 국가 및 지방자치단체는 자원봉사센터를 설치할 수 있다. 현재 한국중앙자원봉사센터, 17개 광역지자체 자원봉사센터, 228개 기초지자체 자원봉사센터를 합하여 총 246개 센터가 운영 중이다. 2010년에 설립된 한국중앙자원봉사센터는 전국 자원봉사센터 간 네트워크 구축 및 허브 기능을 수행하는 주체로 역할하고 있으며, 한국자원봉사센터는 한국중앙자원봉사센터를 중심으로 중앙-광역-기초센터로 체계화되어 있다.

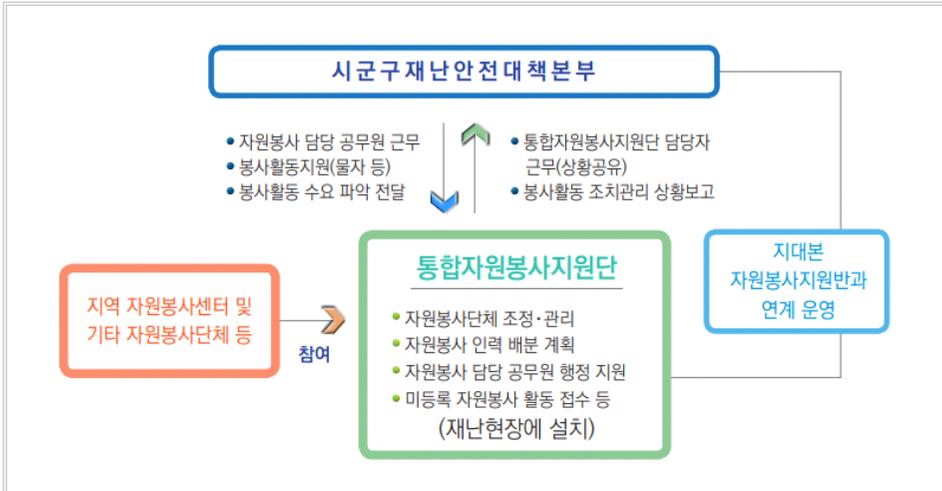
지역 자원봉사센터는 재난 발생에 대비하여 평상시 지역 내 자원봉사기관 및 단체와 연계를 구축하며, 재난 발생 시 필요한 경우 통합자원봉사지원단 업무에 참여하여 해당 업무를 지원하는 역할을 수행한다. 통합자원봉사지원단은 「재난 및 안전관리 기본법」 제17조의2(재난현장 통합자원봉사지원단의 설치 등)에 따라 설치되는 임시 조직으로, 지역대책본부장이 재난의 효율적인 수습을 위해 설치하고 운영한다. 226개 시·군·구 지역대책본부장이 통합자원봉사지원단을 조직하고 운영하며, 재난 발생 시에는 자원봉사자 모집, 교육, 배치 등 자원봉사활동 업무 전반을 효율적으로 수행하는 통합적인 지원체계를 구축한다.

[그림 3-8]은 재난 발생 시 통합자원봉사지원단 가동 여부 결정 절차와 지역 자원봉사센터의 역할을 보여주고 있다. 재난 발생 초기에는 지역 자원봉사센터에서 이재민 지원 활동 등을 통해 재난 상황에 대응하고 비상 연락 조치를 취한다. 시·군·구 지역 대책본부 상황판단회의를 통해 재난 피해내용, 현장 조치사항, 피해 확대 가능성, 자원봉사 수요 등 종합적으로 판단하여 통합자원봉사지원단 가동 여부를 결정한다. 통합자원봉사지원단을 가동하지 않는 것으로 결정되면 지역 자원봉사센터에서 자원봉사 관련 업무를 자체적으로 대응한다. 그러나 재난 현장에 지자체 대응 역량을 초과하는 대규모 자원봉사활동 수요가 발생하거나 발생할 가능성이 높다고 판단되면 통합자원봉사지원단을 즉시 가동하며 지역 자원봉사센터가 통합자원봉사지원단 업무를 지원하는 체계를 갖추고 있다.

그림 3-8 통합자원봉사지원단 가동 여부 결정 절차



출처: 행정안전부(2019)

그림 3-9 통합자원봉사지원단 구성 체계


출처: 행정안전부(2019)

통합자원봉사지원단 구성 체계는 [그림 3-9]와 같다. 지자체 상황에 따라 유연하게 운영될 수 있지만 재난현장 통합자원봉사지원단 운영 매뉴얼에 따르면, 통합자원봉사지원단은 평상시 시·군·구 및 관할 자원봉사센터를 중심으로 자원봉사활동 관리 및 지원 역량을 갖추고 있는 단체로 구성하는 것이 원칙이다. 일반적으로 통합자원봉사지원단 단장은 두 명으로 구성되는데, 자원봉사 부서의 장을 ‘공무원 단장’으로, 시·군·구 자원봉사센터 장을 ‘민간인 단장’으로 지정하는 것을 권고하고 있다. 이처럼 통합자원봉사지원단 구성 체계를 살펴보면, 통합자원봉사지원단 가동 시에도 지역 자원봉사센터가 재난 현장에서 자원봉사와 관련하여 상황 총괄부터 상황 관리 및 지원에 이르는 다양한 영역에서 주요 역할을 수행한다는 것을 확인할 수 있다.

표 3-41 한국자원봉사센터의 역할 체계

지역	평상시 역할	징후 발생 시 역할	재난 시 역할
중앙 센터	전국 단위 재난·재해 자원봉사 운영위원회 구성 및 정기적인 회의 개최 전국 단위의 자원봉사단체와 연계망 구축 전국 권역별 재난재해 교육계획 수립 및 실시	-	광역센터를 통한 피해지역의 피해 파악 상황의 전파 및 요청시 지원 시스템 가동 유관단체와 네트워킹을 통한 지원 및 언론 홍보
광역 센터	광역 단위 재난재해 자원봉사 운영위원회 구성 및 정기적인 회의 개최 지역센터 직원 및 봉사자 대상 재난재해 교육계획수립 및 실시 광역단위의 비상연락망 체계 구축 및 점검	-	지역 내 피해상황의 확인 및 전파 피해지역 내 자원봉사자 지원 유관단체 네트워킹을 통한 지원 및 언론 홍보
기초 센터	재난관리 업무 점검 자원봉사 단체 조직화 자원봉사자 대상 재난재해교육계획 수립 및 실시 재난재해 관련 각종 자원 파악 및 동원계획 수립 비상연락망 체계 구축 및 점검	담당자 비상근무 및 재난 상황실과의 관계 유지 문자 및 SNS 이용 재난재해 관련 봉사단 상황 전파 긴급 처리 관련 봉사단 배치 준비	센터에서 양성한 재난재해 대비 자원봉사자 리더의 업무 분장 및 배치 필요시 자원봉사자의 모집 및 지원 요청 현장 상황에 대한 홍보

출처: 한국중앙자원봉사센터(2011)

<표 3-41>에서 확인할 수 있듯이 한국자원봉사센터는 중앙센터, 광역센터, 기초센터 체계 안에서 센터별로 평상시와 비상시에 특화된 역할을 각각 수행하여 재난·재해에 전략적으로 대응하고 있다. 먼저 평상시 역할을 살펴보면, 중앙센터는 전국 차원에서 재난관리에 접근하여 전국적인 자원봉사 단체와의 연계를 강화하는 임무를 수행한다. 광역센터는 지역 단위에서 자원봉사를 조직하고 지역 내 자원봉사자를 교육하는 역할을 담당한다. 기초센터는 지역 내 재난관리 업무를 점검하고 자원봉사자를 유기적으로 조직화하는 임무를 수행한다. 한국자원봉사센터 내부적으로 중앙-광역-기초센터 간 협업을 통해 재난·재해에 대응하고 있다. 다음으로 비상시 역할을 살펴보면, 재난이 발생하면 각 센터는 즉각적으로 특화된 임무를 수행한다. 중앙센터는 광역센터를

통해 피해지역 상황을 파악하고, 상황 전파 및 요청 시스템을 가동하여 지원을 요청한다. 광역센터는 지역 내 피해 상황을 확인하고 피해지역 내 자원봉사자를 지원하며, 기초센터는 양성한 자원봉사자 리더의 업무를 나누며, 필요시 자원봉사자의 모집과 지원을 담당한다. 비상시에도 중앙-광역-기초센터 간 분업을 통해 효율적이고 신속하게 재난에 대응하는 체계를 갖추고 있다. 이러한 역할 분담 및 협력 체계를 통해 한국자원봉사센터는 평상시부터 체계적으로 운영되고 있으며, 비상시에는 단순히 내부 센터 뿐만 아니라 외부 유관기관과의 네트워킹을 활용하여 신속하게 네트워크를 확장하여 재난 상황에 효과적으로 대응하는 능력을 확보하고 있다.

표 3-42 한국자원봉사센터 지역별 네트워크의 연계대상

연계대상	연계대상 예시	활용내용
자원봉사자	퇴직공무원 봉사단 상담봉사단	이재민 대상 피해보상 등 각종 행정지원 이재민 대상 심리상담활동
기관 및 기업	택배회사 개인용달 대형 화물운송 중장비 업체 재활용 관련업체 지역소재 병원	구호물품 수송 이재민 대규모 이동 장애인 및 노약자 이동 진존물 및 쓰레기 수거 방역 및 보건활동
지역사회 시설	병원 학교 관공서 마을회관 급식소	임시 숙소 활용 급식소 운영 의료 서비스 제공

출처: 한국중앙자원봉사센터(2011)

한국자원봉사센터는 지역사회 수준에서 재난·재해에 효과적으로 대응하기 위하여 지역별로 네트워크를 구축하고 있다. 이러한 지역별 네트워크는 지역 자원봉사자, 기관, 기업, 지역사회 시설 등을 유기적으로 연계하여 자원을 동원하고, 이를 효율적으로 활용하여 긴급한 상황에 신속하게 대응하는 것을 주요 목표로 삼고 있다. <표 3-42>에 정리한 바와 같이 연계대상은 크게 자원봉사자, 기관 및 기업, 지역사회 시설로 구분된다. 먼저, 자원봉사자는 재난 발생 후 이재민 대상 피해보상 등 행정지원과 이재민 대상 심리상담 활동 등을 수행한다. 기관 및 기업에는 병원, 학교, 관공서, 기업, 마트 등이 포함되며, 지역별 네트워크는 재난 상황에서 응급 서비스, 생필품 지

원, 교통수단 지원 등을 위해 이러한 기관 및 기업과 협력 관계를 맺고 있다. 마지막으로, 지역사회 시설에는 임시 숙소, 급식소, 의료시설 등이 포함되며, 지역별 네트워크는 재난 발생 시 해당 시설을 활용하기 위해 지역사회 시설을 탐색하고 이들과 협력 관계를 유지하고 있다.

제5절 소결 및 시사점

본 장에서는 선행연구로 도출된 네 가지 측면(법·제도적, 조직·인력, 예산·자원, 정보·거버넌스)에 대하여 지역 재난·안전관리체계 현황을 분석하였다. 이를 정리하면 다음과 같다.

먼저, 법령을 기반으로 중앙정부와 지방자치단체의 재난·안전 관련 사무를 살펴본 결과, 중앙정부와 지방자치단체 간의 역할·권한 분배에 있어서는 지방자치단체의 역할이 여전히 제한적인 것으로 나타났다. 중앙정부는 국가 차원에서 재난 및 안전 정책을 개발하고 관리하지만, 지방자치단체는 이러한 정책에 따라 틀 안에서 업무를 수행하는데 그치고 있는 것으로 조사되었다. 예를 들어, 안전관리계획의 경우 중앙정부에서 국가안전관리기본계획을 수립하면 이후 지방자치단체는 중앙정부에서 제공한 지침에 근거하여 시·도 및 시·군·구 안전관리계획을 수립하는 형태로 운영되고 있다. 그간 제1차~제4차까지 국가안전관리 기본계획이 수립되는 과정에서 지난 계획의 문제점을 되짚고 새로운 계획이 수립되었으나, 그때마다 ‘정부와 지방자치단체 간 종합적인 대응 전략 부족’, ‘국가안전관리 기본계획과 중앙부처의 안전관리집행계획, 시·도 및 시·군·구 안전관리계획 간의 연계성 부족’ 등이 지속 발생하였다. 이는 국가계획의 수립 단계에서 하위 계획을 수립하는 지방자치단체의 참여가 이뤄지고 있지 않음 뿐만 아니라(윤필환, 2020), 지방자치단체가 계획을 수립할 때 지역의 여건과 특수성이 중심이 되기보다 중앙정부의 지도 및 지침을 준수하는 것이 강조되고 있기 때문이라고 판단된다.

또한, 재난 대응 시 대응기관 간 지휘체계에 대한 명확한 규정 마련이 필요한 것으로 나타났다. 현행법상 재난 상황에서는 중앙과 지역의 재난안전대책본부, 사고수습본부, 긴급구조통제단 등 다양한 기관이 가동·운영된다. 재난안전대책본부는 재난의 대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 구성·운영되고, 사고수습본부는 재난의 효율적 수습을 위해 운영되는 것으로 명시되어 있으나, 여전히 재난안전대책본부와 사고수습본부, 긴급구조통제단 등 각 기구의 역할이 중복되거나 불분명한 부분이 존재한다. 또한, 앞서 서술한 바와 같이 행정안전부 소관인 자연재난이 발생하는 경우 행정안전부 장관이 중앙재난안전대책본부의장이면서 동시에 중앙사고수습본부의장을 겸직해야 하는 등 지휘체계상에서의 문제점도 여전히 존재하는 것으로 나타났다.

서로 다른 조직 간의 업무 중복뿐만 아니라 중앙과 지역으로 구분되는 위계 안에서 역할과 기능조정을 통해 혼선을 방지하고 효율적이고 협력적인 지휘체계를 구축할 필요가 있다. 일례로 긴급구조의 경우 중앙정부는 중앙긴급구조통제단을 설치하여 긴급구조의 총괄·조정 및 활동의 지휘·통제를 담당한다. 그러나 실질적인 긴급구조활동은 지역긴급구조통제단을 중심으로 이뤄진다. 현장 상황에서는 즉각적이고 신속한 대응이 요구되는 경우가 많으나, 현재는 중앙에 지휘권이 있다 보니 지역의 긴급구조통제단장이 현장에서의 활동을 결정하고 조율하기 어려운 상황이 발생할 수 있다.

나아가 보고체계의 개선도 필요할 것으로 보인다. 재난 현장에서 중앙정부와 지방정부 간 역할 분담은 중요한 사항이며, 현장 상황에 맞지 않는 업무와 절차는 재난 대응과정의 혼란을 초래할 수 있다. 현행 체계에서는 지역재난안전대책본부와 지역사고수습본부 등의 재난 현장 기관들은 상황정보를 수집하여 상위기관에 보고해야 한다. 지역재난안전대책본부는 중앙재난안전대책본부뿐만 아니라 중앙사고수습본부에도 보고하도록 되어 있으며, 필요한 경우 지방자치단체, 중앙부처, 대통령실 등 다양한 기관에 자료나 회의를 통해 상황을 보고하도록 하고있다. 재난이 발생할 경우 지역 현장에서는 구조·구급활동과 함께 2차 피해를 방지하기 위해 상황을 수습하고 대응하는 과정이 매우 긴박하게 움직인다. 소수의 인력이 넓은 현장을 대응·관리해야 하는 지역의 여건상 잦은 보고체계는 재난 현장 기관들의 업무 부담을 높일 뿐만 아니라 적시의 대응을 방해하는 결과를 초래할 수 있다. 이에 중앙정부의 총괄·지도를 위한 과정이 지방자치단체의 필수 업무와 지역 주민의 안전을 침해하지 않는 범위에서 이뤄질 수 있도록 재난 상황에서의 상황보고체계가 조정되어야 할 필요가 있을 것으로 보인다. 그리고 이 외에도 재난·안전 관련 법령상의 용어에 대한 명확한 정의와 사용이 구분되어야 하며, 일관성 있는 재난·안전관리 정책의 이행을 위하여 법 적용에 있어서 유사 법령 간의 우선순위를 확립하고 법적 사각지대를 해소할 필요성이 있는 것으로 나타났다.

다음으로 조직·인력 측면의 재난·안전관리 현황을 살펴본 결과, 재난·안전분야 전문인력의 확보 및 역량 강화가 필요할 것으로 나타났다. 지방자치단체의 재난·안전관리부서는 과중한 업무량 및 책임 부담으로 인해 근무 기피 부서로 인식되어 담당자의 인사이동이 빈번하며, 필요한 교육·훈련의 부족 등으로 인해 경험과 전문성이 축적되기 어려운 환경에 놓여 있는 것으로 조사되었다. 특히, 지역에서 운영하는 재난상황실의 경우 전문성뿐만 아니라 인력 자체가 부족하여 실효성 있는 상황관리 업무를 수행

하기 어려운 것으로 나타났다. 기초지방자치단체 재난상황실의 경우 대부분 재난·안전 총괄부서에서 함께 운영하는 구조이다 보니 비전담인력이 기존 업무를 병행하면서 상황실 근무를 하고 있으며, 야간 및 주말은 타 부서의 직원이 당직 명령에 의해 수행하고 있는 경우가 많은 것으로 조사되었다. 이에 재난상황실은 재난 발생 시 정보를 접수하고 유관기관에 상황을 전파하여 재난관리책임기관이 대응·수습할 수 있도록 하는 구조이지만, 대부분의 시·군·구 재난상황실은 119상황실의 재난 자료를 받아 시·도 재난상황실에 전달하는 기능만 수행하고 있는 상황이다. 지방자치단체 재난상황실에 전담 인력이 배치되지 않고 재난·안전관리부서 직원이 교대 근무하는 상황에서는 재난 발생 시 시·군·구 재난 현장에는 현장조치반 출동과 대응, 수습 활동 파악, 재난상황실에 신속한 보고 등이 이뤄지기 어렵다. 1~3명의 직원으로는 현장 출동은 물론 상황 보고조차도 어려운 것이 현실이다. 재난 발생 유형의 다양성, 재난 피해의 광범위성, 복구 소요 시간의 장기성 등을 고려할 때 재난·안전관리는 연속성이 요구되는 업무라고 할 수 있다. 또한, 현장 상황에 맞는 계획을 수립하고 정책을 개발하기 위해서는 전문지식과 노하우가 축적될 필요가 있다. 이에 지방자치단체 재난·안전 인력을 충원하고, 효율성을 중심으로 조직 운영을 개선함으로써 불필요한 절차를 최소화하여 업무의 부담을 낮출 필요가 있다. 그리고 재난·안전관리 담당 공무원의 전문성 강화를 위하여 기술의 운용과 관련한 인력 공급과 교육체계의 개선이 필요할 것으로 판단된다.

이어서 예산·자원과 관련한 재난·안전관리 현황을 살펴본 결과, 지방자치단체의 중앙정부에 대한 의존도를 인정하되 재난·안전 분야 예산 및 자원 확보에 대한 인식과 태도를 개선하여 자구적 노력을 기울일 필요가 있을 것으로 나타났다. 먼저, 지방자치단체장의 정책적 의지 부족 및 관심도 저하가 실질적인 재난·안전 분야 예산확보에 영향을 미치고 있으므로 이를 해결하기 위한 규정 마련이 요구된다. 분석한 결과에 따르면, 광역지방자치단체 공공질서 및 안전 부문 예산은 14개 부문 중 9위에 그쳤으며, 기초지방자치단체 공공질서 및 안전 부문 예산은 14개 부문 중 12위에 그쳐 다른 부문에 비해 우선순위가 현저히 낮은 것으로 나타났다. 전체 예산에서의 비율로 보면, 상황은 더욱 심각하다. 2023년 광역지방자치단체 전체 예산에서 공공질서 및 안전 부문 예산은 4.6%에 그쳤다. 마찬가지로, 기초지방자치단체의 전체 예산에서 공공질서 및 안전 부문 예산은 겨우 1.5% 수준으로 편성되었다. 이에 중앙정부는 지방자치단체가 재난·안전 부문에 대한 중요성을 충분히 인식할 수 있도록 하고, 예산편성 시 재난·안

전 부문의 우선순위를 높일 수 있도록 해야 한다.

또한, 유관기관 및 민간과의 연계·협력체계 구축을 통해 지방자치단체의 재난 대응 자원 부족 문제를 해결하고 지역사회의 참여와 책임 의식을 높이려는 노력이 필요하다. 재난관리자원 공동활용시스템 구축으로 각 기관에 분산된 재난관리자원을 통합적으로 관리하고 현행화하는 체계가 완성되었다. 재난관리자원 보유 현황을 보면, 지자체에 따라 비축하고 있는 재난관리자원 종류와 개수에 편차가 있는 편이지만, 각 지자체가 적정량의 재난관리자원을 비축하고 있는지에 대한 평가는 이뤄지지 않고 있다. 지자체가 재난관리자원을 합리적으로 관리할 수 있도록 정부가 재난관리자원 종류와 적정량에 대한 기준을 마련하고, 이에 따라 지자체가 재난관리자원 비축 계획을 수립하도록 지원할 필요가 있다. 또한, 지역에서는 적정한 수준으로 재난관리자원을 유지할 수 있도록 하고, 확보하는데 한계가 있는 장비·시설·인력 등은 지역 내 민간조직·기관과의 협력체계를 통해 보완하려는 노력이 필요할 것으로 판단된다.

마지막으로, 정보관리 및 거버넌스 측면에서는 중앙정부, 민간 및 다양한 기관과의 협력과 공유시스템 활용이 강화될 필요가 있다. 그간 정부는 긴급신고 시스템 통합, 재난안전통신망 구축 등 재난 발생 시 유관기관 간 재난상황 정보를 실시간으로 공유하기 위한 기반을 마련해 왔다. 이러한 노력에도 불구하고 여전히 재난 대응 및 복구 과정에서 지방자치단체와 관계기관, 민간과의 신속한 정보공유 및 의사소통체계 부재로 적절한 대응이 지연되고 갈등이 야기되는 문제가 발생하고 있다. 따라서 재난안전통신망의 기능개선과 함께 정보와 관련한 용어의 명확한 정의와 공동이용 대상을 규정하고, 통합정보관리체계를 적극 활용하려는 노력이 필요하다. 평시 훈련과 협력을 통해 지역 주민과 민간 부문의 참여를 촉진시킴으로서 지역사회 전체적인 재난관리역량을 강화하는 것이 필요하다.

나아가 중앙정부가 제공하는 정보 외에도 지역 내에서 발생하는 재난에 대하여 정보를 구축하고 관리하려는 노력이 요구된다. 현재 법률에서는 지방자치단체가 재난 상황과 수습 과정을 기록하고 관리하도록 명시하고 있지만, 구체적인 규정이 부족하여 정보가 관리되지 못하고 있다. 이에 지방자치단체 차원에서 재난 대응·복구과정에 대한 기록과 관리를 위한 법·제도가 마련될 필요가 있다.

4

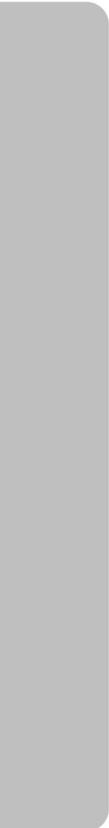
지역 재난·안전관리체계 문제점 및 개선방안 실증분석

제1절 설문조사 개요

제2절 지역 재난·안전관리 업무담당자
설문조사 결과

제3절 시사점





Korea Research Institute for Local Administration

제4장

지역 재난·안전관리체계 문제점 및 개선방안 실증분석

제1절 설문조사 개요

1. 조사 목적 및 방법

1) 조사목적

지방자치단체는 지역적 특성과 수요에 맞춘 재난·안전관리체계를 구축하고 운영함으로써 주민의 안전을 확보할 수 있다. 이러한 배경에서 본 연구는 지방자치단체에서 재난·안전관리를 담당하는 공무원을 대상으로 설문조사를 수행하였다. 본 설문조사의 대상인 지역 재난·안전관리 담당 공무원들은 지역의 정책·제도를 추진하는 주체이므로 지역에 대한 이해도가 높을 뿐만 아니라 다양한 업무수행 경험을 축적하고 있다. 이에 이들의 인식과 의견은 재난·안전 관련 정책 및 제도의 한계점을 파악하고 개선 방안을 마련하는 데 큰 시사점을 제시할 수 있다.

본 연구에서는 수행한 설문조사는 크게 두 가지 목적을 갖는다. 첫째, 지역이 주도적으로 재난·안전관리를 수행하는 데 있어 어떠한 한계점들이 현장에서 나타나고 있는지를 식별하고 조사하는 것이다. 이를 통해 다양한 지역의 상황과 특성에 따른 한계점을 파악하고, 지방자치단체의 재난·안전관리체계에서 나타나는 공통적인 어려움을 이해하고 대응하는 데 활용하고자 한다. 둘째, 지역 주도의 맞춤형 재난·안전관리체계를 강화하기 위하여 어떠한 제도의 개선이 요구되는지 조사하는 것이다. 제도개선에 관한 내용은 크게 4가지 부문(법·제도, 조직·인력, 예산·자원, 정보·거버넌스)으로 구분하였다. 이를 통해 정책 제안을 위해 필요한 정보를 수집하고, 지방자치단체의 요구를 고려한 제도개선 방안을 도출하고자 한다.

2) 조사대상 및 방법

본 설문조사의 주요 대상은 지방자치단체(광역·기초)에서 재난·안전관리 업무를 담당하는 공무원이며, 전국의 지방자치단체 재난·안전관리 담당 공무원 중 군집 표본 추출(cluster sampling) 방법을 적용하여 광역지방자치단체에서는 총 81명, 기초지방자치단체에서는 264명의 공무원이 조사의 대상으로 포함되었다. 군집을 구분하는 기준으로는 근무 지역과 담당업무를 고려하였다. 설문조사는 개별 이메일을 통한 인터넷 설문조사 형태로 진행하였으며, 2023년 9월 27일부터 10월 20일까지 약 3주간 진행되었다. 인터넷 설문조사는 응답자들이 편리하게 의견을 제출할 수 있어 다수의 응답자를 대상으로 하는 설문조사에 적합하며, 응답자의 익명성을 보장하므로 솔직한 의견을 얻을 수 있다는 장점이 있다.

조사내용은 응답자 특성 부문을 포함하여 크게 5가지 부문으로 구성된다. 구체적으로 지방자치단체 재난·안전관리 업무 담당 공무원들이 국가 및 지역 재난·안전관리체계 전반에 대하여 어떠한 인식을 갖는지 조사하고, 지역의 재난·안전관리 역량 및 전문성에 대한 주관적인 평가와 함께 지역이 주도적으로 재난·안전관리를 수행하는 데 있어 어떠한 한계점이 존재하는지, 그리고 이를 개선하기 위해서는 어떠한 변화가 필요한지에 대하여 의견을 제시하는 내용을 포함한다. 약 3주간의 설문조사 수행 결과 최종적으로 전체 조사대상 345명 중 약 24.3%인 84명이 설문에 응답하였다.

표 4-1 설문조사 개요

구분	내용
조사목적	지역 재난·안전관리체계가 갖는 문제점 및 개선방안 의견조사
조사대상	지방자치단체 재난·안전관리 업무 담당 공무원(광역 81명, 기초 264명)
조사방법	이메일을 통한 인터넷 설문조사
조사기간	2023년 9월 27일 ~ 10월 20일
표본추출방법	군집 표본 추출(cluster sampling)
조사내용	응답자 특성 지역 재난·안전관리체계 전반에 대한 인식 조사 재난·안전관리 역량·전문성에 대한 평가 지역 재난·안전관리체계 한계점 및 애로사항에 대한 의견 지역 주도 재난·안전관리체계 강화를 위한 개선방안에 대한 의견
응답자 수	84명(응답율 24.3%)

2. 조사내용

지방자치단체 재난·안전관리체계 현황 및 개선방안에 대한 설문조사 항목은 총 5개 부문 31개 문항으로 구성된다. 먼저 1번부터 11번까지는 응답자 특성에 관한 내용으로 성별, 연령대, 근무지, 학력, 근무경력, 담당업무 경험 등을 포함한다.

다음으로 지역 재난·안전관리체계 전반에 대한 인식 조사 부문에서는 응답자가 속한 지역의 주요 재난·안전사고 유형과 관리수준, 중앙정부와 지방정부의 역할과 범위에 대한 인식, 재난·안전사고 유형별 주요 관리 주체로 적절한 대상을 묻는 문항 등 업무 담당자로서 효율적인 재난·안전관리를 위해 적합하다고 생각하는 관리체계에 관하여 의견을 조사한다. 이를 통해 ‘지역 주도’의 의미와 가능성에 대하여 분석하고자 하였다.

세 번째 부문은 재난·안전관리 역량·전문성에 대한 평가 항목으로 현재 시점을 기준으로 국가, 지방자치단체(광역·기초), 소속 조직에 대한 전반적인 재난·안전관리 역량 및 전문성 수준에 대한 의견과 소속 기관의 자치단체장 및 부서원들의 재난·안전분야 이해도, 업무수행 능력에 대한 평가를 내용으로 한다. 또한, 최근에 발생했던 재난·안전사고 사례를 바탕으로 관련 주체별(상위기관, 유관기관, 민간조직, 지역 언론 등) 역할수행 수준의 충분성에 대해서도 조사함으로써 지방정부뿐만 아니라 재난·안전 관련 주요 조직의 수준에 대하여 간접적으로 파악하고자 하였다.

네 번째 부문은 지역 재난·안전관리체계 한계점 및 애로사항에 대한 것으로 지역이 주도적으로 재난·안전관리를 수행하는 데 있어 실무 담당자가 생각하는 문제점이 무엇인지 조사하는 것을 내용으로 한다. 구체적으로 앞서 선행연구를 바탕으로 도출된 4가지 항목(법·제도적 측면, 조직·인력 측면, 예산·자원 측면, 정보·거버넌스 측면)에 대한 문제점을 바탕으로 세부문항을 구성하였으며, 응답자가 5점 척도(전혀 그렇지 않다-그렇지 않은 편이다-보통이다-그런 편이다-매우 그렇다)로 각 항목에 대하여 응답하도록 구성하였다.

마지막으로 지역 재난·안전관리체계 개선방안은 앞선 네 번째 부문과 마찬가지로 4가지 항목(법·제도적 측면, 조직·인력 측면, 예산·자원 측면, 정보·거버넌스 측면)에 대한 세부 질문을 5점 척도로 응답하도록 구성하였으며, 이를 통해 지역 주도의 재난·안전관리체계를 강화하기 위하여 우선적으로 개선해야 할 사항을 도출하고자 하였다.

표 4-2 설문지 문항 구성

구분	문항번호	내용
응답자 특성	Q1~Q11	<ul style="list-style-type: none"> • 성별, 연령대, 근무지, 학력, 근무경력, 담당업무, 경험 등
지역 재난·안전관리체계 전반에 대한 인식 조사	Q12	<ul style="list-style-type: none"> • 재난·안전사고 유형별 지역의 위험수준
	Q13	<ul style="list-style-type: none"> • 재난·안전사고 유형별 지역의 관리수준
	Q14	<ul style="list-style-type: none"> • 지역에서 주요하게 관리되고 있는 재난·안전사고 유형 3가지
	Q15	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부와 지방정부의 역할 범위 및 변화에 관한 의견 • (1) 재난 양상을 고려한 재난·안전관리 주체 • (2) 현재 지역 주도의 재난·안전관리체계 수준 • (3) 중앙정부와 지방정부의 역할 분배에 관한 의견
	Q16	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 주도 재난·안전관리체계 강화를 위한 국가와 지역의 역할
	Q17	<ul style="list-style-type: none"> • 재난·안전사고 유형별 주요 관리 주체 구분(예방·대비 단계)
	Q18	<ul style="list-style-type: none"> • 재난·안전사고 유형별 주요 관리 주체 구분(대응·복구 단계)
재난·안전관리 역량 전문성에 대한 평가	Q19	<ul style="list-style-type: none"> • 국가, 지자체(광역·기초), 소속 지역의 재난·안전관리 역량 수준
	Q20	<ul style="list-style-type: none"> • 소속 지역 자치단체장(기관장)의 재난·안전관리 역량 수준
	Q21	<ul style="list-style-type: none"> • 소속 부서의 재난·안전관리 역량 수준
	Q22	<ul style="list-style-type: none"> • 최근 발생한 재난에 기반한 주체별 역할수행의 충분성(광역지방자치단체, 기초지방자치단체, 유관기관, 민간조직, 지역 언론)
지역 재난·안전관리체계 한계점 및 애로사항	Q23	<ul style="list-style-type: none"> • 지역이 주도적으로 재난·안전관리를 수행하는 데 있어 법·제도적 측면의 한계점 및 애로사항
	Q24	<ul style="list-style-type: none"> • 지역이 주도적으로 재난·안전관리를 수행하는 데 있어 조직·인력 측면의 한계점 및 애로사항
	Q25	<ul style="list-style-type: none"> • 지역이 주도적으로 재난·안전관리를 수행하는 데 있어 예산·자원 측면의 한계점 및 애로사항
	Q26	<ul style="list-style-type: none"> • 지역이 주도적으로 재난·안전관리를 수행하는 데 있어 정보·거버넌스 측면의 한계점 및 애로사항
지역 재난·안전관리체계 개선방안	Q27	<ul style="list-style-type: none"> • 지역이 주도적으로 재난·안전관리를 수행하기 위한 법·제도적 측면의 개선 필요성
	Q28	<ul style="list-style-type: none"> • 지역이 주도적으로 재난·안전관리를 수행하기 위한 조직·인력 측면의 개선 필요성
	Q29	<ul style="list-style-type: none"> • 지역이 주도적으로 재난·안전관리를 수행하기 위한 예산·자원 측면의 개선 필요성
	Q30	<ul style="list-style-type: none"> • 지역이 주도적으로 재난·안전관리를 수행하기 위한 정보·거버넌스 측면의 개선 필요성
	Q31	<ul style="list-style-type: none"> • 우선적으로 개선해야 할 사항에 대한 추가 의견

제2절 지역 재난·안전관리 업무 담당자 설문조사 결과

1. 응답자 기본특성

2023년 9월 27일부터 10월 13일까지 약 2주간 실시한 설문조사 중 미응답자 및 불성실 응답(careless responding)을 제외하고 최종적으로 총 84부가 유효한 응답으로 취합되었다. 이 중 광역지자체 소속 공무원이 19명(22.6%), 기초지자체 소속 공무원이 65명(77.4%)으로 나타났고, 기초지자체에서는 시 23명(27.4%), 군 20명(23.8%), 자치구 22명(26.2%)으로 나타났다. <표 4-3>은 응답자 특성에 대하여 정리한 표다.

먼저, 응답자의 성별을 살펴보면 남성이 63명(75.0%)으로 여성 응답자(21명, 25.0%)보다 많은 것으로 나타났다. 연령대별로는 20대 응답자가 3명(3.6%), 30대가 31명(36.9%), 40대가 28명(33.3%), 50대가 22명(26.2%)으로 40대의 비중이 가장 높은 것으로 나타났다. 응답자의 학력 수준은 대학교 졸업이 71명(84.5%)으로 가장 비율이 높았고, 대학원 졸업(9명, 10.7%), 고등학교 졸업 이하(4명, 4.8%) 순으로 높게 나타났다.

응답자의 재난·안전 분야 경력은 평균 4.2년으로 5년 미만에 해당하는 응답자 비율이 66.7%(56명)로 가장 높았고, 이어 5년 이상 10년 미만(20명, 23.8%), 15년 이상 20년 미만(4명, 4.8%), 10년 이상 15년 미만(3명, 3.6%), 20년 이상(1명, 1.2%) 순으로 나타났다. 재난·안전 분야 업무 경험을 업무의 유형에 따라 살펴보면 중복응답자를 포함했을 때 재난·안전관리 업무 총괄이 63명(75.0%)으로 가장 비중이 높은 것으로 나타났고 반면, 일반 행정관리 분야가 11명(13.1%)으로 비중이 가장 낮은 것으로 나타났다. 한편 재난·안전 분야 업무 경험을 재난의 유형에 따라 살펴보면, 중복응답자를 포함했을 때 자연재난 관련 업무가 60명(71.4%), 사회재난 관련 업무가 54명(64.3%), 민방위 관련 업무가 13명(15.5%), 그 외 분야가 11명(13.1%)으로 자연재난 관련 업무의 비율이 가장 높은 것으로 나타났다. 마지막으로 응답자 중에서 근무하는 동안 지역 내 재난·안전사고가 발생한 것을 경험했다고 답한 응답자는 전체의 약 84.5%(71명)로 근무하는 동안 지역 내 재난·안전사고를 경험하지 못했다고 답한 응답자보다 더 많은 것으로 나타났다.

지역별 응답자 분포를 살펴보면, 인천광역시 소속 공무원의 비율이 전체의 21.4%로 가장 많았고, 그 다음으로 경기도와 전라남도가 9.5%, 서울특별시 8.3% 순으로 나타났다.

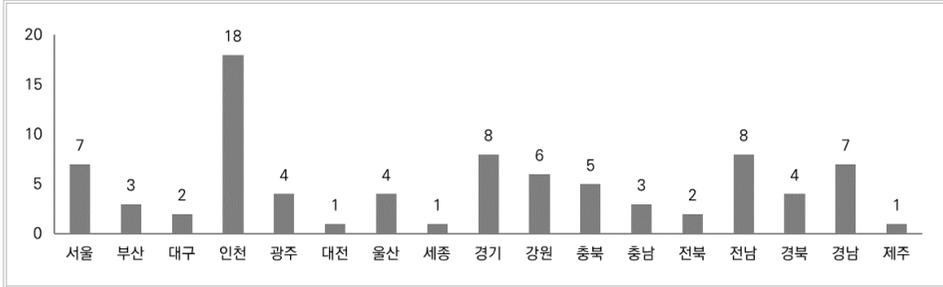
표 4-3 응답자 특성

구분		응답자(명)	비율(%)	
소속 지자체 유형	광역지자체(본청)	19	22.6	
	기초지자체	시	23	27.4
		군	20	23.8
		구	22	26.2
성별	남성	63	75.0	
	여성	21	25.0	
연령대	20~29세	3	3.6	
	30~39세	31	36.9	
	40~49세	28	33.3	
	50~59세	22	26.2	
	60세 이상	-	-	
학력	고등학교 졸업 이하	4	4.8	
	대학교 졸업	71	84.5	
	대학원 졸업	9	10.7	
재난·안전 분야 경력 (근무 및 연구경력 포함)	5년 미만	56	66.7	
	5년 이상~10년 미만	20	23.8	
	10년 이상~15년 미만	3	3.6	
	15년 이상~20년 미만	4	4.8	
	20년 이상	1	1.2	
재난·안전 분야 업무 경험(업무유형) *중복집계	재난·안전관리 업무 총괄	63	75.0	
	재난·안전관리 정책·기획 분야	35	41.7	
	일반 행정관리 분야	11	13.1	
	재난·안전관리 기술 분야	15	17.9	
	그 외 분야	7	8.3	

	구분	응답자(명)	비율(%)
재난·안전 분야 업무 경험(재난유형) *중복집계	자연재난 관련 업무	60	71.4
	사회재난 관련 업무	54	64.3
	민방위 관련 업무	13	15.5
	그 외 분야	11	13.1
지역 재난·안전사고 대응 경험 여부	있다	71	84.5
	없다	13	15.5
지역	서울	7	8.3
	부산	3	3.6
	대구	2	2.4
	인천	18	21.4
	광주	4	4.8
	대전	1	1.2
	울산	4	4.8
	세종	1	1.2
	경기	8	9.5
	강원	6	7.1
	충북	5	6.0
	충남	3	3.6
	전북	2	2.4
	전남	8	9.5
	경북	4	4.8
	경남	7	8.3
	제주	1	1.2

한편, 대전광역시와 세종특별자치시, 제주특별자치도 소속 응답자는 각각 1명으로 응답률이 다른 지역에 비해 상대적으로 저조한 것으로 나타났다. 지역별로는 평균적으로 약 5명의 응답자가 설문에 응답한 것으로 나타났다.

그림 4-1 광역지방자치단체별 응답자 분포



2. 설문조사 결과 분석

1) 지역 재난·안전관리체계 전반에 대한 공무원 인식조사 결과

지방자치단체에서 재난·안전관리를 담당하는 공무원들이 지역의 주요 재난·안전사고 유형, 국가 및 지역의 재난·안전관리체계 전반에 대하여 어떠한 인식을 갖고 있는지를 파악하기 위하여 조사한 결과는 다음과 같다.

(1) 지역별 주요 재난·안전사고 유형 및 관리수준

먼저, 지역의 재난·안전사고 유형별 위험수준을 조사한 결과 지방자치단체 재난·안전관리 담당 공무원들은 산불에 대한 위험성을 가장 높게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 산불에 대한 조사에서 ‘매우 안전’으로 답한 응답자가 1명(1.2%), ‘안전’이 12명(14.3%), ‘보통’이 33명(39.3%), ‘위험’이 35명(41.7%), ‘매우 위험’으로 답한 응답자가 3명(3.6%)으로 나타나 위험하다(위험, 매우 위험)고 인식하는 응답자가 전체의 45%가 넘는 것으로 나타났다. 산불에 이어 위험성이 높다고 인식된 재난·안전사고 유형으로는 화재·폭발·붕괴사고 평균 3.18점, 태풍·홍수·호우 평균 3.17점, 황사·미세먼지 평균 3.1점, 감염병·가축전염병 평균 3.02점, 산사태·급경사지 붕괴 평균 3.0점, 교통사고(항공·해상 포함) 평균 3.0점, 환경오염 평균 2.98점 순이었다.

반면, 지방자치단체 재난·안전사고 담당 공무원들은 지역의 재난·안전사고 유형 중

지진에 대한 위험성을 가장 낮게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 지진에 대한 조사에서 ‘매우 안전’으로 답한 응답자가 9명(10.7%), ‘안전’이 33명(39.3%), ‘보통’이 34명(40.5%), ‘위험’이 6명(7.1%), ‘매우 위험’으로 답한 응답자가 2명(2.4%)으로 위험수준을 점수화한 결과 평균 약 2.51점인 것으로 나타났다. 지진이 가장 위험수준이 낮은 재난·안전사고 유형으로 분류된 배경에는 위험수준에 대한 인식이 피해 규모뿐만 아니라 발생빈도를 종합적으로 고려한 결과이기 때문인 것으로 추정할 수 있다. 비록 2016년 경주지진과, 2017년 포항지진으로 인해 많은 피해가 발생하기는 했으나, 우리나라의 경우 규모가 큰 지진의 발생빈도가 많지 않기 때문에 재난·안전관리 실무담당자들이 느끼는 실질적인 위험 수준은 낮은 것으로 판단된다.

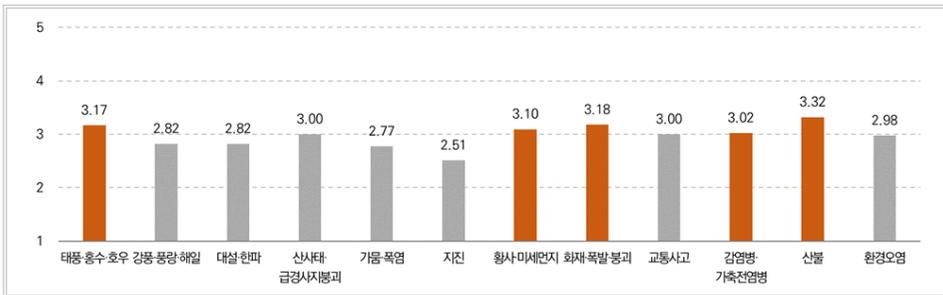
한편, 지역 재난·안전관리 담당자들이 생각하는 12개 재난·안전사고 유형에 대한 평균적인 위험 수준은 ‘보통’인 것으로 조사되었다. 전체에 대한 종합적인 위험수준을 살펴본 결과, ‘보통’으로 응답한 응답자가 43.7%(평균 36.7명)로 가장 많은 것으로 나타났으며, ‘위험’ 25.5%(평균 21.4명), ‘안전’ 24.9%(평균 20.9명), ‘매우 안전’ 3.8%(평균 3.2명), ‘매우 위험’ 2.2%(평균 1.8명) 순으로 나타났다.

표 4-4 지역 재난·안전사고 유형별 위험수준 조사 결과

구분	매우 안전	안전	보통	위험	매우 위험	평균
1 태풍·홍수·호우	2명 (2.4%)	20명 (23.8%)	27명 (32.1%)	32명 (38.1%)	3명 (3.6%)	3.17점
2 강풍·풍랑·해일	4명 (4.8%)	29명 (34.5%)	31명 (36.9%)	18명 (21.4%)	2명 (2.4%)	2.82점
3 대설·한파	4명 (4.8%)	27명 (32.1%)	34명 (40.5%)	18명 (21.4%)	1명 (1.2%)	2.82점
4 산사태·급경사지 붕괴	-	26명 (31.0%)	32명 (38.1%)	26명 (31.0%)	-	3.0점
5 가뭄·폭염	8명 (9.5%)	17명 (20.2%)	45명 (53.6%)	14명 (16.7%)	-	2.77점
6 지진	9명 (10.7%)	33명 (39.3%)	34명 (40.5%)	6명 (7.1%)	2명 (2.4%)	2.51점

구분	매우 안전	안전	보통	위험	매우 위험	평균
7 황사·미세먼지	1명 (1.2%)	17명 (20.2%)	41명 (48.8%)	23명 (27.4%)	2명 (2.4%)	3.1점
8 화재·폭발·붕괴사고	3명 (3.6%)	14명 (16.7%)	37명 (44.0%)	25명 (29.8%)	5명 (6.0%)	3.18점
9 교통사고(항공·해상 포함)	4명 (4.8%)	16명 (19.0%)	40명 (47.6%)	24명 (28.6%)	-	3.0점
10 감염병·가축전염병	1명 (1.2%)	18명 (21.4%)	44명 (52.4%)	20명 (23.8%)	1명 (1.2%)	3.02점
11 산불	1명 (1.2%)	12명 (14.3%)	33명 (39.3%)	35명 (41.7%)	3명 (3.6%)	3.32점
12 환경오염	1명 (1.2%)	22명 (26.2%)	42명 (50.0%)	16명 (19.0%)	3명 (3.6%)	2.98점
전체 평균	3.2명 (3.8%)	20.9명 (24.9%)	36.7명 (43.7%)	21.4명 (25.5%)	1.8명 (2.2%)	2.97점

그림 4-2 재난·안전사고 유형별 지역의 위험수준(평균)



지역의 재난·안전사고 유형별 관리수준에 대하여 인식조사를 수행한 결과 지방자치단체 재난·안전사고 담당 공무원들은 대체로 지역 내 재난·안전사고 관리 수준을 높게 평가하고 있는 것으로 나타났다. 전체 재난·안전사고 유형별 평균 점수는 3.43점으로 나타났으며, ‘보통’이 51.4%(평균 43.2명)으로 가장 많았고 ‘충분’이 36.8%(30.9명), ‘매우 충분’이 6.2%(5.2명), ‘미흡’이 4.8%(평균 4명), ‘매우 미흡’이 0.9%(평균 0.8명)으로 나타났다. 지역 재난·안전사고 유형 중에서는 대설·한파가 평

균 3.65점으로 가장 잘 관리되고 있다고 인식하는 것으로 나타났다. 대설·한파에 대한 응답은 ‘충분’ 39명(46.4%), ‘보통’ 34명(40.5%), ‘매우 충분’ 9명(10.7%), ‘미흡’ 2명(2.4%)으로 순으로 높았다. 대설·한파에 이어서 태풍·홍수·호우가 평균 3.64점, 가뭄·폭염이 평균 3.62점, 강풍·풍랑·해일이 평균 3.5점, 감염병·가축전염병이 3.44점, 산사태·급경사지 붕괴 평균 3.43점 순이었다. 지역 재난·안전사고 유형 중에서 가장 관리가 미흡한 재난·안전사고 유형으로는 지진인 것으로 나타났다. 지진에 대한 응답은 ‘보통’이 48명(57.1%)으로 가장 많았고, ‘충분’ 24명(48.8%), ‘미흡’ 7명(8.3%), ‘매우 충분’ 3명(3.6%), ‘매우 미흡’ 2명(2.4%)으로 나타났다. 앞서 지진은 위험성이 가장 낮은 재난·안전사고 유형으로 조사되었는데, 관리수준이 가장 낮은 이유가 낮은 위험성 인식에 기인한 것일 가능성이 높을 것으로 추측할 수 있다. 앞서 위험성이 높다고 인식하고 있는 산불과 화재·폭발·붕괴사고의 관리수준은 평균 점수가 각각 3.39점, 3.27점으로 평균 수준으로 조사되었다. 태풍·홍수·호우, 강풍·풍랑·해일, 대설·한파, 가뭄·폭염의 재난·안전사고 유형과 비교했을 때, 산불과 화재·폭발·붕괴사고는 위험에 대한 인식수준에 비해 관리수준이 높지는 않은 것으로 분석되었다.

표 4-5 지역 재난·안전사고 유형별 관리수준 조사 결과

구분	매우 미흡	미흡	보통	충분	매우 충분	평균
1 태풍·홍수·호우	-	4명 (4.8%)	29명 (34.5%)	44명 (52.4%)	7명 (8.3%)	3.64점
2 강풍·풍랑·해일	1명 (1.2%)	3명 (3.6%)	41명 (48.8%)	31명 (36.9%)	8명 (9.5%)	3.5점
3 대설·한파	-	2명 (2.4%)	34명 (40.5%)	39명 (46.4%)	9명 (10.7%)	3.65점
4 산사태·급경사지 붕괴	1명 (1.2%)	4명 (4.8%)	42명 (50.0%)	32명 (38.1%)	5명 (6.0%)	3.43점
5 가뭄·폭염	1명 (1.2%)	3명 (3.6%)	31명 (36.9%)	41명 (48.8%)	8명 (9.5%)	3.62점
6 지진	2명 (2.4%)	7명 (8.3%)	48명 (57.1%)	24명 (28.6%)	3명 (3.6%)	3.23점

구분	매우 미흡	미흡	보통	충분	매우 충분	평균
7 황사·미세먼지	1명 (1.2%)	7명 (8.3%)	48명 (57.1%)	23명 (27.4%)	5명 (6.0%)	3.29점
8 화재·폭발·붕괴사고	-	7명 (8.3%)	48명 (57.1%)	28명 (33.3%)	1명 (1.2%)	3.27점
9 교통사고(항공·해상 포함)	1명 (1.2%)	2명 (2.4%)	50명 (59.5%)	29명 (34.5%)	2명 (2.4%)	3.35점
10 감염병·가축전염병	1명 (1.2%)	1명 (1.2%)	48명 (57.1%)	28명 (33.3%)	6명 (7.1%)	3.44점
11 산불	1명 (1.2%)	3명 (3.6%)	48명 (57.1%)	26명 (31.0%)	6명 (7.1%)	3.39점
12 환경오염	-	5명 (6.0%)	51명 (60.7%)	26명 (31.0%)	2명 (2.4%)	3.3점
전체 평균	0.8명 (0.9%)	4명 (4.8%)	43.2명 (51.4%)	30.9명 (36.8%)	5.2명 (6.2%)	3.43점

그림 4-3 재난·안전사고 유형별 지역의 관리수준(평균)



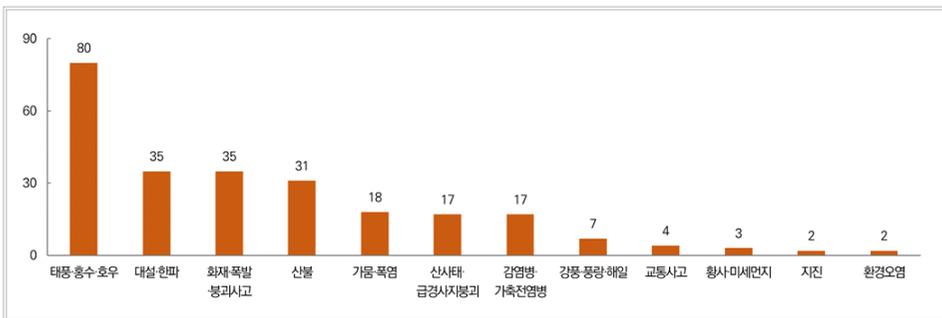
지방자치단체 재난·안전관리 담당 공무원들이 생각하는 지역의 주요 재난·안전사고 유형을 분석한 결과는 <표 4-6>과 [그림 4-3]에 제시하였다. 총 12개 재난·안전사고 유형 중 지역에서 주요하게 관리되고 있는 재난·안전사고 유형 3가지를 조사한 결과, 태풍·홍수·호우가 95.2%(80명)로 가장 높은 빈도를 보였다. 이어 화재·폭발·붕괴와 대설·한파가 41.7%(35명)로 높았고, 산불 36.9%(31명), 가뭄·폭염 21.4%(18명),

산사태·급경사지 붕괴 20.2%(17명), 감염병·가축전염병 20.2%(17명) 순으로 높은 비율을 차지하는 것으로 나타났다. 반면, 지역의 주요 재난·안전사고 유형에 대하여 지진, 환경오염으로 응답한 비율은 각각 2.4%(2명)로 총 12개 재난·안전사고 유형 중 가장 낮은 것으로 나타났다. 그리고 황사·미세먼지와 교통사고도 각각 3.6%(3명), 4.8%(4명)로 낮게 나타났다. 위험수준 인식 결과와 비교하면, 상대적으로 지역 내 위험도가 높다고 인식한 재난·안전사고 유형이 주요한 재난·안전 유형으로 인식되는 경향이 있는 것으로 분석되었다.

표 4-6 재난·안전사고 유형별 응답자 수 및 비율(중복선택)

구분	응답자수	비율	구분	응답자수	비율
태풍·홍수·호우	80명	95.2%	황사·미세먼지	3명	3.6%
강풍·풍랑·해일	7명	8.3%	화재·폭발·붕괴사고	35명	41.7%
대설·한파	35명	41.7%	교통사고(항공·해상 포함)	4명	4.8%
산사태·급경사지 붕괴	17명	20.2%	감염병·가축전염병	17명	20.2%
가뭄·폭염	18명	21.4%	산불	31명	36.9%
지진	2명	2.4%	환경오염	2명	2.4%

그림 4-4 지역의 주요 재난·안전사고 유형 조사 결과



(2) 지역 주도의 재난·안전관리에 대한 인식

다음은 지역이 주도적으로 재난·안전관리를 수행하기 위한 지방자치단체의 책임과 권한 범위, 지역 주도에서의 재난·안전관리 주체, 지역 주도 재난·안전관리의 가능성, 재난·안전관리 주체별 역할 구분 방법에 대한 조사 결과를 나타낸다.

먼저, '지역에서 발생하는 재난·안전사고는 모두 지방자치단체에서 책임과 권한을 갖고 관리해야 한다'라는 질문에 전체 응답자 중 39.3%(33명)가 '그렇다'라고 응답하였고, 60.7%(51명)는 '그렇지 않다'라고 응답하였다. 다만, 지역 주도의 재난·안전관리 필요성과 관련하여 '현재의 재난 발생 양상을 고려할 때 지방자치단체가 중심이 되어 재난·안전관리를 하는 것이 적절하다'라는 질문에는 총 53명(63.1%)이 동의하였고, 그 외 31명(36.9%)은 '동의하지 않는다'고 응답하였다. 또한, 지역 주도 재난·안전관리의 주체에 대한 문항으로 '광역지자체보다는 기초지자체의 역량 강화가 우선이 되어야 한다'라는 질문에는 71명(84.5%)이 동의하였고, 그 외 13명(15.5%)은 '동의하지 않는다'고 응답하였다. 이는 모든 재난·안전사고에 대하여 지방자치단체가 주도적으로 역할을 수행하는 것은 실질적으로 한계가 있다는 점에 공감하고 있는 것으로 판단되며, 그럼에도 재난·안전관리를 수행하는 가장 주요한 주체가 기초지방자치단체임을 인식하고 있는 결과로 해석할 수 있다.

한편, 지역 주도 재난·안전관리의 가능성에 대한 문항으로 '현행 재난·안전관리체계에서는 지역이 주도적인 역할을 하기 어렵다'라는 질문에는 '동의한다'라고 응답한 사람이 79명(94.0%)으로 더 많았고, '권한이 확대된다고 하더라도 지방정부는 재난을 효과적으로 관리할 수 있는 역량이 부족하다'라는 질문에는 동의가 71명(84.5%)으로 대다수가 동의하는 것으로 나타났다. 이는 앞선 결과와 연결했을 때, 기초지방자치단체 중심의 재난·안전관리 필요성과 중요성에 대한 인식에도 불구하고 현행 체계 안에서는 이들이 주도적으로 역할을 수행하는 것은 한계가 있으며 이러한 문제를 해결하기 위해서는 책임·권한을 확대하는 것보다 기초지방자치단체 중심의 역량 강화가 우선되어야 한다는 점을 보여준다.

다음으로 재난·안전관리 주체별 역할을 구분하기 위한 질문에는 총 3개의 하위질문을 구성하여 조사하였다. 먼저 중앙정부, 광역지방자치단체, 기초지방자치단체의 역할을 구분하는 기준으로 '업무의 유형에 따라 구분하는 것이 적절하다'라는 질문에는

총 84.5%(71명)이 ‘그렇다’라고 응답하였으며, ‘재난의 규모에 따라 구분하는 것이 적절하다’라는 질문에는 총 88.1%(74명)이 ‘그렇다’라고 응답하였다. 이에 지방자치단체 재난·안전관리 담당 공무원들은 대부분 업무의 유형보다는 재난의 규모에 따라 국가와 지방자치단체의 역할을 구분하는 것이 적절하다고 생각하는 것으로 나타났다. 이러한 맥락에서 대부분의 지방자치단체 재난·안전관리 담당 공무원들이 발생 범위가 넓거나, 피해 규모가 상당히 클 것으로 예상되는 재난 유형은 중앙정부에서 우선적으로 관리하는 것이 적절하다고 생각하는 것으로 나타났다. 해당 질문에 대하여 ‘동의한다’고 답변한 응답자는 전체의 92.9%(78명), ‘동의하지 않는다’고 답변한 응답자는 전체의 7.1%(6명)로 나타났다.

표 4-7 중앙정부와 광역·기초지자체의 역할 변화

구분	질문사항	동의	미동의
책임과 권한 범위	1 지역에서 발생하는 재난·안전사고는 모두 지방정부가 책임과 권한을 갖고 관리해야 한다.	33명 (39.3%)	51명 (60.7%)
지역 주도 재난·안전관리의 필요성	2 재난 발생 양상을 고려할 때 앞으로는 지역을 중심으로 재난을 관리·운영하는 것이 적절하다.	53명 (63.1%)	31명 (36.9%)
지역 주도 재난·안전관리의 주체	3 지역 중심의 재난·안전관리체계는 광역보다는 기초지자체 단위의 역량 강화가 우선이다.	71명 (84.5%)	13명 (15.5%)
지역 주도 재난·안전관리 가능성	4 현행 재난·안전관리체계에서는 지역이 주도적인 역할을 하기 어렵다.	79명 (94.0%)	5명 (6.0%)
	5 권한이 확대된다고 하더라도 지방정부는 재난을 효과적으로 관리할 수 있는 역량이 부족하다.	64명 (76.2%)	20명 (23.8%)
재난·안전관리 주체별 역할 구분	6 중앙-광역-기초지자체의 역할은 업무의 유형에 따라 구분하는 것이 적절하다.	71명 (84.5%)	13명 (15.5%)
	7 중앙-광역-기초지자체의 역할은 재난의 규모에 따라 구분하는 것이 적절하다.	74명 (88.1%)	10명 (11.9%)
	8 발생 범위가 넓거나, 피해 규모가 상당히 클 것으로 예상되는 재난 유형은 중앙정부에서 우선 관리하는 것이 적절하다.	78명 (92.9%)	6명 (7.1%)

(3) 재난·안전사고 유형별·단계별 주요 주체

재난의 특성을 고려했을 때 효율적인 재난·안전관리를 위하여 가장 적절하다고 생각하는 관리 주체에 대한 의견을 조사한 결과는 다음과 같다. 먼저, 대다수의 지역 재난·안전관리 담당 공무원들은 재난 전후에 상관없이 기초지방자치단체가 재난·안전사고의 주요 주체로서 관리하는 것이 적절하다고 생각하는 것으로 나타났다. 특히, 재난 전(예방·대비단계)에서는 전체의 43.7%(평균 36.7명)가, 재난 후(대응·복구단계)에서는 전체의 47.6%(평균 40명)가 주요 관리 주체로 기초지방자치단체를 선택하여 많은 실무자가 재난관리단계와 상관없이 기초지방자치단체의 역할을 중요하게 생각하는 것으로 분석되었다. 기초지방자치단체가 가장 주요한 주체라고 응답한 8개 재난·안전사고 유형에 대해서는 대체로 기초지방자치단체 다음으로 광역지방자치단체가 중요하다고 답한 응답자의 비율이 높았으며, 광역지방자치단체 보다 중앙정부의 응답자 비율이 높게 나타난 재난·안전사고는 태풍·홍수·호우와 교통사고(항공·해상 포함)로 도출되었다.

반면 지진과 황사·미세먼지, 감염병·가축전염병, 환경오염 등은 지방자치단체보다 중앙정부 차원에서 관리하는 것이 더욱 적절하다고 인식하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 지진과 황사·미세먼지, 감염병·가축전염병, 환경오염과 같은 재난·안전사고는 발생 특성상 피해의 범위가 넓고 심각할 뿐만 아니라, 행정구역의 경계와 상관없이 발생하기 때문에 많은 지역을 아우를 수 있는 컨트롤타워의 역할이 중요하게 인식되기 때문으로 판단된다. 특히, 이들 재난·안전사고 유형 중에서도 예방·대비단계를 기준으로 할 때 지진, 황사·미세먼지, 감염병·가축전염병, 환경오염 순으로 중앙정부의 역할을 중요하게 인식하는 것으로 조사되었다. 중앙정부가 가장 주요한 주체라고 응답한 4개 재난·안전사고 유형에 대해서는 중앙정부 다음으로 중요한 주체로 재난 전(예방·대비단계)에는 광역지방자치단체가, 재난 후(대응·복구단계)에는 기초지방자치단체의 응답자 비율이 높은 것으로 나타났다.

한편 재난 전과 후 단계에 따라서는 재난·안전관리 주요 주체에 대한 응답 패턴이 크게 다르지 않았다. 다시 말해 재난 발생 전(예방·대비단계)에 가장 높은 응답률을 보인 주체는 재난 발생 후(대응·복구단계)에도 여전히 가장 높은 응답률을 보이는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 살펴보았을 때, 재난·안전관리를 위한 주체별 역할을

구분하는 경우 재난관리단계에 따른 구분보다는 재난·안전사고 유형에 따른 구분이 더욱 실효성 있을 것으로 판단된다.

표 4-8 재난·안전사고 유형별·단계별 주요 주체 조사 결과

구분	재난 전(예방-대비단계)			재난 후(대응-복구단계)		
	중앙	광역	기초	중앙	광역	기초
1 태풍·홍수·호우	20명 (23.8%)	21명 (25.0%)	43명 (51.2%)	23명 (27.4%)	17명 (20.2%)	44명 (52.4%)
2 강풍·풍랑·해일	17명 (20.2%)	26명 (31.0%)	41명 (48.8%)	18명 (21.4%)	19명 (22.6%)	47명 (56.0%)
3 대설·한파	15명 (17.9%)	21명 (25.0%)	48명 (57.1%)	14명 (16.7%)	19명 (22.6%)	51명 (60.7%)
4 산사태·급경사지 붕괴	14명 (16.7%)	20명 (23.8%)	50명 (59.5%)	15명 (17.9%)	17명 (20.2%)	52명 (61.9%)
5 가뭄·폭염	22명 (26.2%)	26명 (31.0%)	36명 (42.9%)	19명 (22.6%)	27명 (32.1%)	38명 (45.2%)
6 지진	50명 (59.5%)	20명 (23.8%)	14명 (16.7%)	43명 (51.2%)	18명 (21.4%)	23명 (27.4%)
7 황사·미세먼지	41명 (48.8%)	22명 (26.2%)	21명 (25.0%)	33명 (39.3%)	21명 (25.0%)	30명 (35.7%)
8 화재·폭발·붕괴사고	12명 (14.3%)	24명 (28.6%)	48명 (57.1%)	13명 (15.5%)	21명 (25.0%)	50명 (59.5%)
9 교통사고(항공·해상 포함)	20명 (23.8%)	18명 (21.4%)	46명 (54.8%)	19명 (22.6%)	14명 (16.7%)	51명 (60.7%)
10 감염병·가축전염병	35명 (41.7%)	25명 (29.8%)	24명 (28.6%)	36명 (42.9%)	23명 (27.4%)	25명 (29.8%)
11 산불	16명 (19.0%)	23명 (27.4%)	45명 (53.6%)	19명 (22.6%)	23명 (27.4%)	42명 (50.0%)
12 환경오염	34명 (40.5%)	26명 (31.0%)	24명 (28.6%)	33명 (39.3%)	24명 (28.6%)	27명 (32.1%)
전체 평균	24.7명 (29.4%)	22.7명 (27.0%)	36.7명 (43.7%)	23.8명 (28.3%)	20.3명 (24.1%)	40명 (47.6%)

2) 재난·안전관리 역량 전문성에 대한 평가 결과

다음으로 지방자치단체에서 재난·안전관리를 담당하는 공무원들이 국가, 지방자치단체(광역·기초)뿐만 아니라 소속 조직에 대하여 재난·안전관리 역량 및 전문성 수준을 어떻게 평가하고 있는지를 파악하기 위하여 조사하였다.

(1) 조직·대상별 재난·안전관리 역량 수준

먼저, 국가 및 지방자치단체의 재난·안전관리 역량 수준을 평가하는 질문에 대하여 대부분의 응답자가 ‘보통’으로 응답하였으나, 이를 제외하면 충분하다(충분, 매우 충분)고 인식하고 있는 응답자(약 20.3명, 24%)에 비해 미흡하다(미흡, 매우 미흡)고 인식하는 응답자(약 27명, 32%)가 더 많은 것으로 나타났다. 구체적으로 ‘국가’의 재난·안전관리 역량 수준에 대하여 대다수의 실무 담당자가 ‘보통’으로 인식하는 것으로 나타났다. 다만, ‘보통’으로 응답한 대상자를 제외하면 전체 응답자 중 ‘미흡’으로 답변한 응답자의 비율은 총 22.6%(19명), ‘매우 미흡’으로 답변한 응답자의 비율은 총 11.9%(10명)로 전체의 약 34.5%가 부정적으로 답변하였다. 광역지방자치단체에 대한 재난·안전관리 역량 수준도 국가와 마찬가지로 ‘보통’이라고 답한 응답자가 전체의 약 46.4%(39명)로 가장 많았으나, 이를 제외하면 대부분 부정적으로 평가하고 있는 것으로 조사되었다. ‘미흡’ 또는 ‘매우 미흡’으로 응답한 대상자의 비율이 각각 6.0%(5명), 27.4%(23명)로 전체의 33.4%가 부정적으로 답변하여 국가와 비슷한 수준인 것으로 조사되었다. 기초지방자치단체도 마찬가지로 전반의 재난·안전관리 역량 및 전문성 수준에 대한 조사에서는 ‘미흡’으로 답변한 응답자의 비율이 29.8%(25명), ‘매우 미흡’으로 답변한 응답자의 비율은 9.5%(8명)로 전체의 39.3%가 부정적으로 답변하여 광역지방자치단체에 비해 재난·안전관리 역량 수준을 더 낮게 인식하고 있는 것으로 조사되었다. 재난·안전관리 주체의 역량 평가 점수는 ‘광역지방자치단체’ 평균 2.81점, ‘기초지방자치단체’ 2.79점, ‘국가’ 2.76점의 순으로 나타났다. 한편, 광역 및 기초지방자치단체의 재난·안전관리 담당자들은 본인이 속한 지역의 전반적인 재난·안전관리 역량 수준을 전국 평균보다 높게 평가하고 있는 것으로 나타났다.

응답자 본인이 속한 지역의 자치단체장(기관장)에 대한 재난·안전관리 역량 수준을

평가한 결과는 <표 4-10>과 같다. 먼저, 소속 자치단체장(기관장)의 재난·안전관리 분야 이해도는 대체로 다소 충분하다고 평가하고 있는 것으로 나타났다. 해당 질문에 대하여 40명(47.7%)이 ‘충분’ 또는 ‘매우 충분’으로 응답하였다. 또한, 소속 자치단체장(기관장)의 위기관리 리더십에 대한 수준을 평가한 결과도 평균 점수가 3.55점으로 나타나 대체로 충분하다고 인식하는 것으로 조사되었다. 한편, 자치단체장(기관장)의 재난·안전 역량이 높게 인식되는 것과 달리 자치단체장(기관장)의 재난·안전분야에 대한 관심도는 평균 점수가 3.45점으로 다소 낮은 것으로 나타났다.

표 4-9 국가 및 지자체 재난·안전관리 역량 수준 평가

구분	현재 수준					평균	
	매우 미흡	미흡	보통	충분	매우 충분		
1	국가 전반의 재난·안전관리 역량 수준	10명 (11.9%)	19명 (22.6%)	37명 (44.0%)	17명 (20.2%)	1명 (1.2%)	2.76점
2	광역자치단체 전반의 재난·안전관리 역량 수준	5명 (6.0%)	23명 (27.4%)	39명 (46.4%)	17명 (20.2%)	-	2.81점
3	기초자치단체 전반의 재난·안전관리 역량 수준	8명 (9.5%)	25명 (29.8%)	31명 (36.9%)	17명 (20.2%)	3명 (3.6%)	2.79점
4	소속 지역의 전반적인 재난·안전관리 역량 수준	5명 (6.0%)	13명 (15.5%)	40명 (47.6%)	23명 (27.4%)	3명 (3.6%)	3.07점
전체 평균		7.0명 (8.3%)	20.0명 (23.8%)	36.8명 (43.8%)	18.5명 (22.0%)	1.8명 (2.1%)	2.86점

표 4-10 자치단체장(기관장)에 대한 재난·안전관리 역량 수준 평가

구분	현재 수준					평균	
	매우 미흡	미흡	보통	충분	매우 충분		
1	자치단체장(기관장)의 재난·안전분야 이해도	4명 (4.8%)	7명 (8.3%)	33명 (39.3%)	26명 (31.0%)	14명 (16.7%)	3.46점
2	자치단체장(기관장)의 위기관리 리더십	3명 (3.6%)	5명 (6.0%)	31명 (36.9%)	33명 (39.3%)	12명 (14.3%)	3.55점
3	자치단체장(기관장)의 재난·안전분야 관심도	7명 (8.3%)	11명 (13.1%)	18명 (21.4%)	34명 (40.5%)	14명 (16.7%)	3.45점
전체 평균		4.7명 (5.6%)	7.7명 (9.1%)	27.3명 (32.5%)	31.0명 (36.9%)	13.3명 (15.9%)	3.48점

소속 부서에 대한 재난·안전관리 역량 및 전문성 수준 평가에서는 먼저 ‘재난·안전관리 담당 실·국·과장의 리더십’에 대해서는 총 51명(60.7%)이 충분하다고 응답하였다. ‘매우 미흡’과 ‘미흡’을 합한 응답자가 9명으로 전체의 약 10.7%에 불과하여 대부분의 지방자치단체 재난·안전관리 담당 공무원들이 소속 부서 리더의 역량에 대하여 긍정적인 평가를 갖는 것으로 조사되었다. ‘부서 인력의 전반적인 업무수행 능력’과 이들의 ‘책임의식’도 전반적으로 높게 평가되는 것으로 나타났다. 각각의 질문에 대하여 현재의 수준이 ‘충분’ 이상으로 답한 응답자의 비율이 52.4%(44명), 54.8%(46명)으로 조사되었으며, ‘미흡’ 이하로 답한 응답자의 비율은 13.1%(11명), 17.8%(15명)으로 매우 낮았다. ‘부서 내 구성원 간 의사소통·협업의 수준’을 묻는 항목에는 ‘충분’이 46.4%(39명)로 가장 높았고, ‘보통’ 29.8%(25명), ‘매우 충분’ 10.7%(9명), ‘미흡’ 9.5%(8명), ‘매우 미흡’ 3.6%(3명) 순이었다.

해당 부서 외 부서·기관과의 협력 수준에 대해서는 두 가지 문항으로 설문조사를 수행하였다. 그 결과, 타 유관부서 및 민간기관과의 협력 관계가 다소 미흡하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. ‘타 유관부서와의 업무연계·협조’ 수준에 대한 평균 점수가 2.99점으로 도출되었으며, 미흡하다(미흡, 매우 미흡)고 인식하는 응답자의 비율이 전체의 약 30.9%로 나타났다. ‘지역 내·외 재난 관련 민간 자원과의 협력체계’ 수준에 대한 평균 점수도 마찬가지로 3.01점으로 나타났고, 미흡하다(미흡, 매우 미흡)고 인식하는 응답자의 비율이 전체의 약 28.5%로 나타났다. 소속 부서보다는 타 유관부서 및 지역 내·외 유관기관과의 업무 연계 및 협조체계가 개선·강화될 필요성이 있을 것으로 판단된다.

표 4-11 소속 부서에 대한 재난·안전관리 역량 수준 평가

구분	현재 수준					평균	
	매우 미흡	미흡	보통	충분	매우 충분		
1	재난·안전관리 담당 실·국·과장의 리더십	2명 (2.4%)	7명 (8.3%)	24명 (28.6%)	40명 (47.6%)	11명 (13.1%)	3.61점
2	부서 인력의 전반적인 업무수행 능력	3명 (3.6%)	8명 (9.5%)	29명 (34.5%)	36명 (42.9%)	8명 (9.5%)	3.45점
3	부서 인력의 전반적인 책임감(책임의식)	6명 (7.1%)	9명 (10.7%)	23명 (27.4%)	36명 (42.9%)	10명 (11.9%)	3.42점
4	부서 내 구성원 간 의사소통·협외 수준	3명 (3.6%)	8명 (9.5%)	25명 (29.8%)	39명 (46.4%)	9명 (10.7%)	3.51점
5	타 유관부서와의 업무연계·협조	9명 (10.7%)	17명 (20.2%)	28명 (33.3%)	26명 (31.0%)	4명 (4.8%)	2.99점
6	지역 내 외 재난 관련 민간 자원과의 협력체계	8명 (9.5%)	16명 (19.0%)	30명 (35.7%)	27명 (32.1%)	3명 (3.6%)	3.01점
전체 평균		5.2명 (6.2%)	10.8명 (12.9%)	26.5명 (31.5%)	34.0명 (40.5%)	7.5명 (8.9%)	3.33점

(2) 관련 주체별 역할수행의 충분성

<표 4-12>는 최근 지역에 발생했던 재난을 토대로 관련 주체들이 맡은 역할을 효과적으로 수행했다고 생각하는지에 대한 의견을 조사한 결과이다. 이를 살펴보면 대상의 유형에 따라 평가가 다양하게 나타난 것을 알 수 있다. 먼저, 지방자치단체장과 지방 정부에 대한 평가는 대체로 충분하다고 인식하고 있는 것으로 조사되었다. 광역의 경우 ‘충분’ 이상으로 답한 응답자가 32.2%(27명)로 나타났고, 기초의 경우에는 ‘충분’ 이상으로 답한 응답자가 52.4%(44명)로 나타났다. 광역보다 기초지방자치단체 및 단체장의 역할수행 수준이 보다 긍정적으로 평가된 것으로 나타났다. 한편, 소방·경찰·병원 등 유관기관에 대한 평가는 매우 긍정적으로 조사되었다. 각각의 관련기관 중 평균 점수가 3.73점으로 가장 높게 나타나 재난·안전사고 대응에 있어 유관기관에 대한 신뢰도가 매우 높은 것으로 나타났다. 지역의 민간 조직에 대한 역할수행 수준은 ‘보통’ 을 제외하고 ‘충분’ 이 33.3%(28명)로 가장 높게 나타났고, 지역 언론에 대해서는 ‘보통’ 을 제외하고 미흡하다(미흡, 매우 미흡)고 인식하는 응답자의 비율이 전체

의 약 42.9%로 나타나 지역 재난·안전관리 담당 공무원들은 지역 언론의 역할이 가장 미흡하다고 평가하고 있는 것으로 조사되었다.

표 4-12 관련 주체별 역할수행의 충분성 평가

구분	역할수행 수준					평균	
	매우 미흡	미흡	보통	충분	매우 충분		
1	광역지자체 및 단체장	5명 (6.0%)	17명 (20.2%)	35명 (41.7%)	23명 (27.4%)	4명 (4.8%)	3.05점
2	기초지자체 및 단체장	3명 (3.6%)	10명 (11.9%)	27명 (32.1%)	36명 (42.9%)	8명 (9.5%)	3.43점
3	소방 및 경찰, 병원 등 유관기관	1명 (1.2%)	5명 (6.0%)	20명 (23.8%)	48명 (57.1%)	10명 (11.9%)	3.73점
4	자율방재단, 시민단체 등 민간조직	7명 (8.3%)	16명 (19.0%)	30명 (35.7%)	28명 (33.3%)	3명 (3.6%)	3.05점
5	지역 언론	13명 (15.5%)	23명 (27.4%)	29명 (34.5%)	16명 (19.0%)	3명 (3.6%)	2.68점
전체 평균		5.8명 (6.9%)	14.2명 (16.9%)	28.2명 (33.6%)	30.2명 (36.0%)	5.6명 (6.7%)	3.19점

3) 지역 재난·안전관리체계 한계점 및 애로사항 조사 결과

다음은 지역이 주도적으로 재난·안전관리를 수행하는 데 있어 지방자치단체 재난·안전관리 담당 공무원이 느끼는 한계점 및 애로사항에 대하여 조사한 결과이다. 각각의 문항은 4가지 측면(법·제도적, 조직·인력, 예산·자원, 정보·거버넌스)으로 구분하고 세부 문항을 구성하여 조사하였다.

(1) 법·제도적 측면의 한계점 및 애로사항

지방자치단체 재난·안전관리 담당 공무원이 느끼는 법·제도적 한계점을 조사한 결과는 <표 4-13>과 같다. 먼저 '현재의 재난·안전 관련 법률에 존재하는 중앙집권적 요소가 지방자치단체 재난·안전 관련 업무를 수행하는 데 자율성을 침해한다고 생각하

는지'에 대한 질문에 대부분의 '그런 편이다'라고 답한 응답자가 38.1%(32명)로 가장 높았다. 이는 앞서 선행연구 검토 결과에서 제시된 것과 유사한 결과라고 할 수 있다. 즉, 현행 법령이 지역의 자율성보다는 체계 운영의 효율성을 중심으로 구성이 되어 있어 중앙정부의 지침과 방향에 따라 지방자치단체가 업무를 수행하는 구조이기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 지역의 자율성을 높이기 위해서는 재난·안전관리체계에서 국가와 지방자치단체의 새로운 관계 설정이 불가피할 것으로 판단된다. 두 번째로 '법률과 조례에 각 관계기관의 책임사항이 명확히 구분되어 있다고 생각하는지'에 대한 질문에는 대부분의 응답자가 '그렇지 않은 편이다'라고 응답하여 대체로 업무와 책임이 구분되어 있지 않다고 느끼는 것으로 조사되었다. 해당 질문에 대해서는 '그렇지 않은 편이다'라고 답한 응답자가 35.7%(30명)로 가장 많았고, 이어 '보통이다' 33.3%(28명), '그런 편이다' 15.5%(13명), '전혀 그렇지 않다' 14.3%(12명), '매우 그렇다' 1.2%(1명) 순으로 나타났다. 마지막으로 '지역안전관리위원회나 지역재난안전대책본부 등에 의해서 정책조정 및 이행이 잘 이뤄지고 있다고 생각하는지'에 대한 질문에는 '보통이다'라고 답한 응답자의 비율이 48.8%(41명)로 가장 높았다. 이러한 응답 결과는 평균 수준으로 정책기구가 운영되고 있다는 것을 의미하기도 하지만, 한편으로는 해당 업무를 수행하는 담당자 외에 해당 기구의 역할에 대해서 명확히 이해하지 못하기 때문에 실질적인 판단을 내릴 수 없어 중립적인 의견이 다수 도출된 것으로 추측된다.

표 4-13 법·제도적 측면의 한계점 조사 결과

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통이다	그런 편이다	매우 그렇다
재난 안전 관련 법률의 중앙집권적 요소가 존재하여 지자체 업무의 자율성을 침해하는 부분이 존재한다고 생각하십니까?	3명 (3.6%)	15명 (17.9%)	25명 (29.8%)	32명 (38.1%)	9명 (10.7%)
법률과 조례에 관계기관별·부서별·직급별 역할·책임 사항이 명확히 구분되어 있다고 생각하십니까?	12명 (14.3%)	30명 (35.7%)	28명 (33.3%)	13명 (15.5%)	1명 (1.2%)
지역안전관리위원회, 지역재난안전대책본부 등에 의한 정책조정 및 이행이 잘 이루어지고 있다고 생각하십니까?	8명 (9.5%)	17명 (20.2%)	41명 (48.8%)	14명 (16.7%)	4명 (4.8%)

(2) 조직·인력 측면의 한계점 및 애로사항

다음으로 지방자치단체 재난·안전관리 담당 공무원이 느끼는 조직·인력 측면의 한계점을 조사한 결과는 <표 4-14>와 같다. 조직·인력 측면의 한계점 및 애로사항을 조사한 결과, 법·제도적인 측면에 비해 다소 부정적인 답변의 비율이 높은 것으로 나타났다. 먼저, '부서 인력의 충분성'에 대한 질문에 대하여 '그렇지 않은 편이다'라고 답한 응답자가 44.0%(37명)로 가장 높았다. '그렇지 않은 편이다'와 '전혀 그렇지 않다'에 응답한 사람을 포함하면 전체의 약 75.0%로 대부분이 인력이 충분하지 않다고 느끼는 것으로 조사되었다. 이와 관련하여 부서 내 잦은 인사이동도 문제로 느끼는 것으로 나타났다. '부서 내 인사이동이 잦은 편이라고 느끼는지'에 대한 질문에 32.1%(27명)의 응답자들이 '그런 편이다'라고 응답하였다. 이는 앞서 선행연구 검토 결과에서 제시한 바와 같이 재난·안전관리 분야의 인력 확보의 문제가 조직·인력 측면의 중요한 애로사항인 것을 알 수 있다. 이어서 '업무량'에 대한 상대적인 평가는 '그런 편이다'라고 평가한 응답자가 가장 많았다. 이와 함께, '업무에 대한 부담감'은 매우 높은 편이라고 생각하는 응답자가 61.9%(52명)인 것으로 나타나 업무량 외에도 재난·안전관리 업무 자체에 대한 애로사항이 상당히 높은 것으로 조사되었다. 한편, 재난·안전관리 인력의 전문성 강화를 위한 교육·훈련 지원과 관련해서는 교육·훈련이 충분하지 않다고 생각하는 응답자가 전체의 약 58.4%(49명)로 나타났다.

표 4-14 조직·인력 측면의 한계점 조사 결과

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통이다	그런 편이다	매우 그렇다
부서 내 인력이 충분하다고 생각하십니까?	26명 (31.0%)	37명 (44.0%)	15명 (17.9%)	6명 (7.1%)	-
부서 내 인사이동이 잦은 편이라고 생각하십니까?	4명 (4.8%)	14명 (16.7%)	25명 (29.8%)	27명 (32.1%)	14명 (16.7%)
개별 평균 업무량을 생각했을 때 타 부서에 비해 업무량이 많은 편이라고 생각하십니까?	-	1명 (1.2%)	22명 (26.2%)	36명 (42.9%)	25명 (29.8%)
타 부서에 비해 업무에 대한 부담감이 높은 편이라고 생각하십니까?	-	-	7명 (8.3%)	25명 (29.8%)	52명 (61.9%)
재난·안전관리 인력의 전문성 강화를 위한 교육·훈련이 충분하게 지원되고 있다고 생각하십니까?	23명 (27.4%)	26명 (31.0%)	27명 (32.1%)	7명 (8.3%)	1명 (1.2%)

(3) 예산·자원 측면의 한계점 및 애로사항

다음으로 지방자치단체 재난·안전관리 담당 공무원이 느끼는 예산·자원 측면의 한계점을 조사한 결과는 <표 4-15>와 같다. 예산·자원 측면에 관한 항목도 마찬가지로 선행연구 검토를 바탕으로 도출된 문제점을 바탕으로 세부 질문을 구성하였다. 조사 결과 ‘재난·안전 예산이 적재적소에 잘 활용되고 있다고 생각하는지’에 대한 질문에 39.3%(33명)이 ‘그런 편이다’, 6.0%(5명)이 ‘매우 그렇다’, 35.7%(30명)이 ‘보통이다’라고 응답하여 지역의 재난·안전관리 예산의 운용에 대해서는 대체로 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타났다. 한편, 재난·안전관리 예산 및 자원 운용에 있어서는 해당 지역 지방자치단체장의 의사가 매우 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 예산·자원의 운용에 있어 지방자치단체장의 의사가 주요한 영향을 미친다고 답한 응답자는 전체의 약 67.8%(60명)로 주요한 영향을 미치지 않는다고 답한 응답자(9.5%)보다 약 7.1배 높은 것으로 나타났다. 이는 지방자치단체장이 지역의 재난·안전관리에 대한 이해도가 높고 관심이 높을수록 예산·자원을 더욱 실효적으로 활용할 수 있다는 것을 시사한다. 다음으로 재난·안전관리를 수행하기 위한 지역 내 가용자원의 충분성을 조사한 결과, ‘전혀 그렇지 않다’가 9.5%(8명), ‘그렇지 않은 편이다’가 41.7%(35명), ‘그런 편이다’가 17.9%(15명), ‘매우 그렇다’가 4.8%(4명)로 충분하다고 답한 응답자보다 충분하지 않다고 답한 사람의 비율이 더 높게 나타났다. 지역 내 자원이 한정되어 있다는 점을 고려하면 가용자원을 확보하는 방안도 중요하지만, 동시에 효율적으로 이를 활용하려는 노력이 필요할 것으로 판단된다. 가령 지역별 재난·안전사고 위험성 및 취약성을 바탕으로 적재적소에 자원을 배치하고, 재난 발생 시 지역 간 자원 동원이 원활하게 이뤄질 수 있도록 자원 활용 방식을 체계화하는 것이 적절한 전략일 것이다. 마지막으로 ‘지역의 민간자원을 효과적으로 발굴·활용하고 있다고 생각하는지’에 대한 질문에는 ‘그렇지 않은 편이다’라고 답한 응답자가 36.9%(31명)로 가장 높게 나타났으며, 부정적인 답변을 한 응답자가 전체의 53.6%(45명)로 과반수 이상으로 나타났다. 지역의 재난·안전관리 정책이 실질적인 성과로 이어지기 위해서는 정부뿐만 아니라 민간 조직, 자원봉사자, 시민 등 다양한 대응 주체들의 역할이 중요하다. 따라서 지역의 다양한 민간 조직과의 협력체계를 구축하고 이를 발굴·활용하려는 노력이 필요할 것으로 판단된다.

표 4-15 예산·자원 측면의 한계점 조사 결과

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통이다	그런 편이다	매우 그렇다
재난·안전관리 예산(재난관리기금 등 포함)이 적재적소에 활용되고 있다고 생각하십니까?	4명 (4.8%)	12명 (14.3%)	30명 (35.7%)	33명 (39.3%)	5명 (6.0%)
예산·자원 운용에 있어서 지자체장의 의사가 주요한 영향을 미친다고 생각하십니까?	1명 (1.2%)	7명 (8.3%)	19명 (22.6%)	41명 (48.8%)	16명 (19.0%)
재난·안전관리를 위한 지역 내 자원(예산, 인력, 장비, 자재, 시설 등)이 충분하다고 생각하십니까?	8명 (9.5%)	35명 (41.7%)	22명 (26.2%)	15명 (17.9%)	4명 (4.8%)
지역 내 민간자원을 효과적으로 발굴·활용하고 있다고 생각하십니까?	14명 (16.7%)	31명 (36.9%)	25명 (29.8%)	13명 (15.5%)	1명 (1.2%)

(4) 정보·거버넌스 측면의 한계점 및 애로사항

다음 <표 4-16>은 지방자치단체 재난·안전관리 담당 공무원이 느끼는 정보·거버넌스 측면의 한계점을 조사한 결과를 보여준다. 먼저, ‘재난·안전관리 관련 중앙-지방간 지휘체계 및 협력 네트워크는 잘 작동되고 있다고 생각하는지’에 대하여 총 27.4%(23명)가 ‘그렇지 않은 편이다’라고 응답하였고, 36.9%(31명)가 ‘보통이다’라고 응답하였다. 대체로 재난대응을 위한 지휘체계 및 협력체계가 잘 작동되고 있지 않은 것으로 짐작할 수 있으며, 협력의 수준을 높일 필요성이 있는 것으로 나타났다. 다음으로 ‘중앙-지방간 정보공유’에 대한 평가는 보통으로 나타났다. 중앙-지방간 정보공유가 효율적이고 원활하게 이뤄지고 있느냐는 질문에 대하여 39.3%(33명)가 ‘보통이다’, 25%(21명)이 ‘그런 편이다’라고 답했으며, 부정적인 답변을 한 응답자가 전체의 32.1%(27명), 긍정적인 답변을 한 응답자가 28.6%(24명)로 유사하였다. 반면, ‘민간과의 정보공유 및 협력체계’에 대해서는 ‘보통이다’라고 응답한 비율이 총 69.0%(58명)로 가장 높게 나타나 민간과의 정보공유 및 협력체계는 일반적인 수준인 것으로 조사되었다. 이는 앞서 예산·자원 측면에서 민간 자원의 발굴·활용성이 잘 이뤄지지 않고 있다는 응답과 함께 살펴보았을 때, 자원 확보 측면에서 지역 내 민간기

관·조직·시민과의 거버넌스의 활용성을 제고하고 발굴한 자원들이 기존의 협력체계에 잘 포함될 수 있도록 유도하는 것이 과제일 것으로 판단된다.

표 4-16 정보·거버넌스 측면의 한계점 조사 결과

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통이다	그런 편이다	매우 그렇다
재난·안전관리 관련 중앙-지방간 지휘체계 및 협력 네트워크는 잘 작동되고 있다고 생각하십니까?	8명 (9.5%)	23명 (27.4%)	31명 (36.9%)	19명 (22.6%)	3명 (3.6%)
평시 및 재난 발생 시 중앙-지방간 정보공유가 효율적이고 원활하게 이뤄지고 있다고 생각하십니까?	11명 (13.1%)	16명 (19.0%)	33명 (39.3%)	21명 (25.0%)	3명 (3.6%)
민간과의 정보공유 및 협력체계가 잘 갖추어져 있다고 생각하십니까?	9명 (10.7%)	8명 (9.5%)	58명 (69.0%)	7명 (8.3%)	2명 (2.4%)

4) 지역 재난·안전관리체계 개선방안 조사 결과

마지막으로 지방자치단체가 향후 보다 주도적으로 재난·안전관리를 수행하기 위해서는 어떠한 부분들이 보완·개선되어야 하는지에 대하여 조사하였다. 개선 방안에 대한 문항도 앞서 한계점 및 애로사항을 조사한 것과 마찬가지로 4가지 측면(법·제도적, 조직·인력, 예산·자원, 정보·거버넌스)으로 구분하고 세부 문항을 구성하여 조사하였다.

먼저, 4가지 측면 중에서는 조직·인력 부문의 필요성이 4.38점으로 가장 높게 나타났으며, 이어 예산·자원 4.10점, 정보·거버넌스 3.94점, 법·제도 3.88점 순으로 나타났다. 이는 종합적 관점에서의 관계기관 간의 역할 및 협력체계에 관한 사항보다 실질적인 업무 이행 측면에서의 인적 자원의 부족과 조직 내 위상, 성과 보상 등의 문제점들이 지역 재난·안전관리에 있어 더욱 시급한 사항으로 인식되고 있다는 점을 보여준다. 각 부문의 세부 문항을 살펴보면 평균 점수가 가장 높은 문항은 ‘재난·안전관리 부서·조직의 권한 확대 및 위상 강화(4.6점)’로 나타났으며, 반대로 평균 점수가 가장 낮은 문항은 ‘지방정부에 대한 권한 이양 및 자율성 확대(3.88점)’인 것으로 나타났다.

구체적으로 법·제도적 측면의 개선 필요성에 대해서는 3가지 문항으로 조사하였다. 그 결과 현장지휘체계 단일화 및 기능분담·조정, 행정업무 통합 및 체계화, 지방정부에 대한 권한 이양 및 자율성 확대 순으로 필요성을 인식하고 있는 것으로 나타났다. ‘현장지휘체계 단일화 및 기능분담·조정’에 대한 문항에는 42.9%(36명)이 ‘필요하다’로 응답하였고, 이어서 ‘매우 필요하다’ 34.5%(29명), ‘보통이다’ 20.2%(17명) 순으로 나타났다. 또한, ‘행정 등 유사업무 통합 및 체계화’에 대한 질문에는 ‘필요하다’라고 응답한 응답자의 비율이 48.8%(41명)로 가장 높았고, ‘매우 필요하다’ 26.2%(22명), ‘보통이다’ 22.6%(19명), ‘불필요하다’ 2.4%(2명)의 순으로 나타났다. ‘지방정부에 대한 권한 이양 및 자율성 확대’에 대해서는 45.2%(38명)이 ‘필요하다’로 응답하였고, 이어서 ‘보통이다’ 28.6%(24명), ‘매우 필요하다’ 13.1%(11명) 순으로 나타났다.

조직·인력 측면의 개선 필요성은 5가지 문항으로 조사하였다. 먼저, ‘공공부문 재난·안전관리 인력의 규모 확대’는 ‘필요하다’와 ‘매우 필요하다’라고 답한 응답자가 각각 36.9%(31명), 52.4%(44명)로 지방자치단체 실무 담당자들은 인력 충원의 필요성을 크게 느끼는 것으로 나타났다. ‘재난·안전담당 공무원 훈련지원 및 전문성 강화’에 대해서도 필요성이 높은 것으로 나타났다. 해당 질문에 대해서는 ‘매우 필요하다’라고 답한 응답자가 51.2%(43명)로 가장 높게 나타났고, ‘필요하다’라고 답한 응답자가 36.9%(31명)로 높게 나타났다. 이는 앞서 조직·인력 측면의 문제점 및 애로 사항에 대한 조사에서 재난·안전관리 담당자에 대한 교육·훈련이 충분하지 않게 제공되고 있다고 답한 응답자의 비율이 높게 나타난 것과 유사한 결과라고 할 수 있다. 이어서 ‘조직 내 권위주의 문화 개선 및 의사소통 강화’의 필요성은 ‘필요하다’는 응답자가 38.1%(32명)로 가장 높았고, ‘매우 필요하다’ 29명(34.5%), ‘보통이다’ 22명((26.2%))으로 나타났다. 한편, ‘성과평가 및 보상체계의 강화’와 ‘재난·안전관리 부서·조직의 기관 내 위상 강화’는 대부분의 재난·안전관리 담당 공무원들이 공통적으로 필요하다고 느끼는 것으로 나타났다. 재난·안전관리 부서·조직의 권한 확대 및 위상 강화와 관련해서는 총 69.0%(58명)가 ‘매우 필요하다’라고 응답하여 필요성에 대하여 강하게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 또한, 성과평가 및 보상체계 강화와 관련해서도 총 56.0%(47명)이 ‘매우 필요하다’고 응답하여 필요성이 높은 것으로 조사되

었다. 이는 재난·안전관리부서가 여전히 조직 내 근무 기피 부서로 인식되는 경향이 강하다는 것을 보여준다. 실제로 재난·안전관리부서는 예산 운용 및 제도상의 권한보다는 과실에 대한 책임 부담이 높고 비상대비·민원대응 등의 업무강도는 높으나, 실질적인 '성과'로 제시할 만한 업무유형이 적다 보니 수당이나 승진 등의 혜택을 받기 어려운 구조적 문제를 안고 있다. 재난·안전관리 분야의 특성상 과도한 업무량과 비상상황에 대한 긴장감·부담감이 높다는 점을 고려할 때, 적절한 성과평가 및 보상체계를 강화하는 것이 잦은 이직·이탈율로 인한 인력 부족 문제를 해결할 수 있는 실효적 방안이 될 수 있을 것으로 판단된다. 또한, 이와 함께 부서의 권한을 높이기 위해서는 사태 수습 과정에서 빈번하게 발생하는 책임자 처벌 및 과도한 감시 구조를 타파하고, 적극적 행정에 대한 면책제도를 도입·시행하여 근무자의 노력에 대한 대우와 보호체계를 갖추는 것이 필요하다.

예산·자원 측면에 대해서는 4가지 항목을 바탕으로 제도적 개선 필요성을 조사하였다. 먼저, 지방자치단체 재난·안전관리 담당 공무원들은 중앙정부의 예산 지원과 지역의 효율적 예산 운용에 대하여 필요성을 높게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 구체적으로 '중앙정부의 예산 지원 확대'에 대한 질문에는 총 47.6%(40명)가 '매우 필요하다'고 응답하였고, '예산의 효율적 운영을 위한 인식 및 제도개선'에 대한 질문에는 총 44.0%(37명)가 '필요하다'고 응답하였다. 재난·안전관리를 위한 적정 예산의 확보는 매우 중요한 문제이다. 그러나 재난·안전 분야는 지역의 다양한 정책분야 중에서도 투자우선순위가 높지 않은 분야로 인식되는 경우가 많아 지방정부 수준에서 재난·안전관리를 위한 재정지출을 늘리는 데는 현실적으로 한계가 있다. 이에 실무자들은 중앙정부의 예산 지원 확대와 지방자치단체의 효율적인 재난·안전 예산 운용에 대하여 필요성을 높게 인식하는 것으로 판단된다. 한편, 자원활용과 관련해서는 현재 운영되고 있는 '재난관리자원 공동활용시스템의 운영 개선'에 대한 필요성은 '필요하다'가 37명(44.0%), '매우 필요하다'가 24명(28.6%)으로 나타났고, '지역 내 민간 자원의 확보 및 활용성 제고'에 대해서도 '매우 필요하다'가 29명(34.5%), '필요하다'가 26명(31.0%)으로 필요성을 다소 높게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 다만, 각각의 평균 점수는 3.9점과 3.89점으로 다른 문항에 비해서는 상대적인 우선순위가 낮은 것으로 나타났다.

마지막으로 정보·거버넌스 측면은 총 5가지 문항으로 조사하였다. 먼저, ‘중앙-지방간 정보공유 효율화’에 대해서는 개선이 필요하다고 인식하는 응답자가 전체의 약 73.8%(62명)으로 나타나 필요성을 높게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이는 앞서 문제점 및 애로사항을 조사한 결과에서처럼 응답자의 대부분이 중앙-지방간 정보공유가 효율적이고 원활하게 이뤄지지 않고 있다고 생각하기 때문으로 판단된다. ‘지역의 정보관리방식 개선 및 전문기술 확보’는 정보·거버넌스 부문에서 가장 점수가 높게 나타난 문항으로 전체 응답자의 84.5%(71명)가 필요성을 인지하고 있는 것으로 나타났다. 이를 통해 지방자치단체의 실무 담당자들에 대하여 지역에서 생산되는 정보의 효율적 처리·활용·저장·공유 방법에 대한 교육지원, 제도 마련 등과 함께 업무수행 과정에 필요한 전문기술에 대한 지원이 필요할 것으로 판단된다. 관계기관과의 협력 강화는 중앙정부뿐만 아니라 민간기관, 주민·자원봉사자 등에 대해서도 필요성을 느끼는 것으로 나타났다. 다만, ‘중앙정부와의 협력 거버넌스 강화’ 필요성에 대한 문항에서는 응답자의 평균 점수가 4점으로 나타났고, ‘민간기관과의 협력 거버넌스 강화’는 평균 3.86점, ‘민간조직, 자원봉사자, 주민 등의 참여 확대’는 평균 3.76점으로 나타나 현재 지역 재난·안전관리체계에서는 중앙정부와의 협력 거버넌스 강화가 더욱 우선적으로 해결되어야 할 과제인 것으로 분석되었다.

표 4-17 지역 재난·안전관리체계 개선 필요성 조사 결과

구분	개선 필요성					평균	
	매우 불필요	불필요	보통	필요	매우 필요		
편제	지방정부에 대한 권한 이양 및 자율성 확대	2명 (2.4%)	9명 (10.7%)	24명 (28.6%)	38명 (45.2%)	11명 (13.1%)	3.56점
	행정 등 유사업무 통합 및 체계화	-	2명 (2.4%)	19명 (22.6%)	41명 (48.8%)	22명 (26.2%)	3.99점
	현장지휘체계 단일화 및 기능분담 조정	-	2명 (2.4%)	17명 (20.2%)	36명 (42.9%)	29명 (34.5%)	4.10점
조직	공공부문 재난·안전관리 인력 규모 확대	-	-	9명 (10.7%)	31명 (36.9%)	44명 (52.4%)	4.42점
	재난·안전담당 공무원 교육·훈련지원 및 전문성 강화	-	-	10명 (11.9%)	31명 (36.9%)	43명 (51.2%)	4.39점
	조직 내 권위주의 문화 개선 및 의사소통 강화	-	1명 (1.2%)	22명 (26.2%)	32명 (38.1%)	29명 (34.5%)	4.06점
	성과평가 및 보상체계 강화	-	1명 (1.2%)	9명 (10.7%)	27명 (32.1%)	47명 (56.0%)	4.43점
	재난·안전관리 부서·조직의 권한 확대 및 위상 강화	-	-	8명 (9.5%)	18명 (21.4%)	58명 (69.0%)	4.60점
예산·자원	중앙정부의 예산 지원 확대	-	1명 (1.2%)	9명 (10.7%)	34명 (40.5%)	40명 (47.6%)	4.35점
	예산의 효율적 운영을 위한 인식 및 제도개선	-	1명 (1.2%)	11명 (13.1%)	37명 (44.0%)	35명 (41.7%)	4.26점
	재난관리자원 공동활용시스템 운영 개선	3명 (3.6%)	3명 (3.6%)	17명 (20.2%)	37명 (44.0%)	24명 (28.6%)	3.90점
	지역 내 민간자원 확보 및 활용성 제고	2명 (2.4%)	5명 (6.0%)	22명 (26.2%)	26명 (31.0%)	29명 (34.5%)	3.89점
적부·거버넌스	중앙정부-지방정부간 정보공유 효율화	3명 (3.6%)	2명 (2.4%)	17명 (20.2%)	37명 (44.0%)	25명 (29.8%)	3.94점
	지역 정보관리방식 개선 및 전문기술 확보	1명 (1.2%)	-	12명 (14.3%)	45명 (53.6%)	26명 (31.0%)	4.13점
	중앙정부-지방정부간 협력 거버넌스 강화	2명 (2.4%)	1명 (1.2%)	17명 (20.2%)	39명 (46.4%)	25명 (29.8%)	4.0점
	민간기관과의 협력 거버넌스 강화(관계강화)	3명 (3.6%)	3명 (3.6%)	17명 (20.2%)	41명 (48.8%)	20명 (23.8%)	3.86점
	민간조직, 자원봉사자, 주민 등의 참여 확대	3명 (3.6%)	4명 (4.8%)	23명 (27.4%)	34명 (40.5%)	20명 (23.8%)	3.76점

제3절 시사점

본 설문조사를 통해 지역의 재난·안전관리 업무 담당 공무원들이 현업에서 느끼고 있는 국가 및 지역 재난·안전관리체계 전반에 대한 인식을 파악하였다. 설문조사 결과 나타난 주요 시사점을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 지역의 재난·안전관리 담당 공무원들은 기초지방자치단체가 중심이 되어 지역의 재난·안전관리 업무를 수행해야 한다는 점에는 공감하고 있으나, 현행 제도 안에서 지역의 재난·안전관리체계가 원활하게 작동하는데 한계가 있음을 느끼고 있는 것으로 나타났다. 특히, 이러한 한계점은 인력 부족과 전문성 약화 등 조직 운영의 근본적인 부분들에서 발생하는 것으로 조사되어, 지역 주도의 재난·안전관리체계를 구축하기 위해서는 지방자치단체의 책임·권한을 확대하기 이전에 기초지방자치단체 중심의 역량 강화가 우선시되어야 할 것으로 판단된다. 또한, 중앙과 지방자치단체의 재난·안전관리 업무·역할을 구분하는 방식에 있어서는 재난관리단계에 따른 구분보다는 재난·안전사고 유형에 따른 구분이 더욱 실효성 있을 것으로 나타났다. 구체적으로 지역의 재난·안전관리 담당 공무원들은 지진, 화재·미세먼지, 감염병·가축전염병, 환경오염 등과 같이 발생 범위가 넓고 빈도가 낮으며, 행정구역의 경계와 상관없이 발생하는 재난에 대해서는 중앙정부가 중심이 되어 관리하는 것이 적절하다고 인식하였다. 특히, 이러한 재난은 지역에서 상대적으로 관리수준이 낮다고 인식하는 유형에 속하는 것으로 나타났다. 이러한 점을 미루어 볼 때 지역의 재난 대응 경험·관리가 부족한 재난·안전사고에 대해서는 효율성과 효과성을 고려하여 중앙정부 중심의 대응을 더 적절하다고 인식하는 것으로 이해할 수 있다.

둘째, 지방자치단체 재난·안전사고 담당 공무원들은 대체로 지역 내 재난·안전사고 관리 수준을 높게 평가하고 있는 것으로 나타났다. 자치단체장(기관장)과 소속 부서 리더(재난·안전관리 담당 실·국·과장)의 재난·안전 역량을 높게 평가하고 있으며, 소방·경찰·병원 등 유관기관의 역할수행 수준을 매우 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 조사되었다. 이는 재난·안전관리부서가 갖고 있는 제도적·인적·재정적 한계에도 불구하고 담당자들이 지역의 시민 안전 확보를 위하여 역할과 책임을 다하고 있다는 인식에서 비롯된 것으로 판단된다. 연계·협력에 있어서는 소속 부서보다는 타 유관부서 및

지역 내·외 유관기관과의 업무 연계 및 협조체계가 개선될 필요성이 있을 것으로 나타났다. 재난 상황은 단일 재난이라고 하더라도 피해양상이 복합적으로 전개되기 때문에 다양한 부문의 인력과 협조와 지원이 필수적이다. 유관부서나 기관과의 협력은 의사결정의 정확도를 높임으로써 정책을 효과적으로 추진하는 데 도움을 주며, 민간 조직과의 협력은 가용자원을 확보·투입함으로써 신속한 대응·복구를 통해 피해를 저감할 수 있다. 다만, 협력체계를 구축하는 방식에 있어서는 실효성을 높일 수 있는 제도적 수단이 마련될 필요할 것으로 판단된다. 재난과정에서는 예견되지 않은 상황들이 갑작스럽게 전개될 수 있으며, 현장 상황을 실시간으로 파악하며 대응하기 때문에 기존의 정해진 절차나 형식을 따르기 어려운 경우가 많이 발생한다. 담당자, 대응방식, 절차 등 업무체계가 수시로 변화하고, 공유되는 정보가 제한적이다. 따라서 긴급상황에서의 대응은 기본적으로 명령과 통제의 방식으로 운영될 수밖에 없는 한계가 있다. 그러나 현행 재난대응체계에서는 재난·안전관리부서가 조직 내에서 전체 기능을 총괄·조정할 수 있는 위상을 정립하지 못하고 있는 실정이다. 이에 재난·안전관리부서가 타 부서 및 민간기관에 지원을 요청하더라도 담당자의 수행업무와 직접적인 연관성이 없거나 필요성을 높게 인식하지 못하는 경우 협조를 얻기 어려우며, 혹시 발생할지 모르는 책임 문제 등으로 인해 즉각적인 대응이 필요하다고 하더라도 매뉴얼상 규정되지 않은 절차와 방식을 요구하기 어려운 상황이다. 이러한 점을 고려했을 때, 현재 지역 재난·안전관리 담당 공무원들이 지역 주도의 재난·안전관리체계 강화를 위하여 재난·안전관리 부서·조직의 권한 확대 및 위상 강화를 가장 우선적으로 필요로 하는 것은 당연한 결과로 이해된다. 따라서, 재난·안전관리부서가 비상상황에서 전 직원들을 통솔하고 지휘하는 기능을 수행할 수 있도록 이에 걸맞는 조직체계 운영과 권한 마련이 필요할 것으로 판단된다.

셋째, 본 연구에서는 선행연구를 통해 네 개 부문(법·제도적, 조직·인력, 예산·자원, 정보·거버넌스)에 대한 문제점과 개선방안을 조사하였다. 그 결과 지방자치단체 재난·안전사고 담당 공무원들은 조직·인력과 관련한 부분들에서 한계점을 가장 크게 인식하고 있는 것을 알 수 있었다. 지역 재난·안전관리체계의 개선 필요성을 묻는 총 17개 문항 중에서 필요성이 높게 나타난 상위 4개 문항이 모두 조직·인력과 관련한 것으로 도출되었다. 구체적으로는 재난·안전관리 부서·조직의 권한 확대 및 위상 강화,

성과평가 및 보상체계 강화, 공공부문 재난·안전관리 인력 규모 확대, 재난·안전담당 공무원 교육·훈련지원 및 전문성 강화 순으로 높게 나타났는데, 이는 그간 선행연구들에서 지적되었던 조직·인력 측면의 문제점들이 여전히 해결되지 못하고 있다는 점을 시사한다. 재난·안전관리 업무는 앞서 조사된 바와 같이 과정의 문제가 실제 인명·재산피해로 이어질 수 있기 때문에 담당자들의 업무 부담 수준이 상당히 높다. 담당 공무원의 강한 책임성과 전문성이 요구되지만, 사고가 발생한 이후에 주목되는 특성 때문에 업무수행을 잘한 부분에 대한 인정보다는 부족한 부분에 대한 지적으로 이어지가 쉽다. 또한, 다방면의 업무를 추진하기 때문에 업무량이 많음에도 불구하고 사건이 발생하지 않으면 한직으로 취급되는 경향이 있다. 이러한 조직문화는 직원의 책임 부담을 높일 뿐만 아니라 동기부여를 저해하고, 담당업무에 대한 기피나 소극적 태도, 이직·이탈로 이어질 수 있다. 재난·안전관리 업무는 업무수행 경험 여부에 따른 역량 차이가 크게 나타나는 분야이기 때문에 직원의 장기근속을 유지할 수 있도록 하는 것이 지역 재난·안전관리 역량을 높이는 하나의 방법이다. 따라서 결과의 실패보다 과정의 노력을 인정하도록 하는 조직문화 개선과 함께 재난 담당자에 대한 책임 경감 및 보호, 성과에 대한 확실한 보상체계 마련 등이 필요할 것으로 판단된다. 업무 수행자들이 체감하는 정책·제도개선이 실행되어야 이직·이탈률이 높은 재난·안전관리 업무의 연속성을 확보하고 지역 주도의 효과적인 재난·안전관리체계가 마련될 수 있을 것이다.

마지막으로, 지방자치단체 재난·안전사고 담당 공무원들은 중앙정부와의 정보공유 및 협력 거버넌스 강화가 필요하다고 인식하는 것으로 나타났다. 대상자들은 지역 내·외 재난 관련 민간 자원과의 협력체계도 미흡하다고 인식하고 있으나, 중앙정부와의 협력 강화를 더 우선적으로 필요로 하는 것으로 분석되었다. 특히, 재난 상황에서의 중앙-지역 간 지휘체계 및 협력 네트워크 가동, 중앙-지역 간 정보공유에 대한 부분을 모두 문제점으로 느끼고 있는 것으로 나타났다. 이에 상호 간의 협력체계 강화를 통해 일방향의 정보전달 및 이해도 부족, 불필요한 행정절차 등을 개선할 필요가 있을 것으로 판단된다. 가령 대형 재난이 발생할 경우, 지방자치단체는 중앙재난안전대책본부 등 상위기구의 의사결정을 지원하기 위하여 현장 상황에 대한 정보와 조치 결과 등을 보고해야 한다. 중앙정부는 일일이 지역의 상황을 파악하기 어렵기 때문에 일괄적

으로 공문을 하달하게 되고, 지역에서는 여건과 상관없이 관련 자료를 준비하고 보고해야 하는 상황이 발생한다. 지역은 재난·안전관리를 담당하는 소수의 인력이 현장에 투입되어 재난 발생 전단계를 관리하기 때문에 회의에 참석하거나 상황보고·정보관리·지출원인행위 등을 반복적으로 수행하는 데 어려움이 있다. 그러나 한편으로는 기초지방자치단체의 경우 정부가 주재하는 중요한 의사결정 과정에는 배제되는 상황이 발생하고 있어 일방향의 정보전달이 이뤄질 뿐 상호 간의 이해를 기반으로 의사결정이 이뤄지기 어려운 상황이다. 재난 대응의 효과성을 높이기 위해서는 중앙의 역할수행에 필수적으로 요구되는 사안을 제외한 형식적인 행정절차는 간소화하고, 양방향의 협력이 이뤄질 수 있는 정보공유 및 협력체계를 마련할 필요성이 있을 것으로 판단된다.

5

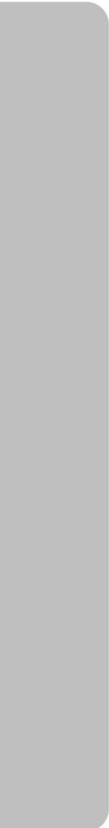
지역 주도의 맞춤형 재난·안전관리체계 강화방안

제1절 지역 주도 재난·안전관리를
위한 접근 방향

제2절 지역 주도 맞춤형 재난·안전
관리체계 강화를 위한 과제

제3절 결론 및 제언





Korea Research Institute for Local Administration

제1절 지역 주도 재난·안전관리를 위한 접근 방향

「재난 및 안전관리 기본법」 제2조에서는 재난을 예방하고 국민의 생명과 재산을 보호하는 역할을 하는 시원적인 주체가 국가와 지방자치단체임을 규정하고 있다. 그렇다면 재난관리행정주체로서 국가와 지방자치단체의 역할은 어떻게 구분되는가? 먼저, 국가는 전체 국토와 국민을 대상으로 한 재난·안전관리 전략 및 계획을 수립한다. 중앙의 재난·안전관리 기관을 운영하고, 대규모 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에 대하여 필요시 군사력, 경찰력 등을 동원하여 재난·안전관리 전반을 주도한다. 또한, 국가는 타 국가와의 협력과 협조를 통해 국제적인 재난 예방·대응에도 기여한다.

재난·안전관리의 최종적인 책임 주체는 국가이지만, 이는 국가만의 전속적 사무는 아니다(김봉철, 2014). 지방자치단체는 국가로부터 일정한 독립성을 바탕으로 관할구역 내 주민의 안전과 재산 보호를 위한 사무를 처리한다. 국가와 지방자치단체는 재난·안전관리에 있어서 상호 보완적인 역할을 담당하기 때문에 명확히 책임 범위를 구분하고 접근하는 것은 쉽지 않다. 다만, 앞서 서술한 바와 같이 지방자치단체는 현장에 밀착하여 주민과 지역사회의 요구와 우려에 신속하게 대응할 수 있기 때문에 재난에 일차적으로 대응할 책임을 지닌다. 그리고 재난의 규모와 영향력이 지역의 수준을 벗어나서 국가적 차원의 대응이 필요한 경우 국가가 함께 재난에 대응하게 된다. 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조에서는 지방자치단체를 재난관리책임기관으로 지정하고 책무를 부여하고 있다. 이는 지방자치단체가 중앙정부와 대등한 지위에서 법령에서 명시한 모든 재난과 안전사고에 대하여 예방·대비·대응·복구 활동을 수행할 권한을 가지고 있음을 나타낸다. 즉, 지방자치단체의 역할은 국가의 종합적이고 장기적인 계획과 전략에 크게 벗어나지 않는 범위에서 관할구역 내에서 지역의 특성과 여건을 고려한 재난·안전관리계획과 전략을 수립·시행하는 것이라고 이해할 수 있다.

이에 재난·안전관리체계 안에서 국가와 지방자치단체 간의 관계는 중앙집권적인 구조에서 벗어나 상호 협력과 지원을 강화하는 방향으로 전환되어야 한다. 그리고 이와 함께 지방자치단체가 지역 특성을 고려한 중·장기 재난·안전관리계획을 자율적으로 수립할 수 있는 권한을 부여하고 계획된 바를 지속 이행해 갈 수 있는 환경을 마련하는 것이 필요하다. 여기서 환경은 지방자치단체의 재난·안전 분야 인력 확보뿐만 아니라 업무 연속성, 전문성, 재정적 안정성 등이 모두 관련이 있다. 지방자치단체의 재정적·구조적 환경이 모두 상이하고, 소규모 지방자치단체로 갈수록 여건이 열악한 상황에서 중앙으로부터의 선부른 사무와 책임의 이양은 현장의 혼란과 실패를 가져올 수 있다. 따라서 지역이 주도적으로 재난·안전사고에 대응할 수 있도록 하기 위해서는 중장기적인 계획안에서 여건 개선과 역량 강화가 함께 이뤄져야 할 것이다. 비록 제도가 정착되는 과정에는 시간이 다소 소요되겠지만, 이 과정에서 국가는 지역의 자치성과 특성을 존중하고 필요한 경우 자원과 정보 등 제도적·행정적·재정적 지원을 이행할 필요가 있다. 그리고 지역은 국가와 원활한 협력·조정을 통해 지역, 나아가 국가의 재난·안전관리체계가 효과적으로 작동될 수 있도록 스스로 역량을 강화할 필요가 있다.

제2절 지역 주도 맞춤형 재난·안전관리체계 강화를 위한 과제

1. 지역 재난·안전관리 이행을 위한 권한 및 위상 확보

1) 현장 작동성 강화를 위한 중앙-지역의 역할·책임 재조정 및 효율화

지역 주도의 재난·안전관리체계를 강화하기 위해서는 중앙정부와 지방정부 간 역할·책임·사무에 대한 재조정이 불가피하다. 우리나라 재난·안전관리 조직·기구는 통합적인 조정·지휘가 가능하도록 중앙과 지방이 동일한 계층구조로 구성되어 있으므로, 조직체계의 변화보다는 사무·절차상의 변화를 주는 것이 좀 더 실효적일 것으로 판단된다. 이에 먼저, 재난·안전관리에서 국가 및 광역 차원의 종합적·통합적인 관리가 필요한 사안과 그렇지 않은 사안을 명확하게 구분하여 지역이 해결해야 할 사안에 대해서는 지방자치단체장이 스스로 재난·안전관리를 책임질 수 있도록 해야 한다. 예를 들어, 현재 「재난 및 안전관리 기본법」 및 동법 시행령에서는 국가핵심기반에 관한 지정·관리, 재난·안전 분야 종사자(공무원, 관계기관 직원 등) 교육 등을 중앙정부의 사무로 명시하고 있다. 파급력·영향력을 고려할 때 국가 전반의 안전과 안정을 유지하는데 필수적인 시설이거나, 적정 수준의 관리역량이 요구·유지되어야 하는 경우에는 국가적 차원에서 관리·보호하는 것이 적절하기 때문이다. 앞서 설문조사를 통해 지역의 재난·안전관리 담당 공무원들은 발생빈도가 낮아 모든 지방자치단체가 상시로 관리하는 것이 효율적이지 않거나, 한번 발생하면 행정구역의 경계와 상관없이 넓은 범위에 걸쳐 발생하는 재난의 경우 중앙정부 중심의 대응이 적절하다고 응답하였다. 이처럼 재난의 파급력·영향력, 발생빈도·범위 등을 토대로 국가적 대응이 필요한 경우에는 국가 사무로 지정하고, 지역 중심의 대응이 필요한 경우에는 지역의 사무로 구분하여 관리하는 체계가 필요하다.

또한, 대응과정에 있어서도 재난 예방·대응·대비·복구의 효율성을 높이기 위해 상호 연계가 필요한 경우, 대규모 대응조직이 투입되는 경우 등은 종합적이고 통합적인 체계로 운용되어야 한다. 그러나 그 외의 경우에는 해당 지역의 책임자인 지방자치단체장이 스스로 재난·안전관리를 책임질 수 있도록 역할·책임을 조정할 필요가 있다. 특히, 지방자치단체의 경우 현장과 밀접하게 관련이 있으므로, 재난발생에 따른 상황

관리에 대해서는 현장지휘권이나 수습 권한 등을 확실하게 위임하여 지방자치단체 재난·안전관리의 자율성과 독립성을 보장하는 것이 중요할 것으로 판단된다.

이와 함께 재난 현장에서의 잦은 상황보고 절차와 행정절차를 대폭 개선할 필요가 있다. 앞서 설문조사를 통해 지방자치단체 재난안전관리 담당 공무원들은 재난 상황에서의 중앙-지역 간 지휘체계 및 협력 네트워크 가동, 중앙-지역 간 정보공유에 대한 부분을 모두 문제점으로 느끼고 있는 것으로 나타났다. 특히, 재난 발생 시 중앙정부 및 광역지방자치단체가 지역의 재난 현장 기관 담당자로부터 상황보고를 수시로 요청하고, 지역의 상황에 맞지 않는 일률적인 긴급점검 지시 등을 통해 기초지방자치단체에 책임을 지우고 있음을 지적하였다. 이에 기초지방자치단체의 대응 여건을 개선하기 위해서 재난 현장 기관의 상황보고 대상을 모든 상위기관에서 1차 상위기관 또는 유관 기관(소방·경찰) 등 필수기관으로 대폭 축소하고, 재난안전상황 공유를 위한 영상회의도 지역 현장 대응 인력의 참여가 필수적인 사항 외에는 공문 시행으로 갈음하는 등의 효율적 개선이 필요할 것으로 보인다. 또한, 대응·복구과정에서 발생하는 지출원인행위에 대해서도 현장 대응자가 선행 후 지역재난안전대책본부에 한 번에 보고하는 식으로 행정적 절차를 간소화하여 보다 효율적으로 대응할 수 있도록 업무 부담을 낮출 필요가 있다.

2) 지방자치단체 계획고권 부여를 통한 지역 맞춤형 계획수립 지원

앞서 2장에서 검토한 바와 같이 지역 주도 재난·안전관리의 가장 주요한 장점은 지역에 내재된 사회적·경제적·환경적 측면의 취약성을 식별하고, 지역적 여건과 특성을 고려한 대응 전략을 수립·운영함으로써 효율적인 재난·안전관리를 추진할 수 있다는 데 있다. 즉, 지역별로 우선순위가 높은 대상과 정책에 역량을 집중함으로써 실효성을 높일 수 있다는 것이다. 따라서 지역 주도 재난·안전관리는 중앙집권적 계획수립체계에서 탈피하여 지방자치단체의 재난·안전관리 계획고권을 보장하고, 지역별 특성에 맞는 경험과 정보를 축적하는 방향으로 나아가야 한다.

현행 재난·안전관리체계는 중앙에서 정한 조직구성, 이행 방법을 지방에 일률적으로 적용하는 형태로 운영되고 있다. 그러나 이러한 체계에서는 지역 상황에 따라 유연

하게 예방 및 대비 업무를 계획하고 이행하기 어렵다. 예를 들어, 중앙, 시·도, 시·군·구의 순서로 수립하는 안전관리계획이 있다. 현행 계획수립체계는 중앙정부에서 제시하는 지침에 따라 시·도 및 시·군·구에서 작성하는 일방향적인 구조로 되어 있다, 이는 국가와 지방자치단체에서 수립하는 계획 간의 체계성과 정합성을 유지할 수 있는 장점을 가지고 있지만, 지방자치단체가 실질적으로 필요한 내용을 중심으로 기술하기 보다는 형식을 갖추는 것에 우선하도록 함으로써 지역적 특성이 강한 재난이나 1차적인 대응의 즉시성과 시급성을 반영하기에는 한계를 갖고 있다(정명운, 2016).

이에 중앙정부는 주로 지방자치단체를 지원하는 역할에 중점을 두고 지역들이 여건과 특성, 재해발생 상황, 재해 위험도 등을 고려하여 자율적으로 계획을 수립할 수 있도록 지방자치단체장에게 계획고권을 부여할 필요가 있다. 즉, 지방자치단체가 자율적 판단하에 지역 특성과 재해 발생 상황·재해 위험도 등을 반영하여 재난·안전관리 전략을 수립할 수 있도록 하고, 수립된 재난·안전관리 계획이 지역의 중장기 발전 계획에 반영되어 체계적으로 추진될 수 있도록 해야 한다. 그리고 이 과정에서 지역의 재난·안전관리의 방향이 중앙정부의 궁극적인 목표와 일치하도록 협의를 통해 조정해 가는 것이 필요하다.

자율성이 반영된 계획수립 방식은 지역의 다양한 재난·안전관리 분야 기관·이해관계자의 참여를 높일 수 있고, 이는 상호 간의 의사소통과 협업을 촉진하여 지역 재난·안전관리 전반의 성과 향상에 기여할 수 있다. 또한, 당사자들이 지역적 여건과 특성에 적합한 목표와 일정을 가지고 직접 계획 수립에 참여하기 때문에 목표 달성을 위해 더 큰 책임감을 가지게 된다. 나아가 계획을 실행하는 과정에 발생하는 예상하지 못한 대내·외적 문제와 변화에 대하여 빠르게 대응하고, 지역 구성원의 창의성과 독창성을 발휘하여 지역 재난·안전관리 정책의 혁신과 발전을 촉진할 수 있다. 지역 특성 맞춤형 계획 수립과 이행은 자연스럽게 이 분야에 대한 지역의 역량과 전문성을 향상시킬 수 있다.

3) 재난·안전관리부서의 총괄 기능 수행을 위한 위상 확보

재난이 발생한 비상 상황에서는 지역의 재난·안전관리부서가 조직 전체 기능을 총괄·조정하여 효과적으로 재난에 대응할 수 있도록 컨트롤하는 역할을 담당한다. 그러나 현재 지방자치단체 조직체계는 대상과 분야에 따라서 부서가 병렬적으로 배치되어 있어, 재난·안전 총괄부서가 컨트롤타워의 기능을 확보하는 데 어려움이 있다. 또한, 방재안전직렬 공무원의 경우 도입된지 오랜 시간이 지나지 않았을 뿐만 아니라 높은 강도의 업무량과 난이도, 책임부담, 처벌·징계 문화 등을 견디지 못하고 이직하는 비율이 높아 10년 이상 숙련된 경험과 기술을 쌓은 중간관리자가 적고, 이에 따라 낮은 직급으로 인해 타 부서의 협조를 요청받는 것도 쉽지 않다.

재난·안전사고는 그 양상이 복잡적이기 때문에 예방·대비·대응·복구하는 과정에서 환경, 상·하수도, 보건·의료, 복지, 교통 등 다양한 부서의 연계·협력이 필수적이다. 이에 지역의 재난·안전관리부서가 비상상황에서 전 직원들을 통솔하고 지휘하는 기능을 수행할 수 있도록 조직체계를 개편하고 위상을 확보하기 위한 노력이 필요하다. 가령 재난·안전관리부서를 지방자치단체장 또는 부단체장 직속의 조직으로 편성하는 방안을 고려할 수 있다. 특히, 부단체장의 경우 지역재난안전대책본부의 장은 아니지만 시장·군수·구청장이 부재하는 경우 본부장의 직무를 대행하며, 현장에 설치되는 시·군·구 통합지원본부의 장으로서 현장 상황을 총괄·조정하는 역할을 수행하므로 재난·안전관리부서를 부단체장 직속 기구로 편성하여 비상상황에서의 조직력을 강화하는 것이 효과적인 방안이 될 수 있다.

2. 재난·안전관리 인력의 업무 연속성 확보 및 역량 강화

1) ‘방재안전직렬’ 채용 확대를 통한 재난·안전관리 전문인력 확충

본 연구에서는 선행연구와 현황조사, 설문조사 등을 통해 지역 주도의 재난·안전관리체계 구축의 한계점과 개선방안을 조사하였다. 그 결과 현재 지역 재난·안전관리 업무 행의 가장 큰 애로사항은 재난·안전관리 인력의 부족으로 나타났다. 특히, 방재안전직렬 공무원의 경우 기초지방자치단체에서는 평균 2.7명(2021년 기준)이 근무하고

있는 것으로 나타났으며, 광역지방자치단체의 경우 1명 또는 2명이 근무하는 지역이 5개로 조사되었다.

정부는 <제4차 국가안전관리기본계획(2020~2024)>을 통해 방재안전직을 재난관리의 핵심으로 양성하겠다는 계획을 수립하고, 2018년 483명인 방재안전직렬 공무원을 매년 약 200명씩 채용하여 2024년까지 1,640명으로 늘릴 것이라고 발표하였다. 그러나 행정안전부에서 발간한 <지방자치단체 공무원 인사통계(2022. 12. 31. 기준)>에 따르면 2022년 방재안전직렬 공무원(임기제 제외)의 수는 총 767명으로 2022년 목표치²²⁾의 62%에 그친 것으로 나타났다. 이는 정부가 방재안전직렬의 채용을 계획했으나, 실제 채용인원이 2021년 105명, 2023년 147명으로 목표치에 크게 미달했을 뿐만 아니라(김창영, 2023. 07. 30.), 방재안전직렬의 경우 조기 퇴직률이 높아 신규 인력을 채용하더라도 전체 인력규모는 늘지 않기 때문으로 보인다. 일례로 앞선 현황조사 결과, 기초지방자치단체의 방재안전직렬 공무원의 2021년 채용 대비 퇴직 비율이 48.6%에 달하는 것으로 나타났으며, 방재안전직렬의 경우 조기 퇴직률이 전체 지방공무원 평균의 약 14배가 높고 직무만족도도 13%로 매우 낮은 것으로 나타났다(오대성, 2023. 08. 07.).

방재안전직렬의 도입은 점차 위험성이 증가하고 있는 재난·안전사고에 보다 전문적·효율적으로 대응하겠다는 방향에서 시작되었다. 그러나 현실은 높은 이직률·퇴사율과 그로 인한 만성 인력난 및 전문성 약화로 나타나고 있다. 또한, 재난안전관리가 특수·전문 업무가 아니라 일반행정 업무처럼 인식되는 탓에 전문인력인 방재안전직렬을 채용하기보다 기존의 인력으로 채우는 일이 비일비재하다. 신규로 채용되는 방재안전직렬 공무원의 경우에도 국문과·영문과 등 비전공자를 채용하는 경우도 다수 발생하고 있다. 재난·안전관리 업무는 일반 행정업무와 달리 특수한 전문성을 필요로 한다.

이러한 관점에서 정부와 지방자치단체는 방재안전직렬에 대하여 중장기적 관점에서 제도운영 방안을 마련하고, 채용을 점진적으로 확대할 필요가 있다. 방재안전직렬은 어떤 전문성이 요구되는지, 개별 지역에 필요한 규모가 어느 정도 인지, 방재안전직렬의 보직 경로를 어떻게 설계할 것인지 등에 대한 구체적인 계획과 실행 방안이 마련되

22) 정부에서는 '18년 483명이었던 방재안전직렬 공무원의 수를 '19년에 157명을 채용하고, '20~24년은 매년 200명 채용할 것을 계획함(총 1,640명)

어야 한다. 한가지 의견으로는 소수의 인력이 개별단위로 움직이는 것이 아니라 상호 간의 시너지를 통해 조직적으로 대응할 수 있도록 최소 팀 단위 규모의 인력 확충이 필요하다고 판단된다. ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’에서 지방자치단체는 업무의 성격과 난이도 등을 고려하여 정원을 책정하고 있으므로 방재안전직렬의 특수성과 전문성을 적극 고려할 수 있도록 별도의 기준을 마련하고, 일정 규모의 방재분야 전문인력이 유지될 수 있도록 지침이 마련될 필요가 있다. 또한, 인력 충원을 위해 임기제·수시채용 등의 확대 방안도 마련할 필요가 있을 것으로 생각된다.

2) 승진·보상체계 개선을 통한 업무연속성 유지

재난·안전관리 업무는 상시와 비상시 업무를 모두 포함하고 있으며, 매년 상시로 수행되는 업무로는 재난·안전관리 기획 및 안전관리계획 수립, 안전한국훈련, 안전문화운동 사업, 국가안전대진단, 시설안전관리 특별법 관련 시설물 안전관리, 재난취약가구 안전점검 및 정비 사업, 안전관리위원회 운영, 소규모 공공시설 및 민간다중이용시설 관리, 안전관리자문단, 긴급안전조치사업, 그 밖의 자체 사업 등 종류가 매우 다양하고, 개별 업무마다 요구되는 책임수준이 높다. 이와 함께 지역에 수시로 발생하는 재난 상황(가뭄, 홍수, 태풍, 조류독감, 구제역, 산불, 코로나19 등)에서 총괄 컨트롤 타워의 기능을 담당하기 때문에 비상 상황으로 사계절 내내 이어지는 경우가 많다.

이렇게 잦은 격무와 책임에도 불구하고, 방재안전직 공무원의 경우 환경직·시설직 공무원과 같이 소수 직렬에 해당하다 보니 상대적으로 승진이 어려운 구조적 문제를 안고 있다. 재난·안전관리부서에서 근무하는 직렬이 방재안전직으로만 구성된 것이 아닌 데다가 기능적 특수성으로 인해 발령가능한 부서가 적고, 상위직급에 정원이 부족하여 승진이 쉽지 않다. 또한, 신생 직렬이다 보니 내부적 관심도 부족하여 재난 상황이 발생하지 않으면 한직으로 생각하는 인식이 존재하는 점도 문제로 작용한다. 소수 직렬에 따른 승진 정체와 행정직 공무원과 달리 순환 배치가 어렵다는 점은 방재안전직렬의 퇴사율을 높이는 원인으로 나타나고 있다. 한편, 재난·안전관리부서의 행정직렬 공무원의 경우에도 높은 업무 부담과 낮은 처우로 인해 타 부서로의 순환이 매우 자주 발생한다. 재난안전 분야는 현장에 대한 이해도와 사업 고유의 특수성을 파악하는데 상당한 시간을 요함에도 불구하고, 권한은 없고 개인에게 책임만 부여하는 구조

적 문제로 인해 업무 연속성을 확보하기가 어려운 것이 실정이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 재난·안전관리 담당 공무원에 대한 실질적 보상체계와 승진체계 개선이 필요할 것으로 생각된다. <제4차 국가안전관리기본계획(2020~2024)>에서는 재난안전 전담인력에 대한 근무평가 가점제도를 운영하여 인사를 우대하고, 비상기구가 운영되는 경우 별도의 근무수당을 마련할 것을 발표하였다. 현재 수당제도는 크게 없고, 대부분 2년 이상의 근무요건을 기준으로 인사가점을 부여하고 있다(최호진, 2021). 그러나, 현실적으로 재난·안전관리부서에서 2년 이상 근무하고자 하는 인력이 거의 없기 때문에 이러한 인사가점 제도는 실효성이 낮다. 이에 근무평가 가점을 6개월 또는 1년 이상 근무 시로 조정하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 또한, 5급 이상의 고위직에 대해서는 승진 시 재난·안전관리 부서 근무경력에 대한 가점을 부여함으로써 정책의사결정을 하는 중간간부급(과장급)의 근무를 유도할 필요가 있다.

3) 직무순환제도 운영을 통한 동기부여

방재안전직렬에 대해서는 별도의 직무순환체계 마련이 필요하다. 직무순환은 근로자가 다양한 업무 경험을 통해 육구충족의 기회를 제공하며, 동기부여를 통해 자기개발 의욕을 고취시키고 반복된 업무에 따른 권태 등의 문제를 극복할 수 있다는 장점이 있다. 현행 제도상 방재안전직렬은 타 부서로의 이동이 어렵고, 신생직렬이라 지역 간 교류도 적은 상황이다. 이에 방재안전직렬에 대한 별도의 직무순환제도를 운영하여 업무에 대한 전문성을 키우고, 직무에 대한 만족도를 높일 수 있도록 해야 한다. 직무 특성상 타 부서와의 교류가 어렵기 때문에 동일·유사 직렬 간의 인사교류 제도를 운영할 수 있다. 예를 들어, 중앙정부(행정안전부)와 지방자치단체 간, 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 간, 시·군·구간, 그리고 소방·경찰 등 유관기관과의 인사교류 등을 활성화할 필요가 있다.

이 외에도 재난전담 인력들이 체계적으로 경력관리를 할 수 있도록 중앙정부 차원의 경력개발 지원 프로그램 운영 및 가이드(모델) 마련이 필요하다. 정부의 중장기적 관점의 방재안전직렬 운영 방안과 함께 방재안전직렬의 정체성을 제시하고, 경력단계별

성과를 주기적으로 진단할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 동시에 경력단계에 맞는 교육·훈련 프로그램을 제공함으로써 인력들이 체계적으로 경력을 개발하고, 전문성을 강화할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

4) 책임경감을 통한 ‘온고지신(溫故知新)’의 문화 정착

코로나바이러스-19와 같이 새로운 유형의 재난이 등장하고, 복합재난과 같이 동시다발적인 대응을 요하는 재난이 많아지면서 피해 방지를 위한 적절한 조치를 선제적으로 이행하는 것은 거의 불가능에 가까워졌다. 이 때문에 재난을 겪으면서 그때마다 발생하는 문제들을 파악하고 하나하나 대응책을 마련해 가는 것이 중요한 해결책이 되고 있다. 재난의 대응은 실패의 연속이다. 실패를 통해 문제를 인지하고 다음을 준비할 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 재난 대응에 문제를 책임자 처벌로 수습하려는 경향이 있다. 재난 전담인력은 재난 대응을 위해 가장 선두에서 노력하는 사람들이지만, 실패에 대한 책임에서 벗어날 수 없기 때문에 과중한 업무 부담을 안고 있다. 이에 재난 상황에서 선제적으로 대처하려면 관리자의 주관적 판단이 필요한 경우가 많음에도 불구하고, 소극적인 태도를 취하게 되는 경우가 발생한다.

따라서 재난 이후의 과도한 처벌·감시·책임보다 적극적 행정에 대한 면책 제도를 적극 시행하여 재난·안전관리 담당 부서 공무원의 책임 경감이 필요하다. 현재 「재난 및 안전관리 기본법」 제77조의2에서는 재난관리책임기관의 공무원, 직원, 긴급구조요원에 대하여 적극 행정에 대한 면책권을 부여하고 있다. 이에 따라 재난관리를 적극적으로 추진한 결과에 대해 고의나 중대한 과실이 없을 경우 담당 공무원을 면책할 수 있도록 하고 있다. 다만, 제도가 있다고 하더라도 대응 과정의 실패는 ‘불성실’·‘무능력’ 등의 낙인효과를 불러올 수 있으므로 제도운영을 통한 책임경감과 함께 과정의 노력을 인정하고 포용하는 문화를 정착시키는 것이 필요하다.

5) 민간 협력을 통한 전문인력 확보

재난발생 시 과도한 업무강도와 부담을 경감시키기 위하여 외부 민간전문가의 활용을 고려해 볼 수 있을 것으로 판단된다. 최근 정부에서는 상시 상황관리를 위하여 시·도 외에 시·군·구의 재난상황실을 365일, 24시간 운영하도록 하겠다는 계획을 발표하였다. 그러나 현실적으로 대부분의 기초지방자치단체에서는 인력 및 예산 확보 문제로 인해 상황실을 운영하지 못하고 있다. 원칙적으로 지방자치단체 재난상황실은 재난 발생 정보를 최초로 접수하는 곳으로, 유관기관에 재난상황을 전파하는 역할을 담당해야 한다. 지방자치단체 재난상황실에 전담 인력이 배치되지 않고 재난·안전관리 부서 직원이 교대 근무하는 상황에서는 재난 발생 시 지역에서 현장조치반 출동과 대응, 수습 활동 파악, 재난상황실에 신속한 보고 등이 이뤄지기 어렵다. 초동 단계에서 대응력을 높이는 것이 재난 피해를 줄일 수 있는 방안이라는 점을 고려하면 지방자치단체 재난상황실의 대응 능력을 제고하는 방안을 고민할 필요가 있다. 이에 24시간 재난상황관리체계 유지를 위해서 지역 내 민관협력 재난대응팀(비상설기구) 운영을 통해 인력을 유연하게 활용하는 방법도 고려해 볼만 하다. 또한, 상황실 근무자들에 대한 기준인건비(초과근무수당, 성과급 등)를 확대하는 등 확실한 보상체계를 통해 전문인력을 유인하려는 노력이 필요할 것으로 판단된다.

3. 지속 가능한 재난·안전관리 이행을 위한 기반 마련

1) 중장기 재난·안전관리 계획 및 이행을 위한 성과관리체계 개선

재난·안전관리부서의 의사결정권자인 과장·팀장급의 인력의 경우 대부분 초임자 또는 승진자의 첫 발령부서로 이어지고 있어 지역 재난·안전관리에 대한 중·장기적 운영 목표를 갖고 사업이 추진되는 경우가 드물다. 또한, 재난·안전 분야는 특성상 가시적으로 보여줄 만한 정량적 성과지표를 제시하기 어려워 부서 운영의 능률이 상당히 떨어진다. 가령 매년 지방자치단체의 부서별 성과평가를 위해 운영되는 지표를 살펴보면, 재난·안전관리부서는 건설·산업·복지 등의 타 부서와 달리 투입 예산 대비 부가가치로 이어지는 산출물을 확인하기가 어려워 정성지표(비계량)로 구성되어 운영되는 경우가 많다. 이러한 이유로 인해 재난·안전관리부서의 업무는 중·장기적인 예방·대비

사업보다는 시설물 유지·관리 등과 같은 단기적 실행계획(action plan)에만 초점 맞춰져 있다.

지역 내 부서 간 성과평가는 개별부서의 업무 성격을 고려하기 어렵고, 담당 공무원은 적절한 성과지표를 개발하는데 한계가 있다. 이에 따라 지방자치단체가 중·장기적인 비전과 목표를 갖고 계획을 이행할 수 있도록, 중앙정부 차원에서 재난·안전관리 업무에 맞는 적절한 성과지표의 개발과 운영체계의 지원이 필요할 것으로 보인다.

2) 예산 운영의 안정성 확보

선행연구 검토 및 설문조사를 통해 지방자치단체장의 관심도에 따라서 재난·안전관리 분야에 대한 투자와 노력이 큰 수준으로 변화할 수 있다는 점이 나타났다. 지방자치단체의 정책적 의지 부족과 관심도 저하는 재난·안전 분야 예산·자원 확보에 실질적인 영향을 미칠 수 있다. 이에 지방자치단체는 안정적인 재난·안전 분야 재정확보와 효율적 운영을 위해 노력해야 한다. 한정된 지역의 자원을 고려할 때 지방정부 수준에서 재난·안전관리를 위한 재정지출을 늘리는 데는 현실적으로 한계가 있고, 때문에 중앙정부에 대한 의존도를 부정할 수는 없다. 다만, 재난·안전 분야 예산 및 자원에 대해서는 지방자치단체 스스로가 소극적인 인식과 태도를 개선하여 자구적 노력을 기울일 필요가 있다. 재난·안전사고는 언제, 어떻게 발생할지에 대하여 예측하는 것이 불가능하고, 이에 철저한 사전 예방·대비를 통해 재난 상황에서 신속하게 대응할 수 있도록 해야한다. 이를 위해서는 재난구호기금 등과 같은 비상상황에 대비한 예산·자원을 충분히 확보하는 것이 필요하다. 동시에 재난·안전예산이 효율적으로 운영될 수 있도록 체계적인 관리와 감시가 필요하다.

3) 민·관·학·연 협력적 거버넌스 구축 노력

지역의 특성에 맞춰 축적된 경험과 정보, 그리고 전문성은 지역의 재난·안전사고를 관리하는 데 일차적인 목적이 있지만, 결과적으로는 국가 전반의 재난·안전관리 역량을 제고하고 실질적인 피해를 저감하는 방향으로 활용될 수 있어야 한다. 따라서 지방자치단체 간, 중앙-지방 간, 공공-민간 간 거버넌스 체계를 구축하여 지속적인 교류·

협력을 통해 축적된 경험과 지식, 우수사례 등이 공유될 수 있도록 하는 것이 필요하다. 경험과 사례 등을 공유함으로써 지방자치단체는 비슷한 문제를 겪은 타 지방자치단체로부터 해결책을 배우고, 효율적으로 정책 및 프로그램을 개발할 수 있다. 또한, 다른 지방자치단체가 오랜기간 축적해 온 정보를 참고함으로써 유사한 문제를 해결하는 데 필요한 비용과 시간을 절약하고 보다 실효적인 제도를 도입·반영할 수 있다. 본 연구에서는 앞서 선행연구 검토, 현황 분석, 지방자치단체 재난·안전관리 담당 공무원 설문조사 등을 통해 지역 내에서는 유관기관 간 정보공유 및 의사소통체계가 부재하고, 지역 간에는 자원의 동원과 특성화된 경험·역량의 공유가 필요하고, 기관 내에서는 타 부서와의 협력체계가 미흡하다는 개선사항을 도출하였다. 이에 협력적 추진체계는 의도와 목적에 따라 다양한 형태로 구성되는 것이 적절하며, 공식적·비공식적 네트워크를 활용한 거버넌스 체계가 필요할 것으로 판단된다.

다만, 기존에 운영되고 있는 대표적인 국가 단위의 협력체계인 한국재난안전네트워크(KDSN)와 지방자치단체 단위의 민·관 협력 네트워크는 재난구호 활동의 중복성·비체계성을 개선하기 위한 목적으로 조직되었기 때문에 재난·안전 분야의 협력체계를 활성화하는 데는 제한적이므로 정책·제도 마련을 위한 새로운 형태의 재난·안전 거버넌스가 마련될 필요가 있다. 그리고 이는 지역 차원에서 발생하는 재난·안전사고에 효과적으로 대응하기 위함이므로 중앙정부(또는 국가)가 중심이 되어 운영하기보다는 지방자치단체가 능동적으로 재난·안전관리 업무를 추진할 수 있도록 하는 형태로 체계와 거버넌스가 구축되어야 한다. 특히, 지역 간 재난·안전 거버넌스 체계에는 공공부문의 참여뿐만 아니라 민간·학계·연구기관의 네트워크 또는 이를 포함한 형태로 추진체계를 운영할 필요가 있다.

4) 지역 연구기관 활용을 통한 지방자치단체 재난·안전관리 수준 향상

마지막으로 지역 내 연구자원을 적극 활용하여 혁신적인 정책·제도를 개발할 수 있도록 지원과 협력을 강화하는 것이 필요하다. 인천광역시, 울산광역시, 대전·세종 등 광역지방자치단체에서는 재난·안전 정책을 선도적으로 발굴하고 국내외 교류·협력을 강화하기 위하여 지역 연구원 내 재난·안전분야 전담 연구센터를 출범하여 운영하고 있다. 연구기관은 지역의 이슈를 발굴하고 이에 대응하기 위한 전략·계획·정책·제도

등을 제시할 수 있고, 국가에서 필요로 하는 연구개발과제를 수행하고 지역을 지원할 수 있다. 따라서 중앙정부 또는 지방자치단체 차원의 안정적인 예산의 지원을 통해 지역의 연구기관이 지속적으로 지역과 협력할 수 있는 체계를 만드는 것이 필요하다. 또한, 지역별로 분포된 재난·안전분야 전담 연구센터간의 거버넌스 체계를 구축하고, 상시적·지속적 협의를 통해 활성화하려는 노력이 필요하다. 그리고 이를 위해서는 조직화 된 체계와 독립적으로 활용할 수 있는 예산의 지원, 참여 대상 간의 영향력과 자원이 균형을 이룰 수 있도록 하기 위한 조정·감시 기능을 담당하는 제3의 기구·조직의 운영 등이 요구된다.

제3절 결론 및 제언

효율적 재난·안전관리를 위한 지역 또는 지방자치단체의 역할이 강조된 것은 최근의 문제가 아니다. 우리 사회는 오랜 기간 유형·규모 면에서 기존에 경험하지 못했던 새로운 형태의 재난을 겪으면서 적합한 재난·안전관리체계의 형태를 고민하였고, 많은 실패와 경험을 통해 국가와 지역에 필요한 방향으로 이를 발전시켜 왔다. 그리고 현재는 사전의 위험관리를 통해 재난의 발생 가능성을 낮추고, 재난에 대한 지역사회의 저항력과 적응력을 향상시키는 것이 효과적으로 재난으로 인한 피해를 감소시킬 수 있는 전략이라는 점에 의견을 모으고 있는 상황이다.

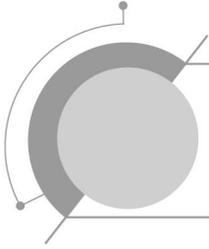
지방자치단체는 지역 재난·안전관리의 직접적인 주체이자 재난 현장에 가장 근접한 행정조직으로서 신속한 의사결정을 통해 현장 수요에 민첩하게 대처할 수 있다. 또한, 지역 실정에 맞는 재난·안전관리체계 구축을 통해 재난에 실효적으로 대응할 수 있다. 최근 분권과 지방자치가 강조되고 있는 시점에서 향후 지방자치단체의 역할과 권한이 확대되면, 재난·안전관리와 관련해서도 지역이 주민과 지역사회의 안전을 확보하기 위하여 지금보다 더 주도적으로 재난·안전 관련 정책을 발굴하고 이행해야 할 의무가 부여될 것이다. 이러한 배경에서 본 연구에서는 국가와 지방자치단체의 재난·안전관리체계의 특성을 살펴보고, 지역 주도의 맞춤형 재난·안전관리체계의 의의와 필요성에 대하여 제시하고자 하였다. 구체적으로 지방자치단체 재난·안전관리 현황에 대한 다각도의 검토를 통해 지역의 재난·안전관리체계가 작동되기 어려운 원인을 살펴보고 실효성 있는 개선방안을 마련하고자 하였다.

본 연구를 통해 지방자치단체가 주도적으로 재난·안전관리 업무를 수행하는 데 있어 다음과 같은 문제점과 한계점이 도출되었다. 먼저, 선행연구 및 현황 조사를 통해 우리나라의 재난·안전관리는 중앙집권적 체제로 인해 지방자치단체의 역할·책임에 대한 혼선이 발생하는 것으로 나타났다. 또한, 지역이 자율적으로 재난·안전 문제에 대응할 수 있는 법적·제도적인 기반 부족과 권한·역할·책임의 불명확성 등이 문제로 지적되었다. 조직·인력 측면에서는 한정된 인적 자원과 많은 업무량으로 인해 인력의 연속성이 유지되기 어렵고, 이로 인해 예방·대비·대응·복구의 재난관리 단계마다 기능 공백으로 인한 문제점들이 발견되었다. 국가를 포함한 지역 내 다양한 이해관계기관들이 재난·

안전관리의 목표와 방향을 공유하고, 정책을 이행하는 과정에 체계적으로 참여할 수 있는 거버넌스 체계도 미약한 것으로 나타났다.

이에 향후 지방자치단체가 주도적으로 재난·안전관리를 수행하도록 하기 위해서는 다음과 같은 방향에서 개선해 가는 것이 필요할 것으로 보인다. 먼저, 재난·안전관리 행정주체로서의 국가와 지방자치단체의 역할 구분하고 책임과 권한을 재조정할 필요가 있을 것으로 판단된다. 본 연구는 재난·안전관리 체계 안에서 국가와 지방자치단체 간의 관계는 중앙집권적인 구조에서 벗어나 상호 협력과 지원을 강화하는 방향으로 전환되어야 하며, 중앙정부는 지방자치단체를 지원하고 협력하는 역할에 초점을 맞춰야 한다는 점을 강조하였다. 이를 위해 지방자치단체장이 주도적으로 재난·안전관리를 수행할 수 있도록 권한과 역할을 확대하고 명확한 기준을 정립할 필요성이 있을 것이다. 둘째, 맞춤형 전략과 정책을 발굴하고 지역 간 축적된 경험·정보·노하우를 상호 공유할 수 있는 체계가 마련될 필요가 있다. 지방자치단체는 자연적·사회적 특성에 부합하는 맞춤형 전략과 정책을 개발하고, 자율적인 계획과 이행을 통해 지속가능성을 확보해야 한다. 그리고 지방자치단체 간, 중앙-지방 간, 공공-민간 간 거버넌스 체계를 구축하여 지속적인 교류·협력을 통해 축적된 경험과 지식, 우수사례 등이 공유될 수 있도록 해야 한다. 셋째, 현장에서 작동하는 재난·안전관리체계가 갖춰질 수 있도록 제도를 개선하는 것이 필요하다. 이를 위해 구체적으로 지방자치단체 중심의 통합적 대응과 협력체계 강화, 평시의 지역 안전관리 참여와 역할 확대가 필요한 것으로 나타났다.

이러한 개선 방안을 통해 지역 주도의 맞춤형 재난·안전관리체계를 구축하고, 재난 발생 시 효율적이고 신속한 대응을 실현할 수 있을 것으로 기대된다. 또한, 국가와 지방자치단체 간의 협력과 조화를 통해 주민과 지역사회의 안전을 더욱 강화하는 데 기여할 것으로 기대된다.



참고문헌

- 관계부처 합동. (2019. 1). 「대형 화산폭발 위기관리 표준매뉴얼」.
국가민방위재난안전교육원. (2022). 「2022년 교육훈련계획」.
- 권신정·유영미·조선영. (2018). 지방자치단체의 재난관리체계 개선을 위한 재난관련 조례
분석연구-부산광역시 및 부산 16 개 구·군을 중심으로. 「한국재난정보학회논문집」,
14(1): 1-8.
- 김경안·유충. (1997). 「재난대응론」. 서울: 도서출판 반.
- 김봉철. (2014). 재난관리행정주체로서의 지방자치단체의 법적 지위-재난 및 안전관리기
본법상 지방자치단체의 역할과 그 강화방안을 중심으로. 「지방자치법연구」, 14(4):
129-157.
- 김영명. (2023. 10. 08.). [미리보는 2023 국감] 행정안전부의 주요 이슈 진단-1 : 재난대응
지휘체계 논란 등. 보안뉴스. <https://www.boannews.com/media/view.asp?idx=122435>. (검색일자: 2023. 10. 30.).
- 김영주·권진아. (2020). 「재난관리자원 관리체계 재정립을 위한 제도 개선방안: 물적 자원
을 중심으로」. 국립재난안전연구원.
- 김은성·안혁근·박형준·양기근·함종석. (2009). 「중앙정부와 지방정부 재난안전관리의 효
과적 협력방안 연구」. 기본연구과제. 1-289.
- 김종성. (2008). 지방재난관리조직의 바람직한 구축방안. 「지방행정연구」, 22(1): 3-33.
- 김주찬·김태윤. (2002). 국가재해재난관리체계의 당위적 구조. 「한국화재소방학회 논문
지」, 16(1): 8-17.
- 김준하·김태현·정재욱. (2020). 현장실태조사를 활용한 지자체 재난관리자원 관리 개선
연구. 「한국재난정보학회 논문집」, 16(1): 155-162.
- 김지수. (2019). 「안전한 대한민국, 기초자치단체 재난안전 조직·인력 확충이 시작이다」.
지방자치정책브리프. 한국지방행정연구원.
- 김창영. (2023. 07. 30.). 말로만 '재난관리'...안전공무원 채용 비율 1%도 안돼. 서울경제.
<https://www.sedaily.com/NewsView/29SBZVTRHO>. (검색일자: 2023. 10. 30.).
- 김추린. (2016). 지자체 재난관리기금 확보율의 영향요인 연구: 무엇이 법정기금인 재난관
리기금 확보에 미온적인 태도를 취하게 하는가. 「지방행정연구」, 30(4): 353-380.
- 김태환. (2014). “국가재난관리정보시스템”. 행정안전부 국가기록원. 2014년 12월 1일.

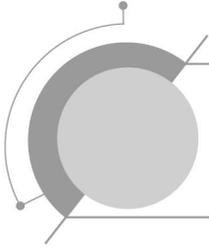
- <https://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=009278&pageFlag=&sitePage=1-2-3>.
- 나채준·박광동·김현희·김정현. (2014). 「재난·안전 관련 법제 개선방안 연구」. 용역과제 최종보고서. 한국법제연구원.
- 문현철. (2010). 재난관리체계에 있어서 행정구역개편에 관한 행정법학적 검토. 「위기관리 이론과 실천 세미나발표논문집」, 2010: 384-391.
- 박동균. (2008). 재난관리에 대한 지방공무원들의 인식분석과 함의. 「한국행정논집」, 20(1): 289-313.
- 박용수. (2020). 「4차 산업혁명 기술을 활용한 예방중심의 재난안전관리」. KIET산업경제, 2020년 7월.
- 박중훈·임성근·조세현. (2016). 「대한민국 역대정부 조직개편 성찰」. 한국행정연구원.
- 박지영. (2022. 12. 27.). “지난해 105명 채용될 동안 51명 퇴직, 방재안전직 공무원 확충 시급.”. 수험뉴스. <http://www.newsstudy.co.kr/news/article.html?no=22263>. (검색일자: 2023. 10. 01.).
- 박형준·정규진·신영환·박지민. (2017). 「국가재난관리거버넌스 개선방향: 샌다이프레임 워크를 중심으로」. 국회입법조사처 정책연구용역보고서.
- 백영욱. (2001). 「戰 平時 非常對備 및 災難災害의 效率. 적인 管理방안 연구」. 부산광역시. 「2019년도 지역안전관리계획 수립지침 교육자료」.
- 부산광역시. (2020). 「2020년도 부산광역시 안전관리계획」.
- 성기환. (2006). 「재난관리와 파트너십」. 한국학술정보.
- 소방방재청. (2011a). 「재난안전네트워크 행동지침」.
- 소방방재청. (2011b). 「재난연감」.
- 손종필. (2023. 02. 15.). 광주광역시, 경상남도 재난관리기금 법적 기준치 미달. 「나라살림 브리핑」, 제286호. 나라살림연구소.
- 손지민. (2022. 12. 13.). [단독] 기초지자체 5곳 중 4곳, 재난상황실 상시 운영 안 해. 한겨레. <https://www.hani.co.kr/arti/area/capital/1071340.htm>. (검색일자: 2023. 06. 26.).
- 신문근. (2022). 「2023년도 소방청 소관 세입·세출예산안 검토보고」. 행정안전위원회.
- 신지영·정완·윤기중. (2018). 빅데이터를 활용한 재난안전 기술개발을 위한 법적 검토. 「경희법학」, 53(3): 357-388.
- 신현구·강병식·양기근·정원희·김상호. (2018). 「생활안전·재난안전 강화를 위한 전문인력 양성·활용의 고용효과」. 한국고용노동연구원. 84-86.
- 안광호. (2022. 11. 12.). 1조5000억짜리 재난안전통신망, 이태원 참사 땀 왜 무용지물? .

- 경향신문. <https://m.khan.co.kr/economy/finance/article/202211121633001#c2b>. (검색일자: 2023.06.28.).
- 오대성. (2023.08.07.). 조기퇴직률 14배... '재난 안전' 전담공무원 10년, 현실은?. KBS 뉴스. <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7742815>. (검색일자: 2023.06.28.).
- 오윤경. (2017). '재해위험경감을 위한 샌다이 프레임워크'(SFDRR)의 주요 이슈와 과제. 「ISSUE PAPER」, 58호, 한국행정연구원.
- 원소연. (2013). 「한국형 협력적 거버넌스 체계 구축 방안 연구: 네트워크분석을 통한 재난 안전분야 비교 사례 연구」. 한국행정연구원.
- 유은지·엄영호. (2017). 지방정부간 재난관리의 차이는 왜 발생하는가? : 지방정부 재난관리기금을 중심으로. 「지방정부연구」, 20(4): 89-113.
- 유인술. (2015). 한국의 재난관리대책. 「Hanyang medical reviews」, 35(3): 157-173.
- 유훈. (2009). 「정책변동론」, 서울: 대영문화사.
- 윤명오. (2009). 「효율적 예산집행을 위한 국가재난관리체계 구축 방안 연구」. 연구용역보고서. 국회예산정책처.
- 윤필환. (2020). 국가안전관리기본계획의 개선방안. 「분권레터」, 대한민국시도지사협의회.
- 이동규. (2012). Birkland 의 재난 사건관련 정책변동 (EPC) 이론과 모형 검토: 기존의 정책과정 이론과 모형과의 비교. 「Crisisonomy」, 8(2): 1-27.
- 이병기·김건위. (2008). 「지방자치단체 재난관리체계의 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 이영근·정민수·옥영석·박미리. (2016). 「국내·외 사례 분석을 통한 사회재난 재난관리자원 관리방안 정립 연구」. 국민안전처.
- 이운. (2019). 「재난관리자원 관리제도 개선에 관한 법적 연구」. 박사학위논문. 동아대학교.
- 이재은. (2004). 재난관리시스템 개편과정 쟁점 분석 및 향후 방향. 「행정논총」, 42(2): 147-169.
- 이종열·박광국·조경호·김옥일. (2004). 국가위기관리 통합적 체계구축에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 15(2): 347-367.
- 이종호. (2022.12.18.). 시·군·구 방재안전직 공무원, '21년 연간 채용인원 2명 중 1명꼴로 퇴직해. 뉴스데일리. <https://www.newsdaily.kr/news/articleView.html?idxno=222822>. (검색일자: 2023.10.30.).
- 이창열·김태환·박길주. (2015). 재난관리자원 비축 및 동원 체계 연구. 「Journal of Korea

- Society of Disaster Information, 11(3): 376-384.
- 이현태. (2014). 「대전광역시 재난 및 안전 관리 체제의 현황과 개선 과제. 대전발전포럼 기획특집.
- 이혜정·박정수·이재윤·한서영. (2021). 코로나 19 대응 과정에서의 지방재정 운용 문제 고찰 -재난재해기금과 지역의료체계를 중심으로-. 「보건학논집, 58(2): 25-38.
- 이호동·문현철·이종열·위평량. (2009). 「재난관리법과 예산·기금구조-원칙과 실상. 대영문화사.
- 임정순. (2005). 우리나라 방재정책의 현황과 문제점. 「국토저널, 285: 6-17.
- 정극원. (2011). 위험사회에 대한 대응과 [재난및안전관리기본법]의 내용. 「유럽헌법연구, 9: 333-358.
- 정명운. (2016). 「지방자치단체의 재난안전관리 체계 및 법제 정비 방안 연구. 연구보고 2016-05. 한국법제연구원.
- 정세희. (2020). 지방정부의 재정능력에 따른 재난관리 재정지출 결정요인 연구. 「지방정부연구, 23(4): 221-245.
- 정우영·이창희·장대원. (2013). 체계적인 방재자원 동원체계를 구축하기 위한 운영체계 및 제도 개선 방안. 「Crisisonomy, 9(6): 65-80.
- 정지범. (2009). 광의와 협의의 위험, 위기, 재난관리의 범위. 「한국방재학회논문집, 9(4): 61-66.
- 정지수·최혜민. (2020). 재난안전 분야 공무원의 직무만족에 대한 영향요인: 직무위험과 직무압박, 직무스트레스, 그리고 내재적 동기의 영향을 중심으로. 「행정논총, 58(3): 239-69.
- 정찬권. (2023. 07. 19.). [기고] 국가재난대응체제 역할조정과 분권화 절실하다. 오피니언, <https://www.chosun.com/opinion/contribution/2023/07/19/AFO7GK7TXZGMXFSUZIBGQUQV34/>. (검색일자: 2023. 10. 30.).
- 조성·배정환. (2017). 주민의식 검토를 통한 지방정부 재난관리 민관협력 체계 개선 방안에 관한 연구: 충청남도를 중심으로. 「한국융합과학회지, 6(4): 102-115.
- 중앙안전관리위원회. (2019). 「제4차 국가안전관리기본계획(2020-2024)」.
- 채경석. (2005). 지방정부의 재난관리체계에 대한 국가간 비교: 바람직한 재난관리체계의 모색. 「지방정부연구, 8(4): 129-145.
- 최원상. (2020). 인공지능 기반의 지능형 재난안전관리체계 구축에 관한 연구. 「J. Korean Soc. Hazard Mitig., 20(1): 127-140.
- 최준석. (2019. 01. 04.). 한국전자통신연구원 박종열 박사, 시각 AI ‘딥뷰’의 아버지 쓰레

- 기 무단 투기 꼼짝마! . 주간조선. <http://weekly.chosun.com/news/articleView.html?idxno=13898>. (검색일자: 2023.06.28.).
- 최호진. (2021). 「재난안전관리 역량 제고방안 연구: 지방자치단체의 인력 전문성을 중심으로」. KIPA 연구보고서 2021-14. 한국행정연구원.
- 표경수. (2017). 재난안전정보 수집·공유를 위한 법제도 개선 방안. 『법제』, 2017(9): 55-78.
- 한국중앙자원봉사센터. (2011). 자원봉사센터 업무매뉴얼 재난재해. 서울: 한국중앙자원봉사센터.
- 행정안전부 보도설명자료. 1.5조들인 재난안전통신망 애물단지 신세. (2023.04.24.).
- 행정안전부 보도설명자료. 사고 무전 쳤지만, 통신망 묵묵부답... 재난의료 부실 여전 (한겨레. 2023.03.13.).
- 행정안전부 보도자료. 신생 방재안전직에 대한 깊어지는 고민. (2017.11.16.).
- 행정안전부 보도자료. 재난안전관리를 위한 데이터 등의 취득·공유기반 마련. (2023.05.09.).
- 행정안전부 보도자료. 재난안전데이터 한 곳에 모아 재난안전 디지털 플랫폼 정부 시동. (2023.03.12.).
- 행정안전부 재난안전조사과. (2019). 「재난원인조사 업무편람」.
- 행정안전부. (2017). 「재난관리자원 공동활용시스템(DRSS) 가이드 북」. 세종: 행정안전부.
- 행정안전부. (2019). 「재난현장 통합자원봉사지원단 운영 매뉴얼」. 세종: 행정안전부.
- 행정안전부. (2021). 「대한민국 재난안전관리」. 세종: 행정안전부.
- 행정안전부. (2022). 「지방자치단체 공무원 인사통계(2022.12.31. 기준)」. 세종: 행정안전부.
- 홍두표. (2022.12.14.). “정의당 장혜영의원 전국 시군구 . 재난안전 상황실 5곳중 4곳 상시 운영을 하고있지 않은것으로 파악”. 교통문화신문. <http://www.xn-9d0bt7xa359enkt3kg.kr/news/article.html?no=40482>. (검색일자: 2023.06.26.).
- 홍지완. (2018). 지방자치단체 재난관리체계 개선에 관한 연구: 지방자치단체의 재난관리 역할 강화를 중심으로. 『대한건축학회 논문집』, 34(9): 21-30.
- 환경부. (2014.10). 「대규모 수질오염사고 위기관리 표준매뉴얼(안)」.

- Atheam, J. L. (1971). What is risk? . *The Journal of Risk and Insurance*, 38(4): 639-645.
- Birkland, T. A. (1997). *After disaster: Agenda setting, public policy, and focusing events*. Georgetown University Press.
- Birkland, T. A. (2006). *Lessons of disaster: Policy change after catastrophic events*. Georgetown University Press.
- Comfort, L.K. , (1988). *Designing policy for action*. In: L.K. Comfort (Editor), *Managing Disaster: Strategies and Policy Perspectives*. Durham, NC: Duke University Press, 3-21.
- Crowe, R. M., & Horn, R. C. (1967). The meaning of risk. *The Journal of Risk and Insurance*, 34(3): 459-474.
- Drennan, L. T., McConnell, A., & Stark, A. (2014). *Risk and crisis management in the public sector*. Routledge.
- FEMA, Glossary of Terms. (<https://www.fema.gov/pdf/plan/glo.pdf>).
- Hills, A. (1998). Seduced by recovery: The consequences of misunderstanding disaster. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 6(3): 162-170.
- IPCC. (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*.
- Kingdon, J. W., & Stano, E. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies (Vol. 45, pp. 165-169)*. Boston: Little, Brown.
- Lawrence, P. R., & Lorsch, J. W. (1967). *Organization and environment: Managing differentiation and integration. (No Title)*.
- Petak, W. J. (1985). Emergency management: A challenge for public administration. *Public Administration Review*, 45: 3-7.
- Turner, B. A. (1978). *Man-Made Disasters*. London: Wykeham Science Press.
- UNISDR. (2014). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030*.
- Zimmermann, M., & Keiler, M. (2015). International frameworks for disaster risk reduction: Useful guidance for sustainable mountain development? . *Mountain Research and Development*, 35(2): 195-202.



부록: 지역 재난·안전관리체계 강화를 위한 설문조사

지역 재난·안전관리체계 강화를 위한 설문조사

- 안녕하십니까? 재난·안전 분야의 발전을 위하여 애쓰시는 귀하의 노고에 깊은 감사의 마음을 전합니다. 본 조사는 행정안전부 산하 연구기관인 한국지방행정연구원에서 수행하는 “지역 주도의 맞춤형 재난·안전관리체계 강화방안” 연구의 일환입니다.
- 분권과 균형이 강조되고 있는 시점에서 지역이 주도적으로 재난·안전관리를 수행하는데 한계점은 무엇인지, 지역 재난·안전관리체계를 강화하기 위해서 어떤 부분들이 개선되어야 하는지에 대한 의견을 조사하고 있습니다.
- 본 연구결과를 통해 국가와 지역의 역할을 재정립하고 제도개선을 위한 방안을 모색하고자 합니다. 조사에 성실히 답변 부탁드립니다.

- 조사개요 -

- 조사기간: 2023.09.27.(수) ~ 2023.10.20.(금)
- 소요시간: 약 15분 이내
- 조사대상: 광역 및 기초지자체 재난·안전관리 담당 공무원 300여명
- 조사수행기관: 한국지방행정연구원
- 조사원:

※ 본 조사결과는 「통계응답자의 의무 및 보호에 관한 법률」에 의거하여 통계적 목적으로만 활용되며, 참여자 개인이 인적사항이 드러나는 내용은 절대 공개되지 않습니다.

PART 1. 재난·안전관리 전반에 대한 인식

1. 다음은 재난·안전관리 유형별 위험 인식을 평가하는 항목입니다. 현재 지역의 여건을 고려할 때 다음의 재난·안전사고 유형이 얼마나 위험하다고 생각하는지와 현재 우리 지역에서 얼마나 잘 관리되고 있다고 생각하는지에 대하여 제시하여 주십시오.

구분	재난·안전사고 유형	위험수준					관리수준				
		매우 안전	안전	보통	위험	매우 위험	매우 미흡	미흡	보통	충분	매우 충분
1	태풍·홍수·호우	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
2	강풍·풍랑·해일	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
3	대설·한파	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
4	산사태·급경사지 붕괴	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
5	가뭄·폭염	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
6	지진	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
7	황사·미세먼지	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
8	화재·폭발·붕괴사고	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
9	교통사고(항공·해상 포함)	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
10	감염병·가축전염병	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
11	산불	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
12	환경오염	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

2. 현재 귀하의 지역에서 가장 중요하게 관리되고 있는 재난·안전사고 유형 3가지를 선택해 주시기 바랍니다.

구분	재난·안전사고 유형	선택	구분	재난·안전사고 유형	선택
1	태풍·홍수·호우		8	화재·폭발·붕괴사고	
2	강풍·풍랑·해일		9	교통사고(항공·해상 포함)	
3	대설·한파		10	감염병·가축전염병	
4	산사태·급경사지 붕괴		11	산불	
5	가뭄·폭염		12	환경오염	
6	지진		13	기타()	
7	황사·미세먼지				

3. 다음은 지역 주도 재난·안전관리체계에서의 중앙정부와 광역·기초지자체의 역할 변화에 대한 질문입니다. 각 항목에 대하여 어떻게 생각하는지 귀하의 의견을 제시하여 주십시오.

구분	질문내용	의견	
		동의한다	동의하지 않는다
방향	1. 지역에서 발생하는 재난·안전사고는 모두 지방정부가 책임과 권한을 갖고 관리해야 한다.		
	2. 재난 발생 양상을 고려할 때 앞으로는 지역을 중심으로 재난을 관리·운영하는 것이 적절하다.		
	3. 지역 중심의 재난·안전관리체계는 광역보다는 기초지자체 단위의 역량 강화가 우선이다.		
현황	4. 현행 재난·안전관리체계에서는 지역이 주도적인 역할을 하기 어렵다.		
	5. 권한이 확대된다고 하더라도 지방정부는 재난을 효과적으로 관리할 수 있는 역량이 부족하다.		
역할 분배	6. 중앙-광역-기초지자체의 역할은 업무의 유형에 따라 구분하는 것이 적절하다.		
	7. 중앙-광역-기초지자체의 역할은 재난의 규모에 따라 구분하는 것이 적절하다.		
	8. 발생 범위가 넓거나, 피해 규모가 상당히 클 것으로 예상되는 재난 유형은 중앙정부에서 우선 관리하는 것이 적절하다.		

4. 지역 주도 재난·안전관리체계에서의 중앙정부와 광역·기초지자체의 역할에 대한 의견을 자유롭게 제시하여 주십시오.

5. 다음은 재난의 특성을 고려하여 중앙정부 또는 기초지자체에서 관리하는 것이 효율적인 재난 유형을 구분하고자 합니다. 재난 유형에 따라 중앙-광역-기초지자체로 주요 관리 주체를 구분한다면 적절하다고 생각하는 방향은 무엇인지 답변해 주시기 바랍니다.

구분	재난·안전사고 유형	재난 전(예방-대비단계)			재난 후(대응-복구단계)		
		중앙	광역	기초	중앙	광역	기초
1	태풍·홍수·호우						
2	강풍·풍랑·해일						
3	대설·한파						
4	산사태·급경사지 붕괴						
5	가뭄·폭염						
6	지진						
7	황사·미세먼지						
8	화재·폭발·붕괴사고						
9	교통사고(항공·해상 포함)						
10	감염병·가축전염병						
11	산불						
12	환경오염						

PART 2. 재난·안전관리 역량 전문성 평가

1. 다음은 각 부문에 대한 **역량 전문성 수준**을 평가하는 항목입니다. 각 항목에 대하여 ‘현재 해당 조직 또는 대상이 재난·안전관리 업무를 수행하는 데 어느 정도 역량을 갖추고 있다고 생각하는지 귀하의 의견을 제시하여 주십시오.

구분	질문내용	현재 수준				
		매우 미흡	미흡	보통	충분	매우 충분
전체	1. 국가 전반의 재난·안전관리 역량 수준	①	②	③	④	⑤
	2. 광역자치단체의 재난·안전관리 역량 수준	①	②	③	④	⑤
	3. 기초자치단체의 재난·안전관리 역량 수준	①	②	③	④	⑤
	4. 귀하가 속한 지역의 전반적인 재난·안전관리 역량 수준	①	②	③	④	⑤
소속 지역 · 단 · 체 · 장 · 실 · 국 · 과	5. 자치단체장(기관장)의 재난·안전분야 이해도	①	②	③	④	⑤
	6. 자치단체장(기관장)의 위기관리 리더십	①	②	③	④	⑤
	7. 자치단체장(기관장)의 재난·안전관리 분야 관심도	①	②	③	④	⑤
	8. 기관의 재난·안전관리 담당 실·국·과장의 리더십	①	②	③	④	⑤
	9. 부서 인력의 전반적인 업무수행 능력	①	②	③	④	⑤
	10. 부서 인력의 전반적인 책임감	①	②	③	④	⑤
	11. 부서 내 구성원 간 원활한 의사소통 협의	①	②	③	④	⑤
	12. 다른 유관부서와의 업무연계 협조	①	②	③	④	⑤
	13. 지역 내·외 재난 관련 민간자원과의 협력체계	①	②	③	④	⑤

2. 최근 지역에서 발생했던 재난을 바탕으로 판단했을 때, 다음의 주체들은 맡은 역할을 효과적으로 수행했다고 생각하는지 귀하의 의견을 제시하여 주십시오.

구분	질문내용	역할수행				
		매우 미흡	미흡	보통	충분	매우 충분
1	광역정부 및 광역지자체장	①	②	③	④	⑤
2	지방정부 및 지자체장	①	②	③	④	⑤
3	소방 및 경찰, 병원 등 유관기관	①	②	③	④	⑤
4	자율방재단, 시민단체 등 민간조직	①	②	③	④	⑤
5	지역 언론	①	②	③	④	⑤

PART 3. 지역 재난·안전관리체계 한계점 및 개선방안

1. 다음은 지역이 주도적으로 재난·안전관리를 수행하는 데 있어 귀하가 속한 지역의 한계점 및 애로사항에 대하여 평가하는 항목입니다. 항목별로 해당되는 사항에 대하여 편하게 귀하의 의견을 제시하여 주십시오.

구분	질문내용	현재 수준				
		전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통	그런 편이다	매우 그렇다
법·제도	1. 재난·안전 관련 법률의 중앙집권적 요소가 존재하여 지자체 업무의 자율성을 침해하는 부분이 존재한다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
	2. 법률과 조례에 관계기관별·부서별·직급별 역할·책임 사항이 명확히 구분되어 있다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
	3. 지역안전관리위원회, 지역재난안전대책본부 등에 의한 정책조정 및 이행이 잘 이루어지고 있나요?	①	②	③	④	⑤
조직·인력	4. 부서 내 인력이 충분한 편입니까?	①	②	③	④	⑤
	5. 부서 내 인사이동이 잦은 편입니까?	①	②	③	④	⑤
	6. 개별 평균 업무량을 생각했을 때 타 부서에 비해 업무량이 많은 편이라고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
	7. 업무에 대한 부담감을 비교했을 때 타 부서에 비해 부담감이 높은 편이라고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
예산·자원	8. 재난·안전관리 인력의 전문성 강화를 위한 교육·훈련이 충분하게 지원되고 있습니까?	①	②	③	④	⑤
	10. 재난·안전관리 예산(재난관리기금 등 포함)이 적재적소에 활용되고 있다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
	11. 예산·자원 운용에 있어서 지자체장의 의사가 주요한 영향을 미친다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
	12. 재난·안전관리를 위한 지역 내 자원(예산, 인력, 장비, 자재, 시설 등)이 충분하다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
정보·거버넌스	13. 지역 내 민간자원을 효과적으로 발굴·활용하고 있다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
	14. 재난·안전관리 관련 중앙-지방간 지휘체계 및 협력 네트워크는 잘 작동되고 있습니까?	①	②	③	④	⑤
	15. 평시 및 재난 발생 시 중앙-지방간 정보공유가 효율적이고 원활하게 이뤄지고 있습니까?	①	②	③	④	⑤
	16. 민간과의 정보공유 및 협력체계가 잘 갖추어져 있다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤

2. 다음은 지역이 주도적으로 재난·안전관리를 수행하기 위하여 보완·개선되어야 하는 사항에 대한 질문입니다. 귀하의 경험을 토대로 생각했을 때 현재 지역이 재난·안전관리체계에서 좀 더 중심적인 역할을 하기 위해서는 어떠한 부분들이 개선되어야 할지 의견을 제시하여 주십시오.

구분	질문내용	개선 필요성				
		매우 불필요	약간 불필요	보통	약간 필요	매우 필요
법·제도	1. 지방정부에 대한 권한 이양 및 자율성 확대	①	②	③	④	⑤
	2. 행정 등 유사업무 통합 및 체계화	①	②	③	④	⑤
	3. 현장지휘체계 단일화 및 기능분담·조정	①	②	③	④	⑤
조직·인력	4. 공공부문 재난·안전관리 인력 규모 확대	①	②	③	④	⑤
	5. 재난·안전담당 공무원 교육·훈련지원 및 전문성 강화	①	②	③	④	⑤
	6. 조직 내 권위주의 문화 개선 및 의사소통 강화	①	②	③	④	⑤
	7. 성과평가 및 보상체계 강화	①	②	③	④	⑤
예산·자원	8. 재난·안전관리 부서조직의 권한 확대 및 위상 강화	①	②	③	④	⑤
	9. 중앙정부의 예산 지원 확대	①	②	③	④	⑤
	10. 예산의 효율적 운영을 위한 인식 및 제도개선	①	②	③	④	⑤
	11. 재난관리자원 공동활용시스템 운영 개선	①	②	③	④	⑤
정보·거버넌스	12. 지역 내 민간자원 확보 및 활용성 제고	①	②	③	④	⑤
	13. 중앙정부-지방정부간 정보공유 효율화	①	②	③	④	⑤
	14. 지역 정보관리방식 개선 및 전문기술 확보	①	②	③	④	⑤
	15. 중앙정부-지방정부간 협력 거버넌스 강화	①	②	③	④	⑤
	16. 민간기관과의 협력 거버넌스 강화(관계강화)	①	②	③	④	⑤
	17. 민간조직, 자원봉사자, 주민 등의 참여 확대	①	②	③	④	⑤

3. 이 외에 지역이 재난 및 안전관리를 효과적으로 수행하기 위하여 향후 우선적으로 개선해야 할 사항이 있다면 말씀해주시요. (추가사항)

PART 4. 마지막으로 응답자 특성과 관련한 사항입니다.

1. 귀하의 성별은 무엇입니까?

- ① 남성 ② 여성

2. 귀하의 연령은 어떻게 되십니까?

- ① 20-29세 ② 30-39세 ③ 40-49세 ④ 50-59세 ⑤ 60세 이상

3. 귀하가 속한 지역은 어디입니까?

구분	지역명	구분	지역명	구분	지역명
①	서울	⑦	울산	⑬	전북
②	부산	⑧	세종	⑭	전남
③	대구	⑨	강원	⑮	경북
④	인천	⑩	경기	⑯	경남
⑤	광주	⑪	충북	⑰	제주
⑥	대전	⑫	충남		

4. 귀하께서 속한 지역은 행정구역 중 어디에 속합니까?

- ① 시 ② 군 ③ 구 ④ 광역시도(분청)

5. 귀하의 학력은 어떻게 되십니까?

- ① 고등학교 졸업 이하
 ② 대학교 졸업
 ③ 대학원 졸업

6. 재난·안전 분야의 관련 경력(근무경력, 연구경력 등)은 얼마나 됩니까?

_____년 _____개월

7. 재난·안전 분야에 근무하면서 담당했던 업무는 다음 중 어디에 해당되나요?(중복체크)

- ① 재난·안전관리 업무 총괄
 ② 재난·안전관리 정책·기획 분야
 ③ 일반 행정관리 분야(ex. 조직·인사·예산 등)
 ④ 재난·안전관리 기술 분야(ex. 시스템, 데이터 분석, 장비관리 등)
 ⑤ 그 외 분야 ()

7-1. 어떤 재난 유형에 대하여 담당할 경험이 있나요?(중복체크)

① 자연재난 관련 업무

② 사회재난 관련 업무

③ 민방위 관련 업무

④ 그 외 분야 ()

7-2. 재난관리단계 중 어떤 단계에 대한 업무 경험이 있나요?(중복체크)

① 예방·대비 단계

② 대응 단계

③ 복구 단계

④ 해당 없음

8. 귀하는 재난·안전분야 근무에 대하여 자부심을 느끼십니까?

① 매우 그렇다

② 그렇다

③ 보통이다

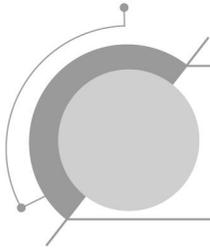
④ 그렇지 않다

⑤ 매우 그렇지 않다

9. 귀하가 근무하는 동안 지역 내 재난·안전사고가 발생한 것을 경험한 적이 있습니까?

① 있다

② 없다



Abstract

Strengthening Measures for a Customized Regional-Led Disaster and Safety Management System

Local governments play a pivotal role as the primary agents of regional disaster and safety management, being the administrative entities closest to disaster scenes and capable of swift decision-making and agile responses to on-site demands effectively. Tailoring disaster and safety management systems to local conditions further enhances their ability to manage crises efficiently. However, the current centralized disaster and safety management system in our country constrains the autonomous functioning of local governments. Establishing a region-led disaster and safety management system requires a comprehensive examination of the specific challenges faced by local disaster and safety management systems and the development of effective improvement measures tailored to each region's needs. This study thus first provides a systematic review of region-led disaster and safety management theories, and assesses the current status and limitations of local disaster and safety management systems.

In Chapter 2, the study defines the concepts of disaster and safety management with key words, and contextualizes the shift towards region-centric disaster and safety management within a paradigm shift of disaster risk reduction. It also analyzes the evolution of domestic disaster and safety-related laws and organizations, emphasizing the fundamental duty of both national and local governments to protect citizens' lives and property. Through a systematic review of related studies, the study identifies the centralized structure of the disaster and safety management system as a potential limitation to the effective role of local governments. Proposed solutions to enhance the autonomy of local governments include strengthening

regional disaster and safety professionals, ensuring stable financial resources, and fostering collaborations between the public and private sectors.

Chapter 3 delves into the current status of the regional disaster and safety management system across four sectors: legal and institutional, organizational and personnel, budget and resources, and information and governance. From a legal and institutional perspective, the study observes that local governments face limitations in exercising authority in disaster and safety management. Additionally, the overlapping roles among different agencies are another limitation, necessitating improvements in the delivery system for reporting requests to disaster response agencies. Second, the study recommends enhancing the capabilities of disaster and safety sector professionals. The workload and responsibility within the Department of Disaster and Safety Management at local governments are perceived as very high, resulting in frequent staff rotations that hinder the accumulation of experience and expertise. Regarding the budget and resources, there's a need to improve local government awareness and attitudes towards the disaster and safety sector with continuous efforts. In particular, the lack of policy will and lowered interest from local government heads are identified as key influencing factors that impact the allocation of budgets for the disaster and safety sector, necessitating regulatory interventions to address this issue. From the perspective of information management and governance, there is a crucial need for an activated cooperation system involving the central government and private institutions. Additionally, the utilization of inter-agency information-sharing systems is essential for effective coordination during emergencies. Moreover, local efforts to independently record and manage on-site response information are also necessary.

Chapter 4 presents survey results among public officials responsible for disaster and safety management in local governments, identifying perceived limitations and improvement measures. The key findings are as follows. Firstly, although respondents agree that local governments should lead in performing disaster and safety management tasks, they highlight operational limitations within the current system. In terms of the coordination and

collaboration, it is evident that the cooperative system with other relevant departments, both internal and external agencies within the region, does not function as efficiently as within their own departments. This deficiency highlights the necessity for appropriate organizational restructuring and empowerment. This restructuring aims to enable the disaster and safety management department to effectively lead and command all employees during emergency situations. Among the issues and improvement measures identified across the four areas (legal and institutional, organizational and personnel, budget and resources, information and governance), the most significant limitations are found within the organizational and personnel section. Lastly, according to the survey results, there is a pressing need to strengthen information sharing and collaborative governance with the central government. Specifically, key areas requiring improvement include the command and control system, the collaborative network between the central and local governments, and information sharing during emergency situations.

Upon a synthesis of the main research findings, the Chapter 5 finally proposes policy directions and strategies for region-centered disaster safety management. It emphasizes that a region-led disaster and safety management system does not mean assigning all responsibilities to local governments. Instead, it signifies a transformation in the relationship between national and local governments regarding disaster and safety management, moving away from a centralized structure towards enhanced mutual cooperation and support. Recognizing that the financial and structural capacities of local governments vary, and smaller ones may face greater challenges, premature delegation of tasks from the central to local government could lead to unexpected confusions and failures. To empower regions to effectively respond to disasters, it is essential to improve the conditions and capabilities of local governments while ensuring a long-term plan and directional guidance.