

공개토론회 자료

본 자료는 2008. 6. 26(목) 朝刊부터
보도하여 주시기 바랍니다.

2008~2012년 국가재정운용계획 -일반공공행정-

2008. 6. 25(수) 16:00 ~ 18:00

국가재정운용계획 일반공공행정 분야 작업반

동 자료는 '08~'12년 국가재정운용계획 일반공공행정 분야 작업반에서
준비한 자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을 유의하여 주시기
바랍니다.

프 로 그 램

15:30 ~ 16:00

등록 및 네트워킹

16:15 ~ 18:15

일반공공행정 (재해복구지원체계 개선)

사 회 : 위금숙 (위기관리연구소 소장)

발 표 : 김종면 (한국조세연구원 연구위원)

토 론 : 구분진 (기획재정부 행정예산심의관)

방기성 (행정안전부 재난안전관리관)

서종진 (소방방재청 방재관리국장)

안승섭 (경일대학교 건설정보공학과 교수)

조원철 (연세대학교 토목환경공학과 교수)

지흥기 (영남대학교 건설환경공학부 교수)

목 차

토론주제 : 재해복구지원체계 개선방안

I. 재해복구 지원체계 현황

- 1. 국내 자연재해발생 현황 및 특성 1
- 2. 현행 재해복구 체계 운영실태 3

II. 재해복구지원체계 개선 기본방향

- 1. 신속성 제고 8
- 2. 전문성 제고 10
- 3. 품질 고급화 11

III. 개선방안

- 1. 개요 12
- 2. 지구단위 복구사업 도입·운영 14
 - 가. 지구단위 복구사업의 개요 14
 - 나. 지구단위 복구사업 도입방안 15
 - 다. 지구단위 복구사업 시행시 세부사항 19
 - 라. 예상 지출규모 24
 - 마. 지구단위 복구사업 예상 효과 26

3. 재해복구기금 신설	29
가. 재해복구기금 개요	29
나. 재해복구 재원 운용의 개선방향	30
다. 재해복구기금 도입 방안	36
라. 재해복구기금 도입시 예상효과	40

IV. 기대효과

1. 동일지역의 상습·반복적 재해 발생 차단	42
2. 단순복구 지원에서 2차 예방투자 개념으로 전환	44
3. 재해복구의 신속성·전문성·품질고급화 제고	46
<참고자료 1> 연평균 복구비 소요액 추정	47

토론주제

재해복구지원체계 개선방안

I. 재해복구 지원체계 현황

1. 국내 자연재해발생 현황 및 특성

① 국내 자연재해는 최근 급격한 도시화 및 산업화 현상으로 그 피해가 점차 대형화·다양화되는 추세

- 도시 집중화 및 기반시설물의 노후에 따른 재해 취약성 증대
 - '98년 이후 1조원 이상 피해는 총8회로 최근 들어 대규모 피해 빈발
- 지역방재여건 및 재해위험 요인을 고려하지 않은 무분별한 개발은 재해에 대한 위험을 가중
- 자연재해에 따른 2, 3차 재난으로 인한 피해도 대형화되고 있으며, 이에 따른 사회·경제적 부문에 미치는 영향도 증대

② 이상기후 등의 영향으로 최근 강우발생 양상이 변화되어 집중호우 발생횟수가 급격히 증가*

* 집중호우 발생횟수(50mm/h, 기상청 61개 관측소) : ('87~'96) 10.7회 → ('97~'06) 20.1회

- 여름철 집중호우에 연계된 산사태가 집중 발생하며, 붕괴발생 후 토석류(수분+토석)로 인한 계곡 침식 및 하류퇴적에 의한 하천범람 등 2차 피해유발 가능성 증가

- 전체 우심피해의 89.3%가 태풍 및 호우에 의해 발생

〈표 1-1〉 발생 원인별 우심피해 현황('97~'06년)

(회, 억원)

	태풍	호우	호우·태풍	폭풍설	대설	호우·폭풍	기타
발생회수	438	555	175	134	56	6	21
피해액 (점유율)	103,226 (53.9%)	55,214 (28.8%)	12,588 (6.6%)	8,382 (4.4%)	11,609 (6.1%)	85 (0.0%)	405 (0.2%)

자료) 재해연보 2006, 소방방재청, 2007.12

③ 우리나라는 큰 편차의 연간 강수량 및 강수량의 여름 집중성, 동고서저의 지형적 영향으로 자연재해에 취약한 환경

- 연간 강수량은 연도별 최소 750mm에서 최고 1680mm
- 우리나라의 강우는 6월에서 9월까지 연강수량의 2/3가 집중
 - 하절기 장마전선의 형성으로 장기간 비가 내리고 집중호우를 동반
- 전 국토의 70%가 산지인 우리나라는 동고서저의 지형을 이루고 있어 대부분의 하천이 유로연장이 짧고 경사가 급함
 - 이에 따라, 단시간의 집중호우에도 일시에 많은 유량과 빠른 유속으로 하천범람과 붕괴의 위험성이 높고,
 - 산지 및 산림지대의 지반이 대부분 화강암과 편마암으로 구성되어 있어 산사태 유발 가능성이 높음
 - 서해안과 남해안 지역은 바다의 만조시기와 집중호우가 일치할 경우 역류현상이 발생할 위험이 있어 홍수 피해의 잠재력이 크게 존재

2. 현행 재해복구 체계 운영실태

① (단순복구 위주) 재해원인의 다차원적인 해소가 아닌 원상복구로 유사피해가 반복적으로 발생

- 재해 복구시 유역전체를 고려하지 않고 피해발생 지역만 부분적으로 재해복구비를 투자

→ 개수되지 않은 지역의 향후 자연재해 발생시 동일 유역의 재피해가 우려

- 자치단체의 경우 방재업무가 단편적인 피해대응에 국한되어 지역성을 고려하는 지역방재 계획이 체계적으로 수립·집행되지 못하는 실정

- 복구사업을 단순복구가 아닌 2차 예방투자 개념의 예방복구로 획기적으로 전환 할 필요성 증대

② (피해시설별 개별복구) 피해시설 관리가 정부 부처간, 중앙-지자체간 분산되어, 유관 부서간 협조·연계 미흡

- 대규모 복합피해 발생시 부처별, 시설별로 복구계획을 수립·확정하여 실행, 동일한 지역임에도 복구시기가 달라 복구 도중 재해피해 반복

- 소방방재청, 국토해양부, 산림청 등 총 12개 소관부처별로 관련시설을 관리

- 복합피해에 대한 재해복구시 복구사업의 종합조정 및 관리 기능을 수행할 수 있는 제도 도입이 절실히 필요

〈표 1-2〉 現 재해복구 관련기관 및 소관시설 체계

소관부처	관리시설	소관부처	관리시설
소방방재청	<ul style="list-style-type: none"> · 공공건물 · 도시방재시설 · 소화전 · 수위·우량관측시설 · 소규모시설 · 기타 	행정안전부	<ul style="list-style-type: none"> · 교량(지방도, 사군도) · 도로(지방도, 사군도) · 농어촌도로 · 기타
농림수산식품부	<ul style="list-style-type: none"> · 농경지 · 수리시설 · 방조제 · 어항시설 · 양식양어장 · 선박 · 어업무선국시설 · 수산시설 · 기타 	환경부	<ul style="list-style-type: none"> · 폐수종말처리시설 · 폐기물처리시설 · 상·하수도 · 오수분뇨시설 · 육상쓰레기 · 공원시설 · 기타
산림청	<ul style="list-style-type: none"> · 산사태 · 임도 · 계류보전 · 사방댐 · 산림휴양시설 · 수목원시설 · 가로수 · 기타 	문화체육관광부	<ul style="list-style-type: none"> · 국민관광지 · 체육시설 · 기타
국토해양부	<ul style="list-style-type: none"> · 마을기반조성 · 교량(국도) · 도로(국도) · 하천(국가, 지방) · 광역상수도 · 철도시설 · 도시개발시설 · 수위·우량관측시설 · 항만시설 · 선박 · 등대·해운시설 · 해양쓰레기 · 기타 	문화재청	<ul style="list-style-type: none"> · 문화재시설
교육과학기술부	<ul style="list-style-type: none"> · 학교시설 · 기타 	지식경제부	<ul style="list-style-type: none"> · 정보통신시설
보건복지가족부	<ul style="list-style-type: none"> · 공원묘지 · 화장장 · 청소년수련시설 · 기타 	(해양)경찰청	<ul style="list-style-type: none"> · (해양)경찰시설

③ (재해관련 재원 운영의 다원성) 부처별·지자체별로 재해관련 재원을 별도로 관리 운영함으로써 재해발생시 체계적인 재정지원 곤란

- 재해관련 재원은 재해대책 예비비, 특별교부세, 복권기금, 재난관리기금 및 재해구호기금 등이 있으며 재원별 관리주체 및 지원절차 등이 상이
- 자연재해와 같은 예측 불가능한 상황에 신속하게 대처하기 위해 일정수준의 재원을 통합 운용할 필요성 증대

<표 1-3> 재해관련 재원 운영 현황

(억원)

재원	재해대책 예비비	재해복구 국고채무 부담행위	특별교부세	복권기금	재난관리 기금	재해구호 기금	지방채	의연금	
관리주체	기획재정부	기획재정부	행정안전부	총리실 (소방방재청)	지자체 (광·기)	지자체 (광)	지자체	전국재해 구호협회	
근거법	국가재정법 제51조	국가재정법 제25조	지방교부세법 제4조 및 제9조	복권및복권 기금법 제23조	재난및안전 관리기본법	재해구호법 제14~15조		기부금품 모집규제법	
규모 ('07년 기준)	12,000	10,000	3,717	50	11,637 ('07. 12 보유액)	6,733 ('07.12 기준)	174,351 (10,483) ¹⁾	807 ('07.4월 기준)	
지원절차 기본요건	피해상황 기초	국회 의결	행정안전부 신청·심사	기금 신청·배정	지자체 운용	사·도지사에게 신청	행정안전부 발행한도 승인	의연금 모집·배분	
집행 현황	'03	28,500 ²⁾ (27,876) ³⁾	10,000 (-)	1,224 (1,479)	-	-	4,458 (1,328)	165,264	- (1,730)
	'04	13,000 (8,498)	10,000 (-)	1,301 (1,301)	-	-	5,263 (640)	169,468	- (174)
	'05	12,000 (3,713)	10,000 (-)	3,550 (740)	200 (6)	-	5,935 (226)	169,320	- (108)
	'06	12,000 (1,306)	10,000 (-)	3,717 (3,417)	100 (41)	-	5,832 (49)	174,480	- (530)
	'07	12,000 (110)	10,000 (-)	3,717 (22)	50 (-)	18,119 (6,842)	6,571 (19)	174,351	- (41)
사용용도	재해복구	재해복구	지자체 부담분 보전	재해복구	재해예방/응급복구	이재민 구호	재해복구	이재민 구호	

주: 1) 지방채중 재해복구 목적으로 발행된 금액

주: 2) 재원별 예산 금액

주: 3) 재원별 집행 금액

4 (현행 재해예방사업의 보완 필요성) 대규모 복합피해 발생시 신속한 광역적 종합복구대책을 추진할 수 있는 제도 개선 필요

- 현재 각 부처별로 투자계획에 따라 재해예방사업이 추진되고 있으나, 대규모 복합피해 발생시 투자계획에 우선하는 신속한 복구가 필요
- 이에 따라, 재해예방사업과 보완적인 개념으로 '지구단위 복구사업'을 도입하여 운영할 필요성 증대
 - 기존 재해예방사업과의 차이점은 '지구단위 복구사업'의 수립은 재해발생 이후라는 점(재해예방사업은 재해발생 전)
 - 지구단위 복구사업은 대규모 복합피해에 중앙행정부서의 전담 조직이 복구를 일괄주도 한다는 특징 외에,
 - 피해를 입지 않은 구간도 향후 피해가 우려될 경우 해당 복구비로 예방복구 시행(장기 예방적 투자와 보완적 개념)

〈표 1-4〉 재해예방사업과 지구단위 복구사업의 구분

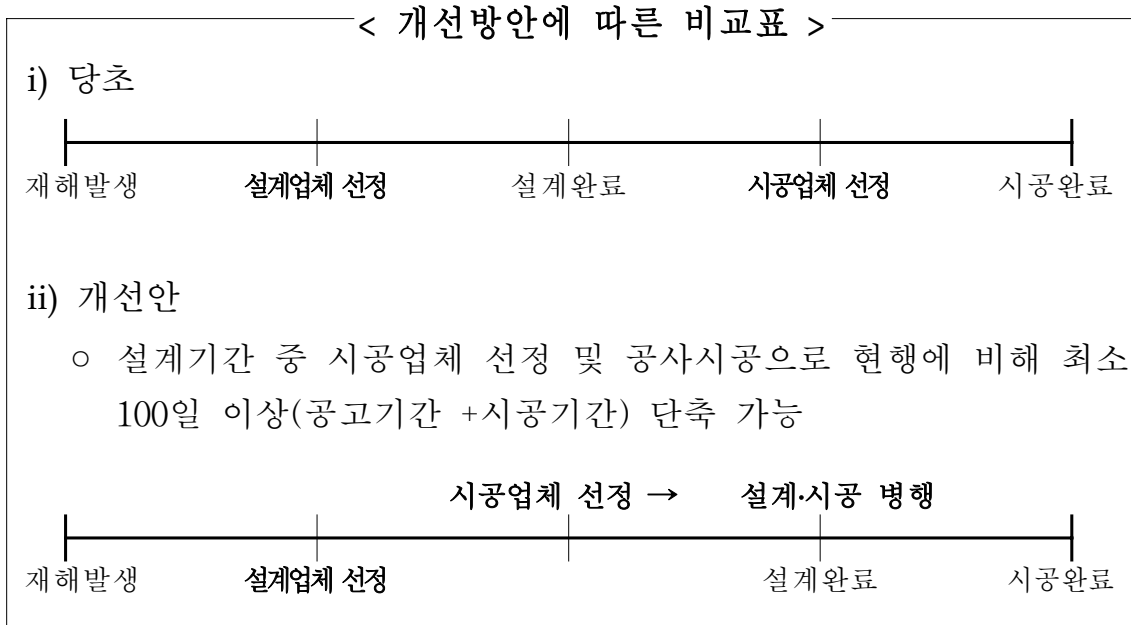
항 목	재해예방사업	지구단위 복구사업
정 의	재해 발생을 미연에 방지(prevention) 하거나 재해 발생시 피해확대를 최소화(mitigation)하고 또 재해발생 후 원활한 복구(recovery)를 수행하는 일련의 과정에 발생하는 사업	도로·교량, 하천, 산사태 등 시설물간 복합피해 발생된 지역의 신속한 복구를 위해 관리주체를 일원화하여 선(先)공사 후(後)정산하는 사업
사업방향	<ul style="list-style-type: none"> - 유역종합치수계획 수립 및 하천유역관리체계구축 - 재해위험요인 조기 제거 - 하천시설물 유지관리 강화 - 하천시설물 설계기준 등 재정비 - 수해방지사업 효율화를 위한 제도개선 - 재해대응 및 복구체계 개선 - 범국민적 수해대응체계 확립 	<ul style="list-style-type: none"> - 대규모 복합피해지역에 대한 행정·제도적 문제점 해결 및 수해취약성 해소 - 광범위에 걸친 극심한 피해를 입은 경우, 피해를 입지 않은 구간을 포함하여 일련구간에 대해서 전액 복구비로 예방 복구
사업시기	우선순위 결정후 사업 추진	대규모 재해발생시
재 원	국비(일반회계, 농특/환특/교특, 지방양여금 등), 지방비	재해복구기금 또는 일반회계
사업성격	장기적 예방투자 개념	긴급 복구 및 장기 예방투자 개념
사업주체	소관 부처별	소방방재청(복구전담조직)

Ⅱ. 재해복구지원체계 개선 기본방향

1. 신속성 제고

- ① (피해조사 및 복구계획 수립 단계) 대규모 복합피해 발생시 기존의 부처별·시설별 복구계획 방식을 단일 기관에서 일괄추진
 - 도로·교량, 하천, 산사태 등 대규모 복합 피해가 발생한 지역은 신속한 일괄복구를 위해 복구전담 조직에서 피해조사 및 복구계획을 수립
- ② (예산배정 단계) 대규모 복합피해 발생시* 복구재원 사용 기간단축을 위해 기금 도입 또는 일반회계 편성
 - * 소규모 일반 피해지역: 현행 예비비 지원제도 유지
 - (기금 도입 안) 재해복구비 배정의 신속성 제고를 위해 '재해복구기금' 도입 고려
 - (일반회계 안) 복구비 지원의 신속성 확보를 위한 현실적 방안으로 기금신설 대신 동일규모로 소방방재청 일반예산에 편성·운영
- ③ (복구사업 단계) 신속한 복구사업 시행을 위한 개산계약제 등 관련 제도 정비
 - 대규모 복합피해가 발생한 지역은 설계·시공을 신속하게 일괄 발주 할 수 있는 제도적 장치 및 행정절차 간소화 방안 마련

- 설계·시공병행 방식을 통한 신속한 복구 추진방안 필요
 - 설계기간 중에 개략적인 공사규모를 추정하여 시공업체를 선정하고 설계와 시공을 병행하는 방식으로 시행
 - 시공자 선정을 위한 기간 및 설계와 시공 병행에 따른 시공 기간 단축 가능
- * 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률에 개선계약제 근거조항 신설 추진 (개정안 국회 계류중)



- ④ (부처별 재해예방사업에 대한 우선순위 확보) 대규모 복합피해 발생시 현재 부처별 투자계획에 따른 재해예방사업에 우선하여 신속한 복구 시행
- 현재 각 부처별로 추진되고 있는 재해예방사업과 병행하여 대규모 복합피해 발생으로 신속한 복구가 필요한 경우 예방사업 투자계획에 우선하는 복구 시행
 - '지구단위 복구사업'으로 긴급복구 및 피해구역의 장기 예방투자 실현

2. 전문성 제고

① ~재해복구 전문인력으로 구성된 복구전담조직 운영으로 피해복구의 전문성 제고

- 대규모 복합피해 지역의 신속한 일괄복구를 전담 추진할 수 있도록 복구전담 조직을 소방방재청에 설치
- 복구전담 조직은 인력풀(pool)개념으로 활용*

* 해당 자치단체별로 한시적인 복구사업 추진을 위해 기술인력을 증원 할 경우 복구완료 후 유휴인력이 되는 문제점 해소

- 자치단체의 인력부족 및 전문성 부족현상 등을 보완
- 대규모 복구사업의 시행에서 완료시까지 통상 2~3년 정도가 소요되므로 지속가능한 업무 수행 가능

② ~복구전담 조직의 구성 방안

- 복구전담 조직은 크게 복구기획, 설계지원, 복구사업 시행 등의 업무를 수행
- 소방방재청 산하에 복구전담 조직을 설치하되, 기존 복구지원팀을 확대·개편하고,
- 복구분야에 전문성을 갖춘 우수인력을 신속히 가동할 수 있도록 기존 도로공사, 수자원공사 등의 최소 실무인력을 파견근무
- 본격적인 사업 시행시 필요인력을 임시 증원하는 형태로 운영

3. 품질 고급화

① 전체 재해피해의 상당부분이 지방에서 발생하고 있으나, 지방재정의 취약함으로 인해 체계적 시설관리가 미흡

- 시장·군수·구청장이 관리하는 대부분의 방재시설물*이 유지관리 및 보수 보강 투자가 미미하여 집중호우시 붕괴, 유실 등 재해위험 내포

* 수해위험교량, 위험저수지, 급경사지, 배수펌프장 등

- 대규모 피해가 발생한 시군구의 경우 복구물량 폭주로 기술인력의 업무과중

〈표 II-1〉 '06년 대규모 피해 자치단체의 복구사업 설계·감독 사례

자치단체	평창군	인제군
건 수	1,566	1,260
1인당 건수	55	48

- 지방자치단체 전문인력 부족은 부실설계·부실시공 등으로 이어져 반복피해 원인 제공

② 지방자치단체의 전문인력 부족 및 전문성 부족 문제 해결로 복구시설의 품질향상 실현

- 대규모 복합피해 발생시 해당 지역에 대해 전문성을 갖춘 기술진이 설계 및 시공을 수립·시행할 수 있는 기반 마련
- 중앙행정부서 복구전담 조직이 해당 지역의 복구를 주도하는 제도 도입을 추진

Ⅲ. 개선방안

1. 개요

① 현행 재해복구 체계의 제도 및 행정절차 개선으로 신속·전문·고품질의 복구사업 추진

- 기존 시설별 개별복구 및 피해시설 단순복구 방식에서 탈피하여, 재해관리의 통합적·체계적 시행
 - 대규모 복합피해 지역에 대한 복구관리주체를 일원화하고, 피해를 입지 않은 구간을 포함한 일련구간에 대해 종합적인 복구 추진
- 이를위해 대규모 복합피해 지역에 대한 지구단위 종합복구 계획을 수립하고, 복구재원을 재해복구기금 또는 일반예산으로 일원화하는 방안을 모색

② 지구단위 복구계획

- 대규모 복합피해* 발생시 복구전담 조직에서 피해조사부터 재해 복구사업 사후분석까지 일괄 추진하며, 피해유역 전체를 조망한 복구로 피해 재발을 예방

* 동일 수계 또는 유역내에서 도로·교량, 하천, 산사태 등 여러 시설물의 피해가 발생하여 자체 피해조사 결과 피해액이 50억원 이상인 지구

** 소규모 일반피해 지역은 현행 관리주체별 복구 유지

- 기존의 부처별·시설별 복구방식에 비해 신속성 제고 및 종합적이고 체계적인 복구사업 추진 기대
 - 부처별·시설별로 복구계획을 수립·확정하여 실행하는 현행 관리주체별 복구방식에 비해 복구전담 조직의 일괄복구로 신속성 제고
 - 복구전담 조직이 피해지역 전체를 조망한 복구사업 추진으로 기존의 단순 원상복구에서 종합적·체계적인 복구로 전환

③ 재해복구기금

- 예측 불가능한 상황에 신속하게 대처하기 위해 일정수준의 기금 도입 필요
 - 자연재해로 인한 피해 복구 및 재해 예방투자 사업에 기금 사용
 - 복구비 지원의 현실적 대안으로 기금과 동일규모로 소방방재청 일반예산에 편성·운용하는 방안도 고려
 - 재해복구기금 신설을 통한 재정운용의 통합성과 효율성 제고
 - 현행 부처별·지자체별로 재해관련 재원을 별도로 관리 운영하는 방식은 재해발생시 체계적인 재정지원이 곤란
 - 여러 종류로 분산되어 운용되고 있는 재해복구 관련 재원을 단일화하여 관리
- 중앙정부 관리운영 중인 자원 활용방안, 기존 재해대책예비비 자원 중 일부 활용방안 등

2. 지구단위복구사업 도입 · 운영

가. 지구단위 복구사업의 개요

- ① 지구단위 복구사업이란 시설물간 복합피해가 발생한 지역의 신속한 복구를 위해 관리주체를 일원화하여 선(先)공사 후(後)정산하는 사업
- 수해복구 도중 반복피해를 방지하기 위해 재해발생 즉시 복구시행이 가능한 방안으로 동 제도 구체화
 - 현행 재해복구시 신속성을 저해하는 요인은 시설별로 관리기관이 상이하여 복합피해 발생시 신속하고 종합적인 복구가 추진 곤란
 - 대규모 복합피해 지역은 신속한 일괄복구를 위해 '지구단위 종합복구지역'으로 선정하여 전문조직에서 일괄추진 필요
 - 신속한 복구를 위해 지구단위 종합복구지역으로 확정된 지역은 사전계약에 의한 관련업체 등과 선설계를 통한 사업시행 후 자치단체 등과 사후정산
- ② 지구단위 복구사업은 공공시설 관리주체와의 의견수렴, 관련법 개정 등 추진을 위한 사전작업이 필요
- 국도(국토해양부), 산사태(산림청) 등 현재 시설물 관장 부처의 업무 추진상 비협조 가능성 존재
 - 국가시설의 지구단위 복구사업 포함여부는 관련기관의 의견수렴 과정이 필요

- 지구단위 복구사업 추진시 지방자치 관련법령의 입법취지와 의 상충여부 검토 및 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 등 법령개정 협조가 필요
 - 관련법의 자체 개정안을 마련하여 국회일정에 따라 개정안을 상정하는 방안 가능

나. 지구단위 복구사업 도입방안

① 대규모 복합시설 피해에 대한 행정적·제도적 문제 해소

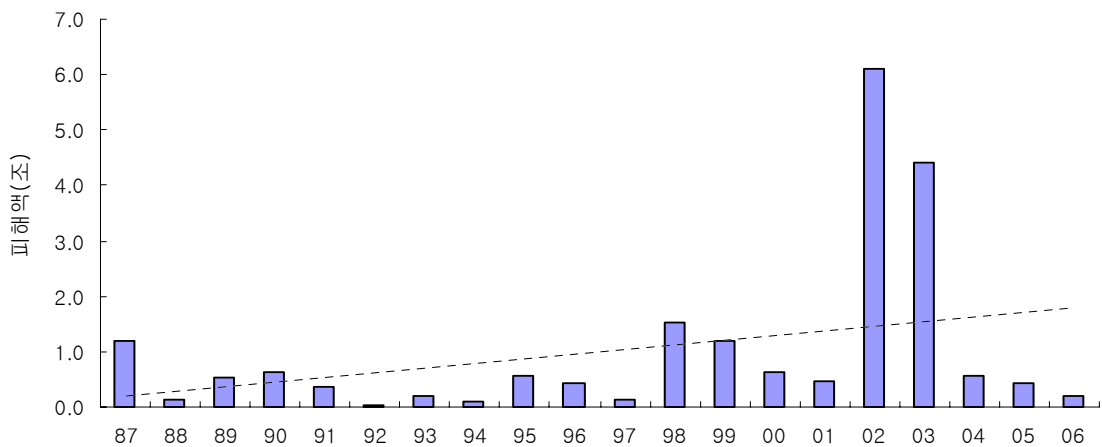
- 현행 복합피해에 대한 재해복구의 문제점
 - 동일 지자체내에서 도로·교량, 하천, 사방댐 등 복합피해 발생시 시설별·부처별 분산복구로 반복피해 발생
 - 대규모 피해가 발생한 시군구의 경우 복구물량 폭주로 기술인력 1인당 설계·감독건수가 50~70건에 달하여 사업 지연
 - 지방자치단체 전문인력 부족은 부실설계·부실시공 등으로 이어져 반복피해 원인 제공
 - 업체선정과 계약·발주 등 행정절차 이행에 상당한 기간 소요 (일반경쟁의 경우 긴급경쟁 29일, 제한경쟁 34~64일)
- 대규모 복합피해 지역은 '지구단위 종합복구지역'으로 선정하여 중앙행정부서의 전담조직이 피해복구를 일괄 추진
 - 이를 위해 전문성을 갖춘 '복구전담조직'을 소방방재청에 설치

- 신속한 복구사업 시행을 위해 개산계약제 등 관련제도 정비
 - 대규모 복합피해 발생으로 지구단위 종합복구지역으로 확정된 지역은 설계·시공을 신속하게 일괄발주 할 수 있는 제도 마련
 - 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 개정 추진*(개정안 국회 계류중)
- * 현재 지방자치단체는 긴급한 재해복구계약을 개산계약으로 체결 가능(지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제27조 제2항 및 동법 시행령 제 82조)

② 추해 취약성 해소

- 우리나라 자연재해의 대부분은 태풍, 호우 등 수해에 의해 발생하며, 이에 따른 피해규모 역시 증가 추세
- 최근 20년간 태풍, 호우에 의한 피해액은 약 3.7배 증가 ('87~'96 : 4,210억 → '97~'06 : 15,684억)

[그림 III-1] 태풍, 호우에 의한 피해규모 추이



- 수해 취약성 해소를 위한 지구단위 복구사업 추진
 - 복합피해 발생지역에서의 수해발생으로 인한 각종 시설물 등의 피해복구 및 향후 피해 위험 존재시 인접지역까지 예방복구 시행
 - 복합피해 발생지역의 여건 개선을 위해 필요시 유수와 토사의 이동상황을 가정하여 공공시설의 설치, 시설물의 위치, 구조, 규격 변경 가능
 - 동일 유역내(수계내)의 각종 시설물이 공간적으로 연관성으로 가지므로 지구단위 복구사업 확정·통보후에도 시설관리를 소관하는 부처(부서)간 협의체를 구성·운영

③ 지구단위 복구사업 추진방향

- (지구단위 종합복구지역 선정) 지방자치단체장의 신청 또는 중앙재난안전대책본부장이 선정한 지역을 중앙재난안전대책본부장회의를 거쳐 확정
- (지구단위 종합복구계획 시행) 중앙행정부서의 지구단위 복구 전담조직이 시행하며, 공공시설 복구 편입지장물 보상협의 지원 및 복구관련 의견수렴은 지방자치단체에서 분담
- (비용 및 재원) 복구비 부담비율은 현행 복구비 부담기준을 동일하게 유지하며, 복구전담조직에서 복구사업을 시행할 수 있도록 복구재원을 재해복구기금, 일반예산 등으로 일원화하는 방안 강구

④ 지구단위 복구사업 대상사업

- ① 시설물간 복합적으로 피해가 발생한 지역으로서 시설별·부처별 개별 사업 추진보다는 복구전담조직에서 일괄 정비가 필요한 지구

- ② 대규모 산사태 또는 토석류로 인한 유역 유로의 전면 변경으로 기능복원사업을 하여도 근원적으로 피해발생의 원인이 해소되지 않거나 안전에 문제가 되는 지구
- ③ 하천의 홍수부담 경감을 위하여 우수지 설치 등 홍수저류대책이 반드시 필요한 지역으로서 경제적 파급효과가 크고 주민편익증진을 도모할 수 있는 지구
- ④ 대규모 복합피해가 발생한 해당 지자체의 복구능력의 한계가 노정되어 국가차원의 복구사업 인력, 기술력, 전문성 지원이 필요하다고 판단되는 지구
- ⑤ 부분적인 재해복구비 투자보다는 전체적인 유역차원에서 복구사업 시행시 잠재적 재해위험 사전 제거 및 사업의 시너지 효과가 극대화될 것으로 판단되는 지구
- ⑥ 그 밖에 중앙본부장이 지구단위 복구사업이 필요하다고 판단하는 지역

⑤ 지구단위 복구계획 수립의 타당성 검토

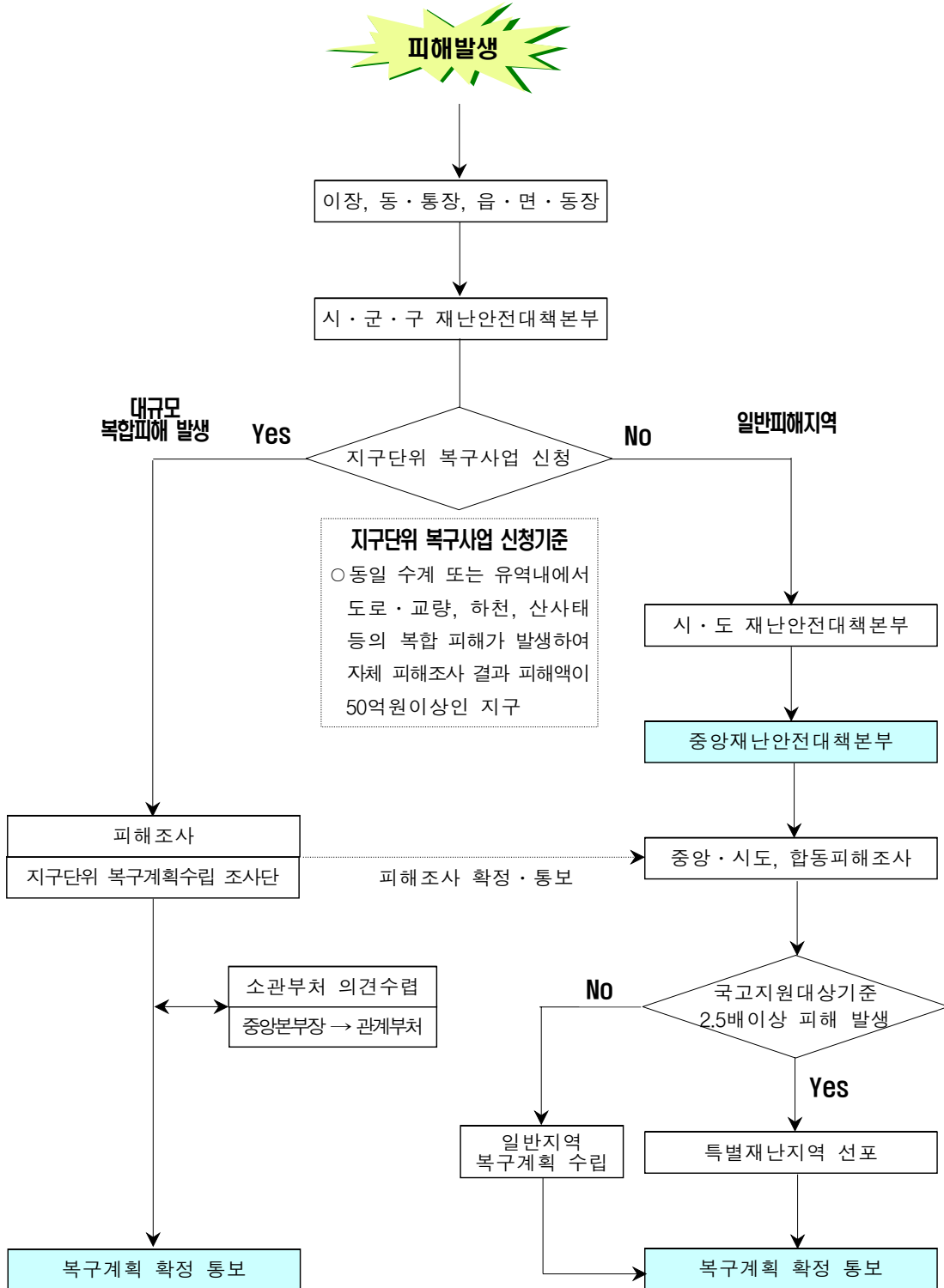
- 복합피해지역에 대한 지구단위 복구계획 수립이 필요 여부에 대한 객관적, 과학적인 검토
- 피해조사시 ① 피해재발 가능성, ② 위험성(인근지역 주택지역 부, 피해발생여부), ③ 사업추진지역여건, ④ 사업의 규모 및 경계 산정, ⑤ 사업의 효율성 등에 대한 평가를 통해 실시

다. 지구단위 복구사업 시행시 세부사항

㉠ 피해조사 및 복구계획 수립 단계

- ① (피해조사) 소방방재청 복구전담조직에서 가칭 『지구단위 복구 계획 수립조사단』 파견·운영
 - 대상지역에 대해 피해현황 조사 실시 및 과거 피해현황에 대한 자료를 작성하여 피해가 반복적으로 발생하는지에 대한 조사 실시
 - 전기·가스·통신·수도 등 민생관련 Life-Line 시설은 피해조사와 병행하여 복구전담조직이 사전 Network화한 전담기관이 신속히 복구할 수 있도록 총괄조정기능 부여
- ② (복구계획 수립권자) 일반 피해지역 복구와 지구단위 종합복구로 구분운영
 - 대규모 복합피해지역: 소방방재청 복구전담 조직
 - 일반 소규모 피해지역: 소관 부처청 및 자치단체
- ③ (복구계획 수립절차) 지구단위 종합복구는 대규모 복합피해 지역에 적용
 - 현행 일반피해지역의 복구계획 수립절차에 비해 신속성이 확보 될 것으로 예상

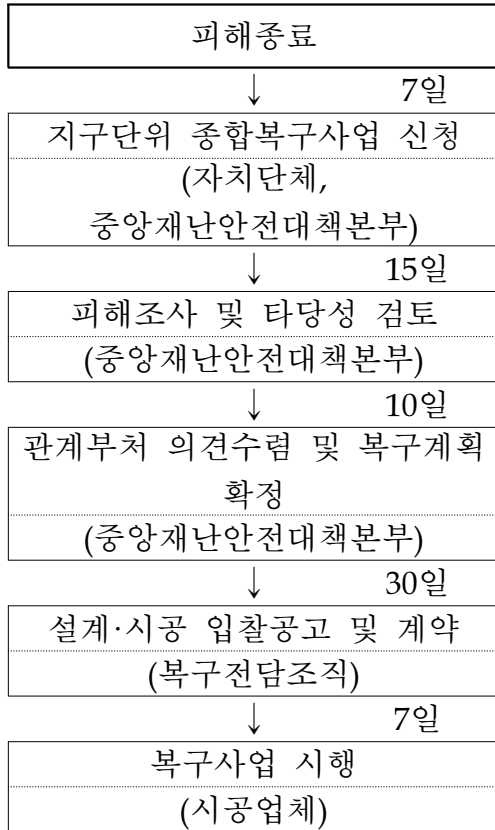
[그림 III-2] 지구단위 종합복구계획 및 일반피해지역의 복구계획 수립 절차



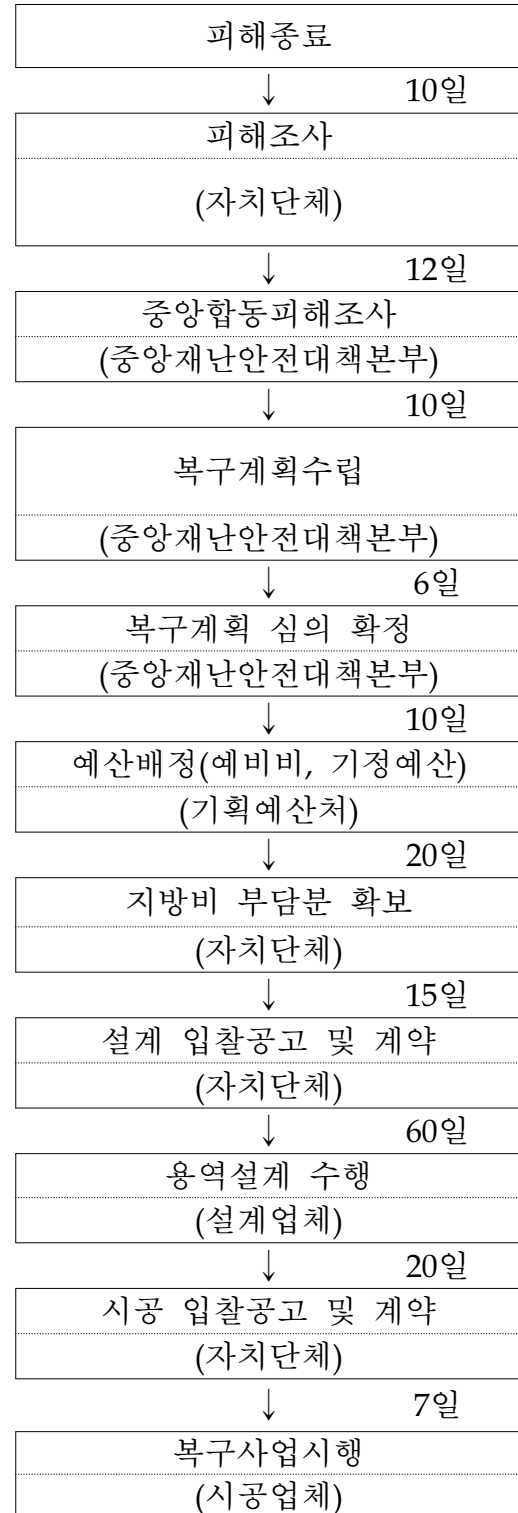
주) 지구단위 복구사업도 자연재해대책법 제49조 제2항 및 제3항에서 정한대로 복구계획을 수립 시행한다.

<표 III-1> 지구단위 복구사업 추진일정 비교표

<개 선 : 69일>



<현 행 : 170일>



- ④ (의견수렴) 지구단위 복구계획시 소관부처, 전문가와 지역주민을 대상으로 의견수렴 실시
- 지구단위 복구계획 대상지역내 국가관리시설이 있는 경우 해당부처의 의견수렴 수행

②~복구계획 확정·통보 단계

- 중앙재난안전대책본부장의 지구단위 복구계획 심의·확정
 - 의견수렴 내용을 바탕으로 지구단위 복구계획 대상시설, 범위, 복구물량, 피해액, 복구비, 발주주체 등 세부적인 사항 검토
 - 중앙재난안전대책본부회의에서 지구단위 복구계획 심의·확정 하여 기획재정부, 관계부처, 지자체에 통보

③~계약·발주 단계

- ① (설계·시공업체 계약) 복구전담조직의 설계·시공 일괄발주
- 신속한 복구를 시행할 수 있도록 행정절차 간소화 및 관련업체 등과 사전 네트워크 구축
- ※ 상기 절차를 이행하기 위해서는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법」의 『개산계약제』를 원용한 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법」 개정 필요
- ② (발주 방법) 소방방재청 및 지방자치단체장의 사업 발주
- 자치단체 부담금이 중앙부처로 역류할 수 없는 문제를 해소하기 위해 발주주체를 소방방재청장 및 지방자치단체장 공동으로 함
 - 사업비 부담은 사업완료후 시설별 부담기준에 의거하여 정산 (통상 국고 70%, 지방비 30% 수준)
 - 발주절차는 복구전담조직의 개략설계에 의한 선(先)공사 후(後)정산

④ ~지구단위 복구사업 역할 분담

- ① (지방자치단체) 공공시설 복구 편입지장물(주택, 토지 등) 보상협의 지원, 피해시설 복구와 관련한 자치단체 및 주민의견 수렴 등 시행
- ② (소방방재청 복구전담조직) 자치단체장이 신청한 복합피해지역의 국가 및 지자체 소관 공공시설 전체를 직접시행
 - 단, 국가관리시설은 관계부처의 의견수렴을 거쳐 확정

⑤ ~복구완료 단계

- ① (유지관리기능 이관) 시설복구 완료후에는 부처 및 자치단체로 유지관리기능 이관
 - 예) 국도, 국가하천, 지방 1·2급 하천은 국토해양부, 지방도, 소하천 등은 행정안전부, 수리시설은 농림부 등
- ② (사업비 정산) 시설별 복구비 집행결과를 토대로 자치단체와 사업비 정산
 - 지자체 관리시설은 “재난구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규칙”이 정하는 바에 따라 정산

라. 예상 지출규모

① 지구단위 복구사업 지출규모 산정

- 최근 10년간('97~'06) 연평균 복구비 수준인 1조 5천억원* 중 과거 대규모 복구사업 통계치('02~'06)를 근거로 산정

* 참고자료 1 참조

- 지구단위 종합복구가 필요한 사업규모 50억원을 기준으로 **3,300억원** 산정

〈표 III-2〉 예산편성 규모

구분	사업규모	건수	사업비대비(%)	예산편성 규모(억원)
평균		17,618		
제1안	10억원	498	44.9	15,000× 0.449 = 6,735
제2안	30억원	130	26.3	15,000× 0.263 = 3,945
제3안	50억원	58	22.4	15,000× 0.224 = 3,360
제4안	70억원	31	13.4	15,000× 0.134 = 2,010
제5안	90억원	17	10.0	15,000× 0.100 = 1,500

〈표 III-3〉 최근 5년('02~'06)간 복구사업 규모별 현황

(단위 : 억원)

연도	총계		50억원 이상			50억원 이하		
	건수	금액	건수	금액	%(금액대비)	건수	금액	%(금액대비)
평균	17,618	32,965	58	7,384	22.4	17,560	25,581	77.6
총계	88,089	164,827	288	36,921	22.4	87,801	127,906	77.6
2006	9,715	32,209	63	9,710	30.1	9,652	22,499	69.9
2005	5,134	7,421	15	1,380	18.6	5,119	6,041	81.4
2004	9,721	8,543	7	595	7.0	9,714	7,948	93.0
2003	25,176	45,446	58	6,870	15.1	25,118	38,576	84.9
2002	38,343	71,208	145	18,366	25.8	38,198	52,842	74.2

〈표 III-4〉 복구소요자원 분담방안

구분	현행 ¹⁾	개선
재원 분담 방안	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국고 : 68% <li style="padding-left: 20px;">- 예비비 : 45% <li style="padding-left: 20px;">- 기정예산 : 21% <li style="padding-left: 20px;">- 국고채 : 2% ○ 지방비 : 32% <p>※ 국고부담 복구비중 21%는 해당부처의 기정예산 활용</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대규모 복합피해 복구지역 <ul style="list-style-type: none"> - 기금 또는 소방방재청 일반예산에 편성하여 지원 ○ 소규모 일반피해 복구지역 <ul style="list-style-type: none"> - 현행 예비비 지원체제를 유지하되, 대규모 복합피해지역에서 활용치 못한 부처의 기정예산 21%를 소규모 일반피해 복구지역에 활용토록 하면 복구재원 총 규모면에서는 변화가 없음

주: 1) 최근 10('97~'06)년간 재원별 지원현황 평균 수치

②~예상 사업운영 규모

- 일괄입찰 방식의 복구사례를 통한 지구단위 복구사업의 사업규모 및 사업건수 모의 분석
 - 예상 적용지역의 사업규모 및 사업수는 재해의 불확실성, 규모, 지역특성 등 정량화하기 어려운 점이 있으나,
 - 강원 평창군 거문-상월오개지구, 쉼터골천, 호명지구* 등의 사업비(100억원~420억원)를 감안 할 때

* '06.7월 집중호우시 대규모 복합피해가 발생하여 일괄입찰 방식으로 수행

- 현 예산범위(3,300억원)에서는 최소 7개 사업에서 최대 33개 사업 추진이 가능할 것으로 추정
- 다만, 복합피해발생지역과 인접한 지점이 재해위험이 있는 경우, 미피해 발생지역까지 당해 수해복구사업비로 예방복구 시행
- 지구단위 복구 사업비는 증액되고, 사업건수는 감소할 것으로 예상

마. 지구단위 복구사업 예상 효과

① 지구단위 복구사업 개념과 유사한 일괄입찰 복구사업 지구 추진 사례를 통해 예상효과를 점검

- '06.7월 집중호우에 의해 대규모 피해가 발생한 강원도 평창군 소관의 거문-상월오개지구, 호명지구, 쉴터골천 지구가 해당 사례
- 법적 근거는 자연재해대책법 제50조, 동법 시행령 제37조, 동법 시행규칙 제16조

② 일괄입찰 복구사례 효과분석

- ① (정성적 분석) 일괄입찰 복구시 사업기간, 복구품질, 사업비 등 단일사업으로 추진시보다 개선효과가 대폭 향상될 것으로 예상

〈표 III-5〉 정성적 분석

구 분	단일사업으로 추진시	일괄입찰 복구사업 추진시
사업기간	○ 도로·하천·사방댐·수리시설 등 사업유형별 평균 6~18개월의 사업기간이 소요되나, 시설별 부처별 발주시기 편차 발생시에는 24개월 이상 소요	○ 도로·하천, 사방댐, 수리시설을 일괄하여 단일건으로 복구사업을 추진함에 따라 사업기간 편차 발생이 없음(사업기간 : 최장 24개월)
복구품질	○ 지방건설업체 능력이상의 수주로 복구공사 품질 저하	○ 대형건설업체(1군회사)시공사 선정으로 복구품질 향상
사업비	○ 시설별 사업기간 편차로 인하여 사업의 중복구간은 사업비 이중 반영	○ 공공시설과 중복구간 등을 고려한 종합 복구로 예산 절감(단일사업 추진시보다 20 ~ 30% 절감 예상)
행정력	○ 각 사업별로 8명이상 감독 필요 - 감독공무원 직접 감독 ○ 단일사업 설계 및 공사추진 복구사업장별 공문 생산	○ 인력 2인 일괄 감독 -전면 책임감리(전문성 확보) ○ 공문시행 등 불필요한 행정력 낭비 최소화
하자보수	○ 타 공공시설의 중복구간에 대한 하자발생시 책임 한계 불분명	○ 하자보수에 대한 책임 한계 명확

- ② (정량적 분석) 분석결과 일괄입찰 복구사업이 단위사업시 보다 사업비, 감독인력, 사업기간 등의 면에서 효과적인 것으로 나타남
- 현재 일괄입찰 복구사업을 추진중에 있는 강원도 평창군 소관의 거문-상월오개지구, 호명지구, 설터골천 재해복구사업이 대상
 - 분석 항목: 수치상 비교 가능한 사업기간, 사업비, 감독인력, 공문생산건수 등으로서 단일사업과 일괄입찰 복구사업으로 구분·비교

〈표 III-6〉 정량적 분석 결과

거문상월오개지구								
항목	사업비(백만원)		감독인력(인)		공문생산건수 (평균건수)			
	단위사업	거문상월 오개지구	단위사업	거문상월 오개지구	단위사업	거문상월 오개지구		
공중	합계	57,172	42,366	8	3	104	40	
하천	거문천	17,290	42,366 (6,515)	1	공무원	13	40	
	능골천	7,540		1		13		
도로	군도16호	13,985		1		1		13
	농어촌206호	916		1				13
	교량	6,463		1	감리단	13		
	토사유출저감시설	327		1		13		
	수리시설	8,514		1		13		
	기타	2,137		1		2		13

호명지구							
항목	사업비(백만원)		감독인력(인)		공문생산건수 (평균건수)		
	단위사업	호명지구	단위사업	호명지구	단위사업	호명지구	
공중	합계	16,628	14,121	4	3	52	40
	호명천	10,003	14,121 (919)	1	공무원	13	40
	농어촌 210호	2,559		1		1	
	교량	3,788		1	감리단	13	
	수리시설	278		1		2	

주: 1) 거문-상월오개지구, 호명지구의 사업비중 ()의 내용은 용지매입비

〈표 III-6〉 정량적 분석 결과 - 계속

섶터골천지구						
항목	사업비(백만원)		감독인력(인)		공문생산건수 (평균건수)	
	단위사업	섶터골천지구	단위사업	섶터골천지구	단위사업	섶터골천지구
공중						
합계	13,441	9,936	3	3	39	40
섶터골천	10,014	9,936 (1,619)	1	공무원	13	40
교량	2,500		1	1 감리단	13	
수리시설	927		1	2	13	

주: 1) 섶터골천 지구의 사업비중 ()의 내용은 용지매입비

〈표 III-7〉 일괄입찰 복구사업과 단위사업시의 사업기간 분석

(단위: 개월)

사업구분	단계	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	소요기간	
지구단위 복구사업	복구계획확정일~ 시공착수일	■																															20
	시공착수일 ~준공일		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
단위 사업	도로	복구계획확정일 ~ 시공착수일	■	■	■	■	■																										24
		시공착수일 ~준공일					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
	교량	복구계획확정일 ~ 시공착수일	■	■	■	■	■																										
		시공착수일 ~준공일						■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
하천	복구계획확정일 ~ 시공착수일				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		
	시공착수일 ~준공일										■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		
수리 시설	복구계획확정일 ~ 시공착수일						■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		
	시공착수일 ~준공일														■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		
토사 유출 저감 시설	복구계획확정일 ~ 시공착수일														■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		
	시공착수일 ~준공일																																

3. 재해복구기금 신설

가. 재해복구기금 개요

① 예측 불가능한 상황에 신속하게 대처하기 위해 일정수준의 기금 도입 필요

- 피해발생 즉시 복구전담 조직이 신속하게 일괄복구 할 수 있도록
현행 예비비 중심 예산에서 복구비의 일부를 단일 재원으로 일원화
 - 재해대책예비비 예산배정을 위해서는 국무회의 심의, 대통령
재가 등의 절차를 거치는데 통상 1개월 정도 소요*

* 추경편성시 국회심의 절차 등으로 2개월 이상 소요

- 기금의 용도는 자연재해대책법 제2조 3호에서 정한 피해 복구와
재해예방을 위한 투자사업도 지원대상에 포함
- 재해복구를 위한 충분한 재원 확보로 단순복구에 의한 피해
재발 방지 효과 기대

② 재해복구기금 신설을 통한 재정운용의 통합성과 효율성 제고

- 현행 부처별·지자체별로 재해관련 재원을 별도로 관리 운영하는
방식은 재해발생시 체계적인 재정지원이 곤란
- 여러 종류로 분산되어 운용되고 있는 재해복구 관련 재원을 일
원화하여 관리
 - 중앙정부 관리운영 중인 재원 활용방안, 기존 재해대책예비비
재원 중 일부 활용방안 등 고려

③~현행 사후복구 중심의 예산운용에서 예방복구 지원을 위한 재원 마련 필요

- 재해예방 사업에 대한 투자는 향후 재해 복구비용을 절감시킬 수 있다는 면에서 중장기적인 비용 절감 효과 기대
- ‘지구단위 복구사업’은 향후 피해발생 위험이 있는 경우 피해를 입지 않은 구간도 예방복구를 시행한다는 점에서 장기 예방투자 개념 내포

나. 재해복구 재원 운용의 개선방향

①~현행 예비비 위주의 재해복구 재원운용을 기존 재해대책예비비에서 일정수준의 재원을 배정하여 기금형태로 운용

- 피해발생 즉시 복구전담 조직의 신속한 일괄복구 추진을 위해 복구비의 일부를 단일 재원으로 일원화
 - 재해대책예비비 예산배정을 위해서는 통상 1개월 정도 소요 (추경편성시 2개월 이상 소요)
- 재원배정의 예측가능성 제고와 충분한 재원으로 단순복구로 인한 향후 재발 피해 방지
 - 본예산에서는 최소의 재원배정을 원칙으로 하므로(필요시 추경편성) 개량복구*를 할 수 있는 충분한 예산을 지급하지 못하는 실정

- * 재해 복구공사로 시설물의 기능을 피해전보다 개선하거나 향후 재해를 대비하여 재해경감 시설을 추가하는 복구사업을 의미

<표 III-8> 과거 10년간 재해대책 예비비 및 추경예산 편성규모

(단위:억원)

연 도	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	평균
기정 예비비	3,000	4,500	6,000	9,000	12,000	13,000	14,000	13,000	12,000	12,000	9,850
추경 예비비	-	-	-	-	2,778	36,050	17,000	-	△6,400	20,600	7,003
합 계	3,000	4,500	6,000	9,000	14,778	49,050	31,000	13,000	5,600	32,600	16,853

- 기금의 용도는 자연재해대책법 제2조 3호에서 정한 피해 복구와 재해예방을 위한 투자사업도 지원대상에 포함
- 기금 재원을 재해대책예비비에서 충당하는 방안은 관련제도 개편 추진의 용이성에 기인

② 부처별·지자체별로 분산 관리 운영되고 있는 재해관련 재원을 '재해복구기금'으로 통합하여 관리

- 재해복구 관련 재원을 통합하여 관리함으로써 재해발생시 체계적인 재정지원의 효율성 제고

〈표 III-9〉 재해관련 자원 운영 현황(요약)*

(억원)

재원	관리주체	근거법	규모('07년기준)	용도
재해대책예비비	기획재정부	국가재정법	12,000	재해복구
재해복구국고채무부담행위	기획재정부	국가재정법	10,000	재해복구
특별교부세	행정안전부	지방교부세법	3,717	지자체 부담분 보전
복권기금	총리실(방재청)	복권및복권기금법	50	재해복구
재난관리기금	지자체(광·기)	재난및안전관리기본법	11,637 (‘07. 12 보유액)	재해예방/응급복구
재해구호기금	지자체(광)	재해구호법	6,733 (‘07.12 기준)	이재민 구호
지방채	지자체		174,351 (10,483) ¹⁾	재해복구
의연금	전국재해구호협회	기부금품모집규제법	807 (‘07.4월 기준)	이재민 구호

* 자세한 내용은 5p. 참조

주: 1) 지방채중 재해복구 목적으로 발행된 금액

- 추진의 용이성으로 기금 재원을 재해대책예비비에서 충당하는 안을 고려 할 수 있으나, 특별교부세 및 복권기금의 일부를 통합할 수 있는 조정 검토안 가능

<재원검토 배경>

- (특별교부세) 지방자치단체의 재정 낭비 가능성 상존
 - 재해가 발생하지 않을 경우 잔여재원을 연말 인센티브(지역현안 사업)로 지원
 - 재해관련 특별교부세 : ('05년) 3,558억원(재해 2,693, 지역현안 865)
(‘06년) 3,717억원(재해 3,344, 지역현안 373)

- (복권기금) 매년 불용액 과다 발생
 - 특별교부세, 재해구호기금 등과 지원 영역 중복(자원봉사자 급식비, 장비 임대료)
 - 집행액/예산(억원) : ('05년) 6/200 → ('06년) 40/100 → ('07년) -/50
- (지사체 관리 기금) 자체 재해복구 재원으로 활용하기에 한계
 - 적립 규모가 작고 시도별 적립 규모 차이가 큼

〈표 III-10〉 적립액 및 적립율 현황

(단위 : 억원, %)

	재난관리기금		재해구호기금	
	적립액	적립율	적립액	적립율
○ 전국평균	1,085	85	421	117
▪ 서 울	5,972	100	2,185	104
▪ 대 구	428	45	72	24
▪ 전 남	566	97	216	305

주: 1) '07.12월 기준

- ③ ~신속한 재해복구를 위해 중앙재난안전대책본부에서 확정된 복구계획에 따라 복구비 일시 지원
- 복구소요액 전액을 당해 연도에 지원함으로써 상당부분 공기부족으로 이월하는 등 예산집행이 저조
 - 재해복구기금을 신설한다면 동 기금에서 연차적으로 신속성 있는 집행이 가능할 것으로 기대

〈표 III-11〉 국토해양부 소관 재해복구사업 집행실적('01~'03)

(단위 : 억원, %)

연도	보조금 교부결정액	실제 지출액	이월액	집행률
2001	1,735	384	959	22
2002	16,441	3,431	12,958	21
2003	9,133	1,815	7,263	20

④ 지자체의 도덕적 해이 문제 등 관리능력 미흡을 해결하기 위한
제도개선 노력 필요

- (지자체의 도덕적 해이 문제) 지방시설물의 국고보조율이 재해복구를 위한 보조율보다 낮음에 기인
 - 공공시설 피해규모 부풀리기, 미발생 피해를 발생한 것으로 조작, 다른 원인으로 발생한 피해를 재해로 허위보고하여 국고지원을 받은 사례 등 발생
- (재해복구비 지방비 부담 문제) 재해복구비 지방비 부담분의 상당 부분을 특별교부세로 보전함으로써 사실상 지방비 부담은 미미한 실정

〈표 III-12〉 재해예방사업 국고보조율 비교

소관	사업명	보조율	복구비 보조율	특별재난지역 선포시
건교부	하천재해예방	60%		
해수부	연안정비	50%	50%	70~80%
"	소하천정비	50%		

→ 중앙부처에서 대규모 반복적 재해에 대하여 집중관리 함으로써 재해복구 자원운용의 효율성 제고

< 민간의 도덕적 해이 방지를 위한 제도개선('06) >

i) 국가의 직접 지원에서 점차 풍수해 보험으로의 전환

○ 31개 시군구, 3개 품목(주택·온실·축사)에 대한 시범사업실시

- '06. 5 : 9개시군구, '06.10 : 8개 시군구, '07. 3 : 14개 시군구
'08. 4월 현재 : 전국으로 확대 시행

ii) 지원액 상한 설정 및 점진적 축소로 보험가입 유도

○ '06) 3억원 → '07~'09) 2억원 → '10) 5천만원

iii) 시설별 보조비율 형평성 제고

○ 농림·수산시설 : 35%, 가축·수산생물 : 50%

다. 재해복구기금 도입 방안

① 기금 자원

[제1안] (재해대책예비비+특별교부세+복권기금) 중앙정부가 관리 운영 중인 재원을 활용하는 방안

		(억원)	
재 원	'06년	재 원	기금총액
① 재해대책예비비 (기획예산처)	1.2조원	⇒	재해복구기금 3,300
② 특별교부세 (행정자치부)	3,717		
③ 복권기금 (총리실)	100		

- 재해발생 유무에 따른 재원의 효율적 관리 운영 가능, 지자체 참여형에 비하여 상대적으로 사업추진이 용이
- 다만, 동 방안은 지자체의 재해예방투자 유도 효과를 기대하기 힘들고, 재원별 관리 기관의 반발 우려
- 재해복구비 지방비 부담분을 보전하기 위한 재원(특별교부세)을 국가부담분을 지원키 위한 재원으로 활용한다는 문제
 - 특별재난지역 등 일정한 기준 충족 시 국고 추가지원을 인상 등을 통해 해소 가능
- 복권기금은 매년 복권수입의 5% 범위 내에서 복권위원회가 의결하는 재해·재난 지원사업에 활용

- 최근 복권기금을 통한 재난지원금 지원 규모를 감안하여 매년 복권수입의 일정률(예 1%)을 기금에 진출토록 규정

[제2안] (재해대책예비비에서 충당) 기획재정부가 관리하는 재해대책예비비만을 활용하는 방안으로, 재해대책예비비 일부를 기금재원으로 활용

(억원)

재 원	'06년		재 원	기금총액
① 재해대책예비비 (기획예산처)	1.2조원	⇨	재해복구기금	3,300

- 재해대책예비비에서 매년 3,300억원 재원충당
- 타부처 관리 재원을 활용할 경우 예상되는 관련부처의 반발을 고려하지 않아도 되는 이점
- 이에따라, 여타 재원관리 부처와의 합의도출 절차가 필요치 않는 등 신속한 현행 제도개선 추진이 용이

[장기적 검토방안] (국가재원+지자체 재원) 중앙과 지자체의 공동 출연 방안으로, 추후 재해복구기금 증액이 필요한 경우 동 방안 고려 가능

(억원)

재 원	'06년		재 원	기금총액
(1) 국가재원 ¹⁾ *	15,817			
(2) 지자체 재원	27,010			
① 재난관리기금	18,478	⇨	재해복구기금	3,300~
② 재해구호기금	6,552			
③ 지자체 부담분 ²⁾	1,980			

주 : 1) 재해대책예비비+특별교부세+복권기금
 2) 2005년 기준 보통세의 1.0%(광역) 0.5%(기초)

- 재원의 통합관리를 통한 효율성 제고 및 지자체간 공적부조 형태의 재해복구 지원 가능, 수익자 부담원칙에 충실
- 관리기관 변동에 따른 이재민 구호 등 신속한 현장 대응 능력 저하 우려, 지자체간 이해관계에 따라 지자체 부담분의 기준 산정 어려움
- (방안1) 지자체 관리시설물 및 사유시설 피해액과 지자체 재정력을 종합 고려하여 지자체별로 차등 부담
 - 지자체 부담비율에 대한 합의 도출이 사실상 곤란
 - 피해액에 가중치를 둘 경우 재정력이 취약한 지자체에 많은 부담
 - 재정력에 가중치를 둘 경우 재해발생 가능성이 낮음에도 불구하고 더 많은 재정부담을 유발
- (방안2) 지자체별 보통세 수입액의 일정률을 재난기금에 전출
 - 현재 지자체 관리 재난기금에 보통세 수입액의 1.5% 적립 중 (재난관리기금 1.0%, 재해구호기금0.5%)
 - 재해발생 가능성이 낮은 지자체의 반발 가능성은 있으나, 상대적으로 합의도출이 용이

② 기금의 용도

- (복구지원) 자연재해대책법 제2조 3호에서 정한 태풍, 홍수, 호우, 폭풍, 해일, 폭설 기타 이에 준하는 자연현상으로 인해 발생하는 피해의 복구

- (예방투자) 재해예방을 위한 투자사업도 지원대상에 포함(기금적립액 수준 등 감안)
 - 재해예방투자에 대한 과도한 기금지출 수요가 발생할 가능성이 있으므로 초기에는 적정수준에서 관리할 필요
 - 부처별로 분산 추진하고 있는 예방사업 재원을 통합·이관할 경우 관련 부처의 반발을 초래할 가능성
 - 복구지원 사업과 계정을 분리 운영할 경우 기금 규모가 국가의 재해예방투자 규모로 오인될 가능성

③ 관리주체

- (제1안) 소방방재청
 - 재해발생시 대응 능력 제고를 위해 복구사업을 실질적으로 총괄하는 소방방재청장이 관리·운영
- (제2안) 행정안전부
 - 재난관리업무를 총괄하는 행정안전부 장관이 기금을 관리·운영하되, 관련 부처로 구성된 기금운용위원회를 구성하여 지원 대상 및 규모 등에 대한 심사 기능 강화 필요
 - 특별교부세 재원 활용 및 지자체 설득 주체로서의 역할에 상응하는 대안으로 활용 가능

< 일반회계 편성안 >

- ◇ 복구비 지원의 신속성과 안정성을 확보할 수 있는 현실적 대안으로 기금신설 대신 동일규모의 소방방재청 일반예산으로 편성·운영하는 방안도 검토 가능

- ◇ 운영계획
 - 예산규모: 연간 3,300억원
 - 대규모 복합피해지역의 지구단위 종합복구에 소요되는 비용을 과거 통계자료를 토대로 산정

 - 지원대상: 대규모 복합피해 발생으로 지구단위 종합복구가 필요하다고 심의·확정한 지역

 - 소방방재청 일반예산에 편성·운영

라. 재해복구기금 도입시 예상효과

① 예비비의 사용절차로 인한 복구재원 배정 지연문제 해소

- 재해발생시 예비비 사용절차*는 국가재정법 제51조에 의거 수행되고 있으며, 각 단계별 절차 이행으로 복구비 지원이 지연되는 문제 발생

* ① 예비비 사용요구 및 명세서 제출(각 중앙관서의 장) → ② 심사·조정(기획재정부 장관) → ③ 예비비사용명세서 작성(기획재정부장관) → ④ 국무회의 심의 → ⑤ 대통령 승인 → ⑥ 해당부처 배정

- 재해복구기금 도입으로 상기 복구재원 배정 지연문제 해소 및 지구단위 복구사업의 복구전담조직이 신속한 일괄복구가 가능해질 것으로 기대

② 재해관련 재원의운용의 안정성과 효율성 제고

- 현행 예비비 위주의 복구재원 지원체계를 일정수준의 기금을 배정하여 운영함으로써 복구재원의 안정성 제고
- 부처별·지자체별로 재해관련 재원을 별도로 관리 운영하는 시스템을 단일재원으로 관리함으로써 재해발생시 체계적인 재정지원 제고

③ 단순복구로 인한 재피해 방지 효과 및 지구단위 복구사업 추진시 긴급복구와 더불어 피해지역 예방복구 시행 가능

- 일정수준의 재원확보로 단순복구로 인한 피해 재발을 방지 할 수 있을 것으로 기대
- 현행 사후복구 중심의 예산운용에서 지구단위 복구사업의 예방복구 시행 등 예방복구 지원을 위한 재원으로 사용 가능

IV. 기대효과

1. 동일지역의 상습·반복적 재해 발생 차단

① 현행 재해복구체계의 행정절차 및 재정운용의 비효율성 제거로 동일지역의 상습·반복적 재해 발생 차단

- (통합적 재난관리 체계 개편) 사태 발생시 시설물 관리주체를 일원화하여 복합피해 지역을 신속하게 복구
 - 대규모 복합피해 지역에 대한 '지구단위 복구제도'를 도입하여 중앙행정부서의 복구전담조직이 피해복구를 일괄 추진
- (개산계약제 관련법령* 정비) 설계·시공 병행방식을 통한 신속한 복구 추진 가능

* 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률

- 설계기간 도중 시공업체를 선정하고 공사를 시공하기 때문에 현행 방식에 비해 최소 100일 이상(공고기간+시공기간) 단축 가능
- (재정운용의 비효율성 제거) 재해복구를 위한 관련재원 일원화로 신속한 복구 및 체계적인 재정지원 가능
 - 현행 재해대책예비비 예산배정을 위해서는 통상 1개월 정도 소요되며, 추경편성시 2개월 이상 소요

- 재해관련 재원의 부처별·지자체별 관리방식을 일원화하여 운영하는 방식으로 전환함에 따라 재해복구비 지원의 효율성 제고

② (통합적 재난관리 체계 개편) 지구단위 복구제도 도입 기대효과

- 지구단위 복구제도는 현행 관리주체별 복구사업으로 인한 복구 시기 분산, 광역적 종합복구의 미흡 등 기존 복구사업의 단점 개선 방안
 - 소방방재청 복구전담조직이 일괄적인 재해복구를 추진함에 따라 재해복구의 신속성(일괄복구)과 전문성(복구전담조직), 품질고급화(전문성 있는 기술진 설계·시공)를 동시에 달성
 - 피해유역 전체를 조망한 광역적 종합복구 가능(필요시 예방복구 병행)
- 재해 발생시 기존 부처별 계획에 따라 시행하고 있는 재해예방 사업에 우선하여 긴급복구를 시행하고 피해우려 지역에 예방복구를 시행할 수 있는 제도 마련 기대
 - 재해 발생시 기존 부처별 재해예방사업 계획의 보완

③ (재해관련 재원운용의 일원화) 복구비 지원의 신속성·안정성·효율성 제고

- 재해대책예비비 지원절차에 비해 피해발생 즉시 복구전담 조직이 신속하게 일괄복구 가능
- 예비비 위주의 지원체계를 일정 수준의 재원을 배정하여 운영함으로써 복구재원의 안정성 제고
- 재해관련 재원운용의 일원화로 재해발생시 체계적 재정지원 가능
 - 현재 부처별·지자체별로 재해관련 재원을 별도로 관리 운영

2. 단순복구 지원에서 2차 예방투자 개념으로 전환

① 현행 재해복구 비용 지원원칙인 기능복원원칙으로는 광역적 통합복구 시행이 어려움

- 현행 기준은 국가재원 부담능력을 고려, 기능복원원칙을 유지
 - 하천정비기본계획 등 사업계획 확정시설, 재해위험지구로 재해 재발 개연성이 높은 일부시설에 대해서만 개선 복구사업 추진

* 기능복원사업 : 본래 기능을 유지할 수 있도록 현지여건에 맞추어 복원하는 사업

개선복구사업 : 피해발생원인을 근원적으로 해소하거나 피해시설의 기능을 개선하는 사업

② 현재 개선복구사업 대상에 비해 특화된 개념인 '지구단위 복구사업'으로 피해복구 및 예방투자 동시 달성

- 지구단위 복구사업은 피해복구는 물론 피해를 입지 않은 구간을 포함하여 일련구간에 대해서 전액 복구비로 예방복구 시행

→ 재해복구 사업을 단순복구가 아닌 2차 예방투자 개념의 예방복구로 개념 전환

- 동일지역의 반복피해 차단을 위한 예방복구의 제도화로 복구비 중복 투자 차단
 - 재해 발생이 예상되는 지역의 예방복구는 향후 재해복구로 인한 비용 절감 가능

③ 일정수준의 복구재원 단일화는 개선복구를 할 수 있는 여지를 부여

- 현행 예비비 위주의 재원운용은 본예산 편성시 최소 재원배정을 원칙으로 하여 개선복구를 위한 충분한 예산을 지급하지 못하는 실정
- 복구재원 단일화는 재원배정의 예측가능성 제고와 충분한 재원으로 단순복구로 인한 향후 재발피해 방지

<표 IV-1> 개선복구 사업 vs. 지구단위 복구사업의 대상사업

개선복구사업 대상사업	지구단위 복구사업 대상사업
<ul style="list-style-type: none"> · 피해가 발생한 일정지역 안의 하천·도로·수리시설 등을 총괄하여 복구 계획을 수립할 필요가 있는 시설 등 · 대규모 산사태지역 또는 절개지 등 기능복원사업을 하여도 근원적으로 피해발생의 원인이 해소되지 않거나 안전에 문제가 있는 시설 등 · 경제적 파급효과가 크고 주민편익 증진을 동시에 도모할 수 있는 시설 등 · 하천의 홍수부담 경감을 위하여 우수지 설치 등 홍수저류대책이 필요한 시설 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 시설물간 복합적으로 피해가 발생한 지역으로서 시설별·부처별 개별 사업 추진보다는 복구전담조직에서 일괄 정비가 필요한 지구 · 대규모 산사태 또는 토석류로 인한 유역 유로의 전면 변경으로 기능복원사업을 하여도 근원적으로 피해발생의 원인이 해소되지 않거나 안전에 문제가 되는 지구 · 하천의 홍수부담 경감을 위하여 우수지 설치 등 홍수저류대책이 반드시 필요한 지역으로서 경제적 파급효과가 크고 주민편익증진을 도모할 수 있는 지구 · 대규모 복합피해가 발생한 해당 지자체의 복구능력의 한계가 노정되어 국가차원의 복구사업 인력, 기술력, 전문성 지원이 필요하다고 판단되는 지구 · 부분적인 재해복구비 투자보다는 전체적인 유역차원에서 복구사업 시행시 잠재적 재해위험 사전 제거 및 사업의 시너지 효과가 극대화될 것으로 판단되는 지구 · 그 밖에 중앙본부장이 지구단위 복구사업이 필요하다고 판단하는 지역

3. 재해복구의 신속성 · 전문성 · 품질고급화 제고

① 지구단위 복구사업 시행과 재해복구기금 도입으로 재해복구 사업의 신속성 · 전문성 · 품질고급화 제고

- 재해복구기금 등 재해관련 재원 일원화는 지구단위 복구사업의 신속성 제고에 필수적 요소
 - 기존 예비비 사용절차에 소요되는 시간에 비해 재해복구기금 도입으로 복구비 사용까지의 기간이 대폭 단축될 것으로 기대
- 지구단위 복구사업은 전문성을 갖춘 복구전담조직의 신속한 일괄복구로 재해복구의 신속성과 전문성, 품질고급화를 제고

② 지구단위 복구사업을 통한 현행 우리나라 재해복구 시스템의 패러다임 전환 모색

- 지구단위 복구사업은 이미 수차례 지적되고 있던 동일지역의 반복피해에 대한 재해복구 시스템의 구조적 문제점 해소가 추진 배경
 - 이를 위해 재해복구 사업에 대한 행정 · 제도적 문제점 및 복구재원 지원체계에 대한 근본적인 개선을 시도
- 현행 단순복구 · 비용개념의 재해복구 사업을 예방복구 · 투자개념으로 전환하는 등 지구단위 복구사업은 재해복구 시스템의 新패러다임으로의 전환을 의미 ■

<참고자료 1> 연평균 복구비 소요액 추정

□ 과거 10년('97~'06)간 국비와 지방비를 합한 복구비 지원액은 연평균 2조 8,196억원

- 이중 국비 2조 2,958억원, 지방비 5,238억원으로 각각 81.4%, 18.6% 차지
- 지방비중 광역 및 기초자치단체 분담비율은 각각 50% 차지

<과거 10년간('97~'06) 복구비 지원액 현황>

(단위 : 억원, %)

연도	복구비 지원액			비 고(분담율)	
	합계	국 비	지방비	국 비	지방비
1997	2,668	1,535	1,133	57.5%	42.5%
1998	20,746	15,644	5,102	75.4%	24.6%
1999	20,135	15,523	4,612	77.1%	22.9%
2000	15,454	11,607	3,847	75.1%	24.9%
2001	12,391	9,752	2,639	78.7%	21.3%
2002	91,176	77,495	13,681	85.0%	15.0%
2003	61,151	51,791	9,360	84.7%	15.3%
2004	13,315	9,879	3,436	74.2%	25.8%
2005	11,162	8,864	2,298	79.4%	20.6%
2006	33,760	27,489	6,271	81.4%	18.6%
평균	28,196	22,958	5,238	81.4%	18.6%

주) 각 금액은 2006년 기준 환산금액임

□ 연평균 복구비 소요액 추정

- '97~'06년간 연평균 복구비 지원액(약 2조 8천억)에서 '02, '03년의 태풍 루사, 매미는 이상재해로 간주하여 복구비 소요액 산정에서 제외
- 과거 10년간 통계에 의거 이상재해로 판명된 '02, '03년 자료를 제외한 평균값으로 복구비 소요액을 추정한 결과 연평균 1조 5천억원 수준

