

지방자치 이슈와 포럼

October 2019
Vol.27

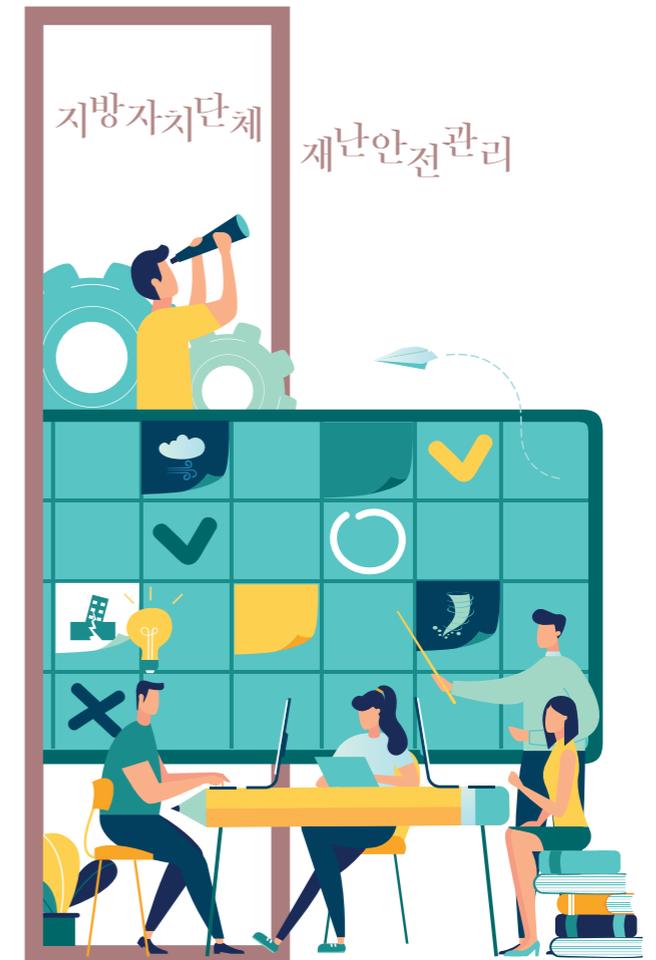
지방자치 이슈와 포럼

2019
10

October 2019 Vol.27

지방자치 이슈와 포럼

지방자치단체 재난안전관리



Part.1

자치분권과사회혁신포럼

- 제5회 자치분권과사회혁신포럼

Part.2

특별대담

- 지방자치단체 재난안전관리

이슈

- 지방자치단체 재난안전관리의
쟁점과 실효성 확보 방안

논단

- 기존의 재난대응에 대한 반추 :
지진대응을 중심으로
- 재난관리를 위한 지방소방조직의
이해와 발전방향
- 제4차 국가안전관리 기본계획과
지방자치단체 재난안전관리

우수사례

- 과학적 분석과 거버넌스를 통한
충청남도의 미세먼지 대책
- 지방자치단체 재난 안전 관리
국외의 재난재해 위험 저감을 위한
대책 및 우수사례

이슈와 포럼

CONTENTS

Part.1

04 제5회 자치분권과사회혁신포럼

Part.2

32 특별대담

지방자치단체 재난안전관리

이재은

충북대학교 국가위기관리연구소 소장



42 이슈

지방자치단체 재난안전관리의
쟁점과 실효성 확보 방안

김지수

한국지방행정연구원 부연구위원

56 논단

기존의 재난대응에 대한 반추
: 지진대응을 중심으로

김건위

한국지방행정연구원 참여협력연구센터 소장

재난관리를 위한 지방소방조직의
이해와 발전방향

김대욱

한국지방행정연구원 부연구위원

제4차 국가안전관리 기본계획과
지방자치단체 재난안전관리

정지범

UNIST 도시환경공학부 - 재난관리공학부 교수

76 우수사례

과학적 분석과 거버넌스를 통한
충청남도의 미세먼지 대책

김지수

한국지방행정연구원 부연구위원

지방자치단체 재난 안전 관리
국외의 재난재해 위험 저감을 위한
대책 및 우수사례

박승희

성균관대학교 건설환경학부 교수

88 지방자치단체 탐방

수도권의 관문,

유수한 관광자원을 보유한 총절의 고장



96 용어해설

100 연구원 소식

104 KRILA 보고서

한국지방행정연구원 「지방자치이슈와포럼」 제 27호

발행일 2019년 10월 26일

발행인 한국지방행정연구원장 윤태범

편집위원장 김현호

위원 김성주, 김정숙, 김지수, 박승규, 박재희, 서정섭,
여효성, 전성만, 조기현, 최인수

간사 탁영지

연락처 T 033-769-9826 F 070-4275-2315

홈페이지 www.krila.re.kr

디자인·인쇄 세일포커스(주)

※ 「지방자치이슈와포럼」은 지방자치에 대한 다양한
이슈를 다루는 격월간지입니다. 본지에 실린 내용은
필자 개인의 견해이며 한국지방행정연구원의 견해와
다를 수 있습니다.

※ 무료로 정기구독이 가능하며 (전화 033-769-9826,
이메일 newsletter@krila.re.kr 신청) 원문은 연구원
홈페이지(www.krila.re.kr)에서도 볼 수 있습니다.



제5회 자치분권과 사회혁신포럼

포럼 목적

- 자치분권 및 사회혁신에 대한 논의 확산 및 담론 형성을 통하여 지속적인 국민적 관심 제고
- 중앙정부 및 지방자치단체의 자치분권 및 사회혁신 실천 지원을 위한 과제 발굴 및 논의의 장 마련
※ 2013년 6월부터 운영하고 있는 지방자치실천포럼을 확대개편 (총 29회 개최)

포럼 구성

- 자치분권 및 사회혁신 관련 학·관·언·민·연 연계를 통한 담론의 장 구축
- 자치분권 및 사회혁신 실천을 위하여 학계(학회·연구소 및 전문가), 관계(중앙 및 지방자치단체 리더), 언론계, 시민사회단체, 연구기관 등이 참여하는 네트워크
- 포럼위원은 80명 내외로 구성
- 포럼대표 : 남궁근(현 정부업무평가위원장, 전 서울과기대 총장)

기조 연설

- 주제 : 국가균형발전정책과 사회혁신
송재호 대통령 직속 국가균형발전위원회 위원장

「자치분권과사회혁신포럼(대표: 남궁근 현 정부업무평가위원장, 전 서울과기대 총장)」은 자치분권 및 사회혁신에 대한 논의 확산 및 담론 형성을 통하여 지속적인 국민적 관심을 제고하고 현안과제에 대해 80여 명의 전문가가 소통하고 실천적 대안을 모색하는 모임으로, 매월 1회 정기적으로 운영되고 있습니다.

제5회 자치분권과 사회혁신포럼

주제 : 국가균형발전 정책과 사회혁신
발제 : 송재호 대통령 직속 국가균형발전위원회 위원장
일시 : 2019년 9월 18일(수) 오전 7시
장소 : 한국프레스센터 매화홀(19층)



주재복 자치분권제도 실장

개회식을 진행하도록 하였습니다. 먼저 남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표님의 개회사가 있었습니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표



사회자 : 남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

안녕하세요, 8월에 쉬고 나니까 훨씬 더 생동감이 느껴지는 것 같습니다. 오늘 발표해주실 송재호 위원장님께 감사드리고요. 처음 나오신 염태영 시장님과 전성환 대한민국의도시사협의회 사무총장님도 앞으로 계속 나와 주시기를 부탁드립니다. 지난번과 같이 위원장님 발제를 듣고 여러분들의 활발한 토론을 기대하면서 인사말을 마치겠습니다. 감사합니다.

주재복 자치분권제도 실장

윤태범 원장님의 환영사는 시간 관계상 폐회사로 대신하겠습니다. 송재호 대통령직속 국가균형발전위원회 위원장님을 모시고 국가균형발전 정책과 사회혁신을 주제로 기조강연을 듣도록 하겠습니다. 배부해 드린 발제문을 참고하시기 바랍니다. 큰 박수 부탁드립니다.

송재호 국가균형발전위원회 위원장



발제자: 송재호 국가균형발전위원회 위원장

반갑습니다. 국가균형발전위원회 위원장 송재호입니다.

먼저 공자님들 모시고 논어를 이야기하는 것 같아서 심적 부담이 적지 않습니다. 두 번째는 성과가 늘 미미해서 죄송한 마음이 듭니다. 저도 인사를 드려야 될 것 같습니다. 늘 도와주시는 남궁근 총장님, 명예 퇴임 후 총장직을 떠나고 정부업무평가위원회를 맡고 계시는 위원장님, 한국지방연구원에서 소개하실 때는 초빙연구위원으로 계시다고 하는데 퇴임 때만큼 바쁘십니다. 강의하는 거 빼고는 똑같다고 하시네요. 초청해주셔서 감사합니다. 국가균형발전위원회 본위원이시고 위원회가 가야할 방향에 대해 늘 조언 해주시는 염태영 수원 시장이자 전국시군구청협의회장님께 늘 격려해주시고 도와주셔서 감사합니다. 전성환 사무총장님과 김승수 기획단장님도 오셨는데, 전성환 총장님은 시도지사협의회 총장이신데 시도지사는 제가 이런 말씀을 드리기 좀 그렇지만 겉으로는 합의가 잘 되는데 안에서는 합의가 잘 안돼서 총장님의 역할이 굉장히 중요합니다. 이번에는 저희가 넘어야 할 산이 많아서 많이 도와주시기를 바랍니다.

니다. 김승수 기획단장님은 자치분권위원회에서 고생이 많으시죠? 지방자치법 전면개정안이 어떻게 될 것 같은지요? 국회 상임회가 열려야 통과가 되든 말든 할 텐데요? 걱정이 크시겠어요. 어떻게 전망하십니까?

제가 묘수를 하나 드리면요, 제가 지금 굉장히 곤혹스러운 입장에 있습니다. 서울에 8도 도민회가 있습니다. 어느 날 강보영 대구경북도민회장님이 저한테 전화를 했어요. “나 이런 사람인데 찾아가서 만나도 됩니까?”라고 전화가 왔습니다. 선뜻 오시라고 해놓고 기분이 이상하더라고요. 왜냐하면 저는 그냥 8도 도민회라고 하니까 제주도민회도 있고 해서 여기저기 연합해서 만들었나보다 했죠. “도민회장이 왜 나한테 올까? 세미나를 같이 하자고 하는 건가?” 아니면 “8도 도민회가 해야 할 일을 달라는 걸까?” 라고 민원사항이 있는 것으로 오해를 한 거죠. 오셔서 말씀하시는 거 들어보니까, 큰 병원도 하시고 기부도 많이 하세요. 핵심이 뭐냐 하면, 손자들을 위해서 고향방문단을 만들었는데, 대구 경북이 자기 고향인데, 손자들은 고향이라는 생각이 전혀 없더라고요. 그래서 한번 가보자고 전세버스를 대절해서 모임을 만들었는데요. 도민회 숫자로 보면 한 2,000명 정도는 와야 되는데, 40명도 안 왔다는 겁니다. 그래서 화도 나고 걱정도 되고 해서 나름대로 분석을 해봤더니 대구 경북을 고향으로 생각을 안 하더라는 거예요. 서울이라고 생각하는 거죠. 그러니까 할아버지 고향방문이 되는 것이죠. 그래서 이거 문제가 심각하다고 생각이 들어서 관심을 가져봤더니, 고향이 다 죽

고 있더라 이 말입니다. 흔히 쓰는 표현으로 소멸되고 있다는 것입니다. 이걸 어떻게 할까 고민을 했더니 영감님들 참 대단하세요. 용역을 해야겠다고 생각한 거죠. 지방살리기특별법안을 만들기 위한 용역을 쫓았는데요. 그게 원래 우리 포럼에 쫓아야했는데, 언론에서 잘 나가는 교수님에게 준다는 거 아닙니까? 당신들은 어디 가서 물어 볼 곳이 없으니까요. 그런데 이제 용역 결과가 나왔는데요. 이 연구를 해주신 분이 나서려고 하니까 부담이 되신 거예요. 이게 만만한 일이 아님을 아신 거죠. 결국 균형발전위원회를 찾아가는 게 좋겠다고 해서 오신 겁니다. 8도도민회가 “균형발전위원회를 도와줄 테니 우리가 법안을 만들어라”는 것이 핵심입니다.

어떤 법안을 만들면 되겠습니까? 라고 여쭙봤더니 일단 대학이 살아야한다. 어떻게 살리는 것이 좋겠습니까? 라고 했더니 특혜를 주는 것이 어떻겠냐고 해서 달리 무슨 방법이 있겠느냐고 했더니, 대학이 모든 걸 다 할 수 있도록 해보자는 거예요. 아파트를 지을 수 있게 해주는 것 등 어마어마한 발상의 전환이 있었습니다. 두 번째는 기업을 이전하는 수밖에 없다는 거죠. 상속세를 면제해주면 지방으로 가는 기업이 있을 것 같다는 거죠. 삼성 이재용도 상속세 때문에 그런 거 아니겠냐고 하시면서 법인세를 일부 낮추는 거 가지고는 어렵도 없고, 지방에 본사를 두면 상속세 자체를 면제해주자는 내용이었습니다. 그래서 제가 이거는 정부부처와 협의할 내용이 아니라고 생각했습니다. 아마 상속세를 면제해주면 기재부가 난리 날 것 같다고 했더니 국회의원 200명 서명을 가지고

있으니 걱정하지 말라고 하시더라고요. 실제 서울에서 체육행사를 하면 정치적으로 어마어마한 잠재력과 힘을 가지고 있는 도민회가 많다고 합니다. 몇 만 명씩 모인다고 합니다. 광주 전남 그 동네 국회의원부터 시도지사가 다 와서 하루 종일 계신데요. 그분들께 이런 걸 해야겠다고 했더니 다 찬성을 했다고 합니다. 그래서 본인이 200명이 발의하도록 해 준다는 거죠. 그래서 10월 21일 국회에서 문제제기를 하는 공동행사를 하고 MOU를 체결하고 공동기획단을 설치해서 하는 데까지 해보자 하는 쪽으로 결론이 났습니다.



저희가 소개를 올리고 200명이 있기 때문에 찬성 안 할 수가 없어요. 도민회가 압력을 넣으면 상임위원회가 열리고 저희도 자치분권위원회와 협의해서 서로가 모든 행사에 이름을 같이 올리기로 했습니다. 우리가 하는 행사에도 자치분권위원회가 올라가고, 자치분권위원회에서 하는 행사에도 우리가 올라가



는 것이죠. 서울에 살고 있는 지역출신 도민들이 걱정할 만큼 지방이 어려운 것은 현실입니다.

또 하나는, 재정조정을 해야 합니다. 제가 지금은 서울시민이니까 서울에 세금을 내죠. 하지만 그 세금이 제 고향에 가는 것을 우리세대는 반대 안하잖아요. 고향이 잘 돼야 하는 마음이 있어서요. 우리세대가 재정조정에 대한 확실한 제도적인 기반을 마련하지 못하면 다음세대는 어렵겠다는 생각을 했습니다. 왜냐하면 우리 아이들은 본인들이 서울시민이라고 생각하기 때문이죠. 그러면 왜 내가 낸 세금이 경상북도, 전라북도에 가느냐고 하면 참 설명하기 난감하죠. 국민적 합의를 이끌어 내기도 힘들고요. 그래서 재정조정이라는 것도 이번 세대 안에 확실하게 해내지 않으면 다음에는 굉장히 어렵겠다는 생각을 했습니다.

또 다른 고민은 제가 위원장이 된 후, 시도에 가

서 누구와 간담회를 해볼까 생각해 봤어요. 시도연구원들이 제일 현실을 잘 알 것 같더라고요. 그런데 이 연구원들이 한결같이 하는 말이 지역자율계정이라고 불리는 그 부분에서 공모를 좀 없애 달라는 거예요. 아니면 자율이라는 표현을 쓰지 말든가 공모를 하지 말든가 해야지 공모하고 심사해서 엔지니어링 사업만 살찌게 하는 자율계정을 운영하면 되느냐는 거예요. 그래서 제가 부처들 다 모아서 공모하지 말라고 했더니 본인들은 공모 안 한대요. 참 재밌죠? 잘 보니까 거기 예시라는 게 있더라고요. 공모할 수 밖에 없는 것은 예시이지 실제 공모를 제도화한 것은 아니라는 것이죠. 공모수준에 맞는 사업계획을 제출해주면 공모 안 해도 된다는 논리입니다. 이거는 말장난이라고 생각했어요. 정순관 자치분권위원장님 계실 때 무엇이 걱정이냐고 여쭙봤더니 지방세를 높여야겠는데 선뜻 내주지 않는다는 거죠. 그래서 제가 우리 자율계정으로 다 가져가라고 했어요. 이걸 다 가져가는 계정이 맞는 거니까요. 그런데 5조

를 드렸더니, 1.5조를 반환해왔어요. 그것참 특이합니다. 기재부가 5조를 다 주면 안 된다고 해서 3.5조를 드렸는데요.

또한, 지방소비세라고 하는 부가가치세 부분 중에 11%를 지방에 줍니다. 그런데 그거를 무슨 15%로 올리고 22%까지 올려서 상대치를 맞추겠다는 논리를 펼치는 거죠. 사실은 웃기는 얘기입니다. 왜냐하면, 소비가 어디에서 일어납니까? 서울에서 많이 일어나잖아요. 인구가 많은 곳이에요. 거기서 걷은 돈을 가지고 어려운 곳에 나눠 주겠다는 것인데요. 누가요? 어떤 방식으로요? 아무 것도 합의된 것이 없잖아요. 그래서 이 방식에 대해서 지방은 걱정이 심해요. 이게 제대로 안 올 것 같다는 거죠.



발제자 : 송재호 국가균형발전위원회 위원장

염 시장님은 수원시에서 걷은 돈 나눠 주실 수 있겠어요? 무슨 근거로 수원시민의 동의를 얻으시겠습니까? 그리고 어디를 도와주는 것이냐고 묻는다면 뭐라고 대답하시겠어요? 그러니까 이게 막무가내 인 거죠. 더 걱정이 무엇이나 하면, 그렇게 해서 걷은 돈을 어쨌든 시도지사들끼리 알아서 사인해서 상생기금에 넣고 나눠주는 데까지는 잘 나눠 줬다고 칩시다. 그러면 이게 시도지사 손에 들어가는 거예요. 제

일 돈이 필요한 기초자치단체가 제일 걱정이 심합니다. 시도지사들이 마음에 드는 시·군만 준다는 거죠. 줄 세워서요. 그러면 진짜 재정력이 부족해서 매칭(Matching)할 돈도 없어요. 안타까운 게 뭐냐면 시·군구 다니다 보면 중앙에서 돈 주지 말라고 하시는 시장군수들이 많습니다. 매칭할 게 없는데 자꾸 신경질 나게 돈 준다고 하니깐요. 아니면 100% 다 주기를 원하는 거죠. 5대 5하면 더 속상하답니다. 재정력을 잘 보고 이야기해달라 하시는 거죠. 재정이 어려운 지방일수록 매칭비를 줄여줘야 될 거 아닙니까? 정부재정이 더 들어가야 될 거 아니에요. 어려운 곳은 8대 2 또는 7대 3으로 해야죠. 그리고 좀 나은 불교부단체인 수원시 같은 곳은 국비 2, 지방비 8 해도 우리 시장님은 연대주의자, 결속주의자시니까 이해하시겠죠. 현재는 강남구든 서초구든 괴산군이든 똑 같아요.

생활SOC복합화라는 좋은 제도가 있는데요. 이것도 인센티브를 준다는 게 국비 10%를 더 주겠다는 거예요. 모두에게 더 주는 게 무슨 인센티브입니까? 모든 학생들의 점수를 10점 더 준다는 것은 인센티브가 아니잖아요. 이걸 차등해서 줘야 하는데 서초구나 괴산군이나 똑같은 거죠. 그러면 괴산군 군수님은 굉장히 힘들어하세요. 괴산군 군수님의 논리는 이렇습니다. 괴산의 영토가 서초구의 3배쯤 되는데, 인구가 적다는 이유로 국회의원 수가 3분의 1이라는 거죠. 그런데 행정역량으로 보면 서초구가 하는 일보다 괴산군의 일이 10배쯤 많습니다. 영토가 넓으니까 일을 안 할 수 없다고 하시는 거죠. 그래서 재정

배분의 원칙을 생명체 수로 하자고 주장합니다. 나무를 안 돌볼 수는 없다. 인간을 중심으로 하니까 불공평하다고 생명체 수로 하면 좀 맞을 것 같다는 거죠. 산림자원을 잘 보존해야 된다는 것이죠. 그래서 제가 행정학자들에게 잘 말씀드리겠다고 했습니다.

재정분권에 대한 고민이 심하죠. 제가 위원장으로 와서 처음으로 한 일이 무엇이나 하면, 못 사는 지역을 가려서 봤습니다. 그래서 저희들이 지표작업도 하고 가리면서 한편으로는 계량적지표로 못 사는 지역을 가려 봤고요. 그제 돈이 없어도 행복하게 살 수 있다는 조건을 안 넣을 수가 없잖아요. 그래서 정신적으로 건강하고 행복한 지역도 가려서 보자고 했습니다. 물론 후자는 고무줄 같은 부분이 돼서 지표로 활용할 수는 없지만, 그러나 이게 굉장히 좋은 참고자료가 될 수 있겠죠. 삶의 질이 꼭 돈에 의해서 결정되는 것이 아니잖아요. 구매력 기준으로 할 때 제주도나 경상북도의 구매력과 서울의 구매력이 어느 정도 차이가 나는 지도 봤습니다. 필수생활경비가 상당

히 차이가 납니다. 같은 생활을 하더라도 농촌에서 200만 원이면 살 수 있는데 서울에서는 300만 원이 필요하잖아요. 그런 것들을 종합적으로 해보자고해서 일종의 지표와 측정 체계를 갖추는 것이죠. 그걸 가지고 재정배분의 근거로 삼아서 어려운 곳에 많이 주는 것이죠.

그걸 제일 잘하는 나라가 독일이고요. 오늘의 동독이 서독의 수준으로 급속하게 성장한 것은 사실은 재정배분이 큰 힘이 되었죠. 투명한 공식에 의해서 투명하게 배분하고 객관적으로 공표하니까 독일 국민들이 다 찬성하는 거죠. 그렇지만 우리는 사실 투명한 공식이 없어요. 국토부도 있고, 행안부도 있고, 기재부도 있습니다. 국토부는 성장촉진지역이라고 표현하고, 기재부는 아주 솔직하게 낙후지역으로 표현하죠. 행안부도 배분 기준이 있는데 무지 어려워요. 제가 살짝 봤는데 해석을 할 수가 없어요. 저 같은 사람은 알 수가 없어요. 그렇게 어려워요. 하지만 독일은 지표가 매우 단순합니다. 소득은 지표로 쓰기가 어려워요. 예를 들어 울산의 시민소득이 굉장히 높은데, 그건 울산 기업의 소득을 n분의 1로 하다보니까 높은 거지 실제 울산시민 소득이 높다고 할 수 없잖아요. 그러니까 전체 지역이 벌어들인 전체 GRDP(지역내총생산)를 가지고 시민과 도민의 수를 나눈 것은 별 의미가 없어서 인구와 재정을 지표로 씁니다. 재정력을 10개년으로 평균을 낼지, 20개년 평균을 낼지에 대한 문제는 있지만, 인구증감률하고 재정력을 가지고 분석을 하면 비교적 못 살고 잘 사는 지역이 나옵니다. 그래서 저희는 228개 시군구



를 A그룹은 상, B그룹은 중상, C그룹은 중하, D그룹은 하로 그룹화시켰습니다. 상 그룹에서 하 그룹으로 재정을 배분하는 것이 재정배분의 가장 기초적인 원칙입니다.

이 자리를 빌려서 염태영 시장님과 전성환 총장님, 김승수 단장님께 이거는 꼭 우리가 해야 된다는 말씀을 드리는 것입니다. 균형발전위원회가 안 해도 상관없습니다. 어떤 위원회가 되든지 매우 객관적인 위원회가 해야 합니다. 이걸 대통령이 해야 할 일은 아니에요. 이걸 정부부처가 할 일이 아닙니다. 왜냐하면 통치권적 재량이 들어가거든요. 매우 객관적인 위원회가 그 공식에 따라 재정의 일부를 배분해야 합니다. 그러지 않고서는 사회혁신이 됐든, 정부혁신이 됐든, 우리가 가지고 있는 최고의 문제를 해결할 수 있겠습니까? 이 좁은 국토에 사는데 차별을 받는다는 게 말이 됩니까?

저는 시도지사님들 말을 듣다 보면 참 배우는 게 많습니다. 그 중에 하나가 강릉과 목포 간에, 그리고 강릉과 광주 간에 사돈이 없어요. 서울에서 우연히 만나서 집 어디냐고 해서 “광주다, 강릉이다.”라고 해서 결혼한 것 외에는 강릉과 광주에는 교류가 일어나지 않습니다. 군산과 포항도 경조사를 다니지 않아요. 이 조그마한 나라에서 말입니다. 캘리포니아에서 텍사스로 조문한다면 이해를 하겠지만 말입니다. 이러한 현상은 인구 유동과 국토가 왜곡 돼있는 것입니다.

그리고 저는 ‘국가균형발전위원회’라는 표현을 안 쓸 수 없어서 썼는데, 국가라는 개념보다는 정확하게 보면 ‘국토균형발전위원회’입니다. 우리가 세대 간, 남녀 간 갈등까지 다루는 것은 아니잖아요. 국토의 평등을 다루는 것인데, 수도권도 물론 관리의 대상이 되는 것이고, 그러니 전체 국토를 다루는 건 맞지만, 국토균형발전이 맞다고 봅니다. 더 심한 것은 재정



배분의 기준으로 우리는 예비타당성조사를 씁니다.



예비타당성조사라는 것은 무엇이냐면 균형발전과 사회적 가치도 고려한다고 말은 멋지게 써놨는데, 핵심은 경제성입니다. 경제성이 없으면 다른 것이 의미가 없어요. 투자 대비 수익이 얼마가 나는지를 보는 것입니다. 그러면 간단하지 않습니까? 사람이 많은 곳이 수익이 많이 나지 않습니까? 그럼 어디겠습니까? 수원이죠. 수원에 사람이 많이 몰리다 보니까, 그 사람들의 공공적 안전, 공공적 편익, 인간다운 삶도 외면할 수 없으니 집도 지어줘야 하고 GTX(수도권 광역급행철도)도 건설해줘야 하는 것이죠. 그러면 이 돈이 사실은 강릉과 광주, 군산과 포항 간에 교류를 위해 써줘야 되는데, 못 들어가는 악순환이 발생합니다. 사람이 없다는 이유요. 그러면 지방의 기초자치단체나 지방정부 입장에서는 죽을 노릇이죠. 그래서 이 제도를 개선하지 않으면 재정의 효율성 이전에 재정배분에 심각한 왜곡을 초래하는 것입니다. 이것은 완전히 자본주의적 또는 신자유주의적 발상입니다. 상공회의소 방식의 투표예요. 회비를 많이 내는 사람한테 표를 많이 주는 것이죠. 상공회의소는 이런 방식으로 회장을 선출하더라고요. 회비를 많이

내면 5표, 적게 내면 1표, 내지 않으면 0표로 해서 투표를 진행합니다. 그런 식으로 하면 잘나가는 데만 계속 잘나가자는 거 아닙니까? 그런데 저는 그 잘나가는 것을 더 잘나가게 해서 문제가 해결될 수 있는냐는 부분에는 동의하지 않습니다.

박원순 시장님과 솔직하게 몇 번 얘기를 해봤는데요. 늘 마지막에 하시는 말씀이 “위원장님, 서울도 어려워요”입니다. 일 하시다 보면 눈을 돌릴 여력이 없다는 것입니다. 우리도 힘들어서 다른 데를 볼 여유가 없다는 것입니다. 그래서 균형발전위원회는 가톨릭이나 교회, 불교처럼 헌금을 걷어서 배분하자는 영성(靈性)의 문제라는 생각을 가끔 합니다. 매우 강제적이고 권위적인 제도에 의해서 하지 않으면 자발적으로는 안 된다고 생각합니다. 국민들의 동의를 구해서 8도도민 회장님의 생각처럼 다 우리 형제인데 못하는 곳도 생각하면서 외면할 수 없는 문제라고 보아



야합니다. 도와주는 방식에 대해서는 반드시 투명하고 공개적이고 객관적으로 해서 여러분들에게 매번 공개해서 설명해 올리겠습니다. 그렇게 하면 우리 국민들은 정(情)이 많아서 동의하리라고 봅니다. 그렇게 해서 기초자치단체를 중심으로 배분을 해야 합니다. 광역자치단체를 없앨 수는 없으니까요. 시도를 없앨까 뭐 고민 많잖아요. 저는 오늘 “우리 위원회의 제도가 이렇고 새 정부는 이런 방침을 가지고 있습니다”라는 설명보다 여기 계신 선생님들께 문제제기를 해서 이런 부분을 해결해주시십사 말씀드리겠습니다.



또 하나는, 혁신도시를 해봤더니 죽겠어요. 프랑스를 모델로 했는데요. 프랑스가 300개 넘는 공공기관을 이전했죠. 아주 잘했어요. 부러운 나라 중에 하나입니다. 프랑스는 우리 위원회를 국토평균위원회로 명명하고 행정위원회로 하여 집행권을 갖습니다. 지금은 조직개편 중입니다. 그래서 우리가 몇 개 나라하고 정책 협력을 하는데, 그 중 프랑스와 가장 중점적으로 합니다. 프랑스는 배울 점이 많습니다. 프랑스는 조직개편을 어떻게 하나 하면, 쉽게 말해서, 대규모 총리를 만듭니다. 내치를 담당하죠. 국토결속부라는 대규모 부처입니다. 표현이 국토결속입니다. 이 부처에는 우리로 치면 시·도에서 전국 단위의 일을 하는 공무원 3분의 1, 중앙정부에서 지역 일을 하는 공무원 3분의 1, 그리고 나머지 3분의 1을 우리 위원회처럼 의사결정구조를 하는 담당으로 세 개를 모아서 하나의 부처로 만들겠다는 생각입니다. 저는 속으로 이견 되겠다고 생각했습니다. 왜 그런 생각을, 문제인식을

했다하면 혁신도시에 153개 공공기관이 내려갔고, 10개의 혁신도시가 있는데 잠재력은 꽤 있습니다.



지금 잘 되고 있는 것은 하나 정도인데, 문제가 적은 곳은 구도심에 들어선 것이죠. 구도심에 들어선 혁신도시는 그러저럭 됩니다. 시장님들 하고 잘 했기 때문이죠. 천천히 잘 되고 있습니다. 새로운 도시를 만든 곳은 죽겠어요. 공공기관이 이전되면 공공기관에 붙어있는 기업을 이전시키고요. 그 다음에는 인재를 그 동네에 있는 대학에서 충원해서 선순환 체계를 만들어서 혁신도시를 시·도에 주겠다는 개념입니다. 그런데 공공기관이 이전해 갔는데 기업이 안 갔어요. 딱 하나, 한전 빼고는 안 갔어요. 어쨌든 대통령 임기 중에는 지켜야 되니까 “제가 10개, 100개씩 해서 1000개는 꼭 보내겠습니다.” 했는데, 결과적으로 1034개인데요, 지표상으로는 34개의 기업이 늘었어요. 물론 그걸 자랑했다가는 제가 욕먹을 일입니다. 근데 이거 가지고는 어렵도 없어요. 이게 한전 빼고는 영향력이 크지 않아요. LH공사도 진주에 있는데 경남에 큰 영향을 주지 않아요. 그러니까 무슨 결과가 되나 하면, 해당 시도지사들이 머리 아픈 거예요. 영향력이 크게 없으니까요. 괜히 끌어안고 가자

니 그렇고요. 거기다가 광주·전남 협동혁신도시인 협업도시를 만들었는데요, 시도지사들이 협업은 커녕 싸움만 합니다. 이용섭 시장님은 “재정수입이 한 600억이 되는데, 300억씩 나누기로 했잖습니까? 왜 애초에 약속대로 하지 않습니까?” 하는 것이죠. 전남지사님은 “600억이 남는 게 아닙니다. 600억 건어서 800억 쓰고 있습니다. 광주가 100억을 더 내야 합니다”라고 하십니다. 어디까지 가서 합의가 불발됐냐면, 갈등 조정을 위해 전남지사님이 “일단 600억을 나누고, 또 투자할 때는 그때 협의를 하는 게 어떻습니까?”라고 하니 이용섭 시장이 “그건 곤란하다. 광주혁신도시라고 하기는 어렵지 않습니까?”라고 하십니다. 그러니까 김영록 지사는 그 혁신도시의 대다수가 광주에서 술 먹고 밥 먹는 다는 것 이예요. 소비가 전남에서 이뤄지지 않는데 광주시장님이 이상한 소리를 하신다는 거예요. 잘못하다가 싸움 나니까 그만하고 “잘해 봅시다”하고 손뼉 쳤는데, 나주 시장님은 “그렇게 해서 끝내면 안 된다. 자기만 고생한다.”하시는 거예요. 그러면서 문자 메시지를 보여주셨어요. 내용이 구도심에서 또 혁신도시에 살고 있는 8,000여명 정도 되는 공공기관 임원들의 아내들이 보낸 문자메시지였는데요. “시장 똑바로 해라”였습니다. 본인이 이걸 볼 때마다 정신적으로 돌아버리겠다는 거예요. 문자를 안 볼 수도 없고, 카카오톡, 문자는 계속 오는데 본인이 볼 때 마다 ‘내가 출마를 왜 했나라는 생각을 할 정도로 고민이 된다고 하셔서 “제가 그렇다고 다음에 하지 마십시오” 라고 할 수도 없잖아요. 그런데 참여정부 때 혁신도시를 이전하겠다고 해놓고, 이명박, 박근혜 정부 거치면서 한 10년



아무 것도 안했어요. 그래서 지금 엄청 고생하는 거예요. 법이 있으니 안 할 수는 없고, 그런데 거의 안했어요. 문재인 정부 1년이 끝날 때쯤 이제야 공공기관 이전만 끝난 거예요. 문제가 발생하는 지점은 예를 들어, 도로공사는 본사가 김천에 있을 이유가 없잖아요. 왜냐하면 본사가 본사가 아니예요. 지점이 크니까요. 도로가 전국에 있는데 김천에만 있어서는 안 되잖아요. 인재채용을 경북에서 하는 게 말이 되냐고 하시는 거죠. 전라남도 도로를 경상북도 사람이 가서 관리할 수 없지 않느냐?, 인재채용을 지점단위에서 해줘야 하는 거 아닌가? 라고 하시는 거죠. 맞는 이야기입니다. 이러한 수선형 모델을 만드는 과정이 2년 걸렸어요. 그런데 아직도 국회에 법이 올라갔음에도 상임위원회가 안 열려요. 그러니까 대학생들은 올해도 취직 못하고 내년에도 어려운 것이죠. 그래서 빨리 광역화시켜야 됩니다. 예를 들면 세종시는 충남 세종시 이었거든요. 근데 세종시가 특별시로 가버렸어요. 그러면 충남은 혁신도시가 없어요. 아주 나

쁘게 이야기하면 충남 사람만 바보 된 것이죠. “우리는 뭐냐?” 이렇게 되는 것이죠. 혁신도시도 없고 인재채용도 없어요. 안희정 지사 때부터 충남의 숙원이 혁신도시를 만드는 것입니다. 아니면 인재라도 같이 뽑게 해달라는 것이죠. 그래서 권역화 시키는 것이죠. 그러면 예를 들면 충남, 대전, 세종, 충북, 이렇게 중부권형은 인재채용을 같이 하고, 그 동네 대학 출신 30%가 그 동네 공공기관을 갈 수 있게 해주자는 것입니다. 울산은 대학이 한 개 밖에 없어서 졸업하면 부산으로 많이 갑니다. 부산에서 대학 졸업해도 울산으로 돌아오게 해줘야 하지 않느냐는 것이 울산 시장님의 논리입니다. 지당하신 말씀이죠. 그렇게 해야 합니다. 그런데 또 경상대학교 같은 경우에는 LH 공사를 자기네들이 다 먹잖아요. 그래서 경상대 총장님이 당분간 일어설 때까지 그대로 해줘야지 광역화 시켜서 부산대 친구들이랑 경쟁시키면 되느냐 하시는 거죠. 그래서 여러 가지 내부의 갈등이 있습니다. 그것을 광역화시켜야 하는데, 저는 이것을 수선모델로 하려고 합니다.

우리가 가고자 했던 길에서 차이를 발견하고, 수선을 하는 것. 이 두 가지가 핵심인데요. 국토연구원에서 용역 중입니다. 상식적으로 차이가 나옵니다. 차이를 줄이는 것이 2차 공공기관 이전에 초점을 맞추는 것이죠. 그러면 지금 120여개 작은 기관을 보내서는 별 효과가 없습니다. 국민적 합의가 있으면 대형기관들이 내려가 줘야합니다. 공공기관이라는 정의부터 새로 해야 합니다. 참여정부 때 도대체 왜 대형공공기관이 빠졌을까? 왜 이들이 서울에 꼭 있어야 하



는 걸까? 정말 서울에 있어야 한다면 있어야 하고 본부(Anchor)만 서울에 있어도 되는 것이죠. 본사를 두 개의 본사 체제로 해도 문제가 없습니다. 그런 곳이 많고요. 서울에 없애라는 것이 아니에요. 서울에 근거는 당연히 있어야죠. 근거가 있어서 활동을 해줄 수 있는 기본적인 보장을 해준다고 생각합니다. 그러나 얼마든지 절반정도는 지방에 가서 지방에서 할 수 있는 역할을 하는 것이죠. 일정 부분의 인센티브를 줄 수 있다면 그렇게 해보자는 것이 하나의 초점입니다. 대통령님께서 생각하시는 것 중에 하나가 수도권 같은 것을 두 개 만들어야 되는 거 아니냐는 것이죠. 현실적인 방법이 수도권을 두 개, 최소한 하나는 더 만들어야한다는 것이죠. 베이징과 상하이, 베를린과 프랑크푸르트, 도쿄와 오사카 식으로 우리도 하나 이상은 만들어야 한다는 것이죠. 밑에 두 개 있으면 더 좋고요. 이론적으로 영남, 호남 있으면, 정부는 그냥 갑니다. 연결고리요. 그러면 극 세 개 체제가 되면 좋다는 것이죠.

우리 극 중에서 호남이 미래극이 되는 겁니다. 그러면 30년 후에는 호남이 제일 잘나갈 것입니다. 왜냐면 세계적인 에너지기업으로 발돋움하기 위해 설립한 한전공대와 한전이 에너지 전환의 핵심이거든요. 세계 10대, 최소한 5번째 되는 대학원 중심 대학을 만들겠다는 것입니다. 연구소 중심 대학입니다. 학교 부지도 40만 제곱미터이고, 연구소 클러스터 부지가 80만 제곱미터입니다. 이게 어쨌든 대단한 지식 집단을 에너지 중심으로 한전공대를 축으로 만들겠다는 것입니다. 기업도 500개 정도 내려가 있으니까 저는 한전 공대, 한전 기업을 중심으로 시너지가 일어날 것이라고 생각합니다. 이용섭 시장님이 예비타당성면제 사업을 하실 때, 저희가 현재의 예비타당성제도를 가지고는 아무것도 안 되니까 예비타당성제도가 1차 개선이 됐습니다.

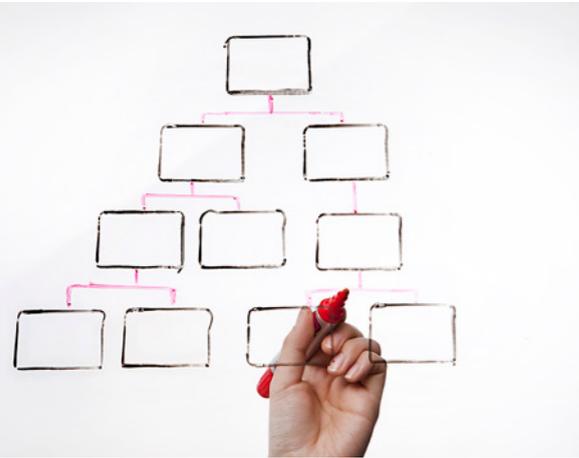
OECD 국가 중에 예비타당성 안한 곳이 없어요. 예비타당성기관도 14개로 늘렸는데 사실은 늘리는 척 하면서 조세연구원하고 KB금융 중심으로 늘렸지

만, 어쨌든 14개 기관으로 늘렸죠. 서울연구원도 예비타당성제도 기관입니다. 저는 진전됐다고 생각합니다. 수도권은 지금처럼 투자수익성, 경제성을 보지만, 비수도권은 균형가치성을 봅니다. 그렇게 한 것은 계산된 것이죠. 제도개선 못지않게 새로운 극을 만들어야 되는데, 무엇이 고민이냐면 말로는 초광역인데, 예비타당성제도를 할 때 다른 곳은 다 사회기반시설로 신청했어요. 전라북도는 새만금 더하기 군산의 상용차에 대한 기술 개발, 소프트웨어 쪽에 신청을 했는데, 광주시는 뭘 신청했냐면, 통째로 AI(Artificial Intelligence)를 신청했습니다. 인공지능 집적단지를 5000억만 주면 하겠다는 것이죠. 500억씩 10년 넣으면 별로 효과가 없는데 5000억을 한 번에 투자해 주면 이용섭 시장님은 자신 있다고 하셨어요. 두고 보시랍니다. 어디가 잘 했는지 10년 후에 보시라고 하시네요. 이게 먹여 살린다고요. 저도 참 잘 생각하셨다고 생각해요. 에너지와 AI가 결합하면 이게 시너지가 있어요. 그 다음에 광주가 자동차를 가지고 있기 때문에 미래에 먹고 살 수 있는 주력 산업이 호남에 있는 것입니다. 제가 어느 정도의 극의 역할을 할지는 모르지만 저희가 충분히 나름의 수도권의 압력을 뺄 수 있는 최소한의 극의 역할을 하겠다는 생각을 갖고요.

그 다음에 두 번째가 영남인데 5개 시도죠. 5개 시도지사들이 합의를 해 주는 거예요. 이것을 하려면 중앙정부와 초광역 정부가 협약을 맺는 것이 우리 정부의 기본입니다. 균형발전 정책의 기본은 협약입니다. 지방주도로 하는 것입니다. 서울에서의 분산 정책은 이제 좀 지양해야 하지 않나 싶습니다. 분산의 씨앗은 주더라도 대형기관을 어디 옮기겠다면 그

렇게 옮기더라도 나머지는 시도와의 협약을 하는 형태로 가야 되는데 시도지사들이 모여서 협약을 해야 합니다. 그 필요성은 공감을 합니다. 그런데 가장 큰 문제는 특별행정기관을 비롯해서 광역단위를 서울에서 지원하는 체계를 어떻게 가져갈 것 인가입니다. 쉽게 생각하면 광역청을 만들면 돼요. 광역청에 특별행정기관 다 넣고, 지역 시도에서 관계 된 사람들도 오라고 해서 크게 광역청을 만드는 것입니다. 그리고 저는 광역청장을 장관으로 했으면 좋겠습니다. 그렇게 하면 문제가 해결 될 것 같거든요. 그런 발상을 한 이유는 자치분권 때문인데요. 아까 어떤 분이 임기 초에는 자치분권하고 중간으로 가면 균형발전한다고 그렇게 말씀하시더라고요. 어떤 대통령이든 수반이든 임기 초에는 자치분권을 이야기 할 수밖에 없다는 거죠. 왜 그러시냐 했더니 정권을 잡기에 좋기 때문이라는 것이죠. 갈수록 분권 못한다는 이야기겠죠.

지방정부에 3.5조를 내놨더니 무슨 일이 벌어졌느냐? 농림축산식품부의 국장님 세 분이 오셔서 저를 엄청 원망하시는 거예요. “위원장님 저희랑 의논도 하시고 앞뒤를 보시고 그래야지 자율계정이라고 달랑 던지면 자율계정 중에 저희 것이 1조 가까이 됩니다.”라고 하시는 거예요. 농림축산식품부 예산을 1조 깎아 먹는 거예요. 자기네들 예산이 없어지는 건 그렇다고 한대요. 그러면 국 하나가 없어지는 건데 이 부분을 어떻게 하시려고요. 균형위원회가 가져가시겠습니까? 하셔서 고민해 보니, 제가 그 생각을 못 한 거죠. 미안해서 농림축산식품부 예산을 보충하는 것



이 올해 제가 하는 주력 일중에 하나입니다. 국을 없애는 것에 대한 합의와 상식적인 논쟁이 없는 것은 폭력이죠. 이건 안 되겠다 해서 10년 해야 할 사업을 3년 안에 끝내겠다고 예산을 넣고 8000억 중에 6000억은 보전을 했습니다. 그래서 국은 유지가 된 거예요. 그런데 그 다음에 무슨 일이 생겼냐 하면, 분권을 중앙 사무로 다 봐야 되겠다고 생각했어요. 그래서 21개 부처가 행하는 주요 사업을 다 열거해놓고 그 중에 지방이 해야 할 것, 중앙과 지방이 같이 해야 할 것, 중앙이 해야 할 것 이렇게 나눠서 지방이 해야 할 것을 지방에 다 주는 거죠. 여기에 관련된 예산까지 다 주는 거 아니겠습니까? 그러면 국세와 지방세의 비율이 4:6 되는 거죠.

그런데 같이 해야 할 것들이 있거든요. 낙동강 수계관리는 영남권이 해줘야 될 거 아닙니까? 이런 것들을 위한 청(廳)이 있어야겠다고 생각했습니다. 광역청이 없어서는 해결이 안 되겠더라고요. 제주도처

럼 한 도에 “네가 알아서 해라” 해서는 아무것도 안 돼요. 도로도 다 연결되어 있고, 연결 된 것을 담당하는 정부부처가 있어야겠다고 판단해서 광역청을 설치한다면, 구조조정 되는, 구조조정이라는 표현이 좀 그렇습니다만, 개혁되는 중앙부처의 공무원들이 여기에 오는 것이죠. 관계된 부처들이 여기에 오면 비교적 출혈 없이 분권이 이루어지겠다는 것이죠. 합의가 가능하지 않겠냐는 겁니다. 그 제도적 기반이 없는 분권은 어렵겠습니다. 이 부분에 제일 반대하시는 분이 시도지사들입니다. 곤란하대요. 제가 한 번 여쭙봤습니다. 그분들이 말씀하시기를 “가만있어 보자. 그럼 청이 우리 위에 있다는 거 아니야?” 곤란할 것 같다는 거예요. 그래서 합의가 쉽지 않다고 생각했죠. 그렇지만 어쨌든 해내야 해요. 그렇지 않으면 분권도 어렵고, 그렇지 않으면 지역주도의 균형발전이라는 개념도 어렵습니다. 그런데 국가는 균형발전을 할 수가 없어요. 프랑스처럼 기본적인 부처를 만들어 주고 기본적인 영향력 몇 개를 행사하는 것이 균형발전 전체의 분산정책을 할 수가 없습니다. 왜냐하면 모르기 때문이죠. 지역이 알아서 하고, 협약해서 그걸 지원해주는 것 밖에는 국가가 해줄 수 있는 게 없습니다. 지역의 입장에서 해야 될 협약 형태를 줘서 다리를 놓는 것인데요. 지역의 입장에서 해줘야 할 것이 무엇이나 하면 혁신의 역량을 높여주는 것 아닙니까. 이번 주제인 사회혁신이죠. 시민의 역량을 높여서 거버넌스 체계를 만들어주고 일할 수 있게 해주는 것 아니겠어요? 이 지역혁신의 역량이 “거의 부족하다”, “주면 뭐 하나”, “그걸 해결할 만한 역량이 안 된다”라는 게 중앙의 생각 아니겠습니까?

어느 시도지사가 저보고 새마을부녀회가 중요하대요. 새마을이 각 시도마다 지부가 있잖아요. 제가 “새마을이나 자유총연맹 같은 것이 정권이 바뀌었는데도 잘 됩니까?”라고 물으니, 체육대회는 그런 거 없으면 못한다는 거예요. 실제 현장에서 행정을 해 보면, 사회혁신의 역량을 우리가 키워야겠다는 생각이 듭니다. 그리고 지역마다 현저하게 차이가 나는 사회혁신 역량의 수준을 어떻게 극복하느냐에 대해서 정부의 역할이 무엇이나에 대한 고민이 있는 것이죠. 이번 정부에서 이거는 해 보려고 합니다. 그 부분에 있어서 여러분들이 답을 주시면 제가 좀 받아서 알아냈으면 좋겠는데요. 그것은 RIS(Regional Innovation System)라고 지역혁신생태계라는 것입니다. 일단 현재 수준은요. 중앙에서 지방에 내려간 기관이 엄청 많습니다. 국민연금공단, 한전지사 등 많습니다. 그 다음에 지방정부와 서울이 같이 만들어 낸 것도 15개 정도 됩니다. 창조경제혁신센터, 테크노

파크가 있고요. 엄청 많은데, 이런 것들이 뭘 하는 지를 시도지사가 몰라요. 보고도 안 합니다. 보고하는 것이 의무적으로 안 되어 있는데, 어떤 바보가 보고를 합니까? 시도지사가 하는 역할은 두 달에 한 번씩 기관장들 오라고해서 밥이나 먹고 “잘 되갑니까? 많이 도와주세요.” 이런 말만 하고 끝내는 수준입니다. 조금 더 나가는 시도지사는 연구원에 지시해서 좀 더 살펴보라는 수준으로 하는데요. 그러지 말고 엮어야 되겠다고 했습니다. 일단, 정부 부처부터 엮어 보는데요. 정부부처는 크게 네 가지입니다. 중소벤처기업부, 산업통상자원부, 과학기술부, 교육부 4개 부처가 지역에 돈을 가장 많이 주는데, 이걸 이제 한 바구니에 담는 것이죠. 이걸 같이 다 담을 수는 없으니까 바구니 안에 칸막이를 설치하는 것입니다. 이거는 산자부돈, 이거는 과기부 R&D, 이거는 교육부 대학지원비. 이거는 중소기업벤처부의 소상공업체 지원비. 이렇게 칸막이 한 바구니를 시도지사한테 주고, 당신





네 스스로 발전계획을 만들어봐라 하는 것이죠. 그런데 시군구까지 가야되는데 못 가는 거예요. 일단, 시도지사한테 줘서 자기네 혁신발전계획을 세우면, 예산을 시도지사가 자기네 이해관계 내에서 협의해서 쓰게 해 주는 것입니다. 그리고 중앙부처는 뒤에서 협약이 제대로 지켜지고 있는지 그걸 평가정도만 하면 되겠죠. 이 수준에서 하자는 합의를 부처가 했어요. 이거는 합의가 없으면 안 되는 거니까요. “균형발전위원회가 이렇게 하자”, “대통령이 이렇게 합니다.” 해서 되는 게 아니잖아요. 일단은 부처가 여기까지 해보자고 합의를 했습니다.

그러면 무슨 일이 발생 하느냐 하면, 제주대학교를 가지고 이야기를 해 드리면 제주대학교의 예산의 절반을 법대와 의대에서 써요. 법대와 의대가 예산의 절반을 쓰는데, 법대와 의대의 학생 수의 85%가 육지에서 오는 겁니다. 그럼 졸업하고 85%가 육지로 나

가요. 제주도에 있는 국립대, 제주 거점대학교가 제주지역 발전에 하는 일이 무엇이나고 물으면 참 답답해지는 것이죠. 그렇다고 의대를 폐지할 수도 없어요. 그러면 이것을 제주도 내에 있는 4개 대학의 연합체를 구성해서, 이 4개 대학의 교육부 예산이 제주도 지사의 바구니 안에 들어가는 것이죠. 그래서 4개 대학 협의회하고 시군하고 도지사가 다 협의를 해서 어떻게 쓸지를 결정하는 거예요. 그렇지 않고는 문제 해결책이 없다고 봅니다. 교육부가 대학을 서열화하고 평가해서 얼마를 지원할지를 판단하면 되겠습니까? 이 수준에서 해보자 하는 것이 지금 수준입니다. 정부가 혁신의 역량을 배양하기 위해서 이 수준에서 일단 시작을 해보는 거죠. 임팩트(Impact)를 주는 겁니다. 그래서 혁신생태계를 만드는 기초를 해보자는 것입니다. 그 다음에 이게 끝나면 공공기관을 묶어 보려고 합니다. 준공기업만 해도 예산을 많이 쓰거든요. 그래서 공공기관을 묶어서 협의해서 진행해야 하

지 않을까 생각합니다.

염 시장님은 시도처럼 할 수 있을 것 같아요. 자치발전계획에 의해서 내려오는 거를 쓸 수 있죠. 지금까지 해온 것의 하나는 제도개선입니다. 정부가 바뀌든, 어떤 일이 일어나든, 계속 가야되는 길이기 때문에 사업보다 법의 근거조항이 있어야 된다고 생각합니다. 그래서 혁신클러스터가 됐든, 연구개발특구가 됐든, 규제자유특구가 됐든, 경제적·산업적 혁신을 위해서 필요한 제도를 법에 넣는 것이죠. 일자리까지요. 남궁근 총장님께서 걱정하시는 지방소멸의 문제까지 어떻게 협의해서든 법의 근거 조항을 담아 보려고 합니다. 지방소멸은 범정부종합대책을 만들어서 해야 된다는 조항들이 있어요. 이걸 행안부만 할 수 있는 사안들이 아니죠. 국토부, 기재부도 법에 담는 일을 같이 해야 할 일이에요. 저희들은 해나가고 있고, 개정안은 저희가 충분히 준비하고 있습니다. 균형발전특별회계에 있는 부분 6.5조를 가지고 있는데, 이것을 12조까지 올려보려고 합니다. 그러니까 필요한 계정들이 있어요. 우리가 지방자치단체 간의 협력을 유도하는 협력계정 같은 것을 신설해서 할 수 있게 하는 거죠.

예를 들면 이게 꼭 종래의 국토권역별 개념으로 전라북도, 전라남도, 광주광역시 이렇게 엮어지는 개념이 아니라 전라북도와 서울이 엮어질 수 있습니다. 광역협력사업을 꼭 그 안에서만 하는 것이 아니라는 것이죠. 초광역의 개념은 예를 들어 하나의 도가 중국하고 해도 됩니다. 얼마든지 가능하면 지원해 줄 수 있는 그런 시대가 된 거죠. 최문순 지사께서는

2만 톤짜리 배를 두 척 샀어요. 어디 얘기하지 마세요. 잘못 산 거 같다고 하시니까요. 왜 사셨냐고 했더니, 원산에 대규모 세계최고의 관광단지가 들어서는데, 김정은의 역대 최고 역점사업이고 트럼프도 그걸 눈여겨 보는 거 같대요. 저것이 이제 앞으로 남북교류가 되면 강원도 발전의 전초가 될 것 같다는 거죠. 가깝대요. 비행기로 한 50분 가만되고요. 배로도 가깝고 해서 실어 나를 생각을 했더니 배가 있어야 되겠다는 생각을 해서 미리 배를 사신 거죠. 속초는 14만 톤까지 가능한데, 원산은 현재 2만 톤밖에 선석 안 된답니다. 2만 톤 두 대를 이미 계약했다고 해서, 제가 잘하셨다고 했어요. 틀림없이 그럴 날이 올 거라고 했습니다. 그것도 원산하고 강원도의 초광역 협력입니다. 그럼 그걸 지원해 줄 수 있는 거죠. 강원도가 그래서 먹고살 수 있다면, 강원도가 발전할 수 있다면, 얼마든지 초광역으로 지원해 줄 수 있다는 거죠. 그런 개념으로 광역권을 만든다는 겁니다. 이러한 광역권을 뒷받침하는 중앙행정부처와 지방행정기관이 같이 만드는 거버넌스 체계를 어떻게 할 것인가 숙제입니다. 광역청으로 할 것인지, 시도를 진짜 없애버릴 것인지, 이런 논의들이 있습니다. 어떤 연합체를 만들 것인지는 지금 지방자치법 정부개정안에도 사실 규정이 있거든요. 그걸 활용할 수 있는 방법은 없는지에 대한 숙제를 해결해서 초광역을 정착시켜야 된다고 생각합니다. 예비타당성조사 면제와 같이 재정배분 조정을 통해서 재정배분의 왜곡을 저희가 어떻게 시정할 수 있는지, 어떻게 제도화 할 수 있을지를 고민하고 있습니다.



그 다음에 생활SOC라고 불리는 사람 산업입니다. 지금 좀 부족합니다. 국토 어디에 살든 사람답게 살게 해주자는 것인데요. 지금은 생활SOC가 전체적으로 144종류인데요. 플랫폼에는 10개 종류만 들어가 있어요. 건강, 체육, 어린이, 돌봄, 육아, 도서관, 주차장 등등 이렇게 해서요. 인간다운 생활을 할 수 있게 한 지역에, 한 건물 안에 들어갈 수 있도록 해주는 거죠. 그럼 3세대가 같이 살 수 있잖아요. 할아버지는 돌봄 센터에 갈 수 있고, 아이는 육아, 나는 수영장가고, “커피숍에서 만납시다.” 이게 되는 거죠. 복합 커뮤니티의 개념으로 해주는 것입니다. 단일 시설은 각 부처가 하면 되고, 두 개 이상의 부처에 걸쳐 있는 것은 우리 균형발전위원회가 하는 건데요. 해 봤더니 175개 시군구에서 307개 신청이 들어와 있습니다.



저희는 다 해주려고 합니다. 우리는 공모 안 해요. 일정 요건을 두고 요건만 충족하면 되는 거죠. 예를 들면, 부지는 있어야죠. 수원시가 신청하는 데 “여기에 짓겠다.”하면 부지 몇 번지는 줘야하는 것이죠. “나중에 부지를 확보 하겠습니다”는 안 되죠. 왜냐하면 그런 경우도 있거든요. 법에 위반이 안 된다면, 가능하면 다 해주는 쪽으로 컨설팅 하는 거죠. 그러면 제 생각에는 한 7~8개 사업 빼고는 다 되도록 하고, 내년에 좀 더 해서 한 300개 정도는 될 것 같습니다. 일단 시행착오가 있을 것 같습니다. 왜냐하면 여기에 커피숍, 분식센터 같은 편의시설도 들어가야 되거든요. 그럼 지방비가 들어가 줘야 해요. 국비는 거기에 못 들어가잖아요. 커피숍 짓는데 국비를 쓸 수는 없으니까요. 저는 이걸 임대하시라고 이야기는 하는데, 그것도 좀 부정적으로 생각하시더라고요. 하여간 돈은 지방비가 좀 재량껏 활용해 주셔야 되는데요. 그것에 대해서는 시·군·구청장님의 생각은 조금 부족해 보입니다. 일단 돈을 받아서 지어야겠다는 생각이 먼저 있어서요.

그 다음에 운영 문제는 사회적 경제부분으로 풀어 보려고 합니다. 여기에 지원도 해주고, 우리가 모델을 만들어서 제시해 보려고 하는데요. 지금 생활SOC 즉, 인간다운 삶과 관련해서 문제인 정부의 핵심 기초 중에 하나인데요. 이 부분은 내년에 확대하고요. 지금은 20종 정도의 플랫폼을 올려보려고 합니다. 대략 현재는 그 정도로 균형발전정책이 가고 있다고 보시면 됩니다. 공공기관 추가 이전 문제는 10월이나 11월 정도 되면 결과가 나옵니다. 그런 부분에 대한 논의를 시작하려고 하는데요. 전처럼 정부가 선도적으로 나

가는 건 아닌 거 같아요. 정부가 선도적으로 던지면 사회적 논쟁을 크게 촉발할 위험이 큼니다. 그래서 문제를 제기해서 그 문제를 정리해 나가는 쪽으로 정부가 원칙을 가지고 움직이는 게 맞겠다 싶고요. 부처가 나서기에는 부담이 있습니다. 중앙부처가 국토부와 기재부인데, 부처가 나서면 집행을 전제로 해서 가는 것이기 때문에 그 중간 단계에서 우리 위원회가 여러 정당이라든가 시민사회와 협력해서 끊임없이 이걸 숙성시키는 연구를 하려고 합니다. 하되, 더 크게 해보겠다는 거죠. 그렇게 해서 수선을 해보겠다는 겁니다. 시간이 많이 됐죠? 일단 마치겠습니다. 감사합니다.

주재복 자치분권제도 실장

송재호 위원장님께 다시 한 번 큰 박수 부탁드립니다. 이제 토론을 진행하겠습니다. 토론은 우리 남궁근 대표님께서 진행해 주시겠습니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표



사회자 : 남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

송재호 위원장님, 굉장히 따끈따끈한 이야기를 많이 해주셔서 많은 도움이 되었습니다. 원래는 질문을 받고 토론을 하고 마무리를 윤태범 원장님이 해주시

는데요. 오늘은 윤 원장님께서 일찍 자리를 떠나야 하는 상황이어서 허락을 받고 중간 인사를 하고 윤 원장님은 가시고, 우리는 원래대로 토론을 9시까지 진행할 수 있도록 하겠습니다. 먼저 원장님께 마이크를 넘겨드리겠습니다.

윤태범 한국지방행정연구원 원장



폐회사 : 윤태범 한국지방행정연구원 원장

오늘 이른 아침에 와 주셔서 감사드립니다. 사실은 오늘 완주에서 읍면동장님 모시는 행사가 있습니다. 제가 못 간다고 했는데, 그럼 시간을 뒤로 빼겠다고 하셔서 어쩔 수 없이 가겠다고 했습니다. 그 다음에 목포에서 또 행사가 있습니다. 그것도 도저히 시간이 안 돼서 못 간다고 했더니, 그것도 시간을 뒤로 빼겠다고 해서 오늘 제 동선이 복잡하게 됐습니다. 먼저 일찍 일어나게 돼서 송구하다는 말씀 드리고요. 우리 송재호 위원장님 바쁜 시간 내주셔서 감사하다는 말씀 드리고요. 염 시장님은 예전에는 자주 오셨었는데, 최근에는 워낙 일정이 바빠셔서 잘 못 오셨는데, 오늘 귀한 시간 내주셔서 정말 감사합니다.

송재호 위원장님 말씀 들으면서 이런저런 생각을



많이 하게 됐는데요. 그런 생각이 들었습니다. 제가 등산 갈 때 굉장히 고마운 분이 있고 조금 야속한 분이 있습니다. 여러 번 등산을 가는데, 처음에 출발해서 산 밑에서 올라 갈 때는 이야기도 하면서 같이 쪽 올라가지 않습니까? 올라가다보니까 힘들어요. 어떤 분은 힘이 안 들고요. 횡으로 가다가 종으로 가기 시작합니다. 그래서 어떤 분은 앞서서 가고 어떤 분은 조금 쳐지고요. 하지만 중턱까지 올라가면 쉬지 않습니까? 그러면 먼저 도착한 분은 편하게 쉬시죠. 늦게 올라오신 분은 쉬려고 했는데, 먼저 도착한 분은 이제 다시 출발하는 거죠. 쉬지도 못하고 다시 쫓아가야 되는 거죠. 그러니까 먼저 도착해서 쉬시는 분이 그렇게 야속하죠. 저는 등산을 할 때 늦는 편이라서 그런 경험을 많이 겪었습니다. 근데 그때 고마운 분은 같이 가주는 분이 있어요. 그 분은 자기 속도로 가면 이미 올라가서 쉴 본인데도 늦게 처지는 사람을 위해서 천천히 가주는 거요. 그래서 끝까지 같이 올라가고, 그분도 쉬지 못하지만 또 같이 가주죠. 그

래서 결국에는 정상을 다 같이 올라가게 되죠.

균형발전이라는 게 그런 거 같아요. 어느 자치단체는 쉽게 목적지를 갈 수 있고, 어떤 자치단체는 힘들게 가는 거죠. 아무리 용을 써도 안 되는 데가 있어요. 그런 곳은 결국 누군가가 도와줘야 되죠. 많이 도와줘야 합니다. 그리고 마음껏 할 수 있도록 도와주는 게 균형발전 아닐까요? 그리고 또 그런 것을 이해하는 것이 분권이 아닐까 사회혁신이 아닐까하는 생각을 했습니다. 그래서 어느 곳은 도와줬는데, 이것저것 따지기 시작하면 도움 받는 입장에서도 별로 기분이 잘 안날 것 같아요. 그래서 도와줄 때는 생색 내지 말고 넉넉하게 도와주고, 그리고 앞에 혹시 부족함이 있으면 너무 앞장 서 가지 말고 같이 손잡고 가는 그런 게 필요한 게 아닌가 싶습니다. 아마 위원장님 말씀도 그것에 초점이 있는 게 아닌가 싶습니다. 그리고 문재인 정부가 추구하는 가치도 거기에 있지 않을까 해서 더 잘하는 자치단체가 더 잘할 수

있도록 해주는 곳도 당연히 필요하죠. 절대적으로 우리가 해야 할 일인 것 같고요. 뒤쳐져 있는 단체가 있다면 너무 쳐지지 않도록 적극적으로 저희가 도와줘야 하는 것이 아닐까라는 생각이 들었습니다.

오늘 이른 아침에 오셔서 다시 한 번 너무 감사드리고요. 저희가 10월 달에는 전(前) 사회혁신수석이셨던 하승창 수석님을 모시고 이야기를 듣기로 했습니다. 오랫동안 시민단체에 계셨고, 최근에 공직에도 계셨고, 공직 그만 두시고 한 7개월 정도 독일에 가 계셔서 이러 저러한 것들을 많이 보셨더라고요. 그래서 우리에게 공직 경험, 시민사회 경험, 독일에서의 느낀 점을 많이 말씀 해 주실 것으로 기대가 됩니다. 그때도 참석 해 주셔서 귀한 시간 나눠주시기를 기대하겠습니다. 다시 한 번 감사합니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

자, 그럼 송재호 위원장님 앞으로 나오시고요. 질문이 굉장히 많을 것 같습니다.

염태영 수원시장



질문자: 염태영 수원시장



사실은 송 위원장님이 말씀 중에 우리 수원시를 여러 번 거론하셔서 안 일어날 수가 없었습니다. 우선 송 위원장님이 국가균형발전을 위해 노력하시는 데요. 위원장님 주 업무가 시도지사들 갈등과 요구를 조정하는 것이라는 생각이 들었습니다. 쉽지 않은 일을 맡으셔서 고생하시고 귀한 얘기 해주셔서 고맙다는 말씀을 드리고요.

재원배분의 문제에 있어서 우리 시 경우를 일원화 시켜서 얘기 하자면, 우선 이번에 지방 소비세 10%인상으로 인해서 8조 5000억이 지방세로 넘어가지 않습니다. 지방으로 넘어가는 것의 가장 큰 문제는 광역세라고 하는 것인데, 광역 위주로 재정배분 기준을 정하고 배분했다는 겁니다. 그러니까 5조 2000억이 광역으로 가고, 226개 기초자치단체에 그 절반인 2조 7000억 정도 갔습니다. 그런데 광역은 또 다른 자기 사업을 하면서 보조사업과 매칭사업을 또 진행하니까 기초자치단체는 굉장히 더 어려워졌어요. 2

조 7000억을 받은 게 아니라 그 이상으로 더 어려워졌죠. 왜냐하면 광역이 하는 보통 보조율 매칭사업이라는 것이 비율이 3대 7 수준이거든요. 그러니까 30%를 도가 내고 70%를 기초지방자치단체가 내는 실정이에요. 이것을 못하게 해야 합니다. 이것이 진행되는 한 기초자치단체는 헤어 나올 길이 없습니다. 광역자치단체의 재정자립도 평균은 한 50%정도 넘는데, 반면에 기초지방자치단체는 재정자립도가 25% 안팎이거든요. 더 어려운 기초지방자치단체를 먼저 채우고 광역을 채워야 하죠. 광역자치단체의 보조비 매칭사업을 절대 기초자치단체에 못하게 해야 되는데, 지금 이것이 안 되는 한에서는 우리나라 재정구조는 더 어려워질 것입니다.

지금 말씀하신 것 중에 국가균형발전특별회계나 상생발전기금에 해당 되는 것으로 수도권이 일정 부분 지방으로 배분 하는 것에 대해서 저는 찬성합니다. 그게 필요하다고 생각이 되고요. 그런데 그것이 어떤 영향을 미치는 지를 살펴봐야 합니다.



조금 전에 우리 수원시는 불교부단체로 말씀하셨는데요. 지금까지는 불교부단체였습니다. 226개 기초지자체단체 중에 4개만 불교부단체입니다. 현재 수원, 용인, 화성, 성남입니다. 그런데 우리 시가 인구가 125만입니다. 울산광역시보다 10만이 더 많습니다. 이런 단계가 되다 보니까, 복지비 매칭이 너무 커져서 우리 시가 드디어 불교부단체에서 교부단체로 넘어가요. 그건 정말 심각한 문제입니다. 이를 테면 기초연금을 예로 들면, 65세 이상의 어르신들에게 국가가 복지비 지출을 하게 한 것인데, 70%를 국가가 내고 30%는 지방이 내게 했습니다. 30%에서 또 경기도는 6%만 내고, 24%를 기초자치단체가 내야 하니까 우리 수원시만 하더라도 연간 500억이 넘는 돈이 나가요. 그 전에 불교부단체로 1000억 정도의 가용 예산을 가지고 있다가 그런 식으로 500억이 떨어져나가고요. 매칭 비율은 틀리지만 아동수당 나가고, 6대 복지비만 해도 1000억이 훨씬 넘게 되는 일이 벌어져요. 그러니까 그나마 운영되던 재정이 완전히 없어지는 거예요.

그러면서 불교부단체가 교부단체가 되면 어떤 문제가 벌어지냐 하면, 일종의 재정의 자기주체성이 떨어질 뿐만 아니라 Moral Hazard(도덕적 해이)가 이루어집니다. 이를테면, 우리 시는 불교부단체니까 아낀 재정을 이월시켜서 내년에 쓰면 돼요. 그러다보니까 우리처럼 가장 큰 기초지방자치단체에는 의회 청사가 없습니다. 왜냐하면 우리는 청사보다 중요한 일을 더 많이 해야 되니까요. 그런데 교부단체들은 10%도 안 되는 재정자립도를 가지고 있는데, 군

청 옆에 군 의회 건물을 다 갖고 있어요. 다 교부금을 받고 하는 거예요. 교부금을 받는다면, 예를 들면 그 해에 보도블록 교체비가 있다하면 그거 안 쓰면 없어지니까 무조건 쓰는 거예요. 그런데 불교부단체는 그거 아껴서 다음 해에 쓰면 되니까 그렇게 할 이유가 없어요.

현재 정부는 불교부단체를 확산하는 일을 해야지 없애는 일을 하고 있어요. 거기다가 이를테면, 기초지방자치단체나 광역자치단체로 2조 7000억이나 5조 2000억이 가면 기초지자체의 재정자립도에서 5% 안팎으로 올라간다고 치더라도 어차피 재정이 안 되기 때문에 교부금이 줄어듭니다. 어차피 일정한 돈을 줬으니까 그거 관련된 상식에 있어서 교부금이 줄면 아무것도 안 됩니다. 그런데다가 보조비율도 높아지고 새로운 보조 사업이 늘어나니까 이 구조를 깨기 위한 근본적인 조치가 필요합니다. 아까 말씀 하셨듯이 독일의 경우처럼 이제 수직적 재정배분이 아니라 수평적 재정배분으로 할 수 있는 기준을 바꿔야 하고, 재정의 책임성과 자율성을 좀 더 주도록 해야 됩니다. 이 방법으로 가지 않으면 안 되기 때문에 사실은 재정배분은 시도지사만의 문제가 아니라 근본적으로 위아래 관계를 살펴 주는 것이 꼭 필요해서 그 역할까지도 균형발전위원회 위원장님께서 잘 헤아려 주십사 부탁을 드리고자 합니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

위원장님, 간단하게 답을 주시죠.

송재호 국가균형발전위원회 위원장



발제자 : 송재호 국가균형발전위원회 위원장

전성환 총장님, 시도지사협의회 회장에 박원순 시장님 계실 때 수평적 재정조정을 균형위원회와 하시고 합의했거든요. 그러면 염 시장님도 시군구청장협의회와 같이해서 우리 셋이서 자치분권위원회 김승수 단장님도 계시니까 수평적 재정조정을 같이합시다. 만들어서 공청회도 하시죠. 여기는 아마 수직적 재정배분에 초점이 가 있을 겁니다. 그게 급하니까. 수평적 재정조정은 균형발전과 매우 관계가 있기 때문에 그걸 같이 하는 걸로 해서 우리 위원회가 총대매는 걸로 하겠습니다. 제가 걱정한 시간에 서약서를 써서 해야 되지 않겠습니까? 국민들한테 공표하고, 안 하는 곳은 왜 안 하는지 설명도 하고, 욕도 먹어야 되니까 그렇게 같이 하는 걸로 하시죠.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

자, 그럼 포럼에 참석했던 모든 분들이 보증이 되는 겁니다.

송재호 국가균형발전위원회 위원장

행사도 같이 하면 되겠네요.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

혹시 다른 질문 있습니까? 네, 여주시장님 말씀하시죠.

이항진 여주시장



질문자: 이항진 여주시장

저희는 저출산 고령화의 표본도시이고, 수도권에 있지만 인구를 보니까 제가 65년생인데 통계적으로 66년도부터 지금까지 인구가 1000명이 안 늘어났어요. 느끼고 있으시잖아요. 경기도는 320% 인구가 증가 할 때 저희는 그렇다는 거예요. 그걸 말씀드리는데 아니고 금방 말씀을 듣는데, 뭔가 문제를 해결할 열쇠를 받은 느낌이에요. 제가 솔직하게 봤을 때 열쇠를 어떻게 쓸 줄을 몰라요. 그런데 그 열쇠를 쓸 수 있는 방법은 죄송합니다만 정량적 방법과 정성적 방법이 있을 것 같아요. 지방정부에 있어서 돈 문제에서도 예산을 설계해 본 경험이 있는 공직자가 있느냐. 그리고 중앙정부의 뜻이 무엇인지 이해하는 공직자가 있느냐. 이런 생각이 듭니다. 지금 말씀하신 그러한 이해를 갖고 있는 사람을 한번 파견하는 게 어떤지요. 226개 중에 소멸의 징후가 있는 저희 같은 곳이 많을 겁니다. 그러면 여주에서 되던데요? 라고

하면 다 쫓아온단 말이죠. 그러니까 일단 사람을 보내야 되지 않을까요. 제가 말씀드린 것이 적절한지 모르지만요. 또 하나는 제가 얼마 전에 부탄에 갔었는데, 행복에 대한 이야기가 나왔습니다. 4개의 기둥과 9개의 영역과 33개의 지표로 다 쫓았더라고요. 거기에 4개의 기둥 중에 어디에도 속하지 않거나, 3개의 기둥이 충실하더라도 하나의 기둥이 문제를 일으키면 정책 실행을 하지 않더라고요. 그러한 판단 기구가 있더라고요. 저희 지방정부에서 뭔가 효율적인 정책을 실현하려면, 구체적인 정책지표들을 세분화시키고, 계량화 시켜서 그것을 그냥 실행만 하면 기본은 될 수 있을 정도의 그런 것들을 제시해 줘야 한다고 생각합니다. 그런 것들을 제가 잘 이해를 못 하는 건지, 그게 이루어지고 있는 건지 잘 모르겠습니다.

송재호 국가균형발전위원회 위원장

네, 아주 크게 공감하고 있고요. 문제인식을 갖고 있습니다. 당장 저희들 19일 오전에 염태영 시장님과 저하고 LH공사 사장하고 MOU를 합니다. LH공사의 최고 인재 80명이 임금피크제 때문에 놓고 있더라고요. 이들을 지방정부에 보내자는 거예요. 신청을 받아서 선제공격을 하는 겁니다. 그 다음에 뭘 하느냐 하면 퇴직 공무원, 국책연구원 임금피크제 적용되는 직원부터 지방에 연결 해주려고요. 일단 혁신역량을 자체적인 부분은 서울에서 지원해줘야 되겠다고 해서요. 그걸 다 모아서 대통령께 보고를 드렸는데요. 다 모아서 하려니까 모델이 필요할 것 같아요. 그래서 선제적으로 제가 염태영 시장님께 LH공사부터 하자고 부탁했어요. LH공사가 그런 부분에서 진짜 1

급이거든요. 주택과 토지가 사실은 하드웨어의 전부니까요. 진짜 일급들만 있으니까 꼭 여주시에서도 신청을 해주세요.

그 다음에 부탄을 예로 드셨는데요. 슬픈 것은 제가 첫 위원장 했을 때 8개월 동안 전임 위원장이 공백이셨어요. 예산이 많이 남았을 거 아닙니까? 전부 다 모아서 해외연수를 시켰어요. 그 중에 제가 1번으로 부탄을 했거든요. 부탄, 일본, 유럽 넣으면 부탄은 안 가니까 부탄만 넣었어요. 몇 명 갔을 거 같습니까? 행복에 대한 위원회의 생각을 보여주려고 했는데, 거기 가면 고생만 한다고 생각해서요. 행복해지려고 가는 건데 부탄 가면 고생할 것 같은 거죠. 부탄의 기준을 다 넣어서 정성적, 정량적 부분에서 저희들이 지표를 개발해 놓았고요, 지표 측정도 했습니다. 결과를 공표를 안 했을 뿐이에요. 왜냐하면 큰 그룹핑으로만 공개할 수 있지, 잘못하면 이게 땅 값하고도 관련이 있기 때문이죠. 불행한 시가 되면 곤란하잖아요. 제가 바로 지표와 측정 결과를 시장님께 보내 드리겠습니다. 그러면 전체적으로 시정을 설계할 수 있는 기본 정책의 토대가 될 수 있을 겁니다. 올해도 측정을 하고 계속 측정하려고 합니다. 그리고 적당한 때에 공표를 하려고 생각하고 있습니다. 그런 것들이 지금 우리가 이야기 하는 재정조정 근거가 될 수 있게 준비하고 있습니다. LH공사 오시면 시장님하고 어떻게 배분할 지, 최소 경비로 할 수 있는 방안을 의논 할 테니까요. 신청만 해주시면요. 여주시의 발전에 기여할 수 있는 의미 있는 만남이 될 것입니다.

이항진 여주시장

염 시장님, 저도 좀 꺼주세요.

송재호 국가균형발전위원회 위원장

가는 길에 명함 3장만 주십시오.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

그럼 다른 질문 받겠습니다.

김인선 한국사회적기업진흥원 원장



질문자: 김인선 한국사회적기업진흥원 원장

네, 말씀 잘 들었습니다. 저는 한국사회적기업진흥원에 있습니다. 세 가지 말씀을 하셨는데요. 저는 생활SOC에 가장 관심이 있습니다. 처음에 생활SOC 예산을 확보한다고 했을 때 사회적경제분야에서 일하는 한 사람으로써 굉장히 기대를 했습니다. 왜냐하면 각 지역의 커뮤니티 비즈니스를 활성화 시킬 수 있는 계기로 충분히 활용할 수 있겠다는 생각이 들었습니다. 그래서 실제 논의과정에 사회적경제분야에서 일하시는 분들이 참여하기를 기대했는데, 알아보니가 참여를 거의 못하고 있었고요. 그리고 실제 진행되는 과정에서도 국토부나 문화체

육부 중심으로 하는 시설공사 중심으로 진행되고 있는 듯해서 현재로는 매우 우려스럽습니다.

시설이 있다 하더라도 운영은 지역에서 또는 사회적 경제방식으로 운영을 기대한다고 말씀하셨는데요. 실제로는 그게 가능한 조건들이 전혀 안 되고 있습니다. 지방자치단체에서 307개가 신청을 했는지는 모르겠으나, 강조하는 소위 거버넌스, 민간의 참여 방식으로 해야 운영이 지속적으로 가능하리라고 기대를 하고 있는데, 실제로 제안서가 제출되는 과정에서 민간과의 협의라든지 이런 것들이 전혀 작동이 되고 있지 않거든요. 그리고 제안하는 방식이 신청의 주체를 기초단체로만 제한하고 있습니다. 그 지역의 기초단체가 민간이랑 협의가 잘 되는 지역이라면 크게 문제가 되지 않겠으나, 새로운 부문(New sector)은 굉장히 논의가 활성화되고 준비가 되어 있는데, 기초자치단체가 안 받아 준다든지 이러면 제안할 길이 없고요. 그리고 광역하고 기초단체 내에 시민단체들과 잘 얘기가 된다 하더라도 기초가 관심이 없으면 제안서가 제출될 수 없는 이런 상황이 여기저기서 보여지고 있습니다. 이런 문제까지 고려한다면 제안의 주체를 좀 더 다양하게 가져갈 필요가 있지 않을까라는 생각을 하고 있습니다. 이에 대해서 답변 부탁드립니다.

송재호 국가균형발전위원회 위원장

염 시장님은 뭐라고 답 하실래요?

전성환 대한민국시도지사협의회 사무총장



발언자 : 전성환 대한민국시도지사협의회 사무총장

위원장님, 본 회의 때 위원장님 안 계셨는데, 다른 위원님들이 그 문제를 똑같이 말씀하셨어요.

송재호 국가균형발전위원회 위원장



발제자 : 송재호 국가균형발전위원회 위원장

일단 문제는 알고는 있어요. 해결하려고 하고 있고요. 그렇지만 이건 시군구나 부처하고 전혀 관련 없어요. 우리가 논의하는 구조에서 사회적 경제부분은 또 다른 문제입니다. 사회적 경제 기금을 2000억을 모은다고 하죠. 대통령께서도 공급 방법을 한 달씩 한다고 하셨는데, 그걸 쓰는 걸로 청와대와 일단 얘기를 하고 있습니다. 운영이 가장 골치 아파요. 운영경비까지 앞으로 지원하기가 어렵기 때문입니다.

운영부분은 사회적 경제하고 같이 해보는 것도 좋을 것 같습니다. 잘했던 모범 사례들이 우리에게도 있기 때문에 그것을 따라서 해보자고 생각하고 있습니다. 그걸 통해서 혁신의 공간, 쉽게 말해서 커뮤니티 비즈니스라고 하셨는데, 시민들이 모이면 시장 속도하고 우리가 이렇게 저렇게 하면 혁신이 일어나지 않겠습니까? 그런 걸 만들어주는 게 큰 목표 중에 하나입니다. 그런데 거기서 차이가 많다는 이야기인데요. 원래는 그게 안 되는 게 콩 볶아먹듯이 해서 그래요. 국무조정실에서 우리 위원회로 넘어온 게 5월입니다. 국무조정실에서 하다가 두 개 부처 이상은 균형발전 위원회에서 하는 게 맞겠다고 한 거죠. 머리가 아프잖아요. 우리 위원회도 당연히 해야 되는 거고, 생활 SOC의 복합화만 우리 위원회에 온 겁니다. 그리고 기준을 만들고, 예산 확보하고, 9월 말에 발표해야 하니까 엄청나게 달리고 있는 것입니다. 이 중에 문제점이 있으면 이 부분은 개선을 하고 보완해 나가도록 하고, 모셔서 이야기를 듣도록 하겠습니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

네 그럼 여기까지 하는 걸로 하겠습니다. 우리 위원장님 앉으시고요. 마지막으로 한 말씀 해주시죠.

송재호 국가균형발전위원회 위원장

국가균형발전박람회가 9월 25일부터 27일까지 전라남도 순천에서 합니다. 특징은 박람회가 16회 짜인데 기초자치단체에서는 처음입니다. 올해부터는 광역자치단체에서 하지 않고 기초자치단체에서 하려고요. 공모를 통해서 심사했더니, 순천이 돼서 순천에

서 하게 됐습니다. 그 박람회 홍보 차 이제 광주에 갑니다. 여러분들이 보내주시면 제가 박람회 준비 열심히 하겠습니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

원래 원장님이 마무리 말씀을 하셨는데요. 오늘은 제가 간단하게 마무리 말씀을 하겠습니다. 우선 송재호 위원장님 말씀 정말 감사하고요. 현안 문제를 바로 말씀해 주셔서 굉장히 도움이 많이 됐습니다. 제가 느낀 점은 지난 7월 달에 유은혜 교육부 장관 및 사회부총리와 이야기를 했고, 송재호 위원장님께서 말씀을 하셨는데요. 이 자리가 문제를 해결하는 자리가 아니라 해결해야 할 문제를 제기하는 자리 같아요. 저번에도 유은혜 장관님께서 말씀해 주셨는데요. 결국은 지방에서 돌봄이라든지 여러 가지가 협력이 안 일어나면 안 된다고 하셨는데요. 그게 후속조치를 할 방법이 없어요. 그래서 제 생각에는 다른 방법도 있겠지만, 한국지방행정연구원에서 주관을 하니까 여기에서 나온 중요한 것들을 연구과제화해서 뭔가 방법을 찾는 쪽으로 가야만 우리 포럼이 좀 더 의미 있는 일을 하지 않을까 그런 생각이 들었습니다. 송재호 위원장님 여러 가지 말씀을 해주셨는데요. 직접 해결할 수 있는 문제도 있지만, 연구가 필요한 과제들이 몇 개 나온 것 같아요. 그래서 송구스럽지만 한국지방행정연구원에서 그 일을 해주시면 좋겠다는 말씀을 드리면서 오늘 포럼을 마치도록 하겠습니다. 다시 한 번 오늘 송재호 위원장님과 참석해 주신 모든 분들께 감사하다는 말씀 드리면서, 박수로 마치겠습니다.



지방자치단체 재난안전관리

대담 이재은
- 충북대학교 국가위기관리연구소 소장

일시 : 2019. 10.17.
장소 : 충북대학교 국가위기관리연구소
대담 : 박재희 한국지방행정연구원 부연구위원

학력

· 연세대학교 행정학 박사

경력

- 행정사충북대학교 행정학과 교수
- 국가위기관리학회 초대 회장
- 국제위기관리학회(ISCEM) 공동회장
- 아시아위기관리학회(AAC) 창립준비위원장
- 청와대 NSC 자문위원
- 대통령실 국가위기관리 정책자문위원
- 희망제작소 재난관리연구소 소장

행정안전부의 재난안전 정책방향에 대해 간략하게 평가해 주시기 바랍니다.

행정안전부에서 하는 방향이 지방자치단체의 역할을 강화하는 쪽으로 가고 있어 바람직하다고 보고 있습니다. 다만, 지방자치단체 자체 노력이 필요한 부분들이 있습니다.

행안부는 지자체의 조직, 특히 광역자치단체의 재난안전 역량을 강화하는 조치를 하였습니다. 재난안전실을 만들게 했고 재난안전실장이 2급으로 되어 있지요. 이러한 제도를 지자체에서는 재난안전 전문성 강화나 역량 강화로 활용하지 않고 인사적체 문제를 해소하는 방향으로 오용하고 있습니다. 지자체 재난안전 역량을 강화하기 위해서는 재난안전 분야 전문성을 지니고 있는 인력들을 받아야 합니다. 예를 들면, 재난안전 업무를 오랫동안 담당한 전문인력을 중앙정부로부터 받아들여서 전문성을 강화시켜야 합니다. 이 제도가 지자체의 내부 승진자 통로로 이용되고 있는 것은 안타까운 일입니다. 기초자치단체 재난안전 조직을 신설할 때도 철저하게 재난안전분야 전문가를 보임해서 충원해야 한다고 생각합니다. 자치단체에서 퇴임이 얼마 남지 않은 분들을 대상으로 순환보직으로 돌리다 보면 과거와 별다른 차이를 못 느낀다는 의견도 있습니다. 무엇보다도 광역자치단체 재난안전 전담조직 전문성과 전문인력 강화라는 본연의 취지를 살려야 한다고 봅니다. 지자체에서 승진 후보자들이 갈 곳이 없다는 이유로, 일반행정, 산업경제, 보건복지 등 다른 업무를 수행하셨던 분을 재난안전 실장을 하도록 하는 것은 옳지 않다고 생각합니다.

삼풍백화점이 무너진 것이 1995년 6월 29일입니다. 많은 국민들이 분노하고 좌절했습니다. 24년의 세월이 지난 지금, 우리 사회에는 많은 변화가 있습니다. 4차 산업혁명이 진행되고 있고, 정보화 혁명, U-City나 스마트 도시로의 전환이 이루어지고 인공지능이나 빅데이터 분석, 그리고 클라우드 컴퓨팅, 드론 등을 활용하는 초연결 사회, 초지능 사회로 진입하고 있는 상태입니다. 일반 생활에서는 식당이라든지 다중이용시설 흡연금지 등 안전을 최우선가치로 삼는 사회가 되었습니다. 그럼에도 불구하고 재난



안전분야는 변화가 없습니다. 예를 들면, 제천스포츠 화재 참사, 밀양 세종병원 화재 참사, 태안화력발전소 사고 등 과거와 똑같은 재난들이 계속 발생하고 있습니다. 게다가 우리 사회는 전통적인 자연재난과 인적 재난이 공존하고 있습니다. 이 상태에서 감염병, 조류인플루엔자, 돼지열병, 구제역 등 새로운 유형의 재난들이 계속해서 발생하고 있습니다.

하지만, 재난을 관리하고 있는 지자체의 역할은 24년 전과 크게 다를 바가 없습니다. 중앙정부는 조직 등 많은 변화가 있었지만 지방정부는 크게 변하지 않았습니다. 재난안전, 위기관리 분야에서 지방정부의 역할이 혁신적인 혁명적 변화가 필요하다고 봅니다.

지금처럼 조직, 예산과 전문성이 변화하지 않으면 24년 전 삼품백화점, 세월호 참사, 제천 스포츠센터 참사, 밀양 세종병원 참사가 계속될 수밖에 없습니다. 사회는 변화했지만 재난안전 시스템은 그대로입니다.



최근 인구감소 및 고령화가 심해지고 있는 상황에서 민·관 협력을 통한 재난대응에도 한계가 나타나고 있는 상황입니다. 혹시 충북대학교 국가위기관리연구소에서 이를 보완할 수 있는 대안에 대하여 고민해 보신 적이 있으신지요?

충북대학교 국가위기관리연구소의 연구주제가 안전공동체 조성을 위한 지역사회 위기관리 레질리언스 강화 연구입니다. 위기관리학 연구자로서 현재의 변화에 많은 고민을 하고 있습니다. 우리 대학에 올해 3월부터 위기관리학과 대학원을 만들고 위기관리학 석·박사과정생 10명이 대학원에서 공부하고 있습니다. 그리고 13년 전부터 충북대학교의 학부 과정으로 위기관리 연계전공을 만들어서 운영하고 있습니다. 이 지점에서 새로운 학문에서 취해야 할 접근법이 무엇이나가 고민입니다. 제학문적 접근법과 다



학문적 접근법에 대해서는 누구나 공감하고 있습니다. 위기관리학이 가지고 있는 독특한 접근법은 초학제적 접근법인데, 이 초학제적 접근법의 기본 요지는 현장의 시민들이 연구에 참여하고 의사결정 과정에 참여해야 하고 현장에서 재난안전 업무를 담당하는 공무원들과 전문가들이 연구와 정책결정 과정에 참여해야 하는 것입니다. 초학제적 접근법에서는 과학이라는 것이 과학자의 전유물이 아니라 정부정책으로부터 연구대상인 일반시민과 현장 공무원과 전문가들, 그리고 공무원들이 함께 연구하고 정책을 만들어 가는 것이 필요하다고 봅니다.

현재까지 지자체는 중앙정부가 지시하는 사항을 이행하였습니다. 위기관리 서비스의 공급자가 원하는 서비스를, 정부가 원하는 것을 주었다면 이제는 정책으로부터 수혜를 입는 현장에 있는 사람들의 목소리가 전달이 되어야 합니다. 초학제적 접근법에서는 시민들, 특히 과학적 지식이 없는 분들의 의견이 반영이 되고 이를 바탕으로 기술개발이 되어야 합니다. 또한, 일선 재난안전 공무원들의 목소리가 전달이 되어야

합니다. 이 접근법은 하향식이 아닌 아래에서 원하는 것을 해주는 상향식 접근법이 되어야 합니다.

지방정부에 맡기고 싶어도 능력이 없다는 얘기도 있습니다. 전 세계 위기관리 학자들의 공통된 의견은 지방정부 제1의 역할은 시민의 생명과 재산을 지키는 것입니다. 조직과 인사와 예산 분야에 대한 전폭적인 확대가 필요합니다. 사실, 지방정부도 하소연할 것이 있습니다. 지방정부가 재난 출동 시, 소방공무원과 경찰공무원은 천막도 치고 조사도 하는데, 지방정부 공무원들이 할 일이 없는 것입니다. 출동하고 갔으면 전문 인력이 있어야 하는데, 일반직 공무원으로 있다가 순환보직으로 온 공무원들이 뒷짐을 지게 되는 상황이 되는 것입니다.

지방정부별로 재난안전업무를 할 수 있는 전문인력들이 포진해 있고 이들이 일할 수 있는 조직과 인력들이 필요합니다. 제가 중국 과학원 교수와 일본 교토대 교수와 함께 ISCEM (International Society for Crisis & Emergency Management) 공동회장을 하고 있는데, 해외에 나가 미국 등 재난안전 선진

국을 보면 공무원이 출동해서 천막도 치고, 피해 대응 및 조사 활동도 합니다. 반면에 우리나라에는 실무 업무를 할 수 있는 현장대응인력이 없습니다.

재난안전 분야의 거버넌스 조직체계가 구성되어야 합니다. 정작 정책의 수혜자인 시민들이 재난안전 정책결정과정에 빠져있습니다. 시민과 시민단체, 기업이 지방정부와 함께, 지역별로 위기관리 거버넌스를 구축하는 것이 절실합니다.

방재안전직 채용 확대를 위해 정부가 노력하고 있는데 어떻게 보고 계신지 궁금하며, 방재안전직 전문성 제고를 위한 방안으로는 어떤 것들이 있을지도 궁금합니다.

행정안전부에서 전 지방자치단체를 대상으로 재난관리평가를 하고 있습니다. 중앙에서 방재안전 직렬 선발 권한은 주었습니다만, 선발할지 말지는 지방자치단체장이 결정합니다. 중앙 정부에서는 방재안전직렬 공무원을 선발하는 것과 관련하여 평가지표 점수를 만드는 노력을 하고 있습니다. 하지만 지방정부에서는 퇴직자의 결원 보충용으로 인사제도를 운영하다 보니까 실제로 신설된 방재안전직렬을 뽑지 못하는 현실입니다.

조직을 법제화 시켜 주고 평가지표화 하는 등 중앙 정부의 역할은 계속해서 개선되고 있고 향상되고 있습니다. 이처럼 중앙정부는 혼자 힘으로 재난안전관리를 할 수 없음을 깨달았는데, 지방정부는 아직 인식을 못하고 있습니다. 인력충원과 관련해서 이런저런

이해관계가 얽히게 되면 인력 충원은 어렵게 됩니다. 조직권을 가지고 있는 행정안전부가 인사혁신처와 협의를 해서 결원보충용이 아니라 방재안전직렬에 대한 신규 정원을 추가로 확보해 줄 필요가 있습니다.

예산의 경우에도, 아시는 것처럼 산업경제 개발, 축제나 행사 등에 대한 틀은 있지만, 정작 방재안전분야에 대한 틀은 나오지 않고 있습니다. 신규 예산을 줄 때 기획재정부와 협의를 해서 다른 몫으로 쓰지 못하도록 해야 합니다. 기존에 재난안전분야 예산을 주던



것을 그대로 유지한 상태에서 담배세에 소방안전 특별교부세를 마련하는데, 교부세를 주면서 기존에 주던 예산을 삭감하고 있는 것이 현실입니다. 재난안전 분야는 필요한 분야가 다양한데, 일반예산은 줄고 경직성 경비로 사용하는 교부금이 오니까, 재난안전 분야는 오히려 마이너스가 되는 열악한 상황이 됩니다.

광역자치단체만 보더라도 시도지사가 예산을 다른 곳에 사용합니다. 소방공무원이 자기가 쓸 장갑을 자기 돈으로 사야 하거나, 소방차 보수를 못해서 브레이크가 고장난 차로 사용하게 되는 이유가 여기에 있습니다. 실질적인 재난안전 분야 예산 증액이 필요합니다.

국민의 안전권 보장수단으로서의 소방사무의 국가직화에 대한 의견은 어떠신지 궁금합니다.

국민들의 입장에서는 소방사무의 국가직화가 절실한 상황입니다. 소방서비스는 지방공공재에 속합니다. 미국의 경우도 지방에서 하기는 하지만, 미국과

우리는 현실이 다릅니다. 즉 미국에서는 지방정부의 소방안전 서비스가 조직, 인력, 예산에서 우선순위에 있어서 상위부분에 속합니다. 우리나라는 지방자치단체 재정자립도가 매우 열악합니다. 국민들 입장에서 동일한 소방서비스를 제공받을 권리가 침해가 됩니다. 예를 들면, 서울시 등 특·광역시에서 살면 전국 평균 수준 이상의 소방서비스를 받을 수 있습니다. 충북만 해도 11개 시군인데 자체 소방서가 없는 군도 있습니다. 보은군에 불이 나면 청주에서 와야 합니다. 이처럼 평등권이 침해를 받는 상황에서 소방공무원의 지방직화는 어불성설입니다.

미국의 경우는 작은 커뮤니티에도 의용소방대가 조직화되어 있습니다. 인력이나 예산 지원을 해 주고 있습니다. 우리나라에서 소방공무원의 지방직화는 지방 국민들은 알아서 생존하라는 얘기입니다. 그래서 저는 소방직 국가직화는 절대적으로 필요하다고 생각합니다. 국가가 제공하는 공공서비스를 지방 국민들은 누리지 못하고 있습니다.

미국과 비교하면, 캘리포니아, 플로리다 주는 대한민국보다 큼니다. 미국 시스템은 로컬에서 한다고 하더라도 로컬의 범위가 정해진 것이 아니라 다층제적

이면서 다양한 형태의 지방정부가 운영이 되고 있습니다. 이에 반하여, 우리는 지방자치단체가 행정구역(기초-광역-국가) 별로 운영됩니다. 청주시 면적이 서울시 면적의 1.6배입니다. 서울에는 25개 구에 20개 이상의 소방서가 있는 반면에, 청주는 3개 밖에 없습니다. 이러한 상황에서는 시·군 단위의 넓은 면적을 관리하기 어렵습니다.

올해는 7개의 태풍이 우리나라에 직접 영향을 미쳤습니다. 그에 따른 피해도 적지 않았는데, 올해 태풍 대응에 대한 평가는?

태풍이 우리를 살려 준 측면이 있는 것 같습니다. 태풍이 빗겨 가고고 하고 오다가 크게 세력이 약화되기도 하였습니다. 전체적으로 보면 태풍에 대한 중요성과 심각성에 대한 인식이 있었고 많은 노력이 있었

습니다. 하지만 대비에 대한 노력은 여전히 부족하다고 평가할 수 있습니다.

근래에는 지진 등에 대해 국민들의 관심이 높아지고 있습니다. 이에 대한 행정안전부 정책에 대해서도 말씀해 주세요.

지진을 막을 수는 없습니다. 그럼에도 행정안전부의 지진정책은 다른 재난과 다를 바가 없습니다. 여전히 대응 위주로 가고 있습니다. 예를 들면, 지진으로 인해서 가장 피해가 클 수 있는 대형시설이나 다중이용시설, 특히 학교, 기반시설(교량), 노후화된 건물 교량이나 시설, 학교 등이 있습니다. 이 부분에 대해서 범부처 차원의 대비/대응체계를 구축해 주었으면 좋겠습니다. 지진 내진설계가 안된 초등학교가 태반입니다. 교육부를 비롯해 다른 부처의 소관시설이



지만 행안부 입장에서는 놓치면 안됩니다. 행안부가 중심이 되어 교육부 학교시설을 보강하고, 타 중앙부처 소관 기반시설, 다중이용시설, 철도, 지하철 등에 대한 범부처 차원의 지진대비 정책이 나와야 합니다. 범부처 차원의 노후화 기반시설, 학교 건축물 등에 대해서 범정부 차원의 재난예방·대비·대응·복구를 수립해야 합니다.

기상이변은 우리나라도 예외는 아닌 것 같습니다. 올해는 폭염이 심하지 않았지만, 작년은 기록적인 폭염이 기승을 부렸습니다. 이에 대한 행정안전부 정책에 대해서도 말씀해 주세요.

기후변화와 지구 온난화로 인해 폭염은 앞으로 더 심해질 것입니다.

2003년에 프랑스 파리에서만 폭염으로 만 2천 명이 사망했습니다. 이 숫자는 폭염으로 인한 초과 사망자 수입입니다. 폭염기간에 사망한 숫자에서 연평균 사망자 숫자를 뺀 숫자가 만 2천 명이었습니다. 앞으로 우리나라에서도 폭염이 절대적으로 많은 피해를 가져올 것입니다.

폭염을 재난으로 분류한 것은 매우 잘한 일입니다. 폭염 피해를 사람에게만 국한에서 보는 것은 문제입니다. 기반시설에 대한 폭염 대책이 있어야 합니다. 폭염으로 인한 철도 탈선, 도로 함몰, 가스 폭발이 발생할 수 있습니다. 폭염 대책이 인명 중심으로 되어 있는데 기반시설에 대한 폭염 대책이 있어야 합니다.

지자체 재난담당 부서는 현장(유관기관)의 재난관리 활동을 총괄하거나 지휘하는 조직이라고 할 수 있습니다. 이러한 지자체 재난관리 역량을 향상시키기 위한 행안부의 지원방안을 말씀해 주세요. 또한 현장에서 혼란을 줄이기 위해서는 무엇이 중요할까요?

첫 번째는 지자체에 재난안전 전담조직을 보장해야 합니다. 조직 내 현장 실무를 할 수 있도록 해야 합니다. 실제로 현장에서 대비하고 대응할 수 있는 전문인력으로 구성된 전담조직을 만들어야 합니다.

두 번째는 지방정부에 대한 컨설팅 기능이 강화되어야 합니다. 지방정부에 가보면 지방정부가 무엇을 해야 할지 모르는 경우가 많이 있습니다. 각 시도 및 시군구별로 중앙정부에서 컨설팅단을 상시 운영하여야 합니다.

미국은 허리케인 앤드류 이후 중앙정부의 역할이 지시·통제·명령·감독에서 지원, 협조, 연계, 조정으로 바뀌었습니다. 재난 및 안전관리기본법을 보면 지방자치단체 소방서장이 현장대응을 하다 소방본부장이 오면 현장대응을 넘기고 소방청이나 행안부에서 오면 지휘권을 넘깁니다. 하지만 이 분들은 지역의 현실을 모르게 되는 경우가 많습니다. 미국에서는 소방서장이 끝까지 지휘를 하고 연방정부의 역할은 지원입니다. 물론, 지방정부의 역량이 낮은 경우에는 똑같은 문제가 발생할 수 있습니다. 미국에서는 지방정부가 연방에 컨설팅을 요청하면, 연방 FEMA에서 컨설팅팀이 와서 매뉴얼은 어떻게 만들고, 거버넌스 구축은 어떻게 하고, 네트워킹 시스템, 전문인력 양성



은 어떻게 할지 조언을 해 줍니다. 컨설팅을 받고 지 시사항을 이행한 지방정부가 태풍 피해 등 재난을 당하면 연방정부에서 전폭적으로 지원을 해줍니다. 이와 반대로 지자체장이 관심이 없거나 연방정부에서 오는 컨설팅을 외면하는 경우에 자치단체가 피해를 입게 되면 연방정부에서는 재정 지원을 대폭 축소하고 지자체는 파산에까지 이르게 됩니다.

우리나라의 경우 재난이 발생하면 지자체장이 특별 재난선포를 받으러 총리나 국회로 쫓아갑니다. 지정을 받으면 자기들 덕으로 여깁니다. 하지만 특별재난지역 선포의 대상은 공공시설물에 국한됩니다. 민간지원의 경우는 농협을 이용해서 장기저리 용자를 해준다거나, 수도, 전기 요금의 감면을 주는 경우입니다. 지자체장은 지정 및 선포에 대하여 생색을 내고 중앙정부는 공공시설물에 돈을 쓰기 때문에 주민들이 소외됩니다. 현재 우리나라는 재난관리 평가를 받고 컨설팅을 받을 수 있다고 되어 있는데 컨설팅제도를 상시 운영해

야 합니다. 미국처럼 지자체의 주민안전 자구 노력도를 보고 특별재난지역 선포제도를 운영해야 합니다.

아프리카 돼지열병으로 축산농가 및 국민들께서 많은 어려움을 겪고 있습니다. 행정안전부는 재난관리 총괄부처로서 주관기관인 농식품부 만큼이나 많은 노력을 기울이고 있는 것으로 보입니다. 아프리카 돼지 열병 방역에 있어 행정안전부 역할을 말씀해 주시겠습니까?

아프리카 돼지 열병 방역에 있어서는 행안부가 할 수 있는 역할이 별로 없습니다. 왜냐하면, 신종재난이지만 재난의 성격이 다르기 때문입니다. 2013년 재난 및 안전관리기본법이 개정되기 이전에는, 자연재난, 인적재난 국가기반체계 재난으로 구분이 되어 있었습니다. 2013년도 개정되면서 인적재난과 국가기반

재난을 사회재난이라는 이름으로 묶어 버렸습니다.

태풍과 지진에 대한 대비 방식이 달라지듯이, 재난은 유형에 따라 맞춤형 대비책이 나와야 하는데, 돼지열병이 사회재난으로 묶여 있는 현재의 재난 분류 방식에서는 전문성이 들어갈 수 없습니다. 미세먼지가 선박 침몰, 지하철 탈선 건물붕괴와 같은 재난이 될 수는 없습니다.

이제는 재난종류를 세분화하고 맞춤형으로 들어가야 합니다. 재난의 종류를 세분화하고 세부 재난 유형별 특성을 고려한 맞춤형 정책이 나와야 할 것입니다. 미세먼지, 지진, 돼지열병, 건물 붕괴, 화재가 어떻게 같은 성격의 재난이 될 수 있느냐의 문제 인식을 말씀드리고 싶습니다. 분류를 할 수 없으면 측정을 할 수 없고 측정을 할 수 없으면 관리를 할 수 없고, 관리할 수 없으면 개선할 수 없습니다. 현재의 역진적 유형 분류는 반드시 개선되어야 합니다.

지금까지 행안부 및 지자체의 재난관리 역량에 대해 말씀해 주셨는데요, 앞으로 정부가 책임성 있는 재난대응을 위해 나아가야 할 방향에 대한 소신을 말씀해 주시겠습니까?

첫 번째는, 재난대응에 앞서서 재난대비역량을 강화해야 됩니다. 중앙정부에서 개선해야 할 사항 중에서 가장 중요한 것은 재난 대비단계입니다. 현재 재난안전관리본부에는 대비국이 없습니다. 재난대비 영역을 예방이나 대응에서 하는 일의 부수적인 일로 보고 있습니다. 대비의 중요성을 인식하지 못하고 있

는 것입니다. 즉, 재난대비의 전문조직 국을 설치해야 합니다. 또한, 재난대비만 할 수 있는 전문인력을 양성해야 합니다. 방재안전직렬, 재난안전전문가 제도를 세분화해서 재난대비를 강조해야 합니다. 조직, 인력, 예산을 대폭 확충해야 합니다. 두 번째는, 민관거버넌스를 지자체별로 실시해야 합니다. 세 번째는, 중앙정부에 지방자치단체 컨설팅단을 상시운영해야 합니다. 네 번째는, 범부처 차원의 재난안전 협력체계를 만들어야 하는데 총리실이나 대통령실에 범부처차원의 재난안전관리를 위해 국가위기관리위원회를 구성해야 합니다. 이 중앙차원의 거버넌스 조직에는 공무원, 전문가, 기업, 시민단체가 참여해야 합니다.

마지막으로, 아시아위기관리학회가 내년 4월 23일부터 열립니다. 15개국 이상 300명 이상이 참여할 예정입니다. 아시아 지역의 국가 간 위기관리 연구와 담론에 행정안전부 등 정부 차원의 관심과 도움이 절실하다고 생각합니다.

지방자치단체 재난안전관리의 쟁점과 실효성 확보 방안¹⁾

김지수

한국지방행정연구원
부연구위원



1. 지방자치단체의 재난안전관리, 왜 중요한가?

● 재난안전에 대한 국가적 책임 강화

- 2014년 4월 16일 발생한 세월호 참사는 정부와 국민 모두의 머릿속에 국가 차원의 통합적 재난안전관리체계의 필요성에 대한 강한 인식을 심어주었다. 2017년 5월 새롭게 시작한 문재인 정부는 이와 같은 사회적 맥락 하에 ‘안전 사고 예방 및 재난 안전관리의 국가책임체제 구축(국정과제 55)’ 및 ‘통합적 재난관리체계 구축 및 현장 즉시대응 역량 강화(국정과제 56)’를 국정과제 중 하나로 채택하였다.
- 역대정부에서 재난안전관리에 대한 국정과제는 항상 채택된 바 있지만, 문재인정부의 재난안전관리 관련 국정과제의 특징은 단순히 재난안전관리체계 구축 그 자체에 목적을 둔 것이 아니라 실효성 확보에 방점을 두었다는 점에서 차별화된다.

1) 본 내용은 2018 행정안전부 용역과제 “2018년 지방자치단체 조직분석·진단 연구용역” 중 재난안전분야의 내용을 요약·재정리한 것입니다.

66

국가의 통합적 재난안전관리체계 운영의 실효성 확보를 위해 지방자치단체의 재난안전관리에 대한 관심과 개선이 필요

99

● 국가 재난안전관리체계 실효성 확보와 지방자치단체의 역할

- 행정안전부는 국가재난안전 총괄기관으로서(재난 및 안전관리 기본법 제6조) 국가재난 컨트롤타워의 역할을 강화하고, 자치단체, 경찰, 소방, 해경을 유기적으로 연계한 국가재난관리 역량 강화를 위한 다양한 정책을 기획·집행하고 있다.
- 그러나 국가재난안전관리체계 실효성 확보를 위한 ① 어떤 상황에서도 즉각 대응이 가능하도록 하는 대응체계 정비와 ② 촘촘한 안전망 구축, ③ 재난현장과 긴밀하게 연결되도록 하는 상황관리 및 정보전달체계 개선, ④ 다양한 양상의 사회재난에 대한 대비체계 확립 등은 현장 가까이에서 초기대응을 하게 되는 지방자치단체의 재난안전관리 역량이 확보되어야만 실천 가능하다.
- 안전사고 예방을 위한 각종 시설 및 생활 안전에 대한 점검, 재난발생시 1차 대응이 모두 지방자치단체 차원에서 이루어지고 있으며, 지방자치단체에서 수집한 정보가 국가차원의 대응체계에 기반이 되기 때문이다.
- 따라서 국가차원의 재난안전관리체계와 대응매뉴얼이 아무리 정교하게 설계되어 있다고 하더라도 미세혈관이라 할 수 있는 지방자치단체가 이를 실행할 준비가 되어 있지 않으면 실효성을 확보하기 어렵다.

● 지방자치단체 재난안전관리에 대한 관심과 개선이 필요

- 국가 재난안전관리체계의 실효성 확보를 위해 지방자치단체 재난안전관리에 대한 관심과 개선이 필요하다.
- 이제 국가 재난안전관리체계 실효성 확보를 위해 손과 발이라 할 수 있는 지방자치단체 재난안전 조직과 인력의 충분성과 효율성, 전문성 제고를 위한 본격적인 고민이 필요한 시점이다.
- 따라서 국가재난관리시스템과 지방자치단체의 역할에 대한 개요를 간략하게 소개하고, FGI를 통해 도출한 지방자치단체 재난안전관리에 대한 주요 쟁점을 중심으로 문제점을 분석한 뒤, 실효성 확보를 위한 정책적 방안을 제시하도록 하겠다.

2. 재난안전관리 체계 및 현황

1) 법적 근거와 국가재난안전관리체계

● 법적 근거 및 법정 사무

- 2013년 정부는 「재난 및 안전관리 기본법」 및 안전관련 법률을 전면 개정하고, 국가 및 지방자치단체에 재난안전 전담부서 설치를 시작하였음
 - 그에 따라 각 지방자치단체가 수행해야 하는 법정사무는 예방(102건)·대비(41건)·대응(14건)·복구(11건) 등 재난안전관리의 4단계를 모두 합해 12개 법률 168개 사무가 지정되어 있다. 특히 「재난 및 안전관리 기본법」에만 50개 사무, 「자연재해대책법」에 4개 사무를 비롯하여 개별법에 산재된 법정업무의 수가 상당하다.

● 안전관리기본계획

- 「재난 및 안전관리 기본법」에 의거, 국가의 안전관리계획은 국가·광역·기초간 긴밀하게 연계되어 있으며, 각 기관의 재난관리체계와 역할, 재난안전대책본부 및 통합지원본부의 체계·역할 등을 포괄적으로 기술함. 또한 재난·사고 유형별 관리대책과 재정투자계획, 기타 행정사항 등을 모두 포함하는 최상위의 계획이라고 볼 수 있음
 - 「재난 및 안전관리 기본법」에 의거, 국가는 국가안전관리기본계획 및 집행계획을 수립하도록 되어 있으며(제22조 및 제23조), 행정안전부장관은 그에



다른 시도의 재난 및 안전관리업무에 관한 계획(이하 “시·도안전관리계획”) 수립지침을 시·도지사에게 통보하여야 한다(제24조 제1항).

- 시·도지사를 비롯하여 시·도의 전부 또는 일부를 관할 구역으로 하는 재난관리책임기관의 장은 그 소관 재난 및 안전관리업무에 관한 계획을 작성하여 관할 시·도지사에게 제출하여야 한다(재난 및 안전관리 기본법 제24조 제2항).
- 시·도지사는 확정된 시·도안전관리계획에 따라 시·군·구의 재난 및 안전관리업무에 관한 계획(이하 “시·군·구안전관리계획”이라 한다)의 수립지침을 작성하여 시장·군수·구청장에게 통보하여야 하고, 시·군·구의 전부 또는 일부를 관할 구역으로 하는 재난관리책임기관의 장은 그 소관 재난 및 안전관리업무에 관한 계획을 작성하여 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다(재난 및 안전관리 기본법 제25조 제1항, 제2항).

- 보다 구체적인 안전관리계획 수립절차는 <그림 1>과 같음

● 국가재난관리시스템(NDMS)

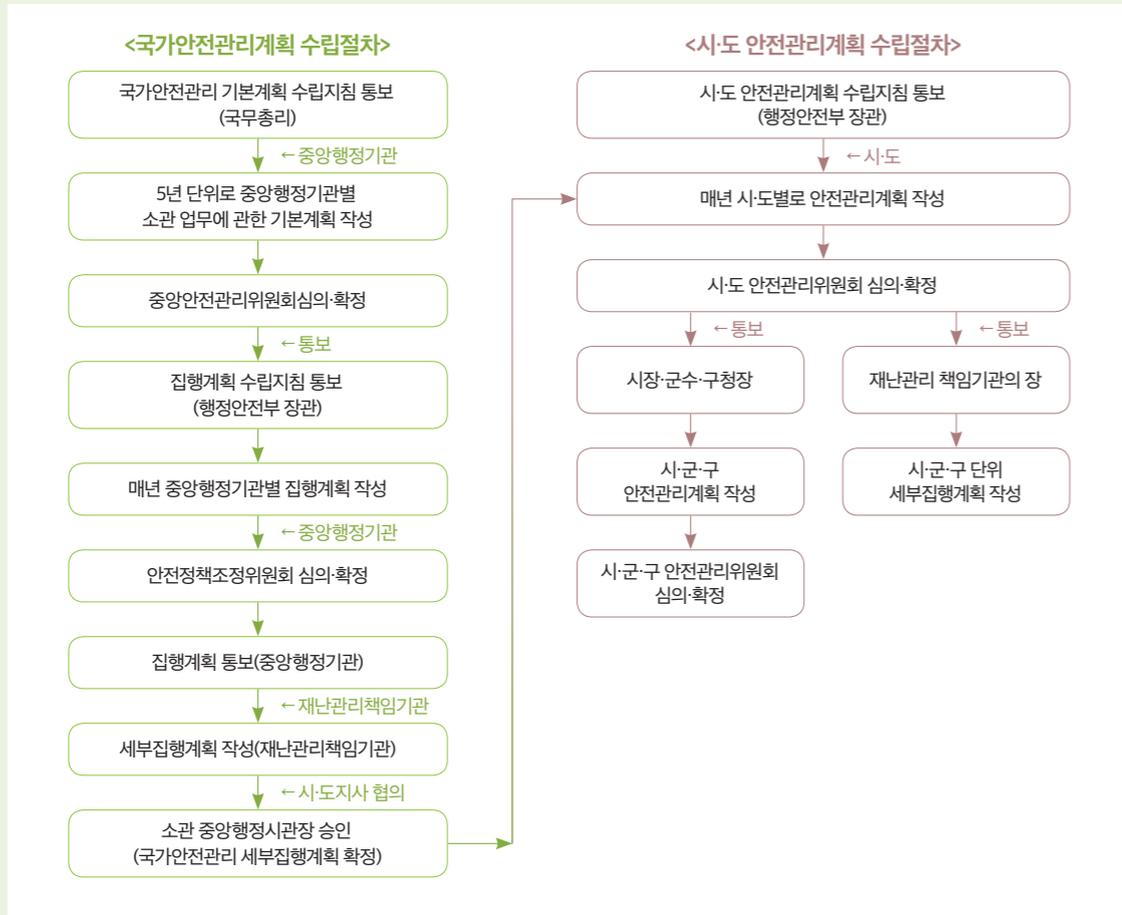
- 국가차원의 통합적 국가재난관리를 위해 정부는 국가재난관리시스템(NDMS)을 통해 각 부처가 개별 운영하던 28개 재난관리시스템을 G-클라우드 기반의 3개 포털로 개편해 부서간 정보를 상호 공유하도록 했다(재난 및 안전관리 기본법 제72조, 2018년 행정안전백서).
 - 실무자가 재난현장에서 스마트폰으로 실시간 보고하는 상황 및 현장영상 등이 빠르게 공유될 수 있도록 하고, 재난안전상황실은 위치기반 자동상황전파를 통해 재난 및 사고발생위치를 식별해 전자지도 기반에 사고지점의 화면분석을 통해 빠른 의사결정이 될 수 있도록 했다. 또한 필요할 경우 정부와 공공기관, 민간단체, 유관기관 등의 보유자원을 활용할 수 있도록 하였으며, 전자지도 기반의 상황관리시스템은 지도위에 자동 상황전파, CCTV, 기상특보, 모바일 현장영상 등을 종합적으로 나타내 준다.
 - 이를 통해 각 담당자의 자원 및 정보의 제약, 담당자의 전문성 한계 등을 보완·지원할 수 있도록 하였으며, 재난발생시 긴급 재난문자를 송출한다.

66

재난 및 안전관리 기본법에 의거 국가재난관리체계 구축 국가재난관리시스템(NDMS) 활용을 통한 정보공유 체계 구축으로 상황대응역량 강화

99

<그림 1> 안전관리계획 수립절차

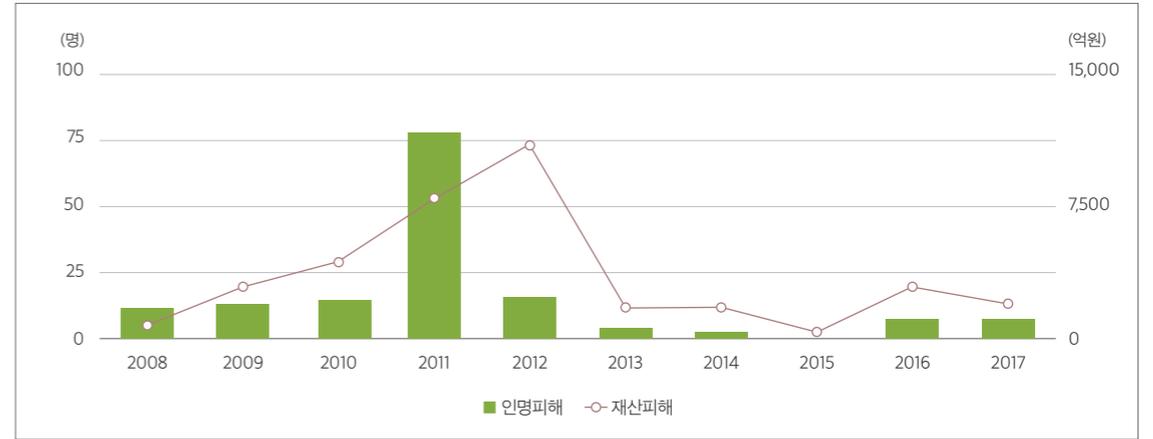


2) 지방자치단체의 재난안전 및 재난안전관리체계 현황

● 지방자치단체 재난안전 현황

- 2012년을 기점으로 자연재난에 의한 인명 및 재산피해는 전반적으로 감소 추세이다.
 - 2017년 기준 시도별 자연재난에 따른 인명 및 재산피해를 보면, 재산피해액의 경우 경북과 충북, 충남 등의 순으로 나타났고, 인명피해는 주로 호우에 따라 총 7명이 충북, 인천, 서울에서 나타났다.

<그림 2> 자연재난으로 인한 인명 및 재산 피해 현황



출처: e-나라지표, 행정안전부 재해연보

○ 그러나 사회재난의 경우는 <그림 3>과 같이 전국각지에서 매우 다양한 형태로 나타나고 있으며, <그림 4>와 같이 사고발생현황은 연도별로 큰 차이가 없이 비슷한 수준을 유지하였다.

66

지방자치단체의 재난안전 전담부서 및 전담인력 확충에도 불구하고 국가-광역-기초 간 재난안전 조직 및 인력규모는 역삼각형 구조

99

● 재난안전 전담조직·인력

- 2015년 시·도에 재난안전 전담조직을 신설하였고(1~3급의 본부, 실, 국 신설), 2018년 현재 직접 재난안전업무 종사자 3,423명²⁾, 방재안전직 정원 621명(시·도 133명, 시·군·구 488명), 현원 475명(시·도 71명, 시·군·구 404명)으로 조사되었다(행정안전부, 2018 내부자료).
- 2018년 말 현재 시·도 재난안전 전담조직³⁾은 평균 3.5과, 근무인원은 평균 71명임(행정안전부, 2018 내부자료). 이에 비해 시·군·구 재난안전 전담조직은 평균 1과 4.5담당으로 전체의 67%만이 전담조직을 구성했으며, 근무인원 역시 시·군·구 평균 20~23명이다(행정안전부, 2018 내부자료).

2) 재난예방기획, 상황관리, 자연재난대응, 사회재난대응, 방재복구 등에 해당되는 업무를 수행하는 인력 전체를 말하며, 본 연구의 분석대상이 된 재난안전 전담부서의 개념보다는 비교적 광의의 개념임
3) 각주 16의 기준과 동일함

66

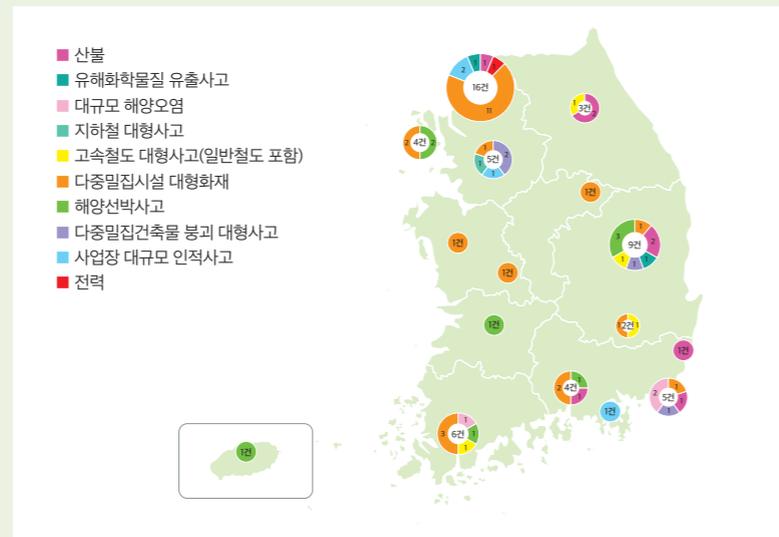
방재안전직의 신설로 전문성을 강화하고자 하였으나, 높은 조기퇴직률과 업무스트레스를 호소

99

● 방재안전직렬 현황

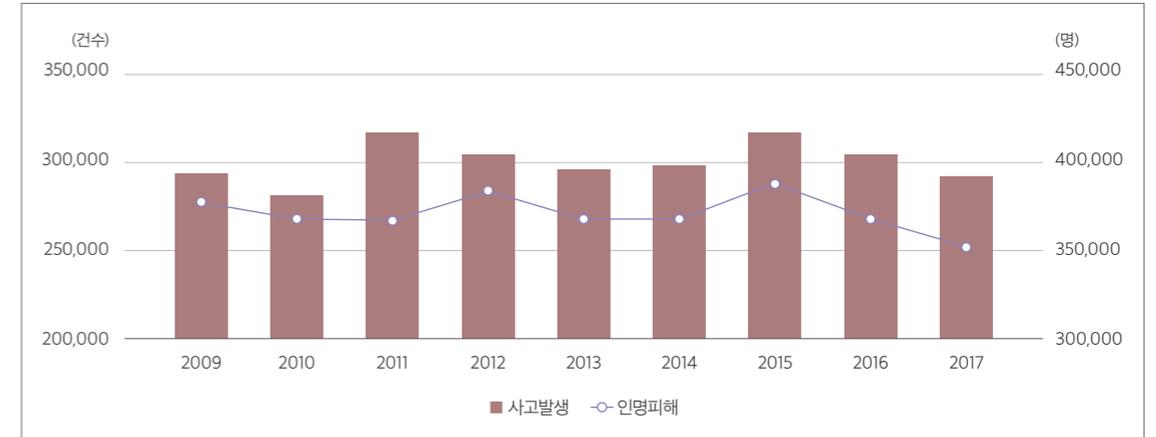
- 2013년 급증하는 재난사고에 능동적으로 대처하고, 지방자치단체의 재난관리 역량 강화를 위해 「공무원임용령(2013.2.20.)」 및 「지방공무원임용령(2013.5.6.)」 개정으로 기술직군 중 하나로 방재안전직렬을 신설했다(법제개정 사유 중 발췌).
 - 기술직군 22개 직렬 중 하나로(지방공무원 임용령 별표 1), 일반직공무원 중 방재안전직렬 관련 직무분야에서 2년 이상 근무한 사람의 경우 방재안전직렬의 해당 직급으로 전직시험 없이 임용할 수 있도록 되어 있다(지방공무원임용령 부칙 제6조).
 - 지방자치단체의 재난안전업무 담당 공무원 중 방재안전직렬의 비율은 정원을 기준으로 9.8%, 전체 지방공무원의 0.2%에 불과하며, 32%의 결원율을 보였다(행정안전부, 2018 내부자료).
- 그러나 현재 방재안전직렬의 높은 조기퇴직률이 나타나고 있어(11.1%, 지방공무원 퇴직률 0.8%의 14배, 행정안전부 보도자료, 2017.11.16.), 인사·조직은 물론 업무효율성 등을 위한 종합적 차원의 근본적인 문제해결이 필요한 상황이다.

<그림 3> 최근 10년간 사회재난 발생현황



출처: 2017년 행정안전부 재난연감

<그림 4> 사회재난으로 인한 사고발생 및 인명피해 현황



출처: e-나라지표, 행정안전부 재난연감

3. 지방자치단체 재난안전관리의 쟁점

● 지방자치단체 재난안전관리의 10가지 쟁점

- 지방자치단체 재난안전관리의 쟁점은 크게 10가지로 구분된다.
 - ① 역삼각형 모양의 재난안전 조직 및 인력, ② 재난안전 전담부서 공무원에게 요구되는 복합적인 역량, ③ 재난안전 행정수요와 재난안전 조직 및 인력의 불일치, ④ 재난안전 전담부서 관리자의 재난안전 전문성 부족, ⑤ 방재안전직렬에 대한 기대와 실제 간 불일치, ⑥ 기초자치단체의 24시간 비상대기 체계 구축 미비, ⑦ 재난안전 전담부서 공무원의 높은 스트레스와 평가·보상 불만족, ⑧ 점검·평가·조사의 중복과 실효성의 문제, ⑨ 재난안전 전담부서와 유관부서 간 역할 배분의 문제, ⑩ 화상회의 및 NDMS 시스템 활용방식의 문제 등이다.

○ 각 쟁점에 대해 문제점과 쟁점을 논의해 보면 다음과 같다.

● 역삼각형 모양의 재난안전 조직 및 인력

- 재난안전조직 및 인력 규모를 살펴보면, 국가>광역>기초의 역삼각형 구조를 나타내고 있으며 특히 기초자치단체의 경우 약 168개 법정사무 및 기타 현안 대응 업무를 1개 팀에서 수행하는 예도 다수 발생되고 있다.
 - 행정안전부는 2차관 이하의 모든 조직이 재난안전 관련 업무를 수행하고 있

으며, 4실 1국이 재난안전업무를 수행한다. 광역의 경우 지역별로 차이가 있지만, 주로 3~4개 과로 구성되어 있다.

- 이에 비해 기초자치단체의 경우 대체로 1개 팀으로 구성된 기초자치단체가 많으며, 일부 지역의 경우 2개 이상의 팀을 운영하기도 하지만 소수에 불과하다. 그 결과 실질적으로 국가차원에서 고도로 발전된 재난안전관리체계를 기획·구축한다고 하더라도 최 일선의 실행기관인 기초지방자치단체 차원에서 이를 실현하는데 한계가 있다.

● **재난안전 전담부서 공무원에게 요구되는 복합적인 역량**

○ 재난안전 전담부서 공무원은 재난 및 안전사고 등 비상상황 발생시 기관의 재난대응을 총괄하고, 필요한 모든 자원과 인력을 연계하는 고도의 상황판단역량 뿐만 아니라 다양한 안전관련 법규에 대한 고도의 전문성을 가질 것을 요구받는다.

- 따라서 업무수행에 필요한 역량이 매우 복잡적이다. 광역자치단체의 경우 이를 부서별로 나누어 담당하기 때문에 혼란이 비교적 적지만, 기초자치단체의 경우 이를 1개 팀 단위에서 모두 소화해야 하는 경우가 많아 개별 담당자들의 담당사무가 광범위하고 역할의 혼란을 가질 수 있다.

● **재난안전 행정수요와 재난안전 조직 및 인력의 불일치**

○ 국립재난안전연구원이 2017년 발간한 위험목록 보고서에 따른 지역별 재난 안전 행정수요와 자치단체의 재난안전 전담인력 규모는 유의미한 상관관계를 보이지 않는다.

- 즉, 지역의 재난안전 행정수요에 맞는 적절한 인력 및 조직배치가 되어 있지 않으며, 그에 대한 가이드라인도 부재한 상황이다. 따라서 지역의 상황을 고려해 어느 정도 규모의 재난안전 전담조직이 필요한지에 대한 명확한 가이드라인이 없는 실정이다. 또한 대규모 재난안전 관련 사고가 발생할 경우 해당지역에 전담부서가 확대되는 모습을 보여 사후적 대처가 이루어지고 있음을 알 수 있다.

66

지방자치단체의 재난안전 관리 쟁점은 역삼각형 모양의 재난안전 조직 및 인력, 재난안전 전담부서 공무원에게 요구되는 복합적 역량, 재난안전 행정수요와 재난안전 조직 및 인력의 불일치, 재난안전 전담부서 관리자의 전문성 부족 등

99

● **재난안전 전담부서 관리자의 재난안전 전문성 부족**

○ 재난안전 전담부서의 관리자는 비상상황 발생시 기관의 재난안전 컨트롤타워 역할을 수행해야 하지만, 기존에 재난안전부서에 근무한 경험이 있는 경우는 매우 드물어 전문성 부족 문제를 경험하고 있다.

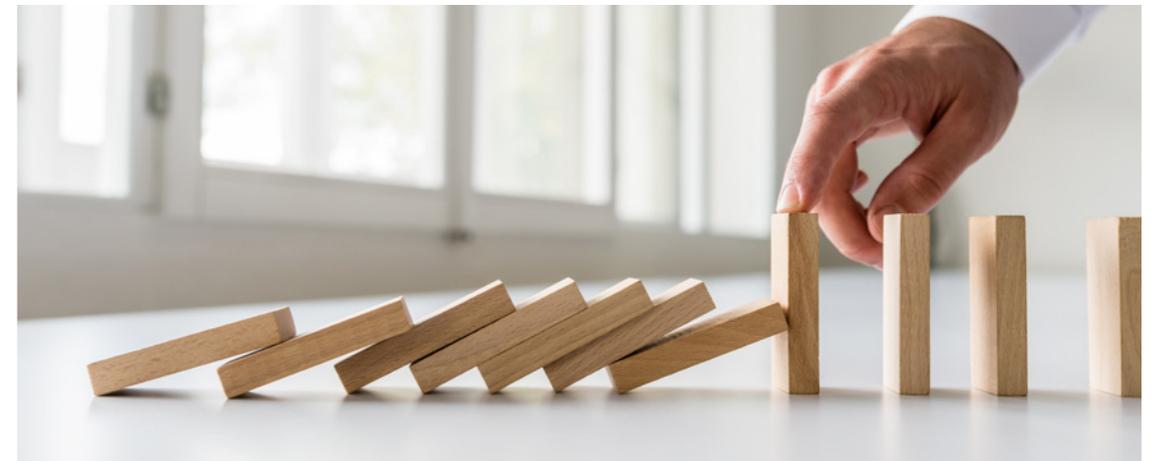
- 재난안전 전담부서의 경우 순환보직을 통한 인사이동이 잦아 1년 미만의 근무를 하는 경우가 많으며, 재난안전 분야에 충분한 경험을 갖지 않은 관리자가 배치될 경우 업무에 대한 이해도가 낮아 긴급 상황 대응에 어려움을 겪기도 한다.

- 이에 비해 관련 전문성을 가진 경력직 방재안전직은 대체로 7급으로 채용되는 경우가 많기 때문에 관리자로서의 역할을 수행할 수 없다.

● **방재안전직렬에 대한 기대와 실제 간 불일치**

○ 방재안전직렬에 대한 현장의 기대는 관련 전문성을 갖춘 기술직 공무원이지만, 실제 방재안전직렬의 채용을 위한 시험과목은 대체로 일반 행정직과 큰 차이가 없다.

- 그 결과 현장에서 요구되는 기술적 전문성 등을 9급 방재안전직에 기대할 수 없는 것이 현실이다. 이와 같은 기대와 실제 간 불일치는 9급 방재안전직 채용에 대해 기관차원의 적극성을 확보하는 데 한계가 있다.



66

지방자치단체의 재난안전 관리 쟁점은 방재안전직에 대한 기대와 실제간 불일치, 기초자치단체의 24시간 비상대기 체계 구축 미비 재난안전 전담부서 공무원의 높은 스트레스와 평가-보상 불만족 등

99

- 또한 방재안전직렬로 채용된 공무원 역시 상시 비상대기와 교대근무 등 입사 시 예상하지 못한 업무환경에 놓이게 되며, 1개 기관에 1명 내외가 재직 중인 소수직렬로서 순환보직 등에 대한 기본적인 인사방침도 확보되지 못한 경우가 많다.
- 그 결과 높은 퇴직률을 보이게 되며, 지진 등 대형재난을 경험한 지방자치단체의 경우 대부분의 방재안전직이 조기 퇴사하는 사례가 나타난다.

● 기초자치단체의 24시간 비상대기 체계 구축 미비

- 광역자치단체의 경우 4교대 또는 3교대 근무 가능인력 확보를 통해 24시간 상황실 운영인력을 별도로 확보하였지만, 기초자치단체의 경우 기준인건비에 의한 기관의 총 인력에 대한 제한으로 교대근무 가능 인력 확보가 불가능한 상황이다.
- 그 결과 전직원이 당직근무시 24시간 비상대기 역할을 수행하는 구조로 운영되기 때문에 비상상황에 대한 대처역량이 비교적 낮은 일반직원들의 당직근무시 갑작스러운 비상상황이 발생될 경우 대처가 어렵다. 따라서 이들의 역량을 보완하기 위해 재난안전 전담부서 직원의 경우 24시간 연락망을 켜고 있는 경우가 많아 제대로 된 휴식을 취하기 어렵다.
- 또한 기상특보 등으로 인한 비상대기가 발생될 경우, 단계에 따라 초과근무가 필요하게 되는데, 이 때 다음날 휴식을 위한 대체인력이 부족하여 업무 공백이 발생되는 사례가 많다.
- 기초자치단체는 사실상 다양한 재난 및 안전사고의 1차 정보수집 및 대응을 하는 기관이지만 이처럼 24시간 비상대기 체계 구축에 어려움이 있어 아무리 고도화된 국가비상대응체계를 갖춘다고 하더라도 실효성을 확보하는 데 한계가 발생된다.

● 재난안전 전담부서 공무원의 높은 스트레스와 평가-보상 불만족

- 재난안전 전담부서 공무원의 경우 앞서 살펴본 바와 같은 근무환경으로 인하여 일반적으로 조직 내에서 기피부서로 인식되고 있다.
- 강도 높은 업무의 수행에도 불구하고 조직 내에서 인정받기 어려우며, 사고

66

지방자치단체의 재난안전 관리 쟁점은 점검, 평가, 조사의 중복과 실효성 문제, 재난안전 전담부서와 유관부서 간 역할배분의 문제, 화상회의 및 NDMS 시스템 활용방식의 문제 등

99

- 발생시의 책임 등으로 인한 감사 및 패널티 적용 가능성이 높다. 이에 비해 높은 업무강도 및 업무스트레스를 받는 격무를 수행하고 있음에도 그에 대한 평가 및 보상의 공정성·타당성이 부족하다는 인식이 대부분이다.
- 재난안전 전담부서에 대한 근평가점⁴⁾ 적용은 시·군·구의 29%에서만 이루어지고 있고, 사실상 유명무실하다는 것이 일반적인 의견이다. 또한 잦은 비상근무로 인한 야근에도 불구하고 기관의 초과근무수당 상한규정에 따라 이를 충분히 보상받지 못하는 경우가 대부분이고, 재난상황 비상근무자에 대한 시간외근무 시간 확대⁵⁾의 경우 43%만이 이를 적용하고 있다.

● 점검·평가·조사의 중복과 실효성의 문제

- 비슷한 시기에 다양한 재난안전 분야의 평가·조사·점검 중복이 발생되고 있어 평가를 위한 평가, 점검을 위한 점검이 이루어지고 있다. 세부 지표를 살펴보면 중복된 자료를 활용하는 예시가 많고, 동일 내용을 각기 다른 양식으로 재단하여 보고하는 페이퍼 워크로 불필요한 업무로드가 발생된다.
- 재난안전부서가 담당하게 되는 지역안전도진단의 경우, 많은 부분은 사실상 치수과가 수행하는 업무이기 때문에 업무협조 없이 평가준비가 불가능한 경우가 많고, 통계자료 기반의 평가이기 때문에 실질적인 대응역량이 측정되기도 어렵다. 또한 진단 후 피드백이 되지 않고, 지방자치단체 스스로의 노력을 통해 개선될 수 없는 문제가 많다.

● 재난안전 전담부서와 유관부서 간 역할 배분의 문제

- 사회재난의 경우 재난안전 전담부서는 간사의 역할만을 수행하고, 실질적으로는 보건, 환경 등의 분야 전담부서가 해당 안전사고에 대한 재난안전컨트롤

4) 「지방공무원 평정규칙」 제24조에 따르면 재난안전부서에 대해 1년 6개월 초과 근무시 월 0.05점(최대 0.75점 가산점)을 지급하도록 되어 있다. 그러나 대부분의 경우 해당 기간 이내에 다른 부서로 배치되는 경우가 많으며, 점수 또한 미미하여 실질적인 체감이 되지 않는 경우가 많고 임의규정이기 때문에 이를 적용하는 지방자치단체의 비율도 낮은 편이다.

5) 「공무원보수지침」에 따르면, 재난상황 비상근무자에 대해 1일 8시간, 월 70시간 확대적용을 하도록 하고 있으나, 자치단체의 재정적 한계 등으로 인해 이를 적용하기 어려운 경우가 많다.



타위가 되는 경우가 많다. 이 경우 재난안전 전담부서의 역할범위에 대한 모호함이 발생되나, 이에 대한 구체적인 가이드라인은 없어 부서간 업무 핑퐁이 발생된다.

- 재난안전 전담부서가 여러 팀으로 구성될 경우, 팀 간 업무배분에 대해서도 명확한 가이드라인이 없기 때문에 조직 내에서 갈등이 발생하는 예가 나타난다.

● **화상회의 및 NDMS 시스템 활용방식의 문제**

- 화상회의는 전국적으로 체계적인 대응을 하기에 적합한 방법이지만, 화상회의의 빈도가 매우 잦고, 동일 내용을 주최만 바꾸어 반복적으로 실시하는 경우가 많다. 그 결과 불필요한 화상회의로 인해 오히려 태풍 등 피해접수 업무를 수행하지 못하는 사례가 발생하기도 했다.
- NDMS의 문자 메시지 발송의 경우, 1회 발송에 한하기 때문에 상황발생에 대한 정보는 제공하지만 복구에 따른 변화상황에 대한 정보 제공에 어려움이 있다. 또한 NDMS가 복잡하여 순환보직 등으로 신규직원 배치 시 업무 이해에 도달하는 시간이 길다는 점도 실무적인 어려움으로 나타난다.

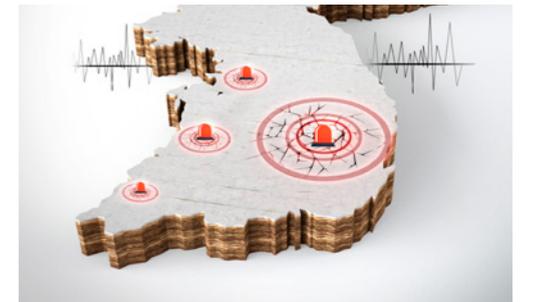
66

지방자치단체 재난관리 실효성 확보를 위해 기초자치단체에 대한 집중적 지원이 필요

99

4. 지방자치단체 재난관리의 실효성 확보 필요

- 앞서 살펴본 바와 같이 지방자치단체 재난관리 역량 제고 필요성이 상당히 높게 제기되고 있는 가운데, 지방자치단체의 재난관리 현실은 약 10여 가지의 쟁점으로 요약되는 다양한 문제점을 가지고 있다.
- 이와 같은 문제점은 단지 각 지방자치단체의 미흡한 대응에 따른 결과가 아니며, 지방자치단체의 조직 및 인력과 관련된 국가차원의 근본적인 문제에 따른 결과라고 볼 수 있다.
- 따라서 지방자치단체 재난관리 실효성 확보를 위해 특히 기초자치단체에 대한 집중적인 지원이 필요하며, 국가차원의 재난안전관리체계 구축 및 운영의 고도화에 발맞추어 지방자치단체 역시 그에 상응하는 역량을 갖출 수 있도록 하기 위한 제도적 보완이 필요하다.



기존의 재난대응에 대한 반추 : 지진대응을 중심으로



김건위
한국지방행정연구원
참여협력연구센터 소장



1. 기존 사고의 대한 회고

우리가 그간 지냈던 생각들은 정부가 재난에 대해 웬만한 문제를 해결해 줄 수 있다는 것이었고 지금도 유효하다고 본다. 기존 재난 및 안전사고에 대한 경험을 통해 우리는 정부의 한계를 확인했었고 지금도 그렇다. 즉, 정부는 무능한 것이 아니라 한계점을 지냈다고 볼 수 있다. 이러한 기저에는 재난대응은 정부가 모두 해야 한다는 우리의 시각이 지배적인 것도 크다. 이러한 측면은 실효성이 있는가라는 의문도 제기된다. 따라서 재난 및 안전문제에 대해서는 민간부문과 협치(Governance)하는 것은 어떤가라는 이념의 조류가 자리잡은 배경이라고 할 것이다. 이 글에서는 최근에 이슈가 되고 있는 지진과 관련하여 재난대응의 접근방향 등을 모색하고자 한다.

2. 지진관련 현황과 문제점

1) 관련 법

우리나라에서는 1995년 일본의 고베지진을 계기로 「자연재해대책법」에 지진을 포함하여 처음으로 지진관련 법적 조항을 마련하였다. 당시 「자연재해대책법」에는 단순히 지진피해 경감대책 수립, 지진해일 위험지구 지정·고시에 관한 사항 정도만 규정되어 있어 실효성 있는 지진대책을 추진하기에는 한계가 있었다고 할 것이다. 그러다 2009년 지진재해에 대한 방재체계를 구축하여 지진으로부터



터 국민의 생명과 재산 및 주요 기간시설을 보호하기 위하여 「지진재해대책법」(현재 「지진·화산재해대책법」(2015.7.24)을 제정·운영하고 있다. 주요 내용으로는 지진방재종합계획의 수립·추진, 기존 시설물의 내진보강기본계획 수립 및 추진, 민간소유건축물의 내진보강 지원, 긴급지원체계의 구축 등이 규정되어 있다.

2) 내진보강 기본계획

상기의 법률에 규정된 내용에서 먼저 기존 공공시설물 내진보강 기본계획을 살펴보면 다음과 같다. 우리나라는 내진설계 대상 시설물의 내진성능 향상을 위하여 행정안전부장관으로 하여금 5년마다 기존 공공시설물 내진보강 기본계획을 수립하도록 의무화하고 있다.(「지진·화산재해대책법」 제15조).

1단계('11~'15년)는 기본계획이 완료되었고, 2단계('16~'20년) 내진보강 기본계획(안)을 수립한 상태이다. 기존 1단계 기본계획은 당초 재정투자액이 3조 251억 원이었으나, 적정예산이 투자되지 않아 실적은 목표대비 17.5%인 5,319억 원('15년 10월말 기준)에 그쳐 공공시설물 내진보강이 계획대로 이루어지지 않았었다.

기존 공공시설물 내진율을 살펴보면, 1단계 내진보강 기본계획이 수립된 '11년 이후 지속적으로 증가하는 추세이다. 포항지진 이후에는 지난 5년('11~'16년) 평균과 비교하여 예산투자가 2017년 4.02배, 2018년 5.69배로 크게 증가하였으며, 이를 통해 내진 성능 확보 건수가 늘어나 내진율이 급격히 상승되었다. 2018년도의 경우, 2017년 대비(58.3%) 내진율이 4%p 상승하였는데 내진보강대책 추

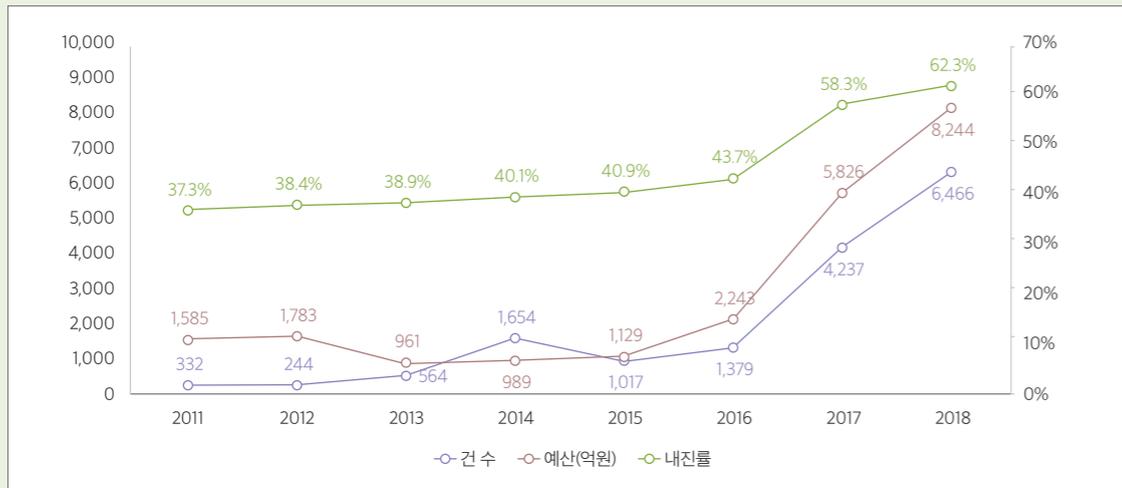
66

우리나라는 2009년 지진재해에 대한 방재체계를 구축하여 지진으로부터 국민의 생명과 재산 및 주요 기간시설을 보호하기 위한 「지진재해대책법」을 운영하고 있다.

99

진결과 내진성능을 확보한 6,466개소가 주요 요인으로 작용하였고, 내진대상 시설물 전수조사 결과도 일부 영향을 미쳤다고 행안부는 판단하고 있다.

<표 1> 연도별 내진율 및 내진보강대책 추진 현황

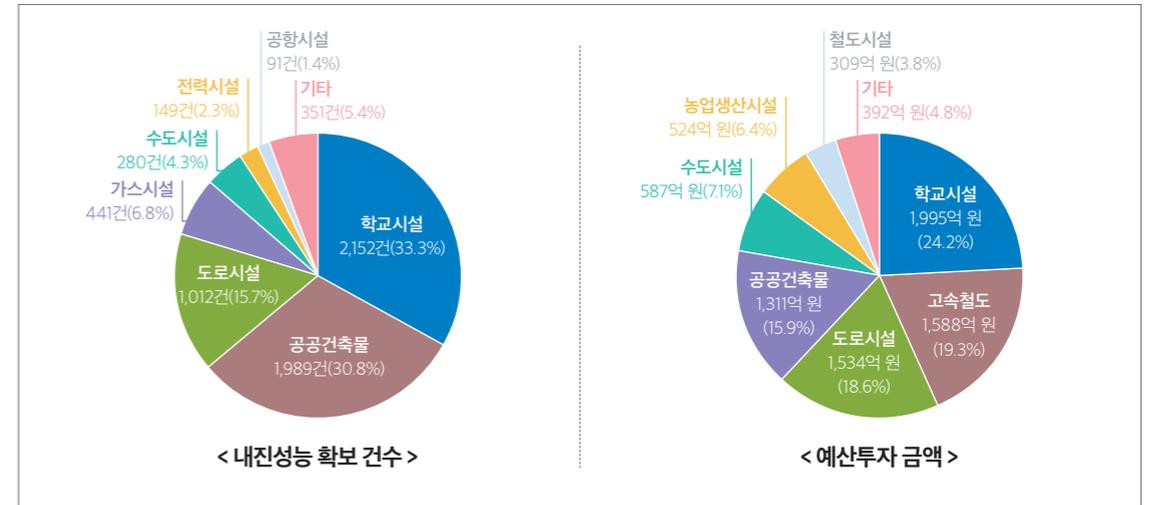


자료 : 행정안전부 (2019.4.30.)

3) 내진보강 등의 성과

2018년 기준으로 내진보강대책 추진결과 공공건축물, 도로 등 기존 공공시설물 187,950개소 중 117,165개소에 대한 내진성능이 갖춰져 내진율 62.3%를 확보했다(행정안전부, 2019.4.30.). 내진보강대책은 관계기관별로 기존 공공시설물 내진보강 기본계획에 따라 소관 시설물에 대한 내진성능 향상을 위해 매년 수립하고 추진하는 계획이다. 현재 2단계('16~'20년) 추진 중으로 기존 공공시설물 내진성능 향상을 위해 5년마다 수립하도록 되어 있다.

2018년도 내진보강 세부 추진현황을 살펴보면 22종 6,466개소 시설물에 대해 총 8,244억 원이 투입되어 학교시설, 공공건축물, 도로시설 순으로 내진성능 확보가 이루어졌다. 전체 31종 시설물 중 다목적댐, 리프트, 송유관 총 3종의 시설은 내진율 100%를 달성하였고 전력시설, 철도시설 등 12종의 시설은 내진율 80% 이상을 확보하였다.



지자체별 투자현황은 경기(527억 원), 대구(491억 원), 전북(222억 원) 순으로 투자가 이루어 졌으며, 동남권의 경우 울산(133억 원), 부산(111억 원), 경남(94억 원), 경북(93억 원) 순으로 나타났다.

한편, 행정안전부는 '제2차 지진방재종합계획('18.11.)'을 통해 공공시설물 내진보강 완료 목표가 45년에서 35년으로 단축됨에 따라, 향후 내진보강 기본계획 및 보강대책 수립 시 이를 반영토록 할 계획이다. 또한, 공공시설물 중에서도 도로, 철도 등 주요 사회기반시설과 유아·학생 등이 대부분의 시간을 보내는 학교시설 등에 대해서는 우선 내진보강을 추진할 예정이다.

<표 2> 기존 공공시설물 내진성능 확보현황 (2018년 말 기준)

시설물 구분	단위	대상	내진보강 현황		내진율(%)
			'18년 실적	누계	
총계		187,950	6,466	117,165	62.3
1. 공공건축물	개소	56,023	1,989	19,675	35.1
2. 배수갑문	"	117	1	83	70.9
3. 공항시설	"	516	91	417	80.8
4. 수문	"	143	10	92	64.3
5. 농업생산기반시설(저수지)	"	1,214	79	903	74.4
6. 다목적댐	"	20		20	100.0

시설물 구분	단위	대상	내진보강 현황		내진율(%)
			'18년 실적	누계	
7. 일반댐	"	52		41	78.8
8. 도로시설물	"	35,121	1,012	26,648	75.9
9. 가스공급, 액화천연가스저장시설	"	837	441	778	93.0
10. 도시철도	"	1,478	47	1,270	85.9
11. 압력용기	"	54		53	98.1
12. 크레인	"	234		230	98.3
13. 리프트	"	2		2	100.0
14. 석유 정제·비축 및 저장시설	"	94	14	90	95.7
15. 송유관	"	7		7	100.0
16. 산업단지폐수종말처리시설	"	114	4	77	67.5
17. 수도시설	"	2,873	280	1,726	60.1
18. 어항시설	"	1,378		744	54.0
19. 원자로 및 관계시설	"	298		293	98.3
20. 전력시설	"	44,932	149	44,504	99.0
21. 철도시설	"	4,061	50	3,681	90.6
22. 폐기물 매립시설	"	387	12	188	48.6
23. 공공하수처리시설	"	1,977	36	1,333	67.4
24. 고속철도	"	380	46	379	99.7
25. 항만시설	"	792	30	675	85.2
26. 공동구	"	35	2	29	82.9
27. 학교시설	"	32,896	2,152	12,070	36.7
28. 궤도	"	14		8	57.1
29. 유기사설	"	62		2	3.2
30. 병원시설	"	1,755	16	1,107	63.1
31. 전기통신설비	"	84	5	40	47.6

자료 : 행정안전부 (2019.4.30.)

① 공공시설물

법률에서 정한 전체 31종 시설물 총 187,950(동/개소) 중 내진적용은 117,165(동/개소)로 62.3%의 내진율을 보이고 있으며, 이중 내진율이 양호한 곳은 다목적댐(100%), 리프트(100%), 송유관(100%) 등이고, 내진율이 저조한 곳은 유기사설(遊技施設)(3.2%), 학교시설(36.7%), 공공건축물(35.1%) 등으로 나타나고 있다. 학교시설과 공공건축물의 내진보강이 제대로 이루어지지 않고 있는 것은 문제라고 할 수 있다. 전국 학교시설의 경우, 10개 중 약 6.5개가 지진에

취약하고, 30년 이상 된 노후 학교시설이 많아 지진이 발생할 경우 대형재난으로 이어질 우려가 크기 때문이다.

② 민간건축물

정부는 민간건축물의 내진설계를 강화하기 위하여 「건축법」에 따른 내진보강 의무대상이 아닌 건축물 중에서 내진성능확인을 받은 건축물에 대해 지방세를 감면해주고 있다. 하지만 내진보강공사에 많은 비용이 소요되어 내진 취약 건축물 소유주의 적극적인 참여를 유도하지 못하고 있는 실정이다. 2013~2015년까지의 지방세 감면 추진실적을 살펴보면, 총 17건, 6백60만원의 지방세감면이 이루어져 실효성을 제고할 방안이 필요하다.

3. 일반적인 해결방안

1) 공공건축물 내진성능 보강

내진보강에는 기본적으로 예산이 뒷받침 되어야 한다. 2단계('16~'20) 내진보강 기본계획마저 유명무실해지지 않게 하려면, 일본 지진사태를 계기로 삼아 지자체 및 각 정부부처는 내진보강을 위한 예산을 우선 확보할 필요가 있다. 앞서 언급했듯이 정부도 노력하고 있는 것을 알 수 있다. 아쉬운 것은 역시 예산의 속성상 급격한 해결은 쉽지 않다는 것이다. 따라서 '2단계 기존공공시설물 내진보강 기본계획(안)('16~'20년)'이 계획대로 실시될 수 있도록 시설물의 용도, 규모, 노후도 등을 고려하여 우선순위에 따라 지속적인 내진보강을 실시해 나가야 할 것이다. 특히 내진에 취약한 학교 및 공공 건축물을 우선적으로 보강하고 민간 건축물의 내진성능보강에도 적극적으로 관심을 기울여야 할 것이다.

2) 민간건축물 내진설계 지원 강화

민간건축물 내진보강지원을 위한 지방세감면 제도를 보완하고 실질적으로 지원할 수 있는 지원책 마련과 적극적인 홍보, 노력이 필요해 보인다. 이를 위하여 법적의무가 없는 건물(3층 미만이고, 연면적 500㎡ 미만)에 대한 지방세 감면비율을 대폭적으로 확대하거나, 국세인 종합부동산세, 양도소득세를 감면하는 방안도 제기되고 있다. 전기차, 그린홈주택지원, 담장허물기 등에 활용하고

4. 다른 차원의 고려사안

66

지진의 특성은 우리에게 익숙하지 않다는 점이며, 미익숙은 상대적으로 익숙한 재난에 비해 체화된 대응 매뉴얼이 몸에 익지 않았을 가능성이 높다.

99

있는 '정부보조금지원제도'를 내진보강에도 도입하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 보조금을 지원하게 될 경우, '국가지진위험지도'상 취약지역부터 우선적으로 적용하여 내진보강을 강화할 필요가 있다.

1) 진정한 원인규명에 따른 처방

지진의 특성은 우리에게 익숙하지 않다는 점이다. 이러한 미익숙은 상대적으로 익숙한 태풍 등의 재난에 비해 대응할 수 있는 체화된 매뉴얼이 몸에 익지 않았을 가능성이 높다. 지진대응의 접근방향은 여기서 출발해야 한다고 본다.

재난관리와 관련하여 한 언론에 소개된 글은 많은 점을 시사해 주고 있다. 4년 전 메르스 사태 당시 한 의대 교수는 “메르스 바이러스에게 최고의 숙주는 낙타가 아니라 구태의연한 과거 대한민국 보건의료 체계였다”고 발언했다. 역설적이게도 과거 메르스 사태를 겪으면서 국민들이 얻은 교훈은 '보건의료가 우리 국가와 공동체를 떠받치는 매우 중요한 공적 자산'이라는 점이다. 이를 통해 한국 의료의 고질적 병폐를 해결할 수 있는 전에 없던 기회를 제공했다고도 할 수 있다. 그렇다면 우리의 재난관리를 생각할 필요가 있다. 이슈가 되었던 포항지진에 대한 뉴스분석(www.kinds.or.kr; 검색어 포항지진)을 보면 다음과 같다.

지열발전, 포항지진, 지열발전 연관성 조사, 포항지진 발생, 조사 결과, 지열발전 위험성, 조사단, 포항시민, 국가배상책임 가능성, 포항시민 지진, 교통 외면, 관련 국가배상책임 가능성, 지진 관련 국비지원, 정부성토, 지진 트라우마, 책임 회피, 포항지진 발생 직후, 연관성, 피해액, 교통 외면, 11월 15일 발생, 사회적 재난, 정신적 피해, 과학지, 정밀조사단, 경북도, 317건, 국내외 과학자 14명, 포항지진 포항시민대회, 발뻘, 꼼수, 정부의 책무, 시설물, 산자부, 산업통상자원부 문건, 유발지진, 과학지 사이언스, 관리 통제

여기의 내용을 보면 책임소재, 배상금 문제 등과 같은 책임과 돈에 초점이 맞추어지고 있음을 볼 수 있다. 즉, 우리들의 관심은 누구 때문이며(원망의 대상), 그래서 피해에 대한 배상을 받아야 한다는데 있다. 물론 이러한 것은 당연해 보이나 이러한 패턴은 원인규명과 그 해결에 대해서는 덜 관심을 갖게 되어, 결국

에는 기존의 선례만 답습하는 수준으로 개선과 발전이 없게 되는 최종적 결과를 낳게 된다.

66

지진과 관련된 우리의 인식, 그리고 현 체계는 제대로 작동되는지 문제가 없다면 뭐가 문제인지에 대해 살펴볼 필요가 있다.

99

2) 불안전성에 대한 인정

지진과 관련된 우리의 인식, 그리고 현 체계는 제대로 작동되는지 문제가 없다면 뭐가 문제인지에 대해 살펴볼 필요가 있다. 상기에 봤던 뉴스분석에서 우리의 인식을 보면, 책임과 보상금이 중요 키워드로 자리 잡고 있다. 재난은 회피하려는 경향이 있고 이를 예방(내진설계)으로 모두 해결가능할 것인지에 대해서는 생각할 필요가 있다. 또한 인간의 예측능력은 명백한 한계가 있음을 인정하고 재난을 바라볼 필요가 있다. 이러한 위험에 대한 대응책 자체가 안고 있는 또다른 위험가능성 역시도 인정할 필요가 있다. 즉, 완벽하지 않을 수밖에 없는 대응책이라는 것이다. 그리고 위험에 대처하기 위한 자원의 이용가능성 역시 심각한 제약이 따른다는 사실을 인정해야 한다. 또한 예방만으로 모든 적절한 대응이 될 수 없다는 사실도 인정해야 한다. 예방전략과 대비되는 회복력(Resilience)라는 개념이 등장하고 있다. 위험에 대한 대응전략; 탄력성 있는 물체가 보여주는 것과 같은 반동성; 원상태로의 복원만을 뜻하는 것이 아니라 보다 나은 상태로의 진전을 포함하는 개념이다.



66

시행착오를 부정하는 예방 사고는 부정적인 규제행동을 조장하여 그 판단이 추후에 그릇된 것으로 판명나더라도 비판을 면하게 된다.

99

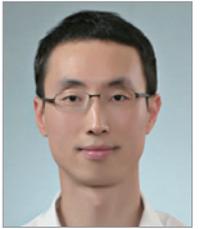
우리가 선호하는 예방전략은 예견가능하고 예방할 수 있는 방법이 있을 때 쓰는 전략이다. 즉, 발생확률이 높고, 피해가 적을 때 쓰는 전략이다. 이러한 예방전략만을 선호하는 사회심리를 보면, 후회의 두려움과 착오가 없이 일들이 시행되기를 바랍으로써 위험가능성이 있는 물건이나 시설은 아예 존재해서는 안된다는 생각을 합리화하려는 일종의 생략의 오류를 합리화하는 심리를 보이게 된다. 다음은 예방전략에 입각한 안전규제의 편향성이다. 즉, 사소한 위험에 대해서도 최악의 사태를 연상하도록 유도하여 책임을 모면하기 위한 까다로운 규제기준이 설정되게 되는 것이다. 이는 곧 담당자라면 이러한 유혹에서 빠져나오기 쉽지 않을 것이다. 이렇듯 시행착오를 부정하는 예방사고는 부정적인 규제행동을 조장하여 그 판단이 추후에 그릇된 것으로 판명나더라도 비판을 면하게 된다. 규제기준이나 규제강도의 확실성은 만능적 사고에 입각하여 상식적으로 타당한 행동을 취하기 어렵게 만드는 요인이 될까하는 우려요인이 될 수 있다.

우리는 규칙의 제정이 제도의 완성이 아니라, 규칙이 관행으로 전환되어야 제도화가 이루어진 것으로 간주해야 한다.

<참고문헌>

- 국민안전처(2015). <2단계 기존공공시설물 내진보강 기본계획(안)(2016~2020)>.
- 김영평(1994). 현대사회와 위험의 문제. <한국행정연구>, 3(4) : 5-26.
- 남치현 외(2017). <지진에 대비한 경기도 내진대책과 정책개선>. 경기연구원.
- 정윤수(1994). 긴급구조와 위기관리. <한국행정연구>, 3(4) : 67-85.
- 정용덕(역)(1983). <<평등과 효율>>. 서울 : 성균관대 출판부. Okun, Arthur.
- 최병선(1994). 위험문제의 특성과 전략적 대응. <한국행정연구>, 3(4) : 27-49.
- 오니시 가즈후미(2018.10.9). 지방자치단체의 재해대책. 한국지방행정연구원 세미나 자료집
- 허성무(2018.10.9). 기후변화와 재난 그리고 지방정부의 역할. 한국지방행정연구원 세미나 자료집
- 가기야 하지메(2018.10.9). 지방자치단체의 재난대책 : 지구방재계획제도를 중심으로. 한국 지방행정연구원 세미나 자료집
- 행정안전부(2019.4.31). 내진보강대책 추진결과 공개. 보도자료.

재난관리를 위한 지방소방조직의 이해와 발전방향



김대욱
한국지방행정연구원
부연구위원



I. 들어가며

소방조직은 지자체의 재난에 대응하는 핵심조직이라 해도 과언이 아니다. 소방조직은 일상재난과 대형재난에 대응하여 화재진압, 구조, 구급 등의 활동을 수행하고 있다. 최근에는 충북 제천 화재, 강원도 산불 등 대형 화재 사고가 연달아 발생함에 따라 소방조직의 대응력에 대한 관심과 논의가 깊어지고 있기도 하다. 그러나 일반 국민의 입장에서는 언론이 보도하는 이슈 외에는 지방소방조직에 대해 접근할 기회가 그렇게 많지 않아 지방소방조직이 어떻게 구성되고 어떤 역할을 수행하는지에 대한 인지도가 높지는 않은 실정이다. 소방서, 안전센터, 구조대, 구급대 등의 명칭도 비전문가의 관점에서는 때로는 혼란스럽게 여겨지기도 한다. 이에 재난관리를 위해 존재하는 지방소방조직이 어떻게 구성되어 있고 어떤 역할을 수행하는지를 소개하고, 재난관리 대응력을 강화하기 위한 발전방향에 대해서 간략하게 논의해 보고자 한다.

II. 우리나라 지방소방조직의 이해¹⁾

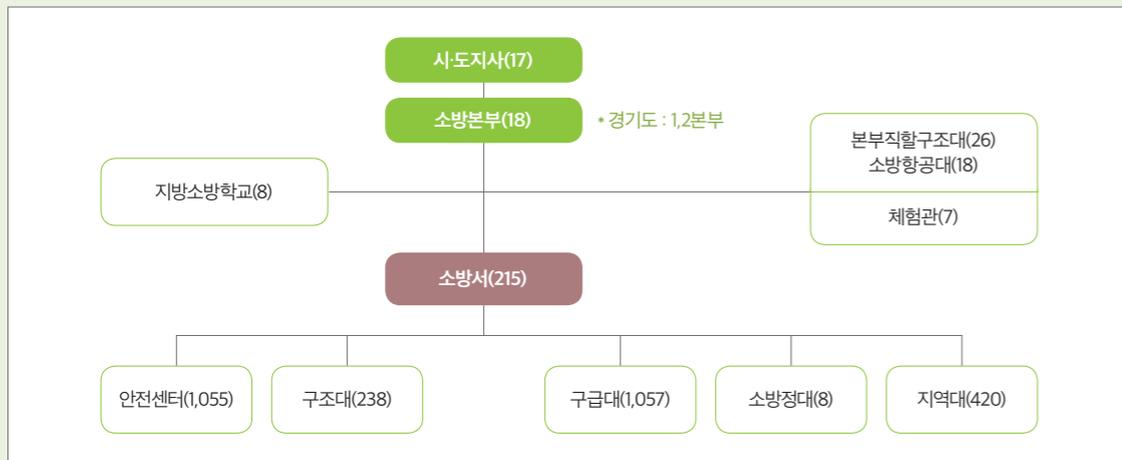
1. 소방행정조직의 구조

우리나라 중앙소방조직은 행정안전부의 외청으로 소방청이 설치되어 있다.

1) 소방청 소방정책과 「소방조직 주요현황」(2018.12.31. 기준) 자료를 토대로 작성하였음.

지방소방조직으로는 광역자치단체 산하에 소방본부가 18개 설치되어 있으며 소방본부 하에 각급 소방서가 215개 설치되어 있다. 각 소방서 산하에는 소방서의 규모와 특성에 따라 안전센터, 구조대, 구급대, 소방정대, 지역대가 설치되어 있다.

<그림 1> 지방 소방조직의 구조



1) 시·도 소방본부

소방본부는 각 시·도에 설치되어 있으며 산하 시·군·구에 설치된 소방서를 지휘 및 감독한다. 또한 소방청의 각종 정책과 시·군·구 소방서의 현장업무 지원 등을 위한 가교 역할을 담당한다. 시·도별 소방본부의 명칭은 소방본부, 소방재난본부, 소방안전본부, 재난안전본부 등 상이하나 그 기능은 유사하고, 규모에 따라 소방행정과, 재난대응과, 예방안전과, 현장대응단, 119상황실, 소방감사담당관, 특수구조단(대), 소방체험관 등의 하부기관을 운영하고 있다.

2) 소방서

소방서는 각 시·군·구 단위로 설치하며(예외: 필요한 경우 인근 시·군·구 포함 한 지역설치) 산하에 119안전센터, 119구조대, 119구급대, 119지역대, 119소방정대

를 가지고 있다. 각 소방서에는 소방행정과, 예방안전과, 재난대응과가 설치되어 관할 지역의 화재예방 및 민원업무, 소방특별조사, 재난현장대응 등의 업무를 수행하고 있다. 소방서는 대형 재난 시에는 지역긴급구조통제단으로 전환된다.

66

지방소방조직으로는 광역자치단체 산하에 소방본부가 18개 설치되어 있으며 소방본부 하에 각급 소방서가 215개 설치되어 있다. 각 소방서 산하에는 소방서의 규모와 특성에 따라 안전센터, 구조대, 구급대, 소방정대, 지역대가 설치되어 있다.

99

3) 119안전센터

119안전센터는 소방서 관할의 화재, 구급, 화재예방, 생활안전민원 업무를 수행하는 조직이다. 소방서당 평균적으로 3~6개의 119안전센터(구명칭: 소방과출소)를 보유하고 있으며, 인력은 센터당 15명~50명사이로 3교대로 24시간 운영된다. 119안전센터에는 화재진압대원과 구급대원이 근무 중이며, 소방차량(화재진압은 펌프차, 물탱크차, 사다리차 등, 구급은 구급차)으로 활동한다.

4) 119구조대

119구조대는 각 소방서 관할에 1개씩 설치되어 있다. 119구조대는 소방서 관할의 화재, 구조현장, 그 밖의 각종 재난 등 위급한 상황에서의 인명구조를 전담하는 기관이며, 구조대원은 특수부대 출신 위주로 채용 및 구성된다. 소방본부 산하 특수구조대는 각 소방서의 119구조대가 감당하기 힘든 대형사고나 특수사고(화학, 원전사고 등) 발생 시 대응하기 위해 조직되어 있다.



5) 119구급대

119구급대는 구급업무를 담당하는 조직이다. 시·도 특성에 따라 119안전센터 소속으로 구급대원이 배치되는 경우도 있고, 소방서 소속으로 119구급대(과 개념)를 설치하고 구급대원들이 활동하는 경우도 있다.

6) 119소방정대

119소방정대는 「항만법」에 따른 항만을 관할하는 소방서에 설치되는 기관으로 전국에 8개 소방정대가 배치되어있다. 연안의 선박에서 발생하는 화재나 각종 재난상황 시 소방선박으로 대응한다.

7) 119지역대

119지역대는 소방서 산하 119안전센터가 설치되지 않은 읍·면 지역, 도서·산간지역 등에 화재진압 및 구급업무, 생활안전민원업무를 위해 설치된 기관이다. 이들 지역은 119안전센터를 설치하기 위한 소방수요는 충족하지 못하나 지속적인 소방수요가 발생하는 지역이다. 최근에는 특히 신도시 개발지역 등에 주로 설치되고 있으며 향후 119안전센터로 격상되는 경우가 있다.

2. 소방행정활동

소방조직의 기본적인 업무는 화재진압, 구조, 구급활동이라 할 수 있다. 2013년부터 2017년간의 통계를 보면 화재발생 건수는 5년 평균 43,019건이 발생하고 있음을 알 수 있다. 구조출동 건수는 5년 평균 664,527건으로 나타나고 있다. 구급출동 건수는 5년 평균 2,514,789건에 이르는 것으로 나타나고 있다. 건수에 따른 활동 비중은 화재발생 1.34%, 구조출동 20.52%, 구급출동 78.14%로 나타나고 있음을 알 수 있다. 이렇게 보았을 때 소방조직은 일상적으로는 구급출동을 가장 많이 하고 있음을 알 수 있다. 화재진압은 건수로 차지하는 비중은 높지 않으나 발생했을 때 적절한 대응이 이루어지지 않을 경우 심각한 피해를 초래할 수 있다는 측면에서 여전히 소방조직의 중요한 업무로 이해해야 할 것이다.

66

수많은 화재와 구조, 구급에 대응하여 지방소방조직은 많은 노력을 기울이고 있지만, 재난대응력의 강화의 필요성과 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

99

<표 1> 화재진압·구조·구급 활동 현황

구분 \ 연도	5년 평균	2017	2016	2015	2014	2013
화재발생 건수	43,019	44,178	43,413	44,435	42,135	40,932
활동 비중	1.34%	1.21%	1.25%	1.38%	1.39%	1.49%
증가율	1.96%	1.76%	-2.30%	5.46%	2.94%	
구조출동 건수 (생활안전활동포함)	664,527	805,194	756,987	630,197	598,560	531,699
활동 비중	20.52%	22.14%	21.76%	19.63%	19.76%	19.29%
증가율	11.09%	6.37%	20.12%	5.29%	12.57%	
구급출동 건수	2,514,789	2,788,101	2,677,749	2,535,412	2,389,211	2,183,470
활동 비중	78.14%	76.65%	76.99%	78.98%	78.85%	79.22%
증가율	6.32%	4.12%	5.61%	6.12%	9.42%	

출처: 2018 소방청 통계연보

III. 재난대응강화를 위한 발전방향

수많은 화재와 구조, 구급에 대응하여 지방소방조직은 많은 노력을 기울이고 있지만, 재난대응력의 강화의 필요성과 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 이하에서는 재난대응강화를 위한 몇 가지 발전방향을 논의하고자 한다.

첫째, 예방활동의 강화가 필요하다. 재난에 대한 대응도 중요하지만 재난이 발생하지 않도록 최대한 예방하는 것도 매우 중요하다. 이를 위해서는 화재발생 가능 시설에 대한 정기점검과 불시점검의 강도와 횟수를 증가시킬 필요가 있다. 또한 위험지역, 위험시설물 등에 대한 관리에도 만전을 기해야 할 것이다.

둘째, 지자체 재난관련 조직과의 긴밀한 연계가 필요하다. 지역에서 재난이 발생하였을 때, 관계되는 핵심조직이 소방서와 지자체 재난부서인 만큼 두 조직 간의 긴밀한 연계를 통해 재난에 신속하고 적절하게 대응할 필요가 있다. 특히 지역의 재난상황 시 소방조직이 초동대처 및 대응에 많은 역할을 수행해야 하므로 지자체 재난관련 부서에서는 소방조직에 대한 적극적인 협조와 지원을 하여야 할 것이다.

셋째, 대응력 강화를 위해서는 소방인력의 확충 및 처우개선이 필요하다. 재난대응도 결국 소방인력이 담당할 부분이므로 적절한 인력의 확충이 필요하며, 기존 소방대원들의 사기를 양양할 수 있는 처우개선 마련이 요구된다. 재난



66

지역에서 재난이 발생하였을 때, 관계되는 핵심조직이 소방서와 지자체 재난부서인 만큼 두 조직 간의 긴밀한 연계를 통해 재난에 신속하고 적절하게 대응할 필요가 있다.

99

예방을 위한 점검인력의 확충, 화재진압과 구조 및 구급을 위한 소방대원의 적절한 확충 등이 필요할 것이며, 수당인상, 트라우마 치료지원 등에 대한 고려가 필요하다.

넷째, 대응력 강화를 위해서는 소방재정의 확충이 필요하다. 인력과 장비의 부족문제는 대부분 재정의 부족에서 기인하므로 소방재정을 확충하기 위한 보다 적극적인 방안마련이 필요하다. 특히 재원이 열악한 지자체의 경우 국가의 보다 적극적 지원이 요청된다.

제4차 국가안전관리 기본계획과 지방자치단체 재난안전관리

정지범

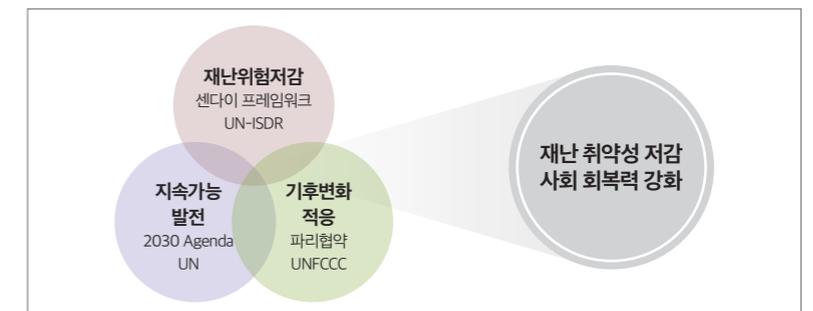
UNIST 도시환경공학부
- 재난관리공학부 교수



제4차 국가안전관리 기본계획

제4차 국가안전관리기본계획(2020~2024년)이 지난 8월 8일 중앙안전관리 위원회의에서 심의·의결됐다. 이 계획은 문재인 정부의 향후 5년 간 재난안전관리의 나침반 역할을 하게 된다. 4차 계획은 몇 가지 면에서 기존 계획과 차별화 된다고 볼 수 있다. 가장 중요한 점은 세월호 사고 이후 시대적 요청을 받아들여 국가의 책임을 강화한다고 천명한 것이다. 또 다른 하나는 기후변화 적응, 지속가능 발전, 회복력 강화 등 국제사회 요구를 적극 반영한 것이다. 즉, 기후변화로 인한 다양한 위험을 저감하면서 지속가능한 발전을 지향하고, 이 과정에서 발생할 수 있는 다양한 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 지키기 위한 국가의 역할 강화를 다짐한 것이다.

그림. 개발-환경-재난관리의 통합적 접근 (참조, UNFCCC)



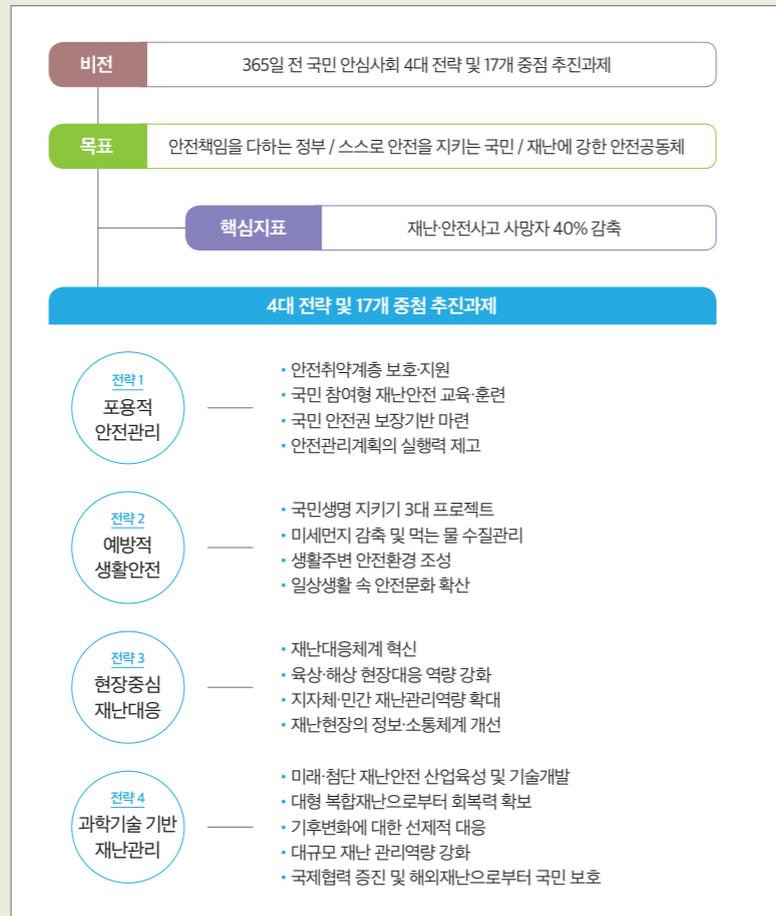
이 계획은 '365일 전 국민 안심사회'라는 비전 하에 3대 목표와 4대 전략, 그리고 이를 구체화한 핵심 지표로 구성된다. 3대 목표는 남녀노소 모두가 안전할 수 있는 포용적 안전정책을 추진하는 '안전책임을 다하는 정부', 국민의 안전의식을 높여 주변의 위험요인을 점검·신고·개선하는 '스스로 안전을 지키는 국민', 재난 발생 시 공동 노력으로 회복해나가는 '재난에 강한 안전공동체'로 정했다. 관련 핵심 지표는 '재난·안전사고 사망자 40% 감축'으로 삼았다. 2017년 기준 2만 7,154명 수준인 사망자 수를 2024년까지 1만 6,293명으로 1만 861명 줄이겠다는 것이다. 이를 위해 정부는 포용적 안전관리, 예방적 생활안전, 현장 중심 재난대응, 과학기술 기반 재난관리 등 4대 전략을 추진할 계획이다.

66

정부는 포용적 안전관리, 예방적 생활안전, 현장중심 재난대응, 과학기술 기반 재난관리 등 4대 전략을 추진할 계획이다.

99

그림. 제4차 국가안전관리기본계획의 비전, 목표, 전략 및 중점 추진과제



회복력과 지방자치단체

제4차 국가안전관리기본계획에서는 회복력(Resilience) 개념을 본격적으로 도입했다. 국제연합의 재난관리 전문 기관인 UN-ISDR은 샌다이 프레임워크(Sendai Framework)를 통해 국가재난관리에서 회복력 개념을 강조했다. UN의 회복력 강조는 '재난 후 더 나은 회복(Build back better)'을 강조하는 개념이다. 즉, 재난 위험을 줄이기 위해 최선을 다하더라도 모든 재난을 완벽히 예방하는 것을 불가능하기 때문에 재난 발생 이후에는 신속한 복구와 이전 상태보다 더 나은 상태로의 회복을 위해 노력해야 한다는 것이다.

회복력 개념은 이미 미국과 영국, 일본 등 많은 나라에서 채용하고 있다. 더불어 국가의 재난안전관리 책임(Primary Responsibility)과 함께 민간을 포함한 모든 이해당사자(All-Of-Society)의 참여(Shared Responsibility)를 강조한다. 미국의 전공동체개념(Whole Community Concept), 영국의 지역사회 회복력 프로그램(Community Resilience Programme) 등이 바로 그렇다. 일본도 기존 하드웨어 중심 방재대책의 한계를 극복하고 신속한 재난 피해 회복을 목표로 하는 '국토강인화 기본계획'을 수립하면서 지역 특색에 맞는 정책 추진을 강조하고 있다.

지방자치단체에서 회복력의 중요성은 포항지진 사례에서 쉽게 확인할 수 있다. 지진은 미리 예측이 불가능하기 때문에 사전에 대비하는 것은 매우 어려운 일이다. 또한 우리나라에서 좀처럼 경험할 수 없기 때문에 지진 발생 이후 적절하고 효과적인 대응도 쉽지 않았다. 갑작스러운 진동에 놀란 수많은 사람들이 어디로 가야할지 몰라 거리에 나와 있었고, 모든 도로는 주민들이 몰고 나온 자동차로 엄청난 정체를 빚었다. 대피소는 마련되었지만 대피소 운영이 처음인





66
이처럼 모든 재난을 완벽하게 예방하는 것은 불가능하기 때문에 재난 이후에 어떻게 대응하고, 피해를 회복해 나갈지가 중요하다.

99

공무원들은 당황했다. 집이 피해를 입어서 거주가 가능한지 판단할 수 없었고, 이를 확인해줄 수 있는 전문가들도 매우 부족했다. 집을 잃은 수많은 이재민들을 어디에 수용해야 할지, 노약자와 어린이는 어떻게 보호해야 할지 빠르게 결정하는 것은 매우 어려운 일이었다. 전파된 주택들의 재건축이 필요했지만, 어디서 그 예산을 확보할지도 막막했다.

이처럼 모든 재난을 완벽하게 예방하는 것은 불가능하기 때문에 재난 이후에 어떻게 대응하고, 피해를 회복해 나갈지가 중요하다. 국가안전관리기본계획에서 강조하는 ‘재난에 강한 공동체’는 지자체의 이러한 노력을 강조하는 것이다. 그렇다면 회복력을 가진 공동체는 어떻게 만들어 나가야 할까? 핵심은 재난을 예방하기 위해 최선을 다하고 항상 준비해야 하지만, 만일 재난이 발생할 경우를 대비해 준비를 갖추어야 한다는 것이다. 지역의 위험요소를 확인하고 예방을 위해 최선을 다하는 것은 기본이다. 그럼에도 불구하고 재난은 발생할 수 있고, 만약의 상황을 대비한 준비가 필요하다는 것이다. 우리 마을에서도 언제든 대형지진이 일어날 수가 있고, 홍수와 산사태가 발생할 수 있다. 갑작스러운 초대형 화재로 수많은 이재민이 발생할 수도 있고, 예상치 못한 전염병에 수많은 사람들이 노출될 수도 있다. 회복력이 강한 공동체는 이러한 재난이 발

생하더라도 그 피해를 최소화하고 빠르게 대처할 수 있으며, 다시는 같은 피해를 입지 않을 수 있는 준비가 되어있는 공동체이다.

무엇을 해야 하는가?

준비와 노력이 필요하다. 형식적 재난관리 계획이 아니라 지역의 문제와 최악의 상황이 무엇인지 고민하고 그에 대한 실질적 준비를 해야 한다. 이를 통해 재난 발생 시 빠르게, 충분한 자원을 활용하여 파괴된 지역을 복구할 수 있어야 한다. 통신, 전력, 수도 등 주요 인프라가 붕괴되었을 경우 이를 대체할 수 있는 가외성(Redundancy)을 갖추고 충분한 훈련을 하는 것도 필요하다. 주요 도로가 파괴되었을 때 사용할 수 있는 대체 도로나 방재도로망을 갖추어야 한다는 것이다. 전력망 붕괴나 인터넷이 마비되었을 때도 이를 대체할 수 있는 수단 마련도 필요하다. 이재민을 보호하기 위해 충분한 비상대비 용품을 구비하고 빠르게 공급할 수 있도록 노력해야 한다. 수많은 이재민이 발생했을 경우에도 감당할 수 있도록 관내 임대주택, 학교, 연수원, 상업용 숙박시설 등을 활용할 수 있는 준비가 필요하다. 공무원들은 비상시에는 모두가 재난 예비군이 되어야 하며, 이를 위해 평상시에도 필수적 재난대응을 위한 훈련을 지속적으로 실시해야 한다.

66
지역의 위험이 무엇인지 확인하고, 만일에 발생할 수 있는 대형 재난 상황에서 실제로 사용할 수 있는 재난관리 계획을 수립해야 한다.

99

무엇보다도 지자체 단위의 실질적 계획과 꾸준한 훈련이 필요하다. 법에서 요구하는 수많은 법정 재난 계획을 형식적으로 수립하는 것이 아니라, 실제로 쓸 수 있는 계획으로 만들고 관리하는 것이 필요하다. 지역의 위험이 무엇인지 확인하고, 만일에 발생할 수 있는 대형 재난 상황에서 실제로 사용할 수 있는 재난관리 계획을 수립해야 한다. 지역 단위의 재난 전문 공무원(방재안전직렬 등)을 육성하고 자치단체장 혹은 부단체장 수준에서 지속적으로 유지관리할 수 있어야 한다. 민선지방자치 시대에 단체장이 재난관리 계획에 관심을 기울이는 것은 쉽지 않은 일이다. 따라서 제도적으로 부자치단체장이 재난관리의 최고책임자 역할을 할 수 있도록 하고, 중앙정부에서 이들의 역할과 책임을 명확히 할 필요가 있다. 모든 재난은 지역에서 발생하고, 이에 직접 대응해야 하는 것은 바로 현장에 있는 지자체이다. 결국은 현장이고 현장의 책임은 지방자체단체에 있다는 자각이 필요하다.

과학적 분석과 거버넌스를 통한 충청남도의 미세먼지 대책



김지수
한국지방행정연구원
부연구위원



1. 들어가며

2019년 행정안전부의 안전 정부 여론조사에 따르면, 13개 유형의 국민 안전 체감도 항목 중 가장 낮게 나타난 것은 '환경오염'으로 나타났다(충청타임즈, 2019.08.15). 미세먼지는 국민이 일상생활에서 환경오염에 따른 건강의 위협을 직접적으로 체감하게 되기 때문에 이와 같은 낮은 안전체감도의 원인이 된다. 따라서 정부는 미세먼지가 국민의 건강에 미치는 심각한 영향과 시급한 대책수립의 필요성을 인지하고, 2019년 봄 「재난 및 안전관리 기본법」 개정을 통해 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 재난 중 하나로 미세먼지를 추가하였다. 이로써 미세먼지는 국가가 관리해야 하는 주요 사회재난 중 하나로 지정되었으며, 그에 따른 대책마련을 위한 다양한 정책이 실행되고 있다.

66

정부는 미세먼지가 국민의 건강에 미치는 심각한 영향과 시급한 대책수립의 필요성을 인지하고, 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 재난 중 하나로 미세먼지를 추가하였다.

이와 같은 법 개정과 발맞추어 각 지방자치단체에서도 미세먼지 정책을 전담할 조직을 신설하는 등 발 빠른 대응을 해나가고 있다. 그러나 어떤 노력이 미세먼지 감소에 실효성이 있는지 등에 대한 과학적 분석이 없다면 그 효과는 미미할 수밖에 없다. 또한 미세먼지에는 행정경계가 없기 때문에 지방자치단체 간 협력은 물론 국가와 지방자치단체 간 공동노력이 무엇보다 중요하다.

충청남도는 전국의 대기오염물질 배출사업장 중 오염물질을 가장 많이 배출하는 상위 10개소 중 4개소가 위치한 지역이며, 화력발전소 등이 밀집되어 있어 국가 전체의 미세먼지 대응·대책에 핵심적인 영향을 미치는 지역이다. 충청남도

99

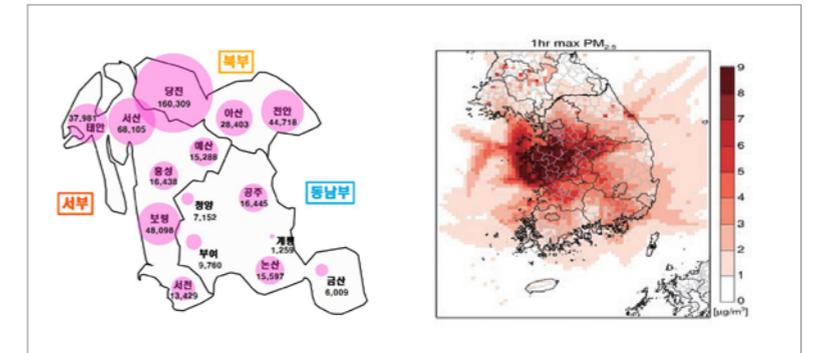
는 미세먼지에 대한 문제점을 타 지역보다 비교적 빠르게 인식하고 충남보건환경연구소와 함께 적극적인 미세먼지 대책에 앞장서고 있다. 이하에서는 충청남도의 미세먼지 대책과 그 효과를 소개하고, 각 지방자치단체의 미세먼지 관리방안에 대한 시사점을 제시해보고자 한다.

2. 충청남도의 과학적 미세먼지 대책

미세먼지의 원인은 크게 두 가지로 분류될 수 있는데, 이 중 하나는 중국 등 해외에서 발생되어 국경을 넘어오는 미세먼지이고 다른 하나는 국내의 대기오염물질 배출사업장 및 자동차 등에서 발생하는 미세먼지라 할 수 있다. 국경을 넘어오는 미세먼지에 대한 관측과 대응은 국가차원의 몫이라 할 수 있지만, 국내에서 발생하는 미세먼지에 대한 관리와 대응은 현재 광역자치단체가 그 핵심적인 기능을 수행하고 있다 하겠다.

충청남도는 시군별 대기오염물질 배출량 분석결과 당진시와 서산시 등 화력발전소, 대규모 석유화학단지, 철강단지 등 산업시설이 밀집해 있는 서해안지역부터 서북부권이 하나의 벨트가 되어 충청남도는 물론 전국의 미세먼지 발생을 가중시키고 있다는 점을 확인하였으며, 도민의 건강을 위한 대책마련을 목적으로 대기질 모델기법을 활용해 미세먼지 농도확산 분포를 확인하고 대책 마련에 나섰다.

<그림 1> 미세먼지 농도확산에 관한 분석결과와 지도



자료 : 보건환경연구원(2019); 환경부 보도자료(2018)

66

충청남도는 미세먼지에 대한 가 전체 미세먼지의 대응·대책에 핵심적 영향을 미치는 충청남도는 미세먼지에 대한 문제점을 빠르게 인식하고 적극적인 미세먼지 대책에 앞장서고 있다.

99

2015년 법개정을 통해 미세먼지가 사회재난으로 지정되기 전, 충청남도는 위와 같은 분석결과를 토대로 미세먼지의 심각성을 빠르게 인지하고, 시군별·분야별 대기오염물질 배출량 분석을 통해 초미세먼지 배출량의 68.7%를 차지하는 산업분야(에너지 및 제조업, 생산공정 등)에 대한 집중적 관리를 통해 대책마련에 나섰다. 공공시설인 석탄화력발전소에 대한 저감시설 등을 보강하는데 적극적인 투자를 했으며, 보건환경연구원과 함께 집중 점검을 실시하였다. 또한 민간기관인 서해안 지역의 대규모 제조업 및 생산공정에 대해서도 집중적인 검사를 실시하였다. 그 결과 <그림 2>에서 볼 수 있듯이 1년 만에 배출량의 감소를 확인하였다.

<그림 2> 충청남도 오염물질 배출량 분석 결과: 연도별 비교



자료 : 보건환경연구원(2019)

특히 공공발전시설(석탄화력발전소)의 경우 1년 만에 16.5%(17,371톤)의 가장 큰 감소 폭을 보였다. 그러나 민간시설에서는 제조업연소 및 생산공정 배출량이 동일 시기 오히려 증가하는 모습을 보여, 미세먼지대책을 위해 민간시설에 대해서도 집중적인 관리가 필요함을 확인하였다. 이와 같은 분석결과를 토대로 충청남도는 최근 민간 산업부문을서 미세먼지 자발적 감축협약을 추진하여 16개사가 2022년까지 10,648톤을 감축하는 것을 목표로 하고 있으며, 대기오염물질 배출허용기준을 강화하는 조례를 제·개정하고 미세먼지 저감을 위한 환경법령 개정 및 신규사업 시행을 국가기후환경회의 등에 건의하는 등 실효성 있는 미세먼지 발생량 감축을 위해 노력하고 있다.



3. 미세먼지공동대응 거버넌스

서론에서 언급한 바와 같이 미세먼지 대책은 국가 간, 지역 간, 국가-지역 간, 정부-민간 간 협력이 촘촘하게 연계될 필요가 있다. 충청남도는 약 131여 명으로 구성된 '충청남도미세먼지대책위원회'를 구성하고 정책추진을 위한 거버넌스를 구축하고 있으며, 충청권 4개도 미세먼지 공동대의협의체 구성은 물론 수도권 환경정책협의회에도 참여하여 미세먼지 저감을 위한 연대와 노력에 적극적으로 참여하고 있다. 또한 중국의 강소성과 대기환경 개선을 위한 업무교류를 추진하고 있기도 하다(2019).

66

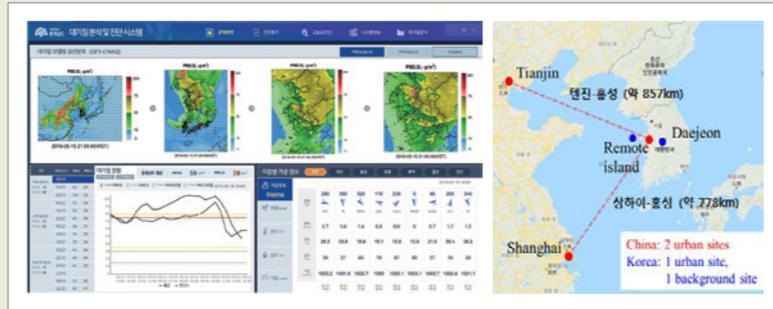
고농도 미세먼지 비상저감 조치 등을 민간 부문에도 적용하기 위해 필요한 법제 도적 근거 부족으로 제도개선 필요하며, 노후 화력 발전소 등에 대한 근본적인 대책마련이 필요하다.

99

미세먼지에 대한 공동연구 역시 매우 활발하게 진행되고 있는데, 충청남도 보건환경연구원이 6개 시도 보건환경연구원과 함께 동시간대 시료채취·분석을 통해 월경성 미세먼지를 공동연구함으로써 과학적 분석에 따른 정책개발 및 대응 기반을 마련하였다. 또한 텐진대학교, 표준과학원, 상하이 화동대학교와 함께 국내외 월경성 미세먼지 특성과 오염물질 생성 메커니즘 규명을 위한 2년간의 연구사업을 진행하고 있다.

이와 같은 공동대응 거버넌스는 자료수집 및 분석을 통한 미세먼지 예방, 대비, 대응 정책 수립의 기반이 될 뿐만 아니라, 공동대응 등의 협력을 통해 보다 높은 수준의 정책성과 도출에 기여할 수 있다.

<그림 3> 대기질 모델링 시스템 운영 및 한·중 집중관측 공동연구



자료 : 보건환경연구원(2019)

4. 충청남도의 사례의 시사점

충청남도의 사례는 미세먼지라는 새로운 사회·환경문제에 대해 정부가 과학적 분석을 통해 정책을 수립하고 그 효과를 도출했다는 점에서 의미 있는 사례이며, 폭넓은 가버넌스형의 공동대응을 통해 미세먼지 저감 효과를 개선하고자 했다는 점에서 시사점을 가진다. 그러나 이와 같은 노력에도 불구하고 여전히 가시적인 성과를 도출하기 위해서는 법제도적 한계, 인력 및 예산의 한계가 존재한다.

충청남도의 경험에서 볼 수 있듯이 고농도 미세먼지 비상저감조치 등을 민간 부문에도 적용하기 위해 필요한 법제도적 근거 부족으로 제도개선이 필요하며, 노후 화력발전소 등에 대한 근본적인 대책마련이 필요하다. 또한 실효성 있는 미세먼지 관리를 위해서는 미세먼지 오염수준 파악, 배출원 분포, 미세먼지의 유입 및 확산과정 등의 과학적인 자료체계 확보가 우선 되어야 되며, 이를 조사·측정·검사하는 역할을 수행하는 보건환경연구원 업무량 증가가 발생되게 되어 각 시·도의 보건환경연구원의 인력충원 및 이를 위한 예산확보가 필요하다.

<참고문헌>

- 충남도청. (2019). 미세먼지 대책보고. 내부자료.
- 충남도청. (2019). 국가기후환경회의. 지자체협의체 회의자료. 2019.07.19.
- 보건환경연구원. (2019). 충청남도 대기오염물질 배출량(2016년) 분석요약보고.
- 보건환경연구원. (2019). 2019년 연구업무계획.
- 충청타임즈. (2019). 미세먼지·화재 안전사고...불안감 커졌다. 2019.08.15.

지방자치단체 재난 안전 관리 국외의 재난재해 위험 저감을 위한 대책 및 우수사례



박승희
성균관대학교
건설환경학부 교수



1. 미국 - 날씨 예측 연구 모델 (WRF: Weather Research and Forecasting model)

국외의 재난재해 위험 저감을 위한 대책 및 우수사례에 대해 알아보려고 국내의 문헌들을 찾아보았다. 미국의 날씨 예측 연구 모델을 사용하는 사례, 일본의 재해 빅데이터 분석 기술을 사용하는 사례, 중국의 IBM 왓슨 글로벌 Green Horizon와 같은 사례를 토대로 빅데이터를 기반으로 하여 재난, 재해에 어떤 도움을 줄 수 있는지 알아보려고 한다.

WRF는 기상 예보, 대기 연구 및 운영 예측 수요를 제공하기 위한 시스템 (NWP: Numerical Weather Prediction)이다. NWP는 컴퓨터 모델로 대기의 시뮬레이션 및 예측을 말하며 WRF는 이를 위한 소프트웨어 세트이다. WRF는 두 개의 데이터 동화 시스템 및 병렬 계산 및 시스템 확장성을 가능하게 하는 소프트웨어를 특징으로 한다. 이 모델은 미터에서 수천 킬로미터에 이르는 광범위한 규모의 기상 응용 분야에 사용된다.

WRF를 개발하는 노력은 1990년대 후반에 시작되었다. 협력 주로 간의 협력 대기 연구 국립 센터(NCAR: National Center for Atmospheric Research)는 국립 해양대기청에 의해 국립 환경 예측 센터(NCEP: National Centers for Environmental Prediction)와 예측시스템 연구소, 공군 기상청, 해군 연구소,

오클라호마 대학교 및 연방 항공국이 참여하였다. 모델에 대한 대부분의 작업은 NCAR, NOAA(National Oceanic and Atmospheric Administration) 및 AFWA(Accounting & Financial Women's Alliance)에서 수행하거나 지원했다.

가. 기술 및 특징

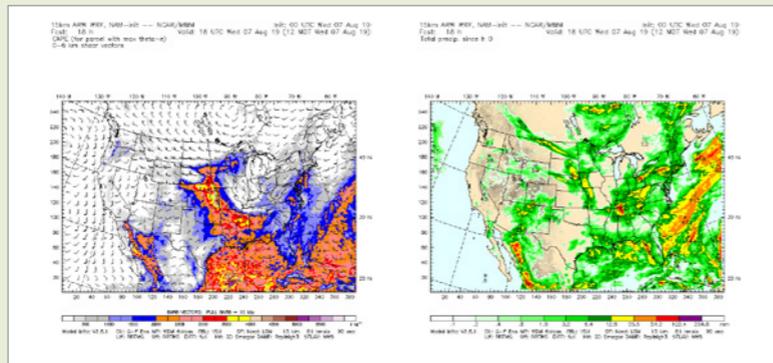
WRF를 통해 연구원들은 실제 데이터 (관측, 분석) 또는 이상적인 대기 조건을 반영하는 시뮬레이션을 생성할 수 있고, 운영 예측을 유연하고 강력한 플랫폼으로 제공하는 동시에 많은 연구 커뮤니티 개발자가 제공하는 물리, 숫자 및 데이터 동화 기술을 향상시킬 수 있다. WRF는 현재 NCEP 및 기타 예측 센터에서 국제적으로 운영되고 있다. WRF는 전 세계적으로 대규모 사용자 커뮤니티 (150개국 이상에서 30,000명 이상의 등록 된 사용자)를 갖도록 성장했으며, 전 세계의 연구 및 실시간 예측에 광범위하게 사용된다.

66

WRF는 전 세계적으로 대규모 사용자 커뮤니티(150개국 이상에서 30,000명 이상의 등록 된 사용자)를 갖도록 성장했으며, 전 세계의 연구 및 실시간 예측에 광범위하게 사용된다.

99

그림 5.1 날씨 예측 연구 모델(WRF) - 강수량 및 폭풍우 예측



나. 연구 사례

WRF 시스템에는 ARW(Advanced Research WRF) 코어와 NMM(Nonhydrostatic Mesoscale Model) 코어라고 하는 두 개의 동적 시스템이 포함되어 있다. NMM 코어는 국립 환경 예측 센터에서 개발했으며 현재 HWRF(허리케인 WRF)시스템에 사용된다. HWRF는 활성 허리케인에 대한 예측을 지칭해준다.^{1) 2)}

2. 일본 - 재해 빅데이터 분석 기술 (Fujitsu)

가. 배경

일본은 대규모 지진이나 태풍 및 호우 등 풍수해로 인한 홍수, 산사태 등이 전국에서 빈번히 발생하고 있으며, 지자체와 소방 및 경찰 등에 부과되는 책임, 역할 등이 막중하다. 언제 어디서 발생할지 모르는 재해에 대해 주민의 안전을 지키기 위한 노력이 지자체, 방재 관계기관의 시급한 과제로 되고 있다.

효율적이고 효과적인 방재 및 감재 활동을 실현하기 위해 재해정보를 어떻게 신속하게 수집할 수 있는지가 중요하다. 특히 재해 현장에서의 정보를 SNS, 이메일 등 다양한 방법으로 수집하고 피해 정보 파악과 새로운 재해의 발생을 예측하는 것은 피해의 축소화로 연결된다. 국가의 방재 관계기관에서도 재해에 대한 준비 단계 재해 대응, 복구 지원의 각 단계에서 ICT의 활용은 필수적이라고 제언 되어있다.

나. 기술 및 특징

각 방재 관계기관에 실질적인 도입을 위해 방재에 무엇이 필요한지를 철저히 검토하고 재해에 강하게 대응할 수 있도록 지원한다. 그리고 재해 현장과 본부 간에 실시간으로 정보를 공유하고 의사결정 및 정보 발신 등을 도와준다. 신뢰할 수 있는 클라우드 시스템을 활용하여 대규모 광역 재해에서도 확실히 가동한다. 더 나아가 사회 환경과 시스템 이용 상황의 변화에 유연하게 적응하고, 수명주기 비용을 절감할 수 있다.

다. 사례 - 인도네시아 북부 수마트라 '종합 방재 정보 시스템'

Fujitsu와 PT.Fujitsu Indonesia (Fujitsu 인도네시아)는 이번에 인도네시아의 북부 수마트라 방재 센터에 재해정보를 중앙에서 관리하고, 재해의 신속한 의사결정 및 구조와 복구 활동을 지원하는 'FUJITSU Public Sector Solution 종합 방재 정보 시스템 (이하 종합 방재 정보 시스템)'을 구축하고 2019년 1월부터 가동을 시작했다.

1) <http://www2.mmm.ucar.edu/wrf/users/>

2) <https://dtcenter.org/HurrWRF/users/>

66

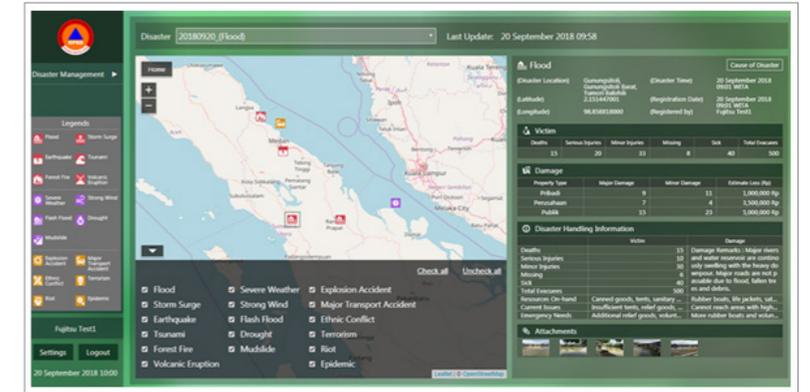
각 재해 현장에 파견된 북부 수마트라의 관계자는 종합 방재 정보 시스템과 연계하고 있는 기관에 화산 폭발과 홍수, 산사태 등의 12종류 재해 피해자 수나 건물의 피해 숫자를 입력 방재 센터에 전송한다. 각 재해 현장에서 입력된 정보가 방재 센터에 설치된 대시 보드 화면지도에 실시간으로 표시되고 재해가 발생한 곳의 주민과 건물 피해 정보 등을 시각화한다. 재해시의 적절하고 정확한 정보 수집이 가능하게 됨으로써 현지 구조 및 지원 활동의 신속한 의사결정 및 재해 대응의 초동 체제를 강화 수 있다.

99

앞으로 Fujitsu와 Fujitsu 인도네시아 국의 하천 관리와 화산 감시 시스템 등의 기존 시스템과 본 시스템과의 연계를 도모하고, 주민의 피난 알림 기능 등을 확충 및 강화하고 재해 대응을 ICT로 지원하고 있다. Fujitsu 스마트폰 애플리케이션을 활용하여 여러 재해 현장의 상황을 적시에 집약 후 재해 현장에 파견된 북부 수마트라 방재직원을 위한 방재 센터에 재해정보를 수집하는 스마트폰 앱을 독자적으로 개발했다. 이 응용 프로그램은 인도네시아 방재 법에 근거한 지진이나 홍수 등 17종류의 재해 종별을 각 범주에 아이콘으로 표시하고 있으며, 북부 수마트라 방재 직원은 그중 12종류의 재해 사건에서 본 응용 프로그램을 활용하고 있다. GPS 제휴로 재해 현장을 자동 식별하고 각 재해 현장에서 피해자 수나 건물의 피해 동수 피해에 대한 대응 상황이나 현지의 사진을 쉽고 적시에 방재 센터에 보낼 수 있다.



그림 5.5 Fujitsu 종합 방재 정보 시스템 클립보드³⁾



3. 중국 - IBM 왓슨 글로벌 Green Horizon

66

중국에서 왓슨은 우선 공업 지역에서 미세먼지를 발생시키는 석유, 석탄 등 화석연료 사용량을 확인한다.

99

가. 배경

1978년에는 중국인의 17.9%가 도시에 살았다. 2013년으로 가면서 인구의 도시 점유율은 53.7%로 증가했으며, 2억 명이 넘는 사람들이 도시로 이동하면서 2030년까지 그 비율은 70%에 이를 것으로 예상된다. 결과적으로 도시화는 에너지 및 운송에 대한 수요를 가속화 하고 있다. 석탄을 연료, 차량 및 건설 현장의 먼지로 사용함으로써 배출되는 것은 대기 질, 공중 보건 안전, 사회적 불안정성, 구조적 비효율성 및 에너지 수입에 대한 의존도가 높아지는 환경에 악영향을 미치는 중대한 인적 비용과 문제로 이어졌다. 이에 대응하여 중국 정부는 전보다 깨끗하고 효율적인 에너지와 지속 가능한 도시화를 위해 목표를 설정하였다.

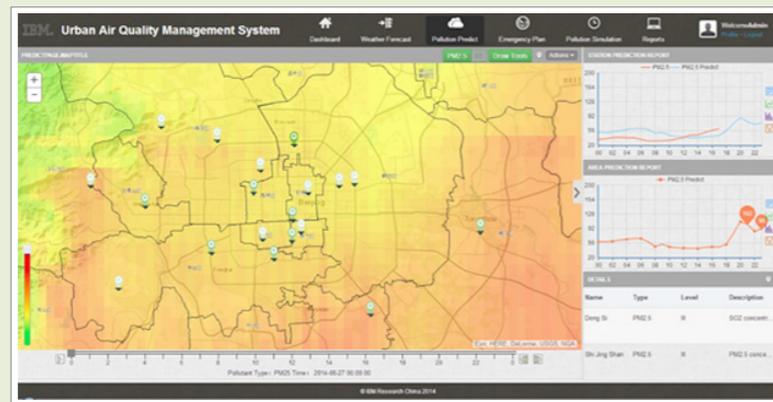
IBM 관계자는 “중국에서는 이미 미세먼지 예측과 분석 및 감소 대책사업을 순조롭게 진행하고 있다”고 설명했다. 중국에서 왓슨은 우선 공업지역에서 미세먼지를 발생시키는 석유, 석탄 등 화석연료 사용량을 확인한다. 이 데이터에 인공위성과 지리정보, 광학 센서를 통해 얻은 데이터를 종합해 왓슨이 분석하면 3일 후 대기오염 상태를 최대한 정확히 예측해낸다고 한다. 또 구름 움직임이나 바람 정보 등을 이용해 풍력이나 태양열 등 친환경 대체 에너지의 생산량을 극대화하는 방안도 왓슨이 중국 정부에 제안하고 있다.

3) <https://www.fujitsu.com/global/about/resources/case-studies/030414-cs-bpbd-dki-jakarta.html>

나. 기술 및 특징

Green Horizon 프로젝트는 대기오염을 분석하거나 재생에너지 사업을 관리할 수 있도록 돕는 연구다. IBM 인지 컴퓨팅 기술이나 분석 시스템을 활용한다. IBM-Green Horizon은 정보를 분석하는 데서 끝내지 않고 미래에 올 상황을 예상하고 대비할 수 있게 돕는다. 인공위성, 지리정보, 광학 센서를 통해 얻은 수많은 데이터를 처리하면 3일 후 대기오염 상태를 미리 예측할 수 있다. 과학적인 데이터를 제공해 정부 관계자들이 쉽게 정책을 결정할 수 있도록 돕는다. 더 나아가 특정 지역 대기오염 수치를 알 수 있어, 위험한 수준에 이르는 걸 막을 수 있다.

그림 3.1 왓슨의 'Green horizon'



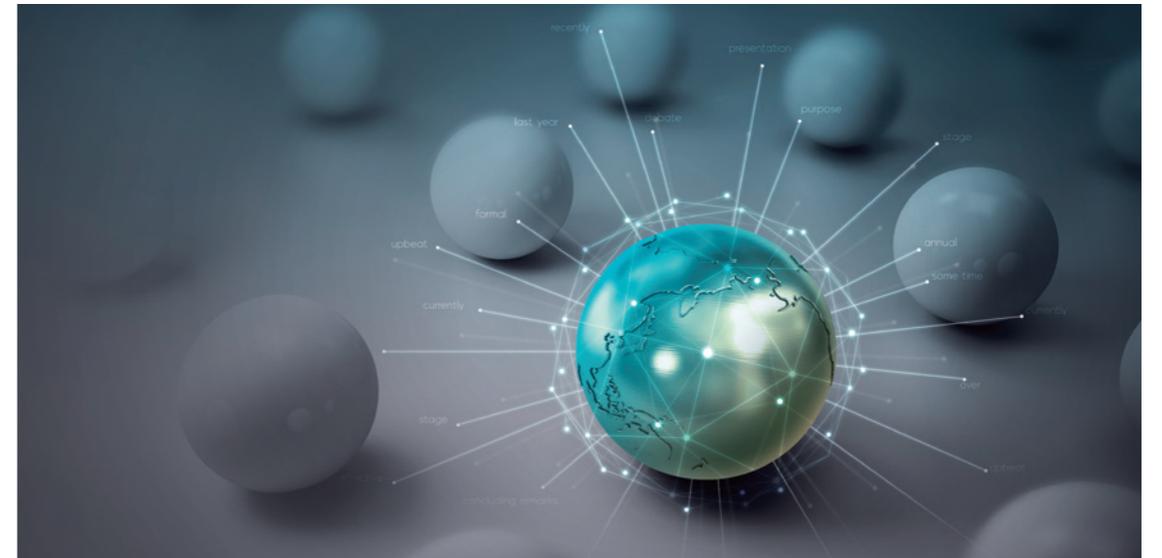
66

IBM-Green horizon은 정보를 분석하는 데서 끝내지 않고 미래에 올 상황을 예상하고 대비할 수 있게 돕는다.

99

다. 사례

IBM이 베이징 환경오염 문제를 개선하기 위해 'Green Horizon' 프로젝트를 시작했다. Green Horizon은 2014년 7월 IBM이 10년 프로젝트로 계획했다. 중국의 국가 에너지 시스템 혁신 및 지속 가능한 도시화 요구 지원에 힘을 실어주었다. IBM Research - China가 이끄는 센터는 12개 글로벌 연구소의 IBM 네트워크를 활용하여 정부, 학계, 산업 및 민간 기업의 파트너 에코 시스템을 구축하였다.



앞에서 소개한 국외사례를 통해 빅데이터가 재해 현장과 본부 간 실시간으로 정보를 공유하고, 의사결정·정보 발신 등 들어오는 수많은 정보를 다루고 분석한다는 점을 알 수 있다. 따라서 빅데이터가 재난재해에 도움이 된다는 것을 알 수 있고, 더 나아가 국내 재난재해 위험 저감을 위한 활용방안을 고안하여 적용할 방안을 찾아볼 수 있다.⁴⁾⁵⁾

4) https://mediacenter.ibm.com/media/1_f9ftqtn1?mhsrc=ibmsearch_a&mhq=green%20horizon

5) http://research.ibm.com/labs/china/greenhorizon.html?mhsrc=ibmsearch_a&mhq=green%20horizon



牙山

수도권의 관문,
우수한 관광자원을 보유한 충절의 고장

충남 아산시(牙山市)는 수도권에 인접하면서도 서해안 지역발전의 조건을 갖추고 있어 세계적인 기업인 삼성전자, 현대자동차를 비롯한 유수의 기업들이 입지해 있는 대한민국 경제의 중심지이며 농업이 첨단산업과 공존하는 도농복합도시로 무수한 역사와 전통유산 등 관광자원이 풍부해 세계적인 도시로의 발전가능성과 잠재력이 매우 큰 활기찬 도시입니다.



충절의 고장, 아산

아산은 또한 예부터 충절의 고장으로도 알려져 있습니다. 임진왜란 때 풍전등화의 조선을 구한 불멸의 영웅인 이순신(李舜臣) 장군을 필두로 청백리로 유명한 조선 초의 명상(名相) 맹사성(孟思誠) 역시 아산 출신입니다.

1919년 3·1운동 때는 3월 11일 온양공립보통학교 학생 일동의 교내시위를 시작으로 4월 4일까지 7회의 만세시위를 벌여 시위군중이 약 5,000명에 이르렀습니다. 이에 가슴이 서늘해진 일본군은 3개 지역에 출동하여 발포해 시위를 진압하였다고 하니 아산인들의 기개를 능히 짐작할 수 있습니다.

557.21km² 면적으로 충남 북부권에 위치해 수도권으로 들어가는 관문에 위치하고 동쪽은 천안시, 서쪽은 당진시, 남쪽은 예산군·공주시, 북쪽은 아산만을 사이에 두고 경기도 평택시와 접합니다. 봉강천과 곡교천을 따라 기름진 옥토와 함께 국내 으뜸의 온천수 등이 분포되어 있어 관광객들의 발길이 끊이지 않습니다.

고속철도 역세권 개발과 아울러 현충사와 온양온천, 도고온천, 아산온천 외에도 광덕산과 삼교호 등 우수한 관광자원을 보유하고 있어 지역개발 잠재력이 풍부한 고장으로 지목받고 있습니다.

현충사

**충무공 이순신을 모신 사당
아산시민들의 가족나들이 장소**

현충사는 충남 아산시 염치읍 백암리 방화산 기슭에 자리하고 있으며 충무공 이순신 장군의 나라 사랑 정신을 널리 알리고 이를 되새기기 위해 충무공의 영정을 모신 사당입니다.

현충사는 중장년층에겐 수학여행지로 유명했던 곳입니다. 충무공이 무과 급제할 때까지 살던 곳으로 존폐 고비를 거쳐 현재의 모습을 갖췄습니다. 사계절 조경 경관이 매우 훌륭하고 넓은 잔디가 깔려 있어 아이들이 뛰어놀기도 좋아 전국이 찾고 있고 아산시민들이 가족나들이 하는 장소로도 손꼽힙니다.

충무공이 여덟 살 때부터 서른두 살 과거에 급제할 때까지 살던 곳으로, 순국한 지 108년이 지난 숙종 32년(1706년) 충무공의 얼을 기리기 위해 사당을 세웠고 1707년 숙종이 친히 현충사란 휘호를 내렸습니다. 이후 여러 고비가 있었지만, 임진왜란 당시 사용했던 대포 등의 유물이 전시된 이순신 기념관 등 관련 시설 정비를 완료한 상태입니다.

해방 후 매년 4월 28일 탄신 제전을 올려 고인의 넋을 추모하고 있으며, 1966년 현충사를 준건하고 1974년 종합적인 조경공사를 시행하여 오늘의 경관을 갖추게 되었습니다. 본전 내에는 이순신 장군의 영전을 모시고, 기념관에는 난중일

기, 장검 등이 전시되어 있으며 옛집, 활터, 정려 등이 있습니다.

2011년 4월 28일 개관한 충무공이순신기념관은 임진왜란 때 나라를 구한 이순신장군과 조선수군의 활약을 기념하는 곳으로 크게 전시관, 교육관, 사무동 3개의 공간으로 구성되어 있습니다.



현충사



외암민속마을(건재고택)



온양온천

📍 아산 외암 민속마을

살아있는 민속박물관

외암 마을의 고택

아산시 송악면 설화산 밑에 위치하고 있는 아산 외암 민속마을에는 약 5백년 전에 이 마을에 정착한 예안 이씨 일가가 지금까지 주류를 이루어 살고 있습니다. 이끼 낀 나지막한 돌 담장이

인상적이며, 집집이 쌓은 담장 길이를 합하면 모두 5,300m나 됩니다.

60여호 남짓 되는 이 마을은 직접 이곳에서 살고 있는 마을 주민들과 만나게 된다는 점이 박물관에서 옛 흔적을 보는 것과는 다른 느낌을 줍니다. 마을 입구의 장승을 비롯하여 조선시대의 생활상을 엿볼 수 있는 디딜방아, 연자방아, 물레방아, 초가지붕 등이 보존되어 있습니다. 팜스테이가 가능하고, <취화선> <태극기 휘날리며> 등의 영화가 이곳을 배경으로 촬영되었습니다.

아산 외암 민속마을 중요 민속자료 제236호로 지정되어 있습니다. 약 500년 전부터 부락이 형성되어 충청 고유 격식인 반가의 고택과 초가 돌담의 길이가 5,300m나 되고 정원이 보존되어 있으며 다량의 민구와 민속품을 보유하고 있습니다.

외암 민속마을을 대표하는 고택으로 건재고택과 참판댁을 꼽습니다. 건재고택은 영암군수를 지낸 이상익이 살던 집으로, 마을 이름의 유래가 된 외암 이간 선생이 태어난 곳이기도 합니다. 수종이 다양한 정원과 사랑채가 어울려 마을에서 가장 아름다운 집으로 꼽히지만, 출입할 수는 없습니다. 대신 건재고택 돌담에서 아쉬움을 달래볼 수 있으며 소나무, 단풍나무 등 정원수와 돌담이 아름다운 풍경을 선사하는 최고의 포토 존입니다.

참판댁은 이조참판을 지낸 퇴호 이정렬이 고종에게 하사받은 집입니다. 고종의 아들 이은(영친왕)의 스승이기도 한 퇴호 이정렬은 일본의 굴욕적인 조약에 울분을 참지 못하고 고종에게 상

소를 올렸지만, 뜻을 이루지 못하고 낙향합니다. 이때 고종이 하사한 '퇴호거사' 현판이 지금도 사랑채 앞에 있습니다. 또한 참판댁 연엽주가 유명인데 고종 때 지독한 가뭄이 들어 비서감승을 지낸 이원집이 백성이 고통 받는 상황을 알리자, 고종은 반찬 가짓수를 줄이고 반주도 내지 말라고 명합니다. 이원집은 자신 때문에 임금이 반주조차 마시지 못하는 것을 죄스럽게 여겨 대신 연엽주를 올렸다고 합니다. 누룩과 고두밥을 연잎에 싸서 따뜻한 곳에 두면 술이 됩니다. 참판댁에서는 직접 채취한 연잎으로 연엽주를 만들며, 판매도 합니다.

📍 3대 온천 : 온양온천, 도고온천, 아산온천

온천으로 유명한 온천관광도시

당일로 다녀오거나 1박 2일 코스로 계획하고 있다면 아산시의 온천이 제격입니다. 수도권에서 1시간대면 이동이 가능해 서울에서 오전에 길을 떠나 도중 점심을 먹고 온천을 즐기고 귀가하는 일정이 가능하고 주말 나들이나 데이트 코스로도 추천되고 있기 때문입니다.

충남 아산은 온천으로 유명한 지역으로 오랜 역사를 가진 온천관광도시로 지난 70~80년대에는 국내 최고의 신혼여행지로 각광받던 도시입니다.

1,300여 년의 역사를 가지며, 조선시대에는 세

조·정조 등 여러 임금이 온궁을 짓고 휴양하던 '온양온천', 전국 최대의 유황온천으로 보양하기 좋은 '도고온천', 게르마늄 성분과 워터파크 시설이 있는 '아산온천' 등 3대 온천지구가 있는 명실상부한 온천도시입니다.

고열온천으로 신경통·고혈압 등 각종 성인병과 피부미용에 효과가 있다는 평가와 최근 다양한 물놀이 시설을 갖추며 온천레저화에도 성공한 아산은 온양온천과 함께 온천욕과 물놀이 시설을 동시에 갖추고 있는 아산 도고파라다이스, 아산 스파비스에 사람들의 발길이 끊이지 않고 있습니다.

먼저, 온양온천은 1,300여 년의 역사와 전통을 사랑하는 온천지대로 알려져 있습니다. 국내에서 기록상 가장 오래된 온천인 온양온천은 삼국시대부터 온정(溫井)이라 불렸으며, 조선시대에는 왕의 휴양지로 사랑받아왔습니다.

온양온천과 더불어 도고온천도 빼놓을 수 없습니다. 아산시 도고면에 세워진 파라다이스 스파 도고는 온천의 고장 아산시에 자리를 잡은 온천테마형 워터파크로 남녀노소 좋아하는 여행지입니다.

아산의 대표적인 스파 온천인 아산스파비스도 있습니다. 수치료와 한방을 결합한 입욕프로그램, 어린이용 키즈풀, 사계절 이용가능한 실외온천풀 등 약 7,100여 명을 동시에 수용할 수 있는 아산 최대의 온천형 테마파크입니다.

은행나무길

아름다운 거리숲 은행나무길

정류장 갤러리

아산 은행나무길은 아산시 염치읍 곡교천을 따라 조성된 길입니다. 아산시 충무교에서 현충사 입구까지 총 길이 2.2km 구간에 조성된 은행나무 가로수는 1966년 현충사 성역화 사업의 일환으로 조성되었으며 1973년 10여 년생의 은행나무를 심은 것이 지금의 은행나무길이 되었습니다.

심은 지 40여 년이 지나 연령이 50년이 넘는 이들 은행나무 가로수는 이제 아름드리 나무로 자라 사계절 방문객들의 발길을 멈추게 하고 있습니다.

현재 은행나무길에는 총 350여 그루가 자라고 있고 이 중 곡교천변에는 180그루 가량이 가로수를 이루고 있으며 사시사철마다 형형색색의 이미지로 관광객들의 발길을 모으고 있습니다.

사계절 중 특히 가을철에 가장 아름다운 풍경을 자랑하며 마치 황금터널을 지나가는 듯한 기분을 주는 은행나무길은 산림청과 생명의 숲 국민운동본부가 공동으로 주관한 제1회 아름다운 숲 전국대회에서 '아름다운 거리숲' 부문에서 우수가로로 뽑혔으며, '전국의 아름다운 10대 가로



수길'에 선정되기도 하였습니다.

은행나무길은 최근 아산시 문화 예술인들의 거리로 주목 받고 있습니다.

곳곳에 문화예술 공간이 마련되어 있어 소소한 전시회를 만날 수 있는 정류장 갤러리는 은행나무길의 작은 전시실을 연상케 합니다. 정류장 갤러리 옆에 자리한 빨간색 '사랑의 우체통'은 느리게 배달되는 우체통으로 실제 우체통에 편지를 넣으면 6개월 뒤에 수신인에게 배달됩니다.

아산의 특색음식 2개소

인주장어촌

아산의 여름 보양식 하면 장어가 대표적입니다. 아산만방조제와 삽교천방조제 사이에 있는 아산시 인주면 일대(문방리)는 오래전부터 장어구이촌으로 유명합니다. 30여 년 전 이 일대에 실뱀장어가 잡히기 시작하면서 장어촌 거리가 형성됐습니다.

2012년 3월 아산시특화거리로 지정된 아산시 인주장어촌은 1980년대 중후반부터 조성됐습니다. 1973년 아산만방조제가 건설되기 시작하고 1977년 국민관광지로 그 일대가 개발되면서 장어를 주메뉴로 하는 식당들이 늘기 시작한 것입니다. 인주면 걸매리 앞바다는 민물과 바닷물이 만나는 지역입니다.

과거에는 자연산 장어가 많이 잡혀 지역 어민

들의 주 수입원으로 역할을 톡톡히 했지만 지금은 특별히 예약을 하기 전까지는 양식장어를 사용합니다.

인주면 문방리 지역에 2km가량 늘어선 장어촌은 민물장어 구이를 전문으로 합니다. 장어는 대표적인 스테미너 음식으로 혈액순환을 돕고 피부노화를 방지합니다. 10군데 이상의 장어집이 도로 변을 따라 들어서 있습니다.

염치한우거리

은행나무길과 현충사가 소재한 염치읍에는 30여년 전 도축장이 있을 때부터 자연적으로 형성된 한우거리가 있습니다. 크고 작은 10여개의 한우전문식당이 모여 있는 염치한우거리에는 한우 특별 부위와 꽃등심 부위가 부드럽고 맛깔스럽게 구워 내 아산의 명소입니다.

한우는 물론, 갈비탕, 육개장까지 판매하고 있어 점심, 저녁시간 많은 사람들이 찾고 있습니다.

특히 염치한우거리는 신선한 육질을 자랑하는 맛집이 가득해 손님들의 발길이 끊이지 않고 있습니다.





지역안전지수

행정안전부장은 재난 및 안전관리 기본법 제66조의 10(안전지수의 공표)에 따라 매년 지역 안전등급을 공개하고 있다. 이는 지자체 안전수준 측정을 통해 지자체의 안전관리 책임을 강화하고 취약부문의 자율적 개선을 유도하기 위함이다. 지역안전지수는 안전에 관한 각종 통계를 활용하여 자치단체별 안전수준을 7개 분야로 계량화하여 나타낸 수치이다(1~5 등급). 1등급이 가장 안전한 수준을 의미하며 당해 연도 지수는 전년도 통계자료를 활용한다. 산출분야는 총 7개 분야로 교통사고, 화재, 범죄, 자연재해, 생활안전, 자살, 감염병 등을 포함한다. 매년 12월 행정안전부는 홈페이지, 언론 브리핑 등을 통해 지역안전등급을 공개하고 있다. 다만, 지역안전지수는 전년도 통계자료를 분석하여 얻은 결과이기 때문에 주민들이 체감하는 안전수준과는 다소 차이가 있을 수 있다. 또한, 지역 특성을 반영하기 위해 상대평가 방식을 취하고 있기 때문에, 행정 구역이 다른 경우 단순히 등급만으로 안전 수준을 직접 비교하는 것은 적절하지 않다.

지방소멸위험지수

지방소멸위험지수는 한 지역의 20~39세 여성인구 수를 해당 지역의 65세 고령인구 수로 나눈 값을 의미한다. 지방소멸위험지수는 여성이 대체 수준의 출산을 할 것으로 가정하는데, 노인인구 대비 가입여성인구의 비가 0.5이하일 경우에는 노인인구보다 출생아 수가 더 적어 지역의 인구 위기가 초래될 것이라는 가정에 기반한다. 한국고용정보원 보고서에 따르면, 소멸위험지수가 0.5 미만이면 소멸위험지역이라고 정의하였다. 즉, 가입여성인구 수가 고령자 수의 절반이 안 되는 지역은 저출산 고령화로 인한 인구감소 탓에 공동체가 붕괴되어 사라질 수 있음을 의미한다. 이 지표는 지역인구 감소의 위기를 인구이동에서 비롯되는 사회적 증감이 아닌 출생과 사망 사이의 차이에서 나타나는 자연 증감에 주목한다. 따라서, 이 지표가 지역 인구구조의 심각성을 보여주는 의미는 가질 수 있지만, 지역 인구 감소에 대한 적절한 이해를 반영하고 있다고 보기는 어렵다는 지적이 있다.

재난위험지수

재난위험지수는 태풍, 가뭄, 홍수, 지진의 4가지 자연재난 분야를 중심으로 사망자 수를 합산하여 측정된 통계값을 의미한다. 각각에 대한 위험도를 절대값 및 상대값으로 구분하여 지표값을 계산한다. 대략 200개 국가에 대하여 주로 사망위험, 위험유형에 대한 상대적 취약성, 피해인구의 위험노출도 등 요인을 계산하여 재난경감정책 대안 수립에 활용하고 있다. 우리나라의 재난위험지수에 대해서는 비정기적이고 제한적으로 데이터를 수집한 결과, 연간 사망률은 다른 선진국들에 비하여 낮은 편이지만 전반적인 위험 수준은 1~7등급 간격에서 5등급으로 높은 편이며, 2등급인 프랑스·스페인보다 안전하지 못한 것으로 나타났다.

연구원 소식



2019년도 지방투자사업관리센터 연구과제 중간보고회 개최

일시 2019년 8월 21일 13:00 ~ 17:30
 장소 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 8층 대회의실
 주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터는 2019년 8월 21일 수요일 오후 1시 30분부터 외교센터 8층 대회의실에서 2019년도 지방투자사업관리센터 연구과제 중간보고회를 개최하였다.

이번 회의는 각 분야별 센터연구과제 중간보고와 자문으로 진행되었으며, 자문위원으로 참석한 외부 전문가는 김원호(서울연구원), 서용구(숙명여자대학교), 고정민(홍익대학교), 변필성(국토연구원), 이연우(한국정보화진흥원), 배득중(연세대학교)이다.

2019년 민간투자사업 전문기관 워크숍 개최

일시 2019년 8월 27일 14:30 ~ 18:00
 장소 외교센터빌딩 The MOST
 주최 한국지방행정연구원



지방투자사업관리센터는 2019년 8월 27일 화요일 오후 2시 30분부터 외교센터 12층 The MOST에서 2019년 민간투자사업 전문기관 워크숍을 개최하였다.

워크숍에는 민간투자사업 전문기관(공공기관 9곳, 지방연구원 6곳)이 모두 참석하여 총 15개 기관, 35명이 참석하였다. 본 워크숍을 통해서 전문기관의 신규업무인 제안서 검토와 관련된 사항을 논의하고 전문기관 간 소통의 시간을 마련하였다.

연구원 소식



2019년 제8차 LIMAC·ERC Seminar 개최

일시 2019년 8월 28일 10:30 ~ 13:00
장소 지방공기업평가원 M층 대회의실
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원 지방투자사업관리 센터는 2019년 8월 28일 수요일 오전 10시 30분부터 지방공기업평가원 대회의실에서 지방공기업평가원과 공동으로 제 8차 LIMAC·ERC Seminar를 개최하였다.

- ❖ 발제자 : 한국전력 국제원자력대학교 박수진 교수
- ❖ 주 제 : 민간투자사업의 공공성 제고

「생활SOC 복합화 정책과 성공전략」 기획세미나 개최

일시 2019년 8월 28일 15:30 ~ 18:00
장소 대한상공회의소 중회의실B
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2019년 8월 28일 수요일, 대한상공회의소 중회의실B에서 「생활SOC 복합화 정책과 성공전략」 기획세미나를 개최하였다. 이날 열린 세미나는 대한민국시도지사협의회, 전국시·도의회회장협의회, 전국시장·군수·구청장협의회, 전국시군자치구의회의장협의회 후원으로 생활SOC 정책 주요 이슈와 쟁점 논의 및 지자체 전략 등에 대한 발표 및 토론으로 진행되었다.

제5차 KRILA 자치포럼 개최

일시 2019년 9월 2일 10:30 ~ 11:40
장소 한국지방행정연구원 다산홀
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2019년 9월 2일 월요일, 연구원 2층 다산홀에서 '제5차 KRILA 자치포럼'을 개최하였다.

이날 열린 포럼에서는 니시노 준야 게이오대 정치외교학과 교수가 '일본의 한반도 정책 - 북한문제와 한일관계를 주제로 강연하였다.



제6차 KRILA 월례포럼 개최

일시 2019년 9월 2일 13:30 ~ 14:50
장소 한국지방행정연구원 다산홀
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2019년 9월 2일 월요일, 연구원 다산홀에서 '제6차 KRILA 월례포럼'을 개최하였다.

이날 열린 포럼에서는 이영주 한국정보화진흥원 의료복지팀장이 「빅데이터 분석과 정책 활용」 사례 및 시사점을 주제로 강연하였다.



연구원 소식



■ 제5회 자치분권과사회혁신포럼 개최

일시 2019년 9월 18일 07:00 ~ 9:00
장소 한국프레스센터 매화홀(19층)
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원(원장 윤태범)은 18일 한국프레스센터 매화홀에서 제5회 자치분권과사회혁신포럼(대표 남궁근 정부 업무평가위원장·전 서울과기대 총장)을 개최했다. 기조발표는 '국가균형발전 정책과 사회혁신'이라는 주제로 송재호 국가균형발전위원회 위원장이 발표했다.

■ 2019 대한민국 균형발전 정책박람회 : 한국지방행정연구원·한국규제학회 공동 세션

일시 2019년 9월 26일 10:50 ~ 12:40
장소 순천만 생태문화교육원(전남 순천만국가정원) 회의실 10(3층)
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 한국규제학회와 공동으로 2019년 9월 26일 수요일, 순천만 생태문화교육원 회의실 10에서 『포용 국가를 향한 지방자치단체의 규제혁신』을 주제로 한 세미나를 개최하였다.



■ 한국지방행정연구원 개원 35주년 기념세미나

일시 2019년 10월 8일 14:00 ~ 17:00
장소 대한상공회의소 의원회의실
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2019년 10월 8일 화요일, 대한상공회의소 의원회의실에서 한국지방행정연구원 개원 35주년 기념세미나를 개최하였다. 이날 열린 세미나는 대통령직속 국가균형발전위원회, 대통령 소속 자치분권위원회, 행정안전부, 대한민국시도지사협의회, 전국시·도의회의장협의회, 전국시장·군수·구청장협의회, 전국시군자치구의회의장협의회, 전국시도연구위원회협의회 후원으로 새로운 35년을 향한 한국지방행정연구원의 도약과 혁신을 주제로 한 발표 및 토론으로 진행되었다.

■ 한국지방행정연구원, 원주의료기기테크노밸리 방문

일시 2019년 10월 14일
장소 원주의료기기테크노밸리
주최 한국지방행정연구원-원주의료기기테크노밸리



윤태범 한국지방행정연구원 원장이 지난 14일 원주시 (재)원주의료기기테크노밸리를 방문하여 백종수 원장과 지역혁신을 위한 상호 교류 및 지역사회 발전을 위한 기관 간 협력 방안에 대해 논의하였다. 이날 윤태범 원장 외 권오철 부원장, 이삼주 지방투자사업관리센터소장, 신두섭 연구기획실장, 유순기 행정국장 등이 함께 자리하여 발전방안을 모색하였다.

KRILA 보고서



지방분권 실현을 위한 자치입법권 범위확대 방안



한국지방행정연구원

금창호 선임연구위원

자치입법권은 1991년 지방자치의 부활 이후부터 현재까지 지방자치단체의 자치권 신장 또는 지방분권의 확대를 위한 중요한 과제의 하나로 논의되어 왔다. 역대정부에서도 자치입법권의 확대를 지방분권 수준의 신장 또는 지방자치단체의 역량강화를 위한 핵심과제로 다루어 왔으나, 현실적으로 자치입법권의 확대는 실현되지 못한 실정이다. 최근에 분권형 개헌이 논의되면서 자치입법권의 확대에 대한 새로운 계기가 마련될 것으로 전망되고 있다. 문재인 정부에서 제시하고 있는 지방분권형 개헌지원에서는 자치입법권의 확대를 핵심과제의 하나로 제시하고 있으며, 지난 5월 대통령이 발의한 개헌내용에도 포함되어 있다.

자치입법권의 범위확대를 상위법률의 제약요건에 근거하여 접근할 경우 다양한 대안을 제시할 수 있다. 현행 한국의 자치입법권 범위인 「법령의 범위 안에서」를 기준으로 일본사례인 「법령에 위반되지 않은 범위」와 기존연구에서 제시하는 「법률의 범위 안에서」, 대통령의 분권형 헌법개정에서 규정된 「법률에 위반되지 않은 범위」, 영국의 스코틀랜드에 부여된 「법률에 준하는 범위」와 미국의 「법률제정권」 등이 대안으로 검토될 수 있다. 또한 자치입법권의 범위확대에 따라 법단계별 관계정립은 다음과 같이 제시할 수 있다. 법단계의 기본원칙인 헌법과 법률, 명령, 조례 및 규칙의 5단계 계를 기준으로 상위법률이 하위 법률을 제약한다는 원칙을 적용하면, 지방자치강화형의 「법령에 위반되지 않은」 범위를 제외한 2개의 대안은 모두 자치입법권인 조례를 명령과 동일한 수준으로 간주하는 것이 타당하고, 광역지방정부형과 연방정부형은 조례를 법률과 동일한 수준으로 해석하는 것이 타당하다.

자치입법권의 제도적 강화를 전제로 지방자치단체의 자치입법 역량강화는 지방의원을 대상으로 다음과 같은 대책들이 강구될 필요가 있다. 우선, 자치입법에 요구되는 적정수준의 역량을 구비할 수 있도록 지방의원 개인의 역량을 확보하는 방안과 지방의원의 역량을 지원할 수 있는 시스템을 확충하는 방안을 동시에 검토하는 것이 필요하다.

지방자치단체 주요재정사업 평가제도 개선방안



한국지방행정연구원

이 효 지방재정경제실장
김성찬 부연구위원

재정분권의 확대로 지방자치단체는 2008년 사업예산제도를 도입한 이후 2016년부터 성과계획서와 성과보고서를 지방의회에 제출하도록 의무화하였다. 이에 의거 자치단체장은 주요재정사업을 평가하고 그 결과를 예산에 반영할 수 있도록 법적 근거가 마련되었으며, 2015년부터 지방자치단체는 주요재정사업평가를 자율적으로 운영하고 있다. 하지만 실제 제도운영에 있어서 평가대상과 평가주기, 평가지표, 평가결과 활용 등을 고려할 때 보다 정교한 제도 정비가 필요한 실정이다. 따라서 본 연구에서는 재정사업에 대해 객관적인 성과평가와 정책효과를 검증하고 예산과 성과의 연계 측면에서 제도 개선방안을 모색하고 있다.

본 연구는 주요재정사업평가제도의 현황분석과 자치단체의 사례를 중심으로 그동안 자율적인 사업평가를 수행하면서 발생한 쟁점과 문제점에 대해 살펴보았으며, 그 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 평가대상에 있어서 현재 사업평가를 통한 성과관리를 받지 못하고 있는 사업(예: 출자출연사업, 민간위탁사업 등)에 대해서도 평가대상에 포함시킬 필요가 있다. 둘째, 평가단위(단위사업 혹은 세부사업 기준)는 재정사업의 핵심적인 활동이 충분히 파악되고 평가결과를 예산편성에 활용할 수 있도록 하는 차원에서 주요 재정사업의 평가단위를 설정하는 것이 필요하다.

셋째, 평가시기의 경우 재정사업 사전심의(10~11월)를 위한 기존 민간위원회(예: 지방보조금위원회, 지역축제위원회 등) 활용 시 통합심의를 위해서는 평가시기의 조정이 필요하다. 예를 들어 지방보조금위원회의 경우 7월에 소집되어 심의를 진행하기 때문에 기존의 민간위원회 활용 시 일정을 조정해야 한다. 넷째, 평가지표와 관련하여 모든 재정사업에 대해 공통으로 적용되는 공통지표를 개발하여 적용하되, 사업의 유형에 따라 개발된 세부지표를 해당사업에 맞게 평가하고 공통지표의 점수와 합산하여 평가점수를 산정하는 것이 필요하다. 다섯째, 사후관리와 관련하여서는 주요재정사업 평가를 통해서 성과계획서의 성과정보를 평가하고 이들 사업평가결과를 성과보고서에 포함하여 의회에 제출하는 것이 중요하다. 또한 재정사업 평가결과를 공시하도록 하여 주민들의 관심을 유도하는 것이 필요할 것이다.

KRILA 보고서



지방공무원 공직가치 영향요인분석 연구

본 연구는 기존 연구에서 검토된 공직가치들을 중심으로 지방공무원을 대상으로 세 가지 특성(개인적, 조직적, 업무적 특성)에 근거한 영향요인을 체계적으로 살펴봄으로써, 지방공무원의 공직가치를 제약하는 혹은 제고하는 요인을 드러내는 데 주된 목적이 있다.

이를 위하여 기존 연구에서 주로 논의된 이론들을 바탕으로 구체적으로 윤리적 가치, 민주적 가치, 전문직업적 가치, 혁신적 가치 및 전통적 가치의 5가지 세부 차원으로 공직가치를 유형화한 가운데, 이러한 공직가치의 내재화에 영향을 미치는 요인으로 개인적 특성(성별, 교육수준, 재직기간, 직급, 공직가치 교육), 조직적 특성(리더십, 조직갈등, 집권화, 공식화, 서비스부서, 지원부서), 업무적 특성(업무다양성, 업무완결성, 업무중요성, 업무자율성)을 도출하고, 이를 토대로 경험적 검증을 수행하였다.

이 연구의 가장 핵심적인 의의는 그 동안 산발적으로 제시되어왔던 공직가치의 영향요인을 체계적으로 종합하였으며, 이를 경험적으로 검증함으로써 공직가치의 이론화에 기여했다는 점이다. 특히, 이 연구의 결과에서는 가치기반 리더십과 공식화 등의 조직특성이 공직가치 전반에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타나, 공직가치 함양을 위한 조직관리 측면에서의 중요성을 확인하였다.

한편, 정책적 측면에서 이 연구는 그 동안 진행되어온 공직가치 교육의 한계를 지적하며, 이를 보완해야 할 필요성과 방향성을 제시한다. 공직가치의 교육은 공직가치 유형 중 전통적 가치에 한해서만 유의미한 영향을 비칠 뿐, 여타의 영역에서는 통계적 유의미성이 발견되지 않았다. 다시 말해, 공직가치의 내재화를 위한 보다 체계적이고 효과적인 교육방법이 필요하다는 것이다. 다만 분석결과에서 알 수 있듯이, 자신의 소속 부서의 특성과 업무성격 등에 따라 개인의 공직가치 수준이 달라질 수 있음을 감안하여 획일적인 교육이 아닌 개인과 조직의 수요에 따른 맞춤형 공직가치 교육의 필요성이 제기된다.



한국지방행정연구원

손화정 부연구위원
김대욱 부연구위원

「지방행정연구」 논문모집



「지방행정연구」 논문을 모집합니다.

한국지방행정연구원의 학술지인 「지방행정연구」는 여러 내외 선생님들의 따뜻한 지도와 편달로 2007년도에 등재학술지로 선정되어 그간 지방자치, 지방행정분야의 독보적인 저명 학술지로 자리 매김하여 왔습니다.

이에 저희 연구원은 우리나라 지방자치, 지방행정분야의 학문적 발전과 선도를 위해 더욱 겸허히 정진할 것을 약속드리며 아래와 같이 원고를 모집하고 있으니 많은 투고를 바랍니다.

▶ **논문주제** : 지방행정, 지방재정, 지방세, 지역발전 분야 등 지방행정관련 모든 분야

▶ **원고분량** : A4 25매 이내

▶ **원고마감 및 발간일정**

구분	제 1호	제 2호	제 3호	제 4호
원고마감일	2월 10일	5월 10일	8월 10일	11월 10일
발간일	3월 31일	6월 30일	9월 30일	12월 31일

*마감일 이후에도 수시 접수합니다.

▶ **제출방법** : 온라인 논문투고 시스템(JAMS) 투고 <https://krila.jams.or.kr>

▶ **문의처** : Tel_ 033-769-9825 | Fax_ 070-4275-2317 | E-mail_ local@krila.re.kr

▶ 기고논문은 「지방행정연구」 발간규정에 맞게 작성되어야 하며, 다른 학술지에 게재되지 않은 논문이어야 합니다.

▶ 원고료 및 게재료는 없습니다.

※ 지난 논문검색 및 기타 자세한 사항은 한국지방행정연구원 홈페이지 “지방행정연구” 코너 (<http://www.krila.re.kr/?code=research&subp=0201>) 를 참고하여 주세요.

