

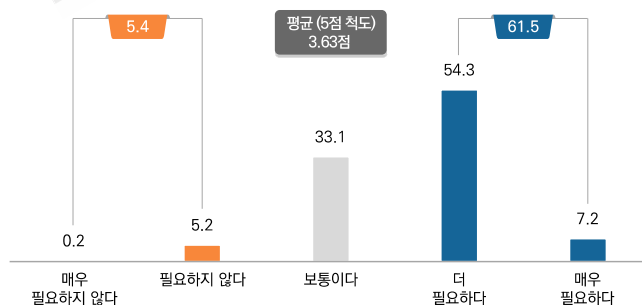
재난안전예산 우선순위 정하는 사전검토제 체계적 분석·전문성 강화로 실효성 높여야

지자체 재난안전예산 사전검토제 시행 의무화, 서울시 차원의 조사·분석 필요

2020년 10월에 시행된 재난 및 안전관리 기본법(제10조의4)은 지자체장이 예산 편성 전에 재난 및 안전관리 사업에 대한 투자우선순위를 검토하고, 안전관리위원회 심의를 거치도록 의무화하였다. 이러한 사전검토제의 목적은 재난안전예산 편성에 있어 지자체가 지역의 안전가치를 반영하여 사각지대를 줄이고, 적재적소에 예산을 투입하게 하는 것에 있다. 이 목적을 실현하기 위해서는 재난안전예산 사전검토 시 지역 위험 특성, 재난안전 이슈, 예산투입 인식 등에 관한 조사와 분석을 수행해야 한다.

시민 61.5% “미래에 재난안전예산 투입이 더욱 필요”…체계적 위험분석 필수

서울시민을 대상으로 다른 시정분야와 비교한 미래 서울시 재난안전예산 투입의 필요 정도를 설문한¹⁾ 결과, 필요하다는 응답이 61.5%를 차지했다.



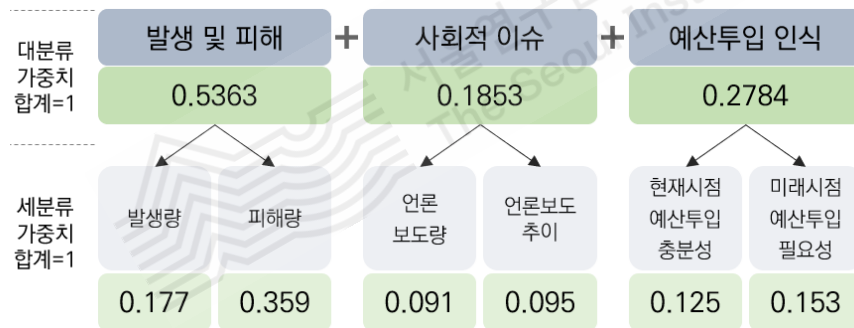
[그림 1] 미래 서울시 재난안전예산 투입의 필요 정도

1) 서울시민 1,000명을 대상으로 2022년 9월 19일부터 9월 26일까지 설문조사를 수행하여 서울시 재난안전 특성과 관련 예산에 대한 인식을 파악함. 조사 결과는 부록 2. 참고

그러나 위험여건 변화에 따른 서울시 재난안전예산 투입이 적절하다고 생각하는 비율은 24.8%에 그쳤다. 서울시 재난안전예산 투입이 적절하지 않은 이유로 설문 대상 시민 47.5%가 ‘예산투입을 위한 위험 요인 분석이 안 되고 있어서’를 1순위로 응답하였다. 서울시민은 서울의 재난 및 안전사고 위험에 대한 과학적이고 체계적인 분석을 바탕으로 재난안전예산을 수립하는 것이 중요하다고 인식하고 있음을 시사한다.

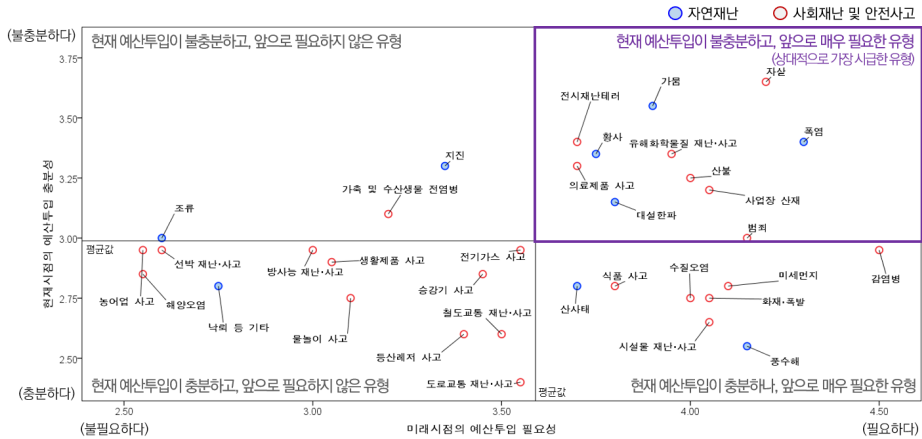
전문가 자문·통계분석 토대로 서울시 재난안전예산 중점투자방향 설정

연구진은 서울의 위험 특성에 관하여 현황과 이슈를 도출하고 이를 바탕으로 전문가 자문을 통해 발생 및 피해 현황, 사회적 이슈, 예산투입 인식에 대한 가중치를 도출하였다. 분석 결과 전문가들은 대분류에서는 발생 및 피해, 예산투입 인식, 사회적 이슈 순으로 중요하다고 응답하였고, 세분류에서는 피해량, 발생량, 예산투입 필요성, 예산투입 충분성, 언론보도 추이, 언론 보도량 순으로 중요하다고 응답하였다.



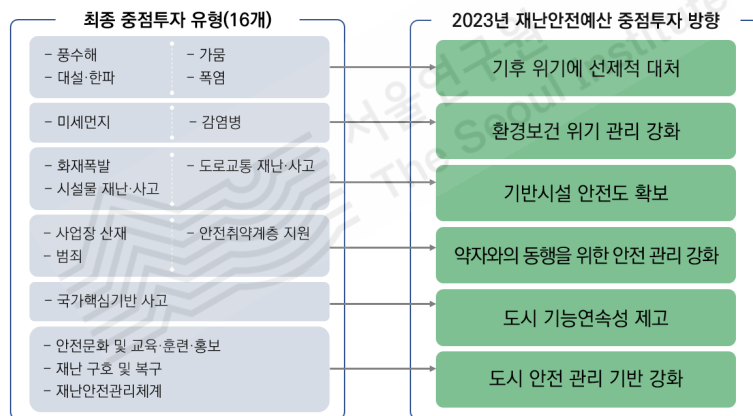
[그림 2] 서울시 재난안전예산 중점투자 유형 선정을 위한 가중치 분석 결과

전문가 자문을 통해 현재시점의 예산투입 충분성, 미래시점의 예산투입 필요성을 검토하였다. 현재시점에서는 자살, 가뭄, 폭염 순으로 예산투입이 불충분하고, 미래시점에서는 감염병, 폭염, 자살 순으로 예산투입이 필요한 것으로 나타났다. 이 조사결과를 종합적으로 살펴보면, 현재 예산투입도 불충분하고 미래에도 예산투입이 필요한 유형은 자살, 폭염, 가뭄, 유해화학물질 재난사고, 산불, 사업장 산재, 황사, 대설·한파, 전 시·재난·테러, 의료제품 사고 등의 10개로 선별되었다.



[그림 3] 유형별 예산투입 충분성/필요성 4분위 검토

전문가 대상 가중치 조사뿐만 아니라 각종 관련 계획 등의 문헌검토, 언론보도, 통계 분석 등을 거쳐 총 16개 재난 유형을 선정하고 중점투자방향을 제시하였다.



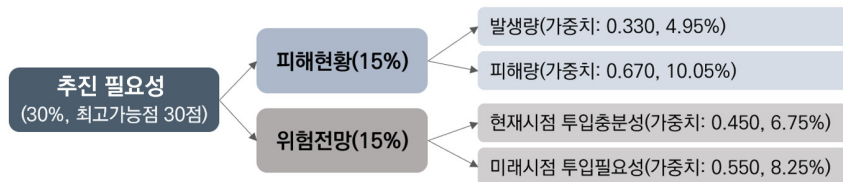
[그림 4] 서울시 2023년 재난안전예산 중점투자방향 도출

도출된 중점투자방향을 바탕으로 재난안전예산 투자우선순위 기준 재정비

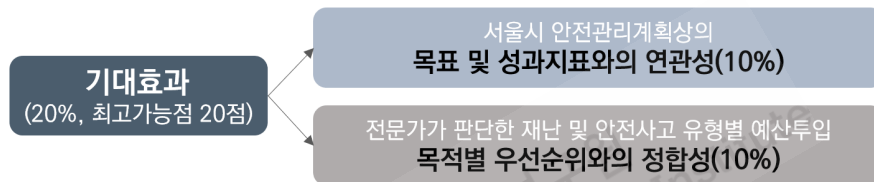
재난안전예산 사전검토제의 시행은 재난안전사업별로 점수를 부여하여 투자등급을 산출하는 것으로 이루어진다. 재난안전예산 투자우선순위 산출 배점은 사업실적(10%), 투자방향성(40%), 추진 필요성(30%), 기대효과(20%)로 구성된다. 이는 중점투자방향

산출 과정에서 분석한 통계분석과 전문가 조사 결과를 서울형으로 재설정 한 것으로, 2023년도 재난안전예산 투자우선순위 평가를 위한 기준으로 활용되었다.

이 연구에서는 추진 필요성을 피해현황(15%)과 위험전망(15%)으로 제시하고, 기대효과는 목표 및 성과지표와의 연관성(10%)과 목적별 우선순위와 정합성(10%)으로 제시²⁾하였다.



[그림 5] 추진 필요성의 요인과 가중치



[그림 6] 기대효과의 요인과 가중치

매년 최선의 중점투자방향 도출하려면 자료 구축과 정기적 모니터링 필요

일반적으로 재난 및 안전사고는 발생 및 피해확산 위협요인이 다양하기 때문에 예측이 매우 어렵고 복잡하다는 특징을 가진다. 그럼에도 불구하고 서울시 재난안전예산 사전검토제는 매년 단기간 내에 재난안전 분야의 중점투자방향을 파악하고, 투자우선순위를 도출해야 하므로 체계적 근거에 따라 효율적으로 시행할 필요가 있다.

해외 재난 동향 분석, 관련 통계, 언론 보도, 연구 사례 등 광범위한 자료를 구축하고 장기적으로 축적하여 서울시에 특히 위협이 되는 재난사고를 모니터링하고, 취약한 여건에 노출되어 있는 계층 또는 공간적 사각지대를 식별할 필요가 있다.

중점투자방향 및 투자우선순위 설정을 위한 가중치는 도시안전기본계획 수립 5년 주기에 따라 재산정하고, 가중치 항목 및 도출 방법 역시 재검토하여 고도화하도록 한다.

2) 사업실적과 투자방향성은 기존의 행정안전부 기준을 적용함

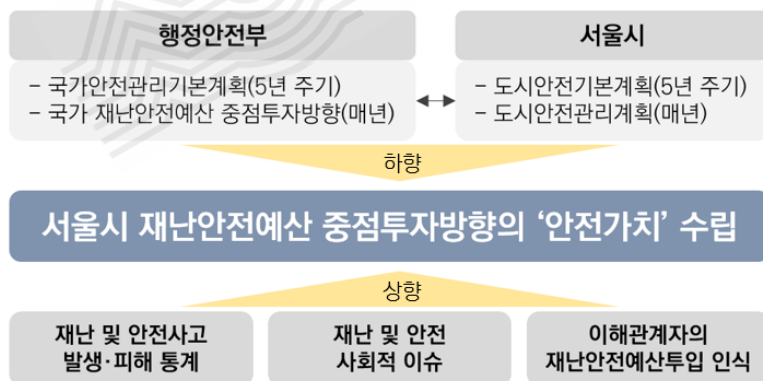


[그림 7] 서울시 재난안전예산 중점투자방향 도출을 위한 자료 구축과 분석

‘안전가치’의 체계적 정립으로 서울시 재난안전예산의 명확성·일관성 확보

서울시의 안전가치가 체계적으로 정립되면 이를 통해 명확한 재난안전예산의 목표와 세부 중점투자방향이 도출될 수 있으며 일관성 있는 재난안전예산 사전검토가 가능하다.

서울시에서 재난안전예산 중점투자방향의 구성요소인 안전가치를 체계적으로 설정하기 위해서는 각종 재난안전사업이 포함되어 있는 여러 계획의 방향성(비전, 목표, 전략 등)과의 연계성을 확보할 수 있도록 수립하는 것이 중요하다. 대상으로는 행정안전부의 국가안전관리기본계획과 연도별 재난안전예산 중점투자방향, 서울시의 도시안전 기본계획과 안전관리계획 등이 있다.

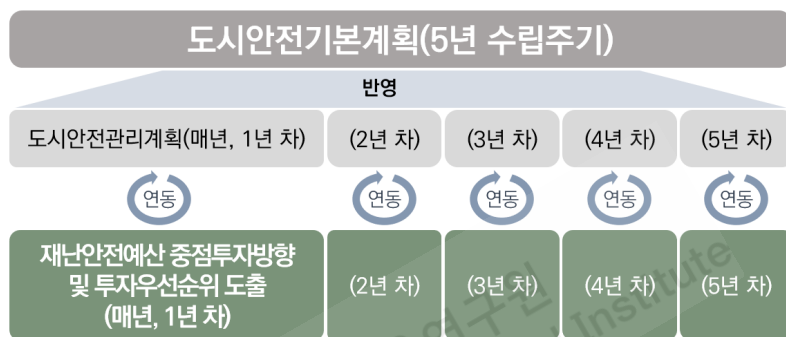


[그림 8] 서울시 재난안전예산 중점투자방향의 안전가치 수립

서울의 안전가치를 각종 계획과의 연계성을 확보할 수 있도록 수립하기 위해서는 우선 재난 이슈를 체계적으로 도출하는 것이 중요하다. 재난사고 통계 등 정량적 자료를 기반

으로 이슈를 선별하면, 관련 계획들의 방향성과 대조해 보기에도 용이할 것이다. 이러한 신뢰성 있는 이슈를 중심으로 관계자에 대한 인식조사를 실시하고 그 결과를 서울시 안전가치 정립에 반영할 필요가 있다.

5년마다 수립되는 서울시 도시안전기본계획의 방향성을 해당 연도 중점투자방향에 반영한다. 매년 서울시 안전관리계획 수립 과정에서 수행되는 유형별 발생 및 피해 통계 자료 구축과 분석, 서울의 재난안전 여건과 위험요인 진단 결과와 연동하여 이슈를 공유하고 중점투자방향의 세부 항목도 서울시 안전관리계획의 방향성에도 합치되도록 한다.

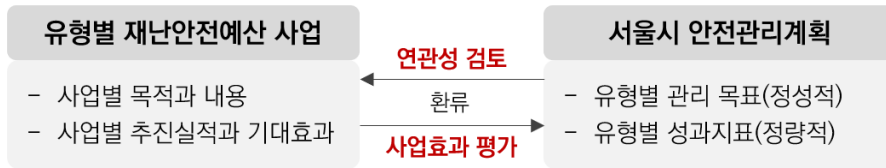


[그림 9] 서울시 안전계획과 연동된 재난안전예산 중점투자방향 및 투자우선순위

서울시 재난사고 특성 및 관련 예산에 관한 시민, 전문가, 담당 공무원 등 관계자의 인식 조사를 매년 시행하도록 한다. 인식조사 항목은 위험특성, 안전가치, 재난안전예산 투자 효과성 등으로 구성하고, 그 결과는 중점투자방향 설정에 활용하도록 한다.

재난안전예산의 평가·환류에는 중점투자방향 반영한 관리 목표 설정이 중요

재난안전예산의 운용 성과 검토를 위해서는 관리 목표가 중요하다. 관리 목표는 성과 지표로 정량화되며 재난안전예산 운용에 관한 평가, 환류 등의 작업을 위해 중요하다. 재난안전 유형 중에서 관리 목표나 성과지표가 없는 경우 중점투자방향에 근거하여 신규로 개발하도록 한다. 기존 목표도 중점투자방향과 연관성을 높일 필요가 있다. 재난 안전 유형별로 제시되어 있는 관리 목표와 성과지표에 대해 안전총괄실과 담당 부서 간의 협의를 통해서 중점투자방향을 반영하도록 한다.



[그림 10] 재난안전예산 사업과 유형별 관리 목표 및 성과지표와의 연동

서울시 안전가치 정립을 위한 인식조사 시 예산투입의 효과성도 평가하도록 한다. 이는 재난안전 유형별 성과지표와 함께 관련 사건의 발생 및 피해자료를 구축하여 전문가 및 시민의 의견을 묻는 것이다. 구축된 자료를 바탕으로 재난안전예산 투입 대비 피해 현황을 제시하고, 재난안전예산의 예방신뢰성에 대한 전문가와 시민의 인식 추이 등을 조사하도록 한다.

담당부서·전문가·시민 참여하는 협의체 구성, ‘공론의 장’으로 활용

서울시 재난안전예산 사전검토에 관한 의견수렴을 위하여 안전관리위원회의 사업 심의 이전까지 협의체를 운영하도록 한다. 이 협의체의 명칭은 “서울시 재난안전예산 사전검토 협의체(이하 관련 협의체)”로 하고 운영 원칙은 예산의 투명한 공개, 예산 확보의 근거(가용자원의 효율적 배분, 중복 및 낭비 방지), 의사결정과정의 책임성 확보로 한다. 관련 협의체는 서울의 안전가치를 수립하고 재난안전예산 운용 성과 연동에 관하여 논의할 수 있는 공론의 장이 될 수 있다.

서울시 재난안전예산 관련 부서 담당자, 재난안전 전문가, 시민 사이에 존재하는 재난 안전에 대한 인식 차이를 줄이고, 서울시의 안전가치를 정립하기 위해서는 의견수렴을 통한 조정의 과정이 필요하다.

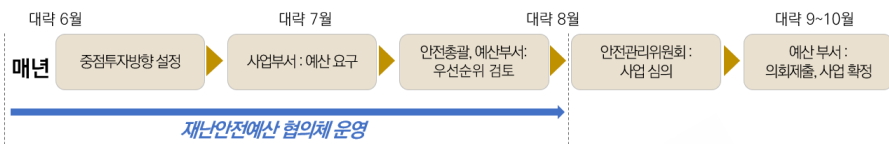
서울시 재난안전예산 담당자는 본인이 관리하는 유형에 대해서만 관심을 가지고, 인식조사 대상 시민은 조사 시점에 가깝게 발생한 재난에 대해 중요하게 생각하는 경향이 있다. 이러한 점을 고려하여 협의체에서 재난안전 이슈를 논의하도록 한다.

현재 재난안전예산 부서별로 사업설명서 등을 토대로 재난안전예산 사업의 유형을 분류하고 있는데, 이 과정에서 담당자가 유사한 사업을 다르게 분류할 가능성이 있다. 담당자가 관련 협의체에 참여하여 안전가치 정립과 운영성과에 관하여 논의하는 과정이 있으면 이러한 시행착오를 줄일 수 있다. 담당자가 관련 협의체에 참여하는 과정에서 체계

적으로 분석된 자료와 조사 결과를 접하게 되고 이를 바탕으로 학습하기 때문이다. 협의체 운영을 통해 담당자가 미처 생각하고 있지 못한 재난안전에 취약한 사각지대를 도출할 수 있고, 새로운 재난안전예산 사업을 발굴할 수 있다.

협의체는 서울시 재난안전예산 총괄부서, 재난유형별 서울시 담당자, 전문가, 시민으로 구성하며, 정기 회의 때는 안전가치 인식조사, 사전검토 결과, 사업 성과 등을 다루고 수시 회의는 안전이 발생할 경우 개최한다.

시민은 일반시민뿐만 아니라 시민단체, 의용소방대, 동대표 등 현실적으로 참여가 가능한 사람들을 포괄하여 모집하도록 한다.



[그림 11] 재난안전예산 사전검토제 운용 협의체

명확한 사업분류 및 선제적 예산편성 가능한 서울형 재난안전예산 분류체계 개발

재난안전예산 사업 하나가 여러 개의 재난 및 안전사고 유형 또는 법적 분류와 연관되어 있을 수 있다. 서울형 재난안전예산 사업 분류체계 개발을 위해서는 상·하향 양방향에서 서울의 재난특성과 재난안전예산 사업 특성을 검토하여 분류 기준을 세부화함으로써 모호하게 분류되는 사업이 없도록 한다.

재난안전예산 사업 분류체계가 서울형으로 체계화되면 재난안전 통계와 관련 사업의 연계성 향상, 서울시 안전가치 인식 조사들의 확립, 성과지표 연관성 제고 등의 효과를 기대할 수 있다.

향후 미래수요를 고려하여 신규 사업 유형도 분류할 수 있도록 한다. 인파몰림 압사 등 예상하기 어려운 재난에 관해서는 해외 동향 분석, 서울시 발생 가능성 검토, 서울시 대응력 점검 등의 과정을 통해 신규 사업 유형으로 설정한다. 이를 통해 선제적으로 예방 및 수습 예산을 편성할 수 있도록 한다.

추가적으로 재난안전예산 사업별로 해당하는 예방/대비/대응/복구의 재난관리 단계도 작성하도록 하여 재난관리 단계별 예산투입 현황도 파악할 수 있도록 한다.

현재 복합적인 다수의 재난안전예산 사업을 안전총괄부서에서 사전검토하고 있다. 안전총괄부서에서 효율적으로 관리할 수 있도록 핵심 재난안전예산 사업을 정의할 필요가 있다. 핵심 재난안전예산 사업은 서울의 위험 특성을 고려했을 때 중요한 사업, 안전총괄부서에서 주관하기에 적합한 사업, 이슈화되어 필수성이 인정되는 재난안전예산 사업으로 정의한다. 핵심 재난안전예산 사업은 안정적 예산확보가 가능하도록 하며 일반 재난안전예산 사업과 구분하여 관리한다. 핵심 재난안전예산은 안전총괄부서가 권한을 갖고 조정할 수 있도록 권한을 부여한다.

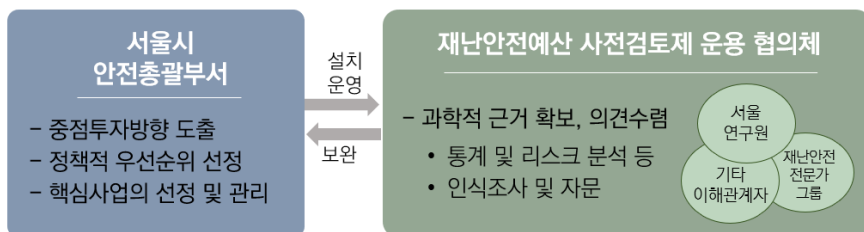
재난안전예산 총괄부서 역할 강화하고 인력의 전문성·업무연속성 확보해야

안전총괄부서에서 모든 재난안전예산의 사전검토를 전담하는 것은 효율적이지 못하다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 재난안전예산에 대해서 예산부서가 총괄적으로 관리되되, 안전총괄부서는 재난안전예산의 중점투자방향과 투자우선순위 적용, 핵심 재난안전예산사업의 관리를 중점적으로 수행하여 역할을 강화할 필요가 있다. 이 연구에서 제시한 중점투자방향과 투자우선순위를 서울시 재난안전예산 사전검토 매뉴얼로 작성하여 운용하여야 한다.

재난안전예산 사전검토 업무가 명시되어 있는 팀원은 5명이다. 재난안전예산 사전검토 업무는 예산뿐만 아니라 재난안전 전 분야에 대한 전문성이 요구된다.

장기적으로 전담 인력 배치의 가능성을 검토하고, 팀원 간 재난안전예산 업무의 가외성을 두어 일부 인력이 바뀌더라도 업무의 연속성을 확보할 필요가 있다.

재난안전예산 사전검토제 운용 협의체를 적극적으로 활용하여 재난 유형별 담당자의 참여를 유도하고, 재난안전예산 관련 연구를 수행한 경험이 있는 서울연구원에서 지속적으로 분석하여 재난안전예산을 관리할 수 있는 지원 체계를 마련하도록 한다.



[그림 12] 서울시 안전총괄부서의 역할과 재난안전예산 협의체

서울연구원에서는 서울시 위험특성 데이터베이스를 구축하고 이를 기반으로 서울형 중점투자방향과 투자우선순위를 제시하는 ‘서울시 위험전망 보고서’를 매년 작성하여 서울시 재난안전예산 사전검토제가 효율적으로 운용되도록 지원한다.

