

재난관리자원의 관리 등에 관한 법률 입법 공청회

이 상 훈

(한국조달연구원 공공조달연구본부장)

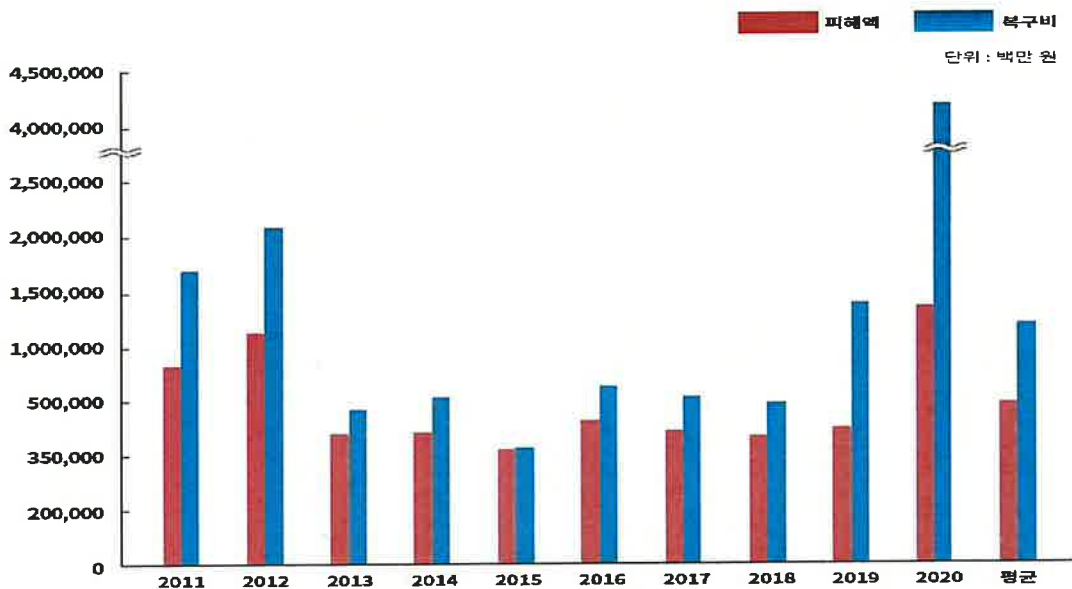
재난관리자원의 관리 등에 관한 법률(안) 입법공청회 토론편

('22.11.23, 한국조달연구원 공공조달연구본부장 이상훈)

■ 재난관리자원 운용 환경변화

최근 전세계적으로 기후위기 및 지구온난화 현상에 의한 폭염, 한파, 홍수, 폭설, 태풍 등의 자연재난의 심각성과 코로나 19(Covid-19)와 같은 팬데믹 등 의료/방역 위기를 초래하는 사회재난이 빈번히 발생하고 있다. 2020년 행정안전부가 발간한 재해연보에 따르면, 최근 10년간(2011~2020) 재난에 따른 피해액은 약 6.1조원 수준이며, 이중 자연재난으로 인한 피해액이 약 4.4조원, 사회재난으로 인한 피해액이 약 1.7조원으로 나타난다.

[그림 1] 최근 10년간 자연재난 피해액 및 복구비 현황

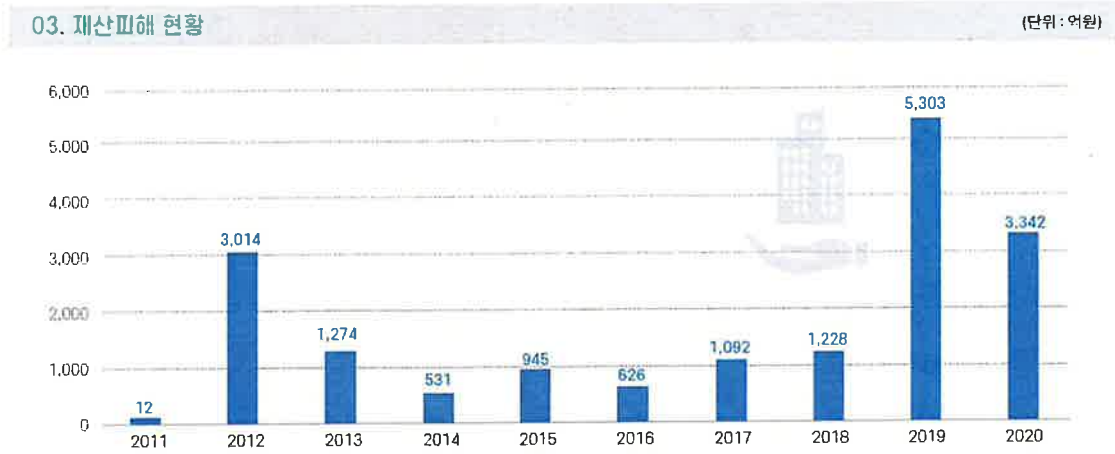


구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	합계	평균
피해액	794,200	1,089,210	172,137	180,019	31,862	288,862	187,302	141,284	216,226	1,318,177	4,419,279	441,927.9
복구비	1,654,029	2,053,176	386,559	507,065	38,122	590,607	499,672	443,270	1,348,759	4,161,548	11,682,807	1,168,280.7

출처: 2020 재난연감(사회재난), 2021, 행정안전부

특히, 각각의 자연재난, 사회재난 및 의료/방역 재난에 따른 피해 및 대응의 어려움에 더하여 복수의 재난이 복합적으로 발생하고 특정 지역과 국가를 넘어서 전지구적 영향을 미치는 형태로 대규모화되면서 전통적인 재난대응체계로는 효과적인 대응이 어려운 상황이다.

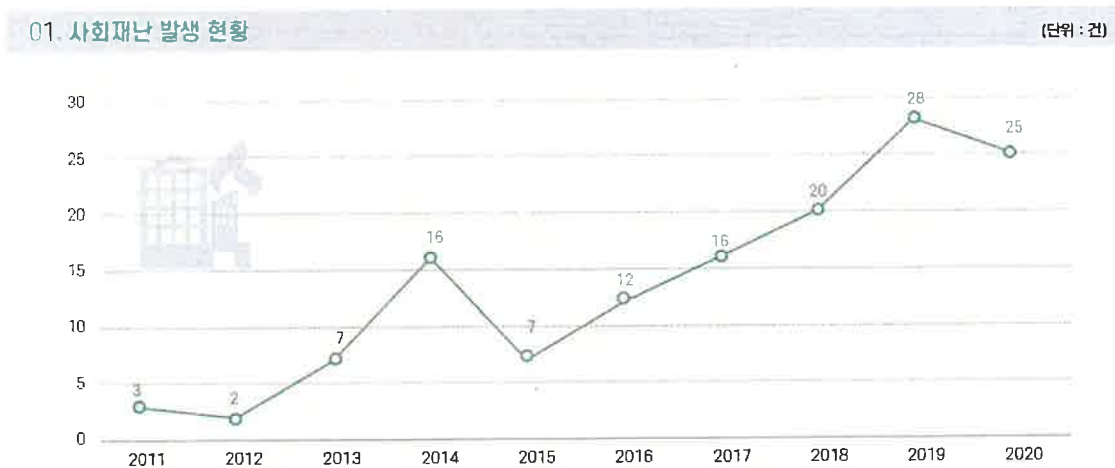
[그림 2] 최근 10년간 사회재난 피해금액



출처: 2020 재난연감(사회재난), 2021, 행정안전부

대표적으로 자연재난의 경우 태풍, 사회재난의 경우 화재(산불, 건물화재)를 중심으로 피해액이 급격하게 늘어나고 있으며 2022년 3월 발생한 울진 산불은 자연현상과 실화가 결합한 복합재난으로 1달 이상 이어지고 주불 진화에만 역대 최장시간인 213시간이 소요되는 등 막대한 피해를 초래하고 현재 복구중이다. 특히 불가항력적 측면이 큰 자연재난 대비 관리 예방이 가능한 사회재난 역시 매년 크게 증가하고 있으며, 최근 10여년간 추이를 살펴보면, 코로나 19와 같은 감염병 등의 의료/방역 재난/사고가 증가하고 있다.

[그림 3] 사회재난 발생현황



출처: 2020 재난연감(사회재난), 2021, 행정안전부

이처럼 최근 자연재난 및 사회재난의 가장 큰 특징은 **재난의 복합적 발생과 대형화 추세로 인한 피해규모 및 영향력이 과거와 비교할 수 없을 정도로 확대되면서 전통적 재난대응 및 관리체계의 한계가 노출됨에 따라 새로운 국가재난대응체계 정비노력을 촉발하였다.**

대표적으로 지자체 등 재난관리책임기관(중앙행정기관, 지방자치단체, 유관 공공기관·단체 등)은 「재난 및 안전관리 기본법」에 따라 각종 재난에 대비한 재난관리자원을 비축·관리해야 하지만 대부분 시·군·구에서만 필요 자원을 비축·관리하는 문제가 지속되고 있었다. 또한 실제 재난관리자원의 비축 및 관리에 있어서도 **원활한 운용에는 법제도 및 현실적 한계점이 존재하였다.** 이로 인해 재난이 발생할 때마다 **비축자원이 부족하거나 자원 공급, 응원 등이 원활하지 않아 과잉 비축되는 등 매년 상당한 양의 비축자원이 불용처리 되는 문제점이 노출되었다.**

재난과 사고는 발생 이후에는 피해규모와 진행 방향의 예측이 어려우므로 예측 가능한 재난에 대해서는 피해를 예방할 수 있는 선제적 예방조치가 중요하며, 이를 위해서는 효과적인 재난대응을 위한 관리체계를 마련하는 것이 핵심적이다.

따라서 2021년 2월 국회(박완주의원 등 10인)에서 발의된 「재난관리자원의 관리에 관한 법률안」과 금일 논의할 2022년 7월 국회(이만희의원 등 11인)에서 새롭게 발의된 「재난관리자원의 관리 등에 관한 법률안」은 대규모·복합화하는 재난과 사고로 인한 막대한 피해를 선제적으로 예방하고 발생한 경우 최소화 하면서 신속한 복구에 있어 필수적인 장비, 물자/자재/시설과 인력 등의 재난관리자원의 안정적 공급망 구축, 비축, 운용 등에 필요한 법제도적 기반을 통합적으로 담고 있다고 판단된다.

■ 재난관리자원의 관리에 관한 법률안 주요 내용 및 의의

현행 재난관리자원에 관한 최상위 법률은 「재난 및 안전관리 기본법」(이하 재난안전법)으로 동법 제34조(재난관리자원의 비축·관리)에서 비축 및 관리에 관한 내용을 중심으로 다루고 있다. 또한 동법 시행령 제43조(재난관리자원의 비축·관리 등)와 제43조의2(재난관리자원공동활용시스템의 활용 등) 등에서 **일반적 실행 규정을 제시하고 있다.**

그러나 현행 재난안전법령에서는 재난관리자원의 활용 및 비축만을 주로 다루고 있고 실제 재난상황에서 신속하고 안정적으로 해당 재난관리물자가 공급되고 관리될 수 있는 종합적인 법제도적 기반과 통합적 관리체계의 제시는 미흡한 상황이다.

이러한 측면에서 금일 논의되고 있는 「재난관리자원의 관리 등에 관한 법률(안)」(이하

법률안)은 재난관리자원의 공급망 전반을 다루고 있어 이러한 법제도적 기반의 미흡 및 부재로 인한 긴급한 재난상황에 대한 예방, 대응 및 복구 전반에서 요구되는 재난관리물자의 공급 안정성을 제고할 수 있을 기대된다. 특히, 재난관리물자의 비축 및 관리를 중심으로 공공조달 체계와 연계성을 강화한 것은 미국 연방정부 차원에서 국토안보부(DHS), 연방재난관리청(FEMA)과 연방조달청(GSA) 간의 재난대응을 위한 물자관리의 협업체계에 비추어 볼때 매우 바람직한 방향으로 판단된다.

상기 살펴본 바와 **현행 재난안전법과 동 시행령 등 상위 법령에서는 3개 조문에 불과한** 재난관리자원의 관리체계 전반에 관한 사항이 **법률안에서는 9장 65개 조문으로 구체적인** 내용을 규정하고 있다. 특히 기존 하위 법규인 위임행정규칙인 「재난관리자원의 공동활용 기준」(행정안전부예규 제111호, 2020. 6. 4., 일부개정)을 통해 관리 및 규정되던 재난관리자원의 분류 및 관리(재난관리자원 정보조사, 재난관리자원 표준화, 모듈화, 전반적 재난관리자원 관리체계 등) 재난관리자원자원의 연계 및 응원(재난관리주관/책임기관별 역할, 자원관리 시스템 구축 및 운영, 재난관리자원DB 등), 재난관리자원의 정산 및 평가 등의 주요 사항을 모두 법률안과 동법 시행령에 반영함으로써 법제도적 기반 강화와 운영 실효성(중앙행정기관과 지방자치단체 등에 대한 법적 구속력 강화 등)을 확보하였다. 또한 재난관리자원의 분류, 관리시스템 운영, 비축 등과 관련한 위임행정규칙인 「재난관리자원의 분류 및 시스템 이용에 관한 규정」(행정안전부고시 제2020-77호, 2020. 12. 31., 일부개정)에서 규정되었던 사항 역시 동일한 입법적 개선이 이루어졌다고 판단된다.

그러나 본 법률안은 형식적인 측면에서 단순히 현행 재난관리자원의 관리체계의 법제도적 기반을 강화하는 수준을 넘어선 것에서 그 의의가 더욱 크다고 볼 수 있다. 법률안의 제안이유에서 밝힌바와 같이 ‘「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 재난의 예방과 수습 활동에 필요한 물자 및 자재 등의 비축·관리에 관한 사항과 「물품관리법」 및 「공유재산 및 물품관리법」에 따른 물품 중 재난관리를 위하여 필요한 물품의 취득·보관·사용 및 처분 등의 관리에 관한 사항’ 들은 재난관리물품의 관리체계 강화를 위한 통합에 초점이 맞추어져 있다. 그러나 이러한 재난관리자원(물품)에 대한 통합적 관리체계의 이행력과 지속 가능성 확보를 위해 필수적인 ‘공급망관리체계 및 재난관리물류체계를 구축’을 상세히 규정하고 있는 것이 현행 재난안전기본법령 및 물품관리체계와의 차별성이며 주요한 입법적 개선사항으로 볼 수 있다.

재난관리자원에 대한 분류, 일반적 관리체계(정보조사, 관리시스템 및 DB구축 등),

비축 및 활용(응원 및 연계 등) 등의 운영체계가 있더라도 실제 재난 및 사고 발생시 필요한 재난관리자원이 이러한 관리체계에 따라 이동하기 위해서는 재난관리자원의 정보와 실제 자원(물품)이 일체화된 형태로 간단없는 이동(정보와 물류의)이 보장되는 것이 중요하다. 이를 위해서는 체계적이고 작동 가능한 ‘재난관리자원(물품) 공급망’의 구축 및 운용을 통해서만 가능하다. 따라서 현행 법률안 및 시행령 등이 상위 법령의 입법목적과 취지가 제대로 발현되기 위해서는 ‘재난관리자원의 안정적 공급망’ 구축과 운용을 위한 위임행정 규칙(위임 행정규칙 등) 등 하위 입법의 내용이 매우 중요하다고 판단된다. 이는 공급망은 단순히 법제도적 기반과 역할이 규정되어 있다고 작동하는 것이 아닌 실제 공급망의 주요 참여자인 재난관리자원(물품) 공급기업, 물류기업, 수요자로서 관리기관(현행 재난안전법령에서의 재난관리주관/책임기관), 전체 공급망의 통합적 조정 및 관리자로서 행정안전부의 유기적이고 실질적 협업체계가 구축되어만 확보 가능하기 때문이다.

관련하여 약 400년 이상 국가수준의 전략적 비축 역할을 담당하는 핀란드의 국가비상공급국(NESA)는 곡물에서 의료장비에 이르기까지 재난과 위기 대응을 위한 비축(실질업무는 핀란드 중앙조달기관인 Hansel과 긴밀한 협업)을 담당하고 있다. 특징적인 것은 법률의 위임에 따라 NESA의 비축창고에 모든 비축물품을 모두 보관하지 않고 공급기업과 분담 또는 전부를 위탁하여 재고 관리 등을 실행하고 있다. 특히 특정 물자의 비축 및 재고관리 담당 공급기업이 NESA와 자사의 창고에 물자를 공급 또는 보관하면서 사용기한 등을 고려하여 선입선출하는 방법 등을 활용하여 최신 물자를 비축 및 공급할 수 있는 체계를 마련하고 있는 것이 특징적이다. 이를 법률안 제33조제1항 제2호(국가재난관리지원기업 또는 지역재난관리지원기업의 물류시설/창고), 제3호(국가재난관리물류기업의 물류시설/창고)에서 규정하여 선진국의 공공비축 시사점을 잘 수용하고 있다고 판단된다.

한편 법률안을 통해 국가수준의 통합적 재난관리자원(물품) 관리체계 역시 Covid-19에 따른 팬데믹 대응 경험이 잘 반영된 시의적절한 접근방법으로 판단된다. 팬데믹 극복과정에서 EU는 의료 및 방역물자 등의 비축이 가지는 산업적 측면에서의 위험성에 유의할 것을 강조하고 있다. 특정한 국가 및 지역에서 일시에 특정물자에 대한 비축수요가 집중되면 공급망에 엄청난 왜곡현상을 유발할 수 있으므로 과도한 분산형 비축체계의 위험성을 경고하고 있다. 따라서 본 법률안을 통해 전국 단위에서 소요되는 재난관리자원을 통합적으로 운용하면서 관리기관(현행 재난안전법령에서는 재난관리주관/책임기관)간 비축 및 응원 등과 관련한 과수요 예방 및 효율적 배분 및 활용 등이 가능해질 것으로 판단된다.

■ 공급망 운용을 위한 공공조달 연계성 강화 검토

현행 재난안전법령과 하위 위임행정규칙에서 재난관리자원(물품)의 운용을 위한 구매와 비축의 일차적 수단은 공공조달이며 구체적으로는 국가계약법령/지방계약법령의 절차에 따라 진행된다. 물론 공공조달을 통해 구매, 임대, 용역(해당 재난관리자원 소요되는 재난 대응, 복구기능의 위탁, 외주 등)이 제한되는 경우에는 민간 공급망을 활용할 수 있으나 대부분은 공공조달을 통해 이루어지는 것이 본 법률안의 제정 배경과 목적을 고려하면 적합하다고 볼 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 국가수준의 통합적 재난관리자원의 동원과 활용에 있어 재난관리주관기관과 중앙조달기관의 협업은 대표적으로 미국의 국토안보부(DHS), 연방재난관리청(FEMA), 미연방조달청(GSA)의 역할 분담 사례가 대표적이라고 볼 수 있다.

현재 법률안을 통해서도 이러한 공공조달(조달청)과의 협업체계는 명확히 규정하고 있다. 조달청의 경우는 조달사업법 시행령 제3조의제4호에 따라 재난, 국가위기 상황 등과 관련한 긴급히 대처할 물자도 비축물자의 범위에 포함된다. 따라서 재난관리물품 중 비축이 필요한 물자는 조달청의 기본적인 비축물자의 범위에 포함될 수 있다. 또한 이러한 형태의 비축을 위해서는 재난관리물품의 분류 및 관리체계가 공공조달 물품분류 체계 등과 연계하여 표준화되고 각각의 변동 사항에 대해서는 실시간 현행화가 이루어질 수 있는 제도적, 시스템적 기반이 마련되어야 한다. 이러한 측면에서 법률안에서는 공공조달(조달청) 체계와 연계성을 강화하고 있으며 현행 재난안전법령의 위임행정규칙으로서 행정안전부 고시에서 규정하였던 사항 중 재난관리물품의 표준화, 관리 정보의 공유, 매각 및 관리전환 등 처분과 관련한 4개 조문을 추가 제시하였다.

공공조달 연계분야	법률안 내용	연계근거
재난관리물품의 표준화	<ul style="list-style-type: none"> 관리기관에서 공통적으로 사용하는 재난관리물품에 관하여 조달청장과 협의하여 표준을 정할 수 있음. 	법률안 제26조
재난물품 관리 관련 정보 공유	<ul style="list-style-type: none"> 관리기관의 재난관리물품을 효율적이고 적정하게 관리하기 위하여 재난관리물품의 비축관리기준 등에 관한 정보를 조달청장과 공유하는 등 상호 협조 	법률안 제27조
재난관리물품의 매각 및 관리전환 등 처분	<ul style="list-style-type: none"> 관리기관의 장 또는 조달청장은 재난관리물품 또는 불용품으로서 매각되지 않은 것에 대해 「국가계약법」 및 「지방계약법」에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 매각의 특례 설정 가능 	법률안 제37조

	<ul style="list-style-type: none"> 관리기관의 장은 불용품 중에서 활용 가능한 것은 조달청장에게 매각 요청 관리기관의 장은 활용이 가능한 불용품이 처분되지 않은 경우, 조달청장에게 무상으로 관리전환 관리전환 불용품은 대통령령으로 정하는 바에 따라 관리·수리 및 처분 	법률안 제38조
재난관리대응	<ul style="list-style-type: none"> 중앙재난안전대책본부회의 	재난안전법 시행령 제16조
재난관리자원의 조사와 정보관리	<ul style="list-style-type: none"> 모든 중앙행정기관(소속 및 산하기관·단체 포함)에서 보유하고 있는 재난관리자원 대상 목록과 데이터베이스 관련 자료는 조달청장이 제공 재난관리자원을 보유·관리하는 중앙행정기관 및 지방자치단체의 소속 및 산하기관·단체는 조달청 물품관리시스템 또는 행정안전부장관이 구축·운영하는 자원관리시스템을 통하여 해당 재난관리자원에 관한 정보를 입력·관리 	재난관리자원의 공동활용 기준 (행정안전부 예규)
재난관리자원의 조달 및 정보 제공	<ul style="list-style-type: none"> 조달청은 정부 재난관리자원의 조달요청을 받을 경우, 소요시기에 차질 없도록 공급을 지원하고, 중앙행정기관 및 공공기관의 보유 재난관리자원에 관한 정보 제공 	재난관리자원의 공동활용 기준 (행정안전부 예규)
재난관리자원의 품명 및 세부품명 제정	<ul style="list-style-type: none"> 「물품목록법 시행령」 제9조제2항에 따라 조달청장이 정하는 품명 및 세부품명이 있는 재난관리자원: 그 품명 및 세부품명 「물품목록법 시행령」 제9조제2항에 따라 조달청장이 정하는 품명 및 세부품명이 없는 재난관리자원: 행정안전부장관이 정하는 품명 및 세부품명 	재난관리자원의 분류 및 시스템 이용에 관한 규정 (행정안전부 고시)
재난관리자원의 확보·비축	<ul style="list-style-type: none"> 재난관리책임기관에서 재난관리자원을 구매할 경우, 국가종합전자조달시스템을 통해 구매하는 방식에 따르고, 긴급한 경우에는 수의계약을 할 수 있도록 함. 이러한 과정의 관리정보는 자원관리시스템을 통해 입력 및 등록하는 방식으로 비축·관리 필요 	재난관리자원의 공동활용 기준 (행정안전부 예규)

이러한 공공조달과의 연계성을 강화하는 재난관리자원의 비축 관리체계의 검토는 코로나 19 팬데믹 상황에서 OECD 및 EU 각국의 공공조달을 활용한 전략적 비축 추진 사례 및 방향성과도 일치하는 접근 방법으로 볼 수 있다.

■ 종합의견

본 법률안은 첫째, 형식적 측면에서 현행 재난관리자원 관련 3법인 「재난 및 안전관리 기본법」, 「물품관리법」, 「공유재산 및 물품관리법」에서 분절적으로 이루어진 재난관리자원의 취득, 처분 등의 물품관리, 공급망관리, 재난관리물류관리, 재난관리자원의 통합적 관리 등을 단일 법률 체계내로 효과적으로 통합하여 실행력을 제고할 것으로 판단된다. 둘째, 내용적 측면에서는 재난관리를 위하여 필요한 물품, 재산 및 인력 등 물적·인적자원을 중앙정부, 지방자치단체 및 공공기관 등의 재난관리자원을 유기적 연계 및 통합하여 운용할 수 있는 단일 운용 플랫폼과 이를 지원하는 법제도적 기반을 제공하였다고 판단된다. 특히 현행 재난발생 이후 수습 및 복구에 초점을 맞춘 재난관리자원의 활용에서 선제적인 예방 활동까지를 고려한 자원활용을 규정함으로써 보다 적극적인 재난관리대응 체계 마련에도 기여할 것으로 판단된다. 셋째, 자원관리적 측면에서 재난관리자원의 안정적이고 지속적인 공급 및 활용이 가능하도록 단순 구매 관점이 아닌 ‘공급망’ 구축 관점을 적극적으로 반영함으로써 재난관리자원 관리체계의 지속 가능성을 강화했다는 측면에서 의의 역시 매우 크다고 판단된다. 마지막으로 운용적 측면에서 이 법률안에 따른 재난관리자원 전반의 효율적인 획득, 활용, 비축 등의 체계적인 운용을 위해서는 재난관리자원의 고유한 식별 정보인 물품목록정보(코드)의 표준화가 필수적이다. 재난관리자원 역시 재난관리를 목적으로 할뿐 국가, 지자체, 공공기관 등이 관리 운용해야 할 자산으로서 본 법률안에 따라 구축될 ‘재난관리자원통합관리시스템(행정안전부)’에서 수집, 처리, 분석을 활용될 데이터는 디브레인(기획재정부), e-호조(행정안전부), 물품목록정보시스템(조달청), 나라장터(조달청)과 기타 개별 공공기관의 자체조달시스템과 자산(물품)관리시스템과 직간접적으로 연동되어야 하므로 법률안 제 26조에 따른 표준화 및 관리 노력이 지속되어야 할 것으로 판단된다.