

지방정부의 소방행정 예산 결정요인에 관한 연구

황 휘 욱*
이 정 철**

국문요약

본 연구의 목적은 지방자치단체 소방행정예산의 결정요인을 정책결정요인론과 정치적·정책행위자 측면에서 분석하고 소방행정에 대한 예산배분에 있어서의 정책적 시사점을 논의하는 데 있다. 소방예산에 대한 영향요인들을 보다 더 종합적으로 분석하기 위하여 소방예산에 관한 자료수집이 가능한 16개의 광역지자체를 대상으로, 2007년부터 2021년까지 분석시기로 설정하여 분석하였다. 분석결과 정책결정요인론에서 제시하는 사회경제적 요인과 재정적 요인에서 유의미한 결과를 도출되었다. 또한 기존 연구 대비 특징적인 차이로서, 정치적·정책행위자 요인들 중 일부 요인들이 소방예산에 대한 결정요인으로서 유의미하게 도출되었다. 이를 통해 본 연구는 우리나라 소방예산 운용과 관련된 제도의 맥락 하에서 소방예산에 대한 결정과정에서 사회환경적 요인, 재정적 요인, 정치적·정책행위자요인들이 어떻게 작용하는지를 진단하고 효율적인 소방예산 배분과 활용 측면에서 요구되는 제도적 개선방안에 대하여 논의하였다.

주제어: 지방자치단체, 소방행정예산, 예산결정이론, 정책행위자 요인, 사회·경제적 요인, 재정적 요인

I. 서론

본 연구의 목적은 우리나라 지방자치단체의 소방예산 결정의 효과성을 제고하기 위한 것으로 특히, 정책결정요인론의 관점에서 사회수요적 요인, 정치적 요인, 재정적 요인과 함께 정책행위자 요인이 예산결정에 미치는 영향을 실증하고자 한다.

우리나라는 1949년 지방자치법의 제정으로 1952년부터 지방자치가 시행되었다가 중단되었으나, 그 후 30년이 지나 권위주의 시대의 종식과 함께 1991년 지방의회선거와 1995년 지방자치단체장선거 실시로 본격적인 지방자치시대를 맞이하게 되었다. 지방자치의 목적은 지역주민들의 행정수요에 적극적으로 대응하고, 삶의 질을 개선하는 데 기여할 수 있도록 지역의 잠재력을 보다 효과적으로 결집하고 행정의 효율화를 도모하는 데에 있다고 할 수 있다(김영호, 2003). 따라서 지속적으로 증가하고 있는 지역주민의 행정서비스에 대한 수요를 해결하기 위해서는 서비스공급의

* 제1저자

** 교신저자

전달체계와 공무원의 전문성 확보를 비롯하여 지방재정의 충분한 확보가 가장 우선시되어야 한다. 특히 빈약한 재정 능력으로 인한 지방재정의 확보 문제와 재정위기 논란은 현재 대부분의 지방정부가 직면하고 있는 당면과제로서 진단할 수 있다(유재원, 2011). 재난·재해관리 측면에서도 최근 그 발생 빈도와 발생 규모가 보다 광범위해지고 그 피해 또한 대형화되는 추세에 접어들어 따라, 정부는 공공재로서 재난·재해관리 서비스 공급에 있어 적절한 예산의 배분과 관리체계의 선진화를 요구받고 있다. 이러한 재해·재난관리에 있어 가장 중요한 역할을 담당하고 있는 주체는 각 지역의 소방본부와 재난·재해관리의 책임을 지고 있는 지방자치단체라고 할 수 있다. 우리나라의 소방조직 구조는 해방 이후 주로 기초체제를 견지하였으나, 소방환경의 변화에 따라 1992년에 소방사무의 책임을 시·도로 전환하여 광역자치소방체제를 구축하였다. 2014년 세월호 사고를 계기로 국민안전처가 신설되고 산하에 차관급인 중앙소방본부체제로 소방조직이 개편되면서 방재 기능이 분리되었으며, 2017년 문재인 정부 당시에는 국민안전처가 행정안전부에 통합되는 한편 소방공무원의 처우개선을 위하여 소방청이 별도 조직으로 독립되었다. 이러한 소방조직 변화에 따라 우리나라 지방정부의 소방업무를 전담하는 광역자치소방체제가 자리잡게 되었다(박재희·이병기, 2020). 이러한 변화는 재난업무를 단위를 결정하고 이를 수행하기 위한 예산결정에 있어 지방정부의 자율성을 제공함으로써 지역 주민들의 수요에 부합하는 소방서비스를 누릴 수 있게 하고, 소방조직 및 소방공무원 간 재정적 불균형을 해소하여 전반적인 처우를 개선하였다는 데에 그 의의를 살펴볼 수 있다(행정자치부, 2004; 행정안전부, 2020). 이에 현재 우리나라 소방행정의 예산관리 형태는 행정안전부가 소방교부세를 제공하고, 광역자치단체는 지역의 소방안전관리를 위하여 소요되는 소방예산을 주도적으로 결정하고 재원을 마련하는 방식으로 운영되고 있다(이재원, 2020).

우리나라의 소방행정은 경제발전을 최우선시하는 정책적 방향성으로 인하여 정부의 관심과 사회적 관심이 저조하여 충분한 재정을 바탕으로 관련 예산을 확보하는 데 어려움이 존재하였다. 그러나 현대사회에 이르러 재난의 발생 원인이 다양해지고 예측하기 어려워지는 한편 그 심각성은 심화됨에 따라 이를 일선에서 담당하는 소방조직의 대응력 제고 및 예산 확대 필요성 등과 관련된 논의가 지속되고 있다(남궁근, 1995; 이정철·황휘욱, 2019). 특히, 2015년 이래로 사회재난의 발생 건수와 피해규모가 지속적으로 확대되어감에 따라(행정안전부, 2020), 소방·안전서비스에 대한 주민들의 기대와 수요는 계속 증가하고 있으나 이에 대한 예산 확대를 위해서는 주민들의 지방세 부담 등이 함께 고려될 수밖에 없다.

이러한 소방예산과 주민의 조세부담이 균형을 이루기 위해서는 지역의 정치·경제·사회적인 변화에 따른 소방수요를 예측하고, 이를 바탕으로 소방예산이 편성되는 것이 가장 바람직한 방안이라고 할 수 있다. 따라서 소방예산을 책정할 때, 어떤 기준에 의하여 소방예산이 결정되는지를 조사하고, 그 기준이 소방예산의 성격상 바람직한 기준이 되는지 아니면 개선할 점이 있는지 분석하는 접근이 요구된다. 더불어 현재의 소방예산이 적절한 수준인지 판단하여 소방재원을 확충할 수 있는 방안이 무엇인지 조사하는 것 또한 중요하다. 이러한 측면에서 기존의 논의를 통해 정립된 예산결정이론 등을 소방부문에 적용할 필요성이 강조된다.

그러나 소방예산은 전년도의 예산이나 사회·환경적 요인 등 어떠한 단일 요인에 의하여 결정되지 않고 여러 가지 요인이 복합적으로 작용하여 나타난 결과임을 고려할 필요성이 제기된다. 특히, 우리나라의 지방정부 구조에서는 지방자치단체장의 정치적 영향력 등 지역 정책행위자의 특성에 따라 차이가 발생하기 때문에(이중수, 2004; 김병준, 2009), 소방예산의 운용에 있어서도 이러한 결과가 나타날 것으로 예상해 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 향후 지자체의 소방서비스를 제고하고 보다 효과적인 소방행정 운영을 위해 필요한 정책적 시사점은 무엇인지 살펴보기 위하여 소방예산에 대한 정책결정요인들과 정책행위자 요인의 영향력을 경험적으로 검증하였다. 그리고 이를 바탕으로 소방예산의 효율적 배분과 활용을 위한 정책적 함의를 제시하고자 한다.

이러한 연구 목적을 위하여 2장에서는 지방자치단체 소방예산에 대한 논의, 사회경제적, 행·재정적, 정치적 요인 및 정책행위자에 대하여 이론적으로 논의하였다. 이후 3장에서는 선행연구분석을 통해 구체적인 가설을 설정하고, 4장에서는 본 연구에서 활용하고 있는 자료와 분석방법에 대하여 설명하였다. 이후 5장에서는 패널회귀분석을 실시한 결과를 논의한 뒤 6장에서 분석결과에 기반한 정책적 함의점과 개선방안에 대하여 논의하였다.

II. 이론적 논의

1. 소방서비스와 소방예산의 개념적 고찰

1) 소방서비스의 성격

공공재는 여러 사람에게 동시에 효용을 제공하며, 공동 체제 하에서 소비되는 특성을 지니고 있는데, 이러한 공공재의 대표적인 예로는 소방, 치안, 국방 등이 있다. 이 중 소방서비스는 안전과 관련된 가장 기초적이고 필수적인 서비스로 반드시 공급되어야 하며 이를 위하여 고가의 장비가 필요하며 재난이 대형화됨에 따라 신속하게 대응할 수 있는 대비체제가 구축되어야 한다.

일반적으로 소방서비스는 비배제성과 비경합성의 특징을 갖는 지방공공재로 알려져 있다. 그러나 소방서비스는 공공재적인 특성도 지니고 있지만, 동시에 이러한 서비스를 공급하기 위하여 요구되는 예산의 확보는 상당히 경합적이기 때문에 오히려 공유재적 특성을 지닌 것으로 진단할 수 있다(배득중, 2004). 이러한 지방공공재는 주민이 원하는 양을 모두 충족시키는 데 제한적이고, 지역의 특성과 주민의 선호를 고려하여 결정된다. 따라서 중앙정부가 지역주민 개인별로 서비스의 질적·양적 수준에 차이를 두고, 일률적으로 관리하는 것은 정치적 측면은 물론이고 기술적으로도 불가능하며, 지방자치단체를 통하여 지역주민의 특성과 선호가 반영될 수밖에 없다(Oates, 1972). 또한 정부의 규모가 작아지면 지역주민의 다양한 요구에 보다 탄력적으로 대응하는 데 용이한 측면이 존재한다(Wolman, 1990). 이처럼 정부의 규모가 작아진다는 것은 지자체의 숫자가 증가하고, 지자체 각각 상이한 내용의 서비스공급과 조세부담구조를 가지게 된다는 것을 의미한다(김중

순, 1999). 이러한 측면에서 살펴볼 때, 소방서비스는 중앙정부보다 지자체가 담당하는 것이 타당하다는 이론적 근거로 살펴볼 수 있다.

2) 소방예산의 구성 및 성격

소방예산은 국민의 소방안전욕구를 충족시키기 위하여 재화와 용역을 계획적으로 조달, 관리사용하는 일정한 경제적 행위라고 정의할 수 있다(안치순, 2017). 우리나라 소방이 광역체제로 전환된 이후 소방사무와 관련된 채용, 인사, 조직 등의 모든 업무가 지방자치단체 사무로 이관되었으며 이를 수행하기 위한 예산편성 기능도 지자체에서 담당하고 있다. 지자체 소방예산에 활용되는 재원은 크게 중앙정부의 이전재원과 지자체 자체재원으로 구성된다(손희준, 2015). 구체적인 구성 항목은 시기에 따라서 다소 차이점을 살펴볼 수 있는데, 2014년까지는 국고보조금, 기금 및 교부세와 지역자원시설세를 비롯한 지방비를 재원으로 하여 소방예산이 구성되었다. 이후 2015년부터는 지자체 자체재원만으로 소방재원을 효과적으로 충당하는 것에 한계점이 제기되어 개별소비세의 20%를 재원으로 하는 소방안전교부세를 교부하게 됨에 따라 지자체 소방재원은 크게 자체재원인 지역자원시설세와 이전재원인 소방안전교부세가 소방예산을 구성하는 핵심 재원이 되었다(장중돈, 2018).

소방예산의 재원 중 지역자원시설세는 지방세법 제145조에 근거하고 있는 목적세로, 소방시설로 이익을 보는 선박 및 건축물의 가액 및 시가표준액을 기준으로 부과된다. 그러나 지역자원시설세만으로는 소방수요에 부합하는 소방재원을 편성하기 힘든 측면을 살펴볼 수 있으며, 지방정부에서는 부족분을 지방비로 충당하는 한편, 소방안전교부세 등 이전재원을 활용하여 소방재원을 확보하고 있다. 아래의 <표 1>은 지역자원시설세의 과세 대상 및 과세표준을 요약한 것이다.

〈표 1〉 지역자원시설세 과세 대상 및 과세 표준

구분	과세대상	과세표준
발전용수	발전에 이용된 물	10세제곱미터당 2원
지하수	먹는 물로 판매하기 위하여 채수된 물	세제곱미터당 200원
	목욕용수로 이용하기 위하여 채수된 온천수	세제곱미터당 100원
	목욕용수로 이용하기 위하여 채수된 온천수 외의 물	세제곱미터당 20원
지하자원	채광된 광물가액	광물가액의 1천분의 5
컨테이너	컨테이너 취급 부두를 이용하여 입·출항하는 컨테이너	TEU당 15,000원
원자력발전	원자력 발전 및 원자력을 이용하여 발전하는 자	kWh당 1원
화력발전	화력발전 및 연료를 연소하여 발전하는 자	kWh당 0.3원
소방방지역자원	소방시설로 이익을 받는 건축물 및 선박소유자	

자료: 국가법령정보센터.(2023). 지방세법

한편, 소방안전교부세는 지방교부세법 시행령 부칙 제2조에 의거하여 지방정부의 소방안전관리강화, 안전시설 확충 등을 위하여 2015년부터 교부되고 있다. 소방안전교부세는 2017년 이전까

지는 지자체의 노후 소방장비 교체 지원이 주 목적이었던 만큼 전체 교부금의 75%를 소방분야에 활용하도록 규정하였다. 2017년 이후에는 교부금의 사용비중을 제한하는 규정이 종료됨에 따라 비율이 조정되었으며, 2020년 이후에는 교부세율을 45%까지 상향하여 소방인력에 대한 인건비를 증가하는 정부안이 확정되어 운영되고 있다(임상빈·김보영, 2019). 지역에 교부되는 소방안전교부세는 크게 소방출동비율, 특정소방대상물의 수, 소방장비 교체 및 보강 등으로 구성되는 소방분야 기준과 지방도로 위험도, 안전지수 등 안전분야 기준과 재정여건, 소방관련 노력도 등에 따라 산정되어 지방정부에 배부된다(국민안전처, 2017). 상기한 두 가지 요소의 자원 외에도 피해 발생액의 규모가 일정이상 되는 경우 등 중앙정부가 시책상 필요한 경우 지급하는 특별교부세, 국가보조금 및 응급의료기금 등이 지방의 소방예산을 구성하는 재원으로 활용된다(류상일·이주호, 2009; 장중돈, 2018).

〈표 2〉 소방안전교부세 교부기준

구분	소방분야	비율	안전분야	비율
소방안전시설 현황과 투자소요	노후·부족 소방장비 교체·보강소요금액	18%	지방도로 위험도	5%
			지방하천 위험도	4%
	소방출동비율	4%	안전지수 소요비율	3%
	소방공무원수	4%	안전신고 비율	2%
재난예방 및 안전강화 노력	소방시설 확충노력률	16%	안전시설 확충노력률	6%
			안전지수 개선비율	2%
	소방예산 확대노력률		안전신고 개선율	1%
	소방안전교부세 적정사용률			10%
재정여건	재정자주도			20%

행정안전부(2021). 2020년 지방교부세 운영사항

소방조직이 수행하는 업무의 특성은 국민안전과 직결된 사업들을 포함하고 있다는 점이다. 그러나 이는 지방자치단체에서 운영하는 재난관리예산과는 개념적으로 차별화된다고 할 수 있다. 각 지자체에서 운용하고 있는 재난관리예산(또는 안전예산)에는 소방예산 뿐만 아니라 서민층의 생활 안정, 산업·교통 안전, 치안유지 등 다양한 사업들이 포함되어 있기 때문에 지방공공재로서 소방서비스의 효율적인 운영을 파악하기 위해서는 개념적으로 이러한 두 가지 예산 유형을 구분하는 것이 필요하며, 재난관리예산 중에서도 각 지역의 소방본부에 할당되는 일반회계 및 특별회계를 모두 포함한 소방예산 총액을 중심으로 파악하는 것이 보다 적절하다고 할 수 있다. 재난관리예산이 포함하고 있는 사업 성격들의 내용은 아래의 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 재난관리예산(안전예산)에 포함되는 사업들과 운영주체

부처명	사업명		
소방청	-재해위험지역정비 -재난관리시스템구축·운영	-소방장비보강 -재난피해복구 및 복구비 지원	-특수사고대응 지원 -국가적 재난 종합 대응 등
해양경찰청	-연안구조 지원 -해양오염예방	-해양사고 지원 -수색구조 지원	-수상레저관리 -방제정 건조 등
국토교통부	-하천유지보수	-댐건설 및 유지	-도로유지보수 등
해양수산부	-항만시설 보수	-국가어항 관리	-어업기반 정비 등
농림축산식품부	-시·도가축방역	-식품안전관리	-농산물안전검사 등
경찰청	-생활안전활동	-청소년보호활동	-사이버 범죄수사 등
기획재정부	-재해여비비	-소방방재청 신축 등	
산림청	-산불방지대책	-재해대책비 운영	-사방사업

예산정보는 숫자로 표현되는 계량 정보이고, 비교적 객관적으로 확인 가능하며 조직의 거의 모든 활동에 빠짐없이 연결되는 경제정보로서 조직의 효율성을 판단하는 데 도움이 된다(오영민, 2016). 따라서 지역 소방조직을 효과적으로 운영하기 위해서는 충분히 확보되어야 하는 예산이 무엇인가 정확히 파악하여야 하고, 소방예산이 어떻게 결정되는지에 대한 면밀한 진단과 분석이 요구된다. 이러한 측면에서 본 연구는 지자체 소방예산에 대한 결정요인을 실증 분석함으로써 소방 예산결정에 미치는 주요 요인들과 그 영향력을 확인하고, 분석결과를 바탕으로 소방예산의 효율적 배분과 운영을 위한 관리과제에 대하여 논의하였다.

2. 소방예산의 결정요인에 관한 문헌검토

지자체의 예산규모를 결정짓는 요인과 관련하여서는 정책결정요인론에 근거한 논의가 일반적이라고 할 수 있다(정세희, 2019). 정책결정요인론(Policy Determinants Theory)은 정책의 내용과 수준의 차이를 초래한 영향 요인을 경험적으로 설명하려는 이론을 의미한다(노화준, 2007; 이연택, 2012; 남궁근, 2012). 정책결정요인론은 지자체의 예산 및 정책 결정에 대해 사회, 경제, 정치, 행정 및 재정 등 환경적인 요인을 중심으로 설명하는 거시적 관점의 이론으로 볼 수 있다(남궁근, 1994; 이상일·박종철, 2016).

본 연구는 지자체의 예산 결정 및 정부 지출과 관련된 선행연구 분석을 바탕으로 정책결정요인론에 기반한 다양한 변수들 외에도 정치적 요인, 재정적 요인, 정책 행위자 요인 등을 검토하였다.

1) 사회경제적 요인

사회경제적 결정론은 정부의 지출 수준이 지자체 과세 구조에 영향을 미칠 수 있는 사회경제적 환경에 의하여 결정된다는 관점을 의미한다(박고운·박병현, 2007). 사회경제적 요인을 중심으로 지자체의 지출을 설명하고자 한 선행연구는 주로 사회복지예산을 중심으로 논의되어온 측면을 살

떠볼 수 있다(강혜규, 2005; 김태희·이용모, 2012; 전미선·조원희, 2018). 기존의 선행연구에서는 지자체의 지출이 산업화 사회의 변화와 인구구성의 변화 및 이를 야기하는 초점 사건에 의하여 발생하는 사회적욕구에 대한 정부의 정책적 대응으로 설명하고자 하였다. 특히 사회경제적요인론은 도시화 및 산업화된 사회의 정부에서 전반적으로 사회복지 지출의 규모와 비중이 증가하는 현상에 대하여 설명하는 데 주된 설명력을 지니고 있다. 일례로 도시화 및 산업화로 인하여 사회적으로 제기된 주택, 환경오염, 범죄 등의 문제와 노령, 질병, 실업 등 삶의 질에 대한 수요를 제시할 수 있으며, 이러한 사회수요와 사회문제를 해소하기 위하여 정부와 지역사회는 복지서비스를 제공하는 주체로써 재원을 마련하고자 하는 것으로 설명하고 있다(신용무, 2011; 문수진·이종열, 2015). 요약하면, 사회경제적 결정요인은 지역사회에서 발생하는 사회의 변화에 따라 발생하는 수요에 의한 대응으로 정부의 예산이 결정된다는 이론으로 볼 수 있다.

사회경제적 결정요인론에 바탕하여 논의를 전개한 선행연구에서는 도시화, 노령 인구, 장애인, 빈곤 인구 등의 변수를 중심으로 예산과의 관계를 설명하였다(김순미, 2009; 박성만, 2009). 선행 연구들에서 제시하는 결과를 바탕으로 지자체의 예산은 관할 지역의 사회구조 변화에 의해 발생하는 수요에 기반하여 결정되는 것으로 살펴볼 수 있다. 이러한 관점에서 지역사회 발생하는 재난의 빈도와 피해규모는 지역사회에서 소방 및 안전에 대한 수요를 증가시킬 것으로 추론할 수 있으며, 이는 소방 예산의 규모를 증가시키는 데 영향을 미칠 것으로 추론할 수 있다.

2) 정치적 요인

예산이론은 예산제도의 운영과 관리의 측면에서도 논의되지만, 예산과정에서 나타나는 정치적 행위 측면에서도 고려될 수 있다. 실제로 예산에 관련된 의사결정에서 참여자 간의 정치적 균형을 무시할 수 없으며, 상호 간에 대립하는 이해관계를 정치적으로 해결하기 위한 조정 노력이 존재한다. 즉 정치적 행위자는 정부의 당면 과제를 해결하기 위하여 자원을 동원하게 되는데, 예산은 이와 같은 노력의 초점일 수 있다(지병문·김용철, 2003).

정치적인 요소의 역할을 강조한 Key(1956), Lockard(1963)의 정치참여 경쟁 모형에서는 정치참여와 후보 간의 경쟁률이 높을수록 지자체의 정책결정자가 지역주민의 의사에 민감하게 반응하여 예산지출의 수준을 증대된다고 설명하였다(남궁근, 2012). 따라서 정치참여가 활발하고 선거 등으로 인하여 정치적 경합이 발생하는 지자체의 경우 정책결정과정에 주민의 요구를 보다 중요하게 반영할 것이라고 가정할 수 있다.

또한 정치적 경기순환이론에서는 선거가 있는 해의 공공지출이 다른 해보다 크게 증가한다는 것을 규명하여 선거와 공공지출 간의 관계를 설명하였다. 실제로 여러 국가에서 정치가들은 유권자의 지지를 획득하기 위해 선거가 있는 해에 경제성장 정책을 많이 수립하고 있다. 이러한 사항은 정치적 경기순환론에 의하여 설명될 수 있다. 우리나라도 지방선거의 실시와 주민의 행정참여 욕구의 상승이 재정수요를 유발하고 이에 따른 공급도 확대되고 있다. 즉, 더 나은 생활수준을 위한 지역주민들의 각종 수요와 요구가 지방선거과정에서 공약과 연결되어 재정수요를 증가시킨다.

지병문·김용철(2003)은 한국정치에서 정당정치와 선거정치가 지방정부의 지출에 영향을 미치고 있으며, 이는 궁극적으로 지방정치가 유권자들의 요구에 반응하고 있는 것으로 설명하였다. 또한 Rubin(1988)은 정치적 및 관료의 행태, 그리고 정당의 이념이 예산결정에 영향을 미치는 것으로 설명하였다. 정치적 요인을 중심으로 지방정부의 지출내용과 수준을 설명하고자 한 선행연구에서는 투표율, 정당 간의 경쟁률, 당파성, 정당의 이념 등의 요인들을 중심으로 설명하고자 하였다(홍성준·정문기, 2022).

3) 재정적 요인

지방정부의 지출내용을 결정하는 변수 중에서 중요한 변수는 사회·경제적인 요인과 정치·행정적인 요인 이외에 재정적인 요인이 있다. 지방재정이란 지방자치단체가 기능을 수행하기 위해 필요한 재원을 조달하고 지출 및 관리하는 것을 말한다. 지방자치는 지방자치단체가 독립적인 재원을 갖고 독자적인 판단에 의해 자율적인 지출활동을 하는 것을 기본 전제로 한다. 따라서 각 지방자치단체가 자율적인 세출권한을 가지지 못한다면, 실질적인 지방자치가 이루어지지 않는다.

따라서 지자체의 재정능력은 각 지방자치단체가 당해 지역주민들이 요구하는 공공서비스와 재화를 자율적으로 공급할 수 있는 재정적 능력을 의미하며 지자체의 재정능력에 차이가 발생하면 각 지역마다 주민에게 서로 차별적인 서비스가 제공될 것으로 예상할 수 있다. Hofferbert(1974)는 지방재정능력은 지방정부의 재정지출수준과 가장 밀접한 관련이 있으며, 재정능력은 지방정부 예산결정의 제약요인이 된다고 설명하였다(남궁근, 2012). 예를 들어, 재정력이 우수한 지역은 경제개발비는 높이고 소득재분배의 효과가 강한 사회복지비의 비중은 낮춤으로써 지역주민들에게 경제개발을 통한 편익을 제공할 수 있다. 반면, 중앙정부의 재정적 의존도가 높은 지방정부는 중앙정부가 원하는 행정서비스에 더 높은 우선순위를 줌으로써 지역에서 원하거나 필요로 하는 행정 수요에 제대로 대응하지 못할 수 있다. 일반적으로 지자체의 재정능력은 재정자립도 또는 일반회계 총세입 중 자주재원과 지방교부세의 비율로 측정될 수 있다.

그런데 우리나라와 같이 지방자치단체가 중앙정부로부터 받는 지방교부세나 보조금이 많으면 효과는 중앙정부가 의도하는 대로 나타나고, 주민들의 조세부담을 감소시키기보다는 지방정부의 공공재 공급 수준을 증가시키게 되는 끈끈이 효과가 발생할 수 있다(하연섭, 2014). 이러한 내용을 종합하여 보면, 지방자치단체의 재정력을 측정하는 지표로는 자주재원, 자주재원과 지방교부세, 이전재원 등을 들 수 있다.

3. 정책행위자

정책행위자 요인은 지방정부의 정책 및 지출규모를 사회환경, 재정 등 거시환경적 요인에서만 주로 다루어져 온 한계를 극복하기 위한 시도으로써 대두되었다(김대진, 2010). 정책행위자란 정책의 형성부터 결정 및 집행, 평가에 영향을 미치는 실질적인 행위주체를 의미하는 개념이다(윤정

인, 2020). 이러한 주체들에는 지자체의 공식적 행위자로서 영향력을 행사하는 지방자치단체장부터 비공식적 행위자로서 의제를 형성하는 경제단체, 공동체 및 비영리집단 등을 모두 포괄한다(최용선, 2014). 지방정부의 정책결정에 있어 정책행위자의 영향력을 살펴보고자 한 기존 논의들은 공동체 정치의 관점에서 논의를 전개하고 있다(주낙영, 2002). 정책행위자들은 개별 주체들이 가지고 있는 지역 내 권력을 활용하여 서로 다른 정치적 이해관계를 달성하기 위하여 상호작용하며, 이러한 정치적 과정의 결과, 각 주체가 가지고 있는 영향력의 크기에 따라 정책이 결정되는 것으로 설명하고 있다(Atkinson & Willks-Heeg, 2000). 이러한 관점에서 지방정부에서 활동하고 있는 다양한 정책행위자들의 영향력은 각 지방자치단체에서 공급하는 특정 분야의 공공서비스 공급수준을 결정짓는 데에 영향을 미칠 수 있을 것으로 추론할 수 있으며, 같은 유형의 정책행위자라 하더라도 특정한 지역 내 영향력의 차이에 의해 각 지자체의 정책 및 공공서비스 공급수준에 차이가 발생할 것으로 추론할 수 있다(하민지, 2011; 이상호, 2013).

정책행위자의 영향력은 주로 개별행위자가 가지고 있는 지역 내 권력과 밀접한 연관이 있다. 이에 우리나라에서는 지방정부의 대표자라는 지위와 예산심의라는 권한을 법적으로 보장받고 있는 지방자치단체장과 지방의회를 중심으로 정책행위자의 영향력을 살펴보는 논의가 주로 이루어지고 있다(Dubnick, 1994; 이종수, 2004). 실제로 지자체에서 재정하고 있는 조례안 중 90%에 해당하는 발의안이 단체장에 의하여 이루어지고 있는 현실을 감안하였을 때, 지역 내 지출수준에 있어서 단체장의 권력수준, 리더십 및 선호를 배제하고 논의가 이루어질 수 없는 측면을 살펴볼 수 있다(김병준, 2010). 일례로 지역사회 정책사업을 결정하는 데에 있어 정책행위자의 영향력을 살펴보고자 한 선행연구에서는 단체장의 의지가 사업 결정에 큰 영향을 미치고 있음을 제시하며, 지자체 내 주요 정책행위자들 중 단체장이 가장 큰 영향력을 행사하고 있음을 제시하고 있다(오관석, 2003). 한편, 교육 및 장애인 복지사업 등의 정책결정과정에서 비공식적 행위자로서 비영리집단이 관련 의제를 결집하여 정책대안을 마련하고 정책과정에서 갈등을 야기하여 영향력을 행사하고 있음을 제시하는 논의 또한 존재한다(윤정인, 2020). 이러한 논의들을 감안하였을 때, 지자체의 정책결정에 정도의 차이는 존재하지만, 공식적 주체로서 단체장과 비공식적 주체로서 시민사회가 모두 영향력을 미칠 수 있음을 살펴볼 수 있고, 본 연구에서는 두 가지 유형의 정책행위자가 소방예산 결정에 미치는 영향력을 실증 분석하였다.

4. 소방예산 관련 선행연구 분석

소방행정 예산과 관련된 기존의 연구들은 그 중요성에도 불구하고, 매년 평균적으로 지자체 운 영예산 중 소방예산의 증액 필요성에 대해 강조하는 제언적 연구들이 주로 수행되어왔다. 이러한 예로 박시영(2003)의 경우 1인당 소방예산을 종속변수로 하여, 사회·경제적 요인, 정치적 요인, 소방특성 요인과의 관계에 대해 살펴보았다. 그러나 연구 결과는 전년도 예산이 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 그 외의 나머지 변수들은 소방예산에 유의하지 않았다. 소방과 유사한 경찰분야의 예산결정에 대해서는 함우식(2005)의 연구가 대표적이라고 할 수 있으며, 1975년부터

2004년까지 경찰예산의 변화를 정치적 요인, 경제적 요인, 치안적 요인으로 분석한 결과, 1인당 GNI, 총범죄 발생 건수, 인구규모 등이 경찰예산에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

예산이론을 활용한 사회 다양한 정책 분야의 연구들을 살펴보면 예산배분에 영향을 미치는 사회적 요인으로는 도시화, 환경오염정도, 사회복지 수혜 대상 집단의 규모 등 사회적 수요를 초래하는 사회적 변화 및 수혜자집단 등 사회적 수요를 측정하기 위한 변수들이 활용되었다(강운호, 2002; 배상석, 2009; 문수진·이종열, 2015). 주상현·조현호(2012)의 연구에서는 기초생활보장 수급자의 비중이 증가할수록 지방정부의 사회복지 지출수준이 증가하는 것으로 나타났으며, Potoski & Woods(2002)는 대기오염 등 환경오염이 심화 될수록 주정부의 환경예산이 증가하는 것을 통해 자치단체의 예산이 지역사회 수요에 의하여 결정되고 있음을 설명하였다. 또한, 경제적 요인으로는 주로 산업화와 재정력 등의 지표가 유의미하게 나타났으며(Tompkins, 1975; 조경호 외, 2011; 이병량·박윤환, 2011), 특히 배상석(2009)의 경우 한국의 자치단체장들은 경제 정책만 선호하는 것이 아니며, 경제성장보다는 주민들의 선호를 더욱 중시한다는 결과를 도출하여 지자체의 모든 지출은 재정력의 크기에 비례하기 때문에 지방정부는 경제구조적 제약을 극복하기 위하여 경제정책을 추진한다는 Peterson(1981)의 도시한계론(City Limits)의 핵심가정과 다른 결과를 보여주었다.

이와 비교하여, 정치적 요인에 대해서는 정치참여, 투표율, 정부지도자에 대한 지지도, 당적 등이 활용되었지만 주민의 지지도에 따라 정책의 내용과 수준이 달라질 수 있을 것이라는 가정과는 달리 변수의 영향력은 거의 없는 것으로 분석되었다(강운호, 2002; 이연택·이상호, 2013). 이종수(2004)는 환경적 요인으로 분류된 인구규모, 주민참여수준, 단체장 지지율을 활용하였고, 류지성 외(2001)의 경우, 지역사회와 조직의 규모(인구 규모와 공무원 수), 리더십 요인(자치단체장의 학력, 연령), 행정적·재정적 요인(1인당 지방세 부담액)을 활용하였다. 이성진(2001)의 연구에서는 인적 특성 요인(탁월성, 대외적 지향도, 참여적·민주적 리더십), 구조적 요인(공무원 수), 조직 풍토요인(학력), 환경적 요인(주민 행정참여) 등으로 설명하였다.

살펴본 바와 같이, 지금까지 진행되어 온 기존의 대다수 연구는 사회·경제적 및 정치적 요인과 예산결정 간의 단순한 인과관계를 가정하고 있다. 특히 소방행정 영역은 사회·경제적 변수가 주요한 영향요인으로 분석되었을 뿐 나머지 정치적 변수의 영향력은 아주 미약하거나 없는 것으로 분석되었다. 그러나 이러한 결과와 비교하여 미국의 경우, 주정부들의 복지지출 행태를 분석한 Tompkins(1975)는 정치적 변수로서의 정당 간 경쟁이 직접적 또는 간접적인 매개작용을 통하여 예산지출에 미치는 영향력을 검증하였고 배상석(2009)의 지자체의 지출에 관한 연구에서도 주민들의 영향력에 단체장이 민감하게 반응한다는 것이 나타난 바 있다. 이러한 결과는 지자체의 지출 행태에 공식적, 비공식적 정책행위자가 영향을 미친다는 것을 시사한다.

소방예산의 결정과 관련하여서도 이러한 관점에 바탕하여 살펴보면, 화재나 재해 등에 대한 관리 수요가 높은 지역이거나, 재난안전 등에 대한 정책의지를 가진 자치단체장이라면 소방행정 예산을 적극적으로 증액시킬 것이다. 그러나 한편으로는 모든 정책결정자들이 소방 예산 지출의 확대를 추구하지는 않을 것임을 예상해 볼 수 있다. 특히, 소선거구제를 통해 정무직이 선출되는 우

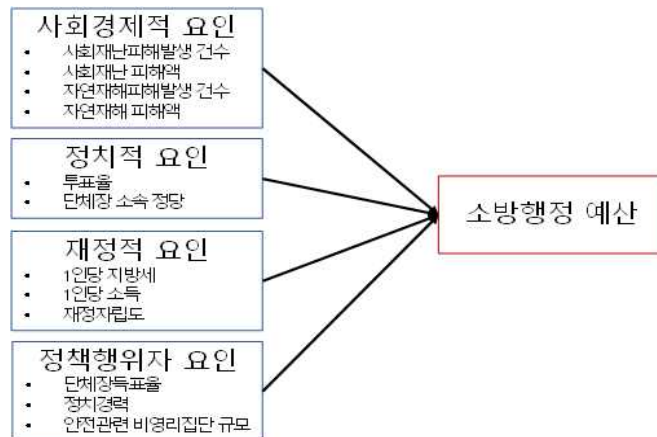
리나라의 선거특성상 지방자치단체장은 소속 정당 및 정치적 이념보다는 승리한 지역의 다양한 이해관계에 보다 탄력적으로 대응할 것으로 추론할 수 있다(안병영 외, 2018). 이러한 결과는 소방 서비스를 인식하는 지역 내 이해관계자들의 영향력이 정책결정에 영향을 미치는 것으로 판단된다. 따라서 본 연구는 기존의 정책결정요인론에서 제시하고 있는 변수들과 더불어 정책행위자 관련 변수의 영향력을 실증 분석하였다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구 분석틀과 가설의 설정

본 연구에서는 지방자치단체들의 소방예산에 대한 결정요인을 분석하기 위하여 이와 관련된 이론적 논의 및 선행연구 분석을 통해 사회경제적 요인, 정치적 요인, 재정적 요인을 비롯하여 지자체 단체장의 특성을 반영한 변수들의 영향을 살펴보았다. 본 연구는 이러한 관점에서 소방예산의 지출규모에 영향을 미치는 영향요인을 분석하고, 분석 결과를 바탕으로 소방예산의 정책결정에 대한 정책적 시사점을 제시하고자 하였다. 본 연구의 분석틀을 정리하면 아래 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구의 분석틀



본 연구는 소방행정 예산을 결정하는 요인들을 분석하기 위하여 다음과 같은 가설을 설정하였다. 첫째는 사회경제적 요인이다. 소방행정예산에 영향을 미칠 수 있는 사회경제적 요인들 가운데 소방행정 예산에 대한 수요에 영향을 미칠 수 있을 것으로 생각되는 대표적인 요인들은 화재나 재난재해의 발생 등으로 살펴볼 수 있다. 일상생활에서 화재, 자연재해 등 재난·재해가 많이 발생하고, 재난·재해로 인한 피해비용이 증가하는 것은 이와 관련된 소방서비스에 대한 수요가 많아지는 것

을 의미하고, 주민들의 수요를 충족시키기 위하여 소방에 대한 예산 규모 또한 증가할 것으로 가정할 수 있다. 또한, 예산배분에 영향을 미치는 사회배분적 특히, 소방예산의 재원에서 큰 비중을 차지하고 있는 소방안전교부세의 교부기준에 재난 발생 시 소방출동률이 포함되어 있다는 점을 고려할 때 지역의 재난 및 재해 발생 건수는 소방예산을 직접적으로 증가시키는 데 영향을 미칠 것으로 추론할 수 있다(행정안전부, 2021). 이와 유사하게 재난 및 재해 피해액수도 지자체 소방예산의 이전재원에 해당하는 특별교부세와 밀접한 연관이 있다는 측면에서 피해액수가 증가할 경우 소방예산도 증가할 것으로 추론할 수 있다. 실제로 김진동(2010)은 소방 및 경찰예산의 결정요인을 검정하고자 하였는데, 화재 발생 건수 등 재해와 관련된 요인이 증가할수록 예산규모가 증가하는 것으로 설명하였다(김진동, 2010).

이러한 논의를 바탕으로 사회경제적요인과 소방예산에 대한 가설을 다음과 같이 설정하였다.

가설 1. 소방서비스와 관련된 사회적 요인들은 소방예산에 유의미한 영향을 미칠 것이다

가설 1-1. 지역의 사회재난발생 건수가 높을수록 그 지역의 소방예산은 증가할 것이다.

가설 1-2. 지역의 사회재난피해액이 높을수록 그 지역의 소방예산은 증가할 것이다.

가설 1-3. 지역의 자연재해발생 건수가 높을수록 그 지역의 소방예산은 증가할 것이다.

가설 1-4. 지역의 자연재해피해액이 높을수록 그 지역의 소방예산은 증가할 것이다.

두 번째로, 정치체제적인 접근은 지역 내 투표율, 단체장의 당적, 이념 등 정치적 요인이 개별 정부지출을 결정하는 주요 요인이라고 본다. 지방예산과 관련된 논의들에서는 지방선거의 경쟁도가 증가할수록 지방정부의 사회개발비가 증가하여 선거경쟁도가 지방정부 지출에 영향을 미치는 것으로 보고되었다(지병문·김용철, 2003). 일반적으로 정부는 선거 당해연도에 국민의 지지를 얻기 위해 국민의 실질가처분 소득이 증가할 수 있도록 재정정책을 운용하는 경향이 있다. 이러한 측면에서 지자체장은 선거에 유리하기 위해 소방 등 안전·행정과 관련된 예산보다는 사회복지비 등을 증가시키므로써 정부의 지지도를 높이고자 노력한다는 논의 또한 존재한다(최하늘 외, 2017). 지자체장은 지역의 정치적 관심도가 높을수록 더 민감하게 반응할 것으로 추론할 수 있으며, 이러한 정치적 경합은 투표율 등을 통해 살펴볼 수 있다. 한편 정치적 동기를 중심으로 논의를 전개한 선행연구에서는 중앙부처 및 국회의원 사이에 호혜적 관계가 보조금의 규모에 영향을 미칠 수 있음에 주목하고 논의를 전개한 바 있다(전상경, 2012). 이러한 선행연구에서는 일정한 산식에 의하여 교부되는 지방교부세와 달리 보조금은 중앙부처 검토 결과와 국회의 예산 심의를 통해 결정됨에 따라 중앙부처의 장과 국회 다수당에 소속된 단체장의 정치적 영향력이 예산 결정에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다(Borck & Owings, 2003). 소방예산의 재원 중 이전재원의 경우 소방안전교부세와 국가의 보조금으로 구성되는 만큼, 특정 지역 단체장의 당적이 여당일 경우 단체장이 보유하고 있는 정치적 자원을 활용하여 교부되는 국가보조금의 규모를 더 증대시키는 영향을 미칠 것으로 추론할 수 있다(석호원, 2016). 실제로 이를 검정하고자 한 김대연·석호원(2016)의 연구에서는 단체장의 소속이 여당인 경우 국고보조금의 규모를 증가시키는 것으로 제시하고 있다. 이러한 이론적 논의에 바탕하여 다음의 가설을 설정하였다.

가설2. 정치적 요인은 소방예산에 유의미한 영향을 미칠 것이다.

가설2-1. 투표율이 높을수록 그 지역의 소방예산은 감소할 것이다.

가설2-2. 단체장이 여당일 경우 지역의 소방예산은 증가할 것이다.

세 번째로, 지방자치단체별로 재정능력에 상당히 큰 차이가 존재하는데, 이는 각 지역의 사회·경제적 자원의 정도, 자치단체의 규모, 이전재원 등 때문이다. 특히 소득은 재정의 공급 측면뿐만 아니라, 수요의 측면에서도 중요한 역할을 한다. 소득이 향상되면 정부의 가용재원이 확충되고, 국민은 정부에 생활환경을 개선하기 위한 지출증대를 요구하게 된다. 소득 증대를 통한 공급과 수요의 확대는 결과적으로 예산의 규모를 증대시키는 것과 직결된다. 즉, 지역주민들의 지방세 지출이나 소득이 높을수록 지방정부는 각자 선호하는 공공기능의 지출규모를 증가시킬 것으로 가정할 수 있다(소순창·김종욱, 1999; 강윤희, 2002). 이처럼 지역의 경제·재정적 요인들은 지방정부의 지출 수준과 밀접한 연관이 있는데, 기존의 선행연구에서는 지역의 지방세 규모, 소득, 재정자립도 등의 변수들이 주로 활용된 측면을 살펴볼 수 있다. 이 중 지방세 규모와 소득은 소방예산 중 자체재원과 밀접한 관련성을 살펴볼 수 있다. 소방예산 중 자체재원은 기본적으로 지역자원시설세로 충당되지만, 부족분이 존재하는 경우 지방비를 활용하여 재원을 마련한다. 이러한 관점에서 지역의 지방비와 밀접한 관련이 있는 1인당 지방세 규모와 소득은 소방예산 중 자체 재원의 비중을 증가시켜 소방예산을 증대시킬 것으로 살펴볼 수 있다. 한편, 기존의 논의 중 재정자립도의 경우 지방정부 소방예산 중 소방안전교부세와 밀접한 관련성을 살펴볼 수 있다. 소방안전교부세 교부기준 등에 관한 규칙 별표에서는 $(1-\text{해당 시·도의 재정자립도}) / \sum(1-\text{시·도별 재정자립도})$ 의 산식에 의하여 산출되는 것으로 제시하고 있다. 이러한 관점에서 특정 지자체의 재정자립도가 높을수록 지자체에 교부되는 소방안전교부세의 규모는 감소할 것으로 추론할 수 있고, 이는 소방예산을 감소시키는 영향을 미칠 것으로 추론할 수 있다. 이러한 논의에 바탕하여 아래의 가설을 설정하였다.

가설3. 재정적 요인은 소방예산에 유의미한 영향을 미칠 것이다.

가설3-1. 1인당 지방세가 높을수록 그 지역의 소방예산은 증가할 것이다.

가설3-2. 1인당 소득이 높을수록 그 지역의 소방예산은 증가할 것이다.

가설3-3. 지역의 재정자립도가 높을수록 그 지역의 소방예산은 감소할 것이다.

네 번째로, 정책행위자로서 공식적 행위자인 단체장의 정치경력, 지지율 등 특성 변수와 지방의 안전 관련 비영리 단체 규모 등이 이러한 지출 규모 결정에 영향을 미칠 것으로 추론하였다. 특히, 공동체 권력이론에 따라, 개별 정책행위자는 지역 내 권력을 통해 정책결정과정에서 주요한 영향력을 행사한다(주낙영, 2002). 이러한 관점에서 같은 유형의 정책행위자라 할지라도 지역 내 권력의 크기에 따라 영향력이 결정되는 측면을 살펴볼 수 있는 만큼, 단체장의 경우 지역에서 정치적인 지지를 받는 인물일수록 예산 결정에 더 큰 영향력을 미칠 것으로 예상할 수 있다. 우리나라의 경우 소선거구제에 의하여 자치단체장 및 의회의 주요 의원들이 선출된다. 이러한 정치적 특성으로 인하여 특정 자치단체장의 정치적 행위는 유권자들에 의하여 쉽게 인식되며, 이는 지지도가 높은

자치단체장일수록 지역 내 보편적 이해관계에 대응하고자 하며, 소방예산을 확대할 유인은 적을 것으로 추론된다(안병영 외, 2018). 한편, 비영리집단의 경우 유사한 이해관계를 가지고 있는 집단이 많을수록 소방예산의 결정에 있어 더 큰 영향력을 행사할 것으로 예상할 수 있다. 따라서 그에 대한 가설을 다음과 같이 설정하였다.

가설4. 지역 내 정책행위자의 특성은 소방예산에 유의미한 영향을 미칠 것이다.

가설 4-1. 지방자치단체장의 정치경력이 많을수록 소방예산은 감소할 것이다.

가설 4-2. 지방자치단체장의 지지율이 높을수록 소방예산은 감소할 것이다.

가설 4-2. 지역 내 비영리 집단이 많을수록 소방예산은 증가할 것이다.

2. 연구방법 및 변수의 측정

본 연구는 소방예산의 지출 규모에 영향을 미치는 결정요인을 실증적으로 분석하기 위하여 소방청 자료, 통계청 자료, 행정안전부 자료 등을 활용하여, 16개 시도광역자치단체를 대상으로 설정하였다. 분석 시기의 설정에 있어서는 소방방재청 설립 이후를 시점으로, 재정사업 평가제도 등 예산결정이 본격화되었던 2007년부터 2021년까지의 패널자료를 구성하여 분석을 시도하였다.

〈표 4〉 변수의 측정

변수명		측정지표	출처
종속변수	소방행정예산	$\ln(\text{각 지자체별 소방본부 예산(백만원)}/\text{주민등록인구})$	소방방재통계, 통계연보
사회 경제적 요인	재난피해수	재난발생 건수	재난연감
	재난피해액	$\ln(\text{재난 피해액수(백만원)})$	재난연감
	재해피해수	재해발생 건수	재해연보
	재해피해액	$\ln(\text{재해 피해액수(백만원)})$	재해연보
정치적 요인	투표율(%)	$(\text{총 투표 수} / \text{선거인 수}) * 100$	중앙선거관리위원회
	여당 단체장	(여당=1, 야당=0)	중앙선거관리위원회
재정적 요인	1인당 지방세	연도별지방세징수액/주민등록인구수	통계청
	1인당 소득	연도별소득/주민등록인구수	통계청
	재정자립도	재정자립도(%)	통계청
정치행위자 요인	단체장득표율(%)	$(\text{총 득표 수} / \text{총 투표 수}) * 100$	중앙선거관리위원회
	정치경력	(재선이상=1, 초선=0)	중앙선거관리위원회
	안전관련 비영리단체 규모	사업내용 기준 안전관련 비영리단체 수	행정안전부
통제요인	지역 인구	지역 내 연도별 주민등록 인구 수	통계청

위의 〈표 4〉는 본 연구에서 활용한 주요 변수들과 측정방법을 도식화한 것이다. 본 연구는 지자체 소방예산 총액의 지출규모에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위하여 종속변수에 대해 각 지역의 1인당 소방예산의 자연로그 값으로 설정하였다. 본 연구에서 종속변수로 1인당 예산을 변수로

설계한 이유는 인구규모나 인구변동으로 인한 영향을 자동적으로 사전통제할 수 있고, 자치단체 별 절대 규모의 차이를 1인당 규모로 환산하여 실질적인 비교를 가능하도록 하기 때문이다. 이어서 독립변수의 경우 정책결정요인론의 핵심 요인들과 정책행위자 요인을 중심으로 구성하였다. 이 중 사회경제적 요인은 각각 사회재난과 자연재해 발생 건수와 재난 및 재해피해액이다. 정치적 요인으로는 지역 내 정치적 관심도와 정치성향을 파악할 수 있는 변수로서 지역의 투표율과 당선된 단체장의 여당 여부가 반영되었다. 마지막으로 재정적 요인으로는 지역의 예산운용에 있어 대표적인 영향요인으로 논의되는 변수로서, 각 지역의 1인당 지방세와 1인당 소득 및 재정자립도를 설정하였다. 한편, 대다수 선행연구에서는 재정적 요인 등 소방 행정예산을 연구하는 데 있어서 연구목적에 맞추어 특정 요인에 국한되어 관련 예산의 결정요인을 분석해 온 한계점을 살펴볼 수 있다. 이러한 한계를 고려하여 본 연구에서는 사회수요적 요인, 재정적 요인, 정치적 요인 등 소방 행정예산에 영향을 미칠 수 있는 요인을 종합적으로 분석하는 한편, 지방의 정치과정을 통해 예산 배분에 영향을 미치는 정책행위자의 요인을 실증하고자 한다. 이를 위하여 본 연구에서는 공동체 권력 이론의 관점에서 자치단체장과 비영리 집단의 영향력을 살펴볼 수 있는 변수들을 추가하고, 이러한 정책행위자의 특성이 소방행정 예산의 배분에 있어서 미치는 영향을 실증 분석하였다.

IV. 분석결과

1. 기초통계 결과

세종시를 제외한 16개 시도 자치단체에 대한 2007년부터 2021년까지 14개년도의 종속변수와 독립변수 6개 요인의 기술통계 결과는 <표 5>와 같이 나타났다. 종속변수인 소방예산의 경우 지역에 따라 가장 낮은 소방행정예산 규모는 112억 21백만원이었으며, 가장 많은 규모는 1조 7,492억 원인 것으로 나타났다.

<표 5> 기초통계 결과

구분	N	최소값	최대값	평균	표준편차
소방예산(백만원)	182	11,210	1,749,217	230,768.2	287,496.7
재해 피해발생수	182	0	36	5.66	6.09
재해 피해액수(백만원)	182	0	413,615	23948.44	50822.87
재난 피해발생수	182	515	10,920	2692.55	2243.094
재난피해액수(백만원)	182	1,737	321,983	26068.54	46,966
투표율(%)	182	44.3	69.2	57.19	5.65
득표율(%)	182	41.4	84.07	58.21	9.82
1인당 지방세(천원)	182	543	2327	1124.72	370.08
1인당 소득(천원)	182	670	2,571	1328.78	377.02
여당 단체장	182	0	1	.458	.499

정치경력	182	0	1	0.40	.491
비영리단체	182	0	72	15.16	12.99
재정자립도	182	13.48	92	41.67	18.96

독립변수인 재해 피해 수와 재해피해액의 경우에는 최소값은 각각 0건과 0원, 최대값은 각각 36건과 약 4,136억 3,600만원으로 나타났으며, 재난 피해 수와 피해액의 경우 최소값은 각각 515건, 17억 3,700만원, 최대값은 10,920건, 3,219억 8,300만원으로 나타났다.

〈표 6〉 상관관계 분석

구분	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
1.소방예산	1						
2.재해 건수	.211*	1					
3.재난 건수	.575*	.379*	1				
4.재해 피해액	.012	.388*	.142*	1			
5.재난 피해액	.449*	.468*	.719*	.129*	1		
6.득표율	-.034	.091	-.062	.083	-.071	1	
7.투표율	.082	.192*	-.203*	.224*	-.043	.112	1
8.지방세	.531*	.059	.144*	.002	.219*	-.095	.302*
9.소득	.529*	.105	.146*	.500	.205*	-.094	.348*
10.여당 단체장	-.239*	-.144*	-.119	-.038	-.219*	-.178*	.019
11.재선	-.025	-.000	.098	.084	-.013	.067	-.142*
12.비영리	.173*	.055	.077	.017	.014	.077	.168*
13.자립도	.327*	-.161*	.403*	-.221*	.111	-.247*	-.667*
14.인구	.662*	.280*	.940*	.063	.666*	-.131*	-.277*
	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.
1.소방예산							
2.재해 건수							
3.재난 건수							
4.재해 피해액							
5.재난 피해액							
6.득표율							
7.투표율							
8.지방세	1						
9.소득	.972*	1					
10.여당 단체장	-.386*	-.337*	1				
11.재선	-.047	-.038	-.009	1			
12.비영리	.114	.153*	-.107	.045	1		
13.자립도	.184*	.162*	-.110	.021	.083	1	
14.인구	.258*	.251*	-.194*	.070	.093	.576*	1

주) *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

또한 가설검증을 위한 회귀분석에 앞서 검정하고자 하는 변수들간의 관계와 방향성을 살펴보고 다중공선성 존재여부를 검정하기 위하여 피어슨(Pearson) 상관관계분석을 수행한 결과 <표 6>과 같이 나타났다 제시된 결과와 같이, 사회경제적 요인 및 재정적 요인들 간의 유의미한 상관관계를 살펴볼 수 있었으나, 대체로 연구에 다중공선성 오류를 범할 수 있는 수준의 상관관계는 도출되지 않았다. 이를 통해 변수 간 다중공선성의 가능성은 낮다고 볼 수 있으며 위의 변수들을 사용하여 회귀분석이 가능하다고 볼 수 있다. 그리고 상관관계 분석을 통해 각 변수들 간의 관계를 살펴보면, 종속변수인 소방행정예산의 경우, 기존의 선행연구에서 제시하고 있는 예산 결정요인들인 사회수요적 요인, 정치적 요인, 재정적 요인들과 유의미한 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 그 중에서도 재난 건수 및 피해액, 재해 발생 건수, 1인당 지방세 및 지방소득, 안전관련 비영리 단체 수 등의 변수와 유의미한 양의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 한편, 야당의 경우 소방예산과는 음의 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

2. 패널 회귀분석 결과

본 연구에서는 소방예산에 대한 결정요인을 분석하기 위하여 사회경제적 요인, 정치적 요인, 재정적 요인 등의 독립변수를 중심으로 소방예산의 지출 규모와의 관계를 검정하기 위한 패널회귀분석을 실시하였다. 분석 방법의 경우 기본적으로 고정효과 모형과 확률효과모형을 모두 활용하여 분석하였다. 그러나 하우스만 테스트를 실시하여 분석모형의 적합도를 살펴본 결과 P-value=-10.44로 나타남에 따라 확률효과모형이 더 분석에 적합한 것으로 나타났다(이희연·노승철, 2013). 이러한 이론적 논의와 분석 결과에 따라 확률효과 모형을 중심으로 논의를 전개하되, 두 가지 분석모형을 모두 제시하였다.

<표 7>은 본 연구의 실증분석 결과이다. 모형.1과 모형.3은 연도더미변수를 통제하지 않고 분석한 결과이다. 분석 결과 재난피해 건수와 지방세 규모, 안전관련 비영리단체의 규모가 증가할수록 소방예산이 증가하는 것으로 나타났으며, 각각 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 결과가 도출되었다. 그러나, 이는 앞선 이론적 추론에 바탕하여 살펴보았을 때, 지방세가 증가할 경우 지역의 재정자립도가 개선되며, 이는 지역에 교부되는 소방안전교부세를 감소시킬 것으로 추론되지만 분석 결과에서는 오히려 소방예산을 증가시키는 것으로 나타났다. 또한, 연도더미변수를 통제하고 분석을 실시한 경우 R-sq 수치가 개선되는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 분석결과에 바탕하여 연도더미변수를 통제하지 않은 경우 모형에서 관찰되지 않은 변수의 영향으로 인하여 내생성 문제가 존재하는 것으로 추론하였다. 따라서 연도더미변수를 통제한 모형.2와 모형.4의 결과에 바탕하여 분석결과를 해석함으로써 연구모형의 내생성 문제를 보완하고자 하였다.

패널회귀 분석결과에 따르면, 재해 및 재난의 피해발생 건수 및 피해액수를 중심으로 살펴본 사회경제적 요인 중에서 재난피해 건수가 지방정부의 소방예산에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이를 보다 구체적으로 해석하면, 지방정부는 재난의 피해 발생에 대한 사회환경적 수요가 증가할수록 소방예산은 증가하는 것으로 해석할 수 있다. 특히 이를 지방정부의 소방안전교부세의 교부

기준에 바탕하여 분석해볼 경우 지역의 사회재난 발생시 소방출동률이 증가할 것으로 추론할 수 있으며, 이는 해당 지역에 교부되는 소방안전교부세를 증가시켜 소방예산의 총액을 증대시키는 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다(이원주 외, 2020).

〈표 7〉 소방예산의 지출규모에 미치는 영향요인 분석 결과

변수		확률효과모형		고정효과모형	
		모형.1	모형.2	모형.3	모형.4
사회경제적요인	재해피해건수	-.015 (.180)	-.003 (.647)	-.011 (.702)	-.000 (.920)
	재난피해건수	.001** (.007)	.002*** (.000)	.002** (.047)	.000 (.119)
	재해피해액(ln)	.003 (.733)	-.006 (.596)	.005 (.626)	-.006 (.668)
	재난피해액(ln)	-.004 (.943)	-.044 (.457)	.009 (.885)	-.037 (.545)
정치적 요인	투표율	.024 (.113)	.000 (.970)	-.002 (.549)	.003 (.877)
	단체장 여당	.080 (.262)	.095 (.125)	.086 (.237)	.074 (.244)
재정적 요인	1인당 지방세(ln)	.001* (.087)	-.001** (.033)	.001* (.057)	-.001** (.059)
	1인당 소득(ln)	.000 (.306)	.002*** (.000)	.000 (.224)	.002*** (.000)
	재정자립도	.004 (.543)	-.021** (.001)	-.005 (.410)	-.032** (-.001)
정책행위자 요인	득표율	-.002 (.626)	-.007** (.044)	-.002 (.549)	-.007* (.070)
	재선여부	-.028 (.664)	.044 (.447)	-.015 (.817)	.079 (.186)
	안전관련 비영리단체	.003** (.041)	.002 (.157)	.004* (.070)	.002 (.229)
통제요인	연도 더미	no	yes	no	yes
상수		-5.379	10.65	15.20	10.59
R ²		.543	.690	.547	.669

*: $p < 0.1$, **: $p < 0.05$, ***: $p < 0.01$

한편 정치적 요인에 대해서는 통계적으로 유의미한 영향이 나타나지 않았으나 재정적 요인에서는 연도 더미를 통제한 결과 1인당 지방세 및 소득, 재정자립도에서 모두 통계적으로 유의미한 결과가 나타났다. 이 중 1인당 지방소득의 경우 소방예산을 증대시키는 정(+)의 결과가 도출되었다. 이러한 분석결과는 국민 1인당 소득이 증가할 경우 상대적으로 성장과 지역발전의 수요에서 안전의 욕구가 증가하여 소방예산에 영향을 미친다고 제시한 김진동(2010)의 선행연구와 유사한 것으로 살펴볼 수 있다. 한편, 재정자립도와 지방세는 소방예산에 부정적인 영향을 미쳤는데, 이는 지방세의 증가와 이에 따른 재정자립도의 개선에 따른 지방정부의 재정능력의 증가가 지방정부 지

출에 긍정적인 영향을 미친다는 선행연구와 다소 구분되는 결과로 볼 수 있다(강운호, 2002; 전미선·조원희, 2018; 정세희, 2018). 이러한 분석결과는 우리나라 지방정부의 소방예산에 큰 비중을 차지하는 소방안전교부세의 산정방식에 의한 것으로 추론할 수 있다.

정책행위자 요인의 경우에는 단체장의 득표율이 높을수록 소방예산이 감소하는 부(-)의 관계가 있는 것을 확인하였다. 이러한 분석결과는 우리나라 지방정부의 소방예산을 결정함에 있어서 영향력을 행사하는 정책행위자의 영향력 중에서 자치단체장의 영향이 가장 중요한 것으로 살펴볼 수 있는 결과이다. 이는 기존의 득표율을 중심으로 자치단체장의 영향을 실증하고자 한 선행연구에서 일반적으로 제시하고 있는 결과이다. 선행연구에서는 득표율을 정치적 경쟁 정도를 판단하는 변수로 활용하였으며, 단체장의 득표율이 높을수록 재선을 위하여 행사, 축제와 사회복지 관련 예산을 증대시키는 것으로 설명하였다(신정관·임준형, 2013; 정재호·이성우, 2018). 이러한 관점에서 살펴보았을 때 행사업 사업이나 사회복지 분야의 사업 예산이 확대되는 반면 소방예산은 감소하게 될 것으로 예상할 수 있으며, 본 연구의 실증분석결과도 이러한 맥락이 반영된 것으로 추론할 수 있다. 한편, 고정효과 모형에서도 재난피해건수를 제외하고 고정효과 모형에서 통계적으로 유의하게 나타난 사회적 수요, 정치적, 재정적 요인과 소방예산 간의 관계가 동일하게 나타났다. 그러나 이론과 달리 일부 핵심 설명변수의 통계적 유의도가 도출되지 않았으며, 전반적인 유의도에서도 다소 하락한 것을 살펴볼 수 있다.

V. 결론

본 연구는 지방공공재의 대표적 사례인 소방서비스의 예산 규모에 대한 결정요인을 실증 분석하였다. 특히 본 연구는 기존 선행연구들이 소방서비스 개선을 위한 예산 증대와 같이 주로 제언적 연구 성격으로 논의되어 온 것을 보완하고자 정책결정요인론의 관점과 정치적 관점, 공동체적 정치 관점에서의 행위자 요인 등을 종합적으로 적용·분석하였다. 본 연구에서 실시한 분석결과는 다음과 같이 요약될 수 있다. 우선, 사회적 요인 중 사회재난 피해건수가 증가하면 소방예산은 증가하는 것으로 나타났으며, 재정적 요인 중 1인당 지방소득과 1인당 지방세 규모 및 재정자립도가 통계적으로 유의미하였다. 1인당 지방소득이 증가할수록 소방예산은 증가하고, 1인당 지방세 규모와 재정자립도가 높아질수록 소방예산은 감소하는 것으로 나타났다. 한편, 정책행위자 요인의 경우 안전관련 비영리 집단에 대해서는 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지 않았으나, 지방자치단체장의 득표율이 증가할수록 소방예산이 감소하는 효과가 나타나는 것을 확인하였다.

이러한 분석결과는 지방정부 소방예산의 효과적 배분 측면에서 다음과 같은 시사점을 살펴볼 수 있다. 이론적 논의에서와 같이 각 지자체는 지역 내 재난 수요에 따라 예산을 증대하려는 행태를 보이는 것으로 살펴볼 수 있다. 그러나 분석 결과 실질적인 피해 규모보다는 재난발생 횟수에 보다 더 탄력적으로 대응하고 있을 가능성을 살펴볼 수 있다. 이는 우리나라 소방안전교부세와 특별교부세 산정방식과 연관지어 살펴볼 수 있다. 지역의 재난발생 증가 시 소방출동률이 증가하게

되고, 소방안전교부세 산정식에 바탕하여 지역에 교부되는 소방안전교부세가 증가하여 지역의 예산이 증가하는 것으로 진단할 수 있다(행정안전부, 2021). 반면, 재난재해 피해액의 경우 일정 규모 이상의 피해가 발생할 경우에만 특별재난지역으로 선포되어 교부금이 교부되며, 이는 매년 일정하게 교부되는 소방안전교부세와 달리 지급이 조건부로 이루어진다는 측면으로 인하여 재난 발생건수와 달리 소방예산과 유의미한 관계를 확인할 수 없었던 것으로 추론된다.

소방예산 결정에 있어서 경제적 요인의 분석결과는 경제적 풍요에 따른 안전욕구의 증대로 인하여 소방예산이 증가한다는 기존의 결과와 유사하다(안치순, 2017). 한편, 지방세와 재정자립도의 경우에는 소방예산에 부정적인 영향을 미쳤다. 이 또한 각 지자체에 배분되는 소방안전교부세의 산정방식과 연관지어 추론할 수 있다. 소방안전교부세의 경우 지자체의 소방재원으로 활용되어 지자체 간 소방서비스 격차를 완화할 수 있다는 의의가 있다. 그러나 소방안전교부세의 경우 대상사업이 존재하여 활용에 있어서 제한점이 존재하며, 일부 지자체의 경우 소방안전교부세의 도입 이후 소방관련 정책사업비가 감소하는 소방예산의 대체효과가 발생하고 있다는 한계점을 살펴볼 수 있다(정창훈 외, 2017; 장중돈·이종호, 2018). 우리나라의 지자체의 소방예산 과소공급 현상을 완화하고 지방 소방서비스의 효과적 공급을 위해서는 중앙정부의 교부세 활용도 제한을 완화하는 한편, 전체 소방비용의 36%에 해당하는 자체재원의 비중을 증가시킬 수 있는 신규 소방세의 신설 등의 대안에 대한 논의가 요구된다(송상훈, 2016). 한편, 소방 예산결정에 있어서 지방자치단체장의 영향력이 강할수록 소방예산이 감소하는 데 영향을 미친다는 점에서 광역시도의 전체 예산 대비 소방예산 비율과 소방정책사업비의 비율 등을 새로이 설계하여 자치단체장의 선호에 따라 소방예산의 비율이 크게 변화하는 현상을 완화하기 위한 제도적 방안에 대하여도 고려할 수 있다(김병욱, 2016; 정창훈 외, 2017; 김홍환, 2017).

한편, 이러한 시사점에도 불구하고 소방예산과 같은 안전관련 예산은 다양한 정책행위자들이 참여하는 고도의 정치적이고 역동적인 과정의 산물로서 진단할 수 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 정치적 행위자를 제외하면 투표율, 정당 등 정치적 요인의 변수에서는 유의미한 영향력을 확인할 수 없었는데, 이는 정치적 요소를 파악하기 위한 변수에서 활용되고 있는 지역의회, 국회의원과의 관계 등 다양한 변수들을 포괄적으로 다루지 못한 측면을 배제할 수 없다. 따라서 향후 소방행정예산의 효율적인 운용과 이에 대한 면밀한 진단을 위해서는 종속변수인 소방예산의 측정을 보다 다양하게 시도하고, 보다 더 엄정한 분석틀을 통하여 복수의 변수 간 직·간접적 효과를 동태적으로 검증하여 한계를 보완할 필요성이 있다.

참고문헌

- 강운호. (2002). 지방정부의 정책선호와 그 결정요인. 「한국행정학보」, 36(4): 227-242.
 강용석·안경렬. (2007). 재난관리 영향요인에 관한 연구. 「한국치안행정논집」, 4(1): 1-20.
 강혜규. (2004). 「지방정부 사회복지 지출 결정요인: 기초자치단체 세출예산의 규모와 구조를 중

- 심으로」. 박사학위논문. 연세대학교 대학원.
- 권선주. (2012). 한국 지방정부 재난관리체제 실태분석 및 개선방안: 시·군·구를 중심으로. 「한국 위기관리논집」. 8(5): 15-32.
- 김대연·석호원. (2017). 지방자치단체장의 정치적 특성이 비영리민간단체보조금에 미치는 영향. 「한국지방행정학보」. 14(1): 189-216.
- 김대진. (2010). 정책혁신과 확산 연구의 과거, 현재 그리고 미래. 「한국정책학회보」. 19(4): 75-114.
- 김병욱. (2016). 「소방방재 재정운영과 선진국사례 비교론」. 서울: 김스전략정보 연구소
- 김병준. (2009). 「지방자치론」. 서울: 법문사.
- 김순미. (2009). 「지방자치단체의 사회복지지출 결정요인에 관한 연구」. 석사학위논문. 연세대학교 행정대학원
- 김영록·이인원. (2018). 대안적 재난안전관리 예산 분류체계를 위한 실증분석 및 시사점. 「한국사회와 행정연구」. 28(4): 139-169.
- 김영호. (2003). 「지방자치단체의 청소년예산결정영향요인에 관한 연구」. 박사학위논문. 동국대학교 행정학과 대학원.
- 김정호. (2009). 지방행정체제의 문제점과 개편대안에 관한 연구. 「한국지방자치연구」. 11(3): 267-285.
- 김종순. (1999). 「지방세제도의 개편방안」. 자유기업센터.
- 김진동. (2010). 소방예산과 경찰예산의 결정요인에 관한 비교연구. 「한국화재소방학회 논문지」. 24(3): 119-130.
- 김태희·이용모. (2012). 재정분권화가 지방정부 사회복지지출에 미치는 영향. 「한국정책학회보」. 21(1): 397-419.
- 김흥환. (2017). 소방안전교부세 운영상의 문제점과 개선방안. 「월간 공공정책」 (146): 65-67.
- 남궁근. (1994). 우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석: 시·군·자치구의 기초자치단체를 중심으로. 「한국행정학보」. 28(3): 991-1014.
- 남궁근. (1995). 정책논단: 재해관리행정체제의 국가간 비교연구: 미국과 한국의 사례를 중심으로. 「한국행정학보」. 29(3): 957-982.
- 남궁근. (2012). 「정책학: 이론과 경험적 연구」. 서울: 법문사.
- 노화준. (2007). 「정책학원론」. 서울: 박영사.
- 류상일·이주호. (2009). 지방자치단체 재난관리비용 결정에 관한 연구. 「국가위기관리학회 학술대회」. (2009): 302-307.
- 류상일·이주호. (2010). 지방정부의 재난관리 예산결정 요인. 「국가위기관리연구」. 4(1): 1-15.
- 류지성·고석찬·박경원·최유성·김재일. (2001). 지방정부혁신의 역동성 요인에 관한 연구. 「한국 행정연구」. 10(1): 209-235.
- 문수진·이종열. (2015). 지방자치단체의 사회복지예산 지출결정 요인에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」. 25(4): 137-159.
- 박고운·박병현. (2007). 지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인. 「사회복지정책」. (31): 423-451.
- 박동균·양기근·류상일. (2012). 지방자치단체 재난관리체계의 현황과 개선방안. 「한국지방자치

- 연구」. 13(4): 131-154.
- 박성만. (2009). 「지방정부의 사회복지비 지출에 미치는 영향요인분석」. 박사학위논문. 대구대학교.
- 박시영. (2003). 「소방예산 결정요인에 관한 연구」. 석사학위논문. 경상대학교 행정학과 대학원.
- 박재희·이병기. (2020). 「지방자치단체 소방 거버넌스의 강화방안」. 한국지방행정연구원.
- 배득중. (2004). 공유재 이론의 적용 대상 확대. 「한국행정학보」. 38(4): 147-157.
- 배상석. (2009). 정책유형별 지방정부간 지출결정의 상호작용에 관한 연구. 「정책분석평가학회보」. 19(4): 69-94.
- 석호원. (2016). 국고보조금 배분의 정치적 영향요인에 관한 실증연구: 지방자치단체장과 국회의원의 정치적 자원을 중심으로. 「한국행정학보」. 50(2): 71-96.
- 소순창·김종욱. (1999). 한국 지방정부의 공공지출결정에 관한 '결과분석'과 '과정분석': 사회복지비의 결정을 중심으로. 「한국행정학보」. 33(3): 363-381.
- 손희준. (2015). 안정적인 지방소방재원 확충방안. 「한국사회과학연구」. 35(2): 1-25.
- 신용무. (2011). 「지방자치단체 복지재정 지출결정요인에 관한 연구」. 박사학위논문. 전남대학교.
- 신정관·임준형. (2013). 지방정부의 복지재정 영향 요인: 지방권력 교체기 기초자치단체의 복지예산 변화를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」. 24(3): 225-251.
- 안병영·정무권·신동면·양재진. (2018). 「복지국가와 사회복지정책」. 파주: 다산출판사
- 안치순. (2017). 한국정부의 재난관리예산 결정요인에 관한 연구. 「공공정책과 국정관리」. 11(1): 3-35.
- 양기근. (2011). 중앙재난안전대책본부의 역할과 구성시기의 문제점과 개선방안. 「국가위기관리학회」. 국가위기관리학회 추계학술대회논문.
- 오관석. (2003). 제 3 회의: 지역사회 권력구조: 전주시, 수원시, 춘천시 비교. 「한국행정학회 동계 학술발표논문집」. (2003): 380-403.
- 오영민. (2016). 우리나라 성과주의 예산제도의 재정성과정보 활용에 대한 실증연구-재정성과목표 관리제도 성과정보 활용의 효과성 분석을 중심으로. 「한국정책학회보」. 25(1): 551-577.
- 유재원. (2011). 도시한계론의 핵심 가정에 대한 경험적 검증. 「한국행정학보」. 45(1): 101-121.
- 윤정인. (2020). 교육청의 교육정책결정과정에 참여하는 행위자 분석: 광주광역시교육청 학교업무정상화 사례를 중심으로. 「학습자중심교과교육연구」. 20(20): 961-991.
- 이병량·박윤환. (2011). 문화도시는 문화에 돈을 쓰는가?: 지방자치단체의 문화예산 결정요인에 관한 연구. 「지방행정연구」. 25(1): 215-240.
- 이상일·박종철. (2016). 지방자치단체의 복지재정 결정요인에 관한 연구: 광역자치단체의 사회복지비 지출을 중심으로. 「공공정책과 국정관리」. 10(3): 129-163.
- 이상호. (2013). 지방자치단체의 환경적·정치체제적 특성 요인이 관광예산결정에 미치는 영향: 정책행위자 변수의 매개 및 조절효과 검증. 「관광연구논총」. 25(4): 3-24.
- 이연택. (2012). 「관광정책론」. 서울: 백산출판사.
- 이연택·이상호. (2013). 지방정부의 관광정책 정향(定向)과 결정요인. 「관광학 연구」. 37(1): 143-165.
- 이정철·황휘욱. (2019). 「고양시 사회재난피해 주민지원제도 현황 및 개선방안 연구」. 고양시정연구원.

- 이재원. (2020). 재정분권과 갈등 그리고 지방재정의 수평적 재정조정제도 활성화를 위한 조건. 「한국지방재정논집」. 25(3): 33-61.
- 이재은. (2014). 우리나라 재난관리 예산배분의 정책방향. 「예산정책연구」. 3(2): 27-48.
- 이제복. (2021). 중앙정부의 복구재원 수준이 지방정부의 재난안전예산 결정에 영향을 미치는가?: 정부 간 관계 관점에서. 「지방정부연구」. 24(4): 169-197.
- 이종수. (2004). 한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석: 혁신패턴, 정책행위자 및 영향요인을 중심으로. 「한국행정학보」. 38(5): 241-258.
- 이주호. (2010). 지방정부 재난관리 예산결정과정의 기대-불일치 연구. 「한국위기관리논집」. 6(4): pp. 29-46.
- 이호동·문현철·이종열·위평량. (2009). 「재난관리 법과 예산 기금구조」. 서울: 대영문화사
- 임상빈. 김보영. (2019). 소방재원 확대방안 연구-지방소방안전세 신설을 중심으로. 「한국행정학회 동계학술발표논문집」. (2019): 1107-1123.
- 장중돈. (2018). 「소방안전교부세 개선방안에 관한 연」. 원광대학교 석사학위 논문
- 장중돈·이종호. (2018). 소방안전교부세의 운영 및 개선방안에 관한 연구. 「한국화재소방학회 논문지」. 32(6): 117-125.
- 전미선·조원희. (2018). 서울시 자치구별 장애인활동지원제도 추가사업예산의 결정요인에 관한 연구. 「지방정부연구」. 22(2): 361-382.
- 전상경. (2012). 정치적 환경변화와 국고보조금배분의 연관성에 관한 실증연구. 「지방정부연구」. 16(1): 121-145.
- 정세희. (2019). 우리나라 지방정부의 재난관리예산 결정요인 분석. 「한국지방정부학회 학술대회 자료집」. 2019(2): 1049-1078.
- 정재호·이성우. (2018). 지방자치단체의 행사축제경비 예산 결정요인에 관한 실증연구: 지방자치단체장을 중심으로. 「통계연구」. 23(1): 48-71.
- 정창훈·임충혁·주윤창. (2017). 소방안전교부세 도입초기 효과와 개선 방안에 관한 연구. 「한국 비교정부학보」. 21(3): 137-161.
- 조경호·김종범·최진식·엄익천. (2011). 정부연구개발예산의 결정요인에 관한 연구. 「한국정책학회보」. 20(4): 105-135.
- 주상현·조현호. (2012). 지방정부 사회복지비 지출 영향 요인. 「한국정책학회 춘계학술발표논문집」. (2012): 95-119.
- 주낙영. (2002). 지방정부 정책과정의 다원화 경향: 경상북도의 정책형성사례를 중심으로. 「한국 행정논집」. 14(2): 467-494.
- 지병문·김용철. (2003). 지방정부지출의 결정요인에 관한 실증적 연구: 정당효과 및 선거경쟁효과를 중심으로. 「한국동북아논총」. (26): pp. 265-285.
- 최성은. (2014). 재난 및 안전부문 예산분석과 재정운용정책에의 시사점. 「한국위기관리논집」. 10(9): 179-203.
- 최용선. (2014). 정책유형에 따른 정책 네트워크 구조 비교분석. 「한국정책학회보」. 23(4): 37-70.
- 최인규. (2009). 고령화 사회의 노인예산 결정요인 분석. 「한국정부학회 동계학술발표논문

- 최하늘·김태균·엄영호. (2017). 지방정부 재난예산의 우선순위 및 과소공급의 영향요인 분석. 「정부학연구」, 23(2): 257-281.
- 하민지. (2011). 지방정부의 정책확산 영향요인에 관한 연구: 정책행위자와 환경적 결정요인을 중심으로. 「한국정책학회 춘계학술발표논문집」. (2011): 103-124.
- 하연섭. 2014. 『정부예산과 재무행정』. 서울: 다산출판사.
- 함우식. (2005). 경찰예산의 결정요인에 관한 연구. 「지방정부연구」, 9(3): 441-468.
- 행정안전부. (2020). 「2020년 지방교부세 산정해설」.
- 행정안전부. (2020). 「2019년도 지방교부세 운영사항」.
- 행정안전부. (2021). 「2020년도 지방교부세 운영사항 보고」.
- 행정자치부 소방국. (2004). 「지방소방행정체제의 비교분석: 기초·광역체제 검토」.
- 홍성준·정문기. (2022). 지방정부 사회복지예산 지출 결정요인 분석. 「정책분석평가학회보」, 32(1): 83-109
- 황소하·엄태호. (2012). 지방정부 지출의 공간적 상호작용: 지역행사 및 축제경비 지출의 비교경쟁. 「한국행정학보」, 46(1): 313-344.
- Atkinson, H., & Wilks-Heeg, S. (2000). Local government from Thatcher to Blair: The politics of creative autonomy. Polity.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2010). Agendas and instability in American politics. I.L: University of Chicago Press.
- Borck, R., & Owings, S. (2003). The political economy of intergovernmental grants. *Regional Science and Urban Economics*, 33(2), 139-156.
- Borge, L. E. (1995). Economic and Political Determinants of Fee Income in Norwegian Local Governments. *Public Choice*. (83): 353-373
- Donahue, A. K., & Joyce, P. G. (2001). A framework for analyzing emergency management with an application to federal budgeting. *Public Administration Review*. 61(6): 728-740.
- Dubnick, M. J. (1994). A coup against king bureaucracy. *Deregulating the public service: Can government be improved*, 249, 287.
- Hofferbert, R. I. (1974). *The Study of Public Policy*. N.Y.: Bobbs-Meril.
- Lindblom, C. E. (1979). Still muddling, not yet through. *Public administration review*. 39(6): 517-526.
- Lindsay, B. R. (2011). *Disaster relief funding and emergency supplemental appropriations*. Collingdale, P.A.: Diane Publishing.
- Musgrave, R. A. (1969). *Fiscal Systems*. New Haven and London: Yale University Press.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. Cheltenham: Edward Elgar publishing.
- Peterson, P. E. (1981). *City Limits*. Chicago Illinois. The University of Chicago Press.
- Phaup, M., & Kirschner, C. (2010). "Budgeting for disasters: Focusing on the Good Times", *OECD Journal on Budgeting*. 10(1): 1-24.
- Potoski, M., & Woods, N. D. (2002). Dimensions of state environmental policies: Air pollution

- regulation in the United States. *Policy Studies Journal*, 30(2), 208-226.
- Rubin, I. S. (1988). *New Directions in Budget Theory*. Albany: State Univ of New York Press.
- Sharkansky, I., & Hofferbert, R. I. (1969). Dimensions of state politics, economics, and public policy. *American Political Science Review*, 63(3): 867-879.
- Tompkins, G. L. (1975). A causal model of state welfare expenditures. *The Journal of Politics*, 37(2), 392-416.
- Turnbull, A. B. (1981). "The Budgetary Process and Decision Making in Public Agencies". In Vocino, T. & Rabin, J., *Contemporary Public Administration*. New York: Harcourt Brace Joranovich Inc.
- Wagner, A. (1958). *Three Extracts on Public Finance, Classics in the Theory of Public Finance*. London: Macmillan & Co Ltd.
- Waugh Jr, W. L. (1994). Regionalizing emergency management: Counties as state and local government. *Public Administration Review*, 253-258.
- Wildavsky, A. (1984). *The Politics of the Budgetary Process* (4th ed.). New York: Little Brown.
- Wolman, H. (1990). Decentralization: what it is and why we should care. *Decentralization, local governments, and markets*, 29-42.

황휘욱(黃輝煜): 연세대학교 행정학과에서 박사학위 과정 중이며, 현재 창원시정연구원에 재직 중이다. 주요 관심분야는 조직행태, 인적자원관리, 지방재정 및 행정 등이다.(hhu611@chari.re.kr)

이정철(李定哲): 연세대학교에서 행정학박사 학위를 취득하였고, 현재 인천연구원에 재직 중이다. 연구 관심 분야는 공공관리 및 평가, 정부 성과관리, 전략적 정책관리 등이다.(jcleee@ii.re.kr)

〈논문접수일: 2023. 4. 13 / 심사개시일: 2023. 4. 13 / 심사완료일: 2023. 5. 18〉

Abstract

The Study on the Determinants of Fire Administration Budgets in Local Government

Hwang, Huiuk

Lee, Jungchul

This study analyzed the determinants of fire administration budgets in local government from the perspective of policy determinants theory and political-policy actors, thus providing evidence for a discussion on the policy implications of budget distributions for fire administration. To more comprehensively analyze factors that influenced fire administration budgets, the research sample included 16 metropolitan municipalities where relevant data could be collected. Focusing on the period lasting from 2007 to 2021, the analysis produced significant results derived from socioeconomic and financial factors presented in the policy determinants theory. Contrary to typical results from previous studies, the analysis also showed that some factors pertaining to political and policy actors were significantly derived as determinants of the fire administration budget. In light of these findings, this study interpreted how social and environmental factors, financial factors, and policy-actor factors work in the firefighting budget decision-making process in the context of systems related to firefighting budget management in Korea. Finally, this facilitated a discussion on the improvements plan regarding the institutional requirements for efficient firefighting budget allocation and utilization.

Key Words: Local governments, Fire administration budget, Budgetary decision-making theories, Political-Policy actors, Socio-economic factors, Financial factors