The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.24 No.4 (2021 Winter) http://dx.doi.org/10.20484/klog.24.4.7

중앙정부의 복구재원 수준이 지방정부의 재난안전예산 결정에 영향을 미치는가?: 정부 간 관계 관점에서*

이 제 복

국문요약

재난안전관리에 있어서 지방정부 역할의 중요성이 부각되고 있지만, 중앙정부와의 관계 속에서 이들의 재정분담체계를 어떻게 구축할 것인가에 대한 구체적인 논의는 진전되지 못하고 있다. 이에, 본 연구는 정부 간 관계 관점에서 중앙정부로부터 받은 복구재원 경험수준이 지방정부의 재난안전예산 결정에 어떤 영향을 미치는지 논하여 지방정부의 주체적인 재난관리행위를 유인하기 위한 정책적 함의를 얻고자 한다. 이를 위해, 재난안전예산 결정요인에 대한 논의를 전개하고, 지방자치단체 재난안전예산 범주체계를 검토하였다. 그리고 2008년부터 2018년의 11년 간의 국내 지방자치단체의 재난안전관리와 관련된 정책사업 예산자료를 이용해 패널 분석하였다. 분석 결과, 지방정부는 중앙정부로부터 받은 복구재원비중이 높을수록 재난안전 정책예산을 줄일 가능성이 있는 것으로 나타났다. 그리고 그 가능성은 재난안전관리의 특성에 따라 상이할 수 있음을 발견하였다. 본 연구결과는 중앙과 지방정부 간 재원분담체계 개선에 관한 시사점을 제공한다.

주제어: 정부 간 관계, 거버넌스, 재난안전관리, 재난안전예산, 유인체계

I. 서론

지방정부는 재난대응(response) 단계에서 국가 수준의 계획을 일선에서 수행하는 가장 중요한 조직일 뿐만 아니라, 재난의 예방(mitigation)과 대비(preparedness)에서도 지역 실정에 맞는 관리를 할 수 있기때문에, 재난안전관리에 있어서 지방정부의 역할은 상당히 중요하다. 그런데 재난안 전관리에 있어서 지방정부의 권한과 책임, 그리고 예산 및 인력의 자원 배분은 중앙정부와 연계되는 경우가 많다. 따라서 지방정부는 중앙정부와의 관계 속에서 재난안전관리의 공간 범위와 사업의 관리비용을 고려하여, 중앙-광역-기초의 정부 간 재정기능 분담구조를 견고히 형성해야 할 필요가 있다.

^{*} 본 연구는 한국행정연구원에서 수행한 "지방자치단체 재난안전예산 변화 분석연구"의 일부분을 발전시킨 결과물입니다. 본 논문에 유익한 심사평을 주신 익명의 심사위원께 감사드립니다.

그러나 최근 코로나 19사태에 대응하는 정부의 모습을 보면, 국내 정부의 재정기능 분담구조가 상당히 취약함을 쉽게 확인할 수 있다. 예컨대, 지방자치단체(이하 '지자체')가 지방의 재정 여력이 약화 될 수 있음에도 불구하고 긴급재난지원금을 경쟁적으로 지원하고 있고, 이는 재정여건이 낮은 지자체도 마찬가지였다.¹⁾ 지방정부의 긴급재난지원금 지급이 과도하게 이루어진다면 다른 사업예산이나 기금은 줄어들게 마련이다. 이는 지방정부가 미래를 위한 투자를 줄이거나 재난과 관련된 예방재원을 줄이는 것을 의미한다. 그리고 과도한 지급 상황이 지속된다면 중앙정부가 대응재원을 메꿔줄 수밖에 없는 상황에 놓일 수 있다. 나아가 중앙정부의 대응재원을 받은 지방정부는 이에 대한 기대감을 갖고 행동할 유인이 생길 수 있다.

국내「재난 및 안전관리기본법」은 '재난관리책임기관'을 재난관리업무를 하는 중앙행정기관, 지방자치단체, 지방행정기관·공공기관·공공단체로 규정하고 있다(법 제3조 5호). 그리고 국가와 지자체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 피해를 신속히 대응 복구하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다(법 제4조). 따라서 지자체는 재난안전관리예방, 대비, 대응, 복구에 대한 법규상 책임이 있다. 그러나 지방정부가 수행하는 업무가 중앙정부가 담당해야 할 재난안전관리업무와 얼마나 연계된 업무인지에 대한 체계적인 분류기준이 부재하기 때문에 그에 따른 책임 범위와 예산 배분의 원칙을 정의하기는 사실상 매우 어렵다. 이러한 책임 귀속과 예산 배분의 어려움을 해결하지도 못한 채, 지자체는 재난안전관리업무를 적절히 수행하지 못한다는 비판을 받고 있다. 예컨대, 생활 현장에서 주민의 생명을 보호하고 안전을 도모해야 할 일차적 책임을 지니고 있음에도 불구하고, 재난 발생 때마다 체계적인 대응과 장기적 사후복구(recovery)로 재발 방지에 힘쓰기보다는 일회적인 복구지원이나 사고책임자 처벌 정도로 위기를 모면하는 미숙한 대응 행태를 보인다는 점이 지적되고 있다(최용호, 2005: 676; 이재은, 2004),

지방정부의 재난재정관리에 있어서 보이는 부적절한 태도에 대한 문제점은 수차례 지적되어왔지만(유은지·엄영호, 2017; 최하늘 외, 2017;조길영·민병익, 2010), 그 원인 중 하나로 중앙정부와의 재정 관계에 대한 이론적 근거와 함께 '재난안전관리를 위한 예산'(이하 '재난안전예산')의 배분에 관한 실증 논의는 상당히 미흡하게 이루어져 왔다.

지방정부의 재난안전예산은 재난 예방 및 대비를 위한 중요한 재원이며, 재난 발생 시 정상적인 생활을 할 수 있도록 하는 복구비용과 피해를 최소화하기 위하여 각종 물적·인적자원의 동원비용을 사전적으로 줄여주는 기능을 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 국내외 논의가 활발하게 진행되지 못한 이유는 지방정부의 재난안전예산 배분의 작동원리를 측정하기 위해 재난안전예산을 어떻게 측정할지와 연계된 분석상의 어려움과도 무관하지 않다.

이에 본 연구는 중앙정부의 '복구' 이전재원이 지방정부의 '예방'을 위한 일반예산과 관련한 재원 마련에 소극적인 태도를 보이게끔 할 것이라는 문제의식을 제기하고자 한다. 즉, 본 연구의 연

¹⁾ 아시아경제 기사 2020.9.29. '빚내고 끌어다쓰고… 지자체 재난지원금 벌써 4조' (http://www.asiae.co. kr/news/print.htm?idxno=2020092909260310866, 접속일. 2020.1.29.)

구 질문은 '지방정부가 국가로부터 받은 재난의 사후(ex post)의 복구재원 수준이 이들의 재난 사 전(ex ante) 결정인 재난안전예산의 과소 공급에 영향을 미치는가?'이다. 그리고 아직까지 지자체 재난안전예산 분류체계가 미흡한바, 재난안전예산을 다음의 「재난 및 안전관리기본법」의 규범적 개념에 근거하여 광의로 살펴보고자 한다. '재난관리'란, 재난의 예방·대비·대응·복구를 위하여 서 하는 모든 활동을 말하며, '안전관리'란 재난이나 그 밖에 각종 사고로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여서 하는 모든 활동을 말한다(법 제3조 4호). 본 연구결과는 지자 체의 재난안전예산 결정 과정을 이해하고, 지자체 재난안전예산 체계를 보다 효율적으로 구축하 고 관리하기 위한 정책적 시사점을 제공해줄 것이다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 정부 간 관계와 재난안전관리에 관한 논의

정부 간 관계(intergovernmental relations)논의는 1930년대 경제 대공황 이후 미국에서 등장한 용어로, 모든 정부 단위 및 유형들 안에 있는 상호의존적이고 영향력 있는 공직자들 간의 다양한 결합으로 정의된다(Wright, 1990). 그리고 중앙-주-지방정부 사이에서 발생하는 정책적 상호관계, 영향력 및 책임 배분에 관심을 두며, 다양한 모형이나 단계(phases)로 분류되어 논의되고 있다. (Wright, 1974; Choi & Wright, 2004). 1930년 이전 미국에서는 주 정부의 권한이 연방정부보다 컸 고 연방정부의 권한이 확대됨에 따라 논의가 시작되었다. 1980년 이후에는 권한이 커진 연방정부 의 역할을 축소하기 위해 논의가 진전되었으나 그 이후로는 뚜렷한 변화의 흐름은 나타나지 않고 있다(노은주, 2020). 한국에서는 1990년대 이후 지방분권화의 정치적 흐름과 함께 중앙정부의 통 제력을 완화하는 쪽으로 전개되고 있다는 특징이 있다(Kim & Kim, 2003; Jung, 1996).

지방정부의 권한을 높여서 분권화를 지향하는 것이 자원 배분의 효율성을 증가시키거나 정부 신뢰를 높일 수 있는지, 아니면 경제성장을 둔화시키거나 재정 격차를 악화시킬 수 있는지에 대한 찬반논쟁은 여전히 지속되고 있다(Kwon, 2011; Kwon, 2013; Kim et al, 2020; 김민창·김애진, 2019; 김태희 외, 2020). 다만, 재정 연방주의(fiscal federalism) 입장에서도 분권화에 대한 논의에 조심스러운 입장을 제시하며, 공공선택이론이 제기한 바와 같이, 참여자들이 자신의 목적함수를 가지는 대리인으로서의 행태와 그 정치 과정을 고려하는 제2세대 이론(second-generation theory of fiscal federalism)의 전개가 필요하다는 것을 인식하고 있다(Oates, 2005).

따라서 이제 구체적 관리영역별 또는 사업별 협력 및 조정 관계 속에서 중앙-지방정부의 역할 분담에 관한 증거를 기반으로 한 논의를 본격화해야 할 필요가 있다. 현대 행정에서 보건의료, 복 지, 교육, 교통, 주택, 지역개발 등 폭넓은 영역에서 정책을 성공적으로 실현하기 위해서 중앙-지 방정부의 협력과 체계적 조정이 점차 중요해지고 있다. 재난안전관리 역시도 정부 간 효율적인 조 정이 필요하기에 이 논의에서 빠질 수 없는 영역이라고 할 수 있다(Waugh, 1994; Kapucu et al,

2020). 그리고 관리영역별 또는 사업별 정부 간 관계는 거버넌스의 유형이라는 개념으로써 그 관계에 주목하면서 재해석되고 있다. 예를 들면, Downey & Myers(2020: 527)는 재난안전관리에 있어 연방주의를 거버넌스의 한 유형(as a form of governance)으로써 해석하고 있으며, 이를 통해 지역에 기반을 둔 집단의 정책 선호를 방어하거나 양산할 수 있고, 지방정부 수준에서 정책 대응성을 높이면서도 중앙정부에 의한 강압성을 낮추는 방식을 만들 수 있다고 본다.

그렇다면, 재난안전관리에서 '중앙정부의 개입은 어떠한 방식이 적정한 것인가?' 그리고 '지방 정부는 중앙정부와의 협력에 있어서 책임성 있는 역할을 갖출 수 있는가?'라는 문제가 제기된다. 그리고 그 관리체계의 상호 의존 관계 속에서 지방정부가 중앙정부로 책임을 전가하는 기회주의적 행태(opportunistic behaviour)를 보이거나 도덕적 해이(moral hazard)를 보이지 않게끔 하는 유인체계(incentive)를 어떻게 구축할 수 있을지에 관한 문제 제기가 필요하다. 그리고 이는 예산 결정 과정에도 적용이 될 수 있다. Caruson & MacManus(2008)는 지방 재무공무원을 대상으로 한 설문조사결과, 정부 간 협력요인으로 지역주의(regionalism)가 작용한다고 보는 관점은 자신이 근무하는 지역의 재난과 관련된 재정적 취약성과 연계됨을 발견하였다. 이는 중앙정부가 지방정부의재정여건에 따라서 재난관리 개입방식을 가져야 한다는 시사점을 주고 있다. 그리고 실제로 특정사업과 관련해 중앙정부의 복구재원이 지방정부의 도덕적 해이를 일으킬 수 있다는 논의와사례 등이 제시된 적이 있다(Rubin & Barbee, 1985; Shiue, 2004). 그러나 이러한 정부 간 재정관계 관점에서 지자체 재난안전예산을 대상으로 한 국내외 실증적 연구는 거의 없었다.

중앙정부와 관계 속에서 지방정부의 재난안전예산의 결정요인을 파악한 국내 논의는 다음과 같다. 류상일·이주호(2010)는 신제도주의 관점에서 중앙정부의 지원에 의해 지방정부의 재난 예방비용이 줄어들 것이라는 논의를 제기하고 모형화하였으나, 실증적인 증거를 제시하지는 못했다. 유은지·엄영호(2017)는 게임이론에 근거해 외부재원 이전가능성이 지자체의 재난관리기금 적립에 부의 영향을 줄 수 있다고 논하고, 다중회귀분석을 통해 실증 증거를 제시하였다. 이러한 논의가 앞서 언급한 제2세대 이론이 제기하는 문제를 구현한 대표적인 논의들이다.

이들 논의에 따르면, 복구재원이 중앙정부와 지방정부 간에 어떻게 분담되는지에 따라서 지자체의 재난 대비 및 대응에 대한 계획이 영향을 받을 수 있다는 가설을 도출할 수 있다. 그러나 중앙정부의 복구 이전재원이 지방정부의 재난안전관리의 예방을 위한 일반예산 마련에 있어 소극적인 태도를 보이게끔 할 것이라는 논의는 아직까지 이루어진 바 없다. 재난안전관리의 단계 특성상, 예방 및 대비 그리고 복구의 위기단계 그리고 중앙과 지방의 재원분담을 동태적으로 연계할필요성이 있지만, 이를 반영한 논의가 실증적으로 이루어지지 못하고 있는 것이다. 중앙정부의 복구를 위한 이전재원이 지자체의 예방 및 대비에 주로 사용되는 재난안전예산 결정에 부의 영향을미친다면 그 개입은 지자체가 재난안전관리를 책임 있게 제공할 유인이 감소하고 있음을 의미한다. 이러한 가설이 지지가 된다면, 중앙정부의 복구재원으로서의 개입은 바람직하지 않다.

이러한 맥락에서 지자체의 기금을 대상으로 하여 횡단면적 연구가 이루어진 적은 있다(위평량, 2007; 유은지·엄영호, 2017). 그러나 기금은 대체로 재난대응재원으로 사용되며, 재난안전예산과 달리 상대적으로 규모가 작다. 지자체 재난안전예산은 기금과 달리 상대적으로 규모가 크고, 예방

에 운용되어야 할 주요 재원이기 때문에 예방기능 수행과 더 긴밀하게 연관된 행태를 논의하기에 보다 적절한 대상이다. 또한, 지자체별 복구재원 및 재난발생 경험은 상이한 바, 이를 반영한 종단 면적 연구의 필요성도 크다.

그리고 공공질서 및 안전(경찰, 재난방재·민방위, 소방) 일반회계를 중심으로 예산 결정요인에 관한 연구는 이루어진 적이 있으나(김진동·김형두, 2007; 위평량, 2008; 김진동, 2010; 이경은·어 유경, 2016; 최하늘 외, 2017; 백지건, 2018; 정세희, 2020), 중앙정부와 지방정부의 재정 관계 속에 서 그 논의가 이루어지지 않았다. 그러나 재난안전관리 재원의 경우 중앙정부로부터의 복구재원 이전 가능성이 크기 때문에 중앙정부와의 관계 속에서 파악할 필요가 있고, 예방과 복구의 시간적 흐름 속에서 논의될 필요가 있다. 이에 본 연구는 이들 논의의 간극을 메워보고자 한다.

2. 지방자치단체 재난안전예산 결정요인에 관한 논의

재난안전예산은 미래에 나타날 수 있는 피해에 대한 사전적 투입이라는 점에서 가시적이지 않 고, 현실적이지도 않기 때문에 자원 배분에 있어서 후순위에 있었다(박동균 외, 2009). 이에, 지자 체의 재난안전예산에 영향을 미치는 요인을 설명하기 위한 다양한 논의들이 다음과 같이 진행되 고 있다.

우선, 대표적인 결정요인은 정치적 요인이다. 재난안전예산은 다른 예산에 비하여 성과측정이 가시적이지 않아 정치적 의사결정자들(예컨대, 지방의회)로부터 주목을 받지 못하기 때문에 그 우 선순위가 낮아질 수 있다. 이주호(2012)는 예방예산과 복구예산에 영향을 미치는 요인에 대해 지 대추구행위(로비활동, 로그롤링 등의 비공식적 노력과 자치단체 간 담합, 여론조성 등)가 미치는 영향이 유의미함을 밝히고 있다. 그리고 이경은·어유경(2016)은 지방 관료의 부패 수준도 재난안 전예산에 영향을 미칠 수 있다고 보고 지방의회의 감시강화 방안의 필요성을 제시한 바 있다. 그 리고 재난안전예산에 있어서 지자체장과 의회의 정치성향이 일치하는 단점 지방정부에 있어서 보 다 효율적인 세출예산결정이 이루어질 가능성이 있다고 제시된 적이 있다(정세희, 2020). 그러나 지자체장과 의회의 의견이 상호충돌하지 않을 때, 재난안전관리에 대한 활발한 논의과정을 거치 지 못하고 비효율적인 세출예산 결정이 이루어질 가능성도 있을 수 있다.

그리고 행정적 요인으로 지방정부의 재정 능력으로 재정자립도가 고려될 필요가 있다. 재난예 산과 관련하여, 중앙에서 지원하는 교부금은 지방정부의 재정자립도에 따라서 영향을 받는다. 재 정자립도가 낮을수록 교부금을 통해서 지원금을 더 받기 때문에 재난안전예산은 높일 수 있지만, 재원 의존성을 높여 재난안전예산을 낮출 가능성도 존재할 것이다. 이에, 실증적으로 지방정부의 재정 능력에 따라 재난관리 재정지출에 미치는 요인이 다름이 발견되고 있다(이경은·어유경, 2006; 최하늘 외, 2017; 정세희, 2020).

이 밖에도, 안전 수요적 관점에서 지역 안전수준도 논의되고 있다. 이원주 외(2020)는 소방예산 을 중심으로 하여, 예비·대비를 위한 소방수요가 예산에 영향을 미치고 있음을 밝히고 있다. 백지 건(2018)은 재난예산 배분에 있어 재난 위험의 영향력이 실제 유의미한 영향력이 있으나 그 영향

은 크지 않다는 점을 발견했다. 이 밖에, 최하늘 외(2017)는 지자체 재난예산에 있어, 재난 수요와 재난 경험이 유의미하지 않아 재난이 실제로 학습되지 못하고 있으며, 조직 환경 및 특성이 중요한 요인임을 보였다. 반면, 김진동·김형두(2007)와 김진동(2010)은 광역자치단체 수준에서 안전수요가 소방 및 경찰예산에 유의미한 정의 영향을 보임을 발견하였다. 즉, 지역에서 발생한 지역 안전현황 또는 안전 수요가 예산 결정에 영향을 미칠 수 있다.

3. 지방자치단체 재난안전예산 분류에 관한 논의

중앙행정기관의 재난안전예산 분류에 관해서는 상당히 많은 논의가 진행되어 왔다(김영록·이인원, 2018; 이재은, 2014; 최성은, 2014). 예컨대, 김영록(2016)은 행정안전부의 분류체계와 기획 재정부의 분류체계를 참조하여 재난 유형을 자연재난, 사회재난, 안전관리로 구분한 후 재난관리 단계를 예방, 대비, 대응-복구 유형으로 분류 후 활동 성질별로 유형을 재분류하여 예산을 운영하는 방안을 제안하고 있다.

반면, 지자체의 재난안전예산 분류에 관해서는 여태까지 분류체계에 대한 논의가 구체화되지 못하고 있다. 즉, 국내 지자체의 재난안전예산을 종합적으로 파악하여 검토할 수 있는 별도 체계 가 마련되어 있지 않다. 이러한 이유로 아직까지 지자체의 재난안전예산은 중요한 연구 대 상임에도 불구하고, 이에 관한 논의를 전개하기 어려웠던 점이 있다.

기존의 지자체 재난안전예산에 관한 학술적 논의는 대체로 '공공시설 및 안전' 부문에 해당하는 예산을 고려하고 있다(김진동·김형두, 2007; 위평량, 2008; 김진동, 2010, 최하늘 외, 2017, 백지건, 2018; 정세희, 2020). 그리고 수자원예산을 추가로 고려하기도 한다(이경은·어유경, 2016). 따라서 논의의 기초가 되는 지자체의 예산분류체계 논의는 그 범주를 광의로 보는 최근의 논의와 연계가되지 못한 채 진척되고 있는 실정이라고 할 수 있다.

지자체 재난안전예산 분류체계는 기존 중앙정부의 예산분류체계와 어떻게 다른 접근방식을 가져야 한다. 지방정부의 각 차이를 어떻게 반영할지에 관한 논의가 비교적 최근인 2015년 이후부터 시작되고 있다. 원종석·김상균(2015)은 서울시를 대상으로 하여, 대도시로서 서울시 특성, 기존 예산편성 현황 등을 감안하여 안전예산 분류의 새로운 기준을 제시한 바 있다. 그들은 재난안전예산을 개념적으로 대분류 7개, 중분류 21개로 유형화하였으나, 세부적인 측면에서 근거가 부족하고 사업을 분류하는 데 있어 명확하게 적용되기 어렵다고 적시하고 있다. 그리고 지역 상황이 상이한다른 지자체에 일률적으로 적용하기에는 한계가 있을 수 있다고 제시하고 있다. 이에, 정지범·라휘문(2015)은 각 부처를 중심으로 재난안전예산을 코드화하여 분석할 수 있는 틀을 제시하면서, 지자체 재난안전 관련 예산 규모 파악을 위한 방향으로 사업 유형별 분류에 따른 회계별 분류 방법을 제안하고 있다.

기존의 연구는 지자체 재난안전예산 구축의 필요성을 제시하고 있으나, 중앙정부의 관리 측면에서 하향식(Top-down)으로 접근함으로써 지자체 간 상이한 안전관리업무와의 연계점을 잇는 논리를 구체화하지 못하는 한계가 있다(함승희, 2019; 6).

이와 달리 오윤경·이제복(2018)에서는 전국지지체의 사업 명칭을 키워드를 통해 탐색하고, 지 자체 기능별 부문 예산 중 재난관리예산과 밀접한 예산을 선택하는 미시적인 접근을 취하고 있다. 기존의 논리와 달리, 데이터에 기반을 둔 관리(data-driven management) 측면에서 논의를 시작한 다는 점에서는 눈여겨볼 만하다. 조심정·최승용(2018)은 통계기반의 위험도 분석을 통하여 사고 발생과 피해 현황을 반영한 중점투자 재난안전예산 편성의 필요성을 제기하고 있는데. 이러한 관 점과 맥락을 같이 한다고 볼 것이다.

최근의 함승희 외(2019)는 지자체 재난안전예산 체계를 구축하기 위해서는 지자체의 안전관리 계획과 연계하고, 재난안전사업과 투자현황 등을 분석함으로써 관리를 체계화할 필요가 있음을 지적하고 있다. 이처럼, 점차 지자체의 재난안전관리업무와 연계하여 미시적인 정책사업수준에서 재난안전예산 분류체계 논의가 전개되어 가는 추세라 할 수 있다. 이에, 다음 절에서는 지자체 재 난안전예산 분류기준을 논하기 위한 지자체 예산체계와 재난안전예산의 현황을 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 지방자치단체 예산체계와 재난안전예산

1. 지방자치단체 예산체계와 정책사업예산

지자체 예산체계는 국가재정에 비하여 상당히 복잡한 것이 특색이다. 그 이유는 서로 다른 법적 지위를 지니는 다양한 지위의 총 243개의 지방자치단체가 포함되어 있기 때문이다(국회예산정책 처. 2019a). 2020년 현재 광역 지자체는 5가지 유형(특별시(1). 광역시(6). 특별자치시(1). 도(8). 특 별자치도(1))의 17개이고. 기초 지자체는 3가지 유형(시(75), 군(82), 자치구(69))의 226개가 있다.

현재의 지자체 예산체계에 대한 이해를 위해 기능별 예산을 먼저 살펴보기로 한다. 지자체 세출 예산은 기능별(classification by function)로 다음 〈표 1〉과 같이, 2018년 기준 13개 분야 및 52개 부 문으로 나뉘어 있다. OECD가 정부지출 분석목적으로 개발한 정부기능분류체계(classification of the functions of government, COFOG)를 바탕을 둔 분류기준이다.

이를 통해 파악할 수 있듯이, 기능별로 국가 예산과 지방자치단체의 예산이 갖는 기능은 어느 정도 상이하다. 예컨대, 현재 보건 분야의 보건 의료부문(092)의 경우, 전염병으로 인한 사회재난 피해를 방지는 지자체가 아닌 국가 예산으로만 편성할 수 있게 되어 있다(행정안전부, 2018b: 64). 그렇지만 코로나 19사태에서 보듯이 지방정부 역시도 재난안전대책에 관한 업무가 부재한 것은 아니므로, 이와 같은 기준에 대한 예산분류 근거가 충분히 납득할 만한 것은 아니다. 향후 이러한 논의가 지자체 예산분류체계 논리에서 전개될 필요가 있다.2)

²⁾ 재난안전관리 서비스도 여타의 공공서비스와 같이, 비경합성(non-rivalry)과 비배제성(non-excludability) 의 다양한 수준으로 구성되어있다. 따라서 편익이 지리적·공간적으로 제한된다면 국가 수준에서 결정한 획 일적인 공급보다는 지방정부의 특수한 상황을 반영한 공급이 효율적인 공급을 유지하는 데 상대적으로 유 리할 수 있다(Petak, 1985:4). 다만, 지역주민들이 공공서비스의 비용과 혜택을 더 정확하게 인식할 수 있을

지자체는 국가의 정부 부처와 달리, 단일 조직이지만 주민의 생활과 밀접한 행정기관으로, 여러 분야에 걸쳐진 지역 업무를 담당하고 있다. 예컨대, 지자체의 홍수 등 자연재해에 쓰이는 예산은 수자원예산이지만 자연재해와 관련된 재난안전예산의 속성을 지닌다. 생활 안전에 사용되는 취약 계층지원예산도 안전관리에 해당하기 때문에 재난안전예산과 연관된다. 따라서 이와 같은 지자체 업무 특징을 반영하여, 재난안전예산과 기능별 예산 간 서로 배타적이지 않은 범위에서 보완할 수 있는 체계 마련이 필요하다.

분야	부문	명칭	분야	부문	명칭	분야	부문	명칭
010		일반공공행정(4)	070		환경보호(6)	119		산업·중소기업(6)
	011	입법 및 선거관리		071	상하수도·수질		111	산업금융지원
	013	지방행정·재정지원		072	폐기물		112	산업기술지원
	014	재정·금융		073	대기		113	무역 및 투자유치
	016	일반행정		074	자연		114	산업진흥·고도화
020		공공질서 및 안전(3)		075	해양		115	에너지 및 자원개발
	023	경찰		076	환경보호일반		116	산업・중소기업 일반
	025	재난방재·민방위	080		사회복지(8)	120		수송 및 교통(5)
	026	소방		081	기초생활보장		121	도로
050		교육(3)		082	취약계층지원		123	도시철도
	051	유아 및 초중등교육		084	보육·가족 및 여성		124	해운·항만
	052	고등교육		085	노인·청소년		125	항공ㆍ공항
	053	평생·직업교육		086	노동		126	대중교통·물류 등 기타
060		문화 및 관광(5)		087	보훈	140		국토 및 지역개발(3)
	061	문화예술		088	주택		141	수자원
	062	관광		089	사회복지 일반		142	지역 및 도시
	063	체육	090		보건(2)		143	산업단지
	064	문화재		091	보건의료	150		과학기술(3)
	065	문화 및 관광일반		093	식품의약안전		151	기술개발
			100		농림해양수산(3)		152	과학기술연구지원
				101	농업·농촌		153	과학기술일반
				102	임업·산촌	160		예비비(1)
				103	해양수산・어촌		161	예비비

〈표 1〉 지방자치단체 세출예산 기능별 분류

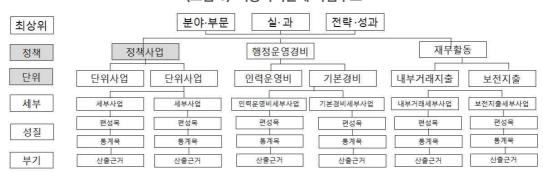
자료: 행정안전부(2018a) 및 행정안전부(2018b: 64)

이러한 맥락에서, 지자체의 세출예산이 실제 어떠한 활동을 위해 사용되는지보다 상세히 살펴보기 위해서는 이들 예산과 사업구조와의 연결이 필요하다. 지자체 사업별 예산분류(classification

때, 합리적인 의사결정을 통해 더 효율적인 공급이 가능하다(Tiebout, 1956:418; 권오성, 2004:138). 만일 사전적인 예산편성의 혜택을 인식하지 못하거나 그 혜택이 지방정부에 머무르지 않고 다른 정부에까지 파급효과를 미친다면, 지방정부는 기회주의적인 행태를 보일 가능성이 있다.

by program)방식을 살펴보면 〈그림 1〉과 같다.

지자체는 '세출예산 사업명세서'를 작성하여, 사업 부서, 정책사업, 단위사업, 세부사업과 편성 목을 제시하고 예산을 집행하고 있다. 정책사업은 지자체 정책수행을 위해 설정되는 세출예산서 상의 일차적 사업단위로 하부사업인 단위사업의 설정 근거가 되며, 정책적으로 일관성을 가진 다 수의 단위사업의 묶음이 된다. 이때, 1개의 정책사업은 단일 '부문' 예산으로 구성되는 것이 원칙 이다.3) 자치단체의 전체 재정을 정책사업, 행정운영경비, 재무 활동으로 구분한다(행정안전부, 2018b; 76). 행정운영경비는 지방자치단체 행정조직 운영을 위한 최소한의 경상비이고,4 재무 활 동은 재정보전적 이전재원, 채무상환 등에 해당하는 영역(비사업)이다(행정안전부, 2018b; 87-90). 그리고 행정운영경비와 재무활동비를 제외한 정책사업예산이 부문별 예산으로 측정된다.5) 정책 사업이 어떻게 구성되어있는지에 따라서 정부 간 관계에 영향을 받기 때문에(McGuire & Silvia, 2010), 정책사업 수준에서 예산을 측정할 필요가 있다.



〈그림 1〉 지방자치단체 사업구조

자료: 행정안전부(2018b: 76)

주: 하나의 정책사업은 단일 '부문' 예산으로만 구성된다.

2. 지방자치단체의 재난안전예산과 재난관리재정

본 절에서는 국내 지자체 재난안전예산을 포함한 지자체 재난관리재정의 구성을 살펴보기로 한다. 지자체의 재난관리 재정은 〈그림 2〉과 같이, 일반회계, 교부금, 기금 등으로 구성되어있다 (국회예산정책처, 2019b).

일반회계에는 세입 측면에서 재난관리를 주목적으로 하여 중앙정부가 지자체에 이전하는 재난 안전관리 특별교부세와 소방안전교부세가 있다. 재난안전관리 특별교부세는 예기치 못한 재난안

³⁾ 동일한 부문의 회계 및 기금을 포함할 수 있다. 그리고 단일 조직(실·과)에서만 반영하는 것이 원칙이며, 단일 조직(실·과)에서 여러 개의 정책사업을 설정할 수 있다. 지자체는 정책사업의 경우만 정책·단위·세 부 사업설명서를 작성하고 있다.

⁴⁾ 행정운영경비는 기준인건비제도에 따른 인력운영비와 관서운영을 위한 기본경비로 구분된다. 기능별 분 류 예산을 구성하는 행정운영경비와 재무 활동 중 '행정운영경비'는 세출예산의 기타(900)로 처리된다(행 정안전부, 2018b).

⁵⁾ 단일한 부문별로 2~8개의 정책사업을 설정할 수 있다(행정안전부, 2018b: 77-78).

전관리에 필요한 특별 재정수요 충당을 위하여 교부하며, 소방안전교부세는 지자체의 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화를 위하여 교부하는 것이다. 6) 법에 명시된 목적에 맞게 사용하는 목적성 교부세로, 7) 교부세가 자체 사업 예산에 어떠한 효과를 가져오는지는 교부세의 효과성에 대한 논의와 연계될 것이다. 그리고 보통교부금과 특별교부금으로 구분되는 교육재정교부금이 있는데, 특별교부금의 10%가 재난안전관리에 배정된다. 8) 이 밖에, 재난관리를 위하여 적립성 기금으로 재난관리기금과 재해구호기금을 두고 있다.

〈그림 2〉 지방자치단체 재난관리재정의 구성

일반회계

- 자체사업
- 지방교부세(행정안전부→ 지방자치단체)
- : 재난안전관리특별세, 소방안전교부세

교육재정교부금

- 보통교부금+특별교부금
- 특별교부금의 10% 재난안전관리 배정

기금

- 재난관리기금
- 재해구호기금

자료: 국회예산정책처(2019b: 19)

이 중 지자체 재난안전예산은 일반적으로 일반회계 세출 측면에서 '공공질서 및 안전'부문으로 식별되어왔다. 이는 중앙정부 일반회계 중 행정안전부, 소방청 등 재난관리 관련 세부사업 수행에 기반을 둔 재난안전예산체계를 따르고 있기 때문이다. 해당 부문에 속한 예산은 경찰, 재난방재·민방위, 소방예산의 세 가지이다(행정안전부, 2018b; 64).

그러나 본 연구는 지자체 재난복구관리 업무를 공공질서 및 안전의 단일 부문으로만 고려하는 것에는 한계가 있다고 본다. 지자체의 업무는 중앙정부와 달리, 지자체 다양한 자체사업에 재난안 전관리 업무가 스며들어 있다. 지자체 재해 발생 시 행정안전부나 경찰청뿐만 아니라, 국토교통부, 보건복지부, 국방부, 환경부, 여성가족부 등이 지원을 하는 것으로 나타나는데(행정안전부, 2018c: 163), 지자체 재해대응과 복구와 관련된 활동은 단순히 공공질서 및 안전 관련 활동으로 보

^{6) 2015}년 신설된 소방안전교부세는 본 교부세는 국가가 지자체 재난안전관리의 부족함에 대한 문제의식을 느끼고, 이를 확충하기 위한 시도로 도입된 것이며, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 27.5%와 정산액이 재원이다. 2019년도 예산 기준 재난안전관리 특별교부세는 7,361억원이고, 소방안전교부세는 5,375억원이다(국회예산정책처. 2019a).

⁷⁾ 국가는 지자체 간 재정력 격차를 해소하기 위해 지방교부세를 도입하여, 적정한 배분율을 통해 지자체 상호 간 과부족을 조정하고 균형을 도모하고 있다(국민안전처, 2016).

⁸⁾ 특별교부금은 교육관련 국가시책사업, 지역교육현안수요 재난안전관리수요로 세분되는데, 항목별로 특별교부금 총액의 60%, 30%, 10%가 배정된다. 2019년도 예산 기준 특별교부금 중 재난안전관리 항목에 1.566억 원 편성되었다(국회예산정책처, 2019b).

기 어렵다는 것을 의미한다. 이에 근거한다면, 재난안전예산을 공공질서 및 안전부문 예산으로 한 정하는 것도 무리가 있어 보인다.

최근 2020년 6월에는 행정안전부는 지자체의 재난안전사업 투자 우선순위 검토 및 심의제도를 우용하고자「재난 및 안전관리기본법」제10조의 4를 〈표 2〉와 같이 개정하였다(함승희 외. 2019: 86; 국민안전처, 2017) 이에 따르면, 재난안전사업은 포괄적으로 포함되고 있다. 따라서 지자체의 재난안전관리의 개념도 넓어지고 있다고 볼 수 있다.

〈표 2〉 지방자치단체의 재난 및 안전관리 사업예산 관련 법규

제10조의4(지방자치단체의 재난 및 안전관리 사업예산의 사전검토 등)

- ① 지방자치단체의 장은「지방재정법」제36조에 따라 예산을 편성하기 전에 다음 각호에 해당하는 재난 및 안전관리 사 업에 대하여 사업의 집행 실적 및 성과, 향후 사업 추진 필요성 등 행정안전부령으로 정하는 사항을 고려하여 투자우선 순위를 검토하고, 제11조에 따른 시·도 안전관리위원회 또는 시·군·구 안전관리위원회의 심의를 거쳐야 한다.
- 1. 재난 및 안전관리 체계의 구축 및 운영
- 2. 재난 및 안전관리를 목적으로 하는 시설의 구축 및 기능 강화
- 3. 재난취약 지역·시설 등의 위험요소 제거 및 기능 회복
- 4. 재난안전 관련 교육·훈련 및 홍보
- 5. 그 밖에 재난 및 안전관리와 관련된 사업 중 행정안전부령으로 정하는 사업

자료: 국가법령정보센터(https://www.law.go.kr, 접속일, 2020년 10월 30일)

Ⅳ. 연구 방법

1. 분석 방법

1) 분석모형

지자체 재난안전예산 결정요인은 실로 다양하다. 이는 연구자 입장에서 이는 종속 변수에 영향 을 미칠 수 있지만, 관측 불가능한 설명 변수가 많다는 것을 의미한다. 따라서 설명 변수가 누락되 는 편의(biased) 추정량이 발생하는 문제가 심각하게 나타날 수 있다. 이에, 본 연구는 이를 최대한 배제하기 위해서 패널 분석(panel analysis)을 하기로 한다. 패널 자료는 시계열 자료와 횡단면 자 료를 합쳐놓은 데이터로 동일한 대상을 시간에 따라 반복적으로 관찰한 자료이다. 패널데이터는 누락된 변수(omitted variable)로 인해 발생하는 편의 오류를 최소화한다는 장점이 있다.

본 연구 패널 모형은 다음 식(1)과 같다. 지방정부 i 에서 t 시점의 재난안전예산의 규모 $(y_{i,t})$ 에 영향을 미치는 요인은 전년도 t-1의 현황으로 설정한다. 직전 기의 변수를 사용함으로써 양방향 (bidirectional) 또는 역의 인과관계(reverse causality) 가능성을 줄이고자 하였다. 영향요인은 재난 으로 피해가 발생 시 중앙정부로부터 얻은 복구재원 경험과 (x_{it-1}) , 그 외의 특징 (z_{it-1}) 인 정치 적, 수요적, 행정적, 지역적 특징이 있다. 이때, 모형에서 추정해야 할 관심 모수는 β,이다.

그리고 패널 모형은 오차항(ε_i)을 어떻게 규정하느냐에 따라 구체화된다. 후술하겠지만, 본 모

형에서 사용되는 관심을 갖는 재난안전예산과 복구재원 수준은 지방정부마다 매우 상이하다. 그렇기 때문에, 오차항을 식(2)과 같이, 관찰되지 않는 지역(그룹) 특성(unobserved group heterogeneity)을 고유 효과(μ_i)로 고려하기로 한다. 그러면, 오차항은 지역(μ_i)에 따라 달라지는 특성과 그 외 요인(e_{it})으로 구분된다.

 y_{it} : 지방정부 i의 t 시점의 재난안전 예산 규모

 x_{it-1} : 지방정부 i의 t-1 시점에 중앙정부로부터 지원받은 복구재원 수준

 z_{it-1} : 지방정부 i의 t-1 시점의 지역의 특징(정치, 행정, 수요, 지역 요인 등)

 μ_i : 지방정부 i의 고유 효과

모형에서 관찰되지 않는 지역 고유 효과(μ_i)를 고려할 때 확률효과모형(RE: random effect model) 또는 고정효과모형(FE: fixed effect model) 중 적절한 모형을 선택할 수 있다. 이에 대한 판단을 위해서는 설명 변수와 $Cov\left(x_{it-1},\mu_i\right)=0$ 가정 성립 여부가 필요하다. 가정의 성립은 단순히 하우스만 검증(Hausman Test)에만 기반으로 하는 것이 아니라 논리를 기반으로 해야 한다.

「재난 및 안전관리 기본법」은 사회재난 및 자연재난의 원활한 복구를 위하여 필요하면 대통령 령으로 정하는 바에 따라 그 비용의 전부 또는 일부를 국고에서 부담하거나 지방자치단체, 그 밖의 재난관리책임자에게 보조할 수 있도록 규정하고 있다(제3조). 우선, 「사회재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정」에는 중앙재난안전대책본부회의의 심의를 거쳐 중앙대책본부장이 정하도록 하고 있어(규정 제7조), 구체적인 기준은 정해진 바 없다. 반면, 「자연재난구호 및 재난복구 비용 부담기준 등에 관한 규칙」은 보다 구체적으로, 복구재원은 재정력지수와 피해 규모에 따라 정하도록 되어있다(규칙 제2조, 행정안전부, 2018c:118). 위 규칙에 따르면, 복구재원 (x_{it-1})은 피해 규모가 클수록 커지므로 외생적(exogenous)으로 결정되는 경향이 있다. 그러나 재정력 지수에 의해서도 영향을 받기 때문에, 고유 효과(μ_i)의 내생성(endogeneity)도 지니는 상황이다. 따라서 논리적으로 두 가지의 영향을 모두 받는바, 자료 특징에 기반하여 Hausman Test 검증에 따른 외생성 정도에 따라서 모형을 선택하기로 한다.

이때, 패널 자료의 특성상 오차항(ε_{it})은 이분산성(heteroskedasticity)과 자기 상관(auto-correlation)을 가질 수 있다. 이분산성이 있더라도 OLS(Ordinary Least Square)추정치는 여전히 불편의(unbiased) 및 일치(consistent) 추정량이다(Stock, & Watson, 2007: 163). 그러나 자기 상관이 있을 경우, OLS추정 치는 일치추정량이지만 효율적인 추정량이 되지 못한다. 이에, 자기상관 검증(Wooldridge test) 결과에 따라서 자기상관 존재 시 효율적인 추정치를 얻기 위해서 GEE(Generalized Estimating Equation) 추정

법(FE 모형)과 GLS(Generalized Least Square) 추정법(RE 모형)을 적용하여 결과를 도출하였다.

2) 분석 단위와 분석 기간

본 연구의 분석 단위는 국내 전국의 모든 광역자치단체이다. 단, 분석 기간을 모두 관측할 수 없 는 세종특별자치시는 제외하였다. 분석 단위를 광역자치단체가 아닌 기초자치단체로 한 이유는 기초자치단체에 대한 안전지수(범죄, 화재, 자살, 안전사고, 자연재해)가 2015년부터 이용할 수 있 으며, 광역자치단체는 상대적인 등급 수치만 공개되어 있어서 안타깝게도 활용할 수 없었기 때문 이다. 지방정부의 일반예산은 사전적으로 공공서비스를 제공하기 위한 재원으로 지역별 수요가 고려된 예산이다. 추후 이에 대한 데이터 축적과 함께 절대 등급 수치에 대한 정보를 제시하는 것 이 필요할 것이다.

본 연구의 분석 기간은 2007년부터 2018년이다. 종속 변수의 수집은 2008년부터 2018년까지의 11년이고, 독립 변수의 수집은 2007년부터 2017년까지의 11년간 이루어졌다. 독립 변수와 종속 변수의 측정방법은 아래에서 자세히 서술하기로 한다.

2. 재난안전예산 결정요인과 측정

1) 재난안전예산 결정요인

(1) 중앙정부로부터의 복구재원

본 연구는 지자체의 중앙정부로부터의 복구재원 수준이 이들의 재난안전예산 결정에 미치는 영 향을 살펴보기로 한다. 이에, 지방정부가 중앙정부로부터 복구재원을 지원받은 경험을 활용한다. 자체복구 규모보다 중앙로부터의 복구지원 규모가 상당히 높았던 경험을 가졌던 적이 있는 지자 체는 이에 대한 기대를 하고 예산을 결정할 유인이 있기 때문이다. 복구재원수준은 국민재난안전 포털(https://safekorea.go.kr)에 공개된 재해연감으로부터 지역별 재난 발생 시 사용된 자체복구 비, 지워복구비(국비 및 지방비)를 수집하였고》. 자체복구금액 대비 외부복구금액을 측정하여 복 구재원수준 변수로 고려하였다.

(2) 지방정부의 정치적·행정적·수요적·지역적 요인

본 연구는 재난안전예산에 영향을 미치는 다음 요인을 통제변수로 반영한다.

첫째, 정치적 요인을 반영하였다. 지자체장과 의회의 다수당이 일치한다면 그렇지 않은 경우와 달리, 재난안전예산이 다른 경향성을 가진다고 볼 수 있다. 이 자료는 중앙선거관리위원회 (www.nec.go.kr)의 선거통계시스템을 통해 수집하였다.

⁹⁾ 재해연보는 자연재난 피해 및 복구현황에 대한 주요 통계를 수록하고 있다. 앞서 언급했듯이, 아직 사회 재난에 대한 부담기준과 복구현황 통계가 부재하여 이 자료를 대리(proxy)변수로 이용하였다.

둘째, 행정 수요적 관점에서 지역 안전수준이다. 지역의 재난안전 수요를 반영하기 위해, 지역에서 발생한 지역 안전현황에 관한 값을 이용하여 객관화하였다. 국가통계포털(https://kosis.kr/)의 지방지표에서 자연재난, 사회재난, 안전관리를 모두 포함한 자료를 제공하고 있다.10)

셋째, 행정적 요인으로, 재정자립도를 반영한다. 재정자립도는 일반회계의 세입 중 지방세와 세외수입의 비율로, 재정수입 자체 충당 능력을 나타내는 지표로, 국가통계포털을 통해 수집하였다. 넷째, 지역 특성을 통제변수로 반영하였다. 인구 규모와 면적이 클수록 재난의 피해가 클수있다. 본 연구에서 사용된 변수들의 측정과 출처를 요약하면, 다음 〈표 3〉와 같다.

〈표 3〉 지방자치단체 재난안전예산 결정요인 측정방법

(기간: 2008년~2018년)

		측정	자료
중앙정부와의	복구재원수준	자체복구금액 대비 외부복구금액(국비, 억원)	재해연감
관계	축구세면구판 	자체복구금액 대비 외부복구금액(국비 및 지방비, 억원)	세에진심
정치적 요인	단점 정부 여부	자치단체장의 소속정당과 지방의회 다수당 일치 여부 (=1)	선거통계시스템
행정적 요인	재정자립도	(지방세+세외수입)/일반회계예산 규모	
	범죄 발생 수	인구 천 명당 경찰이 입건하여 통계원표를 승인한 사건 수	
	화재 발생 건수	주민 만 명당 화재 발생 건수	국가통계포털
안전 수요	소년범죄 발생 건수	소년 인구 천 명당 법률을 위반하여 수사기관에 입건된 만 19세 미만인 자에 의해 발생한 범죄 발생 건수	
	아동 안전사고 사망률	ㅏ동 안전사고 사망률 아동 십만 명당 안전사고사망률은 아동 인구(0∼14세) 십만 명당 안전사고로 사망한 사람의 수	
지영 투지	인구	만명	
지역 특징	면적	Km2	

자료: KOSIS 국가통계포털(https://kosis.kr/)의 e-지방지표 국민재난안전포털(https://safekorea.go.kr)의 재난연 감, 중앙선거관리위원회(www.nec.go.kr)의 선거통계시스템로부터 수집하였다.

분석 자료의 기술통계를 보면 〈표 4〉와 같다. 자체재원 대비 중앙정부로 받은 재원 비중은 평균약 2.440배이고, 자체재원 대비 중앙 및 지방정부로 받은 재원 비중은 약 3.469배 정도로 나타난다. 이는 사후 복구비(post-disaster recovery)로서 자체재원의 2배~3배 이상이 중앙정부 등의 재원으로부터 조달되고 있는 것을 의미한다. 또한, 각 지표의 편차가 5.445배와 8.175배로 상당히 높은 것으로 보아 지역 간의 그 격차가 크다는 것을 알 수 있다. 분석 기간에 단점 정부인 경우는 72.7% 정도이며, 재정자립도는 평균 약 48.0%이고, 범죄 발생 건수는 약 36.328건, 화재 발생 건수는 약 9.861건, 소년범죄 발생 건수는 약 4.899건, 아동 안전사고사망률은 14.870%로 나타나고 있다.

¹⁰⁾ 아쉽게도 자연재해 현황을 나타내주는 자연재해위험 개선지구 지정현황 또는 지역안정등급 현황도 지역 별 안전현황으로 제공되고 있었으나, 상대등급으로 조사되고 있어서 본 연구에서 활용은 불가능하였다.

〈표 4〉 지방자치단체 재난안전예산 결정요인 기술통계

(기간: 2008년~2018년)

	통계치	평균	편차	관측치 수
중앙정부와의	복구재원1(자체복구금액 대비 외부복구금액(국비)	2.240	5.445	176
관계	복구재원2(자체복구금액 대비 외부복구금액(국비 및 지방비)	3.469	8.175	176
정치적 요인	정치적 지지	0.727	0.447	176
행정적 요인	재정자립도	0.480	0.195	176
	범죄 발생 수	36.328	5.028	176
안전 수요	화재 발생 건수	9.861	2.925	176
한선 구표	소년범죄 발생 건수	4.899	2.204	159
	아동 안전사고 사망률	14.870	2.969	160
지역 특징	인구	3,165	3,116	176
	면적	1,089	733	176

주: 소년범죄 발생 건수는 2016년도까지만 수집할 수 있었다.

2) 재난안전예산의 측정

지자체 재난안전예산은 다음과 같이 측정하기로 한다.

우선, 미시적인 수준인 모든 정책사업의 사업 내용을 근거로 재난안전 예산인지 아닌지를 파악하 는 현실적으로 쉽지 않다. 따라서 부문 예산을 대상으로 하되, 정책사업예산의 규모로서 재난안전예 산을 측정하기로 한다. 정책사업예산에는 행정운영경비와 재무활동비를 제외되어 있다. 사업을 중 심으로 한 예산 배분의 실질적인 규모를 나타내므로. 정책결정자가 선택하는 정책 산출 수준이 측정 될 수 있다. 예컨대, 소방예산의 경우, 사업예산의 18.1%의 비중에 해당한다고 조사된 바 있어(김진 동·김형두, 2007), 총예산 규모와 차이가 있다. 그리고 재난안전관리 사업을 수행하는 데 있어 예산 자원은 부족하다고 조사된 바 있기 때문에(윤건 외, 2017), 정책사업예산 규모를 측정하기로 한다.

그렇다면, 지자체의 재난안전관리와 연관되는 정책사업예산은 다음 〈표 5〉와 같다.

〈# 5\	보 여구이	지반자치다체	재난안전예산

	11501151511 015	TITULIOI O TITUOILI)
	부문에 해당하는 업무	정책사업 유형화(예시)
경찰 (023)	 방범 순찰, 기초질서사범단속 사회적 약자 보호, 공공시설 경비 등 교통소통관리, 교통법규위반 지도단속 자치경찰의 환경·식품·위생업무(자치경찰 치안) 기타 경찰 및 관련 서비스에 대한 업무 	범죄 예방 범죄 수사 공조 체제 구축
재난방재· 민방위 (025)	 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위한 재난 및 안전관리 업무 비상대책, 대피시설, 비상급수시설, 방재장비보강 등 민방위관리 예비군, 공익근무, 입영장정지원, 병상관리, 지방병무행정 지원 등 방재목적의 소하천정비, 수해상습지 개선사업 제외) 산불예방진화(102 임업·산촌) 	재해 및 재난 예방 재해 및 재난 복구능력 강화 민방위 운영
	소방서운영, 119구조구급, 의용소방대운영 소방학교운영 등 소방행정관리 및 소방 관련 재해·재난 관리	화재예방 및 현장대응력 강화 소방 인력 양성

수자원관리 (141)	• 수자원개발 및 하천관리 관련 업무 소하천정비, 하천준설, 하천개보수 치수, 댐 주변 지역정비사업 수문개발, 수로(하천) 건설운영 공업용수 확장 등 건설·운영·관리 상하수도 건설·운영·관리	하저 선비
지원	● (・・・중략・・・) ● 노숙자보호, 부랑인시설보호, 의・사상자 및 재해구호	취약계층 아동 보호 부량인 보호 및 지원
예비비 (161)	• 지방자치법 제129조 및 지방재정법 제43조의 규정에 의한 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산 초과지출액에 충당하기 위한 자금	-

자료: 행정안전부(2018b:67-74)

우선, 통상적으로 재난안전예산으로 여겨졌던 공공질서 및 안전 부문 예산을 고려한다. 이 예산에는 경찰, 재난방재·민방위, 소방예산이 포함된다.

다음으로, 국토 및 지역개발의 하위 부문인 수자원의 정책사업예산을 고려한다. 「하천법」제3조 (국가 등의 책무), 제8조(하천관리청)과 「소하천정비법」제3조(소하천의 지정 및 관리청) 등에서는 지자체를 재난관리 주체로 규정하고 있다.¹¹⁾ 이들 예산의 경우 자연재해와 연계되는데, 홍수 등의 범람할 때, 그 공간 이 지방정부의 관할권에 속한다. 또한, 취약계층지원의 정책사업예산을 고려한다. 지자체는 안전취약계층에 대한 생활 안전을 도모하고자 노력하고 있다. 재난의 예방 등 생활안전과 재난피해 주민들의 구호는 복지서비스의 중요한 영역이기 때문이다(김성근, 2017:19; 김명구 외, 2014:131; 성기환, 2009:14-15; 이제복, 2020). 「재난 및 안전관리 기본법」상 안전취약계층의 안전관리에 관한 사항에서도 '어린이, 노인, 장애인'을 안전취약계층으로 정의하고 있다(법제3조 제9호의 3항).¹²⁾

추가적으로, 사전적으로 결정된 재난의 대응 및 복구 관련된 활동에 투입되는 예비비를 함께 고려한다. 예비비는 지방자치단체가 재정활동을 수행함에 있어서 예측할 수 없었던 불가피한 지출소요에 대해 적절하게 대처토록 하기 위한 제도로서 지방자치단체 사업을 효율적으로 추진할 수있도록 예산 운용에 탄력성을 부여한 제도이다(행정안전부, 2018b:405). 재난은 예상치 못한 상황에 대한 예산 투입이 요구되는 특성 때문에, 예산집행의 경직성을 보완하고자 예비비를 활용한다 (이워희, 2007:80; 이호동 외, 2009:217-218).

본 연구의 자료는 지방재정365의 세출 구조별 기능별 정책사업예산(순계)을 활용하고, 본청과

^{11) 「}하천법」제3조(국가 등의 책무) ① 국가는 하천에 대한 효율적인 보전·관리를 위하여 하천에 관한 종합적인 계획을 수립하고 합리적인 시책을 마련할 책무를 진다. ② 지방자치단체는 국가의 시책에 따라 필요한 조치를 하고 그 관할구역의 특성에 맞는 계획을 수립·시행하여야 한다. 「소하천정비법」제3조(소하천의 지정 및 관리청) ① 소하천(소하천 시설을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)은 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 지정하거나 그 지정을 변경 또는 폐지한다.

^{12) 「}재난 및 안전관리 기본법」상 취약계층에 대한 안전관리에 관한 사항으로, 1) 제3조(정의) 제9호의 3에 따르면, 재난 및 안전사고에 취약한 어린이, 노인, 장애인 등을 '안전취약계층'으로 정의하고, 2) 제34조의5(재난분야 위기관리 매뉴얼 작성·운용) 제9항에 따르면, 위기관리에 필요한 표준화된 매뉴얼을 연구·개발함에 있어 안전취약계층의 특성을 반영하도록 하며, 3) 제 66조의4(안전문화 진흥을 위한 시책의 추진) 제6호에 따라, 중앙행정기관의 장과 지자체장으로 하여금 안전취약계층의 안전 관리 강화를 위한 안 전문화활동을 적극적으로 추진하도록 하고 있다.

기초예산을 합산하여 수집하였다. 분석 자료의 기술통계는 〈표 6〉과 같다.

〈丑 6	〉지방자치	[단체	재난안전0	계산의	기술통계

(단위: 억원)

	구분	평균	편차	관측치 수
	경찰예산	1.645	4.410	176
	재난방재·민방위	497.071	409.087	176
재난안전	소방	247.059	424.510	176
정책예산	취약계층지원	295.82	370.51	176
	수자원관리	295.812	370.507	176
	예비비	593.727	427.641	176

주: 행정운영경비와 재무 활동을 제외한 정책사업예산을 사용하고, 자지단체 내 회계 간 (일반회계-특별회계) 내부거래, 자치단체 간(시도-시군구) 외부거래 중복계상 분을 공제한 순계예산을 사용하였다(행정안전부, 2018a:23).

V. 분석 결과

1. 복구재원과 재난안전예산 추세분석

1) 복구재원의 추세분석

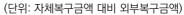
본 절에서는 2007년에서 2017년까지의 지난 11년간의 지자체의 복구재원 경험수준을 살펴보기 로 한다.

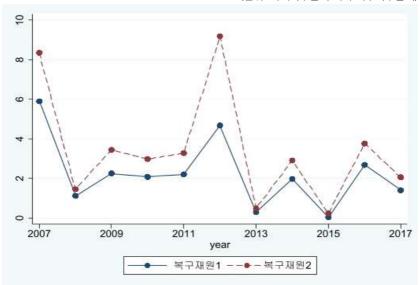
〈그림 3〉의 (1)은 전체 지방정부의 평균 자체복구금액 대비 외부복구금액의 비중(이하 '복구재 원')의 추세를 보여준다. 실선은 자체복구금액 대비 중앙정부로부터의 복구재원 수준(이하 '복구 재원1')이며, 점선은 자체복구금액 대비 중앙 및 기타 지방정부로부터 얻은 복구재원 수준(이하 '복구재원2')을 의미한다. 실선을 보면. 2008년. 2017년에는 그 크기가 2배에 미치지 않았고. 2012 년에는 9배 정도까지 높았던 적이 있으며, 2013년과 2015년에는 그 크기가 상대적으로 미미하다. 그 외 기간에는 3~4배 정도의 복구재원수준을 경험하고 있다. 점선은 실선과 유사한 추세를 보이 는데, 기타 지방정부로부터 얻은 금액이 합산되어 변동성이 높다는 특징이 있다.

〈그림 3〉의 (2)는 지방정부별 복구재원 경험수준을 살핀 것으로, 상당히 상이한 추세를 가짐을 알 수 있다. 추세를 통해 뚜렷하게 범주화하기가 쉽지 않지만, 분류해보면 다음과 같다. 변동이 없 는 경우(대구, 대전, 인천), 증감을 반복하는 경우(경기, 경남, 경북, 광주, 전남, 제주, 충남), 감소하 는 경우(강원, 부산, 서울, 전북), 증가하는 경우(울산, 제주) 등을 볼 수 있다. 이러한 결과는 국내 지자체에 재난이 발생하여 피해가 일어났을 때 그 과정에서 중앙정부와 지방정부로부터 복구 이 전재원을 받았던 경험에 특정한 패턴이 없다는 것을 나타낸다.

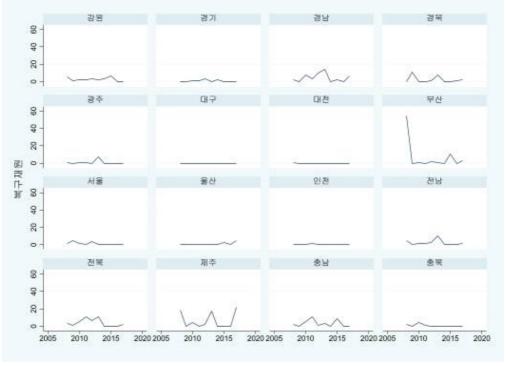
〈그림 3〉 지방자치단체의 복구재원

(1) 복구재원





(2) 지역별 복구재원



주: 본 그래프는 복구재원1로 측정한 것이다.

2) 재난안전예산의 추세분석

다음으로 2008년에서 2018년까지의 지난 11년간의 지자체의 재난안전예산 규모를 살펴보기로 한다.

〈그림 4〉의 (1)은 지자체의 평균 재난안전예산 규모를 보여준다. 지난 11년간 대체로 꾸준히 증 가하는 추세를 보인다. 구체적인 구성을 보면, 2018년 기준으로 경찰, 재난방재·민방위, 수자원, 예비비, 소방, 취약계층지원예산 순서로 규모가 작은 것으로 나타난다. 분석 기간동안 경찰예산은 그 규모가 상대적으로 가장 작다. 수자원, 취약계층지원 예산은 점증적으로 증가하는 경향을 보이 고, 예비비는 2015년과 2016년에 증가하다가 다시 감소하고 있다. 특징적인 것으로, 소방예산의 경우 2015년부터 지자체 예산으로 독립적으로 구성되기 시작하는데, 이는 재난방재・민방위 예산 이 감소하는 추세와 맞물리고 있다. 이를 반영하여 소방예산을 2015년부터 3개년만 분석하기보다 는 재난방재・민방위 예산과 합산하여 분석하기로 한다.

〈그림 4〉의 (2)는 지방정부별 평균 재난안전예산 규모를 나타낸다. 추세별로 분류해보면, 증감 을 반복하며 증가하는 경우(경기, 경남, 서울, 제주), 점증적으로 증가하는 경우(강원, 경북, 대구, 대전, 부산, 전남, 전북), 미미한 증가세를 보이는 경우(광주, 울산, 인천, 충남, 충북) 등으로 나누어 질 수 있지만, 그 경계가 뚜렷해 보이지는 않는다. 이는 국내 지방자치단체별로 재난안전 예산 규 모에 상당한 격차가 있음을 의미한다.

〈그림 4〉 지방자치단체의 재난안전예산



주1: 그래프 선은 경찰예산(긴 줄표선), 재난방재(긴 줄표 및 점선), 소방(짧은 줄표선), 취약계층지원(실선), 수자원(짧은 줄표선), 예비비(줄표 및 점선)를 나타낸다.

(2) 지역별 재난안전예산

8

주2: 본 분석에서 재난안전예산은 행정운영경비와 재무 활동을 제외한 정책사업예산(순계)으로 측정하였다.

2015

2. 복구재원이 재난안전예산에 미치는 영향

2020 2005

2010

2015

다음으로, 본 연구가 광의로 파악하는 지자체 재난안전예산의 성격을 지닌다고 판단한 경찰, 소방 및 재난방재·민방위, 수자원, 취약계층지원과 예비비의 다섯 부문의 정책사업예산 규모를 종속 변수로 한 패널 분석 결과를 보면 다음 같다. 이때, 소방예산은 재난방재예산과 독립적으로 편성되지 않은 점을 반영하여 재난방재·민방위 예산과 합산하여 분석하였다.

2020 2005

2020 2005

앞서 언급했듯이 패널 자료의 특성에 따라 랜덤효과((표 7)) 및 고정효과((표 8))모형으로 분석하고, 홀수 모형(1, 3, 5)은 자체재원 대비 중앙정부로부터의 복구재원 비중(복구재원1)을 독립 변수로 취한 결과이고, 짝수 모형(2, 4, 6)은 자체재원 대비 중앙 및 다른 지방정부로부터의 복구재원 비중(복구재원2)을 독립 변수로 취한 결과이다.

우선, 경찰, 수자원, 취약계층지원예산의 결과를 보면, 〈표 7〉과 같다.

경찰예산의 경우(모형 1과 2), 재난안전예산에 영향을 미칠 것이라고 기대되었던 다양한 요인들은 통계적으로 유의미하지 않았다. 이는 경찰예산은 대부분 인건비로 사용되어 정책예산 예산 규모가 크지 않기에 지역 요인을 반영하지 못했기 때문으로 보인다. 즉, 아직 지자체 재난안전예산 영향요인이 반영된 예산으로 활용되고 있다고 보기는 어려웠다.

다음으로, 수자원예산의 경우(모형 3과 4), 복구재원이 부(-)의 영향을 미쳤으나, 유의미하지는

않았다. 면적만 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤으며, 인구, 재정자립도도 유의미한 영향을 미치 지 않았다.

이와 같은 결과는 취약계층예산의 경우(모형 5과 6)에도 유사하게 나타난다. 즉, 복구재원은 부 (-)의 영향을 나타냈으나 유의미하지는 않았다.

한편, 재정자립도는 재난안전예산 결정에 영향을 주지 않거나 오히려 유의미한 부의 영향을 미 치고 있는 것으로 나타났다. 이는 재정자립도가 낮아질수록 예산 규모를 높일 가능성이 있음을 의 미한다. 재정자립도가 낮아질수록 조건부 보조금이 지급되는데, 이러한 메커니즘으로 인해 해당 예산이 영향을 받았을 가능성이 있다.

또한, 안전 수요는 재난안전예산 결정에 영향을 주지 않거나 부의 영향을 주는 것으로 나타난 다. 이는 안전 수요가 지자체 예산에 영향을 미치는 요인으로 작동한다고 보기는 어렵고, 오히려 예산 규모에 반영되지 못하고 있을 가능성을 시사한다.

〈표 7〉 패널 랜덤효과 분석모형

(기간: 2008년~2018년)

		3	경찰	수자원		취약계층지원	
		모형1	모형2	모형3	모형4	모형5	모형6
중앙	복구재원1 (국비)	0.003		-0.476		-4.818	
정부와의 관계	복구재원2 (국비+지방비)		0.002		-0.148		-1.673
정치적 요인	정치적 지지	0.313	0.313	-57.483	-57.423	147.623	141.215
행정적 요인	재정자립도	0.073	0.073	-1.221	-1.294	-38.565**	-39.282**
	범죄 발생	-0.078	-0.078				
안전 수요	소년범죄 발생					-32.709	-34.022
	아동 안전사고 사망률					-50.870**	-49.772**
지역	인구	-0.001	-0.001	0.074	0.073	-1.241***	-1.247***
특징	면적	0.006	0.006	1.250**	1.251**	1.079	1.092
	지역 더미	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.
	S-sq		0.830	0.721	0.721	0.976	0.976
Wald Chi2		749.44	749.44	400.23	400.16	5541.22	5537.16
그룹 관측치		16		16		16	
~ ~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~	전체 관측치		176	1.	76	15	59

p *\langle 0.1, **p\langle 0.05, ***\langle 0.01

다음으로, 소방 및 재난방재·민방위 예산과 예비비 예산의 결과는 〈표 8〉과 같다.

재난방재・민방위 및 소방예산(모형 1과 2)의 경우, 복구재원1과 2는 모두 유의미한 부(-)의 영향 을 주는 것으로 나타난다. 그리고 정치적 지지가 높을수록 재난안전예산 결정에 유의미한 정의 영 향을 미쳤다. 이 결과는 공무원과 의회의 상호 충돌이 적을 때 예산 증가가 더 가능함을 의미한다.

주1: Hausman Test 검증 결과에 따라(유의수준 0.01) RE 모형으로 분석하였다.

주2: Wooldridge test 검증 결과에 따라(유의수준 0.01) GLS 추정법으로 추정하였다.

또한, 재정자립도는 재난안전예산 결정에 유의미한 부의 영향을 가지고 있었다. 이는 재정자립도 가 낮을수록 예산 규모를 높일 가능성이 있음을 의미한다. 이는 앞서 취약계층지원에 따른 분석 결과와 유사하게 해석할 수 있다.

한편, 예비비(모형 3과 4)의 경우, 복구재원1이 높아질수록 유의미한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나고 복구재원2는 유의미한 영향을 주지는 않았다. 따라서 본 연구가 관심을 두고 있는 복구재원 비중이 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 재난안전예산은 재난방재·민방위 예산과 예비비로 나타나고 있다.

추가적으로, 안전 수요는 재난안전예산 결정에 부의 영향을 주는 것으로 나타난다. 이는 안전 수요가 예산 규모에 반영되지 못하고 있을 가능성을 시사한다.

〈표 8〉 패널 고정효과 분석모형

(기간: 2008년~2018년)

		소방·재난병	방재·민방위	예비비		
		모형1	모형2	모형3	모형4	
중앙 정부와의	복구재원1 (국비)	-0.014***		-7.795*		
성구되의 관계	복구재원2 (국비+지방비)		-0.009***		-4.658	
정치적 요인	정치적 지지	0.185***	0.186***	-60.932	-60.552	
행정적 요인	재정자립도	-0.018***	-0.019***	6.357	5.621	
아저 사이	범죄 발생	-0.041***	-0.040***	-4.925	-4.626	
안전 수요	화재 발생	-0.103***	-0.104***	-49.457**	-49.630**	
지역	인구	0.000	0.000	0.005	0.002	
특징	면적	0.000	0.000	-0.212	-0.217	
2 ٦	격 더미	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	
S	S-sq		-	0.0446	0.0572	
Wald Chi2		114.92	115.32	-	-	
그룹 관측치		16		16		
전체	관측치	176		176		

p *\langle 0.1, **p\langle 0.05, ***\langle 0.01

본 결과는 다음의 시사점을 가져다준다.

첫째, 지방정부가 중앙정부로부터 받은 복구재원이 높아질수록 수자원 예산과 취약계층지원 예산이 낮아지는 경향성은 확인할 수 있었으나 통계적으로 유의미하지는 않았다.

둘째, 지방정부가 중앙정부로부터 받은 복구재원 수준이 높아질수록 소방·재난방재·민방위 예산이 유의미하게 낮아지는 경향성은 발견하였다. 이는 중앙정부의 복구재원이 지방정부에게 부정적인 학습효과를 주거나 잘못된 유인체계로 작용할 수 있음을 의미한다. 따라서 중앙정부의 복구

주1: Hausman Test 검증 결과에 따라(유의수준 0.001), FE 모형으로 분석하였다.

주2: Wooldridge test 검증 결과에 따라(유의수준 0.01), 소방·재난방재·민방위 예산에 대한 모형은 GEE 추정법으로 분석하고, 예비비에 대한 모형은 OLS 추정법으로 분석하였다.

재원이 관대하게 설정된 것은 아닌지 파악하는 것이 필요하다. 관대하게 설정되었다면, 복구 시점 에 이전재원보다는 자체재원 비중을 더 높이는 방안은 없는지, 없다면 자체복구재원을 사전에 비 축하는 체계를 마련하게 하는 것이 필요하다. 예컨대, Phaup & Kirchner(2010)가 제시하였듯이, 위기가 없는 시기(good times)에 재원 마련을 할 수 있는 공적 및 사적 보험 가입 방법 등의 고려가 필요한 것이다.

셋째, 지방정부가 중앙정부로부터 받은 복구재원 수준이 높아질수록 예비비 규모가 낮아지는 경향성을 발견하였다. 이 결과는 소방·재난방재·민방위 예산 에 따른 분석 결과와 유사하게 해석 할 수 있다. 예비비는 재난뿐만 아니라 예측하기 어려운 다양한 사건을 준비하기 위한 재원이다. 이 때문에, 특정한 위험을 예방하기 위한 쓰임에는 상당히 약한 유인체계를 갖는 것으로 보인다. 예를 들면, 예산 배분이 명확하지 않기에, 공무원은 이를 통해 성과를 더 높이고자 하는 내적 동기 를 갖지 못하는 등의 관계가 있을 수 있다(Shon et al, 2020).

넷째, 지방정부가 중앙정부로부터 받은 복구재원 수준이 재난안전예산에 통계적으로 유의미한 영향을 주는 정도는 재난안전관리의 특징(예컨대, 대물 및 대인 서비스, 혜택의 시공간적 범위 등) 에 따른 결과일 수 있다. 그 관리기능 등 특징을 기준으로 지자체 예산 배분을 연계하자는 주장은 본 연구에서 처음 제기되는 것은 아니다. Donahue & Joyce(2001: 730)는 재난안전관리에 있어서 기반시설(infrastructure)의 구축을 위한 개발사업(developmental programs)은 지방정부가 공급함 으로써 시민들의 신호에 대응할 수 있도록 하는 것이 타당하고, 재배분적 사업(redistributive programs)은 중앙정부가 공급하는 것이 정당하다는 연방주의 기능적 이론(functional theories of federalism)을 제시한 바 있다. 그리고 소방, 경찰, 상수도 배분, 가로 등 공공서비스는 지리적 외부 효과의 미치는 범위를 고려할 때 기초자치단체가 제공하는 것이 효율적일 수 있다는 등의 주장이 제기된 적도 있다(유훈 외, 2015:34-35). 그러나 이들에 대한 실증적 근거가 충분히 설명되고 있는 것은 아니다.

본 연구결과는 위 가설에 대한 실증적 증거를 제시하며, 예산 배분 기준으로 논의될 정보를 제 공해준다. 예컨대, 경찰예산, 취약계층지원예산으로부터의 재난안전관리는 대인 서비스 비중이 높고 혜택의 시공간을 상대적으로 특정하기 용이하다. 이 때문에 중앙정부가 복구 시점에 개입하 는 것이 지방정부에게 부정적 효과를 주지 않을 수 있고, 그 경우 개입은 문제가 되지 않는다. 반 면, 소방·재난방재·민방위 예산과 예비비의 경우, 그로부터 도출되는 재난안전관리의 공간적 혜 택이 당해 관할권에 머무르지 않고 다른 지역에 파급효과를 지니거나 혜택이 미치는 시점을 특정 하기 어려울 수 있다. 이 경우 중앙정부의 복구재원은 지방정부의 기회주의적 행태 등 부정적인 효과를 미칠 여지가 상대적으로 높다. 따라서 관리기능 특징과 예산 배분이 연계될 필요가 있다는 시사점을 준다.

VI. 결론

본 연구는 지자체의 재난안전관리 활동의 근거가 되는 예산을 능동적으로 관리할 필요가 있다는 인식 아래, 지방정부의 재난안전예산의 과소 공급 행태 가능성을 이론적으로 논의하고, 중앙정부로부터 받은 복구재원 경험수준이 지방정부의 재난안전예산 규모에 영향을 미치는지를 규명하기 위한 실증 분석을 하였다. 그리고 이를 위해 지자체 재난안전예산 분류체계도 아울러 검토하고 있다. 아직 지자체 재난안전예산에 관한 학술적 논의가 공공질서 및 안전(경찰, 재난방재·민방위, 소방) 예산 등에 국한되어 이루어져 왔기 때문에, 지자체 재난안전예산의 성격을 지닌 예산을 추가로 검토하고 범주화한 후. 정책사업예산 수준에서 살펴봄으로써 재난안전예산 분류체계 논의의기초도 마련해 보고자 하였다.

본 연구결과 지방정부가 중앙정부로부터 받은 복구재원수준이 높을수록 소방·재난방재·민방 위와 예비비로 측정한 재난안전예산 결정에 부의 영향을 미치고 있을 가능성을 발견하였다. 이 결과는 중앙정부의 복구재원 수준이 높아질수록 지방정부의 예방재원인 재난안전예산의 과소 공급현상을 강화하거나 적어도 재생산할 수 있음을 의미한다. 다시 말해, 중앙정부의 지방정부에 대한이전복구재원은 미래의 재난안전관리에 투입될 예산을 과소 편성하게끔 할 여지가 높다. 그리고이는 이전재원비중이 높을수록 더 강해질 수 있다.

따라서 지방정부의 재난안전예산의 과소 공급 현상을 완화하기 위해서는 중앙정부의 복구재원 비중을 낮추고, 자체복구재원 비중을 늘려야 한다. 그러나 현실적으로 지자체의 자체복구재원을 특정 시점 또는 단기간에 늘리기는 어렵기 때문에, 사전에 자체복구재원을 비축할 수 있는 체계를 마련해야 한다. 그러한 재원분담체계가 마련되지 않는 한, 지방정부가 재난안전예산을 적정하게 편성하기는 어려울 것이다. 즉, 재난재정관리에 있어 지방분권화는 아직 해결해야 할 과제가 있기에 조심스럽다. 적정한 체계가 구성되기 전까지는 중앙정부가 국가 수준에서 재난을 예방하기 위해 재난안전예산을 관리하는 방법은 대안이 될 수 있을 것이다. 이와 함께, 지자체의 재난안전관리의 적절한 예방업무를 관리하고 감독할 수 있는 다양한 장치들이 필요할 것이다. 그리고 지자체의 재난안전 예방 및 대비를 위해 주로 활용되는 재난안전예산은 적정한 재원분담체계에 따른 자체복구재원뿐만 아니라, 일반예산을 포함한 재난관리재정, 재난안전과 관련된 지자체 정책사업의업무 특징(혜택의 시공간적 범위), 재정적 여건, 그리고 안전 수요 등 다양한 요소들을 고려해 그분류체계를 구축해야 할 것이다.

한편, 본 연구는 다음의 한계를 가진다. 재난안전예산과 관련된 부문별 예산을 선별하고 미시적 수준인 정책사업 예산을 측정하였지만, 사업의 실질적 내용을 통해 규모를 정확히 측정하지 못하 였다. 그리고 지방정부의 안전수준 자료가 아직까지 부족하여 안전수준을 정확히 반영하거나 기 초자치단체 수준으로 분석수준을 낮춰 분석하지 못하였다.

그럼에도 불구하고, 본 연구는 아직 지자체 재난안전 일반예산파악이 어려운 현실 속에서 지자체 재난안전예산 편성 체계를 단순히 검토하는 문제를 넘어, 정부 간 관계 속에서 효율적으로 예산을 배분할 수 있는 기반을 제공하기 위한 시도를 하고 있다. 이 과정에서 지자체 예산분류 논의

를 추가로 전개하여 정책 현장과 학술적 논의의 간극을 메워보고자 노력하고 있다. 그리고 지방정 부의 재난안전관리 예산편성 체계와 중앙정부와의 재원분담의 방향을 제시하고자 하였다.

다만, 앞서 언급한 분석 자료의 한계로 인해. 본 연구는 결론을 내리고 있는 것이 아니라 앞으로 논의의 방향성을 제시하는 것이라 할 수 있다. 향후 지자체 재난안전예산 분류체계를 마련하기 위 한 자료를 구축하고, 전국적으로 통일적인 세부 기준보다는 지자체마다 개별 특성을 반영하기 위 한 자료를 축적하는 장기적인 노력이 필요할 것이다. 그리고 지방정부의 사업예산 중 재난안전관 리에 관련된 부분의 예산, 중앙정부로부터 받은 재원의 구체적인 내용, 지원 규모, 지원 시점 정보 를 활용한 후속 연구가 본격적으로 진행될 필요가 있어야 할 것이다.

참고문헌

- 국민안전처. (2016). 「2017년 소방안전교부세 해설」. 국민안전처 안전사업조정과
- 국민안전처. (2017). 「2018년 정부재난안전예산 사전협의안 확정」. 국민안전처 보도자료 (2017.06.30.)
- 국회예산정책처. (2019a). 「대한민국 재정 2018」. 국회예산정책처
- 국회예산정책처. (2019b). 「재난피해 지원 제도 현황과 재정소요 분석」, 국회예산정책처
- 권오성. (2004). 민선지방자치제도의 실시가 시 정부의 재정분권화에 미치는 영향: 59개 시 정부를 중심으로 한 실증연구. 「한국행정학보」. 38(1): 137-154.
- 김명구·양기근·정기성. (2014). 자연재난에 의한 재난취약계층의 재난안전복지 개선 방향-전라북 도 임실군의 노인계층을 중심으로. 「한국위기관리논집」. 10(9): 113-135.
- 김민창·김애진. (2019). 중앙정부 이전재원이 시·군 기초자치단체 지역경제 성장에 미치는 영향: 도구변수를 활용한 패널회귀분석. 「지방정부연구」, 23(3): 53-77.
- 김성근. (2017). 「취약계층 생활안전환경 실태분석과 정책적 개선방안 탐색」. 한국행정연구원 연 구보고서. 2017-22.
- 김영록. (2016). 「재난안전 예산 및 평가체계 정립방안 연구」. 한국행정연구원. 연구보고서 2016-26.
- 김영록·이인원. (2018). 대안적 재난안전관리 예산분류체계를 위한 실증분석 및 시사점. 「한국사 회와 행정연구」. 28(4): 139-169.
- 김진동. (2010). 소방예산과 경찰예산의 결정요인에 관한 비교연구. 「한국화재소방학회 논문지」. 24(3): 119-130.
- 김진동·김형두. (2007). 소방수요와 사업비예산과의 관계. 「한국화재소방학회 논문지」. 21(3): 24-32.
- 김태희·홍근석·이용모. (2020). 재정분권이 지방정부 재정지출에 미치는 영향 분석: Vo 의 재정분 권지수를 중심으로. 「융합사회와 공공정책」. 13(4): 3-27.
- 노은주. (2020). 「미국 행정의 서막: 연방제도 및 행정의 원리」. 이원희(편저). 미국행정 풀어쓰기. 경기: 대영문화사.
- 류상일·이주호. (2010). 지방정부의 재난관리 예산결정 요인: 합리적 선택이론의 시각에서. 「국가 위기관리연구」. 4(1): 1-15.

- 박동균·박창근·송철호·오재호. (2009). 「지방자치단체의 재난대응론」. 경기: 대영문화사.
- 백지건. (2018). 「지방자치단체의 재난예산배분에 있어 재난리스크의 영향력에 대한 연구」. 명지 대학교 행정학 석사학위논문.
- 성기환. (2009). 취약계층에 대한 안전복지서비스 강화 방안. 「한국방재학회지」. 9(1): 1-9
- 오윤경·이제복. (2018). 「지방자치단체 재난안전예산 변화 분석연구」. 한국행정연구원 연구보고서 2018-07.
- 원종석·김상균. (2015). 「서울시 안전예산 기준정립과 관리」. 서울연구원. 1-145.
- 위평량. (2007). 재난관리 예산의 배분 및 기금 활용의 효율화 방안. 「한국위기관리논집」. 3(2): 56-68
- 위평량. (2008). 예산 분석을 통한 민방위제도 효율화 연구. 「한국위기관리논집」. 4(2): 56-68.
- 유은지·엄영호. (2017). 지방정부간 재난관리의 차이는 왜 발생하는가?: 지방정부 재난관리기금을 중심으로. 「지방정부연구」. 20(4): 89-113.
- 유훈·신희권·이재원. (2015). 「지방재정론」. 경기: 법문사.
- 윤건·최미혜·서정욱. (2017). 정부의 재난안전정책 효과성 영향 요인 실증연구. 「한국정책과학학회보」. 21(1): 1-23.
- 이경은·어유경. (2016). 지방관료 부패가 사전적 재난관리예산결정에 미치는 영향. 「지방정부연구」. 20(2): 153-179.
- 이원주·임재훈·문광민. (2020). 소방수요가 소방예산에 미치는 영향. 「한국화재소방학회 논문지」. 34(4): 125-134.
- 이원희. (2007). 재난 관련 예산 운영의 개선 과제. 「국가위기관리연구」. 1(1): 75-98.
- 이재은. (2014). 于里(우리)나라 재난관리 예산배분의 정책방향. 「예산정책연구」. 3(2): 27-48.
- 이제복. (2020). 공공서비스 거버넌스 유형과 안전관리 관계에 관한 연구: 국내 보육서비스 통학차량 사고를 중심으로. 「한국행정학보」, 54(2): 225-255.
- 이주호. (2010). 지방정부 재난관리 예산결정과정의 상대적 중요도 분석. 「국가위기관리학회보」. 2(2): 1-19.
- 이주호. (2012). 정부의 재난관리 예산과정의 지대추구 분석: 기대-성과-불일치 연구방법의 적용을 중심으로. 「한국정책학회보」. 21(1): 191-217.
- 이호동·문현철·이종열·위평량. (2009). 「재난관리 법과 예산·기금 구조」. 대영문화사.
- 정세희. (2020). 지방정부의 재정능력에 따른 재난관리 재정지출 결정요인 연구. 「지방정부연구」. 23(4): 221-245.
- 정지범·라휘문. (2015). 「재난안전 관련 예산관리 현황 및 개선방안 연구」. 한국행정연구원 연구 보고서 2015-25.
- 조길영·민병익. (2010). 소방재정 확충방안 -소방공동시설세를 중심으로. 「한국방재학회 논문집」. 10(1): 57-64.
- 조심정·최승용. (2018). 통계자료 활용 안전사고 위험도 분석을 통한 재난안전예산 중점투자 유형 선정. 「한국방재학회 논문집」. 18: 135-146.
- 최성은. (2014). 재난 및 안전부문 예산분석과 재정운용정책에의 시사점. 「한국위기관리논집」. 10(9): 179-203.

- 최용호. (2005). 지방정부의 사전대비 재난관리체제 효율성의 영향요인에 관한 실증적 연구. 「한 국행정학회 학술발표논문집」. 131-150.
- 최하늘·김태균·엄영호. (2017). 지방정부 재난예산의 우선순위 및 과소공급의 영향요인 분석. 「정 부학연구」. 23(2): 257-281.
- 함승희·윤명오·민금영·최진우·전하영. (2019). 「안전관리계획 실효성 제고방안」. 행정안전 부
- 행정안전부. (2018a). 「2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」. 행정안전부
- 행정안전부. (2018b). 「2019년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」. 행정안전부
- 행정안전부. (2018c). 「2017 재해연보」. 행정안전부
- Caruson, K. & MacManus, Susan. A. (2008). Disaster Vulnerabilities: How Strong a Push Toward Regionalism and Intergovernmental Cooperation? The American Review of Public Administration, 38(3): 286-306
- Choi, Y.-S. & Wright, Deli. S. (2004). Intergovernmental Relation (IGR) in Korea and Japan: Phases, Patterns, and Progress Toward Decentralization (local autonomy) in a Trans-pacific Context. *International Review of Public Administration*, 9(1): 1-22.
- Donahue, Amy. K. & Joyce, Philip. G. (2001). A framework for Aanalyzing Emergency Management with an Application to Federal Budgeting. Public Administration Review, 61(6): 728-740.
- Downey, Davia. C., & Myers, William. M. (2020). Federalism, Intergovernmental Relationships, and Emergency Response: A Comparison of Australia and the United States. The *American Review of Public Administration*, 50(6-7): 526-535.
- Jung, Y. (1996). The Intergovernmental Relations for Sustainable Developments of Korea. Korean Journal of Policy Studies.11:13~29.
- Kapucu, Naim., Arslan., T., & Collins, Matthew. L. (2010). Examining Intergovernmental and Interorganizational Response to Catastrophic Disasters: Toward a Network-centered Approach. Administration & Society, 42(2): 222-247.
- Kim, Pan. S., & Kim, J-Y. (2003). Fiscal Autonomy of Korean Local Governments and Intergovernmental Relations in the 1990s. Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management. 15(3): 414-437.
- Kim, Soojin, Lee, Yunsoo, & Kim, Taehee. (2020). The Relationship Between Fiscal Decentralization and Trust in Government: Evidence from the South Korean Case. International Review of Administrative Sciences. doi:10.1177/0020852320933325
- Kwon, I. (2011). Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Test for Granger Causality. Korean Journal of Policy Studies. 26(3): 161-177.
- Kwon, O. (2013). Fiscal Decentralization: An Effective Tool For Government Reform? Public Administration. 91(3): 544-560.

- McGuire, M. & Silvia, C. (2010). The Effect of Problem Severity, Managerial and Organizational Capacity, and Agency Structure on Intergovernmental Collaboration: Evidence from Local Emergency Management. Public Administration Review, 70(2): 279-288.
- Oates, Wallace. E. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. International Tax and Finance, 12(4): 349-373.
- Petak, William. J. (1985). Emergency Management: A Challenge for Public Administration. Public Adminstration Review, 45 (special): 3-7.
- Phaup, M. & Kirschner, C. (2010). Budgeting for Disasters: Focusing on Good Times. OECD Journal on Budgeting, 10(1): 1-24.
- Rubin, Claire. B. & Barbee, Daniel.G. (1985). Disaster Recovery and Hazard Mitigation: Bridging the Intergovernmental Gap. Public Administration Review, 1985. 45: (special): 57-63.
- Shiue, Carol. H. (2004). Local Granaries and Central Government Disaster Relief: Moral Hazard and Intergovernmental Finance in Eighteenth-and Nineteenth-century China. Journal of Economic History. 64(1): 100-124.
- Shon, Jongmin, Porumbescu, Gregory A, & Christensen, Robert K. (2020). Can Budget Ambiguity Crowd Out Intrinsic Motivation? Longitudinal Evidence from Federal Executive Departments. Public Administration, 98(1): 194-209.
- Stock, James. H. & Watson, Mark. W. (2007). Introduction to Econometrics. MA: Pearson.
- Tiebout, Charles M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. Journal of Political Economy. 64(5): 416-424.
- Waugh Jr, William. L. (1994). Regionalizing Emergency Management: Counties as State and Local government. Public Administration Review. 54(3): 253-258.
- Wright, Deli. S. (1974). Intergovernmental Relations: an Analytical Overview. The Annals of the American Academy of Political and Social Science. 416(1): 1-16.
- Wright, Deli. S. (1990). Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management: Historical Reflections and Conceptual Comparisons. Public Administration Review. 50(2): 168-178.

이제복(李濟福): 서울대학교 행정대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고. 현재 경상국립대학교 사회과학대 학 행정학과 조교수로 재직하고 있다. 주요 관심 분야는 공공서비스 전달체계, 거버넌스, 정책수단, 재무행 정 등이다. 최근 논문으로 "공상공무원 재해보상서비스 정책수단의 차이가 어떠한 정책효과의 차이를 가져 오는가?"(한국행정학보, 2020), "공공서비스 거버넌스 유형과 안전관리 관계에 관한 연구"(한국행정학보, 2020), "Engendering Inclusive E-government Use Through Citizen IT Training Programs" (Government Information Quarterly, 2019), "What Drives For-profit and Nonprofit Organizations' Entry into Voucher Markets?"(International Journal of Public Administration, 2019) 등이 있다(jaebok.lee@gnu.ac.kr).

Abstract

Does Central Government Disaster Recovery Assistance Impact Local Governments' Disaster and Safety Budgeting?: An Analysis in Light of Intergovernmental Relations

Lee, Jae Bok

Preventive emergency management at the local level is essential for mitigating disaster risk. Unfortunately, much less attention has been paid to why disaster and safety budgeting management is not adequately implemented by local government than at the national level. This article investigates the extent to which conflicts arise over intergovernmental incentives, which raise concerns over opportunistic behavior by local governments; for example, less local government disaster and safety budgeting can be allocated when post-disaster recovery assistance is received from the central government. To this end, this article newly defines the local government's budget categories related to disaster and safety and measures them at the policy program level, which has been the subject of little research heretofore. We then examine the impact of disaster recovery assistance on local budgets by applying random and fixed coefficient panel models to data from 16 local governments over the 11 years from 2008 to 2018 in Korea. The results show that local governments' recovery assistance funding from central governments is negatively related to their disaster and safety budgets in the following year, suggesting that insufficient disaster budgeting by local governments is related to post-disaster recovery financial assistance of the central government.

Key Words: intergovernmental relations, governance, emergency management, disaster safety budget, incentive