「지방정부연구」 제23권 제4호(2020 겨울): 221-245
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.23 No.4 (2020 Winter)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.23.4.9

지방정부의 재정능력에 따른 재난관리 재정지출 결정요인 연구*

정 세 희

국문요약

본 연구는 지방정부의 재정능력에 따라 각 지자체의 재난관리 재정지출을 결정함에 어떤 요인들이 영향을 미치는지를 실증적으로 밝혀내고자한 논문이다. 일반적으로 지방정부의 재정지출을 결정하는데 미치는 요인은 크게 4가지로 나눠서 살펴볼 수 있다. 구조, 수요, 정치적, 점증적 요인이 이에 해당한다. 본 연구 역시 기존 선행연구들에 착안하여 기존 연구들에서의 미흡한 부분인 각 지방정부의 재정능력이라는 개념을 포함하여 살펴보고자 했다. 정리하여 말하자면, 지방정부의 재정능력에 따라 구조, 수요, 정치적, 점증적 요인은 재난관리 재정지출에 각기 다른 영향을 미칠 것임을 실증적으로 분석하고자한 연구이다.

지방정부의 재난관리예산의 결정요인을 분석하기 위해 전국 17개 시·도와 226개 시·군·구로 총 243개의 지방자치단체를 대상으로 8년간(2009~2016년)의 패널자료를 이용하였다. 이를 활용하여 시도, 시군구별로 재난관리예산 결정요인들의 영향과 이에 따른 시도, 시군구별로 차이를 실증적으로 분석하고자 했다. 본 논문의 구성은 2장 선행연구 검토 및 이론적 논의에서는 기존 재난관리, 재난관리 재정지출, 예산결정론에 대한 연구를 살펴보고, 지방정부 수준에서의 재난관리가 중요한 이유와 본 연구의 논의와 분석틀을 이끌어 내고자 한다. 다음 3장 연구 설계에서는 본 연구를 위해 활용된 변수와 수집된 자료들을 설명하고, 연구모형에 대해 정리하고자 한다. 4장 분석결과에서는 지방정부의 재정능력별로 재난관리 재정지출에 어떤 영향 요인으로 결정되는지에 대해 실증적 결과들에 대해 정리 및 설명하고자 했다. 마지막 5장 결론 부분에서는 4장 분석결과를 통해 지방정부의 재정능력과 재난관리 재정지출 결정요인의 관계와 결과를 통해 얻을 수 있는 정책적 함의에 대해 정리하고자 했다. 뿐만 아니라 본 연구에서 활용되고 있는 정책요인결정론(구조결정, 수요, 정치, 점증요인)의 한계와 지방정부의 재정능력에 따른 분류가 기존 정책요인결정론에 이론적 기여를 얼마만큼 하고 있는지에 대해 살펴보고자 했다.

주제어: 재난관리, 지방정부의 재정능력, 재난관리예산, 정책요인결정론

Ⅰ. 서론

오늘날 사회 곳곳에서는 우리가 예상치 못한 재난이 발생하고 있다. 최근 가깝게는 강원도 대형 산불, 멀게는 헝가리 유람선 침몰 등과 같은 예기치도 않은 사고, 즉 재난이 발생하고 있는 상황이

* 2019년 지방정부학회 하계학술대회 발표논문을 발전시켜 작성한 논문입니다.

다. 과거에는 재난을 지진, 대형 산불 등 자연재해에 국한된 개념이였더라면, 오늘날은 4·16 세월호 참사, 2019 헝가리 유람선 침몰 등 인적재난 등 사회, 국가에 큰 영향을 미치는 사회적 재난까지 아우르는 개념이 되었다. 사회가 점점 복잡해짐에 따라 예기치 못하게 발생하는 사건·사고들이 많아졌기 때문이다. 이런 재난의 발생은 해를 거듭할수록 그 빈도가 높아지고, 피해규모액이 점점 늘어나고 있는 상황이다. 이런 늘어가는 재난에 대한 정부차원의 관리가 필요한 상황이다.

같은 맥락에서 재난에 의한 피해액과 복구비의 증가로 인한 예방을 포함한 선제적 대응 등에 대한 인식이 증가하게 되었다. 이런 이유로 재난관리 전반의 재정적 확보에 대한 중요성이 함께 증대되었다. 신문기사를 대상으로 '재난'키워드로 검색했을 때, 눈에 띄는 주요 키워드는 '지방정부', '재난관리예방' 등이 있었다. 재난관리에 있어서 재난발생 직후의 즉각적인 대응에 대한 중요성이 증가하고, 이에 점점 지자체의 역할이 사회적으로 중요해지는 상황임을 확인할 수 간접적으로 확인할 수 있었다. 재난발생시 피해를 최소화하고 예방 및 선제적 대응에 대한 노력 등 재난예방이 중요시되고 있다(최선화·구신회, 2010). 특히 재난관리가 중앙정부 수준보다는 지방정부 수준에서 이루져야 효과적인 재난관리가 이루어질 수 있을 것이라는 논의가 나오고 있다(이재은·유현정, 2008; 김태균 외, 2017). 또 지방정부는 지역재난의 일차적 책임기관이라는 점에서 재난예산의 기준을 명확히 제시하고 체계화된 관리방안을 구축해야한다는 이야기된다(김수현, 2015). 특히, 2014년 세월호 참사 이후 정부의 재난 및 안전에 대한 대책 및 적정 예산의 확보는 매우 중요한 문제가 되었다.

그러나 지방정부 수준에서의 재난관리 재정지출을 늘리는 것은 지방재정의 문제를 안고 있다. 정부활동의 효율적인 관리를 위해서 우선시 되는 것은 재원확보의 문제로 귀결된다(이호동 외, 2009). 그러므로 지방정부의 재난관리의 연구는 지방정부의 재난관리 대정에 대한 논의가 함께 이루어져야 한다(김태균 외, 2017). 하지만 대부분의 연구들에서는 조직측면에서의 재난관리 연구가 주를 이루고 있었으며, 개선방안마련을 위한 대응책 및 방향성을 제시하는데 그치고 있음을 살펴볼 수 있었다. 지방정부의 경우 지역재난의 일차적 책임기관이라는 점에서 재난관리예산의 기준을 명확히 제시하고 체계화된 관리방안을 구축 필요성에 대해 제기되고 있다. 이런 재난관리예산을 결정함에 있어서 영향을 미치는 요인들에는 무엇이 있을까?

이를 살펴보기 위해 기존 재난관리예산에 대한 선행연구들을 간략히 살펴보았을 때, 재난관리예산과 관련된 선행연구의 경우에는 일단 그 수가 매우 적고 그 중에서도 지방재정을 대상으로 한 실증적 연구가 미흡함을 확인할 수 있었다. 그리고 연구의 대부분은 큰 틀에서 '정책요인결정론'으로 예산결정에 대해 설명하고 있었다. 하지만, 243개의 지방정부는 각기 다른 경제적·사회적 환경을 가지고 있는데 동일한 이론으로 모든 예산결정을 설명할 수 있는가? 각기 다른 재정능력을 가진 243개의 지방정부는 각기 다른 이유로 재난관리예산을 결정시키게 될 것이다. 따라서 본 연구에서는 지방정부의 '재정능력'을 중심으로 재난관리 재정지출에 미치는 요인을 살펴보고자 한다. 이는 기존 연구들과는 달리 지방정부의 재정능력을 중심으로 지방정부를 유형화한 뒤 각 유형별로 어떤 요인들이 재난관리재정지출에 영향을 미치는지를 살펴본다는 점에서 의의를 가진다. 이를 위해 2009-2016년 총 8개년도치의 17개 시·도와 226개 시·군·구를 포함한 243개 지방정부

를 대상으로 분석을 실시하고자 한다.

Ⅱ. 선행연구의 검토 및 이론적 논의

1. 지방정부의 재난관리 및 재난관리 재정지출

그렇다면, 왜 본 연구에서는 지방정부의 재난관리 재정지출, 재난관리예산에 대해 살펴보고자 하는 것일까? 이 질문에 답을 찾기 위해 본 연구는 먼저 재난관리와 관련된 기존 선행연구를 통해 재난관리에 대한 논의, 지방정부의 역할에 대해 살펴보고자 한다. 국내·외 많은 연구들이 재난관리에 대해 다루고 있었지만, 대부분은 재난관리조직의 특징과 효과적인 재난관리를 다룬 조직차원적인 접근의 연구임을 확인할 수 있었다. 대부분이 조직관리의 효과성, 방향성 등에 대해 살펴본 연구들임을 확인할 수 있었다(이재은, 2000; 이창원 외, 2003; 이종열 외, 2003). 또, 재난관리의 과정적 측면에서 Petak(1985)의 연구 그리고 McLoughlin(1985)의 연구에서 재난의 단계를 4가지로 분류하여 단계별 제도적 또는 조직적 차원에서 이루어진 연구들이 있음을 확인하였다. 이외에도 재난관리 거버넌스와 관련된 연구들이 있음을 확인할 수 있었다. 재난관리거버넌스의 중요성 및 조직간 협력의 중요함을 시사한 연구들이 있었다(이재은·양기근, 2004; 최성욱·이재열, 2006)

정부는 재난을 관리하는데 있어서 필요로 하는 자원을 보유하고 있고, 통제권과 법적 권한을 보유하고 있어 재난 발생 시 어느 집단 수준보다도 효과적으로 나설 수 있는 조직이다(이재은·양기근, 2004). 그러나 재난은 점점 불확실성이 커지고 빈번해짐에 따라 중앙정부의 힘만으로는 재난관리를 효율적으로 관리하기엔 힘들어진 상황에 놓이게 되었다(전미라, 2004; 엄영호·노성민, 2018). 이런 맥락에서 중앙정부와 지방정부의 협력은 매우 중요한 이슈가 되었다. 다시 말해 재난관리에 있어서 중심적인 역할을 수행해야하는 객체가 지방정부로 넘어오고 있는 추세라고 할 수 있을 것이다(Wolensky, 1990).

이렇듯 지방정부는 재난이 발생했을 때 신속하게 대응할 수 있는 일차적인 조직으로써 지방정부의 효율적인 재난관리는 중요시되고 있다(장인봉, 2002; 유인술, 2015). 2014 세월호 참사 이후 신설된 국민안전처의 대응 및 관리에 대한 부정적 평가 역시 지방정부와의 협력이 잘 이루어지지 않았기 때문이라고 할 수 있다. 지방정부가 재난관리가 중요한 이유는 재난의 주요 특징을 중심으로 살펴볼 수 있다(김태균 외, 2017). 재난은 과거보다 불확실성이 더 커졌고, 반복적으로 발생하게 되며 그 파급력은 커지고 있는 추세이다. 다시 말해 재난관리를 함에 있어 정부 역할이 중요해지고, 특히 지방정부의 역할과 책임이 점차 중요해지고 있는 상황이다.

물론 지방정부의 재난관리에 대한 회의적인 시각 역시 존재한다. 효율적인 재난관리를 위해서는 거버넌스적인 시각의 도입이 필요하고 이 과정 중에 발생하는 지방정부 간, 중앙정부-지방정부 간, 민간-지방정부 등 다양한 협력이 필요하게 된다. 이 과정 중 갈등, 관할구역의 문제 등으로 발생하는 거래비용과 지방정부가 과연 재난관리를 할 수 있는 역량이 충분한지에 대한 의견 역시 존

재한다(이재은·유현정, 2008; 유은지·엄영호, 2017). 하지만, 이런 논의들에도 불구하고 지방정부 수준에서 재난관리가 점점 더 중요해지고 있는 것은 사실이다. '재난관리' 키워드로 신문기사를 검색했을 재난관리에 있어서 지방정부의 역할이 중요하다는 분위기를 확인할 수 있었다. 다시 말해 재난발생시 지방정부 수준에서 지역주민의 피해를 최소화하고 피해 등에 대한 책임의 필요성이 증대되고 있는 상황이였다.

그러나 이런 중요성 증대에도 불구하고 궁극적으로 재난관리에 있어 지방정부는 재정 및 예산으로 인해 그 역할을 수행하는데 한계를 가진다(조성·배정환, 2017). 이는 지방정부가 재난관리를 제대로 수행할 수 없는 환경임을 의미한다. 효율적인 재난관리에 필요한 예산이 부족한 상황이다(이호동 외, 2009). 또한 정치적 현실의 제약역시 존재한다. 지방정부의 자치단체장들의 임기는 한정적이라 단기적 관점에서 효과가 큰 예산 확보에 주력하기 때문이다(유은지·엄영호, 2017). 다시 말해 불확실성이 큰 재난관리에 지방정부 차원에서는 예산을 확보하는 것이 근본적인 한계가 있음을 의미한다. 그렇다면 지방정부 수준에서 재난관리를 잘하기 위해서는 재난관리 예산을 기본적으로 확보하는 것이 중요한 이슈가 될 것이다. 이런 맥락에서 지방정부가 재난관리 재정지출을 결정할 때 고려하는 요인들은 무엇이며, 이 요인들이 어떤 영향을 미치는지에 대해 살펴볼 필요가 있을 것이다. 재난관리 재정지출에 어떤 요인들이 영향을 미치는지는 기존 지방정부의 예산결정요인을 바탕으로 다음에서 살펴보고자 한다.

2. 지방정부의 예산결정요인과 재난관리 재정지출

지방정부가 재난관리 재정지출을 결정하는지를 살펴보기에 앞서, 지방정부의 예산을 결정하는데는 어떤 요인들이 영향을 미칠까에 대해 살펴보고자 한다. 기존 선행연구들을 살펴보면, 크게 복지분야, 재난분야, 문화분야, 국회 및 정부부처 등을 대상으로 이루어졌음을 알 수 있다. 그 중에서도 복지분야에서 많은 연구가 있음을 확인할 수 있었다. 서동명(2009)은 사회경제적 요인, 재정적 요인, 정치적 요인, 행정적 요인이 장애인복지예산 비율과 장애인 복지예산 수준에 미치는 영향을 분석하였다. 이연주·최영(2016)은 아동복지예산을 대상으로 사회경제적 요인, 정치적 요인, 재정능력 요인을 검토하였다. 서동명(2009)은 정치적 요인을 연구 대상과 관련하여 장애인 단체수, 장애인 관련 조례수 등으로 측정하였지만, 이연주·최영(2016)은 이와는 달리 정치적 요인을 선거의 유무와 경쟁 등으로 광범위하게 측정하였다. 윤인주·양준석(2016)과 서상범·홍석자(2010)는 광역정부의 사회복지예산에 영향을 미치는 요인을 다루었다는 점이 공통적이다. 하지만 전자는 후자와는 달리 예산규모에 영향을 미치는 정치·행정적 요인, 사회·경제적 요인, 점증적 요인, 복지수요의 기본적인 요인에 추가적으로 정책사업 비중, 자체사업비중, 보조사업 비중을 함께 분석함으로써 지방정부의 사업방향성을 함께 고려하였다는 점이 특징이다.

복지분야 외에도 다양한 분야에서의 예산결정요인에 대한 선행연구를 살펴볼 수 있었다. 재난관리의 예산에 관한 연구로 안치순(2017)은 수요요인, 경제요인, 사회요인, 정치요인, 점증요인을 중심으로 재난관리예산을 살펴보았다. 류상일·이주호(2010)는 단순히 재난예산에 영향을 미치는

요인에서 더 나아가 왜 재난예방 비용을 늘리지 않는 지에 대해 경제적인 선택을 중심으로 연구하였다는 데 의의가 있다. 문화분야와 관련해서 이병량·박윤환(2011)은 경기도 기초자치단체들의 문화예산에 영향을 미치는 요인들을 재정적·정치적 요인들을 비롯하여 65세 이상 노년층인구 비율, 청소년 및 청년층 인구비율, 여성인구 비율, 서울경계 근접성, 군 지역 여부, 대학 숫자 등과 같은 다양한 인구통계학적 특징들을 중심으로 살펴보았다. 이상호(2013)는 관광예산의 결정요인에 대해 분석하였으며, 기존 연구들과의 차이점은 정치적 요인 및 정책행위자의 특성 요인이 가지는 매개효과를 검증하였다는 것이다. 분석 결과 정치적 변수가 매개역할을 하였으며, 단체장의 학력이 조절역할을 하는 것으로 나타났다. 국회 및 정부부처를 대상으로 예산의 증감을 분석한 연구로 강문상·강성배(2015)는 국가연구개발사업의 자체 및 상위평가 결과와 차기년도 예산과의 관계를 분석하고 있었다. 분석결과 국가연구개발사업의 성과평가법에 따라 평가의 결과가 예산 증감에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 알 수 있다. 김정숙(2017) 또한 정치성을 비롯하여 재정사업자율평가와 같은 합리성 등의 측면에서 부처의 예산 증감액에 미치는 영향에 대해 살펴보고 있음을 확인할 수 있었다. 앞선 다양한 선행연구들을 정리하면, 예산에 영향을 미치는 요인을 탐색한 연구들은 주로 정치적 요인인 선거유무, 정당경쟁, 단체장 연임, 정책결정자의 의지, 인구학적 요인, 점증주의 등을 영향 요인으로 고려하고 있음을 살펴볼 수 있었다.

본 연구주제와 '재난'이라는 큰 틀에서 유사한 재난관리예산 재정지출과 관련된 연구를 살펴보았을 때는 다음과 같았다. 재난관리예산과 관련된 선행연구들을 살펴보면 지방정부의 재난관리예산 전문가를 대상으로 인터뷰를 실시 재난에 있어서 예방 및 선제적 대응의 중요성, 재난관리예산의 확보 중요성, 그리고 재난관리 예산들의 결정요인들에 대해 살펴보고 있었다(이주호, 2010; 김태균 외, 2017). 기존 재난관리 재정지출과 관련된 연구들을 정리하면 다음과 같았다. 재난관리 재정지출 결정에 있어서 이론에 기반하여 영향을 미치는 요인들을 이끌어 내는 실증연구(이주호, 2012; 류상일·이주호, 2010; 유은지·엄영호, 2017; 김태균 외, 2017), 효율적 예산배분의 원칙을 제시하고(위평량, 2007; 엄영호·노성민, 2018), 성과관리와 재난예산의 영향(이주호, 2012) 중요하게 논의됨을 확인할 수 있었다. 이외에도 재난관리예산의 합리적 선택이론, 지대추구 및 예산에 대한 기대이론, 연성예산제약 및 게임이론을 활용하여 재난관리의 예방 및 선제적 대응의 중요성과 예산결정요인에 대해 살펴보고 있음을 확인할 수 있었다(류상일·이주호, 2010; 이주호, 2012; 유은지·엄영호, 2017). 하지만 각기 다른 재정환경을 가진 지방정부에 동일한 요인이 예산결정에 영향을 미칠 것이라고, 가정하고 연구를 진행하는 것이 바람직한지에 대한 의문이 생겼다. 지방정부의 재정자립도만 살펴보아도 〈그림 1〉과 같이 큰 차이를 확인할 수 있었다. 각기 다른 재정능력을 가진 243개의 지방정부인데, 그렇다면 지방정부의 각기 다른 재정능력 역시 고려되어야만 하는 부분이라고 할 수 있을 것이다. 하지만 기존 선행연구들의 분석대상의 단위는 중앙정부가 다수인 문헌들이 많았으며, 분석대상이 지방정부인 경우에도 지자체의 각기 다른 재정 상태를 고려하여 이루어진 연구는 미흡함을 발견할 수 있었다. 따라서 본 연구에서는 분석대상을 243개 지방정부를 대상으로 각기 다른 재정상태 및 능력을 기준으로 살펴보고 있다는 점에서 다른 기존 연구들과 차별성을 갖는다고 할 수 있다.

3. 지방정부의 재정능력이 재정지출결정에 미치는 영향

그렇다면 지방정부의 재정능력이 재정지출결정에 어떤 요인들이 영향을 미칠까? 지방정부의 재정정지출 수준과 가장 관계가 깊은 것은 결국 지방정부의 재정능력이라고 할 수 있을 것이다(손희준, 1999). 지방정부의 재정능력은 공공정책과 지출수준을 결정하는 요인들 중 하나라는 점이 핵심 내용이다(조호정, 2016). Hofferbert와 Sharkansky(손희준, 1999; 조호정, 2016; 최성은, 2014; 한원택·정헌영, 1994)의 연구에서 지방정부의 재정지출 결정요인으로 세입을 충당하는 능력의 중요성을 지적하였다. 지방정부의 재정능력 자체가 정부예산결정의 제약조건으로 작용함을 의미한다(한원택·정헌영, 1994). 그러나 우리나라는 지방정부의 재정지출은 중앙정부의 의존도가 상당히 높으므로 지방정부의 재정능력보다는 중앙정부에 의해 재정지출이 결정되는 경향이 있다(김성종·신주연, 2003). 하지만 지방정부 스스로가 재정지출 수준을 결정함에 있어서 주도권을 찾으려고 하고 있는 추세이며, 이러한 재정능력은 지방정부의 예산 결정에 큰 영향을 미치기 때문에 논의되어야 하는 부분이다(최은호, 2017).

중앙정부와 지방정부 간의 재정관계를 측정하기 위한 대리지표로는 재정자립도와 재정자주도 지표를 많이 활용하고 있다(김홍환, 2012). 지자체의 재정적 요인이 1인당 재난관리예산액에 영향을 미치게 됨을 가정하고 의미한다. 또, 지자체의 재정능력이 클수록, 재정자립도가 높을수록 중앙정부의 눈치를 덜 살피고 지자체 환경과 주민들 수요에 기반한 자유로운 재정지출결정이 비교적 쉽게 될 것을 의미한다. 따라서 본 연구에서 역시 재정능력이 각 지방정부 재난관리 재정지출에 영향을 미침을 가정하고, 재정능력이 높은 지자체일수록 수요에 따른 요인을 그렇지 않은 지역들에 비해 많이 반영할 것임을 유추할 수 있을 것이다.

특히 본 연구에서 다루고 있는 지방정부의 재정능력은 크게 두 가지 이유에서 재정자립도를 대리지표로 측정하여 활용하고자 한다. 첫 번째, 기존 선행연구들에서 지방정부의 재정능력의 대리지표로 재정자립도 개념을 활용하고 있었다는 점이다(손희준, 1999; 김근호, 2013). 재정자립도의 경우 중앙정부와 지방정부 간의 재정관계를 나타내는 대리지표로 많이 활용되고 있다(김홍환, 2012). 우리나라 지방정부의 경우 중앙정부의 보조금과 교부세 등 의존재원의 규모가 지방정부의 재정지출 결정에 많은 영향을 미치고 있다(손희준 1999; 김근호, 2013; 최은호, 2017). 두 번째, 본 연구의 종속변수가 일반세출예산(결산 기준) 자료를 활용하고 있다는 점 때문이다. 지방정부의 일반세출예산은 최소한의 공공서비스를 제공하는데 사용되며, 지역별 수요와 공급측면이 고려된 예산이라고 할 수 있다. 이와 같은 맥락에서 재정자립도의 경우 지역의 사회적, 경제적, 자연구조 뿐만 아니라 지역주민의 행정수요까지 반영할 수 있는 종합적 지표라고 할 수 있다(정세희, 2019). 또, 비슷한 시군의 집단을 기준으로 살펴보았을 때 거의 같은 의존재원이 주어진다고 가정할 경우 시군의 집단별 재정자립도는 자체수입을 조달할 수 있는 사회·경제적 여건 내지는 노력에 의해 직·간접적으로 결정된다고 볼 수 있다(이순배, 2008). 따라서 본 연구에서 영향을 미칠 것이라고 제시하고 있는 구조, 수요, 정치적, 점증적 요인의 영향력을 살펴보기 위해서는 사회, 경제적 구조 그리고 수요까지 반영하고 있는 '재정자립도' 개념을 활용하여 지방정부의 유형화가 적절하다고

할 수 있을 것이다.

4. 지방정부의 재정능력과 재난관리 재정지출

앞서 살펴본 선행연구들과 논의들을 바탕으로 정리하자면, 본 연구에서는 지방정부의 재난관리 재정지출 결정요인은 각 지방자치단체 예산이 결정됨에 있어서 어떤 요인들이 영향을 미치는지에 대한 정책결정요인론 관점을 채택하고자 한다. 정책결정요인론은 기존 예산결정과 관련된 연구에서 많이 활용된 논의론 그 검증성과 타당성은 우수함을 미루어 짐작할 수 있다. 지방정부의 재난관리 재정지출을 결정하는데 미치는 영향요인들이 무엇인지 살펴보는 논의들에 대한 접근이 필요하다. 정부의 예산은 정부의 활동계획을 숫자로 표현한 것이라고 할 수 있다. 따라서 재정지출의 결정요인이론은 정부예산을 정책산출의 결과로 인식하기 때문에 정책결정요인론과 그 맥을 같이 한다(손희준, 1999). 정부가 결정하는 예산을 결과물로 보고 예산을 결정함에 있어서 사회, 경제, 정치적 요인 등이 영향을 미칠 것이다라고 생각하는 이론이 정책결정요인론이다(홍주석, 2015). 거의 모든 공공정책들과 사업은 재정지출을 필수로 하기 때문이다(유병욱, 1990). 정책결정요인론은 정책의 내용을 결정하는데 미치는 영향 또는 이를 좌우하는 요인들은 어떤 것인지에 대해 살펴본 이론으로 정책의 산출물인 재정 역시 정책을 결정하는 요인들이 재정에 영향을 미칠 수도 있음을 의미한다.

지방정부의 예산은 지방정부활동에 대한 재정명세서라고 할 수 있다. 예산을 결정하는 요인들에는 정치, 경제, 사회, 문화 등 여러요인들이 영향을 미치며, 더불어 각 분야별 예산을 결정하는 과정에 참여하는 구성원들 간의 상호작용 등등의 결과로 결정될 것이다(홍주석, 2015). 이러한 관점은 예산결정에 외부적환경요인인 사회, 경제, 정치 등과의 관계에 중점을 두고 살펴본 논의이다(남궁근, 1994). 이런 정책결정요인론은 초기에는 사회, 경제적 요인에 중점을, 후기에는 정치적 요인에 중점을 두고 발전해왔다(정헌영, 2007; 박혜란, 2010; 홍주석, 2015). 따라서 본 연구에서도 마찬가지로 큰 틀에서는 예산결정에 영향을 미치는 연구에서 중요하게 논의되는 정책결정요인론과 함께 몇 가지 예산이론을 통해 논의를 이끌어 가고자 한다. 하지만 앞서 논의한 바와 같이 기존 정책결정요인이론의 한계는 모든 지방정부가 같은 요인에 의해 재정지출을 결정할 것이라는 것이다. 이는 지방정부 간 차이가 반영되지 않은 이론분석틀임을 확인할 수 있었다. 따라서 본 연구에서는 〈그림 1〉와 같이 기존 정책결정이론에 추가적인 무언가가 고려되어야 한다고 생각했고, 이를 '지방정부의 재정능력'을 통해 보완하고자 한다.

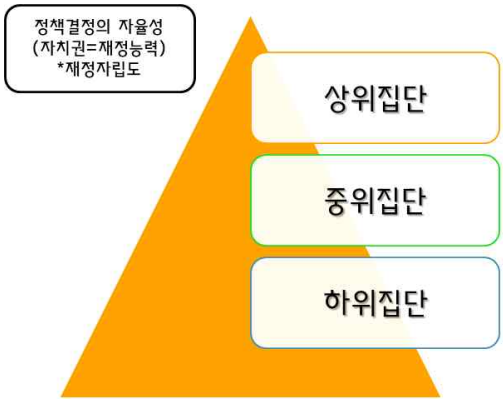
〈그림 1〉 정책결정요인이론

이는 지방정부의 재정능력이 결국 예산을 결정시킬 것이라는 관점이고, Musgrave(1969)가 제시한 논의로 재정능력이 뛰어난 지방정부의 경우에는 지방정부의 정책결정에 있어서 높은 자율성을 가짐을 의미한다. 쉽게 말해서 지방정부의 재정능력의 차이가 예산결정에도 차이를 보이게 될 것을 의미하며, 재정능력이 높은 지방정부일수록 그렇지 않은 지방정부보다 부문 수요에 따른 예산편성이 가능하게 될 것을 유추할 수 있습니다. 즉 본 연구는 기존 정책결정요인론에서 각 지방정부의 '재정능력'을 고려한다는 점에서 기존 연구들과는 차별성을 가진다고 할 수 있을 것이다. 따라서 본 연구에서는 기존 논의들을 통해 가설을 각각 설정하기 보다는 각 요인 즉, 구조결정요인, 수요요인, 정치적 요인, 점증적 요인이 재난관리 재정지출에 영향을 미칠 것을 가정하여 지방정부의 재정능력에 따른 차이를 살펴보기 위해 다음과 같은 가설을 설정하고자 한다.

H: 재정능력 유형에 따라 각기 다른 요인(구조, 수요, 정치, 수요)이 재난관리 지출에 영향을 미칠 것이다.

이와 같은 가설을 설정한 이유는 지방정부의 재정유형에 따라 각 요인이 재난관리 지출에 영향을 미침을 확인하는 것이 본 연구의 목적이기 때문이다. 각 변수별 세부가설을 세우기 보다는 모든 변수를 아우르는 가설을 세우고 이를 검증하는 것이 적절하다고 판단하여 이와 같은 가설을 설정하였다. 본 연구에서는 표본대상을 이런 지방정부의 재정능력을 살펴보기 위해 재정자립도를 활용하였고, 재정자립도 평균을 활용해서 평균을 구해 평균에 각각 ±1 표준편차(SD)를 계산하여, 〈그림 2〉과 같이 상·중·하로 구분하여 지방정부의 재정능력을 유형화하고자 했다. 재정능력이 상위집단일수록 정책결정의 자율성이 큰 집단, 하위집단일수록 정책결정의 자율성이 작은 집단으로 해석할 수 있을 것이다. 계속해서 이야기 하는 것과 같이 정책결정의 자율성이 크다는 것은 예산결정에 있어 영향 요인들을 재정지출결정에 더 많이 반영하게 될 것임을 유추할 수 있을 것이다.

〈그림 2〉 재정능력에 따른 유형화



Ⅲ. 연구설계

1. 연구방법 및 자료

본 연구의 분석대상은 앞서 밝힌 바와 같이 전국 17개 시·도와 226개 시·군·구로 총 243개의 지방자치단체이다. 2016년도 기준 시·도, 시·군·구 행정구역 기준으로 자료수집 및 분석을 실시했다. 분석 시기는 2009년부터 2016년까지 8개년도이다. 본 연구는 연구가설을 검증하기 위하여 과거 8년간(2009년도에서 2016년도까지)의 재난관리예산의 시계열 자료와 각 년도의 재난관리예산의 설명변수로 구성된 시계열 자료가 통합된 패널 자료를 분석하기 위하여 패널회귀분석을 실시하고자 한다. 분석을 통해 시도, 시군구별로 재난관리예산이 결정되는데 어떤 요인들이 영향을 미치는지, 시도, 시군구별로 어떤 차이를 보이는지에 대해 실증적으로 살펴보고자 한다.

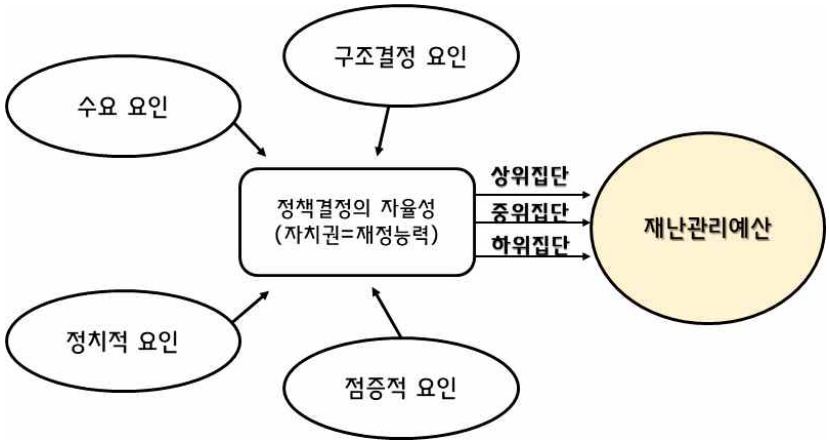
본 연구에서는 기본적으로 패널자료분석을 이용한다. 패널자료분석의 장점으로 첫 번째, 패널자료의 경우 시계열 자료와 횡단면 자료를 합쳐놓은 데이터로 동일한 대상이 시간에 따라 반복적으로 관찰되기 때문에 다양한 추이를 살펴볼 수 있다(민인식·최필선, 2010; 윤영철, 2011). 두 번째, 분석 시 설명변수로 포함되지 못한 변수에 대한 처리를 실시하므로 누락된 변수로 인해 발생하는 편의(bias) 오류를 최소화한다는 점이다(최충익, 2008). 세 번째, 패널자료분석은 횡단면 분석과 시계열 분석에 비해 관측치(observations)의 수가 크기 때문에 자유도(degree of freedom) 문제가 줄어 결과적으로 추정값의 효율성이 높아진다(서진교, 2001). 넷째, 선형회귀모형에서는 추정 시 고정효과모형(fixed effect model), 확률효과모형(random effect model) 등 다양한 형태로 설명변수를 변형하기 때문에 추정단계에서 설명변수들의 상관관계가 줄어들게 되어 다중공선성 문제를 완화 시킬 수 있게 된다(윤영철, 2011). 선형패널회귀분석을 이용하기 때문에 개별효과에 대한 가정에 따라 고정효과모델과 확률효과모델을 모두 이용하고 적합한 모형선택을 위해 하우스만 검정(hausman test)[1]을 실시한 지방정부 재정능력에 따라 유형화를 하여 각 유형별로 분석을 실시하

였고, 모든 유형을 포함한 전체 유형에 대해서도 고정효과모형(fixed effect model)으로 패널분석을 실시하였다(윤영철, 2011). 본 연구의 기술통계분석, 상관관계분석, 패널회귀분석에 사용된 통계패키지는 STATA 14.0 MP와 IBM SPSS 25를 이용하였다.

2. 연구모형

앞서 살펴본 기존 선행연구와 이론적 논의들을 통해 재난관리예산을 결정짓는 요인들을 다음 〈그림 3〉와 같이 설정했다. 지방정부의 재정유형을 앞서 살펴본 〈그림 3〉의 기준으로 분류하여 각 지방정부별 구조결정요인, 수요요인, 정치적 요인, 점증적 요인이 재난관리예산 결정에 어떤 영향을 미치는지를 살펴보고자 한다.

〈그림 3〉 지방정부의 재정능력이 재난관리 재정지출에 미치는 영향 연구모형



본 연구 분석에 활용된 변수는 앞선 선행연구에서 사용되는 변수들을 채택하여 활용하였다. 구조결정요인의 경우 인구규모, 노령인구비율, 교육예산의 비중, 사회복지예산의 비중 등과 같은 지방정부의 내부 구조와 관련된 변수를 통해 측정하고자 했다. 수요요인의 경우 재난피해액, 재난발생빈도, 대규모재난발생여부와 같은 직접적인 재난발생과 관련된 측정치를 통해 살펴보고자 했다. 정치적 요인의 경우 자치단체장과 지방의회 다수당 일치 여부, 즉 단점 지방정부 여부를 통해 측정하고자 했다. 마지막 점증적 요인은 전년도 1인당 재난관리 재정지출액, 전년도 1인당 전체세출예산을 통해 살펴보고자 했다. 〈그림 4〉는 본 연구의 분석 모형으로 본 논문의 목적은 구조결정요인, 수요요인, 정치적 요인, 점증 요인 특성을 나타내는 변수가 변화함에 따라 1인당 재난관리예산액이 연도별로 어떻게 변화하는가를 분석하는데 있다. 여기서 1인당 재난관리예산액이라 함은

1) 하우스만 검정은 고정효과 추정량과 확률효과 추정량이 모두 일치추정량이면 체계적 차이(systematic diffrence)가 존재하지 않는다는 귀무가설과 확률효과의 추정량이 일치추정량과 달라 체계적 차이가 없다는 대립가설에 대한 추정모형의 선택을 가설검정을 통해 귀무가설을 기각하면 고정효과모델을,기각할 수 없으면 확률효과모형이 적합함을 의미한다.(민인식·최필선, 2010: 193-194)

각 지방자치단체의 전체 일반회계 세출예산액 중 재난관리예산을 각 지방자치단체에 소속한 인구수로 나눈 것을 의미한다(각 지방정부 재난관리예산/각 지방정부 인구 수). 이때, 탄력도를 반영할 수 있는 1인당 재난관리예산액을 통해 살펴보고자 한다. 본 연구의 궁극적인 목적인 재난예산의 결정요인에 대한 패널자료분석을 위해 결정요인과 점증주의 요인이 혼합된 통합모형을 세우고, 이를 통해 각각의 독립변수가 다양한 수준의 종속변수에 미치는 영향을 실증적으로 분석하고 이러한 결과를 바탕으로 각 지방자치단체의 재난관리예산의 결정요인을 확인하는 것이다(윤영철, 2011).

3. 변수설명 및 자료수집

1) 종속변수

본 연구의 종속변수는 1인당 재난관리예산액으로 재난관리예산결정요인을 살펴보기 위한 대리지표이다. 1인당 재난관리예산액을 종속변수로 택한 이유는 첫째는 각 지방자치단체 간 재난관리예산의 절대액의 차이가 크기 때문이다. 지방자치단체는 243개로 재정지출의 규모가 각양각색이고 그 규모의 차이가 크기 때문에 각 지자체의 인구규모로 나눈다면 각 지자체 간 비교가 가능하다고 생각했기 때문이다. 따라서 지방자치단체 간 비교를 위해서는 기준을 통일할 필요성이 있었다. 둘째는 독립변수들과의 단위 측정의 수준을 맞춰 탄력도를 살펴보기 위해서는 1인당 재난예산액을 종속변수로 설정하여 본 연구의 분석을 실시할 수 밖에 없었다. 만약 본 연구에서 재난관리예산의 비중을 종속변수로 설정하였다면, 이는 독립변수와의 상대적 중요성을 살펴보는 것에 머무르는 연구에 지나지 않았을 것이다. 종속변수의 자료수집은 지방재정 365(사이트 주소 http://lofin.mois.go.kr/portal/main.do)에 올려져 있는 데이터 셋을 통해 수집하였다. 이외 설명변수에 해당하는 전체세출예산, 사회복지예산, 교육예산도 마찬가지로 해당 홈페이지를 통해 자료를 수집하였다. 이때 세출예산의 경우 총계 결산 기준의 데이터를 활용하여 분석을 실시하였다. 재난관리 재정지출 결정요인에 대한 보다 면밀한 분석을 위해 회계연도가 끝난 뒤 실제 사용된 결산 세출예산을 활용하고자 했다.

2) 독립변수

본 연구의 독립변수에 해당하는 변수로는 구조결정요인, 수요요인, 정치적 요인, 점증 요인이 있다. 구조결정 요인, 수요요인, 정치적 요인, 재정적 요인이 있다. 먼저 구조결정 요인에는 인구규모, 노령 인구비율(만 65세 이상), 교육예산의 비중, 사회복지예산의 비중이 포함된다. Fabricant(1952) 연구와 Brazer(1959) 연구에서는 인구규모, 인구밀도 등 지방정부 자체만의 특성이 정부 예산결정에 큰 영향을 미침을 밝혀내고 있었다. 일반적으로 해당하는 정부의 사회구조, 경제구조 등이 예산결정에 영향을 미침을 확인할 수 있었다. 특히 본 연구에서 살펴보고 있는 재난은 그 발생원인을 기준으로 자연적 재난과 사회적 재난 모두를 포함하고 있다. 그 중에서도 사회재난의 경우 인구증

가, 노령화, 도시화, 고밀도화 등 사회구조의 급격한 변화에서 그 원인을 찾을 수 있다(이재은, 2012). 즉 사회구조의 급격한 변화가 재난의 발생을 증가시키며, 빈번해진 재난에 대응하기 위해 지방정부는 결국 재난관리 재정지출을 늘리게 된다는 것이다. 다시 말해 지방정부의 인구증가, 노령화는 재난 발생에 영향을 주며, 지방정부예산을 결정짓는 주요 요인으로 볼 수 있다. 즉, 지방정부의 인구규모, 노령인구비율이 증가할수록 해당 지방정부의 1인당 재난관리예산액이 증가하게 될 것이다. 이때, 인구규모, 노령 인구비율의 경우 모두 전년도 데이터를 활용하였으며 KOSIS 국가통계포털(사이트 주소 http://kosis.kr)를 통해 수집하였다. 이외에도 구조결정요인에서 사회복지, 교육예산을 재난관리 예산과 함께 비교하고자 한다. 이는 지방정부의 예산특성, 구조 때문이다. 사회복지, 교육예산의 경우 모두 재난관리 재정지출에 비해 투입대비 산출이 큰 예산항목들에 속한다(정세희, 2019). 이런 특성들 때문에 비교적 정치적 환심을 살 수 있는 예산적 특성을 가진다(김태균 외, 2017). 그런데 각 지방정부의 전체세출예산의 추이를 살펴보았을 때 규모액이 크게 달라지는 경우는 극히 소수였으며, 이 말은 정해진 세출예산 안에서 각 지방정부별 거래비용을 최소화하고 산출을 극대화할 수 있는지에 대해 고민하게 될 수 밖에 없게 된다. 다시 말해 재난예산의 특성상 불확실성이 높기 때문에 비교적 불확실성이 떨어지고 편익이 큰 교육, 사회복지예산의 비중을 늘릴 가능성이 높다는 것이다. 따라서 정반대의 예산특성을 가진 예산과의 비교를 통해 재난관리 재정지출에 어떤 영향을 미치는지, 나아가 예산들이 편성되는데 있어서 예산들 간 경쟁이 발생하는지를 살펴보고자 한다.

두 번째, 수요요인에는 자연재난피해액, 재난발생빈도, 대규모재난발생여부가 포함된다. 정부예산은 정책결정자의 가치판단과 사실판단 및 양자의 연결관계에 대한 판단에 의해 결정된다(강신택, 2000). 즉 정부예산은 재원의 지출이 어떤 효과를 가질 것인가라는 사실판단과 그 효과가 바람직하다는 가치판단의 이중구조로 구성되어 있다(Turnbull, 1981). 이러한 맥락에서 볼 때 정부예산은 지출항목으로 표시된 금액을 가지고 인력과 물자를 조달해 어떤 일정한 일을 하면 어떤 결과가 나올 것이라는 인과관계를 가정하고 있다. 쉽게 이야기 하면 사회적 이슈, 대규모 사건이 지출결정에 큰 영향을 미칠 수 있음을 의미한다. 재난에 대한 대비와 관리는 사회 전체의 안정과 지속적인 발전을 위한 필수요소로서 그 중요성이 강조되고 있어 재난관리 예산 결정에 있어서 대규모 사건과 수요요인은 정부예산을 결정짓는 주요 요인이라 할 수 있다. 자연재난피해액, 재난발생빈도 역시 마찬가지로 KOSIS 국가통계포털(사이트 주소 http://kosis.kr)를 통해 수집하였다. 대규모 재난 발생여부의 경우 국민안전처에서 분류하고 있는 대규모 재난이 발생한 해당연도와 해당지역의 경우 1, 그 외 연도와 지역은 0으로 코딩하여 자료를 수집하였다.

세 번째, 정치적 요인의 경우 단점지방정부 여부를 나타낸다. 지방정부의 세출예산결정은 지방의회와 지방정부의 의견일치를 살펴볼 수 있는 대리지표로 변수화하였다. 즉 지방자치단체장의 의사와 지방의회의 의견이 일치하는 경우 지방정부의 재정지출 결정에 있어서 효율적이며, 공공서비스 제공이 원활한 편이다. 지방정부와 지방의회가 상호 충돌하지 않고 균형을 이루는데 있어서 대리지표로 많이 활용되는 것이 정당 일치이다(엄영호·노성민, 2018; 이재완·김교성, 2007). 즉, 재난예산을 결정함에 있어서도 지방정부의 자치단체장과 지방의회 다수당의 정당이 일치할수

록 합의가 원활하게 이루어진다는 것이다. 최근 주요 의제로 떠오르는 재난관리에 대한 관심과 이와 관련된 예산편성을 늘리려는 행태가 발생하게 될 것이다. 각 지방정부는 대형 재난 예방을 위한 규제 개선 요구를 받아오고 있으며, 대형사고 및 재난 예방을 위해 현실적인 예산확보가 필수적이다(오윤주, 2018). 정당이 일치하는 경우 단점정부, 불일치하는 경우를 분점정부라고 한다. 중앙선거관리위원회에서 제공하고 있는 각 지자체장의 정당 정보와 지방의회의 다수당 정보를 활용하여 일치하는 경우 1, 불일치하는 경우 0으로 코딩하여 자료를 수집하였다.

네 번째, 점증 요인에는 지방재정 365에서 제공하는 '지방재정연감'을 통해 수집한 전년도 1인당 재난관리예산, 전년도 1인당 전체세출예산을 포함한다. 재난관리예산, 전체세출예산은 지방재정연감의 총계기준으로 자료를 수집하였다. 지방자치단체 재난관리예산결정요인, 재정규모를 살펴보고자하는 본 연구는 모든 세출예산액을 '결산기준 총계'개념을 활용하고자 한다.

3) 통제변수

본 연구의 통제변수에는 특별회계 재난관리예산 편성여부와 연도를 포함한다. 재난관리 특별회계의 경우는 재난관리예산, 전체세출예산과 마찬가지로 지방재정연감의 총계기준으로 자료를 수집하였다. 다만, 재난관리 특별회계의 경우 편성되지 않은 지역들이 많아 공공질서 및 안전 특별회계 세출예산 편성 여부를 더미변수화하여 자료를 수집하였다.

〈표 1〉 변수 측정내용 및 출처

구분	변수명		측정내용	측정 단위	출처
종속변수	1인당 재난관리예산액		공공질서 및 안전 일반회계 세출예산 총액/시군구 인구수	단위: 천원	지방재정연감
설명변수	구조결정요인	인구규모	전년도 시도, 시군구 인구수	단위: 명	국가통계포털
		노령인구비율	전년도 시도, 시군구 노령인구(만65세 이상)비율	단위: %	국가통계포털
		교육예산의 비중	교육 세출예산 총액/세출예산 총액	단위: %	지방재정연감
		사회복지예산의 비중	사회복지 세출예산 총액/세출예산 총액	단위: %	지방재정연감
	수요요인	재난피해액	전년도 시도, 시군구 자연재난피해액/시군구 인구수	단위: 십억원	국가통계포털
		재난발생빈도	전년도 시도, 시군구 재난발생빈도	단위: 건	국가통계포털
		대규모재난발생여부	국민안전처에서 분류하는 대규모 재난이 발생한 해당 연도의 경우=1, 그 외 연도=0		국민안전처
	정치적 요인	단점 지방정부 여부	자치단체장과 지방의회 다수당 일치 여부일치=1, 불일치=0(단점정부=1, 분점정부=0)		중앙선거 관리위원회
	점증적 요인	전년도 1인당 재난관리예산	공공질서 및 안전 일반회계 세출예산 중 재난관리 예산 총액/시군구 인구수	단위: %	지방재정365
		전년도 1인당 전체세출예산	일반회계 전체세출예산/시군구 인구수	단위: %	지방재정365
	특별회계 재난관리예산 편성여부		공공질서 및 안전 특별회계 세출예산 편성 여부 있음=1, 없음=0		지방재정연감
	연도		2009년 기준 2009년-2016년		

Ⅳ. 분석결과

1. 기술통계

〈표 2〉은 주요 변수들의 기술통계량을 나타낸 표이다. 지방정부의 1인당 재난관리예산액의 평균은 11만 8천 4백 2십 5원이며, 최소값은 450원으로 광주 북구(2009년)이고 최대값은 2백 9만 9천 6백 5십원으로 경북 울릉군(2015년)에 해당한다. 인구규모의 평균은 402,888명이며, 최소값은 4,848명으로 경북 울릉군이고 최대값은 12,716,780명으로 경기도에 해당한다. 노령 인구비율의 평균은 16.65%이며 최소값은 5.06%로 울산광역시(2009년)이고 최대값은 37.49%로 전남 곡성군(2015년)이 해당한다.

지방정부의 자연재난피해액의 평균은 35억 1천 4백만원 이며 최소값은 0으로 자연재난이 발생하지 않은 지역이고 최대값은 4701억원으로 전라남도(2012년)에 해당한다. 그 다음으로 높은 자연재난피해액은 2011년 경기도로 3107억원이다. 교통사고 발생 건수의 평균은 1년에 약 1623건이며, 최소값은 2.95건으로 경북 울릉군(2010년)이고 최대값은 52,598건으로 경기도(2015년)에 해당한다. 화재 발생 건수의 평균은 1년에 약 0.27건으로 최소값은 1.47건으로 경북 울릉군(2010년)이고 최대값은 10,475건으로 경기도(2010년)에 해당한다. 지방정부의 교육예산의 비중은 평균 1.68%이며, 최소값은 0이고 최대값은 18.16%로 서울시(2011년)에 해당한다. 교육예산의 경우 교육재정으로 따로 편성되어 있어 일반 세출예산에 포함시키지 않는 지방정부가 있기 때문에 최소값이 0인 지방정부가 있음을 확인할 수 있었다.

〈표 2〉 기술통계표

변수명	Obs	Mean	Std.	Min	Max
1인당재난관리예산액	1,941	118.4256	219.3519	0.45	2099.65
인구L.	1,698	402.1106	1107.162	4.848	12522.61
노령인구비율L.	1,671	16.41378	7.437654	5.06	36.59
교육예산비중	1,941	1.682004	2.126328	0	18.16
사회복지예산비중	1,941	27.38323	13.17158	4.03	65.67
재난피해액L.	1,658	3.514946	18.35355	0	470.1064
재난발생빈도L.	1,696	0.395467	0.908058	0.002608	11.95904
대규모재난발생여부	1,701	0.318636	0.466085	0	1
정치적 요인	1,941	0.501803	0.500126	0	1
1인당 재난관리예산L.	1,698	116.0117	217.9665	0.45	2099.65
1인당 전체세출예산L.	1,698	0.048385	0.049095	0.005067	0.3213219
특별회계 재난관리예산 편성여부	1,944	0.070473	0.256009	0	1
연도	1,944	2012.5	2.291877	2009	2016

〈그림 4〉는 지방정부의 재정능력을 재정자립도를 기준으로 유형화한 그림이다. 앞서 언급한 바

와 같이 지방정부의 재정능력은 상중하로 나누어 유형화 했다. 그 결과 본 연구 분석에 있어서 재정자립도가 44.9이상인 집단은 상위집단, 12.1이상 44.9미만인 집단은 중위집단, 12.1이하의 집단은 하위집단으로 구분하여 각각의 모델로 분석을 실시하였다. 그 결과 상위집단은 50개, 중위집단은 154개, 하위집단은 49개가 포함됨을 알 수 있었다.

〈그림 4〉 재정능력에 따른 유형화 결과

2. 지방정부의 재정능력에 따른 재난관리 재정지출에 미치는 영향

본 연구의 분석자료들은 그 개체가 관측된 시점들이 모두 동일하므로 균형 패널(balanced panel)임을 확인할 수 있었다. 본 연구에서는 재정능력별로 집단을 유형화하여 각 유형별로 어떤 요인이 어떤 영향을 미치는지를 살펴보았다. 집단을 유형화하여 살펴보는 것은 유형에 따른 영향력 크기를 확인할 수 있고, 전체 지방정부를 고려한 분석결과와도 비교가 가능한 분석방법이다. 따라서 이 방법으로 구조요인, 수요요인, 정치적요인, 점증요인으로 구분하여 모형을 4가지로 설정 및 분석을 실시하고자 했다.

유형별로 구분하여 분석결과 〈표 3〉와 같은 결과를 얻을 수 있었다. 먼저, 지방정부의 재정능력에 따라 재난관리 재정지출에 미치는 요인이 다름을 확인할 수 있었다. 또, 모든 집단에서 점증적 요인이 재난관리 재정지출에 영향을 미침을 확인할 수 있었다. 다만, 수요요인의 경우 오직 상위집단에서 재난발생빈도가 재난관리 재정지출에 영향을 주고 있음을 확인할 수 있었다. 재난발생에 따른 수요를 반영하기 위해서는 지방정부의 재정력이 뒷받침되어야 함을 유추할 수 있다. 중위집단에서는 대규모재난발생여부가 재난관리재정지출에 부(-)의 영향을 미침을 확인할 수 있었다. 재정능력이 상·중위집단일 경우에만 사회복지예산과의 경쟁효과를 확인할 수 있었다. 즉, 사회복지예산의 비중이 증가할수록 1인당 재난관리예산액은 줄어들고, 그 우선순위가 밀려남을 확인할 수 있었다.

〈표 3〉 지방정부의 재정능력이 재난관리 재정지출에 미치는 영향(1)

1인당재난관리예산		재정능력집단유형별			
집단분류		상위집단	중위집단	하위집단	전체
변수명					
구조 결정요인	인구L.	-0.011 (0.007)	-0.015 (0.461)	21.283 (18.193)	0.007 (0.011)
	노령인구비율L.	-1.952 (1.347)	17.362* (8.989)	-16.266 (28.833)	0.519 (0.387)
	교육예산비중	-0.924 (0.578)	-10.289 (10.138)	-40.091 (61.921)	-0.406 (1.956)
	사회복지예산비중	-0.437*** (0.160)	-5.739*** (1.950)	-14.105 (9.772)	0.028 (0.298)
수요 요인	재난피해액L.	0.018 (0.027)	-0.005 (0.218)	-0.701 (1.497)	0.005 (0.142)
	재난발생빈도L.	9.718*** (3.280)	55.421 (105.003)	558.635 (2,162.227)	-5.667 (11.980)
	대규모재난발생여부	-1.003 (1.081)	-18.480** (8.742)	-6.852 (35.863)	-16.832*** (5.281)
정치적요인	정치적요인	2.580 (1.976)	-32.637** (14.930)	-29.139 (56.974)	-6.011 (5.061)
점증적요인	1인당재난관리예산L.	0.159** (0.080)	0.338*** (0.039)	0.265*** (0.087)	0.781*** (0.017)
	1인당전체세출예산L.	945.957*** (315.251)	-1,298.959*** (500.686)	-1,457.693 (1,634.741)	828.678*** (99.332)
특별회계재난관리예산편성여부		18.310*** (3.333)	3.885 (25.921)	133.766 (128.982)	3.015 (9.857)
연도		1.970*** (0.691)	4.489 (5.118)	38.138** (16.383)	-0.330 (1.325)
상수		-3,923.248*** (1,375.076)	-8,981.366 (10,150.574)	-76,865.026** (32,751.158)	654.618 (2,661.158)
Observations		282	792	202	1,626
R-squared		0.356	0.183	0.172	
Number of id2		50	154	49	242
Standard errors in parentheses					

*** p〈0.01, ** p〈0.05, * p〈0.1

재정능력 유형에 따라 재정능력으로 나뉜 집단 내에서 광역, 기초자치단체로 나눠서 살펴보았을 때 분석결과는 다음 〈표 4〉와 같다. 결과가 〈표 3〉와 약간의 차이는 있었지만, 재정능력에 따른 재난관리 재정지출에 미치는 영향에 대한 결과와 유사한 결과를 보임을 확인할 수 있었다. 하위집단에 포함되는 광역자치단체는 없어서 본 분석결과 표에서는 결과 값을 제외하였다. 지방정부의 재정능력에 따라 재난관리 재정지출에 미치는 요인이 차이를 보임을 확인할 수 있었다. 일관적인

정책요인결정론은 지방정부 자체의 환경적인 요소를 고려해야할 것임을 시사하는 바라고 할 수 있다.

〈표 4〉 지방정부의 재정능력이 재난관리 재정지출에 미치는 영향(2)

1인당 재난관리예산		상위집단		중위집단	
집단분류		광역	기초자치단체	광역	기초자치단체
변수명					
구조결정요인	인구L.	−0.012 (0.015)	−0.014 (0.016)	0.138 (0.329)	0.033 (0.567)
	노령인구비율L.	−7.657 (7.105)	−2.092 (1.323)	3.068 (7.516)	17.395* (9.407)
	교육예산비중	1.044 (1.708)	−0.628 (0.656)	6.724** (2.958)	−12.175 (11.988)
	사회복지예산비중	−1.716 (1.062)	−0.378** (0.147)	0.301 (1.554)	−6.031*** (2.054)
수요요인	재난피해액L.	−0.005 (0.043)	−0.102 (0.126)	0.082** (0.034)	−0.347 (0.766)
	재난발생빈도L.	0.873 (6.803)	37.830*** (13.021)	−46.633** (20.310)	47.690 (261.432)
	대규모재난발생여부	3.448 (5.715)	−0.744 (1.077)	48.425*** (10.620)	−20.293** (9.533)
정치적 요인	정치적 요인	7.385 (5.813)	−0.785 (2.223)	–	−32.578** (15.305)
점증적 요인	1인당 재난관리예산L.	−0.577 (0.361)	0.208** (0.080)	−0.009 (0.198)	0.337*** (0.040)
	1인당 전체세출예산L.	118.805 (2,042.824)	699.378** (299.200)	−4,232.984* (2,360.426)	−1,261.983** (517.911)
특별회계 재난관리예산 편성여부		26.916*** (8.039)	1.230 (6.536)	−20.851* (11.137)	5.390 (28.844)
연도		9.485* (4.882)	1.682** (0.660)	10.446* (5.379)	4.821 (5.333)
상수		−18,886.852* (9,713.540)	−3,346.491** (1,312.949)	−21,122.663* (10,899.298)	−9,638.926 (10,583.059)
Observations		45	237	37	755
R-squared		0.680	0.217	0.792	0.184
Number of id2		7	43	7	147
Standard errors in parentheses					

*** p〈0.01, ** p〈0.05, * p〈0.1

V. 결론

재난예산에 대한 수요와 중요성이 증가됨에 따라 재난예산에 대한 관리가 중요해지고 있다. 따라서 본 연구를 통해 재난예산에는 어떤 요인들이 영향을 미치며, 각 요인이 어떠한 영향을 미치는지에 대해 살펴보았다. 지자체의 구조적 변화, 급속한 도시화 및 환경파괴, 지진, 풍수해 등으로 인한 재해 및 재난에 있어서 지방정부의 대응과 재난관리예산과 관련되어 실증적으로 분석했다는 점에서는 본 연구는 의의가 있다고 할 수 있다. 본 연구는 분석결과를 통해 2012년도에서 2016년도까지 각 지방정부가 1인당 재난관리예산액이 유의미하게 증가됨을 알 수 있었다. 또, 지자체 전체세출예산의 규모가 클수록 일정수준(705억원) 이상의 세출예산규모를 가지는 경우 1인당 재난관리예산액이 증가하고 있음을 확인하였다. 특히 이때 지자체의 1인당 전체세출예산액과 1인당 재난관리예산액 간의 비선형관계를 확인할 수 있었다. 이를 통해 재난관리예산이 다른 예산과는 달리 지방정부수준에서는 여전히 시급히 해결해야하는 사안이라고 생각하지 않음을 확인할 수 있었다. 적정규모의 지방정부 수준이 되어야 비로소 예산편성을 고려하는 비교적 후순위에 머물러 있음을 확인할 수 있었다.

다음으로 지자체 노령인구비율이 높을수록 1인당 재난관리예산액이 증가함을 확인할 수 있었다. 다시 말해 1인당 재난관리예산액이 노령인구비율이 높을수록 재난관리가 취약한 지역이 많고, 실제 노령인구비율이 높은 지역은 대부분 농촌, 어촌과 같은 지역이라는 것을 확인하였다. 따라서 재난관리 취약 지역에는 중앙정부 수준에서의 지원금 형태의 추가적인 재난관리예산 투입을 고려해보아야 한다고 할 수 있다. 또, 앞서 언급한 바와 같이 인구규모 자체가 작은 지자체라서 1인당 재난관리예산액이 크게 잡히는 경우가 있음을 확인할 수 있었다. 지자체장과 지방의회 다수당의 정치성향이 일치하는 경우 즉 단점지방정부인 경우에 1인당 재난관리예산액이 증가함을 확인하였다. 단점지방정부일 때는 해당 지방정부가 재정결정을 함에 있어서 정당간 경쟁이 불필요하고, 이에 따른 원활한 재정의사결정으로 인해 현 시점에서 주요 사안으로 이야기되는 1인당 재난관리예산액이 증가하게 된 것이라고 유추할 수 있다. 분점지방정부 일 때보다 현 시점에서 중요한 정책안건이 무엇인지에 대해 파악했을 때 관련된 지방정부 수준에서의 정책적 지지(예를 들어 예산편성), 합의를 이끌어내기가 쉽다는 것이다.

재난관리예산과 경쟁예산 중 하나인 사회복지 예산의 비중이 증가할수록 1인당 재난관리예산액이 줄어드는 것을 확인하였다. 이는 각 지자체가 한정된 예산 범위 내에서 투입대비 산출이 큰 예산편성에 노력하기 때문이라고 할 수 있다. 또한, 재난관리예산과 교육예산에 비해서는 사회복지예산의 비중을 늘리는 것이 지자체 구성원들로 하여금 표 몰이를 위한 산출이 큰 정책분야의 예산을 늘리는 확률이 높아지기 때문에 나타나는 현상이라고 할 수 있다. 1인당 화재발생건수의 경우 본 연구가설과는 반대방향으로 유의미함을 확인하였지만, 방향성이 달라 가설을 기각됨을 확인할 수 있었다. 앞서 언급한 바와 같이 화재와 관련된 소방예산이 재난관리예산의 일부분을 차지하지만, 화재발생의 증가에 따른 수요를 예산에 반영하지 못하고 있기 때문에 발생하는 현상이라고 할 수 있을 것이다. 실제 충분치 못한 예산 때문에 노후장비를 교체하지 못하고, 인원을 충원하

지 못해 소방관들의 안전을 위협당하는 등 노후된 안전 장비를 사비로 교체해야하는 상황이다(김지윤, 2017). 또, 화재의 경우 '소방안전교부세'를 통해 대규모 재난에 대응하기 때문에 지자체가 화재발생건수가 증가한다고 해서 재난관리예산액을 확보하려고 하지는 않을 것이다. 오히려 화재발생과 피해규모가 증가할수록 교부받는 '소방안전교부세'로 인해 재난관리예산액 편성에 있어서 화재와 관련된 재난보다는 다른 전염병 혹은 자연재난과 관련된 예산을 편성하고자 할 것이다.

지방정부는 분점정부일 때는 단점정부일 때보다 지방재정지출을 결정함에 있어 정당 간 경쟁이 발생함에 따라 수요에 따른 재난관리예산액을 늘리는 것은 현실적으로 어려운 부분이 있다. 특별회계예산이 편성되어 있을수록 일반회계예산 편성의 중요도가 떨어져 재난관리예산액을 늘리는 것은 어려운 부분이 있음을 확인할 수 있었다. 또, 재난예산이 다른 부문의 예산들과는 다른 성격을 가지고 있음을 착안하여 본 연구를 시작했다는 점과 재난예산의 특징에 대해 살펴보았다는 점에서 본 연구의 의의를 가진다. 기존의 재난관리분야 연구들은 실증적 논의가 부족하였으나, 본 연구는 정부의 재난관리예산결정에 미치는 영향요인과 이를 실증적으로 검정 및 분석했다는 점에서 재난관리분야에 기여할 수 있을 것이다. 또, 보다 실증적이고 분석적인 접근을 통해 재난에 대응할 수 있는 예산과 관련된 정책안을 마련하는 등의 함의를 제공할 수 있다는 점에서 본 연구의 의의가 있다.

앞서 살펴본 분석결과와 결론을 바탕으로 본 연구는 다음과 같은 이론적 의의와 시사점을 가진다. 지방자치 실시 이후 각 지방정부는 지방재정 및 예산운용 과정에서 발생하는 지역의 제약조건인 경제·정치적 상황과 재정적 여건을 고려하여 각기 다른 지방재정을 고려한 정책을 마련해야하며, 각 지방정부의 재난관리 역시 그러하다. 그리고 지방정부의 세출예산은 외부효과로 작용하며 민간의 생산 활동에 직·간접적으로 영향을 줄 뿐 아니라 지역주민의 후생에도 직접적 영향을 미친다(김상헌, 2012). 따라서 지방정부의 일반회계 세출 재난관리예산을 어떻게 운영하고 결정할지에 대한 의사결정이 결국에는 각 지방정부의 자치발전에 큰 영향을 미치게 됨을 의미한다. 지방정부의 자치발전은 재정운영상의 어려움이 아닌 각 지방정부의 책임성을 바탕으로 지역구성원들의 신뢰를 도출해내기 때문에, 지방재정의 재난관리예산 결정 요인에 대한 분석은 재난관리예산과 관련되어 적정선과 세출예산구조를 어떻게 할 것인지에 대한 시사점을 얻을 수 있다.

연구 분석결과, 구조결정요인 변수와 정치적 요인 변수가 통계적으로 그 유의미성이 높게 나타났다. 즉 재난관리예산을 결정하는데 있어서 조직환경 및 조직의 특성이 중요함을 알 수 있었다. 이는 실제 현실에서 재난예산의 우선순위가 왜 낮게 나타나는지, 재난이 발생해도 그 다음 해에 예산이 증액되지 않는지, 그리고 재난은 왜 정부 내에서 학습되지 않는지를 통계적으로 보여주는 결과라고 할 수 있다. 종합적으로 정리하면 수요에 의해 지방재정이 결정되기 보다는 지자체의 구조적, 정치적, 재정적 요인에 의해 재난관리예산액이 결정됨을 확인할 수 있었다는 것이다. 단순히 재난이 많이 발생했다는 것만으로는 각 지방정부의 1인당 재난관리예산액에 유의미한 영향을 미치는 않는다는 것은 그렇다면 지방정부가 과연 적절한 재난관리를 수행하고, 관리를 위한 예산 확보를 적절하게 하고 있는지에 대해 살펴볼 필요가 있음을 시사한다. 재난이 발생했을 때 시기적절한 대응을 할 수 있는 수준인지와 각 지자체 재난관리예산이 재난관리에 필요한 것들을 다 반

영하고 있는지에 대해서는 살펴보고 만약 그렇지 않다면 해당 지방정부는 이 부분에 대해 고민해 보아야 할 것이다.

재난은 그 발생의 불확실성이 높고 피해의 정도, 그 파급력을 예측하기 어려우므로, 지방정부 입장에서는 재난관리 서비스보다는 주민들에게 즉각적이고 가시적인 혜택이 돌아가는 교육과 사회복지 등에 예산을 우선적으로 배분하는 것이 정치적으로 현실적인 대안임을 분석결과 상 확인할 수 있었다. 분석결과처럼 복지 등과 같은 예산을 우선적으로 배분하는 것이 정치적으로 현실적이라는 의미이다(김태균 외, 2017). 선거를 앞두고 지방정부에서 재난예산을 최우선적으로 예산배정을 한다는 것이 정치적인 측면에서는 도전적이고 위험을 감수해야하는 일이 될 수 있다는 점에서 재난예산액이 사회복지예산에 비해 후순위로 밀려날 수 밖에 없게 된다는 것이다.

현재 우리나라의 재난관리는 중앙정부 중심으로 이루어지고 있다. 이런 이유로 재난이 발생했을 때 지자체 중심의 대응보다는 중앙정부 관할의 관련된 주관부처를 중심으로 재난관리를 하고 있어, 관리의 비효율성이 발생하고 있는 상황이다. 이는 2015년 메르스 사태 뿐만 아니라 현재 진행 중인 코로나19 대응에서도 여실히 나타나고 있는 문제점이다. 각 부처와 지자체를가 협력하여 재난을 관리하는 미국 등 해외 재난 선진국과 비교해 보았을 때 우리나라 중앙정부와 지방정부 간 공조 체제는 많이 부족한 상황임을 알 수 있다(강승연, 2015). 앞선 두 사례는 중앙정부와 지방정부를 가릴 것 없이 여전히 미흡한 초동 대응이 우리나라 정부 수준에서의 재난관리의 실태라고 할 수 있을 것이다. 효과적인 재난관리를 위해서는 미국과 같이 각 지방정부 수준에서의 재난관리 예산확보를 충분히 이루어져야 할 것이다(EOC, 2014). 나아가 불확실성이 큰 재난의 성격상 비교적 세출규모가 큰 지역에서는 그렇지 않은 지역들보다 재난관리예산액을 늘리기 용이함을 분석결과를 통해 알 수 있었으므로 재난관리에 있어 광역자치단체와 기초자치단체 간의 협력과 공조를 이끌어내는 것 또한 효율적 재난관리를 위한 방안이 될 것이다. 각 지방정부가 각 지방재정에 있어서 일정 수준 이상의 재난관리예산 확보를 위해서는 지방자치단체의 재정운영에 있어서 재정효율성과 재정건전성 그리고 재정책임성을 담보할 수 있어야 한다는 것이다. 특히, 앞으로 더욱 높아질 지방정부 구성원들의 재난관리수요를 감안했을 때 정해져 있는 재원을 대상으로 적정한 예산을 배분 및 편성할 필요가 있을 것이다.

본 연구가 기여할 수 있는 학문적, 정책적인 함의에도 불구하고 한계 역시 존재하는 부분이 있다. 본 연구의 대상이 2009년에서 2016년 8개년도에 국한된 연구이므로 일반적으로 적용하는데는 여전히 한계가 존재한다. 또, 지방정부의 재정능력을 측정하기 위한 대리지표로 재정자립도를 활용하고 있는 점이 재정능력을 완전히 표현할 수 없다는 점에서 한계를 가진다. 하지만, 이 부분은 많은 선행연구들에서 지방정부의 재정능력을 재정자립도로 측정하고 있었다는 점에서 활용하였고 후속 연구에서는 이 점에 대해 더 많은 고민이 필요할 것이다. 또한, 가설설정에 있어서 각 요인별 세부가설을 면밀하게 세우지 못했다는 점이 한계라고 할 수 있다. 그러나 본 연구는 지방정부의 재정능력을 유형화하여 각 유형별로 4가지 요인이 재난관리예산에 어떤 영향을 미치는지를 살펴보고자 했던 연구이므로 해당 가설은 초기 연구단계에서는 적절하다고 판단하였다. 마지막으로 현실에서는 재난의 성격상 기금에 치우친 예산편성이 주로 이루어지고 있는데, 본 연구에서는

재난관리기금을 살펴보고 있지 않다는 점에서 예산들 간의 관계를 살펴보지 못했다는 점에서 한계를 가진다. 따라서 추후 재난관리기금 외 재난과 관련된 예산과의 관계에 대한 실증적 분석이 추가하여 보완할 필요가 있다.

참고문헌

국회예산정책처. (2018). 대한민국 지방재정 2018.

국회예산정책처. (2017). 총론: 재난·안전 예산 관리 현황 분석.

국민안전처. (2014). 재난연감.

국민안전처. (2015). 재난연감.

국민안전처. (2016). 재난연감.

강문상·강성배. (2015). 국가연구개발사업 평가결과가 예산결정에 미치는 영향 분석.「기술혁신학회지」, 18(4): 539-560.

강신택. (2000). 재무행정론: 예산과정을 중심으로. 서울: 박영사.

강승연. (2015. 06). 메르스 세계 2위 오명 부른 중앙정부·지자체 '엇박자'…해외 선진국과 차이는? 〈검색일 2019년 12월 29일〉 https://www.bigkinds. or.kr/news/detailSearch.do

김근호. (2013). 기초지방자치단체 사회복지예산 결정요인에 관한 연구.「보건과 복지」, 15, 7-29.

김태균·엄영호·최하늘. (2017). 지방정부 재난예산의 우선순위 및 과소공급의영향요인 분석.「정부학연구」, 23(2), 257-281.

김상헌. (2012). 지방자치단체 세출구조에 관한 연구. 한국조세연구원.

김성종·신주연. (2003). 지방재정지출의 결정요인 연구.「공공정책연구」, (14), 3-23.

김수현. (2015). 서울시 안전예산 기준정립과 관리. 서울연구원, 1-125.

김정숙. (2017). 부처별 예산증감의 영향요인 분석-합리성과 정치성. 한국지방정부학회 학술대회 논문집, 1-14.

김지윤. (2017. 04.) 노후된 안전 장비…사비로 바꿔야 하는 나는 지방직 입니다. 경향신문. 〈검색일 2019년 12월 24일〉 http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201704072114005#csidx3aacd1c88c9afdbae64f40189d1616b

김홍환. (2012). 한국의 중앙정부와 지방정부간 재정관계 분석.「한국지방재정논집」,17(1), 75-102.

남궁근. (1994). 우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석: 시군자치구의 기초자치단체를 중심으로.「한국행정학보」, 28(3): 991-1012.

류상일·이주호. (2010). 지방정부의 재난관리 예산결정 요인: 합리적 선택이론의 시각에서.「국가위기관리연구」, 4(1), 1-15.

민인식·최필선. (2010). STATA 패널데이터 분석, 서울, 한국STATA학회.

박혜란. (2010). 기초자치단체의 교육경비보조금 결정요인 분석. 석사학위논문. 성균관대학교 국정관리대학원.

서동명. (2009). 우리나라 지방정부 장애인복지예산 결정요인 분석. 「사회복지연구」, 40(4), 485-514.

서상범·홍석자. (2010). 한국 지방자치단체의 사회복지예산 결정요인에 관한 연구: 참여정부의 분권교부세를 중심으로. 「사회복지정책」, 37(2): 151-177.

서진교. (2001). 패널자료 분석방법. 「농촌경제」, 24(2), 93-102.

손희준. (1999). 지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석. 「한국행정학보」, 33(1): 81-97.

안치순. (2017). 한국정부의 재난관리예산 결정요인에 관한 연구. 「융합사회와 공공정책(구 공공정책과 국정관리)」, 11(1): 3-35.

엄영호·노성민. (2018). 지방정부 재난관리기금 적립의 결정요인 분석. 「예산정책연구」, 7(1): 113-134.

오윤주. (2018. 12). 화재 참사 막으려면 시·도 경계 없는 소방 출동 태세 갖춰야 〈검색일 2019년 12월 29일〉 http://www.hani.co.kr/arti/society/area/873505.html

위평량. (2007). 재난관리 예산의 배분 및 기금 활용의 효율화 방안. 「한국위기관리논집」, 3(2): 56-68.

유병욱. (1990). 지방정부에 있어서의 정책산출의 결정요인연구. 지역사회개발논총, 1: 87-106.

유은지·엄영호. (2017). 지방정부간 재난관리의 차이는 왜 발생하는가?: 지방정부 재난관리기금을 중심으로. 「지방정부연구」, 20(4): 89-113.

유인술. (2015). 한국의 재난관리대책. Hanyan Medical Reviews, 35: 157-173.

윤영철. (2011). 지방자치단체의 체육예산결정요인에 관한 연구: 패널자료 분석을 중심으로. 석사학위논문, 고려대학교 대학원.

윤인주·양준석. (2016). 광역자치단체의 사회복지예산 결정요인 분석. 「한국정책과학학회보」, 20(3):115-139.

이병량·박윤환. (2011). 문화도시는 문화에 돈을 쓰는가?: 지방자치단체의 문화예산결정요인에관한 연구. 「지방행정연구」, 25(1): 215-239.

이순배. (2008). 시군 재정자립도의 내생적 결정요인 분석. 「한국지방재정논집」, 13(2): 27-51.

이상호. (2013). 지방자치단체의 환경적·정치체제적 특성 요인이 관광예산결정에 미치는 영향. 「관광연구논총」, 25(4): 3-24.

이연주·최영. (2016). 지방자치단체의 아동복지예산 결정요인에 관한 연구: 광역시자치구를 중심으로. 「비판사회정책」, 52: 223-255.

이재은. (2000). 위기관리정책 효과성 제고와 집행구조 접근법. 「한국정책학회보」, 9(1): 57-77.

이재은. (2012). 재난환경 변화에 따른 과학적 재해관리체계 강화를 위한 법제연구. 한국법제연구원, 1-110.

이재은·양기근. (2004). 재난관리의 효과성 제고방안: 시민참여를 중심으로. 한국행정학회 추계학술대회 발표논문집.

이재은·유현정. (2008). 지방정부 재난관리 기관의 반응분석: 근거이론적 접근.「한국지방자치연구」, 23: 1-30.

이재완·김교성. (2007). 지방자치단체 사회복지지출 수준의 결정요인 분석: 1995-2005.「사회복지정책」, 31, 105-124.

이주호. (2010). 지방정부 재난관리 예산결정과정의 기대-불일치 연구.「한국위기관리논집」, 6(4); 29~46.

이주호. (2012). 지방정부 재난관리 예산과정의 지대추구 분석-기대-성과 불일치 연구방법의 적용을 중심으로.「한국정책학회보」, 21(1), 191-217.

이종열·박광국·주효진. (2003). 미국의 연방 소방행정조직체계의 현황과 문제점. 서울행정학회 학술대회 발표논문집, 183-196.

이호동·문현철·이종열·위평량. (2009). 재난관리법과 예산·기금구조-원칙과 실상. 대영문화사.

이창원·강제상·이원희. (2003). 국가 재해·재난 관리조직의 개편방안에 관한 연구. 한국행정학회 특별기획세미나 발표논문, 1-37.

장인봉. (2002). 한국 지방재난관리체제의 발전방안에 관한 연구: 주요 선진국의 벤치마킹을 중심으로.「사회과학연구」, 9: 193-223.

전미라. (2004). 국가위기관리체계의 한계와 민간부분의 활용. 한국행정연구원.「KIPA 행정포커스」, 15-22.

정세희. (2019). 우리나라 지방정부의 재난관리예산 결정요인 분석: 정치, 재정, 구조, 수요요인을 중심으로. 2019년 한국지방정부학회 학술대회 발표논문.

정세희. (2019). 우리나라 지방정부의 재난관리예산 결정요인 분석: 정치, 재정, 구조, 수요요인을 중심으로. 연세대학교 대학원 석사학위논문.

정헌영. (2007). 지방재정지출의결정요인. 한국학술정보.

조성·배정환. (2017). 주민의식 검토를 통한 지방정부 재난관리 민관협력 체계 개선 방안에 관한 연구: 충청남도를 중심으로.「한국융합과학회지(구 한국시큐리티융합경영학회지)」, 6(4): 102-115.

조호정. (2016). 지방자치단체 복지예산 영향요인 분석. 이화여자대학교 석사학위논문.

최성욱·이재열. (2006). 지역사회와 위험 거버넌스 구축: 여수국가산업단지 사례를 중심으로.「지방정부연구」, 10(4): 237-259.

최성은. (2014). 재난재해 예산분석과 시사점. 한국재정학회 학술대회 논문집, 한국재정학회, 5-31.

최신화·구신회. (2010). 재해지도 현황 분석 및 활성화 방안. 국립재난연구원 연구보고서.

한원택·정헌영. (1994). 지방자치실시에 따른 지방정부 재정지출의 변화 및 원인.「지방자치연구」, 6(2), 5-27.

최은호. (2017). 인구구조의 변화가 지방자치단체의 세출변화에 미치는 영향. 중앙대학교 대학원 석사학위논문.

홍주석. (2015). 기초지방자치단체의 교육예산의 결정요인에 대한 연구: 서울시 산하 자치구를 중심으로. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.

Brazer, H. E. (1959). City expenditures in the United States. NBER Books.

Fabricant, S. (1952). The Trend of Government Activity in the United States. NationalBureau of Economic Research, New York.

Turnbull, S. M. (1981). Debt Capacity: Erratum. The Journal of Finance, 36(1), 197-197.

McLoughlin, D. (1985). A framework for integrated emergency management. Public Administration Review, 45: 165-172.

Musgrave R. (1696). Fical Systems. Yale Unv. Press.

Petak, William J. (1985). Emergency Management: A Challenge for Public Administration. Public Administration Review, 45(Special Issue. Jan.): 3-7.

Wolensky, Robert P., and Kenneth C. Wolensky. (1990). Local Government's Problem with Disaster Management: A Literature Review and Structural Analysis1. Review of Policy Research, 9(4): 703-725.

정세희(丁世喜): 현재 연세대학교 행정학과 박사과정에 재학중이다. 주요 관심분야는 공공관리, 재난관리, 위기관리 등이다. 주요논문으로는 "얼리어답터(Early Adopter): 조직 특성이 초기 혁신수용에 미치는 영향 분석(한국행정학보, 2019)"이 있다(joungsh17@naver.com).

〈논문접수일: 2020. 1. 10 / 심사개시일: 2020. 1. 13 / 심사완료일: 2020. 2. 20〉

Abstract

A Study on the Determinants of Disaster Management Fiscal Capacity in Local Government

Jung, Sehee

This study is intended to empirically find out what factors influence each local government's decision on its disaster management fiscal spending based on the financial capacity of local governments. In general, the factors affecting local governments' expenditure can be divided into four major categories. This includes structural, demand, political and demand factors. This study was also intended to look at existing prior studies, including the concept of financial capacity of each local government, which is an insufficient part of existing studies. In short, the study was designed to empirically analyze the structure, demand, political, and incremental factors depending on the local government's financial capacity, which would have a different impact on disaster management expenditure.

To analyze the determinants of local government's disaster management budget, a total of 243 local governments, including 17 cities, provinces, counties and districts nationwide, were used for eight years(2009-2016). Using these measures, the government wanted to analyze the impact of the deciding factors of disaster management budget for each city and county, and thus the difference between cities and provinces in an empirical manner. The composition of this paper seeks to look at the study of existing disaster management, disaster management fiscal expenditure and budget determinism in Chapter 2, and to elicit the reason why disaster management at the local government level is important and the discussion and analysis framework of this study. The following Chapter 3 design of the study describes the variables and collected data used for this study and outlines the research model. Chapter 4 The analysis results were intended to summarize and explain empirical results on how the fiscal capacity of local governments is determined to influence disaster management fiscal spending. In the final section of Chapter 5, we wanted to summarize the relationship between the financial capacity of local governments and the deciding factors of fiscal spending in disaster management and the policy implications that can be obtained through the outcome through the analysis of Chapter 4. In addition, we wanted to look at the limitations of the policy factors determinism (structural decision making, demand, politics, incremental factors) being used in this study and how much the classification of local government's financial capacity contributes to the existing policy factors determinism.

Key Words: Disaster Management Budget, Political Factor, Financial Factor, Service Demand Factor