▌예산정책연구 제7권 제1호 2018. 05. pp.113-134 https://doi.org/10.35525/nabo.2018.7.1.005

지방정부 재난관리기금 적립의 결정요인 분석

엄영호* · 노성민**

국문초록

재난 관리의 패러다임이 복구 중심에서 예방을 강화하는 방향으로 변화되면서, 재난관리의 현실적 제약은 재원확보의 문제로 귀결된다. 따라서 재난관련 예산 및 기금에 대한 필요성과 효과적 활용에 대한 논의가 증가하고 있다. 본 연구는 재난관리의 예방 차원에서 그 필요성과 활용이 중요한 재난관리기금의 적립에 영향을 미치는 요인들을 이론적 근거를 바탕으로 실증 분석하였다. 분석결과, 재난관리기금의 적립은 이해관계자의 참여와 조직규모, 재정 분야 간 경쟁 및 재정 결정의 요인이 통계적으로 유의미하게 나타났다. 또한 재정자립도와 조직투명성, 기존의 재난관리기금 적립률이 유의미한 것으로 확인되었다. 협력적 거버넌스의 구축을 통한 예방적 재난예산 규모의 최적 수준 도출과 긍정적 상호작용이 재난관리에 있어서도 중요하다. 재정적으로 재정자립도가 높은 지방정부에 재난관리기금이 높게 나타난 점 등은 기존의 조직적 측면에서만 접근되던 한계를 보완하고 지방정부의 재정적 현실에 따른 정책적 함의가 크다고 본다.

□ 주제어: 예방적 재난관리, 재난관리예산, 재난관리기금

투고일: 2018. 03. 08. 수정일: 2018. 05. 12.(1차), 05. 18.(2차) 게재확정일: 2018. 05. 18.
* 연세대학교 행정학과 박사수료 (samkuri05@naver.com), 제1저자.
** 지방공기업평가원 선임전문위원 (noddoong@gmail.com), 교신저자.

I. 서 론

본 연구는 효율적인 재난 대응을 위한 정부의 기금 적립 행태의 결정요인을 실증적으로 분석하고자 한다. 정부의 재난관리는 궁극적으로 재정의 문제로 귀결된다. 재난관리의 패러다임이 복구중심에서 예방을 강화하는 방향으로 전환되면서, 재난관리의 현실적 제약은 재원확보의 문제로 정리된다(최선화·구신회, 2010; 유은지·엄영호, 2017; 최하늘 외, 2017). 그러나 기존의 재난관리는 재정의 문제보다는 조직의 문제가 상대적으로 더 큰 관심을 받고 연구되어 왔다. 재난관리의 실패 역사는 너무나 쉽게 찾을 수 있고 실패는 조직의 측면과 관리 과정의 문제로 해석되어 왔다. 이러한 인식과 해석의 가장 큰 이유는 재난 발생 시 이를 대응하는 예산의 대부분이 국고에서 지원되고, 발생 후 재난의 복구는 정부의 당연한 역할로서 비용 역시 정부의 당연한 책임으로 이해되어 왔기 때문이다(이호동 외, 2009). 또한 위험에 대한 수용 수준과 예산 배분의 연계과정에서 나타나는 정치적 복합성(김동현, 2013)과 재난관리 및 예방 투자의 계획 및 지출에 대한 객관적 기준과 근거의 부족(김영평, 1994)은 재난관리에 있어서 예산의 중요성을 보여줌과 동시에 관리의 어려움을 보여주고 있다.

최근 재난으로 인한 재산피해액 및 복구비의 증가, 재난의 사전적 대응 등에 대한 인식이 증가하면서 재난관련 예산 및 기금에 대한 필요성에 대한 논의가 증가하고 있다. 이때 재난관리의 주요한 특징은 정부의 재난관리가 공공재적 특성에 의한 과소 공급의 문제에 직면하게 되고, 이는 국가적 비효율성으로 이어지게 된다는 것이다. 재난 예방 및 대응을 위한 선제적 투자가 실제 재난 및 재해 발생 시 투자대비 실질적 효과가 높다는 연구결과에도 불구하고 불확실성이 높은 재난분야에 적극적 예산 배분 및 재정투자는 현실적으로 제약이 매우 크다. 실증 연구를 통해서도 재난예산의 재정배분은 상당히 어려운 문제임을 확인 할 수 있다. 재난예산은 재난에 대한 수요 및 재난 경험에 의해 예산이 배분되는 것이 아니라, 조직을 둘러싸고 있는 조직환경 및 조직적 특성이 더 유의미한 영향을 미쳐 실제 예산 현실에서 재난예산의 우선순위가 매우 낮게 나타난다(최하늘 외, 2017). 재난 발생의 불확실성과 피해의 예측 불가능성은 재난관리에 대한 투자보다는 지역 주민들에게 즉각적이고 가시적인 혜택이 드러나는 복지 및 경제분야 예산을 우선적으로 배분하게 되는 것이다.

재난관리에 있어서 정부는 절대적 역할을 부여받는다. 즉, 예방에서 복구에 이르기까지

모든 과정에 있어서 가장 핵심적인 역할과 기능을 수행한다. 그러나 일반적으로 예산 수립과 집행이 단년도 세출을 미리 예측하고 세입을 결정한다는 점에서 재난은 일반적인 예산 운용으로는 효과적인 대응이 매우 어렵다. 이러한 측면에서 정부는 법령에 의한 재난 대응 시스템 구축과 기금(fund) 적립의 방안을 통해 대안을 모색하고 있다. 대표적으로 재난관리기금의 적립을 통해 일반회계에서 포괄하지 못한 재난 및 재해의 발생에 대비하는 예방과 복구에 대응하고 있다. 따라서 본 연구는 재난관리를 재정의 측면에서 접근하여 재난관리기금 적립의 영향요인을 실증적으로 분석하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 재난관리 및 재난관리기금

재난에 대한 개념 및 법적 정의는 재난 및 안전관리기본법 제3조 제1항에 명시되어 있다[1]. 학문분야에 따른 재난의 개념에 차이가 존재하지만, 일반적으로 재난에는 위험과 불확실성을 내재적 속성으로 지니고 있다(양기근 외, 2006). 위험에 따른 손실의 크기 및 재난 발생의 불확실성이 높다는 점에서 위험과 불확실성이 핵심적 개념으로 이해된다(French 1991; 이재은, 2004). 재난을 자연재난 및 인적재난, 나아가 사회재난으로 유형화하여 분류하기도 한다. 재난관리란 재난 발생의 예방 및 위협의 최소화와 발생된 재난의 신속하고 효과적인 복구를 의미한다(Pickett & Block, 1991). 또한 재난 예방 및 대응을 위한 사전 조치 활동 및 재난 극복과 수습의 제반활동 전체로 이해된다(김영수, 1992).

재난관리에 대한 연구들은 재난관리조직의 특징과 재난관리의 효과성에 대한 조직적 차원의 연구들이 대부분으로 거버넌스의 구축을 통한 대응방안의 모색(Comfort, 1985;

---

1) 재난이라 함은 국민의 생명, 신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 다음 각 목의 것을 말한다.
가. 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 가뭄, 지진, 황사, 적조 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해
나. 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방사고, 환경오염사고 그 밖에 이와 유사한 사고로 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해
다. 에너지, 통신, 교통, 금융, 의료, 수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해

Comfort et al., 2005; 이재은·양기근, 2004; 최성욱·이재열, 2006; 이명석 외, 2008; 류상일, 2008; 조남홍·채원호, 2008)과 조직 개편 방안(이창원 외, 2003; 김동욱, 2003; 김태윤, 2003; 이종열 외, 2003; 이재은, 2000; 엄영호 외, 2018)의 연구들이다. 최근 동일본 대지진 발생에 따른 일본과의 비교 연구 및 대규모 복합 재난의 발생 대응을 위한 정부의 적극적 대응에 관한 연구들이 증가하고 있다(이호상, 2012; 이주호·배정환, 2013; 엄영호 외, 2017; 엄영호 외, 2018). 전반적으로 조직관련 연구들은 조직차원의 거버넌스 및 리더십의 강조를 통해 상황적 접근에 따른 수평적 네트워크 구조로의 전환을 제안하고 있으며, 참여와 권한의 부여가 중요하다고 주장한다.

재난관련 예산 연구는 재난관리예산의 결정요인에 관한 이론적 기반을 통한 실증연구(이주호, 2012; 류상일·이주호, 2013; 유은지·엄영호, 2017; 최하늘 외, 2017)들이 논의되고 있으며, 예방 예산의 마련과 재난관리기금의 비효율적 활용에 대한 지적 및 중요성에 대한 연구들도 증가하고 있다(Allen K. Settle, 1985; 경실련, 2002; 신학용, 2006; 오금호, 2007; 김종익, 2007; 김진동, 2010). 효율적 예산배분의 원칙을 제시하고(위평량, 2007), 성과관리와 재난예산의 영향(이주호, 2012) 역시 중요하게 논의되고 있다. 특히, 재난예산과 관련하여 합리적 선택이론(류상일 · 이주호, 2010)과 지대추구 및 예산에 대한 기대이론(이주호, 2012), 연성예산제약 및 게임이론(유은지 · 엄영호, 2017)에 기반하여 재난예방의 중요성 및 주요 결정요인들을 도출했다.

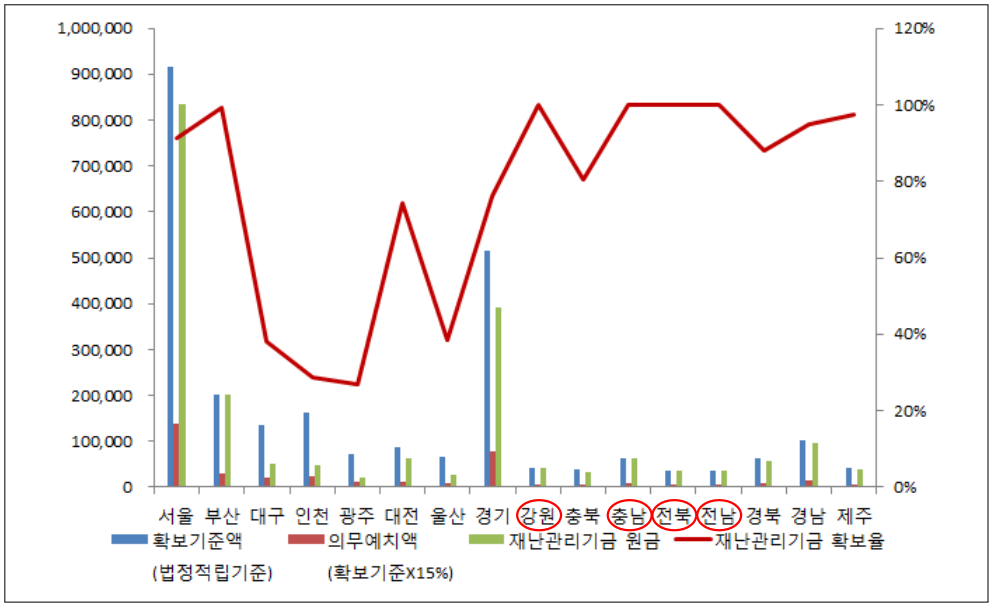
기존 연구를 비롯하여 재난관리에 관한 일반적인 인식은 중앙정부 국고보조에 의한 재난 대응과 복구를 재난관리의 역할로 이해하여 왔다. 그러나 재난관리에 대한 관심이 지방정부로 전환되고 있으며 지방정부는 재난관리의 일차적 주체로서, 신속하고 정확하게 대응할 수 있다는 점에서 중앙정부와는 다른 역할과 관심이 필요하다(장인봉, 2002; 유은지 · 엄영호, 2017). Joyce and Kneedler는 1999년 연구에서 이미 재난관리에 있어서 지방정부의 자유재량과 책임을 강조하였고, 중앙정부와는 다른 지방정부의 역할을 주장하였다. 그러나 이는 궁극적으로 지방재정의 문제로 귀결되며, 현실적인 제원확보의 문제가 가장 중요해진다(이호동 외, 2009).

재난관리에 있어서 예방의 중요성이 증대되면서, 예방을 위한 재원으로서 재난관리기금의 역할과 효율성 등이 주요한 관심을 받고 있다(이호동 외, 2009). 재난관리기금은 재난 및 안전관리기본법과 지방자치단체의 조례에 의하여 설치되며, 적립의 기준은 매년 최근 3년간 지방세법에 의한 보통세의 수입 결산액 평균연액의 1/100에 해당하는 금액이다. 재난관리기금은 재난으로부터 생명과 재산을 "사전" 보호하기 위한 안정적 재원 마련을 목적으

로 법에 명시하고 있는 대표적인 재난예방 예산이다. 재난관리기금은 일반회계에서 포괄하지 못한 각종 재난을 대비하여 예방 용도로 마련된 제도로, 법정의무기금으로 관련규정에 의해 의무적으로 적립하여야 하고 그 규정을 준수해야 한다. 재난관리기금의 운영주체는 시도 및 시군구 자치단체이며, 법정적립액 총액의 30/100 이상은 금융기관 등에 예치 및 관리하고 나머지 금액과 발생한 이자를 용도에 맞게 사용하도록 하고 있다. 효과적인 집행을 위한 기구로 지방자치단체 기금관리기본법 제13조(기금운용심의위원회)에 기금운영에 관한 위원회를 두게 한다. 또한 재난관리기금의 경우 기금의 긴급한 사용을 위하여 통합관리기금이 아닌 별도의 전용계좌를 운영하게 하고 있다. 부정사용에 대해서는 감사원 및 각 시도의회를 통해 감사를 받게 되어있다.

법정적립금액 대비 2016년 확보율은 아래의 [그림 1]과 같다. 평균 확보율은 86.5%로 나타나고 있으나 지역별로 그 격차가 큰 것을 알 수 있다. 구체적으로 살펴보면, 광역정부 중 강원, 충남, 전북, 전남([그림 1]의 빨간 원)의 4개만이 확보율 100%를 보이고 있다. 부산의 경우 99%이고, 대구는 38%, 인천은 29%, 광주는 27%로 나타났으며 광역정부의 평균 확보율은 79%로 확인되었다.

[그림 1] 재난관리기금 현황



단위 : 금액(왼쪽), 확보율(오른쪽)
자료: 유은지・엄영호(2017: 6) 재인용

광주광역시는 27%, 인천광역시는 29%로 매우 낮은 확보율을 보이는 등 기금 적립을 외면하고 있다는 비판을 받고 있다. 이렇듯 낮은 확보율은 기금을 활용한 예방 계획의 수립 및 기금 운영의 적절성마저 상실된다는 측면에서 재난관리기금에 대한 관심이 증대될 필요성이 존재한다. 또한 구체적으로 살펴보면, 사용액 역시 매우 적은 수준이며 사용률 자체도 낮은 것으로 나타나 실질적인 활용 역시 의문스럽다. 예를 들어, 광주광역시의 경우 1997년부터 2013년까지의 총사용액이 1,455백만원으로 2013년 확보액(26,383백만원) 기준 5.5%수준이며, 법정적립기준액(72,481백만원) 기준 2% 수준에 그치고 있다. 따라서 적정한 적립과 함께 재난 예방을 위한 효과적인 사용과 활용이 기금의 본래 취지라는 것을 이해시킬 필요가 있다.

2. 재난관리 예산의 배분

재난 예산은 합리적 예측의 불가능성으로 인해 다른 예산 분야 및 투자 사업에 비하여 상대적으로 우선순위가 미루어지게 된다(이호동 외, 2009; 최하늘 외, 2017). 또한 중앙정부의 재정지원에 대한 지방정부의 기대 등의 행태는 지방정부 입장에서 재난 예산의 확보에 대한 인센티브를 제공하지 못하고 기회주의적이며 전략적인 의사결정 행태를 유발시킨다(유은지·엄영호, 2017). 연성예산제약 및 무임승차의 문제까지 고려해야 한다는 점에서 재난관리의 예산분석은 단순하지 않다는 어려움이 존재한다.

재난관리 예산은 재난발생의 불규칙성과 불확실성으로 인해 그 규모와 피해를 예측하기 힘들다는 점에서 예산에 있어서의 점증주의 원칙을 반영하기 매우 어렵다(이호동 외, 2009). 따라서 일반적으로는 추세분석을 통한 적은 규모의 예산이 배정될 뿐, 대부분의 예산은 복구에 치중되어 있다. 일본을 비롯한 재난 선진국의 경우 재난관리에 있어서 예방의 중요성을 강조하고 적극적인 예산 배분을 강조하고 있다. 그러나 한정된 재원을 무리하게 재난예방에 투입하는 것 역시 비효율적이다. 따라서 재난관리를 위한 효율적 예산 규모가 산출되어야 한다. 즉, 예산 최적점의 도출을 통한 효율적 예산 수립과 집행, 그리고 기술개발을 통한 총비용의 감소 등 예산을 보다 수식화하여 측정할 수 있을 것이다.

현실적으로 살펴보면, 재난예산의 배분은 우선순위에서 후순위가 될 가능성이 높으며 재난예산 역시 재난 발생 이후에 책정될 가능성이 높다는 문제가 존재한다(최하늘 외, 2017). 또한 재정자립도를 고려하여 특별교부세를 통해 지원한다는 점에서도 지방정부의 재원확보

노력을 감소시키고 중앙정부의 지원금에 의존시킨다는 한계가 존재한다. 따라서 지방정부의 재난관련 재원을 기금을 통한 재원확보가 필요하다. 기금은 정부가 특별한 목적을 수행하기 위한 특정한 자금을 예산과는 독립적으로 운용할 필요가 있을 때 법에 의해 설치된다. 기금은 예산 밖에서 예기치 못한 사태의 발생에 신속히 대응하고 국민의 요구에 적기에 부응할 수 있어서 탄력적인 운용이 가능하다는 장점을 지니고 있다.

지방정부는 과거와 달리 매우 다양한 기능을 수행하고 있다. 인사, 예산, 조직 운영 면에서 기본적인 기능을 수행하고 있는 것은 물론, 복지정책, 다문화정책, 지역경제 활성화, 지역 고용 창출 등의 부가적인 기능까지도 모두 포괄한다. 중앙정부에서 제도나 정책의 완비, 기획, 지원, 조정 등을 담당한다면 지방정부는 중앙정부의 기획·조정에 의해 탄생한 정책을 수행하고 집행하는 역할을 담당한다. 비록 지금도 상당수의 정책이 중앙에서 지방으로의 하향식 정책집행 방식으로 이루어지지만, 지방의 권한 확대를 통해 자율성과 책임성을 보장하는 방향으로 변화가 나타나는 추세라 할 수 있다. 이러한 분권화는 거버넌스를 보다 확대시키고 국정운영에서 다양한 이해관계자의 참여를 통한 상호협력을 주요한 특징으로 한다. 재난의 문제는 발생 메커니즘상 시간적 · 공간적으로 지역에 한정되는 특성을 가지며, 지역에 따라 현상이 다양하므로 전 세계적으로 지역의 현장 대응 능력이 재난 정책 결정의 중심이 되고 있는 추세이며, 초동 진압의 효과를 높이기 위해 새로운 파트너십의 형태로 대응 위주의 소극적 참여에서 정책 형성 및 집행 영역(예방, 대비, 대응, 복구)까지 역할이 확대되고 있다(이재은 외, 2006). 정부는 관리에 필요한 자원을 광범위하게 가지고 물리적 강제력과 법적 권한의 보유로 재난관리에 강력하게 대응할 수 있는 조직이다(이재은 · 양기근, 2004) 그러나 사회전반적인 변화는 공공부문의 힘만으로는 재난관리를 효과적으로 수행하기 어렵다(전미라, 2004)는 점에서 지역사회와의 협력은 매우 중요하다.

이러한 측면에서 로컬 재난관리 거버넌스 혹은 재난관련 네트워크를 통한 재난 대응이 효과적이다(류상일, 2007). 이러한 네트워크의 특징은 공생과 참여로 특징지어진다. 폐쇄와 배제로부터 공생으로의 전환과 다양한 이해관계자의 참여를 통한 의사결정은 문제해결 능력을 증대시키고 최적의 대안을 모색하게 한다는 점에서 중요하다. 공공부문의 힘만으로 재난관리를 효과적으로 수행하고 사회전반적인 변화를 이끌어 낼 수 없다는 점에서 시민단체는 거버넌스 혹은 네트워크의 중요한 참여자로 이해된다(이재은, 2003).

시민단체는 기능영역에 기반을 두고 있는 것과 지역에 기반을 두고 있는 조직으로 구분될 수 있다. 이러한 시민단체의 형성 여건의 관점에서 새로운 시대에 걸맞게 시민단체의 정책

형성 능력과 실천 효과를 제고하기 위해 필수적으로 요구되는 것이 단체 간의 협조 및 조정 기능이라 할 수 있다. 그러나 단체 간의 협조 및 조정체계의 부재는 대형 재난이 발생할 때마다 통합적인 협력체계가 갖추어지지 않아 비효율적이고 체계적이지 못한 활동이 이루어져 많은 문제점들이 드러났다. 시민단체가 제공하는 서비스의 비중이 증대될수록 기존의 공공 서비스 공급 면에서 정부 및 공공단체와의 역할 정립과 조정의 필요성은 더욱 증대될 것이다. 따라서 급격하게 변모하고 있는 공공서비스 공급 환경 변화에 신축적으로 대응하고, 시민단체의 자유로운 설립과 활동을 보장하는 한편 공공 서비스 공급의 효과성을 제고하기 위해서라도 정부 및 공공단체와의 기능 간 또는 지역 간, 그리고 종합적으로 정부와 파트너가 될 수 있는 연합체를 육성하고 그에 따른 협조 규칙을 확보할 필요가 있다(이재은 외, 2006).

재난관련 네트워크에 있어서 재난 대응 조직 간의 활발한 상호 작용 및 정부 조직 이외의 외부 기관과의 다양한 교류 등이 재난에 효과적으로 대응할 수 있음이 선행 연구결과(류상일, 2007)에서 나타나는데, 이에 따르면 비슷한 조건에서 발생한 자연재난의 경우, 한국과 미국의 재난피해가 다르게 나타나는데 이는 한국과 미국의 재난관련 네트워크의 차이에서 기인하게 된다는 것이다(류상일, 2007). 즉. 지역에 기반한 시민단체 특히 재난관련 시민단체의 수가 많은 지역의 경우 재난관리에 대한 공공서비스의 압력이 증가하고, 시민단체의 공공서비스 제공을 증가시켜 효율적인 재난관리가 가능하다. 시민단체를 비롯한 이해관계자의 참여가 활발한 정책 영역의 경우 예산 증액의 가능성 역시 높은 것이 일반적이나 기금 적립 역시 유사한 결과가 나타나는지에 관한 연구는 부족한 것이 사실이다. 물론 다수의 시민단체 참여가 양질의 정책 집행을 담보하는 것은 아니므로 보다 신중한 해석이 필요하다.

가설 1. 재난 관련 네트워크의 참여자(시민단체)가 많을수록 재난관리기금을 많이 적립할 것이다.

재난관리 행정체계는 재난을 예방하고 그 위험으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고 재난위험시설의 안전관리와 재난의 조기 수습 대응 체계를 구축해 재난 발생 시 신속한 초동 대처로 각종 피해의 최소화를 궁극적인 목표로 하는 행정 체계의 하나이다(이재은 외, 2006). 재난관리 행정체계는 가장 기본적인 정부기능중의 하나(권건주, 2005)로 복잡성과 연계성의 특징을 갖는다. 또한 행정체계의 경계가 매우 유동적(남궁근, 1995)이며, 가외성

을 지니고(김영평, 1994)있다. 그러나 그 조직 대응면에서 규모의 열세성의 특징을 갖는다(이재은 외, 2006; 양기근 외, 2006).

한국은 사고와 재난의 유형별로 관리 업무가 분산되어 있어 총괄 조정 기능이 매우 미흡하여 사고 예방을 위한 사전 점검 및 사고 수습이 효율적으로 운영되지 못하고, 정부 차원의 장기적인 재난관리가 불가능 했었다(이재은 외, 2006). 중앙정부와 지방정부 모두가 소수의 재난관리 전담 인력으로 관리 업무를 수행하고 있다. 현재의 행정조직 및 운영상 재난관련 담당공무원은 다른 행정 업무와 재난관리 업무를 함께 수행함으로써 업무 과중으로 인해 재난관리가 형식적으로 이루어지고 있으며, 잦은 순환보직과 인수인계의 미흡으로 전문성이 현저하게 떨어진다. 또한 재난관리에 대한 표준 지침이 없고 담당 인력과 장비의 부족으로 형식적인 예방 점검에 그치고 있으며, 재난관리 인력에 대한 교육 소홀로 전문 인력의 양성이 곤란하고, 장기적인 대응계획 수립이 어렵다(양기근 외, 2006). 더욱이 현대사회에서 재난의 예측불가능성과 거대화로 인해 단순한 조직 개편을 비롯한 조직신설은 반복되는 실패를 경험해 왔다. 특히, 현 재난관리체계 하에서 조직은 자원 및 인력동원에 어려움이 크고 재난 발생시 선제적 대응이 어려운 것이 지방정부의 현실이다(엄영호 외, 2018).

따라서 재난관리 조직의 규모(담당 공무원의 수)가 클수록, 상대적으로 재난관리에 대한 관심과 예방업무를 집중적으로 수행할 수 있음을 알 수 있다.

가설 2. 재난관리 조직의 규모가 클수록 재난관리기금을 많이 적립할 것이다.

'정부재정은 정치과정의 산물'이라는 윌다브스키(Wildavsky)의 말이 시사하듯이 그것은 단순히 경제적 논리만으로 결정되지 않는다. 정부의 정책결정에서 누구의 선호가 득세할 것인가를 결정짓는 것이 정치라고 한다면, 정부재정은 그와 같은 정치적 행위의 결과가 구체적 숫자로 표시된 것이다(전상경, 2011). 사적재(private goods)는 시장에서 그 재화의 수요와 공급이 일치되는 점에서 가장 효율적으로 공급된다. 지방공공재도 주민들의 수요에 부응하는 수준에서 공급되어야만 효율적 자원이용이 가능하다. 사적재의 수요는 시장에서 소비자가 현시하는 선호에 의하여 결정되지만 지방공공재에 대한 선호는 정치적 과정에 의해서 결정된다. 공공재(public goods)의 수요측면에서의 핵심 행동주체들은 공공재에 대한 선호현시를 통하여 집합적 의사결정에 참가하며 공공재를 소비하는 사람들이다. 이와 같은 행동주체들을 좀 더 구체적으로 말한다면 유권자, 투표자, 납세자로서의 지역 주민들이며,

이들이 집단을 이루어 행동하면 이익집단이 된다.

수요측면에서의 중심적 과제는 개개의 시민들이 공공재에 대한 선호를 어떻게 형성하고, 그러한 개개인들의 선호가 어떤 방식을 통하여 집합적 선호체계로 연결되며, 결과적으로 공공재의 자원배분은 어떻게 될 것인가이다. 이와 같은 관심은 1970년대에 접어들면서 공공선택론을 기초로 한 집합적 선택모형 및 공공재의 수요이론과 결합되어 공공재의 수요함수를 분석하는 시도로 발전하였다(전상경, 2011:70-87). 지방재정 수요와 관련하여 본 연구에서는, 한정된 재원의 효율적 활용과 다양한 선호가 우선순위로 반영될 수 없는 현실적 측면을 고려하여 최근 지방정부에 대한 가장 큰 수요를 형성하고 있는 공공서비스를 선정하여 이와 대조적으로 분석하고자 한다. 1991년 지방의회의 구성을 시작으로 1995년 시작된 지방자치는 지방정부에 있어서 사회복지분야의 역할과 책임성을 증가시켰다(진재문, 2008). 지방정부의 사회복지예산 지출 비율의 지역 간 불평등 및 그 구조에 대한 연구들이 활발히 진행되면서, 지방정부는 사회복지예산에 많은 배분을 하고 있다.

즉, 지방정부가 공공서비스의 공급에 있어서 다양한 선호와 수요를 반영하기 힘들기 때문에 핵심적인 공공서비스에 집중하게 된다면 다른 공공서비스에 대한 공급은 줄어들게 될 것이다. 더욱이 2017년 국회 행정안전위원회 인천시 국정감사를 살펴보면, 인천시는 홍보예산을 비롯한 노인일자리사업 등의 예산 증액에 비하여 재난관기금의 적립은 미흡하다는 평가를 받았다. 이에 대하여, 유정복 인천시장은 “재정건전화가 이뤄졌기 때문에 시의 성과와 발전상황을 알리는 것이 필요하다고 봤다”면서 “안전과 관련된 예산은 점차 늘려나가겠다”고 답했다. 다른 지방정부 역시 사정은 다르지 않으며, 일반적으로 공무원들은 재난관기금의 집행할 수 있는 사업이 엄격하게 제한되어 기금 적립 및 사용의 부담이 크다고 인식하고 있다. 이는 재난관리기금이 일반회계와 분리되는 특별회계임에도 불구하고 재정 수요에 따른 영향을 받고 있음을 간접적으로 보여주고 있는 것이다.

가설 3. 재정 수요가 증대(사회복지예산 지출비율이 증대)될수록 재난관리기금을 적게 적립할 것이다.

공급측면에서 중심적인 역할을 하는 행동주체는 정부, 즉 관료나 공기업조직이라고 할 수 있다. 경우에 따라서는 정부나 공기업이 직접 공공재를 생산하지 않고 민간에게 위탁하기도 한다. 그렇기 때문에 공공재 공급에 필요한 재원을 조달하는 주체와 실제로 생산을 담

당하는 주체가 다를 수도 있다. 지방정부재정에 관한 최종 의사결정은 지방의회에서 이루어진다. 이러한 의사결정은 궁극적으로 주민들의 공공서비스 욕구를 충족시켜 주기 위한 것이기 때문에, 공공서비스에 대한 그들의 선호가 가장 존중되어야 한다. 관료들은 주민들의 공공재에 대한 선호를 고려하여 공공재 생산을 담당하며, 공공재 생산에 필요한 의회의 승인을 받아야 한다. 그러므로 지방정부 재정결정에 영향을 미치는 직접적인 당사자들은 공공서비스의 수요자(주민, 정치인)와 공공서비스의 공급자(관료)들이며, 이들 양 당사자들 간에 합리적 행동이 균형을 이룬 결과가 곧 지방정부의 예산결정액과 지방세라고 생각할 수 있다. 이때 관료나 정치인들은 당위론적인 입장에서 오직 공익만을 추구하는 행동주체가 아니라 자신들의 효용극대화를 추구하는 행위주체자일 뿐인 것이다(전상경, 2011:70-87).

지방정부의 재정결정이 지방의회와 지방정부의 균형과 합의의 결과임을 알 수 있다. 즉 지방자치단체장의 의사와 지방의회의 의사가 일치하는 경우에 재정결정이 공공서비스의 효율적 공급을 가능하게 한다. 어느 한 쪽의 의사가 강하게 표출되거나 이익극대화를 추구한다면, 개인적 수준에서의 합리적 행동이 사회적 수준에서는 최적이 아닐 수 있다는 용의자의 딜레마(prisoner’s dilemma) 명제가 도출되기 때문이다. 지방정부와 지방의회가 상호 충돌하지 않고 균형을 이루는데 있어서 명목적으로 측정하기 쉬운 지표는 정당일치이다(이재완 · 김교성, 2007).

가설 4. 재정결정의 합의가 원활할수록(지방정부 자치단체장과 지방의회 다수당의 정당이 일치할수록) 재난관리기금의 적립이 증가할 것이다.

Ⅲ. 연구설계

본 연구는 효율적인 재난 예방을 위한 지방정부의 기금 적립 행태의 결정요인을 실증적으로 분석하고자 한다. 이를 위하여 광역 및 기초 자치단체 244개를 분석의 대상으로 하여, 2013년 6월 30일을 기준으로 재난관리기금의 현황을 분석하였다.

[표 1] 변수의 측정

구분	변수	측정	기타
종속변수	재난관리기금	지방정부별 재난관리기금 총액(이자는 제외)	백만원
독립변수	이해관계자의 참여	각 지역별 비영리단체(NGO) 수	
	조직 규모	전체 공무원 수(정원)	log
	지방재정 수요	사회복지예산 지출비율	
	지방재정 결정	자치단체장과 지방의회 다수당 일치여부	가변수
통제변수	인구	지역별 전체 인구수	log
	조직 투명성	정보공개신청 대비 정보공개비율	
	재정자립도	지방정부 재정자립도	
	재난관리 기금확보율	법정 기준 대비 재난관리기금 적립액	

재난관리 예산 중 재난 예방을 위한 예산분석이라는 점에서 사전 대응을 위한 기금 적립의 명확한 목적을 가진 재난관리기금을 종속변수로 활용하였으며, 재난관리기금의 총액(2013년)으로 하였다. 재난관리기금은 지방자치단체 통합재정개요의 법정의무기금 현황 및 국회의원 박남춘 의원실 국정감사 자료를 통해 수집하였다.

기존 선행연구 및 이론적 논의를 통해 도출한 주요 설명변수인 이해관계자의 참여는 각 지역별 비영리단체의 수로 측정하였다. 조직의 규모는 재난관련 조직의 규모를 엄밀히 측정하기 어렵다는 점에서 전체 조직 규모로서 공무원 정원을 활용하였다. 지방재정의 경쟁적 수요로 사회복지예산의 지출비율을 측정하고, 재정결정의 합의는 단체장과 의회 다수당의 일치여부로 측정하였다. 지역 인구 및 정부의 재정자립도와 조직 투명성, 기존의 확보율 등을 통제하였다. 주요 설명변수 및 통제변수는 1년의 지체값(lag)을 사용하여 분석하였으며,

인구, 조직규모 및 지방재정 변수들은 내고장알리미(http://www.laiis.go.kr)와 지방재정365(http://lofin.moi.go.kr) 홈페이지를 통해 수집하였다. 각 지역별 비영리단체(NGO) 변수의 경우, 비영리민간단체지원법에 따라 비영리단체는 중앙 및 광역정부에 등록해야 하고 행정안전부는 이를 3개월마다 공시하여야 한다. 공시자료에는 단체명, 사무소 소재지, 연락처 등의 정보를 포함해야 한다. 본 연구에서는 공시된 자료의 사무소 소재지를 중심으로 각 지방정부별 비영리단체의 수를 측정하여 사용하였다.

지방정부 재난관리기금 적립의 결정요인 실증분석은 이분산성 및 동분산성을 고려한 GLS(Generalized Least Square)를 실시하여 분석모형의 신뢰성을 확보하고자 한다. 분석을 위한 통계패키지는 STATA 13.0을 사용하여 분석하였다.

Ⅳ. 분석결과

1. 기초통계 및 상관관계 분석

다음 [표 2]와 [표 3]은 변수의 기초통계량 및 상관관계를 분석하여 나타낸 것이다. 재난관리기금을 살펴보면, 울릉군은 223백만원을 적립하여 가장 적은 재난관리기금을 적립하였으며, 서울시는 835,443백만원을 적립하여 가장 많은 것으로 나타났다. 시민단체의 경우 주소지로 등록된 시민단체가 한 곳도 없는 지역부터 최대 1,728개가 등록된 지역까지 그 편차가 매우 큰 것으로 확인되었다. 사회복지예산 지출 규모 역시 최소 4.88%에서 최대 62.44%로 나타났으며, 의회 및 지방정부의 정당 일치도는 약 68.5%로 나타났다.

상관관계 분석의 경우, 전반적으로 상관계수가 낮게 나타나고 있으나 몇몇 변수의 경우 0.7이상으로 나타나 분산팽창계수(Variance Inflation Factor)를 확인하였다. 확인 결과, 다중공선성으로 인한 회귀모델의 편향성을 고민해야 하는 계수값 10을 넘지는 않는 것으로 나타났다.

[표 2] 기초통계량

구분	변수	Mean	Std. Dev	Min	Max
종속변수	재난관리기금	12798.87	60764.25	223	835443
독립변수	이해관계자의 참여	75.893	177.844	0	1728
	조직 규모	6.803	.609	5.786	9.719
	지방재정 수요	28.014	13.363	4.88	62.44
	지방재정 결정	.685	.465	0	1
통제변수	인구	12.013	1.231	9.275	16.308
	조직 투명성	97.337	1.803	86.41	100
	재정자립도	29.081	16.751	8.1	88.8
	재난관리 기금확보율	101.541	26.140	27	272

[표 3] 변수 간 상관관계 분석

	1	2	3	4
1. 이해관계자의 참여	1.0000	-	-	-
2. 조직투명성	-.1920***	1.0000	-	-
3. 조직규모	.7363***	-.4030***	1.0000	-
4. 재정자립도	.3473***	-.2461***	.5218***	1.0000
5. 재난관리기금 확보율	-.2340***	.0902	-.3508***	-.3282***
6. 지방재정 수요	.0651	.0345	.1285**	.2526***
7. 지방재정 결정	-.0251	.1246*	-.1039	-.1006
8. 인구(log)	.6414***	-.3339***	.8644***	.6482***
	5	6	7	8
5. 재난관리기금 확보율	1.0000	-	-	-
6. 지방재정 수요	-.2551***	1.0000	-	-
7. 지방재정 결정	.0127	-.0517	1.0000	-
8. 인구	-.4105***	.5351***	-.1124*	1.0000

주1) *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

2. 실증분석결과

재난관리기금 적립의 결정요인에 대한 회귀 분석을 실시한 결과는 아래의 [표4]와 같다. 분석에 사용된 전체 관측치는 240개로 전년도 재난관리기금 값이 결측된 세종시와 재정자립도의 결측값을 보인 부산 수영구, 전남 완도군, 전남 신안군이 제외되었다. 구체적인 결과를 살펴보면 주요 설명변수들은 모두 통계적으로 유의미하게 나타났다. 먼저, 이해관계자의 참여(지역 NGO 수)가 많을수록 즉, 지방정부에 등록된 비영리조직의 수가 많을수록 재난관리기금이 많은 것으로 나타났다. 이는 지역의 비영리기관이 공공서비스의 직, 간접적이고 공식적, 비공식적 규범 형성과 압력을 행사한다는 이론적 근거와 일치하는 것을 의미한다. 이는 지방정부와 시민사회의 거버넌스를 비롯하여 네트워크를 통한 협력이 주는 긍정적 상호작용이 매우 중요하다는 것을 보여준다.

또한 조직규모(공무원 수(정원))가 클수록 재난관리기금이 많은 것으로 나타났는데, 일반회계와 달리 기금의 경우이므로, 공무원 수가 많은 정부가 재난관리에 관심 및 정부의 노력이 큰 것을 의미한다고 할 수 있다. 재정 결정 요인이자 정치적 변수인 자치단체장과 지방의회 다수당의 정당일치 변수는 가설과 달리 부(–)의 영향을 미치고 있다. 이는 정치적으로 표의 극대화를 추구하는 정치인들이라는 점에서 아직 발생하지 않은 재난에 대비하기 위한 예산을 배분하는데 노력을 기울이지 않는다는 것을 의미한다. 사회복지예산지출비율이 높은 지방정부가 재난관리기금이 많은 것으로 나타나 가설이 기각되었는데, 이는 재난관리가 궁극적으로 지역주민의 복지 향상이라는 측면에서 사회복지예산의 지출비율이 큰 지방정부의 정부기능이 재난까지 확대된 것으로 보인다. 재정 수요와 결정의 방향이 반대로 나타나고 있어, 이의 상호작용을 분석해보았다. 분석결과, 정치적 변수에서 부(–)의 영향을 미쳤던 결과가 재정 수요와의 상호작용 결과 정(+)의 방향으로 유의미하게 영향을 미쳤는데, 이는 지방정부의 선출직 정치인들이 재난관리 보다는 지역주민의 선호가 높은 공공서비스에 더 관심을 기울이지만, 재원측면에서 여유가 있다면 미래에 발생 가능한 재난에 대한 노력을 기울이고 있음을 알 수 있다. 즉 지방정부의 재난관리에 있어서 지방재정의 영향력이 큼을 알 수 있다.

[표 4] 분석결과

구분	변수	분석결과
독립변수	이해관계자의 참여	295.464*** (18.627)
	조직 규모	43733.67*** (12605.1)
	지방재정 수요	919.214*** (341.480)
	지방재정 결정	-21290.01** (10097.66)
	지방재정 수요*지방재정 결정	688.047** (290.516)
통제변수	인구(log)	-35576.14*** (7985.465)
	조직투명성	2827.229** (1370.882)
	재정자립도	527.168* (270.751)
	재난관리기금 확보율	240.533*** (92.186)
상수		-216686.1 (154558.2)
Number of Obs.		240
Prob > chi2		.0000
R-squared		.6955
chi2		548.30

주1) *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01이며, 괄호 안은 표준오차를 나타냄

조직투명성의 경우, 정보공개율이 높은 지방정부가 재난관리기금이 많은 것으로 나타났는데, 기초통계분석 결과 정보공개율의 지역 간 편차가 크게 나타나지는 않는다는 점에서 유의미한 결과이지만, 다른 변수에 비해서는 영향력이 적게 나타나는 것을 알 수 있다.

반면, 지방정부의 재정결정메커니즘과 재난관리기금의 관계를 분석한 결과, 재정자립도가 높은 지방정부가 재난관리기금이 많은 것으로 나타났는데, 이는 기존의 선행연구에서 나타나지 않은 부분이다. 재난관리를 조직적인 측면에서만 접근하고 있는 선행연구와 달리 재정적인 측면을 고려할 때, 지방정부의 재정자립도가 재난관리기금에 유의미한 영향을 미친다는 것은 그 의미가 크다. 재난관리기금에 대한 관심과 유인에 있어서 재정자립도가 높은

정부가 한정된 재원의 분배에 있어서 상대적으로 유리하다고 판단된다. 단순히 재난관리기금의 확보 및 적립에만 제도적으로 관심을 두고 있는데, 재난관리기금의 지역 간 편차가 발생하는데 있어서 중요한 정책적 함의를 제시할 수 있다.

Ⅴ. 결론 및 함의

본 연구는 선제적 재난 대응으로서 예방 예산의 배분에 관한 영향요인을 실증적으로 분석하고자 하였다. 이를 위하여 재난관리기금을 분석대상으로 하여 기금의 적립행태의 영향요인을 분석하였다.

전반적인 분석결과 대부분의 변수가 유의미한 결과를 보였으나, 그 방향에 있어서 가설과 반대되는 부분이 있었다. 이는 재난관리기금의 경우 일반회계 예산이 아니라 기금이라는 측면에서 지방재정의 결정메커니즘이 명확하게 적용되지 않는다는 측면이기 때문에 발생하는 점이라 생각된다. 거버넌스 측면에서 지역의 NGO 수가 많을수록 재난관리기금 적립에 긍정적인 영향을 미치고 있다는 점에서 재난관리의 정책적 방향을 제시할 수 있다. 협력적 거버넌스의 구축을 통한 예방적 재난예산 규모의 최적 수준 도출과 긍정적 상호작용이 재난관리에 있어서도 중요하다. 지역의 NGO 및 민간기관과의 로컬 재난관리 거버넌스의 구축을 통한 지역주민의 재난에 대한 인식을 높이고, 협업 및 상호 역할 조정을 통한 재난관리기능을 수행하도록 해야 할 것이다. 재정자립도가 높은 정부가 재난관리기금이 많다는 것 역시 향후 재난관리기금과 관련된 정책 수립 및 정부 감사에 있어서 중요한 정책적 함의를 제시할 수 있을 것으로 보인다. 또한 현재 대형재난 발생 시 지방정부의 재정력지수를 고려한 국고보조[2]의 규정을 보완하여 재난예방의 노력(재난관리기금의 적립 및 확보 등)을 포함하여 지방정부 간 차등을 둔 보조금의 지원이 필요하다.

본 연구는 재난관리기금을 244개 전국 지방정부를 대상으로 실증분석을 하였다는 점에서 기존 연구들을 한계를 보완하였다. 나아가 기존 연구에서 재난거버넌스로 논의되지 않았던 시민단체의 영향요인을 살펴보았다는 점과 정부의 재난 국고보조에 있어서 재난관리기금의 적립 등의 노력을 반영한 보조금 지원의 필요성 등을 제언하는 점 등의 정책적 함의를 지니

2) 자연재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정 제5조(국고의 지원 대상)

고 있다. 반면, 데이터상의 한계로 인하여 보다 엄밀한 분석의 아쉬움이 남는다. 자치단체장 및 지방의회 다수당 일치 여부의 경우 선거공약 및 정강정책 등에 대한 분석을 함께 진행하여 재난관리에 대한 관심의 정도를 함께 제시해야 할 것이다. 또한 정보공개율 및 NGO 수 역시 재난관련으로 그 범위를 축소하여 분석한다면 보다 심층적인 분석이 가능할 것이다. 본 연구에서는 재난관리기금의 적립액에 대한 분석을 실시하였으나, 재난에 대한 예방과 준비 측면에서 사용액과 사용분야에 대한 분석이 수반된다면 정책적으로 보다 의미 있는 연구가 될 수 있다. 데이터의 수집을 통한 시계열 분석을 실시한다면 재난관리기금의 영향요인에 대한 보다 심층적인 분석이 가능할 것으로 보인다.

이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 선행연구의 한계를 분석하여 재난관리의 예산분석을 실시하고 이론적 기반을 바탕으로 한 실증분석을 실시하였다는 점에서 심층적인 분석결과와 연구방법 및 이론의 다양성 측면에서 기여가 크다고 보여 진다. 또한 재난관리기금의 중요성이 증대되고 있는 현실적 측면에서 재난관리기금의 적립 및 확보에 영향을 미치는 변수를 분석하였다는 점에서 향후 재난관리기금과 관련된 정책을 수립하는데 있어서 함의를 제공할 수 있다.

참고문헌

강철수, “지방정부 재난관리조직의 통합유형에 관한 연구,” 제주대학교, 2008.

경제정의실천시민연합, 「21세기 한국지방자치의 비전을 말한다」, 시민의신문사, 2002.

권건주, “지방정부 재난관리조직의 효율화 방안:삼척시 사례를 중심으로,” 「Crisisonomy」, 제1권 2호, 위기관리 이론과 실천, 2005. 79~92쪽.

김동욱, “재해재난 관리체계 재정립 방안 시민토론회:국가재해재난 관리체계 재정립 방안,” 행정개혁시민연합, 2003, 1~15쪽.

김영수 외, “국가재난대비 행정체제의 구축방안,” 한국지방행정연구원, 1993.

김영평, “현대사회와 위험의 문제,” 「한국행정연구」, 제3권 4호, 한국행정연구원, 1995, 5~26쪽.

김은성, “국가재난안전관리 정책패러다임에 관한 연구,” 경제 · 인문사회연구회, 2009.

김종익, “재난관리기금의 운용의 문제점과 바람직한 활용방안,” 재난관리연구소 제5차 세미나, 희망제작소, 2007.

김중양, “행정이슈:대구지하철 참사수습과 재난관리대책,” 「행정포커스」, 한국행정연구원, 2004, 38~56쪽.

김태윤, “재해재난 관리체계 재정립 방안: 시민토론회: 우리나라의 국가재해관리체계의 모색,” 행정개혁시민연합, 2003, 16~41쪽.

김태환, 「재난관리론」, 백산출판사, 2010.

남궁근, “재해관리행정체제의 국가간 비교연구: 미국과 한국의 사례를 중심으로,” 「한국행정학보」, 제29권 제3호, 한국행정학회, 1995, 957~981쪽.

류상일, “네트워크 관점에서 지방정부 재난대응과정 분석:미국의 허리케인과 한국의 태풍 대응사례를 중심으로,” 「한국행정학보」, 제41권 제4호, 한국행정학회, 2007, 287~313쪽.

_____, “지방자치단체의 재난대응 네트워크 분석,” 「한국지방자치학회보」, 제20권 제1호, 한국지방자치학회, 2008, 53~70쪽.

박동균, “재난관리에 대한 지방공무원들의 인식분석과 함의,” 「한국행정논집」, 제20권 제1호, 한국정부학회, 2008, 289~313쪽.

소방방재청 중앙재난안전대책본부, 「재해연보 2012」, 소방방재청, 2013.

오금호. “지방자치단체 재난관리 관련기금 운용과 예방사업의 활성화 방안,” 재난관리연구소 제5차 세미나, 희망제작소, 2007.

양기근, “재난관리의 조직학습 사례연구: 세계무역센터 붕괴와 대구지하철 화재를 중심으로,”. 「한국행정학보」, 38권 6호, 한국행정학회, 2004, 47~70쪽.

엄영호 · 엄광호 · 최성열, “대규모 복합 피해지역 재건을 위한 조직개편 연구,” 「Crisisonomy」, 제14권 제1호, 위기관리 이론과 실천, 2018, 149~159쪽.

_____, · _____, · _____, 한승혜, “한국의 대규모 복합피해 재난복구를 위한 방향성 연구:동일본대지진 이후 일본의 복구 전략을 중심으로,” 「Crisisonomy」, 제13권 제8호, 위기관리 이론과 실천, 2017a, 69~84쪽.

_____, · 유은지, “지방정부간 재난관리의 차이는 왜 발생하는가?:지방정부 재난관리기금을 중심으로,” 「지방정부연구」, 제20권 제4호, 한국지방정부학회, 2017b, 89~113쪽.

이명석 외, “재난대응 거버넌스 분석-민간자원봉사네트워크를 중심으로,” 「한국정책학회보」, 제17권 제3호, 한국정책학회, 2008, 163~-188쪽.

이병기 외, “위험거버넌스(Risk Governance) 관점에서 본 해양오염사고의 재난관리행태 분석- 태안 허베이 스피리트호 사고를 중심으로,” 「한국정책학회보」, 제19권 제4호, 한국정책학회, 2010, 353~377쪽.

이원희, “재난관련 예산운용의 과제개선,” 「국가위기관리연구」, 제1권 제1호, 위기관리이론과 실천, 2007, 75~98쪽.

이재은 외, 「재난관리론」, 대영문화사, 2006.

_____, “위기관리정책 효과성 제고와 집행구조 접근법,” 「한국정책학회보」, 제9권제1호, 한국정책학회, 2001, 51~77쪽.

_____, “지방자치단체의 자연재해관리정책과 인위재난관리정책 비교 연구—AHP기법을 이용한 상대적 중요도 및 우선순위 측정을 중심으로,” 「한국행정학보」, 제36권 제2호, 한국행정학회, 2002, 165~186쪽.

_____, “재난관리시스템 개편과정 쟁점 분석 및 향후방향,” 「행정논총」, 제42권 제2호, 서울대학교, 2004, 147~169쪽.

_____, · 양기근, “재난관리의 효과성 제고 방안-시민참여를 중심으로,” 한국행정학회 2004년도 국제학술대회 및 추계학술대회 발표논문집, 2004, 346~363쪽.

_____, · 유현정, “지방정부 재난관리 기관의 반응분석:근거이론적 접근,” 「한국지방자치연구」, 제10권 제2호, 대한지방자치학회, 2008, 1~30쪽.

이은구, 「로컬거버넌스」, 법문사, 2003.

이창원 외, “국가 재해재난 관리 조직의 개편 방안에 관한 연구,” 한국행정학회 2003년 세미나 발표논문집, 2003, 1~37쪽.

이호동 외, 「재난관리 법과 예산 기금구조(원칙과 실상)」, 대영문화사, 2009.

장용석 외, “융합사회와 거버넌스,” 「사회와 이론」, 제18호, 한국이론사회학회, 2011, 237~281쪽.

장인봉, “한국 지방재난관리체제의 발전방안에 관한 연구—주요 선진국의 벤치마킹을 중심으로,”

「사회과학연구」, 제9권, 안양대학교, 2002, 193~223쪽.

전미라, “국가위기관리체계의 한계와 민간부분의 활용,” 「KIPA 행정포커스」, 한국행정연구원, 2004(1/2), 15~22쪽.

전상경, 「현대 지방재정론」, 박영사, 2011.

정지범, 「국가 종합위기관리 이론과 실제」, 법문사, 2009.

채경석, 「위기관리정책론」, 대왕사, 2004.

최선화 · 구신회, “재해지도 현황 분석 및 활성화 방안,” 소방방재청, 2010.

최성욱 · 이재열, “지역사회와 위험 거버넌스 구축:여수국가산업단지 사례를 중심으로,” 「지방정부연구」, 제10권 제4호, 한국지방정부학회, 2007, 237~259쪽.

최하늘 · 김태균 · 엄영호, “지방정부 재난예산의 우선순위 및 과소공급의 영향요인 분석,” 「정부학연구」, 제23권 제2호, 고려대학교, 2017, 257~281쪽.

최호택 · 류상일, “효율적 재난대응을 위한 지방정부 역할 개선방안:미국, 일본과의 비교를 중심으로,” 「한국콘텐츠학회논문지」, 제6권 제12호, 한국콘텐츠학회, 2006, 235~243쪽.

현승현 외, “지방정부의 재난대응체계에 관한 비교 연구:한국과 일본의 해양오염사고 사례를 중심으로,” 「한국행정학보」, 제43권 제3호, 한국행정학회, 2009, 273~306쪽.

Comfort, Louis K. “Integrating Organization Action in Emergency Management: Strategies for Change,” *Public Administration Review*. vol.45, 1985.

_____, Hauskrecht, M, & Lin, J.S., “Dynamic Network: Modeling Change in Environments Exposed to Risk,” Annual Research Conference of Public Management Research Association, 2005.

Drabek, Thomas E., “Managing the Emergency Response,” *Public Administration Review,* Vol.45, 1985, pp.85-92.

May. Peter J., “FEMA’s Role in Emergency Management:Examining Recent Experience,” Public Administration Review. Vol.45, 1985, pp.40-41.

Burby, Raymond J., “Sharing Environmental Risk: How to Control Governments' Losses in Natural Disasters. Boulder,” Boulder: Westview Press, 1991.

Joyce. Philip and Amy Kneedler, “Incentives for Emergency Management and Funding in an Intergovernmental Context,” A paper presented at the American Society for Public Administration's 60th National Conference. 1999. 04.

Petak, William J., “Emergency Management: A Challenge for Public Administration,” *Public Administration Review*. Vol.45, 1985, pp.3-7.

Thomas E. Drabek, and Gerard J. Hoetmer, *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government* International City Management Association, 1991.

Pierre, J. and Peters, G., *Governance, Politics and the State* St. Martin's Press. 2000.

Determinants of Local Government Disaster Management Fund

Eom, Young Ho and Roh, Sungmin

Abstract

As the paradigm of disaster management changes from the recovery to the prevention, the practical restriction of disaster management results in the issue of securing financial resources. Therefore, the need for disaster-related budgets and funds and discussions on effective utilization are increasing. The purpose of this study is to analyze the factors influencing the accumulation of disaster management funds, which are important for the prevention of disaster management. As a result, the accumulation of disaster management funds was statistically significant in terms of stakeholder participation, organizational size, competition between financial sectors, and financial determinants. In addition, financial independence rate, organizational transparency and existing disaster management fund accumulation rate were found to be significant. It is also important for disaster management to derive the optimal level of preventive disaster budget scale through the establishment of cooperative governance and positive interaction. And the fact that the disaster management fund is high in the government with high financial independence is complemented by the limit that was approached only from the existing organizational aspect and the policy implication is large due to the financial reality of the local government.

□ Keywords: preventive disaster management, disaster management budget, disaster management funds