

재난관리 예산의 배분 및 기금 활용의 효율화 방안

이필영

국립세탁소

이 연구는 재난관리 예산의 배분원칙을 제시하고자 하였으며 예방투자의 중요성을 확인하고자 하였다. 이를 위하여 우리나라 재정체제와 예산 수립의 원칙 및 재난 관련 장기 예산 계획 및 각 지방자치단체의 기금 사용 현황을 중심으로 살펴보고 이에 대한 문제점을 분석하였다.

정책적 대안으로는 첫째, 총비용최소화 원칙 및 수요자만족 극대원칙을 확립한 이후 예산을 수립해야 하며, 이를 위해 새로운 모델을 개발해야 한다. 둘째, 예산관련 총괄기능을 할 부처를 지정할 필요성이 있다. 이는 예산 수립 다부처주의를 해소하는 것이 원칙이며, 예산수립의 합리성과 사후 예산낭비를 최소화하기 위해 필요하다. 셋째, 지방기금(예산)위원회 민간전문가를 반드시 포함시켜야 한다. 넷째, 재난관련 예방차원에서 충분한 연구와 조사사업이 필요하다.

주제어: 재난관리, 재난예산, 재난관리기금, 재난예방

1. 서론

재난에 관한 미 연방재난관리청(FEMA)의 시각을 보자. 재난이란 통상적으로 사망과 상해, 재산피해를 가져 오고 일상적인 절차나 정부의 지원으로는 관리할 수 없는 심각한 규모가 큰 사건으로 이러한 사건은 보통 돌발적으로 발생하기 때문에 정부와 민간조직이 인간의 기본적인 수요를 충족시키고 복구를 신속하게 하고자 할 때 즉각적, 체계적, 효과적인 대처를 하여야하는 사건으

로 규정하고 있다.

과학기술의 발전은 인간의 1차적인 행복을 달성하는 기본요건, 즉 의식주를 해결하는데 결정적인 역할을 했다. 이러한 과학기술의 발전은 궁극적으로 생명의 보전과 안전, 그리고 행복달성에 있다. 궁극적 목적달성과 이와 같은 중요한 가치를 확보하는 것은 의학기술의 발전, 식생활의 개선, 보건위생, 운동 등이 매우 필요 하지만 고래(古來)로부터 변하지 않은 사람들의 염원은 '전쟁과 재난으로부터의 안전'이다. 특히 太古적부터 인간을 두려움에 떨게 했던 자연재난은 과학의 시대인 오늘날에도 여전히 그 가공할 파괴력을 지니고 있고 그 규모와 빈도는 더욱 커지고 있다. 이는 인구의 기하급수적인 증가, 산업 발전에 의한 대량소비는 불가피하게 자연자원의 소모와 함께 자연환경의 파괴를 불러일으킨 결과라는 것을 우리는 알고 있다. 나아가 인적재난으로 분류되는 각종의 재난들은 산업발전의 결과에 의한 것이며 이러한 추세는 향후에도 지속될 것이라는 점에서 각별한 관심과 함께 전 지구적, 국가적 대응이 필수적이다.

특히 산업발전과 함께 급속도로 이루어진 환경파괴에 의한 지구 온난화는 현재의 지구를 커다란 위협으로 몰아가고 있다. 자연재난에 있어서는 엘리뇨 현상에 의한 수퍼 태풍과 수해, 극지의 빙하 소멸, 가뭄, 국지성폭우 및 폭설 등 세계적으로 기상이변을 일으키고 있으며, 빈번한 대규모의 지진, 대규모의 화재 등이 인류 생존권을 위협하고 있다. 즉 홍수, 태풍, 지진, 해일, 화산폭발, 가뭄, 폭우, 폭설, 황사 등이다. 자연재난은 그 성격상 현재의 기술로는 예방이 어렵지만 발달한 과학기술에 의하여

그 발생을 예측할 수 있게 되었다. 아울러 발생 원인을 확인하고 그 원인제공 요인을 제거함으로써 장기적이긴 하지만 지구적 관점에서 자연재난을 최소화 할 수 있을 것이다. 이런 점에서 자연재난은 발생자체를 최소화할 수 있는 생활환경의 변화를 장기적으로 도모해야 하는 것은 1차적인 과제이다. 그리고 이로부터 나타나는 2차 피해를 최소화하고자 하는데 중점을 두어야 하는데 이는 적극적이고도 신중한 예방 전략을 선택함으로써 소기의 목적을 달성할 수 있을 것이다.

또한 인적재난은 자연재난과 달리 과학기술의 발전에 의한 결과물이라는 점에서 우리가 충분히 통제할 수 있는 종류들이다. 즉 구조물붕괴, 지구 오존층 파괴, 대기·수질·해양 오염, 유해물질 유출, 가스폭발, 각종의 대형 화재 및 산불 등은 인간의 생활양식을 변화시킴으로써, 그리고 충분한 주의를 기울임으로써 피해를 없앨 수 있다는 것이다. 구체적으로는 다음과 같은 종류가 있다. 도로·철도·항공·해상사고, 방사능사고, 전기·유류사고, 독극물사고, 산불재난, 공연·행사장·유원시설·청소년수련시설·사회복지시설사고 등등 이다. 이외에도 전쟁, 테러, 폭동, 학살 등은 사회재난으로 볼 수 있는데 이마저도 충분히 방지할 수 있을 것이다.

이렇게 놓고 보면 재난으로 부터 발생하는 원인도 대부분 사람의 생활로부터 비롯되었다는 점에서 인류가 그 피해를 최소화 할 수 있는 열쇠를 가지고 있다 하겠다. 즉 통제 가능한 범주 속에 있지 않은 재난은 거의 없다는 것이다. 태양의 흑점 폭발에 의한 지구 자기장변화에 따른 재앙과 지구 내부적으로 나타난 지진을 제외하면 그 이외의 자연재난은 어느 정도 혹은 상당부분의 원인요인을 제거할 수 있으며 각종 재난으로부터 발생하는 피해도 경감시킬 수 있을 것이다.

먼저 연구의 범위는 다음과 같이 한정하고자 한다. 재난을 포괄적으로 규정한다면 자연재난과 인적재난과 함께 사회적 위기까지도 포함하고 있다. 그러나 이 연구에서는 일반적으로 일컬어지는 자연재난과 인적재난을 관리하기 위한 예산과 기금분석에 한정한다. 또한 재난에

산의 체계를 일관하겠지만 우리의 재난관련 예산 전체를 분석하기 보다는 예방사업에 그 목적을 두고 만들어진 재난관련 기금으로 한정하고자 한다. 이를 위해 첫째, 국가전체의 재난관련예산 체계를 간단히 살피고 기금의 역할 등에 대해서 논하고자 한다. 둘째, 각 지방자치단체에서 법적으로 적립하도록 되어 있는 재난관리기금에 주목하였다. 즉 기금에 대해 현황 및 운영, 집행체계, 집행구조, 법령과 기금운영의 상충여부 등을 살펴 볼 것이다.

그러나 예산의 투입에 있어서도 재난발생 피해에 따라 크게 좌우될 뿐 어떤 이론적 배경과 근거를 마련하지 못한 채 진행되고 있는 현실을 감안하면 이 부분에 대한 이론적 틀거리를 모색할 필요가 있고 따라서 비용과 소비자만족 관점에서 1차적으로 재난관리 예산을 수립하는 기초적인 분석의 틀을 제공하는 것을 목적으로 하고 있다.

아울러 지방자치단체에서 있어서 재난관리기금을 활용하고자 할 때 부서 간에 충분한 합의가 이루어지지 못한 관계로 어떤 방식이 기금의 효율적인 활용일 것인가에 대해 그 방안을 모색함에 그 목적을 두고 있다. 이를 통해 재난 관련 기금의 효율적 집행과 실효성 제고를 위한 정책적 대안을 제시하고자 한다.

이 연구의 구성은 제1절 서론에 이어 제2절은 선행연구 및 이론적 배경과 재난관리 예산에 대한 최적예산에 관한 이론적 접근을 시도해 보았다. 제3절은 재난관리 재정과 일반적인 내용을 살폈고, 제4절은 재난관리기금에 관한 분석을 하며 제5절은 결론에 갈음하였다.

II. 이론적 배경과 선행연구

1. 재난에 관한 이론적 배경

불확실성은 위험이 그만큼 높다는 것을 반증한다. 인구가 증가하고 시대가 복잡다기해 질수록, 그리고 사회경제적인 변화가 빠를수록 조만간 다가올 미래를 예측하지 못한 위험은 더욱 증가한다. 위험은 인간을 중심으로 볼 때 생명과 재산의 상실과 손실이라는 물리적인 형태

로 나타난다. 따라서 French(1991,130)는 불확실성이야말로 위험의 의미에서 핵심적인 요소라고 한다. 위험은 현재 발생하지는 않았지만 조만간 다가올 위협적인 요소들과 불가분의 관계를 가지고 있다는 점에서 Beck(1992, 33)은 위험은 예방되어야만 하는 미래를 의미한다고 한다. 그러나 미래는 여전히 불확실성을 지니기 때문에 예방을 위한 전략과 다양한 전술은 신중하게 구사되어야 한다고 한다(Wildavsky, 1988: 80).

재난은 개인이나 조직 그리고 국가 전체차원에서 위기가 될 수 있고 이러한 위기에 대응하여 위기관리체계가 성립되었다고 볼 수 있다. 위기관리 단계에 관한 연구는 완화, 준비, 대응, 복구와 같이 4단계로 정리되어 연구와 실행이 이루어져 오고 있다. 그렇기 때문에 위기관리는 4단계에 관련된 활동들을 개발하고 집행하는 과정으로 구성되어 있다(Drabeck, 1991: 3-29, Godschalk, 1991: 131-160).

재난배양이론(Disaster Incubation Theory)이 있다. 이는 재난은 발생이전부터 사회 속에 내재되어 있으므로 재난으로 진화하는 초기 단계인 배양(incubation) 단계에서부터 사회 속에서는 재난이 잠재·누적되어 가고 있다는 것이다. 따라서 “위험평가” 시기부터 사회·문화적 조건들을 충분히 감안하여야 하며, 위험과 관련된 조직문화의 맹점, 부적절한 정보, 의사소통의 문제점, 오차수정의 실패, 안전규제 도입의 실패 등을 성찰해야 한다는 것이다(Turner, 1978; Short & Rosa, 1998). 또 다른 이론으로는 정상사건이론(Normal Accidents Theory)이다. 복잡하고 치밀하게 구성된 기술적 체계는 필연적으로 사고(accidents)를 발생시킬 수밖에 없다는 것으로서 그 체계를 구성하는 요소들 간에 일어나는 작용을 인간들이 정확히 이해하기 어려우며 따라서 불확실성이 높아진다는 것이다. 복잡한 만큼 실패가 여러 형태로 나타나며 나아가 연속적·가속적·확대재생산의 양태를 가지고 나타난다는 것이다(Perrow, 1984).

2. 선행 연구 고찰

재난 예산과 관련한 전반적인 분석은 예산정책처(2005)의 중기투자계획과 12개 부처에서 집행한 예산집행내역과 법적·현실적인 고찰이 그 종합 편이라 할 수 있다. 아울러 재난관련 재정운영의 과제(이원희, 2007)가 있다. 여기에서는 예산 집행 체계와 예산을 활용하는 각 사업에 대한 문제점, 예비비지출에 대한 문제점, 정책대안을 제시하고 있다.

경실련(2002)은 기금의 대부분을 자치단체가 소유·관리하고 있는 시설에 사용하고 있다는 점과 인적·물적 피해에 대한 배상책임이 사고의 원인자에게 있을 시 기금활용이 불가하다고 지적하였다. 아울러 신학용의원(2006)은 재난관리기금의 누적잔액이 지나치게 높고, 형식적 관리와 낮은 집행률, 그리고 재원의 비효율적인 활용하고 있다고 지적하였다.

오금호(2007)는 일반예산과 기금의 근본적 차이를 인식할 때 비로소 두 기금의 효과적인 활용이 가능하다고 평가하고 재난관리기금의 예방중심으로의 활용은 자칫 일반예산으로 진행해야 할 예방사업까지 기금으로 활용할 우려가 있으므로 오히려 예산의 경직성을 가중시킬 수 있다고 한다. 그리고 김종익(2007)은 재난관리기금의 활용이 매우 필요하지만 너무 세부적인 시행규칙에 의해 그 활용이 충분하지 못하여, 기금운용위원회의 민간전문가 참여와 예방에 있어서 연구용역 사업이 너무 미비함을 지적하였다.

살피본 바와 같이 재난관련 예산과 기금분석에 관한 이론적 접근은 희귀하며, 특히 실증적 분석은 찾아볼 수 없다. 이러한 배경으로는 재난의 경제적 효과(긍정적 혹은 부정적)에 대한 인식 부족이라 할 수 있을 것이다. 다시 말하면 재난관련 예산 투입과 성과에 대한 경제적 효과를 당국이 충분히 분석하지 않은 결과라고 하겠다. 아울러 재난관리 담당자측면에서는 주어진 예산을 활용하는 점에만 관심을 두고 있고, 아울러 국가 전체적으로는 어떤 근거를 통해서 예산을 확보할 것인가에 대한 진지한 고민이 없기 때문이다. 물론 대규모 예산확보를 한다는 것이 반드시 필요한 것인가에 대해서는 별도의 논의

가 필요하지만 어쨌든 재난관리 담당부서에서는 주먹구구식이 아닌 논리적 체계와 실증적 검증자료를 통해 예산확보와 사업을 진행해야 하는 것이 무엇보다 필요하다. 이처럼 재난관리부문의 재정분석에 대해서는 선행연구가 거의 없는 관계로 문헌 연구도 한계가 있을 수밖에 없으며 가장 중요한 예산을 분석할 수 있는 체계적인 자료의 접근도 어려움이 있다. 아울러 재난예산보다 규모 면에서 작은 재난관리기금은 현장에서의 예방기능 수행과 직결되어 있는 중요성에도 불구하고 체계적인 분석은 전무하다할 수 있다. 이유는 다음과 같다고 볼 수 있다. 첫째, 기금은 축적되어 있으나 지방자치단체는 법정 적립 수준에 초점을 맞추기에 급하고 둘째, 기금의 집행이 지역 현장에서 구체적으로 이루어지기 때문에 분석을 하고자 한다면 모든 집행내역을 비교분석해야 하는 번거로움과 어려움이 있으며 셋째, 이것을 분석하는 주체는 자치단체의 의회이지만 의원들의 인식부족과 전문성부족 때문이라고 할 수 있다. 그런 결과 전국적인 단위의 기금에 대한 평가는 방재청의 자체 점검과 특히 국회 해당위원회의 지적 정도로 진행된다. 이러한 국회 지적에 있어서도 확보율과 그리고 집행률에 대한 가변운 언급수준이다. 즉 분석의 도구(tool)를 가지고 체계적으로 접근했다고 볼 수는 없고 재난관리 재정현황 전반을 다루면서 재난관련 기금의 현황을 소개하는데 그치고 있다.

III. 재난관련 예산 배분의 이론적 틀거리와 재정

1. 분석의 틀

재난의 결과는 궁극적으로 인명피해와 경제적 피해로 귀결된다. 경제적손실의 형태는 다음과 같다. 크게 4가지로 구분할 수 있는데 첫째는 인적손해, 둘째는 물적손해(직접손해), 셋째는 기업 활동 중지손해(간접손해) 마지막으로 배상책임손해로 구분된다. 이러한 손해 양상은 대부분 복합적인 것이지만 사안에 따라 단독적으로 발생할 수 있다.

김용달(2003)에 의하면 우리나라의 경우 피해자의 주

장이 정부의 주장보다 1.3~3.8배가 많다는 것이다. 아울러 공공시설도 마찬가지로 이미 초기 투입된 비용에 대비하여 편익이 훨씬 커서 목적을 달성한 시설일 경우 그 가치를 산정하기는 어렵기 때문이다. 한편 간접손실은 H. W. Heinrich의 이론에 따라 직접비용의 4배로 계산하고 있다.

또한 무엇보다 중요한 것은 재난은 인명피해를 제외하면 대부분 시설물들이라는 점에서 사회간접자본(SOC)이라 할 수 있다. 그러므로 이는 공공재(public goods)적 성격이 크며, 따라서 공공재의 기본적인 성격, 즉 소비의 비경합성(non-rivalry)과 비배제성(non-excludability)이 핵심적으로 작동하고 아울러 무임승차(free rider)라는 측면을 고려하여야 한다. 비경합성은 한 사람이 추가적으로 소비한다고 해서 다른 사람의 소비가 능성이 감소하지 않는다는 것이며 비배제성은 대가를 치르지 않고서도 그것을 소비하려는 사람을 배제할 수 없다는 의미이다.

재난과 관련한 예산수립과 배분의 중요성에 불구하고 재난예방을 위해 국가가 전체 재정운영에 있어서 얼마나 예방 투자를 계획하고 지출할 것인지에 대해서 객관적인 기준과 근거가 매우 부족하다. 각 부처에서 필요한 예산을 산출하고 이를 합산한 이후 부처조정기능을 통해 결정하는 정도이다. 그리고 각급의회에서 계수조정을 통하여 결정되고 만다.

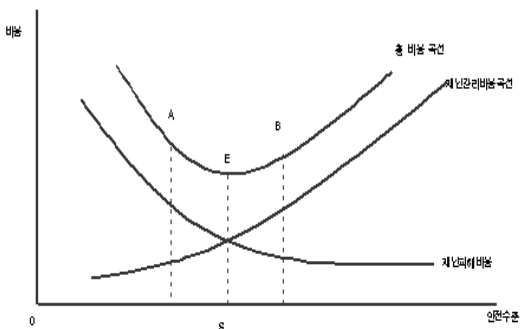
다른 한편으로 아무리 많은 예산을 투입한다고 하여도 재난이 발생하지 않을 수 없다. 이는 각종 시설물의 설치기준을 영구적(永久的)으로 할 수 없기 때문이다. 물론 재원이 충분하다면 가능할 수 있겠지만 한정된 재원을 고려해야 한다. 또한 각종 과학기술의 발전을 감안해야 한다. 기술의 발전에 따라 위와 같은 시도에 따라 소요되는 비용이 현저히 낮아 질 수 있기 때문이다.

이런 점을 감안하여 다음과 같은 접근을 시도해 볼 필요가 있다. 첫째, 정부나 지방자치단체는 재난관리 총비용을 최소화하는데 역점을 두어야 한다. 둘째, 재난관리대 수요자 효용(만족)극대화를 달성해야 한다. 여기서 재

난에 관한 안전수준과 재난예방비용의 관계를 볼 필요가 있다. <그림 1>은 비용과 안전수준의 관계를 나타낸 것으로서 재난관리비용의 적정성을 이론적으로 살펴 볼 수 있다. 재난총비용곡선(total cost curve)은 재난발생과 재난관리에서 나타나는 모든 비용을 의미한다. 재난관리 비용곡선은 예방비용과 함께 복구비용 등을 합한 것이다. 재난피해비용은 재난이 발생 하였을 때 나타나는 직 간접 손실규모이다.

총비용은 재난 관리비용과 재난피해비용을 합산 것이다. 물론 정부로서는 두 가지 비용을 최소화하는 것(zero)이 목표가 되어야 한다. 그러나 이것은 현실적으로 불가능하다. 이는 안전에 관한 시민들의 만족도가 무한대이기 때문이지만 그 수요에 대한 정확한 가격을 산출할 수 없는 공공재적 특성에 기인한다. 아울러 재난의 발생의 위험은 항상 존재하고 예측불가하기 때문이다.

이 그림은 재난관리비용이 과소투입 될 경우 재난피해비용이 커지고 있음을 나타내지만 반대로 재난관리 비용을 계속적으로 증가시킨다 하여도 천재지변으로 발생하는 재난피해비용은 완전히 제거할 수 없으며 아울러 투입비용 대비 안전수준도 크게 나아지지 않고 있음을 보여주고 있다. 한편 재난 피해비용은 안전수준이 높아짐에 따라 점차 감소하지만 어느 정도 수준을 넘게 되면 투자한 비용만큼의 효과를 거둘 수 없음을 보이고 있다. 즉, 비용에 있어서의 수확체감의 법칙이 작동된다고 보아야 한다. 생각해 보면 현실적으로 타당한 것이다.



<그림 1> 재난비용과 재난안전수준과의 관계

인간의 안전에 대한 욕구는 무한하다고 할 수 있다. 그렇지만 재난관리 비용을 무한정을 사용할 수 없는 것 또한 현실이라면 당위적으로 최소투입최대효과의 원칙아래에서 집행되어야 한다. 따라서 총비용곡선의 최저점에서 재난관리가 이루어지는 것이 예산의 제약(budget constraint)을 받고 있는 현실에 타당하다는 것을 시사하고 있다.

다시 <그림 1>을 보자. 점A는 재난관리비용에 관한 투입이 부족할 뿐만 아니라 그림으로써 재난피해 비용도 크게 발생한다는 것이다. 점B는 안전수준은 높아지지만 재난관리비용도 증가함으로써 총비용곡선을 상승시킴을 보인다. 따라서 점E에서 이루어지는 것이 재난관리 총비용관점에서 최소점이 된다. 한편, 높은 안전수준을 달성할 수 있는 과학기술의 발전에 따라 안전 수준 S'가 우측으로 크게 이동할 것인데, 이는 재난관리 비용곡선의 기울기가 매우 작아지기 때문이다.

다음으로는 수요자 효용극대 차원에서 예방과 복구 그리고 시민들의 만족도 관계를 살펴보자. 재난관리는 정부가 직면한 예산제약과 시민만족도가 일치되는 선에서 이루어져야 한다. 이는 재난관리가 개인차원에서 이루어지지만 대체적으로 공공차원에서 이루어지고 있기 때문이다. 즉, 개인은 사적영역에서 자기의 재난에 관한 예방과 복구를 하지만 재난관리의 공공재적 성격으로 인하여 무임승차(free rider) 등을 감안하여야 한다.

먼저 만족무차별곡선(satisfaction indifference curve)은 안전욕구에 관한 국민의 만족도이다. 무차별곡선의 경제학적 정의는 다음과 같다. 즉, 소비자에게 동일한 만족 혹은 효용을 주는 상품의 조합들 중에서 한 조합만 선택하라고 하면 어느 조합을 선택해도 상관없다. 이와 같이 동일한 만족을 주는 상품의 조합들에 대하여 소비자는 무차별하다고 말할 수 있다. 이러한 무차별한 상품의 조합점들을 이은 곡선을 이른다. 개인의 재화와 서비스 소비에 관한 효용(utility)은 주관적이지만 이를 측정가능하다는 전제를 가지고 만들어진 선이다. 여기에는 기

수적(cardinal) 측정과 서수적(ordinal) 측정이 있으나 무차별곡선은 서수적 측정을 전제로 한다. 즉, 동일한 만족을 주는 상품조합이 여러 개 있다고 할 때 임의의 조합①과 ②가운데 어느 것이 더 선호되는가 아니면 덜 선호되는가? 혹은 동일한가? 하는 선호의 순서만을 구분하는 측정이다. 우리는 여기서 항상 발생하는 재난을 주어진 것으로 받아들이면 재난관리를 임의로 예방과 복구로 나눌 수 있다. 즉, 수요자(소비자)가 직면한 상품은 안전도를 높게 할 수 있는 상품Y재(재난예방)와 상품X재(재난복구)로 볼 수 있다. 이렇게 되면 재난에 관한 수요자의 만족무차별곡선은 성립된다.

만족무차별곡선은 첫째, 원점에서 멀리 떨어질수록 더 높은 만족도를 나타낸다. 이는 재난에 대한 수혜자들의 무한대에 이르는 만족을 요구하기 때문이다. 둘째, 우하향한다. 이는 만족에 대한 다다익선(多多益善)을 나타낸다. 이는 대체관계가 존재함을 의미한다. 즉 동일한 만족수준을 유지하면서 상품 간 대체는 우하향 선을 만들어 낸다. 셋째, 무차별선은 겹치거나 교차할 수 없다. 교차하면 다다익선과 동일한 만족도조합 간에 모순이 발생한다. 넷째, 곡선은 우하향하면서 원점에 대해서 볼록(convex)하다. 이는 수요자 선택에 있어서 두 상품 간에 존재하는 한계대체율(marginal rate of substitution of X in terms of Y)과 한계대체율 체감의 법칙(law of diminishing marginal rate of substitution)이 적용되기 때문이다. 한계대체율은 수요자의 X재 1단위에 대한 Y재의 주관적인 교환비용이다. 체감의 법칙이란 동일한 만족 수준을 유지하면서 Y재를 X재로 대체해 감에 따라 한계대체율이 점차 감소하는 현상이다.

다음으로는 소비자 혹은 수요자의 재난에 관한 효용극대를 보자. 수요자는 개인의 만족을 극대화 시키고자 하지만 그것은 자기에게 주어진 예산(budget)의 범위 안에서 이루어질 것이다. 즉 예산제약이 나타난다는 것이다. 개인에 있어서도 예산의 제약이 있지만 여기서는 정부의 예산제약이다.¹⁾ 이는 공공재에 있어서의 무임승차를 감

안하고 소비자가 지불하는 조세의 비보상성을 가정하면 개인의 예산 제약식은 극단적으로 0으로 가져갈 수 있으며 따라서 정부예산 제약선으로 가져가도 무리가 없을 것이다. 아무튼 재난관리를 예방과 복구로 나누어 접근하면 정부가 직면하는 재난관련 예산 제약식은 다음과 같다

$$I = P_x \cdot X + P_y \cdot Y \text{ ----(1)}$$

여기서 I는 국가예산, P_y는 재난 예방비용, P_x는 복구비용이다. 그리고 재난만족도는 일반의 재난에 관한 효용(utility)으로 바꿔 쓸 수 있다. 위의 식(1)을 Y에 대해서 정리하면 다음과 같다.

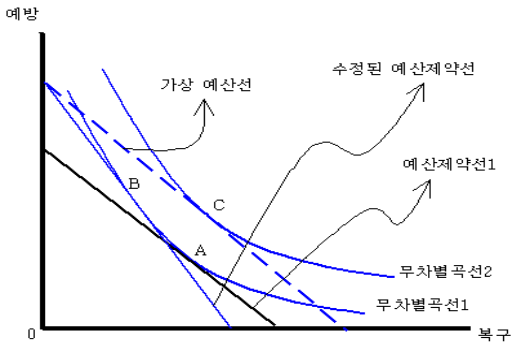
$$Y = I/P_y - P_x/P_y \cdot X \text{ ----(2)}$$

이렇게 되면 I/P_y는 수직절편, - P_x/P_y는 기울기이다. 주어진 예산을 예방에 모두 투입할 수 있으며 반대로 복구에 모두 투입할 수 있다. 그리고 배정된 예산의 규모에 따라 원점에서 바깥쪽으로 혹은 안쪽으로 이동할 수 있다. 이제 <그림 2>를 보자.

먼저, 예산선1은 정부가 현재 직면하고 있는 예산이다. 이 선은 현재 시민의 만족도(효용)를 나타내고 있는 무차별곡선1과 점A에서 접하고 있다. 이 점은 어떠한 현재 주어진 여건(과학기술, 자원 등)에서 최적의 정책이라고 할 수 있다. 그렇다면 우리는 동일한 만족 수준을 유지하는 가운데 예산선을 변경할 수 있다. 이는 예방에 더 중점을 둘 수 있으며 반대로 복구에 더 중점을 둘 수 있는 현실을 반영하고 있다. 수정된 예산제약식은 동일한 만족수준을 나타내는 무차별 곡선의 만족수준을 해치지 않은 가운데 복구비용보다 예방비용을 더 배정한 것을 나타낸다. 점B는 새로운 예산제약식이 무차별곡선1과 접한다. 따라서 만족 수준은 변함이 없다.

서 동일한 논리전개가 가능하지만 여기서는 이를 생략하고 예산의 제약을 정부의 예산제약으로 대체하였다.

1) 사적영역에 대해서는 별도의 논의가 필요하고 개인의 관점에



<그림 2> 예산선과 효용극대화

무차별 곡선2는 무차별 곡선1보다 재난에 관한 시민들의 만족도 수준이 더 높은 것을 나타낸 것이다. 점선으로 표시된 예산선은 가상의 예산선이다. 이는 다음으로부터 추론될 수 있다. 예방투자를 더 높게 된다면 재난 피해규모를 줄일 수 있다는 것이 통설이라고 할 때 동일한 비용의 복구비를 예방투자로 전환하게 되면 보수적으로 보아 재난피해가 감소하게 된다. 피해가 감소하게 된 만큼 소비자들의 만족(효용)도는 더 높아지게 된다.

반대로, 복구비를 더 집행 할 수 있으며, 마찬가지로 더 높은 수준의 무차별곡선과 접할 수 있게 된다. 이렇게 되면 단기적인 국민의 만족수준은 높아 질 수 있지만 궁극적으로 경제적으로 피해가 더 커지는 상황을 초래하게 된다. 따라서 이러한 선택은 합리적이지 못하다. 따라서 예방에 관한 투자비용을 더욱 크게 가져갈 수 있으며 궁극적으로는 만족도를 증가시킬 수 있음을 나타낸다. 결론적으로 정부의 제한된 예산배분을 어떻게 가져가느냐에 따라 시민의 만족도를 증가시키고 궁극적으로 재난피해를 최소화 할 수 있으며, 재난관리를 효과적으로 할 수 있는가에 대한 시사점을 준다고 보겠다. 물론 재난관리의 공공재적 성격에 있어서 수요자들의 정확한 욕구를 파악할 수 없는 한계는 여전히 근본적인 제한이 존재한다.

그럼에도 불구하고 정부의 재난예산과 관련한 투자배분 기준은 현재와 같은 절차(수립과 집행)로는 재난 피해

를 최소화 할 수 없음은 분명하며, 더욱이 재난관리를 위한 예산이 최우선 순위로 대두되고 또한 무한정 배정할 수 없으므로 재난 관련한 예산의 수립과 배정의 과학화의 필요성이 크다는 점도 시사한다.

2. 재정과 체계

재정(public finance)은 정부가 공공욕구를 충족시키기 위하여 수행하는 모든 경제적 활동으로 정의(이준구, 2005, p28)되며 여기서는 광의의 정부를 뜻하므로 예산에 의거하지 않은 정부활동도 그것이 공공의 욕구를 충족하기 위한다는 목적에서는 이 모두를 재정에 포함시킬 수 있다. 또한 세분화 시킨 정부는 중앙(central government)과 지방(local government)으로 구분하고 이에 따른 재정흐름을 구분할 수 있다.

<표 1> 예산과 기금의 비교

구 분	일 반 회 계	특 별 회 계	기 금
설치사유	• 자치단체 고유의 일 반적 재정활동	• 특정세입으로 특정세출에 충 당 • 특정사업운영 • 특정자금 보유 운용	• 특정목적 및 시책 추진을 위해 특정 자금을 운용할 필 요가 있는 경우
재원조달 및 운용형태	• 공권력에 의한 지방 세 수입과 무상적 금부의 제공이 원칙	• 일반회계와 기 금의 운용형태 혼 재	• 출연금, 부담금 등 다양한 수입원 으로 용자사업 등 사업수행
확정절차	• 사업부서 예산요구, 예산부서 예산안편 성, 지방의회 심의·의 결	• 좌 동	• 기금운용부서 계 획 수립, 예산부서 협의· 조정, 지방의회 심의· 의결
집행절차	• 집행과정에서도 합법 성에 입각한 통제가 가해짐 • 예산의 목적외사용 금지원칙	• 좌 동	• 집행과정에서는 합목적성 차원에서 자율성과 탄력 성이 보장
수입과 지출의 연 계	• 특정한 수입과 지출 의 연계 배제	• 특정한 수입과 지출의 연계	• 좌 동
계획변경	• 추경예산편성	• 좌 동	• 주요 항목(장· 관·항)지출금액 의 10분의 5초 과 변경시 지방의 회 의결 ²⁾
결 산	• 지방의회 심의·승 인	• 좌 동	• 좌동

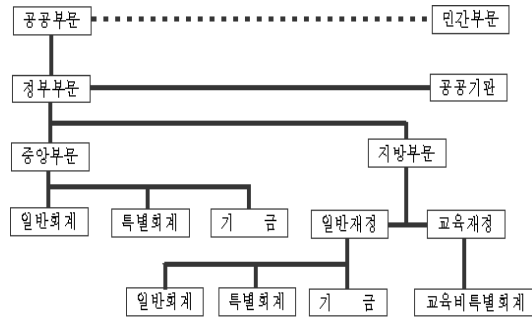
2) 지방자치단체 기금관리법 제13조에서는 재난관리기금과 제해

자료: 오금호, 2007에서 재인용.

재정은 국가 및 지방공공단체의 설립살이에 소요되는 자금(資金)을 공공재정(公共財政)이라고도 한다. 재정의 특징은 첫째, 각종 정부의 예산집행으로 나타난다. 예산(budget)은 세입과 세출로 구성된다. 둘째, 각종 정부가 생산하여 제공하는 서비스 혹은 편익(便益)의 극대화를 목표로 한다. 이는 다른 경제주체들이 추구하는 효용 극대화 와 이윤극대화를 추구하는 것과는 다른 성격이다. 셋째, 재정은 일반보상원칙에 의하지만 사적영역은 개별 보상원칙에 의하여 운영된다. 넷째, 재정은 차 년도에 소요될 지출의 규모를 결정하고 세수입을 확보하는 양출제입(量出制入)의 원칙이다. 다섯째, 재정은 공권력에 의한 강제원칙으로 운영된다.

우리나라의 재정은 UN, IMF, OECD 등의 지침제시를 기준으로 하여 통상재정의 범주를 정하고 있다. 즉 중앙정부예산과 지방정부예산, 그리고 비영리 공공기관의 예산을 그 범위로 하고 있다. 국가 재정은 전체적으로 공공부분과 민간부분으로 나누어 볼 수 있다. 그러나 민간은 사적영역이므로 제외되어 있다. 공공부분은 정부부분과 공공기관으로 나뉜다.

정부부분은 중앙부분과 지방부분으로 나뉘며 중앙부분은 일반회계와 특별회계, 그리고 기금으로 구성되며 앞에서 언급한 바와 같다. 지방부분은 일반재정과 교육재정으로 나뉘며 교육은 교육비특별회계로 충당된다. 일반재정은 중앙과 마찬가지로 일반회계 및 특별회계, 그리고 기금으로 구성되어있다. 앞서 설명한바와 같이 재정은 국민의 세금을 통해 조성되고 여기에는 중앙정부가 활용하는 국세와 지방정부는 지방세 수입으로 그 재정을 충당하고 있다.



<그림 3> 공공부분의 재정조직과 각 정부의 재정흐름도

먼저 중앙정부의 일반회계는 세입과 세출로 구성된다. 세입은 각종 내국세와 관세 등을 통해 얻어지는 조세수입과 차관(借款) 및 판매수입 등의 세외수입으로 구성된다. 이는 14가지 국세로 구성되며 10가지의 내국세와 관세 그리고 교육세, 교통세 및 농어촌특별세가 있다. 특별회계는 예산사업의 성격상 특별회계를 만들어 관리하는 것이 효과적일 때 구성한다. 즉 사업의 성격이 독특하거나, 세입과 세출을 단일하게 하여 별도관리가 필요한 경우 운영한다. 이는 설립목적, 운영의 주체 등 관련 사항을 개별적으로 법제화하여 운영하고 있으며 행정부가 편성하고 국회심의를 거쳐야 한다. 기업특별회계³⁾와 재정용자특별회계⁴⁾ 및 기타특별회계 등 총 21개의 특별회계를 운영한다.

지방정부의 재정도 크게 다를 바가 없다. 우리나라 지방정부 재정은 오랜 기간 중앙집권적 행정체계에 의해 지방재정의 역할은 제한되어 왔다(이준구, 2005). 지방은 각 지역의 특수한 사정과 지역주민의 선호들이 충실히 반영되어야 하지만 그렇지 못하다.

한편, 정부는 장기적으로 재난과 재해의 경감을 위해서 제1차 국가안전관리 기본계획(2005~2009)을 16개 분야에 걸쳐 수립하였다. 2005년부터 2009년까지 11개 부처 및 시도에 대해 총 27개 사업을 대상으로 모두 36조 8천 억 원을 투자할 계획을 수립하는 한편 이를 기초로 하

- 3) 공기업의 활동과 관련한 회계이며 여기에는 양곡관리, 철도사업, 통신사업, 조달특별회계가 있다.
- 4) 정부의 재정을 관리하기 위한 것으로서 용자재정과 차관재정으로 구성된다.

구호기금의 경우에는 규모에 관계없이 지방의회의 의결없이 기금운용계획의 변경이 가능토록 하였다.

여 같은 기간 국가재정운용계획에 “재해·안전·복지 분야에 대해 사전 예방적 투자를 강화하기로 하여 사후 복구소요예산을 최소화함으로써 재정 부담이 줄어들도록 하는 계획을 세웠고 이를 자원배분 12대 원칙으로 제시하였다. 5년간 평균 7조원규모를 투입하는 셈이 된다.

살펴보면 지난 10년간 우리나라의 재난피해규모는 연평균 약 2조원규모이지만 2006년 피해규모만 하여도 총 3조 5,000억 원, 2003년 4조8,000억 원, 2002년 총 6조 8,000억 원 등 그 규모는 1990년대와 비교하면 크게 증가하고 있는 현실이다. 아울러 인명피해는 연평균 120명의 사망자가 발생하고 있어서 재난후진국의 면모를 엿볼 수 있다. 그리고 우리나라의 재난피해의 80%정도가 풍수해로 인한 것이며 태풍 59.3%, 호우27%, 폭풍 5.1% 기타 8.5%(소방방재청,2006)로 나타나고 있다.

이렇게 놓고 보면 피해 규모보다 3.5배를 투입한다는 것이다. 지구환경보고서에서도 자연재난 예측 및 저감기술의 개발을 통해 연구개발(R&D) 1달러 투자로 재난복구비용 7달러를 절약하게 되어 결국 7배 이상의 투자효과를 가져온다고 제시하고 있다. 또 미국 국립건축과학연구소의 다중재난 예방 위원회가 2005년에 연구한 결과에 따르면 미국의 경우 1달러를 재난예방에 투자하면 사회 전체적으로 4달러의 비용이 절감되는 효과가 있는 것으로 밝혀지고 있어 재난예방사업의 당위성이 더욱 강조되고 있다(아시아경제, 2007. 8. 31).

이러한 분석을 적용하면 우리의 경우 최소 연간 28조원규모의 사회적 비용절감효과나 최고 연간 49조원의 재난복구비가 절감되어야 한다는 계산이 된다. 그러나 위와 같이 연간 7조원 규모의 막대한 예산을 투입하는 근거가 어디에 있는지 확인할 수 없으며, 결국은 각 부처의 주먹구구식 예산 책정이 있었다고 볼 수밖에 없는 것이다. 그러므로 제 3절에서 살핀 바와 같이 총비용 최소원칙과 수요자 극대만족의 원칙을 세우고 이에 관한 철저한 분석과 함께 과학적인 예산 배분 및 수립 기법을 도입해야 한다.

아울러, 예방은 각종의 위협으로부터 인명과 재산상

의 손실을 최소화 할 수 있는 첩경이다. 이런 점에서 예방에 있어서도 전략적 접근이 필요하다. 최병선(1994:80)에 의하면 예방 전략은 잠재적 또는 가상적 위험을 예측하고 이를 사전에 방지하기 위해 예방노력을 기울이는 것을 말한다. 예방 전략은 첫째, 어떤 물건이나 시설 또는 기술에 내포되어 있는 잠재적 위험 또는 가상적 위험을 미리 정확하게 예견할 수 있고 둘째, 그 위험을 예방할 수 있는 방법이 있고 또한 그것을 알고 있으며 셋째, 그 위험을 예방하는 것이 사회적으로 득이 될 것이 확실하다는 전제하에서 가장 바람직한 위험대응전략이라 할 수 있다는 것이다.

아무튼 우리나라의 재난관리와 관련해서는 국가적인 조직과 대응체계, 그리고 그것에 소요되는 국가 장기예산부분을 감안하면 최근에는 비로소 진일보 했다고 볼 수 있다. 그렇지만 예산의 수립과정을 살펴보면 그동안 진행해 온 관성에 따라 투자계획을 수립했다는 비판을 면치 못하고 있다.

IV. 재난관련 예산(기금) 분석

그렇다면 재난관리기금(예산)⁵⁾의 적립현황과 활용은 어떤가. 법률에 의하여 의무적으로 적립토록 되어 있으므로 당연히 그 규정을 준수해야 한다. 그러나 일부 자치단체를 제외하고는 대부분 규정을 준수하지 못하고 있다. 사회적으로 재난관리기금의 활용과 그 효율성에 대한 지적이 빈번해 지고 있다. 즉, 저조한 기금활용률, 효율적이지 못한 활용 등에 따라 사용범위의 확대가 요구되고 피해가 워낙 대규모이다 보니 그 예방으로서 본 기금을 적극적으로 활용하지는 주장들이 잇따르고 있다.

확보를 측면을 보자. 2007년 6월 말 현재 법정 확보기

5) 지방정부의 재난관리 예산은 본예산이 있으나 예방목적용 기금이 설치되어 있다. 이러한 기금은 분류상 예산과 명백한 차이가 있지만 일반 수요자관점에서는 예산이나 기금이나 집행한 결과로 재난이 예방되어 진다면 그것이 본예산이든 재난관리기금이든 중요하지 않고, 또한 현실적으로 지방정부가 집행한다는 차원에서 수요자관점에서는 예산으로 보고 있다. 따라서 예산으로 표기하고자 한다.

준 액은 총 2조 420억 원이며 법정무목적립액은 기준 액의 30%인 6,127억 원이다. 현재 확보금액은 총 2조 531억 원(원금 1조 7,944 + 이자 2,587), 사용액은 8,092억 원이고 사용 가능 액은 6,312억 원(현보유액 1조 2,439 - 의무적립액 6,127)으로 나타나고 있다.

<표 2>는 2003년부터 2007년 6월 말 현재 4년간의 각 자치단체 별 기금확보율 변동을 나타내고 있다. 확보율은 큰 의미가 없다고 볼 수 있겠지만 법정적립액 대비 평균 확보율은 90% 수준이다. 16개 광역자치단체에서 4개 단체만 100%를 지키고 있고 나머지는 그렇지 못하며 특히 평균적으로 50%에 미치지 못하는 단체도 3곳이다. 울산 30%, 광주 43% 대구는 45%정도이다. 매우 낮은 적립률도 문제이지만 즉 기금적립의 목적에 비추어 보면 아예 기금 적립을 외면하고 있다는 평가가 나올 수밖에 없다. 문제는 확보율이 저조한 지역을 보면 한 해에 그치지 않는데 있다. 물론 재난발생에 대한 위험이 현저히 낮은 경우 재원을 굳이 비축할 필요가 없을 것이지만 재난관리기금의 유용성을 인정한다면 예비적 차원에서 확보율제고에 노력을 아끼지 말아야 할 것이다.

기금운영에 관한 내용이다. 2005년 말 전국 지방자치단체의 기금운용 이자 수익률은 연평균 최고 3.87%에서 최저 0.6%로 그 차이가 6.45배나 차이가 난다. 그리고 전체 재난관리기금의 연평균 수익률은 1.88%이다. 2007년 6월 현재에 있어서 이자수익률은 평균은 1.26%, 최고 1.89%, 최저 0.91%이다. 금융기관 대출 평균이자율은 2007년 6월말 기준으로 7.13%(금융감독원, 2007.9.10)이며, 주요 은행 예금(6개월 목돈운용의 경우)금리는 지방은행을 포함하여 16개의 금융기관 이자율은 4.94%이다. 이렇게 보면 재난관리기금의 이자율은 무려 3.9배 정도 낮게 운영되고 있는 것으로 볼 수 있다. 금융기관마다 이자율을 선정하는데 있어서 차이가 있을 수 있겠지만 지역금융기관마다 큰 차이가 나는 것은 문제가 있다. 국민의 세금을 운영하는데 있어서 정기 예금의 이자율 보다 현격히 낮다는 것은 기금관리 운용주체의 관리 소홀이라 할 수 있겠다.

활용측면이다. 기금의 확보와 함께 중요한 것은 효과적인 활용을 하고 있는가 하는 점이다. 확보율이 낮은 것도 문제이지만 법정 적립율 이상을 확보하고 있다 하여도 효과적으로 활용하지 못하고 있다면 더욱더 문제이다. 각 지역별로 연도별 활용률은 일정하지 않았다. 2006년을 기준으로 할 때 확보금액대비 사용금액 평균은 전국적으로 43%에 머물고 있다. 10%이하 사용률을 보인 지역은 대구 및 충남 등 5개 지역이다. 90%를 넘는 지역은 경기와 울산지역이다. 경기도는 확보규모도 크지만 활용비율도 높다, 그러나 울산의 경우 확보비율이 낮아 소규모의 활용으로도 활용도 측면에서는 높게 나타난다. 아무튼 전체적으로 낮은 기금의 활용도를 확인할 수 있다. 문제는 언제 어느 형태로 발생할지 예측이 되지 않은 가운데 예방활동의 목적으로 설치된 기금의 유효한 활용은 매우 중요하며 따라서 재난예방에 관한 인식변화가 필요하다고 하겠다.

<표 2> 재난관리기금 확보율 추이(단위:%)

구분	2003	2004	2005	2007.61)	평균
계	97.3	97.2	80.4	88	90.7
서울	100.0	100.0	100.0	98	99.5
부산	99.4	99.7	96.3	101	99.1
대구	59.1	48.7	28.4	45	45.3
인천	100.1	100.0	64.5	59	80.9
광주	34.0	72.3	25.4	42	43.4
대전	100.1	97.5	66.4	82	86.5
울산	24.3	20.8	19.2	58	30.6

구분	2003	2004	2005	2007.61)	평균
경 기	106.1	100.6	62.0	84	88.2
강 원	106.1	101.6	100.6	105	103.3
충 북	101.7	104.3	100.0	100	101.2
충 남	100.0	100.0	99.8	91	99.5
전 북	102.8	116.2	81.6	97	99.4
전 남	100.9	103.3	98.7	104	101.7
경 북	101.2	101.4	100.0	92	98.6
경 남	109.3	115.8	91.1	96	103.0
제 주	101.1	104.5	100.0	85	97.7

주 : 1)은 2007년 6월 현재 집계된 행정부의 자료임

따라서 기금이 제대로 활용되지 못하고 있다는 비판은 사실로 보인다. 기금이 활용되지 못한다는 것은 기금의 본래 목적과 배치된다는 것으로서 그만큼 예방에 충분히 활용하지 못하고 있다는 것이다. 높은 적립률을 유지하는 지역에 있어서는 기금의 적립 자체에 목적을 두고 있다는 평가를 면치 못할 것이다. 적절한 적립규모와 함께 재난예방을 위하여 효과적으로 활용하고자 하는 것이 기금의 본래 취지라는 점을 충분히 인식하고 있지 못하다고 보여 진다.

기금의 활용도가 낮은 이유로는 첫째, 예방사업이라는 범위가 넓고 구체적으로 규정이 되지 않았기 때문이다. 예컨대 학술연구도 예방일 수 있고, 재난구호 및 재난 자원봉사들의 2차 피해를 최소화하기 위한 교육도 예방일 수 있으며, 현재 형체(形體)화 된 민방위교육도 예방교육일 수 있는 한편 재난구조장비의 일상적인 정비, 하수관 점검, 하천유역 범람 가능성 조사, 인구사회학적으로 보아 계층별 교육, 교재발간, 위급시 대피훈련 등 예방의 범위가 매우 넓다. 따라서 관계법령에 따라 예방에 집중하고자 하여도 어느 것을 예방으로 할 것인지가 불분명해지면서 지방정부의 공무원으로서의 법령 살피기에 급급하여 예방의시기를 놓치거나 자의적인 해석을 할 수 밖에 없을 것이다.

다음으로는 집행내역을 살펴보자. (표3)은 2006년도 집행내역을 종합한 것이다⁶⁾. 2006년도 한 해 동안 전국

적으로 약 848억 원을 사용하였다. 전체적으로 보면 예방사업에 79.7%, 연구 용역사업에 1.9%, 재해응급복구에 6.0%, 기타부분에 12.7%를 각각 사용한 것으로 나타나고 있다. 먼저 79%에 관한 중요한 내역을 확인할 수 없다. 물론 관리감독 차원에서 구체적인 활용내역을 파악하고 있을 것으로 보이지만, 그러나 자체적인 내용 감독이므로 그 내용이 무엇인지에 대해서 외부의 충분한 검토를 받아야 한다. 즉 구체적인 예방사업 활동을 충분히 진행하고 있는지를 보아야 한다는 것이다.

<표 3> 2006년 재난관리기금 집행내역 (단위 : 천만원)

구분	사용금액	사용 용도별			
		예방사업	연구 용역사업	재해응급복구	기타
계	84,885	67,673	1,618	5,134	10,760
서울	49,510	44,235	738	4,537	
부산	11,504	11,076		428	
대구	0				
인천	208	140			68
광주	265	265			
대전	93	93			
울산	561	561			
경기	13,125	4,815			8,310
강원	854	854			
충북	1,000				1,000
충남	0				
전북	202	202			
전남	2,186	2,186			
경북	3,443	3,189			254
경남	916		880		36
제주	1,018	57		169	792

자료: 2007.8.31 현재(홍미영 의원실).

연구용역 사업도 예방사업이다. 여기서 중요한 것은 어떠한 예방사업이라 할지라도 일상적이고 상식적인 수준의 예방이 아니라면, 재난 예방사업에 대해서는 충분히
6) 2002년부터 5개년의 자료는 전체적으로 제시하지 않았다.

한 연구가 필요하다. 즉 연구 용역이라는 의미가 학술적인 연구용역이 아닌 현장을 중심으로 그곳을 조사하고 모의실험(simulation)등의 결과를 놓고 다음 단계인 시행에 돌입해야 함에도 불구하고 사전 연구는 등한시 한 채 시행과 시공에 주력하고 있다는 판단이 든다. 그러므로 주먹구구식 복구가 되고 부실한 설계가 되며 결국은 재난은 반복될 수밖에 없다고 판단된다. 따라서 모든 사안에 대한 철저한 연구가 선행되어야 한다.

아울러 지방자치단체의 재난관리기금의 전용이 문제 되고 있기도 한다. 즉, 일반사업들은 일반예산으로 충당해야함에도 불구하고 재난관리기금을 활용했다는 것으로서 지방자치단체에서 발생하고 있는 기금전용의 대표적인 예가 된다.

특히 기초 자치단체 A7) 구(區)의 2007년 재난관리기금 집행계획에 관한 내역을 살펴보았다. 첫째, 재난관리기금으로 어떤 사업을 구체적으로 수행하고자 하는지 확인할 수 없다. 둘째, 재난에 대응하기 위해 지출예산을 수립하고 있으나 예비비 및 기타에 활용하고자하는 예산액의 70%이상을 배정하고 있다. 이는 우발적인 사태에 대비하기 위해서 예비비로 적립해 두고 있다는 의미이다. 기금의 본 목적이 본예산에서 다루지 못한 특수한 목적의 수행을 위해서 적합한 것이라면 기금활용 계획에서부터 구체적인 활용계획서가 수립되어야 함에도 불구하고 본예산에서 활용하고 있는 “예비비”형태로 적립해 두고 있다. 다시 말하면 재난에 대응하여 1년 전에 재난관리차원에서 지역의 문제점을 충분히 파악하고 그에 대한 자금의 용도를 확정지어야 함에도 불구하고 그렇지 못하고 있는 기초자치단체의 실상을 여실히 나타내는 것이라 할 수 있다. 현장에서는 재난관리 차원에서 연중 점검을 하고 그에 대한 대비책을 수립해야 하며 이를 위해 기금이 활용되어야하는데 그렇지 못하다는 것이다. 우발적인 사태에 대비하기 위한 기금의 적립이라면 이는 기금취지를 이해하지 못하는 것이고 따라서 적극적인 관리가 필요하다고 할 수 있다.

7) 자료제공자의 요청에 의해 명시하지 않았다.

어쨌든 재난관리기금은 지자체의 재난 예방투자를 위한 매우 유용한 자원이다. 그런 점에서 적립을 독려해야 함은 물론 그 활용도를 재고해야 한다. 충분하지 못한 적립에 대해서는 조성에 관한 독려를, 법정적립에 목표를 두고 활용하지 않은 자치단체에 대해서는 적극적인 활용을 독려하는 대책이 강구되어야 한다. 아울러 재난관리기금이 본래의 취지를 확보할 수 있도록 기금운영방안을 마련해야 하고 이를 위해 기금운영위원회를 적극 활성화 시켜야 한다. 물론 사전적으로 일반예산으로 예방사업을 실행하여야 한다. 본예산은 예방에 충분히 투입하지 않은 반면 자체사업을 기금에 의존하는 것은 마찬가지로 행정편의주의라 할 수 있고 시민의 부담을 가중 시킬 우려가 있다. 따라서 예산의 활용에 관한 철저한 사전 심의와 효과분석 및 성과평가를 통해 낭비요소를 제거해야 한다.

V. 결론

국가는 한정된 자원을 효율적으로 배분해야 한다. 특히 재난관리에 투입되어야 하는 예산은 미래에 나타날 수 있는 피해에 대한 사전적인 투입이라는 점에서 가치적이지 않고, 현실적이지도 않기 때문에 국가 자원배분에 있어서 항상 후순위에 놓여 있어 왔다. 그러므로 이러한 정책 방향을 전환하고자 한다면 재난피해와 예방에 관한 심도 있는 연구와 조사가 필요하며 특히 국가 재난 관련 예산투입에 관한 이론적 틀 거리의 정착이 이루어져야하고 이에 근거한 실증적인 분석이 보다 더 활발해져야 한다. 이는 주어진 자원을 효율적으로 활용할 수 있는 첩경이고 예산 낭비를 최소화 할 수 있는 길이기도 하며, 궁극적으로 국민의 삶의 질을 한 단계 높일 수 있을 것이다. 이런 측면에서 재난관련 예산의 최적배분과 만족도에 관한 이론적 검토를 해보고 본격적으로 재난관리기금에 대하여 살펴보았다. 이론적 접근은 추가적으로 더욱 발전시키고 객관화 시키며 이를 바탕으로 실증분석을 해야 할 과제들이 남아있다. 그리고 재난관련 예산을 통할하는 하나의 전문 부서를 지정해야 한다. 재난관련 예산 수립의 문제점으로는 11개 다부처에 걸친 예산의

수립과 집행 때문에 여러 가지 비효율이 발생할 수 있으며 또 다부처주의에 따른 예산편성의 효율성이 떨어지는 문제가 있으므로 이를 예방하는 차원이다.

첫째, 재난관리기금에 대한 효과적인 활용방안을 강구하여야 한다. 지방자치단체는 법정적립규모와 적립비율에 목적을 두고 있으며 그 기금의 활용에 대해서는 큰 관심을 두고 있지 않다는 판단이다. 즉, 형식적인 관리에 지나지 않고 있으므로 활용과 적립에 관한 인센티브를 주는 방안도 고려해야 한다. 이는 기금운영에 관한 자치단체장의 권한을 확대하고 외부통제가 가능하도록 한다는 것이다. 따라서 재난관리기금을 관장하는 심의위원의 전문성과 투명성제고가 매우 절실하다. 이를 위해 각급 자치단체에 민간전문 심의위원의 구성비율의 의무화가 필요하며 및 기금심의위원회 활동의 책임성을 강화하기 위해서 회의록 등을 인터넷을 통해 공개하는 것이 바람직하다. 즉, 기금심의위원회의 활동과 결과에 대한 충분한 공개, 정보공유와 기금운영의 외부통제기능의 강화를 통한 기금의 효과적인 운영을 도모할 수 있을 것이다.

둘째, 연구조사기능이 더욱 강화되어야 한다. 이 분야의 중요성을 관계자들은 충분히 인식하고 있지 못하다. 살펴본 바와 같이 기금활용에 있어서 전체적으로 1.9%만 활용하고 있다. 대부분의 재난에 대한 사후 조사를 보면 주먹구구식 예방대책으로 인해 피해와 사건들이 재발하게 된다. 이는 복구나 재난 발생 이전에 충분한 연구조사가 이루어지지 못하고 있음을 뜻한다. 따라서 재난의 예방을 강화하기 위하여 지역별로 특성에 맞는 원인분석과 재난예방 및 대응방안 수립을 위한 조사·연구 사업이 활발하게 진행되어야 한다.

셋째, 기초 자치단체에서의 기금활용 계획을 구체적으로 수립해야 한다. 살펴본 바와 같이 응급시에 대한 예비자금 형식으로 유보한다는 것은 지역현장에서의 실질적인 예방이 이루어 질 수 없다는 것을 뜻한다. 재난 전문가를 동원하여 지역의 구석구석을 살피고 예상되는 재난에 관한 준비를 기금 활용 범위 내에서 충분히 수립해야 한다. 구체적인 계획이 수립되지 않은 상황에서는 기

금활용측면은 물론 재난예방이 이루어 질 수 없다. 아울러 재난관리에 대한 현장의 집행능력을 제고해야 한다. 기초자치단체는 물론 광역자치단체에 있어서도 예방에 관하여 수시로 점검하도록 하며 그에 관하여 기금의 활용을 충분히 할 수 있도록 해야 한다. 그리고 서류상으로만 집행내역을 확인하여서는 예산의 낭비뿐만 아니라 재난예방에 관한 원칙적인 문제를 해결할 수 없을 것이다.

넷째, 총괄기관의 역할 강화가 필요하다. 재난관리기금에 관한 운영에 관하여 자치단체로 하여금 관리하도록 되어 있으나 전국적이고 총괄적인 관리와 운영 방향에 대해서는 그 궁극적인 책임은 소방방재청에 있다고 보아야 한다. 나타난 바와 같이 지방간 적립률의 차이라든지 특히 활용도 측면에서는 지역에 따라 가지고 있는 특수성을 감안하여 방재청의 관심이 필요하다. 다시 말하면 국가적인 재난관리시스템 구축 관점으로 접근하되 자치단체의 자율성을 훼손하지 않은 범위에서 활용 방향 등에 대한 지원을 아끼지 말아야 한다. 여기에는 상시적으로 기금활용에 관한 정보를 파악하고 분석해주는 역할 등이 다.

다섯째, 지방자치단체 재정자립도 고려한 현실적인 대안모색이 필요하다. 열악한 지방재정자립도를 감안하면 재난을 예방함에 있어서 재원 부족이 현실적으로 나타나게 된다. 따라서 지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 일반예산에 반드시 재난예방사업으로 활용하도록 하는 기준을 제시하고, 동시에 재난관리기금을 활용할 수 있도록 융통성을 줄 필요가 있다. 법으로 정한 사항 이외에 지방정부 조례에서 더 다루어야 할 사항들을 조례로 규정해 주는 것도 필요하다. 예컨대, 지역특성에 맞는 재난에 관한 교육과 홍보, 그리고 재난관리를 위한 민·관 네트워크 구축 등이다. 또 자율 방재단, 재난관련 시민단체, 지역마다 존재하는 관련 학계 전문가들, 각 지역 분야별 전문가들을 일시에 가동할 수 있는 그런 시스템의 구축 등이다.

<참고문헌>

▷ 강용석. 2004. 우리나라 재난관리에 대한 소고. 지방의회연구, 13: 147-163.

▷ 경제정의실천시민연합. 2002. 21세기. 한국지방자치의 비전을 말한다. 시민의신문사.

▷ 권태호. 2004. 정부지원복구비의 지역경제파급효과 분석을 위한 기초연구. 방재연구소

▷ 김대식·노영가·안국신. 2006. 현대경제학원론 제5판

▷ 김보수. 2003. 태풍매미로 인한 산업피해와 과제. 전경련.

▷ 김용달. 2003. 재난위험관리와 보험. 제8회 방재안전세미나. 소방방재청.

▷ 김종익. 2007. 재난관리기금의 운용의 문제점과 바람직한 활용 방안. 재난관리연구소 하계세미나. 희망제작소

▷ 김태운. 2004. 우리나라의 국가재해 관리체계의 모색

▷ 소방방재청. 2007. 국감자료(홍미영의원실)

▷ 소방방재청. 2007. 국감자료(윤호중의원실)

▷ 소방방재청. 2006. 국감자료(국회행정자치위원회)

▷ 심우배. 2007. 우리나라 수해특성분석 및 정책과제. 국토환경연구원.

▷ 심재현·오금호. 2005. 지역방재역량강화와 NGO의 역할. 제10회 방재안전세미나. 소방방재청

▷ 오금호. 2007. 지방자치단체 재난관리 관련기금 운용과 예방사업의 활성화 방안. 재난관리연구소 하계세미나. 희망제작소.

▷ 이원희. 2007. 재난관련 재정운영의 과제. 재난관리연구소 하계세미나. 희망제작소.

▷ 이재은 외. 2006. 재난관리론. 대영문화사

▷ 이준구. 2006. 재정학 제3판. 다산출판사

▷ 이창람·나아정. 2006. 재난관리기금. 민간으로부터 모금한 재해의연금의 관리. 집행상의 문제점 및 개선방안. 예산정책처.

▷ 임영현. 2004. 법률과 예산의 연계성실태 및 강화방안 연구. 예산정책처.

▷ 천우정·나아정. 2005. 재난관리 예산분석. 예산정책처.

▷ 최병선. 1994. 위험문제의 특성과 전략적 대응. 한국행정연구, 제3권(4): 27-49.

▷ 행정자치부. 2007. 지방자치단체 기금운용기준. 행자부.

▷ Drabek, Thomas E. 1991. *The Evolution of Emergency Management*. 3-29. Washington D.C. ICMA.

▷ Godschalk, David R. 1991. *Disaster Mitigation and Hazard Management*. 131-160. Washington D.C. ICMA.

▷ Rijkma, Jos A.. 1997 Complexity, Tight-Coupling and Reliability: Connecting Normal Accidents Theory and High Reliability Theory. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 5(1).

▷ Roberts, K. H.. 1993. *Introduction*. Roberts (ed.). *New Challenges to Understand Organizations*. Macmillan. New

York.

▷ Perrow, C.. 1984. *Normal Accidents: Living with High Risk Systems*. Basic Books. New York.

▷ Petak, William J.. 1985 Emergency Management: A Challenge for Public Administration. *Public Administration Review*. 45.

▷ Sorht, Jame F., Rosa, Eugene A.. 1998. Organizations, Disasters, Risk Analysis and Risk: Historical and Contemporary Contexts. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 6(2).

▷ The World Bank. 2006. *Hazards of Nature*. Risks to Development. 3-5.

魏梓良: 중앙대학교에서 박사학위를 취득하고(논문: 소유구조와 지배구조, 그리고 기업 가치 관계에 대한 실증분석, 2003), 현재 (재)희망제작소에 재직 중이다. 주요 저서로는 21세기로 가는 사회경제사상(2007), 출자총액제한제도의 이론과 실상(2007), 1987년, 민주화 이후 경제문제에 대한 시민사회의 대응(시민운동15년사)(2004), 천년기업과 국가경영을 위한 제언(2004), 행동하는 경제학(2004), 2003경제개혁운동의 성과와 반성 그리고 제언(2004) 등이 있으며, 주요 논문으로는 대기업출자규제에 따른 소유구조 정착과정의 국제비교(2007), 상장기업의 사회공헌과 기업가치 관계에 대한 실증분석(2006), 윤리경영과 기업가치 간의 관계에 관한 실증분석(2006), Empirical Analysis of the Relations Between Korea Corporate Ownership Structure and Corporate Value(2005) 등이 있다.()