

지방정부 재난관리 예산결정과정의 기대-불일치 연구*

이주호

재난관리에 대한 학문적 연구경향은 정부의 재난관리 체계 및 예산배분에 대한 요청에도 불구하고 행정제도, 인지학습, 의사결정, 집행과정, 집행구조 관점에서의 접근과 공학적 측면의 연구가 활발하며, 재난관리 예산결정 과정 속의 문제점 및 인식에 대한 연구는 거의 이루어지지 못하고 있다. 이에 본 연구는 당면한 공공문제로서 재난관리에 대한 재정적 측면의 연구의 필요성에 주목하여, 재난관리 예산결정의 효율화를 위한 영향요인을 분석하고자 한다. 특히, 재난관리의 제1차적 책임자인 지방정부의 재난관리 예산 운영을 중심으로 재난관리 담당공무원의 예산 투입에 대한 기대-성과 간의 불일치를 알아보고, 예산결정과정의 효율화를 위한 개선방안을 도출하고자 한다. 분석결과, 지방정부의 재난관리는 예산 투입에 대한 기대-성과가 긍정적임에도 예산투입에 대한 만족도는 낮은 것으로 나타났으며, 이에 따라 예산 투입의 만족도 제고를 위한 개선방안을 우선적으로 밝힐 필요가 있는 것으로 분석되었다.

주제어: 재난관리, 기대-불일치, 예산결정, 예산만족도

1. 서론

재난관리에 대한 중요성이 인식되면서 재난관리의 연구가 크게 증가하고 있다. 초기 재난관리 연구는 인적재난보다는 자연재난을 강조해 왔으나(Zimmerman, 1985: 29), 이후 인적재난과 사회재난에 의해 유발되는 피해의 심각성과 영향 범위가 점차 확대됨에 따라 현재까지 자연재난, 인적재난, 사회재난 모두에 대한 연구가 진행되어 왔고, 이러한 경향은 한국에서도 유사한 방식으로 나타나고 있다(이재은, 2000: 2). 다만, 이러한 재난에 대한 개념적 접근의 변화와 연구 증대에도 불구하고, 우리나라의 기존 재난관리에 대한 학문적 연구경향은 정부의 재난관리 체계 및 예산배분에 대한 요청의 강조와 달리 행정제도, 인지학습, 의사결정, 집행과정, 집행구조 관점에서의 접근과 공학적 측면의 연구가 활발하며, 상대적으로 재난관리의 예산결정과정에 관한 연구는 거의 이루어지지 못하였다.

우리나라는 해마다 풍수해 등 각종 재난으로 인명피해와 물질 손실이 발생하면, 그때마다 재난관리 체계의 문제점이 지적되고 재난관리 예산 투입에 소홀한 정부의 행태가 비판받고 있다. 지방정부에

* 이 연구는 본 연구자의 박사학위논문(지방정부의 재난관리 예산결정과정의 기대추구행태분석)의 일부를 수정·보완한 것임.

있어서는 재난관리를 위한 예방 및 대비 부분의 지출에 따른 비용-효과가 즉각적이지 않은 점, 비용-편익 분석의 어려움, 지방정부의 재정자립도 등 다양한 문제들로 인하여 중앙정부의 정책적 대응과 달리 지방정부 재난관리의 예산은 크게 증가하지 못하고 있는 것으로 지적된다.

이에 본 연구는 지방정부의 재난관리 예산결정에 대한 영향요인을 밝히고자 공무원의 예산에 대한 기대-성과 불일치와 예산만족도 사이의 관계를 분석하고, 이를 통해 지방정부의 효율적 재난관리 예산운명을 위한 방안을 도출하고자 한다.

II. 지방정부 재난관리 예산과 기대-성과 불일치

1. 재난관리 예산결정의 주요 이슈

재난관리 영역의 예산결정 문제에 관하여 Clary(1985: 20-28)는 자연재난 정책의 발달과 관련하여 1950년 재난복구법(DRA)이 제정된 이래의 주요 정책 문제로 다음과 같이 언급하였다. 우선, 재난관리에 있어 지방정부와 마주하는 연방정부의 고유한 역할은 무엇인가? 둘째, 재난이 발생한 후에 재난에 대응하는 것과 달리 재난의 감독과 예방이 얼마나 강조될 수 있는가? 셋째, 정부 혹은 사회에 의해 들어갈 수 있는 재난 비용은 얼마인가? 넷째, 정부는 어떻게 최상의 원조를 제공할 수 있는가?이다.

또한, Waugh(1994: 254-255)는 지방정부의 효과적인 재난관리 기관의 설계, 집행, 유지, 운영을 어렵게 하는 요인을 다음과 같이 지적하면서 재난관리 예산결정의 어려움에 대하여 언급하고 있다. 즉 ① 재난 자체의 다양성, ② 재난관리를 위한 기술적 복잡성, ③ 재난관리의 공공문제로서의 낮은 돌출성(salience), ④ 재난관리를 위한 규제 및 기획에 있어서의 저항, ⑤ 재난관리에 대한 강력한 정치·행정적 지원세력 부재, ⑥ 위협의 불확실성, ⑦ 재난관리 프로그램이 항상 필요한가에 대한 의구심, ⑧ 복잡한 연방체계가 지닌 관할의 혼란, 그리고 중앙 및 지방정부 내 그리고 중앙 및 지방정부 간의 권한과 책임이 복잡하게 얽힌 배분체계, ⑨ 정부 전반 그리고 새로운 공공프로그램에 대한 호의적이지 않은 정치적, 경제적 분위기 등이다. 이로 인해 역량 및 재정에서 근원적 한계를 갖는 지방정부가 재난관리의 이슈화에도 불구하고 자원을 투입하기란 쉽지 않은 문제점을 지적하였다.

재난의 발생 시 그 피해는 지역적으로 나타나 그 피해규모에 따라 지방정부는 물론 국가 전체적으로 큰 손실이 우려된다. 특히, 최근의 재난 발생의 증가와 이에 따른 재난관리 중요성이 강조되면서 재난관리 예산배분, 특히, 기존의 사후 처방적인 대응 및 복구활동에서 예방 및 대비 중심의 재난관리를 위한 예산결정에 관한 연구의 중요성은 더욱 부각된다.

2. 지방정부 재난관리 예산결정에 대한 선행연구 검토

재난관리는 주류학자들의 견해에 따라 예방, 대비, 대응, 복구의 4단계로 구분한다¹⁾. 과거 재난관리는 피할 수 없는 혹은 예측하기 어려운 시련으로써 특히, 그 불확실성으로 인하여 재난관리의 예방 및 대비 보다는 대응 및 복구에 치중하였으나, 해마다 계속되는 재난의 발생과 재난관리의 필요성에 대한 연구가 확대되면서 재난 예방 및 대비에 이르기까지 전 단계의 재난관리 필요성이 부각되었다.

이러한 재난관리에 관한 기존의 연구들은 국가차원에서의 재난관리체제에 대한 발전방향, 재난관리를 위한 중앙정부와 지방정부의 역할, 학문분야별 재난관리 효율화를 위한 연구 등 다양하게 연구되어 왔으며²⁾, 주된 논의 중 하나는 재난관리의 단계별 관리 방안과 복구 중심보다는 예방 중심의 시스템이 갖추어질 필요성이 있다는 점에 논의의 초점이 있다는 것이다.

그러나 재난관리의 예산결정과정을 대상으로 한 연구의 경우, 재난관리에 대한 예산배분은 재난관련 투자비에 대한 미래 예측과 편익의 합리적 예측이 어려운 점에서 재난관련 투자 사업에서 필요성을 합리적으로 설득하기 위한 모형 개발이 필요하다는 요구가 지배적이었으며(이호동 외, 2009: 161), 재난관리 기금 등에 대한 일부 논의가 있었으나, 국내의 경우 그 연구가 절대적으로 부족한 실정이다. 특히, 기존 연구에 있어 법·제도, 조직, 시스템의 변화에 대한 요구와 함께 재난관리 예산배분에 대한 확대의 필요성을 제기하고 있으나, 구체적인 사례 연구나 실증 연구 방법을 사용한 연구는 드물며, 재난관리 예산결정요인에 대한 연구의 필요성을 명확히 하고 있는 연구도 거의 없다.

각 국가 간의 지방정부 구조에 차이는 있으나 재난관리 예산결정과정에 대한 국내·외 연구는 다음 <표 1>과 같이 요약하여 살펴볼 수 있다.

<표 1> 재난관리 예산결정에 대한 국내외 선행연구 검토

학자	연구주제	주요 분석 대상	비고
Donahue & Joyce(2001)	재난관리 역량과 정책의 공식화	- 연방정부의 재난기금 제공과정 - 각 정부 수준별 내부활동 분석	
Stanley & Waugh (2001)	재난관리 의사결정과정	- 공적, 사적, 비영리조직 참여 - 의견 불일치 문제	
Waugh(1999)	재난관리와 정치적 지지의 관계	- 재난복구활동의 정치적 지지 획득의 용이성 - 정치적 지지 감소와 재난예방프로그램 감소의 관계	
Settle(1985)	재난관리 단계별 자금조달 대안 평가	- 각 지방정부의 자금조달 체계 분석, 평가 - 제한된 과세기준과 세입에 따른 선택 제한	
이호동 외(2009)	재난관리 일반회계와 기금 분석	- 재난관리의 비용편익분석의 어려움 - 재난관리 재정운용의 문제점	
위평량(2007)	재난관리 예산 배분 및 기금 활용의 효율화	- 한국의 재정체계, 예산수립 원칙, 재난관련 장기 예산계획, 지방정부의 기금 사용 분석	

1) 재난관리의 4단계 및 그 내용에 관하여는 이재은 외(2006: 67-74)를 참조.

2) 관련 연구의 주요 내용에 대하여는 조종목(2010: 36-51)을 참조.

〈표 1〉 재난관리 예산결정에 대한 국내외 선행연구 검토(계속)

학자	연구주제	주요 분석 대상	비고
이원희(2007)	소방관련 예산운영 효율화	- 사후복구 비용지출 과정 분석 - 예산 이월액 및 예비비 총당과정의 문제점	
오금호(2007)	재난관리 기금 운영과 예방사업의 활성화	- 중앙정부의 지방정부에 대한 재난예방 지원과 지방정부 재난예방 노력과의 관계 분석 - 재난관리기금의 운용 문제점	
천우정·나아정(2005)	지방정부의 재난관리 기금 현황 분석	- 지방정부의 재난관리 기금 현황 분석 - 한국의 현 재난관리 재정 실태 및 문제점	

3. 기대-불일치 이론의 적용

재난관리 예산에 대한 지방정부의 기대-성과 불일치를 평가하기 위한 소비자만족 개념의 적용은 만족에 대한 개념과 측정방법을 이해하는 일이 선행되어야 할 것이다. 기대-불일치 이론에서 논의되고 있는 소비자 만족에 관한 논점은 만족-중립-불만족의 심리적 상태가 어떤 과정을 거쳐 발생되는가이다. 대체로 여기에 대한 학자들 간의 논의를 정리하면, 먼저, 기대된 성과에 대해 지각된 제품성과를 비교하는 인식적 과정(cognitive process)은 불일치를 발생시킨다. 그리고 성과가 증가하면 제품이용을 유도하는 심리적 혹은 학습된 욕구가 긍정적 혹은 부정적으로 충족된다. 그리고 욕구가 긍정적(부정적)으로 충족되면 만족(불만족)이 증가하게 된다.

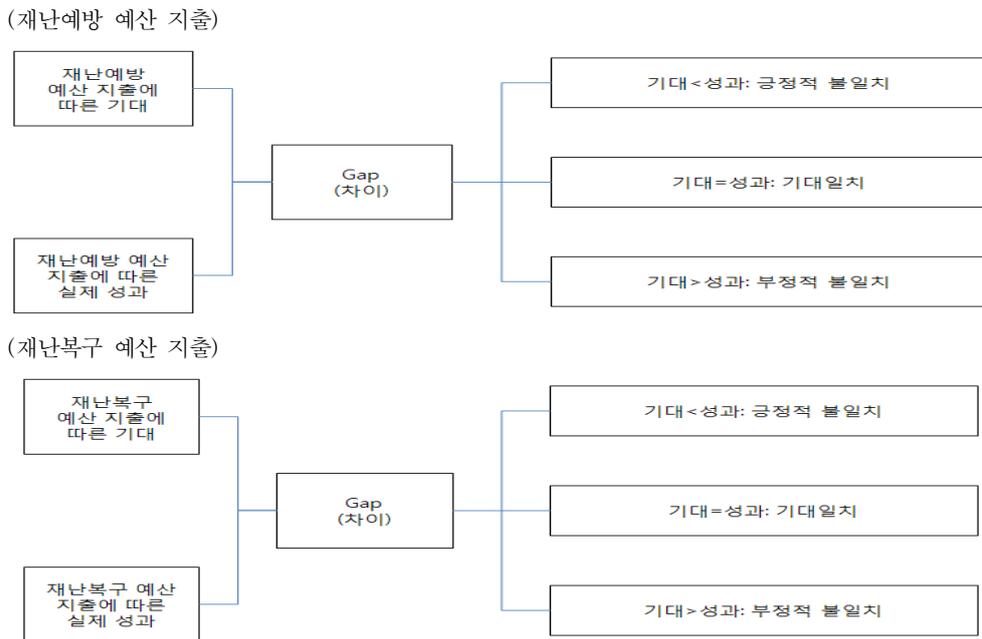
기대는 인간의 다양한 현상, 가령, 인간 상호간의 상호작용과 외부의 사회적 영향과 동기 등을 설명하는데 주요한 변수의 하나로서 사용되어 왔다(정현승, 2004: 20). 이러한 기대에 대하여 Olsen & Dover(1979: 179-189)는 제품에 대한 사용전의 신념이라고 정의한다. 이에 따라 기대는 제품의 구매에 앞서 그 제품에 대해 가지게 되는 개별적·주관적인 신념과 가치부여라고 할 수 있다.

Oliver(1980: 460-469)의 연구는 기존의 만족에 관한 여러 가설들을 정리하여 하나의 개념적 틀로 제시하였다. Oliver(1980)는 ‘만족결정의 선행변수와 그 결과변수에 대한 인지적 모델’ 연구에서 소비자 만족을 기대와 기대에 대한 불일치의 함수로 표현한다. 구매 후 제품 평가는 소비자의 기대에 못 미칠 수 있고(부정적 불일치), 기대에 부합할 수 있으며(일치), 그리고 기대보다 더 호의적일 수 있다(긍정적 불일치). 그러므로 긍정적 불일치뿐만 아니라 단순한 일치의 경우에도 만족이 형성될 수 있다고 하였으며 부정적 불일치에는 불만족하게 된다는 것이다. Oliver(1980)는 기대가 불일치를 통해 간접적으로 만족에 영향을 줄뿐만 아니라 만족에 직접적으로 영향을 준다고 제안한다. 이 분야에 대한 많은 연구들에 있어서 기대가 만족에 직접효과를 보이는 결과를 실제적으로 나타나는 연구는 드물며, 많은 선행연구들에서 기대가 만족에 직접적인 영향을 주지 않는 것으로 나타난 이유는 기대가 궁극적으로 만족에 영향을 미치지만 그 영향력의 대부분은 다른 변수들(지각된 성과, 불일치)에 의해 매개되기 때문으로 추론하고 있다(이학식 외, 2003: 88).

반면, 만족은 성과와의 관계에서는 Oliver(1980)의 연구 제안과 다르게 성과가 만족에 직접적으로

효과를 가져온다는 연구결과가 많다. 특히, 성과가 어느 정도 만족에 기여하는가에 대해서는 논란의 소지가 많으나, 긍정적으로 지각된 성과가 만족에 대하여 부정적 영향을 끼칠 수는 없다(정현승, 2004: 27-28). 즉 소비자의 가치나 욕구를 충족시키기 위해 제품 또는 서비스가 선택되어지며, 그리고 인식된 욕구와 가치의 정도는 제품의 성과가 얼마나 긍정적이냐에 좌우된다. 그리고 제품 또는 서비스의 성과가 높을 때 욕구와 가치는 높은 만족과 함께 긍정적으로 충족된다. 따라서 제품 또는 서비스 성과가 높을 때 만족 또한 향상됨을 기대할 수 있게 된다.

한편, Rinchins(1979: 30-36)는 만족의 형성과정을 3단계로 보았는데, 먼저 1단계로서 소비자들은 소비에 앞서 대안들을 서로 비교하고 결국 소비의 대상이 되는 하나의 대안을 선택하게 된다. 그 대상은 그 욕구나 요구의 충족을 위해 선택되어지는 것이다. 욕구의 충족을 위해서 성과의 수준이 존재하며 또 그것은 기대로 이어지게 된다는 것이다. 2단계는 소비하는 동안 대상의 성과가 인식되며 제품의 성과에 대한 지각이 형성된다. 3단계에서는 지각된 제품의 성과는 기대와 비교하게 되며 기대를 초과하는 성과는 긍정적인 정서적 반응을 증가시키는데 여기서 기대의 초과된 성과의 기준선만큼 만족은 발생하게 된다. 소비자는 자신의 욕구를 충족시켜주는 것에 대해 긍정적으로 반응하는 것을 학습하게 되고 성과가 기대를 못 미치게 될 때는 그 반대의 현상을 발생시키게 된다.



<그림 1> 재난관리 예산 투자에 따른 기대-불일치 모형

이에 따라 기대-불일치 이론 적용을 통한 지방정부의 재난관리 예산결정은 예방예산과 복구예산을 중심으로 각각의 재난관리 예산의 투자에 대한 기대와 실제 성과 사이의 불일치 과정은 위의 <그림 1>과 같이 가정할 수 있다. 또한, 이러한 기대와 실제 성과 사이의 불일치는 예산에 사용에 대한 만

죽에도 영향을 미칠 것이 예측 가능하다.

이에 본 연구에서는 이상의 논의를 토대로 설문 분석을 통하여 공무원의 재난관리 예산에 대한 기대-성과 불일치와 예산만족도 사이의 관계를 검증하고, 재난관리 예산에 대한 만족도 제고와 운영의 효율화 방안을 도출하고자 한다.

III. 조사설계

1. 조작적 정의 및 측정지표

1) 만족

본 연구에서는 만족을 “지방정부의 예산 투입을 통한 재난관리 서비스 공급의 결과가 사전에 기대했던 것과 비교하여 어느 정도 긍정적인 효과를 가져왔으며 지방정부의 재난관리 예산 투입에 대한 정서적 충족감은 어느 정도인지를 포함하는 서비스 공급을 위한 예산 투입에 대한 지방정부의 종합적 평가”로 정의하고 이를 측정하기 위한 항목을 4개 측정지표로 구성하였다.

2) 예산의 기대, 성과, 그리고 지각된 기대불일치

기대, 성과, 기대불일치는 동일한 항목에 대해 “기대”, “성과”, “기대불일치”를 측정하는 것으로, 기대, 성과, 기대불일치를 통합해서 “예방예산”, “복구예산”의 두 차원으로 나누어지고, 이를 각기 기대, 성과, 기대불일치를 측정할 수 있는 형태로 수정해 측정지표를 구성하였다.

특히, 기대불일치 관점에서 예산의 기대는 서비스 공급을 위한 집행에 따른 성과에 관한 집행 이전의 정서적 반응을 의미한다. 이에 본 연구에서는 예산의 의의와 예산집행 정의를 통해 예산의 배정 및 자금의 공급 측면에서, 사업의 목표 달성, 사업에 대한 가치판단, 그리고 예산집행 결과에 따른 주민만족도까지를 포함하여 측정지표로 선정하였다³⁾.

3) 설문지에서는 예방예산 측정지표 4개, 복구예산 측정지표 3개로 설계되었으나, 본 연구에서는 요인부하량이 떨어지는 측정지표로서 예산확보 기대에 대한 평가지표를 제외하고 분석을 실시함.

<표 2> 설문지 구성과 측정방법(계속)

구분	측정지표		문항수	척도
기대	예방예산	- 피해 최소화 - 투자성과 - 주민만족도	3	5점 리커트
	복구예산	- 복구달성 - 주민만족도	2	5점 리커트
성과	예방예산	- 피해 최소화 - 투자성과 - 주민만족도	3	5점 리커트
	복구예산	- 복구달성 - 주민만족도	2	5점 리커트
기대불일치	예방예산	- 피해 최소화 - 투자성과 - 주민만족도	3	5점 리커트
	복구예산	- 복구달성 - 주민만족도	2	5점 리커트
만족	- 예방예산 만족 - 복구예산 만족 - 예방결과 만족 - 복구결과 만족		4	5점 리커트
인구통계학적 특성	성별, 연령, 근무년수, 직급, 근무부서, 지역		6	명목척도
총 계			31	

2. 조사대상자의 일반적 특성

본 연구의 목적 달성을 위하여 최종 분석에 이용한 자료는 271부로 각 항목의 무응답이 제외된 조사대상자의 일반적 사항은 다음의 <표 3>과 같다.

<표 3> 조사대상자의 일반적 특성

변인	구분	빈도	유효퍼센트(%)
성별	남성	229	84.5
	여성	42	15.5
연령	20-30세	23	8.6
	31-40세	97	36.1
	41-50세	126	46.8
	51세이상	23	8.6
근무년수	5년미만	41	15.5
	5-10년	46	17.4
	11-15년	48	18.1
	16-20년	82	30.9
	21년 이상	48	18.1
근무부서	재난관리 분야	77	30.7
	소방관련 분야	119	47.4
	예산감사회계	27	10.8
	기타(도로, 환경, 교통)	28	11.2

<표 3> 조사대상자의 일반적 특성(계속)

변인	구분	빈도	유효퍼센트(%)
지역	경상도	52	19.7
	전라도	59	22.3
	강원도	46	17.4
	충청도	97	36.7
	서울경기	10	3.8

IV. 지방정부 재난관리 예산결정의 기대-성과 불일치 분석결과

1. 일반적 인식 조사 결과

1) 예방예산 투입에 대한 기대

응답 결과를 종합해 볼 때, 재난관리 예방예산 투입에 대한 기대에 있어서 전반적으로 피해최소화(M=3.42), 투자성과(M=3.37), 주민만족도 상승(M=3.65)에 대하여 긍정적 기대를 갖고 있으며, 특히 안전에 대한 주민만족도 상승에 대한 기대를 지방정부 입장에서 가장 긍정적 기대로 인식하고 있음을 알 수 있다.

<표 4> 재난 예방예산 투입에 대한 기대에 관한 인식

	구분	빈도	유효퍼센트(%)	평균	표준편차
피해최소화	전혀아니다	6	2.2	3.42	0.96
	아니다	46	17.0		
	보통이다	73	26.9		
	그렇다	119	43.9		
	매우그렇다	27	10.0		
투자성과	전혀아니다	7	2.6	3.37	0.96
	아니다	45	16.6		
	보통이다	88	32.5		
	그렇다	103	38.0		
	매우그렇다	28	10.3		
주민만족도	전혀아니다	7	2.6	3.65	0.92
	아니다	25	9.2		
	보통이다	63	23.2		
	그렇다	138	50.9		
	매우그렇다	38	14.0		

2) 예방예산 투입에 대한 성과

응답자의 인식분석 결과를 종합해 볼 때, 지방정부는 재난 예방예산 투입에 대한 성과에 있어서 전반적으로 피해최소화(M=3.13), 투자성과(M=3.25), 주민만족도 상승(M=3.22)으로 긍정적 성과를 보이고 있다고 인식하고 있음을 알 수 있으며, 예방예산에 대한 기대와 달리 실제 성과에 대한 인식 응답에서는 큰 차이가 나타나지는 않았으나 투자성과가 주민만족도 상승보다 좀 더 높은 긍정적 인식을 보였다.

<표 5> 재난 예방예산 투입에 대한 성과에 관한 인식

구분		빈도	유효퍼센트(%)	평균	표준편차
피해최소화	전혀아니다	8	3.0	3.13	0.84
	아니다	51	1.8		
	보통이다	116	42.8		
	그렇다	91	33.6		
	매우그렇다	5	1.8		
투자성과	전혀아니다	3	1.1	3.25	0.83
	아니다	45	16.6		
	보통이다	119	43.9		
	그렇다	90	33.2		
	매우그렇다	14	5.2		
주민만족도	전혀아니다	6	2.2	3.22	0.84
	아니다	43	15.9		
	보통이다	117	43.2		
	그렇다	95	35.1		
	매우그렇다	10	3.7		

3) 복구예산 투입에 대한 기대

복구예산 투입에 대한 기대와 관련한 응답 결과를 종합해 볼 때, 재난관리 복구예산 투입에 대한 기대에 있어서 주민만족도(M=3.51)가 복구성과(M=3.38)에 비하여 보다 긍정적 기대를 높게 갖고 있음을 알 수 있다.

<표 6> 재난 복구예산 투입에 대한 기대에 관한 인식

구분		빈도	유효퍼센트(%)	평균	표준편차
복구성과	전혀아니다	4	1.5	3.38	0.87
	아니다	39	14.4		
	보통이다	95	35.1		
	그렇다	115	42.4		
	매우그렇다	18	6.6		

<표 6> 재난 복구예산 투입에 대한 기대에 관한 인식(계속)

구분		빈도	유효퍼센트(%)	평균	표준편차
주민만족도	전혀아니다	4	1.5	3.51	0.87
	아니다	31	11.4		
	보통이다	85	31.4		
	그렇다	126	46.5		
	매우그렇다	25	9.2		

4) 복구예산 투입에 대한 성과

복구예산 투입에 대한 성과에 대한 응답 결과를 종합해 볼 때, 재난관리 복구예산 투입에 대한 성과에 있어서 안전에 대한 주민만족도 상승(M=3.222) 성과를 복구성과(M=3.0701)에 대비하여 보다 긍정적으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

<표 7> 재난 복구예산 투입에 따른 성과에 관한 인식

구분		빈도	유효퍼센트(%)	평균	표준편차
복구성과	전혀아니다	8	3.0	3.07	0.85
	아니다	57	21.0		
	보통이다	121	44.6		
	그렇다	78	28.8		
	매우그렇다	7	2.6		
주민만족도	전혀아니다	5	1.8	3.22	0.82
	아니다	40	14.8		
	보통이다	129	47.6		
	그렇다	85	31.4		
	매우그렇다	12	4.4		

5) 재난관리 예산 투입에 대한 기대-성과 불일치

기대불일치 이론의 관점에서 재난관리 예산 투입에 따른 기대, 성과 측정과 함께 기대와 성과 사이의 불일치에 대한 측정을 함께 실시하여 분석한 결과는 다음과 같다. 예방예산의 기대불일치에 있어서는 주민만족도 상승(M=3.17)에 대한 긍정적 불일치가 가장 높았으며, 투자성과(M=3.16), 피해최소화(M=3.08)의 순으로 긍정적 불일치가 높은 편으로 나타났다. 한편, 복구예산 투입에 대한 기대와 성과 간의 불일치 측정의 결과에서는 예산 투입에 대한 복구성과에 대하여는 긍정적 불일치(M=3.09)를 갖고 있는 것으로 나타났으며, 복구예산 투입에 따른 안전에 대한 주민만족도 상승에 대한 기대와 성과 간의 차이 인식도 긍정적 불일치(M=3.14)가 높은 것으로 분석결과 나타났다.

<표 8> 재난관리 예산 투입에 대한 기대-성과 불일치 인식

구분		빈도	유효퍼센트(%)	평균	표준편차
피해최소화	전혀아니다	9	3.3	3.08	0.84
	아니다	53	19.6		
	보통이다	121	44.6		
	그렇다	83	30.6		
	매우그렇다	5	1.8		
투자성과	전혀아니다	6	2.2	3.16	0.78
	아니다	41	15.1		
	보통이다	134	49.4		
	그렇다	84	31.0		
	매우그렇다	6	2.2		
예방예산 투입에 따른 주민만족도	전혀아니다	4	1.5	3.17	0.80
	아니다	49	18.1		
	보통이다	121	44.6		
	그렇다	91	33.6		
	매우그렇다	6	2.2		
복구성과	전혀아니다	8	3.0	3.09	0.85
	아니다	54	19.9		
	보통이다	123	45.4		
	그렇다	77	28.4		
	매우그렇다	9	3.3		
복구예산에 투입에 따른 주민만족도	전혀아니다	4	1.5	3.14	0.80
	아니다	51	18.8		
	보통이다	127	46.9		
	그렇다	82	30.3		
	매우그렇다	7	2.6		

6) 재난관리 예산 투입에 대한 만족도

재난관리 예산 투입에 대한 만족도 측정 결과, 재난 예방을 위한 중앙정부의 예산지원에 대한 만족도에 있어서는 부정적 인식(M=2.57)을 갖고 있는 것으로 나타났다. 또한 예방 결과에 대한 전반적 만족에 있어서는 부정적 인식(M=2.88)을 갖고 있는 것으로 분석결과 나타났다.

<표 9> 재난관리 예산 투입에 대한 만족도 인식

구분		빈도	유효퍼센트(%)	평균	표준편차
중앙정부의 예방예산 지원	전혀아니다	17	6.3	2.57	0.76
	아니다	108	39.9		
	보통이다	121	44.6		
	그렇다	24	8.9		
	매우그렇다	1	0.4		

<표 9> 재난관리 예산 투입에 대한 만족도 인식(계속)

구분		빈도	유효퍼센트(%)	평균	표준편차
예방 결과	전혀아니다	12	4.4	2.88	0.85
	아니다	77	28.4		
	보통이다	118	43.5		
	그렇다	60	22.1		
	매우그렇다	4	1.5		
중앙정부의 복구예산 지원	전혀아니다	18	6.6	2.59	0.83
	아니다	113	41.7		
	보통이다	104	38.4		
	그렇다	33	12.2		
	매우그렇다	3	1.1		
복구결과	전혀아니다	16	5.9	2.89	0.87
	아니다	67	24.7		
	보통이다	124	45.8		
	그렇다	59	21.8		
	매우그렇다	5	1.8		

한편, 재난 복구를 위한 중앙정부의 예산지원에 대한 만족도는 부정적 인식(M=2.59)을 갖고 있는 것으로 조사되었으며, 복구결과에 대한 만족에 있어서도 부정적 인식(M=2.89)을 나타내는 것으로 조사되었다.

2. 기대-성과 불일치와 재난관리 예산 만족 간의 인과관계

1) 기대불일치와 선행요소 간의 인과관계

개별 각 예산의 기대와 성과를 독립변수로 기대불일치에 대한 영향력과 통계적 유의성을 검증한 결과, 유의수준 0.05에서 기대불일치에 유의하게 영향을 미치는 독립변수는 예방예산 성과($t=7.075$, $p=0.000$), 복구예산 성과($t=6.937$, $p=0.000$)이며, 독립변수의 상대적 기여도를 나타내는 표준화 계수에 의하면 예방예산 성과, 복구예산 성과의 순으로 기대불일치에 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 결과적으로 예산에 대한 기대불일치는 예산에 대한 '기대'보다는 성과가 기대불일치에 더 큰 영향력을 갖고 있으며, 성과가 예산결정 및 집행자의 정서적 반응에도 영향을 미치는 것으로 판단된다.

<표 10> 기대불일치와 선행요소 간의 다중회귀분석

구분	비표준화계수		표준화계수	t	유의확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	베타			공차한계	VIF
(상수)	0.457	0.131	-	3.479	0.001		
예방예산기대	0.032	0.044	0.038	0.729	0.466	0.489	2.045
복구예산기대	0.071	0.046	0.084	1.560	0.120	0.448	2.230
예방예산성과	0.395	0.056	0.404	7.075	0.000	0.398	2.512
복구예산성과	0.334	0.048	0.388	6.937	0.000	0.416	2.407

R: 0.809, R2: 0.654, 수정된 R2: 0.649, F=125.681, p=0.000

a 종속변수: 기대불일치

2) 기대, 성과와 만족 간의 인과관계

각 예산에 대한 기대, 성과를 독립변수로 만족에 대한 영향력과 통계적 유의성을 검증한 결과, 유의수준 0.05에서 만족에 유의하게 영향을 미치는 독립변수는 예방예산 기대($t=-2.147$, $p=0.033$), 예방예산 성과($t=6.270$, $p=0.000$), 복구예산 성과($t=3.747$, $p=0.000$)이며, 독립변수의 상대적 기여도를 나타내는 표준화 계수에 의하면 예방예산 성과, 복구예산 성과, 예방예산 기대의 순으로 만족에 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

<표 11> 만족과 선행요소 간의 다중회귀분석

구분	비표준화계수		표준화계수	t	유의확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	베타			공차한계	VIF
(상수)	0.943	0.188	-	5.008	0.000		
예방예산기대	-0.135	0.063	-0.148	-2.147	0.033	0.489	2.045
복구예산기대	-0.045	0.066	0.049	-0.686	0.493	0.448	2.230
예방예산성과	0.501	0.080	0.478	6.270	0.000	0.398	2.512
복구예산성과	0.258	0.069	0.280	3.747	0.000	0.416	2.407

R: 0.619, R2: 0.383, 수정된 R2: 0.374, F=41.362, p=0.000

a 종속변수: 만족

3) 각 예산의 기대불일치와 만족 간의 인과관계

재난관리 예방 및 복구예산 각각에 대한 기대불일치를 독립변수로 예산사용 결과 만족과의 영향력 관계에 대한 통계적 유의성을 검증한 결과, 유의수준 0.000에서 예방예산 기대불일치와 복구예산기대 불일치 모두 만족에 유의하게 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 독립변수의 상대적 기여도를 나타내는 표준화 계수에 의하면 복구예산 기대불일치($t=5.902$, $p=0.000$)가 예방예산 기대불일치($t=3.679$, $p=0.000$)보다 만족에 더 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 결과적으로 재난관리 예산사용에 대한 만족은 예방예산에 대한 기대불일치보다 복구예산에 대한 기대불일치에 좌우되며, 이는 향후 예산배

정에 있어서도 영향을 미칠 것으로 미루어 짐작할 수 있다.

<표 12> 만족과 선행요소 간의 다중회귀분석

구분	비표준화계수		표준화계수	t	유의확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	베타			공차한계	VIF
(상수)	0.646	0.163		3.972	0.000		
예방예산 기대불일치	0.280	0.076	0.262	3.679	0.000	0.433	2.308
복구예산 기대불일치	0.388	0.066	0.420	5.902	0.000	0.433	2.308
R: 0.641, R ² : 0.411, 수정된 R ² : 0.407, F=93.557, p=0.000							

a 종속변수: 만족

4) 기대불일치와 만족 간의 인과관계

재난관리 예산에 대한 기대불일치를 독립변수로 예산사용 결과 만족과의 영향력 관계에 대한 통계적 유의성을 검증한 결과, 유의수준 0.000에서 만족에 유의하게 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 독립변수의 상대적 기여도를 나타내는 표준화 계수에 의하면 기대불일치는 0.635로 만족에 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 따라서 재난관리 예산사용에 있어 예산 투입에 따른 기대 수준과 성과사이의 불일치 정도가 크면 클수록 예산사용 결과에 대한 만족은 낮아지는 결과로 나타났다.

<표 13> 만족과 선행요소 간의 단순회귀분석

구분	비표준화계수		표준화계수	t	유의확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	베타			공차한계	VIF
(상수)	0.601	0.162	-	3.722	0.000		
기대불일치	0.682	0.051	0.635	13.494	0.000	1.000	1.000
R: 0.635, R ² : 0.404, 수정된 R ² : 0.401, F=182.097, p=0.000							

a 종속변수: 만족

3. 분석결과의 요약 및 함의

공리적 측면에서 지방정부의 재난관리 서비스 공급을 위한 예방예산 투입에 대한 사전 기대는 피해 최소화를 최우선으로 생각하는 것이 당연할 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고 실제 연구의 분석결과에서는 안전에 대한 주민만족도가 상승할 것인가를 기대 요소로서 인식하고 있는 것으로 나타나 서비스 공급을 위한 유인구조가 정치적 합리성을 강조하는 것으로 판단된다. 즉 지방정부는 공공서비스 공급에 있어 정책의 목표 달성 뿐만 아니라 정책 수행에 따른 주민만족도에 대해서도 정책의 목표 달

성만큼 중요하게 인식하고 있는 것으로 볼 수 있다.

한편, 복구예산의 경우는 예산의 체계적 확보와 배분을 중요하게 인식할 필요가 있으며, 복구 달성의 정도는 재난 발생 이전상태로 회복하거나 보다 개선된 상태로 복귀하는 문제가 정책의 가장 중요한 목표가 된다. 그러나 분석결과에서는 예방예산의 투입에 대한 기대와 성과에 대한 인식과 마찬가지로 주민만족도에 대한 기대를 보다 긍정적으로 파악하고 있는 문제가 드러났다. 이러한 주민만족도 상승에 대한 기대는 지방정부 입장에서는 특히, 정치적 의사결정의 산물로서 예산을 바라볼 때 보다 중요한 문제가 된다.

다음으로, 재난관리 예산에 대한 투입에 있어 기대와 성과간의 차이는 전반적으로 긍정적 불일치를 보이고 있으며, 사업 목적으로서의 피해최소화나 복구성과보다는 주민만족도에 있어 긍정적 불일치가 높은 것으로 나타났다. 또한, 예방예산의 투자성과에 대한 긍정적 불일치 결과를 고려할 때, 비용-효과분석의 어려움 및 사업의 우선순위에서 재난관리 특성상의 열세로 인해 예산 투입이 어려운 측면에 있다는 선행연구들과 달리 정서적인 반응은 타 사업에 대한 투자보다 재난 예방 노력으로 인해 얻는 결과에 대하여 긍정적 인식을 갖고 있음을 확인할 수 있다. 또한, 지각된 기대불일치가 긍정적 불일치 일수록 재난관리 예산에 대한 만족에 대하여는 부정적인 응답을 보이는 것으로 분석되었다. 이는 기대와 성과 사이의 차이가 긍정적 불일치를 보일수록 현재의 예산수준에 대하여는 불만족 하는 경향이 있는 것으로 볼 수 있다.

반면, 재난관리 예산 투입에 대한 만족도에 있어서 지방정부는 예산의 지원에 대하여 부정적 인식이 높으며, 재난관리 서비스 공급에 따른 결과에 대하여도 부정적 인식이 높은 것으로 나타났다. 이는 기대불일치 관점에서 기대와 성과간의 불일치에서 나타나는 긍정적 불일치와 만족도 차원이 반드시 동일한 것은 아니며, 이론적 적용에 유용성을 다시 한번 확인할 수 있는 결과로 해석된다.

IV. 결론 및 정책 제언

정부지출이 지속적으로 증가하는 가운데 확보된 재원을 어디에, 어떻게 효율적으로 형평성을 고려하여 사용할 것인지를 결정하는 것은 매우 중요한 문제이며 그 자체만으로 철저한 연구와 분석을 필요로 한다. 최근 재난의 발생 빈도와 규모는 보다 광범위하고 그 피해 또한 대형화되는 추세에 있으며, 정부의 예산결정에 대한 문제는 공공재로서 재난관리 서비스의 공급문제와 관련해서도 중요한 과제 중의 하나로 인식된다. 이런 가운데 본 연구는 기대불일치 이론의 적용을 통하여 현재 지방정부의 재난관리 예산결정 및 운영의 만족 수준 및 그 영향 요인을 밝혀냄으로써 재난관리 예산운영의 효율화를 위한 대안을 마련하고자 하였다.

이에 연구를 통해 나타난 주요 결과를 토대로 재난관리 예산결정과정의 만족도 제고를 위한 정책 제언을 제시하면 다음과 같다.

1. 법제도 정비의 필요성

재난에 대한 관리적 측면에서 접근이 효율적으로 이루어지기 위해서는 그에 따른 충분한 예산의 운영이 가능하도록 동일한 차원에서의 법체계가 마련될 필요성이 있다. 우선, 재난관리 예산의 운영을 단계별로 세분화 시키는 노력이 필요하다. 현행 재난관리 예산의 경우, 관리적 측면에서 예방, 대비, 대응, 복구예산에 대한 예산 계획이 각 부처별 사업예산에 산재되어 있으며, 예산 항목도 그 목적을 구분하기 어렵게 되어 있다. 이를 별도의 예산 항목으로 재정비하여 운영하는 등 예산과정을 추적, 감시할 수 있도록 하는 한편, 집행부의 입장에서도 예산 운영의 계획 및 절차적 방안 마련이 용이하도록 할 필요성을 제기된다.

2. 재난관리 예산 비용 편익분석 기법 개발

재난관리 예산 운영에 있어서 비용효과를 파악하기 위한 고민이 필요하다. 사실, 재난관련 투자비의 경우 미래를 예측하는 것이 어렵고, 특히 인명과 관련된 사업이기 때문에 편익을 합리적으로 예측하기가 어렵다. 그러나 예산은 자원배분의 효율성과 관련된 사안으로서 무조건적인 재난관리 예산에 대한 투자를 지방정부에 강요하는 것은 어려우며, 무엇을 대상으로 어떻게 비용효과를 파악할 것인가에 대한 모형 개발이 요구된다. 특히 이러한 재난관리 예산운영에 대한 비용효과의 파악은 전체적이기 보다는 재난 예방 및 복구 예산을 구분하고 구체화된 지표의 개발을 통해 합리적인 분석이 이루어져야 할 것으로 본다. 무엇보다 재난관리 예산결정과정에서 비용편익 및 비용효과 분석 모형의 개발 필요성은 제안된 바와 같이 예산운영의 절차와 방법의 마련을 위한 수단적 의미로서 발굴되어야 한다.

3. 공익집단의 모니터링 제도 도입

지방정부의 재난관리 예산배분 및 중앙정부의 재정지원에 대해 공익집단을 비롯한 시민단체의 모니터링과 정보제공기능이 강화될 수 있는 제도적 마련이 필요하다. 지방정부의 경우, 재난관리 예방에 대한 노력보다는 재난 피해 발생이후의 복구활동과 복구비 획득에 보다 관심을 보이며, 실제 수령된 예산의 사용도 피해복구에만 이용되는 것이 아니라 경우에 따라서는 지역의 숙원사업 해결 등 부당하게 사용되기도 하며, 획득 과정에서 재난 피해 정도에 대한 정보의 왜곡 등의 문제가 발생하고 있어 정보관리에 대한 제도적 장치를 둘 필요성이 있다.

참고문헌

- 류상일. 2007. 한국의 지방자치단체 재난대응체계: 정책네트워크 이론의 호혜성과 확정성을 중심으로. 충북대학교 대학원 행정학 박사학위논문.
- 오금호. 2007. 재난복구 시 재난관리 주체의 의사결정에 대한 비대칭정보 적용의 문제. 한국위기관리논집. 3(1): 75-86.
- 유현정. 2001. 인터넷쇼핑에 대한 소비자만족모델: 20, 30대 소비자를 중심으로. 성균관대학교 대학원 가정학 박사학위논문.
- 위평량. 2007. 재난관리 예산의 배분 및 기금 활용의 효율화 방안. 한국위기관리논집. 3(2): 56-68.
- 이원희. 2007. 재난 관련 예산 운영의 개선 과제. 국가위기관리연구. 1: 75-98.
- 이재은. 2000. 한국의 위기관리정책에 관한 연구. 연세대학교 대학원 행정학 박사학위논문.
- 이재은 외. 2006. 재난관리론. 서울: 대영문화사.
- 이학식 · 임지훈 · 백형조. 2003. 반복구매상황에서 기대-불일치 패러다임에 관한 연구: 예정자신감의 조정적 역할. 소비자학연구. 14(2): 85-113.
- 이호동 외. 2009. 재난관리 법과 예산 · 기금구조: 원칙과 실상. 서울: 대영문화사.
- 정현승. 2004. 기대불일치 패러다임 하에서의 관광소비자 만족에 관한 연구: 해외 패키지 여행상품을 중심으로. 경희대학교 대학원 관광학 석사학위논문.
- 조종묵. 2010. 한국의 재난관리 참여기관 협력체계 분석. 충북대학교 대학원 행정학 박사학위논문.
- 천우정 · 나아정. 2005. 재난관리 재정분석. 예산현안분석. 10: 1-146.
- Clary, Bruce B. 1985. The Evolution and Structure of Natural Hazard Policies. *Public Administration Review*. 45(Special Issue): 20-28.
- Donahue, Amy K., & Philip G. Joyce. 2001. A Framework for Analyzing Emergency Management with an Application to Federal Budgeting. *Public Administration Review*. 61(6): 728-740.
- Olson, J. C., & P. A. Dover. 1979. Disconfirmation of Consumer Expectation Through Trial. *Journal of Applied Psychology*. 64(2): 179-189.
- Oliver, Richard L. 1980. A Cognitive Model of the Antecedents and Consequences of Satisfaction Decisions. *Journal of Marketing Research*. 17(November): 460-469.
- Oliver, Richard L. 1981. Measurement and Evaluation of Satisfaction Processes in Retail Settings. *Journal of Retailing*. 57(3): 25-48.
- Rinchins, Marsha L. 1979. Consumer Complaining Process: A Comprehensive Model. in R. L. Day and H. K. Hunt eds. *New Dimensions of Consumer Satisfaction and Complaining Behavior*. 30-36.
- Settle, Allen K. 1985. Financing Disaster Mitigation, Preparedness, Response, and Recovery. *Public Administration Review*. 45(Special Issue): 101-106.

- Stanley, Ellis M. Sr., & William Lee Waugh, Jr. 2001. Emergency Managers for the New Millennium. Ali Farazmand(ed.). *Handbook of Crisis and Emergency Management*. New York: Marcel Dekker, Inc. 693-702.
- Waugh, Jr, William L. 1994. Regionalizing Emergency Management: Counties as State and Local Government. *Public Administration Review*. 54(3): 253-258.
- Waugh, Jr, William L. 1999. Fiscal Risk of All Hazards Emergency Management or the Political Harzards in Rational Policy. *International Journal of Public Administration*. 22(5): 611-636.
- Zimmerman, Rae. 1985. The Relationship of Emergency Management to Governmental Policies on Man-Made Technological Disasters. *Public Administration Review*. 45(Special Issue): 29-39.

李靑浩: 충북대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 지방정부 재난관리 예산결정과정의 지대추구행태 분석: 기대-불일치 이론을 중심으로), 현재 위기관리 이론과 실천(CEM-TP) 편집간사, 이재민사랑본부 간사, 충북대학교 국가위기관리연구소 선임연구원으로 등으로 활동하고 있다. 주요관심분야는 조직이론, 재무행정, 위기관리, 재난관리 등이다(ejuho@chungbuk.ac.kr).

투 고 일: 2010년 11월 13일

수 정 일: 2010년 11월 20일

게재확정일: 2010년 11월 25일

Analysis of an Expectation–Disconfirmation on Budgetary Decision–making Process in Disaster Management of Local Government

Ju Ho Lee

Previous researches on domestic local governments' disaster management have focused on local governments' roles, responsibilities, and organization reinforcement and divided disaster management into four stages – prevention, preparedness, response, and recovery. However, this study focused on disaster management budgets, in particular, the operation of local governments' prevention budgets and problems in recovery budgets, and examined the development of existing theories on budgetary decision–making. Thus, focusing on what factors influence local governments' such attitude, this study attempted to identify the factors through examining local governments' expectation–disconfirmation. In this process, we regarded local governments' bureaucrats in related organizations and their councils as major budgetary decision–makers, and tried to analyze how local governments' expectation–disconfirmation on the use of prevention budget and recovery budget in disaster management affects budgetary decision–making in connection to the local governments' budgeting. Lastly, based on these results, we made suggestions for improving local governments' budgetary decision–making in disaster management.

Key words: disaster management, expectation–disconfirmation, budgetary decision–making, satisfaction