

재난관리 역량 강화와 재난관리서비스의 공공재적 특성*

이재은

이 논문에서는 일반적인 공공재의 과다공급과는 반대로 재난관리서비스의 과소공급이 이루어지고 있는 원인을 살펴보고 재난관리 역량 강화 방안을 제시하였다. 그 결과 공공재 공급 가능성의 수준은 공급주체가 가지는 권력의 정도와 공공재 소비의 범위에 따르는 이해관계집단의 영향력의 정도에 따라 네 가지 유형으로 구분하였을 때, 재난관리는 과소공급 가능성이 있는 것으로 확인되었다. 또한 정부의 재난관리에 대한 주민의 신뢰 여부와 재난 발생 여부의 두 가지 기준을 중심으로 재난관리정책 의사결정의 결과를 분류해 본 결과, 정부에서는 무엇보다도 정부 재난관리정책에 대한 국민의 신뢰를 확보하는 것이 필요하다는 점을 확인하였다. 연구 결과, 재난관리 역량을 강화하기 위해서는 재난관리정책에서의 정부 행정역량을 강화하는 동시에 재난관리 활동에 대한 국민의 적극적 참여와 자율적 활동을 강화하는 것이 필요하다.

주제어: 공공재, 재난관리, 행정역량, 참여·자율역량

I. 서론

지금까지 공공재 공급에 관한 논의는 과다공급의 문제에 초점을 두어왔다. 이는 공공재 과다공급을 통해 관료가 어떤 형태로든 이득을 얻을 수 있기 때문이다. 따라서 관료들이 직면하는 이러한 유인 구조를 바꿀 필요가 있고, 오히려 예산을 절약하는 것이 관료에게 이득이 되도록 해야 한다(송하성, 2000: 169)는 것이 기존 연구의 경향이었다.

공공재와 공공서비스는 정부에 의해 공급되고, 과세를 통해 지불되며, 정부기관이나 대리인에 의해 전달되는 것으로서, 국방(national defense), 사회보장 급여(social security benefits), 경찰, 소방, 공공사업 등이 해당된다(Goerl, 1998: 1830). 물론, 경제사상사적으로 볼 때, A. Smith가 보이지 않는 손(invisible hand)으로 상징되는 자유방임주의를 주장한 이래로 정부의 역할은 별로 두드러지지 않았다. 그러던 것이 1930년대에 세계 경제 대공황을 극복하는 방법으로 케인즈의 주장을 바탕으로 하는 유효수요의 창출을 위한 정부의 개입이 당연시되어 정부의 역할이 커지기 시작했다. 또한 제2차 세계대전

* 이 논문은 2010년도 충북대학교 학술연구지원사업의 연구비 지원에 의하여 연구되었음.

을 치르면서 정부부문의 성장은 가속화되었고, 전후의 복구사업, 사회후생과 복지의 증진 등이 사회경제 정책으로 정착되어 가면서 정부가 국민경제에서 차지하는 비중은 무시할 수 없을 정도로 커지게 되었다(소병희, 1993: 145).

사회 안의 모든 가능한 위험요소의 완벽한 제거는 하나의 이상일지라도 추구되어야 할 목표임에는 틀림이 없다. 예를 들면, 대기, 물, 토양, 의약품, 식품 등의 무공해 상태는 현실적으로 실현이 어렵다 하여도 최저기준치를 설정하는 것이 필요하다. 결국 위험의 완전제거는 존중되어야 할 일이지만, 실제로는 현실적인 목표일 수는 없는 것이다(김영훈, 1995: 94). 사실 시장의 결함 혹은 실책을 규명하려는 경제이론가들은 완전시장의 실존 여부나 그 가능성의 문제를 검토하지 않은 채, 완전시장의 형태를 구상하곤 하였다. 그러나 그러한 구상 가운데에도 시장에는 완전을 부정하는 무수한 요인이 존재하기 때문에 시장이 실패한다는 주장이 인정되고 있다(Lindblom, 1977; 주성수, 1989: 102). 예를 들면, 시장에 의한 자원의 배분이 효율적이기 위해서는 몇 가지 조건이 있다(하연섭, 1997: 67-69). 첫째, 모든 시장이 완전 경쟁 상태에 있어야 한다. 둘째, 모든 산업이 비용증가산업(increasing-cost industry)이어야 한다. 셋째, 공공재와 외부효과가 존재하지 않아야 한다. 넷째, 완전한 정보가 존재하여야 한다. 다섯째, 완전한 이동성이 존재하여야 한다. 그러나 실제로는 불완전 경쟁이나 공공재, 외부효과, 불완전한 정보, 시장의 부재 현상 등에 의해 시장의 실패(market failure) 현상이 나타나게 된다.

이러한 맥락에서 이 논문에서는 우리나라에서의 재난관리 서비스가 지니는 공공재적 성격을 시장의 실패 관점에서 규명하고, 재난관리 서비스의 과소 공급 현상에 대한 치유를 위한 대안으로서 재난관리 역량 강화 방안을 제시하고 있다. 여기서는 재난관리 역량은 정부부문의 행정역량과 민간부문의 참여·자율역량이 동시에 강화될 때 가능한 것으로 본다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위해 시장의 실패와 정부의 실패 현상을 살펴본 후, 재난관리의 공공재적 성격을 검토하며, 서비스의 과소 공급 이유가 무엇인지 살펴본 후, 재난관리 역량 강화를 위해 행정역량과 참여·자율역량의 강화 필요성을 제시하는 것을 연구 목표로 설정하였다.

II. 시장 실패와 정부의 재난관리 서비스 제공

1. 시장 실패의 유형과 정부 개입

시장의 실패(market failure)란 시장 메커니즘으로는 효율적인 자원 배분이 이루어질 수 없는 경우를 의미한다. 자원배분의 효율성이라는 이상적인 결과는 완전경쟁을 전제로 한다. 이러한 완전경쟁이 전제되지 않는다면 시장에 의한 자원배분이 효율성을 가진다는 명제가 무너질 수밖에 없다(최병선, 1998: 66). 이것을 시장의 실패라고 하고 완전경쟁이 이루어지지 못하게 만드는 요인을 시장실패 요인이라고 한다. 이러한 시장 실패 현상이 나타나게 되는 원인에는 불완전 경쟁, 정보의 불충분성, 공공

재, 외부효과, 불완전한 시장, 실업 등이 있다(Stiglitz, 1986: 84-93). 그러나 이들 다양한 원인 중에서 국민의 생명과 재산, 건강을 보호하기 위한 서비스를 시장보다는 정부가 제공하는 직접적인 이유로는 외부효과와 존재, 공공재, 불완전한 정보를 들 수 있다(이재은 외, 2006: 33-34). 그리고 재난관리서비스 제공 시장이 존재하지 않는 것도 이유가 된다. 이들 이유로 말미암아 정부가 재난관리서비스를 시장기능에 맡기기 보다는 규제나 직접적인 활동을 통해 수행하는 이유를 살펴보자.

첫째, 외부효과(externalities)란 어떤 경제활동과 관련하여 다른 사람에게 의도하지 않은 혜택이나 손해를 가져다주면서도 이에 대한 대가를 받지 않고 비용을 지불하지도 않는 상태를 말한다(김동건 외, 1986: 96). 외부효과가 존재하는 경우, 시장은 효율적으로 자원을 배분하는데 실패한다. 외부효과는 다른 사람에게 혜택을 주면서도 대가를 받지 못하는 외부경제(external economy) 혹은 이로운 외부효과(positive externalities)가 있다. 만일에 내가 집 앞에 아름다운 정원을 가꾼다면, 내 이웃들은 아름다운 정원을 바라봄으로써 혜택을 얻을 것이다. 그리고 사과 과수원은 양봉업자에게 이로운 외부효과를 줄 수 있으며, 기울어져 가는 이웃한 집을 재건축하는 사람은 자신의 이웃에게 이로운 외부효과를 제공하는 것이다(Stiglitz, 1986: 88). 이와는 달리 다른 사람에게 손해를 입히면서도 대가를 지불하지 않는 외부비경제(external diseconomy) 혹은 해로운 외부효과(negative externalities)가 있다. 예를 들어 어떤 공장이 폐수를 배출함으로써 하천이나 바다를 오염시켰다고 가정하자. 하천이나 바다가 오염되면 물고기를 양식하는 사람들의 소득이 줄어들 수밖에 없지만, 폐수를 배출한 공장은 그에 대해 어떠한 대가도 지불하지 않는 해로운 외부효과를 주는 것이다(하연섭, 1997: 78-79). 그리고 건설회사가 안전한 건축물을 만들 때 그것이 어느 정도 안전한 것인지 혹은 어떤 공법을 사용해야 안전한지 등에 대한 기술적인 기준이나 건축 공법이 완전하지 않는 상태 때문에 또는 건축과정 상의 실수나 비용절감 시도 하에서 신기술적용으로 인해 건축물이 붕괴되어 사상자가 발생했다면 이는 의도성 여부를 떠나 기술적인 문제로부터 사회적 손실, 즉 해로운 외부효과를 발생시킨 것이다. 따라서 이 같은 외부효과와 존재로 시장은 안전관리 서비스 제공에 실패하게 되고 이로 인해 정부의 규제나 직접적인 활동이 정당화된다(이재은 외, 2006: 34).

둘째, 공공재(public goods)는 사적재와 비교해서 소비에 있어서의 비경합성과 배제불가능성, 공공재 생산의 항시성 때문에 시장의 실패를 초래한다(하연섭, 1997: 75-77; 최병선, 1998: 76-77). 먼저, 소비에 있어서의 비경합성(nonrivalness)이란 일단 공공재가 공급되었을 경우 추가적으로 다른 한 사람이 공공재의 소비에 참여하는데 드는 한계비용이 없다는 것이다. 예를 들어, 오늘 100명이 더 태어났다고 해서 내가 재난관리 서비스로부터 받는 혜택이 줄어들지는 않는 것이다. 다음으로, 공공재의 중요한 특성은 어느 누구도 그것의 소비로부터 배제될 수 없다는 배제불가능성(nonexcludability)이다. 공공재의 경우에는 소비를 위하여 대가를 지불하지 않은 사람이라도 소비에서 배제할 수 있는 방법은 존재하지 않는다. 이러한 배제불가능성의 특성으로 인해 개별 소비자의 입장에서 대가를 지불하지 않고서도 공공재로부터 나오는 혜택을 향유할 수 있기 때문에 구태여 공공재에 대한 자신의 선호나 수요를 드러내어 공공재의 공급에 필요한 비용을 부담할 이유가 없게 된다. 공공재에 대한 수요를 드

러내지 않고 일단 공급된 공공재를 소비하고자 하는 무임승차자의 문제(free rider problem)가 나타난다. 그러나 모든 사람들이 무임승차자가 되려고 한다면 공공재는 아예 공급될 수 없을 것이다. 생산자의 입장에서도 공공재를 공급한 후에 대가를 지불하지 않는 사람을 배제시킬 수 있는 방법이 없기 때문에 공공재에 대한 가격을 매기는 것 자체가 불가능하다. 따라서 이윤극대화를 추구하는 기업은 공공재를 공급하지 않으려 할 것이다. 마지막으로, 공공재의 경우에는 설령 배제가 가능하다 하더라도 그것이 바람직하지 않다. 왜냐하면 배제할 수 있는 방법이 있다 하더라도 추가적으로 한 사람을 더 소비행위에 참여시키는데 많은 비용이 소요될 수밖에 없으므로 대가를 지불하지 않은 사람을 구태여 배제시킬 이유가 없기 때문이다. 또한 공공재는 생산과 소비가 보통 동시적으로 이루어지고 따라서 축적되지 않기 때문에 공공재 생산의 항시성이라는 성격을 갖고 있다(최병선, 1998: 76-77). 예를 들면, 국방을 위해서는 무기의 생산과 병력의 유지가 필요하지만 이것이 목표로 하는 것은 국민에 대한 국방서비스이지 무기 생산 또는 병력의 유지 그 자체가 아니다. 공공서비스가 이와 같이 그것이 생산되자마자 곧 소비되는 성격을 갖고 있다는 것은 공공재의 생산이 항시적으로 이루어져야 함을 의미한다. 다시 말하면 국방이라는 공공재의 수요가 있는 한 그것의 공급이 어느 날에는 이루어지고 어느 날에는 이루어지지 않아도 되는 것이 아니다. 이것은 역시 축적은 되지 않지만 수요가 있을 때에만 생산 공급되는 민간서비스의 경우와 크게 다른 점이다. 결국, 공공재의 공급은 정부에 의존할 수밖에 없는데, 공공재의 공급을 정부가 담당할 수 있는 중요한 이유는 정부의 강제력에 근거하여 공공재 공급을 위한 비용을 분담시킬 수 있기 때문이다. 정부가 공공재를 공급하는 경우 공공재에 대한 선호 혹은 수요의 파악은 정치적인 과정을 통해서 이루어지게 된다.

셋째, 불완전한 정보(imperfect information)의 문제로 인해 시장실패 현상이 나타난다. 완전경쟁 시장에서는 시장정보가 완전하다는 가정에서 출발하고 있으나 정보만큼 불완전한 것은 아마도 없을 것이다. 예를 들어 정보가 완전하고 충분하다고 한다면 불량식품, 안전하지 못한 가전제품이 시장에서 활개를 칠 수 없다. 실속 없는 각종의 건강식품, 운동기구, 자가 치료기구 등이 만연될 수도 없다(최병선, 1998: 70). 따라서 시장이 완전경쟁하에 있기 위해서는 모든 소비자가 시장에 존재하는 재화와 그 가격에 대해서 완벽한 정보를 가지고 있어야 하며 생산자 또한 시장에서 재화를 판매할 수 있는 모든 기회와 생산기술에 대해서 완벽한 정보를 가지고 있어야 한다. 그리고 소비자나 생산자 모두 이러한 완벽한 정보를 획득하는데 전혀 자원이 소요되지 않아야 한다. 그러나 현실적으로 완벽한 정보가 존재하는 것이 불가능할 뿐만 아니라 유용한 정보를 획득하는데 막대한 시간과 노력이 소요되는 것도 또한 사실이다. 나아가 비록 완벽한 정보가 존재한다 하더라도 그러한 정보에 따라 모든 자원이 자유롭게 이동할 수 있어야만 가격이 자원을 효율적으로 배분할 수 있을 것이다. 그러나 현실적으로 자원의 완벽한 이동가능성 또한 존재하지 않는다. 따라서 정보의 부재, 값비싼 정보, 혹은 불완전한 자원의 이동성으로 인해 시장의 실패가 발생하게 되는 것이다(하연섭, 1997: 80). 예를 들면, 기업가가 투자에 대한 결정을 내릴 때 미래의 수익성을 알 수 없기 때문에 비효율적인 투자를 하게 될 수 있다. 안전관리면에서 건축업자는 자신이 정당한 공정이나 공법으로 건축을 했을 때 어느 정도 수익이 보장

될 수 있는지의 여부를 확신하지 못하거나 부실공사를 함에도 불구하고 건물이 일정 기간 내에 붕괴할 가능성이 없다는 주관적 판단을 내리는 경우에는 부실공사를 하게 되는 유인을 얻을 수 있다. 이와 동시에 건축업자는 자신의 불확실성을 회피하기 위해 정보를 수집함으로써 다른 경제 주체와 차별적인 정보를 지니게 되고 이로부터 도덕적 해이(moral hazard) 현상이 나타날 수 있다(Arrow, 1990: 242-252). 이와 같이 일상생활에서 필연적으로 부딪치게 되는 정보의 불확실성 내지 정보의 차별성 역시 자원 배분의 비효율성을 가져오게 되어 시장의 실패를 가져오고 이를 방지하기 위한 정부의 개입이나 활동의 필요성이 제기된다(이재은 외, 2006: 35-36).

넷째, 시장에서 자원이 효율적으로 배분되기 위해서는 모든 재화에 대해서 시장이 존재하고 그에 따라 가격이 형성되어야 한다. 그러나 어떤 재화에 대해서는 시장이 아예 존재할 수 없는 경우가 있다. 보험을 예로 들어보자. 보험이란 미래의 불확실성에 대처하기 위한 하나의 방법이라고 할 수 있다. 재난보험만을 전문적으로 취급하는 보험회사를 설립하여 성공할 수 있을가를 생각해 보자¹⁾. 초기에는 재난보험 사업이 성공하는 것처럼 보일 수 있지만, 과산에 직면할 가능성이 크다. 그 이유로는 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 재난보험에 가입한 사람들은 미래에 대규모 재난 피해를 입을 가능성이 매우 높은 사람들일 것이다. 둘째, 재난보험에 가입한 사람들은 미래의 재난 피해에 대해 보험을 가입하였기 때문에 재난에 보다 효율적으로 대처하기 위한 별도의 노력이나 투자를 하지 않을 것이다. 셋째, 재난으로 인해 발생한 피해의 규모가 매우 크고 대상자도 많을 것이기 때문이다. 이들 이유 중에서 첫째, 대규모 재난 피해를 입을 가능성이 높은 사람들만이 보험에 가입하려는 경향이 높은 역선택(adverse selection) 현상²⁾이 나타나기 때문이다. 둘째, 일단 보험에 가입한 사람은 불행을 미연에 방지하기 위하여 최선의 노력을 기울이지 않는 경향, 즉 도덕적 해이(moral hazard) 현상이 있기 때문이다. Harrington(2000: 41)에서는 손실 발생 이전(사전적 측면)과 손실 발생 이후(사후적 측면)에 재난보험에서 나타나는 도덕적 해이를 설명하고 있다(여차민, 2010: 247-248); 즉 사전적 측면에서의 도덕적 해이란 손실 발생을 억제하기 위해서 예방조치를 취하지 않거나 위험한 행동을 하는 것을 말한다. 사후적 측면에서의 도덕적 해이란 손실이 발생하였음에도 불구하고 손실을 저감시키기 위한 적절한 조치를 취하지 않는 행동을 말한다. 셋째, 피해의 광범위성과 대규모성으로 인해, 일단 대규모 피해가 발생하면 보험회사의 지불능력을 초과 현상이 나타나기 때문이다. 이들 이유로 인해 아예 시장이 존재하지 않는 경우에는 정부가 개입할 수밖에 없다.

2. 공공재의 특성과 유형

-
- 1) 하연섭(1997: 80-81)에서는 빈곤보험을 예로 들어 역선택과 도덕적 해이 현상으로 인한 시장의 부재를 설명하고 있다.
 - 2) 역선택은 거래의 쌍방 가운데 어느 한 사람이 다른 사람의 모르는 특성정보를 가지고 있음으로 인하여 정보를 갖지 못한 측의 입장에서 볼 때 바람직하지 못한 상대방과 거래를 할 가능성이 높아지는 현상을 의미한다. 역선택 문제를 극복하기 위해서는 여러 가지 방법이 있겠지만 일반적으로 알려져 있는 방법으로는 신호보내기(signaling)와 선별행위(screening)가 있다(이영환, 2003; 오금호, 2007: 79).

시장에 의해 공급되지 못하거나 또는 공급된다 할지라도 불충분하게 공급되는 재화가 있다. 대규모 사례로는 국방(national defense)이 있고, 소규모 사례로는 항로 지원용 등부표(light buoy)가 있다 (Stiglitz, 1986: 87). 이들 재화는 사적재가 배제성과 경합성의 성격을 지니고 있는 것과 달리 비경합성과 배제불가능성을 지니고 있는 대표적인 공공재 유형이다. 그러나 공공재는 소비에 있어서의 비경합성과 배제불가능성 이외에도 몇 가지 부가적인 특성을 지니고 있다(하연섭, 1998: 90-91).

첫째, 모든 사람들이 동일한 양의 공공재를 소비하기는 하지만 공공재로부터 얻게 되는 편익이 모든 사람들에게 동일한 것은 아니다. 등대를 이용하는 선박이 등대로부터 얻게 되는 편익은 등대가 설치되어 있는 항로를 얼마나 자주 운항하는가 혹은 선박이 운반하고 있는 재화의 가치가 얼마나 되는가에 따라 각각 달라질 수 있다.

둘째, 공공재인가 아닌가 하는 문제는 절대적인 기준에 따라 정해지는 것이 아니라 시장의 조건이나 기술발달의 정도에 따라 달라진다. 공공재 혜택에 대한 대가를 지불하지 않는 사람을 저렴한 비용으로 배제시킬 수 있다면 공공재의 범위가 달라질 수 있음을 의미하는 것이다.

셋째, 소비에 있어서의 비경합성과 배제불가능성이라는 두 가지 기준을 완벽하게 만족시킬 수 있는 재화를 순수공공재(pure public goods)라고 한다. 그러나 순수공공재는 현실적으로 그렇게 많지 않다.

넷째, 순수공공재는 소비에 있어서의 비경합성과 배제불가능성을 특징으로 하지만, 비경합성과 배제불가능성이 언제나 동시에 존재하는 것은 아니다.

다섯째, 정부는 공공재만 공급하고 민간부문은 사적재만 공급하는 것은 아니다. 정부에 의해서 공급되는 사적재의 예는 얼마든지 있다. 주택이나 의료서비스 등은 사적재이면서도 정부에 의해 공급되는 경우를 흔히 볼 수 있다.

여섯째, 공공재로부터 발생하는 편익의 범위는 다양하다. 국방은 한 나라 국민이 공유하지만, 세계 평화의 유지는 세계 모든 사람들이 그 혜택을 받는 공공재이다. 반면에 치안과 소방 등의 혜택은 특정지역에만 국한되는데, 이렇게 특정 지역에 거주하는 사람들에게만 그 편익이 미치게 되는 공공재를 지역공공재(local public goods)라고 한다.

앞서 살펴본 바와 같이, 일반적으로 재화와 서비스를 제공하는 주체를 크게 공공부문과 민간부문으로 구분하였는데, 이것이 명확하게 구분되는 것은 아니다. 공공부문과 민간부문 중간영역에서 제공되는 여러 가지 형태의 재화와 서비스가 존재하는데 이를 비순수 공공재라고 할 수 있다(최선우, 2008: 66). 비순수 공공재(impure public goods)는 소비에 있어서의 비경합성과 배제불가능성의 두 가지 특성 중 어느 한 가지 특성만을 가지고 있는 경우라고 볼 수 있다(하연섭, 1998: 93).

<표 1> 재화의 종류

구분		소비에 있어서의 경합성 여부	
		경합성(rivalness)	비경합성(non-rivalness)
배제 가능성 여부	배제가능 (excludability)	사적재(private goods) 예: 신발, 의류 등	요금제(toll goods) 예: 극장, 유료 통행료 등
	배제불가능 (non-excludability)	공유재(common-pool goods) 예: 공공 낚시터, 유전 등	공공재(public goods) 예: 국방 등

※ 자료: Savas(1994); Krahnmann(2008); 최정택·김성준(2009: 198); 하연섭(1998: 93)에서 수정.

순수공공재는 그 성질상 소비자가 자신의 참된 선호를 감추어 두고 생산비의 부담을 피하면서 일단 제공된 공공재의 사용에는 무료로 편승하려는 무임승차자(free rider)가 되려는 성향이 있다. 생산된 재화가 순수공공재의 성질을 가지고 있다면 무임승차자를 배제하기도 어렵지만 일단 무임승차자가 편승을 하여도 생산비를 부담하고 그 재화를 소비하는 유임승차자의 혜택은 소비의 합치성과 배제불가능성에 의해서 줄어들지 않으므로, 최소한 소비에 있어서의 손실은 발생하지 않는다고 볼 수 있다. 그러나 일반적으로 순수공공재는 아주 예외적이고 대부분의 공공재는 순수사적재(pure private goods)와 순수공공재의 중간 형태인 비순수공공재(impure public goods)이다. 비순수공공재는 소비자가 많아져서 어느 일정한 숫자 이상이 되면 순수공공재와는 달리 혼잡(congestion)이 발생하게 되어 그만큼 소비의 혜택도 줄어들게 된다. 이러한 경우에 혼잡을 방지하기 위하여 경비를 부담한 회원에 한해서만 시설을 사용할 수 있도록 하는 골프장이나 헬스클럽과 같은 클럽(club)을 형성하게 된다. 비순수공공재의 대표적인 예인 고속도로에서 통행료(toll)를 받는 것도 일종의 일시적인 클럽의 형성으로 볼 수 있다(소병희, 1993: 76). 이처럼 소비에 있어서 비경합성이 존재하지만 소비에 대한 대가를 지불하지 않은 사람을 배제할 수 있는 재화를 요금제(toll goods)라고 한다.

요금제와는 반대로 소비는 경합적인데 반하여 대가를 지불하지 않았다고 해서 소비자를 배제할 수 없는 재화, 즉 공유재(common-pool resources)가 있다. 공유재의 예로는 낚시터, 유전, 지하수, 목초지 등을 들 수 있다. 낚시터의 경우 사실 낚시터가 아닌 이상 낚시하는 행위를 금지할 수는 없다. 반면에 추가적으로 한 사람이 더 낚시를 하게 되면 다른 사람들이 잡을 수 있는 고기의 양은 줄어들 수밖에 없게 된다. 그런데 대가를 지불하지 않은 사람을 배제할 수 없다는 사실은 곧 사람들이 공유재를 사용하는데 비용이 들지 않는다는 것을 의미한다. 사람들은 재화로부터 얻게 되는 한계 편익이 재화의 가격과 일치되는 점까지 소비행위를 계속하므로, 결국 자원이 고갈될 때까지 사람들은 공유재를 사용하게 될 것이다. 이에 따라 공유재에 있어서는 개인 효용의 단기적인 극대화과 장기적인 극대화 간에 갈등이 발생하게 되는 공유의 비극(the tragedy of the commons) 현상이 나타나게 된다. 이에 공유재의 효율적인 사용을 위해서는 정부의 개입이 필요하게 되는 것이다. 정부는 개인 간 그리고 시간의 흐름에 따른 자원의 사용이나 소비를 규제함으로써 집단구성원 공통의 장기적인 이익을 극대화할 수 있는 것이다(하연섭, 1998: 96-97).

3. 공공재 공급 수준

정부가 수행하는 주요한 경제적 역할 중의 하나는 정치적 기구를 통해 공공재를 포함한 여러 가지의 재화와 서비스를 생산·공급하는 일이다. 그런데 대의민주제 하에서는 행정부서, 즉 관료가 공공재의 직접생산자로서의 역할을 수행하며, 정치권력(정부)은 직접 수요자로서의 역할을 수행하게 된다. 이 과정에서 관료와 정치인들은 자신들의 이익을 위해서 공공재의 공급을 늘려 영향력을 극대화하려는 경향이 있다. 관료들의 이러한 행동방식은 재정규모 팽창의 주요 원인의 하나로 자리 잡고 있다(송하성, 1999: 139).

정부가 어떤 정책을 추진하는 방법에는 첫째, 직접 자금을 투입하고 직접 사업을 시행하는 방법, 둘째, 정부는 자금만 지원해주고 시행은 민간이 하는 방법, 셋째, 자금제공 없이 민간이 정부의 시책에 따라 오도록 규제하는 방법 등이 있다. 우리나라 정부는 조세 수입을 거둬서 예산으로 지출하는 것은 최소화하고, 그 대신에 기업의 활동에 직·간접적으로 개입을 하는 방식을 취했다. 그러다보니 한국 정부는 기업에 대해 막강한 권력을 갖고 있었던 것이 과거의 역사이고 현재도 여기서 크게 벗어나지 않는다. 이런 측면에서 한국 정부는 강한 정부이다. 예산규모는 작은 편이지만 영향력에 있어서는 대단히 큰 정부가 아닐 수 없다.

우리 정부는 투자에다 자원을 몰아주기 위해 작은 예산으로 강한 정부를 운영하였다. 그러자니 정부는 경제성장을 위하여 급하다고 생각되지 않는 부문에는 미처 자원을 할당할 여력도 의지도 없었다. 그 결과 선진국에서는 공공부문으로 포함되는 중요한 영역들이 우리나라에서는 사적 부문에 남아있게 된다. 교육, 복지, 문화가 가장 대표적이다. 즉 경제성장을 위해 각광을 받는 부문에는 집중투자가 이루어지고 그렇지 않은 부문에는 투자가 이루어지지 않았다. 그런데 소외된 부문들을 자세히 들여다보면 대부분 가치재(merit wants)에 해당하는 것들이다(배득중, 1996: 84-85). 정부의 연구·개발(R&D) 투자 또한 단기적으로 시장에 내놓을 수 있는 제품개발에 집중되어 부처이기주의가 만연해 있다는 비판을 받고 있다. 또 국민의 삶의 질을 높이는 분야에 대한 투자는 미흡하다는 지적도 뒤따랐다. 2008년 기준으로 우리나라 전체 연구·개발 투자 규모는 국내총생산(GDP) 대비 전체 경제협력개발기구(OECD) 회원국 가운데 4위 수준으로 양적 성장은 이루었지만, 내실을 기하지 못했다는 지적이다. 특히, 국민의 삶의 질과 관련한 정부 연구·개발 투자가 선진국에 비해 낮으며, 질병 치료 및 식품안전 등 국민 보건, 재난 등 국민 안전에 대한 필요에 부응하는 과학기술 투자가 부족하고, 미래의 경제·사회적 이유 해결을 위한 연구·개발도 소홀한 실정이다(한겨레, 2010년 9월 1일자, 16면).

그중에서도 공공재의 공급 가능성 수준을 유형화하면(<표 2> 참조), 먼저 공공재를 공급하는 관료(부처)의 권력이 약하고 해당 공공재에 대한 수요와 소비가 이루어지는 범위가 제한적인 경우에는 파소 공급될 수 있다. 예를 들면, 제한된 지역을 대상으로 하는 재난관리서비스나 소방서비스의 경우에는 지역공공재 특성으로 인해 서비스가 불충분하게 제공될 가능성이 있는 것이다.

둘째, 공공재에 대한 수요나 소비의 범위는 지역에 한정되지만 해당 공공재를 공급하는 관료나 부

처의 권력이 강한 경우에는 공공재의 과다 공급 가능성이 있다. 또한 이 경우에 공공재에 대한 소비자의 만족도가 떨어지거나 좀 더 질 좋은 서비스를 원하는 수요가 있을 경우에는 준공공재나 사적재를 통해서도 서비스 공급이 이루어질 수 있다. 치안서비스로서의 경찰서비스는 일정 지역을 중심으로 이루어지기 때문에 일반적인 공공서비스의 성격에 덧붙여서, 편익의 공간적 한계를 지니는 지방재적 성격과 공동소비에 있어서 혼잡발생의 특징을 갖는다. 대부분의 공공서비스의 경우 공간적 편익지역은 한정되어 있어 그 지역 주민에게만 혜택이 돌아가게 된다. 경찰서비스에 있어서 일반적 서비스 대상은 관할구역의 지역주민을 중심으로 이루어지게 된다. 또한 소비자가 증가함에 따라 소비자가 받는 혜택의 질이 떨어지게 되는 경우가 발생하게 된다. 경찰서비스가 비록 공공서비스로서의 성격을 가지고 있지만, 관할 구역의 인구증가 및 주민의 경찰서비스 요구의 증대는 경찰활동에 있어서 혼잡발생을 가져다 줄 수 있다(최선우, 2008: 69-70).

셋째, 공공재를 공급하는 관료나 부처의 권력이 약하지만 공공재에 대한 수요나 소비의 범위가 많고 넓은 경우에는 공공재가 과다 공급될 가능성이 있다. 이는 공공재에 대한 수요를 지니거나 소비를 하는 광범위한 이해관계집단의 여론이나 영향력으로 정치적 의사결정, 해당 부처의 예산액의 극대화 노력 등을 통해 공공재의 과다 공급 가능성이 있게 되는 것이다. 관료는 그 부서가 생산하는 공공재들에 대한 소비자들의 만족을 극대화하는 것이 아니라 그들의 권력을 극대화하려고 하며 이 경향은 자기 부서에 배정될 예산액을 극대화하는 노력으로 나타난다(송하성, 1999: 143; 송하성, 2000: 156).

넷째, 공공재를 공급하는 관료나 부처의 권력이 강한 동시에 공공재 소비의 범위도 넓고 이해관계자의 영향력도 강한 경우에는 공공재의 과다 공급될 수 있다. 이는 현재 수준의 공공재 공급이 적절한 것이라고 할지라도 서비스 공급의 수준을 더욱 늘림으로써 자신의 권력과 영향력을 극대화하려고 하기 때문이다. 극대화 대상으로 관료들이 확보하려고 하는 예산은 해당 행정부서가 공공재와 서비스를 공급하는데 드는 총비용보다 많은 것이 상례이고 총비용에 미달하는 경우는 없다(송하성, 1999: 143; 송하성, 2000: 156)

<표 2> 공공재 공급 가능성 수준

구분		공공재 소비의 범위	
		공공재 소비의 범위 협소 (이해관계집단의 영향력 약함)	공공재 소비의 범위 넓은 (이해관계집단의 영향력 강함)
공공재 공급관료 (부처)의 권력	권력 약함 (weak)	과소 공급 가능성: 재난관리, 소방	과다 공급 가능성 : 도로, 항만
	권력 강함 (strong)	과다 공급 가능성 : 치안	과다 공급 가능성 : 국방, 규제

III. 불확실성 하에서의 재난관리 역량 강화

1. 예방투자의 회피 성향과 정부의 재난관리정책 의사결정

재난관리에 있어서 예방 사업의 중요성은 아무리 강조해도 부족하다. 그러나 예방사업으로 인해 추가적인 혜택을 받지 못한다면 향후 지방정부는 예방투자를 회피하게 될 것이다. 예를 들어 재난 예방을 위한 사업을 무시하였던 지역에서 대규모 재난이 발생하게 되면 그 피해 규모 또한 커지게 되고 피해규모에 따라 정부의 지원도 커지게 된다. 결과적으로 예방 사업을 하지 않은 지역에서 혜택을 보게 되는 것이다. 반면에 부족한 예산이지만 예방사업을 지속적으로 추진해온 지역에서는 동일한 재난이 발생하였을 경우에 상대적으로 적은 피해가 발생하게 되고 결과적으로 정부의 지원 규모도 줄어들게 된다. 이는 결국 예방사업을 하지 않아도 재난 피해가 발생하게 되면 많은 정부의 지원 및 투자가 이루어지게 되는 결과가 나온다. 이로 인해 정작 사전에 예방 사업에 예산을 투입한 지역에서는 중앙 정부의 사후 지원이 줄어들게 되어 지역주민에게는 예방 사업의 필요성과 관심이 오히려 저하되는 결과를 가져올 것이다(오금호, 2007: 80). 물론, 지방정부가 재난예방 투자에 소극적인 이유의 하나로 지방정부의 열악한 재정상황을 지목할 수 있다. 그러나 이러한 관점은 열악한 지방재정에도 불구하고 왜 재난예방 사업에 비해 다른 사업, 가령 도로건설과 같은 사업에 더 많은 투자가 이루어지는가에 대해서는 충분한 설명을 제공하지 못한다. 그렇다면 질문은 지방정부의 열악한 재정상황의 문제로부터 왜 여타의 사업에 비해 재난예방 사업에 대한 투자가 적극적으로 이루어지지 않는가의 문제로 전환된다. 재난관리와 관련된 기존의 연구를 보면 지방정부가 재난예방 투자에 적극적이지 않은 이유를 외부성, 도덕적 해이, 그리고 재난관리 참여자의 비합리적 성향과 같은 유인구조의 문제에서 찾을 수 있다. 그리고 후생경제학적 관점에 따르면 이러한 유인구조의 문제는 규제와 감시 기제로 해결할 수 있다(여차민, 2010: 242).

불확실성은 과거, 현재, 미래의 사건들 또는 가설적 사건의 진행에 관한 확실한 지식이 결핍된 상황이다. 특정한 결정을 내릴 때 직면해야 하는 불확실성의 속성을 보면, 그것은 제거가능성(removability), 강도(intensity), 적실성(relevance) 등에서 다양한 차이를 보인다(Downs, 1997: 113). 만약 이용 가능한 자료와 정보가 충분히 주어진다면, 대부분의 불확실성은 어느 정도 제거가 가능하다. 그러나 어떤 불확실성은 특정한 상황에 아주 내재적이다. 주민의 생명과 재산, 건강에 대한 위협과 관련된 불확실성을 감소시키기 위해 재난관리를 하는 정부의 입장을 생각해 보자. 정부는 큰 재난으로부터 피해를 줄이기 위해 국민들에게 재난관리 방안을 실시하는 경우에 나타날 수 있는 네 가지 경우를 고려하면 다음과 같다.

첫째, 정부의 재난관리에 대해 주민들이 믿고 대피를 하거나 적절한 조치를 취하는 경우(I)에는 인명 피해와 재산 피해 등을 최소화할 수 있으며, 정부의 재난관리정책에 대한 신뢰가 형성되는 긍정적 외부효과가 발생한다.

둘째, 정부의 재난관리에 대해 주민들이 믿고 대피를 하였지만 실제로는 재난이 발생하지 않는 경우(II)이다. 이 때 업무 중단이나 대피 과정에서의 혼잡 등으로 인한 사회적 비용이 발생하거나 사회

적 불안감이 조성될 수 있다. 그리고 향후에는 정부의 재난관리에 대한 신뢰성이 떨어질 수 있다.

셋째, 정부의 재난관리에 대해 주민들이 믿지 않고 별다른 조치를 취하지 않거나 대피를 하지 않았으나, 실제로는 재난이 발생하는 경우(III)에는 막대한 인명 피해와 재산 피해를 입게 될 것이다. 그러나 이 경우에 있어서도 정부가 적절한 대피를 시키지 못하는 경우, 막대한 재난피해 발생에 따른 비난과 책임으로부터 자유롭지 못하게 될 것이고 정부의 무능력으로까지 비취질 것이다. 그렇기 때문에 정부 입장에서는 다른 어느 경우보다도 재난관리에 대한 주민의 불신으로 인한 대규모 피해 발생 사태가 발생하는 것을 막기 위해 최대한의 노력을 기울일 것이다(심준섭, 2004: 140).

넷째, 재난관리에 대해 주민들이 믿지 않고 대피를 하지 않았으나 실제로도 재난이 발생하지 않는 경우(IV)이다. 이 경우에는 정부의 재난관리에 대한 주민의 불신의 정도는 더욱 커질 것이다. 이는 향후 대규모 인명 피해와 재산 피해를 가져올 수 있는 유형으로 전환될 수 있기 때문에 적극적인 조치를 취해야 한다.

<표 3> 재난관리정책 의사결정의 결과

구분	재난 발생 여부		
	재난 발생	재난 부재	
재난관리	국민의 신뢰	(I)인명·재산 피해 최소화	(II)사회적 비용 또는 불안감
	국민의 불신	(III)대규모 인명·재산 피해	(IV)정부의 재난관리에 대한 불신

※ 자료: 최진식(2011: 35) 재구성.

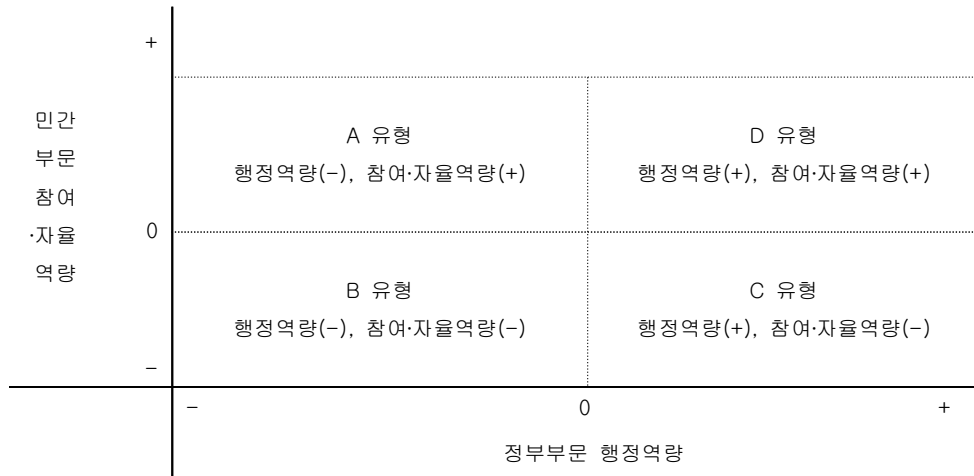
정부의 재난관리정책 의사결정의 결과를 보면, 재난 발생 여부와 관계없이 국민의 신뢰가 없는 경우에 대규모 인명 및 재산 피해가 발생하거나 혹은 정부의 재난관리에 대한 불신으로 말미암아 향후에도 대규모 피해가 발생할 것으로 예측된다. 따라서 정부의 재난관리정책을 추진하기 위한 행정 역량과 함께 정부 재난관리에 대한 국민의 신뢰를 확보하는 것이 필요한 것으로 나타났다. 재난관리정책에 대한 국민의 신뢰 확보를 위해서는 정부의 재난관리 활동에 대해 적극적으로 참여하고 자율적으로 재난관리 활동을 전개하는 것이 요구된다.

2. 행정역량과 참여자율역량의 강화

정부가 재난관리 예산 지원을 함에 있어서 재난관리 주체들의 예방 노력에 대한 정보가 없을 경우, 예방 투자 노력에 대한 정보를 가지고 있는 재난관리 주체들은 예방 투자의 노력에 대한 인센티브가 없기 때문에 재난이 발생하여 복구를 수행하는 일련의 업무절차만 반복할 뿐 예방 투자나 해당지역의 취약성에 대한 개선방안을 고민할 필요성이 없어지게 된다. 이 같은 현상은 역선택 현상이라고 볼 수 있다. 결국 지방정부는 단기적이고 지역적인 이익을 위하여 행동을 하게 되지만, 전체 사회에서는 예

방 사업을 위한 투자가 저조하게 되어 사회적인 안전망이 파괴되는 도덕적 해이 현상에 직면하게 될 것이다. 즉 지방정부의 행동에 있어서 지역적인 이익을 추구하지만 전체적인 차원에서 안전이라는 공공재를 확보하는데 있어서는 손실을 가져다 줄 수 있다는 가능성을 내포하고 있다는 것을 의미한다 (오금호, 2007: 81). 여차민(2010: 246-248)에서는 지방정부가 재난예방 사업에 적극적으로 투자하지 않는 이유를 외부성과 도덕적 해이, 재난관리 주체의 비합리적 성향 등과 같은 재난관리의 특성에서 비롯되는 유인구조의 문제에서 찾고 있다.

따라서 위와 같은 다양한 이유들로 인해 발생하게 되는 불확실성을 전제로 하는 정부의 재난관리 역량을 강화하는 것이 요구된다. 정부의 재난관리 역량을 강화하기 위해서는 무엇보다도 정부부문의 재난관리 행정역량이 강화되어야 하는 동시에 민간부문의 재난관리에 대한 적극적인 참여와 자율적인 활동 역량이 강화되어야 한다. 이에 여기서는 정부부문의 행정역량과 민간부문의 참여·자율역량의 관계를 기준으로 재난관리 역량 유형을 구분하여 살펴볼 수 있다.



<그림 1> 재난관리 역량 유형

첫째, A 유형은 C 유형과는 반대되는 경우로서, 정부부문의 행정역량은 낮으나 참여·자율역량은 높은 유형이다. A 유형에서의 정부부문은 국가 재난관리 전체의 집합적 목적이나 정책 목표 설정을 추구하기 보다는 민간부문 구성 주체들의 자율적인 재난관리 활동이나 정책 형성 노력을 국가재난관리정책에 그대로 반영하는 수동적 행위자로 활동한다.

둘째, B 유형은 정부부문의 행정역량과 민간부문의 참여·자율역량이 모두 미약한 경우다. 민간부문을 이익집단이나 학계, NGO, 또는 일부 기업 등의 소수 민간 재난관리정책 행위자에 의해 장악되어 있기 때문에 재난관리서비스 제공을 위해 경쟁하는 자발적 집단을 형성하지 못한다. 또 정부부문의 정책을 민간부문에 전달할 수 있는 공식적인 통로(channel)를 가지고 있지 못하다. B 유형에서는 정부부문이 일부 민간부문의 주요 정책행위자와 사적인 교환관계를 형성할 수 있다.

셋째, C 유형은 정부부문의 행정역량은 높으나 민간부문의 참여·자율역량은 낮은 유형이다. 이 유형에서는 위로부터의 강제나 명령에 의한 재난관리정책 결정과 집행은 잘 이루어지는 반면에 아래로부터의 자율적인 정책형성 과정이나 정책 참여는 원활하게 이루어지지 않는다.

넷째, D 유형은 정부부문의 행정역량과 민간부문의 참여·자율역량이 모두 높아서 정부부문과 민간부문이 제도화된 협력 관계를 통해 정책을 집행하게 된다. 위험이 현대사회에 보편적인 특성이라는 점은 보편적인 개념으로서의 위험과 재난관리의 개념을 구성하고 있다. 따라서 보편적인 재난관리와 위험관리가 모든 상황에서의 위험의 성숙을 막고 위험이 현실화되어 막대한 피해를 초래하는 재난을 예방하고 대응할 수 있도록 착오를 일으키게 만든다. 그러나 실제 재난은 구체적이고 특정 분야를 중심으로 발생하여 시간이 지남에 따라 확대되는 특징을 지니고 있다(서재호·정지범, 2010: 72). 실제로도 그 피해는 지역적으로 나타나 그 피해규모에 따라 지방정부는 물론 국가 전체적으로 큰 손실이 우려된다(이주호, 2010: 30). 따라서 정부의 보편적인 재난관리 방식만으로는 재난관리의 효과성을 확보하기 어렵다. 이에 민간부문의 참여·자율역량의 확대를 통해 사회 모든 분야에서 재난 발생의 매개가 될 수 있는 특정 요소들을 관리하는 것이 필요하다. 류상일·안혜원(2007)에서도 지금까지 우리나라의 경우, 중앙정부와 지방자치단체 같은 공공부문에서 주로 재난대응 서비스를 제공해 왔으나 새로운 사회구조, 재난관리 행정수요 확대, 위기의 다양화로 인한 공공부문의 한계, 민간조직의 중요성 부각 등의 문제를 극복하기 위해서는 민간과의 통합네트워크 체계 마련의 필요성을 주장하고 있다.

IV. 결론

이 논문에서는 우리나라에서의 재난관리 서비스가 지니는 공공재적 성격을 시장의 실패 관점에서 규명하고, 재난관리 서비스의 과소 공급 현상에 대한 치유를 위한 대안으로서 재난관리 역량 강화 방안을 제시하는 것을 목적으로 삼고 있다. 재난관리 역량은 정부부문의 행정역량과 민간부문의 참여·자율역량이 동시에 강화될 때 가능한 것으로 보았다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위해 여기서는 시장의 실패와 정부의 실패 현상을 살펴본 후, 재난관리의 공공재적 성격을 검토하며, 서비스 공급의 과소 공급이유가 무엇인지 살펴본 후, 재난관리 역량 강화를 위해 행정역량과 참여·자율역량의 강화 필요성을 제시하는 것을 연구 목표로 설정하였다.

재난관리서비스가 시장에서 제공하지 못하는 것과 같은 시장 실패 현상이 나타나게 되는 원인에는 불완전 경쟁, 정보의 불충분성, 공공재, 외부효과, 불완전한 시장, 실업 등이 있다. 그러나 이들 다양한 원인 중에서 국민의 생명과 재산, 건강을 보호하기 위한 재난관리 서비스를 시장보다는 정부가 제공하는 직접적인 이유로는 외부효과와 존재, 공공재, 불완전한 정보를 들 수 있다. 그중에서도 재난관리 서비스는 공공재적 특성을 가지고 있는 것으로 이해되고 있다. 일반적으로 이해되고 있는 바와 같이 공공재는 과다 공급될 가능성이 큰 것으로 논의되고 있다. 하지만 재난관리서비스는 과소공급이 이루

어지고 있다는 지적이 일반적이다. 여기서는 공공재를 공급하는 관료(부처)의 권력이 약하고 해당 공공재에 대한 수요와 소비가 이루어지는 범위가 제한적인 경우에는 과소 공급될 수 있는 것으로 인식하였다. 이와 함께 정부의 재난관리정책 의사결정의 결과를 분류해 본 결과, 재난 발생 여부와 관계없이 국민의 신뢰가 없는 경우에 대규모 인명 및 재산 피해가 발생하거나 혹은 정부의 재난관리에 대한 불신으로 말미암아 향후에도 대규모 피해가 발생할 것으로 예측되었다. 따라서 정부의 재난관리정책을 추진하기 위한 행정 역량과 함께 정부 재난관리에 대한 국민의 신뢰를 확보하는 것이 필요한 것으로 나타났다. 이러한 맥락에서 이 논문에서는 정부부문의 행정역량과 민간부문의 참여·자율역량의 관계를 기준으로 재난관리 역량 유형을 네 가지로 구분하여 살펴보았다. 결국, 정부부문의 행정역량과 민간부문의 참여·자율역량이 모두 높은 경우에 정부부문과 민간부문이 제도화된 협력 관계를 통해 정책을 집행하게 된다는 점을 확인하였다. 따라서 재난관리정책에 대한 국민의 신뢰 확보를 위해서는 정부의 재난관리 활동에 대해 적극적으로 참여하고 자율적으로 재난관리 활동을 전개하는 것이 요구된다.

참고문헌

- 김동건·이준구·박태규·오연천. 1986. 재정과 경제복지. 서울: 박영사.
- 김영훈. 1995. 규제행정의 이론과 실제. 서울: 선학사.
- 김태영. 2011. 안전사회 구현을 위한 지방재정의 강화방안. 지방행정. 691: 30-33.
- 류상일·안혜원. 2007. 네트워크를 통한 효율적 재난대응체계 구축 : 한국과 일본의 재난 사례를 중심으로. 한국콘텐츠학회논문지. 7(2): 170-179.
- 배득중. 1996. 신 재무행정: 좋은 예산을 찾아서. 서울: 박영사.
- 서재호·정지범. 2010. 불확실성 하에서 재난관리의 보편성과 특수성간 상호제약에 대한 연구: 송레문 소실 사례를 중심으로. 한국위기관리논집. 6(4): 67-82.
- 소병희. 1993. 공공선택의 정치경제학. 서울: 박영사.
- 송하성. 1999. 공공재의 과다공급과 비효율의 최소화방안. 재정논집. 13(2): 139-170.
- 송하성. 2000. 공공재 과잉공급이론과 관료기구의 팽창. 공공정책연구. 7: 153-177.
- 심준섭. 2004. 불확실성과 정책오차의 이중성(duality of policy errors): 신용카드사 규제정책을 중심으로. 한국행정학보. 38(6): 131-153.
- 여차민. 2010. 재난관리사업의 특별회계 설치에 관한 연구: 하천정비사업의 사례. 한국지방자치학회보. 22(4): 241-264.
- 오금호. 2007. 재난복구시 재난관리 주체의 의사결정에 대한 비대칭정보 적용의 문제. 한국위기관리논집. 3(1): 75-86.

- 유현정 · 이재은 · 노진철 · 김겸훈. 2009. 재난을 바라보는 다섯가지 시선. 서울: 대영문화사.
- 이영환. 2003. 정보경제학. 서울: 율곡출판사.
- 이재은 외. 2006. 재난관리론. 서울: 대영문화사.
- 이재은. 2011. 안전사회 구현을 위한 지방정부의 역할. 691: 18-21.
- 이주호. 2010. 지방정부 재난관리 예산결정과정의 기대-불일치 연구. 한국위기관리논집. 6(4): 29-46.
- 이호동 · 문현철 · 이종열 · 위평량. 2009. 재난관리 법과 예산 · 기금 구조. 서울: 대영문화사.
- 정찬권. 2010. 21세기 포괄안보시대의 국가위기관리론. 서울: 대왕사.
- 채경석. 2004. 위기관리정책론. 서울: 대왕사.
- 최병선. 1998. 정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제. 서울: 법문사.
- 최선우. 2008. 치안서비스의 공공재적 특성과 민간경비의 활동영역. 경찰연구논집. 3: 61-81.
- 최정택 · 김성준. 2009. 치안서비스는 순수공공재인가? 시론적 탐색. 한국치안행정논집. 6(1): 229-252.
- 최진식. 2011. 안전사회 구현을 위한 예방과제. 지방행정. 691: 34-37.
- 하연섭. 1997. 재정학의 기초. 서울: 다산출판사.
- Canton, Lucien G. 2007. *Emergency Management: Concepts and Strategies for Effective Programs*. NJ: John Wiley & Sons, Inc.
- Downs, Anthony. 1997. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row, 1957; 전 인권 · 안도경 공역. 1997. 민주주의 경제학 이론. 서울: 나남출판.
- Goerl, George Frederick. 1998. Public Goods. Jay M. Shafritz. ed. *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Boulder, CO: Westview Press. 183-1835.
- Harrington, S. E. 2000. *Rethinking Disaster Policy*. Regulation. 23(1): 40-46.
- Krahmann, Elke. 2008. *Security: Collective Good or Commodity?* European Journal of International Relations. 14(3): 379-404.
- Lindell, Michael K, Carla Prater, and Ronald W. Perry. 2007. *Introduction to Emergency Management*. NJ: John Wiley & Sons, Inc.
- Lindblom, Charles E. 1977. *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*. New York: Basic Books, 1977. 주성수 역. 1989. 정치와 시장: 세계의 정치경제 체계. 서울: 인간사랑.
- Savas, E. 1994. 민영화의 길. 박종화 역. 서울: 한마음사.
- Stiglitz, Joseph E. 1986. *Economics of the Public Sector*. New York: W.W. Norton & Company.

李在恩: 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 한국의 위기관리정책에 관한 연구: 집행구조의 다조직적 관계 분석을 중심으로, 2000), 현재 충북대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 위기관리, 조직이론, 정보체계 등이며, 재난관리론(공저, 2006) 등의 저서와 주요 논문으로는 “국가 안전관리 정보시스템의 정보

공유 영향요인 분석(2007)”, “발전원별 사회적 위험도에 대한 상대적 심각성 분석: AHP 기법을 활용하여(2007)”, “포괄적 안보 개념 하에서의 국가 위기관리 법제화 방안 연구(2006)” 등이 있다(jeunlee@chungbuk.ac.kr).

투 고 일: 2011년 09월 01일

수 정 일: 2011년 09월 21일

게재확정일: 2011년 09월 31일

Enhancing the Disaster Management Competency and Its Nature As a Public Goods

Jae Eun Lee

This study suggests the policy implications for enhancing the disaster management competency through the causes of the short supply of disaster management as a public goods on contrary to the general oversupply of public goods. As a result, the possibilities of supply level are classified into 4 categories based on the criteria such as the power of public goods' supply agency and the consumption scope, i.e. the influence of the related stakeholder groups. In this context, we confirmed the possibilities of short supply of disaster management service. And when we classified the results of decision making in disaster management policy in the government sector, it is needed that we have to, firstly, gain people's trust in disaster management policy. Finally, this paper suggest the very point that securing the government's administrative competency and people's active and voluntarily participation competency in disaster management.

Key words: public goods, disaster management, administrative competency, voluntarily participation competency