

# 재난관리 예산지원제도의 지대추구론적 분석\*

- 특별재난지역 선포과정을 중심으로 -

## Rent-seeking Analysis of Budgetary Support System in Disaster Management

- Focusing on the Process of Declaring Special Disaster District -

Ju Ho Lee\*\*

Sun Moon Univ., Kalsan-ri, Tangjeong-myoon, Asan, Chungnam, Korea

### Abstract

This study aimed at analyzing rent-seeking activities in the course of declaring special disaster districts, that is to say, a representative budgetary support system of disaster management in a viewpoint of rent-seeking theory focusing on media and internet broadcasted cases to present policy directions for problems and improvement that the budgetary support system of disaster management might have. The results of this study show that in case of Korea, special disaster districts are declared almost every year, and that in the process, it appears that suffering districts of disasters demand more of special disaster district declaration. It is analyzed that ways of making demands appear to be types of making statements and collusion of local self-governing bodies, and that they are proceeded with the types of proposals for the National Assembly through Assembly members, leading to information perversion for damage restoration cost estimation, injustice of enforcement, decays and misconducts, which brings about a social waste. Accordingly, it is necessary to clarify procedural provisions about making proposals of special disaster district declaration regarding the system of special disaster district declaration, and to prepare solutions to protect rash demands for special disaster district declaration by granting compulsive power to the application of the system. Also, it is suggested that escaping from uniformly declaring types which indiscreetly include a small-scale disaster district with a theory of equipoise when the declaration is made, it is necessary to prepare a reasonable

---

\* 이 논문은 2011년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2011-35C-B00443).

\*\* 1<sup>st</sup> author. Tel. +82-10-8794-5079. Fax. +82-41-530-2829. E-mail. ejuo79@naver.com

Submission & Publication Process

Received: June. 30, 2014 / Revised: July. 24, 2014 / Accepted: July. 30, 2014

system to assess according to the extent and dimension of disaster, and to reinforce management regulations for practicing monetary support.

**Key words:** disaster management, nature disaster, budgetary support, special disaster district, rent-seeking

### 국문초록

본 연구는 지대추구론적 시각에서 대표적인 재난복구 예산 지원제도가 할 수 있는 특별재난지역 선포과정 속에 나타나는 지대추구 활동을 언론 및 인터넷 보도 사례를 중심으로 분석하여 특별재난지역 선포제도가 갖고 있는 문제점과 개선을 위한 정책방향을 제시하고자 하였다. 분석결과, 우리나라의 경우 거의 해마다 특별재난지역이 선포되고 있으며, 이 과정에서 재난 피해지역들의 특별재난지역 선포에 대한 요구가 높은 것으로 나타나고 있다. 이에 대한 방식은 성명발표, 자치단체간 연합 건의 형태 등으로 나타나고 있으며, 지역출신의 국회의원을 통한 국회 건의 등 형태로 이루어지고 있으며, 피해복구비 산정의 정보왜곡, 집행상의 부당·부패, 비위 행위로까지 이어져 사회적 낭비를 초래하고 있는 것으로 분석되었다. 따라서 향후 특별재난지역 선포 제도에 대하여 특별재난지역 선포 건의에 대한 절차적 규정을 보다 명확히 하고, 이의 적용에 대한 강제력을 부여함으로써 무분별한 특별재난지역 선포 요구를 차단할 수 있는 방안이 마련될 필요가 있다. 또한 특별재난지역 선포 시 소규모 피해 지역까지를 형평성의 논리로 무분별하게 포함하는 일률적 선포 방식에서 벗어나 피해의 정도와 규모에 따라 합리적으로 이를 평가할 수 있는 시스템이 마련될 필요가 있으며, 지원금에 대한 집행실태에 대한 관리규정을 강화할 것을 제안하였다.

**주제어:** 재난관리, 자연재난, 예산지원, 특별재난지역, 지대추구

## I. 서론

전 세계의 기후와 관련된 자연재난은 지속적으로 증가하여 1990년에서 1998년 사이 가장 큰 경제적 손실과 자연재난 발생률을 보였으며, 2000년대 이후에도 자연재난이 지속적으로 발생하고 있는 것으로 보고되었다. 아울러, 국가별 자연재난의 경우 홍수, 폭풍, 지진, 화산, 해충, 대형화재 등 다양한 유형이 발생하고 있다(아주대학교 건강증진사업지원단, 2008: 79). 소방방재청에 따르면 우리나라는 홍수 등 자연재해로 인하여 2002년부터 2011년까지 최근 10년간 총 21조 2,145억원, 연평균 약 1조 6,582억원의 재산피해 및 연평균 68명의 인명피해가 발생하는 등 과거 20년 전보다 약 10배정도의 자연재해가 증가하였다. 또한 2011년에는 제9호 태풍 무이과 등 총 13회의 자연재난이 한 해에 겹치면서 78명의 인명피해와 7,942억원의 재산피해가 발생하는 등 자연재난으로 인한 피해가 매우 극심한 상황이다.

이런 가운데 지방자치제도의 정착과 지방정부의 역할 확대는 재난관리에 대한 1차적 책임을 지방정부에 더 많은 비중을 둔다(류상일, 2007: 7). 그럼에도 불구하고 상당수의 지방자치단체들이 여전히 재난예방에 대한 문제점이 지적되는 가운데, 대규모 재난피해가 발생하면 중앙정부의 특별재난지역 선포를 통한 복구비 지원을 요구하는데 보다 많은 관심과 노력을 기울이는 듯 보인다.

예를 들어, 공공시설의 피해규모를 부풀리거나 다른 원인에 의한 피해를 재해로 인한 것으로 조작하여 신고하는 등 부당한 재해복구비 지원을 받는 사례가 발생하고 있다. 이에 따라 재해복구비가 과도하게 지원되고, 이는 복구비의 불법적인 전용, 유용 등으로 이어지고 있어서 관련 재정의 낭비를 초래하고 있다(국회예산정책처, 2006: 334-335).

이에 본 연구에서는 지방정부의 재난관리 예산 또한 중앙정부와 지방정부간의 정치적 과정 속에서 경제적 합리성 추구의 결과로 이해하고, 이에 따라 중앙정부가 지원하는 재난관리 복구 예산이라는 정부개입이 결과적으로 지방자치단체의 재난관리 예산을 결정하는 중요한 변수가 될 것으로 파악하여 분석을 실시하고자 한다.

보다 구체적으로는 지대추구론적 시각에서 대표적인 재난복구 예산 지원제도라 할 수 있는 특별재난지역 선포과정 속에 나타나는 지대추구 활동을 언론 및 인터넷 보도 사례를 중심으로 분석하여 특별재난지역 선포제도가 갖고 있는 문제점과 개선을 위한 정책방향을 제시하고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 지대와 지대추구의 의미

지대는 원래 경제학적으로는 자원의 “기회비용을 초과하는 수입”을 의미하며(소병희, 1993: 94), 특히 Tullock(1967: 224-232)에 의해 고안된 지대 개념은 자연발생적 지대이기 보다는 ‘불필요하게 인위적으로 생성된 경제적 가치’로 정의하며, Tollison(1982: 577)은 지대를 ‘인위적으로 발생된 이전수입(transfers)에 대한 경쟁을 하는데 자원을 낭비하는 활동’이라고 정의하기도 한다.

이러한 지대에 대하여 공공선택론자들은 공공부문에 있어 개인들의 자기이익 추구적인 행태를 지대추구(rent-seeking)로 설명하고 있다(김정완, 2006: 225). 지대추구(rent-seeking)란 ‘지대’를 획득하려고 돈, 시간, 노력 등 자원을 지출하는 활동을 말한다. 지대추구이론에서는 그러한 활동 모두를 다 문제시하는 것은 아니고, 그 활동의 결과가 “사회적으로 순손실을 가져오는 활동”들에 주로 초점을 두며(김행범, 1998: 232), 넓은 의미에서는 특권을 확보하기 위한 독점적 지위 확보, 특별구 지정, 수입량의 제한, 보호 관세, 뇌물, 공갈과 은폐 등과 같은 합법적 및 위법적 활동을 의미한다.

지대추구를 이윤추구(profit seeking)와 대별하여 설명한 Buchanan(1980: 4)은 이윤추구행위란 경제활동에서 그 자신의 능력이나 기회를 통하여 이익을 극대화 하려는 목적으로 질서있는 시장구조 아래서 사회적으로 유용한 행위로 평가하면서, 이런 관점에서 이윤추구와 지대추구 행위에 대한 구별의 실익이 없다고 보고 있다. 이에 따라 Buchanan은 지대추구 행위를 개인적인 면에서 이익이 될 수 있으나 사회적으로는 낭비가 될 수 있는 활동을 모두 포괄하여 설명한다.

이 가운데 지방자치단체와 중앙정부 수준에서 나타나는 지대추구 행위는 다음과 같은 유형으로 설

명할 수 있다(황수연, 1996: 27-28).

첫째, 개인이나 집단이 정부로 하여금 자신에게만 독점적 권한을 부여하도록 로비활동을 하는 경우이다. 개인이나 집단 그리고 정부단위는 누구나가 다 지대추구에 종사할 수 있으며 잠재적 지대추구가 된다. 둘째, 공직을 얻기 위해 자원 투입을 하는 경우에 지대추구가 발생한다. 공직이라는 직업이 민간부문 직업과 똑같은 돈, 명예, 정보, 지위, 권한을 가진다면 행정고시, 사법시험 공부를 하며 엄청난 희생을 치를 이유가 없을 것이다. 공직은 특히 후진국일수록 엄청난 지대(특히 비공식적 지대) 창출 권능을 가지고 있는 부문이다. 마지막으로, 정부가 세입, 세출 과정에서 차별적인 조치를 취함으로써 특정 민간(개인, 기업)에게 유리하게 특혜를 줄 수 있다. 이러한 과세상 특혜, 혹은 자금 지원상의 특혜를 얻기 위해 자원의 투입, 시간, 노력을 지출한다.

가령, 본 연구에서 주목하는 “특별재난지역선포에 따른 보조금 지원” 제도의 경우, A도에 대한 보조금의 지원이 재난피해 발생액이 “보조금 지원 기준에 미치는가?”에 의해 결정된다고 할 때, A도의 선택지는 “예방사업 지출로 피해 경감을 통해 전체 피해복구액의 최소화를 추구할 것인가?”, “아니면 예방사업의 지출 경비를 배제하고 재난피해에 따른 보조금 지원을 받을 것인가?”가 행태로 나타난다. 이 때, 지역 주민의 입장에서는 A도가 “예방사업”에의 지출을 통하여 피해를 경감시키는 것이 보다 효율적임에도, 후자의 전략을 선택하는 것이 가능하며, 이 경우 가능한 예방사업의 지출을 줄임으로써 보조금 지원 기준에 합치하도록 방치하는 낭비 행태가 나타날 수도 있다는 점을 생각해 볼 수 있다. A도의 입장에서는 한정된 재원 외에 중앙정부로부터 돈을 얻어 오는 것이 합리적이겠으나 전체적으로 자원 투입의 낭비가 나타나는 것이다. 즉 지방정부들의 합리적 지대추구행태 자체가 결과적으로는 재난예방에 대한 소홀로 인한 더 추정하기 힘든 더 큰 피해를 가져오는 것이다. 특히, 이러한 보조금 예산이 목적 외로 이용되는 경우 더 큰 문제가 된다(이주호, 2010: 53 인용).

## 2. 재난관리와 지대추구

정부의 예산결정은 집합적 의사결정(collective decision making)을 통해서 이루어지며, 이로 인한 다양한 정치적 행동들이 야기된다. 정치적 시장에서 사익을 극대화하려는 정치가들이 예산배분을 두고, 결탁(log-rolling), 나눠먹기식 정치(pork-barrel politics) 등의 정치적 행위자들간의 전략적 형태로 이루어지며, 이러한 정치가들과 관료, 이익집단들 간의 정치적 작용의 결과가 결국 예산이라고 볼 수 있다(박민정, 2006: 1). 이렇듯 예산결정을 정치적 과정의 산물로 이해할 때, 공공재로서 재난관리에 대한 분석은 다른 다양한 관점 하에서 이루어질 수 있으며, 본 연구에서 재난관리 예산을 지대추구론적 시각에서 접근하는 이유는 지대추구가 정부개입에 의해 발생하는 경제적 지대를 획득하기 위해 사회적 손실을 가져오는 자원의 낭비가 이루어지는 비생산적 활동으로서, 재난관리의 예산과정에서 지방자치단체가 중앙정부의 재난지원금과 특별재난지역 선포 요구를 촉구하는 활동의 근본적 이유를 설명하는데 유용한 이론적 틀을 제공할 것으로 판단하기 때문이다.

실제 정부가 독점권을 비롯한 특혜를 특정기업에게 부여할 수 있는 재량권을 가지고 있으면 이런 특혜를 획득하기 위한 지대추구 행위로 인해 자원이 사회적으로 낭비될 위험이 있다. 즉 정부가 가진 과도한 재량권으로 인하여 공공재를 얻기 위해서도 정부를 대상으로 로비활동을 하며, 궁극적으로는 정부 예산운용 자체가 지대추구로 인하여 특정집단에게 유리하게 배분될 수 있음으로 정부예산을 거대한 지대로도 볼 수 있다는 논리의 성립이 가능하다. 특히, 정부의 개입에 의하여 인위적으로 경제적 지대가 창출되는 경우, 정부는 기업이나 특정집단에 대해 잠재적 경쟁자를 제한하거나 특별한 권리를 부여함으로써 특정집단으로 하여금 기회비용을 초과하는 수령액을 받게 해주는 것이다<sup>1)</sup>.

이런 관점에서 재난관리에 있어서 지대추구 행위는 다음과 같이 설명될 수 있다.

국가적 차원에서 재난관리의 중요성이 부각되면서 재난관리에 대한 중앙정부 및 지방정부의 역할은 더욱 강조되며, 지방정부의 역량 한계에 따른 중앙정부의 보조금 지원 및 정책적 지원은 지방정부의 입장에서 재난관리를 하나의 지대로 인식하는 경향을 낳고 있다. 즉 중앙정부가 제공하는 보조금 지급에 대한 제도는 지방정부로 하여금 예방 예산지출에 대한 필요성보다는 기존의 복구중심 전략을 선택하도록 하고 있으며, 실제 연계 되는 보조금의 사용에 있어서도 부당 사용 등의 문제를 낳고 있다<sup>2)</sup>. 이런 점에서 재난관리 지원금에 대한 예산배분과정은 관료와 의회, 그리고 이익집단간, 정부단위 간의 경쟁적 지대추구행태의 일종이라 할 수 있다.

## 2. 선행연구 검토 및 연구 분석의 틀

### 1) 선행연구 검토

지대추구에 관한 기존 연구들에서 나타나는 주요 연구의 경향은 지대의 소진(Tullock, 1967; Buchanan, 1980; 황수연, 1996; 김행범, 2002), 지대크기의 추정(Krueger, 1974; Brumm, 1999; Cole & Chawdhry, 2002; 김행범, 2004; 이상호·김재범, 2007), 지대추구 성향(Tullock, 1980, Katz & Hillman, 1984; 지중화, 2005; 하현상 2007), 지대추구의 효과(Khan & Jomo, 2000; 지중화, 2005) 그리고 예산결정에 있어서 지대추구의 영향(Katz & Rosenberg, 1989; Schnytzer, 1994; Scully, 1997)에 관한 연구들이 대부분으로 지대추구행태에 대한 분석을 직접적으로 하는 연구는 많지 않다. 이는 Tullock(1993)의 표현처럼 우리 사회 내에서 지대추구활동이 사회적 손실을 가져올 것이라는 가정에 대한 충분한

1) 지대추구이론 문헌들에서 다루는 지대의 개념은 정부의 개입에 의하여 인위적으로 창출된 지대로 한정하여 보고 있다(박민정, 2006: 34).

2) 재해복구비 지원을 받기 위한 피해액의 허위 신고는 물론 사후 정산 체계가 부족한 상황에서 재해복구비 지원이 부당사례로 사용되는 경우가 발생하고 있다. 예를 들어 A도의 경우는 공공시설이 아닌 시설에 대한 복구비용을 신청하여 지원받은 사례가 있으며, B도의 경우는 수해복구비를 수해복구공사가 아닌 일반도로의 교차로 개선공사에 아무런 승인 절차 없이 사용(국회예산정책처, 2006: 334-336)하는 등 재난복구 보조금이 지방정부 차원에서 경제적 지대로 인식되어 목적 외의 사용이 이루어지는 경향이 나타나고 있다.

예측이 가능하며, 이러한 가정 하에 지대추구 유형으로 로비활동, 뇌물수수, 여론조성, 정보왜곡, 담합과 로그롤링, 여론조성 등 다양한 형태가 지대추구이론 연구들에서 논의되어 왔으나 이들이 실제 사회적인 문제로 부각되기 전까지 그 실체를 규명하는 것은 어렵기 때문이다.

그럼에도 불구하고 지대소진에 대한 거시예산과 사회적 낭비 사이의 추정만큼이나 실제적인 지대추구 수단으로서 논의되는 담합, 로비, 정보의 이용, 여론 및 언론매체의 이용에 대한 검증은 정부의 필요한 개입으로 인해 발생하는 사회적 낭비를 제거하기 위한 제도적 개선의 필요성을 명확히 한다는 점에서 의의가 있다.

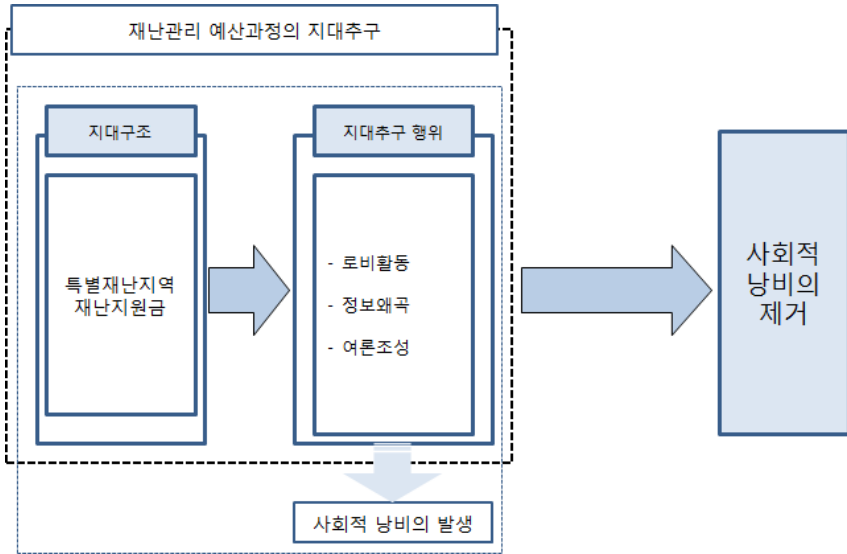
또한 재난관리 예산 연구에 있어서도 재난관리 예산 운영 상 예방투자의 중요성이 강조되고, 재난관리 예산운용 및 평가방식, 기금 문제를 다루는 연구들이(Waugh, 1999; Settle, 1985; Donahue & Joyce, 2001; ) 나타나고 있으나 제도적 방향성을 제시하는데 그치고 있으며, 국내의 재난관리 예산 연구들(천우정·나아정, 2005; 위평량, 2007; 이원희, 2007; 오금호, 2007; 이호동 외, 2009)도 마찬가지로 재난관리 기금운용과 복구비 집행 실태 문제를 언급하고는 있으나 특정제도가 갖는 문제점을 지대추구론적 시각에서 접근한 연구는 거의 전무하다(이주호, 2010).

## 2) 연구의 분석틀

지대추구이론은 우리나라에 있어 재난관리정책의 문제점과 보조금 및 복구비 지원 정책 등의 중앙정부 개입을 지방정부와의 관계에서 이해하는 것을 돕는다. 일반적으로 재난이 발생하게 되면 일정한 절차에 따라 피해 규모가 추정되고 현장 조사를 근거로 하여 중앙 및 지방자치단체에서 예산을 지원한다. 여기에는 국고지원, 의연금에 의한 지원, 지방비에 의한 지원 그리고 용자를 통하여 지원한다. 특히, 특별재난지역으로 선포되면 정부에서 응급대책비와 재해구호, 복구에 필요한 행정·재정·금융·세제 등의 특별지원을 할 수 있다.

이에 따라 중앙정부의 지방정부 재난관리에 대한 예산 상의 개입, 특히, 복구 예산에 대한 지원은 지대추구 속성을 띠는 문제점들이 나타나는 것 또한 사실이다. 즉 지역발전과 관련된 사안들의 경우 이전부터 추진하던 사업 혹은 주민의 숙원사업에 예산이 사용되기도 한다. 허리케인 카트리나와 9.11 테러 이후 복구 과정에서 세금 인센티브나 보조금들이 부유한 기득권들 중심으로 매우 불평등한 방식으로 부여되는(Gotham & Miriam, 2008; 최희천, 2010: 29) 등의 문제점이 우리나라의 경우에서도 빈번하게 나타나 실제 재난관리 예산 운영의 행태적 측면에서 지방정부의 재난관리 예산에 대한 지대추구활동이 전체 국가 예산에 있어 사회적 낭비를 초래하고 있음을 짐작할 수 있다.

이에 본 연구에서는 특별재난지역 선포과정에 나타나는 지방자치단체 및 정당 간 여론조성 및 정치적 압력, 언론 상에 나타나는 여론 등을 종합적으로 분석하여 특별재난지역 선포제도로 인해 발생하는 문제점을 설명하고 이를 개선하기 위한 정책방향을 제안하고자 한다.



<그림 1> 연구의 분석틀

### III. 특별재난지역 선포과정 분석

#### 1. 특별재난지역 선포제도의 개요

##### 1) 특별재해지역 선포제도 도입

2000년대 초반까지 자연재해대책법(2002.02.4.) 제62조 4항 “국가는 재해대책위원회의 심의를 거쳐 재해가 발생한 지역 중 피해 상황이 극하다고 인정되는 지역에 대하여는 다른 지역에 우선하여 군장비 및 병력을 지원하고 재해와 관련된 국고지원사업을 우선지원할 수 있다”고 규정하고 있었으나 재해극심지역에 대한 지정과 지원에 대한 구체적 조항이 없고, 또 홍수, 호우 등 자연재해를 대상으로 하고 있어 국가가 피해보상의 책임을 떠안지 않다는 점으로 인해 개정 요구가 높았다.

그러나 2002년 8월 발생한 집중호우로 경상남도 일부지역이 10일이상 장기 침수되어 지역주민들의 생활기반이 상실되고, 농작물수확도 기대할 수 없는 막대한 피해가 발생하면서 당시 복구기준으로는 효과적인 복구·수습이 어려워 이들 지역에 대하여 정부차원의 특별지원을 할 수 있도록 자연재해대책법을 개정하면서 특별재해지역 선포제도로 도입하였다. 이 과정에서 자연재해대책법을 개정, 제62조 4항의 ‘재해극심지역’이 삭제되는 대신 제62조 2항의 ‘특별재해지역’이 신설되었다.

이어 2002년 8월말부터 발생한 제15호 태풍 「루사」로 피해를 입은 시·도, 시·군·구, 읍·면·동 일원에 대해 특별재해지역을 선포하면서부터 이후 대규모 재난피해 발생 시 각 지방자치단체의 특별재해지역 선포요구 및 중앙정부의 선포가 빈번이 이루어지고 있다<sup>3)</sup>.

특별재해지역 선포는 자연재해대책법 행정자치부령 훈령 제88호 「특별재해지역 선정기준 및 특별 지원범위에 관한 규정」에 의거하여 지원범위를 정하고 있다.

이에 따라 특별재해지역 대상선정의 기본적인 방향은 대규모 피해 발생지역 피해주민이 소외되지 않고 공평한 혜택을 받을 수 있도록 하고, 재난피해 정도에 따라 광역적으로는 전국단위에서부터 국 지적으로는 읍·면·동 지역까지 탄력적으로 대상지역을 선정, 지정할 수 있도록 기준을 설정하고 있 다.

우선, 자연재난 피해에 따른 특별재해지역에 대한 선정기준은 행정구역 단위별 피해액, 사유재산피 해액, 이재민수에 따라 지정되되, 피해조사 합동조사단의 조사결과를 근거로 한다.

둘째, 전국단위는 총 재산피해액이 1조5,000억원이상(이 중 사유재산피해액이 3,000억원이상이어야 함)이거나 이재민수가 30,000명 이상인 경우로 설정 당시 과거10년 중 피해 최고치를 기준으로 기초자 치단체 중심의 대상지역 선정을 위해 적용하였다.

셋째, 시·도단위는 총 재산피해액이 5,000억 이상(이 중 재산피해액이 1,000억원이상이어야 함)이거나 이재민수가 15,000명 이상인 경우로 하고 있다.

넷째, 시·군·구단위는 총 재산피해액이 1,000억원이상(이중 사유재산피해액이 200억원이상이어야 함)이거나 이재민수가 5,000명 이상일 경우이다.

다섯째, 읍·면·동 일원은 총 재산피해액이 200억원이상(이중 사유재산피해액이 200억원이상이어 야 함)이거나 이재민수가 1,000명 이상인 경우이다.

<표 1> 특별재해지역 대상선정 기준표

구분	전국	시도	시군구	읍면동
총피해액	1조5천억이상	5천억이상	1천억이상	2백억이상
사유재산피해액	3천억이상	1천억이상	2백억이상	4십억이상
이재민수	3만명이상	15천명이상	5천명이상	1천명이상

## 2) 특별재난지역 선포제도 법제화

자연재해만을 대상으로 특별재해지역 선포제도를 운영해오던 우리나라는 2004년 재난 및 안전관리 기본법을 신설하면서 이법 제7장 특별재난지역 선포 및 복구에 관한 사항을 포함하면서 자연재난 뿐 만 아니라 인적재난에 대하여도 특별지원이 가능하도록 특별재난지역 선포에 관한 사항을 법제화하였 다.

재난 및 안전관리 기본법(2004. 3. 11)은 재난의 유형에 자연재난, 인적재난, 사회재난을 포함하면서 동법 제59조에 중앙본부장(중앙재난대책본부장)이 대통령령이 정하는 재난의 발생으로 인하여 국가의

3) 당시 법률 개정으로 대규모 수해가 발생한 김해와 함안, 합천군 등 3개 지역에 혜택이 가도록 개정안을 소급 적용한 바 있다.



안녕 및 사회질서의 유지에 중대한 영향을 미치거나 당해 재난으로 인해 피해의 효과적인 수습 및 복구를 위하여 특별한 조치가 필요하다고 인정되는 경우에는 중앙위원회의 심의를 거쳐 당해 지역을 특별재난지역으로 선포할 것을 대통령에게 건의할 수 있도록 정하였다. 이에 따라 특별재난지역에 대한 지원(동법 제61조)은 대통령령이 정하는 바에 의하여 응급대책 및 재난구호와 복구에 필요한 행정·재정·금융·의료상의 특별지원을 할 수 있도록 함으로써 사실상 재난피해 규모에 따라 행·재정적 책임을 국가에 귀속시킬 수 있는 시혜적 제도를 성립하였다고 할 수 있다.

이후 2013년 8월 6일 동법 개정으로 특별재난지역 선포(동법 제60조)는 중앙대책본부장이 대통령령으로 정하는 규모의 재난이 발생하여 국가의 안녕 및 사회질서의 유지에 중대한 영향을 미치거나 피해를 효과적으로 수습하기 위하여 특별한 조치가 필요하다고 인정하거나 제3항에 따른 지역대책본부장의 요청이 타당하다고 인정하는 경우 중앙위원회의 심의를 거쳐 해당 지역을 특별재난지역으로 선포할 것을 대통령에게 건의할 수 있도록 함으로써 지방자치단체의 요구 권한을 확대하는 방향으로 개정되었다.

<표 2> (별표2) 국고의 추가 지원 기준 및 산정방법

판단기준	등급별 구분	추가지원액 기준
특별자치시·특별자치도·시·군·구의 최근 3년 평균 재정력지수	0.1 미만	(특별자치시·특별자치도·시·군·구의 지방비 총부담액 - 45억원) × 국고 추가지원율
	0.1 이상 0.2 미만	(특별자치시·특별자치도·시·군·구의 지방비 총부담액 - 60억원) × 국고 추가지원율
	0.2 이상 0.4 미만	(특별자치시·특별자치도·시·군·구의 지방비 총부담액 - 75억원) × 국고 추가지원율
	0.4 이상 0.6 미만	(특별자치시·특별자치도·시·군·구의 지방비 총부담액 - 90억원) × 국고 추가지원율
	0.6 이상	(특별자치시·특별자치도·시·군·구의 지방비 총부담액 - 105억원) × 국고 추가지원율

- 국고 추가 지원을 산정방법

국고 추가 지원율 = ① 최근 3년간 평균 재정력지수에 따른 추가 지원율 × 0.9 + ② 재해예방 노력지수에 따른 추가 지원율 × 0.1 + ③ 소방방재청장이 정하는 가감률

① 재정력지수에 따른 추가 지원율

최근 3년간 평균 재정력지수	추가 지원율
0.1 미만	80퍼센트
0.1 이상 0.2 미만	77퍼센트
0.2 이상 0.3 미만	74퍼센트
⋮	⋮

② 재해예방 노력지수에 따른 추가 지원율

재해예방 노력지수	추가 지원율
0.1 미만	50퍼센트
0.1 이상 0.2 미만	53퍼센트
0.2 이상 0.3 미만	56퍼센트
⋮	⋮

비고: 재해예방 노력지수는 최근 3년간의 연평균 재해예방사업 투자율 및 법 제67조제2항에 따른 재난관리기금 확보율 등을 반영하여 다음 각 목과 같이 계산한다.

1. 재해예방 노력지수 = 재해예방사업 투자율×0.9 + 재난관리기금 확보율×0.1
2. 재해예방사업 투자율 = 재해예방사업 투자비÷보통세
3. 재난관리기금 확보율 = 확보액÷법정적립금
4. “재해예방사업 투자비”란 하천 관련 사업비, 하수도 정비비, 재해위험지구 정비비, 수해상습지 개선사업비, 저수지 개수 및 보수비 등을 말한다.

③ 소방방재청장이 정하는 가감률: 법 제29조제1항에 따른 재난관리체계 등의 평가 결과, 「자연재해대책법」 제75조에 따른 자연재해의 예방·복구 및 대책에 대한 평가 결과 및 법 제15조제3항에 따른 중앙본부장의 지휘에 대한 시·군·구 재난안전대책본부의 본부장의 이행 정도 등을 고려하여 소방방재청장이 정하는 가감률을 말한다.

이에 따른 특별재난지역에 대한 지원은 재난구호 및 재난복구 비용 부담기준 등에 관한 규정 (2013.07.30.)에 의하여 이루어지고 있다. 동 규정 제7조에서는 특별재난지역으로 선포된 지역에 대해서 재난복구 비용 등에 대한 부담기준(별표1) 및 재난등급별 재난지원금 기준표(별표3)의 부담률에 따라 산출한 지방비 부담총액이 제5조(국고지원의 대상) 1항이 정하는 동일한 재난기간에 발생한 특별자치시·특별자치도·시·군·구의 피해금액(농작물·동산(動産) 및 공장의 피해금액은 제외한다) 각 호의 구분에 따른 금액 이상인 경우의 2.5배를 초과하는 경우 국고의 추가 지원 기준 및 산정방법(별표2)에

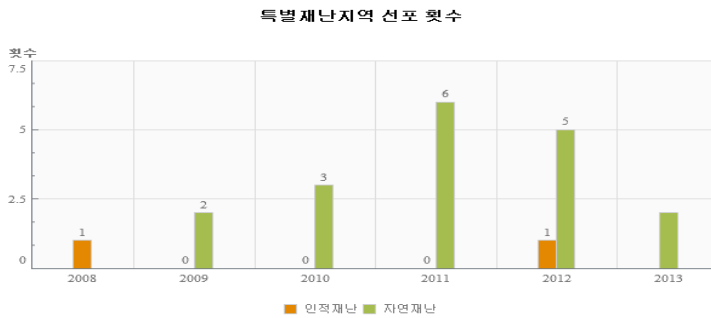
따라 하도록 하고 있다.

이에 따른 지방자치단체의 피해금액 구분은 ①최근 3년간의 평균 재정력지수가 0.1 미만인 시·군·구: 18억원, ②최근 3년간의 평균 재정력지수가 0.1 이상 0.2 미만인 시·군·구: 24억원, ③최근 3년간의 평균 재정력지수가 0.2 이상 0.4 미만인 시·군·구: 30억원, ④최근 3년간의 평균 재정력지수가 0.4 이상 0.6 미만인 시·군·구: 36억원, ⑤최근 3년간의 평균 재정력지수가 0.6 이상인 시·군·구: 42억원이다.

### 3) 특별재난지역 선포 현황

우리나라는 법제화 이전 1995년 삼풍백화점 붕괴 사고 지역(서울시 서초구 일대)을 처음으로 특별재난지역으로 선포한 이래 2013년까지 인적재난 7건, 자연재난 29건의 특별재난지역을 선포하였다(<http://www.mospa.go.kr/>). 이에 따라 의료, 방역, 방제에 대한 지원/농어업인 및 중소기업인에 대한 시설 운영자금 융자, 상환 유예, 상환 기한 연기, 이자 감면 혜택/실종 및 사망자 유족에 대한 재정 지원/피해주민 생계 안정을 위한 지원/피해지역 복구를 위한 지원 등이 이루어져 왔다.

<표 3> 특별재난지역 선포 현황



※ 자료: 소방방재청(2013).

#### (1) 자연재난 특별재난지역 선포

안전행정부 홈페이지에 따르면 자연재난에 따른 특별재난 지역은 2002년 태풍 ‘루사’의 경우 피해 발생 16개 시·도, 203개 시·군·구, 1,917개 읍면동 일원에 대해 선포되었으며, 2003년에는 태풍 ‘매미’의 피해로 14개 시·도, 156개 시·군·구, 1,657개 읍면동 일원에 대해 선포되었다.

2004년에는 폭설피해 발생으로 10개 시·도, 82개 시·군·구, 647개 읍·면·동에, 2005년에는 대설, 강풍, 풍랑피해로 9개 시·도 57개 시·군·구에, 2006년에는 태풍 ‘에위니아’ 및 집중호우로 강원도 인제군, 경남 진주시 등 5개 시·도 18개 시·군에 선포되었다가, 같은 해 8월에 경기도 안성시, 강원도, 영월군 등 6개 도, 21개 시·군을 추가로 선포하고, 연이어 11월 강풍, 및 풍랑피해가 이어진 강원 강릉시, 속초시, 삼척시, 동해시, 고성군, 양양군 6개 시군에 대하여 특별재난지역 선포를 해주었다.

2007년에는 7월-8월 집중호우 피해가 발생한 강원도 양구군, 태풍 '나리' 피해가 발생한 제주특별자치도에 선포하고, 이어 10월 태풍 '나리' 피해가 극심한 전남 고흥군, 보성군, 화순군, 완도군에 대한 추가 선포가 이루어졌다.

2008년에는 경북 봉화군에 집중호우에 대한 특별재난지역을, 2009년에는 집중호우 피해가 발생한 경기도 양평군, 강원도 홍천군, 충북 제천시, 충남 금산군, 전북 완주군, 전남 광양시, 경남 김해시, 경남 하동군에, 강풍 풍랑 피해를 입은 충남 서천군에 특별재난지역을 선포하였다.

2010년에는 7월 집중호우 피해가 발생한 경남 합천, 충남 보령·부여군, 8월 집중호우가 발생한 전북 남원, 익산, 완주, 임실, 장수, 진안군 및 전남 곡성군에 특별재난지역이 선포되었다. 같은 해 9월에는 태풍 '곶파스' 피해를 입은 경기 화성시, 충남 서산, 홍성, 예산, 태안, 당진군, 전남 신안군에 대하여 특별재난지역이 선포되었다.

2011년에는 대설피해로 전남 영암군, 강원 강릉시, 삼척시, 경북 울진군, 7월 집중호우로 경남 밀양시, 하동군, 산청군, 경북 청도군, 전북 완주군, 경기 동두천시, 남양주시, 파주시, 광주시, 양주시, 포천시, 연천군, 가평군, 강원도 춘천시가 그리고 호우 및 태풍 '무이파'로 인해 서울 서초구, 경기 양평군, 강원 화천군, 전북 정읍시, 임실군, 고창군, 전남 광양시, 구례군, 신도군, 신안군, 경남 하동군, 산청군, 함양군, 전북 남원시, 부안군, 전남 완도군에 대한 선포가 이루어졌다.

2012년에는 태풍 '빈덴, 태풍 '볼라벤' 1차 피해를 입은 장흥군, 강진군, 해남군, 영광군, 신안군, 2차 피해를 입은 고흥군, 영암군, 완도군, 진도군 지역에, 3차 피해를 입은 광주 남구, 순천시, 나주시, 곡성군, 보성군, 장성군, 무안군, 남원시, 정읍시, 완주군, 고창군, 부안군, 제주특별자치도, 4차 피해를 입은 괴산군, 부여군, 김제시, 목포시, 여수, 화순군, 구례군, 함평군 지역, 그리고 태풍 '산바' 피해를 입은 포항시, 경주시, 김천시, 고령군, 성주군, 통영시, 밀양시, 거제시, 남해군, 산청군, 함양군, 거창군, 함천군, 여주시, 고흥군 지역에 특별재난지역을 선포하였다.

2013년은 7월 호우 피해지역인 경기도 가평군과 강원도 춘천시, 홍천군, 평창군, 인제군 지역에, 2차 호우에 경기도 이천시와 여주군 지역을 특별재난지역으로 선포하였다.

## (2) 인적재난 특별재난지역 선포

인적재난에 대한 특별재난지역에 대한 선포는 1995년 삼풍백화점 붕괴사고를 시작으로 2000년 동해안 산불피해지역에 대하여 이례적으로 인적재난을 선포한 이래, 제도 정비 후 2003년 대구지하철 화재참사, 2005년 강원도 양양군 산불피해, 2007년 허베이스피리트호 유류유출사고로 태안군, 서산시, 보령시, 서천군, 홍성군, 당진군 내, 그리고 2008년 허베이스피리트호 유류유출사고 추가 피해로 전남 신안군, 무안군, 영광군 내 피해발생지역에 대하여 특별재난지역을 선포하였다. 이후 2012년 들어 구미 불산누출사고 피해를 입은 구미시 지역에 대해 특별재난지역을 선포하였다<sup>4)</sup>.

4) 이 연구 진행 중 2014년 4월 16일 세월호 침몰사고 발생으로 정부는 전국적인 여론을 수렴하여 세월호 침몰사고에 대한 인적·물적 피해를 입은 경기도 안산시 및 전남 진도군 지역에 대해 특별재난지역을 선포하였다.

이상과 같이 우리나라의 경우 거의 해마다 자연재난에 대하여 특별재난지역 선포가 이루어지고 있을 만큼 재난 피해가 빈번하고 피해규모가 크에도 불구하고 동일한 지방자치단체에 집중되는 자연재난에 대하여 지방자치단체 및 중앙정부의 현실적인 재난예방·대비가 이루어지지 못하고 있으며 특히 지방자치단체의 경우 특별재난지역으로의 선포에 대한 요구와 기대에 의존하는 경향이 높다<sup>5)</sup>.

#### 4) 특별재난지역 제도 설계상의 문제점

특별재난지역 선포제도는 기본적으로 정부의 재난피해에 대한 지원이 일반 재난지역에 대한 지원범위의 20-30%를 초과하는 가운데, 명문규정의 모호성으로 인해 특별재난지역 선포가 이루어지는 경우 지방자치단체의 재정적 부담을 덜어줄 수 있는 점으로 재난 발생 시 정치권과 여론을 통한 선포 촉구가 많이 나타나는 특성이 있다.

현행 재난 및 안전관리 기본법에 따라 때 재난사태의 선포(동법 제36조)는 중앙대책본부장이 대통령령으로 정하는 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 사람의 생명·신체 및 재산에 미치는 중대한 영향이나 피해를 줄이기 위하여 긴급한 조치가 필요하다고 인정하면 중앙위원회의 심의를 거쳐 다음 각 호의 구분에 따라 국무총리에게 재난사태를 선포할 것을 건의하거나 직접 선포할 수 있다. 다만, 중앙대책본부장은 재난상황이 긴급하여 중앙위원회의 심의를 거칠 시간적 여유가 없다고 인정하는 경우에는 중앙위원회의 심의를 거치지 아니하고 국무총리에게 재난사태를 선포할 것을 건의하거나 직접 선포할 수 있도록 하고 있다. 이 가운데 특별재난지역 선포는 살펴본 바와 같이 동법 제60조에 의거하여 중앙본부장 또는 지역대책본부장(지방자치단체장)의 건의로 할 수 있다.

그러나 특별재난의 경우 재난이 발생한 당해 지방자치단체의 행정능력이나 재정능력으로 재난의 수습이 곤란하여 국가적 차원이 지원이 필요하다고 인정되는 재난으로 중앙본부장이 재난수습에 대한 능력을 파악하고 발생한 재난수습 규모를 비교하여 국가적 차원의 지원이 필요함을 인정해야 하는 복잡한 절차가 요구되에도 이에 대한 명확한 규정이 명시되어 있지 못한 실정이다. 또한, 지방자치단체장의 직접 건의가 가능하도록 하고 있으나 이에 대한 명확한 규정 역시 현행 국고의 추가 지원 기준 및 산정방법만으로는 형식적 요건 외에 절차에 대한 명확한 규정이 미비하여 비공식적 과정에서 이루어진다는 문제점이 있다. 우리나라 지방자치단체의 재정력 지수 취약성을 고려할 때, 재해예방 노력지수만으로 지원범위를 확정하는데 한계가 있으며, 실제 지원액에 대한 요구가 빈번히 발생하는 문제점을 낳고 있다.

특히 인적재난의 경우 사고수습에 대한 국가개입의 논리가 타당하다 하더라도, 사망 자수, 재난피해액만으로 일률적으로 적용하는 것은 문제가 있을 수 있다. 가령, 인적 재난 특성상 특정 개인, 기업 등의 소수 피해자의 재산피해가 집중될 수 있는 상황이 발생할 수 있으며, 일률적 기준에 근거할 경우 특정집단으로 하여금 특별재난지역 선포에 대한 근거를 제공하는 결과를 가져올 수도 있는 제도상

5) 이에 대하여는 다음의 제도 설계상의 문제점 및 지대추구 분석을 참조.

의 맹점이 있다.

## 2. 특별재난지역 선포과정의 지대추구론적 분석

대규모 재난 피해 발생 시 지방자치단체의 역량을 뛰어넘는 혹은 재난예방에 대한 노력에도 불구하고 대규모 재산·인명 피해를 가져오는 재난이 발생하는 것은 현재 재난의 규모와 복잡성을 고려할 때, 일견 당연한 결과로 받아들여지고 이에 따라 특별재난지역 선포가 중앙정부의 책임 있는 대응으로 인식될 수도 있다. 그러나 실제 재난 발생 시 특별재난지역의 선포과정은 관련 규정에 의거하여 선포되는 경우도 있으나 결과적으로 그렇지 못한 경우에도 특례가 적용되는 점에 있다.

### 1) 특별재난지역 선포과정 상에 나타나는 여론공세 문제

2004년 발생한 폭설피해의 경우 정부의 전국단위 지원기준 총피해액 1조5천억이상, 혹은 이재민 1만5천명 이상의 피해가 발생하지 않았음에도 불구하고, 정부는 예외 규정이라 할 수 있는 ‘재해대책위에서 필요하다고 인정되는 경우’라는 예외적으로 적용하여 개인 재산에 대한 복구비용과 함께 지방자치단체의 복구비용 중 자부담분을 보조로 전환하는 등 지원금을 크게 확대하였다(서울경제, 2004. 3. 10). 이에 따라 예외 규정에 따른 특별재난지역 선포가 이루어지면서, 다음해인 2005년 대설로 광주·전남 지역에 223억원 가량의 재산피해가 발생하면서 당시 전남도당 위원장을 맡고 있던 민주당 재해대책특별위원장은 광주시당위원장 등과 함께 전남도청에서 브리핑을 열고 정부의 신속한 응급복구와 지원대책을 마련을 촉구하고, 전남도의회는 성명 발표를 통해 ‘특별재해지역 선포’를 촉구(브레이크뉴스, 2005. 12. 8)하는 등 정치적 여론 조성으로 중앙정부를 압박하였다.

또한 한나라당도 ‘전남도가 입은 피해의 보상과 복구지원에 최선을 다해 노력하겠다’는 입장(한나라당 보도자료, 2005. 12. 20)을 밝히면서 여론 물이에 가세하였다. 이에 한나라당은 폭설피해대책특위를 구성하고 정부의 즉각적인 특별재해지역 선포를 촉구하면서, 정부가 형평성을 운운하며 요건을 따지면서 미적거리고 있다는 입장을 칼럼을 통해 발표하였다(<http://blog.naver.com/cleanchung>).

이런 중에 2005년 12월 8일에는 나주시와 영암군 등 전남지역 11개 지방자치단체장이 연대하여 청와대 등에 건의서를 제출하고 쌀시장 개방에 따른 농가피해를 이유로 폭설 피해에 대한 특별재해지역 선포를 촉구하고 전국농민회총연맹 광주·전남연맹도 성명을 발표하고 특별재해지역 선포를 함께 촉구하기도 하였다(YTN, 2005. 12. 11). 특히 이들 지방자치단체는 2005년 12월 12일에도 청와대와 정부에 재차 건의를 요구하였다.

이에 정부는 정치권과 지방자치단체의 특별재난지역 선포 요구 여론에 피해조사 결과 특별재난지역 지정 요건이 충족되지 않았음에도 불구하고, 서해안 일대에 대해 특별재난지역에 준하는 지원을 결정하였다(국민일보, 2005. 12. 21). 그리고 이어 제주특별자치도 지역이 21일부터 대설·강풍, 풍랑이 이

어짐과 동시에 피해액이 당시 기준에 못미치는 18억 수준을 넘어서는 상황에서 특별재난지역에 준하는 지원을 요구하는 결과를 초래하였다.

결국 정부는 재해대책예비비가 30억원 밖에 남지 않은 상태에서 특별교부세조차 지원이 어려운 상황(YTN, 2005. 12. 23)에서 결국 2005년 12월 29일 정부는 2005년 12월 3일부터 24일까지 이어진 폭설에 대해 전국 8개 시도를 특별재난지역으로 선포하였다.

## 2) 재난지원금 집행 실태상의 문제

한국농촌경제연구원(2005)의 발표에 따르면 2002년부터 3년간 자연재해 지원금을 지원한 강원도 삼척시, 충남 논산시, 전남 나주시, 경남 통영시 등 4개 지역 농역 1만 7,669가구에 대한 실시 결과 총 지원금의 42%인 438억여원이 전체의 1.1%에 불과한 203가구에 집중된 반면, 전체 농어가의 79.4%인 1만 4,029가구가 200만원 이하의 소액 지원을 받은 것으로 나타난 것으로 조사되었다. 뿐만 아니라 어가가 대부분인 통영시에 대비하여 농가가 주를 이루는 나주시는 대상 가구수가 통영시의 3배에 이럼에도 지원액은 통영시의 5분의 1에 그쳤으며, 전체 지원액 중 39.8%가 통영시 내의 192가구에 집중되는 것으로 조사되는 등으로 조사되었다. 이런 문제의 근원적 부분으로 지원대상 선정 과정이 다분히 정치적 고려가 작용한 결과로 지적되기도 하였다(서울신문, 2005. 6. 22).

또한 피해신고와 지원금 산정 과정에서 주민 갈등과 도덕적 해이가 심각해 피해규모를 부풀리는 등의 정보왜곡 등이 나타나고 있으며(서울신문, 2005. 6. 22), 이는 개인 수준에 머무르지 않고 지방자치단체의 경우도 중앙정부의 피해조사 시 예산담당 기관이 복구비용을 축소시킬 것을 고려해 증액 보고하는 현상(이재은 외, 2009: 79)으로도 나타나고 있다.

한편 재난관리 지원예산 집행 상의 문제점으로 전국 교육청에 배정되는 재해대책 특별교부금에 대하여 ‘재해가 없다’는 이유로 시도교육청과 일선 학교 교직원들의 성과급으로 집그되는 등 집행 상의 비위가 발생하기도 하였으며(재난포커스, 2011. 3. 17), 재정상의 이유로 재난관리기금 적립을 실시하지 않거나(경인일보, 2011. 3. 15), 태풍피해복구비 용도로 지원된 재난관리기금을 횡령하거나, 공사업체 등과 결탁하여 빼돌리거나 뇌물수수 하는 등의 문제점 등(연합뉴스, 2009. 4. 1)도 비일비재하게 일어나고 있다.

## IV. 분석결과의 종합 및 개선과제

분석결과에서 나타난 바와 같이 재난대비 실태에 대한 문제점 지적과 달리 실제 우리나라의 경우 거의 해마다 특별재난지역이 선포되고 있으며, 이 과정에서 재난 피해지역들의 특별재난지역 선포에 대한 요구가 높은 것으로 나타나고 있다. 이에 대한 방식은 성명발표, 자치단체간 연합 건의 형태 등

으로 나타나고 있으며, 지역출신의 국회의원을 통한 국회 건의 등 형태로 이루어지고 있다.

또한 예산의 운용의 과정에서도 피해복구비 산정의 정보왜곡, 집행상의 부당·부패, 비위 행위가 나타나고 있으며, 복구비 예산이 아니라 하더라도 특별교부세 등 중앙정부의 재난관리 이전 재원에 대한 문제가 발견되고 있다. Tullock(1993)과 Buchanan(1980)의 주장처럼 우리 사회 내의 로비, 담합, 여론몰이 등을 모두 지대추구 행위로 규정할 수는 없으나, 그럼에도 우리 사회 내에서 지대추구활동이 사회적 손실을 가져올 것이라는 가정이 충분한 예측이 가능하고, 실제 이러한 현상이 다양한 형태로 나타나고 있다는 점에서 현행 특별재난지역 선포제도에 대한 개선과 재설계가 필요한 실정임을 인정하지 않을 수 없다.

현재 재난관리 예산의 경우 재난관리 기금의 적립 및 운용 등(재난 및 안전관리 기본법, §67; §68)이 있을 뿐이며, 재난 발생에 대한 불확실성으로 인해 지방정부의 예산 운영은 예비비 형태의 운영방식을 취하고 있는 형편이며, 복구예산의 경우도 중앙정부의 지원에 대한 의존이 높다(위평량, 2007; 이주호·류상일, 2009; 이호동 외, 2009). 반면, 가까운 일본의 경우는 재해대책기본법의 마련으로 재해복구·부흥 재정금융조치에 관한 사항을 법문으로 구체화하고 있으며, 예방예산에 있어서도 전체 재난관리 예산의 79%를 투자하고 있다. 이러한 현실을 감안할 때, 지방자치단체의 재난관리 예산운영의 효율화를 위한 법제도 개선의 우선과제는 예산운영에 관한 법적 정비를 이루는데 있다. 특히, 재난관리 예산편성에 있어서 복구위주의 예산편성이 중심이 되고 있어 재난 예방을 위한 예산 운영에 관한 입법강화 방안이 필요하다.

또한 특별재난지역 선포제도의 개선과정에서 재정력 지수, 재해예방지수 등을 통해 무분별한 특별재난지역 선포를 규제하기 위한 방안을 마련하여 왔으나, 실제 운영 상에서 모호한 예외규정으로 인해 사실상 선포 기준이 실질적 의미를 갖기 어렵고, 오히려 지방자치단체장의 건의가 가능하도록 함으로써 제도 자체가 완화된 경향이 없지 않다.

따라서 이후 특별재난지역 선포 제도에 대하여 중앙본부장이나 지방자치단체장의 특별재난지역 선포 건의에 대한 절차적 규정을 보다 명확히 하고, 이의 적용에 대한 강제력을 부여함으로써 무분별한 특별재난지역 선포 요구를 차단할 수 있는 방안이 마련될 필요가 있다. 아울러, 지나치게 형평성의 관점에서 특정 지역에 대한 특별재난지역 선포 시 다른 지방자치단체까지 무분별하게 포함하는 일률적 선포 방식에서 벗어나 피해의 정도와 규모에 따라 합리적으로 이를 평가할 수 있는 시스템이 마련될 필요가 있다. 마지막으로 특별재난지역 선포 이후 지원금에 대한 집행실태에 대한 관리규정이 상대적으로 취약한 점을 고려하여 이를 보완할 수 있는 제도적 방안이 마련되어야 할 것이다.

## V. 결론

본 연구는 지대추구론적 시각에서 대표적인 재난복구 예산 지원제도가 될 수 있는 특별재난지역 선



포과정 속에 나타나는 지대추구 활동을 언론 및 인터넷 보도 사례를 중심으로 분석하여 특별재난지역 선포제도가 갖고 있는 문제점과 개선을 위한 정책방향을 제시하고자 하였다.

분석결과우리나라의 경우 거의 해마다 특별재난지역이 선포되고 있으며, 이 과정에서 재난 피해지역들의 특별재난지역 선포에 대한 요구가 높은 것으로 나타나고 있다. 이에 대한 방식은 성명발표, 자치단체간 연합 건의 형태 등으로 나타나고 있으며, 지역출신의 국회의원을 통한 국회 건의 등 형태로 이루어지고 있으며, 피해복구비 산정의 정보왜곡, 집행상의 부당·부패, 비위 행위로까지 이어져 사회적 낭비를 초래하고 있는 것으로 분석되었다. 따라서 향후 특별재난지역 선포 제도에 대하여 특별재난지역 선포 건의에 대한 절차적 규정을 보다 명확히 하고, 이의 적용에 대한 강제력을 부여함으로써 무분별한 특별재난지역 선포 요구를 차단할 수 있는 방안이 마련될 필요가 있다. 또한 특별재난지역 선포 시 소규모 피해지역까지를 형평성의 논리로 무분별하게 포함하는 일률적 선포 방식에서 벗어나 피해의 정도와 규모에 따라 합리적으로 이를 평가할 수 있는 시스템이 마련될 필요가 있으며, 지원금에 대한 집행실태에 대한 관리규정을 강화할 것을 제안하였다.

그러나 본 연구는 사례분석을 통한 연구방법론을 시도하고 있으나, 언론 기사의 단편성과 집중 그리고 지대추구 연구가 갖는 연구접근의 이론적 한계로써 로비, 담합, 정보왜곡 등에 대한 실체적 증명에 한계로 인해 재난관리 예산지원제도에 대한 지대추구로 인한 사회적 발생의 개연성과 제도적 개선 필요성만을 제안하고 있다는 한계가 있다. 따라서 향후에는 이를 보완하기 위한 연구접근과 방법론적 보완을 통한 후속연구가 이루어질 필요가 있다.

## 참고문헌

- 감사원. 2010. 감사결과 처분요구서: 재난관리 및 재해대비실태. 서울: 감사원.
- 경인일보. 2011. 재난기금 적립...법만 있고 실행은 없다. 2011. 3. 14일자.
- 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr>
- 국립방재연구소 편집위원회. 2002. 특별재해지역 운영. 방재상식. 4(4): 77-79.
- 국민일보. 2005. 정부 '서해안 폭설지역' 특별재난'에 준하는 지원' 2005. 12. 21일자.
- 국회예산정책처. 2006. 2005년도 세입·세출 결산 분석. 서울: 국회예산정책처.
- 김정완. 2006. 신행정도시 건설에 대한 공공선택론적 분석. 한국정책과학학회보. 10(4): 223-240.
- 김행범. 1998. 예산과정에서의 Rent-Seeking비용의 추정에 관한 연구. 인문사회과학논총. 5(1): 231-265.
- 김행범. 2002. 지대추구비용(Rent-seeking Cost) 규모에 관한 비판적 연구: 규범적 지대추구론(normative rent-seeking theory)을 중심으로. 한국사회와 행정연구. 13(3): 67-89.
- 김행범. 2004. 공공서비스의 공급권자 선정에 관한 Rent-seeking 비용에 관한 연구. 한국행정학보.

- 38(5): 101-123.
- 류상일. 2007. 한국의 지방자치단체 재난대응체계: 정책네트워크 이론의 호혜성과 확정성을 중심으로. 충북대학교 박사학위 논문.
- 박민정. 2006. 정부예산배분에 관한 지대추구연구. 서울대학교 박사학위논문.
- 브레이크뉴스. 2005. 민주당 “광주, 전남·북 폭설피해 특별재해지역 선포를.” 2005. 12. 7일자.
- 서울경제. 2014. [폭설 특별재해지역 지원 얼마나] 지원금 최고 150% 늘어. 2014. 3. 10일자.
- 서울신문. 2005. 농지 190평 침수 340원 보상. 2005. 6. 22일자.
- 서울신문. 2005. 재난지원금 어촌지역 편중. 2005. 6. 22일자.
- 소방방재청. 2013. 2013 재해연보.
- 소방방재청 <http://www.nema.go.kr>
- 소병희. 1993. 공공선택의 정치경제학. 서울: 박영사.
- 아주대학교 건강증진사업지원단. 2008. 기후변화에 따른 건강피해 모니터링 및 위험인구 감소전략 개발 연구 최종보고서. 서울: 보건복지부.
- 오금호. 2007. 재난복구시 재난관리 주체의 의사결정에 대한 비대칭정보 적용의 문제. 한국위기관리논집. 3(1): 75-86.
- 위평량. 2007. 재난관리 예산의 배분 및 기금 활용의 효율화 방안. 한국위기관리논집. 3(2): 56-68.
- 위평량. 2008. 예산 분석을 통한 민방위제도 효율화 연구. 한국위기관리논집. 4(2): 56-68.
- 안전행정부. <http://www.mospa.go.kr>
- 연합뉴스. 2009. 제주도 재난관리기금 관리 총체적 부실. 2009. 4. 1일자.
- 이상호·김재범. 2007. 방송과 통신정책, IPTV 융합정책의 지대추구론적 분석: 지대추구의 효율성 분석을 중심으로. Journal of Information Technology Applications & Management. 14(3): 199-225.
- 이원희. 2007. 재난 관련 예산 운영의 개선 과제. 국가위기관리연구. 1: 75-98.
- 이재은, 양기근, 변성수, 박대우. 2009. 자연재난 피해조사체계 개선 방안에 관한 연구. 5(1): 73-84.
- 이주호. 2010. 지방정부 재난관리 예산결정과정의 지대추구행태 분석: 기대-불일치 이론을 중심으로. 충북대학교 박사학위논문.
- 이주호, 류상일. 2009. 지방자치단체 재난관리비용 결정에 관한 연구. 국가위기관리학회 2009 동계학술대회 자료집: 현대사회에서의 국가위기관리와 인간안보. 302-307.
- 이호동 외. 2009. 재난관리 법과 예산·기금구조: 원칙과 실상. 서울: 대영문화사.
- 정의화의 세상읽기. <http://blog.naver.com/cleanchung/140020431266>
- 재난포커스. 2011. 재해대책에 쓸 돈 3년 3,000억원, 교육청·교직원 성과급으로 썼다. 2011. 3. 17일자.
- 지중화. 2005. 벤처기업의 지대추구 과정에 관한 연구: 김대중 정부시기 5대 벤처 게이트를 중심으로. 부산대학교 박사학위논문.

- 천우정, 나아정. 2005. 재난관리 재정분석. 예산현안분석. 10: 1-146.
- 최희천. 2010. 재난 이슈 유형에 따른 효과적 재난 거버넌스 모형의 도출: 재난 사례에 대한 비교 분석을 중심으로. 서울시립대학교 박사학위논문.
- 하현상. 2007. 선호시설 유치경쟁의 지대추구론적 해석: 한국전력공사에 대한 정부의 지대추구행위를 중심으로. 정책분석평가학회보. 17(3): 193-219.
- 한국농촌경제연구원. 2005. 사유재산피해 지원제도 개선방안. 한국농촌경제연구원.
- 한나라당 정책기획관실 보도자료. 2005.12.20.
- 황수연. 1996. 지방자치하에서의 지대추구. 사회과학연구(경성대). 12(1): 27-45.
- 황수연. 2007. 지대추구. 경성대학교 출판부; Gordon Tullock. 1993. Rent Seeking. USA: The Locke Institute.
- YTN. 2005. 폭설피해 특별재해지역 선포 촉구. 2005. 12. 8일자.
- YTN. 2005. 특별재해지역 선포 촉구 잇따라. 2005. 12. 11일자.
- YTN. 2005. 재해예산 바닥...예산안 처리시급. 2005. 12. 23일자.
- Brumm, H. J. 1999. Rent Seeking and Economic Growth: Evidence from the States. *Cato Journal*. 19(1): 7-16.
- Buchanan, James M. 1980. Rent Seeking and Profit Seeking. James M. Buchanan, D. Tollison Robert, and Gordon Tullock. eds. *Towards a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station: Texas A&M University Press.
- Cole, I. M. and M. A. Chawdhry. 2002. Rent Seeking and Economic Growth: Evidence from a Panel of U.S. States. *Cato Journal*. 22(2): 211-228.
- Donahue, Amy K. and G. Joyce Philip. 2001. A Framework for Analyzing Emergency Management with an Application to Federal Budgeting, *Public Administration Review*. 61(6): 728-740.
- Gotham, Kevin F. and Miriam Greenberg. 2008. From 9/11 to 8/29: Post-Disaster Recovery and Rebuilding in New York and New Orleans. *Social Forces*. 87(2): 1039-1062.
- Hillman, Arye L. and Eliakim Katz. 1984. Risk-Averse Rent-Seekers and the Social Cost of Monopoly Power. *Economic Journal*. 94(373): 104-110.
- Hillman, Arye L. and Dove Samet. 1987. Dissipation of Rents and Revenues in Small Numbers Contest. *Public Choice*. 54: 63-82.
- Kahn, M. and K. Jomo. 2000. *Rents, Rent-Seeking and Economic Development, Theory and Evidence in Asia* Cambridge: Cambridge University Press.
- Katz, Eliakim and Jacob Rosenberg. 1989. Rent-Seeking for Budgetary Allocation: Preliminary Result for 20 Countries. *Public Choice*. 60: 133-144.
- Krueger Anne O. 1974. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *The American*

- Economic Review*. 64(3): 291-303.
- Schnytzer, Adi. 1994. Change in Budgetary Allocations and International Comparisons of the Social Cost of Rent-Seeking: A Critical Note. *Public Choice*. 78: 187-191.
- Scully, G. W. 1997. Rent-Seeking in U.S. Government Budget, 1900-1988. *Public Choice*. 70: 99-106.
- Settle, Allen K. 1985. Financing Disaster Mitigation, Preparedness, Response, and Recovery. *Public Administration Review*. 45(Special Issue): 101-106.
- Tollison, Robert D. 1982. Rent Seeking: A Survey. *Kyklos*. 35(4): 575-602.
- Tullock, G. 1967. The Welfare Costs of Tariffs, Monopoly, and Theft. *Western Economic Journal*. 5: 224-232.
- Tullock, G. 1980. Long-Run Equilibrium and Total Expenditures in Rent-Seeking: Comment. Charles K. Rowley, Robert D. Tollison, and G. Tullock. eds. *The Political Economy of Rent-Seeking*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Waugh, William L., Jr. 1999. Fiscal Risk of All Hazards Emergency Management or the Political Harzards in Rational Policy. *International Journal of Public Administration*. 22(5): 611-636.

---

**이주호:** 충북대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 지방정부 재난관리 예산결정과정의 지대추구행태 분석: 기대-불일치 이론을 중심으로, 2010), 현재 선문대학교 정부간관계연구소 조교수로 재직하고 있다. 주요관심분야는 재난관리, 갈등관리, 소방행정 등이며, 주요 논문으로는 “부산지하철 안전문제 뉴스프레임 분석: 2003년부터 2012년까지의 ‘네이버 뉴스캐스트’ 활용을 중심으로(2013)”, “허베이스피리트호 유류유출사고 이후의 갈등구조 분석: 협력의지에 미치는 신뢰의 매개효과를 중심으로(2013)”, “재난피해 지역에서 사회적 경제를 통한 지역위기 극복방안 연구: 태안 허베이스피리트호 유류유출사고 피해와 재난복구 이슈를 중심으로(2014)” 등이 있으며, 주요저서로는 “소방행정학개론(2012), ”재해구호복지론(2012)”이 있다(leejuho2014@sunmoon.ac.kr).