

지방재정 확충에 상응하는 책임성 확보방안 연구

2022년 12월

행정안전부  
이샘

## 목차

국외훈련 개요 .....	5
훈련기관 개요 .....	6
1. 서론 .....	8
1.1. 연구 배경 .....	8
1.2. 연구 방향 .....	9
2. 이론적 접근 및 사례 검토 .....	10
2.1. 재정 분권과 지방재정 .....	10
2.2. 지방재정의 책임성 .....	11
2.2.1. 선행 연구 검토 .....	11
2.2.2. 책임성 부적격 사례 검토 .....	12
2.3. 지방재정관리제도 .....	13
2.3.1. 사전적 관리제도 .....	17
2.3.2. 사후적 관리제도 .....	19
3. 우리나라 재난안전 사무와 예산 현황 .....	21
3.1. 중앙정부 .....	21
3.1.1. 재난안전 사무 .....	21
3.1.2. 재난안전 관련 예산 .....	24
3.2. 지자체 .....	27
3.2.1. 재난안전 사무 .....	27
3.2.2. 자원 .....	29
3.2.3. 재난안전 관련 예산 .....	31
4. 미국 재난안전 사무와 예산 구조 분석 .....	34
4.1. 재난 정책 동향 .....	34
4.1.1. 정의와 의미 .....	34
4.1.2. 정책 주요 내용 .....	35

4.1.3. 정책 결정 프레임워크 .....	39
4.1.4. 정책 평가 .....	46
4.2. 재난안전 사무 체계 .....	51
4.2.1. 재난 관리 제도 연혁 .....	51
4.2.2. 재난 관리 조직 .....	52
4.2.3. 재난 대응 체계 .....	54
4.3. 예산 수립 과정 .....	56
4.3.1. 예산 제도의 변천 .....	56
4.3.2. 예산 관련 조직의 구성 .....	57
4.3.3. 예산 절차 .....	58
4.3.4. 재난안전 관련 예산 현황 .....	60
4.4. 중앙 정부 예산 프로그램 분석 .....	62
4.4.1. 프로그램(BRIC) 개요 .....	64
4.4.2. 프로그램 평가 설계 .....	65
4.4.3. 시사점 .....	72
4.5. 지방정부 예산 분석 .....	73
4.5.1. 스카츠데일(Scottsdale) .....	73
4.5.2. 굿이어(Goodyear) .....	81
5. 재정 책임성 확보 방안 .....	92
5.1. 재난안전 사업 사전협의제도 실효성 제고 .....	92
5.2. 재난안전 재정 투자 분석 및 재정 분권 확대 .....	94
5.3. 중앙정부-지방정부간 연계 관계 재정립 .....	96
5.4. 지방재정에 대한 모니터링 강화 .....	97
6. 결론 .....	99
참고문헌 .....	102

## 표 목차

표 1. 재정분권 개념 정리 .....	11
표 2. 지방재정관리제도 현황 .....	16
표 3. 지방자치단체 예산 편성 절차 .....	17
표 4. 재난안전 사업 분류체계 .....	22
표 5. 재난안전관리 사업평가 지원형태별 부처 및 사업수(2016년) ...	28
표 6. 지방교부세 운영 개요 .....	30
표 7. 연도별 지자체 재난안전 예산 .....	32
표 8. 재원별 지자체 재난안전 예산 .....	32
표 9. 재난분야별 지자체 재난안전 예산 .....	33
표 10. 바이든 대통령 기후변화 관련 주요 행정명령 .....	38
표 11. 미국의 재난 관련 주요 법령 및 조문 .....	52
표 12. 국가재난대응체계(NRF) 구성 예시 .....	56
표 13. 미국 지역단위 통합 재난 대응체계 .....	56
표 14. 미국 연방의회 상임위원회 현황 .....	59
표 15. 미국 하원 예산 일정 .....	60
표 16. 미국 안전예산 규모(총액, 2011-2013) .....	61
표 17. 미국 안전예산 규모(부처별, 2011-2013) .....	61
표 18. 미국연방관리청(FEMA) 연도별 예산 내역 .....	63
표 19. 프로그램 평가를 위한 질문 .....	65
표 20. 도시별(스카츠데일, 투싼, 글렌데일) 재산세 및 판매세 수입(2020) .....	78
표 21. 도시별(스카츠데일, 투싼, 글렌데일) 판매세율 및 재산세율(2020) .....	78
표 22. 예산 우선순위와 수익구조의 관계(스카츠데일, 2020) .....	80
표 23. 도시별(굿이어, 투싼, 글렌데일) 1인당 지출 규모 .....	82
표 24. 도시별(굿이어, 투싼, 글렌데일) 총 세금 및 인구(2011, 2020) .....	85
표 25. 도시별(굿이어, 투싼, 글렌데일) 수입 대비 부채 비율 .....	90

## 그림 목차

그림 1. 분야별 및 재난유형별 예산 요구현황 .....	24
그림 2. 재난안전예산 추이 .....	25
그림 3. 최근 5년간 정부예산 추이 .....	25
그림 4. 최근 5년간 재난안전예산 추이 .....	26
그림 5. 최근 5년간 정부예산 대비 재난안전예산 비중 .....	26
그림 6. 정치적 시스템 이론(Political System Theory) 도식화 .....	41
그림 7. 기후변화 정책에 대한 정당별 입장 차이 .....	44
그림 8. 기후변화 정책 우선순위에 대한 지지율 경향 .....	45
그림 9. 미국 연방재난관리청(FEMA) 조직도 .....	53
그림 10. 미국 국토안보부(DHS) 조직도 .....	54
그림 11. 미국 지방정부 재난관리 체계도 .....	54
그림 12. 국가대응체계(NRF) 및 국가사고관리체계(NIMS) .....	55
그림 13. 도시별(스카츠데일, 투싼, 글렌데일) 1인당 수입(2011-2020) .....	74
그림 14. 도시별(스카츠데일, 투싼, 글렌데일) 실업율 (2011-2020) .....	74
그림 15. 분야별 지출 예산(2011-2020, 스카츠데일) .....	75
그림 16. 도시별(스카츠데일, 투싼, 글렌데일) 총 수입 현황(2011-2020) .....	77
그림 17. 도시별(스카츠데일, 투싼, 글렌데일) 인구 1인당 수입 현황(2011-2020) .....	77
그림 18. 정부활동 수익(스카츠데일, 2020) .....	79
그림 19. 사업유형 활동 수익(스카츠데일, 2020) .....	79
그림 20. 도시별(굿이어, 투싼, 글렌데일) 분야별 지출 증가 비율 .....	84
그림 21. 도시별(굿이어, 투싼, 글렌데일) 공원수 .....	84
그림 22. 도시별(굿이어, 투싼, 글렌데일) 분야별 수입원 .....	86
그림 23. 도시별(굿이어, 투싼, 글렌데일) 1인당 세금 규모 .....	87
그림 24. 도시별(굿이어, 투싼, 글렌데일) 세금수입 구조 .....	87
그림 25. 도시별(굿이어, 투싼, 글렌데일)의 부채 원인 .....	89
그림 26. 지방자치단체 재난안전예산 사전검토 업무체계도 .....	93
그림 27. 연도별 재난안전예산 사업 평가 추진 현황 .....	94
그림 28. 재난관리평가 개요도 .....	95

## 훈련 개요

1. 훈련국 : 미국
2. 훈련기관명 : 애리조나 주립 대학교(Arizona State University)
3. 훈련분야 : 지방재정
4. 훈련기간 : 2020.12.13.~ 2022.12.12.

## 훈련기관 개요

1. 기관명 : 애리조나 주립 대학교(Arizona State University),  
Watts College of Public Service and Community Solutions,  
School of Public Affairs

### 2. 주소 및 연락처

- 주소 : 411 N Central Ave, Phoenix, AZ 85004
- 연락처 : +1 (602)-496-0450
- e-mail : [spa@asu.edu](mailto:spa@asu.edu)

### 3. 설립목적

- 애리조나 주립 대학교(Arizona State University; ASU)는 애리조나주에 있는 종합대학교이며, 1885년 개학하였고 미국 내 가장 큰 주립대 중에 하나임
- 애리조나 주립 대학교는 연구중심대학으로 5개 캠퍼스(Tempe, Downtown, Polytechnic, West 등)로 구성되어 있음
- US News and World Report에서 2016년 이후 7년 연속 가장 혁신적인 대학교(the Country's Most Innovative School)로 선정되었다.
  - 특히, 행정 대학원(SPA)는 미국 내 13위이며, 재난관리는 1위, 지방 행정은 3위로써, 전체적으로 높은 순위를 차지하고 있음
  - 또한, ARWU(Academic Ranking of World Universities) 세계대학 평가에 따르면 공공 행정(Public Administration)분야는 2019년 세계 대학 7위, 미국대학 3위를 차지할 정도로 매우 우수함

#### 4. 조직

- 템피 (Tempe) 시에 소재한 Main Campus를 포함해 Downtown Phoenix Campus 등 5개의 캠퍼스가 있으며, 17개의 단과대학 (College)로 구성
- 행정 대학원 (SPA)은 법학전문대학원, 경영대학원, 언론대학원과 함께, 피닉스 시내에 위치한 다운타운 피닉스 캠퍼스 (Downtown Phoenix Campus)에 소재

#### 5. 학위과정

- 애리조나 주립대 행정학 석사과정(ASU MPA)은 2개의 선수과목과 총 42학점(14과목)을 이수하여야 함
  - 선수 과목\* : 미국 정부론(American Government)과 통계학 (Statistics)은 입학 후 첫 학기에 반드시 이수하여야 함
    - \* 입학 조건(Admission Requirements)에 개인에 따라 선수과목이 다를 수 있음
  - 필수과목(PAF 501~509) : 행정학 이론, 조사방법론, 재정학, 조직론 등 27학점(9과목)을 이수하여야 함
  - 선택과목 : 필수과목을 제외한 15학점(5과목) 이수 필요
- 전공은 행정학(Public Administration)과 공공정책(Public Policy) 외에, 공공재정(Public Finance), 비영리 행정(Nonprofit Administration) , 위기관리(Emergency Management), 도시 계획(Urban Management) 분야 등 4개의 심화 과정을 선택할 수 있음
  - 세부 전공 선택 시, 각 세부 전공별 필수과목이 추가됨
- 졸업 요구 조건은 평균 학점(GPA) 3.0 이상 캡스톤 프로젝트 수업 (Public Affairs Capstone Project, PAF 509) 이수 필요



# 1. 서론

## 1.1 연구 배경

정부는 지방재정의 자율성과 책임성 제고를 위한 재정분권을 확대 추진 중에 있다. 재정분권이 성공적으로 추진되기 위해서는 재정 자율성 확대에 상응하는 책임성을 확보하기 위한 기제가 필요하다. 또한, 재정 책임성 확보 방안 마련은 새정부의 국정과제인 ‘지방자치단체 재정력 강화<sup>1)</sup>’에 포함되는 등 연구의 시의성이 높다고 할 수 있다.

한편, 지방재정 확충과 자율성이 확대됨에 따라, 지방자치단체는 선심성·낭비성 사업 위주로 예산을 편성·집행할 수 있다. 이는 지방자치단체의 재정건전성을 저해할 우려가 높다. 또한, 재정분권 확대에 따라 재난안전분야 국고보조사업을 지자체에 이양할 경우, 주민 안전에 대한 중앙과 지방 간의 책임 소재가 불분명하여, 지방자치단체의 자체재원에 의한 안전투자 규모가 축소될 우려도 있다. 게다가, 지방자치단체에 따라 인구 및 재정 여건과 재난안전 관련 인프라 여건이 서로 다르기 때문에, 지방자치단체의 재난 역량의 격차가 발생한다. 따라서, 지방자치단체별 인문·사회 여건 차이로 인한 지역 재난 역량에 대한 보완이 필요하다. 또한, 지역적 여건에 따른 재난 발생 리스크와 차별화된 관심을 반영할 필요도 있다. 예를 들어, 도시지역은 교통사고가, 산업단지는 화학물질 사고, 농촌은 구제역·AI 같은 재난에 관심이 높다. 따라서, 지역적 특성에 따라 주요 재난 유형이 다르고, 그에 따른 지역 주민의 관심도와 지방자치단체의 예방에 대한 투자의지에도 차이가 발생한다.

따라서, 지방분권을 강화하는 차원에서 재난안전 사무에 대한 지방자치단체의 역할을 확대하되, 책임성을 강화하여 주민 안전이 제고될 수 있도록 자체투자가 활성화 될 방안을 모색할 필요가 있다. 더불어, 각 지역의 특성을 감안한 지방자치단체의 역량을 강화하고 합리

1) 새 정부 120대 국정과제 중 (국정목표) 6. 어디서나 살기 좋은 지방시대에 포함되어 있는 112번 지방자치단체 재정력 강화(행안부·기재부)에 해당.

([https://evaluation.go.kr/web/page.do?menu\\_id=162](https://evaluation.go.kr/web/page.do?menu_id=162))

적인 운영체제도 필요하다. 뿐만 아니라, 국지적으로 발생하는 재난에 지역 중심의 역량 강화와 사전 예방·신속한 대응이 이루어질 수 있는 지역 맞춤형 대책 마련이 중요하다. 마지막으로, 효율적 예방 활동과 자치단체 역량 강화를 위해서는 지역의 현재 수준에 대한 객관적 역량 평가와 리스크 요소에 대한 분석도 병행해야 할 것이다.

## 1.2 연구 방향

본 연구는 먼저 지방분권과 지방재정을 이론적 시각으로 살펴보고, 특히 지방재정의 책임성에 관한 선행연구를 중점적으로 검토한다. 또한, 지방재정을 계획적이고 체계적으로 관리하기 위해서 운영 중인 지방재정관리제도, 미국의 지방 도시에서 발생한 재정에 대한 책임성 부적격 사례를 함께 검토하면서 시사점을 도출한다. 다음으로, 우리나라 재난안전 사무와 예산 현황을 중앙정부와 지방자치단체로 구분하여 조사하고, 특히 지방자치단체는 예산의 재원에 대해 밝힌다. 아울러, 미국을 중심으로 재난안전 사무와 예산 구조를 분석하는데, 최근 미국의 재난정책 동향 중 기후변화 대책을 중심으로 조사하여, 행정학 이론을 토대로 정책 수립과정과 결과에 대해서 평가한다. 이를 바탕으로, 미국의 재난안전 사무 체계와 예산 수립 과정을 조사하고 중앙정부의 예산 프로그램에 대한 프로그램 평가 설계를 제안한다. 미국 지방정부의 예산도 살펴보는 데, 애리조나주 스카츠데일시(City of Scottsdale)와 굿이어시(City of Goodyear)의 재정 보고서를 분석하여 시사점을 도출한다. 마지막으로, 이상과 같은 자료들에 대한 분석을 토대로, 지방재정 확충에 상응하는 책임성을 확보하기 위해서 우리가 취해야 하는 정책의 방향을 제안한다.

## 2. 이론적 접근 및 사례 검토

### 2.1 재정분권과 지방재정

지방분권의 강화는 지방자치단체가 각자의 재원과 예산을 이용하여 지역문제를 해결할 수 있게 하는 반면, 그에 따른 지방재정을 운영하는 과정에서 책임성에 수반하였다. 하지만, 지방자치시대가 25년이 지난 지금, 우리나라의 지방자치의 지방분권이 미국과 같은 선진국의 지방정부처럼 중앙정부와 동등한 위치에 이르렀다고 말하기는 어렵다.

지방분권은 지방자치단체의 재정분권(Fiscal decentralization)으로 이어지는데, Oates(1972)<sup>2)</sup>는 재정분권을 “지방자치단체가 해당 지역 내에 필요한 공공서비스를 제공하기 위하여 스스로 재원을 조달 및 지출할 수 있는 의사결정권”, FuKasaku와 de Mello(1999)는 “중앙정부, 광역정부 등과 같은 상위정부가 하위정부에게 세입과 세출에 관한 권한을 넘겨주는 것”으로 정의하였다. 또한, 송상훈(2012)은 재정분권을 “중앙정부가 지방자치단체에게 기능 수행에 필요한 재원의 조달권과 지출권을 넘기고, 지방자치단체는 주민에게 행정 서비스를 제공하되 효율성과 책임성이 확보될 수 있도록 하여야 한다는 것을 의미하는 것”으로 개념화하였다. 이현우(2018)<sup>3)</sup>는 재정분권이란 일반적으로 공공서비스의 제공에 따르는 재정적 권한과 책임을 여러 단계의 정부에 배분하는 과정이라고 정의하고, 재정분권의 개념을 세입분권, 세출분권, 재정운영의 자율성 등 세 가지 영역으로 나누어 설명하였다.

종합하면, 재정분권은 행정 서비스를 수행하면서 재원을 조달하고 지출하는 과정을 의미하고, 지방정부의 책임하에 중앙정부의 간섭을 받지 않고 자율적으로 처리할 수 있는 권한을 확보하는 것이다. 따라서, 그에 따른 책임성을 필요로 한다.

---

2) Oates, W. E.(1972). Fiscal Federalism, New York: Harcourt Brace Javanovich.

3) 이현우(2018.8), '지방재정의 자율성과 책임성 확보 방안', 국회 입법조사처

표 1. 재정분권 개념 정리

영역	주요 내용	세부내용 및 과제	측정지표	관련 이론
세입분권	·조세분권: 국세·지방세 배분, 징세형 정상의 자율권 ·세외수입(사용료·수수료 등)에 대한 규제완화	·자주재원의 확보 가능성 및 활용방안(신세원의 발굴, 탄력세율제도의 활용 등)	·지방세입규모의 비중 ·국세·지방세비율 ·자주재원에 의한 인건비 총당비율	자 주 재 원 주의
세출분권	·지방세출의 책임성과 충분성	·정부세출 대비 지방세출의 충분성 ·세출기능에서의 책임성	·지방세출 규모의 비중 ·용도제한 없는 일반 재원의 규모	일 반 재 원 주의
재정운영의 자율성	·재정통제수단에 대한 자율성과 주민에 대한 책임성 확보	·지방예산편성자침 폐지 ·기채 승인재의 폐지 ·주민참여예산제도 도입 등	·제도적 변화 지표	규 제 완 화 론

(출처:이현우, 2018)

## 2.2. 지방재정의 책임성

### 2.2.1. 선행 연구 검토

전술한 바와 같이 지방재정의 책임성은 지방자치단체의 재정분권에서 기인한다. 따라서, 선행연구를 살펴보면, 지방재정의 책임성에 대해서 학자들은 다양한 의견을 보이고 있다. 먼저, Smith(1971)<sup>4)</sup>은 재정의 책임성을 “재원이 적절한 규칙과 동의된 대로 사용되어 졌는가의 여부와 관련된 책임성” 이라고 정의하였다. 또한, 이상용(2010)<sup>5)</sup>은 “공공자원의 사용과 획득에 있어 관리자의 책무를 다하고 법령 또는 예산질서를 준수하는 등 의무를 이행하는 것” 으로 법령준수를 강조하

4) Smith. B, Accountability and Independence in the Contract State , 『The Dilemma of Accountability in Modern Government』, 1971.

5) 이상용, 자치단체 재정운영의 책임성 및 투자효율성 제고: 지방자치단체의 선심성·전시성 예산의 통제방안 , 『지방재정과 지방세』 제26권, 2010, pp.17-34

였다. 한편, 정재진(2018)<sup>6)</sup>은 “지역주민들이 원하는 바에 따라 자율적으로 지방 공공서비스를 제공하되, 이에 대한 재정책임을 부담하도록 함으로써 적정 수준의 서비스 공급이 이루어지게 하는 것”으로 주민의 요구와 서비스 제공에 초점을 맞추고 있다. 마지막으로, 이현우(2018)은 “지방자치단체가 지역 주민의 수요에 상응하는 적정수준의 공공서비스를 공급하기 위하여 효율적으로 예산을 수립·집행하고, 그에 따른 결과에 책임을 부담하는 것”으로 정의하였다. 따라서, 재정의 책임성이라는 것은 지방예산의 효율성을 극대화하되, 예산 집행에 따른 결과에 대해 책임을 지는 것이라고 할 수 있다.

## 2.2.2. 책임성 부적격 사례 검토(Bell County)

### 가. 검토 배경

본 절에서는 미국 지방정부(캘리포니아 벨 카운티)의 실제 사례를 통해서, 지방재정의 책임성에 대한 문제점과 방지책에 대해서 고찰해 보고자 한다. 2010년 캘리포니아의 벨이라는 작은 도시에서 발생한 부정·부패(이하 벨 스캔들)은 지방정부 위기를 불러올 정도로 매우 큰 사건이었다. 왜냐하면, 소수 공무원이 정상 급여의 4배에 금액을 받고 있었고, 이런 상황에 대한 전직 공무원의 오만한 태도도 문제가 되었다. 대조적으로, 벨 카운티의 경제는 심하게 악화되고 있는 상황으로, 시민들의 분노는 더욱 커졌다. 따라서, 벨 스캔들의 주요 이슈를 이론적 토대를 통해 밝히고, 시정부의 부패를 방지하기 위해 필요한 사항에 대해서 알아보하고자 한다.

### 나. 벨 스캔들 프레임워크

벨 카운티의 상황은 정치적 독점(Political monopoly), 지리적 전

6) 정재진, '지방자치단체 자율성 및 책임성 강화를 위한 제도 개선 방안', 『지방재정』 통권 제38호, 2018, pp.10-25.

염(Geographic Contagion), 재정 시스템의 부패효과, 그리고, 공공부문 윤리의 개념에 의해 설명할 수 있다(Reilly, 2016)<sup>7)</sup>.

첫째, 미국의 지방정부의 거버넌스 형태는 강력한 시장 체제(Strong-mayor)와 시의회-관리자 형태(Council-mayor)로 나눌 수 있다. 시의회-관리자 형태가 부패에 대한 해결책으로 등장했지만 실제로는 강력한 시장 체제보다 부패 퇴치에 더 낫다는 증거를 찾기는 어렵다. 따라서, 시장인 Rizzo는 재임 기간 동안 의회에 누가 오는지를 통제하면서 재정의 건정성에 대한 위협을 근본적으로 제거했다. 그 결과, 의회-관리자 간의 견제와 균형은 제 기능을 발휘할 수 없었고, 그들은 대중의 권리를 박탈하고 자기 이익을 우선 할 수 있었다.

둘째, 지리적 전염(Geographic Contagion)은 부패가 지리적으로 전염되는 효과를 의미한다. 부패의 지리적 확산은 무역, 관광, 그리고 이민 등 다양한 요인에 의해 영향을 받을 수 있다(Quazi et al., 2013). Bell, South Gate, Maywood와 같은 일부 Los Angeles 남동부 카운티 도시의 부패 관행은 인근 도시로 서로 전염하기도 하였다. 따라서, 이 프레임워크는 정책 채택과 관련해서 주 내부 또는 주간의 영향을 확인할 수 있습니다.

셋째, McGuire와 Olson(1996)<sup>8)</sup>은 고정적 부패(Stationary Bandit)와 임시 부패(Rover Bandit)로 지방정부(벨 카운티)가 어떻게 수익을 창출했는지 설명한다. 고정적 부패(Stationary Bandit)는 경제발전을 통해 더 많은 자산을 추출하도록 하는 반면, 임시 부패(Rover Bandit)는 단기적으로 추출하는 부패를 말한다. 이런 부패의 사례로, 벨 카운티는 가상 자본 투자(Imaginary Capital Improvement)를 위한 채권도 발행하였다. 또한, 부패의 수익 창출 수단으로 재산세를 두 배로 인상하거나, 가난한 사람과 소수민족과 같은 힘없는 계층을 대상으로 불법행위를 저질렀다.

마지막으로, 공공부문의 윤리 문제와 깊은 관련이 있다. 조직은 윤리적 행위를 위해서 가이드라인과 정책을 채택한다고 하더라도, 이

7) Reilly. (2016). The failure of governance in Bell, California: big-time corruption in a small town. Lexington Books.

8) McGuire, M. C., & Olson, M. (1996). The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force. *Journal of Economic Literature*, 34(1), 72-96. <http://www.jstor.org/stable/2729410>

런 요소가 존재한다고 해서 공무원이 비윤리적 행동을 하는 것을 완전히 막을 수는 없다. 그럼에도 불구하고, 시장의 윤리적 리더십이 부족했을 뿐만 아니라, 시에서 부패 문화를 적극적으로 조성했습니다.

#### 다. 부패 방지 대책

결과적으로 시장의 부패는 시 공무원 전체의 집단 부패를 초래하였고, 이런 공공부패를 방지하기 위해서는 강력한 언론, 시민들의 적극적인 참여, 숙련된 조사자 등 4가지 요소가 필요하다.

첫째, 강력한 언론이 필요하다. Terry Cooper 교수가 말한 것처럼, 언론은 민주적 거버넌스를 위해 반드시 필요하다. 하지만, 지방정부를 다루는 언론은 사라지거나 그 영향력이 점점 약해졌다. 벨 스캔들의 경우 다행히도 로스앤젤레스 타임즈의 두 기자가 부패를 폭로하였기 때문에 세상에 이 부정부패가 공개되었다. 이 사실은 언론이 부패방지를 위해 가장 중요한 요소 중에 하나임을 반증한다.

둘째, 시민들의 적극적인 참여가 필요하다. 민주주의 수준이 올라갈수록 부패는 존재하기 어렵고 축소하는 경향이 있다(Drury et al., 2006)<sup>9)</sup>. 따라서, 민주주의의 근간인 투표는 비윤리적이거나 무책임한 지도자를 제거하는 핵심적인 역할을 할 수 있다. 즉, 강력한 유권자가 투표를 통해 정직하고 윤리적으로 행동하는 사람을 선출함으로써 시민들은 투명하고 시민 친화적인 거버넌스를 달성할 수 있다.

셋째, 투명성 확보가 중요하다. 가장 쉽게 투명성을 보여줄 수 있는 영역은 급여를 포함한 인건비 내역이다. 미국의 대부분의 도시는 웹사이트에 관리자의 급여와 총 보상에 대해 공개함으로써 부패를 예방하고 있다. 하지만, 벨 카운티의 웹사이트에서는 관리자의 계약사항을 거의 찾을 수 없었다. 마찬가지로, 강력한 견제와 균형을 이룰 수 있는 시스템도 반드시 필요하다. 이런 차원에서 개인에 대한 다면평가도 부패방지에 효과적일 수 있다.

9) Drury, A. C., Kriekhaus, J., & Lusztig, M. (2006). Corruption, Democracy, and Economic Growth. *International Political Science Review / Revue Internationale de Science Politique*, 27(2), 121-136. <http://www.jstor.org/stable/20445044>

마지막으로, 캘리포니아 남동부 게이트웨이 많은 도시를 행정서비스를 통합하는 것이 효과적이다. 이 지역에는 50개의 카운티와 1,000개 이상의 학군, 4,500개 이상의 특별학군이 있어서 매우 복잡하다. 따라서, 하나의 큰 기관으로 통합은 벨 카운티와 같은 복잡한 문제를 해결하는데 좋은 방법이다. 마찬가지로, 도시 서비스의 결합은 규모의 경제를 통해 지방재정의 효율성 제고에 기여한다.

## 라. 시사점

시민들은 줄곧 공적 조직의 부패에 대해 매우 불신하고 있다. 따라서, 공공조직의 부패를 적발하고 퇴치해야 할 필요성은 역사적으로 모든 정부에서 고민거리였지만, 부패의 끊임없는 확산은 여전히 민주주의에 큰 위협이다. 이런 점에서, Reilly(2016)는 “벨 스캔들을 통해 부패에 대한 경고를 인식하고, 우리에게 하지 말아야 할 명확한 상황들을 제시해 주었다”고 강조한다. 따라서, 동일한 부패가 재발하지 않도록 시스템과 제도를 개선해야 한다. 마찬가지로, 이 사례를 통해 지방재정의 책임성을 확보하기 위해서는 이런 부패의 척결이 선행되어야 한다는 점을 알 수 있다.

## 2.3. 지방재정관리제도

행정안전부는 지방재정법 제정 이후 운영과정의 합리성을 보완하기 위해서 지방재정관리제도를 도입하였다. 이는 지방자치단체가 지방재정을 계획적이고 체계적으로 운영하는데 도움을 주는 기능과, 운영 결과를 평가하는 장치로 활용하여 왔다. 이런 지방재정 관리제도는 예산 편성과 관련된 사전적 관리제도와 예산 집행 및 결산과 관련한 사후적 관리제도로 나눌 수 있다(정재진, 2018)<sup>10)</sup>. 결과적으로, 이 제도는 지방자치단체의 재정의 효율성과 건정성을 확보하고, 재정위기를 미연에 방지하는 역할을 담당하고, 이 모든 것들을 계획적으로 운용하

10) 정재진, '지방자치단체 자율성 및 책임성 강화를 위한 제도 개선 방안', 『지방재정』통권 제38호, 2018, p.15.



도록 유도하기 위한 제도이다.

지방재정 책임성과 관련하여 다양한 선행연구가 있었으며, 특히 지방재정관리제도에 초점을 둔 선행연구는 다음과 같다. 이용환(2010)<sup>11)</sup>은 사전적 관리제도의 운영실태를 분석하여 선진화 방안을 제시하였고, 이희재(2016)<sup>12)</sup>은 지방재정위기사전경보시스템을 중심으로 건전성 관리체계를 개선하는 방안을 제시하였다. 이외에도, 이효(2017)<sup>13)</sup>은 지방재정투자심사의 운영 현황을 분석하여 문제점과 해결방안을 모색하였고, 배준식(2018)은 긴급재정관리제도의 이슈사항과 지방재정위기 관리체계의 개선방안을 다양한 측면에서 제시한 바 있다.

표 2. 지방재정관리제도 현황

예산편성에 대한 사전적 관리제도	예산집행에 대한 사후적 관리제도
·중기지방재정계획제도	·지방재정분석 및 진단제도
·지방재정 투자심사제도	·긴급재정관리제도
·지방채발행 총액한도제도	·지방재정공시제도
·지방재정영향평가제도	·재정사업자율평가제도
·지방예산편성기준마련	·지방재정사전위기경보시스템
·지방재정부담심의위원회 설치	·지방교부세의인센티브 및 감액제도
·주민참여예산제도	
·조례안 비용추계제도	

(출처: 정재진, 2018)<sup>14)</sup>

한편, 중앙정부와 지방자치단체는 지방재정관리제도들을 지방자치단체 예산 과정과 밀접하게 연계하여 운영하고 있다(표 3). 중앙정부는 중기지방재정계획수립기준, 예산편성 운영기준 및 기금운영계획 수립 기준을 시달한다. 이에 따라, 지방자치단체는 중기재정계획 및 예산안을 수립하고, 예산심의를 거쳐 의결한다. 이후 재정사업자율평가, 긴급재정 관리제도 등 사후적 통제장치를 활용하고, 예산 결산 내용을 토대로 차

11) 이용환, 『사전적 지방재정관리제도 선진화 방안 연구』, 경기연구원, 2010.

12) 이희재, 지방재정건전성 관리체계 개선방안에 관한 연구-지방재정분석진단제도와 지방재정위기 사전경보시스템을 중심으로, 『한국지방재정논집』 제21권 제2호, 2016. pp.67-95

13) 이효, 지방재정투자심사제도의 현황 및 발전방향, 『자치발전』 제3호, 2017, 29-39.

14) 정재진, '지방자치단체 자율성 및 책임성 강화를 위한 제도 개선 방안', 『지방재정』통권 제38호, 2018, p.15.)

기 년도 예산안 수립 시 관련 사항을 반영하는 순환적 구조를 거친다.

표 3. 지방자치단체 예산 편성 절차

사전 절차	중기재정계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 매년 다음 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대해 수립</li> <li>• 예산안과 함께 지방의회에 제출</li> </ul>
	↓	
	투자심사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정투자사업에 대해 예산안 편성 전 필요성과 타당성 심사</li> </ul>
	↓	
예산안 편성	예산편성기준 통보	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「지방자치단체 예산편성 운영에 관한 규칙」 및 「지방자치단체 예산편성 운영기준」시행</li> <li>• 지방자치단체는 예산편성요구 방침을 설정</li> </ul>
	↓	
	예산안 편성 및 제출	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 부서별 예산요구서 작성·제출 → 예산부서 심사 → 조정 → 단체장의 결재로 예산안 확정</li> <li>• 시·도는 회계연도 개시 50일전(11월 11일), 시·군·구는 회계연도 개시 40일 전(11월 21일)까지 지방의회 제출</li> </ul>
	↓	
심의· 의결	예산안 심의· 의결 및 이송	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 본회의 제안설명 → 소관 상임위 예비심사 → 예결위 심사 → 본회의 의결</li> <li>• 시·도의회는 회계연도 개시 15일 전까지(12월 16일), 시·군·구의회는 회계연도 개시 10일 전(12월 21일)까지 의결</li> <li>• 지방의회는 의결 후 3일 이내에 의결예산을 단체장에게 이송</li> </ul>
	↓	
보고 및 고시	편성결과 보고 및 고시	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단체장은 의결예산을 이송받은 즉시 예산을 보고 및 고시</li> <li>• 시·도는 행정안전부에게, 시·군·구는 시·도에 보고</li> </ul>

(출처: 김은주<sup>15)</sup>, 2020)

### 2.3.1. 사전적 관리제도

예산 편성에 대한 사전적 관리제도와 관련해서, 중기지방재정계

15) 김은주, '지방자치단체 재난안전예산관리 효과성 제고방안 연구', 한국행정연구원, 2020

획제도, 지방재정 투자심사제도, 지방채발행 총액한계제도, 주민참여예산제도 등이 있다.

중기지방재정계획제도는 「지방재정법」 제33조 및 같은법 시행령 제38조 2에 근거하여 운영되고 있으며, 지방자치단체의 예산수요를 중·장기적으로 계획하는 5년 단위 계획이다. 이를 근거로, 각 지방자치단체는 매년 예산편성 기준을 제시하고, 사업 우선순위를 결정하여 예산을 배분함으로써, 중앙정부와 지방정부의 재정적인 연계성을 확보한다. 하지만, 중장기 계획의 불확실성 뿐만 아니라, 선심성 사업 등으로 인하여 중기지방재정계획과 예산 및 개별사업과의 연계성이 다소 부족할 수 있다는 한계가 있다.

「지방재정법」

제33조(중기지방재정계획의 수립 등) ① 지방자치단체의 장은 지방재정을 계획성 있게 운용하기 위하여 매년 다음 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 중기지방재정계획을 수립하여 예산안과 함께 지방의회에 제출하고, 회계연도 개시 30일 전까지 행정안전부장관에게 제출하여야 한다.

(이하 생략)

지방재정 투자심사제도는 「지방재정법」 제36조, 제37조 및 같은법 시행령 제41조에 근거하여 운영하고 있다. 이 제도는 1992년 도입한 이후로 예산편성 전 사업의 효율성과 타당성 심사를 목적으로 한다. 하지만, 투자심사의 형식적 운영 문제와 심사위원의 전문성과 객관성에 관한 문제가 발생할 수 있다.

「지방재정법」

제37조(투자심사) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 사항에 대해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사전에 그 필요성과 타당성에 대한 심사(이하 "투자심사"라 한다)를 하여야 한다.

1. 재정투자사업에 관한 예산안 편성
2. 다음 각 목의 사항에 대한 지방의회 의결의 요청

(이하 생략)

지방채발행총액한계제도는 「지방자치법」 제139조 및 「지방재

정법」 제11조 등에 근거하여 운영하고 있다. 이 제도는 지방채발행한도액을 초과하고자 하는 경우에는 행정안전부장관의 승인을 받도록 하고 있다. 하지만, 이는 지방채발행한도액의 범위를 규정하는 것으로서, 모든 지방자치단체에 일률적으로 적용할 경우 불합리하고 한도액을 넘어서는 지방채를 발행하는 지방자치단체는 일부에 불과하므로 실효적이 크지 않을 수 있다(박완규, 2015)<sup>16</sup>).

「지방자치법」

제139조(지방채무 및 지방채권의 관리) ① 지방자치단체의 장이나 지방자치단체 조합은 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방채를 발행할 수 있다.

② 지방자치단체의 장은 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 채무부담의 원인이 될 계약의 체결이나 그 밖의 행위를 할 수 있다.

(이하 생략)

### 2.3.2. 사후적 관리제도

예산 집행과 결산과 관련한 사후적 관리제도로는 지방재정 분석 및 진단제도, 긴급지방재정관리제도, 지방재정공시제도, 지방교부세 인센티브 및 감액제도 등이 있다.

지방재정분석 및 진단제도는 「지방재정법」 제55조 및 같은법 시행령 제65조에 근거하여 운용하고 있다. 이 제도는 예산집행 결과를 분석하여 지방재정의 책임성을 확보하려는 목적을 가진다. 하지만, 진단대상 지방자치단체를 결정하는 명확한 기준이 부족할 뿐만 아니라, 지방재정의 상태를 점검할 수는 있지만 지방재정 위기를 예측하기는 쉽지 않다는 한계가 있다.

16) 박완규, 「지방재원의 낭비를 막으려면-지방재정관리제도를 중심으로-」, 『한국경제포럼』, 2015.

「지방재정법」

제55조(재정분석 및 재정진단 등) ① 행정안전부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 제54조에 따른 재정보고서의 내용을 분석하여야 한다.

② 행정안전부장관은 지방자치단체의 재정 상황 중 채무 등 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 재정위험 수준을 점검하여야 한다.

(이하 생략)

긴급지방재정관리제도는 「지방재정법」 제60조의3~제60조의9에 근거하여 2015년부터 도입하여 운용하고 있다. 이 제도는 지방자치단체가 재정위기를 스스로 해결할 수 없는 상황일 경우, 중앙정부가 협력하여 재정위기를 해결하는데 그 목적이 있다. 하지만, 지방자치단체의 자치권과 중앙정부의 입장 충돌과 책임소재 등으로 인해 실효성에 대한 의문이 제시되고 있다.

「지방재정법」

제60조의3(긴급재정관리단체의 지정 및 해제) ① 행정안전부장관은 지방자치단체가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여 자력으로 그 재정위기상황을 극복하기 어렵다고 판단되는 경우에는 해당 지방자치단체를 긴급재정관리단체로 지정할 수 있다. 이 경우 행정안전부장관은 긴급재정관리단체로 지정하려는 지방자치단체의 장과 지방의회의 의견을 미리 들어야 한다.

(이하 생략)

지방재정공시제도는 지방자치단체가 지방재정의 운용상황에 대해서 주민에게 공개하도록 하는 제도로서 「지방재정법」 제60조에 근거하여 1994년부터 “재정운영상황 공개제도”의 형태로 시작하여 2006년부터 “지방재정 공시제도”를 도입하여 운용하고 있다. 하지만, 지방자치단체가 자율적으로 재정상황에 대한 정보들을 제한적으로 공개하기 때문에 주민들이 궁금해하는 사항을 정확하게 파악하기는 어렵다는 한계를 가지고 있다.

「지방재정법」

제60조(지방재정 운용상황의 공시 등) ① 지방자치단체의 장은 예산 또는 결산의 확정 또는 승인 후 2개월 이내에 예산서와 결산서를 기준으로 다음 각 호의 사항을 주민에게 공시하여야 한다.

1. 세입·세출예산의 운용상황(성과계획서와 성과보고서를 포함한다)
2. 재무제표
3. 채권관리 현황
4. 기금운용 현황
5. 공유재산의 증감 및 현재액
6. 지역통합재정통계
7. 지방공기업 및 지방자치단체 출자·출연기관의 경영정보
8. 중기지방재정계획

(이하 생략)

### 3. 우리나라 재난안전 사무와 예산 현황

이 장에서는 지방재정 중에 우리나라의 재난안전 예산에 대해서 중점적으로 살펴본다. 특히, 재난안전 예산은 재난안전 사무와 밀접한 관계가 있기 때문에, 재난안전 사무 현황에 대해서 논한 후, 재난안전 관련 예산을 서술한다. 지방자치단체의 재난안전 사무와 예산은 중앙 정부의 일들과 밀접하게 연계되어 있다. 하지만, 재정분권 확대에 따라 재난안전분야의 국고보조사업과 재정을 지자체에 이양할 경우, 주민의 안전에 대해서 중앙과 지방 간 책임 소재가 불명확할 수 있기 때문에, 지방자치단체의 안전사무과 예산도 함께 살펴본다.

#### 3.1. 중앙 정부

##### 3.1.1. 재난안전 사무

우리나라의 재난안전사업은 2017년까지 「재난 및 안전관리 기본법」 제22조에 따른 국가안전관리기본계획에 근거하여 73개 피해유형으로 분류되었다. 하지만, 2018년 기존의 사업유형을 42개로 통합·조정하여 분류체계를 개편하였다. 따라서, 재난안전 사업 분류체계는 자연재난 분야 9개 사업, 사회재난 및 안전사고 분야 28개사업, 재난안전 일반 분야 5개로 총 42개의 사업으로 구성되었다. 하지만, 최근 코로나 등 새로운 유형의 재난 발생 등을 반영하여 총 43개의 사업으로 재편성하였다(표 4).

#### 「재난 및 안전관리 기본법」

제22조(국가안전관리기본계획의 수립 등) ① 국무총리는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가의 재난 및 안전관리업무에 관한 기본계획(이하 "국가안전관리기본계획"이라 한다)의 수립지침을 작성하여 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.

② 제1항에 따른 수립지침에는 부처별로 중점적으로 추진할 안전관리기본계획의 수립에 관한 사항과 국가재난관리체계의 기본방향이 포함되어야 한다.

(이하 생략)

표 4. 재난안전 사업 분류체계

분야	유형 (43개)	정의 및 분류기준	
자연재난 (9개 유형)	풍수해	▶ 「자연재해대책법」 제2조에 따른 태풍, 홍수, 집중호우, 강풍, 풍랑, 해일, 조수 등으로 인해 발생하는 피해	
	산사태	▶ 「사방사업법」 제2조에 따른 산사태(산지붕괴), 토석류 등	
	가뭄	▶ 장기간에 걸친 강수량 부족으로 발생하는 피해	
	지진	▶ 「지진·지진해일·화산의 관측 및 경보에 관한 법률」 제2조에 따른 지진으로 발생하는 피해	
	황사	▶ 황사 발원지에서 대기를 통해 넘어 온 흙먼지 피해	
	조류	▶ 하천과 연근해에서 발생하는 녹조, 적조 등	
	대설·한파	▶ 폭설 및 급격한 기온 저하로 발생하는 피해	
	폭염	▶ 고온으로 인해 발생하는 피해	
	낙뢰 등 기타	▶ 낙뢰, 화산활동, 우주물체 추락·충돌 등	
사회재난 및 안전사고 (26개 유형)	화재·폭발	▶ 건축물, 차량, 선박, 문화재 시설 등의 화재 및 폭발	
	산불	▶ 「산림보호법」 제2조에 따른 산림이나 산림에 잇닿은 지역이 인위적이나 자연적으로 불에 타는 재난·사고	
	시설물 재난·사고	▶ 기반시설, 지하시설, 건축물 등 시설물의 붕괴 등으로 인한 피해	
	교통재난·사고	도로교통 재난·사고	▶ 「도로교통법」 제2조에 따른 도로에서 차의 교통으로 인하여 발생한 사고
		철도교통 재난·사고	▶ 「철도안전법」 제2조에 따른 철도 운영 또는 철도 시설관리와 관련된 사고
		항공교통 재난·사고	▶ 「항공안전법」 제2조에 따른 항공기 및 관련시설 사고
		선박 재난·사고	▶ 「해사안전법」 제2조에 따른 해양에서 발생하는 선박 관련 사고 ▶ 「유선 및 도선사업법」 제2조에 따른 해수면·내수면에서 발생하는 유도선 및 관련 시설 사고
	방사능 재난·사고	▶ 방사능 누출 등 원자력 관련 사고 및 원전가동 중단으로 인한 피해	
	유해화학물질 재난·사고	▶ 유해화학물질 유출로 인해 피해가 인근지역으로 확산되어 대규모 환경오염이 발생하는 사고	
	미세먼지	▶ 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」 제2조에 따른 미세먼지로 인해 발생하는 국민 생명, 건강 등 피해	
수질오염	▶ 하·폐수 처리시설 부실관리로 인한 오염사고 등		
해양오염	▶ 기름 유출 등으로 해양에서 발생하는 오염사고		
감염병	▶ 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제2조에 따른 감염병으로 인한 사고		



분야	유형 (43개)	정의 및 분류기준	
사회재난 및 안전사고 (26개 유형)	가축 및 수산생물 전염병	▶ 「가축전염병 예방법」 및 「수산생물질병 관리법」에 따른 전염병 관련 사업	
	생활·레저 사고	승강기 사고	▶ 「승강기 안전관리법」 제2조에 따른 승강기(엘리베이터, 에스컬레이터 등) 운행 관련 사고
		전기·가스 사고	▶ 전기감전 및 발전·송배전 시설 등에서 발생하는 사고와 가스 수급 관련 및 누출로 인한 사고
		등산·레저사고	▶ 등산, 레저활동 중 발생하는 사고
		물놀이 사고	▶ 해수욕 등 물놀이 활동 중에 발생하는 사고
	산업재난 사고	생활제품 사고	▶ 생활이나 여가활동에서 사용하는 기구 관련 사고, 불량 또는 불법적인 생활용품 관련 사고 등
		사업장 산재	▶ 「산업재해보상보험법」에 따른 각종 공사장, 산업단지, 연구실 등에서 발생하는 산업재해
		농어업 사고	▶ 농·어업 작업 중 발생하는 인명피해 등 사고
	(26개 유형)	식품 사고	▶ 「식품안전기본법」 제2조에 따른 식품 관련 사고
		의료제품 사고	▶ 의료제품 관련 부작용 및 사고
		범죄	▶ 성폭력·가정폭력·학교폭력 관련 생활범죄 사고
		자살	▶ 「자살 예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」 제2조의 자살예방사업 및 자살 방지를 목적으로 하는 사업
		전시재난·테러	▶ 전시, 사변, 테러 또는 이에 준하는 재난
공통 (8개 유형)	안전문화 및 교육·훈련·홍보	▶ 포괄적 재난 및 안전관리와 관련된 교육, 훈련, 홍보, 안전문화 확산 활동 등	
	구조, 구급 및 응급의료	▶ 119 구조·구급 관련 사업, 응급의료 활동 지원, 응급의료 체계 운영, 응급의료기관 운영지원 사업 등	
	재난 구호 및 복구	▶ 예비비 성격의 사업, 재해대책비 등 재난 발생 후 지원 사업	
	재난안전관리체계	▶ 재난 및 안전관리를 위한 대책본부·상황실 등 운영, 재난관리정보시스템 구축·운영, 안전도 제고를 위한 점검, 조사, 진단 등	
	국가핵심기반 사고	▶ 「재난 및 안전관리 기본법」 제26조에 따라 국가핵심기반을 보호하기 위해 계속적으로 관리할 필요가 인정되는 시설 관련 사고	
	안전취약계층 지원	▶ 「재난 및 안전관리 기본법」 제31조의2에 따른 안전취약계층에 대한 안전 환경 지원(보호시설 개선 등)	
	해외재난 관리	▶ 대한민국 영역 밖에서 국민의 생명·신체 및 재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 재난·사고	
교부세 및 기타	▶ 교부세, 국제협력 등		

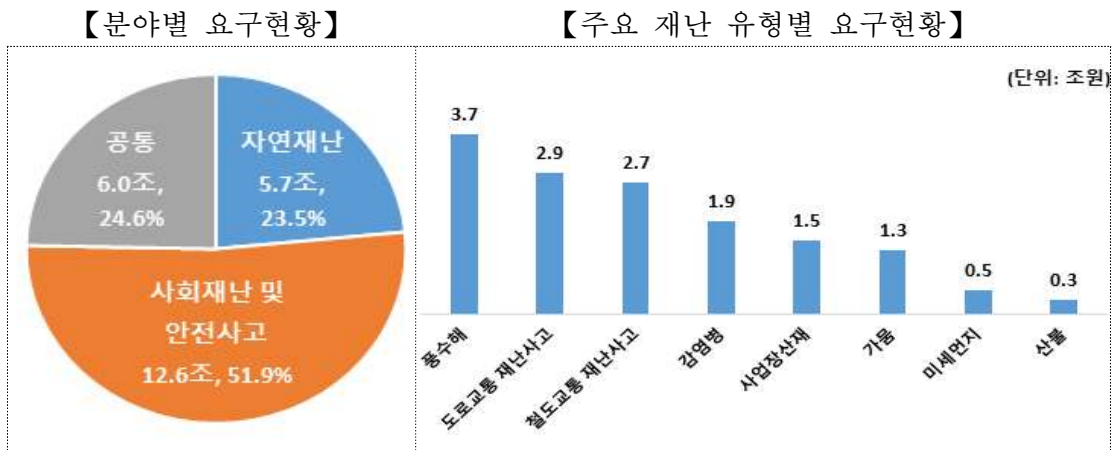
(출처: 행정안전부 보도자료, ‘2023년 재난안전예산 대형사고 및 기후재난에 중점 투자’, 2022.6.30.)

### 3.1.2. 재난안전 관련 예산

행정안전부의 발표(2022.7.1.)<sup>17)</sup>에 따르면, 재난안전분야의 2023년 범정부 예산 요구액은 총 24.3조원이다. 이는 2022년 확정된 예산(21.4조)보다 13.5% 증가한 수준이다. 분야별로는 사회재난 및 안전사고 분야가 12.6조원, 자연재난 분야가 5.7조원, 그리고, 재난구호 및 복구 등 다수의 재난유형에 해당하는 공통 분야가 6.0조원이었다.

재난유형별로는 자연재난 중에서 풍수해가 3.7조, 사회재난은 도로교통 재난·사고가 2.9조원, 철도교통 재난·사고가 2.7조원, 감염병 1.9조원의 순서를 보였다. 예산의 규모는 2022년보다 증가하였지만, 분야별 예산규모의 순서, 유형별 예산규모의 순서는 작년과 동일한 경향을 보였다, 다만, 작년과 달리 올해는 코로나 팬데믹의 영향으로 감염병분야의 예산이 대폭 늘어난 것을 알 수 있다.

그림 1. 분야별 및 재난유형별 예산 요구현황

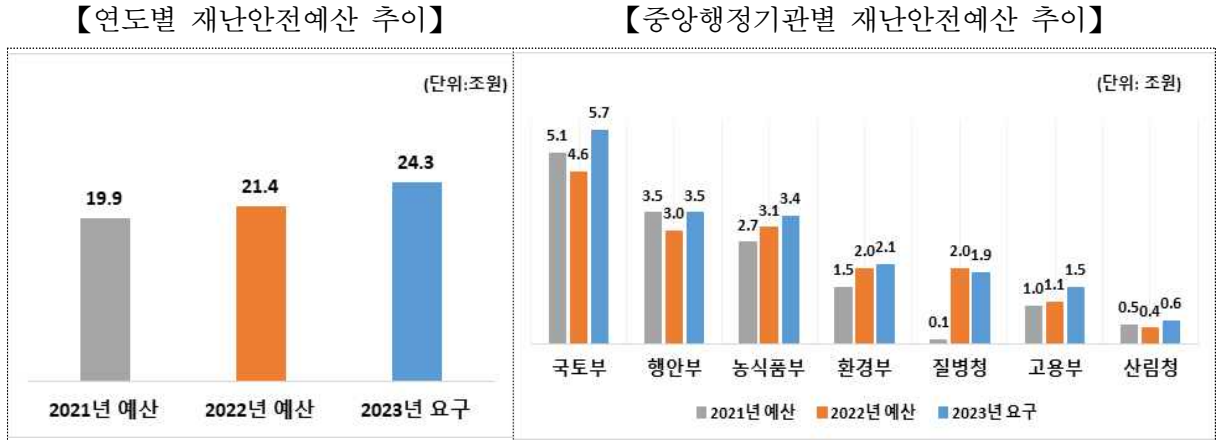


(출처: 행정안전부 보도자료, ‘2023년 재난안전예산 대형사고 및 기후재난에 중점 투자’, 2022.6.30.)

부처별로 구분되는 재난안전분야 예산 규모는 국토교통부가 5.7조원으로 가장 높은 비중을 차지하고 있고, 행정안전부 3.5조원, 농림축산식품부 3.4조원, 환경부 2.1조원 등의 예산이 상대적으로 다른 부처에 비해서 높은 편이다.

17) 행정안전부 보도자료, ‘2023년 재난안전예산 대형사고 및 기후재난에 중점 투자’, (2022.6.30.)

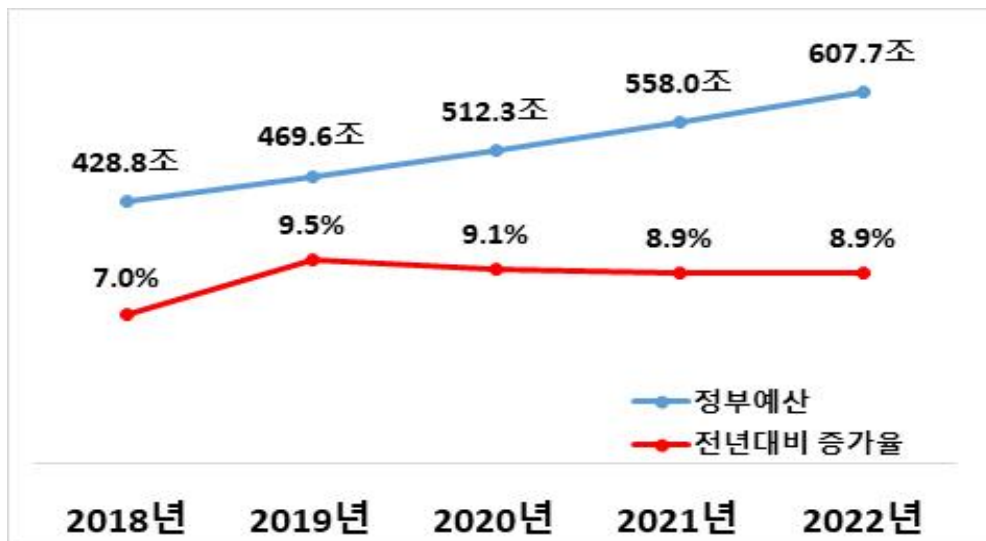
## 그림 2. 재난안전예산 추이



(출처: 행정안전부, ‘2023년 재난안전예산안 사전협의 보고서’, 2022.6.)

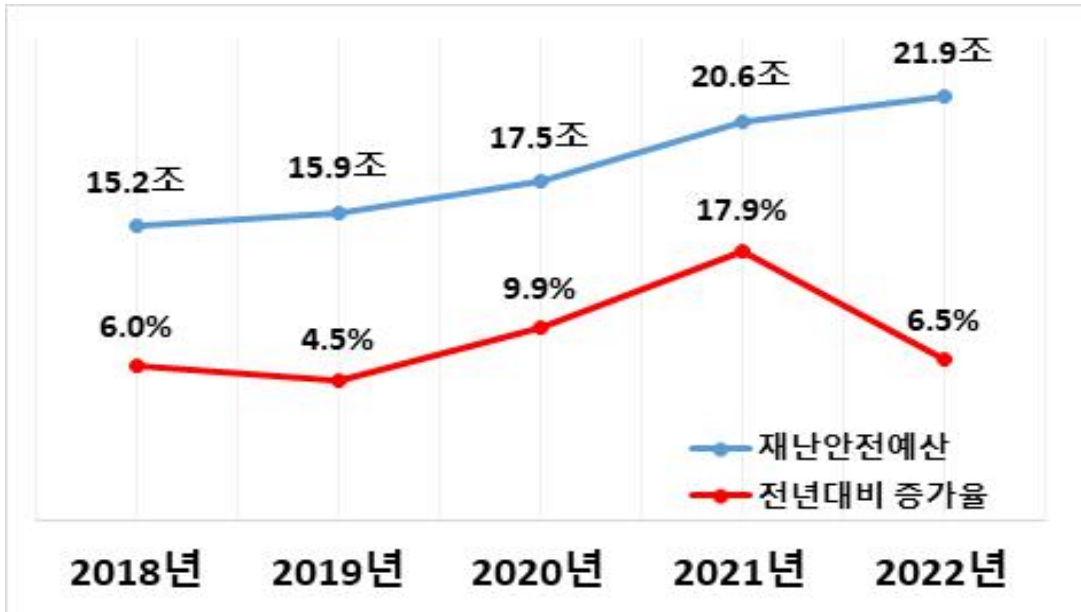
연도별 예산 추이(그림3, 4)를 살펴보면, 재난안전 예산은 2018년 15.2조, 2020년 17.5조원, 2022년 21.9조원으로 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있으며, 정부 예산 내 비중도 2018년 3.5%, 2020년 3.4%, 2022년 3.6%로 평균 3.5% 수준으로 안정적으로 유지하고 있다(그림 5). 특히, 최근 3년 동안에는 신종 감염병 대응과 도로교통안전을 강화하고, 산업재해 예방관련 투자가 대폭으로 증가하였다.

## 그림 3. 최근 5년간 정부예산 추이



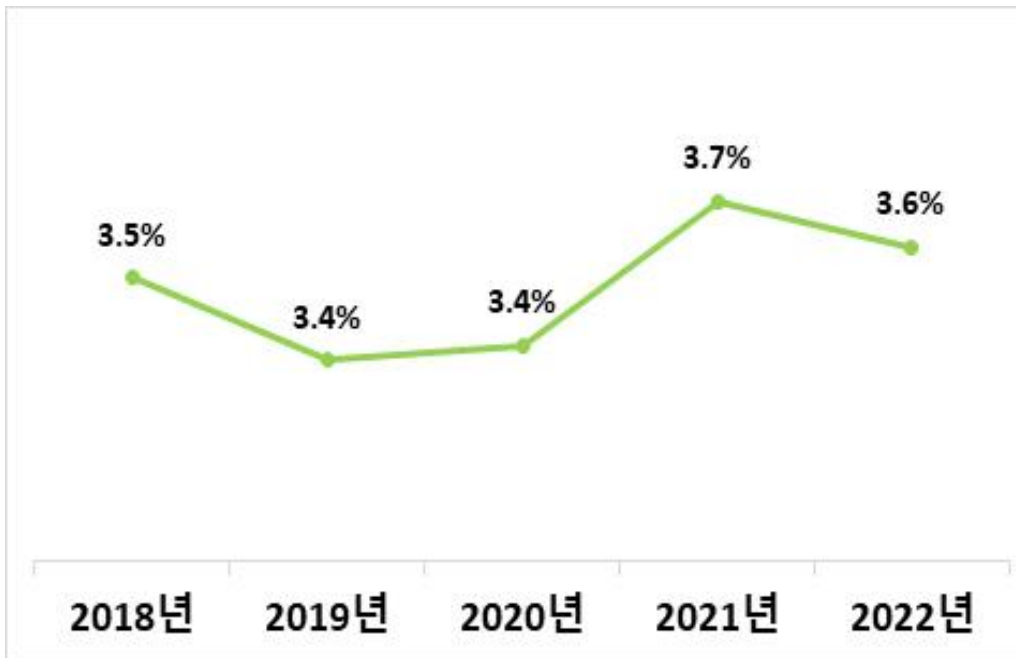
(출처: 행정안전부, ‘2023년 재난안전예산안 사전협의 보고서’, 2022.6.)

그림 4. 최근 5년간 재난안전예산 추이



(출처: 행정안전부, ‘2023년 재난안전예산안 사전협의 보고서’, 2022.6.)

그림 5. 최근 5년간 정부예산 대비 재난안전예산 비중



(출처: 행정안전부, ‘2023년 재난안전예산안 사전협의 보고서’, 2022.6.)

## 3.2. 지방자치단체

### 3.2.1. 재난안전 사무

재난안전분야 특성상, 중앙과 지방의 사업 책임을 명확하게 구분하는 것은 쉽지 않다. 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조에 따르면 재난안전은 중앙행정기관과 지방자치단체를 재난관리 책임기관으로 정의하고 있고, 이에 따라 재난에 대해서 공동책임을 원칙으로 한다. 다만, 중앙행정기관을 재난 유형별로 재난관리 주관기관으로 지정하고 있다. 또한, 행정안전부는 국가 및 지방자치단체가 행하는 재난 및 안전관리 업무를 총괄·조정하는 업무를 수행한다.

「재난 및 안전관리 기본법」

제3조(정의)

5. “재난관리책임기관”이란 재난관리업무를 하는 다음 각 목의 기관을 말한다.

가. 중앙행정기관 및 지방자치단체(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시를 포함한다)

나. 지방행정기관·공공기관·공공단체(공공기관 및 공공단체의 지부 등 지방조직을 포함한다) 및 재난관리의 대상이 되는 중요시설의 관리기관 등으로서 대통령령으로 정하는 기관

5의2. “재난관리주관기관”이란 재난이나 그 밖의 각종 사고에 대하여 그 유형별로 예방·대비·대응 및 복구 등의 업무를 주관하여 수행하도록 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관을 말한다.

제6조(재난 및 안전관리 업무의 총괄·조정) 행정안전부장관은 국가 및 지방자치단체가 행하는 재난 및 안전관리 업무를 총괄·조정한다.

2016년 회계연도 피해유형별 재난안전사업의 구조(표 5)를 살펴 보더라도, 재난안전분야는 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 책임을 질 수 밖에 없다는 점을 알 수 있다. 풍수해, 대설·한파와 같은 자연재난, 화재, 산불 등과 같은 사회재난 등은 모두 지방자치단체와 밀접한 관련이 있는 재난 대응 업무들이다. 또한, 이런 특성으로 인해 각

부처별로 직접 수행하는 업무가 있고, 지방자치단체와 민간이 함께하는 보조사업으로 사업이 구성되어 있다.

표 5. 재난안전관리 사업평가 지원형태별 부처 및 사업수(2016년)

지원형태	부처(사업수)	총 부처수	총 사업수	'16년 예산 (억원)	
직접수행	경찰청(5), 국민안전처(33), 국토교통부(22), 기상청(16), 기획재정부(1), 농림축산식품부(3), 미래창조과학부(2), 방송통신위원회(1), 법무부(2), 보건복지부(7), 산림청(1), 식품의약품안전처(17), 여성가족부(1), 외교부(1), 해양수산부(33), 행정자치부(1), 환경부(1)	17	147	36,699	
지자체보조	국민안전처(11), 국토교통부(3), 농림축산식품부(5), 보건복지부(2), 식품의약품안전처(2), 여성가족부(1), 해양수산부(7), 행정자치부(2), 환경부(2)	9	35	21,239	
민간보조	농림축산식품부(7), 문화체육관광부(1), 산업통산자원부(3), 식품의약품안전처(3), 중소기업청(1), 해양수산부(6)	6	21	17,351	
출연	고용노동부(4), 국토교통부(12), 미래창조과학부(1), 산업통상자원부(2), 원자력안전위원회(3)	5	22	9,731	
직접수행	지자체보조	국민안전처(6), 국토교통부(1), 농촌진흥청(1), 보건복지부(9), 산림청(3), 식품의약품안전처(4), 해양수산부(3), 환경부(1)	8	28	10,222
	민간보조	국민안전처(1), 농림축산식품부(1), 보건복지부(5), 식품의약품안전처(2), 여성가족부(2), 해양수산부(1)	6	12	1,178
	민간보조, 지자체보조	보건복지부(6), 식품의약품안전처(3), 여성가족부(5)	3	14	1,501
	지자체보조, 민간위탁	국토교통부(1), 보건복지부(1)	2	2	1,902
	민간보조, 지자체보조, 민간위탁	보건복지부(1)	1	1	138
	출연, 민간위탁	원자력안전위원회(1)	1	1	164
	지자체보조, 민간보조	보건복지부(1), 농림축산식품부(5), 산업통산자원부(1)	3	7	4,923
지자체보조, 출연	행정자치부(1)	1	1	130	
민간보조, 출연	고용노동부(1)	1	1	773	
용자지원	고용노동부(1), 농림축산식품부(1), 산업통산자원부(1)	3	3	2,256	
민간위탁	보건복지부(1)	1	1	12	
계	18		296	108,218	

(출처: 오윤경 외, 2017.)

### 3.2.2. 재원

지방자치단체의 재난안전 사무를 위한 재원은 지역별 특성을 고려하여 지원하는 포괄보조금(특별교부세, 소방안전교부세), 개발사업을 지원하는 국고보조금, 긴급한 조치에 사용하기 위하여 적립하는 재난안전기금이 주를 이루고 있다.

#### 가. 포괄보조금(특별교부세, 소방안전 교부세)

지방교부세는 「지방교부세법」에 따라, 중앙정부와 지방자치단체의 세원 불균형으로 인한 재원을 보전하고, 지방자치단체간 재정력 격차를 해소하여, 최종적으로 지방행정을 건전하게 발전시키도록 함에 그 목적이 있다.

지방교부세는 「지방교부세법」 제3조에 따라, 보통교부세, 특별교부세, 부동산 교부세, 그리고 소방안전교부세 등 총 4개로 구분한다. 보통교부세는 지방자치단체가 행정수준을 일정하게 유지할 수 있도록 기본적 행정수준을 표준수준으로 산출하고 일반재원 수입으로 보완할 수 없는 부족분을 보전한다. 특별교부세는 보통교부세의 산정방식에서 부족한 부분을 보완하고 재난과 같은 예측할 수 없는 재정수요에 대처하는 재원으로 보통교부세의 보완적 기능을 한다. 부동산 교부세는 종합부동산세에 따른 지방자치단체 재원 감소분을 보전하기 위해 신설되었으나, 2010년부터 전액을 균형재원으로 교부하고 있다. 소방안전 교부세는 지방자치단체의 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등을 위하여 담배에 부과되는 개별소비세에 특정 비율을 적용하여 충당한다. 이 중에서 재난안전 사무에 적용 가능한 재원은 특별교부세와 소방안전교부세가 해당한다.

#### 「지방교부세법」

제3조(교부세의 종류) 지방교부세(이하 "교부세"라 한다)의 종류는 보통교부세·특별교부세·부동산교부세 및 소방안전교부세로 구분한다.

표 6. 지방교부세 운영 개요

구분	보통교부세	특별교부세	소방안전교부세	부동산교부세
근거 법령	지방교부세법			
목적	재원보전 지자체간 불균형 시정	특별재정 수요대응	소방 및 안전 시설 확충, 안전관리 강화 등	재원보전 지자체간 불균형 시정
운영	행정안전부장관			
재원 구성	내국세 19.24%의 97%	내국세 19.24%의 3%	담배 개별소비세 총액 45%	종합부동산세 총액
'22년 예산	55조 1,042억원	1조 7,043억원* * 지역현안특별교부세 40% 국가지방협력특별교부세 10% 재난안전관리특별교부세 50%	8,648억원 * 사업비 3,844억원 (담배분 개별소비세 20%), 인건비 4,804억원 (담배분 개별소비세 25%)	7조 3,828억원
용도	제한없음	조건 또는 용도지정	명시적 규정 없음	제한없음
배분 방법	수요대비 수입액 부족액 기준 공식배분	지역현안, 재난안전, 국가지방협력필요, 시책 등 심사배분	소방·안전시설 현황·소요, 노력, 재정여건 등 공식배분	재정여건, 사회복지, 지역 교육 등 공식배분
교부 대상	시·도 및 시·군 (광역2,기초2 불교부)	시·도 및 시·군·자치구	시·도	시·군·구 (세종, 제주포함)
자금 교부	분기별	수시배정	분기별	12월

(출처: 행정안전부, '2021년 소방안전교부세 해설')

#### 나. 국고보조금

2018년 예산 기준 재난안전분야 국고보조사업은 총 187개 사업으로 약 3.86조원이었다. 그 중 규모가 큰 사업은 재해위험지역정비, 국가예방접종실시, 배수개선, 소하천 정비 사업으로 1,000억원이 넘는 사업들이 대부분이다. 또한, 보조금 규모가 400억~1,000억원 규모인 사업으로는 우수저류시설설치, 비점오염저감사업 등이 있는데, 일반회계 뿐만 아니라 환경개선특별회계 등 다양한 회계구조를 이루고 있다. 이외에도, 10억원 이하의 소규모 사업들 중 마약치료, 식중독 예방 등 소



액 재난안전사업들은 중앙정부 의존성이 있다는 것을 알 수 있다(김유찬 외, 2018)<sup>18)</sup>.

#### 다. 재난관리기금

재난관리기금은 「재난 및 안전 관리 기본법」 제 67조에 따라 모든 지방자치단체가 매년 재난에 대비해 최근 3년 동안의 보통세의 수입결산액의 평균연액의 1%를 적립하는 법정기금이다. 규모는 2021년 말 기준 총 1조 9,327억원(통계청<sup>19)</sup>, 22.6월 기준)이다. 재난관리기금의 목적은 응급복구 또는 긴급한 조치에 우선적으로 사용하도록 되어 있으나, 최근 코로나19 대응이나 기록적인 호우 피해가 발생한 경우 복구에 전념할 수 있도록 의무예치금 사용을 확대하는 등 운용 대상의 폭을 넓히는 방식으로 활용되고 있다.

#### 3.2.3. 재난안전 관련 예산

지방자치단체의 재난안전분야 예산은 대외적으로 공개하거나 발표하는 자료가 없어서 정확하게 파악하기 어렵다. 따라서, 조사된 자료의 시간 차이는 있지만, 기존 연구과제의 자료를 인용하도록 한다. 또한, 그 자료를 바탕으로 지방자치단체의 정확한 예산의 규모보다는 예산의 경향 위주로 파악할 계획이다.

김유찬 외(2018)의 연구자료<sup>20)</sup>에 따르면, 지방자치단체의 재난안전 예산은 재난안전분야 국가전체 예산의 약 70%를 차지하고, 연차별로는 2015년 9.47조원, 2016년 10.27조원, 2017년 10.15조원의 규모를 가지고 있다(표 7). 또한, 앞서 서술한 지방자치단체의 예산의 재원별로는, 2016년 기준 국비, 시도비, 특별교부세, 소방안전교부세가 각각 40.6%, 54%, 1.4%, 4.0%를 차지하고 있다(표 8).

18) 김유찬 외, 『지방자치단체의 안전투자 책임성 확보 방안』, 기획재정부·한국조세재정연구원, 2018, p 21  
19) 통계청 자료(KOSIS) 링크(2022.6월 기준)

[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1YL10801&vw\\_cd=&list\\_id=&seqNo=&lang\\_mode=ko&language=kor&obj\\_var\\_id=&itm\\_id=&conn\\_path=](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL10801&vw_cd=&list_id=&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=)

20) 김유찬 외, 『지방자치단체의 안전투자 책임성 확보 방안』, 기획재정부·한국조세재정연구원, 2018, p 15-16

표 7. 연도별 지자체 재난안전 예산

(단위: 억원, %)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	평균
재난안전 예산 금액	81,481	94,683	102,740	101,454	95,090
전년대비 증감비율	-	16.2	8.5	-1.3	-

(출처:김유찬 외, ‘지방자치단체의 안전투자 책임성 확보 방안’, 기획재정부·한국조세재정연구원, 2018)

표 8. 재원별 지자체 재난안전 예산

(단위: 억원, %)

No	재원	2014년	2015년	2016년	2017년	평균	
1	국비	금액	38,128	41,134	41,751	38,290	39,826
		비율	46.8	443.4	40.6	37.7	42.2
2	시도비	금액	41,223	48,857	55,437	58,626	51,038
		비율	50.6	51.6	54.0	57.8	53.5
3	특별교부세	금액	2,120	1,590	1,460	470	1,410
		비율	2.6	1.7	1.4	0.5	1.5
4	소방안전 교부세	금액	-	3,102	4,092	4,068	2,816
		비율	-	3.3	4.0	4.0	2.8
합계		금액	81,481				95,090
		비율	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(출처:김유찬 외, ‘지방자치단체의 안전투자 책임성 확보 방안’, 기획재정부·한국조세재정연구원, 2018)

분야별 예산을 살펴보면, 자연재난이 38.9%, 사회재난 및 안전사고가 45.6%, 재난안전 일반분야가 15.4% 차지하고 있는데, 중앙 정부의 분야별 예산 분포와 크게 다르지 않은 경향을 보인다(표 9).. 다시 말해, 중앙 정부와 지방자치단체의 재난안전 사무와 예산은 서로 밀접한 관계가 있음을 보여준다

표 9. 재난분야별 지자체 재난안전 예산

(단위: 억원, %)

No	재난분야		2014년	2015년	2016년	2017년	평균
1	자연재난	금액	35,027	35,838	38,491	37,978	36,834
		비율	43.0	37.9	37.5	37.4	38.9
2	사회재난 및 안전사고	금액	36,715	43,813	47,112	46,026	43,417
		비율	45.1	46.3	45.9	45.4	45.6
3	재난안전 일반	금액	9,739	15,032	17,136	17,451	14,840
		비율	12.0	15.9	16.7	17.2	15.4
합계		금액	8,481	94,683	102,740	101,454	95,090
		비율	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(출처:정창훈 외, ‘소방교부세 합리적 교부기준에 관한 연구’, 한국행정학회, 2016)

## 4. 미국 재난안전 사무와 예산 구조 분석

### 4.1. 재난 정책 동향

미국은 2021년 트럼프 정부에서 바이든 정부로 정권이 교체됨으로서 그동안 추진한 정책에 큰 변화를 갖게 되었다. 그 중에서 재난과 관련된 큰 이슈는 코로나-19와 기후변화정책이라고 할 수 있다. 따라서, 본 절에서는 그중에서 기후변화정책을 심도있게 분석하고자 한다. 기후변화는 환경 뿐만 아니라, 사회·경제적으로 우리들의 삶에 매우 큰 영향을 미치고 있다. 기후변화가 주로 인간에 의해 주도되고 있다는 과학적 합의는 오래전부터 이루어졌으며, 그 변화의 장기적인 영향이 인류 문명과 지구상의 모든 생명체에 중대한 영향을 미칠 것이라는 사실도 이제 잘 확립되었다. 세계 기후변화는 1950년대 초 미국 정책에서 처음으로 다루어졌고, 그 이후 미국의 기후변화 정책은 연방정부와 주정부 차원에서 개발되어 왔다.

#### 4.1.1. 정의와 의미

미국 항공우주국(National Aeronautics and Space Administration, ; NASA)에 따르면<sup>21)</sup>, 기후변화는 지구의 기후를 정의하는 평균 기상 패턴의 장기적인 변화이다(NASA, 2021). 20세기 초부터 나타난 기후변화는 주로 인간 활동, 특히 화석 연료 연소, 즉 지구의 평균 표면 온도 상승에 의해 주도된다. 여기서, 인간이 해결 한 온도 상승을 일반적으로 지구 온난화라고 한다. 아울러, 미국 해양항공청(National Oceanic and Atmosphere Administration; NOAA)의 2019년 연방 보고서<sup>22)</sup>에 따르면, 지구 대기에 있는 탄소의 양은 지금까지 중에서 가장 높다. 또한 기후변화에 관한 정부 간 패널(Intergovernmental Panel on Climate Change; IPCC)의 2018년 보고서(지구 온난화 1.5)<sup>23)</sup>에 따르면, 18세기

21) NASA (2021, January 28). Overview: Weather, global warming and climate change. <https://climate.nasa.gov/resources/global-warming-vs-climate-change/>

22) NOAA, <https://www.ncei.noaa.gov/news/reporting-state-climate-2019>

23) IPCC (2018). Global warming of 1.5°C. Geneva, Switzerland: Intergovernmental Panel on Climate Change.

산업혁명 이후 지구의 평균 기온은 1도 상승했다. 하지만, 최근에는 기온 상승 추세가 가속화되어 10년마다 0.2도씩 증가하고 있다고 밝혔다. 따라서, 지구온난화로 인한 피해를 방지하기 위해서는 지구 온도 상승을 1.5도로 제한해야 하며 이를 위해 2030년까지 지구 온실 가스 배출량을 2010년 대비 45% 감축해야 한다는 공감대가 형성되고 있다.

#### 4.1.2. 정책 주요 내용

지구 온난화를 규제하고 예방하기 위한 구체적인 실행 조치를 포함하는 교토 의정서는 1997년 12월 일본 교토에서 채택되었다. 당시 미국은 교토 의정서에 서명했지만, 이를 비준하거나 철회하지 않았다. 이 프로토콜은 선진국의 온실가스 감축 목표를 설정하는 것인데, 비준이 되지 않는 한 미국에 대해 구속력이 없다. 마찬가지로, 빌 클린턴, 조지 W. 부시, 버락 오바마, 도널드 트럼프 대통령은 비준을 위해 조약을 제출하지도 않다.

##### 가. 의회

2003년에 상원 의원 McCain과 상원 의원 Lieberman은 2003년 기후 관리법을 제안하여 전기 및 제조 산업의 배출을 줄이기 위한 상한선 거래 프로그램을 제정했다. 의회가 2007년에 배출 보고를 의무화함에 따라, 미국 환경 보호국(Environment Protection Agency; EPA)은 대규모 배출원으로부터의 온실 가스 배출에 대한 공개 보고를 요구하는 규칙을 발행하도록 명령 받았다. 마찬가지로, 미국 하원도 2009년 6월 미국 청정에너지 및 보안법(ACES)을 통과시켰다. 2012년 제프 빙가만 상원 의원은 전력 부문의 배출량을 줄이기 위해 거래 가능한 에너지 표준을 수립하기 위해 청정에너지 표준법을 도입했다. 이후, 2016년 2월 하원 의원 Carlos Curbelo (공화당)와 Ted Deutch (민주당)는 하원에서 초당적 기후 해결책 합의체를 구성했다. 마찬가지로, 2019년에는 대부분의 활동이 민주당 원에 의해 주도하였고, 공화당원은 기후 문제에 더 잘 반응하고 일부 초당적

노력을 하였다. 예를 들어, 상원과 하원의 그린 뉴딜 결의안의 도입, 하원의 기후 위기에 대한 선택 위원회, 상원의 초당적 기후 솔루션 합의체 구성 등이 있다.

## 나. 정부

정부 차원의 정책은 각 행정부에 따라 기후변화에 대한 기조가 달랐다. 미국의 기후변화 정책은 주로 20여년 전부터 도입되어 왔기 때문에 G.W.Bush 행정부때부터 현재까지의 정책에 대해서 살펴본다.

### a. G.W. 부시 행정부

부시 행정부는 교토 의정서를 이행하지 않겠다고 발표하고, 10년 동안 온실 가스의 강도를 18% 줄이겠다는 계획을 제시함으로써, 교토 의정서에 대한 대안을 발표하는 등 기후변화에 소극적 태도를 보였다. 백악관이 미국 과학자들에게 지구 온난화에 대한 논의를 억제하도록 압력을 가했다라는 보고가 있을 정도로 실제적으로는 기후변화 정책에 긍정적이지 않은 것으로 판단된다. 하지만, 에너지 안보와 새로운 에너지원 확보의 중요성을 강조하고 온실가스 감축을 위한 자동차 연비기준 강화 등을 주요 내용으로 하는 에너지 자립 및 안전보장법을 도입한 것을 주요 성과로 들 수 있다.

### b. 오바마 행정부

취임 직후 미국을 위한 신에너지 선언을 통해 기후변화 관련 정책구성을 발표하고, 행정명령을 활용하여 기후변화 대응정책을 수행하였다. 기후변화 영향평가와 적응정책 수립을 위한 관계부처 간 기후변화 적응 전담반을 신설하고 국가기후영향평가보고서를 발간하는 등 적극적인 자세를 보였다. 특히, 행정명령을 통해 연방정부의 온실가스 감축의무를 부과하고 감축 목표를 설정하였고, 대기법에 대한 재해석을 통해 EPA에 온실가스 규제 권한을 부여하였다. 그 결과, 2015년 파리 기후협약을 주도하고, 미국이 온실가스 배출량을 2030년까지 최대 28%까지 줄이겠다고 공언해 파리기후협약을 각국이 채택하는데 큰 역할을

했다.

c. 트럼프 행정부

2015년에 체결한 파리기후협약이 미국 노동자와 기업, 납세자에게 부담을 준다는 이유로 2019년에 협약을 탈퇴하였다. 이는 트럼프 대통령이 2017년 밝힌 정책 목표이자 대선 공약이기도 했다. 마찬가지로, 온실가스 배출규제 및 환경보호를 목적으로 그간 추진되어온 오바마 정부의 각종 규제를 철폐하고 화석연료 부흥을 통한 에너지 자립 및 고용창출을 강조하였다.

d. 바이든 정부

바이든 대통령은 파리협약 재가입을 필두로 행정명령 등을 통해 기후변화를 외교와 안보 정책의 중심에 배치하고, 기후 위기에 대응하기 위해 미국이 글로벌 리더십을 발휘하기로 하였다. 취임 초기에 발표한 기후변화 관련 주요 정책은 다음과 같다.

i) 파리기후협약

트럼프정부에서 탈퇴한 파리협정을 재가입하기로 하였고, 이에 필요한 국가결정기여 목표수립 작업에 착수한다. 또한, 기후변화 대응을 미국 외교·안보 정책의 핵심요소로 간주하여 국가정보국장에게 보고서를 요구하였다.

ii) 청정에너지

2050년까지 탄소배출을 제로로 달성한다고 선언하였다. 온실가스 배출의 사회적 비용을 추정할 것을 지시하였고, 키스톤 송유관 건설 허가 취소, 연방정부 화석연료 직접 보조금 중단 등 청정에너지 전환을 가속화 한다.

iii) 조직

백악관 내에 국내 기후정책실을 마련하고 기후변화 특사 및 기후변화 차르 등 보직을 신설하였다. 또한 국가기후 보좌관의 책임하에

재무부, 국방부 등 각 부 장관 및 책임자들로 구성된 국가기술대책위원회를 설치한다.

iv) 투자

기후변화 대응 인프라 투자를 확대하기 위하여 2조달러를 투자하는 정책을 제시하였다.

v) 법

상원 의원 마키는 연방재난관리청(FEMA)의 비상 대응 업무 중심에 기후변화에 대응하기 위한 입법을 재개하였다. 원래 2020년 1월에 도입된 ‘FEMA 기후변화 대비법’은 기후변화에 명시적으로 초점을 맞추고 FEMA가 전략적 계획에 기후 위험을 포함하도록 지시하는 FEMA의 국가 자문위원회에 소위원회를 만들도록 한다.

표 10. 바이든 대통령 기후변화 관련 주요 행정명령

발표	주요내용
행정명령 # 13990 (2021.1.20)	*Executive Order on Protecting Public Health and the Environment and Restoring Science to Tackle the Climate Crisis - 공공보건과 환경을 위해 모든 정책 수립에 과학적 방법을 준수 - 새 행정부의 환경준칙에 따라 과거 정부에서 이행된 관련 정책들에 대한 평가 - 키스톤 XL 파이프라인 사업 승인 취소 및 국가소유지 내 석유 및 천연가스 시추 중단 - 온실가스 배출에 따른 순농업생산성, 건강, 홍수 위험 증가 등의 재산피해, 생태계 가치사슬 파괴 등으로 손실되는 사회적 비용 추산 - 기후변화 오염원의 감소가 가져올 이익을 추산
행정명령 # 14007 (2021.1.27)	*Executive Order on the President’s Council of Advisors on Science and Technology - 과학과 데이터에 입각한 정책 수립 준수 - 대통령 과학기술자문위원회(PCAST) 재건



표 10. 바이든 대통령 기후변환 관련 주요 행정명령(계속)

발표	주요내용
행정명령 # 14008 (2021.1.27)	*Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad - 기후변화 위기를 미국 외교정책 및 국가안보의 필수요소로 다룰 것 - 기후특사(The Special Presidential Envoy for Climate)에게 기후변화 대응 외교 및 국제협력 관련 전권을 부여 (*초대 기후특사로 존 케리(John Kerry) 임명) - 백악관 내 국내 기후변화정책을 총괄하는 국내기후정책부(Office of Domestic Climate Policy)를 설치하고, 이 부서를 책임질 기후비서관(Assistant to the President and National Climate Advisor)을 임명 (*초대 기후비서관으로 오바마 행정부의 EPA 수장이었던 지나 맥카시(Gina McCarthy)를 임명) - 진취적인 감축전략을 담은 국가결정기여(Nationally Determined Contribution; NDC)개발 및 기후재정계획 수립 - DNI(Director of National Intelligence)의 기후변화의 안보적 측면을 추산 - US AID 등 양자 및 다자 개발협력 관련 부서와 모든 업무에서의 기후변화 측면 고려 - 21 개 연방정부기관과 부서들이 참여하는 “국가기후 TF(National Climate TF)” 구성 - 연방정부기관들은 저탄소 발전 전력과 전기자동차를 우선 구매 - 국가소유 토지와 영해에서의 석유, 천연가스 신규 채굴 금지 및 화석연료 채굴을 위한 임대와 허가에 대한 재평가 - 2030년까지 해상 풍력발전을 2 배로 늘리기 위한 정책 개발 - 화석연료 관련 보조금 폐지 - 청년세대 중심의 “민간기후단(Civilian Climate Corps)” 발족 기후변화 대응 및 녹색경제의 주역으로 교육 - 2030년까지 미국 국토 및 영해의 최소 30% 규모 보호구역 지정 추진 - 석탄발전소 지역공동체와 에너지 전환을 위한 워킹 그룹 설치 및 지원

(출처: The White House Briefing Room<sup>24)</sup>)

#### 4.1.3. 정책 결정 프레임워크

기후변화 정책을 결정하는 과정은 여러가지 이론들 중에서 정치적 시스템 이론(Political Systems Theory)을 통해 가장 잘 설명할 수 있

24) <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/>

다. 따라서, 정치적 시스템 이론에 대해 간략히 설명한 후, 정책 결정 영향 요인(Actors) 중에 어떤 요인들이 기후변화 정책에 관여했는지 분석한다.

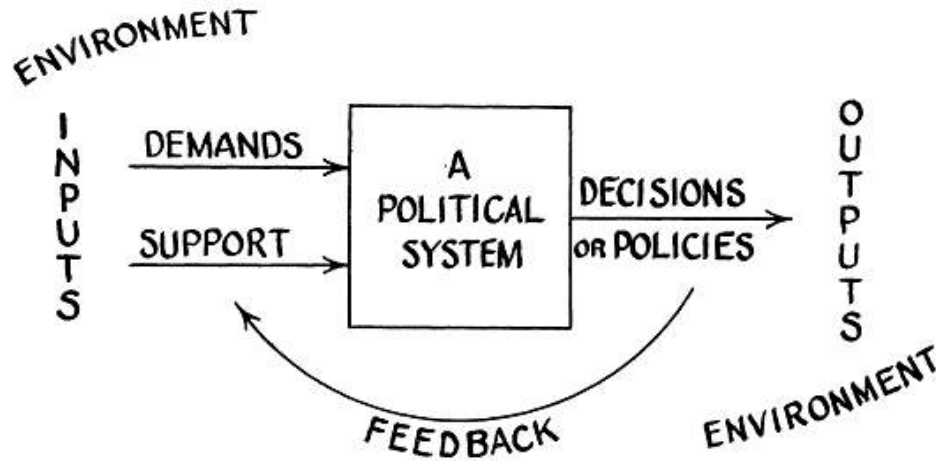
#### 가. 정치적 시스템 이론(Political systems theory)

그동안 사회과학자들은 정치와 공공정책이 작동하는 방식을 이해하기 위해서 여러가지 모델과 이론을 사용해 왔다. 가장 대표적인 이론으로는 엘리트 이론, 그룹 이론, Institutional 이론, 합리적 선택 이론, 그리고 정치적 시스템 이론이 있습니다. 이 중에서 정치적 시스템 이론은 가장 포괄적일 뿐만 아니라 가장 일반적인 이론이다. Easter(1965)<sup>25)</sup>은, 정치 시스템은 구속력 있는 또는 권위적인 배분이 이루어지는 사회의 상호 작용 체계라고 정의했다. 또한, Easter(1965)에 따르면, 모든 정치 시스템은 다른 사회 시스템과 밀접하게 연결되어 있고, 환경에서 시스템으로, 그리고 시스템에서 환경으로 규칙적인 영향의 흐름이 있다. 환경에서 시스템으로 가는 영향의 흐름을 인풋이라고 부르고, 시스템으로부터 환경으로 가는 영향의 흐름을 아웃풋이라고 부른다 (그림 6). 인풋은 요구(Demands)와 지지(Support)로 구성되어 있는데, 요구 메카니즘은 대중 의견, 이익단체의 압력을 의미한다. 지지 메카니즘은 사람들이 그 시스템으로 향하는 정치적인 복종과 이데올로기를 말한다. 따라서, 지지 메카니즘은 시스템으로의 합법성을 제공한다. 시스템 이론은 기관, 정책 요인 그리고 환경의 역할에 대해서 상호관계를 생각하는 형식적인 방법입니다. 또한, 시스템이론은 정책결과(Output), 정책성과(Outcome), 그리고 환류(Feedback)의 절차를 통해서 정책을 결정하고 발전시키는 과정이다. 따라서, 기후변화정책이 작동하는 방식을 정치적 시스템 이론을 활용하여 이해하기 위해서는 요구(Demands),지지(Support), 환경(Environments), 그리고 환류(Feedback)의 과정을 각 단계에서의 요인(Actor)들을 조사한 후, 각 요인들이 정책에 어떤 영향을 미쳤는지 분석할 필요가 있다.

---

25) Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Political Systems. World Politics, 9(3), 383-400. <https://doi.org/10.2307/2008920>

그림 6. 정치적 시스템 이론(Political System Theory) 도식화



(출처: Easter, D, An Approach to the Analysis of Political Systems, 1957)

#### 나. 요구(Demands)

시스템 이론에서 요구(Demands)는 자원과 서비스의 할당에 대한 요구 또는 공공의 안전을 위한 규제에 대한 요구, 정치적 시스템에 대한 참여에 대한 요구로 구분할 수 있다. 지구의 기후변화는 대규모 집단행동의 문제이므로, 시민 행동주의를 통해 표현되는 대중의 의지는 정책 입안의 과정에 중요한 영향을 미친다(Anthony, 2020)<sup>26</sup>. 따라서, 기후변화 정책의 결정 과정에서 대중의 강력한 요구는 이익단체를 통해서도 가능하다. 한편, 기후변화 정책에 대한 요구는 정책을 지지하는 단체와 반대하는 단체로 구분할 수 있다.

먼저, 기후변화정책을 반대하는 단체를 살펴보면, Global Climate Coalition(GCC)는 기후변화정책에 반대하는 가장 강력한 그룹 중 하나였다(Brulle, 2021)<sup>27</sup>. 이들은 기업에 친화적이므로, 온실가스 배출 감소

26) Anthony, L. (2020, June 30). Building Public and Political Will for Climate Change Action. Yale School of the Environment. <https://environment.yale.edu/news/article/building-public-and-political-will-for-climate-change-action>

27) Brulle, R. J. (2021). Networks of Opposition: A Structural Analysis of U.S. Climate Change Countermovement Coalitions 1989-2015. *Sociological Inquiry*, 91(3), 603-624. <https://doi.org/10.1111/soin.12333>

정책에 반대하는 캠페인을 주도했다. 예를 들어, 이 단체는 교토의정서에 반대하는 광고를 위해 1,300 만 달러를 지출하기도 하였다. 그들이 옹호한 정책 입장에는 인위적 기후변화의 부인, 기후학의 불확실성을 강조하고, 경제 발전의 우선순위를 강조하는 내용 등이 포함되었다. 하지만, GCC 의 이런 도전은 환경단체의 큰 반발을 불러일으켰다. 결국, 2001 년에도 GCC 는 해산하였지만, American Petroleum Institute(API)와 같은 이익단체들은 여전히 기후변화정책을 거부하면서 정책에 영향력을 행사하고 있다.

다음으로, 기후변화 정책을 지지하는 단체로 NGO 와 에너지절약과 재생에너지사업자들을 예로 들 수 있다. 환경 NGO 는 기후 재앙의 위험을 강조한다. 하지만, 조직의 구성이나 자본이 부족하기 때문에 GCC 와 같은 이익집단만큼 조직적으로 활동하기에는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고, 환경을 우려하고 환경을 지키기 위한 사람들로 구성된 NGO 는 무수히 많다. 예를 들어, Citizens Climate Lobby, 350.org, Sierra Club, World Wildlife Federation (WWF) 등과 같은 기후변화를 중지하기 위해 일하는 비영리 기관(Non-Profit Organizations Working to Stop Climate Chang)들이 있다. 따라서, 이들은 기후변화 정책을 수립하는데 있어서, 다양한 채널을 통해 의사를 전달한다. 마찬가지로, 에너지 절약과 재생에너지사업자들도 기후변화정책을 지지하는 단체중 하나이다. 이들은 기후변화정책으로 인하여 반사이익을 얻을 수 있는 기관들이며, 최근에 점점 더 규모를 확대해 나가고 있기 때문에, 정책에 미치는 영향이 점점 커지고 있다. 또한, 이 기관들도 자신들의 이익을 위해서 정부에 화석연료 위주인 현재의 에너지정책에 더 많은 규제를 요구하고 있다.

#### 다. 지지(Supports)

지지(Supports)는 규제에 대한 복종, 투표나 정치적 토론 같은 참여를 의미한다. 바이든 대통령의 기후변화 대응 관련 정책의 방향성은 선거 과정을 통해서 이미 뚜렷한 청사진으로 제시한 바 있다. 코로나-19 대응, 경제회복, 인종 평등과 더불어 기후변화는 바이든 행정부

의 4대 주요 국정과제 중 하나였고, 기후변화 관련 공약들도 정책들로 빠르게 현실화되고 있다(백악관, 2021)<sup>28</sup>. 이런 노력들은 바이든 대통령을 기후변화 관련 정책 공약에 대해서 전임 대통령과는 다른 과학적, 논리적 기반을 존중하는 합리적인 리더로서 부각시키는데 큰 역할을 했다. 따라서, 기후변화 대응 정책은 선거용 목적 이상의 확고한 철학과 방향성을 담은 현 정부의 대표 정책 분야로 꼽히기에 충분하다. 이 과정에서, 과학적 논리적 근거, 정치적 토론 참여들은 새로운 정책을 결정하는 정치적 시스템에 지대한 영향을 미쳤다. 하지만 이전 대통령들과 마찬가지로 입법 과정이 아닌 행정명령으로 정책목표를 추구하는 것은 한계를 가진다(Daniel, 2021)<sup>29</sup>.

#### 라. 환경(Environments)

환경은 내부사회(Intra societal)과 외부사회(Extra societal) 2개의 파트로 나눌 수 있다. 먼저, 내부사회 시스템(Intra societal)은 경제, 문화, 사회적 구조를 의미하는 것으로서, 국내 정치적 정당의 입장과 국내 여론추이를 통해 어떤 영향을 미쳤는지 파악할 수 있다. 2020년 PEW 리서치 센터 조사(그림 7, 8)를 살펴보면, 기후변화에 대한 우려가 증가하는 여론 추이는 정치적 방안으로 기후변화에 적극적으로 대응하는 정책이 필요하다는 것을 시사한다. 다른 한편으로, 외부사회 시스템(Extra societal)은 국제적인 사회에서의 환경을 의미한다. 즉, 미국의 기후변화 정책에 영향을 미치고 있는 국제정세와 관련이 있다. 미국은 국가적 수준과 국제적 수준 모두에서 약한 성과를 보였다 (Tosun et al., 2021)<sup>30</sup>. 국제사회는 지금까지 미국이 글로벌 리더로서 기후변화 정책에 앞장 서 줄 것을 지속적으로 요구하였다. 하지만, 지난 4년간 기후변화 부정론자인 트럼프 대통령의 집권으로 미국은 기후변화 국제

28) 백악관 브리핑. Executive order on tackling the climate crisis at home and abroad (2021). <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/>

29) Daniel H. Cole. (2021). Biden's Burden: Cleaning up Trump's environmental mess. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne*, 19(2), 43-68. <https://doi.org/10.25167/osap.4268>

30) Tosun, & Peters, B. G. (2021). The politics of climate change: Domestic and international responses to a global challenge. *International Political Science Review*, 42(1), 3-15. <https://doi.org/10.1177/0192512120975659>

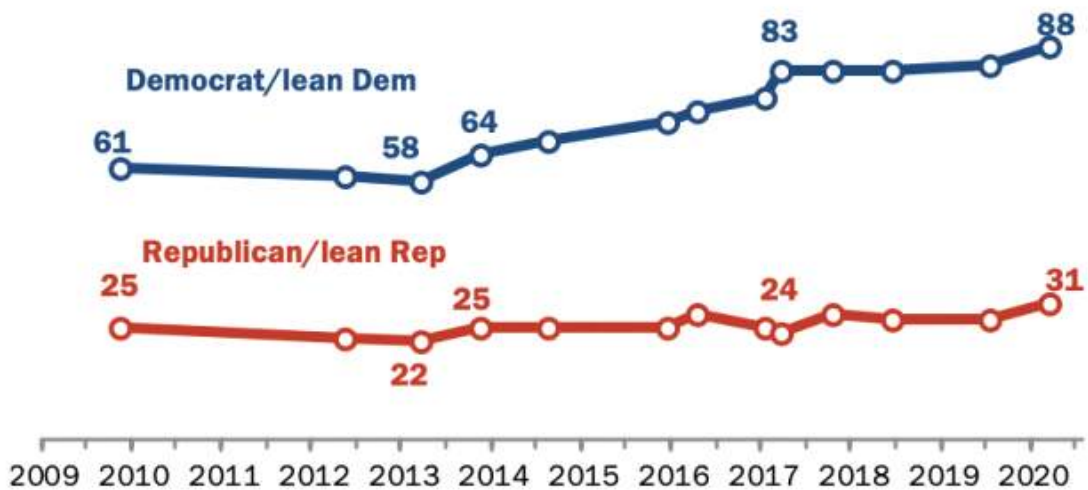
협력 무대에서 사라졌었다. 정권이 바뀐 이후, 기후변화는 국가안보 차원으로 다루어지면서 바이든 행정부 외교와 국제협력의 주요 주제로 자리 잡았다. 이런 맥락에서, 2021년 4월에 개최된 기후정상회의(Leaders Summit on Climate)는 미국이 주도하는 기후변화 국제협력이 바이든 행정부 기후변화 외교의 기조라는 것을 명확히 보여주었다. 이는 국제정세가 미국의 기후정책에 미치는 파급효과를 보여주는 대표적인 사례이다.

지금까지 논의한 요구, 지지와 같은 인풋이 내부 및 외부 사회 환경하에서 정치적 시스템을 작동시켰다. 즉, 시스템에서 인풋을 받으면 인풋은 정책 아웃풋으로 변환한다. 따라서, 이런 변화과정에서 정치적 정당은 국내 정치 현황과 국제 정세를 다루는 게이트 키퍼의 역할을 할 수 있었다.

그림 7. 기후변화 정책에 대한 정당별 입장 차이

### ... but the increased concern is concentrated among Democrats

*% of U.S. adults who say global climate change is a major threat to the well-being of the United States*



Note: The question wording in March 2013, March 2017, June 2018 and March 2020 asked about a "threat to the United States"; all other surveys asked about a "threat to the well-being of the United States."

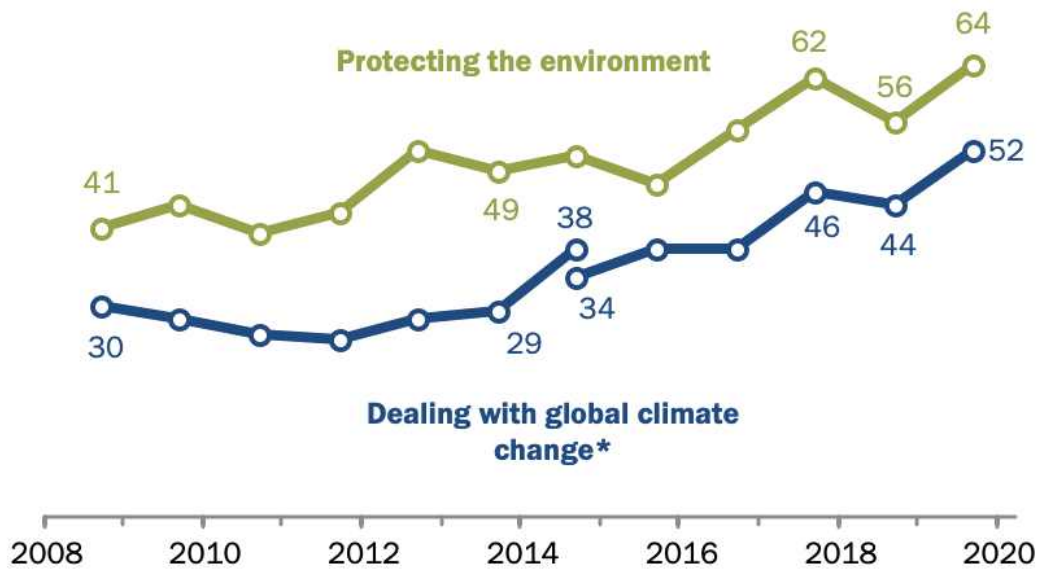
Source: Survey conducted March 3-29, 2020.

(출처: PEW Research Center<sup>31)</sup>)

그림 8. 기후변화 정책 우선순위에 대한 지지율 경향

## Increased support for prioritizing policies on the environment, climate change since 2011

% U.S. adults who say \_\_\_\_ should be a top priority for the president and Congress



\*In 2014 and earlier, respondents were asked about dealing with “global warming.” In 2015 half the sample was asked about either “global warming” or “global climate change”; 34% called “global climate change” a top priority while 38% said this about “global warming.”  
 Source: Survey of U.S. adults conducted Jan. 8-13, 2020.  
 “As Economic Concerns Recede, Environmental Protection Rises on the Public’s Policy Agenda”

(출처: PEW Research Center<sup>32)</sup>)

### 마. 환류(Feedback)

31) Kennedy, B. (2020, May 31). U.S. concern about climate change is rising, but mainly among Democrats. Pew Research Center.

<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/04/16/u-s-concern-about-climate-change-is-rising-but-mainly-among-democrats>

32) Funk, C., & Kennedy, B. (2020, July 27). How americans see climate change and the environment in 7 charts. Pew Research Center.

<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/04/21/how-americans-see-climate-change-and-the-environment-in-7-charts/>

정치적 시스템에서 환류는 기본적으로 의사소통 과정이다. 이 시스템에서 피드백의 순환은 인풋과 아웃풋 사이에서 기능을 하면서 시스템을 완성 때문에 매우 중요한 단계입니다. 그러므로, 피드백은 늘 정책결과(Output)와 함께한다. 지금까지 추진한 기후 정책결과들을 살펴보면, 그 목적은 매우 간결하고 명확하다. 그것은 줄곧 얘기해 오던 탄소 배출량 감소, 기온상승 둔화를 통해 기후변화를 억제하고 완화하는 것이다. 비슷하게, 최종적인 정책성과(Outcome)은 기후재난 감소를 통해 쾌적하고 안전한 국민의 삶일 것이다. 하지만, Rhodium Group(2019)의 리포트<sup>33)</sup>에 따르면, 2018년 미국의 탄소배출량은 2000년 이후 가장 큰 증가를 보였고, 이 결과는 기후변화 정책에 대한 거부와 화석연료 위주의 에너지 정책을 지지한 결과라고 할 수 있다. 즉, 정치적 시스템의 정책결과는 탄소배출량의 감소보다는 오히려 급격한 증가를 가져온 것이다. 이에 따라, 정책에 대한 피드백은 탄소배출량 감소를 통한 기후변화에 대한 올바른 대응으로 방향을 선회하게 되었다. 또한, 그 과정에서 국민, 관료, 이익집단 등 이해당사자들의 다양한 의견과 요구들이 시스템에 다시 반영되어 현재의 기후변화 정책을 결정하는 것이라 할 수 있다.

#### 4.1.4. 정책 평가

##### 가. 정책 영향 요소

기후변화와 관련된 이슈는 온실가스를 규제하는 공공 부문과 규제를 받는 민간 부문에 초점을 맞추고 있다. 규제하는 것과 규제받는 당사자의 기후변화에 대한 입장의 차이가 매우 크기 때문에 각 당사자의 입장에서 정책을 살펴볼 필요가 있다. 또한, 최근 몇 년 동안, 기후변화 이해관계자 중에 일부인 대중들은 기후변화에 대한 다양한 의견과 입장을 보여왔다. 따라서, 기후변화 정책으로 인한 중요한 행위자들인 정부, 정당, 그리고 대중의 입장에서 정책을 다시 한번 분석한다.

---

33) Houser, T., Pitt, H., & Hess, H. (2019, May 31). Final U.S. emissions estimates for 2018. Rhodium Group. <https://rhg.com/research/final-us-emissions-estimates-for-2018/>



a. 연방정부(Federal Government)

대통령 교체 때마다 기후 정책에 대한 행정부의 입장은 확연히 달라졌다. 앞 절에서 언급한 바와 같이, 현 정부는 기후변화에 매우 적극적이며 예산에 2조 달러를 투자할 계획을 가지고 있다. 게다가, 그들은 FEMA 기후변화 준비법을 통해 기후변화에 명시적으로 초점을 맞추고 FEMA가 전략 계획에 기후 위험을 포함하도록 할 것이다. 그런 활동의 일환으로 관련 법적 근거도 마련하고 있다.

b. 정당(Political Party)

Carter(2018)는 지난 20년간 정당 선호도를 비교하면서 유럽 6개국의 정당 매니페스토에 새로운 접근법을 적용했다. 마찬가지로 2020년 PEW Research Center 조사는 미국의 기후 문제에 대한 정당과 미국인들의 선호도를 보여준다(Kennedy, 2020)<sup>34</sup>. 이 조사에 따르면, 미국의 양대 정당은 기후변화 문제에 대해 양극화 입장을 보이고 있다. 구체적으로, 민주당원 10명 중 9명은 기후변화를 국가에 대한 중대한 위협으로 보고 있다. 이는 2009년 조사에서 27%포인트 증가한 수치다. 또한 민주당원의 약 78%는 올해 지구 기후변화 해결이 대통령과 의회의 최우선 과제가 되어야 한다고 말한다. 이 역시 2015년 민주당원의 46%에 비해 크게 증가한 수치다(Kennedy, 2020). 다시 말해, 민주당은 기후변화의 부정적인 영향을 억제하기 위한 정책을 개발하려고 노력하고 있다. 반면, 공화당원의 약 31%만 기후변화를 중대한 위협으로 여기고, 다른 24%는 기후변화가 국가에 위협이 되지 않는다고 응답했다. 또한 조사기간인 2020년에 기후변화를 최우선 과제로 꼽는 비율은 민주당이 78%인 것과 대조적으로 공화당의 경우 오로지 21% 뿐이었다. 이는 2015년(19%)과 거의 비슷한 수치이다. (Kennedy, 2020). 이런 맥락에서, 공화당원들은 종종 지구 온난화의 존재를 거부하고, 에너지 산업을 확장하며, EPA의 노력을 억제하려고 한다.

---

34) Kennedy, B. (2020, May 31). U.S. concern about climate change is rising, but mainly among Democrats. Pew Research Center.

<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/04/16/u-s-concern-about-climate-change-is-rising-but-mainly-among-democrats>

### c. 대중(Public)

기후변화에 대한 여론은 지난 몇 년 동안 크게 증가했고, 많은 미국인들은 기후변화와 인간의 역할에 더 많은 관심을 보였다. PEW Research Center 조사에 따르면 기후변화가 미국의 복지에 중대한 위협이라고 응답하는 미국인의 비율은 2009년 44%에서 2020년 60%로 증가하였다(Kennedy, 2020). 이러한 기후변화 우려와 함께 환경보호를 표방하는 이익단체, 기후변화 대응을 위한 회복력을 지지하는 이익단체 등 다양한 단체도 활동하고 있다. 예를 들어, 기후변화(APA, 2021)를 포함한 일부 정책 가이드를 제안하는 미국계획협회(APA)가 있다.

### 나. 행정학적 분석

이상의 내용을 바탕으로, 공공행정의 이론적 세 가지 접근법, 즉 관리주의적 접근법(전통적, NPM 등), 정치적 접근법, 법적 접근법으로 바이든 행정부의 기후 정책의 함의를 분석한다(Rosenbloom et al., 2014).

#### a. 전통적 관리주의적 접근법(Managerial Approach)

전통적인 관리주의 방식에 따르면, 공공 행정은 효과, 효율성 및 경제를 최대화하는 것을 목표로 한다. 따라서, 전통적인 관리 방식은 보편적으로 관료적인 조직 구조를 도모한다. 이런 맥락에서, 행정의 효율성은 정책 실행 과정에 중점을 둔다는 점에서, 기후변화 정책은 효율성을 극대화하기 위해 추진되었다고 할 수 있다. 정부는 관련 정책을 신속하게 이행할 수 있도록 대통령의 행정명령을 적극적으로 활용했기 때문이다. 하지만, 행정명령과 같은 정책 유형은 하향식이기 때문에 부정적으로 보일 수 있는 약점이 있음에도 불구하고, 현 정부가 수행한 하향식 정책 방식은 이전 정부와는 전혀 다른 방향으로 정책을 신속하고 효과적으로 추진하는데 기여하였다. 이외에도, 정부의 기후변화 정책에서 주목할 만한 것은 새로운 조직과 직책을 신설한 것이다. 이는 전문성을 더욱 강화해 행정의 안정성을 강화하겠다는 행정부의 의지라고 할 수 있다. 특히 백악관 내부에 새로운 조직을 두는 것은

전문성을 높이고 신속하게 사업을 할 수 있는 관료체제의 혜택을 극대화하기 위한 의도라고 본다.

#### b. 신 공공관리 접근법(New Public Management approach, NPM)

신 공공관리 접근법(NPM)은 1990년대 초에 공공 부문 성과를 개선하기 위해 등장했다. NPM은 결과와 비용 효율성, 고객에 대한 응답성(Responsiveness)에 초점을 둔다. 이런 이유로 인하여, 행정부는 고객에게 서비스를 제공하는 시장의 기업처럼 행동할 수 있다.

기후변화 정책에서, 미국 정부는 2조 달러의 막대한 예산을 투입하면서 에너지와 환경 규제를 강화하기로 하였다. 이런 과정에서, 각 부처는 트럼프 행정부의 조치를 검토하고, 온실가스 배출에 따른 사회적 비용을 유예·수정·철회할지를 고민하는 것은 비용 효율화 행위다. 즉, 기존의 정책과 새로운 정책을 비교·분석하고 선택과 집중을 통해 정책을 효율적으로 추진하겠다는 의지이다. Meckling(2015)은 녹색산업정책이 저탄소 에너지 전환의 혜택을 받는 지분과 연대의 정치적 환경을 성장시키는 데 도움이 된다고 밝힌 바 있다. 이처럼, 기후변화 규제의 중요한 축인 탄소배출권 등 규제정책을 장려하기보다는 Meckling(2015)이 언급한 대로 녹색산업 육성을 통해 탄소 전체를 감축하겠다는 의지가 2조 달러 예산안에 담겨 있다. NPM의 관점에서, 이러한 맥락은 자원 할당과 관련하여 성과 기반과 시장 주도라는 의미를 갖는다.

한편, 국가기후자문위원 책임 하에 국가기후대책위원회를 설치하는 재량권은 기후변화 정책 집행기관이자 고객인 각 부처의 다양한 의견을 살피는 것으로 판단할 수 있다. 나아가, 파리협정 재가입을 통해 기존 정책을 폐기하기보다는 조정·운영함으로써 성과를 유도할 수 있다. 그 결과, 미국 정부는 국제 협의 채널을 통해 기후변화 의제를 논의함으로써 세계 각국보다 기후변화 이슈를 주도하는 모습을 보였다.

#### c. 정치적 접근법(Political Approach)

정치적 접근법은 대표성, 정치적 대응성 및 책임성에 초점을 둔다. 따라서 정치적 가치를 중심으로 조직된 행정기관은 관리주의적 접근

근법과 조직에 대한 의견이 서로 다른 경향을 보인다. 한편, 정치적 접근법은 개인을 광범위한 사회적, 경제적 또는 정치적 그룹으로 통합하는 경향이 있다. 앞서 언급했듯이, 각 정당은 기후변화에 대해 서로 매우 다른 의견을 가지고 있었다. 그러나, 미국 시민들의 기후변화에 대하여 우려하는 목소리는 점점 커지고 있는 게 사실이다. 따라서, 상원과 하원은 정치적 입장 차이에도 불구하고, 국민들의 인식 변화에 대응하기 위해 입법을 통해 공감대가 형성하려는 노력이 보인다. 그러나, 대통령 행정명령을 정치적 접근법으로 들여다보면, 다양한 계층의 의견을 듣지 않고 일방적으로 정책을 추진한다는 점에서 대응성과 대표성과는 상반된 정책 추진 방식이라 할 수 있다.

#### d. 법적 접근법(Legal Approach)

법적 접근법은 절차적 적법성, 개인의 실체적 권리 및 법의 평등 보호, 그리고 형평성과 같은 가치를 중점적으로 강조한다. Dryzek(2011)은 대중의 기후변화에 대한 걱정이 기후 정의의 담론을 발전시킨다고 주장한다. 깨끗한 공기와 깨끗한 물은 모든 사람들의 기본 권리이기 때문에, 기후 정의(Climate justice) 또는 환경 정의(Environment justice)는 모든 인간에게 중요하다. 따라서, 기후변화가 저소득층과 소수민족 사회에 불균형적으로 영향을 미칠 수 있는 환경적 차별에 주목해야 한다. 이런 관점에서, 기후변화 정책의 시행 자체가 기후와 환경 정의를 추구하는 것이라고 할 수 있다. 하지만, 기후변화 정책에는 온실가스 배출에 대한 광범위한 규제가 포함되어 있으므로, 적법한 절차와 법적 절차가 따라야 한다. 따라서, 바이든 정부의 대통령 행정명령에 따라 키스톤 XL 허가 취소와 신규 천연가스 시추 폐지는 모두 충분한 사법적 판단에 따랐는지 반드시 확인해야 한다.

#### 다. 시사점

미국의 기후변화정책은 정치적 입장, 즉 정권에 따라 극명하게 다른 입장을 보여왔다. 다만, 기후변화에 대한 미국 시민들의 우려가 커지면서, 기후변화 정책은 어느 정도 수렴하고 있는 것으로 보인다.

관리주의적 관점에서 효율성을 극대화하기 위해 행정 중심으로 정책을 추진하였다. NPM의 관점에서, 녹색산업을 가속화함으로써 정책의 효율성과 고객의 만족도를 높이려는 노력을 엿볼 수 있다. 또한, 정책에 대한 견해차가 있음에도 불구하고 같은 목표를 위해 협력하는 정당들의 노력은 대응력과 대표성을 높이는 것으로 보인다. 마지막으로 기후정의 실현을 위한 형평성 확보 의지가 법적 접근에서 두드러진다.

## 4.2. 재난안전 사무 체계

### 4.2.1 재난 관리 제도 연혁

1950년 기존 재난관리 법령(128개)을 통폐합하여 연방재난법(the Federal Disaster Act)를 제정하였다. 1979년 총체적 재난관리 개념을 도입하여, 미국 연방재난관리청(FEMA)를 창설하였으며, 이 기관은 우리나라의 행정안전부 재난관리본부와 유사한 기능을 하고 있다. 1988년 스탠포드 재난구호 및 비상지원법(Robert T. Stafford : Disaster Relief and Emergency Assistance Act)를 시작으로 재난관련 법률의 본격적으로 정비하였으며, 주 정부와 지방정부는 스탠포드법에 근거하여 각각 주법(State Law)과 조례(Ordinance)를 제정하여 연방정부의 방향을 따른다. 국토안보부(Department of Homeland Security, DHS)가 2002년에 설립되면서, FEMA는 DHS 산하로 편입시키면서 사회·자연재난 통합관리체계를 구축하였다. 하지만, 2005년 카트리나를 계기로 정부가 재난관리에 허점이 있었다는 점을 인정하고, 국민을 보호할 수 있는 국가 재난관리체계 구축을 위해 끊임없이 노력하였다. 당시 재난관리 실패의 원인을 ‘시스템 실패’로 간주하고, 이후 1년 만에 포스트 카트리나법을 제정하여 FEMA 중심으로 재난관리체계를 확립하였다(표 11).

표 11. 미국의 재난 관련 주요 법령 및 조문

관련법령	주요내용
Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act(Stafford Act) 1974	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대규모 재난 및 긴급사태 시, 주(州) 지자체, 개인, 비영리조직 등을 지원하는 연방정부 프로그램 규정</li> <li>• 연방정부 지원에 대한 연방조정관(Federal Coordination Officer, FCO)활동 및 연방재난관리청(FEMA) 청장에게 재난대비 및 연방 대응계획(FRP) 수립에 관한 책임과 권한을 규정하고 있다.</li> </ul>
Homeland Security Act of 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '01년 911 테러를 계기로 설립된 법으로, 국토안보부(Department of Homeland Security, DHS)를 설립하고 FEMA를 포함하여 산재되어 있는 조직과 기관을 국토안보부 산하로 통합</li> </ul>
Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006 (Post-Katrina Act) 2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 허리케인 카트리나 대응 실패의 경험을 토대로 FEMA의 책임을 강화하고 국토안보부 내에서의 자율성을 보장한 법률</li> <li>• FEMA에 재난대비, 보호, 대응, 복구, 경감에 관한 종합적인 재난관리체계(comprehensive emergency management system) 선도 및 지원의 역할 부여</li> <li>• FEMA가 국가통합센터(National Integration Center)를 설립국가 사고관리체계(NIMS : National Incident Management Systems), 국가대응틀(NRF : National Response Framework) 규정</li> </ul>

(출처: 신동주 외<sup>35)</sup>, 2017)

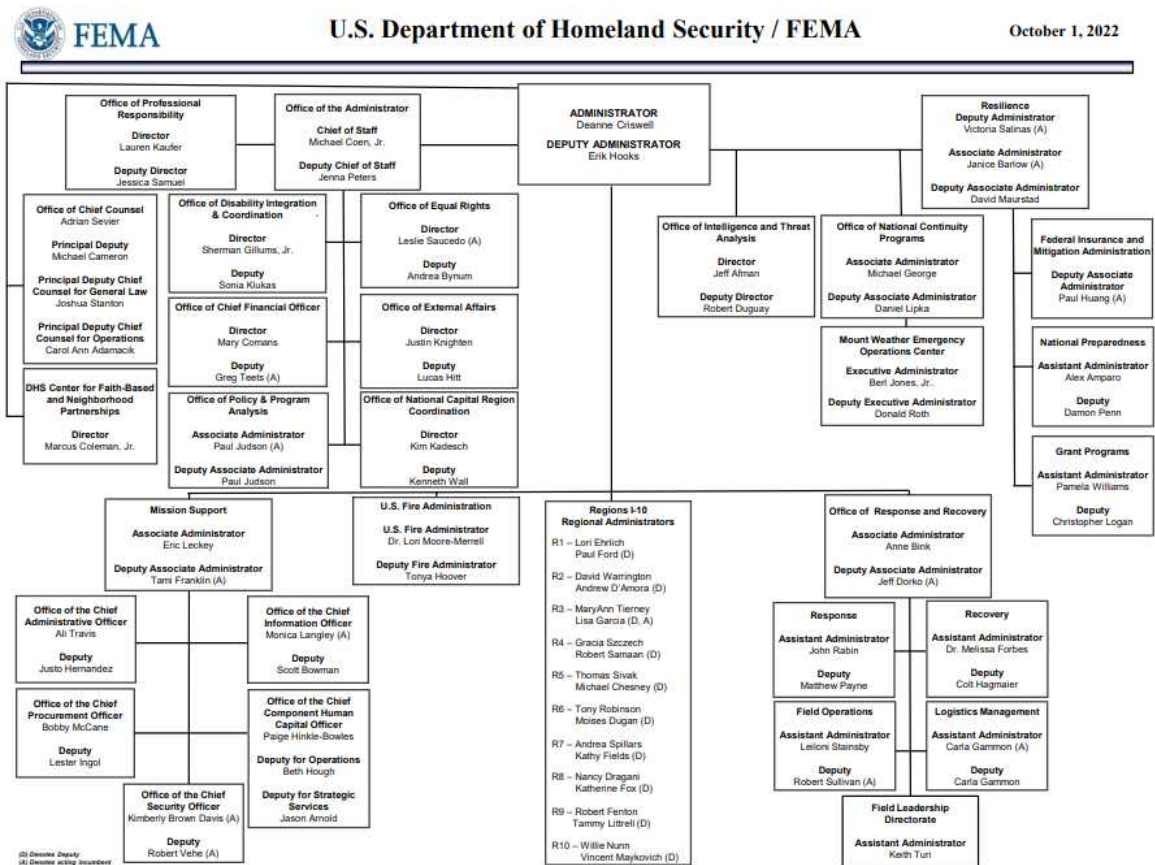
#### 4.2.2 재난 관리 조직

재난의 불확실성과 신규 재난의 증가으로 인하여 재난대응 담당자들의 부담은 가중되고 있어서 시스템적 역량의 강화가 절실한 상황이다. 따라서, 미국의 재난관리조직은 연방(Federal), 주(State) 및 지방(Local) 정부 조직으로 양분되고, 각 기관의 임무와 역할을 명확하게 구분하고 있다. 그리고, 상부로부터 하부로의 명령전달체계(top-down command)가 아니라, 권한 공유(sharded authority)체계이다. 한편, 지방 정부는 사고 수습과 구조·구난에 대해 우선 책임을 지고, 재해 규모가 클 경우 주 정부와 연방정부에 해당 내용을 통보하고 지원을 요청한다. 연방정부의 재난관리 조직은 국토안보부(DHS)가 재난관리와 안보에 관한 사항을 총괄하고,

35) 신동주 외, '국외 출장보고서(미국 조지타운대학교 재난관리 교육)', 2017

FEMA는 역량평가, 자원동원, 구호, 복구 등 실질적인 재난관리 업무를 담당한다(그림 9, 10). 반면에, 지방정부는 재난 발생시 재난대책본부(EOC)를 가동한다. 한편, 주 정부는 연방정부와 지방정부를 연계하고, 지방정부를 지원하는 역할을 수행한다. 또한, 주정부도 지방정부와 동일하게 재난대책본부(EOC)를 가동한다(그림 11).

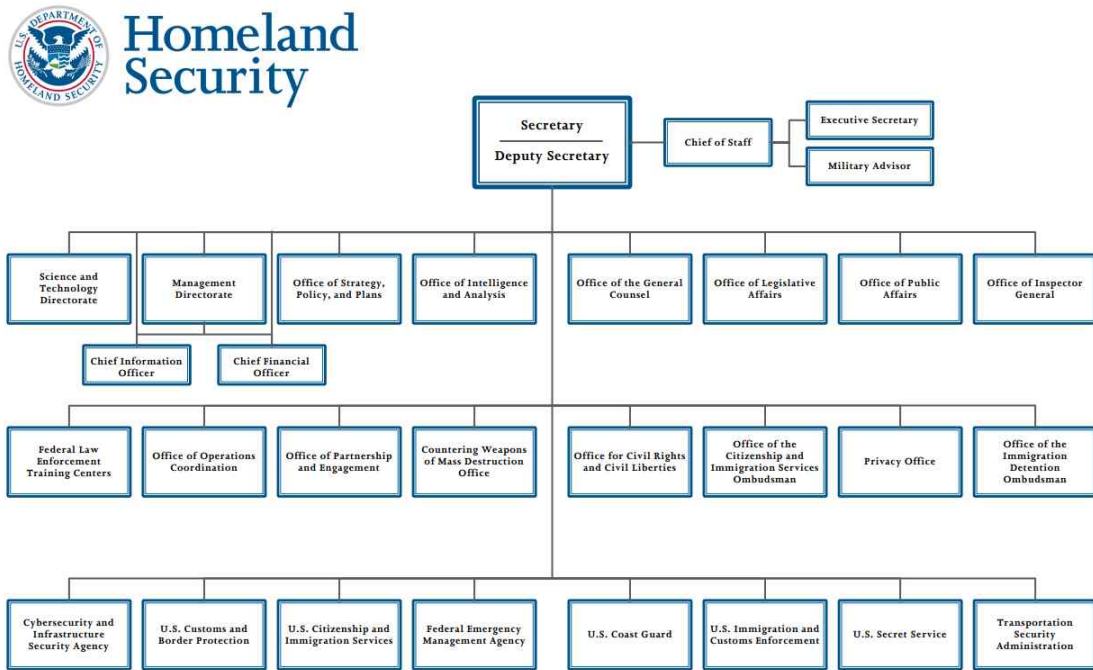
그림 9. 미국 연방재난관리청(FEMA) 조직도



(출처: FEMA 홈페이지36)

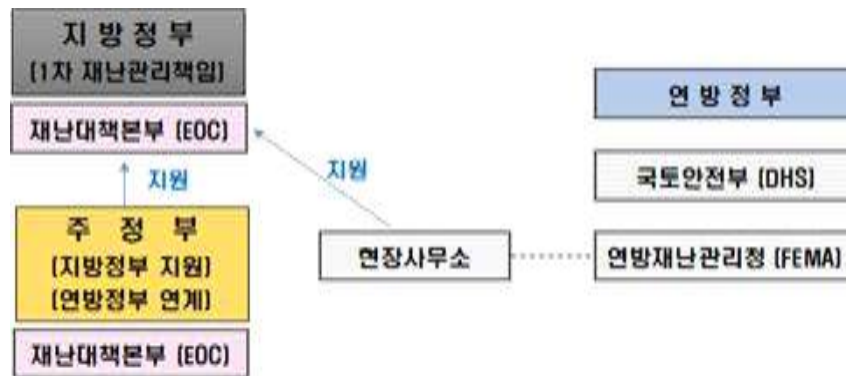
36) 홈페이지 주소: <https://www.fema.gov/about/organization/offices-leadership>

그림 10. 미국 국토안보부(DHS) 조직도



(출처: U.S. Department of Homeland and Security 홈페이지37)

그림 11. 미국 지방정부 재난관리 체계도



(출처: 신동주 외, 2017)

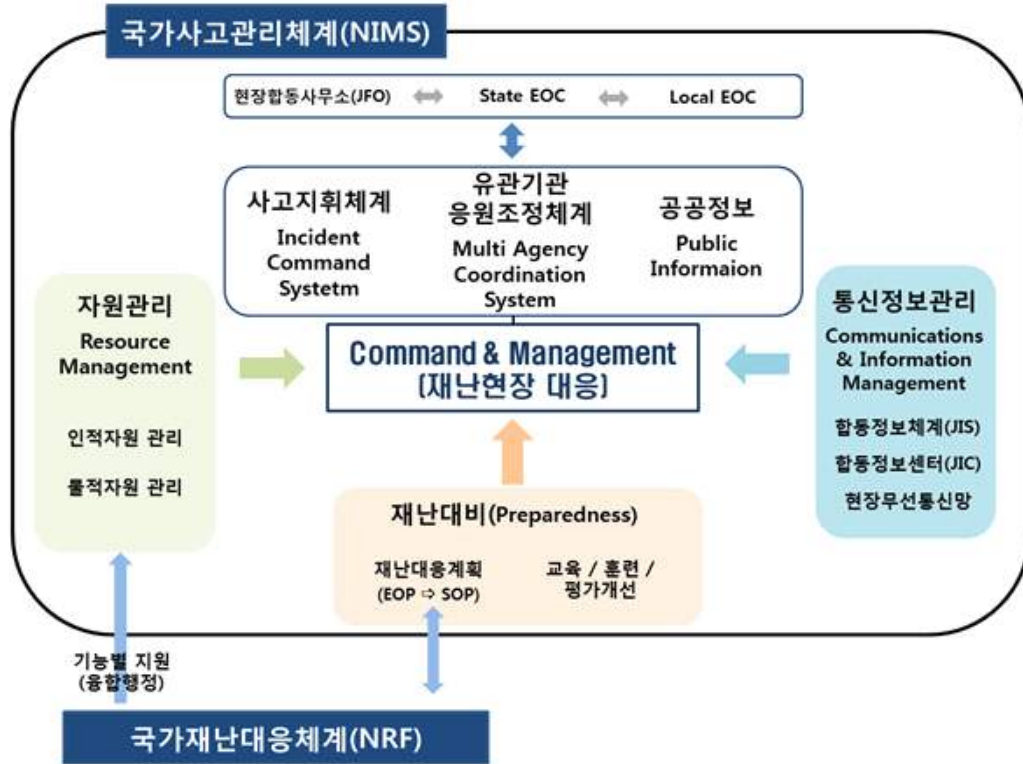
#### 4.2.3 재난 대응 체계

미국의 통합재난관리체계는 국가재난대응체계(National Response Framework; NRF)와 국가사고관리체계(National Incident Management System; NIMS)가 중요한 축을 이루고 있다(그림 12).

37) 홈페이지 주소: <https://www.dhs.gov/organizational-chart>



그림 12. 국가대응체계(NRF) 및 국가사고관리체계(NIMS)



(출처: 신동주 외, 2017)

국가사고관리체계(NIMS)는 국가재난대응체계(NRF)의 기본이 되는 기준으로, 재난관리 조직의 표준화된 체계를 제공한다. 따라서, 국가사고관리체계(NIMS)의 구성요소는 6하 원칙의 관리체계로 구성되어 있으며, 사고지휘체계(Incident Command System, ICS)가 핵심요소이다. 사고지휘체계는 표준화와 유연성을 근간으로, 여러 관할구역 혹은 다수 기관 간의 사고통제체계로서, 각각의 기관들이 현장에서 효과적으로 조정하고 계획하며 상호 작용하도록 하는 구조를 가지고 있다.

국가재난대응체계(NRF)는 재난을 유형별로 관리했던 기존의 체계와는 다르게, 재난 유형과 관계없이 하나의 통합체계로 관리하는 계획으로서, 연방·주·지방정부 및 민간의 역할과 책임에 대한 지침이다(표 12). 따라서, 지역단위 모든 재난을 포괄하는 종합적인 재난 대응 계획을 수립·운영한다(표 13).

표 12. 국가재난대응체계(NRF) 구성 예시

<p><b>1) 기본계획(Basic Plan)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) 공표문서/서명란</li> <li>ii) 승인 및 이행</li> <li>iii) 변경내용의 기록</li> <li>iv) 배포기록</li> <li>v) 목차</li> <li>a) 목적, 범위, 상황, 그리고 가정             <ul style="list-style-type: none"> <li>i) 목적</li> <li>ii) 범위</li> <li>iii) 상황개요                 <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) 위험분석 요약</li> <li>(b) 역량 평가</li> <li>(c) 위험완화 개요</li> </ul> </li> <li>iv) 계획수립 가정</li> </ul> </li> <li>b) 운영체계</li> <li>c) 조직 및 책임의 할당</li> <li>d) 명령, 통제, 조정</li> <li>e) 재난 정보</li> <li>f) 통신</li> <li>g) 행정, 자금, 보급</li> <li>h) 계획의 개발 및 유지관리</li> <li>i) 법적근거 및 참고자료</li> </ul>	<p><b>2) 긴급지원기능 계획 목록</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) ESF #1 - 수송</li> <li>b) ESF #2 - 통신</li> <li>d) ESF #3 - 공공사업 및 토목공사</li> <li>e) ESF #4 - 화재진압</li> <li>f) ESF #5 - 재난 관리</li> <li>g) ESF #6 - 주민보호, 긴급사태 원조, 주택건설, 복지</li> <li>h) ESF #7 - 자원관리</li> <li>i) ESF #8 - 공중위생 및 의료</li> <li>j) ESF #9 - 탐색 및 구조</li> <li>k) ESF #10 - 오일 및 위험물질</li> <li>l) ESF #11 - 농업 및 천연자원</li> <li>m) ESF #12 - 에너지</li> <li>n) ESF #13 - 공공안전 및 치안</li> <li>o) ESF #14 - 장기 복구</li> <li>p) ESF #15 - 외부협력</li> <li>q) 기타의 지역적으로 정의된 ESF</li> </ul>	<p><b>3) 행정지원(Support) 계획 목록</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) 국가기반체계와 주요 자원</li> <li>b) 재정관리</li> <li>b) 지방정부 상호 원조/주정부간 조정</li> <li>c) 보급 관리</li> <li>d) 민간협력</li> <li>e) 대민협력</li> <li>f) 자원봉사 및 기부금 관리</li> <li>g) 작업안전 및 보건</li> </ul> <p><b>4) 사고 대응계획 목록 (Incident Annex)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 생물학적 사고</li> <li>• 대재앙</li> <li>• 사이버</li> <li>• 음식 및 농업</li> <li>• 집단소개</li> <li>• 핵/방사능</li> <li>• 석유 및 위험물질</li> <li>• 테러</li> <li>• 기타 위험</li> </ul>
---	--	--

표 13. 미국 지역단위 통합 재난 대응체계

<p>지역단위 통합 재난대응계획</p>	국가차원의 재난대응계획 (NRF)
	주 재난대응계획 (EOP : Emergency Operation Plan)
	지방 재난대응계획 (EOP)

### 4.3. 예산 수립 과정

#### 4.3.1. 예산 제도의 변천

미국의 예산 제도는 크게 3개의 시대로 나누어서 설명할 수 있다. 먼저, 1789년부터 1921년까지 의회 우위시대에는 대통령과 연방행정관은 의회로부터 사전에 권한을 부여받지 못하면 어떠한 지출도 할 수 없었다. 의회가 단순히 총액 뿐만 아니라 세부적인 세출안까지 만들어서 개별 지출항목까지 통제하던 시대였다. 이후 1921년부터 1974

년까지를 대통령 우위의 시대라고 할 수 있다. 이 시대에는 1921년 예산회계법이 제정됨에 따라 대통령 중심의 예산제도를 확립하였다. 이에 따라, 대통령이 연간 예산안을 의회에 제출한다. 또한, 예산국을 설립하여 대통령의 예산 결정을 보조하게 함으로써, 각 기관의 예산을 대통령이 통제할 수 있었다. 하지만, 대공황의 발생, 뉴딜정책의 실시, 사회보장 프로그램의 확장, 베트남 전쟁으로 인한 전쟁자금 조달 등으로 지출이 증가함에 따라 재정적자가 지속적으로 증가하는 결과를 낳았다. 1974년부터 현재까지 이어지는 예산제도는 의회와 대통령이 서로 균형을 이루고 있다. 1974년 의회예산 및 지출거부 통제법이 제정되면서, 의회 예산 절차와 행정부에 대한 의회 심사 절차를 확립하였고, 하원과 상원에 예산위원회와 의회 예산처(CBO)를 설립하였다. 1985, 1987년에는 그램 루드만 홀링스(GRH)법으로 재정 적자 축소 목표를 설정하고 지출 정지 절차를 확립하였다. 1990년 예산통제법은 고정된 적자 축소 목표를 조정 가능한 목표로 전환할 수 있게 하고, 재정적 지출에 대한 상한을 설정할 뿐만 아니라, 수입과 직접 지출에 있어 PAYGO절차를 도입하였다. 같은 해에 주요 기관에 최고재무관제도를 도입하여 재무관리를 감독하고 예산과 회계를 통합하기도 하였다.

#### 4.3.2. 예산 관련 조직의 구성

행정부에는 대통령을 비롯하여, 예산관리처(Office of Management and Budget; OMB), 재무부(Department of Treasury)가 대표적인 예산 관리의 조직이다. 대통령은 연방정부 예산안과 추가경정 세출예산안을 작성하고 매년 2월 첫 번째 월요일까지 다음회계연도의 연방정부 예산안을 의회에 제출한다. 예산관리처(OMB)는 예산 준비 과정과 지출계획을 수립하는 일을 보좌하고, 행정부의 각 기관의 행정활동의 감시업무를 담당한다. 또한, 예산의 우선 순위를 정하고, 행정기관들의 보고서, 규칙, 증언 등을 확인하고, 대통령 예산안과 행정부의 정책에 일치하는 입법을 제안한다. 재무부는 경제정책, 회계 그리고 세금징수 등을 책임지는 재정기관으로서, 예산 집행 등 현금흐름을 감독하며 정부 회계를 관리하고, 재정수입 및 지출 등 예산에 대한 정기적

인 보고서 발간한다. 이외에도, 수집한 정보를 바탕으로 향후 경제를 전망하고, 대통령 예산안 편성시 세입을 추계하기도 한다.

의회에는 연방회계감사원(GAO)와 의회예산처(CBO)가 대표적인 예산관련 기관이다. 연방회계감사원(GAO)는 의회의 감시기관이라고 불리는 독립기관으로, 의회가 독립적인 회계검사기구를 두어 행정부를 견제하기 위해서 의회 소속이 되었다. 의회 예산처(CBO)는 1974년 의회예산 및 지출금지통제에 관한 법률에 의하여, 1975년 2월 24일부터 직무를 개시하였다. 주요 기능에는 예산위원회에 대한 지원, 세출·세입·재정 위원회에 대한 지원, 다른 위원회와 의원들에 대한 지원, 위원회와 합동위원회에 대한 의회 예산처 직원의 파견, 예산위원회에 대한 보고 등이 있다.

한편, 미국 의회의 위원회는 상임위원회, 특별위원회 등으로 구성되어 있는데, 예산관련 업무는 일반적으로 상임위원회에서 처리한다. 상임위원회 중 예산위원회(Budget Committee)는 예산한도 및 채무규모 등을 정하는 예산결의안을 제출하는 역할을 한다. 세출위원회(Appropriations Committee)는 재량지출 등 세출위원회 소관 예산법안을 심의한다. 세입위원회는 세입법안을 작성하고 정부 부채 한도 등에 대한 입법을 담당한다(표 14).

#### 4.3.3. 예산 절차

미국의 예산 수립 절차는 1921년 예산법, 1974년 의회예산 및 예산 집행지통제법에 따라, 의회에서 승인한다. 따라서 의회 내 예산 절차는 조정수단으로서 전체예산을 포괄하는 예산 결의안이고, 전문적 기초로서의 권한 위임, 지출승인으로서의 세출 예산안 등의 특징을 가지고 있다. 대통령은 2월15일에 제출한 예산안에 새로운 경제여건의 변화를 반영하고 의회가 제기한 각종 입법행위의 결과 및 대통령이 편성한 예산안에 영향을 미치는 다른 요소들을 반영하여 예산안을 수정하여 매년 7월15일까지 예산안에 대한 ‘Mid-Session Review’ 를 제출한다. 예산관리처(OMB)는 ‘Statements of Administration Policy’ 를 제출한 후, 의회의 심의 절차에 따르고, 그 결과에 따라 매년 10월 1일 회계연도가 시작된다(표 15).

표 14. 미국 연방의회의 상임위원회 현황

상원(16개)	하원(20개)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶농업·영양·임업 위원회 (Agriculture, Nutrition, and Forestry)</li> <li>▶세출(Appropriations)</li> <li>▶국방(Armed Services)</li> <li>▶은행·주택·도시문제 (Banking, Housing, and Urban Affairs)</li> <li>▶예산(Budget)</li> <li>▶상업·과학·교통 (Commerce, Science, and Transportation)</li> <li>▶에너지·자원 (Energy and Natural Resources)</li> <li>▶환경 및 공공문제 (Environment and Public Works)</li> <li>▶재정(Finance)</li> <li>▶외무(Foreign Relations)</li> <li>▶보건·교육·노동·연금 (Health, Education, Labor, and Pensions)</li> <li>▶국토안전보장 및 정무 (Homeland Security and Governmental Affairs)</li> <li>▶사법(Judiciary)</li> <li>▶법률·행정(Rules and Administration)</li> <li>▶중소기업 및 기업가정신 (Small Business and Entrepreneurship)</li> <li>▶보훈(Veterans' Affairs)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶농업(Agriculture)</li> <li>▶세출(Appropriations)</li> <li>▶국방(Armed Services)</li> <li>▶예산(Budget)</li> <li>▶교육·노동 (Education and Labor)</li> <li>▶에너지·상업(Energy and Commerce)</li> <li>▶윤리(Ethics)</li> <li>▶금융(Financial Services)</li> <li>▶외무(Foreign Affairs)</li> <li>▶국토안전(Homeland Security)</li> <li>▶하원운영(House Administration)</li> <li>▶법사(Judiciary)</li> <li>▶자원(Natural Resources)</li> <li>▶감독·정부개혁 (Oversight and Reform)</li> <li>▶규칙(Rules)</li> <li>▶과학·우주·기술 (Science, Space, and Technology)</li> <li>▶중소기업(Small Business)</li> <li>▶교통·간선시설 (Transportation and Infrastructure)</li> <li>▶보훈(Veterans' Affairs)</li> <li>▶세입(Ways and Means)</li> </ul>

(출처: 미국 의회 누리집<sup>38)</sup>)

38) 미국 의회 누리집: <http://congress.gov/committees>

표 15. 미국 하원 예산 일정

시한	내용
2월 첫째 월요일	대통령 예산서 제출
2월 15일	의회 예산처 예산위원회에 보고서 제출
대통령 예산안 제출 후 6주 이내	각 위원회, 예산위원회에 '검토 및 추계서' 제출
4월 1일	상원예산위원회 예산 공동결의안 보고
4월 15일	의회, 예산 공동결의안 심사완료
5월 15일	하원, 연차세출승인법안 심의 가능
6월 10일	하원세출위원회 최종 연차세출승인법안 보고
6월 15일	의회, 조정입법에 대한 심의 완료
6월 30일	하원, 연차세출승인법안에 대한 심의 완료
10월 1일	회계연도 개시

(출처: 미국 하원 예산위원회<sup>39)</sup>)

#### 4.3.4 재난안전 관련 예산 현황

미국은 예산관리처(OMB)가 재난안전 관련 예산을 따로 정리해서 발표하고 있지 않은 상황이다. 따라서, 선행연구에서 분석한 김유찬 외(2018)의 자료<sup>40)</sup>에 따르면, 2011년부터 2013년까지 총 1,365억 달러가 안전분야에 소요되고 있고, 이 금액은 2013년 미국 GDP 16조7,680억달러의 약 0.8% 수준이다(표 16). 또한, 부처별 기준으로는 FEMA가 속해 있는 국토안보부(DHS)의 안전예산 규모가 40.6%로 가장 크고, 농림부(26.7%), 주택및도시개발부(12%), 국방부(5.4%) 순서이다(표 17).

39) <https://republicans-budget.house.gov/about/budget-framework/time-table-budget-process/>

40) 김유찬 외, 『지방자치단체의 안전투자 책임성 확보 방안』, 기획재정부·한국조세재정연구원, 2018, p35

표 16. 미국 안전예산 규모(총액, 2011-2013)

(단위: 백만달러)

회계연도	재난 구호 관련 추정 지출
2011	21,376
2012	32,412
2012 추가 경정	8,174
2013	14,321
2013 추가 경정	60,210
합계	136,493

(출처: Weiss, Daniel J. and Jackie Weidman, 2013.<sup>41)</sup>)

표 17. 미국 안전예산 규모(부처별, 2011-2013)

(단위: 백만달러)

부처명	재난관련 프로그램 갯수	총지출(2011-2013)
Agriculture	19	36,438
Commerce	3	455
Defense	18	7,326
Environmental Protection Agency	4	608
General Services Administration	1	7
Health and Human Services	4	800
Homeland Security	11	55,424
Housing and Urban Development	2	16,400
Interior	8	1,890
Justice	4	21
Labor	2	593
Legal Services Corporation	1	1
NASA	1	15
Small Business Administration	4	1,512
Smithsonian Institute	1	2
Social Security Administration	1	2
Transportation	5	14,732
Treasury	2	-
Veterans Affairs	5	236
<b>Total</b>	<b>96</b>	<b>136,493</b>

(출처: Weiss, Daniel J. and Jackie Weidman, 2013)

41) Weiss, Daniel J. and Jackie Weidman, 『Disastrous Spending: Federal Disaster-Relief Expenditures Rise amid More Extreme Weather』, Center for American Progress, 2013.

한편, 가장 큰 비중을 차지하는 FEMA의 예산은 국토안보부에서 매년 공시하고 있다(표 18). DHS의 자료(2022)에 따르면, FEMA의 2020년 회계연도의 예산 총액은 268억 달러로 재난 예방 및 구호에 관한 예산이 대부분이고, 지속적으로 발생하는 허리케인 등으로 반영하여 국가홍수보험의무기금을 꾸준히 조성하고 있다. 특히, 2022년 예산안 중에는 코로나-19를 비롯하여 진행 중인 재해를 해결하기 위해서 188억달러를 요구하였다. 여기에는 코로나-19 대응을 위한 90억달러와 허리케인 Harvey, Irma 및 Maria로 인한 피해 복구 프로젝트를 위한 40억달러가 포함되어 있다. 한가지 주목할 만한 점은 BRIC의 예산 증액 폭이 5억달러로 상당히 크다는 점이다. BRIC 프로그램은 기존 재해 사전 경감 프로그램(Pre-Disaster Mitigation, PDM)을 대체하기 위해 2020년부터 시작한 프로그램으로, 보조금 지원을 통해 지역사회의 탄력성 확보하기 위한 목적을 가진다. 따라서, 증액된 예산을 반영하면, 2022년 회계연도에는 BRIC 프로그램을 통해서 재해 예방을 위해 총 22.95억 달러의 예산을 지원할 계획이다<sup>42)</sup>. BRIC 프로그램 예산 증액 경향은, 재해예방과 관련하여 연방재난관리청에서 이 프로그램을 얼마나 중요하게 생각하는 지를 보여주는 근거가 된다. 따라서, 다음 절에서는 BRIC 프로그램에 대한 배경과 프로그램의 평가 설계를 통해 재난안전 예산에 시사하는 바를 알아본다.

#### 4.4. 중앙 정부 예산 프로그램 분석

재난 관리 분야에서 지역사회의 회복 탄력성 강화는 최근에 떠오르는 주제 중에 하나다. 특히, 재난이나 재해가 발생 전에 투자한 예산이 피해가 발생한 지역의 복구에 드는 비용보다 훨씬 효과가 높다는 점은 자명한 사실이다. 그런 차원에서, 기후변화 등으로 자연재해의 불확실성이 커지고 있는 상황을 타개하기 위하여 보조금 지원을 통해 지역사회의 탄력성 확보하는 것이 재난관리분야에서 상당히 유의미하다. BRIC(Building Resilient Infrastructure and Community)은 재해가 발생하

42)

<https://www.fema.gov/grants/mitigation/building-resilient-infrastructure-communities/before-apply#:~:text=of%20project%20scales.-,Funding,program%20in%20the%20following%20manner>



기 전에 지역사회의 취약성을 줄이고 궁극적으로 탄력성을 높이기 위하여 보조금을 제공하는 프로그램이다. BRIC 프로그램은 FY2021 년에 시작되었으므로, 초기에 적절한 프로그램 평가를 하는 것이 중요하다. 또한, 지속적인 평가는 BRIC 이 목표를 달성하는 데 얼마나 효과적인지를 밝히는 데 도움이 될 수 있다. 이와 같이 프로그램 평가를 설계하는데 있어서, 전반적인 사항은 Mattessich(2014)<sup>43)</sup>가 제시한 방식을 따른다. 이에 따라, BRIC 프로그램의 평가 설계를 통해서 우리나라의 재난관리 보조금 프로그램에 대한 평가 설계에 반영할 사항들을 도출할 수 있다.

표 18. 미국연방관리청(FEMA) 연도별 예산 내역

(단위:천 달러)

회계연도	FY2020	FY2021	FY2022
운영비 및 지원비	1,102,199	1,129,282	1,232,162
조달, 건축, 개선비용	133,363	105,985	188,212
연방지원	3,229,467	3,332,592	3,327,470
재난구호기금	511,147	-	500,000
방사능 위험예방모금	-	-	-
<b>순수 재량지출</b>	<b>4,976,176</b>	<b>4,567,859</b>	<b>5,247,844</b>
재난구호기금	17,352,112	17,142,000	18,799,000
국가홍수보험기금	201,412	204,412	214,706
<b>총 재량예산</b>	<b>22,529,700</b>	<b>21,914,271</b>	<b>24,261,550</b>
국가홍수보험의무기금	4,446,044	4,462,850	4,114,879
<b>총 예산안 액수</b>	<b>26,975,744</b>	<b>26,477,121</b>	<b>28,376,429</b>
작년 법안 폐기로 인한 감소액	(300,000)	(690)	(3,316)
<b>총액</b>	<b>26,675,744</b>	<b>26,476,431</b>	<b>28,373,113</b>

(출처: U.S DHS, Budget in Brief(2022, p.61)<sup>44)</sup>)

43) Mattessich, P. W. (2003). The manager's guide to program evaluation: Planning, contracting, & managing for useful results. Fieldstone Alliance.

44) [https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/dhs\\_bib\\_-\\_web\\_version\\_-\\_final\\_508.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/dhs_bib_-_web_version_-_final_508.pdf)

#### 4.4.1. 프로그램(BRIC) 개요

2020년 미국은 역사적으로 유례없이 높은 재난 규모(10억 달러)로 인하여 950억 달러의 피해를 입은 바 있다(NOAA, 2021). 최근에 미국 전역에서 기후변화로 인한 재난 위험이 증가함에 따라, 정부는 폭염, 한파, 가뭄, 홍수 및 산불과 같은 기후변화로 인한 위험에 탄력적으로 대응하기 위하여 다양한 노력을 펼쳐왔다. 그럼에도 불구하고, 피해의 규모는 커져왔고, 이에 따라 기후변화에 대한 적응할 수 있는 지역사회의 회복력을 확보하는 것이 필요하다는 점을 인지하였다. 그러나, 커뮤니티의 회복력을 확보하는 것은 그 과정이 오래 걸리고, 수많은 이해관계자가 동참해야 하는 일이기 때문에 단기간에 성과를 내기는 쉽지 않다.

연방재난관리청이 관리하는 BRIC 프로그램은 재난 손실을 줄이고 재난 관련 피해로부터 사람과 재산을 보호하는 것을 목표로 한다. 따라서, BRIC 프로그램은 주민의 건강과 생태적 편익을 증진시키는 대규모 인프라 프로젝트에 초점을 맞추고 있다. 이와 관련하여, 정부와 의회는 2018년 기존 재해복구개혁법(Disaster Recovery Reform Act, DRRRA)을 개정하여, 재해사전경감(Pre-Disaster Mitigation, PDM)에 대한 자금 지원이 가능하게 되었다. 재해복구개혁법(DRRRA)은 경쟁력 있는 보조금 제안을 평가할 때 자금 코드의 활동, 채택 그리고 이행을 고려할 수 있도록 재해사전경감(PDM)의 내용을 개정하였다. 따라서, 연방재난관리청은 2020 회계연도에 ‘회복력 있는 인프라와 지역사회 구축을 위한 보조금 프로그램(Building Resilient Infrastructure and Community Grants Program, BRIC)’이라는 새로운 프로그램을 도입하였다. BRIC은 재해사전경감(PDM) 보조금 프로그램을 대체하는 FEMA의 새로운 재난 경감 보조금 프로그램이다. 즉, BRIC은 재난관련 재정지원을 재해로 인한 사후 대응적인 지출에서 지역사회 회복 및 사전 예방적 투자 지원으로 전환하도록 설계되었다. 기존의 재해사전경감(PDM) 프로그램과 달리, BRIC은 영향력이 큰 인프라와 커뮤니티 기반 프로젝트에 자금 지원의 기회를 더 많이 제공한다. 이에 따라, 연방재난관리청(FEMA)은 대부분의 프로젝트에 대해 연방에서 최대 75%의 비용을 분

담하고, 소규모 빈곤 지역에 대해서는 최대 90%의 연방 비용 분담하기도 한다.

#### 4.4.2. 프로그램 평가 설계

##### 가. 평가 목적 및 평가 질문

본 절에서 설계하는 BRIC 프로그램의 평가 목적은 프로그램 시행 여부를 결정하기 위함이다. BRIC 프로그램은 대규모 인프라 프로젝트를 지원하기 때문에 재난으로부터 지역사회를 안전하게 보호하는 데 도움을 주는 것이 필수적이다. 또한, 지역사회 회복력이 확보된다면 결과적으로 재난과 관련된 외부 재정 지원에 대한 의존도가 줄어드는 긍정적인 성과를 도출할 수 있을 것이다. 그러나, 2020 회계연도에 BRIC이 처음 도입되었기 때문에 지금까지 이 프로그램의 결과를 확인하기는 쉽지 않다. 이에 따라, 이번 평가 설계는 BRIC 프로그램이 시행하는 3대 활동을 중심으로 성과를 추적하여 프로그램의 이행 여부를 검증하는데 중점을 둔다. 따라서 평가 질문을 구성하면 다음과 같다(표 19).

표 19. 프로그램 평가를 위한 질문

- |   |
|---|
| <p>○ 평가 질문 1 :얼마나 많은 건축 법규가 개정되었는가?</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. 평가 목적과 일치 여부:BRIC 프로그램이 건축물의 성능을 개선하는데 지원된다면, 커뮤니티의 탄력성을 높이는 데 도움이 되도록 건축 법규를 개정할 것이다.</li><li>b. 평가 목적 유형: 실행</li><li>c. 이해관계자: 건축 법규 개정이 기반 시설을 설계하는 사람들에게 직접적으로 영향을 미치기 때문에 도시 계획 엔지니어, 토목 엔지니어 및 건축가와 같은 많은 전문가들이 관심을 가질 것이다.</li><li>d. 질문 유형(과정, 결과 또는 과정-결과 조합): 과정</li><li>e. 측정 지표(분석 단위): 지표에는 복원력을 향상시키기 위해 개정되는 건축 법규의 수</li></ul> |
|---|

- 평가 질문 2: 국가위험지수(NRI)<sup>45</sup>에 변화가 있습니까?
  - a. 평가 목적과 일치 여부: 재해 완화 계획 및 이니셔티브와 관련된 활동은 지역사회에 대한 NRI에 영향을 미칠 수 있다.
  - b. 평가 목적 유형: 실행
  - c. 이해관계자: 주정부 및 지방정부 공무원. 이 지역의 NRI가 개선되면 지역 사회를 운영하는 경제와 예산에 영향을 미칠 수 있어 살기 좋은 지역사회가 될 것이다.
  - d. 질문 유형(과정, 결과 또는 과정·결과 조합): 과정
  - e. 측정지표(분석 단위): 공동체 또는 해당 지역에 대한 NRI
  
- 평가 질문 3: 재해 경감 프로젝트에 얼마나 많은 돈을 투자했습니까?
  - a. 평가 목적과 일치 여부: 지역사회의 회복력을 증진시키기 위해서는 직접적인 예산 투자가 필요하다. 그래서 예산 액수를 확인할 필요가 있다.
  - b. 평가 목적 유형: 실행
  - c. 이해관계자: 주, 지역 공동체, 부족 및 영토(SLTT). 그들의 재해 경감 프로젝트에 대해 더 많은 보조금을 받을수록, 공동체 회복력을 더 향상시킬 수 있기 때문이다.
  - d. 질문 유형(과정, 결과 또는 과정·결과 조합): 과정
  - e. 측정 지표(분석 단위): 그 지표는 보조금과 함께 수행되는 경감 사업의 예산액이다.
  
- 평가 질문 4: 얼마나 많은 지역사회 생명줄과 공공 인프라가 완화되었는가?
  - a. 평가 목적과 일치 여부: 재해경감에 투입된 예산은 어떤 시설이 새롭게 건설되었거나, 개선되었느냐에 따라 지역사회의 재난 취약성을 줄이는 데 도움이 된다.
  - b. 평가 목적의 유형: 실행
  - c. 이해관계자: 새로 설치되거나 개선된 공공 기반 시설을 직접 이용하는 주민들
  - d. 질문 유형(과정, 결과 또는 과정·결과 조합): 과정
  - e. 측정 지표(분석 단위): 신규 또는 개선된 공공 기반 시설, 라이프라인의 갯수 또는 길이

(자료: 저자 작성)

45) <https://www.fema.gov/flood-maps/products-tools/national-risk-index>

## 나. 문화적 역량 고려

BRIC 프로그램은 미국 전역에서 광범위하게 참여할 수 있는 프로그램이기 때문에 평가는 특정 문화적 맥락에서 작동한다는 것을 인식해야 합니다. 따라서, 평가자는 각각의 문화적 차이를 인식하고, 사회 경제적 차이에서 발생할 수 있는 갈등의 가능성을 열린 마음으로 평가해야 합니다. BRIC 프로그램은 50 개의 주, U.S. territories, Federally recognized tribal governments, District of Columbia 같은 지원자(Applicant)와 Local, tribal governments, state agencies, and tribal agencies 와 같은 하부지원자(Subapplicants)로 구성된 복잡한 이해관계가 있다. 또한, Funding 은 state and territory allocation, tribal set-aside, and National mitigation Project Competition 으로 구성되어 있기 때문에, 평가자는 각각의 데이터를 독립적으로 표현해야 합니다. 종합하면, 커뮤니티 회복력 확보를 위한 프로그램에는 문화적 차이가 존재하고, 문화적 맥락을 충분히 인식하고 프로그램 평가를 수행해야 한다.

## 다. 윤리적 고려

이 평가는 프로그램에 참여하는 전문가, 연방, 주, 지방정부 공무원들 뿐만 아니라 커뮤니티 주민들의 만족도와 같은 설문조사가 포함될 것이다. 설문조사를 포함한 모든 평가 절차는 자발적인 참여와 익명성을 보장해야 합니다. 나아가, 프로그램 평가는 어떤 식으로든 프로그램을 수행한 직원에게 해를 끼치지 않는다. 뿐만 아니라, 평가결과와 관계없이, 보조금을 지원받은 해당 기관에 대해서도 어떠한 불이익도 주지 않을 것이다.

## 라. 이해관계자 평가 수요

BRIC 의 이해관계자는 완화 활동을 위한 주, 지역 공동체, 부족 및 영토(States, Local communities, Tribes, and Territories, SLTT) 파트

너이다. PDM 과 마찬가지로 BRIC 은 주 정부, 원주민 및 영토 정부 (States, Tribes, and Territories, STT)에 프로그램에서 제공하는 산출방식에 따라 자금을 지원하고 있다. 또한, 매년 전국적인 경쟁을 통해 대상을 선정 한 후 지원금을 제공한다. STT 정부는 BRIC ‘일반 신청자 (Applicant)’ 인 반면, 지방 정부(Local government)는 ‘하위 신청자 (SSub-applicant)’ 이므로 주 정부에 자금을 신청해야 한다. 중앙정부는 기후 복원력을 위한 프로그램의 대상을 선정할 때, 형평성을 우선 순위 에 둘 수도 있고, 국가 위험 지수 같은 기존 도구를 사용하여 SLTT 정부와 지역사회를 지원할 수 있는 지 여부를 결정할 수도 있다.

마. 프로그램 이론(Program Theory)

a. 프로그램 이론 소개(Program Theory Introduction)

<b>프로그램 명:</b> The Building Resilient Infrastructure and Communities(BRIC)
<b>문제인식 :</b> 재해 피해, 복구 및 반복적인 피해 발생
<b>[전략]</b> SLTT 에 BRIC 보조금을 제공한다.
<b>[결과물 1]</b> 보조금은 SLTT 의 대규모 인프라 프로젝트를 가능하게 한다.
<b>[결과물 2]</b> SLTT 는 지속 가능한 커뮤니티 기능 강화와 회복력 확보을 지원한다.
<b>[결과물 3]</b> 재난에 대한 지역사회 의 취약성을 줄일 수 있다.
<b>[목적]</b> 지역사회는 재난과 관련하여 더 안전하고 외부 재정 지원에 덜 의존한다

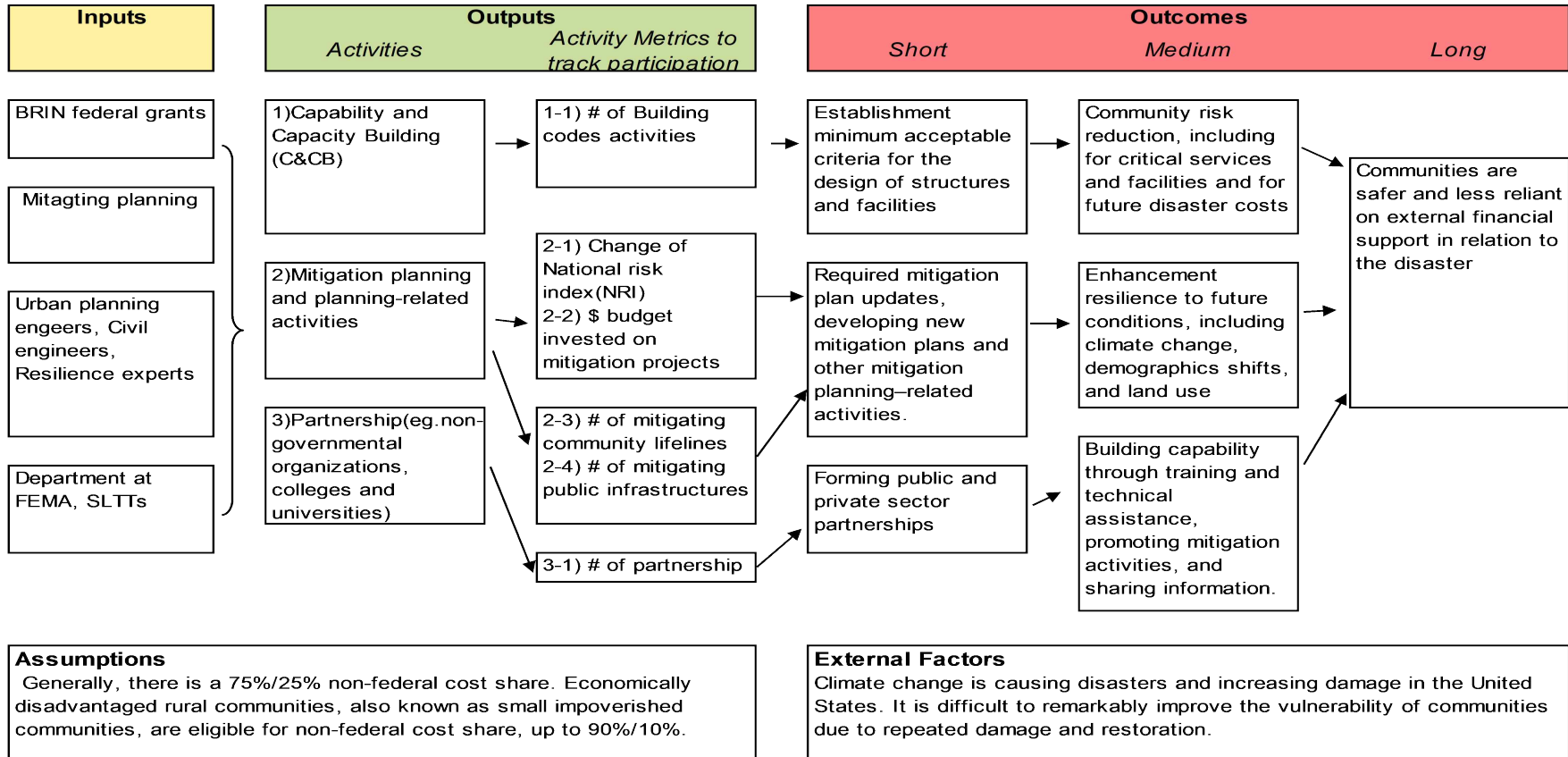
<b>Program Name:</b> The Building Resilient Infrastructure and Communities(BRIC)
<b>Problem:</b> Disaster damage, reconstruction and cycle of recurring damage
We provide BRIC grant to SLTT. <b>[strategy]</b> <b>SO THAT</b> Grant enable large infrastructure projects of SLTT. <b>[outcome]</b> <b>SO THAT</b> SLTT support community capability and capacity building. <b>[outcome]</b> <b>SO THAT</b> The vulnerability of communities to disaster can reduce. <b>[outcome]</b> <b>SO THAT</b> Communities are safer and less reliant on external financial support in relation to the disaster. <b>[goal]</b>

(자료: 저자 작성)

b. 프로그램 로직 모델(Program Logic Model)

**Program:** BRIC Logic Model

**Situation:** Natural disasters in the United States are rising, and climate change has exacerbated this situation. Recurring disasters and their subsequent recovery are closely related to the vulnerability and resilience of communities. There is an attempt to change the paradigm by injecting the budget put in after a disaster in the preparatory stage.



c. 평가방법(Evaluation Methods)

i) 모니터링 및 평가 계획(Monitoring and Evaluation plan)

<b>Program Name: Building Resilient Infrastructure and Communities(BRIC)</b>	
<b>Activity1</b>	Capability and Capacity Building
<b>Performance Measure1</b>	The # of Building code activities
<b>Indicator</b>	Building code
<b>Data Source</b>	BRIC program enrollment information collected by FEMA
<b>Timeframe</b>	Annual
<b>Activity2</b>	
	Mitigation planning and planning-related activities
<b>Performance Measure2</b>	Change of National Risk Index(NRI)
<b>Indicator</b>	NRI
<b>Data Source</b>	FEMA ( <a href="https://hazards.fema.gov/nri/">https://hazards.fema.gov/nri/</a> )
<b>Timeframe</b>	Annual
<b>Performance Measure3</b>	
	\$ Budget invested on mitigation projects
<b>Indicator</b>	Budget
<b>Data Source</b>	Congress and FEMA
<b>Timeframe</b>	Annual
<b>Performance Measure4</b>	
	The # of mitigation community lifelines
<b>Indicator</b>	Lifelines
<b>Data Source</b>	FEMA and States, local communities, tribes, and territories(SLTT)
<b>Timeframe</b>	Annual
<b>Performance Measure5</b>	
	The # of mitigating public infrastructure
<b>Indicator</b>	Infrastructure
<b>Data Source</b>	FEMA and SLTTs
<b>Timeframe</b>	Annual
<b>Activity 3</b>	
	Establishment various partnership
<b>Performance Measure 6</b>	The # of partnership
<b>Indicator</b>	Partnership
<b>Data Source</b>	FEMA and non-profit associations, universities
<b>Timeframe</b>	Annual



## ii) 결과 평가 계획(Outcome Evaluation Plan)

### Program Name: Building Resilient Infrastructure and Communities(BRIC)

<b>Long-Range Outcome</b>	Communities are safer and less reliant on external financial support in relation to the disaster
<b>Performance Measure</b>	The ratio of disaster recovery cost compared to last year
<b>Indicator</b>	Communities
<b>Data Collection Method</b>	Document review (quantitative)
<b>Who will collect these data?</b>	FEMA, state, local governments
<b>Timeframe</b>	Annually
<b>Mid-Range Outcome</b>	Community risk reduction, including for critical services and facilities and for future disaster costs
<b>Performance Measure</b>	Community risk reduction
<b>Indicator</b>	Risk reduction owing to design criteria
<b>Data Collection Method</b>	Survey of experts (qualitative): open-ended questions
<b>Who will collect these data?</b>	Evaluator
<b>Timeframe</b>	Annually
<b>Mid-Range Outcome</b>	Enhancement resilience to future conditions, including climate change, demographics shifts, and land use
<b>Performance Measure</b>	Evaluation about mitigation plan
<b>Indicator</b>	Suitability, responsiveness of mitigation plan
<b>Data Collection Method</b>	National Survey(quantitative): Likert-type questions
<b>Who will collect these data?</b>	Evaluator
<b>Timeframe</b>	Annually
<b>Short-Term Outcome</b>	Establishment minimum acceptable criteria for the design of structures and facilities
<b>Performance Measure</b>	minimum acceptable criteria
<b>Indicator</b>	Building Code
<b>Data Collection Method</b>	Document review and monitoring the process of legislating the building code(quantitative)
<b>Who will collect these data?</b>	Evaluator
<b>Timeframe</b>	Quarterly
<b>Short-Term Outcome</b>	Required mitigation plan updates, developing new mitigation plans and other mitigation planning-related activities.
<b>Performance Measure</b>	The number of mitigation plan-related activities
<b>Indicator</b>	Mitigation plan(quantitative)
<b>Data Collection Method</b>	Document review
<b>Who will collect these data?</b>	FEMA, state, local governments

## 마. 보고 및 보급 계획

이 평가의 목적은 커뮤니티의 회복력이 안정적으로 확보될 수 있도록 프로그램의 수행 절차가 충분히 정당한가를 평가하는 것이다. 따라서, 프로그램의 결과는 이용자가 한눈에 알아볼 수 있도록 다양한 표, 그래프, 다이어그램으로 시각화 하여야 한다. 또한, 이 평가의 결과는 연방재난관리청의 누리집에 공개적으로 게시할 뿐만 아니라, 이해관계자 및 전문가 세미나를 통해서 평가의 결과를 공유하고, 질의 응답을 통해 궁금증을 해소할 수 있도록 해야 한다. 만약, 이 프로그램에 부족한 점이 있다면, 피드백을 통해서 이해관계자들과 함께 개선해야 한다. 마지막으로, 이 프로그램은 2021 회계연도에 처음으로 도입된 프로그램이기 때문에 개선할 사항에 대한 의견을 적극적으로 받아들이고, 의회에도 해당 사항을 보고하여 예산 확보의 정당성을 확보하면서 예산도 확대해야 할 것이다.

### 4.4.3. 시사점

BRIC 프로그램은 우리나라의 재해위험지구 예방사업<sup>46)</sup>과 비슷하면서도 매우 다른 특징을 보이고 있다. 재난이 발생하기 전에 재해를 경감하기 위한 목적으로 한다는 점이 매우 유사하다. 하지만, 주요 이해관계자인 SLTT의 제안서를 객관적인 평가 기준으로 심사하여, 그 결과에 따라 지원금을 차등 지급할 뿐만 아니라, 소수 민족과 같은 규모의 불이익이나 불평등이 있는 집단은 별도의 평가체계를 갖추고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다. 따라서, 재해위험지구 예방사업의 경우에도, 지방자치단체 또는 기관들을 대상으로 제안서를 받아서 재난 안전 예산을 체계적으로 지원해 주는 방법을 적용할 수 있을 것이다. 이와 같은 객관적인 프로그램 평가 설계는 안전 예산 투자의 책임성을 부여할 수 있는 방법 중에 하나이다. 따라서, 재난안전 예산의 프로그램 단위별 평가를 위와 같이 설계함으로써 결과물(Output) 뿐만 아니라, 성과물(Outcome)을 획득하고 책임성도 확보할 수 있을 것이다

46) 행정안전부의 재해예방사업은 자연재해로부터 위험요소를 사전에 해소하기 위해서 총 8개의 유형으로 추진 중, <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b10/disasterPrevention/screen.do>

#### 4.5. 지방 정부 예산 분석

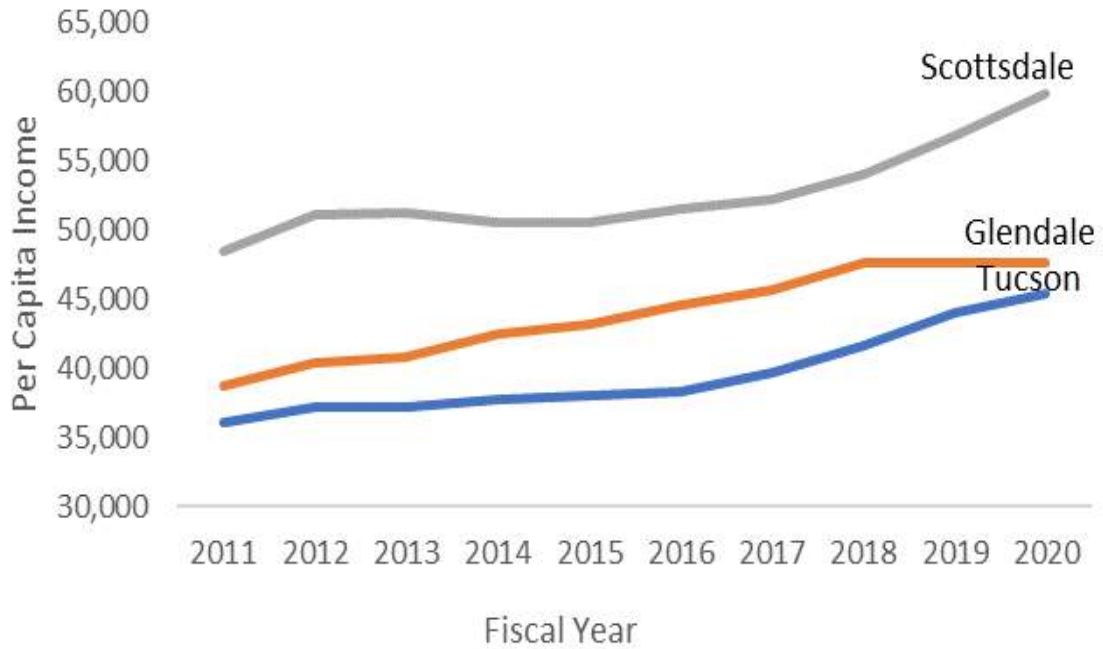
이 절에서는 애리조나 주의 지방정부인 스카츠데일 시(City of Scottsdale)과 굿이어 시(City of Goodyear)의 2020 년도 종합 회계 보고서(Comprehensive Annual Financial Report; CAFR)를 분석하여, 인근 도시인 투싼 시(City of Tucson)과 글렌데일 시(City of Glendale)과 비교한다. 일관성 있는 분석을 위해, 각 도시의 수입·지출·부채 등을 중점적으로 검토하고 시사점을 살핀다.

##### 4.5.1. 스카츠데일(Scottsdale)

###### 가. 도시 개요 및 인구 구조

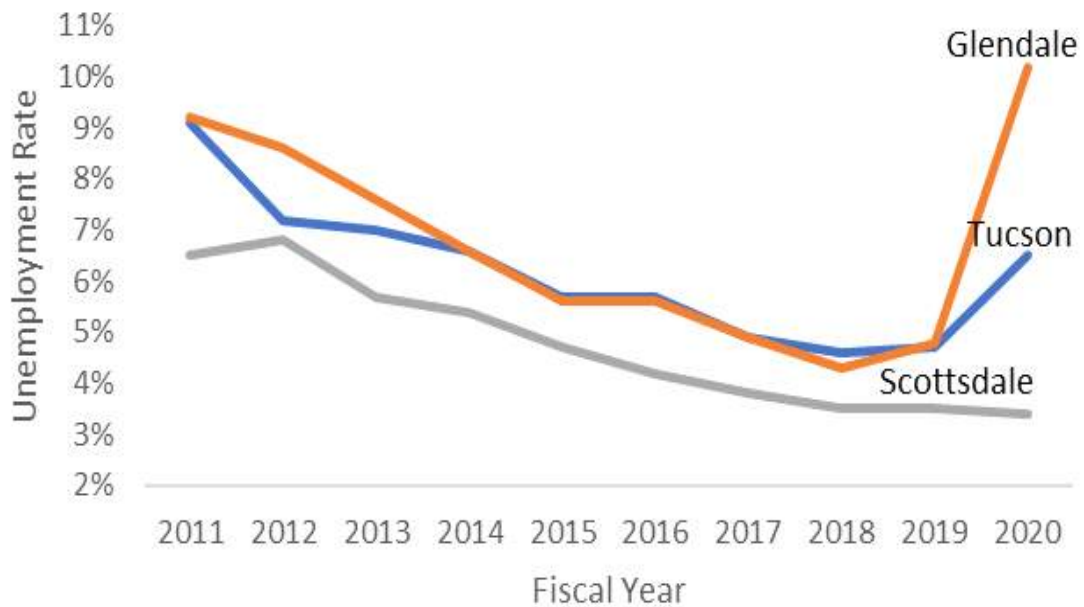
애리조나주 마리코파 카운티에 위치한 스카츠데일은 “서부의 가장 서부적인 마을”로 알려져 있다. 스카츠데일은 1951 년에 공식적으로 출범한 후 꾸준히 성장하여 애리조나주에서 5 번째로 인구가 많은 도시가 되었다. 스카츠데일은 2000 년 이후 매년 1.37%의 성장률을 보이고 있다(City of Scottsdale, 2020b). 애리조나 주의 다른 지역과 비교했을 때, 스카츠데일은 백인이 많은 편이고, 연령층이 상대적으로 높고 부유한 편에 속한다(City of Scottsdale, 2020a). 스카츠데일, 투싼, 글렌데일 등 세 도시의 1인당 소득과 실업률을 분석해 보면 논의 띄는 경향을 알 수 있다. 스카츠데일은 1인당 국민소득이 지속적으로 증가하고 있고, 그 금액도 다른 두시에 비해서 상대적으로 높은 편이다(그림 13). 또한, 다른 두 도시는 지난 2년 동안 실업률이 상승한 반면, 스카츠데일의 실업률은 계속 감소하는 경향을 보인다(그림 14). 종합해보면, 두 도시와 비교해서 안정적인 경제구조를 가지고 있는 것으로 판단된다.

그림 13. 도시별(스카츠데일, 투싼, 글렌데일) 1인당 수입(2011-2020)



(자료: 스카츠데일, 투싼, 글렌데일 2020년 재정 보고서(CAFR))

그림 14. 도시별(스카츠데일, 투싼, 글렌데일) 실업률 (2011-2020)



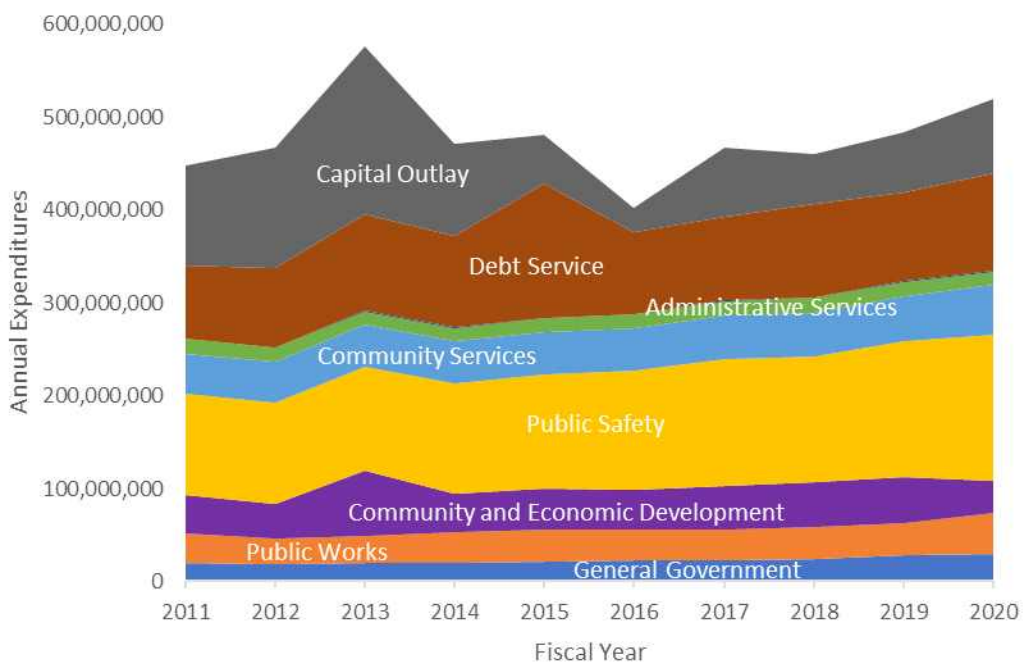
(자료: 스카츠데일, 투싼, 글렌데일 2020년 재정 보고서(CAFR))

#### 나. 지출(Expenditure) 구조 분석

스카츠데일 시의 예산은 두 도시와 비교했을 때, 매우 넉넉한 편이다. 스카츠데일 인구는 글렌데일의 인구와 비슷하지만, 스카츠데일의 지출이 글렌데일보다 약 1억 8천만 달러가 높다(City of Glendale, 2020; City of Scottsdale, 2020b). 2020년 스카츠데일의 주요 지출은 공공 안전, 부채 서비스 및 자본 지출의 세 가지 범주로 요약할 수 있다. 지역사회와 경제 개발 및 지역사회 서비스가 다음으로 큰 비중을 차지하는 지출 영역이며, 마지막으로, 행정 서비스, 공공 사업 등에 대한 지출로 나머지를 구성하고 있다.

지난 10년 동안 행정 서비스는 큰 변화 없이 유지되었고, 공공 사업과 지역사회 서비스는 다소 증가하는 경향을 보였다. 지역사회와 경제 발전과 자본 지출은 변동했지만 결국 둘 다 감소하는 추세이다. 마지막으로, 부채와 공공 안전과 관련하여, 부채는 연차별로 변동성이 있지만, 공공 안전에 관련한 예산은 10년 동안 높은 비중을 차지함에도 불구하고 꾸준히 증가하고 있다(그림 15).

그림 15. 분야별 지출 예산(2011-2020, 스카츠데일)



(자료: 스카츠데일 2020년 재정 보고서(CAFR))

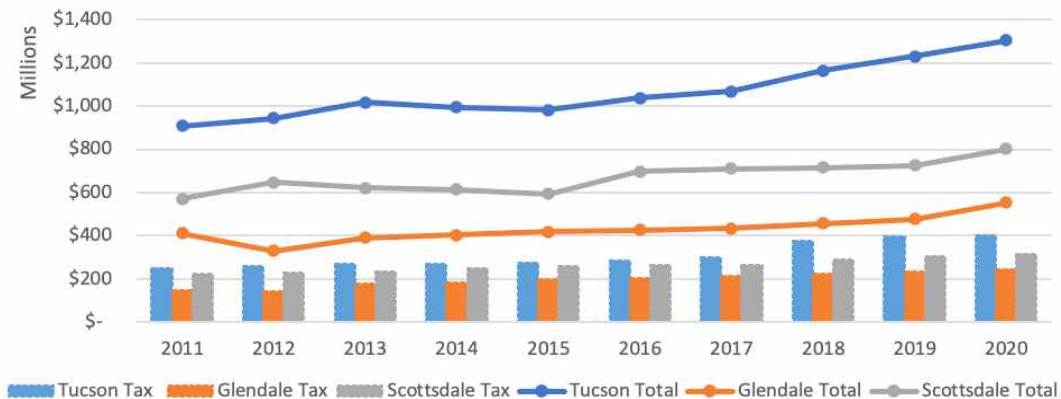
도시별로 비교해보면, 스카츠데일은 공공 안전에 예산의 30%를 지출하는 반면, 글렌데일과 투싼은 2020 회계연도에 각각 49%와 42%를 지출한다(글렌데일, 2020; 스카츠데일, 2020b; 투싼, 2020). 글렌데일이 예산의 절반 정도를 이 항목에 사용하기 때문에 공공 안전 지출의 이러한 차이는 흥미롭다. 대조적으로, 스카츠데일은 비슷한 인구를 가지고 있음에도 불구하고 약 3분의 1을 소비한다. 이에 대해 더 자세히 살펴보면 지출의 다른 차이와 유사성을 알 수 있다. 글렌데일과 스카츠데일 모두 예산의 약 9%를 공공사업에 지출하는 반면 투싼은 특정 공공사업 부문을 가지고 있지 않다. 글렌데일은 13.5%, 스카츠데일은 5.7%, 투싼은 2.6%를 지출한다.

#### 다. 수입(Revenue) 구조 분석

##### a. 총 수입(Total Revenue)

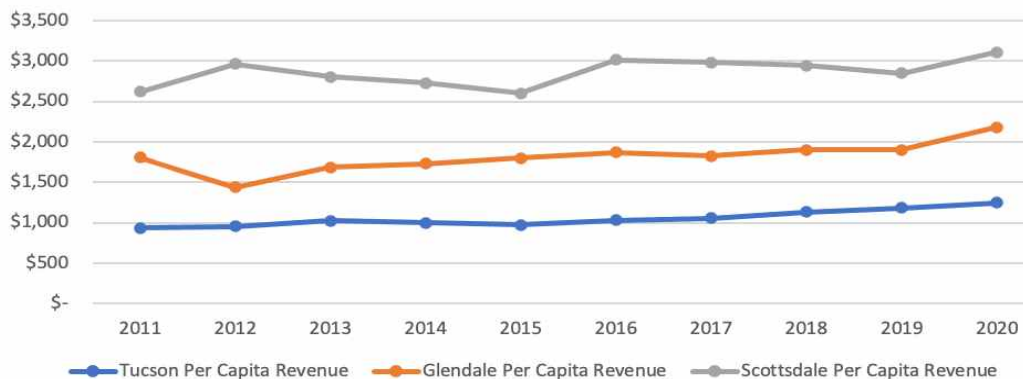
모든 도시의 수입은 시간이 지남에 따라 증가하지만, 2020년 세 도시의 총수입만 비교해 보았을 때, 투싼은 13억 달러, 스카츠데일은 8억 달러, 글렌데일에서 5.5억 달러로 스카츠데일보다 투싼의 수입이 단연 높다(그림 16). 그 이유는, 투싼은 세 도시 중 인구가 제일 많기 때문에 연방 보조금과 기부금 등 프로그램의 수입이 많아서 수익이 가장 높은 것으로 분석된다. 따라서, 인구수가 비슷한 스카츠데일과 글렌데일의 수입부분 중 세금 수입만을 보더라도 스카츠데일의 세금 수입이 더 높다. 또한, 스카츠데일의 인구 1인당 수익의 평균은 약 3,000 달러로 세 도시 중에서 가장 높고, 투싼의 3배에 달한다(그림 17). 이는 시민들이 상대적으로 부유하다는 것을 시사한다.

그림 16. 도시별(스카츠데일, 투싼, 글렌데일) 총 수입 현황(2011-2020)



(자료: 스카츠데일, 투싼, 글렌데일 2020년 재정 보고서(CAFR))

그림 17. 도시별(스카츠데일, 투싼, 글렌데일) 인구 1인당 수입 현황(2011-2020)



(자료: 스카츠데일, 투싼, 글렌데일 2020년 재정 보고서(CAFR))

### b. 세금 수입(Tax Revenue)

각 도시의 수입의 대부분은 판매세(Sales Tax)와 재산세(Property Tax)에서 나온다. 정부 수입 중 가장 많은 부분이 재산세, 판매세, 기타 세금 등의 순서로 나온다는 Tax Policy Center(2021)의 의견<sup>47)</sup>과는 다르게, 세 개 도시는 판매세(56.8%)가 재산세(11.0%)보다 오히려 높은 경향을 보인다(표 20). 스카츠데일은 다른 도시들보다 재산세 비중이 훨씬 높은 결과를 보인다(표 20). 각 도시별 재산세율을 살펴보면, 스카

47) Tax Policy Center. (2021)는 지방정부의 예산의 재원은 재산세와 판매세가 대부분이고, 그중에서 재산세의 비중이 매우 높다는 의견을 제시하고 있다.

<https://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/what-are-sources-revenue-local-governments>

츠데일은 3개 도시 중 재산세율이 가장 낮은 것으로 나타났다. 즉, 스카츠데일은 재산세율이 낮음에도 불구하고 재산세로 인한 세금수입이 타 도시에 비해 월등히 높다는 것이다. 다시 말해, 스카츠데일의 부동산 가격이 다른 지역에 비해 현저히 높다는 것을 의미한다. 한편, 스카츠 데일은 다른 도시보다 판매 세율도 가장 낮음에도 불구하고, 상당한 판매세의 수입을 보인다(표 21). 이것은 스카츠데일이 다른 도시에 비해 상대적으로 소비가 왕성하다는 것을 보여주는 대목이다.

표 20. 도시별(스카츠데일, 투싼, 글렌데일) 재산세 및 판매세 수입(2020)  
(단위: 백만달러)

도시	총 수입	재산세	판매세
스카츠데일	424.7	68.6 (16.2%)	248.0 (58.4%)
투싼	575.0	49.1 (8.5%)	311.0 (54.1%)
글렌데일	302.9	25.7 (8.6%)	180.8 (59.6%)
평균	434.2	47.8 (11.0%)	246.6 (56.8%)

(자료: 스카츠데일, 투싼, 글렌데일 2020년 재정 보고서(CAFR))

표 21. 도시별(스카츠데일, 투싼, 글렌데일) 판매세율 및 재산세율(2020)

도시	재산세율 (\$100 당)	판매세율 (시+카운티+주)
스카츠데일	\$1.04	8.05% (1.75+0.7+5.6)
투싼	\$1.38	8.7% (2.6+0.5+5.6)
글렌데일	\$1.86	9.2% (2.9+0.7+5.6)

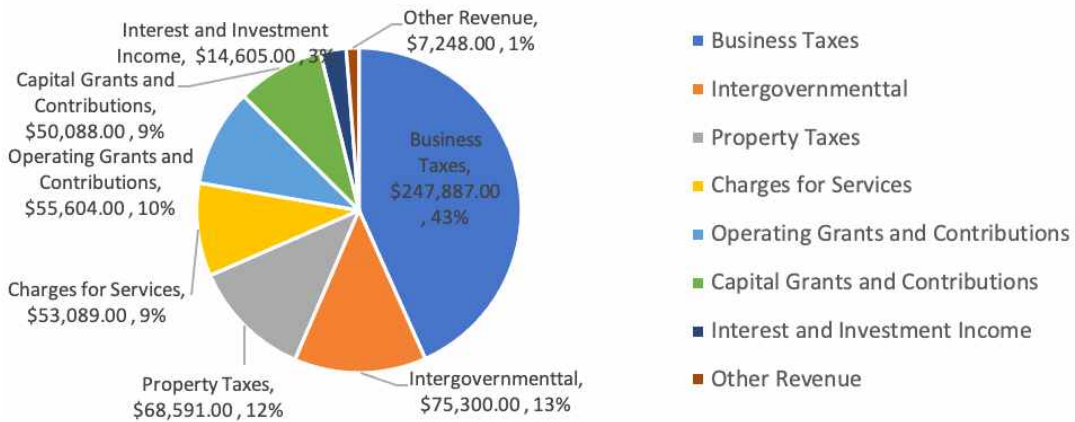
(자료: 스카츠데일, 투싼, 글렌데일 2020년 재정 보고서(CAFR))

### c. 수익 구조

그림 18에 나타난 바와 같이, 프로그램과 무관하게 스카츠데일의 정부 활동의 경우 사업자 세금(43%)이 가장 큰 자금원이며, 주 정부 간 공유 수익(13%), 재산세(12%), 운영 보조금 및 기부금(10%)이 그 뒤를 잇고 있다. 정부 활동과는 다르게, 사업유형 활동에서는 서비스 요금이 수입원 중에서 대부분(83%)을 차지한다. 자본 보조금 및 기여금은 12%, 이자 및 투자 수입은 5% 수준을 보이고 있다.

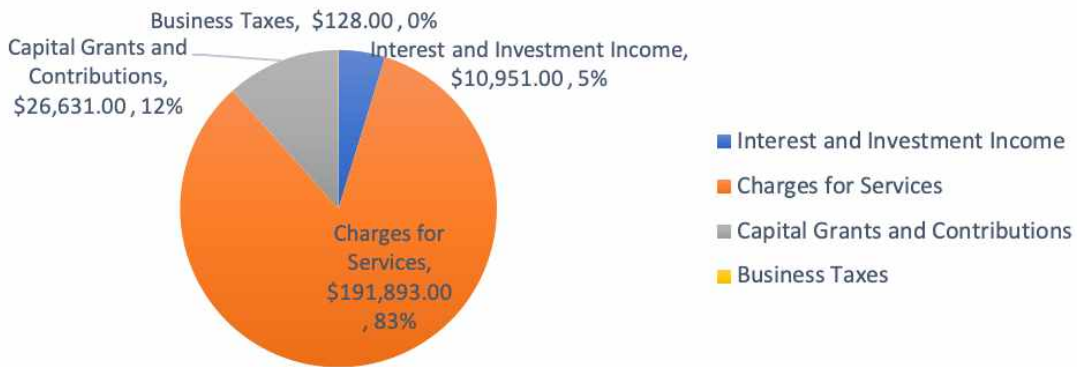


그림 18. 정부활동 수익(스카츠데일, 2020) (단위: 천달러)



(자료: 스카츠데일 2020 년 재정 보고서(CAFR))

그림 19. 사업유형 활동 수익(스카츠데일, 2020) (단위: 천달러)



(자료: 스카츠데일 2020 년 재정 보고서(CAFR))

#### 라. 예산 우선순위 분석

스카츠데일은 “세계적인 사회를 위한 더 나은 서비스“라는 슬로건을 내세우고 있다. 여기에는 “스카츠데일의 독특한 라이프스타일과 성격을 중시하고, 경제적 활력을 지원하고, 이웃을 향상시키며, 의미 있는 열린 공간을 보존하고, 지속 가능성을 추구하며, 교통을 발전시킨다“는 정치적 우선순위가 포함된다(City of Scottsdale, 2019). 우선순위가 명시되었다고 하더라도, 반드시 예산 결정에 그대로 반영되는 것은 아니지만, 이것은 스카츠데일의 예산 결정을 검토하는 데 도움이 되는 프레임워크를 제공한다.

스카츠데일이 명시한 우선 순위를 입증하는 또 다른 방법은 판매세를 필요에 따라 매년 할당하도록 하는 것이 아니라, 다른 목적에 맞게 구체적으로 지정하는 것이다. 이러한 판매세의 범주는 시정부가 명시한 많은 우선 순위와 직접적으로 연계될 수 있다(표 22).

표 22. 예산 우선순위와 수익구조의 관계(스카츠데일, 2020)

판매세 및 사용세 분류	우선 순위	판매세 및 사용세 비율
일반	해당없음	55%
맥도웰 산 보존	오픈스페이스 보존	19%
교통	고급 교통 수단	11%
공공안전	향상된 네이버후드	5%
임시점유	경제활력 지원	9%

(자료: 스카츠데일 2020 년 재정 보고서(CAFR))

스카츠데일은 특히 지역사회 및 특별 기금 섹션에서 이런 목표와 부합하는 사업에서 예산을 배정한다. 게다가, 재정 책임, 투명성, 그리고 균형 예산도 강조하고 있다. 예를 들어, 종합 회계 보고서(CAFR)의 도입 부문에서 다음과 같은 사항을 여러 차례 명확하게 강조하고 있다.

- 1) “Scottsdale 의 5 개년 재정 계획은 건전한 재정 비축, 낮은 부채 부담 및 보수적인 수익 증가 예측에 기초한다.” (p.4).
- 2) “스카츠데일은 운영비에 대한 채무 발행을 금지하는 재정 정책을 가지고 있다.” (p.5).
- 3) 재무 보고 우수 성과 증명서 수령(p.7-9).
- 4) 독립 감사인 보고서 포함(p.15-16).
- 5) 지난 10 년간의 일반기금 잔액(5,260 만 달러) 공개(p.183).

#### 마. 한계 및 시사점

세입 분야와 관련해서, 첫째, 내년 이후 세입이 줄어들 가능성이 있고, 세원 구조가 너무 단조롭다는 점이 문제다. 판매세에 대해서는 2020 회계연도가 코로나 19의 영향을 크게 반영하지 못했다. 이에 따라 시 정부는 코로나 19의 경제적 영향으로 2022 회계연도까지 판매세 수입이 2020년 수준 대비 감소할 것으로 보고 있다. 또한 스카츠데일 부동산 소유자들은 내년에 재산세율이 전년도에 비해 0.0096 달러 감소할 것이다. 따라서, 재산세 수입은 소폭 감소할 것으로 예상된다. 마지막으로 향후 인구와 경제성장에 대해서는 판매세와 재산세 이외의 세수 확보를 위해 세원구조를 다양화할 필요가 있다.

지출 분야에서도 비슷한 잠재적 문제가 있다. 코로나 19 유행의 영향이 지속되면서 사람들에게 영향을 미쳐 수입 감소로 이어지고, 이는 결국 지출을 줄이는 효과가 나타날 것이다. 그러나, 전반적으로 스카츠데일은 재정이 건전하고, 충분한 세금 기반을 갖추고 있기 때문에 다가오는 위기를 극복할 수 있을 것으로 보인다.

종합하면, 스카츠데일은 애리조나의 다른 어떤 도시보다 부유한 편이고, 예산에 융통성이 있으며 매우 건전한 재정구조를 가지고 있는 도시이다. 또한, 많은 인구와 높은 소득수준으로 인해 세금 수입이 충분하기 때문에, 공공서비스에 대한 투자와 지출에 대한 여유가 있다. 또한, 주민들의 요구에 만족하는 사업과 정치적인 영향력이 작용하는 우선순위 사업에도 비교적 자유롭게 예산을 투자할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 종합 회계 보고서의 서두에서 여러 차례 명시할 정도로, 투명성과 재정적 책임을 매우 중요하게 여기고 있다. 이렇게 투명성과 책임성을 확보하기 위해 노력하는 모습은 우리나라의 지방자치단체에서도 눈여겨볼 만하다.

#### 4.5.2. 굿이어(Goodyear)

##### 가. 도시 개요

굿이어는 1차 대전 중 고무타이어용 목화의 재배지로서 도시 역사의 첫발을 시작하였다. 1946년 통합 이후, 1988년 허가되었다. 이 도시는 교통의 중심지라는 입지 요건을 바탕으로 빠르게 성장하고 있다. 특히, 지난 10년간 인구는 66,309명에서 2020년 88,870명으로 34%에 이르는 높은 증가율을 보였다. 이는 글렌데일 (11.9%), 투싼(7.5%)에 비해 매우 높은 수치이다.

투싼은 인구 100만명의 대도시로서, 애리조나주 2위, 전국 33위의 대도시이다. 이러한 성장에는 관광, 교육, 군, 첨단산업 등이 뒷받침하고 있다. 특히, 관광객은 1.5억불에 이르는 경제적 파급효과를 가져올 정도로 투싼 경제의 중요 산업이다. 글렌데일은 인구 254,000명으로 애리조나 주 7번째 도시이다. 지난 10년간 인구는 227,000명에서 2020년 254,000으로 약 12% 증가하였다. 의료, 공공, 소매, 교육 등을 중심으로 경제 성장을 뒷받침 하고 있다.

#### 나. 지출(Expenditure) 구조 분석

2020년 굿이어시의 지출은 2.02억달러로 2011년 대비 67%(81백만달러)하였다. 같은 기간 투싼은 37%, Glendale은 15% 증가한 것에 비하면, 빠른 증가세를 보이고 있다. 세 도시 모두 인구증가율 보다 지출 증가율이 높은 양상을 보였으나, 특히 굿이어의 지출 증가율은 매우 높다. 인구 1인당 지출 규모 역시 굿이어가 투싼과 글렌데일에 비해 매우 크다(표 23)

표 23. 도시별(굿이어, 투싼, 글렌데일) 1인당 지출 규모

(단위: 달러)

도시	2011	2022	증가율(%)
굿이어	1,832.41	2,277.91	24.31
투싼	826.52	1,055.09	27.65
글렌데일	1,787.04	1,840.30	2.98

(자료: 굿이어, 투싼, 글렌데일 2020년 재정 보고서(CAFR))

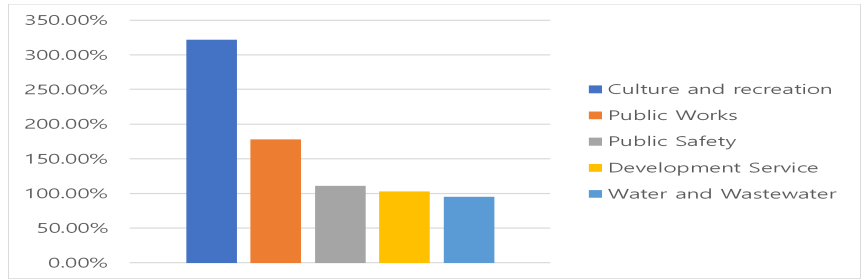
세 도시 모두 공공안전과 운영에 대한 지출 비중이 공통적으로 높았다. 즉, 안전에 대한 시민의 요구에 대응한 것으로 볼 수 있다. 다만, 굿이어는 일반 정부 지출 비중이 13.1%로 투싼 (4.5%), 글렌데일 (9.8%)에 비해 상대적으로 높은 비중을 나타냈다. 그러나, 세부적인 지출구조는 흥미로운 결과를 보여준다. 지난 10년간 증가율이 높은 순서로 살펴보면 도시별 차이가 나타난다. 굿이어는 Culture and recreation (322.1%), Public Works (178.2%), Public Safety (111.4%) 등의 순서로 높은 증가율을 나타냈다. 이는 다른 두 도시에 비해 신생 도시로서, 도시 인프라를 새롭게 구축하는데 기인하는 것으로 해석된다(그림 20). 이는 굿이어의 전략 계획이 강조하는 경제 활력, 공동체 의식, 삶의 질 향상과 부합하는 결과이다. 한편, 투싼과 글렌데일은 각각 Support Services (132.4%), Street Maintenance (99.9%)가 가장 높은 증가율을 나타냈다. Water utility, Landfill 등 기반 시설에 대한 지출도 높은 증가율을 나타냈다. 두 도시의 인구 증가율을 감안할 때, 이는 신규 지출보다는 기존 시설에 대한 유지 보수성격의 지출로 판단된다.

굿이어는 인구 증가율, 세수 증가율 등 탄탄한 수입 기반을 바탕으로 지출을 확대해 나갈 것으로 예상된다. 특히, 출범한 지 30년 조금 넘은 젊은 도시인 만큼, 각종 도시 인프라 구축에 지출이 확대될 것으로 전망된다. 예를 들어, 굿이어의 삶의 질(Quality of Life)와 관련이 있는 공원은 다른 두 도시에 비해 현저히 부족한 상황이다. 이는 향후 지출 증가가 예상되는 부분이다(그림 21). 아직 다른 두 도시에 비해 지출 규모가 작지만, 지난 10년간 지출 증가폭 (81백만달러)이 글렌데일 (62백만달러) 보다 크다는 점은 유의해야 할 부분이다. 즉, 재정 건전성 측면을 보다 신중하게 살펴야 한다. 이런 점에서 장기부채에 대한 이자 지출이 감소하고 있는 것은 긍정적 측면이다.

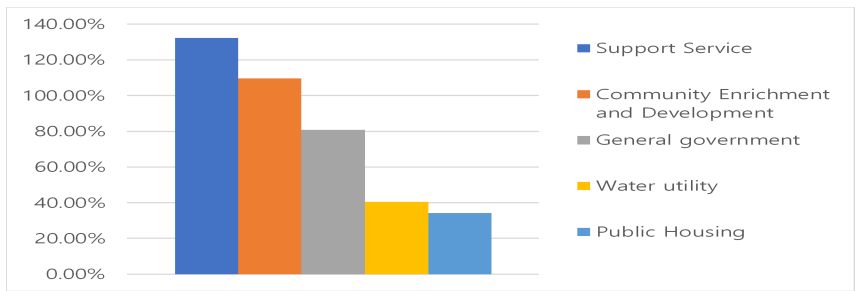
한편, 초당적 인프라 투자 및 일자리법(Bipartisan Infrastructure and Investment Bill)이 통과됨에 따라, 연방정부로부터의 보조금이 확대될 것으로 예상된다. 이 법안에 따라 애리조나주에 60억달러 규모의 인프라 투자가 예상된다. 인프라 투자가 필요한 굿이어로서는 중요한 재원이다. 지출 측면에서 보다 효과적으로 관리하기 위해, 투싼의 사례처럼 별도의 펀드를 신설해서 관리하는 것도 검토할 필요가 있다.

그림 20. 도시별(굿이어, 투싼, 글렌데일) 분야별 지출 증가 비율

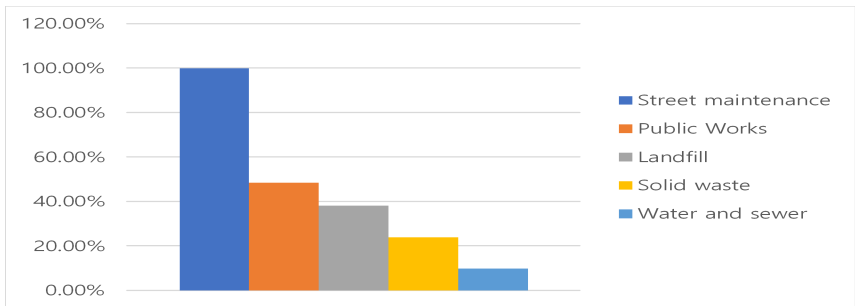
a) 굿이어



b) 투싼

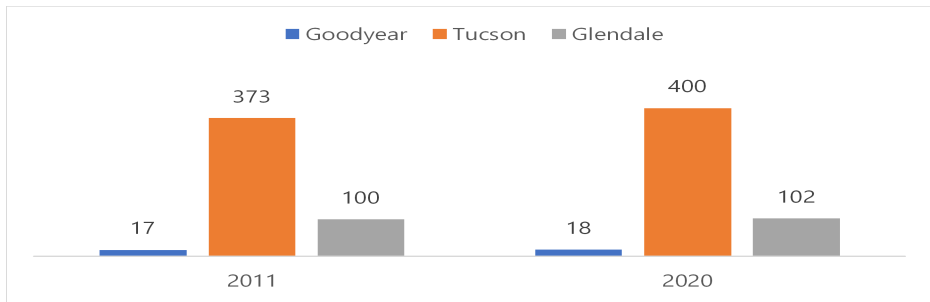


c) 글렌데일



(자료: 굿이어, 투싼, 글렌데일 2020 년 재정 보고서(CAFR))

그림 21. 도시별(굿이어, 투싼, 글렌데일) 공원수



(자료: 굿이어, 투싼, 글렌데일 2020 년 재정 보고서(CAFR))

#### 다. 수입(Revenue) 구조 분석

2020년 굿이어의 총 수입은 2.96억달러이며, 전년(2.43억달러) 대비 21.7%(53백만달러) 증가하였다. 투산(+6%, 73백만달러), 글렌데일(15.9%, 76백만달러) 보다 큰 증가세이며, 증가폭도 인구 규모를 감안하면 상당히 큰 규모이다.

수입 구조는 프로그램 수입 비중이 51%로 투산(55%), 글렌데일(43%)과 비슷한 수준이다. 그림 21에서 볼 수 있듯이, 세금에 대한 의존도는 굿이어(39.37%), 글렌데일(39.29%), 투산(30.84%) 순으로 비슷한 모습을 보인다. 다만, 다른 두 도시에 비해, 재산세(7.7%), 투자수입(2.1%) 비중이 큰 편이다. 2020년 굿이어의 세금수입은 \$1.16억달러로, 투산(4.02억달러), 글렌데일(2.17억달러)에 비해, 각각 29%, 54% 수준에 불과하다. 그러나, 지난 10년간 굿이어의 세금은 118% 증가하며, 다른 두 도시에 비해 빠른 증가세를 보이고 있다. 이는 다른 두 도시에 비해 굿이어가 지난 10년간 빠른 인구 증가율(34%)과 함께, 경제 성장세를 이어온 것에 기인한다(표 24).

한편, 그림 23를 보면 굿이어의 1인당 세금 규모는 지난 10년간 \$808에서 \$1,312으로 약 60% 증가했다. 이에 따라, 2020년 기준 1인당 세금 규모는 투산의 3.4배, 글렌데일의 1.5배에 이른다.

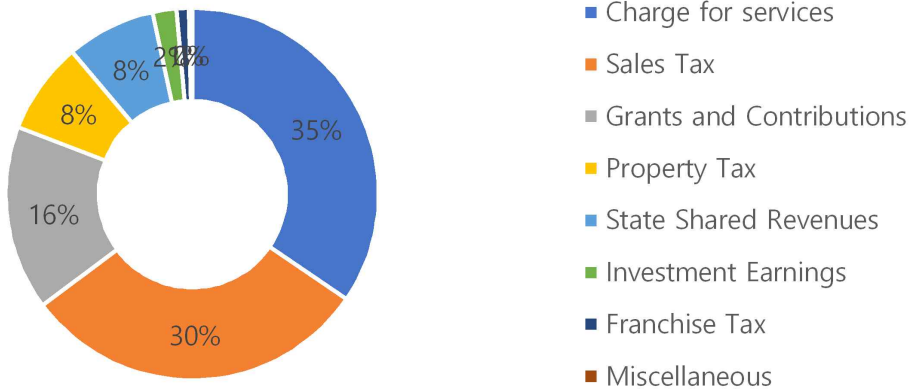
표 24. 도시별(굿이어, 투산, 글렌데일) 총 세금 및 인구(2011, 2020)

도시	2011	2022	증가율(%)
굿이어	세금 \$54,596,229 (인구 66,409 명)	\$116,603,604 (88,870 명)	117.76% (34.02%)
투산	\$250,184,039 (974,000 명)	\$402,059,378 (1,047,279 명)	60.71% (7.52%)
글렌데일	\$128,366,000 (227,000 명)	\$217,203,000 (254,000 명)	69.21% (11.89%)

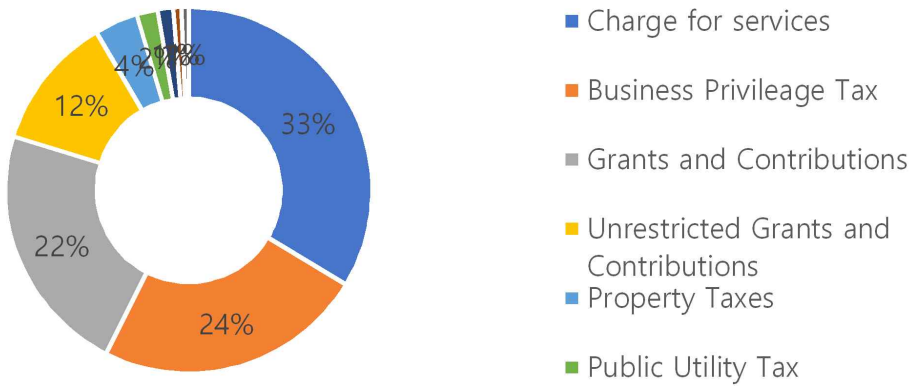
(자료: 굿이어, 투산, 글렌데일 2020년 재정 보고서(CAFR))

그림 22. 도시별(긱이어, 투싼, 글렌데일) 분야별 수입원

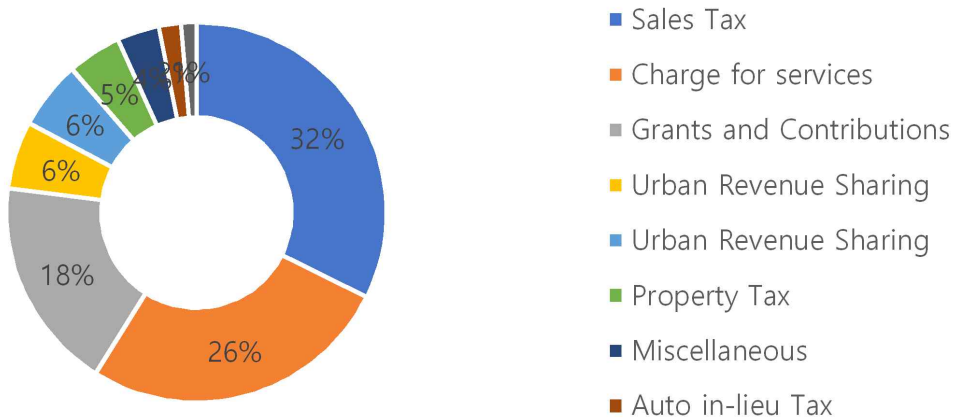
a) 긱이어



b) 투싼



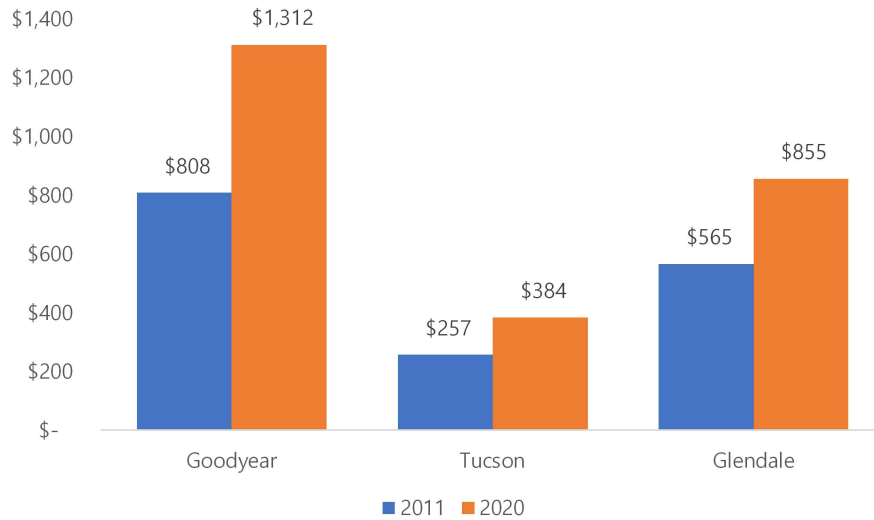
c) 긱이어



(자료: 긱이어, 투싼, 글렌데일 2020 년 재정 보고서(CAFR))



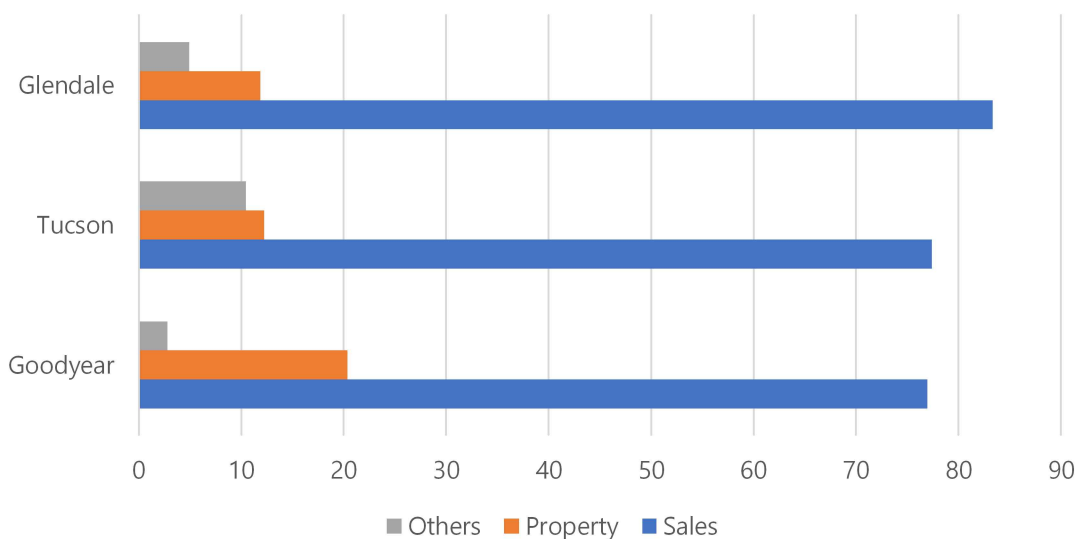
그림 23. 도시별(굿이어, 투싼, 글렌데일) 1인당 세금 규모



(자료: 굿이어, 투싼, 글렌데일 2020년 재정 보고서(CAFR))

세 도시의 세수 구조는 판매세, 재산세, 기타 등으로 비슷한 구조를 보이고 있다. 그러나, 그림 3에서 볼 수 있듯이, 굿이어는 재산세 규모가 글렌데일과 비슷한 규모로 상당히 크며, 재산세 비중이 높은 편이다. 그러나, 고용 상위 10대 기업이 교도소, 방산 등 공공 위주에서 물류, 소매 등 민간 위주로 빠르게 재편되고 있다. 이에 따라 판매세가 빠르게 증가하고 있다.

그림 24. 도시별(굿이어, 투싼, 글렌데일) 세금수입 구조



(자료: 굿이어, 투싼, 글렌데일 2020년 재정 보고서(CAFR))

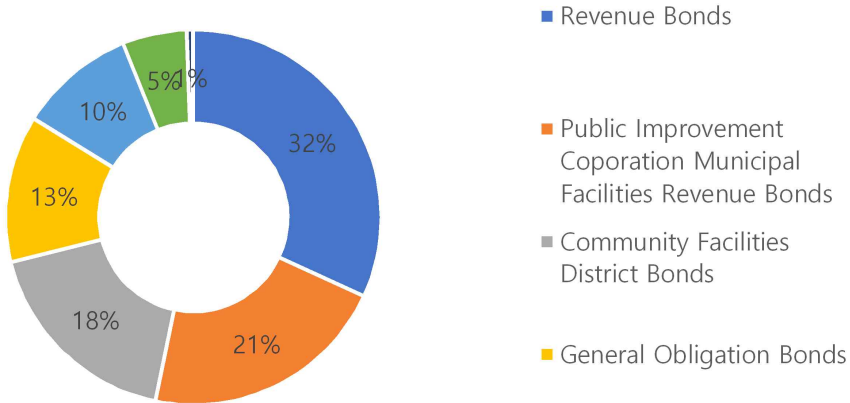
지난 10년간 높은 인구 증가율, 상위 10대 기업 고용 현황 등을 감안할 때, 굿이어의 세금수입은 당분간 지속 증가할 것으로 전망된다. 특히, 판매세 증가율을 볼 때, 굿이어 (274.13%)는 투싼 (77.48%), 글렌데일 (93.91%)에 비해 현저히 빠르게 증가하고 있다. 2020년 이후 코로나-19에 따른 영향이 우려되나, 백신 접종 등에 따라 중장기적으로 다른 도시에 비해 세수 증가 속도가 빠를 것으로 예측된다. 그러나, 1인당 세금 규모가 크며, 증가 속도 역시 다른 도시에 비해 빠른 점은 우려된다. 이 추세가 지속되는 경우, 세금 부담 급증이 우려되는 만큼, 신중한 대응이 필요하다. 향후 인구 및 경제 성장을 바탕으로, 세원 구조를 다각화하고, 세금 이외의 수입 확보를 위해 노력해야 할 것이다.

#### 라. 부채 분석

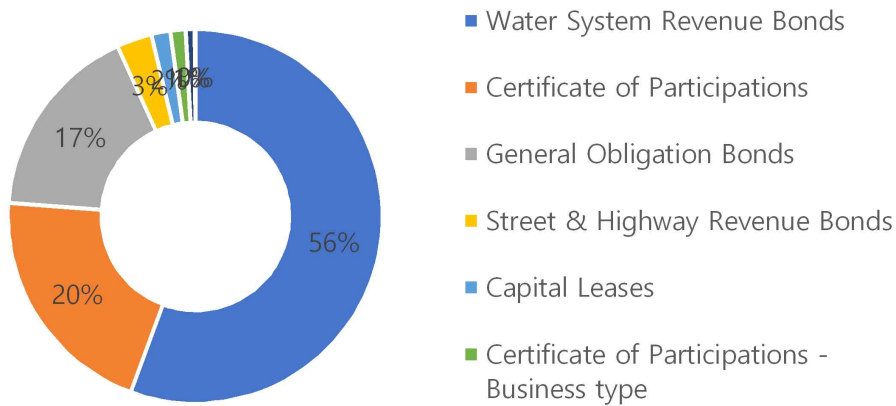
굿이어의 부채 총액은 아직 작으나, 세 도시 중에서 유일하게 부채가 증가했다. 부채 규모는 4.81억달러로 투싼(7.36억달러), 글렌데일(7.85억달러)에 비해 작다(그림 25). 그러나, 투싼(-36.39%)과 글렌데일(-29.52%)과는 달리, 지난 2011년 대비 2020년 부채가 유일하게 증가했다. 또한, 시민의 부채 부담이 다른 도시에 비해 높다. 1인당 부채 규모가 \$5,420로 투싼 (\$742.3), 글렌데일 (\$3,090)에 비해 1.5에서 8배 가량 높은 수준입니다. 특히, 개인소득 대비 부채비중이 매우 높은 수준이다. 이는 굿이어 시민의 부채 부담이 매우 크며, 향후 시 재정에 부정적 영향이 우려된다. 마지막으로, 도로, 시설 관련 부채가 상당한 비중을 차지하고 있다. Public Improvement Cooperation Municipal Facilities Revenue Bonds (21.33%), McDowell Road Corridor Improvement Bonds (5.52%) 등 도시 기반시설 관련 부채가 다른 도시에 비해 높은 수준입니다. 특히, Public Improvement Cooperation Municipal Facilities Revenue Bonds는 이자율이 계속 높아지고 있어, 시에 부담이 된다. 한편, 다른 두 도시는 도로 관련 부채가 없거나 거의 미미한 수준이다. 이는 굿이어가 상대적으로 도시를 형성하는 초기 단계이기 때문으로 추측된다.

그림 25. 도시별(굿이어, 투싼, 글렌데일)의 부채 원인

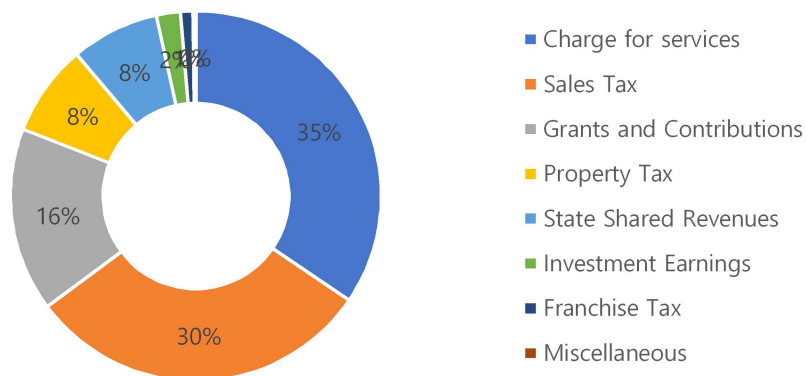
a) 굿이어



b) 투싼



c) 글렌데일



(자료: 굿이어, 투싼, 글렌데일 2020 년 재정 보고서(CAFR))

종합하면, 굿이어의 부채는 지난 10년간 큰 변화없이 안정적으로 지속되었다. 총 부채규모는 다른 두 도시에 비해 적으나, 1인당 부채 규모, 개인소득당 부채 비중을 보면 다른 도시에 비해 부채부담이 높다는 것을 보여준다(표 25). 특히, 부채 비중이 큰 도로 및 시설 관련 부채가 증가하고 있어, 이는 부채 여건에 부담을 주는 요인이다. 즉, 최근 10년간 부채 규모가 감소한 두 도시와 달리, 굿이어는 부채의 양과 질이 악화되고 있다. 이는 2020년 코로나-19 이후 더욱 심해졌을 것으로 예상된다. 더욱이 수익 대비 부채 규모가 230%로 높은 수준이라, 시 재정에 큰 부담이 되고 있다. 향후 부채 규모 축소를 위한 정책 노력이 필요하다.

표 25. 도시별(굿이어, 투싼, 글렌데일) 수입 대비 부채 비율

도시	굿이어	투싼	글렌데일
총 부채	\$481,641,891	\$734,769,569	\$784,787,000
총 수입	\$209,900,631	\$959,019,678	\$376,149,000
부채/수익 비율	229.46%	76.62%	208.64%

(자료: 굿이어, 투싼, 글렌데일 2020년 재정 보고서(CAFR))

#### 라. 한계 및 시사점

위의 예산 분석을 고려할 때, 몇 가지 재정적 의의가 발견할 수 있다. 여기에는 세입원을 다양화하고, 재정 건전성을 달성하고, 부채를 줄이고, 정부 내 투명성을 높여야 할 필요성이 포함되지만, 이에 국한되지는 않는다. 앞서 언급한 굿이어의 세입 분석에서 지난 10년간 시의 세금 증가율이 급격한 상승으로 시민들이 부담해야 할 부담에 대한 우려를 낳고 있다. 판매세와 재산세는 도시의 주요 수입원이다. 하지만, 그 중에서 판매세는 늘 높은 변동성을 보여왔다. 특히 코로나19로 인하여 판매세가 경기에 따라 큰 변동성을 띠었다. 그러나, 굿이어의 경우, 판매세는 코로나-19 팬데믹에도 불구하고 주요 수입원의 역할을 하였다. 그럼에도 불구하고 미래의 불확실성으로부터 위험을 최소화하

기 위해 수익원을 다양화해야 할 필요가 있다. 변동성과 관련하여 CBPP(Center on Budget and Policy Priorities)는 주 및 지방정부가 “정부의 적절한 재산세 부과 능력을 제한하는 조치를 피함으로써 균형 잡힌 수익 조합을 보장한다”고 조언한다(McNichol, 2013). 앞서 언급했듯이 굿이어는 급격한 인구 증가는 주거 및 상업용 건물의 수요와 공급에도 큰 영향을 미쳤다.

가장 큰 관심사는 재정 건전성이다. 굿이어의 지출은 지난 10년 동안 총 80백만달러 증가했는데, 이는 글렌데일과 투싼의 지출과 비교하면 매우 높은 수치이다. 인프라에 대한 투자가 계속 증가하고 있고, 여전히 이러한 투자를 지속할 수 있을 정도로 재정이 건전하다고 할 수 있기 때문에, 향후 몇 년 동안 지출은 계속 증가할 것으로 예상된다. 그러나, 상당한 지출에 비추어 누적된 부채를 무시할 수 없다. 애리조나 주에만 약 60억 달러를 투입할 것으로 예상되는 초당적 인프라 투자 및 일자리법(Bipartisan Infrastructure Investment and Jobs Act, P.L.117-58)의 통과에 비추어, 예상대로 인프라 투자를 지속하기 위해서는 별도의 펀드 개발이 필요하다. 마지막으로 정부 내 투명성과 책임성은 반드시 해결해야 하는 문제이다. 현재, 종합 연차 재무 보고서와 같은 공개된 예산 문서의 대부분이 상당히 모호하거나 앞뒤가 맞지 않은 자료를 종종 찾아볼 수 있다. 이러한 분석에는 다양한 문헌을 활용한 유의미한 연구가 필요하고, 지방정부 공무원들의 추가적인 해명이 필요하다. 그러나 일반 시민들은 그러한 데이터를 수집하고 해독하는 데 많은 어려움을 겪을 것이다. 재정의 투명성과 책임성이 달성됨에 따라 시민들은 정부를 믿고 따를 수 있을 것이다.

## 5. 재정 책임성 확보 방안

### 5.1. 재난안전 사업 사전협의제도 실효성 제고

재난안전 예산 사전협의제도는 재난안전 관리 사업의 투자효율성을 제고하기 위해 투자방향과 우선순위를 행정안전부에서 총괄·조정하고, 기획재정부에서 행정안전부의 의견을 토대로 재난안전예산을 편성하는 제도이다.(행정안전부 보도자료, 2021). 이 제도는 2017년부터 전부터 운영하였으며, 재난안전관련 재정사업에 대해서 사전검토의견을 작성하여 기획재정부에 전달하여 왔다. 검토의견을 작성하는 과정에서 민간전문가의 자문을 거치고, 사업별 투자우선 순위 등을 심의·확정한 뒤 중앙안전관리위원회의 심의를 통해 최종 확정한다.(행정안전부 보도자료, 2021).

이 제도는 기존에 별도로 집계되지 않았던 재난안전사업의 예산을 체계적으로 관리한다는데 큰 의의가 있다. 우리나라 재정사업 특성상, 재난안전사업은 여러분야에 흩어져 있어서 정확한 파악과 관리가 힘들었으나, 사전 협의 제도가 도입됨에 따라, 재난안전 예산의 관리체계를 마련한 것이다. 이에 따라, 체계적인 투자방향을 설정할 수 있다. 유형별 전문가, 부처 담당자, 행정안전부의 검토과정을 통해 유형별로 심층분석한 중점투자방향을 제시하고 있다. 뿐만 아니라, 재난안전예산을 안정적으로 확보하고 투자를 유도하는 효과도 있다. 하지만, 아직까지 제도가 초기 단계이고, 예산 편성과정에서 사전검토의견이 적극적으로 반영되는데 한계가 있어, 실효성에 대한 문제가 제기되기도 한다. 실질적인 예산편성 권한이 기획재정부에 있기 때문에 한계가 있다는 의견도 있다(오윤경, 2020)<sup>48)</sup>.

중앙정부와 마찬가지로 지방자치단체의 재난안전 예산을 사전검토하는 제도가 2020년에 도입되었다. 「재난 및 안전관리 기본법」 제 10조의 4에 따르면, 지방자치단체의 장은 재난안전관리 사업에 대해 집행실적, 성과, 향후 추진 필요성 등을 고려하여 투자우선순위를 검토하고 지역안전관리 위원회 심의를 거치도록 하고 있다.

48) 오윤경, 『지방자치단체 재난안전예산관리 효과성 제고 방안 연구』, 한국행정연구원, 2020)

그림 26. 지방자치단체 재난안전예산 사전검토 업무체제도



(출처: 오윤경<sup>49)</sup>, 2020)

중앙정부와 마찬가지로, 지방자치단체의 안전총괄부서에서 재난 안전예산을 사전검토하여 예산부서로 이관한다고 하더라도, 예산부서에서 이를 수용하는데 한계가 있어서 지방자치단체의 사전검토제도의 실효성에 대한 우려가 있는 상황이다. 이는 주민참여예산제도와 같이 사전 결정된 사항에 대해 예산부서가 의무적으로 수용한다면 실효성이 확보될 것으로 보인다. 즉, 사전검토 결과에 대해서 예산부서가 수용할 수 있도록 지침 마련 등 제도적 보완이 필요하다.

아울러, 중점투자 방향 설정과 투자 우선순위와 관련하여, 지방자치단체 고유의 위험 특성을 고려하여 예산 편성과정에서 이를 반영하도록 하고 있다. 하지만, 현재는 행정안전부가 각 지자체별 중점투자 방향을 설정하고 제시하고 있으나, 이는 지방자치단체 고유의 권한이자 책임이다. 또한, 지역안전관리계획에서 중점분야를 선정하도록 하고 있으나 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 따라서, 지역안전관리계획 수립시 중점투자 방향을 분석하고 이를 재난안전예산 사전검토시 적극 활용해야 할 것이다. 행정안전부는 국가적 관점에서 검토한 투자방향과 권역별 투자방향정도를 제시하고, 지방자치단체계가 중점투자방향을 설정할 때 활용하는 것이 바람직하다.

49) 오윤경, '지방자치단체 재난안전예산관리 효과성 제고 방안 연구', 2020

## 5.2. 재난안전 재정 투자 분석 및 재정 분권 확대

「재난 및 안전관리 기본법」 제10조의 3에 근거하여, 재난안전 분야의 총괄 기관인 행정안전부는 중앙기행정기관에서 추진한 재난안전사업의 효과성과 효율성을 평가하고 예산 편성 과정에 그 결과를 반영하기 위해서, 재난안전사업 평가를 매년 실시하고 있다. 평가대상은 모든 재난안전사업이 대상이지만, 평가가 중복될 수 있는 R&D사업이나 교부세 등은 평가 대상에서 제외한다. 행정안전부가 전년도 8월경에 성과목표와 지표 등에 관한 수립지침을 배포한 후, 당해년 1월말에 성과지표와 지표 등을 확정한다. 다음해 1월에 재난안전사업평가 실시계획을 수립하여 배포하고, 4월말에 평가결과를 관계기관에 통보하고 공개한다. 평가방법은 부처자체평가 0점과 행정안전부 평가 50점을 합산해서 총 100점으로 재난 사고유형별로 상대평가를 실시한다. 평가지표와 관련해서, 부처 자체평가는 예산집행률, 목표달성도등 사업관리의 적정성을 중심으로 평가하고, 행정안전부 평가는 사업성과의 우수성, 정책의 중요도 등 사업계획의 적절성을 중점적으로 평가한다. 재난사고유형별 상대평가 결과를 바탕으로 우수, 보통, 미흡 3단계로 결과를 산출한다. 우수사업에 선정된 사업은 재난안전예산 사전협의를 통해 예산이 확대되도록 기획재정부에 건의한다. 반면, 미흡사업에 대해서는 다음연도 예산안 편성 시에 감액 조치하고, 사업성과 개선 대책을 마련하도록 하고 있다(행정안전부 보도자료<sup>50</sup>). 아울러, 자세한 평가 결과 보고서는 정부업무평가제도 누리집<sup>51</sup>에 공개하고 있다.

그림 27. 연도별 재난안전예산 사업 평가 추진 현황

평가연도	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
대상사업	82개 8.0조	296개 10.8조	280개 10.5조	318개 11.0조	295개 10.2조
변동사항	시범 평가	최초 평가	행안부 단독 평가	평가예산 활용	평가제도 정착

(출처: 행정안전부 보도자료, ‘행안부, 2020년 재난안전사업 평가 결과 확정’, 2020.5.8.)

50) 행정안전부 보도자료(2020.5.8.), ‘행안부, 2020년도 재난안전사업 평가 결과 확정’

51) 정부업무평가제도 누리집: [https://www.evaluation.go.kr/web/page.do?menu\\_id=132](https://www.evaluation.go.kr/web/page.do?menu_id=132)



마찬가지로, 「재난 및 안전관리 기본법」 제33조의 2에 근거하여, 재난안전분야의 총괄 기관인 행정안전부는 2005년부터 전년도 재난관리 업무실적에 대해 재난관리 책임기관에 대해서 재난관리 평가를 실시하고, 그 결과를 발표한다. 2022년에는 총 335개의 재난관리 책임기관에 대해서 재난관리 평가를 실시한 바 있다. 이 평가는 재난관리 책임기관의 예방, 대비, 대응, 복구 등 재난관리 단계별 주요 역량, 재난관리 단계별 필수업무, 재난유형별 관리활동 등을 45개 지표로 구성하여 진단하는 평가이다. 객관적인 평가를 위해서 민간전문가 60명으로 구성된 중앙평가단이 중앙부처와 시·도를 평가하고, 중앙부처는 공공기관을 시·도는 시·군·구를 각각 평가한다. 결과적으로, 재난관리 실태를 평가하여 재난관리 책임기관들의 재난관리 역량을 제고하고 국가차원의 재난관리 수준을 향상시키는 데 그 목적이 있다. 재난관리 평가는 재난안전사업평가와 동일하게 그 결과를 우수·보통·미흡 등 3개의 등급으로 나누어서 적용하고 그 결과를 공개한다. 우수기관에는 대통령표창, 국무총리표창, 장관표창 및 포상금 등을 수여할 뿐만 아니라 인센티브를 지원하고, 미흡기관은 기관별 특성이나 미흡하게 나온 원인이 되는 역량에 대해서 컨설팅 등을 통해 맞춤형 역량 강화를 추진한다.

그림 28. 재난관리평가 개요도



(출처: 행정안전부 보도자료, ‘2022년도 재난관리평가 결과 발표’, 2022.7.6.)

앞서 설명한 바와 같이, 재난관리 사업과 업무에 대한 평가 등을 통해, 지방자치단체의 재난안전분야에 대한 재정 및 업무에 대해 일정부분 이상 책임성을 추구하고 있다. 평가 결과가 미흡한 기관은 예산을 감액한다거나, 해당 기관을 대상으로 컨설팅 제도를 운영하여 재난관리 위해 요소를 줄일 수 있는 기회를 마련하고 있으나, 이런 노

력들은 해당 기관의 평가 지표를 개선할 뿐 근본적인 문제를 해결하는데 한계가 있다. 또한, 이런 성과 평가들을 활용하여 지방자치단체의 재난안전분야 투자 확대를 유도할 수 있으나, 재난안전 성과관리가 예산집행률, 성과 목표달성치 여부 등 통상적인 사업평가와 크게 다르지 않다는 점을 알 수 있다.

먼저, 재난안전분야의 재정 투자 구조에 대해 정확한 분석이 필요하다. 현재 지방자치단체의 재난안전 예산은 포괄적 재정지원을 근거로 하고 있어서, 피해유형별, 재난단계별 재난안전 투자의 비교 분석이 어려운 실정이다. 시·도의 피해유형별, 재난단계별, 투자 재원별 재난안전예산을 정확한 분석을 통해, 미흡기관에 대한 제재보다는 우수기관들의 재난안전분야 투자확충을 위한 인센티브 제도를 더 적극적으로 활용할 수 있도록 해야 한다.

다음으로, 지방자치단체의 자율성 및 책임성을 확대하는 차원에서 국고보조사업에 대한 지방비 비율을 점진적으로 상향하는 것이 필요하다. 기존에는 주로 보조금이나 교부세를 활용하여 재난안전사업을 실시하였으나, 지방재정 분권 흐름에 따라 지방이양사업을 확대할 필요가 있다. 물론, 재정력이 약한 일부 지방자치단체는 지방비 부담을 인하하거나 국가재정지원을 상향 것도 동시에 고려해야 할 것이다. 즉, 지방자치단체의 지방비 비율에 대한 차등 적용과 지방이양사업 확대를 통해 재난안전분야에 대한 책임성을 강구해야 한다.

### 5.3. 중앙정부-지방정부간 연계 관계 재정립

재난안전분야의 중앙-지방간의 관계는 국가의 분권의 틀과 맞물려 있고, 재정관계와 밀접한 관계가 있어서, 재난안전분야만 따로 분리하여 중앙-지방간의 재정관계의 특징을 파악하기는 어렵다. 따라서, 재난안전분야의 중앙과 지방간의 관계를 근간으로 하고, 우리나라 중앙-지방간의 재정관계를 참고하여 바람직한 재난안전분야의 중앙-지방간의 재정관계를 도출하는 것이 필요하다.

먼저, 지방의 일차적인 책임과 중앙-지방간의 수평적 관계가 중요하다. 재난안전사무에서 볼 수 있듯이, 중앙정부는 각 유형별 재난관

리 주관기관으로서 재난을 총괄하고 있다. 하지만, 지방자치단체에서 해당지역에서 발생하는 재난에 대해서는 현장 대응 등 일차적인 책임을 지고, 해당 지역의 역량을 뛰어넘는 대규모 재난에 대해서는 중앙정부가 예산과 인력 등을 지원하는 체계가 이상적이다. 이는 현장 대응 중심의 재난관리체계로써 미국의 연방정부, 주정부, 지방정부가 운영하고 있는 통합형 재난관리체계의 일부라고 할 수 있다.

두 번째로, 재난안전분야를 중앙정부가 주도하고 있기 때문에, 지방자치단체의 재난안전분야 사업의 평가가 매우 중요한 역할을 한다. 그러나, 중앙 집권적인 재난안전분야 성과평가 방식을 보다 분권화된 방식으로 개편할 필요가 있다. 즉, 중앙정부와 지방정부의 수직적 관계보다는 수평적 관계로 재편하고, 중앙과 지방이 재난안전분야의 협업 기능을 적극적으로 활용할 수 있도록 행정적 제도 변화가 필요하다.

세 번째로, 지방재정관리체계와 연계성을 강화할 필요가 있다. 재난안전분야의 대부분의 사무과 제도는 「재난 및 안전관리 기본법」에 근거를 두고 있다. 하지만, 재정과 관련된 사항은 근본적인 절차가 「지방재정법」에 따른 예산관리 과정의 일환이다. 따라서, 지방재정관리체계와 연계가 원활하게 이루어져야 재난안전분야의 재정과 관련한 제도가 그 실효성을 확보할 수 있다. 예를 들어, 지방재정법에 따라 지방자치단체에 제공하는 예산편성 운영기준 지침 등에 재난안전예산관리에 대한 사항을 구체적으로 명시할 필요가 있다. 또한, 지방자치단체의 재난안전교육, 워크쇼 등을 제공할 때에도 재정부서와 협력적인 관계를 유지해야 할 것이다.

#### 5.4. 지방재정에 대한 모니터링 강화

미국 지방정부의 재정관리제도 중에서 가장 대표적인 지방재정관리방법은 국제도시관리협회(The international City/County Management Association; ICMA)에서 지방정부 스스로 재정상태를 점검할 수 있도록 개발한 재정 동향 분석시스템(Financial Trend Monitoring System; FTMS)<sup>52)</sup>이다. 이 시스템은 지방자치단체의 재정상태, 운영, 성

과를 평가하는 것으로, 지방정부는 이 시스템을 통해 재정위기의 발생 가능성을 사전에 스스로 파악할 수 있다. 따라서, 재정동향분석시스템은 지방정부의 재정상태에 대한 이해의 폭을 넓히고, 심각한 상태에 이르기 전에 재정압박의 가능성을 파악하고, 지방정부의 재정적 취약점과 강점에 정보 제공과, 예산 편성시 장기적인 목표설정을 하는 데에 필요한 기본자료들을 제공한다. 미국과 마찬가지로, 우리나라도 지방재정 통합공개 시스템인 ‘지방재정365<sup>53)</sup>’를 통해서 지방자치단체의 재정 동향과 정보를 분석하고 제공하고 있다. 재난안전분야의 재정 책임성을 강화하기 위해서는, 이 시스템에 재난안전분야 예산에 대한 체계적인 분석과 관리체계를 보완할 필요가 있다. 한편, 미국의 중앙정부에서는 재정진단 시스템 외에 법적·행정적 관리제도를 병행하고 있다. 이는 우리나라의 지방재정관리제도인 사전적 제도와 사후적 제도와 비슷하다고 할 수 있다. 하지만, 우리의 지방재정관리제도에는 예산 집행 과정에 대한 제도가 아직 마련되어 있지 않았다. 따라서, 지방재정의 책임성을 확보하기 위해서 예산 과정과 지방재정관리제도간의 연계를 강화해야 한다. 즉, 예산사업에 대한 종합적인 관리 시스템을 통해 집행과정을 모니터링하고 예산이행과정을 투명하게 공개하는 것이 필요하다.

---

52) [https://icma.org/sites/default/files/101456\\_.pdf](https://icma.org/sites/default/files/101456_.pdf)

53) <https://lofin.mois.go.kr>

## 6. 결론

우리나라의 지방자치시대는 1995년 지방자치단체장과 지방의회의원을 동시에 뽑는 4대 지방선거가 실시됨으로써 완전한 민선 자치시대의 막을 열게 되었고, 그 후 약 25년이라는 시간이 흘렀다. 이와 동시에, 지방분권의 강화는 지방자치단체가 지역의 문제를 각자의 재원과 예산을 이용하여 스스로 해결하는 자율성과 함께, 책임성을 가지고 지방재정을 운용하는 책임성을 통해 이룰 수 있다. 지방재정의 자율성만 강조할 경우 예산낭비를 낳을 수 있고, 책임성만 강화할 경우에는 지방자치의 본질이 왜곡될 수 있다. 그럼에도 불구하고, 지방분권은 지역경제 활성화와 주민의 삶의 질 등에 미치는 영향이 매우 크기 때문에, 거스를 수 없는 흐름이다. 따라서, 국가와 지방자치단체가 협력하여 지방재정의 자율성 뿐만 아니라, 책임성을 강화할 수 있는 노력이 필요하다.

지방재정의 책임성은 지방예산의 효율성을 극대화하되, 예산 집행에 따른 결과에 대해 책임지는 것을 의미한다. 재정의 책임성을 확보하기 위해서 미국의 도시(Bell County)의 사례를 통해서, 부패척결 뿐만 아니라, 시스템과 제도를 동시에 갖추어야 한다는 점을 알 수 있었다. 실제로, 우리나라는 지방재정 운영과정의 합리성을 보완하기 위해서 다양한 지방재정관리제도를 도입하여 운영하고 있다. 예산편성에 대한 사전적 관리제도 뿐만 아니라, 예산 집행에 대한 사회적 관리제도를 갖추고 있다.

한편, 지방재정 중에서 재난안전 예산에 관한 사항은 다른 분야와 달리 아직까지 체계적으로 정리하는 데에는 한계가 있음을 알 수 있었다. 지방자치단체의 재난안전 사무과 예산은 중앙정부와 밀접한 관계를 가지고 있음에도 불구하고, 주민안전에 대한 중앙과 지방 간의 책임소재가 불분명하기 때문에 안전사무와 예산에 관한 사항도 불분명한 모습을 보인다. 그러나, 미국의 사례를 통해서, 최소한 재난안전분야에 대해서, 중앙정부와 지방정부의 역할과 예산이 명확하게 구분되어 있음을 알 수 있다. 특히, 중앙정부의 최근 재난정책동향을 분석한 결과, 중앙정부는 권한을 공유하기 위한 방향으로 정책을 결정하는 모

습을 확인할 수 있었다. 이와 동일하게, 재난관리 조직·체계와 예산도 하부로의 명령전달보다는 권한공유의 체계를 보여주었다. 하지만, 미국의 경우에도 총 예산에서 재난안전분야 예산을 별도로 분류하고 관리하는 체계를 찾아볼 수는 없었다. 오히려, 우리나라의 재난관리 사전협의제도가 재난관리분야의 예산을 분류하고 체계적으로 관리하기 위한 훌륭한 제도임을 재확인할 수 있었다. 미국의 지방정부 예산과 관련해서는 최근 안전분야의 예산이 급격이 늘어났다는 점과, 재정의 투명성과 책임성을 매우 중요하게 여긴다는 점이 눈에 띄었다. 하지만, 일부 지방정부의 공개자료가 모호하거나 불분명한 점은 재정의 투명성과 책임성을 저해할 수 있다는 사실을 상기시켜 주었다.

따라서, 본 연구는 재정의 책임성을 확보하기 위해서는 크게 4가지의 방안을 제시하였다.

첫 번째, 재난안전 사업 사전협의 제도의 실효성을 제고하여 재난안전사업에 대한 정확한 투자방향을 제시할 수 있도록 해야 한다. 이는 예산의 안정적 확보와 책임성 있는 집행을 유도하는 효과가 있기 때문이다. 더불어, 중점투자방향과 투자 우선 순위와 관련하여, 국가적 관점과 지방자치단체의 투자방향이 연계될 수 있도록 지역안전계획수립시 유의할 필요가 있다.

두 번째로, 재난안전 재정 투자 분석과 재정분권을 확대해야 한다. 지방 재정에서 재난안전예산은 포괄적 재정지원에 근거하고 있기 때문에, 피해유형별·재난단계별 재난안전 투자의 비교·분석이 어렵다. 동시에, 지방자치단체의 국고보조사업에 대한 지방비 비율을 조정함으로써 책임성을 강구할 필요가 있다.

세 번째로, 중앙정부와 지방정부간 연계관계를 재정립하여야 한다. 즉, 중앙-지방간의 관계를 수평적 관계로 정립하고, 재난안전분야의 협업기능을 적극적으로 활용할 수 있도록 행정적 제도 변화가 필요하다. 이런 장치를 바탕으로, 지방재정 관리체계와 재난 안전분야의 사무·제도를 연계함으로써 제도의 실효성을 확보할 수 있다.

마지막으로 지방재정에 대한 모니터링을 강화해야 한다. 특히, 예산의 집행과정에 대한 모니터링 제도를 보완하여 예산과정과 재정관리제도간의 연계하고 투명성을 높일 수 있다.

이런 제언들이 정책에 반영되기 위해서는 각 분야에서 세부적인 내용에 대해 추가적인 연구가 필요하다. 또한, 실무 차원에서 실행력이 담보되는 과제들도 발굴하는 한편, 개선안 도출도 이루어져야 할 것이다. 본 연구는 정성적인 분석과 평가를 기반으로 하였기 때문에, 책임성 제고에 대한 정량적인 수치를 제시하기에는 한계가 있을 수 있다. 하지만, 지방재정 확충에 상응하는 책임성을 확보하기 위한 작은 변화에 조금이라도 도움이 된다면, 진정한 지방분권 강화라는 목표를 달성하는 데에 기여할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

### 가. 국내 자료

국무조정실. (2022). 국정과제. [https://evaluation.go.kr/web/page.do?menu\\_id=162](https://evaluation.go.kr/web/page.do?menu_id=162)

국회예산결산특별위원회. (2017). “지방분권을 위한 중앙과 지방의 재정권 정립 방안”

김영록. (2016). “재난안전 예산 및 평가체계 정립방안 연구”. 한국행정연구원.

김유찬 외. (2018) “지방자치단체의 안전투자 책임성 확보 방안”, 기획재정부·한국조세재정연구원.

김은주. (2020). “지방자치단체 재난안전예산관리 효과성 제고방안 연구”. 한국행정연구원.

박완규. (2015). “지방재원의 낭비를 막으려면-지방재정관리제도를 중심으로”. 한국경제포럼.

송상훈. (2012). “재정건전성 확충방안 모색”. 경기개발연구원·한국지방세연구원 공동 정책토론회 발표논문.

송상훈. (2012). “재정분권 강화를 위한 국세·지방세 조정”. 한국지방재정학회 세미나 자료집, p.64-92.

신동주 외. (2017). 국외 출장보고서(미국 조지타운대학교 재난관리 교육).

오윤경. (2020). “지방자치단체 재난안전예산관리 효과성 제고 방안 연구”. 한국행정연구원.

오윤경 외. (2017). “재난안전사업의 효율성 효과성 평가 방안 연구”. 한국행정연구원.

이상용. (2010). “자치단체 재정운용의 책임성 및 투자효율성 제고: 지방자치단체의 선심성·전시성 예산의 통제방안”. 『지방재정과 지방세』 제26권, p.17-34.



- 이용환. (2010). “사전적 지방재정관리제도 선진화 방안 연구” .  
경기연구원.
- 이현우. (2018). “지방재정의 자율성과 책임성 확보 방안” . 국회  
입법조사처.
- 이현우 외. (2018). “재정분권 추진에 따른 경기도 재정운영 대응  
전략” . 경기연구원.
- 이효. (2017). “지방재정투자심사제도의 현황 및 발전방향” .  
『자치발전』 제3호, p.29-39.
- 이희재. (2016). “지방재정건전성 관리체계 개선방안에 관한  
연구-지방재정분석진단제도와 지방재정위기 사전경보시스템을  
중심으로” . 『한국지방재정논집』 제21권 제2호, p.67-95.
- 정재진. (2018). “지방자치단체 자율성 및 책임성 강화를 위한 제도  
개선 방안” . 『지방재정』 통권 제38호, p.10-25.
- 정창훈 외. (2016). “소방교부세 합리적 교부기준에 관한 연구” .  
한국행정학회.
- 행정안전부. (2021). “2021년 소방안전교부세 해설” .
- 행정안전부. (2022). “2022년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및  
기금운용계획 수립기준” .
- 행정안전부. (2022). “2023년 재난안전예산안 사전협의 보고서” .
- 행정안전부 보도자료. (2020.5.8.). “행안부, 2020년도 재난안전사업  
평가 결과 확정” .
- 행정안전부 보도자료. (2021.7.1.). “2022년 재난안전예산 사전협의안 확정” .
- 행정안전부 보도자료. (2022.6.30.). “2023년 재난안전예산 대형사고 및  
기후재난에 중점 투자” .
- 행정안전부 보도자료. (2022.7.6.). “2022년도 재난관리평가 결과 발표” .

## 나. 국외 자료

- Anthony, L. (2020, June 30). Building Public and Political Will for Climate Change Action. Yale School of the Environment.  
<https://environment.yale.edu/news/article/building-public-and-political-will-for-climate-change-action>
- American Policy Association(2021, January 01). Climate change policy guide. <https://www.planning.org/publications/document/9210766/>
- Bromley-Trujillo, R., & Holman, M. R. (2020). Climate Change Policymaking in the States: A View at 2020. *Publius: The Journal of Federalism*, 50(3), 446-472. <https://doi.org/10.1093/publius/pjaa008>
- Brulle, R. J. (2021). Networks of Opposition: A Structural Analysis of U.S.Climate Change Countermovement Coalitions 1989-2015. *Sociological Inquiry*, 91(3), 603-624. <https://doi.org/10.1111/soin.12333>
- Carney, M. (2015, September 29). Breaking the Tragedy of the Horizon-climate change and financial stability. speech delivered at Lloyd' s of London.  
<http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2015/speech844.pdf>
- Carter, N., Ladrech, R., Little, C., & Tsagkroni, V. (2018). Political parties and climate policy: A new approach to measuring parties' climate policy preferences. *Party Politics*,24(6), 731-742.  
<https://doi.org/10.1177/1354068817697630>
- City of Glendale. (2020). Comprehensive annual financial report.  
<https://www.glendaleaz.com/common/pages/DisplayFile.aspx?itemId=17302368>
- City of Goodyear. (2020). Comprehensive annual financial report.  
<https://www.goodyearaz.gov/home/showpublisheddocument/27177/637455511702330000>.

- City of Scottsdale. (2020a). Budget summary: City of Scottsdale FY 2020/21 budget (Volume 1).  
<https://www.scottsdaleaz.gov/Assets/ScottsdaleAZ/Finance/Archive/FY+1953-54+through+FY+2020-21/FY2020-21Volume1Budget+Summary.pdf>
- City of Scottsdale. (2020b). Comprehensive annual financial report.  
<https://www.scottsdaleaz.gov/Assets/ScottsdaleAZ/Finance/CAFR/Comprehensive+Annual+Financial+Report+Archive/Comprehensive+Annual+Financial+Report+2020.pdf>
- City of Scottsdale. (2021). About Scottsdale. <https://scottsdaleaz.gov/about>
- City of Tucson. (2020). Comprehensive annual financial report.  
[https://www.tucsonaz.gov/files/finance/Accounting/City\\_of\\_Tucson\\_CA\\_FR\\_FY\\_2020.pdf](https://www.tucsonaz.gov/files/finance/Accounting/City_of_Tucson_CA_FR_FY_2020.pdf)
- Climate and Security Advisory Group (2019, September 25). A CLIMATE security plan for America.  
<https://climateandsecurity.org/climatesecurityplanforamerica/>
- Congress(2021, February 8). FEMA Climate Change Preparedness Act(S.280 - 117th).  
<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/280>
- Drury, A. C., Kriekhaus, J., & Lusztig, M. (2006). Corruption, Democracy, and Economic Growth. *International Political Science Review / Revue Internationale de Science Politique*, 27(2), 121-136.  
<http://www.jstor.org/stable/20445044>
- Dryzek, J., Norgaard, R., & Schlosberg, D. (2011). *Oxford handbook of climate change and society* . Oxford University Press.
- Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*, 9(3), 383-400.  
<https://doi.org/10.2307/2008920>

Executive order #13990. (2021, January 21). Executive order on protecting public health and the environment and Restoring science to tackle the climate crisis.  
<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-protecting-public-health-and-environment-and-restoring-science-to-tackle-climate-crisis/>

Exec. Order No. #40008. (2021, January 27). Executive order on tackling the climate crisis at home and abroad.  
<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/>

Federal Emergency Management Agency. (2021). Building Resilient Infrastructure and Communities.  
<https://www.fema.gov/grants/mitigation/building-resilient-infrastructure-communities>

Federal Emergency Management Agency. (2021). Building Resilient Infrastructure and Communities FY 2020 Subapplication Status.  
<https://www.fema.gov/grants/mitigation/building-resilient-infrastructure-communities/after-apply/fy-2020-subapplication-status>

Fukasaku, Kiichiro & de Mello.(1999). Fiscal Decentralization in Emerging Economies. OECD Development Centre Seminars, Paris.

Funk, C., & Kennedy, B. (2020, July 27). How americans see climate change and the environment in 7 charts. Pew Research Center.  
<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/04/21/how-americans-see-climate-change-and-the-environment-in-7-charts/>

Houser, T., Pitt, H., & Hess, H. (2019, May 31). Final U.S. emissions estimates for 2018. Rhodium Group.  
<https://rhg.com/research/final-us-emissions-estimates-for-2018/>

- Intergovernmental Panel on Climate Change(IPCC). (2018). Global warming of 1.5° C. Geneva, Switzerland: Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Kennedy, B. (2020, May 31). U.S. concern about climate change is rising, but mainly among Democrats.  
<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/04/16/u-s-concern-about-climate-change-is-rising-but-mainly-among-democrats/>
- Kraft, M. E., & Furlong, S. R. (2020). Public policy: Politics, analysis, and alternatives. CQ Press, an imprint of SAGE Publications, Inc.
- Mattessich, P. W. (2003). The manager' s guide to program evaluation: Planning, contracting, & managing for useful results. Fieldstone Alliance.
- McGuire, M. C., & Olson, M. (1996). The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force. *Journal of Economic Literature*, 34(1), 72–96.  
<http://www.jstor.org/stable/2729410>
- McKibbin, W. J., Morris, A. C., Wilcoxon, P. J., & Panton, A. J. (2020). Climate change and monetary policy: Issues for policy design and modelling. *Oxford Review of Economic Policy*, 36(3), 579–603.  
<https://doi.org/10.1093/oxrep/graa040>
- Meckling, J., Kelsey, N., Biber, E., & Zysman, J. (2015). Winning coalitions for climate policy. *Science (American Association for the Advancement of Science)*, 349(6253), 1170–1171.  
<https://doi.org/10.1126/science.aab1336>
- National Aeronautics and Space Administration. (2021, January 28). Overview: Weather, global warming and climate change.  
<https://climate.nasa.gov/resources/global-warming-vs-climate-change/>

- National Oceanic and Atmospheric Administration(NOAA). (2020, August 12). Reporting on the state of the climate in 2019.  
<https://www.ncei.noaa.gov/news/reporting-state-climate-2019>
- NOAA National Centers for Environmental Information (NCEI). (2021). U.S. Billion-Dollar Weather and Climate Disasters.  
<http://doi.org/10.25921/stkw-7w73>
- Oates, W. E.(1972). Fiscal Federalism, New York: Harcourt Brace Javanovich.
- Quazi, R., Langley, S., & Till, A. (2013). Corruption Contagion in South Asia and East Asia: An Econometric study. *International Journal of Developing Societies*, 2(3), 87–95.  
<https://doi.org/10.11634/216817831302433>
- Reilly, T. (2016). Failure of governance in Bell, California. Lexington Books.
- Rose, A., Wei, D., Miller, N., Vandyck, T., & Flachslund, C. (2018). Policy Brief—Achieving Paris Climate Agreement Pledges: Alternative Designs for Linking Emissions Trading Systems. *Review of Environmental Economics and Policy*, 12(1), 170–182.  
<https://doi.org/10.1093/reep/rex029>
- Rosenbloom, D. H., Kravchuk, R. S., and Clerkin, R. M. (2014). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector* (8th edition). McGraw-Hill.
- Selin, & VanDeveer, S. D. (2011). U.S. climate change politics and policymaking. *Wiley Interdisciplinary Reviews. Climate Change*, 2(1), 121–127. <https://doi.org/10.1002/wcc.94>
- Skjærseth, J., Andresen, S., Bang, G., & Heggelund, G. (2021). The Paris agreement and key actors’ domestic climate policy mixes:

comparative patterns. *International Environmental Agreements Politics, Law and Economics*, 21(1), 1-73.  
<https://doi.org/10.1007/s10784-021-09531-w>

Smith, B. (1971). *Accountability and Independence in the Contract State*, 『The Dilemma of Accountability in Modern Government』

Tax Policy Center. (2021). What are the sources of revenue for local governments? The Tax Policy Center's Briefing Book A Citizen's Guide to the Fascinating (Though Often Complex) Elements of the US Tax System.  
<https://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/what-are-sources-revenue-local-governments>

Tosun, & Peters, B. G. (2021). The politics of climate change: Domestic and international responses to a global challenge. *International Political Science Review*, 42(1), 3-15.  
<https://doi.org/10.1177/0192512120975659>

Trounstine, J. (2008). *Political monopolies in American cities: The rise and fall of bosses and reformers*. University of Chicago Press.

U.S. Census Bureau. (2020). *City and town population totals: 2010-2020*. Census.Gov.  
<https://www.census.gov/programs-surveys/popest/technical-documentation/research/evaluation-estimates/2020-evaluation-estimates/2010s-cities->

U.S Department of Homeland and Security. (2022). *Budget in Brief*.  
[https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/dhs\\_bib\\_-\\_web\\_version\\_-\\_final\\_508.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/dhs_bib_-_web_version_-_final_508.pdf)

Weiss, Daniel J. and Jackie Weidman. (2013). 『Disastrous Spending: Federal Disaster-Relief Expenditures Rise amid More Extreme Weather』, Center for American Progress.

#### 다. 기타 자료

국가 통계 포털(KOSIS). <https://kosis.kr/index/index.do>

국가 법령 정보. <https://law.go.kr/>

지방재정 365. <https://lofin.mois.go.kr>

행정안전부 누리집. <https://mois.go.kr>

Federal Emergency Management Agency(FEMA). <https://www.fema.gov>

U.S. Congress. <https://congress.gov/committees>

U.S. Department of Homeland and Security. <https://www.dhs.gov>

The White House Briefing Room. <https://whitehouse.gov/briefing-room/>