

범죄 및 부패통제를 위한 정부지출 결정요인 분석에 관한 방법론적 소고

A Methodological Note on the Determinant Study of Government Expenditures to Control Crime and Corruption

유 병 옥 (Yu, Byung Uk)*

ABSTRACT

As all public policies involve spending decisions, government expenditure is the most visible and readily available measure of policy output. Indeed, decisions on the allocation of financial resources for major crime and corruption control programs affect the governments responsiveness to the society's need for public safety and justice. However, the controversy over government expenditure research arises from the use of inappropriate methodological specifications. The key methodological issues are the proxy measures of policy output, the high level of aggregation of expenditures, and the lack of time consideration. A discussion of these methodological issues can improve research on government expenditures to curb crime and corruption.

* 숭실대학교 행정학과 부교수 (行·博)

I. 서 론

정부의 재정결정 과정과 산출은 재무행정이나 정책학 분야에서 주요 관심사가 되어왔다. 거의 모든 정부의 정책적 조치나 사업은 지출결정을 포함하므로 특정한 사회문제에 대응하는 정부지출의 분석은 가장 명확하고도 용이한 정책산출의 측정수단이 되기 때문이다. 범죄 및 부패 통제를 위한 정부지출 분석의 중요성이 점차 증대되는 이유도 범죄나 부패문제에 대응하는 정부의 각종 정책적 조치들이 -법률, 제도적 조치들을 포함하여- 반드시 지출결정을 포함하기 때문이다. 산업사회를 지나 현대의 정보사회에 이르기까지 범죄 및 부패는 날로 증가하면서 가장 큰 사회문제의 하나로 대두되고 있으며, 국민의 안전과 정의구현을 책임지고 있는 정부의 범죄 및 부패 통제정책과 그에 따른 지출은 해마다 증가하고 있다.

〈표 1-1〉에서 보듯이 1970년에 비해 1990년에는 인구 10만명당 범죄발생건수는 2.6배 증가했으며 경찰예산은 무려 72배가 증가하였다. 그러나 이러한 지출의 증가가 범죄를 감소시키는 효과를 거두지 못하자, 과연 정부의 예산결정이 자원을 효율적으로 배분하고 있는가에 대해 커다란 의문이 제기되기에 이르렀다. 많은 정책분석가들이나 예산이론가들은 정부의 정책이 범죄나 부패를 효과적으로 억제하지 못하는 가장 큰 이유가 부적절한 자원의 배분에 있다고 보고 있다.

정책분석가들이나 정치학자들은 정부의 지출분석을 통해 행정부 영역의 성장뿐 아니라 공공정책의 전체적 윤곽을 파악하는데 관심을 갖는다. 이들 연구들은 정책산출의 측정수단으로 범죄 및 부패통제와 관련된 정부지출을 택해 지출의 결정수준에 영향을 미치는 정치적, 사회적 요인들을 분석하고 있다.

예산이나 재정을 연구하는 학자들은 정부예산과 재무관리를 좀더 책임 있고 효율적이며 예측 가능한 것으로 만들기 위해 지출분석에 관심을 갖는다. 예산을 담당하는 관리들은 범죄 및 부패 통제를 위한 필요성이 무엇인가를 파악하고 그러한 필요를 충족시킬 수 있는 더 나은 예산을 편성하기 위해 지출을 결정하는 변수들에 대한 정확한 정보를 가져야 한다. 이를 위해 지출측면의 중요변수들이 반드시 예측되어야 함은 물론이다.

경제학자들은 정부의 정책산출로서의 정부지출을 연구함에 있어 소비자 선택이론(consumer choice theory)에 입각해 공공재의 배분을 설명하는데 관심을 갖는다. 그들이 초점을 맞춰 분석하는 것은 주로 공공재에 대한 소비자들의 선호도를 규명하고, 사회·문화적 다양한 특징들을 조사하며, 결과적으로 정부지출과 범죄 및 부패와 관련된 사회·문화적, 경제적 변수들간의 관계를 측정하는 것이다. 정부의 정책산출의 결정에 관한 경제학적 접근은 결국, 정부정책이 제공하는 공공서비스에 대한 합리적 소비자를 가정하고 정부지출을 소비자·투표자에 의한 효용극대화 과정의 결과로 보는 것이다.

이상과 같은 정부지출에 대한 다양한 접근 노력에도 불구하고 범죄 및 부패 통제를 위한 정부의 지출형태나 그 결정요인들에 대한 실증적, 이론적 연구의 축적이 부족한 것이 사실이다. 연구가 활발히 전개되지 못하고 있는 가장 큰 장애는 실증적 연구의 기본이 되는 방법론의 문제에서 출발한다고 볼 수 있다. 즉, 치안지출결정의 가장 중요한 변수인

〈표 1-1〉 범죄율과 치안예산 증가추이(1970~1998)

연도	인구 10만명당 범죄	치안예산 (단위: 10억원)
1970	1,033	20
1975	1,098	57
1980	1,561	306
1981	1,616	409
1982	1,675	497
1983	1,968	597
1984	1,989	598
1985	1,986	617
1986	1,965	695
1987	2,273	806
1988	2,305	936
1989	2,530	1,065
1990	2,732	1,429
1991	2,841	1,767
1992	2,842	2,063
1993	3,070	2,360
1994	3,076	2,609
1995	3,103	2,936
1996	3,282	3,402
1997	3,454	3,608
1998	3,803	3,483

자 료 : 범죄분석, 경찰백서

범죄율에 관한 통계자료의 문제점, 정부의 정책산출의 적절한 측정치에 대한 합의의 부족, 교차분석에 치중한 시간개념 고려의 결여, 국가간 또는 지역간 정부의 기능적 차이나 환경적 차이를 무시한 교차비교분석 등의 방법론적 문제에 대한 이해와 합의의 부족이 범죄 및 부패 통제를 위한 정부지출 결정을 설명할 수 있는 적절한 모형을 설계하는데 일차적 장애가 되고 있다는 것이다.

본고는 범죄 및 부패 통제를 위한 정부지출 분석에 있어 제기되는 중요한 몇 가지의 방법론적 쟁점에 대한 논의를 통하여 정부의 정책산출로서의 지출결정요인 연구에 새로운 방향을 모색해 보는 기초적인 작업이라 할 수 있다.¹⁾ 본 연구에서 다루고 있는 부패는 치안관계기관에서 공식적으로 범죄로 규정하고 단속과 처벌의 대상으로 삼아 일반범죄통계에 포함시킨 것을 의미하며, 부패를 일반범죄와 구분하여 구체적으로 논의하는 것은 본 연

1) 본 연구는 범죄 및 부패 통제를 위한 정부지출 결정요인의 실증적 분석을 직접 포함하지 않으며 그러한 분석을 위한 방법론적 논의에 초점을 맞추고 있다.

구의 범위에 포함하지 않는다. 따라서 본 연구는 징계의 대상이 되는 다양한 공무원 부패의 유형과 이에 대한 정부의 정책적 대응, 부패와 일반범죄와의 관계 등 구체적인 부패문제논의에는 접근하고 있지 않음을 미리 밝혀둔다.

II. 범죄통계자료의 문제

일반 국민들이 범죄를 인지하는 경로로는 언론매체, 공식 범죄통계자료, 그리고 경찰자체 범죄분석자료(self-report surveys)등이 있다(Wroblewski and Hess, 2000 : 70~76). 그러나 정부가 공식적으로 범죄로 규정하고 정책적으로 대응하는 것은 공식적인 범죄통계자료이다. 한국의 공식범죄자료는 대검찰청에서 분기별로 발행하는 「범죄분석」이며, 세계적으로 잘 알려진 미국의 공식범죄자료로는 미국연방수사국(FBI)의 Uniform Crime Report(UCR)가 있다.²⁾

공식적인 범죄통계자료의 중요한 문제점은 보고된 범죄 발생건수가 실제 범죄발생건수와 정확히 일치하지 않는데 있다. 일반적으로 공식적인 범죄율은 경찰에 보고되거나 체포된 범죄의 발생건수에 기초하고 있다. 그러나 경찰에 보고되거나 체포된 범죄는 범죄피해자의 신고나 경찰의 수사에 의해 인지되는데, 실제 일부 범죄의 경우 피해자의 신고가 없거나 경찰의 수사가 미치지 못한다.

이상철과 기강도(1994 : 18)는 공식범죄기록의 한계를 첫째, 공식범죄기록은 실제로 발생된 범죄건수보다 적게 파악되는 경향이 있고 둘째, 국가의 형사정책에 의하여 영향을 받을 수 있으며 셋째, 인지된 범죄사건들에 대한 분류와 집계과정등 통계산출과정에서의 불합리성에 의해 초래되는 부정확성 등으로 요약하고 있다.

예를 들어, 성폭력 범죄(강간)는 피해자에 의해 신고되지 않아 공식기록에서 누락될 가능성이 높은 가장 전형적인 범죄이다. 대부분의 성폭력 피해자나 가족들은 가해자에 대한 처벌보다 공개되지 않는 것을 더욱 중요하게 여기므로 경찰에 신고하지 않게 되고, 따라서 공식범죄기록에 포함되지 않는 것이다. 만일 치안당국이 성폭력 피해자의 신분에 대한 비밀보장을 강화한다면 공식적인 강간범죄의 발생건수가 증가할 수 있는데 이 자료에 근거하여 성폭력 범죄가 증가했다고 단정하기는 힘들 것이다.

Black(1980 : 124~128)은 경찰에 대한 불신이 범죄 피해자들의 신고기피를 유발하는 요인의 하나라고 지적하고 이러한 신고기피가 공식적인 범죄통계자료의 부정확성을 초래한다고 보고 있다. 범죄피해자의 신고는 범죄행위에 대한 불만표시의지와 신고의 편리성에 의해 좌우되는데 많은 경우 피해자들은 경찰에 의해 크게 도움을 받지 못할 것이라는 불

2) 최근 들어 UCR은 보다 종합적이고 정교한 범죄통계자료인 National Incident-Based Reporting System(NIBRS)으로 대체되고 있다. 2000년 현재 살인범죄를 비롯한 8가지의 범죄항목에 대하여 NIBRS가 UCR을 대체하고 있는데, UCR과 달리 NIBRS자료는 단순한 범죄발생결과 뿐만아니라 범죄 발생시의 행위에 대한 구체적인 정보를 함께 기록하고 있다.

신 때문에 범죄에 대한 불만표시의지를 잃게 된다는 것이다. 더욱이 범죄신고에 따른 복잡한 후속절차들은 피해자들이 신고 후에 불편함과 고통을 겪게 될 것이라는 불안을 가중시켜 신고를 기피하게 만들 수 있다.

치안당국의 범죄자료 수집과 분석과정에서의 오류 또한 공식적인 범죄자료의 부정확성의 원인이 된다. 피해자의 신고가 모두 공식적인 범죄발생으로 기록되지는 않으며, 경찰이 신고된 사건을 단순한 개인간의 사적인 분쟁이 아니고 범죄행위가 개입되었다고 판단할 때 공식범죄통계에 속하게 된다. 범죄의 분류에 있어서도 경찰의 판단이 개입된다. 일단 범죄행위가 개입되었다고 판단될 때에는 경찰은 그것이 어떤 범죄에 속하는 가를 결정해야 하는데 이 때에 오류가 발생할 수 있는 것이다. Brown(1981:127-128)은 경찰에 대한 각종 인센티브제도와 교육훈련을 통해 범죄기록을 관리하는 경찰의 능력을 향상시켜 공식범죄 자료의 신뢰성을 높일 수 있다고 주장한다.

공식통계자료의 부정확성 문제는 정부의 치안지출 결정이 그러한 자료에 의거해야 하는가에 대한 의문을 제기한다. 공식 범죄율이 상승 또는 하락한다고 해서 실제 범죄발생이 증가 또는 감소했다고 단정하고 이에 대응하여 치안지출을 결정하는 것은 바람직하지 않을 수 있다. 앞서 지적한 공식 범죄통계자료의 각종 오류 가능성을 고려할 때 단순히 공식 범죄율의 변화에 대응하여 정부가 지출을 결정할 수는 없는 것이다. 그럼에도 불구하고 공식적인 범죄통계자료 이외에 다른 대안적 범죄자료가 없는 것이 현실이다. 비록 공식범죄 통계에서 보여주는 범죄수준이 실제 범죄 발생정도를 정확히 반영하지 않으며 사회의 공공안전에 대한 필요성을 정확히 반영하는 것은 아니라 할지라도, 공공대중과 정치가들은 공식적 범죄통계에 대응하기를 기대한다.

공식적인 범죄통계가 실제적 범죄 발생에 대한 정확한 측정이 되지 못하는 점을 보완하기 위해 치안지출 결정요인 연구에서는 범죄율 대신 살인율을 사용하는 것도 대안이 되고 있다. 살인은 그 심각성이나 공공의 관심도에 비추어 가장 정확하게 보고되고 기록되는 범죄의 형태라 할 수 있다. 또한 정책결정자나 정치가들이 일반범죄보다 살인과 같은 흉악한 범죄에 더욱 민감하게 반응하기 때문에 치안지출 증가는 일차적으로 살인율에 대응하여 이루어질 수 있다(Guyot, 1983 : 22 ~ 96).

공식범죄통계자료에 대한 문제점들은 범죄 증가에 대응하여 정부가 치안지출을 증가시켜야 하느냐에 대한 정책적 당위성에 의문을 제기할 수 있으며, 이러한 의문은 정부의 지출 결정이 공식적인 범죄율에 대응하여 이루어지지 않을 수 있다는 것을 시사한다. 명백한 것은 정부의 치안지출 결정이 전적으로 공식적인 범죄율에 의거해 결정될 수도, 되어서도 안된다는 것이다. 범죄를 통제하기 위한 정부의 지출결정에 영향을 미치는 요인들은 다양하다. 따라서 범죄에 대응하는 정부의 지출결정은 이러한 다양한 변수들에 대해 적절하고도 믿을 만한 자료에 근거하여 정확한 예측과 평가를 함으로써 합리성을 증가시킬 수 있는 것이다.

Ⅲ. 정책산출 측정을 위한 지출분석

정부의 정책산출의 측정치로서 정부지출이 가장 일반적으로 사용되고 있다. 특히 국민 1인당 정부지출(per capital expenditure) 수준은 공공서비스를 제공하는 정부사업의 산출수준을 비교하는데 가장 용이하고 유용한 측정치로써 많은 연구에서 사용되고 있다. 정부의 정책산출 연구에 있어서 일차적 문제 중의 하나는 어떻게 정부정책 또는 사업의 산출수준을 측정하느냐 하는 문제이다. 물론 정부의 정책산출을 측정하기 위해 별다른 심각한 논의 없이 받아들여진 1인당 지출수준의 측정방법에 대해 많은 비판이 제기되고 있는 것이 사실이다. 그러나 결론부터 말하자면, 정부의 정책산출을 측정하는 방법으로 1인당 지출수준을 측정하는 것보다 나은 대안적 방법이 없다는 것을 밝히고자 한다.

Aronson과 Hilly(1986: 31)는 인구 자체가 정부지출에 대한 부적절한 측정치이므로 1인당 정부 지출치는 정책산출을 측정하는 데 한계가 있다고 주장하고 있다. 정부지출의 1인당 측정치는 정부사업의 상대적 가격과 사업의 필요성에 대한 변이(variation)를 무시한다는 것이 그들의 주장이다. 같은 문제의 해결을 위한 정부의 조치나 공공정책의 제공에 있어 각 국가간, 지역간의 비용이나 가격의 차이를 고려할 때, 한 정부의 1인당 지출수준의 증가가 반드시 한 국가의 시민들의 정부정책에 대한 (다른 국가의 시민 또는 다른 지역의 주민들에 비해) 상대적 만족도의 증가를 의미하지는 않는다는 것이다.

이러한 문제점에 대응하여 공공정책의 산출에 대한 측정방법으로 가장 대표적으로 제시되고 있는 것은 Bahl 등의 공공고용 접근방법(public employment approach)이다(Bahl, Gustely, and Wasylenko, 1978: 67~79). 공공고용 접근법은 주민1인당 공공고용치(공무원의 수: per capital public employment)를 정부 정책의 산출수준으로 보고, 공공고용의 수요와 공급합수를 측정하는 것이다.³⁾ 이 방법은 비용역 비용(non-labor cost)이 고정되어 있음을 가정하고 정책산출이 정부고용과 비례한다고 전제하는 것이다.

공공정책 산출의 정확한 측정방법의 결여는 공공재의 본질적 성격에서 기인한다. 정부가 공급하는 공공재의 경우, 소비에 있어서의 비경쟁성(non-rivalry)과 비배제성(non-exclusiveness)이라는 특성 때문에 수요공급 함수와 가격장치의 규정이 매우 어렵기 때문이다. 특히 부패통제와 같은 전형적인 공공재의 경우 공공정책의 산출을 정확히 측정할 수 있는 합의된 방법을 제시하기란 실로 어렵다. 또한 공공서비스의 질에 대한 시민의 효용이나 만족도의 비교측정도 사실상 불가능한 것이다. 때문에, 1인당 지출치는 정부의 정책산출 측정의 가장 안전하고도 일반적인 방법으로 대부분의 연구에서 널리 사용되어 왔다.

사실상 정부의 지출연구에서 1인당 지출치보다 유용한 대안적 산출 측정방법이 발견되지 못하고 있는 실정이다. 가장 대표적인 대안으로써 제시되고 있는 공공고용 접근법도 1인당 지출수준 측정에 비해 정책산출의 측정 방법으로는 지극히 모호한 것이라 아니할 수

3) 범죄와 부패 통제를 위한 정부 정책의 산출로는 경찰 공무원의 수, 부패방지 관련업무에 종사하는 공무원의 수 등을 산출측정치로 사용하는 것이 공공고용접근법에서 일반적이다.

없다. 공공고용 접근방법 역시 공공정책에서 제공되는 서비스의 질을 고려하고 있지 못함은 물론, 인구 자체가 정확한 측정치가 되지 못한다는 사실을 간과하고 있는 것이다. 또한 비용역 비용의 고정이라는 가정도 현실적이지 못하다. 공공서비스의 제공에 있어 비용역 분야의 발달과 기술혁신은 낮은 비용으로 높은 질의 공공서비스를 제공하는 공공정책의 효율성 제고에 꾸준히 기여하고 있는 것이다. 가장 확실한 증거로는 최근에 급격히 진전되고 있는 행정업무 및 정책관리의 전산화를 들 수 있다. 효과적인 정책의 형성과 집행에서 필수조건이라고 할 수 있는 유용한 정보의 수집과 처리는 정보화 시대의 사회문제를 해결하기 위한 정부정책에 절실하게 요구되고 있는 측면이다. 비용역 부분에서의 이러한 발달이 공공서비스의 질에 막대한 영향을 끼친다는 사실을 고려할 때, 공공고용 접근법에서 가정하는 비용역 비용의 고정은 타당하지 못하다. 왜냐하면, 비용역 부문의 투입에 있어서 이러한 기술혁신은 같은 질의 서비스를 제공할 경우 확실한 비용절감의 효과가 있기 때문이다.

Peak(1995: 439~440)는 미래의 범죄에 효과적으로 대응하기 위해서는 경찰장비와 정보시스템의 혁신, 경찰 예산제도의 혁신, 보다 수평적인 경찰조직구조, 경찰인력의 전문성 및 도덕성 강화를 위한 인사프로그램의 개발 등이 필요하다고 강조하면서 이러한 경찰의 기술혁신에 의해 범죄통제 정책의 성패가 달려 있다고 주장하고 있다.

제도의 개선이나 적절한 법령의 제정을 통해 공공고용의 증대 없이 사회문제를 보다 효과적으로 개선할 수 있는 경우 또한 공공고용접근의 한계를 대변하고 있다. 김영종 교수(1997: 43~68)에 의하면 감사원에 대한 기능과 권한의 강화, 인적·물적 지원의 확대, 사정교육정책의 확대 등의 감사원 제도개혁, 통합부패방지법의 입법과 독립부패방지위원회 설치 등, 제도 및 법률적 개선이 한국에 있어 부패통제에 효과적이라고 제시하고 있다. 결국 범죄와 부패통제에 관련된 정부정책 산출은 이러한 기술혁신이나 법·제도의 시행에 필요한 정부지출로 측정하는 것이 보다 안전하고 합리적이라는 것이다.

정부정책의 산출측정에서 언급해야 할 또 하나의 중요한 점은 정부지출의 시계열 자료에 대한 화폐가치의 표준화 작업이다. 즉 각 연도의 지출액을 특정 연도의 화폐가치에 기준하여 절대가치로 환산해야 한다는 것이다. Marquette와 Hinckley(1981: 363~375)는 정부지출 분석에서 절대 화폐가치로 조정된 1인당 지출치 사용의 중요성을 다음과 같이 요약하고 있다.

첫째, 현재의 인플레이트된 화폐가치의 사용은 이미 강조된 지출의 상승성향을 과장시켜 지출과 설명변수 간의 상관관계를 또한 과장한다는 것이다. 둘째, 1인당 지출 대신 총지출을 사용한다면 그것이 실사 절대화폐가치로 조정되었다 해도 지속적인 인구 상승요인 때문에 지출과 설명변수들 간의 관계를 역시 과장시킨다는 것이다. 그러므로 장기간에 걸친 정부지출 분석에서는 경제적 인플레이션이나 가격변화의 영향을 제거하기 위해 1인당 지출치에 대한 절대화폐로서의 조정작업이 반드시 필요하다.⁴⁾

4) 소비자 가격지수(consumer price index: CPI) 또는 인플레이션율(inflation rate)이 특정 기준연도의 화폐가치로 정부지출 및 기타 화폐적 자료를 표준화하는데 가장 일반적으로 사용되는 기준이 되며, 극히 드물게 이자율(시장금리: interest rate)을 사용하는 경우도 있다.

IV. 총계지출을 통한 비교분석의 문제점

정부의 정책산출을 분석할 때 총계지출(aggregate expenditure)을 전체 정책산출로 해석하여 국가간 (또는 지역간) 비교분석을 시도하는 것은 단일한 기능에 대해 국가별로 다를 수 있는 구체적 지출항목별 결정요인을 파악하기에 매우 부적절하다.

정부지출의 극단적인 집합적 총계분석은 적어도 두 가지의 잘못된 연구결과를 도출해 낼 수 있다. 첫째, 정부의 특정한 기능과 관련하여 국가별로 지니고 있는 고도의 복잡성이나 다양성을 고려할 때, 정부 단위간 또는 특정기능을 수행하는 정부기관간의 정책산출을 직접 비교하는 것은 불가능하다. 이러한 각 국가 정부들간의 기능적 차이가 엄연히 존재함에도 불구하고 대부분의 정부지출의 비교연구는 총계지출 비교에 치중해 공공서비스 제공에 있어서 각 정부간 재정적 책임의 차이를 간과하고 있다. 결국 고도의 집합적 총계지출에 대한 각 정부들간의 교차비교분석은 각기 다른 정치기구들 간의 부적절한 비교일 뿐 아니라 정책산출의 부정확한 측정이 될 수밖에 없다.

치안기구가 연방수사국(FBI)과 지방경찰로 이원화되어 있는 미국과 일원적 조직체제로 운영되는 한국 경찰의 치안지출의 (일인당)총계를 근거로 범죄에 대응하는 두 국가의 치안서비스의 제공수준을 비교할 수는 없다. 정부의 부패를 감시 통제하는 국가별 감사기구의 운영과 사업을 총계지출규모로 비교하는 것도 적절하지 않다. 예를 들어 한국의 감사원과 정책분석과 평가까지 담당하는 미국의 감사기구인 회계감사원(GAO)은 기능적으로 큰 차이를 지니고 있기 때문에 두 기관의 총 지출수준이 부패통제를 위한 감사기구의 정책산출로 동일하게 비교할 수 없다는 것이다.⁵⁾ 정부간 지출비교분석에 있어 기능적 책임의 차이를 극복하기 위해 사용될 수 있는 가장 손쉬운 방법은 동일성을 가지고 비교분석 가능한 구체적 단일기능 또는 항목에 대한 지출의 비교이다. 물론 이 경우 연구의 대상이 되는 정책기능은 각 정부들 간에 그 기능적 차이가 없는 항목이어야 함은 물론이다. 사실 공공재적 성격이 아주 강한 부패방지를 위한 정책기능은 각국의 정부들 간에 기능적 차이가 가장 작은 분야이다. 민간부분으로서의 이양이나 대안적 서비스 제공이 용이한 일반적 배분 정책이나 발전정책분야에 비해 공공안전의 유지나 정의로운 사회구현을 위한 범죄 및 부

5) 미국의 회계감사원(GAO)은 국회에 소속된 기관이며 그 장은 국회의 동의를 거쳐 대통령이 임명하는 독특한 형태를 띠고 있다. Mosher(1984: 162)는 "GAO는 국회기관이면서도 독립적으로 운영되며, 그 장은 대통령에 의해 임명되지만 대통령을 위해 일하지 않고 대통령에 의해 해임될 수도 없으며, 입법적 기관이면서 어느 정도의 행정적, 사법적 기능을 수행하며, 정치적으로 독립되어 있으나 그 업무 결과는 정치적 문제를 제기한다"고 분석하고 있다. 반면 한국의 감사원은 행정부내의 기관으로 행정수반(대통령)의 통제하에 있으며 감사업무에 치중하되 그 범위가 정부기관, 정부투자기관, 심지어 일반기업에 대한 감사에 이르기까지 대상이 광범위하다. 이문영, 윤성식 교수(1993:782)는 "감사원이 행정부 내부에 있는 경우는 세계적으로 극히 드문 일이다. 자신이 자신을 감사한다는 것은 감사라기 보다는 내부통제제도요소의 하나인 내부검증이나 확신에 불과하다. 이것을 내부감사라고 할 수 있고 내부감사도 감사가 될 수 있으나 감사란 본래 감사의 대상자와 완전히 독립적 주체가 하는 외부감사를 의미한다. 감사원은 사실상 행정수반의 감독권을 보강하는 수단으로 사용되고 있음은 주지의 사실이다." 라고 한국 감사원의 기능을 진단하고 있다.

패통제를 위한 정부의 정책적 기능은 민간부문의 참여가 어려운 정부의 고유한 기능으로 정부간 기능적 차이가 작은 것이 일반적이다. 따라서 각국 정부간 지출 비교가 가능한 구체적인 항목이 많으며, 이러한 기능적 차이가 없는 특정 정책분야나 구체적인 항목에 대한 정부간 지출변이(expenditure variation)분석은 정책산출 결정요인을 분석하는 가장 중요한 접근방법이라고 할 수 있다.

정부지출의 집합총계분석은 국가별로 각기 다른 사업항목의 독특한 결정요인을 분석할 수 없다는 문제점을 지닌다. 예를 들어, 범죄 및 부패와 그의 대응하는 통제정책에 영향을 미치는 사회구조적 요인은 국가별로 크게 차이가 있을 수 있는데, 그에 따라 범죄 및 부패통제를 위한 정부지출 결정요인은 국가별로 다르게 나타날 수 있다는 것이다. 결국 특정 정책분야에 대한 정부의 지출형태에 관한 현실적이고 유용한 연구결과는 서비스, 생산성, 가격수준(공무원의 임금수준을 포함)의 변화에 관한 가정에 근거하여 예측된 개별지출 형태에 따라 다양한 수준의 비집합적 지출의 분석에 의존함으로써 기능적으로 동일한 구체적인 지출항목과 특정한 결정요인들간의 상관관계를 분석하여 얻을 수 있다.

집합적 총계지출 분석의 문제점으로 한가지 더 지적할 수 있는 것은 정부정책이나 서비스 제공에 있어 한 국가 내에서의 지역간 불균형 문제에 관한 것이다. 정부의 서비스 분배가 한 국가 내에서 중앙정부와 지방정부간, 또는 각 지방정부간에 공평하게 이루어지지 않는다는 것이다(Boyle and Jacobs, 1982: 371~379). 김영종 교수(1998: 1~23)는 지방정부 행정부패의 특수한 구조적 요인으로 부적절한 통제장치, 지방공무원과 지방의회 의원들의 회박한 공직관, 지방주민들의 회박한 도덕의식 등으로 규정하고, 지방행정부패를 통제하기 위한 정책적 제안으로 지방행정부패에 대한 독립적인 통제장치의 마련, 법적인 통제와 자율적 윤리메카니즘이 균형을 이룰 수 있는 법규정의 제정, 지방의회 소속의 지방행정부패방지 위원회의 설치, 지방주민들에 대한 반부패교육 등을 제시하고 있다. 문제는 이러한 부패의 구조적 요인과 부패통제를 위한 정책적 장치들이 중앙정부와 지방정부가 똑 같을 수 없고, 지방정부간에도 그 정도와 수준에 있어 다를 수 있다는 것이다. 따라서, 부패통제를 위한 정책적 조치들을 집행하기 위한 정부지출의 수준을 결정하는 요인들은 모든 지역에 동일하게 적용되는 모형의 구성을 통해 분석하기는 힘들다.

이와 같이 정부간에 재정적·법률적·정치적 기능의 차이가 존재한다는 것을 고려할 때, 고도의 집합적 총지출에 기초한 정책산출의 비교분석이 부정확한 연구결과를 제시한다는 것에는 의심의 여지가 없다. 이미 논의한 바와 같이 집합적 총지출 분석은 정부사업의 독특한 결정요인을 파악할 수 없다는 결정적 문제점을 지니고 있다. 예를 들자면, 부패에 있어 특수한 한국의 문화적 요인기를 완화하기 위한 한국정부의 구체적 부패방지 정책

6) Senna와 Siegel(1996)은 범죄 및 그에 대응하는 정부지출에 영향을 미치는 사회구조적 요인으로 사회조직의 붕괴(social disorganization), 상대적 박탈감(relative deprivation), 문화적 이탈(cultural deviance), 반사회적 연계(differential association), 경미한 처벌(differential reinforcement), 사회적 통제(social control) 등으로 밝히고 있다.

7) 백완기(1997: 1~15)교수는 부패를 유발하는 한국 정치문화의 특징을 정의 문화, 권력지상의 문화, 특수관계를 강조하는 문화, 도덕성을 강조하는 문화, 결과지상주의의 문화로 규정하고 있다.

수단을 실현하기 위한 정부지출 수준이 다른 국가의 부패통제를 위한 정부지출과 동일하게 비교될 수 없다는 것이다.

이상에서 제기한 총계지출 분석의 문제점이 총계지출 분석의 무용론을 의미하지는 않는다. 한 국가 또는 정부의 재정상황의 전체적 윤곽을 파악하고 국가간 또는 정부간 예산이나 정책의 총체적 규모의 변이를 조사하는데는 총계지출분석이 필수적이라 할 수 있다. 다만, 특정 사회문제에 대응하는 정부의 정책산출 결정요인을 분석함에 있어 집합적 총계지출 분석이 부적절하다는 지적을 하는 것이다. 각기 다른 정책마다 국가별로 경제적, 사회적 이익에 미치는 효과가 다르기 때문에, 각 정책의 산출수준도 각기 다른 요인들에 의해 영향을 받는 것이다.

V. 시계열 분석과 연립방정식 모형

1. 시계열 분석의 필요성

정부지출의 요인분석을 하는 기존의 많은 연구들이 특정한 시점의 데이터에 의존해 주로 교차분석을 사용하고 있는 것이 사실이다. 그러나 이것은 장기간에 걸쳐 이루어지는 정부지출과 설명 변수들간의 상관관계에 대한 인과적 과정을 무시할 위험이 있다. 정부지출 분석에서 이러한 시간적 제약성은 지출의 교차분석에서 가장 결정적인 문제점의 하나로 오랫동안 논의되어 왔다. 특정 정책에 대한 수요와 복지함수는 시민들의 이해와 정책결정자들의 변동에 의해 시간적으로 변화할 수 있으므로, 정책산출과 사회 환경과의 상관관계를 시계열 자료에 기초해 분석해야 함은 지극히 당연한 것이다.

Boyne(1988: 474)는 정부지출이 장기간에 걸쳐 형성되어 왔음을 감안할 때, 공공정책의 특정 시점에서의 지출수준은 정부 재정결정을 분석하는 데 부적절한 조작화라고 주장하고 있다.

정부의 정책산출의 결정요인을 분석할 때, 시계열 분석은 교차분석에 비해 몇 가지 중요한 장점을 가지고 있다. 첫째, 급격히 변화하는 사회경제적 변수들이 시계열 분석을 통해 의미 있는 비교분석이 가능하도록 조정될 수 있다. 사회경제적 변수들은 시간적으로 변화하면서 정부정책 변화에 영향을 주므로, 특정한 시점에서의 정부지출의 설명변수의 의미나 측정치는 시간적으로 일관성을 지니기 힘들다. 이러한 이유 때문에 각기 다른 시점에서 특정사업을 위해 실시된 정부지출에 대한 여러 연구들이 제각기 다른 결론을 제시하고 있다. 결국 정부지출의 결정요인에 대한 일반화된 결론을 유도해 내기 위해서는 설명변수인 사회경제적인 요인들의 변화가 시계열 분석을 통해 포함되어야 한다.

둘째, 시계열 분석은 독립변수의 시간적 변화에 대응하여 종속변수의 조정을 가능하게 하는 시간적 지체구조(lag structure)를 설계할 수 있도록 한다. 정부의 예산주기를 관찰하면, 정부지출은 그 결정 시점뿐 아니라 결정 이전의 사회경제적 변수들에 의해서도 영향을 받는다는 연구결과가 지배적이다.⁸⁾ 예를 들면 치안경비 지출결정에 지체된 범죄율이 지출수준 결정에 중요한 변수라고 여겨진다. Fox(1979: 41~58)는 2년 전의 범죄율이 치안경

비 지출결정에 영향을 준다는, 치안 경비지출과 지체된 범죄율과의 관계 모형을 제시했다. 즉 범죄율의 상승이 치안경비상승에 영향을 미치기까지는 2년이 소요된다는 것이다. 이렇게 특정한 단일 시점의 자료에 기초한 교차분석으로는 정부의 정책산출을 결정하는 독립 변수들의 지체된 효과를 파악하는 것이 불가능하다.

셋째, 시계열분석은 정부지출의 동향과 주기적 동요를 포함한 전반적 변화사항을 파악할 수 있게 한다. 특정한 시점에서의 정부지출 수준의 의미는 절대적 수치의 크기뿐 아니라, 시간적 관점에서의 변화 사항도 중요한 정책적 의미를 지니기 때문에 시계열 분석의 중요성은 매우 크다 하겠다. 물론 교차회귀분석의 경우도 특정한 한 시점만을 포함하는 지체 독립변수를 사용할 수 있고, 독립변수의 두 시점간의 변화율을 이용할 수도 있다. 그러나 그것은 독립변수의 정부지출에 대한 영향을 시간적으로 연속선상에서 측정할 수 없는 것이다. 다시 말해, 독립변수에 변화가 발생하는 좀더 긴 기간을 분석에 포함하지 않은 상태에서 정부지출의 변이를 특정 시점에서의 특정 지체변수의 변이를 통해 교차분석한다는 것은, 지체된 독립변수의 변화가 지출의 변화에 시간적으로 주는 영향을 파악할 수 없다는 것이다.

마지막으로, 시계열 분석을 회의적으로 보는 가장 큰 이유인 시계열 자료수집의 어려움 또한 정부재정지출 분석에 있어서 시계열 분석의 중요성을 상쇄하지는 못한다는 것이다. 실로 장기간에 걸쳐 비교가 가능한 구체적 자료를 만들거나 수집하기란 쉬운 일이 아니다. 이러한 어려움은, 시간적으로 변화가 심해서 장기간에 걸친 일관된 비교가 불가능한 정치·경제적 변수의 경우 더욱 크다. 그러나 1970년대 후반 이후 정교한 정부지출 모형의 설계, 해석, 추정, 그리고 평가를 도모하는 통계적 방법론의 눈부신 발전이 시계열 분석에서 자료상의 난점을 상당히 극복해주고 있다.

구조방정식(structural equation) 과정은 부족한 시계열 자료의 어려움을 극복한 대표적인 것이라 할 수 있다. 전통적인 시계열 분석 방법인 이동평균(moving average) 모형이나 소요(noise) 모형과는 달리, 동태적 구조 방정식 모형은 적은 수의 시계열 자료에 근거하여 정부지출 결정의 독립변수에 관한 구체적인 구조적 정보를 산출하고 이용할 수 있도록 설계되어 있다.

이상에서 본 바와 같이, 정부에서의 정책산출의 결정요인 분석에 있어 시계열 분석의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. Babbie(1983:83)는 교차분석의 본질적인 문제점으로, 장기간에 걸친 정책산출과 환경변화의 인과관계를 밝히기 힘들다는 것을 들고 있다. 장기간에 걸친 인과관계를 이해하려고 시도하는 교차분석도 결국 그 결론을 오직 한 시점에서의 관찰에만 의존하고 있다는 것이다.

단순한 교차회귀 분석도 방대한 정부 재정자료를 활용하거나 동태적인 환경의 변화가 별로 의미가 없는 가설을 검증할 때에는 매우 중요하다. 또한 깊이 있는 교차분석들의 축적은 정부정책의 형성과 산출에 관한 장기적 이론을 발전시키는 데 중요한 기초정보나 자료를 제공할 수 있다. 그러나, 환경적, 사회구조적 요인들이 특히 중요한 범죄나 부패 문제와 이에 대응하

8) 대표적 문헌으로는 Harvey Tucker, "It's About Time: The Use of Time in Cross Sectional State Policy Research," *American Journal of Political Science*, 26(1982), pp. 176~196; Herbert Jacob, *The Frustration of policy: Responses to Crime by American Cities*(Boston: Little Brown and Company, 1984) 등이 있다.

는 재정지출을 분석함에 사회환경적 변화를 고려하지 않을 수는 없다.⁹⁾ 오랜 기간을 통해 형성된 사회문제에 대응하는 정부의 정책실행을 위한 지출형태를 이해하는데 있어, 현재의 정치, 사회, 경제적 변수에만 기초해 지출의 변이를 분석하는 것은 적절하지 못한 것이다.

정부지출의 동태적 측면은 공공서비스 제공에서 갖게되는 정부의 재정적 제약성을 감안할 때 더욱 뚜렷해진다. 정부의 재정이 경제적, 정치적, 법률적 환경의 변화에 민감하게 영향을 받아 정책산출수준에 큰 변화가 초래될 수 있기 때문이다. 가장 대표적인 예를 1998년 이후 IMF사태에서 볼 수 있듯이, 경제구조조정과 실업 등에 대한 예산배정의 확대는 치안분야의 지출억제에 크게 영향을 미쳤으며 정부의 재정적자를 심화시켰다.¹⁰⁾ 정부의 정책결정에서 환경변화의 영향이 이처럼 크다는 것을 고려할 때, 재정지출의 수준분석에 환경의 변화를 장기간에 걸쳐 포함시킬 수 있는 시계열 분석의 필요성은 지대하다. 정부의 지출수준과 그 결정요인인 설명변수와의 상관관계는 그 변수들의 시간적 변화까지를 포함할 때 비로소 명확하게 파악될 수 있기 때문이다.

시계열 분석의 사용에 있어 꼭 염두에 두어야 할 방법론적 문제로서 한 가지 더 지적하자면, 그것은 자동 상관관계(autocorrelation)의 문제이다. 시계열 모형을 이용하여 지출의 분석을 시도한 과거의 많은 연구들이, 자동 상관관계의 문제를 고려하지 않은 것은 놀랄 만한 일이다. 일반적으로 시계열 회귀분석 모형은 전통적인 선형회귀분석 방법에 기초하고 있으므로 잔차(residuals)의 자동 상관관계가 없다고 가정한다.¹¹⁾ OLS(ordinary least squares) 회귀분석에 있어서는 오차의 자동상관관계가 없다는 가정이다. 다시 말해 이것은 특정 시점에서의 관측치의 disturbance가 다른 시점으로 넘어가지 않는다는 것이다.

그러나 이러한 가정은 OLS 회귀분석의 시계열 적용에 있어서는 쉽게 깨지고 만다. 그리고 이러한 자동 상관관계가 존재할 때는 오차의 추정치는 왜곡되게 마련이며, 최적의 선형 추정치를 구하기는 힘들어진다. 보통 양의 자동 상관관계가 존재할 때는 표준오차가 실제보다 작게 추정되며, 결과적으로는 변수간의 상관관계를 판단하는 t 통계치의 과대추정이나 r 또는 R2의 과대추정을 초래하게 된다.¹²⁾ 그러므로 정부지출의 시계열 모형의 분석에서는 변수의 자동상관관계 여부를 조사하여 찾아내고, 자동 상관관계가 문제가 되는 사례나 모형들을 재추정하는 작업이 필수적이다.

9) Wroblewski와 Hess (2000: 101)는 범죄 일반에 대한 원인을 분석한 기존의 문헌을 검토한 결과 범죄의 원인을 크게 생물사회학적(biosocial), 심리학적(psychological), 사회구조적(social structure), 갈등(conflict) 등의 요인들로 분류하여 정리하였다.

10) 경찰청 예산백서(2000)에 의하면 1990년대 들어 1997년 까지 경찰예산은 매년 15% 이상의 증가율과 정부예산 대비 평균 5.5%의 점유율을 보였으나 1998년에는 3.4% 증가 4.3% 점유율, 1999년에는 0.2% 증가와 4.0% 점유율을 기록했다.

11) 이 가정은 잔차항 U_i 와 U_j 의 공분산이 영이 된다는 것으로 다음과 같이 표시될 수 있다.

$$\text{COV}(U_i U_j) = [\{U_i - E(U_i)\} \{U_j - E(U_j)\}] = E(U_i U_j) = 0 \text{ (단, } U_i \neq U_j \text{)}$$

12) 이 문제에 관한 자세한 논의는 D.A. Hibbs, Jr., "Problems of Statistical and Causal Inference in Time Series Regression Models," in H. L. Costner(ed.), *Sociological Methodology* (San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1974).

2. 연립방정식 관계의 점검

범죄 및 부패통제를 위한 정부지출 결정요인 분석을 위해 또 한가지 신중히 고려되어야 할 점은 정부의 지출결정 모형에서 연립방정식관계(simultaneous relation)의 문제이다. 정부의 정책 산출수준과 그 설명변수간의 관계는 단일방정식 모형(single equation model)으로 설명하는 것이 일반적 경향이다. 그러나 정부의 1인당 지출수준과 그 설명변수들, 특히 사회문제에 대한 정책적 대응의 필요성 사이에는 상호연립적 관계가 존재한다는 주장도 오래 전부터 있어 온 것이 사실이다.

정부가 시민들의 필요성에 정책적으로 대응해야 한다는 것은 민주주의 기본전제이다. 따라서 정책산출인 지출수준의 결정에 특정사업에 대한 시민들의 필요수준이 중요한 변수가 된다는 것은 쉽게 짐작할 수 있다. 예를 들자면, 범죄를 예방하고 공공안전을 유지하는 것이 경찰의 존재여부에 합리적 정당성을 부여한다고 볼 때, 공공안전에 대한 시민들의 필요수준을 나타내는 범죄율이 치안경비 지출수준을 결정하는 중요한 독립변수가 된다는 것은 당연한 것이다. 마찬가지로 정의로운 사회의 구현을 바라는 시민들의 욕구를 충족시키기 위해 사회의 부패수준에 대응하여 정부가 부패통제를 위한 지출을 결정하게 된다.

일부 연구들의 보고를 보면, 범죄율이 치안경비지출을 결정하는 독립변수로 작용하고, 동시에 치안정책의 산출인 치안지출 수준이 범죄율의 변화에 거꾸로 영향을 미치고 있다고 주장하고 있다. 즉, 범죄율의 증가가 치안지출의 증가를 유발하는 동시에 또한 치안지출의 증가가 범죄율의 감소를 가져온다는 것이다. 범죄율과 치안정책 산출과의 연립적 관계를 설명하는 경제학적 논리는 Loftin과 McDowall(1982: 393-401)에 의해 잘 제시되고 있다. 그들은 다음과 같은 주장을 한다.

첫째, 지출증대를 통한 치안활동의 강화는 개인적 이익의 극대화를 추구하는 합리적 범죄자들로 하여금 개인적 손실(비용)의 감소를 위해 범죄행위를 줄이도록 유도한다. 둘째, 범죄율이 증가하면 잠재적 피해자들인 시민들(납세자들)은 범죄의 희생으로부터 벗어나 안전에 대한 개인적 이익을 극대화시키기 위해 치안활동에 더 많은 재정자원을 배분하는 합리적 행동을 하게 된다.

첫 번째 관계에서는 치안활동의 강화에 따른 체포될 가능성의 증가가 범죄자들에게 비용(cost)의 개념으로 파악되어 범죄 행위가 종속변수로 치안지출에 영향을 받는다. 두 번째 관계는 치안지출을 종속변수로 보는 것으로 납세자들에게 범죄률의 증가가 손실 또는 비용의 개념으로 인식되어 비용을 극소화시키고 안전의 이익을 극대화시키기 위해 범죄율의 증가에 대응한 지출증가를 유발하게 된다.

물론 정부 정책산출인 지출수준과 필요변수 간의 이러한 연립관계 가설은 더 많은 실증적 연구를 통해 입증되어야 할 과정을 남겨두고 있지만, 정부의 정책산출 결정모형의 설계에 있어 연립방정식의 존재 여부는 반드시 고려되어야 한다. 산출수준과 필요변수 간의 연립관계가 존재함에도 불구하고, 이를 분석에 포함시키지 않을 경우 연구결과는 연립관계 왜곡(simultaneous bias)이라는 심각한 문제를 지니게 되기 때문이다. 정교한 연립방정식

설계가 어렵다면, 적어도 연립방정식의 기초 작업이 될 수 있는 인과관계분석 정도는 정책 산출 결정요인 분석모형의 설계에 기초적으로 선행되어야 한다.

VI. 결 론

정부의 정책산출로서의 지출분석에 있어 지금까지 논의한 방법론적 문제가 고려될 때 정부의 정책산출의 결정요인 연구는 더 좋은 결과를 이끌어 낼 수 있음은 분명하다. 특히 사회구조적, 정치 경제적 환경요인이 큰 영향을 미칠 수 있는 범죄 및 부패 문제와 이에 대응하는 정부지출의 결정요인분석에 있어서는 정책산출의 측정방법, 비교 가능한 구체적 기능별 지출분석, 그리고 환경의 시간적 변화를 고려한 시계열 분석 등 방법론적 문제의 중요성은 더욱 크다하겠다.

사실 지금까지 범죄나 부패통제를 위한 정부의 지출결정요인 분석이 방법론적으로 크게 성과를 거두지 못하고 있었던 것은 정부의 치안예산 결정을 분석하는 연구들이 점증주의적 결정과정에 너무 치우쳐 있었기 때문이다. 치안예산결정의 현실을 관찰해 본다면 결국 치안지출이 점증주의적 모형에 의해 결정된다고 보는 것이 지배적이다. 다른 분야와는 달리 범죄와 치안은 일반시민들 뿐 아니라 정치가들 사이에서 특별한 관심의 대상이므로 치안정책의 결정은 항상 중요한 정치적, 사회적 쟁점사안이 되고 있다. 치안정책의 이러한 성격 때문에 예산의 결정이 정치적 과정을 거치면서 예산결정자들은 말썽과 논쟁의 소지가 있는 급격한 지출수준의 변화를 추구하기보다는 기존 예산 base에 기초하여 약간의 변화만을 지속적으로 추구하게 된다고 볼 수 있다.

그러나 과연 일정비율로 지속적으로 증가하고 있는 치안지출이 증가하는 범죄에 대응하여 적절하게 결정되고 있느냐에 의문이 제기된다. Jacob(1984)은 정부가 그저 예산을 지속적으로 증가시켜 더 많은 경찰을 채용하고 더 비싼 장비만을 구입하면 중요한 정책적 쟁점사안인 범죄문제에 잘 대처하는 것이라고 생각한다고 비판하고 있다. 즉 예산결정자들은 그저 과거에 했던 관행대로 기계적으로 지출수준을 결정한다는 것이다. 치안예산의 결정에 있어 두드러진 점증주의적 경향은 범죄문제에 대응하여 체계적으로 재원을 배분하는 합리적 예산결정을 저해하고 있다. 그는 치안예산결정에 있어 합리적 모형은 영향력 있는 정치집단들에 의해 선호되지도 않을뿐더러 실제로 적용하기에는 기술적 어려움이 따르기 때문에 크게 사용되지 못하고 있다고 밝히고 있다. 사실 다기능적인 치안정책의 여러 대안의 결과를 체계적, 계량적으로 평가하기란 쉽지 않다. 범죄율의 증감이 치안예산결정에서 고려해야 할 가장 중요한 변수라고 여겨지기는 하나, 경찰의 기능은 반드시 범죄와 연결된 것만 있는 것은 아니다. 특히 최근 들어 경찰은 범죄의 예방과 통제 뿐 아니라 사회질서의 유지, 지역사회에의 봉사, 그밖의 각종 민원을 처리하는 기능도 중요하게 수행해야만 하는 것이다. 현실적으로 치안정책에 있어서는 목표가 다양하고 합의되기 힘들며, 따라서 하나

의 정책이 가지게 되는 가능한 결과도 매우 다양하게 평가될 수 있는 것이다. 결국 예산결정자들은 가능한 지출대안들에 대한 체계적 평가가 불가능하다고 판단하게 될 것이고 전년도예산에 기초하여 적은 변화만을 추구하는 점증주의적 행태를 보이게 되는 것이다.

그러나, 합리적인 정부의 지출결정을 위해서는 보다 체계적인 지출결정요인 분석에 의거한 예산결정이 이루어져야 한다. 이러한 체계적인 지출결정요인 분석은 몇 가지의 방법론적 문제의 보완을 통해 어느 정도 실효를 거둘 수 있으리라 믿는다. 범죄통계자료의 정확성을 높이기 위해서는 범죄자료를 일차적으로 관리하는 치안관계자들에 대한 교육훈련을 심도 있게 강화하여 전문성을 높여야 할 것이다. 정책산출의 측정치로 일인당 지출수준을 사용하기 위해서는 화폐적 가치로 표시될 수 없는 정책적 성과물 예를 들어, 부패 및 범죄통계에 관련된 인력자원의 사기향상, 성실성 및 신뢰성 향상, 질적 전문성 증대 등을 계량적 지출수준의 증가와 같은 화폐적 가치로 전환시켜 평가할 수 있는 방법을 개발하는 것도 필요하다. 비교가능한 사례분석을 통해 우리 나라의 현실에 적절한 지출결정 모형을 구성하는 노력도 요구된다. 또한 적절한 자료의 수집노력이 전제된 시계열 분석의 필요성은 이론의 여지가 없으며, 비록 범죄율과 치안지출간의 대표적인 연립방정식 연구인 Loftin과 McDowall(1982)등이 두 변수간의 상호상관관계를 증명하지 못했다해도 범죄율과 치안지출간의 연립방정식 관계는 범죄문제에 대응하는 정부의 정책적 성향을 밝히기 위해 반드시 점검해 보아야 할 문제이다.

정부의 정책산출로서의 정부지출의 결정요인 연구는 지금까지 진행되어온 많은 노력에도 불구하고 아직도 큰 성과를 거두지 못하고 있는 실정이다. 논의한 바와 같이 방법론적 문제에 대한 이해의 결여가 이 분야에서의 합의된 이론을 도출하는데 가장 큰 장애가 되고 있다. 본고에서 다룬 몇 가지 중요한 방법론적 논의가 정부의 지출요인을 연구하는데, 특히 범죄 및 부패 통제를 위한 정부지출의 요인분석을 하는데 도움이 되기를 기대한다.

참고문헌

- 경찰청 (2000). 「경찰백서」. 서울: 경찰청.
- 김영종(1997). "세계주요국가의 반부패 입법제도의 비교." 「한국부패학회보」. 창간호: 43~68.
- _____(1998). "지방행정부패 방지를 위한 중장기 정책." 「한국부패학회보」. 제2호: 1~23.
- 백완기 (1997). "정치문화와 부패." 「한국부패학회보」. 창간호: 1-15.
- 이문영·윤성식 (1993). 「재무행정」. 서울: 학현사.
- 이상철·기광도 (1994). 「범죄발생의 추세분석: 1964~1991」. 연구보고서. 한국형사정책연구소
- Aronson, Richad J., Hilly John L.(1986). Financing State and Government, 4th ed. Washington D.C. : The Brookings Institution.
- Babbie, E.(1983). The Practice of Social Research. Belmont CA : Wadsworth.

- Bahl, Roy W., Gustly Richad D., Wasylenko Michael J.(1978). "The Determinants of Local Government Police Expenditures: A Public Employment Approach." National Tax Journal. 31:67 ~ 79.
- Black, Donald.(1980). The Manners and Customs of the Police. New York : Academic Press.
- Boyle, John, Jacobs David.(1982). "The Intracity Distribution of Services : A Multivariate Analysis." American Political Science Review. 76 : 371 ~ 379.
- Boyne, George A. (1988). "Politics, Unemployment and Local Economic Policies." Urban Studies. 25 : 474 ~ 486.
- Brown, Michael K.(1981). Working the Street. New York : Russell Sage Foundation.
- Fox, James A.(1979). "Criminal Trends and Police Expenditures: An Investigation of the Lag Structure." Evaluation Quarterly. 3 : 41 ~ 58.
- Guyot, Dorothy H.(1983). "Newark : Crime and Politics in A Declining City." in Anne Heinz, Herbert Jacob, and Robert Lineberry, ed.. Crime in City Politics. New York: Longman : 23 ~ 96.
- Hibbs Jr., D. A.(1974). "Problems of Statistical and Causal Inference in Time Series Regression Models." in H. L. Costner(ed.). Sociological Methodology. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Jacob, Herbert(1984). The Frustration of policy : Responses to Crime by American Cities. Boston : Little Brown and Company.
- Loftin, Collin, McDowall David.(1982). "The Police, and Economic Theory: An Assessment." American Sociology Review. 47: 393 ~ 401.
- Marquette, Jesse F., Hinckley Katherine A.(1981). "Competition, Control and Spurious Covariation : A Longitudinal Analysis of State Spending." American Journal of Political Science. 25: 363 ~ 375.
- Mosher, Frederick C.(1984). A Tale of Two Agencies. Baton Rouge : Louisiana State University Press.
- Peak, Kenneth J.(1995) Justice Administration. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall.
- Senna, Joseph J., Siegel Larry J.(1996). Introduction to Criminal Justice. St. Paul, MN : West Publishing Company.
- Tucker, Harvey.(1982). "It's About Time: The Use of Time in Cross Sectional State Policy Research." American Journal of Political Science. 26 : 176 ~ 196.
- Wroblewski, Henry M., Hass Karan M.(2000). An Introduction to Law Enforcement and Justice. 6th ed. Wadsworth : Thompson Learning.