

# 지방관료 부패가 사전적 재난관리에산결정에 미치는 영향

이 경 은\*  
어 유 경\*\*

## 국문요약

이 연구는 지방관료 부패가 사전적 재난관리에산결정에 있어 왜곡을 일으키는 원인임을 밝히는데 그 목적이 있다. 이와 더불어 제도상으로 지방관료들을 견제하기 위한 기구인 지방의회가 분할정부구조 하에서 이러한 부패의 영향력을 감소시키고 있는가에 대해서도 탐구하고자 한다. 이를 위하여 지방정부의 예산정보 등 각종 공공데이터 및 국가권익위원회의 청렴도지수 자료를 활용한 실증분석을 실시하였다. 분석 결과 지방관료들의 부패가 심해질수록 사전적 재난관리에산 비중 및 주민 1인당 재난관리에산액이 감소하는 것으로 나타났다. 또한 지방의회의 다수당의 당적이 지방자치단체장의 당적과 불일치하는 분할정부구조 하에서는 지방관료 부패가 주민1인당 사전적 재난관리에산액에 미치는 부정적 영향력이 감소하는 것으로 나타났다. 본 연구 결과는 부패한 관료들에 의한 분배적 효율성 저하로 인해 사전적 재난관리에산의 만성적 부족이 발생할 수 있으며, 이를 방지할 수 있는 부패관리정책이 필요함을 보여주었다. 나아가 현 지방의회의 지방관료에 대한 부패 견제기능을 강화할 수 있는 방안을 마련해야 함을 시사하고 있다.

주제어: 사전적 재난관리에산, 부패, 예산결정, 분할정부구조, 분배적 효율성

## I. 서론

2014년 4월 16일 발생한 세월호 참사 이후, 정부가 수행하는 재난관리의 문제점에 대한 논의가 활발히 이루어지면서 이를 개선하기 위한 노력이 이루어지고 있으나, 이는 주로 중앙정부에 초점이 맞추어져 있다<sup>1)</sup>. 재난 담당 중앙부처 간 협력 체제를 공고히 하고, 재난 발생 시 불필요한 업무 절차를 최소화하는 등 중앙정부 차원의 노력이 필요한 것은 사실이다. 그러나 재난에 대한 사후

\* 제1저자

\*\* 교신저자

1) 2014년 5월 19일 오전 9시 박근혜 대통령은 세월호 참사와 관련하여 대국민담화문을 발표했다. 발표된 담화문과 이에 따른 27개 후속조치의 내용을 살펴보면, 해경 해체 및 국가안전처 신설을 중심으로 하는 대규모 정부조직개편, 공직사회 혁신을 위한 부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌 방지법 제정, 청해진해운 특혜 및 민관유착 규명, 진상조사위원회 포함 특별법 제정, 국민안전의 날(4.16) 제정 등을 주요 골자로 하고 있으며, 이들 대책의 초점은 모두 중앙정부에 맞추어져 있다.

처리에 앞서 지역의 실정에 따라 재난을 사전적으로 예방하고 재난이 발생하더라도 그 피해를 최소화할 수 있는 노력이 선행되어야 한다는 점에서 사후적 재난관리에 대한 대책만큼 사전적·예방적 재난관리가 중요하다는 사실을 간과할 수 없다. 더불어 빈번하게 일어나는 자연재해나 사회재난의 경우 그 영향 범위가 재난 발생 지역 내로 국한되고 단기간에 반복·집중적으로 발생한다는 점 등을 고려할 때, 재난 발생 이전의 예방과 대비, 재난 발생 이후의 대응과 복구에 있어 일상적이고, 선제적으로 행동해야 하는 지방정부의 재난관리에 대한 고찰이 필수적이다.

지방정부의 재난관리와 관련하여, 가장 빈번하고 지속적으로 제기되었던 문제들 중 하나는 재난관리예산, 특히 사전적 재난관리예산<sup>2)</sup>의 부족이다(송윤석, 2009; 박동균 외, 2011). 지방정부의 사전적 재난관리예산에 관련된 대다수의 연구들은 지방정부의 재난관리현황을 분석한 뒤 수요에 비해 예산이 부족하므로 이를 확충시켜야 한다는 정책적 제언으로 마무리를 해왔다(송윤석, 2009; 박동균, 2011). 그러나 지방정부가 '왜' 사전적 재난관리예산 규모를 확대하지 않는지, 그 원인을 밝히지 않은 채 사전적 재난관리예산의 확대가 필요하다고 그 필요성만을 강조하는 것만으로는 사전적 재난관리예산의 만성적 부족 현상을 해결할 수 없다. 그럼에도 불구하고 지금까지 재난관리예산의 부족을 야기하는 원인에 대한 구체적인 사례연구나 실증연구를 찾아보기는 어렵다.

이에 본 연구에서는 Niskanen(1971)이 예산결정에 있어 핵심적인 주체로 지목한 바 있는 지방관료<sup>3)</sup>의 부패 정도가 사전적 재난관리예산의 부족 현상을 일으키는 원인 중 하나라는 가설을 설정하여, 이러한 부패가 재난관리예산 배분에 있어 어떠한 왜곡을 일으키는지에 대해 실증적으로 살펴보고자 한다<sup>4)</sup>. 또한 본 연구에서는 지방 예산결정에 있어 또 한 축의 의사결정자라고 할 수 있는 지방의회<sup>5)</sup>의 기능에 따라 이러한 왜곡 현상이 완화 혹은 심화되는지에 대해서 탐구하고자 한다.

2) 이 글에서 사전적 재난관리예산이란 중앙정부 예산세출과목분류에서는 '020 공공질서 및 안전'의 하위 항목인 '025 재난관리', 지방정부 예산세출과목분류에서는 '020 공공질서 및 안전'의 하위 항목 중 '025 재난방재·민방위' 및 '026 소방' 등 재난 예방 및 대비 단계와 관련된 예산을 가리킨다.

3) 여기서 지방관료란 선출직공무원인 지방자치단체장과 직업공무원인 일선공무원을 포괄하여 지칭하는 말이다. 이는 지방정부의 집행부의 최고 의사결정자와 일선 의사결정자의 상호작용에 의해 최종적인 예산안이 작성되고 있는 현실을 반영한 것이다.

4) 사전적 재난관리예산의 만성적인 부족 현상이 일어나는 원인에 대해서는 크게 두 종류의 가설이 제기되어 왔다. 첫째, 중앙-지방정부 간 관계에서 지방정부 내 의사결정자들이 중앙정부로부터의 예산지원 및 복구비 지원을 기대하게 되고, 이로 인해 사전적 재난관리예산의 배분에 소극적 태도를 가지게 된다는 가설이다. 이후호(2012)는 실증적 연구를 통해 이 가설의 타당성을 검증한 바 있다. 둘째, 사전적 재난관리예산은 일반 예산 편성 과정에서 그 규모가 결정되는데, 사전적 재난관리 정책이 다른 예산 정책에 비해 성과측정이 가시적이지 않아 정치적 의사결정자들로부터 주목을 받지 못하기 때문에, 즉 정치적 의사결정자들의 선택에 의해 예산 배분의 우선순위가 낮아지게 된다는 가설이다. 이 가설에 대해서는 아직 체계적으로 수행된 연구 결과를 발견하기 어렵다. 위 두 가설을 비교했을 때, 첫 번째 가설의 초점은 현 재난관리체계 개선의 초점과 마찬가지로 중앙정부의 정책에 맞추어져 있음을 알 수 있다. 결국 중앙정부의 정책을 개선함으로써 지방정부의 재난관리예산 부족을 해결할 수 있다는 결론에 이르게 된다. 우리나라의 지방정부의 재정이 중앙정부에 크게 의존하고 있음은 주지의 사실이나, 지방정부 내에는 예산 배분을 위한 핵심적인 의사결정자, 즉 지방관료와 지방의회가 존재한다는 사실을 상기하여야 하며, 이들의 의사결정의 과정 및 그 결과에 영향을 미치는 요인이 무엇인지에 대해 탐구할 필요가 있다.

본 연구는 기존의 부패와 예산결정 간의 관계에 대한 연구가 주로 국가 차원에서 이루어졌으며, 특히 국민의 생존권과 직결된 재난관리에산결정에 대해서는 그 연구가 매우 미비하다는 한계를 보완하고자 한다. 또한, 재난관리에산결정에 있어 영향을 미치는 요인들에 대한 실증적 연구를 통해 정책적 시사점을 도출하고, 지방 관료들의 부패가 그 핵심적인 요인이 될 수 있음을 밝힘으로써 예산배분과정에 있어 부패방지정책을 수립하기 위한 근거를 제공할 것으로 기대한다. 더불어 지방의회의 역할에 따라 이러한 부정적 영향의 정도가 달라질 것인지에 대해 확인함으로써 지방 의회와 관련된 정책적 함의 또한 도출할 수 있을 것이다.

## II. 이론적 논의

### 1. 부패와 사전적 재난관리에산결정

국가 자원 분배에서 핵심적이라 할 수 있는 부분은 예산분배결정이다. 가장 상위의 정부부터 광역, 기초지방정부 및 다양한 공공기관들은 매년 예산결정 과정을 거친다. 예산은 해당 조직의 업무 우선순위를 대표하면서 업무의 성과를 결정지을 수 있는 중요한 자원이다. 때문에 다양한 요인이 영향을 미치며 수많은 이해관계자가 예산결정 과정에 개입하기 위해 노력한다.

공공조직, 특히 정부의 예산분배 결정에서 중요한 기준 중 하나는 수요이다(남궁근, 1994). 정부는 국가 성장 및 국민 복지를 위해 필요한 정도에 따라 예산을 배정한다. 그러나 수요를 계산하는 방식과 배경이 되는 이론은 매우 다양하며 그 방식 간, 그리고 수요의 분야 간 우선순위 충돌이 필연적으로 발생한다. 또한 동일한 정책 문제를 해결하는데 있어서도 그 내용 및 수단의 선택에 따라 예산 분야가 다를 수 있으며, 그 상대적인 규모 또한 계산의 기준이 되는 시기 등 많은 요인에 의해 달라질 수 있다.

공공조직의 예산분배 결정에 중요한 영향을 미치는 또 하나의 요인은 정치적 요인이다(이종열, 2014). 정치적 요인은 주로 위에서 언급한 수요 계산 기준, 그리고 해법의 방향 등에 영향을 미친다. 예산결정의 근거를 마련함에 있어서도 정치집단은 각자의 이념을 뒷받침할 수 있는 기준과 근거를 활용한다. 계산 방법뿐만 아니라 수요 대상 자체에 대한 선호가 정치적 이념별로 다르기도 하다. 정치적 요인이 반드시 이념적 정향에 기대는 것은 아니며 정치적인 이익 추구로부터 영향을 받기도 한다. 선출직 공무원은 한정된 시간 동안 활동해야하며 이후 재선에 도전하려는 욕구, 또는 좋은 평판을 쌓고자하는 욕구가 강하다. 따라서 단기간에 성과를 볼 수 있는 영역에 집중적으로 예산을 배치하려는 경향을 보인다. 가시적인 성과를 추구한다는 것은 장기적인 안목이 부족하다는 단점은 있지만, 단기적으로는 해당 시기 주민의 욕구를 충족시켜주기 위한 행위이며, 넓은 시각에서는 주민의 의사를 대표하는 행위로 포함할 수 있다. 즉 이들은 여전히 민주적 대표성을 띄고 행동하고 있다고 판단할 수 있다. 민주주의에서 정책 의사결정은 기본적으로 대의 민주주의 제도를 통해 진행된다. 시민들이 선출직공무원에게 직접 의사를 전달하거나 의견을 대표해줄 인

물을 선출하면 그들이 의사결정시 주민들의 의사에 따라 영향력을 행사한다. 일종의 수요자가 직접 의사를 전달하는 것도, 선출직공무원이 이를 대신 의사결정에 반영하는 것도, 이 과정에서 실제 사회가 필요로 하는 수요를 계산하는 것도 민주주의 의사결정 과정의 일부이다. 따라서 수요에 근거한 예산결정, 주민들의 정치적 요구에 근거한 예산결정은 모두 민주주의 행정체제에서 기대하는 방향이라고 볼 수 있다.

그러나 사전적 재난관리에산에 대해서는 수요에 기반을 둔 자원배분이 이루어지지 않는다는 선행연구들이 존재한다(송운석, 2009; 박동균, 2011). 또한 재난관리에산의 성과측정 및 효과평가가 상대적으로 어렵고, 성과가 가시적이지 않다는 이유로 정치적 의사결정자들이 이에 대한 예산 배분을 꺼려한다는 연구도 존재한다(이주호, 2012). 이는 사전적 재난관리에산 부문에 있어서는 민주주의 행정체제에서 기대하는 의사결정이 이루어지지 않고 있다는 것을 의미하며, 의사결정이 왜곡되고 있을 가능성을 고려하도록 만든다.

본 연구에서 부패를 사전적 재난관리에산결정에 있어 주요한 요인으로 연구하고자 하는 이유는 부패가 예산결정을 왜곡할 수 있다는 선행연구들에 기반을 둔다(Delavallade, 2006; Mauro, 1998; 신봉호, 2010). 이때 부패는 사적 이익을 위해 공무원, 또는 정부조직이 자신의 권한을 남용하는 부정행위를 말한다(Bardhan, 1997). 기존 부패의 영향에 대한 연구는 주로 기술적 효율성(technical efficiency)에 초점을 두어왔다. 부패할수록 투입 대비 산출이 작다는 의미이다. 이는 개발도상국에서의 부패 영향에 관심을 두는 주요한 이유이다. 상당한 원조가 지원되는 데도 불구하고 산출되는 결과가 턱없이 부족할 때가 많기 때문이다. 또한 원조의 경우 구체적인 프로그램의 형태로 지원되는 경우가 많기 때문에 해당 프로그램의 효율성을 평가한다는 측면에서 기술적 효율성이 적절한 기준이었다. 그러나 최근에는 부패가 분배적 효율성(allocative efficiency)에 미치는 영향에 대한 관심이 높아지고 있다. 개별 정책 프로그램이 아닌 국가 예산을 평가해보면, 사회적으로 바람직한 정도에 따라 자원이 분배되는 과정에서의 효율성을 부패가 저해하고 있다는 주장이 제기된다(Delavallade, 2006). 선행 연구들에 따르면, 부패가 기술적 효율성뿐만 아니라 분배적 효율성을 저해하여 사회적 수요와 민주적 요구에 따라 자원을 배치하지 않도록 악영향을 미친다. 비록 이러한 선행연구들이 재난관리에산에 한정시켜 부패의 효과를 탐구한 것은 아니라고 할지라도, 그 논리는 부패와 재난관리에산결정과의 관계에 있어서도 적용가능하다. 또한 특정 예산을 과대 책정하거나 과소 책정하는 정부의 결정이 과연 합리적인, 또는 민주적인 선택에 의한 것인지, 아니면 부패라는 또 다른 요인이 이에 개입하고 있는 것은 아닌지에 대한 의심을 취할 필요성이 존재한다.

## 2. 사전적 재난관리에산에 있어 지방정부의 재량권과 지대 수준

인간은 이해득실을 고려하는 가운데 부패행위에 실제로 가담할지 여부를 결정하며, 이는 일종의 합리적 의사결정 과정이다(Misangyi et al., 2008). 이 때 손실을 계산하는 과정에 영향을 미치는 주요 요인으로는 개인의 도덕의식과 부패행위의 적발가능성을, 이득을 계산하는 과정에 영향을

미치는 주요 요인으로는 관료의 재량권 및 지대수준을 들 수 있다.

손실 요인 중 하나인 도덕의식은 부패에 관련된 개인의 도덕심 및 준법정신에 따라 결정되며, 부패행위에 대한 적발 가능성은 조직 전반의 부패 용인정도 및 도덕적 조직문화에 따라 달라진다. 이 두 가지 요인은 부패에 가담하고자 하는 개인의 의지에 영향을 미친다. 개인의 도덕의식과 부패행위에 대한 적발 가능성이 낮을수록 손실의 기댓값은 낮아지게 되고, 부패 행위의 발생가능성이 높아진다. 한편, 부패행위를 통해 얻을 수 있는 이득의 기댓값은 해당 분야의 재량권과 지대수준에 따라 결정된다(사공영호, 2002). 부패는 뇌물제공자가 경쟁적인 시장에서 얻기 어려운 초과이윤 또는 특혜를 기대하면서 관료들에게 금품을 제공하고, 뇌물수수자가 이에 대한 대가로 자신의 직무 수행을 위해 부여된 권한을 남용하여 행사할 때 일어난다(사공영호, 2002; 김해동, 1992). 따라서 지대 수준과 관료의 재량권이 높을수록 부패관련자들이 얻을 수 있는 이득의 기댓값은 높아지고 부패가능성 또한 높아진다.

과다분배, 과소분배 등 특정 부문에 대한 예산 배분 행위 자체를 부패 행위라고 보기는 어려우나, 이것이 부패 행위를 위한 예비적 성격을 가졌다고 판단할 수 있는 경우 넓은 의미에서의 부패 행위라고 볼 수 있다. 따라서 부패에 대해 용인하는 문화에 속해 있고, 도덕의식이 낮은 관료들은(손실 요인) 사적 이익을 취할 기대 하에 지대수준과 재량권이 높은 분야에 대해(이득 요인) 과도한 자원을 배분하고자 하는 반면(부패 예비 행위), 지대수준과 재량권이 낮은 분야에 대해서는 자원을 배분하는 데 소극적인 태도를 취하게 될 것이라고 가정할 수 있다. 물론 지방관료들의 부패 정도가 높아진다고 하더라도, 예산 편성에 대한 외부기관의 감시장치 등이 존재하므로 지대수준과 재량권이 낮은 부문의 예산이 계속적으로 감소하지는 않을 것이다. 그러나 관료들의 부패 정도가 높을수록 이러한 부문의 예산을 과도하게 줄여 상대적으로 지대수준과 재량권이 높은 부문의 예산을 증대시키려는 시도는 더욱 빈번하게 일어날 것이라고 예상해볼 수 있다.

본 연구에서는 손실 요인에 해당하는 관료들의 도덕의식과 부패행위에 대한 적발가능성은 지방정부 수준에서 집계된 지방관료들의 부패 정도를 독립변수로 하여 분석모형에서 직접 다루고 있기 때문에, 사전적 예산관리 부문에 있어서의 지대수준과 관료의 재량권을 먼저 분석하고자 한다<sup>5)</sup>.

### 1) 사전적 재난관리에산 부문의 지대 수준

앞서 언급했듯이 지대의 수준이 높은 경우 부패에 의한 자원의 과다배분이 일어나기 쉽다. 지대는 투자의 기회비용보다 기대이익이 크게 상회하는 경우의 이윤을 의미한다. 일반적으로 수요보

5) 한편, 관료들이 지대수준과 재량권이 낮은 행정기능 분야에 대해 소극적으로 자원을 배분하는 행태가 경제적 관점에서의 합리적 의사결정에 의한 것일 가능성도 배제할 수 없다. 그러나 관료들이 예산을 특정 분야에 과도하게 배분하고, 다른 분야에는 과소 배분하는 이유 중 하나가 관료들의 부패로 인한 것일 수 있다는 점에 대해 좀 더 주목할 필요가 있다. 합리적 의사결정에 의해 특정 예산의 과소배분이 이루어진 경우에는 이를 쉽게 비판하거나 수정을 요구하기 어려우나, 부패로 인해 특정 예산이 과소배분 되었다면 이는 명백하게 수정되어야 할 대상이기 때문이다.

다 공급이 적을수록 지대는 커진다. 예를 들어 도심개발 사업업체로 선정될 수 있는 업체는 하나이거나 매우 적은 수이지만 그렇기 때문에 일단 선정이 되면 막대한 이득을 누릴 수 있다. 또한 진입장벽이 높을수록 지대도 커진다. 일단 진입하면 잠재적 경쟁자가 진입할 확률은 적기 때문에 장기간 독점적 이윤을 얻는다. 높은 진입장벽과 수요 대비 낮은 공급 수준을 유지한다면, 사업의 규모가 클수록 성공했을 때의 지대도 커진다. 부패한 정부는 이러한 지대가 높은 부문에는 자원을 과다배분하고, 그렇지 않은 부문에 대해서는 자원을 과소배분하게 될 것이다.

지방정부의 사전적 재난관리예산에 해당하는 공공질서 및 안전 부문의 하위 예산항목은 경찰과 재난방재 및 민방위로 나뉜다. 이 중 경찰에 대한 예산은 광역지방정부 소관으로 본 연구의 분석대상이라고 할 수 있는 기초지방정부는 이에 대해 예산을 분배하지 않는다. 따라서 기초지방정부의 공공질서 및 안전부문의 하위 예산 항목은 재난방재 및 민방위뿐이다.

재난방재 및 민방위에 대한 예산의 지대 수준은 민간부문의 진입가능성, 지대의 잠재적 규모 정도에 따라 달라진다. 부패행위를 통해 관료들이 실질적으로 이득을 취득할 수 있는 방법은 민간인 또는 기업에 혜택을 제공하고, 뇌물을 받는 방법(민간유착에 의한 뇌물 수수)과 예산을 직접 횡령하는 방법(직접 횡령) 등 크게 두 가지로 구분된다. 이 중 일반적인 부패행위라고 할 수 있는 민간유착에 의한 뇌물 수수의 경우 민간부문의 진입이 가능하고 진입 후 독점적 이윤을 누릴 가능성이 클 때 해당 분야의 지대 수준이 높다고 볼 수 있으며, 지대 수준이 높을수록 민간인 또는 기업은 더 많은 뇌물을 제공하고자 할 것이다. 그러나 민간부문의 진입 자체가 불가능하다면 지대는 존재하지 않을 것이다. 또한 잠재적으로 획득할 수 있는 지대의 규모가 커질수록 지대의 수준이 높다고 인식하게 될 것이다.

본 연구에서는 위와 같은 점을 고려하여 민간부문의 진입가능성, 지대의 잠재적 규모 측면에서 사전적 재난관리예산 부문의 지대수준을 분석하고자 한다. 먼저 민간부문의 진입가능성과 관련하여 사전적 재난관리예산을 살펴보면, 재난방재 및 민방위부문의 업무는 <표 1>에서 보는 바와 같이 소방서운영, 민방위 관리, 비상급수시설 보강 등과 같이 민간부문의 진입가능성이 적은 부문과 소화천정비, 수해상습지 개선사업과 같이 민간부문의 진입가능성이 상대적으로 높은 부문으로 나눌 수 있다. 그러나 소화천 정비 등 사전적 재난관리예산에서 민간부문의 진입가능성이 높은 업무의 경우, 그 사업 자체는 재난관리 담당 과에서 수행하더라도, 그 예산은 ‘국토 및 지역개발’ 등 타 예산 항목으로 편성되어 수행되는 경우가 많다(국립방재교육연구원 방재연구소, 2008). 따라서 재난방재 및 민방위 예산의 경우 민간부문의 진입가능성이 매우 낮다고 판단할 수 있다.

〈표 1〉 세출예산 기능별 분류 및 업무

분야 및 부문	부문에 해당하는 업무	정책사업유형화 (예시)
020 공공질서 및 안전		
025 재난방재·민방위	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 각종 재난으로부터 국토를 보존 하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위한 재난 및 안전관리 업무</li> <li>■ 소방서운영, 119구조구급, 의용 소방대운영</li> <li>■ 소방학교운영 등 소방행정관련 및 재해·재난관리</li> <li>■ 비상대책, 대피시설, 비상급수 시설, 방재장비보강 등</li> <li>■ 민방위관리</li> <li>■ 예비군, 공익근무, 입영장정 지원, 병상관리, 지방병무 행정 지원 등</li> <li>■ 방재목적의 소화전정비, 수해 상습지 개선사업</li> </ul> <p>제외) 산불예방진화(102임업·산촌)</p>	재해 및 재난 예방 재해 및 재난 복구 능력 강화 화재 예방 및 현장 대응력 강화 소방 인력 양성 민방위 운영
140 국토 및 지역개발		
141 수자원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 수자원개발 및 하천관리 관련 업무</li> <li>■ 소화전정비, 하천준설, 하천개 보수</li> <li>■ 치수, 댐주변지역정비사업</li> <li>■ 수문개발, 수로(하천)건설 운영</li> <li>■ 농업용수 확장 등 건설·운영·관리</li> <li>■ 상·하수도 건설·운영·관리</li> </ul> <p>제외) 산업단지 농업용수 지원(114 산업진흥·고도화), 농업 용수개발(101 농업·농촌)</p>	하천 정비 댐·발전소 주변 지역 정비

자료: 안전행정부(2013). 「2014년도 지방정부 예산편성운영기준 및 기금운용계획수립기준」

또한 어떠한 개별 지출 항목의 예산 규모가 작거나, 이 특정 항목에 대해 외부적으로 추가적인 재원을 확보할 수 없는 경우 지대의 잠재적 규모는 작아진다. 2014년 지방자치단체 통합재정개요에 따르면, 사전적 재난관리(공공질서 및 안전) 예산의 비중은 전체 지방정부 예산의 1~3%에 지나지 않는다(〈표 2〉 참조).

또한 재난관리에산중에서도 재난 발생 이후에 투입되는 사후적 재난관리에산은 지방재정법 제 45조에 따라 구체적인 피해규모 등을 고려하여 추가경정예산으로 편성될 수 있으며, 그 복구에 수년이 걸릴 경우 계속비로 편성될 수 있다(동법 제45조). 더불어 중앙정부 지역의 재난에 대한 특별 지원을 수행할 수 있는 법률상 규정(동법 제58조)이 존재하여 사후적 재난관리에산의 경우 상대적으로 외부 재정지원을 포함한 자원 확보에 큰 어려움이 없다. 반면 재난발생 이전에 투입되는 사전적 재난관리에산의 경우에는 일반예산과정에서 결정되며, 이 항목에 대한 추가적인 재원이라고 할 수 있는 지방교부세는 타 예산항목과의 경쟁을 통해 분배되므로 확정적으로 외부 재정지원을 기대할 수 없다.

민간부문의 진입가능성, 지대의 잠재적 규모 측면에서 살펴본 결과, 사전적 재난관리에산의 운용에 있어 민간부문의 진입가능성은 낮으며, 지대의 잠재적 규모 또한 낮다고 할 수 있다. 결과적으로 민간사업자들은 지대를 얻기 위해 공무원에게 뇌물을 제공하는 등의 부패 행위를 시도하지 않을 것이며, 부패한 공무원 또한 해당 분야는 부패를 통한 이득을 거의 기대할 수 없는 영역으로

판단할 것이다.

〈표 2〉 지자체 유형별 예산 항목별 비중

(단위: 백만원)

기능	합계	구		시		군	
계	904,901	225,447	100%	439,115	100%	240,339	100%
사회복지	305,908	114,396	51%	143,817	33%	47,695	20%
기타	173,435	58,289	26%	74,914	17%	40,232	17%
농림해양수산	89,746	1,757	1%	37,738	9%	50,251	21%
일반공공행정	59,694	14,256	6%	30,234	7%	15,204	6%
국토및지역개발	52,766	5,237	2%	26,164	6%	21,365	9%
문화및관광	49,686	5,269	2%	28,382	6%	16,035	7%
환경보호	48,967	7,961	4%	25,064	6%	15,942	7%
수송및교통	48,000	3,847	2%	32,866	7%	11,287	5%
보건	19,165	5,738	3%	8,556	2%	4,871	2%
교육	16,790	3,654	2%	10,662	2%	2,474	1%
공공질서및안전	14,126	1,372	1%	6,341	1%	6,413	3%
예비비	13,877	2,397	1%	6,988	2%	4,492	2%
산업중소기업	12,640	1,273	1%	7,292	2%	4,075	2%
과학기술	100	0	0%	97	0%	3	0%

자료: 안전행정부(2014), '지방자치단체 통합재정개요'

## 2) 사전적 재난관리예산 부문의 재량 수준

부패가 예산배분에 미치는 영향에 있어 지대의 수준만큼 중요한 것이 재량의 정도이다. 공무원의 재량권이 큰 부문에서는 부패에 의해 자원의 과다배분이 일어나기 쉽다. 예를 들어 규정을 해석하고 계약업체를 선정하는데 있어 공무원의 재량권이 크다면 기업들은 해당 공무원에게 뇌물을 제공하여 자신들에게 유리한 방향으로 규정을 해석하거나 자신들에게 후한 점수를 주도록 유도하고자 하는 유인을 크게 느낄 것이다. 반면 규정을 다르게 해석할 가능성이나 특정 업체에게 주관적으로 후한 점수를 줄 수 있는 재량권이 적은 부문에서는 기대이익이 불확실하여 기업이 뇌물이라는 비용을 투입할 유인도 적으므로, 해당 부문에서는 자원의 과소배분이 일어날 것이다.

예산지출결정에 있어 재량은 크게 '어떤 내용으로' 지출할지, '누구에게' 지출할지, '얼마나' 지출할지에 대한 결정에서 상급기관이 아닌 지방정부의 의도를 반영할 수 있는가에 따라 한다. 객관적으로 예산 항목의 재량의 정도를 측정하는 것은 어려우나, 자체 사업 대비 보조사업의 비중에 따라 이를 간접적으로 판단할 수 있다.

자체 사업 대비 보조사업 비중이 높은 예산 항목의 경우 지방정부의 재량권이 적다. 보조사업의 경우, '어떤 내용으로' '누구에게' '얼마나' 지출할지에 대한 의사결정이 이미 상급 기관에 의해 이루어지므로 지방정부의 재량의 정도가 낮기 때문이다. 사전적 재난관리예산의 경우 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 자체사업 비중이 35.1%, 보조사업 비중이 56.8%로 자체 사업 대비 보조사업 비중이 타 예산 항목에 비해 상대적으로 높은 축에 속함을 알 수 있다.

〈표 3〉 예산 항목별 보조사업·자체사업 비율

항목	총예산 (단위: 백만원)	보조사업 비율	자체사업 비율	행정운영 경비비율	재무활동 비율
기타	260,774	0.0%	9.3%	90.4%	0.3%
예비비	30,468	0.4%	99.6%	-	-
일반공공행정	138,381	5.9%	59.7%	-	34.5%
교육	96,849	6.0%	93.6%	-	0.3%
과학기술	6,316	11.0%	89.0%	-	
수송및교통	151,833	30.1%	58.4%	-	11.5%
환경보호	162,636	36.1%	59.4%	-	4.5%
국토및지역개발	114,703	37.8%	56.8%	-	5.4%
산업·중소기업	30,120	41.2%	50.9%	-	7.9%
문화및관광	79,981	45.7%	47.4%	-	6.9%
공공질서및안전	26,831	56.8%	35.1%	-	8.1%
보건	24,139	66.9%	32.7%	-	0.4%
농림해양수산	111,931	75.0%	24.0%	-	1.0%
사회복지	400,832	91.3%	8.2%	-	0.5%

자료: 안전행정부(2014), '지방자치단체 통합재정개요'

나아가 법률 또는 상급 기관 지침 등에 의해 그 내용이 명확히 규정되어 있는 예산(재해구호기금<sup>6)</sup> 등), 기존의 인력 및 시설의 유지하기 위해 지출하는 예산(인건비, 행정운영경비<sup>7)</sup> 등)의 비중이 높은 경우에는 지방의 재량 정도가 상대적으로 더 낮다. 이는 운용에 있어 경직성이 높은 경우에 재량권이 적어진다는 것을 나타낸다. 국립방재교육연구원 방재연구소(2008)가 지방정부의 재난관리에산을 분석한 결과에 따르면, 지방정부마다 차이가 있으나, 사전적 재난관리에산 항목으로 운영되는 재난관리 세출 중 공익근무요원 관리, 재난관리기금의 적립, 행정운영경비의 비중이 전체 사전적 재난관리에산에서 큰 비중을 차지하고 있다<sup>8)</sup>. 이러한 항목들은 그 운용에 있어 지방관료들의 재량이 극히 제한되어 있다.

또한 예산의 지출내역이 투명하게 공개되는 경우에는 관료들이 재량권을 행사하기 어렵다. 예·결산서의 세부지출내역을 통해 그 내용을 대략적으로 파악할 수 있는 경우에는 투명성이 높다고 볼 수 있다. 한 지방정부의 세출예산사업명세서를 살펴보면, 인건비, 자산 및 물품 취득비, 행사 개최비 등 항목의 세부 내역은 비교적 상세하게 기재되어 그 내용만으로 지출의 사용처를 쉽게 파

6) 재해구호법 제14 내지 제15조

7) 공익근무요원 관리, 재난관리부서 유지 등에 지출하는 예산 등을 말한다.

8) 국립방재교육연구원 방재연구소(2008)의 보고서에는 재난관리 담당과를 분석단위로 하여 세출현황을 분석하고 있다. 따라서 그 예산의 출처를 각 사업에 따라 명확하게 밝히고 있지 않다. 그러나 분석 대상 지방정부의 일반회계 세출 현황과의 재난관리 담당과의 세출현황을 비교했을 때, 「지방정부 예산편성운영기준 및 기금운용계획수립기준」에 따라 재난관리 사업에 해당하는 예산을 종합한 후, 이 중 공통적으로 지출되는 민방위 운영, 재난관리기금 적립, 행정운영경비에 해당하는 항목의 금액을 합산한 후 그 비중을 계산했을 때 최대 56.2%에 달했다.

약할 수 있는 반면, 건설 및 개발 등과 관련된 시설비, 부대비 등 항목의 세부내역 만으로는 해당 예산이 구체적으로 어떠한 항목에 지출되었는지 파악하기 어렵다(표 4 참조). 사전적 재난안전관리예산의 경우 앞서 설명하였던 바와 같이 건설 및 개발 등과 관련된 명목보다는 인건비, 자산 및 물품 취득비, 행사 개최비 등의 명목으로 지출되므로 그 투명성이 상대적으로 높다고 할 수 있다. 이는 예산에 있어서 재량의 정도를 제약한다.

〈표 4〉 B 지방정부 세출예산사업명세서 내용 비교

지출 내역이 상세하게 나와 있는 경우 (예시-365안전센터)	지출 내역이 상세하게 나와 있지 않은 경우 (예시-복지과)
04 기간제근로자등보수 ○ 워킹스쿨버스 기간제근로자등 인건비 10,980원*2시간*158명*186일 ○ 워킹스쿨버스 기간제근로자등 보험료 645,361,000원*0.025	01 시설비 ○ 시민의 강 시설물 정비공사 45,000원*1,600㎡ ○ 가로수 특화거리 조성 전기공사 100,000원*900주 ○ 호현로 녹지 정비공사 200,000원*100m
01 자산및물품취득비 ○ 시설물 안전점검 장비구입 — 균열확대경 150,000원*1대	03 시설부대비 ○ 시민의 강 시설물 정비공사 72,000,000원*0.9% ○ 가로수 특화거리 조성 전기공사 90,000,000원*0.9% ○ 기증수목 이식공사 13,500,000원*1.08%
03 행사운영비 ○ 자율방재단 체육행사비 — 천막,방송장비등 임차료 2,000,000원	

자료: B 지방정부(2016), '세출예산사업명세서'

자체 사업 대비 보조사업 비중 및 운용의 경직성, 예산지출 내역의 투명성의 측면에서 사전적 재난관리예산에 대한 지방정부의 재량 정도를 살펴본 결과, 사전적 재난관리예산의 자체사업 대비 보조사업의 비중과 운용의 경직성은 타 예산 항목에 비해 높으며, 그 투명성의 정도 또한 높다고 할 수 있다. 결과적으로 지방관료들은 사전적 재난관리예산의 지대 수준뿐 아니라 재량권 또한 낮다고 인식할 가능성이 높다.

지방정부의 사전적 재난관리예산에 대한 낮은 지대 수준과 낮은 재량권으로 미루어 부패한 정부는 타 예산에 비해 사전적 재난관리예산에 자원을 과소배분할 것이라고 예측해 볼 수 있다<sup>9)</sup>. 본

9) 선출직공무원 및 일선직업공무원으로 이루어진 지방자치단체의 집행부는 각기 다른 이해관계를 가진 개인들로 이루어져 있다. 일부 관료들은 어떠한 이유에서든 재난관리예산 비중을 확충하고자 노력할 수 있다. 그러나 집행부 전체에 부패한 관료들이 많아질수록 지대의 수준과 재량의 정도가 높은 예산 부문에 자원을 과도하게 배분하려는 관료도 더 많아질 것이다. 일례로 지난 2012년 기업으로부터 뇌물을 수수한 재난관리 업무 담당 공무원은 건설공사와 관련하여 건설업자들로부터 22회에 걸쳐 4,100여만원 상당의 금품 및 향응을 제공받은 바 있는데, 앞서 지적하였듯이 대규모 건설사업의 경우 사전적 재난관리예산이 아닌 다른 예산항목에서 책정된다. 이를 통해 알 수 있듯이 업무와의 관련성만 인정된다면, 부패한 공무원은 자신의 업무와 관련된 여러 예산항목 중에서도 사적 이익을 취할 수 있는 부문에 더 많은 자원을 배분하고자 할 유인이 존재한다.

연구에서는 이상의 이론적 논의를 바탕으로 다음과 같은 가설을 설정하고자 한다.

가설 1) 지방관료의 부패 정도가 심할수록, 사전적 재난관리에산에 부정적 영향을 미칠 것이다.

가설 1-1) 지방관료의 부패 정도가 심할수록, 전체 일반예산 중 사전적 재난관리에산 비중이 작아질 것이다.

가설 1-2) 지방관료의 부패 정도가 심할수록, 주민 1인당 사전적 재난관리에산액이 적어질 것이다.

### 3. 예산 결정에 있어 지방정부 내 집행부와 의회 간의 관계

지방정부의 예산 결정은 지방관료와 지방의회에 의해 이루어진다. 지방자치단체장을 포함한 지방관료는 예산에 의해 추진되는 사업을 계획하며, 지방의회는 이에 투입되는 재정적 자원의 규모를 확정하게 된다. 집행부와 의회의 예산결정과정은 일종의 게임 상황과 같다(Kiewiet and McCubbin, 1991). 집행부는 의회의 예산행태를 고려하는 가운데 예산안을 작성하고, 의회는 집행부의 예산권한을 고려한 전략 하에서 예산을 확정하게 된다. 즉 지방정부의 예산결정은 그 핵심 주체라고 하고 있는 두 행위자, 즉 지방관료와 지방의회의 지속적인 상호작용에 의해 이루어지는 것이다. 예산 결정과정에서 집행부는 정책의 타당성과 필요성을 근거로 예산을 요구하는 주창자(advocate)의 역할을 수행한다. 한편 의회는 집행부에 의해 요구된 예산안에 대해 비효율적이거나 불필요한 예산지출을 막는 보호자(guardian)로 기능한다.

Niskanen(1971)은 예산결정에 있어 의회보다 관료로 대표되는 집행부의 영향력이 더 크다는 점을 지적한 바 있다. 예산을 산정하기 위한 정보를 관료들이 독점하고 있으며, 의회는 이러한 정보를 얻기가 현실적으로 매우 어렵기 때문에 결국 정보 독점자인 관료의 의도에 따라 예산 수준이 결정된다는 것이다. 이러한 점에서 지방관료, 즉 지방관료들의 부패가 심화되고, 이들의 사적 이익 추구 목적에 따라 특정 부문의 예산이 급증하게 되면, 그 이외의 부문의 예산은 급감되는 등 예산의 배분의 왜곡이 극심해질 것이라고 예측해볼 수 있다. 앞서 밝혔듯 부패한 관료들이 확대시키고자 하는 것은 관료들의 재량과 지대 수준이 높은 부문일 것이며, 재량과 지대 수준이 낮은 부문은 상대적으로 그 필요성에 대응하지 않은 최소한의 수준에서 예산을 배정하고자 할 것이다.

그러나 여전히 지방의회는 예산 결정에 있어 핵심적인 주체이며, 지방의회의 고유권한이라고 할 수 있는 예산 심의 및 의결권은 지방관료의 활동을 견제하고 통제할 수 있는 중요한 수단이다. 따라서 이러한 예산 심의 및 의결 기능이 제대로 작동한다면 부패한 집행부의 예산 분배 왜곡 효과를 줄이게 될 것이나, 그렇지 않은 경우 예산 분배 왜곡 효과는 더욱 커지게 될 것이다.

이와 관련하여 박광국과 황종규(1994)는 의회가 집행부와 연합(coalition)이 형성되는 경우 왜곡된 예산분배 효과가 더욱 커질 수 있다고 지적하였다. 조직에 대한 동조주의는 부패행위를 용인하는데 큰 영향을 미친다(변지은 외5, 1997). 특히 한국사회의 집단 중심적 문화와 조직에 대한 충성심은 조직 내의 부패 수용도를 높이고, 조직 구성원의 불법적 행위를 눈감아주는 주요 요인으로 지적되고 있다(변지은 외5, 1997). 지방의회는 동일한 목표를 가진 균질적인 조직이라기보다는 다양한 정당의 정치세력들이 지속적으로 권력관계를 확인하는 정치적 장(場)이라고 할 수 있다. 법률상 집행부와 의회 간의 관계에 있어 견제 기구로서의 역할을 부여받았다고 하더라도, 지방의회의원들은

소속 정당에 따라 그 태도가 다를 수 있다.

정부의 재정지출에 대한 영향요인에 연구 중 ‘분할정부구조(divided government structure)’에 대한 논의는 이러한 가능성에 대한 이론적 토대가 될 수 있다. 지방정부차원에서 논의되는 분할정부구조는 주로 집행부의 수장과 지방의회의 다수당의 당적이 불일치한 상태를 의미하며(권경한, 2008), 이러한 환경에서는 일반적으로 지방의회의 다수당의 집행부에 대한 견제기능이 강화되므로(조성대, 2003), 집행부의 부패행위에 대해서도 그 감시기능이 활발히 작동하게 될 가능성이 높아진다. 이로 인해 부패로 인한 예산결정의 왜곡효과가 완화될 수 있다고 하겠다. 앞선 논의를 바탕으로 지방의회의 견제기능이 지방관료들의 부패 효과를 조절할 것이라고 가정하고 이에 대한 조절효과를 탐구하고자 한다<sup>10)</sup>.

본 연구에서는 이상의 이론적 논의를 바탕으로 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 2) 분할정부구조는 지방관료의 부패 정도가 사전적 재난관리예산에 미치는 부정적 영향력을 감소시킬 것이다.

가설 2-1) 분할정부구조는 지방관료의 부패 정도가 전체 일반예산 중 사전적 재난관리예산 비중에 미치는 부정적 영향의 정도를 감소시킬 것이다.

가설 2-2) 분할정부구조는 지방관료의 부패 정도가 주민 1인당 사전적 재난관리예산액에 미치는 부정적 영향의 정도를 감소시킬 것이다.

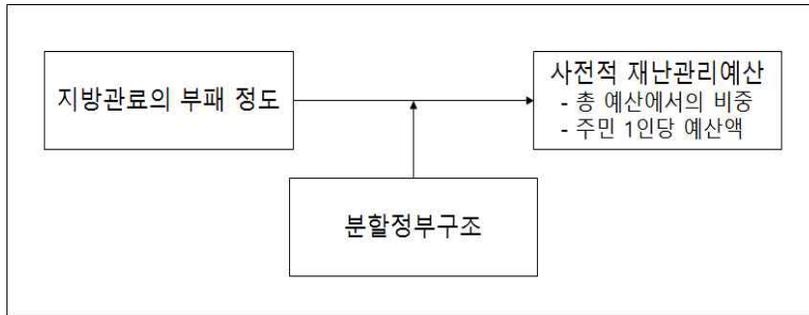
### Ⅲ. 연구 설계

#### 1. 분석 모형

본 연구는 지방정부의 부패정도가 사전적 재난관리예산결정에 미치는 영향을 탐구하고자 한다. 사전적 재난관리예산 결정 자체에 주목한 연구 자체는 매우 적을 뿐 아니라, 사전적 재난관리예산 결정에 대해 연구한 소수의 논문들조차 중앙정부와의 관계에서 이를 바라보았을 뿐, 지방정부의 의사결정자의 영향력에 주목한 연구는 찾아보기 힘들다. 본 연구는 내적타당도를 높이기 위해 그 동안 선행연구를 통해 지방정부의 예산결정에 영향을 미친다고 실증적으로 밝혀진 요인들을 연구 모형에 포함시켜 통제하고, 지방정부의 부패가 재난관리예산결정에 미치는 고유한 영향 및 이러한 영향력을 조절하는 지방의회의 영향력을 살펴보고자 하였다. 본 연구 모형은 다음 <그림 1>과 같다.

10) 지방정부의 분할정부구조를 부패와 사전적 재난관리예산 간의 관계를 매개하는 변수로 볼 것인가, 조절하는 변수로 볼 것인가에 대해 이론이 있을 수 있으나, 지방정부의 분할정부구조를 대상으로 한 연구 자체가 매우 부족한 상황에서(권경한, 2008), 변수의 성격을 정의할 수 있는 명확한 이론적 근거를 찾기는 힘들다. 다만, 분할정부구조에서도 지방의회의 예산결정에 대한 기능이 정상적으로 작동하는 경우에 이러한 조절효과가 발견될 것으로 예상된다. 현 지방의회가 그 고유 기능을 제대로 수행하고 있는가에 대해서는 회의적인 견해들이 다수 존재하며(조성대, 2003), Niskanen(1971)이 지적한 바와 같이 정보비대칭 상황에 놓인 지방의회가 분할정부구조를 가지고 있다고 하더라도 지방관료에 대한 견제 기능이 정상적으로 작동하고 있지 않다면, 조절효과는 발견되지 않을 가능성도 존재한다.

〈그림 1〉 본 연구의 분석 모형



## 2. 분석 대상 및 측정 변수

본 연구는 226개의 기초지방정부<sup>11)</sup>를 분석 대상으로 한다. 분석기간은 종속변수를 기준으로 했을 때 2009년<sup>12)</sup>부터 2013년으로 총 5개년으로 설정하였으며, 종속변수와 독립변수 간에는 시간차(time gap)를 고려하여 설정하였다. 다만 지방자치단체장의 당적 등 정치적 요인의 경우 당해 연도의 상황이 예산결정에 영향을 미칠 것을 고려하여 종속변수와 동일한 해의 데이터를 사용하였다. 결국 종속변수는 2009년부터 2013년, 정치적 요인을 제외한 독립변수 및 통제변수는 종속변수의 전년도 값을 대입하여 2008년부터 2012년의 수치를 사용하였다.

### 1) 종속변수 : 사전적 재난관리예산

지방재정정보공개시스템인 '재정고'는 지방정부 예산을 14개 대항목, 50개 소항목별로 공개하고 있다. 본 연구에서는 사전적 재난관리예산을 종속변수로 하며 전체 예산 대비 비중 및 주민 1인당 예산액을 각각 분석하고자 한다.

일반적으로 예산결정에 관한 논문들은 예산항목의 비중을 종속변수로 두며, 본 연구에서도 먼저 지방정부의 총 예산 대비 사전적 재난관리예산의 비중을 종속변수로 설정하고자 한다. 그러나 이러한 종속변수는 주로 국가 간 비교 연구에 사용되는 것으로, 국가단위 연구에서 GDP를 기준으로 삼는 것은 국가 간 경제력 차이를 통제하려는 목적도 있지만, 국가의 생산에서 어느 정도를 해당 분야에 예산으로 활용할지를 국가가 결정할 수 있음을 가정하는 것이기도 하다. 반면 지방정부의 예산은 지방정부가 결정할 수 없는 영역이 많다. 특히 자주재원의 비중이 적은 우리나라의 경

11) 제주특별자치도 및 세종특별자치시 소속의 행정단위들은 기초지방정부가 아니므로 제외하였다. 또한 창원, 마산, 진해는 분석기간 중 통합되었으므로 모두 분석에서 제외하였다. 연기군은 세종시로 승격했기 때문에 제외하였다.

12) 이는 2008년 이후 품목별 예산제도가 사업별 예산제도로 변경되었는데 변경 이전과 이후의 예산 항목을 일치시키는 데 무리가 있기 때문이다(이경은·김순은, 2015). 본 연구에서는 전년도 사전적 예산관리예산(통제변수)과 당해 연도 사전적 예산관리예산(종속변수)에 대한 데이터가 모두 필요하므로, 종속변수를 기준으로 2009년 이후의 데이터를 사용한 것이다.

우 예산결정권 또한 작은 편이다. 지방정부의 예산은 전체 재원을 확보한 뒤에 이를 분배하기 시작하는 것이 아니라, 예산 영역별로 이를 더 확보하기 위해 노력하거나 그러한 노력을 줄이는 식으로 예산을 결정하는 경향이 있다. 예를 들어 보조금을 더 확보하기 위해 해당 중앙부처 혹은 국회 상임위에 지방정부 장이 로비를 하는 경우가 대표적이다. 즉 약간의 지방세 및 지방교부세 등의 자체재원은 지방정부에서 비교적 자유롭게 결정할 수 있지만, 의존재원은 총 규모를 지방정부가 확보하거나 통제하기 어렵다.

이러한 성격을 반영하기 위해 '전체 예산 대비 비중' 외에 '주민 1인당 예산액' 또한 종속변수로 선정하였다. 예를 들어 사전적 재난관리예산이 전체 예산에 비해서는 비중이 증가하지 않았지만 주민 1인에 해당되는 금액은 증가했을 수 있다. 이러한 경우도 지방정부가 사전적 지방관리 예산을 증대하기로 결정하고 노력하였음을 반영할 수 있다. 예산비율 변수와 주민1인당 예산액 변수는 대체로 유사한 경향을 보일 것으로 예상되나 상반되는 결과를 보일 가능성 또한 존재한다(장동호, 2012). 예산 자료를 사용함에 있어서는 분석 기간 동안의 물가변동 영향을 통제하기 위하여 2010년 기준의 GDP 디플레이터를 적용하였다(이경은·김순은, 2015).

## 2) 독립변수 : 부패 정도

독립변수인 부패 정도는 국민권익위원회에서 매년 조사하는 청렴도지수를 활용하여 '10 - 청렴도 점수'로 측정하였다. 실제 발생한 부패사건을 부패지수로 산정하는 경우 같은 부패 수준이더라도 적발된 경우와 숨기고 있는 경우 사이의 편차가 지나치게 커질 수 있다. 이러한 이유로 국제투명성기구(Transparency International)에서 활용하는 부패 인식 지수(Corruption Perception Index)와 같이, 부패 수준을 측정하는데 있어 '얼마나 해당 국가의 정치인과 공무원이 부패했다고 느끼는지'에 대한 인식을 조사하는 방식이 보편적으로 활용되고 있다. 본 논의에서도 부패인식을 주로 조사한 국민권익위원회 청렴도 조사결과를 활용하기로 한다.

국민권익위원회는 2008년부터 기초지방정부도 공공기관 청렴도 조사 대상에 포함하고 있다. 조사 방식을 살피기 위해 2015년 공공기관 청렴도 평가를 분석해보면, 국민권익위원회는 외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객 평가의 지표에 따라 소속직원, 관계자, 주민 등을 포함하여 총 245,098명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 지난 1년간의 경험을 바탕으로 부패인식 및 부패 경험에 대해 질문한 뒤 이를 가중평균하고, 부패사건 발생현황 및 신뢰도 저해 행위에 따라 감점하여 종합청렴도를 도출하였다. 다만 기초지방정부의 경우 정책고객평가를 실시하지 않았으며 외부청렴도와 내부청렴도의 가중평균으로 종합청렴도를 산출하고 있다.

〈표 5〉 2015년 공공기관 청렴도 평가 지표

지표*	세부지표*	대상	인원
외부 청렴도 (0.601)	부패지수 (0.638) 부패위험지수 (0.362)	지난 1년 간 ('14. 7. 1. ~ '15. 6. 30.) 측정 대상 업무(총 2,514개 업무)와 관련하여 해당 공공기관과 직접 업무처리 경험이 있는 국민(민원인/공직자)	166,873명
내부 청렴도 (0.250)	청렴문화지수 (0.433) 업무청렴지수 (0.567)	'15. 6. 30. 현재 해당기관에 근무하고 있는 소속직원	56,988명

주: \* ()안의 숫자는 가중치를 의미함

자료: 국민권익위원회(2015), '2015년도 공공기관 청렴도 측정 결과'

본 연구에서는 부패와 관련된 설문에 대한 답변이 사회적 소망성에 의해 왜곡될 수 있음을 고려하여 내부청렴도 그 자체를 사용하지 않고, 외부청렴도와 종합청렴도를 사용하여 분석하였다. 다만, 외부청렴도의 경우 2008년부터 2012년까지의 자료를 사용하였으나, 종합청렴도의 경우 2010년부터 2012년까지의 자료를 사용하였다. 외부청렴도의 경우 2008년부터 전체 기초지방정부 대상으로 측정된 반면, 내부청렴도는 2008년과 2009년에는 일부 지방정부에서만 측정되다가 2010년 이후부터 전체 기초지방정부를 대상으로 측정되었기 때문이다. 이에 따라 외부청렴도와 내부청렴도를 종합한 종합청렴도 자료 역시 2010년 이후의 데이터만 사용가능한 상황이다<sup>13)</sup>. 따라서 본 연구에서는 국가인권위원회의 청렴도 자료를 최대한 활용하기 위해, 외부청렴도를 2008년 수치부터 적용하는 모형, 종합청렴도를 2010년 수치부터 적용하는 모형을 별도로 구성하여 분석을 실시하고자 한다. 이는 종합청렴도 모형의 경우 그 외의 설명 변수들도 2010년부터 적용됨을 의미한다.

### 3) 통제변수 및 조절변수

본 연구에서는 내적타당도를 높이기 위해 예산결정에 대한 기존 이론과 관련 선행연구에서 주로 사용되는 변수들을 통제변수로 모형에 포함하였다.

수요 요인은 사전적 재난관리예산을 필요로 하는, 해당 지역의 인구통계학적 요소를 중심으로 구성하였다. 최근 국가안전처에서는 지방정부단위의 안전지수를 산정하기 위해 38개의 지표를 선정할 바 있다. 이 중 본 연구의 분석기간 동안 기초지방정부 수준으로 얻을 수 있는 데이터를 고려했을 때, 고령인구비율과 기초수급자비율, 도시화 정도를 수요 요인을 측정하는 변수로 선정하였다. 고령인구비율과 기초수급자비율의 경우 사회재난에 대한 인구구조적 취약성을 측정하기 위한 대리지표다. 이 밖에 도시화 정도를 반영하기 위해 제조업 종사자 비율을 추가하였다. 도시화 수준이 높을수록 각종 사회 재난의 발생 위험이 높아질 것으로 예상된다.

13) 내부청렴도의 경우, 2008년에는 전체 기초지방정부 중 86곳, 2009년에는 전체 기초지방정부 중 69곳에서만 실시하였다(국민권익위원회, 2008; 국민권익위원회, 2009).

한편 자원 요인으로는 각 예산의 비중을 확장시켜줄 수 있는 요소를 추가로 포함하였다. 가장 핵심적인 지표로 각 분야 예산에서 차지하는 이전자원, 즉 중앙정부와 광역정부 등으로부터 지원 받는 예산 비중을 포함하였다. 그러나 사업을 지정하여 제공하는 보조금과 지정 없이 제공하는 지방교부세의 영향은 다를 것이므로 예산에서 각 재원이 차지하는 비중을 따로 변수로 추가하였다. 유사한 이유로 재정자립도도 통제변수에 포함하였다.

정치적 요인의 경우 기초자치단체장과 기초의회의 소속 정당이 주요 변수가 될 수 있다(이종열, 2014). 정당에 따라 지지하는 정책 성향이 다르므로 예산에도 영향을 미칠 것이기 때문이다. 이에 따라 최초의 연구 모형 설계 시 기초자치단체의 장, 기초의회 과반수의 당적이 보수당인 경우를 0, 진보당인 경우는 1, 무소속인 경우에는 결측치로 처리하여 더미변수를 포함시켰다<sup>14)</sup>.

점증주의 요인 또한 통제변수로 투입하였다. 예산결정 이론에서 대표적인 이론이 점증주의(Incrementalism)이다(이종열, 2014). 정책결정자들이 모든 요소를 고려하는 합리적 결정을 하지 못하며 실제로는 비합리적 의사결정에 따라 결정을 내린다는 주장에 근거한다. 따라서 예산의 규모와 배분은 전년도의 그것과 유사해지고 변화의 폭은 크지 않을 것이 이 이론의 주요한 요지이다(Davis et al., 1966). 이에 따라 각 예산의 전년도 비중을 모형에 포함하였다. 이는 위에서 설명하였듯이 각 모형의 설명력을 높이는 역할도 수행할 수 있다.

한편 본 연구 모형에는 2008년부터 2015년까지의 연도더미를 포함시키고자 한다. 이는 지방정부의 예산에 영향을 미칠 수 있는 연도별 대규모 변화를 통제하기 위함이다. 특히 대형 참사가 일어난 해의 경우 재난안전에 대한 고조된 사회적 관심이 재난관리예산에 영향을 미쳤을 것이라는 점을 예상했을 때, 연도를 통제하는 것은 분석에 있어 오류가 발생할 수 있는 가능성을 줄여줄 것으로 기대된다(박용현, 2010). 또한 구, 시, 군이라는 행정단위 유형의 차이에 따라 각 예산결정에 대한 재량의 정도가 크게 달라질 수 있으므로 이러한 유형을 통제할 필요가 있다. 자치구들은 기초지방정부이지만 시와 군에 비해 재량권이 상대적으로 더 적게 주어지며, 예산 배분에 대한 의사결정권 자체가 거의 없다고 볼 수 있다. 반면 시와 군은 행정계층상 큰 차이가 없으나 재정 여건에 있어서는 큰 차이를 보인다. 따라서 이러한 영향을 통제하기 위하여 지방정부 유형에 대한 더미변수를 모형에 포함시켰다. 단, 분석결과를 보고함에 있어서는 이를 따로 포함시키지 않았다. 본 연구의 조절변수라고 할 수 있는 분할정부 구조는 단체장과 같은 당적을 가진 의회위원의 비율이 50% 이상(통합정부)이면 0, 50% 미만(분할정부)이면 1로 측정하였다.

14) 김범수·노정호(2014)는 한국에서 그동안 활동해온 정당을 크게 군소정당, 민주당계열, 한나라당계열, 자민련계열로 분류하고 있다. 본 연구에서는 한나라당계열과 자민련계열을 보수정당으로, 민주당계열을 진보정당으로 분류하였다. 군소정당에 포함되는 정당으로는 민주노동당, 진보신당, 국민참여당, 창조한국당이 있는데 이들은 노조와 연계되거나, 민주당 인사들이 주축이 되어 창당하였거나, 해체 후 민주당으로 주로 입당하는 등 민주당계열에 가까운 행태를 보였다. 이에 따라 군소정당은 진보정당으로 분류하였다. 무소속은 진보, 보수로 분류하지 않고 결측치로 처리하였다.

〈표 6〉 측정 변수 및 출처

변수	요인	지표	설명	연도	출처
종속 변수	사전적 재난관리예산 비중		사전적 재난관리예산액/ 전체예산	2009-2013	재정고
	주민 1인당 사전적 재난관리예산		사전적 재난관리예산액/ 주민수	2009-2013	재정고
독립 변수	지방관료 부패 정도		10 - 지방정부 청렴도 점수	외부: 2008-2012 총합: 2010-2012	국민권익위
통제 변수	수요 요인	노인인구비율	65세 이상 노인수/총인구 수	2008-2012	통계청
		기초수급자비율	1천명 당 기초수급자 수	2008-2012	보건복지부
		도시화율	전체 종사자 수 1천명 당 제조업 종사자수	2008-2012	통계청
	자원 요인	이전자원	지방교부세 비중, 보조금 비중	2008-2012	재정고
		재정자립도	-	2008-2012	재정고
	정치적 요인	지자체장 당적	보수당=0, 진보당=1	2006, 2010	중앙선관위
		의회다수당 당적	과반수 이상이 진보당=1	2006, 2010	중앙선관위
	점증주의	전년도 사전적 재난관리예산 비중		2008-2012	재정고
		전년도 1인당 사전적 재난관리예산		2008-2012	재정고
	연도 효과	연도별 더미변수		-	-
	지방정부별효과	지방정부별 더미변수		-	-
지방정부유형효과	지방정부 유형별 더미변수		-	-	
조절 변수	분할정부구조	단체장과 같은 당적을 가진 의회위원의 비율이 50% 이상(통합정부)=0, 50% 미만(분할정부)=1		2006, 2010	중앙선관위

주: 단, 분석결과 보고 시 편의 상 연도별 더미, 지방정부별 더미, 지방정부 유형별 더미에 대한 추정치는 보고하지 않는 것으로 함

## 2. 분석방법

본 연구에서는 독립변수인 부패 정도가 종속변수인 사전적 재난관리예산 비중 혹은 1인당 사전적 재난관리예산에 미치는 인과관계 및 분할정부구조의 조절효과를 분석하기 위해 패널회귀분석을 실시한다.

본 연구의 경우 시간에 의한 효과와 지방정부의 고유한 효과가 모두 존재할 것으로 추정되므로, 이를 분석에 반영할 필요가 있다<sup>15)</sup>. 패널회귀분석방법 중 이러한 두 가지 효과를 모두 고려하고 있는 모형은 고정효과모형(Fixed Effect Model)이다. 고정효과모형의 경우 시계열적 또는 횡단면적 교란요인, 허위효과 및 혼란효과 모두를 통제할 수 있다(권경환, 2008). 단 고정효과모형을 사용하는 경우 자유도(degree of freedom)의 상실이 문제될 수 있으며, 이에 대해 확률효과모형(Random Effect Model)이 고려될 수 있다. 확률효과모형과 고정효과모형 중 어떠한 모형이 분석에

15) 지방정부 단위의 자료를 분석함에 있어 일반적인 최소자승모형을 사용하는 것은 지방정부의 고유한 특성을 고려하기 어렵다는 한계가 존재한다(정재진, 2009). 또한 패널 자료를 분석함에 있어서도 일반적인 최소자승모형은 시계열적 효과를 통제할 수 없다.

적합한지는 하우스만(Hausman) 검정을 통해 확인 가능하다(정재진, 2009). 본 연구에서는 하우스만 검증을 통하여 고정효과 모형 또는 확률효과모형 중 설명력이 높은 고정효과 모형을 선택하였다<sup>16)</sup>.

다만 그 구체적인 분석에 있어서는 LSDV(least squares dummy variable) 추정법을 사용하였다. 본 연구에서 일반적인 고정효과모형이 아닌 LSDV 추정법을 사용한 이유는 통제변수인 자치단체장의 당적, 지방의회 다수당의 당적 및 조절변수인 분할정부구조 변수의 경우, 더미변수이기 때문에 다중공선성의 문제가 크고, 다른 변수들과는 달리 시간에 대한 변화 정도가 적어 일반적인 고정효과모형에서는 이를 추정하지 못하기 때문이다<sup>17)</sup>.

## IV. 분석결과

### 1. 기술통계 분석 결과

〈표 8〉은 주요 변수들에 대한 연도별 기술통계 분석 결과를 정리한 것이다. 연속변수의 경우에는 평균과 표준편차, 범주변수의 경우에는 빈도와 백분율을 중심으로 나타나 있다.

16) 총 네 개의 연구모형에 대해 고정효과모형과 확률효과모형 분석을 실시한 후 하우스만 검정을 한 결과 모든 모형에서  $cov(x_{it}, u_i)=0$ 이라는 귀무가설을 기각하였다. 이러한 검증결과에 따라 확률효과모형의 추정량은 일치추정량이라고 볼 수 없으므로, 고정효과모형에 따라 분석을 진행하였다.

〈표 7〉 분석모형에 대한 하우스만 검정통계 결과

분석모형		하우스만 검정통계량	유의확률
종속변수	독립변수		
사전적재난관리예산비중	10-외부청렴도	chi2(11)=584.11	0.0000
사전적재난관리예산비중	10-종합청렴도	chi2(10)=471.37	0.0000
주민1인당 사전적재난관리예산액	10-외부청렴도	chi2(11)=332.08	0.0000
주민1인당 사전적재난관리예산액	10-종합청렴도	chi2(10)=204.14	0.0000

17) 실제 일반적인 고정효과모형에서는 위에서 언급한 정치적 요인의 변수들의 추정치가 보고되지 않았다.

〈표 8〉 주요 변수의 연도별 기술통계 분석 결과

연속변수		단위	평균(표준편차)					
			2008	2009	2010	2011	2012	2013
종속변수	사전적 재난관리예산비중	%	-	1.808 (1.783)	2.032 (2.039)	2.210 (2.211)	2.909 (2.953)	2.259 (2.397)
	주민1인당 사전적 재난관리예산액	천원	-	0.0891 (0.134)	0.0838 (0.130)	0.0980 (0.155)	0.143 (0.217)	0.117 (0.182)
독립변수	10-종합청렴도	-	-	-	1.63 (0.244)	1.729 (0.251)	2.307 (0.389)	-
	10-외부청렴도	-	1.847 (0.543)	1.416 (0.434)	1.415 (0.275)	1.463 (0.291)	2.118 (0.445)	-
통제변수	노인인구비율	%	14.99 (7.284)	15.42 (7.394)	15.78 (7.414)	16.14 (7.431)	16.73 (7.561)	-
	기초수급자 비율	%	4.155 (2.162)	4.140 (2.045)	3.969 (1.930)	3.683 (1.744)	3.430 (1.594)	-
	주민1천명당 제조업 종사자수	명	5.036 (7.255)	4.984 (6.689)	5.255 (7.196)	5.420 (7.396)	5.579 (7.778)	-
	지방교부세 비중	%	41.84 (29.32)	27.48 (19.62)	32.60 (24.67)	37.04 (24.99)	38.22 (26.64)	-
	보조금 비중	%	44.51 (15.36)	43.18 (15.26)	46.72 (14.64)	47.68 (14.94)	49.22 (15.59)	-
	재정자립도	-	28.06 (16.88)	28.56 (17.10)	27.99 (16.54)	27.92 (16.11)	27.43 (15.65)	-
범주변수		단위	값이 1인 경우 빈도(백분율)					
			2008	2009	2010	2011	2012	2013
통제변수	기초지자체장 당적 (보수당 0, 진보당 1)	-	-	39 (19.80)	95 (50.00)	95 (50.00)	95 (50.00)	95 (50.00)
	기초의회다수당 당적 (과반수 이상 보수당 0, 그 외 1)	-	-	56 (24.78)	109 (48.23)	109 (48.23)	109 (48.23)	109 (48.23)
조절변수	분할정부구조 (통합정부 0, 분할정부 1)	-	-	18 (9.14)	44 (23.16)	44 (23.16)	44 (23.16)	44 (23.16)

본 연구의 종속변수인 사전적 재난관리예산비중과 주민1인당 사전적 재난관리예산액은 2009년부터 2013년까지의 데이터를 활용하였다. 그 중 사전적 재난관리예산 비중 평균은 2009년 약 1.8%에서 2012년 약 2.9%까지 점차 증가하였으나, 2013년 약 2.3%로 감소하였다. 또 다른 종속변수인 주민1인당 사전적 재난관리예산액 평균도 사전적 재난관리예산 비중과 비슷한 양상을 보이고 있다. 사전적 재난관리예산비중 및 주민1인당 사전적 재난관리예산액 모두 2009년에서 2013년까지 지방정부 간 표준편차가 전체적으로 증가하고 있는데, 이는 지방정부들 간에 사전적 재난관리예산의 배분 결정에 있어 차이가 커지고 있다고 판단된다.

본 연구의 독립변수와 정치적 요인을 제외한 나머지 통제변수는 2008년부터 2012년까지의 데이터를 활용하였다. 독립변수 중 종합청렴도를 기준으로 한 부패정도의 평균 수준은 2010년 이후 점차 높아지고 있음을 확인할 수 있었다. 한편 외부청렴도를 기준으로 한 부패정도의 경우 2008년에서 2009년 사이 수치가 일시적으로 감소하였으나, 2009년 이후에는 그 수치가 점차 높아지고 있다. 이는 지방정부 내에 부패정도가 점차 심각해지고 있음을 나타내며, 종합청렴도를 기준으로 한 부패정도와 외부청렴도를 기준으로 한 부패정도 모두 전체적으로 표준편차의 수치가 점차 증

가하고 있음을 볼 때, 지방정부 간 부패 수준의 격차가 증가하고 있음을 알 수 있다.

정치적 요인의 경우 예산결정 당시의 정치적 상황이 예산결정 결과에 영향을 미치므로 종속변수와 마찬가지로 2009년부터 2013년도 자료를 구축하였다. 이는 2006년과 2010년 지방선거 결과를 기반으로 만들어진 것이다. 분석 결과 2006년 지방선거에 의해 구성된 지방정부 중 18개의 지방정부가 분할정부구조를 가지고 있었으나, 2010년 지방선거에 의해서는 총 44개의 지방정부가 분할정부구조를 가지게 된 것으로 나타났다.

## 2. 지방관료 부패와 사전적 재난관리에산결정

지방관료의 부패가 사전적 재난관리에산에 미치는 영향에 대해 분석한 결과는 <표 9>와 같다.

분석 결과 외부청렴도를 기준으로 부패 정도를 측정했을 때, 지방관료가 부패할수록 사전적 재난관리에산 비중( $\beta=-0.390$ ,  $p<0.05$ )과 주민1인당 사전적 재난관리에산액( $\beta=-0.0237$ ,  $p<0.05$ ) 모두 줄어드는 것으로 나타났다. 이로써 부패가 사전적 재난관리에산결정에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 가설 1은 지지되었다.

〈표 9〉 부패와 사전적 재난관리에산 분석 결과

변수	예산 비중(%)		1인당 예산액(천원)	
	10-외부청렴도	10-종합청렴도	10-외부청렴도	10-종합청렴도
부패 정도	-0.390** (0.00167)	-0.276 (0.00281)	-0.0237** (0.0101)	-0.0222 (0.0176)
노인인구비율	0.545** (0.221)	0.703** (0.347)	3.254** (1.332)	4.192* (2.174)
기초수급자 비율	-0.889*** (0.237)	-0.338 (0.351)	-7.518*** (1.474)	-5.168** (2.305)
도시화율	0.000245 (0.000686)	0.000847 (0.000949)	0.000997 (0.00413)	0.00524 (0.00593)
지방교부세 비중	-0.0124 (0.0110)	-0.0306* (0.0158)	0.0286 (0.0663)	-0.0388 (0.0991)
보조금 비중	0.0442*** (0.0111)	0.0511*** (0.0143)	0.214*** (0.0671)	0.212** (0.0904)
재정자립도	-0.000141 (0.000210)	-0.000195 (0.000292)	-8.22e-05 (0.00126)	-0.000614 (0.00183)
지자체장의 당적	-0.0290* (0.0157)	-0.0490** (0.0207)	-0.354*** (0.118)	-0.484*** (0.129)
지방의회 다수당 당적	-0.0137 (0.0150)	-0.00976 (0.0221)	-0.330*** (0.113)	-0.323** (0.138)
전년도 예산 비중 또는 1인당예산액	-0.158*** (0.0475)	-0.251*** (0.0576)	-0.153*** (0.0510)	-0.241*** (0.0642)
상수	0.00620 (0.0400)	-0.0247 (0.0637)	0.528** (0.241)	0.441 (0.398)
N	735	548	735	548
Adjusted R <sup>2</sup>	0.745	0.745	0.810	0.800
R <sup>2</sup>	0.814	0.814	0.861	0.862
F-score	11.76	9.05	11.71	9.03

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

사전적 재난관리활동을 통해 생산되는 편익은 일종의 공공재로 볼 수 있으며, 지역의 안전을 위해 필수적인 분야이지만 앞서 살펴본 바와 같이 그 지대의 수준과 재량의 정도가 낮다. 이러한 측면에서 부패한 공무원은 가능한 한 사전적 재난관리예산의 비중 및 그 예산액을 감소시키려 한다는 사실을 알 수 있다. 본 연구에서 발견된 또 한 가지 흥미로운 점은 종합청렴도를 기준으로 하면 부정적 영향력의 방향은 같으나 통계적 유의미성이 없는 것으로 나타났다는 사실이다. 이는 지방정부 관료들이 스스로 부패 정도에 대해 인식한 결과(내부청렴도 점수)가 외부청렴도와는 상당한 차이를 보인다는 점을 시사한다.

### 3. 분할정부구조의 조절 효과

지방관료의 부패가 사전적 재난관리예산에 미치는 영향이 분할정부구조에서는 완화될 수 있는가에 대해 분석한 결과는 <표 10>과 같다.

<표 10> 분할정부구조의 조절효과 분석 결과

변수	예산 비중(%)		1인당 예산액(천원)	
	10-외부청렴도	10-종합청렴도	10-외부청렴도	10-종합청렴도
부패 정도	-0.443** (0.00174)	-0.345 (0.00286)	-0.0285*** (0.0104)	-0.0266 (0.0179)
분할정부구조	-0.0106 (0.0230)	0.0129 (0.0354)	-0.174 (0.139)	-0.0567 (0.223)
부패 정도 * 분할정부구조	0.00361 (0.00313)	0.00555 (0.00440)	0.0322* (0.0188)	0.0352 (0.0275)
노인인구비율	0.575*** (0.222)	0.750** (0.348)	3.527*** (1.339)	4.497** (2.185)
기초수급자 비율	-0.913*** (0.237)	-0.380 (0.352)	-7.744*** (1.477)	-5.466** (2.314)
도시화율	0.000264 (0.000686)	0.000901 (0.000949)	0.00117 (0.00412)	0.00559 (0.00593)
지방교부세 비중	-0.0130 (0.0110)	-0.0306* (0.0158)	0.0229 (0.0663)	-0.0392 (0.0990)
보조금 비중	0.0450*** (0.0111)	0.0524*** (0.0144)	0.221*** (0.0671)	0.221** (0.0906)
재정자립도	-0.000141 (0.000210)	-0.000165 (0.000293)	-7.71e-05 (0.00126)	-0.000422 (0.00184)
지자체장의 당적	0.0225 (0.0212)	0.0362 (0.0328)	0.118 (0.127)	0.215 (0.205)
지방의회 다수당 당적	-0.0170 (0.0362)	-0.0561 (0.0575)	0.0295 (0.218)	-0.168 (0.361)
전년도 예산 비중 또는 1인당예산액	-0.156*** (0.0475)	-0.248*** (0.0576)	-0.152*** (0.0509)	-0.240*** (0.0641)
상수	-0.0376 (0.0229)	-0.0561* (0.0336)	-0.325** (0.139)	-0.454** (0.214)
N	735	548	735	548
Adjusted R <sup>2</sup>	0.745	0.745	0.810	0.801
R <sup>2</sup>	0.837	0.838	0.873	0.873
F-score	16.68	12.05	16.68	12.05

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

부패 정도를 독립변수로 한 기본모형의 결정계수( $R^2$ )로부터 분할정부구조와의 상호작용항을 투입한 모형의 결정계수로의 증가분( $R^2$  change)에 대한 F 검증을 실시한 결과 모든 상호작용 모형의 결정계수가 상승하였으며, 이는 통계적으로 유의미한 변화라는 결과를 얻을 수 있었다. 분석 결과 외부청렴도를 기준으로 부패 정도를 측정했을 때, 분할정부구조 하에서는 주민 1인당 사전적 재난관리예산액에 부패가 미치는 부정적인 영향의 정도가 완화되는 것으로 나타났다( $\beta=0.0322$ ,  $p<0.1$ ). 이로써 부패가 사전적 재난관리예산결정에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 가설 2는 부분적으로나마 지지되었다고 볼 수 있다.

외부청렴도를 기준으로 부패 정도를 측정했을 때 부패가 사전적 재난관리예산 비중에 미치는 영향, 종합청렴도를 기준으로 부패 정도를 측정했을 때 부패가 사전적 재난관리예산 비중 또는 주민 1인당 사전적 재난관리예산액에 미치는 영향에 대해서는 통계적으로 유의미한 조절효과가 나타나지 않았다는 점을 볼 때, 사전적 재난관리예산결정에 있어 지방의회의 지방관료에 대한 견제 기능이 정상적으로 작동되고 있지 않고 있을 가능성이 높음을 알 수 있다.

## V. 논의 및 결론

본 연구는 지방관료의 부패가 사전적 재난관리예산결정에 미치는 영향과 이러한 영향에 대한 분할정부구조의 조절효과에 대해 분석하고자 하였다.

분석결과 지방관료의 부패가 심해질수록 사전적 재난관리예산 비중은 감소하고, 주민 1인당 재난관리예산 또한 감소하는 것으로 나타났다. 이는 이론적 논의를 통해 설정한 가설 1이 지지되었음을 나타내며, 부패가 예산의 분배적 효율성을 저하시키고 있음을 시사한다. 사회적 수요 또는 민주적 요구보다 부패한 정부 관료들의 이해에 따라 진행되는 예산의 분배과정 속에서 재해예방과 대비를 위한 예산은 후순위가 될 수밖에 없다.

기존의 사전적 재난관리예산 결정에 대해 연구한 논문들은 그 양 자체가 적을 뿐만 아니라 지방정부의 핵심 의사결정자인 지방관료의 영향력에 대해 주목하지 않았다는 측면에서 본 연구의 이론적 의의가 있다. 또한 예산 결정에 있어 부패가 아닌 민주주의의 원리가 작동할 수 있는 정책적 대응방안이 필요하다는 점에 대해 정책적 시사점을 제공하고 있다는 점에서도 의의가 있다고 하겠다.

본 연구에서 추가적으로 살펴본 분할정부구조의 조절효과는 위와 같은 정책적 대응방안의 필요성 측면에서 의미를 가진다. 분석 결과, 지방의회의 다수당과 지방자치단체장의 당적이 다른 분할정부구조 하에서는 지방관료들의 부패에 의한 예산결정 왜곡효과, 즉 사전적 재난관리예산 확보에 있어서의 부정적인 영향력이 완화될 수 있음이 일부 분석 결과에서 확인되었다. 지방관료들의 부패로 인해 사전적 재난관리예산이 적절하게 분배되지 못하는 현상이 분할정부구조 하에서 완화된다는 것은 두 가지 측면에서 의의를 가진다.

첫째, 본 연구의 분석결과는 지방자치단체장과 지방의회 다수당의 당적이 일치하는 경우, 지방

의회와 집행부 간의 연합 형성 등으로 인해 예산분배의 왜곡이 더욱 심화될 수 있다는 주장을 실증적으로 뒷받침하고 있다(박광국·황종규, 1994). 지방의회 다수당이 지방자치단체장과 그 소속 정당이 같은 경우, 지방자치단체장을 주축으로 이루어지는 집행부의 예산결정에 대해 그 분배적 효율성의 위배여부를 완화하여 심사하거나, 불법적 행위를 소극적으로나마 용인하는 경향이 짙어지기 때문으로 해석된다. 이는 집단중심적 문화와 조직에의 충성심이 부패수용도를 높인다는 주장과 맞닿아 있다(변지은 외5, 1997).

둘째, 이러한 조절효과가 네 가지 분석 모형 중 하나의 모형에서만 발견되었으며, 그 통계적 유의 수준 또한 낮다는 점을 볼 때, 앞서 예상한 바와 같이 현재의 기초지방의회가 법령상으로 주어진 기능을 적정 수준 이상으로 수행하고 있지 못하다는 사실을 확인할 수 있다. 이는 지금까지의 지방의회가 선출직 지방 관료의 비리, 부조리 및 지방행정의 독단적이고 독선적인 의사결정을 적절하게 견제하지 못했다는 지적과 맥을 같이한다(김순은, 2015).

위와 같은 논의들을 종합하여 본 연구에서는 향후 지방관료들의 부패로 인한 예산왜곡을 방지하기 위한 다양한 부패방지방안을 고안되어야 함과 동시에 부패한 지방관료들을 견제하기 위한 지방의회 강화 방안 또한 숙고되어야 한다는 점을 강조하고자 한다.

지방관료들의 부패로 인한 사전적 재난관리예산 왜곡을 방지하기 위해서는 법제도, 조직문화 등 다양한 차원에서의 방안이 강구될 수 있다. 이 중 본 연구 결과는 각 예산 항목에 대해 지방관료들이 행사할 수 있는 재량의 정도와 예산항목별로 지방관료들이 기대할 수 있는 지대수준을 체계적으로 분석한 후, 부패행위가 일어나기 쉬운 예산영역에 대해 재량의 정도와 지대추구기회를 최소화하는 장치가 마련되어야 함을 보여준다. 사전적 재난관리예산이 다른 예산 항목들과의 경쟁을 통해 분배된다는 점을 감안할 때, 부패행위가 일어날 가능성이 높은 영역에 대한 견제를 통해 상대적으로 그 가능성이 낮은 사전적 재난관리예산에 대한 합리적 의사결정이 이루어질 수 있는 환경이 조성될 수 있을 것이다. 또한 '강시장-약의회'라는 현재의 지방정부 구조 하에서(김순은, 2015), 지방의회가 예산분배결정 과정에 있어 효과적으로 견제기능을 수행하기 위해서는 첫째, 의원의 전문성 향상을 전제로 지방의회의 전반적 기능을 강화하는 노력이 수반되어야 하며, 둘째, 지방자치단체장과 지방의회의 다수당이 일치하는 통합정부 하에서 지방자치단체장과 소속 정당이 다른 지방의원들이 예산견제기능을 수행할 수 있는 제도가 보완되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 국립방재교육연구원 방재연구소. (2008). 「지방자치단체 재난관리예산제도 실태조사 연구」. 서울: 국립방재교육연구원.
- 권경한. (2008). 광역자치단체 분할정부구조와 지방재정지출정향. 「한국지방자치연구」, 10(3): 93-115.
- 국민권익위원회. (2008). 「2008년도 공공기관 청렴도 측정 결과」. 서울: 국민권익위원회.

- 국민권익위원회. (2009). 「2009년도 공공기관 청렴도 측정 결과」. 서울: 국민권익위원회.
- 국민권익위원회. (2015). 「2015년도 공공기관 청렴도 측정 결과」. 세종: 국민권익위원회.
- 강성권·홍미영·김형빈. (2003). 지방정부 소방조직의 통합적 체제구축에 관한 연구: 부산광역시 를 중심으로. 「지방정부연구」, 7(4): 271-296.
- 강승식. (2006). 분할정부에 대한 기본적 이해. 「공법학연구」, 7(4): 213-234.
- 김범수·노정호. (2014). 지방정부 복지지출에 미치는 정당요인 분석. 「한국정치학회보」, 48(2): 57-78.
- 김순은. (2015). 「지방의회의 발전모형」. 서울: 조명문화사.
- 김진동. (2010). 소방예산과 경찰예산의 결정요인에 관한 비교연구. 「한국화재소방학회 논문지」, 24(3): 119-130.
- 김해동. (1992). 부패의 발생조건. 「철학과 현실」, 15: 42-52.
- 남궁근. (1994). 우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석: 시·군·자치구의 기초자치단체를 중심으로. 「한국행정학보」, 28(3): 991-1014.
- 류상일·이주호. (2010). 지방정부의 재난관리예산결정 요인-합리적 선택이론의 시각에서. 「국가 위기관리연구」, 4(1): 1-15.
- 문수진·이종열. (2015). 지방정부의 사회복지예산 지출결정 요인에 관한 연구: 광역시 기초자치단체의 정치적 요소를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 25(4): 137-159.
- 박광국·황종규. (1994). 지방정부 예산결정과정에서 지방의회의 역할에 관한 연구. 「한국행정학보」, 28(1): 241-261.
- 박동균. (2011). 지방자치단체 재난관리의 문제점과 개선방향. 「한국정책학회 춘계학술발표논문집」, 2011(단일호): 301-317.
- 박용현. (2010). 실직으로 인한 임금 손실과 지속 원인에 대한 연구. 「노동경제논집」, 33(1): 53-84.
- 변지은·이수정·윤소연·김근영·손승영·오경자. (1997). 개인의 윤리적 가치관과 조직 중심적 경향이 관료 부패에 대한 용인도에 미치는 영향. 「한국심리학회지: 문화 및 사회문제」, 3(1): 107-122.
- 사공영호. (2002). 재량권, 지대 그리고 부패: 토지·건축분야를 중심으로. 「한국정책학회보」, 11(4): 75-98.
- 송윤석. (2009). 서울재난관리조직에 대한 재난관리공무원간의 인식비교분석. 「한국화재소방학회 논문지」, 23(4): 154-164.
- 신무섭. (2007). 한국지방자치단체의 지출수준의 결정요인. 「한국행정논집」, 19(3): 609-635.
- 신봉호. (2010). 정부지출 구조와 부패. 「재정학연구」, 3(1): 117-144.
- 안전행정부. (2014). 「2014년도 지방정부 통합재정 개요」. 서울: 안전행정부.
- 안전행정부. (2013). 「2014년도 지방정부 예산편성운영기준 및 기금운용계획수립기준」. 서울: 안전행정부.
- 윤성채. (1997). 예산결정 과정에 있어서 의회와 행정부의 역할 변화에 대한 연구-미국의 예산과정을 중심으로. 「한국행정논집」, 9(2): 209-229.
- 이경은·김순은. (2015). 인구고령화가 지방재정지출에 미치는 영향에 관한 연구. 「지방행정연구」,

- 29(2): 297-325.
- 이상철·이상호·송건섭. (1999). 공무원 부패의 영향요인과 방지전략. 「지방정부연구」, 2(2): 111-127.
- 이원희. (2000). 소방재원 확충방안의 대안 모색. 「지방정부연구」, 3(2): 127-145.
- 이재은. (2002). 지방자치단체의 자연재해관리정책과 인위재난관리정책비교 연구 : AHP기법을 이용한 상대적 중요도 및 우선순위 측정을 중심으로. 「한국행정학보」, 36(2): 165-185.
- \_\_\_\_\_. (2014). “우리나라 재난관리예산배분의 정책방향”. 「예산정책연구」, 3(2): 27-48.
- 이종열. (2014). Factors Influencing Spending on Culture: Korean Local Government. 2014년 한국문화정책학회 동계학술대회 발표문.
- 이주호. (2012). 지방정부 재난관리예산과정의 지대추구 분석: 기대-성과 불일치 연구방법의 적용을 중심으로. 「한국정책학회보」, 21(1): 191-217.
- 장동호. (2011). 지방자치단체 사회복지 예산 비중의 결정요인 탐색: 일반행정부의 경직성을 고려한 분석. 「사회과학연구」, 35(1): 127-155.
- \_\_\_\_\_. (2012). 지자체 복지지출 비교분석에서의 종속변수 문제 검토. 「보건사회연구」, 32(3): 122-158.
- 정재진. (2009). 「재정분권이 지방재정 지출구조에 미치는 영향 분석 : 경상적 지출과 투자적 지출을 중심으로». 고려대학교 박사학위논문.
- 조성대. (2003). 지방선거와 정당참여: 지역주의 정당경쟁과 광역의회의 활동. 「21세기 정치학회보」, 13(1): 259-274.
- 조수현. (2009). 지방정부 사회복지예산 결정의 메커니즘과 구조적 맥락. 「지방행정연구」, 23(2): 101-131.
- 조정래. (2016). 분할정부, 정책정향, 의정활동: 수평·수직적 분할정부가 지방정부의 정책정향과 의정활동에 미치는 영향에 관한 연구. 「정책분석평가학회보」, 26: 211-243.
- 조정래·이현정·김장희. (2014). 부패와 젠더: 기초자치단체 부패 영향요인의 탐색. 「정부학연구」, 20(2): 89-121.
- 채경석. (2004). 지방정부의 재난관리체계에 대한 국가간 비교: 바람직한 재난관리체계의 모색. 「지방정부연구」, 8(4): 129-145.
- 최정열·박석희. (2014). 지방정부의 정치적 이념과 정책선호: 개발정책과 복지정책에 대한 영향 비교. 「지방행정연구」, 28(4): 99-125.
- Bardhan, P. (1997). Corruption and Development: A Review of Issues. *Journal of Economic Literature*, 35: 1320-1346.
- Davis, O. A., Dempster, M. A. H. & Wildavsky, A. (1966). A Theory of the Budgetary Process. *The American Political Science Review*, 60(3): 529-547.
- Delavallade, C. (2006). Corruption and Distribution of Public Spending in Developing Countries. *Journal of Economics and Finance*, 30(2): 222-239.
- Kiewiet, D. R., & McCubbins, M. D. (1991). *The logic of delegation*. Chicago: University of

Chicago Press.

Mauro, P. (1998). Corruption and the composition of government expenditure. *Journal of Public Economics*, 69(2): 263-279.

Misangyi, V. F., Weaver, G. R., & Elms, H. (2008). Ending corruption: The interplay among institutional logics, resources, and institutional entrepreneurs. *Academy of Management Review*, 33(3): 750-770.

Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Transaction Publishers.

---

이경은(李卿銀): 서울대학교 행정대학원 박사과정 및 BK21 PLUS 참여대학원생(pp1@snu.ac.kr).

어유경(魚柳景): 서울대학교 행정대학원 박사과정 및 BK21 PLUS 참여대학원생(yugyeongeo@gmail.com).

〈논문접수일: 2016. 7. 1 / 심사개시일: 2016. 7. 19 / 심사완료일: 2016. 8. 15〉

## Abstract

### The Impact of Corruption on Budgetary Decision Making for Disaster Management in Local Government

Lee, Kyungeun

Eo, Yugyeong

The purpose of this study is to investigate the relationship between corruption of local officials and budgetary decision making for disaster management. In addition, this study examines whether local council can check the local officials in local government system and reduce the impact of corruption on budget decision. For this, various public data including local budget data and Integrity Index data by Anti-Corruption & Civil Rights Commission are analyzed. The results show that the increase of the corruption causes the reduction of both disaster management budget ratio and the same budget per capita. Under the divided government, this negative impact decreases. This study shows that the anti-corruption policies are needed to avoid the chronic shortage of disaster management budget due to decrease of allocative efficiency. Also, it suggests that a plan is needed to strengthen the capacity of local council to restrain the corruption of local bureaucracy.

Key Words: disaster management budget, corruption, budgetary decision, divided government, allocative efficiency