

한국 관료의 예산 극대화 행태

- 「관료제와 대의정부」의 중앙 및 지방정부에의 적용가능성 검증 -

강 윤 호 (서울대학교 행정대학원 한국행정연구소)

본 연구는 Niskanen(1971)의 「관료제와 대의정부」가 우리 나라의 상황에 경합적으로 타당한지를 검증하고, 그 결과로부터 중앙 및 지방정부 예산결정의 효율성을 확보하는데 이바지할 수 있는 정책적 시사점을 발견하는 것을 목적으로 하고 있다. Niskanen 도형은 “관료(상급 공무원)들이 예산 극대화를 추구한다”와 “관료들이 예산 극대화에 성공한다”라는 두 가지 주요 가설로 구성되어 있다. 본 연구는 이 두 가지 가설을 우리 나라의 중앙정부와 지방정부를 대상으로 하여 경험적으로 검증하였다. 검증결과, 우리 나라의 중앙정부와 지방정부 관료(특히 상급 공무원)들은 모두 예산 극대화를 추구하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 그들은 ‘예산 극대화’에 일정분야에서는 성공을 거두고 있는 것으로 나타났다. 즉 ‘부서의 사업 확장을 통한 경상비 확보’의 ‘상급직의 증설을 통한 승진기회의 확보’에는 어느 정도 성공을 거두고 있는 것으로 나타났다. 본석결과를 통해, 공공부문의 자원배분의 효율성을 확보하는데 필요한 정책적 시사점을 발견하였다.

I. 서 론

Niskanen(1971)의 「관료제와 대의정부」(*Bureaucracy and Representative Government*)는 공공관료제의 연구에서 중요한 위치를 차지해 왔다. 그의 책은 많은 친서의 비판을 받아왔지만, 그러한 논쟁은 그것의 학술적 공헌의 정표이다. 본 연구는 그 책의 대체 논리나 주장에 기초하여 그것을 칭찬하거나 비난하는 것을 목적으로 하지 않는다. 그러한 일은 이미 수많은 학자들에 의해서 성공적으로 수행되어왔다(Kogan, 1978; Jackson, 1982; Coneybear, 1984; Smith 1988; Blair & Dion, 1988). 본 연구는 그 책에 제시된 모형이 미국 이외의 맥락에서 적용 가능성이 있는지를 다룬다.

Niskanen(1971)의 도형은 공공관료제에 대한 기술과 분석에서 미국적이다(Peters, 1991: 305). 그 도형은 상대적으로 자율적인 관료조직들(bureaus)이 입법부 후원자를(sponsors)¹⁾과 직접적인 관계를 지닐 수 있다고 가정한다. 그리고 후원자 기관 역시 분권화되어 있다고 가정한다. 따라서 후원자기관의 전문 위원회와 하위 위원회들은 그들이 좋아하는 기관들을 지지할 수 있는 상당한 자율성을 지니고 있다. 이처럼 그 도형의 주장들이 미국의 행정체제와 길접히 관련되어 있기 때문에, 분석의 거리적 범위를 넓혀서 그 도형이 다른 산업화된 민주국가의 행정 기관들의 행태를 얼마나 잘 설명해 주는지를 분석할 필요가 있다. 미국과

1) Niskanen 도형은 후원자로서 입법부의 위원회나 하위 위원회들만을 주로 언급하고 있으며, 행정부 수반이나 예산기관 등을 고려하지 않고 있다.

제도적 맥락이 상이한 환경 하에서는 그 모형이 적용되지 않을 수도 있다. Peters(1991)는 미국보다 더 집권적인 행정구조를 지닌 유럽의 국가들에서는 관료들의 예산 극대화의 능력과 가능성이 낮다고 보고 있으며, Jen-Hui Hsu(1994) 역시 집권적인 행정체제와 유교문화적 행정문화를 지니고 있는 대만의 관료들이 예산 극대화를 추구하거나 그것에 성공할 가능성이 낮다고 주장하고 있다.

Niskanen은 관료의 예산 극대화 행태가 공공재화와 서비스의 배분에 있어서 비효율성을 초래하는 것으로 보고 있다. 즉 관료의 예산 극대화 행태로 인해 정부가 생산·배분하는 산출물의 수준이 사회적으로 바람직한 수준보다 더 크게 된다는 것이다. 그렇다면 우리 나라 중앙 및 지방정부의 관료들도 예산 극대화를 추구하고 있는지를 분석해보는 것이 의의가 있다. 만일 우리 나라의 관료들도 Niskanen이 주장하는 것처럼 예산극대화를 추구하고 있다면, 그것은 공공예산이 비효율적으로 배분되고 있음을 의미하며, 따라서 그것을 방지할 수 있는 적절한 제도적·정책적 방안이 마련되어야 할을 시사해준다고 하겠다.

이와 같은 문제의식 하에서 본 연구는 Niskanen(1971) 모형의 우리 나라 중앙 및 지방정부 관료들에의 적용가능성을 평가해보고, 그 결과에 기초하여 예산결정의 효율성을 확보하는 데 이바지할 수 있는 정책적 시사점을 발견하는 것을 목적으로 한다. 즉 그 모형의 두 가지 주요 가설인 “관료들은 예산 극대화를 추구한다”와 “관료들은 예산 극대화에 성공한다”가 우리 나라 관료들에게도 타당성을 지니고 있는지를 검증해보고, 그 결과가 우리 나라 정부의 예산결정에 어떤 시사점을 부여하는지를 분석한다.

II. Niskanen 모형과 선행연구의 겸토

Niskanen(1971)은 관료²⁾를 예산 극대화 추구자(budget-maximizer)로 묘사한다. 그의 모형은 “관료들은 예산 극대화를 추구한다”와 “관료들은 예산 극대화에 성공한다”라는 두 가지 주요 가설로 구성되어 있다. 본 장에서는 이 두 가지 가설을 중심으로 하여 Niskanen의 주장과 그것을 비판 혹은 지지하는 선행연구들을 살펴보기로 한다.

1. 관료들의 예산 극대화 추구

Niskanen(1971)에 따르면, 관료는 합리성과 생존 가능성(survivability)이라는 두 가지 이유로 인해 예산 극대화 전략을 추구한다. 첫째, 합리성에 기초한 논거이다. Niskanen의 모형은 특수한 제도적 맥락 내에서 자신의 효용 극대화를 추구하는, 사익 추구적인 합리적 경제적 행위자로서의 관료라는 개념에 기초하고 있다. Niskanen은 상급 관료들의 효용함수의 주요 구성요소들(권력, 금전 소득, 안정, 사무실의 부수입, 후원 등)은 예산규모의 단조증가함수이며, 추가적 구성 요소(편리한 생활(easy life))는 예산 증가율의 단조증가함수라고 주장한다. 결과적으로 효용극대화를 추구하는 관료는 자기 관료조직의 예산을 극대화하고자 한다.

둘째, 생존에 기초한 논거이다. 관료조직의 피고용인들³⁾과 집합적 조직(collective

2) Niskanen의 모형에서 ‘관료’는 분리된 식별 가능한 예산을 지니는 관료조직(bureau)의 상급 공무원(senior official of any bureau with a separate identifiable budget)을 지칭한다. 즉 관료조직의 장이나 관리자를 관료로 본다. 본 연구에서 ‘기관’(agency)과 부서는 ‘관료조직’과 분석단위와 수준이 같다.

3) Niskanen(1971)의 모형에서 관료조직의 구성원들은 관료조직의 장(관료)의 피고용인들(employees)로

organization)의 공무원들(의회 의원들)이 관료의 재직기간에 유의미한 영향을 미친다. 그런데 이를 두 집단이 예산 증가를 원하기 때문에, 관료들은 예산을 극대화하고자 한다. 관료조직의 폐고용인들은 관료의 개인적 보상과 관료조직의 업적을 통하여 관료의 재직기간에 영향을 미친다. 더 큰 예산은 관료조직의 폐고용인들에게 송진, 직업안정 등을 위한 더 많은 기회를 제공해주며 더 많은 이윤을 제공해 준다. 따라서 그들은 예산 증가를 원하며, 단일 관료가 자신의 부하 관료들(폐고용인들)을 위해 예산을 증가시킬 수 없다면, 또한 봉급과 계약사항을 이행할 정도로 예산을 증가시킬 수 없다면, 그의 생활은 행복하지 못할 것이다.

집합적 조직의 공무원들은 관료를 일명하거나 일명을 추인 하며, 관료로 하여금 사직하도록 강요할 수 있기 때문에, 관료의 재직기간에 대한 직접적인 통제력을 지니고 있다. 관료조직을 실사하는 집행부와 입법부의 공무원들은 관료가 더 많은 활동과 더 큰 예산을 적극적으로 제안하기를 기대한다. 단일 관료들이 그렇게 하지 않는다면, 이를 공무원들은 그들의 실사역할을 수행하는 방법을 모르기 때문이다. 다만계 심사과정의 때 관계에서 실사담당 공무원들은 실사에 필요한 정보를 '관료가 그 자신이 제안한 예산에 대해서 강력한 능거(case)를 행하는 것'의 존하고 있다.

Niskanen(1971)의 이와 같은 주장을 비판하는 연구들이 있다. Niskanen은 관료가 개인적 효용 극대화의 관점에서 예산 극대화를 추구한다고 가정한다. 그러나 Niskanen이 강조하는 공리주의적 인센티브가 관료의 유일한 인센티브가 아니라는 연구들이 있다. Kogan(1973)과 Margolis(1975: 645-59)에 의하면, Niskanen이 가정한 것보다 상급관료의 유형이 다양하며, 전형적인 관료는 자신이 수행하고 있는 과업에 헌신하고 자신이 공익이라고 인식하는 것을 본질적으로 추구하는 전문가이다. Musgrave(1981: 77-120)는 관료의 효용극대화는 개인의 경제적 편익과 권력 외에 다른 대상들, 예를 들면 의무, 등호를 부여의 존경, 훌륭한 사회의 실현, 그리고 그것에 공헌했다는 것에 대한 만족감 등을 포함할 수 있다고 주장한다. 그는 이러한 동기들이 개인적 편익에 대한 관심과 충돌 없이 존재하는 경우도 있고, 갈등을 일으키는 경우도 있다고 한다. Rainey(1983: 207-42)는 공공관리자들이 업적과 의재적 보상 사이의 관계를 상당히 약하게 인식하고 있음을 발견하였다. 그의 연구는 공무원들이 공리주의적 인센티브뿐만 아니라 다양한 형태의 공무동기들(public service motivations)에 의해서도 동기를 부여받을 수 있을 것이라고 제안하고 있다. Kelman(1988)은 오로지 사익에만 전념하는 관료의 효용함수를 설정하는 것은 무리라고 비판하였다. Perry & Wise(1990: 370)는 공무와 관련된 동기들의 형태를 합리적 동기(rational motives), 규범적 동기(norm-based motives), 그리고 정서적 동기(affective motives)의 세 가지로 구별한다. 그 중에서 개인적 효용 극대화에 기초한 행위들과 관련된 것은 합리적 동기뿐이다. Downs(1967)에 의하면 예산과 직원 수를 증가시키고자하는 관료조직 관리자의 동기는 조직적 편익과 관련된다. 즉 조직의 고객들에게 많은 재화와 서비스를 제공함으로써 그들의 지지를 확보하고, 그 지지에 힘입어 피해의 예산 감축기에 조직의 생존을 확보하기 위한 동기에서 관료들은 예산 증가를 원한다.

한편 관료가 합리적인 효용 극대화 추구자라는 것을 인정하더라도 Niskanen 모형이 가장 한 것과는 매우 다른 목적할수를 지니고 있다는 주장이 있다. Peacock(1983)은 관료들이 애심적이고 사익 추구적이기 보다는, 대단히 계으로고 예산보다는 직무상의 역할을 극대화하고자 한다고 본다. 비록 Tullock(1965)은 관료제에서의 제국주의를 논하지만, 그의 분석의 뜻은

간주되고 있다.

부분은 관료제의 행창보다는 책임회피와 관계되어있다. Margolis(1975)에 의하면, 경력 지향적인 관료는 '훌륭한 일을 하는 것'이 예산 증가보다 승진(career advancement)을 위해서 더 중요하다는 사실을 알 수 있다. 여기서 '훌륭한 일을 하는 것'은 기술적·행정적 능력의 관점에서 정의된다. "승진을 위한 가장 확실한 방법은 자신의 관료조직 예산을 국소화하는 것"이라는 사실을 아는 관리자에게 그 관료조직의 예산은 매우 다르게 보일 수도 있다(Margolis: 1975). Auster(1975)는 직장이란 다양한 특성들을 요소로 지니고 있는 백터와 같은 것이라며 관료적이 대변하는, 그리고 관료가 선호하는 네 가지 특성을 파악하였다. 그 중 하나의 성향은 관료들은 민간 근로자에 비하여 상대적으로 위험 회피적(risk-averse)이라는 사실이다. 관료들이 위험 회피적 성향을 지니고 있다면 그들은 변화와 새로운 일을 싫어할 것이고 현상 유지적 행태를 보일 것이다. 따라서 예산 극대화를 추구하지 않을 것이다. Peters(1978: 175)는 관료들의 주요 목표는 현상유지이며, 극대화하고자 하는 주요 가치는 안정성이라고 주장한다. Moe(1990: 116-153)에 의하면, 관료조직들은 의회 위원회의 의원들, 제도화된 대통령(institutionalized presidency), 그리고 이익집단들로부터 정치적 지지를 획득함으로써 생존한다. 게다가, 관료들은 정치적 불확실성으로부터 벗어나기 위해서 증가된 예산보다는 자율성을 추구할 수도 있다. Migue & Belanger(1974: 24-43)에 의하면, 관료들은 관리상의 재량권에 주로 관심이 있으며, 그들 관료조직의 재량예산을 극대화하고자 한다. 전정으로 사의을 추구하는 관료들이라면 무조건 업무량을 늘리려고 하기보다는 '여가도 제공하며 안락한' 열무 환경을 마련하는 데 더욱 신경쓸 것이라고 그들은 주장한다. 규모, 예산, 재량예산, 안정 및 자율성 외에, Breton & Wintrobe(1982: 27)는 특권, 자기보호, 위협이나 책임회피, 보안(secrecy), 복잡성(complexity), 승진, 여가, 내적인 후원 등과 같은 관료들의 많은 다른 목표들을 열거한다. 그들은 "하나의 특수한 목적함수에 기초해서 일반적으로 적용 가능한 관료제 이론을 형성할 수 없다"고 주장한다.

관료들이 실제로 예산 극대화를 추구하고 있는지에 관한 실증적 연구를 살펴보면, LeLoup & Moreland(1978: 232-39), 나중식(1992), 이준원(1996: 66-68), 그리고 이영조(1988: 210-213) 등의 연구는 그 가설에 대해 강한 지지를 보이고 있는데 반해,⁴⁾ Sigelman(1986: 50-59), Jen-Hui Hsu(1994) 등의 연구는 그 반대이다. Wilson(1989)에 의하면, 좋은 경우에, 관료들은 더 많은 자율성을 얻기 위해서 그들의 예산을 감축시키고자 한다. 관료조직의 독립성을 증진시키기 위해 직원감축 전략 혹은 예산 국소화(budget-minimization) 전략이 채택된다. Dunsire(1991: 175-204)에 의해 증명된 바에 따르면, 영국과 같이 이데올로기 상 국가규모를 감축시키는 맥락 하에서 관료들은 직원 국소화(staff-minimization) 전략을 채택하는 경향이 있으며, 과학적 관료들은 예산 국대화 추구자 뿐만 아니라 예산 국소화 추구자로서 행동한다.

2. 관료들의 예산 극대화 추구 결과

Niskanen은 관료들이 예산 국대화 전략을 채택할 뿐만 아니라 그들의 전략이 성공한다고 가정한다. Niskanen(1994: 255-260)의 「관료제와 대의정부」 이론으로부터 파생되는 가

4) 이준원(1996), 나중식(1992), 이영조(1988)의 연구는 예산 국대화(요구) 행태를 집중적으로 분석한 것은 아니지만, 그들의 연구결과는 우리 나라 관료가 예산 국대화 추구자임을 시사해주고 있다.

장 중요한 가정은 정부예산이 지나치게 크다는 것이다. 즉 관료들이 예산 국대화에 성공하기 때문에 예산과 산출이 최적 수준을 넘어선다는 것이다.

Niskanen(1994: 24-30)은 관료조직과 후원자 사이의 관계가 하나의 쟁쟁독점이라고 가정한다. 관료조직은 특정한 산출들의 특별적 공급자이며, 후원자(입법부)는 특별적 구매자로 가정된다. 관료조직은 예산을 얻기 위해 약속된 활동들의 집합과 이로운 활동들의 기대된 산출들을 공급한다.

Niskanen은 다음과 같은 두 가지 이유로 인해 후원자는 예산국대화에서 수동적 행위자가 된다고 가정한다. 첫째, 후원자는 관료의 예산증가에 대한 수요에 저항할 인센티브가 크지 않다. 선출직인 후원자들은 재선을 바라거나 일기 동안 존경받기를 원하는 인센티브를 지니고 있기 때문에, 산출의 최적수준에는 별로 관심이 없고 더 큰 산출을 위한 기끼이 관료조직에 더 큰 예산을 승인한다. 둘째, 후원자는 정보 부족으로 인해 불리한 위치에 서 있다. 관료들은 예산과정에 대하여 후원자보다 더 많이 알고 있으며, 또한 그들이 제공하는 서비스에 대한 입법부의 수요에 관하여도 완벽한 정보를 지니고 있다. 따라서 그들은 “이 예산서를 그대로 수용하든가 아니면 그만 두라”(take-it-or-leave-it)는 방식의 예산 제안서를 제출함으로써 입법부의 아젠다(agenda)를 통제할 수 있다. 관료들은 이와 같은 두가지를 이용하여 협상개입에서 승리할 수 있으며, 더 큰 예산을 확보할 수 있다.

Niskanen의 이와 같은 가정에 대해서도 비판이 제기되고 있다. Niskanen의 주장에서 한 가지 큰 문제는 관료조직이 직면하는 계약들의 성격을 충분히 고려하지 않고, 관료조직에 너무 많은 권력을 부여하고 있다는 것이다. 그러나 현실적으로 최고위 공무원과 예산기관의 기본적 예산정책, 기술적 계약들, 환경적 계약들, 그리고 프로그램의 우선 순위 등 모든 것이 기관들이 그들의 예산요구서를 제출하기 전에 전개되며, 따라서 관료들이 예산 추구 행태를 제약하게 된다. 따라서 관료들이 예산 국대화에 성공적이지 않을 수도 있다.

Niskanen은 정치인들이 관료들의 수요에 저항할 동기가 크지 않다고 주장한다. 그러나 그는 “정치인들이 관료들의 수요에 순응하려고 노력하겠지만 오직 조세증기를 수반하지 않는 정도까지만 순응할 것”이라는 사실을 인정하지 못하고 있다. 또한 Niskanen은 관료들이 우수한 기술정보를 소유하고 있기 때문에 탁월한 협상력을 지니고 있다고 주장한다. 그러나 이러한 기술정보의 우월성은 “거래에서 ‘누가 산출과 가격을 선택하게 되는가?’하는 문제와 아무관계가 없다”(Thompson, E. A., 1973: 951). 쟁쟁독점 관계에서 ‘누가 가격과 산출을 선택하는가?’하는 문제를 결정하는 것은 두 당사자와 ‘권력의 상대적 크기’라고 볼 수 있다. Miller & Moe(1983: 308)는 “예산과정이 위원회보다는 공급자에게 더 신뢰할만한 정보를 제공해주는 경향이 있으므로 관료조직이 정보우위에 있다”는 점을 인정한다. 그러나 그들은 “공급자가 ‘위원회가 무엇을 국대화하고 있는지’를 아는 것보다 위원회가 ‘공급자가 무엇을 국대화하고 있는지’를 아는 것이 훨씬 더 쉬우며, 이것이 위원회에 전략적 우세를 부여한다”고 추가적으로 지적하고 있다. 공공기관이 정부의 강파적(partisan) 구성에 관련되어 있으며(Castles, F. G., 1982), 선거주기에 의해 영향을 받는다(Tufte, E., 1978)는 증거는 정치인들이 어느 정도 통제력을 행사하며, 따라서 후원자가 절대적으로 수동적이라는 Niskanen의 극단적인 주장이 폐기되어야 할을 명백히 지적해 준다.

제도적 혜택에 따라서는 관료들이 예산 국대화에 성공적이지 못할 수 있다는 실증적 연구가 존재하고 있다. Peters(1991)에 의하면, 관료들의 자율성이 미국보다 부족한 서유럽국가들의

제도적 맥락하에서 관료들이 예산 극대화에 성공적이지 못하다고 주장한다. Jen-Hui Hsu(1994)에 의하면, 집권적인 관료제의 구조와 유교문화로 대표되는 대만의 제도적 맥락이 관료들의 사익추구적 행태를 제약하기 때문에, 대만의 관료들은 예산 극대화를 추구하기 어려울 뿐만 아니라 예산 극대화에 성공하지 못하고 있다.

III. Niskanen 모형 검정을 위한 척도의 구성

Niskanen 모형의 타당성을 검정하기 위해 다음과 같이 여섯 가지의 척도를 사용한다. 그 중에서 예산요구율은 LeLoup & Moreland(1978), Jen-Hui Hsu(1994), 이준원(1996), 나중식(1992) 등이 예산 요구 혹은 극대화 행태 분석에서 사용한 척도인데, 본 연구에서는 '관료들이 예산 극대화의 목표를 지니고 있는지'를 측정하는데 사용된다. 그리고 총 공공지출, 공무원 수, 인건비 지출규모, 상·하 직급간 봉급비율, 상급 공무원의 수 등 다섯 가지 변수는 Niskanen 모형 검정에 사용되는 대리척도인데, Peters(1991)와 Hood, Huby & Dunsire(1984)가 유럽의 국가들을 대상으로 하여 Niskanen(1971)의 예산 극대화 모형의 타당성을 검정하는 연구에서 사용한 변수들로써, 본 연구에서는 '관료들이 예산 극대화에 성공하는지'⁵⁾를 검정하는데 사용된다.

① 예산요구율: 중앙 및 지방자치단체 각 부서(과)의 '전년도 본예산 대비 현년도 예산 요구율'로 측정한다. 만일 관료들이 예산 극대화를 추구한다면, 예산 요구율이 데단히 높게 나타날 것이다.

② 총 공공지출: 만일 관료들이 예산 극대화에 성공한다면, GNP 대비 총 공공지출 비율, 총 공공지출 대비 일반 행정비 비율, 총 공공지출 대비 경상지출 비율 등이 증가할 것이다. 일반행정비와 경상지출은 관료의 사익과 밀접한 관련이 있는 예산항목들이다.

③ 공무원 수: 만일 관료들이 예산 극대화에 성공한다면, 총 근로자 대비 공무원의 비율, 총 공무원 대비 중앙 혹은 지방공무원 비율 등이 증가할 것이다. 관료조직의 인력의 증가는 관료 조직 장의 권력, 특권, 보수 및 부수입의 증가로 간주되기 때문에, 이 척도는 Niskanen 모형을 직접적으로 검정하는 변수가 될 수 있다(Peters, 1991).

④ 인건비 지출규모: 만일 관료들이 예산 극대화에 성공한다면, 총 공공지출 대비 급여 및 임금 비율이 증가할 것이다.

⑤ 상·하 직급간 봉급비율: 만일 상급 관료들이 예산 극대화에 성공한다면, 상·하급 공무원간의 봉급 비율이 증가될 것이다.

⑥ 상급 공무원 수: 만일 관료들이 예산 극대화와 사익추구에 성공한다면, 더 많은 개인적 혜택을 제공해주는 상급직위들이 창설될 것이고 따라서 총 공무원 대비 상급 공무원 비율이 증가할 것이다.

5) Niskanen 모형의 기본 가설은 관료들이 사익추구적 동기에서 예산 극대화를 추구한다는 것이므로, 관료들의 목적에는 '예산증가'뿐만 아니라 '사익증가'까지도 포함된다고 보아야 한다. 따라서 관료들이 예산 극대화에 성공한다는 것의 의미 역시 '예산을 증가시킬 수 있음'을 의미할 뿐만 아니라 '예산증가를 관료자신의 편익을 증가시키는데 이용할 수 있음'을 의미한다고 보아야 할 것이다(Peters, 1991: 33). Niskanen 모형의 타당성을 검정하는 대부분의 선행연구들은 이와 같은 관점에서 척도를 구성하고 있다(Hood, Huby & Dunsire: 1984; Peters, 1991).

IV. 검정 결과

1. 예산 극대화를 추구하는지에 관한 분석

본 절에서는 관료들이 '예산과 개인적 편익 극대화의 목격을 지니고 있는지'에 관해서 분석 한다. 먼저 중앙정부의 경우, <표 1>에서 보듯이 부처마다 약간 차이는 있지만 각 부처는 대체로 많은 예산을 요구하고 있다. 전년대비 50%이상 증가시켜 요구하는 부처가 18~15개 부처에 이르고 있다. 전년대비 20%이상(50%이상 포함)을 증가시켜 요구하는 부처는 1994년(총 48개 부처 중 24개 부처)의 경우는 절반을 차지하고 있으며, 1995년(49개 중 31개)과 1996년(47개 중 34개)은 20%이하로 요구하는 부처보다 훨씬 많다. 실지에 어떤 부처들은 500%정도를 증액요구하기도 한다.⁶⁾

이와 같이 중앙정부 각 부처의 예산요구가 과다한 이유는 각 부처의 예산결정에 참여하는 행위자들은 모두 예산이 증액되어야 한다는 절에 있어서 이해관계가 일치되고 있기 때문이니 (이준원, 1996: 66-68). 사업부서는 관련 고객의 정치적 요구를 충족시켜 주어야 하며, 행정사업의 성공적 수행을 위해 좀더 많은 예산을 배정받고 싶어한다. 예산공무원은 부처의 예산증감이 바로 자신의 평가기준이 된다고 인식하기 때문에 가능한 한 예산을 증액시키려고 노력한다. 장·차관들은 깊은 재임기간 동안 실적을 남기고 싶어하므로 세부온 사업을 많이 하도록 하며, 관련 이익집단을 비롯한 고객들은 관련분야의 사업에 예산지원을 기대하고 있다.

<표 1> 중앙정부 부처별 전년도 예산 대비 현년도 예산요구액의 증가율 분포

구 분	1994	1995	1996
50%이상	15개	13개	14개
20~50%	9개	18개	20개
20%미만	24개	18개	13개
비 고	특허청 507% 철도청 161% 환경처 158% 교통부 155% 체신부 154% 문체부 125% 상자부 94%	특허청 511% 환경처 419% 통계청 176% 상자부 111% 과기처 98% 체신부 95% 문화부 83%	특허청 508% 정통부 397% 환경부 151% 과기처 82% 항만청 76% 통상부 76% 노동부 71%

주: 일반회계의 모든 기관을 대상으로 함.

부처별 예산요구액의 증가율 = (현년도 요구액-전년도 당초예산액)/전년도 당초예산액×100.

자료: 이준원, 한국 예산편성과정의 역동성에 관한 연구, 1996.

6) LeLoup & Moreland는 예산요구에서 적극적 행태(assertiveness)와 온건적 행태(moderation) 사이의 구분점을 10%로 잡고 있다. 그들은 자신들의 연구결과에서 예산요구액의 평균치가 41%로 나타났기 때문에(41)10, 관료들을 예산 극대화 추구자로 간주하는 Niskanen 모형이 학제하다는 결론에 도출하고 있다. LeLoup & Moreland의 구분점인 10%를 기준으로 할 때, 우리 나라 중앙정부의 관료들은 예산요구에 대단히 적극적이라고 볼 수 있다. 한편, 1990년대(1990-1997) 들어 소비자 물가 상승률은 4.5-9.3% 정도이며, 그 평균값은 약 6%로 나타났다(통계청, 한국의 사회지표, 1998). 따라서 우리 나라 중앙정부 관료들의 예산요구액의 전년예산 대비 증가율은 물가상승률을 훨씬 넘는 수준임을 알 수 있다. 이것 역시 중앙정부 관료들이 예산요구에 적극적임을 말해준다.

지방정부의 경우는 세 개의 자치단체(부산광역시청, 부산시 S구청, 경남 H군청)를 포함으로 사용하였다. 각 자치단체 유형별로 평균 예산 요구액의 전년도 예산 대비 증가율이 〈표 2〉에 나타나있다. 1998년 이전에는 전년도 의회승인예산에 비하여 광역시청은 약 128-175%, 자치구청은 약 129%, 그리고 군청은 약 42-49%를 증액시켜 요구하고 있다. 1999년의 경우에는 경제불황과 IMF 체제하의 강한 재정 압박감, 그리고 예산부서의 긴축예산편성에 대한 지침전달 등으로 인해 요구액이 많이 줄어들었다. 그러나 1999년의 경우도 요구액의 전년도 예산 대비 증가율이 48-54%에 이르고 있어 상당히 많은 예산을 요구하고 있다. 군청의 경우는 IMF 체제 변수와 상관없이 꾸준히 42-50%정도 증가시켜 요구하고 있다. 이와 같은 수치는 LeLoup & Moreland(1978)의 연구의 41%와 Jen-Hui Hsu(1994)의 연구의 17% 보다 훨씬 높은 것이다. 이러한 결과는 우리 나라 지방정부 관료들이 '예산 극대화'와 '사익증진'의 목적을 지니고 있음을 보여 주고 있다.

그런데 이와 같이 총액수준의 평균치를 가지고 판단하는 경우에는 관료들의 예산극대화 행태를 정확하게 판단하기 어려운 경우가 있다. 예를 들어 어느 부서에서 지하철 건설 등과 같이 대형공사를 새로 시작하고자 한다면, 그 부서의 예산요구액은 전년도 예산액에 비해서 대단히 증가될 것이고 그것이 전체 예산요구액의 평균치에 큰 영향을 미칠 것이기 때문이다. 이 경우에 평균치를 가지고 관료들의 예산요구의 일반적 성향을 파악하기는 어렵다. 따라서 각 부서별 예산 요구율의 분포를 검토하는 것이 더 정확할 수 있다.

〈표 2〉 지방정부 전년도예산 대비 현년도 평균예산요구액의

증가율(일반회계, 단위:%)

연도	광역시청	자치구청			군청
		총계	경상예산	사업예산	
1997	175	-	-	-	49
1998	128	94	160	129	42
1999	54	45	44	48	50

주: 평균예산요구액의 증가율 = (현년도 요구액-전년도 당초예산액)/전년도 당초예산액×100.

자료: 각 자치단체의 예산서와 내부자료.

〈표 3〉은 경상남도 보군의 예산요구 자료를 기초로 하여 작성한 각 부서별 전년도 예산 대비 현년도 예산요구액의 증가율의 분포이다. 그것은 3개년(1997-1999)에 걸쳐 17개 부서(1999년은 13개 부서)의 예산요구액을 분석한 것이다(총 사례 수 47개). 전년도 예산 대비 9% 이하로 증가시켜 요구한 부서는 26%에 불과했다. 전년도 예산 대비 30% 이상 증가시켜 요구한 부서는 두려 52%에 달하고 있다. 전년도 예산에 비하여 감소시켜 요구한 부서는 존재하지 않았다. 이상과 같은 분석을 통해서 지방정부 관료들이 부서의 예산 극대화에 대단히 적극적임을 알 수 있다.⁷⁾

7) 나중식(1992)과 이영조(1988)의 연구도 동일한 결과를 보여주고 있다.

〈표 3〉 지방정부 부서별 전년도예산 대비 현년도 예산요구액의 증가율 분포

감소	(일반회계, 단위: %)						전
	0~9%	10~19%	20~29%	30~45%	50%이상	전	
○	26	18	11	26	26	103	(47)
(○)	(12)	(6)	(5)	(12)	(12)	(47)	

주: 부서별 예산요구액의 증가율 = (현년도 요구액-전년도 당초예산액)/전년도 당초예산액×100.

() 안은 사례 수.

자료: 지방자치체 내부자료.

한편, 지방자치체 실시로 지방의회가 예산실의 기능을 출동하게 됨에 따라 각 부서의 예산요구액이 지방자치체 실시 이전에 비해 줄어들고 있는 듯하다.⁸⁾ 다음은 공무원들의 관점 내용이 이것을 뒷받침해주고 있는데, 이러한 현상은 제도적 으뜸이 판로의 예산결정행태에 영향을 미친다는 것을 보여준다.

“이전에 내부부가 예산실의 기능을 할 때는 많이 부풀려서 요구하는 경향이 있었습니다. 그 당시에는 내부부를 대상으로 로비활동을 치열하게 전개하였고 그로 하면 것만을 예산을 확보하였습니다. 그리고 확보한 예산이 남아도 반납할 필요로 없이 지방자치단체에서 그대로 다 사용하였습니다. 그러나 현재에는 예산을 많이 확보해도 하등의 도움될 게 없습니니다. 한일 예산을 많이 확보해왔다가 현실에 예산 잉여가 발생할 경우 예산을 반납하여야 하며, 지방의회로부터 ‘왜 예산이 이렇게 날았느냐’, ‘처음 요구할 때 내가 두어라고 했느냐’, ‘왜 일을 그렇게 주목구구식으로 하느냐’ 등과 같은 추궁을 받습니다. 설사 부풀려서 요구해도 지방의회에서 유효성을 알 해줍니다. 그리고 기획실에서 사업의 우선 순위를 정해 놓고있기 때문에 사업비도 마음껏 요구할 수 없습니다.”(부산광역시청 건설행정과 사무관 단장, '98. 9)

“지방자치체 실시 이후에 각 부서의 예산요구액의 호화성과 흐름상에 대해서 지방의회에서 격론이 벌어지고, 예산요구부서는 예산충원을 얻기 위해서 의회에 가서 그 예산의 타당성을 설명하여야하는 등과 같은 여러 단계의 까다로운 절차들을 거치기 때문에, 자연히 예산요구는 호화성과 실용성을 염두에 두고 이루어집니다. 따라서 각 부서에 배분되는 재원의 규모와 각 부서의 요구액의 규모가 점점 일치해 가는 추세입니다.”(경남 H군청 기획감사실 주사 단장, '98. 10)

결론적으로, 본 절의 연구 결과는 우리 나라 중앙 및 지방자치단체의 부처 혹은 부서들이 예산요구(극대화)에 적극적이라는 것을 보여주고 있다. 우리 나라 관료들은 자율성이 부족하는 예산 극대화에 성공할 가능성이 높지 않을 것으로 판단될 뿐만 아니라, 관료들은 부서의 예산을 증가시키고자 나름대로 노력하고 있다.

그 이유는 무엇보다도 예산 극대화를 통해서 개인적 편익을 증진시킬 수 있는 여지가 크다는 왓지간 존재한다는 것이다. 그리고 나중식(1992: 599)은 두려한 요구를 하더라도 실효가 없다는 것을 알고는 있지만, 예산요구 시 사업비용 등을 충분히 요구하여 더 많은 예산을 확보하려는 전략적 고려와, 또 차후 나타나게될 형정에 대한 책임문제를 예산문제로 전가시켜 책임

8) 그럼에도 불구하고, 〈표 2〉와 〈표 3〉에서 보듯이 지방정부 관료들의 예산요구수준은 여전히 높게 나타나고 있다.

을 회피할 수 있다고 생각하는 과별 이기주의의 관료행태를 이유로 들고 있다. 또한 우리나라와 같이 행정만능주의적 사조가 자리잡고 있는 곳에서는 무슨 문제만 생기면 행정 부서를 찾고 책임을 행정 부서로 전가시킨다. 이 경우 각 부서의 관료들은 문제발생 시 쓸어지게 될 상급 부서와 고객집단들로부터의 비난이 뒤따워 무리한 사업설정과 예산요구를 하는 경향이 있을 것이다.

“책임 회피적 차원에서 형식적으로 예산을 요구하는 경우도 당연히 있습니다. 예를 들어 차후에 사업 추진 상의 문제가 발생하여 상사로부터 책임을 추궁 당하는 경우든지, 사업소 같은 곳이나 부하직원들로부터 예산 부족에 대한 원망을 듣는 경우에 대비하여 형식적이나마 예산부서에 요구를 해보는 경우가 있습니다. 일단 요구서를 작성하여 놓고 책임추궁이 있으면 ‘우리는 일단 예산부서에 요구를 했는데 예산부서에서 승인을 안 해줬다’라고 변명하는 것입니다.”(부산광역시청 건설행정과 사무관 면접, '98. 9)

2. 예산 극대화에 성공하는지에 관한 분석

본 절에서는 관료들이 ‘예산과 사익 증가’라는 목표를 지니고 있다는 가설을 인정하고, 과연 관료들이 그 목표를 성취하는데 성공하는지를 검증한다.

1) 총 공공지출

공공지출의 증가는 정부가 경제로부터 관료제 팽창의 원료가 되는 더 많은 자원을 추출해올 수 있다는 것을 의미한다. 공공지출규모의 팽창은 Niskanen 모형이 가정하는 예산 극대화 추구 행태를 훨씬 더 쉽게 만든다.

우리 나라 중앙정부의 총 공공지출은 지난 20여 년에 걸쳐 증가되었다. 총 공공지출의 GNP 대비율이 1976년의 18.1%에서 1996년의 21.3%로 증가되었다. 그러나 그 성장 유형이 중앙정부 관료들의 사익에 기초한 예산 극대화 행태로부터 결과한 것인지 아닌지는 판단하기 어렵다. 왜냐하면 <표 4>에서 보듯이 총 지출 대비 일반행정비의 비율이 큰 변화가 없기 때문이다. 반일 공공부문의 팽창이 관료들의 사익 추구적 행태에서 비롯된 것이라면, 총 공공지출 증가의 상당부분은 일반행정비의 증가에 기인할 것이다. 따라서 총 지출에서 차지하는 일반행정비의 비중이 커질 것이다.

<표 4> 중앙정부의 총지출 대비 기능별 지출 비율(단위: %)

연도	일반 행정	국방	교육	보건	사회 보장 및 복지	주택 및 지역사회 개발	기타 지역사회 개발	경제 사업	기타
1976	9	31	14	1	4	1	1	29	9
1980	9	31	15	1	6	2	1	26	10
1985	9	27	17	1	5	5	1	22	13
1990	8	20	17	2	8	10	0	20	14
1995	10	16	18	1	9	8	1	25	12
1996	10	15	18	1	10	10	1	27	11

자료: 한국통계연감, 통계청, 각 연도.

이것은 중앙정부의 자본지출과 경상지출의 비율변화를 통해서도 알 수 있다. <표 5>에서 보듯이 중앙정부의 경우, 관료의 개인적 편익과 밀접한 관련이 있는 경상지출의 비율은 1980년 이후부터 꾸준히 감소하는 추세에 있는 반면, 자본지출의 비율은 증가하고 있다. 이것을 통해 중앙정부의 공공지출 규모의 평창은 관료의 사익추구 형태 보다는 개발요인과 더 연관되어 온 것으로 판단된다.

<표 5> 자본지출과 경상지출의 비율(단위: %)

연도	중앙정부		지방정부	
	자본지출비율	경상지출비율	자본지출비율	경상지출비율
1976 ^{a)}	22	78	39	61
1980	14	86	42	58
1985	14	86	43	57
1990	15	85	46	54
1995	20	80	46	54
1996	23	77	46	54

a) 지방정부는 1975년 자료임.

자료: 한국통계연감, 통계청, 각 연도.

우리 나라 지방정부의 총 공공지출 역시 지난 20여 년에 걸쳐 증가되었다. 총 지출의 GNP 대비율이 1975년의 7%로부터 1996년의 13.6%로 증가되었다. 그러나 <표 6>에서 보듯이 총 지출 대비 일반행정비의 비율이 큰 변화가 없기 때문에, 그 성장 유형이 지방정부 관료들의 사익에 기초한 예산 극대화 행태로부터 결과한 것인지 아닌지는 판단하기 어렵다.

<표 6> 지방정부의 총 지출 대비 기능별 지출 비율(단위: %)

연도	일반 행정	국방	교육	보건	사회 보장	지역사회 개발	경제 사업	기타
1975	17	0	35	3	6	13	27	2
1980	16	1	36	4	4	13	26	8
1985	17	1	36	3	3	12	26	3
1990	16	1	30	3	6	12	29	3
1995	18	0	29	3	5	12	30	3
1996	18	0	29	3	5	14	28	3

자료: 한국통계연감, 통계청, 각 연도.

지방정부의 평창은 관료들의 사익추구 형태보다는 오히려 개발요인과 더 연관된 것으로 생각된다. Peters(1991: 332-34)는 공공예산 증가가 관료들의 사익 추구적 성향보다 개발요인이나 이데올로기에 더 깊이 관련되어 있다고 본다. 우리 나라 지방정부는 지역경제개발과 성장에 정책의 제 1순위를 부여해왔다. 따라서 지방정부의 예산은 이와 같은 정책 우선 순위에 의해서 영향을 받아왔다고 볼 수 있다. <표 5>에서 보듯이 지방정부 총 지출에서 차지하는 자본

지출의 비율이 1975년의 39%에서 1990년대 들어서는 46%로 증가되었다. 동시에 관료의 개인적 효용과 크게 관련되는 경상지출의 비율은 1975년의 61%에서 1990년대에는 54%로 감소하였다. 따라서 지방정부의 지출증가는 관료들의 사익 추구 형태의 결과라고 보기는 어려울 것 같다.

그렇다고 해서 우리 나라 관료들이 사익을 추구하지 않는다고 예산 국대화를 통한 사익추구에 전혀 성공하지 못하고 있다고는 볼 수 없다. 자율성이 부족한 상황하에서도 관료들은 예전히 사익을 추구하며, 미미한 수준이나마 사익추구에 성공적인 경우도 있다. <표 7>에는 중앙 및 지방정부 총 예산에서 관서당경비, 업무 추진비, 여비 등이 차지하는 비율이 나타나 있다. 관서당경비는 부서의 장이 전권을 쥐고 융통적으로 사용할 수 있는 경비이며, 업무 추진비와 여비는 사업추진과 관련하여 부서에서 융통성을 발휘할 수 있는 경비이다. 이를 정비는 관료의 사익과 밀접한 관련이 있는 것들이다. <표 7>에서 보면, 중앙정부의 경우 1990년대 중반 이후 시간의 흐름에 따라 관서 운영비 감소추세에 있지만, 여비의 경우는 증가하는 추세에 있다. 그리고 업무 추진비는 1990년대 중반에 비해 후반에 증가되었다. 이것은 중앙정부 관료들이 사업추진과 관련된 부문에서는 사익추구에 성공을 거두고 있음을 말해준다.

<표 7>에서 보면, 지방정부의 경우 관서당경비와 여비가 총 예산에서 차지하는 비율은 약간 줄어들고 있음을 알 수 있다. 그러나 업무 추진비가 차지하는 비율은 1994년도의 0.180%에서 1998년도의 0.932%로 크게 증가되었음을 알 수 있다. 이것을 통하여 지방정부 관료들이 부서의 새로운 사업개발이나 사업량 증가를 통하여 경상비 증가(사익증진)을 추구하고 있으며, 또한 그것에 성공하고 있다는 것을 알 수 있다.

“사무경비의 경우는 이미 예산편성지침에 그 비율이 정해져있어 옵니다. 그것은 반드시 그 비율대로 해야합니다. 그런데 사무적 경비의 성질이지만 특정 사업추진과 관련된 것은 별도로 요구하고 그 용도를 설명합니다.”(부산광역시청 기업지원과 사무관련집, '98. 9)

“사업비가 올라가면 부대비가 동시에 올라가는데, 이것 때문에 사업개발을 통해 예산을 많이 확보하고자 하는 면이 있습니다.”(경남 김해시청 교통과 주사 면접, '99. 6)

<표 7> 총 예산 대비 관서당 경비·업무 추진비·여비의 비율

(일반회계+특별회계, 단위: %)

연도	중앙정부			지방정부		
	관서운영비	업무추진비	여비	관서당경비	업무추진비	여비
1994	7.466	1.018	0.370	0.585	0.180	0.525
1995	6.971	0.999	0.397	0.573	0.168	0.486
1996	6.799	1.759	0.416	0.508	1.027	0.499
1997	6.735	1.564	0.437	0.474	0.944	0.488
1998				0.464	0.932	0.418

주: 중앙정부의 경우는 모두 당초예산, 지방정부의 경우 1994년은 최종예산이며, 1995~1998년은 당초예산임.

자료: 재정경제원, 예산개요, 각 연도, 행정자치부, 지방자치단체 예산개요, 1995~1998.

2) 공무원 수

직원 수 극대화 가설(staff maximization hypothesis)은 Niskanen 모형을 직접적으로 검증하는 방법이 될 수 있다. 왜냐하면 이것은 관료조직의 직원 수 증가가 관료조직의 장의 권력, 특권, 보수, 부수입 등을 증가시킨다고 가정하기 때문이다. Dunleavy(1985)는 직원 수 증가가 관리자들을 위한 새로운 직위들을 창조해낼 수 있다고 한다. 직원 수 증가는 훈트조직의 장에게 직접적인 편익을 주는 것은 아니지만, 관료조직의 다른 구성원들과 더불어 그의 위치를 개선시킬 수 있을 것이다.

〈표 8〉에서 보듯이 우리 나라의 경우, 총 근로자 대비 국가공무원의 비율은 지난 27년간 크게 간소하였다. 총 근로자 대비 지방공무원의 비율은 약 6% 수준을 떨고 있으며 큰 변화가 없는 것으로 나타났다. 이것은 앞에서 살펴보았듯이 중앙 및 지방정부의 예산(총 공공지출)은 증가하였어도, 중앙 및 지방 공무원이 총 근로자에서 차지하는 상대적 비중이 감소 혹은 증가되지 않았음을 의미한다. 이러한 결과는 Niskanen 모형을 거의 저지해주지 않고 있다. 그러나 Niskanen의 주장대로라면 관료들이 예산 극대화(그것을 통한 정부팽창)에 성공하여 공무원의 근로자 대비 비율이 증가할 것이기 때문이다.

〈표 8〉 중앙 및 지방공무원의 수와 비율(단위: 명, %)

연도	총 근로자	총 공무원	국가 공무원	지방 공무원	근로자 대비 국가 공무원	근로자 대비 지방 공무원	총공무 원대비 국가 공무원	총공무 원대비 지방 공무원
1971	1251503	431671	359609	72161	29	6	83	17
1975	1513337	472775	365390	107385	24	7	77	23
1980	3219442	589020	438454	150566	14	5	74	26
1985	4106845	660032	461945	198087	11	5	70	30
1990	5365613	804244	539869	264375	10	5	67	33
1995	6167596	889762	558489	331273	9	5	63	37
1997	6342071	917642	561952	355690	9	6	61	39

자료: 한국의 사회지표, 통계청, 각 년도.
 행정자치부 통계연보, 행정자치부, 1998.
 충구체 연보, 총무처, 각 년도.

우리 나라의 경우 국가공무원은 말할 것도 없이 지방공무원의 충원계획, 시험, 모집, 일정 등 행정자치부에서 담당하고 있다. 이와 같은 행정 집권화는 개별 부서의 장들이 개인적 호응을 증가시키기 위해서 직원을 극대화할 수 있는 여지를 제약하고 있다. 한편, 〈표 8〉을 통해 지난 27년간 총 공무원 대비 지방공무원의 비중은 꾸준히 증가되어 온 반면, 총 공무원 대비 국가공무원의 비중은 줄어들고 있음을 알 수 있다. 이것의 가장 큰 원인은 제도적 요인인 지방 분권화에서 찾을 수 있을 것이다. 즉 이것은 지방분권화로 인해 국가공무원이 지방공무원으로 전환됨에 따라 나타나는 현상이지 관료의 사익추구 행태와 관련된 현상이라고 볼 수는 없을 것이다.

3) 인건비 지출 규모

Niskanen 모형에 따르면, 예산 극대화를 추구하는 관료들은 관료조직의 예산증가를 자신들의 편익을 증진시키는 데 이용할 수 있다. 그것의 직접적인 방법은 수당과 기타 특별 급여 등과 같은 부수입을 포함하여, 자신들의 일과 봉급을 증가시키는 것이다. 한일 Niskanen 모형이 맞다면, 인건비는 공공지출의 구성요소들 중에서 증가하는 경향을 보일 것이다. 그러나 <표 9>에서 보면 우리 나라 중앙 및 지방정부의 경우, 급여 및 임금이 총 지출에서 차지하는 비율이 지난 10년간에 걸쳐 감소하였다. 즉 중앙정부의 경우 1986년 12.9%에서 1996년 11.3%로 약간 감소 하였으며, 지방정부의 경우 1986년 35.8%에서 1996년에는 22.8%로 크게 감소하였다. 이러한 결과는 Niskanen 모형의 예측과 대조된다.

<표 9> 중앙 및 지방정부 급여 및 임금의 총지출 대비 비율(단위: 10억원, %)

년도	중앙정부		지방정부			
	급여 및 임금	총지출	비율	급여 및 임금	총지출	비율
1986	2059.9	15926.7	12.9	2934.4	8198.0	35.8
1990	3777.4	33296.1	11.3	5411.1	18672.0	29.0
1995	8584.7	69804.2	12.3	10960.5	44229.2	24.8
1996	9348.7	82424.1	11.3	11950.0	52353.8	22.8

자료: 한국통계연감, 통계청, 각 년도.

우리 나라의 봉급체계는 통합되어있다. 즉 중앙정부와 지방정부 구별 없이 모든 부서들은 동일한 봉급과 보수 체계에 따르고 있다. 봉급정책은 중앙정부(행정자치부)에서 전적으로 결정권을 행사한다. 집권화된 행정구조와 계층체계는 개별 부서가 예산과정을 통하여 개별적으로 봉급 증가율을 결정하는 것을 어렵게 만들고 있다.

4) 상·하 직급간 봉급비율

한일 Niskanen의 예측이 맞다면, 예산 극대화를 추구하는 부서의 장(상급 관료)은 예산증가를 자신의 봉급과 부수입을 증가시키는 목적으로 이용할 것이며, 따라서 시간이 흐름에 따라 상위직과 하위직간의 봉급의 차이는 점점 더 커질 것이다. 그러므로 모든 공공부문 봉급 대비 상급직의 봉급 비율이 부서의 예산 극대화 행태를 나타내는 지표가 될 수 있다.

<표 10>에 나타나 있듯이, 상급관료인 1-5급의 봉급규모(5개 직급 합계)의 하위직인 6-9급의 봉급규모(4개 직급 합계) 대비 비율이 1984년의 약 2.52배에서 1998년의 약 2.38배로 약간 감소하였다. 최고직급인 1급과 최하위 직급인 9급 사이의 봉급 비율은 1984년의 약 3.2 배에서, 1998년의 2.9배로 그 격차가 줄어들었다. 이와 같은 결과는 Niskanen 모형의 가정을 지지해주지 않고 있다. 우리 나라는 중앙정부와 지방정부가 동일한 봉급체계를 지나고 있을 뿐만아니라 전 부처 혹은 부서에 걸쳐 봉급체계가 통합되어있기 때문에, 봉급규모는 행정자치부의 인사정책에 의해 직급에 관계없이 일률적으로 증감이 이루어지고 있다. 따라서 중앙 및 지방정부 부서의 관료들이 자율적으로 자신들의 봉급수준을 결정할 수 없다.

〈표 10〉 상·하 직급간 봉급 비율(1호봉 기준)

연도	1~5급/6~9급 봉급	1급/9급 봉급
1984	2.52	3.17
1990	2.34	2.89
1995	2.38	2.90
1998	2.38	2.90

자료: 행정자치부 통계연보, 행정자치부, 통권 제1호, 1998. 총무처 연보, 총무처, 각 연도.

5) 상급 공무원 수

단일 Niskanen의 모형이 맞다면, 관료제의 팽창은 상급직 공무원의 증가에 기인할 것이다. 상급직위는 더 많은 봉급과 부수입을 제공받기 때문에, 사익을 추구하는 관료들은 상급직위가 세롭게 창설되는 것을 바랄 것이다. 따라서 총 공무원 수 대비 상급 공무원 수의 비율이 관료의 예산 극대화 추구 행태의 성공 여부를 측정하는 척도가 될 수 있다.

〈표 11〉에서 보듯이, 우리 나라 중앙정부와 지방정부의 경우 총 공무원 중에서 상급 공무원(1~5급)이 차지하는 비율이 지난 20년 동안 증가되었다. 중앙정부의 경우 1978년의 12.7%에서 1998년의 15.1%로 증가되었으며, 지방정부도 1978년의 5.6%에서 1998년의 8.8%로 증가되었다. 이러한 현상은 우리 나라 공공 관료들의 강한 승진욕구를 반영해주고 있는 것으로 생각된다. 즉 우리나라에서 상급직위로의 승진은 사회적 성공을 의미할 뿐만 아니라 더 많은 봉급과 부수입을 제공해주기 때문에, 관료들이 상급직위의 창설을 크게 원하고 있으며, 관료들은 예산 극대화를 통한 상급직위 증설과 승진 추구에 어느 정도 성공을 거두고 있다고 볼 수 있을 것 같다. 이와 같은 현상은 Niskanen의 가설을 뒷받침해주고 있다고 하겠다.

〈표 11〉총공무원 대비 상급직(1~5급)공무원 비율(일반직 기준, 단위: %)

연도	1978	1983	1988	1993	1995	1997	1998
중앙정부	12.7	12.4	13.7	-	-	-	15.1
지방정부	5.6	6.3	6.9	7.3	9.8	9.8	8.8

자료: 내무행정백서, 행정자치부, 각 연도.

공무원 통계, 총무처, 각 연도.

공무원 통계, 행정자치부, 1998.

V. 결론

본 연구에서는 Niskanen의 「관료의 예산 극대화 모형」의 적용 가능성을 우리나라 중앙 정부와 지방정부 관료들을 대상으로하여 검증하였다. 즉 “관료들은 예산 극대화를 추구한다”와 “관료들은 예산 극대화에 성공한다”라는 Niskanen 모형의 두 가지 기본 가설의 경험적 타당성을 우리나라의 맥락에서 검증하였다.

먼저 우리나라 중앙 및 지방정부 관료들이 예산 극대화를 추구하는지에 관해서 검증한 결과, 우리나라 중앙과 지방정부 관료들은 모두 예산 극대화를 추구하는 것으로 나타났다. 이어서 우리나라 중앙 및 지방정부 관료들이 개인적 편익에 기초한 예산 극대화에 성공하는지에 대해서 분석하였다. 그 결과 우리나라 중앙과 지방정부 관료들은 모두 ‘예산 극대화와 사익추

구'에 어떤 부문에서는 성공적이지만 다른 부문에서는 그렇지 못한 것으로 나타났다. 즉 중앙 정부와 지방정부 관료들은 모두 '사업증가를 통한 경상비 확보'와 '상급직위 증설을 통한 승진 기회의 확보'에는 어느 정도 성공을 거두고 있는 것으로 나타났다. 분석결과를 통해 우리 나라 중앙정부 관료들과 지방정부 관료들 사이에 예산 결정과정상의 행태는 거의 유사하며 차이가 존재하지 않음을 알 수 있었다.

우리 나라 관료들이 예산 극대화를 추구하고 있으며 어느 정도는 거기에 성공을 거두고 있다는 사실은 차원이 비효율적으로 배분되고 있음을 암시해주는 것이다. 즉 분석 결과는 Niskanen의 주장과 같이 관료들의 예산 극대화 행태로 인해서, 공공부분이 지나치게 팽창되어 있으며 공공재화와 서비스의 산출이 과다하게 이루어지고 있음을 암시해 주고 있다. 따라서 이에 대한 적절한 제도적·정책적 대안이 마련되어야 할 것이다. 예를 들어, 관료들의 전문성을 강화시켜서 주먹구구식의 과다한 예산요구를 방지하며, 예산요구가 분석적으로 이루어질수록 더 많은 예산을 승인해주는 인센티브제도를 도입하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 또한 우리나라 지방정부의 경우 예산결정이 예산결정과정 밖에서 이루어지고 있기 때문에 예산요구가 과다하고 불안정적이므로(이영조, 1988), 예산요구부서-예산부서-지방의회를 거치는 예산결정 과정을 통해 예산배분이 이루어지도록 하여야 하며, 이를 사이에 주창자(advocate)와 보호자(guardian)로서의 역할관계를 정상화 시켜서 예산결정이 과정적으로 이루어지는 것을 방지하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 나중식. (1992). 지방정부의 예산결정실태와 경향성 분석, 「한국행정학보」, 26(2).
- 이영조. (1988) 지방정부 예산결정실태, 「한국행정학보」, 22(1).
- 이준원. (1996). 한국 예산편성과정의 역동성에 관한 연구, 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문.
- Auster, R. (1975). Some Economic Determinants of the Characteristics of Public Workers, in *Economics of Public Choice*, Lester, R. & G. Sirkis (ed), New York: Cycero Press.
- Blais, A., and S. Dion. (1988). Are bureaucrats budget maximizers? The Niskanen model and its critics. Department of Political Science, Univ. of Montreal.
- Breton, A. & Wintrobe, D. (1982). *The Logic of Bureaucratic Conduct*, New York: Cambridge University Press.
- Castles, F. G. (1982). The Impact of Parties on Public Expenditure, in *The Impact of Parties: Politics and Policies in Democratic States*, (ed.) Castles, F. G. Beverly Hills, CA: Sage.
- Coneybear, J. (1984). Bureaucracy, monopoly and competition: A critical analysis of budget maximizing model of bureaucracy. *American Journal of Political Science*, 28.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*, Boston: Little Brown and Company.
- Dunleavy, P. (1985). Bureaucrat, Budgets and the Growth of the State: Reconstructing an Incremental Model, *British Journal of Political Science*, 15.
- Dunsire, A. (1991). Bureaucrats and Conservative Governments, in *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*, Blais, A. & Dion, S. (ed). University of Pittsburgh Press.
- Jackson, P. (1982). The political economy of bureaucracy. Oxford: Phillip Allen.
- Jer-Hui Hsu. (1994). Institutions and Bureaucratic Behavior in Budgeting: The Case of Taiwan, A Dissertation of University of Southern California.
- Jackson, P. (1982). *The political economy of bureaucracy*. Oxford: Phillip Allen.
- Kelman, M. (1988). On Democracy Bashing: A Sceptical Look at the Theoretical and Empirical Practice of the Public Choice Movement, *Virginia Law Review*, 74.
- Kogan, M. (1973). Comment on Niskanen Bureaucracy, in *Bureaucracy: Servant or Master?*, Niskanen, W. A. (ed). London: Institute of Economic Affairs.
- LeLoup, L. T. & Moreland, W. B. (1978). Agency Strategies and Executive Review: The Hidden Politics of Budgeting, *Public Administration Review*, 38.
- Margolis, J. (1975). Comment on Niskanen 'Bureaucrats and Politicians,' *Journal of Law and Economics*, 18, December.
- Migue, J. & Belanger, G. (1974). Toward a General Theory of Managerial Discretion, *Public Choice*, 17.

- Miller, G. & Moe, T. (1983). Bureaucrats, Legislators & the Size of Government, *American Political Science Review*, 77, June.
- Moe, T. M. (1990). The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy, in *Organization Theory*, edited by Williamson, O. New York: Oxford University Press.
- Musgrave, R. A. (1981). Leviathan Cometh—or Does He?, in *Tax and Expenditure Limitations*, Ladd, H. F. & Tideman, T. M. (ed). Washington, D. C.: The Urban Institute.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine Atherton.
- Niskanen, Jr. W. A. (1994). *Bureaucracy and Public Economics*, Edward Elgar Publishing Limited.
- Perry, J. L. & Wise, L. R. (1990). The Motivational Bases of Public Service, *Public Administration Review*, May/June.
- Peters, G. (1987). *The Politics of Bureaucracy: A Comparative Perspective*, New York: Longman.
- Peters, B. G. (1991). The European Bureaucrat: The Applicability of Bureaucracy and Representative Government to Non-American Setting, in *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*, Blais, A. & Dion, S. (ed). University of Pittsburgh Press.
- Rainey, H. G. (1983). Public Agencies and Private Firms: Incentive Structures, Goals, and Individual Roles, *Administration and Society*, 15, Aug.
- Smith, B. C. (1998). *Bureaucracy and political power*. Brighton, Sussex: Wheatsheaf.
- Singelman, L. (1986). The Bureaucrat as Budget Maximizer: An Assumption Examined, *Public Budgeting and Finance*, Spring.
- Thompson, E. A. 1973. Review of Niskanen's *Bureaucracy and Representative Government*, *Journal of Economic Literature*, September.
- Tufte, E. (1987). *Political Control of the Economy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tullock, G. (1965). *The Politics of Bureaucracy*, (Washington D. C. : Public Affairs Press.
- Wildavsky, A. (1988). *The New Politics of the Budgetary Process*, Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books, Inc.

姜閔鎬：서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득(제목: 지방정부 관료의 예산결정행태에 관한 연구, 1999. 8). 현재 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소 특별연구원으로 재직중이며, 부산대학교, 부경대학교, 창원대학교에 출강하고 있다. 주요 학문적 관심분야는 관료제론, 지방정부론, 공공선택론 등이다. 주요 논문으로는 "지방정부 관료의 동기와 예산 극대화 행태(1999)" 가 있다.