

## 지방정부관료의 예산선호에 관한 연구: 예산선호 다양성과 설명모델의 탐색\*

조정래\*\*

관료들이 자신의 이익을 위하여 예산을 극대화하려한다는 Niskanen(1971)의 주장은 널리 사실로 받아들여지고 있다. 그러나 “예산극대화”라는 하나의 분석틀로서 관료들의 복잡하고 다양한 예산행태를 설명하는 데는 한계가 있을 것이다. 보다 정확하게 관료들의 예산행태를 이해하기 위하여 미국 주(州) 정부 관료와 한국 지방정부관료의 설문자료를 분석하였다. 분석결과 첫째, 관료들의 예산증가선호(preferences for budget expansion)가 다양하다는 사실을 알게 되었다. 예산극대화이론과는 달리 예산의 증가를 원하지 않는 관료들도 존재하며, 예산 증가를 원하는 경우에도 그 정도가 다양하였다. 둘째, 한국과 미국 관료의 예산증가선호를 비교해본 결과 한국 관료의 예산증가선호가 더 강한 것으로 나타났다. 셋째, 지방정부관료의 예산증가선호를 설명하기 위한 회귀모형을 분석한 결과 정부 간 재정지원, 예산의 삭감가능성, 예산결정과정 참여자와의 관계가 예산증가선호에 영향을 미쳤다.

주제어: 예산극대화, 예산증가선호, 예산행태

### I. 서론

William Niskanen(1971)은 관료는 개인의 이익증대를 위하여 예산을 극대화하려고 하는 합리적인 개인이라고 정의하고 있다. 이러한 Niskanen의 주장은 예산결정

\* 본 논문은 2006학년도 이화여자대학교 교내연구비 지원에 의한 연구이며 2008년 한국정책과 학회 동계학술대회에서 발표한 논문을 수정보완 한 것이다.

\*\* 노스캐롤라이나대학(University of North Carolina at Chapel Hill)에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 이화여자대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 정부관계론, 지방행정, 방법론 등이다(ccho@ewha.ac.kr).

과 관련된 여러 연구에 유용한 분석틀을 제공하고 있으며 널리 사실로 받아들여지고 있다. 그러나 Kiewiet(1991:144)은 예산극대화이론(budget maximizing theory)을 “그것은 정확한 사실은 아니며 우리의 경험에 비추어 볼 때 사실에 가까운 근사치(close enough approximation)”라고 평가하였다. Duncombe & Kinney(1987)의 경험적 연구에 의하면 조사대상 관료의 53%가 부서예산증가 보다 선거로 선출된 공직자들과 좋은 관계를 유지하여 예산삭감을 막는데 더 많은 관심을 가지고 있다고 한다. 한국의 경우에도 관료들이 자신을 예산극대화추구자로 생각하지 않는 경향이 있다고 한다(김성철, 윤진훈, 2004). 이외에도 많은 학자들(Schick, 1980, 1986; Sigelman, 1986; Blais & Dion 1991; Bowling et al., 2000, 2004)은 Niskanen의 예산극대화 이론에 도전하면서 이론의 적실성을 검증하고 새로운 대안을 제시하고 있다.

본 연구도 이러한 노력의 일부이다. 본 논문의 연구목적은 크게 세 가지로 집약된다. 첫째, Niskanen의 예산극대화이론이 관료의 예산증가선호를<sup>1)</sup> 얼마나 잘 설명하는지, 즉 얼마나 “사실에 가까운 근사치”인지를 살펴보고자 한다. 관료의 예산행태를 “예산극대화”라는 하나의 분석틀로서 설명하는 데는 한계가 있을 것이다. 관료가 예산을 “극대화”하려 한다는 표현보다는 “증가 또는 확대”하려 한다는 표현이 보다 예산결정행태를 잘 설명할 수 있을 것이다. 그리고 “증가 또는 확대”의 정도도 다양할 것이다. 본 연구에서는 예산증가선호의 분포를 통하여 다양한 예산증가선호가 존재하는지를 경험적으로 확인해 보고자한다. 미국 관료의 예산선호분포를 살펴보기 위하여 American State Administrators Project (이하 ASAP) 데이터를 사용하였다. ASAP 데이터는 1964년부터 2008년까지 미국 50개 주(州)의 국장(agency heads)을 대상으로 실시한 설문조사에서 얻어졌다. 설문조사의 회수율은 지난 반세기 동안 감소추세에 있으며(70%-21%) 응답자 수는 700-1500명이다. 한국 지방관료의 예산선호를 조사하기 위하여 2006년에 광역자치단체 두 곳(전라북도, 충청남도)과 기초자치단체 네 곳(과주, 부천, 김포, 순천시청)에서 실시한 설문조사 자료를 이용하였다. 300부의 설문지를 배포하여 194부를 회수하였다.

둘째, 한국과 미국 관료의 예산증가선호를 비교해 보고자 한다. 강운호(2000:80)는 “Niskanen(1971)은 관료의 자율성이 높은 분권화된 미국의 제도적 맥락을 가정

1) 예산증가선호(preferences for budget expansion)는 공무원이 자신이 속해 있는 정부나 부서의 예산을 증가시키고 싶어 하는 태도(attitude)를 말한다.

하고 있으며, 그와 같은 맥락 속에서 합리적·사익추구적인 관료들이 예산극대화를 추구한다고 본다. 미국과는 달리, 우리나라 지방정부의 관료들은 집권적인 행정구조와 예산결정절차로 인하여 자율성을 지니고 있지 못하다. 이와 같은 제도적 맥락 하에서 관료들이 예산극대화를 추구하기는 어려울 것으로 기대된다.” 라고 했다. 분권화된 미국의 의사결정과정과 상대적으로 집권화된 우리나라의 의사결정구조가 한·미 관료의 예산극대화 행태에 차이를 가져올 것이라는 것이다. 정말 한·미 관료의 예산행태가 다르게 나타날까? 만약 다르다면 어떻게 다른지, 어느 쪽이 보다 더 “예산극대화”에 가까운 예산행태를 나타내는지 경험적 자료를 통하여 확인하여 보고자한다.

셋째, 관료의 예산증가선호를 설명하는 모델을 개발하는 것이다. 관료의 예산증가선호에 영향을 주는 요소로는 관료 자신의 개인적 특징, 자신이 속해 있는 부서의 특징을 생각해 볼 수 있을 것이다. 이러한 요소들 중에서 어떤 특징들이 관료의 예산증가선호에 영향을 주는지를 살펴보고자 한다.

## II. 관료의 다양한 예산선호

Buchanan(1977)은 정부예산을 줄이기 위해서 관료들의 동기구조(motivational structure)를 연구해야한다고 주장한다. 관료들의 예산행태 또는 예산선호에 대한 이해를 높여야 예산증가, 정부성장(government growth)을 관리할 수 있다는 것이다. 관료의 예산행태에 관한 대표적 연구는 Wildavsky(1979, 1988)와 Niskanen(1971)에 의하여 이루어졌으면 그들의 연구는 예산행태연구에 중요한 패러다임을 제공하고 있다. Wildavsky의 점증주의이론은 예산결정과정을 정치적 과정으로 본다. 예산이라는 것은 예산결정과정에 참여하는 이해당사자들 상호간의 협상과 조정의 산출물이라는 것이다. 상호조정과정에서 관료들은 전년도 예산을 기준으로 “만족” 할 수 있는 적당한 정도의 예산증가를 요구한다(나중식, 1992; 송재복·안병철, 2008; 원구환, 2009). 지나친 예산증가요구는 조직의 신용에 나쁜 영향을 줄 뿐 아니라 대폭삭감이라는 결과를 초래할 수 있기 때문에 “만족”하는 수준에서 예산을 증가시키고자한다. 이에 반하여 Niskanen의 예산극대화이론에 의하면 관료는

자신의 이해(interest)를 증진시키기 위하여 예산을 “극대화”하고자 한다. 자신의 이익을 추구하는 관료는 예산증가를 통하여 자신의 보수, 명성, 권력 등을 증가시키고자 한다.

Downs(1967)는 동기구조(motivation structure)에 따라서 관료를 확대지향자(climber), 현상유지자(conserver), 열성분자(zealot), 주창자(advocate), 공익추구자(statesman)로 구분하고 있다. 확대지향자는 개인적 이익차원에서 자신의 수입, 권력, 명성을 지속적으로 확대하고자하며, 현상유지자는 현재 자신이 누리고 있는 자원을 유지하는데 만족한다. 그리고 개인의 이익과 공익이 혼합된 동기구조를 가진 열성분자와 주창자는 자신과 관련된 정책 또는 조직의 자원을 확대하고자한다. 마지막으로 공익추구자는 개인의 이익보다는 공익을 중요하게 생각하며 국가정책을 위하여 자원과 권력을 추구한다.

Wildavsky, Niskanen, Downs의 이론은 관료의 예산선호 또는 예산행태에 다양성이 존재할 수 있음을 보여준다. 관료 중에는 적극적 예산확대자, 소극적 예산확대자, 현상만족자 등 다양한 예산선호를 가진 관료들이 존재할 것이다. 이러한 다양한 예산선호를 미국 주(州)정부 관료와 우리나라 지방정부 관료의 설문조사자료를 통하여 확인하고자 한다. 미국 설문조사자료는 1964년에서 2008년까지 열 번에 걸친 ASAP조사에서 수집되어졌으며 각 설문조사에서 아래의 두 질문이 반복적으로 사용되어졌다.

첫째, 당신의 주(州)정부 전체 프로그램, 서비스, 예산지출이 확대·증가되어야 한다고 생각합니까? \_\_\_\_\_에 \_\_\_\_\_아니요

만약 “예” 라고 대답했으면 얼마만큼 증가되어야 한다고 생각합니까?

\_\_\_1-4% \_\_\_4-9% \_\_\_10-14% \_\_\_15%이상

둘째, 당신의 부서 프로그램, 서비스, 예산지출이 확대되어야 한다고 생각합니까? \_\_\_\_\_에 \_\_\_\_\_아니요

만약 “예” 라고 대답했으면 얼마만큼 증가되어야 한다고 생각합니까?

\_\_\_1-4% \_\_\_4-9% \_\_\_10-14% \_\_\_15%이상

첫 번째 질문은 주정부 전체예산의 증가에 관한 것이다. 주정부 전체예산이 얼마나 증가되기를 원하는지 질문하였다. 두 번째 질문은 부서예산의 증가에 관한 것으로 자기 부서의 예산이 얼마나 증가되어야 하는지 질문하였다.

## 1. 주(州)정부 예산증가에 대한 선호

관료들은 자기부서의 프로그램, 서비스, 예산지출을 증가시키고자 할 것이다. 그러나 주정부 전체 또는 다른 부서 예산증가에 대한 그들의 태도는 예측하기 쉽지 않다. 주정부 전체예산의 증가가 자기 부서예산증가와 직결될 것으로 기대하면 주정부 전체예산의 증가를 선호할 것이다. 그러나 그런 기대가 없거나 약하다면 주정부 전체예산증가에 적극적 태도를 보이지 않을 수도 있을 것이다. 주정부 전체예산증가에 대한 선호 분포는 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 주정부 전체예산증가에 대한 선호

(단위: %)

예산증가 정도	1964	1968	1974	1978	1984	1988	1994	1998	2004	2008
비증가	34	23	21	53	33	27	45	39	30	28
5%미만	7	10	6	47 <sup>2)</sup>	10	10	10	15	15	17
5-9%	21	21	12		18	20	12	15	17	17
10-14%	19	20	21		19	19	15	16	20	17
15%이상	19	25	40		20	23	18	16	18	22
합계	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N	827	945	1,520	1,373	1,098	1,405	1,198	1,123	932	706

자료: Deil S. Wright, American State Administrators Project, Odum Institute for Research in Social Science, University of North Carolina-Chapel Hill. \*반올림 때문에 합계가 100이 되지 않을 수도 있음.

1964-74년까지 주정부 관료의 약 70-80%<sup>3)</sup>가 주정부 전체예산의 증가를 선호하였다. 그러나 1978년에 태도가 급변하였다. 47%만이 주정부 예산증가를 원하였으며 과반수(53%)가 예산증가에 부정적인 견해를 보였다. 1978년 캘리포니아에서 정부의 재산세 증세를 제한하는 Proposition 13이 통과 되었으며 이후 미국 전체 주

2) 1978년의 설문조사에서는 주정부 예산증가와 관련하여 “예” “아니요” 만 질문하고 예산증가 정도에 대한 선호는 질문하지 않았다.

3) 비증가를 제외한 나머지 네 개 범주(5%미만, 5-9%, 10-14%, 15%이상)의 퍼센트를 합친 값이다. 비증가를 제외한 나머지 네 개 범주는 정도의 차이는 있으나 예산증가를 선호하는 관료들이다.

(州)의 절반이 세금이나 정부지출을 제한하는 운동을 벌였다(Saffell and Basehart 1998). 이러한 정치적, 사회적 분위기가 정부성장에 대한 주정부 관료의 태도를 바꾸어 놓은 것으로 생각된다.

그러나 1984년 Proposition 13의 분위기가 어느 정도 약화되면서 정부지출 확대 선호가 67%로 증가하였다. 주정부 예산증가에 대한 선호가 되살아나면서 1988년에는 73%가 주정부 예산의 증가를 지지하였다. 그러나 1990년대에는 사정이 달라졌다. 1980년대와 비교하여 주정부 예산증가를 선호하는 응답자의 비율이 확연히 줄어들었다. 약 55-60%의 관료만이 주정부 예산증가를 선호하는 것으로 나타났다. 이러한 경향은 주정부 관료의 정부지출확대에 대한 선호가 억제되어졌음을 의미한다(Bartle 2001). 2000년대에 들어서 주정부 예산증가에 대한 선호가 약간 상승하여 약 70%의 응답자가 예산증가를 선호하는 것으로 나타났다.

주정부 예산증가에 대한 관료들의 태도를 통해서 다음의 사실을 발견할 수 있다. 첫째, 관료들이 주정부 전체예산의 성장을 선호한다는 것이다. 지난 반세기 동안 약 50%-80%의 주정부관료들이 주정부 전체예산증가를 원한 것으로 나타났다. 주정부 예산증가가 자기부서의 예산증가로 연결될 것이라는 기대가 강한 것으로 추측되어진다. 둘째, 사회·경제적 여건에 따라서 예산증가선호가 변화한다는 것이다. 1960년대와 1970년대 중반까지 예산증가경향이 지속되다 1978년에 이러한 경향이 심하게 억제되어졌다. 1980년대는 예산증가선호경향이 다시 회복되어지다 1990년대에 다시 감소되어지고 2000년대에 다시 상승하며 등락을 거듭했다. 이러한 예산선호의 변화는 관료 개인의 예산선호체계가 사회·경제적 환경의 영향을 받고 있음을 보여준다. 셋째, 예산증가선호의 다양성이다. 각 설문조사에서 비증가부터 적극적 예산증가<sup>4)</sup>까지 예산증가선호가 다양하게 분포하고 있음을 경험적으로 확인할 수 있다. 예산극대화보다는 다양한 예산선호가 지배적인 경향으로 나타났다.

4) 적극적 예산증가와 소극적 예산증가의 구별은 애매하다. 점증주의에서 이야기하는 “소폭적 증감”의 범위에 대한 분명한 기준은 없다. 그러나 대체로 점증적, 상대적 점증적, 비점증적 세 분류로 나누고 예산증감 폭이 10%까지는 점증적, 10-30%는 상대적(또는 중간적) 점증적, 31% 이상은 비점증적 이라고 하거나 15%까지는 점증적, 16-30%는 상대적 점증적, 31% 이상은 비점증적이라고 한다(나중식 1992; 원구환 2009). 본 논문에서는 15%를 기준으로 하여 그 이하는 소극적 예산증가, 이상은 적극적 예산증가로 구별하기로 한다.

## 2. 부서예산증가에 대한 선호

자신이 속해 있는 부서의 예산증가에 대한 주정부 관료의 예산선호는 아래 <표 2>와 같다. 주정부 예산선호에서 나타난 특징들이 부서예산에서도 비슷하게 나타났다. 1978년을 기준으로 이전까지는 부서예산의 증가를 선호하는 경향이 강하게 나타난다. 1964년 74%, 1968년 82%, 그리고 1974년 84%로 부서예산증가선호가 계속 증가하였다<sup>5)</sup>. 특히 15%이상의 예산증가를 원하는 응답자가 1964, 1968, 1974년에 각각 33%, 39%, 46%로 증가 하였다.

<표 2> 부서 예산증가에 대한 관료의 선호

(단위: %)

예산증가 정도	1964	1968	1974	1978	1984	1988	1994	1998	2004	2008
비증가	26	18	16	22	22	19	31	28	24	21
5%미만	8	9	5	14	9	10	12	16	14	17
5-9%	17	17	12	15	18	18	15	17	19	18
10-14%	17	17	21	18	21	20	18	17	19	18
15%이상	33	39	46	31	29	33	24	22	24	27
합계	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N	861	962	1,533	1,373	1,104	1,416	1,191	1,132	928	702

자료: Deil S. Wright, American State Administrators Project, Odum Institute for Research in Social Science, University of North Carolina-Chapel Hill. \*반올림 때문에 합계가 100이 되지 않을 수도 있음.

그러나 1978년에 이러한 추세는 급변한다. 15%이상의 예산증가를 선호하는 응답자 비율이 1974년에 46%로 정점을 찍고 1978년 31%로 감소하였다. 부서예산증가에 반대하는 비율은 1974년 16%에서 1978년 22%로 증가하였다. 1980년대는 1978년과 비교하여 뚜렷한 변화를 찾기 어려우나 1990년대에는 분명한 변화가 나타났다. 먼저 15%이상의 부서예산증가를 요구하는 응답자의 비율이 크게 감소한다. 1988년에 33%였던 것이 1994년에 24%, 1998년에 22%로 감소하였다. 1998년의

5) 주정부예산과 마찬가지로 비증가를 제외한 나머지 네 개 범주(5%미만, 5-9%, 10-14%, 15%이상)의 퍼센트를 합친 값이다. 비증가를 제외한 나머지 네 개 범주는 정도의 차이는 있으나 예산증가를 선호하는 관료들이다.

22%는 1964년 이래로 제일 낮은 수치이다. 또한 부서예산증가에 부정적인 응답자는 1988년 19%에서 1998년 28%로 증가하였다. 1994년에 약 1/3의 응답자가 부서예산의 증가를 반대하였으며 이는 1964년 이래로 가장 높은 수치이다. 2000년대에 들어서는 예산증가선호가 약하게 회복되고 있는 듯하다. 비증가의 퍼센트는 약하게 감소하였으며 소극적, 적극적 예산증가의 퍼센트가 약간씩 증가하였음을 알 수 있다.

지난 반세기 동안의 설문조사는 부서예산증가선호에 관하여 다음의 사실을 알게 한다. 첫째, 관료들은 부서예산증가를 선호한다는 것이다. 약 70-80%의 주정부 관료들은 부서예산의 증가를 선호하였다. 주정부 전체예산증가와 비교해 볼 때 부서예산증가에 대한 선호가 더 높게 나타났다. 자기 부서의 예산증가가 주정부 전체예산의 증가보다 중요하다고 생각하는 것은 자신의 이해를 보다 중시하는 합리적 관료에게는 당연한 태도이다. 둘째, 사회·경제적 환경에 따라 부서예산증가 선호가 변화한다는 것이다. 1974년 부서예산증가선호는 정점에 도달하였다가 1990년대까지 억제되어진다. 2000년대에 들어서 이러한 억제가 약간 완화되어지는 듯하다. 셋째, 부서예산증가선호의 다양성이다. 비증가, 소극적 증가, 적극적 증가에 이르기까지 다양한 예산증가선호가 존재한다.

주정부 전체예산증가와 부서예산증가에 대한 예산선호를 통해서 알게 된 중요한 사실은 예산증가를 전혀 바라지 않는 관료로부터 소극적, 적극적 예산증가에 이르기까지 다양한 예산선호가 분포한다는 것이다. 이러한 사실은 Kieweit(1991)의 주장처럼 Niskanen의 예산극대화이론은 “사실에 가까운 근사치(close enough approximation)”일 뿐이라 것을 확인시켜준다. 많은 관료들이 예산증가를 선호하는 것은 사실이지만 증가의 정도가 다양하며 심지어는 예산증가를 선호하지 않는 관료도 존재한다. ASAP 데이터 분석에서 나타난 것처럼 지난 50년 동안 주정부 전체 예산의 경우 약 20-45%의 응답자가, 부서예산의 경우 20-30%의 응답자가 예산증가를 원하지 않았다. 이러한 사실은 예산극대화이론으로 설명하기 어려운 부분이다. 관료들의 예산증가선호경향을 극대화(maximization)보다는 제한된 성장(limited growth), 통제된 증가(controlled increment)로 표현하는 것이 보다 적절한 설명이라고 할 수 있을 것이다.

지금까지 미국 주정부관료의 예산증가선호를 살펴보았다. 한국의 경우는 어떠



할까? 미국의 관료들에게 발견되어지는 제한된 정부성장, 예산선호 다양성이 한국의 관료들에게도 나타날까? 한국과 미국관료 중 어느 쪽의 예산증가선호경향이 강하게 나타날까? 이러한 질문에 대한 답을 다음에서 살펴본다.

### Ⅲ. 한·미 관료의 예산선호 비교

강윤희(2000)는 관료의 자율성이 예산극대화경향에 영향을 미칠 것이라고 가정한다. 관료의 자율성이 높은 미국의 경우 예산극대화경향이 나타날 가능성이 높으며 집권적인 행정구조와 예산결정과정을 가진 우리나라 지방정부의 경우 예산극대화경향이 상대적으로 약하게 나타날 것이라고 기대했다. 분권화와 자율성이 관료의 예산증가선호를 강화, 자극할 것이라는 논리이다.<sup>6)</sup>

한국과 미국 관료의 예산증가선호를 비교하기 위하여 세 가지 자료를 이용하였다. 첫 번째 자료는 2004년과 2008년의 ASAP 자료이다. <표 2>에서 사용한 2004년과 2008년의 부서예산증가선호 자료를 이용하였다. 두 번째는 본 연구를 위하여 수집한 자료이다. 2006년 두 곳의 광역자치단체(전라북도, 충청남도)와 네 곳의 기초자치단체(파주, 부천, 김포, 순천)에 300부의 설문지를 배포하여 (194부 회수) 공무원의 예산행태를 조사하였다. 설문내용은 다음과 같다<sup>7)</sup>.

“당신이 속한 부서(과)의 예산은 지금보다 증가되어야 한다고 생각하십니까?”

\_\_\_\_\_에 \_\_\_\_\_아니요

“만약 예라고 답하셨다면, 얼마나 증가되어야한다고 생각하십니까?”

\_\_\_\_\_0-4% \_\_\_\_\_5-9% \_\_\_\_\_10-14% \_\_\_\_\_15-19% \_\_\_\_\_20-24% \_\_\_\_\_25-29% \_\_\_\_\_30%이상

세 번째 자료는 강윤희(2000)의 논문이다. 강윤희의 논문에서 사용되어진 설문

6) 김렬, 배병돌, 구정태(2003)는 분권화의 제도적 맥락, 지방정부의 자율성 정도가 정부의 지출을 증가시킨다고 한다. 우리나라의 경우 지방자치제도의 실시가 지방정부의 지출을 증가시켰으며 이는 지방자치실시이후 그 이전과 비교하여 상대적으로 지방정부의 자율성이 신장하였고 지방정부 또한 주민의 행정수요에 보다 민감해져 그 결과 정부지출이 증가되어졌다고 한다. 지방정부의 자율성은 정부지출을 확대시키며 이러한 정부지출확대는 지방정부 관료의 예산증가요구로 연결되어질 것으로 추측할 수 있다.

7) 본 연구의 설문은 American State Administrator Project와 강윤희(2000) 논문을 참조하여 만들어졌다.

내용은 본 연구에서 사용한 설문과 거의 일치한다.<sup>8)</sup> 그는 부산광역시청, 부산광역시 구청 두 곳, 경상남도 군청 두 곳의 공무원을 대상으로 설문조사 하였으며 그의 설문조사결과를 보충적으로 사용하였다.

ASAP 설문조사, 본 연구의 설문조사, 강운호의 설문조사결과를 비교함에 있어서 몇 가지 사실을 고려하여야 할 것이다. 첫째는 설문방법이 똑같지 않다는 것이다. 예산증가의 정도(degree)를 질문함에 있어 본 연구와 강운호의 설문문항이 훨씬 세분화 되어있다. ASAP 설문의 경우 예산증가선호의 범주가 다섯 가지이지만<sup>9)</sup> 본 연구와 강운호의 경우 여덟 개의 범주로<sup>10)</sup> 구성되어있다<sup>11)</sup>. 두 번째는 설문조사대상의 대표성이다. ASAP 설문조사의 경우 미국 50개주의 모든 부서의 부서장(agency heads)을 상대로 설문조사가 이루어졌으나 본 연구와 강운호의 경우 한국의 지방관료 일부를 대상으로 하고 있다. 본 연구는 두 곳의 광역자치단체(전라북도, 충청남도)와 네 곳의 기초자치단체(과주, 부천, 김포, 순천)를 강운호는 부산과 경남의 지방공무원에 한정되어 있다. 본 연구와 강운호의 자료를 함께 고려하면 대표성이 어느 정도 향상 되지만 여전히 문제는 있다. 그럼에도 불구하고 세 자료를 비교하여 보고자하는 것은 제한적이기는 하지만 한·미 관료의 예산증가 선호를 비교하여 볼 수가 있고 정치, 경제, 행정의 제도적 차이가 관료의 예산선호에 어떤 영향을 미치는지 탐색적으로 살펴보기 위해서이다.<sup>12)</sup>

8) 강운호(2000)의 논문에서 사용되어진 설문내용은 다음과 같다.

“선생님 부서(과)의 현재 지출예산의 총 수준이 증가되어야 한다고 생각하십니까?” \_\_\_\_\_예, 얼마나 많이 증가되었으면 좋겠습니까? \_\_\_0-4% \_\_\_5-9% \_\_\_10-14% \_\_\_15-19% \_\_\_20-24% \_\_\_25-29% \_\_\_30%이상 \_\_\_\_\_아니요

9) 비증가, 5%미만 증가, 5-9% 증가, 10-14% 증가, 15%이상 증가

10) 비증가, 0-4% 증가, 5-9% 증가, 10-14% 증가, 15-19% 증가, 20-24% 증가, 25-29% 증가, 30% 이상 증가

11) 이러한 차이가 한·미 관료의 예산증가선호를 비교하는데 있어서 심각한 문제를 발생시키지는 않는다. 왜냐하면 15% 이전까지는 예산증가범위가 일치하고 15% 이후가 차이가 나기 때문에 비교할 때 한국의 경우는 15% 이상의 범주를 합하여 미국과 비교하면 된다.

12) 우리나라에서 발표된 예산관련 연구논문의 경우 예산행태의 국가 간 비교는 매우 드물다. 따라서 제한적이기는 하지만 이러한 탐색적 연구가 이 분야의 연구에 기초자료를 제공할 것으로 기대된다.

&lt;표 3&gt; 한·미 관료의 예산증가선호비교

예산증가의 정도	2004년 ASAP 설문조사 (%)	2008년 ASAP 설문조사 (%)	2006년 본 연구의 설문조사(%)	2000년 강윤호 논문 (%)*
비증가	23.9	20.7	15.5	9.0
0-4%	13.9	16.8	2.6	5.1
5-9%	19.2	17.7	6.7	10.2
10-14%	19.2	18.1	9.8	25.9
15-19%	23.8	26.8	10.3	14.5
20-24%			17.5	14.1
25-29%			2.1	2.4
30%이상			36.6	18.8
합계	100	100	100	100
N=	928	702	194	256

\*강윤호(2000:96)

위 <표 3>에 나타난 한국 관료의 예산증가선호 분포를 살펴보면 10-15%의 관료들은 예산증가를 원하지 않는 것으로 나타났다. 또 다른 10-15%의 관료들은 10% 미만의 예산증가를 원하였으며, 50-70%에 해당하는 대부분은 15%이상의 예산증가를 선호하였다. 30%이상의 예산증가를 요구하는 공격적 예산성향을 가진 관료도 약 20-40% 존재하는 것으로 나타났다. 이러한 예산증가선호 분포를 통하여 두 가지 사실을 알 수 있다. 첫째는 미국 관료의 예산선호분포와 마찬가지로 예산증가선호의 다양성이다. 예산의 비증가부터 소극적, 적극적 예산증가에 이르기까지 다양한 예산증가선호가 존재한다는 것이다. 예산극대화를 추구하는 관료라는 하나의 이미지로 관료의 예산행태를 정의하기는 어려울 것이다. 둘째는 적극적 예산증가선호가 지배적이라는 사실이다. 과반수를 넘는 응답자들이 자기 부서 예산이 15%이상 증가해야 한다고 생각하고 있으며 30%이상 예산증가를 요구하는 관료들도 상당수 존재하였다.

<표 3>에 나타난 한·미 관료의 예산증가선호를 비교하여 보면 한국 관료의 예산증가선호가 미국에 비하여 강하다는 것을 알 수 있다. 현상유지선호자, 즉 예산의 증가를 원하지 않는 관료의 경우 미국이 약 24%, 21% 인데 반하여 한국은 15.5%, 9.0%이다. 예산증가의 정도를 보면 9%이하의 예산증가(0-4%와 5-9%)를 원하는 응답 비율은 미국의 경우 33%, 34%인 반면 한국의 경우 9%, 15%로 미국 관료

의 소극적 예산증가선호가 뚜렷하다. 적극적 예산증가선호라고 할 수 있는 15%이상 예산증가의 경우 미국은 24%, 27%였으나 한국의 경우는 67%, 50%로 현저히 높은 비율의 한국 관료들이 적극적 예산증가선호 경향을 가지고 있음을 알 수 있다. 전체적으로 볼 때 미국의 경우 예산증가를 원하지 않는 관료의 비율이 상대적으로 높으며 예산증가를 원하더라도 그 정도가 소극적이다.

이러한 사실은 분권화의 정도가 높을수록 예산증가선호가 강할 것이라는 기대와 상반된다. 어떻게 이러한 현상을 설명할 수 있을까? 이에 대한 체계적인 연구가 필요할 것이나 우선 한국 관료의 예산과다요구관행이 이에 대한 부분적인 설명을 할 수 있을 것으로 추측된다. 송재복, 안영철(2008)은 1963-2007년 중앙행정부처 예산요구서를 분석하였고 우리나라 중앙행정부처가 과다하게 예산을 요구한다는 사실을 경험적으로 검증하였다. 나중식(1992)의 지방관료 예산행태연구는 점증주의에서 주장하는 소폭적 예산증가요구보다 대폭적 증가요구관행이 지배적임을 보여주었다. 과다요구임을 알면서도 보다 많은 예산을 확보하기 위해서 미리 삭감분을 고려하여 예산을 요구한다고 한다. 이러한 예산과다요구행태가 한국 지방관료의 강한 예산증가선호를 설명할 수 있을 것이다.

#### IV. 예산증가선호 설명모델의 탐색

지금까지 관료의 예산증가선호에 대하여 살펴보았다. 관료들이 자신의 이익을 위하여 예산을 극대화한다는 Niskanen의 주장과는 달리 예산증가를 원하지 않는 관료부터 공격적으로 예산을 증가시키고자 하는 관료에 이르기까지 예산선호가 다양하게 분포한다는 사실을 경험적으로 확인하였다. 왜 이렇게 다양한 예산증가선호가 나타나는 것일까? 무엇이 관료들의 예산증가선호를 결정하는 것일까?

관료의 예산증가선호에 영향을 미치는 요소는 크게 두 가지 차원으로 나누어 볼 수 있을 것이다. 첫째는 관료 개인의 특징, 둘째는 관료가 속해 있는 조직의 특징이다. 이 두 가지 요소를 중심으로 예산증가선호의 다양성을 설명하는 회귀모형을 만들어 보고자 한다.

## 1. 개인적 특징

개인적 특징 중에서 먼저 직급이 예산증가선호에 영향을 줄 것으로 기대된다. Downs(1967)는 관료를 확대지향자(climber), 현상유지자(conserver), 열성분자(zealot), 주창자(advocate), 공익추구자(statesman)로 구분한다. 이러한 관료유형 중에서 현상유지자는 변화를 싫어하고 현재 자기가 누리고 있는 권력, 명예, 재정수입에 만족하며 이를 확대시키기 보다는 현재 상태를 유지하려는 사람으로 정의한다. 그리고 관료조직에서 오래 근무한 사람일수록 현상유지자가 될 가능성이 높다고 한다. 따라서 직급이 높은 관료일수록 자기부서의 현재 예산을 확대하여 자신의 권력, 명예, 수입을 증가시키기 보다는 현재의 예산수준을 유지하려는 경향이 강할 것으로 기대되어진다.

가설 1. 직급이 높을수록 예산증가선호가 약하게 나타날 것이다.

Campbell & Naulls(1991)는 관료들이 예산을 증가시키려는 이유가 사명 의식(mission-mind) 때문이라고 한다. 주민들에게 질 좋은 행정서비스를 제공하려는 사명감이 더 많은 예산을 요구하게 만든다는 것이다. 모든 사회·경제문제를 정부가 해결해야 한다는 관료들의 행정만능주의가 공무동기(public service motivation)를 자극하며 이러한 동기화가 예산극대화 기조가 된다(강윤희, 1999:200-201). 즉 관료들의 정부 역할에 대한 인식이 예산증가선호에 영향을 준다는 것이다. 이러한 주장을 고려해 볼 때 지방정부의 사회문제해결자로서 역할을 긍정적으로 생각하는 관료일수록 예산극대화경향이 강하게 나타날 것으로 기대된다.

가설 2. 지방정부역할의 중요성에 대한 인식이 높을수록 예산증가선호가 강하게 나타날 것이다.

지방정부는 재정부족 상태에 처해 있다. 2010년 통계자료에 의하면 지방정부의 재정자립도는 전국평균이 52.2%이며 총246개 지방정부 중 152개(61.8%)는 30%미만이다(행정안전부, 2010). 지방정부재정의 상당부분을 중앙정부 재정지원에 의존하는 현실을 고려할 때 정부 간 재정지원(intergovernmental transfer)에 대한 관료의 태도가 예산증가선호에 영향을 미칠 것으로 기대된다. 신무섭(2009)은 중앙정

부의 재정적 지원은 지방정부의 예산제약을 완화시켜 지방정부의 방만한 예산운영을 초래한다고 한다. 중앙정부 보조금은 지방정부 자체세입이 아니므로 지역주민의 관심과 통제에서 벗어나기 쉽고 지방정부는 재원의 효율성을 고려하지 않고 정부지출을 확대하는 경향이 있다(배상석 외, 2007). 정부 간 재정지원이 지방정부 지출을 확대시킨다는 사실을 고려해 볼 때 정부 간 재정지원의 당위성에 대한 인식이 높은 관료일수록, 즉 중앙정부의 재정지원을 많이 기대하는 관료일수록 예산증가선호가 높을 것으로 예상된다.

가설 3. 정부 간 이전재원의 당위성에 대한 인식이 높을수록 예산증가선호가 강하게 나타날 것이다.

## 2. 부서(조직)의 특징

관료들의 예산과다요구관행에서 논의한 바와 같이 관료들은 예산을 요구할 때 삭감가능성을 감안하며 삭감가능성이 높다고 판단되면 더 많은 예산을 요구한다(송재복 외 2008; 나중식 1992; 배득중 1999). 예산과다요구는 부서예산확보를 위한 예산전략인 것이다. 이러한 예산과다요구관행에 비추어볼 때 예산삭감가능성이 높다고 인식하는 관료일수록 예산증가선호가 높을 것이다. 또한 자기 부서예산이 부족하다고 생각하는 관료일수록 예산확보를 위하여 적극적 예산증가를 선호할 것이다.

가설 4. 부서 예산삭감가능성이 높을수록 예산증가선호가 강하게 나타날 것이다.

가설 5. 자기 부서예산이 부족하다고 인식하는 관료일수록 예산증가선호가 강하게 나타날 것이다.

담당업무 성격도 개인의 예산증가선호에 영향을 미칠 수 있을 것이다(이영조, 1995). 김성철·윤진훈(2004), 김성철 외(2005)에 의하면 경제부처와 비경제부처관료는 예산과정에서 지향하는 논리가 서로 다르다. 경제부처관료의 경우 총체주의적 경제논리를 이용하는 반면 비경제부처는 점증주의적 정치논리로서 예산문제를 인식한다. 경제부처관료는 경기변동에 따른 세수입 등 여러 가지 재정여건을 고려하는 반면 비경제부처는 기관장, 의회, 이익집단 등 정치적 요소를 예산과정에서 더 많이 고려한다는 것이다. 이러한 태도 차이를 고려해 볼 때 재정관련 부서

와 기타의 다른 부서사이에 예산증가선호측면에서 차이가 날 것으로 예상된다. 재정관련 부서 관료들은 경제적, 재정적 여건을 총체적으로 고려하여 소극적 예산증가를 선호하는 반면 기타의 다른 부서는 보다 적극적으로 예산증가를 요구할 것으로 기대되어진다.

가설 6. 재정관련 부서의 경우 예산증가선호가 약하게 나타날 것이다.

중앙정부의 보조금이 지방정부의 지출을 확대시킨다고 한다(Ho-Taek Choi, 2001; 김철 외, 2003; 김재훈, 1993, 2007; 신무섭 2009; 홍근석 2010). 중앙정부의 보조금은 그 보조금이 없으면 시작하지 못하거나 시작하더라도 소규모로 시작할 수밖에 없는 사업을 가능하게 하거나 또는 대규모의 투자를 가능하게 한다(김재훈, 2007). 우리나라 국고보조금은 사업별 보조금(categorical grant)의 성격과 분담금조건 지원금(matching grant)의 성격을 동시에 가지고 있기 때문에 지정된 목적에 보조금을 사용하여야 하며 일정부분 지방정부가 재정적 부담을 감수하여야 한다. 따라서 지방정부가 더 많은 국책사업을 유치할수록 지방정부의 재정적 부담도 늘어나며 그 결과 관료들의 예산증가선호가 높게 나타날 것이다.

가설 7. 부서예산의 국고보조금 의존도가 높을수록 예산증가선호가 강하게 나타날 것이다.

점증주의예산이론에 의하면 예산은 예산결정과정에 참여하는 이해당사자들의 타협과 조정의 산물이다(Wildavsky 1979, 1988; Bailey and O'Conner, 1975; 나중식, 1992). 따라서 예산결정과정에 참여하는 주요 예산참여자들이 부서예산에 상당한 영향력을 발휘할 것이다. 지방정부 예산결정과정의 주요 참여자는 지방자치단체장, 예산담당자(예산담당관, 기획관리실장), 지방의회의원이 될 것이다(나중식, 1992; 박광국 외, 1994). 이러한 주요 예산결정자들과 부서의 우호적 관계가 관료의 예산증가선호에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 일반적으로 생각해 볼 때 주요 예산결정자들과 우호적인 관계를 유지하는 부서는 예산지원이 늘어날 것으로 기대할 것이다. 예산지원이 늘어나지 않는다고 하더라도 적어도 예산의 삭감가능성은 줄어들 것으로 기대할 것이다. 그러나 이와 정반대되는 현상도 나타날 수 있다. Wildavsky(1988)의 가정처럼 관료들이 “극대화” 보다는 “만족”을 추구하는 사람들 이라면, 적당한 예산요구가 지나친 예산요구보다 기관의 신용확보 및 유지에 유

리하다고 생각할 수 있다. 그 결과 적극적 예산요구보다 소극적 예산요구를 통하여 예산참여자와의 우호적 상호관계를 유지하려는 경향을 보일 수도 있다. 즉 주요한 예산참여자와의 우호적 관계가 도리어 관료들의 적극적 예산증가선호를 제한할 수도 있을 것이다.<sup>13)</sup> 이와 같이 우호적 관계가 상반되는 두 가지 효과를 가져올 수 있으므로 효과의 존재는 기대할 수 있으나 그 방향성은 예측하기 어렵다. 따라서 가설8, 9, 10에서 우호적 관계가 미칠 영향의 방향성은 가정하지 않는다.

가설 8. 단체장과의 우호적 관계가 예산증가선호에 영향을 미칠 것이다.

가설 9. 예산담당자와의 우호적 관계가 예산증가선호에 영향을 미칠 것이다.

가설 10. 지방의회와의 우호적 관계가 예산증가선호에 영향을 미칠 것이다.

이상의 가설들을 이용하여 아래의 회귀모형을 만들었다.<sup>14)</sup>

예산증가선호 = f(직급, 지방정부역할, 중앙정부 재정지원, 예산삭감가능성, 예산부족, 부서, 국고보조금 의존, 단체장관계, 예산담당자관계, 지방의회관계)

종속변수인 예산증가선호와 각 독립변수에 대한 변수설명, 척도, 평균, 표준편차에 대한 설명은 아래 <표 4>에 정리하였다.

### 3. 분석결과

예산증가선호에 영향을 미치는 것으로 검증된 독립변수를 살펴보면 먼저 정부간 재정지원(intergovernmental transfer)이 지방공무원의 예산행태에 중요한 영향을 주고 있다. 중앙정부의 재정지원 당위성에 대하여 긍정적으로 생각하는 관료일수록 예산증가를 선호하였다. 또한 부서예산이 중앙정부 보조금에 의존하는 정도가 높을수록 예산증가선호가 더 높은 것으로 나타났다. 중앙정부의 재정지원이 지

13) 강윤희(2000)는 예산극대화모델에서 후원자와의 좋은 관계가 관료의 예산극대화선호에 부정적 영향을 미칠 것으로 가정하고 모델을 검증하였으나 영향이 없는 것으로 나타났다.

14) 회귀분석에서는 본 연구를 위하여 두 곳의 광역자치단체와 네 곳의 기초자치단체에서 수집한 2006년 설문자료만 사용한다.



&lt;표 4&gt; 회귀모델에서 사용한 변수

변수	변수설명	척도	평균	표준 편차
예산증가선호	부서예산을 증가시키고 싶은 정도	0-7, (0)비증가; (1)0-4%; (2)5-9%; (3)5-9%; (4)10-14%; (5)15-19%; (6)20-24%; (7) 30%이상	4.35	2.52
직급	응답자 직급	1-5, (1)7급이하; (2)6급; (3)5급; (4)4급 (5)3급이상	2.55	1.35
중앙정부 재정 지원	중앙정부의 예산지원 당위성에 대한 인식	1-5, (1)매우 부정적; (5)매우 긍정적	4.05	0.94
예산삭감가능성	부서예산삭감가능성에 대한 인식	1-5, (1)매우 가능성 낮음; (5)매우 가능성 높음	2.51	0.95
예산부족	예산부족에 대한 인식	1-5, (1)전혀 부족하지 않음; (5)매우 부족함	3.92	0.89
부서	재정관련 부서	0-1, (0)기타부서; (1)재정관련 부서	0.27	0.45
국고보조금 의존	부서예산의 국고보조금 의존정도	0-4, (0)국고보조금 받지 않음; (1)25%미만; (2)25-49%; (3)50-74%; (4)75%이상	1.10	1.14
단체장관계	자치단체장과 우호적 관계	1-5, (1)전혀 우호적이지 못하다; (5)매우 우호적이다	3.91	0.93
예산담당자관계	예산담당자와 우호적 관계	1-5, (1)전혀 우호적이지 못하다; (5)매우 우호적이다	3.53	0.91
지방의회의원관계	지방의회의원과 우호적 관계	1-5, (1)전혀 우호적이지 못하다; (5)매우 우호적이다	3.56	0.81

방정부의 지출을 증가시킨다는 많은 연구가 있었다(Ho-Taek Choi, 2001; 김렬 외, 2003; 김재훈, 1993, 2007; 신무섭 2009; 홍근석 2010). 그런데 본 연구는 중앙정부의 재정지원이 지방정부 관료의 예산선호에도 영향을 미친다는 것을 발견하였다. 중앙정부의 재정지원을 많이 받는 부서의 공무원일수록 더 많은 예산증가를 선호한다. 즉 정부 간 재정지원이 지방정부의 실질적 재정지출에 영향을 미칠 뿐만 아니라 지방정부 관료의 예산행태에도 영향을 미친다는 흥미로운 사실을 확인하였다.

&lt;표 5&gt; 회귀분석결과

변수명	표준화계수	t 값
직급	.077	1.09
지방정부역할	.057	0.80
중앙정부 재정지원	.253***	3.25
예산삭감 가능성	.169**	2.29
예산부족	.120	1.60
국고보조금 의존정도	.178**	2.35
부서의 성격	-.130	-1.61
단체장과의 관계	-.164*	-1.86
예산담당자와 관계	-.119	-1.36
지방의회와의 관계	.125	1.45

R<sup>2</sup> = .340 Adjusted R<sup>2</sup> = .294 N = 155

\*p&lt;.0.1 \*\*p&lt;.05 \*\*\*p&lt;.01

예산삭감가능성은 지방정부 관료의 예산증가선호를 강화시키는 것으로 나타났다. 우리나라 관료들에게는 예산과다요구관행이 존재하며 이러한 현상이 나타나는 이유가 관료들이 예산요구를 할 때 예산삭감가능성을 고려하여 예산을 요구하기 때문이라고 했다(송재복 외, 2008, 나중식 1992, 배득중 1999). 예산삭감가능성을 고려한 예산요구행태가 본 연구에서도 확인되어졌다. 부서의 예산삭감가능성이 높을수록 관료들이 높은 예산증가선호를 나타냈다. 주요 예산참여자들과의 관계에 있어서도 흥미로운 사실이 발견되어졌다. 지방자치단체장과의 우호적 관계가 예산증가선호를 억제하는 것으로 나타났다. 예산규모가 지나치게 증가할 경우 기관의 신뢰를 떨어뜨릴 뿐 아니라 오히려 손해를 볼 수 있다는 예산규범(Wildavsky, 1988; 나중식, 1992)이 지방정부 관료들의 인식 속에 존재하는 듯하다. 예산결정과정에서 주요 예산결정자들과 우호적 관계, 부서이미지, 신뢰 등의 고려가 지나친 예산증가보다는 적절한 예산증가의 선택으로 유도하는 듯하다.

그러나 지방정부의 역할에 대한 관료의 인식은 예산증가선호에 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 관료의 정부역할에 대한 긍정적 태도가 공무원의(public service motivation)에 영향을 주고 공무원의 예산증가선호를 자극할 것이라는 가설은 채택되지 못하였다. 부서예산부족도 예산증가선호에 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 예산이 부족하면 예산증가선호가 강하게 나타날 것으로 가정하였으

나 채택되지 못하였다.<sup>15)</sup> 이는 대부분의 관료들이 항상 예산부족을 느끼면서 업무를 수행하고 있기 때문인 듯하다. 본 연구에서도 응답자의 8%만이 예산이 부족하지 않다고 답하였다.<sup>16)</sup> 부족한 예산에 익숙해져 있는 관료들에게는 예산부족이 예산증가선호를 자극하는 요인으로 작용하지 않는 듯하다. 다음으로 부서의 업무 성격도 관료의 예산행태에 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 재정업무를 담당하는 부서의 관료가 예산증가를 덜 선호할 것으로 가정하였으나 채택되지 못하였다.<sup>17)</sup>

## V. 결론

Buchanan(1977:18)은 “정부지출을 줄이려는 노력은 관료제의 동기구조(motivational structure)에 집중되어져한다”고 주장했다. 정부 관료가 정부성장, 예산증가의 주요 원인이며 정부성장을 억제하기 위해서는 관료가 예산을 증가시키려는 동기에 대한 이해가 우선되어야 한다는 것이다.

본 연구도 이러한 노력의 일부이다. 예산증가선호에 대한 이해를 향상시키는 것은 정부성장, 예산증가를 관리하기 위한 기초 작업이 될 것이다. 본 연구에서 발견된 사실은 첫째, 관료의 예산증가, 정부성장에 대한 선호가 다양하고, 복잡하다는 것이다. 관료들이 정부성장, “예산의 극대화”만을 원하는 것은 아니다. 현상유지에 만족하면서 정부의 지출확대를 원하지 않는 관료도 있으며 예산증가를 원하더라도 그 정도가 다양하다. 이러한 다양성과 복잡성을 고려하지 않는 예산결정 이론은 현실 설명력이 떨어질 것이다. 둘째, 한국과 미국 관료의 예산결정행태가

15) 예산부족에 관한 가설이 비록 유의수준 0.1에서 채택되지는 못했지만 t값이 가설채택과 기각의 경계선에 있으며 예상한 바와 같이 예산부족이 예산증가선호를 강화시키고 있다는 점이 주의할 만하다.

16) 예산부족에 대한 설문에서 전혀 부족하지 않다(2.1%), 부족하지 않다(5.7%), 그저 그렇다(15.5%), 부족하다(55.2%), 매우 부족하다(21.6%)의 분포를 보이고 있다.

17) 부서의 성격에 관한 가설도 예산부족에 관한 가설과 마찬가지로 유의수준 0.1에서 채택되지는 못했지만 t값이 가설채택과 기각의 경계선에 있다. 예상한 바와 같이 재정업무를 담당하는 부서가 약한 예산증가선호를 보이고 있다는 사실에 주의해 볼만하다.

다를 수 있다는 경험적 근거를 확인하였다. 한국과 미국 관료의 예산증가선호를 비교해 본 결과 한국 관료의 예산증가선호가 더 강한 것으로 나타났다. 한국 관료의 적극적 예산증가선호 경향이 뚜렷이 나타났으며 이는 우리나라 관료의 예산과 다요구관행에서 그 원인을 찾을 수 있을 것으로 추측된다. 셋째, 지방정부 관료의 예산증가선호 다양성을 설명하는 회귀분석모형을 실험하였다. 예산증가선호에 영향을 주는 개인적, 조직(부서)적 요인을 독립변수로 하여 예산증가선호를 설명하였다. 분석결과 중앙정부의 재정지원이 예산증가선호에 영향을 주는 것으로 나타났다. 중앙정부의 재정지원에 긍정적 태도를 가진 관료들이 더 강한 예산증가선호를 보였다. 또한 실제로 부서예산이 정부 간 보조금(intergovernmental transfer)에 의존하는 정도가 높을수록 예산증가선호 성향이 강하게 나타났다. 정부 간 재정적 관계가 지방정부 관료의 예산행태, 태도에 영향을 미친다는 것은 매우 흥미로운 발견이다. 그 이외에도 예산의 삭감가능성이 높을수록 예산증가선호가 강하게 나타났으며, 자치단체장과의 우호적 관계가 관료의 예산증가선호를 억제한다는 사실도 알게 되었다.

이 논문의 한계점 및 심화 연구(further study)를 위하여 몇 가지 지적하면 첫째, 보다 체계적인 국가 간 비교연구가 필요하다. 본 논문에서는 단순한 기술통계를 통하여 한국과 미국 관료의 예산증가선호를 비교하여 보았다. 여기서 발견되어진 한국과 미국 관료의 예산증가선호 차이가 통계적으로 의미가 있는지 알 수 없다. 보다 엄격하고 체계적 통계방법을 사용하여 예산증가선호의 차이를 비교해 보아야 할 것이다. 둘째, 예산증가선호 설명모형을 발전시킬 필요가 있다. 본 연구의 회귀모형은 예산증가선호의 변화(variation)를 1/3정도 ( $R^2=0.34$ ) 설명하였다. 아직도 2/3 가 설명되어지지 않았다. 특히 회귀모형에서 사회, 경제적 요인을 독립변수로 포함시킬 필요가 있다. 지난 50년 동안 미국 주정부 관료의 예산증가선호 변동에서 알 수 있듯이 행정을 둘러싸고 있는 사회, 경제적 요인의 변화에 따라 예산증가선호의 상승과 하락이 반복되어졌다. 사회, 경제적 환경요인이 정부 관료의 예산증가선호를 억제 또는 자극하는 것으로 예상되어진다. 이러한 점을 고려하여 불 때 지방정부를 둘러싸고 있는 사회, 경제적 행정환경 요인이 회귀모형의 설명력을 향상시킬 수 있을 것이다.

## ■ 참고문헌

- 강운호. 1999. “지방정부 관료의 동기와 예산 극대화 행태.” 《한국행정학보》 33(4):189-210.
- \_\_\_\_\_. 2000. “제도, 제약 및 관료의 예산결정행태: 지방정부 예산결정에 대한 신제도주의적 접근.” 《한국정책학회보》 9(1):79-106.
- 김철·배병돌·구정태. 2003. “지방재정조정제도의 지출효과 분석: Flypaper Effect를 중심으로.” 《한국행정학보》 37(3):241-261.
- 김성철, 윤진훈. 2004. “우리나라 중앙관서의 예산편성에 대한 예산담당관의 인식조사.” 《한국행정학보》 38(6):93-110.
- 김성철·박기목·윤진훈. 2005. “우리나라의 공공선택론적 예산결정행태에 관한 연구: 예산담당자들의 인식을 중심으로.” 《한국사회와 행정연구》 16(3):133-148.
- 김재훈. 1993. “정부지출결정요인검증을 위한 새로운 시도: 미국 주정부 지출을 중심으로.” 《한국행정학보》 27(1):138-145.
- \_\_\_\_\_. 2003. “국고보조금의 효과성 제고를 위한 비교정책적 분석.” 《한국지방재정논집》 8(1):25-48.
- \_\_\_\_\_. 2007. “참여정부 정부간 재정관계의 주요 쟁점 분석: 사회복지부분을 중심으로.” 《지방정부연구》 11(3):201-219.
- 나중식. 1992. “지방정부의 예산결정실태와 경향성 분석: 부산직할시를 중심으로.” 《한국행정학보》 26(2):591-610.
- 박광국·황종규. 1994. “지방정부 예산결정과정에서 지방의회의 역할에 관한 연구: 경상북도의회를 중심으로.” 《한국행정학보》 28(1):241-262.
- 배득중. 1999. 《신재무행정론》 서울: 박영사
- 배상석·임채홍·하현선. 2007. “정부회계도입의 정책확산(Policy Diffusion)에 대한 실증적 분석: 영남지역 광역 및 기초자치단체를 중심으로.” 《한국정책학회보》 16(3):231-253.
- 송재복·안병철. 2008. “정부관료제의 예산행태와 전략: 예산요구와 확보간 경향분석(1963~2007).” 《한국행정연구》 17(4):83-108.
- 신무섭. 2009. “지방자치단체의 국가예산 증대노력과 그 결과: 전북을 중심으로 한 예비적 연구.” 《한국자치행정학보》 23(2):1-21.
- 원구환. 2009. “광역자치단체 예산의 점증분석.” 《한국지방자치연구》 11(3):41-64.
- 이영조. 1995. “지방정부 예산관료의 행태에 영향을 주는 요인분석.” 《지방자치연구》

7(1):27-48.

행정안전부. 2010. 《2010년 지방자치단체예산개요》

홍근석. 2010. “지방정부의 재정지출에 대한 국고보조금의 영향분석: fungibility 가설을 중심으로.” 한국정책학회 춘계학술대회, 435-449.

Bailey, John J. and Robert J. O'Conner. 1975. “Operationalizing Incrementalism: Measuring the Muddles.” *Public Administration Review* 35(1):60-66.

Bartle, John R. 2001. “Budgeting, Policy, and Administration: Patterns and Dynamics in the United States.” *International Journal of Public Administration* 24(1):21-30.

Blais, Andre and Stephane Dion. 1991. “Introduction.” In Andre Blais and Stephane Dion eds. *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*, 3-12. Pittsburgh, PA: Univeristy of Pittsburgh Press.

Buchanan, James M. 1977. "Why Does Government Grow?" In Thomas Borcharding ed. *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, 3-18. Durham, NC: Duke University Press.

Bowling, Cynthia J., Chung-Lae Cho and Deil S. Wright. 2000. "Exploring and Explaining the Preferences of State Agency Heads for governmental Expansion-A Typology of Administrator Growth Postures, 1964-1998: Understanding Minimizing as well as maximizing Bureaucrats." Paper presented at the annual conference of the Midwest Political Science Association, April 27-30, Chicago, IL.

\_\_\_\_\_. 2004. "Establishing a Continuum from Minimizing to Maximizing Bureaucrats: State Agency Head Preferences for Governmental Expansion-A Typology of Administrator Growth Postures, 1964-98." *Public Administration Review* 64(4):489-99.

Campbell, Colin and Donald Naulls. 1991. "The Limits of the Budget-Maximizing Theory: Some Evidence from Officials' Views of Their Roles and Careers." In Andre Blais and Stephane Dion eds. *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisal and Evidence*, 85-118. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Downs, Anthony. 1967. *Inside Bureaucracy*. Santa Monica, CA: The Rand Corporation.

Duncombe, Sydney, and Richard Kinney. 1987. "Agency Budget Success: How It Is Defined by Budget Officials in Five Western States." *Public Budgeting and Finance* 2(1):24-37.

- Ho-Taek Choi. 2001. "The Response of Local Authorities to Grants-in-Aid: An Application of Panel Data." 《한국지방재정논집》 6(2):203-224.
- Kiewiet, Roderick. 1991. "Bureaucrats and Budgetary Outcomes: Quantitative Analyses." In Andre Blais and Stephane Dion eds. *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*, 143-173. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Niskanen, William A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Publishing.
- Schick, Allen. 1980. *Perspectives on Budgeting*. Washington DC: American Political Science Association.
- \_\_\_\_\_. 1986. "Macro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies." *Public Administration Review* 46(2):124-134.
- Saffell, David and Harry Basehart. 1998. *State and Local Government: Politics and Public Policies*. Boston: McGraw Hill
- Sigelman, Lee. 1986. "The Bureaucrat as Budget Maximizer: An Assumption Examined." *Public Budgeting and Finance* 6(1):50-59.
- Wildavsky, Aaron B. 1979. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little Brown.
- \_\_\_\_\_. 1988. *The New Politics of the Budgetary Process*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company.
- Wright, Deil S. 1988. *Understanding Intergovernmental Relations*. 3<sup>rd</sup> ed. Belmont, CA: Brooks/Cole