



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학 석사학위논문

수준별 정부의
예산지출변동패턴 분석 연구
- 관청형성모형 적용을 중심으로

2017년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

임 정 욱

수준별 정부의 예산지출변동패턴 분석 연구
- 관청형성모형 적용을 중심으로

지도교수 최 태 현
이 논문을 정책학석사학위논문으로 제출함

2017년 3월

서울대학교 행정대학원
행 정 학 과
임 정 욱

임정욱의 석사학위논문을 인준함
2017년 6월

위 원 장	<u>우 지 속</u>	(인)
부 위 원 장	<u>엄 석 진</u>	(인)
위 원	<u>최 태 현</u>	(인)

국문초록

예산결정이론은 행정학의 오래된 연구주제다. 특히 점증주의가 예산이론의 주류이론으로 논의되어옴에 따라, 실제 예산지출이 점증주의를 따르는지 여부를 중심으로 예산지출변동패턴에 대한 검증이 최근까지 지속적으로 이루어져왔다.

지금까지의 예산결정이론 연구들은 예산결정주체들이 가지는 예산에 대한 효용이 동일하다는 가정을 전제로 한다. 예산을 종류와 성질에 상관없이 동일한 크기의 효용이 발생하는 자원으로 가정한 후, 예산변동이 점증적인지 여부를 검증하는 것에 중점을 두고 있는 것이다. 그러나 이러한 가정이 현실적으로 타당한지에 대해서 의문을 제기해볼 필요가 있다. 만약 예산의 성질에 따라 효용이 일정하지 않다면, 기존 연구결과들을 일반화하기는 매우 어려울 것이다. 이러한 맥락에서 예산의 성질을 하나의 변수로서 포함하고자 하는 노력은 매우 의미 있는 일이다.

이 연구는 예산결정이론에 예산의 성질을 고려하기 위해 Dunleavy의 관청형성모형을 적용함으로써 기관의 예산구조를 활용하였다. 그리고 예산구조와 예산지출변동패턴의 관계를 살펴보았다. 이 때 예산구조와 정부수준의 밀접한 관련성을 중요하게 고려하여, 정부수준에 따른 차이를 분석하였다.

분석결과, 정부수준별로 예산구조 분석결과와 예산지출의 변동패턴이 차별적으로 나타났다. 중앙정부는 다양한 기능을 수행하면서, 단절균형이론적 예산지출변동을 보였다. 광역자치단체는 통제기관으로 분류되었고, 예산변동은 점증적 변동을 따랐다. 기초자치단체는 이전/계약기관으로 분류되었고, 단절균형이론적 예산분포를 따랐다. 또한 기관유형별 예산지출변동패턴 분석 결과에서 통제기관은 점증적으로, 이전/계약기관과 전달관련기관이 단절균형적으로 변동하여 분석결과가 일관된 모습을 보였다. 예산단절현상의 빈도는 중앙정부에서, 그리고 핵심예산에서 가장 많이 발생하였다.

연구결과를 바탕으로 함의를 도출하면 다음과 같다. 첫째, 정부기관의

예산구조가 예산지출변동패턴의 중요한 영향요인으로 고려되어야 함을 알 수 있었다. 또한 예산결정연구에 있어서 예산의 종류와 성질을 분석에 포함해야 할 필요성을 제안하였다. 둘째, 정부수준에 따라 예산구조 및 예산지출변동패턴이 달라진다는 분석결과를 통해 예산지출이론에서 정부수준의 중요성을 발견하였다. 셋째, 관청형성모형과 예산지출이론의 통합가능성을 검토하였다. 넷째, 예산지출이론을 둘러싼 다양한 이론적 시사점을 도출하였다. 우리나라 정부수준별 기능수행방식과 예산구조의 차이를 전수조사에 가까운 분석을 통해서 밝혔고, 최근 전통적인 정부기능이 새로운 기능으로 변화되었을 가능성을 발견하였다. 다섯째, 실제 예산지출자료를 분석하여 정책적 시사점을 도출할 수 있었다. 중앙정부가 지방자치단체에 비해 보다 정책적 변동이 크다는 것을 논의하였고, 광역자치단체의 통제기관화 경향이 나타나 광역자치단체 폐지론을 기능적 측면에서 논의해볼 필요성을 제기하였다. 또한 실제 예산지출변동이 단절균형적으로 나타나는 경향이 발견됨에 따라 점증적 행태를 문제의식으로 하는 합리주의적 예산개혁의 적절성을 비판적으로 검토할 필요성을 발견하였다.

이 연구는 예산의 종류와 성질을 고려함으로써 기존 예산지출이론을 보완하였다는 점에서 의의를 발견할 수 있다. 또한 향후 예산결정이론의 검증방법의 정교화에 기여할 것으로 기대된다.

.....

주요어 : 예산이론, 점증주의, 단절균형이론, 관청형성모형, 정부 간 관계

학 번 : 2015-24531

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 배경과 의의	1
제 2 절 연구의 범위 및 연구 방법	3
제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토	5
제 1 절 정부지출이론: 점증주의와 단절균형이론을 중심으로	5
1. 정부지출이론 개관	5
2. 정부지출이론 선행연구 검토	8
3. 정부지출이론 평가	10
제 2 절 관청형성모형	13
1. 관청형성모형 개관	13
2. 관청형성모형 선행연구 검토	16
3. 관청형성모형 평가	17
제 3 장 연구설계	20
제 1 절 연구문제의 정의	20
제 2 절 연구 방법	21
1. 연구의 분석틀	21
2. 연구 분석 대상	23

3. 연구 분석 방법	27
1) 증감률 도출 방법	28
2) 예산유형의 분류 방법	29
3) 예산구조 분석 방법	31
4) 예산지출변동패턴 분석 방법	32
5) 예산단절점 분석 방법	36
제 4 장 분석결과	38
제 1 절 예산구조 분석결과	38
1) 중앙정부	38
2) 광역자치단체	40
3) 기초자치단체	42
4) 예산구조 분석결과 요약	43
제 2 절 기관 및 예산유형별 지출변동패턴 분석결과	44
1. 기관유형별	44
2. 예산유형별	45
제 3 절 정부수준별 지출총액변동패턴 분석결과	46
제 4 절 예산단절점 분석결과	48
제 5 장 결론	50
제 1 절 연구결과 및 함의	50
1. 연구결과	50

2. 이론적 함의	52
3. 정책적 함의	56
제 2 절 연구의 한계 및 과제	58

표 차 례

<표 1> 관청형성모형의 주요 기관 유형	16
<표 2> 세출예산의 성질별 분류	24
<표 3> 자료수집 결과	26
<표 4> 목별 예산유형 분류	30
<표 5> 광역자치단체와 제주특별자치도 세출규모 비교	41
<표 6> 정부수준별 기관유형 분류 결과	43
<표 7> 기관유형별 예산변동률 분석결과	44
<표 8> 예산유형별 예산변동률 분석결과	46
<표 9> 정부수준별 예산변동률 분석결과	47
<표 10> 예산단절점 분석결과	48

그 립 차 례

<그림 1> 예산유형의 분류	15
-----------------------	----

<그림 2> 연구의 분석틀	22
<그림 3> 우리나라 지방정부 계층	25
<그림 4> 분석 절차	27
<그림 5> 중앙정부의 기관유형 분류	38
<그림 6> 광역자치단체의 기관유형 분류	40
<그림 7> 기초자치단체의 기관유형 분류	42

수 식 차 례

<수식 1> 예산지출증감률	28
<수식 2> 점증적 예산지출변동	33

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경과 의의

예산결정이론에 대한 논의는 행정학의 오래된 연구주제이다. Key(1940)는 ‘무엇을 근거로 예산을 배분할 것인가?’라는 의문을 제기하면서 예산이론의 필요성을 주장하였다. 이후 많은 예산결정이론들이 Key가 제기한 의문에 답하기 위해 논의되어 왔다. 대표적으로 Lewis(1952)는 정부예산을 경제적 합리성에 의한 예산결정자의 총체적 기획에 의해 이루어져야 한다고 주장하였다. 이후 정책변동에 대한 점증주의 이론의 개념이 제시되었고, 예산결정이론으로 확장되어옴에 따라 예산결정이론의 주류이론으로 논의되어 왔다(Lindblom, 1959; 1961; Wildavsky, 1974). 점증주의의 등장 이후에는 실제 예산지출이 점증주의를 따르는지 여부를 중심으로 예산지출변동패턴에 대한 검증이 최근까지 지속적으로 이루어져왔다.

그러나 지금까지의 예산결정이론 연구들은 예산결정주체들이 가지는 예산에 대한 효용이 동일하다는 가정을 전제로 한다. 예산을 그 종류와 성질에 상관없이 동일한 크기의 효용이 발생하는 자원으로 가정한 후, 예산변동이 점증적인지 여부를 검증하는 것에 중점을 두고 있는 것이다. 그 결과 예산을 단순히 총액으로만 분석하거나, 예산의 효용을 고려하지 않은 임의의 기준으로 분석해오게 되었다. 하지만 이러한 가정이 현실적으로 타당한지에 대한 의문을 제기해볼 필요가 있다. 만약 예산의 성질에 따라 예산의 효용이 달라진다면 기존의 연구결과들을 일반화하는 것은 매우 어려운 일이다.

실제로도 지금까지의 연구결과를 살펴보면, 분석대상에 따라 예산지출

변동패턴이 민감한 모습을 보여 음에 따라 상이한 분석결과가 나타났다 (김철희, 2005b; 신무섭, 2007; 유금록, 2007; 윤성채, 2014; 한선경, 2012; Baumgartner & Jones, 2010; Berry, 1990; Gist, 1982; John & Margetts, 2003; Jordan, 2003; Mortensen, 2005; Natchez & Bupp, 1973; Robinson, 2004). 이러한 한계가 예산결정이론 논의에 있어 큰 걸림돌이 되어 온 것으로 보인다.

이러한 맥락에서 예산의 성질을 하나의 변수로서 포함하고자 하는 노력은 매우 의미 있는 일이다. 보다 현실적인 예산지출변동패턴분석이 가능해질 뿐만 아니라, 분석대상의 다양성을 고려하게 됨에 따라 분석결과 의 일반화에도 기여할 수 있을 것으로 기대되기 때문이다. 그리고 이러한 연구주제는 예산결정이론의 중요성과 역사적 의의를 생각할 때, 매우 학문적 가치가 큰 연구주제라고 할 수 있다.¹⁾

예산의 성질을 설명에 포함하기 위해서 이 연구는 기관의 예산구조를 활용하였다. Dunleavy의 관청형성모형(1985)은 예산을 성질에 따라 분류하고, 그 결과를 토대로 예산구조를 유형화한다. 그 결과 예산구조의 유형을 통해 기관이 지출한 예산의 성질을 종합적으로 판단할 수 있다. 이 연구에서도 관청형성모형을 활용하여 예산의 구조를 유형화하고, 이와 예산지출변동패턴과의 관계를 실증적으로 살펴보고자 하였다.

기존 연구에 의하면 예산구조는 정부수준과 밀접한 연관이 있는 것으로 밝혀졌다(라휘문, 2002; 윤영근, 2004). 만약 예산구조와 예산지출변동패턴이 관계가 있다면, 정부수준에 따라 예산지출변동패턴은 차별적으로 나타날 것으로 예상된다. 따라서 정부수준에 따른 예산지출변동패턴이 실제로도 차별적으로 나타났는지를 분석할 필요가 있다. 예산구조별 분석결과와 비교하여 예산구조와 예산지출변동패턴의 관계를 다른 각도에서 확인해볼 수 있기 때문이다. 또한 정부수준에 따른 예산구조의 차이

1) 유사한 맥락에서 최근 예산결정이론에 관한 새로운 접근들이 시도되고 있는 것으로 보인다. 대표적으로 의사결정규칙이 일정하다는 가정을 비판하고, 시점에 따라 상이한 의사결정규칙이 적용되는 가능성을 포함한 연구들이 있는데(김은지, 2015; Dezhbakhsh, Tohamy & Aranson, 2003), 이는 이 연구와 유사한 문제의식을 갖는 것으로 보인다. 다만 이 연구는 행위자와 예산의 효용구조에 초점을 두고 있다는 점에서 차이가 난다.

가 뚜렷하다면, 이는 정부수준이 향후 예산지출변동패턴을 설명하는 중요한 요인으로 고려할 필요가 있음을 의미한다. 따라서 이 연구에서는 정부수준에 따른 차이를 중요하게 고려하였다.

기존의 예산지출패턴 연구들이 전제로 하고 있는 ‘모든 예산이 동일한 크기의 효용을 가진다’는 설명은 현실과 괴리가 있다. 현실에서는 예산의 성질에 따라 선호가 다르게 나타나기 때문이다. 따라서 이 논문에서는 예산의 성질을 고려하여 도출한 예산구조를 분석하고, “수준별 정부기관의 예산구조에 따라 예산지출변동패턴이 차별적으로 나타날 것인가?”라는 연구문제에 대한 답을 찾고자 한다. 이는 기존의 연구들을 보완해서 보다 현실적이고 설득력 있는 논의를 이끌어낼 수 있을 것이다.

연구문제에 답하기 위해 이 연구는 수준별 정부의 예산지출을 분석하였다. 이를 토대로 예산구조를 도출하고 3가지 기관유형으로 분류하였다. 그리고 기관의 유형에 따라 예산지출변동패턴에서 차이가 나타나는지를 살펴보았다. 또한 정부수준별로는 예산구조와 예산지출변동패턴의 관계가 어떻게 나타나는지를 분석하고, 다른 분석결과와 비교하였다.

이 연구는 향후 예산결정이론의 검증방법의 정교화에 기여할 것으로 기대된다. 또한 관청형성모형을 적용해봄으로써 예산의 점증주의와 공공선택론적 접근의 통합가능성에 공헌할 수 있을 것으로 기대된다.

제 2 절 연구의 범위 및 연구 방법

본 연구는 중앙정부부처와 전국의 광역자치단체, 기초자치단체를 대상으로 한다. 시적 범위는 중앙정부의 경우 2007년부터 2015년, 지방자치단체의 경우에는 2008년부터 2015년까지로 설정하였다. 이는 프로그램예산제도가 도입된 시기부터 분석 당시 공개된 예산자료를 기준으로 설정한 것이다.

연구 방법은 우선 관청형성모형을 적용하여 예산을 분류한 후 예산구

조를 도출하였다. 관청형성모형을 적용한 이유는 관료의 예산에 대한 다양한 전략적 선택을 설명하는 데 적합하기 때문이다. 따라서 예산의 성질에 따른 차별적 선택을 설명할 수 있다. 구체적으로 이 연구에서는 관청형성모형의 이론적 분류에 따라 기관의 예산구조 및 기관유형을 도출했다. 이 때 예산구조와 기관유형은 관료의 합리적 선택의 결과로, 예산결정주체와 그에 따른 차별적인 효용구조가 반영된 결과로 해석된다.

예산지출변동패턴분석은 단절균형이론이 일반적으로 채택하는 방법에 따라 예산변동률분포를 분석하였다. 단절균형이론이 제시하는 예산변동률분포분석을 시행한 이유는 이러한 접근법이 단절균형적 변동뿐만 아니라 점증적 변동까지 검정할 수 있기 때문이다. 또한 분포자료를 이용하게 됨에 따라 어디까지를 점증적이고 어디까지를 비점증적인 것으로 볼 것인지에 대한 판단 기준(threshold)의 문제가 발생하지 않는다는 점에서, 분석결과의 일반화를 추구하는 이 연구에 유용하다.

제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토

제 1 절 정부지출이론: 점증주의와 단절균형이론을 중심으로

1. 정부지출이론 개관

정부지출이론은 경험적 자료의 패턴을 판단하고 함의를 도출하기 위한 준거 및 분석틀을 제공한다는 점에서 유용하다. 이 연구에서는 정부지출 변동에 대한 경험적 묘사에 적합한 예산이론으로 점증주의이론과, 점증주의이론의 한계점을 보완하기 위해 최근 논의되고 있는 단절균형이론을 중심으로 예산지출변동패턴을 분석하였다.

점증주의란 주된 정책변화가 현재 상태에서 소폭으로만 증감하는 정책 결정이론을 의미한다. 정책결정이론으로서 점증주의는 Lindblom(1959)의 연구를 통해 크게 발전하였다. 그의 연구에 따르면 정책결정자는 정보 부족, 자원 제약, 합리성 제약 등에 의해 과거의 정책결정을 토대로 의사 결정을 하게 되며, 그 결과 점증주의적 예산현상이 나타난다. 이후 Wildavsky(1974)가 예산이론에 적용함으로써 점증주의는 예산이론의 주류 관점으로 논의되어 왔다.

점증주의와 대비되는 합리모형은 완전정보의 가정을 바탕으로 주어진 목표를 가장 합리적으로 달성하는 경제적 원리에 입각한 예산결정이 가능하다고 보았다(Lewis, 1952). 그러나 점증주의에서는 이러한 가정이 비현실적이라고 보았다. 현실에서는 합리모형과 달리 연속적이고 제한된 비교(Successive limited comparisons)에 그칠 수밖에 없다는 것이었다(Lindblom, 1959: 81, 86-87).

점증주의의 원형이라 할 수 있는 Lindblom의 연구 “The Science of Muddling Through”(1959)에서 제기한 합리모형에 대한 비판을 다시 정리해보면 다음과 같다. 첫째, 합리모형에서는 정책목표가 주어진 것이라 간주한다. 그러나 현실에서는 상이한 가치를 추구하는 시민, 의회, 관료 사이에서 목표를 합의하는 것은 매우 어렵고, 그 결과 목표가 명확하지 않다(목표설정의 한계). 둘째, 합리모형은 모든 대안을 비교해서 최적의 대안을 선택하지만, 현실에서 주어지는 대안들이란 대부분 과거정책과 유사한 대안에 그치는 경우가 많다(대안의 한계). 셋째, 합리모형에서 모든 대안을 평가하기 위해서는 이를 위한 이론이 필요한데, 현실에서는 모든 대안을 포괄하는 이론이 존재하지 않는다. 따라서 대안을 평가하고 해석할 이론을 선택해야만 하는데, 그 과정에서 역시 과거의 이론적 틀과 분석을 활용하게 된다(이론의 한계). 넷째, 합리모형은 목표를 가장 효율적으로 달성할 수 있는 정책수단을 선택할 것을 주장하지만, 현실에서는 정책 수단의 선택 자체가 정치적이기 때문에 이를 고려해야만 한다(정책수단의 정치성 문제). 마지막으로 현실은 매우 복잡한 반면 인간의 지적 능력은 제약되어 있고, 사용 가능한 정보도 제약되어 있으며, 정책 결정에 필요한 시간과 예산이라는 자원 역시 제약되어 있다(복잡성 문제).

점증주의의 이러한 합리모형에 대한 비판과 예산이론으로서의 새로운 시각은 현실에 대해 비교적 정확한 묘사를 했다는 점에서 학문적 의의를 찾을 수 있다(정정길 외, 2015: 648). 그러나 점증주의가 묘사적 이론으로 좋은 평가를 받았음에도 불구하고, 규범적인 이론으로는 한계가 있다. 정책결정에서 경제적 합리성에 따른 효율성 추구를 포기하고 과거 정책으로부터 점증적으로 결정해야 한다는 규범적 주장에는 비판의 소지가 있기 때문이다. 이에 대해 Lindblom은 점증주의가 규범적으로도 타당한 접근이라고 주장하였다. 그는 당파적 상호조정(Partisan mutual adjustment)이라는 의사결정 방식을 통해 제한된 비교에 그치는 점증주의의 불완전성을 극복할 수 있고, 다양한 가치가 반영되어 민주적 타당성을 확보할 수 있다고 주장하였다(Lindblom, 1961: 312-318).²⁾

그러나 뛰어난 현실 묘사에도 불구하고 점증주의 이론은 경험적으로 나타나는 비점증적 현상을 설명할 수 없고, 점증성을 판단하는 기준(threshold)이 명확하지 않다는 문제점이 제기되어 왔다(Baumgartner & Jones, 2010). 이에 기존의 점증주의 이론의 한계를 보완·확장한 단절균형이론이 논의되어왔다.

단절균형이론(Punctuated equilibrium theory)이란 정책변화가 평소에 는 점증주의를 따르지만, 특정시기에는 급격한 변동이 발생하여 새로운 정책균형에 도달한다는 정책결정이론이다. Baumgartner & Jones(2010)는 생물학이론이었던 단절균형이론을 미국의 정책변동에 대한 실증연구에 적용함으로써 정책변화를 설명할 수 있는 이론으로 응용될 수 있다고 주장하였다. 그들은 예산단절현상을 정책변동으로 설명함으로써 기존의 점증주의 이론을 보완하였다.

단절균형이론은 정책의제설정과정(Agenda-setting process)을 통해 정책변동과 예산단절을 설명한다(이정희, 2010; Baumgartner & Jones, 2010). 정책변동이 심하지 않은 ‘균형시기(equilibrium periods)’에는 기존의 정책의제들만 선택되는 정책독점 상황이 반복된다. 한편 ‘균형시기’에도 여전히 다른 정책이슈에 대한 수요는 존재하지만 정책의제는 쉽게 전환되지 않는다. 그러나 기존 정책독점에 대한 불만이 극심해져 정책변동의 압력으로 작용하였거나 또는 ‘정책의 창’(Kingdon, 1984)과 같이 우연의 기회로 인해 급격한 정책변동이 발생하는 ‘결정적 시기(critical periods)’에는 기존의 정책의제들이 아닌 새로운 의제들이 논의되고 채택된다. 따라서 이러한 ‘결정적 시기’에서는 정책과 예산이 단절적으로 변하게 된다.

한편 단절균형이론은 다음과 같은 특징을 갖는다(이정희, 2010). 첫째, 예산결정자의 제한적 합리성을 가정한다. Lindblom(1959)이 점증주의 논의에서 주장하였던 것처럼, 단절균형이론 역시 예산결정자는 인지적 한

2) 자기이익을 추구하는 다양한 이해관계자들의 협의 및 조정과정을 중시하고, 이를 통해 민주적 타당성을 확보하였다는 점에서 점증주의의 규범성은 다원주의와 관련 있는 것으로 생각해볼 수도 있을 것이다. 특히 Lindblom의 경우 다원주의는 현실에 대한 정확한 묘사일 뿐만 아니라 달성해야할 정치적 이상으로 보았다는 논의도 있었다(하연섭, 2014).

계에 직면하여 합리성이 제약되고, 그 결과 공식적 의제(agenda)가 쉽게 변하지 않고 안정적으로 유지된다고 본다. 둘째, 점증주의와 달리 예산에 급격한 변동이 발생하는 기제가 존재한다고 주장한다(Baumgartner & Jones, 2010). 이러한 정책변동 기제는 정부가 정책독점균형에서 벗어나 새로운 정책균형으로 움직이게 하며, 이러한 정책변동과정이 예산에 영향을 미쳐 예산이 단절균형적으로 변동한다고 주장한다.

한편 단절균형이론의 핵심적 의의는 예산단절현상에 주목하여 이를 정책적 관점에서 분석했다는 것에 있다. 또한 점증주의가 설명하지 못하는 비점증적 예산단절현상을 경험적으로 검증함으로써 실증적 타당성을 확보하고자 노력해왔다는 것에 있다(김인자·박형준, 2016; 김철회, 2005b; 유금록, 2007; 윤성채, 2014; John & Margetts, 2003; Jordan, 2003; Mortensen, 2005; Robinson, 2004 등). 그러나 예산의 단절균형은 그 중요성이 강조되어 왔음에도 불구하고(Baumgartner & Jones, 2010) 비교적 최근에 와서야 연구되기 시작하였다.

2. 정부지출이론 선행연구 검토

점증주의에 대한 연구는 대부분 예산의 점증성이 실제로 나타났는지에 대한 분석이 주를 이루고 있다. 이 때 실제 예산이 점증적인지 여부를 판단하기 위해서는 우선 어느 정도의 변화를 점증적이라고 볼 것인지에 대한 판단 기준(threshold)에 대한 논의가 선행되어야 한다. 그러나 이러한 판단기준은 학자별로 또 연구의 대상과 시기별로 상이한 모습을 보이고 있다(최태현·임정욱, 2017). 대표적인 예로 Wildavsky(1974)는 미국 하원정부지출위원회(House appropriation committee)가 승인한 정부지출 금액을 대상으로 분석한 결과, 정부지출의 약 50% 이상이 10% 이내의 연변동률을 보이기 때문에 10%를 기준으로 하였다. 우리나라 문헌의 경우, 김철회(2005b)는 Wildavsky(1974)의 연구결과에 착안하여 우리나라

정부지출의 약 50~70%의 예산이 $\pm 25\%$ 내의 증감률을 보이기 때문에 $\pm 25\%$ 를 기준으로 분석하였다. 이외에도 국내·외 문헌들이 일정하지 않은 기준을 제시하였고, 그 결과 점증성 여부 및 판단기준은 국가별, 기능별, 사업별, 시기별 예산에 따라 일관되지 않은 결과를 보여 왔다(유금록, 2007; 윤성채, 2014; Bailey & O'Connor, 1975; Jones, Baumgartner & True, 1998; Jordan, 2003; Kemp, 1982 등).

따라서 우리나라 정부 예산의 점증성에 대한 선행연구들 사이에서도 상이한 결론들이 도출되었다. 유금록(2007)의 경우에는 우리나라 예산이 대체로 점증적으로 나타났으나, 정책 단절 역시 발생하였다고 분석하였다. 반면 김철회(2005b)의 경우에는 우리나라 예산이 비점증적으로 변한다는 결론을 내렸다. 한편 예산분류에 따라 상이한 결론이 도출된다는 점을 지적한 연구(윤성채, 2014)도 있었다.

한편 단절균형이론은 점증주의와의 비교를 통해 주로 논의되어 왔으며, 주로 단절현상을 경험적으로 검정하는 것에 중점을 두었다. 대표적으로 John & Margetts(2003)는 영국의 중앙정부예산의 변화율 분포를 분석한 결과, 정책부문별로 단절의 패턴이 상이하게 나타난 것으로 분석하였다. Mortensen(2005)은 덴마크 지방정부 중 정책이해집단의 응집력 정도를 기준으로 보육(Childcare) 및 교육(Schools)과 도로(Roads) 및 도서관(Libraries)으로 정책부문을 나눈 후 분석하였는데, 이에 따라 점증 및 단절 패턴이 상이하게 나타남을 발견하였다. Robinson(2004)은 1998년에서 1999년 사이의 미국 텍사스 지역의 K-12³⁾ 학교를 관료화의 정도에 따라 두 그룹으로 분류한 후 예산지출변동패턴을 분석한 결과, 비(非)관료제적 기관이 관료제적 기관보다 단절균형적 변동을 보임을 확인하였다.

단절균형이론을 통해 우리나라의 정부지출의 변동을 분석한 대표적 연구들은 다음과 같다. 김철회(2005b)는 한국 중앙정부의 기능별 지출변동을 중심으로 예산의 점증성 여부를 파악하였다. 구체적으로 전체 중앙정부를 대상으로 1958년부터 2003년 사이의 기능별 예산지출을 분석하였는

3) K-12 학교란 유치원에서부터 고등학교를 졸업할 때까지의 교육기간을 의미한다.

데, 여기서 기능별 예산이란 정부가 수행하는 기능과 활동영역을 기준으로 분류된 예산을 의미한다.⁴⁾ 분석 결과, 교육비와 사회복지비를 제외하고는 예산지출이 단절적으로 변한다는 결론을 내렸다. 또한 한선경(2012)은 광역지방정부 총지출의 변동을 중심으로 예산의 점증성 또는 단절현상을 분석하였다. 분석 결과, 광역지방자치단체의 총지출은 대체로 점증적으로 변하다가 간헐적으로 단절현상이 나타나 단절균형이론을 따르고 있는 것으로 나타났다. 윤성채(2014)는 총액과 기능별지출예산을 대상으로 점증주의, 쓰레기통이론, 단절적 균형이론을 검증한 결과 점증주의 현상을 나타내고 있는 것으로 분석하였다. 유금록(2007)의 경우에는 중앙정부의 총액을 분석한 결과, 우리나라 예산이 대체로 점증적으로 나타났으나, 정책 단절 역시 발생하였다고 분석하였다.

3. 정부지출이론 평가

점증주의는 예산의 주류이론으로 활발히 논의되어 왔지만, 다음과 같은 한계점이 발견되어 왔다. 첫째, 점증성이 분석대상에 따라 민감한 모습을 보여 왔다(신무섭, 2007; Berry, 1990; Gist, 1982; Natchez & Bupp, 1973). 따라서 분석 결과를 일반화하는 데 한계점이 나타났다. 둘째, 점증주의를 판단하는 명확한 기준(threshold)을 제시하기 어렵다. 점증주의에서는 어느 정도까지의 변화를 점증적으로 볼 것인지에 대한 합의가 존재하지 않는다. 셋째, 간헐적으로 발생하는 비점증적 변화(예산단절현상)를 설명하기 어렵다. 사업의 시작과 종료와 같이 대규모 예산 변화가 발생하는 경우 예산의 단절현상이 발생하게 되는데, 이러한 예산단절은 점증주의에서는 설명하기 어렵다(Baumgartner & Jones, 2010).

점증주의 연구의 한계점을 극복하기 위해서는 첫째, 분석대상과 무관

4) 기능별 예산 분류의 예는 일반행정, 국방비, 교육비, 사회복지비, 주택 및 지역사회개발비, 경제사업비, 기타 지출 등 7개 항목이다.

히 일관적으로 점증성이 기대되는 이론적 분석틀이 필요하다. 예를 들어 관청형성모형이 제시하는 예산유형과 기관유형은 하나의 대안이 될 수 있다(최태현·임정욱, 2017). 예산의 성격에 따라 특정한 기준으로 분류하는 것은 분석대상과 무관히 비교적 일관된 점증성이 도출될 것으로 기대되기 때문이다.

또한 심슨의 역설(Simpson's Paradox)이 지적하는 바처럼 예산자료를 총액으로 보는 것과 세분화해서 보는 것은 서로 상이한 결과로 이끌 수 있다.⁵⁾ 따라서 분류에 있어 적절한 분류기준을 채택하는 것이 중요하다. 이 연구에서는 적절한 분류의 중요성을 고려하여 관청형성모형을 적용하였다. 관청형성모형은 예산의 성질에 따라 관료의 전략적 선택이 달라질 수 있음에 주목하여 예산을 분류하고 있다. 관청형성모형의 이론적 함의를 확장하면, 예산유형에 따라 관료의 예산확보전략이 달라질 것이며 이러한 전략이 예산결정 및 변동에 유의미한 영향을 미칠 것이라 추론할 수 있다(최태현·임정욱, 2017). 따라서 예산을 관청형성모형의 기준에 따라 분류해서 분석하는 것은 논리적·이론적 타당성을 확보할 수 있는 접근법이 될 수 있다.

둘째, 점증주의를 판단하는 기준으로 분포자료를 고려해보아야 한다. 예를 들어 증감률의 분포를 분석한다면 점증성 판단 기준을 별도로 정의 내릴 필요가 없어짐에 따라 이러한 문제를 해결할 수 있고, 정규성 검증을 통해 점증성을 판단할 수 있다(Baumgartner & Jones, 2010).

셋째, 비점증적 변화를 설명할 수 있는 새로운 이론을 고려해야 한다. 특히 단절균형이론은 점증주의의 이론적 설명을 유지하면서도 예산단절현상을 정책변동개념을 통해 설명해내고 있어 점증주의의 한계점을 극복하고 있다. 이 연구는 기존 점증주의 연구에 대해 위와 같은 문제의식을 가지고, 경험적 자료에 점증주의와 단절균형이론의 패턴이 나타났는지를 살펴보았다.

5) 이 연구의 실제 분석에 있어서도 총액과 예산유형별 분석의 결과는 상이하게 나타났다. 예를 들어 예산단절점을 분석하였을 때, 총액에 비해 각 예산유형의 예산단절현상이 보다 빈번하게 발생하여, 총액으로 보았을 때보다 비점증적 변동이 빈번한 것으로 분석되었다.

한편 단절균형이론은 예산과정의 외적 요인인 정책변화로 예산단절현상을 설명하고 있어 이론적 한계가 발견된다(이정희, 2010). 단절균형이론은 예산단절현상을 설명하기 위해 정책독점의 붕괴를 이끄는 정책 이미지, 대중매체의 관심, 여론의 변화 등 예산결정의 외부요인인 정책변화개념을 사용하고 있다(Baumgartner & Jones, 2010; 이정희, 2010). 그 결과 예산결정과정을 외부요인인 정책변동으로 설명하는 것에 그치게 됨으로써, 예산결정과정에 대한 충분한 이론적 논의가 이뤄지지 못하고 있는 것으로 보인다. 특히 단절균형이론에서는 경험적 자료의 분포를 검정하여 단절균형의 존부를 확인함으로써 정책변동개념과 예산개념 간의 관계를 검증하고 있으나, 이러한 방식은 단절균형의 존부에 관한 검증에 그치는 것이지 예산결정에 관한 논의로 이어지기 어렵다(이정희, 2010).

따라서 단절균형이론은 점증주의의 한계점을 일부 극복하였음에도 불구하고, 여전히 정책변화가 어떻게 예산변동으로 이어지는지에 대한 이론적 논의가 보완될 필요가 있다. 이 연구에서는 이러한 문제의식에 따라 단절균형이론의 검정 방법을 따르는 동시에 관청형성모형을 적용하고 해석함으로써 이러한 한계점을 극복하고자 하였다.⁶⁾

또한 단절균형이론 역시 점증주의와 마찬가지로 분석대상에 따라 민감한 분석결과를 보여 왔다(김철희, 2005b; 유금록, 2007; 윤성채, 2014; 한선경, 2012; Baumgartner & Jones, 2010; John & Margetts, 2003; Mortensen, 2005; Robinson, 2004).

정리하면, 점증주의와 단절균형이론을 포함한 정부지출이론들은 모두 각각의 한계를 보여 왔다고 평가할 수 있다. 무엇보다 분석대상에 따라 예산지출변동패턴의 결과가 상이하게 나타났고, 그에 따라 분석결과의 외적 타당성을 확보하는 데 어려움이 있어왔다.

한편 이 연구는 정부지출변동을 연구한 선행연구들과는 다음과 같은 차이가 있다.

첫째, 정부지출변동의 패턴을 다양한 시각에서 비교분석하였다. 기존연구들은 대부분 중앙정부 또는 광역자치단체만을 대상으로 분석하였다.

6) 관청형성모형을 적용하는 이유에 대해서는 다음 절에서 자세히 논의하였다.

그러나 이 연구에서는 기존 연구에서는 분석하고 있지 않은 기초자치단체를 포함하고, 중앙정부와 광역자치단체와 함께 분석함으로써 정부수준에 따라 정부지출변동 패턴을 비교한다.

둘째, 관청형성모형을 적용하였다. 지금까지는 일반적으로 관청형성모형은 대부분 묘사적 연구에서 활용되어온 것으로 보인다. 그러나 관청형성모형은 후술하는 바와 같이 예산지출변동 연구에 적용하기에 적합하고, 이 연구의 방향과 부합한다. 뿐만 아니라 단절균형이론의 충분히 설명하고 있지 못하는 정책변화와 예산변동의 관계를 설명할 수 있는 이론적 토대를 제공할 수 있다.

셋째, 시기적으로 프로그램 예산제도가 도입된 2007년(지방정부는 2008년) 이후를 분석하여 최근의 합리주의적 예산개혁을 평가하고 정책적 함의를 도출하고자 하였다.

제 2 절 관청형성모형

1. 관청형성모형 개관

관청형성모형은 예산이론에 대한 또 다른 주류 접근법 중 하나인 공공선택론적 접근법에 해당한다. Niskanen(1971)은 주인-대리인 이론에 근거하여 관료들이 사익을 추구한 결과, 예산극대화를 추구하게 된다고 주장하였다. 그러나 예산극대화 모형은 영미권 국가에서 등장한 신우파 정권에 의한 정부규모 감소 현상에 대해 충분히 설명해내지 못 하면서 경험적 타당성 측면에서 한계를 보이게 되었다.

관청형성모형은 Niskanen(1971)이 주장한 예산극대화행태가 항상 관료의 최적전략이 아님을 전제로 한다. 조직 내에서 직급, 소속과 같은 제도적 다양성이 존재하기 때문에 관료들의 동기구조는 다양하다. 따라서 예

산으로부터 발생하는 편익과 비용의 구조 역시 동기구조에 따라 상이한 것으로 해석되고, 특정한 조건 속에서 고위관료가 예산극대화 전략이 아닌 관청형성전략을 추구할 수 있다고 주장한다(Dunleavy, 1992). 여기서 관청형성전략이란 감사의 위협이 증가되는 예산의 확보 대신 직무내용과 같은 비금전적 효용에 더 관심을 갖게 됨에 따라 발생하는 관료의 행태를 의미한다(Dunleavy, 1992). 그리고 신우파 정권과 같이 정부지출감소 압력이 강한 경우, 관청형성전략에 의해 고위관료는 자신의 조직을 참모조직으로 전환하려 하고 예산극대화를 포기하게 된다.

관청형성모형은 예산을 성질에 따라 유형화하고, 예산유형에 대한 기관의 선호가 다르다는 것을 주장한다. 그리고 기관의 기능에 따라 각 예산유형이 차지하는 비율과 규모가 다를 것이라고 설명한다(Dunleavy, 1992). 이러한 설명은 기본적으로 예산결정이 기관과 이를 구성하는 관료의 합리적 선택에 의해 결정된다는 시각에 의한 것으로 볼 수 있다.

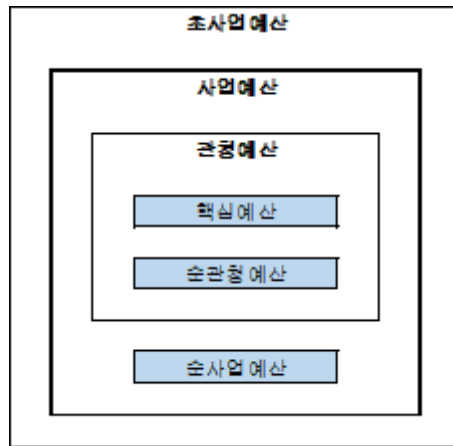
관청형성모형에서는 예산을 4가지 유형으로 분류하고, 각 예산유형의 상대적 규모에 따라 예산구조를 도출하고 이를 기준으로 관청유형을 제시하였다. 예산의 유형은 다음과 같다(정용덕, 1993; Dunleavy, 1992). 핵심예산(Core budget)은 기관 자체의 활동비 또는 운영비를 의미한다. 이러한 비용은 기관이 수행하는 기본 기능을 위한 비용을 포함한다. 관청예산(Bureau budget)은 민간영역으로 핵심예산과 이전 지출되는 비용을 합한 것을 의미한다. 사업예산(Program budget)은 공공부문의 다른 기관에게 이전되는 지출과 관청예산을 더한 것을 뜻한다. 마지막으로 초사업예산(Super-program budget)은 최상위 수준의 기관들이 하위기관에 대해 통제, 감독의 권한을 부여해주는 지출비용과 사업예산을 더한 것이다.⁷⁾ 초사업예산의 경우 대부분의 기관에서는 나타나지 않는다. 분석에 있어서도 대부분의 연구에서 초사업예산은 고려하지 않는 것으로 보인다(남경태 2014; Dunleavy, 1985). 선행연구를 따라 이 연구에서도 초사업예산은 고려하지 않았다.

관청형성모형에서 사업예산은 관청예산을, 관청예산은 핵심예산을 포

7) 예를 들어 중앙정부가 지방정부에 대한 교부금을 통해 감독 및 통제 권한을 행사하는 경우가 있다(정용덕 외, 2014: 380).

함한다. 그런데 이러한 포함관계는 예산의 집중성 측정에 영향을 미칠 가능성이 있다. 따라서 이 연구에서는 기존 핵심예산, 관청예산, 사업예산의 분류 외에도 핵심예산, 순관청예산(관청예산-핵심예산), 순사업예산(사업예산-관청예산)을 예산의 한 유형으로 분류하였다.⁸⁾

<그림 1> 예산유형의 분류



Dunleavy(1992)는 예산유형의 분류를 바탕으로 예산구조를 도출하고, 이에 따라 기관유형을 분류하였다. 구체적으로 1) 사업예산 규모, 2) 사업예산 대비 관청예산 비중, 3) 사업예산 대비 핵심예산 비중, 4) 관청예산 대비 핵심예산 비중을 기준으로 전달기관, 규제기관, 이전기관, 계약기관, 통제기관 등으로 분류하였다. 이를 정리하면 다음 <표 1>과 같다.

8) 예산을 핵심예산, 순관청예산, 순사업예산으로 분류한 연구로는 남경태(2014)가 있다.

<표 2> 관청형성모형의 주요 기관 유형

기관 유형	사업 예산 규모	관청/사업 비율	핵심/사업 비율	핵심/관청 비율
전달기관	높음	높음	높음	높음
규제기관	낮음	높음	높음	높음
이전기관	높음	높음	낮음	낮음
계약기관	높음	높음	낮음	낮음
통제기관	높음	낮음	낮음	높음

2. 관청형성모형 선행연구 검토

관청형성모형에 대한 연구는 초기의 연구를 제외하고 대부분 기능변화와 같은 제도적 변화 과정에 대한 묘사적 연구가 주를 이루고 있었다(최태현·임정욱, 2017).

대표적 연구로 정용덕 외(1998)는 일본 중앙정부의 구조적 특성과 행·재정적 개혁으로 인한 변화를 분석하였다. 분석 결과, 전반적으로 전달관련기관의 비중이 낮아진 반면 이전, 계약, 통제기관의 비중이 높아진 것으로 나타났다. 남경태(2014)는 일본 중앙정부의 변화와 연속성을 관청형성모형의 적용을 통해 묘사 및 분석하였다. 분석 결과 예산극대화모형과 관청형성모형의 양립 가능성을 제시하였다. 배관표·엄석진(2012)은 한국 국가기구의 단절과 연속을 분석하기 위해 관청형성모형을 활용하였다.

지방정부의 기능을 분석하기 위해 관청형성모형을 활용한 연구도 일부 존재하였다(라휘문, 2002; 박희정 외, 2001; 엄석진, 2009; 한원택 외, 2000). 김근세·권순정(2006)의 경우 관청형성모형을 재구성하여 이론적 관료행태모형을 제시하였다. 특히 직무와 예산에 대한 균형점이 기관유형에 달라질 수 있음을 주장하였다.

3. 관청형성모형 평가

한편 기존 관청형성모형연구들은 예산의 점증성에 대해서는 비교적 큰 관심을 두지 않은 것으로 보인다(최태현·임정욱, 2017). 따라서 이 연구에서는 관청형성모형을 통해 기능변화가 아닌 예산변동을 파악하고자 하였다는 점에서 선행연구와는 차별성을 가진다.

관청형성모형은 예산현상의 결정과정과 원인에 대해서 자세히, 그리고 다양한 예산현상을 설명할 수 있다는 점에서 학문적 의의가 있다(Tullock, 1993).⁹⁾ 따라서 관청형성모형은 예산극대 또는 예산감소와 같은 증감현상뿐만 아니라 보다 다양한 예산현상에 적용할 가능성이 열려 있다.

그럼에도 불구하고 관청형성모형에 대한 기존 연구들은 예산의 점증성 및 단절현상과 이에 대한 결정요인에 대해서는 큰 관심을 두지 않은 것으로 보인다. 다만 예산지출이론에 적용하기 위해서는 점증주의 및 단절균형이론과 관청형성모형의 결합 가능성을 검토해볼 필요가 있다.

단절균형이론과 관청형성모형의 결합은 예산의 점증주의 연구와 개인주의 접근의 통합 가능성을 전제하고 있다. 단절균형이론은 점증주의의 한계를 극복하기 위한 대안으로 제시되었지만, 단절상태 외에는 점증주의에 따르고 있다고 가정한다는 점, 점증주의와 마찬가지로 주체가 합리성이 제약되는 상황에 직면한다고 본다는 점에서 기본적으로 점증주의를 완전히 대체한다고 보기보다는 보완·발전한 이론으로 평가할 수 있을 것이다. 그리고 관청형성모형은 공공선택론으로 분류되고(Tullock, 1993), 개인의 합리적 선택을 강조한다는 점에서 예산의 개인주의 접근이라고 평가할 수 있다. 결과적으로 단절균형이론과 점증주의의 관계를 연장선상에 둔다고 가정한다면, 단절균형이론과 관청형성모형의 결합 가능성은 점증주의 연구와 개인주의 접근의 통합 가능성으로 치환된다.

9) 그러나 한편으로 Tullock(1993)은 관청형성모형의 이러한 특징 때문에 지나치게 복잡하다고 그 한계점을 지적하기도 하였다.

한편 점증주의와 개인주의 접근의 이론적 통합 가능성은 높다고 평가할 수 있다(최태현·임정욱, 2017). 점증주의는 정치과정을 다양한 행위자들이 각각의 이익을 추구하기 위해 참여하는 것이라 보았다는 점에서 개인주의 접근과 유사하다(하연섭, 2014; Lindblom, 1959). 또한 점증주의가 점증적 현상의 원인으로 개인의 인지능력 및 자원 제약과 정치적 상황을 강조하는 것(Lindblom, 1959)은 개인주의 접근의 합리성을 제한하는 구조적 제약으로 이해할 수 있다. 정리하면 점증주의는 개인의 합리성이 제약되어 나타는 점증성에 관심을 두는 반면 개인주의 접근은 보다 이러한 결과가 나타나게 되는 이유인 미시적인 행위자모형에 관심을 두는 것으로 이해해볼 수 있으며, 이러한 점에서 두 접근은 상호 보완의 가능성이 열려 있다(최태현·임정욱, 2017).

이 연구는 예산구조를 하나의 변수로 포함함으로써, 보다 현실적이고 일반화시킬 수 있는 논의를 이끌어내고자 하였다. 관청형성모형은 예산구조를 도출하는 방법을 제시할 뿐만 아니라, 이를 논의할 수 있는 이론적 틀을 제공하기 때문에 이러한 연구목적에 유용하다. 관청형성모형의 적용이 이 연구에 공헌할 수 있는 구체적 이유는 다음과 같다.

첫째, 분석결과의 일반화에 기여할 수 있다. 기존 점증주의 연구들은 점증성 판단 기준의 모호성과 분석 대상 및 시점에 따라 민감한 결과가 도출될 가능성이 있어 외적 타당성 측면의 한계를 가지고 있었다(신무섭, 2007; Berry, 1990; Gist, 1982; Natchez & Bupp, 1973). 단절균형이론 연구에서는 분포 자료를 분석함으로써 판단기준이 문제를 어느 정도 보완하였으나, 여전히 분석대상에 따라 상이한 결론이 도출되었다(김철희, 2005b; 유금록, 2007; 윤성채, 2014; 한선경, 2012; Baumgartner & Jones, 2010; John & Margetts, 2003; Jordan, 2003; Mortensen, 2005; Robinson, 2004).

반면 관청형성모형은 분석 기관과 시점에 영향 받지 않는 예산의 성질에 주목하기 때문에 분류기준이 일정하고 보편성을 확보할 수 있으며, 그에 따라 비교적 일반화 가능성이 높을 것으로 예상된다.

둘째, 예산구조에 따라 기관유형분류가 가능해지기 때문에 공공기능

수행조직의 다변화에 따른 예산구조의 변화를 파악하기 용이하며, 이를 통해 변화된 기관의 특성을 도출해볼 수 있다(라휘문, 2002; 배관표·엄석진, 2012; 엄석진, 2009; 정용덕, 2002). 특히 이 연구는 예산지출변동패턴에 관심 갖는 것에서 한 걸음 더 나아가, 오늘날 정부수준별 기능 및 예산상의 변화와 특징을 살펴보는 것에도 관심이 있다. 그러나 오늘날 정부기능수행방식 및 거버넌스의 변화(배관표·엄석진, 2012; 엄석진, 2009; 정용덕, 2002; Pierre & Peters, 2005)에 의해 이를 직관적으로 이해하기는 쉽지 않다. 이러한 맥락에서 관청형성모형이 비교적 단순하고 명확한 예산구조를 통해 정부기관유형을 분류하는 점은 주목할 만하며, 이 연구의 방향과 부합한다. 예를 들어 핵심예산 비율이 높은 기관은 직접 정부 서비스를 제공하는 비중이 높다는 것을, 관청예산과 사업예산의 비율이 높은 경우는 각각 민간부문과 공공부문 타조직을 활용하여 정부서비스를 제공하는 비중이 높다는 것을 의미한다(엄석진, 2009).

셋째, 정책변화와 예산결정에 대한 이론적 배경을 제공함으로써 앞서 논의한 단절균형이론의 설명적 한계를 일부 보완할 수 있을 것으로 기대된다. 만약 단절균형이론과 관청형성모형의 통합 가능성이 인정된다면, 관청형성모형은 예산행위자들의 효용구조와 선택, 전략, 행위 등을 통해 예산변화를 설명할 수 있다. 따라서 정책변화와 예산변화의 관계를 설명할 수 있는 이론적 토대를 제공할 가능성이 존재한다. 예를 들어 관청형성모형의 시각에서 정책변화는 관료들의 예산에 대한 효용구조 변화로 인식되고 전략적 예산추구행위로 인해 예산결정에 영향을 미치게 된다. 그 결과 정책변화는 예산구조변화로 이어지게 되고, 그 변화과정 속에서 예산단절현상이 발생하는 것으로 이해해볼 수 있을 것이다.

제 3 장 연구설계

제 1 절 연구문제의 정의

이 연구는 서론에서 제시한 문제의식을 바탕으로 정부의 예산지출변동의 영향요인으로서 예산의 성질을 고려하고자 하였다. Dunleavy(1985)는 관청형성모형을 통해 예산의 성질에 따라 기관의 예산결정이 차별적으로 나타날 수 있다고 주장하였다. 그리고 예산을 성질에 따라 분류하여 기관의 예산구조를 도출하는 방법을 제시한다. 그 결과 예산구조를 통해 기관이 지출한 예산의 성질을 종합적으로 고려할 수 있다. 따라서 이 논문에서는 예산의 성질을 고려하기 위해 기관의 예산구조에 주목하였다.

한편 이 연구는 정부수준을 중요하게 고려하였다. 기존 연구에 의하면 예산구조는 정부수준과 밀접한 연관이 있는 것으로 밝혀졌다(라휘문, 2002; 윤영근, 2004). 만약 예산구조가 예산지출변동패턴과 관계가 있다면, 정부수준에 따라 예산지출변동패턴이 차별적으로 나타날 것으로 예상된다. 따라서 정부수준별 예산지출변동패턴분석의 결과와 예산구조별 예산지출변동패턴분석의 결과와 비교하여 예산구조와 예산지출변동패턴의 관계를 다른 각도에서 확인해볼 수 있다.

위의 논의를 토대로 연구문제를 정의하면 다음과 같다.

[연구문제] 수준별 정부기관의 예산구조에 따라 예산지출변동패턴이 차별적으로 나타날 것인가?

위의 연구문제를 살펴보기 위해서는 다음과 같은 경험적 분석이 필요하다. 우리나라 정부기관이 어떠한 예산구조를 갖는지는 명확하지 않다. 따라서 실제 예산자료를 통해 예산구조를 확인해볼 필요가 있다. 도출한 예산구조를 유형화하여 그 분포를 정부수준별로 비교하는 것도 필요하

다. 정부수준과 예산구조의 관계를 경험적으로 확인할 수 있기 때문이다.

예산구조와 예산지출변동패턴의 관계에 대해서도 경험적 자료를 통해 확인해보아야 한다. 지금까지 예산구조에 대한 논의와 예산지출변동패턴 연구는 충분히 연계되어오지 못 했던 것으로 보인다. 따라서 관청형성모형을 통해 설명할 수 있는 예산구조와 예산지출변동패턴의 관계를 예산 자료를 통해 실증적으로 확인해볼 필요가 있다.

만약 정부수준과 예산구조의 관련성이 경험적으로 발견된다면, 정부수준에 따른 예산지출변동패턴을 살펴보는 것도 의미가 있다. 정부수준변화에 따라 예산지출변동패턴을 분석함으로써 예산구조와 예산지출변동의 관계를 다른 시각에서 확인해볼 수 있기 때문이다.

한편 이 연구는 예산지출변동이론에 예산구조를 고려한 접근법의 가능성을 제시하는 데 목적이 있다. 그 결과 명확한 인과관계모형을 제시하지는 않고, 기술분석을 중심으로 한다는 한계점이 있다. 이를 극복하기 위해서는 우리나라의 수준별 정부의 예산지출변동패턴을 다양한 관점에서 논의하는 것이 필요하다. 따라서 이 연구는 분석결과를 최대한 다양한 관점에서 해석을 하고, 이론적·정책적 함의를 도출하고자 하였다.

제 2 절 연구 방법

1. 연구의 분석틀

이 연구에서는 예산구조에 따라 예산결정패턴이 어떠한 모습을 보이는지를 수준별 정부의 예산지출을 중심으로 파악하고자 하였다. 이 연구의 관심이 되는 이론적 개념은 정부수준, 예산구조, 예산결정패턴이다. 정부수준은 우리나라 지방자치단체 계층에 따라 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체로 분류하였다. 예산구조는 핵심예산 비중, 순관청예산 비중,

순사업예산 비중에 따라 3가지 기관유형을 분류하여 변수로 사용하였다. 예산결정패턴은 예산결정이론의 대표적 이론인 점증주의 및 단절균형이론에 따라 이원화된 변수를 설정하였다.

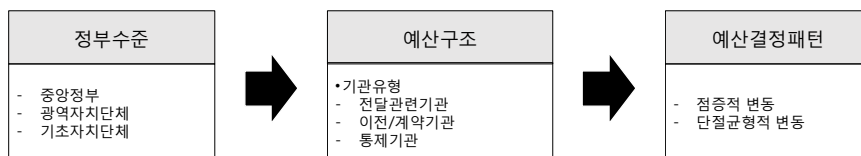
이 연구가 관심 갖는 개념과 개념의 관계는 정부수준과 예산구조의 관계 및 예산구조와 예산결정패턴과의 관계이며, 보충적으로 수준별 정부기관의 예산결정패턴을 통해 예산구조와 예산결정패턴과의 관계를 다른 시각에서 확인해보고자 하였다.

앞선 논의에서 밝혔듯이 이 연구가 정부수준에 관심을 갖게 된 것은 정부수준과 예산구조의 관계 때문이었다. 따라서 우선 정부수준과 예산구조의 관계를 경험적으로 확인할 필요가 있다. 정부수준에 따라 예산구조가 차별적으로 나타난다는 것은 기존 연구들에서도 밝혀져 왔으나(라휘문, 2002; 윤영근, 2004), 기존 연구의 경우 각 수준별로 하나의 사례를 선정하여 기관유형을 분석하였다는 점에서 보완의 여지가 있다. 이 연구에서는 조직개편과 같은 이유로 분석에서 제외된 경우 외에는 모든 정부기관들을 분석대상에 포함시켜 기존 연구결과를 보완·확장하고자 하였다.

예산구조와 예산결정패턴의 관계는 이 연구에서 중요한 의미를 가진다. 예산구조의 개념을 고려할 때, 이를 통해 예산의 성질이 예산결정패턴에 영향을 미치는지 여부를 살펴볼 수 있기 때문이다. 따라서 실제 예산자료를 통해 예산구조와 예산결정패턴의 관계를 실증적으로 분석해볼 필요가 있다.

이를 종합하여 이 연구의 분석틀을 나타내면 다음 <그림 2>과 같다.

<그림 2> 연구의 분석틀



이 연구는 먼저 정부수준에 따라 예산구조가 차별적으로 나타나는지를 확인하였다. 이를 위해 예산구조를 3가지 기관유형으로 분류하고, 정부수준별 기관유형의 분포를 도출하고 해석하였다. 이후 기관유형별로 예산결정패턴을 살펴봄으로써 예산구조에 따라 예산결정패턴이 차별적으로 나타나는지를 살펴보았다. 이 때 추가적으로 예산구조를 구성하는 각 예산유형의 예산지출변동패턴 역시 살펴보았다. 마지막으로 정부수준에 따라 예산결정패턴이 차별적으로 나타나는지에 대해 알아보기 위한 비교분석을 수행하고 해석하였다. 다음은 구체적인 연구 분석의 대상과 분석방법에 대해서 제시하였다.

2. 연구 분석 대상

이 연구는 정부수준별 예산지출의 변동성을 살펴보기 위해 우리나라 중앙정부와 지방자치단체들의 예산을 연구대상으로 하였다. 예산은 일반회계¹⁰⁾를 대상으로 하며, 구체적으로 성질별 세출 자료를 분석하였다.

한편 세출 자료는 크게 기능별 분류와 성질별 분류로 구분된다. 기능별 분류의 경우 크게 일반공공행정, 공공질서및안전, 교육, 문화및관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송및교통, 국토및지역개발, 과학기술, 예비비, 기타로 분류된다(2015년 기준). 이 연구에서는 예산의 성질에 따라 예산유형을 구별한 관청형성모형을 적용하기 위해 성질별 분류를 사용하였다. 구체적인 성질별 분류(2015년 기준)는 다음의 <표 2>와 같다.

10) 지방예산은 「지방자치법」 제126조(「① 지방자치단체의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분한다. ② 특별회계는 법률이나 지방자치단체의 조례로 설치할 수 있다.」)에 따라 일반회계와 특별회계로 구분되는데, 특별회계의 경우 지방자치단체가 조례를 통해 결정하기 때문에 명칭과 체계가 일관적이지 않아 분석에서 제외하였다(유훈 외, 2015).

<표 3> 세출예산의 성질별 분류

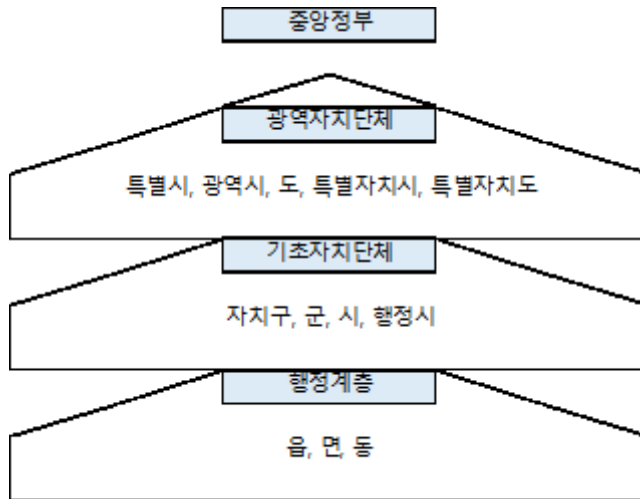
대분류		목		대분류		목	
100	인건비	101	인건비	400	자본 지출	401	시설비 및 부대비
200	물건비	201	일반운영비			402	민간자본 이전
		202	여비			403	자치단체등 자본 이전
		203	업무추진비			404	공사공단 자본전출금
		204	직무수행 경비			405	자산취득비
		205	의회비			406	기타자본 이전
		206	재료비			407	국외자본 이전
		207	연구개발비			500	용자및 출자
301	일반보상금	502	출자금				
300	경상 이전	302	이주 및 재해보상금	600	보전 재원	601	차입금원금 상환
		303	포상금			602	예치금
		304	연금 부담금등	700	내부 거래	701	기타회계 전출금
		305	배상금			702	기금전출금
		306	출연금			703	교육비특별 회계 전출금
		307	민간이전			704	예탁금
		308	자치단체등 이전			705	예수금 원리금상환
		309	전출금			706	기타내부 거래
		310	국외이전			800	예비비 및기타
		311	차입금 이자상환	802	반환금기타		

자료: 지방재정 365

각 수준별 정부의 대상기관은 다음과 같다. 중앙정부의 경우 정부부처들을 대상으로 하였다. 다만 조사기간 동안 부처의 통·폐합으로 인해 조

직이 지속되지 않은 부처는 제외하였다. 지방자치단체는 자료를 수집한 ‘지방재정 365’에서 특별·광역시, 도, 일반시, 군, 구로 구분하고 있어 <그림 3>과 같이 계층별로 광역자치단체(특별·광역시, 도)와 기초자치단체(일반시, 군, 구)로 재분류하였다.

<그림 3> 우리나라 지방정부 계층



대한민국의 중앙정부는 2007년부터 프로그램예산제도를 도입하였고, 지방정부는 2008년부터 프로그램예산제도를 공식적으로 도입하였다. 한국의 예산과목 체계는 프로그램예산제도를 기반으로 구성되었기 때문에 제도 도입 전후로 동일한 대분류 또는 목에 해당하더라도 그 구성이 달라질 수 있다. 따라서 이 연구에서는 각 지방정부에 대해 프로그램예산 제도가 도입된 이후를 분석의 대상으로 삼았다.

<표 4> 자료수집 결과

구분	정부부처	광역자치단체	기초자치단체
대상	과학기술부, 정보통신부, 해양수산부를 제외한 정부부처 15개	전국 특별·광역시, 도 단위 지방정부	창원시, 마산시, 진해시, 세종시, 그리고 청원군과 연기군을 제외한 전국 일반시·군·구 단위 지방정부
시점	2007년-2015년	2008년-2015년	2008년-2015년
관측치 수	120개	112개	1575개

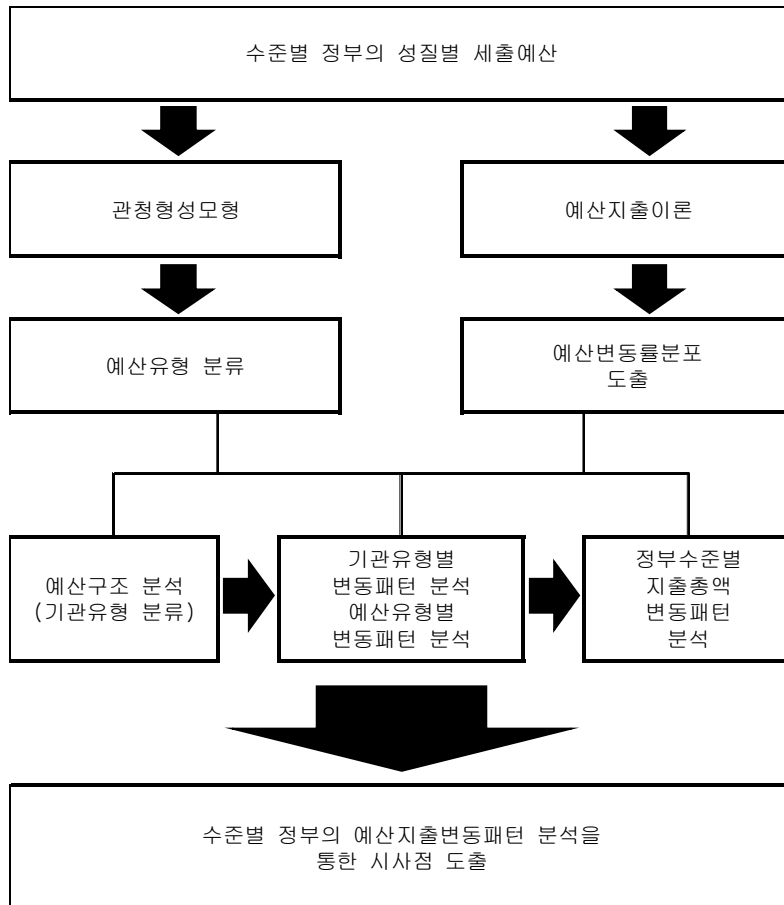
구체적인 자료 수집은 2차 자료인 나라살림 예산개요 참고자료와 행정자치부에서 제공하는 지방재정 365의 지방재정연감을 통해 이루어졌다. 수집한 자료는 시간에 따른 물가를 고려하기 위해 한국은행에서 제공하는 연도별 GDP 디플레이터를 가중치로 나누어주었다.

실제 자료수집 결과는 <표 3>과 같다. 중앙정부의 부처 중 과학기술부, 정보통신부, 해양수산부의 경우 분석기간 동안 통폐합으로 인해 예산단절이 크게 발생하였다. 이러한 예산단절은 조직개편이라는 외부요인에 의해 발생한 것으로, 예산결정 상의 지출변동이라 보기 어려워 분석에서 제외하였다.

한편 창원시, 마산시, 진해시의 경우 2010년부터 창원시로 통합되었고, 2012년도부터 기존 연기군, 청원군 등을 개편하여 세종시가 출범하게 되었다. 이러한 지방정부 개편에는 기존 자치단체를 단순 통합하는 데 그치지 않고 관할영역 역시 조정되었다. 따라서 위와 같은 경우에는 분석대상으로 적절하지 않아 제외하였다.

3. 연구 분석 방법

<그림 4> 분석 절차



이 연구의 분석절차는 다음과 같다. 분석의 중심이 되는 이론은 크게 선행연구에서 논의되었던 관청형성모형과 예산지출이론으로 구성되었다. 먼저 관청형성모형은 분석기관의 예산구조를 예산의 이론적 유형화를 통해 파악할 수 있는 이론적 도구를 제공하였다. 관청형성모형의 적용은

예산구조를 통해 기능수행방식에 따른 기관유형을 분류할 수 있게 함으로써, 각 수준별 정부의 기능수행방식변화도 추가적으로 비교·분석할 수 있었다. 정부지출이론은 예산지출의 변동패턴을 분석할 수 있는 기준과 이론적 배경을 제공하였다. 이 때 주로 점증주의와 단절균형이론의 적용을 통해 연구가 이루어졌다. 우선 관청형성모형과 예산지출이론을 통합하여, 예산구조에 따른 기관유형별 및 예산유형별 변동패턴을 분석함으로써 기존 정부지출이론을 개선할 수 있는 가능성을 살펴볼 수 있었다. 마지막으로 예산지출이론에 따라 각 수준별 정부의 예산지출변동패턴을 비교·분석하였다. 그리고 분석결과를 중심으로 다양한 정책적·이론적 시사점을 도출하고자 하였다. 이상의 분석절차를 그림으로 나타내면 <그림 4>와 같다.

1) 증감률 도출 방법

지출의 증감률은 다음과 같이 도출하였다.

$$\text{<수식 1>} \quad \text{예산지출증감률} = \frac{\text{기준연도 예산액} - \text{전년도 예산액}}{\text{전년도 예산액}}$$

이에 따라 예산지출증감률을 계산하기 위해서는 전년도 예산의 정보가 필요하다. 따라서 실제 분석에서는 각 분석대상의 관찰 시작시점(각각 2007년, 2008년, 2008년)에서는 예산지출증감률을 계산할 수 없어 관측치를 확보할 수 없었다. 그 결과 예산지출증감률 분포를 중심으로 살펴본 분석에서는 각 정부수준의 관측치 수는 총 120개, 112개, 1575개로 확보되었다.

2) 예산유형의 분류 방법

수집된 예산지출자료는 우선 지방자치단체의 성격을 파악하기 위해 사용하였다. 구체적으로 Dunleavy가 제시한 기관유형의 분류기준을 활용해서 각 지방단체의 기관유형을 도출하였다. 다만 시점에 따라 동일한 지방자치단체더라도 다른 기관의 성격을 가질 수 있기 때문에 예산지출자료의 평균값을 이용하였다. 한편 기관유형을 분류하기 위해 먼저 각 지방자치단체의 성질별 세출예산을 예산유형에 따라 분류하였다. 예산유형과 기관유형의 구체적 분류방법은 다음과 같다.

세출예산의 성질별 분류는 대분류, 목, 세목 등으로 분류된다. 대분류 수준으로 예산을 분류할 경우에는 예산의 성질이 충분히 반영되지 않는 문제가 발생하였다. 예를 들어 ‘경상이전’ 그룹에는 관청예산의 성격을 가지는 ‘민간이전’ 목과 사업예산의 성격을 가지는 ‘자치단체등이전’ 목이 포함되었다. 세목으로 분류하는 경우에는 지나치게 복잡해지는 문제가 발생하였다. 따라서 이 연구에서는 예산의 성질을 잘 반영하면서도 분석에 적합한 목을 기준으로 분류하였다.

구체적인 목 분류는 <표 4>와 같다. 이 때 기타자본이전의 경우 세목을 참고해도 구체적인 분류가 어렵고, 액수가 크지 않아 분석에서 제외하였다. 예치금, 예탁금, 예수금 원리금상환의 경우에도 예산유형의 분류가 적절하지 않거나 이론적 의미가 크지 않아 분석에서 제외하였다.

<표 5> 목별 예산유형 분류

목	예산유형	목	예산유형
인건비	핵심예산	시설비 및 부대비	순관청예산
일반운영비	핵심예산	민간자본이전	순관청예산
여비	핵심예산	자치단체등자본이전	순사업예산
업무추진비	핵심예산	공사공단자본전출금	순사업예산
직무수행 경비	핵심예산	자산취득비	순관청예산
의회비	핵심예산	기타자본이전	순사업/순관청
재료비	핵심예산	국외자본이전	순관청예산
연구개발비	핵심예산	융자금	순관청예산
일반보상금	순관청예산	출자금	순관청예산
이주및재해보상금	순관청예산	차입금원금상환	순관청예산
포상금	핵심예산	예치금	분석제외
연금부담금등	순관청예산	기타회계전출금	순사업예산
배상금	순관청예산	기금전출금	순사업예산
출연금	순관청예산	교육비특별회계전출금	순사업예산
민간이전	순관청예산	예탁금	분석제외
자치단체등이전	순사업예산	예수금원리금상환	분석제외
전출금	순사업예산	기타내부거래	순관청예산
국외이전	순관청예산	예비비	순사업예산
차입금이자상환	순관청예산	반환금기타	순사업예산

자료: 지방재정 365

위의 기준에 따라 각 목별 예산을 예산유형에 맞게 분류한 후, 예산유형별로 합계를 각각 도출하였다. 이후에는 예산유형별 합계를 이용하여 다시 전체 합을 1로 하는 예산유형별 구성비를 계산함으로써 예산구조를 도출하였다. 그리고 도출된 정부기관의 예산구조를 통해 다음과 같이 기관유형을 판단하였다.

3) 예산구조 분석 방법

관청형성모형에 따라 관청유형을 구별할 때, 예산구조와 관청유형 사이에는 인과관계논리의 문제가 존재한다(남경태, 2014). Dunleavy(1985)는 각 정부기관의 특징을 개념적으로 관청유형으로 분류하고, 이에 따라 예산구조가 결정된다고 논의하였다. 그러나 대상기관의 기관유형을 선형적으로 구별하기 어렵거나 모호한 경우에는 이와 같은 방법을 적용하기 어렵다. 이러한 경우에는 예산구조에 따라 기관유형을 특정 하는 방법(남경태, 2014)을 적용해볼 수 있다.

이 연구에서는 수준별 정부기관의 기관유형 분류를 시도하였다. 이 때 지방정부의 경우 지방행정에 대한 종합적 기능을 수행하기 때문에 기관유형을 개념적으로 특정하기 어렵다. 뿐만 아니라 현대 사회의 다양하고 복잡한 행정수요와 그에 따른 기능변화를 고려할 때, 중앙 및 지방을 막론하고 기관유형을 개념적으로 분류하기는 매우 어렵다. 따라서 여기서는 예산구조를 중심으로 기관유형을 분류하였다.

기관유형의 분류에 있어서는 관청형성모형에 따라 1) 사업예산 규모, 2) 사업예산 대비 관청예산 비중, 3) 사업예산 대비 핵심예산 비중, 4) 관청예산 대비 핵심예산 비중이 사용된다. 그러나 여기서는 기관유형의 분류가 주관심사가 아니기 때문에 주된 예산유형의 비중에 따라 기관유형을 분류하였다. 구체적 기관유형은 다음과 같다. 첫째, 전체 예산 중 핵심예산의 비중이 가장 높은 기관의 경우이다. 핵심예산은 행정기관의 자체 운영을 위한 운영비용 및 기본기능 수행에 필요한 경비를 의미한다. 따라서 핵심예산비중이 높은 기관은 정부기능을 직접 제공한다는 점에서 전달관련기관으로 분류하였다. 전달관련기관에는 개념적으로 전달기관, 규제기관, 봉사기관 등이 해당한다(Dunleavy, 1992). 둘째, 전체 예산 중 순관청예산의 비중이 가장 높은 기관의 경우이다. 순관청예산은 사적 부문에 지출하는 것으로, 계약을 통해 정부기능을 수행하거나 민간 부문으로 이전하는 예산이라는 점에서 이전/계약기관으로 분류하였다.

개념적으로는 이전기관과 계약기관이 여기에 해당한다(Dunleavy, 1992). 마지막으로 전체 예산 중 순사업예산의 비중이 가장 높은 기관의 경우에는 이론적 분류와 동일하게 통제기관으로 분류하였다. 순사업예산의 경우 순관청예산과 달리 공공부문의 다른 기관에게 지출되는 예산으로, 상대기관에 대한 통제와 감독을 통해 정부기능을 수행하기 때문이다.

4) 예산지출변동패턴 분석 방법

예산변동패턴이 어떠한지를 살펴보기 위해 다음의 순서에 따라 분석하였다. 우선 예산변동률분포에 대해 정규성을 검정하여 예산지출변동이 점증적으로 변하는지 여부를 판단하였다. 만약 증감률분포가 정규분포를 따르지 않는다면, 추가로 leptokurtic 분포를 따르는지 여부를 판단하기 위해 첨도를 중심으로 분석하였다. 또한 상대적인 첨도값을 다양하게 비교함으로써 시사점을 도출하였다. 상이한 분포의 첨도를 직접적으로 비교하기는 어려우나 간접적으로는 단절균형의 정도에 대한 경향을 비교하고 추론해볼 수 있다(Robinson, 2004). 한편 왜도가 0에서 멀어질수록 정규분포를 따르지 않는 것으로 분석된다. 따라서 왜도의 값 역시 보충적으로 도출·비교해보았다.

단절균형이론의 주장에 따를 때, 점증적인 예산변동에서 증감률분포는 논리적으로 정규분포를 따른다(Jones, Baumgartner & True, 1998). 특히 Baumgartner & Jones(2010)는 점증주의가 정규분포를 따른다는 것을 다음과 같이 보다 상세히 기술한다.

점증주의적 의사결정은 과거의 의사결정으로부터 소폭의 조정을 통해 현재의 의사결정을 한다. 이 때 소폭의 조정이 어떻게 결정되는지는 알기 어렵고, 따라서 무작위로 조정이 결정된다고 가정한다. 이를 수식으로 나타내면 다음과 같다(Padgett, 1980).

<수식 2> $P_t = P_{t-1} + \epsilon_t$ 또는 $P_t - P_{t-1} = \epsilon_t$
 (P_t : 현재 정책, P_{t-1} : 전기 정책, ϵ_t : 무작위조정 또는 오차항)

<수식 2>의 의미는 다음과 같다, 점증주의의 하에서 예산변화 또는 정책변화($P_t - P_{t-1}$)는 임의보행(Random walk)에 따라 결정되며, 그 변화의 정도는 무작위조정 또는 오차항(ϵ_t)으로 표현된다. 오차항의 분포는 연산 또는 1계미분으로 도출할 수 있는 도수분포(frequency distribution)로 표현된다. 한편 중심극한정리(Central limit theorem)에 따라, 표본의 수가 충분히 클 때 오차항은 정규분포에 근사한다. 따라서 증감률분포는 근사적으로 정규분포를 따른다.¹¹⁾

반면 단절균형적 예산변동에서 예산변동률은 leptokurtic 분포¹²⁾를 따를 것으로 기대된다(김철회, 2005a; 2005b; Jones, Baumgartner & True 1998; John & Margetts, 2003; Baumgartner & Jones, 2010; Jordan, 2003). 단절균형이론에서는 정책변동이 안정적인 시기에는 예산이 점증적으로 변하지만, 정책이 급변하는 시기에는 예산단절현상이 발생하기 때문이다.

단절균형이론적 예산변동을 통계적 분포로 살펴보면 다음과 같다. 안정적인 시기에서는 점증적 변동이 일상화되기 때문에 중간 값의 증감률을 가지는 경우가 많이 관찰되어 상대적으로 길고 높은 봉(높은 첨도)을 형성한다. 반면 급격한 정책변화를 유발하는 단절점에서는 급격한 변동으로 인한 이상치(outlier)가 빈번하게 발생한다. 이에 따라 비교적 길고 두꺼운 꼬리를 지닌 형태를 보인다. 분포의 어깨는 매우 낮아 중도적인(비점증적이지만 이상치로 분류되지 않는) 변동은 드물게 나타난다. 결과적으로 단절균형이론에서는 예산변동률이 길고 가는 중앙의 언덕, 약한 어깨, 그리고 긴 꼬리(long slender central peak, weak shoulder, and long tails)로 표현되는 leptokurtic 분포에 따를 것으로 본다.

11) 실제로 정부지출변동에 대해 통계적 모형화를 시도했던 기존 연구들 역시 점증주의적 변동을 정규분포로 가정해왔다(Davis, Dempster, and Wildavsky, 1966; 1974).

12) Leptokurtic 분포는 정규분포에 비해 첨도가 높아 평균값 중심으로 위쪽으로 치우친 분포를 의미한다.

여기서는 단절균형이론의 시각에서 다음과 같은 순서로 점증성 및 단절균형적 변동을 검증한다. 첫째, 점증주의를 확인하기 위해 예산변동률의 정규성을 검증한다. 이를 위해서는 SPSS가 제공하는 정규성 검증 방법인 Kolmogorov-Smirnova 검증과 Shapiro-Wilk 검증을 사용하였다. 일반적으로 통계프로그램에서는 표본수가 큰 경우에는 Kolmogorov-Smirnova 검증을, 표본수가 작은 경우에는 Shapiro-Wilk 검증을 사용하도록 되어 있으나 여기서는 두 검증 방법을 모두 사용하였다. 정규성을 검증하는 Shapiro-Wilk test와 Kolmogorov-Smirnova test는 $p \geq 0.05$ 일 때 정규분포에 대한 통계적 유의도가 확보된다.

둘째, 단절균형적 변동을 검증하기 위해 첨도를 확인하였다. 왜도와 첨도가 0에서 멀어질수록 표본이 비정규분포를 이룬다. 특히 첨도의 경우 분산에 비례하여 꼬리가 얼마나 두꺼운지로 측정되기 때문에, 중심에 위치한 데이터들보다 꼬리에 위치한 데이터에 대해 더욱 큰 영향을 받는다. 따라서 첨도가 크다는 것은 중심으로부터 떨어진 데이터들이 많다는 것을 의미하기 때문에 단절균형적 변동을 검증하는 데 주로 사용된다. 이 때 일반적으로 첨도의 값이 3보다 크면 leptokurtic 분포임을 반증하는 것으로 본다(Reis & Thomas, 1997). 따라서 여기서도 첨도를 중심으로 leptokurtic 분포를 검증하였다.

또한 상대적인 첨도의 크기를 비교함으로써 시사점을 도출하였다. 상이한 분포의 첨도를 직접적으로 비교하기는 어려우나 간접적으로는 단절균형의 정도에 대한 경향을 비교하고 추론해볼 수 있다(Robinson, 2004).

한편 정규분포 및 leptokurtic 분포 검증을 통해 지출패턴을 분석하는 것에는 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 시점 간 비교가능성 문제(problems of comparability across time)가 제기된다. 대부분의 선행연구들에서는 시점 간 비교가능성 문제에 대해 언급하지 않으나, 이들 연구에서는 암묵적으로 각 시점의 예산변동률들을 비교 가능한 관측치로 간주하고 있는 것으로 보인다(김철희, 2005a; 2005b; Mortensen, 2005; Robinson, 2004).

반면 물가상승률을 고려해서 금액을 조정함으로써 시점 간 비교가능성

문제를 일부 해결하고 있는 연구들이 있었는데(윤성채, 2014; John & Margetts, 2003; Jones, Baumgartner & True, 1998), 이 연구에서도 물가지수로서 GDP deflator를 활용함으로써 시점 간 비교가능성 문제를 극복하고자 하였다.

둘째, 복수의 기관을 포함하는 집단을 분석하는 경우, 이들 기관들을 동일집단으로 간주하고 각 기관들의 예산변동률 분포를 분석하는 것이 타당한지에 대한 문제가 있다. 미국의 초·중등학교(K-12 school) 1,059개를 각각 전체, 비관료제적 조직(Nonbureaucratized), 관료제적 조직 등 하위집단으로 구분하여 하위집단별 예산지출증감률 분포를 분석한 연구(Robinson, 2004), 미국의 대도시 38개를 동일집단으로 보고 기능별 예산지출의 증감률분포를 분석한 연구(Jordan, 2003), 덴마크의 273개의 지방자치단체를 동일집단으로 보고 분야별 예산지출의 증감률분포를 분석한 연구(Mortensen, 2005) 등 기존 연구들에서는 일정한 기준에 의해 동일한 집단으로 볼 수 있는 경우에는 별도의 논의 없이 동일집단으로 간주하고 증감률분포를 분석하였다.

그러나 상이한 기관들을 임의의 집단으로 분류하고, 한 집단 내에 속하는 모든 기관들을 동일집단으로 간주하여 예산변동률 분포를 살펴보는 것에는 보다 신중한 접근이 필요하다. 이와 같은 접근이 타당성을 가지기 위해서는 최소한 집단 내 동질성을 충분히 확보할 수 있어야 할 것이다.

이러한 맥락에서 이 연구는 기관유형별 분류, 예산유형별 분류, 수준별 정부에 대해 증감률분포를 살펴보았다. 이러한 분류는 기능적 측면에서는 최소한의 집단 내 동질성을 확보할 수 있을 것으로 기대된다. 집단의 동질성과 관련해서 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

각각의 중앙정부·광역자치단체·기초자치단체 내에 속한 정부기관들은 기본적으로 유사한 기능을 수행하는 반면, 각 정부수준별 정부기관들은 서로 상이한 기능을 수행할 것이라 기대된다. 예를 들어 하위수준의 정부일수록 지역주민의 수요를 직접적으로 충족하는 기능을 수행할 것이다. 구체적으로 「지방자치법」에 따라 지방자치단체는 광역자치단체와

기초자치단체는 구분되는데, 수행기능 역시 법규정에 의해 구별되고 있다(「지방자치법」 제 2조, 동법 제 10조).

또한 기능을 수행하는 방식에 따라서 기관유형을 분류하는 것은 동일한 기관유형에 해당하는 정부기관은 기능적으로 유사할 것이라고 볼 수 있다. 즉, 정부기능수행방식에 대해 전달관련기관들은 모두 주로 직접 제공하고, 통제기관들은 다른 공공부문에서 관리·감독을 통한 간접적인 방식을 활용하며, 이전/계약기관은 민간부문을 통해 간접적으로 정부기능을 제공한다는 점에서 각각 동일집단으로 간주할 수 있을 것이다.

다만 이러한 집단 내 동일성 논의는 기능적 측면에서만 고려된 것임에 유의하여야 한다. 그러나 이 연구의 분석대상이 기능중심의 예산(핵심예산, 순관청예산, 순사업예산)이라는 점에서 이 연구의 분석 내에서는 제한적으로 타당성을 확보할 수 있을 것이다.

5) 예산단절점 분석 방법

예산단절점을 분석하는 것은 이 연구의 주된 관심은 아니다. 그러나 예산단절점을 도출하는 것은 향후 예산단절현상에 대한 사례연구와 같이 독자적 의의가 있다. 따라서 이 연구에서도 추가적으로 예산단절점 분석을 시도하였다.

예산단절점을 도출하는 방법은 크게 두 가지가 있다. 첫째, 기준값(threshold)을 정의하고, 기준값을 벗어난 비점증적 예산변화를 예산단절점으로 도출하는 방법이 있다. 그러나 앞서 언급하였던 것처럼 어느 정도까지의 변화를 점증적으로 볼 것인지에 대한 합의는 존재하지 않으며, 예산의 종류에 따라 일관되지 않은 결과를 보여 왔다는 점(김철회, 2005a; 유금록, 2007; Jordan, 2003)에서 기준값 중심의 방법은 문제점이 존재한다. 둘째, 증감률분포에서 이상치(outlier)를 예산단절점으로 도출하는 방법이다. 예산변동의 점증성을 증감률분포를 통해 분석하였던 것처럼 분

포를 통해 예산변화를 판단하는 것은 기준값 중심 접근법과 같은 기준의 문제점이 발생하지 않는다는 이점이 있다(Baumgartner & Jones, 2010). 따라서 여기서는 앞선 분석과 마찬가지로 증감률분포를 통해 예산단절점을 도출하였다.

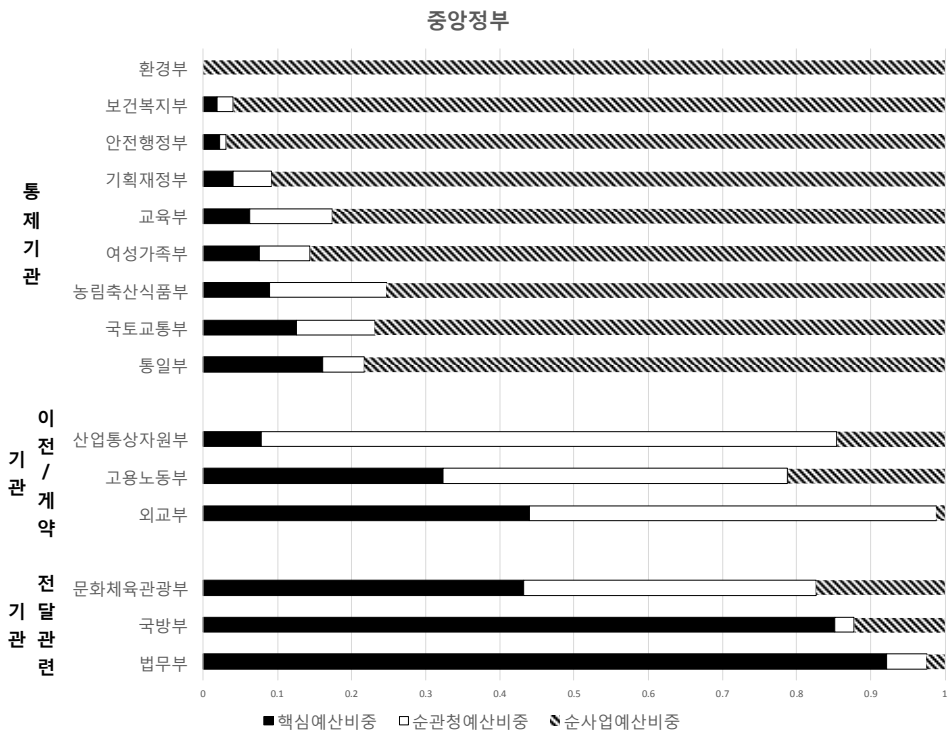
이 연구에서는 IQR(Inter-Quartile Range)를 이용하여 이상치를 도출하였다. 구체적으로 SPSS에서 제공하는 줄기와 잎그림(Stem-and-Leaf Plot)을 통해 이상치의 빈도와 예산단절점을 살펴보았다. 줄기와 잎그림은 정부수준별(전체, 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체), 기관유형별 및 예산유형별(예산 총액, 핵심예산, 순관청예산, 순사업예산)로 도출하였다. 그 결과 분석대상에 따라 상이한 기준값이 사용되었고, 이로써 기준값 중심의 문제점을 해결하고자 하였다.

제 4 장 분석결과

제 1 절 예산구조 분석결과

1) 중앙정부

<그림 5> 중앙정부의 기관유형 분류



중앙정부의 예산구조를 도출한 후 기관유형분포의 분류결과를 살펴보면, 3가지 기관유형이 비교적 균등하게 도출되었다. 구체적으로 살펴보면

다음과 같다. 법무부, 국방부, 문화체육관광부는 핵심예산비중이 가장 높은 전달관련기관 유형으로 분류되었다. 외교부, 산업통상자원부, 고용노동부는 순관청예산비중이 가장 높아 이전/계약기관 유형으로 분류되었다. 그리고 나머지 절반 이상의 정부부처¹³⁾는 통제기관 유형으로 분류되었고, 그 결과 3가지 유형 중에서는 가장 많은 정부기관이 통제기관에 해당하였다.

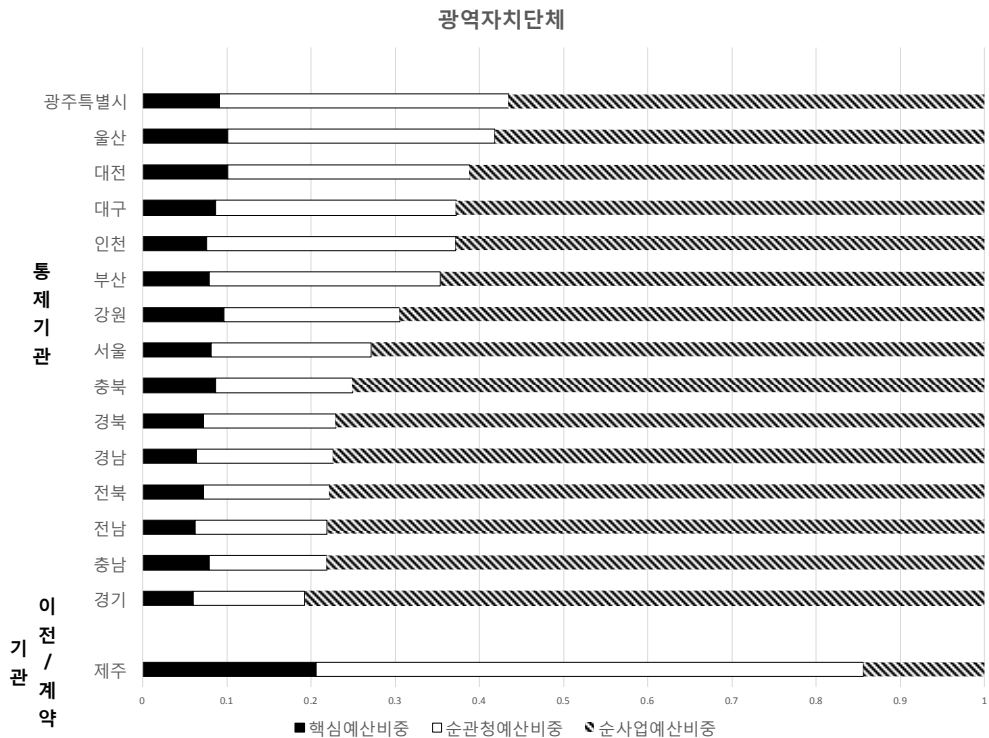
몇몇 기관의 경우 관청형성모형에 따른 이론적 분류와 예산구조를 기준으로 분석한 분류가 상이한 것으로 나타났다. 이는 앞선 논의에서 밝힌 것처럼 기존 연구들(라휘문, 2002; 정용덕, 2002)에서는 기관유형을 이론적으로 규정하고, 예산구조에서 나타나는 실증적 불일치는 오차 또는 시간흐름 및 환경변화에 따른 기관의 기능변화로 간주하였다는 점에서 이 연구의 분류 방식과 차이점을 보였기 때문이었다. 이 연구에서는 정부기관의 기관유형을 이론적으로 알기 어렵다고 가정하고, 실제 예산구조를 통해서 기관유형을 분류하였다.

예를 들어 외교부의 경우 이론적으로 서비스를 직접 전달하는 전달기관으로 분류되어온 반면, 예산구조에 대한 실제분석에서는 순관청예산비중이 가장 높은 이전/계약기관으로 분류되었다. 그러나 실제 세출내역을 살펴본 결과, 외교부의 예산 중 순관청예산비중이 증가한 이유는 해외원조의 확대에 의한 기능변화가 있었기 때문인 것으로 해석된다. 외교부의 핵심예산비중이 여전히 높게 나타난 것(약 44%)은 전통적 기능에 더해 해외원조라는 새로운 기능이 추가된 변화가 예산구조에 나타난 것으로 보인다.

13) 환경부의 경우 전출금을 통해 모든 예산을 지출하였기 때문에 특이점을 보였다. 실제 기획재정부 담당사무관에 의하면 환경부가 전출금을 통해 모든 예산을 지출하는 이유는 수입-지출구조의 비대칭 때문이었다. 환경부의 경우 대부분의 기관 활동에서 지출만 발생한다. 따라서 환경부의 지출은 실무상 기관 스스로를 위한 지출이라 보지 않고 이전의 성격에 갖는 전출금으로 분류한다. 비슷하지만 반대의 경우로 조달청과 특허청의 경우에는 수입만 발생하는 기관으로 모든 예산을 특별회계로 관리하게 된다.

2) 광역자치단체

<그림 6> 광역자치단체의 기관유형 분류



지방자치단체의 경우 광역자치단체와 기초자치단체의 기능이 뚜렷하게 구별되었다. 광역자치단체의 경우 제주특별자치도를 제외하고는 모두 통제기관에 해당하였다. 특히 제주특별자치도를 제외한 대다수의 광역자치단체에서 일관적으로 핵심예산비중이 10%에 미치지 못한 반면 순사업예산비중이 매우 높았다는 점은 다른 정부수준과 비교했을 때 주목할 만하다. 즉, 제주특별자치도를 이상점으로 간주한다면, 광역자치단체는 확일적으로 통제기능을 수행하고 있음을 추론할 수 있다.

한편 제주특별자치도가 이전/계약기관으로 분류된 이유는 하위 기초자

치단체들의 규모가 다른 광역자치단체에 비해 매우 작기 때문인 것으로 보인다. 분석기간 내 평균세출내역을 분석한 결과, 제주특별자치도는 세출규모에 있어서 나머지 광역자치단체평균의 절반에 미치지 못 하였다.

그리고 이러한 세출규모의 차이는 ‘자치단체등이전’, ‘자치단체등자본이전’의 세출규모에서 발생하였다. 제주특별자치도는 두 항목에서 광역자치단체평균의 3%에 미치지 못한 것으로 나타났다. 또한 제주특별자치도를 제외한 광역자치단체 산하 시·군의 평균개수가 약 15개인 반면, 제주특별자치도는 서귀포시와 제주시 2개인 것은 이러한 주장을 뒷받침한다. 한편 제주특별자치도의 구체적 세출규모와 ‘자치단체등이전’, ‘자치단체등자본이전’의 규모는 다음과 같다.

<표 6> 광역자치단체와 제주특별자치도 세출규모 비교

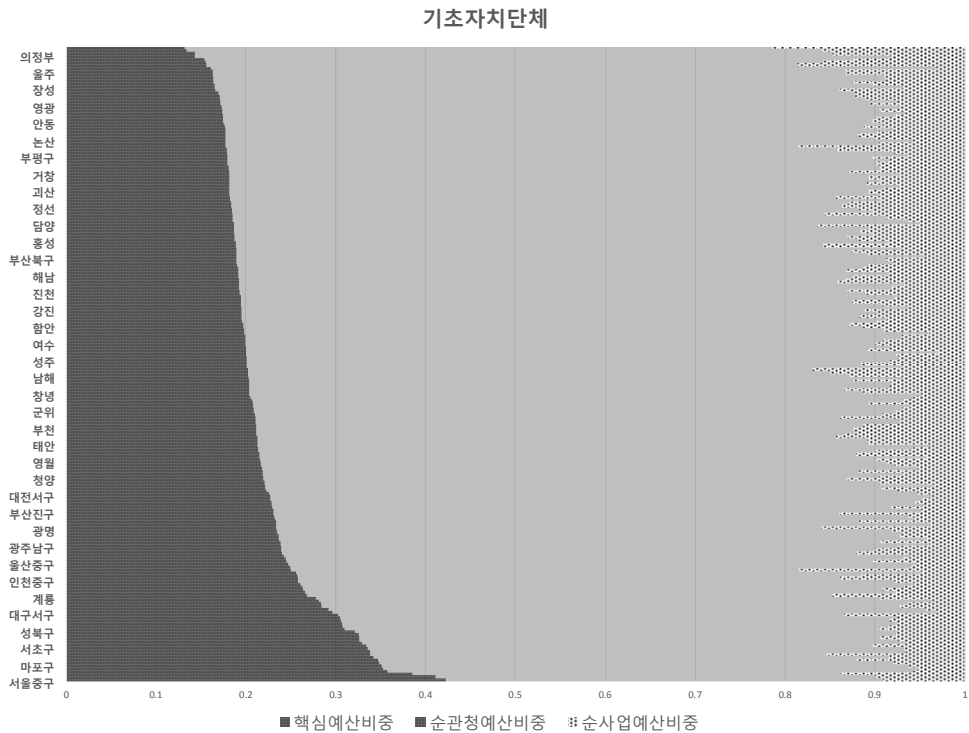
(단위: 백만원)

구분	세출규모	자치단체등이전	자치단체등자본이전
광역자치단체 평균(A)	5,475,087	2,103,125	852,713
제주특별자치도 평균(B)	2,721,016	23,396	56,353
(A-B)	2,754,071	2,079,729	796,360

결론적으로 제주특별자치도와 다른 광역자치단체와 달리 산하 기초자치단체의 규모가 작아서 통제기능을 수행할 수 없기 때문에 이전/계약기관으로 분류된 것으로 볼 수 있었다. 이러한 분석결과를 통해 광역자치단체의 대부분이 통제기관으로 분류된 이유가 기초자치단체와의 관계 때문인 것을 간접적으로 확인할 수 있었다. 다시 말해서 광역자치단체는 예외적인 제주특별자치도를 제외하고는 모두 기초자치단체를 통해 정부 서비스를 제공하는 통제기관에 해당하는 것이라고 볼 수 있었다.

3) 기초자치단체

<그림 7> 기초자치단체의 기관유형 분류



기초자치단체의 경우에는 모두 이전/계약기관에 해당하였다. 이는 오늘날 기초자치단체가 직접 행정서비스를 지역주민에게 제공하는 방식보다는 대부분 민간부문을 활용한다는 것을 시사한다. 특히 지방행정에 있어서 광역자치단체가 통제기능을 수행하고, 기초자치단체가 이전/계약기관의 성격을 갖는다는 것은 오늘날 지방정부가 더 이상 직접적으로 재화와 서비스를 제공하지 않으며, 전통적인 지방거버넌스의 방식에 큰 변화가 있었음을 시사한다.

4) 예산구조 분석결과 요약

다음의 <표 6>을 보면 정부수준에 따라 기관유형의 빈도수에서 큰 차이가 있는 것을 확인할 수 있다. 중앙정부는 주로 통제기관으로 분류되었지만, 전달관련기관 및 이전/계약기관유형도 나타나 다른 정부수준에 비해 다양한 기능을 수행하는 것으로 분석되었다. 반면 광역자치단체의 경우 제주특별자치도를 제외하고 모두 통제기관으로 분류되었고, 기초자치단체는 모두 이전/계약기관으로 분류되었다.

<표 7> 정부수준별 기관유형 분류 결과

	중앙정부	광역자치단체	기초자치단체	총계
전달관련기관	3	0	0	3
이전/계약기관	3	1	225	229
통제기관	9	15	0	24
총계	15	16	225	256

이러한 분석결과를 통해 수준별 정부의 예산구조가 뚜렷한 차이를 보임을 확인할 수 있었다. 무엇보다 광역자치단체와 기초자치단체의 경우 이러한 차이는 보다 명확하게 나타났다.

결론적으로 예산구조 분석결과는 기존 연구의 분석결과와 마찬가지로 정부수준에 따라 차별적으로 나타남을 확인할 수 있었다. 뿐만 아니라 광역자치단체와 기초자치단체 수준에서는 예산구조에 따른 기관유형의 분석결과가 매우 높은 일관성을 보였다는 사실은 주목할 만하다.

이 연구는 명확한 인과관계 분석을 수행하지는 않았다는 점에서 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 기술분석 결과가 이와 같이 뚜렷한 차이를 나타냄으로써 정부수준과 예산구조에 대한 관계를 충분히 확인해볼 수 있었다.

제 2 절 기관 및 예산유형별 지출변동패턴 분석결과

1. 기관유형별

기관유형별 예산지출변동패턴 분석결과는 다음의 <표 7>과 같다. 기관유형별 관측치는 전달관련기관은 137개(7.89%), 이전/계약기관은 1,504개(86.64%), 통제기관은 95개(5.47%)가 도출되었다. 80% 이상이 이전/계약기관으로 분류된 것은 분석대상 중 대부분이 기초자치단체에 해당하기 때문인 것으로 보인다.

<표 8> 기관유형별 예산변동률 분석결과

통계량	전달관련기관	이전/계약기관	통제기관
관측치수	137	1504	95
평균	.007	.041	.047
표준편차	.123	.087	.063
중위수	.027	.040	.052
최솟값	-.959	-.260	-.174
최댓값	.228	.644	.198
왜도	-3.67	.601	-.487
첨도	27.025	3.914	.888
Shapiro-Wilk	.759 (p=.000)	.964 (p=.000)	.983* (p=.269*)
Kolmogorov-Smirnov	.098 (p=.003)	.039 (p=.000)	.077* (p=.200*)

주: *는 5% 유의수준 하에서 유의함을 나타냄

예산변동률의 평균값은 기관유형과 상관없이 모두 10% 이내의 증감률을 보였다. 이는 기준값(threshold) 중심으로 점증성을 평가한 선행연구

들에 따를 경우(김철희, 2005b; Bailey & O'Connor, 1975; Kemp, 1982; Wildavsky, 1974)¹⁴), 예산지출변동이 점증주의에 따르는 것으로 판단할 수 있다. 평균예산변동률의 크기는 이전/계약기관, 통제기관, 전달관련기관 순서로 크게 나타났다.

평균값의 경우 이상치로부터의 영향력이 크다는 문제점이 존재한다. 특히 예산변동률의 경우 단절균형이론에 따르는 분포를 보인다면 이상치가 빈번하게 발견되어 이러한 문제점이 보다 심각해질 수 있다. 따라서 이 연구에서는 평균값뿐만 아니라 보충적으로 중위수(median)도 분석해보았는데, 분석 결과 대체로 평균값과 일치하는 방향성이 발견되었다.

한편 전달관련기관, 이전/계약기관과 달리 통제기관은 정규성이 검정되어 점증적 변동패턴을 보이는 것으로 도출되었다. 반면 전달관련기관, 이전/계약기관은 정규성을 보이지 않아 점증적 변동패턴을 따르지 않았고, 첨도가 3 이상의 값을 보여 단절균형적 패턴을 보이는 것으로 분석되었다. 첨도의 값을 비교한 결과, 전달관련기관이 이전/계약기관보다 단절균형적 변동패턴을 따르는 것으로 나타났다.

2. 예산유형별

이 연구에서는 추가적으로 예산구조를 결정하는 각 예산유형에 대해서도 분석하였다. 분석결과는 다음의 <표 8>에서 정리되어 있다. 예산유형별 예산변동률의 평균값의 경우 10% 내외의 모습을 보여 모든 예산유형이 점증적 변동을 보일 가능성이 발견되었다. 그러나 분포분석을 수행한 결과, 각 예산유형은 점증적 변동패턴이 아닌 단절균형이론적 변동패턴에 따르는 것으로 도출되었다. 모든 예산유형이 상대적으로 첨도의 값이

14) 김철희(2005b)의 경우 예산변화율의 분포를 사용하기도 하였지만, 동시에 $\pm 25\%$ 변화율을 기준으로 분석하기도 하였다. 이외의 연구 결과들 역시 약 10% 내외의 증감률을 점증적이라고 판단하였다.

매우 크게 나타나 단절균형이론적 변동패턴에 따를 가능성이 높은 것으로 나타났다.

<표 9> 예산유형별 예산변동률 분석결과

통계량	핵심예산	순관청예산	순사업예산
관측치수	1799	1799	1799
평균	.027	.043	.103
표준편차	.076	.160	.375
중위수	.028	.038	.063
최솟값	-.550	-.764	-.980
최댓값	1.264	3.575	7.772
왜도	2.821	6.793	6.015
첨도	48.761	136.240	101.973
Shapiro-Wilk	.775 (p=.000)	.716 (p=.000)	.741 (p=.000)
Kolmogorov-Smirnova	.135 (p=.000)	.108 (p=.000)	.117 (p=.000)

주: *는 5% 유의수준 하에서 유의함을 나타냄

제 3 절 정부수준별 지출총액변동패턴 분석결과

이 연구에서는 지금까지 수준별 정부의 예산구조 분포를 분석하고, 예산구조를 유형화하여 도출된 기관유형별 예산지출변동패턴을 분석하였다. 그 결과 정부수준에 따라 예산구조는 차별적으로 나타나는 것이 확인되었으며, 기관유형에 따라 지출변동률패턴이 상이하게 나타나는 것도 확인되었다. 여기서는 예산지출변동패턴이 정부수준별로 어떻게 나타나는지를 살펴보고자 하였다.

<표 10> 정부수준별 예산변동률 분석결과

통계량	전체	중앙정부	광역자치단체	기초자치단체
관측치수	1799	112	112	1575
평균	.039	.046	.052	.038
절댓값 평균	.076	.125	.071	.073
표준편차	.111	.294	.069	.087
중위수	.04	.022	.056	.04
최솟값	-.959	-.959	-.174	-.322
최댓값	2.482	2.482	.227	.644
첨도	135.765	43.637	.461	3.191
Shapiro-Wilk	.738 (p=.000)	.528 (p=.000)	.992 (p=.013)	.972 (p=.000)
Kolmogorov-Smirnova	.092 (p=.000)	.260 (p=.000)	.061* (p=.200)	.035 (p=.000)

주: *는 5% 유의수준 하에서 유의함을 나타냄

지출총계를 중심으로 보았을 때, 중앙정부와 기초자치단체는 leptokurtic 분포를 따르는 것으로 나타났다. 특히 중앙정부의 경우에는 첨도의 값이 43.6374로 예산단절이 매우 빈번하게 발생하였다.

광역자치단체의 경우 <표 9>의 통계분석결과를 통해 점증적 예산지출 분포에 따름을 확인할 수 있었다. 먼저 정규성 검증 결과 Shapiro-Wilk test 검증에서는 정규성이 나타나지 않았지만(통계량 0.9926, p=0.013), Kolmogorov-Smirnova test 검증에서는 정규분포를 따르는 것으로 나타났다(통계량 0.0613, p=0.200). 일반적으로 데이터가 많은 경우 Kolmogorov-Smirnova test 검증을 사용한다는 점을 고려하면, 광역자치단체는 비교적 점증적임을 유추할 수 있다.

첨도 역시 3보다 작은 0.4619의 값을 가져 leptokurtic 분포를 따르지 않는 것으로 도출되었다. 즉, 광역자치단체의 예산은 단절균형이론에 따르지 않은 것으로 해석된다.

기초자치단체의 경우 지출총계 증감률분포가 Shapiro-Wilk test 검증

과 Kolmogorov-Smirnova test 검증 결과 모두에서 정규성을 따르지 않는 것으로 나타났다. 반면 첨도가 3.1913으로 근소하게 3 이상의 값을 보여 단절균형적 변동패턴을 보이는 것으로 나타났다. 그러나 3.1913의 첨도 값은 중앙정부의 43.6374에 비해 매우 작은 값으로, 기초자치단체 예산지출의 경우 비교적 예산단절현상이 발생할 확률은 낮은 것으로 해석된다.

분석결과를 요약하면, 정부 수준별 예산지출변동패턴은 상이한 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 앞선 분석결과와 해석과 방향이 일치한다. 정부수준에 따라 예산구조가 차별적으로 나타났고, 차별적인 예산구조에 따라 정부예산지출변동패턴도 차별적으로 나타났기 때문이다.

제 4 절 예산단절점 분석결과

<표 11> 예산단절점 분석결과

예산유형	전체	중앙정부	광역자치단체	기초자치단체
관측치 총수	1799	112	112	1575
총예산	46 (2.56%)	13 (11.61%)	1 (0.89%)	33 (2.1%)
핵심예산	124 (6.89%)	23 (20.54%)	7 (6.25%)	95 (6.03%)
순관청예산	65 (3.61%)	10 (8.93%)	4 (3.57%)	33 (2.1%)
순사업예산	75 (4.17%)	21 (18.75%)	3 (2.68%)	54 (3.43%)

주: ()는 발생 비율을 나타냄

정부수준별로 총예산 및 예산유형별 단절점을 정리한 결과가 <표 10>에 제시되어 있다. 전체 관측치 수는 총예산 및 모든 예산유형별로 1,799개가 확보되었다. 이 때 총예산의 경우 46개의 예산단절점이 도출되었다.

이는 대부분의 경우(약 97.44%의 비율)에서는 예산변동이 점증적으로 변하지만, 정규분포에 비해 비교적 빈번하게(약 2.56%의 비율) 예산단절이 발생한다는 것을 의미한다. 정부수준별로 총예산의 단절점을 비교하였을 경우 광역자치단체(0.89%) 또는 기초자치단체(2.1%)보다 중앙정부(11.61%)에서 예산단절현상이 훨씬 더 빈번하게 발생하였다. 이는 지금까지의 기초통계분석과 증감률분포분석 결과와 일치하였다.

예산유형별로 전체 분석대상을 분석한 결과, 총예산으로 분석하였을 때(2.56%)에 비해 예산유형별로 세분화해서 보았을 때(핵심예산, 순관청예산, 순사업예산 각각 6.89%, 3.61%, 4.17%) 보다 예산단절점이 빈번하게 발견되었다. 이러한 분석결과는 예산을 총액으로 보았을 경우와 분류해서 보았을 경우 예산의 점증성을 상이하게 판단할 수 있다는 점을 지적한다.

예산유형별 예산단절점들을 보았을 경우, 모든 정부수준에서 핵심예산의 예산단절현상이 가장 빈번하게 발생하였다는 발견은 관청형성모형의 이론적 시각에서 크게 주목할 만하다. 핵심예산은 기관의 기본적인 기능을 수행하기 위한 예산으로, 인건비 및 물건비와 같이 비교적 변동이 크지 않을 것으로 예상되기 때문이다. 따라서 이 연구에서는 관청형성모형과 단절균형이론의 입장에서 보다 구체적으로 논의하였다.

한편 예산단절점들의 패턴을 발견하기 위해 추가로 분석을 시도하였지만, 예산단절점들의 공통점을 발견하지는 못 하였다. 향후 이 연구에서 식별된 예산단절점들에 대한 사례연구를 수행한다면 예산단절현상의 원인과 패턴에 대한 이해를 넓힐 수 있을 것이라 기대된다.

제 5 장 결론

제 1 절 연구결과 및 함의

1. 연구결과

이 연구는 수준별 정부의 예산구조의 예산지출변동패턴을 관청형성모형을 적용하여 분석하였다. 분석절차는 1) 정부수준별 예산구조 분석, 2) 기관유형별 예산지출변동패턴분석, 3) 예산유형별 예산지출변동패턴분석, 4) 정부수준별 지출총액변동패턴 분석, 5) 예산단절점 분석의 순서로 이뤄졌다.

기관유형 분석결과, 정부수준별로 뚜렷한 차이가 발견되었다. 중앙정부는 비교적 다양한 기능을 수행하고 있었다. 광역자치단체는 제주특별자치도를 제외하고 모두 통제기관으로 분류되었다. 기초자치단체는 모두 이전/계약기관으로 분류되었다.

기관유형별 예산변동패턴을 분석한 결과, 통제기관은 점증적 변동에 따르는 것으로 나타났다. 전달관련기관과 이전/계약기관은 단절균형이론적 변동에 따르는 것으로 나타났지만, 이전/계약기관의 경우 침도의 값이 3에 근접하였다는 점에서 전달관련기관과 차이점을 보였다.

예산유형별 지출변동패턴분석에서는 예산유형에 관계없이 모두 단절균형이론적 분포를 따르는 것으로 나타났다. 침도의 값을 기준으로 보았을 때, 순관청예산, 순사업예산이 상대적으로 핵심예산보다 단절균형이론적 변동을 따를 가능성이 큰 것으로 도출되었다.

정부수준별 예산변동패턴분석의 결과는 차별적으로 나타났다. 중앙정부는 단절균형적 변동을 보였고, 침도의 값 역시 매우 큰 것으로 나타났

다(43.64). 광역자치단체는 집중적 변동에 따르는 것으로 나타났다. 기초자치단체는 단절균형적 변동에 따르는 것으로 나타났으나, 첨도의 값이 3.19로 나타나 중앙정부와 차이를 보였다.

마지막으로 예산단절점 분석 결과, 총예산에서는 중앙정부에서 예산단절현상이 빈번하게 발생하였다. 이러한 결과는 정부수준별 예산지출변동패턴 분석결과와 일치한다. 중앙정부가 첨도의 값이 가장 크고, 단절균형적 변동에 따를 가능성이 높은 것으로 나왔기 때문이다. 예산유형별 예산단절점 분석에서는 핵심예산의 예산단절현상이 빈번하게 발생하였다는 특이점이 발견되었다.

연구문제 “수준별 정부기관의 예산구조에 따라 예산지출변동패턴이 차별적으로 나타날 것인가?”를 중심으로 지금까지의 분석결과를 살펴보면 다음과 같다.

예산구조의 분포가 정부수준별로 차별적으로 나타난 것은 기존 연구결과(라휘문, 2002; 윤영근, 2004)를 확인하는 의미가 있다. 뿐만 아니라 이 연구의 경우 기본적으로 전수에 가까운 분석을 수행했기 때문에 외적 타당성을 보완하였다.

예산지출변동패턴 역시 예산구조별로 차별적으로 나타났다. 따라서 예산구조가 정부수준별로 다르게 나타났다는 분석결과를 고려하면, 수준별 정부기관의 예산구조에 따라 예산지출 변동패턴이 차별적으로 나타나는 연구문제에 대한 대답을 내릴 수 있었다. 다만, 이 연구에서는 명확한 인과모형 및 실험통제를 수행하지 않았기 때문에 연구의 결론을 일반화하기 위한 노력이 추후 필요하다.

기관의 예산구조는 앞선 논의에서 밝힌 것처럼 기관이 지출한 예산의 성질을 종합적으로 고려할 수 있는 개념이다. 따라서 예산구조에 따라 예산지출변동패턴이 달라졌다는 분석 결과는 예산의 성질이 예산지출변동패턴에 영향을 미친다는 것을 시사한다.

정부수준에 따른 예산지출변동패턴 분석 결과는 예산구조를 통한 분석결과와 일치한 것으로 나타났다. 광역자치단체는 예산구조 분석에서 통제기관으로 분류되었다. 그리고 통제기관은 기관유형별 예산지출변동패

턴분석에서 점증적인 변동에 따르는 것으로 나타났다. 이러한 예산구조를 통한 분석결과는 광역자치단체의 예산지출변동패턴 분석 결과가 점증적으로 도출되어 논리적 일관성을 보였다. 중앙정부 및 기초자치단체 역시 분석 결과가 일관된 모습을 보였다.

예산유형별 예산지출변동패턴 분석 결과는 모든 예산유형이 단절균형적 변동을 보이는 것으로 나타나 지금까지의 분석결과와 다소 일치하지 않았다. 따라서 추후 예산유형을 보다 중점적으로 분석하는 연구가 필요할 것이다.

2. 이론적 함의

이 연구는 기존 예산지출이론들이 예산의 종류와 성질을 고려하지 않고 모두 동일한 것으로 가정한 전제를 비판하는 것에서 출발하였다. 만약 예산의 성질에 따라 상이한 효용구조가 나타난다면, 단순히 총액을 분석하는 것만으로는 일관적인 분석결과를 도출할 수 없다.

예산구조가 예산지출변동패턴의 중요한 영향요인이라고 밝힌 것은 이 연구의 주요한 발견이다. 예산구조의 개념을 고려할 때, 향후 예산지출연구에서 예산의 종류와 성질을 고려하는 것이 필요하다는 시사점을 도출할 수 있었다.

관청형성모형과 부합한 분석결과가 도출되어, 예산지출변동이론과 관청형성모형의 통합가능성을 살펴볼 수 있었다. 정부수준별 예산구조 분포와 예산구조별 예산결정패턴이 각각 차별적으로 나타났다는 분석결과는 관청형성모형의 이론적 설명과 부합한다. 이는 예산지출이론을 관청형성모형에 의해 설명할 수 있는 가능성을 보여준다. 한편 예산지출변동이론과 관청형성모형의 통합가능성은 이 연구의 본질적 문제의식에 대한 답을 제공한다는 점에서도 의미가 있다.

이 연구는 탐색적 연구로서 기술분석을 중심으로 하였다. 그 결과 변

수 사이의 엄밀한 인과관계에 대해서 밝히지는 못 하였다. 그러나 기술 분석은 보다 다양한 측면에서 논의를 이끌어냄으로써 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있었다.

첫째, 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체의 예산구조 및 기능수행 방식에서 뚜렷한 차이가 발견되었다. 중앙정부는 주로 통제기관으로 분류된 가운데 전달관련기관 및 이전/계약기관의 성격을 갖는 경우도 발견되었고, 이는 다른 정부수준에 비해 중앙정부가 비교적 다양한 기능을 수행하고 있음을 의미한다. 광역자치단체의 경우 제주특별자치도를 제외하고 모두 통제기관으로 분류되었고, 기초자치단체는 예외 없이 이전/계약기관으로 분류되어 보다 뚜렷한 차이가 발견되었다.

지금까지 모든 정부기관과 지방자치단체를 분석에 포함한 연구는 없었던 것으로 보인다. 라휘문(2002)은 광역자치단체 1개, 기초자치단체 2개의 일부 사례지역을 분석하였고, 윤영근(2004)은 광역자치단체인 부산광역시와 기초자치단체인 부산중구, 부산진구를 분석의 대상으로 하였다. 중앙정부와 지방자치단체를 비교한 연구는 지금까지 없었던 것으로 보인다. 따라서 이 연구가 모든 중앙정부와 지방자치단체를 분석의 대상으로 한 것은 의미가 있다. 기존 연구결과를 확장하여 전수에 가까운 분석을 함으로써 타당성을 확보하였기 때문이다. 또한 중앙정부와 지방자치단체를 비교한 최초의 연구로서의 의미가 있다.

중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체는 기관의 목적, 법제도적 역할에 따라 당연히 상이한 특성을 가질 것으로 예상된다는 지적이 있을 수 있다. 그러나 과거 지방정부가 중앙정부의 하위행정기관으로 기능하였던 것과 달리 오늘날 지방자치의 확대에 의해 정부 간 기능분배와 그 수행 방식은 보다 복잡한 양상을 보이고 있다. 따라서 오늘날 정부의 기능수행 방식을 실증적으로 확인해보는 것은 독자적인 의미를 가질 수 있을 것이다.

둘째, 최근 전통적인 정부기능이 새로운 기능으로 전환되었고, 그 결과 기관의 성격도 변하게 되었다는 사실을 확인할 수 있었다. 예를 들어 외교부의 경우 이론적으로 서비스를 직접 전달하는 전달기관으로 분류되어

은 반면, 예산구조에 대한 실제분석(<그림 5> 참조)에서는 순관청예산비중이 가장 높은 이전/계약기관으로 분류되었다. 세출내역을 보다 자세히 살펴본 결과¹⁵⁾, 외교부의 예산 중 순관청예산비중이 증가한 이유는 해외원조의 확대에 의한 기능변화가 있었기 때문인 것으로 해석된다. 외교부의 핵심예산비중이 여전히 높게 나타난 것(약 44%)은 전통적 기능에 더해 해외원조라는 새로운 기능이 추가된 변화가 예산구조에 나타난 것으로 해석된다.

셋째, 정부의 기능수행방식 변화를 통해 현대 사회의 거버넌스의 변화를 발견할 수 있었다. 구체적으로 중앙정부의 통제중심 기능수행방식은 현대 한국 사회의 거버넌스 변화와 관련지어 생각해볼 수 있다. Pierre & Peters(2005)는 현대사회의 복잡성에도 불구하고 여전히 정부가 중요한 역할을 수행하고 있으며, 복잡성에 대응하여 정부는 전통적인 기능 대신 조정활동(coordinating)에 집중한다고 주장하였다. 이와 같이 현대 사회의 거버넌스 변화로 인해 직접적인 정부수행방식이 간접적인 방식으로 변하게 됨에 따라, 한국의 중앙정부가 통제기관화 되었을 가능성을 생각해볼 수 있는 것이다.

한편 한국의 공공기관은 지속적으로 증가하여 2017년 총 332개¹⁶⁾에 이르렀다. 이는 오늘날 정부가 다양한 방식으로 공공기관을 통해 정부서비스를 제공하고 있으며, 이들 공공기관 및 다양한 행위자들을 조정하는 역할을 수행하고 있음을 의미한다.

넷째, 핵심예산에서 보다 빈번한 예산단절현상이 발생하는 것은 관청형성모형의 시각으로 설명할 수 있다. 현상에 대한 이론적 해석은 엄밀한 설명을 담보하지는 않는다. 그러나 여기서는 이론적 해석을 시도함으로써 예산결정이론과 관청형성모형이론의 통합가능성을 엿볼 수 있다는 것에 그 의의를 찾을 수 있다.

예산유형별로 비교분석한 결과에 따르면 핵심예산에서 가장 많은 예산단절이 발생하였다(<표 10> 참조). 반면 핵심예산의 평균증감률(2.76%)이 순관청예산(4.38%)과 순사업예산(10.32%)에 비해 낮다는 점은 일반적

15) 나라살림 예산개요의 세출내역을 확인하였다.

16) 출처: 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO).

으로 핵심예산의 점증성이 강하다는 것을 의미한다(<표 8> 참조). 이러한 현상은 평소 ‘균형시기(equilibrium periods)’에는 보다 점증성이 강한 예산이 ‘결정적 시기(critical periods)’에는 보다 빈번하게 단절적으로 증감할 수 있는 가능성을 보여준다.

핵심예산이 ‘균형시기’에 점증적인 변화를 보이는 것은 핵심예산변화에 수반되는 높은 비용으로 설명할 수 있다. 핵심예산의 변화는 이론적 정의에 따라 구성원 증가와 같이 기관의 외형적 규모증가가 수반되는 경우가 많다. 기관의 외형적 증가는 외부(상부기관 또는 기타 감독기관, 시민단체 등)로부터 보다 많은 감독·통제를 발생시킨다. 이는 관료에게 높은 비용으로 인식된다. 따라서 관료는 높은 비용을 발생하는 핵심예산이 아닌 순관청예산과 순사업예산을 통해 자신의 효용을 극대화하고자 할 유인이 발생한다. 순관청예산과 순사업예산의 경우에는 이전을 통해 예산이 지출되기 때문에 외형적으로 쉽게 드러나지 않기 때문이다.

‘균형시기’에는 점증적으로 보이던 핵심예산이 가장 빈번한 예산단절현상을 보이는 것은 정책이 변동하는 ‘결정적 시기’의 특성을 통해 이해해볼 수 있다. 단절균형이론에서는 예산의 단절적 변화를 정책의제설정과정으로 설명하는데(Baumgartner & Jones, 2010), 정책의 창 모형(Kingdon, 1984)¹⁷⁾을 통해 이를 보다 쉽게 이해할 수 있다. 평소(균형시기)에는 정책의 창이 닫혀 있어 정책(예산)은 안정적으로 변하지만 정책의 창이 열릴 때(결정적 시기) 정책(예산)은 변동한다. 따라서 ‘결정적 시기’에는 정책변동에 발맞추어 기관으로부터 그에 적합한 변화가 요구되며, 관료에게는 예산변화에 대한 정당성이 부여된다. 이는 관료의 입장에서 예산 확보 또는 예산감축에 대한 비용으로부터 자유로워지는 것을 의미하는데, 그에 따라 ‘균형시기’에는 비용이 높아 쉽게 변화시키지 못한 핵심예산을 전략적으로 확보하거나 감소시킬 유인이 발생하게 될 것이다.

요약하면, 핵심예산이 평소에 점증적으로 변하는 것은 관료 입장에서

17) Kingdon(1984)은 정책의 창(policy window) 모형을 통해 정책문제흐름, 정치흐름, 정책대안의 흐름 등이 일정한 조건 하에 동시에 만나게 되면 정책의 창이 열리게 되고, 이전까지 안정적으로 변하였던 정책(예산지출)이 정책의 창이 열린 시기에는 급변하게 된다고 설명한다.

높은 비용이 발생하기 때문인 것으로 생각할 수 있다. 그리고 핵심예산이 가장 빈번한 예산단절현상을 보이는 것은 예산단절시기에는 예산변화에 대한 비용으로부터 자유로워지기 때문에, 관료가 전략적으로 핵심예산을 변화시킨다.

3. 정책적 함의

이 연구는 실제 우리나라 예산지출변동패턴을 정부수준별로 분석함으로써 다음과 같은 정책적 함의를 발견할 수 있었다.

첫째, 정부수준을 중요한 정책변수로 고려해야 한다. 중앙정부의 예산지출변동이 지방정부에 비해 훨씬 크다는 것은 주목할 만한 발견이었다. 예산에서 단절균형현상이 발생하는 이유는 주로 의제설정(Agenda setting) 과정과 정책적 변동에 의해서 설명된다. 기존 정책이 이슈가 되고 관심을 받게 되면서 크게 변동하게 되고, 그 전까지는 점증적으로 변하던 정책예산이 정책변동과 더불어 단절현상이 발생한다. 그리고 정책변동이 끝난 이후에는 다시 점증적으로 변동하게 됨에 따라 전체적으로 단절균형현상이 발생한다.

중앙정부의 지출패턴이 상대적으로 매우 강한 leptokurtic 분포를 보인다는 분석결과(<표 9> 참조)를 정책변동의 측면에서 살펴보면, 중앙정부가 지방정부에 비해 훨씬 정책변동이 잦다는 시사점을 도출할 수 있다. 또한 지방정부에 비해 중앙정부에서 정책변동이 더 빈번히 발생하다는 것은 정부수준별 정책환경이 다르다는 것을 의미하며, 예산정책과 개혁에 있어서 정부수준을 고려해야함을 시사한다.¹⁸⁾

둘째, 광역자치단체 개혁 및 지방자치체계 개편에 대한 필요성을 환기시킨다. 광역자치단체의 경우 관청형성모형에 따른 기관유형분류에서 통

18) 이외에도 중앙정부의 예산지출이 변동 폭이 크고 보다 빈번한 단절현상이 발생하였다는 다양한 분석결과들(구체적으로 지출총계의 평균증감률의 크기, 증감률의 최솟값과 최댓값, 표준편차 등이 있다)은 이 연구의 주장을 뒷받침한다.

제기관으로 분류되었는데, 이는 주로 하위 지방자치단체 또는 기초자치단체와의 관계 때문인 것으로 해석되었다.

이를 뒷받침하는 분석결과는 광역자치단체 중 유일하게 기초자치단체와 같은 이전/계약기관으로 분류된 제주특별자치도의 사례이다. 제주특별자치도의 경우 산하 기초자치단체가 2개에 그쳐 다른 광역자치단체의 평균(15개)에 한참 미치지 못 하였다. 또한 세출규모에 있어서도 나머지 광역자치단체평균의 절반에도 미치지 못 하였는데, 이러한 차이는 ‘자치단체등이전’, ‘자치단체등자본이전’의 세출규모에서 발생한 것을 확인할 수 있었다.

결과적으로 대부분의 광역자치단체는 절반이상의 예산지출을 기초자치단체의 통제를 이전지출에 사용하고 있음을 간접적으로 확인할 수 있었다. 이는 광역자치단체와 기초자치단체의 중복적 구조로 통제비용이라는 추가예산낭비가 발생할 위험성이 있음을 의미한다. 이는 오늘날 제기되고 있는 광역자치단체 폐지론과도 맞닿아 있다.¹⁹⁾

셋째, 합리주의적 예산개혁들의 필요성을 재검토해보아야 할 필요성이 제기된다. 합리주의적 예산제도들은 예산의 점증주의적 관행을 개선함으로써 예산의 계획성을 확보하고, 예산의 효율성과 책임성을 증대시키는 것에 그 목적이 있다. 그러나 분석 결과에 의하면 예산지출은 대체로 단절균형적으로 변동한다는 것을 알 수 있다. 따라서 점증적 예산행태를 개선하기 위한 예산제도개혁들은, 실제로는 단절균형적으로 변동하는 한국의 예산현실에 적합하지 않을 위험성이 있다.

우리나라에서는 합리주의적 예산제도들을 도입해야할 필요성은 명확하지 않다. 우리나라는 서구권 국가와 달리 복지국가를 경험하지 않아 OECD 국가에 비해 정부부채가 낮은 편이고(김태일, 2012), 발전주의국가모델을 통해 급격한 성장을 경험하였다는 점에서 독특한 제도적 특징과 경로를 가지기 때문이다.

특히 대통령에게 많은 권한이 집중되는 한국의 정치체제를 고려할 때, 예산지출에 큰 영향력을 행사하는 것은 관료의 점증적 행태가 아니라 정

19) 광역자치단체폐지론의 경우 추가논의가 필요하기 때문에 연구의 목적과 범위 상 중점적으로 논의하지 않았다.

권의 정책방향일 가능성이 존재한다. 다만 이러한 논의는 향후 예산단절의 발생이유와 같은 추가적 연구가 선행되어야 가능할 것이다. 그럼에도 불구하고 이 연구가 가지는 함의는 현재의 합리주의적 예산제도의 적절성에 의문을 제기한 것에 있다.

제 2 절 연구의 한계 및 과제

이 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 기초자치단체의 경우 보다 세분화된 분류가 필요했다. 기초자치단체의 순관청예산의 경우 증감률분포가 통계적으로 점증주의와 단절균형이론을 모두 따르지 않는다는 사실은 이러한 분포를 설명할 수 있는 새로운 예산변동모형 또는 기초자치단체를 보다 세분화해서 분류할 수 있는 분석이 필요함을 시사한다. 특히 앞선 기관유형분석에서 보이듯이 기초자치단체는 대부분 이전/계약기관에 해당하였지만, 핵심예산비중에 있어서 단체별로 큰 차이를 보였다(<그림 7> 참조). 일선 지방정부라는 기초자치단체의 위치를 고려해볼 때, 전통적인 전달기능과 관련된 핵심예산을 분석하는 것은 매우 중요할 것이다.

둘째, 분석대상의 공간적·행정적 특징을 고려하지 못 하였다. 예를 들어 기초자치단체의 경우 특히 공간적 특징을 고려해볼 필요성이 발견되었다. 기초자치단체의 경우 일선 지방정부로 전통적으로 직접 정부서비스를 제공할 것이라 기대되었다. 따라서 전통적인 전달기능을 수행하기 위해 필요한 핵심예산비중을 중심으로 살펴본 결과, 비교적 핵심예산비중이 높은 기초자치단체는 중구, 종로구, 용산구, 서대문구, 마포구, 광진구, 금천구, 성동구, 영등포구, 동대문구, 서초구(이상 서울특별시), 부산 중구, 대구 중구로 나타났다. 이들 기초자치단체가 대도시의 중심지역임을 감안할 때, 해당지역의 공간적·행정적 특징에 따라 기초자치단체의 기능수행방식이 변화했을 가능성을 발견할 수 있다.

셋째, 예산단절점에 대해 보다 심층적인 분석이 필요하다. 이 연구에서

는 예산단절점에 대해 패턴을 발견하고자 하였으나 유의미한 결과를 도출하지 못 하였다. 따라서 향후 각각의 예산단절점을 중심으로 사례분석과 같은 질적 연구를 수행해야 할 필요가 있다. 뿐만 아니라 이 연구에서는 예산단절에 대해 경험적으로 확인한 후 이론적 해석을 시도하였지만, 이러한 접근을 뒷받침할 자료는 제시하지 못 하고 있다. 따라서 향후 다양한 각도에서 질적·양적 연구를 통해 예산단절점에 대해 심층적으로 이해해볼 필요가 있다.

마지막으로 이 연구가 엄밀한 인과관계 모형을 분석하지 않았기 때문에 정부수준, 예산구조, 예산결정패턴의 인과관계를 계량적으로 파악할 수는 없다는 한계점이 있었다. 이 연구에서는 주로 변동패턴의 기술분석을 중심으로 논의되었다. 이는 현재 한국의 실제 예산변동패턴을 확인함과 동시에, 기존 예산변동패턴분석의 한계점을 보완할 수 있도록 관청형성모형을 적용하는 본 연구의 목적과 범위 때문이다.

따라서 이 연구의 분석결과를 토대로 향후 인과관계 분석을 수행하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 더욱 많은 변수를 고려해야 한다. 또한 매개효과 및 조절효과까지 고려한 정밀한 실험설계와 실험통제가 필요하다.

참 고 문 헌

<국내 문헌>

- 김근세·권순정 (2006). 관청형성모형의 재구성. *한국행정학보*, 40(1): 1-27.
- 김은지 (2015). 예산결정이론에 관한 새로운 접근 - 진화심리이론과 대한민국 예산에의 적용. *서울대학교 행정학박사학위 논문*.
- 김인자·박형준 (2016). 단절균형모형을 통한 (Punctuated Equilibrium Model) 생명공학정책 국가 예산지출 변동 요인 연구 R&D - 줄기세포연구개발 예산 단절과 변동 양태를 중심으로. *한국정책학회보*, 25(2): 217-244.
- 김철희 (2005a). 정부지출변동의 패턴과 결정요인에 관한 연구 : 한국 중앙정부의 기능별 지출변동을 중심으로. *서울대학교 행정학박사학위 논문*.
- _____ (2005b). 정부지출변동의 패턴과 결정요인에 관한 연구. *한국행정학보*, 39(3): 115-136.
- 김태일 (2012). 복지지출과 국가부채의 관계. *비판사회정책*, (35): 7-46.
- 남경태 (2014). 일본 ‘국가기구’의 변화와 연속성. *일본비평*, (11): 304-328.
- 라휘문 (2002). 세출예산분석을 통한 지방자치단체의 성격규명 - 관청형성모형의 적용을 중심으로. *한국지방재정논집*, 7(1): 53-74.
- 박희정·라휘문·한표환 (2001). 예산분석을 통한 지방자치단체의 기능수행 방식 분석. *한국정책학회보*, 10(2): 309-336.
- 배관표·엄석진 (2012). 한국 국가기구의 단절과 연속. *한국행정학보*, 46(3): 329-356.
- 신무섭 (2007). 한국 지방자치단체 지출수준의 결정요인. *한국행정논집*, 19(3): 609-635.
- 엄석진 (2009). 일반논문: 공공 기능 수행조직 및 예산 분석을 통한 지방

- 거버넌스의 실증 분석: 서울시를 중심으로. *정부와 정책*, 2(1): 33-59.
- 유금록 (2007). 한국의 중앙정부예산에 있어서 정책단절의 시계열분석. *한국행정학보*, 41(2): 95-116.
- 유훈·신희권·이재원 (2015). *지방재정론*. 서울: 법문사.
- 윤성채 (2014). *정부예산결정이론의 적합성 검증*. 한국행정논집, 26(2): 135-162.
- 윤영근 (2004). 계층별 지방자치단체의 기능수행방식에 관한 실증적 연구 : 광역시와 자치구의 세출예산을 중심으로. *서울대학교 행정학석사학위논문*.
- 이정희 (2010). 최근의 주요 예산이론들의 비교, 평가 및 발전방향에 관한 연구. *한국행정학보*, 44(4): 103-130.
- 정용덕 (2002). *한일 국가기구 비교연구*. 서울: 대영문화사.
- _____ (1993). 합리적 선택으로서의 국가기구 형성. *사회과학*, 32(2): 21-57.
- 정용덕 외 (2014). *현대국가의 행정학 (2판)*. 과주: 법문사.
- _____ (1998). 일본 중앙정부의 행·재정개혁에 관한 경험적 연구; ‘관청형성모형’을 중심으로. *한국정책학회보*, 7(3): 53-86.
- 정정길 외 (2014). *정책학원론 (8판)*. 서울: 대명.
- 지방재정 365 (2016). *지방재정연감*. (<http://lofin.moi.go.kr/portal/>).
- 최태현·임정욱. (2017). 관청형성모형에 기반한 중앙정부 예산집중성 분석. *한국행정학보*, 51(2): 389-420.
- 하연섭 (2014). Charles E. Lindblom의 정책연구: 정치와 시장 사이의 점증주의와 다원주의. *행정논총*, 52(2): 37-66.
- 한선경 (2012). 지방정부 지출의 변동패턴에 관한 연구. *정부학연구*, 18(3): 227-249.
- 한원택·박희정·라휘문 (2000). 지방자치 실시 이후 기초자치단체의 기능수행방식과 핵심 기능변화. *한국지방자치학회보*, 12(3): 63-85.
- 행정자치부 (2016). *2016년도 지방자치단체 통합재정 개요*.

<국외 문헌>

- Bailey, J. J. & O'Connor, R. J. (1975). Operationalizing incrementalism: Measuring the muddles. *Public Administration Review*, 35 (1): 60-66.
- Baumgartner, F. R. & Jones, B. D. (2010). *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press.
- Berry, W. (1990). The Confusing Case of Budgetary Incrementalism: Too Many Meanings for a Single Concept. *The Journal of Politics*, 52(1): 167-196.
- Davis, O. A., Dempster, M. A. H. & Wildavsky, A. (1966). A theory of the budgetary process. *American Political Science Review*, 60(03): 529-547.
- Dezhbakhsh, H., Tohamy, S. M., & Aranson, P. H. (2003). A new approach for testing budgetary incrementalism. *Journal of Politics*, 65(2), 532-558.
- Dunleavy, P. (1985). Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State: Reconstructing an Instrumental Model. *British Journal of Political Science*, 15(3): 299-328.
- _____ (1992). *Democracy, bureaucracy and public choice*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Gist, J. R. (1982). "Stability" and "Competition" in Budgetary Theory. *American Political Science Review*, 76(4): 859-872.
- John, P. & Margetts, H. (2003). Policy punctuations in the UK: Fluctuations and equilibria in central government expenditure since 1951. *Public Administration*, 81(3): 411-432.
- Jones, B. D., Baumgartner, F. R. & True, J. L. (1998). Policy Punctuations: U.S. Budget Authority, 1947-1995. *The Journal of Politics*

- cs, 60(1): 1-33.
- Jordan, M. M. (2003). Punctuations and agendas: A new look at local government budget expenditures. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(3): 345-360.
- Kemp, K. A. (1982). Instability in budgeting for federal regulatory agencies. *Social Science Quarterly*, 63(4): 643.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Harper Collins Pub., 1984. Print.
- Lewis, V. B. (1952). Toward a theory of budgeting. *Public Administration Review*, 12(1): 42-54.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of "muddling through". *Public administration review*, 19(2): 79-88.
- _____ (1961). *Decision-making in taxation and expenditures*. In *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*. Princeton University Press: 295-336.
- _____ (1979). Still muddling, not yet through. *Public administration review*, 39(6): 517-526.
- Mortensen, P. B. (2005). Policy punctuations in Danish local budgeting. *Public Administration*, 83(4): 931-950.
- Natchez, P. B. & Bupp, I. C. (1973). Policy and priority in the budgetary process. *American Political Science Review*, 67(03): 951 - 963.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Transaction Publishers.
- Padgett, J. F. (1980). Bounded Rationality in Budgetary Research. *The American Political Science Review*, 74(2): 354-372.
- Pierre, J., & Peters, B. (2005). *Governing complex societies: Trajectories and scenarios*. Springer.
- Ries, R., & Thomas, M. (1997). *Statistical analysis of extreme values*.

Basel: Birkhauser Verlag.

Robinson, S. E. (2004). Punctuated Equilibrium, Bureaucratization, and Budgetary Changes in Schools, *Policy Studies Journal*, 32(1): 25-39.

Tullock, G. (1993). Review: Democracy, Bureaucracy and Public Choice by Patrick Dunleavy. *Public Choice*, 75(2): 180-181.

Wildavsky, A. (1974). *The politics of the budgetary process (2d ed.)*. Boston: Little, Brown.

Abstract

A Study of Budget Spending Patterns by Levels of Governments

-Applying Bureau Shaping Model

Jung Wook Rhim

Public Policy

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

Preceding literatures on budget incrementalism assume that decision-makers are identical in utility structures of budget. With this assumed and unrealistic premise, there are not many attentions to differentiate agents and bureaucrats.

In this context, this study attempts to adopt Bureau-shaping model. Bureau-shaping model is used to analysis the pattern of budget changes by government level. Specifically, classifying governments by agent types on the basis of budget structure, patterns of expenditure cha

nge, and analysis on punctuation point is performed.

The differences of governmental expenditure patterns by levels of government were detected by analysis. The central government performed various functions and moderately followed punctuated equilibrium theory. The metropolitan government being categorized as control agency showed incremental pattern in budget spending. Municipal government classified as transfer/contract agency kept punctuated equilibrium in budget distribution. Analyzing by budget types, most of the core budgets showed low changing rate but punctuations in budget happened the most. However, when sorting budgets by governmental levels, no consistencies in pattern by budget types were found. The budget severance happened the most in central government and in core budget.

The implications of this study shall be as follows. Firstly, the necessity of budget structure is asserted. The types and property of budget is also highlighted in budget studies. Secondly, this study verified the importance of levels of government to examine the governmental expenditure patterns. Thirdly, this study reviews the application of the Bureau shaping model in governmental expenditure patterns theory. Fourthly, this study suggest theoretical and policy arguments by examining an empirical budget data.

.....

keywords: Budget theory, incrementalism, punctuated equilibrium theory, Bureau shaping model, Intergovernmental relationship

Student Number : 2015-24531