creative commons

COMMONS DEED

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

dCollection

행정학 박사 학위논문

지방정부 추가경정예산 결정에 미치는 영향요인 연구

- 관료의 예산 재량 영향을 중심으로 -

2020년 2월

서울대학교 대학원

행정학과 행정학전공

이 서 희

지방정부 추가경정예산 결정에 미치는 영향요인 연구

- 관료의 예산 재량 영향을 중심으로 -

지도교수 이 승 종

이 논문을 행정학 박사 학위논문으로 제출함

2020 년 01 월

서울대학교 대학원

행정학과

이 서 희

이서희의 박사 학위논문을 인준함

2019 년 12 월

위 원 장 금 현 섭 (인)

부위원장 이 수 영 (인)

위 원 금 재 덕 (인)

위 원 라 휘 문 (인)

위 원 이 승 종 (인)

국문초록

본 연구의 목적은 지방정부의 추가경정예산 결정에 영향을 미치는 영향요인을 규명하는 것이다. 이 연구의 차별적인 점은 추가경정예산 결정 영향요인의 핵심은 재원 특성이며, 이로 인해 지방정부 관료의 예산 재량 영향이 발생한다는 것이다. 이러한 재량예산을 관료의 정책선호에 반영하려는 현상을 실증적으로 분석하는데 까지 연구의 영역을 확장하고자 한다. 관료의 예산 재량 행태 자체는 지방정부 재정 및 공공서비스 공급 비효율을 불러일으키는 것으로 지적되기 때문에 지방정부의 재정 열악성과 결합하여 성과에 악영향을 미칠 수 있으므로 중요한 연구 주제이다.

특히 추가경정예산은 지방정부가 의도와 목적을 가지고 극대화할 수 있는 가능성이 높음에도 불구하고 이러한 논의에 대한 연구가 활발히 이루어지지 않고 있다. 그 이유는 추가경정예산에 대한 중요성이 본예산에 비해 낮고, 추가경정예산을 본예산의 보충적 예산 혹은 신축성을 확보하는 제도로만 인식하기 때문인 것으로 보인다.

덧붙여 선행연구들은 본예산 결정요인을 중심으로만 전개되었기 때문에 추가경정예산의 특징, 특히 재원 특성을 고려하지 않은 채로 연구가 진행되었다. 실제로 추가경정예산에 미치는 영향 요인에 대한 연구 자체도 소수이며, 본예산의 연장선상에서 부수적으로 추가경정예산의 결정요인을 규명하는데 그치고 있다.

기존의 연구 한계를 지적하고, 추가경정예산 특성에 맞는 영향요인을 규명하기 위해 2012~2018년도를 기준으로 전국 기초자치단체 시・군・구 226개의 자료를 수집・분석하였다. 연구방법으로는 추가경정예산 규모와(본예산 대비 추가경정예산 비율) 정책유형별

추가경정예산의 구성(정치, 행정 및 혼합 서비스 비율)을 증가시키는 요인을 규명하기 위하여 패널 확률효과(panel random effect model), SUR(seemingly unrelated regression) 및 다항 로지스틱 회귀분석(multinominal logistic regression)을 활용하였다. 각 정치, 행정 및 혼합 서비스의 추가경정예산 비율을 종속변수로 살펴보기 위해서는 각 변수에서 상정되는 전체 비율이 동일하여 오차항이 독립적이지 않은 문제가 발생할 수 있다. 이를 통제하기 위해서 SUR 모형을 통해 결과를 분석하였다. 보론적으로 다항 로지스틱 회귀분석을 통해 정책유형별 정책선호를 변수 간 선택확률로 추론하는 방법을 포함하였다.

연구결과를 살펴보면, 관료의 예산 재량 영향을 확대하려는 관료의 선택은 지방자치단체의 전체 추가경정예산 비율을 증가시키는데 주요 변수로 나타났다. 순세계잉여금(합리적 자기 이해)이 증가할수록 본예산 대비 1차 추가경정예산 전체 비율이 크게 상승하였고, 오히려 정치요인(조직 생존 동기)은 전체 비율에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 기존의 본예산에서 강조되고 있는 정치요인이 추가경정예산에서는 상대적으로 낮은 영향력을 발휘할 가능성으로 해석된다.

둘째, 기존에 중요하게 논의된 정치요인은 추가경정예산 전체 비율이 아닌 정책유형별 추가경정예산 비율에 영향을 미치고 있었다. 특징적으로 지방선거 실시 여부를 중심으로 공공서비스 예산배분의 성격이 차별화되었다. 지방선거가 실시되지 않은 해에는 경제개발과 사회간접자본 투자를 선호하지만, 지방선거 실시 직전 및 실시 연도에는 복지 및 문화 서비스 예산배분을 선호한다는 결과가 도출되었다.

마지막으로 추가경정예산의 정책유형별 예산편성 선호를 분석한

결과 전체 규모 측면에서는 혼합 서비스 편성을 가장 선호하는 것으로 나타났다. 그러나 지역 경제개발과 관련한 정치 서비스는 관료의 예산 재량 영향 중 합리적 자기 이해요인에 의한 영향이 가장 큰 것으로 나타났다. 순세계잉여금이 증가할수록 지역 경제개발에 예산 편성을 집중하는 것으로 나타났다.

이 연구의 가장 큰 의의는 추가경정예산 결정은 관료의 재량 예산을 확대하려는 전략적 선택임을 확인함으로써 기존의 예산결정요인에 관한 연구에 새로운 시각을 제공한다는 점이다. 전통적인 예산결정론 입장에서는 정치 결정 및 점증주의와 같은 핵심 요인들의 영향은 전체 추가경정예산 비율을 변화시키는데 크지 않은 것으로 밝혀졌다. 그러나 본 연구의 결과에 비추어 보았을 때 추가경정예산 영향요인 연구는 전통적 예산결정론 혹은 본예산 중심의 예산결정요인 분석과 차별화된 연구의 필요성을 지지하는 것으로 볼 수 있다.

정책유형론을 통한 정책선호의 논의는 부분적으로 수용하였다. 먼저 Peterson의 도시한계론의 주장은 이 연구의 실증 분석을 통해 부분적으로 입증되었다. 추가경정예산 배분에 있어서 전체적인 추가경정예산의 비율측면에서 혼합 서비스의 규모가 가장 컸다. 순수 증가폭의 경우는 정치와 행정서비스를 선호하였지만 그 증가폭은 비슷한 수준이었다. Peterson이 말하는 경제개발 예산만을 최우선적으로 선호하는 것은 아니었다. 그러나 관료의 합리적 자기 이해요인의 경우 하에서는 도시한계론의 주장이 정당화되었다. 정치 서비스 즉, 지역경제를 활성화하기 위한 예산 배분을 위해 재량 예산 재원인 순세계잉여금을 통해 예산을 확대한다는 것을 확인하였다. 다시 말해서 재량 예산을 확대할 때, 지역경제를 활성화하고 개발하는 정책이 가장 선호된다는 것을 확인하였다. 요약하

면, 지방정부의 추가경정예산은 전체 양적인 측면에서는 행정 및 정치 서비스의 규모 확대를 모두 추구하지만, 기초자치단체장이 재량 예산을 확보할수록 보이는 행태는 오히려 경제개발에 예산을 확대하려는 경향을 확인한 것이다.

한편, 선거를 앞두고 포크배럴 예산배분은 혼합 서비스 배분을 중심으로 이루어진다는 것을 확인하였다. 순세계잉여금이나 재량재원 세출불용률 및 자주재원 세수 추계오차율은 경제개발 및 사회간접자본 투자를 위한 예산을 확대하지만, 선거를 앞둔 시점에서는 사회복지, 문화 등과 같은 인기 영합 예산으로 불리우는 정책에 실제적으로 예산을 투자하고 있었다.

마지막으로 총선거와 지방선거가 지방정부의 예산결정에 미치는 영향이 차별적일 수 있다는 가능성을 확인하였다. 기존의 연구들은 총선거와 지방선거의 경계가 모호함으로 지방정치가 과연 존재하는가에 대한 의문을 꾸준히 제기하였다. 통계분석 상 총선거의 영향을 정확하게 확인할 수 없었지만, 1차 추가경정예산 비율의 7년간 변화에서 총선거 실시에 따른 비율 변화는 거의 없었다. 그러나 지방선거 실시 직전 해 및 실시 연도에는 크게 변화가 있었음을 확인함으로써 총선거가 지방정치에 크게 영향을 미치지 않을 가능성을 살펴보았다. 이는 지방정치의 독자적 영역을 확인하는 차원에서 매우 중요한 논의이다.

주요어 : 추가경정예산, 순세계잉여금, 관료 재량 예산, 퍼주기식 예산편성, 예산결정요인

학 번 : 2015-31297

목 차

제 1 장 서론 ····· 1
제 1 절 연구배경 ····· 1
제 2 절 연구목적 ····· 5
제 3 절 연구범위 및 연구방법 ····· 7

제 2 장 이론적 검토 및 선행연구 ····· 11
제 1 절 추가경정예산과 예산결정요인에 관한 이론적 논의11
1. 추가경정예산의 개념 및 운영 ····· 11
2. 예산결정이론에 관한 이론적 논의 ····· 17
3. 관료의 예산 재량 영향에 관한 이론적 논의 ····· 28
제 2 절 예산결정요인 및 예산결정 행태에 관한 선행연구37
1. 추가경정 예산결정요인에 관한 선행연구 ····· 37
2. 관료 예산 결정 행태에 관한 선행연구 ····· 48
3. 선행연구와의 차별성 및 추가경정예산 영향요인의 재범주화 ····· 61
제 3 절 정책유형과 공공서비스 정책선호에 관한 이론적 논의 및 선행연구 ····· 65
1. 정책유형(Policy Typology) ····· 66
2. 정책유형별 공공서비스 지출선호 및 선행연구 ····· 83

제 3 장 추가경정예산 재원 특성과 관료의 예산 재량 영향에 관한 사전적 분석 ····· 86
제 1 절 추가경정예산 재원의 특성 ····· 86

1. 지방정부의 재원 구성 ····· 86
2. 추가경정예산의 재원 구성 ····· 94
제 2 절 순세계잉여금이 추가경정예산에 미치는 영향 · 104
1. 순세계잉여금의 운영현황 ····· 104
2. 순세계잉여금이 추가경정예산에 미치는 영향 ····· 108

제 4 장 연구설계 ····· 115
제 1 절 연구문제의 설정 ····· 115
제 2 절 연구모형 ····· 119
1. 연구모형 ····· 119
2. 분석대상 및 자료 ····· 124
3. 분석방법 ····· 127
제 3 절 측정변수 ····· 129
1. 종속변수 ····· 129
2. 독립변수 ····· 130
3. 통제변수 ····· 131

제 5 장 관료의 예산 재량 영향이 추가경정예산 규모 및 구성에 미치는 영향 ····· 135
제 1 절 기술통계분석 ····· 135
제 2 절 분석결과 ····· 152
1. 추가경정예산 규모에 미치는 영향 분석 ····· 152
2. 추가경정예산 구성에 미치는 영향 분석 ····· 156
제 3 절 분석결과의 해석 ····· 169
1. 1차 추가경정예산 규모 분석 결과의 해석 ····· 169
2. 정책유형별 추가경정예산 분석 결과의 해석 ····· 173
3. 정책유형별 추가경정예산 배분 선호 결과의 해석 ····· 177

제 6 장 연구의 결론 ····· 180
제 1 절 연구결과의 종합 ····· 180
제 2 절 이론적 함의 및 정책적 시사점 ····· 183
제 3 절 연구의 한계 ····· 187

참고문헌 ····· 189
[부록 1] 순세계잉여금 시군구별 상세 세부내역 200
Abstract ····· 208

표 목 차

[표 2-1] 시군구별 최종결산액 대비 추가경정비율 ····· 16
[표 2-2] 시군구별 추가경정 편성빈도 ····· 17
[표 2-3] 공공선택론 분석체계와 분석모형 ····· 19
[표 2-4] 신제도주의 세 분파의 특징 ····· 25
[표 2-5] 예산결정론의 관점 비교 ····· 27
[표 2-6] 예산결정이론별 결정요인의 분류 ····· 38
[표 2-7] 세계잉여금과 지방재정의 관계 분석을 위한
측정지표 ····· 46
[표 2-8] 정부 보조금에 따른 수요 탄력성 측정 ····· 49
[표 2-9] Davis, Dempster & Wildavsky 예산 점증주의 모형57
[표 2-10] 국가 성격에 따른 공공정책 유형화 ····· 67
[표 2-11] Peterson의 정책유형 ····· 73

[표 3-1] 2018년도 중앙·지방정부의 분야별 재원배분 비교 90
[표 3-2] 2018년도 재원별 세입예산 규모 ····· 93
[표 3-3] 지방재정의 재원 특징 ····· 94
[표 3-4] 2018년도 울산 남구 1차 및 최종 추가경정 세입총괄표
(일반 및 특별회계) ····· 95
[표 3-5] 연도별 세계잉여금 추이 ····· 101
[표 3-6] 2012~2018년도 순세계잉여금 세부내역 평균액 ···· 104
[표 3-7] 2012~2018년도 순세계잉여금 세부내역 ····· 105
[표 3-8] 순세계잉여금과 1차 추가경정예산 활용 ····· 109
[표 3-9] 기능별 1차 추가경정예산 기정예산 대비

순수 증감률 ····· 111

[표 4-1] 연구모형 ····· 122
[표 4-2] 연구의 분석대상 ····· 124
[표 4-3] 추가경정예산 기능별 예산과 정책유형 분류 ····· 129
[표 4-4] 연구 변수의 측정 및 출처 ····· 132

[표 5-1] 주요 변수의 기술통계 ····· 137
[표 5-2] 시군구별 순세계잉여금 ····· 139
[표 5-3] 시군구별 재량재원 세출불용률 ····· 141
[표 5-4] 시군구별 자주재원 세수 추계오차율 ····· 142
[표 5-5] 시군구별 재정자립도 ····· 142
[표 5-6] 시군구별 광역정당 일치여부 ····· 144
[표 5-7] 시군구별 중앙정부 여당 일치여부 ····· 144
[표 5-8] 시군구별 기초자치단체장 재선여부 ····· 145
[표 5-9] 1차 추가경정예산 기정예산 대비 증감률 ····· 147
[표 5-10] 기정예산 대비 1차 추가경정예산 기능별 예산
최우선 배분 빈도 ····· 149
[표 5-11] 주요 변수 상관관계 분석 ····· 151
[표 5-12] 추경예산결정요인에 따른 본예산 대비 1차 추가경정예산
비율 분석결과 ····· 155
[표 5-13] 추가경정예산 기능별 예산과 정책유형 분류 ····· 157
[표 5-14] 추경결정요인에 따른 정책유형별 추가경정비율
분석결과 Ⅰ ····· 160
[표 5-15] 추경결정요인에 따른 정책유형별 추가경정비율
분석결과 Ⅱ ····· 162

[표 5-16] 다항 로지스틱 분석결과 ····· 166
[표 5-17] 1차 추가경정예산 비율 분석 결과부호(1) ····· 172
[표 5-18] 정책유형별 1차 추가경정예산 분석 결과부호(2) 176

그 림 목 차

[그림 1-1] 연구의 구성 ····· 10

[그림 2-1] 2012~2018년도 1차 추가경정예산 편성별 빈도율 13
[그림 2-2] 지방정부 예산 과정(참고) ····· 14
[그림 2-3] 2014~2019년도 지방정부 1차 추가경정예산 규모 15
[그림 2-4] 관료의 예산 극대화 행태 ····· 21
[그림 2-5] Niskanen 예산 균형점(budgetary equilibrium) ·· 21
[그림 2-6] 관료의 지위 하에서 순효용, 영향 가능성 및
순응 비용의 배분 ····· 53
[그림 2-7] 중앙정부의 총 지출 및 총 도시서비스
인력변화(1971-1985) ····· 54
[그림 2-8] 제도분석틀(IAD) ····· 60
[그림 2-9] 강제력의 유형, 정책유형, 정치유형 ····· 69
[그림 2-10] 지방정부 공공서비스 유형분류 ····· 76
[그림 2-11] 정책유형에 따른 PART 분포 ····· 78

[그림 3-1] 우리나라 재정의 흐름(2018년도 기준) ····· 87
[그림 3-2] 지방재정 구조 ····· 88

[그림 3-3] 지방정부 재원 이전구조 및 단체간 재원이전 ·· 89
[그림 3-4] 울산 남구 1차 순수 추가경정예산 구성비 ····· 97
[그림 3-5] 중앙정부 세계잉여금 추이 ····· 100
[그림 3-6] 중앙정부 세계잉여금 처리 ····· 102
[그림 3-7] 지방정부 순세계잉여금 처리 절차 ····· 103
[그림 3-8] 순세계잉여금 세부내역(총괄 회계) ····· 107
[그림 3-9] 기능별 기정예산 대비 1차 추가경정예산
순수 증감률 ····· 113

[그림 5-1] 2012~2018년도 회계별 지방정부 순세계잉여금 현황139
[그림 5-2] 2012~2018년도 기정예산 대비 1차 추가경정예산
기능별 예산 증감률 ····· 146

제 1 장 서론

제 1 절 연구배경

예산결정과 관련한 논의는 V. O. Key(1940: 1138)의 물음, “한정된 자원에 있어서 B라는 사업 대신 A라는 사업에 예산을 결정하는 근거는 무엇인가?” 에서 시작되어 다양한 예산결정이론들의 전개로 이어졌고, 중앙 및 지방정부 차원에서 예산결정요인들을 규명하고자 하는 시도로 활발하게 전개되었다(Buchanan & Tullock, 1962; Downs, 1957; Riker, 1962; Wildavsky, 1974; 윤진훈, 2004; 신종철, 2014; 나중식, 1992; 강윤호, 1999 등). 시기적으로 1995년 자치단체장 직선제도가 확립된 이후, 지방정부는 정치 및 행정적 분권뿐만 아니라 재정적 분권을 강조함으로써 재정 확대가 두드러지게 나타났다. 예를 들면 지방재정 규모는 1997년 약 66조에서 2017년 276조로 크게 확대되었다[1]. 양적 규모가 증가하는 만큼 지방재정에 대한 관심과 중요성이 높아졌으며, 예산결정 과정에 대한 연구를 강조하는 계기가 되었다.

예산결정이론 측면에서 살펴보면, 중앙 및 지방정부 예산결정 편성, 결정 과정 등에 관한 다양한 논의가 이루어졌으나, 상대적으로 추가경정예산 결정과 관련된 논의는 제한적인 것을 알 수 있다. 기존 연구들은 추가경정예산 결정요인을 본예산과의 연장선상에서 논의하고 있는데, 기존의 본예산 결정요인을 기반으로 추가경정예산의 ‘예산편성전략’ 혹은 ‘편성 이유’ 등을 부수적인 변수로 포함하여 측정하는 연구가 대부

1) 국가지표체계
(http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1044)

분이다(백상규, 2016; 민기・백상규, 2016; 신무섭, 2003; 정근성, 2002; 최선미, 2011 등). 그러나 이러한 연구는 실제 추가경정예산 영향요인을 규명하기에는 한계가 존재한다. 핵심적인 이유는 본예산과 추가경정예산 재원의 특성이 상이하기 때문이다. 또한 예산을 결정하는 참여자의 통제 정도와 복잡성의 차이가 존재한다. 추가경정예산은 의회의 심의 및 의결 과정과 주민의 참여정도가 본예산에 비해 낮은 편이고, 추가적이며 보충적인 예산 수단으로 인식되고 있는 것이 사실이다. 추가경정예산 편성 규모도 작기 때문에 연구의 관심도가 낮은 편으로 추가경정예산만을 중심으로 예산 결정 영향요인을 규명한 연구가 많지 않다.

추가경정예산의 재원 특성은 예산결정 영향요인을 결정하는 핵심 특징임에도 불구하고, 이러한 논의는 거의 연구되지 않았다. 본 연구에서 주목하는 1차 추가경정예산의 주요 재원은 순세계잉여금과 초과세입분 및 보조금 등의 내시액으로 구성되어 있다. 그런데 순세계잉여금과 초과세입분은 관료의 전략적 선택에 의한 예산 재량 행태로 인해 예산결정에 영향을 받을 수 있다. 추가경정예산에서 순세계잉여금과 초과세입분 재원의 구성 비율 또한 최소 40%에서 최대 90%까지 차지하기 때문에 관료의 예산 재량 영향은 1차 추가경정예산을 결정하는 핵심 요인이지만, 기존의 연구에서는 부가적 변수로 측정하는 등 중심적 요인으로 논의되지 못한 것이 사실이다.

여기서 순세계잉여금은 정부의 불용액(unused budget: 不用額)에 포함되는 것인데, 불용액이란 예산의 미집행금(일반회계 세입-일반회계세출=결산상 잉여금, 결산상 잉여금-이월금=세계잉여금, 즉 결산상 잉여금에서 이월금을 제외한 나머지를 의미함)으로서 이것이 늘어나면 차년도 예산 삭감의 요인이 된다. 그러나 순세계잉여금은 이월금과 의존재원의 잔액을 모두 반납한 지방정부의 여유자금으로 인식된다. 지방자치제도가 오랜 시간 실시됐음에도 지방정부는 여전히 중앙정부로부터의 이전재원 의존도가 크기 때문에, 이에 대한 불용액은 모두 중앙정부에 반납해야 한다. 그러나 자체재원은 그럴 필요가 없다. 즉, 세계잉여금 중 상위정부

에 반납 후 자체재원의 나머지를 ‘순세계잉여금’이라고 칭하는 것이다. 이것은 지방정부의 자체재원에서 남은 돈이기 때문에 중앙정부에 반납할 필요가 없고, 지방회계법시행령 제16조~19조에 의거하여 지방정부의 채무상환, 차년도 추가경정예산으로 편입할 수 있도록 하였다. 또한 순세계잉여금을 활용하는 영역은 지방회계법 등에 명시되어 있지만 재원규모를 결정하는 것에는 제한이 없다.

한편, 본 연구는 추가경정예산의 규모를 관료의 예산 재량 영향으로 바라보는 이론적 기반을 Niskanen의 ‘재량 예산 극대화론(theory of discretionary budget-maximization)’으로 설명하고자 하였다. Niskanen의 재량 예산 극대화론은 모든 예산을 극대화하는 것이 아니라 관료가 재량적으로 권한을 행사할 수 있는 예산을 극대화한다는 입장이다. 추가경정예산의 재원특성이 관료가 예산을 편성하는데 핵심적인 영향을 미친다면 관료 재량 예산 극대화론에 근거하여 영향요인을 재구성하는 것이 요구된다.

특히 순세계잉여금을 관료가 재량 예산으로 인식하고, 이를 확대하려는 행태를 설명하는 핵심변수로 상정하였다. 이론적으로 관료는 각자의 효용대로 재량 예산을 확보하고자 하는 유인이 존재한다. 선행연구를 살펴보면, 순세계잉여금을 확보하려는 유인은 비교적 통제가 낮은 추가경정예산 편성에서 지방정부 예산 결정자들의 정책선호를 반영하기 위해서라는 주장이 대부분이다(박태갑, 2004; 이미애 외, 2015; 이시원 외, 2005 등). 심지어 논란이 큰 사업을 일부러 본예산에서 배제하고 추가경정예산에 편성하는 경향이 있다는 주장도 존재한다(박태갑, 2004; 이시원 외, 2005; 이문영・윤성식, 2003 등). 결국 추가경정예산을 확대하려는 경향은 지방정부의 예산결정 행위자가 자신의 정책선호를 반영하거나 재량권을 확대하기 위한 하나의 도구로서 볼 수 있다. 이 연구는 정책선호의 반영과 재량권의 확보가 어떠한 경로에서 가능하고, 또한 구체적으로 어디에 예산을 활용하는지를 규명하는 것이 핵심이다. 정책선호의 반영 경로를 살펴보면 먼저 관료는 예산의 전체 규모를 확대하고, 추가경정을

통해 증가하는 예산의 전체 규모 및 기능별 지출영역에서 배분 우선순위를 결정한다. 지방정부의 예산은 선출직 공무원이면서 관료인 기관장의 결정에 의해 크게 좌지우지되기 때문에, 기관장 및 예산 결정 상위 관료의 행태에 따른 정책선호를 반영하고자 하는 유인에 관한 논의도 매우 중요한 부분이다.

관료의 정책선호 측정은 이론적으로 정책유형(policy typology)에 따른 구분을 차용하고자 한다. 정책유형 분류는 기관이 어떠한 정책을 우선순위로 결정하는가? 혹은 제한된 예산을 어디에 먼저 배분하는가? 에 대한 논의이다. 대표적으로 Lowi의 정책유형론을 시초로 많은 연구들이 전개되었다. 기능별 분류 및 세부적인 공공서비스 유형들은 각 학자마다의 고유한 구분기준을 통해서 정책선호를 설명하고 있으며 또한 자원을 배분하는 기준을 설명한다는 것이 이 이론들의 골자이다. 하지만 그 기준의 모호성이 매번 한계로 나타나고, 중앙정부를 중심으로 한 공공서비스 배분연구에 치우쳐서 지방정부, 도시 특성에 따른 분류는 매우 희박한 실정이다. 이러한 한계를 지적하며 예외적으로 Peterson(1981)의 도시한계론-정책유형 및 이승종(1990), 유재원(2011) 등은 지방정부 및 도시 특성을 중심으로 유형 논의를 진행하기도 하였다.

정책유형론에서 유형을 분류하는 기준으로 Peterson은 경제발전 영향에 따른 공공서비스 배분을, Lowi는 사회적 영향을 들고 있으며, 이승종은 Lowi 및 Peterson의 연구를 바탕으로 관료동기와 회피성향(환경)에 의한 기준을 통해 통합적인 관점을 제공한다.

본 연구에서는 지방정부를 대상으로 정책선호 즉, 관료가 재량 예산을 확보해서 이를 어디에 먼저 배분하는가를 이승종(1990; 2003: 433)의 정책유형 분류를 통해 설명하고자 한다.

제 2 절 연구목적

본 연구의 목적은 추가경정예산을 결정하는 요인을 규명하는 것이다. 특히 기존의 연구와는 달리, 추가경정예산을 구성하는 주요 재원 특성으로 인해 관료가 추가경정예산 자체를 재량 예산으로 인식하고, 이를 확대하려는 유인이 있음을 밝히고자 한다. 즉, 재원 특성으로 인한 관료의 예산결정이 추가경정예산 전체 규모와 구성에 미치는 영향을 실증적으로 규명하고자 한다. 추가경정예산 결정요인의 핵심이 실제로 재원 특성 때문인지 확인하기 위해서 순세계잉여금이 전체 예산 규모와 구성에 영향을 미칠 수 있는 가능성을 사전적으로 검토하고자 한다. 이론적으로도 관료의 재량 예산을 확보하여 추가경정예산을 구성하고, 자신의 정책선호에 반영하려는 현상을 예산결정요인 및 정책유형론을 통해 설명하고자 한다.

특히 추가경정예산은 재원적 특성이 관료의 예산 재량 영향의 주요 요인으로 기능할 수 있으며, 이를 통해 재량 예산을 확대하려는 가능성이 높음에도 불구하고, 이러한 관점의 연구가 활발히 이루어지지 않고 있다. 그 이유는 지방정부 추가경정예산에 대한 중요성이 본예산에 비해 낮고, 추가경정예산이 본예산의 보충적 예산 혹은 신축성을 확보하는 제도로만 인식하기 때문인 것으로 보인다. 그러나 추가경정예산의 잦은 편성빈도[2] 및 편성규모는 본예산의 최종 결산액 대비 10% 이상을 차지한다. 지방재정의 통제 및 정치적 측면, 사업의 집행능력 등 부정적 효과의 파급가능성을 살펴보아야 한다. 보론적으로 자료의 접근성에 있어서도 본예산은 지방재정 365 등의 공식적 통계가 존재하지만 추가경정예산은 각 지방정부 홈페이지를 방문하여 개별적 확인이 가능하며, 확인할

2) 2012년도에서 2018년도 226개 지방정부 추가경정예산의 편성 빈도는 최소 1회에서 최대 6회까지 추가 편성되고 있음이 확인되었다. 7년간 전체 평균 빈도는 2.57회로 나타났다. 평균적으로는 빈도가 낮아 보일 수 있으나 기초자치단체별로 편성빈도의 편차가 존재하였다.

수 있는 연도도 단기간으로 설정하거나 지방정부별로 상이하였기 때문에 연구를 진행하는데 있어서 한계로 지적되고 있다.

이 연구의 필요성 및 의의는 다음과 같다. 첫째, 이 연구는 Niskanen의 재량 예산극대화 이론을 중심으로 추가경정예산을 살펴본다는 것이다. 관료의 예산 재량 영향을 주요 요인으로 분류하여 추가경정예산 재원 특성에 맞는 실증적 분석을 제공한다는데 의의가 있다. 추가경정예산 재원 특성을 중심으로 관료의 예산 재량 영향을 검증한 연구는 거의 존재하지 않기 때문에 연구의 의의가 크다고 보여진다.

둘째, 추가경정 예산결정요인에 관한 새로운 시각을 제공한다는 것이다. 앞에서 기존의 예산결정요인은 대부분 중앙 및 지방의 본예산을 중심으로 분석되고 있다는 한계를 지적하였다. 본 연구는 추가경정예산의 특성에 기반한 새로운 이론적 시각을 제공함과 동시에 본예산과는 다른 차별적 영향요인을 검증 및 제시할 수 있다는 데 그 의의가 있다. 추가경정예산의 규모 및 빈도가 지방정부 예산의 신축성 제고 및 보완적 성격으로만 여기기에는 크고, 예산의 활용 및 효과에 대한 논의가 적기 때문에 이러한 부분을 보완코자 한다. 또한 추가경정예산의 규모뿐만 아니라 구성에 관한 관심을 추가하였다. 추가경정예산 자체에 대한 논의도 소수이지만, 그 연구들조차 결정요인이나 규모에 관한 논의에 그친다. 그러나 추가경정예산의 구성 즉, 할당에 대한 관심으로 어디에 어떻게 활용하는가도 중요한 논의 사항으로 볼 수 있다. 기존의 추가경정예산 규모를 증가시키는 영향요인을 규명하는데서 확장하여 증가한 예산을 어디에 쓰는지까지 살펴봄으로써 이론 및 실증 영역을 확대하였다.

셋째, 지방정부 데이터 확보의 영역에서 정확성을 높였다. 특히 추가경정액과 결산서 상 순세계잉여금의 세부내역은 지방정부 홈페이지나 정보공개를 통해서 데이터를 구성해야 하는데, 의무보관 기간이 5년으로 보관하는 기간이 기관마다 차이가 있었다. 이러한 한계로 대부분의 연구들이 226개 지방정부 전체를 대상으로 하지 않고, 광역단위 혹은 특정 지역에 국한되어 있었다. 그러나 이 연구는 226개 지방정부 전체를 대상

으로 2012년도에서 2018년도의 데이터를 구성함으로써 연구의 정확도 및 설명력을 높이기 위해 노력하였다.

마지막으로 이 연구를 통해 예산결정요인에 관한 실천적, 정책적 함의를 제공하는 것이 가능하다. 재량 예산을 확보함으로써 지방정부의 고유한 특성과 정책선호를 반영할 수 있는 긍정적 효과가 발현될 것인지, 혹은 관료의 예산 재량 영향이 공공서비스 공급에 영향을 미침으로써 관료의 의도만을 반영하는 부정적 효과를 보일 것인지 등에 대한 논의를 제공하는 것이다. 이러한 논의를 기반으로 앞으로 효율적 지방재정 운영을 위한 재정계획 및 운용 방향을 어떻게 설정할지에 대한 근거를 제공할 수 있다.

제 3 절 연구범위 및 연구방법

먼저 연구의 범위는 2012~2018년도를 기준으로 전국 지방정부 시·군·구 226개의 자료를 분석한다. 2018년도를 기준으로 한국의 지방정부는 226개이며, 대부분의 연구가 224~226개의 연구대상을 기준으로 설정된다. 그 이유는 각 지방정부가 시간이 지나면서 통·폐합, 신설 등의 변화를 겪기 때문이며, 균형 패널을 구축하기 위해 데이터가 불안정한 지방정부를 제외하는 경우도 있기 때문이다. 때때로 청주시와 청원군이 2014년에 통합되었기에 자료의 부족 등을 이유로 분석대상에서 제외되는 경우가 많은데, 이 연구는 예산을 기준으로 하기 때문에 대부분 누락되지 않은 자료 구비가 가능함으로 2018년 현재를 기준으로 226개를 선정하였다.

한편, 대부분의 연구들은 자료의 접근성으로 인하여 광역자치단체만을 연구대상으로 설정하거나 혹은 특정한 광역자치단체만을 연구 범위에 포함시킨다. 혹은 군이나 구의 경우 규모 및 비중이 상대적으로 본청, 시

도에 비해 작다는 것을 이유로 연구대상에 포함하지 않기도 한다. 그러나 추가경정예산을 확보하려는 우리나라 전반의 정확한 경향을 확인하기 위해 전체 226개 지방정부를 연구대상으로 포함하고자 한다.

그러나 시간적 범위로서 2012년부터 자료를 수집한 것은 해당 지방정부 홈페이지 및 정보공개를 통해서 확보할 수 있는 한계를 고려한 현실적 설정이다. 각 지방정부의 예산은 총계를 기준으로 계상하였으며, 추가경정예산의 경우 1차 추가경정예산의 일반회계 및 특별회계를 모두 포함하여 자료를 수집하였다. 대부분의 연구는 특별회계가 해마다 항목의 변화가 크기 때문에 배제하는 경우가 많다. 그러나 이 연구는 추가경정예산의 재원인 순세계잉여금과 초과세입, 불용률 등이 관심사이기 때문에 사업의 특성이나 항목에 크게 영향을 받지 않는다. 지방정부 전체 예산 규모와 구성을 살펴보기 위해서 일반회계와 특별회계 모두를 포함하는 것으로 하였다.

연구방법으로는 패널 확률효과(panel random effect model) 및 SUR(seemingly unrelated regression)을 채택하였다. 적합한 연구방법을 적용하기 위해서 본 연구는 이분산성(heteroscedasticity, Likelihood Ratio 검정), 자기상관 검정을 위한 Wooldridge 검정(추가적으로 Bhargava et al., Baltagi and Wu LBI 검정을 실시함)을 먼저 실시하였다. LR(likelihood Ratio)검정을 통해 종속변수(모형: 본예산 대비 1차 추가경정예산 비율, 행정, 정치, 혼합 서비스 1차 추가경정예산 비율) 및 독립변수를 포함한 모형을 검정한 결과 오차항은 이분산성을 갖는 것으로 나타났다(Prob > chi2 = 0.000). 또한 Wooldrige 검정치를 통해 1계 자기상관은 존재하지 않았다(Prob > F = 0.6758). 독립변수 간 상관관계의 정도를 규명하기 위해 다중공선성을 추가적으로 진단하였는데, 대부분의 변수의 다중공선성 값이 약 1~3의 값을 나타내는 것으로 보아(전체 VIF 평균 1.46), 다중공선성은 발생하지 않았다고 보았다. 또한 합동 패널 회귀분석과 패널 고정효과 및 확률효과 중 어떠한 방법을 채택할지를 결정하기 위하여 F-test 및 LM(Lagrangian Multiplier), 하우즈만(housman) 검정을 실시(1%

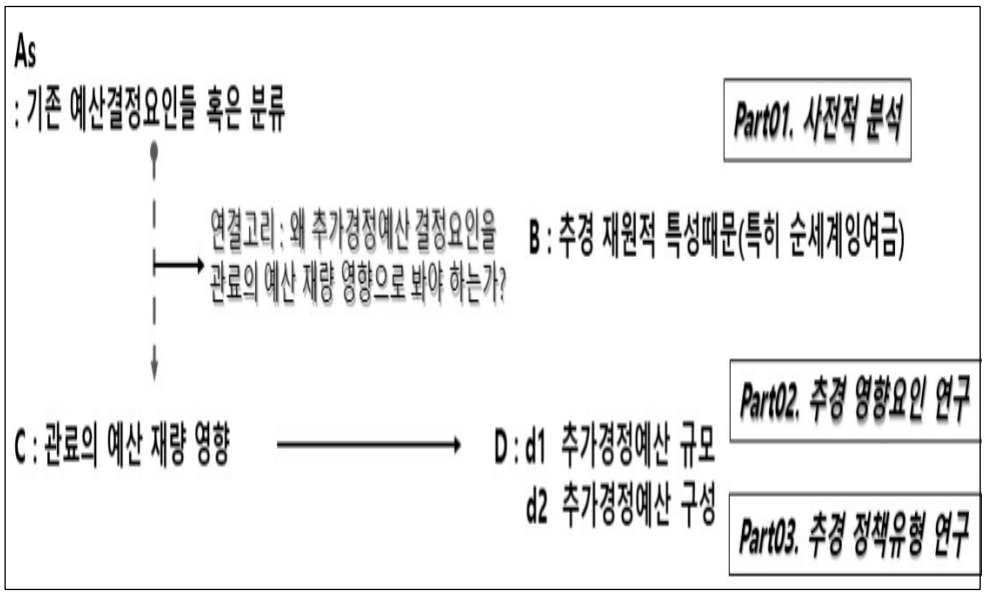
유의수준 하 고정효과 채택)하였고, 그 결과 패널 확률효과 모형을 채택하였다.

이어서 관료가 본예산에 비해 증가한 추가경정예산액을 정책선호에 반영하는 것에 대한 우선순위를 분석하기 위해서 SUR 모형을 채택하였다. 정치, 행정 및 혼합 서비스의 추가경정예산 비율을 종속변수로 설정하기 위해서는 각 유형별 서비스의 공통분모인 총 추가경정예산액이 동일하여 오차항이 독립적이지 않은 문제가 발생할 수 있기 때문에 이를 통제하기 위한 효율적인 분석 모형으로 SUR 모형을 적용하였다. 보론적으로 다항 로지스틱 회귀분석을 통해 정책유형별 정책선호를 변수 간 선택확률로 추론하는 방법을 포함하였다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 이론적 검토 및 선행연구를 실행하였다. 예산결정이론과 관련한 이론들을 살펴보고 이와 관련된 요인들에 관한 연구들을 검토하였다. 또한 예산결정요인들을 살펴보면서 추가경정예산 결정요인의 핵심은 관료의 예산 재량 영향이라는 가능성에 대한 논의를 전개하였다. 이러한 주장에 대한 논거를 뒷받침하기 위해서 제3장에서 추가경정예산 재원 특성 및 이에 따른 관료의 예산 재량 영향에 관한 사전적 분석을 실시하였다.

제4장에서는 분석을 위한 연구 설계 및 가설 등을 제시하고, 제5장에서는 논의된 연구모형 및 문제를 중심으로 실증 결과를 나타낸다. 마지막으로 이론적 함의 및 실천적 함의를 제6장에서 제시하는 것으로 한다.

[그림 1-1] 연구의 구성


As
: 기존 예산결정요인들 혹은 분류
Part01. 사전적 분석
연결고리 : 왜 추가경정예산 결정요인을
관료의 예산 재량 영향으로 봐야 하는가?
B : 추경 재원적 특성때문(특히 순세계잉여금)
Part02. 추경 영향요인 연구
C : 관료의 예산 재량 영향
D : d1 추가경정예산 규모
d2 추가경정예산 구성
Part03. 추경 정책유형 연구

제 2 장 이론적 검토 및 선행연구

제 1 절 추가경정예산과 예산결정요인에 관한 이론적 논의

1. 추가경정예산의 개념 및 운영

1) 추가경정예산의 의의

추가경정예산(supplementary budget: 追加更正豫算)의 사전적 풀이는 '부가적으로 덧붙여서(追加: additional) 바르게 고친다(更正: reassessement)'는 뜻이다. 지방정부의 추가경정예산은 사전적 의미와 같이 이미 예산이 성립된 이후에 추가적으로 예산을 배정 혹은 변경해야 하는 경우 편성하는 보충적 예산을 의미한다. 또한 추가예산과 경정예산으로 구분하기도 한다(최선미, 2011: 6). 추가예산은 예산의 부족(기정 예산과목 등)으로 인하여 추가적으로 총액을 변경하는 것을 의미하며, 경정예산은 총량의 변화는 없고, 예산 항목 간의 변경 등을 뜻한다. 지방정부의 경우는 경정예산 보다는 추가예산을 위주로 편성하는 것이 대부분이다.

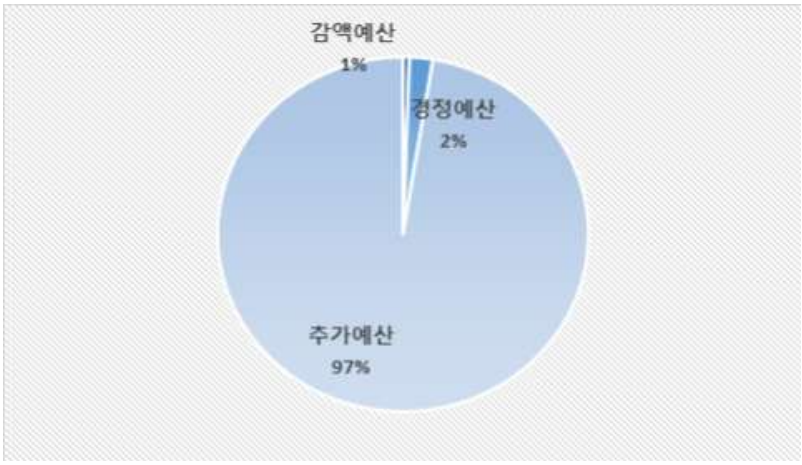
추가경정예산 편성은 헌법, 지방자치법 및 지방재정법 등에서 절차와 편성 요건 등을 명시하고 있다. 특히 지방재정법 제45조 1항, '자치단체의 장은 이미 성립된 예산을 변경할 필요가 있을 때에는 추가경정예산을 편성할 수 있다'를 통해 예산의 변경 및 추가적 편성에 대한 주체, 이유 및 법적 근거를 제공하고 있다. 중앙정부의 경우 국가재정법 제89조에 의해 추가경정예산 편성 법적 근거를 ①전쟁이나 대규모 재해 발생시, ②경기침체, 대량 실업 등의 중대한 변화, ③법령에 따라 국가가 지

급하여야 하는 지출이 발생 또는 증가하는 경우로 명시하고 있다. 그러나 지방정부의 경우는 이러한 이유들 외의 편성 이유에 대한 논의들이 존재한다(조길행, 2009; 신무섭, 2003 등). 예를 들어 조길행(2009)의 연구에서는 추가경정예산 편성의 이유를 경제적 이유와 비경제적 이유로 분류하여 설명하였고, 신무섭(2003)의 연구에서 도구적 이유와 전략적 이유로 구분하기도 하였다. 이러한 구분의 근거를 요약적으로 제시하면, 첫째, 중앙정부와의 의존도 및 예산편성 시점, 둘째, 관료의 예산 재량 영향 가능성으로 설명할 수 있다. 중앙정부와의 의존도는 경기 불황 및 호황으로 인한 의존재원의 규모가 변경될 가능성을 의미한다. 예산편성 시점은 중앙정부의 예산이 확정되어야만 지방정부의 예산 또한 편성될 수 있기 때문에 언제 중앙정부 예산이 확정되는지가 중요하다는 것을 의미한다. 중앙정부 일정에 따라서 지방정부의 본예산을 신중하게 편성할 수 있을지 혹은 기한이 촉박하여 편성할지가 결정된다. 따라서 본예산에서 반영하지 못한 예산을 추가경정예산에 편성하며, 추가경정예산 편성의 규모나 빈도를 결정할 변수로 작용할 가능성이 발생한다. 한편 관료가 예산편성에 재량 행태를 보일 가능성은 지방재정법 제 45조에서 이미 명시한 것에서 유추할 수 있다. 추가경정예산의 변경 주체를 각 자치단체장으로 지칭하고 있기 때문에 선거 주기에 따라, 기초자치단체장의 교체 혹은 조직 운영을 위한 전략적 예산 사용 등의 가능성을 제기할 수 있다.

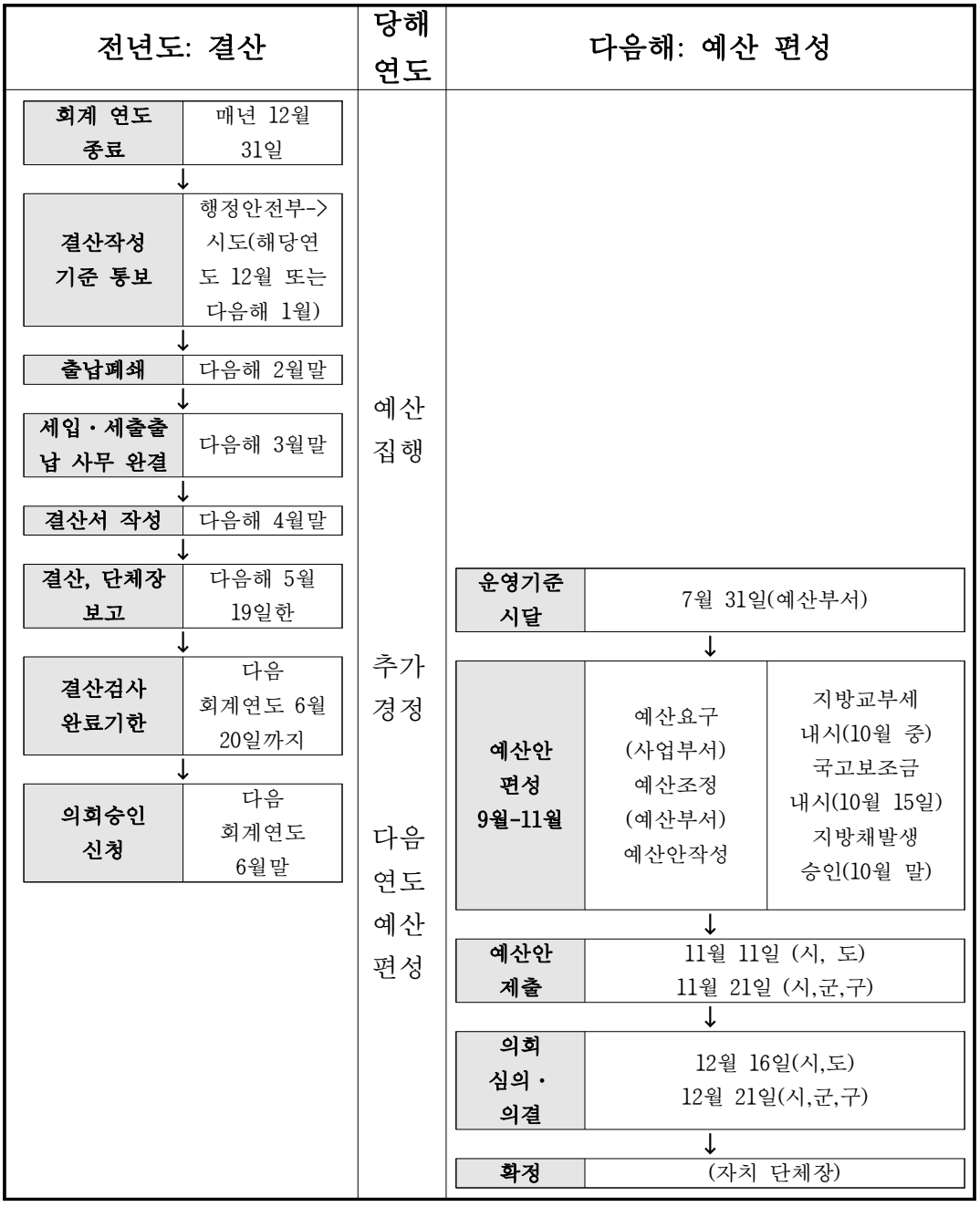
구체적으로 류춘호(2016: 1871-1872)는 ‘지방정부의 추가경정예산 편성과 예산심사 전략에 관한 연구’를 통해서 추가경정예산 편성의 현실적 이유에 대해서 부가적으로 설명하였다. 일반적으로 추가경정예산은 제1회 혹은 2회 등의 회차로 구분되어 있다. 그러나 류춘호는 “감액·증액·신규·결산·정리” 추가경정예산 종류로 편성 이유를 설명한다. 통상 제1차 추가경정에서는 감액, 증액 및 신규 추가경정이 이루어지며, 전년도 결산승인과 함께 추가경정이 이루어지기도 하거나, 연말의 정리 추가경정이 발생하기도 한다. 특히 정리 추가경정예산의 경우는 대부분 1차 추가경정예산 편성 이후에 국가에서 국고보조금, 특별교부세 등 추가적

으로 예산을 배부하는 경우가 있는데, 이에 대한 편성을 의미하는 것으로 설명한다. 그렇기 때문에 지방정부의 중앙정부 의존도, 예산편성 시점 및 추가경정예산 변경 주체 및 추가경정예산의 종류(성격)에 따라서 현실적인 편성 이유가 나타날 수 있다고 보았다. 그러나 가장 핵심적 이유는 본예산에서 반영할 사업을 추가경정예산에서 반영함으로써 기초자치단체장의 정책선호의 수단 혹은 재정지출 확대 수단으로 활용할 수 있다는 것이다. “불용액 과다 및 사고이월” 비판을 회피하기 위한 수단으로써 추가경정예산을 활용하기도 한다. 물론 중앙정부의 일자리 창출 등의 추가적인 정책추진을 위한 특별교부금 등으로 인해 지방정부의 선택이 아닌 환경 대응을 위한 편성도 있다. 그러나 이는 제2차~최종 추가경정예산에 해당하는 내용이고, 제1차 추가경정예산에서는 기초자치단체장의 정책선호 수단 및 예산 전략 수단이라고 보는 것이 더 적절하다.

[그림 2-1] 2012~2018년도 1차 추가경정예산 편성별 빈도율



[그림 2-2] 지방정부 예산 과정(참고)

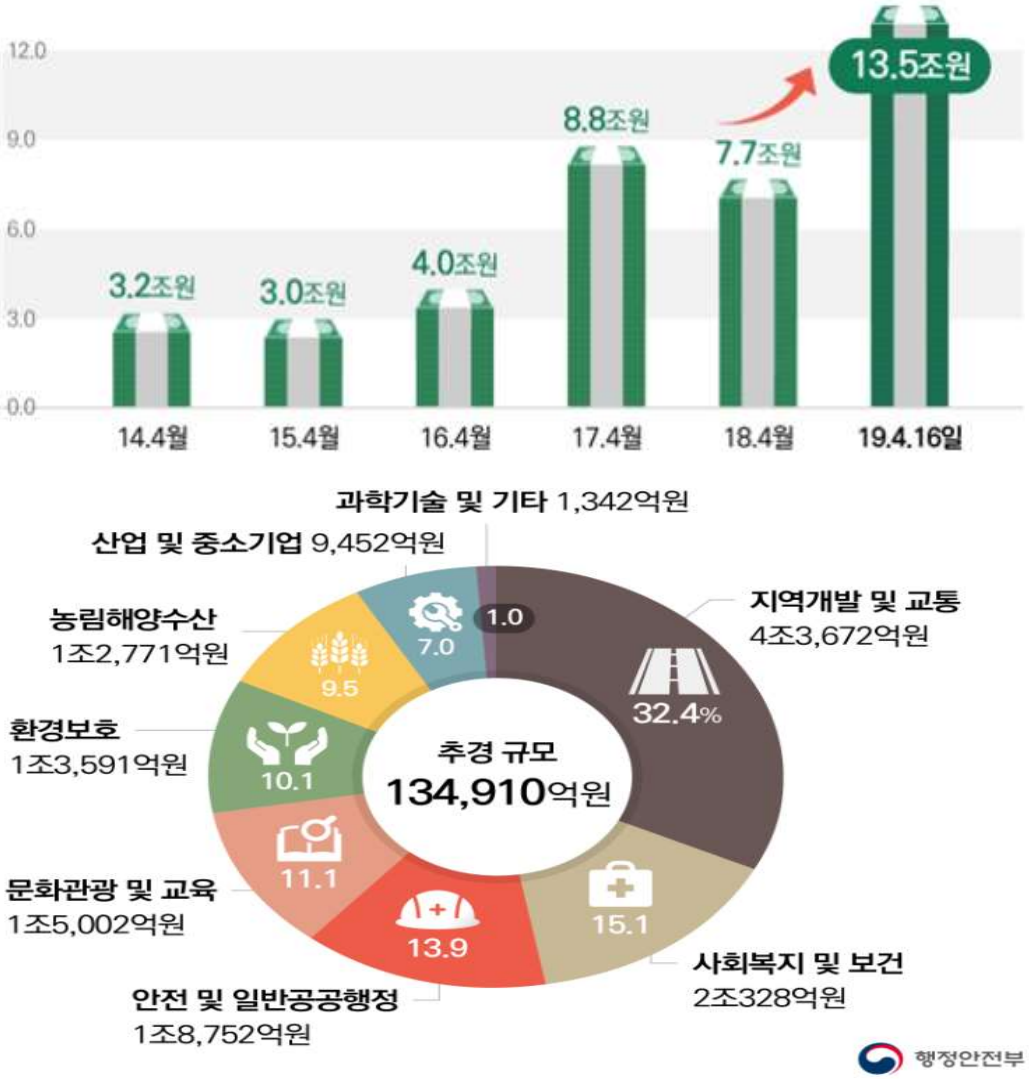


출처: 이미애 외(2015: 483-4)

2) 추가경정예산의 운영

행정안전부(2019년 4월 26일자) 발표에 따르면 지방정부의 2019년도 제1차 추가경정예산은 약 13.5조원이다. 특히 전년도 1차 추경예산 편성 시기 대비 약 45%의 증가폭을 나타냈다(그림 2-3 참조).

[그림 2-3] 2014~2019년도 지방정부 1차 추가경정예산 규모



출처 : 행정안전부 2019. 4. 26일 보도자료 p.1

1차 추가경정예산의 규모는 광역자치단체의 경우 3조 6,150억원(17개 중 10개 자치단체가 실시함), 지방정부의 경우는 9조 8,760억원(226개 중 146개의 자치단체가 실시함)으로 나타났으며, 세출 측면에서는 국토 및 지역개발 분야에 2조 3,593억원, 수송 및 교통 분야에 2조 79억원을 투자하여 전체 추가경정예산에서 '지역개발 및 교통' 영역이 32.4%로 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 이어서 사회복지 및 보건 분야에 15.1%의 비중이 추가적으로 편성되었다.

연도별 전체 추가경정예산 규모를 파악하기 위해, 지방정부를 중심으로 최종 추가경정예산 비율(당해 연도 최종결산액 예산대비)을 살펴본다면 아래 표와 같다.

[표 2-1] 시군구별 최종결산액 대비 추가경정비율

(단위: %)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	계
시	11.09	8.01	11.50	11.73	12.61	10.66	14.18	15.87	18.64	16.45	13.09
군	12.71	8.96	11.26	14.12	13.05	11.25	12.12	13.13	17.39	15.64	12.94
구	19.61	12.19	11.33	13.48	14.50	11.30	12.20	13.72	15.17	13.57	13.71
계	14.28	9.64	11.36	13.13	13.32	11.07	12.83	14.22	17.13	15.28	13.23

시・군・구별로 최종 결산액 대비 추가경정예산 비율을 살펴봤을 때, 평균적으로는 13.23%이며, 9~18%까지 전체 규모가 추산되는 것을 확인할 수 있다. 또한 시군구별로 추가경정예산의 횟수를 아래 [표 2-2]와 같이 추계한 결과, 평균적으로 2~3회 정도의 편성 빈도를 보이고 있었다.

[표 2-2] 시군구별 추가경정 편성빈도

(단위: 회)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	계
시	2.77	2.67	2.75	2.72	2.83	2.68	2.81	3.13	3.07	2.92	2.84
군	2.82	2.56	2.60	2.55	2.56	2.42	2.66	2.90	2.96	2.66	2.67
구	2.55	2.43	2.10	2.07	2.06	1.89	2.03	2.25	2.30	2.00	2.17
계	2.72	2.56	2.50	2.46	2.50	2.35	2.52	2.78	2.80	2.54	2.57

2. 예산결정이론에 관한 이론적 논의

예산결정과 관련된 이론적 논의는 다양한 각도에서 이루어졌는데, 이를 정리하면 3가지 정도로 요약할 수 있다. 먼저 공공선택론은 다양한 예산결정 및 과정에 참여하는 참여자 행태에 따른 경제학적 해석을 제공하는 것으로 요약할 수 있다. 둘째, 점증주의(정치적 결정관점)는 예산을 결정하는 다양한 행위자의 상호작용에 초점을 맞춘 지출 패턴과 관련된 논의를 진행한다. 셋째, 신제도론은 기존에 논의된 이론의 흐름들이 제도의 중요성을 누락·배제하고 있음을 지적한 연구로 정의내릴 수 있다.

1) 공공선택론(Public Choice Theory)

(1) 공공선택론 개관

Buchanan, Tullock, Downs, Riker 등은 공공선택론을 주창한 대표적인 학자들로서 공공선택론의 개념을 “비시장적(non-market) 의사결정에 관한 경제학적 연구” 혹은 “공공재화에 관한 비효율성 해결을 위한 경제학적 해결방안의 모색 연구” 등으로 정의 내린다(Buchanan & Tullock, 1962; Downs, 1957; Riker, 1962; 오석홍 외, 2005: 99). 이처럼 공공선택론은 비시장적 혹은 정치적 상황에 대하여 경제학 관점 및 분석방법을

통해 ‘비시장 의사결정(non-market decision making)’을 설명함과 동시에, 의사결정은 각기 다른 유인을 통해 모인 개인의 ‘집합적 선택(collective choice)’에 의해서라는 핵심 개념을 내포하고 있다(이달곤, 2004: 154).

좀 더 구체적으로 공공선택이론이 구성하고 있는 핵심적 분석 요인을 오석홍 외(2005: 10-105)의 연구에서 3가지로 요약하여 제시하고 있다. 첫째는 ‘분석단위’를 의사결정자로서의 개인(man: the decision maker)으로 설정하여 그들의 행태를 분석하고자 하였다. 사실 기존의 정치체제를 연구하는 학자들과 공공선택론자들의 가장 근본적인 차이는 인간을 이기적 존재(wicked, greedy and scheming)로 보고, 자신들의 이익을 최대화하려는 인간관을 통해 관료 행위를 이해하는 것이다. 특히 공공선택론이 처음 등장하였을 때, 관료제(bureaucracy) 혹은 관료(bureaucrats)를 공익이 아닌 사익을 추구하는 것으로 가정하는 것 자체가 파격적(radical)이었다(Kimenyi & Mbaku, 2019).

둘째, ‘공공재와 공공서비스의 성격’에 관한 분석이다. 이 분석은 공공재 비배제성과 비경합성에 의한 외부효과의 연구를 경제학으로 논의하는 것으로 공공서비스의 효율적 공급에 대한 논의들에 집중하는 경향이 있다. 대표적으로 Buchanan(1965)은 ‘공공재의 선택은 파레토 최적의 법칙이 적용될 수 없으며 정치·제도로 결정’된다고 보았다. 제도틀 속 관료와 정치인들에 의한 결정이기 때문에 예산 결정 자체는 결국 이들의 개인적 이익을 반영하는 통로라고 해석하였다(김성철 외, 2005: 134).

셋째, ‘의사결정구조’에 관련된 논의이다. 의사결정구조에 관한 논의는 예산편성 혹은 집행, 공공서비스의 배분 결정 및 선거 등에 관한 정치적 의사결정에 관한 구체적인 분석을 제공하고 있다.

이러한 논의를 종합해 보면, 공공선택론은 정책의 참여자에 따른 의사결정행태가 핵심 개념이며, 이를 기반으로 요약하면 아래 표와 같이 정리할 수 있다.

[표 2-3] 공공선택론 분석체계와 분석모형

	참여자				
분석대상	관료	정치인	이익단체·시민	정치인·시민	정치인·지역주민
분석모형	Niskanen 예산 극대화 모형 등	Downs 득표극대화 모형 등	지대추구론 합리적무지 등	정치적 경기순환이론 등	Pork-barrel 이론 투표거래이론 등

출처 : 송준상(2014: 30)

(2) Niskanen의 예산 극대화론(theory of budget-maximization)

예산결정 행태이론에 있어서 오랫동안 회자되고 있는 이론 중 하나는 Niskanen(1971)의 '예산 극대화론(theory of budget-maximization)' 일 것이다. 『관료제와 대의제 정부(Bureaucracy and representative government)』 저서에서 그는 관료제 하에서 공공서비스를 더 효율적으로 제공할 수 있는가에 대한 물음을 던지며 이에 대한 해답은 관료의 행태를 이해하는데서 출발해야 한다고 주장한다. 공적 영역은 언제나 관료에 의한 공공서비스 과대공급 및 X-비효율(Leibenstein, 1966)이 비판 받기 때문이다. 그는 관료에 의한 공공서비스 공급행태를 경제학적으로 설명하고자 시도하였는데, 이를 '관료에 의한 공급이론(the theory of supply by bureaus)' 으로 명명하고, 이기적이며 합리적인 개인으로서의 관료의 의도적 행위를 기반으로 하는 공급모형을 제시하였다. 특히 Niskanen이 이해하는 관료는 자신이 가능한 범위 하에서 '선택자(chooser)' 이면서 '극대화 추구자(maximizer)' 이고, 일정 범주 내에서 자신의 개인적 선호를 반영한다고 본다. 이처럼 그가 관료 행태에 집중

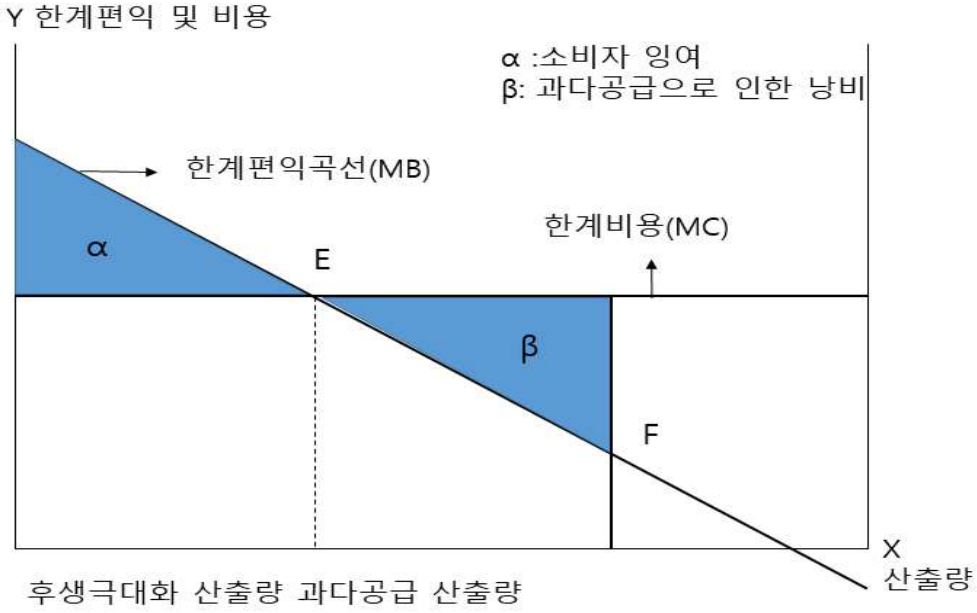
한 이유는 공공서비스를 제공하는 주체가 바로 관료이며, 정치적 기관(political institution 혹은 sponsors)은 관료들이 작동하는데 중요한 환경으로서 기능하기에 관료를 중점적으로 연구해야 한다고 보는 것이다. 즉, 공급이론의 중요한 요인은 관료특성, 관료와 환경 그리고 예산 극대화를 추구하는 관료인데, 합리주의 관점에서의 '관료 효용함수(the bureaucrat's utility function)[3)]'를 제시함으로써 자신의 주장에 대한 논거를 뒷받침하고 있다(Niskanen, 1971: 9). 또한 예산을 확대하려는 상사 혹은 상위 기관의 압박이 작용함으로써 생존(survival ground)은 또 하나의 예산 극대화 추구 요인으로 작용한다고 본다.

Breton & Wintrobe(1975: 195)의 설명에 따르면, Niskanen 모형의 핵심 가정은 2가지로 요약될 수 있다고 보았다. 첫째는 관료는 그들 조직의 예산 극대화를 추구한다는 것이고, 둘째는 공공서비스 제공에 있어서 단순 독점자 효과(in effect simple monopolists)를 나타낸다는 것이다. 먼저 관료가 예산을 심의하는 사람(a single sponsor)에게 단일 공공서비스 예산(for one budget)을 교환하여 그에 대한 공공서비스를 제공한다고 가정했을 때, 이를 시장에서 거래하는 것이 아니기 때문에 예산 심의자는 가격을 알지 못한다. 반면에 관료는 그들의 선호를 알고 있다. 이러한 정보의 비대칭성은 관료가 기관의 예산을 최대화하는 것을 가능하게 해준다고 생각한다. 관료는 제약 하 가능한 수준에서 예산을 최대화하려고 한다. 대표적인 수요와 비용 여건에 따라 산출물의 균형점(the equilibrium level)이 결정되지만 결국 정보비대칭이 존재하기 때문에 공공서비스는 과다생산으로 이어진다(Niskanen, 1971: 46). 이를 그림으로 나타내면 아래와 같다.

---

3) Niskanen(1971: 38)이 제시하고 있는 효용 함수의 요인들은 "봉급(Salary), 부서 특권(perquisites of the office), 공적 평판(public reputation), 권력(power), 권위(patronage), 산출물(output of the bureau), 변화의 용이성(ease of making changes), and 운영의 용이성(ease of managing the bureau)" 이다.

[그림 2-4] 관료의 예산 극대화 행태



출처 : Dunleavy & O' Leary(1987: 118)

[그림 2-5] Niskanen 예산 균형점(budgetary equilibrium)

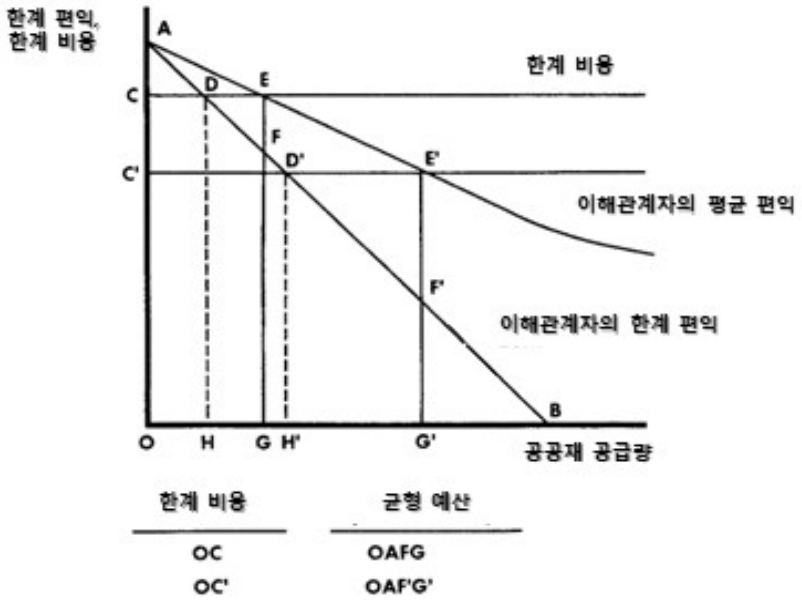


Figure 1. Niskanen budgetary equilibrium

출처 : McGuire, 1981: 315

물론 이러한 설명에 대한 비판이 존재한다. 현실세계에서 적용되기에는 지나치게 단순화되어 있고, 예산과정에는 다수의 이해관계자 및 결정자가 참여하기 때문이다. 특히 Conybeare(1984: 479)는 과대생산으로 인한 공공서비스의 비효율 설명에 반기를 제기한다. Niskanen 모형의 한계는 그가 전제한 관료와 의회의 관계에서 '완벽한 가격차별(perfect price discrimination)'을 구사할 수 없다고 본다. 오히려 사적 영역보다 더 작게 산출될 수밖에 없다는 것이다. 여기서 중요한 것은 관료의 독점력(monopoly power)인데, 관료가 비가격차별(non-price-discrimination) 예산 극대화를 추구한다면, 산출물은 경쟁 시장과 동등하거나 과소 산출될 수 있는 가능성을 제시하고 있다.

그러나 단순한 현실가정에 대한 비판에도 불구하고 관료들의 예산을 확대하고자 하는 현상에 대한 논리적인 근거를 제시하고 있다고 평가받고 있으며, 이에 대한 후속 연구로써 많은 수정모형이 제시되었다.

2) 점증주의(Incrementalism)

점증주의 예산결정이론은 공공선택론이 제시하는 합리적 인간, 완벽한 정보 등에 관한 전제를 반박하고, 환경의 불확실성 및 타성(inertia)에 관한 수정된 논의를 제시하고 있다. 특히 정치적 요인이 고려되지 않음을 지적하면서 정치인의 상호작용 및 관계성에 의한 타협, 협상에 관한 논의를 추가하였다.

대표적으로 Wildavsky(1974)는 『예산과정의 정치(The Politics of the Budgetary Process)』저서를 통해 예산결정 관료 행태의 전제는 공공선택론이 제시하는 합리적 인간관을 수정하고, 제한된 합리성에 기초해야 한다고 주장하였다. 공공선택론자들이 제시하는 정보의 완벽한 통제, 확실성 등이 현실적으로 불가능하다고 보기 때문이다. 오히려 관료는 정치인들과의 상호작용 및 협상 시 온건한 전략을 차용한다고 본다. 그 이유

는 관료를 제한된 합리성을 지닌 주체로 보고 예산 전략에 있어서도 제한된 만족점이 있다고 가정하기 때문이다. Wildavsky는 이를 '효용 만족 추구자(satisficers)'로 명명하였다. 상급기관 혹은 심사기관과의 신용을 더 중요시하기 때문에 자신들이 예산을 확대해야 할 때를 대비하여 평소에는 좋은 관계를 유지하려는 전략을 사용한다. 이러한 행태는 예산을 점증적이고 경미하게 증가시키는 결과(mudding through 방식[4])를 낳고, 합의점은 관료들이 생각하는 만족점에서 결정된다는 것이 핵심이다.

결론적으로 예산결정은 전체 사업을 검토하고 합리적, 계획적 및 총체적으로 결정하는 방식이 아닌 전년도의 예산을 기초로(budgetary base) 조금씩 증가하는 방식으로 이루어진다. 이는 '지금의 예산은 전년도 예산의 함수다'라고도 표현할 수 있다(강윤호, 1999: 44). 혹은 '지난해 예산심사액(base)', '예산분배 유지(fair share)' 및 '작고 미시적 변화(incremental)'로 정리한 것으로 점증주의 핵심을 요약할 수 있다(김은지・김상헌, 2015:134).

그러나 점증주의 예산결정과정 설명의 한계는 복잡한 의사결정에 대한 반영이 부족하다는 것이다(신종철, 20014: 13). 공공선택론의 현실 가정의 비현실성 및 단순성에 관한 한계가 지적되었는데, 점증주의 이론 또한 정치인의 상호관계만을 덧붙였을 뿐 여전히 정당, 이해집단 등의 논의를 배제하고 있는 것이다. 또한 점증주의의 핵심은 예산이 점증적으로 조금씩 증가한다는 것인데, 그렇다면 점증적이라고 표현할 수 있는 기준이 무엇인지 모호하다는 지적이 존재한다(윤진훈, 2004: 17). 어디까지가 점증적이라고 말할 수 있는가는 학자마다 기준이 다를 수밖에 없다.

---

4) Muddling Through 개념은 1956년 Lindblom의 논문을 통해서 발표된 관료의 점증적 의사결정 방식을 개념화 한 것이다. 진흙을 뚫고 나오는 것처럼 연속적이면서도 점진적인 예산결정 과정을 표현하고 있다.

3) 신제도주의(New Institutionalism)

신제도주의(new institutionalism)는 1980년대를 중심으로 각종 사회현상을 설명하는데 있어 '제도(institutionalism)'의 영향력을 강조한데서 시작하였다. 앞서 논의한 공공선택론도 합리주의 제도주의의 한 분파로 분류되기도 한다. 결국 예산을 결정하는데 있어서 제도를 하나의 변인 혹은 통제변수로만 인식한 것을 한계로 지적하고, 제도가 핵심적인 영향요인임을 인식하는데서 신제도주의는 시작한다.

신제도주의는 행태론에 대한 의문에서 시작하여 합리적 인간관을 통해 개인의 효용을 추구하는 인간은 사실 일정 현상에 영향을 미치는데 매우 미약한 존재로 인식하였다(Peters, 2019: 19). 경제, 정치 및 사회를 변화시키는데 인간의 행위의 영향력 보다는 보다 큰 단위의 '무엇'이 핵심적으로 기능한다고 보았고, 이를 제도라고 설명한 것이다. 신제도주의 핵심가정은 '1) 제한된 합리성, 2) 거래비용 존재, 3) 정보의 불확실성'으로 설정하였는데, 기존의 경제학자들과는 다르게 보다 현실적인 접근을 추구했다는 평가를 받고 있다(백현관, 2005: 40). 특히 인간은 주어진 제약(constrain) 속에서 자신의 유인을 극대화하려는 것임을 지적하였다. 어떠한 인간도 제약을 넘어서까지 이익을 추구하지 못한다는 것이다. 결국 제약은 제도적 제약을 의미하는 것이며, 이를 핵심변수로 둘 때 인간의 행위가 현실적으로 이해된다고 역설하고 있다.

구체적으로 신제도주의는 세 분파 정도로 구분가능하고, 이를 표로 나타내면 아래와 같다.

[표 2-4] 신제도주의 세 분파의 특징

	제도	선호형성	강조점	제도변화	방법론
역사적 제도주의	공식적 측면	내생적	권력불균형 역사적 과정	단절된 균형 외부적 충격	사례연구 비교연구
합리적 선택 제도주의	공식적 측면	외생적	전략적 행위 균형	비용-편익 비교 전략적 선택	연역적 일반화된 이론
사회학적 제도주의	비공식적 측면	내생적	인지적 측면	동형화 적절성의 논리	경험적 연구 해석학

출처 : 백현관(2005: 45)

신제도주의 분파는 제도를 법률, 규칙 등의 공식적 측면을 강조하는지 아니면 관습 혹은 국가마다의 규범, 혹은 문화 등과 관련된 비공식 제도를 강조하는지에 따라 특성을 달리할 수 있다. 또한 제도와 행위자의 행동에 영향을 미치는 것이 그냥 주어진 것인지, 아니면 제도로 인했기 때문에 규명되어야 하는 것인지에 대한 관점이라고 볼 수 있다. 덧붙여 분파마다 강조하는 제도적 측면이 다른데, 권력관계, 역사적 맥락, 균형의 강조 등 다양한 영역에서의 논의가 존재한다.

다양한 영역에서 신제도주의적 설명이 가능하지만, 예산을 결정하는데 있어서 신제도주의 논의가 무엇을 의미하는지 살펴보는 것이 중요하다. 먼저 우리가 앞서 살펴보았던 공공선택론적 접근 및 점증주의적 접근은 관료나 환경에 대한 경제학적 접근 vs. 정치학적 접근으로 요약할 수 있다. 그러나 신제도주의는 앞의 두 가지 이론에 대해 '현상에 대한 미시적 접근'으로 평가한다. 오히려 각 나라의 고유한 '제도적 맥락'에

대한 접근을 강조하는 것이다(Peterson, 2019). 특히 예산결정과 관련하여 관료들의 행태를 해석할 수 있는 제도적 맥락을 중심변수로 놓아야 한다는 것을 강조한다. 강윤호(2000: 80)에 따르면 “국민, 이익집단, 대통령 등의 역할 등 공식적 제도적 제약과 이타주의, 문화, 집단규범 등 비공식적 제도적 제약”을 예산결정과정에서 고려해야 한다고 보고 있다.

이를 적용해보면, 지방정부의 예산결정과정의 경우 의존재원 및 보조금 제도는 하나의 공식적 제도적 제약으로서 기능할 수 있으며, 각 지방정부마다의 예산결정과정의 관습이나 문화, 집단규범 같은 비공식적 제도적 제약이 존재할 가능성이 크다. 중앙정부와는 다르게 지방정부별로 예산결정과정의 행위자의 특색 및 지방의 문화와 역사가 모두 상이하기 때문이다. 신제도주의의 여러 분파적 특성에 따라 세부적으로 지방정부의 예산결정과정에 미치는 핵심 제도는 무엇이고, 어떠한 제도적 요인이 가장 중요한가에 대한 관점은 다르겠지만 공식 및 비공식적 제도적 제약에 관한 논의가 분파마다 공통으로 중요하게 강조하는 영역이다. 제도가 관료를 제약하고, 이는 다시 예산결정에 영향을 미치는 순차적 단계의 핵심 변수이기 때문이다.

보론적으로 아래 표는 예산결정이론의 세부내용을 과정, 전략 및 예산결과로 분류하여 속성 혹은 접근별로 구분한 내용을 정리한 것이다.

[표 2-5] 예산결정론의 관점 비교

관점 / 방법		포괄적 합리적 접근	점증적 접근	정치적 접근
과정	단절적·연속적	단절적·종합적·체계적 결정과정	연속적·한정적·개략적 결정과정	체계적인 과정과 연속적인 과정 혼합
	미시적·거시적	집권적으로 제도화된 사업별로 거시적 결정	요구자와 사정자 간 상호 조정에 의한 미시적 결정	정치권력에 의거 집권적·거시적 결정
전략의 이용		과학적 근거에 의한 결정이므로 전략 불요	기관의 전략에 의존	외부인의 전략·정략이 가능
예산의 결과		신규 사업의 설치 가능, 체계적이고 대폭적인 변화의 필요성 강조	전년도 대비 소폭적 변화	전년도와 무관, 신규 사업의 설치·대폭적 변화 가능

출처 : 백현관(2005: 797)

이상으로 대표적인 예산결정이론을 살펴보았다. 이 연구는 공공선택론 하의 예산 극대화 관점을 채택하여 이를 한국 지방정부에 실증적으로 적용하고자 하며, 다른 요인들의 영향 가능성을 통제하기 위해 점증주의 및 신제도주의의 설명 변수를 모형에 포함하는 것으로 한다. 특히 공공선택론 하 Niskanen의 접근에 주목하고자 한다. 그 이유는 추가경정예산은 특히 관료의 예산 결정 행태에 따른 영향이 본예산에 비해 크기 때문이다. Niskanen의 연구는 분석단위를 관료로 설정하고 그들의 동기에 주목하면서 예산 결정 행태에 대한 중요한 이론적 근거를 제공하고 있는 것으로 평가되고 있다.

3. 관료의 예산 재량 영향에 관한 이론적 논의

앞서 일반적으로 논의되는 예산결정이론들을 살펴보았다. 그런데 이 논문에서 주요 관심사인 추가경정예산 영향요인을 살펴보기 위해서 가장 중요하게 고려되어야 하는 것이 관료의 행태이다. 기초자치단체장 및 예산을 결정하는 관료를 중심으로 예산 결정 행태를 논의할 수 있는 이론적 기반이 요구된다. 그 이유는 추가경정예산 특성 때문이라고 요약할 수 있다. 이번 장에서는 간략하게 추가경정예산 특성을 살펴보고, 이를 설명할 수 있는 관료의 행태와 관련된 이론적 논의를 중심으로 설명하도록 한다.

1) 추가경정예산 특성과 관료의 예산 결정 행태

예산결정이론은 앞서 논의한 것과 같이 예산 요구자, 상정자 혹은 참여자 등의 다양한 주체 및 상호작용, 환경 등의 영향에 따라 관점이 다양할 수 있음을 살펴보았다. 특히 추가경정예산의 특성을 고려할 때, 관료의 예산 결정 행태를 통해 이론적 관점을 차용하는 것이 그 현상을 이해하는데 가장 유용할 수 있다. 이러한 주장을 뒷받침하기 위해서는 추가경정예산의 특징을 살펴보는 것이 요구된다.

먼저 류춘호(2016: 1870)는 본예산과 추가경정예산의 차이를 통해 그 특징을 설명하고 있다. 추가경정예산 자체는 본예산 편성과는 다른 법적 절차와 과정이 존재한다고 설명한다. 실제로 예산과정이 편성, 심의, 집행 및 결산으로 이루어진다고 볼 때, 지방정부의 본예산 편성은 법적으로는 50일전에 예산안을 제출하도록 되어 있지만, 현실적으로는 그렇지 않다. 중앙정부 예산안이 확정되어야만 편성될 수 있기 때문에 30일 정도 내에 상대적으로 촉박하게 이루어지고 있기 때문이다. 이러한 이유로 추가경정예산 편성은 당연하게 편성될 수밖에 없으며, 이로 인해 세 가지 특징을 갖게 된다. 첫째, 추가경정예산은 본예산에서 반영할 사업을

추가경정에서 신설함으로써 ‘재정지출 확대 수단’적 성격을 지닌다. 둘째, 지방정부는 불용액이 과다하게 발생하거나 사고이월 등의 문제를 회피하기 위한 ‘비난회피 수단’적 성격이 존재한다. 이러한 행위는 감액 경정 혹은 사업폐지를 통해서 발생한다. 셋째, 상위정부의 정책 기조를 수행 혹은 대응하기 위한 ‘정책 대응적 수단’으로 기능하기도 한다.

다른 한편으로 추가경정예산의 특성을 첫째, 환경 대응, 둘째, 전략적 도구, 셋째, 형식적 절차로 보기도 한다(신무섭, 2003: 346). 먼저 환경 대응적 특성은 한번 정해진 예산은 경직성을 띄기 때문에 급변하는 환경에 대응할 수 없는 경우가 발생한다. 이 때 수정, 증액 혹은 감액을 통해서 환경 변화를 수용하는 방향으로 추가경정예산이 활용될 수 있다고 본다. 이 때문에 추가경정예산은 신축적 예산운용제도로 인정받고 있다. 그러나 이와는 반대로 관료의 전략적 도구 특성이 존재한다고 지적한다. 지방정부의 관료 혹은 집행부는 자신들의 이해에 따라서 “예산 성립 전부터 존재하는 사유”를 추가경정예산에 일부러 포함시키거나, 자신들의 정책선호를 중심으로 반영하는 것이다. 마지막으로 형식적 절차는 추가경정예산의 관례화를 지적하고 있다. 이는 추가경정예산은 보충적인 예산 제도임에도 불구하고 이미 또 하나의 본예산으로 기능하고 있다는 점을 지적하고 있는 것이다. 혹은 추가경정예산은 당연히 실시하는 것이기 때문에 의회의 심의 과정 혹은 의결 과정이 정례화될 가능성도 존재한다.

이러한 논의들을 중심으로 추가경정예산의 특징을 정리하면, 첫째, 추가적 혹은 보완적 예산, 둘째, 관례화를 통한 예산 심의의 낮은 통제성 존재, 셋째, 관료의 예산 편성의 전략적 도구로서 재량적 편성이 존재할 가능성으로 요약할 수 있다. 먼저 추가적 혹은 보완적 예산이라는 것은 본예산에서 배제된 사업을 추가경정에서 편입시키거나 신설시키는 등의 행위를 포함한다. 관례화는 낮은 예산 통제뿐만 아니라 결국 집행부의 예산 편성의 자율성을 높이는 반대급부적인 특성으로 이해할 수 있

다. 마지막으로 세 번째 관료의 전략적 도구로서 예산의 재량적 편성 가능성은 추가경정예산 재원적 특성과 관련이 있다. 가장 큰 이유는 추가경정예산 재원과 규모에 관련한 법적 제한이 없기 때문에 이는 관료의 전략적 선택 영역으로 기능할 수 있다.

그렇다면 추가경정예산의 특징이 관료의 예산 결정 행태에 어떠한 영향을 미치는가를 고려해야 한다. 특히 예산 결정 행태를 설명할 때, 앞서 예산결정이론들에서 파생되어 논의되는 개인적 특성에 따른 영향인지, 인센티브나 동기에 의함인지 혹은 공식, 비공식 제약(제도)에 따른 영향인지에 따라서 관료의 예산 결정 행태가 결정된다는 것이 일반적인 연구이다(강윤호, 1999). 언급한 추가경정예산의 각 특징이 만약 개인적 특성, 인센티브나 동기, 제약으로 기능하게 하는 주요한 영향요인이라면, 본예산과는 다른 예산 결정 논의가 요구되는 것이다.

특히 추가경정예산 편성에서 사업 신설 및 변경이 본예산보다 용이하고, 편성의 자율성 또한 본예산에 비해 높다는 것은 관료가 재량 예산으로 인식하고, 이를 극대화하기 위한 재량 행위를 가능하도록 하는 기제로 작용할 수 있다. 또한 관료가 전략적으로 추가경정예산의 재원 자체를 확대하는 것이 가능하다면 이 또한 중요한 고려 요인인 것이다.

종합하면 이 연구는 이러한 가능성을 Niskanen의 재량 예산 극대화론으로 설명하고, 본예산과 차별화되는 추가경정예산 결정요인의 재조작화 혹은 재범주화 가능성에 대한 논의를 전개하는 것으로 한다.

2) 관료 예산 결정 행태에 관한 이론적 논의: Niskanen의 재량 예산 극대화

이 연구에서는 Niskanen의 재량 예산 극대화론을 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 그 이유는 첫째, 분석단위가 관료이다. 지방정부 본예산에 영향을 미치는 행위자들은 기초자치단체장 및 고위 관료, 지방의회 및 주민 등 대체로 집합적 이해관계를 반영하며, 서로의 선호 및 가치를

추구하기 때문에 예산편성의 통제가 상대적으로 높게 존재한다. 그러나 추가경정예산의 경우 지방의회 및 주민의 통제가 상대적으로 낮아 기초자치단체장 및 예산결정을 담당하는 상위관료들의 결정에 자율성이 존재한다(이 또한 본예산과 상대적 개념이다). Niskanen은 분석단위를 의사결정자로서의 개인으로 설정하면서 그들의 행태를 분석하였다. 자신의 이익을 극대화하기 위한, 효용 극대화를 위한 관료적 행위에 초점을 맞추었기 때문에 추가경정예산 편성과정에 대한 이론적 논의를 전개하는데 적합하다. 또한 Niskanen은 의회나 정당의 이익보다는 관료의 개인적 이익을 반영하는 통로가 예산결정과정이라고 이해하였는데(김성철 외, 2005), 이는 본예산보다는 추가경정예산 편성에 더 알맞은 설명을 제공한다. Niskanen 예산 극대화 모형은 공공선택론의 한 이론이며, 공공선택론 자체는 오석홍 외(2005)의 주장처럼 예산결정에 관한 의사결정구조에 대한 논의를 제공함에 있어서 정치적 의사결정 즉, 선거 혹은 공공서비스의 선호 및 결정에 관한 분석들을 적절하게 제공한다. 특히 송준상(2014)의 분류처럼 정치인과 지역주민의 역동 속에서 퍼주기식(pork-barrel) 예산 배분이나 투표거래 등이 이루어질 수 있다고 보고 있다. 그러나 Niskanen의 재량 예산 극대화 모형이 기존의 공공선택론과 다른 점은 관계간 역동보다는 관료 개개인의 행태에 집중하고 있다고 볼 수 있다. 기초자치단체장의 특성은 관료이면서도 선출직인 하나의 정치인으로 볼 수 있기 때문에 예산 극대화 모형은 재선이라는 개인적 이익을 성취하기 위해 기초자치단체장들이 어떠한 행태를 보일 수 있는지, 참여자들의 관계 역동에 초점을 맞춘 것이 아닌 기초자치단체장 개인의 결정행태에 집중코자 한 것이다. 즉, 지방정부의 구조적 특징과 추가경정예산의 특성은 Niskanen의 재량 예산 극대화 모형이 전제한 가정 하에 적합한 논의를 제공할 수 있다.

재량 예산 극대화 논의를 구체적으로 전개하면 다음과 같다. 초기 Niskanen 예산 극대화 모형은 지나치게 단순한 현실가정 및 다수의 이해

관계자를 고려하지 않았기 때문에 그에 대한 비판 혹은 수정 모형이 제시되었다(Niskanen, 1994; Breton & Wintrobe, 1975; Conybeare, 1984; McGuire, 1981; Moynihan, 2013; Siegelman; 1986; Migue & Belanger, 1974 등). Niskanen은 예산 극대화론 이후의 비판을 수용하여 관료는 재량적 예산만을 극대화한다는 연구를 제시하였다. Migue & Belanger의 연구 또한 재량 예산 극대화론을 주장하였으며, Breton & Wintrobe의 연구의 경우 대부분의 공공선택론 범주의 예산결정이론들이 관료 행태의 공급적 측면에만 집중한 것을 지적하고, 수요자 측면의 감독 가능성을 제시한 모형으로 수정 제시하였다.

먼저 Migue & Belanger(1974)은 관료적 재량 모형(model of bureaucratic discretion)을 제시함으로서 예산 극대화 이론을 수정하여 제시한 대표적 연구로 평가받는다. 그들은 관료들이 모든 예산의 극대화를 추구하는 것이 아니라 관리상 재량적으로 활용할 수 있는 예산에 더 큰 관심을 보인다는 주장을 하였다. 강윤호(1999: 34-35)는 재량예산을 "총예산과 정치인들이 기대하는 산출물 생산의 최소비용 사이의 차이" 라고 본다. 다시 말해서 관료나 정치인들은 예산의 총량을 늘리기보다는 재량권을 발휘할 수 있는 예산 혹은 남는 예산을 통한 의사결정이 가능한 재량 예산을 확보하기를 원한다는 것이다. 특히 Niskanen의 초기 이론이 관료들의 공공서비스 공급의 과대생산을 지적하였다면, 이 연구에서는 예산 극대화로 인한 비효율성에 집중하고 있다.

구체적으로 그들은 재량 행태 모형(model of discretionary behavior)을 제시하고, 관료들은 적절한 수준의 예산을 확보하고 남는 예산을 재량적으로 활용하는 것을 더 선호한다고 보았다. 재량 예산을 확보하기 위해서는 선제적으로 예산 규모가 커야하기 때문에 관료들의 예산 극대화 행태가 나타나는 것처럼 보인다고 해석한다. 이러한 행태는 공공서비스의 비효율성을 초래하고 질을 저하시킬 수 있다.

한편, Breton & Wintrobe(1975: 198, 204)는 Niskanen의 예산 극대화 이론이 관료에 의한 공공서비스 공급에 대해서 정교화 한 공헌은 인정하

지만 그가 가정한 두 가지 가설, 즉 관료는 예산을 극대화하고 자신의 선호를 반영하여 독점적 효과를 갖는다는 것에 대해서 의문을 제시한다. 연구를 통해 관료가 예산을 극대화한다는 전제는 받아들이지만 단순 독점자가 아니라 정치인들의 역할이 있다고 보았다. 재선에 관심이 있는 정치인들은 분명히 그들의 수요 독점적 구매자(monopsony buyers)로서의 지위를 이용한다는 것이다. 그들은 상대적으로 규모가 큰 조직의 상위관료가 소규모 조직으로 이동하면서 임금이나 기타 제반의 환경을 향상시키는 방향으로 개선됨을 발견하였다. 이를 전체 예산의 극대화가 아닌 상위 관료의 이동성(mobility)을 통한 다른 목적 함수(a different objective function)의 극대화를 추구한다고 표현하고 있다. 그러나 이마저도 전체 관료가 아닌 군대와 같은 특정 조직에 국한될 수도 있음도 지적하였다. 종합적으로 이 연구는 Niskanen 및 Migue-Belanger의 예산 극대화 및 수정 논의에서의 공급자적 측면 강조를 경계하고, 정치인들이 자신들의 재선을 위해 수요측면의 전략을 사용함을 강조하였다. 수요 독점적 구매자로서의 정치인의 감독에 관한 수정 모형을 제시한 것으로 요약할 수 있는 것이다.

마지막으로 Niskanen(1994) 자신 역시도 1971년의 연구를 수정하여 『관료제와 공공 경제학(Bureaucracy and Public Economics)』 저서를 발표하였고, 재량 예산 극대화(maximization of discretionary budget) 모형을 제시하였다. 책의 서문에서도 기존의 연구를 수정하여 "사회 집합적 제도 연구 및 경제적 방식을 적용한 새로운 정치 경제(the new political economy) 접근을 취한다"고 밝히고 있다. 여기서 기존 연구는 관료의 목적주의적 행태로 대표되는 '관료 공급이론(a theory of supply by bureaus)'을 의미하는데, 공공서비스가 관료에 의해 공급되는 즉, 예산과 산출물의 공급 관계에 대한 가정을 기본으로 한다고 볼 수 있다(p.9). 이에 대한 수정으로 정치 제도(political institutions)에 대한 논의를 추가함으로써 관료가 반응하는 환경에서 중요하게 작용한다고 보았다. 기존 관료 공급이론의 요소들을 수정하여 '관료의 특징[5], 관료와 환경 사이

의 특성[6], 관료의 극대화’의 개념 및 측정 내용을 설명하고 있다 (p.15-42).

그런데 우리가 집중할 부분은 바로 관료의 극대화(the bureaucrat’s maximand)’와 관련된 논의이다. 기존의 예산 극대화 논의는 대리인 이론에 입각하여 관료들이 개인효용에 따른 극대화가 이루어진다고 보았다. 그러나 Niskanen은 이러한 관료의 행위가 실제로 합리적 행위(즉, 효용 극대화)의 소산인지(a property of rational behavior) 혹은 조직 생존의 소산(a property of organization survival)인지의 논쟁에 따라서 다시 설명되어야 한다고 본다(p.37). 만약 전자에 의해서 관료의 예산 극대화가 이루어진다면 “임금(salary), 부서의 특권(perquisites of the office), 공적 평판(public reputation), 권력(power), 임명권(patronage), 산출물(output of the bureau), 변경 가능성의 용의(ease of making changes), 그리고 관리의 용이(ease of managing the bureau)”의 영역에서 나타난다. 그러나 이러한 예산 극대화는 결국은 쳇바퀴 효과(a treadmill phenomenon)에 의해서 관료 개인에게 돌아오는 총 예산의 증가 효용은 감소하게 된다. 특히 관료는 부서가 순환되기 때문에, 순환되는 시점에는 이전 부서에서 예산을 극대화 할 유인은 없다. 오히려 삭감하는 쪽을 선택할 수도 있다. 즉, 관료의 효용은 반드시 예산을 증가시킨다는 것에만 초점을 맞추어서는 안되며, 오히려 예산의 수준(the level of the budget)에 영향을 받는다고 보는 것이다.

반면에 조직 생존으로 인한 예산 극대화라면 부서의 구성원인 관료,

---

5) Niskanen(1994: 16)에서 관료의 특징을 공공의 경제활동을 하는 자로서 간주한다. 이에 관료의 경제활동을 3가지 요인으로 측정하였는데, ‘expenditures total government, goods and services total government, compensation of employees(general government, government enterprises, households and institutions)’이다. 3가지의 활동을 통해서 관료가 공공서비스를 제공하기도 하고 결정하기도 하는 의사결정을 참여한다고 간주한다.

6) 관료와 환경의 정의를 세 그룹간의 관계로서 정의내리고 있다. ‘관료의 반복적 할당(bureau’s recurring appropriation) 혹은 보조금(grant)을 제공하는 집합적 조직, 노동 등의 공급자, 고객들‘이 그것이다(Niskanen, 1994: 24).

그리고 관료의 재임기간(tenure)에 의해서 나타난다고 본다. 이들의 관심은 사실 승진의 기회, 자신의 고용 안정이다. 그리고 가장 중요한 것은 관료는 자신이 가지고 있는 권한을 통해서 예산을 늘려 하위 관료에게 영향력을 행사하지 않을 때는 의미가 없다고 본다. 그러므로 우리가 단순하게 관료의 모든 행위가 모든 예산을 극대화하려고 한다는 명제에서 벗어나야 한다고 주장한다. 관료의 합리적 행위이든 조직의 생존의 영역이든, 그들은 각자의 위치와 환경적 유인에 의해서 재량적 예산(discretionary budget)을 극대화한다고 경제학적인 설명을 통해 주장하고 있는 것이다(p.281).

Niskanen은 관료의 환경 즉, 정치 환경(political environment)에 대한 특징을 규명하는 것 또한 매우 중요함을 강조했다. 누가 관료의 예산 결정에 관여하는지? 어떠한 인센티브와 제약이 존재하는지? 선거와 관련된 예산 극대화 전략 등에 관한 논의가 재량 예산 극대화 이론과 맞물려 매우 중요한 변수라고 본 것이다(p.282).

그러나 이러한 강조가 하나의 한계이기도 하다. 먼저는 정치 환경에 대한 논의 부족은 그동안 정치적 요인을 배제한 것을 반증하는 것이기도 하다. 또한 실제로 어떠한 공공서비스의 예산을 기능별 혹은 항목별로 극대화하는가에 대한 실증적 분석이 부족하였다. 재량 예산을 관료의 월급, 일반 행정 사무 등과 관련된 항목으로 보고, 이를 극대화한다고 설명하지만 비현실적인 경제학적 가정 하에서가 아니라 실제로 그런지에 대한 논의가 부족하다. Niskanen은 재량 예산을 큰 의미에서 일반 사무에 관한 예산이라고 보았는데 한국의 예산배분에서는 일반 사무 예산을 재량예산으로 보지 않는다. 오히려 경직성 예산이다. 혹은 이에 대해서 실제 검증해야 한다면 공공서비스에 대한 정책유형에 대한 논의를 끌고 와야 한다. 정책유형이란 공공서비스를 일정한 기준에 따라 유형화하는 일련의 작업을 의미하는데, 이러한 분류는 Niskanen이 말하는 재량 예산의 영역을 포함하고, 또한 재량 예산의 성격뿐만 아니라 지방정부의 다른 유인에 의해 재량 예산을 확보한다는 다른 관점을 제시하기도 한다.

3) 소결

지금까지 추가경정예산의 개괄 및 예산결정이론, 추가경정예산의 결정 요인을 설명하기 위한 이론적 근거로서 Niskanen의 재량 예산 극대화론에 관한 논의를 전개하였다. 특히 추가경정예산의 특징으로 인해 이를 재량 예산으로 인지하고 극대화하려는 행태가 존재할 수 있다는 것을 주장하였다.

앞서 추가경정예산의 특성을 제시하였는데, 첫째는 추가·보완적 예산이라는 점, 둘째는 낮은 통제 가능성, 셋째, 관료의 예산 재량성을 확보하기 위한 전략적 도구로 기능할 가능성으로 요약하였다. 또한 이것이 관료의 예산 재량 영향이 나타날 수 있는 요인임을 언급하였다.

그렇다면 관료는 이러한 특성을 어떻게 인지하고 행태를 결정하는 것인지 살펴보는 것이 중요하다. 이는 개인의 특성이나 인센티브, 동기에 의해서 자신의 사익을 추구하는 영역에서 결정될 수도 있고, 조직의 환경 특성이나 예산 제도의 제약, 보조금 등의 의존재원에 의한 제약으로 조직 생존의 영역에서 예산 결정 행태가 결정될 수도 있으며, 양쪽 영향력 모두 발생할 가능성도 있다.

이러한 논의를 종합할 때, 추가경정예산은 본예산과는 다른 독특한 특성으로 인해 관료의 예산 재량 영향이 발생할 수 있고, 관료의 동기는 Niskanen이 주장한 개인의 동기 및 인센티브로 인한 합리적 자기 이해와 조직에서 살아남고자 하는 동기에 의한 조직 생존 동기로 정리할 수 있다. 그러나 이 연구에서는 추가경정예산의 합리적 자기 이해와 조직 생존 동기 조작화에 대한 수정이 요구된다. 만약 Niskanen의 설명에 따른다면, 합리적 자기 이해 영역에서 자신이 속한 조직의 임금을 확대하거나 변경 혹은 관리가 용이한 일반 사무 예산을 확대하려는 경향을 측정해야 한다. 그러나 추가경정예산 하에서는 이는 경직성 예산이다. 특히 추가경정예산은 총액인건비제도 등에 따라서 임금을 임의로 올릴 수 없고, 임시적이거나 계약직을 고용할 경우에만 한시적으로 증가시킬 수 있

다. 또한 변경이나 관리가 용이한 예산의 예시로써 일반 사무행정비 등을 들고 있는데, 이 또한 매우 경직적인 항목으로 실제로 관료의 효용을 대변해 줄 수 없는 것으로 보인다. 오히려 관료는 추가경정예산 규모 자체를 자신이 변경하거나 관리가 용이한 예산 성격으로 인식할 가능성이 높다. 항목에 대한 인식이 아니라 재원에 대한 인식이 관료 효용에 영향을 미칠 것이다. 이러한 논거를 뒷받침하기 위해서 제3장에서는 추가경정예산 재원의 특성이 관료의 재량 예산 극대화 행태를 확대한다는 것에 대한 사전적 분석을 실시하도록 한다.

덧붙여 기초자치단체장의 가장 강력한 조직 생존의 동기는 재선인데, 이를 달성하기 위해 선거를 대비한 인기영합적 예산 배분 행위가 나타나고, 또한 상위 정부와의 관계를 통한 정치적 영향력에 대한 고려가 중요할 것으로 보았다.

제 2 절 예산결정요인 및 예산결정 행태에 관한 선행연구

1. 추가경정 예산결정요인에 관한 선행연구

1) 본예산 및 추가경정 예산결정요인

대부분의 예산결정요인과 관련된 연구는 본예산을 중심으로 구성되어 있다. 특히 본예산의 결정요인 연구는 중앙과 지방으로 분류하여 논의되기도 하고, 특정 지출 분야로 한정하여 결정요인이 연구되기도 한다. 지방정부의 결정요인을 중심으로 살펴보면 사회복지예산결정요인 연구들이 다수로 연구되는 것으로 보였다(문수진・이종열, 2015; 임진영 외, 2018; 윤인주・양준석, 2016; 진재문, 2006; 백운광・최미호, 2015; 이상일・박종철, 2016 등). 덧붙여 소방 등과 관련한 안전 예산결정요인(이정철,

2018; 김진동, 2010 등), 재난관리 예산결정요인(김창진・홍성우, 2018; 류상일・이주호, 2010; 최하늘 외, 2017 등) 및 문화 관련 예산결정(박윤환, 2012, 이병량・박윤환, 2011, 하민지, 2014 등)의 분야로 연구가 축적되었다. 또한 지방정부의 예산결정요인 연구에서 중요한 한 흐름은 지방의회와의 관계를 고려하여 예산심의 혹은 의결과 관련된 논의(나중식, 1996; 이성숙 외, 2017 등)가 활발하게 진행된다는 것이다.

종합적으로 주요 이론별 결정요인들을 분류하여 제시하면 아래 표와 같다.

[표 2-6] 예산결정이론별 결정요인의 분류

연구자	사회경제적 결정이론	정치적 결정이론	점증주의	기타이론
문수진・이종열(2015)	-인구수 -고령인구비율 -장애인인구비율 -국민기초생활 수급자비율 -1인당 지방세 부담액	-지방선거실시년도 -지방선거 후년도 -지방의회의 다수당 기초단체장과 지방의회 다수당과의 정치성향	-복지지출증감률	
임진영 외(2018)	-재정자주도 -1인당 지방세 부담액 -노인인구비율 -기초생활수급자 수	-단체장 소속정당 -단체장과 지방의회 관계 -지방선거 실시여부 -지방의회 의원수	-	-
윤인주・양준석(2016)	-재정자주도 -재정자립도 -1인당지방세부담액 -노인인구비율 -장애인비율 -영유아비율 -기초생활수급자비율		-	-정책사업비중 -자체사업비중 -보조사업비중 -공무원수

연구자	사회경제적 결정이론	정치적 결정이론	점증주의	기타이론
김지윤・이병하(2013)	-전년도인구 -전년도재정자립도 -전년도 노동활동 인구비율	-보수정당 소속 의원 수 -보수정당소속의원 의석수 -의회정당분산도 -보수정당소속 광역단체장 유무	-	-
진재문(2006)	-경제고통지수 -외환위기 -1인당지역내총생산 -1인당지방세액	-지방선거 -광역단체장 소속정당 -광역의회 다수당	-전년도 사회보장비비율	-유년부양비 -공식빈곤자수
이상일・박종철(2016)	-노령인구비율 -생활보호수급자 비율 -장애인등록자 비율 -재정자립도 -1인당 지방세액	-선거여부 -자치단체장 득표율 -여성의원 비중	-전년도 복지비지출비율	-지방교부세 -분권교부세
김진동(2010)	-총소득 -실업률	-대통령선거 -국회의원선거 -지방선거	-전년도 주민 1인당 소방 및 경찰예산	-시위발생비율 -교통사고발생비율 -범죄발생비율 -구조발생비율 -화재발생비율
김창진・홍성우(2018)	-노령인구비율 -기초수급자비율 -재정자립도	-지방정부 유형		-사업체수 -보조금 -특별재난 선포지역 -소방서수
최하늘 외(2017)	-재난및민방위예산 -1인당재난 및 민방위예산 -전체세출예산대비 사회복지예산 -재정자립도	-단체장 선수 -선거시기 -시민단체수		-재난피해액 -재난발생횟수 -침수세대수 -도시위험도

연구자	사회경제적 결정이론	정치적 결정이론	점증주의	기타이론
박윤환(2012)	-재정자립도 -노인,여성인구비율 -대학졸업비율 -문화관련예산	-단체장연임 -문화조례수		-문화재 -공연전시시설

출처 : 윤인주・양준석(2016: 120)의 분류를 기반으로 재구성

구체적으로 본예산 결정요인의 분류는 예산결정이론들을 기반으로 정치, 사회・경제, 재정요인 등으로 다시 영역별로 세분화하여 구분하고 있다(문수진・이종열, 2015; 임진영 외, 2018; 이정철; 2018; 이상일・박종철, 2016; 김진동, 2010; 최하늘 외 2017 등).

특징적으로 다수의 연구들이 정치적 요인의 중요성을 강조하였다. 일례로 문수진・이종열(2015)의 연구는 예산결정요인 중 선거여부, 기초의회 정치이념변수가 사회복지예산 지출을 증가시키는 중요한 요인이고, 정당에 따른 영향도 크다는 것을 실증분석하였다. 특히 퍼주기식 복지예산 가능성은 정치적 요인이 크게 작용한다고 주장하였다. 임진영 외(2018)의 연구도 사회복지비 예산결정요인의 주요 요인은 정치적 요인으로 보고, 정치적 요인(단체장 소속 정당, 분점정부 여부, 선거실시, 선거경쟁지수, 의원수)과 비정치적 요인(재정자주도, 1인당 지방세부담액, 고령인구비율, 기초수급자)으로 이분화하여 경기도의 31개 지방정부를 대상으로 분석하였다. 특히 정당에 대한 영향을 강조하였고, 경기도의 경우 진보 정당의 기초자치단체장이 복지예산을 확대하는 것을 주장하였다.

이처럼 특정 영역의 예산이 확대되는 결정요인 중 가장 중요하게 논의되는 것이 정치적 요인이며, 지방선거 실시 여부, 상위정부와의 정당일치여부, 정치인의 재선은 대부분이 영향을 미친다고 보는 중요 변수이었다.

지금까지 살펴본 것과 같이, 중앙 및 지방에 걸쳐 다양한 영역을 중심으로 예산결정요인들이 연구되었지만 추가경정예산에 관한 연구는 소수로 이루어지고 있는 것이 사실이다. 추가경정예산에 관한 연구가 미미한 것은 추가경정예산 편성을 본예산에 대한 추가적 혹은 보충적 성격으로 인식하고 있으며, 중앙정부의 경우 그 사용처나 규모가 크지 않기 때문이었다. 그러나 이 연구에서 추가경정예산에 집중하는 이유는 지방정부의 경우는 추가경정예산(최종 추가경정예산 기준)을 편성하는 비율이 본예산에 대비[7]하여 상당히 높은 편이고(최종 본예산 대비 약 10~18% 수준), 또 추가경정예산은 관료의 전략적 선택의 가능성이 존재한다고 다양한 연구에서 논의되고 있기 때문이다(류춘호, 2016; 신무섭, 2003; 배인명, 2017; 이영조, 1994 등). 이러한 경향은 기초자치단체장 및 상위관료의 개인적 효용 극대화로 활용될 수 있는 여지가 존재한다. 이러한 논의의 필요성을 기반으로 추가경정예산에 관한 연구를 살펴보면 다음과 같다.

추가경정예산에 관련된 선행연구는 결정요인에 관한 연구, 예산 특성에 관한 연구 혹은 변화에 관한 연구 등이 주를 이룬다(백상규, 2016; 민기・백상규, 2016; 류춘호, 2016; 신무섭, 2003; 배인명, 2017; 이영조, 1994; 류영아, 2015). 구체적으로 살펴보면, 추가경정예산을 본예산과 동일한 역동을 가진 예산결정과정으로 인식하고 환경과 과정상 요인이 결정에 미치는 영향연구(정근성, 2002; 신무섭, 2003; 최형준, 2006; 최선미,

7) 당초 본예산 대비 추가경정예산 비율과 최종결산 본예산 대비 추가경정예산 비율을 나타냈다. 당초 예산에 비해 최소 13%에서 최대 30%까지 편성하고 있는 것으로 나타났으며, 최종 본예산 대비 약 10~18%를 편성하고 있는 것을 알 수 있다(단위 %).

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
당초본예산 대비추경비율	21.10	13.10	15.24	17.97	18.29	15.97	20.90	23.57	29.69	21.04
최종본예산 대비추경비율	14.28	9.64	11.36	13.13	13.32	11.07	12.83	14.22	17.13	15.28

2011; 조길행, 2009; 백상규・민기, 2016; 최성은, 2010; 배인명, 2017 등)의 연구경향이 있는 반면, 단순히 추가경정을 예산 변경 과정으로 보고 최종예산과의 영향을 분석한 연구 흐름도 있다(이영조, 1994; 문인수・정원식, 1997).

특히 지방정부의 재정환경과 정치, 그리고 하나의 전략을 가지고 예산을 확대하는 과정으로 인식하는 연구의 흐름이 있다. 본예산을 결정하는 것은 특정 신규 사업 등을 제외하고는 기본적으로 점증성과 경직성을 띨 수밖에 없다. 또한 예산을 배정하는 것은 실제로 지방의회와의 관계가 매우 중요한 요인이기 때문에 오히려 지방의회의 전략적 선택이 더 큰 영향을 미칠 가능성도 있다. 경직성과 점증성은 본예산이 패턴을 갖도록 할 수 있다. 그러나 추가경정예산은 본예산과는 성격이 상이하다. 추가경정예산의 재원은 순세계잉여금과 초과세입분, 세출불용액 등으로 요약될 수 있는데, 이는 하나의 전략적 선택으로 기능할 가능성이 있다. 순세계잉여금은 지방정부의 자체세원을 많이 남길수록 차년도에 추가경정예산으로 편입하여 활용할 유인이 크게 작용하는 재원이다(이시원 외, 2005; 배상석, 2011; 임성일・이효, 2014). 자체적인 세원을 얼마만큼 남기는가의 문제라면 지방정부의 재정요인과 얼마만큼 의존재원을 확보할 수 있는가는 매우 중요한 요인으로 기능한다. 본예산은 정치적 요인 즉, 지방의회의 강력한 영향을 받는다면, 추가경정예산은 사실 관료들의 전략적 선택 행태, 즉 재량 행태에 더욱 영향을 받을 수밖에 없다. 그렇기 때문에 대부분의 연구들이 이러한 논의를 연구에서 언급하고 있다. 예를 들어, 정근성(2002)은 추가경정예산 결정의 주요 요인을 지방정부의 부, 세입 예측력, 정치적 요인으로 보았다. 또한 신무섭(2003)은 추가경정예산(본예산 대비 세출결산액), 재정환경(지방세와 세외수입), 예산과정(지방의회 구성 및 단체장 직선), 예산전략(시장교체, 일반행정비)으로 구분하였다. 마지막으로 최형준(2006)은 추경규모증가, 환경적 요인(조정교부금, 보조금, 지방선거), 구조적 요인(세외수입, 지방세, 시장과 구청장 당적, 지방재정자립도), 행태적 요인(일반행정비)으로 구분하기도 하였다.

대표적으로 추가경정예산의 결정요인을 연구한 백상규(2016)는 지방정부를 ‘계획형, 내핍형, 빈곤형, 방만형’으로 재정력 및 재정운용능력에 따라 분류하였다. 또한 각각 예산편성 행태를 ‘자립적 점증 행태, 의존적 추가 행태, 의존적 반복 행태, 자립적 반복 행태’로 보았다. 지방정부의 재정력과 운용능력에 따라서 예산을 어떻게 편성하는지 그 전략이 달라지는 것을 추가경정예산을 통해 실증하고자 한 것이다. 결과적으로 재정운용능력이 낮을수록 추가경정예산 횟수가 높게 나타나는 것으로 설명하였다. 또한 예산변경율의 경우 재정력이 높을수록 예산변경율이 낮게 나타나는데 특히 극단적인 차이가 -7.76%p까지 나타나는 것으로 보았다. 결론적으로 재정력에 따라서 추가경정예산의 자립성과 의존성을 구분할 수 있고, 재정운영능력에 따라서 예산편성의 점증, 추가, 반복형 등을 분류할 수 있다는 것을 실증적으로 밝혔다.

그러나 추가경정예산 결정요인에 관한 연구가 소수이고, 본예산 결정요인들과 비교했을 때, 비슷한 맥락에서 논의되고 있다는 것이 연구의 한계로 보인다.

2) 본예산 결정요인과의 차별성

본예산과 추가경정예산의 결정요인의 차이가 발생할 수밖에 없는 이유는 추가경정예산 재원 특성때문이다. 물론 추가경정예산 편성과정 자체가 본예산에 비해 의회의 ‘통제 강도(strength of the control)’가 낮다. 또한 결정과정 상의 참여자의 ‘복잡성(complexity)’의 정도도 낮기 때문에 기초자치단체장의 예산 재량 영향이 개입될 수 있다. 실제로 추가경정예산 편성은 일정한 사업을 목표로 편성하기도 한다. 이는 중앙정부의 국정목표를 실행하기 위한 보조적 추가예산 편성이기도 하며, 부족하거나 예상치 못한 지출을 위한 실행수단이기도 하다. 이러한 이유들로 상대적으로 지방의회의 통제와 제약이 낮은 편이고, 주민들의 감시 기제도 상대적으로 낮을 수밖에 없는 것이다. 그러나 이보다 더 근본적인 이

유는 추가경정예산의 주요 재원인 순세계잉여금으로 추측할 수 있다. 순세계잉여금의 규모는 법적으로 제약이 없기 때문에 관료의 예산 재량 영향으로 인해 재원의 규모를 극대화하고 이는 추가경정예산 편성에 주요한 기제로 발현된다고 보는 것이다. 또한 자체재원에 대한 나머지 금액임으로 집행부의 결정에 따른 전략적 선택이 가능한 영역이다. 이러한 문제의식을 통해 추가경정예산 편성 영향요인에 있어서 본예산과 다른 핵심적 논의는 추가경정예산의 재원 특성 즉, 잉여금으로 볼 수 있다. 구체적으로 잉여금의 특성 및 잉여금과 추가경정예산의 관계에 대한 다양한 연구들이 존재하는데 이를 제시하면 아래와 같다.

먼저 잉여금과 관련한 선행연구는 순세계잉여금 창출 세원 혹은 구조에 대한 논의, 추가경정예산의 재원으로서 순세계잉여금에 관한 논의들로 분류할 수 있다(박태갑, 2004; 이미애 외, 2015; 이시원 외, 2005; 이현우, 2012; 임성일・이효, 2014; 김봉환・이권희, 2019; 김완용, 2012; 주윤창, 2018 등).

임성일・이효(2104)의 연구는 예산회계 관점에서 순세계잉여금이 어떠한 예산항목에 영향을 미치는지 혹은 자치단체별로는 어떠한 특성이 있는지를 분석하고자 한 연구이다. 이 연구의 의의는 지방정부는 순세계잉여금의 창출을 위해 기존의 보조금이나 교부금은 사용하고, 세외수입 등의 자주재원의 잉여금을 남긴다는 가설을 지지한다는 것이다. 세입부문에서 “세외수입이 순세계잉여금의 창출에 가장 큰 영향을 미친다”고 보았다. 덧붙여 지방정부의 기능별로 순세계잉여금의 창출이 가장 큰 영역을 분석하였는데 과학기술, 지역개발 영역에서 가장 컸고, 일반경비에서 가장 작았음을 실증하였다.

김봉환・이권희(2019)의 연구는 불용액을 예산의 효율성 저하 요인으로 보고, 국회 예산심의 시 정치적 요인이 작용할 경우에 관한 실증 분석을 실시하였다. 연구 결과 예산 효율성의 측정변수인 불용액은 선거 직후 1년차에 가장 큰 영향을 받으며, 높게 나타나는 것으로 보았다. 또한 사업의 예산이 증가하면 할수록 불용액도 함께 높아지는 경향이 있었

다. 불용액이 함께 높아지는 현상에 대한 이유를 하나의 정치적 목적이 가미된 것으로 보았으며, 예산을 증액하는 혹은 결정하는 요인으로써 정치적 요인에 대한 지지로 해석될 수 있다.

마지막으로 주윤창(2018)의 연구는 순세계잉여금 및 주요 구성요소를 초과 세입 계수 및 사업 불용액으로 설명하였다. 이러한 순세계잉여금의 주요 구성요소가 재정운영결과에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보는 것이다. 여기서 핵심은 재정운영결과를 비용과 수익 관점으로 발생주의적 표현으로 보았고, 순세계잉여금은 세입과 세출의 차이인 현금주의 관점으로 보았다는 것이다. 결론적으로 이 연구는 순세계잉여금은 현금주의의 산물로 보았고, 이것이 발생주의의 결과물과의 유의미한 차이가 존재하는가에 중점을 둔 연구로 볼 수 있다.

잉여금과 추가경정예산 관계에 관한 선행연구는 다음과 같다(이시원 외, 2005; 배상석, 2011, 2015; 유갑열・이장희, 2018; 임성일・이효, 2014; 이미애 외, 2015; 백상규, 2016).

이시원 외(2005)는 세계잉여금(a revised supplemental budget)을 예기치 않은 행정적 수요가 있을 때 추가적 예산으로 사용되는 재원으로 정의한다. 지방정부의 예산 시스템의 문제는 이러한 추가적 예산을 핵심 예산 과정으로 보고 있다는 점이다. 구체적으로 세계잉여금이 지방정부에 어떠한 영향을 미치는 살펴보기 위해서 분석지표를 크게 4가지로 선정하였다.

[표 2-7] 세계잉여금과 지방재정의 관계 분석을 위한 측정지표

변수	측정지표
세계잉여금의 중요성	1. 세입예산대비 비중 2. 자체수입대비 비중
세계잉여금과 추가경정예산의 관계	1. 순세계잉여금의 추가경정예산 재원 비중 2. 순세계잉여금의 세입예산 편성시기 분석
순세계잉여금 세입추계 지연의 임의성	1. 예비비 편성 및 집행 실태 2. 순세계잉여금의 지방채 상환 실태
세출결산결과 이월액의 규모	1. 연도별 본예산 대비 추경예산의 비율 2. 연도별 세출결산상 이월액의 규모

이 연구에서 지적하는 세계잉여금 운영상의 문제는 대부분 추가경정예산으로 활용되고, 편성횟수도 과다함으로 예산원칙에 저해된다는 것이다. 지방정부의 재정민주주의의 단일회계원칙에 위배되는 것을 추가경정예산 편성이라고 정의하고, 중앙정부 예산의 추가경정과 비교하면서도 지방정부의 연구가 매우 빈약함을 지적하였다. 그리고 저자들은 지방정부 임의적 예산집행의 가장 큰 문제점이 순세계잉여금의 특징, 즉 추가경정예산 재원으로 자유롭게 편성할 수 있는 임의성에 있다고 지적하였다. 이러한 문제들을 다음의 4가지 분석지표를 설정하여 각각 실태를 보여주었다는 것에는 연구의 의의가 있지만, 단순분석으로서 다른 추가경정예산 편성에 영향을 주는 요인들을 간과했음이 그 한계이다.

배상석(2015)의 연구는 순세계잉여금을 활용할 때 불황을 대비하거나 재정조절장치 등의 경기대응적 역할을 할 수 있는지에 대한 논의를 전개

하였다. 이를 위하여 순세계잉여금의 개념, 발생원인 및 문제점을 지적하였고, 그 중 과소 세입예측이 가장 큰 문제점임을 주장하였다. 또한 지방정부의 순세계잉여금은 꾸준히 증가하는 추세이며, 이것이 추가경정예산 편성 시 절차 간소화 및 투명성 저하, 방만한 지출 확대 등의 가능성이 있다고 지적하였다(이현우 외, 2012; 임성일・이효, 2014; 이미애 외, 2015). 그러나 이 연구의 초점은 순세계잉여금이 보완적 추가경정예산 재원이면서, 경기를 부양할 수 있는지 대안적 측면을 강조한 것으로 앞서의 문제점들을 언급하는 수준에서 그쳤다는 것이 그 한계이다.

유갑열・이장희(2018)의 연구는 순세계잉여금이 지방정부의 부채탕감과 추가경정예산 재원으로 활용될 수 있음을 인지하고, 오히려 부채탕감과의 연관성을 살펴보는 연구이다. 부채총액과 부채의 종류(총, 유동, 장기차입 및 기타비유동부채)를 구별하여 전국 자치단체의 유형별로 분류하여 실증적으로 분석한 것이 특징이다. 연구결과, 2008-2015년도의 자치단체의 순세계잉여금 1%의 증가는 0.045% 부채 감소로 매우 낮은 수준이라고 해석하고, 나머지의 재원이 모두 추가경정재원으로 활용되고 있다고 지적하였다. 즉, 부채감축 효과가 미미함을 실증하였다. 그러나 순세계잉여금이 추가경정의 주요재원임을 언급할 뿐 세부 활용내역 등을 논의하지 않았고, 부채감축 효과가 없음을 분석한 확인적 연구에 그쳤다.

이미애 외(2015)는 지방정부의 순세계잉여금이 재정운용 효율성 즉, 자료포락분석(DEA)의 효율성 지수에 미치는 효과에 대한 연구를 진행하였다. 분석결과 순세계잉여금은 시간에 따라 증가하는 경향성이 있고, 또 만약 증감이 일어날 경우라도 그 폭이 상당히 크다는 것을 보였다. 둘째, 순세계잉여금은 재정운용 효율성에 부(-)의 영향을 미친다는 것이다. 이 연구는 순세계잉여금의 증가 경향을 확인하고 순세계잉여금의 증가가 재정여건 및 운용의 효율성을 저해한다는 실증적인 분석 결과를 제시한다는 것에서 의미가 있다. 또한 추가경정예산으로의 편성 효과를 직접적으로 보지 않았지만 이 연구 역시 순세계잉여금은 주로 추가경정예산 재원으로 활용되고, 이것이 투명성을 저하시키는 문제가 있다는 점을

지적하고 있다. 그러나 이 연구 또한 제언적 논의에서 그치고 있다.

2. 관료 예산 결정 행태에 관한 선행연구

1) 관료의 예산 극대화론

예산 극대화론의 연구는 예산결정 과정에 참여하는 참여자의 행태와 상호작용을 중심으로 진행되었다. 대부분의 연구들은 관료가 예산 극대화를 추구한다는 전제에 대해서는 받아들이지만, 예산결정에 영향을 미치는 참여자가 오직 관료만을 상정했다는 것에 대해서는 반론을 제시하고 있다. 이에 예산 극대화론의 연구들은 Niskanen의 이론을 기반으로 실증적으로 분석하거나 부분적 반론을 제기하여 상호작용 즉, 의회 및 관련 상호작용을 포함시킨 연구를 제시하거나, 이론 자체에 대한 반대의견을 제시한 연구들로 구성되어 있음을 알 수 있다.

이러한 논의와 관련된 수많은 국외 연구(Niskanen, 1971; Breton & Wintrobe, 1975; Conybeare, 1984; McGuire, 1981; Moynihan, 2013; Dunleave, 1991; Wilson, 1989; Dunsire, 1991; Siegelman, 1986; Boyne, 1987 등) 및 국내 연구(강윤호, 2000; 신종철, 2014; 송준상, 2014; 백상규; 2016;)가 있다.

먼저 Niskanen의 이론을 기반으로 실증적으로 분석하거나 부분적 반론을 제기하여 상호작용 즉, 의회 및 관련 상호작용을 포함시킨 연구는 다음과 같다.

‘정부기관의 예산극대화: 실증적 분석(Budget-maximizing governmental agencies: An empirical test)’의 제목에서 알 수 있듯이 Niskanen의 이론을 최초로 실증적으로 분석하고자 한 연구가 있다. 결론적으로 이 연구는 예산 극대화론을 실증하지만 부분적으로 반론을 제기한 연구로 평가된다. 구체적으로 McGuire(1981: 313)는 실제로 정부 기관이 예산 극대화를 추구하는지에 대한 이론적 검증을 탄력성(elasticity)[8]

과 비탄력성(inelasticity) 개념을 차용하여 진행하였다. 만약 정부 기관이 예산 극대화를 추구한다면 그것은 공공서비스 요구에 대해서 언제나 탄력적인 경향을 띨 것이라고 보는 것이다. 이에 공공서비스를 일반 지출, 치안, 화재안전, 건강, 상하수도, 고속도로, 지방 교육 및 공원으로 구분하고, 비용 변화에 있어서 탄력성을 규명하였다.

[표 2-8] 정부 보조금에 따른 수요 탄력성 측정
(Estimate of own-price elasticity of demand from conditional grants)

공공서비스 (Service)	Bergstrom-Goodman	Borcherding-Deacon	Mushkin
일반행정 (General expenditures)	-0.23*	-	-
경찰(Police)	-0.25*	-0.97*	-
소방(Fire)	-	-0.35*	inelastic
의료(Health)	-	-1.12*	inelastic
상하수도 (Sanitation-sewers)	-	-0.86(-3.25)	inelastic
고속도로 (Highways)	-	0.59(-0.18)	-
지역 교육 (Local education)	-	-1.13*(-1.22*)	elastic
공원 (Park-recreation)	-.09*	-0.50(-0.18)	elastic

출처: McGuire(1981: 317)

8) 탄력성(elasticity)이란 하나의 변인이 다른 변인에 의해서 변화 혹은 변동되는 정도를 의미한다. 예를 들어 가격탄력성, 소득탄력성, 수요탄력성 등 다양한 의미로 활용된다. 절댓값을 기준으로 1보다 작으면 비탄력적, 1보다 크면 탄력적으로 해석한다.

위의 표는 대표적인 공공서비스의 수요 탄력성을 측정한 학자들의 논의를 바탕으로 공공지출, 치안, 의료, 도로 등으로 분류하여 종합적으로 제시한 표이다. 이를 기반으로 예산에 대한 요구와 공공서비스 가격의 탄력성을 연구한 결과, 공공서비스 생산과 비용 변화에 대한 정부 반응은 Niskanen의 예산 극대화 모형과 완전히 일치하지는 않았다고 보았다. 오히려 기관 특성 중 '협상력'이 가장 큰 영향을 미쳤다. 모든 기관이 극대화를 추구하는 것도 아니고 의회의 권력이 훨씬 더 강한 현실에 비추어 볼 때, 예산 극대화 이론은 오히려 의회(Niskanen은 이를 Sponsors로 본다) 혹은 대통령이 예산 과정에 참여하는 과정이 포함되어야 한다고 주장하기도 하였다.

한편, Breton & Wintrobe(1975: 206)의 연구는 관료들이 예산 극대화를 추구한다는 Niskanen의 전제를 받아들인다. 또한 관료의 효용극대화는 관료의 소득(income), 특권(prestige), 권력(power)과 함께 예산을 극대화하는 요인으로써 기능하는 것도 인정한다. 그러나 이들은 의회, 정치인들이 가지고 있는 예산결정 수단에 집중하여, 이것이 하나의 제어 장치로 활용된다고 보았다. 즉 관료만이 예산을 결정하고, 이것을 극대화하려는 관점에서 벗어나 정치인들이 자신의 제어 장치를 활용하여 선호를 반영하고 표출시킬 수 있는 가능성을 제시한 것이다.

Conybeare(1984: 479)의 연구에서는 Niskanen이 전제하고 있는 관료가 완전히 정보를 알고 있다는 가정에 대한 반론을 제기한다. 관료와 의회의 관계 속에서 공공서비스와 예산의 교환 과정에는 관료는 정보를 알고 있지만 의회는 그렇지 못하다는 전제가 숨겨져 있다. 이를 독점력(monopoly power)을 통한 완벽한 가격차별(perfect price discrimination)로 표현하고, 이러한 상황이 결국 공공서비스 제공의 과대생산을 초래한다고 보는 것이다. 하지만 실제로 저자는 현실적으로 이러한 전제의 실현은 가능하지 않고, 관료가 비가격차별(non-price-discrimination)을 통한 예산 극대화를 추구할 때 공공서비스 생산의 적정성 혹은 과소 생산이 이루어질 수 있다고 주장하였다.

관료의 동기 측면에서 Moynihan(2013: 179) 및 Sigelman(1981: 51)의 연구도 예산 극대화론 가정에 대한 반박적 연구에 속한다. 먼저 Moynihan의 연구는 Niskanen이 전제하고 있는 관료의 이기-합리적 특성에 관한 반론이다. 오히려 공직봉사동기(Public Service Motivation: PSM)가 예산 극대화 행태와 강한 상관관계를 갖고 있는 것으로 보았다. 다시 말하면 비네트 실험(vignette-experiment) 방법[9]을 활용해서 더 높은 수준의 공공서비스를 제공하려는 개인은 더 큰 예산을 추구하지 않는다는 것, 다른 사람을 돕기 위한 관료적 행태가 오히려 예산 극대화를 추구하게 된다는 것을 연구하고자 하였다. 덧붙여 Sigelman(1986) 역시 관료의 동기, 헌신정도에 따라서 예산 극대화 정도가 달라진다고 보았다. 특히 기존의 예산 극대화 전제의 비현실성을 강하게 지적하였고, 관료 전체가 아닌 유형별로 예산을 극대화하려는 경향이 있음을 주장하였다. 그가 분류한 관료 유형은 1) 조직 내부 관리, 2) 정치적 상호작용을 담당하는 관료, 3) 대면 및 접촉 업무로 분류할 수 있다고 보았고, 이 때 대면 및 접촉 업무를 담당하는 관료가 예산을 극대화 하려는 경향이 가장 강하다는 것을 논의하였다(강윤호, 1999: 21).

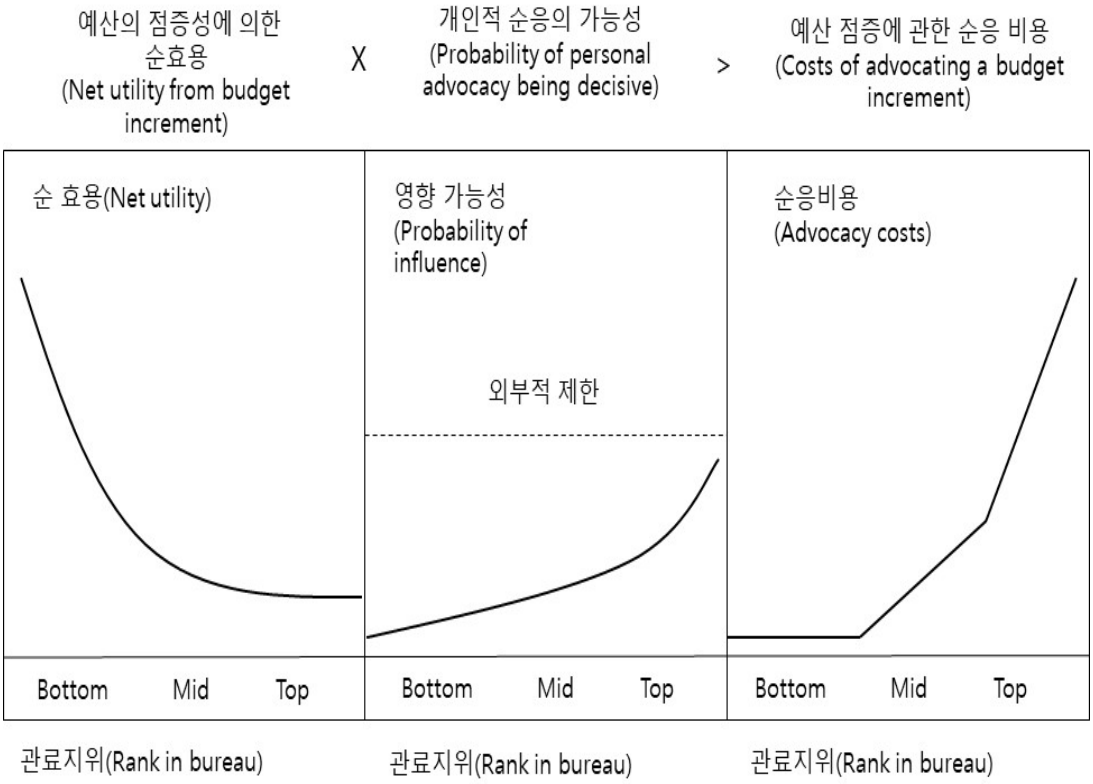
한편 Boyne(1987)은 '관료의 권력과 공공 정책: 합리적 관료의 예산 극대화 가정의 실증(Bureaucratic power and public policies: A test of the rational staff maximization hypothesis)' 을 통하여 관료는 예산뿐만 아니라 인력의 최대화를 추구한다는 흥미로운 연구결과를 도출하였다. 다시 말해서 저자는 예산의 극대화에 대한 주장을 받아들일 뿐만 아니라 조직규모의 극대화도 추구하고 있음을 주장하였다.

---

9) 비네트 실험(Vignette-experiment)은 하나의 시나리오 기법으로 요약될 수 있다. 어떠한 주제와 질문에 있어서 응답자가 자유롭게 응답할 수 있도록 환경을 조성하고 짧은 스토리 등을 제공하는 것이다. 혹은 연구 상황에 가장 유사한 환경을 조성하여 연구의 외적 타당성을 높이고, 응답의 정확성 및 흥미를 유발하고자 하는 방법이다. 특히 심리학, 사회학 등의 사회과학 영역에서 흔히 활용된다(서소영, 2013: 31).

대조적으로 Niskanen의 연구와 정면으로 대치되는 연구들이 등장하였다. Wilson(1989), Dunsire(1991), Dunleavy(1991)의 연구로 이들은 오히려 예산 및 조직을 극소화하려는 전략을 취한다는 입장이다. 특히 Dunleavy(1991)는 '관료, 예산과 국가의 성장: 도구적 모형의 재구성(Bureaucrats, budgets and the growth of the state: reconstructing an instrumental model)'을 통하여 '관청형성모형(bureau-shaping strategy)'이라는 새로운 모형을 제시하였다. Dunleavy(1985: 299-300)는 공공선택론의 대표적인 학자를 Antony Downs와 William Niskanen으로 보고, 이 둘은 관료의 유형과 동기에 대한 가정은 다르지만, 관료에 의한 예산 극대화를 설명하고 있다는 것이 공통점이라고 말한다. 그러나 그는 관료의 동기가 아닌 관료 정책(agency polices)에 의해서 즉, 관료들은 합리적 선택을 전제하면서 구조적 요인에 의한 영향을 가정하는 것이다. 구체적으로 그는 기존에 공공선택론이 설명하는 6가지의 전제를 기반으로 예산이 극대화되거나 예산을 편성하는 전략의 핵심 요소를 설명하고 있다. 결론적으로 그가 주장하는 예산 편성은 1) 관료들의 직위, 2) 예산 유형(직접 지출비), 3) 소속기관의 유형, 4) 예산증대에 따른 한계효용까지만, 5) 관청형성전략(bureau-shaping strategy), 6) 분산화에 따라서 예산 극대화되는 정도가 다르다고 보는 것이다(라휘문, 2002). 아래 그림은 관료의 직위를 중심으로 순효용과 개인의 선호가 예산 극대화를 지지하는 비용보다 클 때 예산증가가 일어나는 것임을 나타내고 있다.

[그림 2-6] 관료의 지위 하에서 순효용, 영향 가능성 및 순응 비용의 배분



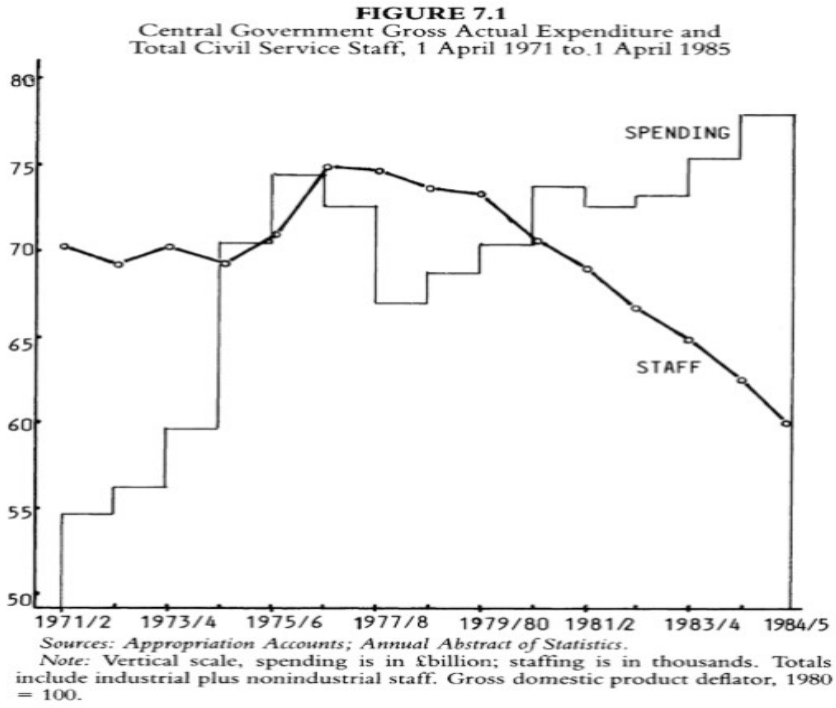
출처: Dunleavy(1985: 304)

Dunleavy의 관청형성모형은 관료들이 합리적 선택을 한다는 공공선택론의 전제는 받아들이지만 이러한 선택에는 구조적 요인, 즉 예산 유형과 관청의 유형에 따라 예산을 극대화할 수도 혹은 극소화할 수도 있는 여러 가능성을 내재하고 있다고 보았다. 종합적으로 그의 결론은 고위관료는 일선 관료와 달리 다양한 영역의 예산 확장을 한다고 해서 그에 대한 이익을 거의 얻지 못한다는 것이다. 고위관료가 합리적 선택을 한다면, 기관을 더 작게 만들고, 집행 업무가 적으며, 더 자유로운 예산을 포함하는 방식으로 기관을 형성하는 것으로 주장하였다.

Dunsire(1991: 189) 또한 1975-1985년간 영국 중앙정부를 중심으로 관

료들의 행동을 두 개의 경쟁 모델에 대해 시험함으로써 Niskanen 모델의 적용 가능성을 설명했다. 그러나 영국 정부는 재정 위기와 국제적 압력의 영향으로 국가의 규모를 줄이는 경향을 보였다.

[그림 2-7] 중앙정부의 총 지출 및 총 도시서비스 인력변화(1971-1985)



출처: Dunsire(1991: 185)

위 그림은 영국 중앙정부의 공공지출은 시간이 흐르면서 꾸준히 증가하는 추세이지만 반대로 공무원의 수는 급격히 감소하는 것으로 보아 조직의 규모를 축소하고자 하는 경향을 보인다는 것을 나타내고 있다. 이에 예산을 극대화하는 경향보다는 조직의 규모를 축소하려는 경향이 있다는 것을 연구로 실증하였다.

예산 극대화론을 적용한 국내연구는 다음과 같다. 강윤호(2000)의 연구는 예산결정과정은 한국 상황에서 적용되는 관료의 동기가 다양할 수

있다고 보았다. Niskanen이 가정하는 관료의 동기는 효용극대화 동기이지만 한국의 지방행정 환경 하에서는 공무동기, 집단적 편익추구 동기 등이 다양하게 존재할 수 있다는 것을 지적한다. 결국 Niskanen의 예산극대화 이론이 말하는 관료 동기를 한국적 맥락에서 재조명하여 설문조사를 통해 실증하려는 시도의 연구로 요약할 수 있다. 결과적으로는 효용극대화 동기와 공무봉사동기가 지방정부 관료 예산결정 행태에 영향을 미쳤고, Niskanen이 주장한 것과 동일하게 효용극대화 동기가 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

공공재 배분 및 예산 극대화와 관련하여 새로운 시각을 제시한 이영조・최희경(1995: 75)의 연구는 Niskanen의 이론을 중심으로 이에 대한 내용 및 관련 연구들을 평가하였다. Niskanen의 이론을 한국에 적용하기 위해서는 예산 극대화 이론의 부분적인 수정이 요구됨을 인정하면서, 기존에 논의되는 예산 극대화 전략이나 재량예산 확대 가정은 관료의 이익간의 관계가 확실치 않기 때문에 제고되어야 한다는 입장을 피력하고 있다.

김성철 외(2005: 140)의 연구는 다양한 이론적 예산결정모형 중에서 공공선택론적 예산결정행태가 우리나라 예산결정에서 실제로 이루어지는지를 규명하기 위해 시도된 실증적 연구다. 중앙관서 예산담당자들의 의사결정행태를 조사하기 위해 공공선택론적 지표를 개발하고 이를 설문조사에 포함시켰다. 구체적으로 지표를 살펴보면, 예산결정행태의 종류를 크게 관료의 예산결정행태와 정치인의 예산결정행태로 분류하였다. 관료의 예산결정행태의 세부지표는 부처사업의 예산 극대화, 주요 사업비 요구의 가공성, 관료이익의 극대화 등 5개의 지표로 구성되어 있다. 정치인의 예산결정행태로는 대통령선거 공약사업, 기관장이 의도하는 사업 등 4개의 지표로 구성하였다. 결과적으로는 공공선택론적 예산결정행태가 아주 강하게 나타난다고 볼 수는 없고, 설문조사 5점 척도에서 3.2점 정도로 '어느 정도' 나타난다고 설명하고 있다.

행정부처 예산요구가 예산을 확보하는데 어떠한 영향을 미치는지에 관한 관료, 국회 간의 관계에 대한 연구도 존재한다(송재복・안병철,

2009: 83). 이 연구에 따르면, 관료의 예산요구는 비점증적이라고 보았다. 예산 규모를 늘리는데 과도한 요구를 하는 것에 초점이 있는 것이지 점증적으로 일어나지 않음을 지적하였다. 특히 예산요구액이 크면 클수록 삭감액이 커질수도 있지만 그럼에도 예산확보액이 계속적으로 늘어난다고 보았다. 결국 예산확보액은 관료의 예산요구액의 규모에 따라서 증가폭이 결정된다고 보았다.

마지막으로 중앙정부의 이전재원 가능성 혹은 보조금이 지방정부의 지출을 확대시키면서 예산 극대화를 불러일으킨다는 연구(김재훈, 2007; 김정훈, 2000; 등) 및 자신이 속한 부서의 예산이 크게 삭감 될 위험이 있다면 훨씬 더 많은 예산을 요구하는 경향이 있다는 연구(나중식, 1992; 송재복 & 안병철, 2009; 등)들도 존재하는 것으로 나타났다.

2) 관료와 정치적 영향력의 관계

먼저 Wanat(1974: 1227)은 'Davis, Dempster & Wildavsky의 예산 점증주의 모형(1966)'을 채택하여 미국 노동부(Labor Department) 예산의 점증성을 규명하였다. 아래 6가지 모형을 기초로 예산 점증주의가 설명되는데 예를 들어 아래 (1)식을 살펴보면, t시기의 의회의 승인과 관료의 요청 및 일부의 무작위적 변동 및 상대적으로 고정된 요청의 비율로 예산 승인이 이루어진다는 것을 나타낸 것이다.

[표 2-9] Davis, Dempster & Wildavsky 예산 점증주의 모형

$$APPROPRIATION_t = \alpha REQUEST_t + \Phi \quad (1)$$
$$REQUEST_t = \beta REQUEST_{t-1} + \theta \quad (2)$$
$$REQUEST_t = \gamma APPROPRIATION_{t-1} + \rho \quad (3)$$
$$REQUEST_t \geq APPROPRIATION_{t-1} \quad (4)$$
$$APPROPRIATION_{t-1} \leq APPROPRIATION_t \quad (5)$$
$$APPROPRIATION_t \leq REQUEST_t \quad (6)$$

이 연구에서는 예산의 점증적 증가는 게임전략과 같은 추론 등에 의해서 결정되는 것이 아니라 작은 의무적 요청(small mandatory request)에 의했을 때 약간 증가한 예산증가를 설명하기에 충분했다고 본다. 또한 의회의 묵인(congressional acquiesence)은 이런 점증주의적 행태를 설명하는데 충분하다고 보았다.

Bailey & O' Connor(1975)은 예산결정 행태와 관련한 점증주의 논의에 대해 다양한 학자들의 견해를 모아 조작화하고자 하였다. 특히 Dahl & Lindblom(1976)의 '정치, 경제 및 복지(In politics, economics and welfare)', Wildavsky(1974)의 '예산과정의 정치(Politics of budgetary process)', Fenno(1965)의 '하원산출위원회(The house appropriations committee)' 등 다양한 연구에서의 점증주의 논의를 각각 조작화하였다. 이 개념을 토대로 예산의 점증성을 실증연구하였는데, 결론적으로 그동안의 점증주의가 예산 협상 과정(process) 및 특성 연구에만 집중한 것을 지적하고 이제는 예산 결과(output)에 초점을 맞추어 연구를 진행해야 함을 제안하였다.

반면에 Schick(1983)은 점증주의를 하나의 '비용증가(expenditure increases)' 로 정의내리고, 이는 경제성장과 관련이 있음을 제시한 반박 연구이다. 즉, 경제성장이 점증주의 행태를 가능하게 했다고 보는 것이다. 경제성장이 폭발적으로 일어난 1950-60년대에는 예산이 점증적으로

증가하였으나 1970년도 이후에는 오히려 감소하였음을 보였다. 정치적 점증주의의 설명을 정면으로 반박하고 있는 Schick의 견해는 예산의 증가가 외부 환경에 의해 영향을 받는 것임을 강조하였다고 볼 수 있다.

점증주의 예산결정론의 국내연구는 다음과 같다. 김은지 & 김상헌(2015: 131)의 연구는 예산결정 행태는 주로 점증주의에 기초하였다는 전제를 받아들여서 실제로 점증주의 및 다른 결정방법이 혼재하는 것을 구분하고자 하는 연구이다. 특히 '내생적 국면전환 모형(endogenous regime switching model)'을 차용하여 연도별로 점증주의 및 다른 결정방법의 구분 및 정도를 분석하였다. 이 연구의 특이점은 점증주의와 비점증주의의 이분법적 분석을 탈피하고자 하며 확률적 접근의 필요성을 강조하였다는 것이다. 점증·비점증의 상황을 '확률과정'으로 구분하여 내생적 국면전환 모형(국면변화 시점이 사전에 알려지지 않은 것을 뜻함)을 적용한 것이다. 구체적으로 1967년 ~ 2012년까지 총 예산액의 증가율에 점증요인과 충격요인(내생적), 사회경제적 요인이 영향을 미치고 있다고 보았다. 그러나 모든 예산변동은 항상 점증적이지 않고 충격요인에 의해 한번의 대규모의 변동을 겪는 시기를 겪음을 설명하였다. 이는 점증주의 및 타 이론을 단절, 대립적으로 적용하여 설명하는 논의에 대한 사고의 한계를 지적한 연구로 보여진다.

나중식(1992: 608)은 부산시를 대상으로 지방정부 예산결정이 점증주의 이론 하에서 결정되고 있는지를 분석한 연구이다. 점증주의의 기초(base), 공정한 몫(fair share) 등의 개념을 구체화하여, 당초예산을 기초로 예산을 결정하였는지, 사업의 전문성과 재량권, 공정 배분 등이 나타나고 있는지를 동태적으로 분석하는 등 다양한 방법으로 규명하였다. 결론적으로 예산결정은 '점증성, 안정성, 공정성, 규칙성' 으로 이루어지는 것이 아니라 '연속적, 피동적, 제한적, 소극적' 형태로 결정된다고 보았다. 덧붙여 김성희(2009: 843)의 연구도 예산 점증성을 실증적으로 분석한 연구이다. 지방정부의 재정력은 한계가 있지만 예산은 점증적으

로 증가하기 때문에 이에 대한 부문별 경쟁이 치열해 질 것이라는 가정을 통해 예산 점증성을 실증하였다. 그러나 지방정부의 점증성이 생각보다 그 계수의 값이 작거나 음의 값을 나타내기 때문에 예산결정에 있어서 점증성이 있다고 보기는 어렵다고 결론내리고 있다. 또한 명확한 변수를 지적하기도 어렵다고 보고 있다.

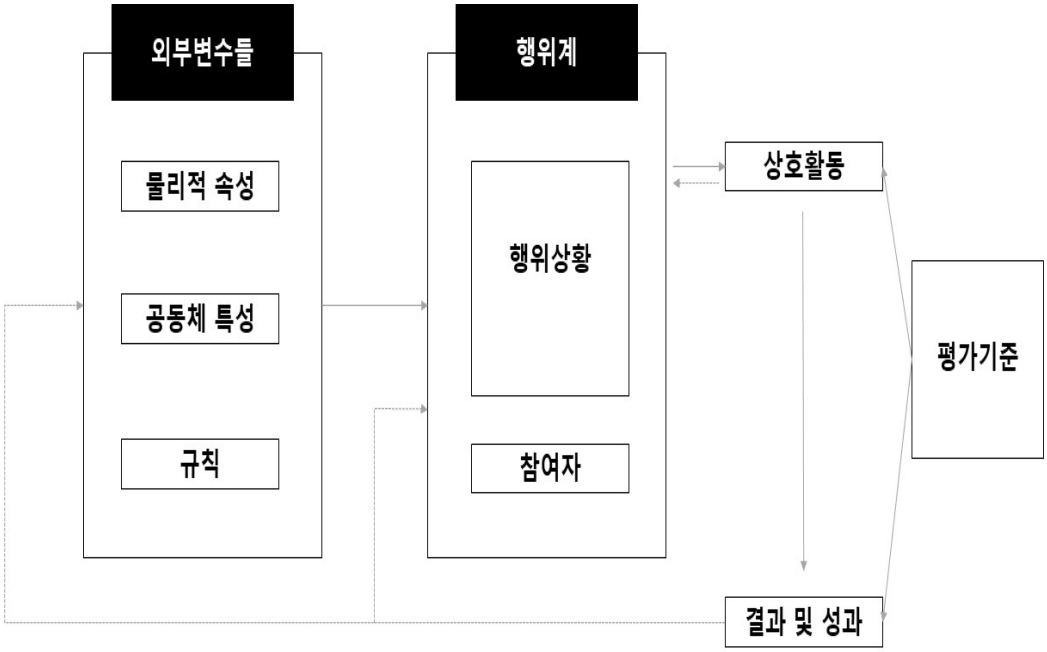
직접적으로 Wildavsky(1986)의 『예산: 예산 과정의 비교 이론(Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Process)』연구를 적용하여 예산결정과정을 분석한 연구도 존재한다(백상규, 2016: 18). 1) 부, 2) 예측력, 3) 정치문화로 예산결정요인을 분류하고 이를 점증예산, 세입예산, 반복예산, 점증반복 혼합예산으로 구분하여 점증주의를 따르지 않을 때 어떠한 결정행태를 보이는지 설명하고자 하였다. 결정행태는 기초자치단체를 4가지로 유형화하여 결과를 제시하였다.

3) 관료의 환경에의 반응

지방정부의 예산결정과 관련한 신제도론 설명은 상대적으로 다른 이론에 비해 축적치가 많지 않다. 대표적으로 이와 관련한 국내 선행연구는 다음과 같다. 먼저 경기도 의회 예산결정 영향요인을 신제도론적 관점으로 분석한 연구가 있다(신종철, 2014). 이 연구는 의회 개개인의 구성원의 판단이 아니라 '의사결정 시스템' 내의 제도와 구조가 다양한 예산결정을 만들어 낸다는 것을 설명하려는 시도로 요약될 수 있다. 이를 위하여 Kiser & Ostrom(1982)의 제도분석틀(Institutional Analysis and Design/Development Framework: IAD Framework)을 차용하여 설명하고자 하였다(그림 2-8). IDA 제도분석틀은 저자의 설명에 따르면 사회를 이해하는 5가지 요소, 즉, '1) 규칙 및 제도, 2) 물리적 속성, 3) 공동체 속성, 4) 행동의 장, 5) 결과'를 통해서 설명하는 것을 의미한다. 여기에서 행동의 장과 결과는 규칙 및 제도, 물리적 속성, 공동체 속성에 의해서 결정되는 산물이라고 보는 분석인 것이다. 우리가 이해하는 체제이론과

마찬가지로 결과는 다시 피드백을 거쳐 규칙과 제도에 영향을 미치는 구조로 설계되어 있다(p.40). 저자는 경기도 의회의 제도 및 구조적 핵심 변수를 '예산규칙제도 요인, 예산심의 공동체 속성 요인, 예산특성 환경적 요인'으로 설정하고 매개 변수로써 행위의 장이 예산결정에 영향을 미친다고 보았다.

[그림 2-8] 제도분석틀(IAD)



출처: Kiser&Ostrom(1982); 신종철(2014: 40) 재인용

결론적으로 세 가지 독립변수(예산규칙제도, 예산심의 공동체 속성, 예산특성 환경)가 행위의 장 하에서 단일하게 영향을 미치는 것이 아니라 결합적인 행태에서 예산결정에 영향을 미치는 것으로 결론지었다(p.119).

예산결정의 제도적 제약을 지방정부의 '행정문화, 규칙' 등으로 설정하고 이러한 제약들이 관료의 행태 즉, 예산 극대화와 관련한 관계를

분석한 연구도 있다(강윤호, 2000). 신제도론적 관점으로 볼 때 관료의 예산 극대화 행태는 단순히 자신의 효용을 극대화하기 위함이 아니라 ‘타인들의 기대에 부응하는 행태, 의무감에 대한 행태, 책임회피 행태’를 포함한 ‘구조적 행태’라고 결론 내렸다. 특히 지방정부는 집권적인 공식적 제도와 권위적이면서도 형식적인 문화인 비공식 제도가 공존하고 있고, 타인들의 관계와 책임행태의 문화가 크게 자리잡고 있음을 주장하였다. 특히 부산 및 경남지역을 대상으로 구체적 제도적 제약 변수를 ‘좋은 관계, 정보비대칭성, 예산정책, 아젠다 통제권, 행정만능, 복종, 집단저항성’으로 설정하고, 이러한 변수가 관료의 예산 극대화 행태에 미치는 영향을 실증적으로 분석했다는 것에서 큰 의의가 있다.

3. 선행연구와의 차별성 및 추가경정예산 영향요인의 재범주화

1) 선행연구와의 차별성

기존의 추가경정예산 결정요인 연구는 본예산을 중심으로 예산결정이론 및 결정요인의 논의가 진행되었음을 확인하였다. 그러나 이러한 연구들의 한계는 두 가지로 지적할 수 있다. 첫째, 추가경정예산은 다른 어떠한 요인보다 재원적 특성이 중요하지만 이를 간과하였다는 것, 둘째, 추가경정예산은 재원 특성으로 인한 관료의 예산 재량 영향이 나타날 수 있다는 것을 연구에 포함하지 못했다는 것이다.

구체적으로 기존의 추가경정예산 결정요인 연구들의 한계를 지적하면 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째는 추가경정예산의 특성을 고려하지 않고 단순히 본예산의 연장선상으로 정의내리거나 단순 예산 변경 과정으로만 살펴보았다는 것이다(이영조, 1994; 문인수·정원식, 1997 등). 이러한 경향은 추가경정예산의 핵심인 재원 특성을 놓치는 경우가 대부분이고, 현실적인 추가경정예산 결정과정을 설명할 수 없게 되는 한계를 갖

는다. 추가경정예산 재원 특성을 고려하지 못하는 또 다른 이유로서 둘째, 기존의 추가경정예산 영향요인들은 예산규모 변화에 관심을 두거나(백상규, 2016; 민기·백상규, 2016; 류춘호, 2016; 신무섭, 2003; 배인명, 2017; 이영조, 1994), 예산편성에 환경이 미치는 영향을 살펴보는 연구(정근성, 2002; 신무섭, 2003; 최형준, 2006; 최선미, 2001 등)를 중심으로 진행되었기 때문에 기존의 본예산 중심의 결정이론들을 그대로 적용하는 경향을 들 수 있다. 이 또한 재원 특성에 대한 핵심적 고려를 할 수 없는 이유인 것이다. 특히 기존의 예산결정이론은 예산편성자와 심의 및 의결자 간의 관계에 집중하는 경향이 크다. 이로 인해 셋째, 기존의 추가경정예산 결정요인은 지방의회와의 관계를 매우 중요하게 고려하고 강조하고 있다는 것을 발견하였기 때문에 본예산에 비해 관례화된 예산과정을 반영할 수 없었다(류춘호, 2016; 신무섭, 2003; 배인명, 2017; 이영조, 1994; 최선미, 2011 등). 물론 추가경정예산 결정에도 정치적 관계 및 영향이 중요한 요인으로 작용할 수 있으나 추가경정예산이 신축적이고 보충적인 예산으로 인식되기 때문에 지방의회의 심의 및 의결이 관례화된다는 것이 다수 연구들의 지적이다(이현우, 2012; 류춘호, 2018 등). 특별히 추가경정예산은 재원 특성으로 인한 관료의 예산 재량 영향이 발생할 수 있는 여지가 크지만 이를 주목한 연구는 매우 소수이다. 예산의 환경과의 관계, 과정 및 결과에 대한 논의는 존재하지만 추가경정예산의 재원 특성을 놓치면서 이를 통해 예산 편성에서 관료가 재량성을 발휘할 가능성에 대한 지적이 거의 없는 것으로 보인다.

마지막으로 대부분의 추가경정예산 영향요인 연구는 추가경정예산을 최종 차수를 기준으로 계상하거나, 최종 차수에서 본예산의 차(-)로 최종 추가경정예산을 측정함으로써 상당한 추가경정예산 추정에 오차가 발생하고 있는 것으로 확인되었다. 이러한 계상에는 몇 가지 한계가 있는데, 먼저 최종 차수를 계상할 경우 중앙정부의 정책기조를 실행하기 위해 교부되는 보조금을 집행하는 단순 집행분까지 포함하게 된다. 2차에서 마지막 차수까지의 추가경정예산은 단순 집행분으로 추가경정예산 결정 설

명과는 동떨어진 영역이다. 그렇기 때문에 실제로 1차에서 추가경정예산 결정요인이 발생하고, 나머지 차수에서는 단순한 예산의 집행으로만 이해하고 연구를 진행해야 하지만 기존의 연구들은 최종 차수를 기준으로 하고 있는 경향이 있다. 또한 측정에 있어서 최종예산액에서 본예산액의 차를 최종 추가경정예산액으로 보는 경향이 존재한다. 그러나 본예산 이후 수정예산을 통해 본예산 규모를 조정하는데, 최종예산에서 수정예산분의 차이는 추가경정예산 규모의 오차가 상대적으로 작을 수 있지만 본예산과의 차이를 적용했을 때는 그 오차가 훨씬 크게 나타날 가능성이 있다. 추가경정예산 데이터 구득이 어렵기 때문에 오차를 인정하고 최종 예산액에서 본예산액의 차이를 이용하여 측정하는 연구들이 대부분이기 때문에 본 연구에서는 이러한 한계를 보완하고자 하였다.

본 연구는 앞서 논의한 선행연구의 한계를 확인하고 이를 보완하기 위해서 먼저 추가경정예산 재원 특성을 핵심 변수로 상정하였다. 또한 이로 인해 추가경정예산을 편성하고 결정하는 관료의 예산 재량 영향이 본예산에 비해 상대적으로 빈번하게 발생할 수 있다는 가능성을 제시하였다. 순세계잉여금이 추가경정예산의 재원으로 예산편성의 영향요인으로 기능한다는 연구들이 존재하지만(배상석, 2011; 이시원 외, 2005; 유갑열·이장희, 2018 등), 핵심적 논의가 아닌 부수적인 변수로 포함하는 것이 대부분이다. 또한 관료의 예산 재량 영향이 발생할 수 있는 영역으로 인식하는 연구는 매우 소수이다. 기존의 강윤호(1999, 2000) 등을 중심으로 관료의 예산 재량 영향과 예산결정 관계에 관한 연구는 주로 중앙정부 및 지방정부의 본예산 중심으로 논의되고 있는 실정이며, 추가경정예산을 대상으로 한 연구는 매우 부족하다.

덧붙여 추가경정예산을 1차 예산액을 중심으로 구성하였고, 각 지방정부의 추가경정예산서 및 결산서 자료를 활용하여 실제 계상액과의 오차를 크게 줄임으로써 현실에서 결정되는 추가경정예산 영향에 관한 설

명을 특히 데이터 측면에서 가장 가깝게 제시하고 있는 것이 선행연구와의 차별점임을 밝히는 바이다.

2) 추가경정예산 영향요인의 재범주화

지금까지 논의된 예산 결정 요인은 추가경정예산의 재원 특성이 제대로 논의되지 않음으로써 관료의 개인적 동기, 정치적 동기 혹은 환경과의 대응에 대한 행태로 분류하거나 사회, 경제, 정치 등과 같은 분류를 통해 연구되는 것이 대부분이었다.

이 연구는 추가경정예산의 결정 요인은 본예산과 다른 특성, 즉 재원 특성에 기인하여 관료의 예산 재량 영향이 크게 작용하고 있다고 보았다. 특히 공공선택론의 Niskanen의 재량 예산 극대화론을 기반으로 관료의 예산 재량 영향을 주요 영향요인으로 설정하고, 이를 개인적 효용 극대화를 추구하는 합리적 자기 이해 영역과 정치적으로 재선을 위한 추구요인인 조직 생존 동기의 영역으로 구분하여 연구를 진행하고자 하였다. 관료가 재량 예산을 극대화하는 동기는 관료 개인의 권한 및 권력의 추구 측면과 승진의 기회 및 고용 안정을 추구하는 측면으로 본 Niskanen의 시각을 본 연구에서 적용하고자 하는 것이다.

부가적으로 이 연구에서 지칭하는 관료는 누구인가에 대한 논의가 요구된다. 지방정부의 예산결정의 핵심주체는 기초자치단체장과 상위 행정관료로 구분할 수 있고, 이들의 각 입장 하에서 발휘되는 행태의 동기는 상이할 수 있기 때문이다. 분석대상을 명확하기 위해서 두 가지의 렌즈로 관료를 지칭하는 범위를 정의내릴 수 있는데, 먼저는 Niskanen이 설명하는 관료를 그대로 적용하는 방법, 둘째는 예산배분과 관련하여 공공서비스 배분 주체에 따른 분류를 적용하는 방법으로 볼 수 있다.

Niskanen(1971)은 예산결정의 핵심 주체를 관료와 정치인으로 구분하고 있는데, 예산을 극대화하는 주체는 관료라고 주장한다. 그러나 강윤호(1999)는 “Niskanen(1971)의 연구에서 관료조직의 장(단체장)의 피고용

인들(employees)은 행정관료 조직원들이다” 라고 밝히고 있는데, 이처럼 Niskanen 분류를 적용하면, 기초자치단체장과 예산을 결정하는 상위 행정관료는 같은 범주라고 보고 있는 것이다.

한편 예산결정을 공공서비스 전달 과정(process of public goods delivery)으로 간주할 때, 서비스 전달 과정은 ‘할당, 배분, 운용’으로 구분할 수 있다(이승종, 2011). 이 때 할당은 기능별로 예산 배분을 결정하는 단계이며, 배분은 할당된 재원을 사회계층집단별 혹은 지리적으로 배분하는 결정 과정이며, 운용은 전달 혹은 배달 과정으로 요약할 수 있다. 서비스전달 과정마다 결정 주체가 있고, 본 연구의 관심사인 공공서비스 할당 및 배분 과정의 결정 주체는 기초자치단체장 및 지방정부 예산 결정을 담당하는 상위 행정관료가 포함되어 있는 것이다. 결론적으로 이 연구의 분석 대상은 Niskanen의 설명 및 공공서비스 전달 과정을 기반으로 기초자치단체장 및 상위 행정관료를 모두 포함하는 것으로 한다. 또한 본 연구의 주장 즉, 추가경정예산의 관료의 예산 결정 행태의 주요 결정 요인을 관료의 예산 재량 영향으로 정의하는 것과 관련하여 이러한 정의의 근거가 추가경정예산의 재원 특성임을 언급하였는데, 이에 대한 주장을 정교화하기 위하여 제3장에서 사전적 분석을 실시하는 바이다.

제 3 절 정책유형과 공공서비스 정책선호에 관한 이론적 논의 및 선행연구

앞서 살펴본 예산결정론 중 특히 점증주의에 대한 가장 큰 비판 중 하나가 예산결정 과정에만 집중하여, 과정이 점증적이라면 결과도 점증적일 것이라는 전제에 대한 반박이다(Bailey & O’Connor, 1975; 오석홍 외, 2004; 505, 530). 예산결정론을 예산결정과정론으로 보는 관점이 있을

정도이다. 그렇다면 그동안 왜 결과에 대해서는 무관심했는가? 이에 대한 대답을 다원주의(pluralism)에 대한 과도한 맹신이라고 풀이하기도 한다(오석홍, 2004). 다원주의 매커니즘이란 권력이 분점되어 통치가 원활하게 이루어지고, 이익집단의 순기능에만 집중하여 이를 지나치게 옹호한다는 것이다. 또한 자유경쟁시장에 의해 공평한 사회배분이 이루어진다고 보는 관점이다. 이러한 논점 아래 대부분의 예산결정과 관련한 이론들은 과정만 좋다면 결과가 좋을 것이라는 짐작 속에서 과정에 관련된 연구만 집중하였고, 그에 따른 결과 즉, 배분에 매우 소홀하였다. 다음의 비판을 수용하여 예산결정의 결과를 어떻게 설명할 수 있는지 고민해야 하며, 이 연구는 그에 대한 대안적 설명으로 정책유형(policy typology)에 따라 예산의 결과인 정책선호가 달라질 수 있음을 논의하고자 한다.

1. 정책유형(Policy Typology)

1) 이론적 검토

정책유형에 관한 논의는 '정부산출물에 대한 기대(expectation)'가 정책의 유형에 따라서 달라질 수 있다는 전제 및 이를 통한 권력관계와 구조의 재편에 관한 논의에서 시작되었다(오석홍 외, 2000: 571). 정부가 생산하고 공급하는 산출물이 어떻게, 누구에게 얼마만큼 배분될 것인가에 대한 이슈에 권력관계가 작용하고, 권력관계에 대한 작용의 정도, 범위 등이 정책유형에 따라 차별적으로 작용할 수 있다는 것이다. 그렇기 때문에 정책유형에 관한 논의는 유형 자체를 분류하는 기준과 정책을 배분하는 기준에 관한 이론적 설명을 중심으로 연구되었다. 즉 우리는 정책 자체가 어떠한 기준을 통해 유형화할 수 있는지를 살펴보고, 이러한 유형에 따른 정책의 배분은 곧 정책선호의 영역으로 볼 수 있다.

먼저 공공정책의 유형을 분류할 때는 학자마다 국가가 현실적으로 예산에서 반영하기 위해 기능별로 구분할 수도 있고, 혹은 이론적으로 공

공정책을 어떻게 바라보는지에 관한 시각 혹은 국가 성격에 따라 구분하기도 한다. 대표적으로 정용덕(2001: 939-941)은 정책유형을 국가 성격에 따라 재정리하였는데 이를 표로 나타내면 아래와 같다.

[표 2-10] 국가 성격에 따른 공공정책 유형화

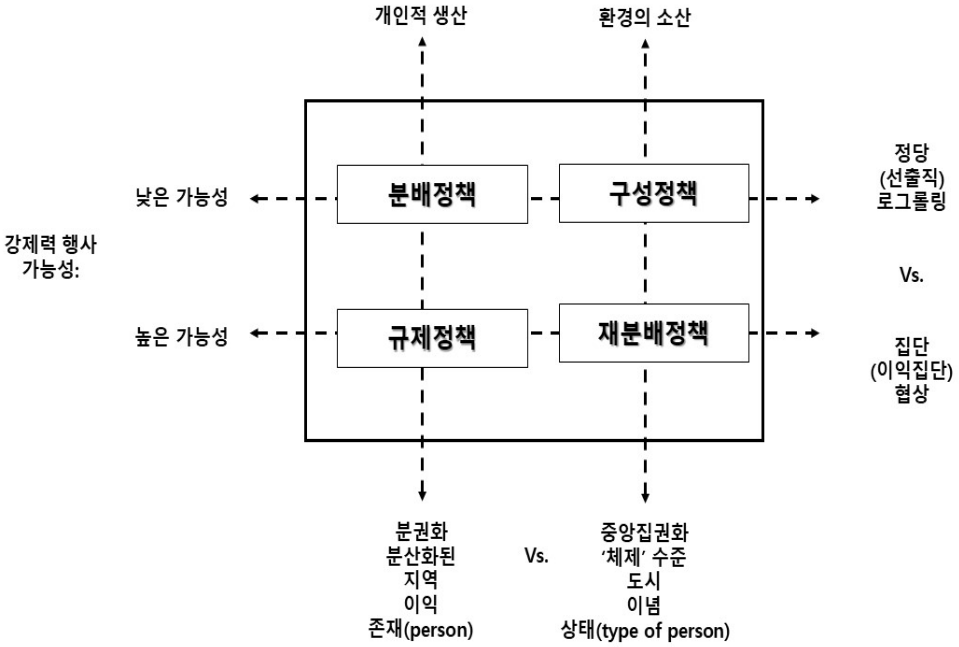
국가 성격	중심이론	대표학자	정책유형 분류
다원주의	구조기능론	Almond & Powell(1996)	추출정책, 배분정책, 규제정책, 상징정책
	집단정치론	Lowi(1964, 1972)	분배정책, 재분배정책, 규제정책, 구성정책
개인주의	정치적 비용편익분석	Wilson(1986)	이익집단 정치, 다수결 정치, 고객 정치, 기업가 정치
엘리트론	-	Skocpol(1979)	자원수취정책, 관리정책, 강제적 통제정책
	-	Bensel(1990)	시민권, 재산통제, 고객집단형성, 수취, 세계체제와의 관계
맑스주의	-	O'Connoer(1973), Gough(1979), Clark & Dear(1984)	사회질서유지정책, 자본축적정책, 정당성제조정책

출처 : 정용덕(2001: 939-941) 내용 재구성

그러나 국가와 지방정부의 성격은 다를 수 있다. 이 연구에서는 지방을 단위로 한 정책유형의 구분을 살펴보는 것이 더 중요하다. 구체적으로 정책유형론의 시작을 Theodore J. Lowi(1964, 1972)의 연구로 보는데, 이와 관련하여 이승종(2003: 427)은 정책이 정치의 산물이 아니라 정책유형에 따라서 정치가 달라질 수 있다는 점에서 새로운 시각이라고 평가하였다. 이러한 시각을 저자인 Lowi(1972: 299) 자신도 '정책 결정론적 정치(policies determine politics)' 라고 표현하기도 하였다. 물론 Lowi의 연구는 현실적으로 적용할 수 없고, 모호한 측면과 중복성으로 인해 많은 비판을 받기도 하였지만, 동시에 수정적 정책유형론 연구를 활성화시키기도 했다(Almond & Powell, 1996; Spitzer, 1987; Frohock, 1979; Ripley & Franklin, 1987). 구체적으로 그는 '미국 산업, 공공 정책, 사례 연구와 정치 이론(American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory)' (1964) 및 '정책, 정치와 선택의 4분면 체계(Four systems of Policy, Politics and Choice)' (1972)의 논문을 통해서 정책의 4가지 유형을 구축하였다[10]. 아래 표에 따르면 정책은 이익집단에 따라, 행위자의 합리적 선택에 의해서 유형화될 수 있다고 보는 입장이다. 정책과정 속 상호작용을 통해서 정책이 사회에 미치는 영향이 가장 중요한 분류 기준으로 작용한다고 보고, 분배정책(distributive policy), 재분배정책(redistributive policy), 규제정책(regulative policy), 구성정책(constituent policy)으로 세분화하였다.

10) Lowi(1964)는 분배, 규제 및 재분배 정책으로 나누었다가, 1972년의 논문을 통해 구성정책을 추가함으로써 지금의 4가지 유형을 확정하게 되었다.

[그림 2-9] 강제력의 유형, 정책유형, 정치유형



출처 : Lowi(1972: 300)

구체적으로 위의 그림에 따르면 Lowi는 정책유형을 분류할 때, 강제력의 행사방법(간접/직접)과 강제력(coercion)의 적용대상(개별적 행위/행위의 환경)을 기준으로 하였다. 여기서 분배정책이란 이익은 일정 범위 하에서만 발생되지만 비용은 전체가 부담해야 하는 정책을 의미한다. 즉 정부가 간접적으로 행사력을 행사하지만 적용대상 또한 개별적 행위 즉, 배분정책의 결정의 참여자들 간에 다툼도 거의 없고, 나눠먹기식의 서비스 배분이 가능한 영역이다. 보조금, 복지, 공교육, 고속도로 등과 같은 사회후생 혹은 시민의 삶의 질을 높이는 데 기여하는 정책들을 의미한다. 반면에 재분배정책은 형평, 평등을 정책 목표로 하는 부나 권리 등의 재조정에 관한 정책을 의미한다. 재분배 정책에서는 사회계급(social class) 간 대립적 성격이 있고, 갈등 수준이 가장 높다. 정부의 강제력 행사방법이 직접적이고, 적용대상도 행위의 환경에 따라 상이하다. 예를 들어 누진소득세, 사회보장, 생활보호대상자를 위한 의료보호 등이 있다.

규제정책은 강제력은 직접적이나 강제력을 적용받는 대상은 개별적 행위에 대한 것으로써 바람직한 사회의 경제질서를 위해 긍정적 행위는 강화하고, 부정적 행위는 제한하는 정책을 의미한다. 법이나 제도의 영향력이 높고, 피해자와 수혜자의 구분이 배분정책에 비해 명확한 편이다. 불공정거래 규제, 고속도로 속도 제한 등의 정책이 해당된다. 마지막으로 구성정책은 주로 정부기구의 조정 및 개편에 관한 정책을 의미한다. 강제력의 행사방법이 간접적이고, 강제력의 적용대상이 행위의 환경으로써 선거구 조정이 가장 대표적인 예이다(Lowi, 1972; Rahimi & Noruzi, 2011: 174).

그러나 Lowi의 정책유형론은 다양한 측면에서 비판받았다. 이에 관하여, 오석홍 외(2000: 574-575)는 3가지 정도로 한계를 정리하여 제시하고 있다. 첫째, '근거이론'의 부재로 정책유형은 중복적이고, 배타성을 띠지 못한다는 것이다. 4가지 유형 분류가 중복될 수도 있기 때문에 명확한 분류가 아니라는 입장인 것이다. 둘째, 실증분석이 어렵다는 것이다. 이는 첫 번째 한계와도 맞닿아 있어서 실제로 분석을 위한 정확한 유형화의 한계 및 연구자의 작위성이 개입될 여지가 많다. 마지막으로 4가지 유형 중 특히 규제정책 정의의 한계이다. 예를 들어 환경영역을 규제정책으로 봐야하는 것인지 환경정책으로 봐야하는 것인지 모호성을 지적함으로써 기존의 한계들을 종합적으로 정리하고 있다.

이러한 한계에도 불구하고 Lowi의 정책유형론 그대로를 적용가능하다고 보는 입장이 존재하기도 하며(Greitens & Joaquin,2010; Hill & Plumlee, 1984; Newman, 1994; Vogler, 1980; Meier, 1979), 혹은 이를 수정 보완해야 한다는 연구도 나타났다(Almond & Powell, 1996; Spitzer, 1987; Frohock, 1979; Ripley & Franklin, 1987; Champney, 1988; Greenberg et al., 1977; Anderson, 1997 등). 수정 정책유형론을 주장한 연구 중 Almond & Powell(1996)은 '비교 정치(Comparative politics)' 저서를 통해 정치체제의 산출을 배분, 규제, 추출, 상징정책 등 4가지로 유

형하였다. 추출정책이란 일정한 자원 등을 사적영역에서 추출하는 정책으로 이 자원은 인적자원일 수도 있고, 조세의 영역일 수도 있다. 반면에 상징정책은 어떠한 상징에 기대어 정책을 펴는 것을 의미한다. 자유나 민주주의, 평등과 같은 가치를 내세운 정책을 의미하는데 국민의 지지를 합당하게 얻기 위해 이념적으로 정치인에 의해 활용되는 것이 대부분이다. Lowi의 유형과 다른 점은 재분배정책의 조세정책은 추출정책으로 사회보장지출은 배분정책으로 포함시켰다는 것이다. Almond & Powell 정책 유형의 특징은 정치체제에 대한 지지확보를 통한 정책유형 분류를 강조했다는 점에서 '구조기능론'적 성격이 강함을 확인할 수 있다(표 2-10 참조: 국가성격에 따른 공공정책 유형화).

또한 Spitzer(1987: 681)의 '정책이론의 촉진(Promoting policy theory)'은 Lowi의 정책유형론을 기반으로 수정 정책유형론을 제시한 대표적 연구이다. 특히 규제정책 유형 분류에 있어서 규제정책의 성격이 차별적임을 강조하였다. 그 이유는 규제정책은 긍정적 효과에 대한 인센티브(less coercive regulation; positive incentives)와 법에 의한 강제력, 제한(pure regulation through law "thou shalt not")이 함께 발생하기 때문이다. 이러한 특성을 통해 규제정책을 경제적 규제(economic regulation)와 사회적 규제(social regulation)로 구분해야 한다고 보았다. 덧붙여 Ripley & Franklin(1976: 117)의 연구는 Spitzer(1987)의 '정책 이론의 촉진(Promoting policy theory)'과 관점을 같이 한다. Spitzer은 규제정책을 경제적 규제와 사회적 규제로 본 반면에, Ripley & Franklin은 경쟁적 규제정책(competitive regulatory)과 보호적 규제정책(protective regulatory)으로 다시 분류하였다. 특히 규제의 영역은 정부의 개입이 매우 중요하다. 정부가 정책이 소비자나 대중을 보호해야 한다고 판단할 때는 보호적 규제정책을 활용한다(최저임금, 근무시간 제한 등). 그러나 정부가 특정 사업자를 보호하거나 경쟁 상황을 규제하려고 할 때는 경쟁적 규제정책을 활용한다. 이에 배분정책, 재분배정책을 수용하지만 경쟁 및 보호적 규제정책으로 다시 분류하여 정책 유형을 제시하는 것을 알 수 있다.

또한 Frohock(1979)의 수정 정책유형의 가장 큰 특징은 윤리정책으로 사회적 이슈로서 도덕적이거나 윤리적인 문제에 대한 판단 기준을 제시하는 정책으로 정의내릴 수 있다. 동성애 금지법, 낙태 금지법 등 인간의 윤리적 문제에 대한 논의를 담는 정책들을 의미한다. 추가적으로 자본정책이란 배분정책과 비슷한 유형이나 배분정책을 소비의 영역으로 이해하고, 자본정책은 생산으로 이해하였다. 자본축적이 가능한 생산능력 향상과 관련한 정책인데, 기술제공과 관련한 교육, 지원 등의 정책으로 볼 수 있다. 종합적으로 Lowi의 정책유형 - 배분정책, 규제정책, 재분배정책에서 자본정책과 윤리정책을 추가하였다.

한편, Lowi가 정치적 과정에서의 정책 역할에 대한 관심에서 정책유형을 전개하였다면, 지방정부의 특성에 따라 정책유형을 분류한 Peterson(1979; 1981)의 연구도 주목할 만하다. Peterson은 '도시한계론(City Limits)' 저서에서 도시정부의 활동을 유형을 구분하여 제시하고, 또 어떠한 정책을 최우선적으로 선호하는지에 대한 이론적 시각을 제시한다. 사실 지방정부는 중앙정부에 비해 한정된 자원을 가지고 공공서비스를 효율적으로 제공해야 하는 유인이 크다. 이를 공공서비스 정책선호라고 볼 수도 있는데, 지방정부의 특유의 유인[11]에 의해서 정책유형별로 공공서비스 제공을 결정한다는 연구로써 해석할 수 있다(Peterson, 1981; Tiebout, 1956; 이승종, 1990 등). 특히 Tiebout(1956)의 '발의 의한 투표(voting with feet)[12]' 에서 알 수 있듯이 지방정부는 합리적인 인간에 의한 선택으로써 '이동성(mobility)' 이 전제된다. 지방의 이동성 전제는

11) Tiebout(1956: 420)에 따르면 지방정부에 주어진 조세 가격 하에서 주민의 효용 극대화를 가능케 하는 지방공공재를 공급하는 지방정부일수록 주민들이 모이게 된다고 본다.

12) 공공서비스의 생산과 소비에 주민의 선호도가 반영될 수 있는 준시장적 메커니즘을 설명하는 이론으로, 발의 투표(voting by foot)라는 용어로 더 많이 알려져 있다. 여러 개의 소규모 지방정부가 다양한 형태의 서비스 공급과 조세정책을 펼 수 있고, 또 주민들이 지방정부가 제공하는 공공재의 질과 가격에 따라 거주지를 선택할 수 있다면, 공공부분의 효율성이 제고된다는 가설이다(행정학 전자사전).

지방정부간 경쟁을 유발하고, 그들이 선호하는 정책에 따라서 특정 계층의 유인을 촉진할 수도 있고, 혹은 특정 목적을 위한 이주가 활발히 진행될 수도 있는 수단적 측면이 강하다. 그렇기 때문에 Peterson, Tiebout 등의 연구자들은 '지역경제발전'을 목표로 하여 지방정부간의 경쟁력을 확보하는 수단으로 삼고 있으며, 경제발전은 지방정부의 정책에 가장 중요한 부분을 차지한다는 것을 강조한다.

구체적으로 Peterson(1981)의 정책유형을 살펴보면, 발전정책(developmental policy), 할당정책(allocational policy), 재분배정책(redistributive policy)으로 분류한 것을 알 수 있다(표 2-11 참조).

[표 2-11] Peterson의 정책유형

정책유형	정부수준	특성	예
재분배정책 (redistributive policy)	중앙정부	한 집단에서 다른 집단에게 편익 이전	복지, 사회보장, 공공의료혜택, 공공주택
개발정책 (developmental policy)	지방 혹은 중앙정부	지역경제성장 촉진	관광개발, 교통・통신개발, 경제하부구조 개발
할당정책 (allocational policy)	지방정부	모든 주민에게 편익 제공, 일반 재정에서 비용충당	집사활동, 치안, 소방, 쓰레기 수거, 공공매립지 제공

출처: Peterson(1981); 정용덕(2001: 909)에서 재인용

먼저 정책유형의 분류 기준이 "평균적인 납세자(average tax-payer)에게 발생하는 한계이익(marginal benefits)이 한계비용(marginal cost)을 초과하는지 여부"임을 밝힌다(Peterson 1981: 36). 예를 들어 개발정책은

지역주민들이 납세를 통해 얻는 효용보다 지역 경제를 활성화시킴으로써 얻는 효용이 더 크기 때문에 추가적인 혜택을 받을 수 있다는 기대 및 여지가 존재한다. 그러나 할당정책은 비용의 인식과 혜택의 인식이 경미하거나 0에 가깝고, 재분배정책은 오히려 혜택보다는 비용이 과대하게 부여되는 영역이라고 본다. 이러한 설명을 통해 지방정부가 '지역경제 활성화' 정책을 선호한다는 기준을 제공하고 있는 것이다(고광용・고명철, 2017: 30).

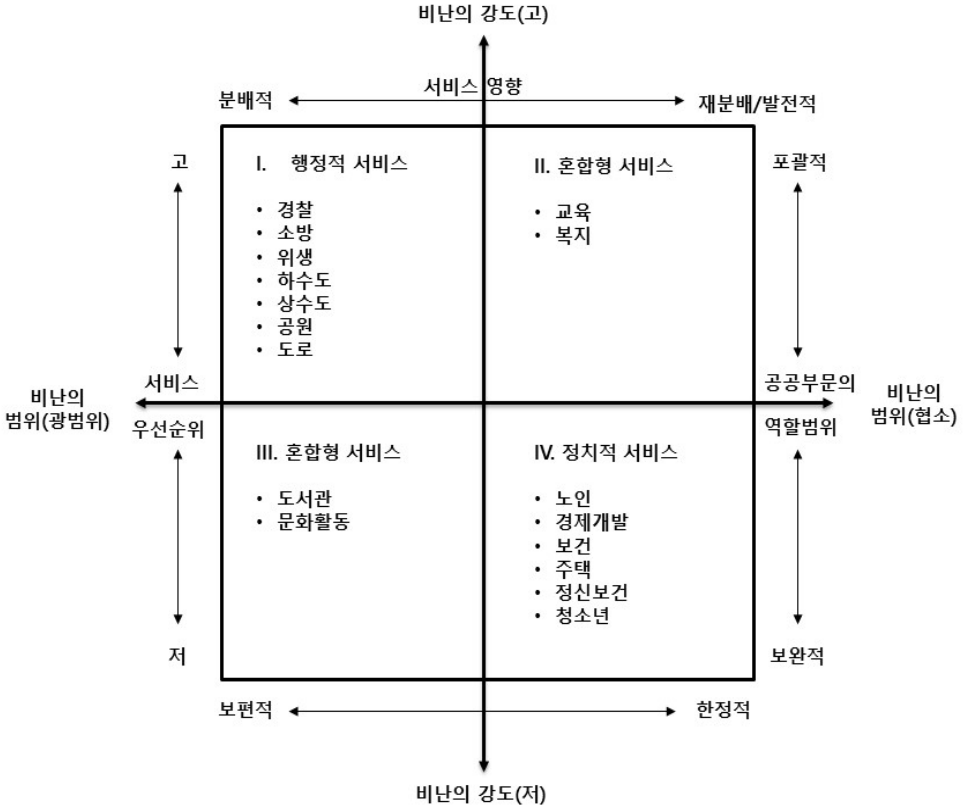
구체적으로 재분배정책은 복지, 사회보장, 공공의료혜택 및 공공주택과 같은 편익 이전 정책들을 의미한다. 일정기준에 따라 차등적인 조세를 부담하고, 이에 대한 편익을 다른 집단에게 이전하는 것을 의미하기 때문에 조세 부담자와 수혜자가 반드시 일치하지 않을 수 있다는 것이 특징이다. Peterson의 설명에 따르면, 재분배정책은 주민들의 발에 의한 투표를 통한 유출 현상을 부추길 수 있기 때문에 지방정부가 기피할 수 있음을 설명하고 있다. 반면에 개발정책은 지방정부의 세원을 증대시킬 수 있는 지역 사회의 경제 활성화와 관련된 정책 사업들을 의미한다. 개발정책을 통해 경제적 이득을 얻는 주체가 비용을 부담하게 되고, 교통・통신 개발, 도로건설 등의 건설 및 개발은 지역사회의 경제성장을 촉진하는 역할을 담당하기 때문에 정책선호도가 높다. 마지막으로 할당정책은 비용과 편익이 0에 가깝고 주민들이 얻는 혜택도 매우 상이하다. 치안, 소방, 쓰레기 수거 등의 공공서비스로 현상유지 성격이 강하다.

결론적으로 Peterson(1981: 29)은 지방정부는 개발정책을 우선시하여 공공서비스 제공 시 개발정책과 관련한 서비스를 중심으로 제공한다고 보고 있다. 실제적으로도 지방정부는 경제발전을 최우선 정책과제로 인식하여, 산업단지 조성, 기업 친화적 환경 조성 등과 관련하여 투자를 실행하고 있다. 그럼에도 이 연구는 '정치적 변수를 간과한 경제적 결정주의(economic determinism)' 에 입각하였기 때문에 충분한 설명을 제공할 수 없다는 비판이 존재한다(유재원, 2011: 106; Gurr & King, 1987; Swanstrom, 1993, Stone & Sanders, 1987, Gottidiener, 1987).

또한 이러한 Peterson의 분류가 지방정부 정책을 결정하는 관료에 대한 관심이 부족하다는 것도 알 수 있다. 이와 관련하여 이승종(2003: 427-453)은 '정책유형과 지방정부의 공공서비스 배분'의 연구에서 정책유형을 소개하고 더 나아가 그동안 고려되지 않은 관료의 동기 및 환경적 요소를 가미하여 통합적 정책유형을 제시하였다. 지방정부의 공공서비스 배분과 연결하여 즉, 정책유형에 따라서 관료가 서비스를 배분하는 하나의 정책선호에 관한 통합적 논점을 제시하고자 한 것이다. 구체적으로 공공서비스 배분에 관한 이론적 논의를 주로 정치적 모형(political model), 계급차별 모형(class bias model), 관료제적 모형(bureaucratic model)으로 제시하고 있는데 이러한 논의가 통합될 수 있다고 보았다. 기존의 Lowi, Hayes, Ripley & Franklin 등의 정책유형에 관한 논의들은 정책유형이 정책과정 및 결과에 관한 영향 논의들은 있어 왔지만 지방정부 공공서비스 배분 영역에서의 연구가 미흡하기 때문에 중요 행위자인 관료의 동기와 외부의 압력에 관한 고려를 통해 기존 이론들을 통합하고 새롭게 유형화 시킬 수 있다고 본 것이다(이승종, 2003: 427).

이에 이승종(1990; 2003: 433)은 Weaver의 비난회피 동기론에 근거하여 관료의 '호평추구동기(credit-claiming motivation)와 비난회피동기(blame-avoiding motivation)'가 재량권 행사 요인으로 작용한다고 보았다. 또한 외부압력으로 인한 반응에 따라서도 서비스의 유형이 달라질 수 있다고 보았다. 이를 종합하여 분류한 4가지 유형은 아래와 같다(그림 2-10 참조). 이 연구는 Peterson과 Lowi의 정책유형론을 적용하면서도 한국 관료 사회에서는 그들의 동기와 외부압력과의 반응성이 민감하다는 것을 인지하고 한국적 행정 풍토 하 정책유형을 분류하였다는 것에서 의의가 있다.

[그림 2-10] 지방정부 공공서비스 유형분류



출처: 이승종(1990: 1099)

1) 유형 1 : 행정적 서비스(고순위, 포괄적, 보편적, 분배적) : 객관적 기준에 의해 배분
 - 비난의 강도(큼), 비난의 범위(넓음), 예: 경찰, 소방, 위생, 상하수도, 공원, 도로
2) 유형 2 : 혼합형 서비스(고순위, 포괄적, 한정적, 재분배-발전적)
 - 비난의 강도(큼), 비난의 범위(좁음), 예: 복지, 교육
3) 유형 3 : 혼합형 서비스(저순위, 보완적, 보편적, 분배적)
 - 비난의 강조(작음), 비난의 범위(넓음), 예: 도서관, 문화활동
4) 유형 4 : 정치적 서비스(저순위, 보완적, 한정적, 재분배-발전적) : 객관, 정치, 계급변수에 의해 배분
 - 비난의 강도(작음), 비난의 범위(좁음), 예: 노인, 경제개발, 보건, 주택, 정신보건, 청소년

2) 정책유형에 관한 선행연구

정책유형 논의와 관련한 선행연구의 흐름은 크게 4가지로 구분할 수 있다. 먼저 정책유형론의 대표적 연구인 Lowi의 유형을 그대로 적용할 수 있다는 입장(Greitens & Joaquin, 2010; Hill & Plumlee, 1984; Newman, 1994; Vogler, 1980; Meier, 1979)과 수정 정책유형론을 주장하는 입장(Almond & Powell, 1996; Spitzer, 1987; Frohock, 1979; Ripley & Franklin, 1987; Champney, 1988; Greenberg et al., 1977; Anderson, 1997)이 있다. 세 번째 흐름은 지방정부를 대상으로 한 정책유형론인 Peterson의 도시한계론을 적용한 연구(Longoria, 1994; Saiz, 1999; Schneider, 1989; Clar & Goetz, 1994; Boyne, 1995; Thompson & Scichitano, 1986; Morgan & Englane, 1984; Ervin & Watwon, 1986; Watson, 1992; 이승종・김흥식, 1992; 이승종, 2001; 김인철, 1994; 유재원 외, 1995; 김태일, 1998; 유재원, 1999; 강윤호, 2001, 2002) 및 마지막으로 도시한계론의 탈정치성을 비판한 연구 흐름(Swanstrom, 1985; 1988; 1993; Stone & Sanders, 1987; Gurr & King, 1987; Smith, 1988; Gottidiener, 1987)으로 분류된다.

먼저 Lowi의 정책유형론과 관련된 선행연구들은 다음과 같다. 먼저 Greitens & Joaquin(2010: 555)은 '정책유형과 성과측정(Policy typology and performance measurement)' 연구에서 정책유형과 조직성과 즉 '프로그램 평가 측정 도구(Program Assessment Rating Tool: PART)' 점수의 관계를 규명하고자 하였다. 이 연구는 Lowi의 분류에 따라서 정책유형이 PART의 점수를 높게 하거나 평가에 불이익을 주는지에 대한 실제적 분석을 실행한다고 밝힌다. 여기에서 흥미로운 결과는 구성정책, 분배정책보다 규제정책과 재분배정책이 평균적으로 성과가 낮은 것으로 나타난다는 것이다. 이유는 재분배 및 규제정책의 정책 사업이 정치적 요소에 영향을 많이 받거나 평가가 어렵기 때문으로 본다.

[그림 2-11] 정책유형에 따른 PART 분포

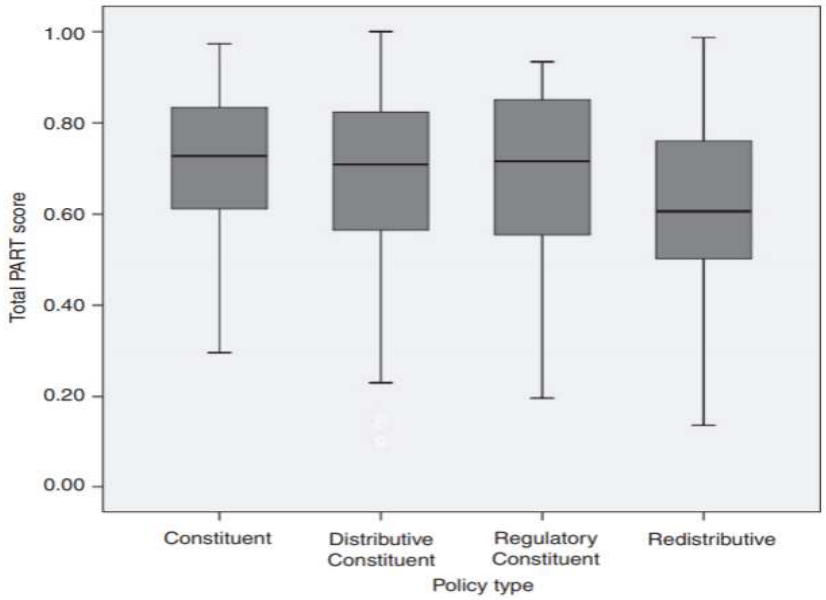


Figure 1. Box Plots for Policy Typography

Notes: Shaded box indicates 25th to 75th percentile. Line inside box indicates the median score.

출처: Greitens & Joaquin(2010: 563)

Hill & Plumlee(1984: 84-85)는 Lowi의 정책유형론이 공공정책의 잠재적 영향력을 설명할 수 있으며, 이는 '정책의 장(policy arenas)'을 통해 설명될 수 있음을 강조하였다. 이러한 Lowi의 연구를 바탕으로 구성정책을 제외한 분배, 규제 및 재분배 정책으로 분류하여 실증분석하고 있다. 이들의 연구는 개별 사업을 분석하는 대신에 일부 부서를 대상으로 하고, 매년 예산 승인 과정을 분석함으로써 정책의 장에서 발생하는 체계적 예산 배분 행태를 본다고 명시하고 있다. 구체적으로 예산결정과정에서 대통령중심 권한과 의회중심 권한 사이의 사업별 증가율을 보고 있다. 분석 결과 규제정책은 Fenno와 Wildavsky가 주장하는 점증주의적 형태를 보였고, 재분배정책의 경우 실증 연구에서 유의미한 예산 패턴을 찾을 수 없다고 보았다(p.97). 연구결과에 따라서 분배, 규제 및 재분배

정책 유형별로 Lowi의 설명을 그대로 차용할 수 없다고 보고 있지만, Lowi의 정책의 장에서의 예산결정과정에 대한 실증적 분석 가능성을 제시하고 있다고 평가된다.

Newman(1994: 278)은 공공조직에서의 여성의 경력 패턴을 Lowi의 정책유형을 적용하여 설명하고자 하였다. 특히 어떤 기관이 다른 기관보다 여성 경력 발전에 도움이 되는가의 질문을 던지고 있다. 이에 대한 대답을 위해 분배정책 부서, 규제정책 부서 및 재분배정책 부서로 분류하여 여성의 승진 및 지위 등을 살펴보았다. 결론적으로 그는 조직이 평등을 완전히 구현할 수는 없다고 보았다. 물론 조직은 각자의 목표를 가지고 있기 때문에 동등하게 만들어질 수도 없음을 말한다. 이러한 특성을 Lowi의 정책 유형에 의해서 기관 특성이 달라지는 것을 전제로 연구를 진행한 것이다. 그러나 그들이 던진 질문인 어떠한 기관이 여성 경력 향상에 더 도움을 줄 수 있는가에 대한 명확한 대답은 피하고 있음을 알 수 있다.

Peterson의 도시한계론의 정책유형과 관련한 선행연구는 다음과 같다(Hening, 1992; Longoria, 1994; Basolo & Huang, 2001; Einstein & Kogan, 2016; Hayward, 2016; 이승종, 2001; 유재원, 1999; 강윤호, 2001; 이연경, 2018 등). 먼저 Longoria(1994)의 연구에서는 도시한계론의 정책유형을 실증 연구하기 위해서 ‘the Fiscal Austerity and Urban Innovation Project(FAUI)’의 설문조사를 활용하였다. 우리가 이미 알고 있는 발전, 할당, 재분배 정책유형으로 분류하는 것 외에, 의사결정자 즉 기초자치단체장은 ‘선택 압력(selection pressures)’ 때문에 경제 발전 정책을 선호한다는 전제를 강조한다(Longoria, 1994: 103). 구체적으로 할당정책은 치안과 소방, 발전정책은 거리 및 주차, 쓰레기 수거, 공원 및 레크레이션으로, 마지막으로 재분배정책은 초중등 교육, 사회복지, 공공보건, 저소득 주택으로 분류하였다. 결론적으로 이 연구는 기초자치단체장 정책선호가 Peterson의 견해를 대부분 따르는 것으로 확인되었다.

Hening(1992: 375)은 Peterson의 도시한계론의 핵심은 어떠한 유형을

분류하는 것을 넘어서서 재분배정책을 중심적으로 추진할 수 없는 한계를 지적하는 것으로 보았다. 그 이유는 제한된 혹은 이미 결정된 환경 속에서 합리적 인간관을 통한 자기 이익(self-evident interests)을 추구하고 또 그렇게 하도록 압력을 받기 때문이라고 본다. 이는 시민 또는 관료 행위자 모두 해당된다고 본다. 이에 도시한계론에서 밝힌 유형을 실증 분석하면서도 행위자와 그들의 이익[13] 사이의 관계에 대한 더욱 역동적 관점에 집중한다고 밝힌다. 기존의 논의는 이미 결정된 환경 속에서 이익을 추구하는 것이라면 현실에서는 정치적 행위자로써 불확실한 환경에서 더 적극적이고 지속적으로 그들의 이익 추구를 재정의하는 것이 요구되기 때문이다. 구체적으로 연구자는 4단계로서 도시한계론의 환경을 재정의한다고 설명하였는데, '자기이익(self-interest)', '정책 선택의 범주(categorize policy options)', '사회 기반 평가(assess societal givens)', '재량권 정도의 평가(evaluate degrees of discretion)'에 관한 내용을 다루고 있다.

Basolo & Huang(2001: 333)은 도시한계론은 지방정치결정에 적용하는 대표적인 연구라고 평가한다. 기본적으로 선출직 공무원은 개발정책을 선호하고 이에 예산을 배정하는 것을 경쟁하게 하기 위해서 선출된다고도 본다. 이러한 가정들을 실증분석하기 위해서 미국 지방 경제발전 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하였다(N=1,070). 특히 경제 발전 유도 정책의 유형을 제시하였는데, "1) 규제완화(77.3%), 2) 대출 금리 보조금(73.9%), 3) 산업/상업 개발을 위한 토지 상각(72%), 4) 산업 개발 채권(69.9%), 5) 세금 인센티브/ 세금 감면(51.9%), 6) 기술지원(43.2%), 7) 대출 또는 보조금

13) Henig(1992: 278)은 행위자의 이익을 다음과 같은 요인에 의해서 영향을 받는다고 설명한다. "행위자 이익은 많은 것에 의해 영향을 받는다: 자신을 보는 관점, 감정적 애착 정도, 사건에 대해 범주화 및 해석, 상대적으로 고정된 외부 환경인 주요 제도들, 그리고 재량적 행위 영역에 대한 평가가 남아 있다(one's interests is affected by many things: how one views oneself, commits to emotional attachments, categorizes and interprets events, assesses the major institutions that form a relatively fixed element of out environment, and evaluates the realm of discretionary action that remains)."

(41.9%)” 순으로 조사되었음을 제시하였다. 결과에서 지방 정책결정자들은 경제발전 유도 정책에 있어서 규제완화 정책을 가장 활발하게 활용하고 있는 것을 알 수 있었고, 설문조사 결과는 기본적으로 경제 발전을 위한 도시정부의 자금이 활용되고 있음을 나타낸다고 보았다. 이 연구자들의 물음, 여전히도 도시한계론의 도시정부에 대한 정책 설명이 유효한가?의 답은 여전히 유효하다라고 볼 수 있는 것이다.

유권자 선호(voter preferences)를 지방정부가 제대로 대응하였는지, 혹은 유권자가 지방정부를 왜 선택했는지(티부의 이동성을 전제로) 등의 문제를 설명하고, 유권자의 선호를 중심으로 지방정부의 정책선택의 유형을 설명한 연구도 있다(Einstein & Kogan, 2016). 이 연구는 유권자의 선호를 지방정부 정책 산출물의 성과와 연결하였다. 특히 지방정부의 투표자의 성향이 민주당(Democrat) 지지자일수록 지방정부는 공공서비스의 수(a number of service areas)를 늘리고, 지출을 확대하는 경향을 보였다. 요약하자면, 이 연구의 핵심은 지방정부의 정책반응성(policy responsiveness)으로 유권자의 정당 선호에 따라서 예산의 지출선호가 어떻게 바뀌는지 등 실증적 분석결과를 제시하고 있는 것이다.

국내 이연경(2018)의 연구에서는 도시한계론의 재분배정책이 지방정부 인구이동과의 관계를 통해 규명될 수 있다고 보는 입장이다. 실제로 지방정부의 복지 기능이 강조되고 있는지, 아니면 Peterson이 지적한 것처럼 경제구조의 한계 때문에 기피하고 있는지를 인구이동과의 관계를 통해 설명하고자 하는 것이다. 정말 복지정책의 추구로 인해 수요적 인구는 유입되고, 경제 정책에서 말하는 생산적 인구는 유출될까?의 실증적 분석으로 볼 수 있다. 또 이를 ‘재분배정책 가능성’ 판단 지표라고 주장한다. 2005-2014년도의 지방정부를 중심으로 실증분석 결과 인구이동은 확실히 주요 변수라고 판명되었다. 그러나 재분배정책을 실시한다고 한다고 해서 인구이동이 나타나는 것은 아니었으며, 할당정책이 발생할수록 인구가 유입되고, 개발정책은 수도권에서 그 효과가 한정되었음을

밝혔다.

또한 유재원(2011: 101)은 ‘도시한계론의 핵심 가정에 대한 경험적 검증’의 연구에서 기초자치단체장을 대상으로 설문조사를 통해 어떠한 정책선호를 보이고 있는지를 분석하였다. 실제로 기초자치단체장은 개발정책을 선호한다는 것이 뚜렷하였다. 그러나 이 연구의 특징은 그동안 Peterson의 주장에서는 재분배정책을 기피한다고 설명하였으나 지금의 기초자치단체장은 재분배정책과 경제개발정책을 동시에 추진하고, 중요성을 인지하고 있다는 것이 나타났다는 것이다. 이는 경제성장도 중요하지만 ‘주민선호’에 대한 중요성을 단체장들이 인지하고 있다는 것이었고, ‘경제논리보다 정치논리’에 더 크게 반응하고 있음을 밝혔는 점에서 의의가 있다.

이승종(2001: 197)의 ‘지방자치와 지방정부의 복지정책정향’ 연구는 지방자치가 실시된 후 광역 및 지방정부의 복지정책과 관련된 방향을 분석하는 연구이다. 지방자치가 실시된 것을 하나의 변화된 환경으로 인식하고, 이에 대한 지방정부의 반응성을 실증적으로 분석한 연구로 평가된다. 구체적으로 종속변수는 ‘지방정부의 총예산 중 사회보장비예산(%)’이며, 독립변수는 도시한계론의 재정력 제약을 확인하기 위한 1인당 지방세 징수액, 수요대응설을 확인하기 위한 일반행정 수요 등을 포함하였다. 결론적으로는 규모가 큰 지방정부는 복지정책에 대한 강조가 나타나고, 상대적으로 규모가 작은 지방정부는 그 반대의 경향이 나타난다고 보았다.

덧붙여, 도시한계론의 연구는 경제개발정책을 추구할 수밖에 없는 이유, 재분배정책이 기피되는 이유 등에 집중하였는데, 이를 넘어서서 정부가 복지정책을 추구하는 경향이 근래에 들어 나타나고 있고, 이것이 어떤 환경적 변화와 영향으로 가능한지 등을 규명하기 위한 여러 연구들이 나타나고 있다(Craw, 2006; Richards, 2013; Davidson & Iveson, 2015; Sandwell, 2011; Khanna, 2010). 결론적으로 이들의 연구는 탈 정치성에 대한 도시한계론을 비판하고, 정치성에 의한 변화 가능성을 제시한다고 볼 수 있다.

2. 정책유형별 공공서비스 지출선호 및 선행연구

앞서 정책 유형분류를 살펴보았던 가장 중요한 이유는 정책분류에 따라 지방정부의 선호, 즉 어떻게 공공서비스 배분의 우선순위를 결정하고, 예산의 지출 선호를 결정하는지에 대한 논의를 위한 준비과정이 필요했기 때문이다[14]. 결국 공공서비스 지출선호는 어떤 기준으로 결정되는가가 매우 중요한 이슈이다. 보론적으로 공공서비스는 하나의 공공재이기 때문에 중앙-지방 간에 공공재 기능[15], 책임과 공급의 영역에서 결정된다는 입장도 존재하고(노기성, 1992; Shah, 1991), 우리가 살펴 본

14) 이 연구에서는 공공서비스의 정책선호와 지출선호는 같은 맥락에서 보고 혼용해서 사용한다. 결정자가 정책선호를 나타내는 방법으로 예산의 배분을 보기 때문에, 이 연구의 주된 분석 대상도 예산임으로 혼용하는 것으로 한다.

15) 아래의 표는 중앙-지방간 기능배분의 기준을 책임과 공급으로 보고 이를 기준으로 분류한 내용을 정리한 내용이다.

	책임소재	공급담당
국방	중앙	중앙
외교	중앙	중앙
국제무역	중앙	중앙
환경	중앙	지방
금융	중앙	중앙
이민	중앙	중앙
실업보험	중앙	중앙
항공・철도	중앙	중앙
농수산・제조업	중앙 및 지방	지방
교육	중앙 및 지방	지방
보건	중앙 및 지방	지방
사회후생	중앙 및 지방	지방
경찰	지방	지방
고속도로	중앙 및 지방	지방
자연자원	중앙 및 지방	지방
주택	중앙	지방
지역개발	지방	지방
소방	지방	지방

출처 : Shah, A. 1991. “Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing/Transition Economies,” IIPF Seminar Paper. 노기성, 1992: 30에서 재인용

정책 유형분류의 일정 목적과 기준에 의해서 결정된다고 보는 입장이 있다. 이 연구에서의 정책선호는 정책유형 특성에 따른다고 보고 이를 중심으로 논의를 전개한다.

강윤호(2002: 227)는 지방정부의 정책선호는 두 가지 우선순위 중 무엇을 우선시하는가의 논의가 핵심이라고 보았다. 그의 분류에 의하면, 정책 우선순위에 대한 주장은 '지방정부가 지역개발정책에 우선순위를 둔다는 주장'(Peterson, 1981; Hening, 1992; Longoria, 1994; Basolo & Huang, 2001; Einstein & Kogan, 2016; Schneider, 1989; DeViney, 1983)와 '복지정책을 우선시 한다는 주장'(Wildavsky, 1974; Rourke, 1984; Wong, 1988-경제적으로 비합리적이라도 정치적으로 합리적이면 비중을 둔다) 으로 분류할 수 있다. 결국 Peterson의 경제정책 위주의 정책 선호 vs. 주민의 선호와 복지 정책에 수요 증진 및 대응에 따른 복지정책 선호의 견해로 요약될 수 있는 것이다. 경제정책 위주의 정책 선호는 지방정부의 제약된 경제구조 속에서 한정된 자원으로 경제를 활성화시키면서 동시에 인구를 유입하고자 하는 하나의 전략이며, 복지 정책에 대한 선호는 선거 전략과 같은 정치적 요인에 의해 추진된다고 볼 수 있다.

특히 한국의 경우를 볼 때 대부분의 연구가 복지정책 정향성에 대한 영향 차이(이승종, 2001; 유재원, 1999; 이연경, 2018; 강윤호, 2001)를 중심으로 논의되는 경향이 있다. 그 이유는 한국의 지방재정구조와 연관되어 있다고 보인다. 한국은 특히 지방간 재정력 형평에 대해 강조하는 경향이 있다. 이로 인해 이전재원, 보조금 등의 재정력을 보전할 수 있는 제도적인 보완이 구비되어 있는 편이다. 이는 Peterson이 미국의 지방정부를 기반으로 연구를 진행했던 환경적 기반과는 다른 점이다. 미국의 지방정부는 재정력에 대한 보전이 상대적으로 약했고, 제약된 경제구조를 갖는다고 볼 수 있다. 그러나 한국은 사실 정치적 요인, 그 중에서도 특히 선거를 대비한 주민선호에 대한 반응성이 훨씬 강할 수 있다(강윤호, 2002: 239; 유재원, 2011: 118).

다시 강윤호(2002)의 연구 '지방정부의 정책선호와 그 결정요인'을 보면, 정책선호 유형의 차이를 나타내는 결정요인들을 '사회경제적, 정치적, 정책 결정가의 개인적 특성'으로 분류하였고, 복지정책을 우선시하는 요인은 지역 정치인들이 주민들의 지지를 많이 받을 때(단체장 득표율에 따라) 라는 실증 결과를 제시하였다. 반면에 경제 정책의 선호는 재정자립도가 높고, 자치단체장의 학력이 높을 때 나타나는 현상으로 해석하였다. 이 연구결과에 의하면 경제정책의 선호는 지방정부의 재정 규모와 연관되어 있고, 복지정책의 선호는 정치적 지지에 따름이라고 볼 수 있는 것이다.

반면 이승종(2003: 453)의 연구는 4가지 기준(서비스 우선순위, 공공부문의 역할범위, 수혜자의 범위, 서비스의 영향)을 통한 지방 정책유형을 제시하고 이에 대한 정책 선호는 비난의 강도와 범위에 따라서 달라진다고 보았다. 특히 잠재적 비난의 크기가 작으며, 비난의 범위가 좁은 정치적 서비스의 정책 선호가 나타날 수 있다고 보았다. 그러나 신중한 고려 없이 범위를 확대하여 일반화해서도 안된다고 지적하기도 한다. 그럼에도 정책선호를 4가지 기준으로 분류하여 설명할 수 있는 다각적인 분석 가능성을 제공하는데 그 의의가 있다.

그렇다면, 이 연구에서 어떠한 정책유형 분류의 기준과 목적을 가지고 공공서비스의 지출선호 혹은 정책선호를 설명할 것인가? 이에 대한 논의는 이승종(1999; 2003)의 정책유형 분류를 택하는 것으로 한다. 이 분류는 Weaver의 비난회피 동기론에 근거하여 지방 관료의 '호평추구동기와 비난회피동기'가 하나의 재량권 행사 요인으로 작용한다고 보았다. 또한 외부압력이라는 환경적 요인을 고려하였다. 한국의 지방정부의 특성상 기초자치단체장 혹은 관료들은 자신들의 지출선호를 재선을 겨냥한 호평추구 및 비난회피 동기에 의해서 결정할 유인이 높다고 보이기 때문이다.

제 3 장 추가경정예산 재원 특성과 관료의 예산 재량 영향에 관한 사전적 분석

이 장은 만약 관료가 남은 예산을 재량적으로 쓸 수 있다고 가정한다면, 본예산 전체 규모를 확대하려고 할지, 아니면 잉여금만을 확대하려는 행태를 보일지에 관한 문제의식에서 시작한다. 순세계잉여금은 각 지방정부의 여유자금으로써 차년도 추가경정예산의 주요 재원이면서 법적으로 규모의 제한이 없기 때문에 재량 예산으로 볼 수 있다. 또한 본예산 규모 혹은 추가경정예산 전체 규모를 늘리기를 원하는지, 아니면 순세계잉여금의 확대를 통해 차년도 재량 예산을 확보하기를 원하는지 구분해서 논의되어야 한다. 이 같은 문제의식을 가지고 사전적으로 순세계잉여금과 추가경정예산 관계를 살펴보고자 한다.

제 1 절 추가경정예산 재원의 특성

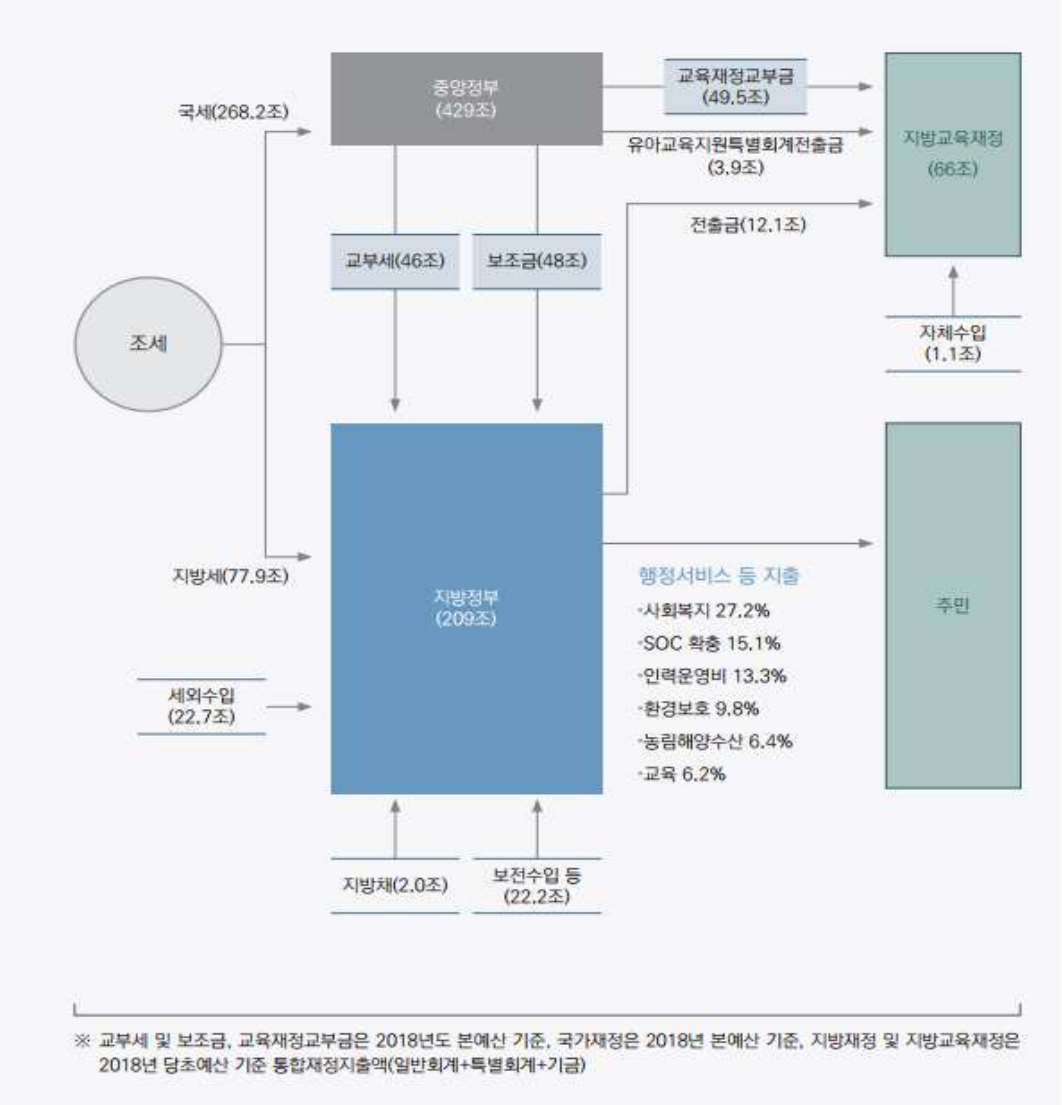
1. 지방정부의 재원 구성

1) 지방정부 재원 구조

추가경정예산 재원의 구성을 논하기 전에 지방정부의 재정구조에 대한 논의를 선행하고자 한다. 지방재정은 '운영주체' 혹은 '운영수단'에 따라서 분류할 수 있다. 운영주체는 일반과 교육으로 구분되며, 운영수단은 일반회계, 특별회계, 기금으로 분류된다. 지방정부는 일반, 특별, 기금의 운영 및 교육자치단체는 특별기금으로 운영되는 구조이다. 또한 지방 재정구조는 중앙정부와 기초자치단체, 특별·광역자치단체와

기초자치단체의 관계에서도 살펴볼 수 있다. 먼저 우리나라 재정의 흐름을 개괄하기 위해서 아래 그림을 제시하도록 한다.

[그림 3-1] 우리나라 재정의 흐름(2018년도 기준)



출처: 국회예산정책처(2019: 6)

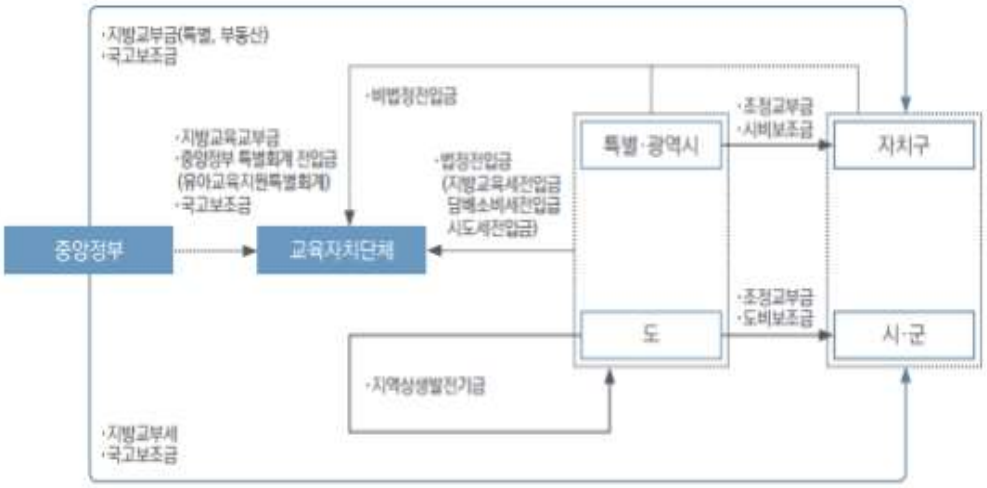
일단 조세를 통해 세원이 확보되면, 이는 국세와 지방세로 분류된다. 중앙정부 예산이 2018년도 기준으로 429조, 지방정부 예산은 209조 정도로 중앙정부 예산이 지방정부의 2배 규모로 운영되는 것을 볼 수 있다. 이 때, 교부세와 보조금이 지방정부로의 이전재원이다. 이전재원 및 세외수입, 지방채, 보전수입 등으로 지방정부는 재정지출의 우선순위를 통해 재정을 지출하게 된다.

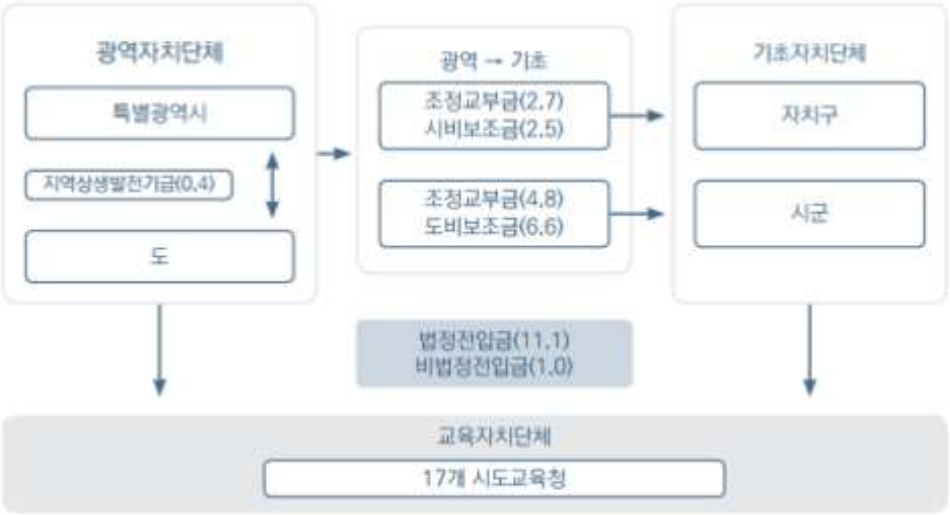
[그림 3-2] 지방재정 구조

출처: 국회예산정책처(2019: 16)

위의 그림은 운영주체와 수단별로 세입원과 세출원을 구조화 한 것이다. 또한 아래 그림은 중앙정부-지방정부-교육자치단체간 재정관계를 구조화 한 것인데, 앞서 설명한 것처럼 특별광역시에서 자치구로, 도에서 시·군으로 2계층제 구조에 따른 재정 이전도 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

[그림 3-3] 지방정부 재원 이전구조 및 단체간 재원이전





출처 : 국회예산정책처(2019: 18)

지방정부의 재정능력(local financial capacity)을 설명하기 위해서 재정자립도와 재정자주도 개념을 활용한다. 재정자립도는 ‘일반회계 세입규모 대비 자체재원의 비율’이며, 재정자주도는 ‘일반회계 세입규모 대비 자체수입과 자주재원의 비율’로 정의내리며, 이러한 개념은 지방정부 자율성과 책임성 및 사업의 지출 가능성을 예측하기도 한다. 지방정부의 재정능력을 바탕으로 사회복지, 인력운영, SOC, 환경 보호 등 다양한 기능별로 지방재정 세출 규모가 결정된다.

[표 3-1] 2018년도 중앙·지방정부의 분야별 재원배분 비교

(단위: 조원, %)

중앙정부			지방정부					
분야	예산액	비중	일반재정			교육재정		
			분야	예산액	비중	분야	예산액	비중
보건·복지 고용	144.7	33.7	사회·복지	57.0	27.2	유아 및 초중등 교육	62.2	94.1
일반·지방행정	69.0	16.1	인력·운영비	27.9	13.3	교육일반	3.8	5.7
교육	64.2	15.0	SOC	31.6	15.1	평생직업 교육	0.2	0.2
국방	43.2	10.1	환경·보호	20.5	9.8	합계	66.2	100.0

중앙정부			지방정부					
분야	예산액	비중	일반재정			교육재정		
			분야	예산액	비중	분야	예산액	비중
R&D	19.7	4.6	농림·해양 수산	13.4	6.4			
농림·수산 식품	19.7	4.6	교육	12.9	6.2			
공공질서·안전	19.1	4.5	일반 공공행정	11.6	5.6			
SOC	19.0	4.4	문화 및 관광	10.2	4.9			
산업 중소기업 에너지	16.3	3.8	기본경비등	6.1	2.9			
환경	6.9	1.6	산업·중소 기업	5.4	2.6			
문화·체육·관광	6.5	1.5	예비비	5.1	2.4			
외교·통일	4.7	1.1	보건	3.6	1.7			
합계	428.8	100.0	공공질서 및 안전	3.6	1.7			
			과학기술	0.5	0.2			
			합계	209.3	100.0			

출처: 국회예산정책처(2019)

2) 지방정부 재원 특징

지방정부의 재원을 특징에 따라 분류하면 학자마다 구분하는 범주가 조금씩 차이가 있다. 일반적으로 지방정부는 자주재원, 의존재원, 지방채로 구분하기도 하고, 자체재원, 일반재원, 특정재원으로 구분하기도 한다. 그러나 명칭의 차이일 뿐, 이러한 분류는 지방정부가 재량권을 가지

고 활용할 수 있는 정도에 따라 구분한 것으로 요약할 수 있다. 구체적으로 후자의 분류를 통해 설명을 하면, 자체재원은 지방세와 세외수입을 지칭한다. 지방세란 '지방행정서비스를 제공하는데 대한 반대급부로서 그 필요한 경비를 조달할 목적으로 지역 주민들로부터 강제적으로 부과징수하는 조세'를 의미한다. 보통세와 목적세, 재산과세 등이 포함되며 도단위와 특별시, 광역시 단위에서 세분화되어 세입원이 구분되어 있다. 세외수입은 지방세를 제외하고 상수도사업, 주차장관리 등의 일정한 사업을 제외한 수익을 의미한다. 일반재원은 자체재원에서 의존재원의 일부를 포함하는 개념을 지칭하는 것으로서, 자체재원 및 지방교부세와 조정교부금을 포함한 것이다. 특히 지방교부세와 조정교부금은 자주재원으로 지칭하기도 한다. 자주재원[16]이란 '기초자치단체가 그 자체의 재원으로부터 자주적으로 거두어들이는 수입'을 의미한다. 자주재원은 광역에서 기초로 다시 배분된다(local minimum). 마지막으로 특정재원은 국고보조금과 시·도비보조금을 의미하는데, 용도가 따로 정해져 있어서 비재량적 특징을 지닌다.

부가적으로 의존재원('중앙정부나 상급지방정부 등 외부로부터 받는 자금')은 중앙정부가 지방교부세(보통+특별), 부동산교부세, 국고보조금 및 균특회계 등을 통해서 재원을 이전(national minimum)하는 것을 의미한다(유훈, 2015: 라휘문, 2014). 이 때, 일반재원에 포함되는 의존재원은 지방정부의 재량성이 있고, 상위정부에 반납하지 않지만, 특정재원의 경우 용도가 정해져 있기 때문에 잔액은 상위정부에 반납하도록 하고 있다.

구체적으로 지방정부의 재정에 있어서 가장 중요하게 고려해야 할 점은 바로 이러한 의존재원의 영역일 것이다. 지방세와 세외수입 등은 지방정부의 자체수입의 영역이기 때문에 지방 각자의 의사결정에 따라 자율적으로 사업에 배정된다. 그러나 중앙 혹은 상위기관으로부터의 이전

16) 재정자주도를 측정할 때 '일반회계 총계예산규모 대비 자체수입(지방세+세외수입)과 자주재원(지방교부세+조정교부금)의 합의 비율'로 산출하는데, 이때 자주재원은 지방교부세와 조정교부금을 의미하는 것을 알 수 있다.

수입에서 특히 국고보조금과 시·도비보조금은 첫째, 사업의 사용처를 변경할 수 없거나, 둘째, 중앙정부의 재정 이전을 통한 간접적 지방 통제의 수단으로서 기능할 수 있다는 문제점이 있다. 아래 표는 2016~2018년까지의 재원별 세입예산 규모를 나타내는데, 자체수입과 이전수입의 비중이 거의 비슷하다. 특히 보조금이 2018년도 기준으로 약 30% 정도의 비율을 차지하는 것을 볼 때, 지방정부 자체적으로 사업의 용도를 지정하거나 자율성 및 책임성을 가지고 추진하는 영역이 제한적일 수 있음을 알 수 있다.

[표 3-2] 2018년도 재원별 세입예산 규모

(단위: 억원, %)

구분		2016	2017		2018	증감	
		최종예산	당초예산(A)	최종예산	당초예산(B)	B-A	(B-A)/A
자체수입	지방세	689,207	711,891	750,239	779,140	67,249	9.4
	세외수입	262,006	223,362	258,111	226,917	3,555	1.6
	소계	951,213	935,253	1,008,350	1,006,057	70,804	7.6
이전수입	지방교부세	373,103	337,384	433,792	378,699	41,315	12.2
	보조금	451,085	440,673	467,874	480,061	39,388	8.9
	소계	824,187	778,057	901,666	858,760	80,703	10.4
보전수입등 및 내부거래		331,843	195,465	345,484	222,062	26,597	13.6
지방채		40,573	22,757	24,176	19,905	△2,852	△12.5
합계		2,147,816	1,931,532	2,279,676	2,106,784	175,252	9.1

출처 : 행정안전부(2018.4), 2018년도 지방자치단체 통합재정개요

[표 3-3] 지방재정의 재원 특징

자체재원	지방세, 세외수입	재량/상위정부 미환수
일반재원	자체재원 + 지방교부세, 조정교부금	재량/상위정부 미환수
특정재원	국고보조금, 시・도비 보조금	비재량/상위정부 환수

2. 추가경정예산의 재원 구성

1) 추가경정예산의 재원 구조

지방정부 추가경정예산의 재원은 크게 '지방세수입, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금, 보조금, 보전수입등및내부거래'로 구성되어 있다. 추가경정예산은 평균적으로 한 해에 2회에 걸쳐 시행하고 있는데, 지방정부 추가경정예산의 재원은 차수에 따라 상이하다. 1차 추가경정예산의 재원은 일반적으로 전년도 순세계잉여금 70%, 당해연도의 초과수입 10% 및 국고보조금, 지방교부세 등 내시액 20% 정도로 구성된다. 그러나 2차~최종 추가경정예산 재원은 초과수입 70%와 이전재원 30% 중심으로 구성된다.

구체적으로 추가경정예산의 재원을 살펴보기 위해서 울산 남구의 1차 추가경정예산과 3차(최종) 추가경정예산의 세입총괄표(일반 및 기타특별회계 전체)를 예시로 아래와 같이 제시한다.

[표 3-4] 2018년도 울산 남구 1차 및 최종 추가경정 세입총괄표
(일반 및 특별회계)

(단위: 천원)

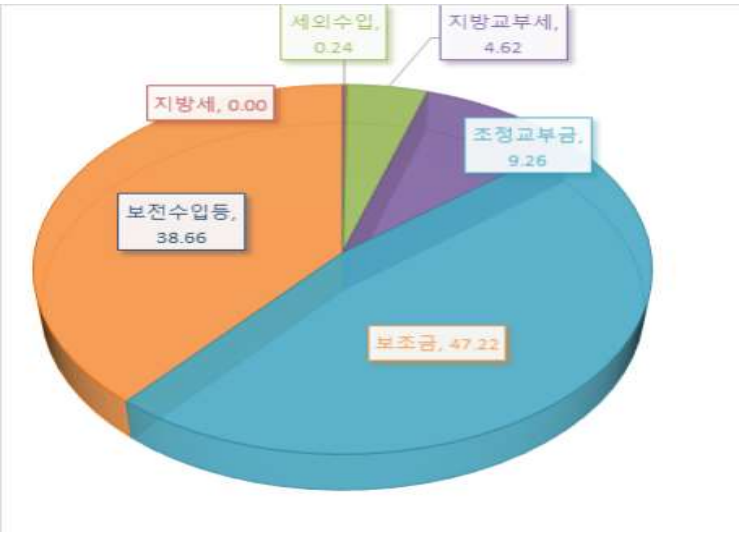
장・관・항	울산 남구 1차 추가경정예산				울산 남구 3차 추가경정예산			
	예산액	기정액	증감액	본예산 대비 증감률(%)	예산액	기정액	증감액	2차 예산대비 증감률(%)
총계	496,512,053	450,065,032	46,447,021	10.32	513,566,979	502,280,886	11,286,093	2.25
100 지방세수입	103,800,000	103,800,000	0	0.00	103,800,000	103,800,000	0	0.00
110 지방세	103,800,000	103,800,000	0	0.00	103,800,000	103,800,000	0	0.00
111 보통세	103,200,000	103,200,000	0	0.00	103,200,000	103,800,000	0	0.00
113지난년도수입	600,000	600,000	0	0.00	600,000	600,000	0	0.00
200 세외수입	35,667,569	35,558,056	109,513	0.31	39,514,186	36,732,495	2,781,691	7.57
210경상적세외수입	30,269,635	30,205,942	63,693	0.21	31,993,263	30,269,635	1,723,628	5.69
211 재산임대수입	385,390	383,520	1,870	0.49	401,635	385,390	16,245	4.22
212 사용료수입	5,488,971	5,488,971	0	0.00	5,002,228	5,488,971	-486,743	-8.87
213 수수료수입	9,172,400	9,172,400	0	0.00	8,960,000	9,172,400	-212,400	-2.32
214 사업수입	2,623,100	2,623,100	0	0.00	3,333,100	2,623,100	710,000	27.07
215 징수교부금수입	11,424,240	11,424,240	0	0.00	13,120,766	11,424,240	1,696,526	14.85
216 이자수입	1,175,534	1,113,711	61,823	5.55	1,175,534	1,175,534	0	0.00
220 임시적세외수입	5,397,934	5,352,114	45,820	0.86	7,520,923	6,462,860	1,058,063	16.37
221 재산매각수입	70,000	70,000	0	0.00	711,000	677,000	34,000	5.02
222부담금	242,500	242,500	0	0.00	264,601	242,500	22,101	9.11
223 과징금및과태료등	3,203,820	3,181,000	22,820	0.72	3,400,020	3,205,020	195,000	6.08

장 · 관 · 항	울산 남구 1차 추가경정예산				울산 남구 3차 추가경정예산			
	예산액	기정액	증감액	본예산 대비 증감률(%)	예산액	기정액	증감액	2차 예산대비 증감률(%)
224 기타수입	463,114	440,114	23,000	5.23	1,095,302	919,840	175,462	17.08
225 지난연도수입	1,418,500	1,418,500	0	0.00	2,050,000	1,418,500	631,500	44.52
300 지방교부세	6,148,000	4,000,000	2,148,000	53.70	8,830,300	6,561,500	2,268,800	34.58
310 지방교부세	6,148,000	4,000,000	2,148,000	53.70	8,830,300	6,561,500	2,268,800	34.58
311 지방교부세	6,148,000	4,000,000	2,148,000	53.70	8,830,300	6,561,500	2,268,800	34.58
400 조정교부금등	56,472,525	52,172,525	4,300,000	8.24	58,512,313	57,112,525	1,399,788	2.45
410 자치구조정교부금등	56,472,525	52,172,525	4,300,000	8.24	58,512,313	57,112,525	1,399,788	2.45
411 자치구조정교부금등	56,472,525	52,172,525	4,300,000	8.24	58,512,313	57,112,525	1,399,788	2.45
500 보조금	239,686,618	217,751,121	21,934,497	10.07	247,960,898	243,073,837	4,887,061	2.01
510 국고보조금등	135,618,868	135,216,377	402,491	0.30	141,357,788	138,005,919	3,351,869	2.43
511 국고보조금등	135,618,868	135,216,377	402,491	0.30	141,357,788	138,005,919	3,351,869	2.43
520 시도비보조금등	104,066,750	82,534,744	21,532,006	26.09	106,603,110	105,067,918	1,535,192	1.46
521 시도비비조금등	104,066,750	82,534,744	21,532,006	26.09	106,603,110	105,067,918	1,535,192	1.46
700 보전수입등및내부거래	54,738,341	36,783,330	17,955,011	48.81	54,949,282	55,000,529	-51,247	-0.09
710 보전수입등	52,534,686	35,837,538	16,697,148	46.59	52,795,627	52,748,874	46,753	0.09
711 잉여금	50,058,372	35,837,038	14,221,334	39.68	50,058,372	50,058,372	0	0.00
712 전년도이월금	2,475,814	0	2,475,814	순증	2,736,755	2,690,002	46,753	1.74
713 융자금원금수입	500	500	0	0.00	500	500	0	0.00
720 내부거래	2,203,655	945,792	1,257,863	133.00	2,153,655	2,251,655	-98,000	-4.35
721 전입금	2,203,655	945,792	1,257,863	13.00	2,153,655	2,251,655	-98,000	-4.35

추가경정예산 재원의 활용은 각 지방정부마다 구성비가 상이하기 때문에 해석상 주의를 요한다. 평균적으로는 1차 추가경정예산에서 당해연도 초과세입과 보조금 및 잉여금 항목으로 주요 재원이 구성되는데, 특히 잉여금이 큰 비율을 차지한다. 2018년도 울산 남구의 1차 추가경정예산은 본예산 대비하여 약 10.32%가 증가한 추가예산편성임을 알 수 있다. 증가한 추가경정예산액의 주요 구성은 '300 지방교부세'와 '700 보전수입 등 및 내부거래'가 가장 크게 증가한 것으로 나타난다. 특히 순수하게 증가한 1차 추가경정예산액의 비중을 볼 때, 울산 남구 1차 추가경정 순수 예산액(기정예산 대비 순수 증가액)은 약 460억원이며 보조금과 보전수입 등 내부거래 즉 잉여금의 영역이 대부분의 비율을 차지하고 있다는 것을 알 수 있다.

[그림 3-4] 울산 남구 1차 순수 추가경정예산 구성비

(단위 %)



반면에 최종 추가경정예산(울산 남구의 경우 3차 추가경정예산)의 대부분의 재원은 지방교부세 및 세외수입의 영역이 주 재원임을 알 수 있

다.

1차 추가경정예산과 최종 추가경정예산은 주요 재원의 차이가 존재한다. 국고보조금과 시·도비 보조금은 대부분 목적이 정해져 있음으로 중앙정부의 정책을 실행하는 예산이다. 그러나 1차 추가경정예산의 주요 재원인 잉여금과 초과세입금은 목적이 정해진 것이 아닌 지방정부의 부족분이나 추가 필요분을 보충할 수 있는 재량 재원이다. 1차와 최종 추가경정예산의 가장 큰 차이는 보전수입 등 내부거래로 구분된 잉여금의 구성 비율이며 이에 따라서 관료의 예산 재량 영향이 나타날 수 있는 재원 구조를 제공한다. 정리하면 잉여금은 특정 사업을 실행할 목적이 아닌 지방정부의 전년도의 나머지 금액을 당해 연도에 활용할 수 있도록 하는 여유자금의 성격이며, 일부 연구에서는 관료의 전략적 선택 혹은 예산 재량 영향이 나타나는 영역이라고 보고 있다. 특히 배상석(2011)의 연구에서는 지방정부는 3가지의 전략을 통해서 잉여금을 확보하고자 한다고 설명했다. 첫째는 세입의 보수적 추계행위를 통해서 과소추계한다. 과소추계정도에 따라서 최종 결산시 세입액의 나머지 금액을 잉여금으로 계상하는 것이다. 둘째는 세출측면에서 사업비를 과대추정함으로서 최종 결산시 잉여금을 확보하는 방법이다. 특히 지방정부는 세입 추정 실패보다 세출 추정 실패의 위험이 더 크기 때문에 여유자금을 확보하려는 동기도 작동한다고 보고 있다. 마지막으로 여유자금의 확보는 순세계잉여금을 확보하려는 동기이기도 하다. 지방정부는 의존재원의 비중이 크기 때문에 세계잉여금에서 보조금 등의 잔액은 상위정부에 반납하도록 되어 있다. 따라서 반납할 재원을 먼저 소진하고, 자체재원을 남길 유인이 존재한다. 이에 지방정부의 여유자금은 상위정부에 반납 후 남은 자주재원의 초과세입분과 자체사업의 집행잔액으로 볼 수 있다.

2) 추가경정예산 재원 특성: 잉여금

이처럼 추가경정예산 재원의 가장 큰 특징은 잉여금에 관한 논의이다.

특히 1차 추가경정예산의 예산을 결정하는 가장 중요한 재원 중 하나인 잉여금은, 이와 관련된 관료의 전략적 선택 혹은 재량 예산을 확보하려는 행태가 가장 잘 드러나는 재원이다. 이에 구체적으로 잉여금의 특징 및 구체적 내용에 대한 논의를 전개하도록 하겠다.

(1) 세계잉여금 발생 및 활용

지방정부의 예산은 전년도의 계획과 지출범위를 결정하는 계획표라고 말한다. 특히 사부문의 이익추구 활동과는 다르게 정부의 재정활동은 이윤을 남기는 것을 목적으로 하지 않기 때문에 '계획(예산)-지출=0'의 상태일 때를 가장 이상적인 재정활동이라고 본다. 물론 100%를 다 계획하고 실행하는 것이 현실적으로 불가능하기 때문에 예산 신축성 확보제도[17]가 존재한다. 특히 계획-지출의 값을 결산상 잉여금 혹은 세계잉여금이라고 지칭하는데, 과도할 경우 하나의 '행정실패'의 지표로 간주되기도 한다(김봉환・이권희, 2019: 29).

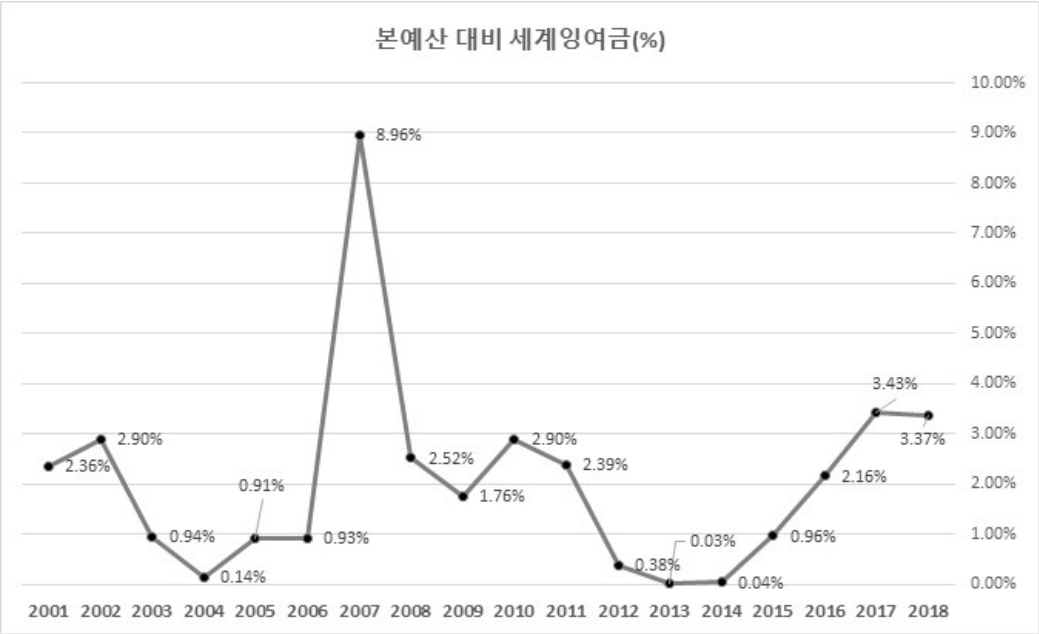
여기서 세계잉여금이란 '결산시 세입액에서 세출액을 차감한 잔액'을 의미한다(이시원 외, 2005: 277). '세계(歲計)'의 뜻 자체도 '한 회계 연도나 한 해의 세입과 세출을 계산함'이다[18]. 혹은 '세입총액-지출총액-다음년도 이월액'으로 수식으로 표현하기도 한다. 그런데 잉여금 자체는 차년도 예산 삭감의 원인으로서 인식되기 때문에 이를 남기지 않기 위해 연말에 집중해서 사용하거나(류영아, 2015; 박서정・문성암, 2010), 도로 등의 대규모 예산이 소요되는 사회간접자본(SOC)에 지출을 집중(박민정, 2011; 박충훈, 2016) 하는 등의 문제가 꾸준히 제기되었다. 또한 잉여금은 하나의 정부 비효율, 행정 실패의 지표(이미애 외, 2015; 유갑열・이장희, 2018; 김완용, 2012)로도 제기된다. 그 이유는 정부는 세

17) 예산 신축성 확보제도에는 추가경정예산제도, 예산의 이월, 이용, 전용 등이 있다.

18) 열린재정 (http://www.openfiscaldata.go.kr/eng/portal/theme/themeDetail.do?itmId=T8000#none)

금을 거두어서 제한된 재원으로 계획적이고, 효율적인 예산지출을 하도록 되어 있는데, 잉여금이 과다하다는 것은 세금을 과도하게 부과하거나 추계의 오류가 있음을 의미하기 때문이다. 혹은 일정 사업을 위한 사업을 계획하였지만 이를 집행하지 않았다는 것은 정책을 집행하는 과정에서 문제가 발생했다는 가능성을 나타내기도 한다.

[그림 3-5] 중앙정부 세계잉여금 추이



출처 : 열린재정(http://www.openfiscaldata.go.kr/eng/portal/theme/themeDetail.do?itmId=T8000#none)

위의 그림에서와 같이 중앙정부의 세계잉여금은 2012-2014년에 급격히 줄어든 것을 제외하고는 근래에 들어서 다시 증가하는 추세가 나타난다. 그 규모는 2018년도 기준 106조 575억원으로 본 예산 대비 약 3.37%를 차지하였다. 그럼에도 그 비율이 크지 않은 수준이다.

반면에 지방정부의 세계잉여금 규모를 살펴보면 다음과 같다.

[표 3-5] 연도별 세계잉여금 추이

(단위: 십억)

연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
세입(결산, 총계)	112,042	117,742	121,416	133,638	144,924	159,289	169,910
세계잉여금	10,141	11,302	11,747	13,768	16,720	20,746	23,471
세입대비 세계잉여금 비율	8.87%	9.19%	9.09%	9.70%	10.56%	11.96%	12.44%

출처 : 통합재정개요(예산)

주1) 세입 결산액은 본청을 제외한 226개 지방정부의 세입액의 합

주2) 세계잉여금 각 연도별 226개 지방정부의 세계잉여금의 합

주3) 세입대비 세계잉여금 비율은 각 연도별 226개 지방정부별 세입대비 세계잉여금 비율의 평균

세계잉여금은 2012년부터 꾸준히 증가하는 추세이며, 10조 141십억에서 23조 471십억까지 큰 폭으로 상승(비율도 약 9~12%)하고 있는 것을 알 수 있다. 그런데 여기서 우리는 중요한 의문을 제기할 수 있다. 세계잉여금은 차년도의 예산 삭감의 원인으로 최대한 이를 줄이기 위해 연말사용(류영아, 2015; 박서정・문성암, 2010) 등을 통해 예산을 모두 소진한다고 일반적으로 알려져 있다. 그런데 유독 지방의 잉여금의 규모가 커지고 있다. 또한 중앙보다 지방정부의 잉여금의 규모가 본예산 대비 비율도 더 크고, 그 증가폭도 훨씬 더 큰 것을 알 수 있다.

이에 대한 답은 잉여금의 구체적인 논의 및 속성에 대한 고찰에서 시작될 수 있다. 세계잉여금에서 의존재원을 제외한 경우 이를 순세계잉여금이라고 칭하는데, 이것은 지방정부의 여유자금 확보로써 기능하고 상위정부에 반납할 필요가 없으며, 본예산 및 차년도 1차 추가경정예산의 주요 재원으로 활용되기 때문에 이를 확보하고자 하는 유인이 있다(이미

애 외, 2013; 배상석, 2011 등). 일반적으로 제기되는 예산을 연말에 집중 사용하거나 사회간접자본에 집중 투자하는 등의 예산 활용의 문제는 중앙정부에 국한된 내용이거나 혹은 지방정부의 의존재원에 해당하는 내용이기 때문에 지방정부 재정운용을 이해하는 부분적인 단면일 뿐이다.

(2) 순세계잉여금 발생 및 활용

지방정부의 순세계잉여금은 몇 가지 재원으로 사용할 수 있다. 이를 살펴보기 전에 먼저 중앙정부의 세계잉여금의 활용을 살펴보도록 하겠다. 중앙정부의 순세계잉여금 활용과 관련해서 법적으로 제한이 엄격하기 때문에 사용처가 많지 않다. 아래 그림과 같이 잔액의 30%를 각 지정된 항목에 순차적으로 배당해야 한다.

[그림 3-6] 중앙정부 세계잉여금 처리

출처: 류춘호(2018: 298)

반면에 지방정부의 순세계잉여금은 자체재원의 나머지 금액으로 법적으로도 규모의 제한이 없고, 사용처 또한 의무사항이 아닌 지방정부가 유연하게 사용할 수 있도록 한다는 점에서 중앙정부의 활용과의 차이가 있다.

류춘호(2018: 295)는 기존의 잉여금 처리 원칙을 3가지로 정리하고 각 법령에 따라 표로 정리하여 제시하였다. 특히 잉여금에 대한 처리 원칙은 '지방채원리금의 상환, 다음연도 세입, 결산 전 세입 처리'로 구분한다.

[그림 3-7] 지방정부 순세계잉여금 처리 절차

구분	1단계	2단계	3단계
근거	지방회계법 제19조	지방회계법시행령 제16조	지방회계법시행령 16조
처리	지방채원리금 상환	다음연도 세입(추가경정 + 이월금)	결산 전 세입 처리

출처: 류춘호(2018: 295) 보완

지방정부 순세계잉여금은 주로 지방채원리금을 상환하거나 다음연도 세입 즉, 추가경정예산 재원으로의 편입으로 활용된다. 특히 추가경정예산 같은 경우는 정부 재정활동의 신축성 확보를 위한 하나의 제도로서 앞서 언급하기도 하였다. 만약 순세계잉여금의 확보를 통해서 지방정부의 채무를 상환한다면 이는 권장할만하다. 그러나 이현우 외(2012)의 '경기도의 순세계잉여금 활용 연구'에서 경기도는 대부분의 잉여금을 채무상환이 아닌 추가경정예산 재원으로 활용하였다고 지적한 바 있다. 또한 실제로 순세계잉여금의 세부내역을 살펴본 결과(표 3-6 참고), 2012~2018년도 평균 약 3백만원을 상환한 것으로 보아, 거의 채무를 상환하지 않은 것으로 나타났다.

[표 3-6] 2012~2018년도 순세계잉여금 세부내역 평균액

(단위: 백만원)

회계별	순세계잉여금 A=(B+C+D)-E	초과세입금 (B)	자금 없는 이월액 (C)	집행 잔액(D)				차감항목(E)	
				계	정책사업	행정운영경비	재무활동	보조금잔액	채무상환
총괄	75,446	13,337	1,206	65,789	60,776	3,299	1,712	4,884	3
일반	44,064	12,320	934	35,282	31,896	2,664	798	4,463	2
특별	31,239	1,010	273	30,372	28,832	629	912	411	1

제 2 절 순세계잉여금이 추가경정예산에 미치는 영향

앞서 논의를 기반으로 순세계잉여금이 1차 추가경정예산 규모를 결정하는데 있어서 관료의 예산 재량 영향을 유발하는 핵심 요인임 밝히고, 순세계잉여금의 세부 구성 및 1차 추가경정예산의 관계에 관한 예비적 분석을 실시하고자 한다.

1. 순세계잉여금의 운영현황

순세계잉여금은 초과세입금, 자금 없는 이월액 및 집행 잔액(정책사업, 행정운영경비, 재무활동)에서 보조금잔액과 채무상환액을 제외한 금액이다. 각 지방정부별 결산서에서 순세계잉여금의 세부내역을 공개하고 있는데 이와 관련된 내용은 아래 표와 같다.

[표 3-7] 2012~2018년도 순세계잉여금 세부내역

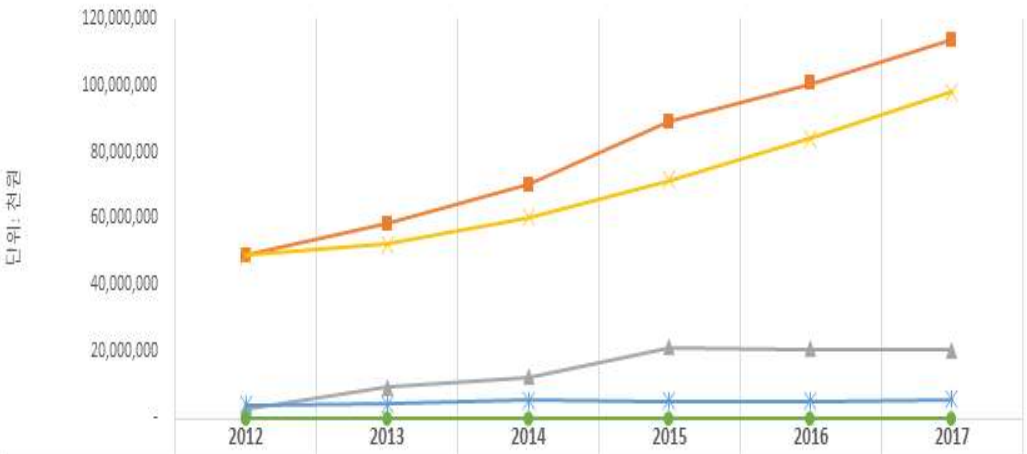
(단위: 천원)

	회계별	순세계잉여금 A=(B+C+D)-E	초과 세입금 (B)	자금 없는 이월액 (C)	집행 잔액(D)				차감항목(E)	
					계	정책사업	행정운영 경비	재무활동	보조금잔액	채무상환
2012	총괄	47,733,821	5,082,490	669,847	45,404,610	40,975,652	2,538,399	1,890,558	3,423,126	0
	일반	25,989,523	6,639,498	157,890	22,379,273	20,152,277	1,988,115	439,934	3,187,635	0
	특별	21,542,986	-1,558,202	514,933	22,824,025	20,823,374	550,283	1,450,624	235,490	0
2013	총괄	48,880,633	3,214,644	1,015,875	48,973,239	44,562,749	2,665,005	1,745,484	4,323,125	0
	일반	25,928,794	4,165,930	520,355	25,134,860	22,436,965	2,060,999	759,619	4,020,382	0
	특별	22,905,284	-955,674	495,519	23,658,410	22,084,197	593,656	980,556	292,970	0
2014	총괄	58,533,209	9,562,881	1,147,790	52,254,874	48,152,369	2,703,934	1,398,570	4,411,276	21,061
	일반	33,596,700	9,102,893	647,783	28,010,066	25,518,698	2,065,223	504,869	4,132,238	16,017
	특별	24,818,010	450,329	500,007	24,119,514	22,593,669	632,363	893,481	251,840	5,044
2015	총괄	69,999,171	12,441,649	2,556,660	60,484,911	56,228,812	3,030,607	1,225,491	5,484,049	0
	일반	40,233,797	9,846,682	2,380,720	32,766,331	29,820,326	2,457,288	486,151	4,759,937	0
	특별	29,709,422	2,578,237	175,939	27,667,636	26,364,868	563,913	738,854	712,390	0

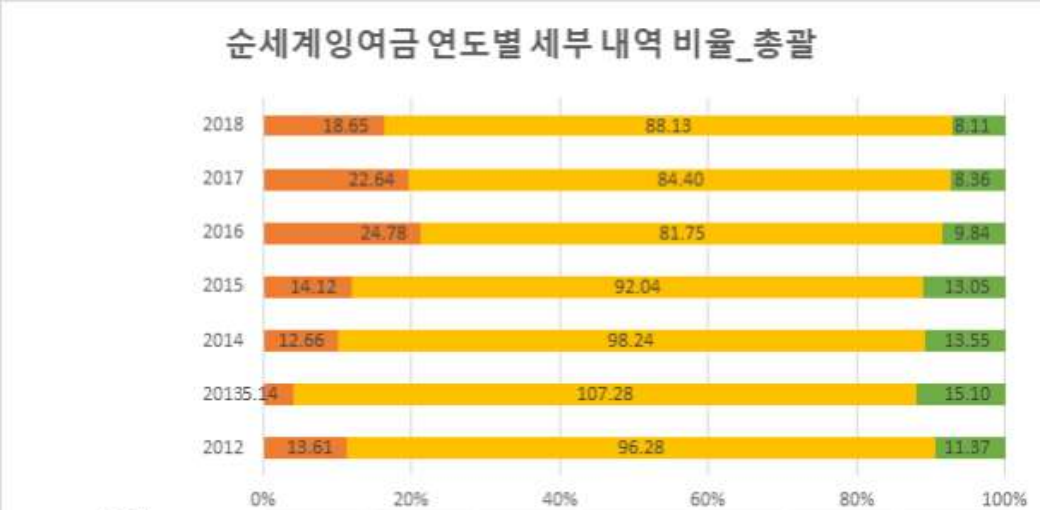
	회계별	순세계잉여금 A=(B+C+D)-E	초과 세입금 (B)	자금 없는 이월액 (C)	집행 잔액(D)				차감항목(E)	
					계	정책사업	행정운영 경비	재무활동	보조금잔액	채무상환
2016	총괄	89,106,586	21,553,049	1,472,812	71,495,237	67,042,820	3,414,806	1,037,610	5,422,025	2,674
	일반	54,012,465	18,325,652	1,347,117	39,341,555	35,967,119	2,912,015	459,855	5,001,859	0
	특별	35,040,526	3,222,255	125,695	32,101,866	31,037,114	491,193	573,558	409,291	2,674
2017	총괄	100,359,049	20,910,941	741,025	83,957,197	77,915,045	3,686,047	2,356,104	5,250,115	0
	일반	59,133,919	19,150,699	694,358	44,193,879	39,610,317	3,039,279	1,544,734	4,750,048	0
	특별	40,953,577	1,752,930	46,666	39,685,388	38,242,447	634,441	808,671	491,585	0
2018	총괄	113,514,998	20,596,478	842,302	97,956,586	90,556,431	5,059,071	2,333,340	5,880,394	0
	일반	69,555,166	19,011,632	786,672	55,152,647	49,766,461	4,128,945	1,394,151	5,395,785	0
	특별	43,709,746	1,584,846	55,630	42,553,877	40,679,454	938,090	938,967	484,608	0
전체 연도 평균	총괄	75,446,781	13,337,448	1,206,616	65,789,522	60,776,268	3,299,696	1,712,451	4,884,873	3,390
	일반	44,064,338	12,320,426	934,047	35,282,659	31,896,023	2,664,552	798,473	4,463,984	2,288
	특별	31,239,936	1,010,674	273,331	30,372,959	28,832,161	629,134	912,101	411,168	1,102

226개 지방정부 순세계잉여금의 7년간 총괄 평균은 약 754억원이며, 일반회계는 440억, 특별회계는 312억원 정도로 나타났다. 전체적으로는 집행 잔액이 약 90%를, 초과세입금이 10%정도로 추산되고 있다. 상위정부에 반납하는 보조금 잔액의 경우 평균 5%정도 수준이지만 일반회계와 특별회계의 편차가 큰 것으로 나타났다. 순세계잉여금 총액에 대비하여 일반회계는 약 10%정도가 보조금 잔액인 반면에 특별회계는 약 2%만이 보조금 잔액분으로 나타났다.

[그림 3-8] 순세계잉여금 세부내역(총괄 회계)



	2012	2013	2014	2015	2016	2017
순세계잉여금	48,880,634	58,533,209	69,999,172	89,106,586	100,359,050	113,514,999
초과세입금	3,214,645	9,562,882	12,441,650	21,553,050	20,910,942	20,596,479
집행잔액	48,973,239	52,254,875	60,484,912	71,495,237	83,957,198	97,956,586
보조금사용잔액	4,323,126	4,411,276	5,484,050	5,422,025	5,250,115	5,880,395
채무상환	-	21,062	-	2,675	-	-



단위: %	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
초과세입금비율	13.61	5.14	12.66	14.12	24.78	22.64	18.65
집행잔액비율	96.28	107.28	98.24	92.04	81.75	84.40	88.13
보조금사용잔액비율	11.37	15.10	13.55	13.05	9.84	8.36	8.11

특히 일반회계와 특별회계의 세부내역에 있어서 일반회계는 초과세입금의 비율이 상대적으로 높고, 특별회계는 집행잔액의 비율이 높다는 것이다. 이를 다시 시, 군, 구별로 구분할 수 있는데, 이와 관련된 세부 내역은 [부록 1]에서 제시하도록 하겠다.

2. 순세계잉여금이 추가경정예산에 미치는 영향

대부분의 지방정부가 전년도 결산에서 순세계잉여금의 30%는 다음연도 본예산에 편입하고, 70%를 1차 추가경정예산에서 활용한다. 순세계잉여금은 1차 추가경정예산을 결정하는 주요 재원으로써, 관료의 예산 재

량 영향을 나타낼 수 있는 강력한 변수이다. 이러한 영향력을 규명하기 위해 사전적으로 순세계잉여금에 관한 분석을 실시하고자 한다.

먼저 전년도 순세계잉여금 결산액이 모두 1차 추가경정예산에서 사용되는 것이 아니기 때문에 1차 추가경정예산에서 잉여금 및 비율 등과 관련한 세부 내역을 아래 표에서 제시하였다.

[표 3-8] 순세계잉여금과 1차 추가경정예산 활용

(단위: 천원, %)

	1차 추가경정 예산액 (A)	전년도 결산 순세계 잉여금 (B)	B/A *100	1차 추가경정예 산 하 순세계잉여 금 활용액(C)	C/B *100	C/A *100
2012	456,580,133	36,357,258	7.74	34,831,280	95.8	7.67
2013	482,898,890	41,975,977	8.40	382,744,452	87.87	8.24
2014	504,632,383	46,902,021	8.97	37,285,567	85.29	7.07
2015	504,632,383	46,902,021	8.91	44,401,801	83.11	7.73
2016	575,431,992	58,254,510	9.57	53,903,040	89.39	8.97
2017	631,402,113	70,817,872	10.17	65,607,149	80.00	9.74
2018	685,594,483	89,090,728	11.88	71,583,635	77.98	9.65
총계	553,682,996	55,975,978	9.31	49,412,418	88.29	8.44
시/군/구						
시	890,501,818	99,966,418	10.73	83,843,009	82.19	8.97
군	382,685,553	35,789,952	8.93	32,499,284	84.86	8.12
구	390,789,934	32,149,474	8.20	32,087,528	99.02	8.24

전년도 순세계잉여금 결산액 대비 1차 추가경정예산액의 비율(B/A)은 약 9%인 것으로 나타났다. 반면에 1차에서 실제로 활용된 전년도 순세계잉여금(C/B)의 평균은 약 88%정도였다. 또한 1차 추가경정예산액 대비 1차 추가경정예산 하의 순세계잉여금 비율(C/A)은 약 8%정도로 나타났다.

실제 데이터에서 확인할 수 있듯이 전년도 순세계잉여금에서 평균 88% 정도가 1차 추가경정예산으로 활용되는 것은 상당히 높은 수치이다. 다시 말해서 전년도 순세계잉여금이 증가할수록 1차 추가경정예산에서 활용할 수 있는 예산의 폭이 커진다는 것을 알 수 있다. 앞서 강조한 것처럼 순세계잉여금은 지방정부의 여유자금이면서 관료의 재량 예산의 확보 관점에서 이해할 수 있는데, 그렇다면 어디에 쓰기 위해서 이러한 예산을 확보하려고 하는가가 중요한 부분일 수 있다.

만약 순세계잉여금의 규모나 비율이 증가할 때, 예산의 배분 특히 어떠한 영역에 예산을 더 배분하는가 등의 질문을 답하기 위하여 본예산 대비 1차 추가경정예산의 순수 증감률을 기능별로 구분하여 아래 표에서 제시하였다.

[표 3-9] 기능별 1차 추가경정예산 기정예산 대비 순수 증감률

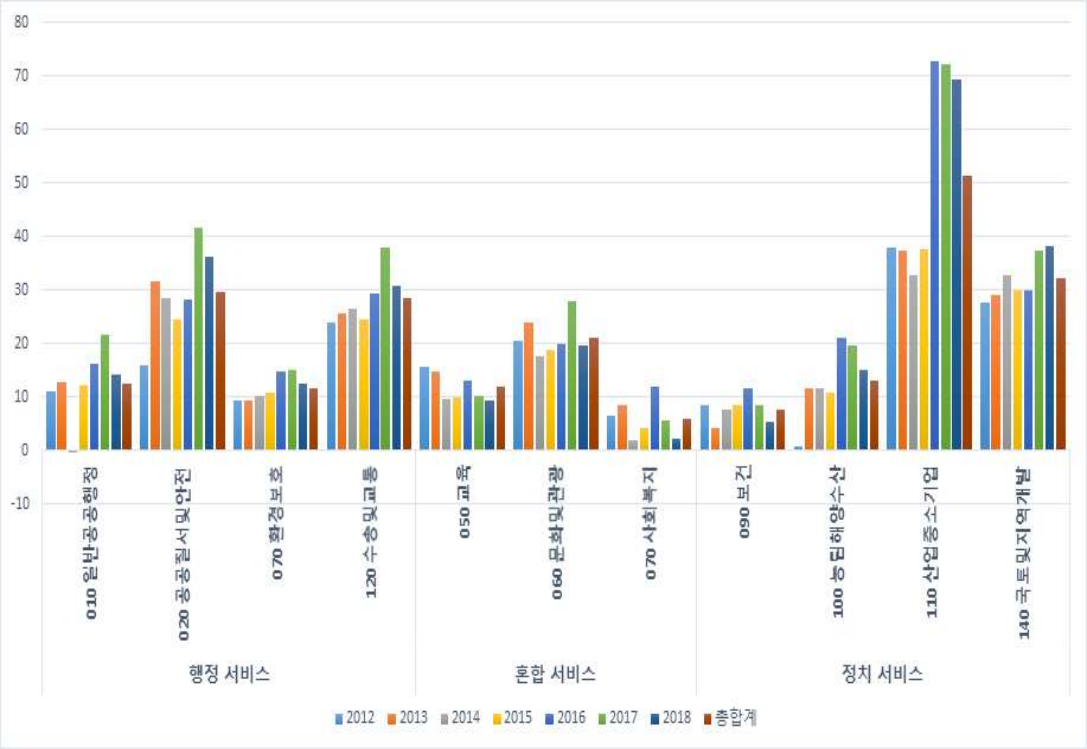
(단위: %)

	행정 서비스				혼합 서비스			정치 서비스				기타	
	010 일반공공행정	020 공공질서및안전	070 환경보호	120 수송및교통	050 교육	060 문화및관광	070 사회복지	090 보건	100 농림해양수산	110 산업중소기업	140 국토및지역개발	900 기타	160예비비
2012	10.96	15.88	9.26	23.91	15.75	20.37	6.50	8.39	0.86	38.02	27.57	0.57	-1.99
2013	12.79	31.58	9.24	25.52	14.78	24.00	8.42	4.25	11.67	37.35	28.92	1.77	-5.24
2014	-0.19	28.45	10.22	26.38	9.47	17.69	1.93	7.55	11.60	32.70	32.86	11.95	3.59
2015	12.12	24.47	10.61	24.56	9.76	18.61	4.10	8.50	10.85	37.57	29.89	2.48	1.86
2016	16.12	28.13	14.66	29.29	13.12	20.03	11.97	11.66	21.03	72.66	29.82	12.57	9.32
2017	21.58	41.63	14.90	38.00	10.06	27.78	5.55	8.49	19.70	72.18	37.38	2.15	28.76
2018	14.22	36.29	12.47	30.81	9.39	19.55	2.13	5.31	14.92	69.26	38.10	2.16	39.46
총합계	12.51	29.49	11.62	28.35	11.76	21.15	5.80	7.74	12.95	51.39	32.08	4.81	10.82

앞서 표 [3-4] 울산 남구의 2018년도 추가경정예산 1차 순수 증감률에서도 살펴본 것과 같이 대체로 지방정부의 1차 추가경정재원은 순세계잉여금이 작게는 40%에서 많게는 70% 까지 활용되기 때문에(표 3-9에 따르면 2012~18년도 226개 지방정부 평균 활용액은 88%) 기정예산 대비 1차 순수 증감률을 살펴보는 것은 의미가 있다. 또한 1차 추가경정예산 재원의 약 10%를 초과세입금에서 충당하기 때문에 추가경정예산 재원 중 최대 80%가 관료의 예산 재량 영향이 발휘될 수 있는 영역으로 추산할 수 있다.

구체적으로 연도별 평균을 비교했을 때 '산업중소기업' 및 '국토 및 지역개발' 예산이 가장 큰 증가폭을 보였다. 이는 앞서 정책유형으로 분류할 때 정치 서비스에 해당하는 것이다. 그 다음으로는 행정 서비스 중 '공공질서 및 안전'과 '수송 및 교통' 분야의 예산 순으로 배정하고 있는 것으로 나타났다. 전체적 규모로 볼 때, 행정 서비스 분야가 전체적인 규모면에서 골고루 증가하기 때문에 평균적으로는 더 많은 예산을 배분하는 것처럼 보인다. 그러나 세부적인 예산항목을 살펴볼 때 지역 경제개발을 위한 즉, 정치서비스 예산에 집중하고 있음을 확인할 수 있다.

[그림 3-9] 기능별 기정예산 대비 1차 추가경정예산 순수 증감률



본 장에서 논의하는 순세계잉여금은 이 연구에서 1차 추가경정예산의 결정요인을 관료의 예산 재량 영향으로 살펴보아야 하는 근거로써 제시하고자 하였다. 본격적으로 관료의 예산 재량 영향으로 추가경정예산 영향요인을 규명하기 전에, 왜 추가경정예산 결정요인을 관료의 예산 재량 영향으로 정의해야 하는지에 대한 논리적 연결 고리를 제시하기 위해서 사전적으로 분석하고자 하였다.

특히 1차 추가경정예산을 구성하는 대부분의 재원이 순세계잉여금 및 초과세입분으로서 충분히 관료의 전략적 선택이 가능하고, 예산 재량 영향이 개입할 수 있는 부분이기 때문에 추가경정예산 결정요인들을 규명하기 전에 순세계잉여금의 성격과 예산 배분, 결정 등과 같은 논의를 전

개하였다. 요약하면, 추가경정예산, 특히 1차 추가경정예산 편성의 예산 결정요인의 주요 특성을 관료의 예산 재량 영향으로 조작화하여 분석하는 것이 본 연구의 핵심이며, 관료의 예산 재량 영향으로 기존 예산결정 요인들을 분류한 근거로 재원 특성, 즉 순세계잉여금을 기반으로 연구틀을 설정하고자 한다.

제 4 장 연구설계

제 1 절 연구문제의 설정

이 연구의 가장 큰 관심은 지방정부 관료의 예산 재량 영향이 추가경정예산 결정에 미치는 영향에 관한 분석이다. 이론적으로 공공선택론의 재량 예산 극대화론에 입각하여 관료의 예산 재량 영향이 혹은 재량 예산을 확보하려는 행태가 증가할수록 추가경정예산 규모가 더 커질 것이라고 유추할 수 있다. 부가적으로 분석대상은 앞서 논의한대로 관료의 예산 재량 영향에 의해 변화가 존재하는 1차 추가경정예산 비율로 한정한다.

가설 1 : 관료의 예산 재량 영향요인들이 증가할수록 1차 추가경정예산 편성 비율은 더 커질 것이다.

특히 Niskanen은 관료의 예산 극대화 행위는 합리적 행위의 소산이가 혹은 조직 생존의 소산인가에 따라서 추구하는 예산의 내용이 달라진다고 보았다. 전자라면 개인의 효용에 따라서 행태가 나타난다. 관료가 재량적으로 활용할 수 있는 예산에 영향을 미치는 것으로 설명할 수 있다. 그러나 조직 생존의 소산이라면 재임기간(tenure)에 의해서 나타나는데 기초자치단체장은 재선을 궁극적으로 추구하며, 이를 성취하기 위한 선거가 중요한 변수라고 주장한다. 이를 기반으로 관료의 예산 재량 영향을 합리적 자기 이해 및 조직 생존 동기로 다시 분류하고 가설을 설정하였다.

먼저 합리적 자기 이해 소산으로서 관료의 예산 재량 영향과 관련한 가설은 아래와 같다.

가설 1-1 : 1차 추가경정예산 내 순세계잉여금 규모가 증가할수록 추가경정예산 편성 비율은 더 커질 것이다.

가설 1-2 : 자주재원 세수 추계오차율이 증가할수록 추가경정예산 편성 비율(당해 연도)은 더 커질 것이다.

가설 1-3 : 재량재원 불용률(전년도 기준)이 증가할수록 추가경정예산 편성 비율(당해 연도)은 더 커질 것이다.

앞선 가설에서 관료의 예산 재량 영향 중 합리적 자기 이해 영역을 1차 추가경정예산 내 순세계잉여금, 자주재원 세수 추계오차율 및 재량재원 세출불용률로 선정하였다. 이 3가지 변수는 관료가 예산의 수준 혹은 세입 및 세출의 수준을 결정할 수 있다는 점에서 재량성 예산으로 분류할 수 있다. 선행연구에서 Migue & Belanger(1974)은 관료들은 관리상 재량적으로 활용할 수 있는 예산을 증가시키고 싶어 한다고 보았다. 강윤호(1999) 또한 남는 예산을 통해 의사결정이 가능한 재량 예산을 확보하기 원한다고 해석하였다. 지방의회 등 예산편성과 관련한 통제가 낮아 기초자치단체장의 선호가 가장 강하게 반영될 수 있는 예산이 추가경정예산이라고 본다면, 이에 대한 재원 즉, 남는 예산을 통해 의사결정이 가능하도록 하는 재원에 대한 논의가 중요하다. 대표적으로 이러한 성격의 재원은 순세계잉여금으로 볼 수 있으며, 우리가 이것을 하나의 측정 대리변수로 선정한 이유이다. 또한 다수의 연구에서도 순세계잉여금은 추가경정의 주요 재원이라고 보고 있으며, 지속적으로 일정비율을 유지하거나 증가하는 추세를 보이는 것은 하나의 의도적 전략 행위라고 보았다(백상규, 2016; 신무섭, 2003; 최선미, 2011 등).

덧붙여 자주재원 세수 추계오차율 및 재량재원 세출불용률은 순세계잉여금의 규모를 결정할 수 있는 세부 항목으로 해석해 볼 수 있다. 순세계잉여금은 구체적으로 초과세입분과 집행잔액으로 구성되어있기 때문에 관료가 보수적 세입 추계를 할 경우, 세출액을 과다계상 하는 경우

등에 따라서 순세계잉여금의 규모가 달라질 수 있고, 이것은 1차 추가경정예산 규모에 영향을 미칠 수 있다.

다음으로 관료의 예산 재량 영향은 조직 생존의 동기에서 가설을 설정할 수도 있다. 특히 선거와 의회와의 관계는 기초자치단체장의 재선과 연관되어 있기 때문에 이와 관련된 가설을 제시하면 아래와 같다.

가설 1-4 : 지방선거가 실시되기 바로 직전년도 및 실시되는 해 일수록 1차 추가경정예산 비율이 더 커질 것이다.

가설 1-5 : 총선거가 실시되기 바로 직전년도 및 실시되는 해 일수록 1차 추가경정예산 비율이 더 커질 것이다.

가설 1-6 : 광역자치단체 다수당과 기초자치단체장의 정당이 일치할수록 1차 추가경정예산 비율이 더 커질 것이다.

가설 1-7 : 중앙정부 다수당과 기초자치단체장의 정당이 일치할수록 1차 추가경정예산 비율이 더 커질 것이다.

Fenno(1965), Lindblom(1976) 등의 연구를 통해 정치요인이 예산결정의 중요한 요인임을 밝혔다. 특히 이 연구에서 적용한 지방선거 및 총선, 정당일치 등과 관련된 요인은 예산결정요인에 대부분 포함되는 핵심 변수이다. Sligelman(1986)은 '정책개발업무'를 담당하는 기초자치단체장이나 지방의원 등은 예산확대에 더 적극적이라고 보고 있다. 만약 Niskanen이 주장한대로 관료의 사익추구자적 관점을 반영한다면 정치선거를 앞두거나 재선을 위해서 예산을 극대화할 가능성이 있다. 덧붙이면 Niskanen은 관료를 선택자이면서 자기 자신의 효용 극대화를 위한 사익추구자로 전제한다. 기초자치단체장의 경우 무엇을 선택할 수 있으며, 개인적 효용 극대화를 위해 어떠한 전략적 선택을 할 수 있는지 사익추구자 관점에서 살펴볼 수 있다. 기초자치단체장은 예산결정권자이며 지방정부 내 행정수반으로서 정책 우선순위 등을 결정할 수 있다. 그렇다면 개인적 효용은 무엇으로 이해되는가? 자치단체장의 재선,

그것을 획득하기 위한 관련된 모든 활동이 그들의 효용이다. 혹은 개인의 공직 봉사 동기, 정치적 신념 등 개인적인 가치관도 개인적 효용 추구 관점에서 이해될 수 있다(Moynihan 2013; Sigelman, 1981). 또는 자신이 몸담고 있는 조직, 즉 지방정부 자체의 재정여건을 강화하고자 하는 유인, 조직의 영향력을 넓히고자 하는 이유 등 다양한 논의가 가능하다. 개인적 효용 추구는 사실 매우 방대하고, 모든 것을 정의내릴 수도 없다. 그렇기 때문에 수많은 연구들에서 기초자치단체장의 재선과 재선을 위한 전략적 선택을 중요한 요인으로 설명한다. 또한 신제도론의 규칙론 관점에서는 대통령이나 여당과의 관계도 매우 중요하다고 보고 있기 때문에 이러한 관점을 가설로 설정하였다. 그러나 부차적으로 기초자치단체장의 재선은 조직 생존 동기이기도 하지만 하나의 결과이기도 하다. 그렇기 때문에 본 연구에서는 재선이라는 동기로 인한 선거 및 당적일치 요인은 인정하지만 재선은 동기요인들에 의한 결과변수로 이해하고 통제변수에 포함하였다.

정당과 관련한 가설설정과 관련하여, Breton & Wintrob(1975)에 따르면 관료는 공공서비스 제공에 있어서 단순 독점자 효과를 나타낸다. 기초자치단체장이 공공서비스를 제공하는데 있어서 절대적 영향력을 끼칠 수 있다는 것은 자신의 혹은 조직의 정책선호를 반영하여 예산에 반영할 수 있다는 것을 의미하는 것으로 해석할 수 있다. 이 때 기초자치단체장을 둘러싼 환경으로 상위 정부와의 관계, 중앙 및 광역 여당과의 관계가 정책선호를 반영하고 예산 배분을 결정하는데 영향을 미칠 수 있다.

한편, 지방정부 추가경정예산의 구성에 관한 논의에 있어서 이를 정책유형론에 비추어 가설을 설정하고자 한다. Wevear의 비난회피 동기행태론을 볼 때, 관료가 호평을 추구하고 비난을 회피하기 때문에 이에 따른 정책선호 반영 유형을 뚜렷하게 구분할 수 있다. 이승종(1990)의 분류에 따르면, 비난의 강도가 낮은 정치서비스(경제개발, 노인, 보건, 주택 등) 및 혼합_2 서비스(도서관, 문화활동)의 예산을 추구하려고 한다. 심지어

비난의 범위가 광범위한 혼합_2 서비스를 추구할 요인이 가장 높다. 반면에 비난의 강도가 높은 행정적 서비스(경찰, 소방, 위생, 도로 등) 및 혼합형_1 서비스(교육, 복지)는 예산을 극대화할 유인이 높지 않다고 본다. 그러나 선거와 관련하여서 국토개발이나 주택사업 등의 퍼주기식 혹은 인기영합적 예산편성이 나타나기도 한다. Niskanen에 따른 관료의 사익추구 가정이 타당하다면, 기초자치단체장의 선거 및 정치적 요인에 의해서 추가경정예산을 확대할 유인이 있고, 이는 관료의 동기에 의해 구성이 상의할 것이다.

가설 2. 관료 재량 예산 극대화 행태에 따라서 정책유형별(정치, 행정, 혼합 서비스) 1차 추가경정예산은 차이가 있을 것이다.

제 2 절 연구모형

1. 연구모형

이 연구의 핵심은 추가경정예산 결정요인을 관료의 예산 재량 영향이라는 렌즈를 통해 살펴보는 것이다. 합리적 자기 이해 및 조직 생존 동기에 의한 관료의 예산 재량 영향이 추가경정예산 규모와 구성에 미치는 영향을 지방정부를 중심으로 분석하고자 한 것이다. 이를 수식으로 나타내면 아래와 같다.

[식 1]

$$Y_{1i,t} = \beta_0 + \beta_1(\text{합리적자기이해})_{i,t} + \beta_2(\text{조직생존동기})_{i,t} + \beta_3(\text{통제변수})_{i,t} + \lambda_i + \delta_{0_t} + \epsilon_{i,t}$$

여기서, i : 분석대상 지방정부

t : 연도(t=2012, ⋯ 2018)

$Y_{1i,t}$: 1차 추가경정예산 비율_당초예산 대비

λ_i : 관측되지 않은 지방정부의 개별적 특성

δ_{0_t} : 관측되지 않는 시간 특성

$\epsilon_{i,t}$: 모든 지방정부와 시간에 대하여 평균이 0이고, 분산이 σ^2인 순수한 오차항

먼저 기존의 연구를 검토하여 이론적으로는 공공선택론 이론 중 하나인 Niskanen의 이론을 적용하였다. 관료의 예산 재량 영향을 합리적 자기 이해와 조직 생존 동기로 구분하고, 이를 측정할 수 있는 변수들을 설정하였다. 순세계잉여금은 1차 추가경정예산 내에서 활용한 금액으로 측정하였다. 그 이유는 전년도 결산을 통해 남은 순세계잉여금 전체 금액이 모두 1차 추가경정예산에서 활용되는 것이 아니기 때문이다. 대체적으로 전년도 순세계잉여금의 30%는 본예산에 미리 계상이 되어 활용되기 때문에 1차 추가경정예산서 내 활용 금액으로 측정할 때 활용 규모를 정확하게 추정할 수 있다. 또한 재량재원 세출불용률 및 자주재원 추계오차율을 측정하여 1차 추가경정예산의 절대적 규모를 결정할 수 있는 변수들을 선정하였다.

조직 생존 동기는 대부분 정치요인으로 구성되어 있다. 정치요인은 지

방선거를 실시한 해, 상위정부 즉, 여당과 기초자치단체장의 정당 일치 및 광역자치단체 다수당 일치여부를 더미변수로 구성하였고, 이를 모형에 포함하였다.

마지막으로 예산수요요인을 통해 복지나 행정, 재정수요요인을 통제하고자 하였다. 또한 지방정부의 재정력 및 본예산 규모를 대리할 수 있는 주민1인당 자체수입액 포함하였고, 기초자치단체장과 의회와의 관계로 분점정부 여부, 기초자치단체장 재선 여부를 통제 변수로 포함하였다.

두 번째 모형은 추가경정예산 구성에 대한 영향을 살펴보기 위해 구성하였다. 정책유형을 중심으로 정치, 행정 및 혼합 서비스로 구분하여 그 영향을 살펴보고자 하였는데, 이를 식으로 나타내면 아래와 같다.

[식 2]

$$Y_{2-4i,t} = \beta_0 + \beta_1(\text{합리적자기이해})_{i,t} + \beta_2(\text{조직생존동기})_{i,t} + \beta_3(\text{통제변수})_{i,t} + \lambda_i + \delta_{0_t} + \epsilon_{i,t}$$

여기서, i : 분석대상 지방정부

t : 연도(t=2012, ⋯ 2018)

$Y_{2i,t}$ ~ $Y_{4i,t}$: 정치적, 행정적, 혼합 서비스 1차 추가경정예산 비율

λ_i : 관측되지 않은 지방정부의 개별적 특성

δ_{0_t} : 관측되지 않는 시간 특성

$\epsilon_{i,t}$: 모든 지방정부와 시간에 대하여 평균이 0이고, 분산이 σ^2인 순수한 오차항

모형2의 독립변수는 모형1의 독립변수와 동일하게 구성된다. 두 모형의 변수를 종합하면 다음과 같다.

[표 4-1] 연구모형

관료의 예산재량 영향	합리적 자기 이해	순세계잉여금	-------->	1차 추가경정예산 비율
		재량재원 세출불용률		
		자주재원 세입 추계오차율		
	조직 생존 동기	지방선거 유무		
		총선거 유무		
		상위정부와 기초자치단체장의 당적일치 여부		
통제변수		지방정부 재정력		추가경정예산 구성 (정책유형) 1) 정치적 2) 행정적 3) 혼합
		주민 1인당 자체수입액		
		분점정부 여부		
		기초자치단체장 재선 여부		
		행정수요요인		
		재정수요요인		
		복지수요요인		

추가적으로 정책유형 간 예산배분의 우위를 살펴보기 위해 다항 로지스틱분석을 실시하도록 한다. 다항 로지스틱분석 모형을 포함하는 이유는 재량성 예산의 추구가 어떠한 서비스에 치중되는지를 살펴보기 위함이다. 종속변수의 구성에 있어서 'A에 비해 B를 선택할 확률 혹은 C를 선택할 확률'을 보여줄 수 있는 방법이 다항 로지스틱분석으로써 이를 연구 모형에 포함하는 것으로 한다.

[식 3]

$$\ln\left(\frac{\pi_2(\text{정치서비스})}{\pi_1(\text{혼합서비스})}\right) = \alpha_1 + \beta_{11}(\text{합리적자기이해}) + \beta_{21}(\text{조직생존동기}) + \beta_{31}\text{기타통제변수}$$

$$\ln\left(\frac{\pi_2(\text{행정서비스})}{\pi_1(\text{혼합서비스})}\right) = \alpha_1 + \beta_{31}(\text{합리적자기이해}) + \beta_{31}(\text{조직생존동기}) + \beta_{33}\text{기타통제변수}$$

여기서, π_1 : 혼합서비스(증감률, 비율)에 배정할 확률
π_2 : 정치서비스(증감률, 비율)에 배정할 확률
π_3 : 행정서비스(증감률, 비율)에 배정할 확률

2. 분석대상 및 자료

이 연구의 분석대상은 226개 지방정부[19]로 설정하였다. 분석대상을 설정한 이유는 예산편성은 전체 지방정부가 자체적으로 지역의 특성에 맞추어 결정하는 것이 원칙이다. 이에 중앙 혹은 광역 보조금 및 규제 등의 영역을 차치하고서도 지방정부는 주체적으로 지역의 사업을 결정하고 편성할 수 있는 가장 기초적 단위이며 주민들의 삶의 질에 미치는 영향이 직결되는 정책 실행의 장이다.

[표 4-2] 연구의 분석대상

시도 \ 구분		시·군·구	분석대상
계(15)		계(226), 시(75), 군(82), 구(69)	
특별시	서울	25구	종로구, 중구, 용산구, 성동구, 광진구, 동대문구, 중랑구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 서대문구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구, 서초구, 강남구, 송파구, 강동구
광역시	부산	15구 1군	중구, 서구, 동구, 영도구, 부산진구, 동래구, 남구, 북구, 해운대구, 사하구, 금정구, 강서구, 연제구, 수영구, 사상구, 기장군
	대구	7구 1군	중구, 동구, 서구, 남구, 북구, 수성구, 달서구, 달성군

19) 2012~2018년도까지 지방정부의 변동은 다음과 같다. 2012년 경기 여주군에서 여주시로 승격되었다. 2012년 충청남도 연기군 전체와 충청북도 청원군의 일부가 세종특별자치시에 편입되었다. 2012년 충청남도 당진군이 당진시로 승격되었고, 2018년도 인천 남구가 미추홀구로 명칭이 변경되었다.

시도	구분	시·군·구	분석대상
	인천	8구 2군	중구, 동구, 미추홀구, 연수구, 남동구, 부평구, 계양구, 서구, 강화군, 옹진군
	광주	5구	동구, 서구, 남구, 북구, 광산구
	대전	5구	동구, 중구, 서구, 유성구, 대덕구
	울산	4구 1군	중구, 남구, 동구, 북구, 울주군
도	경기	28시 3군	수원시, 고양시, 성남시, 용인시, 부천시, 안산시, 남양주시, 안양시, 화성시, 평택시, 의정부시, 시흥시, 파주시, 김포시, 광명시, 광주시, 군포시, 오산시, 이천시, 양주시, 안성시, 구리시, 포천시, 의왕시, 하남시, 여주시, 양평군, 동두천시, 과천시, 가평군, 연천군
	강원	7시 11군	춘천시, 원주시, 강릉시, 동해시, 태백시, 속초시, 삼척시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군, 양양군
	충북	3시 8군	청주시, 충주시, 제천시, 보은군, 옥천군, 영동군, 증평군, 진천군, 괴산군, 음성군, 단양군
	충남	8시 7군	천안시, 공주시, 보령시, 아산시, 서산시, 논산시, 계룡시, 당진시, 금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군, 태안군
	전북	6시 8군	전주시, 군산시, 익산시, 정읍시, 남원시, 김제시, 완주군, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군
	전남	5시 17군	목포시, 여수시, 순천시, 나주시, 광양시, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군,

시도	구분	시·군·구	분석대상
			무안군, 함평군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군
	경북	10시 13군	포항시, 경주시, 김천시, 안동시, 구미시, 영주시, 영천시, 상주시, 문경시, 경산시, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 칠곡군, 예천군, 봉화군, 울진군, 울릉군
	경남	8시 10군	창원시, 진주시, 통영시, 사천시, 김해시, 밀양시, 거제시, 양산시, 의령군, 함안군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군

연구의 분석을 위해서 시간적 범위를 2012년에서 2018년도로 설정하였다. 패널 데이터의 장점은 횡단면 자료(cross sectional data)와 시계열 자료(time series data)를 결합함으로 자료의 구조는 복잡하여졌으나 개체를 반복적으로 측정할 수 있다는 점에서 정확한 분석결과를 제공한다는데 있다. 통계적으로도 개체의 이질성(heterogeneity)을 통제할 수 있고, 효율적인 통계량을 얻을 수 있다는 장점이 있다. 고정된 개체의 관찰되지 않은 지역특성 및 관측되지 않은 시간특성을 연도를 통해 통제하고자 하였다. 그러나 대부분의 자료는 각 지방정부 홈페이지를 통해 획득해야 하며, 예산은 5년까지만 의무・보관하도록 하고 있다. 이전의 자료는 정보공개 등을 통해 구득해야 하는 등 자료 수집의 어려움을 고려해야 하며, 현실적으로 확보가능 한 시간적 범위를 설정하여 연구를 진행하였다.

연구의 자료는 다양한 출처를 포함한다. 첫째, 추가경정예산의 규모와 구성은 각 지방정부의 홈페이지 및 정보공개 포털(www.open.go.kr)의 자료를 활용하였다. 당해 연도 최초 예산인 본예산은 지방재정365(http://lofin.mois.go.kr/)를 통해서 획득가능 하지만, 추가경정예산 및

결산서는 각 지방정부의 홈페이지에서만 공개된다. 또한 공개 년도가 차이가 있기 때문에 자료를 획득하기 위해서 정보공개를 요청하였고, 1차를 기준으로 총 규모 및 기능별 분류 자료를 활용하였다.

둘째, 독립변수의 변수 획득을 위하여 다양한 출처를 통해 자료를 구축하였다. 먼저 각 지방정부의 재정자립도, 재량재원 세출불용률, 주민1인당 자체수입액, 순세계잉여금(전년도 반영) 등의 예산과 관련한 자료는 지방재정 365 홈페이지 및 각 지방정부 결산서를 통해 획득하였다. 정치요인인 지방선거 실시유무, 상위정부 당적일치 여부 및 재선여부는 중앙선거관리위원회 홈페이지(www.nec.go.kr)의 역대 선거 통계정보를 활용하였다. 마지막으로 예산수요요인으로서 행정, 복지, 재정수요 등을 측정하기 위해서 KOSIS 국가통계포털 e-지방지표(http://kosis.kr/index/index.do)를 활용하였다.

3. 분석방법

이 연구의 분석방법은 패널데이터[20]를 구축하고, 연구모형의 검정치를 통해서 가장 효율적 방법으로 채택된 패널 회귀분석 및 SUR(seemingly unrelated regression) 분석을 실시하였다. 부가적으로 1차 추가경정예산 구성 및 우선순위를 살펴보기 위해서 다항 로지스틱(multinominal logistic regression) 분석을 포함하였다.

먼저 기본적인 선형회귀모형의 기본가정을 검정하기 위하여 이분산성(heteroscedasticity), 오차항의 자기상관 가능성을 확인하였고, 변수 간 상관관계 및 다중공선성 여부를 검정하였다.

---

20) 고정효과모형 추정방법에서 패널개체별 더미변수(LSDV: least squares dummy variables) 추정 기법을 활용하였다. 이는 정창훈・금현섭(2014: 55)에서 예산은 외부의 환경 뿐만 아니라 정책 또는 조직 특성에도 영향을 받기 때문에 시간 및 지방정부를 더미변수로 포함하여 개별특성을 고정한다.

구체적으로 이분산성 검정은 LR(Likelihood Ratio) 검정을 실시하였다. 종속변수는 1차 추가경정예산 규모 및 정책유형별 추가경정예산 규모이기 때문에 총 4가지의 모형을 구축하여 모든 검정을 실시하였다. LR 검정계량은 귀무가설을 오차항의 동분산성으로 설정하여 검정하고, 결과값이 1% 유의수준에서 기각되면 모형에 이분산성이 존재한다고 본다.

이에 본 모형들은 이분산성이 존재하는 것으로 나타났다. 한편, 오차항의 자기상관을 검정 할 때, Wooldridge 검정을 실시하는데 1% 유의수준에서 귀무가설(즉, 1계 자기상관이 존재하지 않는다)이 채택되었다(Prob > F = 0.6758). 또한 Bhargava et al.(1982), Baltagi & Wu(1999) 검정통계량을 통해 자기상관 여부를 확인하기도 한다. 결론적으로 검정한 모형들은 오차항의 자기상관이 존재하지 않는 것으로 나타났다. 마지막으로 다중공선성에 있어서 변수의 다중공선성을 진단할 때, 10이상이면 고려해야 한다고 보고 있다. 그러나 이 모형에서는 다중공선성의 평균이 1.46으로 나타났다.

패널모형을 결정하기 위해서는 F-검정, Breusch-Pagan의 LM(Lagrangian Multiplier) 검정 및 Hausman 검정 등을 실시한다. 일차적으로 패널 합동 OLS 분석을 해야 하는지 아니면 패널 고정 혹은 확률모형으로 분석해야 하는지 결정하는 과정이 선행되어야 한다. 마지막으로 Hausman 검정 실시 결과를 종합하여 패널 확률효과를 적용하는 것이 효율적인 것으로 나타났다.

구성 측면에서 정책유형별 추가경정예산의 배분 비율 및 우선순위를 살펴보기 위해서 SUR 모형 및 다항 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 전체 1차 추가경정예산 대비 각 정치, 행정 및 혼합 서비스 비율을 종속변수로 설정할 때, 분모인 전체 1차 추가경정예산이 동일함으로 오차항이 독립적이지 않은 문제가 발생한다. 이를 통제하기 위해서 SUR 모형을 차용하였다. 또한 좀 더 논의의 영역을 확장하고자 다항 로지스틱 회귀분석을 실시하였는데 이는 종속변수의 형태가 범주형이고, 비순형 및 다중으로 존재할 때 변수 간 선택확률을 추론하는 방법론이다.

제 3 절 측정변수

1. 종속변수

이 연구의 종속변수는 1차 추가경정예산 편성 비율 및 정책유형별 편성 비율 및 구성으로 요약할 수 있다. 1차 추가경정예산 규모는 226개 지방정부의 각 년도 1차 추가경정예산서를 기준으로 추계하였다(일반회계 및 특별회계).

지방정부 추가경정예산 구성은 기능별 추가경정예산액을 정책선호 유형별로 분류한 후 1차 추가경정예산 대비 비율로 산출하였다. 아래 표는 추가경정예산 기능별 예산에 따라 공공서비스 정책유형을 분류한 것이다.

[표 4-3] 추가경정예산 기능별 예산과 정책유형 분류

추가경정예산 기능별 분류	공공서비스 정책유형 분류 (Prof. LEE Model)
090 보건 100 농림해양수산 110 산업중소기업 140 국토 및 지역개발 150 과학기술	정치 서비스
010 일반공공행정 020 공공질서 및 안전 070 환경보호 120 수송 및 교통	행정 서비스
050 교육 080 사회복지 060 문화 및 관광	혼합 서비스

2. 독립변수

1) 합리적 자기 이해요인

합리적 자기 이해요인은 문헌검토를 통해 관료의 자기 이해의 영역에서 재량 예산을 확보하기 위한 영향 변수로 정의하여 측정하였다. 먼저 순세계잉여금은 1차 추가경정예산서 하의 잉여금 항목을 측정하였다. 2012~2013년도에는 '200 세외수입' 내 항목에 포함되어 있었으나 2014년 이후에는 '700 보전수입 등 및 내부거래' 내 항목에 포함되어 잉여금으로 계상되었다.

자주재원 세수 추계오차율 및 재량재원 세출불용률은 각 지방정부 결산서 내 세부항목을 측정하였다. 이를 수식으로 나타내면 아래와 같다.

$$\text{자체재원세출불용률} = \frac{(\text{순세계잉여금} - \text{초과세입금})}{\text{최종추가경정예산액}} * 100$$

$$\text{자주재원세수추계오차율} = \frac{\text{순세계잉여금내초과세입액}}{\text{최종세입액}} * 100$$

2) 조직 생존 동기요인

대부분의 조직 생존 동기요인은 더미변수로 측정되었다. 지방선거 및 국회의원 총선거 실시와 관련하여 실시 직전 해 및 실시 연도에는 1, 아니면 0을 부여하였다. 추가경정예산은 당해 연도에 기정되는 것이기 때문에 선거 해에만 영향을 받는다고 볼 수 있으나 순세계잉여금 등 재원을 확보하기 위해서는 직전 연도의 예산 규모가 중요하기 때문에 선거 직전 및 선거 해 모두 영향을 받을 수 있다. 또한 광역 여당과 기초자치단체장의 당적이 일치하면 1, 아니면 0을 부여하였고, 중앙정부 여당과 기초자치단체장의 당적 또한 동일하게 측정하였다.

3. 통제변수

재정요인을 통제하기 위해서 측정한 재정자립도는 '자치단체가 스스로 살림을 꾸릴 수 있는 능력'을 의미한다. 자체수입이란 지방세(지방교육세 제외)와 세외수입의 합을 의미하는데 이를 산출하는 수식은 아래와 같다.

$$\frac{\text{자체수입(지방세+세외수입)}}{\text{기초자치단체일반회계예산규모}} \times 100(\%)$$

1차 추가경정예산은 총괄 즉, 일반회계와 기타회계를 모두 포함한 규모이다. 그런데 지방재정 365에서 제공하는 재정자립도 지표는 일반회계만을 포함하고 있기 때문에 이와 관련된 고려가 요구된다.

본예산규모는 추가경정예산 결정요인과의 차별성을 위해서 중요하게 통제해야 하는 변수이다. 그러나 종속변수가 본예산규모 대비 추가경정예산액으로 분모에 포함되어 있기 때문에 이를 대체할 수 있는 다른 변수가 요구된다. 기존의 연구들을 검토한 결과 지방세액, 자체수입액, 주민 1인당 지방세액 및 자체수입액 등을 활용하는 것으로 나타났다. 이 연구는 본예산규모를 통제하기 위하여 주민 1인당 자체수입액을 변수로 포함하였다. 덧붙여서 기초자치단체장의 관심사인 재선여부를 더미변수로 포함하였고, 의회와의 관계 또한 추가경정예산에 영향을 미칠 수 있다고 보아 분점정부 여부를 더미화 하였다.

예산 행정수요를 통제하기 위하여 지방정부 지역주민 인구수 변화를 측정하였다. 이와 관련된 수식은 아래와 같다.

$$\frac{\text{(해당연도자치단체주민인구수} - \text{전년도자치단체주민인구수)}}{\text{전년도자치단체 주민인구수}} \times 100(\%)$$

복지수요를 통제하기 위해서 지방정부 전체 주민수 대비 고령인구비율을 측정한 고령화 비율을 변수로 선정하였고, 재정수요를 통제하기 위해서 중앙재원 의존규모 변화율을 측정하였다. 신제도주의 하 의전재원 및 보조금은 하나의 공식적인 제도적 제약으로 기능할 수 있다.

$$\frac{(\text{해당연도의존재원} - \text{전년도의존재원})}{\text{전년도의존재원}} \times 100(\%)$$

종합적으로 연구 변수를 종합하여 제시하면 아래와 같다.

[표 4-4] 연구 변수의 측정 및 출처

<table>
<tr><th colspan="2">대분류</th><th>주요변수</th><th colspan="2">측정지표</th><th>단위</th><th>자료출처</th></tr>
<tr><td rowspan="3">종속변수</td><td rowspan="3">추가경정예산규모 및 구성</td><td>추가경정 예산비율</td><td colspan="2">당초 예산 규모 대비 1차 추가경정예산 규모 비율 : 일반회계 및 특별회계</td><td>%</td><td rowspan="3">각 지방정부 홈페이지 및 자료공개</td></tr>
<tr><td rowspan="2">정책유형에 따른 추가경정예산 서비스 비율/ 증감률</td><td>정치 서비스</td><td>추가경정 기능별 분류 : 보건, 농림해양수산, 산업중소기업, 국토 및 지역개발, 과학기술</td><td>%</td></tr>
<tr><td>행정 서비스</td><td>추가경정 기능별 분류 : 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 환경보호, 수송 및 교통</td><td>%</td></tr>
</table>

대분류		주요변수	측정지표		단위	자료출처
			혼합 서비스	추가경정 기능별 분류 : 교육, 사회복지, 문화 및 관광	%	
독립변수: 관료의 예산재량 영향	합리적 자기 이해	재량재원 세출 불용률	- (순세계잉여금-초과세입금)/최종 추가경정액 *100_(전년도 기준)		%	각 지방정부 결산서
		자주재원 세입 추계오차율	- 순세계잉여금 내 초과세입액/최종 세입액*100		%	각 지방정부 결산서 및 지방재정 365
		순세계잉여금	- 1차 추가경정예산 내 순세계잉여금_ln		천원	1차 추가경정 예산서
	조직 생존 동기	지방선거 유무	- 지방선거 실시 및 실시 전 1개년도면 1, 아니면 0		0, 1	중앙선거 관리위원회 홈페이지
		국회의원 선거 유무	- 총선거 실시 및 실시 전 1개년도면 1, 아니면 0		0, 1	
		상위정부와의 기초자치단체장의 당적일치 여부	- 기초자치단체장과 중앙정부 여당과의 당적일치 1, 아니면 0 - 기초자치단체장과 광역여당 당적일치 1, 아니면 0		0, 1	

대분류	주요변수	측정지표	단위	자료출처
통제변수	행정수요 : 지역주민 인구변화 증감률	- ((해당년도 자치단체 주민인구수 - 전년도 자치단체 주민인구수)/ 전년도 자치단체 주민인구수) ×100	%	KOSIS 국가통계 포털 e-지방지표
	재정력	- 재정자립도 - (자체수입(지방세+세외수입)/ 자치단체 일반회계 예산규모) X 100	%	지방재정 365
	주민1인당 자체수입액	- 자체수입액/주민 수	천원	지방재정 365
	분점정부	- 지방정부 분점정부 여부	0, 1	중앙선거 관리위원회 홈페이지
	재선 여부	- 기초자치단체장 재선이면 1, 아니면 0	0, 1	
	재정수요 : 중앙재원 의존도 규모 증감률	- ((해당년도 의존재원 규모 - 전년도 의존재원 규모)/해당연도 의존재원 규모) X 100	%	지방재정 365
	복지수요	- 고령인구 / 지방정부 전체 주민수 X 100	%	KOSIS 국가통계 포털 e-지방지표

제 5 장 관료의 예산 재량 영향이 추가경정예산 규모 및 구성에 미치는 영향

제 1 절 기술통계분석

논문의 종속변수, 독립변수 및 통제변수의 기술통계 결과를 다음과 같이 제시하였다. 종속변수에 해당하는 본예산 대비 1차 추가경정예산 비율 평균은 약 10%이며, 1차 추가경정예산 평균 규모액은 약 5천 536억원이었다. 보론적으로 최종 추가경정예산 평균 규모가 약 8천 460억원인 것을 고려할 때 약 60%정도가 1차 추가경정예산에서 편성되는 것을 알 수 있다. 또한 추가경정예산은 경정 혹은 감액 예산과정을 포함함으로써 -7%에서 167%까지 1차 추가경정예산 편성 비율이 나타난다. 물론 일반회계만이 아닌 특별회계를 포함함으로써 그 폭이 크다는 것을 명시하는 바이다.

1차 추가경정예산의 정치서비스(경제개발 및 보건 등) 평균 규모액은 약 1천 170억원(약 22%), 행정서비스(일반행정 및 안전 등) 평균 규모액은 약 1천 400억원(약 23%), 혼합서비스(복지, 문화 및 관광)의 평균은 약 1천 970억원(약 36%)으로 나타났다. 정책유형별로 추가경정예산 규모 평균을 비교하면 혼합 서비스, 행정서비스, 정치서비스 순으로 나타났다. 또한 국토 개발, 도로 등은 예산의 규모가 크기 때문에 본예산 대비 1차 추가경정예산의 순수 증가비율을 살펴보는 것도 의미가 있다. 본예산 대비 각 정책유형별 서비스 1차 추가경정예산 순수 증가비율을 보면 정치 및 행정서비스가 평균적으로 19%정도로 증가되었고, 혼합서비스는 8%정도의 증가폭을 보였다.

합리적 자기 이해요인에서 1차 추가경정예산 하 순세계잉여금은 로그

값을 취하였는데 평균이 약 7.51로 나타났고, 순세계잉여금 원금액의 평균은 약 494억원 정도로 나타난다. 덧붙여서 전년도 순세계잉여금은 약 644억원이며, 1차 추가경정예산 대비 순세계잉여금 활용 비율은 약 8.4%로 나타났다.

자주재원의 세수 추계오차율은 평균적으로 2.7%정도이지만 그 폭의 편차가 상당히 크다는 것을 알 수 있었다. -27%~55%까지 지방정부별로 추계오차율이 상이할 수 있음을 알 수 있다. 재량재원 세출불용률도 비슷한 양상을 보였다. 평균은 11% 정도의 세출불용률을 나타냈지만, 0~242%까지 편차가 크다는 것을 확인하였다.

조직 생존 동기 요인에 있어서 지방선거 및 총선거는 7년간 각 2회에 걸쳐 시행되었다. 기초자치단체장과 광역자치단체장과의 정당 일치도는 약 59%, 중앙정부 여당과의 정당일치도는 약 47%로 광역자치단체장과의 정당 일치도가 더 높은 수치를 보이고 있음이 나타났다.

재정자립도는 평균적으로 28%를 기록하고 있으며, 7~77%까지 상당히 큰 폭의 차이가 있음을 알 수 있었다.

기초자치단체장은 약 44% 정도가 재선으로 당선되었으며, 기초자치단체장의 당적과 기초의원의 당적 또한 42%가 다르다는 것을 알 수 있었다. 마지막으로 지역주민의 인구변화는 약 36%의 증감률(전년도 대비)을 보였으며, 고령인구 또한 약 18% 선에서 구성되어 있었다. 마지막으로 중앙정부의 의존재원의 증감률은 평균적으로 전년도 대비 약 242% 선으로 큰 폭으로 증감하고 있음을 알 수 있었다.

[표 5-1] 주요 변수의 기술통계

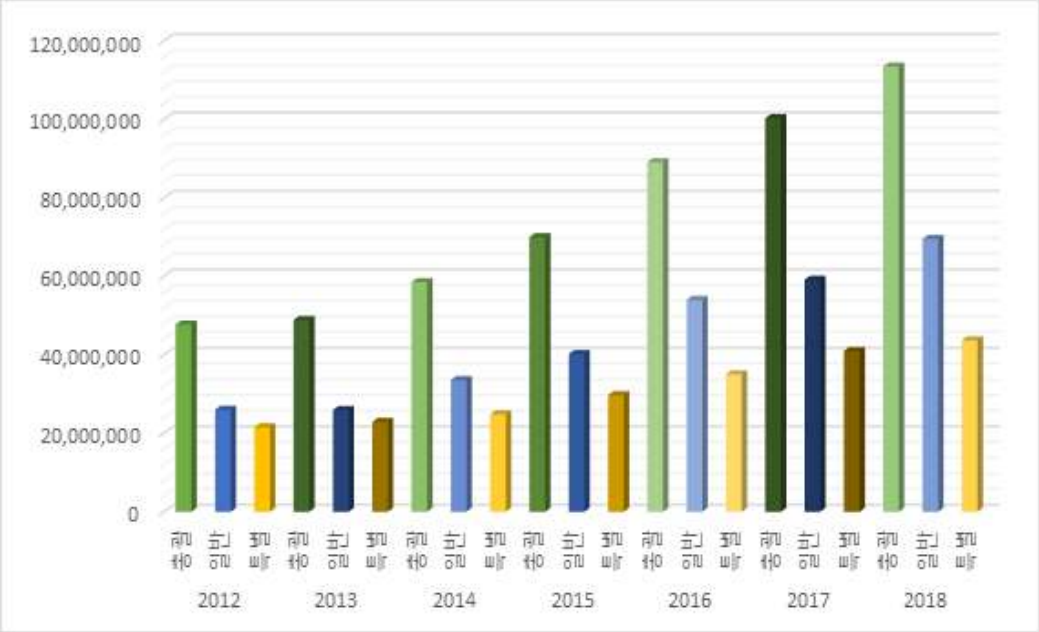
측정변수		자료수	평균	표준편차	최소값	최대값
종속 변수	1차 추가경정예산 비율	1582	10.03826	7.628725	-7.862063	167.795
	정치서비스비율	1582	22.02741	12.59738	2.665463	61.39665
	행정서비스비율	1582	23.84945	7.928149	2.643314	73.72621
	혼합서비스비율	1582	36.02742	13.72885	2.114026	93.91028
	정치서비스 증감률	1582	19.29085	29.56166	-38.12871	629.0534
	행정서비스 증감률	1582	19.37845	118.1816	-22.74147	4682.055
	혼합서비스 증감률	1582	8.120078	30.7336	-7.212331	1207.104
합리적 자기 이해 X 관료의 예산 재량 영향						
자주재원 세수 추계오차율		1,582	2.657779	4.202446	-27.61602	55.72852
1차 추가경정예산 하 순세계잉여금_ln		1,582	7.511093	.5158782	0	8.98867
재량재원 세출불용률		1,582	11.12839	9.083446	.0054747	242.5555
조직 생존 동기 X 관료의 예산 재량 영향						
광역정당일치		1,582	.5938053	.4912304	0	1
정부여당일치		1,582	.4712389	.4992826	0	1
지방선거 실시_t, t-1		1,582	.5714286	.4950281	0	1
총선거 실시_t, t-1		1,582	.4285714	.4950281	0	1

측정변수	자료수	평균	표준편차	최소값	최대값
통제변수					
주민1인당 자체수입액	1,582	600.86978	304.87085	120	2194
재정자립도	1,582	.2840596	.1298844	.0693	.7723
분점정부 여부	1,582	.4285714	.4950281	0	1
자치단체장 재선	1,582	.4424779	.4968372	0	1
인구변화율	1,582	.3554551	13.49008	-9.801185	528.904
의존재원규모변화율	1,582	3.74944	22.11729	-89.83428	242.7464
고령인구비율	1,582	18.34897	7.856637	5.6	38.87

다음으로 본 논문의 독립변수 등의 주요한 특성을 살펴보고자 한다. 우리나라 지방정부는 시・군・구로 구성되어 있는데, 특정 패턴이 있는지 확인하기 위해 독립변수들의 분류를 시・군・구 분류로 제시한다.

연구에서 순세계잉여금은 전년도 잉여금이 본예산과 1차 추가경정예산에 포함되기 때문에 전년도 규모와 1차 추가경정예산에서 활용된 순세계잉여금 규모에 차이가 발생한다(제 3장 참조).

[그림 5-1] 2012~2018년도 회계별 지방정부 순세계잉여금 현황



[표 5-2] 시군구별 순세계잉여금

(단위: 천원)

회계연도	회계별	전체	시	군	구
2012	총괄	47,733,821	84,366,905	30,930,332	27,884,616
	일반	25,989,523	37,054,779	21,843,348	18,889,410
	특별	21,542,986	46,698,553	9,094,054	8,994,363
2013	총괄	48,880,633	87,137,897	32,049,621	27,082,772
	일반	25,928,794	36,540,284	22,922,382	17,742,176
	특별	22,905,284	50,597,612	9,134,059	9,172,399
2014	총괄	58,533,209	104,674,958	39,578,831	30,645,696
	일반	33,596,700	50,070,650	29,427,583	20,382,666
	특별	24,818,010	54,646,174	9,889,942	10,144,060

회계연도	회계별	전체	시	군	구
2015	총괄	69,999,171	127,008,733	41,528,215	41,867,307
	일반	40,233,797	60,921,220	29,472,880	30,535,803
	특별	29,709,422	66,087,512	12,062,405	11,139,838
2016	총괄	89,106,586	161,211,503	54,104,923	52,327,854
	일반	54,012,465	82,119,279	39,755,052	40,405,173
	특별	35,040,526	79,100,283	14,356,940	11,729,978
2017	총괄	100,359,049	185,667,982	58,935,170	56,860,326
	일반	59,133,919	89,225,627	45,203,833	42,980,136
	특별	40,953,577	96,433,261	13,738,407	12,992,240
2018	총괄	113,514,998	205,911,640	69,094,578	65,873,350
	일반	69,555,166	102,145,400	54,853,902	51,602,066
	특별	43,709,746	103,389,720	13,903,054	14,262,655

순세계잉여금은 일반회계와 특별회계 총괄액으로 볼 때, 약 470억원~1,135억원의 규모로 나타났다. 시・군・구별로 순세계잉여금의 절대적 규모는 차이가 있었는데, 시의 경우 평균 1,360억원이며, 군는 약 460억원, 구의 경우는 약 430억원의 규모를 가지고 있었다. 또한 연도별 추세를 볼 때도 2012년도부터 꾸준히 순세계잉여금의 규모가 증가하는 것을 볼 수 있는데, 시・군・구 모두 이러한 추세가 비슷하게 나타나고 있음을 알 수 있다. 특별히 2014년도부터 급격하게 순세계잉여금 증가폭을 보이고 있는데, 이는 2013년도 지방세 개편의 영향일 수 있다는 가능성을 제시해 볼 수 있다. 또한 회계별로는 일반회계와 특별회계 모두 증가하는 추세이다. 회계별 특이 사항은 시의 경우는 순세계잉여금이 일반회계보다 특별회계에서 더 많은 규모가 형성되고 있었으나 군・구의 경우

는 일반회계의 잉여금 비율이 더 큰 것으로 나타났다.

각 지방정부별 순세계잉여금의 집행잔액(순세계잉여금-초과세입금)에 대한 연도별 재량재원 세출불용률을 제시하면 아래와 같다.

[표 5-3] 시군구별 재량재원 세출불용률

(단위: %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	계
시	12.25	13.78	11.64	12.04	13.80	15.07	16.85	13.63
군	8.58	9.02	10.06	10.16	10.61	10.96	12.45	10.26
구	9.16	8.68	8.33	9.24	9.72	10.00	10.91	9.43
계	9.97	10.50	10.06	10.50	11.40	12.03	13.44	11.13

재량재원 세출불용률은 전체적으로 11.13%로, 시> 군> 구 순인 것을 알 수 있다. 구체적으로 시는 13.63%의 재량재원 불용률을 기록하고 있으며, 10.26%, 9.43% 순으로 볼 수 있다. 연도별로는 전체적으로 10~13% 선에서 재량재원의 세출불용률을 보이고 있고, 시의 경우는 2015년도를 기점으로 꾸준히 세출불용률이 증가하고 있다. 군의 경우는 2012년부터 소폭이지만 증가추세인 것을 알 수 있다. 부가적으로 재량재원 세출불용액 즉, 자체사업 집행잔액은 평균적으로 661억원 정도로 추산되고 있다.

자주재원 초과세입액 즉, 최종세입액 대비 초과세수 추계오차율을 살펴보면 아래와 같다.

[표 5-4] 시군구별 자주재원 세수 추계오차율

(단위: %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	계
시	1.78	1.21	2.09	2.69	3.68	3.31	2.85	2.52
군	2.00	1.11	2.02	1.11	3.93	4.04	3.88	2.58
구	1.94	1.25	1.82	3.24	4.37	3.96	3.72	2.90
계	1.91	1.19	1.98	2.28	3.98	3.77	3.49	2.66

세수의 추계오차는 지방정부별로 보수적 세입추계를 실시하는지, 세입추계 능력 등과 관련된 영역임으로 차이가 크다. 규모면에서는 세수 추계오차액은 약 134억원으로 추산되며 최종세입액 대비 2.66% 수준이다. 구> 군> 시의 순으로 나타나지만 세수 추계오차율 절대적 비율 자체는 크게 차이가 나지 않는 것으로 보인다.

지방정부의 재정력은 재정자립도로 측정할 수 있고, 이와 관련한 시・군・구의 특징을 살펴보면 아래와 같다.

[표 5-5] 시군구별 재정자립도

(단위: %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	계
시	34.55	34.52	34.37	35.05	36.30	36.43	36.47	35.58
군	16.43	18.62	19.32	20.48	20.38	21.08	21.04	18.93
구	34.92	31.75	29.95	29.48	30.96	31.94	31.02	32.27
계	28.09	27.67	27.42	28.07	28.89	29.49	29.21	28.45

지방정부가 스스로 살림을 꾸릴 수 있는 능력은 평균적으로 시> 구> 군 순으로 나타났다. 특히 군의 경우 자체수입(지방세 및 세외수입 등) 세수가 낮은 것으로 보이며, 시와 구는 비슷한 수준의 재정자립도를 보이고 있다. 그럼에도 연도별로 재정능력에 있어서 군은 꾸준히 개선되고 있는 것으로 보이며, 구의 경우는 조금씩 낮아지는 경향이 있다는 것을 알 수 있다.

여기서 재정자립도는 자체세원으로 예산을 충당할 수 있는 정도이다. 즉, 자체세원이 많은 지방정부가 하나의 재량예산으로서 순세계잉여금을 더 남기고자 하는 유인이 있다면 재정자립도가 높을수록 추가경정예산 규모도 증가 할 가능성이 있다. 반대로 자체세원이 낮을수록 오히려 순세계잉여금을 더 남기고, 나머지 의존재원을 쓰려는 경향이 더 큰지의 가능성도 있다. 이러한 가능성에 대해 금재덕(2010)은 지방정부가 예산을 절약했을 때 이것이 회계연도가 끝나고 상위정부에 반납행위로 인해 기인할 수 있고, 이에 대한 새로운 접근이 필요하다고 언급하였다. 예산절약 행위에 대한 보상보다는 제재측면에서 접근하기 때문에 기인했다고 보는 것이다. 혹은 보조금 지급은 일부 부처에 집중될 수도 있기 때문에 지방정부가 의존재원을 먼저 쓰고 재량재원을 절약한 유인이 존재하는 것을 생각해 볼 수 있다.

조직 생존 동기요인의 경우 광역정당과의 일치도 및 중앙 여당과의 일치도를 연도별로 시・군・구 분류를 통해 제시했다.

기초자치단체장의 당적과 광역 주요 정당의 일치여부는 아래와 같다. 전체 평균은 약 59.99%로써 절반 이상이 일치하고 있는 것을 알 수 있다. 또한 시・군・구별로는 구>군>시의 순이며 구는 약 78%라는 상당히 높은 수치의 정당일치를 보이고 있었다. 특히 2014년부터 2018년도까지 구의 경우 약 85~87%까지 광역 정당과 일치하는 것으로 보아 광역시 정당과 구청장의 선거는 사실 광역시의 정당에 따라 투표할 가능성을 배제할 수 없다.

[표 5-6] 시군구별 광역정당 일치여부

(단위: %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	계
시	36.00	36.00	52.00	52.00	52.00	52.00	81.33	51.62
군	54.88	54.88	50.00	50.00	50.00	50.00	59.76	52.79
구	55.07	55.07	86.96	86.96	86.96	86.96	85.51	77.64
계	48.67	48.67	61.95	61.95	61.95	61.95	74.78	59.99

시・군・구별 기초자치단체장과 중앙정부의 여당과의 일치여부는 광역정당 일치도 보다는 낮은 약 47.28%의 일치도를 보이는 것으로 나타났다. 구>시>군의 순이며 정권과 국가적 사건에 따라 일치도가 상당히 차이가 날 수 있으며, 기초자치단체장의 선거는 중앙정부와 어느정도 밀접한 영향관계가 있을 수 있음을 추론할 수 있다.

[표 5-7] 시군구별 중앙정부 여당 일치여부

(단위: %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	계
시	38.67	38.67	46.67	46.67	46.67	41.33	74.67	47.62
군	32.93	32.93	54.88	54.88	54.88	20.73	46.34	42.51
구	37.68	37.68	53.62	53.62	53.62	46.38	85.51	52.59
계	36.28	36.28	51.77	51.77	51.77	35.40	67.70	47.28

덧붙여 시・군・구별로 기초자치단체장 재선 여부의 전체 평균은 비

슷한 수준이었다. 구>시>군의 순으로 재선 기초자치단체장이 더 많았고, 거의 절반 가까이 계속 시·군·구정을 이끌어가고 있음을 알 수 있었다. 시와 구의 경우는 2017에서 2018년도에 크게 기초자치단체장의 교체가 있었음을 알 수 있으며, 상대적으로 군의 경우는 일정한 수준의 재선이 이루어지고 있다. 덧붙여 구, 시의 경우는 2013년도에서 2014에 걸쳐 상당히 높은 수준의 재선으로 이어진 것이 특징이다.

[표 5-8] 시군구별 기초자치단체장 재선여부

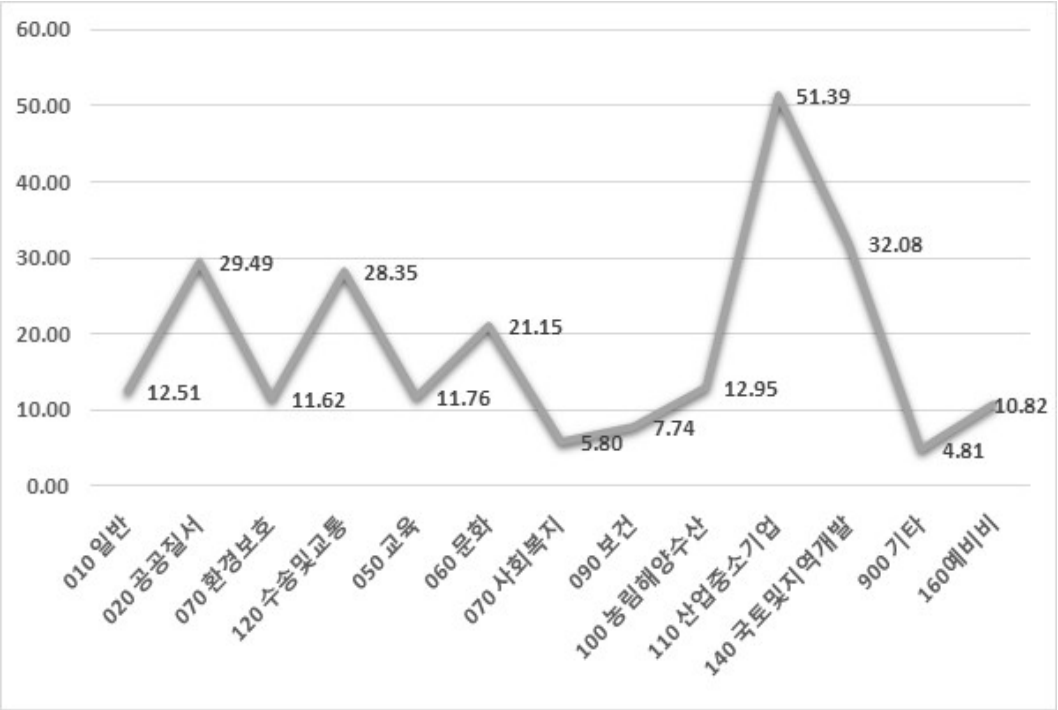
(단위: %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	계
시	36.00	36.00	50.67	50.67	50.67	50.67	29.33	43.43
군	41.46	41.46	41.46	41.46	41.46	41.46	45.12	41.99
구	30.43	30.43	62.32	62.32	62.32	62.32	24.64	47.83
계	36.28	36.28	50.88	50.88	50.88	50.88	33.63	44.25

마지막으로 본예산 대비 1차 추가경정예산에서 기능별 예산 증감률을 나타내면 아래 그림 [5-2]와 표 [5-9]와 같다.

[그림 5-2] 2012~2018년도 기정예산 대비 1차 추가경정예산 기능별 예산 증감률

(단위: %)



본예산에 비해 가장 크게 증가한 1차 추가경정예산은 ‘산업중소기업’, ‘국토 및 지역개발’ 및 ‘공공질서 및 안전’ 등의 순이다. 아래 표에서는 이를 시·군·구 및 연도별로 구체적으로 제시하였다.

[표 5-9] 1차 추가경정예산 기정예산 대비 증감률

(단위: %)

	행정 서비스				혼합 서비스			정치 서비스				기타	
	010 일반공공행정	020 공공질서및안전	070 환경보호	120 수송및교통	050 교육	060 문화및관광	070 사회복지	090 보건	100 농림해양수산	110 산업중소기업	140 국토및지역개발	900 기타	160예비비
2012	10.96	15.88	9.26	23.91	15.75	20.37	6.50	8.39	0.86	38.02	27.57	0.57	-1.99
시	6.44	14.36	8.46	16.81	14.05	16.11	6.98	7.68	-26.69	18.08	8.33	-2.87	-7.66
군	14.42	18.55	10.35	22.19	12.66	22.44	5.79	10.49	10.38	46.75	20.30	1.95	-9.48
구	11.75	14.35	8.82	33.66	21.26	22.54	6.81	6.65	19.48	49.32	57.12	2.66	13.07
2013	12.79	31.58	9.24	25.52	14.78	24.00	8.42	4.25	11.67	37.35	28.92	1.77	-5.24
시	13.47	38.03	7.87	20.33	8.76	16.24	9.66	4.81	10.79	20.88	20.30	1.34	-8.46
군	13.28	28.67	10.10	24.44	9.17	20.43	7.22	6.67	10.72	25.11	21.66	1.34	-5.62
구	11.46	28.04	9.72	32.46	27.99	36.68	8.49	0.78	13.76	69.78	46.91	2.75	-1.28
2014	-0.19	28.45	10.22	26.38	9.47	17.69	1.93	7.55	11.60	32.70	32.86	11.95	3.59
시	8.38	11.65	9.11	21.74	5.04	15.32	5.03	8.32	12.20	28.01	29.83	2.23	-2.89
군	7.58	25.78	9.93	25.49	6.50	16.12	4.36	5.43	10.76	18.72	20.66	2.03	-2.07
구	-18.75	49.88	11.77	32.47	17.81	22.14	-4.33	9.24	11.94	54.40	50.63	34.29	17.36

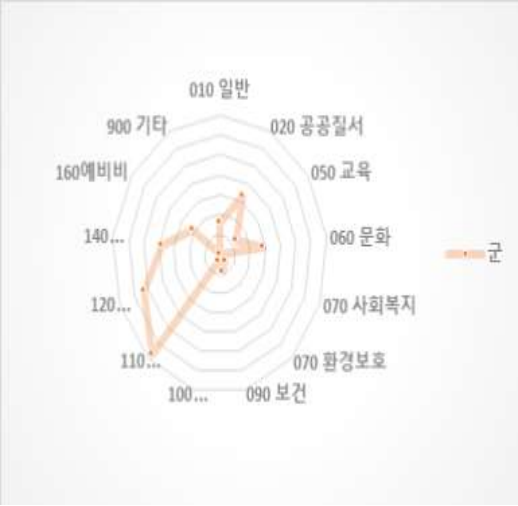
	행정 서비스				혼합 서비스			정치 서비스				기타	
	010 일반공공행정	020 공공질서및안전	070 환경보호	120 수송및교통	050 교육	060 문화및관광	070 사회복지	090 보건	100 농림해양수산	110 산업중소기업	140 국토및지역개발	900 기타	160예비비
2015	12.12	24.47	10.61	24.56	9.76	18.61	4.10	8.50	10.85	37.57	29.89	2.48	1.86
시	11.06	14.64	9.89	22.16	6.72	16.12	4.81	6.25	10.45	31.69	29.31	2.07	-1.38
군	11.31	14.82	8.96	19.33	6.68	18.13	3.08	10.16	10.07	28.58	22.08	1.82	-6.66
구	14.24	46.61	13.35	33.40	16.71	21.88	4.55	8.98	12.22	54.65	39.82	3.70	15.52
2016	16.12	28.13	14.66	29.29	13.12	20.03	11.97	11.66	21.03	72.66	29.82	12.57	9.32
시	16.99	13.29	10.63	23.51	9.52	14.48	4.25	5.39	13.12	52.98	25.50	1.82	5.43
군	13.18	16.43	9.28	24.10	9.86	19.19	3.24	11.64	9.19	53.16	20.68	1.12	-10.14
구	18.66	58.16	25.44	41.76	20.92	27.07	30.74	18.51	43.71	117.22	45.36	37.84	36.67
2017	21.58	41.63	14.90	38.00	10.06	27.78	5.55	8.49	19.70	72.18	37.38	2.15	28.76
시	19.51	17.12	20.30	35.71	7.96	24.51	5.91	6.08	28.11	38.35	33.75	1.60	16.50
군	19.27	32.59	12.21	35.85	9.86	24.71	5.60	9.40	14.10	52.91	33.04	1.70	3.99
구	26.59	79.00	12.23	43.05	12.59	34.99	5.10	10.02	17.22	131.83	46.47	3.29	71.52
2018	14.22	36.29	12.47	30.81	9.39	19.55	2.13	5.31	14.92	69.26	38.10	2.16	39.46
시	16.80	17.58	10.14	24.95	7.45	17.86	2.10	3.57	11.70	56.76	29.31	1.59	6.39
군	11.56	17.89	14.77	27.99	4.27	18.55	1.72	4.70	10.83	45.92	26.08	2.08	25.43
구	14.59	78.48	12.28	40.53	17.58	22.57	2.65	7.93	23.29	110.58	61.94	2.88	92.09
총합계	12.51	29.49	11.62	28.35	11.76	21.15	5.80	7.74	12.95	51.39	32.08	4.81	10.82

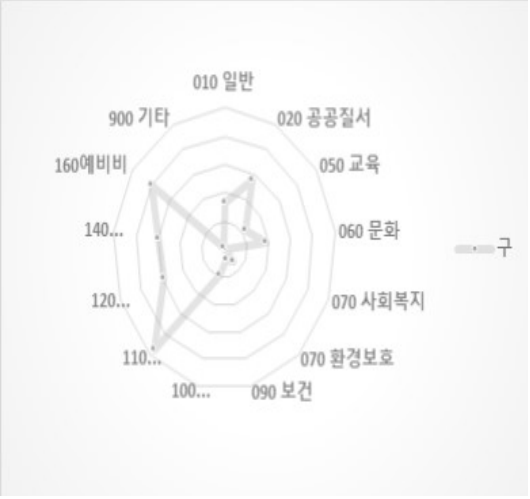
아래 표는 각 연도별로 본예산 대비 1차 추가경정예산의 증감률을 추산한 후 가장 많은 증가율을 보인 기능별 예산에 대한 빈도표이다. 가장 큰 증가율을 보인 산업중소기업에 예산 최우선 빈도가 가장 높았고, 수송 및 교통과 국토 및 지역개발 순으로 예산 최우선 배분 빈도가 나타남을 알 수 있었다.

[표 5-10] 기정예산 대비 1차 추가경정예산 기능별 예산 최우선 배분 빈도

(단위: 회)

	010 일반공공행정	020 공공질서및안전	050 교육	060 문화	070 사회복지	070 환경보호	090 보건	100 농림해양수산	110 산업중소기업	120 수송및교통	140 국토및지역개발	160 예비비	900 기타	총합계
시	39	50	19	35	6	16	11	17	128	68	84	52	0	525
군	31	66	25	57	0	10	18	8	134	105	76	44	0	574
구	33	55	23	38	1	12	7	19	95	58	60	80	2	483
합계	103	171	67	130	7	38	36	44	357	231	220	176	2	1582





다음의 표는 예산결정 규모와 구성에 미치는 영향요인을 분석하기 위하여 변수별 상관관계를 나타낸 것이다. 전반적으로 변수간 상관관계는 높지 않으며, 다중공선성(평균 1.46) 또한 문제가 되지 않는 것으로 판별되었다.

[표 5-11] 주요 변수 상관관계 분석

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	1차추경비율	1.0000																	
2	정치서비스비율	0.3629*	1.0000																
3	행정서비스비율	0.0598*	0.1571*	1.0000															
4	혼합서비스비율	0.1163*	0.5447*	0.0245	1.0000														
5	순세계잉여금	0.0865*	-0.0246	-0.0162	-0.0031	1.0000													
6	추계오차율	0.1390*	0.0491	0.0130	0.0031	0.0885*	1.0000												
7	세출불용률	0.0756*	-0.0861	-0.0187	-0.0195	0.1597*	0.2272*	1.0000											
8	지방선거	0.0817*	0.0333	0.0314	-0.0207	0.0642*	-0.0135	0.0480	1.0000										
9	총선거	-0.0817*	-0.0333	-0.0314	0.0207	-0.0642*	0.0135	-0.0480	-1.0000*	1.0000									
10	광역정당일치	0.0572*	0.0880*	0.0392	0.0123	-0.0433	0.0601*	-0.1155*	0.0436	-0.0436	1.0000								
11	여당정당일치	0.0287	0.0544*	0.0375	0.0327	0.0002	0.0871*	-0.0484	0.0117	-0.0117	0.2824*	1.0000							
12	인구변화율	-0.0284	-0.0193	-0.0054	-0.0089	0.0131	0.0067	-0.0038	0.0161	-0.0161	0.0142	0.0301	1.0000						
13	재정자립도	-0.0343	-0.0275	-0.0233	-0.0185	0.3201*	0.1737*	0.3431*	0.0039	-0.0039	-0.0697*	0.0524*	0.0405	1.0000					
14	주민1인당지체수입액	-0.1172*	-0.1163*	-0.0514*	-0.0539*	0.4332*	-0.0146	0.0556*	0.0709*	-0.0709*	-0.0541*	0.0006	0.0415	0.4338*	1.0000				
15	분점여부	-0.0345	-0.0709*	0.0167	-0.0213	-0.0107	-0.0544*	0.0264	-0.0372	0.0372	-0.0695*	-0.0575*	-0.0086	0.0729*	-0.0431	1.0000			
16	자치장재선여부	0.0157	0.0220	0.0357	-0.0184	-0.0297	0.0390	-0.0665*	-0.0309	0.0309	0.0756*	0.0256	-0.0191	-0.0162	0.0160	-0.0926*	1.0000		
17	의존재원변화율	-0.0229	-0.0154	0.0034	0.0024	-0.0110	0.0038	-0.0027	-0.0045	0.0045	-0.0185	0.0010	0.0090	-0.0171	-0.0162	0.0196	-0.0478	1.0000	
18	고령인구비율	0.0323*	-0.0410	-0.0128	0.0006	-0.1009*	-0.0309	-0.0801*	0.0488	-0.0488	-0.0211	-0.0822*	-0.0540*	-0.0647*	-0.3024*	-0.0475	-0.0482	0.0101	1.0000

제 2 절 분석결과

1. 추가경정예산 규모에 미치는 영향 분석

논문의 종속변수 중 하나는 226개 지방정부의 본(당초)예산 대비 1차 추가경정예산의 비율로 설정하였고, 관료의 예산 재량 요인이 미치는 영향을 추정한 결과는 아래 [표 5-12]와 같다.

본 연구의 주요 가설인 관료의 예산 재량 영향요인이 증가할수록 1차 추가경정예산 비율이 더 커질 것이라는 가설은 대부분 일치하는 것으로 나타났다. 구체적으로 관료의 예산 재량 영향요인으로서 먼저 합리적 자기 이해 동기로 인한 예산 재량에 영향을 미칠 수 있다고 본 측정 대리변수를 3가지로 설정하였다. 첫 번째는 1차 추가경정예산 하 순세계잉여금 활용이 증가할수록, 두 번째는 재량재원 세출불용률이 마지막으로 자주재원 세수 추계오차율이 증가할수록 1차 추가경정예산 비율 증가에 영향을 미칠 수 있다고 보았다. 그러나 재량재원 세출불용률 및 자주재원 세수 추계오차율이 순세계잉여금을 구성하며, 부분적으로 영향을 미치는 변수이기 때문에 이를 분리하여 측정하였다.

앞서 설정한 가설은 모두 통계적으로 유의미하며 정(+)의 효과가 있다는 것을 알 수 있다. 1차 추가경정예산에서 차지하는 순세계잉여금만 측정한 모형 1, 재량재원 세출불용률과 자주재원 세수 추계오차율을 측정한 모형 2는 계수값의 차이가 있을 뿐 통계적으로 유의미한 변수들은 동일한 것으로 나타났다. 1차 추가경정예산의 주요재원인 순세계잉여금 활용이 증가할수록 1차 추가경정예산 비율이 큰 폭으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 앞의 기술통계에서 살펴본 것과 같이 1차 추가경정예산 대비 순세계잉여금이 활용되는 비율은 11% 수준이다.

이어서 재량재원 세출불용률이 증가할수록 1차 추가경정예산 비율이 증가하는 것으로 나타났다. 합리적 자기 이해요인에 있어서 관료가 이해

하는 재량성 예산은 자신들의 정책선호를 반영하기 위한 변경 혹은 배정이 용이한 예산을 의미하기 때문에(Migue & Belanger, 1974; 강윤호, 1999), 특히 세출불용률과 추계오차율은 중요한 지표이다. 세출불용액과 세수 추계오차 금액은 이월금이나 잉여금으로 지방정부의 여유자금으로 주로 인식되기 때문이다. 지방정부별로 편차가 크지만 전체적인 분석 하에서 세입의 과소추계 성향 및 세출금액의 과대계상 가능성을 통해 재량재원을 확보하려는 지방정부의 경향을 유추할 수 있다.

이어 조직 생존 동기 요인으로서 지방 및 총선거 실시 및 상위정부와의 다수당 일치여부와 관련된 분석 결과 모든 변수가 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이는 기존의 연구결과와는 상당히 상이한 결과이다. 상위정부가 미치는 정치적 영향력을 측정하기 위해서 광역 및 중앙 정부 여당과 기초자치단체장 당적이 일치할수록 추가경정예산을 확대한다는 가설은 받아들여지지 않았다. 지방선거 실시 여부에 따라서 총 추가경정예산의 비율이 증가하는 것도 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 특히 당해 연도 본예산 대비 1차 추가경정예산 비율은 2014년 및 2018년도 지방선거 실시 년도에는 급격하게 감소하는 것으로 나타났다[21]. 이는 선거주기 이론에서 선거 전에는 경기 호황을 위해 공격적인 자금 확장 정책을 펼치고, 선거 후에는 인플레이션을 막기 위한 소극적인 자금 긴축 정

21)

책을 펼치는 것으로 설명할 수 있다(최선미, 2010). 그러나 지방선거에 있어서는 1차 추가경정예산 비율은 선거 실시 직전 연도는 예산에 크게 영향을 미치고 있고, 오히려 당해 연도에는 영향이 없었다. 이는 1차 추가경정예산의 편성을 주로 3~5월, 지방선거는 6월이기 때문으로 보인다.

정치요인 중 하나로서 통제변수인 기초자치단체장의 재선여부도 추가경정예산을 결정하는데 유의미하지 않다고 분석되었다. 이는 Niskanen의 재량 예산 극대화의 맥락에서도 설명 가능한데, 개인의 이익을 위해 선거 실시 직전 혹은 선거를 실시하는 해에 선심성 예산편성, 혹은 전략적으로 일을 잘한다는 것을 보이기 위한, 아니면 첫 해의 의욕 등 추가경정예산을 확대한 유인들이 존재한다고 보는 것이다. 그러나 기초자치단체장의 재선 여부는 결과이지 영향요인은 아닐 수 있다는 설명이 가능하다. 하나의 유인책으로 기능한다는 가능성이지 이것이 성공을 보장하는 것은 아니다. 덧붙여 기초자치단체장과 지방의회의 분점정부 여부에 따른 변수도 유의미한 것으로 확인되었으나 단점정부일 때 추가경정예산 비율이 증가하는 것으로 보아 의결과 심의의 영역에서 수월성이 존재하고, 정치적 영향력이 어느 정도 작용할 수 있다는 가능성을 유추할 수 있다.

마지막으로 본예산 대비 1차 추가경정예산 비율에 있어서 재정자립도는 유의미한 변수이며, 재정자립도가 높을수록 1차 추가경정예산 비율이 높다는 것을 통계적으로 확인하였다.

[표 5-12] 추경결정요인에 따른 본예산 대비 1차 추가경정예산 비율 분석결과

1차 추가경정예산 비율(RE)	모형 1	모형 2
합리적 자기 이해 X 관료의 예산 재량 영향		
1차 추가경정예산 하 순세계잉여금_Ln	1.034683 (.4243151)**	
재량재원 세출불용률		1.29e-08 (4.94e-09)**
자주재원 세수 추계 오차율		.1393869 (.0538652)**
조직 생존 동기 X 관료의 예산 재량 영향		
지방선거 유무	.0089903 (1.281278)	1.30371 (1.281881)
단체장과 광역 다수당 일치 여부	.1150992 (.5271109)	.1392992 (.5217909)
단체장과 정부여당 일치 여부	-.4310958 (.4074015)	-.4503711 (.404221)
총선거 유무	Omitted	
통제변수		
재정자립도	17.23391 (5.077037)***	15.9421 (5.125324)**
주민1인당 자체수입액	-.000987 (.0019946)	-.0014946 (.0020281)
분점정부 여부	-.8634799 (.5009781)*	-.8712729 (.5003972)*
단체장 재선여부	.2296115 (.3927675)	.2892189 (.3893667)

인구변화율		-.0059509 (.0127911)	-.0048596 (.0126623)
의존재원규모변화율		-.0035951 (.0076688)	-.0035867 (.0075912)
고령인구비율		.1646856 (.315656)	-.0486419 (.3146071)
Year		Included	Included
개체특성		Included	Included
_cons		-.8942203 (6.610045)	9.560041 (5.816943)
Observation(groups)		1,582(226)	
R-sq	within	0.1259	0.1951
	between	1.0000	1.0000
	overall	0.4261	0.4380
legend: * p<.1; ** p<.05; *** p<.01			

2. 추가경정예산 구성에 미치는 영향 분석

1) 정책유형별 추가경정예산 배분 분석 결과

관료의 예산 재량 영향에 의하여 특정 영역 하에서 추가경정예산 배분에 미치는 영향을 검증하기 위해 정책유형 분류에 따른 서비스별로 각각의 효과를 검증하고자 하였다. 여기서 관료의 예산 재량 영향이란 관료가 개인적 이익 혹은 사유들로 재량 예산 극대화 전략을 갖는다면, 이는 전체 추가경정예산 규모를 늘리려는 유인보다는 순세계잉여금을 확보함으로서 자신의 전략에 맞는 영역에 예산을 더 투입할 수 있다는 흐름에서 논의될 수 있다. 이와 관련된 자세한 결과는 아래 표 [5-14] 및 표

[5-15]와 같다. 연구 해석의 편의를 위해 분석결과 Ⅰ, 1차 추가경정예산 하 순세계잉여금 변수를 포함한 분석결과를 위주로 설명하도록 하겠다. 정책유형별 분류 서비스를 다시 한번 제시하면 아래 [표 5-13]과 같다.

[표 5-13] 추가경정예산 기능별 예산과 정책유형 분류

추가경정예산 기능별 분류	공공서비스 정책유형 분류 (Prof. LEE Model)
090 보건 100 농림해양수산 110 산업중소기업 140 국토 및 지역개발 150 과학기술	정치 서비스
010 일반공공행정 020 공공질서 및 안전 070 환경보호 120 수송 및 교통	행정 서비스
050 교육 080 사회복지 060 문화 및 관광	혼합 서비스

(1) 정치 서비스(보건 및 경제개발 등)

먼저 1차 추가경정예산에서 정치 서비스의 비율이 관료의 예산 재량 영향요인 중 합리적 자기 이해 요인에 의해 가장 크게 영향을 받는 것으로 나타났다. 특히 1차 추가경정예산 하 순세계잉여금 활용이 증가할수록 정치 서비스 비율이 증가하는 것으로 나타났다. 반면에 두 번째 분석결과, 재량재원 세출불용률이 증가할수록 정치 서비스 비율도 증가하는

것으로 나타났으나 자주재원 세수 추계오차율은 유의미하지 않았다. 조직 생존 동기 요인에서 표 [5-12]의 총 1차 추가경정예산 비율과는 상반대는 결과가 나타났다. 모든 변수가 부(-)의 방향으로 유의미하게 분석되었다. 기초자치단체장과 중앙정부 및 광역 다수당이 불일치할수록 오히려 정치 서비스 비율이 증가하는 것으로 나타났다. 정치 서비스의 영역에서는 야당의 선호가 반영될 수 있는 가능성이 있다고 분석되었다. 또한 지방선거가 실시되지 않는 해에 정치 서비스 비율이 증가하는 것으로 볼 때, 특별한 사건(events)이 없는 한 기본적으로 추가경정예산은 정치 서비스 배분에 편성된다고 볼 수 있다.

정치 서비스는 재정자립도가 낮을수록 단점정부일수록 비율이 증가하였으며, 주민 1인당 자체수입액이 클수록 비율이 증가하였다.

(2) 행정 서비스(일반공공행정 및 안전 등)

행정 서비스의 경우 정치 서비스와 비슷한 분석결과를 나타냈다. 순세계잉여금이 증가할수록 행정 서비스 비율이 증가하는 것으로 나타났다. 또한 지방선거가 실시되지 않는 해에 오히려 행정 서비스에 예산을 편성하는 것으로 보인다. 정치적 영향력에 있어서 광역 다수당 일치여부와 중앙 여당 일치 여부의 방향은 반대로 분석되었다. 광역 다수당과는 불일치할수록 정부 여당과는 일치할수록 행정 서비스 비율이 증가하는 것으로 보인다.

정치 서비스와는 다르게 행정 서비스는 분점정부일 때 비율이 증가하였다. 또한 재정자립도 역시 정치 서비스와는 다르게 높을수록 행정 서비스 비율도 증가하는 형태를 보였다. 유일하게 기초자치단체장이 재선일수록 행정 서비스 예산 배분을 선호할 수 있는 가능성을 확인하였다. 마지막으로 고령인구비율이 높을수록 행정 서비스 추가경정예산 비율이 증가하는 것으로 나타났다.

(3) 혼합 서비스(사회복지 및 문화 등)

혼합 서비스는 이승종(1990)의 모형의 혼합 1유형과 혼합 2유형을 통합하여 분석을 실시하였다. 분석결과, 정치 서비스와 행정 서비스와는 다른 양태의 배분이 나타나고 있음을 확인하였다. 특징적인 것은 1차 추가경정예산에서 순세계잉여금이 낮아질수록 혼합 서비스 비율이 증가하는 부(-)의 관계가 확인되었다.

조직 생존 동기 요인에 있어서는 지방선거 실시 및 광역단체의 다수당과의 일치여부가 혼합 서비스 추가경정 비율에 유의미한 변수임이 확인되었다. 지방선거에 민감하게 반응하여 지방선거 직전 연도 및 실시연도에 혼합 서비스 예산 비율이 크게 상승하고 있는 것을 발견하였다. 또한 기초자치단체장과 광역 다수당과의 정당 일치 여부는 혼합 서비스를 증가시키는 것으로 나타났다.

그밖에 주민1인당 자체수입액이 낮을수록, 고령인구비율이 낮을수록 혼합 서비스 비율이 증가하는 것으로 분석되었다.

[표 5-14] 추경결정요인에 따른 정책유형별 추가경정비율 분석결과 I

SUR 모형	정치 서비스 비율		행정 서비스 비율		혼합 서비스 비율	
	coef	se	coef	se	coef	se
합리적 자기 이해 X 관료의 예산 재량 영향						
1차 추가경정예산 하 순세계잉여금_Ln	3.268392	.3535502***	2.078486	.3318015***	-2.052438	.4034023***
조직 생존 동기 X 관료의 예산 재량 영향						
지방선거 유무	-5.497746	.6626151***	-4.16248	.6218541***	8.664138	.7560467***
단체장과 광역 다수당 일치 여부	-1.670918	.3673523***	-1.34151	.3596767***	3.001513	.4372929***
단체장과 정부여당 일치 여부	-.9857503	.3673523**	1.084289	.3447545**	-.014798	.4191505
총선거 유무	Omitted					
통제변수						
재정자립도	-29.47354	2.142653***	10.67333	2.010847***	-4.008973	2.444776
주민1인당 자체수입액	.0170519	.0006547***	.0122801	.0006144***	-.023763	.000747***

SUR 모형	정치 서비스 비율		행정 서비스 비율		혼합 서비스 비율	
	coef	se	coef	se	coef	se
분점정부 여부	**-1.131912**	**.3763246****	**.9687276**	**.3531749****	-.3968332	.429388
단체장 재선여부	-.4016507	.3456345	**.7414161**	**.3243727****	.4333986	.3943704
인구변화율	.0009231	.0124914	.009534	.011723	.0015269	.0142528
의존재원규모변화율	.0006632	.0076287	.0012492	.0071594	-.0036047	.0087044
고령인구비율	**.756854**	**.0350107*****	**.0631447**	**.032857***	**-.9124505**	**.0399474*****
Year	Included		Included		Included	
_cons	-13.91957	2.697647***	-2.005982	2.505617	77.40046	3.046314***
Observation	1,582		1,582		1,582	
R-sq	0.7188		0.3746		0.6917	
Chi2	4043.12***		947.65***		3549.74***	
note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1						

[표 5-15] 추경결정요인에 따른 정책유형별 추가경정비율 분석결과 II

SUR 모형	정치 서비스 비율		행정 서비스 비율		혼합 서비스 비율	
	coef	se	coef	se	coef	se
합리적 자기 이해 X 관료의 예산 재량 영향						
재량재원 세출불용률	.0366891	.212165*	-.0089776	.0196253	-.0748527	.0237161**
자주재원 세수 추계오차율	.1132428	.0425607	.0928989	.0403622**	.0150602	0.479615
조직 생존 동기 X 관료의 예산 재량 영향						
지방선거 유무	-5.862251	.6683402***	-3.68709	.633817***	9.321382	.7477079***
단체장과 광역 다수당 일치 여부	-1.4312	.3851643***	-1.48099	.3652686***	2.627369	.4309039***
단체장과 정부여당 일치 여부	-1.015561	.3679474**	.9594752	.348941**	-.1100379	.4116424
총선거 유무	Omitted					
통제변수						

SUR 모형	정치 서비스 비율		행정 서비스 비율		혼합 서비스 비율	
	coef	se	coef	se	coef	se
재정자립도	-33.23248	2.296259***	13.89978	2.177645***	1.580319	2.568947
주민1인당 자체수입액	.0169874	.0006575***	.012583	.0006235***	-.0233879	.0007355***
분점정부 여부	-.9481762	.3774404**	.8563603	.3579437**	-.6676145	.4222628
단체장 재선여부	-.533135	.3457076	.6885241	.32785**	.5176455	.3867615
인구변화율	.0023426	.0124867	.006825	.0120634	-.0000947	.0139696
의존재원규모변화율	.0040089	.0076274	.0032863	.0073522	-.0038907	.0085332
고령인구비율	.7548816	.0352089***	.0752147	.0333901**	-.90897	.03939***
Year	Included		Included		Included	
_cons	10.05735	1.170002***	12.86752	1.088003***	61.76107	1.308943***
Observation	1,582		1,582		1,582	
R-sq	0.7190		0.3620		0.7039	
Chi2	4048.07***		897.50***		3760.61***	
note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1						

2) 정책유형별 예산 배분 선호의 분석 결과

추가경정예산 구성은 정책유형에 따라 어떠한 정책 혹은 서비스에 추가경정예산의 편성이 더 선호되는지를 살펴보는 것을 의미하는 것이다. 앞선 논의가 정책유형별 추가경정예산 비율에 대한 구성을 설명한 것이라면, 본 내용은 우선순위, 즉 각 서비스 유형 간 어떠한 서비스에 편성이 더 선호되는지 그 가능성(odds)을 분석하기 위함이며, 다항 로지스틱 회귀분석을 실시하였다.

다항 로지스틱 회귀분석에서의 계수의 해석은 다양하다. 다항 로지스틱 회귀분석의 선택확률을 확인하기 위해서는 오즈비(odds ratio)를 계산해야 하는데, 이는 기준(base)이 되는 사건에 비해 다른 범주의 사건이 일어날 확률의 비율[22]로 본다(고길곤, 2018:151).

다항 로지스틱 회귀분석에서 주의할 점은 3가지 이상 명목형 변수간의 우선순위 확률을 제시하는 것이기 때문에 기준점(base line)이 필요하다. 이 때 해석은 '기준점 변수에 비해 B 변수를 선택할 확률'로 볼 수 있다. 분석결과는 아래 표 [5-16]과 같다.

모형 1은 당초 예산 대비 1차 추가경정예산 증감률을, 모형 2는 1차 추가경정예산 대비 서비스 비율을 측정하였다. 구체적으로 모형 1에서는 1차 추가경정예산 증감률을 산출하고, 가장 높은 증가율을 보인 정책 서비스 변수를 산출했다. 동일한 방식으로 모형 2에서도 서비스 추가경정예산 비율이 가장 높은 정책 서비스를 측정함으로써 종속변수를 구성하였다. 모형 1의 분석 결과, 1차 추가경정예산 하 순세계잉여금이 증가할 때 혼합 서비스에 비해 행정 서비스와 정치 서비스를 선택할 확률이 높

22)다항 로지스틱 회귀분석에서 j번째 범주가 발생할 확률은 다음식과 같다.

$$\pi_j = \pi_j \exp(\alpha_j + X'\beta_j) = \frac{\exp(\alpha_j + X'\beta_j)}{1 + \sum_{k=1}^{J-1} \exp(\alpha_k + X'\beta_k)}$$

았다. 오즈비를 고려할 때, 행정 서비스를 선택할 확률이 정치 서비스를 선택할 확률보다 높다고 보았다. 또한 기초자치단체장과 광역 다수당이 일치할수록 정치 서비스와 행정 서비스를 선택할 확률이 높았다.

정치 서비스는 주민 1인당 자체수입액이 클수록, 분점정부의 형태일 때 혼합 서비스에 비해 선택할 확률이 높았다. 반면에 행정 서비스의 경우 재정자립도가 낮을수록 혼합 서비스에 비해 행정 서비스를 선택하는 것으로 나타났고, 주민1인당 자체수입액이 클수록, 기초자치단체장이 재선일수록 혼합 서비스 보다 행정 서비스에 추가경정예산 정책유형에 예산을 증가시키는 것으로 나타났다.

모형 2의 분석결과는 1차 추가경정예산 하 순세계잉여금이 증가할수록 혼합 서비스보다 정치 서비스 배분을 선호하는 것으로 나타났다. 또한 지방선거 실시 및 단체장과 광역 다수당이 일치할수록, 재정자립도가 높을수록 정치 서비스 보다는 혼합 서비스 배분을 선호하는 것으로 나타났다.

또한 재량재원 세출불용률 및 광역 다수당과 일치할수록 행정 서비스에 비해 혼합 서비스를 선택할 확률이 높은 것으로 나타났다. 반면에 중앙정부 여당과 일치할수록 재정자립도가 높을수록, 주민1인당 자체수입액이 크고 고령인구비율이 높을수록, 분점정부 형태일수록 혼합 서비스에 비해 행정 서비스를 선택할 확률이 높았다.

[표 5-16] 다항 로지스틱 분석결과

	모형 1. 추가경정 순수증감률			모형 2. 추가경정 비율		
	Coef.	Odds Ratio	Std. Err.	Coef.	Odds Ratio	Std. Err.
혼합 서비스	Baseline					
1차 추가경정예산 하 순세계잉여금_Ln	-.3288256		.1342442**	-.9076499		.4161347**
재량재원 세출불용률	-0175365		.0098639	-.0040032		.0165261
자주재원 세수 추계오차율	-.0163261		.022145	.0186448		.0241917
지방선거 유무	-.156165		.1820188	.466502		.1734802**
단체장과 광역 다수당 일치 여부	-.6022552		.2014516**	.6549545		.186416***
단체장과 정부여당 일치 여부	.0117119		.1946375	.197115		.1776965
재정자립도	1.631562		1.032764	5.241737		1.501968***
주민1인당 자체수입액	-1.035686		.43304**	-.4635788		.6010631
분점정부 여부	-.3338363		.2018261*	-.2109408		.1929009
단체장 재선여부	-.2824077		.1887581	-.1675058		.1731963
인구변화율	.0341907		.0249583	-.0030004		.0054855
의존재원규모변화율	.0038234		.0040332	-.0057128		.0038834
고령인구비율	-.0092572		.0165943	-.302081		.020745***
정치 서비스						
1차 추가경정예산 하	.3288256	5.041271	.1342442**	.9076499	8.573707	.4161347**

	모형 1. 추가경정 순수증감률			모형 2. 추가경정 비율		
	Coef.	Odds Ratio	Std. Err.	Coef.	Odds Ratio	Std. Err.
순세계잉여금_Ln						
재량재원 세출불용률	-.0175365	.9876213	.0098639	.0040032	.9467862	.0165261
자주재원 세수 추계오차율	.0163261	.9903158	.022145	-.0186448	.9467862	.0241917
지방선거 유무	.156165	.8906315	.1820188	-.466502	.8441117	.173802**
단체장과 광역 다수당 일치 여부	.6022552	1.610707	.201516**	-.6549545	.4474025	.186416***
단체장과 정부여당 일치 여부	-.0117119	.9952961	.1946375	-.197115	.5510362	.1776965
재정자립도	-1.631562	.1449364	1.032764	-5.241737	.0000238	1.50198***
주민1인당 자체수입액	1.035686	.60842	.43304**	.4635788	1.09211	.6010631
분점정부 여부	.3338363	1.784816	.2018261*	.2109408	1.388004	.1929009
단체장 재선여부	.2824077	1.559131	.1887581	.1675058	1.655928	.1731963
인구변화율	-.0341907	.9861588	.0249583	.0030004	.8382237	.0054855
의존재원규모변화율	-.0038234	.9952825	.0040332	.0057128	1.000455	.0038834
고령인구비율	.0092572	1.664407	.0165943	.302081	.7282164	.02074***
행정 서비스						
1차 추가경정예산 하 순세계잉여금_Ln	.5594896	7.031305	.267297**	.0997816	2.206938	.2232386
재량재원 세출불용률	-.0035773	1.007121	.0081956	-.0364215	.9789832	.014868**
자주재원 세수 추	.0366501	1.017793	.022072 3*	-.0213559	.9916635	.0204843

	모형 1. 추가경정 순수증감률			모형 2. 추가경정 비율		
	Coef.	Odds Ratio	Std. Err.	Coef.	Odds Ratio	Std. Err.
계오차율						
지방선거 유무	.193085	.8694452	.1863637	-.2507338	.9592201	.1651516
단체장과 광역 다수당 일치 여부	.6580482	1.32866	.206611***	-.4445907	.6316858	.179789**
단체장과 정부여당 일치 여부	-.0421373	.9588175	.1997464	.4469599	.7412744	.174528**
재정자립도	-2.704284	.0061871	1.057689**	4.969218	17.19583	9.54361***
주민1인당 자체수입액	1.04634	3.135699	.466478**	.7249826	.0536015	.394929*
분점정부 여부	.1964351	1.301311	.2060399	.6072512	1.077517	.175451***
단체장 재선여부	.3825055	1.537688	.192038**	.1570353	1.459482	.1645296
인구변화율	.0021091	1.021634	.0085261	.0041909	1.043622	.0041508
의존재원규모변화율	-.006009	.992478	.0041395	.0049302	1.000977	.0036925
고령인구비율	.0080081	1.647151	.0168756	.1911109	.7434521	.019906***
Number of observation	1,582			1,582		
LR chi2	55.64			1123.84		
Pr > ChiSq	0.003***			0.000***		
Pseudo R2	0.0187			0.3653		
Log likelihood	-1457.9849			-976.40066		

제 3 절 분석결과의 해석

1. 1차 추가경정예산 규모 분석 결과의 해석

관료의 예산 재량 영향요인 변수의 성질은 선행연구를 바탕으로 두 가지로 구성하였다. 첫 번째는 관료의 개인적 동기의 영역인 합리적 자기 이해로 설정하고, 이를 순세계잉여금 및 재량재원 세출불용률, 자주재원 세수 추계오차율로 측정하였다. 두 번째는 관료가 조직 생존과 관련된 영역의 동기로써 정치 요인들로 구성되어 있다. 먼저 합리적 자기 이해요인은 모두 전체 규모 즉, 1차 추가경정예산 비율을 증가시키는 것으로 가정하였는데, 분석결과 이러한 가설이 모두 일치하는 것을 확인하였다. 특히 순세계잉여금은 앞서 3장에서 논의한 것과 같이 추가경정예산 결정요인으로 관료의 예산 재량 영향을 발휘할 가능성을 가지고 있는 핵심변수로써, 1차 추가경정예산 하 순세계잉여금은 1차 추가경정예산의 비율을 크게 증가시키는 것으로 나타났다. 전년도 순세계잉여금의 약 70% 정도를 차년도 1차 추가경정예산 재원으로 활용하기 때문에 이러한 결과는 어쩌면 당연하다. 또한 재량재원 세출불용률과 자주재원 세수 추계오차율이 높을수록 1차 추가경정예산 비율이 높아질 것이라고 예상하였다. 추가경정예산의 규모를 결정할 수 있는 것은 보수적 세입추계를 통해 당초의 징수액과 최종 세입액의 차이를 크게 할수록 가능하다. 재량재원 세출불용률 또한 과대하게 세출액을 계상하고, 이 후에 이월액 혹은 잉여금을 남길 수 있는 여지가 존재한다. 물론 의존재원은 반납해야 하기 때문에 자체사업 내에서 이러한 현상이 발생할 수 있음을 예상할 수 있다. 이러한 분석 결과는 앞서 백상규(2016), 신무섭(2003), 최선미(2011) 등의 연구에서 논의한 내용과 일치하는 것으로 나타났다.

반면에 조직 생존 동기요인과 관련하여 어떠한 요인도 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이는 본예산 결정요인 및 추가경정예산 결정요인의 주요 요인으로 거론되었던 핵심변수가 정치요인이라는 점에서 기존 연구와는 사뭇 다른 결과로 보인다. 특히 선거와 상위 정부와의 정당일치는 지방정부의 예산 결정에 있어서 중요한 요인으로 논의되지만 본 연구에서는 유의미한 결과가 나타나지 않았다. 만약 정책유형별 추가경정예산 논의에서도 지방선거 실시 유무가 유의미하지 않은 변수라면 적절한 설명일 것이다. 그러나 정책유형별 추가경정예산 분석에서는 지방선거 실시유무는 유의미한 영향변수로 확인되었다. 1차 추가경정예산의 총 비율에서 지방선거 유무에 따른 영향이 발생하지 않은 이유는 시점에 대한 설정 때문일 수 있다. 1차 추가경정예산의 총 비율은 지방선거 실시년도에서 급격하게 하락하는 것을 볼 때, 만약 지방선거 실시 직전 연도만을 설정했을 때는 유의미한 변수일 것이다. 즉, 지방선거 주기는 현실적인 상황을 고려하여 더 세분화해서 분석하는 것이 타당하다고 보인다. 또한 1차 추가경정예산 비율을 결정하는데 상위정부의 정책 기조를 따라가야 한다거나 혹은 예산편성의 제약이 크지 않을 수 있다. 백상규(2016: 103-104)는 추가경정예산의 예산변경률에 당적일치 여부가 미치는 영향을 연구하였는데, 광역정부의 당적일치는 예산 변경을 확대하고, 불일치는 축소하는 효과가 있다는 연구결과와는 반대의 결과이다. 그러나 그는 정당의 당적일치여부에 따라서 예산 사용의 기능, 분야가 다르기 때문에 어떠한 정치적 입장을 가지고 예산안을 편성하는지를 고찰해야 한다고 보았다. 이 연구에서도 이러한 관점에서 정책유형별 추가경정예산 비율을 추가적으로 살펴본 것이다.

부가적으로 주목해야 할 통제 변수 중 정치 요인은 기초자치단체장의 재선은 유의미하지 않지만 기초자치단체장과 의회와의 관계인 분점정부 여부에 있어서 단점정부일수록 1차 추가경정예산 비율이 증가하는 것으로 나타났다. 관료의 효용, 특히 Niskanen은 관료가 궁극적으로 추구하는 생존의 목표는 재선이라고 보고 있으며, Breton & Wintrob 역시 예산

결정에 있어서 관료뿐 만아니라 정치인들도 그들의 지위를 이용하면서 재선을 고려하게 되는데, 기초자치단체장이 그러한 위치에 있다는 것을 이미 언급하였다. 또한 백상규(2016), 신무섭(2003), 최선미(2011), 이권희(2019) 등 다양한 연구들이 기초자치단체장의 재선을 핵심변수로 논의하기도 하였으나, 이 연구에서는 상이한 결과가 나타났다.

이러한 결과는 다양한 해석이 가능하다. 본 연구결과 지방선거 실시 여부는 혼합 서비스 추가경정예산만을 증가시키는데 영향을 미친다고 보았다. 물론 전체 추가경정예산을 확대하는지는 시점의 차이일 수 있으나 어쨌든 복지 등의 혼합 서비스 예산을 확대하는 것은 하나의 선거 전략으로 기관장들이 선택할 수 있는 수단이다. 그러나 결과까지 재선으로 반드시 이어진다는 보장은 없다. 기관장들의 수단으로서의 통계적 유의미성은 인정되지만 결과까지는 이어지지 않는다고 추측할 수 있다. 혹은 지방정부 선거에 있어서 정당의 영향력이 총선거에 비해 상당히 크다는 것을 고려할 때, 상위정부의 정당을 따라 투표하는 경향 때문이라는 해석이 가능하다. 주민들이 지지하는 정당에 따라서 기초자치단체장을 투표하는 경향이, 실질적으로 시·군·구정의 성과보다 더 크게 작용함으로서 재선 여부가 분석 결과에 크게 영향을 미치지 않을 가능성이 있다.

마지막으로 재정자립도가 높을수록 1차 추가경정예산 비율이 증가하는 것으로 나타났다. 재정자립도는 일반회계 규모에서 자체재원, 지방세 및 세외수입의 비율을 나타낸다. 재정자립도가 높을수록 자체재원 및 자주재원 내의 순세계잉여금을 확보할 수 있는 규모가 늘어날 수 있는 가능성이 존재한다.

[표 5-17] 1차 추가경정예산 비율 분석 결과부호(1)

독립변수		측정지표	가설 예측 부호	결과 부호
관료의 예산 재량 영향	합리적 자기 이해	1차 추가경정예산 하 순세계잉여금	+	+
		재량재원 세출불용률	+	+
		자주재원 세수 추계오차율	+	+
	조직 생존 동기	지방선거 실시 여부	+	X
		광역정당일치여부	+	X
		여당정당일치여부	+	X
		총선거 유무	+	omitted
통제		재정자립도	+	
		주민 1인당 자체수입액	X	
		분점정부 여부	-	
		단체장 재선여부	X	
		인구변화율	X	
		의존재원 규모변화율	X	
		고령인구비율	X	

2. 정책유형별 추가경정예산 분석 결과의 해석

분석결과, 관료의 예산 재량 영향에 따라서 정책유형별 즉, 정치, 행정 및 혼합 서비스 1차 추가경정예산에 차이가 있을 것이라는 가설 2가 지지되었다.

합리적 자기 이해 영역에서 1차 추가경정예산에서 활용된 순세계잉여금만을 변수에 포함한 분석결과 I을 중심으로 논의하면 다음과 같다. 순세계잉여금이 증가할수록 정치 및 행정 서비스에 편성하고, 오히려 혼합 서비스 편성은 줄어드는 것으로 확인되었다. 특히 정치 서비스는 경제개발, 지역경제부흥과 관련한 예산으로서 Peterson의 도시한계론에서 주장한 것처럼 지방정부는 경제개발 예산을 최우선적으로 추구한다는 연구결과가 추가경정예산에도 동일하게 적용되는 것을 확인하였다. 정책유형간에 상대적 규모면에서 가장 큰 영역은 혼합 서비스인데, 순세계잉여금이 증가할 때마다 정치 및 행정 서비스의 예산 증가 비율에 훨씬 더 크게 반응하고 있다는 것을 알 수 있었다.

그러나 혼합 서비스, 즉 복지 및 문화 서비스 비율이 감소하는 것은 지방정부의 추가경정예산의 활용 제한 때문이다. 지방정부의 경우 복지예산을 배정할 때, 사실 법적 제약이 많기 때문에 쓰고 싶어도 편성할 수 없는 경우가 많다. 그렇기 때문에 지방정부의 관료들이 혼합 서비스 부문에 예산을 편성하는 것이 현실적으로 어려운 영역이라서 이러한 결과가 나왔는지 혹은 기피하는 영역인지는 추후 연구가 필요하다.

다음 결과를 고려하면, 이러한 물음에 대한 대략적인 유추가 가능하다. 분석결과 지방선거와 관련해서는 다른 양상이 나타났기 때문이다. 순세계잉여금 증가와는 반대로 지방선거 실시 시 정치 및 행정 서비스 편성 비율은 줄고 혼합 서비스 비율이 크게 증가하는 것으로 분석되었다. 선거 인기 영합 전략과 관련하여 선심성 예산과 관련한 연구들이 있고, 그 결과 또한 다양하게 존재한다(Shepsle & Weingast, 1981; Stein & Bickers, 1994; 허원제・김영신, 2017 등). 선심성 예산은 총선거나 지방

선거를 염두하여 사회간접자본(SOC), 사회복지 등에 인기에 부합할 수 있는 정책에 예산을 투입하는 것을 의미하는데, 지방정부의 경우 사회복지 예산을 크게 증가시키고, 선거가 실시되지 않는 해에는 경제개발과 사회간접자본 투자를 선호하고 있는 경향을 분명하게 확인할 수 있었다.

조직 생존 동기 요인에서는 상위정부와 기초자치단체장의 당적일치 여부와 관련된 결과는 상이하게 나타났다. 정치 서비스와 행정 서비스는 단체장과 광역 다수당이 불일치할수록, 혼합 서비스는 일치할수록 영역별 서비스 비율이 증가하는 것으로 나타났다. 추가경정예산은 추가적이고 보충적이라는 특성에 맞게 본예산에서 배정되지 못한 예산을 편성하기도 한다(류춘호, 2016; 조길행, 2009; 신무섭, 2003). 그런 이유로 경제개발과 지역경제 활성화와 관련된 예산을 편성할 때, 본예산 배정 시 소외되었던 야당의 정책성향을 반영할 가능성으로 해석할 수도 있고, 혹은 기초자치단체장과 정부 다수당과의 일치도가 낮기 때문에 본예산에서는 고려할 수 없었던 기초자치단체장의 정책선호를 더 크게 반영한다고 볼 수도 있다(기술통계 상 실제 중앙 정부 다수당과 단체장의 정당 일치도는 약 47%정도임). Wildavsky(1974)가 주장한 지방의회나 예산편성을 둘러싸고 있는 환경의 고려에 있어서 조직 생존 동기는 복잡한 양상을 보일 수 있다.

종합적으로 상위정부와의 관계에 있어서 정책유형별 서비스 모두 부분적으로 상위 정당의 영향력이 존재한다. McGuire(1981)는 예산을 극대화하는데 '협상력' 이 가장 큰 요인이라고 보았다. 본예산의 경우는 사실 의회의 권력이 훨씬 더 강한 현실을 비추어 볼 때, 오히려 의회 혹은 대통령이 예산 과정에 참여하는 과정이 변수에 포함되어야 한다고 주장했다(예산 극대화론의 반론으로서). 이러한 논의는 중앙정부 혹은 광역 여당일치에 따라서 추가경정예산 규모나 구성이 달라지는 것에 대한 논거가 될 수 있다. 특히 정치 서비스 비율과 행정 서비스 비율은 정부여당과의 일치 여부에 따라 방향이 반대로 나타났고, 혼합 서비스 비율의 경우는 광역자치단체 다수당 일치 여부가 영향이 있다고 해석되었다. 이

는 정치와 행정 서비스의 경우는 중앙정부 다수당과의 영향력이 존재한다고 해석할 수 있지만 지난 7년 간 정치 서비스는 야당의 정책기조를, 행정 서비스는 중앙정부 여당의 정책기조를 따랐을 가능성이 존재한다. 반면에 혼합 서비스의 경우는 지방선거 실시 여부만이 영향을 미쳤을 가능성이 높다. 이러한 결과를 바탕으로 정치적 요인과 관련해서는 추가적인 연구가 요구된다.

혼합 서비스는 지방정부 규모를 유추할 수 있는 주민 1인당 자체수입액과 고령인구비율 외에는 다른 영향을 받지 않고, 지방선거 실시 여부에 가장 큰 영향력을 보이고 있는 것으로 확인되었다. 반면에 정치 및 행정 서비스의 경우는 재정자립도, 분점정부 여부 등의 다양한 요인들의 영향이 나타났다. 특히 정치 서비스는 재정자립도가 낮을수록 행정 서비스는 재정자립도가 높을수록 비율이 높아지는 것이 확인되었는데, 재정자립도가 낮다는 것은 자체세원 혹은 자주재원이 부족하다는 의미이다. 재정력이 낮기 때문에 기초자치단체장은 경제개발에 예산을 투입함으로써 지역경제를 활성화하고 세원을 확충하는 예산 편성 전략을 활용할 수 있다고 해석할 수 있다. 반면에 행정 서비스는 사회간접자본, 도로나 치안 등의 기본적인 공공서비스 제공과 관련된 영역으로서 지방정부의 재정력이 풍부할수록 예산의 규모가 큰 행정 서비스에 투자할 여력이 있다고 분석된다.

또한 정치 서비스는 단점정부일수록, 행정 서비스는 분점정부일수록 비율이 증가하는 것으로 나타났다. 이는 지방의회의 구성이 보수 성향인지 진보 성향인지에 대한 논의와 상위정부와의 정책 기조 등의 다양한 요인을 고려해야 하는데 분석결과를 통해 기초자치단체장과 지방의회가 당적이 같을 때는 경제 개발과 관련된 예산을 증가시키고, 분점 형태일 때는 행정 서비스 비율을 증가시키는 경향이 나타났다.

마지막으로 기초자치단체장이 재선일수록 행정 서비스 비율을 높인다고 분석되었다. 이 또한 추후 연구에서는 기초자치단체장의 보수 및 진보 성향에 대한 논의 혹은 다양한 정치적 요인과 함께 해석되어야 한다.

[표 5-18] 정책유형별 1차 추가경정예산 분석 결과부호(2)

독립변수		측정지표	정치 서비스 비율	행정 서비스 비율	혼합 서비스 비율
관료의 예산 재량 영향	합리적 자기 이해	1차 추가경정예산 하 순세계잉여금	+	+	-
	조직 생존 동기	지방선거 실시 여부	-	-	+
		광역정당일치여부	-	-	+
		여당정당일치여부	-	+	X
		총선거 유무	omitted		
통제		재정자립도	-	+	X
		주민 1인당 자체수입액	+	+	-
		분점정부 여부	-	+	X
		단체장 재선여부	X	+	X
		인구변화율	X	X	X
		의존재원 규모변화율	X	X	X
		고령인구비율	+	+	-

종합적으로 가설 2의 '관료의 예산 재량 영향에 따라서 정책유형별 즉, 정치, 행정 및 혼합 서비스 1차 추가경정예산은 차이가 있을 것이다'는 유의미한 것이 나타났다. 구체적으로 살펴보면, 합리적 자기 이해 요인은 정치 서비스 및 행정 서비스 비율을 증가시키는 것으로 나타

났다. 추가경정예산은 관료의 예산 재량 영향이 뚜렷하게 나타났고, 특히 순세계잉여금은 정치 서비스 및 행정 서비스 비율을 증가하는데 활용되는 것이 확인되었다. 관료의 자기 이해는 Peterson의 주장 즉, 지방정부는 경제개발에 가장 큰 예산을 배분하는 것이라는 주장이 부분적으로 타당한 것으로 밝혀졌다. 그러나 행정 서비스 예산의 편성 역시도 관료의 관심 영역으로 볼 수 있다. 반면에 조직 생존 동기 중 지방선거 실시 유무는 행정 서비스와 혼합 서비스 비율에는 부(-)의 영향을, 혼합 서비스에는 강한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 평소에는 경제개발과 사회간접자본에 투자를 하지만 지방선거를 염두하여 사회복지 예산 배분을 선호하고 있음을 추론할 수 있다.

마지막으로 다항 로지스틱 회귀분석 결과를 통해 재량성 예산이 증가할수록 어떠한 정책유형별 서비스 배분을 더 선호하는지 구체적으로 살펴보고자 한다.

3. 정책유형별 추가경정예산 배분 선호 결과의 해석

정책유형별 추가경정예산 구성에 관한 논의를 발전시키기 위해 정책에 대한 예산배분 선호의 영역을 SUR이 아닌 부가적 분석방식, 다항 로지스틱 회귀분석을 통해 도출하였다. 추가경정예산 결정요인들에 의해서 정책유형별 추가경정예산규모의 결정 및 어디에 더 배분할 것인가의 영역인 것이다. 추가경정예산에서는 관료의 예산 재량 영향이 나타난다는 현상적 측면도 중요하지만, 이와 더불어 어디에 더 배분하고자 하는가, 일정 패턴이 있는가도 중요한 논의 주제이다.

다항 로지스틱 회귀분석을 위해 모형 2가지를 설정하였다. 모형 1은 당초 예산 대비 순수하게 1차 추가경정예산이 증감한 비율을 산출한 것이며, 모형 2는 1차 추가경정예산 하에서 각 정책유형별 서비스의 비율을 산출한 것이다. 가장 높은 증감률 및 비율의 정책 서비스를 산출하여 변수로 구성하고, 이를 더미변수화 하였다.

전반적으로, 1차 추가경정예산 하에서 활용된 순세계잉여금은 모형 1 및 2 모두 혼합 서비스에 비해 정치 서비스를 선택하는 것으로 나타났다. 앞서 분석한 바와 같이 순세계잉여금 및 관료의 합리적 자기 이해 영역은 정치 서비스 예산 배분을 선호한다는 것이 확인되었다.

조직 생존 동기요인에 있어서는 광역자치단체 다수당과 기초자치단체장의 정당이 일치할수록 혼합 서비스보다 정치 서비스를 선택할 확률이 높았고, 모형 1에서는 주민1인당 자체수입액과 분점 정부 여부가 유의미하게 혼합 서비스에 비해 정치 서비스에 예산을 우선적으로 배정하는데 영향을 미쳤다. 모형 2의 경우 지방선거가 실시되지 않은 해 일수록, 재정자립도가 낮을수록 혼합 서비스보다 정치 서비스에 예산을 우선적으로 배분하는 것으로 나타났다.

반면에 모형 1에서 1차 추가경정예산 하 순세계잉여금 활용이 증가할수록 혼합 서비스에 비해 행정 서비스 예산 배분을 선호하는 것으로 나타났다. 또한 자주재원 세수 추계오차율이 높을수록 행정 서비스 예산 배분을 선호하였다. 조직 생존 동기 요인에 있어서는 모형 1와 2 모두 광역자치단체 다수당과 기초자치단체장의 정당 일치 여부가 유의미하였으나 그 방향은 반대로 나타났다. 모형 1에서는 일치할수록 혼합 서비스에 비해 행정 서비스를 선택했지만, 모형 2에서는 불일치할수록 행정 서비스에 예산을 배정하였다.

대체적으로 관료 재량 예산 극대화 행태요인 뿐만 아니라 재정자립도 및 주민 1인당 자체세입액 등의 변수가 클수록 행정 서비스에 예산을 우선적으로 배정하는 경향이 우세하였다. 이러한 경향은 이승종(1990) 정책유형 분류의 설명을 통해, 관료가 호평추구 동기에 의해서 비난의 범위와 강도에 따라 공공서비스를 배분하는 것으로 이해할 수 있다. 이 모형에 의하면 치안 및 도로 등의 행정 서비스는 비난의 범위가 넓고, 강도가 크다. 이러한 서비스 유형의 경우 객관적 기준에 의해 배분하는데 기본적으로 재정자립도와 주민 1인당 자체세입액 등 지방정부의 규모에 비례하여 일정 기준에 맞추어 우선적으로 배분하는 것으로 해석된다. 그러

나 정치 서비스는 정치 및 계급변수에 의해 배분되는데 순세계잉여금이 증가할수록 정치 서비스 예산배분이 선호된다는 것은 관료의 예산 재량 영향일 수 있다는 논의를 뒷받침한다.

제 6 장 연구의 결론

이 논문은 추가경정예산 결정요인을 관료의 예산 재량 영향으로 보고, 이러한 관료의 예산 재량 영향이 추가경정예산 규모와 구성에 미치는 영향을 규명하고자 하였다. 특히 추가경정예산 결정요인을 관료의 예산 재량 영향으로 정의하고자 하는 근거로서 추가경정예산 재원인 순세계잉여금을 선행적으로 분석하였다. 제2장에서는 문헌검토를 통하여 예산결정론 및 요인, 정책유형론에 관한 이론적 논의를 기술하였고, 이어서 제3장에서는 추가경정예산 재원 특성과 관료의 예산 재량 영향에 대한 사전적 분석을 실행하였다. 제4장에서는 연구모형, 가설 설정 및 주요 변수들에 관한 설명을 소개하였고, 제5장에서는 관료의 예산 재량 영향이 1차 추가경정예산 비율 및 정책유형별 추가경정예산 구성에 미치는 영향을 분석하였다. 마지막으로 이 장에서는 앞의 내용을 기반으로 연구결과를 간략하게 요약하고, 이를 통한 이론적 시사점 및 정책적 시사점을 논의하고자 한다.

제 1 절 연구결과의 종합

정부의 예산과 관련한 이슈는 정부수립부터 지속적으로 다루어진 논의이며 민간과 정부 모두 중요 관심사로 다루는 영역 중 하나이다. 특히 정부 규모와 성과 즉, 효율성의 영역에서 예산의 효율적 사용은 중요한 지표로 사용된다. 특히 중앙과 지방 차원에서는 재정분권의 이슈와 이어지며, 조세권의 이양 혹은 보조금의 확대 등 다양한 영역에서 경험적 연

구들이 축적되고 있다.

그럼에도 불구하고 본예산에 비해 추가경정예산에 관한 연구는 매우 부족한 실정이다. 추가경정예산 자체는 추가적 자금지원이나 보충성 예산 등으로 인식되기 때문이다. 그러나 근래에 들어 지방정부의 예산에서 차지하는 규모와 비율이 증가하고 있다는 측면과 재량적으로 예산을 사용할 수 있는 영역이라는 점에서 문제의식이 증가하고 있다. 이에 기존의 본예산 중심의 예산결정요인의 한계를 지적하고, 이론적 검토를 통한 추가경정예산 결정요인을 살펴봄으로써 실제로 공공선택론의 관료 재량 예산 극대화 행태 설명 및 재량 예산 극대화 모형으로 적용가능한지에 대한 가능성을 탐색해보고자 하였다. 이러한 시도는 특히 추가경정예산과 관련하여 최초의 시도이며, 본예산 결정요인과 추가경정예산 결정요인의 차별성을 실증적으로 검증할 수 있는 기회이기도 하였다.

이 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다. 먼저 1차 추가경정예산 전체 비율을 확대하는 영향요인은 관료의 예산 재량 영향 내에서 합리적 자기이해와 관련된 요인의 영향이 큰 것으로 나타났다. 1차 추가경정예산 하순세계잉여금 활용액이 증가할수록, 재량재원 세출불용률과 자주재원 세수 추계오차율이 증가할수록 1차 추가경정예산 비율이 확대되는 것으로 나타났다. 그러나 조직 생존 동기에 있어서 어떠한 요인도 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 기존의 연구에서 중요하게 언급되는 지방선거, 기초자치단체장과 상위정부 다수당 간의 관계 혹은 정치적 영향력과 관련된 변수들이 1차 추가경정예산 비율에 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이러한 결과를 통해 1차 추가경정예산의 규모는 관료의 개인적 동기로서 개인의 효용 즉, 관료가 재량 예산을 확보함으로서 자신의 정책 선호를 반영하려는 경향이 정치적 동기에 비해 크게 작용한다는 것을 확인하였다.

둘째, 상대적으로 전통적인 예산결정이론의 주요 요인 중 하나인 정치적 요인으로서 조직 생존 동기요인은 본예산 대비 1차 추가경정예산 전체 비율을 증가하는 요인이기 보다는 정책유형별 추가경정예산 구성에 영향을 미치는 부분적 변수로 기능할 가능성이 나타났다. 정책유형별 특징 중 하나로 지방선거가 실시되지 않을 때는 지방정부는 정치 및 행정 서비스에 예산을 편성함으로써 지역 경제발전과 사회간접자본 등의 정책을 선호할 가능성이 있다. 그러나 선거 실시 직전 연도 및 실시 해에는 혼합 서비스의 예산을 크게 증가시킴으로서 선거를 대비하여 인기 영합 정책으로 복지 서비스 예산 배분을 선호하는 경향을 확인할 수 있었다.

마지막으로 추가경정예산의 정책유형별 예산편성 선호를 분석한 결과 전체 규모 측면에서는 혼합 서비스 편성을 가장 선호하는 것으로 나타났다. 그러나 정치 서비스 즉, 지역 경제개발과 관련한 서비스는 관료의 예산 재량 영향 중 합리적 자기 이해요인에 의한 영향이 가장 큰 것으로 나타났다. 순세계잉여금이 증가할수록 정치 서비스를 선호할 확률이 높아졌고, 그 다음으로 행정 서비스 편성을 선호하였다. 오히려 혼합 서비스는 조직 생존 동기로써 지방선거 실시 여부와 밀접하게 관련이 있었다. 이는 단체장의 개인적 정책선호는 지역 경제개발과 사회간접자본 투자와 관련한 예산배분에 있으나 선거를 앞두거나 선거 실시 해에는 인기 영합적 정책을 위해 사회복지 및 문화 영역에 예산을 우선적으로 배분하는 것이라는 결과를 또 다시 확인할 수 있었다.

제 2 절 이론적 함의 및 정책적 시사점

이론적 함의는 크게 2가지 측면에서 제시할 수 있다. 첫째는 예산결정론적 측면에서, 둘째는 정책유형론적 측면에서 논의할 수 있다.

먼저 본예산과 추가경정예산의 결정요인은 차별성이 존재한다는 것을 밝혔다. 예산결정론은 대부분 중앙정부나 지방정부의 본예산을 중심으로 연구된 것이 사실이다. 또한 대부분의 예산결정론에서 주요 요인으로 논의되는 것은 정치적 결정론, 점증주의 등이 우세하였다. 그러나 이 논문은 이론적으로 추가경정예산 결정요인들을 관료의 예산 재량 영향으로 정의하고 이를 합리적 자기 이해와 조직 생존 동기로 분류하여 실증 분석하였다. 그 결과, 공공선택론 측면의 예산결정요인 논의가 이론적으로 우세함을 보였다. 구체적으로 추가경정예산에서는 기초자치단체장의 결정이 크게 작용함으로 본예산에 비해 예산참여자 간 상호작용에 대한 효과가 상대적으로 미미했다는 것이다. 또한 기초자치단체장의 개인적 동기 즉, 정책선호 반영을 위한 재량 예산을 극대화 하려는 행태인지 선거를 앞두고 예산을 편성하려는 것인지에 따라서 관료의 예산 재량 영향도 달라질 수 있음을 실증하였다. 이를 통해 기존 예산결정요인 연구가 본예산을 기반으로 논의되었음을 지적하고, 본예산 결정요인에 비해 차별성을 갖는 추가경정예산결정요인의 존재를 실증한 것이다. 이는 추가경정예산 자체에 대한 예산결정론 연구가 더 진행되어야 한다는 것을 의미한다.

둘째, Niskanen의 재량 예산 극대화 모형을 본 연구에 적용한 결과 대부분의 이론적 설명이 추가경정예산에 적용되는 것을 확인하였다. 핵심적으로 순세계잉여금을 극대화함으로써 추가경정예산을 극대화하려는 경향을 확인하였다. 추가경정예산을 구성하는 재원에서 지방정부 혹은 기초자치단체장이 예산을 확대함으로 재량을 확대하려는 행태로 인한 전략

적 선택의 영향이 클 수 있다는 가정은 일치하였다는 것을 본 연구를 통해 확인하였다. 또한 재량 예산 극대화 모형이 설명하는 것처럼 전체 예산을 증가시키려고 하는 것이 아니라 자신이 재량적으로 활용할 수 있는 예산을 극대화한다는 설명처럼, 순세계잉여금의 증가를 통해 특히 정치서비스 예산 비율을 확대한다는 것을 알 수 있었다. 이는 여전히 Peterson과 Tiebout의 이론이 지방정부차원의 예산 편성 선호에 관한 설명에 유효함을 밝혔다.

덧붙여 Niskanen은 관료의 목적에 따라 예산을 극대화 하는 영역이 다를 것이라고 보았는데, 이에 대한 논의도 실증적으로 확인하였다. 그러나 일정부분에서 추가경정예산에 적용할 때 관료의 예산 재량 확대에 미치는 영향 동기에 대한 일정부분 수정이 요구되었다. 구체적으로 관료의 합리적 소산 혹은 개인 효용의 소산이라면 재량 예산을 확대할 것이고, 조직의 생존 소산이라면 재선에 의해 확대될 것이라고 보았다. 재선은 조직 생존의 궁극적 결과이기 때문에 이를 위한 동기를 지방 및 총선거, 상위정부와 단체장의 당적일치로 재조작화하였다. 본 연구 결과, 전체 규모에 있어서 관료의 합리적 소산에 의한 재량 예산이 확대되는 것을 확인하였으나, 조직의 생존 소산요인은 선거 이외는 유의미하지 않았다. 또한 통제변수로 단체장의 재선을 포함하였지만 결과적으로는 유의미하지 않았다. 이에 Niskanen의 두 가지 관료의 목적은 관료의 합리적 소산의 동기가 추가경정예산을 설명에 우세한 것으로 나타났다.

정책유형론을 통한 정책선호의 논의는 부분적으로 수용하였다. 먼저 Peterson의 도시한계론의 주장은 이 연구의 실증 분석을 통해 부분적으로 입증되었다. 추가경정예산 배분에 있어서 전체적인 추가경정예산의 비율측면에서 혼합 서비스의 규모가 가장 컸다. 순수 증가폭의 경우는 정치와 행정서비스를 선호하였지만 그 증가폭은 비슷한 수준이었다. Peterson이 말하는대로 경제개발 예산만을 최우선적으로 선호하는 것은

아니었다. 그러나 관료의 합리적 자기 이해요인의 경우 하에서는 도시한계론의 주장이 정당화되었다. 정치 서비스 즉, 지역경제를 활성화하기 위한 예산 배분을 위해 재량 예산 재원인 순세계잉여금을 통해 예산을 확대한다는 것을 확인하였다. 다시 말해서 재량 예산을 확대할 때, 지역경제를 활성화하고 개발하는 정책이 가장 선호된다는 것을 확인하였다. 요약하면, 지방정부의 추가경정예산은 전체 양적인 측면에서는 행정 및 정치 서비스의 규모 확대를 모두 추구하지만, 기초자치단체장이 재량 예산을 확보할수록 보이는 행태는 오히려 경제개발에 예산을 확대하려는 경향을 확인한 것이다.

한편, 선거를 앞두고 퍼주기식 예산배분은 혼합 서비스 배분을 중심으로 이루어진다는 것을 확인하였다. 순세계잉여금이나 재량재원 세출불용률 및 자주재원 세수 추계오차율은 경제개발 및 사회간접자본 투자를 위한 추가경정예산을 확대하지만, 선거를 앞둔 시점에서는 사회복지, 문화 등과 같은 인기 영합 예산으로 불리우는 정책에 실제적으로 추가경정예산을 투자하고 있었다.

마지막으로 총선거와 지방선거가 지방정부의 예산결정에 미치는 영향이 차별적일 수 있다는 가능성을 확인하였다. 기존의 연구들이 총선거와 지방선거의 경계가 모호하기 때문에 지방정치가 과연 존재하는가에 대한 의문을 꾸준히 제기하였다. 통계분석 상 총선거의 영향을 정확하게 확인할 수 없었지만, 1차 추가경정예산 비율의 7년간 변화에서 총선거 실시에 따른 비율 변화는 거의 없었다. 그러나 지방선거 실시 직전 해 및 실시 연도에는 크게 변화가 있었음을 확인함으로서 총선거가 지방정치에 크게 영향을 미치지 않을 가능성을 살펴보았다. 지방정치의 독자적 영역을 확인하는 차원에서 매우 중요한 논의이다.

이 연구의 정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 추가경정예산에서 지방

의회 및 주민의 통제의 강도는 기초자치단체장의 합리적 자기 이해 즉, 예산 재량 영향의 정도를 결정할 수 있다는 것이다. 기존 문헌에서 확인할 수 있듯이 지방의회의 영향력은 본예산에서 명확하였으나 추가경정예산 결정에서는 그렇지 않았다. 결국 편성에 개입할 수 있는 모든 행위자의 참여정도, 통제정도는 기초자치단체장의 재량을 결정하는 것이다. 그러나 기존의 연구는 이러한 인식조차 논의되지 않은 상황임으로 추가경정예산에서 결정자들의 구성 혹은 참여강도에 대한 정책적 논의가 다시 요구된다.

둘째, 기초자치단체장을 비롯한 상위관료의 개인적 유인이 추가경정예산 편성비율에 핵심적 영향을 미친다는 것을 확인하였고, 이와 관련된 정책적 논의가 요구된다. 특히 관료의 예산 재량 영향은 순세계잉여금의 활용 및 보수적 세입 추계, 세출의 과대계상 등의 행위를 통해서 확보할 수 있으며, 이는 1차 추가경정예산 총 비율을 증가하는 것으로 나타났다.

결국 관료가 재량적으로 활용할 수 있는 재원인 순세계잉여금이 의도적인 추계오차 및 불용을 통한 이월액 증가에 영향을 미칠 수 있고, 추가경정예산 규모를 늘릴 수 있는 가능성을 확인했다. 이와 관련한 정책제안은 크게 통제와 규제의 영역 및 자율성을 부여하는 영역으로 구분하여 제시해 볼 수 있다. 다시 말해서 순세계잉여금의 총 규모를 통제하면서 예산 활용에는 자율성을 부여 할 수도 있고, 혹은 규모에는 자율성을 부여하지만 예산을 활용하는 사용처를 통제하거나 중앙정부와 같이 우선순위를 정해 줄 것인지 등, 어떠한 방안이 지방정부의 실정에서 가장 효율적인 활용방안인지에 대한 고려가 요구된다.

구체적으로 순세계잉여금 규모는 현행과 같이 제한을 두지 않을 경우 예산 활용에 대한 규정이 요구된다. 예를 들어 중앙정부는 법적으로 세계잉여금의 처리 순서를 규정하고 있다. 만약 세계잉여금이 발생할 경우 지방교육재정 교부금이나 지방교부세로 정산하고, 잔액의 30% 이상은

공적자금상환 기금을 출연토록 한다. 그 다음은 잔액 30% 이상을 국채 및 차입금, 국가배상금, 공공자금기금 원리금 채무를 상환토록하고 있으며 이 후에 추가경정 재원 및 다음연도 세입에 이입토록 하고 있다.

지방정부 차원에서도 순세계잉여금의 30~50%를 우선적으로 지방정부 채무를 상환토록 하는 등 지방정부 재정 건전성을 제고하는데 기여할 수 있도록 법적으로 규정할 수 있다.

반대로 순세계잉여금의 총 규모를 제한하고, 지방정부가 예산을 배정하는데는 자율성을 부여하는 방식이 있다. 지방정부 재정의 특징 중 하나는 중앙정부의 이전재원의 비중이 크다는 것이다. 그러나 우리가 앞서 살펴본 것과 같이 예산을 다 활용하지 않고 이월하는 경우가 많다. 이러한 현실적 문제를 고려하여 순세계잉여금의 총 규모를 일정 금액 이하로 통제하고, 그 안에서는 지방정부가 자유롭게 다음연도로 이월하거나 추가경정예산 재원으로 활용할 수 있도록 하는 것이다. 혹은 추가경정예산 재원으로 활용하는 재원을 일정비율로 제한하는 것도 한 방법이다. 다음과 같은 정책은 지방정부가 세입과 세출의 균형을 맞추고, 전략적으로 재량 예산을 극대화하기 위한 행태를 축소함으로써 공공서비스 배분 효율성을 높이는데 기여할 수 있다.

제 3 절 연구의 한계

본 연구의 내용적 한계는 첫째, 본예산과의 편성 영향요인에 관한 비교연구가 요구된다는 것이다. 실제로 추가경정예산 결정요인과 본예산 결정요인이 차별적이라면, 본 연구 분석에 포함할 수 있어야 하지만, 연구 분석 시 본예산 결정요인을 기존 연구 결과의 경향으로 대체하였다는 것이다. 그러나 추가경정예산 결정요인과 본예산 결정요인의 구성 결정요인은 예산 재원 구성에서 차이가 존재하기 때문에 독자적 영역으로 해

석할 수도 있다. 또한 추가경정예산 자체를 중심으로 다룬 연구들이 많지 않기 때문에 의미가 있을 것으로 예상한다.

둘째, 최형준(2006)의 연구에 따르면, 추가경정예산은 예기치 못한 상황이 발생할 때 편성이 이루어진다고 보았다. 그러나 이 연구에서는 예지치 못한 상황에 대한 변수가 포함되지 않았다. 선행연구에서는 재난발생의 경우 1, 아니면 0 등의 더미변수를 포함하려는 노력이 있었으나 이 연구에서는 이를 반영하지 않았다. 특히 7년의 데이터를 확보하는데 데이터 접근 한계가 있고, 예기치 못한 상황의 정의는 각 지방정부마다 다르기 때문에 이를 연구에서 포함하지 않았다.

셋째, 추가경정예산 규모에 영향을 미치는 상위정부 다수당 해당여부 변인에 있어서 광역자치단체와 중앙정부의 다수당의 결과가 상이하였다. 다시 말해, 광역자치단체 다수당이 일치할수록 추가경정예산 규모를 줄이는 방향으로 나타났고, 중앙정부의 여당 일치는 그 반대였다. 이에 대한 해석으로 상위정부의 정책기조가 상이하기 때문일 수 있다는 유추를 언급하였으나 이는 정확한 근거에 의함은 아니었다. 실제로 광역자치단체와 중앙정부의 정책기조가 다른지 등에 대한 논의가 없으며, 이는 차후의 연구에서 검증되어야 하는 영역이다.

방법론적 한계는 다항 로지스틱 분석을 통해 정책유형별 정책선호의 비교우위를 알 수 있었으나 이는 정책유형 간의 비교일 뿐이다. 정치 서비스에 비해 행정 서비스의 선호, 정치 서비스에 비해 혼합서 비스의 선호와 같이 하나의 정책유형에 비해 선호되는 정도를 알 수 있을 뿐, 절대적 비교가 아닌 상대적 비교임을 밝히는 바이다.

참 고 문 헌

Almond, G. A., Powell, G. B., & Mundt, R. J. (1996). Comparative politics: a theoretical framework (p. 21). HarperCollins College Publishers.

Anderson, J. L. (1997). Governmental suasion: Refocusing the Lowi policy typology. Policy Studies Journal, 25(2), 266-282.

Bailey, J. J., & O'Connor, R. J. (1975). Operationalizing incrementalism: Measuring the muddles. Public Administration Review, 60-66.

Balakrishnan, N., & Han, D. (2007). Optimal progressive Type-II censoring schemes for nonparametric confidence intervals of quantiles. Communications in Statistics—Simulation and Computation®, 36(6), 1247-1262.

Basolo, V., & Huang, C. (2001). Cities and economic development: Does the city limits story still apply?. Economic Development Quarterly, 15(4), 327-339.

Boyne, G. A. (1987). Bureaucratic power and public policies: A test of the rational staff maximization hypothesis. Political Studies, 35(1), 79-104.

Brennan, G., & Buchanan, J. M. (1980). The power to tax: Analytic foundations of a fiscal constitution. Cambridge University Press.

Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). The calculus of consent (Vol. 3). Ann Arbor: University of Michigan press.

Champney, L. (1988). Public goods and policy types. Public Administration Review, 988-994.

Conybeare, J. A. (1984). Bureaucracy, monopoly, and competition: A critical analysis of the budget-maximizing model of bureaucracy. American Journal of Political Science, 479-502.

Craw, M. (2006). Overcoming city limits: Vertical and horizontal models of local redistributive policy making. Social Science Quarterly, 87(2), 361-379.

Dahl, R. A. (2017). Politics, economics, and welfare. Routledge.

Davidson, M., & Iveson, K. (2015). Beyond city limits: A conceptual and political defense of ‘the city’ as an anchoring concept for critical urban theory. City, 19(5), 646-664.

Davis, O. A., Dempster, M. A. H., and Wildavsky, Aaron. (1966). “A Theory of the Budgetary Process,” American Political Science Review, 60, 530-531

Dolan, J. (2002). The budget-minimizing bureaucrat? Empirical evidence from the senior executive service. Public Administration Review, 62(1), 42-50.

Downs, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. Journal of political economy, 65(2), 135-150.

Duncombe & Kinney. (1987). Agency budget success: how it is defined by budget officials in five western states.

Dunleavy, P. (1985). Bureaucrats, budgets and the growth of the state: reconstructing an instrumental model. British Journal of Political Science, 15(3), 299-328.

Dunsire, A. (1991). Bureaucrats and conservative governments. The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence, 175-203.

Einstein, K. L., & Kogan, V. (2016). Pushing the city limits: Policy responsiveness in municipal government. Urban Affairs Review, 52(1), 3-32.

Fenno Jr, R. F. (1965). The internal distribution of influence: The House. In The Congress and America’s Future (pp. 52-76). Prentice-Hall.

Frohock, F. M. (1979). Public policy: Scope and logic. Prentice Hall.

Ginsberg, B., & Sanders, E. (1990). Theodore J. Lowi and juridical democracy. PS: Political Science & Politics, 23(4), 563-566.

Greenberg, G. D., Miller, J. A., Mohr, L. B., & Vladeck, B. C. (1977). Developing public policy theory: Perspectives from empirical research. American Political Science Review, 71(4), 1532-1543.

Greitens, T. J., & Joaquin, M. E. (2010). Policy typology and performance measurement: Results from the Program Assessment Rating Tool (PART). Public Performance & Management Review, 33(4), 555-570.

Hayward, K. (2016). City limits: Crime, consumer culture and the urban experience. Routledge-Cavendish.

Henig, J. R. (1992). Defining city limits. Urban Affairs Quarterly, 27(3), 375-395.

Hill, K. Q., & Plumlee, J. P. (1984). Policy arenas and budgetary politics. Western Political Quarterly, 37(1), 84-99.

Key, V. O. (1940). The lack of a budgetary theory. American Political Science Review, 34(6), 1137-1144.

Khanna, P. (2010). Beyond city limits. Foreign Policy, (181), 120-123.

Kimenyi, M. S., & Mbaku, J. M. (2019). Institutions and collective choice in developing countries: applications of the theory of public choice. Routledge.

Kiser, Larry. & Ostrom, Elinor. (1982). The three worlds of action: A metatheoretical synthesis of institutional approaches. in E. Ostrom(ed). *stratfies of Political inquiry*. Beverly Hills; Sage. 179-222.

Klay, William Earle. (1992). Revenue Forecasting: A Learning Perspective. In Jack Rabin(ed). Handbook of Public Budgeting, 211-239. NY: Dekker.

Leibenstein, H. (1966). Allocative efficiency vs.“ X-efficiency“. The American Economic Review, 56(3), 392-415.

LeLoup, L. T., & Moreland, W. B. (1978). Agency strategies and executive review: The hidden politics of budgeting. Public Administration Review, 38(3), 232-239.

Longoria Jr, T. (1994). Empirical analysis of the city limits typology. Urban Affairs Quarterly, 30(1), 102-113.

Lowi, T. J. (1964). American business, public policy, case-studies, and

political theory. World politics, 16(4), 677-715.
Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. Public administration review, 32(4), 298-310.
McGuire, T. G. (1981). Budget-maximizing governmental agencies: An empirical test. Public Choice, 36(2), 313-322.
McLean, I., & McMillan, A. (2009). The concise Oxford dictionary of politics. OUP Oxford.
Migué, J. L. & Belanger, G., (1974). Toward a general theory of managerial discretion. Public choice, 17(1), 27-47.
Miller, G. & Moe, T. (1983). Bureaucrats, Legislators & the Size of Government. American Political Science Review, 7
Moynihan, D. P. (2013). Does public service motivation lead to budget maximization? Evidence from an experiment. International Public Management Journal, 16(2), 179-196.
Newman, M. A. (1994). Gender and Lowi's thesis: Implications for career advancement. Public Administration Review, 277-284.
Niskanen, William A., Jr. (1994). Bureaucracy and Public Economics. 2nd ed. Brookfield. Vermont : Edward Elgar Publishing Company.
Niskanen. (1971). Bureaucracy and Representative Government.
O'Leary, B., & Dunleavy, P. G. (1987). Theories of the state: the politics of liberal democracy. London: Macmillan.
Peters, B. G. (2019). Institutional theory in political science: The new institutionalism. Edward Elgar Publishing.
Peterson, P. E. (1981). City limits. University of Chicago Press.
Rahimi, G. R., & Noruzi, M. R. (2011). A brief look on policy, typology of policy, and its related affairs. International Journal of Business and Social Science, 2(11).
Richards, I. (2013). Beyond city limits: Regional journalism and social capital. Journalism, 14(5), 627-6
Riker, W. H. (1962). The theory of political coalitions (Vol. 578). New Haven: Yale University Press.

Ripley, R. B., & Franklin, G. A. (1976). Congress, the bureaucracy, and public policy. Dorsey Press.

Rodgers, Robert. and Philip Joyce. (1996). The Effect of Underforecasting on the Accuracy of Revenue Forecasts by State Governments. Public Administration Review, 56(1): 48-56.

Sandwell, R. W. (Ed.). (2011). Beyond the City Limits: Rural History in British Columbia. UBC Press.

Schaefer, D. L. (1988). Theodore J. Lowi and the Administrative State. Administration & Society, 19(4), 371-398.

Schick, A. (1983). Incremental budgeting in a decremental age. Policy Sciences, 16(1), 1-25.

Scott, P. G. (1997). Assessing determinants of bureaucratic discretion: An experiment in street-level decision making. Journal of Public Administration Research and Theory, 7(1), 35-58.

Shah, A. (1991). "Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing/Transition Economies," IIPF Seminar Paper.

Siegelman, L. (1986). The bureaucrat as budget maximizer: An assumption examined. Public Budgeting & Finance, 6(1), 50-59.

Smith, K. B. (2002). Typologies, taxonomies, and the benefits of policy classification. Policy Studies Journal, 30(3), 379-395.

Spitzer, R. J. (1987). Promoting policy theory: Revising the arenas of power. Policy Studies Journal, 15(4), 675-689.

Wanat, J. (1974). Bases of budgetary incrementalism. American Political Science Review, 68(3), 1221-1228.

Weingast, B. R. (1984). The congressional-bureaucratic system: a principal agent perspective (with applications to the SEC). Public Choice, 44(1), 147-191.

Wildavsky. (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. ncjrs.gov
강윤호. (1999). 지방정부 관료의 예산결정 행태에 관한연구 (Doctoral dissertation, 서울대학교 대학원).
강태구. (2004). “기초지방자치단체 세입예산 과소추계의 원인에 관한 연구”, 「한국지방자치학회보」, 제16권 제1호, 93-112.
고길곤 외. (2017). 재정사업 집행체제 현황과 효율화 방안. 국회예산정책처 연구용역보고서.
고길곤. (2018). 범주형 자료 분석. 문우사.
국회예산정책처. (2019). 2019 대한민국 재정. 국회예산정책처.
금재덕, 차주현, & 노승용. (2012). 지방재정 자율성이 효율성에 미치는 영향에 관한 연구. 사회과학연구, 28(3), 297-321.
금재덕. (2010). 예산성과금 제도에 대한 재고찰. 한국지방자치학회보, 22(1), 51-71.
김봉환, & 이권희. (2019). 불용액의 정권 연차별 변화와 국회 예산심의의 효율성. 재정학연구, 12(1), 27-53.
김성철, 박기욱, & 윤진훈. (2005). 우리나라의 공공선택론적 예산결정행태에 관한 연구: 예산담당자들의 인식을 중심으로. 한국사회와 행정연구, 16(3), 133-148.
김성희. (2009). 지방정부지출의 결정요인에 관한 연구: 점증성과 경쟁성을 중심으로. 한국행정학회 학술발표논문집, 827-847.
김완용. (2012). 우리나라 세계잉여금 처리의 문제점과 개선방안: 주요국의 재정준칙의 비교를 중심으로. 조세연구, 12(2), 87-137.
김은지, & 김상헌. (2015). 점증주의 추정에 관한 새로운 접근법. 재정학연구, 8(4), 131-155.
김재훈. (2007). 참여정부 정부간 재정관계의 주요 쟁점 분석: 사회복지부문을 중심으로. 지방정부연구, 11(3), 201-220.
김정훈. (2000). 국고보조금의 개편방안. 조세연구원 연구보고서.
김종순 (2001). 지방재정학. 서울: 삼영사. pp.114-120.
김지윤, & 이병하. (2013). 기초자치단체에서 사회복지비 지출의 정치적 요인에 관한 연구. 의정연구, 38, 39-71.
김진동. (2010). 소방예산과 경찰예산의 결정요인에 관한 비교연구. 한국

화재소방학회 논문지, 24(3), 119-130.
김창진, & 홍성우. (2018). 기초자치단체 재난관리예산 결정요인연구- 재난취약계층 요인을 중심으로. 위기관리 이론과 실천(Crisisonomy). 14(12), 23-46.
김행범. (1998). 예산 지출 관료의 행동모형에 관한 공공선택론적 연구. 한국행정학보. 32(1). 45-63.
나중식. (1992). 지방정부의 예산결정실태와 경향성 분석. 한국행정학보, 26(2), 591-610.
나중식. (1996). 지방의회 예산심의 결정요인분석. 한국행정논집, 8(2), 277-303.
라휘문. (2011). 지방재정론. 한국행정DB센터.
라휘문. (2002). 세출예산분석을 통한 지방자치단체의 성격규명: 관청형성모형의 적용을 중심으로. 한국지방재정논집, 7(1), 53-74.
류상일, & 이주호. (2010). 지방정부의 재난관리 예산결정 요인- 합리적 선택이론의 시각에서. 국가위기관리연구, 4(1), 1-15.
류영아. (2015). 지방재정 효율성 확보 제도의 발전방안-계약심사제도 운영을 중심으로. 한국자치행정학보, 29(1), 131-157.
류춘호. (2016). 지방정부의 추가경정예산편성과 예산심사 전략에 관한 연구. 한국행정학회 학술발표논문집, 1869-1890.
문수진, & 이종열. (2015). 지방자치단체의 사회복지예산 지출결정 요인에 관한 연구. 한국사회와 행정연구, 25(4), 137-159.
문인수, & 정원식. (1997). 도시정부의 예산과정에서 시의회의 통제와 책임성: 마산시의회의 예산 및 결산심의의 실증적 분석. 한국행정논집, 9(3), 557-580.
민기, & 백상규. (2016). 지방자치단체 추가경정예산 편성 결정요인에 관한 연구. 재정정책논집, 18(4), 93-120.
박민정. (2005). 정부예산배분과정에서의 지대추구행태의 분석- 지대배분양식 변화와 지대추구크기의 소고. 한국정책학회 하계학술대회 발표논문집. 309-329.
박민정. (2011). 국책사업의 예산낭비에 관한 공공선택론적 접근-지방공항 건설을 중심으로. 한국거버넌스학회보, 18(1), 55-85.

박완규. (2005). “지방세 추계오차가 지방교부세 배분에 미치는 효과 분석”, 「지방행정연구」, 제19권 제4호, 235-258.
박윤환. (2012). 지방자치단체 문화예산의 결정요인에 대한 연구: 재원구조와 활동유형을 중심으로. 행정논총. 50(2). 201-226.
박충훈. (2016). 개발정책과 복지정책간 예산심의의 성격 비교: 경기도의 2007-2014 년 예산심의를 중심으로. 지방행정연구, 30(3), 23-60.
박태갑. (2004). 「세계잉여금의 운영 실태와 개선방안에 관한 연구: 경상남도 기초 지방자치단체를 중심으로」. 경상대학교 행정대학원 석사학위 논문.
배상석, (2013). 우리나라 지방자치단체들의 세입추계오차에 관한 연구, 「한국정책학회보」, 제22권 1호, 361-387, 2013.
배상석. (2011). 지방자치단체들의 여유자원 확보에 관한 연구. 한국지방재정학회 세미나자료집, 47-61.
배상석. (2015). 순세계잉여금의 경기대응적 역할가능성에 대한 연구. 한국자치행정학보, 29(2), 127-151.
배인명. (2017). 새 정부의 추가경정예산안과 지방재정. 월간 공공정책, 141, 59-61.
백상규, & 민기. (2016). 지방정부 유형별 예산편성 행태에 관한 연구-추가경정예산을 중심으로. 재정정책논집, 18(1), 91-114.
백상규. (2016). 지방정부 유형별 예산편성 행태에 관한 연구-추가경정예산을 중심으로. (Doctoral dissertation, 제주대학교 대학원).
백운광, & 최미호. (2015). 지방정부 사회복지분야 부문별예산 결정요인 분석. 한국지방재정학회 세미나자료집, 457-474.
백현관. (2005). 공공행정의 제문제. 인해.
서소영. (2013). 소셜광고의 효과에 관한 연구. 고려대학교 석사학위논문
송재복, & 안병철. (2009). 정부관료제의 예산형태와 전략: 예산요구와 확보간 경향분석(1963~2007). 한국행정연구, 17(4), 83-108.
송준상. (2014). 국고보조금 배분의 결정요인에 관한 연구: 정치적 요인을 중심으로. (가천대학교 대학원 doctoral dissertation.)
신무섭. (2003). 지방자치 실시와 추가경정예산 운영: 전주시를 중심으로. 한국사회와 행정연구, 13(4), 119-130.

신종철. (2014). 지방정부 예산결정 영향요인에 관한 신제도론적 분석: 경기도 의회를 중심으로. (가톨릭대학교 대학원 doctoral dissertation).
오석홍 편저. (2005). 행정학의 주요이론. 법문사 제3판.
유갑열, & 이장희. (2018). 지방자치단체 순세계잉여금이 부채에 미치는 영향. 한국비교정부학보, 22(2), 133-163.
유재원. (2011). 도시한계론의 핵심 가정에 대한 경험적 검증. 한국행정학보, 45(1), 101-121.
유훈. (2015). 지방재정론. 법문사.
윤인주, & 양준석. (2016). 광역자치단체의 사회복지예산 결정요인 분석. 한국정책과학학회보, 20(3), 115-139.
윤진훈(2004). 한국의 예산편성 행태에 관한 연구: 중앙관서와 중앙예산기관 공무원의 인식조사를 중심으로. (명지대학교 대학원 doctoral dissertation).
윤진훈. (2013). [의정실무사례] 추가경정예산의 심사방향과 고려사항: 추가경정예산안의 편성 요인과 심사 방안. 월간 공공정책, 95, 88-91.
이달곤. (2004). 지방정부론. 덕영사.
이목훈. (2009). 재정관련법 제・개정에 따른 예산제도 개편. 사회과학연구, 28, 61-84.
이문영・윤성식 (2003), 『재무행정론』, 법문사.
이미애・이현우・홍윤미. (2015). 지방자치단체 순세계잉여금과 재정 효율성에 관한 연구.「지방정부연구」, 18(4): 481-502.
이병량, & 박윤환. (2010). 지방자치단체의 문화예산 결정요인에 관한 기초적 연구. 한국행정학회 학술발표논문집, 1987-2003.
이병량, & 박윤환. (2011). 문화도시는 문화에 돈을 쓰는가?: 지방자치단체의 문화예산 결정요인에 관한 연구. 지방행정연구. 25(1), 215-239.
이상용 외. (2012). 의무・재량지출 구분에 따른 국가 및 지방자치단체의 예산지출 구조 비교 분석. 한국지방행정연구원.
이상일, & 박종철. (2016). 지방자치단체의 복지재정 결정요인에 고나한 연구: 광역자치단체의 사회복지비 지출을 중심으로. 융합사회와 공공정책(구 공공정책과 국정관리), 10(3), 129-163.
이성숙, 전성훈, & 김성철. (2017). 지방의회 예산심의의 요인에 대한 의

원과 공무원의 인식에 관한 연구: 경기도 연정을 중심으로. 지방행정연구, 31(1), 165-189.
이성욱, & 윤석중. (2013). 우리나라 지방자치단체 및 공공기관의 예산집행행태에 관한 연구. 관리회계연구, 13(2), 99-129.
이수영, & 최낙범. (2016). 공무원의 공공봉사동기 (PSM) 가 조직몰입에 미치는 영향-직무특성의 조절효과 검증을 중심으로. 한국행정연구, 25(1), 169-200.
이승종. (1990). 정책유형의 도시 공공서비스배분에 대한 효과. 한국행정학보, 24(2), 1091-1115.
이승종. (2001). 지방자치와 지방정부의 복지정책정향. 한국행정학보, 34(4), 197-215.
이승종. (2003). 지방자치론. 박영사.
이시원・김주찬・박태갑. (2005). 세계잉여금의 운영실태 연구: 경상남도 기초지방정부를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 16(1): 275-297.
이연경. (2018). 지방정부의 정책지향과 인구이동의 관계에 관한 연구: 지방정부 재분배정책 가능성의 탐색. 한국행정학보, 52(2), 301-335.
이영조, & 최희경. (1995). Niskanen 의 관료의 예산 극대화 행태모형에 대한 평가. 한국행정논집, 7(1), 61-77.
이영조. (1994). 지방자치단체의 추가경정예산 실태와 효율화 방안. 한국행정학보, 28(2), 557-574.
이정철. (2018). 지방정부 소방행정 예산의 결정요인에 관한 분석. 한국지방정부학회 학술대회 논문집, 2018, 349-370.
이현우. (2012). 「세계잉여금의 예산편성 및 활용방안 연구」. 경기개발연구원 연구보고서.
임성일・이효. (2014). 지방재정의 순세계잉여금 영향요인: 예산회계 관점을 중심으로. 「정부회계연구」, 8(2): 1-31.
임진영, 서정욱, & 민효상. (2018). 지방자치단체 사회복지예산 결정 요인에 관한 연구: 경기도 기초지방자치단체를 중심으로. 지방행정연구, 32(3), 65-93.
장덕희, & 김태일. (2008). 보통교부세 산정에서 지방세의 추계 오차가 보통교부세 배분에 미치는 영향 분석. 한국행정연구, 16(4), 117-143.

정근성. (2002). 지방정부의 추가경정예산편성 요인에 관한 연구: 공주시 사례를 중심으로. 공주대학교 석사학위논문.
정용덕. (2001). 현대국가의 행정학. 법문사.
정창훈, & 금현섭. (2014). 부처별 예산에 근거한 우리나라 예산변동률의 특성분석: 1966 년-2006 년 일반회계예산을 중심으로. 한국행정학보, 48(2), 55-80.
주윤창. (2018). 자치단체 순세계잉여금이 재정운영결과에 미치는 영향에 관한 연구_인하대학교 대학원 박사학위.
진재문. (2006). 지방정부의 사회복지예산 결정요인 연구-1995~2003년 광역시, 도를 중심으로. 사회복지정책, 24(1), 5-30.
최민수. (2016). 추가경정예산안을 어떻게 심사할 것인가. 자치발전, 2016(8), 106-110.
최병호, & 이근재. (2016). 지방세수 추계 오차와 지방재정지출의 효율성. 한국지방재정논집, 21(3), 65-91.
최상한. (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 한국행정학보, 44(3), 87-113.
최선미. (2011). 지방정부 추가경정예산의 결정요인에 관한 연구: 충청남도 16개 기초자치단체를 중심으로. 성균관대학교 석사학위논문.
최성은. (2010). 경제위기 대응 사회분야 추가경정예산 편성과 시사점. 보건복지포럼, 2010(3), 58-68.
최하늘, 김태균, & 엄영호, (2017). 지방정부 재난예산의 우선순위 및 과소공급의 영향요인 분석. 정부학연구, 23(2). 257-281.
하민지. (2013). 한국 지방정부의 정책변동과 결정요인. 한국지방정부학회 학술대회 논문집, 229-259.
하민지. (2014). 한국 기초자치단체의 문화 및 관광 분야 예산변동 영향요인에 관한 연구-지방자치단체장의 영향을 중심으로. 한국정책학회보, 23(2), 173-205.
행정안전부. (2018.4), 2018년도 지방자치단체 통합재정개요 내부공고 문서.
홍인기, & 박승준. (2008). 추가경정예산 집행이 거시경제에 미치는 영향: 거시재정모형을 이용한 단기효과 분석. 재정정책논집, 10(2), 3-38.

[부록 1] 순세계잉여금 시군구별 상세 세부내역

[표] 순세계잉여금 : 시 세부내역

(단위: 천원)

	회계별	순세계잉여금 A=(B+C+D)-E	초과세입금 (B)	자금 없는 이월액 (C)	집행 잔액(D)				차감항목(E)	
					계	정책사업	행정운영경비	재무활동	보조금잔액	채무상환
2012	총괄	84,366,905	4,523,978	1,673,683	82,376,223	74,568,093	3,626,170	4,181,958	4,206,979	0
	일반	37,054,779	10,421,644	333,074	30,148,120	27,908,182	2,195,706	657,803	3,848,059	0
	특별	46,698,553	-5,897,666	1,340,608	51,614,530	46,659,911	1,430,463	3,524,155	358,920	0
2013	총괄	87,137,897	2,608,444	2,295,125	87,712,585	80,806,523	3,874,687	3,031,374	5,478,257	0
	일반	36,540,284	6,844,108	854,939	33,825,046	30,189,029	2,332,649	1,303,367	4,983,810	0
	특별	50,597,612	-4,235,664	1,440,185	53,887,538	50,617,493	1,542,038	1,728,007	494,447	0
2014	총괄	104,674,958	15,570,144	2,388,765	92,290,967	86,031,955	4,147,799	2,111,212	5,533,052	41,866
	일반	50,070,650	16,224,461	1,044,266	37,959,726	34,768,713	2,500,013	691,000	5,157,804	26,666
	특별	54,646,174	-654,317	1,344,498	54,331,241	51,263,242	1,647,785	1,420,212	375,248	15,200

	회계별	순세계잉여금 A=(B+C+D)-E	초과세입금 (B)	자금 없는 이월액 (C)	집행 잔액(D)				차감항목(E)	
					계	정책사업	행정운영경비	재무활동	보조금잔액	채무상환
2015	총괄	127,008,733	21,874,741	3,565,288	108,235,809	102,327,166	4,119,560	1,789,082	6,667,107	0
	일반	60,921,220	17,359,294	3,216,652	46,016,699	42,691,597	2,681,506	643,594	5,671,425	0
	특별	66,087,512	4,515,447	348,636	62,219,110	59,635,568	1,438,053	1,145,487	995,681	0
2016	총괄	161,211,503	32,651,235	2,051,669	132,696,251	126,810,968	4,284,149	1,601,133	6,179,593	8,059
	일반	82,119,279	26,611,793	1,937,243	59,144,532	55,487,026	3,124,380	533,125	5,574,289	0
	특별	79,100,283	6,039,442	114,426	73,551,718	71,323,942	1,159,769	1,068,007	605,304	8,059
2017	총괄	185,667,982	29,525,259	1,016,776	162,130,593	151,971,270	5,071,909	5,087,413	7,004,645	0
	일반	89,225,627	27,079,397	940,776	67,171,787	60,020,167	3,467,022	3,693,691	5,966,333	0
	특별	96,433,261	2,445,862	76,000	94,949,712	91,951,103	1,604,887	1,393,721	1,038,312	0
2018	총괄	205,911,640	27,548,010	1,259,364	184,667,299	172,147,653	7,624,238	4,895,407	7,563,034	0
	일반	102,145,400	25,377,110	1,115,094	82,295,785	74,297,203	5,178,181	3,196,919	6,642,590	0
	특별	103,389,720	2,170,900	144,269	101,994,994	97,850,450	2,446,056	1,698,487	920,444	0

[표] 순세계잉여금 : 군 세부내역

(단위: 천원)

	회계별	순세계잉여금 A=(B+C+D)-E	초과세입금 (B)	자금 없는 이월액 (C)	집행 잔액(D)				차감항목(E)	
					계	정책사업	행정운영경비	재무활동	보조금잔액	채무상환
2012	총괄	30,930,332	6,009,876	248,093	27,490,410	2,524,657	1,481,544	762,287	2,818,048	0
	일반	21,843,348	5,417,726	98,688	18,954,586	17,258,040	1,403,898	285,577	2,627,652	0
	특별	9,094,054	592,150	149,405	8,542,894	7,988,537	77,646	476,710	190,395	0
2013	총괄	32,049,621	3,822,464	637,655	31,039,488	28,378,031	1,584,250	1,077,206	3,449,986	0
	일반	22,922,382	3,442,446	590,906	22,120,302	20,052,964	1,505,382	555,135	3,231,272	0
	특별	9,134,059	380,017	46,748	8,926,006	8,325,067	78,867	522,071	218,710	0
2014	총괄	39,578,831	6,787,397	853,070	35,394,749	32,638,393	1,608,188	1,148,167	3,456,386	0
	일반	29,427,583	6,010,467	708,258	25,983,790	24,272,819	1,501,605	421,176	3,225,437	0
	특별	9,889,942	776,930	144,812	9,199,148	8,365,574	106,583	726,991	230,949	0
2015	총괄	41,528,215	4,011,440	3,385,688	38,826,683	36,033,621	1,860,831	932,231	4,695,597	0
	일반	29,472,880	2,727,354	3,223,315	27,346,060	25,257,484	1,764,376	317,128	3,823,850	0
	특별	12,062,405	1,284,086	162,372	11,487,693	10,776,136	96,454	615,102	871,747	0

	회계별	순세계잉여금 A=(B+C+D)-E	초과 세입금 (B)	자금 없는 이월액 (C)	집행 잔액(D)				차감항목(E)	
					계	정책사업	행정운영경비	재무활동	보조금잔액	채무상환
2016	총괄	54,104,923	14,320,693	1,966,441	42,456,659	39,330,344	2,177,466	948,848	4,638,871	0
	일반	39,755,052	12,699,040	1,751,762	29,459,217	26,830,027	2,032,450	589,669	4,154,967	0
	특별	14,356,940	1,621,652	214,679	13,004,512	12,500,317	145,016	359,178	483,904	0
2017	총괄	58,935,170	15,286,526	1,026,753	46,348,008	42,784,619	2,277,125	1,286,262	3,726,117	0
	일반	45,203,833	14,273,066	967,648	33,396,762	30,512,404	2,152,462	724,826	3,433,644	0
	특별	13,738,407	1,013,459	59,104	12,958,315	12,272,215	124,663	561,436	292,472	0
2018	총괄	69,094,578	15,242,399	1,072,354	56,844,284	52,591,211	3,005,169	1,247,903	4,064,531	0
	일반	54,853,902	14,582,433	1,050,984	42,922,903	39,737,261	2,837,476	685,718	3,702,419	0
	특별	13,903,054	659,966	21,370	13,583,829	12,853,950	167,693	562,185	362,111	0

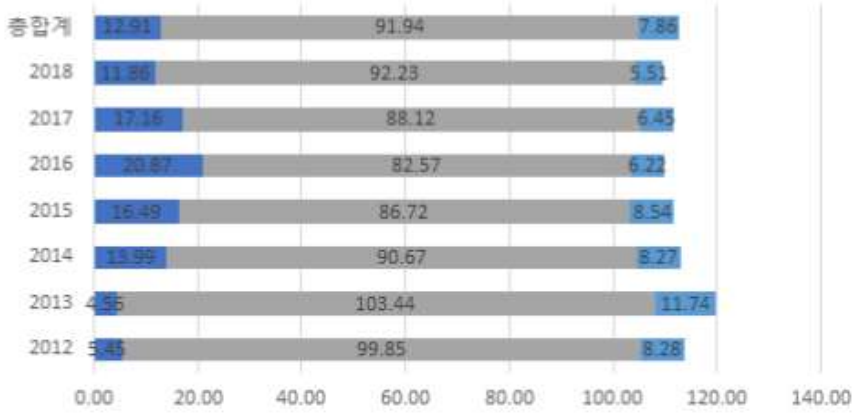
[표] 순세계잉여금 : 구 세부내역

(단위: 천원)

	회계별	순세계잉여금 A=(B+C+D)-E	초과세입금 (B)	자금 없는 이월액 (C)	집행 잔액(D)				차감항목(E)	
					계	정책사업	행정운영경비	재무활동	보조금잔액	채무상환
2012	총괄	27,884,616	4,587,457	79,935	26,507,412	23,154,651	2,612,010	740,750	3,290,189	0
	일반	18,889,410	3,980,432	36,064	18,004,794	15,161,474	2,456,760	386,560	3,135,271	0
	특별	8,994,363	603,112	45,046	8,501,775	7,993,177	155,250	354,190	154,918	0
2013	총괄	27,082,772	3,120,710	49,284	28,047,752	24,220,596	2,682,249	1,144,906	4,134,974	0
	일반	17,742,176	2,054,304	49,284	19,142,034	16,698,105	2,467,873	405,074	3,941,856	0
	특별	9,172,399	1,051,376	0	8,280,679	7,380,087	178,936	721,655	159,655	0
2014	총괄	30,645,696	6,318,046	128,140	28,576,420	25,200,204	2,461,440	914,776	4,352,732	24,179
	일반	20,382,666	5,008,060	128,140	19,412,791	16,726,202	2,285,144	401,444	4,121,103	24,179
	특별	10,144,060	1,277,403	0	9,006,546	8,339,072	154,884	512,589	139,889	0
2015	총괄	41,867,307	12,206,797	475,103	34,320,525	30,121,990	3,237,130	961,404	5,135,119	0
	일반	30,535,803	10,141,451	470,756	24,805,239	21,252,321	3,037,032	515,884	4,881,643	0
	특별	11,139,838	2,010,549	4,347	9,340,025	8,726,803	169,291	443,931	215,084	0

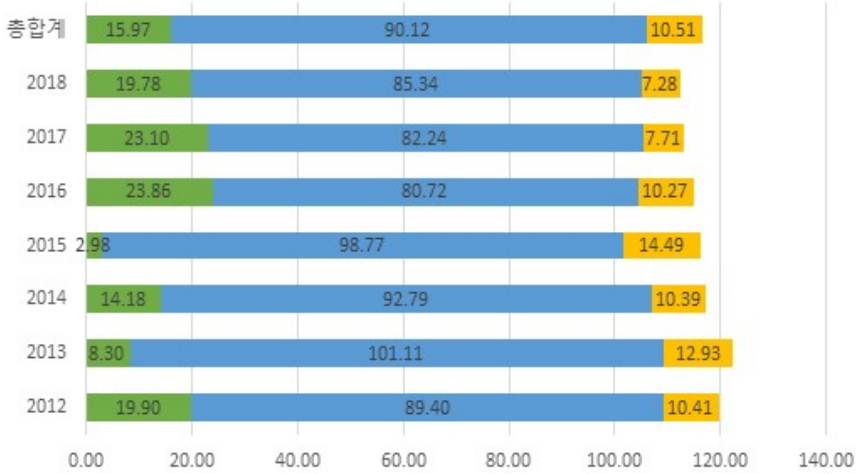
	회계별	순세계잉여금 A=(B+C+D)-E	초과 세입금 (B)	자금 없는 이월액 (C)	집행 잔액(D)				차감항목(E)	
					계	정책사업	행정운영경비	재무활동	보조금잔액	채무상환
2016	총괄	52,327,854	18,084,778	256,988	39,482,009	35,011,109	3,940,329	530,570	5,529,286	0
	일반	40,405,173	16,005,675	224,794	29,560,809	25,608,401	3,726,465	225,942	5,386,105	0
	특별	11,729,978	2,062,261	32,194	9,743,086	9,276,322	175,880	290,883	107,563	0
2017	총괄	56,860,326	18,231,641	101,734	43,681,094	39,168,349	3,854,047	658,697	5,154,144	0
	일반	42,980,136	16,329,155	101,734	32,049,248	28,237,711	3,628,241	183,295	4,992,420	0
	특별	12,992,240	1,878,535	0	11,378,081	10,726,649	185,431	466,562	133,942	0
2018	총괄	65,873,350	19,403,284	115,580	52,563,907	46,988,406	4,711,715	838,423	6,209,421	0
	일반	51,602,066	17,356,319	115,580	40,183,136	35,021,371	4,523,259	276,528	6,052,970	0
	특별	14,262,655	2,046,964	0	12,372,139	11,605,058	214,542	561,170	156,451	0

순세계잉여금 연도별 세부 내역 비율_시 총괄

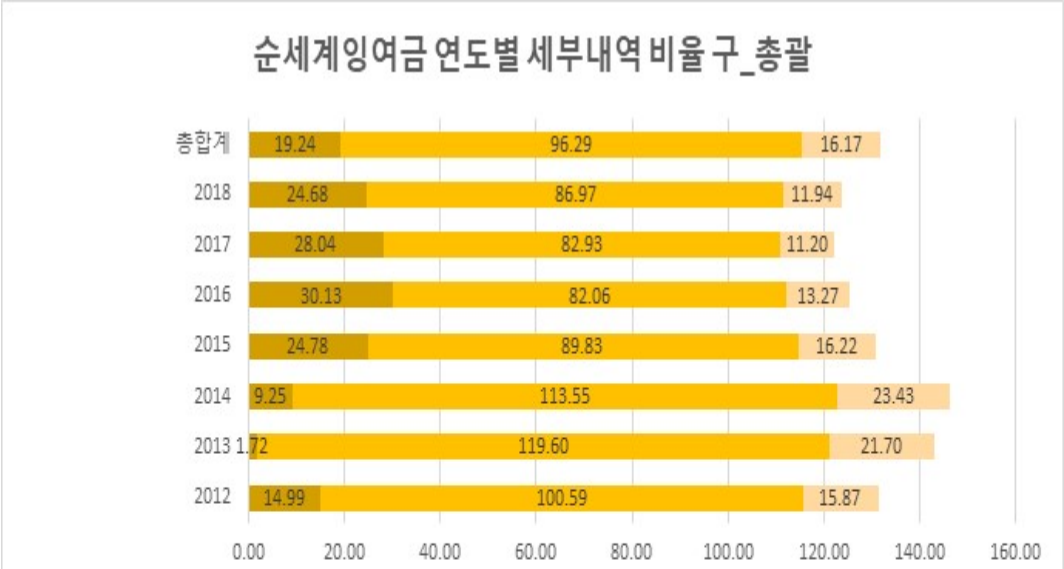


	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	총합계
초과세입금비율	5.45	4.56	13.99	16.49	20.87	17.16	11.86	12.91
집행잔액비율	99.85	103.44	90.67	86.72	82.57	88.12	92.23	91.94
보조금사용잔액비율	8.28	11.74	8.27	8.54	6.22	6.45	5.51	7.86

순세계잉여금 연도별 세부 내역 비율_군 총괄



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	총합계
초과세입금비율	19.90	8.30	14.18	2.98	23.86	23.10	19.78	15.97
집행잔액비율	89.40	101.11	92.79	98.77	80.72	82.24	85.34	90.12
보조금사용잔액비율	10.41	12.93	10.39	14.49	10.27	7.71	7.28	10.51



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	총합계
초과세입금비율	14.99	1.72	9.25	24.78	30.13	28.04	24.68	19.24
집행잔액비율	100.59	119.60	113.55	89.83	82.06	82.93	86.97	96.29
보조금사용잔액비율	15.87	21.70	23.43	16.22	13.27	11.20	11.94	16.17

Abstract

Examining determinants of local governments' supplementary budget

: focusing on the impact of bureaucratic budgetary discretion

SEOHEE LEE
The Graduate School of Public Administration
Seoul National University

The purpose of this study is to clarify the determinants of local governments' supplementary budget. Since sources of financing, a crucial determinant of supplementary budget, give rise to a room for bureaucratic discretion, this study attempts to empirically analyze how budgetary discretion reflects local government leaders' policy preferences. Often pointed out as a cause of inefficiency in local governments' finance and provision of public service, public officials' discretionary behavior as to budget is an important research topic because it, coupled with local governments' lack of budgetary

independence, can negatively affect government performance.

Further, the dearth of public discourse and systematic research on local governments' supplementary budget undermines efforts to maximize purposeful use. Presumably, this is because supplementary budget is primarily perceived to be less important and as a means to secure additional or emergency fund. Existing theoretical discussions revolve around the main budget and do not account for supplementary budget and, in particular, its sources. Accordingly, very few studies that deal with determinants of supplementary budget treat supplementary budget as a peripheral component.

In attempting to address those limitations and identify budget-specific determinants of supplementary budget, 2012-2018 budget data from 226 local governments - municipal, county and district - were compiled and analyzed using random effects model, seemingly unrelated regression (SUR) and multinomial logistic regression. SUR methodology was employed to control for dependencies among error terms that arise from examining the proportions of supplementary budget for political, public administration and mixed services as dependent variables. Multinomial logistic regression, on the other hand, was used to infer type-specific policy preferences as a probability of choice among variables.

Results of the analyses indicate that public officials' choice to expand bureaucratic budgetary discretion is a major factor in increasing the proportion of local governments' supplementary budget. Higher net budget surplus (rational self-interests) was highly associated with the overall ratio of first revised supplementary budget to the initial budget while it was not associated with political motivation (organizational survival). Thus, political motivation that heavily affects

annual budget does have relatively small impact on supplementary budget.

Second, political motivation, an important topic of existing discussion on budgeting, was found to affect the proportion of policy-specific supplementary budget rather than the overall proportion of all supplementary budgets. Specifically, economic growth and SOC investment were preferred in years without local elections while welfare and cultural services spiked in the year before and the year of local elections.

Lastly, analysis of budget preferences for different policy types showed that creating mixed-services is the most preferred means for overall size. However, political service as to local economic growth was most dominantly affected by rational self-interest among all factors of budgetary discretion. Higher net budget surplus was associated with higher proportion of budget committed to local economic development.

This study provides a fresh perspective on previously discussed determinants of budgeting. It confirms that decisions for supplementary budget is a strategic choice by public officials to expand their discretionary budget while political motivation and incrementalism as conventional determinants of budgeting were not found to change the overall share of supplementary budget. Taken together, these results support the need for special attention on determinants of supplementary budget.

The discussion of policy-specific budget preferences was partially supported. Mixed services claimed the largest share of supplementary budget allocation. On the other hand, sizes of net increase were similar for political and public administrative services. While Peterson's assertion that economic development is given the foremost

priority was not true, his assertion was justified under public officials' rational pursuit of self-interest. It was confirmed that net budget surplus as a discretionary component is used as the means to expand budget for the purpose of securing more fund for stimulating local economy. In other words, expanded discretionary budget most often were for policies to revitalize and strengthen local economy. In sum, although the overall sizes of local governments' supplementary budget seek both expanded public administrative and political services, local government leaders with greater budgetary discretion showed tendency to secure greater budget for economic growth.

Meanwhile, pork-barreled supplementary budget ahead of local elections centered on mixed services. While net surplus budget, ratio of unused discretionary budget funds, independent tax revenue forecast errors expanded budget for economic development and SOC investment, the same funds were used for social welfare and cultural enrichment ahead of local elections.

Lastly, it was found that general elections and local elections have different effects on local governments' budget decisions. In light of substantial overlap between the two elections, existing studies consistently raised the question of whether local politics does exist. Although the statistical analysis of this study could not pinpoint the effect of general elections, no material change was found in the ratio of first revised supplementary budget due to general elections. Coupled with the visible changes in the ratio of first revised supplementary budget in the year before and of local election, these findings suggest that general elections are likely affect local politics less than previously expected and that there exist independent domains of local politics.

keywords : local governments' supplementary budget, net surplus budget, bureaucratic budgetary discretion, pork-barreled budget, determinants of budgeting
Student Number : 2015-31297