

韓國 中央國家의 官廳形成에 관한 研究**

鄭 用 德*

〈목 차〉

- | | |
|---------------------|----------------------|
| I. 서 론 | III. 전체 중앙국가의 규모와 특성 |
| II. 중앙국가기구들의 유형과 규모 | IV. 결 론 |

〈요 약〉

이 연구에서 한국의 중앙수준 국가기구들의 최근 10년간(1982~1992) 변화가 분석되었다. 이를 위해 공직자들의 합리적 선택행위를 기본전제로 하면서도 이들의 선택을 제한하는 구조적 요인들을 함께 고려하는 관청형성모형이 적용되었다. 분석결과 국가기구의 구조적 다양성에 대한 확인이 이루어졌다. 뿐만 아니라 10년 사이에 한국 중앙국가기구들이 해당 관청유형이 의미하는 이론적 특성에 좀더 부합하는 방향으로 변화가 이루어진 사실도 밝혀졌다. 또한 한국의 중앙국가기구들이 극소수 관청유형과 정책영역에 집중적으로 형성되어 있으며, 이로 인하여 핵심행정부 의사결정이 이를 소수 부문에 의해 지배될 가능성이 높다는 점이 발견되었다. 분석대상기간 사이에 한국의 중앙국가기구는 그 이전에 비해 상대적으로 낮은 성장을 보였으며, 여기에는 민영화·분권화·탈제도화 등 관청형성전략이 영향을 미친 것으로 분석되었다. 그럼에도 불구하고, 국가성장의 지속적인 증대가 이루어졌으며, 이 국가성장이 대부분 국방·법질서 등 전달관련기관들에 의해 이루어진 반면, 사회보장을 관리하는 이전기관들의 확대에 의한 영향은 극히 적었다는 사실은 향후 한국의 행정개혁과 관련하여 많은 것을 시사해준다.

I. 서 론

존하는 국가기구 분석모형 가운데에는 機能論과 合理的 選擇論이 주류를 이루고 있다. 전자에 있어서 국가란 어떤 불가피한 기능적 논리에 따라 특정 목적 달

* 서울대학교 행정대학원 교수

** 이 논문은 1994년도 한국학술진흥재단의 자유공모과제 연구비에 의하여 연구된 것이다. 연구에 필요한 경험적 자료수집 과정에서 도움을 준 국회의 강영소 국장과 강성남 박사, 경제기획원의 왕정중 박사, 내무부의 임경호 박사, 한국개발연구원의 이홍재 박사, 그리고 연구조교로서 수고해 준 성균관대 행정학과 라희문 박사예정자에게 모두 감사한다.

성을 위한 일련의 제도들인 것이며, 그것을 구성하는 국가기구들도 이 기능적 필요에 따라 물인격적(impersonal)으로 진화 혹은 도출되는 것으로 간주된다 (鄭用德, 1993c). 반면 후자의 경우 국가기구의 형성과 변화란 관련 행위자들의 합리적이고 의도적인 선택의 결과인 것으로 가정된다. 이 점에서 公共選擇(Public choice)의 기본가정과 분석기법들을 적용하는 다운스(Downs, 1967)의 다원주의 모형 니스카넨(Niskanen, 1971)의 신우익모형, 그리고 던리비(Dunleavy, 1989a; 1989b)의 관청형성모형(Bureau-shaping model)은 후자와 동일한 가정에 基づ하는 국가기구 분석모형들이다. 그러나 이러한 공통점에도 불구하고, 이들간에는 서로 중요한 차이가 발견된다.

먼저 다운스에게 있어서 관료들이란 (이기적 및 이타적 동기의 조합으로 형성되는) 다양한 개성유형(personality type)에 따라 특이하게 행동하는 자들이며, 그로 通して 그들이 속한 각 국가기관들의 특성도 다양한 형태로 형성되는 것으로 본다. 반면에 니스카넨의 관료들은 보다 더 엄격하게 자신의 이익만을 추구하는 전형적인 新古典主義的 經濟人们로서, 이들이 국가기관(즉 사기업의 이윤개념이 적용되지 않는 비영리조직)에서 종사하는 경우, 필연적으로 그 소속기관의 규모(예산)를 극대화시켜 결국 社會的 浪費를 초래하는 것으로 되어 있다. 이를 두 공공선택 관료제모형들간의 차이는 이들이 다소 모호하고도 상이하게 – 즉 다운스는 너무 광범위하게, 니스카넨은 너무 획일적으로 – 관료들의 效用函數 구성요소를 설정하고 있는 점에서 비롯된다. 그러나 이 모형들이 지니는 보다 더 근본적인 한계는 이들이 관료들의 합리적·의도적 선택에 더하여, 이 선택행위를 제한할지도 모르는 어떤 형태의 構造的 狀況들을 고려하지 못하고 있는 점에서 발견된다 (鄭用德 1993a). 관청형성모형은 바로 이들 다른 공공선택모형들이 간과하고 있는 구조적 측면을 중요시하는 점에서 획을 달리한다. 즉 道具的 行爲者(instrumental acto)로서의 공직자들의 합리적·의도적 선택을 일관성있게 기본전제로 채택하면서도, 이들의 선택을 제한할 수 있는 地位間 및 組織間 水準의 構造的 要因들을 중요시하여 이들을 국가기구 분석에 고려해 넣으려는 것이다.¹¹⁾

다운스와 니스카넨의 관료제모형들은 양자간의 차이에도 불구하고, 다음과 같은 4가지 공통된 문제점을 지니고 있다 (Dunleavy, 1985; 1991). 첫째, 이들은 모든 국가기관들을 (마치 국방조직의 경우와 같이) 엄격히 階層制의 系線官僚제인

11) 이 점에서 개인간(inter-personal) 수준만을 고려하는 자유주의이론들이나, 주로 거시수준을 강조하는 막스주의모형들과는 달리, 관청형성모형은 신베버주의 모형에 해당하는 것으로 분류된다 (정용덕, 1993b).

것으로만 간주한다. 둘째, 관료의 效用函數 구성요소를 너무 광범위하고 모호하게 정의 함으로써 공공선택론의 기본가정에 일치하지 못하고 있다. 다운스의 경우를 예로 들면, 이기적인 동기 외에 이타적인 동기도 포함시킨다.셋째, 모든 관료들의 행동을 동질적인 것으로만 가정함으로써 기관의 목표나 전략의 다양성을 분석할 수 있는 방법을 제시하지 못한다. 관료들은 모두 같은 것을 원하며 같은 조건 하에서 같은 방식으로 행동하는 것으로 간주하거나(Niskanen, 1973), 관료 및 기관의 다양성을 분석하더라도 신고전주의의 효용극대화 인간모형에 일치하지 않는 동기에 근거한다(Downs, 1967)고 하는 문제를 내포하고 있다. 넷째, 단일 관청의 단순한 확대·유추를 통해 복잡한 관청체계의 행동을 분석함으로써, 조직간 관계의 다양성을 간과하고 있다. 닐스카넨의 경우 부처체계를 단순히 한 부처와 동등시하고 있으며, 다운스의 경우 조직간 관계를 분석하기는 하지만 계층제법칙의 강조로 인해 그 중요성이 감소된 채 일반화를 시도하고 있다. 기존하는 합리적 선택론의 국가기구모형들이 지난 이와 같은 문제점들을 극복하기 위해서는 이론모형의 과감한 재구성이 필요하다 (Dunsire, 1995).

‘선 도구적 합리성을 추구하는 공직자들의 성향은 기본전제로서 일관되게 적용되어야 한다. 공공정책 결정에 있어서 조차 이들은 자신의 개인효용을 극대화하는 것으로 보는 것이다. 그러나 이들의 합리적 의사결정에는 몇 가지 구조적 상황이 판이되며, 그로 인해 앞에서의 다운스나 닐스카넨의 모형에서와는 다른 모습의 국가기구 발전이 이루어지는 것으로 간주된다. 이러한 가정에 입각하여 다음과 같은 이론적 문제들이 제시된다. (가) 국가기구 내에는 集團行爲問題가 존재하여, 이것이 각 기관행동에 중대한 영향을 미친다. 합리적인 관리들은 각자 자신의 직급에 따라 다르게 나타나는 노력비용·편익·영향력에 따라 행동함으로써, 다양한 형태의 무임승차 현상을 초래한다. (나) 기존 공공선택모형들의 가정과는 달리, 관리들의 효용은 대개 소속기관이 통제하는 전체예산액 중 단지 일부분에만 관련된다. 실际 예산은 여러 유형으로 구분될 수 있으며, 각 예산유형은 관리들의 직급에 따라 상이한 효용을 제공한다. (다) 국가기관은 그 수행역할에 따라 다양한 유형으로 분류될 수 있으며, 이에 따라 예산증대와 관련된 관리들의 비용·편익 수준(즉 개별 후생이 예산증가에 관련되는 정도)도 차이가 나며, 이로 인해 기관의 다양한 행위양식이 이루어진다. (라) 정책수준의 고위직관리들은 예산을 내부최적수준(즉 예산증가에 따라 체감하는 한계효용과 예산증대노력에 따라 체증하는 한계비용)에 교차하는 수준)까지만 극대화하려 할 것이다. (마) 고위직관리들은 금전적 편익보다는 수행하는 업무내용에 관련된 효용에 더 관심을 갖는다. 따라서 전체예

산의 극대화전략보다는 관청형성전략(즉 소속 관청을 소규모 참모적 기관으로 재구성함으로써 계선적 책임으로부터 벗어나고, 그렇게 함으로써 전반적인 지출감축이 발생하는 상황에서도 불리한 영향을 덜 받을 수 있도록 변화시키는 전략)을 통한 내용증대를 더 선호한다. (바) 관청형성전략에 따라 보다 더 분산화된 국가구조(·소수의 계선책임없는 소규모 중앙기관들이 고위직 엘리트관리들에 의해 주도되는 국가기구형태)의 발전이 이루어진다.

이상과 같은 假定에 입각하여 구체적인 국가기구 분석모형을 구성하기 위하여, 다음과 같은 官廳(bureau) 및 豫算에 관한 다양한 의미들을 구분할 필요가 있다. 예산의 경우, 해당기관이 직접 사용하는 인력 및 재화 등을 위한 운영비용과 기본운영에 직접 필요한 장비나 건물 등에의 기본적 지출을 합한 核心豫算, 핵심예산과 해당기관이 사부문에 직접 지불하는 모든 지출액을 합한 官廳豫算, 관청예산과 해당기관이 타 공공부문기관에게 이전하는 모든 지출을 합한 事業豫算, 그리고 비록 다른 공공부문기관에 의해 최종 집행이 이루어지도록 이전되기는 하지만 예산제공자(즉 의회와 중앙예산기관)에 대한 최종 책임은 해당기관이 지며 따라서 이전조직에 대한 어떤 형태의 감독이 수반되는 超事業豫算으로 구분하는 것이 가능하다 (鄭用德, 1993a).

정부기관들의 예산지출은 위에서의 4가지 예산유형간의 상대적 규모 면에서 체계적인 차이를 보일 것으로 예측된다. 관청형성모형은 바로 이 점에 기초해서 기관유형의 이론적 구분을 시도한다. 즉 어떤 정부든지 그들이 지니고 있는 공식적으로 통합된 조직들을 다음과 같이 다양한 기관유형으로 재분류하는 것이다. 먼저 기본적 기관으로서 傳達機關, 規制機關, 移轉機關, 契約機關, 統制機關의 5유형을 설정한다. 이 기본적 유형에 속하는 기관들은 중앙국가의 인력 및 운영비의 대부분을 차지하는 대규모 조직들이다. 이밖에도 모든 중앙국가기구들을 다 포함하기 위해 너는 租稅機關, 去來機關, 奉仕機關의 3개 유형을 더 추가할 필요가 있다.

앞에서 기술한 바와 같이, 관청형성모형의 모든 명제들을 검증하기 위해서는 (가) 앞에서의 예산 및 기관유형별로 기존의 공식적 정부제도들을 재분류하고, (나) 특정년도에 있어서의 이를 제유형별 규모를 파악하며, (다) 이를 다시 다년도간의 변화에 적용하는 작업이 필요하다.

먼저 공식적인 정부예산제도를 제 예산유형에 따라 재분류하기 위해서는 한국정부예산의 분류방법 중 ‘目的別分類’에 대한 내용분석을 실시해야 한다. 각 예산유형에 해당하는 한국의豫算개념을 찾기 위해서는 정부의 公式豫算分類方法 가운데 ‘目的別分類’ 혹은 ‘品目別分類’를 활용하면 용이하다 (『政府豫算書』, 1982;

19 12 참고). 목적별분류에 의한 ‘세출예산과목해소’를 내용분석하여 해당 목을 분류하는 것이다 (鄭用德, 1993a). 예산규모는 1982 및 1992 회계년도 추가경정예산액을 기준으로 하며, 각 기관별 총지출액은 일반회계(단 특별회계전입금은 중복계산을 방지하기 위해 제외)와 특별회계(즉 소관부처별 투용자특별회계, 기타특별회계, 기업특별회계 중 각 소관부분의 합계)를 모두 합하여 계산한다.²⁾

人員數는 일반직(장·차관급, 1~9급 및 기능직·경노무고용직 등)과 특수직(경찰, 교도직, 법관 및 검사 등)을 모두 합한 총인원으로 계산한다. 우리의 경우 경력직 및 특수경력직으로 구분되며, 이들을 모두 합한 수로 파악할 필요가 있다.³⁾

중앙국가를 구성하는 기관들의 선정은 다음과 같은 기준에 따라 한다 (鄭用德, 1993a). 즉 (가) 완전한 공공부문기관에 해당해야 하며, (나) 주요 중앙 부처들은 모두 일차적으로 포함되며, (다) 공무원 신분으로 충원되는 조직들은 일단 포함대상이 되며, (라) 위원회 등 별개의 독립된 결정기구에 의한 중재없이, 각 부처장관에 의해 직접 통제되는 기관들도 고려대상이 된다. 이 기준들에 따라 1982년 - 1992년에 2院-2院, 16部-16部, 4處-6處를 포함하는 ‘中央行政機關’들과立法·行政·司法府의 각종 ‘諮詢·補助機關’들, 그리고 15廳-16廳, 2外局-2外局·合意制行政機關’들 중 별개의 職制로組織되어 있는 3개-4개 委員會 등이 포함되어 모두 53개-56개 기관이 각각 분류된다 (『대한민국 정부조직편람』, 1982; 1992). 이처럼 중앙국가의 범위에 포함된 기관들을 다시 별개의 기관으로 세분화 필요가 있다. 어떤 한 단일 부처가 여러 상이한 복수의 기능을 수행하는 경·부 등이 있기 때문이다. 이런 기관들은 별개의 기관으로 세분해야만 다음에 기관·부형별 분석에서 보다 의미있는 분석이 가능해지기 때문이다.

- : 예산규모는 추가경정예산을 기준으로 한다. 총지출액은 일반회계(단, 특별회계전입금은 제외), 특별회계(즉 투용자특별회계, 기타특별회계, 기업특별회계 중 각 소관부분을 더한 것), 그리고 예비비(단, 집행후 내역별로 분류된 것)을 합하여 계산한다. 단, 기금으로의 전입금은 이 모형의 예산유형에는 해당되지 않으므로, 그 중요성에도 불구하고 제외하는 것이 타당하다.
- : 본래 관청형성모형에서는 기관별 總人員數를 기준으로 분석하고 있고, 본 연구에서도 이 방법에 따르기로 한다. 그러나 이 모형의 중요한 개념 가운데 하나인 ‘官廳形成戰略’을 검증하기 위해서는 직급별 인원수를 기준으로 분석하는 것이 더 타당할 것이다. 그래야만 ‘기관들이 예산극대화보다는 소수 정예 참모기관형성에 더 관심’을 갖는지 여부를 규명할 수 있기 때문이다. 이 경우 직급별 인원 구분은 일반직의 경우 i) 장·차관급 이상, ii) 1~3급(차관보·실·국장급), iii) 4~5급(과장·담당관·사무관), iv) 6~9급(주사·주사보·서기·서기보), v) 기능직·(경노무)고용직으로 구분할 수 있다. 특수직의 경우도 직급이 있기는 하나, 직종에 따라 매우 다양하며, 특히 일반직과의 공통된 기준이 없어 전체적인 직급별 총계에 어려움이 따른다.

위에서 살펴 본 기본적 개념 및 방법에 따라 경험적 자료들을 수집하여, 다음과 같은 절차에 따라 분석한다. (가) 선정된 53개(1982년)~56개(1992년)의 국가 기관들을 해당 관청유형별로 재분류하여, 각각 4가지 유형별 예산규모와 인원수를 계산한다. (나) 전체에 대한 각 기관들의 상대적 규모를 보여주는 전체요약통계표를 작성한다. (다) 관청유형 및 예산유형에 따른 각 기관들간의 상대적 규모를 비교한다. (라) 전체 중앙국가 내에서의 관청유형별 비중을 비교한다. (마) 각각의 국가 기관들이 수행하는 업무의 정책영역을 찾아 구분하고, 이 정책영역별로 기관들이 어떻게 분포되는지를 분석한다. (바) 이들 자료에 대한 10년간 차이 분석을 통하여 이 기간동안의 변화형태를 관청형성모형의 이론명제들과 관련시켜 규명한다.

II. 중앙국가기구들의 유형과 규모

1. 傳達機關

전달기관(Delivery agency)은 베버이론(Weberian theory)이나 경제분석에서의 전형적인 고전적 계선관료제에 해당한다. 산출물을 직접 생산하거나, 시민 또는 기업에게 서비스를 직접 전달하며, 자체 고용인력을 사용하여 대부분의 정책집행을 직접 수행한다. 물론 구성원들은 다양한 구조의 여러 하위기관에서 근무하게 되지만, 상위기관의 공직자와 하위기관의 공직자들 간에는 명확한 권위 또는 책임 구분이 설정되어 있다. 대개 노동집약적 기능을 수행하며, 그와 같은 기능에 따라 대규모 예산을 갖는 경향이 있다. 의회에서 심의되어 부여된 예산의 거의 전액을 대규모 직원의 고용 및 운영비 충당에 사용한다. 즉 대규모 핵심예산을 지출하며, 이것과 관청 및 사업예산의 대부분을 차지함을 의미한다. 하위 공공부문기관과의 긴밀한 관계가 별로 없으며, 따라서 사업예산을 초과하는 초사업예산 증분(incremen)은 없다. 예산유형간의 관계를 보면, 핵심 및 관청예산이 모두 사업예산의 증가에 따라 안정적으로 증가하며, 핵심예산이 사업예산의 큰 뜻을 차지할 것으로 예측된다. 군대, 대도시경찰, 교도소 등이 전형적인 예이다.

한국 중앙국가의 경우 전달기관에는 1982년~1992년에 각각 14개~16개 조직이 분류된다(표 1-1). 1992년의 경우 경찰청과 공보처가 내무부와 문공부에서 각각 분리됨으로써 2개 기관이 증가한 것이다. 이들간에 규모면에서 상당한 차이가 있어서, 국방부·경찰청·국가안전기획부·법무부 등의 최대규모 기관들이 있는가 하면, 최소규모인 현법재판소를 포함하여 핵심예산이 1,000억 미만인 기관도

〈표 1-1〉 한국 중앙국가의 전달기관 (1982년~1992년)

| 기관명 | 기준 비율 (%) | 예 산 (단위: 백만원) | | | | | 인원수 | 수행하는 활동의 기능영역 |
|---------------|---------------------------------|--------------------------------|--|---|---|---|--|---------------------|
| | | 핵심 (CB) | 관청 (BB) | 사업 (PB) | 초사업 (SPB) | | | |
| 국방부 | '82 '92 52.5 [-11.3] | 63.8 4,741,828 <134.9> | 2,018,666 8,750,362 <182.4> | 3,098,103 9,035,325 <185.6> | 3,163,643 9,035,325 <185.6> | 3,163,643 9,035,325 <185.6> | 631,215 656,228 <4.0> | 국방 |
| 안전기획부 | '82 '92 100.0 [0.0] | 100.0 492,659 <319.3> | 117,507 492,659 <319.3> | 117,507 492,659 <319.3> | 117,507 492,659 <319.3> | 117,507 492,659 <319.3> | - - | 국방·해외 |
| 법무부 | '82 '92 66.4 [6.4] | 60.0 244,455 <187.3> | 85,076 368,055 <159.4> | 141,884 368,055 <159.4> | 141,891 368,055 <159.4> | 141,891 368,055 <159.4> | 13,251 14,844 <12.0> | 법·질서 |
| 외무부 | '82 '92 68.1 [-8.6] | 76.7 197,979 <171.2> | 72,982 263,660 <177.1> | 95,161 290,727 <205.5> | 95,161 290,727 <205.5> | 95,161 290,727 <205.5> | 1,584 2,173 <37.2> | 해외 |
| 대법원 | '82 '92 78.8 [-2.6] | 81.4 177,118 <322.8> | 41,894 224,859 <336.7> | 51,490 224,859 <336.7> | 51,490 224,859 <336.7> | 51,490 224,859 <336.7> | 6,310 9,060 <43.6> | 법·질서 |
| 검찰청 | '82 '92 96.7 [-1.7] | 98.4 128,695 <401.1> | 25,681 130,635 <400.6> | 26,097 133,101 <410.0> | 26,097 133,101 <410.0> | 26,097 133,101 <410.0> | 3,463 6,851 <97.8> | 법·질서 |
| 농촌진흥청 | '82 '92 54.2 [-16.8] | 71.0 50,396 <241.6> | 14,755 75,406 <312.6> | 18,277 92,993 <347.4> | 20,787 121,941 <397.1> | 24,530 121,941 <397.1> | 1,651 1,691 <2.4> | 농수산 |
| 공업진흥청 | '82 '92 69.7 [20.9] | 48.8 22,445 <258.1> | 6,267 32,181 <150.8> | 12,831 32,181 <150.8> | 12,831 32,181 <150.8> | 12,831 32,181 <150.8> | 737 765 <3.8> | 고용·거래·동력 |
| 선거관리위 | '82 '92 64.5 [-17.7] | 82.2 87,493 <1,400.2> | 5,832 135,733 <1,812.8> | 7,096 135,733 <1,812.8> | 7,096 135,733 <1,812.8> | 7,096 135,733 <1,812.8> | 885 1,762 <99.0> | 중앙정부조직 |
| 경호실 | '82 '92 91.5 [17.6] | 73.9 19,766 <296.6> | 4,984 21,609 <220.5> | 6,742 21,609 <220.5> | 6,742 21,609 <220.5> | 6,742 21,609 <220.5> | 355 490 <38.0> | 중앙정부조직 |
| 국토통일원 | '82 '92 53.2 [-38.9] | 92.1 15,232 <218.9> | 4,777 24,685 <375.8> | 5,188 28,608 <451.4> | 5,188 28,608 <451.4> | 5,188 28,608 <451.4> | 402 500 <24.4> | 해외 |
| 중앙기상청 | '82 '92 81.9 [-4.0] | 85.9 19,879 <377.7> | 4,161 24,254 <400.8> | 4,843 24,254 <400.8> | 4,843 24,254 <400.8> | 4,843 24,254 <400.8> | 678 880 <29.8> | 중앙정부조직 |
| 수로국 | '82 '92 81.0 [16.2] | 64.8 4,926 <133.2> | 2,112 6,079 <86.5> | 3,260 6,079 <86.5> | 3,260 6,079 <86.5> | 3,260 6,079 <86.5> | 221 229 <3.6> | 건설·환경·토지 |
| 현법위회 현법재판소 | '82 '92 20.8 [-78.2] | 99.0 4,312 <1,392.0> | 289 20,701 <6,989.4> | 292 20,701 <6,989.4> | 292 20,701 <6,989.4> | 292 20,701 <6,989.4> | 21 156 <642.9> | 법·질서 |
| 경찰청 | '82 '92 93.0 | 1,852,474 | 1,991,924 | 1,991,924 | 1,991,924 | 1,991,924 | 97,362 | 법·질서 |
| 공보처 | '82 '92 86.6 | 29,130 | 33,540 | 33,630 | 33,630 | 33,630 | 613 | 중앙정부조직 |
| 계 | 14기관 16기관 | (78.4) [72.4] [~8.5] | 2,404,983 8,088,797 [418.2] [236.3] | 3,588,771 12,596,342 [851.8] [251.0] | 3,656,828 12,932,458 [862.6] [253.6] | 3,660,751 12,961,386 [866.1] [254.1] | 660,773 793,604 [79.9] [20.1] | |

주 수로국을 鄭用德(1993b)에서는 계약기관으로 분류하였으나, 핵심예산이 차지하는 비중이 높은 점을 감안하여 여기서는 전달기관으로 재분류함. ()=핵심/사업 비의 평균, % = 증가율, []=신설·폐지된 기관을 제외시킨 평균증가율, { }=전체예산액에서의 증가율, []= '92년 비율 - '82년 비율

1982년~1992년에 각각 12개~9개기관이나 되어, 예상과 달리 소규모 전달기관들도 존재함을 알 수 있다.

1982년~1992년 사이에 인원수와 핵심예산은 각각 79.7%, 418.2% 증가하였다. 특히 선거관리위원회와 헌법재판소의 경우는 핵심예산기준으로 전달기관의 평균증가율보다 3배 이상 증가하고 있어 타기관에 비하여 증가가 매우 크게 이루어졌다.

도든 전달기관들의 핵심/사업예산 비율의 평균은 각각 78.4%~72.4%를 나타냈다. 이는 10년 사이에 전체예산에서 운영비가 차지하는 비중이 약간 감소하였음을 의미한다. 그러나 이들이 노동집약적 조직으로서, 그 규모와는 관계없이, 부여 받은 전체예산 중 많은 부분을 핵심예산에 지출하고 있는 점에서는 마찬가지이다. 즉 핵심/사업예산 비율의 중위수가 1982년~1992년 각각 79.1%~74.3%를 차지하고 있어서, 자체 기관운영비가 높은 비중을 차지한다는 전달기관의 명체를 계속 입증 시켜준다. 국방부·농촌진흥청·선거관리위원회·통일원·헌법재판소는 핵심/사업예산 비가 다소 감소하였는데, 이는 그만큼 계약 혹은 이전기관적 성격을 다소 늘어난 것을 의미한다.⁴⁾ 반면에 법무부·공업진흥청·경호실·수로국은 10년간 핵심/사업예산 비가 크게 증가됨으로써, 전달기관적 성격이 그만큼 더 강화되었다.

전달기관들의 관청예산규모는 사업예산과 대개 동일하다. 단 예외적으로 1982년의 국방부·법무부·농촌진흥청과 1992년의 국방부·외무부·검찰청·농촌진흥청·통일원·공보처는 산하 출연기관 유지비 또는 지방자치단체에 대한 대행사업 등이 이전지출로 인해 관청-사업예산규모에 있어서 얼마간 차이가 있다. 농

4) 1992년 헌법재판소가 청사신축비로 대규모 관청예산(160억원)을 지출함으로써 일시적으로 낮은 비율(21%)을 기록한 점을 고려하여, 이 예외적 지출액을 제외하면 비율은 92%로 상승하며, 따라서 전체 중위수도 78.8%로 더욱 높아진다. 이밖에도 기대 밖으로 핵심/사업예산비율이 낮은 경우들이 있다. 먼저 1982년~1992년 모두 국방부가 낮은 비율(64%~53%)을 보이는 것은 국방부 미공개로 인해 분석에서 일반국방과 국방조달부문, 그리고 3군을 각각 구분하지 못함으로써, 상당 수준의 계약기관적 기능이 혼합된 데 기인한다. 이와 같은 2차적 계약기능의 수행은 농진청(71%~54%)과 공진청(49%~70%)의 경우에도 해당된다. 그밖에 2차적 이전기능의 수행으로 인해 비율이 낮은 경우에는 국방부(군인연금지급), 외무부(국제부담금지급 등 해외 사부문으로의 이전) 등이 포함된다. 이들의 2차적 역할을 제외한 순수 전달부문에서의 핵심/사업예산비는 전체의 중위수 수준에 근접할 것으로 보인다. 반면에 안기부 인원은 공개되고 있지 않을 뿐더러 예산 내역 또한 100% 정보비(그러므로 100% 핵심예산)로 발표되고 있으나, 실제로는 관청 및 사업예산에 해당하는 지출도 있을 것으로 예상된다. 또한 공식발표되는 규모 외에 “기밀활동비”가 타 부처의 예비비 등의 형태로 편성되었다가 지출되는 관계로, 실제로는 더 많은 예산규모를 사용하는 것으로 보인다 (동아일보, 1993. 6. 24, 4).

〈표 1-2〉 한국 중앙국가의 전달-이전기관, 전달-통제기관 (1982년~1992년)

| 기관명 | 예산(단위: 백만원) | 인원수 | 수행하는 활동의 기능영역 | | | | |
|--------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| | CB/PB 비율 (%) | 핵심(CB) | 관청(BB) | 사업(PB) | 초사업(SPB) | | |
| (B) 전달-이전기관 | | | | | | | |
| 산림청 | '82 '92 [−5.9] | 32.1 26.2 (−5.9) | 18,070 68,156 (277.2) | 23,343 193,718 (729.9) | 56,234 260,378 (363.0) | 70,115 340,731 (386.0) | 1,939 2,064 (6.4) |
| 환경부 | '82 '92 [11.3] | 24.3 35.6 (11.3) | 4,629 28,666 (519.3) | 9,987 42,197 (322.5) | 19,054 80,500 (322.5) | 21,099 92,200 (337.0) | 339 1,251 (269.0) |
| 계 | 2기관 2기관 | '82 '92 [2.7] | (28.2) (30.9) (398.3) | 22,699 96,822 (526.2) | 33,330 235,915 (342.8) | 75,288 340,878 (361.5) | 91,214 432,931 (137.7) |
| (C) 전달-통제기관 | | | | | | | |
| 내무부 | '82 '92 | 50.4 — | 831,484 — | 913,392 — | 1,649,417 — | 4,925,367 — | 76,534 — |
| 문화부 | '82 '92 | 57.8 — | 21,384 — | 27,526 — | 36,970 — | 40,628 — | 1,197 — |
| 병무청 | '82 '92 [4.4] | 29.2 33.6 (4.4) | 7,994 31,225 (290.6) | 9,515 37,027 (289.1) | 27,369 92,968 (239.7) | 27,369 92,968 (239.7) | 1,689 1,752 (3.7) |
| 문화재관리국 | '82 '92 [−10.2] | 34.7 24.5 (−10.2) | 4,701 12,431 (164.4) | 9,062 28,818 (218.0) | 13,541 50,747 (274.8) | 13,541 50,747 (274.8) | 571 576 (0.9) |
| 문화부 | '82 '92 | — 42.4 | — 48,689 | — 83,015 | — 114,945 | — 165,788 | — 1,591 |
| 계 | 4기관 3기관 | '82 '92 [−2.9] | (43.0) (33.5) (−2.9) | 865,563 92,345 (227.5) | 959,495 148,860 (253.6) | 1,727,297 258,460 (257.3) | 5,006,905 309,303 (257.3) |
| 전달기관 기관총계 | 20기관 21기관 | '82 '92 [−3.4] | (66.3) (62.9) (−3.4) | 3,293,245 8,277,964 (394.8) | 4,581,596 12,981,117 (749.1) | 5,549,413 13,531,776 (737.6) | 8,758,690 13,703,620 (742.4) |
| | | | | | | | 743,042 800,838 (77.6) |
| | | | | | | | (7.8) |

주 ()=핵심/사업 비의 평균, <%>=증가율, []=신설·폐지된 기관을 제외시킨 평균증가율,
 { }=전체예산액에서의 증가율, []='92년 비율 - '82년 비율

총장 홍청을 제외하면, 모든 전달기관들의 초사업 예산 증분은 없다.

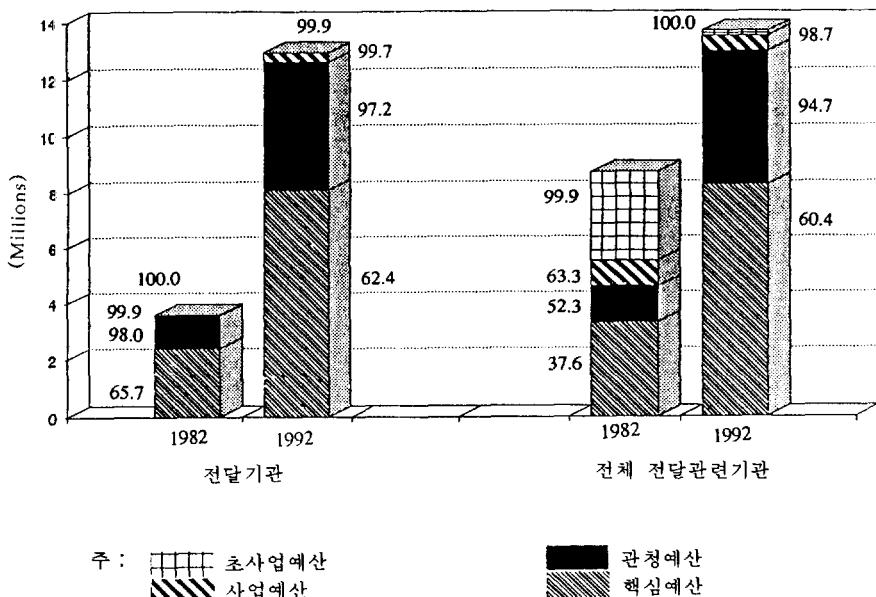
신림청과 환경처는 傳達-移轉機關의 混合型이다 (표 1-2). 이들은 자체인력을 통해 집행기능을 직접 수행함과 동시에 상당액의 보조금·교부금을 사부문으로 지급한다. 신림청에 비하여 환경처의 예산 및 인원수의 증가율이 크게 두드러진다.

1982년의 내무부·문화부·병무청·문화재관리국은 傳達-統制機關의 混合型에 해당되었다. 당시의 내무부에는 경찰본부가 포함되어 있어서 지방자치단체에 대한 통제 기관적 업무 외에 막대한 전달기관적 업무도 함께 지니고 있었다. 그러나

1990년에는 이 가운데 통제기관으로 재분류된 내무부(즉 경찰청이 분리된 내무부)가 제외된다. 따라서 문공부에서 분리된 문화부와 병무청·문화재관리국 등 3 기관만이 전달-통제기관의 혼합된 업무를 수행하는 것으로 분류된다(표 1-2). 이들은 적지 않은 인원으로 집행기능을 직접 담당하면서도, 다른 한편 사업예산의 많은 부분 - 계약업무까지도 담당하는 문화부를 제외하면 핵심예산의 2배 이상 - 을 타 공공부문기관으로 이전시키고 있다.

이상을 종합해 보면, 10년 사이에 모든 전달관련기관들의 인력규모 및 사업예산의 증가가 이루어졌음에도 핵심/사업예산 비에서는 거의 변화가 없었다(단지 3.4% 만 감소). 예산유형간의 변화를 보면, 먼저 순수 전달기관들의 경우 사업예산의 증가에 따라 핵심 및 관청예산이 안정적으로 증가한다는 이론적 명제에 부합되고 있다(그림 1-1). 또한 전체 전달관련기관들은 유형별 예산비중면에서 1982년에 비해 1992년에 훨씬 더 전달기관의 이론적 특성에 근접하고 있다(그림 1).

〈그림 1〉 전달기관 및 전체 전달관련기관 예산규모 (1982~1992)

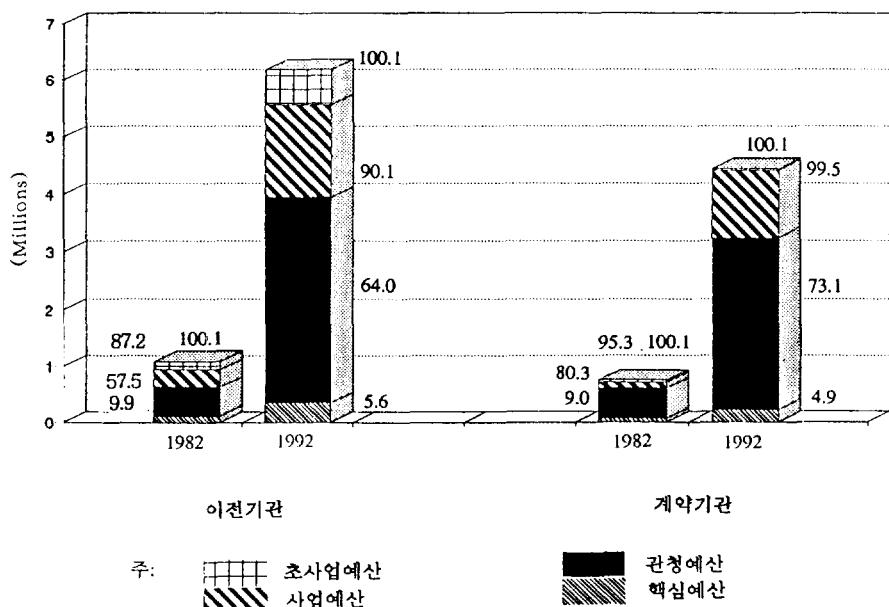


2. 移轉機關 및 契約機關

이전기관(Transfer agency)은 사부문의 개인이나 기업에 대한 보조금 혹은 사

회 노장(entitlement) 형태의 재정지불을 취급하는 자금이동조직이다. 국민정부라면 혁소 하나의 이전기관은 소유할 것인 만큼, 보조금지급업무는 집권적 행정관리화와 컴퓨터화되어 쉽게 체계적인 관리가 가능하다. 지급되는 이전지출 또는 보조금의 규모에 비해 단지 소규모 행정비용만 사용되기 때문에, 핵심예산은 관청예산의 극히 일부분만을 차지한다. 또한 타 공공부문기관에의 자금이전이 거의 없는 관계로 관청예산은 사업예산의 대부분을 차지한다. 예산유형간의 관계를 이론적으로 배측해 보면, 핵심예산이 사업예산과 더불어 증가하지 않을 것이다. 일단 기본적 행정기구가 갖추어지면, 관청 및 사업예산의 증가가 기관운영비에 영향을 미치지 않는 것이다.

〈그림 2〉 이전기관 및 계약기관의 예산규모 (1982~1992)



먼저 사부문으로의 보조금 관리를 담당하는 移轉機關에는 1982년~1992년에 각각 5개~5개 조직이 분류되며 10년 동안 변화가 없었다 (표 2-A). 이 중에는 동료 수산부와 보건사회부와 같은 대규모 인력기관 및 예산기관이 있는가 하면 동력기·원부나 국가보훈처와 같은 소규모의 기관들도 있다. 1982년~1992년 사이에 핵심 예산 및 사업예산은 각각 211%, 457%의 증가율을, 그리고 인력면에서는 17%의 증가율을 보였다.

이 기관들은 1982년~1992년에 각각 사업예산의 1/6~1/12 이하에 불과한 매우 작은 뜻의 핵심예산만을 사용했다. 핵심/사업예산 비율의 중위수 10.7%(노동부 -6%(농수산부))는 매우 대표적인 값을 나타낸다. 1982년에 비해 1992년의 경우 핵심예산의 비중이 더 작아졌다는 사실은 10년 사이에 한국의 이전기관들이 이전기관으로서의 성격이 그만큼 더 강화되었음을 밝혀주는 것이기도 하다 (그림 2). 반면 인력면에서는 큰 차이가 있어서, 농수산부와 동자부는 1982년~1992년 각각의 중위수인 1,814명(노동부)~2,427명(노동부)보다 각각 3배 이상 크거나 작다. 사업예산의 증가율(457%)이 핵심예산의 증가율(211%)에 비하여 2배 이상 높다는 것은 이전기관의 경우 핵심예산이 사업예산과 더불어 증가하지 않을 것이라는 이론적 예상과 일치하는 것이다. 일단 기본적인 행정기구가 갖추어지면 관청 및 사업예산의 증가가 기관운영비에 큰 영향을 미치지 않는 것이다. 극단적인 예는 국가보훈처의 경우로서, 인력이 줄었음에도 불구하고 사업예산의 증가율은 매우 높았다.⁵⁾

(3) 가보훈처를 제외한) 모든 이전기관들의 관청-사업예산간에 (이론적 예상과는 달리) 차이가 있는 점은 한국의 이전기관들이 통제기관의 성격도 아울러 지니고 있음을 보여주는 것이다.

계약기관(Contracts agency)의 주요 업무는 입찰시킬 용역의 명세서나 자본 사업(capital projects) 등을 계획, 개발한 다음에 사기업(혹은 공기업같이 영리적으로 운영되는 공공조직)과 계약을 체결하는 것이다. 이 기관의 구성원들은 연구개발(R & D) 프로젝트를 개발하며, 시설 혹은 용역의 내역을 정리하고, 기업과의 연락 및 계약, 그리고 순용 등의 관리를 담당한다. 반면에 프로젝트나 용역의 실제 집행, 공장이나 물자의 정리, 필요한 인력의 대부분의 고용, 그리고 물리적 산출물의 생산 등은 모두 계약자가 수행한다. 핵심예산은 관청예산의 단지 완만하게 적은 부분만을 차지하여, 전형적인 핵심/관청예산 비율은 20~30%일 것으로 예측된다. 그러나 이전기관의 경우보다는 많은 부분을 차지한다. 관청예산은 사업예산의 거의 모든 부분을 차지하며, 초사업예산 충분은 없다. 이전기관 및 계약기관들은 사업예산의 상당부분을 사부문에 전네준다는 면에서 공통점을 지닌다.

한국의 계약기관에는 1982년~1992년 모두 4개 조직이 분류되어 기관수의 변화는 없었다 (표 2-B). 계약기관은 핵심예산의 경우 207%, 사업예산의 경우 336%

5) 또한 핵심/사업예산의 비의 평균이 1982년 10.4%에서 1992년 5.9%로 약 1/2이 줄어듦으로써 영국의 정부기구와 유사한 성격을 보여주고 있다. 이는 이전기관의 성격을 더욱 확실하게 갖추어 나가고 있다는 사실을 입증하고 있는 것이다.

〈표 2〉 한국 중앙국가의 이전기관 및 계약기관 (1982년~1992년)

| 기관명 | 비율 (%) | 예산(단위: 백만원) | | | | 인원수 | 수행하는 활동의 기능영역 |
|--------------|-----------------------|----------------------------|-------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|----------------------------|
| | | 핵심(CB) | 관청(BB) | 사업(PB) | 초사업(SPB) | | |
| (A) 이전기관 | | | | | | | |
| 보건사회부 | '82 '92 [-9.3] | 17.6 8.3 <-9.3> | 42,434 133,977 <215.7> | 107,196 929,423 <767.0> | 241,297 1,608,418 <566.6> | 306,419 1,839,037 <500.2> | 2,711 3,806 <40.4> |
| 농수산부 | '82 '92 [-5.3] | 11.3 6.0 <-5.3> | 37,989 123,772 <225.8> | 226,865 1,400,045 <517.1> | 337,566 2,058,973 <509.9> | 406,093 2,400,798 <491.2> | 6,373 6,542 <26.5> |
| 노동부 | '82 '92 [-6.2] | 10.7 4.5 <-6.2> | 17,522 51,244 <192.5> | 129,511 974,375 <652.3> | 154,920 1,130,874 <630.0> | 164,263 1,145,128 <597.1> | 1,814 2,427 <33.8> |
| 원호처 국가보훈처 | '82 '92 [-6.0] | 10.4 4.4 <-6.0> | 9,370 25,837 <175.7> | 89,836 590,457 <557.3> | 89,836 590,457 <557.3> | 89,836 590,457 <557.3> | 1,602 1,534 <-4.2> |
| 동로자원부 | '82 '92 [4.0] | 2.2 6.2 <4.0> | 3,250 11,233 <245.6> | 89,153 64,083 <-28.1> | 150,523 181,986 <20.9> | 151,584 213,425 <40.8> | 410 459 <12.0> |
| 계 5기관 | '82 '92 [-4.6] | (10.4) (5.9) <-4.6> | 110,565 346,063 <211.1> | 642,565 3,958,383 <493.1> | 974,142 5,570,708 <456.9> | 1,118,195 6,188,841 <437.3> | 12,910 14,768 <16.9> |
| (B) 계약기관 | | | | | | | |
| 건설부 | '82 '92 [-3.2] | 6.0 2.8 <-3.2> | 31,061 103,686 <233.8> | 408,253 2,662,853 <552.3> | 517,761 3,751,146 <624.5> | 552,337 3,751,212 <579.2> | 2,662 3,033 <13.9> |
| 해운항만청 | '82 '92 [1.1] | 11.1 12.2 <1.1> | 16,552 47,978 <189.9> | 148,903 381,670 <156.3> | 148,904 391,670 <163.0> | 148,904 391,670 <163.0> | 2,224 2,271 <2.1> |
| 수산청 | '82 '92 [-11.5] | 28.1 16.6 <-11.5> | 12,526 39,070 <211.9> | 38,308 158,352 <313.4> | 44,528 235,830 <429.6> | 46,715 260,913 <458.5> | 1,477 1,760 <19.2> |
| 조달청 | '82 '92 [10.4] | 38.1 48.5 <10.4> | 9,088 26,441 <190.9> | 23,699 54,547 <130.2> | 23,865 54,547 <128.6> | 23,865 54,547 <128.6> | 1,145 1,201 <4.8> |
| 계 4기관 | '82 '92 [-0.8] | (20.8) (20.0) <-0.8> | 69,227 217,175 <206.6> | 619,163 3,257,422 <288.0> | 735,058 4,433,193 <336.4> | 771,821 4,458,342 <332.3> | 7,508 8,265 <10.0> |

주 ()=핵심/사업 비율의 평균, <%>=증가율, []=신설·폐지된 기관을 제외시킨 평균증가율,
 ()=전체액에서의 증가율, []='92년 비율-'82년 비율

의 높은 증가율을 보였다. 핵심/사업예산 비율은 1982년~1992년에 최소 6%~3%(이전기기도 담당하는 건설부)에서 최고 38%~49%(조달청)에 이르기까지 넓은 범위를 갖는다. 4기관 전체의 핵심/사업예산 비 평균은 1982년~1992년에 각각 21%~20%로써 이 기간 동안에 계약기관의 성격은 거의 변화되지 않았다. 그러나 건설부와 수산청의 경우 핵심/사업예산 비가 10년사이에 더욱 감소됨으로써 그만큼 계약기관적 성격이 강화되었다. 조달청은 핵심/사업예산 비가 10% 증가됨으로써 반대현상을 보였다. 1992년의 조달청을 제외하면, 이론적 예상과는 달리 모두 관청-사업예산간 규모에 차이가 있고, 이는 산하 출연기관 유지 등에서 비롯되는 한국 중앙국가기관들에게서 나타나는 특이한 사항인 것으로 풀이된다.

이 선기관에서와 마찬가지로, 10년간 계약기관들의 핵심예산증가가 관청 및 사업예산의 증가에 비추어 극히 작았던 것은 이들 기관의 이론적 예상에 부합한 것이다(그림 2).

3. 租稅機關, 規制機關, 去來機關 및 奉仕機關

조세기관(Taxing agency)의 과제는 정부재정을 확보하는 일이다. 이 유형의 정부기관들은, 규제기관과 흡사하게, 행정비용을 납세자, 기업 또는 타 공공기관에게로 외부화시킬 수가 있다. 따라서 노동집약적이고 서류이동적 조직이지만, 규제기관과 마찬가지로, 행정비용은 그들이 취급하는 징세산출액에 비하면 극히 소규모에 불과하다. 다만 규제기관에 비해 훨씬 더 큰 인력 및 핵심예산을 소유한다. 거의 모든 자체예산을 운영비에 씀으로써, 핵심예산이 관청예산과 사업예산의 거의 모든 부분을 차지한다.

규제기관(Regulatory agency)의 주요 업무는 개인, 기업 또는 타 공공부문기관의 활동을 (인허가, 보고서, 성과기준 혹은 기타 유사한 제도들을 통해) 제한하는 일이다. 교통운송허가기관, 민영화된 공익사업에 대한 규제기관 등이 좋은 예이다. 전달기관과 동일한 예산유형간의 관계가 예상되지만, 그보다 훨씬 작은 규모의 예산을 지출한다. 자체활동비용을 대부분 외부화시킴으로써 조세 또는 공공지출이라는 측면에서는 상대적으로 실비의 운영비만을 사용한다. 차적으로 서류이동 및 감찰조직이기 때문에, 핵심예산이 관청 및 사업예산의 큰 몫을 차지한다. 그러나 규제를 위한 2차적 수단으로서 보조금을 사용하는 경우는 관청예산이 핵심예산과 어느 정도의 차이를 나타낼 수도 있다. 순용비용(compliance costs)을 외부화시키기 때문에, 전달기관에 비해 훨씬 적은 인원을 고용하

며, 상대적으로 훨씬 작은 사업예산을 사용한다. 초사업예산 증분은 없다.

租稅機關과 規制機關들은 사업예산의 거의 100%를 인건비에 사용하는 점에서 유사한 관청유형이다. 한국의 경우에도 조세기관에 해당하는 국세청과 관세청은 상당수의 인력을 유지하면서, 높은 핵심/사업예산 비(1982년~1992년에 평균 85%~90%)를 나타냈다(표 3-A). 이는 대규모 인력을 유지하기 위하여 기관예산의 대부분이 지출되었음을 입증하는 것이다. 이들 조세기관에는 초사업예산의 증분이 없다. 이 기간 동안 예산규모(핵심예산의 경우 319%, 사업예산은 294%) 및 인력규모(18%)는 크게 증가하였지만, 핵심예산의 비중이 더 크게 증가함으로써, 조세기관적 성격이 그만큼 강화된 셈이다(그림 3-1).

구 제기관유형에는 1982년~1992년에 각각 5개~6개 기관이 분류된다. 10년사이에 사회정화위원회가 폐지된 반면, 무역위원회와 임금심의위원회가 신설되었기 때문이다. 규제기관의 주요 업무는 개인 회사 혹은 타 정부기관들을 규제하는 규정 체계를 감독하는 것으로서, 전체 예산에 대한 인건비 비중이 매우 높고, 핵심/사업 예산 비도 높다(표 3-B). 이는 핵심/사업예산 비의 평균이 1982년~1992년 각각 95%~96%라는 사실에서 알 수 있다. 그러나 지출예산규모 자체는 작은 편이어서, 5개~6개 기관의 핵심예산 평균치는 각각 45억원~91억원으로서 다른 유형들의 평균에 비해 적은 양에 불과하다. 따라서 ‘적은 예산지출을 통해 상당한 통제력을 행사’하는 관청형성전략 개념에 매우 부합되는 기관유형에 속하는 셈이다. 조세 기관의 경우와 마찬가지로 규제기관들도 10년간 핵심예산의 비중이 더욱 증가함으로써, 결국 이들의 이론적 명제에 더욱 근접하는 변화가 있었다(그림 3-2).

거래기관(Trading agency)의 업무는 경제시장에서 완전(혹은 준) 영리활동을 직접 수행하는 일이다. 여타 공공기관에 서어비스를 전달할 경우는 완전한 반대급부 위에서 시행하며, 통상 다른 정책책임없이 단일 업무만을 수행한다. 핵심예산이 관청예산의 많은 부분을 차지하며, 관청예산은 사업예산과 거의 일치한다.

봉사기관(Servicing agency)의 업무는 정부의 모든 타 조직에 시설이나 용역을 제공하는 일이다. 여타 정부기관에 서어비스나 시설 등을 (때로는 반대급부 위에서) 제공하는 점에서는 영업기관과 아주 유사하다. 그러나 사부문의 고객은 없으며, 그 외에도 그들의 산출물이 일련의 기관들 또는 전체 정부를 위한 집합재로 간주되는 경우는 비매품으로 제공하는 점 등에서 차이가 있다. 이들의 산출물은 비가분적이거나, 집합적인 편의의 제공으로서, 가격화하여 반대급부를 수령하기는 힘든 것들이다.

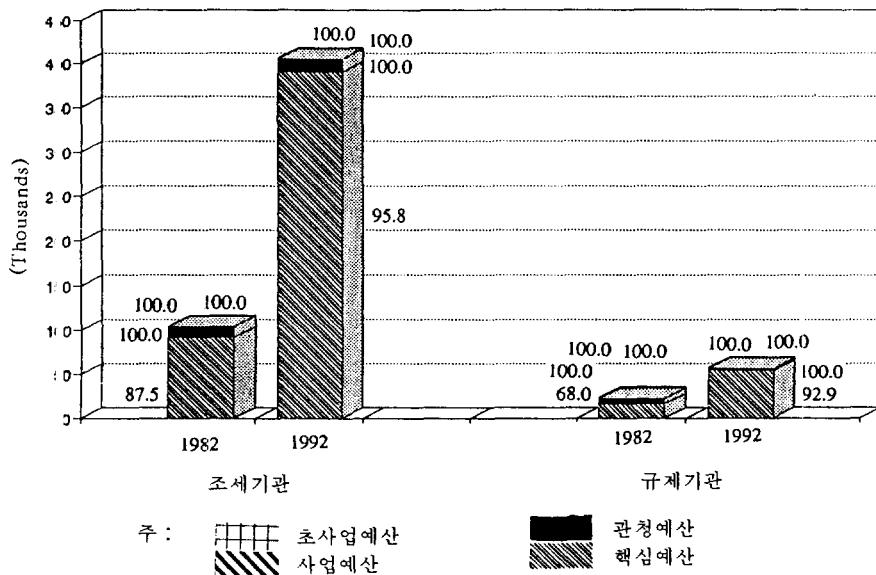
〈표 3-1〉 한국 중앙국가의 조세기관 및 규제기관 (1982년~1992년)

| 관 명 | | 예 산 (단위: 백만원) | | | | | 인원수 | 수행하는 활동의 기능영역 |
|----------|-----|----------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|------------------|
| | | CB/PB 비율 (%) | 핵심 (CB) | 관청 (BB) | 사업 (PB) | 초사업 (SPB) | | |
| (A) 조세기관 | | | | | | | | |
| 국 세 청 | '82 | 90.3 | 72,390 | 80,206 | 80,207 | 80,207 | 13,964 | 중앙정부조직 |
| | '92 | 97.4 [7.1] | 307,088 ⟨324.2⟩ | 315,307 ⟨293.1⟩ | 315,307 ⟨293.1⟩ | 315,307 ⟨293.1⟩ | 16,497 ⟨18.1⟩ | |
| 관 세 청 | '82 | 78.8 | 20,127 | 25,537 | 25,537 | 25,537 | 3,780 | 중앙정부조직 |
| | '92 | 90.5 [11.7] | 83,110 ⟨312.9⟩ | 91,825 ⟨259.6⟩ | 91,825 ⟨295.6⟩ | 91,825 ⟨295.6⟩ | 4,437 ⟨17.4⟩ | |
| 계 | ?기관 | '82 | (84.6) | 92,517 | 105,743 | 105,744 | 105,744 | 17,744 |
| | ?기관 | '92 | (94.0) [9.4] | 390,198 [318.7] | 407,132 [276.4] | 407,132 [294.4] | 407,132 [294.4] | 20,934 [17.8] |
| (B) 규제기관 | | | | | | | | |
| 노 류 위 | '82 | 91.0 | 8,161 | 8,966 | 8,966 | 8,966 | 160 | 고용·거래·동력 |
| | '92 | 99.4 [8.4] | 4,628 ⟨-43.3⟩ | 4,656 ⟨-48.1⟩ | 4,656 ⟨-48.1⟩ | 4,656 ⟨-48.1⟩ | 204 ⟨27.5⟩ | |
| 감 카 원 | '82 | 95.9 | 6,487 | 6,765 | 6,765 | 6,765 | 696 | 중앙정부조직 |
| | '92 | 96.6 [0.7] | 21,145 ⟨226.0⟩ | 21,893 ⟨223.6⟩ | 21,893 ⟨223.6⟩ | 21,893 ⟨223.6⟩ | 798 ⟨14.7⟩ | |
| 사회 정화위 | '82 | 97.2 | 3,753 | 3,761 | 3,860 | 3,871 | 110 | 중앙정부조직 |
| | '92 | — | — | — | — | — | — | |
| 특 카 청 | '82 | 92.4 | 3,510 | 3,797 | 3,797 | 3,797 | 338 | 고용·거래·동력 |
| | '92 | 87.8 [-4.6] | 21,780 ⟨520.5⟩ | 24,796 ⟨553.0⟩ | 24,796 ⟨553.0⟩ | 24,796 ⟨553.0⟩ | 553 ⟨63.6⟩ | |
| 공정 거래위 | '82 | 99.1 | 686 | 692 | 692 | 692 | 10 | 고용·거래·동력 |
| | '92 | 93.7 [-5.4] | 5,483 ⟨699.3⟩ | 5,853 ⟨745.8⟩ | 5,853 ⟨745.8⟩ | 5,853 ⟨75.8⟩ | 221 ⟨2,110.0⟩ | |
| 무 택 위 | '82 | — | — | — | — | — | — | 고용·거래·동력 |
| | '92 | 100.0 | 1,136 | 1,136 | 1,136 | 1,136 | 50 | |
| 임금 정의위 | '82 | — | — | — | — | — | — | 고용·거래·동력 |
| | '92 | 100.0 | 508 | 508 | 508 | 508 | 17 | |
| 계 | ?기관 | '82 | (95.2) | 16,303 | 23,981 | 23,981 | 23,981 | 1,314 |
| | ?기관 | '92 | (96.3) [-0.2] | 54,680 [350.6] | 58,842 [368.6] | 58,842 [368.6] | 58,842 [368.6] | 1,843 [553.9] |

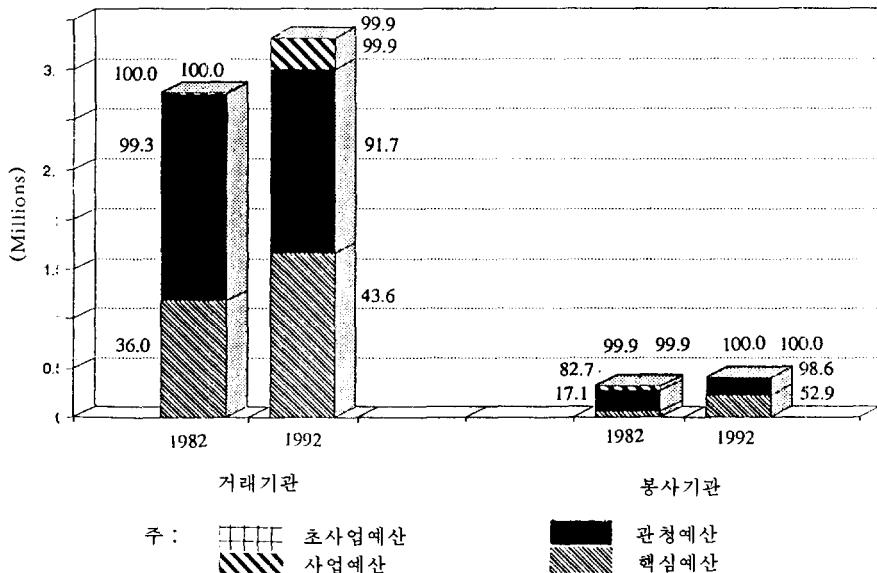
주 : ()=핵심/사업 비의 평균, <%>=증가율, []=신설·폐지된 기관을 제외시킨 평균증가율
 ()=전체예산액에서의 증가율, []='92년 비율~'82년 비율

거래기관과 봉사기관의 경우 1982년~1992년에 각각 3개~2개 및 7개~8개 조직이 분류된다. 10년 사이에 거래기관의 경우 전매청이 담배인삼공사로 민영화되었고, 봉사기관의 경우 통계청이 경제기획원으로부터 분리되어 하나의 중앙행정

〈그림 3-1〉 조세기관과 규제기관의 예산규모 (1982~1992)



〈그림 3-2〉 거래기관과 봉사기관의 예산규모 (1982~1992)



기록으로 신설된 것이다. 거래기관과 봉사기관은 중소규모의 인력(1982년~1992년의 중위수 약 840명~1,072명)과 핵심예산(중위수 123억원~247억원 정도)을 유지하였다(표 3-2). 이 기관들은 사업예산의 대부분을 인건비와 기타 행정비

〈표 3-2〉 한국 중앙국가의 거래기관 및 봉사기관 (1982년~1992년)

| 기관명 | | 예산(단위: 백만원) | | | | | 인원수 | 수행하는 활동의 기능영역 | |
|----------|-------------------------|--------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|---------------------------|--|
| | | CB/PB 비율 (%) | 핵심 (CB) | 관청 (BB) | 사업 (PB) | 초사업 (SPB) | | | |
| (C) 거래기관 | | | | | | | | | |
| 전 대 청 | '82 '92 | 24.5 - | 535,203 - | 2,171,533 - | 2,185,709 - | 2,185,709 - | 13,672 - | 중앙정부조직 | |
| 철 드 청 | '82 '92 [-16.0] | 51.2 35.2 <119.2> | 427,535 937,338 <183.5> | 829,306 2,351,287 <218.7> | 835,184 2,661,823 <219.0> | 835,184 2,664,623 <5.6> | 35,026 36,972 <5.6> | 집합소비 | |
| 체 신 부 | '82 '92 [-19.4] | 82.4 63.0 <232.3> | 220,009 731,003 <341.3> | 262,691 1,159,216 <335.0> | 267,081 1,161,713 <335.0> | 267,081 1,161,713 <335.0> | 33,542 32,578 <-2.9> | 집합소비 | |
| 계 | 3기관 2기관 | '82 '92 [-17.7] | (52.7) (49.1) [175.8] | 1,182,747 1,668,341 [262.4] | 3,263,530 3,510,503 [276.9] | 3,287,974 3,823,536 [277.0] | 3,287,974 3,826,336 [277.0] | 82,240 69,550 [1.4] | |
| (D) 봉사기관 | | | | | | | | | |
| 국 회 | '82 '92 [-3.6] | 94.8 91.2 <337.4> | 21,314 93,238 <358.8> | 22,278 102,209 <354.7> | 22,478 102,209 <354.7> | 22,478 102,209 <354.7> | 1,137 3,064 <169.5> | 중앙정부조직 | |
| 총 무 처 | '82 '92 [16.1] | 6.4 22.5 <188.5> | 17,868 51,556 <1.1> | 224,656 227,049 <-17.6> | 277,673 228,878 <-17.6> | 277,673 228,878 <-17.6> | 1,780 1,751 <-1.6> | 중앙정부조직 | |
| 대 통령실 | '82 '92 [1.6] | 84.1 85.7 <189.1> | 6,670 19,281 <183.5> | 7,934 22,493 <183.5> | 7,934 22,493 <183.5> | 7,934 22,493 <183.5> | 347 385 <11.0> | 중앙정부조직 | |
| 평통회의 | '82 '92 [-24.3] | 98.9 74.6 <49.7> | 3,702 5,543 <98.5> | 3,743 7,428 <98.5> | 3,743 7,428 <98.5> | 3,743 7,428 <98.5> | 70 90 <28.6> | 국방·해외 | |
| 국무 능리실 | '82 '92 [28.4] | 53.2 81.6 <560.6> | 3,129 20,670 <429.2> | 4,008 21,210 <330.8> | 5,877 25,319 <330.8> | 5,877 25,319 <330.8> | 543 754 <38.9> | 중앙정부조직 | |
| 안 보 회의 | '82 '92 [3.4] | 96.6 100.0 <-90.0> | 1,209 120 <-90.4> | 1,251 120 <-90.4> | 1,251 120 <-90.4> | 1,251 120 <-90.4> | 1,534 5 <-96.7> | 국방·해외 | |
| 법 제처 | '82 '92 [-20.8] | 98.8 78.0 <264.9> | 909 3,317 <361.8> | 920 4,249 <361.8> | 920 4,249 <361.8> | 920 4,249 <361.8> | 98 136 <38.8> | 중앙정부조직 | |
| 통 대 청 | '82 '92 | - 96.7 | - 28,713 | - 29,686 | - 29,686 | - 29,686 | - 1,389 | 중앙정부조직 | |
| 계 | 7기관 3기관 | '82 '92 [0.1] | (76.1) (78.8) [214.3] | 54,801 222,438 [191.8] | 264,790 414,440 [174.5] | 319,876 420,382 [174.5] | 319,876 420,382 [174.5] | 4,128 7,574 [26.9] | |

주 :)=핵심/사업 비율의 평균, <%>=증가율, []=신설·폐지된 기관을 제외시킨 평균증가율,
)=전체예산액에서의 증가율, []='92년 비율~'82년 비율.

용이 사용하므로, 높은 핵심/사업예산 비율을 유지하고 있다. 예외적으로 낮은 비율을 나타내고 있는 1982년의 전대청과 철도청, 그리고 1992년의 철도청 및 체신부는 계약기관의 성격, 그리고 1982년~1992년 총무처는 이전기관의 성격(즉 1,614억원의 공무원사회보장 지불) 등 이들이 각각 2차적 기능도 크게 수행하는 데서 비롯된다. 특히 철도청·체신부의 계약기관적 기능이 10년 사이에 더 크게 증가한 점이 눈에 띈다. 예산구성만을 기준으로 본다면 사실상의 이전기관이라고 볼 수 있는 총무처의 경우 10년 사이에 2차적 기능의 수행정도가 다소 감소하였다. 평화통일자문회의와 법제처는 2차적 기능수행이 다소 증가한 점이 또한 특이하다. 국무총리실의 경우는 1982년에 이전기관 및 통제기관적 성격도 매우 컸던데 반해 1992년의 경우는 이를 2, 3차 기능의 비중이 크게 감소되었다.

○ 처럼 조세 규제 거래 봉사기관의 4개 관청유형은 높은 핵심/사업예산 비율을 지닌다는 유사성을 가진다. 따라서 앞으로의 통계분석에서는 이들을 ‘기타기관’ 항목으로 묶어 대분류하기로 한다.

4 統制機關

통제기관(Control agency)의 기본 업무는 교부금(grant) 혹은 정부간 이전형태로 다른 공공부문기관에 자금을 전달한 다음, 이를 타 국가조직들의 자금사용 및 정착집행 방식을 감독하는 일이다. 이 기관의 핵심예산은 이전되는 충지출액에 비해 간지 일부분만을 행정비용으로 사용한다. 관청예산의 경우도 사업예산의 극히 일부분만을 차지할 뿐이다. 흔히 지방정부 또는 하위수준기관들을 감독하기 때문에 사업예산의 수준에 더하여 대규모 초사업예산의 증분을 갖는 것이 가능하다. 즉 초사업예산이 사업예산의 수준에 따라 상당한 증가를 보일 수 있는 전형적인 기관에 해당한다. 일단 기본적인 행정기구가 형성되면, 핵심예산의 규모에는 영향을 미치지 않고도 대규모 사업예산의 증가가 이루어질 수도 있다. 그러나 다른 공공부문기관에게로의 교부금은 관청예산의 범주에는 제외되므로, 관청예산 역시 핵심예산과 유사한 변화를 보인다. 나라에 따라서는 중앙정부의 자금제공이 하위정부의 자체 재원을 포함한 모든 자금원에 대한 통제를 가능하게 할 경우가 있으며, 이 경우 초사업예산은 사업예산의 증가율보다 더 빠른 증가율을 나타내게 된다.

한국중앙국가에서 통제기관에는 1982년~1992년에 각각 7개~8개 조직이 분류되며 전달기관 다음으로 큰 기관군을 이룬다(표 4). 1982년의 내무부에는 치안본부가 포함되어 있었다. 따라서 주로 치안본부에 의하여 지출되는 대규모 핵심예

〈표 4〉 한국 중앙국가의 통제기관 (1982년~1992년)

| 기관명 | | 예산(단위: 백만원) | | | | 인원수 | 수행하는 활동의 기능영역 |
|------------|-----------|-------------|-----------|------------|------------|------------|---------------|
| | | CB/PB 비율(%) | 핵심(CB) | 관청(BB) | 사업(PB) | | |
| 문화부 교육부 | '82 | 10.1 | 195,341 | 386,827 | 1,941,379 | 2,381,909 | 202,044 |
| | '92 | 8.5 | 724,175 | 1,159,980 | 8,523,231 | 10,629,353 | 179,058 |
| | [-1.6] | [<270.7>] | [<199.9>] | [<339.0>] | [<346.3>] | [<-11.4>] | 집합소비 |
| 교체부 기획원 | '82 | 15.2 | 11,659 | 32,141 | 76,832 | 95,607 | 931 |
| | '92 | 5.4 | 21,360 | 170,303 | 394,911 | 943,369 | 908 |
| | [-9.8] | [<83.2>] | [<429.9>] | [<414.0>] | [<886.7>] | [<-2.5>] | 집합소비 |
| 기획원 재무부 | '82 | 47.7 | 11,106 | 18,420 | 23,277 | 23,277 | 1,482 |
| | '92 | 35.0 | 18,717 | 20,136 | 53,537 | 53,537 | 673 |
| | [-12.7] | [<68.5>] | [<9.3>] | [<130.0>] | [<130.0>] | [<-54.6>] | 중앙정부조직 |
| 상무부 과제처 | '82 | 0.7 | 8,978 | 1,017,270 | 1,372,508 | 1,372,508 | 609 |
| | '92 | 1.2 | 24,577 | 1,787,134 | 1,973,173 | 1,973,173 | 757 |
| | [0.5] | [<173.7>] | [<75.7>] | [<43.7>] | [<43.7>] | [<24.3>] | 중앙정부조직 |
| 상무부 과제처 | '82 | 9.6 | 5,176 | 24,790 | 53,638 | 53,758 | 668 |
| | '92 | 2.9 | 17,368 | 73,472 | 599,576 | 599,576 | 703 |
| | [-6.7] | [<235.5>] | [<196.4>] | [<1017.8>] | [<1015.3>] | [<5.2>] | 고용·거래·동력 |
| 체육부 내조부 | '82 | 4.1 | 3,441 | 6,471 | 83,801 | 83,803 | 514 |
| | '92 | 3.1 | 13,206 | 21,284 | 432,608 | 432,608 | 572 |
| | [-1.0] | [<238.8>] | [<228.9>] | [<416.2>] | [<416.2>] | [<11.3>] | 고용·거래·동력 |
| 체육부 내조부 | '82 | 20.6 | 2,606 | 8,434 | 12,664 | 12,664 | 183 |
| | '92 | 10.4 | 6,584 | 32,266 | 63,011 | 123,511 | 253 |
| | [-10.2] | [<152.6>] | [<282.6>] | [<39.8>] | [<875.3>] | [<38.3>] | 집합소비 |
| 내조부 기관 | '82 | - | - | - | - | - | 법·질서 |
| | '92 | 4.2 | 235,026 | 274,024 | 5,545,809 | 31,995,791 | 14,472 |
| | [-] | (15.4) | 238,307 | 1,494,353 | 3,564,099 | 4,023,526 | 206,431 |
| 계 기관 | '82 | (8.8) | 1,061,013 | 3,538,599 | 17,585,856 | 46,759,918 | 197,396 |
| | '92 | [-5.9] | [181.2] | [203.2] | [394.1] | [530.5] | [1.5] |

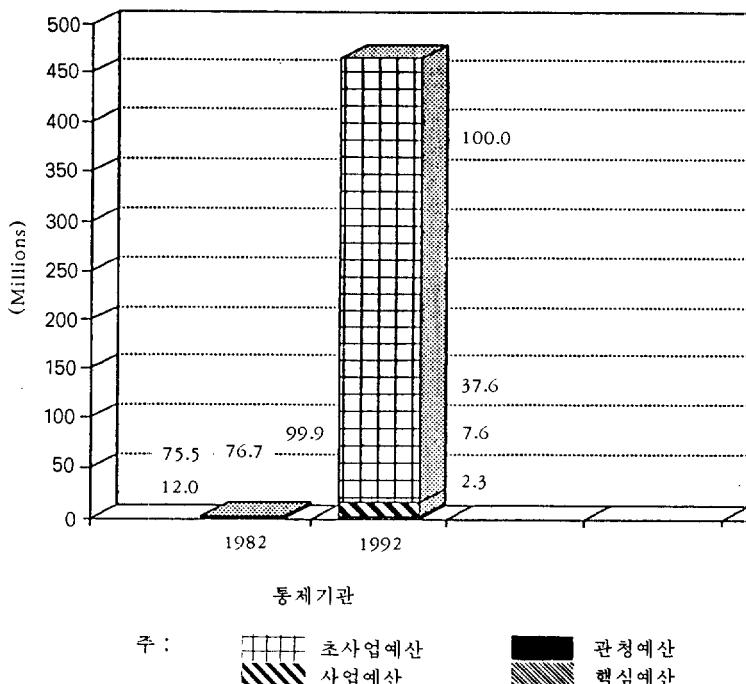
주 : () = 핵심/사업 비의 평균, <%> = 증가율, [] = 신설·폐지된 기관을 제외시킨 평균증가율,

{ } = 전체액에서의 증가율, [] = '92년 비율~'82년 비율

산으로 인한 전달기관의 성격과 아울러 지방자치단체에 대한 교부금을 통한 통제 기관의 성격이 내무부에 모두 포함되어 있었고, 이 때문에 내무부가 전달-통제기관으로 분류되었다. 그러나 1991년에 경찰청이 내무부에서 분리되었기 때문에 1992년의 내무부는 좀 더 순수한 통제기관적 성격(즉 핵심/사업예산 비율=4.2%)을 띠게 되었다.

통제 기관의 대표적인 특징 중의 하나는 핵심/사업예산 비가 낮다(1982년~1992

〈그림 4〉 통제기관의 예산규모 (1982~1992)



년 각각의 중위수는 12.65%~4.80%)는 점이다.⁶⁹⁾ 인원수면에서는 이 기간 동안 801명 이하의 소기관들에 4개~5개 기관이나 해당되고 있다. 그러나 교육부는 중앙·국가 전체의 2대 인력기관(즉 3군을 포함한 국방부 다음)에 해당하는 등 상당한 차이가 있다. 그러나 이처럼 대규모 인원유지로 인한 핵심예산의 증대에도 불구하고, 이 고인력기관은 자체운영비가 전체예산에서 차지하는 비중은 여전히 소규모(핵심/사업예산 비율이 9% 이하)이다.

DE 다른 특징으로는 대규모 초사업예산의 증분이 있는 점이다. 이러한 사실은 1982년~1992년에 걸쳐 모든 통제기관들에게서 공통적으로 나타나는 현상이다. 핵심예산의 규모에 큰 영향을 미치지 않고도 대규모 사업예산의 증가가 이루어질

(1) 경제기획원이 1982년~1992년 모두 예외적으로 높은 비율(48%~35%)을 보이고 있는 것은 본래 대규모 예비비를 책정하여, 이중 불용액을 제외한 나머지를 자체 또는 다른 부처들에게 배당하였으나, 분석에서는 (자체에 배당된 예비비를 제외하고는) 이를 제외하여 계산하였기 때문에 비롯된 것이다. 통제기관 가운데에서도 경제기획원은 예산배분과정을 통해 중앙국가의 모든 조직들을 실제 감독하는 '초통제기관'(Super-control agency)에 해당하는 셈이다.

수 있는 것도 통제기관의 특징이다. 이는 핵심예산의 평균증가율이 181%인데 반하여 사업예산의 증가율이 394%라는 사실에서 알 수 있다(그림 4). 또한 우리나라의 경우 사업예산의 증가율(394%)에 비하여 초사업예산의 증가율(30%)이 더 빠르게 나타남으로써 중앙국가기관의 자금제공이 하위정부 또는 산하단체의 자체 재원을 포함한 모든 자금원에 대한 통제를 수행할 수 있다는 사실을 밝혀 준다. 통제기관들 가운데 기획원과 체육부의 경우는 가장 핵심/사업예산 비가 높기는 하지만, 그런 중에도 10년 사이에 통제기관적 성격이 좀 더 강화되기는 하였다.

III. 전체 중앙국가의 규모와 특성

1. 中央國家 全體의 要約

중·국가기관들 전체의 규모를 파악하기 위해 요약된 통계가 <표 5>에 제시된다.” 1982년~1992년 사이에 인원수는 중위수 기준으로 보면, 10%가 증가하였으나, 산술평균을 기준으로 볼 경우에는 오히려 1%가 감소하였다. 이는 한국중앙국가가 인력규모면에서는 10년간 별로 변화가 없었음을 보여준다. 그러나 핵심예산, 국정예산, 사업예산, 초사업예산의 중위수(산술평균)는 각각 206%(129%), 214% (142%), 297% (200%), 369% (301%)의 높은 증가율을 보이고 있다. 따라서 이 기간 동안 한국중앙국가의 성장은 인력면에서는 거의 발생하지 않은 반면, 예산면에서는 크게 이루어진 것으로 분석된다.

이 분석을 통하여 알 수 있는 사항 가운데 하나는 우선 중심치를 나타내는 지표들 간에 매우 큰 차이가 있다는 점이다. 중앙국가기관 전체 인원의 중위수는 1982

7) 이때 유의할 사항은 예외적 규모의 예산인력을 지닌 소수기관들로 인해 전체 통계치의 왜곡이 초래될 수 있으며, 전체자료들이 정규분포를 이루지도 않고 있다. 이러한 자료상의 한계를 극복하기 위하여 다음과 같은 통계방법들을 찾아 적용하였다. 중심치는 중위수, 가중평균(상위4분위수/4+중위수/2+하위4분위수/4), 절사평균(변수별 최상위 및 최하위 5%를 제외한 모든 관측치의 산술평균), 그리고 산술평균 등의 지표를 사용한다(Hoaglin, Mosteller and Tukey 1983). 중위수에 비해 가중평균(Trimean)이 상대적으로 더 대표적인 중심값에 해당하며, 최대기관 및 최소기관을 배제시킨 평균에 해당하는 절사평균은 최대치에 의해 왜곡될 가능성이 가장 큰 중심치인 산술평균에 비해 상대적으로 더 대표적인 값이 된다. 중심치로부터의 분산도는 4분위수간 범위(상위4분위수와 하위 4분위수간 차이)와 표준편차를 통해 측정한다. 중심부분 자료들로부터는 제외됨에 따라 개별적으로 분석할 가치가 있는 상위 혹은 하위수준의 특이치들이 있다. 여기서는 극대열외수준(upper far outlier evel) (상위4분위수에 4분위수간 범위의 3배수를 더한 값)을 구하여, 해당 극대열외기관들을 표1~표4를 참조하여 각각 선정한다.

년 ~ 1992년 각각 1,141명 ~ 1,251명이며, 이보다 좀 더 대표적 중심치인 가중평균(trim mean)은 1,337명 ~ 1,516명인데, 극대 · 극소인력기관들을 제외시킨 나머지 기관들의 산술평균, 즉 절사평균(trimmed mean)은 3,696명 ~ 3,839명, 그리고 산술평균은 거의 20,680 ~ 20,380명에 이르고 있다. 인원수와 높은 상관성이 존재하는 핵심 예산의 경우도 중위수(약 94억원 ~ 약 287억원)에 비해 가중평균(약 144억원 ~ 180억원)은 거의 1.7배, 절사평균(약 357억원 ~ 약 941억원)은 3배 이상이나 되며, 평균치(955억원 ~ 2,185억원)는 거의 10배 ~ 7.5배나 되고 있다. 그외에 관청 사업 초사업예산의 경우에 있어서도 산술평균 및 표준편차가 유난히 크게 두드러지고 있다. 이처럼 심한 통계적 왜곡은 극대열외기관들이 존재하기 때문에 비롯된 것으로 보인다(표 5).⁸⁾

이들 예외적 극대기관들의 변화에 대하여 살펴 보면 다음과 같다. 첫째, 국방부가 1982년 ~ 1992년에 초사업예산을 제외한 모든 항목에서 제1위의 극대기관에 포함됨으로서, 명실공히 최대 인력 예산기관임이 입증되는 동시에, 전달기관적 성격의 채도 계약기관적 성격도 아울러 지니고 있음이 밝혀지고 있다.⁹⁾ 통제기관인 교육부가 모든 항목에서 극대열외기관에 포함되고 있는 것도 특이한 현상인데, 이는 고 육행정을 중앙국가에서 담당하는 데다가, 모든 국립학교들의 교직원 및 예산

8) 먼저 인원수면에서 절사평균보다 3배 가까이나 더 큰 극대열외기관들은 1982년 ~ 1992년 각각 8개 ~ 8개기관이며, 극대열외기관들의 총인원은 1982년 ~ 1992년 각각 중앙국가 전체 인력의 약 95% ~ 93%를 차지하며, 이들을 제외한 나머지 45개 ~ 48개 기관만의 평균 인원수(1,246명 ~ 1,551명)가 비로서 전체 기관들의 가중평균(trimmean)에 근접한다. 5개 극대열외 핵심예산기관들의 총액도 1982년 ~ 1992년 각각 전체 중앙국가 핵심예산의 4/5 ~ 3/4을 차지하며, 이들을 제외하는 경우에야 비로서 나머지 47개 ~ 51개 기관의 평균(177억원 ~ 630억원)은 전체 핵심예산평균의 약 1/5 ~ 1/4에 불과하여, 역시 가중평균(140억원 ~ 480억원)에 근접하게 된다. 관청예산에서도 1982년 ~ 1992년 각각 5개 ~ 6개 극대열외기관을 제외한 나머지 48개 ~ 50개 기관만의 평균 관청예산(640억원 ~ 1,830억원)이 가중평균에 비로서 근접하지만 아직도 중위수보다는 월등히 높은 수치이다. 1982년 ~ 1992년 사업예산의 6개 ~ 8개 극대열외기관을 제외한 나머지 47개 ~ 48개 기관들의 평균(720억원 ~ 2,143억원)도 전체 기관들 평균(2,730억원 ~ 8,184억원)의 1/4에도 미치지 못하는 값이다. 끝으로 1982년 ~ 1992년 6개 ~ 6개 극대 초사업예산기관들을 제외한 나머지 47개 ~ 50개기관의 평균(870억원 ~ 3,014억원) 역시 전체 기관들 평균(3,374억원 ~ 13,538억원)의 1/4 수준이다.

9) 초사업예산의 증분이 없음에도 불구하고 역시 극대 초사업예산기관에 포함된 이유는 국방부 규모는 원래 비중이 큰 우리나라 국방예산규모에다가, 자료 미공개로 인하여 국방행정과 국방조달, 그리고 육해공 3군의 예산을 각각 별개로 분리하지 못하는 관계로 더욱 크게 산정된 점에 기인한다. 이외에도 여러 항목에서 극대기관으로 동시에 분류되는 대규모기관들이 다수인 것은 전술한 바와 같이 세부적 역할에 따라 기관을 세분류하지 못한 데에도 일부 이유가 있을 것이다.

〈표 5〉 한국 중앙국가기관 전체의 요약 (1982~1992년)

| 통계유형 | 인원 | | 핵심예산 | | 관청예산 | | 사업예산 | | 초사업예산 | |
|----------|--------|--------|---------|---------|---------|-----------|---------|-----------|---------|-----------|
| | 1982 | 1992 | 1982 | 1992 | 1982 | 1992 | 1982 | 1992 | 1982 | 1992 |
| (1) 중심처 | | | | | | | 74,439 | | | |
| 중우수 | 1,141 | 1,251 | 9,370 | 28,589 | 23,599 | 〈214.1〉 | 27,369 | 108,577 | 27,369 | 128,306 |
| 가중 평균 | 1,337 | 1,516 | 14,415 | 47,974 | 44,415 | 〈196.0〉 | 52,845 | 179,937 | 52,978 | 211,887 |
| 절시 평균 | 3,696 | 3,846 | 35,676 | 94,089 | 100,147 | 〈186.8〉 | 152,718 | 454,510 | 168,874 | 483,048 |
| 산술 평균 | 20,679 | 20,385 | 95,547 | 218,533 | 207,466 | 〈142.1〉 | 273,026 | 818,422 | 337,357 | 1,353,833 |
| 〈2〉 분산도 | | | | | | | | | | |
| 4분위 수간범위 | 2,332 | 2,564 | 30,130 | 102,985 | 116,756 | 332,825 | 142,783 | 452,719 | 143,314 | 541,080 |
| 표준 편차 | 91,389 | 91,563 | 306,359 | 685,103 | 540,720 | 1,279,834 | 630,193 | 1,849,520 | 896,395 | 4,591,553 |
| (3) 특이처 | | | | | | | | | | |
| 극대' 외수준 | 9,695 | 10,756 | 124,915 | 427,706 | 473,777 | 1,353,343 | 578,062 | 1,835,803 | 580,186 | 2,189,247 |
| 극대' 외기관 | 국방부 | 국방부 | 국방부 | 국방부 | 국방부 | 국방부 | 국방부 | 국방부 | 내무부 | 내무부 |
| 문교부 | 교육부 | 교육부 | 내무부 | 경찰청 | 전매청 | 건설부 | 전매청 | 교육부 | 국방부 | 교육부 |
| 내무부 | 내무부 | 경찰청 | 내무부 | 전매청 | 철도청 | 재무부 | 철도청 | 문교부 | 국방부 | 국방부 |
| 경찰청 | 철도청 | 철도청 | 철도청 | 철도청 | 체신부 | 내무부 | 경찰청 | 내무부 | 건설부 | 건설부 |
| 철도청 | 체신부 | 체신부 | 체신부 | 체신부 | 교육부 | 체신부 | 체신부 | 체신부 | 전매청 | 전매청 |
| 체신부 | 법무부 | 법무부 | 법무부 | 법무부 | 문교부 | 법무부 | 법무부 | 법무부 | 철도청 | 철도청 |
| 국세청 | 내무부 | 내무부 | 국세청 | 국세청 | | 농수산 | 농수산 | 농수산 | 철도청 | 철도청 |
| 법무부 | 전매청 | | | | | | | 재무부 | | |
| 전매청 | | | | | | | | 경찰청 | | |

주 : 〈%〉=증가율, 인원 = 명, 예산 = 백만원

을 교육부에 포함시키고 있는 데 그 원인이 있는 것으로 해석된다. 거래기관인 철도청과 체신부도, 본래 대규모기관들인 데다가 또한 복합적인 2차적 기능들을 수행함으로 인하여, 주요 극대기관군에 포함되고 있다. 이들을 제외한 나머지 극대기관들은 관청형성모형의 기본명제에 대체로 부합되는 양상을 띠고 있다. 건설부·농수산부의 자체운영비와 인력은 상대적으로 적은 반면, 이들의 관청·사업·초사업예산은 대규모로 증가되는 점이 그것이다. 이와는 반대로 국세청·법무부·경찰청은 고인력 및 대규모 핵심예산은 여타 예산유형에서는 그 상대적 규모가 체감한다. 각종 교부금 보조금 지급 등을 통해 지방자치단체의 세부적 운영을 지휘감독하고 있는 내무부('82·'92년 모두)와 교육부('92년)가 (국방부를 제치고) 최대 초사업예산기관으로 나란히 부상하고 있음은 관청형성모형의 예측력을 입증하는 결과이다. 내무부가 '82년의 경우 모든 예산유형에 극대기관으로 분류된 반면, '92년의 경우는 경찰청의 분리로 사업예산 및 초사업예산에서만 극대기관이 된다. 반

면어 경찰청은 제2의 핵심예산극대기관에서 제4위의 관청예산극대기관으로, 제8위의 사업예산극대기관으로 순위가 감소되고, 초시업예산에는 포함되지 못하고 있다. '92년 경우 내무부의 통제기관적 성격과 경찰청의 전달기관적 성격을 여실히 낙혀주고 있는 것이다. 반면에 보건사회부의 경우는 지방자치단체에 대한 많은 보조금과 그에 대한 자치단체 자체 부담액이 편성되고 있음에도 불구하고, 극대 열외 기관에는 들지 못하는데, 이는 이 기관의 본래 예산규모 자체가 상대적으로 작기 때문인 것으로 설명할 수 있다. 일반적으로 최대 관청예산기관에 해당될 것으로 기대되는 보건사회부가 아예 극대 열외기관에도 포함되지 못하는 점은 그만큼 우리나라의 사회보장비 비중이 작다는 사실을 보여주는 것이다. 그외에도 농수산부를 제외하면 대규모 이전기관은 없는 반면에, 국방·건설·철도·체신부 등 대부분 계약(또는 계약기관적 성격이 강한)기관들이 대규모 관청예산기관군에 포함되고 있는 점은 매우 대조적이다. 재무부의 관청예산이 큰 이유는 재정투융자(특히 융자와 차관계정)의 대부분 예산과목들을 자본지출과 동일시 하여 관청예산으로 계산하였기 때문이다. 그러나 융자·차관계정의 지출은 통상적인 이전지출과는 다르므로(즉 여수신기능), 해석에 유의할 필요가 있다. 반면에 계산에서 제외된 각종 기금들의 경우는 오히려 그 사용내역이 밝혀지는 경우 예산유형에 따라 적절히 재분류할 수 있을 것이다.

2 國家機關들의 官廳類型별 相對的 規模

다음은 관청유형에 따른 인력 및 예산의 차이형태를 비교·분석하기로 한다. 소수의 기관만이 해당하는 관청유형의 경우를 감안하여 전달관련기관(즉 전달, 전달-이전 및 전달-통제기관), 이전·계약기관(이전 및 계약기관), 기타기관(즉 조세, 규제, 거래·봉사기관), 그리고 통제기관의 4관청유형군으로 대분류하겠다(표 6 및 표 참조).

(1) 人力規模

먼저 중앙국가기관들의 인력규모가 서로 다른 관청유형간에, 그리고 각 관청유형 내에서 모두 큰 차이가 있다는 사실을 알 수 있다(표 6). 다만 예외적으로 이전·계약기관들만이 안정된 중심값과 분산도를 지니면서, 대략적인 정규분포를 이루고 있을 뿐이다. 이전 계약기관들은 인원수면에서 소규모인 동시에, 극대 열외기관도 없다. 반면에 나머지 3유형군에 속하는 기관들은 모두 심한 분산도를 나타내고 있다. 통제기관 가운데 유일하게 교육부가 1982년과 1992년에 모두 극대열외

〈표 6〉 한국 중앙국가의 관청유형별 인력규모 요약 (1982~1992년)

| 인력유형 | 통제기관 | | 이전·계약기관 | | 전달관련기관 | | 기타기관 | |
|----------------|---------------|-------------------|----------------|-----------------|-------------------|------------------|-----------------|-------------------|
| | 1982 | 1992 | 1982 | 1992 | 1982 | 1992 | 1982 | 1992 |
| (1) 중심치 | | | | | | | | |
| 총위수 | 668 | 730 < 9.3> | 1,814 | 2,271 <25.2> | 1,197 | 1,641 <37.1> | 543 | 654 <20.4> |
| 가중 평균 | 833 | 3,284 <294.2> | 1,906 | 2,332 <22.4> | 1,565 | 2,387 <52.5> | 2,486 | 1,210 <-51.3> |
| 절사 평균 | 29,490 | 24,675 <-16.3> | 2,269 | 2,559 <12.8> | 6,577 | 8,025 <22.0> | 4,693 | 3,933 <-16.2> |
| 산술 평균 | 29,490 | 24,675 <-16.3> | 2,269 | 2,316 < 2.1> | 39,107 | 40,042 < 2.4> | 6,202 | 5,550 <-10.5> |
| (2) 혼산도 | | | | | | | | |
| 4분위 수간범위 표준 편차 | 968 76,090 | 10,484 62,568 | 1,375 1,703 | 2,053 1,792 | 3,061 144,429 | 5,097 146,615 | 8,594 11,456 | 3,282 11,329 |
| (3) 특이치 | | | | | | | | |
| 극대 절외수준 | 4,386 | 42,533 | 6,811 | 9,579 | 12,646 | 20,973 | 34,508 | 13,253 |
| 극대 절외기관 | 교육부 | 교육부 | | | 국방부 내무부 법무부 | 국방부 경찰청 | 철도청 | 철도청 체신부 국세청 |

주 : <%>=증가율, 단위=명

인력 기관에 포함되고 있다. 전달관련기관중에 국방부는 10년간 모두 최대인력기관으로 유지되었다. 1982년 경찰기능이 포함된 내무부는 1992년의 경찰청이 단독으로 대체로 인력기관에 포함되었다. 1982년에 극대인력기관에 해당했던 법무부는 1992년의 경우에는 제외되었다. 기타기관들의 경우 1982년도에는 철도청만이 극대 절외 인력기관이었으나 1992년에는 철도청외에 체신부와 국세청이 새로이 추가되었다.

2) 豫算規模

관청유형별 예산규모를 비교해 보면(표 7), 먼저 핵심예산의 경우는 전달관련기관들[1982년~1992년 모두 인원수에서와 마찬가지로 가장 큰 규모의 기관들]임을 알 수 있다. 법무부(1982년), 체신부(1982년~1992년) 및 전매청(1982년)을 제외한 각 관청유형별 극대핵심예산 열외기관들이 인원수의 경우와 동일하여, 결국 인원수와 기관운영비는 상호 밀접한 관계가 있음을 재확인시켜준다. 그러나 그 부의 예산유형들은 더 이상 인건비의 영향을 받고 있지 않음이 여실히 드러난다. 청예산의 경우 전달관련기관들은 1982년~1992년 모두 더 이상 대규모기관이 아니며, 대신 이전·계약기관들이 최대기관으로 부상하는 것이다. 가중평균이

〈표 7〉 한국 중앙국가의 관청유형별 예산규모 요약 (1982~1992년)

| 통계유형 | 통제기관 | | 이전·계약기관 | | 전달관련기관 | | 기타기관 | |
|---|----------------------|-------------------------|--------------------|------------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|
| | 1982 | 1992 | 1982 | 1992 | 1982 | 1992 | 1982 | 1992 |
| (가) 1심예산 (1) 중·심 치 증위수 | 8,978 | 20,038 <123.2> | 16,552 | 47,978 <189.9> | 11,374 | 48,689 <328.1> | 6,670 | 20,907 <213.4> |
| 가중평균 | 8,264 | 59,184 <616.2> | 10,939 | 58,956 <438.9> | 23,169 | 76,187 <228.8> | 15,878 | 32,939 <107.5> |
| 절사평균 | 34,044 | 132,627 <289.6> | 19,977 | 62,582 <213.3> | 70,794 | 185,885 <162.6> | 54,452 | 87,387 <60.5> |
| 평균 | 34,044 | 132,627 <289.6> | 18,190 | 62,582 <244.0> | 164,662 | 394,189 <139.4> | 79,568 | 129,759 <63.1> |
| (2) 는 산도 4분위·간법위 표준편차 (3) 틀 이치 극대율 외수준 극대율 외기관 | 8,218 71,216 | 168,167 250,963 | 25,296 13,855 | 87,590 45,715 | 60,490 473,183 | 167,726 1,073,888 | 43,532 161,367 | 81,342 268,448 |
| (나) 1청예산 (1) 중·심 치 증위수 | 24,790 | 121,887 <391.7> | 107,196 | 590,457 <450.8> | 15,554 | 75,406 <384.8> | 7,934 | 22,193 <179.7> |
| 가중평균 | 111,210 | 301,573 | 116,502 | 619,835 | 30,545 | 105,455 | 43,013 | 45,589 |
| 절사평균 | 213,479 | 442,325 | 140,192 | 801,756 | 82,400 | 222,351 | 99,055 | 127,470 |
| 평균 | 213,479 | 442,325 <107.2> | 140,192 | 801,756 <471.9> | 229,080 | 618,148 <169.8> | 215,179 | 243,940 <13.4> |
| (2) 는 산도 4분위·간법위 표준편차 (3) 틀 이치 극대율 외수준 극대율 외기관 | 378,393 380,254 | 914,461 663,926 | 124,154 117,121 | 1,075,993 837,056 | 77,413 704,554 | 217,509 1,911,864 | 148,679 544,488 | 128,865 592,806 |
| (다) 1업예산 (1) 중·심 치 증위수 | 76,832 | 516,092 <571.7> | 150,523 | 590,457 <292.3> | 23,442 | 92,993 <296.7> | 7,934 | 23,645 <198.0> |
| 가중평균 | 387,362 | 1,457,705 | 164,415 | 805,879 | 34,786 | 122,983 | 48,321 | 46,430 |
| 절사평균 | 509,157 | 2,198,232 | 189,911 | 1,111,545 | 127,527 | 236,346 | 103,418 | 127,997 |
| 평균 | 509,157 | 2,198,232 <331.7> | 189,911 | 1,111,545 <485.3> | 272,971 | 644,380 <136.1> | 219,863 | 261,661 <19.0> |
| (2) 는 산도 4분위·간법위 표준편차 (3) 틀 이치 극대율 외수준 극대율 외기관 | 1,349,231 801,514 | 4,506,664 3,147,482 | 222,249 156,168 | 1,624,787 1,206,769 | 78,599 770,914 | 245,158 1,969,091 | 169,874 548,257 | 129,322 658,716 |
| (라) 1사업예산 (1) 중·심 치 증위수 | 5,420,201 | 18,172,642 | 956,178 | 6,708,056 | 321,226 국방부 내무부 | 1,011,026 국방부 경찰청 | 683,266 전매청 철도청 | 521,842 철도청 체신부 |
| (라) 2사업예산 (1) 중·심 치 증위수 | 83,803 | 771,473 <820.6> | 151,584 | 590,457 <289.5> | 25,313 | 121,941 <381.7> | 7,934 | 23,645 <198.0> |
| 가중평균 | 390,848 | 2,552,259 | 181,925 | 884,500 | 36,589 | 147,501 | 48,321 | 46,430 |
| 절사평균 | 574,789 | 5,843,865 | 210,002 | 1,183,021 | 212,946 | 245,390 | 103,419 | 127,997 |
| 평균 | 574,789 | 5,843,865 <916.7> | 210,002 | 1,183,021 <463.3> | 437,934 | 652,563 <49.0> | 219,864 | 261,816 <19.0> |
| (2) 는 산도 4분위·간법위 표준편차 (3) 틀 이치 극대율 외수준 극대율 외기관 | 1,349,231 936,691 | 8,264,523 11,141,018 | 287,980 176,751 | 1,882,749 1,252,577 | 82,070 1,266,727 | 285,335 1,967,159 | 169,874 548,257 | 129,322 659,316 |
| | 5,420,201 | 33,258,877 | 1,220,196 | 7,768,165 | 335,110 국방부 내무부 | 1,171,734 국방부 경찰청 | 683,266 전매청 철도청 | 521,842 철도청 체신부 |

주 : %>=증가율, 단위=백만원

나 상위4분위수 기준으로 이전·계약기관들은 전달관련기관들보다 1982~1992년에 무려 4배~6배 이상이나 각각 크다. 이전 계약기관과 통제기관은 그들의 관청 예산·핵심예산에 비해 중위수기준으로 1982년에는 6배와 3배, 1992년에는 각각 10배와 5배 이상 크게 증가하는 유형들이다. 이에 비해 전달기관과 특히 기타 기관은 단지 약간 증가할 뿐이다.

ㄷ 육이 사업예산에서는, 기타기관들은 (총무처·총리실·철도청·체신부·사회정호위원회·전매청을 제외하고는) 사업예산 증가분을 아예 갖지 않는다. 순수전달기관들의 사업예산 증액은 거의 없지만(단 1982년 국방부·농촌진흥청, 1992년 국방부·검찰청·농촌진흥청·통일원 제외), 전달·이전 및 전달-통제기관들의 사업예산 증가분이 있기 때문에, 전달관련기관들 전체면에서도 약간의 사업예산 증가분이 있게 된다. 1982년~1992년 모두 보사부·농수산부·노동부·동자부·건설부·수산청 등의 지방자치단체에의 보조금이 주원인이 되어 이전·계약기관에서도 약간의 사업예산 증가분이 있다. 이들과는 반대로 1982년~1992년 모두 통제기관에서는 모든 기관들의 사업예산이 고르게 증가하며, 따라서 사업예산의 중심치를 나타내는 모든 지표들이 관청예산의 경우보다 3배~4배 이상씩이나 크게 증가하고 있다.

ㅇ 와 같은 통제기관들의 사업예산급증은 또한 이로 인해 거의 2배 가까운 수준의 사업예산증분이 추가되게 하는 이유가 되기도 한다. 특히 내무부와 교육부는 지방자치단체와 교육자치구에 각각 대규모 교부금·양여금을 지급하고 있으며, 이를 통해 실질적으로 전체 지방재정 및 지방교육재정을 각각 통제 감독하고 있다. 따라서 자치단체의 일반재정 및 교육재정들을 각각 이들 기관의 초사업예산으로 포함할 수 있고, 이로 인해 이 2기관은 처음으로 국방부를 능가하는 최대기관으로 부상한다. 반면에 나머지 기관유형들의 경우는 초사업예산의 변화가 거의 없다.

종합해 보면, 전달관련기관들은 1982년~1992년 모두 인력규모 및 핵심예산규모에서는 최대기관이지만, 그 외의 예산유형면에서는 이것이 유지되지 않는다. 대신에 관청예산에서는 이전·계약기관들이, 사업 및 초사업예산에서는 통제기관들이 각각 최대기관으로 부상한다. 관청예산이 3,000억원 이상인 기관은 1982년에 1개, 1992년에 14개 기관이 있으며, 이러한 기관의 분포는 1982년의 경우 전달관련기관에 2개, 이전·계약기관에 1개, 기타기관 2개, 그리고 통제기관에 2개 기관이 있는 등 다양한 분포를 보이고 있으나 1992년에는 거의 절반인 6개 기관이 이전·계약기관이다. 그리고 사업예산이 3,000억원 이상인 기관은 1982년 9개 기관, 1992년에는 18개 기관이 있다. 이 기관들은 1982년의 경우 전달관련기관에

2개, 이전·계약기관에 2개, 기타기관에 3개, 그리고 통제기관에 2개의 조직이 분류되는 등 다양한 기관들에 분포되어 있지만 1992년에는 전달관련기관에 단지 3개 : 1관만이 포함되고, 대신 통제기관 및 이전·계약기관들에 각각 6기관씩으로 대종을 이룬다. 사업예산 및 초사업예산의 가중평균으로 볼 때, 전달관련기관들은 이전·계약기관이나 통제기관들에 비하여 1982년에는 1/6, 1992년에는 단지 1/5 이하에 불과하다.

3. 中央國家에서의 官廳類型별 比重

여기서는 전체 중앙국가내에서 각각의 관청유형이 차지하는 중요도를 평가해 본다. 이를 위해 각 유형별 기관수, 인원수 및 핵심예산(증복계산의 가능성 있는 관총, 사업, 초사업예산은 제외) 규모와 아울러 전체에 대한 각각의 비율을 계산해 봄다(표 8).

〈표 8〉 한국 중앙국가에서의 기관유형의 중요성 (1982~1992년)

| | 기 관 수 | | 인 원 수 | | 핵심예산 | |
|----------|--------------------|--------------------|-----------------------------|---------------------------|----------------------------|------------------------------|
| | 1982 | 1992 | 1982 | 1992 | 1982 | 1992 |
| 전달: 1관기관 | 20(37.7) [5.0] | 21(37.5) [5.9] | 743,042(69.1) [7.8] | 800,838(71.4) [-5.2] | 3,293,245(65.1) [151.4] | 8,277,964(67.6) [734] |
| 기타: 1관 | 17(32.1) [5.9] | 18(32.1) [5.9] | 105,426(9.8) [2.8] | 99,901(8.9) [-4.4] | 1,346,368(26.6) [12.8] | 2,335,657(19.1) [14.3] |
| 이전·계약기관 | 9(17.0) [0.0] | 9(16.1) [0.0] | 20,418(1.9) [0.0] | 23,033(2.1) [12.8] | 179,792(3.6) [4.3] | 563,238(4.6) [213.3] |
| 통제: 1관 | 7(13.2) [14.3] | 8(14.3) [14.3] | 206,431(19.2) [19.2] | 197,396(17.6) [-4.4] | 238,307(4.7) [4.3] | 1,061,013(8.7) [345.2] |
| 계 | 53(100.0) [5.7] | 56(100.0) [5.7] | 1,075,317(100.0) [100.0] | 1,121,168(100.0) [4.3] | 5,057,712(100.0) [4.3] | 12,237,872(100.0) [142.0] |

주: ()=전체에서 차지하는 비중, []=증가율,

단위 : 기관수=개, 예산=백만원, 인원수=명

○ 예 앞서 먼저 1982년~1992년사이의 전체 중앙국가의 증가율을 보면, 기관수의 경우 5.7%(3개 기관)이 증가하였으며, 인원수는 4.3%, 그리고 핵심예산은 142% 증가하였다. 이러한 증가는 기관수의 경우 이전·계약기관을 제외한 여타 기관에서 각각 1개 기관씩이 증가한 것이다. 인원수의 경우는 이전·계약기관이 12.8%로 가장 많은 증가율을 보이고 있으며, 기타기관과 통제기관의 경우는 오히려

려 감소되었다. 핵심예산의 경우는 기타기관을 제외한 타기관들의 증가율이 매우 높으며, 특히 통제기관의 증가율이 높다.¹⁰⁾

3. 달관련기관들은 기관수면에서 1982년~1992년 전체 중앙국가기관들의 1/3을 약간 넘는 수준임에도 대규모 인력과 핵심예산의 유지로 인하여 전체 중앙국가 운영비와 인력의 2/3수준을 차지하고 있다. 이러한 전달관련기관들의 비중은 10년 사상에 더욱 증대되었다. 이와는 반대로 기타 기관들의 경우는 기관수의 비중보다 훨씬 더 적은 데의 인력 예산만을 사용하고 있으며, 이와 같은 현상은 특히 이전·지약기관들의 경우 극심하다.

4. 官廳類型과 政策領域

○ 번에는 국가기관들이 관여하고 있는 정책영역을 분석함으로써 국가기구 구성(configuration)의 또 다른 한 특징을 밝혀 본다. 관청형성모형에서 제시하는 8가지 정책영역(국방 및 해외, 법·질서 및 방어, 사회보장, 거래·무역 및 동력, 농수산, 집합적 소비, 중앙정부조직, 제·건설환경 및 토지기능 등)별로 각각의 국가기관들을 분류한 것이 <표 1>~<표 4>에 표시되어 있으며, 이를 다시 종합해 보면 <표 9>와 같다.¹¹⁾

분석결과에서 알 수 있는 두드러진 특징 하나는, 1982년~1992년 모두 각 관청 유형별 기관과 인원·예산이 단지 몇몇 정책영역에만 집중되고 있다는 점이다. 5 정책영역에 걸쳐 기관수·인원·핵심예산이 비교적 고르게 배분되고 있는 이전·제약기관군을 제외하면, 나머지 관청유형들은 모두 한 정책영역에 그 관청유형 전체의 인원·핵심예산의 1/2 이상씩이 집중 배분되고, 그 다음 또 다른 한 정책영역에 나머지 대부분의 인원과 핵심예산이 배분되는 형태를 보인다. 전달관련기관유형의 전체 기관수는 1982년 20개, 1992년 21개이며, 이중 대략 1/2 정도인 10개 기관이 국방·해외 및 법·질서·방어 부문에 종사하고 있으며, 이 2정책부문에

10) 인력규모가 핵심예산규모에 큰 상관관계가 있다는 점을 감안해 볼 때, 통제기관의 인원수는 감소(4.4%)되었음에도 핵심예산의 높은 증가율(345.2%)은 일면 납득이 안간다. 그러나 통제기관의 경우 다른 예산유형들은 이보다 훨씬 더 높은 증가율을 나타내고 있다는 사실을 참고할 필요가 있다 <표 7>.

11) 집합적 소비는 교육·주택·환경·서비스·교통서비스 등을 포함하고, 중앙정부조직에는 중앙국가내부의 가사(housekeeping)기능을 주업무로 하는 모든 기관들을 의미하며, 제·건설환경 및 토지기능(various built environment and land functions)에는 각종의 영선업무나 그외 모든 사회간접자본 관련 기능들이 포함된다. 정책영역 별로 각 국가기관들을 분류할 때 한국 정부의 ‘기능별 예산분류’ 방법을 참조하면 도움이 된다(대한민국정부예산 1992). 자세한 내용을 위해서는 (1993a) 참조 바람.

〈표 9〉 한국 중앙국가기구의 정책부문별 배분 (1982년~1992년)

| 관총 유형 | 정책영역 | 기 관 수 | | 핵 심 예 산 | | 인 원 수 | |
|----------------|----------|-------|------|-----------------|-----------------|---------------|---------------|
| | | 1982 | 1992 | 1982 | 1992 | 1982 | 1992 |
| 통계 기관 | 집합소비 | 3 | 3 | 209,606(3.8) | 752,119(6.1) | 203,158(18.9) | 180,219(16.1) |
| | 중앙정부조직 | 2 | 2 | 20,084(0.4) | 43,294(0.4) | 2,091(0.2) | 1,430(0.1) |
| | 고용·거래·동력 | 2 | 2 | 8,617(0.2) | 30,574(0.3) | 1,182(0.1) | 1,275(0.1) |
| | 법·질서 | — | 1 | — | 235,026(1.9) | — | 14,472(1.3) |
| 이전 제약 기관 | 건설환경·토지 | 2 | 2 | 47,613(0.9) | 151,664(1.3) | 4,886(0.5) | 5,304(0.5) |
| | 농수산 | 2 | 2 | 50,515(0.9) | 162,842(1.3) | 7,850(0.7) | 8,302(0.8) |
| | 사회보장 | 2 | 2 | 51,804(0.9) | 159,814(1.3) | 4,313(0.4) | 5,340(0.5) |
| | 고용·거래·동력 | 2 | 2 | 20,772(0.4) | 62,477(0.5) | 2,224(0.2) | 2,886(0.3) |
| | 중앙정부조직 | 1 | 1 | 9,088(0.2) | 26,441(0.2) | 1,145(0.1) | 1,201(0.1) |
| 전달 기관 | 국방·해외 | 5 | 5 | 2,221,926(43.9) | 5,478,923(44.8) | 634,890(59.0) | 660,653(58.9) |
| | 법·질서 | 5 | 5 | 984,424(18.1) | 2,407,064(19.7) | 99,579(9.2) | 128,273(11.4) |
| | 중앙정부조직 | 3 | 4 | 14,977(0.3) | 156,268(1.3) | 1,918(0.2) | 3,745(0.3) |
| | 집합소비 | 3 | 3 | 30,714(0.6) | 89,786(0.7) | 2,107(0.2) | 3,418(0.3) |
| | 농수산 | 2 | 2 | 32,825(0.7) | 118,552(1.0) | 3,590(0.3) | 3,755(0.3) |
| | 고용·거래·동력 | 1 | 1 | 6,267(0.1) | 22,445(0.2) | 737(0.1) | 765(0.1) |
| | 건설환경·토지 | 1 | 1 | 2,112(0.0) | 4,926(0.0) | 221(0.0) | 229(0.0) |
| 기타 기본 | 중앙정부조직 | 10 | 9 | 687,850(13.6) | 628,118(5.1) | 36,127(3.4) | 29,211(2.6) |
| | 고용·거래·동력 | 3 | 5 | 12,357(0.2) | 33,535(0.3) | 508(0.0) | 1,045(0.1) |
| | 집합소비 | 2 | 2 | 647,544(12.8) | 1,668,341(13.6) | 68,568(6.4) | 69,550(6.2) |
| | 국방·해외 | 2 | 2 | 4,911(0.1) | 5,663(0.0) | 223(0.0) | 95(0.0) |

주 : () = 전체에서 차지하는 비중.

단위 : 기관수=개, 예산=백만원, 인원수=명.

전체 인원·핵심예산의 95% 이상이 집중되고 있다. 기타기관유형은 1982년에는 중앙정부조직에 인원의 65%, 핵심예산의 51%를 소비하고 있으며, 1992년에는 집합적 소비기능에 전체 인원 핵심예산의 70% 정도를 소비하고 있다. 반면 통계기관유형에서는 1982년~1992년 모두 집합소비부문이 가장 비중이 높아 전체 인원과 핵심예산까지 감안하면 이 기관유형에서의 집합소비부문의 비중은 더욱 클 것이다. 종합해서 보면, 1982년~1992년 모두 통계기관군의 경우에는 집합소비와 중앙정부조직부문에, 전달관련기관군은 국방·해외 및 법·질서부문에, 그리고 기타기본군은 집합소비 및 중앙정부조직에 각각 집중적으로 관여하고 있다. 반면에 이전·제약기관들의 경우는 농수산·건설환경토지·사회보장·고용거래동력 부문 등이 분산된 형태로 관여하고 있다.

○ 번에는 중앙국가기구 전체의 정책영역별 분포를 분석하기로 한다(표 10). 가장 높은 국방·해외부문에 1982년~1992년 전체 인력의 약 60%와 전체 운용비의 약 45%가 집중된다. 그 다음으로 중요한 2부문은 법·질서 및 집합소

〈표 10〉 한국 중앙국가 전체인력 및 운영비의 정책영역별 배분 (1982~1992년)

| 정책영역 | 핵심예산(전체에 대한 %) | | 인원수(전체에 대한 %) | |
|----------|-------------------|--|-------------------|--------------------------------------|
| | 1982 | 1992 | 1982 | 1992 |
| 국방·해외 | 2,226,837 (44.0) | 5,484,586 (44.8) 〈146.3〉 | 635,113 (59.1) | 660,748 (58.9) 〈4.0〉 |
| 법·질서 | 984,424 (19.5) | 2,642,090 (21.6) 〈168.4〉 | 99,979 (9.2) | 142,745 (12.7) 〈42.8〉 |
| 집합소비 | 887,864 (17.6) | 2,510,246 (20.5) 〈182.7〉 | 273,833 (25.5) | 253,187 (22.6) 〈-7.5〉 |
| 중앙정부조직 | 731,999 (14.5) | 854,121 (7.0) 〈16.7〉 | 41,281 (3.8) | 35,587 (3.2) 〈-13.8〉 |
| 농수산 | 83,340 (1.6) | 281,394 (2.3) 〈237.6〉 | 11,440 (1.1) | 12,057 (1.1) 〈5.4〉 |
| 사회보장 | 51,804 (1.0) | 159,814 (1.3) 〈208.5〉 | 4,313 (0.4) | 5,340 (0.5) 〈23.8〉 |
| 건설·환경·토지 | 49,725 (1.0) | 156,590 (1.3) 〈214.9〉 | 5,107 (0.5) | 5,533 (0.5) 〈8.3〉 |
| 고용·거래·동력 | 41,719 (0.8) | 149,031 (1.2) 〈252.7〉 | 4,651 (0.4) | 5,971 (0.5) 〈28.4〉 |
| 계 | 5,057,712 (100.0) | 12,237,872 (100.0) 〈142.0〉 [179.1] | 1,075,717 (100.0) | 1,121,168 (100.0) 〈4.2〉 [11.4] |

주 ()=전체에서 차지하는 비중

비 11문이며, 결국 이들 3정책영역에 전체 중앙국가 운영비의 80% 이상, 그리고 인력의 93% 이상이 배분되고 있다. 국방·해외 및 법·질서 부문만을 합하면 1982년~1992년 모두에 전체 중앙국가 운영비의 약 65%와 인력의 70%에 해당하여 결국 이들 전통적인 국가기능영역에 3/5을 훨씬 넘는 빼어난 배분된 셈이다. 반면에 복지기능에 직·간접적으로 관련되는 사회보장 및 집합소비 부문의 경우는 1982년~1992년 각각 전체 운영비의 약 18%~20%와 전체 인원의 약 26%~23% 만이 배분되었다.¹²⁾

12) 영국은 사회보장 부문에 많은(전체의 10% 이상의) 운영비와 인력을 배정하고 있는 반면, 우리는 이 부문에 1982년~1992년 각각 운영비의 1.0%~1.3%와 인력의 0.4%~0.5% 정도의 낮은 비중만을 할당하고 있다. 이와는 반대로, 집합소비부문에서 영국은 아주 낮은 비중(전체 운영비의 4%와 인력의 3%)만을 배분하는데, 한국은 1982년~1992년 각각 운영비의 17.6%~20.5%, 인력의 25.5%~22.6%의 아주 높은 비중을 배분한다. 전자의 근본원인은 한국의 사회보장부문이 원래 작은 데 있다. 보사부와 보훈처의 사업예산 총계는 1982년~1992년 각각 331,133백만원~2,198,875백만원으로서 전체 중앙국가 사업예산의 2.3%~4.8%에 불과하다. 더욱이 보사부의 상당부분 기능이 보건 등의 집합소비기능을 포함하고 있다는 점을 감안하면, 실제 사회보장의 비중은 이보다도 훨씬 더 작으며, 반대로 집합소비의 비중은 더 높아질 것이다. 반면에 주택·교육·사회서비스·교통·보건서비스·도시개발 등을 관리하는 집합소비부문에서 두 나라 간에 차이가 큰 주요 이유는 영국에서는 이 기능들이 주로 지방정부기관이나 기타 여러 형태의 준정부기관에서 집행되고 있는데 반해, 한국은 중앙국가기관에서 직접 집행기능까지 담당하고 있기 때문인 것으로 보인다. 특히 한국에서는 고인력기관인 철도 및 우정기능을 아직도 중앙국가기관에서 담당하고 있는 점에 결정적인 원인이 있다.

IV. 결 론

이상에서의 경험적 자료분석 결과들을 관청형성모형의 이론적·정책적 함의와 연계시켜 종합적으로 논의해 보면 다음과 같다. 먼저 이 연구를 통해 국가기구의 多樣性에 대한 확인을 할 수 있었다는 점이다. 기존하는 대부분의 국가기구모형들이 국가조직의 同質性을 가정하고 있는 것과는 달리, 관청형성모형은 현대 국가행정 체계들이 고도로 分節化 및 分化되어 있다는 점을 강조하여 이를 입증하려는 모형이다. 이와 같은 국가기구의 다양성 명제는 한국 중앙국가에 대한 단일년도 분석을 통해서 이미 확인된 적이 있다(鄭用德, 1993b). 이 논문의 10년간 변화(1982 ~ 1992) 분석을 통해서 국가기구들은 그들의 예산유형, 인력, 정책수행 등에서 명백한 차이가 있음을 한번 더 검증할 수 있었다. 더욱이 10년 동안 한국 중앙국가 기관들이 각각 해당하는 관청유형의 이론적 특성에 좀 더 부합되는 방향으로 변화가 있었음을 매우 의미있는 발견이다(표 1~표 4 및 그림 1~그림 4). 이와 같이 각 국가기관들이 지난 관청유형별 속성을 파악함으로써 그만큼 그들의 組織文化를 이해하는 데 도움을 받게 되었다.

다만 관청유형별로 분류된 국가기관들이 전체 중앙국가에서 차지하는 비중에 대한 분석을 통해서 국가의 운영방식에 대한 설명과 예측이 가능해진다. 소수의 특정 관청유형에 의해 중앙국가기구의 형성이 집중적으로 이루어지는 경우, 이 유형의 국가기구들은 곧 행정수반의 가장 긴밀한 관심을 끌어내게 되며, 결과적으로 핵심 행정부(core executive) 의사결정을 지배하게 된다. 앞에서의 분석 결과, 한국의 중앙국가기구들이 극소수의 관청유형과 정책영역에 집중되고 있음을 알 수 있다(표 5). 이는 곧 한국의 중앙국가가 이들 극소수 기구들에 의해 크게 조건지워짐을 의미하는 것이다. 특히 대규모 인력을 통제하는 국방부(군대 포함)와 경찰 등은 전체 중앙국가 인력의 절반 이상을 차지하고 있다. 게다가 이 기관들 특유의 비국·개성·독립성으로 인해 심지어 중앙예산기관에 대해서 조차 강력한 위상을 지니는 이른바 '聖域'으로 간주되는 경향이 있다. 이와 같은 경우 대개 행정수반이나 내각의 의사결정 능력까지도 제약하는 것이 보통이다(Dunleavy, 1989a).

관청형성모형의 적용을 통해 밝혀지게 되는 또 다른 사항 하나는 國家成長의 필연성 여부에 관한 것이다. 신우익 공공선택론과는 달리, 관청형성모형은 정책결정에 가장 영향력이 있는 고위 공직자들의 도구적 합리성이 그들이 소속된 기관의 전략 예산을 확대하는 (위험하고도 보상은 낮은) 집합적 전략에 의해 성취되지는 않음을 것으로 본다. 오히려 소속기관을 소규모로 재구성하여 系線責任으로부터 벗

어남으로써, 그들 정책분야의 전반적인 지출감축이 발생하는 상황에서도 불리한 영향을 적게 받고자 행동할 것으로 보는 것이다. 고위직 공직자들은 이와같은 官廳形戦略에 의해 예산극대화전략의 경우보다 더 안전하게 그들의 階級利益을 증진시킬 수 있을 것이기 때문이다 (Dunleavy, 1991; 鄭用德, 1993a). 따라서 신우익 공공선택모형들의 국가성장론과는 달리, 민영화(privatization)나 탈제도화(deinstitutionalization), 분권화(decentralization) 등의 국가기구 개편이 공직자들의 큰 저항없이 추진될 가능성도 있게 된다.¹³⁾

먼저 民營化란 행정서비스의 계약화나 경쟁적 장치의 도입을 의미한다. 이 논문의 는 석 대상기간중 민영화가 발생한 예로는 1987년 전매청이 담배인삼공사로 개편된 경우를 들 수 있다. 전매청은 인력과 모든 유형의 예산 규모 면에서 극대열 외기 ¹⁴⁾으로 분류된 대규모 국가기구였다(표 5). 이 기관의 公企業化는 1980년 대초 ¹⁵⁾래 증대되기 시작한 한국에서의 국가기구 감축 압력에 대한 고급 공직자들(이 경우 특히 재무부의 정책수준 공직자들)의 관청형성전략이 성공적으로 이루어진 조형적인 예가 된다.

分割化는 중앙정부기관에서 지방정부기관 또는 중앙기관의 하위기관으로 기능과 조직 등이 분산되는 것을 의미한다. 이 분권화 개념이 적용될 수 있는 예로서 1991년에 경찰청이 독립·신설된 경우를 들 수 있다. 본래 내무부는 전달-통제기관의 성격을 지니고 있었으나 (1982년에 핵심/사업예산비가 50%), 순수한 전달기관으로 성격을 지닌 경찰청(1992년에 핵심/사업예산비가 93%)을 분리·독립시킨 것이다. 이로써 내무부는 좀더 순수한 형태의 통제기관(1992년에 핵심/사업예산비가 불과 4%)으로 전환될 수 있었다.¹⁶⁾

-
- 13) 1980년대 영국 대처 행정부의 경험에 보여주듯이, 이러한 변화들은 고위관리자들의 전호에 부합되는 기관재구성에 해당하는 제도적 변화로서, 오히려 이들에 의해 환영되고 적극적으로 추진될 수도 있는 사항이다. 또한 대부분의 자유민주주의 하에서의 후지국가 확대가, 복잡하고 분권화된 하위수준의 중앙정부기관망을 형성하는 식으로 특징적인 제도적 발전을 이루어 온 경향도 같은 논리에 의해 설명될 수 있다 (Dunleavy, 1991).
- 14) 물론 내무부 치안본부에서 경찰청으로 분리·독립된 이유에는, 이 기간 동안 한국에서 정치적 민주화가 크게 진전됨에 따라 경찰의 정치적 중립성에 대한 사회로부터의 요구가 커던 점도 포함될 수 있다. 또한 내무부 안에서 오랫동안 존재해왔던 지방행정 하위기구와 경찰행정 하위기구간의 경쟁 및 갈등 관계에 의해서도 부분적인 설명이 가능할 것이다. 그러나 극대열외기구로서 방대한 인력과 예산 규모를 유지해온(표 5) 내무부 고위 공직자들이 1980년대초 이래 한국에서 행정개혁에 있어서 나의 규범화하기 시작한 이른바 '작은 정부' 추세에 적지 않은 부담을 느낀 것도 사실이다(鄭用德, 1995). 이처럼 기구 감축의 외압에 직면한 내무부 고위 공직자들이 택한 대안은 집행위주의 고인력 하부기구(이 경우 치안본부를 중심으로 한 경찰본부)를 외부로 分蜂(hiving-off)시키는 이른바 관청형성전략이었던 것으로 설명하는 것이 가능하다.

·글으로 脫制度化란 대규모 인력집약적 공식조직들(이를테면 공공시설로서의 고아원, 양로원, 장기정신치료기관 등)을 폐쇄하고, 좀더 제도화되지 않은 형태의 프로그램으로 대체시키는 방법을 의미한다. 우리의 경우 분석대상기간 동안 중앙행정기구 수준에서 탈제도화가 이루어진 예로는 사회정화위원회(1980~1989)를 들 수 있다. 이 기구는 제5공화국 초에 전두환 행정부에 의해 “국민운동으로서의 사회정화운동 및 공직사회의 정화업무를 담당한다”는 명분으로 신설된 特別司正機關이었다. 그러나 감사원·검찰·경찰 등 기존하는 행정통제조직들과 업무의 중복이 있을 뿐만 아니라, 정부주도의 국민운동이 지니는 정치적 성격 등 많은 논란이 제기되던 가운데, 제6공화국 초 노태우 행정부의 행정개혁과정에서 폐지되기에 이른 것이다(행정개혁위원회, 1989: 156~159). 이 기구의 폐지에는 무엇보다도 정치적인 이유가 가장 크게 작용하였으나, 기구들간의 업무 중복이 이른바 ‘작은 정부’ 실현이라는 가치기준에 배치된다는 명분도 작용하였다. 이와 거의 유사한 배경이어서 폐지된 또 다른 정치적 기구로는, 본 연구의 분석대상에 포함되지는 않았으나, 전두환 정권 말기에 신설되어 역시 노태우정부 초 행정개혁과정에서 폐지된 국가원로자문회의(1988~1988)를 들 수 있다(행정개혁위원회, 1989: 130~132).

다음은 이와 같은 여러가지 형태의 관청형성전략이 한국의 전체 국가기구 성장에 기친 영향에 관해 검토해 보기로 한다. 먼저 중앙국가 전체 인력은 10년간 4%의 증가율을 보였다. 이는 같은 기간 중 인구증가율(11%)이나 전체 취업인구증가율(27%)보다 매우 낮은 비율이다(鄭用德, 1993d). 예산규모 면에서는 핵심예산이 4.42% 증가하였고, 중앙정부의 공식적 예산규모에 해당하는 사업예산이 215% 증가하였다. 이와 같은 예산 증가율은 국내총생산(326%), 국민총생산(341%), 국부소득(410%)에 비해서는 훨씬 낮은 수준이다(鄭用德, 1993d). 또한 중앙정부의 연평균 예산증가율면에서 이 시기(1982~1992년 사이에 13%)는 그 이전 몇 년간(1975~1981년 사이에 32%)에 비해 훨씬 낮다. 중앙정부예산의 對國民총생산 비율면에서도 이 시기(1982~1992년간 연평균 15%)는 그 이전 몇 년간(1975~1981년간 연평균 18%)보다 낮다. 같은 시기에 있어서의 공무원 총인원의 증가율도 연평균 5%(1975~1981)에서 3%(1982~1992)로 낮아졌다. 따라서 이 도문의 분석대상기간 동안 한국의 중앙국가기구 규모는 그 이전에 비하여 상대적으로 낮은 증가율을 보인 셈이다.

그러나 이 기간 동안에도 중앙국가의 전체 인력이나 예산의 규모가 감축된 것은

아니구.¹⁵⁾ 따라서 관청형성모형의 적실성과 타당성을 좀더 적극적인 수준에서 검증해 볼 수 있는 기회가 마련되지 못한 셈이다. 이처럼 분석대상시기 동안에 한국의 중앙국가 인력 및 예산 규모의 감축이 이루어지지 않은 이유는 본 연구가 설정한 뉴석대상 시기(1982~1992) 자체가 지난 특수성에서 찾을 수 있을 것이다. 이 연구의 분석이 1982년부터 이루어지고 있으나, 바로 그 직전인 1981년 10월 이른바 ‘10·15 행정개혁’에 의해 이미 대규모의 인력 및 조직감축이 있었던 점이다. 이 때 3만 6천명에 이르는 중앙정부 인원과 7개의 장·차관급을 비롯해 모두 600여명에 이르는 중앙정부조직(전체의 12%)의 감축이 단행되었다 (鄭用德, 1995). 이와 같은 대규모 감축은 한국 정부수립 이후 처음 있었던 일이며, 그 후 한동안은 더이상의 감축이 단행되기 어려웠을 것으로 풀이된다. 더욱이 이 때의 인원·부수 과정에서 많은 정치적 부작용이 수반되었던 점도 그 후에 더이상의 기구 축소를 어렵게 만든 요인으로 작용했을 것으로 보인다. 그후 다시 대규모 중앙정부 인력과 조직의 감축이 단행된 것은 역시 이 논문의 분석대상에는 포함되지 않은 김영삼 행정부 출범이 있은 직후부터의 일이다. 1993년 3월과 1994년 12월 2 차례로 걸쳐 있었던 기구개편의 경우 모두 1,140명의 인원과 9개의 장·차관급을 비롯해 모두 175개의 조직 감축이 있었다. 이 밖에도 각 부처별로 자율적으로 진행된 조직감축이 있었다. 예를 들면, 1994년 1월부터 11월 사이에 28개 중앙부처에서 모두 1실, 4국, 35과의 조직 감축과 212명의 자율적인 정원 감축이 이루어졌다 (鄭用德, 1995). 따라서 분석대상 시기에 이처럼 과감한 기구개편이 있었던 시기를 포함시키는 것이 관청형성모형을 좀더 의미있게 적용하기 위해 필요할 것으로 본다. 즉 1981년의 ‘10·15 행정개혁’ 이전부터 1994년의 ‘12·3 정부조직개혁’ 이후까지 분석의 대상범위를 연장하는 것이다. 이 경우 한국의 중앙국가 규모는 대한 좀더 劇的인 變化를 분석에 포함할 수 있게 되는 것이며, 그만큼 관청형 모형의 적실성과 타당성을 검증하는 데 모두 도움이 될 것으로 본다.

관청형성모형의 적용을 통해 규명할 수 있는 또 다른 사항은 國家政策領域別로 國家結構가 분포되는 형태에 관한 것이다. 신우익 공공선택론에 따르면, 국가성장은 특히 福祉政策部門(예: 집합소비 및 사회보장)에 의해 이루어진다고 한다. 복지정책들이 예산극대화 관료들(즉 ‘복지관료들’)에 의해 지배되는 관계로, 공공서

15) 1) 기간 동안의 한국의 예산 증가율은 신우익의 논리를 가장 전형적으로 적용하여 누가기구의 과감한 감축을 시도했던 영국 대처 정부의 예산증가율(1978년~1987년 사이 128% 증가)에 비하면 월등히 높은 수준이다. 더욱이 소비자물가지수면에서 영국의 경우(1978년~1987년 사이에 연평균 8.3% 증가)가 우리(1982년~1992년 사이에 연평균 5.0% 증가)보다도 높았던 점을 고려하면, 이 차이는 더 커지는 셈이다.

비_는의 사회적 낭비 혹은 이른바 ‘종속형성적’ 이전지출이 발생한다는 것이다 (鄭用德, 1993a). 그러나 관청형성모형에 의하면, 복지정책부문은 중앙국가기구 가운데 주로 이전기관들에 의해 관리된다. 그리고 이 이전기관들에 속해있는 합리적·자익_는구적 관료들이 전체 국가지출 규모에 큰 영향을 줄 만큼 예산극대화를 추구할 동_는은 매우 낮다고 본다. 한편 신우익론자들은 – 그들이 복지부문에 대해 극렬하게 비판하는 것과는 달리 – 국방 및 법·질서·방어부문에 대해서는 항상 그들의 비판대상에서 제외시키면서, 이 분야에 대한 지속적인 지출을 우선적으로 강조한다. 이 두 부문의 서비스는 이른바 고전적 ‘公共財’로서 정부가 제공할 필요성과 정당성을 모두 갖추고 있다는 주장이다. 그러나 관청형성모형에 따르면, 중앙국가 수준_는에서 이 두 정책부문은 전달기관 또는 대규모 계약기관(즉 국방조달 등)에 의해 관리된다. 이를 전달·계약기관에서의 합리적 관료들이 그들의 핵심·관청예산 극대화에 전력할 것임은 명약관화한 노릇이다 (鄭用德, 1993a; 1993b).

실제로 한국에서 분석대상기간 동안 이루어진 국가성장(state growth)에 정책 부문별로 어떠한 영향을 미쳤는가를 살펴보기로 한다. 먼저 정책영역별로 국가성장이 기여한 정도를 분석해 보았다(표 11 및 표 12). 중앙국가 전체의 인력 증가에 가장 큰 기여를 한 정책영역은 국방·해외(56%)와 법·질서(94%) 부문이다. 반면에 사회보장(2%)과 집합소비(-45%) 부문은 단지 낮은 수준의 기여를 했거나, 오히려 국가기구의 감축에 기여한 것으로 분석된다. 핵심예산면에서는 역시 국방·해외(45%) 및 법·질서(23%) 부문이 가장 많은 기여를 했으며, 사회보장(2%) 부문은 거의 기여를 하지 않은 것으로 나타났다. 다만 복지기능을 부분적으로 수행한다고 할 수 있는 집합소비(23%) 부문도 국가성장에 상당한 기여를 한 데이다. 사업예산을 기준으로 하는 경우는 집합소비(31%) 부문이 국방·해외(21%) 및 법·질서(21%) 부문보다도 더 많은 기여를 하였다. 그러나 사회보장(6%) 부문은 역시 낮은 기여를 하였다. 종합해 보면, 국방·해외와 법·질서 부문_는 합한 경우 전체 국가성장에 인력면에서 151%, 핵심예산면에서 69%, 그리고 사업예산면에서 41%의 공헌을 한 셈인데 반해, 사회보장과 집합적 소비를 합한 경우는 인력면에서 -43%, 핵심예산면에서 24%, 그리고 사업예산면에서 37%의 기여를 한 것이다. 이러한 분석 결과는 결국 한국의 국가기구 성장이 국방·법·질서 유지 등의 전통적 국가기능에 의해 주도된 반면, 복지부문의 국가기능에 의해서는 낮게 관련되었음이 밝혀주고 있는 것이다.

- 와같은 결과가 발생한 이유를 설명하기 위해 다음은 국가성장에 대한 관청유형_는 공헌도를 분석해 보기로 한다. 먼저 인력 규모의 증가에서는 전달관련기관들

〈표 11〉 한국 중앙국가성장의 정책영역별 공헌 (1982년~1992년)

| 정책영역 | 인 력 | | 핵심예산 | | 사업예산 | |
|----------|----------|--------|-------------|--------|--------------|--------|
| | 증가된 인원수 | 비 중(%) | 증 가 액 | 비 중(%) | 증 가 액 | 비 중(%) |
| 국방·해외 | + 25,635 | 56.4 | + 3,257,749 | 45.4 | + 6,533,973 | 20.9 |
| 법·질서 | + 42,766 | 94.1 | + 1,657,666 | 23.1 | + 6,415,262 | 20.5 |
| 집합소비 | - 20,646 | - 45.4 | + 1,622,382 | 22.6 | + 9,848,176 | 31.4 |
| 농수산 | - 5,694 | - 12.5 | + 198,054 | 2.8 | + 2,189,059 | 7.0 |
| 중앙정부조직 | + 617 | 1.4 | + 122,122 | 1.7 | - 916,949 | - 3.0 |
| 사회보장 | + 1,027 | 2.3 | + 108,010 | 1.5 | + 1,867,742 | 6.0 |
| 고용·거래·동역 | + 426 | 0.9 | + 107,312 | 1.5 | + 1,945,006 | 6.2 |
| 건설·환경·토지 | + 1,320 | 2.9 | + 106,865 | 1.5 | + 3,478,970 | 11.0 |
| 계 | + 45,541 | 100.1 | + 7,180,160 | 100.1 | + 31,361,239 | 100.0 |

단위 : 예산=백만원, 인원수=명

〈표 12〉 한국 중앙국가성장의 관청유형별 공헌 (1982년~1992년)

| 관청유형 | 인 력 | | 핵심예산 | | 사업예산 | |
|------------|-----------|---------|-------------|---------|--------------|---------|
| | 증가된 인원수 | 비 중(%) | 증 가 액 | 비 중(%) | 증 가 액 | 비 중 |
| 전달기관 | + 132,831 | + 289.7 | + 5,683,814 | + 79.2 | + 9,275,610 | + 29.6 |
| 전달·이전기관 | + 1,037 | + 2.3 | + 74,123 | + 1.0 | + 265,590 | - 0.8 |
| 전달·통제기관 | - 76,072 | - 165.9 | - 773,218 | - 10.8 | - 1,468,637 | - 4.7 |
| 전달과 관련기관 계 | + 57,796 | + 126.1 | + 4,984,719 | + 69.4 | + 8,072,563 | + 25.7 |
| 이전기관 | + 1,858 | + 4.1 | + 235,498 | + 3.3 | + 4,596,566 | + 14.7 |
| 제약기관 | + 757 | + 1.7 | + 147,948 | + 2.1 | + 3,698,135 | + 11.8 |
| 이전·약기관 계 | + 2,615 | + 5.8 | + 383,446 | + 5.4 | + 8,294,701 | + 26.4 |
| 조세기관 | + 3,190 | + 7.0 | + 297,681 | + 4.1 | + 301,388 | + 1.0 |
| 규제기관 | + 529 | + 1.2 | + 38,377 | + 0.5 | + 34,762 | + 0.1 |
| 거래기관 | - 12,690 | - 27.7 | + 485,594 | + 6.8 | + 535,562 | + 1.7 |
| 봉사기관 | + 3,446 | + 7.5 | + 167,637 | + 2.3 | + 100,506 | + 0.3 |
| 기타기관 계 | - 5,525 | - 12.1 | + 989,289 | + 13.7 | + 972,218 | + 3.1 |
| 통제기관 계 | - 9,035 | - 19.7 | + 822,706 | + 11.5 | + 14,021,757 | + 44.7 |
| 계 | + 45,451 | + 100.1 | + 7,180,160 | + 100.0 | + 31,361,158 | + 100.0 |

단위 : 예산=100만원, 인원수=명

(12%, 그리고 순수 전달기관들만의 경우는 290%)이 가장 큰 기여를 했으며, 이전기관들의 경우는 단지 4%의 기여에 그치고 있다(표 12). 전체 중앙국가의 핵심예산 증가에 대해서도 전달관련기관들의 경우가 가장 높은 기여(69%, 그리고 순수 전달기관들의 경우는 79%)를 한 반면 이전기관들의 경우는 단지 3%의 기여에 그치고 있다. 정부의 공식적 예산규모에 해당하는 사업예산의 증대에 가장

는 기여를 한 기관유형은 통제기관(전체 사업예산 증가의 45%를 공헌)이며, 그 다음으로 전달관련기관들 역시 높은 기여(26%, 단 순수 전달기관들의 경우 30%)를 하였다. 그러나 이전기관의 경우는 이보다 매우 낮은 15%에 머물고 있다(표 1-2). 그런데 국방·해외 및 법·질서 부문이 모두 전달관련기관에 해당하는 반면, 사회보장을 담당하는 기관들은 이전기관에 속한다. 이 점을 감안하면, 한국에서 이 연구의 대상기간 동안 중앙국가성장이 주로 전자에 의해 주도된 이유가 자연스럽게 설명된다.¹⁵⁾

이 연구를 통하여 관청형성모형의 이론적 명제들이 한국에서도 대부분 검증되었다. 다만 앞에서 지적한 것과 같이, 이 연구의 분석대상 시기 중에도 중앙국가 성장이 – 비록 그 이전에 비하면 낮은 수준이기는 하지만 – 지속되었기 때문에, 관청형성모형의 설명력을 좀 더 적극적으로 검증해 볼 기회를 갖지는 못하였다. 일반적인 인식이나 특히 신우익 공공선택론의 주장과는 달리, 국가기구가 때로는 감소되거나, 아니면 최소한 증가율의 감소가 급격히 이루어질 수도 있다. 이 점을 입증하고, 그 이유를 도구적 합리성을 추구하는 관료들의 선택 결과인 것으로 설명하려는 것이 관청형성모형의 진수라고 할 수 있다. 이 점은 앞으로 분석대상 범위를 1981년 10월 이전 또는 1994년 12월 이후까지 확대하는 후속 연구에 의해 보완되어야 할 과제로 남는다.

이 밖에 앞으로 추가될 연구과제로는 나라별로 중앙국가기구들을 상호비교하는 일이다. 중앙국가기구의 상대적 규모와 이들의 예산구조(budgetary structures) 등을 비교하고, 아울러 이들이 특히 어떤 유형의 정책영역에 집중되는가를 분석해 보는 일이다. 또한 이 결과들을 여러 기능주의 모형들의 국가기구 특성과 상호 연관시켜 검토하는 것도 흥미있는 작업이 될 것이다 (鄭用德, 1993c; 1993d). 관청형성모형을 통한 경험적인 연구가 현재 英國 중앙국가에 대해 실시되었으며, 美國聯邦政府에 대해서는 현재 진행 중에 있다(Dunleavy, 1989a; 1989b; 1991). 한편 우리와 관료문화면에서 유사한 점이 많은 일본에 대한 연구를 수행할 필요가 있을 것으로 본다. 이를 여러나라 국가기구에 대한 경험적 연구결과와 이 논문의 한국자료들을相互比較함으로써, 그만큼 관청형성모형의 타당성 검증이 이루어질 수 있음을 물론 좀더 합리적인 행정개혁 방안의 모색에도 도움이 될 수 있을 것이다.

관청형성모형은 중앙수준의 국가기구 분석 외에 각 정부수준(tiers)별 기능배분

15.) 곧 관청형성모형의 타당성을 입증해 주는 것이기도 하다. 한편 복지기능을 부분적으로 수행하는 집합소비 부문의 경우는 전달관련기관에서 통제기관에 이르기까지 다양한 관청유형에 분포되어 있어 일관된 적용이 곤란하다.

에 대해서도 적실하게 응용할 수 있다. 이 모형의 적용을 통해 중앙—지방정부간 관계에 관한 여러 선행 연구들의 타당성 검증이 가능해진다. 이를테면 二元國家論이나 合理的 選擇論에서 제시하는 政府水準間 機能配分 樣式을 관청형성모형과 더불어 적용하는 식이다 (鄭用德, 1994; Peterson, 1981; Saunders and Cawson 1982; Stoker, 1995). 특히 우리의 경우 1990년대 초 이래 지방의회의 재구성을 계기로 중앙—지방간 기능재배분에 대한 많은 재검토와 실질적인 변화가 이루어지고 있다. 이와 같은 변화에 대한 설명과 예측에 관청형성모형은 적실하게 활용될 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 鄭用惠, 1993a, “合理的 選擇으로서의 國家機構 形成,”『社會科學』, 32(2), 21—57.
- _____, 1993b, “한국 中央國家의 구조적 조직,”『韓國政治學會報』, 27(1), 7—35.
- _____, 1993c, “資本主義國家의 機能과 機構,”『韓國官僚制와 政策過程』, 서울: 다산출판사.
- _____, 1993d, “‘資本主義國家論’에 의한 韓國 中央國家機構의 類型別 分析,”『韓國行政學報』, 27(3): 677—704.
- _____, 1994, “中央政府와 地方政府간의 機能 및 政策決定權限의 적정배분에 관한 연구,”『성곡논총』.
- _____, 1995, “韓國의 政府組織 改編,”『한국정책학보』, 4(1).
- 행정개혁위원회, 1989, 『행정개혁에 관한 건의』, 서울: 행정개혁위원회.
- Dowis, A, 1967, *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown.
- Dunleavy, P, 1989a, “The Architecture of the British Central State: Part I, Framework for analysis”, *Public Administration*, 67(3), 249—75.
- Dunleavy, P, 1989b, “The architecture of the British central state: Part II, Empirical findings.” *Public Administration*, 67(4), 391—417.
- Dunleavy, P, 1991, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Hempel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Dunsire, 1995, “Administrative Theory in the 1980s: A Viewpoint,” *Public Administration*, 73(1), Spring: 17—40.

- Niskanen, W., 1971, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Artherton.
- Peterson, P., 1981, *City Limits*, Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Saunders, P. and A. Cawson, 1982, "Corporatism, Competitive Politics and Class Struggle" R. King. ed. *Capital and Politics*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Stocker, G, 1995, "Intergovernmental Relations," *Public Administration*, 73(1), Spring: 101–122.