<한국재정학회 추계학술대회 발표논문>

정부예산배분에서의 지대추구 규모 및 영향요인 고찰
: On-Budget과 Off-Budget의 비교를 중심으로

The Research for the Size of Rent Seeking and the Factors in the Government Budget Allocation
: Focused on the comparison between On-Budget and Off-Budget

성명 : 박 민정 (Park Min Jeong)
소속기관 : 한국행정연구원 혁신변화관리센터 부연구위원
주소 : 서울시 강남구 역삼1동 701번지 서울상록회관 한국행정연구원 909호
연락처 : 02) 2007-0517 / 016-853-6681
전자우편주소 : mjpark@kipa.re.kr

정부예산배분에서의 지대추구 규모 및 영향요인 고찰
: On-Budget과 Off-Budget의 비교를 중심으로

<국문초록>

정부예산과 관련된 연구들은 주로 예산과 관련되는 관료나 장관 및 의원 개인의 행태연구, 상임위 및 예결위, 본회의 및 지방의회의 제도 및 예산관련 법령 및 규칙과 같은 법제 연구, 예산 총량의 변화에서 나타나는 규칙성, 즉 점증주의 성향 여부의 발견 등에 관심을 집중시켜왔다. 그러나 이러한 연구들에서는 정부의 예산배분에 지대추구(rent seeking) 국면이 상당히 있음을 간과해 왔다.

정부로부터 차별적 지출 혹은 세제상의 편익이 있게 되면, 다양한 경제주체들은 정부로부터 이러한 혜택을 수여받기 위한 활동에 가담하게 되고, 그 결과 사회적 비용을 유발하게 된다. 그러나 기존 연구에서는 정부의 예산을 단순히 자원이 정부로부터 개인이나 집단으로 이전되는 활동으로만 보고 그 과정에서 일어나는 거래비용이라 할 수 있는 지대추구의 낭비에는 그다지 큰 관심을 두지 못했다. 그러나 본 연구에서는 정부의 예산배분이라는 것이 단순히 정부로부터의 자원 이전적 성격뿐만 아니라, 정치적 성격으로 말미암아 지대추구활동을 야기 시키게 되고 그 결과 사회적 낭비를 가져옴을 보여주고자 거시적 접근을 통해서 분석하였다. 이를 위해 지대추구크기의 시계열적 추세변화와 함께 지대추구크기에 영향을 미치는 거시적인 변수(정부규모, 1인당 GDP, 재정적자, 선거, 정권변수)들과의 관계를 고찰하며 그 결과 이러한 변수들이 지대추구로 인한 사회적 낭비의 크기에 미친 영향력을 고찰해 보았다.

분석결과, 약 30년간 우리나라 정부예산에 있어 지대의 상대적 크기는 대체로 지금까지 점차 감소하고 있는 추세를 보여주었으며, 이러한 지대의 크기에는 정부의 규모와 정권변수가 유의미한 영향력을 미친 것으로 나타났다. 일반회계, 기금 양자에서 지대추구크기는 정부의 규모 즉 자원배분에 있어 정부가 개입하는 정도와 양(+)의 상관관계가 나타났고, 정권변수의 영향력에서는 일반회계의 경우 김영삼정권이 지대추구의 크기에 (-)의 영향력을 미쳤고, 기금에서는 김대중 정권이 (-)의 영향력, 노태우정권이 (+)의 영향력을 미친 것으로 나타났다. 세부적으로 일반회계와 기금의 지대크기를 비교해 본 결과 재량성과 안정성이 높은 기금의 경우, 지대의 크기가 훨씬 더 큰 결과를 가져왔고, 분야별로는 경제, 사회개발, 교육, 국방분야의 순으로 높게 나타났다. 정권별로는 유신정권의 경우 가장 크기가 컸으며, 김영삼 정권이 상대적으로 가장 적은 크기를 보여주었다.

Ⅰ. 서론

정부의 예산배분은 전통적 국가관에 의한다면 국가 전반적 운영에 대한 물적 지원과 함께 국가가 주체가 된 사업수행, 민간에 대한 지원, 경제적 활동 촉진 등의 정부기능을 수행하기 위한 중요한 역할이라 볼 수 있다. 정부의 기능을 크게 보호적 기능, 생산적 기능, 재배분적 기능으로 본다면(Kasper & Streit, 1999), 이러한 기능을 제대로 수행하기 위해서는 정부예산이란 것이 필수적이다. 그러나 예산은 정부의 시책 또는 행정에 필요한 화폐적 수단의 공급 또는 승인에 관한 절차상 제도 이상의 중대한 정치적 성격을 갖는다.

예산배분과정에서 발생하는 정치적 성격을 고려하면, 반드시 이러한 정부로부터의 이전이란 것이 진정 사회적으로 바람직한(desirable) 결과만을 가져오는 것인가에 대해 의문을 가지지 않을 수 없다. 즉 정부의 예산이라는 것은 희소한 자원을 어떻게 효율적으로 적재적소에 배분하는가 하는 결정이므로, 이러한 희소한 자원을 배분하는데 있어서 다양한 가치를 반영해야하는 정부로서는 절대적인 기준이라는 것이 있을 수 없고, 한 국가에서 정부예산을 필요로 하는 수많은 분야로 가장 최적의(optimal) 배분을 한다는 것이 사실상 어려운 일이다. 이뿐 아니라, 집합적 의사결정(collective decision making)을 통해서 예산배분이라는 것도 결정될 수밖에 없으므로, 이로 인한 다양한 정치적 행동들이 야기된다. 이러한 정치적 행동의 결과, 예산배분은 달라 질 수 있는데, 정부의 예산 배분에 영향을 미칠 수 있는 정치적 행위자들의 파워와 그들 간의 구도가 어떻게 이루어지는가에 따라서 그 결과는 달라질 수 있는 것이다. 정부예산을 둘러싸고 벌이게 되는 이러한 정치적 작용들의 결과, 실질적으로 정부예산배분이 필요한 분야에 예산이 배정되지 못하게 됨으로써 사회적 낭비가 발생하게 될 뿐 아니라, 어떡하든 자신(개인, 기업, 이익집단)들에게 불리하지 않은 결과를(예산의 증액을 가져오거나, 기존예산의 삭감을 막는 것) 가져오기 위한 시간, 돈, 노력들의 투입으로 인한 사회적 낭비를 고려한다면, 그동안 단순히 정부예산배분을 이전적인 측면에만 한정하여 봄으로써 그 이면의 이러한 낭비적 행태를 고려하지 못한 시각의 한계점이 드러나게 되는 것이다.

정부에 의하여 차별적으로 세제상의 편익 혹은 정부지출이 있게 되면, 개인이나 집단은 로비활동에 종사하거나, 혹은 의사결정권력으로 접근하여, 정부로부터 유리한 영향을 받을 수 있는 활동에 가담하고자 한다(Buchanan, 1980). 즉 정부 지출자체는 상당히 차별적 성격을 지니고 있고 재량의 정도가 크기 때문에 지대추구활동의 여지가 큰 것이다[1]. 그럼에도 불구하고, 정부의 예산 배분에 대한 기존의 이론들에 의하면 정부의 예산을 단순히 자원이 정부로부터 개인이나 집단으로의 이전되는 활동으로만 보고 그 과정에서 일어나는 거래비용이라 볼 수 있는 지대추구의 낭비에는 그다지 큰 관심을 두지 못했다. 실제로 지대추구의 악은 지대 그 자체가 아니라 지대를 추구하고 얻기 위하여 유용된 자원의 낭비인 것이다. 본 연

1) 실제로 지대추구관련 문헌들에서도 정부가 지대추구활동을 일으키게 되는 주요한 두 가지 원인은 정부가 특정기업에게 독점권을 설정해주거나, 특정개인이나 기업에게 정부로부터의 이전(transfer)이 있을 경우 지대추구활동이 발생하게 된다고 본다. Tullock(1989)은 정부로부터의 이전도 독점적 제한(monopolistic restrictions)이라는 의미와 다소 유사하게 보고 있다. 대체로 두 개념 모두가 지대추구활동의 결과이며, 대규모의 비효율성 측면이 있다.

구는 이러한 정부예산배분에 있어서 사회적 낭비 즉 지대추구로 인한 낭비측면에 초점을 맞추어 정부예산배분을 고찰해보고자 한다.

본 연구에서는 정부의 이전적 활동에서의 상당한 지대추구낭비가 수반된다는 것을 전제로 하여 정부예산에서의 지대추구의 크기를 추정하여 지대추구로 인한 낭비의 정도를 알아보고, 이러한 지대추구의 크기에 영향을 미치는 요인들은 무엇인가를 밝히기 위해 일반회계와 기금이라는 On-Budget과 Off-Budget의 비교측면으로 고찰하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 지대추구의 의의

1) 지대추구의 개념

지대추구란 국가의 후원아래 부의 이전을 추구하는 개인들의 자원낭비활동이며, 가치를 극대화하려는 개인적 노력이 사회적 잉여보다는 사회적 낭비를 유발하는 제도적 배경하의 행태를 묘사하기 위해 고안된 용어이다(Buchanan, 1980). 바그와티(Bhagwati,1982)는 이를 "직접적 비생산적 행위(Directively Unproductive Activities)"라고 명명하고 있다. 그 외에도 "인위적으로 고안된 부의 이전을 추구하는데 자원을 낭비하는 행위"로 보고 있으며(Tollison, 1982 :577), Tullock은 지대추구자를 "실제로 생산을 향상시키지는 않지만 그들에게 특별한 지위나 독점적 권한을 줌으로써 그들의 소득을 높이는 어떤 것에 투자하는 사람들"이라고 정의하고 있다(Tullcok,1980). 한편 Ekelund & Tollison은 "사회적으로 비용이 드는 부의 이전을 추구하는 것으로 일반적으로 이 개념은 경제에의 국가개입이 인위적으로 지대를 초래하는 경우에 적용되는 것"으로 본다(Ekelund & Tollison,1997 : 28-9).

즉 정부의 개입에 의해 발생하는 경제적 지대를 획득하기 위해 자원을 낭비하는 활동인 것으로, 그 대표적인 행태로 국가가 승인한 독점권으로부터 개인이 수익을 추구하는 활동, 정부가 인가해주는 독점을 획득하거나 규정을 유리하게 바꾸려고 노력하는데 자원을 사용하는 것, 인위적으로 발생된 이전수입에 대한 경쟁을 하는데 자원을 낭비하는 활동들을 들 수 있다.[2] 이러한 정부의 독점권 설정 뿐 아니라, 정부 인위적인 이전에 의해서도 지대는 발생하고 여기에 대한 지대추구도 있다. 즉 정부에 의하여 차별적으로 세제상의 편익 혹은 정부지출이 있을 경우, 개인이나 집단은 로비활동에 종사하거나, 혹은 의사결정권력으로 접근하려고 하거나, 정부로부터 유리한 영향을 받을 수 있는 활동에 가담하고자 한다(Buchanan, 1980).

2) 지대추구의 유형

Buchanan은 지대추구지출의 유형을 독점적 허가권을 얻기 위한 기업들의 지대추구 활동, 뇌물을 공여 받을 수 있는 공직에 들어가기 위한 지대추구활동, 조세부과와 정부지출상의

2) 이러한 활동도 크게 두 가지로 그 유형을 나눌 수 있겠는데, 합법적 활동에는 로비, 설득, 광고, 외부인사고용, 기업의 서울로의 이전 등과 비합법적인 활동으로서는 뇌물, 부정, 밀수, 탈세, 암시장 등의 형태 등이 있다.

차별적 조치에 대한 지대추구활동 세 가지로 나누어 제시하면서 지대추구의 유형을 구분하였다. (Buchanan, 1980 ; 황수연, 1999)

본 연구에서는 Buchanan의 분류에 의하면 세 번째 유형 중에서도 정부지출을 통한 지대추구를 보려는 것이다. 이는 정부가 세입, 세출과정에서 차별적인 조치를 취함으로써 특정 민간(개인, 기업)에게 유리하게 특혜를 주는 경우라 할 수 있다. 다른 집단과 차별적으로 특정한 집단이 정부예산(On-Budget과 Off-Budget을 모두 포함), 즉 정부지출을 더 많이 할당받거나, 혹은 기존의 지출액을 삭감되지 않고 계속적으로 확보[3]하도록 하려는 집단[4]들이 정부나 의회와 같은 예산배분에 중요한 영향을 미치는 대상에 대한 로비활동을 협의의 지대추구라고 정의한다. 그러나 오늘날 McChesney(1999)등이 주축이 되어 이러한 지대추구의 개념을 더욱 확장하여 보여주고 있다. 보다 광의의 지대추구개념은 단지 이익집단이 정부를 대상으로 하여 요구하는 측면에 초점을 둔 협의의 지대추구개념에 관료나 정부의 주도적인 지대추출(Rent Extraction)활동까지도 포함하여 이를 지대추구로 보았다. 반드시 이익집단이 지대를 얻기 위해 정부를 대상으로 하는 활동에 국한되었던 개념에 대해 보다 더 범위를 확대시켜, 관료나 정부가 능동적으로 지대를 창출할 수 있음을 보여주기 위해서는 이러한 광의의 개념을 채택할 필요가 있다. 특히 우리나라의 경우 정부의 성격이 권위주의적 성격이 강했던 이유로, 정부주도적 지대창출활동이 많았다. 특히 정권유지를 위해 정치자금 조달의 방법으로 정부가 먼저 기업이나 이익집단들을 대상으로 하여 지대(=특혜)를 제안하고, 이에 대한 대가로 정치자금을 회수하는 등의 형태들이 빈번했던 것이다.[5] 따라서 본 연구에서도 광의의 지대추구개념을 지대추구로 정의한다.

3) 지대추구비용 (Rent Seeking Cost)

정부가 배분하는 지대를 얻기 위해 자원을 투입하는데 이 투입된 자원의 가치가 지대추구비용(Rent Seeking Cost)을 구성한다. 이는 생산 및 기술개발 등에 투입될 자원이 지대를 얻기 위해 소모되어 버린 부분을 의미한다. 이러한 소모된 자원에는 금전 외에 시간, 노력, 정보 등이 추가되지만 이들은 측정상의 난점, 표준화의 문제 등이 있기 때문에 주로 금전적 비용에 초점을 두는 것이 보통이다(지종화, 2005). 일반적으로 지대추구비용이라고 할 때, 뇌물을 떠오르기 쉽다. 엄격히 말하면 뇌물은 뇌물을 제공하는 자로부터 뇌물을 받는 자로의 순수한 소득이전이기 때문에 정확히 지대추구로 인한 낭비는 아니다. 단지 뇌물수수를 위해 필요한 거래비용만이 사회적 손실 즉 지대추구로 인한 낭비로 상정할 수 있는 것이다.[6]

---

3) 엄밀히 말하면 이는 지대추구의 개념 중에도 이미 확보한 지대를 뺏기지 않기 위해서 보호한다는 측면이 강하므로 이는 지대회피(Rent Avoidance), 지대보호(Rent Protection), 방어적 지대추구(Defensive Rent Seeking)이라고 한다.

4) 여기에서 집단은 반드시 이익집단에 한정하는 것이 아니라 관료집단들도 포함한다. 관료집단들도 예산배정을 위해 다른 정부기관을 상대로 시간과 노력, 비용을 투입한다는 것을 전제로 한다.

5) 지대추출의 행태는 이러한 행태 외에도 정치가나 관료가 민간(기업이나 이익집단)에게 먼저 규제의 위협을 가하고, 그들로부터 지대를 받게되면 그러한 위협을 행사하지 않는 등의 일도 흔히 일어나고 있다.

6) 뇌물 그 자체는 사회적 낭비로 여겨져서는 안 된다. 예를들어 한 항공회사가 단순히 뇌물을 제공함으로써 독점적 지위를 획득할 수 있다면, 이러한 뇌물은 항공노선을 부여하는 정부관료들에게 비용없이 주어지는 것이고, 어떤 사회적 낭비도 뇌물에 의해서 발생되는 것은 아니다. 이는 단순히 항공사를 통해서 항공사 승객들로부터 정부로의 단순한 재분배적 이전인 것이다. 뇌물이 사회적 낭비라고 볼 수 있는 것은 뇌물을 건네주는데

그렇다면 단순한 뇌물액수만을 가지고 지대추구비용을 추정할 수 없듯이, 지대추구비용을 추정하는 것은 사실상 지하경제와 연관되는 것으로 이를 추정하는 것은 상당한 어려움이 있다.[7] 설문조사 등의 직접조사의 방법의 경우 응답자가 부정적 시각에서 답변하여 결과의 통계적 유의성에 근본적 문제가 발생하기에 대체로 간접적인 지대창출 및 배분자인 관료의 소득수준과 소비수준을 비교하는 등의 방법들이 이루어지고 있다. 그러한 방법의 하나로 대변수를 활용하여 경제적 지대의 크기가 곧 지대추구의 사회적 비용으로 본다. 즉 인위적으로 발생한 지대의 크기만큼 100% 지대추구활동으로 완전히 분산 소멸되었다고 보고 지대추구비용을 추정하는 것이다. 그러나 100% 소진되려면 지대획득의 가능성이 높고, 지대추구에 사용된 자원이 정(+)의 잠재가격을 가지며, 지대 추구자가 위험중립자이고 완전 경쟁적이어야 한다는 조건을 충족시켜야 한다. 따라서 이는 추정치에 불과하다는 한계가 있기는 하다. 본 연구에서도 지대추구비용을 추정함에 있어서 이러한 어려움들을 감안하여, 지대의 크기만큼 소진된다는 전제를 받아들여 지대의 크기를 지대추구비용으로 보고자 한다.

4) 지대추구지출 (Rent Seeking Expenditure)

지대추구비용을 정의하고서 지대추구지출을 다시 정의내리는 것은 이 둘의 개념이 동일한가에 대한 논의가 있기 때문이다. Tullock, Buchanan 등의 전통적 지대추구론자들은 지대추구지출과 지대추구비용을 따로 구분하지 않고 지대추구 지출은 곧바로 지대추구비용이라고 본다. 한편 지대추구지출은 사회적 측면에 있어서 전적으로 비용인 것은 아니라는 입장도 있다(일반 균형론자). 지대추구에 지출된 일부는 어떤 사람에서 다른 사람으로 혹은 집단으로의 이전인 것인데, 이전된 자원들은 생산적으로 이용될 가능성도 있기 때문에 사회적 비용이 아닐 수도 있다. 즉 지대추구 지출의 전부 혹은 일부가 생산에 들어갔다면 이는 지출이 모두 비용일 수 없다. 그래서 지대추구지출과 개인들 사이의 자원의 단순한 이동으로서의 지출 사이는 구분될 필요가 있다는 것이다[8].

이처럼 지대추구지출과 지대추구비용을 엄별함이 타당하다. 그러나 실제의 연구에서는 이전소득 중 투자 및 소비에 지출되는 부분을 구분하여 추적하기가 어려운 점 등을 고려하면 지대추구지출은 곧 지대추구비용이라고 동일시하여 볼 수밖에 없다(지종화, 2005).

2. 지대추구의 크기

드는 거래비용으로부터 기인하는 것이다. 즉 뇌물을 건네주기 위해 로비스트들에게 지급되는 비용과 함께, 뇌물을 받기 위한 자리로의 진급을 위한 관료들의 경쟁에 따른 낭비되는 시간과 돈이 결국 사회적 낭비로 볼 수 있는 것이다(Muller, 1989).

7) 오늘날은 더 다양한 형태로 이루어지는데, 공짜 식사(free meal)를 제공하거나, 골프나 여행 등의 편익을 공짜로 누릴수 있도록 하는 등의(free recreational activity) 지대추구비용을 지출하고 있다. 왜냐하면 직접적인 금전을 제공하는 것보다 이러한 방식이 지대추구대상인 관료나 국회의원들이 보다 더 쉽게 받아들일 수 있기 때문이다.

8) 지대추구지출과 비용을 구분하여 지대추구 지출이 발생하더라도 사회적인 산출에 기여한다면 지출이 모두 비용으로 낭비된 것은 아니라고 보고 있다. 즉 지대추구 지출과 지대추구 비용을 구분하여 사회적으로 정(+)의 효과를 낳았다면 지대추구의 모든 지출이 비용으로 소진된 것은 아니라고 한다(Kahn&Jomo, 2000: 104-118 : Bhagwati, 1982 ; Varian, 1989; 김행범, 2002)

지대추구의 크기는 그 측정의 어려움으로 인하여 실질적으로 경험적 연구들이 부족한 현실에도 불구하고, <표 1>에서 보듯이 몇몇 학자들에 의해 정치자금의 액수, 이익집단의 수, 로비활동을 하는 사람들의 수 등 대변수(Proxy)를 사용하여 그 측정이 이루어져왔다.

지대추구대상	지대추구의 크기 측정방법	선행연구
독점권	▶ 독점권을 얻기 위해 지대추구자들이 얼마나 지불할 의사가 있는지를 조사하여 이 크기를 지대의 소진크기로 추정.	▷ Hazlett & Michaels(1993) Jacob & Holt(1999)
	▶ 금리차 지대 : 시장의 균형금리와 공금리차이	▷ 윤영진(1991)
	▶ 환율지대 : 공정환율과 시장환율의 차이	▷ 윤영진(1991)
	▶ 수입지대 : 수입 프리미엄의 측정[9]	▷ Kreuger(1974)
	▶ 변호사(lawyers)[10]들을 지대추구활동을 하는 사람들로 보고 법률사무소수, 변호사의 수를 지대의 크기를 나타내는 대리변수로 봄.	▷ Laband & Sophocleus (1988)
	▶ 등록된 이익단체 수를 지대추구의 크기를 나타내는 대리변수로 봄.	▷ Brumm(1999) Cole & Chawdhry(2002)
	▶ 정치자금 기부금의 액수를 지대추구의 크기를 측정할 수 있는 지표로 봄.	▷ Esty & Caves(1983) Mixon & Wilkinson(1999)
정부이전	▶ ***각 예산항목의 정부예산에서 차지하는 비율의 변동분***	▷ Katz&Rosenberg(1989) Demirbas(1999) Scully(1997) 신용민(2001)
	▶ 비교환적이고 비자비적인 이전활동에 들어가는 자원의 지출분을 측정[11]	▷ Laband & Sophocleus (1992)
	▶ 관련분야 정부지출액	▷Schneider& Naumann(1982) Kwabena(1998)

<표 1> 지대추구의 크기 측정방법

그러나 정부 예산배분에 있어 지대추구의 크기측정을 한 경우는 비교적 더 적었는데, 그 중 총 정부예산의 크기에서 차지하는 각 항목의 액수비율의 변화를 지대추구의 크기로 추정한 Katz&Rosenberg(1989)에 의해 시도된 방법이 후속연구에서도 가장 많이 적용되어 왔다. 그러나 이러한 추정방법을 적용함에 있어 다소 논란이 될 수 있는 부분이 있으며, 본 연구에서는 이를 수정하여 적용해보고자 한다.

Katz&Rosenberg(1989)의 방법론에 의하면 정부의 예산배분에 대한 t년도의 지대의 크기(R)의 측정방법은 아래 식으로, 지대의 크기의 산출은 각 기능별 카테고리의 예산항목들이 전년도 예산에서 차지하는 비율에서 올해 예산이 차지하는 비율의 차, 즉 그 변동 크기분의

9) 수입량의 대 GNP비율 추정을 근거로 하여 수입상품의 희소가치에 따른 프리미엄의 크기 추정.

10) 미국의 경우에는 대표적인 로비스트들로 변호사들의 역할이 크기 때문에 이러한 연구가 가능하다고 할 것이다. 실제 정부 대상 로비만을 전문적으로 하는 변호사들이 있기도 하기에 이들을 통하여 로비활동의 정도를 대략적으로 파악할 수 있는 것이다.

11) Government fraud, Public corruption, Financial crimes 와 같은 범죄를 조사하기 위하여 투입되어 지는 경찰의 노력이 전체 범죄를 다루는 노력에서의 비율 x 총 경찰예산 = 지대추구활동으로 야기되는 비용. 즉, 사회 전반적으로 지대추구활동이 발생됨으로 인하여 직접적으로 투자되는 비용을 측정하는데 이를 범죄관련 비용으로 산출하였다.

절대치의 합을 다시 2로 나눈 것이다.[12]

$$R_t = \frac{1}{2}\sum_{i=1}^{n} \mid S(t)_i - S(t-1)_i \mid$$ (i는 예산의 각 카테고리를 의미) - <수식1>

Katz&Rosenberg(1989) 식의 방법으로 지대추구의 크기를 추정함에 있어서 지대추구 크기의 과대추정 문제가 가장 많이 비판받는다.[13] 근본적으로 지대추구에 대한 경험적 연구에서의 문제는 지대추구를 직접적으로 측정할 수 없기에, 대부분의 연구들이 대변수(proxy)를 쓰게 됨으로써 발생한다. 본 연구도 이러한 측정에 있어서 직접적으로 정부로부터의 이전(transfer)에 대한 낭비의 크기를 측정한 것이 아니고, 데이터의 이용가능성의 한계로 정부지출액에서의 변화를 측정한 것으로 이러한 방법을 통한 지대 크기의 측정 결과가 완전하지는 않을 수 있다. 즉 정부지출로 측정한 이 크기만큼 100%가 지대추구로 다 쓰여지지 않을 수도 있으므로, 실제 지대추구로 인해 쓰여진 크기보다 훨씬 과대 추정될 수 있다. 그러나 이러한 방법론을 적용함으로써 오히려 지대추구의 크기보다 적게 추정된 부분도 있을 수 있다. 즉, 실제로 본 연구에서는 예산을 7개의 카테고리로 광범위하게 분류해서 그 변동분을 살펴보았으나, 대부분 지대추구행위가 오히려 각 부서별로 혹은 더 세부항목으로 분류된 사업별로 이루어진다고 본다면 이처럼 단순히 7개의 카테고리로 묶어서 볼 경우 그 추정값들이 오히려 더 적게 추정될 수 있는 것이다.[14] 따라서 Katz&Rosenberg(1989)는 이러한 상반되는 방향으로 작용하는 bias로 인해 서로 상쇄되므로, 과대추정의 문제는 해결된다고 보며 그들의 방법론 적용에 대한 타당성을 설명하고 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 이 방법론의 적용상에 비판받을 수 있는 예산변동에 영향을 미칠 수 있는 점증적 성격, 정치·경제적, 합리적 요인의 영향력 부분들을 보다 상세히 살펴본 후 분석을 위해 그 적용에 있어 방법론상 수정 후 연구를 진행한다.

---

12) 이 값을 다시 1/2로 나누는 이유는 한 항목에서 예산의 증가는 다른 항목에서의 감소를 의미하므로 각 항목의 절대치의 합은 이중의 낭비를 의미하기 때문에 2로 나누었다

13) Schnytzer(1994)는 대표적으로 이러한 Katz&Rosenberg(1989)의 방법론에 대해 비판하였는데, 이러한 비판에 대한 Katz&Rosenberg(1994)의 답변을 함께 보여줌으로써, 본 연구의 방법론에서 큰 문제는 없음을 확인하고자 한다. Schnytzer(1994)는 이탈리아와 같은 국가의 경우 정부의 잦은 정권변동으로 인해 각 정권별로 정부예산배분에서의 우선순위가 다름으로 인한 예산배분의 변화정도가 클 수 있으므로 이를 고려하지 않고 예산액의 변동을 모두 지대추구로 인한 것이라고 보는 것은 과대추정이라 주장했다. 그러나 이에 대해 Katz&Rosenberg(1994)가 대응하기를 정부(정권)와 관료들의 변화가 정부예산에서의 우선순위 변화를 가져온다면, 그 결과 예산배분상의 우선순위 변화로 인해 이득을 보게 되는 이익집단과 손해를 보게 되는 이익집단, 즉 재정적 counterpart가 있게 되고, 이는 자연스럽게 지대추구활동을 또 야기할 수밖에 없다고 보았다. 반대로 정권의 변화가 거의 없는 나라들에서는 우선순위가 보다 더 안정적이고 예산배분에서의 지대크기가 더 적을 것이다. Schnytzer(1994)는 각 정권이 예산배분에서의 우선순위를 변화시킬 것이라는 점은 정확히 관찰했지만, 그러한 변화가 새로운 지대구조와 이에 수반되는 지대추구활동을 가져오게 될 것을 인지하지 못한 것이다.

14) 왜냐하면 7개의 기능별 분류 속에서도 세부항목들이 있는데, 예를들어 전년도에 비해 전체 교육비의 비율은 4%가 증가되었다고 나오지만 그 세부항목으로 들어가서 초등교육비는 -10%감소되고 실업교육비가 14%증가되고 다른 항목들은 다 동일하다고 가정할 경우 실제로 교육비의 증가율은 4%로 나오지만, 각 세부항목별로 절대치의 값을 구하면 24%로 훨씬 더 클 수 있는 값이 이렇게 광범위하게 기능별로 카테고리를 묶음으로써 더 과소평가되는 부분이 있는 것이다.

첫째, 정부예산에서의 각 기능별 항목의 변동비율이 모두 지대추구로 인한 결과로 보았던 Katz&Rosenberg(1989)의 방법론의 적용에 있어서 비판사항의 하나는 지대추구의 영향이 아닌 부분으로 볼 수 있는 매년 자연스럽게 증가하는 점증적 변동분이 제거되어 있지 않다는 점이다. 오늘날 정부예산의 변동에 대한 논의에서 예산은 점증주의적 성격을 띤다는 것이 강력한 주장이고, 실제 우리나라의 정부예산의 변동을 살펴보더라도 1974년 이후부터 현재까지 일반회계 전체 예산액이 평균 17%로 매년 조금씩 증가하고 있는 경향이 있다. 실제 각 행정부처에서 예산안을 올릴 때에도 매년 예산편성 지침에도 언급되어 있듯이, 전년도 예산에 기준하여 매해 3-5% 변동을 가져오는 예산편성을 하고 있다. 이러한 실정을 본다면 예산비율의 변화에는 지대추구활동에 의하여 변화되어진 부분도 있지만, 매년 전년도 예산에 기준하여 ±α라는 점증적 성향이 반영된 부분이 있을 것이므로 이러한 점증주의적 변동분은 지대추구크기를 추정함에 있어서 제거되어질 필요가 있다.

둘째, 대체로 예산액의 변동에 대한 연구가 예산결정 요인론에 의해 지배적으로 이루어져 왔다. 예산결정론에 의하면 예산결정은 사회·경제적, 정치적 요인들에 의해 영향을 받으므로 지대추구에 의한 예산변동만을 보기 위해서는 이들 요인에 대한 제거의 필요성이 논의될 수 있다. 예산결정 요인론에서는 예산변동에 큰 영향을 미치는 주요한 설명변수인 정치적 요인, 사회·경제적 요인들은 실제적으로 지대추구활동에 영향을 미치므로 지대추구적 성격의 요인과 이들과는 상호 영향력을 미치지 않고 독자적으로 예산변동에 영향을 미치는 것이 아니다. 즉 영향요인이 구분되어 상호 독자적으로 영향력을 미친다고 보기 어렵다.[15)]

실제로 우리나라와 같은 경우는 변화가 심한 환경 속에서 예산의 변동이라는 것이 안정적으로 이루어지지 못하며, 이익집단이 정부를 대상으로 한 요구(demand)를 통해 예산액이 결정되기 보다는 정치·경제·사회적 상황과 연계되어 정부 주도적으로 예산액이 결정되는 경우가 컸다고 본다면 이러한 요소들을 어떻게 제거하고 지대추구에 의해서만 영향받은 부분을 측정할 것인가에 대한 논의가 제기될 수 있다. 이러한 논의에 앞서 지대추구의 개념을 명확히 밝히는 것이 필요하다. 일반적으로 인식하고 있는 지대추구의 개념은 이익집단이 정부를 대상으로 하여 끊임없는 요구를 통해 그들이 다른 부분에서 얻을 수 있는 이익보다 더 큰 이익을 정부로부터 얻어내고자 하는 것이라고 보고 있다. 그러나 이 개념은 협의의 지대추구개념인 것으로 오늘날 광의의 지대추구의 개념에서는 반드시 이익집단이 정부를 대상으로 하여 지대추구활동을 하는 것만을 보고 있지는 않는다. McChesney(1997)를 비롯한 오늘날 지대추구이론가들은 정부 주도적으로 이루어지는 지대추구, 즉 엄밀히 말하면 지대추출

15) 예산결정에 상당한 영향을 미치는 사회경제적 변수 중 1인당 국민소득의 증가는 일반적으로 정부의 재정력을 증대시키며, 기업과 개인의 부담능력을 높인다. 예산을 책정함에 있어서 이러한 정부의 재정력과 기업과 개인의 부담능력을 고려하여 배정액을 책정하는 것은 당연하다. 그러나 경제수준의 정도에 따라서 지대추구활동의 정도도 달라지게 되므로 반드시 1인당 소득수준이 독립적으로 예산액의 배정에 영향을 주는 것이 아니다. 즉, GDP가 커진다는 것은 정부의 예산지출규모가 커짐을 의미하므로, 정부로부터 배분받을 수 있는 지대의 크기가 커질 수 있는 것이다. 이렇게 되면 지대추구활동을 더욱 유발할 수 있다. 따라서 이 소득 수준적 측면을 지대추구의 크기에 영향력을 미치는 요소에서 제거해 버리게 되면 1인당 소득수준이 향상되어 지대추구활동에 미칠 수 있는 영향력을 제거해 버리기 때문에 역시 1인당 GDP가 주는 영향력을 제거할 수 없는 것이다.

(Rent Extraction)의 개념도 지대추구로 보는 것이다. 지대추출이라는 것은 이익집단의 요구가 없더라도 정부가 능동적, 주도적으로 지대를 창출하는 것이다. 우리나라의 경우 대통령을 비롯한 관료 즉, 정부주도적인 예산배분이 많았기에 이러한 지대추출개념으로 설명하기에 더 용이한 측면이 있다. 따라서 본 연구에서 지대추구의 크기를 측정함에 있어서 이익집단 주도적인 협의의 지대추구에 한정하여 보는 것이 아니므로, 정부주도적인 예산 배분액의 변동 또한 지대추구로 볼 수 있으므로 굳이 이러한 정치적 영향요소를 제거할 필요는 없는 것이다.

그러나 특정예산변화가 지대추구로 인해 야기된 것이 아니라면 이것은 배제되어질 필요가 있다. 예를들어 석유산유국들에 있어서 석유가격의 변화로 인해 한 국가의 예산배분에 있어서 큰 영향을 받게 된다면, 이는 예산배분에서의 변화가 지대추구에 의해서 야기되지 않은 중요한 예로 볼 수 있다(Katz&Rosenberg,1994).[16] 이러한 사회, 경제적인 외부적 요소가 예산배분에 영향력을 미칠 수 있음을 감안하여, 분석시기인 29년 동안 우리나라의 경우에 예산배분에 상당한 영향력을 미쳤던 경제적 사건을 고찰해본 결과, 오일쇼크와 IMF사태와 같은 경제적 영향력이 큰 사건의 영향력이 미친 해의 예산편성에는 지대추구가 아닌 다른 외생적 영향력이 상당히 미쳐 정부예산배분의 변화를 가져왔을 수 있으므로 이러한 외생적 변수의 영향력은 배제시킬 필요가 있다.

셋째, 일반적으로 우리나라의 예산개요를 살펴보면, 한 해의 예산규모와 예산배정에 대한 배경으로 국제적 경제상황과 국내경제상황을 보여주면서 이러한 '경제여건으로 인해 올해 예산은 ~하게 편성되었음'을 보여주고 있듯이, 예산의 결정에 있어서 합리적인 결정이라고 함은 정치적 합리성에 대비된, 경제적 합리성에 근거하여 예산을 결정함을 의미하는 것이다. 예산의 결정에는 경우에 따라 물론 정치적인 성격이 더 강할 수도 있으나, 이러한 경제적 합리성에 근거하여 결정되어지는 측면도 있을 것이다. 내년도 경제성장률과, 물가 상승율을 감안하여 예산규모를 산정하고, 내년도 세입추계가 어느 정도 들어올 것인지 미리 계상하여 결정하는 것은 예산의 결정과정에서 합리적인 측면이라고 보아 본 연구에서는 예산변동에서 이러한 영향력을 제거하고 남은 값을 지대추구에 의해 변동된 값으로 보고자 한다.

Ⅲ. 지대추구의 규모 및 영향요인 추정방법

1. 연구모형

Katz&Rosenberg(1989)의 방법론에 의하면 정부의 예산배분에 대한 t년도의 지대의 크기(R)의 측정방법은 앞의 <수식1>에서와 같이, 지대 크기의 산출은 각 기능별 카테고리의 예산항목들이 전년도 예산에서 차지하는 비율에서 올해 예산이 차지하는 비율의 차, 즉 그 변동 크기분의 절대치의 합을 다시 2로 나눈 것이다.

16) 그래서 Katz&Rosenberg(1989)의 연구에서는 석유산유국 국가들을 연구대상에서 배제시킨 것이다. 연구에서 포함시켰던 이집트와 멕시코와 같은 경우는 전체 GNP에서 석유수입이 차지하는 비중이 그다지 크지 않다고 보았기 때문에 포함시킨 것이다.

그러나 본 연구는 위에서 언급했듯이 Katz&Rosenberg(1989)의 방법론을 다소 수정하였다. 예산결정 요인론에서의 변수들인 사회경제적 변수와 정치적 변수는 실제적으로 지대추구에 상당한 영향력을 주고 있기에, 사회경제적 변수(1인당 GDP)와 정치적 변수(선거, 정권변화 등)의 영향력은 제거하기에는 어렵고, 본 연구가 보고자 하는 독립변수들과 상관없이 실제 예산액의 결정에 영향을 미치는 요인의 제거는 아래식과 같이 지대추구변수가 없는 상태의 회귀식에서의 잔차값(Residual)을 통해 추정해 보고자 한다.

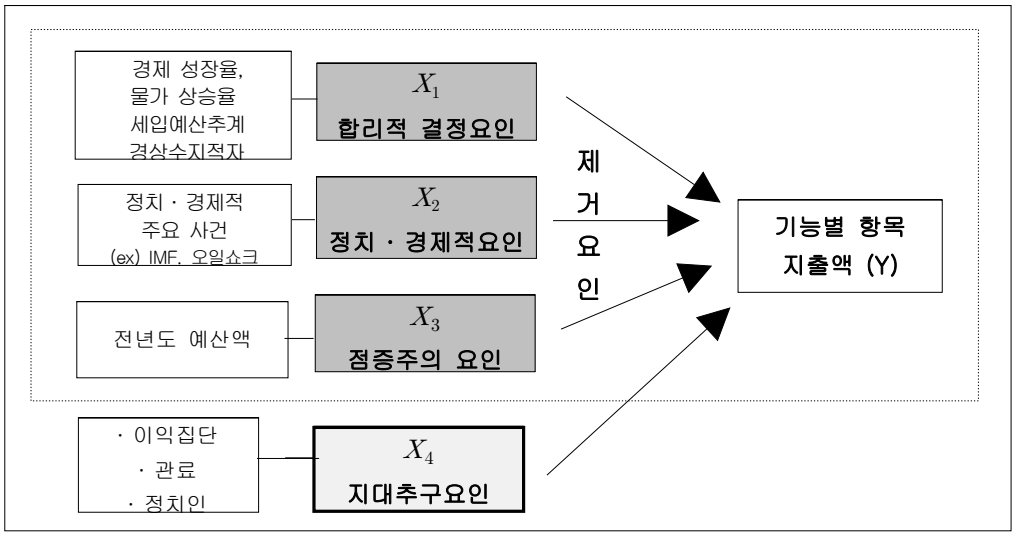
예산액의 변동에 영향을 미치는 요인으로 지대추구요인을 포함하여, 크게 합리적 결정요인, 정치·경제적 위기사건, 점증적 요인 4가지로 볼 수 있고, $X_{1,}X_2,X_3$ 변수에 대해서는 측정이 가능하다. 단, 본 연구에서 관심을 두고 보고자 하는 지대추구적 요인 X_4에 대해서는 그 측정이 어렵고 순수하게 X_4가 예산액의 변동에 미친 영향력을 측정하기는 어려움이 있다. 이러한 경우 회귀분석에서 <실제값-측정치= 잔차>이듯이, 측정 가능한 $X_{1,}X_2,X_3$ 세 변수만으로 회귀식을 만들어 이 잔차 크기만큼이 X_4에 의해서만 영향 받은 크기로 추정해 볼 수 있는 방법이 있다. 지대추구활동과는 상호 연관성이 적으면서 예산액의 결정에 영향을 주는 요인을 크게 아래와 같이 3가지로 보고 합리적 결정요인[17], 정치·경제적 위기사건[18], 점증적 요인의 영향들을 제거하고 난 뒤의 남은 값, 즉 잔차값(Residual)을 순수 지대추구에 의해 영향 받은 예산액의 크기로 추정한다.

$$Y = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \epsilon$$

(ϵ :Unobservable Variable에 의해 발생되어지는 영향력)

17) 경제성장률, 물가상승율(도매물가상승율), 세입예산추계, 경상수지적자의 영향력을 합리적결정요인 하나의 공통요인으로 대표하기 위해 4가지 요소를 요인분석(Factor Analysis)을 하였다. VARIMAX를 통한 Maximum Likelihood Estimation에 의한 결과는 FACTOR1의 단일요인으로 전체(4개변수) 변수의 총분산 중 75.5%를 설명하는 것으로 나타나고 있어 충분한 대표성을 지니고 있는 것으로 해석된다.

18) 석유파동, 민주화선언, IMF사태 등과 같은 사회적 파장이 큰 사건들이 있었던 해와 직후 1-2년까지는 이를 더미변수로 취했다.



<그림 1> 지대추구요인 외 요인들의 영향력의 제거

Katz&Rosenberg(1989)는 기능별 항목의 지출액이 전체예산에서 차지하는 비율의 변동분을 각 년도의 지대추구의 크기로 산출하였으나, 본 연구에서는 각 기능별 항목 지출액에서 지대추구요인외의 합리적, 정치경제적, 점증적 요인을 제거한 후, 전체예산액에서 차지하는 비율의 변동분을 지대추구의 크기로 산정하여 종속변수로 잡은 것이다. 본 연구에서는 이 세 가지 요인을 제거함에 있어서 3가지 변수들을 포함시킨 회귀식에서 설명력(R^2)이 높은 모형들을 찾는 stepwise의 옵션을 통해 영향력이 제거된 잔차값을 추정하였다. 본 연구에서는 On-Budget과의 비교를 위해, 기금의 경우에도 지대추구크기를 측정하였다. 방법론적으로는 위의 On-Budget에서와 같은 방법을 쓴다. 일반회계에서의 기능별 예산액 비율의 변화를 지대의 크기로 상정했듯이, 기금의 경우도 각 기금을 기능별 분류로 재분류하여 각 분야별 기금액수에서 지대추구외 영향요인을 제거한 잔차값이 전체 기금액에서 차지하는 비율의 변화를 지대의 크기로 상정한다. 기금을 일반회계의 기능별 분류기준으로 재분류함에 있어 일반회계, 특별회계와 밀접한 관계를 가지면서 재정활동을 수행하는 '사업성 기금'에만 국한하여 보았다.[19]

본 연구에서 분석할 지대추구의 크기를 설명할 변수들은 아래의 표와 같다.

19) 사업성 기금들을 일반회계의 7개의 분류로 재분류하기에는 기금의 성격상 제한적인 측면이 있었다. 특히 일반회계의 지방재정교부금과 기타경비의 두가지 분류에는 포함되는 기금의 성격이 없었으므로 일반행정, 경제, 국방, 사회개발, 교육으로 분류하였다.

변수명	변수	변수의 설명
지대추구의 크기	R, LR	LR은 로그를 취한 값
정부크기[20]	SIZE	공공부문이 차지하는 비중(단위 : %)
1인당 국민총생산	GDP	GDP Deflator로 조정 (2000년도 기준, 단위 : 달러)
국가재정수지	DT	GDP Deflator로 조정 (2000년도 기준, 단위 : 백만원), 시차적용[21]
선거	E	대통령, 국회의원선거기준 (상반기에 있는 선거는 t-1년도에 1, 하반기에 있는 경우는 당해에 1, 그 외 0)
유신정권	YU	더미변수(1975-1979)
전두환 정권	JE	더미변수(1980-1987)
노태우 정권	NO	더미변수(1988-1992)
김영삼 정권	KIM	더미변수(1993-1997)
김대중, 노무현 정권	KN	더미변수(1998-2003)

<표 2> 분석변수들에 대한 설명

종속변수인 지대추구의 크기의 경우는 분산의 안정화를 위하여 로그를 취하였으나, 모형들 중 일부는 로그를 취할 필요성이 적은 경우들도 있어서 양자를 다 사용하였다. 정부의 크기는 결산자료에 나온 우리나라 매해 국민총생산(GDP)에서 공공부분이 차지하는 비중을 비율로 나타내었고, 1인당 국민총생산은 한국은행 자료에서 GDP 디플레이터를 통해 2000년 현재 가격화하여 표기하였다. 국가재정수지는 결산개요에 나와 있는 매해 재정적자크기를 통해 역시 GDP 디플레이터로 2000년도 현재가격으로 계산된 자료이며, 재정수지와 같은 경우는 다음해의 지대추구에 영향을 줄 것이므로 t-1년도의 재정적자는 t년도에 영향을 줄 것으로 보아 시차를 적용하였다. 선거는 대통령선거와 국회의원 선거를 중앙선거 관리위원회 자

20) t년도 예산에 관한 지대추구 활동은 그 예산액의 결정(예산에 관한 '정책결정'이라고 할 수 있는, t-1년도 말의 예산 심의 및 확정)에만 국한되지 않는다. t년도에 진입한 이후부터 이 예산의 이용, 전용, 배정 및 재배정, 감액, 추경, 집행 시기 조정 등의 일련의 예산 집행 과정에서도 지대추구 활동이 개입되며 이러한 활동은 이 예산이 공식적으로 집행 완료되는 회계연도 종료 시점인 t년 연말까지 지속된다고 본다. 이러한 집행 단계에서 지대추구 주체들이 염두에 두는 것은 전년도의 예산 규모가 아니라 현재 집행 중인, 현재 t년도의 예산인 것이다. 전년도(t-1년도) 정부규모를 표준으로 차기 연도(t년도)의 지대 추구활동이 전개된다고 보는 것은 막상 t년도에 들어 간 이후에 당해 회계연도 안에서 전개되는 지대추구 활동은 변수 값 안에 포괄하지 못하게 된다. 결국, 실제로 전년도가 아니라 당해 연도의 예산 규모 수준을 염두에 두고 지대추구가 일어 날 것이라는 점, t년도 예산에 관한 지대추구 활동은 t년도 예산을 확정할 때까지의 지대추구 활동(이 부분은 주로 t-1년도 일어난다) 뿐 아니라, 이를 토대로 이 예산이 집행되는 시점인 t년도에 개입되는 지대추구 활동까지 총괄하는 것이어야 한다는 점을 감안 할 때, t년도의 지대추구 활동의 대상이 되는 정부 예산 규모는 "t년도 결산치"라고 봄이 가장 적합하다고 할 수 있다. 이 "t년도 결산치"는 전년도인 t-1년도 말에 결정한 정부 활동 규모에 t년도의 집행 상의 변동까지 총괄하여 표현된 값으로 이해하였다. 그러나 현 연도의 예산 규모는 전년도 예산의 토대 하에서 매우 규칙적인 속도로 변화되어 왔기 때문에 전년도 예산규모를 염두에 두고 다음 연도의 지대추구 활동을 전개함도 충분히 가능하며, 대규모 수준에서의 예산 배분은 입법과목상의 변동으로 나타나는데 이에 관한 지대추구 활동들은 주로 전년도 말에 이루어지는 국회의 예산 심의단계에서 나타날 것인데 이 활동들은 시기적으로 보면 전년도의 예산 규모가 집행 중인 t-1년도의 상황이라는 점에서는 시차를 적용하는 것도 타당하다. 하지만 이 논문의 성격상, 전술한 대로 현재 연도의 정부규모를 기준으로 분석을 전개하였다.

21) 단, 추가경정예산의 경우는 성격상 당해의 재정적자의 정도가 당해 지대추구활동에 영향을 주므로, 시차적용을 하지 않았다.

료를 통해 수집하여, 상반기에 있는 경우와 하반기에 있는 경우를 분리하여 상반기에 있는 경우는 전년도(t-1년)에 더미변수를 입력하고, 하반기에 있는 경우에는 당해에 더미변수 1을 입력하였다. 정권변수의 경우도 역시 더미변수로 처리했다.

이렇게 수집된 자료들을 통해 분석하고자 하는 일반적인 전체 회귀식의 모형은 아래와 같다. 그러나 분석에 있어서 분석모형별로 분석에 포함되는 설명변수들은 다소 변화시킴으로써 모형의 변화는 약간씩 이루어지게 되어 분석되어지므로 아래의 모형은 본 연구의 가장 기본적인 모형이다[22]. 특히 정권변수는 더미변수로 모든 정권변수의 영향력을 다 고찰할 경우에는 정권변수가 5개이므로 4개의 더미변수를 넣어서 회귀식을 만들었다.[23]

< 회귀식 모형>

▶ 모형 1 (일반회계)

$$\mathrm{Ln}R_1 = \alpha + \beta GDP + \gamma SIZE + \rho DT + \sigma E + \theta YU + \pi JE + \psi NO + \omega KIM$$

▶ 모형 2 (기금)

$$\mathrm{Ln}R_2 = \alpha + \beta GDP + \gamma SIZE + \rho DT + \sigma E + \theta YU + \pi JE + \psi NO + \omega KIM$$

$\mathrm{Ln}R$: 지대추구의 로그값 (1975-2003)
GDP: 1인당 국민소득
SIZE : 정부크기(G/GDP)
DT: 재정적자 크기
E : 선거의 유무

YU : 유신정권
JE : 전두환정권
NO : 노태우정권
KIM : 김영삼정권
KN : 김대중정권과 노무현정권(기준변수)

<표 3> 회귀모형식

2. 방법론

오차항이 자기상관관계를 갖는 경우 AUTOREG 절차는 자기회귀오차모형을 적합 시킨다. 일반적으로 회귀모형에서는 오차들이 서로 독립이라고 가정하므로 오차들이 시간에 따른 자기상관을 갖는 경우에는 적합하지 못하다. 따라서 이에 대한 대안으로 일반화된 최소제곱법(Generalized least squares method) 등을 이용하여 자기상관의 문제점을 해결하고 있다. 그러나 자기회귀오차모형에서는 오차들도 시간의 흐름에 따라 특별한 형태의 모형을 따른다고 보고 이를 회귀모형 적합시에 반영하여 자기상관의 문제점을 해결하므로 좀 더 일반적인 해결법이다. 즉 오차들이 현 시점의 오차를 종속변수로 하고 과거 시점의 오차들을 설명변수로 이용하는 모형에 의해 적합될 수 있다고 볼 때, 자기 자신의 과거에 회귀시킨다는 의미에서 자기회귀(autoregression)라는 표현을 사용한다.

일반적인 회귀분석과는 달리 시계열자료들을 이용한 자기회귀오차모형의 적합 시에 주의할 점은 분석에 사용될 시계열 자료들이 확률적 정상성을 만족시켜야 한다. 자기회귀오차모형

22) AUTOREG를 통한 분석의 장점 중의 하나는 분석하게 되는 독립변수의 숫자를 바꾸어 여러 개의 모형을 동시에 돌려서 볼 수 있다는 점이다.

23) <표3>의 기본모형 식에서 김대중, 노무현 정권을 정권변수들 중 더미변수의 기준변수로 하여 나머지 4개의 더미변수가 회귀식에 들어가 있다.

의 적합시에 가장 중요한 가정 중의 하나가 오차들이 정상적이라는 가정인데, 종속변수로 사용될 시계열과 독립변수로 사용될 시계열 모두 비정상적인 경우에는 오차들도 역시 비정상적이 될 가능성이 높으므로, 정상성의 가정을 만족시키지 못할 경우 문제가 생긴다(조신섭, 이정형,1997).

시계열자료가 정상적이지 않으면 통계적 추정치가 편의(bias)를 갖기 때문이다. 그러나 현실적으로 대부분의 시계열자료는 비정상적(Non-Stationary) 시계열인 것으로 알려져 있음에도 불구하고 대부분의 연구자들은 이러한 측면을 간과하고 기계적으로 계량분석을 수행하는 경향이 있다. 또한 비정상적인 시계열들은 단위근을 갖는 것으로 간주되어 왔으며, 이러한 시계열자료에 대해 정상적인 시계열에만 적용되는 각종 통계분석기법을 적용하면 실제로 변수 간에 아무런 상관관계가 존재하지 않음에도 불구하고 겉으로는 유의미한 결과가 나타나는 허위적 회귀현상(Spurious Regression)도 발생하게 된다. 허위적 회귀현상이 존재하는 경우 모형에서 추정된 추정치가 편의를 갖게 되기 때문에 분석결과에 오류를 가져오게 된다. 따라서 어떤 시계열 자료에 단위근이 존재하는 것으로 판명되면 통계분석의 수행 전에 추세요인의 존재여부를 검정하여 차분을 통해 정상적인 시계열로 변환해야 한다. 그러나 두 변수 이상의 관계를 분석할 경우에는 단위근이 존재하는 변수들을 기계적으로 차분하여 사용하는 것은 모형의 분석에 중요한 의미를 갖고 있는 정보가 상실된다는 문제점을 갖고 있으므로 이러한 문제점은 공적분 검정에 의해 극복된다(유금록,1998).[24]

Ⅳ. 분석결과

(1) 지대추구크기 추정

① 전체규모

일반회계예산에 대한 지대추구크기의 변화는 1975년에서 1984년 사이에는 대체로 높은 비율을 보여주다가 이후 대체로 안정적인 모습을 나타내고 있다. 전체예산액에서 7개로 분류한 기능별 항목의 액수가 차지하는 비율의 변동분을 통해서 지대추구의 크기를 측정한 결과는 상대적으로 1975년 이후 지대추구의 크기는 점차 감소해나가는 추세임을 알 수 있다. 이러한 일반회계에서의 1975년 이래 2003년까지의 평균 지대의 크기가 전체 우리나라의 국민총생산(GDP)에서 차지하는 비율을 구한 결과는 평균 GDP의 1.07%를 차지하는 것으로 선행연구인 Katz&Rosenberg(1989)에서의 1970년 이래 1985년까지 15년간 측정한 평균 지대크기 0.99%와 다소 근사한 값이 나왔다.[25] 하지만 이러한 수치는 단지 계량적으로 그 규모를

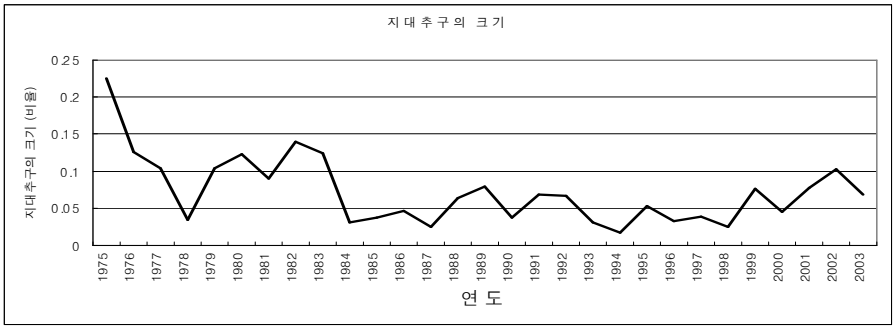
---

24) 공적분 검정이란 두 개 이상의 변수들이 단위근을 갖고 있는 경우에 두개 이상의 변수간의 선형결합이 안정적인지 여부를 검정하는 것을 말한다. 변수들간의 선형결합이 안정적이면 변수들간에 공적분이 성립한다고 보며, 이 경우에는 단위근을 갖는 수준변수들을 변환할 필요가 없다. 본 연구에서는 이러한 공적분 검정을 위해 ADF(Augmented Dickey-Fuller)검정을 적용하여 잔차에 단위근이 없다는 결론이 나오게 되면 선형모형이 적합하다고 본다.

25) 지대추구로 인한 평균 사회적 낭비 크기의 비율 추정은 Katz&Rosenberg(1989)에서의 방법을 통해서 추정하였는데, 이는 아래식과 같다.

$$W = R(\text{지대크기평균치}) \times \left(\frac{\text{정부지출평균치}}{GDP\text{평균치}}\right) \times 100$$

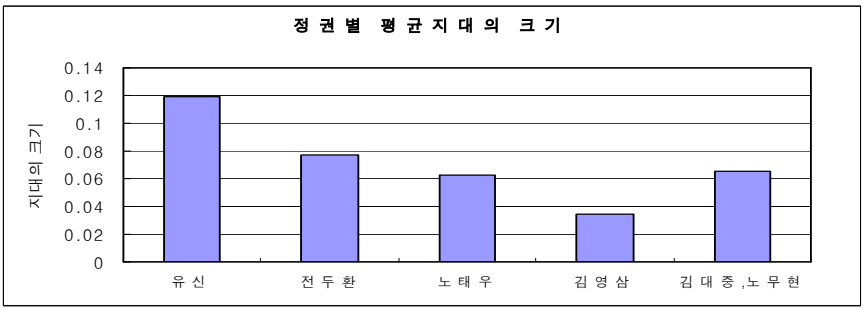
추정한 것이지 절대적인 크기로는 볼 수 없다.



<그림 2> 일반회계에서의 지대크기변화

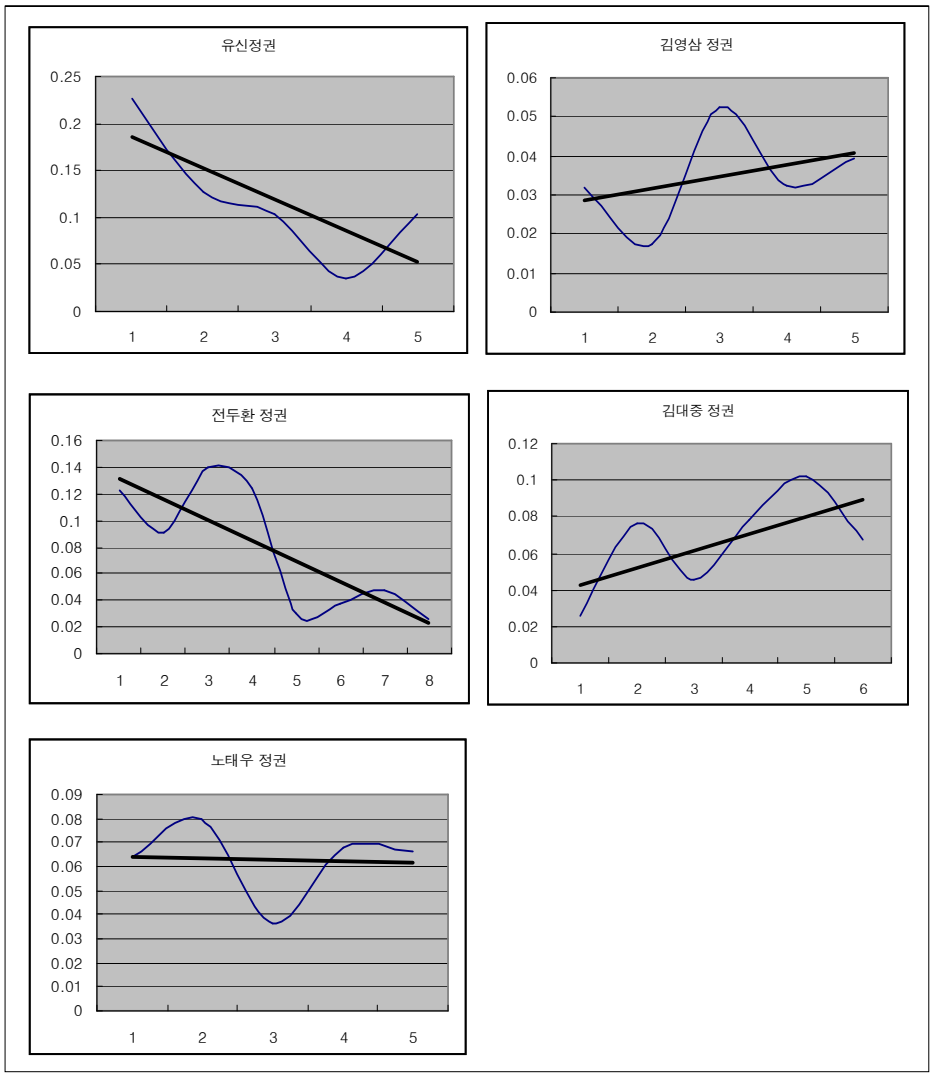
② 정권별 크기

구체적으로 분석결과들을 살펴보면 각 정권별 평균 지대의 크기는 유신정권이 가장 컸고, 이후 점차 감소하는 추세를 보여준다. 김영삼 정권에서 가장 그 크기가 적게 나타나나, 김대중 정권에 들어서 약간의 증가를 보여주고 있다.



<그림 3> 일반회계의 각 정권별 평균 지대의 크기

이 결과를 통해서 볼 때 유신정권과 전두환 정권과 같은 권위주의정권 시대에 정부예산을 대상으로 하는 지대의 크기가 컸고, 이에 따른 지대추구의 규모도 더 컸음을 의미한다. 즉, 권위주의 정권일수록 정부에 의한 개입과 정부주도적인 지대추출활동에 의한 지대추구의 크기가 컸음을 보여준다. 김영삼 정권에 이르러 지대추구의 규모가 가장 작은 것은 정권초기부터 공무원윤리법 개정, 부패방지책 등을 통해 정부를 대상으로 하는 지대추구활동에 대한 제한적 성격의 제도 마련을 비롯하여, 정부규모의 축소 등으로 인한 정부를 대상으로 추구할 지대의 크기의 감소로 인해 지대추구의 크기가 줄어들었을 것이다. 이후 김대중 정권도 이러한 흐름을 이어받았으나 실질적으로 정부개입의 범위가 줄지 않았음이 여러 가지 실질적인 자료들을 통해 나타나고 있으며, 오히려 정부 규모가 더 방만해지고 있었기에 이러한 지대추구의 크기 증가를 다시 가져왔다고 볼 수 있다.



<그림 4> 정권별 지대추구크기의 추세 변화 (일반회계)

이에 덧붙여 같은 한 정권 내에서도 정권이 시작되는 초기와 정권교체를 앞두고 있는 말기에 따라 지대의 크기는 차이가 나는지를 추세선을 통해 살펴본 결과, 유신정권과 전두환 정권과 같은 권위주의적 성격이 강한 정권의 경우에는 정권 초기에 지대추구활동이 활발한 것으로 나타났으며, 민주화 이후의 정권들에서 노태우정권과 같은 경우는 그 추세선에서는 큰 변화가 없는 것으로 나타났고, 김영삼, 김대중 정권의 경우는 정권초기에 비해서 정권말기로 가면서 오히려 지대추구의 크기가 크게 나타났다. 이러한 결과를 통해 권위주의 정권에서는 집권하자마자 정권 초기에 집권에 대한 정당성에 대한 오명 등을 씻기 위해 정부주도적인 정책들을 펴나감에 따라 정부 주도적 지대추출활동들이 활발하게 펼쳐져서 지대추구의 규모가 상대적으로 더 큰 결과를 보여줬고, 이러한 권위주의정권들이 집권말기로 가면서 그 집

권세력의 약화와 초기에 비해 약해진 정치력으로 인해서 정부주도적인 지대추구의 크기가 적어질 수밖에 없었을 것이다. 민주주의 정권의 경우에는 집권초기에는 강한 사정작업과 정부 내의 쇄신책 등의 마련으로 인해 정부를 대상으로 하는 지대추구활동이 활발히 이루어지지 못하다가, 정권 말기에 들어서면서 점차 정부를 대상으로 로비세력들의 접근과 느슨해진 정부 내 기강을 이용하여 지대추구활동이 활발해져서 이러한 결과를 보이고 있다.

③ 소관별 크기

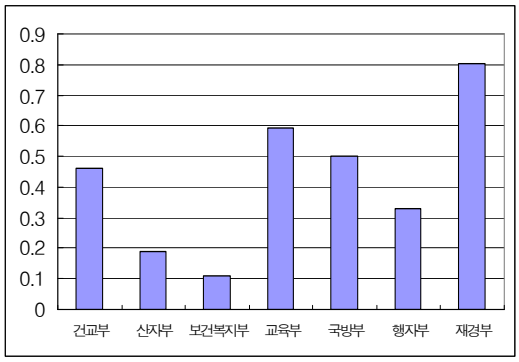
일반회계를 둘러싼 지대추구활동도 사실상 부처별 성격에 따라서 달리 나타날 수 있으므로 부처별 지대의 크기도 비교해 본 결과, 아래의 그림과 같이 나타났다. 재경부, 교육부, 국방부, 건교부 순으로 지대의 크기가 컸는데, 재무부가 이처럼 부처들 중에서 가장 큰 규모의 지대를 보여준 것은 배분받는 예산의 비목 중 재정투융자지원과 관련하여 상당한 액수의 예산이 매년 재경부에 배정이 되어졌고, 이 재정투융자지원 자체가 다른 비목들의 성격에 비해 지대 추구적 성격이 강한 측면이 있다.[26] 재정투융자지원은 대부분 경제분야에 지원되는 금액으로 실질적으로 재무부의 지대크기와 경제 분야와 관계되는 건교부[27], 산자부의 지대크기를 합하면 우리나라의 경제 분야의 지대규모가 상당히 큰 것임을 여기 소관별 지대크기 비교에서 추정된다. 교육부와 국방부의 경우도 관련이익집단들에게 지대의 배분적 성격이 강한 부처이기에 그 규모는 큰 편에 속하며, 보건복지부는 1980년대 중반이후부터 본격적으로 정부예산에서 차지하는 배분적 성격이 강화되었기에 전체규모에서는 적은 수치를 보여주고 있다. 행자부와 같은 경우는 특정이익집단에게 지대를 배분해주는 성격이 덜한 부서이므로 그다지 큰 규모를 보여주고 있지는 않다. 산자부의 경우는 의외로 각 기업체들에 대한 지대 배분적 성격이 강할 것 같으나 이들 부처에 의한 직접적인 예산배분보다는 재경부로부터의 재정투융자지원 같은 금융지원의 비중이 더 큰 결과 실제적 예산에서의 지대크기는 적

---

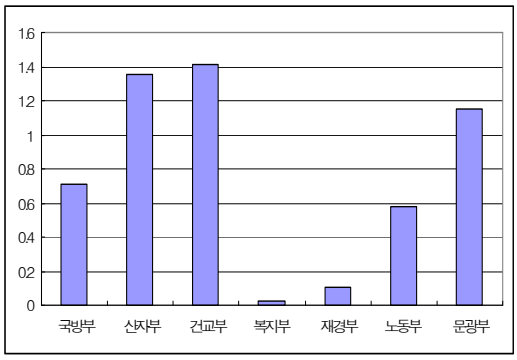
26) 재정투융자는 재경부(혹은 재무부)가 시장기구가 자동조정력을 상실함에 따라 국가가 적극적으로 경제과정에 개입함으로써 경기를 조절하고 경제성장을 가능케 하는 재정의 근대적 정책수단이다(김동건, 1983). 주로 산업기반, 민간기반, 민간 기업에 대한 자본공급을 하는 것으로 민간기업의 보호 육성을 위하여 금융기관을 통하여 정책자금을 공급하든가 혹은 특별회계 내지 특정기금을 통하여 특정 민간기업에 자금을 융자해주는 것이다. 특정부문의 민간기업에 장기저리의 자금을 융자해줌으로써 직접적으로 자본축적을 보강하는 역할을 하고, 기업의 자본단위가 대형화함으로서 발생할 수 있는 자본부담, 위험부담을 경감시켜 준다는 점에서 재정투융자의 역할을 한다. 그러나 역대 우리나라의 기업들이 정부로부터 이러한 금리차지대 및 정책금융으로 인한 지대획득이 컸다는 연구결과들을 볼 때 재정융자지원제도 자체는 산업부분에서 지대 추구적 성격을 크게 함의하고 있는 것이다.

27) 실제로 오늘날 건교부의 도로 및 항만 건설 등의 SOC사업과 관련하여 관료와 정치인들이 연루된 로비와 부패활동들이 표면적으로 잘 드러나고 있는데 비해서, 실제 본 연구에서 일반회계를 대상으로 한 지대추구 크기 추정 상에서는 다른 부처에 비해서 두드러지지는 않는 이유를 살펴보면 실제로 건교부가 행하는 SOC사업과 관련되어 수많은 이익단체와 기업들이 정부로부터의 도로나 항만 등의 대규모건설 사업권을 따내기 위한 로비를 비롯한 독점권확보를 위한 지대추구활동을 하고 있지만, 실제로 이는 예산액의 증액을 가져오거나 예산액의 삭감을 가져오기 위한 지대추구활동이 아니라, 이미 예산이 확보된 사업에 대한 자신들에게 유리한 획득을 위한 지대추구활동이 주를 이루고 이와 관련된 상당한 액수의 지대추구비용이 지출되고 있으므로, 본 연구에서 예산액의 변동을 통해 추정한 지대추구의 크기에서는 두드러진 규모를 보여주지 못한 것이다. 이처럼 예산액의 변동으로는 나타나지 않지만 정부의 독점권과 예산배분과 관련된 지대추구활동이 상당함에 비해서, 실제 예산액의 변동으로 나타나지 않는 지대추구의 규모에 대해서 추정하지 못한 점은 실제로 예산액의 변동만을 통해서 지대의 크기를 추정한 본 연구의 방법론상의 한계점으로도 지적될 수 있는 부분이다.

게 나타났다.[28)]



<그림 5> 각 부처별 지대크기 비교 (일반회계)



<그림 6> 각 부처별 지대 크기 비교 (기금)

④ 추가경정예산에서의 크기

일반회계에서의 결산액의 변동을 통해 지대의 크기를 추정해봤는데, 실제로 우리나라에는 추가경정예산이라는 제도가 있어서 이미 예산이 확정된 뒤에도 예산 성립 후에 생긴 사유로 인해 추가경정예산을 편성하여 국회에 제출할 수 있다(예산회계법 제33조 1항). 그러나 추경예산은 원칙적으로는 예산이 확정된 이후에 생긴 사유 때문에 편성되지만 실제로는 예산 성립 이전부터 존재하던 사유로 인한 경비가 포함되는 경우가 많다. 가령 본예산의 예산사정과정이나 국회심의과정에서 삭제된 경비를 반영하여 추경예산을 편성하는 경우도 많다(윤영진, 2005). 따라서 이 추경에는 일반예산에 비해 지대추구적 성격이 더 강하다고 볼 수 있는 것이다. 그리하여 위에서는 결산액을 통해 추경과 본예산의 합계 데이터를 가지고 지대의 크기를 추정했는데, 추경액수만을 통해서 지대의 크기를 추정하는 것도 의미있는 분석이다.

그러나 추경은 반드시 증액만 하는 것이 아니라 세수감소 등의 원인으로 감액추경을 하는 경우도 있으며, 추경이 아예 편성되지 않는 연도도 있다. 우리나라의 경우 추가경정예산의 경우 1975년 이후 2003년까지 1973,1983,1986,1993년도에는 추경예산편성이 없었고, 1982,1997,1998년도의 경우 국제유가하락과 IMF의 영향으로 추가경정예산에서 삭감을 한 (-)예산을 편성하기도 했다. 이러한 특성을 지닌 우리나라의 추경예산에서의 지대의 크기는 추경자체가 일반회계에 비해서 지대추구적 성격이 강한 것으로 보고, 일반회계에서와 같은 순수 지대 크기분을 산출하기 위한 3가지 요인의 제거단계는 생략하고 분석해 보았다. 그 결과 비교적 일반회계에서의 결과에서와 마찬가지로 경제분야, 사회개발, 교육분야로 지대의 크기는 컸으나, 기타부분이 예외적으로 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 이 기타분야에 속하는 비목으로는 채무상환 및 기타, 재정융자지원 등과 같은 것이 속하는데, 추경에서 재정융자지원과 관련된 지대추구의 크기가 일반회계에 비해 크게 나타난 것이다. 이는 위의

28) 현재의 조직체제를 기준으로 한 것이므로, 산자부는 이전의 상공부+동력자원부, 통상 산업부이고, 행자부는 이전의 내무부+총무처, 건교부는 건설부+교통부, 보건복지부는 이전의 보사부의 예산을 토대로 했다.

소관별 비교에서 재무부의 지대크기가 큰 이유와 같은 결과로 볼 수 있다.

(2) 영향분석 결과

① 결산액 전체에서의 분석

부분적으로 설명변수의 수를 변화시킨 모형들에서의 결과를 살펴본 결과 몇 가지 모형에서 나온 결과는 다음과 같다. 첫 번째 모형인 더미변수 중 유신정권을 기준변수로 하고 모든 변수들을 다 포함한 모형의 분석결과 자기회귀성은 나타나지 않았고, 잔차의 등분산성은 만족시키는 가운데, 정부의 크기만이 유일하게 유의미한 영향력을 주는 설명변수인 것으로 나타났다. 선거변수를 제외하고 정권변수 중 노태우 정권과 기타정권으로 나누어 분석한 모형에서는 유의도 $p<0.10$이하에서는 정부의 크기와 함께 노태우 정권의 영향력은 기타정권에 비해 지대추구의 크기에 양(+)의 영향력을 미친 것으로 나타났다[29]. 반면 김영삼 정권은 다른 정권에 비교해서 (−)의 영향력을 미친 것으로 나타났다(유의도 $p<0.10$이하에서).

지대추구 크기의 종속변수를 전체 일반회계의 액수에서 차지하는 변동비율이 아닌 변동액수를 통해서 살펴보았을 때는, 전반적으로 지대추구의 크기는 증가하는 것으로 나타났고[30], 영향요인으로 정부의 크기는 역시 지대추구의 크기에 양(+)의 영향력을 미치고, 1인당 국민소득의 경우도 지대추구의 크기에 양의 영향력을 미미하게 주고 있으며, 김영삼 정권이 유의미한 변수로 다른 정권과 비교해서 지대추구의 크기가 1.2070 만큼 음(−)의 영향력을 미치는 것으로 나타났다.

② 추가경정예산에서의 분석

전체예산 중에서도 지대추구적 성격이 강한 추가경정예산만을 따로 떼어내어 그 영향요인을 분석한 결과, 추경의 성격상 결산액 전체를 통해 본 영향요인과는 다른 결과를 가져왔다. 일반회계 예산전체를 대상으로 분석했을 때 유의미했던 정부의 크기는 여기에서는 큰 의미가 없었으며, 추가경정예산의 특성상 재정적자의 크기가 커질수록(재정수지 흑자가 적어질수록) 지대의 크기가 커지는 것으로 나타났다. 이는 추가경정예산상 액수를 삭감해야 하는 경우들이 있으므로, 이를 자기부처의 예산삭감을 막기 위한 지대추구행위로 인한 결과로 해석할 수 있다. 그리고 선거 또한 유의미한 변수로 결과했는데, 선거를 앞둔 경우 훨씬 더 추경에서도 지대크기가 커지게 됨을 보여주는 것이다. 정권 변수 중에서는 김대중 정권의 경우에 추경을 대상으로 한 지대크기에 (+)의 영향력을 미친 것으로 나타났는데, 김영삼 정권 말기에 IMF로 인하여 김대중 정권의 인수 후에 추가경정예산의 편성액이 커졌던 결과로 유추해 볼 때, 이 시기에 정부의 부족한 예산액을 둘러싼 지대추구의 크기가 다른 정권에 비

---

29) 노태우정권의 경우 회귀식이 $Y=\alpha+\beta_1 SIZE+\beta_2 GDP+\beta_3 DT+0.5705$이고 기타정권의 경우는 $Y=\alpha+\beta_1 SIZE+\beta_2 GDP+\beta_3 DT$인 것으로 0.5705만큼 절편의 차이로 인해 지대추구의 크기가 노태우 정권 때 큰 것이다.

30) 변동액수를 통해 추정한 지대의 크기는 증가하는 결과를 보여주었는데, 이는 전체 예산에서 차지하는 비율로 본 결과와 상반된다. 이는 변동액수를 통해본 것으로 변동액수는 증가하게 되나, 예산규모(전체예산액수)가 커지는 것에 비해 변동액수 크기가 커지는 정도는 작았기 때문에, 변동액수로 측정했을 때는 지대의 크기가 커지나, 비율(변동액수/전체예산액수)로 측정 시에는 감소하는 추세를 보여주는 것이다.

해 컸다고 볼 수 있다.

변수	일반회계 예산				추경예산	
	회귀식1	회귀식2	회귀식3	회귀식4 (변동액수로 추정)	회귀식1	회귀식2
Intercept	-4.98 ** (-3.87)	-5.17 ** (-4.89)	-4.60 ** (-4.97)	12.11 ** (8.60)	0.35 (0.58)	-0.52 (-0.36)
SIZE	0.07 ** (2.09)	0.08 ** (2.87)	0.06 ** (0.02)	0.06 * (1.93)	-0.001 (-0.07)	-0.009 (-0.25)
GDP	0.0001 (1.06)	0.00001 (0.36)	0.00005 (0.98)	0.0001 * (0.07)	-2.66 (-0.08)	-0.0001 (-1.05)
DT	-5.307 (-0.27)	-0.00001 (-0.68)	2.57 (0.15)	-1.22 (-0.07)	-0.00002 ** (2.59)	-0.00001 (-0.60)
E	-0.09 (-0.42)	-	-	-0.07 (-0.32)	0.21 * (2.07)	0.44 * (1.79)
YU	-	-	-	-0.84 (-1.51)	-	-
JE	-0.06 (-0.66)	-	-	-0.57 (-0.96)	0.08 (0.53)	0.53 (1.38)
NO	-0.06 (-0.12)	0.5705 * (1.82)	-	-0.27 (-0.65)	-0.22 (0.20)	-0.05 (-0.10)
KIM	-1.11 (-1.55)	-	-0.6784 * (-1.97)	-1.20 ** (-3.03)	-	0.54 (0.65)
KN	-0.59 (-1.03)	-	-	-	-	1.44 ** (2.27)
R^2	0.44	0.35	0.36	0.61	0.41	0.58
DW	2.12	1.85	2.00	2.28	1.86	2.29
Pr<DW	0.17	0.13	0.24	0.31	0.10	0.30
ADF(=TAU)	-3.90	-2.19	-3.22	-3.47	-2.69	-3.47
Pr<TAU[31]	0.0064	0.21	0.02	0.01	0.08	0.01

<표 4> 일반회계와 추경예산의 지대추구영향요인 분석결과

주 1) * P<0.10, ** P<0.05.
2) ( )은 t-value.

(3) 소결

On-Budget에 해당하는 일반회계전체 예산액을 대상으로 한 지대추구의 크기의 추정과 지대추구의 크기에 미치는 영향변수들 간의 관계를 AUTOREG를 통해 추정한 결과, 정권변수를 제외한 변수들 중에서는 정부의 크기(Size)가 지대추구활동에 양(+)의 영향력을 미치는 것으로 나타났고, 변동액수를 통해 지대추구의 크기를 추정했을 경우는 1인당 국민소득도 미약하게나마 지대추구의 크기에 양(+)의 영향력을 미치는 것으로 결과했다. 정권변수들의 영향력에서 노태우, 김대중 정권은 (+) 영향력을 나타냈고, 김영삼 정권은 다른 정권에 비해 (-)영향력을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 양적연구의 결과에 대한 그 원인을 추정하여 보면, 우선 정부의 규모 즉 국가에 의해 배분되는 자원의 크기가 커질수록 지대추구의 크기가 커진다는 가설을 증명해주는 것으로, 기존연구들의 결과와 일치하는 결과를 보여주고 있다. 우리나라의 경우도 역시 정부의 규모와 지대추구의 관계는 양의 상관관계가 있는 것으로, 정부의 규모가 커진다는 것은 지대 추구자가 획득할 수 있는 지대의 크기가 커진다는

31) P-value <0.05이면 단위근이 존재한다는 가설을 기각하므로, 정상성을 만족한다.

의미로, 일반회계의 규모에 한정되어 있지만 정부예산의 규모가 커짐으로써, 정부에 의해 인위적으로 배분되는 자원의 크기가 커지게 되고, 이는 정부를 대상으로 지대추구활동을 통해 차지할 수 있는 지대의 몫에 대한 기댓값이 커짐으로써 지대추구활동은 활발해 질 수밖에 없는 것이다.

노태우 정권의 경우는 권위주의 정권이 끝나고 민주화가 시작된 시점으로 사회전반적으로 이익집단의 활동들을 비롯한 시민단체들의 정부에 대한 요구가 증가되었던 시기로, 정부주도적인 지대추출활동에 대해 이익집단이 주체가 된 지대추구활동이 활발히 전개되기 시작하여 이러한 이익집단 주도적인 지대추구활동으로 인해 지대추구에 (+) 영향력을 미치게 된 원인이 되었다고 볼 수 있다.

김영삼 정권의 경우는 정권초기부터 시작된 대통령의 강한 부패척결 의지로 강력한 법제도 개혁과 사정활동이 이루어졌고 부패방지와 관련한 광범위하고 체계적인 노력들이 이루어졌고, 부패억제노력은 지대추구활동을 줄이게 하는 법제도적인 제재력을 지녔다고 볼 수 있다. 따라서 김영삼 정권에서 지대추구론적 입장에서 볼 때, 가장 큰 특징은 이러한 부패척결을 위한 제도적 장치들의 마련으로 인해 지대추구활동을 줄이는데 기여한 바가 있었다고 볼 수 있다.

김대중 정권은 실질적으로 작은 정부를 표방하는 정책운영을 했음에도 불구하고, 정부의 규모면에서는 오히려 이전보다 증가하였고, 기존에 정부가 보호해주었던 지대에 대해 정부가 그 권한을 민간에게 이양해주려 함에 따라 발생하는 방어적 지대추구활동이 더 활발해졌던 시기로 볼 수 있기에 지대추구의 크기에 (+)의 영향력을 주었다고 볼 수 있다.

추경예산의 경우는 일반회계 전체를 대상으로 한 경우와는 다른 결과를 가져왔는데, 이는 추경예산자체의 성격상 예산확정 후 불가피한 사정 등 추가적인 예산편성의 이유로 형성되기도 하지만, 대체로 본예산에서 삭감된 예산을 이를 이용해 추가하려는 성격이 강한 것으로 일반예산전체보다 훨씬 더 지대추구적 성격이 강하다. 따라서 이는 일반예산과는 또 다른 결과를 보여줬는데, 재정수지와 선거가 유의미한 변수로 결과했고, 정권변수 중에는 IMF 후 국가 재정적으로 추경예산을 통한 예산삭감이 절실히 필요했던 김대중 정권이 유의미한 변수로 나타났다. 이를 통해 추경은 전반적인 국가의 자원배분에서 차지하는 비중보다는 오히려 재정적자나 선거와 같은 예산편성에 있어 특수한 환경에 의한 영향을 받게됨을 시사해 주고 있다.

2) Off-Budget (기금)

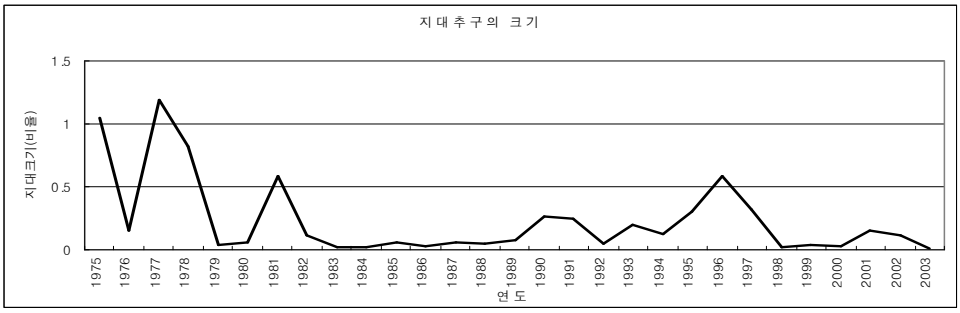
(1) 지대추구크기 추정

① 전체규모

Off-Budget의 지대추구의 크기를 측정하기 위하여 사업성 기금만을 대상으로 하여[32] 살펴본 결과, 지대추구크기에 있어서는 일반회계에 비해서는 더 큰 규모로 0-1.2 사이에서 그 변화가 일어나고 있으며, 그 변화폭의 정도도 크게 나타나고 있다. 이러한 기금에서의 1975

32) 사업성 기금만을 대상으로 한 이유는 연금성, 저축성 기금등과는 달리 사업성 기금이 일반회계, 특별회계와 밀접한 관계를 가지면서 재정활동을 수행하는 성격을 지니기 때문이다.

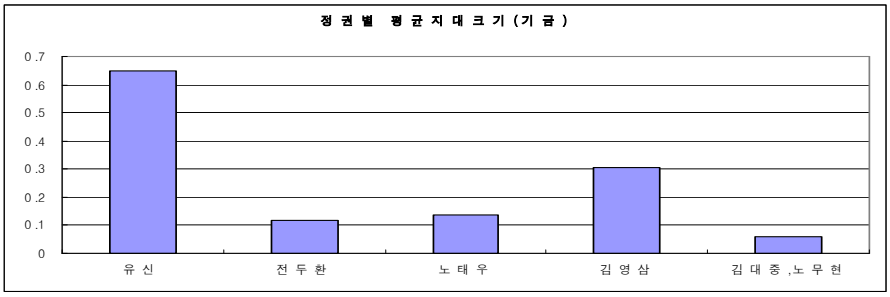
년 이래 2003년까지의 평균 지대의 크기가 전체 우리나라의 국민총생산(GDP)에서 차지하는 비율을 구한 결과는 평균 GDP의 3.43%를 차지하는 것으로 일반회계에 비해서 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다.



<그림 7> 기금에서의 지대크기 변화

② 정권별 크기

기금 역시 전반적으로 1970년 중반이후 전체적으로는 지대의 크기가 감소되어가는 추세를 보여주나, 정권별 평균지대크기를 통해 알 수 있듯이 유신정권 시기에 최대의 크기를 보여주다가 전두환 정권 때 대폭적인 감소를 하였으나, 김영삼 정권에 들어 다시 증가한 후 김대중 정권 들어 최소의 크기를 보여주고 있다. 유신정권 시기는 일반회계에서와 마찬가지로 가장 큰 규모의 지대추구의 크기를 보여주는 것은 정권의 성격상 권위주의적 성격이 워낙 강했기에 정부에 의해 자의적으로 배분되어지고, 정부의 개입범위가 커서 기금에서도 역시 이러한 정부의 성격이 그대로 반영되어 나타난 결과라고 볼 수 있다. 김영삼 정권은 일반회계에서는 지대추구의 크기가 가장 작은 시기였는데 반해, 기금에서는 두 번째로 큰 규모를 보여주고 있다. 김영삼 정권에서는 표면적으로 드러나는 중앙정부재정이 긴축하고 있음을 보여주기 위해 일반회계 예산규모의 증가를 줄이는 제스처를 취했고(박영희 외, 2002), 일반회계의 비중을 줄임으로써 오히려 각 부처 자체적으로 필요한 재원을 확보하기 위해 기금을 대상으로 한 정부주도적 지대추구활동의 증가를 가져왔던 것이다. 최소의 지대추구의 크기를 보여준 정권은 김대중 정권인데, IMF 이후 국민의 정부는 1999년도 중반부터 2000년 8월말까지 재정개혁의 일환으로 기금운용에 대한 평가를 처음 실시하고 과감한 통폐합을 통한 기금정비작업을 진행하였다(대한민국정부, 2000). 그러므로 이러한 기금에 대한 대폭적인 정비작업으로 인한 결과가 아닌가 추정해볼 수 있다.



<그림 8> 기금의 각 정권별 평균 지대추구의 크기

기금에 있어서 각 정권의 추세변화는 권위주의 정권인 유신정권과 전두환 정권을 제외하고는 모두 정권 말기로 갈수록 지대추구크기가 더 커지는 것으로 나타났다.

기금도 역시 일반회계에서의 결과와 마찬가지로 집권초기와 말기 간에 지대추구활동의 정도가 달라지고 있음을 보여주고 있고, 권위주의정권과 민주주의 정권 간에 그 변화의 방향 역시 차이가 있게 나타나고 있다. 그 추세선의 기울기가 대폭적으로 변화하지는 않았으나, 권위주의 정권은 집권초기에 지대추구의 크기가 크고, 민주주의 정권은 집권말기에 지대추구의 크기가 큰 것으로 나타났다. 이러한 결과는 일반회계와 유사한 결과를 가져왔기에, 역시 기금도 일반예산과 마찬가지로 권위주의정권 시기에는 집권초기에 집권세력의 강력한 정치력과 정부운영의 주도로 지대추출활동이 이루어졌는데 쓰여졌고, 민주주의정권 시기에는 권위주의정권에 비해 정부 주도적 지대추출활동은 줄어들고 이익집단들 주체의 지대추구활동이 증가해짐에 따라 집권초기에는 정부의 강력한 쇄신의지 등으로 지대추구활동이 적었으나, 집권말기로 가면서 이러한 정부를 이용하여 기금을 대상으로 하는 지대추구활동들이 증가되었음을 보여준다.

③ 소관별 크기

비교적 장기간의 사업성 기금을 운영하고 있는 몇 개의 부처들 간의 지대의 크기를 비교해 본 결과 <그림6>에서와 같이 건교부, 산자부, 문화관광부 순으로 지대의 크기가 크게 나타났다.

실제 건교부와 같은 경우는 국민주택기금이 장기간에 걸쳐 운영됨으로써 그 규모가 상당하여, 이를 둘러싼 건설 산업분야에서의 지대추구활동이 상당히 활발했고, 그 결과 지대의 규모가 큰 결과를 가져왔다고 볼 수 있다. 산자부와 같은 경우는 실제 일반회계 상에서는 큰 비중을 차지하지 않았으나, 기금에서는 상당한 비중을 차지하는 것으로 기금 등을 통한 상공업 분야에 대한 지원이 활발히 이루어지고 있음을 추정할 수 있으며, 문화관광부의 경우는 실제로 이전보다 이익집단이 가시적으로도 상당히 활발해지고 있는 추세에 있으며 이러한 활동으로 인해 문화관광부가 운영하는 기금 상에서의 상당한 증가를 가져왔고, 이러한 결과는 문화관광부의 지대의 규모를 결정하는데 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

(2) 영향분석 결과

기금에 있어 지대추구의 크기를 추정하는 모형 중에서 정권변수 중 유신정권을 더미변수의 기준변수로 두고 분석한 결과, DW검증에서는 자기상관도가 낮은 것으로 나왔지만 Godfrey 검증 결과 오차의 자기상관성이 있다고 나왔다. 그리하여 AR=2 지정을 통하여 자기상관관계에 대한 적합을 시킨 후의 모수의 추정은 최우추정법(ML)을 통하여 아래와 같은 결과를 가져온다.

변수	회귀식1	회귀식2
Intercept	-5.00 ** (-2.46)	-8.89 ** (-3.07)
SIZE	0.08 * (1.91)	0.08 * (1.91)
GDP	0.0003 (1.35)	0.0003 (1.35)
DT	-0.00006 (-1.65)	-0.00006 (-1.65)
E	-0.29 (-0.74)	-0.29 (-0.74)
YU	-	3.88 ** (3.14)
JE	-1.80 ** (-4.24)	2.08 (1.48)
NO	-1.34 (-1.78)	2.54 ** (3.02)
KIM	-1.58 (-1.18)	2.30 ** (4.16)
KN	-3.88 ** (-3.14)	-
R^2	0.72	0.72
DW	2.56	2.56
Pr<DW	0.64	0.62
ADF(=TAU)	-5.07	-3.30
Pr<TAU	0.0004	0.025

<표 5> 기금에 대한 지대추구 영향분석

주 1) * P<0.10, ** P<0.05.
2) ( )은 t-value.

그 결과 정부의 크기(Size)와 전두환 정권, 김대중 정권이 유의미한 변수로 나왔다. 기금도 역시 일반회계와 마찬가지로 정부의 규모가 커짐에 따라 기금에 대한 지대추구의 크기도 커지는 것으로 나타났고, 전두환 정권과 김대중 정권이 유의미한 정권변수로 이들은 지대추구의 크기에 각각 1.8, 3.88 만큼 (-)의 영향력을 미친다. 정권변수들 중에서 김대중·노무현정권을 기준변수로 한 모형에서는 정부크기가 양의 영향력을 미치며(유의도 <0.10), 정권변수들 중에서는 유신정권과, 노무현 정권, 김영삼 정권이 유의미한 변수로 나타났다. 이들 정권들 중에서 유신정권의 영향력이 가장 큰 것으로 다른 변수들의 영향력이 같은 경우 다른 정권에 비해 3.88만큼의 큰 지대추구크기를 보여주게 된다.

(3) 소결

기금의 경우도 정부크기와 상관관계를 가지는 것으로 정부의 크기가 커짐에 따라 기금에 대한 지대추구의 크기도 커지는 것으로 나타났다. 이는 일반회계와 마찬가지로 정부가 공공자원의 배분에 어느 정도 개입하는 정도가 기금이라는 지대의 배분과 밀접한 관계를 맺고 있음을 보여준다. 유신정권시기에는 기금 형성이 관료재량에 의해서 이루어지는 것으로 특별한 통제없이 용이하게 이루어졌고, 정부 주도적 성격의 지대추출활동이 역시 지대추구크기에 증가를 가져왔고, 전두환 정권에 들어와서는 긴축정책과 병행하여 특별회계예산과 기금의 수도 과감하게 줄여나간 것이 지대추구를 줄인 것으로 본다. 노태우, 김영삼 정권의 경우는 노태우 정권이후 사회적 민주화의 영향으로 정부를 대상으로 하는 지대추구활동이 활발해진 영향과 함께, 이 두정권의 경우는 일반회계의 비중을 줄이는 대신 기금과 특별회계의 비중들을 확대하여 중앙재정규모를 축소하고 있다는 제스처를 취함으로써(박영희, 2002), 이러한 정부의 기금을 대상으로 하는 지대추구의 크기가 커질 수밖에 없었을 것이다. 김대중 정권의 경우는 IMF의 요구에 따라 기금에 대한 대폭적인 정비책을 실시하였던 것으로, IMF사태 이후 기금을 대폭 정비하여 62개로 줄이고 기금에 대한 국회의 통제를 하는 기금관리법의 개정을 하는 등 기금에 대한 통제, 정비책들로 인한 결과로 기금에 대한 지대추구의 크기에 (-)영향력을 주었다고 볼 수 있다.

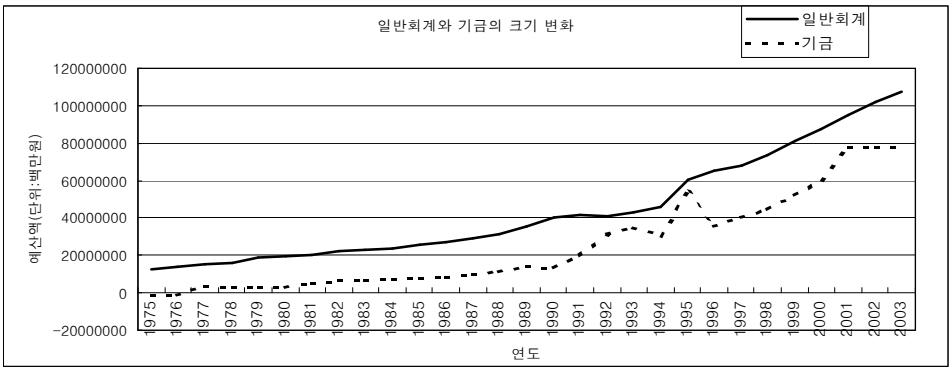
Ⅴ. 분석결과의 함의

일반회계와 기금에 대한 지대추구의 크기를 1975년부터 2003년의 매년 지대의 크기의 합을 통해 비교해 보면 다음과 같다. 아래의 표에서 나타났듯이 On-Budget의 일반회계에 비해 Off-Budget인 기금의 경우 지대추구의 크기가 더 큰 결과를 보여주고 있다. 본 연구에서 Off-Budget의 대상이 된 사업성 기금의 경우 대체로 일반회계예산에 비하여 그 규모는 더 작았음에도 불구하고 지대추구의 크기는 비율과 액수변화를 통해본 두 분석에서 모두 기금의 경우 더 크게 나타났다.

		On-Budget(일반회계)	Off-Budget(기금)
지대추구의 크기	비율 변화로 추정	2.092	6.735
	액수 변화로 추정(단위:백만원)	78,650,322	106,549,008

<표 6> On-Budget과 Off-Budget의 지대추구크기의 비교

실제 통계상으로도 유의미한 차이를 보이는지 살펴보기 위해서 ANOVA를 통한 검증 결과, On-Budget과 Off-Budget은 지대추구의 크기에 있어서 차이를 보여주는 것으로 나타났다(F값 : 7.34, P-value: 0.0089).



<그림 9> 일반회계와 기금의 규모 비교

이러한 결과는 가설에서 가정한 바와 같은 결과를 보여주고 있다. 즉, Off-Budget을 대상으로 한 지대추구의 크기가 On-Budget보다 더 클 것이라는 가정이 실제 우리나라의 데이터를 통한 결과에서 검증해 주고 있는 것이다.

이러한 결과를 가져온 것은 기금이 지닌 특성으로 인한다. 즉 재정적 통제를 적게 받으며, 운용에 있어서 재량성이 높으며, 재원의 안정성을 확보할 수 있다는 점에서 이러한 결과를 가져왔다고 볼 수 있다. 이러한 결과에 대한 논거를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기금이 일반회계에 비해 재량성이 높다는 것은 설치와 운용측면으로 나누어 살펴볼 수 있다. 설치측면에서는 기금관련 법제의 내용을 통해서 잘 드러난다. 예산회계법 제7조 1항 및 제2항에는 "국가는 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 특별한 기금을 설치할 수 있고, 제1항의 규정에 의한 기금은 세입, 세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다"고 규정하고 있는데 이 조항으로부터 기금의 일반적 성격이 나타나고 있는바, 기금은 통제위주의 경직된 예산제도로서는 신속하고 적절하게 대응하기 곤란한 사업을 위하여 특정자금을 예산외로 운용하는 것을 가능하게 하는 제도로, 그 설치와 운용은 개별법에 의해 이루어진다. 따라서 그 설치목적과 존재형태도 매우 다양하고 그 성격이 일률적이지도 않은 것이다. 특히 2001년 이전 국회에 의한 통제를 받기 전에는 각 부처에서 국회의 심의를 받지 않고 각 부처의 자율에 의해 예산외로 운용 가능했던 것으로 특정한 수입을 특정한 지출에 사용하는 것을 원칙으로 하며, 통제위주의 경직된 예산으로서는 적절하게 대처하기 곤란한 특별한 행정수요나 사업목적을 달성하기 위해 설치, 운용되는 것이었다.

이렇게 설치측면에서의 경직성이 일반회계보다 덜하며, 재량성이 큰 것뿐만 아니라, 기금은 그 운용에 있어서 자율적이며, 탄력적으로 운용된다. 최근 국회로부터 통제를 받기 전까지는 정부관리기금의 운용계획은 각 중앙관서의 장이 수립하여 관계부처와의 사전협의 또는 기금운용심의회의 심의를 거친 다음 국무회의 심의와 대통령의 승인을 얻어 확정되며, 기금의 운용계획서는 세입, 세출예산안과 함께 국회에 제출하면 되었다. 집행단계측면에서도 기금은 예산에 비해 월등히 탄력적으로 집행된다. 예산의 경우 입법과목과 행정과목으로 나뉘어 집행상 상당한 통제가 가하여 질뿐만 아니라, 수입은 예산통일의 원칙에 따라 한국은행의 국

고계정에 통합 관리되고, 지출은 지출원인행위에 의하여 국고수표를 발행하는 등 엄격한 절차에 따라 이루어지고 있다. 그러나 기금은 여건변화에 따라 신축적으로 변경 또는 집행이 가능하고, 기금의 수입은 국고계정에 계상된 후 운용을 위하여 바로 지출하여 제2금융권 등에 예치되고 있다(박재옥, 2001). 이러한 특성들을 통해 볼 때 기금은 일반회계에 비해서 재량성이 크다고 볼 수 있으며, 이러한 재량성을 이용하여 각 부처나 관료들에 의해 예산배분이 특정집단에 유리하게 이루어질 가능성은 높아지며, 이점을 이용하여 이익집단들은 더욱 더 적극적으로 지대추구활동을 펼칠 가능성이 높아져 지대추구의 크기는 커지게 되는 것이다.

둘째, 기금의 운용면에서 특성상 안정적 성격이 일반회계보다 강하다. 일반회계의 경우는 예산의 지출과 수입의 시간적 불일치성 속에서 관련 사업의 이익집단간의 이해를 조정하는 것이기에, 수입과 지출간에 시간적인 괴리가 있어 현재의 재정부담이 미래의 수혜로 이어질지가 불확실하기 때문에 어떤 이해집단들도 현재에 자신들의 희생을 하지 않으려 한다. 기금은 재원은 따로 마련해놓고 그 지출의 목적을 분명히 규정함으로써 이러한 불확실성을 제거할 수 있다. 즉 기금은 수입과 지출을 하나의 흐름으로 연결하여 재원의 안정성을 확보하는 측면에서 지대획득의 불확실성을 제거함으로써 지대획득에 대한 기댓값을 더 올려놓음으로써 지대추구활동을 더 촉진시키게 되는 것이다.

결국 이러한 재량성과 안정성의 측면의 차이로 인해 기금의 경우 일반회계보다 지대추구의 크기가 더 큰 결과를 가져왔다고 본다. 일반회계와 기금이 지대추구의 크기 면에서는 차이를 보여주고 있지만, 지대추구의 크기에 미친 영향요인의 분석에 있어서는 설명변수 중 정부의 규모가 공통적으로 유의미한 영향력을 미치는 것으로 나왔다. 정권변수들은 그 정권의 특성에 따라 다소 다른 영향력을 미치기도 했으나, 유신정권은 공통적으로 지대추구크기에 양의 영향력을 미친 것으로 나타났다.

<참고문헌>

김행범(2002). 지대추구비용(Rent-seeking Cost) 규모에 관한 비판적 연구 -규범적 지대추구론(normative rent-seeking theory)을 중심으로. 한국사회와 행정연구, Vol.13(3).

대한민국정부(2000). 1999년도 기금운용 평가결과 보고서.

박재옥(2001). 기금관련 입법모델 검토. 입법모델 제1집 (2001.12)

박영희(2002). 한국의 예산과 정책. 다산 : 서울.

신용민(2001). 어업제도의 사회적 비용에 관한 연구 : 지대추구이론을 중심으로. 부경대학교 대학원 자원경제학과 박사학위논문.

유금록(1996). 정치적 조세순환의 스펙트럼 분석 : 한국, 미국 및 일본의 비교연구.한국행정학보 30(2).

윤영진. (1991). 한국의 경제성장과정에서의 정부개입과 지대추구활동에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 박사논문.

조신섭, 이정형(1997). 경제시계열 분석. 자유아카데미 : 서울.

지종화(2005). 벤처기업의 지대추구 과정에 관한 연구 : 김대중 정부시절 5대 벤처 게이트를 중심으로. 부산대학교 행정학 박사학위 논문.

황수연(1999). 지대추구와 관료제. 경성대학교 사회과학연구소 사회과학연구 Vol.15 p.45-66.

Bhagwati, J.N. & Shinivasan, T.N.(1982). The Welfare Consequences of Directly Unproductive Profit-Seeking(DUP) Lobbying Activities : Price vs. Quantity distortions. *Journal of International Economics. Vol 13.*

Buchanan J.M(1980) "Rent Seeking and Profit Seeking" in *Toward a Theory of the Rent Seeking Society*. Texas A&M Univ. Press.

Demirbas. Dilek(1999). Rent seeking in developed and developing countries : cross section and time series studies. April. University of Leicester.

Ekelund. Jr. Robert B. & Tollison, Robert D. (1997). Politicized Economies Monarchy, Monopoly and Mercantilism. College Station : Texas A&M University Press.

Hazlett Tomas W. & Robert J. Michaels (1993) The Cost of Rent Seeking : Evidence from Cellular Telephone License Lotteries, Southern *Economic Journal. Jan 59(3).*

Jacob K. Goeree and Charles A. Holt (1999). Classroom Games : Rent-Seeking and the Inefficiency of Non-Market Allocations. *Journal of Economic Perspectives, Vol 13, Num 3.*

Laband David N. & Sophocleus John P.(1988). The Social Cost of Rent Seeking : First Estimates. *Public Choices 58.*

----------(1992). An Estimate of Resource Expenditures on Transfer Activity in the United States. *The Quarterly Journal*

of Economics, Vol 107, Issue3.

Kasper Wolfgang & Streit Manfred E.(1999). Institutional Economics. The Locke Institute. Edward Elgar.

Katz Eliakim & Rosenberg Jacob.(1989). Rent Seeking for budgetary allocation : Preliminary result for 20 countries . *Public Choice 60.*

----------(1994). Support in the Guise of Criticism :Extraneous Observations and the Katz-Rosenberg Measure of Rent Seeking. *Public Choice Vol. 78(2) : p.193-196.*

Khan Mushtaq H. & Jomo Kwame Sundaram (2000). Rents, Rent-Seeking and Economic Development : Theory and Evidence in Asia.

Kreuger, A.O (1974) The Political Economy of Rent Seeking Society, *American Economic Review, Vol64.*

McChesney F.S.(1997). Money for nothing - Politicians, Rent extraction and Political Extortion. Cambridge : Havard University Press.

----------.(1999). Of Stranded Cost and Stranded Hopes. *The Independent Review Vol3(4).*

Mixon. Franklin G, & Wilkinson. James B. (1999). Maintaining the status qua : federal government budget deficit and defensive rent-seeking. *Journal of Economic Studies. Vol. 26(1).*

Muller Dennis C. (1989) Public Choice Ⅱ. Cambridge University Press.

Scully G.W.(1997). Rent Seeking in U.S. Government Budget, 1900-1988. *Public Choice Vol 70. p99-106.*

Schnytzer Adi.(1994). Change in Budgetary Allocations and International Comparisons of the Social Cost of Rent Seeking : A Critical Note. *Public Choice Vol 78(2) : p.187-191.*

Tollison, Robert D.(1982). Rent Seeking : A Survey. *KYKLOS, Vol 35.*

Tullock, G.(1980). "Efficient Rent Seeking" in *Toward a Theory of the Rent Seeking Society*. Texas A&M Univ. Press.

----------.(1989). The Economics of Special Privilege and Rent seeking, Kluwer Academic Publishers.