

개발정책과 복지정책간 예산심의의 성격 비교

: 경기도의 2007-2014년 예산심의를 중심으로*

Policy Types and Budget Review of Local Council

: Case of Budget Review to Road and Welfare programs in the Gyeonggi province

박 충 훈**

Park, Choong Hoon

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서론
- II. 이론 및 선행연구 검토
- III. 연구 설계
- IV. 분석 결과
- V. 결론

본 연구는 정책유형에 따른 예산심의 성격을 이해하기 위해서 지방의회에서 진행된 예산 심의에 대한 개발정책과 복지정책 유형간 비교분석을 진행하였다. 분석사례는 경기도의회 의 2007-2014년 회계연도의 예산심의로서 도로예산과 자체사업 복지예산이 분석되었다. 분석결과, 양 정책유형간 예산심의의 성격은 상이하게 나타났다. 도로예산은 이론적 가정과 유사하였으나 제도적 제약으로 인해 정책결정의 본질적 내용에 대한 영향은 미약하였다. 반면 복지예산의는 정책의 질적 향상을 우선적으로 추구하였다. 특히 분점정부상황에서 의회는 집행부와 차별화되는 자신의 정책적 지향을 상당수준 예산에 반영하였다. 이 과정에서 설득뿐 아니라 집행부에 대한 위협과 양보를 통한 거래전략이 사용되었다. 본 연구는 개별적 이익중심의 공공선택론의 관점을 넘어 정책유형을 중심으로 예산심의에 관한 더 정교한 경험적 논의를 진행했다는 점에서 의미가 있다. 또한 복지이슈의 부상, 분점정부

* 연구자가 쓴 박사학위 논문의 일부를 좀 더 구체적으로 수정, 발전시킨 것으로 특히 논문 발표 이후의 외부환경 변화를 논의에 포함시켰다.

** 고려대학교 정부학연구소 선임연구원

논문 접수일: 2016. 7. 8, 심사기간(1, 2차): 2016. 7. 8~2016. 9. 21, 게재확정일: 2016. 9. 21

의 출현과 같은 변화하는 자치환경 속에서 지방의회가 정책과정에서 상당한 역할을 하고 있음을 밝히면서 준법성, 효율성 위주의 기존 처방적 접근에 대한 변화를 요구하였다.

□ 주제어: 예산심의, 정책유형, 분점정부, 지방의회

This study aims to understand primary attributes of budget review depending on policy types. For this aim, budget reviews to road construction programs and welfare programs of the Gyeonggi province in fiscal years 2007–2014 are analyzed. Road budget and welfare budget represent development and welfare policy respectively. According to results, theoretical expectations to development policy are significantly satisfied. In road budget review, pork-barrel and log-rolling behaviors are predominant. However, the review's influence to program formulation is insignificant because of institutional restrictions. Contrary to developmental policy, budget review to welfare programs are public interests-oriented. A local council focuses on quality of program or interests of disadvantaged classes rather than political interests of public choice approach. Especially, liberal council in divided government performs not only positive management function for improving efficiency, but also policy-making function at significant level in welfare budget review. This study confirms that local council has been a significant actor of policy-making in changing environment of local autonomy, and demands new change for considering local council's significant role as policy maker beyond traditional prescriptive approach which emphasizes on legitimacy and efficiency.

□ Keywords: budget review, policy types, divided government, local council

I. 서론

최근 지방자치의 환경변화는 예산심의의 역할에 대한 재조명을 요구하고 있다. 2010년 동시 지방선거 이후 분명해진 한국 지방자치의 주요한 특징은 크게 두 가지를 들 수 있다. 우선 이념적, 정책적 지향이 상이한 주요 양당간 경쟁구도가 안정화되었다는 것이다.¹⁾ 특히 지향점의 상이함은 복지이슈에 대한 관심이 증폭되면서 더욱 뚜렷해졌다고 할 수 있다. 다른 하나는 분점

정부의 출현이 빈번해졌다는 것이다.²⁾ 분점정부는 양당간 정책경쟁을 더 촉발시킬 것이다. 이 경쟁에서 우위를 차지하기 위해 의회는 자신의 차별화된 정책적 지향을 반영시키기 위한 수단으로서 제도적 권한인 예산심의를 활용할 가능성이 클 것이라고 추측할 수 있다.

그런데 그동안 예산심의에 대한 논의에서 이러한 정책적 맥락은 배제되었다. 예산심의에서는 집행부에 대한 통제와 견제 못지않게 정책 기능이 중요하다. 예산총액과 사업내용 및 수준을 결정함으로써 정책결정 기능을 일정 부분 수행할 것으로 기대되고(윤영진, 2010: 174, 176), 의회로 하여금 다양한 정책과 사업을 검토, 평가, 조사할 수 있도록 하며, 정책 집행에 대한 영향력과 통제권 행사를 위해 노력할 기회를 제공하기 때문이다(Anderson, 2015: 186). 그러함에도 그동안의 연구경향은 집행부에 대한 견제와 통제역할만을 강조하였다. 의회의 예산심의에 대한 연구는 공공선택론적 측면에서 지역구 이익추구 행태의 이해, 혹은 재정건전성 측면에서 집행부의 낭비를 막는 견제역할에 초점을 맞추고, 처방적 대안을 제시하는 데에 우선적인 관심을 두었다.³⁾ 하지만 한국 자치현실의 변화는 정책 기능을 더 이상 소홀히 할 수 없게 만들었고, 이제 정책과의 관계 측면에서 예산심의의 성격에 대한 체계적인 분석이 필요한 시점이 도래하게 된 것이다.

특히 정책유형에 의해 정책의 성격이 결정된다는 정책유형론의 입장에서 정책결정에 영향을 미치는 제도적 수단으로서의 예산심의에 주목한다면 예산심의의 행태가 일률적인 것이 아니라 수혜범위, 영향력과 같은 정책유형의 특성에 따라 그 성격이 달라질 수 있다는 가정을 할 수 있다. 따라서 정책유형간 예산심의 성격의 비교분석은 정책결정의 수단으로서 예산심의의 역할에 대한 더욱 정밀한 경험적 정보를 제공할 수 있고 정책유형론의 이론적 정교성을 개선하는데에 기여할 수 있다.

그렇기 때문에 정책유형에 따른 예산심의의 성격을 이해하기 위해서 본 연구는 복지정책

1) 최근 민주당계 정당의 분열로 인한 신생정당의 출현은 이러한 안정성에 변화를 가져올 수 있는 부분이다. 그러나 양당제적 성격을 당장 부인하기는 어렵다. 분열상황에서도 더불어민주당은 2016년 총선에서 최다 의석을 확보했다. 민주당을 포함, 기존의 양당은 총선결과 245석을 확보, 약 81.7%의 압도적인 점유율을 보였다(중앙선거관리위원회, 선거통계시스템). 이후 복당했거나 복당예정인 의원을 합치면 점유율은 더 높아진다. 사실 양당제를 취한 것으로 알려진 국가중에서도 3당이 10%대의 국회의석 점유율을 지니는 경우가 적지 않음을 감안하면, 선거결과로 나타난 의석점유 수준은 양당제적 성격이 여전히 유지되고 있음을 시사한다. 또한 신생정당의 출현이 지닌 영향력이 당장 지방자치의 수준에까지 의미있는 수준으로 확대된 것으로 판단되지는 않는다. 일례로 광역자치단체의 단체장 소속 정당은 전혀 변하지 않았다.

2) 광역자치단체의 경우 분점정부는 2010년 선거결과, 서울시와 경기도를 비롯 총 6개, 2014년 선거결과, 경기도 포함 총 4개가 성립되었다. 지역주의 경향이 미약한 비(非)영·호남 자치단체에서 분점정부의 비율은 절반에 이르렀다.

3) 그간의 논의에서 이 둘은 밀접한 관련성이 있었다. 의원들이 지역구 이익 추구에만 집중해 집행부의 예산낭비를 제대로 감시하지 못한다는 입장이 많았기 때문이다.

과 개발정책 예산심의에 대한 비교분석을 시도한다. 이는 다음 요인을 중심으로 진행될 것이다. 첫째 정책유형별 예산심의의 주된 행위단위는 무엇인가? 행위단위는 독립적인 의원개인일 수도 있고, 다수당의 지배를 받는 단일한 기관으로서의 의회일 수도 있다. 이러한 주된 행위단위가 무엇이냐에 따라 예산심의의 성격은 크게 달라질 수 있다. 둘째, 예산심의의 우선적 목적과 전략적 행태는 무엇인가? 예산심의가 추구하는 목적은 무엇이며, 이를 달성하기 위해 사용하는 전략은 무엇인지를 살펴보고, 예산심의의 각 단계가 어떻게 활용되는지를 알아볼 필요가 있다. 셋째, 예산심의를 통해 정책결정에는 어느 수준까지 영향을 미칠 수 있는가? 이 요인에 대한 고려는 예산심의가 사업진행의 우선순위결정에만 부분적인 영향을 미치는지, 정책의 중요 내용에까지 상당수준의 수정을 꾀하는지를 파악하기 위한 것이다. 마지막으로 분점정부는 예산심의에 어떠한 영향을 미치는가? 단체장 소속정당과 의회다수당이 상이한 분점정부하에서 의회는 단점정부와는 달리 확대된 정치적 재량을 누릴 수 있다. 이 재량의 활용이 정책유형의 특성에 따라 다르게 나타난다면, 이를 살펴볼 필요가 있다. 분석대상예산은 경기도의회 2007-2014년 예산심의에서의 도로예산과 자체사업복지예산으로 각각 개발정책과 복지정책을 대표한다.

II. 이론 및 선행연구 검토

1. 정책유형론과 이론적 가정

정책유형에 대한 관심은 독립변수로서의 정책의 내용 또는 유형을 강조하는 입장에서 비롯되었다. 그동안 정책유형간 행태나 정책내용에 대한 비교연구에 활용가능한 정책유형론들이 논의되어 왔다(Lowi, 1964, 1972; Salisbury and Heinz, 1970; Peterson, 1981 등). 이들 유형론에서 대표적으로 다루어지고 특히 지방정책의 유형을 논의할 때에 유용한 유형은 개발정책과 복지정책이다. 개발정책은 지방의 경제적 위치의 강화를 목적으로 하는 것으로(Peterson, 1981: 41), 도로, 항만 공사, 공단조성 등을 그 예로 들 수 있다. 반면 복지정책은 사회적 약자를 돕기 위한 것으로 저소득층에 대한 급부지원, 복지시설의 운영 등과 같은 각종 복지사업이 해당된다. 한국의 경우, 개발정책은 자치단체가 전통적으로 중시해온 분야이다. 도로, 항만 등의 각종 토목공사, 공단조성 등은 지자체장의 최우선적인 공약사항으로 간주된다. 복지정책은 2010년 지방선거 이후, 지방에서 전통적인 개발정책에 버금가는 위상을 지닌 정책유형으로 부상했다. 여전히 중앙정부 사업의 위임적 집행에 우선적으로 정책역량이 집중

되고 있으나, 지방자치단체의 차별화된 선호를 드러내는 사업이 늘고 있다. 경기도의 누리과정 차액보육료 지원, 성남시의 무상산후조리지원 사업 등을 그 예로 들 수 있다.

정책유형의 이론적 논의는 주로 입법이나 특정 정책의 형성에 초점을 맞추고 진행되었다. 따라서 복지정책과 개발정책 양 유형간 예산심의의 성격이 어떠한 차이를 보일지에 대해 직접적인 지식을 제공해주기는 어렵다. 그러나 의사결정의 제도적, 현실적 맥락을 고려치 않고 이론적 논의를 토대로 정책유형별 예산심의의 성격을 가정하자면 다음과 같이 살펴볼 수 있다.

우선 개발정책의 경우 주된 행위자의 단위는 의원개인, 혹은 상임위원회이다. 지방자치단체는 경제성장을 목적으로 하여 모든 관할구역에 균일한 개발효과를 낼 수 있는 거시경제 측면의 제도를 활용하기 어렵다. 금리, 세율 조정은 기본적으로 중앙정부의 몫이기 때문이다. 대부분의 개발정책은 효과의 직접적인 범위가 한정되어 있다. 이를테면 어떤 도에서 경제성장을 위해 공단개발이나 도로망 확충등의 개발사업을 광역자치단체 차원에서 진행한다고 하더라도 이 사업의 경제적 효과는 개발사업이 실질적으로 진행되는 일부 시, 군에만 직접적으로 영향을 미치게 되고, 나머지 다수 시, 군은 적하효과(trickle-down effect)의 간접적 영향을 염두에 두어야 할 뿐이다. 따라서 이러한 분절적이고 제한된 범위의 이익과 관련된 의원이나 상임위, 일부 의원 집단같은 개별적 단위의 활동이 지배적일 것이다.⁴⁾ 전략은 행위자 단위의 특성에도 관련되어 개발정책은 구유통정치(pork-barrel politics)나 상호이익존중(log-rolling)이 지배적일 것으로 가정가능하다. 사업내용이 각각 개별적이기 때문에 개발정책의 수혜를 바라는 행위자들 간에 다툼 일은 거의 없기 때문이다(Lowi, 1964: 114-115). 즉 의원들간 타협을 통해 이익의 분배를 피할 가능성이 크다. 그리고 정책과정의 영향력 수준은 개발정책의 경우 높을 것이라는 가정이 가능하다. 상임위와 상임위 내 개인을 단위로 하는 분절적 행태라고 하더라도 이 개별행태의 적극성이 높으면 이들로 구성된 의회의 역할도 총합적으로 적극적일 것이기 때문이다. 드물게 정책유형별 예산과정에 대한 분석을 시도한 Hill과 Plumbee(1984: 91)도 이 정책유형에서는 행정부보다 의회의 영향력이 우위에 있음을 실증하였다.

반면 복지정책의 경우, Hays(1990: 847)는 가시성과 논란 수준이 높기 때문에 의회 상임위가 주도하는 하위정부(sub government)의 영향력은 제한된다고 보았다. 대신 이념차이로 인한 정당간 갈등 가능성을 강조하였다(1990: 847). 특히 복지정책의 수혜범위는 특정지역에 한정되지 않기 때문에, 의회의 다수를 차지하는 지역구의원에게 지역구 이익추구수

4) 상임위원회와 깊은 관계에 있는 이익집단의 특수이익이 강조될 경우, 상임위원회 차원의 개별이익 추구가 우선될 것이고, 개발이익의 지역적 분절성이 강조될 경우, 의원개인의 개별이익 추구가 적극적으로 나타날 것이다. 어느 쪽이든 정당이나 기관으로서의 의회가 주로 추구하는 넓은 범위의 공적이익 대신 좁은 범위의 개별적인 정치적 이익에 집착한다는 공통점이 있다.

단으로서의 매력은 떨어진다. 이렇듯 정치적 이익과 관련된 분절화된 이익수준이 낮다는 점은 원내정당, 혹은 다수당의 이념적 성향이 반영된 의회라는 기관차원의 행위 단위에서 예산 심의가 진행될 것이라는 가정을 뒷받침한다. 그런데 Lowi(1964: 123)는 복지정책이 행정부와 관련수혜집단을 대표하는 정상협회(peak association)간 타협에 의해 결정된다고 보았다. 계급갈등과 관련된 거대 이슈에 대한 합의를 요구하기 때문에 행정부와 정상협회간 조협주의적 문제해결이 선호된다는 것이다. 반면 의회의 역할은 제한적이라고 보면서 이 정책 결정과 관련된 의회내 행위자의 구체적인 역할에 대한 언급을 하지 않았다. 개별적이고 독립적인 자율성을 지닌 의원들이 이러한 거대 이슈에 집단적으로 대응하기는 쉽지 않다는 입장인 것이다. 의회의 역할이 제한적일 것이라고 보는 전통적인 정책유형론의 관점에서는 의회의 목적, 전략에 대한 관심 또한 낮을 수 밖에 없다.

한편 분점정부 상황에서는 의회와 행정부의 지배정당이 상이하기 때문에 의회가 주도하는 예산심의과정하에서는 단점정부때보다 의회의 선호가 상대적으로 더 많이 반영될 것이라는 가정이 가능하다. 특히 의회의 영향력이 큰 개발정책유형에서 더욱 그러할 것으로 추측가능하다. Hill과 Plumbee(1984: 92)에 따르면 양 정책유형 모두에서 단점정부일 때 행정부 예산의 승인가능성이 높게 나타났다.

2. 제도적·현실적 제약에 따른 새로운 가정

그런데 지금까지 살펴본 정책유형론의 이론적 논의에 근거한 예산심의의 정책유형별 성격에 대한 가정은 한국 지방자치의 제도적, 현실적 맥락에서 논란이 될 부분이 적지 않다. 주요 행위 단위, 목적, 전략에 대한 이론적 논의는 개발정책의 경우, 대체로 수용될 수 있다. 그러나 복지정책의 경우, 행정부의 강력한 의사결정 파트너로 역할할 정상협회가 존재하지 않는다. 지방수준에서는 복지관련 수혜집단과 서비스제공집단의 응집수준과 영향력이 미미하기 때문이다. 지방의 공익집단은 중앙에 비해 활동영역과 범위가 협소하고(도묘연, 이관율, 208: 154), 특히 복지관련 민간단체의 영향력은 미미하다(소순창, 2003: 358). 따라서 이들을 대변할 제대로 된 정상협회 또한 존재하기 어렵다. 반면 2010년 이후, 복지친화적인 이념적 성향이 뚜렷한 특정한 다수당이 지배하는 기관으로서 의회의 역할이 주목받고 있다. 적극적인 역할이 기대되는 의회가 개별적 이익을 초월하는 총체적인 정책적 의지의 실현을 목적으로 한다면, 이는 무관심의 영역에 소속되지도 않은 것이며, 또한 개발정책과 다른 양상을 보일 것이다.

또한 정책과정에 대한 영향력과 관련해 이론적 논의는 개발정책분야의 정책, 사업결정에서 의회가 중요한 영향력을 행사할 수 있다고 보지만, 한국의 제도적, 현실적 측면은 이를 제

약하는 요소를 상당히 지니고 있다. 우선 개발정책분야의 사업은 의회에 의해, 특히 예산심의과정에서 사업내용이 결정되기가 쉽지 않다. 대표적인 예인 토목건설공사의 경우, 적정 공사기법, 기대효과, 비용의 추정 등의 결정에 필요한 정보의 확보를 위해서는 전문적 지식과 상당 수준의 인적, 물적 자원이 요구된다. 그런데 의회는 이러한 자원이 크게 부족하다. 또한 비교적 많은 재원이 필요한 공공공사의 경우, 별도의 투자심사를 받도록 요구받고 있다(『지방재정법』 제37조, 동법 시행령 제41조). 이러한 타당성 조사 절차는 예산심의의 절차와 별개로 작동하기 때문에 예산심의 과정에서 사업내용을 확정하기는 어렵다. 물론 이는 의회가 개발정책의 결정에 전혀 영향을 미치지 못한다는 의미는 아니다. 단지 그 영향은 예산심의가 아닌 다른 수단을 통해 미칠 수 있다는 것이다. 그러나 주요 권한인 예산심의를 통한 영향력 행사가 어렵다면 의회의 역할은 상당 수준 제한될 수밖에 없다고 볼 수 있다.

반면 복지정책은 현금, 현물의 분배가 사업내용의 주류를 이루는 바, 사업수립에 있어서 토목, 건설공사만큼의 자원을 요구하지 않는다. 많은 경우 수혜인원과 급부수준만을 정하는 것으로 충분하기 때문이다. 또한 개발정책의 투자심사와 같은 강력한 제도적 통제장치가 없다. 2013년, 전면개정된 『사회보장기본법』의 시행으로 자체복지사업의 신규 복지사업을 결정하거나 기존자체사업의 서비스수준을 조정할 때, 중앙정부와의 사전협의를 요구하기 때문에 사전심사적 장치가 완전히 없지는 않다. 특히 최근 정부가 협의의 개념을 정부의 동의로 해석해(보건복지부, 법령해석 안전번호: 15-0474), 몇몇 자치단체와 갈등을 빚고 있는 실정이다(한겨레, 2015. 10. 15; 동아일보, 2016. 1. 18). 그러나 법령해석에 대한 논란에서 설사 정부의 입장을 따르더라도, 의회가 개발정책보다는 복지정책의 결정에 훨씬 용이하게 개입할 수 있다는 점은 유효하다. 왜냐하면 사전협의대상이 아닌 복지정책의 범위도 작지 않기 때문이다. 우선 관계 법령에 규정된 사회보장 관련 시설, 기관, 단체 등의 개폐 및 고유 업무 수행을 위한 운영지원 사업은 사전협의 대상이 아니라는 점을 들 수 있다(보건복지부 사회보장위원회 사무국, 2016: 6). 복지사업의 상당수가 시설에 대한 지원의 형태로 이루어지고, 고유 업무의 정의 범위가 일반적인 수준임을 고려해 보면, 예산심의의 결과에 따라 복지서비스의 질적 수준이 상당 수준 변화할 수 있다. 그리고 지방의 복지정책내 보건부문의 비중이 결코 작지 않음에도 이 부문에 속하는 대부분의 사업은 『사회보장기본법』상의 협의 대상이 아니다. 이 법이 적용되는 보건부문 사업은 보육정책에서의 예방접종과 같이 사회보장과 직접적으로 관련성이 있는 일부 사업에 그친다는 것이다(남찬섭, 2013: 16-17).⁵⁾ 그래서 공립의료원의 운영 등 대부분의 보건 분야 사업에 대해서는 정책결정의 재량성이 보장된다. 예

5) 이로 인해 『사회보장기본법』에 의해 설치된 사회보장심의위원회에서 보건의료사업은 논의되지 않았다(남찬섭, 2013: 16)

산심의 결과에 따라 공공의료의 수준이나 서비스의 우선순위가 상당히 변화될 수 있는 것이다. 또한 이 법은 사회보장에 초점을 맞추었기 때문에, 사회보장적 성격과 거리가 있는 ‘광의’의 복지사업은 협의대상이 아니다. 자치단체에서 사전협의를 신청했으나 보건복지부에서 사회보장성과 관련성이 낮다면서 협의를 하지 않아도 된다고 반려했던 사업이 상당수 있다.⁶⁾

더불어 『사회보장기본법』의 제26조를 둘러싼 정치적 논란의 양상이 정부에게 유리하지만은 않다는 점도 지적할 수 있다. 국가의 사전동의를 요구하는 제도적 통제장치의 폐지가 당장은 아니더라도 현실화될 가능성이 있다. 신규 자체사업에 대한 정부의 부동의로 정부와 갈등을 빚고 있는 대표적인 자치단체는 서울과 성남인데, 이 두 자치단체의 시장은 모두 민주당계 정당의 유력 대선후보로 거론되고 있는 등 정치적 영향력이 상당하다. 또한 최근 민주당은 협의절차 없이 통보만으로도 신규 자체사업을 시행할 수 있도록 이 법의 개정을 준비하고 있는데(경향신문, 2016. 8. 16), 현재 분점정부 상황에서 복지친화적인 반대당의 점유율이 과반이라는 점은 개정 가능성을 높이고 있다. 요컨대 복지정책 또한 제도적 제약이 전혀 없다고는 할 수 없지만 개발정책만큼은 아니라고 할 수 있다. 정책결정상 제도와 자원의 제약요인을 고려하면, 의회는 개발정책보다 복지정책에 대해 더 높은 영향력을 행사할 수 있다는 것이다.

이렇듯 두 정책유형간 제도적, 현실적 맥락이 상이하다면 분점정부의 영향력 또한 다르게 나타날 수 있을 것으로 판단할 수 있다. 예산심의를 통한 의회의 영향력은 제약조건이 적은 복지정책에서 더 적극적으로 나타날 가능성이 클 것이라는 가정이 가능하다. 특히 한국은 소속 정당에 대한 충성이 강조되는 정치문화를 지니고 있다. 이 경우 특정 이념과 정책지향을 지닌 다수당의 적극적인 주도하에서 의회가 복지정책에 상당한 영향력을 미칠 수 있다고 볼 수 있다. 특히 분점정부에서 의회는 예산심의라는 중요한 제도적 수단을 영향력 행사의 중요한 기회로 활용할 가능성이 크다. 요컨대 예산심의에 대한 정책유형별 이론적 가정은 한국지방자치의 현실적, 제도적 제약에 의해 타당성을 위협받고 반박되는 상황이기 때문에 이에 대한 면밀한 분석이 필요하다.

3. 선행연구검토

한국 지방자치단체의 정책유형별 비교에 대한 연구는 주로 지방자치제 회복 이후 지방자치단체의 정책방향에 대한 비교연구에 초점을 맞추었다(이승중·김홍식, 1992; 유재원,

6) 공동생활가정 급식도우미 인건비 지원, 무인안심택배서비스, 어린이집 친환경쌀 지원, 어린이집 안전공제회비지원, 기초수급자 폐기물수수료 지원사업 등을 예로 들 수 있다(보건복지부 사회보장위원회 사무국, 2016: 7).

1999; 이승중, 2000; 강운호, 2000; 김태일, 2001; 진재문, 2005). 이들 연구는 대부분 지방자치단체의 예산을 분석대상으로 하였다. 정책유형별 예산(경제개발비, 사회개발비)을 종속변수로, 지방의회의 설치, 단체장 직선제 등을 독립변수로 설정하여 이들 제도의 변화가 정책유형별 예산변화에 어떤 영향을 주었는지를 분석하는 접근을 취했다. 많은 경우, Peterson(1981)이 제시한 개발정책에 대한 지방자치단체의 선호가 한국의 지방자치의 현실에서 유효한지에 대한 검증은 목적으로 하고 있었다. 이들 연구는 분석결과와 별개로 복지 예산의 대부분을 점유하는 의무지출분 예산에 대한 통제를 고려치 않아,⁷⁾ 지방자치단체의 복지정향에 대한 설명에서 타당성이 크게 부족하다는 문제가 있다. 단 유사한 연구목적은 지니면서도 유재원(2011)은 예산자료를 활용한 다수의 연구와 달리 기초자치단체장을 대상으로 한 설문조사 결과를 분석하면서 시민통제(popular control)에 대한 민감한 반응에서 비롯되는 재분배정책에 대한 선호를 논의한 바 있다. 이러한 정책정향외에 재정측면에서 지방자치단체의 예산에 분석을 시도한 연구로는 정책영역별 보조금 끈끈이 효과(flypaper effect)에 대한 실증분석을 시도한 배상석·유세은(2007)이 있다.

지방자치단체의 정책유형별 성격을 비교한 연구는 기초자치단체를 대상으로 하고 있고, 단체장이나 지방자치단체 그 자체에 초점을 맞추고 있다. 기초자치단체의 수는 광역자치단체에 비해 훨씬 그 수가 많기 때문에 양적분석의 방법론상 이점을 취할 수 있다. 그러나 기초자치단체를 대상으로 한 연구의 결과를 통해 정책의 규모나 영향력의 수준이 훨씬 크고, 정책결정과정에서 상당 수준의 정치적 고려까지 포함되는 광역자치단체의 정책유형별 성격에 대한 이해를 시도하기는 쉽지 않다.

또한 이들 연구는 단체장 혹은 행정부의 범위에서 정책영역별 차이를 분석한 것으로 정책유형별 의회의 행태에 대한 이해를 도와주지는 못한다. 의회에 대한 연구도 일부 존재하나(전진영, 2009; 서인석·박형준·권기현, 2013; 박은형·이사빈, 2014), 모두 국회의 입법과정을 다룬 것이다. 이들 연구는 정책유형별 의회의 행태가 상이함을, 그리고 분배적 성격을 지닌 정책유형에 대해서는 기존 정책유형론의 이론적 논의가 타당성을 있음을 보여준다. 그러나 입법과정에 초점을 맞추고 있으며, 의회의 예산결정과정을 다루지는 않고 있다. 그리고 국가수준과 지방자치단체 수준 사이에는 정책의 내용이나 관련되는 행위자의 성격에서 차이가 존재할 수 있기 때문에, 국회와 별도로 지방의회를 대상으로 한 분석을 시도할 필요성은 유효하다고 할 수 있다.

7) 연구방법상의 한계와 보완에 대한 논의는 장동호(2012)를 참고할 수 있다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 분석대상과 범위

본 연구는 경기도의 2007-2014년 총 8개 년도의 도로예산과 복지예산(자체사업)의 심의를 분석한다. 도로예산은 지방수준에서 대표적으로 진행되는 개발사업으로 지역적 분절성 등 개발정책의 성격을 전형적으로 지닌 예산이다. 복지예산은 말 그대로 복지정책을 뒷받침하기 위한 예산으로 도의 자율적 정책의지가 반영된 자체사업예산만을 대상으로 한다.

경기도는 연구대상 사례로서 다음과 같은 긍정적인 요소를 지닌다. 첫째, 경기도는 한국에서 가장 큰 지방자치단체로서 상대적으로 양호한 재정력을 지니고 있어, 궁핍할 때의 예외적인 행태를 일반적인 경우로 오해하는 것을 방지한다. 둘째, 드물게 민선 4, 5기 모두 동일정당의 동일인물이 도지사직을 수행한 까닭에 단체장의 변화에 기인한 영향력으로 인해 분석의 어려움을 겪을 가능성이 낮다. 셋째, 경기도는 민선 4기는 단점, 민선 5기는 분점정부를 경험하였기 때문에 정부유형의 변화가 예산심의에 미친 영향을 이해하는데에 도움을 줄 수 있다.

분석대상인 정책유형별 예산의 범위는 다음과 같이 설정된다. 개발정책 유형의 예산은 도로예산으로 일반회계에서 도로관할 상임위원회의 심의범위내에 있는 도로의 신규건설, 유지보수, 관리 등 도로 관련 사업을 위해 지출되는 모든 예산이다. 뒤의 자체사업 복지예산과 달리 이 예산은 재원부담의 주체를 고려치 않는다. 왜냐하면 도로예산의 경우 복지분야 사업과 같은 대규모의 의무지출사업이 없기 때문이다. 중앙정부에서 보조금을 지급하더라도 이는 지방자치단체에서 사업을 수립하고 집행한 것이기 때문에 지방자치단체에서 보조금을 거절할 수 있다.⁸⁾ 도로예산은 중앙정부의 보조금이 지급되나 자주재원 비율이 높다.⁹⁾ 의존재원의 경우도 직접적으로 국고보조금으로 지원되는 금액의 비율은 2.00%(68억 원)이며, 나머지는 광역지역발전특별회계 계정(광특)을 통한 간접지원이다. 광특을 통한 지원은 포괄보조금에 가까워, 국고보조금보다 사업재량권이 더 높다. 이런 이유로 자체사업 도로예산만을 분석 대상으로 할 경우, 오히려 분석의 타당성이 떨어진다. 지방자치단체에서 적극적인 관심을 가지고 준비한 사업일수록 국가에서 지급하는 보조금을 활용할 가능성이 크기 때문이다.

8) 이들 국고보조금은 지방자치단체에서 요청한 것이기 때문에, 실제로 거절할 가능성은 미미하다.

9) 경기도의 2014년 일반회계에서 도로건설을 담당하는 도로계획과의 예산 3,411억 원중 자주재원 비율은 63.14%(도비 1,4345억 원, 지방채 75억 원)이다(경기도, 2013). 다른 광역자치단체도 다르지 않는데, 상대적으로 열악한 강원도의 경우도 2014년 일반회계기준 도로예산 989억 원 중에서 자주재원 비율이 61.01%(도비 400억 원, 지방채 200억 원)이다(강원도, 2013).

그리고 복지정책 유형의 예산은 복지예산으로 하되, 그 범위는 복지관계 상임위원회의 소관하에 있는 회계상의 복지예산중 자체사업 예산으로 한정한다. 따라서 지방세, 세외수입, 보통교부세, 부채만으로 충당되지 않는 사업은 제외한다. 자체사업예산으로 범위를 한정하는 것은 의회가 실질적으로 수정권한을 행사할 수 있는 부분만을 분석하기 위해서이다. 보조사업은 일부 재량적 보조금이 지급되는 극히 일부의 경우를 제외하면 대부분 법정 의무 지출분으로 집행부나 지방의회가 개입할 수 없다. 이 부분에 대한 수정이 이루어지는 경우가 있지만, 이는 집행부의 사무편의를 돕는 차원에서 이루어지는 것이므로 실질적인 수정권한의 행사라고 보기 어렵다.¹⁰⁾ Hill과 Plumbee(1984: 88)도 의무지출예산이라는 이유로 푸드 스탬프 프로그램 예산을 분석범위에서 제외시켰다. 보조사업중 일부는 재량적 보조금이 지급되는 경우가 있긴 하나, 이는 극히 일부에 불과하므로 제외하여도 연구의 타당성을 침식하지 않을 것으로 판단된다. 그리고 누리과정 보육료 지원사업을 제외하였는데, 이는 예산기준상으로는 자체사업이지만 사실상 의무지출분 보조사업의 성격을 보이기 때문이다. 단 누리과정 보육료 지원사업만을 제외할 뿐, 이와 연계하여 지방자치단체에서 보완차원에서 정책의지에 따라 준비한 자체사업은 포함한다.

2. 분석절차 및 데이터 수집

정책유형별 예산심의간 비교분석은 다음과 같은 순서로 진행된다. 우선 총량적 측면에서 도로예산과 복지예산의 규모와 예산심의의 감액률, 증액률, 총수정률, 순증감률과 같은 수정 수준을 비교한다. 다음으로 이러한 총량측면의 이해를 토대로 예산심의과정에서 큰 폭의 수정률을 보인 민선4, 5기의 중, 감액규모 상위 5대 주요 사업과 수정상의 성격을 잘 보여줄 수 있는 주요 사업을 중심으로 심의상의 성격을 분석한다.¹¹⁾ 총액뿐 아니라 수정이 적극적으로 나타난 개별사업 중심으로 분석을 진행함으로써, 행태적 성향이나 외부요인의 영향력을 보다 타당성있게 파악할 수 있다. 마지막으로 정책유형별 행위자의 의사결정단위, 수정목적,

10) 이른바 “국회선진화법”이 통과되기 전에는 국회의 예산심의가 지연되어 지방의회에 예산안을 제출하기 전까지 정부의 보조금 배분기준이 확정되지 않는 경우가 적지 않았다. 이 경우 기존 기준에 맞추어 예산안을 작성하는 일이 빈번했다. 따라서 예산심의 중간에 국고보조금의 배분기준이나 내용이 변경될 경우 이 액수가 잠정안과 차이가 있을 때, 의회에서 절차상 편의를 제공하는 측면에서 심의중에 확정안에 맞추어 수정하는 경우가 일반적이었다. 그런데 보조사업은 절대적 규모가 큰 경우가 많기 때문에, 편의에 따른 수정률이 실질적 의사하의 수정률보다 훨씬 높게 나타나는 경우가 많았다. 이를 구분치 않으면, 의회의 행태를 오해하게 된다. 계수조정조서와 회의록을 면밀히 살펴보지 않으면, 제대로 구분하기 어렵다.

11) 중, 감액규모는 분석범위내에서 가장 최근시점인 2014년 예산심의가 이루어진 2013년을 기준으로 인플레이션율을 감안하여, 2007-2014년도 예산액을 실질가치로 환산하여 5대 주요 사업을 선정하였다.

수정시의 전략적 행태, 정책결정에 대한 영향 수준, 분점정부의 역할 등을 중심으로 정책유형간 예산심의의 성격을 종합적으로 비교, 논의한다.

도로사업과 복지사업의 예산규모와 구체적인 사업내역은 경기도에서 생산한 예산서로부터 확보하였다. 복지예산은 의무지출분을 제외해야 자치단체의 실질적인 재량하의 예산을 파악할 수 있으나, 자체사업예산만 확인가능토록 별도의 문서로 생산되지는 않는다. 따라서 예산서에서 자체사업만을 별도로 선별하였다. 의회의 예산수정 내역은 계수조정조서를 통해 확보하였으며, 단순 명칭변경등 실질적으로 수정되지 않은 부분은 확인, 제외하는 작업을 진행했다. 또한 수정이유, 근거, 예산심의의 진행성격 등의 파악을 위해 경기도의회에서 생산한 회의록과 언론보도 기사를 활용하였다. 논의에서 사용하는 정당의 명칭은 '민주당계 정당'과 같이 전체 시기를 포괄할 수 있는 명칭을 제외하면 가리키는 행위가 나타난 당시의 것이다.

IV. 분석 결과

1. 예산규모와 수정수준

경기도의 정책유형별 예산규모와 예산심의과정의 수정 수준은 각각 <표 1>, <표 2>와 같다. 도로예산 규모는 민선 4기에는 6-7천억 원대였으나, 민선 5기 이후 처음 심의된 2011년 예산은 5,291억 원으로 감소한 이후, 2014년은 3,781억 원으로 줄었다. 이를 단순히 자치단체의 탈개발행보 때문인 것으로 보기는 어렵다. 높은 수준의 도로망 확충¹²⁾, GTX로의 교통 인프라 우선순위 전환 등이 예산안 준비에 복합적으로 작용한 것으로 판단된다.

12) 예산안액이 4천억원 대 이후로 하락한 2013년 시점에서 경기도의 도로포장률은 88%로 도 가운데에서 가장 높았다(국토교통부, 2014). 도 자치단체중 유일하게 90%에 가까운 수치를 기록했으며 도평균인 79%와는 10% 가까운 격차가 났다.

<표 1> 도로예산 예산규모와 수정 수준

단위: 백만원, %

년도	예산액	감액률	증액률	순증감률	총수정률
2007	601,569	0.00	0.00	0.00	0.00
2008	693,051	0.00	3.88	3.88	3.88
2009	778,594	0.04	2.74	2.70	2.78
2010	658,423	0.00	0.80	0.80	0.80
민선4기 평균		0.01	1.86	1.85	1.87
2011	529,108	2.18	0.75	-1.43	2.93
2012	578,404	1.21	1.33	0.12	2.54
2013	481,936	2.66	5.37	2.71	8.04
2014	378,096	0.00	1.88	1.88	1.88
민선5기 평균		1.51	2.33	0.82	3.85

출처: 경기도(2006-2013). 예산서; 경기도의회(2006-2013). 계수조정조서를 토대로 계산

<표 2> 복지에산(자체사업) 예산규모와 수정 수준

단위: 백만원, %

년도	예산액	감액률	증액률	순증감률	총수정률
2007	231,276	0.70	0.16	-0.54	0.86
2008	211,074	0.14	0.20	0.06	0.34
2009	223,762	0.21	1.65	1.46	1.86
2010	202,727	0.71	0.66	-0.06	1.37
민선4기 평균		0.44	0.67	0.23	1.11
3.582011	199,636	0.94	0.60	-0.34	1.54
2012	273,981	0.58	2.84	2.24	3.42
2013	240,624	1.50	3.16	1.66	4.66
2014	199,418	1.09	7.70	6.61	8.79
민선5기 평균		1.03	2.58	2.54	4.60

출처: 경기도(2006-2013). 예산서; 경기도의회(2006-2013). 계수조정조서를 토대로 계산

자체사업 복지에산 규모는 2012년 2,740억 원으로 잠깐 상당폭 증가한 부분이 있으나, 대체로 2천억 원 초중반대에서 머무르고 있다. 오히려 최근 시점인 2014년의 예산규모가 1,991억 원으로 가장 낮게 나타났다.¹³⁾ 그 원인으로는 보조사업의 확대¹⁴⁾, 재정압박을 들

13) 인플레이션을 감안해 실질가치로 환산하면 그 격차는 더 커진다.

14) 보조사업의 확대는 두 가지 측면에서 자체사업의 규모에 부정적인 영향을 미친다. 의무지출적인 성격을

수 있겠으나 본 연구의 분석과의 관련성이 낮으므로 자세한 논의는 생략한다.

도로예산은 민선 5기의 수정수준이 민선 4기보다 더 높게 나타났다. 민선 5기의 평균 총수정률은 3.85%로 민선4기의 1.87%보다 2배 정도 높다. 민선 5기의 2013년에는 총수정률이 8.04%에 이른 반면, 민선 4기인 2007년은 원안 무수정통과가 되기도 했다. 그러나 도로예산의 전반적인 수정수준 차이는 뒤에서 살펴볼 복지예산보다는 낮은 편이다. 특히 순증감률의 경우, 민선 5기 복지예산은 평균 2.54% 증가된 반면, 같은 분점정부임에도 도로예산은 평균 0.82% 증가로 1%에도 미치지 못했다. 이는 오히려 민선 4기보다도 낮은 수준이다. 또한 증액률의 경우 민선 5기인 2013년(5.37%)가 가장 높게 나타나기는 했으나, 그 뒤를 민선 4기인 2008년(3.88%), 2009년(2.74%)가 잇는 등, 민선 4기와 민선 5기의 수정 수준의 차이가 복지예산만큼 분명하게 나타나지 못하다.

그리고 복지예산의 수정수준은 민선 4기보다 민선 5기에 더 적극적인 것으로 나타났다. 민선 4기 평균 총수정률이 1%대인 반면(1.11%), 민선 5기는 4.60%로 4배 이상 높다. 민선 5기는 첫해인 2011년 예산을 제외하고는 모두 3%이상의 총수정률을 보여주고 있으며, 예산안의 수준보다 모두 증액되었다. 특히 마지막 해인 2014년에는 124억 원이 증액되었는데, 이 때의 수정수준은 순증감률 6.61%, 총수정률 8.79%로 최고 수준을 기록했다.¹⁵⁾ 2014년의 예산안 수준이 최근 8년내 최저치인 까닭에 이에 대한 적극적인 반작용의 성격이 전혀 없다고 보기는 어렵다. 그러나 예산안의 사업금액이 전년에 비해 상당수준 증액된 2012년에도 2.24% 순증액되는 등, 민선 5기에서 복지예산에 대한 의회의 수정은 예산안과 별개로 적극적인 증액지향성을 일관되게 보여주는 편이다. 이는 예산수정에 분점정부 요인과 복지에 친화적인 자유주의적인 다수당이 지배하는 의회의 결합요인이 영향을 미친 것이라고 추측할 수 있다.

심의단계별 수정수준은 예비심사가 종합심사 이후보다 더 높게 나타났다. <표 3>은 상대적으로 예산심의가 더 활발할 것으로 기대되는 분점정부 시기의 단계별 예산수정 내역이다. 두 예산유형 모두 예비심사의 총수정률이 종합심사 이후보다 높게 나타났다. 상임위의 심의 결과가 더 영향력이 큰 것은 상임위 심사결과의 존중을 중요시하는 제도적 영향을 받은 것이다.¹⁶⁾ 그런데 예비심사와 이후단계간의 격차는 복지예산이 더 크다. 복지예산의 경우 총수

지니기 때문에 보조사업이 재원배정의 우선순위를 획득한다. 또한 경기도의 경우 우월한 재정능력을 배경으로 자체적으로 시범적 수준에서 몇몇 복지사업을 운영한 바 있는데, 보조사업의 확대가 이러한 고유사업을 중앙정부의 정책의지대로 포함시키는 경우가 적지 않다.

15) 이는 예외적으로 높은 미국의 예산수정 수준인 7%대와 다르지 않는 수준이다.

16) 국회예산심의회에서는 「국회법」 제84조에 따라 예비심사결과에 대한 존중을 요구하는데, 지방 또한 회의규칙 등을 통해 이와 같은 효과를 내는 제도적 장치를 마련해 놓고 있다.

정률은 예비심사가 4.52%로 종합심사이후단계인 1.30%에 비해 3배 이상 높은 반면, 도로 예산은 약 46% 높은 수준이다. 도로예산은 예비심사만큼은 아니더라도 종합심사 단계에서 적지 않는 수정이 이루어짐을 의미한다. 그 이유를 이어서 살펴보도록 하겠다.

<표 3> 단계별 예산수정 내역

단위: %

연도	도로예산				복지예산			
	예비심사		종합심사이후		예비심사		종합심사이후	
	변화율	총수정률	변화율	총수정률	변화율	총수정률	변화율	총수정률
2011	-0.48	2.73	-0.95	2.45	0.29	1.11	-0.63	0.71
2012	-0.40	3.34	0.53	2.98	3.68	4.82	-1.39	1.85
2013	1.18	6.08	1.52	3.62	2.28	4.08	-0.60	1.86
2014	2.87	2.87	-0.96	1.22	5.79	8.05	0.77	0.77
평균	0.79	3.76	0.04	2.57	3.01	4.52	-0.46	1.30

출처: 경기도(2006-2013). 예산서; 경기도의회(2006-2013). 계수조정조서를 토대로 계산

2. 주요사업 중심 예산 비교

1) 도로예산

(1) 증액: 일관된 지역구 이익 추구

<표 4>는 도로예산 증액규모가 상위 5위내인 사업의 시기별 내역을 나타낸 것이다. 규모의 차이는 있으나, 이들 사업의 다수는 의원 개인 수준에서 지역구 이익의 추구 측면에서 증액되었다는 공통점을 지닌다.

민선 4기에서 1-3위 사업은 심의절차상 편의 차원에서 수정된 것이다.¹⁷⁾ 4, 5위인 39억 원이 증액된 위험도로 구조개선 사업(2009년), 각각 10억 원이 증액된 광암-마산 도로확포장 사업(2010년), 진건-오남 도로확포장공사(2010년), 신상교 재설공사(2010년)가 의회의 선

17) 민선 4기 가장 증액폭이 큰 사업인 삼성-회암 도로확포장 사업은 예산심의가 시작된 이후 관계기관과의 협의가 끝나 경기도의 지출금액이 확정된 것을 집행부가 도의회에 별도로 보고하여 도의회가 비목증설한 것이다. 2, 3위 사업도 국비지원분의 증가와 이에 따른 매칭분을 예산심의 과정에서 반영한 것이다. 하지만 복지예산과 달리 의회는 국비증가분과 국비증가에 따른 도비매칭분을 예산에 반영시킬지의 여부를 판단할 수 있다. 도로사업은 의무지출사업이 아니기 때문이다. 그런 까닭에 이들 사업은 일단 순위에는 포함하고, 그 성격을 설명한 것이다.

호에 따라 증액된 부분이다. 반면 민선 5기는 1-5위부터의 11개 사업이 모두 의회의 선호에 따라 증액된 부분이다. 모두 20억원 대의 사업으로, 민선 4기 국비지원분의 반영으로 인한 수정이 진행된 사업의 증액규모가 실제가치 기준으로 83억 원에서 최대 314억 원에 이른 것과 비교하면 다소 낮은 편이다. 그러나 민선 4기 증액규모 상위 사업중 의회의 실질적 선호에 따라 수정된 사업의 증액규모인 10억 원보다는 높다. 이는 분점정부가 예산수정의 적극성을 보다 활성화시키는데에 기여함을 시사한다. 집행부 입장에서는 제출한 예산안을 안정적으로 의결시키기 위해서는 의회를 지배하는 반대당의 입장도 일정 수준 존중해야 하기 때문이다.

<표 4> 경기도 시기별 도로예산 증액규모 상대 5위 사업

단위: 천원, %

구분	순위	년도	사업명	예산안액	증액(명)	증액(실)	증액 비율
민선 4기	1	2008	삼성-회암 도로확포장	0	25,910,000	31,351,100	신규
	2	2009	안전한 보행환경 조성사업	0	9,000,000	10,620,000	신규
	3	2009	방산-하중간 도로확포장	11,500,000	7,000,000	8,260,000	60.87
	4	2009	위험도로 구조개선(직접)	3,220,000	3,940,000	4,649,200	122.36
	5	2010	광암-마산 도로확포장	3,000,000	1,000,000	1,140,000	33.33
	5	2010	공도-양성간 도로확포장 공사 외2	0	1,000,000	1,140,000	신규
민선 5기	1	2013	39번 국도 우회도로	0	2,200,000	2,222,000	신규
	2	2012	화전-마룡 도로확포장	1,000,000	2,000,000	2,060,000	200.00
	3	2012	지방도 보도설치공사	1,000,000	2,000,000	2,060,000	200.00
	4	2013	안중-조암 도로확포장 공사	1,000,000	2,000,000	2,020,000	200.00
	5	2013	진건-오남 도로확포장 공사	1,000,000	2,000,000	2,020,000	200.00
	5	2013	양주 은현-봉감간 도로(용역) 5	0	2,000,000	2,020,000	신규

출처: 경기도의회(2006-2013), 계수조정조서

* (명)은 당시시점의 명목화폐가치, (실)은 2014년 예산심의가 진행된 2013년도를 기준으로 물가상승률을 감안해 산정된 실질가치

* 민선4기와 5기 모두 5위는 동일금액의 복수 사업이 존재

그러나 민선 4기와 5기 모두 증액의 목적과 그 논리에는 큰 차이가 없다. 어떤 의원도 예산안에 존재하는 통상적인 도로공사 사업의 집행에 대해서는 문제제기를 하지 않는다. 계획대로 공사가 원활히 진행되기 위해서는 추가적인 증액이 필요하다는 것을 주요한 논리로 하여 집행부에 증액을 요구한다. 공사가 계획되어 있고 도로에 대한 행정수요는 높음에도, 예산배정수준은 특히 유사한 상황의 다른 사업에 비해서 크게 낮아 공사 진행은 지연되고 있다

는 것이 회의에서 제시되는 주요한 논리이다. 민선 4기 예산심의과정에서 신설된 사업중 가장 증액규모가 큰 공도-양성간 도로확포장 공사의 예를 살펴보자. 이 건은 예산안에는 없었는데 심의과정에서 지역구 의원의 강한 요구에 추가된 것이다.

천00(한나라당): 공도-양성 간 도로는 본 위원이 ㉠ 2006년도에 들어와서 설계를 했는데 ㉡ 보상비가 10원도 반영이 안 되고 내년에도 반영도 안 되고 ㉢ 금광면 위험도로라고 우리 본부장님 되시기 전에 저랑 한번 가신 적도 있죠? 제 지역에서 모신 적도 있죠? (중략) 그렇게 부탁을 했더니 틀림없이 하신다고 그랬죠? ㉣ 아무 반영도 안 되고 이렇게 지역별로 너무 편차가 있고 (하략)(경기도 의회, 2009년, 제245회 건교위 제2차).

㉠는 집행부에 의해 사업계획이 준비되었음을, ㉡는 기존도로가 위험하여 사업에 대한 행정수요가 높음을, ㉢는 공사는커녕 공사를 위해 일정수준 이상 진행되어야 하는 토지보상조차 시작하지 못하는 등 사업이 지연되고 있음을, ㉣는 그럼에도 다른 사업에 비해서도 뒤쳐진 상태에서 예산이 배정되고 있지 못함을 가리킨다. 정당이나 의회 차원의 개발정책의 맥락에서 증액의 필요성을 설득하는 것이 아니라, 이와 같은 지역구 이익 중심의 맥락에서 예산의 증액이 요구되는 것이다.

이는 분점정부와 정당의 이념적 분화라는 새로운 지방정치의 현실을 맞이하게 된 민선 5기에서도 크게 다르지 않다.

홍00(민주통합당): ㉤ 여기 착공도 안하고 공사 보상 2% 했습니다. (중략) 우물 안에 돌 하나 돌도 안 돼요. 공깃돌만 한 것도 아니에요. ㉥ 더 시급한 데 있지 않습니까? 선택과 집중이라는 말이 무색할 정도예요. 이게 어떻게 선택과 집중입니까? (경기도 의회, 2012, 제273회, 건설교통위 제3차).

민선 5기의 진건-오남 도로확포장 공사는 집행부에서 예산안에 10억 원을 편성하였음에도 위와 같은 의원의 요구로 인해 20억 원을 추가로 더 증액한 경우이다.

(2) 정당: 이익추구의 원활화 기제

개발정책의 경우, 개별적인 이익추구가 이루어져 이해관계자간 갈등수준이 낮다고 하지만 그렇다고 전적으로 갈등의 여지가 없지는 않다. 왜냐하면 그 해 배분가능한 예산의 총액은 한정되어 있기 때문이다. 그런데 도로예산의 경우 어떤 정부유형이든 기관 차원에서 예산배

분의 타당성을 둘러싼 갈등을 벌이는 경우가 드물다. 도로예산의 획득은 주로 지역구 의원 차원에서 개별적으로 진행되기 때문이다. 대신 증액할 경우, 한정된 예산을 어떻게 분배할지에 대해 의원들간의 합의가 중요해진다. 이 경우 정당은 일정부분 역할을 한다고 할 수 있다. 의원들간의 구유통정치를 안정적으로 진행될 수 있게 해주어 원활한 예산심의를 할 수 있게 해주기 때문이다. 이를테면 의회내 정당이 지닌 정치적 자원에 비례해 도로예산을 분배함으로써, 예산분배에 대한 의원들의 순응성을 높일 수 있다. <표 5>는 2013년 20억 원 이상 증액된 도로사업의 내역을 나타낸 것이다.

<표 5> 2013년 증액된 주요 도로사업 내역

단위: 천원, %

연번	사업명	예산안	증가액	증가비율	도로소재 지역구의원 소속 정당
1	39번 국도 우회도로	0	2,200,000	신규	민주통합당
2	안중-조암 도로확포장 공사	1,000,000	2,000,000	200.00	민주통합당
3	양주 은현-봉감간 도로(용역)	0	2,000,000	신규	새누리당
4	진건-오남 도로확포장 공사	1,000,000	2,000,000	200.00	민주통합당
5	공도-양성간 도로개설	0	2,000,000	신규	새누리당
6	용인-포곡간 도로확포장 공사	0	2,000,000	신규	민주통합당
7	제3경인고속화도로 정왕ic개선	0	2,000,000	신규	민주통합당
8	하송우-마산 도로	0	2,000,000	신규	새누리당
9	이천-홍천 도로	0	2,000,000	신규	새누리당

출처: 경기도의회(2012), 계수조정조서

22억 원 증액된 39번 국도 우회도로 공사를 제외한 나머지 8개 사업은 모두 20억 원 증가되었다. 공사의 규모, 진행수준 등이 모두 다른데 일률적으로 동일한 금액이 증액되었다는 점은 구유통 정치에 의한 예산배분이 이루어졌음을 시사하는 부분이다. 총 9개 사업중 민주통합당 의원의 지역구에서 5개, 새누리당 지역구에서 4개가 계획, 진행된 것으로 확인된다. 정당별 배분금액은 민주통합당 102억 원, 새누리당 80억 원으로 비율이 56: 44이다. 의석 비율 64: 36보다 민주통합당의 비율이 좀 낮은 편이나, 통상적으로 양당간 합의에서 의석수가 적은 당에 조금 더 이익을 주는 관행이 있음을 감안하면, 예산배분이 정당의 의회내 확보 자원의 비율에 따라 이루어졌다고 판단해도 무방할 수준이다. 민주통합당은 원내다수당이지만 집권당은 아니기 때문에 증액에 대한 집행부의 동의를 용이하게 획득하기 위해서라도 집권당의 이익을 좀 더 고려하는 예산분배가 더 유용할 수 있다.

(3) 감액: 사업 타당성 논의의 배제

<표 6>은 도로예산 감액규모가 상위 5위내인 사업의 시기별 내역을 나타낸 것이다. 경기도의 경우 민선 4기에는 감액된 예산이 지방도관리사업뿐이었다. 민선 5기의 상위 5위 사업은 모두 전액삭감되었지만, 그 원인은 복지예산에서 삭감되었을 때와는 크게 다르다. 전액삭감되는 사업에서조차도 그 사업 자체의 타당성이나 예산배분의 적절성에 대한 비판이 없었다. 경기도 자전거 도로 네트워크 네트워크 사업만이 예외였다. 자전거 도로 사업은 당시 중앙정부의 녹색성장 정책의 기조하에서 전국적으로 확산되고 있었으나 그 사업의 효과성에 대해서는 논란이 적지 않았고, 특히 다수당인 민주당계 정당은 강하게 비판하였다.¹⁸⁾ 이 사업은 도로분야 사업 중 다수당의 이념과 대치된다는 이유로 삭감된 보기 드문 경우이다.¹⁹⁾

<표 6> 경기도 시기별 감액규모 상위 5위 사업

단위: 천원, %

구분	순위	년도	사업명	예산안액	감액(명)	감액(실)	감액 비율	비고
민선 4기	1	2009	지방도관리	500,000	300,000	354,000	60.00	
민선 5기	1	2013	장남교 재가설 공사	5,014,000	5,014,000	5,565,540	100.00	
	2	2011	지평우회도로개설	3,500,000	3,500,000	3,885,000	100.00	
	3	2013	경기도 자전거 도로 네트워크	2,483,000	2,483,000	2,756,130	100.00	정
	4	2011	화전-마룡간 도로확포장	2,000,000	2,000,000	2,220,000	100.00	
	5	2011	수원 삼성로 확장	5,000,000	2,000,000	2,220,000	100.00	

출처: 경기도의회(2006-2013), 계수조정조서

※ (명)은 당시시점의 명목화폐가치, (실)은 2014년 예산심의가 진행된 2013년도를 기준으로 물가상승률을 감안해 산정된 실질가치

※ 비교란의 '정'은 집행부와 대립적인 의회의 이념이나 정책적 지향이 반영되었음을 의미

그러나 나머지 사업은 달랐다. 수원삼성로 확장의 경우는 사업자체의 필요성이 아니라 재원충당으로 인해 논란이 생긴 것이었다. 한 상임위원이 도비가 아니라 국비로 충당하는 것이 적절하다며, 예산의 삭감을 요구한 것이다.

18) 해당사업에 대해 김주성 의원(민주통합당)은 “사람 한 명 걸어도 지나지 않은 곳이다가 자전거도로를 만든다는 것은 너무나 크나큰 예산낭비”라고 강하게 비판했다(경기도의회, 2012, 제273회 건설교통위 제3차).

19) 그러나 자전거 도로 관련 사업의 경우, 모든 사업이 다 삭감된 것은 아니었다. 자전거대축전 같은 국비사업은 감액하지 않았는데, 왜냐하면 이는 전액 국비로만 부담되는 사업이라 자치단체의 재정에 일체의 부담을 부과하지 않기 때문이다.

송00(민주당): (전략) 기업하기 좋은 도로환경 조성 이런 목적이라면 이게 경기도비를 들여서 집행해야 될 사항이 아니고 국비를 들여서 해야 할 사항이라고 본 위원은 판단을 하는데 (중략) 이와 더불어서 지금 돈이 없어서 집행이 안되고 있는 광암-마산 이런 데, 실지 꼭 필요한 데는 지원이 안 되면서 이렇게 삼성이나 대그룹한테 편의를 제공하고 있고, 이걸 국비를 이용해서 해야 할 사항이라고 본 위원은 판단합니다. (경기도 의회, 2010, 제255회, 건설교통위 제3차).

여기에 대해서는 다른 의원도 동조하는 입장을 보였다.

홍00(민주당): (전략) 수원 삼성로 확장공사는 1,400억인데 가장 확실하게 공사추진을 하셨네요? 단 2년 만에 끝내시겠다는 거예요. 그렇죠? 다른 도로들은 전부 20년-40년씩 걸립니다. (중략) 왜 다른 도로하고 이렇게 형평성에서 맞지 않죠? (하략) (경기도 의회, 2010, 제255회, 건설교통위 제3차).

이는 원활한 삼성로 공사와 대조적으로 자기 지역구 도로공사에는 예산편성이 순조롭지 않다는 판단에서 비롯된 대한 불만에도 상당 부분 그 원인이 있었다. 결국 상임위원회의 예비심사에서는 전액삭감되었으나 종합심사에서 20억 원만 감액하는 것으로 조정되었다. 예결위원인 해당 지역구 의원이 강하게 반발을 했기 때문이다.

김00(민주당): (전략) 그런데 우리 수원 삼성 50억 예산을 전액 삭감해 버리면 그동안 공사했던 것 중지하고 그 결과로 손해가 얼마나 나겠습니까? (중략) 토지무상임대, 세금 세제혜택 등 경기도에 있는 기업을 기업하기 불편하게 해서 다른 도나 또는 더 나아가서 외국으로 이전시키면 우리나라 고용창출에도 문제가 있고 여러 가지로 문제가, 손해가 따를 수 있다는 것입니다. 그렇기 때문에 수원 삼성로 50억 전액 삭감은 저는 다시 복원시켜야 한다고 생각합니다. (경기도의회, 2010년, 제255회 예결위 제5차).

특이한 점은 예비심사에서 먼저 삭감을 요구한 의원과 종합심사에서 삭감에 대해 강하게 반발한 의원이 모두 의회 다수당인 민주당 소속이었다는 것이다. 다른 공사에 비해 순조롭게 진행되는 삼성로 공사의 예산을 위협함으로써 자기 지역구 예산의 확보를 시도한 의원과 이에 반발한 의원 모두 민주당 소속이었다는 점은 도로예산의 심의에 대해 정당의 정책지향이 아니라 개인의 정치적 자원 확보가 우선적인 영향을 끼침을 보여주는 것이다. 예결위의 종합심사 또한 예비심사와 마찬가지로 구유통 정치의 논리가 지배적임을 시사한다. 종합심사 단

계에서는 예비심사 단계에서 영향력을 행사할 수 없었던 예결위원의 개인적 이익이 추가적으로 예산에 반영된다. 그렇기 때문에 <표 3>에서 나타났듯이 단계별 수정수준 차이가 복지에 산만큼 나지 않았던 것이다.

그리고 나머지 사업은 사업진행 속도가 지체되어, 그 해에 구태여 예산을 편성할 필요가 없다는 이유로 삭감한 것이다. 예를 들어 50억 원이 삭감되어 분석대상 기간중 가장 큰 삭감 규모를 보인 2013년의 장남교 재가설공사는 공사 자체의 필요성에 대한 부정적인 의견이 지배적이어서 전액삭감된 것이 아니었다. 안전 점검으로 인해 공사가 정지되어, 예산액이 2013년에 실제로 집행될 수 있을지에 대한 의문이 제기되어 전액삭감된 것이다.

김00(민주통합당): (전략) 장남교, 지금 원래대로라면 올 연말에 이 도로가 끝나야 되지요? (중략) 그런데 지금 현재 이게 사고가 터졌는데 나머지 예산 50억이 다 썼어요. 이게 내년에 끝나기가 힘들 것 같은데, 지금 장남교가 전체적으로, 총체적으로 과연 탱크라든지 60t 되는 중량을 버틸지 어떨지 그것도 지금 판단이 안 서 있는 상태에서 (하략) (경기도의회, 2012, 제273회, 건교위 제3차).

사업진행의 지연으로 인한 예산미집행의 가능성을 가지고 예산의 감액을 요구하는 경우는 어렵지 않게 찾을 수 있다. 다음은 한 도로공사의 토지보상이 지연됨을 이유로 그 예산의 일부를 자기 지역구의 도로공사에 배정할 것을 요청하는 의원의 발언이다.

임00(민주통합당): 내가 이걸 왜 지적했느냐 하면 용인-남사의 예산을 줄여서 여기 신갈-수지 상습정체지역으로 돌릴 수 있는 생각을 국장님이 해보실 수 있나요? 이 예산을 줄여서 신갈-수지로, 안 됩니까? (경기도의회, 2012, 제273회, 건교위 제3차)

요컨대 도로예산의 경우 정부유형이나 지배정당의 이념적 영향은 제한적인 상태에서 지역구 도로예산을 매개로 한 증, 감액이 이루어지고 있다는 것이다. 의원들간의 구유통 정치, 상호이익존중(log-rolling)의 행태가 지배적이고, 사업자체의 타당성이나 예산배분 수준의 적정성에 대한 관심은 배제되고 있다. 자기 지역구의 도로공사 예산을 확보하기 위해서 때로는 다른 의원들의 동의가 필요할 수 있는데, 다른 지역 도로공사 사업의 타당성을 비판하면 상호이익존중 구도에 큰 문제가 생길 수 있기 때문인 것으로 판단된다.

2) 복지예산

(1) 증액: 정책결정자로서 의회의 부상

경기도 자체사업복지예산에서의 증액규모가 상위 5위내인 사업의 시기별 내역은 <표 7>과 같다.

<표 7> 경기도 시기별 복지예산상 증액규모 상위 5대 사업

단위: 천원, %

구분	순위	년도	사업명	예산안액	증액(명)	증액(실)	증액비율	비고
민선 4기	1	2009	민간보육시설 보육교사 처우개선비	14,169,114	1,889,216	2,229,275	13.33	
	2	2009	시군건강지원센터 운영	0	625,100	737,618	신규	
	3	2009	정부지원보육시설종사자 처우개선비	575,080	425,016	501,519	73.91	
	4	2009	장애인복지운영시설(7종)	4,581,154	143,165	168,935	3.13	
	5	2010	시군사회복지협의회 사회복지정보센터 운영	0	220,500	244,755	신규	
민선 5기	1	2014	누리사업 차액보육료 지원	0	8,909,568	8,909,568	신규	정
	2	2012	누리사업 차액보육료 지원	5,281,000	2,640,500	2,825,335	50.00	정
	3	2014	경기도의료원 공공보건사업	5,315,000	1,800,000	1,800,000	33.87	
	4	2013	누리사업 차액보육료 지원	0	1,043,064	1,074,356	신규	정
	5	2013	장애인인권센터설치운영	0	480,196	494,602	신규	정

출처: 경기도의회(2006-2013), 계수조정조서

※ (명)은 당시시점의 명목화폐가치, (실)은 2014년 예산심의가 진행된 2013년도를 기준으로 물가상승률을 감안해 산정된 실질가치

※ 비교란의 '정'은 집행부와 대립적인 의회의 이념이나 정책적 지향이 반영되었음을 의미

민선 4기의 경우, 증액규모가 큰 사업중 1-4위는 모두 2009년 예산에 속한다. 2009년은 세계금융위기로 인해 크게 복지수요가 증가하는 시점인데도 예산안의 총액이 오히려 이전 수준에 미치지 못했고, 그 와중에 150억 원의 지출규모를 요구하는 대형자체사업인 위기가정 무한돌봄사업 예산이 편성되어 기존 사업 상당수가 감액편성되었다. 특히 전년 대비 25% 삭감된 공공근로사업 예산은 상당한 정치적 이슈로 논란이 되어 집권당인 한나라당의 정치적 위치에 위협이 될 정도였다. 공공근로사업같이 열위계층을 위한 대표적인 대형사업의 축소로 인해 여론의 악화가 심각해지는 상황에 이르자, 예산심의 전반에 걸쳐서 외부적 압력이 고려되어야 할 상황이 초래되었다. 그래서 2009년 상당수 주요 자체사업 예산은 예년수준으로

회복될 수 있었다. 이러한 예산의 회복은 단일정당소속으로서 공통의 정치적 이해를 보유한 의회와 집행부의 합의에 의해 이루어진 것이라고 할 수 있다. 그리고 2010년 사회복지정보센터운영지원비 2억 2천만 원 증액의 경우, 이 비목은 2008, 9년에는 편성되었다가 2010년에는 미편성된 것이었다. 이에 대해 “18개 (정보센터) 지금 모두 문닫게 생겼다”고 황선희 의원(한나라당)이 비판하는 등(경기도의회, 2009, 제245회 보건복지가족여성위 제2차), 전액삭감에 대해 비판적인 의회의 입장이 존중되어 예산이 회복된 것이다. 그러나 증액규모가 집행부에 큰 부담을 줄 정도는 아니었다.

민선 5기의 증액은 민선 4기와는 다른 성격을 보인다. 우선 증액규모가 커졌다. 실제가치 기준으로 민선 4기 가장 증액규모가 컸던 민간보육시설 보육교사 처우개선비는 22억 원 증액된 반면, 민선 5기 가장 증액규모가 컸던 2014년의 누리사업 차액보육료 지원사업은 89억 원이 증액되었다. 상위 5위 사업의 평균증액규모를 비교할 경우, 민선 4기는 7억 8천만 원, 민선 5기는 30억 원으로 나타난다. 두 시기의 실질가치로 환산된 자체사업의 규모가 크게 다르지 않음을 감안하면, 민선 5기의 증액규모가 훨씬 크다는 점을 알 수 있다. 양쪽 모두 정책의 질적 향상을 의도한 수정이라 하더라도 민선 4기는 예산안에 의도된 집행부의 정책의도를 존중하고, 이를 더 잘 실현하기 위한 효율성 확보를 위한 관리적 측면에서 증액이 이루어졌다면, 민선 5기의 경우, 집행부와 차별화되는 의회의 정책적 지향점이 증액과정에서 상당부분 실현된 성격이 강하다.

민선 5기, 관리적 측면에서 서비스 공급의 안정성 확보를 위해 예산을 증액한 경기도의료원 공공보건의사업을 제외한 나머지 4개 사업의 증액은 집행부와 상이한 의회의 정책적 지향점을 반영한 것이었다. 누리과정 차액보육료 사업의 증액규모는 1위, 2위, 4위로 나타났다. 각각 89억 원(2014년, 신규) 26억 원(2012년, 50%) 10억 원(2013년, 신규) 증가한 것이다. 이는 복지정책을 다수당 이념 친화적으로 변화시킨 대표적인 예라 할 수 있다. 누리과정 차액보육료 지원 사업은 민간 어린이집을 이용하는 누리과정 아동에게 국·공립 어린이집과의 보육료 차액 중 3만원을 지원해주는 사업이다. 민간 어린이집의 보육료는 국·공립 어린이집보다 비싼 반면 지원되는 누리과정 보육료는 같기 때문에 민간 어린이집에 다니는 아동의 보호자가 부담해야 되는 보육료는 더 높다. 이러한 부담수준을 완화하고자 그 차액의 일부를 지원해 주는 사업인 것이다. 재산제한이 없기 때문에 보편적인 성격을 지닌 듯 하지만 이 사업이 입안된 시점에서는 5세 아를 대상으로 한 것이기 때문에 잔여적인 성격도 강했다. 왜냐하면 5세 아의 경우 유치원에 입학할 수도 있는데, 아무래도 소득수준이 높은 가정의 아이는 보육시설보다는 유치원에 갈 가능성이 크기 때문이다. 그래서 차액보조에 대한 논의는 이전부터 이루어졌으나, 공식적으로는 집행부와 집권당이 먼저 제안했다. 그런데 민주당이 지배하는 의회는 2012년 예산심의과정에서 1인당 수혜금액을 향상시킴으로써, 급부수준을 보다

관대하게 만든다. 2만원에서 3만원으로 1만원 인상한 것이었지만, 그 가시적 효과는 적지 않았다. 민간보육시설과 누리과정 지원금의 차액은 5만 3천원이었는데, 원안이 이를 37.7% 보조해주는 것인 반면, 의회의 수정안은 56.6%, 즉 차액의 절반이상을 보조하는 것이기 때문이다. 그리고 2013년부터는 높은 보편성을 지닌 사업이 된다. 누리과정 지원대상이 5세에서 3-5세로 확대되는 중앙정부의 정책변화에 맞추어 차액보육료 지원대상이 자연스럽게 확대되었기 때문이다. 3, 4세 아는 어린이집 같은 보육시설에만 입소할 수 있다. 따라서 단지 수혜대상을 5세에서 3-5세로 수정한 것인데, 사업 자체의 성격까지도 강하게 변한 것이다. 결국 급부수준이 관대하면서도 높은 보편성을 띤 사업이 되었다.

2013년의 경우, 의무사업인 누리사업의 재원부담, 수혜범위 확대 등으로 누리사업의 소요 예산에 대한 추정이 분명치 못해 예산안에는 미편성한 것으로, 집행부가 적극적인 반대의사를 표명한 것은 아니었다.²⁰⁾ 그래서 본예산심의에서는 일단 10억 원을 추가시켜 사업자체가 일정 기간 운영될 수 있도록 한 후, 추경예산심의에서 120억 원으로 예산을 증액하였다. 그러나 2013년의 대규모 지출을 경험한 집행부는 2014년 재정상황이 악화되는 상황에서 이 사업을 예산안에서 제외했고, 결국 의회가 집행부의 반대에도 불구하고 대규모 예산의 신규비목설치를 피한 것이었다. 요컨대 예산에 대해 자신의 정책적 지향을 반영하고자 했던 노력의 결과는 복지예산 규모 자체의 의미있는 증가에도 영향을 끼친다는 것이다.

그리고 장애인인권센터 설치운영비의 증액은 경기도 의회에서 제정된 「장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 조례」의 내용과 관련이 있다. 이 조례는 인권센터의 설치를 요구했는데, 집행부는 예산문제를 이유로 인권센터를 장애인복지과나 복지재단에 설치하여 운영하는 것에 더 긍정적인 반응을 보였다. 그러나 이는 독립적인 인권센터를 원하는 의회의 반발을 샀다.²¹⁾ 결국 4억 8천만 원이 신규비목 설치 형태로 증액되었다. 복지서비스 제공에서 공적 조직의 적극적인 역할을 주문하는 의회의 이념적 성향이 발현된 경우라고 할 수 있다.

(2) 의회의 예산증액 전략

예산증액은 집행부의 동의가 필요한 부분이다. 전반적인 규모의 증대는 재정압박으로 이어질 수 있기 때문에 집행부에서 부정적으로 생각할 수 밖에 없다. 복지예산 범위에서 의회가 선호하지 않는 사업의 비목을 삭제하거나 감액해 증액의 재원으로 확보할 수도 있지만 그 효과는 한계

20) 당시 여성가족국장이 “저희 입장에서는 위원님들께서 배려를 해주신다면 따르겠습니다”는 발언을 하였다 (경기도 제263회 여성가족평생교육위 제2차, 2011. 11. 22)..

21) 민주통합당 소속의 원미정 의원은 인권센터가 전문적이고 독립된 기구로서 각 시설 인권에 관련된 어떤 교육이나 조사나 여러 가지 사업들을 진행해야 됴에도 불구하고 없다는 것은 말이 안 된다고 비판했다(경기도 의회, 2012, 제273회 보건복지공보위 제2차).

가 있다.²²⁾ 따라서 집행부가 부정적으로 생각하는 이러한 대규모 증액이 실질적인 효력을 지닌 예산으로 성립되기 위해서는 기존과 다른 전략적 행태가 요구된다. 차액보육료 보조금 지원과 같은 일부 사업의 규모는 예산배분의 전반적 재검토를 요구하는 대규모 수준이었기 때문이다. Cox와 Kernell(1991)의 논의에 따르면 이 경우 집행부와 의회(bargain within the beltway) 전략이 활용될 수 있다. 합의전략은 의회와 집행부가 협상과 상호동의의 필요성을 느낄 때 활용된다. 그러나 먼저 양보해 취약점을 노출하는 대신, 최종합의에 이르기 까지 양쪽 모두 엄포전략(bluffing strategies), 벼랑끝 전술(brinkmanship)을 애용한다(Elgie, 2001: 243)

의회는 복지예산의 증대를 위해 단체장 예산심의과정에서 단체장 관심사업 예산을 삭감하는 형태로 위협했다. 삭감을 엄포전략으로 활용한 것이다. 이를테면 2012년에는 예산안에서 25억 2천만원이 배정된 경기국제보트쇼는 예비심사단계에서 5억 원이 감액되었으며, 4억 4천만 원이 책정된 찾아가는 도민안방, 6억 3천만 원이 책정된 달려라 민원전철 365는 전액 삭감되었다. 예비심사에서 단체장 관심사업 예산을 전액삭감하고 자신들의 복지예산 증액에 대해 집행부가 동의하지 않으면 삭감된 상태로 예산을 의결시키겠다는 위협전략을 구사한 것이다.²³⁾ 결국 최종적으로는 단체장이 의회의 복지예산 증액에 동의하고, 종합심사에서 단체장 관심사업 예산을 사업진행은 가능한 수준에서 복구시키는 타협이 이루어졌다. 2012년 예비심사에서 삭감된 경기국제보트쇼 예산은 종합심사에서 복구되었으며, 찾아가는 도민안방과 달려라 민원전철365도 부분감액된 형태로 복구시켜 사업운영은 가능토록 했다. 대신 모두의 입장을 일정 수준 존중해 증액되었기 때문에 재정에는 다소 압박이 갈 수 있는 결과가 초래되었다.²⁴⁾

요컨대 의회의 정책지향을 복지예산에 반영시키기 위해 상임위와 예결위 사이의 전략적인 역할분리가 이루어졌다. 예비심사단계에서는 복지상임위에서 자신들의 선호를 밝히고, 타상임위에서 집행부선호예산을 삭감하는 엄포전략이 주로 나타났지만, 예결위의 종합심사에서는 상호양보를 통한 타협이 이루어졌기 때문이다. 복지정책유형에서 의회의 정책적 의지는

22) 총량 측면의 수정수준과 이후 살펴볼 감액에서의 의회의 행태에서 확인가능하듯이 분점정부인 민선 5기에서는 증액뿐만 아니라 감액 또한 더 활성화되었다. 이 감액은 비선호사업에 할당된 재원을 선호사업의 신규설치 혹은 증액동력으로 이전시키는 데에 일부 역할했다.

23) 증액은 집행부의 동의가 필요하나 감액은 자유롭다. 기의결 예산에 대한 거부권 행사가 제약되기 때문에 감액시도는 유효한 위협수단으로 활용될 수 있다.

24) 수입을 임의적으로 증대시킬 수 없는 상황에서 경기도는 재원확보수단의 하나로 예산안에 배정된 예비비 규모 축소를 활용했다. 예산심의 과정의 감액으로 인해 예비비 규모가 증가하는 일반적인 경우와 달리 민선5기 2012-2014년 예산심의에서 예비비는 각각 31억 원(2.88%), 90억 원(7.53%), 163억 원(7.52%) 감소했다. 이 감소폭은 복지예산의 증가폭과 유사한 흐름을 보인다.

복지예산의 예비심사단계에서 증액의 형태로 대부분 나타났는데, 이는 전략적 차원에서 단순히 일시적으로 부풀렸다가 보다는 실질적인 선호를 보여준 것이다. 이 의지는 대체로 존중되기 때문에 예비심사의 수정폭이 종합심사보다 훨씬 크게 나타난 것이다.

(3) 감액: 분점정부 상황의 적극성

〈표 8〉은 감액규모가 상위 5위내인 사업의 시기별 내역을 나타낸 것이다.

〈표 8〉 경기도 시기별 복지예산상 감액규모 상위 5대 사업

단위: 천원, %

구분	순위	년도	사업명	예산안액	감액(명)	감액(실)	감액비율	비고
민선 4기	1	2007	유급봉사원 배치운영	2,520,000	1,260,000	1,537,200	50.00	
	2	2010	파주병원증개축	9,000,000	600,000	666,000	6.67	
	3	2010	여성회관건립	2,000,000	500,000	555,000	25.00	
	4	2009	복지미래재단운영	5,681,410	190,000	224,200	3.34	
	5	2010	경기복지미래재단운영 지원	8,832,180	150,000	166,500	1.70	
민선 5기	1	2013	경기도가족여성연구원 운영	2,676,000	1,605,600	1,653,768	60.00	
	2	2011	가정보육교사운영	771,741	771,741	856,633	100.00	정
	3	2012	경기복지재단	4,187,000	700,000	749,000	16.72	
	4	2012	경기도청소년수련원 수련마을 조성	600,000	600,000	642,000	100.00	정
	5	2013	경기도의료원기능보강	6,569,288	430,000	442,900	6.55	

출처: 경기도의회(2006-2013), 계수조정조서

※ (명)은 당시시점의 명목화폐가치, (실)은 2014년 예산심의가 진행된 2013년도를 기준으로 물가상승률을 감안해 산정된 실질가치

※ 비고란의 '정'은 집행부와 대립적인 의회의 이념이나 정책적 지향이 반영되었음을 의미

민선 4기와 민선 5기의 감액 내역의 주요한 차이점은 다음과 같이 들 수 있다. 민선 4기는 관리적 측면의 감액이 대부분인 반면, 민선 5기는 의회가 자신의 이념적 성향과 대치되는 집행부의 사업에 대한 지출을 예산에서 배제시키는 정책결정 측면의 감액까지 진행되었다.

관리적 측면의 감액이 진행된 민선 4기의 경우, 집행부 사업에 대한 정책의지는 존중되었기에 상대적으로 낮은 감액률을 보이는 등, 사업의 존재 그 자체나 서비스 수준의 본질적 변화에 대한 영향력은 극히 제약되었다. 반면 민선 5기의 경우, 상당규모임에도 전액삭감된 사

업이 가정보육교사 운영비, 경기도 청소년 수련원 수련마을 조성 등 2가지가 있다. 또한 출연기관의 경우, 관리적 측면의 감액임에도 민선 5기가 민선 4기보다 더 적극적이다. 민선 4기 가장 감액규모가 큰 것은 유급봉사원 배치운영비이다. 유급봉사원 배치운영비가 13억 원(50%) 감액된 것은 의원들이 예산규모의 결정이 체계적이지 못하다며 부정적인 반응을 보였기 때문이다. 봉사원에 대한 상대적 임금수준이나 행정수요에 대한 질의에 담당국장이 분명하게 답을 하지 못해, 한나라당 신계용 의원이 타당성 있는 임금 책정을, 같은 당 서영석 의원이 수요의 정확한 파악을 요구하였다(경기도 의회, 2006, 제217회 보사여성위원회 1차). 요컨대 이는 예산안에 책정된 금액이 실제로 지출될 금액보다 과다한 것이 아니가에 대한 판단에서 감액된 것이다. 따라서 그 규모가 크기는 하나, 의회와 집행부 사이의 정책적 지향의 차이에서 비롯된 감액이라고 보기는 어렵다. 유급봉사원의 공급규모에 대한 파악이 제대로 이루어지지 못함을 지적하는 효율성 확보 차원에서 삭감한 것이지, 유급봉사원의 급여를 50% 감액하자는 의도는 아니었기 때문이다.

나머지 사업 또한 효율적인 예산을 위한 지출상의 절약을 요구하는 측면에서 진행된 부분 감액이다. 거액의 시설비를 지출하는 사업이나 출연금에 대해서는 많은 경우 의회에서 일정 수준 일부 삭감하고, 집행부는 예산안 편성시에 이러한 삭감분까지 고려해 예산규모를 책정하는 경향이 있는데, 이러한 경향이 예산수정상에서 나타난 것으로 보인다.

민선 5기의 경우, 집행부와 의회가 지닌 정책지향의 차이로 인해 전액 삭감된 사업은 가정보육교사 운영비, 경기도 청소년 수련원 수련마을 조성이다. 2011년 예산심의에서 전액삭감된 가정보육교사사업은 '가진 자를 위한 예산'으로 낙인 찍혀 삭감된 것이다. 집행부와 의회간 정책에 대한 이념적 차이로 인해 삭감된 대표적인 예이다. 자산조사를 요구하지 않는 보편적 성격을 지닌 이 사업은 외견상 다수당의 복지지향에 우호적으로 보일 수 있다. 그러나 실제로는 정보접근성, 사업내용의 성격 등으로 인해 중상층 이상의 계층이 주된 혜택을 받고 있으며, 이로 인해 이른바 "서민" 계층을 위한 예산이 줄어든다는 비판이 다수당으로부터 제기된 것이다.

조광주(민주당): (전략) 적어도 이러한 제도를 만들었을 때는 정말 피부적으로 절실히 느낄 수 있는 사람들, 이 지원을 통해서 정말 맡길 수밖에 없는 이런 사람들이 혜택을 받아야 되는데 불구하고 대부분이 부부 합산 고소득, (중략) 최소한 중상층 이상, 이러한 분들이 거의 혜택을 봤다는 게 문제입니다. 이 점은 반드시 시정하실 필요가 있습니다(경기도의회, 2010, 제255회 가족여성위 제4차).

그해 예비심사에서는 30% 삭감되었으나 종합심사에서 전액삭감이 확정되었다. 2011년 예산안에 대한 심의는 민주당이 다수당이 되고 첫 번째로 예산심의에 임한 2010년에 이루어

졌기 때문에 복지예산 전반에 대해 체계적인 정책적 입장을 지니고 예산심의에 임했다고 보기 어려웠다. 이른바 “무상급식” 예산의 확보에만 최우선적인 관심을 두었는데, 이 예산의 담당상임위원회는 복지분야 위원회가 아니었다. 따라서 앞서 살펴보았듯이 그 해 자체사업 복지예산의 수정폭은 크지 않았다. 그러나 다른 지방자치단체에서 찾을 수 없는, 김문수 지사의 선거공약에도 포함된 대표적인 고유의 복지사업을 전액삭감함으로써, 다수당이 정책결정 과정에 이념적 지향성을 반영시킬 수 있음을 확인해주었다.

경기도청소년수련원 수련마을 조성은 지난해 예산심의에서 사업자체의 타당성에 대한 의회의 부정적 반응으로 예산에 편성되지 못했었는데, 2012년 예산심의에서는 청소년 수용에서 공공사업과 가족캠프로 목적을 바꾸어 계획을 일부수정한 후 예산안에 재편성한 것이다. 다수당에 우호적인 국민참여당 이상성 의원이 “기본적으로 필요한 사업이라고 생각”한다며 유화적인 반응을 보였으나(경기도의회, 2011, 제263회 여성가족평생교육위 제2차), 결국 전액삭감되었다. 이 예산의 예는 가정보육교사사업만큼은 아니더라도 사업에 대한 의회의 부정적 인식이 사업집행에 대한 집행부의 의도를 완전히 무력화시킬 수 있음을 보여 준다.

나머지는 민선 4기와 마찬가지로 효율적 재정부운용을 요구하는 관리적 측면에서 진행된 것이다. 이 중 삭감규모가 큰 예산은 경기도가족여성연구원 운영지원금으로 16억 원(60%)이 삭감되었다. 이렇듯 삭감폭이 큰 이유는 원장이 출장경비 수령 부적정, 부적정한 겸임, 윤리·행동 강령 위반 등의 각종 비위를 저질렀다는 의혹을 받아 사회적 이슈가 되었고, 연구원의 운영상 문제에 대한 관심이 증가하였기 때문이다. 이 때문에 행정사무감사보고서에 원장의 해임요구에 대한 내용을 담는 등, 의회의 반응은 강경하였다. 이 와중에 예비심사과정에서 원장이나 예산 담당간부가 아니라 무보직의 수석연구위원이 대신 출석해 의원들의 강한 반발을 샀다.²⁵⁾ 결국 지원금 예산은 큰 폭으로 삭감되었고, 예산심의 기간 중 원장은 사의를 표명했다(경기일보, 2012. 12. 4. 박명순 道가족여성연구원장 사퇴 의사 밝혀).

2012년 경기복지재단의 예산삭감은 규모에서 차이가 있으나, 가족여성연구원 지원예산의 삭감과 마찬가지로 관리측면의 예산수정에 해당된다고 할 수 있다. 이는 이전부터 꾸준히 삭감된 부분으로 단점정부에서도 삭감규모 4, 5위에 해당되었다. 그런데 분점정부 시기 삭감폭이 상대적으로 크게 높아졌다. <표 9>는 경기복지재단 출연금에 대한 예산수정 내역이다.

25) 강득구 의원(민주통합당)은 ‘리더십의 부재’, ‘경약’이라는 표현을 쓰며 강하게 비판하면서 (본인) ‘감정이 격해있다는 말을 할 정도였다. 송영주 의원(통합진보당)도 ‘이렇게 무책임하게 예산을 대하는 것을 보지 못했다’는 반응을 보였다(경기도의회, 2012, 제273회 여성가족평생교육위 4차)

〈표 9〉 경기복지재단 출연금의 예산수정내역

단위: 천원. %.

년도	예산안	수정규모			변화율		
		예비심사	종합심사	예산	예비심사	종합심사	전체
2008	5,365,410	0	0	5,365,410	0.00	0.00	0.00
2009	5,681,410	-190,000	0	5,871,410	-3.34	0.00	-3.34
2010	8,832,180	-150,000	0	8,982,180	-1.70	0.00	-1.70
2011	4,187,000	-67,000	-433,000	4,687,000	-1.60	-10.34	-11.94
2012	4,187,000	-700,000	0	4,887,000	-16.72	0.00	-16.72
2013	3,975,460	-300,000	-97,546	4,373,006	-7.55	-2.45	-10.00
2014	3,581,000	-358,100	0	3,939,100	-10.00	0.00	-10.00

출처: 경기도(2006-2013), 세출예산서; 경기도의회(2006-2013), 계수조정조서

2007년 말 설립된 경기복지재단(설립 당시는 경기복지미래재단)을 위한 출연금은 단점정부 시기의 삭감률은 한자리 수였던 반면, 분점정부 시기에는 꾸준히 10% 이상을 유지하였다. 경기복지재단의 이사장은 보건복지부 장관을 역임한 보수정당 소속의 고위 정치인 출신이 맡았는데, 이 때문에 민선 4기 의회에서는 이사장을 대하는 것이 굉장히 조심스러웠다. 그러나 민선 5기의 의회 다수당은 4기처럼 대할 이유가 없었다. 민주당은 서상목 이사장이 재단 예산으로 본인 저서를 구입하고, 단행본을 제작한 것에 대해 강하게 비판했다(경기일보, 2011. 11. 11, 경기복지재단 이사장, 이번엔 공금으로 자필 기고 담긴 책 제작). 이러한 이사장의 도덕성 논란과 연계되어 재단예산의 삭감도 적극적으로 이루어졌다고 할 수 있다.

(4) 지역구 이익 추구의 배제

한편 복지예산은 도로예산과 같은 개별이익 추구의 양상은 거의 나타나지 않았다. 예산수정폭이 가장 컸던 2014년의 예산심의 내역을 살펴보자. 〈표 10〉은 2014년 증액된 사업중 사업의 범위가 지역적으로 한정된 것을 나타낸 것이다.

〈표 10〉 2014년 증액예산 중 지역구 예산내역

단위: 천원

연번	사업명	증액금액	증액단계	지원대상 지역구	해당 선거구 의원
1	쌍용가족심리치료	50,000	상임위	평택시 제2 선거구	고인정(민주당)
2	경기도 외국인 복지지원센터 지원	100,000	예결위	안산시 제7 선거구	김현삼(민주당)
3	꿈나무 아동종합상담소 지원	70,000	예결위	부천시 제6 선거구	강백수(민주당)
4	경기도 청소년 야영장 기능보강	500,000	예결위	광주시 제1 선거구	임종성(민주당)

출처: 경기도의회(2013), 2014년 계수조정조서

복지정책에 속하는 사업은 전지역을 수혜범위로 하는 경우가 대부분이나 지역적으로 그 범위가 한정된 사업도 소수 존재한다. 2014년에는 총 4개의 사업이 그랬는데, 모두 신규비목 설치의 형태로 증액된 것이다. 규모는 최소 5천만 원(쌍용가족 심리치료)에서 최대 5억 원(경기도 청소년 야영장 기능보강)에 이른다. 증액된 지역구 예산은 모두 의회 다수당 소속 의원의 선거구와 관련되어 있다.

그런데 그 해 예산심의 과정에서 증액된 자체사업 복지예산의 규모는 총 123억 원이었다. 그중 이러한 지역구에 영향이 한정된 예산은 총 7억 2천만원으로 자체사업 복지예산 증액규모의 5.82%에 그쳤다. 전체복지사업에서의 점유비율은 0.36%에 불과했다. 증액분을 기준으로 했을 때에도 나머지 94.18%의 증액분은 그 영향이 광역자치단체 전체에 끼치는 사업의 예산에 해당된 것이다. 예산심의 과정에서 지역구 예산 챙기기가 전혀 없다고 할 수는 없겠지만, 이는 미미한 수준으로 복지예산 증액의 주요 원인으로 설명하기에는 상당히 무리가 있다고 할 수 있다.

오히려 자기당 의원의 지역구에 불이익을 주는 행태가 나타나기도 했다. 2012년 예산심의의 예비심사에서 재가노인복지시설 운영 보조금을 3천만 원 삭감했다. 해당사업을 관리하는 지역법인이 문제를 일으켰다는 이유로 경기도 내 시, 군 중 광명시에 배정된 예산만 삭감된 것이다. 그런데 광명시장과 광명시가 지역구인 4명의 도의원은 전부 민주당 소속이었다. 수혜대상자와 지역구의 반발을 생각하면, 이러한 감액은 어려운 일임에도 엄격한 준법심사적 접근 속에서 진행된 것이다. 결국 종합심사에서 '시설 전반에 대한 시의 지도감독 후 예산을 집행한다'는 단서 하에서 회복되었으나 공공선택론적 접근으로는 쉽게 이해하기 어려운 부분이다.

3. 정책유형별 예산심의의 종합적 비교논의

복지예산과 도로예산별 예산심의의 성격을 종합하여 요약하면 <표 11>과 같다.

<표 11> 정책유형별 예산심의의 성격비교

정책유형	개발정책	복지정책
분석대상예산	도로예산	복지예산(자체사업)
행위단위	의원 개인	의회다수당(혹은 다수당이 통제하는 의회)
목적	지역구 이익증대	정책의 질 향상 -관리측면의 효율성 증대(단점) -다수당의 정책지향 반영(분점)
전략	자유통정치, 상호이익존중	사업 효율성, 효과성 측면의 설득 위협을 통한 거래(분점)
정책결정에 대한 영향	사업시점, 진행기간에만 영향	사업내용의 상당수준 변화 의회 주도결정 사업 등장
분점정부의 영향	수정수준의 일부 확대	정책결정에 대한 의회의 개입 허용, 강화

도로예산과 복지예산의 예산심의상 성격은 상이하게 나타났다. 주된 행위단위의 경우, 도로예산은 의원 개인이었다. 도로예산의 수정에서 의원들의 목적과 행태는 정부유형, 소속정당의 성격과 예산심의 단계 등의 영향을 크게 받지 않았다. 정당은 기껏 개인이익 추구를 위한 협상과정의 원활화 기제로 역할했을 뿐이었다. 반면 복지예산은 의회 다수당의 역할이 컸다. 의회가 같은 이념과 정책적 선호를 하나의 단일한 행위자로서 역할함으로써 의결된 예산은 의회 다수당과 행정부간의 갈등과 타협의 산물이었다. 요컨대 도로예산의 심의가 의회에 소속된 개인들에 이루어졌다면, 복지예산의 심의는 의회라는 단일한 행위자에 의해 이루어졌다고 할 수 있다.

주된 목적은 도로예산의 경우, 의원개인의 지역구 이익 강화에 있었던 반면, 복지예산은 정책의 질적 향상을 의도했다고 할 수 있다. 복지예산은 개별적 이익과 구분되는 공공적 이익을 추구하는 차원에서 예산심의가 진행되었는데, 이 과정에서 광명시 사례와 같이 자기당의 이익에 부정적인 영향을 미치는 행태도 나타났다. 공익지향적이라는 공통점에도 정부유형에 따라 구체적인 성격은 상이하게 나타났다. 단점정부 시기에는 집행부가 원하는 수준의 계급간 균형을 존중하는 방향내에서 관리적 효율성의 개선을 추구했다면, 분점정부 시기에는 이러한 관리적 효율성의 개선이 더 적극적으로 이루어졌을 뿐 아니라, 집행부와 차별화되는 복지친화성의 정책적 실현을 목적으로 예산심의가 진행되었다고 볼 수 있다.

주된 전략적 행태의 경우 도로예산은 구유통정치와 상호이익 존중이 지배하였다. 반면 복지예산은 정책의 타당성에 관한 설득과 집행부 관계에서 위협과 같은 버랑끝전술 활용을 통한 거래가 주류를 이루었다. 특히 거래전략은 분점정부 시기에 지배적이었다. 따라서 도로예산은 예비심사와 종합심사 전략적 행태의 논리가 크게 다르지 않은 반면, 복지예산은 전략적 분리가 이루어졌다. 예비심사에서는 (복지에 대한) 자기선호의 표시와 집행부에 대한 위협이 진행되고, 종합심사에서는 자기선호의 인정을 위한 상대방과의 타협이 이루어진 것이다.

정책결정에 대한 영향력의 경우, 도로예산은 예산심의를 통해 진행시점, 기간 등에 대한 영향을 미치는데 그쳤다. 그러나 복지예산의 경우, 분점정부 상황에서는 의회선호 대규모 사업을 확대, 유지시키는 등, 결정내용의 중요부문에 대해서도 영향을 미쳤다. 기존 한국 예산심의회 사례에 대한 연구로 설명하기 어려운 적극성이 확인된 것이다. 의회가 사실상 급부수준을 결정하고 강하게 옹호한 누리과정 차액보육료 지원사업은 민선 5기 상위 10대 자체사업 복지예산중 일시적 지출의 성격을 보이는 투자비를 제외하면 새롭게 등장한 유일한 급부제공형 복지사업이었다(2014년 예산기준 5위, 경기도, 2013). 반면 집행부가 주도한 신규사업중 상위 10대 대형사업에 속한 것은 없었다. 이는 도로예산과 달리 복지예산에서는 분점정부가 의회에게 정책적 영향력을 강화시킬 수 있는 중요한 기회를 제공함을 시사한다.

기존 전통적 정책유형론에서 유추한 가정과 비교했을 때, 정책결정에 대한 영향력이 제한적이라는 점을 제외하고 개발정책에 대한 예산심의회 성격은 크게 벗어나지 않는다. 반면 복지정책의 경우, 단일한 행위단위로서 특히 분점정부 시기 적극적인 의회의 역할을 확인할 수 있다. 이 정책유형에서는 앞서 언급하였듯이 Lowi의 논의에 따르면 우선적인 영향을 미치는 행위자는 행정부와 이해관계자의 정상협회이고, 강한 독립성과 자율성을 지닌 분절화된 의원 개인의 영향력이 강한 의회의 영향력은 제한적이다. 그러나 한국의 현실은 이와 다르다. 복지정책의 영향은 지역적 분절성이 미약하기 때문에 개별이익을 추구하기에는 적당치 않는 정책유형이다. 대신 이는 정당 차원의 입장을 실현하기 위한 유형이다. 정당에 대한 의원개인의 충성이 강조되고, 광역의회의 의원대표 등의 선임은 중앙당의 영향력하에 있는 상황에서 특정 정당이 안정적으로 다수의석을 확보한 의회는 다수당의 정책적 지향을 실현하기 위해 적극적인 노력을 취할 것이다. 특히나 관련 민간부문의 역할이 미약하다면 의회의 자율성은 더욱 강화될 수 있다. 민선 5기 경기도 복지예산의 심의는 이러한 의회의 특성이 반영된 것이라고 볼 수 있다.

V. 결론

지금까지 개발정책과 복지정책에서의 의회의 예산심의에 대한 비교분석을 진행하였다. 경기도의 2007-2014년 예산심의에 대한 분석결과 예산심의의 성격은 양 정책유형간 상이하게 나타남을 확인할 수 있었다. 특히 복지정책 유형에서 예산심의는 분점정부하에서 의회의 정책적 지향을 실현하고자 하는 정책결정상의 중요한 제도적 수단으로 역할하는 것으로 나타났다. 예산심의상의 성격이 정책유형론의 이론적 가정과 다르게 나타나는 부분이 상당했는데, 이는 제도적 제약, 민간부문의 미약같은 한국의 현실에서 비롯된 것이다.

본 연구는 집행부에 대한 견제, 지역구 이익중심의 공공선택론의 관점에서 의회의 예산심의를 분석하고 이에 대한 처방적 대안을 제시하는 기존의 경향을 탈피해, 정책적 맥락에서 예산심의에 대한 경험적 분석의 체계성을 높였다는 측면에서 의미가 있다. 본 연구에서 확인된 복지정책의 적극적인 정책결정자로 역할하면서 높은 수준의 예산수정을 진행한 의회의 모습은 그간의 기대와 상당히 다르다. 이러한 적극적인 정책결정자로서의 의회의 역할에 대해서는 상이한 입장이 있을 수 있다. 한편으로는 주민의 대의기관으로서 의회의 적극적인 역할은 지방정치의 민주화에 부합한다며 긍정적인 평가를 내릴 수 있을 것이다. 반면 행정국가의 전통을 존중하는 입장에서는 의회의 적극적인 역할이 예산배분의 효율성과 안정성을 해칠 것이라고 우려할 수 있다.²⁶⁾ 그러나 어느 쪽의 입장에 가까운지와 별개로 정책결정자로서의 의회의 역할이 상당한 것으로 실증된 이상 준법성, 효율성 위주의 예산심의상 기존 접근을 계속 고수하는 대신, 정책결정의 맥락에서 새로운 관점이 필요하다고 판단할 수 있다.²⁷⁾ 물

26) 세이의 법칙을 제안한 Jean-Baptiste Leon Say는 ‘의회가 예산을 통제목적으로 보지 않고, (편성에 개입하고자 하는 것은) 그 스스로가 행정부가 되려하는 것이고, 예결위원장은 일정수준 재무상(財務相)이 되는 것’(Stourm, 1917: 289)이라면서 예산결정에 의회가 적극적으로 관여하는 데에 반대했다.

27) 이 점에 대해 현실정치는 오히려 더 기민한 대응을 보였다. 경기도는 4년간의 분점정부의 경험을 토대로 민선 6기 의회 다수당에게 사회통합부지사의 추천권을 보장하였다. 보수정당 소속의 도지사와 자유주의적 정당의 부지사가 공존하게 된 것이다. 집행부의 권한을 공유하는 이러한 이원정부제적 실험의 효과를 판단하기에는 아직 시기상 이르다고 할 수 있다. 그러나 분명한 것은 정책결정에서의 의회의 높은 영향력이 규범적 정당성과 별개로 불가피한 정치적 현실이고 이를 무시할 수는 없다는 인식에서 이원정부제적 실험이 처방되었다는 점이다. 의회다수당에 복지담당 부지사의 추천권을 보장한 것은 집행부-의회간 거래관계에서 불필요한 소모적 갈등을 줄여 도정의 효율성을 향상시키고, 동시에 의회의 정책결정권을 일정 수준 존중하기 위한 처방이기 때문이다. 예산심의의 맥락에서는 효율성과 안정성, 그리고 정책결정의 민주성을 동시에 존중하기 위한 의도에서 비롯되었다고 할 수 있다. 지금은 부지사 추천에서 나아가 도의원의 집행부 참여를 위한 이른바 “지방장관제”가 검토되고 있다(세계일보, 2016. 6. 26, 남경필의 ‘내각제’ 실험 논란, 경기도 넘어 정부까지 확산).

론 새로운 관점이 기존의 접근을 완전히 폐기하지는 못한다. 정치상황이 크게 변화한 민선 5기의 경우도 개발정책의 유형상 이론적 논의에서 크게 벗어나지 않았는데, 이는 개발정책 유형의 예산심의에 대해서는 기존의 처방방향이 여전히 설득력이 있음을 보여준다.

본 연구는 경기도라는 단일사례를 연구대상으로 하였다. 단일사례분석의 한계는 일반화 가능성이다. 이 한계를 극복하기 위한 대표적인 방법은 다수 사례를 대상으로 한 연구이다. 그러나 당장 다수 사례를 대상으로 한 연구를 진행하는데에는 어려움이 있다. 우선, 특히 양적분석을 염두에 두자면 광역자치단체는 사례의 수가 많지 않다. 그리고 최근 자유주의적 의회와 보수적 단체장의 분점정부를 제대로 경험한 광역자치단체는 경기도가 유일하다.²⁸⁾ 이러한 방법론적 어려움을 감안하면, 본 연구는 다음의 측면에서 적실성 있는 지식을 제공했다고 볼 부분이 있다.

우선 단일사례에 대한 연구이나 시계열적 범위는 최근의 8년으로 짧지 않는 편이다. 자치주기가 완료된 시점을 중심으로 최근 8년이라는 점은 현실 타당성 측면에서 긍정적이다. 본 연구는 짧지 않는 시계열적 범위 내에서 규칙성 있는 패턴의 파악에 집중하였다. 또한 경기도라는 단일 사례는 자치단체장이 변하지 않는 등 정부유형 외의 변화는 상당 수준 통제되어 있다는 장점을 지닌다. 분석결과를 볼 때, 도로예산에 대한 심의는 지역구 이익추구에 관한 기존 연구결과의 규칙성을 정교한 형태로 재확인한 것이다. 복지예산 심의의 경우, 본 연구에서 다루지 않는 다른 자치단체에서도 정책결정적 차원의 수정이 진행된 예를 발견할 수 있다.²⁹⁾ 분점정부하 복지예산의 예산심의에서 정책결정차원의 영향력을 행사할 수 있다는 그 점 자체는 향후 다른 자치단체가 유사한 상황에 처해진다고 하더라도 무리가 없을 것으로 보인다. 요컨대 본 연구는 단일사례에 대한 분석에서 비롯되는 본질적 한계를 완전히 극복할 수는 없겠지만, 그럼에도 분석결과의 일반화 필요에 대한 요구를 상당 수준 고려했다고 할 수 있다.

하지만 단일사례 연구만큼 분석결과의 이해에서 주의해야 할 부분도 존재한다. 분점정부 상황에서 복지예산에 대해 정책지향 반영을 위한 예산수정이 이루어지더라도 구체적인 수정수준, 내용이나 영향력 행사를 위한 전략 등은 정치적 성숙도, 재정상황, 논란이 되는 복지 이슈의 존재 등 외부 요인의 영향에 따라 변화할 수 있다. 따라서 이 부분에 대해서는 향후

28) 민선 5기 서울수도 보수적 단체장과 자유주의적 의회의 분점정부로 시작했으나, 출범 다음해 자유주의적 단점정부로 변화했다.

29) 민선 5기, 강원도의회와 충남도의회는 분점정부하의 보수적 의회였다. 강원도의회는 독립의료원에 대한 대규모 지원예산을 전액삭감했으며, 충남도의회는 지방수준의 복지사업 수행에서 중요한 공적기반으로 역할할 수 있는 복지재단의 설립에 대한 도지사의 의지를 설립타당성 검증을 위한 연구용역예산부터 전액 삭감하면서 무력화시켰다.

다수사례에 대한 추가적인 연구를 진행할 필요가 있다.

또한 본 연구는 분석범위를 예산심으로 한정하였다. 그러나 의회의 권한과 활동영역은 폭이 훨씬 넓다. 정책유형과 의회의 관계를 보다 타당성 있게 설명하고, 분석결과를 일반화를 위해서 차후 연구에서 비교 및 인과분석의 범위가 확대할 필요가 있다. 광역자치단체를 분석 대상으로 설정했는데, 자치수준에 따라 유형별 성격이 달라질 수 있는 만큼, 기초자치단체에 대해서도 추가적인 분석이 요구된다. 한편 복지관련 비영리단체나 이익집단의 영향력이 강화되어 민간부문의 영향력이 활성화될 경우, 예산심의의 성격이 어떻게 변화할지에 대해서는 추가적인 관심이 필요한 부분이다. 강력한 민간부문의 존재는 의회의 자율성에 새로운 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

【참고문헌】

- 강원도. (2013). 2014년 세입세출예산서. 공개자료.
- 강운호. (2001). 지방자치실시가 지방정부 사회복지지출에 미친 영향: 공공선택론적 접근의 시도. 『지방정부연구』, 5(1): 109-126.
- 국토교통부. (2014). 도로현황조사. 공개자료.
- 경기도. (2006-2013). 예산서. 공개자료.
- 경기도의회. (2006-2013). 계수조정조서. 내부자료.
- 경기도의회. _____. 전자회의록.
kms.ggc.go.kr/content/docminutes/newminutes.jsp(검색일: 2016.07.01).
- 경기일보. (2011. 11. 11). 경기복지재단 이사장, 이번엔 공금으로 자필 기고 담긴 책 제작. _____. (2012. 12. 4). 박명순 道가족여성연구원장 사퇴 의사 밝혀.
- 경향신문. (2016. 8. 16). 정부의 '청년수당 직권취소' 재발 막는 법안 발의.
- 김태일. (2001). 지방의회 구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지지출 규모에 미친 영향. 『한국행정학보』, 35(1): 69-90.
- 남찬섭. (2013). 사회보장기본법과 진주의료원 사태. 『월간 복지동향』, 177: 17-21.
- 동아일보. (2016. 1. 18). 정부, 사전협의 없는 복지사업 신설한 지자체에 불이익 주기로.
- 도모연·이관율. (2008). 이익집단 활동패턴의 다양성과 일치성: 대구광역시 이익집단을 사례로. 『한국지방자치학회보』, 20(1): 135-156.
- 박은형·이사빈. (2014). 정책유형에 따른 국회의원의 표결행태 분석-18대 국회 전자표결의 영향 요인 분석을 중심으로-. 『한국거버넌스학회보』, 21(2): 267-286.
- 배상석·유세은. (2007). 지방교부세가 정책유형별 지방정부 지출에 미친 영향분석. 『한국정책학회보』, 16(1): 143-165.
- 보건복지부 (2015). 사회보장제도의 신설·변경 시 협의의 의미(『사회보장기본법』 제26조제2항 관련), 법령해석 회신, 안건번호: 15-0474.
- 보건복지부 사회보장위원회 사무국. (2016). 2016 사회보장 신설·변경 협의제도 운용지침, 업무자료.
- 서인석·박형준·권기현. (2013). 정책유형과 정책대상집단에 따른 정책결정 소요시간: 발의 법률안의 통과기간의 영향요인 탐색연구. 『한국행정학보』, 47(2): 55-83.
- 세계일보. (2016. 6. 26). 남경필의 '내각제' 실험논란, 경기도 넘어 정부까지 확산.
- 소순창. (2003). 지방정책과정에서 나타난 정부와 지역주민, 중앙과 지방의 영향력 관계: 한국, 미국, 일본의 지방정부에 관한 비교분석. 『한국지방자치학회보』, 15(3): 337-362.
- 유재원. (1999). 단체장 민선이후 자치단체의 정책변화: Peterson의 도시한계론 검증. 『한국정책학회보』, 8(3): 79-98.

- _____. (2011). 도시한계론의 핵심 가정에 대한 경험적 검증. 『한국행정학보』, 45(1): 101-121.
- 윤영진. (2010). 『새재무행정학』, 제5판, 서울: 대영문화사.
- 이승중. (2000). 지방자치와 지방정부의 복지정책정향. 『한국행정학보』, 34(4): 197-215.
- _____. 김홍식. (1992). 지방자치와 지방정부의 정책정향: 복지 서비스 기능을 중심으로. 『한국행정학보』, 26(2): 573-589.
- 장동호. (2012). 지자체 복지지출 비교분석에서 종속변수 문제. 제3회 복지재정DB 학술대회.
- 전진영. (2009). 정책유형별 입법과정 비교분석: 정책의제의 설정 및 대안채택과정을 중심으로. 『한국정당학회보』, 8(2): 35-65.
- 진재문. (2006). 지방정부의 사회복지예산 결정요인 연구. 1995-2003 광역시·도를 중심으로. 『사회복지정책』, 24: 5-30.
- 파이낸셜 뉴스. (2011. 9. 30). 경기도의회 추경예산안통과.. 한나라당 의원 전원퇴장.
- 한겨레. (2015. 10. 15). “정부, 복지자치 왜 막나” 지자체 반발.

- Almond, G. A., and G. B. Powell, Jr. (1966). *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Boston: Little, Brown and Co.
- Anderson, J. E. (2015). *Public Policymaking: An Introduction*, 8th edition Stamford. CT: Cengage Learning.
- Cox. G. W. and, S. Kernell eds. (1991). *The Politics of Divided Government*. Boulder: Westview Press.
- Elgie, R. (2001). *Divided government in comparative perspective*. New York: Oxford University Press.
- Hayes, R. A. (1990). The President, Congress, and the Formation of Housing Policy: A Reexamination of Redistributive Policy-making. *Policy Studies Journal*, 18(4): 847-869.
- Hill, K. Q. and, J. P. Plumbee. (1984). Policy Areas and Budgetary Politics, *The Western Political Quarterly*, 37(1): 84-99.
- Lowi, T. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. *World Politics*, 16: 667-715.
- _____. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32(4): 298-310.
- Peterson, P. (1981). *City Limits*. Boston: Little and Brown.
- Ripley, R. and G. A. Franklin. (1980). *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*, 2ed edition. Homewood: Dorsey.

Salisbury, R. H. and J. Heinz. (1970). A Theory of Policy Analysis and Some Preliminary Application. in I. Sharansky(ed.). Policy Analysis in Political Science, Chicago: Markham.

Stourm, R. (1917). The Budget. New York: D. Appleton and Company; Schick, A. Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?. OECD Journal on Budgeting, 1(3): 21. 2002. 에서 재인용.

「국회법」

「사회보장기본법」

「지방재정법」

「지방재정법 시행령」

「지방재정투자사업 심사규칙」

중앙선거관리위원회 선거통계시스템, info.nec.go.kr(검색일: 2016.07.01).

박충훈: 고려대학교에서 행정학 박사 학위를 받았으며(2015, 지방의회의 복지예산 결정에 관한 연구: 개발정책내 도로예산 심의와의 비교), 현재 고려대학교 정부학연구소 선임연구원이다. 주요 관심분야는 예산, 지방정치, 사회정책이다 (parkchoonghoon@gmail.com).