

# 지방의회 예산심의의 요인에 대한 의원과 공무원의 인식에 관한 연구

## : 경기도 연정을 중심으로

A Study on Perception of Council Members and Public Officials  
for Budget Deliberation Factors of Local Council  
: Focusing on Coalition Politics of Gyeonggi-do

이 성 숙\* · 전 성 훈\*\* · 김 성 철\*\*\*

Lee, Sung Sook · Jeon, Sung Hun · Kim, Sung Chul

### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 분석의 틀
- IV. 설문결과 및 분석내용
- V. 결론

본 연구는 연정을 도입하여 정치적 개혁을 단행한 경기도를 사례로, 의원과 예산담당공무원 간의 인식을 통해 경기도만의 예산심의 행태를 규명하고, 개선방향을 제시하는데 목적을 두고 진행하였다. 경기도의 연정예산은 여야 간 갈등에 따른 소모적 경쟁을 극복하고, 소통과 협력을 통한 효율적 도정구현을 목적으로 추진되고 있는 연합정치의 핵심이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 법·제도적 실체가 없는 정치적 합의, 예산 끼워 넣기, 나눠먹기식 예산경향 등의 문제점이 노출되고 있다. 이에 따라 예산심의의 주요 요인을 중심으로 경기도의 예산심의 행태를 분석하고, 개선대안을 모색하였다. 먼저, 예산심의를 있어

\* 경기도의회사무처 의회운영전문위원실 주무관(주저자)

\*\* 명지대학교 행정학과 객원조교수(공동저자)

\*\*\* 명지대학교 행정학과 교수(교신저자)

정치적 영향력을 감소시키기 위해서는 우선적으로 의원의 인식 및 자세가 변화될 필요가 있다. 제도적 개혁을 통해 일정부분 정치적 영향력을 감소시킬 수는 있으나, 결국 예산의 최종적인 결정이 인간의 가치판단에 의해 이루어진다는 것을 감안하면, 인식의 변화는 필수적으로 뒷받침되어야 한다. 다음으로 예산심의의 안정성과 지속성을 확보하기 위해서는 실질적 심의기간의 확대와 예결위의 상시화, 그리고 전문성 확보를 위한 교육·훈련과 보좌기구의 확대가 요청된다. 마지막으로 정치적 영향력의 확대를 불러올 수 있는 연정예산의 온연한 효과를 기대하기 위해서는 선순환·점진적 도입이 필요하다.

□ 주제어: 예산심의, 경제적·정치적 합리성, 연합정치

The purpose of this study is to analyze the budget deliberation behaviors through the recognition of council members and budget officials in the case of Gyeonggi-do, which introduced political reforms by coalition politics; and to suggest a direction for improvement. Gyeonggi-do's coalition politics budget is the core of the coalition government that is overcoming the exhaustive competition due to the conflict between the ruling and opposition parties and is being pursued for the purpose of efficient provincial government management through communication and cooperation. Nonetheless, problems such as political consensus without legislative and institutional realities, shareable budget trend exposed. Based on this background, this study aims to analyze of the budget deliberation behavior of Gyeonggi-do centered on the main factors of budget deliberation and suggest improvement alternatives. The results of the study suggest: 1) In order to reduce political influence on budget deliberation, it is necessary to change the perception and attitude of the council members. Institutional reforms can reduce political influence to a certain extent. However, considering that the final decision of the budget is made by human value judgment, change of perception must be supported. 2) In order to secure the stability and sustainability of budget deliberation, it is required to expand practical deliberation period, to regularize the decision-making committee, and to expand education, training and assistant agency to secure professionalism. 3) It is necessary to consider a virtuous cycle and gradual introduction in order to expect the full effect of the coalition politics budgets that can lead to the expansion of political influence.

□ Keywords: Budget deliberation, Economic or Political rationality, coalition politics

## I. 서론

2014년 5월 남경필 경기도지사 후보는 경기연정(연합정치) 추진 공약을 천명하였고, 이후 2015년 1월 '경기연정 실행위원회'를 구성·운영하고 있으며, 재정건전성 확보 및 예산운용의 효율성 확보를 위해 동년 3월 '경기도 재정전략회의'를 여야 의원과 외부 전문가 등으로 구성하여 2015년 추경예산편성부터 연정예산을 도입·추진하고 있다.

연정예산은 예산결정과정에 있어 여야 간 갈등으로 인한 소모적 경쟁을 극복하고, 의회와 집행부 간의 소통과 상호협력을 통해 보다 효율적인 도정구현을 목적으로 야심차게 추진되고 있는 연합정치의 핵심이라 할 수 있다. 이를 위해 경기도는 2016년 본예산을 "함께 짜는 예산 연정"이라는 모토로 주요사업에 대하여 도의회와 사전 협의를 거쳐 예산편성을 하는 등의 변화를 꾀하고 있다. 구체적으로 예산편성에 있어 '행정혁신 추진 및 경기 연정 정책합의'에 기초한 32개의 연정사업에 도의회와의 협의 내용을 반영토록 하였다.

그러나 새로운 정치시스템 도입에 대한 부담과 경험부재, 법·제도적 실체가 없는 정치적 합의, 실질적 권한이 배제된 재정전략회의 운영, 측근을 위한 '예산 끼워 넣기', '나눠먹기식 예산' 경향 우려 등 개선이 요구되는 문제점이 여실히 들어나고 있는 실정이다(머니투데이, 2015.12.02.; 연합뉴스, 2015.12.03.; 파이낸셜뉴스, 2015.12.07.).

일반적으로 중앙을 비롯한 지방에서의 예산결정과정은 예산이라는 파이(pie)를 누가 좀 더 확보하느냐에 따르는 불가피한 현상이며, 단년도예산주의와 행정부제출예산제도를 활용하고 있는 우리의 상황 하에서 예산결정과정은 집행부와 의회 간의 참여한 견제와 대립, 그리고 정치적·경제적 논리가 공존하는 주요 쟁점 중의 하나임에 분명하다. 특히 지방정부는 1995년 민선 이후 날로 증가하고 다양화되어 가는 지역주민들의 행정수요에 대응하고, 지역 경제의 안정과 성장을 도모해야만 하는 필요성에 직면해 있는 가운데, 예산결정에 있어 자원 배분의 효율성 확보가 중요한 이슈로 부각되고 있는 실정이다. 결국 지방정부는 합리적 예산 결정과정을 통해 한정된 자원의 효율적 배분을 이룩해야 하는 과제에 직면해 있다고 할 수 있다.

규범적인 시각에서 지방의회와 집행부는 예산결정과정에서 효율성과 합리성을 모두 고려할 것이라고 가정하지만, 현실적으로 당파성, 개인적 정치성 개선, 선심성 예산배정, 촉박한 심의기간, 정치적 쟁점화에 따른 일괄삭감, 전문성 및 안전성의 부재, 전년도 결산결과의 미반영 등과 같은 문제점이 지속적으로 제기되고 있는 실정이다(김정옥, 1993; 김기연, 1994; 나중식, 1995; 김중상, 1995; 김성철·장석영·강여진, 2000; 정원섭, 2001; 나중식, 2003; 황종규, 2005; 정창수·김태영, 2011).

이러한 상황 하에서 국내 최초로 연정 및 연정예산을 도입한 경기도를 사례로 하여 예산심의에서의 주요 이해 당사자인 의원과 예산담당공무원의 인식분석은 의미가 있다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구는 연정에 따른 경기도 예산심의 행태를 규명하는데 초점을 두고 있으며, 향후 연합정치의 효율적 운영에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.<sup>1)</sup>

## II. 이론적 논의

### 1. 연합정치와 경기연정

일반적으로 연합정치(coalition politics)는 국가통치체제가 내각제인 권력구조 내에서 주로 활용되고 있으나, 대통령제중심 국가에서도 다소 형태가 다르긴 하나 보편적으로 나타나고 있다. 내각제 국가에서는 제1당이 안정적인 과반의 의석수를 획득하지 못하였을 경우, 다른 야당과의 연정이 일반적으로 나타나고 있으며, 대통령제 국가에서는 선거 전 후보 단일화, 합당, 정책 연대 및 공조 등과 같은 형태로 연합정치가 이루어지고 있다(최창렬, 2014: 26).

연합정치에 대한 개념은 그것을 연구하는 학자들의 시각 차이와 다양한 연구 목적, 그리고 해당 국가의 정치적 환경에 따라 상이하게 정의되고 있다. 다양한 형태를 가진 연합정치의 개념을 포괄범위에 따라 협의적·광의적 개념으로 살펴 볼 수 있는 바, 협의적 개념으로 연합정치는 선거 이전과 이후에 따라 성립되는 통치연합(government coalition)과 선거연합(electoral coalition)으로 설명될 수 있으며(정병기, 2012: 68)<sup>2)</sup>, ‘단순한 선거연합을 넘어서 연립정부 구성과 이를 위한 정치적 연대 및 공동행동’으로 볼 수 있다(조성대·홍재우, 2012: 26). 광의적 개념으로 연합정치는 선거의 시기와는 무관하며, 정당 또는 정치세력이 선거에서의 승리 또는 공동정부를 구성하기 위해 행하는 모든 행동 즉, 합당 또는 정책연합, 그리고 후보 단일화 등과 같은 행태뿐만 아니라 이러한 과정에서 발생하는 정당의 이합집산(離合集散) 또한 포괄적인 연합정치의 일환으로 정의될 수 있다(최창렬, 2014).

1) 2015년 경기도 의회는 지방자치단체로는 최초로 연정 및 연정예산을 도입하면서 새로운 정치적 개혁을 단행했다는 긍정적인 기대를 받았으나, 2016년 2월 현재 예산심의의 파행과 함께 최초로 준예산체제가 가동되면서 연합정치에 대한 논란이 가중되고 있다. 본 연구의 시점은 2016년 예산심의가 진행되었던 2015년을 기준으로 하여 진행되었음을 밝힌다.

2) 선거연합은 공동정부의 구성을 위해 선거 이후에 구성되는 통치연합과 달리 선거 승리를 위해 선거 전에 성립되는 연합을 의미한다(Goldermk, 2005).

이러한 연합정치가 대통령중심제와 다당제를 표방하고 있는 우리나라에서 활용될 수 있는 요인은 언급된 제도들이 갖고 있는 특징들에 의해서 가능하다. 하나는 이원적 정통성(dual legitimacy)에 기반 한 대통령중심제에서는 언제나 행정부와 의회간의 충돌에 따른 교착상태가 발생할 수 있다는 것이다. 다시 말해서 대통령을 배출한 집권여당의 의석수가 과반을 차지하지 못하는 상황인 여소야대(與小野大) 현상에서 나타나는 분점정부(divided government) 상황에서는 행정부를 비롯한 집권여당의 국정운영 전반에 제약을 가져올 가능성이 농후하다(최창렬, 2014). 다른 하나는 선거의 결과에 따라 승자독식(勝者獨食)·패자전몰(敗者戰歿)이라는 정치풍토를 불러오는 대통령제의 구조적 단점이다. 이는 선거와 당선자에게 근소한 차이로 패배했음에도 불구하고 권력지분을 인정받지 못하는 상황과 반대로 과반을 획득하지 못했음지라도 행정 권력 전부의 소유를 가능토록 하여, 정통성과 대표성에 위협을 가할 수 있다. 결국 행정부와 의회 간의 충돌과 승자독식(勝者獨食)의 정치풍토 등과 같은 요소는 여·야 모두에게 연합정치의 필요성을 부과하게 되고(조성대·홍재우, 2012), 이러한 필요성이 정당 간 합당·통합, 정책연합, 공동정부(joint government) 또는 연립정부(coalition government)의 구성 등으로 구체화될 수 있다.

이러한 연합정치의 구현 가능성은 규모와 포괄범위에서 차이가 있긴 하지만, 주민직선제에 의한 지방선거제도와 기관대립형 정부형태를 가진 우리의 지방자치체계 내에서도 존재하며, 그 대표적인 사례가 '경기연정'이라 할 수 있다.

앞서 언급한 바대로 경기도는 2015년 다수제 민주주의의 함정을 극복하고 매년 예산심의에서 발생하는 소모적인 대립과 경쟁을 극복하기 위한 수단으로 연정도입이라는 정치개혁을 국내 최초로 단행하였으며, 2015년 추경예산편성부터 연정예산을 도입·추진하고 있다. 경기도에서 연합정치를 추진하게 된 배경에는 여러 가지 요인이 작용되었으나, 가장 큰 영향을 미친 것은 2014년 6·4지방선거의 결과에 따라 여소야대(與小野大)의 정국이 발생된 것이라 할 수 있다. 지방선거 결과 제9대 의회(2014.7.1 ~ 2018.6.30.)가 구성되었으며, 당시 총 126명의 의원 중 지역구의원이 114명, 비례대표가 12명으로 선출되었다. 정당별로 살펴보면, 2015년 10·28 재보궐선거 이후 현재 집권 여당인 새누리당 의원은 53명이며, 제1야당인 새정치민주연합(현 더불어민주당)을 포함한 야당 소속 의원이 75명으로 야당이 과반수 이상의 의석을 차지하고 있는 형국이다. 이러한 현상은 예산심의가 합리적으로 진행된다는 가정 하에, 강시장-약의회 체계 내에서 강력한 예산권한을 가진 단체장에 대해 견제와 균형의 작동원리에 따른 효율적 예산심의가 가능하나, 집행부의 적극적 정책수행 의지를 제한할 수 있는 단점이 존재한다.

한편, 경기도에서 추진하고 있는 연합정치의 구조적 특성은 사회통합부지사를 야당에 배분했다는 점에서 연립정부(coalition government)의 성향을 가지며, 집행부와 여·야를 포

관하는 '경기도 연정 실행위원회'와 '재정전략회의'를 구성·운영함에 따라 정책연합(policy coalition, legislative coalition)의 성격 또한 내포하고 있다. 특히 예산과 관련해서는 예산결정의 전 과정 즉, 편성과 심의단계에 이를 활용함으로써 연정예산을 추구하고 있는 상황이다. 경기도에서 연정예산을 활용하는데 있어 핵심적인 사항은 크게 3가지로 압축할 수 있는데, 하나는 예산편성 시점을 기존의 9월에서 4월로 단축하여 상시 예산편성체제로 전환한 것이고, 다른 하나는 집행부와 재정전략회의, 하위자치단체(시·군), 도민이 참여하는 공식적인 채널(시·군 토론회, 권역별 주민 토론회 등)을 가동하여 편성단계에서 다양한 의견을 수렴하며, 마지막 하나는 사회통합부지사를 야당에 배분하여, 관할 부서(3국 16과)에서 추진하는 여러 정책에 야당의 의견을 반영토록 한 것이다. 결국 경기도에서 추진하고 있는 연정 예산은 예산심의과정에 있어 여야 간 갈등으로 인한 소모적 경쟁 및 투쟁을 극복하고, 다양한 의견수렴을 통해 예산배분의 합리성을 확보하여 효율적인 도정을 구현하기 위한 목적으로 진행되고 있는 상황이다.

## 2. 예산심의의 정치·경제

일반적으로 국회를 비롯한 지방의회의 예산심의는 재정민주주의를 실현하는 대표적인 수단이며, 중앙정부와 지방자치단체의 정책과 사업계획을 검토하여 예산규모를 결정하는 예산과정의 하나이다. 전통적으로 예산심의를 포함한 예산결정과정의 메커니즘은 경제적인 측면과 정치적인 측면을 모두 내포하고 있으나, 양자 중 어느 가치를 더 중시해야 하는가에 대한 논란은 현재까지 이어지고 있다. 실례로 Hitch와 McKean, Novick과 같은 경제학들은 예산결정과정이 경제적 원리에 따를 것을 주장하고 있는 반면, Lindblom과 Wildavsky, Simon 등의 정치학자들은 예산과정을 정치과정으로 인식하고 있으며 정치원리가 규범적으로 우선해야 한다고 주장하고 있다(윤영진, 2010: 85). 그러나 대부분의 예산결정과정은 경제적·정치적 측면이 동시에 공존하며, 정치와 효율성의 중간 영역(twilight zone)에서 이루어진다고 할 수 있다(Wildavsky, 1961). 또한 어떤 정책 또는 사업에서는 정치적 접근방법이 적합한 반면, 다른 정책 또는 사업에서는 경제적 접근방법이 더 적합하기 때문에 여러 가지 접근방법이 종합적으로 고려되는 것이 바람직하다(나중식, 2006).

구체적으로 경제적 측면에서의 예산결정은 어떻게 예산상의 이득(budgetary benefit)을 극대화시킬 것인가에 초점을 둔다. 다시 말해서 주어진 조건 하에서 합리적인 예산 배분을 통해 예산이 의도하는 목적, 즉 사회적 효용(social welfare)을 극대화할 수 있도록 배분되어야 한다는 것이다. 그러나 한정된 자원 하에서 경제적 합리성만을 강조한 예산결정은 현실 적용이 어려우며, 최종적 선택은 결국 인간의 가치판단에 의해 이루어지는 것을 감안한다면,

규범적 성격이 매우 강하다 할 수 있다.

반면, 정치적 측면에서의 예산결정은 ‘예산이라는 파이(pie)를 누가 얼마만큼 향유하는가’라는 가치선호의 문제와 관련된다. 한정된 자원의 배분과정에서 여러 참여자들은 서로 더 많은 예산상의 이득을 획득하기 위해 경쟁을 하고 영향력을 발휘하게 되는데, 이러한 과정에서 발생하는 경쟁과 권력을 동원하는 현상 등을 예산정치라고 할 수 있다(나중식, 2002: 80). 정치적 합리성에 바탕을 둔 예산결정은 과학적 분석, 효율성, 절약 등의 예산결정기준 보다는 협상과 타협, 조정 등이 보다 중시되기 때문에 모색에 의한 결정(muddling through)이라 할 수 있으며, 체계적 결정보다는 단편적 결정이 주를 이룬다.

한편, 앞서 언급한 바대로 예산결정은 경제적·정치적 측면이 모두 내포되어 있는데, 이는 활용되는 예산제도의 특성과 해당 국가의 통치 및 정치체계, 내·외적 환경 등에 따라 각기 상이하게 나타나게 된다. 결국 양자는 이론적으로 뚜렷한 차이점이 존재하지만 실제적으로는 복합적으로 사용되는 혼합형태라고 할 수 있다(Capron, 1969: 253-267; Burkhead, 1972: 74; Grizzle, 1986: 196).

### 3. 선행연구 검토

예산심의가 행정부의 사업계획에 대한 효율성 검토와 예산을 확정하는 일련의 과정이라 할 때, 이를 수행하는 국민의 대표기관인 의회는 납세자들로부터 정치적 책임감을 부여 받는다는 측면에서 그 중요성을 내포하고 있다. 그러나 재정민주주의의 실천적 도구라는 예산심의의 중요성에도 불구하고, 절차적·형식적 기능만 수행하고 있으며, 실효성이 없다는 지적이 제기되고 있는 사유는 예산심의가 다양한 요인들에 의해 영향을 받고 있기 때문이다. 이들 요인에 대해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 예산심의가 당파성과 개인적 정치성 개진 등 정치적 요인에 의해서 크게 영향을 받고 있다(박영희, 1989; 황윤원, 1993; 민진, 1994; 이준원, 1999; 강운호, 2000; 김성철·장석영·강여진, 2000; 윤성식, 2003; 전성훈, 2009). 박영희(1989)는 당파성으로 인해 여·야당, 상임위원회, 예결위 간 입장 차이가 나타나고 있으며, 예산심의가 합리적으로 진행되지 못하는 문제가 발생한다고 주장하였다. 이러한 점은 국회뿐만 아니라 지방의회의 예산심의에서도 나타나고 있는 바, 의원들은 정당 지도부에서 구성한 예산심의 지침에 따라 행동하지는 않더라도 평소의 정치적 노선이나 당파적 색깔을 추구하고 있다(전성훈, 2008: 40). 또한 의원들은 예산에 대한 책임을 행정부에 전가시키고 있으며, 심의과정에서는 자신들의 정치적 의견을 개진할 뿐만 아니라 정치적 쟁점과 연계시키기 위한 도구로서 인식하고 있는 실정이다(Wildavsky, 1991; 김성철·장석영·강여진, 2000; 전성훈, 2008).

둘째, 경제적인 요건을 고려한 예산결정이 필요하다는 문제가 제기되고 있다(이영균, 1996; 나중식, 2002; 김성철·윤진훈, 2004). 예산은 한정된 자원을 효율적으로 배분해야 하므로 경제논리를 반영하고 있으며, 경제적 합리성과 재정여건 등을 고려할 수밖에 없다. 특히 예산정책의 참여자들은 전략적 관점에 따라 정치적 합리성뿐만 아니라 경제논리를 동원할 수 있다. 그러나 행정부는 사업의 타당성 검토, 전년도 결산검사 결과의 차년도 예산반영에 소극적이라는 문제가 지적되고 있다(이영균, 1996; 김성철·윤진훈, 2004). 따라서 예산심의가 그 속성상 경제적 효율성을 추구해야 한다는 것을 기본적인 전제로 하므로 경제적 논리를 감안한 예산심의의 기준 마련과 행태에 대한 개선이 필요한 상황이다.

셋째, 의원들의 전문성 부족과 그에 따른 낮은 재정정보 활용도가 지적되고 있다(강영소, 1988; 강인재, 1996; 박찬표, 1999; 김성철·장석영·강여진, 2000; 정원섭, 2001; 윤성식, 2003). 정원섭(2001)은 국회의원의 보좌인력에 대한 전문성 부재와 정치적 임용에 착안하여 객관적이고 철저한 전문성 위주의 보좌인력 확보를 강조하였다. 국회와 더불어 지방의회에 있어서도 전문성과 지속성을 확보하기 위한 방안으로 예결특위의 상설화와 상임위 겸직 금지, 예산관련 전문조직의 신설 등이 제기되었다(전성훈, 2008).

마지막으로 예산심의 기간이 촉박하다는 지적이 제기되고 있다(정원섭, 2001; 손희준·강인재·장노순·최근열, 2005; 전성훈, 2009). 『지방자치법』 제127조에 따르면 지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계연도 시작 50일 전까지, 시·군·자치구는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 하며, 제출된 예산안을 시·도의 회에서는 회계연도 시작 15일 전까지, 시·군·자치구의회에서는 회계연도 시작 10일 전까지 의결해야 한다(지방자치법 제127조 1항-2항). 즉, 시·도의회의 예산심의 기한은 35일이고, 시·군·자치구의회는 30일에 불과하며, 국회의 예산심의 법정 기한 역시 90일로 예산심의 기간이 턱없이 부족한 실정이다. 예산결산위원회의 가동일수가 실질적인 심의기간으로 본다면(황윤원, 1993), 위와 같은 예산심의 기한은 더욱더 촉박해 질 수 밖에 없으며, 내실 있는 예산심의 구현에 한계가 노정될 수 있다.



### Ⅲ. 분석의 틀

#### 1. 변수선정 및 조작적 정의

여기서는 앞서 살펴본 예산심의에서의 정치적·경제적 논리에 대한 이론적 논의와 선행연구, 그리고 경기도 연정의 특징 등을 토대로 하여 측정변수를 설정하였다. 기존에 연구되었던 주요 요인을 중심으로 하되, 연구대상으로 설정한 경기도 의회의 예산심의를 보다 심도 있게 파악하기 위한 추가적 요인을 포함하여 기존 연구와의 차별성을 시도하였다.

##### 1) 예산심의의 정치·경제적 요인

경기도 의회의 예산심의과정에 있어 경제적 영향요인의 정도를 파악하기 위한 측정변수는 Braybrooke & Lindblom(1970), Steinburner(1974), Lee & Johnson(1983), 이영균(1996), 김성철·윤진훈(2004) 등이 언급하였던 경제논리, 즉 한정된 자원 하에서 효율성 확보 정도를 측정하기 위한 요인으로 설정하였다. 구체적으로 경기도 의회가 이러한 경제논리에 입각한 예산심의를 진행하고 있는지를 측정하기 위해 '재정여건', '중기지방재정계획', '결산심사 결과 반영', '관할 지자체 재정여건', '경제적 합리성에 따른 예산삭감' 등을 세부지표로 설정하였다.

다음으로 정치적 요인은 예산심의를 포함한 예산결정과정이 경제논리 보다는 협상과 타협을 통한 힘의 균형이며, 한정된 자원의 배분과정에서 집단 간 경쟁이 발생하는 예산정치라고 한정한다. 이를 측정하기 위한 변수는 Parker(1983), Wildavsky(1991), 황윤원(1993), 민진(1994), 이준원(1999), 김성철·장석영·강여진(2000), 윤성식(2003) 등의 연구에 근거하여 세부요인을 설정하였다. 구체적으로 경기도 예산심의의 정치적 합리성을 측정하기 위해 '당파성', '이익집단의 영향', '지역균형발전', '상임위와 집행부와의 관계' 등을 세부지표로 설정하였다.

##### 2) 예산심의의 제도적 요인

여기서는 제도적 요인을 예산결정과정에 있어 의회와 집행부 간의 견제와 균형을 구현하고, 예산심의에서의 합리성 확보와 재정민주주의의 구현을 위한 보완적 수단으로 한정한다. 이를 측정하기 위한 변수로 김종순(1991), 함성득(1996), 하복동(1998), 김성철·장석영·강

여진(2000), 정원섭(2001), 윤성식(2003), 손희준·강인재·장노순·최근열(2005) 등의 연구에서 지적된 사항을 중심으로 세부변수를 추출하였다. 구체적으로 ‘축박한 예산심의 일정’, ‘전문인력 부족’, ‘예결위의 한시성’, ‘예산정책담당관실(의회)의 강화’, ‘예산심의 전문교육의 필요성’ 등을 세부요인으로 설정하였다.

### 3) 연정요인

연정요인은 타지방자치단체와 비교하여 경기도만의 특수한 상황을 접목한 것으로 2014년부터 경기도는 연정(연합정치)을 추진하고 있으며, 연립정부(coalition government)와 정책연합(policy coalition, legislative coalition)의 성격을 공유하고 있는 실정이다. 이에 2016년 예산편성 및 심의에서도 연정을 활용하고 있으며, 일명 연정예산을 구성하고 있는 상황이다. 이에 연정이 예산심의과정에 미치는 영향 정도를 살펴보기 위하여 세부요인을 설정하였다. 구체적으로 ‘연정예산의 필요성’, ‘지역주민에 연정예산이 미치는 영향’, ‘혁신5대 전략의 자원배분 합리성 확보’, ‘나눠먹기식 경향’ 등으로 세부변수를 결정하였다.

## 2. 연구모형

본 연구의 분석모형은 광역자치단체인 경기도를 사례로 하여 의회의 예산심의 행태를 규명하기 위한 것이다. 다시 말해서 경기도 의회의 예산심의과정을 통한 예산결정에서 경제적 요인이 우선시 되는지 아니면 정치적 논리에 의한 행태가 지배적인지를 규명하고, 연정예산으로 구체화 된 정치개혁이 합리적 예산심의 구현에 어느 정도 도움이 되는지를 살펴보기 위한 것이다. 이를 위해 상호 견제를 통해 예산결정과정에서 가장 큰 영향력을 행사하는 의원과 예산담당공무원의 인식 차이가 존재할 것이라는 데에 착안하여 양자가 바라보는 시각을 통해 경기도 예산심의 행태를 확인하고자 한다.

〈표 1〉 분석요인 및 설문내용

구 분		세부 요인
경기도 의회의 예산 심의	경제적 요인	○ 재정여건을 감안한 예산심의
		○ 중기지방재정계획을 감안한 예산심의
		○ 전년도 결산심사 결과를 감안한 예산심의
		○ 관할 지자체의 재정여건을 감안한 예산심의
		○ 경제적 합리성에 따른 예산삭감
	정치적 요인	○ 소속정당의 당론
		○ 이익집단의 영향
		○ 지역균형발전을 감안한 예산심의
		○ 의원과 개별 집행부서와의 관계에 따른 영향
	제도적 요인	○ 촉박한 예산심의 일정
		○ 전문인력 부족
		○ 상임위 전문위원의 전문성
		○ 예결위의 한시성
		○ 의회 예산정책담당관실의 강화
		○ 의원들에 대한 전문교육의 필요성
	연정 요인	○ 연정예산의 필요성
○ 연정예산이 지역주민에 미치는 영향		
○ 혁신5대 전략의 도입으로 자원배분의 합리성 확보		
○ 연정에 따른 '나눠먹기식'경향 확대		

먼저, 본 연구에서는 경기도 의회의 예산심의과정이 경제적 논리를 감안하여 진행되고 있다고 가정한다. 예산심의가 집행부의 절대적 우위의 예산과정에서 집행부의 재정권한을 견제할 수 있는 유일한 수단이며, 재정민주주의를 구현하기 위한 핵심적 과정이라 할 때, 의원들은 심의과정을 통해 지역주민의 의견을 반영하고, 납세자들의 조세부담을 경감시키며, 한정된 자원의 합리적 배분을 추구해야 하는 역할을 수행하여야 한다. 결국 경기도 의회 의원은 일련의 예산심의과정을 통해 합리적·효율적 자원배분이 이루어지고 있는지를 확인해야 하며, 주어진 제한된 조건 하에서 사회적 효용(social welfare)의 극대화를 위한 사업에 예산이 배정되었는지를 검토해야 만 한다. 따라서 본 연구에서는 합리적·분석적 시각을 바탕으로 경제논리를 감안한 예산심의의 행태가 나타날 것이라고 추정한다. 경제적 요인을 확인하기 위한 문항은 '재정여건을 감안한 예산심의'를 포함하여 총 5개 문항으로 구성하였으며, 각 문항은 등간척도(5-point Likert scale)를 활용하였다.

다음으로 경기도 의회의 예산심의과정에서 정치적 논리에 따른 행태가 지배적으로 나타날

것이라고 가정한다. 한정된 자원 하에서 과학적·분석적 방법을 통한 예산의 합리적 배분은 현실적 적용에 한계가 노정된 규범적 시각이 강하다고 볼 수 있다. 이는 예산의 최종적인 결정이 결국 인간의 가치판단에 의해 이루어지기 때문이다. 다시 말해서 현실에서의 예산배분 과정은 서로 더 많은 자원을 차지하기 위한 경쟁 및 투쟁의 장(場)이며, 협상과 타협, 조정 등을 통한 모색에 의한 결정(muddling through)으로 볼 수 있다. 결국 예산결정과정에서의 예산심의는 힘의 역학관계 하에서 관련 이해관계자들 간의 상반된 주장과 가치를 협상과 타협을 통하여 일치시키는 일련의 정치적 과정으로 이해할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 예산정치 시각을 바탕으로 정치논리를 감안한 예산심의 행태가 지배적일 것이라고 추정한다. 정치적 요인을 확인하기 위한 문항은 '소속정당의 당론'을 포함하여 총 4개 문항으로 구성하였으며, 각 문항은 등간척도(5-point Likert scale)를 활용하였다.

세 번째로 경기도 의회의 예산심의 결정요인은 앞선 선행연구에서 지적되었던 제도적 요인들과 관련성이 있을 것으로 가정한다. 다시 말해서 합리적·형평적 자원배분을 위한 심도 있는 예산심의를 위해서는 전문성 및 안정성, 그리고 충분한 법정시한 확보 등 제도적 개선이 요구되기 때문이다. 정치적 쟁점화 행태 등으로 인한 실질적 예산심의 기간의 부족과 전문성 부재로 인한 저조한 조정률, 선심성 예산을 강조하는 형식적 심의 행태 등의 비판이 지속적으로 제기되고 있는 상황에서 제도적 한계를 극복하기 위한 노력은 필수적이다. 제도적 요인을 확인하기 위한 문항은 '축박한 예산심의 일정'을 포함하여 총 6개 문항으로 구성하였으며, 각 문항은 등간척도(5-point Likert scale)를 활용하였다.

마지막으로 경기도에서의 연정(연합정치) 추진과 연정예산의 수립은 합리적 예산심의 구현에 긍정적인 효과를 가져 올 것으로 가정한다. 행정부와 의회가 모두 국민의 대표인 대통령제 국가에서 기관대립형 정부형태는 필연적으로 대립을 불러오고 승자독식(勝者獨食)·패자전몰(敗者戰歿) 정치체제의 문제점을 안고 있다. 이러한 다수제 민주주의의 함정을 극복하고 매년 예산심의에서 발생하는 소모적인 대립과 경쟁을 극복하기 위한 수단으로 경기도는 연정도입이라는 정치개혁을 단행하였다. 경기도 연정의 특성은 사회통합부지사를 야당에 배분했다는 점에서 연립정부(coalition government)의 성향을 가지며, 집행부와 여·야를 포괄하는 '경기도 연정 실행위원회'와 '재정전략회의'를 구성·운영함에 따라 정책연합(policy coalition, legislative coalition)의 성격 또한 내포하고 있다. 결국 경기도 연정은 대립과 경쟁이 아닌 소통과 협력을 바탕으로 협치를 구현하기 위한 정치개혁으로 볼 수 있으며, 이러한 노력이 연정예산으로 구체화된 것이라 할 수 있다. 이러한 연정 요인을 확인하기 위한 문항은 '연정예산의 필요성'을 포함하여 총 4개 문항으로 구성하였으며, 각 문항은 등간척도(5-point Likert scale)를 활용하였다.

## IV. 설문결과 및 분석내용

### 1. 조사대상

본 연구의 조사대상은 경기도 본청 예산담당공무원과 경기도 의회 의원을 중심으로 진행하였다. 본청 예산담당공무원은 20개의 실·국·본부 주무과에서 예산 및 결산관련 업무를 담당하고 있는 공무원으로 한정하였으며, 의회 의원은 125명 모두를 대상으로 하였다. 설문조사는 2015년 10월 1일부터 동월 12일까지 실시하였으며, 총 247부를 배포하여 57.9%인 143부를 회수하였고, 분석에 활용한 설문은 124부였다.

〈표 2〉와 〈표 3〉는 경기도 의회 의원과 본청 예산담당공무원의 인구통계학적 설문 결과이며, 간단히 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 총 48명 중 남성은 34명(70.8%), 여성은 14명(29.2%)이 설문에 참여하였으며, 연령으로는 30 ~ 40대 미만 3명(6.3%), 40 ~ 50대 미만 19명(39.6%), 50 ~ 60대 미만 26명(54.2%)이 각각 응답하였다. 설문 응답자들의 소속 정당은 여당이 26명(54.2%), 야당 22명(45.8%)이고, 초선 의원이 20명(41.7%), 재선 26명(54.2%), 3선 이상이 2명(4.2%)으로 나타났다.

〈표 2〉 인구통계학적 분석결과(의원)

【성별】		
구분	빈도	백분율(%)
① 남성	34	70.8
② 여성	14	29.2
합계	48	100.0
【연령】		
구분	빈도	백분율(%)
① 20~30대 미만	0	0.0
② 30~40대 미만	3	6.3
③ 40~50대 미만	19	39.6
④ 50~60대 미만	26	54.2
⑤ 60대 이상	0	0.0
합계	48	100.0

【소속 정당】		
구분	빈도	백분율(%)
① 여당	26	54.2
② 야당	22	45.8
합계	48	100.0
【재선 횟수】		
구분	빈도	백분율(%)
① 초선	20	41.7
② 재선	26	54.2
③ 3선 이상	2	4.2
합계	48	100.0

다음으로 경기도 본청 예산담당공무원을 살펴보면, 총 76명 중 남성이 50명(65.8%), 여성 25명(32.9%)이 설문에 참여하였으며, 연령은 20 ~ 30대 미만 4명(5.3%), 30 ~ 40대 미만 19명(25.0%), 40 ~ 50대 미만 34명(44.7%), 50 ~ 60대 미만 17명(22.4%)이 각각 응답하였다. 직급으로 살펴보면, 7급 미만 1명(5.3%), 7 ~ 5급 미만 20명(26.3%), 5 ~ 3급 미만 50명(65.8%), 3급 이상 5명(6.6%)으로 나타났고, 경력으로는 5년 미만 53명(69.7%), 5 ~ 10년 미만 4명(5.3%), 10 ~ 15년 미만 7명(9.2%), 15 ~ 20년 미만 2명(2.7%), 그리고 20년 이상 7명(9.2%)이 설문에 참여하였다.

<표 3> 인구통계학적 분석결과(예산담당공무원)

【성별】		
구분	빈도	백분율(%)
① 남성	50	65.8
② 여성	25	32.9
무응답	1	1.3
합계	76	100.0
【연령】		
구분	빈도	백분율(%)
① 20~30대 미만	4	5.3
② 30~40대 미만	19	25.0
③ 40~50대 미만	34	44.7
④ 50~60대 미만	17	22.4
⑤ 60대 이상	0	0.0
무응답	2	2.6
합계	76	100.0

【직급】		
구분	빈도	백분율(%)
① 7급 미만	1	1.3
② 7~5급 미만	20	26.3
③ 5~3급 미만	50	65.8
④ 3급 이상	5	6.6
합계	76	100.0
【경력】		
구분	빈도	백분율(%)
① 5년 미만	53	69.7
② 5~10년 미만	4	5.3
③ 10~15년 미만	7	9.2
④ 15~20년 미만	2	2.7
⑤ 20년 이상	7	9.2
무응답	3	3.9
합계	76	100.0

## 2. 분석결과

### 1) 정치·경제적 요인 분석결과

경기도 예산심의과정이 경제적 논리에 따라 이루어지고 있는지에 대한 의원과 예산담당공무원 간의 인식차이 결과는 <표 4>와 같다. 구체적으로 재정여건(의원=3.6250, 공무원=3.8933, Sig=0.141) 및 중기지방재정계획(의원=3.3542, 공무원=3.4800, Sig=0.468)을 반영한 예산심의가 이루어지고 있다는데 두 집단 모두 긍정적인 의견의 일치율을 보이고 있는 것으로 나타났다. 그러나 전년도 결산검사 결과의 반영(의원=3.0625, 공무원=3.4267, Sig=0.025) 및 관할 기초자치단체의 재정여건(의원=3.3542, 공무원=3.6933, Sig=0.049) 감안, 그리고 경제적 합리성에 따른 예산삭감(의원=3.3750, 공무원=3.8400, Sig=0.004)에 대한 인식에 있어서는 통계학적으로 유의미한 의견차이가 발생하는 것으로 확인되었다. 의원과 예산담당공무원 모두 긍정적인 의견은 공유하고 있으나, 그 정도에 있어서 의원 보다는 예산담당공무원이 상대적으로 보다 긍정적인 인식을 가지고 있는 것으로 드러났다. 과거 경험적 연구에 따르면, 공무원이 바라보는 예산심의과정은 경제적 요인보다는 정치적 요인에 의해서 이루어진다는 의견이 지배적이었으나(김성철·장석영·강여진, 2000; 전성훈, 2009), 경기도 예산심의에서는 다소 상이한 결과가 도출되었는데, 이는 연정에 따른 결과로 예측될 수 있다. 다시 말해서 우리나라의 획일적인 지방정부 형태, 즉 강시장-약의회형에서의 예산주도권이 단체장에게 집중되어 있는

상황 하에서(Bosworth, 1958: 222; 이준원, 1999: 167; 강윤희, 2000: 102) 경기도지사의 연정 추진은 지방공무원들로 하여금 경제적 논리가 강화된 예산심의가 이루어질 것이라는 기대를 작용케 하였고, 더불어 중앙정부와는 달리 단체장과 지방공무원 간의 밀접한 관계는 이러한 결과를 불러오는데 영향을 미친 것으로 판단된다.

분석결과에 따라 경제적 논리에 입각한 예산심의에 대해 의원과 예산담당공무원 간의 인식차이가 일부 확인되었으나, 뚜렷한 의견 차이는 보이지 않으며, 두 집단 모두 긍정적이나 그 정도에 있어 예산담당공무원이 의원보다 상대적으로 높은 긍정적 인식을 가진 것으로 분석되었다. 다시 말해서 현재 경기도의 예산심의는 재정여건 및 중기지방재정계획 등 경제적 여건을 감안하여 이루어지고 있다는 데에 두 집단 모두 긍정적인 인식을 공유하고 있는 것으로 판단된다.

<표 4> 경제적 요인에 관한 t-test 결과

설문문항	집단	n	Mean	Std. Dev.	t	Sig. (2-tailed)
재정여건을 감안한 예산심의가 이루어지고 있다.	의원	48	3.6250	.98121	-1.480	.141
	공무원	75	3.8933	.98053		
중기지방재정계획을 감안한 예산심의가 이루어지고 있다.	의원	48	3.3542	.93375	-.728	.468
	공무원	75	3.4800	.93520		
전년도 결산검사 결과를 감안한 예산심의가 이루어지고 있다.	의원	48	3.0625	.83555	-2.270	.025**
	공무원	75	3.4267	.88796		
관할 기초자치단체의 재정여건을 감안한 예산심의가 이루어지고 있다.	의원	48	3.3542	.95627	-1.970	.049**
	공무원	75	3.6933	.91494		
경제적 합리성에 따른 예산삭감이 이루어지고 있다.	의원	48	3.3750	.81541	-2.928	.004**
	공무원	75	3.8400	.88593		

\*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01

경기도 예산심의과정이 정치적 논리에 따라 이루어지고 있는지에 대한 의원과 예산담당공무원 간의 인식차이 결과를 살펴보면, 소속정당의 당론(의원=4.3542, 공무원=4.1579, Sig=0.116)과 이익집단의 영향(의원=4.1458, 공무원=4.1711, Sig=0.822)이 예산심의에 영향을 미친다는데 두 집단 모두 긍정적인 의견의 일치성을 보이고 있는 것으로 확인되었다. 그러나 지역균형발전을 감안한 예산심의(의원=2.4167, 공무원=2.8533, Sig=0.012) 및 상임위 위원과 집행부서 간의 관계에 대한 인식(의원=3.3750, 공무원=4.1316, Sig=0.000)에 있어서는 통계학적으로 유의미한 의견차이가 발생하는 것으로 나타났다.



특징적인 것은 지역균형발전을 감안한 예산심의에서 두 집단 모두 부정적인 인식을 가진 것으로 나타나 중앙정부에서 추진하고 있는 국가균형발전과의 연계가 느슨할 것으로 판단된다. 더불어 지역균형발전에 대한 저조한 관심은 앞서 분석하였던 경제적 요인 중 관할 기초자치단체의 재정여건을 감안한 예산심의가 이루어지고 있다는 의견과 상충된 것으로 광역자치단체의 주된 역할 중 보완적·중간적 역할이 예산심의에 있어서는 그 중요성이 낮은 것으로 판단된다.

그리고 상임위 위원과 관련 집행부서와의 관계 영향에 대해 두 집단 모두 긍정적인 인식을 가지고 있으나, 예산담당공무원의 인식이 의원보다 상당히 높은 것으로 나타난 것은 특이할 만하다. 일반적으로 예산수감 전략은 공식적 또는 비공식적으로 집행부서가 소관 상임위 위원에게 행하는 일종의 '예산확보 로비'인 바, 경기도 예산심의에서는 이 같은 집행부서의 활동이 어느 정도 활성화 되어 있는 것으로 판단된다. 이러한 결과는 국회의 예산심의 과정에서도 나타나고 있는 현상이며, 우리나라의 경우 예산결정에서의 「철의 삼각관계」에서 상대적으로 이익집단의 영향력보다는 상임위원회에 배속된 의원들이 소속행정기관이 요구한 예산액을 옹호하는 입장을 고수하는 경향이 나타나고 있다(손준철, 1982, 황윤원, 1993; 김규정, 1998).

분석결과에 따라 정치적 논리에 입각한 예산심의에 대해 의원과 예산담당공무원 간의 인식차이가 일부 확인되었으나, 뚜렷한 의견 차이는 보이지 않으며, 소속정당의 당론과 이익집단의 영향, 그리고 상임위 위원과 관련 집행부서 간의 관계영향은 모두 예산심의에 어느 정도 영향을 미치고 있으나, 지역균형발전에 대한 예산정책적 관심은 저조한 것으로 분석되었다.

<표 5> 정치적 요인에 관한 t-test 결과

설문문항	집단	n	Mean	Std. Dev.	t	Sig. (2-tailed)
소속정당의 당론이 예산심의과정에 영향을 미친다.	의원	48	4.3542	.63546	1.584	.116
	공무원	75	4.1579	.69383		
이익집단의 영향이 예산심의과정에 영향을 미친다.	의원	48	4.1458	.65199	-.226	.822
	공무원	75	4.1711	.57476		
지역균형발전을 감안한 예산심의가 이루어지고 있다.	의원	48	2.4167	.79448	-2.537	.012**
	공무원	75	2.8533	1.11129		
상임위 위원과 관련 집행부서와의 관계가 예산심의과정에 영향을 미친다.	의원	48	3.3750	.76144	-5.725	.000***
	공무원	75	4.1316	.63963		

\*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01

## 2) 제도적 요인 분석결과

경기도 예산심의과정에 있어 제도적 요인에 대한 의원과 예산담당공무원 간의 인식차이 결과는 <표 6>와 같다. 구체적으로 부족한 예산심의 일정(의원=4.1250, 공무원=4.0658, Sig=0.685)과 의원들에 대한 예산심의 교육의 필요성(의원=2.0417, 공무원=1.7895, Sig=0.123)에 대해 의원과 예산담당공무원 모두 의견의 일치를 보이고 있는 바, 전자는 긍정적인 의견의 일치이고, 후자는 부정적인 의견의 일치를 보이고 있다. 그러나 전문 인력 및 전문성의 부족(Sig=0.027, Sig=0.009)과 한시적인 예결위 운영(Sig=0.015)에 대해서는 통계적으로 유의미한 의견차이가 발생하는 것으로 확인되었다. 이러한 제도적 보완의 필요성은 이미 과거에서부터 지속적으로 제기되었던 전형적인 문제점임에도 그에 대한 적극적인 개선의 결과는 현재에도 소원한 상태를 벗어나지 못하고 있는 실정이다(김중순, 1991; 황운원, 1993: 454; 박광국·황종규, 1994: 258; 함성득, 1996; 김성철·장석영·강여진, 2000: 222).

특징적인 부분은 예산관련 전문 인력의 부족과 예결위의 한시성에 대한 인식이 의원보다 예산담당공무원이 다소 긍정적인 것으로 확인된 것이다. 일반적으로 예산관련 전문가의 확보는 지방의회의 규모 확대를 불러오는 것으로 집행부의 미온적 반응이 예측되고, 예결위의 상시성은 전문성 및 지속성을 확보하기 위한 것으로 지방의회에서는 적극적인 반응이 예상되나, 경기도 의회 및 집행부는 이와 같은 통상적 예측범위를 벗어난 것으로 판단된다. 이러한 인식 차이는 의회의 인사독립권과 관련성이 있는 것으로 예측할 수 있는데, 현재 경기도 의회 내 예산정책담당관실은 국회의 예산정책처와 유사한 역할을 수행하고 있지만, 운영전반에 관한 사항은 집행부 소관으로 되어 있는 상황이다. 이러한 상황 하에서 의원들의 이 같은 인식은 집행부가 인력 충원을 통한 전문성 확보뿐만 아니라 의회를 견제하기 위한 수단으로 활용할 개연성이 높다고 인식하는 것으로 판단된다.

더불어 예산심의에 있어 전문성을 확보하기 위한 방안으로 두 집단 모두 예산정책담당관실의 강화를 요구하나, 의원들의 대한 교육의 필요성에는 부정적인 의견이 지배적으로 나타났다. 다시 말해서 의원은 본인들의 전문성을 높이기 위한 노력을 경주하기 보다는 보좌기관의 전문성을 강화하는 방향, 즉 간접적인 수단을 통해 예산심의의 합리성을 확보해야 한다는 인식이 강한 것으로 판단된다.

〈표 6〉 제도적 요인에 관한 t-test 결과

설문문항	집단	n	Mean	Std. Dev.	t	Sig. (2-tailed)
예산심의 일정이 촉박하다.	의원	48	4.1250	.76144	.407	.685
	공무원	75	4.0658	.80557		
예산관련 전문인력이 부족하다.	의원	48	3.8125	.84189	-2.243	.027**
	공무원	75	4.1447	.77810		
각 상임위 전문위원의 전문성이 부족하다.	의원	48	2.7708	.77842	2.655	.009***
	공무원	75	2.3421	.93170		
한시적인 예결위 운영이 예산심의에 부정적인 영향을 미친다.	의원	48	2.7708	.99444	-2.465	.015**
	공무원	75	3.2632	1.13570		
전문성 확보를 위해 의회 예산정책담당관실을 강화해야 한다.	의원	48	4.6042	.73628	5.622	.000***
	공무원	75	3.6579	1.13787		
전문성 확보를 위해 의원들에 대한 예산심의 교육이 필요하다.	의원	48	2.0417	.94437	1.554	.123
	공무원	75	1.7895	.83771		

\*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01

### 3) 연정효과 요인 분석결과

경기도 예산심의과정에 있어 연정요인에 대한 의원과 예산담당공무원 간의 인식차이를 살펴본 분석결과는 다음과 같다. 지역주민의 생활여건에 연정예산이 긍정적인 영향을 미친다는 것과 5대 세부전략의 추진에 따른 연정예산의 성공 가능성에 대해서는 두 집단 모두 긍정적인 의견의 일치율을 보이고 있는 것으로 나타났으나(Sig=0.128, Sig=0.581), 합리적 예산 심의를 위한 여정예산의 필요성과 '나눠먹기식' 예산의 촉발 등에 있어서는 극명한 의견차이가 존재하지는 않으나, 통계적으로 다소 유의미한 결과가 나타났다(Sig=0.036, Sig=0.002). 이러한 결과는 현재 경기도의 상황을 통해 살펴볼 수 있는데, 하나는 자치단체장의 소속 정당이 여당이라는 사실과 다른 하나는 지방의회 의석 수 비중이 '여소야대'라는 특징을 내포하고 있다는 것이다. 다시 말해서 야당은 이미 예산심의에 있어 본인들의 의견을 충분히 개진할 수 있는 여건이 조성되어 있는 상태이고, 예산담당공무원의 경우에는 연정예산에 대한 자치단체장의 강력한 추진의도를 반영한 것이라고 판단할 수 있다. 결과론적으로 경기도지사는 '여소야대'라는 정치적 위기를 극복하기 위한 대안으로 연정과 연정예산이라는 수단을 활용했을 것으로 예측된다.

〈표 7〉 연정요인에 관한 t-test 결과

설문문항	집단	n	Mean	Std. Dev.	t	Sig. (2-tailed)
합리적 예산심의를 위해서는 연정예산이 필요하다.	의원	48	2.9167	1.10768	-1.676	.036**
	공무원	75	3.2500	1.05987		
연정예산은 지역주민들의 생활에 긍정적인 영향을 미친다.	의원	48	3.5000	.79894	1.533	.128
	공무원	75	3.2368	1.00490		
연정예산의 실행계획인 5대 세부전략은 연정예산의 성공에 영향을 미친다.	의원	48	3.4375	.76926	.554	.581
	공무원	75	3.3553	.82791		
연정예산은 '나눠먹기식' 예산을 촉발한다.	의원	48	3.1667	.83369	-3.233	.002***
	공무원	75	3.6974	.92405		

\*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01

## V. 결론

본 연구는 국내 최초로 연정 및 연정예산을 도입하여 정치적 개혁을 단행한 경기도를 사례로, 도의원과 예산담당공무원 간의 인식을 통해 경기도만의 예산심의 행태를 규명하고, 개선 방향을 제시하는데 목적을 두고 진행하였다. 연구결과와 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 종합적인 시각에서 경기도 의회의 예산심의 행태는 정치적·경제적 논리가 복합적으로 나타나고 있으며, 통계학적으로 정치적 심의 행태가 다소 지배적인 것으로 확인되어 의원들의 인식 및 예산심의회에 임하는 그들의 자세가 선제적으로 변화될 필요가 있다. 특히 당파성과 이익집단의 영향, 집행부의 수감활동, 정치적 쟁점화를 통한 본인의 정치성 발현, 그리고 지역구를 배려하는 등의 정치적 행태 등을 최소화 할 수 있는 노력이 요구된다. 물론 제도적인 개혁을 통해 효과적인 예산심의의 토대를 마련한다 하더라도, 결국 예산의 최종적인 결정이 인간의 가치판단에 의해 이루어진다는 것을 감안한다면, 의원들의 인식변화는 필수적으로 뒷받침 되어야 할 부분이다. 결국 예산심의회에 있어 의원들의 정치적 행태는 지역주민의 요구와 삶의 질 향상이라는 목적을 바탕으로 활용될 때 온전히 그 가치를 인정받을 수 있을 것이다.

둘째, 예산심의의 안정성과 지속성을 확보하기 위한 다각적인 제도적 개선 노력이 요구된다. 먼저, 공식적인 예산심의 기간의 확대와 관련해서는 광역자치단체인 경기도의 수준에서 진행하기에는 한계가 노정되나, 법 개정을 위한 공론화 과정에서의 주도적 역할 수행은 가능

하다. 단년도예산주의를 활용하고 있는 현 상황에서 예산심의의 기간 연장은 예산편성을 비롯한 여타 의회업무의 변경 필요성을 불러 올 수 있어, 이해관계자들의 합의과정이 필요하지만, 실질적이고 효과적인 예산심의를 위한 최소한의 기간 확보는 필요하다. 현실적인 예산심의 일정의 필요성과 더불어 전문성 및 지속성을 확보하기 위해서는 예결특위의 상임위 전환과 비공개로 진행되고 있는 계수조정소위원회(이하 계수조정소위)의 투명성 확보가 요청된다. 현행 예결특위가 갖는 특성은 예산심의의 지속성과 안정성을 담보하기에는 한계가 존재하며, 현재 경기도 예결특위 소속 위원들은 임기가 1년이며, 동시에 타 상임위 위원으로 겸직을 하고 있어 합리적인 종합심사가 이루어지기 어려운 구조를 가지고 있다. 따라서 예결특위를 다른 상임위와 동일한 조건으로 구성하여 상시적·객관적 예산활동이 구현되도록 할 필요가 있다. 물론 예결특위가 예결위로 전환되면, 예결위에 소속되기 위한 정치적 투쟁과 경쟁이 심화 될 가능성이 농후하나, 예산정치 시각을 감안한다면, 예산에의 지속적인 관심과 학습효과를 기대할 수 있기 때문에 예결특위의 상임위 전환이 대안으로 고려될 수 있다. 더불어 예결특위 내에서도 가장 강력한 권한을 가지고 있는 계수조정소위의 심의과정을 공개하여 투명성을 높일 필요가 있다. 현재 비공개로 진행되고 있는 계수조정소위의 예산안 조정은 '쪽지 예산', '선심성 예산', '나눠먹기식 예산', '일괄삭감' 등을 촉발하는 주된 원인으로 비판받고 있는 상황이다. 따라서 지역 주민들의 신뢰도 향상과 정책수용도 증대를 위해서 밀실로 이루어지는 계수조정소위의 활동을 공개할 필요가 있다.

셋째, 예산심의에 있어 의원의 정치적 영향력을 감소시키고 예산심의 기간 확보의 구조적 한계를 보완하기 위해서는 전문성의 확보가 필수적이다. 전문성 확보는 크게 두 가지 차원에서 진행될 수 있는데, 하나는 간접적인 방법으로 전문 인력의 확보를 통해 보좌기관을 구성·운영하는 것이고, 다른 하나는 직접적인 방법으로 의원들에 대한 교육 및 훈련을 통해 전문성을 확보하는 방법이다. 앞선 설문결과에서도 확인되었듯이 전자의 방법은 의원들이 선호하는 방법이며, 후자는 대부분의 의원들이 기피하는 행태를 보이고 있다. 이는 의원 본인들은 정치적 활동만을 전담하고 전문적 예산심의는 보좌기관이 수행해야 한다는 타성에 젖어 있기 때문인 걸로 판단된다. 전문성이 확보 된 예산심의는 크게 두 가지 부분에 있어서 구체화되는데, 하나는 예산심의 관련 정보의 획득과 해당 정보의 활용이라 할 수 있다. 정보의 획득은 보좌기관을 통해서 확보할 수 있지만, 해당 정보의 활용은 예산심의를 직접 수행하는 의원들의 주된 역할이기 때문에 그들에 대한 전문 교육이 보완적으로 필요하다. 이는 보좌기관을 통해 제공 된 예산심의 관련 정보를 의원들이 활용하기 위해서는 예산관련 역량이 축적되어야만 가능하기 때문이다. 결국 효율적인 예산심의 구현을 위한 전문성 확보는 두 가지 방법을 동시에 수행 하여야만 가능하기 때문에 정치성이 배제 된 객관적이고 투명한 절차에 따른 인력의 수급과 의원들에 대한 정례적·정기적인 교육 및 훈련이 요청된다.

넷째, 연정은 예산심의에 있어 경제적 합리성 보다는 정치적 합리성을 보다 강화하는 효과 발생될 개연성이 높기 때문에 선순환·점진적인 도입이 요구된다. 연정의 근본적인 가치는 대립과 투쟁이 아닌 소통과 협력이며, 이러한 가치를 토대로 수행되어야만 온연한 연정효과를 발생시킬 수 있다. 현재 승자독식(勝者獨食)·패자전멸(敗者戰歿)이라는 정치풍토와 기관대립형 정부형태를 가진 우리의 현실을 볼 때, 연정의 도입은 과거 수많은 정치개혁 중의 하나로 전략할 수 있어 이에 대한 지속적인 관심과 개선이 요구된다. 다시 말해서 이제는 예산을 불모로 한 극단적인 출혈을 불러오는 '치킨게임(chicken game)'이 아닌 협상과 타협을 통해 모두가 승리하는 '윈윈전략(win-win strategy)'이 요청되는 것이다. 이를 위해서는 의원들의 인식변화와 함께 여야 간의 대승적 합의 및 사회적 합의가 필요하며, 집행부와 의회 간의 원활한 소통과 협력이 가능한 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

마지막으로 본 연구는 의원과 공무원만으로 한정하여 예산심의 행태를 규명한 것과 하나의 사례만을 분석한 것, 그리고 일련의 예산결정과정 전체가 아닌 하나의 단계만을 분절적으로 살펴본 한계를 가지고 있다. 후속 연구에서는 종합적인 시각에서 다양한 접근 방법과 사례분석 등의 연구가 진행되기를 기대한다.

## 【참고문헌】

- 강운호. (2000). 제도, 제약 및 관료의 예산결정행태: 지방정부 예산결정에 대한 신제도주의적 접근. 『한국정책학회보』, 9(1): 79-109.
- 강영소. (1996). 국회의 예산결산심의의 실제와 개선방안. 『입법조사월보』, 170: 1-44.
- 강인재. (1996). 국회 예산심의의 실태와 문제점. 『한세정책』, 26: 69-94.
- 김규정. (1998). 『행정학원론』. 서울: 법문사.
- 김기언. (1994). 지방의회 회의록 분석을 통해 본 예산심의의 문제점과 개선방안: 경기도와 전라남도를 중심으로. 『한국행정학보』, 28(3): 1091-1103.
- 김성철·윤진훈. (2004). 우리나라 중앙관서의 예산편성에 대한 예산담당관의 인식조사. 『한국행정학보』, 38(6): 93-110.
- 김성철·장석영·강여진. (2000). 국회 예산심의의 결정요인에 관한 실증분석. 『한국행정학보』, 34(2): 219-237.
- 김정욱. (1993). 지방의회 예산심의의 발전방향에 관한 연구. 『한국행정학보』, 27(1): 77-96.
- 김종상. (1996). 지방의회의 예산심의를 관한 연구: 수도권 지방의회 의원의 예산심의 행태를 중심으로. 동국대학교 박사학위논문.
- 김준순. (1991). 한국국회의 입법 및 예산심의 보좌기능의 강화방안에 관한 연구: 미국의 CBO를 중심 대안으로. 『한국행정학보』, 25(3): 1001-1016.
- 나중식. (2006). 『재무행정론』. 서울: 형설출판사.
- \_\_\_\_\_. (2003). 당파성이 기초의회 예산심의회에 미치는 영향분석. 『한국정책학회보』, 12(2): 111-135.
- \_\_\_\_\_. (2002). 『예산정치론』. 서울: 형설출판사.
- \_\_\_\_\_. (1995). 지방의회 예산심의의 특징과 제약요인: 제1대 부산광역시회의의 예결특위 회의록 분석을 중심으로. 『사회과학연구』, 11: 87-114.
- 민진. (1994). 국회의 예산심의의 영향요인. 『고시연구』, 21(8): 58-68.
- 박광국·황종규. (1994). 지방정부 예산결정과정에서 지방의회의 역할에 관한 연구: 경상북도의 회를 중심으로. 『한국행정학보』, 28(1): 241-261.
- 박영희. (1989). 『재무행정론』. 서울: 다산출판사.
- 박찬표. (1999). 국회의 예산·결산 심의기능 강화방안: 영·미 의회와의 비교를 통한 개선 방안 모색. 『현안분석』, 175-199.
- 손준철. (1982). 사회복지에 관한 법: 주요국의 실정법을 중심으로. 『단원』, 12(1): 134-144.
- 손희준·강인재·장노순·최근열. (2008). 『지방재정론』. 서울: 대영문화사.
- 윤성식. (2003). 『예산론』. 서울: 나남출판.

- 윤영진. (2010). 『재무행정학 제5판』. 서울: 대영문화사.
- 이영균. (1996). 예산편성의 합리성 제고방안. 『감사』, 45: 44-50.
- 이준원. (1999). 기초자치단체의 예산편성과정에 관한 사례연구: K시의 99년도 예산편성과정을 중심으로. 『한국행정학보』, 33(4): 153-168.
- 전성훈. (2009). 서울시의 예산편성에 대한 의원과 공무원의 인식조사: 예산결정이론을 중심으로. 『한국지방재정논집』, 14(3): 73-103.
- \_\_\_\_\_. (2008). 서울특별시의 예산결정과정에 관한 실증연구: 의원과 공무원의 인식조사를 중심으로. 명지대학교 박사학위논문.
- 정병기. (2012). 제19대 총선과 정당체제 전망: 연합정치의 효과. 『의정연구』, 36: 65-94.
- 정원섭. (2001). 예산심의 과정의 문제점과 개선방안. 『지방자치』, 156: 36-42.
- 정창수·김태영. (2011). 국회 예산심의과정의 결정변동요인에 관한 연구. 『한국행정학회 동계학술대회 자료집』, 1-21.
- 조성대·홍재우. (2012). 연합정치의 비교정치적 맥락과 한국적 적용. 『역사비평』, 98: 24-56.
- 최창렬. (2014). 민주화 이후의 연합정치의 함의. 『대한정치학회보』, 22(3): 25-48.
- 하복동. (1998). 뉴질랜드 행정개혁과 감사원의 역할. 『감사』, 59: 118-124.
- 함성득. (1996). 예산심의 과정에서 국회의 전문성 확보를 위한 조직구성에 대한 연구: 미국 의회 예산처와 한국 국회 법제예산실 비교. 『행정과 정책』, 2: 195-227.
- 황운원. (1993). 우리나라 예산심의의 결정변수 분석. 『한국행정학보』, 27(2): 437-457.
- 황종규. (2005). 기초의회 예산심의 행태에 관한 비교연구: 부천시와 영주시 사례(1991년-2005년)를 중심으로. 『한국행정학보』, 39(3): 159-178.
- Braybrooke, David & Lindblom, C. E. (1974). *A Strategy of Decision*. New Jersey: Princeton University Press.
- Burkhead, Jesse. (1956). *Government Budgeting*. New York: John Wiley & Sons.
- Capron, William M. (1969). The Impact of Analysis on Bargaining in Government, in James W. Davis(ed.), *Politics, Programs and Budgets: A Reader in Government Budgeting*, Englewood Cliffs, N. J: Prentice-Hall.
- Golder, Sona N. (2005). Pre-electoral Coalitions in comparative perspective: A Test of existing hypothesis. *Electoral Studies*. 24. No. 4
- Grizzle, Gloria A. (1986). Five Great Issues in Budgeting and Financial Management. In W. Rabin Jack, Bartley Hildreth, & Gerald J. Miller (eds.). *Handbook of Public Administration*, New York: Marcel Dekker, Inc.
- Lee, Robert D. Jr. and Ronald W. Johnson. (1983). *Public Budgeting Systems*. 2nd ed. Baltimore: University Park Press.



Parker, Steven. (1983). Budgeting as an Expression of Power, In Jack Rabin and Thomas D. Lynch(eds.), *Handbook on Public Budgeting and Financial Management*, Marcel Dekker, Inc, pp. 61-87.

Steinbruner, John D. (1974). *The Cybernetic Theory of Decision*, N.J.: Princeton Univ Press.

Wildavsky, Aaron B. (1991). *The New Politics of the Budgetary Process*. Little Brown and Company.

\_\_\_\_\_ (1961). Political Implications of Budgetary Reform. *Public Administration Review*. 21: 183-90.

지방자치법 [법률 제12738호, 2015.06.04.]

머니투데이, 2015년 12월 2일자.

연합뉴스, 2015년 12월 3일자.

파이낸셜뉴스, 2015년 12월 7일자.

**이 성 숙:** 명지대학교 지방행정학과 대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고(지방의회 예산심의에 있어서 연정효과에 관한 연구, 2016), 현재 경기도의회사무처 의회운영전문위원실에서 주무관으로 재직 중이다. 주요관심분야는 지방행정, 지방예산, 지방의회이다. (sky333@gg.go.kr).

**전 성 훈:** 명지대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 서울특별시의 예산결정과정에 관한 실증연구: 의원과 공무원의 인식조사를 중심으로, 2009), 현재 명지대학교 행정학과에서 객원조교수로 재직 중이다. 주요관심분야는 지방행정, 주민자치, 지방재정이다. 최근 발표한 주요 논문으로는 재난관리 정책에 대한 집행요인과 협력적 거버넌스에 관한 연구: 지방공무원의 인식을 중심으로(2016), 지방공무원의 직무스트레스가 조직 내 사회자본에 미치는 영향에 관한 연구: 지방공무원의 인식을 중심으로(2016) 등이 있다(mpjun@krila.re.kr).

**김 성 철:** 미국 West Virginia University에서 정치학박사 학위를 취득하고(논문: Social Welfare Policy in the American States: The case of AFDC, 1995), 현재 명지대학교 행정학과에서 교수로 재직 중이다. 주요관심분야는 재무행정, 지방재정, 복지정책 등이다. (sckim@mju.ac.kr).

