

광역의회의원들의 예산결정구조 모형에 관한 연구

- 경기도 의회를 중심으로 -

A Study on a Model for Budget Deliberation Structure of the
Metropolitan Council Members
- Focusing on Gyeonggi Provincial Council -

장 연 수*
Jang, Youn-Soo

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서 론
- II. 이론적 배경과 분석틀
- III. 분석결과
- IV. 결 론

본 연구는 광역의회 의원들의 예산결정에 대한 제도적·행태적·환경적 요인들의 영향 정도가 어떠한지 구조모형을 통해 분석하였다. 분석결과 대부분 40~50대의 한나라당 의원들로 구성되어 있으며 학력이 높다. 의원들의 예산심의 실태를 보면 첫째, 심의 기간이 너무 짧으며 둘째, 질의에 대한 개인차가 크고 셋째, 1문 1답 식의 질의 넷째, 정치성향이나 연고성(.70)이 높다. 다섯째, 전문지식이나 노력을 통한 심의능력(.37)이 부족하다.

이런 문제점 해결을 통해 의회의 예산심의 능력을 향상시키기 위해서는 현행 정기회의 기간인 60일을 의원들의 자율적 동의를 있을 시에는 연장할 수 있도록 하고, 교육기회를 제공하며, 의원 스스로 노력하도록 하여야 한다. 집행부 측면에서는 관행적 예산편성을 지양하고, 성과주의에 입각하여 사업계획을 수립하여야 한다.

□ 주제어: 광역의회, 예산심의, 조례, 상임위원회, 예산결산특별위원회

논문 접수일: 2008년 2월 10일

* 경기대학교 행정학과 대우교수

This study is to analyse influential level of systematic, behavioral and environmental factors in deliberation of budget by members of the Metropolitan Council through a structural model. A result of the analysis indicate that the council is formed mostly by members who are forties and fifties, highly educated and belong to the Hannara Party. Looking at the realities of the budget deliberation process, (1) inquiry period is too short, (2) individual variation is big, (3) councilor's inquiry is ordinary inquiry by questioning and answering (4) question-and-answer is based on political disposition and regional connections (.70) is high (5) professional knowledge and effort is lacking.

In order to solve these problems and to improve the council's budget deliberation ability (1) period of the regular session, which is 60 days currently, should be extended, (2) providing education opportunities for poorer councilors and (3) he can review and improve the ways in which deliberation on budget. residents must elect members whose role awareness and public service spirit is high. In view of the executives (1) habitual compilation of the budget should be discontinued, and (2) establish a business program on the ground of result oriented performance principle.

□ Keywords: Metropolitan Council, Budget Deliberation, Ordinance, Standing Committee, The Special Committee on Budget and Accounts

I. 서 론

1. 연구의 목적 및 필요성

우리나라 지방의회는 의결기관으로서 예산안을 심의 의결하며 동시에 입법기관으로서 조례제정권(『지방자치법』 제22조)과 행정사무 감사(『지방자치법』 제41조)를 통해 단체장의 독점적 권력 행사를 견제하는 역할을 한다.

현재 지방의회의 의정활동은 의결권·감시권·선거권 및 기타로 그 권한을 구분할 수 있다. 이 중에서도 예산에 대한 심의와 의결권은 의회의 가장 큰 권한 행사로 광역정부의 집행부는 물론 지역주민들의 주요 관심사가 되고 있다(심정근, 1997). 그러나 예산심의에서 의회가 결산 결과를 예산심의회에 반영하는 환류(feedback)과정이 너무 단조롭고 의원들의 예산결정능력 또한 부족하다는 비판이 있다(윤영진·강인재 1994). 이러한 원인은 첫째, 의원의 예산분석 능력이나 경험부족이 원인이 될 수 있고 둘째, 의원들의 연고적 네트워크(network) 연결망이 영향요인으로 작용할 수 있다. 셋째, 의원들의 예산결정 과정에서 의원들의 행태나 이해관계와 연계되어 나타날 수도 있다. 첫째와 셋째에서 오는 의회활동은 정례회와 임시회의에 대한 의회속기록에 나타나며 둘째의 문제는 의회의원들의 연고적 네트워크나 집행부 관료와의 보이지 않는 이해관계나 연결망을 통해 나타난다.

현재 의회에서 의원들의 의정활동에 대한 자료는 정례회이나 임시회의에 논의된 내용을 기록 보관하는 의회 속기록을 통해 수집할 수 있다. 이 중에서도 의원들의 예산안 심사와 결산심사에서 심의활동은 의원들의 전 의정활동 중에서도 가장 중요하다. 그 까닭은 의회의원들이 예산에 대해 얼마나 알고 있으며, 어떠한 역할의식을 가지고 어떻게 노력하는가에 따라 예산결정 내용이 달라지기 때문이다(라중식, 1996; 이승기, 2006).¹⁾ 또 하나의 관심사는 정책결정이나 예산심의에 있어 학연이나 지연 및 이익집단과의 네트워크(network)를 통한 연고적 특성이 어떻게 나타나는지 계속 연구가 진행되고 있다. 따라서 광역정부의 최고 의사결정기관이며 예산의결기관인 광역의회의 예산결산과 심의가 어떤 쟁점에서 논의되고 결정되는지 회의록 분석을 통하여 질의되고 토의된 내용을 분석하였다. 그리고 의원들의 지역 및 학연, 이익집단과의 관련성 정도 등의 환경요인과 예산에 대한 행태요인이 어느 정도 영향을 주는지 구조모형을 통해 분석하는 일은 의미 있는 일로 판단된다. 이러한 의도에서 본 연구

1) 이 외에도 이준원의 지방의회의 예산심의과정 분석이나 이승기의 지방의회 예산심의의 영향요인에 관한 연구 및 김선엽의 부천시 의회의 예산심의 실증분석 등이 있다.

자는 다음과 같이 연구문제를 선정하였다.

첫째, 예산 결산 심의에서 광역의회의원들의 예산심의 활동은 어떠한가?

둘째, 광역의원들의 예산심의에 주는 영향 요인의 구조모형 수준은 어떠한가?

셋째, 지방의회 의원들의 예산심의 활동 개선을 위해 어떠한 점이 더 고려되어야 할 것인가?

2. 연구의 대상과 방법

본 연구는 광역의회의원들의 예산결산심의 행태 및 환경 요인간의 관련성 정도가 어떠한지 구조를 분석하고자 경기도 광역의회를 선정하였는데 그 이유는 경기도가 서울 생활권의 제 2역할 도시로서 인구나 자치단체의 재정력 및 의회활동 등 여러 면에서 중요시되고 있기 때문이다. 경기도 의회의원 114명 전부를 분석대상으로 하기에는 제약요인이 많아 최근 주민들 큰 관심을 보이고 있는 사회복지 및 보사여성위원회에 관련된 의원을 분석대상으로 선정하였다.

분석방법은 첫째, 경기도 광역의회의 예산심의 능력은 2007년 현재 속기록 정리가 끝나 공개된 자료로서 가장 최근의 자료인 2006년도 예산속기록을 분석하였다.

둘째, 설문지 분석은 의원들에 대한 기본조사에 이어 의회의원들의 예산심의 요인을 측정하기 위한 문항을 구성하였다. 예산정책결정시 연고성에 관련된 문항으로 학교 동문들의 협조를 구하는 학연성과 지연성, 이익단체 및 의원의 역할의식, 지역 주민을 의식하는 정도와 인지성(전문성) 등을 선정하였다. 이 외에도 예산심의 시 주의 깊게 살피는 분야와 예산을 삭감하기 곤란한 상황이 어느 정도인지 조사하였다. 그리고 예산심의 활동 개선을 위해 의회와 집행부의 어떤 점이 더 고려되어야 할지 알아보았다. 설문대상은 2007년 6월 1일에 구성된 제7대 의원들 중 사회와 복지, 문화 등에 관련된 의원들을 중심으로 40명에게 설문하여 회수된 28부를 가지고 SPSS 컴퓨터 프로그램을 통하여 교차분석(cross-tabs)을 실시하였고 이어 AMOS 프로그램으로 공변량분석을 통해 구조모형을 알아보았다.

II. 이론적 배경과 분석틀

1. 예산심의 관련 이론

경기도 광역의회는 114명으로 구성되어 있으며 연간 회의일수는 140일 범위 안에서 연 2차에 걸쳐 운영되는데 제1차 정례회의는 매년 7월 첫째 주 화요일에 집회가 있고, 제2차 정례회의는 매년 11월 둘째 주 화요일에 집회가 이루어진다. 심의안건은 제1차 정례회에서는 결산의 승인과 기타 부의안건을 심의·의결하고, 제2차 정례회에서는 행정사무감사의 실시와 예산안의 의결 및 기타 부의 안건을 심의·의결한다.

1) 지방의회의 권한(지방자치법 제39조~제42호)

지방자치단체에서 지방의회는 국회와 같은 역할을 하는데 운영적 측면과 집행기관에 대한 권한, 법률적 권한, 의회내부의 고유권한 등으로 구분할 수 있다.

첫째, 운영적 측면에서 지방의회는 정례회와 임시회를 운영하는데 정례회는 「지방자치법」 제44조에 의하여 1년에 2회 운영하되 경기도 의회의 경우에는 60일(「경기도 의회 회기 운영에 관한 조례법」 제3조)을 초과하지 못하도록 하였다. 현재 대부분의 지방의회가 1차 정례회의를 7월에 2차 정례회의를 11월초에 실시하는데 7월에는 결산을 11월에는 예산안을 심의하고 있다.

둘째, 집행기관에 대한 권한으로서 지방의회는 의결 및 감사기관으로서의 역할을 한다. 예산의 심의와 의결 및 집행부에 대한 행정사무의 적정성을 감사하는 감사권과 주민청원의 심사 및 처리권, 행정사무 조사권, 동의 및 승인권을 가지고 있다.

셋째, 법률적 권한으로서 조례를 제정할 권한을 가지고 있다.

넷째, 의회내부의 고유권한으로서 의회내부 운영에 대한 자율권, 선거권과 피선거권, 발언권, 의안발의권을 가지고 있다.

2) 지방의회 예산심의

지방의회의 예산심의는 7월말까지 하달된 예산편성지침에 의거 집행부에서 단체장의 책임하에 편성된 예산안이 지방의회에 제출되면서 시작되는데 광역정부에서는 다음 회개연도 개시 50일 전, 기초정부에서는 회개연도 개시 40일 전에 의회에 제출되어야 한다.

예산안심의는 예산제안 설명, 상임위원회 심의, 예산결산특별위원회 심의, 본회의 심의의 4단계로 구분할 수 있다.

첫째, 의회심의에 앞서 지방자치단체장이 예산안에 대한 제안 설명을 한다.

둘째, 상임위원회 예산심의 단계로 심의할 예산과 관련된 소관의 실·국·과·사업소장의 정책설명이 있고, 전문위원검토 보고 후 상임위원들의 정책질의가 있다. 정책질의가 끝나면 토론 및 조정을 거쳐 종료하고 예산결산특별위원회에 예산심사내용을 보고한다.

셋째, 예산결산특별위원회의 예산심의를 집행부의 설명에 이어 전문위원의 보고 후 예산안에 대한 종합 질의가 있으며 필요시 계수조정위의 조정을 거쳐 본회의에 상정한다.

넷째, 본회의 의결단계로 상임위와 예결위를 거친 예산안이 본회의에 상정되면 예산결산특별위원장의 심사결과보고가 있는 뒤 정책질의에 토론을 거쳐 의결에 들어간다. 의결은 광역의회의의 경우 회계연도 개시 15일전, 기초의회의의 경우 회계연도 10일전까지 마쳐야 된다. 예산안이 의결되면 의결 일로부터 3일 이내에 자치단체장에게 송부하여야 한다.

3) 지방의회 결산심의

결산은 의회가 의결해준 목적대로 예산을 집행하였으며, 능률적이고 책임성 있게 집행하였는지를 심사하므로 책임을 벗고 다음 연도의 예산을 위해 전념하도록 하는 제도이다.

첫째, 세입과 지출에 대한 출납사무를 2월말까지 폐쇄하고 80일 이내에 세입세출결산, 공기업특별회계, 기금, 채무보고서, 등에 대한 결산서를 작성한다(지방재정법 제51조).

둘째, 지방의회가 선임한 감사위원의 감사의견서를 첨부한다.

셋째, 결산서와 감사의견서를 첨부 지방의회에 예산결산서를 제출한다.

넷째, 지방의회의 결산 심의는 7월에 이루어지는데 예산의결 때와 마찬가지로 상임위원회의 결산심사가 있고 예산결산위원회의 심사에 이어 본회의에서 종료된다.

2. 지방의회의 예산심의에 관한 선행연구

지금까지 지방의회의 예산과정이나 영향요인에 관하여 여러 학자들의 적극적인 연구 활동 결과 다수의 논문들이 발표되었는데 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 1> 선행연구의 내용분석

연구자	연구주제	분석 관점 및 중심 내용
윤영진·강인재	지방의원의 예산심의 활동에 관한 실증적 연구	1. 의원의 역할수행-예산삭감비율, 제약요인(내부통제, 집행기관비협조, 정보부족, 심의기간, 이익집단요구), 개인역할(정보수집) 2. 제도적 측면-심의기간, 예결위구성방법, 상임위관계, 정당영향, 편성지침, 전문위원 역할,
라중식	지방의회 예산심의 결정요인 분석	1. 구조적 요인: 기간성, 제도성, 당파성 2. 기능적 요인: 전문성, 안정성(경험성), 상호성 3. 행태적 요인: 역할지향성, 형식성(삭감과 조정을, 내용분석)
라중식	당파성이 기초의회 예산 심의에 미치는 영향분석	1. 당파성과 질의유형 2. 기초의회의 상호성
황종규	지방의회의 예산심의 행태에 관한 비교연구	1. 심의현황 2. 심의 행태분석 3. 예산심의 지향성분석
이준원	지방의회의 예산심의 과정 분석	1. 지방의회 예산심의 맥락: 불확실성, 영세성, 제약성 2. 집행부와의 역할관계 3. 지방의회의 예산심의 기능과 심의 전략: 통제, 관리, 기획
이승기	지방의회 예산심의의 영향요인에 관한 연구	1. 제도적 측면: 심의기간, 보좌기관, 법적구체성 2. 행태적 측면: 전문성, 심의기준합리성, 경험 3. 상황적 측면: 주민의사반영, 정당성, 정보수집
김선엽	부천시의회 의원 예산심의 실증 분석	1. 제도적 측면: 심의기간, 예산서와 심의 2. 행태적 측면: 지식, 이해관계, 교육 3. 환경요인: 심의에 만족도, 심의 제약요인

위 표에서 연구논문의 분석적 접근방법은 예산과정 참여자나 정치, 경제, 사회, 문화 등의 요인에서 접근해 가는 거시적 접근방법보다는 제도와 행태, 환경 등의 미시적 접근 방법이 주로 많이 이용되었다.

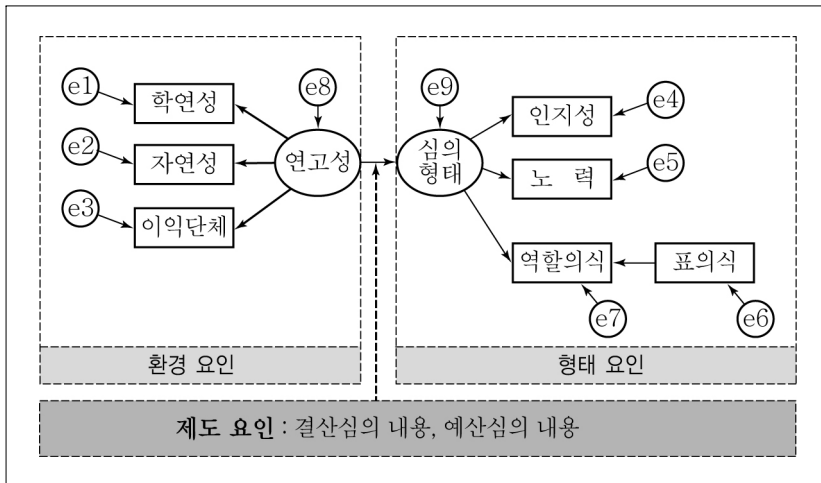
미시적 접근방법에서 이승기나 김선엽과 같이 제도 및 행태, 환경(상황)요인으로 접근한 학자가 있는가 하면 라중식과 같이 구조적 및 기능적, 행태적 요인 또는 당파성을 중심으로 분석하거나 윤영진과 강인재와 같이 의원역할수행과 제도적 측면으로 분석한 학자들이 있다. 결국 분석적 관점은 제도와 행태 및 환경의 3측면의 요인으로 요약된다. 그리고 제도적 측면에서는 예산심의의 회의록과 삭감정도 등이 주 분석대상이었고, 행태적 측면에서는 역할지향성 및 전문성, 경험성이 환경적 측면에서는 이익집단, 주민의 요구, 제약요인, 만족도, 정당성에 관한 내용을 중심으로 비율분석을 실시하였다.

이상 여러 학자들에 의해 예산 과정에 대한 주요 요인들이 잘 밝혀졌는데 앞으로는 이 요인들이 서로 어떤 관련 속에서 어느 정도 강도 있게 영향을 주는지 연구가 필요하다.

3. 연구 분석 틀

선행연구에서 살펴본 여러 학자들의 관점을 종합하여 본 연구자는 다음과 같이 분석 틀을 마련하여 고찰하였다.

<그림 1> 연구 분석 틀



광역의회 의원들의 예산심의에 영향을 주는 요인을 환경요인과 행태요인으로 구분하였다. 여기에서 환경요인은 학연성, 자연성, 이익단체로, 행태요인은 인지성, 노력, 역할의식 등의 요인으로 구분하였다. 환경요인인 학연과 자연, 이익단체의 각 요인들은 예산을 심의하는 의원들에게 개별적으로 영향을 미치며 동시에 서로 연합하여 하나의 클러스터로 잠재요인이 되어 영향을 미친다. 그리고 행태요인인 역할의식과 인지성(전문성) 및 예산심의를 위한 의원 각자의 노력, 주민을 의식하는 정도에 따라 예산심의에 영향을 미친다. 먼저 이러한 영향 요인들의 관계가 어떠한지 알아보고자 상관분석을 실시하였다. 그리고 어떤 요소와 어떤 요소가 연계하여 연합하였을 때 나타나는 작용력은 어느 정도인지 알아보기 위하여 요인분석을 실시하였다. 분석의 질을 높이기 위하여 정석적 분석을 통해 예산과 결산심의에 나타난 의원들의 질의 내용이 무엇인지 종합적으로 분석하였다.

Ⅲ. 분석결과

1. 예산·결산심의 제도적 요인의 분석

1) 상임위원회의 예산심의 분석

예산심의는 지방의회의 집행부에 대한 결재 기능 중 가장 중요한 권한의 하나이다. 그러나 광역정부의 전 상임위원회의 회의록을 분석하기에는 너무 방대한 분량이므로 최근 지출규모가 크게 증가하고 있는 보건복지분야의 보사여성위원회 예산을 중심으로 분석하였는데 회차별·심의 시간·의원별 질문 횟수 등을 보면 다음과 같다.

<표 2> 보건복지의 보사여성위원의 기본 사항

대 수	당 소속	당별 의원 수	평균 연령	구 분	경 력
6대 의원	한 나 라	12	49	13	초선 12
	열린우리	1			재선 1
7대 의원	한 나 라	12	50.7	지역 10	초선 11
	통합신당	1		비례 3	재선 2

보사여성위원회 의원 수는 13명인데 6대 및 7대 모두 한나라당 의원이 대부분이며 평균연령은 6대 의회는 49세, 7대 의회는 50.7세이다. 지역구별로 살펴보면 6대 의회의원의 100%가 지역구인데, 7대 의회에는 76.9%가 지역구의원이며, 경력별로는 6대의 경우 92.3%가 초선이며 7대 의회의 경우에는 84.6%가 초선의원으로서 재선의원이 적다.

이어 2006년도 6월에 임기가 종료되는 6대 의회와 새로 구성된 7대 의회의원들이 예산심의에서 질의한 내용을 분석하였는데 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 상임위원회 회기별 질의 내용

구분	회기	내용	질의시간	총질의수	1인당평균	질의성격					
						단순설명요구	비용근거질의	효율성분석	지역옹호성	이익집단연계	정치·공약성
6대	208-1	업무보고	303분	198	16.5	130	47	21			
	208-2	업무보고	204분	145	12.0	107	25	12	1		
	210 1	1차 추경	48분	20	1.7	11	4	1	3	1	
7대	214-1	업무보고	325분	248	20.7	154	62	28			4
	214-3	업무보고	302분	299	24.9	194	73	31	1		
	215	2차 추경	487분	419	34.9	316	69	32	1		1
	217-2	예산	356분	212	7.7	158	34	18			2
	217-3	예산	264분	245	20.4	202	29	12			2
	217-4	예산	6분								
합계			2,295	1786	138.8	1272	343	155	6	1	9

* 질문 횟수는 2~3회 질의해도 내용이 같으면 한 번으로 계산하고 다르면 횟수로 인정.

보사여성위원회의 예산 관련 질의 내용을 보면 회기별로 평균 4.8시간에 걸쳐 한 의원이 17.3회²⁾ 정도 질의를 하였다. 질의 내용면에서는 대부분의 의원들이 예산에 대한 편성 근거나 효율 및 효과성과 관련된 질의는 적은 편이다. 예를 들면 “... 위탁교육비 950만원의 일반 수용비가 있는데 소모품비인가요?... 그 다음에 있는 운영수당이 뭐죠?(217-3회)”와 같은 단순 설명에 가까운 질의가 71.6%(1272/1786)로 많은 편이다. 그리고 제시된 예산안에 대하여 비용의 근거를 들어 책정이 잘 못된 부분을 질의하는 내용은 18.4%로 나타났으며 비용과 산출에 대한 효율성에 관련된 질의³⁾는 8.3%로 나타났다. 반면에 자기 지역의 사업이 타 지역에 비하여 부적절하다는 지역옹호 질의가 6회, 이익집단이나 생산자들과 연계하여 질의된 내용⁴⁾이나 도지사의 선거공약이나 선거관련 홍보에 관련된 질의도 9회로 나타났다.

2) 상임위원회의 보사여성위원회 의원 수는 13명인데 위원장을 제외한 12명으로 계산.

3) 214회에서 “경기여성 지도자 육성 프로그램에 들어간 코스트(cost)에 비해서 베니핏(benefit)이 어떤가?... 그것에 대한 평가를 내주세요. 215-2회에서는”... 이렇게 예산을 항상 비효율적으로 세워지 말고 예측 가능하게 세워 정하도록 당부 드립니다.”와 같은 깊이 있는 질의도 있었다.

4) 210회를 보면 이익집단이나 생산자와 관련된 질의로서 환경조례 기준이 악취방지조례에 잘 맞지 않는다며 따지다가... (10분 휴식하여 업체사람 면담 후) “그 예산을 조금 더 지원해 주면 안 됩니까? 힘들니까?”라는 질의에 환경국장이 “위원님의 충정어린 취지는 이해를 합니다만 의타심을 불러일으킬 소지가 없지 않아 있거든요.”하고 정중한 거절의사를 표명하는 경우도 있었다.

보사여성위원들이 보사위의 상임위원회의로서 사회복지분야에 대한 예산분석 질의 능력이 얼마나 되는지 분석 쟁점을 도출하고자 예산분야별 규모와 주요 사업내용을 요약하였는데 다음과 같다.

<표 4> 사회복지에 대한 분야별 예산규모와 역점 사업 내용

분 야	예 산 규 모	주 요 사 업 내 용
사 회 복 지 분 야	5,319억	저출산, 고령화 및 사회적·경제적 양극화대책, 시·군 간 복지 불균형 해소, We Start 마을지원, 회복지종합시설지원
노 인 복 지 분 야	1,119억	재가·치매노인 주간보호시설, 저소득노인 복지수당, 노인 일자리 1만개 창출
장 애 인 복 지 분 야	734억	저소득 장애인의 생활안정 및 재활지원
보 건 위 생 분 야	1,075억	질병과 식품안전 확보와 음식문화 개선
의료급여 특별회계	4,689억	공공보건의료기능 강화: 도립병원
사 회 복 지 기 금	1,265억	
노 인 복 지 기 금	102억	
식 품 진 흥 기 금	448억	식품안전 개선
총 계	14,751억	

2006년도 경기도의 복지분야 총 예산은 일반회계, 특별회계, 기금을 포함하여 총 1조 4751억 원인데 이는 경기도 총예산의 14.4%에 해당된다. 분야별로 보면 사회복지 분야에 36.1%, 의료급여 분야에 31.8%, 사회복지기금에 8.5%, 노인복지 분야에 7.5%, 보건위생 분야에 7.3%의 비율로 배정되어 있다. 이를 토대로 보사여성위원들의 복지 분야에 대한 분석·질의 수준을 관점별로 분석하였다.

〈표 5〉 보사여성위원들의 사회복지 관점별 질의 횟수

구 분	회 기	사 회 복 지						노 인 복 지				장애인복지		보건	기금
		사회 복지	복지 시설	저소 득층	we start	일 자리	저 출산	노인 복지	노인 치매	노인 병원	경로 당	장애인 복지	장애인 시설	식품 보건	기금 3
6대	208-1	21	10		2	6	5	13	7		6	5	41	13	1
	208-2	1	1	1			1			2				2	
	210 1	1						1							
7대	214-1	24	11	13		5	4	10	1	1	4	1	29	9	1
	214-3														
	215	9	6	4		4	2	6	2		6	2	21	4	
	217-2	18	7	3	3	12	3	7	1	2	3	4	38	5	4
	217-3	7	5	4		5	1	4	3		2	1	19	3	
	217-4														
합 계		81	40	25	5	32	16	41	14	5	21	13	148	36	6

보사여성위원회의 질의를 보면 예산액의 규모가 가장 큰 사회복지 분야(36.1%)에 대한 질의가 전체의 41.2%로 가장 많았다. 그리고 장애인 복지 분야에 대한 질의가 33.3%, 노인복지 분야에 16.8%, 보건과 식품 등의 분야에 7.5%, 기금분야에 1.2% 순으로 나타났으며 복지예산의 31%를 차지하는 의료급여 분야와 기금분야에 대한 질의는 적었다.

2) 예산결산특별위원회의 예산심의 분석

예산결산특별위원회의 예산심의는 예산심의의 핵심으로서 실질적 예산 삭감과 증액이 이루어진다. 2006년 초부터 12월까지 6대와 7대에 걸쳐 이루어진 예산결산특별위원회의 예산심의의 평균소요 시간과 질의 내용에 대한 성격을 분석정리하면 다음과 같다.

<표 6> 2006년 예산결산특위 결산심의 시간

구분	회기	내용	질의 시간	총질의 수	1인당 평균	질의 성격					
						단순 내용 설명	비용 근거 질의	효율 성분 석	지역 옹호 성	이익 집단 연계	정치·공약 성
6대	210-1	1차 교비추경	320분	91	6	55	24	11			1
	210-2	1차 교비추경	19분	12	0.8		9	3			
	212	남북교류기금	92분	43	2.9	25	11	5			2
7대	214-1	교비특회결산	559분	338	2.4	271	52	16			1
	214-2	교비특회결산	27분	9	0.6	9					
	214-3	경기도 결산	335분	73	4.5	26	27	19			1
	214-4	경기도 결산	713분	303	19	199	65	31	3		5
	215-1	예산, 2추경	626분	314	19.6	228	53	25	1		7
	215-2	예산, 2추경	846분	426	2.9	369	29	17			11
	215-3	예산, 2추경	43분	26	1.6	10	7	6			3
	217-1	교특예산	429분	234	14.6	193	28	9			4
	217-2	교특예산, 도예산	455분	239	14.9	194	34	10			1
	217-3	도 예산	492분	281	17.5	231	36	12	1		1
	217-4	도 예산	495분	372	23.2	295	44	21			12
217-5	도 예산	446분	274	17.1	234	28	11	1			
217-6	도 예산	323분	287	17.9	142	28	6	1		2	
217-7	도 예산	223분	130	8.1	92	24	7	2		5	
217-8	도 예산	21분									
합 계			6,464	3,552	173.6	2,573	522	221	9		56

예산결산특별위원회의 예산과 관련한 질의 내용을 보면 18일에 걸쳐 총 107.7시간 질의가 이루어 졌는데 매회기별 6.3시간에 걸쳐 한 의원이 평균 10.2회 정도 질의를 하였다. 질의 내용면에서 대부분의 의원들의 예산에 대한 편성 근거나 효율 및 효과성과 관련된 질의는 상임위원회의 보사여성위원회에서와 마찬가지로 적은 편이다.

예산서에 제시된 것이 무엇인지 설명을 요구하거나 사업내용을 묻는 단순 설명에 가까운 질의가 약 72.46%를 차지하였다. 제시된 예산안에 대하여 비용의 근거를 들어 책정이 예산에 대하여 구체적으로 잘 따져보는 질의 횟수는 14.7%로 나타났으며 비용과 산출에 대한 효율성이나 성과에 관련된 질의⁵⁾는 6.2% 수준으로 나타났다. 반면에 자기 지역의 사업에 관한 지역옹호 질의가 9회로 나타났다. 예산결산특별위원회 질의가 상임위원회의 보사여성위원회에 비하여 좀 더 두드러지게 나타난 발언은 정치나 선거 공약에 관련된 질의가 56회로 나타났는데 주로 지사의 공약사업과 관련된 내용⁶⁾이 많았다.

예산결산특별위원회의 질의 내용을 종합적으로 요약하면 상임위원회에 비하여 더 주관적인 발언이나 정치적 내용들의 질의가 많은 반면 사업 분석을 통해 예산을 과감하게 삭감하여야 한다는 질의나 주장은 거의 비슷한 수준이었다. 또한 결산심사에서 비판되고 지적된 결과를 예산심의에 결부시켜 삭감 또는 증액으로 이어지는 질의 사례는 없었다.

2. 의원들의 예산심의 행태 및 환경요인 분석

예산심의 행태 및 환경요인을 분석하는데 라중식은 당파성에 의한 요인을 이송기는 학력 의한 전문성(김선엽은 지식) 등의 요인을 강조하고 있는데 본 연구에서는 제7대 사회복지와 보사여성위원회의 위원을 중심으로 수집된 28부의 설문을 가지고 분석하였다. 설문결과 응답 의원의 94.7%가 한나라이기 때문에 정당 간 차이를 검증하는 것은 무의미 하다 판단하였고, 예비 분석에서 성별이나 경력 등에 대한 차이도 나타나지 않아 학력 및 직업에 따른 의원들의 행태와 환경요인을 교차분석 한 뒤 요인분석을 거쳐 공변량을 통해 구조모형 분석하였다.

5) 214회의에서 “경기여성 지도자 육성 프로그램 성과에서 들어간 코스트(cost)에 비해서 베니핏(benefit)이 어떤가?... 그것에 대한 평가가 조금 있어야 될 것 같고요. 215-2회에서는... 이렇게 예산을 항상 비효율적으로 세우시면 안 되며 예측 가능할 수 있도록 세워 예산을 정하도록 당부드립니다.”와 같은 깊이 있는 질의도 있었다.

6) 214회 4차에서 “... 지금 A 지사께서 복지재정을 현 재정보다 20%를 증대하겠다고 하는 공약을 이야기하셨잖아요. 그것에 따라서 복지국이 정책적으로 그 정책과 맞물려서 예산이 증대될 가능성은 있다고 보십니까?”(보건복지국장: 현재 16.3% 정도이나 임기 내 20%가 너끈히 달성되리라고 확신합니다).(214-4회)

1) 기본 실태

연구 분석에서 설문에 응한 28명의 의원들의 성별, 연령, 경력, 당적, 직업, 학력에 대한 기본사항은 다음과 같다.

<표 7> 설문의원원의 기본 사항

기 본 사 항	내용별 빈도(비율)				
	성 별	남 자		여 자	
	23(82.1)		5(17.9)		
연 령	30대 이하	40대	50대	60대 이상	
	-	13(46.4)	13(46.4)	2(7.1)	
경 력	초 선		재 선		삼 선
	22(78.6)		5(17.9)		1(3.6)
당 적	한나라당	대통합 민주신당	민 주 당	민 자 당	무 소 속
	27(96.4)	1(3.6)	-	-	-
직 업	사 업	상 업	농 업	공 업	정 당 인
	5(17.9)	1(3.6)	-	-	22(78.6)
학 력	고졸이하		초대졸		대졸
	2(7.1)		2(7.1)		13(46.5)
					11(39.3)

설문에 응한 의회의원들의 기본 실태를 보면 대부분이 남성(82%)의원이며, 연령은 40대와 50대가 93%를 차지한다. 경력별로는 초선의원이 78.5%이며 재선이나 삼선은 적다. 당적별로는 주로 정당인이며 한나라당 의원이 96.4%를 차지하고 학력별로는 대졸이상의 학력이 85.8%를 차지한다.

2) 연고성에 대한 분석

예산·결산심의에서 학연이나 지연 및 이익단체의 영향력이 주요한 요인임이 여러 선행연구에서 지적되고 있다(박대식, 2005; 김영래, 1997). 의원들이 예산관련 정책결정시 연고관련자들의 협조를 어느 정도 구하는지 교차분석 결과를 보면 다음과 같다.

<표 8> 학연, 지연, 이익단체에 대한 학력 및 직업과의 교차분석

구분	전혀 아님			아님			보통			그렇다			아주 그렇다		
	학연	지연	이익단체	학연	지연	이익단체	학연	지연	이익단체	학연	지연	이익단체	학연	지연	이익단체
학 력	고 졸						2	2	2						
	초 대 졸						2	1			1	2			
	대 졸						6	6	5	7	7	8			
	대학원졸	3	1	1	2	1	3	1	6	5	5	2	1		1
직 업	사 업						1	1	1	4	3	3		1	1
	상 업									1	1	1			
	정 당 인		1	1		1	3	10	14	11	7	6	7		

예산이나 예산관련 정책결정시 학연의 협조를 정도는 대학 졸업자 전체의 53.8%, 대학원 졸업자는 45.5%로 고학력 의원에서 크게 강조하고 있는 반면 대졸이하의 학력을 가진 의원들은 낮다. 지연에 대한 협조를 구하는 정도 역시 학연보다는 약간 약하지만 고학력 의원일수록 크게 강조되고 있다. 이익단체에 대한 협조를 구하는 정도는 대학 졸업자의 경우 61.5%로 학연이나 지연에 비교하여 가장 높게 나타나며 대학원 졸업자의 경우는 협조를 구하지 않는 편에 속하는 의원이 36.4%이며 협조를 구하는 의원은 18.2%로 나타났다. 직업별로 보면 학연성은 상업가와 정당인 출신이 강한편이고, 지연성과 이익단체에 대하여 협조를 구하는 정도는 사업이나 상업 및 정당인 출신 모두 80% 이상 협조를 구하는 것으로 나타났다.

이상에서 볼 수 있는 바와 같이 의회의원들의 연고 성향이 비교적 강하다고 판단된다.

3) 의원의 인지성 및 노력성에 대한 분석

예산 및 결산심의에서 의원들의 학력이 주요 요인임은 이미 잘 알려져 있으며 예산에 대하여 얼마나 알고 있느냐 또한 주요 요인이다. 이 외에도 예산과 결산심의를 위한 의원 스스로의 노력이 아주 중요한 요인인데 학력 요인은 기본 요인에서 이미 살펴보았으므로 여기에서는 인지성과 노력과의 관계를 학력과의 교차분석을 통해 살펴보면 다음과 같다.

<표 9> 인지성과 노력에 대한 학력과의 교차분석

구분		인 지 성					노 력				
		전혀 모름	모 름	보 통	잘 안다	아주 잘 안다	전혀 노력 안함	노력 안함	보 통	노력 함	아주 노력 함
학 력	고 졸			2						2	
	초 대 졸			1	1				1	1	
	대 졸			5	8				4	7	2
	대 학 원 졸			7	4				4	5	2
직 업	사 업			2	3	5				4	5
	상 업				1	1				1	1
	정 당 인			13	9	22			9	10	22

예산과 결산심의에 있어 의원들이 예산에 대하여 어느 정도 알고 행하는가와 예산과 결산심의를 위한 노력의 정도를 학력에 따라 교차분석 한 결과 고졸자의 경우는 예산에 대하여 잘 아는 의원이 없었고, 초대졸업자의 경우에는 50%, 대졸자는 61.5%, 대학원 졸업자는 36.4%가 잘 알고 있다고 응답하였다. 직업별로 보면 사업가 출신은 60%, 정당인은 40.9%, 상업가 출신은 100%가 예산에 대하여 잘 안다고 응답하고 있다.

또 예산과 결산심의를 위해 노력하는 정도는 노력한다고 하는 의원이 고졸자의 경우 100%, 초대졸 50%, 대졸 69.2%, 대학원 졸업 63.6%로 나타났다. 직업별로 보면 사업가와 상업가는 100%, 정당인은 39.1%가 노력하고 있다고 응답하였다.

4) 의원의 역할의식 및 주민의 표 의식 정도에 대한 분석

예산·결산에 임하는 의회의원들은 나름대로 자기의 가치관과 소신에 의해 역할의식을 가지고 있으며 주민의 지지를 의식하면서 의회활동을 한다. 의원의 역할의식과 주민에 대한 의식정도에 대해 본 의원 스스로 느끼는 정도는 어떠한가를 보면 다음과 같다.

<표 10> 역할의식, 표 의식에 대한 학력과의 교차분석

구분	역 할 의 식					표 의 식				
	아주 약함	약 함	보 통	강 함	아주 감함	아주 약함	약 함	보 통	강 함	아주 감함
학 력	고 졸			1	1				2	
	초 대 졸			1	1				2	
	대 졸			5	8			6	6	1
	대학원졸			2	8	1		2	5	4
직 업	사 업			2	3			1	3	1
	상 업				1				1	
	정 당 인			7	14	1		7	11	4

예산심의에 임하는 의원들의 역할의식을 학력별로 보면 고졸자의 경우 강하다는 의원이 50%, 초대졸업자 50%, 대졸자는 61.5%, 대학원 졸업자는 81.8%로 고학력일수록 역할의식이 강하다고 인식하고 있다. 직업별로는 사업가 60%, 정당인 67.2%가 역할의식이 강하다고 생각하고 있다. 또 예산·결산심의 시 주민의 지지를 의식하는 정도는 고졸 의원의 경우 강하다는 의원이 100%, 초대졸업자 100%, 대졸자는 53.8%, 대학원 졸업자는 81.8%로 저학력의원과 최고학력의 의원에서 표를 강하게 의식하는 것으로 나타났다. 직업별로는 사업가 80%, 정당인 68.2%가 주민의 지지를 의식하고 있다.

5) 예산심의 시 고려 관점 요인 분석

의원들이 예산을 심의할 때 주의 깊게 살피는 분야와 고려점 및 예산을 삭감하기 곤란한 점이 있다면 어떠한 사항이 있는지 설문하였는데 그에 대한 응답결과는 다음과 같다.

<표 11> 예산심의 시 고려 관점에 대한 비율 분석

주의 깊게 살피는 분야	빈도	비율	예산사업결정시 고려하는 요인	빈도	비율	예산 삭감에 곤란한 점	빈도	비율
예산삭감 부분	4	4.9	정책성	28	34.6	집행부 요구	11	20.4
예산 계획성	33	40.7	주민요구	17	21.0	단체장 요구	6	11.1
사업 경제성	21	25.9	공약이행	8	9.9	주민 요구	19	35.2
결측	23	28.4	예산절감	14	17.2	이익집단 요구	13	24.1
			결측	14	17.3	소속정당 정책방향	2	3.7
						없다	3	5.5

의원들이 예산을 심의할 때 주의 깊게 살피는 분야는 예산의 계획성과 경제성으로 나타났고, 고려하는 요인으로는 정책성 및 주민의 요구를 가장 크게 고려하는 것으로 나타났다. 이어 예산삭감에 곤란한 점으로는 주민의 요구나 이익집단의 요구 및 집행부의 요구가 주요인으로 나타나고 있다.

3. 예산심의 요인간의 구조 분석

의회의원들의 예산심의 요인으로 학연성, 지연성, 이익단체, 역할의식, 주민 의식, 예산에 대한 전문지식여부의 인지성, 노력 요인을 선정하였다. 이러한 요인들이 서로 어느 정도의 관련이 있는지 알아보려고 상관분석 하였는데 다음과 같다.

<표 12> 각 요인별 상관계수

		역할의식	지연성	학연성	협의회성	인지성	이익단체	노력	표의식
역 의 의 식	Pearson 상관계수	1						*	
	유의확률(양쪽)								
지연성	Pearson 상관계수	-.128	1**			**	*		
	유의확률(양쪽)	.516							
학연성	Pearson 상관계수	-.275	.579**	1	*	**	**		
	유의확률(양쪽)	.156	.001						
협의회성	Pearson 상관계수	-.017	.257	.173	1	*			
	유의확률(양쪽)	.930	.187	.378					
인지성	Pearson 상관계수	-.039	.361	.386*	-.051	1			
	유의확률(양쪽)	.844	.059	.042	.798				
이 익 단 체	Pearson 상관계수	-.220	.641**	.530**	.393*	.110	1*		
	유의확률(양쪽)	.260	.000	.004	.038	.578			
노 력	Pearson 상관계수	.163	.473*	.554**	.052	.253	.416*	1	
	유의확률(양쪽)	.408	0.11	.002	.792	.194	.028		
표의식	Pearson 상관계수	.419*	.277	.080	-.065	-.065	.054	.280	1
	유의확률(양쪽)	.027	.153	.667	.744	.744	.784	.150	
	N	28	28	28	28	28	28	28	28

* 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의합니다.

** 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의합니다.

위의 상관관계를 보면 지연성과 학연 및 이익단체, 노력 간에는 유의($r \geq .05$)한 관련을 보이고 있고, 학연성과 인지성 및 이익단체, 노력과 유의한 관련을 보이고 있다. 그리고 협의회성과 이익단체, 노력과 이익단체 간에 서로 유의한 관련을 보이고 있다.

그런데 각 요인들 간에 관련이 있으면서 동시에 각 요인들이 서로 연계하여 하나의 클러스터(cluster)로 작용하여 그 영향력을 강화 시키는 경우가 있다. 따라서 이러한 정적 또는 부적 강화 정도가 어떤 구조 속에서 얼마의 크기로 작용하는지 공변량을 통해 구조모형 분석을 하여 보자. 먼저 요소별로 요인분석을 한 뒤 성분에 대한 여러 번의 회전분석을 하면 일정한 패턴 값이 나타나는데 그 결과를 보면 다음과 같다.

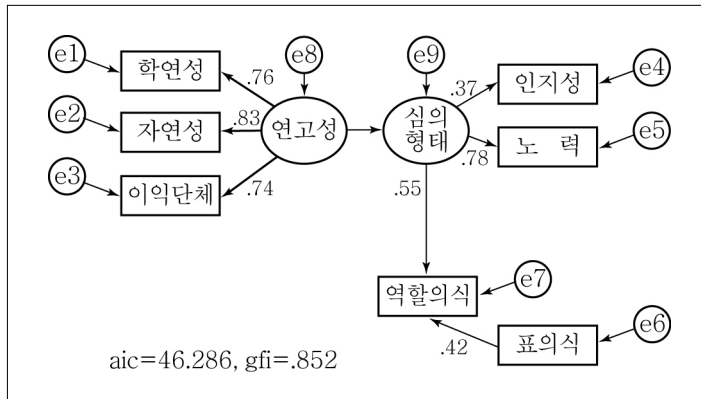
<표 13> 요소별 요인분석결과 나타난 패턴

	원래 값의 성분			조정된 값의 성분		
	1	2	3	1	2	3
역 할 의 식	-.115	.384	-.090	-.216	.719	-.168
지 연 성	.643	.157	.410	.832	.203	.531
학 연 성	.583	-.071	.314	.937	-.073	.061
인 지 성	.077	-.022	.287	.163	-.044	.565
이 익 단 체	.814	-.073	.275	.953	-.086	.322
노 력	.330	.401	.445	.493	.408	.665
표 의 식	.135	.614	.065	.197	.897	.094

요인추출방법: 주성분 분석, 회전 방법: Kaiser 정규화가 있는 오블리민

위 표에서 원래 값에 대한 조정된 값을 보면 지연성과 학연성 및 이익단체가 하나의 클러스터로 제 1의 잠재요인으로 정적작용을 하고 있으며 이에 대하여 역할의식은 미세하나마 부적으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 그리고 역할의식과 표 의식 또한 서로 연계하여 제 2요인, 인지성과 노력이 연계하여 제 3요인으로 예산심의에 영향을 주고 있다.

<그림 2> 요인의 구조분석



예산심의에 관련된 요인구조 분석에서 학연성 및 지연성, 이익단체 변수를 연고성이라는 잠재변수로 놓았을 때 학교의 선후배나 동문으로부터 협조를 구하는 정도는 .76, 지역의 지인들에 관련된 정도는 .83, 이익단체는 .74의 비교적 높은 인과관계를 보이고 있다.

이러한 연고관계의 협조로 인하여 의원들은 의식적·무의식적으로 의회에서 예산을 심의할 때 영향을 받게 되는데 그 잠재적 관련성은 .7로 비교적 높다.

의원들의 예산심의 행태는 연고성에 의해서만 좌우된다고 할 수 없다. 평소에 의원이 갖고 있는 신념이나 가치관 등에서부터 오는 역할의식과도 인과관계가 있는데 이 역할 의식은 공공선택론점 관점(신해룡, 1994)에서 주민들의 표를 의식함이 강하다고 한다. 주민의 지지를 얻기 위한 표의 의식은 역할의식에 영향을 주고, 역할의식은 예산심의에 영향을 미치는데 주민을 의식하는 역할의식에 주는 영향 정도가 .42로 높은 편은 아니며 이어 역할의식은 예산심의에 .55로 비교적 의미 있는 관련성을 보이고 있다.

예산심의에 있어 연고성과 의원의 역할의식도 중요하지만 예산에 대하여 의원스스로 얼마나 노력하는가와 의원이 예산에 대하여 알고 있는 지식이 중요한 요인이라고 지적한 선행연구가 있다(윤영진·강인재, 1996; 라중식, 1996; 김선엽, 2004). 따라서 선행연구에서 밝혀진 요인 즉, 의원 스스로의 노력이 예산심의에 주는 관련성을 공분산구조분석을 한 결과 .78로 높은 관련성을 보이고 있으며 의원이 예산에 대하여 알고 있는 지식이 예산심의에 주는 관련성은 .37로 높은 관련을 보이지는 않았다. 그 이유는 지식이나 학력 낮거나 높은 사람 할 것 없이 연고성과 연계되어 있기 때문에 그 영향력이 예산을 좀 더 잘 심의하려는 마음을 상쇄할 정도로 크기 때문으로 판단된다. 실제로 그러한지 보기 위하여 <그림 2> 연고성의 잠재 요인에 학력을 조절변수로 놓고 AMOS분석을 하면 학연 0.76, 지연 .83, 이익단체의 .74의 값이 .62, .47, .42로 인과계수가 낮아지는 것을 알 수 있었다.

이상에서 볼 때 의원들의 예산심의는 학연, 지연, 이익단체 및 의원의 주민들에 대한 표 의식, 역할의식과 함께 의원 자신의 노력과 지식 등이 주요 관련 변수임을 알 수 있었다.

위에서 실시한 공분산구조분석 모형의 적절성과 신뢰성이 어떠한지 검증하여 보자. 먼저 구조모형에서 변수와 변수간의 인과관계를 측정하여 나타내면 다음과 같다.

<표 14> 인과계수의 검정통계량

	비표준화값	표준화값	S.E.	C.R.
역할의식 ← 표 의 식	0.327	0.420	0.136	2.397
심의행태 ← 연 고 성	1.000	0.695		
심의행태 ← 역할의식	1.000	0.550		
지 연 성 ← 연 고 성	1.000	0.834		
학 연 성 ← 연 고 성	1.092	0.761	0.273	4.006
이익단체 ← 연 고 성	0.935	0.740	0.240	3.901
인 지 성 ← 심의행태	0.294	0.367	0.120	1.864
노 령 ← 심의행태	0.572	0.784	0.134	4.259

공분산구조모델의 인과계수와 표준오차(SE), 검정통계량(CR)을 구한 결과 CR은 1.96보다 커야 의의가 있는데 심의행태 → 인지성을 제외하고 모두 CR값 ≥ 1.96 (Z=95%수준)으로서 인과계수는 꼭 의의가 있다고 해석할 수 있다. 이어 모델의 적합도와 신뢰성을 보자.

<표 15> 모델의 적합성에 대한 공분산분석 1

Model	RMR	GFI	AGFI	PGFI
Default model	0.060	0.852	0.705	0.426
Independence model	0.180	0.574	0.432	0.430

RMR은 구조모델의 적합성 값으로 0에 가까울수록 좋은데 위 분석결과 RMR 값이 0.060로 아주 적합한 모델이라고 해석할 수 있다.

이어 GFI는 1에 가까울수록 모델의 적합도가 높는데 0.852로서 높은 편이라고 판단되며 AGFI는 조정적합도 지수인데 0.705로서 역시 적합도가 높다.

<표 16> 모델의 적합성에 대한 공분산분석 2

Model	DELTA1 NFI	RHO1 RFI	DELTA2 IFI	TLI	RHO2 CFI
Default model	0.717	0.575	0.915	0.852	0.902
Saturated model	1.000	-	1.000	-	1.000
Independence model	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000

NFI는 구조모델이 얼마나 좋은가를 나타내는 신뢰성 계수이며 1에 가까울수록 좋은데 0.717로 비교적 높은 수준이다. 이어 적합도 지표인 RFI와 IFI는 1에 가까울수록 좋은 모델인데 RFI는 0.575, IFI는 0.915, RFI는 .575로써 원만한 모델임을 알 수 있다. 또 CFI는 모델의 신뢰성 계수인데 0.902로 아주 적절하다고 판단된다. NFI, TLI, CFI는 주요 3대 신뢰성 계수인데 이들의 평균값이 82.4%로 적절한 모델로 판단된다.

4. 예산결산 심의에 대한 종합적 논의

지방의회 예산심의 연구에서 다수 학자들은 심의 기간이 짧다는 지적을 하고 있다(윤영진·강인재, 1996; 라중식, 1996; 김선엽, 2004). 그렇다면 경기도의 경우는 어떠한지 살펴보기로 하자.

<표 17> 보사여성위원회의 상임위원회 결산과 예산심의 시간

구 분		결산심사	제 1차 추경	제 2차 추경	제 3차 추경	2007년 세입·세출 예산		
상 임 위	회기	214	210	215	217-2	217-2	217-3	217-4
	심의 시간	5시간 2분	48분	8시간 7분	1시간 49분	4시간 7분	4시간 24분	6분
구 분		결산심사	제 1차 추경	제 2차 추경	제 3차 추경	2007년 세입·세출 예산		
예 결 위	회기	214: 1-4	210	215: 1-3	217	217: 1-7		
	심의 시간	27시간 14분	5시간 20분	25시간 15분	7시간 15분	7일에 걸쳐 39시간 55분		

위 표에서 상임위원회의 예산심사를 보면 7일에 걸쳐 평균 3시간 30분가량 진행되었고 예산결산특별위원회는 18일에 걸쳐 총 107.7시간 질의가 이루어 졌는데 매회기별 6.3시간에 걸쳐 한 의원이 평균 10.2회 정도 질의를 하였다. 회의록을 보면 예산심의 중에 각 의원들로부터 예산심의 시간이 짧기 때문에 더 구체적인 질의를 하지 못한다는 이야기가 자주 나오고 있는데 이를 정리하면 다음과 같다.⁷⁾

<표 18> 회기별 예산심의 시간 부족의 사례 지적

회기	210	210	212	214	214	214	214	215	215	215	217	217	217	217	217	217	217	
	-1	-2		-1	-2	-3	-4	-1	-2	-3	-1	-2	-3	-4	-5	-6	-7	-8
지적 횟수	2	-	-	5	-	9	11	3	4	-	13	5	7	10	5	2	1	12

의회의 예산심의 기간이 짧다는 것에 대하여 윤영진·강인재가 연구한 논문(윤영진·강인

7) 시간이 짧아서 심의를 제대로 할 수 없다는 표현부분의 일부 예를 보면 214회 3차에서 “... 아까 2청에서 농정국에 질의한 바도 있었습니다만 엉터리 답변을 하고 나가는 바람에 시간에 쫓겨서 확인을 못 하고 그냥 보내드렸습니다.” 와 217회 6차에서 “... 시간이 없어 질의할 수 없으니까 자료로 주시고요.”라는 등의 표현이 나타나 있다.

재, 1996:14)에서는 심의기간의 불충분에 대한 응답결과가 광역의회의 경우 리커트의 5점 척도에서 4.47, 기초의회는 3.65로 나타나 있으며, 라중식의 연구에서도 심의기간이 부족함을 지적(라중식, 1996:284)하면서 정례회 기간을 늘려야 함을 제안하고 있다.

이어서 예산결산특별위원회가 예산 심의를 마친 후 최종적으로 의결된 예산규모를 보면 다음과 같다.

<표 19> 2006년 추경예산 및 2007년 예산심의 결과 증액·삭감 비율

구분	1회 추경	2회 추경	3회 추경	2007 일반	2007 특회	2007 기금
예산 규모	9조 7032억	일 8조 9320억 특 1790억	11조 645억	11조 3655억	290억	6987억
심의 결과	증 2억 2300만	증 801억 감 285억 특회 감 6억	증 139억 5200만 감 127억 7700만	증 215억 9200만 감 253억 1000만	감 2억 6100만	6987억
수정 비율	.0002%	1.2%	0.23%	0.4%	0.9%	0

위 표에서 볼 수 있는 바와 같이 추경과 차기연도 예산심의에서 나타난 예산조정비율은 평균 0.5% 수준으로 수정비율이 낮으며 그나마 기금의 경우는 무수정 통과를 시키고 있다. 우리나라는 2005년부터 기금사용의 효율성을 위해 일반회계나 특별회계와 같이 통합하여 사업예산에 사용할 수 있도록 재정법이 바뀌었기 때문에 기금의 경우에도 이런 부분에서는 분석과 함께 질의를 통해 비판이 있어야 하는데 부족하다.

의원들의 질의 내용 또한 대부분의 의원들이 사업내용이 무엇인지 설명을 요구하는 단순 질문이 많았다. 질문의 원숙함은 6대가 7대 의회의원에 비하여 원활한데 이는 임기 말이 되어 경력이나 예산에 대한 노하우가 형성되었기 때문으로 보인다. 또 214회 1차 질의에서는 사업의 효과나 효율성(B/C) 분석을 통한 예리한 질의로 집행부의 무계획적 예산편성을 스스로 인정하도록 하는 일이 3회 있었다.

경기도 의회에서 예산심의 시 나타나는 의원들의 지식에 의한 인지성 내용을 볼 때 특별히 학벌로 인해 나타나는 전문성은 보이지 않으나 연고성이나 스스로의 노력에 의해 예산에 관련된 정보를 얻는 네트워크 형성은 높은데 기 연구된 박대식(2005) 및 김익식·장연수(2004)의 연구결과와도 일치성을 보이고 있다.

그리고 의회의원들의 예산에 대한 지식이나 역할의식을 통한 예산심의는 연고성 등의 관련계수보다 상대적으로 낮는데 집행부의 예산편성에 대한 효율성을 높이기 위해서는 전문가적 관점과 역할의식 및 노력 등을 통해 예산을 심의하는 의회가 되도록 하여야 한다. 김선엽의 연구에 의하면 의원들이 예산을 심의하는 과정에서 전문지식의 부족으로 80%가 부담을 느낀다고 응답하였고, 역시 같은 연구에서 예산심의와 관련된 교육의 필요성에 대하여 매우 필요하다고 40%, 필요하다고 60%로 나타나 있다(김선엽, 2004:181~183).

예산·결산심의는 의회의 노력만으로는 이루어 질 수 없고 예산 편성을 담당한 집행부가 보다 철저한 현장조사와 사업 분석을 통해 구체적으로 계획을 세워야 하는데 공무원들의 태만함이 보이는 사례도 종종 보인다.⁸⁾

IV. 결 론

지금까지 경기도 광역의회의원들의 예산결정에 대한 제도적 요인과 행태 및 환경적 요인들이 어떤 영향을 미치며 그 관계는 어느 정도인지 구조모형을 통해 분석하여보았다.

분석결과 경기도 광역의회 의원들은 대부분 40~50대의 한나라당 초선의원들로 구성되어 있으며 학력이 비교적 높은 편이다.

상임위원들과 예산결산특별위원회 의원들의 예산·결산 심의 실태를 회의록을 통해 분석한 결과 첫째, 운영진이나 김선엽의 연구에서도 밝혔듯이 예산심의 기간이 짧으며 둘째, 질의 횟수면에서 개인차가 크고 셋째, 심의를 통해 증액 또는 삭감되는 조정율이 1% 미만수준으로 아주 낮으며 넷째, 질의 내용의 질적 수준이 낮다. 특히 사업 내용이 무엇인지 몰라 이에 대한 설명을 요구하는 1문 1답 식의 단순한 질의를 하고 있다. 그리고 정치성향이나 공약사업 및 지역성 질의 내용도 보이는 등 연고성(.70)이나 스스로의 노력(.78)에 의해 예산에 관련된 정보를 얻는 네트워크 형성은 높았다. 그러나 전문지식이나 노력에 의해 관련 정보를 얻어 합리적으로 예산 삭감을 위한 노력과 결산결과 예산심사에 연계하는 성과성 심의

8) 예산편성에 있어 집행부의 무계획적인 사례를 지적한 질의는 210회에서 N국장의 경우 “그 것은 각 지역학교의 신청에 의해서...”에 대하여 K의원은 “... 지역별로 체육관을 선정하는데 기준이 있지 않느냐는 거죠, 그런데 이렇게 지역격차가 심하고... 학교별로 실사를 나갔었습니까?”의 경우가 있었고 214회 3차에서는 경기바이오센터 건립을 위해 2004년에 117억 확보하여, 2005년도에 50억원만 쓰고 70억은 명시 이월시키고 그리고 2005년도에 또 예산을 확보하여 127억 전액을 쓰지도 않으면서 또 이월을 시킨 경우를 질의를 통해 밝혀 집행부의 무능력 개선을 요구하였다.

능력(.37)이 부족하다.

한편 집행부의 예산편성과 집행 능력은 계획성이 부족하고 투자심의를 통한 투입-산출 분석에 근거하지 못하여 의회로부터의 신임이 25%로 낮는데 의회의 예산심의 능력은 집행부의 철저한 계획적 예산편성과 집행을 통해 향상될 수 있음을 인식하여야 한다.

이상의 분석내용을 토대로 앞으로 예산심의 활동 개선을 위해 어떠한 점이 더 고려되어야 할지 제시하면 다음과 같다.

결산·결산심의 기간이 현재 60일로 되어 있는데 의원들의 자율적 결정에 의해 심의 시간이 부족하다고 판단될 경우에는 기간을 연장할 수 있도록 융통성을 부여하여야 한다.

현재 우리나라의 투표나 정책결정 과정에 혈연, 학연, 지연, 이익단체와의 네트워크를 통한 연고성 성향이 높다. 학력이나 역할의식을 갖춘 사람이나 갖지 않은 사람이나 연고성향이 높는데 이들을 어떻게 구별하여 의원으로 선출할지 곤란한 문제이다. 따라서 의원 스스로 자제하려는 노력이 필요하다.

깊이 있는 예산편성을 위해서는 사업분석을 통해 효율성을 측정할 수 있는 능력을 갖출 수 있도록 현재 의원들에게 실행되고 있는 연찬모임들을 개선하여야 한다. 특히 의원들은 주요 사업에 대하여 집행부와 협의할 기회를 만들어야 한다고 응답자의 89.3%가 주장하고 있는데 서로 협의하는 과정에서 예산에 대한 노하우가 쌓일 것으로 보인다.

현재 결산이나 추가경정 예산안 심의는 심도 있게 다루고 있지 않은데 특히 결산심의가 이러한 방향으로 흘러가면 집행부는 일단 예산을 확보하고 보자는 관행으로 굳어지게 될 것이므로 이를 철저히 배제시킬 수 있도록 스스로의 노력이 있어야 된다.

마지막으로 집행부에서는 지금까지 해오던 주먹구구식 예산편성계획을 지양하고 성과주의에 입각하여 계량화·비계량화 부분의 정책 사업을 구분한 뒤 계량사업의 경우 효율성(B/C) 분석에 의해 사업계획을 수립하여야 한다.

【 참고문헌 】

- 김선엽. (2004). 부천시의회 의 예산심의 실증분석. 『한국토지행정학회보』, 제11권 1호. pp.167-192
- 김순양. 1994. 집단이익의 갈등과 정부개입에 관한 비교연구: 보건의료정책 분야의 이익분업사례와 한약조제권 분쟁사례의 비교. 『한국정치학회보』, 28(1).
- 김영래. (1997). 『이익집단 정치와 이익갈등』. 서울 : 도서출판 한울.
- 김익식 · 장연수. 2004. 지방정부에 이익단체들의 활동전략과 영향력에 관한 연구. 『한국지방행정연구』, 18(4).
- 라중식. (2003). 당파성이 기초의회 예산심의에 미치는 영향분석. 『한국정책학회보』, 제12권 제2호. pp.111-135
- 라중식 · 정진주. (2003). 기초의회 예산심의의 질의 · 답변성향분석: 부산광역시 부산진구의회와 광주광역시 북구의회 2~3대의회의 사례를 중심으로. 『한국행정학보』, 제37권 제2호. pp.445-468
- 박대식 외. (2005). 『한국 지역사회 이익단체』. 서울: 도서출판 오름.
- 신해룡. (1994). 『공공선택의 정치경제학』. 서울: 세명서관.
- 심정근. (1997). 『지방재정학』. 서울: 박영사.
- 윤영진 · 강인재. (1996). 지방의원의 예산심의 활동에 관한 실증적 연구. 『한국사회와 행정연구』, 제7권. pp.3-21.
- 윤형섭 · 김영래. 1989. 한국 이익집단의 정치참여에 관한 연구. 『한국정치학회보』, 23(1).
- 이광우. 1990. 이익집단의 정치적 기능과 압력행사방법. 『한국정치학회보』, 24(1).
- 이승기. (2006). 지방의회 예산심의의 영향요인에 관한 연구: 충청북도를 중심으로. 『충북개발연구』, 제17권 제2호 통권 제31호. pp.49-74
- 이준원. (1998). 지방의회의 예산심의 과정분석. 『지역개발연구논총』, 제7권. pp.155-173
- 전영평. 2001. 시민단체와 지방정부간 관계. 『한국행정논집』, 13(1).
- 정성호 · 장연수. 2003. 지방의회록분석을 통한 의원들의 조례제정활동과 예산심의 행태. 『경기대학교 사회과학연구소』, 6.
- Almond, Gabriel & Sidney Verba. (1965). The Civic Culture. Boston : Little, Brown and Co.
- Bachrach, Peter, and Morton S. Baratz. (1970). Power and Poverty. New York: Oxford University Press.
- Blair, Harry. (1997). Donors, Democratization, and Civil Society: Relating Theory to Practice. In David Hulme and Michael Edwards. NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?. St Martin's Press. New York.

- Dahl, Robert A. (1961). Who Governs ? New Haven: Yale University Press.
- Hunter, Floyd. (1953). Community Power Structure: A Study of Decision Makers. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Polsby, Nelson W. (1980). Community power and Political theory. New Haven: Yale University Press.
- Wildavsky, A., (1992). The New Politics of the Budgetary Process. (3rd ed.), California : Harper Collins Publishers, Inc. 1992.