「지방정부연구」 제22권 제1호(2018 봄): 195-225
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.22 No.1 (2018 Spring)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.22.1.9

정당 다양성에 따른 지방의회의 예산심의 차이 분석:
경기도의회와 경상북도의회를 중심으로

박 동 규*
윤 창 근**

국문요약

지방분권화를 위한 개헌 논의는 실질적인 지방분권화를 실현하기 위한 전제조건으로서 지방의회의 역할과 중요성에 대한 관심을 환기시키고 있다. 특히, 지역적 정당 편향성이 높은 국내 정치의 특수성은 지방분권화의 걸림돌로 작용될 수 있다는 우려도 제기된다. 본 연구는 의회 내 정당 다양성과 의회의 주요 역할인 예산심의 행태 간의 관계를 살펴보았다. 이를 위해, 정당 다양성이 상이한 경기도의회와 경상북도의회를 대상으로 선정하고, 두 의회의 2017년 예산결산특별위원회 의원들의 활동과 예산안을 분석하였다. 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 정당 구성이 다양한 의회에서 표면적으로 예산삭감을 요구하는 행태가 독점정당 구도의 의회에 비해 더 높게 나타났다. 둘째, 정당 다양성이 높은 의회(경기도의회)는 삭감기조의 예산심의에도 불구하고 계수조정과정에서는 증액이 이루어지며, 반대로 독점 구도의 의회(경상북도의회)에서는 예산심의와 계수조정 모두 관성적이고 형식적으로 이루어지는 경향이 있었다. 셋째, 위원회의 성격에 따라 의회의 예산심의 행태가 차이를 보인다. 넷째, 정당 구성은 의원의 성별 및 선수(選數) 다양성에도 영향을 미치며, 이러한 다양성에 따라 예산심의 행태도 달라진다. 이 외에도 본 연구는 지방의회 의원들의 예산 질의를 유형화함으로써 정당의 경쟁 정도에 따라 예산심의 행태가 달라짐을 확인하는 등 지방의회의 정치적 실정에 따라 실질적 예산심의를 구현하기 위한 함의를 제공하고 있다.

주제어: 지방의회, 정당 다양성, 예산심의, 질의 성향

Ⅰ. 서론

어느덧 한국의 지방자치제도는 민선 7기 지방선거를 목전에 둘 정도로 시간이 흐르면서 외형적인 제도 측면에서 많은 발전을 이루었다. 또한 최근 개헌에 대한 논의가 활성화되면서 지방분권 강화를 개헌안에 명시하고자 하는 움직임도 활발해지고 있다. 하지만 지방자치제를 통해 당초 기대했던 본질적인 운영 역량개선 또는 지역적 특성에 맞는 발전이 이루어지고 있는지에 대해 의문을 제기하는 목소리도 여전히 많다. 그러한 우려 가운데 가장 자주 언급 되는 분야가 바로 지방의

* 제1저자
** 교신저자

회의 예산심의 능력이다. 예산심의는 지방의회가 지자체 예산안의 효과성과 효율성을 사전 검토하는 행위로서, 지자체의 재정 관리 및 통제라는 지방의회의 핵심 기능을 수행하는 수단이다(주기완, 2017a). 실질적인 지방분권의 구현을 위해서는 현재 지방의회의 예산심의 행태 과정의 문제점을 진단하는 것이 시급한 과제로 떠오른 것이다.

국회에 비해 지방의회에서는 실질적인 예산심의가 이루어지지 못한다는 비판이 지속적으로 제기되고 있다. 주기완(2017b)의 연구에 따르면, 지방의회에서 예산심의가 제대로 이루어지지 않는 이유로 ① 높은 재정의존도와 각종 규정으로 인한 자율성 제약, ② 정보획득 수단 및 정보처리해석 능력의 부족, ③ 예산심의 기간, 지원인력 및 지원기구의 부족, 의원들의 전문성 부족, ④ 실질적으로 집행부에 예산의 조정 및 증액을 관철시킬 수 있는 수단 부재 등을 꼽고 있다. 이 외에도, 지방의회에 대한 언론, 시민단체의 낮은 관심, 향토 세력화된 집단의 영향 등이 기타 이유로 제시되고 있다(박기묵·최원삼, 2003; 이영희·이영균, 2010)

지방의회 예산심의의 실질성에 대한 비판과 관련 연구가 지속됨에도 불구하고, 지방의회의 성격을 결정하는 주요한 요소 중 하나인 의회별 정당구성의 다양성과 예산심의 간의 관계는 그간의 연구에서 자주 다뤄지지 않았다. 의회 의원의 소속 정당구성은 많은 경우 조절변수 가운데 하나로 고려되었을 뿐이며, 정당구성만을 깊이 있게 다루는 연구는 많지 않다. 그러나 지방의회를 구성하는 정당구성의 다양성 정도에 따라 의회의 의사결정 과정에서 일어나는 역동성은 판이하게 다르다. 특히 우리나라는 지역에 따라 지방의회의 정당 다양성 수준의 편차가 매우 크다는 점에서 지방의회의 정당 다양성과 예산심의에 관한 연구의 필요성이 증대된다.

본 연구는 정당 구성에 있어서 가장 큰 차이가 나는 경기도의회와 경상북도의회를 비교하여 정당 다양성과 예산결산특별위원회의 예산 종합심사에 드러나는 예산심의 경향 간의 관계를 분석하고자 한다.[1] 이 글은 다음과 같은 순서로 구성되어 있다. 먼저, 2장에서는 게임이론, 예산의 정치성, 분점정부 등을 통해 정당 다양성이 지방의회 예산심의에 미치는 영향을 이론적으로 살펴보았다. 3장에서는 국내 및 해외 선행연구 검토를 통해 정당 경쟁과 예산심의에 관한 기존 연구의 함의 및 방법론 등을 고찰하였다. 4장에서는 예산결산특별위원회의 구성과 운영방식, 경기도의회와 경상북도의회의 정당 구성 현황 및 배경, 분석틀 소개를 통해 연구 분석에 필요한 배경지식을 제공한다. 5장에서는 분석결과를 설명하고 그 함의를 논의하고 있으며, 6장에서는 의의와 한계, 향후 과제를 제시하며 결론을 맺고 있다.

1) 본 연구가 기초의회가 아닌 광역의회를 선택한 이유는 ① 광역의회는 심의 예산액이 많으며, 지역적 다양성이 높기 때문에, 예산심의 과정에서 다양한 이해관계의 충돌과 타협이 수반되는 등 예산심의 차이 분석에 더 적합하며, ② 광역의회 집단보다는 기초의회 집단에서 인구 수, 의원 수, 그리고 예산액의 편차가 훨씬 크게 나타나기 때문에 본 연구는 선택편향의 위험을 최소화하기 위해 광역의회를 분석대상으로 선정하였다.

Ⅱ. 정당구성과 예산심의에 관한 이론적 고찰

1. 게임이론: 상호작용과 전략적 선택

게임이론이란 한 개인 또는 조직의 행위가 다른 주체의 행위에 미치는 상호의존적 상황에서 의사결정이 어떻게 이루어지는지에 대해 설명하는 이론이다(Binmore, 2007). 게임이론의 주된 가정은 ①의사결정자들은 자신의 선호를 명확하게 알고 있기 때문에 그 선호에 따라 합리적으로 선택한다는 것, ②의사결정자들은 상대의 반응을 충분히 고려하고 의사결정을 내린다는 것이다. 의회는 정치적 이해관계와 이념적 지향성을 달리하는 정당간의 상호작용이 노출되는 장소로 그 행태는 게임이론 연구자들의 주된 연구 대상이 되어왔다. 그 중에서도 예산심의과정은 예산을 둘러싼 주체와 이해관계자들의 상호작용이 가장 극적으로 나타나는 부분이라 할 수 있다. 예산을 심의하는 데 있어서 서로 다른 이해관계를 가진 주체들은 자신이 원하는 방향으로 예산을 끌어나가기 위해 적극적으로 노력한다. 지방의회 예산심의는 다양한 과정을 거치는데, 본 연구에서는 예산을 최종적으로 심사하는 예산결산특별위원회의 정당 구성에 관심을 갖는다. 다음 표는 정당 구성의 다양성 정도에 따라 달라질 여당과 야당의 예산심의 게임의 역동성을 표시한 것이다.

〈표 1〉 의회의 정당구성에 따른 예산심의 게임전략

	독점정부	분점정부
여당 (Player 1)	우월전략(Dominant Strategy)	암묵적 협조(Tacit Collusion)
야당 (Player 2)	대안전략(Alternative Strategy)	내쉬 균형(Nash Equilibrium)

출처: Gintis(2000)에서 언급된 게임이론의 전략들을 본 연구의 저자들이 적용 및 재구성
주) 독점정부는 시도지사가 소속된 정당이 다수정당을 차지하는 정부형태를 의미하고, 분점정부는 그렇지 않은 여소야대 정부형태를 의미함

먼저 의회는 지자체장을 배출한 정당이 의회의 다수까지 차지한 독점정부와 야당이 의회의 다수를 차지한 분점정부로 분류할 수 있다. 이때 지방의회의 의사결정 양상은 〈표1〉에서 제시된 바에 따라 의회정당의 구성 형태와 입장별로 다음과 같은 전략을 취하게 될 것이다(Gintis, 2000). 독점정부에서 여당은 예산심의과정에서 우월전략 행태를 보인다. 우월전략이란 한 경기자가 게임을 독점해서 다른 경기자들의 전략을 고려할 필요가 전혀 없을 때 나타난다. 의미 있는 경쟁상대가 존재하지 않기 때문에 의회의 다수를 차지한 여당은 자신들의 이해관계가 이미 충분히 반영된 상태의 예산안을 크게 변경하거나 엄격히 심사할 동기를 갖지 못한다.

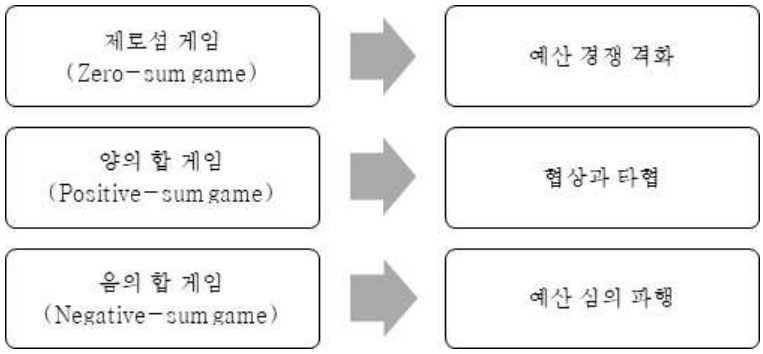
독점정부 하에서 야당은 거대여당에 맞서서 자신의 신념과 이해관계를 관철시키는 것이 현실적으로 어렵다. 대신에, 형평성 및 대표성을 요구하면서 의사결정에서의 야당의 존재감을 높이고자 노력한다. 즉, 의사주도권을 가져갈 수는 없다 하더라도 끊임없이 존재감을 선명하게 부각함으로써 의사결정에서 일부 자신의 주장이 반영되도록 수정시키고, 향후 정치적 영향력을 증가시키기 위한 활동을 하는 것이다.

반면 분점정부 하에서 여당은 단독으로 의사일정을 진행할 수 없으며, 야당의 협조를 필요로 한다. 마찬가지로 분점정부에서 여당은 예산심의 과정에서 야당의 의견을 최대한 수용하여 야당의 동의를 구하고자 하는 암묵적 협조의 행태를 보인다.

한편, 분점정부에서 야당은 다양한 이해관계를 표출한다. 따라서 야당은 자신의 이해관계가 여당에 의해 수용되도록 하기 위한 부수적 경쟁에 직면한다. 즉, 이해관계가 다른 야당 또는 의원들의 전략을 고려하여 소속 정당 또는 개인의 이해관계에 부합하는 이익을 성취하기 위한 최적의 전략이 모색되는 내쉬 균형(Nash Equilibrium)이 형성된다. 따라서 분점구도에서 야당은 표면적으로는 여당을 강하게 압박하여 예산을 엄격하게 심사하면서도, 한편으로는 어느 정도의 타협과 거래를 통해 원하는 것을 얻기도 한다. 야당이 의회를 장악하였더라도, 지자체장과의 협력이 없이는 야당도 원하는 결과물을 얻을 수 없기 때문이다.

의회의 예산심의과정에 있어서 예산의 총량이 고정돼있다면 정당은 고정된 자원을 가지고 경쟁하는 '제로섬 게임(Zero-sum game)'을 해야 하기 때문에 경쟁의 수준이 격화될 수 있다. 하지만 심의과정에서 합의와 타협에 따라 예산액 총량이 어느 정도 변동될 여지가 있다면 제로섬이 가져오는 극단적 경쟁 상황은 피할 수 있다(Tullock, 2001). 대신 이해관계가 복잡할수록 어떻게 해서든지 각자의 이득이 손실보다 많게 하려 할 것이기 때문에 모든 게임 참여자들을 만족시키기 위해 당초 계획보다 예산이 증액되는 '양의 합 게임(Positive-sum game)'의 모습을 보일 가능성이 크다(Wildavsky, 1986). 그러나 어떤 정당이 일방적으로 다른 정당들의 손해만을 요구할 경우, 다른 정당들이 예산심의에 협조하지 않거나 심의 자체가 파행되는 등 '음의 합 게임(Negative-sum game)'이 진행된다.

〈그림 1〉 게임 조건에 따른 예산심의 경쟁 양상의 변화



출처: Tullock(2001)의 이론을 본 연구의 저자들이 수정 및 발전

2. 예산심의의 정치성

예산이란 미래를 체계적으로 준비할 수 있는 수단으로서 시민들이 인식한 사회적 문제를 해결하는데 필요한 자금을 조달하고 사용하는 것에 관한 의사결정과정으로 정의된다(주기완·윤성식, 2012). 시민은 공공서비스 수요자로서 수요 충족을 위한 재원을 납부하고 행정부를 통해 공공서비

스를 공급받는다. 그렇지만 시민은 예산의 수요자면서도 공급자이기 때문에 세금은 최대한 적게 내고, 최대한 많은 혜택을 받으려는 경향을 갖고 있다. 시민으로부터 들어오는 재원을 관리하고 분배하는 역할은 관료와 의원이라는 두 대리인이 맡게 되는데 단순히 오로지 시민의 이익만을 추구하는 당위적이고 규범적인 존재가 아니라, 그들의 이해를 극대화하고자 하는 합리적 행동을 보인다(Fiorina & Noll, 1978). Niskanen(1971)의 관료 모형에 따르면, 관료들은 예산규모가 커질수록 그들이 가질 수 있는 혜택이 커지기 때문에 주어진 환경 하에서 예산을 최대치로 확보하고자 하는 유인을 갖는다. 이렇듯 시민과 관료 모두 예산 확대를 통해 얻는 효용을 원하기 때문에 전체적인 재정 지출 총량 증가에 대해 두 집단은 상호 호혜적 관계를 맺는다고 볼 수 있다. 반면 의회 의원들은 관료들의 재정팽창을 견제하는 책임을 일차적으로 가지면서도 재선을 위해 시민의 표를 얻기 위한 사업에는 예산을 증액하고자 하는 이중적인 입장에 선다(Buchanan, 1984).

박광국·황종규(1994)는 예산심의의 정치적 상호작용에 따라 예산변동 패턴도 달라질 것이라고 주장하였다. 예산심의에 있어서 정치인들은 자기주장을 적극적으로 펼치는 집단과 주장을 제기하지 않는 집단으로 구분된다. 자신의 정치적 지위가 불안정할수록(=재선이 어렵다면) 더 뚜렷하게 자신의 입장을 취하고 이를 관철시켜 유권자에게 각인시키고자 하는 노력을 하게 된다. 반면 자신의 정치적 지위가 충분히 보장받는다고 여길 때는(=재선이 쉽다면) 굳이 예산에 대해 자신의 입장을 나타낼 유인이 줄어든다.

예산심의 과정에서 자신의 입장을 적극 내세우는 정치인들은 다시 예산의 확대를 억제하고자 하는 집단(수호자)과 예산을 증액하고자 하는 집단(주창자)으로 구분된다. 수호자와 주창자의 입장 비중에 따라 예산은 세부적으로 다양한 조정 양상을 보이는데, 예산 삭감율과 항목 증액률의 크기 차이에 의해 4가지 예산심의지향 유형으로 분류된다(황종규, 2005). 삭감율과 항목 증액률이 모두 높은 경우는 수호자와 주창자 모두 활발한 활동을 한 것이고, 삭감율만 높은 경우 수호자로서 집행부에 대한 통제기능이 부각된 예산심의로 본다. 한편 항목 증액만 높은 경우 주창자로서 추구하는 정책형성에 집중한 것으로, 그리고 삭감율과 항목 증액이 모두 낮은 경우 심의에서 정치적 상호작용자체가 낮은 형식적 심의로 분류한다.

〈표 2〉 예산심의 지향성 유형

		예산 증액율: 주창자	
		낮음	높음
예산 삭감율: 수호자	높음	통제지향형(중간형)	실질적 심의형
	낮음	형식적 심의형	정책지향형(중간형)

출처: 황종규(2005)

결국 예산심의는 예산의 객관성 담보를 목적으로 제정되었음에도 이러한 공공선택론적 요인으로 인해 현실에서는 객관적이고 보편적인 심의를 담보하지 못한다. 즉, 예산결정은 과학적 분석과 합리성 등의 기준보다는 정치적 과정과 모색에 의해 이루어지며 그 결과 체계적이라기보다는 단편적인 모습을 보이게 된다(이성숙 외, 2017).

3. 분점정부(Divided Government)

2010년 동시 지방선거 이후 한국의 지방정부는 이념적, 정책적 지향이 상이한 주요 양당간 경쟁구도가 안정화되었으며 분점정부의 출현이 빈번해졌다(박충훈, 2016). 일반적으로 분점정부를 측정하는 방법은 ①정부의 장(도지사, 시장 등)의 소속정당이 의회의 다수를 차지하고 있는지 여부와 ②정당 구성의 경쟁도[2)]에 따라 분류된다(Alt & Lowry, 2000). 다수당 여부와 경쟁 정도를 통해 전국 17개시도 광역의회를 분석한 결과 제주특별자치도가 가장 높은 분점정부 상태를 가지고 있는 것으로 나타났고 경상북도가 가장 독점적인 특성을 갖고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 광역의회 정당별 구성(2017년 12월 기준)

	독점정부 (단체장 정당)	더불어 민주당	자유 한국당	국민의당	기타 정당	무소속	총합	허쉬만-허핀달 지수
제주	X (바른정당)	16	5	·	12	2	35	3502.04
경기	X (바른정당)	70	43	5	4	6	128	4166.26
충북	X (민주)	9	17	1	·	3	30	4222.22
광주	O (민주)	12	·	9	1	·	22	4669.42
세종	O (민주)	9	5	·	1	·	15	4755.56
인천	O (한국)	10	22	1	1	1	35	4791.84
서울	O (민주)	71	24	8	3	·	106	5064.08
충남	X (민주)	11	27	2	·	·	40	5337.50
전북	O (민주)	26	1	10	1	·	38	5387.81
대구	O (한국)	1	25	·	3	1	30	7066.67
강원	X (민주)	6	37	·	·	1	44	7262.40
울산	O (한국)	1	20	·	1	·	22	8305.79
부산	O (한국)	1	43	2	1	·	47	8397.46
경북	O (한국)	2	56	·	·	2	60	8733.33

주) 경남, 대전, 전남은 시도지사 공석으로 조사대상에서 제외

분점정부가 예산심의에 미치는 영향은 가치의 우선순위에 따라 상반되는 평가를 받는다. 정책추진의 효율성과 행정부의 국정철학 관철이 중요하게 여겨질 때 분점정부는 제약을 가져온다는 주장이 한동안 널리 인정되었다(최창렬, 2014). 실제로 1991년 지방의회 제도가 부활했을 당시 정당 간 충돌이 정책의 효율성과 추진력을 약화시킬 것이라는 주장이 받아들여져 지방의회 의원의 정당 참여와 정당 공천에 의한 선거 참여가 제한되었다.

하지만 현대 사회에서는 다양한 사회의 이해관계를 반영하는 것의 가치가 강조되면서 다원주

2) 정당 경쟁도를 판단하기 위해 허쉬만-허핀달 지수를 사용하였다. 허쉬만-허핀달 지수는 시장의 기업별 점유율을 통한 경쟁시장 여부를 판단하기 위해 개발된 지수로서, 이 경우 각 주체(정당)의 백분위점유율에 100을 곱한 값의 제곱을 모두 합산해 구한다. 결과가 1000미만이면 '경쟁시장', 1000~1800은 '다소 집중된 시장', 1800초과는 '매우 집중된 시장'으로 분류된다. 허쉬만-허핀달 지수의 기준에 근거하면 우리나라의 모든 지방의회는 매우 집중된 시장으로 분류되기 때문에 상대적 점유율의 차이로 판단했다.

의 권력구조의 바람직한 측면이 부각되고 있다(배응환, 2006). 의회 의원의 정치적 입장 다양성이 다소 시간이 걸리더라도 시민들의 다양한 요구를 최대한으로 만족시킬 수 있는 동력으로 작용한다고 본 것이다(도묘연·이관률, 2008; 김호균·김정인, 2017). 다시 말해, 의회 내 정치적 다원성은 ①예산배분의 효과적인 감시 및 견제기능을 강화하고, ②정당간 협치의 노력 필요성을 절감하게 하며, ③정책기능 경쟁을 더 촉발시키는 등의 순기능을 갖고 있다(조성대·홍재우, 2012). 분점형태의 의회가 확산됨에 따라 예산심의가 지향해야 할 가치도 단순히 예산 삭감을 통한 감시 기능뿐만 아니라 적극적으로 차별화된 정책을 반영하기 위한 수단으로 인정하는 추세를 보이고 있다. 김호균·김정인의 연구(2017)에 의하면, 지방의회 의원의 정치적 다양성이 존재하는 의회에 비해 독점정당 의회는 다소 경도된 정책 추진이 이루어질 것이라고 분석하였다.

Ⅲ. 선행연구

1. 국내 선행연구

지방의회의 예산심의에 관한 선행연구는 그동안 지방의회의 예산심의의 실질성을 평가하고, 이를 제약하는 요인을 찾고 검증하는 측면에서 많은 진전을 이뤘다. 이성숙 외(2017)는 지방의회 예산심의 제약요인에 대한 기존의 선행연구들을 검토하면서 1991년 지방자치제의 부활 이래로 많은 연구자들이 당파성, 개인의 정치성 개진, 선심성 정치예산, 촉박한 심의기간, 정치적 쟁점화에 따른 일괄삭감, 전문성 및 안전성의 부재, 전년도 결산결과의 미반영 등과 같은 문제점이 계속해서 지적되고 있음을 확인하였다.

지방자치제가 부활한 1990년대는 지방의회 예산심의의 행태에 영향을 미치는 요인이 무엇인지에 대한 연구가 다양한 접근방법으로 활발히 진행되었다. 박광국·황종규(1994)는 예산의 성격에 따라, 김종순(1995)은 지방의회 의원 개인의 학력, 직업, 소속상임위원회 등을 결정변수로 보았다. 또한 위원회(상임위원회와 예산결산특별위원회)에 따라 재정관리 인식에 차이가 있는지 여부도 주요 관심변수였는데, 합의된 연구결과는 도출되지 않고 있다. 한편, 윤영진(1994)은 예산구조(본예산/추경예산, 세입예산/세출예산, 일반회계/특별회계)에 따른 예산심의 행태 차이에 주목했는데 추경예산, 세출예산, 그리고 특별회계가 계상해둔 예비비를 다른 용도로 사용하는 조정적 행태가 강해진다고 분석했다.

그동안 국내연구에서 예산심의와 정당구성에 대한 논의는 정당 다양성보다는 이념별로 진보정당 및 보수정당이 장악한 독점의회를 서로 비교하는 당파성에 대한 논의가 주를 이루었다. 이는 한국의 정치지형 특성상 민주화 이래 지역구도의 영향으로 한 정당이 특정 지역을 독식하는 풍토가 정착되었고, 다양한 정당 구성이 실종된 탓이 크다.[3] 그러나 이 시기 연구는 당파성만을 주요

3) 그러나 당파성이 예산과정에 영향을 미치고 있는지 여부에 대해서는 다양한 연구결과가 제시되고 있다. 윤영진(1993), 전상경(1993), 나중식(1996)은 예산과정에 대한 당파성의 영향력을 부정하는 입장인 반면

하게 다룬 것이 아니라 예산과정에 영향을 미치는 요인을 탐색해가는 과정에서 다양한 조절변수 가운데 하나로 다루었다는 데에서 연구의 깊이에는 한계가 있다고 볼 수 있다.

〈표 4〉 지방의회 정당구조와 예산심의에 대한 시기별 연구발전

시기	대표학자	연구 내용	연구 대상지역
1990년대: 지방의회 예산심의 행태에 영향을 미치는 요인 탐색	박광국·황종규(1994)	예산의 성격(주민의 현시성 정도)에 따른 예산심의 차이 분석	경상북도
	윤영진(1994)	예산의 구조에 따른 예산심의 차이 분석	대구, 광주
	김종순(1995)	의원들의 개인적 배경과 소속에 따른 예산심의 실태 분석	서울
	전상경(1993)	예산결정 주체의 상호작용을 중심으로 본 예산심의 가설논의	부산
	김기언(1994)	회의록분석을 통한 문제요인 파악	경기도, 전라남도
2000년대: 당파성이 예산심의 행태에 미치는 영향 분석	나중식(2003)	중앙정부와 지방정부간 당파성 일치 여부에 따른 지방의회 예산심의 행태분석	부산진구, 광주 북구
	황종규(2005)	기초의회 예산심의 행태에 관한 비교연구	부천시, 영주시
2010년대: 지방의회 예산심의를 둘러싼 관심범주의 거시적·미시적 확산	송광태(2016)	지방의회 의정감시 운영실태 점검	6대 특·광역시 (울산 제외)
	주기완(2017b)	예산심의에 대한 지방의원과 공무원간의 인식차이	경상남도
	김호균·김정인(2017)	의원의 개인적 배경 다양성에 관한 경험적 연구	전국 기초 지방의회

최초로 여야 정권교체가 이루어지고 정치적 역동성이 활발해진 시기였던 2000년대에는 당파성이 지방의회의 예산심의에 유의미한 영향을 미친다는 것을 인식하고, 당파성만을 깊이 연구하는 경향이 나타나기 시작했다. 대표적으로 나중식(2003)은 당파성을 예산심의의 제약요인만으로 보지 않고 지방의회의 행태차이를 설명해줄 수 있는 중요한 변수로 보았다. 그는 중앙정부의 집권여당이 독점하고 있는 지방의회와 야당이 독점하고 있는 지방의회를 비교함으로써 예산심의의 행태뿐만 아니라 심의결과에서 당파성(진보 대 보수)이 지방의회 의원과 지방정부 관료 사이에 유의미한 행태차이를 보인다는 것을 실증적으로 검증하였다. 하지만 중앙정부의 당파성과 지방정부의 당파성 차이에 집중한 나머지 지방정부에서 더 중요하게 작동할 수 있는 단체장의 당파성은 고려하지 않았다는 점에서 한계를 가진다. 황종규(2005)는 경기도 부천시와 경상북도 영주시를 사례로 하여 기초의회 예산심의 행태를 비교연구 했다. 예산심의행태는 삭감, 증액, 무수정 통과로 구분하였으며 이를 예산종류(본예산, 추경예산), 심의단계(상임위, 예결위), 연차별(1년차부터 4년차까지), 예산내용(경상이전, 자본지출)으로 분류하여 분석하였다. 그의 연구는 상이한 배경을 가진 기초의회의 비교연구를 통해 종합적인 예산심의 행태를 설명하고 그 분석틀을 제공하였다는 데서 의의가 있으나, 비교 자치단체간 자치역량의 차이를 실증적으로는 증명하지 못했다는 점에서 아쉬움을 남긴다.

에, 김기언(1994)과 김종순(1995)은 당파성의 영향력을 인정하고 있다.

2010년대 들어 지방의회의 예산심의에 대한 연구는 최근 제약요인과 행태 분석을 넘어서 관심의 범위를 확장해가고 있는 추세다.[4] 거시적 범위로는 지방의회의 예산심의에 대한 논의를 포괄하는 의정감시자로서 지방의회의 운영 역량과 실태를 점검하는 송광태(2016)의 연구가 대표적이며, 예산심의뿐만 아니라 전반적인 지방의회의 재정감시 역량을 강화할 수 있는 고민도 계속되고 있다(박근후·강장석, 2017). 한편 미시적 관점에서 주기완(2017b)은 선행연구에서 제시된 바람직한 예산심의를 위한 방안들을 검증하기 위해 지방의회 의원과 공무원들을 대상으로 설문조사하여, 두 집단이 개선방안에 대한 인식과 견해가 서로 다르다는 것을 확인함으로써 예산심의 개선을 위한 현실적인 접근법을 주문했다. 김호균·김정인(2017)은 지방의회 의원의 인적 배경 다양성의 당위성을 주장하며 성별, 연령, 정당, 직업, 장애, 가치 다양성을 통해 지방의회 의사결정의 민주성과 전문성을 강화할 수 있다고 주장하였다. 인적 구성의 다양성에 관한 경험적 연구는 향후 지방의회 예산심의 연구에 대한 미시적인 접근의 기초적 배경을 제공해줄 것으로 기대된다.

지방의회 예산심의 행태에 관한 연구 범위의 확장에도 불구하고, 지방의회의 정당 구성이 예산심의에 어떤 영향을 미치는지 대한 연구는 여전히 미진한 편이다. 특히, 현재 활발하게 이루어지고 있는 개헌안에 논점에서 강조될 비례성의 원칙과 정당 다양성이 밀접한 관련을 가지고 있음을 고려하면, 개헌 논의의 실증적 근거를 제공하고 방향성을 진단하는 측면에서 정당 다양성과 지방의회 예산심의에 관한 연구는 필요성과 시의적절성을 갖는다.

2. 해외 선행연구

지방자치제를 시행하고 있는 각 국가들은 그 제도적 맥락과 환경적 특수성으로 인해 직접적으로 비교하거나 사례를 적용하기가 어렵다. 예를 들어 미국은 양원제 의회로서 단원제 의회를 채택하고 있는 우리나라에 비해 의회에서 일어나는 의원 행태의 역동성에 차이가 있을 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 의회 당파성과 분점성이 예산심의과정행태에 영향을 미치는 연구는 여러 국가를 대상으로 활발하게 진행되고 있으며, 이를 통해 공통적인 행태적 함의를 기대할 수 있다.

먼저 의회의 정당 다양성과 회전율로 측정된 정당 경쟁도를 통한 예산 의사결정 경향을 분석한 연구가 있다. Scartascini & Crain(2002)은 민주주의 체제를 가지고 있는 OECD국가들을 대상으로 한 연구에서 정당 경쟁이 정부 지출규모와 우선순위에 따른 항목구성 조정에 영향을 미치고 있음을 실증적으로 분석하였다. 그리고 정당구성이 다양할수록 예산규모, 보조금 및 교부금의 규모가 커지고, 특히 비례대표 구성이 높고 의원내각제(Parliamentary system)를 선택한 국가일수록 예산증가의 경향이 더 강하게 나타나고 있음을 확인하였다. Solé-Ollé(2006)는 1992년부터 1995년까지 스페인 지방정부의 예산심의 행태를 정당경쟁의 정도에 따라 분류한 연구에서, 정당 경쟁이 낮아서 당선이 확실한 지역일수록 각 정부의 이념 지향성에 따른 예산행태가 더 뚜렷이 나타나고 있음을 밝혀냈다.

4) 거시와 미시를 구분하는 기준은 관찰하게 되는 단위인 주제단위와 설명하려고 하는 단위인 대상단위의 범위차이로서 Heinz Eulau의 분석에 의하면 대상단위보다 주제단위가 더 작으면 미시적 접근 방법이며, 반대로 설명하려는 대상단위보다 관찰하려는 주제단위가 더 크면 거시적 접근방법이다(윤영진 1994: 1036 재인용).

즉, 진보성향 정부일 경우 예산의 증가가, 보수성향 정부에서는 예산 삭감의 경향이 강화된다는 것이다. 이는 정당 독점이 이뤄지고 있는 지방정부일수록 협상과 타협의 필요성이 줄어듦으로 자신의 이념적 지향성을 가감없이 반영할 수 있다는 것을 의미한다. 요컨대, 정당의 높은 경쟁도는 의회의 의사결정 방식 또는 협상, 타협 등의 필요성을 증대시킴으로써 예산심의 행태에 영향을 미친다.

한편, 미국 지방정부의 예산심의 행태를 분석한 연구는 정당 경쟁이나 다양성보다는 양당제 위주의 정치 환경에서 주지사의 당적과 의회다수당의 당파성 일치여부에 초점을 맞추고 있다. Clarke(1998)는 의회의 정당 분점 자체가 의사결정을 심각하게 초래하는 변수는 아니라고 주장하였는데, 분점정부 상황이더라도 의회가 주지사에 대항하여 정당 간 연합 시도가 이루어지는 제한적 조건에서만 예산액 수정이 더 커지는 것으로 보았다. Alt & Lowry(1994; 2000)는 더 나아가 주정부의 의회 구도를 주지사와 의회의 정당 조합에 따라 6가지 형태로 나누어서 분석하였다[5]. 해당 연구에 의하면, 주지사와 의회의 당파성이 같은 독점정부(Unified government)가 그렇지 않은 분점정부(Divided government)에 비해 신속한 의사결정 능력을 가지고 있는 것으로 보았지만(특히, 예산부족 대응에 있어서), 한편으론 관성적인 측면으로 인해 환경변화의 대응에는 효과적이지 못하다는 점도 지적했다. 분점정부에서는 정당의 예산 우선순위 인식에 따라 쟁점이 선택되어 부각될 수밖에 없으며 이를 해결하기 위한 협상과 타협이 필수적인 과정으로 추가되지만, 그것이 국정을 마비시키는(gridlock) 수준까지는 가지 않는다고 분석하여 Clarke(1998)의 주장을 지지하였다. 미국에서 수행된 정당구성과 예산심의와 관련된 논의의 한계는 주로 예산안 의사결정 과정의 효율성을 바람직한 가치로 상정하고 논의를 전개하고 있다는 것이다. 이는 주의회의 분점도가 예산심의의 효율성에 유의미한 영향을 미치는지 여부에만 집중한 나머지 예산심의의 실질적 심사라는 더 중요한 가치를 배제하는 한계를 보인다.

예산심의와 분점정부와 관련된 해외의 선행연구 결과를 종합해보면, 분점정부 구도는 정치적 구조의 차이와 관계없이 자체가 예산심의 등 의사결정에 영향을 미친다는 입장이 보편적으로 받아들여지고 있음을 알 수 있다. 즉, 분점화에 의해 의회 내 복잡해지는 이해관계는 타협과 조정 과정을 통해 지출규모, 지출항목의 우선순위, 예산안 수정, 의사결정 속도 등에 영향을 미친다.

Ⅳ. 지방의회 정당 다양성과 예산심의 사례분석

1. 지방의회 예산결산특별위원회 구성과 운영[6]

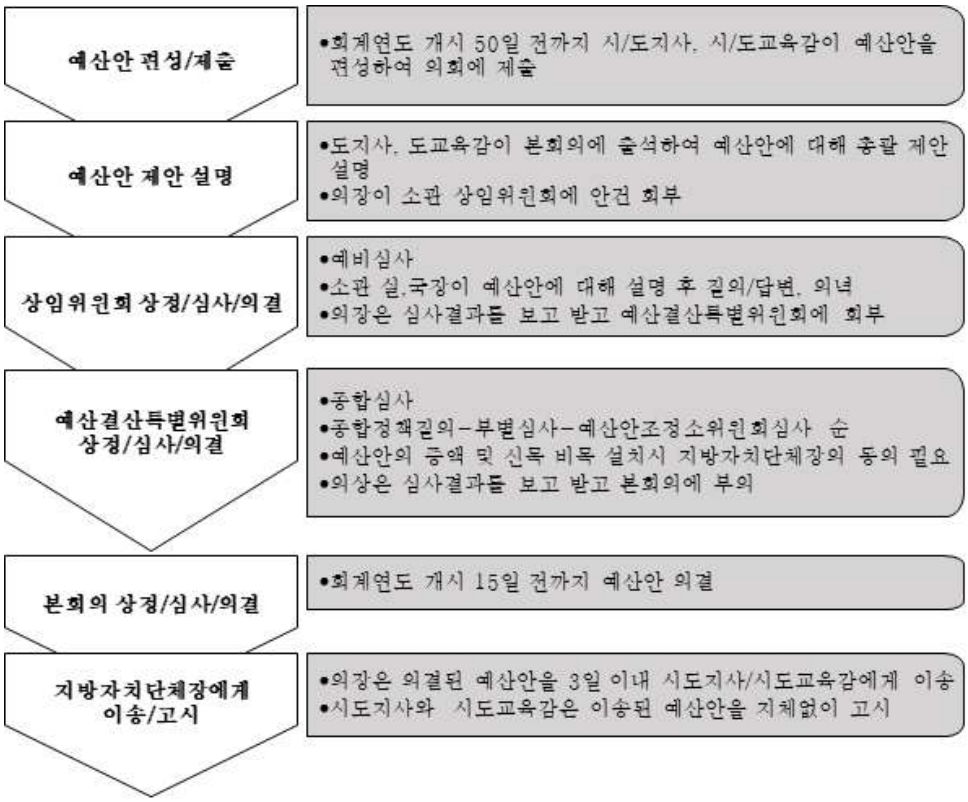
예산은 국가재원을 배분하여 집행하기 위한 계획으로서 예산과정은 정부의 예산안 편성에서

5) 주지사의 당적과 의회 구성에 따라 ①공화당, ②민주당, ③공화 주지사-민주 의회, ④민주 주지사-공화 의회, ⑤공화 주지사-분점 의회, ⑥민주 주지사-분점 의회로 분류하였다.

6) 알기쉬운 재정, 국회예산정책처 http://www.nabo.go.kr/Sub/01Report/04_01_02_Contents.jsp 2018. 3. 10 접속

시작된다. 지방의회의 예산안 심의절차는 기본적으로 국회와 동일한데 먼저 소관 상임위원회가 실시하는 예비심사와 예산결산특별위원회의 종합심사, 그리고 본회의 심의 및 의결로 이루어진다. 본 연구는 이러한 예산심의의 과정 가운데 예산결산특별위원회에 관심을 갖는다. 그 이유는 ①예산결산특별위원회가 예산심의만을 목적으로 하는 예산특화 위원회라는 점, ②종합심사의 주체로서 예산 결정에 결정적인 역할을 맡으며 본회의에서는 특별한 경우를 제외하고 예결위의 결정을 통과시킨다는 점, ③예비심사 주체인 상임위원회 구성은 두 지방의회 간 차이가 상이하여 효과적인 비교가 어렵다는 점, ④관찰 대상 지방의회들의 조례상 1년마다 위원회 구성이 바뀌어 정당 다양성의 편향성이 크게 왜곡되지 않는다는 점 등에서 지방의회의 예산심의 행태가 예산결산특별위원회에서 비교적 명확히 드러나기 때문이다.

〈그림 2〉 지방의회의 예산심의 절차



출처: 경기도의회(https://www.ggc.go.kr/content/1/3_4)

상임위원회에서 예비심사를 거치고 다시 예산결산특별위원회에서 종합심사를 하는 것은 예산을 확정하기에 앞서 예산과 결산을 객관적으로 심사하려는 데 목적이 있다(하동석, 2010). 종합심사는 시·도정 전반에 대해 각 위원이 질의하는 '종합정책질의', 각 상임위원회 또는 실국별 예비심사결과를 보고받고 관계 위원에 질의하는 '부별심사', 그리고 '예산안조정소위원회심사'로 이루어진다.[7] 예산안조정소위원회심사는 종합정책질의와 부별심사에서 나타난 위원들의 질의 및 요구

사항, 소관 상임위원회의 예비심사결과를 토대로 예산안을 종합적으로 조정하고, 정부 제출 예산안에 대한 수정안을 마련하여 예산결산특별위원회의 전체회의에 보고한다. 예산안의 심의의결은 행정자치부가 해마다 발표하는 「지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」을 따르며, 이에 따라 예산결산특별위원회의 심사는 상정심의와 의결을 10일 이내로 마칠 것으로 규정되어 있다.[8] 예산결산특별위원회를 통과한 예산안의 수정안은 본회의에서 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결되어 최종적으로 확정된다. 큰 틀에서 예산결산특별운영위원회의 구성과 운영은 이와 같으나 세부사항은 각 의회가 정한 조례에 따라 조금씩 다르다.

2. 경기도 및 경상북도 예산결산특별위원회 정당구성

본 연구의 사례인 경기도의회는 「경기도의회 교섭단체 및 위원회 구성·운영 조례」, 경상북도의회는「경상북도의회 위원회 조례」를 통해 예산결산특별위원회의 구성과 운영 방식을 규정하고 있다. 두 광역자치단체의 조례는 예산결산특별위원회 선정에 있어서 1년의 임기만을 허용하고 있고, 재임기간은 7월부터 차년도 6월까지이다. 1년 임기 규정은 상임위원회에 비해 예결위의 교체성을 강조하는 것으로서, 전문성은 떨어질지라도 가능한 한 많은 의원에게 예결위의 경험을 부여하고, 예결위 장기 소속으로 인한 부패와 결탁의 소지를 줄이기 위한 것이다.

예산결산특별위원회의 위원 정수는 경기도가 26명 이내로 경상북도의 15명 이내로 더 많지만, 전체 의원 대비 비율로 보면 경상북도는 25%로 경기도의 20%보다 더 높다. 예결위 심사가 종료되면 위원 중 일부가 실질적인 계수조정작업을 한다. 경기도의회는 '예산안 조정 소위원회'라는 명칭으로 10명이 선정되어 예산을 최종결정하고, 경상북도의회는 '계수조정 소위원회'라는 명칭으로 7명이 선정된다. 경기도의회의 '예산안 조정 소위원회'는 원칙적으로 교섭단체 소속 의원들이 선발되며, 위원들의 소속 상임위원회의 형평성은 고려하지 않았다. 반면에, 경상북도의회에서는 비교섭단체라도 1명이 '계수조정 소위원회'에 선정하며, 각 상임위원회별로도 1명씩 선발된다.

예산결산특별위원회의 정당 구성은 두 의회 모두 전체 의회의 당파성에 따른 비중을 그대로 반영하고 있으며, 이에 따라 2017년 12월 기준으로 경기도 예결위는 분점구도, 경상북도 예결위는 독점구도를 보이고 있다. 경기도와 경상북도를 비교 대상으로 선정한 이유는 두 의회가 도지사 소속정당과 다수당 구성에 있어서 정반대의 상황을 가지고 있고, 정당다양성에 있어서도 두 의회가 전국 17개 광역의회 중 가장 큰 격차를 가지고 있기 때문이다.[9] 또한, 두 지역은 각각 정당경쟁과 정당 독점적 문화가 지방자치제부활 이래로 계속 이어져왔다는 측면에서 의회에 안정화된 제도적

7) 예산안조정소위원회의 명칭은 지방의회별로 조금씩 다르나 그 목적 및 수행방식은 같다.

8) 행정자치부(2017)「2018년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」

9) 정당 다양성이 가장 높은 제주 대신 경기도의회를 분석 대상으로 선택한 이유는 ①제주는 도의회 의원 수 자체가 35명으로 충분한 표본이 되기 어려웠고 ②특별자치도로서 제도적 권한과 법규가 상이하다. 한편 경기도의회는 ③의원수가 128명으로 다양한 상호작용을 더 잘 관찰할 수 있고 ④당적구성이 더 다양하며(제주에는 국민의당이 없음) ⑤도지사가 지방의회에서 가장 소수인 정당소속이라는 점에서 대표의 권한이 약한 여소야대의 성향이 극명하게 나타날 것으로 기대하였다.

규범이 정착되었으리라고 판단하였다.

〈표 5〉 경기도의회와 경상북도의회 예산결산특별위원회 정당구성 (2017년 12월 기준)

정당별의원수 (비율%)	더불어민주당	자유한국당	국민의당	바른정당	무소속	총계
경기도의회	13 (50%)	10(38%)	1(4%)	1(4%)	1(4%)	26
경상북도의회	1 (7%)	13(87%)	-	-	1(7%)	15

2017년 12월 기준으로 경기도의회 예산결산특별위원회는 총 26명이며, 정당비율은 더불어민주당이 50%, 자유한국당이 38%, 그리고 기타 정당과 무소속이 12%이다. 예결위 위원의 선임은 상임위원 중에서 교섭단체 소속 의원수의 비율에 따라 각 대표의원의 요청과 의장의 추천으로 본회의에서 의결로 이루어진다(제15조, 위원의 선임). 만약 어느 교섭단체에도 속하지 않는 의원의 위원 추천은 그 의원의 소속 의원단체가 있는 경우 그 대표자와 협의하고, 소속 의원단체가 없더라도 의장이 직권으로 행한다는 규정을 통해 군소정당과 무소속의원도 염두를 두는 제도를 갖추고 있다.

한편 본 연구에서는 경기도의회에서 여당의 범위에 대해 자유한국당과 바른정당을 묶어 범여권 또는 범 도지사 진영으로 규정하는 조작적 정의를 실시하였다. 자유한국당과 바른정당은 이념적 정체성을 같이 하는 정당이고 과거 같은 정당이었을 뿐만 아니라 도지사도 자유한국당의 모체인 새누리당 당적으로 당선되었고 2018년 1월 자유한국당으로 다시 복당했기 때문이다. 그리고 도지사가 당적을 둔 바른정당 소속의 위원이 위원회에서 단 1명에 불과하여 여당이라 할 수 있는 집단의 움직임을 관찰하기 어려운 현실적 제약도 고려되었다.

경상북도의회 예산결산특별위원회는 총 15명이고, 이들 중 더불어민주당과 무소속이 각각 1명이며, 나머지 절대 다수는 모두 자유한국당 소속이다. 경상북도의회에서는 경기도의회처럼 교섭단체 소속 의원의 비율이나 무소속 의원을 고려한 규정이 따로 존재하지 않는다. 그러나 경상북도의회 전체의원의 정당 구성이 자유한국당 56명, 더불어민주당 2명, 무소속 2명으로 이루어져있는 것을 고려하면, 제도는 없지만 현실에서 군소단체 및 비교섭단체에 대한 형평성을 갖추고자 함을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 여당(자유한국당)이 차지하는 비중은 독점적이라고 할 수 있다.

3. 경기도 및 경상북도 예산결산특별위원회 위원의 개인적 배경

의원의 개인적 배경은 그 자체로 예산심의를 설명하는 요인이며, 정당다양성이 예산심의 행태에 미치는 영향력의 분석을 의원 개인수준으로까지 확대함으로써 분석의 깊이를 더할 수 있다. 본 연구에서는 경기도 및 경상북도 예산결산특별위원회 위원들의 개인적 배경을 요인을 도의원들의 학력, 선수(選數), 성별구성으로 분석하였다.

〈표 6〉 경기도의회와 경상북도의회 위원들의 배경

		경기도의회		경상북도의회	
		예결위	전체	예결위	전체
학력	고졸 이하	4%	3%	13%	11%
	대졸	31%	35%	40%	42%
	석사	50%	49%	47%	35%
	박사	15%	13%	-	12%
성별	남	69%	81%	87%	93%
	여	31%	19%	13%	7%
선수	초선	69%	60%	67%	62%
	재선	31%	38%	27%	32%
	삼선 이상	-	3%	7%	9%

〈표 6〉에서 알 수 있듯이, 경기도의회와 경상북도의회 의원들간의 개인적 배경에 차이가 존재한다. 학력 구성을 보면 경상북도의회가 고졸 및 대졸비율이 높고, 경기도의회는 석사 이상 비중이 높음을 알 수 있다. 예산결산특별위원회에서는 학력의 전체적 비율이 전반적으로 그대로 반영되었지만, 경상북도의회는 박사 학위의 위원은 없으며 대신 석사 학위의 위원 비중이 높아졌다. 따라서 전반적인 학력 수준별 구성은 경기도의회가 더 높았다.

성별의 경우 전체 의회를 놓고 봤을 때 경기도의회에서 여성 의원은 19%(25명)를 이루고 있고, 경북도의회의 경우 불과 7%(4명)에 불과하다. 두 의회 모두 전체 의회에서 여성 의원이 차지하는 비중에 비해 예결위의 여성 의원 비중은 더 높아져서 성별 대표성을 고려했음을 알 수 있다. 그 결과 경기도의회 예산결산특별위원회에서 여성 위원의 비중은 31%(8명)이고, 경북도의회 예결위는 13%(2명)로 상승했다. 두 위원회에서 여성의 비중을 놓고 비교할 때 경북도의회는 경기도의회에 비해 낮기 때문에 경기도의회가 성별 다양성이 더 높음을 알 수 있다.

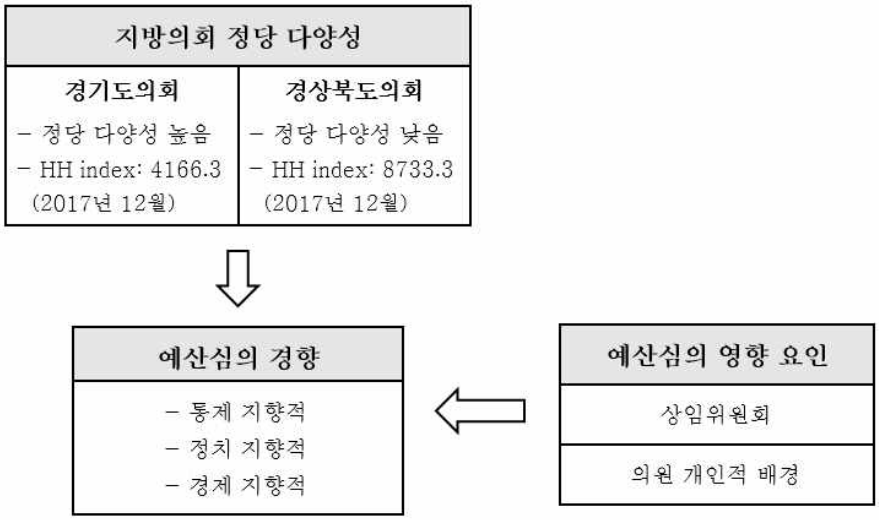
선수(選數)의 경우, 경기도의회 예결위는 초선이 18명(69%), 재선이 8명(31%)이며, 경북도의회 예결위는 초선이 10명(67%), 재선이 5명(33%, 삼선 1명 포함)으로 비슷한 구성수준을 보였다. 두 의회 모두 전체의석 대비 예산결산특별위원회에서 초선의원이 차지하는 비중이 더 높아졌고 다선 의원들은 그 비중이 소폭 하락했다. 주목할 점은 경상북도의회의 다선의원 비중이 높다는 것인데 다선 비중이 높다는 뜻은 그만큼 의석의 회전율이 더 낮기 때문에 정책의 변화보다 안정성을 추구하고, 다양한 관점이 반영될 여지가 더 낮다는 것을 의미한다. 대체로 학력, 성별, 선수 측면에서 경기도의회가 경상북도의회에 비해 다양성이 높은 편이다.

4. 연구 분석틀

본 연구는 경기도의회와 경상북도의회를 정당 다양성의 극단적 사례로 선정하였으며, 두 의회의 예산결산특별위원회가 2018년도 본예산에 대해 실시한 종합심사 과정을 분석하여 정당 다양성과 예산심의 경향 간의 관련성을 분석하고자 한다. 〈그림 3〉은 본 연구의 분석틀을 도식화한 것

이다. 예산심의 경향은 본 연구의 핵심적 변수인 정당 다양성 외에도 의원의 개인적 배경과 예산을 심의하는 예결위 위원의 소속 상임위원회에 의해 영향을 받을 것으로 추정된다.

〈그림 3〉 지방의회 정당 다양성과 예산심의 경향 간의 분석틀



분석방법으로는 나중식(2003)이 설명한 질의방식의 조작적 정의에 기초해 경기도 및 경상북도 예결위 회의록에 기록된 위원들의 발언을 분석하여, 각각 ①통제지향적 질의, ②정치지향적 질의, 그리고 ③경제지향적 질의로 분류하였다.

〈표 7〉 질의 성향의 분석틀

질의의 기능	발언내용과 키워드	관련예산규범의 가치
통제지향적 질의	내역상의 문제점지적, 편성상의 타당성 확인, 현황 및 내역질의(낭비 및 오류, 절감당부, 삭감 요구, 설명정보 요구, 입장표명 요구, 질책)	합법성, 관리성 (행정적 합리성)
정치지향적 질의	행정부와의 갈등해결관련 질의, 형평성 주장질의, 민의 및 여론대변 주장, 지역구 관련 예산질의 (권위, 예우, 의회관련 증액, 증액옹호, 주민의견, 분쟁조정, 타협적 조정, 민원수렴 등)	형평성, 균형성, 상호이해의 조정 (정치적 합리성)
경제지향적 질의	목표와 산출중심질의, 지출의 효율성 질의 (분석, 기획, 성과, 발전방향, 기법, 대안제시, 효율, 우선순위 등)	효율성, 분석논리 (경제적 합리성)

출처: 나중식, 2003

먼저 통제지향적 질의는 예산이 행정적으로 합리적인지 파악하는 질의로 ①사업자체에 부정적인 입장을 갖고 있는 경우, ②사업 시행에 대한 관리적 역량에 부정적인 경우 ③ 구체적인 지표를 요구하는 경우, ④매뉴얼이나 절차상 관리의 문제점을 부각하는 경우로 분류할 수 있다.[10] 정치지

10) 통제지향적 질의에 대한 대표적 사례는 다음과 같다.
"……거의 행사성 사업인데 행사성 사업은 꼭 해도 되고 안 해도 되는 이런 것들이라고 보여져요. 정말로

향적 질의는 예산의 형평성과 민원, 지역구의 상호이해를 조정을 중시하는 예산의 정치적 기능이 부각되는 질의로 ①심사 대상 사업에 긍정적이어서 적극적으로 예산 증액을 요구하는 경우, ②여론, 민원, 지역구 또는 기관의 형평성에 근거한 경우, ③감액에 대한 반발, ④중앙정부, 의회, 집행부 등 정부 조직과의 예산 협의 질의로 분류하였다.[11] 경제지향적 질의는 예산 투입의 효과성을 적극적으로 지지하는 질의 방식으로 ①사업 자체는 찬성하지만 방향성을 지적하는 경우, ②정책의 우선순위나 앞으로의 발전방향에 대한 제시, ③새로운 사업 또는 사업에 대한 새로운 관점을 제안하되 숫자에 대한 구체적 요구가 수반하지 않은 경우로 분류하였다.[12] 모든 사례를 일반화할 수는 없지만 대체로 통제지향적 질의는 삭감을 지향하고, 정치지향적 질의는 증액을 지향하며, 경제지향적 질의는 예산 증감에 대한 직접적인 요구가 없는 질의로 파악할 수 있다.

정성적인 요소로 인해 같은 발화라고 할지라도 어투나 의중에 따라 주관적으로 해석할 여지가 있는 것도 사실이다. 그러나 발화를 통한 질의는 '정당 구성'이라는 속성을 이루는 의원들의 주요 활동인 만큼 이들의 발화 구성의 차이점을 파악하는 것은 예산심의의 상호작용을 파악할 수 있는 핵심에 해당한다. 따라서 본 연구에서 질의 분석은 회의록을 정독하면서 각 질의의 궁극적인 의도와 목적을 최대한 고려하였다. 같은 의원이 같은 공무원을 대상으로 질의했다 하더라도 질의하는 사업의 내용이 다를 경우 다른 질의로 보았다.

이러한 배경과 분석틀의 바탕위에 본 연구는 다음과 같은 접근법으로 정당다양성이 예산심의 행태에 미치는 영향을 심층적으로 분석하고 있다. 첫째, 각 의회별로 발언 지향성을 범여권과 범야권으로 묶어 독점정당 의회와 분점정당 의회간 여권과 야권에 차이가 나타나는지 분석하였다. 둘째, 심사받은 각 상임위원회별로 예산심의 행태의 차이를 분석하였다. 셋째, 위원들의 개인적 배경(성별, 선수, 소속 상임위, 계수조정소위원회 참여여부 등)에 따라 예산심의 지향성 패턴에 영향을 미치는 요인들이 무엇이 있는지 파악하고자 하였다. 마지막으로, 각 의회의 종합적인 예산결산특별위원회 심의 지향성과 실제 예산안 변동 결과를 통해 심의 지향이 실제로 예산 결정에 반영되고 있는지 파악하였다.

꼭 다 해야 되는 것들입니까?"(경기도의회 더불어민주당 윤재우 위원)
".....옹호를 해 주려고 그래도 옹호를 할 수가 없네. 알아야 옹호를 하잖아요. 그렇죠?"(경기도의회 자유한국당 방성환 위원)

11) 정치지향적 질의에 대한 대표적 사례는 다음과 같다.
".....우리 남경필 지사님이 들어오시면서 사실 핵심적으로 하는 사업 중의 하나 맞습니까? 그런데 왜 올해는 예산이 5억 5,800만 원만 책정을 하셨나요? 작년에는 49억 8,500만 원 했는데."(경기도의회 바른정당 이동화 위원)
"..... 우리가 전통적인 농도이고 이런데, 본 위원이 2년간 농수산위원으로 활동하면서 농업 분야에, 농도를 같이 비교한다면 전남과 비교해 보면 상당히 우리 예산이 좀 적다."(경상북도의회 자유한국당 장용훈 위원)

12) 경제지향적 질의에 대한 대표적 사례는 다음과 같다.
".....그래서 이걸 한번 그냥 아이들한테 마스크를 제공한다 여기에 포인트를 두지 말고 성능이 어떤 건지, 실제로 작동하는지, 이것도 관심을 가져달라는 이야기에요."(경상북도의회 더불어민주당 정희시 위원)
".....이렇게 특화된 의료단지, 의료병원을 유치하는 것도 괜찮지 않겠나. 한번 또 검토해 볼 필요도 있고 적극적으로 나서 볼 필요가 있지 않겠나 이렇게 생각합니다."(경상북도의회 자유한국당 김창규 위원)

V. 분석결과: 정당 구성에 따른 예산심의 경향

1. 예산결산특별위원회의 예산심의지향성 분석 종합

회의록 분석결과, 2018년 본예산 심의에 대한 예산결산특별위원회의 질의 분포는 다음과 같았다.

〈표 8〉 지방의회의 2018년도 본예산 예산결산특별위원회 종합심사 질의 성향

	경기도의회			경상북도의회		
	종합	범여권	범야권	종합	범여권	범야권
1인당 질의 평균	평균질의시간: 12.5분	6.2건	6.6건	평균질의시간: 10.8분	7.3건	8.5건
통제지향질의	110 (48.0%)	41	69	61 (33.7%)	44	17
정치지향질의	51 (22.3%)	24	27	45 (24.9%)	41	4
경제지향질의	68 (29.7%)	31	37	75 (41.4%)	66	9
계	229 (100%)	96 (42.3%)	133 (57.7%)	181 (100%)	151 (83.4%)	30 (16.6%)

야당이 다수인 경기도의회의 경우 통제지향적 질의가 압도적으로 많았다. 질의 내용 측면에서, 경기도의회 의원들은 예산과 직접적으로 관련된 구체적인 금액에 대해 질의하는 경우가 많았다.[13] 반면, 여당이 절대다수인 경상북도의회에서는 경제지향적 질의가 다수를 차지했다. 질의 내용 측면에서도 경기도의회가 큰 차이를 보였다. 즉, 경상북도의회는 예산의 숫자 자체보다는 예산과 상관없는 의원 개인의 아이디어 제시가 빈번했으며, 주장의 정당성을 유도하기 위해 당위적인 내용과 관련한 '예 또는 아니오' 수준의 단답형 질문으로 발언을 시작하는 경우가 많았다. 예를 들어, 의용소방대 요원 교육 강화 및 관련 예산확대를 위해 "*의소대 요원이나 119명예회원 분들이 하시는 역할이 시골에서 참 크지요?*", "*누가 좀 해달라는 게 아니고 자기가 스스로 자원하는 것이지요?*", "*그분들이 봉사정신을 가지고 하는 것 아닙니까, 그렇지요?*" 등 꼬리를 무는 당위성 발언을 반복하였다.[14] 예산심사 자체보다는 개인이 가지고 있는 문제의식을 강조하여 향후 예산에 자신의 영향력을 확대하는 데 더 많은 시간을 쏟고 있는 것이다.

---

13) "*우리가 보통 말하는 비법정전출금을 왜 학교교육급식에는 비법정전출금으로 안 해 놨는지 하나 하고, 아까 얘기했는데 1,300억이 교육협력사업이에요, 아니면 비법정전출금이에요? 여기 전체 금액이 1,300억이라는 거예요?*"(경기도의회 더불어민주당 방성환 의원)

14) ○안희영 위원(자유한국당): "*의소대 요원이나 119명예회원 분들이 하시는 역할이 시골에서 참 크지요?*" ○소방본부장 최병일: "*예, 그렇습니다.*" ○안희영 위원: "*그분들과 의용소방대원들은 어떻게 지원을 합니까? 소방서에서 강제로 누가 좀 해달라는 게 아니고 자기가 스스로 자원하는 것이지요?*" ○소방본부장 최병일: "*예, 그렇습니다.*"

이처럼 야당이 다수를 차지하고 있는 의회에서는 통제지향적인 질의가, 여당이 다수인 의회에서는 경제지향적인 질의가 나오고 있음을 알 수 있다. 이러한 경향은 여권과 야권으로 세분화하여 살펴보면 더욱 명확히 확인된다. 의회 내 다수당 차지여부와 상관없이 야권은 통제지향적 질의가 다수다. 반면에 여권은 의회 내 권력구조에 따라 예산심의 지향점이 달라진다. 경상북도의회에서 다수를 차지한 여당(자유한국당)은 경제지향적 질의를 주로 하는 반면, 야당이 강세인 경기도의회에서는 범여권조차 통제지향적 질의를 주로 한다.

정당다양성은 질의 성향 외에 내용과 횟수에도 큰 차이를 가져온다. 여당이 압도적 다수를 차지하는 경상북도의회에서 여당의원들은 대부분 비슷한 부분을 지적하는 등 질의내용이 다양하지 않았고, 구체화된 질의보다는 규범적이고 원론적인 부분을 질의하는 경향이 있다. 의원1인당 평균 질의에서 경상북도의회 여당의원은 7.3건으로 야당의원보다 1.2건 적다. 반면에 야당(더불어민주당)이 다수인 경기도의회에서는 여야 의원들 간의 평균 질의 건수에 큰 차이가 없다.

야당이 다수인 경기도의회는 야당의 흥미로운 예산심의 행태를 확인할 수 있었다. 비록 통제지향적 질의가 많은 편이지만, 야당이라고 해서 무조건적으로 예산 삭감을 요구하는 것은 아니다. 예산안이 실제로 조정되는 순간은 종합심사가 아니라 계수조정 단계이다. 경기도의회 야당은 자신이 원하는 항목의 증액을 관철시키기 위해 표면적으로는 예산심의를 압박함으로써 비공개로 진행되는 계수조정 과정에서 협상력을 강화하기 위한 노력을 하는 것이다. 이러한 전략은 심사의 역동성과 행태에도 영향을 미쳐 심사소요시간을 전반적으로 길어지게 한다. 전체 소요시간이 더 길수록 예산안 조정 및 심의와 관련된 논의가 더 활발하게 진행되었고, 위원회 내에서 예산에 대한 쟁점과 갈등이 더 많이 발생했을 여지가 크기 때문이다. 실제로 경기도의회 위원 1인이 경상북도의회 위원의 예산심사에 소비하는 시간이 더 길다.[15]

2. 예산결산특별위원회의 실국심사별 예산심의 지향성

경기도의회의 경우, 전반적인 분야에서 통제지향적 질의가, 경상북도의회의 경우 경제지향적 질의가 우세하지만, 특정 심사 분야의 성격에 따라 예산 심의 지향성에 조금씩 차이가 발생한다. 〈표 9〉와 〈표 10〉에서 알 수 있듯이, 경기도의회와 경상북도의회 모두 사회간접자본 분야에서는 정치지향성이 가장 높게 나타났다. 경기도의회는 건설교통위원회가, 경상북도의회에서는 건설도시국과 동해안발전본부를 소관부서로 두고 있는 건설소방위원회 관련 예산심의에서 정치지향적 질의가 높게 나왔다.[16] 한편, 경상북도의회에서는 농업기술원, 농축산유통국 등 농수산위원회 심의에서도 정치지향성이 높게 나왔는데 이는 농업인구가 많은 지역의 유권자를 의식해 발언한 것으로 추론된다. 이 외에도, 경상북도의회는 창조경제산업실, 일자리민생본부 등의 실국별 심사에서도 정치지향성이 가장 높게 나타났는데, 이는 창조경제가 경상북도 다수당인 자유한국당이 중

15) 시간측정은 회의록에 기록된 부문별 심사에 걸린 시간에 질의를 한 총 위원 수를 나누어 1인당 발언 시간을 분석하였다.

16) 경상북도의회의 예산결산특별위원회 종합심사는 상임위원회별 심사가 아닌 실국별 심사로 진행되었다.

앙정부 여당이었던 박근혜 정부 시기 역점적으로 추진했던 사업이었다는 점과 일자리 사업이 유권자의 체감도와 인구유출 방지에 필요하였다는 점과 무관치 않다. 유권자와의 대면성이 낮은 순수 행정분야에서는 의회에 상관없이 정치지향성이 매우 낮게 나왔다. 대표적으로 경상북도의회의 기획조정실 심사에서 의원질의는 대부분이 통제지향적이었다. 한편, 경상북도의회에서는 심사대상에 따른 질의 의원수의 편차도 크게 나타났다.[17] 정치지향성이 높은 실국별 심사에서는 예결의위원 중 한명을 제외한 모든 인원이 질의에 참여했으나, 의회사무처 심사는 단 1명의 의원이 경제지향적 질의를 하는 등 대조를 이룬다.

〈표 9〉 경기도의회 예산심사 위원회별 질의 성향 분포 및 질의 참여율

경기도의회	통제지향	정치지향	경제지향	질의 참여율
총괄	9	7	7	76.9%
의회운영위원회	7	2	2	34.6%
경제과학기술위원회	10	1	3	50.0%
안전행정위원회	13	5	7	76.9%
문화체육관광위원회	12	5	7	65.4%
농정해양위원회	10	8	9	65.4%
건설교통위원회	5	6	2	53.8%
보건복지위원회	11	5	11	57.7%
도시환경위원회	9	1	5	42.3%
여성가족교육협력위원회	9	5	5	57.7%
기획재정위원회	9	6	5	61.5%

〈표 10〉 경상북도의회 예산심사 위원회별 질의 성향 분포 및 질의참여율

경상북도의회	통제지향	정치지향	경제지향	질의 참여율
의회운영위원회	0	0	1	6.7%
기획경제위원회	22	10	18	100.0%
행정보건복지위원회	15	6	15	73.3%
문화환경위원회	10	5	15	73.3%
농수산위원회	4	9	10	86.7%
건설소방위원회	10	15	16	100.0%

경기도의회 예산심의에서 눈여겨 볼 부분은 보건복지위원회다. 전체적으로 통제지향적인 경기도의회 예산심의에서, 보건복지위원회 예산심의는 통제지향과 경제지향이 균형을 이루고 있다. 또한, 이념적 차이에 따라 복지예산에 대한 정당 간 입장 차이가 클 것으로 예상됨에도 불구하고, 정치지향적 질의는 가장 적다. 그 이유는 경기도의 두 다수당인 더불어민주당과 자유한국당이 사

17) 이는 질의순서에 대한 규정 차이로 인한 것으로, 경기도의회는 미리 정해져 있는 상태에서 순번에 따라 질의했으나 경상북도의회는 따로 질의 순번이 존재하지 않았다. 그로 인해 경상북도에서는 심사항목에 따라 질의자 수의 편차가 경기도에 비해 크게 나타났다.

전에 합의한 연정사업이 복지 분야에 많이 있었기 때문으로 해석된다. 따라서 사업에 대한 이념적 논쟁보다는 효과성을 질의하거나 앞으로의 진행방향을 질의하는 경향이 나타났다.[18] 정당경쟁이 제도화된 경기도의회는 2015년부터 예산심의과정에 있어 여야 경쟁과 갈등을 최소화하고, 다양한 의견수렴을 통해 예산배분의 합리성을 확보하기 위한 연정예산을 추진하고 있다. 경기도 연정예산의 특징은 ①예산편성 시점을 9월에서 4월로 앞당겨 상시 예산편성체제로 전환하고, ②집행부와 재정전략회의, 하위자치단체(시,군), 도민이 참여하는 토론회를 만들어 편성단계에서 다양한 의견을 수렴하며, ③사회통합부지사를 야당에 배분해 관할 부서에서 추진하는 정책에 야당의 의견을 반영하도록 하는 것을 골자로 한다. 하지만 연정사업에도 불구하고 경기도의회는 전체적으로 통제지향적인 예산심의를 한다는 이율배반적 상황이 연출되고 있다. 심지어 경기도의 연정예산은 "법, 제도적 실체가 없는 정치적 합의", "실질적 권한이 배제된 재정전략회의", "측근을 위한 '예산 끼워넣기'", "나눠먹기식 예산" 등의 평가와 함께 여전히 정당경쟁으로 인한 정치적 담합이 활발히 일어나고 있음을 증거 하는 사례로 제시되고 있다(이성숙 외, 2017).

3. 위원회 위원의 개인적 배경에 따른 예산심의 지향성 분석

예산결산특별위원회 위원들의 개인적 배경이 예산심의 지향성에도 영향을 미치고 있는지 확인하기 위해 위원들의 학력수준, 성별, 당선 횟수, 계수조정소위원회 참가 여부에 따라 심의 지향성을 분석하였다. 분석결과는 〈표 11〉과 같다.

〈표 11〉 예결위 위원들의 개인적 배경에 따른 예산심의 지향성

항목	세부특성	경기도의회			경상북도의회		
		통제	정치	경제	통제	정치	경제
학력	고졸이하	1	0	0	11	3	15
	대졸	30	15	19	18	19	24
	석사	64	23	31	32	23	36
	박사	16	13	16	0	0	0
성별	남	75	29	37	47	38	67
	여	36	22	29	14	7	8
선수	초선	76	40	48	49	36	56
	재선	35	11	18	11	7	19
	다선	0	0	0	1	2	0

학력수준에 따른 의원의 질의 성향은 의회 전체의 질의 성향과 유사하다. 통제지향적인 경기도의회에서는 학력수준과 상관없이 통제지향적인 질의가, 경제지향적인 경상북도의회에서는 학력

18) 보건복지위원회 심의에서 언급된 연정사업은 일하는 청년통장, 한마음 가족 구성 지원, 우리동네 주치의 사업, 난임부부 임신·출산 한방지원사업, 의료취약계층 근로자에 대한 토털케어서비스, 사회주택사업 등이 있었다.

과 무관하게 경제지향적 질의가 다수를 차지한다. 다만, 통제지향적 경기도의회에서 박사 학력의 의원들에게서 경제지향적 질의 비중이 높은데, 이는 일부 의원의 편향 때문에 발생한 것이다. 즉, 박사 학위를 갖고 있는 4명의 의원 중 하나인 자유한국당 이순희 의원의 두드러진 경제지향성이 집단의 평균을 왜곡한 것이다. 다른 3명의 박사학위 의원은 대체로 경기도의회의 일반적인 심의 지향을 따르고 있다. 한편, 경상북도의회는 대졸 학력의 그룹에서는 정치지향적 질의가, 석사 학력의 그룹에서는 통제지향적 질의가 상대적으로 많이 나왔다. 하지만 고졸 이하의 그룹에서는 통제지향성이 가장 높게 나오는 등 학력수준이 질의 성향에 영향을 미친다는 증거는 찾을 수 없다.

본 연구는 성별이 예산심의 질의 성향을 결정짓는 주요 변수임을 확인하였다. 특히, 성별에 따른 질의 성향의 가장 큰 특징은 여성의원들이 의회의 전체적인 예산심의 지향성과는 반대되는 성향을 갖고 있다는 점이다. 통제지향적인 경기도의회의 예산심의에서 여성의원들의 통제지향성은 약한 반면에 정치지향성과 경제지향성의 비중이 높다. 반대로 경제지향적인 경상북도의회 예결위에서 여성의원은 2명에 불과하지만, 강한 통제지향성을 보이고 있다. 특히, 경기도의회와 경상북도의회에서 남성의원들이 전체 예산심의의 지향성을 결정하고 있음을 고려하면, 여성의원은 예산심의 지향성의 편향을 완화시킬 수 있는 균형추 역할을 담당하고 있다.

선수에 따른 질의 성향을 분석해보면, 두 의회 모두 재선일수록 초선에 비해 각 의회의 일반적인 심의 지향성이 강화되고 있음을 알 수 있다. 경기도의회는 재선으로 가면서 정치지향성이 낮아지고 통제지향성이 높아지고 있으며, 경상북도의회의 경우 재선의원들의 경제지향성이 초선의원들에 비해 크게 높다. 이러한 사실은 의회에 더 오랜 경험이 있는 의원들은 전체적인 의회 분위기에 자신의 질의 성향을 순응시키고 있음을 함축한다. 반면에, 초선 의원은 상대적으로 비주류의 질의 성향을 보이는데, 이는 언론과 대중의 주목을 받기 위한 전략적 선택으로 해석된다. 따라서 초선 의원의 참여가 많을수록 예산심의의 지향성은 더 다양해질 것으로 기대된다.

예산결산특별위원회 의원들의 개인적 배경에 따른 예산심의 지향성을 종합해봤을 때, 성별 다양성과 선수 다양성이 예산심의에 있어서 유의미한 영향을 미칠 수 있음을 알 수 있다. 성별 다양성을 통해 여성의원들의 비중이 높아지면, 예산심의가 다양하고 풍부하게 이뤄질 것으로 기대된다. 마찬가지로, 높은 당선 회전율을 통해 예산심의에 초선의원의 참여가 높아지면, 관성적 심의 행태에서 벗어나 예산심의의 지향성이 다양해질 것으로 예상된다. 한편, 경상북도의회보다 경기도의회 내 여성의원 및 초선의원의 비중이 높은데, 정당 다양성과 여성 및 신인 정치인의 의회 입성 간의 관계에 대한 보다 면밀한 분석이 필요하다.

4. 예산결산특별위원회 심의에 따른 실제 예산안 변동

계수조정을 통해 본회의에 최종 보고된 실제 예산증감 행태는 의회별로 조금씩 다르게 나타났다. 경기도의회의 최종 계수조정은 예결위 의원들의 질의 지향성과는 무관하게 진행되었다. 경기도의회 10개 위원회 심사에서 통제지향성이 우세한 것으로 나타난 8개 위원회 가운데 실제로 감액이 이루어진 곳은 기획재정위원회와 보건복지위원회 두 군데에 불과했다. 시민이 체감하는 공

공서비스 제공과 거리가 먼 기획재정위원회 예산과 연정예산으로 이미 많은 사업에서 합의를 이룬 보건복지위원회 예산을 제외하고는 모든 위원회의 예산이 증가한 셈이다. 예결위 심의가 끝나고 실제 계수조정에 참여한 예결위소속 의원들의 질의로만 한정해도 실제 예산증감과 큰 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 계수조정위원회 소속의원들은 여야에 관계없이 모두 통제지향성 질의가 매우 강하게 나타났음에도 불구하고 증액은 이러한 질의 성향과는 무관하게 이루어졌다.

〈표 12〉 경기도의회 상임위원회별 2018년도 본예산 최종 예산안 변동

경기도 의회	집행부 제출 (단위: 백만원)	예결위 계수 (단위: 백만원)	증감률 (%)	예결위 의원 심의 종합	계수조정 참여의원 질의 지향성
총괄	22,099,732	21,976,521	-0.56	범여권: 경제 범야권: 통제	범여권: 통제 범야권: 통제/정치
의회운영	66,926	67,058	0.20	범여권: 정치/경제 범야권: 통제	범여권: 경제 범야권: 통제
경제과학기술	667,085	668,492	0.21	범여권: 통제 범야권: 통제	범여권: 통제 범야권: 통제
안전행정	2,649,202	2,678,116	1.09	범여권: 통제 범야권: 통제	범여권: 통제/정치 범야권: 통제
문화체육관광	445,669	463,811	4.07	범여권: 통제 범야권: 통제	범여권: 통제 범야권: 통제
농정해양	603,922	632,945	4.81	범여권: 정치 범야권: 통제	범여권: 모두 동률 범야권: 통제
건설교통	1,471,480	1,510,394	2.64	범여권: 통제 범야권: 정치	범여권: 통제 범야권: 통제
보건복지	5,228,220	5,111,302	-2.24	범여권: 통제 범야권: 경제	범여권: 통제 범야권: 통제
도시환경	1,055,357	1,099,155	4.15	범여권: 통제 범야권: 통제	범여권: 통제 범야권: 통제
여성가족교육협력	5,793,598	5,845,517	0.90	범여권: 통제/경제 범야권: 통제	범여권: 통제/정치 범야권: 통제
기획재정	4,118,273	3,899,729	-5.31	범여권: 통제 범야권: 통제	범여권: 통제/정치 범야권: 통제

〈표 13〉 경상북도의회 상임위원회별 2018년도 본예산 최종 예산안 변동

경북도 의회	집행부제출 (단위: 백만원)	예결위 계수 (단위: 백만원)	증감률 (%)	예결위 의원 심의 종합	계수조정 참여의원 질의 지향성
의회운영	17,971	17,971	0.00	범여권: 경제 범야권: 질의없음	범여권: 경제 범야권: 질의없음
기획경제	1,216,665	1,215,835	-0.07	범여권: 통제/경제 범야권: 통제	범여권: 통제 범야권: 통제/경제
행정보건복지	3,318,843	3,318,190	-0.02	범여권: 통제/경제 범야권: 경제	범여권: 통제 범야권: 경제
문화환경	1,230,171	1,229,033	-0.09	범여권: 경제 범야권: 통제/경제	범여권: 경제 범야권: 통제/경제
농수산	772,080	772,080	0.00	범여권: 통제/정치 범야권: 통제	범여권: 정치/경제 범야권: 통제
건설소방	1,245,662	1,249,383	0.30	범여권: 통제/정치 범야권: 통제	범여권: 정치/경제 범야권: 정치

경상북도의회의 경우, 범여권의 질의 성향에 따라 예산안 변동도 어느 정도 맥락을 같이하고 있음을 알 수 있다. 여당의 통제지향적 질의가 높을수록 감액되고, 정치지향적 질의가 상대적으로 높은 항목은 감액을 피하거나 증액되는 경향을 보였다. 특히, 2017년 11월 발생한 포항지진을 계기로 건설소방위원회의 안전관련 예산을 증액시키기 위해 다른 위원회의 예산을 일부 감액하는 과정에서, 농수산위원회의 예산은 전년도와 변동이 없었다. 이는 경상북도의회에서 여권에 의해 주도된 정치지향적 예산심의의 영향력을 엿볼 수 있는 사례이다. 농수산위원회 외에도 통제지향적 예산심의가 없었던 의회운영위원회 예산 역시 감액 대상에서 제외되었다. 요컨대, 경상북도의회는 예산심의 지향성과 예산증감과의 높은 연관성을 보이고 있다.

경상북도의회는 경기도의회와 달리 계수조정 소위원회를 각 상임위원회 당 한 명씩 균등하게 구성하였다. 하지만 두 의회 모두 자기 소속의 상임위 심사에서는 가급적 질의를 자제하는 모습을 보이고 있기 때문에 계수조정 소위원회 위원의 실국별 심사 질의 성향이 실제로 예산에 반영되는지 여부는 더 많은 사례가 필요하다.[19] 여당소속 계수조정 위원들은 전체적으로 종합심사에서 여당 위원들이 보였던 질의행태와 비슷한 행태를 따랐다. 극히 낮은 비율에도 불구하고 야당은 예산결산특별위원회뿐만 아니라 계수조정소위원회에도 참여하고 있기는 하다. 그러나 그 비중이 매우 미미해 실제로 야당이 미칠 수 있는 영향력이 있다고 보기에는 한계가 있다.

〈표 14〉 최근 4년간 일반 및 특별회계 변동

(단위: 백만원)

		집행부제출	세출감액	감액률 (%)	세출증액	증액률 (%)	수정예산 (유보금적립 제외)
2018	경기도	22,099,732	632,437	2.86	509,226	2.3	21,976,521
	경상북도	7,801,450	2,671	0.03	3,721	0.05	7,802,500
2017	경기도	19,594,152	465,702	2.38	541,820	2.77	19,670,270
	경상북도	7,437,866	18,250	0.25	0	0	7,419,616
2016	경기도	19,605,477	952,672	4.86	308,703	1.57	18,961,509
	경상북도	7,970,593	11,422	0.14	0	0	7,959,171
2015	경기도	17,818,539	245,683	1.38	370,846	2.08	18,124,910
	경상북도	7,341,210	13,853	0.19	0	0	7,327,357

주) 세출감액: 집행부제출 세출 예산안에서 예산결산특별위원회 계수조정 소위원회가 감액한 항목의 총 액수를 의미(세출증액은 증액한 항목의 총 액수)

출처: 연도별/의회별 일반 및 특별회계 세입·세출예산안 및 기금운용계획안 종합심사 보고서

한편, 예결위 심의에서 정치지향적 질의가 가장 적음에도 불구하고 계수조정소위원회를 통해 경기도와 경상북도의 예산이 증액되었다. 회의의 일거수일투족이 시민에 공개되는 예결위 심사와는 달리 계수조정소위원회는 비공개로 진행된다. 특히, 계수조정소위원회가 최종적으로 예산이 조정되는 단계임을 고려하면, 예산 증액에 동의하는 의원들은 굳이 예결위 심사에서 정치적 의견

19) 경기도의회의 경우 계수조정위원회 위원들은 총 10개 상임위원회중 7개에 소속되어 있었으며, 그중 3개 위원회 위원만이 소속 상임위원회 심사에서 질의했다. 경상북도의회의 경우 총 6개 상임위원회에 각각 한명씩 소속되어 있는데, 그 중 2개 위원회 위원만이 소속 상임위원회 심사에서 질의했다.

을 명확히 밝혀 대중과 언론의 비난을 자초할 필요가 없다.[20] 요컨대, 공개적으로 진행되는 예결위의 예산 지향성과는 상관없이, 계수조정소위원회는 증액 위주로 여야 간의 예산안 타협이 이뤄진다.

〈표 14〉의 최근 4년간 예결위 심사를 통한 세출예산의 변동을 비교하면, 경기도는 삭감과 증액 모두 경상북도에 비해 그 변동 폭이 크게 나타남을 볼 수 있다. 반면, 경상북도의회의 예산결산특별위원회는 매 본회의마다 '예산심사의 근본취지를 살려 단 한 건의 증액도 없는 삭감 위주의 심사 원칙'을 강조하여 증액이 예결위의 목적이 아님을 공개적으로 밝힌다. 대신, 감액한 금액은 내부유보금에 증액 계상함으로써 전체 예산안은 집행부의 제출안을 그대로 가져가는 경향이 있다.[21] 이러한 경향에서 벗어난 경우는 2018년 예산안이 유일한데, 포항지진이라는 특수한 상황이 반영되어 특별회계에 11억원이 증액되었다. 예산안 변동률을 보면, 경기도의회는 수호자와 주창자가 경상북도의회보다 활발하게 활동하고 있으며 이들의 정치적 거래를 통해 예산 변동폭을 넓히고 있다는 것을 알 수 있다. 반면 경상북도의회에서는 정당 간 정치적 거래의 필요성이 낮았기 때문에 적극적으로 수호자나 주창자 활동을 할 유인이 부족하다고 볼 수 있다. 대신 정치적으로 안정된 기반을 갖고 있기 때문에 소액 삭감지향이 관성적으로 유지되고 있다.

5. 의회 정당 구성과 예산심의

본 연구는 의회 정당 구성이 예산심의 행태에 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 첫째, 야당은 여당에 비해 통제지향적 질의를 하는 경향이 있으며 야당의 비중이 높을수록(즉, 정당 경쟁이 강해질수록) 통제지향적 질의가 높게 나타났다. 반면, 정당경쟁이 존재하지 않는 독점의회에서는 통제지향적 질의가 높지 않은 대신 경제지향성 질의가 높게 나타났다. 둘째, 위원회별로 봤을 때 통제지향성과 경제지향성은 정당 구성에 의한 패턴을 유사하게 따라가지만 정치지향성은 부서의 성격에 따라 편차가 크게 나타났다. 즉, 유권자가 실제로 체감할 수 있는 사업 분야일수록 정치지향성의 비중이 크게 나타났다. 셋째, 여성의원은 의회의 다수를 차지하고 있는 남성의원들과 다른 질의 성향을 가지고 있으며, 재선의원은 의회의 전반적인 질의 성향에 동조하는 경향을 보인다. 넷째, 정당 다양성이 높은 경기도의회는 통제지향적 예산심의에도 불구하고 기획재정위원회를 제외한 모든 위원회에서 예산이 증액되었으며, 그 경향은 다년간 일관되게 유지되어왔다. 반면, 정당 다양성이 부족한 경상북도의회는 항목의 수정 없는 미미한 수준의 삭감을 관행적으로 유지하는 모습을 보였다.

이러한 분석 결과들은 앞서 검토했던 이론들에 의해 뒷받침된다. 독점정당 구도인 경상북도의

20) 예외적으로, 포항 지진의 여파가 있었던 2017년 경상북도 예결위에서 소방예산 확충을 명분으로 정치지향적 질의의 비중이 높아졌다.

21) *"우리 위원회에서는 각종 사업의 타당성과 효과성에 대하여 면밀히 검토하여 어려운 경제여건 속에서 편성한 예산이 도민 모두에게 골고루 그 혜택이 돌아갈 수 있도록 최선을 다했으며, 무엇보다도 예산심사의 근본취지를 살려 단 한 건의 증액도 없는 삭감 위주의 심사 원칙을 지켰습니다."* (경상북도의회 박용선 예산결산특별위원장대리, 제289회 5차 본회의 중).

회는 당초부터 자신들이 원하는 방향으로 예산이 제출되었기 때문에 타협이나 조정을 거칠 유인이 상대적으로 적었다. 이는 압도적 우위를 점하고 있는 자유한국당이 우월전략으로 이미 스스로 만족한 상황을 조성했기 때문이다. 따라서 예산심의과정에서 적극적으로 예산을 삭감하거나 증액하고자 하는 역동성이 매우 떨어진다. 예산에 대한 의원 간 입장차가 크지 않고 이미 상임위원회 심사를 통해 조정이 이루어졌기 때문에 예결위에서 쟁점으로 부각할만한 항목이 많지 않았다. 따라서 심사가 형식적으로 이루어지게 되면서 예산안을 심의하는 것과는 거리가 먼 논의가 많아진다. 예를 들어, 경상북도 예결위 질의 다수가 심사대상 항목이나 예산과는 관련이 부족한 경제 관련 내용이기 때문에 표면적으로 높은 경제지향성을 보인다. 즉, 경상북도의회의 높은 경제지향성은 예산 절감 등 효율성 검토의 결과가 아니라 예산심의 과정에서 협상과 타협이 잘 이루어지지 않음을 보여주는 증거이다. 그리고 형식적인 예산심의 절차는 관성적이고 미미한 수준의 예산 수정이라는 결과를 초래한다. 이렇듯 경상북도의회 사례는 독점정당 구도의 의회에서 예결위의 예산심의가 한 정당의 이념에 편향된 예산을 그대로 통과시킴으로써 주민들의 다양한 요구에 대응하지 못할 가능성을 시사한다.

한편 경기도의회의 예산심의행태는 정당 구성이 다양할수록 예산 지출규모, 예산 수정율과 항목 우선순위 변동이 커지고 의사결정 속도에 영향을 미친다는 기존 연구가 국내의 사례에도 적용됨을 보여준다. 경기도의회에서 야당은 자신이 원하는 방향으로 예산 우선순위를 바꾸기 위해 종합심사에서 표면적으로 예산의 삭감을 요구하는 통제지향적 태도를 보인다. 여당도 야당만큼은 아니지만 통제지향성 질의로 종합심사를 이어나간다. 이는 그들이 검토하고 있는 현재 안이 실제로 양측 모두를 만족시키지 못하기 때문이다. 경제지향성이 그러하듯, 통제지향성이라고 해서 예산심의 과정에서 무조건 바람직한 속성은 아니다. 통제지향성도 예산항목의 심사와는 거리가 먼 질의-예를 들면, 자신의 권위를 확인하기 위한 발언을 포함하거나 자신이 옳다고 생각하는 정책을 더 빨리 추진하기 위해 용역예산을 대폭 삭감하고 즉시 본예산 반영을 요구하는 경우 등-를 포함한다. 그러나 실질적으로 예산안을 조정하는 계수조정 과정에서 야당은 적극적으로 협상을 통해 원하는 우선순위 항목에서의 증액을 이루어낸다. 독점의회처럼 예산결정을 압도하고 주도할 능력이 없는 여당은 야당과 비슷한 행태를 취함으로써 어느 정도 타협과 조정을 통해 자신들이 원하는 예산안을 이루고자 노력한다. 즉 여당의 암묵적 협조와 야당의 전략적 행동을 통해 (주로 증액된) 예산안이라는 내쉬균형의 결과물을 얻게 되는 것이다. 결과적으로 종합심사에서 보여준 의원들의 질의 성향과 실제 예산안 변동과정은 서로 모순된다.

정당 구성의 다양성은 성별과 선수 등 의원들의 개인적 배경의 다양성 구성에도 영향을 미친다. 정당 구성이 경쟁적일수록 의회 내 사회적 대표성이 강화되고, 정치적 기반의 불안정으로 인해 인적 구성의 회전율이 빨라진다. 즉, 정당 구성의 다양성은 이념 지향성이나 정치 공학적 측면에서 차이뿐만 아니라 의원 개인의 배경적 이해관계를 다양화시키는 방법으로 예산심의의 정치적 과정을 강화시키는 변수로 작용한다.

정당 다양성은 질의 성향 외에 예산심의 과정에도 영향을 미친다. 경기도의회 예결위와 경상북도의회 예결위는 2017년 12월 중 6근무일 동안 2018년도 예산안을 심의하였다.[22] 정당 다양성이

부족한 경상북도의회는 회의의 효율성을 매우 중시하여 회의가 시작될 때마다 효율적인 진행을 강조하며 질의자와 답변자 모두에게 간단하고 명료하게 발언할 것을 주문한다.[23] 총 16회의 경상북도의회 예산심의 중 2시간을 초과한 횟수는 2회에 불과했다. 그러나 경기도의회는 총 15회의 예산심의 중 2시간을 초과한 횟수는 8회이며, 3시간 초과도 5회나 되었다. 일과시간을 넘어 예산 심의가 계속된 경우가 6근무일 중 총 5일이나 되었다. 이는 경기도의회가 예산안에 동의하지 못하고 논쟁하는 경우가 경상북도의회에 비해 현저히 많음을 입증한다.

의회 내 논쟁과 더불어 경기도의회는 경상북도의회보다 집행부와 대립각이 더 크게 나타나는 양상도 보인다. 국회에서 여당인 더불어민주당은 경기도의회에서는 비록 야당이지만 다수를 차지하고 있다. 이로 인해 경기도의회의 더불어민주당 소속 의원은 중앙정부의 정책지침을 도지사 공약보다 우선하고자 하는 발언을 많이 하는 편이다. 예를 들어, 더불어민주당 윤재우 의원은 "*지사님께서 하고 싶어 하는 게 최우선이고 더불어민주당이 제안한 거는 우선순위에서 밀린다*"라고 지적하였고, 같은 당 정희시 의원은 "*문재인 정부의 기본적인 생각인데 거기에 반대를 하는 겁니까?*"라고 같은 당 소속인 중앙정부의 지침을 따를 것을 촉구하고 있다. 경기도의회의 예산결산특별위원회 위원장은 발언자에게 정당과 지역의 이익에 부합하는 발언 대신 통합적 자세를 취할 것을 촉구하고 있다.[24]

경기도의회와는 대조적으로 경상북도의회는 도지사의 공약 이행을 뒷받침하고 권위를 존중하는 발언이 자주 발견된다. 자유한국당 배진석 의원이 "*이게 민선 6기의 지사님의 공약사업이고, 지사님께서 강력하게 추진해 오시고, 그런 부분 아니겠습니까?*"라며 도지사의 공약사업을 강력하게 지지하는 발언을 대표적 예로 들 수 있다. 심지어 무소속 황병직 의원도 "*김관용 지사님의 민선 6기, 정말 대한민국의 전무후무한 그런 사례인데, 공과는 분명히 있을 수 있겠습니다만 그것은 후 역사에서 판단할 문제이고, 퇴임식에 소홀함이 없도록 해주시기 바랍니다*"라는 발언을 통해 도지사의 권위와 업적을 인정하고 의전 준비에 우선순위를 두고 있었다. 경상북도의회의 예산결산특별위원회 위원장은 경기도의회에 비해 심사 담당자의 복장을 지적하는 등 집행부에 권위를 확인하고 당부하는 경향도 컸는데, 특히 심사 말미에 발언에서 그 경향이 두드러진다.[25]

---

22) 경기도의회 예결위는 2017년 12월 4일(월)부터 11일(월)까지, 경상북도의회 예결위는 12월 1일(금)부터 8일(금)까지 6근무일 동안 차년도 예산안을 심의하였다. 그러나 근무일 수는 같지만, 두 의회의 예결위가 예산안을 심의하는 총 시간이 같지는 않다. 회의록에 따르면, 경기도의회 예결위는 자정 가까이까지 심의가 계속된 경우가 종종 있으며, 본예산 심사가 있는 날에는 항상 밤 10시가 넘어서야 끝이 났다. 경상북도의회 예결위는 심의 시간이 상대적으로 짧다.

23) *먼저 제안설명을 듣는 순서입니다만 시간을 절약하는 취지에서 간부소개만 받고 제안설명은 유인물로 대체하고 속기록에 등재하고자 하는데 위원님들 양해해 주시겠습니까?... 효율적인 회의 진행을 위하여 일문일답식으로 진행하고자 하는데 위원님 여러분 이의 없으십니까?... 그러면 위원님들께서는 간단명료하게 질의해 주시고, 소방본부 관계공무원께서도 명확한 답변으로 보충질의가 나오지 않도록 해 주시기를 부탁드립니다.* (경상북도의회, 자유한국당 한창화 의원)

24) *"예산서를 보다 보니까 담아 있는 데가 많아요, 빼낼 데가 좀 있는 것 같고요. 내가 하면 로맨스고 남이 하면 불륜이고... 대화하고 질의하는 과정에서 보니까 그런 게 많이 느껴져요. 아까도 얘기했지만 정책적이든 지역 간이든 모든 것을 마음을 열고 소통해서 꼭 해결해 오십시오. 왜냐하면 그렇게 안 하면 여러 가지 문제가 많으니까 더 이상 긴 얘기는 안 하겠습니다."* (경기도의회, 더불어민주당 박동현 의원)

Ⅵ. 결론

지방의회의 예산심의는 논의 내용이 최종 예산에 거의 반영되지 않거나 심의가 형식적으로 진행된다. 경기도의회는 통제지향적 질의가 강하게 나타났음에도 불구하고 실제 예산안에서는 대부분 증액이라는 결과로 나타났다. 경상북도의회는 질의의 다수가 예산심사와는 거리가 먼 경제지향성 질의였으며, 심사를 통해 조정이 일어났다는 것을 확신할 수 있을 만큼의 예산 변동이 일어나지 않았기 때문에 예산심의가 예산 결정에 영향을 미쳤다고 결론짓기 어렵다. 이러한 사실들은 예산심의 과정이 정치적 역학구도에서 자유롭지 않다는 것을 보여주는 한편, 예산결산특별위원회의 종합심사가 실제 예산과는 상관없는 보여주기식 심사가 될 수 있다는 우려를 제기한다. 실제 예산심사와 괴리된 질의는 예결위 심사의 품질 하락을 불러올 수 있으며, 예산운영의 역량을 저해할 위험이 있다. 실질적인 예산심의와 예산운영 역량을 강화하기 위해 경기도의회는 합의와 조정을 통한 예산심의의 결과물이 실제 예산에 반영될 수 있도록 하는 연계성을 높이는 노력이 요구된다. 경상북도의회는 보다 구체적인 예산지표에 관심을 가짐으로써 예산의 감시관리 기능을 강화해야 한다. 또한 생색내기 수준에서 삭감을 지향하는 관성적 계수조정 행태에서 벗어나 다양한 관점에서 정책과 예산을 심사할 수 있는 역량을 갖춰나가야 할 것이다.

본 연구는 질적사례연구를 통해 정당 구성과 예산심의행태와의 관계를 일반화하는 데는 한계를 갖고 있다. 각 지역이 가진 정치적 역학관계만 해도 도지사와 의회의 관계, 중앙 당파성과의 차이, 지역 향토 세력과의 유착 정도, 무소속의 당파성, 정치적 변동에 따른 의원들의 당적변화 등 무수한 변수가 있을 뿐만 아니라, 지역별로 경제적 요인(재정여건), 사회적 요인(인구 구조 및 산업구조), 제도적 요인(제도의 경로의존성) 등의 차이도 다양하기 때문이다.

지방의회에 관한 기존의 연구는 대부분 당파적 획일성을 부정적이고 극복해야 할 대상으로 논의하지만, 동시에 정당 다양성이 초래할 의사결정의 비효율성도 우려하고 있다. 그러나 지방분권 강화의 목소리가 높은 최근, 정당 구성과 관련한 상반된 견해에 상관없이 지방의회에 의한 실질적 예산심의 역량을 담보하는 것이 성공적인 지방분권화를 위한 최대 과제가 되었다. 본 연구는 지방의회 의원들의 예산 질의를 분석해 유형화함으로써 정당의 경쟁 정도에 따라 예산심의 행태가 달라짐을 확인하였으며, 이를 통해 이념과 독점구도로 점철된 현 지방의회에서 실질적 예산심의를 구현하기 위한 함의를 제공하고 있다. 지방의회 정당 다양성과 예산심의 행태에 관한 연구의 필요성과 시의적절성이 본 연구의 일부 한계를 상쇄한다.

본 연구는 향후 복수의 분석자가 여러 차례에 거쳐 질의방식을 검토하고 합의하는 과정을 통해 분석의 객관성을 높여야 하는 과제를 가지고 있다. 또한, 다른 시도의회도 분석하여 정당 구성이

25) ○위원장 한창화: *그 다음에 우리 동해안발전본부장님!* ○동해안발전본부장 김경원: *예.* ○위원장 한창화: *지금 11.15 지진으로 우리 해양 쪽에 피해가 있지요?...하여튼 철저한 대책을 좀 부탁드리고요.* ○동해안발전본부장 김경원: *예, 알겠습니다.* ○위원장 한창화: *오늘 많은 위원들이 질의를 했습니다만 우리 배진석 위원님께서 SOC사업은 주민복지 차원에서 다루어야 한다는 그러한 말씀을 해주셨습니다. 우리 건설도시국장님!* ○건설도시국장 양정배: *예.* ○위원장 한창화: *이 부분을 명심하시고, SOC사업은 주민복지입니다. 명심하십시오.* ○*건설도시국장: 양정배 위원장님도 많이 도와주십시오.*

정말로 일반화할 수 있을 만큼 예산심의 상호작용에 영향을 미치는지 더 넓게 알아볼 필요가 있다. 다년간의 회의와 추가경정예산회의에서도 같은 패턴을 가지고 있는지 알아보는 것도 같은 목적에서 필요한 부분이다.

참고문헌

강윤호. (2000). 정책연구논문/제도, 제약 및 관료의 예산결정행태: 지방정부 예산결정에 대한 신제도주의적 접근.「한국정책학회보」, 9(1), 79-109.

김기언. (1994). 정책논단: 지방의회 회의록 분석을 통해 본 예산심의의 문제점과 개선방안: 경기도와 전라남도를 중심으로.「한국행정학보」, 28(3), 1091-1103.

김성철·장석영·강여진. (2000). 국회 예산심의의 결정요인에 관한 실증분석.「한국행정학보」, 34(2), 219-237

김성철·윤진훈. (2004). 한국 행정부의 예산안편성에 관한 연구.「한국행정학회 학술발표논문집」, 210-228.

김종순. (1995). 지방의회의 예산심의 실태분석: 서울시 의회를 중심으로.「한국행정학보」, 29(3), 641-660.

김호균·김정인. (2017). 기초 지방의회 의원의 다양성에 관한 경험적 연구.「지방정부연구」, 20(4), 409-432.

나중식. (1996). 지방의회 예산심의 결정요인분석.「한국행정논집」, 8(2), 277-303.

_____. (2003). 당파성이 기초의회 예산심의에 미치는 영향분석.「한국정책학회보」, 12(2), 111-137.

도묘연·이관률. (2008). 이익집단 활동패턴의 다양성과 일치성.「한국지방자치학회보」, 20(1), 135-156.

박광국·황종규. (1994). 지방정부 예산결정과정에서 지방의회의 역할에 관한 연구.「한국행정학보」, 280, 241-261.

박근후·강장석. 지방의회의 지방정부 재정감시 강화방안.「의정논총」, 12(1), 189-215.

박기묵·최원삼. (2003). 지방자치가 지역개발과 사회복지에 미치는 영향.「한국사회와 행정연구」, 14(2), 161-175.

박충훈. (2016). 개발정책과 복지정책간 예산심의의 성격 비교: 경기도의 2007-2014 년 예산심의를 중심으로.「지방행정연구」, 30(3), 23-60.

배응환. (2006). 지방정치엘리트 (지방의원)의 배경연구: 대전광역시를 중심으로.「행정논총」, 44(3), 33-65

서인석·권기헌·이종구·김태진. (2009). 국회 및 서울시의회 예산총괄심의과정에서의 의사결정: 질적연구방법을 활용한 예산결산특별위원회 회의록분석.「한국행정학보」, 43(4), 47-80.

송광태. (2016). 지방의회 의정감시의 운영실태와 활성화 방안.「한국지방자치학회보」, 28(3), 135-160.

송광태, 장선희. (2001). 지방예산과정에서의 지방의회의 심의기능.「경기논단」, 3(4), 41-62.

신원득·이용환·문현미. (2016). 지방의회 예산결산특별위원회 운영의 효율화 방안.「정책연구」,

1-135.
윤영진. (1994). 광역의회의 예산심의행태에 관한 연구: 대구시와 광주시를 중심으로.「한국행정학보」, 27(4), 1033-1050.
이성숙·전성훈·김성철. (2017). 지방의회 예산심의의 요인에 대한 의원과 공무원의 인식에 관한 연구: 경기도 연정을 중심으로.「지방행정연구」, 31(1), 165-189.
이승기. (2002). 지방의회 예산심의에 관한 연구.「지역정책연구」, 13(1), 41-62.·
이영균. (1996). 예산편성의 합리성 제고방안.「감사」, 45, 44-50.
이영희·이영균. (2010). 지방의회의 의정활동 평가.「한국정책과학학회보」, 14(2), 179-209.
이준원. (2000). 기초자치단체의 예산편성과정에 관한 사례연구.「한국행정학보」, 33(4), 153-168.
장연수. (2008). 광역의회의원들의 예산결정구조 모형에 관한 연구-경기도 의회를 중심으로.「지방행정연구」, 22(1), 179-207.
전상경. (1993). 지방정부 예산편성 행태와 지방의회 예산심의 행태에 관한 가설적 논의: 부산시를 중심으로.「한국행정학보」, 27(4), 1051-1072.
조성대·홍재우. (2012). 연합정치의 비교정치적 맥락과 한국적 적용.「역사비평」, 24-56.
전성훈. (2009). 서울시의 예산편성에 대한 의원과 공무원의 인식조사: 예산결정이론을 중심으로.「한국지방재정논집」, 14(3), 73-103.
정원섭. (2002). 정부예산 편성과정의 문제점과 개선방안.「한국정책연구」, 1, 215-231.
주기완. (2017a). 지방예산심의의 영향요인과 활동에 대한 인식차이 연구.「공공사회연구」, 7(2), 106-143.
_____. (2017b). 지방의회 예산심의의 개선방안에 대한 인식차이 분석: 경상남도 의원과 집행부 공무원의 인식 중심으로.「국정관리연구」, 12(2), 81-112.
주기완·윤성식. (2012).「법문사」.
최창렬. (2014). 민주화 이후의 연합정치의 함의.「대한정치학회보」, 22(3), 25-48.
황종규. (2005). 기초의회 예산심의 행태에 관한 비교연구.「한국행정학보」, 39(3), 159-178.
Alt, J. E., & Lowry, R. C. (1994). Divided government, fiscal institutions, and budget deficits: Evidence from the states. *American Political Science Review*, 88(4), 811-828.
_____. (2000). A dynamic model of state budget outcomes under divided partisan government. *Journal of Politics*, 62(4), 1035-1069.
Bernard, M. L., Bier, A., Backus, G. A., & Hills, R. G. (2010). Political dynamics determined by interactions between political leaders and voters (No. SAND2010-1729C). *Sandia National Laboratories.*
Binmore, K. (2007). Game theory: a very short introduction (Vol. 173). *Oxford University Press.*
Buchanan, J. M., & Tollison, R. D. (Eds.). (1984). The Theory of public choice--II. *University of Michigan Press.*
Clarke, W. (1998). Divided government and budget conflict in the US states. *Legislative Studies Quarterly*, 5-22.
Cutler, L. N. (1988). Now is the time for All Good Men. *Wm. & Mary L. Rev.*, 30, 387.

Dye, T. R. (1966). *Politics, economics, and the public: Policy outcomes in the American states.* Chicago: Rand McNally.

Fiorina, M. P., & Noll, R. G. (1978). Voters, bureaucrats and legislators: A rational choice perspective on the growth of bureaucracy. *Journal of Public Economics*, 9(2), 239-254.

Gintis, H. (2000). Game theory evolving: A problem-centered introduction to modeling strategic behavior. Princeton university press.

Lindblom, C. E. (1968). The policy-making process. *Prentice-Hall.*

Niskanen, W. A. (1971). Bureaucracy and representative government. *Transaction Publishers.*

Scartascini, C., & Crain, W. M. (2002). The size and composition of government spending in multi-party systems.

Solé-Ollé, A. (2006). The effects of party competition on budget outcomes: Empirical evidence from local governments in Spain. *Public Choice*, 126(1-2), 145-176.

Sundquist, J. L. (1988). Needed: A political theory for the new era of coalition government in the United States. *Political Science Quarterly,* 103(4), 613-635.

Tullock, G. (2001). Efficient rent seeking. In Efficient Rent-Seeking (pp. 3-16). Springer, Boston, MA.

Wildavsky, A. B. (1986). Budgeting: a comparative theory of the budgeting process. *Transaction Publishers.*

_____. (1991). The New Politics of the Budgetary Process. Scott. *Foresman and Company.*

Winters, R. (1976). Party control and policy change. *American Journal of Political Science*, 597-636.

박동규(朴東奎): 연세대학교에서 경영학 학사학위를 취득하고, 현재는 동대학원 행정학과 석사과정에 있다. 주요 관심분야는 정책평가, 정부개혁, 비교연구 등 이다(eashine9257@naver.com).

윤창근(尹昶根): 미국 University of Kentucky에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재는 연세대학교 행정학과 BK사업단에서 연구교수로 있다. 주요 관심분야는 정책이론, 조직이론, 실험방법론 등에 관심을 갖고 있다 (yuchge@gmail.com).

〈논문접수일: 2018. 4. 10 / 심사개시일: 2018. 4. 16 / 심사완료일: 2018. 5. 9〉

Abstract

Analysis of Local Council's Budget Deliberation Difference by Party Composition: Focusing on the Council of Gyeonggi and Gyeongbuk Province

Park, Donggyu

Yun, Hanggeun

The discussion of constitutional amendments for decentralization calls attention to the role and importance of the local council as a precondition for implementing decentralization. In particular, there is a concern that the specificity of Korean domestic politics, which is highly biased by the local political environment, may be a stumbling block to decentralization. This study examined how political diversity in local council affects budget examination, which is the main role of the council. For this purpose, the Gyeonggi and Gyeongbuk provinces, which have different political party diversities, were selected and analyzed the council members' query behavior and actual budget changes. The results of the analysis are as follows. First, the behaviors demanding cutbacks are higher in the divided council than those in the monopolistic council. Second, the council, which has high political diversity(Gyeonggi Provincial Assembly), increases the budget adjustment despite the cutback-oriented behavior. On the contrary, the monopolistic council(Gyeongbuk Provincial Assembly), tended to be inert and formal in a budget adjustment. Third, the budget deliberation behaviors of the council are different by the nature of the committee. Fourth, the party composition also affects the sex and the electorate diversity, having the budget review behavior vary according to these diversities. In addition, this study provides an implication to implement the effective budget deliberation under the different political environment of the local council. For example, it assures that the budget deliberation behavior is changed by the degree of party competition by typifying the budget queries of the local council members.

Key Words: Local Council, Party Diversity, Budget Deliberation, Inquiry Inclination