

지방자치단체의 세출예산편성시
지방의회의 참여에 관한 연구

(연구보고요약서)

2005. 7.

서울특별시의회

연구 요약문

제 1 장 서 론

1. 연구의 목적

최근 우리나라는 지방자치단체 자치성확보를 위한 열기가 높아지면서 지방자치단체장의 사업능력이 과시되는 경향이 있다. 이는 본질적으로 예산편성권이 지방자치단체장에게 있고 그의 의견이 1순위가 되기 때문이다. 2004년 안산 예산감시네트워크에 따르면, 2004년 11월 22일부터 30일까지 5급 이상의 공무원 270여명을 대상으로 설문조사를 한 결과, 예산편성시 단체장 의견을 1순위로 꼽는다고 응답한 공무원이 117명으로 42.09%를 차지했고, 예산요구서 작성시 자치단체장의 의견을 반영하고 있다는 응답이 115명으로 41.37%를 차지했다고 한다.

본질적으로 예산은 국민의 경제활동으로부터 국가 또는 지방자치단체가 강제 징수한 재원을 가지고 사용하는 것이기 때문에 財政民主主義(fiscal democracy)의 이념이 출발점이 되어야 한다. 예산편성과정을 통해 집행부는 결정과정의 합리성을 높이기 위해 경제학적 접근과 계량적 기법을 동원하기도 하고, 결정의 객관성확보를 위한 절차들을 거치기도 한다. 그런가 하면 다양한 이익의 충돌과 조정을 수행하기도 한다.

하지만 문제는 이러한 집행부의 공식적인 예산편성 이전에 직접적으로 영향을 받을 수 있는 시민의 이해와 정서보다는 집행부처 중심의 의사결정에 따라 예산이 편성되는데 있다. 만약 주민의 이해와 직접적 관련사업의 경우, 예산편성과정에서 이해당사자인 당해주민이나 주민의 대표기관인 서울시의회의원의 의견을 수렴하고 반영하는 것이 오히려 집행부의 예산편성권의 정당성을 제고시킬 뿐만 아니라 정책순응도 제고 면에서 효과적이라는 것이 일반적인 견해로 이해되고 있다.

이에 본 **과제**는 지방자치단체의 예산편성과정에서 이해관계가 있는 지방의회와 시민이 참여할 수 있는 방안을 모색함으로써, 지방의회와 지방자치단체 간 상호경쟁 및 협조에 의한 예산편성 합리성을 제고하고, 시민의 대표기관인 시의회의 정책결정을 통한 예산편성 참여로 민주이념을 실현하며, 주민들의 정책이해도를 향상시킴과 동시에, 지방자치의 한 축으로서의

시의회 위상을 제고하는데 연구목적의 초점을 두고 첫째, 로컬 거버넌스의 한 구성체로서 시의회의 효과적인 예산편성과정에서의 참여를 위한 법률제도적, 행정절차적, 조직행태적 개선을 모색하고, 둘째, 재정민주주의에 입각한 시의회 중심의 예산활동 등 정책참여기능을 연계하는 방안을 강구하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

본 과제의 연구목적은 주민의 대의기관으로서의 지방의회가 예산편성과 관련하여 참여할 수 있는 방안을 모색하는 것이다. 구체적인 연구 내용 및 범위는 다음과 같다. 이러한 연구의 내용과 범위에 따라 본 연구에서는 인터뷰조사를 통해 전반적인 실태와 정책방향에 대한 인식과 설문조사를 통해 구체적인 인식 및 기대효과 등을 조사하고자 한다. 이때의 연구대상은 서울시의회의 시의원 및 공무원 등을 대상으로 이루어진다.

연구내용	연구범위
1. 로컬 거버넌스와 재정민주주의에 따른 지방의회의 의의	<ul style="list-style-type: none"> ▽ 로컬 거버넌스와 시의회의 예산참여 검토 ▽ 재정민주주의와 시의회의 예산참여 검토
2. 예산편성 관련 지방의회의 참여 실태	<ul style="list-style-type: none"> ▽ 지방의원 및 전문가 심층면접조사 ▽ 주요국의 지방의회 사례분석 ▽ 서울시의회 실태분석 및 인식조사
3. 예산편성 관련 지방의회의 참여 문제점 분석	<ul style="list-style-type: none"> ▽ 법률 제도적 문제점 분석 ▽ 행정 절차적 문제점 분석 ▽ 조직 행태적 문제점 분석
4. 서울시의회 참여방안 및 역할 정립	<ul style="list-style-type: none"> ▽ 면접조사 ▽ 설문조사

제 2 장 예산편성참여에 관한 이론적 논의

1. 예산제도와 지방의회 참여

가. 지방의회의 역할과 중요성

예산과정에서 지방의회의 예산과 관련된 권한은 단순히 예산안이라는 안건을 절차에 의해 심의·통과시키는 제도상의 권한(지방자치법 제118조)만을 의미하는 것이 아니다. 이는 지방의회가 지역경제에 직접적인 영향을 미치는 주민의 조세부담과 복지문제 및 지역발전과제를 결정하는 가치절삭이 구체적으로 표현되는 예산안을 심의할 뿐만 아니라 지방자치단체의 집행기관에 부여된 재정집행권행사의 행사과정과 결과에 대한 감독과 시정을 할 수 있는 권한도 포함하고 있다.

의회는 시장 또는 집행기관, 고객 및 의회의 분과위원회간에 필연적으로 밀접한 관계를 형성하고 있으며, 의회는 이러한 공생적 관계를 파괴하려고 하지 않는다. 지방의회는 예산결산과정을 통해 집행부의 정책과 사업의 규모 및 타당성을 검토함으로써 집행부를 감독·통제하고, 집행부의 사업과 주민의 요구와 부합여부를 검토함으로써 주민의 요구 및 이익을 행정에 투입·반영하는 것이다.

예산결정과정은 집행기관, 지방의회, 이익집단, 시민단체 등 지방정치체제 안에 있는 모든 관계집단의 상호작용 속에서 이루어지는 정책형성의 과정이다. 그러므로 집행기관의 각 부서에 의한 예산요구서 작성은 의회와 주민의 의사를 반영·통합하는 절차이어야 한다.

앞으로 지방정부는 가속화되고 있는 지식정보화·세계화·지방화의 추세로 인하여 지방행정수요의 양이 증대할 뿐 아니라 그 유형도 다양해지고 또한 그 질적 수준도 높아질 것이며, 시민의 정치의식수준이 변화되어 지방정치·지방행정에 대한 참여요구가 한층 강화될 것으로 보인다.

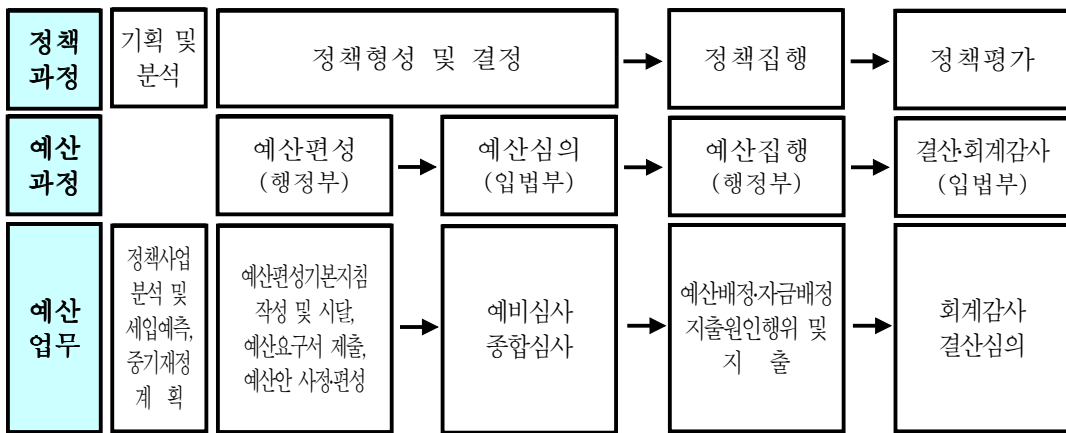
시민의 이러한 참여적 갈증을 해소할 수 있는 공식적인 채널은 지방의회이며, 이때 지방의회가 시민을 참여를 활성화하고 대변하는 지방자치의 선도적인 역할을 담당할 수 있다는 점에서 지방의회가 예산결정과정에 참여하는 것은 당위적이며 중요한 활동이다.

나. 예산과정에서의 시의회 참여

일반적으로 예산과정은 예산편성, 예산심의, 예산집행, 결산 및 회계감사의 4단계과정으로 구분된다. 이러한 구분은 중앙정부의 예산에서 뿐 아니라 지방자치단체의 예산에서도 마찬가지다. 예산의 4 단계과정 중 3 단계과정은 각기 다른 회계연도(총 3년)의 예산에 관한 과정 이기는 하지만 1년 중 어느 시점에서 보든지 동시에 진행된다. 예산과정의 4단계에서의 의회 의 참여절차와 특성을 알아보기 위해 다음 그림과 같이 예산과정을 정책과정과 연계하여 각 단계별 업무를 나열하였다. 이때, 의회가 주체적으로 참여하고 있는 단계는 예산심의단계와 결산승인 및 회계감사단계이다.

우리나라 지방자치단체의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 그 해 12월 31일에 종료 한다. 예산과정은 다음과 같다. 지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 사·도는 회계연도 개시 50일전까지, 지방의회에 제출하여야 한다. 지방의회는 지방자치단체 장의 동의 없이 지출예산 각 항의 예산증액 또는 새 비목을 설치할 수 없다.

정책과정과 예산과정과의 연계



지방자치단체장이 편성한 지방예산안은 이에 대해 의결권을 갖고 있는 지방의회의 심의·의결을 거쳐 확정되는데, 이러한 예산심의는 지방의회가 지방자치단체의 재정활동을 사전에 심의·조정함으로써 집행부에 대한 재정통제 및 감독하는 제도이다.

그러나 우리나라 지방의회는 예산심의과정에서 세입예산과 세출예산의 삭감, 비목의 삭제는 제한이 없지만 집행기관의 동의 없이 집행부가 제출한 예산 각 항의 전부를 증가하거나 새로운 비목을 설치할 수 없다는 문제점이 있다.

다. 지방의회 예산참여의 한계

예산심의는 사전적 통제제도이기는 하나, 비효율적인 사업의 개편이나 주민의 의사를 반영하는 새로운 사안을 추가하거나 건의할 수 없어 실질적인 참여제도로는 부적합하며, 결산 및 회계감사는 예산집행 후 사후적통제로 일방적인 정치적 선심성 정책에 의한 예산낭비를 원천적으로 방지하는 데는 한계가 있다. 결국 지방의회는 주민의 의사를 대변하고 집행부의 선심성경향이 있는 독단적 정책결정을 견제하는 역할을 수행하는데 어려움을 겪을 수 있다.

예산과정에서 지방의회가 적극적으로 참여할 수 있는 단계인 예산심의단계와 결산단계가 이러한 한계를 가지고 있다는 것은 지방의회가 지방재정사항과 관련하여 정책결정과정에 보다 적극적으로 참여하기 어렵다는 것을 의미한다.

그러므로 지방의회가 지방자치단체의 대표구성원이자 주민의 대변인으로서, 그리고 지방재정의 건전한 운용을 위한 정책책임자로서 적극적인 정책결정에 관여하기 위해서는 이러한 예산결정과정에 참여할 수 있는 한계성을 극복할 필요가 있다.

2. 예산과정참여의 타당성

가. 로컬거버넌스와 지방의회

거버넌스(governance)¹⁾라는 용어는 로마위원회에서 ‘통제메커니즘’을 중시하는 개념정으로 사용되었는데, 이는 안전, 번영, 일관성, 질서, 체계에 대한 지속성을 제공하는 노력 그리고 이러한 노력을 하는 사회체계와 그 활동의 통제 메커니즘을 의미한다.

오늘날 로컬 거버넌스는 종래의 지방정부나 시민참여개념을 포괄하는 것으로 단순한 시민참여개념보다 급진적이고 적극적인 개념으로서 국가기관인 행정기관, 자본영역인 기업, 시민사회구성원인 시민집단 간의 ‘관계’에 근거하여 공사간의 구분 없이 협력과 참여라는 파트너십(partnership)을 통하여 도시의 공공문제를 해결해 나가는 방식으로 정의되고 있다. 로컬 거버넌스에서 지방의회는 민주적인 지역사회로 발전시키고, 시민의 자율성과 참여를 향상시키는 중추적 역할을 수행할 필요가 있다.

1) 거버넌스(governance)라는 단어의 어원을 살펴보면 ‘키를 조정한다(steer)’와 ‘항해한다(pilot)’는 의미를 갖는 그리스어 ‘kybenan’과 ‘kybernetes’에서 비롯된 것이다. 따라서 어원에 충실하면, ‘거버넌스’란 조직 혹은 사회가 스스로의 방향키를 조정하는 과정이며, 그 과정에는 커뮤니케이션과 통제의 역동력(dynamics)이 핵심적인 것들로 볼 수도 있다(Rosenau, 1995).

이에 따라 요구되는 세부적인 역할은, 정책제안자로서의 역할, 감사 및 심의자로서의 역할, 분쟁조정자로서의 역할, 민원해결자로서의 역할, 정책홍보대사로서의 역할이 필요하다.

이러한 지방의회의 역할을 수행하기 위해서 지방의회의 합리적이고 효율적인 운영이 전제 되어야 하며, 제도적인 측면의 개혁도 중요하지만 우선 집행기관의 공무원과 지방의회의원들의 봉사와 희생정신, 적극적인 참여태도 등이 더욱 중요하다.

나. 재정민주주의와 지방의회

시민의 대표로서 시의회가 예산심의를 통해 수행할 것으로 기대되는 규범적역할은 정책형성과 행정부에 대한 감독 등 두 가지로 요약할 수 있다 예산심의과정에서 시의회의 역할은 보호자와 주창자의 양 측면을 다가지고 있는 바, 보호자역할은 예산심의에서 주로 삭감의 형태로 나타날 것이며, 주창자역할은 증액으로 나타날 것이다. 그런데 오늘날 현실적으로 지방의회의 예산심의는 주창자의 역할보다는 보호자의 역할에 치중되어 있다.

보다 진정한 의미의 재정민주주의를 실현하기 위해서는 지방의회의 예산결정과 관련된 기능을 보완 또는 강화하는 적극적인 방안이 필요하다. 즉, 지방의회의 예산심의 기능을 보완하거나 예산편성과정에서 의회의 적극적인 참여로 예산결정과정에서 의회의 역할을 강화하는 방안을 모색하여 보다 납세자인 국민의 의견을 반영하고 그에 따라 운용되도록 하는 재정민주주의를 실현하는데 주력할 필요가 있다.

다. 종합적 논의

지방의회는 로컬 거버넌스를 이끄는 주체이자 국민의 대변자로서 재정민주주의에 입각하여 보다 적극적인 참여를 하여야 한다. 그러기 위해서는 지방의회는 통치중심으로서의 권위적 기관에서 자율적이고 다양한 시민사회조직과 정책결정과 집행의 권력을 공유하는 공동통치기관으로 변모되어야 한다. 또한 민주적이며 적극적인 참여방식으로 로컬 거버넌스의 통합과 응집성을 보장하는 역할을 하는 것이 세계화시대에서 지방의회에 기대하는 역할이다. 이러한 역할을 하는데 중요한 것은 지방의회가 제 역할을 다하면서 지역주민과의 능동적 신뢰를 구축하는 것이다. 재정민주주의 차원에서 정책형성의 일환으로서의 예산편성에 대한 시민참여가 이루어지기 위해서는 지방정부에서 시민참여의 구체적인 방안에 대한 충분한 조사와 연구가 필요하다. 특히 지방자치단체가 제시한 계획안과 예산안을 토대로 한 논의와 의견청취가 아니라 사업계획과 예산편성을 구상하여 지방의회의 역할을 공고히 해야 할 것이다.

3. 지방의회의 예산편성참여 필요성

가 민주적 정책결정

진정한 재정민주주의 실현을 위해 지방의회는 예산결정과정에서 지역주민을 이끌고 그들의 의견을 수용하여 예산낭비 없이 효율적으로 재정운용을 이룰 수 있도록 하는 핵심적 역할을 해야 한다. 지방의회는 예산결정기능을 강화할 필요가 있는데, 그것은 예산집행을 결정하는 핵심과정인 예산편성과정에 지방의회가 참여해야만 하는 이유를 다음과 같다.

지방의회의 예산편성과정에의 참여는 로컬 거버넌스를 조정하는 민주적 구성체로서 지방의회가 충실한 역할을 하게 하는 발판이 되기 때문이다. 이러한 역량을 발휘할 수 있는 적극적인 통로는 사실상 지역주민을 위한 예산책정이 확정되는 예산편성과정에 관여하여 견제하는 것이다. 예산편성과정에서의 지방의회참여는 보다 고유한 권한인 정책결정자(정책제안자)로서의 역할을 충실히 수행하게 될 것으로 기대된다.

나. 재정민주주의 실현

지방의회의 예산편성참여는 주민인 납세자의 불편사항이나 요구를 대변해 주는 입법부의 역할을 통해 재정민주주의의 근본적인 원리와 절차를 실현하는 기초과정이기 때문이다. 대체로 지방의회는 예산결정과정에 있어 예산제안에서부터 예산안채택에 이르기까지 체계적이고 다각적·적극적인 관여를 할 수 없으며, 다만 예산안이 수립된 후 예산심의단계에서 예산항목을 삭제하거나 단체장의 동의 하에 증액하는 소극적 관여에 그치고 있기 때문에, 이미 결정된 예산의 범위 내에서 참여하는 것은 재정민주주의를 실현하는 핵심기구로서의 기능을 가시화하지 못하고 있다.

이것은 예산결정이 자칫 지방자치단체의 장의 정치적 영향에 따라 독단적으로 이루어질 가능성이 높고 이에 대한 견제를 할 수 있는 납세자 본인인 시민은 예산과정의 공식석상에서 참여할 수 있는 통로가 제한되어 있다. 지방의회는 공식적인 참여자이며 납세자의 요구를 대변할 수 있는 공식적 정책제안자로서 활동할 수 있으므로 예산결정과정에서 지방의회의 참여는 적극 장려되어야 한다. 지방의회의 참여는 결국 재정민주주의를 더욱 공고히 하고자 하는 필요성에서 비롯된 것이라 볼 수 있다.

연도별 서울특별시 의회예산심의결과

(단위: 백만원)

구분 \ 연도별	2001	2002	2003	2004	2005
시장제안예산(A)	11,351,350	11,740,900	12,778,000	14,183,200	14,565,800
의회승인예산(B)	11,297,150	11,671,900	12,663,500	14,180,000	14,565,800
수정예산액(A-B)	△54,200	△33,000	△114,500	3,200	-
수정율(A-B/A)	△0.477	△0.281	△0.896	0.022	-

* 서울시의회자료 재구성

<표 2-1> 연도별 서울특별시의회 예산심의결과와 <표 2-2> 정례회 예산승인액을 연도말 예산총액과 비교해보면, 연도말 예산총액은 2002년도 이래로 10%이상 증액되어 있으며 2003년도의 경우 15%에 이르고 있다. 이와 같은 현상은 규모의 경제라는 경영의미와 연도별 예산승인의 의미를 퇴색하게 하고 있다. 이와 같은 시의회의 예산편성참여의 당위성과 현재 처하고 있는 시의회 예산심의기능의 한계를 의미하고 있는 것이다.

정례회예산승인액과 연도말예산총액

(단위: 백만원)

구분 \ 연도별	2001	2002	2003	2004
연말예산총액(E)	11,632,010	12,957,841	14,543,249	15,855,254
당초승인예산(B)	11,297,150	11,671,900	12,663,500	14,180,000
예산증감액(E-B)	334,860	1,285,941	1,879,749	1,675,254
당초승인예산대비 증감 비율 (E/A)	2.964	9.924	14.843	11.814

* 서울시의회자료 재구성

제 3 장 외국 지방의회의 예산과정참여 실태

1. 미국

가. 일반적 특성

시의회는 시정의 모든 원칙결정과 당면문제를 풀어나가는 시장 주재의 실질적인 실무처리 회의로 운영된다. 주요 민원인 경우 민원인의 입장설명을 직접 들으며 처리해 나간다. 그러므로 의회가 원칙을 정하면 집행부는 그대로 시행해 나가는 체제이다.

무엇보다도 시를 구속하는 모든 계약은 시장이 결재하기 전 반드시 의회의 승인을 받도록 되어 있다. 즉 이미 처리된 사안에 대해 나중에 집행부에 질의하는 식의 회의운영이 아니라, 시장이 직접 회의를 주재하며 매사 시장과 시의원이 함께 결정한 사안들이므로 주요 사안을 한건 한건 결론지우며 처리해 나가는 식이다. 중요한 방침이 늘 의회에서 정해지므로 집행부가 일하기 편한 체제이다²⁾.

나. 지방예산제도의 특성

미국에는 현재 약 8만개를 넘는 지방정부(주정부 포함)가 있는데, 이 지방정부들의 다양하고 복잡한 특징을 정리하면,

- ① 예산제도의 체계화 노력 : 주정부의 예산에 관한 사무는 憲法 혹은 州法에 의해서 규정되었으며, 지방자치단체의 예산에 관한 사무는 州法 또는 自治憲章에 규정되었다.
- ② 다양한 예산주기로서 격년제로 개최하는 주의회가 있는 주에서는 주예산을 2년간 예산으로 편성하며 그렇지 못한 주와 지방자치단체는 단년도(單年度) 예산을 사용한다.
- ③ 다양한 예산편성유형은 크게 행정기관장예산형, 위원회예산형, 의회예산형 등이 있다. 통과된 예산은 주지사 또는 지방자치단체의 장의 서명이 있어야 유효하며, 예산의 집행과 검사는 연방정부예산과 유사하다.

특이한 점은 州예산이나 지방예산의 투자자본예산은 경상예산에서 분리해서 별도로 작성·심의하는 것인데, 대부분의 재원을 일반세입에서 충당하지 않고 주민투표로 승인한다.

2) 토페카시나 제퍼슨시의 경우 부시장 제도가 없다. 시의원 중에 1명이 부의장으로 선출되어, 보통 1년 임기로 부시장 역할(주로 시장 부재시 회의 주재)을 하게 된다.

다. 법률제도상의 참여지원

사례 1 : [뉴저지주] 프로그램 중심의 예산편성으로 의회의 예산분석 용이

사례 2 : [피닉스시] 정책회의와 공식회의공개, 주민의 의회 내 의사표명에 대한 법적명시

사례 3 : [로스앤젤레스시] 시의회 회의참석자는 의원뿐만이 아니라 시 공무원을 폭넓게
참석토록 조례에 명시

라. 행정절차상의 참여활동

사례 1 : [피닉스시] 예산편성시 시의회에서 정책지침 시달, 시민공청회 후 예산 확정

사례 2 : [피닉스시] 정책회의를 통한 정책사안을 공식회의 전에 미리 토의

사례 3 : [뉴저지주] 의회와 집행부간 여러 차례 정례회의를 거쳐 예산승인

사례 4 : [뉴욕주] 예산편성시 주의회가 예산요구서검토, 집행부서별 예산안공청회에
주의회 참석

사례 5 : [캘리포니아주] 예산분석을 통한 집행부 예산안 변경

마. 조직행태적 참여활동

사례 1 : [피닉스시] 시의원은 심의에 필요한 자료를 집행부(관계공무원 등)에 요청

사례 2 : [로스앤젤레스시] 입법분석실운영, 의원과 의회를 위해 조사와 분석서비스 제공

바. 시민의 참여사례

미국 시민의 예산감시운동 목표는 공통적으로 납세자의 권익을 옹호하는 것과 더불어, 조세 인상 반대와 납세자의 조세부담 축소, 재정적자의 축소와 균형예산, 낭비적이고 비효율적인 정부지출의 제거, 재정지출에 대한 정부기관의 책임성 확보, 탈세 및 조세회피의 방지, 공정과세와 조세체계의 단순화 등이다. 미국은 주로 각종 시민모임이나 시민단체 등을 중심으로 예산을 감시하거나 예산과정에 참여한다.

대표적인 단체는 예산낭비를 감시하기 위한 시민모임, 공익을 위한 납세자 모임, 정부감시에 관한 프로젝트, 전국납세자 연합, 조세정의를 위한 시민모임, 조세개혁을 위한 미국인 모임, 대안적 조세체도를 위한 시민모임, 공정과세를 위한 미국인 모임 등이 있다. 또한 미국은 납세자의 이익을 위해 정당조직을 결성하여 활동하기도 하였는데, 그 대표적인 정당이 '미국 납세자 당(the U.S. Taxpayer Party)이다.

미국 지방정부에서 행해지고 있는 예산편성과정의 시민참여방법으로는 시민조사, 주민회의, 시민자문위원회 등이 있다. 시민조사(citizen surveys)는 서비스 만족수준, 수요 및 우선 순위 결정을 위하여 예산과정의 초기단계에 주로 실시된다. 주민회의(public meetings)는 예산편성과정 또는 그 이전에 예산의 쟁점을 논의하기 위하여 종종 활용된다. 시민자문위원회(citizen advisory committees)는 예산과정에 적용할 수 있는 참여제도로, 제안된 예산안 또는 특별프로그램 검토와 같은 예산편성단계에서 활용할 수 있다.

2. 영국

가. 일반적 특성

영국의 지방정부는 1935년부터 2000년까지 기관 통합형의 정부형태를 채택하였다. 지방의회는 곧 지방정부를 의미하였다. 그러나 1999년 광역런던법의 제정으로 최초로 기관분리형의 지방정부가 탄생하게 되었고 2000년 지방정부법의 제정으로 다양한 형태의 지방정부가 가능하게 되었다. 런던의 광역정부(Greater London Authority)는 강력한 전략적 리더십과 책임성의 회복을 위하여 영국지방자치사상 최초로 채택된 기관분리형의 제도이다.

나. 지방예산제도의 특성

예산편성에 있어서 공공지출계획(Government Expenditure Plans)이 매우 중요한 의미를 지니고 있는데, 공공지출계획은 중앙정부 뿐만 아니라 지방공공단체, 공기업을 포함한 공공부문의 중기적인 지출예측을 포괄하고 있다.

공공지출계획은 각의에서 최종검토 후 확정하며 예산안은 이같이 결정된 공공지출계획을 근간으로 마련되는데, 세출예산은 의회의 심의의결을 거쳐 세출예산법(Appropriation Act)으로 확정되며, 세입예산은 세법개정내용을 하나의 세입법안으로 의회에 제출하여 승인거치지만 세입예산자체는 의회의 의결대상이 아니다.

영국의 예산편성의 방법과 과정에 있어서 우리와 차이를 보인다. 먼저, 지방의 지출규모와 내역을 결정한 다음, 세입에 대해 접근하는 방식을 취한다. 영국 지방재정의 세입부문은 우리와 달리 교부금보조금 등 중앙정부의 이전재원 규모가 정해지면 나머지 필요재원을 지방세수입으로 충당하는 운영방식을 취한다. 예산편성작업은 정책자원위원회가 회계연도의 예산목표와 가이드라인을 설정하면 각 분과위원회가 자체예산을 추정하는 방식을 취한다.

다. 법률제도상의 참여지원

사례 : [코벤티리시] 의회는 법률에 근거하여 시청내 모든 정보에 대한 접근권 소유

라. 행정절차상의 참여활동

사례 1 : [도버 District] 의회가 예산계획 자체에 먼저 동의한 후 편성이 시작

사례 2 : [코벤티리시] 의원전원회의를 통해 예산과 정책 틀 구성에 승인적용

사례 3 : [버킹검셔 County] 정책자원위원회가 예산우선순위를 평가하여 결정,
예산결정전에 주민의견수렴

마. 조직행태적 참여활동

사례 : [런던 광역정부] 매년 공공런던논쟁개최, 매달 질문시간 참석, 시민질문회 등 개최

바. 시민의 참여사례

영국은 주로 시민으로 하여금 사이버상에서 정책참여하도록 하는 장치들을 구비하는데 주력하고 있다. 이는 특히 중앙정부 뿐 아니라 지방정부에도 연계하는 장치로 활용되는 특징이 있다. 또한 영국의 지방정부가 기관통합형 구조를 가지고 있어 전자정부 포털사이트 등에서 참여공간이 집행부에의 참여 뿐 아니라 입법부에의 참여로 연결된다. 대표적인 사례로 정보포털사이트의 시민공간(Citizen Space) 개설, 영국 하원의 정보위원회에서 다양한 정책참여자들간 협의 이행에 대한 권고 등으로 인해 다층적 시민참여가 이루어지고 있다.

3. 일 본

가. 일반적 특성

일본의 지방의회가 오늘날 걱정하고도 능률적으로 운영되고 있는 것은 지방자치단체 의회의 의원, 장, 의회사무관계자의 부단한 노력이나 주민의 의회에 대한 이해에 의한 것 외에 법제가 정비되어 있기 때문이다. 일본 지방의회는 권한에는 의회해산권, 보수청구권, 불신임의결권, 의견표명권, 자문의 답변권, 의결권, 검사권, 조사권 등이 있다. 또한 우리나라의 회계계속원칙과는 달리 회기 중에 의결되지 못한 의안은 폐기된다.

즉 회기불계속의 원칙을 채택하고 있다. 지방의회의 조직은 크게 회의, 회의를 운영하기 위한 사무국 및 기타의 조직으로 이루어진다. 회의는 본 회의와 위원회 및 사실상의 조직(법정의 조직)으로 이루어진다. 위원회에는 상임위원회, 의회운영위원회, 특별위원회가 있지만 어느 것이나 의무적으로 설치되는 것은 아니다.

활동은 우리나라의 상임위원회와 거의 같이 해당 지방자치단체의 사무에 관한 의안진정·청원 등을 심사한다. 또한 예산 그 외의 중요한 의안진정 등에 대해서 공청회를 열어 이해 당사자, 학식과 경험이 풍부한 인사 등을 초빙하여 의견을 듣는다. 특정 중요사안 등에 대해서는 폐회중일지라도 상임위를 열어 심사하는 등 임시회보다는 상임위원회를 중심으로 의회가 운영되고 있다.

나. 지방예산제도의 특성

일본의 지방자치제도는 단체장주의를 채용하고 있으므로 지방자치단체장과 의회는 독립대등한 입장에서 상호견제를 한다. 이와 관련된 예로는 지방자치단체장에 대한 불신임권과 의회해산권, 지방자치단체장이 의회의 의결·선거 등을 거부하여 의회심의를 요구하는 권한인 지방자치단체장의 재의(거부권), 본래 의회가 의결·결정해야 할 사항 중 일부의 경우 지방자치단체장이 의회를 대신하는 권한인 전결처분 등이 있다.

의회에 대한 의안의 제출권은 지방자치단체장과 의원의 쌍방에 있는데, 다만 의안의 내용에 따라 제출권이 지방자치단체장 또는 의원에게 전적으로 속하는 것도 있다. 예를 들어 예산안의 제출권은 자치단체장에게 전속되어 있다. 하지만 최근 일본은 지방의회의 활성화를 위해 강력한 권한행사를 할 수 있도록 하는 여건을 조성하고 있다.

다. 법률제도상의 참여지원

사례 1 : [미에현] 기본계획과 계약안건에 대한 조례를 가결하여 의회의 감시능력강화

사례 2 : [요카이치시] 의회의 의결사안을 정하는 조례를 제정하여 의회의 권한강화

라. 행정절차상의 참여활동

사례 1 : [시마네현] 집행부가 의회에 예산설명서를 제출하여 예산의 이해를 높임

사례 2 : [요카이치시] 의원간담회를 통해 의원의 정책입안 지원체계 강화

마. 조직행태적 참여활동

사례 1 : [돛토리현] 현민과의 공개적 논의를 통한 조례제정으로 의원의 의식개혁과 정책 입안능력을 제고

사례 2 : [후쿠시마현] 의회사무국에 정책법무반을 신설하여 의회지원강화

바. 시민의 참여사례

일본은 주민참여의 제도화된 대표적인 형태인 주민감사청구와 주민소송제도가 지방자치법에 의해 잘 체계화되어 있으며, 이는 이미 오래전인 1945년 지방자치법을 개정하면서 미국 납세자 소송(Taxpayer's Suit)을 벤치마킹하여 도입한 것이다. 이러한 제도적인 보장 외에 시민들이 직접적으로 활동하는 구심점인 시민단체도 다양하다. 그 중 가장 대표적인 것이 전국시민옴부즈맨 연합회의이다. 시민옴부즈맨 활동의 특징은 정보공개제도와 주민소송제도를 적극적으로 활용한다는 것이다. 시민옴부즈맨은 공금유용 등의 비리를 정보공개청구를 통해 밝혀내어 왔다.

그리고 비리가 드러났는데도, 지방자치단체가 예산환수 등의 조치를 취하지 않을 경우에는 주민소송을 통해 책임추궁을 한다. 일본의 자율적인 시민옴부즈맨 제도는 지방의회가 주민참여에 대한 법적 방식(주민소송제, 주민감사청구 등)을 제개정하는 작업으로 더욱 활성화되고 있음을 알 수 있다.

4. 시사점

가. 지방의회의 참여에 대한 시사점

지금까지 주요국 지방의회의 일반적인 특징과 지방자치단체의 예산과정에서의 집행부에 대한 의회의 견제와 참여 현황을 일반적인 특성과 몇몇 사례를 들어 살펴보았다. 앞서 언급한 주요국(미국, 영국, 일본) 지방의회의 예산편성참여 실태의 특성들을 법률제도적 측면, 행정절차적 측면, 조직행태적 측면에서 비교하면 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

주요국 예산과정에서의 지방의회 활동 비교와 시사점

구분	미국	영국	일본	시사점
법률제도적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 복합형(행정주도기관 복합적) · 의회-시장 체제 · 위원회제 · 의회-책임행정관 체제 - 주법 및 자치헌장에 규정 - 프로그램 중심의 예산편성 (뉴저지주) - 회의의 공개와 주민의 의회 내 의사표명 명시 (피닉스시) - 회의참석자 조례 규정 (로스앤젤레스시) 	<ul style="list-style-type: none"> - 기관통합형 · 기관분리형과 기관통합형 정부 모델 주민투표 - 지방정부법에 근거 (광역단법) · 전통적으로 지방의회가 예산 편성 주도 - 의회의 시청내 모든 정보에 대한 접근권 존재 (코벤티리시) 	<ul style="list-style-type: none"> - 기관대립형 · 단체장 예산편성권 원칙 - 헌법 제93조, 제94조에 근거 - 선례법의회관습법 근거 - 지방자치법에 의거함 - 의회의 권한강화와 관련된 조례 제정 (미에현, 요카이치시) 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방의회 예산편성 참여의 근거 존재 · 헌장 및 법적 규정 · 문화적 인정 - 단체장의 예산편성권을 침해하지 않는 범위 내에서 조례 제정이나 참여를 위한 환경조성 마련
행정절차적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 예산편성시 시의회의 정책지침 시달 (피닉스시) - 정책회의를 통한 정책사안도의 (피닉스시) - 의회의 집행부간 정례회의를 통한 예산승인 (뉴저지주) - 의회심의시 예산협상과정중재 (뉴저지주) - 예산편성시 의회의 행정부 공청회 참석 (뉴욕주) - 예산분석을 통한 주지사의 예산안 변경 (캘리포니아주) 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방의회 정책자문위원회가 예산편성의 중추적 역할 - 의회에서 수석행정관 임명 - 예산계획에 대한 의회 동의 (도버 디스트릭트) - 집행부에게 자세한 제안 제시 (도버 디스트릭트) - 새로운 대안으로 변경 가능 (도버 디스트릭트) - 중요시안 지방의회 정밀조사 (도버 디스트릭트) - 의회의 예산승인 후 심의 (도버 디스트릭트) - 의원전원회의를 통한 예산과 정책 틀 구성 (코벤티리시) - 다수당이 4년 동안의 총괄 계획설정, 업무별 계획마련 (버킹햄셔 카운티) - 예산결정전 주민의견 수렴 (버킹햄셔 카운티) 	<ul style="list-style-type: none"> - 단체장은 반드시 의회의 자문을 구해야 한다는 자문답변권 존재 - 공의 관련 안건의 의견서를 관계 행정기관에 제출한다는 의견표명권 존재 - 의원의 정책입안 관례화 (미에현) - 예산설명서 제출과 자료 요구 (시마네현) - 시정활성화 추진 등 의원간담회 발족 및 운영 (요카이치시) - 연차보고 제출 의무화 (후쿠시마현) - 의회사무국에 정책법무반 신설 (후쿠시마현) - 정부조사실 신설, 특별위설치로 정책제언 (시마네현) 	<ul style="list-style-type: none"> - 예산편성시 의회의 정책지침이나 의견표명의 단계 필요 - 집행부와의 예산협의단계 필요 - 철저한 예산분석으로 합리적인 예산승인 - 시민참여를 동반한 예산공청회, 설명회, 질문회 등 정례적 시행 (시민의 책임성 확보에 도움)
조직행태적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 시의원의 회의안건 자료요청 (피닉스시) - 의회예산분석 전문가 양성 (캘리포니아주) - 입법분석실운영 (로스앤젤레스시) 	<ul style="list-style-type: none"> - 주민의 책임성 확보를 위한 시민질문회 등 개최 (런던광역정부) 	<ul style="list-style-type: none"> - 의원활동평가 도입 - 의원의 정책입안 활성화 - 의원연수조례 시행 (후쿠오카현) - 전의원 간담회 설치 (요카이치시) - 공개적 논의를 통해 조례의 독자적 스타일 확립 (돗토리현) - 의회사무국의 정책입안 지원 (후쿠시마현) - 자문기관의 활용과 의회의 IT화를 통한 전문가 및 시민과의 의사소통 (가나가와현) 	<ul style="list-style-type: none"> - 의원의 필요자료 접근권 강화 - 예산분석 전문가 양성 - 수시적인 공개 및 시민참여로 실시간 피드백 기제 필요 (의회의 IT화) - 의원활동평가 등을 통해 의원의 의정 활동 활성화 필요 - 의원간담회 등의 의원간 의사소통으로 정보공유 - 자문기관이나 전문기관, 보좌관제 등을 통해 전문성 지원

나. 시민과의 예산참여 연계에 대한 시사점

주요국 지방의회의 예산참여 활동과 더불어 시민의 예산참여 활동을 살펴보면, 대체로 독자적으로 시민 혹은 시민단체의 예산감시활동이나 참여활동이 이루어지고 있으며, 이러한 활동은 곧 지방의회의 예산참여와 연관하여 이루어지는 경우도 있다. 미국, 영국, 일본의 시민 예산참여 활동을 비교하고 그 시사점을 도출하면, 다음과 같다.

주요국의 시민 예산참여 활동 비교와 시사점

구분	미국	영국	일본
활동	<ul style="list-style-type: none"> - 다양한 시민단체 중심의 예산감시운동 - 전국적 지부를 두거나 각 지역 납세자 단체들과 협력하는 형태로 진행 - 독립적으로 정부와 의회 감시 - 의회를 보조하는 역할을 함 - 예산편정 이전에 시민조사, 주민회의, 시민자문위원회 등을 통해 의견 반영 	<ul style="list-style-type: none"> - 전자정부 포털사이트의 사이버상 시민공간 운영 등 온라인상 게시판 활용 - 온라인으로 개진된 의견을 집행부와 의회 모두에서 정책 및 예산 반영 - 다음 세대 젊은이의 사이버 토론 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> - 주민투표, 주민감사청구 등 주민참여제도 법규화 - 자율적인 시민옴부즈맨 제도 활성화
시사점	<ul style="list-style-type: none"> - 예산편성 이전에 시민단체, 전문가 집단 등을 포함하여 시민의견조사 실시 - 시민자문단 등을 정례화하거나 수시화하여 필요한 정책 도출에 활용 	<ul style="list-style-type: none"> - 회의의 동영상 공개 및 정기화입사회 등 모든 회의의 기록공개(정보제공지원) - 온라인 정책 제안의 장을 집행부와 공유하여 정책입안 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> - 주민참여를 위한 제도적 환경 조성 - 자율적인 시민옴부즈맨의 작동원리 벤치마킹

제4장 서울시의회의 예산편성참여 실태 및 인식조사

1. 재원배분과 시의회의 참여

가. 정책결정을 통한 예산편성참여

2002년도부터 2005년도 예산관련 의회자료를 보면 당초 시의회 심의예산의 내용과 실행 예산규모가 많은 차이를 보이고 있고, 분야별로는 막대한 규모의 불용액이 발생하고 있는데 이는 예산의 절감차원이 아닌 재원배분의 결함에 기인하는 것이 매우 크다.

자원배분이 관련된 주요 기초자료로서 불용액과 미집행사유를 분석할 필요가 있는데 서울시의회의 경우 결산시기와 예산심의시기가 4~5개월 이상 유리되어있고 의원자신 또한 이를 활용하기에는 분석기능 부족으로 결산과 예산심의를 연계시키는데 어려움이 있다.

예산편성은 정책실현을 위한 재정정책이다. 지방자치단체는 국가의 정책목표를 지방실정

에 맞게 결정하고 그 실행예산을 편성하는 것이다. 국가가 정책의 균형적 추진을 위해 예산 편성지침이나 예산편성준칙을 제정하여 지방자치단체에 시달하는 것은 국가재정 지원사업 또는 국가위임사무에 국한하고 지방자치단체의 세입세출예산까지 일반적으로 확대하여 법령으로 기속하거나 지방자치단체를 통제하려 하는 중앙집권적 사고를 버리고 지방자치단체의 자율성을 육성·개발하는데 주력해야 할 것이다.

2004년 불용사업의 사유별 분석에서 사업계획변경취소와 예산집행 잔액이 2003년도에 비해 크게 증가한 것은, 예산편성단계부터 사업계획에 대한 충분한 분석과 검토가 선행되지 않았음은 물론 사업비 조정에 대비 실소요 예산을 과다 편성하는 경향 등에 기인한다고 볼 수 있다. 따라서 불용액의 발생을 최소화하기 위해서는 투자심리분석 단계에서부터 사업의 적기성, 사업규모 및 사업비의 적정성, 사업추진과 관련한 지역주민의 민원에 대한 대응반안 등에 대한 면밀한 분석이 선행되고, 예산집행과정에 있어서도 해당사업의 이해관계인들과의 적극적인 협의 및 대안모색을 통하여 사업이 원활하게 진행될 수 있도록 최선의 노력을 경주해야 할 것이므로 의회의 지원과 협의를 필요로 할 것이다.

나. 분야별 정책결정과 재원배분

연도별 사회복지부문 예산배분은 2004년도 1조 4,295억 8천 6백만원의 예산이 편성되어 2003년도 대비 5.3% 722억 6천 1백만원이 증가 되었으며 2005년도에는 1조 6,161억 6천 8백만원의 예산이 편성되어 2004년 대비 9.6% 1,409억 3천 1백만원의 예산이 증액되었다.

그러나 노숙자대책비나 실업보호와 같은 예산편성에서 2002년도와 2003년도 2004년도를 비교할 때 증감 폭이 너무 가파르게 나타나고 있어 정책결정에 의회가 얼마나 참여했는지, 그 당위성은 검토되었는지 해당 위원회에서 재검토해 볼 필요가 있다.

이렇게 각 분야별로 대체로 점차 증액되고 있으나 특정분야에 대해서는 집중적으로 증가되는 자원배분 현상이 있었다. 따라서 시의회는 예산편성 기초단계인 매년 8월경부터 상임위원회별로 이듬해 서울시의 정책기조와 정책방향에 대한 업무계획보고와 자료를 요구하여 업무계획의 당위성과 합리성 및 시의성에 대한 여론을 수렴하고 검토·심의함으로써 분야별 자원배분 관리에 의한 시의회의 적극적인 예산편성참여 효과를 극대화할 수 있을 것이다.

2. 서울시의회의 예산편성참여 실태

서울시의회의 예산과정의 참여 실태를 면밀히 살펴보기 위해, 법적인 실태, 행정절차적 실태, 조직행태적 실태에 대해 조사하였다.

가. 법률제도적 실태

서울시의회는 지방자치법, 서울특별시의회의회의규칙 등에서 법적근거를 얻어 활동한다. 이러한 법률은 주로 예산과정과 관련된 활동과 의회의 권한 및 기능, 그 밖의 의정활동 등을 명시하고 있다. 이 법률에 의하면 집행부와 지방의회의 관계는 기관대립형이고, 예산안의 기본지침은 행정자치부의 지침에 따르기 때문에 중앙정부의 영향을 많이 받는 편이다.

그러므로 서울시의회는 예산과정에 있어 적극적인 참여의 속성보다는 견제의 속성을 가지고 있다고 볼 수 있다. 그 예로 의회의 적극적인 예산관련 정책입안보다는 집행부가 제출한 예산안이 보다 많고, 법적인 절차상 지방자치단체장이 편성하여 제출토록 되어 있는 집행부주도형 예산편성형태를 채택하고 있기 때문이다. 이러한 제도적인 분위기는 의회가 보다 적극적인 의정활동을 하는데 원천적인 장애요인이 되고 있다.

예산심의기간이 부족하다는 것은 중앙정부와 지방정부간의 회계연도가 동일하게 명시되어 있다는 점에도 기인한다. 그러므로 서울시의회의 예산과정 참여를 더욱 활성화할 수 있는 방법은 심의과정뿐만이 아니라 보다 적극적으로 예산편성과정에서 이루어져야 할 것이다.

나. 행정절차적 실태

서울시의 예산편성과정은 집행부에서 주로 작성하고 조정하여 시장결재로 인해 예산안이 확정된다. 이 과정에서 의회가 관여할 수 있는 부분은 확정 후 시의회의장단에게 사전설명회를 개최할 때뿐이다. 현재 서울시의회가 예산안 결정과정에 참여할 수 있는 절차는 집행부에서 행정자치부가 시달한 예산편성지침에 따라 예산안을 편성하여 의회에 제출하면서 시작된다. 시의회입장에서는 이러한 절차가 예산편성과정과 연계되지 않는 활동이고, 예산확정 후에 참여할 수 있기 때문에 정치적인 활동인 예산배분활동에 참여하기 어렵다.

예산과정에서 시의회가 관여하는 대상은 자치단체장의 정치적 영향력에 따라 발생하는 사업성경비보다는 경직성경비에 치중되어 있는바 시의회의 예산조정의 한계를 실감하지 않을 수 없으며, 예산과정에서 의회참여가 형식화되는 한 원인이 되고 있다.

다. 조직 행태적 실태

예산과 관련하여 시의회는 세출예산의 삭감행태를 주로 보이고 있어 예산 전체에 대한 관여를 하지 못하고 있다. 즉 세입예산의 철저한 심의 등이 미약하다. 시의회의 체계적인 전문기관이나 자문기관이 부재하고, 의원의 전문성 제고를 위한 프로그램 운영이 미약하며, 주민과의 공식적인 토론의 장의 마련이 미약하다는 점에서 더욱 가중되고 있다. 실제 지방의회는 집행부와 대비되는 각 소관 위원회와 예산결산특별위원회, 상임위원회 외에 시의회의 전문성을 확보하기 위한 전문 자문기관이나 프로그램이 공식화되어 있지 않다.

3. 서울시의회 예산편성참여에 대한 인식

가. 조사 설계

1) 면접조사

면접조사는 객관적 실태와 정책효과를 알아보기 위해 대학원행정학과 연구자와 예산감시체계를 운영하고 있는 시민단체관계자 및 제 4대 및 제 5대시의회의원 중 예산결산특별위원회 재직경험이 있는 전직의원을 대상으로 세출예산편성시 시의회의 참여에 관한 인식과 개선방안을 면접조사하기 위하여 다음과 같은 인터뷰자료를 구성하고 전문가들의 인식과 의견을 조사하였다.

- ① 예산과정에서 지방의회의 기여도와 성과에 대한 평가
- ② 예산편성과정에 지방의회가 참여할 필요와 이유
- ③ 예산편성과정에 지방의회참여가 필요하다면, 어느 단계까지 참여하는 것이 바람직한지
- ④ 예산편성과정에 지방의회가 참여한다면, 어떤 사항을 중심으로 관여해야 하는지
- ⑤ 예산편성과정에 지방의회의 참여가 미치는 실정법상, 행정절차상, 조직행태상의 문제점들에 대한 인식과 그 외의 문제들에 대한 의견
- ⑥ 지방의회의 예산편성참여로 어떤 효과가 있을 것으로 기대하는지 등이 그 내용이다.

2) 설문조사

설문조사는 지금까지의 예산관련 의회활동에 관한 인식과 예산편성과정에 의회의 참여시 기대효과 등 두 가지 분야로 나누어 이루어졌다. 전체 문항 수는 15문항이며 이중 개인인적 사항을 제외한 유효문항 수는 10문항이다.

- ① 지방자치단체 예산편성 과정에서 주민의 의견반영에 대한 의식
- ② 예산편성권이 지방자치 단체장에게 있지만, 주민의 의견이 반영될 수 있어야 하며, 지방의회가 주민의 의견을 수렴하여 반영되도록 해야 한다는 주장에 대한 의식
- ③ 예산편성과정 중 주민의견이 가장 많이 반영되어야 할 부분이 어느 단계인지?
- ④ 지방의회가 예산심의과정을 통하여 예산편성에 참여하고 있는 기능의 수준
- ⑤ 예산편성제도가 행정부의 고유권한이기 때문에 의회가 관여할 수 없다는데 대한 의식
- ⑥ 지방의회가 예산심의만으로 지방자치단체장의 예산편성 권한에 대한 감시기능을 수행하고 있는지 여부
- ⑦ 효과적인 지방재정의 운용을 위해 예산편성과정에 지방의회가 참여할 필요성에 대한 의식여부를 조사하고, 예산편성과정에 지방의회의 참여가 가능할 경우, 예상되는 결과와 관련된 질문
- ⑧ 지방의회가 주민들의 요구사항을 집행부와 사전에 조율할 수 있기 때문에 기존보다 예산심의에 걸리는 시간의 효과성
- ⑨ 공무원과 지방의원들 간의 유기적 연계로 예산의 효율적 사용가능성 여부
- ⑩ 예산편성과정에 지방의회의원이 참여한다면 어떤 효과가 있을지에 대해 설문하였다.

나. 자료의 수집 및 분석방법

1) 자료수집대상 범위 및 규모

면접조사는 전문가 또는 시민단체관계자와 시의회상임위원회 및 예산결산특별위원회 재직경험이 있는 전직 시의원을 대상으로 하여 행정학석사학위취득자 및 학위연구자 6인과 의회상임위원회 근무경험자 4인, 예산감시체계를 운영한 실적이 있거나 현재 운영 중인 시민단체 관계자 3인 및 제4대 및 제5대시의회예산결산특별위원회 재직경험이 있는 의원 7인, 합계 20명을 대상으로 면접조사 문항과 관련된 사항을 주요 내용으로 하여 인터뷰하였다.

설문조사는 현직시의원 전원과 시의회 및 예산관련부서 서울시공무원 등을 조사대상으로 선정하여 방문조사를 실시하였다. 설문지는 총 300부(시의원: 100부, 공무원: 200부)를 배포하였으며, 그 중 회수된 것은 총 236부(시의원 : 97부, 공무원: 139부; 회수율: 78.7%)로 모두 유효한 응답이었다.

2) 분석방법

면접조사는 행정전문가 또는 예산업무 재직경험자의 인식과 평가에 따른 개선방안을 논의하고 연구자와의 의견을 교환하는 방식으로 가급적 대상자의 의견을 청취하고 그 내용을 체계화하였다. 그리고 전문가의견이므로 빈도 수 보다는 의견별 내용분석과 개선방안 자료로 활용하기 위해 설문조사와 차별화하여 인터뷰내용을 분석하였다.

설문조사는 현직시의원 전원과 시의회 및 예산관련부서 서울시공무원 등을 조사대상으로 선정하여 인식에 관한 조사를 하였으므로 응답대상자를 집단화하여 비교분석하는 방법을 채택하였다.

다. 면접조사결과 및 분석

1) 지방의회 예산심의기능 평가

지방의회가 예산심의과정을 통하여 지방자치단체의 예산편성에 참여하는 정도에 관한 인식과 평가는 전체 응답자 20명중 6명(30%)이 ‘대체적으로 기여하고 있다’는 의견이 있었으나 ‘그렇지 못하다’는 의견이 14명(90%)으로 나타났다. 내용적으로는 ‘대체적으로 기여하고 있다’는 의견 6명 중 5명(25%)이 학계측 전문가들이었으며 예결특위경력 의원 측과 시민단체 측 전문가들은 ‘그렇지 못하다’(11인, 55%)거나 ‘부족하다’(3인, 15%)고 평가하였다.

전문가들의 평가를 종합하면 예산심의실무경험이 부족한 학계전문가의 의견은 예산편성 과정의 독립성과 업무영역의 구분이 필요하므로 지방의회의 예산심의기능의 타당성과 기능분립이 필요하다는 견해를 표명하고 있으며 반면, 시민단체 측 전문가 및 예결특위경력 의원들은 지방의회가 주민의 대변자로서 예산편성과정에 참여해야하며 의회의 예산심의기능만으로는 주민대표로서의 역할이나 기능을 충분히 수행하기 어렵다는 견해를 표명하고 있다

2) 지방의회의 예산편성참여 필요성에 대한 인식

예산편성과정에 지방의회가 참여할 필요와 이유에 대한 의견을 조사한바 서울시의 경우 시의회가 서울시민의 의견을 직접 수렴하여 서울시에 건의³⁾함으로써 예산편성과정에서 공조할 수 있고 시민의 대의기구로서의 역할도 수행할 수 있기 때문에 시의회가 예산편성과정에 적극 참여할 수 있어야 한다(8명, 40%)는 상호보완적 기능으로서의 필요성을 인식하고 있고, 자치단체장의 정치적 이익 또는 정치적 압력집단의 이기주의나 인기에 영합하는 정책결정 내지 예산편성 경향을 최소화하고

3) 의회 또는 의원이 정부에 대하여 하는 의사표시로서의 ‘건의’를 의미함

정부, 정당, 특정단체 등 외부환경을 의식해야하는 자치단체장의 예산편성 제약성을 감소시킬 수 있는 제도적 장치로서 시의회가 예산편성과정에 적극 참여할 수 있어야 한다(6명, 30%)는 절충기능으로서의 필요성을 인식하고 있었으며, 기초자치단체들에 대한 분야별 행정실적을 측정하는 과정에서 예산편성에 영향력을 행사하고 있고, 기초자치단체의 주민의견수렴과정도 결과적으로 기초자치단체장인 구청장의 판단과 기준에 기인하는 까닭에 예산편성과정에서 주민의 의견을 직접 수렴하고 총괄 조정하여 반영하는 서울시의회의 역할이 필요하다(3명, 15%)는 방어기능으로서의 필요성을 인식하고 있었으며,

기초자치단체의 지역이기주의와 재정자립도 격차에 따른 영향을 최소화하고 지역 간 균형발전을 고려한 균형예산 편성을 위해 예산편성과정에 참여할 필요가 있다(2인, 10%)는 의견과 재원배분에 관한 정책결정을 통하여 예산편성에 참여할 필요가 있다는 의견(1인, 5%)이 있었다.

3) 예산편성과정 중 참여시기에 대한 의견

예산편성과정에서 지방의회의 참여가 필요하다고 인식한다면 예산편성단계 중 어느 단계에서부터 어느 단계까지 참여하는 것이 바람직한지에 대해 질문하였다. 지방자치단체가 시책이나 사업계획을 수립·분석한 다음 선정된 사업계획에 자금을 배정하는 예산과정의 첫 번째 단계인 중장기 지방재정계획 수립단계에서 정책결정과 재원배분을 계획성 있게 운영할 수 있도록 하기 위하여 예산요구부서의 예산편성 이전부터 지방의회가 예산편성과정에 참여해야한다는 의견(3명, 15%)에 대하여,

이는 매우 광범위하고도 체계적인 정책연구조직과 재정계획검토를 위한 소요기간 및 고도의 전문성을 요구하므로 이보다는 좀 더 구체적 단계인 집행부 예산요구부서의 예산 설명청취 단계부터 참여할 수 있는 방안을 강구하는 것이 타당하다는 의견(5명, 25%)과, 예산요구서설명청취단계에서부터 사정단계까지 우선적으로 참여할 수 있는 방안을 강구하는 것이 타당할 것이라는 의견(6명, 30%)이 시민단체와 전직예결특위위원의 공통된 의견이었다.

그 밖에 2006년도부터 시행되는 지방재정법에서 지방자치단체장이 예산편성준칙을 제정할 때 또는 예산편성참고자료를 접수할 때 상임위원회별 업무보고를 통하여 그 현황을 보고 받아 분석하고 지침을 시달할 때 지방자치단체의 장에게 업무보고 받음으로써 자료를 시달함에 있어서 법령에 근거하지 아니한 기타자료의 경우 그것이 자치단체실정에 맞지 않을 때에는 이를 시정요구 하도록 하는 방안을 강구하는 것이 좋을 것이라는 의견(3명, 15%)과,

예산요구서설명단계에서부터 집행부 부서별 예산요구현황을 업무보고 하도록 하고 예산편성현황을 검토하기 위한 예산구성요소 관련 설명서 및 과거의 실적조사나 미래의 추정서, 지방재정계획서 등 예산내용을 명백히 하는 각종 서류들을 첨부하도록 하여 예산안제출 전에 이를 검토한다면 현행제도를 보완하는 방법으로 지방의회가 예산편성에 참여할 수 있을 것이라는 의견(3명, 15%)으로 구분할 수 있었다.

4) 중점참여사항에 대한 의견

지방의회가 집행부의 예산편성과정에 참여할 수 있다면 어떤 사항을 중점적으로 고려하거나 관여하는 것이 바람직한 것인지에 대해 의견을 분석한 결과, 예산과정의 첫 단계인 중장기 지방재정계획을 수립하는 과정에서부터 지방의회가 집행부에 자료를 요구하여 지방자치단체가 수립한 시책이나 사업계획을 심사분석하는 것이 바람직하며 전문성을 강화하는 방안으로 상임위원회별 2~3명의 전문인력으로 예산 및 정책심사분석기능을 확보하자는 의견(2인, 10%)과, 현재의 예산결산특별위원회 또는 정책위원회에 15인 내외의 전문가집단을 두고 분야별 심사분석이 가능하도록 하는 것이 효과적일 것이라는 의견(1인, 5%)이 있었다.

집행부 예산요구부서의 예산설명 청취단계부터 지방의회가 예산편성과정에 참여할 수 있는 방안을 강구하는 것이 타당하다는 의견을 가진 집단은 의회중심의 시민설명회 또는 공청회를 개최하는 것이 바람직하다는 의견(5명, 25%)이었으며, 예산요구서설명 청취단계에서부터 사정단계까지 우선적으로 참여할 수 있는 방안을 강구하는 것이 타당할 것이라는 의견을 제시한 집단 역시 집행부 예산요구부서의 예산설명 청취단계부터 의회중심의 시민설명회 또는 공청회를 개최하는 것이 바람직하다는 의견(6명, 30%)이었다.

지방자치단체장이 법령에 근거하지 아니한 예산편성지침을 시달할 때 이를 분석하여 자치단체실정에 맞지 않을 때에는 이를 시정요구 하도록 하는 방안을 강구하는 것이 좋을 것이라는 의견을 제시한 집단은, 지방의회가 상임위원회별로 집행부에 자료를 요구하여 지방자치단체가 수립한 계획을 심사분석하는 것이 바람직하며 전문성을 강화하는 방안으로 상임위원회별 전문인력 확보로 예산 및 정책심사분석기능을 확보하자는 의견(3인, 15%)이었다.

예산요구서설명단계에서부터 집행부 부서별 예산요구현황을 업무보고 하도록 하고 예산내용을 명백히 하는 각종 서류들을 첨부하도록 하여 예산안제출 전에 이를 검토한다면 지방의회가 예산편성에 참여할 수 있는 방법이 될 것이라고 의견을 제시한 집단은 현재의 예산결산특별위원회 또는 정책위원회에 15인 내외의 전문가집단을 두고 분야별 심사분석이 가능하

도록 하는 것이 효과적일 것이라는 의견(3인, 15%)이었다.

전문가집단의 의견을 종합적으로 분석하여 볼 때 전문가집단을 구성하거나 체계화하여 지방의회의원의 지역 활동을 지원하고 공청회 및 예산협의과정에서 발생한 사안들을 분석하고 검토하는 전문기능을 확보하고 정책결정 또는 예산편성과정에서 미래가치에 대한 비용편익분석을 강화하도록 한다. 이때 전문가집단은 분야별로 상임위원회별로 인력체계를 구성하여 일정한 조직형태로 구성하며, 각자 역할을 명확히 하여 체계화하여야 할 것으로 본다.

5) 지방의회의 예산편성참여로 인한 문제점 인식

예산편성과정에 지방의회가 참여할 경우 실정법상, 행정절차상, 조직행태상의 문제점들에 대한 의식과 그 외의 문제들에 대한 의견을 수합한 결과 실정법상 문제로 인한 행정절차상, 조직행태상의 문제점들로 인하여 현실적으로 존재하고 있는 한계를 이해하고 있는 까닭에 예산심의과정만으로도 예산참여 기능과 자치단체장의 견제기능으로서의 예산심의의 충분성 여부에 대해 대체적으로 긍정적인 견해를 표명(12명 60%)하면서도, 예산편성과정의 의회참여 필요성에 대해 강조하는 비합리적 사고(12명 중 8명)를 드러내고 있었다. 이와 같은 의사표시는 예산제도와 관련 법률의 안정성에 대한 현실적 비판으로 이해할 수 있을 것이며 법률제도의 개선을 필요로 하고 있음을 강조하는 것으로 이해할 수 있을 것이다.

6) 지방의회의 예산편성참여로 인한 기대효과 인식

지방의회가 적극적으로 예산편성과정에 참여할 경우 어떤 효과를 얻을 수 있을 것으로 기대하는지에 대해 의견을 수집한 결과 법률제도적 측면에서는 시민의 납세자 주권으로서의 권익을 보호하는 재정민주주의를 확립하고 구현하는 제도적 환경을 조성함으로써 민주주의 실현의 차원에서 의미가 있다.

그 결과 지방의회는 시민으로부터 의회의 신뢰성을 높이게 될 것이며, 집행부에 대한 견제력을 강화하게 됨으로써 집행부가 예산편성과 집행에 대한 책임성을 가질 수 있게 하는 토대를 마련할 것이다. 종합적으로는 지방의회의 예산편성참여로 인하여 법률제도적, 행정절차적, 조직행태적 측면의 문제점을 개선할 수 있게 될 것이며 미시적으로는 예산의 합리성과 타당성의 증대와 지방의회의 위상을 높이고, 거시적으로 시민참여와 함께함으로써 재정민주주의를 구현하는 파생적 기대효과를 가지게 될 것으로 인식하고 있다.

라. 설문조사결과 및 평가

1) 응답자의 개인적 특성

시의원의 경우, 초선의 경우가 대부분(59명, 60.8%)이었으며, 정당은 한나라당(72명, 74.2%)이 가장 많은 수를 차지했다. 그러므로 시의원은 초선인 한나라당 소속의 50-60대가 대다수 차지함을 알 수 있다. 반면, 공무원은 10년 이하로 근무한 자가 43명, 30.9%로 가장 많았고, 다음으로 21년 이상(35명, 25.2%)이다. 이 중 예산업무와 관련된 근무경험이 있는 자는 70명으로 50.4%에 달한다. 그러므로 공무원은 예산업무 경험이 있는 상대적으로 젊은 3-40대가 다수임을 알 수 있다.

2) 지방의회의 예산편성 참여에 대한 인식

질문 1> 현재 우리나라 지방자치단체예산편성과정에서 주민의 의견이 충분히 반영되고 있다고 생각하십니까?

현재 예산편성과정에서 주민의 의견 반영되어지는 정도에 관한 답변으로 전체 응답자 236명중에 107명(45.3%)이 ‘그렇지 않다’라고 응답하였다. 대체적으로 시의원과 공무원의 경우 모두 주민의 의견이 충분히 반영되지 못하고 있다고 인식하고 있다. 이는 예산편성과정에서 주민의 의견을 수렴하고 반영할 수 있는 제도적, 행정적 절차가 필요함을 시사한다.

질문 2> 재정민주주의에 입각하여 볼 때, 지방의회가 예산편성과정에서 주민의견을 수렴·반영되도록 해야 한다는 주장이 있습니다. 귀하께서는 어떻게 생각하십니까?

지방의회가 예산편성과정에서 주민의 의견을 수렴·반영에 동의하는지에 관한 답변으로 전체 응답자 236명중에 118명(50.0%)이 ‘동의한다’라고 응답하였다. 결국 지방의회가 지역주민의 의견을 수렴·반영하는 공식적인 제도로서 활동해야 함을 알 수 있으며, 보다 적극적인 주민과의 의사소통 채널로서의 활동에 더욱 주력해야 함을 시사한다.

질문 3> 예산편성과정 중 주민들의 의견이 가장 많이 반영되어야 할 부분이 어느 단계라고 보십니까?

시의원은 예산편성의 처음단계부터 협력하고자 하는 것이며, 공무원은 보다 구체적인 대안이 나오는 사업성검토단계에서 협력하고자 하는 것이다. 그런데 사업성검토단계는 보다 철저한 예산분석이 동반되지 아니하고는 협력하는데 장애가 된다는 것이 타당할 것이다. 또한 사전조사단계에서도 예산대안을 조사하기 위해서는 예산분석이 전제가 되어야 한다.

그러므로 사전조사단계나 사업성심사단계에서 지방의회가 참여하는 것이 적절하며 이를 뒷받침하는 예산연구 및 분석을 위한 제도적, 행태적 환경을 조성할 필요가 있다.

질문 4> 지방의회가 예산심의과정을 통하여 지방자치단체의 예산편성에 충분하게 참여하고 있다고 평가하십니까?

지방의회가 예산심의과정을 통하여 지방자치단체의 예산편성에 참여정도에 관한 답변으로 전체 응답자 236명중에 110명(46.6%)이 ‘보통이다’라고 응답하였고, 그 다음으로는 ‘그렇지 않다’가 53명(22.5%)로 응답하였다.

시의원은 예산심의만으로 충분하지 않다는 견해를, 공무원은 충분하다는 상반된 견해를 표명하고 있어, 예산심의가 예산결정과정에 얼마나 기여하고 있는지를 판단하기 어렵다. 다만, 예산심의 실무경험이 없는 공무원의 경우, 실제 예산결정력보다는 시의회의 영향력에 주력하여 고려한 나머지 이러한 견해를 표명할 수 있을 것으로 보인다.

질문 5> 현재 우리나라 예산편성제도는 행정부의 고유권한으로 되어 있기 때문에 의회가 관여할 수 없다고 합니다. 귀하께서는 어떻게 생각 하십니까?

현재 예산편성제도인 행정부의 고유권한에 동의하는지에 관한 답변으로 전체 응답자 236명중에 99명(41.9%)이 ‘동의하지 않는다’라고 응답하였다. 지방자치단체의 예산편성권에 대해 의회가 관여하지 말아야 한다는 것에 시의원과 공무원 두 집단 모두 동의하지 않고 있어, 어느 정도 의회가 예산편성권에 견제와 감시가 필요함으로 보여주고 있다.

질문 6> 지방의회가 예산심의만으로 지방자치단체장의 예산편성권한에 대한 감시기능을 충분하게 수행하고 있다고 평가하십니까?

공무원은 예산심의가 단체장의 편성권을 감시하는 기능에 대한 실효성이 있다고 보는 반면, 시의원은 그 실효성이 없다고 보는 견해이다. 그러나 전체 합계를 보면, 실효성이 없다는 쪽이 대다수를 차지하고 있어, 공무원도 상당수 예산심의의 실효성에 대해 부정적인 견해를 가지고 있음을 알 수 있다. 그러므로 예산심의의 효과성과 타당성을 높이기 위해 지방의회가 예산편성과정에 적극적으로 참여할 수 있는 대안을 모색할 필요가 있다.

질문 7> 효과적인 지방재정의 운용을 위해 예산과정 중 예산편성과정에 지방의회가 참여할 필요가 있다고 보십니까?

예산과정 중 예산편성과정에 지방의회의 참여필요성 정도 관한 답변으로 전체 응답자 236명중에 73명(30.9%)이 ‘그렇다’라고 응답하였다. 예산편성과정에서의 지방의회 참여에 대해 시의원은 그 필요성이 절실한 반면, 공무원은 반드시 필요하다고 보지는 않고 있다. 다만, 전체 비율이 필요하다가 다수를 차지하고 있어 공무원 중 일부도 상당부분 그 필요성을 인정하고 있다고 하겠다.

질문 8> 지방의회가 주민들의 요구사항을 집행부와 사전에 조율할 수 있기 때문에 기존보다 예산심의에 걸리는 시간이 줄어들 것이라고 보십니까?

예산편성과정에서의 지방의회가 참여할 경우 사전 조율할 수 있기에 예산심의의 시간이 줄어들 것에 관한 답변으로 전체 응답자 236명중에 105명(44.5%)이 ‘그렇지 않다’라고 응답하였다. 예산편성과정에 지방의회가 참여하여 예산심의기간이 단축될 것이라는 전망에 대해 시의원과 공무원 두 집단 모두 부정적으로 인식하고 있다. 이는 예산편성과정에 집행부와 조율이 반드시 심의기간의 단축을 가져올 것이라는 가시적인 성과보다는 오히려 예산편성 자체에 대한 질적 타당성에 높은 관심을 가지고 있다고 추정된다.

질문 9> 예산집행을 추진하는 공무원과 지방의원들 간의 관계가 서로 유기적으로 연계가 되어 예산의 효율적 사용이 가능할 것이라고 보십니까?

예산편성과정에서의 지방의회가 참여할 경우 공무원과 지방의원들간의 관계가 유기적으로 연계되어 예산의 효율적 사용 정도에 관한 답변으로 전체 응답자 236명중에 81명(34.3%)이 ‘그렇지 않다’라고 응답하였다. 공무원과 지방의원간 유기적인 연계가 가능할 것인가에 대해서는 시의원은 긍정적으로 공무원은 부정적으로 인식하고 있다. 이는 공무원이 의원들과의 유기적인 연계가 있다하더라도 예산의 효율성이 올라갈 것이라는 것은 구체적인 대안이 없는 한 어렵다는 견해로 받아들여진다. 그러므로 예산편성참여에 대한 법제도적, 행정적, 행태적인 구체적인 방안이 필요할 것이다.

질문 10> 예산편성과정에 지방의회가 참여한다면 어떤 효과를 가져 올 것이라고 생각하십니까?

전체 응답자 236명 중 80명이 물음에 답하였고, 공무원은 54명, 시의원은 26명 이었다. 공무원의 경우, 응답자 54명 중 부정적 입장이 51명, 긍정적 입장이 3명이었다. 이 중 부정적인

입장으로 응답한 응답자의 의견은 지역이기주의 때문에 예산배정의 불합리가 있고, 지방의원의 자질(선심성 예산배정 우려, 비전문가이기 때문에)의 문제가 있으며, 시간소요가 많아 비효율적이고, 오히려 정치적 로비 부패 현상을 초래할 수 있으므로 효과가 없을 것이라고 응답하고 있다. 시의원의 경우 전체 응답자 26명 중 긍정적인 입장이 21명, 부정적인 입장이 5명이었다. 그 중 부정적 입장에 대한 의견으로는 절차가 복잡하여 시간소요가 많이 될 것이라는 것과, 뚜렷한 이유 없이는 예산의 합리성을 얻을 수 없다는 것이다.

제 5장 서울시의회의 예산편성 참여 문제점과 개선방안

서울시의회의 예산편성참여에 대한 실태조사를 통해 서울시의회의 예산과정에서 참여현황이 전반적으로 매우 부진하며, 법률제도적인 면이나 행정절차적, 조직행태적인 면이나 소극적인 양태를 띠고 있음을 알 수 있었다. 본 장에서는 각 측면별(법률제도적, 행정절차적, 조직행태적) 문제점을 도출하고 이에 대한 벤치마킹 사례나 시사점이 되는 자료를 근거로 하여 각각의 개선방안을 제시하였다.

1. 법률제도적 문제점과 개선방안

가. 헌법개정의 필요성과 개선방안

현행헌법은 형식상으로도 문제가 없고 내용상으로도 문제가 없는 것으로 해석하고 있다. 그러나 지방자치에 관한 조항은 그 제정 시기나 내용에서 법의 정신이나 법철학적 관점에서 재검토할 시기가 온 것으로 보인다.

정부는 국민의 자치권과 자치능력을 육성 지원한다고 하고 있으나 현행 헌법 제52조는 법률안 제안권의 지방자치성을 배제하고 있다. 다만 지방자치법 제154조의2 (지방자치단체의 장등의 협의체) 제3항에서 “.....협의체는 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관하여 행정자치부장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있다”하여 행정자치부장관을 통한 법률안 건의가 가능하도록 하고 있을 뿐 헌법상 보장되어야 할 지방자치단체의 법안제출권은 없는 것이다.

따라서 현행 헌법 제52조 “국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다.”는 제2항을 신설하여 “② 지방자치단체는 지방자치 관련 법률안을 제출할 수 있다.”로 개정할 것과 제117조 “① 지방자치단체는 …… 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”를 “① …법률의 범위 안에서…”로 개정할 필요가 있다.

이와 같은 개정을 통하여 지방자치정신의 헌법상 지위를 구체적으로 구성함으로써 21세기 국제경쟁력강화에 필요한 지역별 세계화를 위한 기틀을 마련할 수 있을 것이다. 정부는 지방자치단체들이 자치기능을 수행할 수 있도록 법률과 제도를 개선하여 지방자치단체가 중앙정부의 통제대상에서 상호 보완적 대등관계로 발전할 수 있도록 지방자치를 지원함으로써 지방화추세로 발전하고 있는 세계적 흐름에 대비할 수 있을 것이며 진정한 자치의 주역이 되는 환경에서 지방의회의 정책 및 예산참여가 적극적으로 이루어질 수 있을 것이다.

나. 법령의 문제점과 개선방안

1) 지방자치관련법 개선

우리 사회는 중앙정부의 역할과 지방정부의 역할이 상호보완적이기를 바라고 법의 이념인 정의와 법의 목적인 유용성(합목적성) 그리고 법적 안정성이 확보된 사회에서 국가가 지방자치발전을 위한 정책을 채택하는 것을 이해하였다.

그러나 실제로는 지방자치단체의 예산을 통제할 수 있는 중앙정부의 권한을 강조하고 지방자치단체에 대한 국가의 각종 후견적 감독을 원칙적으로 고수하고 있다. 지방자치단체의 기능수행의 모든 부문과 모든 과정에서 관여, 간섭, 통제하고 있으며 구체적·사전적 감독을 그 중심 내용으로 하고 있다. 법의 목적은 개인주의, 단체주의, 문화주의와 같은 여러 가지 입장이 나누어지고 대립함을 인정하는 것이다. 따라서 법률이나 현실이 문화로서 의미가 있으면 가치에 대한 지향성이 있어야만 한다.

1989. 12. 30. 전문 개정된 지방자치법은 제1조 (목적)에서 “이 법은 지방자치단체의 종류와 그 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체와의 기본적 관계를 정함으로써 지방자치행정의 민주성과 능률성을 도모하며 지방의 균형적 발전과 대한민국의 민주적 발전을 기함을 그 목적으로 한다.”고 하고 있다.

시기적으로 1989년도 당시 정부의 정책문화는 지방자치의 자율성 보장보다 지방자치단체에 대한 국가의 각종 후견적 감독을 배경으로 하던 시절이었다. 따라서 당시의 법정신은 원칙적으로 국가가 지방자치단체의 후견인과 같은 지위에서 지방자치단체의 기능수행의 모든

부문과 모든 과정에서 관여, 간섭, 통제하는 것을 염두에 둔 구체적·사전적 감독을 그 내용으로 하였음을 부인할 수 없을 것이다. 따라서 지방자치권한에 관한 법률조항은 여론수렴과 시민단체연합에서 추천하는 시민단체들의 의견을 수렴하여 「법령」에 의하도록 기술한 조항들을 개선해야 할 것이다. 연구자의 의견은 아래 <표 5 - 1>과 같다

<표 5-1> 지방자치법개정 의견 신·구조문대비표

현 행	개정 의견	개정 이유요지
第9條 (地方自治團體의 事務範圍) ①地方自治團體는 그 管轄區域의 自治事務와 法令에 의하여 地方自治團體에 속하는 事務를 처리한다. ② 생략	第9條 (地方自治團體의 事務範圍) ①地方自治團體는 그 管轄區域의 自治事務와 法律에 의하여 地方自治團體에 속하는 事務를 처리한다. ② 생략	- <u>법률에 의하여</u> 지방자치단체에 속하는 사무를 처리하도록 함으로써 중앙정부의 과도한 통제위험을 최소화
第15條 (條例) 地方自治團體는 <u>法令의 범위 안에서</u> 그 事務에 관하여 條例를 制定할 수 있다. (이하 생략)	第15條 (條例) 地方自治團體는 <u>法律의 범위 안에서</u> 그 事務에 관하여 條例를 制定할 수 있다.(이하 생략)	- <u>법령의 범위 안에서</u> 보다 <u>법률의 범위 안에서</u> 조례를 제정할 수 있도록 함으로써 중앙정부의 통제를 견제
第16條 (規則) 地方自治團體의 長은 <u>法令 또는 條例가</u> 委任한 범위 안에서 그 權限에 속하는 事務에 관하여 規則을 制定할 수 있다.	第16條 (規則) 地方自治團體의 長은 <u>條例가</u> 委任한 범위 안에서 그 權限에 속하는 事務에 관하여 規則을 制定할 수 있다.	- 지방자치단체장의 규칙제정 범위를 조례의 범위 내로 하고 자치법규는 지방의회가 제정하도록 함으로써 자치법규입법권 분립의 원칙 정립

2) 지방재정관련법 개선

가) 법률체계적 문제점과 개선방안

현행 지방재정법 등 지방자치관련법 체계는 지방자치단체의 자율성 확보가 불가능에 가깝게 상호 관련되어 있다. 따라서 예산편성에 관한 의회의 참여를 법률적으로 보장하기 위해서는 관련법인 지방재정법과 지방자치법의 개정은 같은 맥락에서 이해되어야 할 것이다.

2005년 8월 4일 **법률제7663호로 공포된 지방재정법 개정법률**은 2006년 1월 1일부터 시행되며 제53조의 규정은 2007년 1월 1일부터 시행된다. 주목할 만한 것은 지방자치단체의 세입·세출예산과 공유재산 등 재정운영상황과 당해 지방자치단체의 재정운영평가결과 등을 지역주민에게 대통령령으로 정하는 방법에 따라 공개하도록 하는 지방재정공시제도와 지방자치단체 예산편성과정에 예산공청회 등 주민의견 수렴절차를 의무적으로 거치도록 한 점, 그리고 일반회계, 특별회계, 기금의 운영상황을 통합적으로 분석한 재정보고서를 작성하여 주민에게 지방자치단체장이 공개하도록 하고 있다는 점이다.

<표 5-2> 공청회 관련 서울특별시의회의회의규칙 개정의견 신·구조문대비표

현 행	개정의견	개정이유요지
<p>제59조 【공청회】 ①위원회는 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건을 심사하기 위하여 위원회의 의결로 공청회를 열고 <u>이해관계자 또는 학식·경험이 있는 자 등(이하 "진술인"이라 한다)으로부터 의견을 들을 수 있다.</u></p> <p>②위원회는 공청회를 열고자 하는 안건·일시·장소·<u>진술인·경비</u> 기타 참고사항을 기재한 계획서를 <u>서면으로 의장에게 보고하여야 한다.</u></p> <p>③진술인의 선정과 발언시간은 위원회에서 정하며 <u>진술인의 발언은 그 의견을 듣고자 하는 안건의 범위를 넘어서는 아니 된다.</u></p> <p>④위원회가 주관하는 공청회는 그 위원회의 회의로 한다.</p>	<p>제59조 【공청회】 ①의회는 <u>예산결산의 심사 및 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건을 심사하기 위하여 본회의 또는 위원회의 의결로 공청회를 열고 이해관계자·시민·단체·전문가·경험이 있는자 등(이하 "참여자"라 한다)으로부터 의견을 들을 수 있다.</u></p> <p>②의회는 공청회를 열고자 하는 안건·일시·장소<u>참여자</u>·기타 참고사항을 기재한 계획서를 <u>공고하여야 한다.</u></p> <p>③공청회운영은 '(가칭)서울특별시민공청회조례'에 의한다.</p> <p>④(생략)</p>	<p><u>공청회운영제도화</u> '(가칭)서울특별시민공청회조례'</p>

이에 따라 서울시의회는 시민의 대변자로서 자율적이고 독자적 스타일의 정책을 개발·형성하는데 주력할 필요가 있을 것이다. 서울시의회는 자의적 공청회운영의 위험성을 예방하기 위해 **서울특별시의회회의규칙**을 <표 5 - 2 >와 같이 개정하고 공청회개최시기, 대상업무의 범위, 공청회 참여자의 범위와 자격기준, 선방 또는 선정방법, 업무의 범위, 예산편성근거, 공청회운영방법 행정사항 등을 위한 의회주관으로 운영이 가능하도록 ‘(가칭)서울특별시민공청회조례’ 등 자치법규제정에 관한 연구와 준비가 필요할 것으로 보인다.

다. 기타 제도적 문제점과 개선방안

1) 예산심의기간 부족

지방자치법 第118조(예산의 편성 및 의결)는 제1항에서 지방자치단체장의 예산안 제출에 대하여 “지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계연도개시 50日전까지, 시·군 및 자치구는 회계연도개시 40일전까지 지방의회에 제출하여야 한다.”하였고, 제2항에서는 지방의회의 예산심의기한을 “시·도의회에서는 회계연도개시 15日전까지, 시·군 및 자치구의회에서는 회계연도개시 10日전까지 이를 의결하여야 한다.”고 하였다.

<표 5 - 3> 지방자치법개정건의 신·구조문대비표

현 행	개정건의	개정이유요지
第41條(開會·休會·閉會와 會議日數) ①地方議會議의 開會·休會·閉會와 會期는 地方議會議가 議決로 이를 정한다. ②삭제 ③年間 會議總日數는 定例會 및 臨時會를 合하여 市·道에 있어서는 120日 , 市·郡 및 自治區에 있어서는 80日 을 초과할 수 없다.	第41條(開會·休會·閉會와 會議日數) ① (생략) ②삭제 ③年間 會議總日數는 定例會 및 臨時會를 合하여 市·道에 있어서는 140日 , 市·郡 및 自治區에 있어서는 100日 을 초과할 수 없다.	- 지방자치 업무확대 및 재정규모의 증가와 직접민주주의 욕구 증대 - 지방의회업무영역확대 및 재정민주주의 실현을 위한 예산 결산심사 업무 수행기간 20일 확대

〈표 5 - 4〉 예산안심의관련 시의회회의규칙 개정의견 신·구조문대비표

현 행	개정의견	개정이유요지
제 65 조 【예산안 심의】 ① (생략) ②의장은 제1항의 보고서를 첨부하여 이를 예산결산특별위원회(이하 "예결위원회"라 한다)에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다.	제 65 조 【예산안 심의】 ① (생략) ②의장은 제1항의 보고서를 첨부하여 이를 예산결산특별위원회(이하 "예결위원회"라 한다)에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의하며, 본회의에 부의하는 <u>예결위원회의 심사보고서에는 예결위원의 요청시 심사과정에서의 소수의견 요지를 기재하여야 한다.</u>	예결위원회 책임성 확보
③ (생략)	<신설> ④ 소관별 상임위원회에서 예비심사 보고한 예산안을 삭감할 경우 예결위원회는 소관 상임위원회와 협의하여야 하며 협의회가 이루어지지 않을 경우, 본회의에 부의하는 예결위원회의 심사보고서에 삭감이유와 소관 상임위원회의 의견요지를 기재하여야 한다.	본회의에 부의하는 예결위원회의 심사보고서에 삭감이유와 소관 상임위원회의 의견요지를 기재하여 책임성강화

지방자치법 제38조에 의하면, 지방의회는 매년 2회 정례회를 개최하도록 되어 있고, 정례회 집회일 기타 운영에 관하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 조례로 정하도록 되어 있는데, 서울시의회는 ‘서울특별시의회정례회의운영에관한조례’ 제4조 제2호에 의거, 제2차 정례회의는 매년 11월 셋째 주 화요일에 집회하도록 되어 있어, 실질적으로 예산결정기간에 참여할 수 있는 법정기간은 최대 34일에 불과하다. 더구나, 이 기간도 행정사무감사 등 정기회의 다른 일정을 감안하면 사실상의 예산심의기간은 이보다 훨씬 더 짧아질 수밖에 없다.

시의회는 전년도예산 결산이후 약 5개월 동안 예산관련활동을 하지 못한 채 예산심의에 임하게 되어 예산심의의 질적 저하를 유발할 가능성이 높아질 수 밖에 없다. 그러므로 시의회의 예산심의기간을 확대하거나 예산배분의 타당성을 높이기 위해 시의회가 예산편성과정에 적극적으로 참여할 수 있게 한다면, 예산심의의 합리화와 질적 효율성을 꾀할 수 있을 것이다. 연구자는 이와 같은 문제점을 개선하기 위해 **장기적으로는 <표 5 - 3>과 같이 지방자치법 第41條(開會·休會·閉會와 會議日數) 제3항 ‘年間 會議總日數’ 조항을 개정하도록 노력** 하고 법률이 개정될 때까지 **단기적으로는 <표 5 -4>와 같이 서울특별시의의회회의규칙을 개정하는 것이 바람직할 것으로 보인다.**

2) 중앙정부와 지방정부 회계연도 구분

우리나라는 국가(예산회계법 제2조)와 지방자치단체(지방자치법 제116조)의 회계연도를 공히 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 종료한다고 규정하고 있다. 회계연도의 결정에 있어서는 예산심의의 소요시간, 선거주기, 현금의 흐름 및 사업의 성질 등 여러 가지 요인들이 고려된다(Axelrod, 1988 : 24-26).

회계연도의 기간은 대체적으로 1년이나 그 개시일은 다양하다.⁴⁾ 따라서 우리나라도 중앙정부와 지방정부의 회계연도를 다르게 운영하는 방법을 고려해 봄직하다. 즉, 중앙정부의 회계연도 개시일은 종전대로 1월 1일에서 시작하는 반면에 지방정부는 중앙정부의 회계연도보다 2~3개월 늦추는 방법이다.

그 이유는 우선, 중앙정부의 지방정부에 대한 재정지원이 국회에서 확정된 후에 지방정부가 예산을 편성함으로써 지방예산의 예측성과 계획성을 제고시키고 추가경정예산 편성으로 인한 부작용을 완화할 수 있어 예산의 효율적인 운영을 도모할 수 있을 것이다.

또한 현재 지방자치가 전면적으로 실시되고 있으므로 굳이 중앙정부의 회계연도와 동일하게 획일적으로 운영해야 할 필요성이 작아졌으며, 더구나 지방자치행정의 민주성과 능률성을 도모하고 지방의 균형적 발전을 기하고자 하는 지방자치의 목적에도 부합하기 때문이다. 따라서 장기적으로는 정부회계연도와 지방자치단체회계연도를 구분하도록 하기 위해서는 <표 5 - 5> 와 같이 지방자치법을 개정하는 것이 필요할 것으로 본다.

4) 미국 연방정부의 회계연도 개시일은 10월 1일이며, 주정부와 지방정부의 그것은 연방정부와 달이 아주 다양하다. 즉 주정부의 회계연도 개시일은 7월 1일(46개 주), 9월1일(1개 주), 10월 1일(2개 주), 4월1일(1개 주)이며, 지방정부의 그것은 1월, 7월, 9월, 10월 등 다양하다. 특히 미국의 주정부는 회계연도기간이 대개 1년이나 20개 주는 2년이다(Axelrod, 1988: 24 ; 문인규, 1996:14).

〈표 5 - 5〉 지방자치법개정건의견 신·구조문대비표

현 행	개정건의	개정이유요지
第116條 (會計年度) 地方自治團體의 會計年度는 매년 <u>1月 1日</u> 에 시작하여 <u>그 해 12月 31日</u> 에 종료한다.	第116條 (會計年度) 地方自治團體의 會計年度는 매년 <u>3月 1日</u> 에 시작하여 <u>다음 해 2月 말일</u> 에 종료한다.	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부와 지방자치단체의 會計年度가 동일하여 국회승인 후 예산편성기간의 부족으로 인한 문제점 개선 - 지방의회의 예산심사 적정성 확보

2. 행정절차적 문제점과 개선방안

가. 예산심사 체계개선

상임위원회에서 예산을 심의하였다하더라도 예산결산특별위원회에 회부하도록 되어 있으며, 예산결산특별위원회에 회부된 심의결과에 대해 살펴보면 예산결산특별위원회는 소관 상임위원회가 심의한 내용을 보고 받는 것으로 종합심사의 역할을 다하는 것으로 되어 있다.

이는 결국 동일한 예산안에 대한 또 다른 심사라는 예산심의의 중복현상을 초래하게 되며, 상임위원회의 예산 삭감, 증액이라는 이해관계의 상충으로 인한 갈등을 야기 시킬 수도 있는 문제점을 가지고 있으며 경우에 따라서는 감액한 부분만을 인용하고 감액규모 수준의 다른 사업에 대해 상임위원회가 의결한 내용을 백지화하고 예산결산특별위원회에서 임의로 사업을 조정하는 경우가 있는데

이는 의회 스스로가 상임위원회의 전문성과 심의수준을 격하시키는 오류를 범하는 것이라 할 수 있을 것이므로 각 위원회 회의별로 특성화되고 능률적인 참여가 이루어지도록 **〈표 5 - 3〉 예산안심의관련 서울특별시의회회의규칙 개정건의** 내용 중 신설조항 ④ 소관별 상임위원회에서 예비심사 보고한 예산안을 삭감할 경우 예결위원회는 소관 상임위원회와 협의하여야 하며 협의가 이루어지지 않을 경우, 본회의에 부의하는 예결위원회의 심사보고서에 삭감이유와 소관 상임위원회의 의견요지를 기재하여야 한다.는 규정에 따라 상임위원회와 예결위원회의 예산심사책임성을 강화하는 개선방안이 필요할 것으로 본다.

나. 추가경정예산편성 개선

대부분의 기초지방자치단체가 재정자립도가 낮으며, 의존재원이 많은 현실에서 국가의 예산이 매년 12월 2일까지 확정된 점을 감안하면 국고지원의 규모가 확정되지 않은 상태에서 서울시예산이 편성되고 심의되어야 하는 어려움이 있다. 지방의회에 예산안을 제출한 후 중앙정부의 예산이 승인되기 때문에 필연적으로 일부를 수정하여 편성해야하는 문제가 있고, 경우에 따라서는 시의회의 총체적인 예산승인기능을 훼손하고 있는 것이 현실이다.

추가경정예산 편성기준이 있어 집행부 스스로도 신규사업은 최대한 억제하고 있으나 시장의 지시를 어기면서까지 이를 지키는 것은 사실상 어려우며 선심성 예산이나 정치적 의도에 의해 편성되는 예산은 사실상 그 편성에 대한 견제가 불가능하다는 것이 일반화되어 있는 것도 사실이다. 중앙정부와 지방자치단체의 會計年度가 동일하여 국회승인 후 예산편성기간의 부족으로 인한 현행제도를 개선하고 지방의회의 예산심사 적정성을 확보하기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체의 예산회계년도 시차가 필요하며 <표 5 - 5> 지방자치법개정의견 신·구조문대비표와 같이 지방자치법을 개정하는 것이 필요할 것이다.

다. 지방정법시행에 대한 준비

예산공청회는 시민에게 예산안을 보여주고 그들의 의견을 듣는 채널이다. 그럼에도 우리나라 지방자치단체에서의 예산공청회⁵⁾는 대개 그 참여대상이 의원과 시민단체 등으로 국한되는 경우가 많아, 실제 일반시민의 의견을 수렴하고 반영하는데 좋은 방안이 되지 못하였다.

이는 시민단체가 대개 단체의 이익과 관련된 사안만 다룬다던지 서울시의 총체적인 관점에서 아주 큰 문제가 될 법한 일을 다루기 때문에, 실제 소소하지만 중요한 일반시민의 행정적 요구사항을 대변하는데 한계가 있다.

또한 예산공청회의 내용은 각기 다른 참여집단(시민단체, 일반시민, 전문가 집단 등)간의 토론의 장이 아니라 그냥 예산안을 설명하는 등의 형식적인 절차로 여겨지고 있어 의회 뿐 아니라 다른 참여집단의 참여를 제약하고 있으며, 각 사업의 미래가치에 대한 비용-편익분석 등의 분석적인 절차를 통한 대안설명보다는 이렇게 하기로 하였다는 통보식 혹은 홍보식 설명을 하는 경향으로 이해되고 있는 문제점이 있다. 서울시는 예산편성시 11월 초 시의회의장단 사전설명회를 개최하나, 이때 시민이 참여하는 경우는 극히 드물다.

5) 예산공청회를 하고 있는 우리나라 지방자치단체는 인천시, 울산시, 광주시북구 등이 있다.

그러므로 서울시는 예산편성을 할 때 예산과 관련된 이해관계자인 시민, 시민단체, 의원, 전문가 집단 등과 함께 예산공청회를 공식적으로 예산결정과정의 일부로 포함시켜야 한다.

행정자치부는 이와 같은 문제점을 보완하기 위하여 지방자치단체의 세입, 세출예산과 공유재산 등 재정운영상황과 당해 지방자치단체의 재정운영평가결과 등을 지역주민에게 대통령령으로 정하는 방법에 따라 공개하도록 하는 지방재정공시제도를 도입하였고, 지방자치단체 예산편성과정에 예산공청회 등 주민의견 수렴절차를 의무적으로 거치도록 하였다

행정자치부 입법제안에 따라 개정된 지방재정법에 의거 2006년 1월 1일부터 시행될 예정이므로 의회는 이 문제에 대한 제도적 시스템을 미리 준비하고 제도시행을 위한 의회운영방안에 대해 미리 준비하는 것이 타당할 것이다.

3. 조직행태적 문제점과 개선방안

가. 세출중심의 예산삭감 개선

예산통제과정에 참여하는 시의원들의 무조건적인 삭감행태도 문제이다. 이와 같은 이유는 시장의 상대적 우위와 의원들의 비전문성이나 경험부족에도 불구하고 집행부에 대해 제동을 걸어 집행기관의 독주를 방지한다는 긍정적인 측면을 간과할 수는 없다. 그러나 예산통제과정에서 의회가 집행부의 예산액삭감을 당연시하는 사고방식은 문제라 할 수 있다. 따라서 시의회의 예산수정은 삭감일변도에서 벗어나야 할 것이며, 시의회는 세입예산에 보다 많은 부분을 고려해야 할 것이다.

지방자치단체의 세입은 지방세, 세외수입, 교부금, 양여금, 보조금 및 지방채 등 다양하게 구성되어 있다. 특히 지방세는 지역경제활동과 연계되어 그 규모가 결정되는 것이므로 지역경제가 활성화되지 못한 지역에서는 세수가 제약 될 수밖에 없다. 시의원의 중요한 사명 중 하나가 지역주민의 이익을 보호하고 방만하게 흐르는 집행부를 견제하는 것이라면, 증대하고 있는 지방세에 대한 조세저항에 대비하여 세입 예산을 추정할 때 주민의 부담이 급격히 증가하지 않도록 적절히 통제해야 한다. 즉 지방의회는 지방세와 같은 세입부분에 대한 철저한 심의가 이루어져야 할 것이다. 따라서 지방의회는 세입부분 중 감면사항에 대하여 위법부당하게 감면되는 사항이 있는지와 지방채에 대한 철저한 심의가 이루어져야 하고, 감면되는 사항에 대하여도 평가를 실시하여 탈루를 방지하는데 노력할 필요가 있는 것이다.

나. 시의원지원체계 개선

시의회나 시의원은 로컬 거버넌스 하에서 재정민주주의를 실현하는 주체로서 일반시민을 위한 정책제안자이자 정책홍보자로서의 역할을 담당할 필요가 있다. 그럼에도 일반시민에게 사업을 제안하고 홍보하는데 활동할 수 있는 시의원이나 시의회에 대한 지원체계가 미비하여 그 역할을 담당하는데 역부족이다. 이때의 지원체계는 시의원 개인 혹은 시의회가 서울시 정책에 대한 일반시민의 불만사항이나 의견을 잘 수렴하기 위한 활동을 할 수 있도록, 조사원이나 정책보좌관을 두어 체계적인 대안분석을 하는 모든 예산지원, 기술지원, 연구개발 및 분석 지원 등을 말한다.

시의회에 대한 이러한 지원체계의 미비는 관련 이해관계자의 로비활동이나 음성적인 절차에 따라 정책제안이 된다든지, 보다 균형 있는 시정 정책개발보다는 지역이기주의에 입각한 정책개발로 정책제안이 이루지는 등의 부작용을 낳을 수 있다. 이러한 지원체계가 성립된다면, 서울시의회는 일반시민을 설득하고 홍보하며 나아가 논리적이고 설득력 있는 정책제안으로 집행부에 대해 보다 견제력을 강화하는 밑거름을 일구는 것이다.

이와 같은 서울시의회에 대한 평가는 우리나라 지방의회 운영에 대한 평가로 일반화될 수 있을 것이므로 예산편성시 지방의회의 예산참여 정책대안으로 법제화된 재정법을 활용하여 의회중심의 공청회제도 활용방안을 고려해야할 것으로 본다.

4. 예산편성참여를 위한 사례연구

가. 정책협의회의 정례화

1) 사례

- 미국 뉴저지주 : 의회와 집행부간 정례회의
- 일본 요카이치시 : 의원간담회 운영
- 영국 도버디스트릭트카운티 : 주요사안과 관련, 집행부에 자세한 제안을 제시

2) 개선내용

미국 뉴저지주에서와 같이 의회와 집행부서와의 정책토론이 있고 의원 간 간담회나 협상과정이 있는 방식이 더욱 합리적인 예산안으로 조정할 수 있다. 이에 따라 서울시에서는

공식적으로 시의원이 관련 사업에 대해 공무원과 시민과 정책토론에 참여하도록 자치법규화함으로써 정책입안을 위한 충분한 토론으로 그 정당성을 확보할 수 있다.

일본 요카이치시가 공식적으로 의원간담회를 운영하는 것은 의원의 정책입안이 더욱 활발히 하기 위함이다. 그런데 서울시의회를 비롯한 우리나라 지방의회는 의원들을 통해 정책을 제안하는 경우가 매우 적다⁶⁾. 이는 의회 내에서의 정책형성을 용이하게 하는 장점을 가지지만 집행부와 시민과 함께 토론하는 것은 아니기 때문에 사뭇 시정의 계획이나 시민의 의사와 멀어지는 협의를 도출할 가능성이 있다.

<표 5 - 6> 정책회의관련 서울의회회의규칙 개정의견 신·구조문대비표

현행	개정의견	개정이유요지
<신설>	제58조의 2(정책회의) ① 위원회는 매년 5월과 9월 휴회기간 중 의회회의규칙에 따라 그 소관에 속하는 사항에 관하여 정책회의를 개최할 수 있다. ②위원회는 정책회의를 열고자 하는 안건·일시·장소·경비 기타 참고사항을 기재한 계획서를 회의개최 5일 전까지 의장에게 서면으로 보고한다. ③ 시장은 정책회의에 부의할 안건명과 개요 및 설명 자료를 회의개최 10일 전까지 소관 상임위원회에 서면으로 제출하여야 한다. ④위원회가 주관하는 정책회의는 그 위원회의 회의로 한다.	- 업무보고와 중복될 개연성은 있으나 총괄적 정책현황분석(5월)과 다음년도 주요정책 방향 및 예산편성경향 분석(9월) - 상임위원회별 시민의견수렴 계획수립(5월)과 의견수렴결과분석 자료 교환(9월) - 근거 지방자치법 제37조 및 제37조의 2

영국 도버디스트릭트카운티의 사례에서 보는 바와 같이 집행부가 기초적인 예산편성을 할때 시의회는 시민의 요구가 있거나 공익과 관련된 사안 등에 대해 정밀한 예산제안을 하

6) 김현미(2004)에 의하면, 정책입안의 기초라 할 수 있는 주민의견 수렴방법으로 지방의원을 통해 이루어지는 것이 8%에 지나지 않아, 의원들의 정책제안이 얼마나 활발한가를 추측케 한다. 참고로 각종 시민단체 대표 또는 주민과의 간담회를 통한 의견수렴이 43.7%, 인터넷 설문을 통한 방법이 28.7% 등이 우리나라에서 주민 의견을 수렴하는 방식으로 가장 많이 이루어지고 있다고 조사하였다.

는 정책건의형식이 서울시의회의 제도적 환경에 적합할 것으로 본다. 여기서 정책건의란 사전적 의미로 의회가 어떤 정책문제에 대해 집행부에 의사나 희망사항을 표현하는 것을 말하므로 정책건의는 예산편성과정에서 의회가 시민을 대변하여 예산반영사항을 제시할 수 있는 제도라고 정의내릴 수 있을 것이다. 따라서 정책건의는 예산편성과정에서 집행부와 협의절차를 거치는 방법으로 이를 자치법규화 한다하더라도 시장의 예산편성권을 침해하는 것으로 보기는 어려울 것이다.

법제화할 내용이나 대안은 논의를 거쳐야할 것이나, 우선 현재 이루어지고 있는 집행부에서의 조정회의를 의회에 공개하고 소관부서별 담당공무원과 시의원간의 정책입안을 위한 접촉을 공식화하여 정책회의형식으로 정책토론을 거치도록 한다. 이때 정책토론 및 회의는 그 토론내용을 회의록에 기록하여 시민에게 공개하도록 하며 정책건의 방식은 예산이 가장 집중적으로 집행되는 5월초순경과 집행부 내에서 기초적인 예산편성이 진행되는 9월 초에 공무원과 시의원이 참석한 가운데 정책회의를 개최하도록 하는 것이 가장 효율적일 것이며 <표 5 - 6> 정책회의관련 서울특별시의회회의규칙 개정의견과 같이 정책회의를 정례화 할 필요가 있다.

정책회의에 관한 행정사항은 회의가 끝난 후 시의회의 정책건의서를 서면이나 전자문서로 제출하여 시민에게 공개하고 반영사항과 이유가 기재되도록 하여 보다 세밀한 근거나 실증적인 기대효과를 제시하도록 한다면 부작용을 최소화 할 수 있을 것이다.

정책회의를 통한 정책건의 방안을 법제화하는 것은 시장의 예산편성권에 대한 자율성을 인정하면서도 예산편성시 시민의 의견과 요구를 반영하여 재정민주주의를 실현할 수 있는 바람직한 방안이 될 수 있다. 집행부만이 시민의 의견을 수렴하여 예산을 편성할 수 있다는 주장도 불식시킬 수 있을 것이며 주민의 의견수렴을 다각화하고 여론의 합의를 도출할 수 있는 기회를 제공한다는 의미에서도 설득력이 있다.

나. ‘(가칭)시의회의결사항규정조례’ 제정

1) 사례

- 일본 미에현 : 의회의 권한강화와 관련된 2개의 조례 가결
- 일본 요카이치시 : 의회의 권한강화를 위한 조례 제정

2) 개선내용

중앙정부는 지방자치제의 활성화와 자율성을 거론하면서도 정작 법률개정에는 소극적인 태도를 견지하고 있는데 이는 국회의원의 정치적 이해와 중앙정부의 권한에 관한 미련 때문에 이론과 실제의 괴리를 극복하지 못하고 있는 것이라고 할 수 있을 것이다. 그리고 법률제도적 개선은 국회의 차원에서 논의되어야 하는 까닭에 절차와 논의과정에서 장기간이 소요되는 것이 현실이다.

따라서 별도의 단기적 개선방안이 필요하며, 일본의 미에현과 요카이치시의 사례는 서울시의회에 좋은 시사점이 된다할 것이다. 우리나라에서도 지방자치의 자율성 원리에 근거하여 각 지방자치단체에서 조례를 제정할 수 있도록 되어 있다(지방자치법 제15조)⁷⁾ 그러므로 서울시정의 장기계획이나 기본적인 시책, 그리고 중요한 사업에 대해서는 시의회가 반드시 의결하도록 지방자치법 제35조 제2항⁸⁾에 의거 (가칭)‘**시의회의결이필요한사항규정조례**’를 제정하는 방안을 연구·검토하여 예산의 집중투자계획이나 시장의 정치적 사업예산편성⁹⁾을 억제하고 시장의 책임성도 강화할 수 있도록 해야 할 것이다.

다. 분야별 예산심의의 특화

1) 사례

- 미국 피닉스시 : 시민의 의회내 의사표명
- 영국 버킹검셔 카운티

2) 개선내용

현행 주민여론 수렴방안은 과거 집행부의 중앙집권적 행정행태를 개선하지 못하고 지역주민의 여론보다는 기초지방자치단체장의 예산요청이나 이익단체, 행정부 지원단체 등 일부 이익단체에 편중된 예산편성경향이 나타나거나 전시적 행정으로 시민들의 빈축을 사는 예산집행이 이루어지고 있는데 이와 같은 현상이 발생하는 것은 일반시민의 의견이 반영되지 못한 예산편성에 기인한 것이라 할 것이다.

7) 제15조 (조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

8) 제35조 (지방의회의 의결사항) 제2항 ②지방자치단체는 제1항의 사항 외에 조례가 정하는 바에 의하여 지방의회에서 의결되어야 할 사항을 따로 정할 수 있다.

9) 지지도가 낮은 자치단체장의 공약사업이나 소속정당의 공약과 관련된 사업인 경우 지역주민의 의견을 수렴하고 의회의 의결을 거치는 등 검증제도를 두는 것이 바람직할 것임

따라서 예산의 효율적 집행근거인 예산편성과 예산심의는 지역주민의 의견을 반영하고 비용편익분석이 이루어질 수 있는 과정을 확보하기 위해서라도 상임위에서 특성화될 필요가 있으며, 이를 지원하기 위해서는 의회의원에 대한 의견수렴비용과 전문가집단의 지원비용을 확보하여 상임위원회별로 시의원의 정책건의를 수합하고 조정하며 전문가집단을 활용한 실증적인 정책대안 분석을 시행하는 등 적극적인 특성화 작업이 진행되어야 한다.

라. 예산분석체계 구성

1) 사례

- 미국 캘리포니아주 : 예산분석을 통해 예산안 변경

2) 개선내용

시의회 자체의 전문성을 강화하여 보다 활동적인 견제력을 가질 수 있도록 예산분석기능을 활성화할 필요가 있다. 예산분석기능의 활성화는 두 가지 대안으로 고려될 수 있는데, 하나는 현존하는 정책위원회에 전문가집단의 자문과 관련 공무원의 참여, 시의원 전문교육 등을 통해 예산분석의 주체가 되도록 하는 것으로, 반드시 동 위원회를 통해 시의원이 주장하는 정책이나 예산안을 검증받도록 한다. 다른 하나는 별도의 독립적인 정책분석기구(가칭 예산분석위원회)를 두어 일정한 수의 전문가 집단, 공무원, 시의원을 배정하여 객관적이고 체계적으로 예산안 제안이나 검토를 할 수 있도록 한다.

시의회가 지역주민의 여론을 수렴하더라도 이를 정책분석기구에서 분석하고 체계화 한 다음 각 상임위원회에 상정하여 명실상부한 예산편성 정책건의를 수행할 수 있을 것이며 집행부의 정치적 예산편성이나 선심성 예산편성으로 인한 부담을 최소화 할 수 있을 것이다.

마. 시민참여기능의 연계

1) 시민참여예산제 활성화

가) 사례

- 광주 북구 : 주민참여예산제
- 청주시 : 시민참여보장조례
- 독일 바덴-뷔르템베르크주 : 시민자문위원회¹⁰⁾

10) 국회 예산결산위원회(2004)에서 요약

나) 개선내용

의회가 기존의 문제점을 해결하지 못한 것은 의원에 대한 직접적인 지원 없이 의원에게 과중하고도 극히 이상적인 태도와 역할만을 요구한 오류를 스스로 범하고 있다는 자성이 필요할 것이다. 이를 의회 스스로가 극복하기 위해서는 의원에 대한 재정지원이 절실하게 필요하다. 시의회는 지방의회의 모델이라고 해도 과언이 아닐 것이므로 서울시의회가 우선적으로 지역주민이 참여하는 공청회 등 대책을 수립하고 이를 추진할 수 있는 예산을 편성하여 최우선적으로 이를 시행하는 것이 바람직할 것이다.

시민이 예산편성과정에 참여를 위해 의회의 실천방안으로 적합한 것은 각종 벤치마킹 사례에서도 채택하고 있듯이, ① 인터넷을 통한 설문조사결과 투자우선순위 파악, ② 전문가와 시민의 폭넓은 의견을 수렴하기 위한 공청회나 종합토론회 개최, ③ 공청회나 토론회의 의견을 수렴하여 시책에 적극 반영 등이 될 것이다. 이를 현실화하기 위해서는 먼저 시의회에 이를 추진할 기구를 구성하여 1년 이상의 시범기간을 거쳐 충분히 점검한 후 도입해야 한다.

2) 예산정책설명회 정례화

가) 벤치마킹 사례 및 적용효과

- 인천시 : 예산정책토론회
- 광주시 : 예산편성 설명회

나) 개선내용

시의원이 의견수렴활동을 적극적으로 수행하고, 균형 있는 시정개발을 위해 정책대안을 검토할 수 있도록 지역주민이 참여하는 예산정책설명회를 개최해야 할 것이며 이와 같은 활동을 수행하기 위한 연구활동비, 조사원임금, 개최비용 등 소요예산을 편성하여 예산을 지원하는 방안이 검토되어야 할 것이며, 수렴된 여론을 상임위원회별로 분류하여 특성화된 전문가집단에 의뢰하는 방안이 검토되어야 할 것이다. 이는 실질적으로 일반시민에게 귀를 기울이는 풀뿌리 정치, 재정민주주의 등을 실현시킬 수 있다는 점에서 의의를 갖는다. 위원회별로 분류된 여론은 전문가집단의 검토와 분류를 거쳐 정책건의자료 외에도 각 상임위원회별로 분야별 시정개발정책이나 집행부행정 검토자료로서, 의회의 예산심사 기초자료로 활용할 수 있을 것이며 시의회와 시민간의 신뢰를 바탕으로 하는 시의회운영이 될 것으로 본다.

3) 정보화참여채널의 다각화

가) 벤치미킹 사례 및 적용효과

- 핀란드 : 온라인 공개토론포럼
- 영국 : 시민참여 공간(Citizen Space)

나) 개선내용

예산공청회, 시의회에서 이루어지는 정례회 및 임시회, 예산과정과 관련된 행정과정 등을 인터넷 및 모바일, 의회방송을 통해 공개하여 일반시민까지 정책동향을 면밀히 알도록 한다. 또한 모바일, PDA 등의 단말기나 인터넷(전자게시판, 온라인 포럼, 시민 모니터링), 방송을 통해 일반시민이 직접 정책방안을 제시하거나 아이디어를 제안할 수 있도록 열린 채널을 운영하기 위해 시의회 홈페이지 시스템을 고품격 다각화하여 운영토록 한다.

세계적인 전자도시정부로의 명성에 걸맞게 서울시의회의 홈페이지컨텐츠는 비교적 잘 되어 있으나, 서울시집행부만큼 체계적인 관리가 미약한 부분이 있다. 예를 들어, 다운로드의 오류나 전자적 DB구축의 미비, 자료의 신속한 업데이트부족 등을 들 수 있다.

시민들에게 풍부한 정보를 제공하고 의견을 받기 위해서는 서울시의회를 정보고도화 하는 것보다 효율적인 정보체계관리를 하는 것이 더 중요하다. 그러므로 이를 위한 제도적, 조직적 운영도 상시적이어야 한다. 이와 같은 서울시의회의 IT시스템은 시민에게 정보를 제공할 뿐만 아니라 시민으로부터 의견을 수렴하여 정책에 반영하기 위한 것이며, 전자민주주의의 첫걸음이자 재정민주주의구현을 위해서도 가장 현실적이고 편리한 방법이 될 수 있을 것이기 때문이다.

바. 서울시의회의 전문성강화

1) 정책보좌관 확대

가) 사례

- 대한민국국회 : 정책보좌관제도

나) 개선내용

시의원의 전문성확보를 위해 정책보좌관제도를 도입하여 예산안 검토와 일반시민의 여론수렴 등을 체계적으로 지원할 수 있게 한다. 지방의회의원의 정책보좌관제 운영에 대한 논

의는 지방의회 초대의원부터 논의되고 있으나 아직까지 유보되고 있는 것은 매우 부적절한 정책행태라 할 수 있을 것이다. 최근에 와서 중앙정부가 지방의회의 정책보좌관제 도입을 검토하고 있다는 것이며, 이와 같은 변화는 지방자치발전에 있어 매우 바람직한 변화라 할 수 있을 것이다. 서울시의회가 국회의 의회보좌제도를 벤치마킹한다면, 서울시 공무원의 신분으로 보수와 업무규정은 지방공무원법에 따라 지급되어야 할 것이며, 현재 서울시의회가 상임위원 전문직 나급(박사급) 2명씩을 배치하여 각 상임위원회 심사업무수행과정에서 보좌역할(자료제시, 조사 및 분석)을 하고 있으나, 각 의원별로도 보좌관을 두고 의원개인이 적극적인 의정활동을 할 수 있도록 이 제도를 확대 실시 해야 할 것이다.

2) 정책자문기능 체계화

가) 벤치마킹 사례 및 적용효과

- 미국 로스앤젤레스시 : 입법분석실 운영
- 일본 후쿠시마현 : 의회사무국 정책법무반 신설, 정책입안 지원

나) 개선내용

지방재정법에서 지방자치단체의 재정은 지방자치단체의 책임 하에 운영되는 것이며 지방의회의 정책결정을 필요로 하는 사항이 많다. 그러나 실제로 지방의회는 정책결정과정에서 정보와 전문성 부족으로 말미암아 집행부의 정책설명과정내용을 검토하고 집행부가 강조하는 당위성과 합리성을 대부분 그대로 수용하고 있는 것이 사실이다.

지방자치단체장인 서울특별시장 또한 서울특별시의회 각 상임위원회 업무보고를 통하여 정책을 설명하고 중앙정부의 예산편성지침에 따라 예산을 편성하여 시의회에 제출하고 있다. 결국 정부의 재정지원을 받고 있는 지방자치단체는 중앙정부의 정책적 판단에 따라 중앙정부의 예산과 연계되는 지방재정을 운용하기 위해 지방자치단체의 자율성을 침해받을 수밖에 없는 예산편성과정을 수행해 온 것이 사실이다.

시기별로 전문가집단을 구성하거나 체계화하여 시의원의 지역활동을 지원하고 공청회 및 예산협의과정에서 논의된 사항들을 분석하고 자문에 응할 수 있는 전문기능을 확보하여, 예산편성과정에서 미래가치에 대한 비용편익분석을 강화하도록 한다. 이때 전문가집단은 분야별로 상임위원회별로 구성하거나 일정한 임시조직 형태 또는 상시참여하도록 하며, 각 자의 역할을 명확히 하고 체계화하여야 할 것이다.

제 6장 결론

본 과제는 지방의회 특히 서울시의회가 예산편성과정에 참여함으로써 예산결정의 합리화와 효율성을 증대시키게 될 뿐 아니라 시의회의 전문성을 높여 보다 효과적인 주민의견의 수렴 및 반영의 공식적 의사소통 채널로서 활동할 수 있도록 하는 기본 토대를 제공하고자 하는데 있다. 이에 따라 본 과제는 로컬 거버넌스의 구성원인 지방의회가 재정민주주의에 입각하여 예산결정과정에서 어떤 참여적 활동을 수행해야 하며, 그러기 위해 어떤 측면이 개선되어야 하는지에 초점을 맞추었다.

이에 따라 본 과제는 법제도적 차원에서는 의회와 주민이 자율적으로 예산편성에 참여할 수 있는 법적 근거를 마련하고, 의원중심의 정책토론을 제도화하며, 이에 맞추어 현행되고 있는 비현실적인 실정법을 개정하는 대안을 제시하였다. 행정절차적 차원에서는 분야별 관련 예산심의를 중복이나 이중적 작업없이 특화하며, 예산정책협의기구를 공식화하여 체계적으로 운영하고, 철저한 예산분석을 할 수 있도록 체계화하는 개선방안을 제시하였다. 그리고 조직행태적 차원에서는 시의회 의원의 전문성 확보를 위해 정책보좌관제를 도입하고, 시민단체, 전문가집단 등으로부터 정책자문을 체계적으로 받을 수 있는 방안을 제시하였다. 이러한 방안들과 더불어 시민과의 협력적인 참여 연계체계를 구축하기 위해, 주민참여와 시민단체의 참여 방안, 지역공청회의 정례화, 정보화를 통한 참여채널의 다각화 등의 방안을 제시하여 보다 로컬 거버넌스적인 차원에서 예산결정과정에서 이루어지도록 하였다.

본 과제는 향후 서울시의회 뿐 아니라 지방의회의 예산편성과정에의 참여에 대한 이론적 근거가 될 뿐 아니라 보다 합리적이고 효율적으로 서울시의회가 운용되고, 보다 적극적인 활동을 도모하며, 시의원에게는 전문성의 확보와 의정활동의 지원 등을 위한 대안을 모색하여 봄으로써 실질적인 재정민주주의를 구현하는데 좋은 기초자료가 될 수 있을 것으로 보이며 조사결과를 통해 얻은 개선방안이 실행되면, 다음과 같은 정책효과를 기대할 수 있을 것이다.

법률제도적 측면에서는 시민의 납세자 주권으로서의 권익을 보호하는 재정민주주의를 확립 및 구현하는 제도적 환경을 조성함으로써 국가의 정체(政體)와 부합하는 민주주의 실현의 차원에서 의미가 있다. 이는 로컬 거버넌스 차원에서 지방의회가 지방자치단체에서의 정책결정자 중 하나로서 자리매김할 수 있는 계기를 마련할 것이다. 또한 우리나라에서 최초의 지방의회와 시민참여를 결부한 예산참여를 전제로 하기 때문에, 다른 지방자치단체의 선행적 모범사례로서 벤치마킹 대상으로 부상될 수 있다.

행정절차적 측면에서는 예산편성과정에 의회가 참여할 수 있는 체계와 이를 위한 지원체계를 마련함으로써 의회의 역할을 다양화하고 그 위상을 높이는 효과를 얻을 수 있다. 또한 예산편성 및 심의과정 전반의 예산결정과정에서 시민, 시민단체, 전문가 집단 등과의 참여를 과정상 필수적인 요소로 활용함으로써 명실공히 재정민주주의를 자리매김하며, 예산의 합리성, 효과성, 타당성 등을 한 층 높이는 역할을 한다. 다만, 시민의 지나친 재정적 요구로 예산과정이 길어질 수 있고 시정개혁을 저해하는 요인으로 작용할 수 있으므로 이를 위한 적당한 완충 및 조정과정이 필요하다. 그러므로 전문가집단과 시민, 공무원, 시의원 등이 함께 종합적으로 예산검토를 할 수 있는 공청회나 예산조정위원회 등을 구성하여 이러한 부작용을 최소화해야 할 것이다.

조직행태적 측면에서는 시의원 스스로 예산의 이해와 분석하는 역량을 키우고 정책개발과 형성 등에 보다 다각적인 의정활동을 할 수 있도록 이를 지원하고, 시의회자체에서도 포괄적으로 이를 지원하는 지원체계를 구축함으로써, 의원이 시민을 대변하는 일에 소홀히 하거나 불편이 없도록 하여 적극적인 의정활동이 가능하도록 개선해야 할 것이다.