

지방자치단체의 세출예산편성시

# 지방의회의 참여에 관한 연구

2005. 7.

서울특별시의회

# 제 출 문

서울특별시의회 의장 귀중

본 보고서를 귀 의회와 체결한 「지방자치단체의 세출예산편성시 지방의회의 참여에 관한 연구」 최종보고서로 제출합니다.

2005. 7.

서울시립대 도시과학연구원  
주식회사 이상 씨 엔 씨

# 지방자치단체의 세출예산 편성시 지방의회의 참여에 관한 연구

연구책임자 : 이준영(서울시립대학교수)

참여연구원 : 안장환(이상씨엔씨책임연구원)

이미정(서울시립대부설도시과학연구원참여연구원)

이상호(서울시립대학교수)

강영태(이상씨엔씨연구원)

송미화(이상씨엔씨연구원)

연구보조원 : 이정주(서울시립대학교일반대학원행정학박사수료)

송효진(서울시립대학교일반대학원행정학박사수료)

이지혜(서울시립대학교일반대학원행정학석사)

이지연(서울시립대학교일반대학원행정학과 석사과정)

조수영(이상씨엔씨연구보조원)

김로사(이상씨엔씨연구보조원)

# 목 차

연구요약	/ 1
목차	/ 1
표목차	/ 6
그림목차	/ 9
제 1 장 서론	/ 1
1. 연구의 목적	/ 1
2. 연구의 범위 및 방법	/ 2
제 2 장 예산편성참여에 대한 이론적 논의	/ 5
1. 예산제도와 지방의회의 참여	/ 5
가. 지방의회의 역할과 중요성	/ 5
1) 지방의회의 역할	/ 5
2) 지방의회 참여의 중요성	/ 6
나. 예산과정에서의 지방의회 참여	/ 8
1) 시장의 예산편성	/ 9
2) 시의회의 예산심의	/ 19
다. 지방의회 예산편성과정참여의 한계	/ 27
2. 예산과정 참여의 타당성	/ 28
가. 로컬 거버넌스와 지방의회	/ 28
1) 로컬 거버넌스의 개념	/ 28
2) 로컬 거버넌스의 특성	/ 29
3) 로컬 거버넌스에서 지방의회의 역할	/ 31

나. 재정민주주의와 지방의회	/ 33
1) 재정민주주의 의의	/ 33
2) 재정민주주의 작동원리	/ 34
3) 재정민주주의에 따른 지방의회의 기능과 역할	/ 36
다. 종합적 논의	/ 37

### 3. 서울시의회의 예산편성참여 필요성 / 38

- 가. 정책결정과 의회의 역할
- 나. 예산건제기능

## 제 3 장 외국지방의회의 예산과정참여 실태 / 41

### 1. 미국 / 41

- 가. 일반적 특성 / 41
- 나. 지방예산제도의 특성 / 44
- 다. 예산참여사례 / 46
  - 1) 지방의회의 예산참여사례 / 46
  - 2) 시민의 예산참여사례 / 51

### 2. 영국 / 56

- 가. 일반적 특성 / 56
- 나. 지방예산제도의 특성 / 58
- 다. 예산참여사례 / 59
  - 1) 지방의회의 예산참여사례 / 59
  - 2) 시민의 예산참여사례 / 63

### 3. 일본 / 65

- 가. 일반적 특성 / 65
- 나. 지방예산제도의 특성 / 68
- 다. 예산참여사례 / 70
  - 1) 지방의회의 예산참여사례 / 70
  - 2) 시민의 예산참여사례 / 72

<b>4. 시사점</b>	/ 74
가. 지방의회의 예산참여에 대한 시사점	/ 74
1) 법률제도적 측면	/ 74
2) 행정절차적 측면	/ 75
3) 조직행태적 측면	/ 77
나. 시민과의 예산참여연계에 대한 시사점	/ 79

## **제 4 장 서울시의회의 예산편성참여 실태 및 인식조사** / 81

<b>1. 재원배분과 시의회 참여</b>	/ 81
가. 정책결정을 통한 예산편성 참여	/ 82
1) 재원배분과 예산편성	/ 82
2) 재원배분과 불용	/ 85
나. 분야별 정책결정과 재원배분	/ 96
1) 사회복지정책과 재원배분	/ 96
2) 도시안전관리정책과 재원배분	/ 98
3) 환경관리정책과 재원배분	/101
4) 도로·교통분야 정책과 재원배분	/105
5) 산업경쟁력 제고정책과 재원배분	/108
6) 주택도시개발정책과 재원배분	/111
7) 문화진흥정책과 재원배분	/113
8) 시정개혁 및 관리정책과 재원배분	/117
<b>2. 서울시의회의 예산편성참여 실태</b>	/119
가. 법률제도적 실태	/120
나. 행정절차적 실태	/121
다. 조직행태적 실태	/124
<b>3. 서울시의회 예산편성참여에 대한 인식</b>	/125
가. 조사설계	/125
1) 면접조사	/125
2) 설문조사	/126

나. 자료의 수집 및 분석방법	/127
1) 대상범위 및 규모	/127
2) 분석방법	/128
다. 면접조사결과 및 평가	/128
라. 설문조사결과 및 평가	/133

## 제 5장 서울시의회의 예산편성 참여 문제점과 개선방안 /149

<b>1. 법률제도적 문제점과 개선방안</b>	/149
가. 헌법개정의 필요성과 개선방안	/150
나. 법령의 문제점과 개선방안	/151
1) 지방자치관련법 개선	/151
2) 지방재정관련법 개선	/153
<b>2. 행정절차상 문제점과 개선방안</b>	/161
가. 예산심사 체계개선	/162
나. 추가경정예산편성 개선	/162
다. 지방재정법시행에 대한 준비	/163
<b>3. 조직행태적 문제점과 개선방안</b>	/164
가. 세출중심의 예산삭감 개선	/164
나. 시의원지원체계 개선	/165
<b>4. 예산편성참여를 위한 사례연구</b>	/166
가. 정책회의 정례화	/166
나. ‘(가칭)시의회의결사항규정조례’ 제정	/169
다. 분야별예산심의의 특화	/171
라. 예산분석체계 구성	/172
마. 시민참여기능의 연계	/173
1) 시민참여예산제 활성화	/173
2) 예산정책토론회 정례화	/188

3) 정보화참여채널의 다각화	/180
바. 서울시의회의 전문성강화	/182
1) 정책보좌관 확대	/182
2) 정책자문기능 체계화	/183
<b>제 6장 결론</b>	/185
1. 연구개요	/185
2. 정책적 함의	/188
□ 참고문헌	/189
□ 부  록	/193
1. 인터뷰자료	/193
2. 설문지	/194



## 표 목차

<표 1 - 1> 연구내용과 범위	/ 3
<표 2 - 1> 연도별서울특별시의회 예산심이결과	/ 39
<표 2 - 2> 정기총회 예산승인액과 연도말 예산총액	/ 40
<표 3 - 1> 주요국 예산과정에서의 지방의회 활동 비교와 시사점	/ 78
<표 3 - 2> 주요국의 시민예산참여 활동 비교와 시사점	/ 79
<표 4 - 1> 서울특별시 연도별 자원배분 현황	/ 83
<표 4 - 2> 최근 4년간 서울시예산의 불용율 현황	/ 85
<표 4 - 3> 2001년도 재원분야별 분용 현황	/ 86
<표 4 - 4> 2002년도 주요 불용사업 현황	/ 87
<표 4 - 5> 2002년도 재원분야별 분용 현황	/ 88
<표 4 - 6> 2003년도 주요 불용사업 현황	/ 89
<표 4 - 7> 2003년도 재원분야별 분용 현황	/ 91
<표 4 - 8> 2003-2004년 불용사유별 현황	/ 92
<표 4 - 9> 2004년도 주요 불용사업 현황	/ 93
<표 4 - 10> 2004년도 재원분야별 분용 현황	/ 95
<표 4 - 11> 2002년도 사회복지분야 재원배분 현황	/ 96
<표 4 - 12> 2003년도 사회복지분야 재원배분 현황	/ 97
<표 4 - 13> 2005년도 사회복지분야 재원배분 현황	/ 98
<표 4 - 14> 2002년도 도시안전관리분야 재원배분 현황	/ 99
<표 4 - 15> 2003년도 도시안전관리분야 재원배분 현황	/ 99
<표 4 - 16> 2004년도 도시안전관리분야 재원배분 현황	/100
<표 4 - 17> 2005년도 도시안전관리분야 재원배분 현황	/101
<표 4 - 18> 2002년도 환경관리분야 재원배분 현황	/102
<표 4 - 19> 2003년도 환경관리분야 재원배분 현황	/103
<표 4 - 20> 2004년도 환경관리분야 재원배분 현황	/104
<표 4 - 21> 2005년도 환경관리분야 재원배분 현황	/105

<표 4 - 22> 2002년도 도로·교통분야 재원배분 현황	/106
<표 4 - 23> 2003년도 도로·교통분야 재원배분 현황	/106
<표 4 - 24> 2004년도 도로·교통분야 재원배분 현황	/107
<표 4 - 25> 2005년도 도로·교통분야 재원배분 현황	/108
<표 4 - 26> 2002년도 산업경쟁력 제고분야 재원배분 현황	/109
<표 4 - 27> 2003년도 산업경쟁력 제고분야 재원배분 현황	/109
<표 4 - 28> 2004년도 산업경쟁력 제고분야 재원배분 현황	/110
<표 4 - 29> 2005년도 산업경쟁력 제고분야 재원배분 현황	/111
<표 4 - 30> 2002년도 주택·도시개발분야 재원배분 현황	/112
<표 4 - 31> 2003년도 주택·도시개발분야 재원배분 현황	/112
<표 4 - 32> 2005년도 주택·도시개발분야 재원배분 현황	/113
<표 4 - 33> 2002년도 문화진흥분야 재원배분 현황	/114
<표 4 - 34> 2003년도 문화진흥분야 재원배분 현황	/115
<표 4 - 35> 2004년도 문화진흥분야 재원배분 현황	/115
표 4 - 36> 2005년도 문화진흥분야 재원배분 현황	/116
<표 4 - 37> 2002년도 시정개혁 및 관리분야 재원배분 현황	/117
<표 4 - 38> 2003년도 시정개혁 및 관리분야 재원배분 현황	/118
<표 4 - 39> 2004년도 시정개혁 및 관리분야 재원배분 현황	/118
<표 4 - 40> 2005년도 시정개혁 및 관리분야 재원배분 현황	/119
<표 4 - 41> 제5대 시의회 의안처리 현황	/125
<표 4 - 42> 설문항목	/126
<표 4 - 43> 응답자의 개인적 특성	/134
<표 4 - 44> 예산편성과정에서 주민 의견반영에 대한 인식	/135
<표 4 - 45> 주민의견수렴 및 반영의 창구역할에 대한 인식	/137
<표 4 - 46> 예산편성과정 중 주민의견 반영단계 인식	/138
<표 4 - 47> 예산심의를 통한 예산편성참여도 인식	/140
<표 4 - 48> 시의회의 예산편성참여성에 관한 인식	/141
<표 4 - 49> 예산심의와 예산편성감시기능 수행에 관한 인식	/142
<표 4 - 50> 예산편성참여 필요성에 대한 인식	/144

<표 4 - 51> 예산심의기간의 단축에 대한 기대효과 인식	/145
<표 4 - 52> 공무원과 지방의원간의 연계효과 인식	/147
<표 5 - 1> 지방자치법개정의견 신·구조문대비표	/153
<표 5 - 2> 공청회 관련 서울특별시의회의회의규칙 개정의견표	/156
<표 5 - 3> 지방자치법개정의견 신·구조문대비표	/158
<표 5 - 4> 예산안심의관련 서울특별시의회의회의규칙 개정의견	/159
<표 5 - 5> 지방자치법개정의견 신·구조문대비표	/161

## 그림 목차

<그림 1 - 1> 연구흐름도	/ 4
<그림 2 - 1> 정책과정과 예산과정과의 연계	/ 8
<그림 2 - 2> 연차별 중기재정계획 수립체계	/ 9
<그림 2 - 3> 예산의 편성절차 개요	/ 15
<그림 2 - 4> 서울시 예산과정 흐름도	/ 16
<그림 2 - 5> 서울시예산심의 흐름도	/ 20
<그림 2 - 6> 결산절차 및 내용	/ 26
<그림 4 - 1> 예산편성과정에서 주민의견반영에 대한 인식도	/136
<그림 4 - 2> 주민의견수렴 및 반영역할에 대한 인식도	/137
<그림 4 - 3> 예산편성과정 중 주민의견반영단계 인식도	/138
<그림 4 - 4> 예산심의를 통한 예산편성참여도 인식도	/140
<그림 4 - 5> 예산편성의 의회참여성에 관한 인식도	/141
<그림 4 - 6> 예산심의회와 예산편성감시기능 수행에 인식도	/144
<그림 4 - 7> 예산편성과정참여 필요성에 대한 인식도	/145
<그림 4 - 8> 예산심의회기간의 단축에 대한 기대효과 인식도	/147
<그림 4 - 9> 공무원과 지방의원간의 연계효과 인식도	/148
<그림 5 - 1> 광주시 북구청의 예산과정	/176



# 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 안산시 안산예산감시네트워크에 따르면, 2004년 11월 22일부터 30일까지 5급 이상 공무원 270여명을 대상으로 설문조사한 결과, 예산편성시 단체장의 의견을 1순위로 꼽는다고 응답한 공무원이 117명으로 42.09%를 차지했고, 예산요구서작성시 자치단체장의 의견을 반영한다는 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.

문제는 이러한 집행부의 공식적인 예산편성으로 인하여 직접적으로 영향을 받을 수 있는 시민의 이해와 정서보다는 집행부처중심의 의사결정에 따라 예산이 편성될 수도 있다는 위험성이 있다. 만약 주민의 이해와 직접적 관련사업의 경우, 예산편성과정에서 이해당사자인 해당지역의 주민이나 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 과제는 지방자치단체의 예산편성과정에서 이해관계가 있는 지방의회와 시민이 참여할 수 있는 방안을 모색함으로써, 지방의회와 지방자치단체간 상호경쟁 및 협조에 의한 예산편성의 합리성을 제고하고, 시민의 대표기관인 시의회의 정책결정을 통한 예산편성참여로 민주이념을 실현하며, 주민들의 정책이해도를 향상시킴과 동시에, 지방자치의 한 축으로서 시의회의 위상을 제고하는데 연구목적을 두고 첫째, 로컬 거버넌스의 한 구성체로서 시의

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

## 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 가치척척이 구체적으로 표현되는 예산안을 심의할 뿐만 아니라 지방자치단체의 집행기관에 부여된 재정집행권한의 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 절차여야 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 향상되어 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 활동인 것이다.

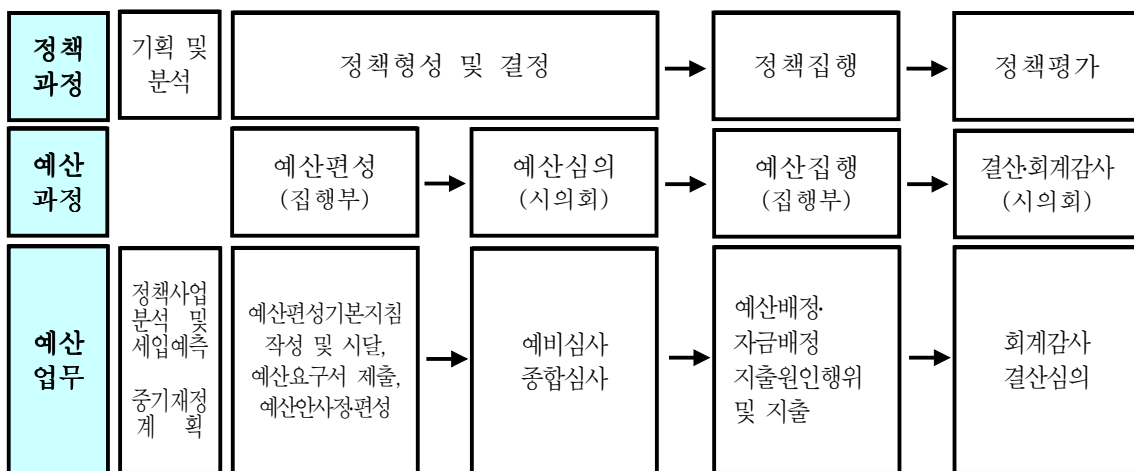


## 나. 예산과정에서의 시의회 참여

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 회계년도(총 3년)의 예산에 관한 과정이기는 하지만 1년 중 어느 시점에서 보든지 동시에 진행된다. 예산과정의 4단계에서의 의회의 참여절차와 특성을 알아보기 위해 다음 그림과 같이 예산과정을 정책과정과 연계하여 각 단계별 업무를 나열하였다. 이때, 의회가 주체적으로 참여하고 있는 단계는 예산심의 단계와 결산승인 및 회계감사단계이다.

우리나라 지방자치단체의 회계년도는 매년 1월 1일에 시작하여 그 해 12월 31일에 종료한다. 예산과정은 다음과 같다. 지방자치단체의 장은 회계년도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계년도 개시 50일전까지, 지방의회에 제출하여야 한다. 지방의회는 지방자치단체장의 동의 없이 세출예산 각 項의 증액 또는 새 費目을 설치할 수 없다.

정책과정과 예산과정과의 연계



지방자치단체장이 편성한 예산안은 이에 대해 의결권을 갖고 있는 지방의회의 심의의결을 거쳐 확정되는데, 이러한 예산심의는 지방의회가 지방자치단체의 재정활동을 사전에 심의조정함으로써 집행부에 대한 재정통제 및 감독을 하는 제도이다.

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

## 다. 지방의회 예산참여의 한계

예산심의는 사전적 통제제도이기는 하나, 비효율적인 사업의 개편이나 주민의 의사를 반영하는 새로운 사안을 추가하거나 건의할 수 있는 방법이 지극히 제한적이므로 실질적인 참여제도로는 부적합하며, 결산 및 회계감사는 예산집행 후 사후적통제로 일방적인 정치적 선심성 정책에 의한 예산낭비를 원천적으로 방지하는데 한계가 있다. 결국 지방의회는 주민의 의사를 대변하고 집행부의 독단적 정책결정을 견제하는데 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)<sup>1)</sup>라는 용어는 로마위원회에서 ‘통제메커니즘’을 중시하는 개념정으로 사용되었는데, 이는 안전, 번영, 일관성, 질서, 체계에 대한 지속성을 제공하려는 노력과 그리고 이러한 노력을 하는 사회체제와 그 활동의 통제메커니즘을 의미한다.

오늘날 로컬 거버넌스는 종래의 지방정부나 시민참여개념을 포괄하는 것으로 단순한 시민참여개념보다는 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 거버넌스의 지방의회는 지역사회를 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 과정은 커뮤니케이션과 통제의 역동력(dynamics)을 핵심적인 것으로 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 지방의회 의원들의 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 모두 가지고 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 예산심의기능을 보완하거나 예산편성과정에서 의회의 적극적인 참여로 예산결정과정에서 의회의 역할을 강화하는 방안을 모색하여 납세자인 국민의 의견을 보다 반영하고 그에 따라 운용되는 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 통치중심의 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 하기 위해서는 지방의회가 제 역할을 다하면서 지역주민과의 능동적 신뢰를 구축하는 것이다. 재정민주주의차원에서 예산편성에 대한 시민참여가 이루어지기 위해서는 시민참여의 구체적인 방안에 대한 충분한 조사와 연구가 필요하다. 특히 지방자치단체가 제시한 계획안과 예산안을 토대로 한 논의는 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, 예산집행을 결정하는 핵심과정인 예산편성과정에 지방의회가 참여해야만 하는 이유는 다음과 같다.

지방의회의 예산편성과정참여는 로컬 거버넌스를 조정하는 민주적 구성체로서 지방의회가 충실한 역할을 하게 하는 발판이 되기 때문에 이러한 역량을 발휘할 수 있는 적극적인 통로는 사실상 지역주민을 위한 예산이 책정되는 예산편성과정에 관여하는 것이 중요하다. 예산편성과정에 지방의회가 참여한다면 지방의회의 고유한 권한인 정책결정자(정책제안자)로서의 역할을 보다 충실히 수행하게 될 것이다.

#### 나. 재정민주주의 실현

지방의회의 예산편성참여는 납세자인 주민의 불편사항이나 요구를 대변해 주는 역할을 통해 재정민주주의의 근본적인 원리와 절차를 실현하는 기초과정이다. 그러나 대체로 지방의회는 예산결정과정에 있어 예산제안에서부터 예산안채택에 이르기까지 체계적이고 다각적이며 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 하지 못하고 있는 것이다.

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

연도별 서울특별시의회 예산심의결과

(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

연도별 서울특별시의회 예산심의결과와 정례회예산승인액을 연도말예산총액과 비교해보면, 연도말예산총액은 2002년도 이래로 10%이상 증액되고 있으며 2003년도의 경우 15%에 이르고 있다. 이와 같은 현상은 규모의 경제라는 경영의미와 연도별 예산승인의 의미를 퇴색시키고 있다. 이와 같은 결과는 시의회의 예산편성참여의 필요성과 현재 처하고 있는 시의회 예산심의기능의 한계를 의미하는 것이다.

정례회예산승인액과 연도말예산총액

(단위: 백만원)

구분 \ 연도별	2001	2002	2003	2004
연도말예산총액(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

시정의 모든 정책결정과 당면문제를 해결은 시장주재의 실질적인 실무처리회의로 운영된다. 주요민원인 경우 민원인의 입장설명을 직접 들으며 처리해 나간다. 그러므로 의회가 원칙을 정하면 집행부는 그대로 시행해 나가는 체제이다.

무엇보다도 시를 구속하는 모든 계약은 시장이 결재하기 전에 반드시 의회의 승인을 받도록 되어있다. 즉 이미 처리된 사안에 대해서 나중에 집행부에 질의하는 식의 회의운영이 아니라, 시장이 직접 회의를 주재하며 매사를 시장과 시의원이 함께 결정하므로 주요사안을 한 건 한 건 결론지으며 처리해 나가는 방식이다. 따라서 중요한 방침이 늘 의회에서 정해지므로 집행부가 일하기 편한 체제이다<sup>2)</sup>.

#### 나. 지방예산제도의 특성

미국에는 현재 약 8만개 이상의 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 州의회가 있는 주에서는 州예산을 2년간 예산으로 편성하며 그렇지 못한 주와 지방자치단체는 單年度예산을 사용한다.
- ③ 다양한 예산편성유형은 크게 행정기관장예산형, 위원회예산형, 의회예산형 등이 있다. 통과된 예산은 주지사 또는 지방자치단체장의 서명이 있어야 유효하며, 예산의 집행과 검사는 연방정부예산과 유사하다.

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

2) 토페카시나 제퍼슨시의 경우 부시장제도가 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] 프로그램중심의 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 예산확정

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 집행부예산안 변경

#### 마. 조직행태적 참여활동

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

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

#### 바. 시민의 참여사례

미국시민의 예산감시운동목표는 공통적으로 납세자의 권익을 옹호하는 것과 더불어, 조세 인상 반대와 납세자의 조세부담 축소, 재정적자의 축소와 균형예산, 낭비적이고 비효율적인 정부지출의 제거, 재정지출에 대한 정부기관의 책임성확보, 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 납세자모임, 정부감시에 관한 프로젝트, 전국납세자연합, 조세정의를 위한 시민모임, 조세개혁을 위한 미국인모임, 대안적 조세제도를 위한 시민모임, 공정과세를 위한 미국인모임 등이 있다. 또한 미국은 납세자의 이익을 위해 정당조직을 결성하여 활동하기도 하였는데, 그 대표적인 정당이 '미국 납세자당(the U.S. Taxpayer Party)이다.

미국 지방정부에서 행해지고 있는 예산편성과정의 시민참여방법은 시민조사, 주민회의, 시민자문위원회 등이 있다. 시민조사(citizen surveys)는 서비스만족수준, 수요 및 우선순위결정을 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 특별프로그램검토와 같은 예산편성단계에서 활용할 수 있다.

## 2. 영국

### 가. 일반적 특성

영국 지방정부는 1935년부터 2000년까지 기관통합형의 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 영국 지방자치사상 최초로 채택된 기관분리형제도이다.

### 나. 지방예산제도의 특성

예산편성에서 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 승인을 거치지만 세입예산자체는 의회의 의결대상이 아니다.

영국의 예산편성은 방법과 과정에서 우리와 다른 차이가 있다. 먼저, 지방의 지출규모와 내역을 결정한 다음, 세입에 대해 접근하는 방식을 취한다. 영국 지방재정의 세입부문은 우리와 달리 교부금·보조금 등 중앙정부의 이전재원 규모가 정해지면 나머지 필요재원을 지방세수입으로 충당하는 운영방식을 취한다. 예산편성작업은 정책자원위원회가 회계년도의 예산목표와 가이드라인을 설정하면 각 분과위원회가 자체예산을 추정하는 방식을 취한다.



#### 다. 법률제도상의 참여지원

사례 : [코벤트리시] 의회는 법률에 따라 시청 내 모든 정보에 대한 접근권 보유

#### 라. 행정절차상의 참여활동

사례 1 : [도버 District] 의회가 예산계획자체에 대해 먼저 동의한 후 예산편성 시작

사례 2 : [코벤트리시] 의원 전원회의를 통해 예산과 정책들 구성·승인·적용

사례 3 : [버킹햄셔 County] 정책자문위원회가 예산우선순위를 평가하여 결정, 예산결정 전에 주민의견 수렴

#### 마. 조직행태적 참여활동

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

#### 바. 시민의 참여사례

영국은 주로 시민으로 하여금 사이버 상에서 정책에 참여하도록 하는 장치들을 구비하는데 주력하고 있다. 이는 특히 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부에도 연계하는 장치로 활용되는 특징이 있다. 또한 영국의 지방정부가 기관통합형구조를 가지고 있어 전자정부 포털사이트 등에서의 참여공간이 집행부에 대한 참여뿐만 아니라 입법부에 대한 참여로 연결된다. 대표적인 사례로 정보포털사이트의 시민공간(Citizen Space)개설, 영국하원 정보위원회에서 다양한 정책참여자들 간 협의이행권고 등으로 다층적 시민참여가 이루어지고 있다.

### 3. 일 본

#### 가. 일반적 특성

일본의 지방의회가 오늘날 적당하고도 능률적으로 운영되고 있는 것은 지방의회의 의원, 의회사무관계자의 부단한 노력과 주민의 의회에 대한 이해에 의한 것 외에 법제가 정비되어 있기 때문이다. 일본 지방의회의 권한에는 의회해산권, 보수청구권, 불신임의결권, 의견표명권, 자문에 대한 답변권, 의결권, 검사권, 조사권 등 이 있다. 또한 우리나라의 회기계속원칙과는 달리 회기 중에 의결되지 못한 의안은 폐기되는 회기불계속의 원칙을 채택하고 있다.

지방의회의 조직은 크게 회의, 회의를 운영하기 위한 사무국 및 기타조직으로 이루어진다. 회의는 본회의와 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 의안·진정·청원 등을 심사한다. 또한 예산 그 외의 중요한 의안·진정 등에 대해 공청회를 열어 이해 당사자, 학식과 경험이 풍부한 인사 등을 초빙하여 의견을 듣는다. 특정 중요사안 등에 대해서는 폐회중일지라도 상임위원회를 열어 심사하는 등 임시회보다는 상임위원회를 중심으로 의회가 운영되고 있다.

## 나. 지방예산제도의 특성

일본의 지방자치제도는 단체장주의를 채용하고 있으므로 지방자치단체장과 의회는 독립·대등한 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 의원 쌍방에게 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 제정하여 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 : [돗토리현] 縣民과의 공개적 논의를 통한 조례제정으로 의원의 의식개혁과 정책입안능력 제고

사례 2 : [후쿠시마현] 의회사무국에 정책법무반을 신설하여 의회지원 강화

### 바. 시민의 참여사례

일본은 주민참여제도로써 대표적인 형태인 주민감사청구와 주민소송제도가 지방자치법에 의해 잘 체계화되어 있는데, 이는 이미 오래전인 1945년 지방자치법을 개정하면서 미국납세자소송(Taxpayer's Suit)을 벤치마킹하여 도입한 것이다.

이러한 제도적인 보장 외에 시민들이 직접적으로 활동하는 구심점인 시민단체도 다양하다. 그 중 가장 대표적인 것이 전국시민옴부즈맨 연합회의이다. 시민옴부즈맨활동의 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 시민옴부즈맨제도는 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 지방자치단체 예산과정에서의 집행부에 대한 의회의 견제와 참여현황을 일반적인 특성과 몇몇 사례를 들어 살펴보았다. 주요국(미국, 영국, 일본) 지방의회의 예산편성참여 실태와 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
법 률 제 도 적 측 면	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 복합형(행정주도기관 복합적)</li> <li>· 의회-시장 체제</li> <li>· 위원회제</li> <li>· 의회-책임행정관 체제</li> <li>- 주법 및 자치헌장에 규정</li> <li>- 프로그램 중심의 예산편성 (뉴저지주)</li> <li>- 회의의 공개와 주민의 의회 내 의사표명 명시 (피닉스시)</li> <li>- 회의참석자 조례 규정 (로스앤젤레스시)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기관통합형</li> <li>· 기관분리형과 기관통합형 정부 모델 주민투표</li> <li>- 지방정부법에 근거 (광역관급법)</li> <li>· 전통적으로 지방의회가 예산 편성 주도</li> <li>- 의회의 시청내 모든 정보에 대한 접근권 존재 (코벤티트리시)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기관대립형</li> <li>· 단체장 예산편성권 원칙</li> <li>- 헌법 제93조, 제94조에 근거</li> <li>- 조례법의회관습법 근거</li> <li>- 지방자치법에 의거함</li> <li>- 의회의 권한강화와 관련된 조례 제정 (미에현, 요카이치시)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방의회 예산편성 참여의 근거 존재</li> <li>· 현장 및 법적 규정</li> <li>· 문화적 인정</li> <li>- 단체장의 예산편성권을 침해하지 않는 범위 내에서 조례 제정이나 참여를 위한 환경조성 마련</li> </ul>
행 정 절 차 적 측 면	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산편성시 시의회의 정책자침 발달 (피닉스시)</li> <li>- 정책회의를 통한 정책사안토의 (피닉스시)</li> <li>- 의회와 집행부간 정례회의를 통한 예산승인 (뉴저지주)</li> <li>- 의회심의회 예산협상과정중재 (뉴저지주)</li> <li>- 예산편성시 의회의 행정부 공청회 참석 (뉴욕주)</li> <li>- 예산분석을 통한 주지사의 예산안 변경 (캘리포니아주)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방의회 정책자원위원회가 예산편성의 중추적 역할</li> <li>- 의회에서 수석행정관 임명</li> <li>- 예산계획에 대한 의회 동의 (도버 디스트릭트)</li> <li>- 집행부에게 자세한 제안 제시 (도버 디스트릭트)</li> <li>- 새로운 대안으로 변경 가능 (도버 디스트릭트)</li> <li>- 중요사안 지방의회 정밀조사 (도버 디스트릭트)</li> <li>- 의회의 예산승인 후 심의 (도버 디스트릭트)</li> <li>- 의원전원회의를 통한 예산과 정책 틀 구성 (코벤티트리시)</li> <li>- 다수당이 4년 동안의 총괄 계획설정, 업무별 계획마련 (버킹검셔 카운티)</li> <li>- 예산결정전 주민의견 수렴 (버킹검셔 카운티)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 단체장은 반드시 의회의 지문을 구해야 한다는 자문답변권 존재</li> <li>- 공의 관련 안건의 의견서를 관계 행정기관에 제출한다는 의견표명권 존재 (미에현)</li> <li>- 예산설명서 제출과 자료 요구 (시마네현)</li> <li>- 시정활성화 추진 등 의원간담회 발족 및 운영 (요카이치시)</li> <li>- 연차보고 제출 의무화 (후쿠시마현)</li> <li>- 의회사무국에 정책법무반 신설 (후쿠시마현)</li> <li>- 정무조사실 신설, 특별위설치로 정책제언 (시마네현)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산편성시 의회의 정책자침이나 의견표명의 단계 필요</li> <li>- 집행부와의 예산협의단계 필요</li> <li>- 철저한 예산분석으로 합리적인 예산승인</li> <li>- 시민참여를 동반한 예산공청회, 설명회, 질문회 등 정례적 시행 (시민의 책임성 확보에 도움)</li> </ul>
조 직 행 태 적 측 면	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시의원의 회의안건 자료요청 (피닉스시)</li> <li>- 의회예산분석 전문가 양성 (캘리포니아주)</li> <li>- 입법분석실운영 (로스앤젤레스시)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민의 책임성 확보를 위한 시민질문회 등 개최 (런던광역정부)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 의원활동평가 도입</li> <li>- 의원의 정책입안 활성화</li> <li>- 의원연수조례 시행 (후쿠오카현)</li> <li>- 전의원 간담회 설치 (요카이치시)</li> <li>- 공개적 논의를 통해 조례의 독자적 스타일 확립 (돗토리현)</li> <li>- 의회사무국의 정책입안 지원 (후쿠시마현)</li> <li>- 자문기관의 활용과 의회의 IT화를 통한 전문가 및 시민과의 의사소통 (가나가와현)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 의원의 필요자료 접근권 강화</li> <li>- 예산분석 전문가 양성</li> <li>- 수시적인 공개 및 시민참여로 실시간 피드백 기제 필요 (의회의 IT화)</li> <li>- 의원활동평가 등을 통해 의원의 의정 활동 활성화 필요</li> <li>- 의원간담회 등의 의원간 의사소통으로 정보공유</li> <li>- 자문기관이나 전문기관, 보좌관제 등을 통해 전문성 지원</li> </ul>

## 나. 시민과의 예산참여 연계에 대한 시사점

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

주요국의 시민 예산참여활동 비교와 시사점

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

## 제4장 서울시의회의 예산편성참여 실태 및 인식조사

### 1. 재원배분과 시의회의 참여

#### 가. 정책결정을 통한 예산편성참여

2002년도부터 2005년도 예산관련 서울시의회자료를 보면 당초 시의회 예산심의내용과 실행예산규모가 많은 차이를 보이고 있고, 분야별로는 막대한 규모의 불용액이 발생하고 있는데 이는 예산절감이라기 보다는 재원배분의 결함에 기인하는 것이 매우 크다.

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 과다편성하는 경향 등에 기인한다고 볼 수 있다. 따라서 불용예산발생을 최소화하기 위해서는 투자심리분석단계에서부터 사업의 적기성,

사업규모 및 사업비의 적정성, 사업추진과 관련한 지역주민의 민원에 대한 대응반안 등에 대한 면밀한 분석이 선행되고, 예산집행과정에 있어서도 해당사업의 이해관계인들과의 적극적인 협의 및 대안을 통하여 사업이 원활하게 진행될 수 있도록 노력해야 할 것이며 시의회의 지원과 협의를 필요로 할 것이다.

효율적인 예산심의를 위해서는 자원배분과 관련된 주요자료로서 불용액내용과 미집행사유를 분석할 필요가 있는데 서울시의회의 경우 결산시기와 예산심의시기가 4~5개월 이상 유리되어있고 의원자신 또한 이를 활용하기에는 분석기능 인력부족으로 결산심사결과와 예산심의를 연계하는데 어려움이 있다.

그리고 국가가 예산편성지침이나 예산편성준칙을 제정하여 지방자치단체에 시달하는 것은 지방자치단체의 세입·세출예산까지 통제하려는 중앙집권적 사고보다는 국가정책의 균형적 추진을 위한 국가재정지원사업 또는 국가위임사무에 국한하고, 지방자치단체의 자율성을 육성·개발하는 내용으로 구성되어야 할 것이다.

## 나. 분야별 정책결정과 자원배분

예산편성은 정책실현을 위한 재정정책이다. 지방자치단체 예산편성은 국가정책과 지방정책목표를 지방특성에 맞도록 결정하고 그 실행예산을 편성하는 것이다. 최근 몇 년 동안의 서울시 자원배분현황을 살펴본다.

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

그러나 노숙자대책비나 실업보호 예산은 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 특정분야가 집중적으로 증가되거나 기복이 심한 자원배분에 대해 시의회의는 예산편성 기초단계 시기인 매년 8월경부터 상임위원회별로 서울시의 정책기조와 정책방향에 대한 업무계획보고와 자료를 요구하여 업무계획의 당위성과 합리성 및 시의성에 대한 여론을 수렴하고 검토·심의함으로써 분야별 자원배분관리를 통한 예산편성참여효과를 극대화할 수 있을 것이다.

## 2. 서울시의회의 예산편성참여 실태

### 가. 법률제도적 실태

예산과정과 관련된 활동과 의회의 권한 및 기능, 그 밖의 의정활동 등은 지방자치법, 지방재정법, 서울특별시의회회의규칙 등에 명시되어 있다. 따라서 집행부와 지방의회의 관계는 기관대립형이고, 예산안의 기본지침은 행정자치부의 지침에 따르기 때문에 중앙정부의 영향을 받고 있고 서울시의회는 이와 같은 환경에서 운영되고 있다.

서울시의회는 예산과정에 있어 적극적인 참여의 속성보다는 견제의 속성을 가지고 있다. 그 예로 의회의 적극적인 예산관련정책 입안보다는 시장이 편성하여 제출하는 집행부주도형 예산편성형태를 채택하고 있기 때문에 이러한 제도적인 분위기는 시의회가 보다 적극적인 의정활동을 하는데 원천적인 장애요인이 되고 있다.

예산심의기간이 부족한 것도 중앙정부와 지방정부의 회계연도가 동일하게 명시되어 있는 점에 기인하며 시의회의 예산과정참여를 더욱 활성화할 수 있는 방법은 심의과정뿐만이 아니라 보다 적극적인 예산편성과정 참여가 있어야 할 것이다.

### 나. 행정절차적 실태

서울시의 예산편성은 집행부에서 작성하고 조정하여 시장결재로 확정된다. 이 과정에서 의회가 관여할 수 있는 부분은 확정 후 시의회의장단에게 사전설명회를 개최할 때뿐이다. 현재 서울시의회가 예산안결정과정에 참여할 수 있는 절차는 집행부에서 행정자치부가 시달한 예산편성지침에 따라 예산안을 편성하여 의회에 제출하면서 시작된다. 시의회는 예산확정 후에 참여할 수 있기 때문에 예산배분에 참여하기 어렵다.

예산과정에서 시의회가 관여하는 대상은 자치단체장의 정치적 영향력에 따라 발생하는 사업성경비보다는 경직성경비에 치중되어 있는 까닭에, 시의회는 예산조정의 한계를 실감하지 않을 수 없으며, 예산과정에서 시의회의 참여는 형식화되는 원인이 되고 있다.

### 다. 조직 행태적 실태

예산과 관련하여 시의회는 세출예산의 삭감행태를 주로 보이고 있어 예산전체에 대한 관여를 하지 못하고 있다. 즉 세입예산의 철저한 심의 등이 미약하다. 시의회의 체계적인 전문기관이나 자문기관이 부재하고, 의원의 전문성제고를 위한 프로그램운영이 미약하며, 주민과

의 공식적인 토론의 장이 미약하다는 점에서 더욱 가중되고 있다. 실제 지방의회는 집행부와 대비되는 각 소관위원회와 예산결산특별위원회, 상임위원회 외에 시의회의 전문성을 확보하기 위한 전문자문기관이나 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 5대 시의회의원 중 예산결산특별위원회 재직경험이 있는 전직의원을 대상으로 세출예산편성시 시의회의 참여에 관한 인식과 개선방안을 면접조사하기 위하여 다음과 같은 인터뷰자료를 구성하고 전문가들의 인식과 의견을 조사하였다.

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

##### 2) 설문조사

설문조사는 지금까지의 예산관련 의회활동에 관한 인식과 예산편성과정에 의회가 참여할 경우의 기대효과 등 두 가지 분야로 구성하였다. 전체문항 수는 15문항이며 개인 인적사항을 제외한 유효문항 수는 10문항이다.

- ①지방자치단체 예산편성 과정에서 주민의 의견반영에 대한 의식
- ②예산편성권이 지방자치단체장에게 있지만, 주민의 의견이 반영될 수 있어야 하며, 지방의회가 주민의 의견을 수렴하여 반영하도록 해야 한다는 주장에 대한 의식



- ③예산편성과정 중 주민의견이 가장 많이 반영되어야 할 부분이 어느 단계인지
- ④지방의회가 예산심의과정을 통하여 예산편성에 참여하고 있는 기능의 수준
- ⑤예산편성제도가 행정부의 고유권한이기 때문에 의회가 관여할 수 없다는데 대한 의식
- ⑥지방의회가 예산심의만으로 지방자치단체장의 예산편성 권한에 대한 감시기능을 수행하고 있는지 여부
- ⑦효과적인 지방재정의 운용을 위해 예산편성과정에 지방의회가 참여할 필요성에 대한 의식을 조사하고, 예산편성과정에서 지방의회의 참여가 가능할 경우, 예상되는 결과와 관련된 질문
- ⑧지방의회가 주민들의 요구사항을 집행부와 사전에 조율할 수 있기 때문에 예산심의에 걸리는 시간의 효과성
- ⑨공무원과 지방의원들 간의 유기적 연계로 예산의 효율적 사용가능성 여부
- ⑩예산편성과정에 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 시민단체관계자 3인 및 제4대 및 제5대시의회예산결산특별위원회 재직경험이 있는 의원 7인, 합계 20명을 대상으로 면접조사문항과 관련된 사항을 주요내용으로 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 예산업무재직경험자의 인식과 평가에 따른 개선방안을 논의하고 연구자와의 의견을 교환하는 방식으로 가급적 대상자의 의견을 청취하고 그 내용을 체계화하였다. 그리고 전문가의 견해이므로 빈도 수 보다는 의견별 내용분석과 개선방안 자

료로 활용하기 위해 설문조사와 차별화하여 인터뷰내용을 분석하였다. 설문조사는 현직시의원 전원과 시의회 및 예산관련부서 서울시공무원 등을 조사대상으로 선정하여 인식조사를 하였으므로 응답대상자를 집단화하여 비교분석하였다.

## 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(70%)으로 나타났다. 내용적으로는 ‘대체적으로 기여하고 있다’는 의견 6명 중 5명(25%)이 학계전문가들이었으며 예결특위경력의원과 시민단체전문가들은 ‘그렇지 못하다’(11인, 55%)거나 ‘부족하다’(3인, 15%)고 평가하였다.

전문가들의 평가를 종합하면 예산심의실무경험이 부족한 학계전문가의 의견은 예산편성과정의 독립성과 업무영역의 구분이 필요하므로 지방의회의 예산심의기능의 타당성과 기능분립이 필요하다는 견해인 반면, 시민단체전문가 및 예결특위경력의원 들은 지방의회가 주민의 대변자로서 예산편성과정에 참여해야하며 의회의 예산심의기능만으로는 주민대표로서의 역할이나 기능을 충분히 수행하기 어렵다는 견해를 표명하였다

### 2) 지방의회의 예산편성참여 필요성에 대한 인식

예산편성과정에 지방의회가 참여할 필요와 이유에 대한 의견을 조사한바, 시의회가 서울 시민의 의견을 직접 수렴하여 서울시에 건의<sup>3)</sup>함으로써 예산편성과정에서 공조할 수 있고 시민의 대의기구로서의 역할도 수행할 수 있기 때문에 상호보완적 기능으로서 시의회가 예산편성과정에 적극 참여할 수 있어야 한다(8명, 40%)는 인식과,

시장의 정치적 이익 또는 정치적 압력집단의 이기주의나 인기에 영합하는 정책결정 내지 예산편성 경향을 최소화하고 정부, 정당, 특정단체 등 외부환경을 의식해야하는 시장의 예산편성 제약성을 감소시킬 수 있는 절충기능장치로서 시의회가 예산편성과정에 적극 참여할 수 있어야 한다(6명, 30%)는 의견이 있었으며,

각 구청에 대한 분야별 행정실적을 측정하는 과정에서 예산편성에 영향력을 행사하고 있고, 각 구청의 주민의견수렴과정도 결과적으로 구청장의 판단과 기준에 기인하는 까닭에 예

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

산편성과과정에서 주민의 의견을 직접 수렴하고 총괄 조정하여 반영하는 서울시의회의 역할이 필요하다(3명, 15%)는 방어기능으로서의 필요성을 인식하고 있었으며,

각 구청별 지역이기주의와 재정자립도 격차에 따른 영향을 최소화하고 지역간 균형발전을 고려한 균형예산편성을 위해 예산편성과정에 참여할 필요가 있다(2인, 10%)는 의견과, 자원배분에 관한 정책 결정을 통하여 예산편성에 참여할 필요가 있다는 의견(1인, 5%)이 있었다.

### 3) 예산편성과과정 중 참여시기에 대한 의견

예산편성과과정에서 지방의회의 참여가 필요하다고 인식한다면 예산편성단계 중 어느 단계에서부터 어느 단계까지 참여하는 것이 바람직한지에 대해서는,

지방자치단체가 시책이나 사업계획을 수립분석한 다음 선정된 사업계획에 자금을 배정하는 예산과정의 첫 번째 단계인 중장기 지방재정계획 수립단계에서 정책결정과 자원배분을 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 집행부예산요구부서의 예산요구서 설명 청취단계부터 참여할 수 있는 방안을 강구하는 것이 타당하다는 의견(5명, 25%)과, 예산요구서설명 청취단계에서부터 사정단계까지 전체적으로 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 지방자치단체장에게 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,

예산요구서 설명단계에서부터 집행부 부서별 예산요구현황을 업무보고 하도록 하고 예산편성현황을 검토하기 위한 예산구성요소관련 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%)이 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 심사분석 하는 것이 바람직하며 전문성을 강화하기 위해 상임위원회별 2~3명의 전문인력으로 예산 및 정책 심사분석기능을 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 전체적으로 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 심사분석 하는 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 것이라는 의견을 제시한 집단은 현재의 예산결산특별위원회 또는 정책위원회에 15인 내외의 전문가집단을 두고 분야별 심사분석이 가능하도록 하는 것이 효과적일 것이라는 의견(3인, 15%)이었다.

전문가집단의 의견을 종합하여 볼 때 전문가집단을 구성하거나 체계화하여 지방의회의원의 지역활동을 지원하고 공청회 및 예산협의과정에서 발생한 사안들을 분석하고 검토하는 전문기능을 확보하고 정책결정 또는 예산편성과정에서 미래가치에 대한 비용편익분석을 강화하도록 하며, 이때 전문가집단은 분야별로 상임위원회별로 인력체계를 일정한 조직형태로 구성하며, 각자 역할을 명확히 하여 체계화해야 할 것으로 보인다.

## 5) 지방의회의 예산편성참여로 인한 문제점 인식

예산편성과정에 지방의회가 참여할 경우 실정법상, 행정절차상, 조직행태상의 문제점들에 대한 의식과 그 외의 문제들에 대한 의견을 수합한 결과 실정법상 현실적으로 존재하고 있는 한계를 이해하고 있는 때문인지, 예산심의과정만으로도 예산참여기능과 자치단체장의 견제기능으로서의 예산심의 기능에 대해 대체적으로 긍정적인 견해를 표명(12명 60%)하면서도, 예산편성과정에서의 참여필요성을 강조하는 비합리적 사고(12명 중 8명)를 드러내고 있었다. 이와 같은 의사표시는 예산제도와 관련법률의 안정성과 비현실성에 대한 괴리로 이해할 수 있을 것이며 법률과 제도의 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, 시민의 권익을 보호하는 재정민주주의를 실현할 수 있는 환경을 조성함으로써 지방의회는 납세자주권 시민으로부터 신뢰받게 될 것이며 집행부에 대한 견제력을 강화하여 예산편성과 집행에 대한 집행부책임을 강화할 수 있는 토대를 마련할 것이며,

지방의회의 예산편성참여로 인한 법률제도적, 행정절차적, 조직행태적 문제점을 개선함으로써 미시적으로는 예산의 합리성과 타당성을 증대시켜 지방의회의 위상을 높이고, 거시적으로는 시민이 함께 참여하는 재정민주주의구현 효과를 거둘 수 있게 될 것으로 인식하였다.

## 라. 설문조사결과 및 평가

### 1) 응답자의 개인적 특성

시의원의 경우, 초선이 대부분(59명, 60.8%)이었으며, 정당은 한나라당(72명, 74.2%)이 가장 많은 수를 차지하고 있으며 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 예산업무경험이 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?

예산편성과정에서 주민의 의견 반영되어지는 정도에 관한 답변으로 전체응답자 236명 중 107명(45.3%)이 ‘그렇지 않다’라고 응답하였다. 대체적으로 시의원과 공무원의 경우 주민의 의견이 충분히 반영되지 못하고 있다고 인식하고 있다. 이는 예산편성과정에 주민의 의견을 수렴하고 반영할 수 있는 제도적장치가 필요함을 시사한다.

### 질문 2> 재정민주주의에 입각하여 볼 때, 지방의회가 예산편성과정에 주민의견을 수렴 반영되도록 해야한다는 주장이 있습니다. 귀하께서는 어떻게 생각하십니까?

지방의회가 예산편성과정에서 주민의 의견을 수렴·반영해야한다는데 동의하는지에 관한 답변으로 전체 응답자 236명중에 118명(50.0%)이 ‘동의한다’라고 응답하였다. 결국 지방의회가 지역주민의 의견을 수렴·반영하는 공식적인 채널로서 활동해야 하며, 보다 적극적인 주민과의 의사소통을 위한 활동에 주력해야 함을 시사한다.

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

예산편성과정 중 주민들의 의견이 가장 많이 반영되어야 할 부분에 관한 답변으로는, 시의원의 경우, ‘사전조사단계’가 36명으로 37.1%로 가장 많았고, ‘예산수립단계’가 23명(23.7%), ‘사업성검토단계’가 23명(23.7%), ‘의회심의단계’가 12명(12.4%) 순으로 나타났으며, 공무원의 경우는 ‘사업성검토단계’가 59명(42.4%), ‘사전조사단계’가 53명(38.1%), ‘예산수립단계’ 17명(12.2%), ‘의회심의단계’가 9명(6.5%)로 나타났다.

시의원은 예산편성 초기단계부터 협력하기를 원하며, 공무원은 보다 구체적인 대안이 나오는 사업성검토단계에서 협력하기를 원하고 있다. 그런데 사업성검토단계는 보다 철저한 예산분석이 동반되지 아니하고는 협력하는데 장애가 된다는 것이 타당할 것이다. 또한 사전조사단계에서도 예산대안을 조사하기 위해서는 예산분석이 전제가 되어야 할 것이므로 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 충분히 참여하고 있다고 평가하십니까?**

지방의회 예산심의과정이 어느 정도 예산편성에 참여한다고 생각하는가에 대한 인식은 전체응답자 236명중 110명(46.6%)이 ‘보통이다’라고 응답하였고, 53명(22.5%)이 ‘그렇지 않다’고 응답하였다. 시의원의 경우 ‘보통이다’가 47명으로 48.5%로 가장 많았고, ‘그렇지 않다’가 31명으로 32.0%로 나타났다.

또한 ‘매우 그렇지 않다’도 7명으로 7.2%나 나타났다. 공무원의 경우 역시 ‘보통이다’가 63명으로 45.3%로 가장 많았고, ‘그렇다’가 42명으로 30.2%로, ‘그렇지 않다’가 22명으로 15.8%, ‘매우 그렇다’가 11명(7.9%), ‘매우 그렇지 않다’가 1명(0.7%)로 나타났다.

시의원은 39.2%가 ‘예산심의만으로 충분하지 않다’는 견해를 가지고 있는 반면, 공무원은 38.1%가 ‘충분하다’는 상반된 인식을 하고 있어, 예산심의가 예산결정과정에 얼마나 기여하고 있는지를 판단하기는 어려웠다. 다만, 예산심의 실무경험이 없는 공무원의 경우, 실제 예산결정력보다는 시의회의 영향력을 고려한 나머지 이러한 견해를 표명한 것으로 보인다.

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

현재 예산편성제도인 집행부의 고유권한에 동의하는지에 관한 답변으로 전체 응답자 236명중에 99명(41.9%)이 ‘동의하지 않는다’라고 응답하였고, 그 다음으로는 ‘보통이다’가 50명(21.2%), ‘동의한다’가 4명(1.5%), ‘매우 동의하지 않는다’가 29명(12.3%), ‘매우 동의한다’가 12명(5.1%)으로 조사되었다. 집행부의 예산편성 고유권한에 대해 전체응답자 236명중 128명(54.2%)이 동의하지 않고 있어, 지방자치단체의 예산편성에 지방의회가 참여하는 것이 필요하다고 생각하고 있다.

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

예산심의가 자치단체장의 예산편성을 감시하는 기능을 수행하고 있는 정도에 대해 전체 응답자 236명중 ‘그렇지 않다’와 ‘그렇다’가 각각 72명(30.5%)와 65명(27.5%)로 나타났다. 그리고 ‘매우 그렇다’가 11명(4.7%), ‘매우 그렇지 않다’가 13명(5.5%)로 나타났다.

전체적으로 볼 때, ‘예산심의의 실효성에 대해 부정적인 견해를 가지고 있음을 알 수 있으며, 예산편성효과를 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 지방의회 참여필요성 정도 관한 답변으로 전체 응답자 236명중에 73명(30.9%)이 ‘그렇다’라고 응답하였다. 예산과정 중 예산편성과정에 지방의회 참여필요성 정도 관한 답변으로 전체 응답자 236명중 73명(30.9%)이 ‘그렇다’고 응답하였고, 55명(23.3%)이 ‘그렇지 않다’고 응답했다. 그리고 ‘매우 그렇다’는 28명(11.9%), ‘매우 그렇지 않다’는 22명(9.3%)으로 나타났다.

예산편성과정에서의 지방의회 참여에 대해 시의원은 그 필요성이 절실한 반면, 공무원은 반드시 필요하다고 보지는 않고 있다. 다만, 전체 비율이 필요하다고 다수를 차지하고 있어 공무원 중 일부도 상당부분 그 필요성을 인정하고 있다고 하겠다.

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

예산편성과정에서의 지방의회가 참여할 경우 사전 조율할 수 있기에 예산심의의 시간이 단축될 것이라는 전망에 대해 133명(56.4%)이 부정적으로 인식 하고 있다. 이는 예산편성과정에 집행부와의 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?**

예산과정에 공무원과 지방의원간의 관계가 유기적으로 연계되어 예산의 효율적 사용이 가능할지 여부에 대한 인식은 전체응답자 236명중에 81명(34.3%)이 ‘그렇지 않다’라고 응답하였다. 유기적인 연계가능성에 대해 시의원은 긍정적으로, 공무원은 부정적으로 인식하고 있다. 이는 예산의 효율성에 대한 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 응답하였는데, 공무원 54명, 시의원 26명이었다. 공무원의 경우, 응답자 54명 중 부정적 입장이 51명, 긍정적 입장이 3명이었다. 이 중 부정적인 입장으로 응답한 응답자의 의견은 지역이기주의 때문에 예산배정이 불합리할 수 있는 위험이 있고 지방의원의 정치적 이해관계와 자질문제(선심성예산배정 우려, 비전문가)때문에 오히려 부적절한 과정을 초래할 수 있으므로 효과가 없을 것이라고 응답하고 있다. 시의원의 경우 전체 응답자 26명 중 긍정적인 입장이 21명, 부정적인 입장이 5명이었는데 그 중 부정적인 입장은 의견절차가 복잡하여 시간이 많이 소요될 것이라는 점과, 뚜렷한 이유 없이 예산의 합리성을 잃을 수 있다는 것이다.

## **제 5장 서울시의회의 예산편성 참여 문제점과 개선방안**

서울시의회의 예산편성참여에 관한 실태를 조사한 결과 예산편성과정에서 서울시의회의 참여가, 법률제도적인 면이나 행정절차적, 조직행태적인 면에서 매우 제한적이므로 소극적인 양태를 띠고 있음을 알 수 있었다. 본 장에서는 법률제도적, 행정절차적, 조직행태적 문제점을 도출하고 이에 대한 사례나 시사점이 되는 자료를 근거로 하여 각각의 개선방안을 제시하고자 한다.

### **1. 법률제도적 문제점과 개선방안**

#### **가. 헌법개정의 필요성과 개선방안**

현행헌법은 형식상으로도 문제가 없고 내용상으로도 문제가 없는 것으로 해석하고 있다. 그러나 지방자치에 관한 조항은 그 제정시기와 내용 면에서 법의 정신이나 법철학적 검토가 필요한 것으로 본다.

현행헌법 제52조는 법률안제안권의 지방자치성을 배제하고 있다. 지방자치법 ㉑ 제154조의2 (지방자치단체의 장등의 협의체) 제3항에서 “……협의체는 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관하여 행정자치부장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있다”하여, 지방자치단체가 법률개정이 필요한 경우 행정자치부장관을 통한 법률안건의가 가능하도록 하고 있기 때문에 헌법상 보장되어야 할 지방자치단체의 법령안제출권은 존재하지 못하고 있다.

따라서 현행헌법 제52조에 제2항을 신설하여 “② 지방자치단체는 지방자치관련 법률안을 제출할 수 있다.”로 개정할 것과, 헌법 제117조 “①지방자치단체는 …… 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 마련해야 한다. 정부는 지방자치단체들이 자치기능을 수행할 수 있도록 법률과 제도를 개선하여 지방자치단체가 중앙정부의 통제대상에서 상호보완적 대등관계로 발전할 수 있도록 지방자치를 지원함으로써 지방자치단체는 세계적 흐름에 대비할 수 있을 것이며 진정한 자치환경에서 지방의회의 정책·예산 편성참여가 가능할 수 있는 제도를 마련할 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 것으로 이해하고 있다. 그러나 실제로 중앙정부는 지방자치단체를 통제할 수 있는 권한을 강조하고 지방자치단체에 대한 국가의 후견적 감독을 고수하고 있는 듯하다. 중앙정부는 지방자치단체의 기능수행부문 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. 그러므로 법률의 실현은 그 사회구성원이 이해하고 동의하는 문화로서 의미가 있어야 하며 가치 지향적이어야 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 민주

적 발전을 기함을 그 목적으로 한다.”고 하였다. 시기적으로 1989년 당시 정부의 정책문화는 지방자치의 자율성보장보다 지방자치단체에 대한 각종 후견적 감독정책을 배경으로 하던 시절이다. 당시의 법정신은 국가가 지방자치단체의 후견인과 같은 지위에서 모든 과정에 대해 관여하고 통제하는 것을 염두에 둔 구체적·사전적 감독을 그 내용으로 하였을 것이다.

지방자치법은 「법령」에 의하도록 기술한 조항들을 개선하기 위해 우리사회 각 분야의 채널을 통한 여론수렴과 시민단체연합 의견을 수렴하여 「법령」에 의하도록 기술한 조항들을 「법률」에 의하도록 개선해야 할 것이다. 연구자의 의견은 아래 <표 5 - 1>과 같다

**<표 5-1> 지방자치법개정의견 신·구조문대비표**

현 행	개정의견	개정이유요지
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. ②생략	- 법률에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리하도록 함으로써 중앙정부의 과도한 통제위험을 최소화
第15條 (條例) 地方自治團體는 法令의 범위 안에서 그 事務에 관하여 條例를 制定할 수 있다. (이하생략)	第15條 (條例) 地方自治團體는 法律의 범위 안에서 그 事務에 관하여 條例를 制定할 수 있다.(이하생략)	- 법령의 범위 안에서보다 법률의 범위 안에서 조례를 제정할 수 있도록 함으로써 중앙정부의 통제를 견제
第16條 (規則) 地方自治團體의 長은 法令 또는 條例가 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 條例가 委任한 범위안에서 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 서울특별시의회회의규칙 개정의견 산구조문대비표**

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

서울시의회는 시민의 대변자로서 자율적이고도 독자적인 정책을 개발·형성하는데 주력할 필요가 있다. 자의적 공청회운영의 위험성을 예방하기 위해 **서울특별시의회회의규칙**을 <표 5 - 2 >와 같이 개정하고 공청회시기, 대상업무의 범위, 공청회참여자의 범위와 자격기준, 선정 방법, 예산, 공청회운영, 행정사항 등을 마련하여 의회주관으로 운영이 가능하도록 ‘(가칭)서울 특별시민공청회조례’ 제정을 위한 연구와 준비가 필요할 것으로 본다.

#### 다. 기타 제도적 문제점과 개선방안

##### 1) 예산심의기간 부족

지방자치법 제118조(예산의 편성 및 의결)는 제1항에서 “지방자치단체의 장은 회계년도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계년도개시 50일전까지, 시·군 및 자치구는 회계년도개시 40일전까지 지방의회에 제출하여야 한다.”하였고, 제2항에서는 지방의회의 예산심의기한을 “시·도의회에서는 회계년도개시 15일전까지, 시·군 및 자치구의회에서는 회계년도개시 10일전까지 이를 의결하여야 한다.”고 하였다.

지방자치법 제38조에 의하면, 지방의회는 매년 2회 정례회를 개최하도록 하고 있고, 정례회집회일 기타 운영에 관하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 조례로 정하도록 되어 있는데, 서울시의회는 ‘서울특별시의회정례회의의운영에관한조례’ 제4조 제2호에 의거, 제2차 정례회의는 매년 11월 셋째 주 화요일에 집회하도록 되어 있어, 예산의결 법정기간은 실질적으로 최대 34일에 불과하다. 더구나, 이 기간도 행정사무감사 등 정기회의 다른 일정을 감안한다면 실제 예산의결기간은 이보다 훨씬 더 짧아질 수밖에 없다.

이와 같은 문제점을 개선하기 위해 시의회는 예산의결에 필요한 정례회 일정을 조정하거나 심의기법을 개발하고, 예산배분의 타당성을 높이기 위한 서울시 정책결정에 적극적으로 참여함으로써 결과적으로 시의회가 예산편성과정에 적극적으로 참여할 수 있도록 한다면, 예산심의·의결의 합리성과 효율성을 도모할 수 있을 것이다.

**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’ 관련조항을 개정하도록 건의하고, 법률이 개정될 때까지 **단기적으로는** <표 5 - 4>와 같이 서울특별시의회회의규칙을 개정하는 것이 바람직할 것으로 본다.

<표 5 - 3> 지방자치법개정 의견 신·구조문대비표

현행	개정 의견	개정 이유요지
<p>第41條(開會休會閉會와 會議日數) ①地方議會의 開會休會閉會와 會期는 地方議會가 議決로 이를 정한다.</p> <p>②삭제</p> <p>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.</p>	<p>第41條(開會休會閉會와 會議日數) ① (생략)</p> <p>②삭제</p> <p>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.</p>	<p>- 지방자치 업무확대 및 재정 규모의 증가와 직접민주주의 욕구증대</p> <p>- 지방의회업무영역확대 및 재정민주주의 실현을 위한 예산 결산심사 업무 수행기간 20일 확대</p>

<표 5 - 4> 예산안심의관련 시의회회의규칙 개정 의견 신·구조문대비표

현행	개정 의견	개정 이유요지
<p>제 65 조 【예산안 심의】</p> <p>① (생략)</p> <p>②의장은 제1항의 보고서를 첨부하여 이를 예산결산특별위원회(이하 "예결위원회"라 한다)에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다.</p> <p>③ (생략)</p>	<p>제 65 조 【예산안 심의】</p> <p>① (생략)</p> <p>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 소수의견요지를 기재하여야 한다.</u></p> <p>③ (생략)</p>	<p>② 예결위원회 책임성 확보</p>

<p>&lt;신설&gt;</p>	<p>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.</p>	<p>④ 본회의에 부의하는 예결위원회의 심사보고서에 삭감이유와 소관 상임위원회의 의견요지를 기재하여 책임성 강화</p>
-------------------	--	--

## 2) 중앙정부와 지방정부 회계년도 구분

우리나라는 국가(예산회계법 제2조)와 지방자치단체(지방자치법 제116조)의 회계년도를 공히 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 종료한다고 규정하고 있다. 회계년도의 결정은 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.<sup>4)</sup> 따라서 우리나라도 중앙정부와 지방정부의 회계년도를 다르게 운영하는 방법을 고려해 볼직하다. 즉, 중앙정부의 회계년도 개시일은 종전대로 1월 1일에서 시작하는 반면에 지방정부는 중앙정부의 회계년도보다 2~3개월 늦추는 방법이다. 그 이유는 우선, 중앙정부의 지방정부에 대한 재정지원이 국회에서 확정된 후에야 지방정부는 예산을 편성할 수 있기 때문에 이러한 점을 감안하여 회계년도를 조정한다면, 지방예산의 예측성과 계획성을 제고시키고 추가경정예산 편성으로 인한 부작용을 완화할 수 있어 예산의 효율적인 운영을 도모할 수 있을 것이다.

현재 지방자치가 전면적으로 실시되고 있으므로 굳이 중앙정부의 회계년도와 동일하게 획일적으로 운영해야 할 필요성이 작아졌으며, 더구나 지방자치행정의 민주성과 능률성을 도모하고 지방의 균형적 발전을 기하고자 하는 지방자치의 목적에도 부합하기 때문이다. 따라

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

서 장기적으로는 정부회계년도와 지방자치단체회계년도를 구분하도록 하기 위해서는 <표 5 - 5> 와 같이 **지방자치법을 개정**하는 것이 필요할 것으로 본다.

**<표 5 - 5> 지방자치법개정의견 신·구조문대비표**

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

## 2. 행정절차적 문제점과 개선방안

### 가. 예산심사 체계개선

상임위원회에서 예산을 심의하여 예산결산특별위원회에 회부하면, 예산결산특별위원회는 소관 상임위원회가 심의한 내용을 종합심사 한다. 이는 결국 동일한 예산안에 대한 또 다른 심사로 인하여 상임위원회의 예산삭감, 증액내용과 갈등을 야기할 수 있는 문제점 있으며, 경우에 따라서는 감액한 부분만을 인용하고 감액규모에 대해 상임위원회가 의결한 내용을 백지화하고 예산결산특별위원회에서 임의로 사업을 조정하는 경우가 있다. 이는 의회 스스로가 상임위원회의 전문성과 심의수준을 격하시키는 오류를 범하는 것이므로 각 위원회 회의 별로 특성화되고 능률적인 참여가 이루어지도록 제도화 할 필요가 이다.

**<표 5 - 3> 예산안심의관련 서울특별시의회의회의규칙 개정의견내용 중 신설조항 '④ 소관별 상임위원회에서 예비심사 보고한 예산안을 삭감할 경우 예결위원회는 소관 상임위원회와 협의하여야 하며 협의가 이루어지지 않을 경우, 본회의에 부의하는 예결위원회의 심사보고서에 삭감 이유와 소관 상임위원회의 의견요지를 기재하여야 한다'**는 규정을 신설하여 상임위원회와 예결위원회의 예산심사에 따르는 책임성 강화대책이 필요할 것으로 본다.



## 나. 추가경정예산편성 개선

대부분의 기초지방자치단체는 재정자립도가 낮은 까닭에 의존재원이 많은 것이 현실이다. 조세제도개혁 없이는 재정지원이 불가피한 현실에서 국가의 예산이 매년 12월 2일까지 확정된다는 점을 감안하면, 서울시의 경우도 국고지원의 규모가 확정되지 않은 상태에서 예산이 편성되고 심의되기 때문에 추가경정예산편성이 필요하게 된다.

추가경정예산 편성기준은 신규사업을 최대한 억제하고 있으나 시장이 신규사업을 지시할 경우 서울시공무원이 시장의 지시를 반대하는 것은 현실적으로 기대하기 어려운 일이므로 선심성 예산이나 정치적 의도에 의해 편성되는 예산은 사실상 그 편성에 대한 견제가 불가능하다는 것이 사실이다.

중앙정부와 지방자치단체의 會計年度가 동일하여 국회승인 후 예산편성이 가능한 현행제도를 개선하고 지방의회 예산심사의 적정성을 확보하기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체의 예산회계연도는 시차가 필요하며 <표 5 - 5> 지방자치법개정의견 신구조문대비표와 같이 지방자치법을 개정하는 것이 필요할 것이다.

## 다. 지방재정법시행에 대한 준비

예산공청회는 시민에게 예산안을 보여주고 그들의 의견을 듣는 채널이다. 그럼에도 우리나라 지방자치단체에서의 예산공청회<sup>5)</sup>는 대개 그 참여대상이 의원과 시민단체 등으로 국한되는 경우가 많아, 시민의 의견을 수렴하고 반영하는데 좋은 방안이 되지 못하였다.

이는 시민단체가 대개 단체의 이익과 관련된 사안만 다룬다든지 서울시의 총체적인 관점에서 아주 큰 문제가 될 법한 일을 다루기 때문에, 규모는 작더라도 일반시민에게 필요한 재정적 요구사항을 대변하는 데는 한계가 있다.

지금까지의 예산공청회는 대개 참여집단(시민단체, 일반시민, 전문가 집단 등)간의 토론의 장이 아니라 그냥 예산안을 설명하는 형식적인 절차로 여겨지고 있으며 의회 뿐 아니라 정보부족으로 인한 접근성이 제약을 받고 있기 때문에 각 사업의 미래가치에 대한 비용-편익 분석 절차를 통한 대안설명보다는 이렇게 하기로 하였다는 통보식 혹은 홍보식 설명을 하는 경향이 존재한다. 그러므로 서울시는 예산을 편성할 때 시의회의원, 이해관계시민, 시민단체, 전문가집단 등과 함께 예산공청회를 공식적으로 예산결정과정<sup>6)</sup>에 포함시켜야 한다.

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

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

행정자치부 입법제안에 따라 개정된 지방재정법은 2006년 1월 1일부터 시행될 예정이므로 의회는 이 문제에 대한 제도적 행정체계를 미리 준비하고 제도시행을 위한 의회운영방안에 대해 미리 준비하는 것이 필요할 것이다.

### 3. 조직행태적 문제점과 개선방안

#### 가. 세출중심의 예산삭감 개선

예산통제과정에 참여하는 시의원들의 무조건적인 삭감행태는 시장의 상대적 우위와 의원들의 비전문성이나 경험부족에도 불구하고 집행기관의 독주를 방지하고 있다는 긍정적인 면을 보이고 있다. 그러나 예산통제과정에서 의회가 집행부의 예산액삭감을 당연시하는 사고방식은 문제라 할 수 있으므로 시의회의 예산수정은 삭감일변도에서 벗어나 세입예산편성부분에 보다 많은 부분을 할애해야 할 것이다.

지방자치단체의 세입은 지방세, 세외수입, 교부금, 양여금, 보조금 및 지방채 등 다양하게 구성되며 특히 지방세는 지역경제활동과 연계되어 그 규모가 결정되는 것이므로 지역경제가 활성화되지 못한 지역에서는 세수가 제약될 수밖에 없다. 시의원의 중요한 사명 중 하나가 지역주민의 이익을 보호하고 집행부의 방만한 예산편성을 견제하는 것이라면, 증대하고 있는 지방세에 대한 조세저항에 대비하여 세입예산을 추정할 때 주민의 부담이 급격히 증가하지 않도록 적절히 통제해야 한다.

따라서 지방의회는 지방세와 같은 세입부분에 대한 철저한 심의가 이루어져야 할 것이며 특별히 세입감면이 부당하게 감면되는 사항은 없는지, 그리고 지방채에 대한 철저한 심의가 이루어졌는지, 공과금 감면사항에 대해서도 평가를 실시하여 탈루를 방지하는데 노력할 필요가 있는 것이다.

## 나. 시의원 지원체계 개선

시의회나 시의원은 로컬 거버넌스의 재정민주주의를 실현하는 주체로서 일반시민을 위한 정책제안자이자 정책홍보자로서의 역할을 담당할 필요가 있다. 시의회에 대한 지원체계라 함은 시의원 또는 시의회가 서울시정책에 대한 시민의 불만이나 의견을 수렴할 수 있도록, 조사원이나 정책보좌관 등 인력을 지원하고, 체계적인 활동을 할 수 있도록 예산지원, 기술지원, 연구개발 및 분석기능을 지원하는 것을 의미한다.

시의회에 대한 지원체계가 미흡할 경우 의회의 기능은 정책관련 이해관계자의 로비활동이나 음성적인 절차에 따라 정책이 제안될 위험성이 높아지거나, 균형 있는 정책개발보다는 지역이기주의와 영합하는 정책제안이 이루지는 부작용을 낳을 수 있다. 그러나 이러한 지원체계가 성립된다면, 서울시의회는 일반시민을 설득하고 홍보하며 나아가 논리적이고 설득력 있는 정책제안으로 집행부에 대해 보다 자치단체의 역량을 강화하는 밑거름이 될 것이다.

## 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 뉴저지주와 같이 의회와 집행부서와의 정책토론이 있고 의원 간 간담회나 협상과정이 있는 방식은 합리적인 예산안조정이 가능할 것이다. 시의회도 공식적으로 시의원이 공무원·시민과 함께 관련사업에 대한 정책토론을 할 수 있도록 자치법규를 개정함으로써 정책결정이나 정책개발을 위한 충분한 토론을 개최하고 그 정당성을 확보할 수 있을 것이다.

일본 요카이치시가 공식적으로 의원간담회를 운영하는 것은 의원의 정책입안이 더욱 활발히 하기 위함이다. 그런데 서울시의회를 비롯한 우리나라 지방의회는 의원들을 통해 정책을 제안하는 경우가 매우 적다<sup>6)</sup>. 이는 의회 내에서의 정책형성을 용이하게 하는 장점은 있

6) 김현미(2004)에 의하면, 정책입안의 기초라 할 수 있는 주민의견 수렴방법으로 지방의원을 통해 이루어지는 것

지만 집행부와 시민과 함께 토론하는 것이 아니기 때문에 시정계획이나 시민의 의사와 멀어지는 결과가 발생할 가능성이 있다.

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

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.

법제화할 내용이나 대안은 논의를 거쳐야할 것이나, 우선 현재 이루어지고 있는 집행부에서의 조정회의를 의회에 공개하고 소관부서별 담당공무원과 시의원 간의 정책입안을 위한 접촉을 공식화하여 정책회의형식으로 정책토론을 거치도록 한다.

이때 정책회의는 그 토론내용을 회의록에 기록하여 시민에게 공개하도록 하며 정책건의 시기는 예산이 가장 집중적으로 집행되는 5월초순경과 집행부 내에서 기초적인 예산편성이 진행되는 9월 초에 개최하는 것이 가장 효율적일 것이다.

정책회의가 끝나면 시의회의 정책건의서를 서면이나 전자문서로 시민에게 공개하고 정책에 반영해야할 이유를 반드시 기재하여 보다 세밀한 근거와 실증적인 기대효과를 제시하도록 한다면 자의적 예산편성의 부작용을 최소화 할 수 있을 것이다.

정책회의는 <표 5-6>서울특별시의회회의규칙 개정의견과 같이 정례화하고 시의원과 관련 무원이 참석한 가운데 열리도록 할 필요가 있다.

---

이 8%에 지나지 않아, 의원들의 정책제안이 얼마나 희박한가를 추측케 한다. 참고로 각종 시민단체 대표 또는 주민과의 간담회를 통한 의견수렴이 43.7%, 인터넷 설문을 통한 방법이 28.7% 등이 우리나라에서 주민의견을 수렴하는 방식으로 가장 많이 이루어지고 있다고 조사하였다.

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

현 행	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 주요정책방향 및 예산편성경향 분석(9월)  - 상임위원회별 시민의견수렴 계획수립(5월)과 의견수렴 결과분석자료 교환(9월)  - 근거 지방자치법 제37조 및 제37조의 2

#### 나. ‘(가칭)시의회의결사항규정조례’ 제정

##### 1) 사례

- 일본 미에현 : 의회의 권한강화와 관련된 2개의 조례제정
- 일본 요카이치시 : 의회의 권한강화를 위한 조례제정

##### 2) 개선내용

지방자치제의 활성화와 자율성은 자주 거론되면서도 정작 법률개정관련 기능들은 소극적 태도를 견지하고 있는데 이는 정치적 이해와 권한에 관한 미련 때문에 이상과 현실의 괴리를 극복하지 못하고 있는 것이다. 그리고 법률제도적 개선은 국회에서 논의되는 까닭에 장기간을 필요로 한다.

따라서 별도의 단기적 개선방안이 필요하며, 일본의 미에현과 요카이치시의 사례는 서울 시의회에 좋은 시사점이 된다할 것이다.

우리나라 지방자치법은 지방자치단체가 조례를 제정할 수 있도록 하였으며(지방자치법 제 15조),<sup>7)</sup> 지방자치법 제35조 제2항<sup>8)</sup>은 ‘조례가 정하는 바에 의하여 지방의회에서 의결되어야 할 사항을 따로 정할 수 있다’ 하였으므로 서울시의회는 (가칭)‘**시의회의결이필요한사항규정 조례**’를 제정하는 방안을 연구·검토하여 예산의 집중투자계획이나 시장의 정치적 예산편성<sup>9)</sup>을 억제하고 시장의 책임성도 강조할 수 있도록 해야 할 것이다.

## 다. 분야별 예산심의의 특화

### 1) 사례

- 미국 피닉스시 : 시민의 의회내 의사표명
- 영국 버킹검셔 카운티

### 2) 개선내용

예산편성을 위한 주민여론수렴 방안은 과거의 행정행태를 개선하지 못하고 지역주민의 여론보다는 기초지방자치단체장의 예산요청이나 이익단체, 집행부에서 지원하는 단체 등 일부 편중된 경향이 나타나거나 전시행정으로 인해 시민의 빈축을 사는 경우가 있는데 이와 같은 현상이 발생하는 이유는 일반시민의 정서가 제대로 반영되지 못한 예산편성에 기인한 경우라 할 것이다.

예산의 효율적 집행근거인 예산편성과 예산심의는 지역주민의 의견을 반영하고 비용편익 분석과정을 필요로 하며 이와 같은 과정을 확보하기 위해서는 각 상임위원회의 특성화가 필요하다. 따라서 각 상임위원회는 인력과 예산을 확보하여 소속위원들을 지원함으로써, 시의원이 의견을 수합하고 조정하며 전문가집단을 활용하여 실증적인 정책대안을 제안하고 분석할 수 있도록 인력과 예산을 집행하는 등 적극적인 특성화를 도모할 필요가 있다.

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 이해관계주민의 의견을 수렴하고 의회의 의결을 거치는 등 검증제도를 두는 것이 바람직할 것임

## 라. 예산분석체계 구성

### 1) 사례

- 미국 캘리포니아주 : 예산분석을 통해 예산안 변경

### 2) 개선내용

시의회 자체의 전문성을 강화하여 보다 활동적인 견제력을 가질 수 있도록 예산분석기능을 체계화할 필요가 있다. 예산분석기능의 체계는 두 가지로 고려될 수 있는데, 하나는 현존하는 정책위원회에 전문가집단의 자문과 관련공무원의 참여, 시의원에 대한 전문교육 등을 통해 시의회 또는 각 상임위원회가 예산분석의 주체가 되는 것으로서, 반드시 위원회를 통해 시의원이 제안하는 정책이나 예산안이 검증을 받도록 한다. 다른 하나는 별도의 독립적인 정책분석기구(가칭 예산분석위원회)를 두고 일정한 수의 전문가집단, 공무원, 시의원을 배정하여 객관적이고 체계적인 제안이나 검토가 이루어질 수 있도록 하는 방법이다.

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

## 마. 시민참여기능의 연계

### 1) 시민참여예산제 활성화

#### 가) 사례

- 광주 북구 : 주민참여예산제
- 청주시 : 시민참여보장조례
- 독일 바덴-뷔르템베르크주 : 시민자문위원회<sup>10)</sup>

#### 나) 개선내용

의원에 대한 지원 없이 지방의회에 과중하고도 극히 이상적인 태도와 역할만을 요구하고 있다는 사회적 자성과 시민정서가 필요하다. 시의회는 지방의회의 모델이라고 해도 과언이 아닐 것이므로 서울시의회가 우선적으로 지역주민이 참여하는 공청회 등 대책을 수립하고 이를 추진할 수 있는 예산을 편성하여 이를 시행하는 것이 바람직할 것이다.

10) 국회 예산결산위원회(2004)에서 요약

예산편성과정에 시민이 참여할 수 있도록 하는 실천방안으로서 적합한 것은 ①인터넷을 통한 설문조사 또는 투자우선순위 파악, ②전문가와 시민의 폭넓은 의견을 수렴하기 위한 공청회나 종합토론회 개최, ③공청회나 토론회의 의견을 수렴하여 시책에 적극 반영하여야하는 것 등이 될 것이다. 이를 현실화하기 위해서는 먼저 시의회에 이를 추진할 기구를 구성하여 시범기간을 두고 시행하면서 문제점을 개선하면서 정착시키는 것이 합리적일 것이다.

## 2) 예산정책설명회 정례화

### 가) 벤치마킹 사례 및 적용효과

- 인천시 : 예산정책토론회
- 광주시 : 예산편성 설명회

### 나) 개선내용

의견수렴활동을 적극적으로 수행하고, 시정개발을 위한 정책을 검토할 수 있도록 지역주민이 참여하는 예산정책설명회를 개최해야 할 것이며 이와 같은 활동을 수행하기 위한 연구활동비, 인력, 운영비 등 소요예산 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 지원을 받아 정책건의자료 외에도 각 상임위원회별로 분야별 정책개발이나 행정감사, 예산심사 자료로 활용할 수 있을 것이며 시의회와 시민간의 신뢰를 바탕으로 하는 시의회운영이 될 것으로 본다.

## 3) 정보화참여채널의 다각화

### 가) 벤치마킹 사례 및 적용효과

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

### 나) 개선내용

예산공청회, 시의회 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, 시민모니터링)방송을 통해 일반시민이 직접 정책방안을 제시하거나 아이디어를 제안할 수 있도록 열린 채널을 운영하기 위해 시의 홈페이지 시스템을 고품격 다각화하여 운영토록 한다.

세계적인 전자도시정부로서의 명성에 걸맞게 서울시의회의 홈페이지 콘텐츠는 비교적 잘 되어 있으나, 서울시 집행부만큼 체계적인 관리가 미약한 부분이 있다. 예를 들어, 다운로드 오류나 전자적 DB구축 미비, 자료의 신속한 업데이트 부족 등을 들 수 있다.

시민들에게 풍부한 정보를 제공하고 의견을 받기 위해서는 정보를 고도화하는 것보다는 효율적인 정보체제로 관리하는 것이 더 중요하다. 그러므로 이를 위한 제도적, 조직적운영이 상시적이어야 한다. 서울시의회의 IT시스템은 시민에게 정보를 제공 할 뿐만 아니라 시민으로부터 의견을 수렴하여 정책에 반영하기 위한 것이므로, 이와 같은 개선은 전자민주주의의 첫걸음이자 재정민주주의 구현을 위해서도 가장 현실적이고 편리한 방법이 될 수 있을 것이라고 말할 수 있을 것이다.

## **바. 서울시의회의 전문성강화**

### **1) 정책보좌관 확대**

#### **가) 사례**

- 대한민국국회 : 정책보좌관제도

#### **나) 개선내용**

시의회의 전문성확보를 위해 정책보좌관제도를 도입한다면 예산안검토와 일반시민의 여론을 수렴하는 업무 등을 체계적으로 지원할 수 있게 될 것이다. 지방의원의 정책보좌관제 운영에 대한 논의는 지방의회 초기부터 논의되어 왔으나 아직까지 구성되지 못하고 있는 것은 매우 부적절한 정책행태라 할 수 있을 것이다.

최근에 와서 중앙정부가 지방의회의 정책보좌관제 도입을 적극적으로 검토하고 있는 것은 매우 바람직한 변화라 할 수 있을 것이다. 서울시의회의 국회의 정책보좌관은 서울시공무원으로서 지방공무원법에 따라 운영되어야 할 것이며, 현재 서울시의회가 상임위원회별 전문직 나급(박사급) 2명씩을 배치하여 각 상임위원회 업무를 보좌(자료제시, 조사 및 분석)하고 있으나, 각 의원별로 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

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.

시의회는 시장이 제출하는 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.

본 과제는 시의회와 주민이 예산편성에 참여할 수 있는 법률근거를 마련하고, 시의회 의원중심의 정책토론을 제도화하기 위해 비현실적인 실정법을 개정하는 대안을 제시하였다. 행정절차적인 면에서는 분야별 예산심의가 중복되지 않도록 특화하도록 하고, 예산정책협의기구를 공식화하여 체계적으로 운영함으로써, 철저한 예산분석이 가능할 수 있는 개선방안을 제시하였다. 조직행태적인 면으로는, 시의원의 전문성 확보를 위해 정책보좌관제를 도입하고, 시민단체, 전문가집단 등으로부터 정책자문을 체계적으로 받을 수 있는 방안을 제시하였다.

그리고 이러한 방안들과 더불어 시민과의 협력적인 참여연대체계를 구축하기 위해, 주민참여와 시민단체의 참여방안, 지역공청회의 정례화, 정보화를 통한 참여채널의 다각화방안 등을 제시하여 로컬 거버넌스적 차원에서의 예산편성과정이 이루어지도록 하였다.

본 과제는 향후 서울시의회 뿐 아니라 지방의회의 예산편성과정 참여에 대한 이론적 근거가 될 뿐 아니라 보다 합리적이고 효율적인 서울시의회 운영과, 보다 적극적인 의회활동을 도모하며, 시의원의 전문성확보와 의정활동지원을 위한 대안을 모색하여 실질적인 재정민주주의를 구현하는데 좋은 기초자료가 될 수 있을 것으로 보이며, 조사결과를 통해 얻은 개선방안이 실행되면, 다음과 같은 정책효과를 기대할 수 있을 것이다.

법률제도적인 방법으로는 시민의 납세자주권으로서의 권익을 보호하는 재정민주주의를 확립하고 구현하는 제도적 환경을 조성함으로써, 민주국가의 정체(政體)와 부합하는 지방자치주의를 실현하는 의미가 있다. 이는 로컬 거버넌스 차원에서 지방의회가 지방자치단체에서의 정책결정자 중 하나로서 자리매김할 수 있는 계기를 마련할 것이다.

행정절차적인 방안으로는 예산편성과정에 시의회가 참여할 수 있는 체계와 이를 위한 지원체계를 마련함으로써 의회의 역할을 다양화하고 시의회의 위상을 제고할 수 있는 방안을 제시하였다. 또한 예산편성 및 심의과정전반의 예산결정과정에서 시민, 시민단체, 전문가집단의 참여를 예산과정상 필수적인 요소로 도입·활용함으로써 예산의 합리성, 효과성, 타당성을 한층 높일 수 있도록 하였다. 그리고 경우에 따라서는 시민의 지나친 재정적 요구로 예산과정이 길어질 수 있고 시정개혁을 저해하는 요인이 대두될 수 있으므로 합리적인 조정과정을 위해 전문가집단과 시민, 공무원, 시의원 등이 함께 종합적으로 예산을 검토할 수 있는 ‘(가칭)예산조정위원회’ 등을 구성하여 이러한 부작용을 최소화하도록 하였다.

조직행태적인 측면에서 시의원 스스로가 예산에 관한 이해와 분석역량을 키우고 정책개발과 형성을 위해 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 개선하도록 하였다..



# 제 1장 서론

## 1. 연구의 목적

최근 우리나라는 지방자치단체의 자치성 확보를 위한 열기가 높아지면서 지방자치단체장의 사업능력이 과장되는 경향이 있다. 이는 본질적으로 예산편성권이 지방자치단체장에게 있고 그의 의견이 1순위가 되기 때문이다. 2004년 안산시의 안산예산감시네트워크에 따르면, 2004년 11월 22일부터 30일까지 5급 이상의 공무원 270여명을 대상으로 설문조사를 한 결과, 예산편성 시 단체장 의견을 1순위로 꼽는다고 응답한 공무원이 117명으로 42.09%를 차지했고, 예산요구서 작성 시 자치단체장의 의견을 반영하고 있다고 응답한 자가 115명으로 41.37%를 차지했다고 한다. 그리고 시의회 예산심의 타당성에 대해서는 타당하다(49.64%)와 타당하지 않다(47.84%)로 거의 비슷한 수준으로 응답하고 있으며, 타당하지 않은 이유에 대해서는 객관성과 공정성 부족(49명)이 가장 높게 나타났다<sup>11)</sup>.

이러한 경향은 지방자치단체의 정책실패를 가중시켜 지방자치단체가 ‘세금 먹는 하마’로 속칭되는 주요 원인이 되며, 정책실패의 책임성 문제도 파생적으로 뒤따르게 된다. 시민단체 연합체인 예산감시네트워크가 2001년에 13개 지방자치단체의 올해 예산항목을 표본 조사한 결과, 기초자치단체는 전시성 사업에, 광역자치단체는 무분별하게 발행한 지방채 상환에 쓰는 세금이 많은 것으로 나타났다. 또 지방자치단체의 세금낭비가 중앙정부의 2배가 되며, 국민 1인당 105만원의 세금을 지방자치단체가 쓰고 있다고 분석했고, 혈세의 20-30%가량은 행정 과오나 전시성 행사, 지방채 보전 등 지방자치단체의 정책실패비용으로 쓰인다고 분석했다<sup>12)</sup>. 이는 지방의회의 예산감시기능이 총체적으로 미흡하고 지방자치단체의 정책실패책임을 물을 수 있는 제도적 장치가 미비하기 때문에 나타난 결과로 이해되기도 한다.

본질적으로 예산은 국민의 경제활동으로부터 국가 또는 지방자치단체가 강제적으로 징수한 재원을 가지고 사용하는 것이기 때문에 財政民主主義<sup>13)</sup>(fiscal democracy)의 이념이 그 출발점이 되어야 한다. 예산편성과정을 통해 집행부는 결정과정의 합리성을 높이기 위해

11) 경기일보, 2004년 12월 8일자.

12) 한국일보, 2001년 1월 8일자.

13) 스웨덴의 경제학자 빅셀(K. Wicksell, 1896)의 저서 『재정학설에 관한 연구(Finanzwissenschaftliche Untersuchungen)』에서 소개된 개념으로서, 국가가 사회구성원인 시민으로부터 세금을 거두어 그것으로 시민의 재정선호(fiscal preference) 또는 시민이 바라는 공공재 선호에 일치하는 예산을 집행할 때 성립하는 개념으로 볼 수 있다.

경제학적 접근과 계량적 기법을 동원하기도 하고, 결정의 객관성을 위한 절차들을 거치기도 한다. 그런가 하면 다양한 이익의 충돌과 조정을 수행하기도 한다.

본질적으로 예산은 국민의 경제활동으로부터 국가 또는 지방자치단체가 강제 징수한 재원을 가지고 사용하는 것이기 때문에 재정민주주의의 이념이 출발점이 되어야 한다. 예산 편성과정을 통해 집행부는 결정과정의 합리성을 높이기 위해 경제학적 접근과 계량적 기법을 동원하기도 하고, 결정의 객관을 위한 절차들을 거치기도 한다. 그런가 하면 다양한 이익의 충돌과 조정을 수행하기도 한다.

문제는 이러한 집행부의 공식적인 예산편성으로 인하여 직접적으로 영향을 받을 수 있는 시민의 이해와 정서보다는 집행부처중심의 의사결정에 따라 예산이 편성될 수도 있다는 위험성이 있다. 만약 주민의 이해와 직접적 관련사업의 경우, 예산편성과정에서 이해당사자인 해당지역의 주민이나 주민의 대표기관인 서울시의회 의원의 의견을 수렴하고 반영하는 것이 오히려 집행부의 예산편성권의 정당성을 제고시킬 뿐만 아니라 정책순응도 제고 면에서 효과적이라는 것이 일반적인 견해로 이해되고 있다.

이에 본 과제는 서울시 예산편성과정에서 이해관계가 있는 시의회와 시민이 참여할 수 있는 방안을 모색함으로써, 시의회와 서울시집행부의 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 초점을 맞추고자 한다.

보다 구체적으로 본 과제의 목적은 첫째, 로컬 거버넌스의 한 구성체로서 시의회가 예산편성과정에서의 효과적인 참여를 위한 법률제도적, 행정절차적, 조직행태적 개선을 모색하고, 둘째, 재정민주주의에 입각한 시의회 중심의 예산편성참여방안 활성화 등 정책참여기능을 강화하는 방안을 연구하는데 있다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

본 과제의 연구목적은 주민의 대의기관으로서의 지방의회가 예산편성과 관련하여 참여할 수 있는 방안을 모색하는 것이다. 그러므로 그 연구 내용은 첫째, 지방의회가 예산편성과정에 참여하는 이론적 논의로 로컬 거버넌스와 재정민주주의에 입각한 지방의회의 역할과 기능을 살펴보고, 둘째, 현실적으로 예산편성과정에서의 지방의회 참여실태와 인식을 주요국 사

례와 함께 조사분석해 보며, 셋째, 이러한 분석과정을 통해 참여 제한이 되고 있는 주요 문제점을 짚어보고자 한다. 그리고 마지막으로 이러한 일련의 과정을 통해 서울시의회의 참여방안과 역할을 제고해 보고자 한다.

더욱 구체적인 연구 내용 및 범위는 다음 <표 1-1>과 같다.

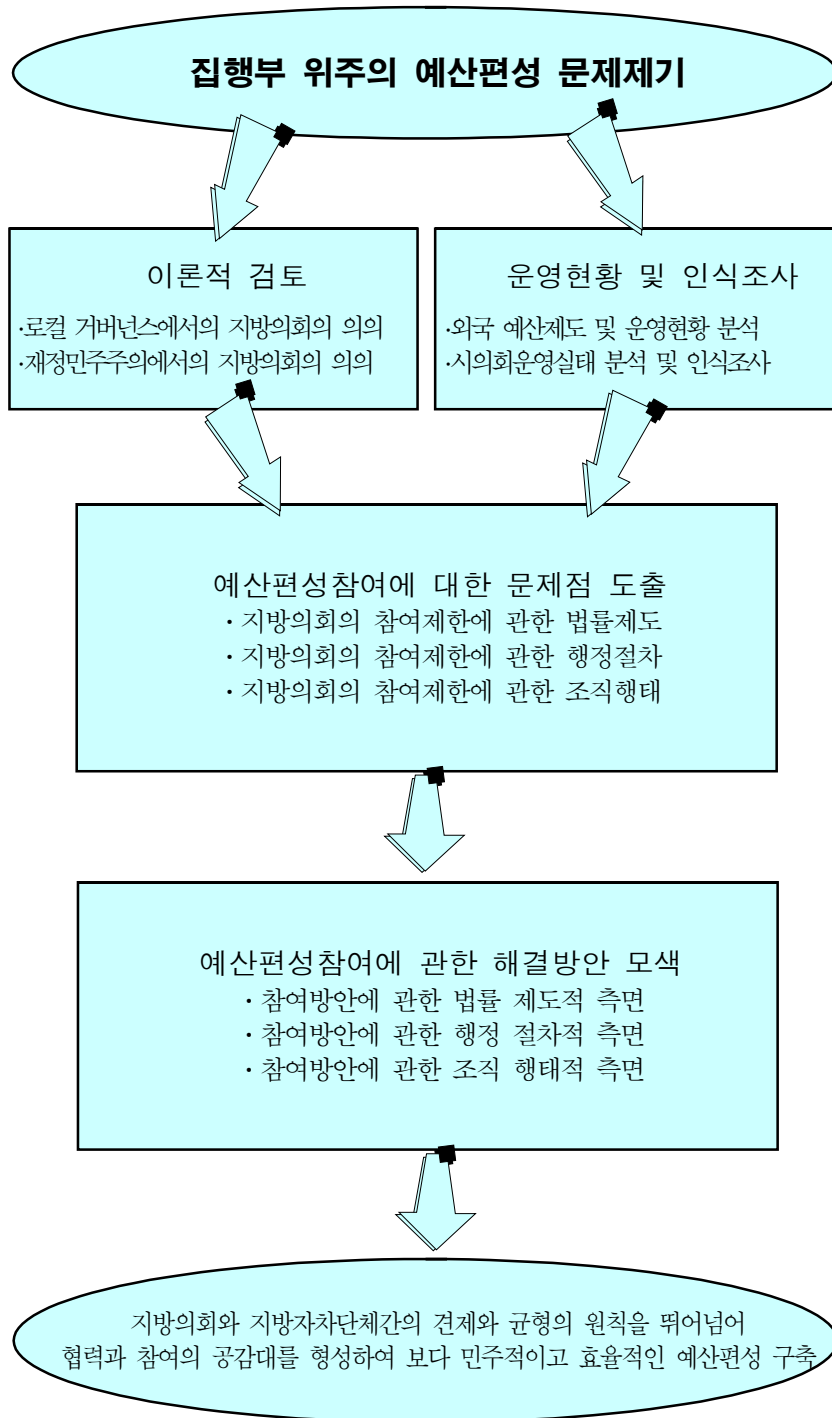
**<표 1-1> 연구내용과 범위**

연구내용	연구범위
1. 로컬 거버넌스와 재정민주주의에 따른 지방의회의 의의	▽ 로컬 거버넌스와 시의회의 예산참여 검토 ▽ 재정민주주의와 시의회의 예산참여 검토
2. 예산편성 관련 지방의회의 참여 실태	▽ 지방의원 및 전문가 심층면접조사 ▽ 주요국의 지방의회 사례분석 ▽ 서울시의회 실태분석 및 인식조사
3. 예산편성 관련 지방의회의 참여 문제점 분석	▽ 법률 제도적 문제점 분석 ▽ 행정 절차적 문제점 분석 ▽ 조직 행태적 문제점 분석
4. 서울시의회 참여방안 및 역할 정립	▽ 면접조사 ▽ 설문조사

연구내용을 보다 구체적으로 살펴보면, 본 과제의 제2장에서는 지방의회 참여에 대한 이론적 배경으로 로컬 거버넌스와 재정민주주의에 따른 지방의회의 이론적 의의를 검토하고 예산과정에서 지방의회의 참여성에 대한 정당성을 모색한다. 제3장에서는 주요국인 미국, 영국, 일본 지방의회의 사례를 분석하였는데, 사례분석을 원활히 하기 위해 각 국가의 지방의회의 특징과 예산과정에서의 특징을 우선 살펴본 후 사례분석을 하였다. 제4장에서는 우리나라 지방의회의 대표인 서울시의회의 예산과정에서의 참여 실태와 인식조사를 실시함으로써 입체적으로 들어난 문제점을 평가 하였다. 그리고 제5장에서는 이러한 문제점과 주요국의 사례분석에서 얻은 벤치마킹할만한 자료에 따라 서울시의회의 구체적인 참여방안을 도출 하였다. 마지막으로 제6장에서는 본 과제의 요약과 더불어 정책적 함의와 시사점, 그리고 한계점을 기술하여 후속연구에 보다 질 높은 연구방향을 제시하였다.

이러한 연구의 내용과 범위에 따라 본 과제에서는 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. 본 연구의 연구흐름은 다음 <그림 1-1>과 같다.





<그림 1-1> 연구흐름도

## 제 2장 예산편성참여에 관한 이론적 논의

### 1. 예산제도와 지방의회 참여

#### 가. 지방의회의 역할과 중요성

##### 1) 지방의회의 역할

일반적으로 의회에 있어 예산결정과정은 주민의 대표기관인 의회가 집행부에 대해 재정 통제 또는 감독을 하는 과정으로, 집행부가 수행할 사업계획의 효율성을 검토하고 예산을 확정하는 것이다. 의회가 예산결정과정에 참여하는 이유는 정치권력의 분립과 견제 및 균형관계 속에서 주민의 여망을 정책에 반영함으로써 반응성을 보이고 정책집행의 결과에 대한 책임성을 확보하기 위해서이다.

원칙적으로 민주국가에서는 주민의 요구와 필요에 부응하여 정책과 사업계획을 수립하여 집행하는데, 여기에 소요되는 재원은 주로 주민의 조세로 충당된다. 따라서 주민은 정부의 반응성과 책임성을 확보해야 되는데, 그것을 주민이 직접 수행하기 어렵기 때문에 대표기관인 의회를 통하여 반응성을 제고하고 정치적·행정적·회계적 책임을 확보하게 되는 것이다. 이와 같이 의회의 예산결정과정은 정치와 행정의 반응성과 책임성을 확보하는 중요한 과정인 것이다(강신택, 1993 : 235).

예산과정에서 지방의회의 예산과 관련된 권한은 단순히 예산안이라는 안건을 절차에 의해 심의·통과시키는 제도상의 권한(지방자치법 제118조)만을 의미하는 것이 아니다. 즉, 이는 지방의회가 지역경제에 직접적인 영향을 미치는 주민의 조세부담과 복지문제 및 지역발전과제를 결정하는 가치절삭이 구체적으로 표현되는 예산안을 심의할 뿐만 아니라 지방자치단체의 집행기관에 부여된 재정집행권행사의 과정과 결과에 대한 감독과 시정을 할 수 있는 권한도 포함하고 있다(김정욱, 1993 : 77-78; 이상용, 1993 : 141). 엄격히 말해 집행부에서 제출한 예산안은 여러 예산안 가운데 하나의 대안으로서의 의미에 지나지 않는다.

의회의 권한이 강한 미국에서는 행정부예산안은 의회에서 참고자료일 뿐이며 대안으로서의 자격조차 없다(황운원, 1996 : 373). 이는 의회로 하여금 집행부예산안을 합리적으로 검토하여 지역과 주민을 위한 예산집행목표를 결정하도록 재정책임을 부여한 것이다.

이러한 맥락에서 예산결정과정은 주민의 대표기관인 지방의회가 지방정부의 세입세출규모와 구조를 결정하는 과정에서 지방정부의 정책수준을 결정하고 집행부를 감독함으로써 결과적으로 지방의회의 예산심의가 얼마나 충실한가에 따라 집행부에 대한 견제력과 주민에 대한 책임성이 결정된다.

따라서 예산결정은 재정민주주의를 실천하고 구현하기 위한 제도적 장치로서 지역주민을 대표하는 기구인 지방의회가 주민의 부담으로 구성된 집행부 예산을 지출함에 있어서 주민의 의사를 반영한다는 의미를 내포하고 있다(문인수 외, 1999 : 3-4).

예산결정과정과 관련하여 지방의회의 역할은 실질적인 면보다는 다소의 상징적인 면이 강하다(Anton, 1966 : 26). 지방의회는 예산결산과정을 통해 정책과 세부사업계획에 대한 영향력을 행사한다. 지방정부의 크고 작은 정책세부사업들이 지방의회의 축복 속에서는 아닐지라도 승인 하에서 자금이 충당된다. 또 이러한 정책들은 다양한 이해관계자들의 선호를 반영시킴으로써 특별한 사업의 재정조달이 이루어지게 된다.

이러한 관계에서 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.

따라서 예산결산과정에서 지방의회는 집행기관이 편성한 예산안 및 재정계획을 단지 추천해 주는 소극적인 역할보다는 오히려 납세자인 지역주민의 대표자로서 예산의 낭비적 요인을 제거하고 경비지출의 효율성을 제고시키는 적극적인 역할을 함으로서 재정민주주의 실현에 관심을 가져야 한다. 이러한 역할은 지방의회 자체의 존립과 풀뿌리 민주정치 발전에 주요한 과제가 된다(김정욱, 1993 : 79; 이재정, 1993 : 22)

## 2) 지방의회 참여의 중요성

지방자치시대가 본격적으로 개발된지 오랜 시간이 경과되었으나 우리나라 행정의 속성상 아직도 행정처리 절차가 체계화되지 못한 부분이 남아 있다. 지방자치 제도의 제도적 틀을 완성하면서 본격적인 지방자치시대를 맞이한 현재제도의 외피에 걸맞는 내실을 공고히 하기 위해 노력을 경주해야 할 시점에 와 있다.

아무리 그럴듯한 외양을 갖추었다 할지라도 실질적인 자치권이 확보되지 않는다면 자치는 공허한 구호에 불과하기 때문이다. 자치권의 본질로서 확보되어야 할 권한으로 자치 입법권, 조직권, 인사권, 재정권, 행정권 등을 들 수 있다(정세욱, 1995 : 142-73). 이 중에서도 자치재정권은 자치제도의 성패를 가름할 수 있는 중요한 핵심 요소로 인식할 수 있다.

자치를 한다고 하면서 그 운영의 근간이 되는 자금을 중앙 정부에 의존한다면 필연적으로 중앙에 대한 종속 구조를 탈피하기 어렵게 되기 때문이다. 따라서 자치제도의 성공적 착근을 위해서는 자주재정과 재정의 자율적 운영이 가장 기본적 전제조건이라고 볼 수 있으며 이에 따라 지방재정의 자율성신장과 함께 책임성 제고에 대한 관심과 요청이 증대되고 있다.

특히 지방자치단체의 예산편성의 자율성은 자주 재정권의 확립을 위한 가장 중요하고도 선결되어야 할 과제라고 볼 수 있다. 예산편성을 독자적으로 수행하지 못하고 중앙정부의 지시와 지침에 의해 작성해야 한다면 이는 결국 독립적 자치운영 주체라고 인정하기 어렵기 때문이다.

현재 우리나라 지방자치단체의 재정 운용에는 여러 문제점을 안고 있는데 이중 무엇보다도 재정의 중앙 종속성이 가장 큰 문제로 자리 잡고 있어 지방자치의 자율성 미흡 문제를 초래하고 있다. 따라서 지방자치단체에서의 예산결정과정에는 진정한 지방자치의 자율성 확립을 위해 지방의회와 지역주민 등의 적극적인 참여가 중요한 요소로 자리매김하여야 한다.

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(송문길, 1999 : 97-98).

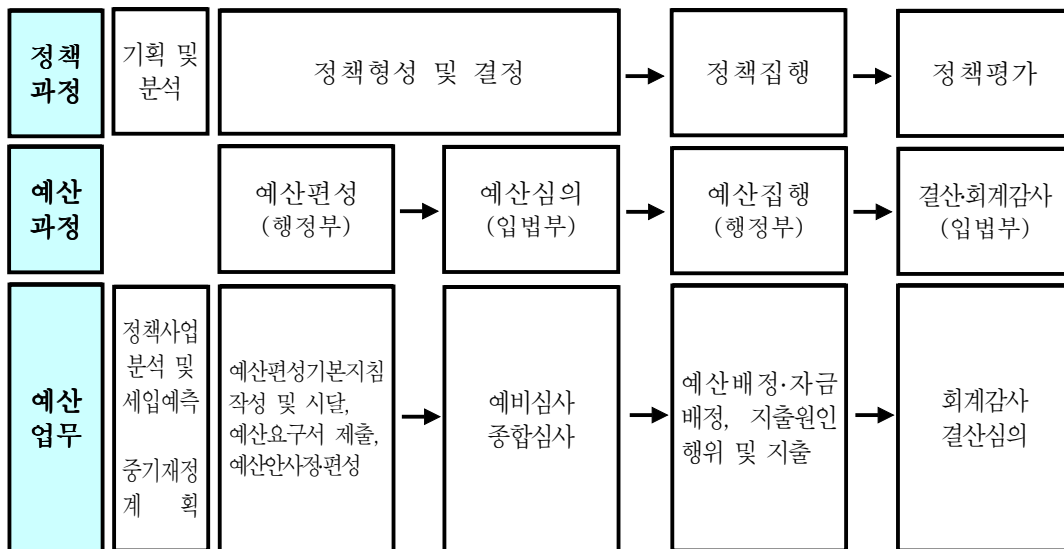
앞으로 지방정부는 새로운 천년의 시대가 도래함으로써 가속화되고 있는 지식정보화세계화·지방화의 추세로 인하여 지방행정수요의 양이 증대할 뿐 아니라 그 유형도 다양해지고 또한 그 질적 수준도 높아질 것이며, 시민의 정치의식수준이 변화되어 지방정치·지방행정에 대한 참여요구가 한층 강화될 것이다.

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 지방의회 참여

일반적으로 예산과정은 예산편성, 예산심의, 예산집행, 결산 및 회계감사의 4단계과정으로 구분된다(윤영진, 2003 : 141-185). 이러한 구분은 중앙정부의 예산에서 뿐 아니라 지방자치단체의 예산에서도 마찬가지다. 예산의 4 단계과정 중 3 단계과정은 각기 다른 회계연도(총 3년)의 예산에 관한 과정이기는 하지만 1년 중 어느 시점에서 보든지 동시에 진행된다(P. F. Brundage, 1970 : 65).

예산과정의 4단계에서의 의회의 참여절차와 특성을 알아보기 위해 <그림 2-1>과 같이 예산과정을 정책과정과 연계하여 각 단계별 업무를 나열하였다. 이때, 의회가 주체적으로 참여하고 있는 단계는 예산심의단계와 결산승인 및 회계감사단계이다. 다음은 예산과정의 전반적인 절차와 단계별 의회의 참여 여부 및 특성을 구체적으로 나열한 것이다.



<그림 2-1> 정책과정과 예산과정의 연계<sup>14)</sup>

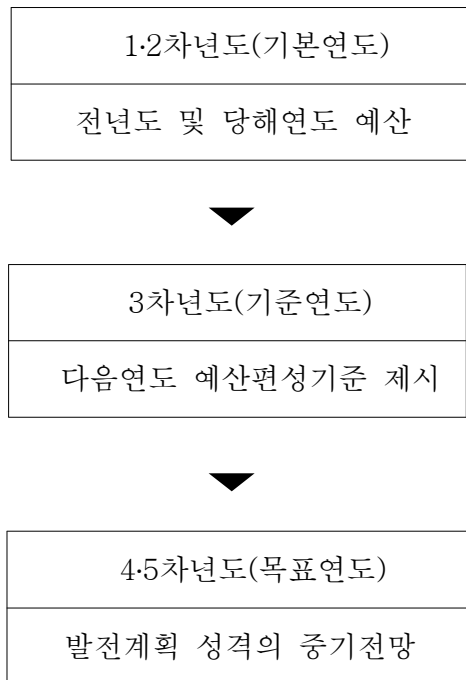
14) 자료: 윤영진(2003 : 143)에서 재구성

## 1) 시장의 예산편성

### 가) 예산편성 사전절차

#### (1) 중기재정계획 수립(재방재정법 제16조)

중기재정계획은 3~5년 정도의 기간의 수입·지출에 관한 재정계획으로 중장기적인 관점에서 사업계획과 재정계획을 연계시키는 제도로서, 지방자치단체의 장은 재정을 계획성있게 운영하기 위하여 중·장기 지방재정계획을 수립하여 지방의회 보고하고, 이를 행정자치부장관에게 제출하여야 한다. 행정자치부장관은 지방자치단체의 지방재정계획을 관계중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 종합적인 지방재정계획을 수립하고 이를 국무회의에 보고하도록 규정하고 있다.



<그림 2-2> 연차별 중기재정계획 수립 체계

중기재정계획은 투자재원의 배분 및 사업의 우선순위를 결정하기 위한 지방예산편성 및 재정운영의 기본적인 계획이므로 지방자치단체는 실효성 있고 실천 가능한 계획을 수립하여 재정운영이 계획성 있고 건전하게 운영되도록 하여야한다.

예산편성, 지방채의 발행, 투·융자사업의 심사 실시, 국고보조금의 신청시 중기재정계획에 반영된 사업에 한하여 편성 또는 신청하여 계획의 실효성을 확보하여야 하며, 계획수립기간은 5년으로 하여 재정여건 변화를 반영하여 매년 계획을 수정해나가는 연동화계획(Rolling Plan)으로 운영한다.

## (2)투·융자 심사제도(지방재정법 제30조)

투·융자사업 예산을 편성하고자 하는 경우 사업의 필요성, 사업계획의 타당성 등에 대하여 투·융자심사를 거쳐야 하며 투·융자사업의 심사는 지방자치단체가 투자사업을 시행하고자 함에 있어 한정된 재원을 효율적으로 배분하고, 투자사업의 우선순위를 합리적으로 결정하기 위한 것이다. 따라서 중기재정계획에 반영된 사업을 대상으로 투자심사위원회의 구성 등을 통한 전문적 심사와 지역주민, 지방의회의 공개 등을 통해 주민의견이 수렴되도록 하여 심사의 내실을 기하고, 투·융자심사를 거친 결과에 따라 예산을 편성한 후 투·융자사업과 예산 이 상호 연계되도록 운영하여야 한다. 투자사업 심사대상 중앙심사분석대상은 총사업비 200억원 이상 자치단체 신규사업이며 서울특별시의 경우“서울특별시투자사업심사에관한규칙”에 의거 총사업비 30억원 이상 서울시 본청사업 및 50억원 이상 자치구 신규사업에 대한 투자심사를 하도록 하고 있다.

투자사업 심사기준 내용은

- ① 국가장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성
- ② 중장기지역 계획 및 지방재정계획과의 연계성
- ③ 소요자금조달 및 원리금 상환 능력
- ④ 재무적·경제적 수익성
- ⑤ 사업의 필요성 및 시급성
- ⑥ 주민숙원·수혜도 및 사업요구도
- ⑦ 사업규모·사업비의 적성
- ⑧ 종합적인 평가분석을 하도록 하고 있다.

## 나) 예산과목과 내용

### (1) 예산과목

#### ○입법과목

지방의회의 심의·의결의 대상이 되는 예산과목은 세입예산의 관·항과, 세출예산의 장·관·항체계로 분류된다. 입법과목 상호간은 혼용금지·신설 및 변경의 제한을 받는다.

#### ○행정과목

입법과목의 하위체계로서 일정요건에 의해 집행부의 재량에 의해 운용되며 세입예산은 목, 세출예산은 세항·세세항·목의 체계로 분류된다.

#### ○비법정과목

세세항은 非法定科目으로서 단위사업의 예산과 집행을 명백히 하기 위하여 세항의 하위체계로 운용되며 행정과목의 신설, 변경은 집행기관의 재량에 속하지만 인건비, 시설비(시설비에 부수되는 설치비와 보상비에 전용할 경우 제외), 상환금(원금과 이자는 상호 전용 가능)은 전용의 제한(지방재정법시행령 제34조)을 받으며 업무추진비에 충당하기 위하여 다른 비목에서의 전용은 금지된다.

### (2) 예산내용

‘예산’이라 함은 예산총칙, 세입·세출예산, 계속비, 명시이월비, 채무부담행위를 총칭하며 ‘예산형식의 법정주의’라 한다(지방재정법제31조). 그 내용은 다음과 같다.

#### ○예산총칙

예산총칙은 세입·세출예산, 계속비, 채무부담행위 및 명시이월비에 관한 총괄적 규정과 지방채 및 일시차입금의 한도액, 기타 예산집행에 관한 필요사항을 규정하고 있다.

#### ○세입·세출예산

세입·세출예산이란 1회계년도 일체의 수입과 지출의 건적이며, 세입예산은 단순한 건적이지만 세출예산은 건적과 동시에 지출한도와 내용을 정하는 법적 구속력을 갖고



있으며, 이러한 세입·세출예산은 그 내용의 성질과 기능을 고려하여 장·관·항으로 구분하도록 법으로 정해져 있으며(지방재정법 제32조), 이를 입법과목이라 하고 의회에 제출하는 예산과목분류도 원칙적으로 입법과목까지만 제출, 승인받도록 되어 있다. 세입예산의 장·관·항·목의 구분과 설정, 세출예산과 계속비의 장·관·항·세항·목의 구분과 설정은 행정자치부창관이 정한다(지방재정법 시행령 제31조). 지방자치단체예산편성의 자주성을 보장하기 위하여 세출예산 중 항·세항은 지방자치단체가 자율 설정토록 하였으나, 방대한 예산을 장·관·항으로만 구분할 경우 집행부의 재량의 여지가 커지게 되고, 시의회나 일반시민의 경우는 구체적인 용도와 사업내용을 파악하기 곤란하므로 이를 예산평성기본지침으로 세분화하여 세항·세세항·목으로 추가 구분 평성토록 하고 있는바, 이는 예산의 심의와 집행의 편의를 위해 추가 구분한 것이라 하여 行政科目이라 한다.

○계속비(지방자치법 제 119조, 지방재정법 제33조)

계속비는 지방자치단체가 지급할 경비로서 그 이행에 수 년도를 요구하는 것에 관하여 예산이 정하는 바에 따라 그 경비의 총액과 연부액을 정하여 수 년도에 걸쳐 지출할 수 있는 제도로서(회계년도독립의 원칙에 대한 예외) 계속비의 설정은 그 경비의 총액과 연부액을 예산으로 정하고 각 연도의 지출은 형식적으로 각 연도 세출예산에 계상하지 않으면 지출될 수 없다(추경을 통한 연부액 변경가능).

계속비제도를 인정하는 이유는 사업의 내용상 그 완성까지 수 년도의 기간을 요하는 공사, 제조, 기타사업의 경우로서 이를 단년도 예산으로 실시하기에는 소요경비를 한 해 동안에 확보하기 어려울 경우나 또는 사업완공 소요기간으로 보아 도저히 1년 동안에 완성하기 불가능할 경우, 지방자치단체의 장기기본운영계획이나 중·장기재정운영계획에 맞추어 시행함으로써 지방재정의 일시적 부담도 줄이면서 사업의 성과도 동시에 높이려는 것이다.

예산으로 확정된 계속비의 연도별 소요경비의 금액 중 당해연도에 지출하지 못한 금액은 당해 계속비사업 완성년도까지는 차례차례로 이월하여 사용수 있도록 지방재정법 제40조(세출예산의 이월)제3항에 규정하고 있으며, 이 때 이월된 금액은 이월예산으로 배정된 것으로 간주된다.

○채무부담행위(지방재정법 제35조)

채무부담행위는 외상사업시행을 말하는 것으로 사업시행 필요성은 높으나 세입이 부

족할 경우 또는 당해연도에 사업의 조기착수가 필요한 경우 예외적으로 사용하는 제도로써 당해도의 기정 세출예산에 계상되어 있지 않는데도 불구하고 별도의 세출예산 확보 없이 당해년도 내에 사업을 우선발주하고 그 사업대금을 익년도 이후에 지불하는 행위를 말한다.

채무부담행위에 의한 사업은 대부분 공사나 토지, 건물의 매입에 관한 것으로서 채무부담행위에 의한 지출액이 재정규모에 비추어 일정한 도를 초과하지 않도록 하여야 한다. 채무부담행위에는 당해년도의 사업재원 부족을 보충할 수 있는 방법이지만 까다로운 지방채 승인제도를 피해서 손쉽게 재원을 조달하는 편법으로 남용되어서는 안 될 것이다. 승인 받은 채무부담행위액 범위 내에서 지출원인행위 즉 채무부담행위를 할 수 있고, 채무부담행위가 이루어지지 않은 부분은 다음년도에 지출할 수 없다.

○명시이월비(지방재정법 제40조)

세출예산 중 경비의 성질상 당해년도 내에 그 지출을 끝내지 못할 것이 예상될 때에는 그 취지를 세입·세출예산에 명시하여 미리 지방의회의 의결을 얻어 이를 다음년도에 이월하여 사용할 수 있다(회계년도독립의 원칙에 대한 예외).

이월되는 지출경비의 재원은 지방세수입, 국고보조금, 지방채 등으로서 명시이월행위를 하는 당해년도 내에 수입될 것이 확실하여야 하므로 다음년도에 이월하여 사용하고자 하는 세출예산의 경비는 그 지출에 필요한 금액도 다음년도로 이월되어야 한다.

○예비비(지방자치법 제120조, 지방재정법 제34조)

예측할 수 없는 예산외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 예산에 계상한 금액이다. 예산외지출이라 함은 예산편성당시에는 전혀 예측할 수 없었던 사건이 발생하여 경비지출을 요하는 것을 말하는 것이며, 예산의 초과지출이라 함은 예산에 일정한 금액을 계상하였으나, 그 후에 사정변경으로 예산액부족이 생겨 경비의 초과지출을 요함을 말한다.

예비비사용의 제한(지방재정법시행령 제32조)은 일반적 제한과 법령상의 제한이 있는데, 일반적 제한은 사전에 충분히 예측가능한 것이거나 다음년도 예산에 반영하여 추진하여도 될 사항 등 사안의 불확정성과 고도의 시급성, 필요성이 요구되지 않는 사항은 집행해서는 안된다. 법령상제한은 보조금(긴급재해대책을 위한 보조금은 제외), 업무추진비 및 특수활동비에 대해 예비비를 지출할 수 없도록 하고 있다.

예비비를 사용한 경우 다음년도 지방의회의 승인을 얻어야 한다. 의회의 승인은 집행부의 예비비사용에 대한 책임을 해제시켜 주며 지방의회의 예산심의회가 명목적인 것에 그치지 않고 실질적인 의의를 가질 수 있도록 해준다.

예비비의 종류에는 일반예비비와 목적예비비가 있는데 일반예비비는 지방자치단체의 일반적 활동을 수행함에 있어 예측할 수 있는 지출에 충당하기 위한 비용이며, 목적예비비는 풍수해, 해일, 한해 등으로 인한 주민의 재산피해 및 피해복구에 대비하기 위한 재해대책예비비와 공무원보수, 의료보험부담금, 연금부담금 등의 부족에 대비하기 위한 인건비, 환율변동으로 인한 예산부족에 충당하기 위한 환율변동예비비가 있다.

### (3) 예산안 첨부서류

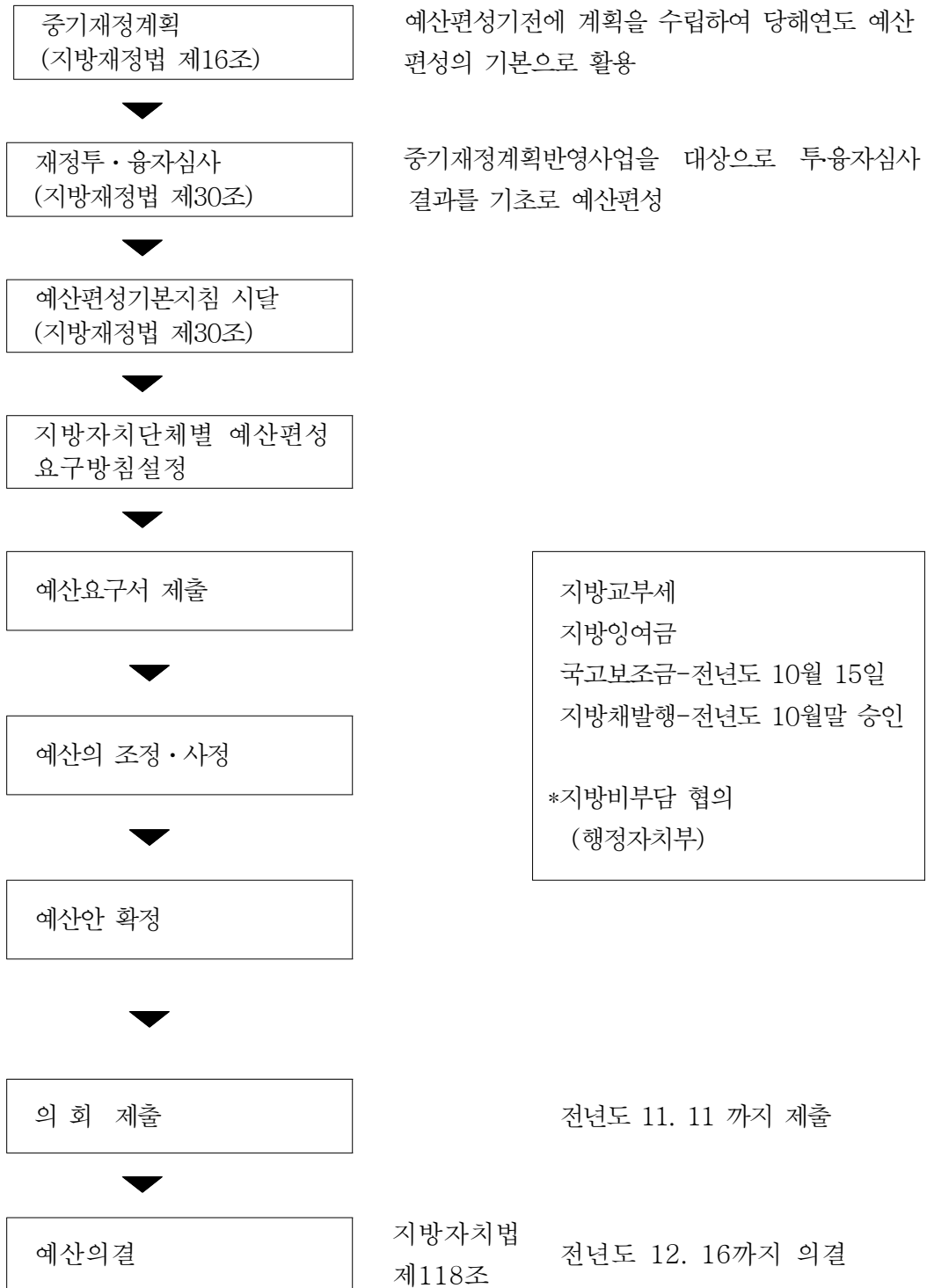
예산안첨부서류(지방재정법시행령 제30조의 4)는 예산편성기본지침, 세입·세출예산사항별 설명서, 채무부담행위설명서, 명시이월비설명서, 기타 지방재정법시행령 제30조의4 제5호~제12호의 서류 외에 예산편성기본지침과 세입·세출예산사항별설명서를 제외한 나머지 서류는 「예산심의회자료 및 부속서류」로 종합작성이 가능하다. 의회의 의결대상은 예산안의 첨부서류가 아닌 「예산안」이며, 예산안, 예산사항별설명서, 예산안각목명세서의 구별이 필요하며 수정예산안 또는 추경예산안제출시 첨부서류의 일부 또는 전부생략이 가능하다.

#### 다) 예산의 편성

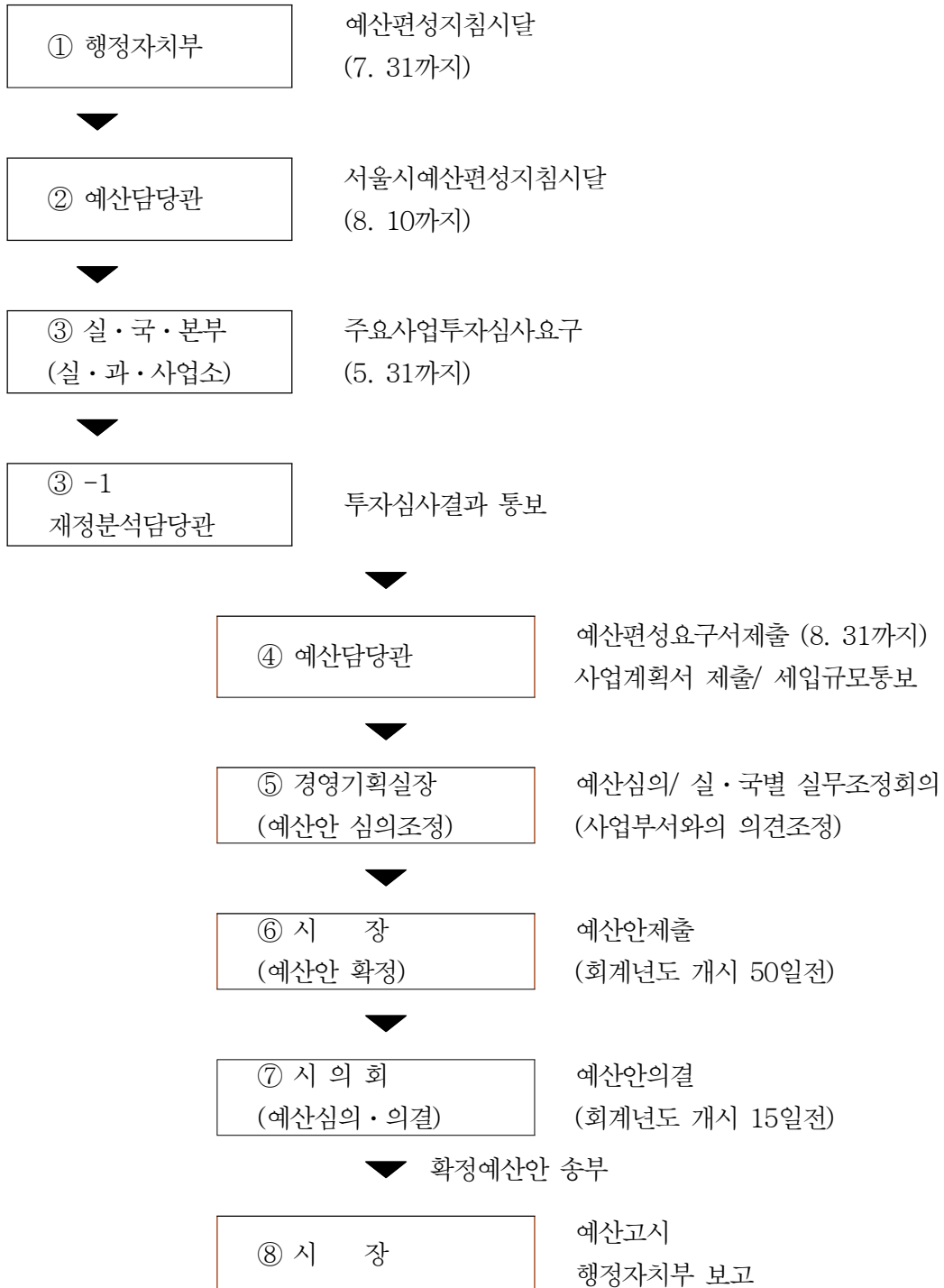
우리나라 지방자치단체의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 그 해 12월 31일에 종료한다. 예산과정은 다음과 같다. 지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 시도회계연도 개시 50일전까지, 시·군 및 자치구는 회계연도개시 40일전까지 지방의회에 제출하여야 한다(지방자치법 제118조 ①).

지방자치단체는 법령 및 조례가 정하는 범위 안에서 합리적인 기준에 의하여 그 경비를 산정하여 예산에 계상하여야 한다. 지방자치단체는 모든 자료에 의하여 엄정하게 그 재원을 포착하고 경제의 현실에 적응하도록 그 수입을 산정하여 이를 예산에 계상하여야 한다. 지방자치단체의 장이 예산을 편성할 때는 중장기지방재정계획과 투·융자사업에 대한 심사결과를 기초로 하여야 한다(지방재정법 제30조).

<그림 2-3> 예산의 편성절차 전체개요



<그림 2-4> 서울시 예산과정흐름도



## 가) 예산편성

지방자치단체에서 예산의 편성이란 지방자치단체가 차기 회계년도에 수행하고자 하는 시책이나 사업계획 및 이러한 여러 가지 활동을 위하여 필요로 하는 재화의 획득과 지출에 대한 예정적계산인 예산안을 작성하는 것이다. 즉 지방자치단체가 시책이나 사업계획을 수립 분석한 다음, 선정된 사업계획에 자금을 배정하는 것이 예산과정의 첫 번째 단계이다(심정근 외, 1997 : 259). 우리나라는 행정자치부가 작성하는 예산편성지침으로부터 예산안이 확정되기까지 모든 과정을 포함하기 때문에 예산편성에는 전문적·제도적 기술과 시간이 많이 소요된다고 볼 수 있다.

예산편성은 주어진 여건 하에서 한정된 재원으로 최대의 지출효과를 확보하기 위한 기반 조성이며, 이와 함께 향후 1년 동안의 당해 자치단체의 재정운용방향과 지방행정의 기본목표를 알 수 있다는 의의를 가진다. 지방예산을 편성할 때, 지역주민의 욕구상승과 지역문제의 해결에 소요되는 재정수요의 무한성과 재원조달의 한계성을 고려하는 것 외에 다음 사항에 대한 검토가 있어야 할 것이다(권형신 외, 1998 : 256).

- ①주민의 기대욕구에 적절히 대처하되 주민의 기초수요(basic needs)충족에 우선권을 두고
- ②지역경제의 지속적인 발전과 성장잠재력을 배양시켜 지방재정의 자립기반을 조성하며
- ③건전재정지출을 유지하기 위하여 급증하는 재정수요를 정상적인 세입범위 내에서 합리적인 우선순위를 통하여 선정토록 하며
- ④국가정책의 기본방향과 효율적 연계가 가능하도록 한다.

매년 반복되는 예산편성작업이 원활하게 이루어질 수 있도록 예산회계법 등의 법령에 예산일정표가 마련되어 있다. 현재 우리나라 중앙정부의 예산편성절차는 다음과 같은 단계로 이루어진다(송문길, 1999 : 98-99).

- ①중장기지방재정계획<sup>15)</sup>의 수립 및 제출 : 지방자치단체의 장은 예산안을 편성하기에 앞서 재정을 계획성 있게 운영하기 위하여 국가계획 및 지역계획과 연계되도록 중장기 지방재정계획을 수립하여 지방의회에 보고하고, 이를 행정자치부장관에게 제출하도

15) 이 계획은 통제를 위주로 하는 전통적인 단년도 예산제도의 한계점을 보완하기 위한 것으로 먼저 중장기에 걸친 재정운용정책을 수립하고 이에 따른 재원을 동원 및 배분방향을 계획함으로써 단년도 예산편성의 합리성을 제고시키려는 제도이다.

록 되어 있다(지방재정법 제16조 제1항, 2항). 한편, 행정자치부장관은 각 지방자치단체의 중장기 지방재정계획을 기초로 관계중앙행정기관의 장들과 협의하여 종합적인 중장기지방재정계획을 수립하여 국무회의에 보고하도록 되어 있다(지방재정법 제16조 제3항). 우리나라의 중장기지방재정계획은 5년 재정계획으로 예산편성이전에 매년 연동적으로 작성하고 있다.

- ②예산편성기본지침과 예산편성참고자료의 접수 및 시달 : 지방자치단체의 장은 행정자치부장관이 관계중앙행정기관의 장의 의견을 들어 작성한 예산편성기본지침과 예산편성참고자료를 접수하여 산하기관에 시달한다.<sup>16)</sup> 지방자치단체의 장은 예산편성참고자료를 접수한 후 그 자료를 시달함에 있어서 법령에 근거하지 아니한 기타자료인 경우 지역실정에 맞지 않을 때에는 별도자료를 시달할 수 있다. 집행기관의 각 부서에서는 시달받은 예산편성기본지침과 참고자료에 의거 예산요구서를 작성하여 예산주무부서에 제출하게 된다.
- ③예산요구서에 대한 설명청취 및 사정 : 집행기관의 각 부서로부터 예산요구서가 제출되면 지방자치단체장과 예산주무부서는 각 부서로부터 예산요구에 대한 설명을 청취한 다음 예산요구서를 사정한다. 예산요구서를 사정함에 있어서는 다음회계년도의 예산편성 기본지침과 참고자료를 근거로 한 지방자치단체 자체의 사정기준을 세워 각 부서로부터의 요구를 합리적·객관적으로 평가·사정할 필요가 있다.
- ④예산안의 작성 및 제출 : 예산요구서에 대한 사정이 끝나면 예산주무부서는 예산안<sup>17)</sup>을 작성하여 지방의회에 제출한다. 제출기일은 광역자치단체의 경우는 회계년도 개시 50일전까지, 기초자치단체의 경우는 회계년도 개시 40일전까지로 되어 있다(지방자치법 제118조 제1항). 지방자치단체장은 지방의회에 제출하는 예산안에 예산편성지침, 예산구성요소들에 관한 설명서 및 그것들에 관한 과거의 실적조사나 미래의 추정서, 직종별

16) 예산편성기본지침에는 국가재정운영여건과 방향, 지방재정운영여건과 방향, 건전재정운영원칙, 주요경비별 예산편성기준, 예산과목구분과 설정, 예산서 편제가 제시되어 있고, 예산편성 참고자료는 지방자치단체에 예산편성상의 편의를 제공하기 위한 것으로 여기에는 중앙부처의 시책, 관계법령에 규정된 경비, 국가예산편성기준, 기타 단위단가가 제시되어 있다.

17) 예산서는 예산총칙, 세입·세출예산 총괄표, 세입예산, 세출예산, 계속비사업조서, 채무부담행위조서, 명시이월사업조서의 순으로 작성하도록 되어 있다. 예산총칙에는 세입·세출예산, 계속비, 채무부담행위 및 명시이월비에 관한 총괄적 규정과 지방채 및 일시차입금의 한도액 기타 예산집행에 관하여 필요한 사항을 정하여야 한다. 세입·세출예산의 과목구분은 그 내용의 성질과 기능을 고려하여 구분하되, 세입예산에 대한 장·관·항·목의 구분과 설정, 그리고 세출예산과 계속비의 장·관·항·세항·목의 구분과 설정은 행정자치부 장관이 정하도록 되어 있다(지방재정법 제32조, 지방재정법 시행령 제31조).

정원표 및 전년도 정원과의 대비표, 지방재정계획서 등 예산내용을 명백히 하는 각종 서류들을 첨부하도록 되어있다(지방재정법시행령 제30조의4).

## 2) 시의회의 예산심의

### 가) 의의

의회는 주민의 직접선거에 의해 구성되는 지방자치단체최고의 의사결정기관으로서 예산안을 심의·의결하는 권한을 가지고 있는데, 지방자치단체장은 매회계년도마다 예산안을 편성하여 회계년도개시 50일전까지 지방의회에 제출하여야하며, 의회는 이를 회계년도 개시 15일전까지 의결하여야 한다(지방자치법 118조).

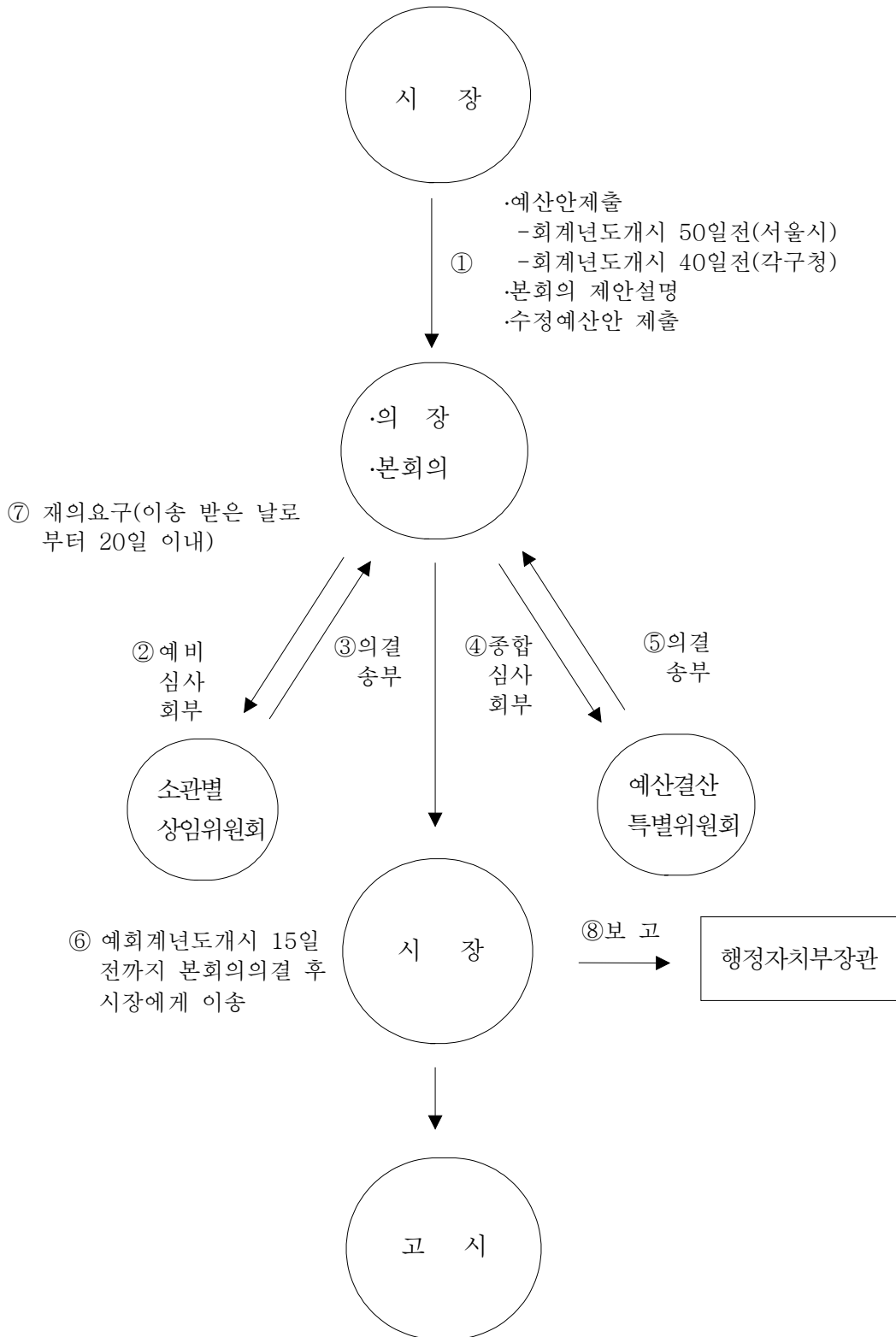
예산심의는 주민의 대표기관인 의회가 세입·세출 규모와 구조를 결정하는 과정에서 지방자치단체의 정책수준을 결정하고 집행부를 감독하게 된다는 점에서 재정적 민주주의를 구현하는 방안이 되는 것이다. 지방의회는 지방자치단체장이 편성·제출한 예산안에 대해 삭감조정할 수는 있으나, 지방자치단체장의 동의 없이 새로운 비목을 설치하거나 지출예산 각 항의 금액을 증가할 수는 없다.(지방자치법 제118조).

심의과정에서 삭감한 금액을 다른 용도로 변경하는 것은 증액에 해당된다. 이를 지방자치단체장의 예산편성권을 보장하기 위한 것이라고 하나 지방자치단체장의 독립적인 예산편성권을 강조한 나머지 국가와 다른 지방자치의 특성을 감안하지 않고 주민대표기관으로서 지방의회의 代議기능을 고려하지 못한 조항이기도 하다.

### 나) 예산안심의·의결

예산의 의결은 다음 절차를 통해 이루어진다. 시·도의회에서는 회계년도 개시 15일전까지, 시·군 및 자치구의회에서는 회계년도 개시 10일전까지 예산안을 의결하여야 한다. 지방의회의 의장은 의결된 예산안을 3일 이내에 지방자치단체장에게 이송하여야 한다. 지방자치단체장은 지체 없이 시·도에 있어서는 행정자치부장관에게, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사에게 각각 보고하고, 그 내용을 고시하여야 한다(다만 지방자치법 제99조의 규정에 의한 재의요구를 할 때에는 그러하지 않다).





<그림 2-5> 서울시 예산심의흐름도

예산심의란 지방자치단체장이 제출한 예산안에 담겨있는 정책과 사업계획을 지방의회가 사전에 검토하고 재정규모를 확정하는 예산과정의 두 번째 단계를 말한다. 지방의회는 이와 같은 예산심의를 통하여 집행부가 제안한 정책을 수정·보완·개정하는 정책결정 기능을 수행함과 동시에 집행부에 대한 통제권을 행사한다(이규환, 2002 : 491).

지방자치단체장이 편성한 예산안은 의결권을 갖고 있는 지방의회 심의의결을 거쳐 확정되는데, 이러한 예산심의<sup>18)</sup>는 지방의회가 지방자치단체의 재정활동을 사전에 심의·조정함으로써 집행부에 대한 재정통제 및 감독을 하는 제도이다.

그러므로 지방의회 예산심의권은 다음년도 재정활동이 당면할 중요하고도 기본적인 과제가 무엇인가를 충분히 인식하고 정책과 사업의 타당성·공정성을 확보하는 동시에 공익과 주민들의 요구사항을 조화시키는 방향으로 행사되어야 한다(권형신 외, 1997 : 270).

우리나라의 지방의회는 예산심의과정에서 세입예산과 세출예산의 삭감이나 비목의 삭제는 제한이 없지만 집행기관의 동의 없이 집행부가 제출한 예산 각 항의 전부를 증가하거나 새로운 비목을 설치할 수 없다(지방자치법 제118조 제3항 참조).

지방의회 예산심의 과정은 지방자치단체장이 예산안을 제출하고 이를 본회의에 보고함으로써 시작되며 지방자치단체장의 제안설명, 상임위원회의 예비심사, 예산결산특별위원회의 본심사, 본회의의 의결 순으로 이루어진다(김동주, 2002).

## 다) 예산안조정

### (1) 집행부의 예산안수정

지방자치단체의 장은 지방자치법 제118조 제1항의 예산안을 제출한 후, 부득이한 사유로 인하여 그 내용의 일부를 수정하고자 할 때에는 수정예산안을 작성하여 지방의회에 다시 제출(지방자치법 제118조 제4항)하여야 한다. 예산안을 시의회에 제출한 후, 부득이한 사유로 그 내용을 일부를 수정할 필요가 있는 예산요구기관은 수정예산요구서를 예산편성기관에게 제출하여야 한다(서울특별시재정운영조례 시행규칙 제8조).

---

18) 지방의회 예산심의권을 단순히 예산안이라는 안건을 절차에 의해 심의·통과시키는 제도상의 권한만을 의미하는 것이 아니라 지방의회가 지역경제에 직접적인 영향을 미치는 주민의 조세부담과 복지문제 및 지역발전과제를 결정하는 예산안을 심의하면서 지방자치단체의 집행기관에 부여된 재정집행권의 행사과정과 결과에 대한 감독 및 시정을 할 수 있는 권한까지도 포함한다.

## (2) 의회의 예산안수정

서울시의회의위원회 및 본회의에서 예산안을 심의할 때에 지방자치단체의 장이 제출한 예산안과 추가경정예산안에 대해 삭감·조정 또는 증액이 가능하며 결산 및 예비비승인은 성격상 수정할 수 없다. 예산안의 수정범위는 다음과 같다.

### ○예산총칙

예산안을 수정함에 있어서는 예산총칙의 조문신설·삭제·조정을 할 수 있는 등 그 제약이 없으나, 다만, 주의할 것은 예산총칙에 규정된 회계별 세입·세출·예산규모와 채무부담행위, 일시차입금 및 지방채한도액 등을 수정할 경우에는 반드시 세입·세출 예산안의 내용도 연관시켜 수정하여야 한다.

### ○세입예산안

세입예산안을 수정함에 있어서는 입법과목의 신설·폐지, 예산액의 감액·증액 등 수정에 제약은 없으나 다만, 지방교부세, 지방양여금 또는 교육재정교부금수입, 국고보조금 또는 상급지방자치단체(시·도)보조금 등 중앙정부 및 상급지방자치단체로부터 발생하는 세입예산액의 수정(증액·감액)은 사실상 불가능하다.

### ○세출예산안

세출예산안을 수정함에 있어서는 입법과목의 신설·폐지, 예산액의 삭감·증액조정 등 수정에 제약은 없으나 다만, 예산상 집행할 수 없는 경비를 추가하여 의결하거나 법령에 의해 지출되는 특정경비와 비상재해로 인한 시설의 응급복구를 위한 필요경비를 삭감하는 경우에는 이들 비용이 당해 지방자치단체를 운영하는데 필수불가결한 경비일 뿐만 아니라 재의요구대상이 되므로 예산액수정에 신중을 기하여야 할 것이다.

### ○채무부담행위·계속비·명시이월비

채무부담행위·계속비·명시이월비에 대한 수정제한은 없으나 다만, 계속비 등 당해년도 연부액 증액수정 시에는 지방자치단체장의 동의가 필요하다.

예산안을 수정할 때는 세입예산안과 세출예산안 총액이 반드시 일치하도록 수정을 해야 하며 세출예산을 삭감할 때는 세입예산의 삭감이 수반되어야 하므로 지방세감면 및 세외수입관련조례 등의 개정이 이루어져야 하며, 세출예산액 총액규모를 변동시키지 않는 수정은 세입예산액을 수정할 필요가 없다.

세출예산 각 항의 금액증가는 지방자치단체장이 기 편성 제출한“항”이상 입법과목에 대해 세출예산액을 純增한 경우이며, 새로운 비목의 설치는 기 편성 제출한 예산의 입법과목 외에 새로운“목”이상의 과목과 그에 따른 예산액을 설치할 때를 의미한다.

상임위원회와 예결특위심사단계에서 새 비목의 설치나 증액을 필요로 할 경우 집행부의 의견을 청취할 수 있으며, 본회의에서 새 비목의 설치 또는 증액에 대해 지방자치단체장이 동의하지 않을 때는 의결할 수 없으며, 동의할 때까지 새 비목의 설치 또는 증액부분을 조정하여야 한다.

지방의회의 증액 등의 요구와 이에 대한 지방자치단체장의 동의는 중요한 법상의 행위로서 원인발생시점별로 문서로서 사전에 처리해야하나, 실제 운영과정에서는 예산결산특별위원회 및 본회의에서 예산안을 의결하기 전에 집행기관의 구두동의로 처리하고 사후에 문서로 처리하는 것이 관례다.

### (3) 재심요구

#### ○의회의 재심요구

예산결산특별위원회에서 다시 심사할 필요가 있는 사항이 발견된 때에는 의회의 의결로 그 사항에 한하여 기간을 정하여 재심사를 요구할 수 있다(서울특별시의회회의규칙 제68조).

#### ○지방자치단체장의 재심요구

지방자치단체장은 지방자치법 제98조 제1항, 제99조 제1항 및 제118조 제3항 관련 위반사항이 있는 경우 예산이 이송된 날로부터 20일 이내에 재의요구 할 수 있다. 예산이 이송된 후 지방자치단체장의 재의요구가 있을 때에는 재의요구서가 도착한 날로부터 10일 이내에 지방의회는 재의에 붙여야 한다(지방자치법시행령 제37조 제1항).

### 라) 예산의 집행

예산집행이란 확정된 예산안에 따라 수입과 지출을 구체적으로 실행하는 모든 행위를 의미하는 예산과정의 세 번째 단계이다. 의결된 예산안에 따라 세입을 확보하고 세출을 집행하

는 일체의 행위가 여기에 해당된다. 이는 단순히 예산으로 정해진 금액을 수납하고 지출하는 것만을 뜻하는 것이 아니라 수입의 조정, 납입의 통지, 수납, 예산의 배정, 지출원인행위의 실행, 지방채의 발행, 일시차입금의 차입, 세출예산의 배정·이용·전용, 계약의 체결 등을 모두 포함하는 것이다.

예산집행은 공정성의 확보와 관련하여 지방의회의 의도와 재정한계를 엄수하기 위해 지방자치법 및 지방재정법 등에서 규정한 기준에 의해 이루어지고 있다. 또한 예산의 집행을 통하여 지방자치단체의 재정활동이 구체화되므로 효율적인 예산집행이 이루어질 수 있도록 예산집행 후의 여건변화에 적응할 수 있는 신속적인 유지방안과 경비절감방안이 강구되어야 할 것이다(이규환, 2002 : 493-494). 예산집행절차는 예산배정<sup>19)</sup>, 수입과 지출(지출원인행위와 출납, 세입의 징수와 수납) 등으로 이루어진다. 예산이 성립된 후에 여건이나 정세변동에 탄력적으로 적응할 수 있도록 지방재정법에서는 예산집행의 신속성을 확보할 수 있는 방안(이용·전용, 이체, 이월 등)을 규정하고 있다.

#### 마) 결산 및 회계감사

예산심의과정이 예산에 대한 사전심사인 것과는 달리 결산은 예산집행결과에 대한 사후 심사를 말한다. 결산이란 예산집행을 종료한 집행부가 세입·세출예산의 집행실적을 확정적 계수로 표시하는 것을 뜻하는데 의회는 결산에 대한 승인권을 보유하고 있다. 따라서 지방의회의 결산승인권은 예산심의권과 함께 지방자치단체에 대한 중요한 재정적 통제수단이 된다(이규환, 2002 : 498-499).

예산을 집행하려면 예산안에 대한 지방의회의 사전심의회 의결을 거쳐야 하듯이 예산을 집행한 다음에는 그 집행실적을 결산서로 작성하여 지방의회의 사후심사와 승인을 받아야 한다. 예산의 심의회결과 결산의 심사승인이라는 2개의 절차에 의하여 주민대표인 지방의회의 지방재정에 대한 통제가 그 실효성을 확보하게 되며, 따라서 주민들에 대한 지방재정 보고의 성격도 갖게 된다.

서울특별시장은 시의회가 선임한 결산검사위원의 감사의견서를 첨부하여 다음회계년도 6

19) 우선 각 실과장은 예산성립 후 즉시 세입예산월별집행계획서, 세출예산월별집행계획서, 세출예산월별집행계획서를 작성하여 세입주관과와 예산주관과에 제출하여야 한다. 이 때 예산주관과장은 세입주관과장이 작성하여 제출한 자금수급계획서를 기준으로 하여 세출예산월별·분기별 배정계획서를 소속행정기관의 각 실과는 물론 지방의회 사무기구, 보조기관 및 하부행정기관에 예산을 월별 또는 분기별로 배정하고, 경리관 및 지출원과 세입주관과에 송부하여야 한다. 이러한 예산배정은 배정계획서에 의거한 지출원인행위를 할 수 있도록 통지하는 행위이다.

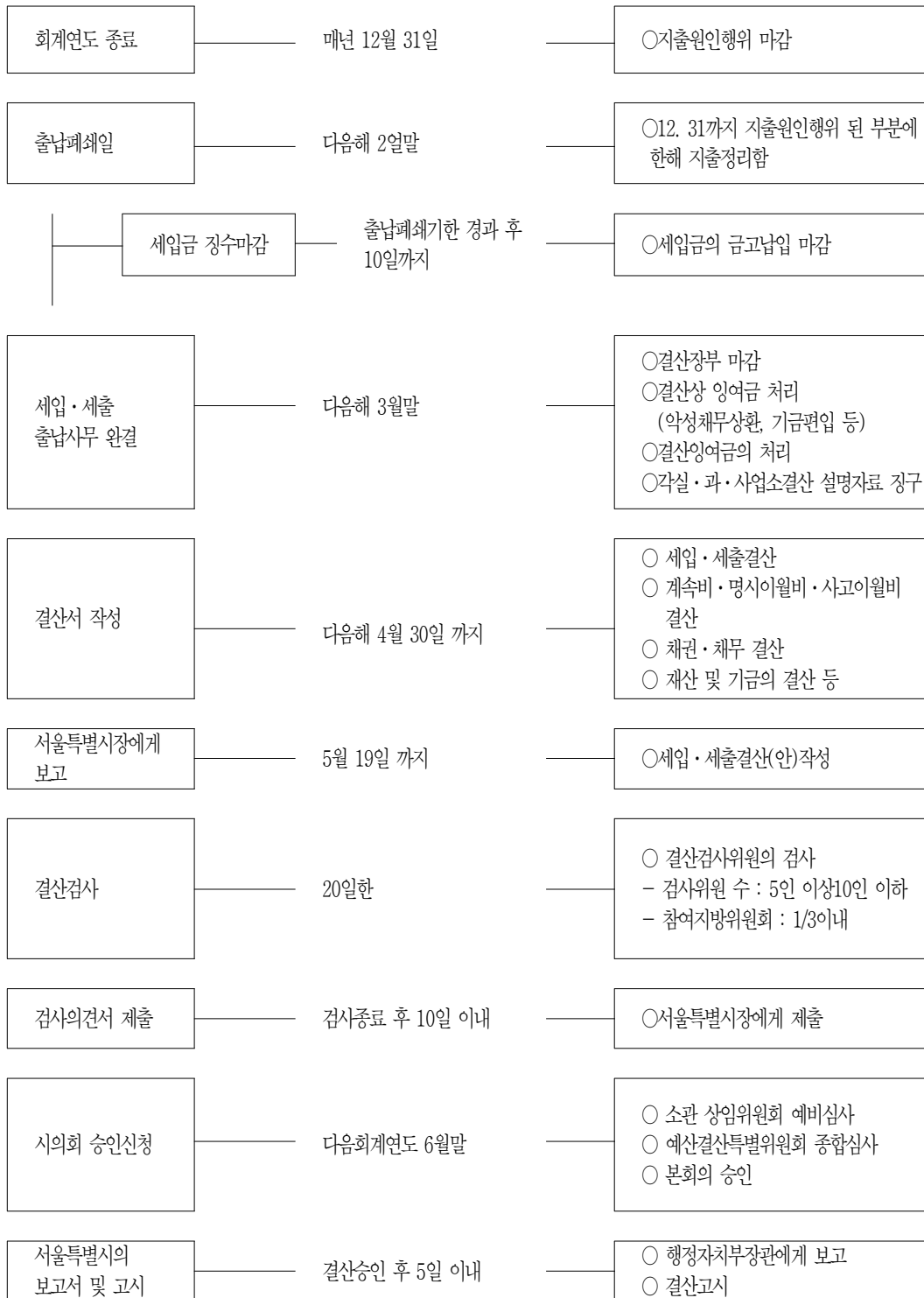
월말까지 지방의회에 제출하여 승인을 받아야 한다. 시의회에서는 소관 상임위원회의 예비심사를 거쳐 예산결산특별위원회의 종합심사와 본회의의 승인을 받는다. 승인의 효과는 정치적 책임을 해제하는 것에 불과하므로 특정사항에 대한 회계적·법적책임은 별개의 것이다. 불승인시에도 이미 집행한 예산의 수입·지출은 유효하고, 당해 결산의 효력에는 영향을 미치지 않는다. 그러나 정치적 책임은 면할 수 없을 것이다.

결산내용의 보고 및 고시의 경우 지방자치단체장은 지방의회의 결산승인을 얻은 후 5일 이내에 행정자치부장관에게 보고하고 그 내용을 고시하여야 한다. 이때의 재무보고서에는 예산의 준수여부확인, 장·단기 재무자원의 상태 및 변동, 행정업적의 평가, 공공서비스의 원가, 재무자원의 지출에 대한 효율성 등 관련정보가 포함되어야 한다.

예산과정을 종합하여 보면, 지방의회는 각 예산과정마다 예산안의 검토 및 승인을 통한 견제와 통제기능을 담당하고 있어, 효율적인 재정운용과 주민의 요구사항을 반영하는 중요한 참여채널이 되고 있음을 알 수 있다. 예산과정에서 집행부 예산안에 대해 의회가 견제 및 참여할 수 있는 구체적인 단계는 예산심의단계와 결산 및 회계감사 단계로, 지방의회는 지방재정의 통제 및 주민의사의 반영을 시도할 수 있다.

지방의회는 결산의 검사심의과정에서 비록 위법부당한 수입이나 지출이 발견되어도 그 자체를 무효로 하거나 취소할 수 없다. 위법부당한 사실이 발견되면 지방자치단체장에게 정치적·도의적 책임을 추궁하는 외에 다른 수단은 없다. 그러나 결산심사를 통해 그 심사결과를 감사에 활용하고 다음년도 예산안심사에서 반영할 수 있으므로 결산제도는 미래의 지방재정계획수립과 예산편성에 대한 유효적절한 통제수단이 된다.

결산 및 회계감사의 절차는 지방자치단체장의 세입·세출결산안의 제출, 결산검사위원의 선임 및 결산검사, 지방의회의 심의 및 승인, 결산잉여금의 처리 등의 순으로 이루어진다. 지방자치단체장은 출납폐쇄 후 3개월 이내에 결산서 및 증빙서류를 작성한 후, 지방의회가 선임한 검사위원의 감사의견서를 첨부하여 다음년도 지방의회의 승인을 받아야 한다. 승인을 얻은 후 5일 이내에 시·도는 행정자치부장관에게 보고하고 그 내용을 고시하여야 한다.



<그림 2-6> 결산절차 및 내용

## 다. 지방의회 예산과정참여의 한계

예산과정에서 지방의회의 참여는 합법적으로 예산심의나 결산 및 회계감사 등을 통해 가능하다. 그러나 지방의회의 예산과정에 대한 참여는 사전적 참여보다는 사후적 참여가 될 가능성을 내재하고 있다.

예산심의는 사전적통제제도이기는 하나, 이미 편성된 예산안의 범위 내에서 심의하기 때문에, 비효율적인 사업의 개편이나 주민의 의사를 반영하는 새로운 사업을 추가하거나 건의하는데 제약을 받고 있어 실질적인 참여제도로서는 부적합하다. 예산심의시기도 중앙정부의 예산승인 내용에 따라 추후 지방정부의 예산편성이 불가피하므로 심의내용이나 심의기간이 현실적이지 못한 경우가 있다.

정부는 예산회계법 제30조에 따라 예산안을 다음회계년도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 하며, 지방자치단체장은 지방자치법 제118조 제1항에 따라 예산안을 편성하여 市道는 다음회계년도 개시 50일 전까지 지방의회에 제출해야 한다고 규정하고 있고, 지방자치법 제118조 제2항은 제1항의 예산안을 市道의회에서는 다음회계년도 개시 15일전까지 의결해야 한다고 규정하고 있다.

지방의회의 예산심의기간이 35일정도로 되어있다 해도 의회소집기간동안 토요일과 일요일, 행정사무감사기간을 위한 기간을 감안하면 예산안심의기간은 상당히 짧아질 수밖에 없으며 사안에 따라서는 장기간 심의해야 하는 경우도 발생할 경우 매우 불합리하다.

예산결정에 지방의회가 참여하는 의미는 지방정부의 정책사업을 결정하는데 있음에도 불구하고, 예산심의대상이 사업성경비보다는 일상경비와 관련된 경직성경비가 대부분이어서 현실적으로 시민의 의견을 고려한 정책사업을 결정하고 조정하는 내용은 제한적일 수밖에 없으며, 지방의회가 정책 및 사업결정에 참여해야하는 근본적인 필요성이 되는 것이다.

지방의회에서 집행부에 대한 본격적인 견제제도로 활용하는 결산 및 회계감사는 예산집행 후 이루어지는 사후적 통제로, 이미 집행되어진 예산에 대해 형식적인 검토로 이루어지는 경향이 있다. 이는 예산을 합리적으로 관리하는데 원천적인 한계가 있다. 또한 예산심의자료에 전년도 결산자료가 첨부되지 않거나 생략되는 등 다음년도 예산심의과정에서 환류 되지 못하고 있는 것은 예산심의의 결산의 의미를 축소시키는 것이라 할 수 있으며 지방의회가 예산과정에 적극적으로 참여하는 환경이 조성되지 못하고 있다할 것이다.



예산과정에서 지방의회가 적극적으로 참여할 수 있는 단계인 예산심의단계와 결산단계가 이러한 한계를 가지고 있다는 것은, 지방의회가 주민의 의사를 대변하고 집행부의 일방적인 정책결정과 예산편성에 대해 효과적으로 대처하지 못하고 있는 것을 의미하며 감시자로서의 역할을 충분히 수행하는데 어려움을 겪고 있다는 것을 의미한다.

그러므로 지방의회는 지방자치단체의 대표구성원이자 주민의 대변인으로써, 견제와 균형의 원리에 따라 지방재정의 건전한 운용을 위한 정책책임자로서 적극적인 정책결정에 참여할 수 있고 예산과정에 보다 적극적으로 참여할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

## 2. 예산과정참여의 타당성

### 가. 로컬 거버넌스와 지방의회

#### 1) 로컬 거버넌스의 개념

거버넌스(governance)<sup>20)</sup>라는 용어는 로마위원회에서 ‘통제 메커니즘’을 중시하는 개념 정의로 사용되었는데, 이는 안전, 번영, 일관성, 질서, 체계에 대한 지속성을 제공하는 노력 그리고 이러한 노력을 하는 사회체계와 그 활동의 통제메커니즘을 의미한다. 광의적으로 볼 때, 거버넌스개념은 국가체계와 국제체계에만 국한시켜서는 안되며 지역, 광역, 지방정부들 뿐 아니라 교육과 군대 같은 다른 사회체계들, 사기업들, 사기업들과 소규모가족까지 확대되어야만 한다(주성수, 2000 : 128).

오늘날의 거버넌스는 통제중심이기 보다는 민주주의적 요소를 지니고 있으며 권위적이기 보다는 자율성에 기초한 참여를 담고 있다. 거버넌스는 공적·사적 제도들이 공공목적을 달성하기 위해 공동된 업무를 관리하고 자원을 통제하며 권력을 행사하는 무수한 방법들의 집합이다. 이때 거버넌스는 순응을 집행하고 권력행사 하는 공시적 레짐들(regimes)뿐만 아니라, 일반적 동의와 이해관계로 간주하는 비공식적인 관행들도 포함한다(주성수, 2000 : 129).

20) 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).

갈등적 이해들이나 다양한 이해관계들이 수용되면서 상호 협력적인 행동을 유발시킬 수 있는 거버넌스의 개념아래 Stoker는 구미 각국에서 지배적인 통치양식으로 로컬 거버넌스(local governance)의 개념을 거론하였으며, 이는 집권화된 국가와 지방간의 직접적 연계성을 갖고 넓은 유형의 정부로서 상징되는 관료적 위계체제로부터 벗어나 연합, 파트너십 또는 네트워크 등과 같이 느슨하고 보다 상호작용적인 행정구조로의 이행으로 규정된다(박재욱·류재현, 2000).고 할 수 있다.

오재일(2003)은 20세기 중엽이후 강조된 단순한 시민참가개념보다는 급진적이고 적극적인 개념으로서 권력을 주요수단으로 하는 정부, 이윤추구를 주요목적으로 하는 기업, 사명을 중심축으로 하는 NGO간의 '관계성'에 중점을 두는 사회주요요인 간의 협력과 참여라는 동반자 관계를 통하여 지역사회의 공공문제를 해결해나가는 방식으로 정의했다.

오늘날 로컬 거버넌스는 종래의 지방정부나 시민참여의 개념을 포괄하는 것으로 단순한 시민참여개념보다 급진적이고 적극적인 개념으로서 국가기관인 행정기관, 자본영역인 기업, 시민사회구성원인 시민집단간의 '관계'에 근거하여公私간의 구분 없이 협력과 참여라는 파트너십(partnership)을 통하여 도시의 공공문제를 해결해 나가는 방식으로 정의되고 있다.

## 2) 로컬 거버넌스의 특성

분권화를 통한 개별주체들의 지역사회발전을 위한 노력이라는 점에 대해서 진재문(2004 : 117)은 거버넌스 개념을 종합해 다음과 같은 특징을 가진다고 한다.

- ①참여주체의 다원화 : 지방정부와 지방의회, 비영리단체는 물론 지방의 기업과 같은 영리단체의 참여를 포함하고 있다.
- ②수직적 위계보다는 수직적, 수평적 위계를 모두 혼합하는 확산 구조 : 지방정부가 중앙정부-상위지자체- 하위지자체간의 수직적 위계 구조를 중심축으로 한다면, 로컬 거버넌스는 국가의 공식적인 주체만이 아니라 지방적 공간에서 정책이나 행정에 영향을 줄 수 있는 다양한 차원의 주체들을 포함하는 통치 방식이다(오재일, 2003).
- ③분권화 : A. Parker(2001)는 빈곤완화를 위한 로컬 거버넌스를 분석하면서 분권화를 강조하였는데, 정치적분권화(political decentralization), 재정적분권화(fiscal decentralization), 제도적분권화(institutional decentralization)로 구분하여 제시하였다.

④단순한 시민참여 보다 적극적이고 급진적인 참여 강조 : 거버넌스의 정치적 성격을 반영하는 것으로, 지방정부에 대하여 시민사회로 대표되는 제3섹터와 시장으로 표현되는 제1섹터의 정치적 역동성이 지방정부가 중점적인 지위를 점하고 있는 상태보다 조금 더 활성화된다는 의미다. 즉 로컬 거버넌스는 지역사회 주민들의 역량을 강화하는 것 (people's empowerment)과 밀접하게 관련되어 있다.

March & Olsen(1995)은 제도적 시각에서 민주적 비전에 기초한 민주적 거버넌스<sup>21)</sup>는 다음과 특성을 갖고 있다고 주장하고 있다.

- ①민주적 거버넌스는 민주적 정체성(identities)을 구성하고 유지하며, 발전시키는 것을 촉진하는 시민의 제도화과정을 창조하며 지원한다. 또한 민주적 관점에서 관용될 수 없고 민주주의와 일치하지 않는 정체성생산 제도와 과정을 저지하고 반격을 가해야 한다.
- ②민주적 거버넌스는 시민, 집단, 제도들 사이에서 민주적으로 적합한 행위를 할 수 있는 능력을 발전시켜야 한다. 이는 정체(polity)에서 민주적 정체성요구에 일치하도록 능력 분배를 교정하는 책임을 수용해야 한다.
- ③민주적 거버넌스는 시민참여로 이루어진 정책에 대한 역사적 교훈을 전달해주고, 그것을 유지하고 정당화하면서 발전하며 민주주의를 개선하기 위한 토대가 된다.
- ④민주적 거버넌스는 적응적 정치체제를 발전시켜야 한다. 이는 정치체제의 학습능력을 제고하는 것을 의미한다. 또한 지역사회문제를 자신의 지식과 정보에 기초하여 스스로 해결할 수 있는 행위능력을 제고함으로써 지역주민들이 자신들의 지역사회와 미래를 관리할 수 있도록 하는 효과가 있다.

민주적 거버넌스를 통해 배양된 타인에 대한 관심, 자율성, 자비심, 자기반성, 정의와 공평성의 추구, 공존가능성과 같은 시민사회적 미덕은 자치체정신(communal spirit)으로서 지역사회를 발전가능성 있는 사회로 만든다(김석준 외, 2000 : 142).

오재일(2004)은 로컬 거버넌스가 지방정부를 중심으로 한 제도적이고 공식적인 관계보다는 공공기관, 기업, 시민 집단간에 있어 각자의 전략적 목표와 이해관계를 공식적 혹은 비공

---

21) 민주적 거버넌스는 시민참여형 거버넌스라고도 한다.

식적 네트워크를 통하여 반영·조정·통합해 나가는데 있다고 하였다. 그는 로컬 거버넌스의 특징을 다음과 같이 보고 있다.

- ①지역사회에서의 의사결정권한이 공유화되며
- ②지역주민의 자치권과 독립성을 함양할 뿐만 아니라 시민참여를 통해 공공재를 개발하는 일련의 과정을 제공하는데 그 중심목표를 두고 있다

이것은 로컬 거버넌스가 민주적 거버넌스를 포함하고 있음을 뜻한다<sup>22)</sup>. 그러므로 로컬 거버넌스는 지역사회를 위한 의사결정과정에 주민이 참여할 수 있는 시민역량을 함양함으로써 지역주민 스스로가 자신들의 지역사회를 자율적으로 경영할 수 있게 된다는 전제에 기초하고 있으며, 자율적인 시민의 양성과 활성화를 위한 주요채널로 NGO뿐만 아니라 지방의회가 활용되고 참여해야 하는 것이다.

### 3) 로컬 거버넌스와 지방의회의 역할

로컬 거버넌스의 정책행위자들을 지방정부의 외부행위자와 지방정부의 내부행위자로 나눌 때, 외부행위자는 단체장, 지방의회, 시민단체나 NGO, 지역의 기업이나 경영자, 중앙정부, 다른 자치단체 등이 있고, 내부행위자는 단체장, 공무원, 지방의회, 주민 등이다. 이들은 상호동반자 관계를 가지고 협력과 참여를 통해 정책의 실마리를 풀어나간다. 이때 지방의회는 외부 행위자이면서 내부행위자이다.

그런데 소순창·유재원(2005)의 연구에 의하면, 우리나라 지방자치단체에서 영향력이 큰 행위자는 단체장, 중앙정부, 지방의원이 가장 높은 반면, 주민, 시민단체, 경영자들은 상대적으로 매우 미약한 영향력을 가지고 있는 것으로 나타났다<sup>23)</sup>. 그러므로 지방의회는 집행부에 대한 견제력을 가진 공식적인 시민대변기관으로서, 지역사회를 민주적인 시민사회로 발전시키고, 시민의 자율성과 참여를 향상시키는 중추적 역할을 수행할 필요가 있다. 이에 요구되는 지방의회의 세부적인 역할은 다음과 같다.

22) 민주적인 로컬 거버넌스는 지역사회의 발전과 긴밀한 관계를 갖는데, 이때 지역사회는 지역시민들의 민주적 규범에 따른 자치 역량을 강화함으로써 공동체의 공동선을 집합적인 책임성의 기초 하에 추구할 수 있는 사회를 의미한다.

23) 10점 만점에서 단체장, 지방의회 등의 관공서는 9-8점을 가지고 있으나, 시민·시민단체는 3점, 경영인은 5-6점 정도의 영향력을 가지고 있다.

### 가) 정책제안자로서의 역할

로컬 거버넌스에서 지방의회는 주민의 대표로서 지역사회에서 일어나는 각종 문제를 찾아내고 문제를 해결하기 위한 정책의 대안을 개발하여 조례화 혹은 건의하는 정책제안자(policy initiator) 또한 정책개발자(policy developer)의 역할을 수행하여야 하는 것이다.

지방의회는 지방자치단체가 안고 있는 문제에 대해 무엇이 문제인가를 제기하고, 이에 따른 합리적 대안을 제시할 수 있는 법률적, 도덕적 책무를 지니고 있다. 지방의원들에게 발의권이 주고 있는 이유도 여기에 있다고 볼 수 있을 것이다.

다양한 지역주민의 욕구와 복잡하게 얽힌 지역사회의 구조를 이해하고 현안문제에 대하여 구체적으로 파악하는데 전문지식 및 법률적인 분석을 필요로 하는 경우도 있으며, 때로는 제기된 문제를 해결하기 위해 전문가집단의 힘과 각종 언론매체, 시민단체 등의 지지를 얻어야 할 경우 등의 어려운 문제점이 있을 수도 있다. 그러나 그 지역의 발전과 주민복지를 위해 지방의회에게 부여된 역할로 받아들여야 한다는 것이다.

### 나) 감사 및 심의자로서의 역할

지방의회는 행정사무감사와 조사를 통하여 집행기관을 감시하고 격려할 책무를 지니고 있다. 이는 집행과정에서 잘못된 점이 있다면 그것을 시정케 하고, 또한 집행과정에 잘 되어야 할 사안에 있어서는 격려하는 역할을 수행해야 한다.

그리고 집행기관이 발의한 예산안을 심의하고 또한 지방자치단체의 연간사업계획을 보고 받고 사업의 내용이 타당한가를 질의를 통하여 심의하여야 되며, 국가사무에 대한 의견을 제시하는 심의자로서의 역할을 해야 된다. 이는 지역개발과 주민편의를 위해 행정이 적절하게 이루어지고 있는가에 초점을 두어야 한다.

### 다) 분쟁조정자로서의 역할

지방의회는 지역사회에서 발생하는 각종 분쟁조정자로서의 역할을 담당해야 된다. 즉 자치단체 간의 갈등 및 분쟁, 지역주민과 지역주민 간에 발생하는 갈등 및 분쟁, 지역주민과 집행기관간의 갈등 및 분쟁, 지역주민과 특별행정기관간의 갈등 및 분쟁이 끊임없이 발생되

고 있다. 따라서 지방의원은 갈등과 분쟁이 발생하는 경우 지역사회의 질서와 발전 및 화합을 위한 조정자역할을 담당해야 한다.

#### 라) 민원해결자로서의 역할

지역사회의 급속한 발전으로 인하여 사회의 구조가 복잡해짐에 따라 민원 발생이 급격히 증가하고 있다. 이는 지방의회가 해결할 가장 중요한 역할의 하나이다.

그러므로 지방의원은 지역주민들의 자치단체의 정책에 관한 여론을 수렴하고, 지역주민들이 안고 있는 민원발생의 소지를 줄이고 민원해결을 위해 해결책을 강구하며, 행정상의 부담을 줄이는 역할을 담당할 필요가 있다(김영중, 1997 : 139).

#### 마) 정책홍보대사로서의 역할

지방의회는 때로 관할지역의 정책방향을 이해시키고 필요성을 강조하는 홍보담당자로서의 역할이 필요하다. 이러한 역할을 수행하기 위해서 지방의회의 합리적이고 효율적인 운영이 전제되어야 하며, 제도적인 측면의 개혁도 중요하지만 집행기관 공무원과 지방의원의 봉사와 희생정신, 적극적인 참여태도가 더욱 중요하다(배철효, 1997 : 14).

### 나. 재정민주주의와 지방의회

#### 1) 재정민주주의의 의의

재정민주주의는 시민혁명과정에서 신체의 자유와 재산권보장을 이념으로 한 근대민주주의 국가이념 발달과 더불어 완성되어 왔는데, 이러한 과정에서 조세수입과 지출활동과 관련한 재정민주주의의 원칙이 도출되었다(이원희, 1996).

재정민주주의를 협의로 해석할 때는 국가의 재정활동이 국민의 대표기관인 국회의 의결에 의해 행해져야 한다는 의미로 이해된다. 이를 재정입헌주의라고도 한다(정창수, 2002). 이러한 개념은 역사적으로 군주의 자의적인 과세권의 행사를 제한하는 데에서 비롯되었다. ‘대표 없이는 과세 없다’는 원칙이 이를 대변한다.

광의의 재정민주주의개념은 납세자주권으로 해석된다. 민주주의가 주권이 국민에게 있다는 것을 선언한 제도이듯이, 재정민주주의 개념도 재정주권이 납세자인 국민에게 있다는 것을 의미한다. 즉, 정치적 의미의 대의민주주의(representative democracy)가 재정의 영역에서 납세자민주주의(taxpayer democracy)로 연계됨을 말한다.

국민주권의 이념을 바탕으로 하는 헌법이 존재하는 사회는 구현가치가 있다(일본재정법학회 편, 1994 : 32; 이원희, 1996 : 20). 이렇게 재정민주주의개념을 납세자주권으로 확대해석할 경우, 국민은 이제 더 이상 과세와 공공서비스의 수혜대상이라는 수동적 객체가 아니라, 예산과정에 자신들의 의사를 반영하고, 예산운영을 감시하며, 잘못된 부분의 시정을 요구할 수 있고 또 해야 하는 능동적 주체이다.

이와 관련하여 경제학자 빅셀(K. Wicksell)은 재정민주주의를 국가가 사회구성원인 시민으로부터 세금을 거두어 그것으로 시민의 재정선호(fiscal preference)를 반영한 예산을 집행할 때 성립하는 개념으로 보고 있다.

재정민주주의 개념을 볼 때는 시민들의 재정선호가 올바르게 표출될 수 있는 조건이 전제되어야 한다. 시민들의 재정선호가 반영될 수 있는 전제조건은 민주주의와 공정한 시장경제 질서의 확립이다. 이러한 전제조건과 더불어 재정민주주의가 확립되면, 납세주권자인 지역주민에 의한 참여적 재정통제와 보다 현실성 있는 재정운용이 이루어질 것이며 납세주권자의 대의기구인 지방의회는 재정민주주의 실현을 위한 하나의 구성원으로서 예산과정 참여활동을 수행할 필요가 있는 것이다.

## 2) 재정민주주의의 작동원리

재정민주주의를 구현하는 예산은 다음과 같은 특성을 가진다(이길성, 1987 : 205-206).

- ①정부가 재정활동을 전개하기 위해서는 국민들로부터 필요한 자금을 조세로써 부과 징수해야 한다.
- ②정부의 재정활동은 반드시 입법부에서 제정된 관계법령의 구속을 받아야 한다. 이는 조세법률주의와 조세평등주의에 의거하여야 한다는 것을 의미한다.

조세법률주의라 함은 ‘법률의 근거 없이 국가는 조세를 부과할 수 없고, 국민은 조세의 납부를 요구받지 않는다는 원칙’이다. 그러므로 납세의 요건, 납세자의 의무, 과세물건, 과세표준, 세율, 과세채무의 변경과 소멸 등에 관한 실체규정뿐만 아니라 납세방법, 시기, 징수절차 등에 이르는 절차규정까지 모든 것을 법률로 정해야 한다는 것이다.

우리나라는 헌법에 근거를 명시하여 ‘모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다’(제38조), ‘조세의 종목과 세율은 법률로 정한다’(제59조)고 규정한 조세법률주의를 채택하고 있다. 그리고 조세평등주의 관련조항으로 ‘조세의 부과는 반드시 수평적, 수직적 공평성이 유지되어야 한다’는 원칙을 채택하여 국세기본법 제18조 제1항에, ‘세법의 해석·적용에 있어서는 과세의 형평과 당해 조항의 합목적성에 비추어 납세자의 재산권이 부당히 침해되지 아니하도록 하여야 한다’고 규정하고 있다.

그러므로 재정민주주의의 원리는 기본적으로 국민의 납세에 대한 권리를 법률로 규정하고 나아가서는 국민이 적극적으로 재정정책 및 재정정보 등의 공개를 청구하고 이를 바탕으로 재정정책에 참여함으로써 가능해지는 것이다.

이미 많은 재정민주주의 선진국에서는 ‘납세자권리보장법’ 또는 ‘납세자권리헌장’ 등을 제정 또는 선포하여 적극적으로 납세자의 권리를 보장하기 위한 제도적 장치를 마련하고 있다. 캐나다는 1985년에 ‘납세자권리선언(Declaration of Taxpayer Rights)’, 영국은 1986년 ‘납세자헌장(Taxpayers' Charter)’, 미국은 1988년 ‘납세자권리보장법(Your Rights as a Taxpayer)’, 프랑스는 1974년 ‘세무조사에 관한 헌장(Charte du Contribuable Vos droits et obligation lors d'une verification)’을 제정하였다.

이들 나라의 납세자권리헌장을 보면 국민은 국가가 부과한 정당한 세금을 납부할 의무가 있는 동시에 국가로부터 세무에 관한 여러 가지 협조를 받을 권리, 정보제공을 받을 권리 및 서비스를 받을 권리가 있다는 것을 확인하고 이를 보장해주는 공통된 경향을 나타내고 있다.

1996년 12월 우리나라는 국세기본법을 개정하여 납세자권리를 입법에 반영하고 납세자의 권리헌장을 제정하여 교부하도록 규정하고 있다. 국세기본법 제81조의 2를 보면, 국세청장은 중복조사의 금지, 정보의 제공, 기타 납세자의 권리보호에 관한 사항을 포함하는 납세자권리헌장을 제정하여 고시하여야 한다고 규정하고 있다.

조세범처벌절차법의 규정에 의한 범칙사건조사, 법인세의 결정 또는 경정을 위한 조사, 부과처분을 위한 실지조사, 사업자등록증 교부, 그리고 기타 대통령이 정하는 경우에는 세무공무원은 납세자권리헌장 내용이 수록된 문서를 납세자에게 교부하도록 하고 있다.



납세자 권리현장제도는 국민의 납세의무를 성실하게 이행하는데 필요한 국민의 권리를 국가가 확인하는데 목적이 있으며, 조세의 부과·징수 및 납부과정에서 납세자의 권리를 보장하는 것에 국한되고 있으며 조세를 납부한 이후의 납세자권리는 이들 내용에 포함되어있지 않다. 이는 국민이 납세자주권을 가지고 있어도 법률적 제한으로 인해 정부 재정활동전반에 참여할 수 없음을 뜻한다.

재정민주주의란 궁극적으로 정보공개와 시민의 참여를 통해 재정구조를 결정하고, 그 결과에 대해 책임을 지고 집행하는 것을 의미하므로, 납세주권자로서 국민의 참여제한은 사실상 재정민주주의 구현을 제한하는 것이 된다.

납세주권자의 대변기관인 입법부는 국민의 납세주권을 보호하고 적극적인 참여채널로서 재정민주주의의 기폭제가 되어야 한다. 실정법상 국민의 예산참여가 사실상 제한되어 있기 때문에 집행부의 공식적인 견제기구인 입법부는 정부의 재정활동인 예산편성에서 회계감사에 이르기까지 국민과 더불어 감시하고 참여하는 기능을 확보할 필요가 있다.

### 3) 재정민주주의에 따른 지방의회의 기능과 역할

예산과정에서 지방의회의 기능은 예산심의와 결산 및 회계감사에 집중되어 있다. 예산결정과정과 관련하여 지방의회가 고유권한을 행사할 수 있는 기능은 예산심의기능이다. 예산심의를 주민의 대표기관인 지방의회가 정책수준을 결정하고 행정부를 감독하는 기능이라는 점에서 재정민주주의를 구현할 수 있는 방안 중의 하나이다. 재정민주주의 차원에서 지방의회의 예산심의기능은 다음과 같은 요소로 구성된다(강인재·윤영진, 1995).

- ① 집행부에서 수립한 정책 및 사업계획을 최종확정하고 예산총액 결정기능을 수행한다.
- ② 법령 및 조례가 정하는 범위 안에서 합리적 기준으로 지방자치단체의 세출이 결정되었는가를 검토하는 집행부에 대한 감독통제기능이다.
- ③ 집행부의 사업과 주민의 요구와 부합여부를 검토하여 주민의 욕구 및 이익을 행정에 투입하는 기능이다.

주민의 대표로서 지방의회가 예산심의를 통해 수행할 것으로 기대되는 규범적 역할은 정책형성과 행정부에 대한 감독 등 두 가지로 요약할 수 있다(강신태, 1995)

### ①행정부에 대한 감독

기본적으로 국고 또는 시민의 재산을 지키는 보호자로서의 역할로서 지방의회가 예산심의과정을 통해 다음과 같은 두 가지 점을 중점적으로 살펴보는 것을 말한다.

지방의회는 지방정부의 전체지출규모를 결정하는 거시적 예산결정(macro-budgeting)에서 지방정부의 지출규모의 과다한 팽창을 억제하는 역할을 수행해야 한다. 또한 지방정부가 제출한 예산안 속에 포함되어 있는 정책과 사업계획을 검토하여 비효율적이고 불요불급한 낭비적인 예산지출을 방지하는 역할과, 최소한의 비용부담으로 공공서비스를 제공받기를 원하는 주민들의 욕구를 예산에 반영하는 것을 의미한다.

### ②정책형성역할

예산과정에서 사업수준과 내용을 결정하는 미시적 예산결정(micro-budgeting)에 지방의회가 시민들의 대표라는 것을 말하며 지방정부가 수행하는 다양한 사업수준과 내용 및 우선순위결정에 지방의회가 개입하여 주민의 이익과 선호를 반영하는 역할을 의미한다. 지방의회는 보다 많은 공공서비스를 원하는 주민의 의사를 예산에 반영해야 하기 때문에 예산의 타당성과 필요성을 지지하는 주창자의 역할을 수행하는 것이다

지방의회는 예산심의과정은 보호자와 주창자의 양 측면을 가지고 있는데 보호자역할은 예산심의에서 주로 삭감의 형태로 나타날 것이며, 주창자역할은 증액으로 나타날 것이다. 오늘날 현실적으로 지방의회는 예산심의는 주창자역할보다는 보호자역할에 치중되어 있다.

보다 진정한 의미의 재정민주주의를 실현하기 위해서는 지방의회는 예산결정과 관련된 기능을 보완 또는 강화하는 적극적인 방안으로, 지방의회는 예산심의기능을 보완하거나 예산편성과정에서 의회의 적극적인 참여로 예산결정과정에서 의회의 역할을 강화하는 방안을 모색하여 보다 납세자인 주민의 의견을 반영하고 그에 따라 운용되도록 하는 재정민주주의를 실현하는데 주력할 필요가 있다.

## 다. 종합적 논의

지방의회는 로컬 거버넌스 주체 중의 하나로서 재정민주주의에 입각하여 보다 적극적인 예산편성참여 기능을 수행해야 하며 통치중심으로서의 권위적 기관에서 자율적이고 다양한 시민사회조직과 정책결정과 집행의 권력을 공유하는 공동통치기관으로 변모되어야 한다.

민주적이며 적극적인 참여로 로컬 거버넌스를 조정하는 중요한 역할을 해야 한다. 즉 로컬 거버넌스의 통합과 응집성을 보장하는 역할을 하는 것이 세계화시대가 지방의회에 기대하는 역할이다. 이러한 역할을 하는데 중요한 것은 지방의회가 제 역할을 다하면서 지역주민과의 능동적 신뢰를 구축하는 것이다.

재정민주주의 차원에서 정책형성의 일환으로 예산편성에 대한 시민참여가 이루어지기 위해서는 시민참여의 구체적인 방안에 대한 충분한 조사와 연구가 필요하다. 특히 지방자치단체가 제시한 예산안관련 논의는 의견청취가 아니라 지방의회의 역할을 공고히 하고 사업계획과 예산분석을 적극적으로 수행해야 할 것이다.

### 3. 서울시의회의 예산편성참여 필요성

재정민주주의 실현을 위해 지방의회는 예산결정과정에서 지역주민의 의견을 수렴하여 예산낭비 없이 효율적으로 재정이 운용될 수 있도록 역할 해야 한다<sup>24)</sup>. 지방의회는 예산심의기능을 강화할 필요가 있는데, 예산집행을 결정하는 핵심과정인 예산편성과정에 지방의회가 참여해야 하는 이유를 다음과 같이 요약하면 다음과 같다.

#### 가 민주적 정책결정

지방의회의 예산편성과정 참여는 로컬 거버넌스를 조정하는 민주적 구성체로서 지방의회가 충실한 역할을 수행하는 발판이 된다. 지방의회는 로컬 거버넌스의 다른 구성체(집행부, NGO 등)와 더불어 정책을 결정하는 정책참여자이며, 이들 간의 적절한 자생적 균형과 협력을 통해 바람직한 정책결정을 이끌어 내는 역할을 수행한다. 이에 따라 지방의회는 다른 구성체와의 협력체계를 지속화하기 위해서 보다 전문적이고 가치부가적인 정책결정 역량을 발휘하여야 할 것이다.

이러한 역량을 발휘할 수 있는 적극적인 통로는 사실상 지역주민을 위한 예산책정이 확정되는 예산편성과정에 관여하는 것이기 때문에 예산편성과정에 지방의회의 참여는 로컬 거버

24) 로컬 거버넌스를 이끄는 구성체에는 지방의회 외에 주민, 지역 기업의 경영자, 시민단체나 NGO 등이 포함된다. 앞서 언급한 바와 같이, 우리나라에서는 상대적으로 주민, 시민단체나 NGO, 경영자의 영향력이 미약하여 현재로서는 지방의회가 중심적 역할을 수행할 필요가 있다.

년스 실현에 기여할 수 있고 보다 고유한 권한인 정책결정자(정책제안자)로서의 역할을 충실히 수행하게 될 것으로 기대된다.

### 나. 재정민주주의 실현

지방의회가 예산편성에 참여하는 것은 납세자인 주민의 불편사항이나 요구를 대변해 주는 입법부의 역할을 통해 재정민주주의의 근본적 원리와 절차에 충실히 실현하는 첫 단추이기 때문이다. 대체로 지방의회는 예산과정에서 예산제안부터 예산안채택에 이르기까지 체계적이고 다각적·적극적인 관여를 할 수 없으며, 다만 예산안이 수립된 후 예산심의단계에서 소극적인 관여 즉, 예산항목을 삭제하거나 자치단체장의 동의 하에 증액하는 형식으로 이미 결정된 예산의 범위 내에서만 관여할 수 있으므로 재정민주주의를 실현하는 핵심기구로서의 기능을 수행하지 못하고 있다.

<표 2-1> 연도별 서울특별시의회 예산심의결과

(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

이것은 예산결정이 자칫 지방자치단체의 장의 정치적 영향에 따라 독단적으로 이루어질 가능성이 높고 이에 대한 견제를 할 수 있는 납세자 시민은 예산과정의 공식석상에 참여할 수 있는 통로가 제한되어 있다. 이에 비해 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.

<표 2-2> 정례회의 예산승인액과 연도말예산총액

(단위: 백만원)

구분 \ 연도별	2001	2002	2003	2004
연도말예산총액(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

<표 2-1> 연도별 서울특별시의회 예산심의결과와 <표 2-2> 정례회의 예산승인액과 연도말 예산총액을 비교해보면 연도별 연말예산총액은 2002년도 이래로 10%이상 증액되고 있으며 2003년도의 경우 15%에 이르고 있어, 규모의 경제라는 재정경영의 의미와 연도별 예산편성승인의 의미를 퇴색시키고 있다. 이와 같은 현상은 시의회의 예산편성참여의 당위성과 현재 시의회 예산심의기능의 한계를 의미하고 있다.

## 제3장 외국 지방의회의 예산과정참여 실태

지방정부형태가 기관통합형, 기관대립형, 복합형으로 존재하는 미국과, 기관통합형인 영국, 그리고 기관대립형인 일본 지방의회들이 예산결정과정(특히 편성과정)에서 어떻게 참여하고 있는지 법률제도, 행정절차, 조직행태 측면에서 살펴보고, 또한 각 국의 지방의회 예산활동이 그 사회의 시민참여와 어떻게 연계되고 있는지 사례별 시사점을 알아봄으로써 서울시의회의 재정민주주의 구현을 위한 정책개발과 의회와 시민사회 각 분야의 시민참여기능을 연계하는 방안을 도출하였다.

외국사례 중 미국, 영국, 일본을 선정한 이유는 미국과 영국의 경우 우리나라와는 다른 지방정부구조를 가지고 있음에도 재정민주주의 구현을 위한 다양한 참여제도나 아이템이 많아 이를 접목하여 활용한다면 좋은 방안이 될 것이며, 일본의 경우는 우리나라와 비슷한 지방정부구조를 가지고 있는 까닭에 시민과 의원의 참여방안에 대한 구성요소와 작용원리를 검토하는데 적합하기 때문이다.

### 1. 미국

#### 가. 일반적 특성

미국은 2005년 현재, 50개 주(州 ; State)로 구성된 연방제(federal system) 국가로서, 각 주는 독자적인 지방제도를 갖고 있기 때문에 실제로 50개의 서로 다른 지방자치체도가 있다고 볼 수 있을 것이다. 미국 연방통계조사국의 2002년 정부센서스에 의하면, 2002년 6월 30일 현재 미국의 전체 지방정부의 수는 87,525개로서 그 숫자는 주에 따라 편차가 매우 크다.

예를 들어, 하와이주는 전체 지방자치단체 수가 19개인 반면, 일리노이 주에는 무려 6,903개의 지방자치단체들이 있다. 미국의 50개 주 가운데 3천개 이상의 지방자치단체가 있는 주는 10개나 된다. 미국의 지방자치단체는 그 종류도 다양한데, 총 87,525개 자치단체 가운데는 일반자치단체로서 군(county) 3,034개, 시(municipality) 19,429개, 읍(town)과 면(township)이 16,504개가 있으며, 특별자치단체로서 학교구(school district) 13,506개와 특별구(special district) 35,052개가 포함되어 있다(U.S. Census Bureau, 2005).

이렇게 다양한 미국 지방자치단체의 구조는 대체로 시장 - 의회제(Mayor-Council Form), 위원회제(City Commission Form), 의회 - 책임행정관제(Council-Manager Form) 등으로 나뉜다(임채호, 2003).

①시장 - 의회제(기관대립형)

공식적인 권한을 기준으로 다시 강 시장제와 약 시장제로 나눌 수 있다. 미국도시의 과반수가 시장 - 의회제를 채택하고 있으며, 특히 인구 25만명 이상의 대도시와 1만명 이하의 소도시에서 인기가 높아, 대도시는 强시장제를, 소도시는 弱시장제를 선호하는 경향이 있다.

②위원회제(기관통합형)

입법과 집행기능이 통합된 구조로, 선출된 집행관들이 합의체정책결정기관인 위원회의 구성원일 뿐만 아니라 집행부주요부서의 수장의 직위를 겸하고 있다. 이 구조는 1900년 허리케인이 텍사스주 갤베스틴(Galveston, Texas)을 폐허로 만들면서 시장 - 의회제의 무능력한 모습에 대한 새로운 정부구조로 창안된 것으로, 한때 텍사스주를 비롯하여 미국전역에 160여개의 도시들이 이를 채택하였으나, 집행관들이 개별부서의 옹호자가 되어 투쟁하는 단점으로 인해 지금은 오리건주의 포틀랜드를 비롯한 몇몇 도시만이 채택하고 있다.

③의원 - 책임행정관제(복합형)

의회의 정책결정기능과 정책집행기능을 분리하는 특징을 가지고 있는데, 이 구조에서는 의회가 정책을 수립하고 의회가 고용한 책임행정관이 집행부 최고위공직자들의 임면, 행정서비스 공급의 감독, 예산안의 준비 등 일상적인 市政府의 운영을 담당한다. 이 구조는 인구규모가 10,000명에서 25,000명 사이에 있는 도시(특히, 교외의 동질적인 지역사회와 Sunbelt 지역의 신생도시)에 많다.

미국 입법부의 일반적인 특징을 살펴보면, 연방의회의 경우, 미국은 양원제를 채택하고 있으며, 상원(Senate)과 하원(House of Representatives)을 합쳐 의회(Congress)라 한다. 상원 의원은 각 州마다 일률적으로 2명씩의 대표로 선출되고, 하원의원은 각 州의 인구비례로 할당되는데, 각 州는 인구수와 상관없이 적어도 1명의 하원의원을 보낼 수 있다. 현재 7개의 주(알래스카, 델라웨어, 몬태나, 노스다코타, 사우스다코타, 버몬트, 와이오밍)에서 각 1명의

하원의원을 보내고 있고, 반면 20명 이상의 하원의원을 보유한 주가 6개나 되며, 캘리포니아  
주만 단독으로 52명을 보유하고 있다<sup>25)</sup>.

이에 반해 주의회의 경우, 50개 주 가운데 네브라스카(Nebraska)주만 빼고는 49개 주가  
모두 양원제를 채택하고 있다. 주상원의 평균 의원 수는 40명이며, 주하원의 평균 의원 수는  
109명이다. 시의회의 의원 수는 시정부 형태에 따라 다소 다르다. 하지만 일반적으로 소도시  
는 5-9 명, 조금 더 큰 시는 대개 10명 내외이다.

주상원의원의 임기는 대개 4년(38개 주)이고, 주하원의원의 임기는 대개 2년(45개 주)이다.  
상·하원 모두 임기 2년인 주는 12개 주, 모두 임기 4년인 경우도 4개 주가 있다. 미주리주의  
경우, 상원 4년, 하원 2년의 임기 중 상원은 매 2년마다 의원의 1/2씩 교체 하는 시차임기제  
(staggered term)를 채택하고 있다. 시차임기제는 의원들의 의정활동 익숙도를 높이고자 하  
는 데 그 의의가 있다.

그리고 상·하의원 모두 임기제한제(term limits)를 시행하고 있다. 즉, 상원은 2회 8년, 하  
원은 4회 8년까지 의원활동을 할 수 있으며, 회수제한과 연수제한을 함께 적용한다. 주 의  
원의 자격은 주마다 다르나, 미주리주의 경우 상원은 30세, 하원은 24세로 되어 있다. 주의원  
의 자격은 개방되어 있어 일반봉급생활자도 주의원이 될 수 있다. 현역고등학교교사가 주의  
원인 경우도 흔히 볼 수 있고, 주정부공무원이 시의회의원인 경우도 있다.

한편, 시 의원의 선출은 구역별로 선출(by ward)하거나, 시 전체(at-large)를 대상으로  
고득점자 순으로 선출하기도 한다. 경우에 따라서 일부는 구역별로, 일부는 시 전체에서 선  
출하는 혼합식 방법을 쓰기도 한다(예 : 미주리주 인디펜던스시).<sup>26)</sup>

구역별 당선자는 시 전체 사정을 고려하기 보단 출신구를 돌보는 데 급급한 나머지 출신  
구의 심부름꾼처럼 되기 쉬운 반면, 시 전체구역에서 당선되면 시 전체를 생각하는 보다 폭  
넓은 관점을 갖게 된다.

시의 선거는 정당 非표방제(non-partisan election)에 따라 시장과 시의원 모두 정당표방이  
금지된다. 즉 이들은 정당에 소속될 수는 있으나, 투표용지에 소속정당을 표시하지는 못하게  
되어 있다. 미주리주 제퍼슨시의 경우, 시의원 수는 구역 당 2명씩 10명이며, 이들의 임기는  
2년이다. 시의원들은 임기제한이 있어 1인당 4선(8년)만 의정활동이 허용된다.

25) 미국대사관 홈페이지에서 미국의 정부 소개 브리핑을 참조하였음(<http://usembassy.state.gov/seoul/www5213.html#4장>)

26) 캔사스주 토페카시의 경우, 시의원 총 9명을 각 구역별(by ward)로 선출하는데 이 중 5명은 홀수 년, 4명은  
그 다음 홀수 년 하는 식으로 2년 간격의 시차제(staggered)로 선출되며, 임기는 4년이다.



미국 지방의회의 운영상 특징을 살펴보면, 州의회의 가장 두드러진 특징은 대(對)집행부 질의는 별로 없고 의원상호 토론중심의 회의라는 점이다. 상임위원회는 주에 따라 20개 내지 40여개가 있는 데, 법령을 입안할 때는 각계의 전문가와 관계자의 의견을 듣는 경우가 많고 의원들이 직접 실무 직원처럼 일하는 분위기이다<sup>27)</sup>. 대개 州의회의 개회일자와 회기는 주헌법에 정해져 있으며, 90일간의 회기를 거쳐 예산안이나 법안을 처리한다. 본회의 회의록은 저널(Journal)이라고 하고, 상임위원회의 회의록은 미니트(Minutes)라고 부르는데, 회의록은 모두 다 적는 것이 아니라 주로 줄거리를 기록하나, 예민한 사안은 상세히 속기를 한다.

한편, 시의회의 운영상 가장 두드러진 특징은 대다수의 시의회는 시장이 주재한다는 점이다. 미주리주에서는 불과 한 두개 시를 제외하고는 시의회를 시장이 주재한다. 시의원은 구역별로 선출되나, 시장은 시 전체에서 선출되기 때문에 시장이 시의회를 주재하는 것은 당연시된다. 때로는 시장도 시의원과 동일시되는 바, 이는 미국의 시 정부형태가 획일화되어 있지 않기 때문이다. 시의회는 회기제가 없고 일상회의 운영체제이다<sup>28)</sup>.

대개 주 2회, 작은 시에서는 월 1회 회의를 운영한다<sup>29)</sup>. 시의회는 市政의 모든 원칙을 결정하거나 당면문제를 해결하는 시장주재의 실질적 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 한 건 한 건 결론지으며 처리해 나가는 식이다. 중요한 방침이 늘 의회에서 정해지므로 집행부가 일하기 편한 체제이다<sup>30)</sup>.

27) 의원의 행동규범은 매우 엄격한 바, 미주리주 하원 원내규칙을 보면, 의사당 내에서는 남자는 반드시 정장을 하고 넥타이와 상의를 착용해야 하며, 여자는 드레스나 스커트 또는 슬랙스를 스웨터 등과 같이 입어야 한다. ·회의장 내에는 신문이나 음식, 음료 등을 갖고 올 수 없으며, 토론 중에는 상대방의 이름을 불러서는 안되고, 대신에 출신구 명(名)을 불러야 한다. 단상으로 올라가려면 의장의 허락을 받아야 하며, 의장의 허락 없이는 회의장 내에 전화기나 녹음기 또는 사진장비를 들여오지 못하며, 발언하는 의원과 의장 사이를 통과하지 못하게 되어 있다. 그리고 서로 토론하는 두 의원 사이를 통과하지 않는 것도 기본 예의로 되어 있다.

28) 회기제는 원거리에서 다녀야하는 어려움 때문에 광역구역에서나 필요한 제도이나, 언제나 회합이 가능한 시 구역 안에서는 회기제를 꼭 시행해야 하는 것은 아니다

29) 회의는 두 종류가 있는 데, 짧은 회의(a short meeting)와 긴 회의(a long meeting)가 있다. 토페카 시의 경우, 짧은 회의는 매주 첫 번째와 세 번째 화요일 오후 5시 30분에 회의를 시작해서 보통 30분 정도로 짧게 하며, 보통 1차 독회를 위한 가벼운 회의이다. 긴 회의는 매주 두 번째와 네 번째 화요일 오후 7시부터 시작해서 보통 10시 내지 10시 반 경 회의를 마친다.

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

## 나. 지방예산제도의 특성

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

### ① 예산제도의 체계화 노력

1921년 예산회계법이 연방의회를 통과하기 전에 몇몇 주와 시정부에서는 예산제도를 체계화하려는 노력이 끊임없이 이어져 왔다. 주로 주정부예산에 관한 사무는 憲法 혹은 州法에 의해 규정되며, 지방자치단체의 예산에 관한 사무는 州法 또는 自治憲章에 규정된다.

### ② 다양한 예산주기

격년제로 州의회를 개최하는 주에서는 州豫算을 2년간으로 편성하며, 그렇지 못한 주와 지방자치단체는 단년도(單年度)예산을 사용하며 회계연도가 일치하지 않는다<sup>31)</sup>. 그러나 대다수의 지방정부회계연도는 7월 1일부터 익년 6월 30일까지이다.

### ③ 다양한 예산편성유형

예산편성유형은 크게 행정기관장 예산형(the executive budget), 위원회 예산형, 의회 예산형 등이 있다.

- 행정기관장예산형 : 가장 많이 사용되는 형태로, 주에서는 주지사, 지방자치단체에서는 해당 자치단체장(시장·군수 등)이 예산을 편성하며, 이러한 작업을 돕기 위해 예산담당참모를 예산국 또는 예산과가 州지사나 시장(군수) 밑에 두고 있다.
- 위원회예산형 : 주로 운번제로 군수직을 맡는 군이나 소규모의 읍면에서 사용하며, 지방의회와 별도로 예산위원회를 구성한다. 인구가 적은 New England의 읍면의회(Town meeting)에서는 시민들로 예산위원회를 구성하여 편성하고 있다.
- 의회예산형 : 지방의회가 직접 예산을 편성하는 경우로서, 이 제도를 이용하는 지방정부는 극히 적다.

예산이 편성되면 각 지방의회에 상정되어 심의를 거치게 되는데, 주민의 대표인 州의원 또는 지방의원의 예리한 심의과정을 거치게 된다. 이것은 그 심의기간이 연방의회보다 짧고

31) 연방정부의 회계연도 개시일은 10월 1일이며, 주정부는 7월 1일(46개주), 9월 1일(1개주), 10월 1일(2개주), 4월 1일(1개주) 등 다양함. 지방정부도 1월, 7월, 9월, 10월 등으로, 지방정부의 특성에 따라 회계연도를 달리하고 있음.

사무량이 적을 뿐 예산심의 과정은 연방정부의 과정과 별로 다를 바 없이 막강하다. 통과된 예산은 주지사 또는 지방자치단체의 장의 서명이 있어야 유효하며, 예산의 집행과 검사는 연방정부 예산과 유사하다.

특이한 점은 주나 지방예산에서 투자자본예산과 일반경상예산을 분리해서 별도로 작성·심의하는 것이 보통인데 대부분의 경우 그 재원은 일반세입에서 충당하지 않고 대개 주민투표로 승인되는 과정에 의한다.

## 다. 예산참여 사례

### 1) 지방의회의 예산참여 사례

#### 가) 법률제도상의 예산참여 지원

#### 사례 1 : [뉴저지주] 프로그램 중심의 예산편성

뉴저지주의 지방예산은 지방예산법(Local Budget Law)과 예산편성지침서(Agency Budget Instructions)에 근거하여 기안되고 제출된다. 예산편성지침서에는 예산내역, 수입 및 지출에 관한 정보, 지출항목에 대한 체계적 설명 및 각 지출항목에 대한 예산편성의 구체적 방법 등이 포함되어 있다.

이때 예산구조는 프로그램예산(Program Budget)으로 되어 있는데, 우리의 장·관·항·목처럼 각 프로그램은 일정한 위계질서로 구성되어 있다. 프로그램별 예산이 설정되고, 다음으로 州프로그램(Statewide Programs), 프로그램구분(Program Classifications), 프로그램운영(Program Activities)의 순서로 구성되어 있다. 이는 예산자체를 분석하기 쉽게 구성한 것이다.

뉴저지주 헌법 제8장 제2조에 의하면, 지출내역(appropriations)은 州政府지원이 이루어지기 전에 기안되어야 한다. 이러한 州헌법은 주지사의 서명이 뒷받침되지 않은 추정수입을 기초로 하거나 수입을 초과하는 예산편성을 금지하고 있다. 뉴저지법(New Jersey Statutes)에 의하면 각 부서 및 위원회 등은 예산 및 회계국장에게 예산을 요구하여 지출을 충당해야 한다고 규정하고 있다.

뉴저지주는 시장 - 의회제를 채택하고 있기 때문에 주지사의 권한이 의회보다 강력하나 프로그램 중심의 예산구조를 가지고 있어 의회가 예산을 분석하여 감시하기에 용이하다. 실제 뉴저지주에서는 이러한 예산구조를 바탕으로 예산편성 전 예비분석, 예산심의시 예산협상, 예산집행시 예산감시 등이 원활히 이루어지고 있다.

### **사례 2 : [피닉스시] 회의의 공개와 주민의 의회내 의사표명 법적 명시**

피닉스시의회의 운영은 아리조나주에 속하여 상위법인 아리조나 주법에 따른다. 피닉스시는 정책회의, 공식회의, 특별회의로 이루어지는데, 아리조나 주법에 따라 정책회의와 공식회의는 공개로 열린다. 단, 주민의 의회 내 발언권은 인정되지 않으나 모든 회의를 주재하는 시장의 허락이 있거나 휴회나 산회직후 의사를 표명할 수 있도록 되어 있다. 그러나 서면으로 제출한 주민청원의 경우, 의회의 정규적인 의사일정에 따라 15일 이내에 처리한다.

### **사례 3 : [로스앤젤레스시] 회의참석자의 조례규정**

로스앤젤레스시는 强시장 - 의회형 구조로 시장과 의회 외에 시법무관(City Attorney)과 통제관(Controllor)을 주민이 직접선출(임기 4년, 1회에 한하여 연임가능)한다. 또한 주민발의, 주민투표, 주민소환 등의 주민직접참여제도를 폭넓게 인정하고 있다<sup>32)</sup>. 이에 따라 시의회의 회의시 의회의장과 의원뿐 아니라 시 총무국장(City Clerk), 시 법무관(City Attorney), 시 기술관(City Engineer) 및 관련공무원 등이 참석한다. 이들은 로스앤젤레스시의 조례에 의해 규정된 참석자들이다.

그 외 신문사의 기자들이 회의장 내로 출입할 수 있고, 시민은 회의장 규모의 3배정도의 300명 정도 수용가능한 방청석에서 앉아 방청할 수 있으며, 방청한 시민은 회의도중 발언 기회를 얻어 시민발언대에서 통상 3 - 5분 이내에 자신의 의견을 개진할 수 있다. 시민발언대는 방청석과 회의장의 경계에 위치해있어 발언자가 의장과 의원을 바라보며 설명할 수 있도록 배치되어 있다.

---

32) 주민발안은 지난 시장선거시 투표자 총수의 15%의 서명이, 주민투표는 10%의 서명이 필요하며, 주민소환의 대상은 선거직 공무원은 15%이상의 유권자 서명이, 임명직 공무원의 경우 20%의 유권자 서명이 필요하다.

## 나) 행정절차상의 예산참여 활동

### 사례 1 : [피닉스시] 예산편성시 시의회의 정책지침 시달, 공청회 후 예산 확정

피닉스시는 의회 - 임행정관계를 채택하고 있어, 행정을 실질적으로 총괄하는 책임행정관(시 지배인이라고도 함)은 의회를 통해 선임된다. 결국 의회중심의 기관구성을 이루고 있다고 하겠다. 이로 인해 피닉스시는 예산편성과정에서 시의회가 적극적으로 참여하는 모습을 볼 수 있다. 피닉스시의 예산편성과정을 살펴보면 다음과 같다.

- ① 피닉스시의 회계연도는 7월 1일부터 6월 30일까지로서 다음회계연도를 위한 예산편성은 10월부터 시작된다. 이때 예산조사담당국은 기초적인 소요예산을 산정하며, 이를 시의회와 책임행정관 및 주요관계자가 검토한다.
- ② 이를 토대로 새로운 회계연도를 위한 공식적인 준비가 1월에 시작된다. 각 부서의 장은 각종 예산요구사항을 평가하고 산정하게 되는데, 이때 시의회는 일반적인 정책지침을 시달하며 구체적인 예산요구사항에 대한 평가 등을 통해 어떤 프로그램이 우선순위이며, 어떤 프로그램이 삭감 또는 증액을 위해 고려해야 되는 지를 알려준다.
- ③ 책임행정관은 이렇게 준비된 예산안을 5월 중순경에 시의회에 제출한다. 이 시기에 시전역에서는 공청회가 열림으로써 시민의 관심사항과 프로그램 및 서비스의 우선순위에 대한 의견을 수렴하게 된다.
- ④ 시민의 의견이 수렴되고 고려된 후 시의회는 예산에 대한 최종심사를 거쳐 필요한 수정과 보완을 하게 되며, 6월말까지 최종예산안을 잠정적으로 채택하게 된다. 이렇게 결정된 예산안은 시립도서관 어디에서나 입수할 수 있다.

결국 피닉스시의 예산편성과정에서 의회가 수행하는 역할은 기초예산안을 검토하고, 예산요구사항을 산정하는데 필요한 정책지침을 시달하며, 현실에 맞게 프로그램의 배분을 적절히 한다는 것이다. 또한 공청회를 통해 시민의 의견수렴을 고려해 예산의 최종심사를 통해 수정 및 보완하며, 이렇게 완성된 잠정적 최종예산안을 예산심의회나 의결을 거치기 전에 시민에 알린다는 것이다. 이는 효율적인 예산배분을 가능케 하고 재정민주주의에 충실하였다는 점에서 유효한 시사점을 주고 있다.

## 사례 2 : [피닉스시] 정책회의를 통한 정책사안 토의

피닉스시의회는 정책회의, 공식회의, 특별회의로 운영되는데, 정책회의는 주민생활과 밀접한 일반적인 정책사안을 토의하고 공식회의에 앞서 논의될 주제에 대해 필요한 관계직원의 보고와 정보 및 자료를 요청하게 된다.

이후 공식회의는 대개 정책회의에서 논의된 안건들에 대한 공식적인 승인을 위해 조례 및 규칙의 제정, 건설계약, 비품구입, 정부지불 등에 대한 결정이 이루어진다.

정책회의와 공식회의는 매주 각각 화요일, 수요일에 정기적으로 소집되며, 특별회의는 시장이나 의원 3명의 요청에 의해 언제든지 소집된다. 모든 회의는 시장이 주재하며 토의참여와 의결권도 가지고 있다. 참고로 회의소집은 과반수이상의 참석이 요구되며, 대부분의 사안은 과반수찬성으로 의결된다.

이렇게 공식회의를 통해 공식적 승인절차를 거치기 전에 정책회의를 가짐으로써 보다 필요한 정책이 무엇이며 어떤 것을 우선적으로 고려해야 하는지를 골라낼 수 있는 등 신중한 예산배분으로 재정운영이 효율적일 수 있다.

## 사례 3 : [뉴저지주] 의회와 집행부간 정례회의를 통한 예산승인

집행부에서 작성된 예산안이 의회의 승인을 받기 위해서는 무엇보다도 집행부서와 의회의 예산심의부서 간의 의사소통이 원활하여야 하고 의견교환이 충분해야 한다. 이를 위해 뉴저지주에서는 의회와 집행부 예산관련부서 간의 정례회의가 여러 차례 열린다.

양 부서간의 의견조율이 끝나면 의회의 심의가 시작 되는데 이때 의원들의 질문과 요구 사항들이 반영될 수 있다. 이는 일종의 ‘예산협상과정’이라고도 할 수 있는데 모든 과정이 종료되면 의회는 최종적으로 승인 여부를 결정한다.

이 과정에서 의회의 예산안거부가 발효될 경우, 州지사는 거부권(Veto)을 행사할 수 있다. 그런데 州지사의 거부권이 행사될 경우 州지사는 수입추정에 대한 최종 보고서를 승인 해주어야 한다. 말하자면, 예산안승인의 필요성에 대한 근거를 다시 한번 확인해야 한다는 것으로 볼 수 있다.

#### 사례 4 : [뉴욕주] 예산편성시 의회의 행정부 공청회 참석

뉴욕주의 회계년도는 4월 1일부터 다음연도 3월 31일까지다. 뉴욕주 헌법은 강력한 행정부 예산편성제도를 채택하고 있기 때문에 주지사는 지출계획과 예산지출을 뒷받침해 줄 수 있는 재정수입추계가 담긴 광범위한 자금조달 및 집행계획을 준비해야 한다. 뉴욕주의 예산편성과정을 보면, 7 - 8월경 집행부예산과(Division of Budget)는 예산작성지침을 각 기관에 시달하고 각 기관은 예산요구서(안)를 작성하면서 시작된다.

이때 예산과의 계수조정팀, 재정계획수립팀, 卍지사실 재정보좌팀이 함께 참여하여 예산요구서를 작성한다. 9 - 10월에는 집행부의 자체예산검토세부지침에 따라 각 기관의 예산요구서를 검토하는데, 이때 주의회에서도 함께 검토한다. 11 - 12월에는 예산안·재원조달계획을 재검토하여 최종예산(안) 및 재원조달계획을 수립하는데, 이때 집행부 각 기관별로 예산안공청회를 개최하며 의회는 이 공청회에 참석하여야 한다.

그리고 1월에는 최종안이 의회에 제출된다. 이렇게 예산편성과정에서 뉴욕주의회가 예산요구서를 집행부와 함께 검토하고 집행부의 예산안공청회에 참석하는 절차는 예산심의를 보다 공고히 하는데 기여한다.

#### 사례 5 : [캘리포니아주] 예산분석을 통한 주지사의 예산안 변경

캘리포니아주 집행부준비 예산안은 통상 주지사의 예산안(Governor's Budget)이라 부른다. 주지사의 예산안은 예산안이 의회에서 승인되기 1년 이상 전에 시작하는 장기과정의 결과이다. 주지사의 예산안은 1월 10일경에 제안되는데, 이와 더불어 의회에서도 예산안(Budget Bill)을 제안한다. 의회의 예산안은 의회의 예산결정문서로서 주지사의 지출계획안을 시행하기 위한 지출권한요구서이다.

그 후 2월에는 의회 예산분석전문가에 의해 주지사의 예산안을 변경하기 위한 제안을 포함하는 예산분석(Budget Analysis)이 실행된다. 5월 중순에는 일반자금수입·지출관련 5월 수정안(May Revision of General Fund Revenues and Expenditures)이 나오고 6월말에는 주지사와 의회가 승인한 연간지출권한인 승인예산(Budget Act)이 확정된다. 이때 승인예산에는 주지사의 거부사항도 포함된 것이다. 7월말 - 8월에는 최종예산요약과 최종변경서 등으로 승인예산에 대한 구체적인 재정정보를 수정한다.

결과적으로 캘리포니아주의 주의회는 주지사의 예산안에 대응하여 예산전문가를 통한 예산분석으로 수정 및 변경제안을 하고 있는데, 이는 주지사가 제출한 예산안과 의회의 예산안을 통한 합의 승인된 예산을 도출함으로써 합리적인 예산안을 도출할 수 있다는데 시사점이 있다할 것이다.

#### **다) 조직행태적 예산참여 활동**

##### **사례 1 : [피닉스시] 시의원의 회의안건 자료요청**

피닉스시의회의 시의원은 비상임으로 일하며 행정이나 운영에는 직접 관여하지 않음으로써 정치·행정의 분리를 강조한다. 그러나 시의원은 정책회의, 공식회의, 특별회의 등과 관련하여 안건심의에 필요한 자료를 집행기관에 요청할 수 있다. 다만, 의회의 승인을 먼저 받지 않는 한 8시간 이상이 소요되는 자료나 정보를 관계공무원에게 요구할 수 없도록 되어 있다. 이렇게 시의원의 집행부에 대한 자료요청은 시의회의 정책토의의 질을 향상시키고 예산결정의 효율성을 도모하는데 기여하고 있다.

##### **사례 2 : [로스앤젤레스시] 입법분석실 운영**

로스앤젤레스 시의회의 양대 조직은 의원실과 입법분석실(Office of Chief Legislative Analyst)이 있다. 입법분석실의 실장은 의회에서 지명되며, 실의 구성인력은 각 분야의 전문가들로 충원된다. 이들은 각 의회위원회와 전체의회에 배정되어 의원들과 의회 내 각종 위원회들을 위해 조사와 분석서비스를 제공하며 건의서를 작성한다. 즉 입법분석실은 의회의 전문성을 강화하는 기구로 활용되고 있다.

#### **2) 시민의 예산참여 사례**

채정민주주의에 입각하여 볼 때, 시민은 납세주권자로서 예산과정에 참여할 수 있다. 시민이 예산과정에 참여할 수 있는 방법은 주로 시민단체를 결성한다던지 전문가집단과 함께 하는 시민모임을 조직하여 예산정보의 공개요구, 예산낭비의 감시 및 시정요구, 의회예산심



의 기능의 감시, 예산회계 및 조세제도의 개혁요구 등이 있다. 또한 지방의회와 연계하여 공청회나 설명회 등을 개최하는 등 예산통제 활동도 한다. 시민이 적극적인 활동을 가능하게 하는 것은 로스앤젤레스시나 피닉스시처럼 기본적으로 의회의 모든 회의가 공개되어 있고, 언론이나 케이블 TV 등 매스컴중계, 방청이나 시민발언대 등이 보장되어 있기 때문이다.

미국 시민의 예산감시운동 목표는 공통적으로 납세자의 권익을 옹호하는 것과 더불어, 조세인상반대와 납세자의 조세부담축소, 재정적자축소, 균형예산, 낭비적이고 비효율적인 정부지출의 제거, 재정지출에 대한 정부기관의 책임성확보, 탈세 및 조세회피의 방지, 공정과세와 조세체계의 단순화 등이다(신용무, 2001).

미국 시민의 예산통제방법은 주로 출판물과 매스컴을 이용한 폭로와 여론조사방법을 이용하거나 직접적인 로비활동을 하며 때로는 전문가중심의 교육 및 연구활동을 수행하여 정책대안에 대한 분석·교육기능을 수행하고, 시의원들의 나누어먹기식 예산배분(pork barrel)을 감시하며, 제도개혁을 위한 청원 및 입법활동에 참여한다. 그리고 ‘납세자의 친구상’이나 ‘이달의 꿀꿀이상’ 등을 시상하기도 하며, 납세자소송을 제기하는 방법을 사용하기도 한다.

미국은 주로 각종 시민모임이나 시민단체 등을 중심으로 예산을 감시하거나 예산과정에 참여한다. 대표적인 단체는 예산낭비를 감시하기 위한 시민모임, 공익을 위한 납세자모임, 정부감시에 관한 프로젝트, 전국납세자연합, 조세정의를 위한 시민모임, 조세개혁을 위한 미국인모임, 대안적 조세제도를 위한 시민모임, 공정과세를 위한 미국인모임 등이 있다.

또한 미국은 납세자의 이익을 위해 정당조직을 결성하여 활동하기도 하였는데, 그 대표적인 정당이 ‘미국납세자당(the U.S. Taxpayer Party)’<sup>33)</sup>이다(윤영진, 1998). 미국의 시민단체는 자원봉사자와 회원의 회비 또는 기부금, 자선단체 등의 보조금으로 운영되며, 회비는 \$15 ~ \$30 정도이며, 정부로부터 보조금은 전혀 받지 않고 운영된다. 미국 시민단체의 예산감시운동 사례를 몇 가지 소개하면 다음과 같다(신용무, 2001 ; 송문길, 1999).

### 가) 예산낭비를 감시하기 위한 시민모임(CAGW)

예산낭비를 감시하기 위한 시민모임(Citizens Against Government Waste: 이하 CAGW)은 민간비정당·비영리조직으로 처음에는 1984년 시민을 대상으로 연방정부에서의 예산낭

33) 미국 납세자 당은 1992년에 창립되어 1992년과 1996년 두 번에 걸쳐 Howard Phillips를 대통령 후보로 내세웠다. 이 당의 정강정책을 보면, 보다 즉각적인 균형예산 달성, 국세청과 연방 소득세의 폐지, 연방준비은행의 폐지를 통한 인플레이션과의 투쟁, 교육부 폐지와 지방정부 및 부모의 권한 회복 등이다.

비, 예산관리의 결함, 비능률성 등에 관한 교육을 실시하기 위해 창설된 단체로, 지금은 미연방정부의 예산낭비나 정부를 상대로 하는 사기, 정부의 관리부실 및 부정을 감시하는 등 활약하고 있다. 이 모임은 그레이스 위원회(Grace Commission)<sup>34)</sup>라고 알려진 ‘비용통제에 관한 대통령 민간부문조사위원회’를 계승해 창립된 단체이다.

CAGW는 연방정부 예산낭비에 관한 여러 가지 출판물을 발간하고 있는데, 그 예로 계간지인 ‘정부 예산낭비감시’(Government Waste Watch), 연보인 ‘의회감시록(Congressional Pig Book Summary)’ 등이 있다. 특히 의회감시록은 무책임한 정부의 나누어먹기식 지출을 폭로하는 것으로 유명하다.

또한 로비조직인 CAGW 평의회(the Council for CAGW)는 매년 모든 의원들을 대상으로 정부낭비와 연방정부의 적자를 줄이려는 의지를 측정한 의원평가표(Congressional Ratings)를 발표하고 있다. 또 최악의 예산낭비사례를 매달 선정하여 꿀꿀이상(Porker of the month)을 수여하고 있으며, 1975년부터 1988년까지는 미국예산의 파수꾼으로 애칭되는 전 상원의원인 William Proxmire가 황금양털상(Golden Fleece Award)을 제정하여 매달 예산낭비가 가장 심한 정부기관과 사업에 이 상을 수여하였다.

## 나) 공익을 위한 납세자모임

공익을 위한 납세자모임(Taxpayers for Common Sense; 이하 TCS)는 1995년 모든 정치적 관점에서 납세자의 이익이 옹호될 수 있도록 함으로써 정부의 예산낭비를 축소시키기 위한 활동하는 단체이다. 이는 Ralph DeGennaro와 Jill Lancelot에 의해 창설되었다. TCS는 주로 연구와 시민교육을 통해 낭비적인 정부지출, 보조금, 조세회피(tax breaks)를 축소하기 위해 노력하고, 균형예산과 공익적 조세개혁을 추구하고 있으며, 공익적 개혁에 대한 지지를 형성하기 위해 이념적, 정당적 차이를 초월하여 활동하고 있다.

## 다) 전국납세자연합

전국납세자연합(National Taxpayers Union; 이하 NTU)은 1969년 닉슨의 재선운동에 참여 운동원이었던 Dale Davidson에 의해 미국의 납세자를 위해 투쟁할 목적으로 창설

---

34) 1982년 레이건 대통령이 정부의 비능률과 예산 낭비를 막기 위해 만든 민간 자문기구이다.

되었으며, 2000년 현재 30만 이상의 회원을 가진 가장 큰 풀뿌리 납세자조직으로서 각 주의 납세자 단체와 연계되어 있다.

동 연합의 주요활동은 재정적자지출을 축소하고 조세인상을 억제하기 위한 헌법수정안 제정추진, 모든 국민을 위한 낮은 세금주장, 납세자의 권리보장, 낭비적이고 비효율적인 정부 지출제거, 중앙정부 및 모든 지방자치단체의 지출과 관료제 및 규제의 축소, 선출직 공무원 들로부터의 책임성확보 등이다.

NTU 산하기관으로 설립된 전국납세자연합재단(National Taxpayers Union Foundation)은 의원 개개인이 발의 또는 공동발의한 법안과 그들 법안을 제정하기 위해 소요되는 관련비용 내용을 전산화하여 추적하는 법안평가, 상하 양원의원 개인들의 모든 원내투표와 그러한 투표가 각각 갖는 관련 비용을 전산화하여 평가하는 법안평가, 정보공개 청구권을 통해 우정공사(Postal Service)로부터 얻은 데이터를 바탕으로 우편물무료송달의 특전에 관한 내용을 조사하는 무료송달조사, 매년 현재 회기 내에 은퇴할 의원에게 지불되어야 할 연금의 양을 계산하여 조사하는 연금 조사 등이다. 이러한 의원들의 평가를 통해 의원을 대상으로 '납세자의 친구상(Taxpayers' Friend Award)'를 수여하고 있다.

#### **라) 조세정의를 위한 시민모임**

조세정의를 위한 시민모임(Citizens for Tax Justice; 이하 CTJ)은 1979년 연방정부, 주정부, 지방정부 차원에서 공정과세에 기여하기 위해 창설된 단체이다. CTJ는 기업과 부유층을 위한 특정이의 로비스트들에 대항하여 시민들은 조세부담능력에 따라 납세해야 한다는 사상에 근거하여 중산층 및 저소득층의 공정한 이익을 위해 투쟁하는 조직이다. CTJ의 주요활동은 중산층과 저소득층을 위한 공정과세, 법인세탈세의 방지, 중요한 행정서비스에 대한 충분한 자원배분, 연방재정적자의 감축, 경제 및 시장의 왜곡을 최소화하는 과세 등이다.

#### **마) 조세개혁을 위한 미국인모임**

조세개혁을 위한 미국인 모임(Americans for Tax Reform; 이하 ATR)은 모든 조세인상을 반대하며 조세를 더욱 공정하게, 더욱 균일하게, 더욱 가시적으로 현재보다 더 부담이 적게 만드는 조세개혁을 지지하는 단체이다. ATR은 약 800개의 주 및 군 단위의 납세

자조직과 많은 개인납세자운동가들과 함께 풀뿌리 납세자운동을 위한 전국적 중개소 (clearinghouse) 역할을 수행하고 있다. ATR은 1986년 이후부터 의원들에게 납세자보호 서약(the Taxpayers Protection Pledge)<sup>35)</sup>을 받아 오고 있는데, 2000년 현재 200명이 넘는 미국의 하원의원과 상원의원이 그 서약에 서명했으며, 50개주의 주 납세자연합과 함께 주의원 및 주지사후보에게 주 납세자보호서약(the State Taxpayers Protection Pledge)에 서명하도록 요청하는 작업을 하고 있다.

## 바) 기타 예산편성과정에서의 시민참여

예산참여와 관련하여 그 외 가능한 시민참여는 시민조사, 주민회의, 시민자문위원회 등이 있다. 이는 일반적으로 지방정부에서 행해지고 있는 예산편성과정의 시민참여방법이다(국회 예산결산특별위원회, 2004).

시민조사(citizen surveys)는 서비스만족수준, 수요 및 우선순위결정을 위하여 예산과정의 초기단계에 주로 실시된다. 예를 들면, 미국 Alabama州 Auburn市の 경우 예산편성이전에 조사를 실시한다. 주민들은 시정부서비스의 리스트를 검토한 후 다음년도예산에 대한 우선순위를 적는다(Watson, Juster, & Johnson, 1991).

조사는 시정부 공무원들에게 주민만족수준을 보여주고, 조사응답은 전반적인 주민의 견해를 대변하며, 정기적으로 실시될 경우 주민의견의 중요한 추세를 보여줄 수 있다. 하지만, 적절한 질문문항 설계가 중요하며, 조사는 응답자의견의 강도(intensity)를 반영하지는 못한다(Thomas, 1995). 아울러, 비용 또한 고려사항이며, 응답이 심사숙고하여 이루어지지 않는 문제점이 있다(Simonsen & Robbins, 2000).

주민회의(public meetings)는 예산편성과정 또는 그 이전에 예산의 쟁점을 논의하기 위하여 종종 활용된다. 이러한 포럼은 시민들에게 의견을 제시할 수 있는 기회를 제공하며 예산과정초기단계에서 양방향적 의사소통이 가능하도록 한다. 하지만, 종종 참석자들이 적고, 지역사회전체를 대변하지 못하며, 참석자들은 효과적인 투입에 대하여 충분한 지식을 갖고 있지 못하다(Thomas, 1995). 몇몇 지방자치단체들은 장기계획 수립과정에서 “지역사회비전 설정”을 위하여 주민회의를 적극적으로 활용하기도 하며, 주요 이슈에 대한 대안개발과정에 주민들이 동참하도록 하고 있다(Miller & Evers, 2002).

35) 납세자 보호 서약은 개인 및 기업에 대한 연방소득세의 인상노력을 반대하는 공약을 한 의원 및 공직 후보자들에 의한 문서상의 약속이다.

미네소타주 교육자치구는 주정부보조금 삭감이후 교육예산 240만달러 감축을 위하여 시민숙의과정을 활용하였다. 교사, 공무원, 학생 등으로부터 제안을 받고, 검토와 비용분석과정을 거치면서, 이 과정은 4개월간 지속되었다. 2,000명 이상의 시민이 주민회의에 참석하여 방안들을 논의하였으며, 교육자치구 수뇌부는 최종적으로 4,000여개의 제안을 검토하고, 최종결정은 교육위원회에 의해 만장일치로 승인되었다(Roberts, 1997).

시민자문위원회(citizen advisory committees)는 예산과정에 적용할 수 있는 참여제도이다. 제안된 예산안 또는 특별프로그램검토와 같은 예산편성단계에서 활용할 수 있다. 자문위원회는 참여인사들로 하여금 그 분야의 전문성을 개발하도록 하여, 조사나 주민회의를 통해 얻을 수 있는 투입보다 더 광범위하고 심도 깊은 투입을 얻을 수 있다.

이 제도는 정부 공무원과 참여자 모두의 시간과 노력을 보다 많이 요구하며, 지역사회의 대표자가 되지는 않는다(Thomas, 1995). New Jersey 지방정부의 자문위원회에 대한 연구에서, 임명과정의 민주적이고 위원회가 분명하게 명시된 사명과 목표를 가진 경우 위원회는 효과적이라고 인식된다는 점을 발견하였다(Callahan, 2002).

## 2. 영국

### 가. 일반적 특성

영국의 지방정부는 1935년부터 2000년까지 기관통합형의 정부형태를 채택하였다. 지방의회는 곧 지방정부를 의미하였다. 그러나 1999년 광역런던법의 제정으로 최초로 기관 분리형의 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. 런던시민의 직접선거로 선출되는 시장에게는 광역적 이슈를 효율적으로 처리할 수 있는 리더십이 기대되었다. 런던광역시 의회는 선출직시장을 견제하기 위한 기관으로서 25명으로 구성된다. 종래 100여명의 수준에서 25명으로 대폭 축소하여 소의회제로 전환하였다. 14명은 지역구에서 선출되며 11명은 비례대표 제도로 충원되는 특징을 지녔다.

2000년 지방정부법의 제정으로 런던 이외의 지역에서는 매우 다양한 형태의 지방정부가 탄생하게 되었다. 기존 지방의회의 위원회제도가 혼란을 야기 시키고, 비효율적이라는 비판을 토대로 효과적으로 지방의원의 의견이 정책결정에 반영되는 세 가지 지방정부구조를 제시하였다. 이는 선출직시장과 내각제(A Directly Elected Mayor with a Cabinet), 간선직리더 내각제(A Cabinet with a Leader), 선출직시장과 관리자형(A Directly Elected Mayor and Council Manager)이다. 특기할 것은 세 가지 모형 가운데 어느 것을 선택할 것인가에 대한 선택권을 지역주민들에게 부여한 점이다.

선출직시장과 내각제, 선출직시장과 관리자형은 기관분리형, 간선직리더와 내각제는 기관통합형의 지방정부라고 할 수 있다. 새로운 모델을 희망하는 지방정부는 주민투표에 의하여 주민들의 승인을 받아야 한다. 주민들은 새로운 지방의회제도의 선택을 위한 주민투표를 요구할 수 있다(한국지방자치단체국제화재단, 2004). 영국 지방의회의 종류는

- ① 카운티의회(County Councils),
- ② 디스트릭트의회,
- ③ 메트로폴리탄디스트릭트,
- ④ 셔어유니타리(Shire Unitaries),
- ⑤ 웰시유니타리(Welsh Unitaries),
- ⑤ 런던보로(London Boroughs) 등이 있다.

메트로폴리탄, 셔어유니타리, 웰시유니타리, 런던보로는 단층제로서 사회서비스, 교육, 환경, 보건, 주택 등을 담당한다. 2 계층제 지역(주로 시골지역)에서는 카운티의회(광역)와 디스트릭트의회(기초)로 분리되어 있다. 이중 카운티의회(지역 내 서비스의 80% 담당)는 교육, 사회사업, 거래윤리(trading standards) 등을 담당하고, 디스트릭트의회는 주택, 환경, 보건 등 다른 서비스를 담당한다.

영국의 전형적인 지방의회 및 자치단체의 구조를 보면, 각 의회에는 선출직의회(지방의회 의원)가 있으며, 이들은 공적인 보수를 받지 않는 명예직이다. 의회는 의사결정을 하는 의회 내각(Cabinet)과 동 의사결정을 검토하는 정사위원회(Scrutiny Board)로 나뉜다. 내각은 전체 의회의 15%가량 차지하고, 나머지 의회는 몇 개의 정사위원회로 나뉘어 내각에서 결정한 의사결정을 검토한다.

이와는 별도로 실지로 지방을 운영하는 집행부의 직원은 보수를 받는 직원들이며, 이중 사실상의 자치단체장이라 할 수 있는 수석행정관(Chief Executives, CE)은 지방의회에서 임명한다. 수석행정관 산하에 자치단체별로 조금씩 상이한 수의 각 업무분야가 있으며, 업무책임자(Director)역시 지방의회에서 인터뷰하여 임명한다. 그 밑의 직원은 각 자치단체에서 임명한다. 영국에서는 선거관리위원회(Electoral Commission 이하 'EC')가 지방의회의원의 선거를 담당한다.

선거관리위원회는 선거구경계(Ward Boundaries, 의회의 지역적 단위는 선거구[Ward] 혹은 디비전[Division]임) 결정 및 지방의회의원의 수를 결정하고, 선거사무를 담당한다. 선거관리위원회의 또 다른 기능으로 선거 및 투표결과보고, 선거법리뷰, 선거비용감시 등이 있다. 대개 지방의원의 선출방식은 비교다수 득표주의(First-the-post-system)로 선출되며 소선거구제의 경우에는 최다득표자가, 중대선거구제의 경우에는 득표수가 많은 순서대로 당선 결정된다.

## 나. 지방예산제도의 특성

영국에서의 예산편성권은 재무성에 전속되어 있는데 재무성에서 직접 예산편성의 책임을 맡고 있는 최고직위자는 5명의 차관 중 공공지출의 계획과 통제를 담당하는 수석차관과 내국세를 관장하는 재정차관이며, 관세 및 소비세관련 업무는 지출총감의 책임 하에 있다.

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

각 연도의 세출예산편성은 공공지출계획을 구체화하는 것에서 시작되는 데 실질적인 세출정책의 검토 및 지출규모의 결정은 이 공공지출 계획의 책정과정에서 행해지며, 정부는 매년 실시하는 공공지출검토(Public Expenditure Survey)를 통해서 향후 3년간 정부세출계획을 면밀히 검토하게 된다.

공공지출계획은 각의에서 최종검토 후 확정하며 예산안은 결정된 공공지출계획을 근간으로 마련되는 한편 세출예산안은 의회의 심의의결을 거쳐 세출예산법(Appropriation Act)으로 확정되며, 세입부문은 세법개정내용을 하나의 세입법안으로 회의에 제출하여 승인을 거치나 세입예산자체는 의회의 의결대상이 아니다(한국지방자치단체국제화재단, 2000).

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 이전재원규모가 정해지면 나머지 필요재원을 지방세수입으로 충당하는 운영방식을 취한다.

각 지방정부는 자신의 재정수요와 지방세과표를 토대로 매년 지방세부담액(세율)을 결정하는 방식으로 예산을 편성한다. 전통적으로 중앙정부는 지방정부의 예산편성과정에 크게 간섭하지 않는다. 대체로 예산편성은 지방정부의 과세자주권이 인정되는 것과 마찬가지로 지방정부의 자율적 영역으로 간주되어 왔다. 예산편성은 지방의회가 주도하며, 특히 지방의회 내의 정책자원위원회(PRC : Policy and Resource Committee)가 중추적인 역할을 담당한다.

예산편성작업은 정책자원위원회가 회계년도의 예산목표와 가이드라인을 설정하면 각 분과위원회가 그것을 토대로 자체예산을 추정하는 방식을 취한다. 이러한 과정에서 집행기관의 재무국이 중심이 되어 실무적으로 중요한 기능을 한다.

예산과정의 구체적인 사항은 지방정부마다 차이가 있지만 일반적으로 3월 중순에서 4월 초순쯤 지방의회의 정책자원위원회가 각 상임위원회별로 다음 회계년도의 지출목표 및 가이드라인을 설정하는 작업을 착수한다. 그리고 9월경에 상임위원회별로 현재의 지출상황, 비용과 예산변동사항, 사업계획 등을 토대로 다음회계년도의 지출소요액을 추정한다. 추정과정에서는 정책자원위원회가 제시한 목표치를 기준으로 각 위원회별로 사업조정이 이루어지는 동시에 정책자원위원회와 위원회간의 토의 및 협상이 활발히 전개된다.

1월-12월경 중앙정부에 대한 재정지원규모가 발표된다. 지방정부는 그것을 토대로 자체추정예산을 각 서비스 분과위원회별로 재조정하는 작업을 한다. 1-2월경에는 중앙정부가 교부금, 보조금 등 이전재원에 관한 구체적 내용을 발표하면, 그것을 토대로 각 위원회별로 자체예산을 확정짓고 그것을 정책자원위원회에 회부한다.

정책자원위원회는 그것을 확정하는 동시에 총 세입·세출을 고려하여 다음회계년도의 지방세수준(세율)을 결정한다. 정책자원위원회에서 결정된 지방세수준을 포함하는 예산안은 지방의회에서 최종적으로 확정되며, 이것은 통상 2월에 이루어진다. 지방정부가 행하는 재정결정 가운데 가장 중요한 지방세세율의 결정과 지방채발행에 관한 결정권한은 지방의회에 속하며, 그 권한은 법에 의해 위임할 수 없도록 규정되어 있다(한국지방행정연구원, 2002).



## 다. 예산참여 사례

### 1) 지방의회의 예산참여 사례

#### 가) 법률제도상의 예산참여 지원

##### 사례 : [코벤티리시] 의회의 시청내 모든 정보에 대한 접근 권리 존재

코벤티리시는 2001년 4월 현재 인구 30여만 명의 중소 도시로서, 18개의 선거구가 있으며, 각 선거구당 3명의 의원이 선출되어 총 54명의 의원이 활동 중에 있다. 4년 중 3년에 걸쳐 매년 1/3의 의원을 새로 선출한다. 의원의 선출방식은 단순 최다득표제에 의하고, 임기는 4년이다. 1/3의 의원선거는 매년 5월 첫째목요일에 있으며, 의원이 여하한 이유로 궐위되었을 경우 보궐선거를 치른다.

이렇게 형성된 코벤티리시의회의의 역할은 시의 전반적인 정책과 매년의 예산을 결정하고, 의회내각의원과 의회내각의장, 부의장선임에 대한 책임을 지고 있으며, 집합적으로 최종정책 결정자이자, 각 선거구 내(선거구 단위)에서 지역 및 선거구민의 이해에 대한 대변자이고, 이에 따라 시의 운영에 참여할 수 있다. 그러므로 시의회는 법률에 근거하여 시청 내의 모든 문서, 정보, 장소에 접근할 권리가 있지만 허락 없이 사적인 정보 혹은 비밀정보를 누설할 수 없다.

#### 나) 행정절차상의 예산참여 활동

##### 사례 1 : [도버 District] 의회의 예산계획 동의 및 집행부 제안의 수정

도버시의 지방의회는 주로 의사결정을 담당하는데, 총 45명의 의원으로 구성된다. 의회는 주로 집행부의 예산안개정, 정책구성에 대해 동의 혹은 개정 등을 주요기능으로 한다. 도버시의 예산편성과정은 예산계획을 회계연도 개시 4개월 전에 의회의 동의를 요구하면서 시작된다. 이에 집행부는 예산체제에 관한 기본적인 제안을 제시하고, 이때 지역관계자에게 상황에 알맞은 조언을 부탁해야한다.

의회는 예산계획을 위한 주요사안(재정 및 예산관련사안, 당년목표로 하고 있는 사안 등)과 관련하여 집행부의 제안들을 보다 자세하게 제시하여야 한다. 이후 집행부는 이러한 기본적인 제안들을 반영해야 하고 이와 관련하여 처리해야만 한다.

이때 의회는 집행부의 제안을 더 나은 제안을 위해 수정하거나 동의할 수 있고 혹은 새로운 대안으로 바꿀 수도 있다. 중요한 사안의 경우, 집행부의 제안 전에 지방의회의 정밀조사를 받아야만 한다. 의회의 예산에 관한 승인이 이루어지면, 항목수정이나 조건으로 지정하여 예산안을 심의할 수 있다.

## 사례 2 : [코벤티리시] 의원전원회의를 통한 예산과 정책 틀 구성

코벤티리시의회에서는 연차회의(Annual Meeting)<sup>36</sup>, 정기회의(Ordinary Meeting), 비정기회의(Extraordinary Meetings), 의원전원회의(Full Council) 등을 통해 운영된다.

이때 전체 의원들의 공식적 모임인 의원전원회의의 기능은 코벤티리시 규약의 적용과 개정, 예산과 정책 틀(Policy Framework) 구성의 승인 및 적용, 예산과 정책 틀의 범위 외 또는 그 틀에 반하는 행위나 그 틀에 조율되지 않는 간부(Executive) 기능의 해제, 리더와 부리더, 의회내각멤버의 임명, 정사(精査)위원회의 의장과 부의장임명, 민간정사위원 등의 임명, 시장 및 부시장 임명, 각종위원회 업무범위의 합의 및 개정, 그들 위원회의 구성원결정, 수당계획(Allowance Scheme)의 채택, 자치단체규칙(조례, 정관 등)의 제·개정, 기타 법령에 의하여 시의회의 권한에 속하는 행위 등이 있다.

이렇게 코벤티리시에서는 의회가 의원전원회의를 통해 예산과 정책틀의 구성에 대해 승인하고 적용기능을 가지고 있는 등 시 운영에 적극적인 관여를 하고 있음을 알 수 있다.

## 사례 3 : [버킹햄셔 County] 정책자원위원회 운영과 예산결정전 주민의견 수렴

버킹햄셔의 지방의원은 평균 7,000여명의 유권자로 구성된 각 선거구(Electoral Division) 별로 1명씩 총 54명으로 구성된다.

상임위원회는 정책자원위원회(Policy and Resources Committee)와 집행부의 국별 소관위원회인 총무위원회(Corporate Services Committee), 교육위원회(Education Committee), 환경위원회(Environmental Services Committee), 사회복지위원회(Social Services Committee) 등 5개 위원회가 있다.

---

36) 선거가 있는 해의 경우 전임(전임이란 전체 의원 중 퇴임하는 1/3의 의원들을 말함)의원들의 퇴임 후, 21일 내 소집하며 기타 연도의 경우에는 매년 3-5월에 열림.

이 중 정책자원위원회는 비전의 실행, 전략적 목표 및 재원 등에 대한 기본방침을 설정하고, 업무별 소관위원회(Service Committee)는 소관업무에 대한 정책결정 및 예산을 관장하며, 위원회별로 소위원회(Sub-Committee)와 패널(Panel)을 구성하여 운영하며, 의사결정은 의장이나 의원 개인에 의해서가 아니라 전체회의 위원회·소위원회 또는 정당한 권한을 갖는 공무원에 의해서 이루어진다.

버킹검셔의 예산결정과정은 다수당에서 4년 동안의 정책목표 및 우선순위를 밝히는 총괄계획(Council Plan)을 설정하고, 업무영역별로 보다 구체화된 업무별 계획(Service Plan)을 마련한 후, 이를 근간으로 하여 매년 구체화된 목표를 정하여, 이에 대한 성과를 감시하며, 예산의 비효율적인 측면이 없는지 검토하게 된다.

예산은 한정되어 있어 각 분야에서 요구하는 수준으로 배정할 수 없으므로, 우선순위를 정하고 때로는 어려운 결정을 하게 되며, 이를 결정하는 보다 정형화된 방법은 없으며, 우선순위에 대한 평가에 기초하여 정치적인 판단을 하여야 한다. 정책자원위원회가 이러한 판단을 총괄하고, 결정을 내리기 전에 주민들의 의견을 수렴하며<sup>37)</sup>, 이 때 지방세의 인상수준에 대한 결정은 가장 중요한 정치적 판단이다. 각 정당의 우선순위 및 지방세에 대한 견해차, 각 상임위원회별 재원확보경쟁 등을 조정하여 전체적으로 균형적인 수용가능한 안을 결정하게 되며 전체회의(Whole Council)에서 최종예산을 승인받게 된다.

#### 다) 조직행태적 예산참여 활동

##### 사례 : [런던 광역정부] 주민에 대한 책임성 확보를 위해 시민질문회 등 개최

런던의 광역정부(Greater London Authority)에서의 예산과정은 지출수준결정 및 정책형성에 중요한 역할을 수행한다. 그 구체적인 예산절차를 살펴보면, 먼저 의회는 사전에 시장으로부터 기능분야별로 전략계획수립과 앞으로 있을 집행과정에 대해 의견청취를 하고, 시장은 예산초안과 전략적 계획을 공표한 후 의회에 제출한다. 제출된 예산안에 대해 의회가 동의 또는 수정(과반수 찬성)한 다음, 시장이 수정안을 검토하여 최종안을 의회에 제출한다.

이러한 일련의 과정에 주민에 대한 책임성을 확보하기 위해 시장과 의회가 내리는 결정을

37) 최근 영국은 계획수립, Best Value(영국의 지방정부 경영프로그램) 실행, 계획의 평가와 개발 등에 대하여 지역사회의 의견을 수렴하고 공동으로 일하도록 하는 것을 자치단체 스스로 의무화하도록 제안하고 있다. 자치단체의 의견수렴 방식 등은 Best Value, 모범자치단체 평가시 고려요소가 된다. 이때 주민의 의견수렴방식은 자치단체마다 다르나 대개 주민투표, 회계거부권, 소원, 자문·의견청취 등의 참여형식이 있다.

일반에게 공개한다. 책임성확보를 위한 공개방법으로는 매년 공공런던논쟁(Public State of London Debate) 개최, 매월 열리는 질문시간(Question Time)에 참석, 연간 2회 시민질문회(People's Question Time)개최 등이 있다.

공공런던논쟁은 공익과 관련된 주요기능 및 목표를 검토하며, 매월 개최하는 질문시간에서는 사전에 서면보고서를 제출한 후 의원질문에 답변을 하고, 반면 시민질문회에서는 시장과 의원들이 그들의 활동과 정책에 대해 답변토록 하여 시민과 상호간 정보제공 및 논의의 장을 만드는 역할을 한다. 시장은 모든 주요결정(예산포함)사항을 그 이유와 함께 의회에 보고하며 의회는 이를 회의공개, 회의에 제출된 문서의 표, 회의록발행 등으로 공개한다.

## 2) 시민의 예산참여 사례

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 기관통합형구조를 가지고 있어 전자정부포털사이트 등에서의 참여공간이 집행부와의 참여 뿐 아니라 입법부와의 참여로 연결된다.

### 가) 정부포털사이트의 시민공간(Citizen Space)

영국은 새로운 정부포털사이트(ukonline.gov.uk)를 구축함에 있어서 초기에 시민 대 정부와 시민 대 시민간의 상호작용을 위한 공간을 설계하였다. 이른바 “시민공간”(Citizen Space)이라고 불리는 것으로 이는 정부자문에 대한 출입구제공, 정책이슈에 관한 공식적 토론의 용이, 정부정책 검색정보제공, 전자민주주의를 위한 공간의 생성 등을 목적으로 하고 있어 이를 통한 예산참여의 통로를 제공하고 있다.

시민공간(Citizen Space)은 보통 두개의 부분으로 분리된다. 하나는 공식적 정보영역(Know How)이고 다른 하나는 협의와 토론을 위한 통로(Say So)이다. 공식적 정보영역은 하원의원의 이름, 건의의 제기, 투표관련정보 등과 같은 민주주의 관련정보를 제공한다.

토론을 위한 통로영역은 모든 정부기관의 협의에 대한 정보제공과 토론포럼을 제공한다. 후자는 현재 대부분의 시민공간에서 사용되고 있으며, 이것을 추진한 이후 2,000개 이상의 메시지가 전달되었다.

시민공간은 잠재적으로 정부 및 기타 기관과 시민의 상호작용을 위한 핵심자산이다. 일단 완전하게 발전되면, 전자민주주의를 위한 행동의 장으로 구축될 수 있다. 시민공간에서는 비록 실험적이지만 많은 가치 있는 것들을 습득할 수 있다.

구체적인 효과로는 시민들이 각 참여수준별로 자문과 정책 논의에 참여할 수 있는 기회의 확충, 성인시민교육을 위한 종합적인 자원을 포함하는 정보영역의 확대, 지방자치단체, 의회와 유럽의회(European Parliament)를 포함하는 모든 수준의 대의기관과의 밀접한 연계, 당면한 정책이슈, 논쟁과 사건들에 대해 시민들이 관여할 수 있는 기회제공 등이 있다.

### 나) 영국 하원 정보위원회의 협의이행 권고

정책참여와 관련하여 2002년 6월 'Digital Technology: Working for Parliament and Public' 이라는 보고서에서 영국하원 정보위원회([www.parliament.uk/commons](http://www.parliament.uk/commons))는 많은 정책 참여자들(정부, 의회, 시민, 시민단체, NGO, 전문가 집단, 기업인 등)과의 협의이행에 대한 권고사항을 제시하였다. 이를 요약하면 아래와 같다.

- 협의의 목적과 기간은 미리 명백하게 정해져 있어야 한다.
- 참여자들은 정책결정이 아니라 의원들에게 관련정보제공을 요청받았다는 점을 명확히 하여야 한다.
- 경험과 전문성을 지니고 있는 개인이나 조직의 참가자들을 모집하는데 노력을 기울일 필요가 있다.
- 특별히 노력해야 할 점은 사회적으로 포괄적인 자문을 온라인을 통해 가능하게 하는 것이다. 이것은 참여자들에 대한 인터넷사용의 필수적 정보통신기술(ICT: Information Communication Technology)<sup>38)</sup>과 그 사용법훈련을 포함할 수 있다.
- 협의에 대한 기여는 독립적 지위의 기관이나 직원에 의해 요약되거나 해석될 필요성이 있다.
- 바람직한 협의는 정책결정자와 협의자 모두에게 가치가 있을 것이다. 각각의 협의안에 대해서는 효과적인 평가절차를 통해 점검가능하다.
- 참가자들은 협의의 결과에 대한 환류를 받을 수 있다.

38) 여기서 인터넷 사용을 위해 필요한 정보통신기술이란 인터넷을 활용하기 위한 기본적인 통신수단을 말한다. 이를 테면, 유선인터넷을 위한 PC 및 노트북이나 무선인터넷을 위한 PDA, 모바일 등의 활용방법을 의미한다.

### 3. 일본

#### 가. 일반적 특성

일본헌법은 지방자치에 관하여 특별히 1장을 설치하고 그 기본적 사항을 규정하고 있다. 헌법 제92조에서는 「지방자치단체의 조직 및 운영에 관한 사항은 지방자치의 본지에 기초하여 법률로 이를 정한다」고 되어 있어 지방자치의 대원칙을 정하고 있다. 여기서 「지방자치의 본지」란 극히 추상적인 표현이지만 주민자치와 자치단체를 보장하는 것으로 이해되고 있고 간접민주제로 의회제도를 채용한 점에서 의회제도설치의 근거라고 할 수 있다.

다음으로 헌법 제93조 제①항은 「지방자치단체에는 법률이 정하는 바에 의하여 그 의사기관으로서의 의회를 설치한다。」고 되어 있다. 이것이 지방의회 설치의 구체적 근거가 되는 것이다. 또 헌법 제93조 제②항에 의하면 지방자치단체 의회의 의원은 그 지방자치단체의 주민이 직접 선거하도록 되어 있어 주민의 대표라고 하는 것과 주민직접선거에 의할 것을 명확히 하고 있다. 다음으로 헌법 제94조에 의하면 지방자치단체는 법률의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있도록 되어 있다.

이밖에 지방의회가 적정하게 활동하고 지방자치를 수호·육성하여 민주주의를 건전하게 발전시키기 위하여 지방의회의 조직이나 운영에 관한 많은 사항을 법률정령·당해 지방자치단체의 조례·회의규칙 등에 규정하고 있다. 또 지방의회의 운영과정에서 여러 해 거듭된 해석을 취급한 예가 법적 확신으로 격상된 선례법, 당해 지방자치단체에 있어서의 운영상 취급된 관계가 여러 해 거듭되어 법적 확신에 이른 의회관습법이 있다.

일본은 우리나라와 마찬가지로 기관대립형구조를 가지고 있으면서도, 지방의회가 오늘날 적정하고도 능률적으로 운영되고 있는 것은 지방자치단체의 장, 지방의회의 의원, 의회사무관계자의 부단한 노력이나 주민의 의회에 대한 이해에 의한 것 외에 이상과 같은 법제가 정비되어 있기 때문이라 하겠다.

일본의 지방의회는 주민이 선출한 의원으로 구성된다. 의원의 임기는 4년이지만, 의회의 해산이나 사직 등 일정한 사유에 의해 임기 중에 그 지위를 상실하는 경우도 있다. 의원은 국회의원, 다른 지방자치단체의 의원, 지방자치단체장 및 상근직원 등 의원으로서의 직무를 완수하는데 지장이 되는 직, 또는 직무 상호간에 제도상 모순이 생길 수 있는 직을 겸임하는 것이 금지되어 있다.

의원의 정수는 지방자치단체의 인구에 비례하여 법률로 정해지지만, 조례로 특별히 이를 줄일 수 있다. 이 ‘법정정수제도’는 지방분권일괄법에 의한 지방자치법의 개정에 의해 폐지되고, 지방자치단체가 자체조례로서 의원정수를 정하게 되는 ‘조례정수제도’가 2003년 1월 1일부터 시행되었다. 일본 지방의회의 권한에는 의회해산권, 보수청구권, 불신임의결권, 의견표명권, 자문의 답변권, 의결권, 검사권, 조사권 등 이 있다.

- 의회해산권 : 의회를 구성하는 전 의원을 일제히 실직시키는 행위를 말하며, ① 불신임의결을 받은 장에 의한 해산, ② 직접청구에 의한 해산투표에 의한 해산, ③ 지방자치단체의 의회의 해산에 관한 특별법에 기하여 의원 4분의 3이상이 출석하여 출석의원 5분의 4이상의 동의에 의하여 행해지는 자주해산이 있다.
- 보수청구권 : 비상근직인 지방의원이 보수를 청구하는 것이다. 지방자치법에 의하면, 공무원에 대한 급여의 지불에 대하여는 근로직원·비상근직원으로 나누어 전자에 대해서는 급여를, 후자에 대하여는 보수를 지불함을 원칙으로 하고 있다<sup>39)</sup>. 이때 의원은 원칙적으로는 비상근이고 더욱이 다른 직업을 가질 수 있으므로 생활급적 요소는 포함하지 않는 보수를 청구할 수 있다.
- 불신임의결권 : 자치단체장과 의회 간에 결정적인 대립이 발생하고 양자 간에 조정이 극히 곤란한 사태의 경우, 의회는 불신임의결로 자치단체장을 실직시키는 수가 있다는 것이다. 이에 자치단체장은 의회의 불신임의결에 대항하여 의회해산권을 가지고 있다.
- 의견표명권 : 의회가 그 지방자치단체의 공익에 관한 안전에 관하여 의견서를 관계행정기관에 제출할 수 있다. 의회는 지방자치단체의 공익에 관한 안전 중 지방자치단체의 단체사무에 관한 것에 대하여는 조례제정권, 예산의결권을 통하여 처리할 수 있다. 또한 기관위임사무에 관하여는 지방자치단체장 등에 대하여 의견을 진술할 수 있다. 그러나 단체사무나 기관위임사무에 속하지 않는 것에 대해서는 의회 스스로 적절하게 처리하는 방법이 없다. 따라서 지방자치단체의 공익에 관한 안전에 대하여 의회는 광범하게 관계행정청에 의견서를 제출할 기회를 부여받으려고 한다.
- 자문답변권 : 법령상 자치단체장 등이 어떤 사항을 결정하기 위하여 의회에 자문을 구하도록 규정되어 있다. 지방자치법상 의회에의 자문을 의무로 하고 있는 것은 자치단

39) 급여는 상근직원의 근무에 대한 반대급부이고 그 근무실태에 따른 생활급적인 요소가 가미되어 있으나 보수는 비상근직원이 하는 근무에 대한 순수한 반대급부로서 원칙적으로 근무일수에 따라 지급되고 생활급적인 요소는 포함되어 있지 않다.

체장에 대하여 일정한 이의신청 또는 심사청구가 있었을 경우에 대해서이다. 이 자문은 공정한 제3자로서의 의회의 판단을 구하기 위한 것으로 생각된다. 자치단체장이 의회의 자문을 받지 않으면 안되는 것으로 규정한 것으로는 급여 및 기타 급부에 대한 이의신청 또는 심사청구, 행정재산을 이용하는 권리에 관한 처분에 대한 이의신청 또는 심사청구, 공공시설 이용권관련 처분에 대한 이의신청이나 심사청구 등이 있다.

- 의결권 : 지방자치단체의 중요한 사항에 대해 의사결정하기 위한 권한으로 조례의 제정개폐와 예산의 의결사항과 관련이 있다. 그 외 의장 및 부의장선거나 선거관리위원의 선거 등을 할 선거권, 지방자치단체의 업무에 관한 서류 등을 검열하고 지방자치단체장과 기타 집행기관의 보고를 청구하여 업무의 관리, 의결의 집행 및 출납을 검사하는 권한인 검사권, 지방자치단체의 사무에 관한 조사를 실시하여 선거인 기타 관계인의 증언, 기록의 제출을 청구하는 권한 등이 있다.

우리나라의 ‘회기계속원칙’과는 달리 일본은 회기 중에 의결되지 못한 의안은 폐기 되는 ‘회기불계속의 원칙’을 채택하고 있다. 법률에 의한 위원회의 대표 또는 위원 및 그 위임 또는 촉탁을 받는 자는 설명을 위해 의장으로부터 출석을 요청받았을 때 의회에 출석하지 않으면 안된다. 지방의회의 조직은 크게 회의, 회의를 운영하기 위한 사무국 및 기타의 조직으로 이루어진다. 회의는 본 회의와 위원회 및 사실상의 조직(법정의 조직)으로 이루어진다. 위원회는 상임위원회, 의회운영위원회<sup>40)</sup>, 특별위원회<sup>41)</sup>가 있지만 어느 것이나 의무적으로 설치되는 것은 아니다.

지방의회의 운영은 ‘상임위원회중심주의’다. 상임위원회의 설치 수는 지방자치법 제109조에 의거, 그 상한을 규정하고 있는데, 道·都·府·縣 중 道는 12개 위원회 이내, 都 및 인구 250만 이상 府·縣은 8개 위원회이내, 100만 이상 250만 미만의 府·縣은 6개 위원회 이내, 100만 미만의 府·縣 4개 위원회이다. 市의 경우는 인구 100만 이상의 市는 8개 위원회 이내, 30만 이상 100만 미만의 市는 6개 위원회 이내 30만 미만의 市·町·村은 4개 위원회 이내이다. 의원의 정수도 감원조례에 의하여 감축하고 있는 것처럼 상임위원회를 법의 규정

40) 상임위와 마찬가지로 조례에 특별한 규정을 두지 않은 경우에는 임기(4년)중에 재임토록 되어 있으나 관행상 그 임기는 1년으로 제한하고 있다. 의회의 운영에 관한 사항, 의회회의의 규칙, 위원회조례 등에 관한 사항, 의장의 자문에 관한 사항을 심사하는 기능을 갖고 있다.

41) 상임위원회와 별도로 노령화대책, 환경쓰레기 대책 등 특정사안을 위주로 한 특별위원회가 조례로 구성·운영되고 있으며, 특히 예산과 결산의 경우에는 별도로 위원회를 구성하여 운영하고 있다. 특별위원회도 상임위와 마찬가지로 의회의 의결에 의해 부의된 특정의 안전에 대해서는 폐회 중에도 이를 심사할 수 있도록 되어 있다.



대로 상한만큼 설치하고 있는 것은 道·都·府·縣에서는 72.8%, 市에서는 65.9%, 町·村에서는 불과 8.0%이다. 이들의 활동은 우리나라의 상임위원회와 거의 같이 해당 지방자치단체의 사무에 관한 의안·진정·청원 등을 심사하며 예산 그 외의 중요한 의안·진정 등에 대해서 공청회를 열어 이해 당사자, 학식과 경험이 풍부한 인사 등을 초빙하여 의견을 듣는다.

특정 중요사안 등에 대해서는 폐회 중 일지라도 상임위를 열어 심사하는 등 임시회보다는 상임위원회를 중심으로 의회가 운영되고 있다. 의장단이 운영위원회의 위원으로 참여하고 있으며 회의 전·중·후에 3~4회 회의를 소집하여 회의운영을 협의·결정함으로써 의사진행 관련 잡음이나 마찰 등은 거의 없는 실정이다.

상임·운영·특별위원회에는 위원장 1인과 부위원장 2인(보통 2~3인)을 두고, 이를 호선하고 있다. 의장단을 포함한 지방의회의원 전원이 1개 상임위와 1개 특별위원회에 소속되어 의정활동을 하고 있다. 법정 외의 조직으로는 전원협의원, 회파(會派)대표자회의 등이 자단체에 따라 명칭의 차이는 다소 있지만 존재한다.

#### 나. 지방예산제도의 특성

일본의 지방자치제도는 단체장주의를 채용하고 있으므로 지방자치단체장과 의회는 독립·대등한 입장에서 상호견제를 하는 기관대립형구조를 가진다. 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.

그러므로 일본의 예산편성권은 원칙적으로 지방자치단체장에게 있으며 의회에 대한 의안의 제출권은 지방자치단체장과 의원 쌍방에게 있는데, 다만 의안의 내용에 따라 제출권이 지방자치단체장 또는 의원에게 전적으로 속하는 것도 있다. 예를 들어 예산안의 제출권은 자단체장에게 전속되어 있다. 예산안의 경우, 의회는 시·도지사가 제출한 예산을 증액시킬 수는 있지만, 예산초안의 기초를 바꾸어 놓을 수는 없으며, 다만 서류를 조사하고 시·도지사 및 기타위원회에 설명을 요구할 수 있다.

일본 지방자치단체에서의 예산편성과정은 회계년도가 매년 4월 1일부터 다음년도 3월 31일까지이므로, 일반적으로 8월 초순 예산편성방침이 시달되어 1차 경비에 대해서는 9월말까지, 2차 경비에 대해서는 10월말까지 제출한다. 제출된 예산안은 다음해 1월까지 심사하여

예산안을 확정한다. 확정된 예산안은 3월 2일(회계년도 개시 30일전)까지 의회에 예산설명서와 함께 제출한다. 의회는 1주일 동안 상임위원회를 개최하여 예산결안에 대한 설명을 듣고 관련 자료를 요구한다.

이렇게 상임위원회의 심의 후 본회의가 개최되면서 예산심의가 시작되고, 예산결산특별위원회가 약 1주간의 예정으로 소집되어 심의 및 가결을 거쳐 본회의에서 과반수이상의 찬성을 얻으면 예산안이 성립된다. 예산안 가결성립은 3월 하순경에 이루어지며, 4월 1일부터 집행단계로 들어간다(조동훈·김영택, 2000).

일본 예산과정의 특징은 우리나라와 비교하였을 때 예산설명서가 함께 제출되어 의회의 예산심의를 돕는데 있으며, 기관대립형에 충실한 법제도적 환경 하에 있으나 의견표명권이나 자문답변권과 같이 의회가 공익 등 시민의 이익을 대변할 수 있도록 제도화되어 있다는 점에서 의회의 권한이 상대적으로 강하다는 것을 짐작할 수 있다.

최근 일본은 지방의회의 활성화를 위해 보다 강력한 권한행사를 할 수 있도록 하는 여건을 조성하고 있다. 예를 들어, 지방자치법 제96조 및 제98조에 근거한 조례로 의회의 권한 강화, 지방분권일괄법의 시행을 계기로 의원의 정책입안활성화, 의원평가도입, 조례안을 공개적 논의 및 정책의 경합, 의회의 IT화를 통한 시민과의 의사소통강화 등을 시행하고 있다.

여기서 의회의 IT화는 의회의 심의과정을 동영상으로 공개하고, 정기회 및 임시회의 모든 회의내용을 웹에 공개하며, 안전과 관련된 참고자료 등을 업로드 함으로써 시민들에게 충분한 정보를 제공하는 것 뿐 아니라 시민이 정책제안코너 등을 통해 자신의 의견을 개진하고, 이를 예산편성 및 심의과정에 반영하는 등의 쌍방향 온라인화를 뜻한다.

## 다. 예산참여 사례

### 1) 지방의회의 예산참여 사례

#### 가) 법률제도상의 예산참여 지원

#### 사례 1 : [미에현] 의회의 권한 강화와 관련된 2개의 조례 가결

미에현 의회는 2001년 3월 22일 본회의에서 재활용제품의 이용추진조례와 의회의 권한 강화와 관련되는 2개의 조례를 전원일치로 가결하였다. 이 조례들은 모두 의원제안에 의한 것이다. 의회의 감시기능강화를 도모하기 위해 가결된 조례는 ‘미에현행정에관계되는기본적

인계획에대하여의회가결해야할것을규정하는조례’와 ‘의회가결해야할안건이외의계약등의투명성을높이기위한조례’이다. 일본에서는 기본계획을 의결안건으로 하는 조례는 지방자치법 제96조 제2항에 근거하여 작성하며, 계획기간이 5년을 넘는 장기종합계획과 현재 행정의 기본적인 시책에 관계되는 계획을 책정 또는 변경할 때는 의회의 의결안건으로 할 것을 규정하고 있다. 의결안건 이외의 계약 등의 투명성을 높이기 위한 조례는 지방공기업이나 출자법인의 공사계약리스계약에 대해서도 의회가 점검하는 것이다.

이와 관련하여 현재 미에현에서는 지방자치법에 의거하여 예정가격 5억엔 이상의 공사 등의 청부계약은 의회의 의결안건으로 되어 있지만, 지방공영기업에 관한 것은 적용제외 되어 있으며(지방공영기업법 제40조), 縣과는 별도법인인 외부단체의 발주공사 등도 의결의 대상에서 제외되어 있다.

이에 대해 현재 의회에서는 지방자치법 제98조 제1항(검열 및 검사, 감사의 청구)에 의거, 조례안을 작성하였다. 예정가격 7천만엔 이상의 임대차, 지방공기업이 체결하는 5억엔 이상의 공사 또는 제조의 청부계약에 대하여 계약의 명칭, 금액, 계약방법, 계약자 등을 의회정례회에 보고하도록 규정했다. 縣이 1/2 이상 출자하고 있는 산하단체가 체결하는 5억엔 이상의 공사 또는 제조의 청부계약에 대해서도 보고를 의무화하고, 1/4 이상의 출자단체에서도 보고하도록 노력하는 규정을 넣고 있다.

미에현에서 의회의 권한강화를 위해 이 같은 조례를 규정한 것은 기관대립형인 일본에서 제도적 뒷받침을 받아 의회의 감시기능을 보다 충실히 하려는 취지에서 비롯된다. 이는 비슷한 정부구조를 가지고 있는 우리나라 서울시의회의 경우 의회의 감시가 특히 필요한 사안(예산배분사안이나 기본계획사안, 계약사안 등)에 대해 시의회의 의결을 받도록 하는 조례를 제정할 수 있다는 시사점을 보여준다.

## 사례 2 : [요카이치시] 의회의 권한강화를 위한 조례 제정

미에현의 요카이치시 의회는 2000년 8월에 발족하여 전의원이 참가하는 ‘시정활성화추진등 의원간담회’에서 의회의 권한강화를 위해 2001년 3월 ‘요카이치시의회의결해야할사안을정하는조례’를 의원발의로 제정하였다. 이 조례는 미에현의 것과 비슷한 내용을 담고 있다. 여기서 의원간담회의 기능과 관련하여서는 행정절차상의 사례에서 자세히 언급하였다.

## 나) 행정절차상의 예산참여 활동

### 사례 1 : [시마네현] 예산설명서 제출과 자료요구

시마네현의 회계년도는 매년 4월 1일에 시작하여 다음년도 3월 31일에 종료한다. 일본 지방자치법 제149조에 따라 시마네현은 지방자치단체의 장이 예산을 편성하지만, 의회가 예산 심의를 할 때 예산설명서와 함께 예산안이 제출되어야 하고, 의회는 관계자에게 직접 예산 설명을 들은 후에는 그 관련 자료를 요청할 수 있다. 이는 비록 의회가 예산편성과정에는 개입하지 않으나 예산심의를 보다 충실히 임할 수 있는 효과를 가진다.

### 사례 2 : [요카이치시] 시정활성화추진 등 의원간담회 발족 및 운영

미에현의 요카이치시의회도 의회의 권한강화를 위해 2001년 3월 ‘요카이치시의회의결해야할사안을정하는조례’를 의원제안으로 제정했는데, 이 조례를 만들어내게 된 것은 2000년 8월에 발족하여 전의원이 참가하는 ‘시정활성화추진 등 의원간담회’에서이다.

이 간담회에서는 2001년 8월, 시의 긴급과제에 대응하기 위해 4개의 분과회를 설치함으로써 한층 더 정책의 구체화가 기대되었다. 또 사무국에 법제담당을 설치하여 시의회 정책입안 지원체계의 강화를 도모하였다.

이렇게 일본의 지방의회가 정책입안과정을 강화하는 것은 정책결정과정에서의 권한을 강화하는 것이며, 보다 설득력 있는 개혁과 함께 재정민주주의를 실현하는 토대가 될 것으로 기대된다.

## 다) 조직행태적 예산참여 활동

### 사례 1 : [돗토리현] 공개적 논의를 통해 조례의 독자적 스타일 확립

돗토리현의회에서는 회파 간의 사전조정 없이 회파 단독으로 조례안을 공표하였는데, 공개적 논의에 의해 보다 나은 조례를 목표로 하는 독자적 스타일을 확립하였다. 이와 관련된 조례로 2000년 남녀공동참여에 관한 조례화의 추진 등이 있다.

이 사항은 縣民들의 의견을 들으면서 조정해 나갔다. 주민의 의견수렴방식은 정보공개, 공청회 등을 이용하는 방식이 일반적이다. 돗토리현의회와 같이 조례 혹은 예산안에 대해 공개적으로 논의하는 자세는 확실히 의원들의 의식을 바꾸고, 정책입안능력을 높이는데 기여할 수 있을 것이다.

## 사례 2 : [후쿠시마현] 의회사무국의 정책입안 지원

2001년 후쿠시마현은 의회사무국의 기구개혁이 실시되어 4월에는 정책입안을 지원하는 정무조사과가 설치되었다. 이와 관련하여 만장일치를 목표로 수순을 규칙화시켰으며, 연차보고의 제출을 의무화하였고, 의회사무국 안에 정책법무반을 신설하여 의회개혁을 단행하고 있다. 이는 모두 정책입안기능을 강화하려는 목적에 비롯된 것이다.

일본은 우리나라와 마찬가지로 기관대립형인 제도적 환경 속에 있기 때문에 집행부의 예산편성권한을 침해하지 않는 범위 내에서 의회개혁을 하고 있다. 그 대표적인 것은 권한강화를 위한 조례제정, 정책법무반 설치 등의 전문성 확보와 간담회 등을 통한 전 의원간 의사소통으로 의원이 정책의안을 직접 제출함으로써 의회의 정책입안기능을 강화하고 이에 따라 집행부에 대한 견제와 영향력을 발휘하도록 한다는 것이다.

서울시의회에서도 의회사무국 내에 정책연구실을 두고 있으므로, 정책보좌관제가 실시되기 전이라도 간담회 등을 통한 전체의원의 협의를 거쳐 조례를 제정함으로써 의회의 정책입안기능을 강화하고 집행부에 대한 견제와 영향력을 확보하는 방안을 구체적으로 검토할 필요가 있을 것으로 본다.

## 2) 시민의 예산참여 사례

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.

옴부즈맨은 시민의 입장에 서서 정부에 대한 고충을 처리하고 그것을 감찰하는 제도로서 스웨덴에서 시작하여 세계 약 40여 개국에서 실시되고 있는 제도이다. 그러나 일본의 ‘시민 옴부즈맨’은 법령에 의해 제도화된 것이 아니라, 그야말로 시민이 스스로 옴부즈맨을 자처하고 나서서 공금의 부정사용을 감시하는 운동이다.

일부 지방자치단체에서는 조례로 시민옴부즈맨제도를 두고 있지만, 대다수의 경우에 시민 옴부즈맨은 시민운동의 차원에서 활동하고 있다(타니아이, 2000). 이러한 시민옴부즈맨제도는 지방정부의 예산낭비 뿐 아니라 의회의 의정활동도 감시한다는 면에서 가장 재정민주주의적인 방법이다.

일본에서 시민옴부즈맨들이 활동을 통해 가장 큰 성과를 낸 것은 관관접대문제이다. 시민옴부즈맨들은 ‘관관접대’(지방자치단체가 중앙부처나 상급 지방자치단체 공무원들을 접대하는 것을 말한다)의 용도로 사용되고 있는 ‘식량비’에 대해 감시를 함으로써 만성화된 예산낭비를 줄이는 효과를 가져왔다.

전국시민옴부즈맨연락회의 소속 단체들은 1995년 4월 25일에 식량비에 대하여 제1회 전국 일제정보공개청구를 실시하였다. 그리고 그 결과를 집계하였는데, 전국적인 식량비 총액은 300억엔에 달하는 것으로 추정되었고, 그 중 압도적인 부분이 관관접대에 사용되는 것으로 밝혀졌다. 이런 결과를 바탕으로 하여 나고야에 모인 전국시민옴부즈맨연락회의 소속 단체들은 ‘관관접대의 근절을 위한 나고야선언’을 발표하였다.

그 직후부터 운동의 효과가 나타나기 시작하여 같은 해 9월25일에는 코지(高知)현 지사가, 그 다음날에는 미야기현지사가 관관접대를 전면 폐지하겠다고 발표하였다. 그 이후에도 전국시민옴부즈맨연락회의는 매년 식량비, 교제비, 관급공사 입찰가, 출장여비 등에 관한 정보공개청구를 하여 세금이 부정하게 사용되지 않도록 감시활동을 하고 있다.

그리고 매년 일제정보공개청구를 하여 지방자치단체들의 ‘정보공개도 랭킹’을 정리하여 발표하고 있다. 최근에는 시오즈께(지방자치단체 산하 토지공사들이 불필요한 토지를 사서 오랫동안 묵혀두고 있는 것)와 입찰담합에 대한 감시활동을 활발하게 전개하고 있다.

시민옴부즈맨 활동의 특징은 정보공개제도와 주민소송제도를 적극적으로 활용한다는 것이다. 시민옴부즈맨은 공금유용 등의 비리를 정보공개청구를 통해 규명하고 있다. 그리고 비리가 드러났는데도, 지방자치단체가 예산환수 등의 조치를 취하지 않을 경우에는 주민소송을 통해 책임추궁을 한다.

주민소송은 지방자치법에 근거를 두고 있는 제도로서 지방자치단체의 예산집행에 위법이 있을 경우에는 주민이 지방자치단체를 대신해서 지방자치단체에 피해를 입힌 공무원이나 私人을 상대로 소송을 제기할 수 있는 제도이다.

주목할 만한 것은 많은 지역의 시민옴부즈맨들은 별도의 사무실이나 상근자가 없다는 점이다. 별도 사무실이 없는 경우에는 참여하는 변호사의 사무실을 연락사무실로 활용하는 경우가 많다.

시민옴부즈맨 단체들의 네트워크인 ‘전국시민옴부즈맨연락회의’는 매년 1번 전국대회를 열고 있으며, 두 달에 1번 간사회의를 열고 있다. 간사회의에서는 토론을 통해 정보공개청구할 항목을 선정한다. 2000년도에는 동경에서 전국대회가 열렸으며, 47개 道·都·府·縣에 있는 시민단체 82개가 참여했다.

일본의 자율적인 시민옴부즈맨제도는 지방의회가 주민참여에 대한 법적 방식(주민소송제, 주민감사청구 등)을 제정하고 개정하는 작업으로 더욱 활성화되고 있음을 알 수 있다. 이는 제도적인 환경조성이 재정민주주의를 구현하는데 얼마나 중요한가를 다시 한번 깨닫게 하는 점이며, 우리나라도 자율적인 시민의 예산감시활동이 이루어질 수 있도록 법률제도적 여건을 만들어 가는 것이 무엇보다 중요하다는 것을 시사한다.

## 4. 시사점

### 가. 지방의회의 예산참여에 대한 시사점

주요국 지방의회의 일반적인 특징과 지방자치단체의 예산과정에서의 집행부에 대한 의회의 견제와 참여현황을 일반적인 특성과 몇몇 사례를 들어 살펴보면서 언급한 주요국(미국, 영국, 일본) 지방의회의 예산참여 특성들을 법률제도적 측면, 행정절차적 측면, 조직행태적 측면으로 나누어 비교하면, 다음과 같이 정리할 수 있다(<표 3-1> 참조).

## 1) 법률제도적 측면

기본적으로 미국은 복합형, 영국은 기관통합형, 일본은 기관대립형이다. 이것은 지방의회와 집행부와의 관계를 나타내어 주는 것으로, 지방자치단체의 정책결정주도기관은 각각 복합, 의회, 자치단체장으로 나타나 있지만 각 주요국은 모두 의회의 권한강화 및 활성화에 주력하고 있다는 공통점을 가진다. 그 이유는 의회가 납세주권자인 시민의 권익을 보호하고 공익을 수호하는데 집행부와 견주어 볼 때 영향력이 있는 공식적인 대표기관이기 때문이다.

미국은 지방의회의 경우, 주법이나 자치헌장에 예산편성과정에의 참여가 규정되어 있으며, 예산제도상 프로그램 또는 사업중심의 예산을 편성하도록 구조화되어 있어 의회가 예산 배분이나 정책결정을 하기에 용이하다.

또한 예산편성과정에 대개 반드시 회의를 공개하도록 되어 있으며 나아가 주민의 의회 내 의사표명이나 발언권 등을 가질 수 있도록 규정되는 지방정부도 있다. 그리고 의장과 의원 외에 다양한 전문 구성원들(시기술자, 시법무관 등)이 참석하도록 조례가 제정되어 있어 예산과정에서 의회가 전문성을 발휘할 수 있도록 제도화되어 있다.

기관통합형 구조를 가지고 있는 영국<sup>42)</sup>은 심지어 정부모델을 주민투표로 인해 채택될 수 있을 만큼 주민참여가 유기적으로 이루어지고 있다. 이에 따라 주민의 대변자인 의회가 지방 정부를 주도하는 역할을 하고 있어 실제 예산편성권한을 가진다. 이러한 권한을 행사할 수 있도록 의회는 시청 내 모든 정보에 대한 접근권을 법률로 명시한 곳(코벤트리시)도 있다.

우리나라와 흡사한 구조를 가진 일본은 원칙적으로 단체장에게 독립적 예산편성권이 있음에도, 헌법 제93조와 제94조, 지방자치법, 선례법 및 의회관습법에 근거하여 주민의 대표인 지방의회의 권한을 규정하고 있는데 의회의 권한 중 자문답변권이나 의견표명권 등은 주민의 대변자로서 공익과 관련된 사안에 대해 의회가 집행부에 대해 견제할 수 있는 제도적 토대가 된다.

일본은 지방의회의 권한강화를 위해 기본적인 계획 혹은 계약 등과 관련된 사안에 대해 조례를 제정하는 사례들(미에현, 요카이치시)이 있어 의회의 제도적 차원의 참여 활성화가 모색되고 있음을 알 수 있다.

---

42) 영국은 우리나라와 정부구조형태가 달라 기관통합형 요소 중 서울시의회에 접목할 수 있는 사항을 중심으로 고려하였다.



주요국에서의 법률제도적 차원의 특징을 통해 우리나라 지방의회 특히 서울시의회에서 얻을 수 있는 시사점은 의회의 예산편성참여를 위한 제도적 근거가 필요하다는 것이다. 다시 말해, 지방자치단체가 재정민주주의를 구현하기 위해서는 어떤 정체(政體)를 가지고 있든 간에 의회의 권한강화 및 참여활성화를 위한 법적 근거나 제도적 문화를 형성해야 할 필요가 있다는 것을 뜻한다. 이는 결국 주요국의 지방의회사례들을 살펴보았을 때, 지방의회의 예산활동에 대한 각종 헌장이나 규칙·지침 등을 통해 의회가 예산참여활성화를 위한 자체노력이 필요하다는 것을 시사한다.

물론 이와 같은 노력이 우리나라의 기관대립형인 정부구조를 부인하고 새로운 제도를 구성하는 것을 뜻하는 것은 아니며, 단체장의 예산편성권을 침해하지 않는 범위 내에서 의회의 예산참여에 대한 법률제도적 환경을 조성하여도 충분히 재정민주주의를 실현할 수 있는 토대를 마련할 수 있을 것이기 때문이다.

## 2) 행정절차적 측면

미국, 영국, 일본 등 주요국의 행정절차적 차원에서의 공통점은 예산편성시 의회가 집행부와 더불어 정책적 측면에 논의하거나 듣고 질문할 수 있는 과정이 예산과정에 포함되어 있다는 점이다.

미국은 예산결정에 있어 예산분석과 협상과정에 주력하고 있고, 영국은 지방의회의 주도로 정책제안과 정책결정이 제도인 절차로 규정이 되어 있으며, 일본은 기관대립형임에도 의원이 직접 조례제안을 할 수 있도록 검토회나 공개논의, 자문기관의 활용, 의회의 IT화 등을 중심으로 실행하고 있다.

미국은 예산편성시 시의회가 정책지침을 집행부에 시달하거나 공식적인 본회의를 거치기 전에 정책회의를 통해 충분히 정책사안을 토의하는 공식적인 절차(피닉스시)가 존재하며, 의회와 집행부간에 유기적인 정례회의를 거쳐 예산승인도 이루어진다(뉴저지주). 또한 예산편성시 의회가 집행부의 공청회에 참석함으로써 적절히 예산배분을 할 수 있도록 하며(뉴욕주), 객관적인 자료를 동원한 예산분석을 통해 예산안의 타당성을 검토하여 보다 합리적인 대안을 모색하도록 한다(캘리포니아주).

영국은 기관통합형으로써 지방의회의 정책자문위원회가 예산편성의 중추적 역할을 담당하기 때문에, 단체장보다 의회가 상대적으로 예산편성에 대한 주도권을 가지고 있다. 대개 집

행부의 예산계획에 대해 의회의 동의를 얻어야 하며, 집행부가 만들어 놓은 기본적인 제안을 중심으로 의회가 보다 구체적인 제안을 담당하며, 심지어 새로운 대안으로 변경도 가능하다(도버 디스트릭트). 그런가하면 의회는 의원전원회의를 통해 예산과 정책의 틀을 구성할 수도 있다(코벤티리시). 의회의 이러한 일련의 과정은 예산결정전에 반드시 주민의 의견을 수렴하도록 의무화되어 있다(특히, 버킹검셔 카운티).

일본은 의회의 고유권한으로 자문답변권과 의견표명권을 가지고 있어 의회가 집행부와 함께 정책결정을 하는 일원으로 간주되고 있다. 이러한 제도적 권한은 의원이 정책개발자로서 정책입안을 직접 하는 것을 관례화하고 있으며, 집행부는 예산심의시 의회에 예산설명서를 제출함으로써 보다 쉽게 예산을 이해하고 효율적인 결정을 내릴 수 있게 도와준다(시마네현). 또한 필요시 관련 자료를 요청할 수 있게 하고 있다. 의회의 예산결정을 돕는 정책법무반이나 정무조사실, 그 밖의 특별위를 다양하게 설치하여(후쿠시마현, 시마네현 등) 보다 현명한 예산편성이 이루어지도록 하고 있다.

행정절차적 차원의 특징을 통해 서울시의회는 우선 예산편성시 의회가 정책토의나 의견표명, 의견청취 등의 단계를 가지게 함으로써 예산의 이해를 높이고 보다 신중한 결정을 내릴 수 있도록 할 필요가 있으며, 집행부와 의회 간에 공식화된 채널을 통해 예산협의를 할 수 있는 여건을 마련할 필요가 있다. 그리고 보다 철저한 예산분석으로 합리적인 예산승인을 할 수 있도록 의회의 전문성을 확보할 수 있는 조치가 필요하며, 시민참여를 동반하는 예산공청회, 설명회, 질문회 등을 예산과정에 포함하여 정례화 함으로써 예산의 책임성도 확보할 수 있을 것으로 보인다.

### 3) 조직행태적 측면

조직행태적 측면에서 주요국들의 공통점은 의원의 의정활동의 질적 향상을 위해 전문가나 전문기구를 양성한다던지 의회 정보화를 통해 시민과의 만남을 가깝게 하는 등을 들 수 있다. 이는 의회와 의원 자체가 전문적이고 시민에게 다가가 진정한 시민의 대변자로서의 변모를 갖추고자 하는 것에 초점을 맞추고 있다. 주요국의 조직행태적 측면의 특성을 구체적으로 살펴보면, 미국에서는 시의원은 회의안건에 대해 자료요청을 할 수 있고(피닉스시), 예산과정에 예산분석이 포함되어 있기 때문에 예산분석 전문가를 양성하거나(캘리포니아주) 입법분석실을 운영하는(로스앤젤레스시) 등 의원의 전문성을 보강하는 제도가 있다.

〈표 3-1〉 주요국 예산과정에서의 지방의회 활동 비교와 시사점

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

영국은 의원이 시민의 책임성 확보를 위해 시민질문회, 질문시간 등을 일정기간 개최·참석함으로써 시민의 의견을 수렴을 통해 재정민주주의에 입각하여 예산안을 개발하고 있다. 이는 영국이 기관통합형의 정부구조를 가지고 있어 의회가 시민을 대변하는 역할을 충실히 하려는데 기인한 것으로 보인다.

일본에서는 의원개인의 전문성을 확보하여 보다 적극적이고 활동적으로 집행부를 견제할 수 있는 역량 강화 등에 주력하고 있는데, 이를 위해 의원활동평가의 도입, 의원의 정책입안 활성화, 의원연수조례 시행, 전의원간담회 설치 등을 하고 있으며, 이에 대한 환경조성으로 공개적 논의를 통한 조례의 독자적 스타일 확립, 의회사무국에서 정책입안 지원, 자문기관의 활용과 의회의 IT화 등을 들 수 있다.

이와 같은 내용들이 서울시의회에 주는 시사점은 주민대변자로서 의회 자체의 역할강화와 의원의 정책입안 기능 및 정책참여 역량 증진이 중요하므로 의원의 필요 자료의 접근권을 확보하며, 예산분석 전문가를 양성하고, 의회의 IT화에 대한 고도화작업으로 시민의견을 실시간 피드백 받는 등의 조치들이 필요하다. 또한 의원간의 정보공유를 위해 공식적 간담회를 자주 갖고, 의원의 전문성을 강화해 주는 자문기관이나 보좌관제도를 확립하는 것이 중요하다. 이러한 시사점은 향후 예산편성과정에서 지방의회의 참여에 대한 정책대안을 형성하는 사례로 참고할 것이다.

#### 나. 시민과의 예산참여 연계에 대한 시사점

미국은 다양한 시민단체를 중심으로 예산감시운동이 일어나고 있다. 대개 시민단체는 전국적으로 지부들을 두고 있거나 각 지역의 납세자 단체들과의 협력으로 활동하고 있다. 이들은 비교적 정부의 의존도가 낮아 독립적으로 정부와 의회의 재정활동을 감시하고 있다.

미국 납세자 단체들의 활동은 의회에 대한 감시효과뿐 아니라 의회를 보조하고 의원으로 하여금 납세자를 보호할 의무를 가지도록 하고 있다. 또한 미국 지방정부에서 예산편성과 관련된 주요 활동으로 있는 예산편성 이전의 시민조사나 주민회의, 시민자문위원회는 집행부와 입법부가 타당성 있는 예산을 편성할 수 있도록 하는 중요한 제도로 활용되고 있다.

우리나라는 아직 예산편성단계에서 철저한 예산 분석이나 주민의견의 수렴절차가 미비하다는 점에서 미국의 이러한 시민단체의 활동과 이를 수렴하고자 하는 정부의 주요활동은 시사하는 바가 크다.

〈표 3-2〉 주요국의 시민 예산참여 활동 비교와 시사점

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

영국은 정보화시대에 발맞추어 사이버 상에서 주민의 의견수렴을 통해 정책결정과정을 거치고 있는 것이 특징인데, 이는 우리나라에서도 전자정부의 구축과 각종 포털서비스를 통한 온라인 정책제언게시판 구축 등으로 인한 전자민주주의를 구현하는 노력이 있음에도 의회와 시민을 연결하는 수단으로서는 아직까지 미약하다는 점에서 시사하는 바가 크다.

일본은 주민참여를 위한 확고한 법제도적 바탕 하에 자율적인 시민옴부즈맨이 활성화하여 예산감시운동을 진행하고 있다. 이렇게 자율적인 시민옴부즈맨이 활동할 수 있는 것은 주민참여를 할 수 있도록 하는 제도적 여건이 갖추어져 있어 주민자신의 권리를 주장할 수 있는 안정적 환경 때문이다. 그러므로 우리나라에서도 제도적 주민참여를 위한 근거를 마련해 주고, 이를 예산과정의 행정적 절차상 적극적으로 반영할 필요성이 있다.

## 제 4 장 서울시의회의 예산편성참여 실태 및 인식조사

앞서 주요국 지방의회의 예산통제 현황을 살펴보았는데, 이는 집행부를 견제하고 나아가 주민의 대변자로서 적극적인 참여를 하는 의회의 활동을 보여준 것이다. 이와 비교하여 우리나라의 지방의회는 어떤 활동을 하고 있는지를 살펴볼 필요가 있다.

서울시 재원배분현황을 비교검토하고 집행부의 주장인 서울특별시장이 지방정부를 인계 인수한 이후의 재원배분에 관한 현황을 시기별로는 2002년과 2003년도 이후로 구분하여 비교검토하고 분야별 사업별로 분석하기 위해 분야별 예산편성의 비율과 전체예산과의 비율을 비교분석하여, 문제점을 도출하여 그 중요성과 개선방안을 모색할 필요가 있다.

본 연구가 서울시의회의 참여 활성화에 있는바, 서울시의회를 사례로 하여 구체적인 예산편성참여현황 및 실태를 살펴보고 또한 이와 더불어 서울시의원과 공무원을 대상으로 의회의 예산편성참여 인식을 조사함으로써 향후 정책방향을 도출해본다.

### 1. 재원배분과 시의회의 참여

서울시의회가 서울시 정책에 관여하여 재원을 효율적으로 배분하는 것은 의회기능으로서 매우 중요한 것이며 연도별 증감현황을 분석하고 그 증가요인과 감소요인을 분석하여 상임위원별 활동을 통한 정책결정과 업무보고를 통한 의사결정과정에서 예산을 조정하고 통제하며 예산편성을 주도할 수 있는 것이다.

이와 같은 고도의 전문성을 확보하기 위해서는 위원회별 전문가집단의 지원과 정책보좌관의 지원이 절실하게 필요할 것이다. 따라서 정책보좌관제가 도입되더라도 엄격한 선임을 전제로 하며 체계적인 운영을 위한 준비와 노력을 경주하여야 할 것이며 단기적 성과나 효과가 미흡하다하더라도 결함을 최소화하고 보완하여 장기적으로 점진적으로 개선해 나아가야 할 것이다.

## 가. 정책결정을 통한 예산편성참여

재원의 배분은 예산편성의 기본 틀이라고 할 수 있다. 국가경영이나 지방자치단체의 경영을 위해서는 재원이 필요하며 재원은 국민 또는 지역사회구성원인 주민으로부터 나온다. 지방자치단체의 장인 서울특별시장은 다음년도 예산을 편성하기에 앞서 다음년도의 주요 시정방향과 정책을 결정하고 이를 성공적으로 추진하기 위해 예산을 편성한다.

지방자치법 제35조는 지방의회의 의결사항을 규정하고 있는데 주요정책에 관한 사항은 지방자치법 제35조 제1항 제1호 “조례의 제정이나 폐지” 제8호 “法令과 條例에 規定된 것을 제외한 豫算의 義務負擔이나 權利의 포기” 제9호 “請願의 受理와 처리” 제10호 “外國 地方自治團體와의 交流協力에 관한 사항” 제11호 “기타 法令에 의하여 그 權限에 속하는 사항”과 동조 제2항 “地方自治團體는 第1項의 사항 외에 條例가 정하는 바에 의하여 地方議會에서 議決되어야 할 사항을 따로 정할 수 있다.”하였으므로 이와 같은 근거에 의거 정책을 조정할 수 있으며, 필요할 경우 第35條의2 조항에 따라 서류제출을 요구할 수 있으며, 第36條에 의거 행정사무감사 및 조사권과 第37條에 의거 행정사무처리상황에 관해 지방자치단체의 장 또는 관계공무원은 지방의회나 그 위원회의 요구가 있는 때에는 출석·답변하여야 하므로 정책결정에 참여하여 자원배분의 조정을 기할 수 있는 것이다.

### 1) 자원배분과 예산편성

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

서울시는 행자부 예산편성준칙을 따름에 있어 국가정책상 필요한 한도 내에서 이를 반영하고 구체적인 정책은 서울시 실정에 적합하고 시민의 필요나 요구에 적절한 범위에서 이루어질 필요가 있다. 이에 따라 서울시의회는 시민의 대변자로서 자율적이고 독자적 스타일의 정책을 개발·형성하는데 주력할 필요가 있다. 따라서 의회는 정책결정을 통하여 서울특별시장의 예산편성에 적극 참여해야할 것이다. 참고로 지난 5년간의 서울특별시의 자원배분내용을 보면 <표 4-1>과 같다

<표 4-1> 서울특별시 분야별 자원배분현황

(단위 : 백만원)

분야별		2001	2002	2003	2004	2005
총 계	계	10,810,051	11,811,273	13,289,050	14,340,360	13,025,874
	증 감 액	913,675	1,001,222	1,477,777	1,051,310	-1,314,485
	비율(%)	8.4	8.5	11.1	7.3	△9.2
사회복지	계	1,106,405	1,328,540	1,357,325	1,475,237	1,616,168
	증 감 액	330,412	222,135	28,785	117,912	140,931
	비율(%)	29.8	16.7	2.1	7.9	9.6
주택 및 도시관리	계	967,957	693,666	1,086,621	1,005,346	1,065,161
	증 감 액	-189,495	-274,291	392,955	-81,275	59,815
	비율(%)	△19.4	△39.5	36.2	△8.1	5.9
도시안전관 리	계	821,522	844,716	1,087,486	1,130,349	935,770
	증 감 액	29,174	23,194	242,770	42,863	-194,580
	비율(%)	3.5	2.7	22.3	3.8	△17.2
도로교통	계	1,981,790	2,793,981	2,063,202	2,129,426	2,111,067
	증 감 액	-554,218	812,191	-730,779	66,224	-18,359
	비율(%)	△28.0	29.1	△35.4	3.1	△0.9
산업경제	계	206,414	174,807	174,310	177,496	270,841
	증 감 액	-4,345	-31,607	-497	3,186	93,345
	비율(%)	△2.1	△18.1	△0.3	1.8	52.6
환경보전	계	1,528,587	1,680,800	1,728,554	2,252,175	1,986,227
	증 감 액	38,831	152,213	47,754	523,621	-265,948
	비율(%)	2.5	9.1	2.8	23.2	△11.8



문화진흥	계	307,911	348,261	258,326	300,403	345,500
	증 감 액	43,621	40,350	-89,935	42,077	45,098
	비율(%)	14.2	11.6	△34.8	14.0	15.0
일반행정	계	356,868	342,075	310,529	331,504	376,023
	증 감 액	5,551	-14,793	-31,546	20,975	44,520
	비율(%)	1.6	△4.3	△10.2	6.3	13.4
타 기 관 등 지 원 등	계	3,157,394	3,363,940	5,104,852	5,431,587	4,203,916
	증 감 액	1,017,632	206,546	1,740,912	326,735	-1,227,671
	비율(%)	32.2	6.1	34.1	6.0	△22.6
일 예 비 비	계	375,204	240,487	117,845	106,837	115,201
	증 감 액	196,513	-134,717	-122,642	-11,008	8,364
	비율(%)	52.4	△56.0	△104.1	△10.3	7.8

\* 연말예산총액기준으로 서울시의회자료 재구성

\* △는 감소를 표시하며, 계산오차 ± 1은 단수처리로 인한 오차임

\*\* 2005년도예산안은 시장제출예산에 대한 예산승인금액임

예산편성과 관련되는 주요 기초 자료로서 예산의 불용액과 미집행 사유를 분석할 필요가 있는데 서울시 지방의회의 경우 결산시기와 예산의 심의결정시기가 4~5개월 이상 유리되어 있어 결산심사과정에서 다음해 예산편성자료로서 활용하기에는 무리가 있고 의원자신 또한 이를 활용하기에는 분석기능부족으로 결산과 예산심의를 연계시키는데 어려움이 있다.

예산편성은 정책실현을 위한 재정정책이다. 지방자치단체는 국가의 정책목표를 지방실정에 맞게 결정하고 그 실행예산을 편성하는 것이다. 국가가 정책의 균형적 추진을 위해 예산편성 지침이나 예산편성준칙을 제정하여 지방자치단체에 시달하는 것은 국가재정지원사업 또는 국가위임사무에 국한하고 지방자치단체의 세입세출예산까지 일반적으로 확대하여 법령으로 기속력을 확보하거나 지방자치단체를 통제하려 하는 중앙집권적 사고를 버리고 지방자치단체의 자율성을 육성·개선하는데 주력해야 할 것이다.

## 2) 재원배분과 불용

2001년 결산자료에 의거 집행잔액과 불용액현황을 살펴보면 일반회계세출은 예산현액 8조 6,821억 4백만원, 지출액 7조 8,478억 1천 1백만원으로 예산현액 대비 90.4%이며, 이월액은 5,049억 2천 8백만원으로 예산현액 대비 5.8%이고, 불용액은 3,293억 6천 5백만원으로 예산현액 대비 3.8%로 나타나 있다(<표 4-2> 참조).연례적인 불용액의 발생은 집행부의 예산 절감노력에서도 기인한 바가 있겠지만, 기본적으로 과다한 예산편성과 타당성 없는 사업계획으로 인한 계획변경 및 취소, 사정변경이나 주민과의 협의지연을 예상하지 못하는 등의 문제점에서 기인한다고 볼 수 있을 것이다.

**<표 4-2> 최근 4년간 서울시예산의 불용율 현황** (단위 : %)

구 분	2001	2002	2003	2004	평균비율
예산총계비율	5.0	6.5	5.2	6.2	5.73
일반회계의 불용액비율(%)	3.8	4.8	3.5	3.6	3.93
특별회계의 불용액비율(%)	8.0	9.4	8.8	12.3	9.63

※ 註 : 불용액비율은 당해연도 예산현액을 기준으로 산출하였으며 합계수치는 총액기준임

특별회계세출은 예산현액 3조 5,896억 1천 1백만원, 지출액 2조 9,932억 2천 7백만원으로, 예산현액대비 83.4% 사용하였으며, 이월액은 3,108억 7천 2백만원으로 예산현액대비 8.7%이고, 불용액은 2,855억 1천 2백만원으로 예산현액 대비 8.0% 규모로 나타났다.

일반회계 및 특별회계의 불용율은 5.0%로서 최근 5년간 평균불용율 5.7%보다 0.7%가 감소하였으나, 2000년도에 비해서는 0.1% 증가하였으나, 불용액 사유에서 집행사유 미발생액 2,213억 3천 1백만원, 예산집행잔액이 2,809억 5천 6백만원으로 불용액규모의 81.7%를 점하고 있다는 점과 지난 5년간 특별회계의 불용률이 일반회계의 불용율에 비해 2배 이상 높다는 점에 비추어 볼 때 전체예산 특히, 특별회계세출예산 추계에 문제가 있는 것으로 보인다.

<표 4-3> 2001년도 재원배분분야별 불용현황

(금액단위 : 백만원)

구분	예산현액	불용액	비율(%)	사 유 별				
				사업계획 변경취소	집행사유 미 발생	예산절감	예산집행 잔액	기타
합 계	12,271,715	614,877	5.0	24,828	221,331	14,978	280,956	72,784
일반회계	8,682,104	329,365	3.8	12,868	138,801	10,993	156,159	10,544
일반행정	332,193	22,025	6.6	1,875	6,363	2,051	11,475	261
사회개발	4,141,845	212,385	5.1	9,794	109,572	7,489	79,687	5,843
경제개발	2,459,244	78,786	3.2	824	17,745	1,403	57,184	1,630
민방위비	320,169	8,562	2.7	375	60	50	7,814	263
지원 및 기타경비	1,428,653	7,607	0.5	-	5,059	-	-	2,548
특별회계	3,589,611	285,512	8.0	11,960	82,530	3,985	124,797	62,240
도시철도 건설사업비	965,248	63,640	6.6	-	42,427	14	14,212	6,987
교통사업비	349,849	47,115	13.5	9,021	11,294	1,772	23,638	1,390
하수도사업비	290,728	26,749	9.2	964	2,142	15	19,952	3,679
월드컵주경기장 건설사업비	142,723	7,976	5.6	-	-	-	4,355	3,621
집단에너지 공급사업비	133,741	10,744	8.0	-	-	-	8,854	1,890
주택사업비	491,162	61,350	12.5	-	24,534	245	9,679	26,892
토지구획 정리사업비	145,061	15,458	10.7	-	1,345	-	2,315	11,798
의료보호기금	288,425	1	0.0	-	-	-	1	-
한강수질개선	4,067	656	16.1	-	257	-	399	-
공기업(수도)	778,607	51,823	6.7	1,975	531	1,939	41,392	5,986

<표 4-4> 2002년도 주요 불용사업 현황

(단위:백만원)

사 업 명	예산현액	집행액	불용액	불용 사유
한의약문화관 건립	3,000	0	3,000	사업계획변경
동작치매노인센터 건립	2,500	0	2,500	집행사유 미발생
소장작품 확보사업	1,000	0	1,000	사업계획 변경
문정고교 복합시설 건립	500	0	500	집행사유 미발생
중랑광역자원화시설 건설	5,893	0	5,893	사업계획 취소
동대문화물트릭 전용주차장 건설	3,578	0	3,578	사업계획 취소
한강교량 자전거도로 연결램프 설치	1,750	0	1,750	예산절감
공항로(강서구청 입구)교차로 개선	1,000	0	1,000	집행사유 미발생 등
배수지 소독제보충투입설비 설치	620	0	620	예산집행 잔액
추모공원(제2화장장)건립	37,439	742	36,697	집행사유 미발생
하수병합처리사업	6,780	462	6,318	보조금집행 잔액 등
재활용품사업장 융차지원	1,506	5	1,501	집행사유 미발생
남부순환로 ~ 부천시계간 도로개설	2,000	40	1,960	집행사유 미발생

<표4-4> 2002회계년도 세출예산결산결과 2002년도 주요 불용사업현황 내용과 같이 불용액이 8,930억 7천 3백만원(예산액대비 6.5%)에 달하고, 불용액 사유에서 집행사유 미발생액이 2,931억 5백만원, 예산집행 잔액이 3,231억 1천 2백만원으로 불용액의 69.0%나 된다.

<표 4-5> 2002년도 재원배분 분야별 불용현황

(단위 : 백만원)

구분	예산현액	불용액	비율(%)	사 유 별					
				사업계획 변경취소	집행사유 미 발생	예산절감	예산집행 잔액	보조금 집행잔액	예비비
합계	13,773,641	893,073	6.5	53,455	293,105	41,573	323,112	17,270	164,558
일반회계	8,825,083	426,579	4.8	23,493	87,515	18,986	164,710	14,433	117,442
특별회계	4,948,558	466,494	9.4	29,962	205,590	22,587	158,402	2,837	47,116
도시철도건설 사업비	1,690,308	56,533	3.3	-	13,896	4,779	27,520	-	10,338
교통사업비	424,642	54,662	12.9	6,734	6,210	4,848	28,400	480	7,990
광역교통 시설사업비	92,567	10,061	10.9	-	7,932	-	254	-	1,875
월드컵주경기 장건설사업비	90,320	38,781	42.9	-	31,268	-	7,100	-	413
주택사업비	584,094	129,802	22.2	19,467	88,699	2,485	9,936	2,225	6,990
도시개발 사업비	449,994	35,598	7.9	-	19,978	898	4,791	-	9,931
하수도사업비	359,508	28,557	7.9	814	1,043	4,478	21,753	132	337
집단에너지 공급사업비	148,993	36,986	24.8	-	34,185	-	1,159	-	1,642
의료급여금	265,500	98	0.0	-	-	-	98	-	-
한강수질개선	6,033	844	14.0	-	331	-	513	-	-
수도사업비	836,599	74,572	8.9	2,947	2,048	5,099	56,878	-	7,600

2003회계년도 일반회계세출은 예산현액 10조 5,913억 9천만원 중 지출액 9조 6,812억 4천 2백만원(예산현액 대비 91.4%)으로 이월액은 5,358억 8천 8백만원(예산현액 대비 5.1%)이고, 불용액은 3,742억 6천만원(예산현액 대비 3.5%)이다. 2003회계년도 특별회계세출은 예산현액 4조 7,324억 8천 3백만원 중 지출액 3조 9,374억 1백만원(예산현액 대비 83.2%)이며, 이월액은 3,770억 4천 3백만원(예산현액 대비 8.0%)이고, 불용액은 4,180억 3천 9백만원(예산현액 대비 8.8%)로 나타나있다.

<표 4-6> 2003년도 주요 불용사업 현황

(단위:백만원)

사업명	예산현액	집행액	불용액	불용 사유
시립노인치매요양병원 건립	2,018	0	2,018	사업계획변경취소 등
영등포장애인복지관 건립	847	0	847	집행사유 미발생
개발제한구역 우선 해제	500	0	500	집행사유 미발생
동부간선도로확장(월계1교~상계교)	440	0	440	집행사유 미발생
서초역~방배로간 도로개설	790	0	790	집행사유 미발생
율곡로~대광고교간 도로개설	1,120	0	1,120	사업계획 변경취소
난지도길~고양시(대덕동)간 도로개설	970	0	970	집행사유 미발생
대림간이팜프장 신설	2,900	0	2,900	사업계획 변경취소
월계1동 간이팜프장 신설	1,000	0	1,000	사업계획 변경취소
남부순환로(개봉역주변)연결도로 정비	1,166	0	1,166	사업계획 변경취소
천왕동~광명시계간 도로개설	1,078	0	1,078	집행사유 미발생 등
암사정수 고도정수처리	3,107	0	3,107	예산집행 잔액
추모공원 진입로 개설	900	0	900	예산집행 잔액
문서보존서 운영	1,772	121	1,651	집행사유 미발생 등
광진청소년수련관 건립	6,798	800	5,998	사업계획 변경취소
도시건축자료전시관 설치운영	1,465	34	1,431	사업계획변경취소 등
왕십리뉴타운 시범구역 도시개발사업	16,000	1,000	15,000	예산집행 잔액
길음뉴타운개발사업	5,000	1,133	3,867	집행사유 미발생
청계고가도로보수보강	2,527	136	2,434	집행사유 미발생 등

소방방재본부 청사 개보수	1,606	29	1,577	사업계획 변경취소
소방파출소 신설	2,389	33	2,356	집행사유 미발생 등
건설안전본부청사 신축공사	817	23	794	집행사유 미발생
성산배수 건설공사	5,406	294	5,112	예산집행 잔액
제2성산대교건설	5,134	230	4,904	사업계획 변경취소
경부고속도로주변 녹지보상	10,222	6,307	3,915	예산집행 잔액

2003회계년도 세출예산결산결과 불용액은 7,922억 9천 9백만원(예산현액 대비 5.2%)으로 전년도 대비 1.3%(1,007억 7천 4백만원) 줄어들었으나, 이러한 연례적 불용액 발생은 2001년도부터 시행된 성과주의예산제도의 취지에 비추어 볼 때, 예산편성단계부터 사업예측 및 분석방법과 집행과정에서 시행착오가 있다는 것을 의미하고 있다.

불용액은 예산운용상 발생될 수밖에 없는 것이고, 낭비되는 것도 아니어서 순 세계잉여금으로 다음년도 세입에 포함되어 차임금의 원리금상환 등에 사용될 수 있다는 순기능도 있지만, <표 4-6> 2003 주요 불용사업현황에서 볼 수 있듯이 예산의 과다편성, 타당성 없는 사업계획, 분쟁의 소지가 있는 사업 및 주민과의 협의지연, 사업의 비적기성 등으로 비효율적이었던 것은 재원배분에 문제가 있었다는 점을 드러낸 것으로 보인다.

2003년도 추경예산(안)제출시 왕십리뉴타운시범구역 도시개발사업(681억원중 521억원 감액) 경부고속도로변 녹지보상(148억원 중 46억원 감액)은 서울시에서 사업의 타당성 및 적기성에 문제가 있어 감액편성되어 제출되었음에서도 불구하고, 2003년도 결산결과 적지 않은 금액이 불용처리된 것은 당초부터 무리하게 사업을 추진했다고 볼 수밖에 없다.

불용액의 발생을 점진적으로 줄여나가기 위해서는 2003년도 결산결과에서 보듯이 사업계획변경 및 취소와 집행사유미발생 불용액(2,548억 3천 8백만원)이 전체 불용액의 32.2%를 차지한 사실을 거울삼아 사업계획수립단계부터 타당성과 적기성이 확보될 수 있도록 하여 배정된 예산이 효율적으로 시민생활여건 개선에 도움이 되도록 사용하기 위해 의회의 예산배분정책참여 기능이 요구된다.

<표 4-7> 2003년도 자원배분 분야별 불용현황

(단위 : 백만원)

구분	예산현액	불용액	비율(%)	사 유 별					
				사업계획 변경취소	집행사유 미 발생	예산절감	예산집행 잔액	보조금 집행잔액	예비비
합계	15,323,873	792,299	5.2	80,538	174,300	75,914	329,165	6,889	125,493
일반회계	10,591,390	374,260	3.5	54,307	51,614	22,617	158,982	4,999	81,741
특별회계	4,732,483	418,039	8.8	26,231	122,686	53,297	170,183	1,890	43,752
도시철도건설 사업비	1,213,076	42,805	3.5	83	37,363	-	233	-	5,126
교통사업비	553,813	49,423	8.9	1,084	720	2,137	37,425	1,457	6,600
광역교통 시설사업비	94,340	5,379	5.7	3,063	1,453	657	122	4	80
주택사업비	716,943	80,165	11.2	30	68,352	318	2,941	85	8,439
도시개발 사업비	551,086	41,246	7.5	6,182	5,813	-	28,483	-	768
하수도사업비	349,810	40,362	11.5	7,519	940	2,593	26,197	2	3,111
집단에너지 공급사업비	130,051	11,392	8.8	-	4,448	-	1,614	-	5,330
의료급여기금	284,022	1,808	0.6	-	-	-	1,466	342	-
한강수질개선	7,794	634	8.1	-	-	-	634	-	-
수도사업비	831,548	144,825	17.4	8,270	3,597	47,592	71,068	-	14,298

2004회계년도 일반회계세출 예산현액 11조 8,169억 3천 8백만원 중 지출액은 11조 22억 7천 3백만원(예산현액 대비 93.1%), 이월액은 3,855억 8천만원(예산현액 대비 3.3%)이고, 불용액은 4,290억 8천 5백만원(예산현액 대비 3.6%)이다. 2004년회계년도 특별회계세출은 예산현액 4조 9,512억 4천 7백만원 중 지출액은 4조 880억 1천 9백만원으로서 예산현액 대비 82.6%로, 이월액은 2,566억 8천 9백만원(예산현액 대비 5.2%)이고, 불용액은 6,065억 3천 9백만원(예산현액 대비 12.3%)이다.

일반회계 및 특별회계의 불용율은 6.2%로서 최근 5년간 평균불용율(5.6%)보다 0.6% 상승하였으며, 2003년도(5.2%)에 비해서는 1.0%상승하였는데 2004회계년도 세출예산결산결과 불



용액은 1조 356억 2천 4백만원으로 2003년도 불용액 7,922억 9천 9백만원 보다 2,433억 2천 5백만원이 증가하여, 예산증가율(9.4%)을 감안하더라도 불용액이 전년 대비 30.7%가 증가되었으며, 특히, 특별회계의 불용율(12.3%)이 일반회계의 불용율(3.6%)보다 3.4배나 높은 것을 감안할 때, 전체예산 특히, 특별회계의 예산편성에 문제가 있다고 사료되므로 불용액을 발생원인별로 분석하여 특단의 대책을 강구할 필요가 있다.

불용사업 중 균형발전촉진지구 시범사업추진(850억원), 민주공원조성(164억), 삼호가든 앞 교차로개선(33억원) 사업은 전체사업비의 70% 이상이 불용처리 된바, 예산편성시 예산이 과다책정된 것 이라고 볼 수 있으며, 2004년 불용사업의 사유별 분석에서 사업계획변경취소와 예산집행잔액이 2003년도에 비해 크게 증가한 것은, 예산편성단계부터 사업계획에 대한 충분한 분석과 검토가 선행되지 않았음은 물론, 예산심의과정에서 감액될 수 있는 사업비조정을 감안하여 소요예산을 과다편성 하는 경향에 기인하였다고 볼 수 있을 것이다.

**<표 4-8> 2003년도~2004년도 불용사유별 현황**

(단위 : 백만원)

구분	예산현액	불용액	비율(%)	사 유 별					
				사업계획 변경취소	집행사유 미 발생	예산절감	예산집행 잔 액	보조금 집행잔액	예비비
2003년도	16,768,185	1,035,624	6.2	170,531	146,170	114,437	484,318	9,895	110,273
2004년도	15,323,873	792,299	5.2	80,538	174,300	75,914	329,165	6,889	125,493

불용액의 발생을 최소화하기 위해서는 투자심리분석단계에서부터 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 예산편성과정에서 의회의 지원과 협의를 필요로 할 것이다.

<표 4-9 > 2003년도 주요 불용사업 현황

(단위:백만원)

부서명	사업명	예산현액	집행현황		불용액	불용율 (%)	예산집행 현황 및 사유
			집행액	이월액			
뉴타운사업 본부	균형발전촉진지구시범사업 추진	85,000	0	0	85,000	100	집행사유미발생
교 통 국	선월동 공동주차장입체화 사업	2,500	0	0	2,500	100	사업계획변경
비상기획관	방독면구입	2,400	0	0	2,400	100	사업계획변경
문 화 국	강동작은도서관건립	2,000	0	0	2,000	100	사업계획변경
건설기획국	은일정보고앞도로개설	1,200	0	0	1,200	100	사업보류
주 택 국	무수골주거환경개선사업	1,200	0	0	1,200	100	지구지정 불가로 사업시행불가
건설기획국	남부순환로 ~ 올림픽대로 간 도로개설	1,000	0	0	1,000	100	시기 미도래 보류
행 정 국	임대청사 확보 및 유지관리	700	0	0	700	100	집행사유미발생
문 화 국	구암서원 복원정비	536	0	0	536	100	사업계획변경
건설기획국	삼호기든 앞 교차로 개선	3,357	33	0	3,324	99	사업계획변경
교 통 국	구의동 공영주차장입체화 사업	2,000	43	0	1,957	98	집행사유미발생
교 통 국	화물자동차 콜 지원센터 건립	1,000	28	0	972	97	사업계획변경
푸른도시국	민주공원 조성	16,851	495	0	16,356	97	집행잔액
건설기획국	신양중~신자초간도로확장	700	0	26	674	96	사업계획변경
주 택 국	상계4-2지구주거환경개선 사업	690	72	0	618	90	집행사유미발생
건설기획국	교통사고 위험도로개선	1,021	118	0	903	88	집행잔액
건설기획국	도림고가차도 보수	764	100	0	664	87	집행잔액
건설기획국	서울역 고가도로보수보강	2,231	463	0	1,768	79	집행잔액
도시계획국	친환경 아파트지구 개발기본 계획수립	1,249	273	31	945	76	사업계획변경
교 통 국	민영주차장 건설자금지원	8,318	2,040	0	6,278	75	집행사유 미발생
건설기획국	중도위 재결등에 따른 추가 보상	2,000	517	0	1,483	74	집행잔액

주택국	반환금 및 기타	1,927	501	0	1,426	74	예산절감, 집행 사유 미발생
뉴타운사업 본부	뉴타운지구 개발 기본계획 수립지원	2,400	642	0	1,758	73	사업계획변경, 집행 잔액
건설기획국	마이5동 460주변 도로개설	751	212	0	539	72	집행잔액

정확한 현실예측을 바탕으로 사정변경으로 인한 불용액의 발생을 최대한 줄이고, 투자심사 분석단계에서부터 사업이 타당한지, 분쟁의 소지로 인한 문제가 없는지 철저히 검토해야 하며, 또한 예산을 주민에게 홍보하면서 동시에 의견수렴의 폭을 넓혀 주민의 반대나 협의지연으로 인한 사업지연을 줄여야 할 것으로 본다.

예산은 기회비용의 관점에서 평가하여야 하는 바, 이러한 불용액의 발생은 결국 다른 분야에서 효율적으로 사용되어야 할 재원을 사용하지 못하는 문제가 있으며, 결국 간접적인 시민부담의 증가로 이어지게 되는바, 불용액을 발생원인별로 분석하여 불용액의 규모를 줄이기 위한 특단의 대책이 필요하다고 말할 수 있을 것이다.

분야별 재원배분 비교분석자료는 서울시제출 예산승인요청서를 근거로 비교분석하였다. 의회가 심사승인한 후의 자료보다는 집행부의 의도를 보다 우선적으로 비교분석하고 전체 예산규모에 대한 배분비율로서 서울시 정책방향과 역점사업에 대한 시각을 탐색하고자 한 것이다. 따라서 분석자료가 연도폐쇄까지 가는 동안 추가경정예산이나 기관지원을 위한 이전지출, 전용 등으로 인하여 예산액이 변경된 것은 고려하지 않았음을 밝혀둔다.

최근 5년간 매년 반복적으로 특별회계의 불용율이 일반회계의 불용율에 비해 2배 가량 높다는 점에 비추어 볼 때 전체예산 특히, 특별회계 예산편성에 문제가 있다고 본다. 이러한 연례적인 불용액의 발생은 집행부의 예산절감노력에서도 기인하는 바가 있겠지만, 기본적으로 과도한 예산편성, 타당성 없는 사업 계획으로 인한 계획변경 및 취소, 사정변경이나 주민과의 협의지연을 예상하지 못하는 등의 문제점에서 기인한다고 볼 수 있다.

불용액의 발생을 최소화하기 위해서는 정확한 현실예측을 바탕으로 사정변경으로 인한 불용액의 발생을 최대한 줄이고, 투자심사사업이 타당한지, 분쟁의 소지로 인한 문제가 없는지, 사업의 적기성 검토 등이 선행되어야 하며, 또한 예산삭감에 대비하여 실소요예산을 미리부터 과다편성하는 경향은 지양되어야 한다고 판단된다. 특히, 사전에 예산을 주민에게 홍보하면서 동시에 의견수렴의 폭을 넓혀 주민의 반대나 협의지연으로 인한 사업지연을 줄이는 것이 성과주의예산제도의 취지를 살리는 것이 바람직할 것이다.

예산은 기회비용의 관점에서 평가하여야 하는 바, 이러한 불용액의 발생은 결국 다른 분야에서 효율적으로 사용되어야 할 재원을 사용하지 못하는 문제가 있으며, 결국 간접적인 시민부담의 증가로 이어지게 되는 바, 불용액을 발생원인별로 분석하여 불용액의 규모를 줄이기 위한 특단의 대책이 필요할 것이므로 서울특별시의 정책결정과정과 예산배분에 관한 정책결정에서 시의회의 참여와 역할이 필요하다는 것이다.

<표 4-10> 2004년도 자원배분 분야별 불용현황

(단위 : 백만원)

구분	예산현액	불용액	비율(%)	사 유 별					
				사업계획 변경취소	집행사유 미 발생	예산절감	예산집행잔액	보조금 집행잔액	예비비
합계	16,768,185	1,035,624	6.2	170,531	146,170	114,437	484,318	9,895	110,273
일반회계	11,816,938	429,085	3.6	66,732	28,459	56,432	204,710	4,323	68,429
특별회계	4,951,247	606,539	12.3	103,799	117,711	58,005	279,608	5,572	41,844
도시철도건설사업비	1,153,438	117,147	10.2	-	51	33	107,174	-	9,889
교통사업비	720,660	64,098	8.9	31,010	1,769	1,343	21,086	2,806	6,084
주택사업비	690,547	103,893	15.0	57,870	12,336	2,197	21,353	1,186	8,951
도시개발사업비	563,676	101,698	18.0	2,010	85,402	4,811	6,609	-	2,866
하수도사업비	397,658	33,129	8.3	724	-	8,632	21,795	-	1,978
집단에너지공급사업비	133,000	12,954	9.7	-	7	-	9,568	-	3,379
의료급여금	307,291	3,227	1.1	-	-	-	1,659	1,568	-
한강수질개선	9,948	746	7.5	-	-	-	673	-	73
광역교통시설	92,895	550	0.6	-	-	-	505	12	33
수도사업비	882,134	169,097	19.2	12,185	18,146	40,989	89,186	-	8,591

## 나. 분야별 정책결정과 자원배분

### 1) 사회복지정책과 자원배분

자원배분 부문별로 분석하여 보면 사회복지부문에서 2002년도 시민복지증진분야로 구분된 내용과 2003년도 이후 예산편성의 기초가 새로운 지방자치단체장 이후의 예산편성이 구조를 달리하고 있음을 알 수 있다.

분야별 내용을 보면 우선 연도별로 일관성이 결여된 부문별 구성을 엿볼 수 있다. 연도별 사회복지부문 예산배분은 2004년도 1조4,295억 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.

<표 4-11> 2002년도 사회복지분야 자원배분현황

분 야 별	사업 예산 규모(억원)	사업 예산 구성비(%)	총예산 대 구성비(%)
저소득시민의 기초 생활보장 확대	5,345	43.618	4.5
노인의 건강한 노후생활 지원	1,917	15.644	1.6
장묘문화개선 및 장묘시설 확충	566	4.619	0.5
장애인 평의 증진 및 사회활동 지원	1,025	8.365	0.9
여성 사회참여 지원 및 아동 건전육성 도모	1,196	9.760	1.0
보건. 의료서비스 기능 강화	757	6.178	0.6
기타 사업비 및 경상예산	1,448	11.817	1.2
합 계	12,254	100	10.4

예산배정의 분야별 배분내용을 살펴보면, 노인복지의 경우 2002년도 1,917억원 대비 2005년도 예산규모는 1,989억원인 바, 사회복지예산 증가액규모와 비교하면 2002년도 1,328억 5천

4백만원 대비 2005년도 1,616억 1천 7백만원이므로 사회복지부문예산은 21.65% 2,876억 2천 8백만원이 증가하였음에도 노인복지예산은 3.76% 7천 2백만원 증가에 그치고 있는 것을 알 수 있다.

저소득시민의 기초생활보장확대, 노인의 건강한 노후생활지원, 장묘문화개선 및 장묘시설 확충, 장애인편익증진 및 사회활동 지원, 여성사회참여지원 및 아동건강육성도모, 보건·의료서비스기능강화, 기타사업비 및 경상예산에 대해 아동복지와 여성복지부문은 자원배분의 비중이 강조되고 있음을 알 수 있다.

특정분야에 편중되고 있는 사회복지정책에 대한 의회의 역할과 기능을 강화하여 예산구조의 변화와 변경에 의회가 참여하였는지의 여부를 확인할 필요가 있을 것이며 분야별 정책목표에 대한 정책결정으로 서울시의 자원배분을 통제함으로써 예산편성에 있어서 시장의 자의적 예산편성을 근본적으로 통제하고 사실상 예산편성의 기틀을 의회가 결정할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

<표 4-12> 2003 사회복지분야 자원배분현황

분 야 별	사업 예산 규모(억원)	사업 예산 구성비(%)	총예산 대 구성비(%)
저소득 시민기초생활보장과 자활지원	6,631	46.4	5.0
치매노인보호시설확충 등 노인복지서비스체계개선	1,992	13.9	1.5
장애인 이동권보장 및 사회참여 기회확대	1,980	13.8	1.5
보육서비스 수증향상 및 아동복지 증진	1,839	12.9	1.4
소외여성 보호 및 여성의 사회참여 확대	301	2.1	0.2
보건. 의료서비스 기능강화	716	5.0	0.5
기타 사업비 및 경상예산	836	5.9	0.6
합 계	14,295	100	10.8

시의회는 예산편성기초단계인 매년 8월경부터 상임위원회별로 이듬해 서울시의 정책구조와 정책방향에 대한 업무계획보고와 자료를 요구하여 업무계획의 당위성과 합리성 및 시의

성에 대한 여론을 수렴하고 검토·심의함으로써 분야별 자원배분관리에 의한 시의회의 적극적인 예산편성참여효과를 극대화할 수 있을 것이다.

<표 4-13> 2005년도 사회복지분야 자원배분현황

분 야 별	사업 예산 규모(억원)	사업 예산 구성비(%)	총예산 대 구성비(%)
저소득시민 기초생활보장 및 자활지원 등	7,421	45.9	5.7
치매노인 보호시설확충 등 노인복지서비스체계강화	1,989	12.3	1.5
장애인 이동권확보 및 사회참여 기회확대	2,153	13.3	1.7
맞벌이 부부의 육아문제 해결	2,069	12.8	1.6
소외여성과 아동의 복지 증진 및 여성의 사회 참여 확대	724	4.5	0.6
보건, 의료서비스 기능 강화	1,005	6.2	0.8
기타 사업비 및 경상예산	801	5.0	0.6
합 계	16,162	100	12.4

## 2) 도시안전관리정책과 자원배분

도시안전관리분야에 대한 자원배분은 2002년도 8,577억 3천 8백만원 투자대비 2003년도 수해항구대책 조기완료(2006년 → 2004년)를 위한 예산과 재난대비능력향상을 위한 도시안전망구축 등 도시안전관리부문에 1조 26억 9천 4백만원으로서 2002년 대비 18.7% 1,579억 7천 8백만원이 증가하였고, 2004년도는 상습침수피해해소를 위한 수해항구대책과 한강교량 등 도로시설물안전관리 및 종합방재기능강화 등 재해예방을 위한 예산 1조 946억 9천만원을 편성하여 2003년 대비 0.7% 72억 4백만원이 증가하였고, 2005년도에는 도시방재시스템 보강 등 재난관리능력향상과 도로구조물 등 시설물 안전관리강화사업에 9,357억 7천만 원을 편성하여 수해항구대책사업이 마무리됨에 따라 2004년도 대비 17.2% △1,945억 8천만원을 감액편성 하였다고 예산서는 설명하고 있다.

〈표 4-14〉 2002년도 도시안전관리분야 자원배분현황

분 야 별	사업 예산 규모(억원)	사업 예산 구성비(%)	총예산 대 구성비(%)
시민안전을 지키는 도시관리체계 구축	2,890	33.7	2.4
재해 없는 안전한 도시 형성	1,085	12.7	0.9
시민이 안심 할 수 있는 도시 안전망 구축	1,226	14.3	1.0
살아 숨쉬는 하천환경 조성	332	3.9	0.3
기타 사업비 및 경상예산	3,044	35.5	2.6
합 계	8,577	100	7.3

시의회는 전년도 예산 편성의 구분과 예산액의 조정과 재편을 단위사업으로 분석하기 보다는 분야별로 분석하기 위한 정책결정과정에서 적극적으로 참여해야할 것이다.

〈표 4-15〉 2003년도 도시안전관리분야 자원배분현황

분 야 별	사업 예산 규모(억원)	사업 예산 구성비(%)	총예산 대 구성비(%)
소방 및 민방위 역량 제고	928	9.3	0.7
재해 없는 안전한 도시관리	2,218	22.1	1.7
도시시설물 안전관리체계 확립	3,359	33.5	2.5
자연형 하천 복원	444	4.4	0.3
기타 사업비 및 경상예산	3,078	30.7	2.3
합 계	10,027	100	7.5

〈표4-14〉 2002년도 도시안전관리 예산배분현황에서 시민안전을 지키는 도시관리체계 구축예산 2,890억원은 〈표4-15〉 2003년도 재해 없는 안전한 도시관리에산으로 편입된 듯하



나 2002년도 예산 1,085억원 대비 104.1% 1,131억원이 증가하였고, 소방 및 민방위 역량제고 928억원, 도시시설물 안전관리체계 확립예산으로 3,359억원을 편성하였다. <표4-16> 2004년도 도시안전관리 예산배분현황에서 수해항구복구 및 예방대책분야는 42,793억원에서 <표4-17> 2005년도 도시안전관리분야 자원배분현황 수해·설해예방체계구축 1,178억원으로 감소한 것은 수해항구대책이 끝났기 때문이라고 예산서에서 설명하고 있어, <표4-16> 2004년도 도시시설물안전관리예산 3,408억원이 <표4-17> 2005년도 도시시설물안전관리 강화예산이 2,824억원으로 감소하였음을 알 수 있다.

**<표 4-16> 2004년도 도시안전관리분야 자원배분현황**

분 야 별	사업 예산 규모(억원)	사업 예산 구성비(%)	총예산 대 구성비(%)
소방 및 민방위 역량 제고	2,793	26.7	1.9
도시시설물 안전관리	3,408	32.5	2.4
도시재난위기관리 능력제고	399	3.8	0.3
자연형 하천복원	444	4.2	0.3
기타사업비 및 경상예산	3,433	32.8	2.4
합 계	10,477	100	7.3

**<표 4-17> 2005년도 도시안전관리분야 자원배분현황**

분 야 별	사업 예산 규모(억원)	사업 예산 구성비(%)	총예산 대 구성비(%)
수해·설해 예방체계구축	1,178	12.6	0.9
도시시설물 안전관리 강화	2,824	30.2	2.2
도시재난 위기관리능력 제고	905	9.7	0.7
기타사업비 및 경상예산	4,451	47.5	3.4
합 계	9,358	100	7.2

예산편성의 변화가 심한 예산분야 또는 그 담당부서에 대해서 시의회는 이미 예산편성 기초단계인 8월경부터 상임위원회별로 서울시의 정책기조와 정책방향에 대한 업무계획과 자료를 요구하여 여론을 수렴하고 검토·심의함으로써 도시안전관리분야 자원배분관리에 의한 시의회의 적극적인 예산편성참여효과를 확보해야할 것이다. 이와 같이 정책기조를 변경하고 정책방향을 선회하거나 수정할 경우 자원배분은 정책 그 자체가 될 수 있기 때문에 시의회는 그 정책에 대한 의사결정을 할 필요가 있는 것이다.

### 3) 환경관리정책과 자원배분

환경보전분야 자원배분은 깨끗하고 쾌적한 푸른 도시를 만들기 위한 환경보전사업에 1조 7,094억 8천 6백만원이 투자되었는데 2003년도예산은 2002년 대비 1.7% 286억 8천 6백만원이 증액되었으며, 2004년도에는 환경관리분야사업에 2조 900억 7백만원을 투자함으로써 2003년도 대비 20.9% 3,614억 5천 3백만원이 증가되었다.

<표 4-18> 2002년도 환경관리분야 자원배분현황

분 야 별	사업 예산 규모(억원)	사업 예산 구성비(%)	총예산 대 구성비(%)
맑은 공기 보전을 위한 대기질 개선	1,634	10.5	1.4
안심하고 마실 수 있는 깨끗한 수도물 공급	5,047	32.6	4.3
녹색서울만들기 사업	1,868	12.0	1.6
새서울 우리 한강사업	184	1.2	0.2
쓰레기 감량과 자원재활용 확대	758	4.9	0.6
하수처리능력 향상 및 하수도 성능 개선	1,573	10.1	1.3
화장실 시설확충 및 이용문화수준 향상	64	0.4	0.1
기타 사업비 및 경상예산	4,376	28.2	3.7
합 계	15,504	100	13.1

이는 청계천 복원 사업과 서울 숲 조성사업비 투자 증가에 따른 것이다. 그러나 2005년도에는 환경관리분야에 1조 9,862억 2천 7백만원을 투자하고 있는데, 2004년 대비 △11.8% △2,659억 4천 8백만원을 감액하고 있다.. 이는 청계천복원사업과 서울숲조성사업이 마무리됨에 따라 감소된 것으로 예산서는 설명하고 있다.

<표4-18> 2002년도 환경관리분야 자원배분현황과 <표4-19> 2003년도 환경관리분야 자원배분현황을 비교하면 2002년도 예산은 맑은 공기 보전을 위한 대기질 개선 1,634억원, 안심하고 마실 수 있는 깨끗한 수돗물공급 5,047억원, 녹색서울만들기사업 1,868억원, 새서울우리 한강사업 184억원, 쓰레기감량과 자원재활용확대 758억원, 하수처리능력향상 및 하수도 성능개선 1,573억원, 화장실시설확충 및 이용문화수준향상 64억원, 기타사업비 및 경상예산 4,376억원으로 편성되어 있다.

**<표 4-19> 2003년도 환경관리분야 자원배분현황**

분 야 별	사업 예산 규모(억원)	사업 예산 구성비(%)	총예산 대 구성비(%)
청계천복원사업의 성공적 추진	1,072	6.3	0.8
맑고 깨끗한 공기보전을 위한 대기질 개선 추진	1,585	9.3	1.2
생활권 녹지 100만평 늘리기	1,947	11.4	1.5
시민이 즐겨 찾는 한강가꾸기	301	1.8	0.2
쓰레기 감량과 자원재활용 확대	790	4.7	0.6
믿고 마실 수 있는 깨끗한 수돗물 공급	4,939	28.9	3.7
하수처리능력 향상 및 하수도 성능개선	1,449	8.5	1.1
깨끗한 물관리 등 환경 보전사업	127	0.7	0.1
기타 사업비 및 경상예산	4,885	28.6	3.7
합 계	17,095	100	12.9

2003년도 예산은 청계천복원사업 1,072억원을 확보하기 위한 단위사업의 축소가 불가피한 까닭에 맑고 깨끗한 공기보전을 위한 대기질개선사업은 1,634억원에서 1,585억원으로, 믿고

마실 수 있는 깨끗한 수돗물공급사업은 5,047억원에서 4,939억원으로, 하수처리능력 향상 및 하수도성능개선사업은 1,573억원에서 1,449억원으로 감소하고 있다. 결국 청계천복원사업을 위한 예산배분의 편향적 편성으로 공기와 수돗물의 하수처리시설 개선에 필요한 예산을 희생하게된 것이다.

<표 4-19>는 2003년도 환경관리분야 배분현황은 청계천복원사업 추진1,072억원, 맑고 깨끗한 공기보전을 위한 대기질개선추진 1,585억원, 생활권녹지 100만평 늘리기 1,947억원, 시민이 즐겨 찾는 한강가꾸기 301억원, 쓰레기감량과 자원재활용확대 790억원, 믿고 마실 수 있는 깨끗한 수돗물공급 4,939억원, 하수처리능력향상 및 하수도성능개선 1,449억원, 깨끗한 물관리 등 환경보전사업 127억원, 기타사업비 및 경상예산 4,885억원으로 편성되었다.

**<표 4-20> 2004년도 환경관리분야 재원배분현황**

분 야 별	사업 예산 규모(억원)	사업 예산 구성비(%)	총예산 대 구성비(%)
원활하고 체계적인 청계천 복원	1,787	8.6	1.2
생활권녹지 100만 늘리기 (서울숲 조성 1,041억원, 미집행공원용지보상 532억원, 공원·녹지조성1,517억원)	4,090	19.6	2.9
시민이 즐겨 찾는 한강 가꾸기	383	1.8	0.3
맑고 깨끗한 공기 만들기	1,293	6.2	0.9
자원이 순환되는 깨끗한 도시 구현	1,010	4.8	0.7
믿고 마실 수 있는 수돗물 공급	5,320	25.5	3.7
친환경적인 도시 하수도 형성	1,884	9.0	1.3
깨끗하고 안전한 물 관리	129	0.6	0.1
지속가능한 환경관리체제 구축	45	0.2	0.03
기타 사업비 및 경상예산	4,959	23.7	3.5
합 계	20,900	100	14.6

<표 4-20>과 같이 2004년도 환경관리분야 재원배분 현황을 살펴보면 원활하고 체계적인 청계천복원 1,787억원, 생활권녹지 100만평 늘리기 (서울숲조성 1,041억원, 미집행 공원용지

보상 532억원, 공원 및 녹지조성 등 1,517억원) 4,090억원, 시민이 즐겨 찾는 한강가꾸기 383억원, 맑고 깨끗한 공기만들기 1,293억원, 자원이 순환되는 깨끗한 도시구현 1,010억원, 믿고 마실 수 있는 수돗물공급 5,320억원, 친환경적인 도시하수도형성 1,884억원, 깨끗하고 안전한 물관리 129억원, 지속가능한 환경관리체제구축 45억원, 기타사업비 및 경상예산 4,959억원을 배분하고 있다. 이와 같은 현상은 2004년도 환경관리분야 사업에 2조 900억 7백만원을 투자함으로써 2003년도 대비 20.9% 3,614억 5천 3백만원이 증가되었는데 이는 청계천복원사업과 서울숲조성사업비 투자증가에 따른 것이다. 맑고 깨끗한 공기보전을 위한 대기질개선 추진사업비는 1,585억원에서 1,293억원으로 감소하였다. 기존사업은 통합되어 새로운 사업으로 구분되는 변화를 가져오고 있다. 이와 같은 현상은 정책이 예산의 배분에 미치는 결과를 설명하고 있는 것이며 시장의 정책결정에 대한 의회의 정책결정참여가 예산편성에 대한 통제와 직접적 관여를 나타내고 있다할 것이다.

**<표 4-21> 2005년도 환경관리분야 재원배분현황**

분 야 별	사업 예산 규모(억원)	사업 예산 구성비(%)	총예산 대 구성비(%)
생활권 녹지 100만평 늘리기	2,457	12.4	1.9
시민이 즐겨 찾는 한강 가꾸기	475	2.4	0.4
맑고 깨끗한 공기 만들기	2,340	11.8	1.8
깨끗한 물관리 등 환경보전사업	166	0.8	0.1
믿고 마실 수 있는 수돗물 공급	5,690	28.6	4.4
청계천복원사업의 마무리	863	4.3	0.7
쓰레기 감량과 자원재활용 확대	651	3.3	0.5
하수처리능력 향상 및 하수도 성능개선	2,773	14.0	2.1
기타 사업비 및 경상예산	4,447	22.4	3.4
합 계	19,862	100	15.2

<표 4-21> 2005년도 환경관리분야 재원배분현황은 원활하고 체계적인 환경정책을 수행하기 위하여 생활권녹지 100만평 늘리기 2,457억원, 시민이 즐겨 찾는 한강 가꾸기 475억원,

맑고 깨끗한 공기만들기 2,340억원, 깨끗한 물관리 등 환경보전사업 166억원, 민고 마실 수 있는 수도물공급 5,690억원, 청계천복원사업의 마무리 863억원, 쓰레기감량과 자원재활용 확대 651억원, 하수처리능력향상 및 하수도성능개선 2,773억원, 기타사업비 및 경상예산 4,447억원 등 재원을 배분하였다.

녹지 100만평 늘리기사업 중 토지보상에 관한 문제는 토지가격이 가파르게 상승하고 있는 점을 감안한다면 보상업무를 조속하게 마무리하기 위한 정책결정이 필요할 것이며, 맑고 깨끗한 공기만들기 사업정책도 근본적인 환경대책을 마련하는 정책이 필요할 것이다.

#### 4) 도로·교통분야 정책과 자원배분

대중교통 서비스의 획기적 개선과 교통기반시설 확충 등 교통난 해소를 위한 예산으로 2조 1,302억 6천 5백만원을 투자한 2002년도 도로·교통 분야 자원배분은 2001년 대비 7.5%증가 1,484억 7천 5백만원이 증가하였고, 2003년도는 대중교통 서비스의 획기적 개선과 교통기반시설 확충 등 빠르고 편리한 대중교통 구현을 위해 1조 9,737억 9천 2백만원이 투자되었다.

<표 4-22> 2002년도 도로·교통분야 자원배분 현황

분 야 별	사업 예산 규모(억원)	사업 예산 구성비(%)	총예산 대 구성비(%)
대중교통 서비스의 획기적 개선	1,631	7.7	1.4
과학적이고 현장 중심의 교통운영체계 구축	1,596	7.5	1.4
교통기반시설 확충 및 운영개선	498	2.3	0.4
효율적인 도로망 구축	3,831	18.0	3.2
지하철망 확충과 기능 보장	6,738	31.6	5.7
광역교통시설 확충	902	4.2	0.8
기타 교통사업(법정경비 전출 등)	6,107	28.7	5.2
합 계	21,303	100	18.0

<표 4-22> 2002년도 도로·교통분야 재원배분은 대중교통서비스의 획기적 개선1,631억원, 과학적이고 현장중심의 교통운영체계구축 1,596억원, 교통기반시설확충 및 운영개선 498억원, 효율적인 도로망구축 3,831억원, 지하철망확충과 기능보강 6,738억원, 광역교통시설확충 902억원, 기타교통사업비(법정경비 전출 등) 6,107억원을 편성하였다.

<표 4-23> 2003년도 도로·교통분야 재원배분현황과 2002년도 예산을 비교해 보면 2003년도예산이 2002년 대비 △29.4% △8,201억 8천 9백만원 감소한 것은 2002년 추경예산에 반영한 지하철건설 OECF자금의 차환을 위한 예산이 빠지고, 광역교통사업에 대한 국고보조금이 대폭 축소되었기 때문이다.

<표 4-23> 2003년도 도로·교통분야 재원배분 현황

분 야 별	사업 예산 규모(억원)	사업 예산 구성비(%)	총예산 대 구성비(%)
대중교통체계 개편 및 서비스 개선	1,497	7.6	1.1
도심 교통소통 개선 및 교통관리시스템 운영	644	3.3	0.5
교통기반시설 확충 및 운영개선	3,678	18.6	2.8
효율적인 도로망 구축	3,860	19.6	2.9
기타 교통사업(법정경비 전출 등)	10,059	51.0	7.6
합 계	19,738	100	14.9

<표 4-24> 2004년도 도로·교통 분야 재원배분 현황을 보면 대중교통체계개편과 서비스 개선 2,405억원, 도시철도망확충 및 기능보강 3,411억원, 도로망구축 3,591억원, 교통시설확충 및 운영개선 787억원, 주차장시설 확충 979억원, 기타교통사업(법정경비전출 등) 9,333억원을 배분하였다. 서울특별시는 2004년도 도로·교통분야 재원배분 주요정책으로 버스체계 개편과 운영시스템개선, 도시철도확충 및 도시고속도로 건설을 통한 교통시반시설 확충으로 빠르고 편리한 대중교통구현을 위해 2조 506억 8천 3백만원을 투자하였는데 2003년 대비 △0.6%, 125억 1천 9백만원이 감소된 것으로서, 감소의 주요요인은 2004년도 양천, 중랑권역 공영차고지 조성사업이 마무리됨에 따라 2003년 대비 사업비가 크게 감소하였기 때문으로 나타나 있다.

〈표 4-24〉 2004년도 도로·교통분야 재원배분 현황

분 야 별	사업 예산 규모(억원)	사업 예산 구성비(%)	총예산 대 구성비(%)
대중교통체계 개편과 서비스 개선	2,405	11.7	1.7
도시철도망 확충 및 기능보강	3,411	16.6	2.4
도로망 구축	3,591	17.5	2.5
교통시설 확충 및 운영개선	787	3.8	0.5
주차장시설 확충	979	4.8	0.7
기타 교통사업(법정경비 진출 등)	9,333	45.5	6.5
합 계	20,506	100	14.3

〈표 4-25〉 2005년도 도로·교통 분야 재원배분 현황 및 2005년도 사업비는 대중교통 체계개편 정착, 도시철도망 확충 및 도시 고속도로 건설을 통한 교통기반시설 확충으로 빠르고 편리한 사람 중심의 교통체계 구현을 위해 2조 1,110억 6천 7백만원이 배분되었는바 2004년대비 △0.9%, △183억 5천 9백만 원이 감소된 것으로서 지하철 전동차 내장재교체지원 및 공사 출자금의 감소하였기 때문이다. 도로·교통분야 재원배분에서 나타난 형태는 법정경비 지출에 대한 의회의 정책결정이 필요한 것을 나타내고 있다.

지하철 건설비의 과다한 서울시부담이나 법정경비의 진출은 과중한 지방자치단체 부담의 행태를 보여주고 있다. 의회는 고착화된 서울시의 부담에 대해 중앙정부와 함께 대책을 강구하고 집행부의 기능을 보완하는 기능으로서 지방정책에 대한 적극적인 참여와 예산정책참여가 필요하다는 당위성이 있는 것이다.



<표 4-25> 2005년도 도로·교통분야 자원배분현황

분 야 별	사업 예산 규모(억원)	사업 예산 구성비(%)	총예산 대 구성비(%)
대중교통의 신속성 확보 및 서비스 개선	2,178	10.3	1.7
도시 철도망 확충 및 지하철 시설개선	5,011	23.7	3.8
효율적인 도로망 구축	3,011	14.3	2.3
교통소통 원활화 및 교통안전 제고	1,084	5.1	0.8
주택가 주차난 해소	778	3.7	0.6
기타 교통사업(법정경비 전출 등)	9,049	42.9	6.9
합 계	21,111	100	16.2

### 5) 산업경쟁력 제고정책과 자원배분

2002년도 산업경쟁력 제고를 위한 서울시 예산은 총1,612억 5천 3백만원이 편성되어 2001년대비 △21.9% △451억 7천 1백만원이 감소되었다. 감소의 주된 요인은 공공근로사업 축소 및 서남권농수산물도매시장 건설 사업에 따른 차입을 중단하였기 때문이다.

<표 4-26> 2002년도 산업경쟁력제고분야 자원배분 현황 정책별 자원배분 내용을 보면 지역경제 활성화를 위한 산업지원 강화 376억원, 서울형 신산업육성지원 133억원, 고용안정 및 산업인력개발 697억원, 유용산업경쟁력 증대 및 시민생활기반 안정화 223억원, 기타(국고보조사업 및 경상예산) 183억원 등이다.

2003년도 산업경제부문 예산은 경제활성화로 활기찬 서울만들기를 뒷받침하기 위한 예산으로 총 1,708억 9천 2백만원이 배분되었는데, 2002년 대비 △2.2% △39억 1천 5백만원이 감소되었으며 감소의 주된 요인은 공공근로사업의 대폭축소 및 서남권 농수산물도매시장 완공에 따라 투자비가 감소하였기 때문이다.

〈표 4-26〉 2002년도 산업경쟁력제고분야 자원배분현황

분 야 별	사업 예산 규모(억원)	사업 예산 구성비(%)	총예산 대 구성비(%)
지역경제 활성화를 위한 산업지원 강화	376	23.3	0.3
서울형 신산업 육성지원	133	8.3	0.1
고용안정 및 산업 인력 개발	697	43.2	0.6
유통산업경쟁력 증대 및 시민생활기반 안정화	223	13.8	0.2
기타(국고보조사업 및 경상예산)	183	11.4	0.2
합 계	1,612	100	1.4

〈표 4-27〉 2003년도 산업경쟁력제고분야 자원배분 현황과 같이 2003년도 예산은 재래 시장환경개선 177억원, 동북아비즈니스의 중심도시육성 170억원, 지역경제 활성화를 위한 산업지원강화 574억원, 고용안정 및 산업인력개발 405억원, 유통산업경쟁력 증대 및 시민 생활기반 안정화 205억원, 기타(국고보조사업 및 경상예산) 178억원으로 편성되었는데, 공공근로사업의 대폭축소에 대한 의회차원의 정책검토가 필요한 사항이었을 것이다.

〈표 4-27〉 2003년도 산업경쟁력제고분야 자원배분현황

분 야 별	사업 예산 규모(억원)	사업 예산 구성비(%)	총예산 대 구성비(%)
재래시장 환경개선	177	10.4	0.1
동북아 비즈니스의 중심도시 육성	170	9.9	0.1
지역경제 활성화를 위한 산업지원 강화	574	33.6	0.4
고용안정 및 산업인력 개발	405	23.7	0.3
유통산업 경쟁력 증대 및 시민 생활기반 안정화	205	12.0	0.2
기타(국고보조사업 및 경상예산)	178	10.4	0.1
합 계	1,709	100	1.3

2004년도 예산은 역시 경제활성화로 활기찬 서울만들기를 뒷받침하기 위한 예산으로 1,782억 2천 9백만원이 투자되는 바, 2003년대비 2.2% 39억 1천 5백만원이 증가하였다. 주요 증가요인은 청년실업해소를 위한 사업비확보 및 서울형 신산업육성을 위한 애니메이션 전용 극장건립비 반영 등 때문이었다.

**<표 4-28> 2004년도 산업경쟁력제고분야 자원배분현황**

분 야 별	사업 예산 규모(억원)	사업 예산 구성비(%)	총예산 대 구성비(%)
동북아 비즈니스의 중심 도시로 육성	161	9.0	0.1
미래 지향적이고 경쟁력 있는 산업기반 구축	57	3.2	0.04
기업하기 편리한 도시 환경 조성	565	31.7	0.4
청년실업해소 및 공공근로	554	31.1	0.4
재래시장 현대화	178	10.0	0.1
기타(국고보조사업 및 경상예산)	267	15.0	0.2
합 계	1,782	100	1.2

<표 4-28> 2004년도 산업경쟁력제고분야 자원배분 현황을 보면 주요정책별 자원현황을 알 수 있다. 동북아비즈니스의 중심도시로 육성 161억원, 미래지향적이고 경쟁력 있는 산업기반 축 57억원, 기업하기 편리한 도시환경조성 565억운, 청년실업해소 및 공공근로 554억원, 재래시장현대화 178억원, 기타(국고보조사업 및 경상예산) 267억원 등이다.

2003년도 청계천복원사업으로 감소되었던 청년실업해소를 위한 사업비는 영세서민을 위한 사업비임을 감안하여 자원배분 축소조정에 대한 심도 있는 검토가 필요할 것이며, 신산업육성을 위한 애니메이션전용극장 건립비 등은 문화사설이나 전문분야별 시설들이 지역적으로 편중되지 않고 지역사회별로 균형 있게 배치되도록 해야 할 것이다.

2005년도 산업경제부문 재정배분은 어려운 경제여건을 감안하여 일자리확충 등 경제살리기를 뒷받침하기 위한 예산 2,708억 4천 1백만원이 투자되었는데, 2004년 대비 52.6% 933억 4천 5백만원이 증가되었다. 주요증가요인은 청년실업 해소를 위한 사업비확보 및 동북아비즈니스 중심도시로 육성을 위한 사업비반영 등이었다.

산업경제부문에 대한 자원배분 중 경제활성화를 위한 실업해소와 공공근로에 대한 예산 배분결정과정에서 미래지향적이고 경쟁력 있는 산업기반을 구축하는 등 기업하기 편리한 도시환경을 조성하는 것도 중요하나 청년실업해소 및 공공근로예산의 감소에 대한 타당성과 효과성, 형평성에 대한 정책검토가 반드시 이루어져야 할 것이며 재래시장현대화 등 내실 있는 정책결정을 통한 예산편성이 이루어질 수 있도록 시의회의 참여방안이 필요할 것이다.

<표 4-29> 2005년도 산업경쟁력제고분야 자원배분현황

분 야 별	사업 예산 규모(억원)	사업 예산 구성비(%)	총예산 대 구성비(%)
동북아 비즈니스의 중심 도시로 육성	150	5.5	0.1
유통산업 경쟁력증대 및 시민생활기반 안정화	112	4.1	0.1
기업하기 좋은 환경조성으로 지역경제 활성화	1,391	51.4	1.1
청년실업대책 및 산업인력개발	695	25.7	0.5
재래시장 환경개선	161	5.9	0.1
기타(국고보조사업 및 경상예산)	199	7.4	0.2
합 계	2,708	100	2.1

## 6) 주택·도시개발정책과 자원배분

2002년도는 국제수준에 맞는 아름다운 도시환경을 조성하고, 저소득층의 주거 안정지원과 도시계획기본틀 완성에 7,379억 6천 6백만원이 배분되었다. 2001년 대비 △23.8% △2,299억 9천만원이 감소된 것으로 나타나고 있는데 감소된 주요요인은 재개발세입자 임대주택매입 감소와 택지개발사업이 축소되었기 때문이다.

2002년도 예산은 국제적 기준에 부합하는 도시환경조성 204억원, 21세기 국제도시에 걸 맞는 도시관리 77억원, 저소득층주거확대 및 생활환경개선 3,131억원, 적정한 택지개발공급 및 도시기반시설공급 1,803억원, 기타사업비 및 경상예산 2,165억원이 책정된 반면 2003년도 예산은 정책기조를 변경하여 지역간 균형발전도모 1,010억원, 도시환경 정비 1,822억원, 주거환경개선 3,919억원, 기타사업비 및 경상예산 3,708억원을 배분하였다.

<표 4-30> 2002년도 주택·도시개발분야 자원배분현황

분 야 별	사업 예산 규모(억원)	사업 예산 구성비(%)	총예산 대 구성비(%)
국제적 기준에 부합하는 도시 환경 조성	204	2.8	0.2
21세기 국제도시에 걸 맞는 도시관리	77	1.0	0.1
저소득층 주거 확대 및 생활환경 개선	3,131	42.4	2.7
적정한 택지개발 공급 및 도시기반시설 공급	1,803	24.4	1.5
기타 사업비 및 경상예산	2,165	29.3	1.8
합 계	7,380	100	6.2

2003년도 주택 및 도시관리부문 자원배분은 도시환경정비와 저소득층주거복지 수준향상 사업에 1조 459억 1천 1백만원을 배분하고 있는데, 상암택지개발사업이 마무리됨에 따라 2002년 대비 △3.7%, △407억 1천만원이 감소되었다.

<표 4-31> 2003년도 주택·도시개발분야 자원배분현황

분 야 별	사업 예산 규모(억원)	사업 예산 구성비(%)	총예산 대 구성비(%)
지역간 균형발전 도모	1,010	9.7	0.8
도시환경 정비	1,822	17.4	1.4
주거환경 개선	3,919	37.5	2.9
기타 사업비 및 경상예산	3,708	35.4	2.8
합 계	10,459	100	7.9

2005년도 주택 및 도시관리부문 재정배분은 서울의 강남·강북지역 격차를 완화하기 위한 지역균형발전추진, 도시환경개선을 통한 살기 좋은 도시공간조성과 저소득주민 주거환경 수준향상사업에 1조 651억 6천 1백만원이 투자됨으로써 2004년대비 5.9% 598억 1천 5백만원이 증액 편성되었다.

〈표 4-32〉 2005년도 주택·도시개발분야 자원배분현황

분 야 별	사업 예산 규모(억원)	사업 예산 구성비(%)	총예산 대 구성비(%)
지역간 균형발전 도모	1,305	12.3	1.0
편리하고 살기 좋은 도시 공간조성	729	6.8	0.6
저소득층 주거환경수준 향상	3,182	29.9	2.4
기타 사업비 및 경상예산	5,436	51.0	4.2
합 계	10,652	100	8.2

주택 및 도시관리부문 재정배분에서 나타난 형태는 소규모 기타사업의 증가에 대한 문제를 지적할 수 있으며 세부분야별 의회의 정책결정이 필요한 것을 나타내고 있다. 국제적 기준에 부합하는 도시환경조성사업에 대한 검토와 21세기 국제도시에 걸 맞는 도시관리사업도 저소득층주거환경 개선사업과 함께 시민경제에 미치는 효과를 감안할 때 의회의 보다 관심 있는 정책검토가 필요할 경우 자원배분을 검토하는 것이 타당할 것이다. 의회의 정책참여는 집행부의 예산편성기능을 보완할 수 있다는 당위성이 될 것이다.

### 7) 문화진흥정책과 자원배분

2002년도 문화수준향상분야 자원배분은 3,308억 2천 2백만원으로 2001년 대비 7.4% 229억 1천 1백만원이 증액되었으나, 2003년도 문화진흥분야에 대한 서울시예산의 배분은 총액 2,780억 5천 6백만원으로서, 2002년대비 △20.2% △702억 5백만원이 감소되었는데 주된 감소요인은 월드컵관련사업이 종료되었기 때문이다.

〈표 4-33〉 2002년도 문화진흥분야 자원배분현황

분 야 별	사업 예산 규모(억원)	사업 예산 구성비(%)	총예산 대 구성비(%)
시민문화공간 확충 및 운영 활성화	659	19.9	0.6
관광자원 확충 및 전통문화유산 보존	422	12.8	0.4
청소년시설 등 지역문화 체육공간 확충	1,126	34.0	1.0
세계 주요도시와의 국제교류협력 강화	68	2.1	0.06
시민과 세계가 함께하는 문화 월드컵 준비	162	4.9	0.1
월드컵경기장 주변시설 정비	287	8.7	0.2
월드컵대비 야간경관 개선	66	2.0	0.05
월드컵 붐 조성사업	15	0.4	0.01
기타 사업비 및 경상예산	503	15.2	0.4
합 계	3,308	100	2.8

2002년도는 월드컵행사가 있는 해로서 시민문화 공간확충 및 운영활성화 659억원, 관광자원확충 및 전통문화유산보존 422억원, 청소년시설 등 지역문화·체육 공간확충 1,126억원, 세계 주요도시와의 국제교류협력강화 68억원, 시민과 세계가 함께하는 문화월드컵준비 162억원, 월드컵경기장 주변시설정비 287억원, 월드컵대비 야간경관개선 66억원, 월드컵 붐 조성사업 15억원, 기타 업비 및 경상예산 503억원으로 편성하였다.

〈표 4-33〉 2002년도 문화진흥분야 자원배분현황은 시민문화공간확충 및 운영활성화 659억원, 관광자원확충 및 전통문화유산 보존 422억원, 청소년시설 등 지역문화·체육공간 확충 1,126억원, 세계 주요도시와의 국제교류협력강화 68억원, 시민과 세계가 함께하는 문화월드컵 준비 162억원, 월드컵경기장 주변시설정비 287억원, 월드컵대비 야간경관개선 66억원, 월드컵 붐 조성사업 15억원, 기타사업비 및 경상예산 503억원으로 편성되었다.

〈표 4-34〉 2003년도 문화진흥분야 재원배분 현황

분 야 별	사업 예산 규모(억원)	사업 예산 구성비(%)	총예산 대 구성비(%)
시민문화공간 확충 및 운영 활성화	699	25.1	0.5
관광자원 확충 및 전통문화유산 보존	371	13.3	0.3
소년시설 등 지역문화 체육공간 확충	1,315	47.3	1.0
자매도시 교류사업 및 자원봉사자 운영	21	0.8	0.02
기타 사업비 및 경상예산	374	13.5	0.3
합 계	2,780	100	2.1

〈표 4-34〉 2003년도 문화진흥분야 재원배분현황은 시민문화 공간확충 및 운영활성화 699억원, 관광자원확충 및 전통문화유산보존 371억원, 소년시설 등 지역문화·체육 공간확충 1,315억원, 자매도시교류사업 및 자원봉사자운영 21억원, 기타사업비 및 경상예산 374억원을 배분하였다.

〈표 4-35〉 2004년도 문화진흥분야 재원배분 현황

분 야 별	사업 예산 규모(억원)	사업 예산 구성비(%)	총예산 대 구성비(%)
다양한 문화예술기반 확충 등 문화도시 조성	676	22.6	0.5
서울문화재단 출연	259	8.6	0.2
관광인프라 구축 및 전통문화 유산 보존	446	14.9	0.3
청소년 건전육성 및 체육진흥	1,177	39.3	0.8
박물관, 미술관 운영 활성화	134	4.5	0.1
기타 사업비 및 경상예산	301	10.1	0.2
합 계	2,993	100	2.1



2004년도는 문화체육진흥부문으로 변경되면서 <표 4-35> 2004년도 문화진흥분야 재원 배분 현황과 같이 다양한 문화예술기반확충 등 문화도시 조성 676억원, 서울문화재단 출연 259억원, 관광인프라구축 및 전통문화유산보존 446억원, 청소년건전육성 및 체육진흥 1,177억원, 박물관, 미술관운영 활성화 134억원, 기타사업비 및 경상예산 301억원 등 문화예술 인프라확충 및 역사와 전통문화보존·전승, 청소년육성·보호 시민체육공간운영 등 문화체육진흥부문에 2,992억 6천만원을 배분하였다. 이 예산은 2003년 대비 15.8% 409억 3천 4백만원이 증가한 것이며, 주요 증가요인은 서울문화재단 출연금 및 서울연고 프로축구단 창단지원비반영 때문으로 나타났다.

<표 4-36> 2005년도 문화진흥분야 재원배분현황과 같이 2005년도 문화체육진흥부문 재정배분은 문화예술진흥을 통한 문화도시만들기 1,093억원, 관광인프라구축 및 전통문화유산 보존 346억원, 청소년건전육성 및 체육진흥사업 1,447억원, 경상예산 569억원 등으로서 문화, 관광인프라확충 및 문화소외지역 예술활용기반확충, 청소년육성과 시민생활체육진흥 등 문화체육진흥부문에 3,455억원이 투입된 바, 2004년 대비 15.0% 450억 9천 8백만원이 증가하였는데 주요 증가요인은 서울문화재단 출연금 및 프로축구단 창단지원비 때문으로 나타나 있다.

<표 4-36> 2005년도 문화진흥분야 재원배분 현황

분 야 별	사업 예산 규모(억원)	사업 예산 구성비(%)	총예산 대 구성비(%)
문화예술진흥을 통한 문화도시 만들기	1,093	31.6	0.8
관광인프라 구축 및 전통문화 유산 보존	346	10.0	0.3
청소년 건전육성 및 체육진흥	1,447	41.9	1.1
기타 사업비 및 경상예산	569	16.5	0.4
합 계	3,455	100	2.7

기존사업을 통합하거나 신규사업을 하는 경우 지방재정법은 의회의 승인을 받도록 하고 있다. 급변하는 사회기능에 대응하기 위해 지방자치단체는 의회와 집행부가 상호 협력해야 할 경우들이 자주 발생하게 될 것이며 기존사업도 새로운 사업에 편입되거나 구분되는 변

화를 필요로 한다. 이와 같은 현상은 결국 정책결정이 예산의 배분과 직결되므로 시장의 정책결정에 대한 의회의 심의와 의결이 중요하며 이와 같은 과정을 통하여 의회는 예산편성에 대한 통제와 직접적 참여가 가능한 것이다.

## 8) 시정개혁 및 관리정책과 재원배분

<표 4-37> 2002년도 시정개혁 및 관리분야 자원배분현황과 같이 2002년도 시정개혁 및 관리분야 재원배분은 기타 일반행정비로 3,432억 8천 1백만원이 계상되었으며, 2001년 대비 △3.8%감소(135억 8천 7백만원)한 금액으로서 업무추진비를 감축(△40%이상)하고, 기본경비를 절감(△4.0%)하였기 때문이다.

<표 4-37> 2002년도 시정개혁 및 관리분야 자원배분현황

분 야 별	사업 예산 규모(억원)	사업 예산 구성비(%)	총예산 대 구성비(%)
시정정보화사업 추진	180	5.2	0.2
공개, 투명행정을 통한 시정참여 확대	97	2.8	0.1
행정지원 강화	566	16.5	0.5
기타 및 인건비 등	2,590	75.4	2.2
합 계	3,433	100	2.9

2003년도부터는 시정개혁 및 관리분야 재원배분은 <표 4-38> 2003년도 일반행정분야 자원배분으로 재편되고 시정정보화사업추진, 공개, 투명행정을 통한 시정참여확대, 행정지원 강화, 기타 및 인건비 등으로 구분되었던 2002년도 사업은 시민중심의 시정정보서비스 고도화 추진사업과 시정서비스시스템 확대로 참여시정구현, 원활한 행정지원 및 민원서비스개선지원, 기타 및 인건비 등으로 재편하여 열린 시정, 투명시정, 경영시정을 구현하기위한 예산으로 3,297억 9천 6백만원이 편성되었는데 2002년 대비 △3.6% △122억 7천 9백만원이 감소한 것은 업무추진비를 △40%감축하고, 기본경비를 △9.9% 절감하였기 때문이다.

<표 4-38> 2003년도 시정개혁 및 관리분야 자원배분현황

분 야 별	사업 예산 규모(억원)	사업 예산 구성비(%)	총예산 대 구성비(%)
시민중심의 시정정보서비스 고도화 추진	252	7.6	0.2
시민본위의 시정서비스시스템 확대에 참여시정 구현	56	1.7	0.04
원활한 행정지원 및 민원서비스 개선지원	576	17.5	0.4
기타 및 인건비 등	2,414	73.2	1.8
합 계	3,298	100	2.5

2004년도 일반행정부문 자원배분내용은 참여시정구현 및 조직활성화도모 788억원, 대시민정보서비스향상 및 정보화역량강화 269억원, 경영시정구현 및 효율적 재무관리 313억원, 기타 및 인건비 등 1,825억원으로 구성되어 3,195억 6천 9백만원이 편성되었으며, 2003년 대비 2.9% 90억 4천만원이 증가하였다.

<표 4-39> 2004년도 시정개혁 및 관리분야 자원배분현황

분 야 별	사업 예산 규모(억원)	사업 예산 구성비(%)	총예산 대 구성비(%)
참여시정 구현 및 조직 활성화 도모	788	24.7	0.5
대시민정보서비스 향상 및 정보화역량 강화	269	8.4	0.2
경영시정 구현 및 효율적 재무관리	313	9.8	0.2
기타 및 인건비 등	1,825	57.1	1.3
합 계	3,195	100	2.2

<표 4-40> 2005년도 일반행정분야 자원배분현황과 같이 2005년도 일반행정분야 재정 배분은 2003년도 예산구조와 대동소이하게 편성하였는데 시민중심의 시정정보서비스 고도화 추진 245억원, 시민본위의 시정서비스 시스템확대로 참여시정구현 137억원, 원활한 행정지원 및 민원서비스 개선지원 959억원, 기타 및 인건비 등 2,419억원으로 구성하여 열린

시정, 투명시정, 경영시정을 구현하기 위한 일반행정부문은 3,760억 2천 3백만원을 편성하였으며, 2004년 대비 13.4% 445억 2천만원이 증가되었다.

<표 4-40> 2005년도 시정개혁 및 관리분야 자원배분현황

분 야 별	사업 예산 규모(억원)	사업 예산 구성비(%)	총예산 대 구성비(%)
시민중심의 시정정보 서비스 고도화 추진	245	6.5	0.2
시민본위의 시정서비스시스템 확대에 참여시정 구현	137	3.6	0.1
원활한 행정지원 및 민원서비스 개선지원	959	25.5	0.7
기타 및 인건비 등	2,419	64.3	1.9
합 계	3,760	100	2.9

일반행정분야는 대부분 경직성예산으로 구성되어 있으나 조직체계와 구성원 수와 직접적인 관련이 있으므로 기획·인사 관련 상임위원회는 일반행정분야의 재원배분에 관심을 가지고 접근해야 할 것이다. 그리고 예산절감실적을 위하여 예산을 과다계상하는 경우가 발생하지 않도록 합리적 합목적적 재원배분이 될 수 있도록 정책 결정과정에 참여해야 할 것이다.

## 2. 서울시의회의 예산편성참여 실태

예산과정에서의 서울시의회 참여실태를 살펴보기 위해, 법적인 실태, 행정절차적 실태, 조직행태적 실태로 나누었다. 이러한 구분은 향후 문제점도출과 개선방안에 대한 기술순서도 그대로 적용하였다.

### 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 법들에 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 집행부 주도형 예산편성형태를 채택하고 있기 때문이다. 이러한 제도적인 분위기는 의회가 보다 적극적인 의정활동을 하는데 원천적인 장애요인이 되고 있다.

법률제도적 측면에 대한 보다 구체적인 명시현황을 살펴보면, 지방자치법 제118조에 의하면 기초자치단체의 장은 다음회계년도 예산안을 편성하여 다음회계년도 개시 50일전까지 지방의회에 제출하고, 시의회는 이 예산안을 다음회계년도 개시 15일전까지 의결하도록 명시하고 있다. 따라서 지방의회의 예산심의기간은 35일로 한정되어 있다.

지방자치법 제38조에 의하면, 지방의회는 매년 2회 정례회를 개최하도록 하였고, 정례회 집회일 기타 운영에 관하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 조례로 정하도록 하였는데 서울시의회는 ‘서울특별시의회정례회의의운영에관한조례’ 제4조 제2호에 의거, 제2차 정례회의는 매년 11월 셋째 주 화요일에 집회하도록 되어 있어, 사실상 예산결정기간에 참여할 수 있는 법정기간은 최대 34일에서 최소 28에 불과하다.

더구나 이 기간도 행정사무감사 등 정기회의 다른 일정을 감안하면 사실상의 예산심의기간은 이보다 훨씬 더 짧아질 수밖에 없다. 이는 시의회가 예산안을 충분히 검토할 수 없으며 예산결정과정에서의 참여도 미약할 수밖에 없음을 의미한다.

예산심의기간이 부족하다는 것은 중앙정부와 지방정부간의 회계연도가 동일하게 명시되어 있다는 점에도 기인한다(예산회계법 제2조, 지방자치법 제116조). 중앙정부의 지방정부에 대한 재정지원(국고보조 등)은 국회에서 12월 2일에 확정되고 지방자치단체의 예산편성은 그 이전인 11월 11일에 완료되어 제출된다.

국가지원이 미확정된 상태에서 지방자치단체의 예산이 편성되고 시의회에 제출되고 있기 때문에, 서울시의회 등의 지방의회의 예산심의는 촉박한 일정을 가질 수밖에 없는 것이므로 서울시의회 예산과정참여를 더욱 활성화할 수 있는 방법은 심의과정뿐만 아니라 보다 적극적으로 예산편성과정에서 이루어져야 할 것이다.

## 나. 행정절차적 실태

서울시의 예산편성과정은 집행부에서 주로 작성하고 조정하여 시장결재 예산안이 확정된다. 이 과정에서 의회가 관여할 수 있는 부분은 예산안확정 후 시의회의장단에게 사전설명회를 개최할 때 뿐이다. 따라서 예산편성과정 절차상 실질적인 시의회 참여는 거의 없다고 말할 수 있다. 다음은 2004년에 2005년 서울시 예산편성과정을 요약한 것이다.

- 2004년 7월 2일 : 2005년 성과주의예산편성 잠정기준 시달
  - ※ 지방자치단체 예산편성지침 시달 (행정자치부) : 2004년 7월 30일
- 2004년 7월 6일 : 살·국별 기본경비 및 사업비 예산한도액 통보
- 2004년 7월 20일 : 세입예산 및 기본경비 요구(살·국 → 경영기획실)
- 2004년 7월 31일 : 사업비 등 예산종합요구(살·국 → 경영기획실)
- 2004년 7월 21일 - 8월 27일 : 세입·기본경비, 사업비 실무조정
- 2004년 9월 1일 - 10월 1일 : 예산안 조정(경영기획실)
- 2004년 10월 2일 : 예산편성(안) 보고(시장)
- 2004년 10월 20일 : 예산안 종합조정보고 회의  
(시장, 행정 1·2정무부시장, 경영기획실장, 각 살·국장)
- 2004년 10월 26일 : 2005년 예산안 확정(시장 결재)
- 2004년 11월 1일 : 시의회의장단 사전설명회 개최
- 2004년 11월 11일 : 2005년 예산안 기자설명회

\* 자료 : 서울시(2005), 「2005년 새서울 시정」, <http://www.seoul.go.kr>

현재 서울시의회가 예산안 결정과정에 참여할 수 있는 절차는 집행부에서 행정자치부가 시달한 예산편성지침에 따라 예산안을 편성하여 의회에 제출하면서 시작된다. 시의회의 예산 결정과정을 정리하면 다음과 같으며, 이러한 절차는 서울특별시의회회의규칙 제65조에 의한다. 시의회 입장에서는 이러한 예산결정과정절차가 예산편성과정과 연계되지 않고, 예산확정 후에 이루어지기 때문에 정치적 활동인 예산배분활동에 참여하기 어렵다.

- ①예산안 제안설명 : 본회의에서 예산안을 위원회에 회부하기 전에 시장으로부터 예산안의 제안설명을 청취한다. 예산안에 대한 제안설명의 주요내용은 기본적인 행정방향과 사업계획, 이를 실현하기 위한 예산규모 등을 설명한다.
- ②상임위원회 회부 : 의회에 예산안이 제출되면 우선 각 상임위원회에 예비심사토록 회부된다. 예산안을 회부함에 있어 각 상임위원회는 소관부서별로 예비심사의 범위를 명시해야 하는데 예산안과 결산을 실국 소관별로 나누어 각 상임위원회의 심사범위를 표시한 회부일람표를 작성하여 첨부한다. 예산안은 의회에서 의결해야 하는 시점이 정해져 있으므로 예산안과 결산의 예비심사기간을 지정하는 것이 일반적이다.
- ③상임위원회 상정·심사의결 : 예산안은 먼저 상임위원회에서 예비심사를 한 후에 예산결산특별위원회에 회부하여 심사한다. 상임위원회에서 예산안의 심사과정은 의사일정상정, 소관 실·국장으로부터 구체적인 취지설명 청취, 전문위원검토보고, 질의답변, 토론, 표결 및 의결의 순으로 행해진다.
- ④의장에게 심사결과 보고 : 상임위원회가 예산안에 대한 예비심사를 종료하면, 그 심사결과를 일정한 형식에 의거 각 상임위원회의 위원장이 의장에게 보고한다. 그러나 상임위원회가 지정된 심사기간 내에 심사를 마치지 못할 경우에는 그 위원회의 심사기간 연장요청이 없으면 의장은 예산결산위원회에 바로 회부할 수 있다. 다만 상임위원회의 심사기간 연장요청이 있으면 의장은 예산결산특별위원회 심사일정을 고려하여 연장승인 여부를 결정한다.
- ⑤예산결산특별위원회에 회부 : 의장은 상임위원회의 예산안 및 결산에 대한 심사보고서가 접수되면 이를 첨부하여 예산결산특별위원회에 회부한다.
- ⑥예산결산특별위원회의 상정·심사의결 : 예산결산특별위원회에서는 의사결정의 상정, 단체장이나 부단체장 또는 예산안을 총괄하는 실국장의 취지설명, 전문위원 검토보고, 질의답변, 토론, 증액 또는 새 비목설치에 대한 단체장의 동의여부청취, 표결 및 의결의 순으로 예산안을 심사한다.
- ⑦의장에게 심사결과 보고 : 예산결산특별위원회에서 안건의 심사를 완료한 경우에는 위원장이 의장에게 심사결과를 보고한다.
- ⑧본회의 상정·심사의결 : 예산안의 본회의 처리과정은 의사일정상정, 예산결산특별위원회의 위원장 또는 간사의 심사결과보고, 예산안을 제출한 단체장 또는 실·국장에게 질의 및 답변, 찬반토론, 단체장 또는 부단체장의 예산안증액 또는 새 비목설치에 대한

동의, 회계년도 개시 15일 전까지 재적의원 과반수출석과 출석의원 과반수찬성으로 가결, 의결에 대한 단체장 또는 부단체장인사의 순으로 처리한다.

⑨단체장에게 이송 : 이송 시기는 본회의의결이 있는 날로부터 예산안은 3일 이내에 해야 하고 시장은 지체 없이 행정자치부장관에게 보고하고 고시한다.

제5대 시의회에서 처리된 의안을 살펴보면, 총 1,270건을 접수하여 이 중 조례안 534건(재의안 4건), 예산안 21건, 결산안 10건, 동의승인안 80건, 결의안 77건, 건의안 10건, 규칙안 1건, 의견청취 265건, 청원 59건, 기타 185건 등 총 1,242건을 처리하였고, 28건이 미처리 되어 의안 처리율은 97.8%였다. 예산안 21건 중 원안가결된 것은 3건, 수정가결된 것은 18건으로 대다수 예산안이 수정되었음을 알 수 있다(<표 4-1> 참조).

<표 4-41> 제5대 시의회의안처리 현황

(단위: 건)

종류	구분	접수	처리	처리내용					미처리	비고
				가결		부결	폐기	철회		
				원안	수정					
총 계			1,176		7	31	28	28		
			988	188						
예산안		21	21	3	18					
조 례 안	소 계	543	534	382	135	2	7	8	9	
	의 원	23	19	12	3	1	2	1	4	
	위원회	73	72	69	2			1	1	
	시 장	391	387	261	114	1	5	6	4	
	교육감	55	56	40	16					
제의안		(7)	(4)	(4)					(3)	
동의(승인)안		80	80	64	11		1	4		
결의안		77	77	74				3		
건의안		12	10	9	1				2	
규칙안		1	1	1						



청 원	75	59	26			23	10	16	
의견청취	266	265	239	23			3	1	
기 타	소 계	185	185	180			5		
	중요동의	96	96	91			5		
	안 건	89	89	89					

\* 재의안건은 총계에 산입하지 않았으며, 의견청취 중 수정은 '의견제시'임

예산결산특별위원회의 회의내용은 소관 상임위원회가 심의한 내용을 보고 받아 종합심사의 기능을 다하도록 규정하고 있으나 그 행정적 절차가 특징이 없이 중복되는 효과를 낳는다. 이에 예산결산특별위원회는 형식적인 심의를 하게 되는 역할로 그 운용효율성이 현저히 떨어진다고 하겠다. 예산과정에서 시의회가 관여하는 대상은 자치단체장의 정치적 영향력에 따라 발생하는 사업성 경비보다는 경직성경비에 치중되어 있는바 시의회의 예산조정의 한계를 실감하지 않을 수 없으며, 예산과정에서 의회참여가 형식화되는 한 원인이 되고 있다.

#### 다. 조직행태적 실태

예산과 관련하여 시의회는 세출예산의 삭감행태를 주로 보이고 있어 예산 전체에 대한 관여를 하지 못하고 있다. 즉 세입예산의 철저한 심의 등이 미약하다. 또한 세출예산에 대한 전문성이 부족하여 일괄적으로 삭감하는 행태는 시의회의 예산참여가 형식적으로 그치고 있음을 보여준다. 이러한 행태는 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 상임위원회와 예산결산특별위원회 외에 시의회의 전문성을 확보하기 위한 전문 자문기관이나 프로그램이 공식화되어 있지 않다.

### 3. 서울시의회 예산편성참여에 대한 인식

보다 체계적인 정책대안을 모색하기 위해 예산과정에서의 시의회 참여에 대한 인식과 참여가 가능할 경우의 기대효과 등에 대한 인식을 조사하였다. 인식조사를 수행하기 위해 먼저 전체적인 실태와 정책방향을 개관하기 위해 인터뷰조사를 실시한 후 구체적인 인식을 살펴 보기 위해 설문조사를 실시하였다.

#### 가. 조사설계

##### 1)면접조사

전문가면접조사는 객관적인 실태와 정책효과를 알아보기 위해 대학원행정학과 연구자와 예산감시체계를 운영하고 있는 시민단체 관계자 및 제4대 및 제5대시의회의원 중 예산결산 특별위원회 재직경험이 있는 의원을 대상으로 서울시의회의 세출예산편성시 지방의회의 참여에 관한 인식과 개선방안을 면접 조사하기 위하여 다음과 같은 인터뷰자료를 구성하고 전문가들의 인식과 의견을 조사하였다.

- ①예산과정에서 지방의회의 기여도와 성과에 대한 평가
- ②예산편성과정에 지방의회가 참여할 필요와 이유
- ③예산편성과정에 지방의회참여가 필요하다면, 어느 단계까지 참여하는 것이 바람직한지
- ④예산편성과정에 지방의회가 참여한다면, 어떤 사항을 중심으로 관여해야 하는지
- ⑤예산편성과정에 지방의회의 참여가 미치는 실정법상, 행정절차상, 조직행태상의 문제 점들에 대한 인식과 그 외의 문제들에 대한 의견
- ⑥지방의회의 예산편성참여가 어떤 효과를 얻을 수 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.

<표 4-42> 설문항목

설문항목	세부설문항목	설문번호
지방의회 예산편성 참여에 대한 인식	- 예산편성과정에 주민의견의 충분한 반영 여부	1
	- 주민의견 수렴반영에 지방의회의 중추적 역할	2
	- 예산편성과정 중 주민의견이 가장 많이 반영되는 단계	3
	- 예산심의과정만으로도 충분한 예산참여 가능성	4
	- 예산편성과정의 법적인 문제	5
	- 자치단체장의 견제에 대한 예산심의의 충분성	6
	- 예산편성과정의 의회참여 필요성	7
예산편성과정에 지방의회참여시 기대효과	- 사전 조율을 통한 예산심의기간의 단축	8
	- 집행부(공무원)와 의회(의원)간의 유기적 연계	9
	- 그 외 기대효과	10

- ①지방자치단체 예산편성 과정에서 주민의 의견 반영에 대한 의식
- ②예산편성권이 지방자치 단체장에게 있지만, 주민의 의견이 반영될 수 있어야 하며, 지방의회가 주민의 의견을 수렴하여 반영되도록 해야 한다는 주장에 대한 의식
- ③예산편성과정 중 주민의견이 가장 많이 반영되어야 할 부분이 어느 단계인지?
- ④지방의회가 예산심의과정을 통하여 예산편성에 참여하고 있는 기능의 수준
- ⑤예산편성체도가 행정부의 고유권한이기 때문에 의회가 관여할 수 없다는데 대한 의식
- ⑥지방의회가 예산심의만으로 지방자치단체장의 예산편성 권한에 대한 감시기능을 수행하고 있는지 여부

- ⑦효과적인 지방재정의 운용을 위해 예산편성과정에 지방의회가 참여할 필요성에 대한 의식여부를 조사하고, 예산편성과정에 지방의회의 참여가 가능할 경우, 예상되는 결과와 관련된 질문
- ⑧지방의회가 주민들의 요구사항을 집행부와 사전에 조율할 수 있기 때문에 기존보다 예산심의에 걸리는 시간의 효과성
- ⑨공무원과 지방의원들 간의 유기적 연계로 예산의 효율적 사용가능성 여부
- ⑩예산편성과정에 지방의회의원이 참여한다면 어떤 효과가 있을지에 대해 설문하였다.

## 나. 자료의 수집 및 분석방법

### 1) 대상범위 및 규모

면접조사는 전문가 또는 시민단체관계자와 시의회상임위원회 및 예산결산특별위원회 재직경험이 있는 전직 시의원을 대상으로 하여 행정학 석사학위취득자 및 학위연구자 6인과 의회상임위원회 근무경험자 4인, 예산감시체계를 운영한 실적이 있거나 현재 운영 중인 시민단체 관계자 3인 및 제4대 및 제5대 시의회예산결산특별위원회 재직경험이 있는 의원 7인, 합계 20명을 대상으로 면접조사문항과 관련된 사항을 주요내용으로 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 기능 분립이 필요하다는 견해를 표명하고 있으며 반면, 시민단체 측 전문가 및 예결특위경력 의원들은 지방의회가 주민의 대변자로서 예산편성과정에 참여해야하며 의회의 지방의회의 예산심의기능만으로는 주민대표로서의 역할이나 기능을 충분히 수행하기 어렵다는 견해를 표명하고 있다고 분석할 수 있었다.

### 2) 지방의회의 예산편성참여 필요성에 대한 인식

예산편성과정에 지방의회가 참여할 필요와 이유에 대한 의견을 조사한바 서울시의 경우 시의회가 서울시민의 의견을 직접 수렴하여 서울시에 건의<sup>43)</sup>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 정부, 정당, 특정단체 등 외부환경을 의식해야하는 자치단체장의 예산편

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

성 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 있었고,

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 설명 청취 단계부터 참여할 수 있는 방안을 강구하는 것이 타당하다는 의견(5명, 25%)과,

예산요구서설명 청취단계에서부터 사정단계까지 우선적으로 참여할 수 있는 방안을 강구하는 것이 타당할 것이라는 의견(6명, 30%)이 시민단체와 전직 예결특위위원 대부분의 공통된 의견이었다.

2006년도부터 시행되는 지방재정법에서 지방자치단체장이 예산편성준칙을 제정할 때 또는 예산편성참고자료를 접수할 때 상임위원회별 업무보고를 통하여 그 현황을 보고받아 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,

예산요구서 설명단계에서부터 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 예산편성자료 등 지침을 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 2~3명의 전문인력으로 예산 및 정책심사분석기능을 확보하자는 의견(3인, 15%)이었다.

예산요구서설명단계에서부터 집행부 부서별 예산요구현황을 업무보고 하도록 하고 예산 내용을 명백히 하는 각종 서류들을 첨부하도록 하여 예산안제출 전에 이를 검토한다면 현행 제도를 보완하는 방법으로 지방의회가 예산편성에 참여할 수 있을 것이라는 의견을 제시한 집단은 현재의 예산결산특별위원회 또는 정책위원회에 15인 내외의 전문가집단을 두고 분야별 심사분석이 가능하도록 하는 것이 효과적일 것이라는 의견(3인, 15%)이었다.

전문가집단의 의견을 종합적으로 분석하여 불 때 전문가집단을 구성하거나 체계화하여 지방의회의원의 지역활동을 지원하고 공청회 및 예산협의 과정에서 발생한 사안들을 분석하고 검토하는 전문기능을 확보하고 정책결정 또는 예산편성과정에서 미래가치에 대한 비용편익 분석을 강화하도록 한다. 이때 전문가 집단은 분야별로 상임위원회별로 인력 풀을 구성하는 형식이나 일정한 임시조직 형태로 참여하도록 하며, 각 절차마다의 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.

재정민주주의를 구현하기 위해서는 지방자치단체가 어떤 정체(政體)형태이든 간에 예산편성참여 활성화를 위한 법률적 근거나 제도적 문화를 형성해야 할 필요가 있다. 이는 결국 지방의회의 예산활동에 대한 각종 헌장이나 규칙·지침 등을 통해 의회의 예산참여 활성화 노력이 필요하다는 것을 시사한다. 따라서 단체장의 예산편성권을 침해하지 않는 범위 내에서 의회의 예산참여에 대한 법률제도적 환경을 조성하고 재정민주주의를 실현할 수 있는 토대를 마련하고 점진적으로 바람직한 예산편성제도를 마련해야 할 것이다.



행정절차적 특징을 통해 우선 예산편성시 의회가 정책토의나 의견표명, 의견청취 등의 단계를 가지게 함으로써 예산의 이해를 높이고 보다 신중한 결정을 내릴 수 있도록 할 필요가 있다는 것이며, 이에 따라 집행부와 의회 간에 공식화된 채널을 통해 예산편성협의를 할 수 있는 여건이 충족될 필요가 있다는 것이다. 그리고 보다 철저한 예산분석으로 합리적인 예산승인을 할 수 있도록 의회의 전문성을 지원하는 조치가 필요하며, 시민참여를 동반하는 예산공청회, 설명회 등을 예산과정에 포함하여 정례화함으로써 예산의 책임성도 확보하는데 기여할 수 있을 것으로 보인다.

조직행태적 측면에서 보면 지방의회는 주민의 대변자로서 의회자체의 역할강화와 의원의 정책입안기능 및 정책참여역량 증진이 중요하므로 의원의 자료접근권을 보다 강화하고 예산 분석 전문가로 양성하여야 하며 의회의 IT화에 대한 고도화작업으로 시민의견을 실시간 피드백 받는 등의 조치들이 필요하다. 또한 의원간의 정보공유를 위해 공식적 간담회를 자주 갖고, 의원의 전문성을 강화해 주는 자문기관이나 보좌관제도를 확립하는 것이 중요하다.

## 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 납세자주권으로서의 권익을 보호하는 재정민주주의를 확립하고 구현하는 제도적 환경을 조성함으로써 민주주의 실현의 차원에서 의미가 있다. 이는 로컬 거버넌스 차원에서 지방의회가 지방자치단체에서의 정책결정자 중 하나로서 자리매김할 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것이다. 그리고 우리나라에서 최초의 지방의회와 시민참여를 결부한 예산참여를 전제로 하기 때문에, 다른 지방자치단체의 선행적 모범사례로서 의미가 있을 것으로 기대하고 있다.

지방의회가 예산편성과정에 참여하는 방안이 개발됨으로써 예산편성과정에 의회가 참여할 수 있는 체계와 이를 위한 지원체계를 마련함으로써 의회의 역할을 다양화하고 그 위상을 높이는 효과를 얻을 수 있다. 또한 예산편성 및 심의과정전반의 예산결정과정에서 시민, 시민단체, 전문가집단의 참여를 과정상 필수적인 요소로 활용함으로써 명실 공히 재정민주주의를 자리매김하며, 예산의 합리성, 효과성, 타당성 등을 한층 높이는 역할을 할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

그러나 시민의 지나친 재정요구는 예산과정이 길어질 수 있고 시정계획의 차질요인으로 작용할 수 있으므로 이를 위한 적당한 완충 및 조정과정이 필요하다. 그러므로 전문가 집단과 시민, 공무원, 시의원 등이 함께 종합적으로 예산을 검토할 수 있는 공청회나 예산조정위원회 등을 구성하여 이러한 부작용을 최소화해야 할 것이다.

시의원 스스로 예산에 관한 이해와 분석역량을 키우고 보다 다각적인 의정활동을 할 수 있도록 이를 지원하고, 시의회 자체에서도 포괄적으로 이를 지원하는 지원체계를 구축하게 됨으로써, 의원이 시민을 대변하는 일에 소홀히 하거나 장애가 없도록 하여 적극적인 의정활동이 현실화되는 효과를 기대할 수 있을 것으로 인식하고 있었다.

지방의회는 시민으로부터 의회의 신뢰성을 높이게 될 것이며, 집행부에 대한 견제력을 강화하게 됨으로써 집행부가 예산편성과 집행에 대한 책임성을 가질 수 있게 하는 토대를 마련할 것이며, 미시적으로는 예산의 합리성과 타당성의 증대와 지방의회의 위상을 높이고, 거시적으로 시민참여와 함께함으로써 재정민주주의를 구현하는 파생적 기대효과를 가지게 될 것으로 인식하고 있었다.

## 라. 설문조사결과 및 평가

### 1) 응답자의 개인적 특성

자료수집 결과, 조사대상자의 성별의 비율은 총 236명 중에 무응답자 9명을 제외하고, 남자가 176명으로 74.6%로 나타났고, 여자는 51명으로 21.6%로 나타났다. 시의원응답자 97명중 남자 86명(88.7%), 여자 9명(9.3%)으로 시의회 의원구성 성비 원인 때문에 남자응답자가 많았고, 공무원의 경우 총 139명중 응답자는 남자 90명 64.7%, 여자 42명 30.2%로 나타났다. 무응답자의 경우 시의원의 경우 2명(2.2%), 공무원의 경우 7명(5.0%)으로 조사되었다.

연령별 분포를 보면 40대가 79명(33.5%)으로 가장 많았으며, 50대가 72명(30.5%), 30대 이하가 55명(23.3%), 60대 이상이 21명(8.9%)순으로 나타났다. 시의원의 경우 54대가 50명(55.7%)으로 가장 많았고, 60대 이상이 21명(21.6%), 40대가 20명(20.6%), 무응답 2명(2.1%)순으로 나타났다. 이와는 반대로 공무원의 경우는 40대 이하가 59명(42.4%)으로 가장 많았으며, 30대가 55명(39.6%), 50대가 18명(12.9%), 무응답 7명(5.4%)순으로 나타났다.

〈표 4-43〉 응답자의 개인적 특성

개인적 특성		시의원		공무원		합계	
		빈도수(명)	백분율(%)	빈도수(명)	백분율(%)	빈도수(명)	백분율(%)
성별	남자	86	88.7	90	64.7	176	74.6
	여자	9	9.3	42	30.2	51	21.6
	무응답	2	2.1	7	5.0	9	3.8
연령	30대이하	0	0	55	39.6	55	23.3
	40대	20	20.6	59	42.4	79	33.5
	50대	54	55.7	18	12.9	72	30.5
	60대이상	21	21.6	0	0	21	8.9
	무응답	2	41.1	7	5.4	9	3.8
최종 학력	고졸이하	3	3.1	16	11.5	19	8.1
	대학교졸	50	51.5	101	72.7	151	64.0
	대학원수료	23	23.7	1	0.7	24	10.2
	석사	17	17.5	11	7.9	28	11.9
	박사	2	2.1	0	0	2	0.8
	무응답	2	2.1	10	7.2	12	5.1
관찰치 합계		97	100	139	100	236	100

학력별 분포를 살펴보면 ‘대학교 졸’이 151명(64.0%)으로 가장 많았으며 그 다음으로 ‘석사’와 ‘대학원수료’가 각각 28명(11.9%)과 24명(10.2%)으로 나타났다. 그리고 ‘고졸이하’가 19명으로 8.1%로 조사되었고, ‘박사’는 2명으로 0.8%를 차지하였다. 시의원과 공무원의 경우 모두 ‘대학교 졸’이 각각 50명(51.5%)과 101명(72.7%)로 가장 많았다.

시의원의 경우, 초선이 대부분(59명, 60.8%)이었으며, 정당은 한나라당(72명, 74.2%)이 가장 많은 수를 차지했다. 초선의원은 한나라당 소속의 50 - 60대가 대다수 차지함을 알 수 있다. 반면, 공무원은 10년 이하 근무자가 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. 공무원은 예산업무경험이 있는 상대적으로 젊은 30 - 40대가 다수임을 알 수 있다.

## 2) 지방의회의 예산편성 참여에 대한 인식

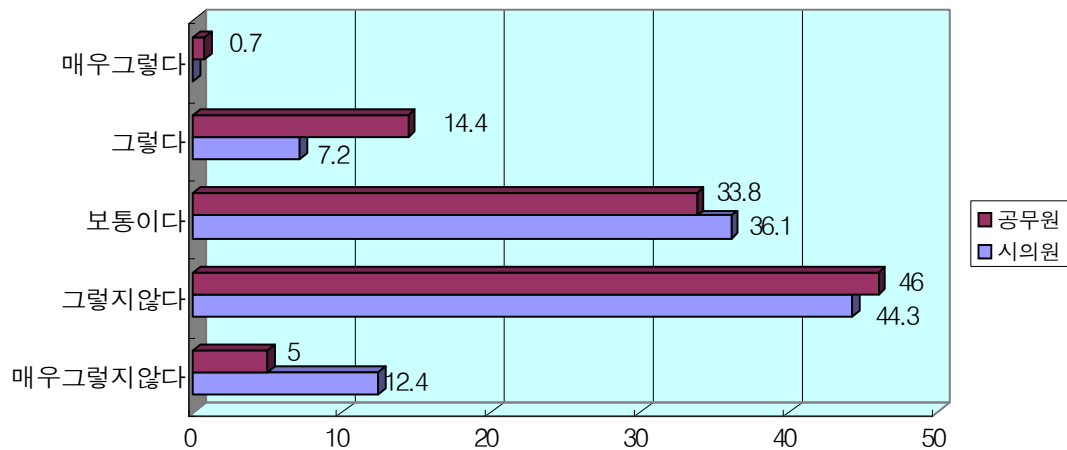
시의원과 공무원의 인식의 정도를 살펴봄으로써 지방의회가 예산편성을 얼마나 참여하고 있는지, 그 정당성과 필요성이 있는지를 알아보고, 그 시사점을 도출하여 본다. 본 조사결과 의 전개는 설문지의 질문사항에 근거하여 기술한다.

### 질문 1> 현재 우리나라 지방자치단체 예산편성과정에서 주민의 의견이 충분히 반영되고 있다고 생각하십니까?

예산편성과정에서 주민의 의견 반영되어지는 정도에 관한 답변으로 전체응답자 236명중에 107명(45.3%)이 ‘그렇지 않다’라고 응답하였고, 그 다음으로는 ‘보통이다’가 82명(34.7%), ‘그렇다’가 27명(11.4%), ‘매우 그렇지 않다’가 19명(8.1%), ‘매우 그렇다’가 1명(0.4%)으로 조사되었다. 시의원의 경우 ‘그렇지 않다’가 43명으로 44.3%로 가장 많았고, ‘보통이다’가 35명으로 36.1%로 나타났다. 또한 ‘매우 그렇지 않다’도 12명으로 12.4%나 나타났다. 공무원의 경우 역시 ‘그렇지 않다’가 64명으로 46%로 가장 많았고, ‘보통이다’가 47명으로 33.8%로, ‘그렇다’가 20명으로 14.4%, ‘매우 그렇다’가 1명(0.7%)로 나타났다. 대체적으로 시의원의 경우와 공무원의 경우 모두 주민의 의견이 충분히 반영되지 못하고 있음을 인식하고 있음을 알 수 있다. 이는 예산편성과정에 주민의 의견을 수렴하고 반영할 수 있는 제도적, 행정적 절차가 필요함을 시사한다.

<표 4-44> 예산편성과정에서 주민의견반영에 대한 인식

예산편성과정에서 주민의 의견 반영	시의원		공무원		합계	
	빈도수(명)	백분율(%)	빈도수(명)	백분율(%)	빈도수(명)	백분율(%)
매우 그렇지 않다	12	12.4	7	5.0	19	8.1
그렇지 않다	43	44.3	64	46.0	107	45.3
보통이다	35	36.11	47	33.8	82	34.7
그렇다	7	7.2	20	14.4	27	11.4
매우 그렇다	0	0	1	0.7	1	0.4
무응답	0	0	0	0	0	0
관찰치 합계	97	100	139	100	236	100



<그림 4-1> 예산편성과정에서 주민의견반영 인식도

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

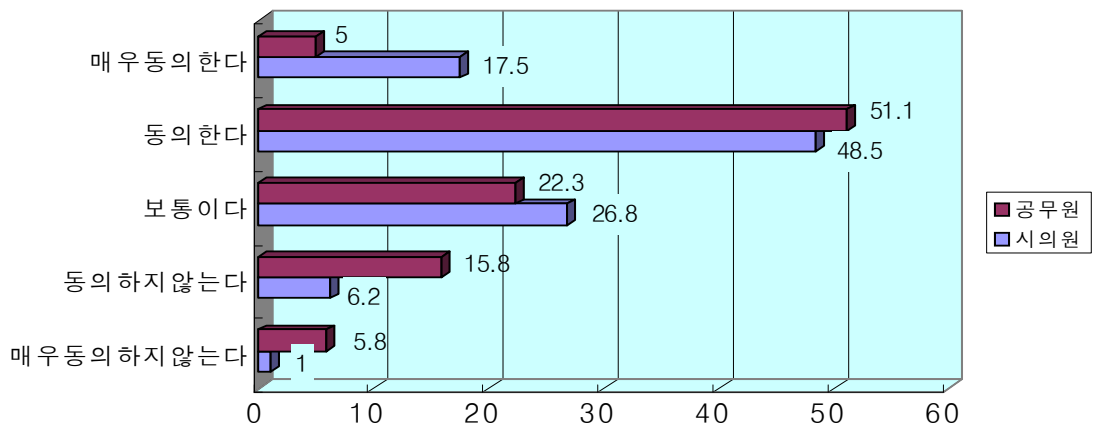
지방의회가 예산편성과정에서 주민의 의견을 수렴·반영에 동의하는지에 관한 답변으로 전체응답자 236명중에 118명(50.0%)이 ‘동의 한다’라고 응답하였고, 그 다음으로는 ‘보통이다’가 57명(24.2%), ‘동의하지 않는다’가 28명(11.9%), ‘매우 동의한다’가 24명(10.2%), ‘매우동의하지 않는다’가 9명(3.8%)으로 조사되었다. 시의원의 경우 ‘동의한다’가 47명으로 48.5%로 가장 많았고, ‘보통이다’가 26명으로 26.8%로 나타났다.

또한 ‘동의하지 않는다’와 ‘매우동의하지 않는다’도 7명으로 7.2%로 나타났다. 공무원의 경우 역시 ‘동의 한다’가 71명으로 51.1%로 가장 많았고, ‘보통이다’가 31명으로 22.3%로, ‘동의하지 않는다’가 22명으로 15.8%, ‘매우 동의하지 않는다’가 8명(5.8%), ‘매우동의한다’가 7명으로 5.0%로 나타났다.

이러한 결과는 결국 지방의회가 지역주민의 의견을 수렴·반영하는 공식적인 제도로서 활동해야 함을 알 수 있으며, 보다 적극적인 주민과의 의사소통 채널로서의 활동에 더욱 주력해야 함을 시사한다.

<표 4-45> 주민의견수렴 및 반영창구 역할에 대한 인식

주민의견 수렴창구로서 지방의회의 역할	시의원		공무원		합계	
	빈도수(명)	백분율(%)	빈도수(명)	백분율(%)	빈도수(명)	백분율(%)
매우 동의하지 않는다	1	1.0	8	5.8	9	3.8
동의하지 않는다	6	6.2	22	15.8	28	11.9
보통이다	23	26.8	31	22.3	57	24.2
동의한다	47	48.5	71	51.1	118	50.0
매우 동의한다	17	17.5	7	5.0	24	10.2
무응답	0	0	0	0	0	0
관찰치 합계	97	100	139	100	236	100



<그림 4-2> 주민의견수렴 및 반영 역할에 대한 인식도

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

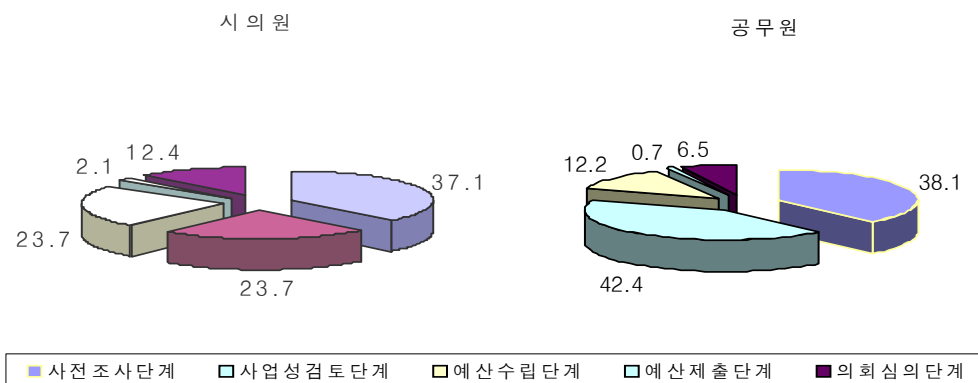
예산편성과정 중 주민들의 의견이 가장 많이 반영되어야 할 부분에 관한 답변으로는, 전체 응답자 236명 중 89명(37.7%)가 '사전조사단계' 라고 조사되었고, 그 다음으로 '사업성검토단계'가 82명(34.7%), '예산수립단계'가 40명(16.9%), '의회심의단계'가 21명(8.9%), '예산제출단계'가 3명(1.3%), 무응답이 1명으로 조사되었다. 시의원의 경우, '사전조사단계'가 36명으로 37.1%로 가장 많았고, 그 다음으로 '예산수립단계'가 23명(23.7%), '사업성검토단계'가 23명

(23.7%), ‘의회심의단계’가 12명(12.4%) 순으로 나타났다. 공무원의 경우, ‘사업성검토단계’가 59명(42.4%)로 가장 많았고, ‘사전조사단계’가 53명(38.1%), ‘예산수립단계’ 17명(12.2%), ‘의회심의단계’가 9명(6.5%)로 나타났다.

이러한 결과는 시의원은 예산편성의 처음단계부터 협력하고자 하는 것이며, 공무원은 보다 구체적인 대안이 나오는 사업성검토단계에서 협력하고자 하는 것이다. 그런데 사업성 검토 단계는 보다 철저한 예산분석이 동반되지 아니하고는 협력하는데 장애가 된다. 또한 사전조사단계에서도 예산대안을 조사하기 위해서는 예산분석이 전제가 되어야 한다. 그러므로 사전조사 단계나 사업성 단계나 예산편성과정에 지방의회가 참여하는 적절한 시기이나 이를 뒷받침하는 예산연구 및 분석을 위한 제도적, 행태적 환경을 조성할 필요가 있다.

〈표 4-46〉 예산편성과정 중 주민의견반영단계 인식

예산편성 과정 중 주민의견반영단계	시의원		공무원		합계	
	빈도수(명)	백분율(%)	빈도수(명)	백분율(%)	빈도수(명)	백분율(%)
사전조사단계	36	37.1	53	38.1	89	37.7
사업성검토단계	23	23.7	59	42.4	82	34.7
예산수립단계	23	23.7	17	12.2	40	16.9
예산제출단계	2	2.1	1	0.7	3	1.3
의회심의단계	12	12.4	9	6.5	21	8.9
무응답	1	1.0	0	0	1	0.4
관찰치 합계	97	100	139	100	236	100



〈그림 4-3〉 예산편성과정 중 주민의견반영단계 인식도

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

지방의회가 예산심의과정을 통하여 지방자치단체의 예산편성에 참여정도에 관한 답변으로 전체응답자 236명중에 110명(46.6%)이 ‘보통이다’라고 응답하였고, 그 다음으로는 ‘그렇지 않다’가 53명(22.5%)로, ‘그렇다’가 54명(22.9%)로, ‘매우 그렇다’가 11명(4.7%), ‘매우 그렇지 않다’가 8명(3.4%)로 나타났다.

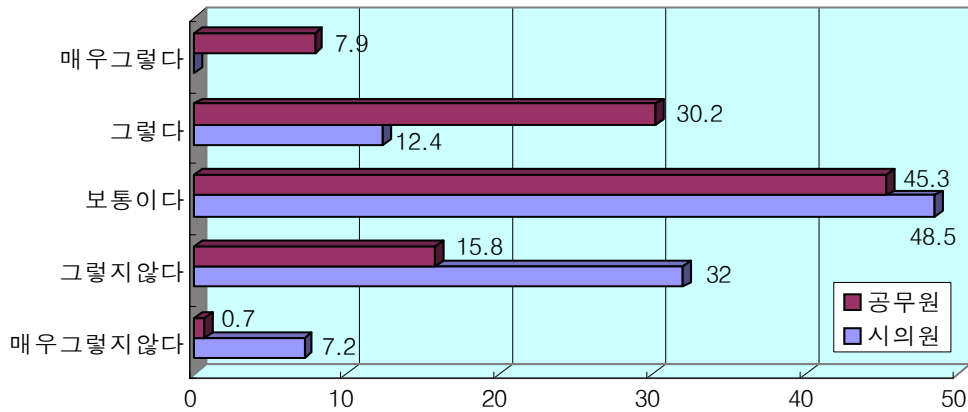
시의원의 경우 ‘보통이다’가 47명으로 48.5%로 가장 많았고, ‘그렇지 않다’가 31명으로 32.0%로 나타났다. ‘매우 그렇지 않다’도 7명으로 7.2%나 나타났다. 공무원의 경우 역시 ‘보통이다’가 63명으로 45.3%로 가장 많았고, ‘그렇다’가 42명으로 30.2%로, ‘그렇지 않다’가 22명으로 15.8%, ‘매우 그렇다’가 11명(7.9%), ‘매우 그렇지 않다’가 1명(0.7%)로 나타났다.

시의원은 ‘예산심의만으로 충분하지 않다’라는 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.

**<표 4-47> 예산심의를 통한 예산편성참여도 인식**

예산심의를 통한 예산편성에 참여	시의원		공무원		합계	
	빈도수(명)	백분율(%)	빈도수(명)	백분율(%)	빈도수(명)	백분율(%)
매우 그렇지 않다	7	7.2	1	0.7	8	3.4
그렇지 않다	31	32.0	22	15.8	53	22.5
보통이다	47	48.5	63	45.3	110	46.6
그렇다	12	12.4	42	30.2	54	22.9
매우 그렇다	0	0	11	7.9	11	4.7
무응답	0	0	0	0	0	0
관찰치 합계	97	100	139	100	236	100





<그림 4-4> 예산심의를 통한 예산편성참여도 인식도

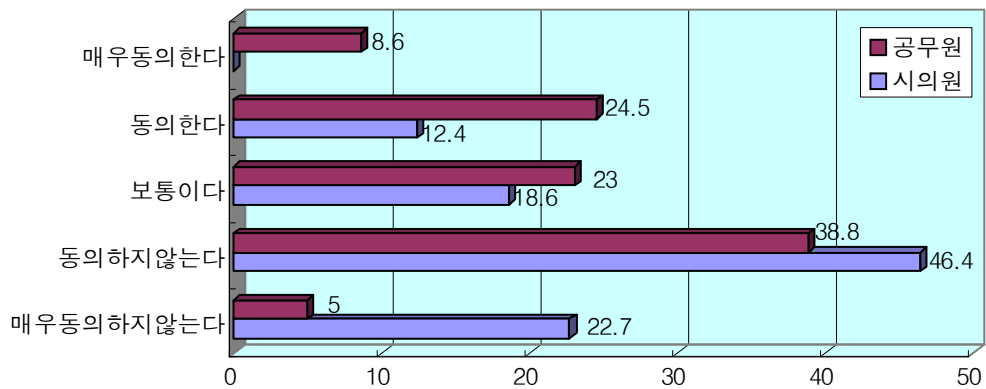
질문 5>현재 우리나라 예산편성제도는 행정부의 고유권한으로 되어 있기 때문에 의회가 관여할 수 없다고 합니다. 귀하께서는 어떻게 생각하십니까?

예산편성제도인 행정부의 고유권한에 동의하는지에 관한 답변으로 전체응답자 236명중에 99명(41.9%)이 ‘동의하지 않는다’라고 응답하였고, 그 다음으로는 ‘보통이다’가 50명(21.2%), ‘동의한다’가 4명(19.5%), ‘매우 동의하지 않는다’가 29명(12.3%), ‘매우 동의한다’가 12명(5.1%)으로 조사되었다.

시의원의 경우 ‘동의하지 않는다’가 45명으로 46.4%로 가장 많았고, ‘매우 동의하지 않는다’가 22명으로 22.7%로 나타났다. 또한 ‘보통이다’가 18명(18.6%), ‘동의한다’가 12명(12.4%)으로 나타났다. 공무원의 경우 ‘동의하지 않는다’가 54명으로 38.8%로 가장 많았고, ‘동의한다’가 34명으로 24.5%로, ‘보통이다’가 32명으로 23.0%, ‘매우 동의한다’가 12명(8.6%), ‘매우 동의하지 않는다’가 7명으로 5.0%로 나타났다.

<표 4-48> 시의회의 예산편성참여성에 관한 인식

시의회의 예산편성 참여성에 관한 의식	시의원		공무원		합계	
	빈도수(명)	백분율(%)	빈도수(명)	백분율(%)	빈도수(명)	백분율(%)
매우 동의하지 않는다	22	22.7	7	5.0	29	12.3
동의하지 않는다	45	46.4	54	38.8	99	41.9
보통이다	18	18.6	32	23.0	50	21.2
동의한다	12	12.4	34	24.5	46	19.5
매우 동의한다	0	0	12	8.6	12	5.1
무응답	0	0	0	0	0	0
관찰치 합계	97	100	139	100	236	100



<그림 4-5> 시의회의 예산편성참여성에 관한 인식도

결과적으로 지방자치단체의 예산편성권에 대해 의회가 참여하지 말아야 한다는 것에 시 의원과 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?**

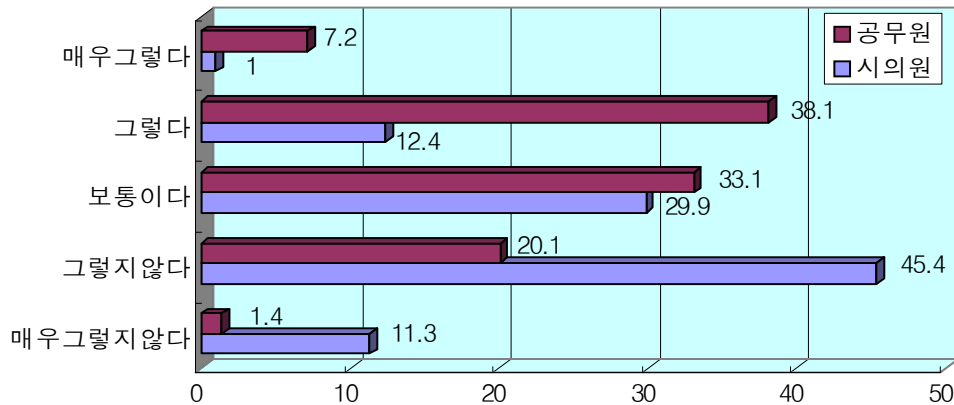
지방의회와 예산심의과정을 통하여 지방자치단체의 예산편성권한에 대한 감시기능 정도 관한 답변으로 전체응답자 236명중에 75명(31.8%)이 ‘보통이다’라고 응답하였고, 그 다음으로 는 ‘그렇지 않다’와 ‘그렇다’가 각각 72명(30.5%)와 65명(27.5%)로 나타났다. 그리고 ‘매우 그렇다’가 11명(4.7%), ‘매우 그렇지 않다’가 13명(5.5%)로 나타났다.

시의원의 경우 ‘그렇지 않다’가 44명으로 45.4%로 가장 많았고, ‘보통이다’가 29명으로 29.9%로 나타났다. 또한 ‘매우 그렇지 않다’도 11명으로 11.3%나 나타났다. 공무원의 경우 ‘그렇다’가 53명으로 38.1%로 가장 많았고, ‘보통이다’가 46명으로 33.1%로, ‘그렇지 않다’가 28명으로 20.1%, ‘매우 그렇다’가 10명(7.2%), ‘매우 그렇지 않다’가 2명(1.4%)로 나타났다.

**<표 4-49> 예산심의와 예산편성감시기능 수행에 관한 인식**

예산심의와 감시기능 충분성에 관한 인식	시의원		공무원		합계	
	빈도수(명)	백분율(%)	빈도수(명)	백분율(%)	빈도수(명)	백분율(%)
매우 그렇지 않다	11	11.3	2	1.4	13	5.5
그렇지 않다	44	45.4	28	20.1	72	30.5
보통이다	29	29.9	46	33.1	75	31.8
그렇다	12	12.4	53	38.1	65	27.5
매우 그렇다	1	1.0	10	7.2	11	4.7
무응답	0	0	0	0	0	0
관찰치 합계	97	100	139	100	236	100

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.



〈그림 4-6〉 예산심의와 예산편성감시기능 수행에 관한 인식도

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

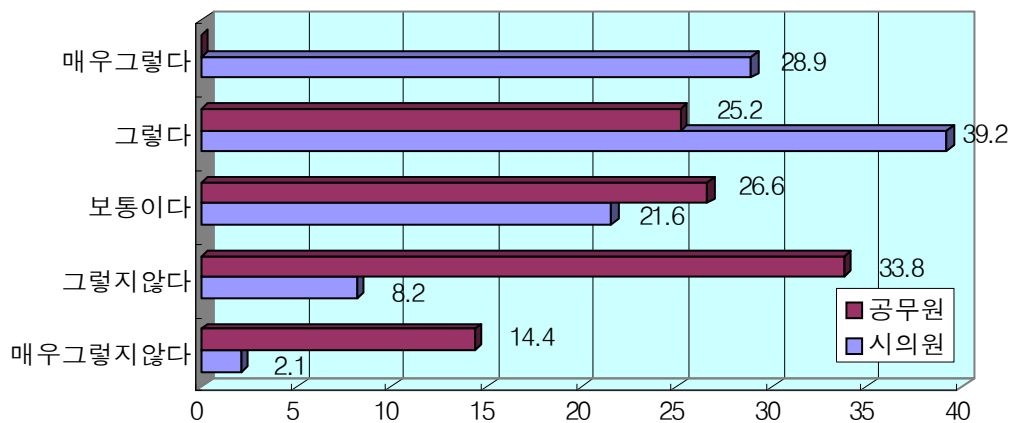
예산과정 중 예산편성과정에 지방의회의 참여필요성 정도 관한 답변으로 전체응답자 236명중에 73명(30.9%)이 ‘그렇다’라고 응답하였고, 그 다음으로는 ‘보통이다’와 ‘그렇지 않다’가 각각 58명(24.6%)와 55명(23.3%)로 나타났다. 그리고 ‘매우 그렇다’가 28명(11.9%), ‘매우 그렇지 않다’가 22명(9.3%)로 나타났다.

시의원의 경우 ‘그렇다’가 38명으로 39.2%로 가장 많았고, ‘매우 그렇다’가 28명으로 28.9%로 나타났다. 또한 ‘보통이다’도 21명으로 21.6%나 나타났고, ‘그렇지 않다’가 8명(8.2%) ‘매우 그렇지 않다’가 2명(2.1%)로 나타났다. 공무원의 경우 ‘그렇지 않다’가 47명으로 33.8%로 가장 많았고, ‘보통이다’가 37명으로 26.6%로, ‘그렇다’가 35명으로 25.2%, ‘매우 그렇지 않다’가 20명(14.4%)로 나타났다.

예산편성과정에서의 지방의회 참여에 대해 시의원은 그 필요성이 절실한 반면, 공무원은 반드시 필요하다고 보지는 않고 있다. 다만, 전체 비율이 필요하다고 다수를 차지하고 있어 공무원 중 일부도 상당부분 그 필요성을 인정하고 있다고 하겠다.

<표 4-50> 예산편성참여 필요성에 대한 인식

예산편성과정의 지방 의회참여필요성	시의원		공무원		합계	
	빈도수(명)	백분율(%)	빈도수(명)	백분율(%)	빈도수(명)	백분율(%)
매우 그렇지 않다	2	2.1	20	14.4	22	9.3
그렇지 않다	8	8.2	47	33.8	55	23.3
보통이다	21	21.6	37	26.6	58	24.6
그렇다	38	39.2	35	25.2	73	30.9
매우 그렇다	28	28.9	0	0	28	11.9
무응답	0	0	0	0	0	0
관찰치 합계	97	100	139	100	236	100



<그림 4-7> 예산편성참여 필요성에 대한 인식도

### 3) 지방의회의 예산편성참여 기대효과 인식

예산편성시 지방의회의 참여로 인한 기대효과에 대한 인식조사는 개선방안 도출을 위한 정책방향을 도출하는데 있다. 이는 향후 좋은 정책대안을 개발하기 위한 토대를 제공하는데 의의가 있다.

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

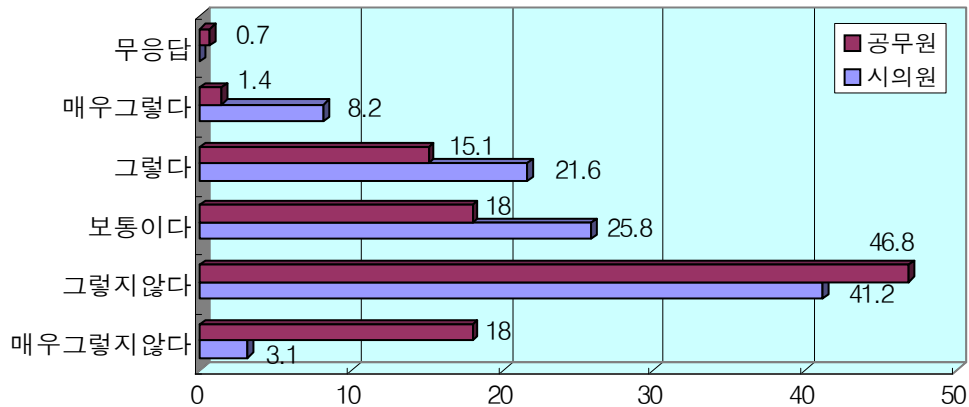
예산편성과정에서의 지방의회가 참여할 경우 사전 조율할 수 있기에 예산심의의 시간이 줄어들 것에 관한 답변으로 전체응답자 236명중에 105명(44.5%)이 ‘그렇지 않다’라고 응답하였고, 그 다음으로는 ‘보통이다’와 ‘그렇다’가 각각 50명(21.2%)와 42명(17.8%)으로 나타났다. 그리고 ‘매우 그렇다’가 10명(4.2%), ‘매우 그렇지 않다’가 28명(11.9%)로 나타났다.

**<표 4-51> 예산심의기간 단축에 대한 기대효과 인식**

예산심의기간단축 기대효과 인식	시의원		공무원		합계	
	빈도수(명)	백분율(%)	빈도수(명)	백분율(%)	빈도수(명)	백분율(%)
매우 그렇지 않다	3	3.1	25	18.0	28	11.9
그렇지 않다	40	41.2	65	46.8	105	44.5
보통이다	25	25.8	25	18.0	50	21.2
그렇다	21	21.6	21	15.1	42	17.8
매우 그렇다	8	8.2	2	1.4	10	4.2
무응답	0	0	1	0.7	1	0.4
관찰치 합계	97	100	139	100	236	100

시의원의 경우 ‘그렇지 않다’가 40명으로 41.2%로 가장 많았고, ‘보통이다’가 25명으로 25.8%로 나타났다. 또한 ‘그렇다’도 21명으로 21.6%나 나타났고, ‘매우 그렇다’가 8명(8.2%) ‘매우 그렇지 않다’가 3명(3.1%)로 나타났다. 공무원의 경우 ‘그렇지 않다’가 65명으로 46.8%로 가장 많았고, ‘보통이다’와 ‘매우 그렇지 않다’가 25명(18.0%)로 같았다. 그리고 ‘그렇다’가 21명(15.1%), ‘매우 그렇다’가 2명(1.4%)로 나타났다.

예산편성과정에 지방의회가 참여하여 예산심의기간이 단축될 것이라는 전망에 대해 시의원과 공무원 두 집단 모두 부정적으로 인식하고 있다. 이는 예산편성과정에 집행부와의 조율이 반드시 심의기간의 단축을 가져올 것이라는 가시적인 성과보다는 오히려 예산편성 자체에 대한 질적 타당성에 높은 관심을 가지고 있다고 추측할 수 있다.



<그림 4-8> 예산심의기간의 단축에 대한 기대효과 인식도

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

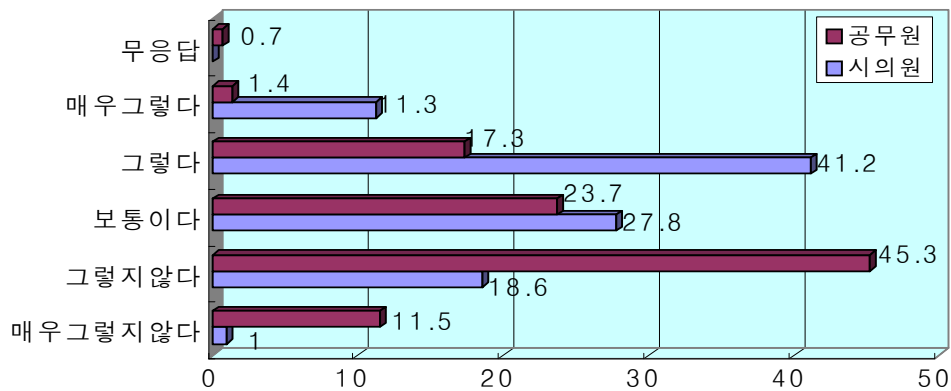
예산편성과정에서의 지방의회가 참여할 경우 공무원과 지방의원들 간의 관계가 유기적으로 연계되어 예산의 효율적 사용정도에 관한 답변으로 전체응답자 236명중에 81명(34.3%)이 ‘그렇지 않다’라고 응답하였고, 그 다음으로는 ‘보통이다’와 ‘그렇다’가 각각 60명(25.4%)과 64명(27.1%)로 나타났다. 그리고 ‘매우 그렇다’가 13명(5.5%), ‘매우 그렇지 않다’가 17명(7.2%)로 나타났다.

시의원의 경우 ‘그렇다’가 40명 41.2%로 가장 많았고, ‘보통이다’가 27명 27.8%로 나타났다. 또한 ‘그렇지 않다’도 18명 18.6%나 나타났고, ‘매우 그렇다’가 11명(11.3%) ‘매우 그렇지 않다’가 1명(1.0%)으로 나타났다. 공무원의 경우 ‘그렇지 않다’가 63명으로 45.3%로 가장 많았고, ‘보통이다’가 33명(23.7%), ‘그렇다’가 24명(17.3%), ‘매우 그렇지 않다’가 16명(11.5%)로 나타났다.

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 예산의 효율적 사용이 가능토록 하는 법제도적, 행정적, 행태적인 구체적인 방안을 도출하는 작업이 필요하다.

<표 4-52> 공무원과 지방의원간의 유기적 연계효과 인식

공무원과 지방의원의 유기적 연계 효과	시의원		공무원		합계	
	빈도수(명)	백분율(%)	빈도수(명)	백분율(%)	빈도수(명)	백분율(%)
매우 그렇지 않다	1	1.0	16	11.5	17	7.2
그렇지 않다	18	18.6	63	45.3	81	34.3
보통이다	27	27.8	33	23.7	60	25.4
그렇다	40	41.2	24	17.3	64	27.1
매우 그렇다	11	11.3	2	1.4	13	5.5
무응답	0	0	1	0.7	1	0.4
관찰치 합계	97	100	139	100	236	100



<그림 4-9> 공무원과 지방의원간의 유기적 연계효과 인식도

질문10> 예산편성과정에서 지방의회가 참여한다면 어떤 효과를 가져 올 것이라고 생각하십니까?

전체응답자 236명 중 80명이 물음에 답하였고, 공무원은 54명, 시의원은 26명이었다. 공무원의 경우, 응답자 54명 중 부정적 입장이 51명, 긍정적 입장이 3명이었다. 대개 부정적인 입장으로 응답한 응답자의 의견은 지역이기주의 때문에 예산배정의 불합리할 가능성이 있고,



지방의원의 자질(선심성예산배정 우려, 비전문가이기 때문에)의 문제가 있으며, 시간소요가 많아 비효율적이고, 오히려 정치적 로비로 인한 부패현상을 초래할 수 있으므로 효과가 없을 것이라고 응답하고 있다. 이에 반해, 긍정적 입장으로는 주민요구사항의 반영이 용이하며, 예산편성의 타당성을 증대할 것이라는 의견을 밝히고 있다.

시의원의 경우 전체응답자 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. 그리고 긍정적인 입장에 대한 의견으로는 진정한 지방자치실현을 위한 지역발전이 이루어질 것이며, 주민의 대표성을 확보한다면 주민의 의견을 충분히 반영할 수 있을 것이고, 이에 따라 예산의 효율적 집행이 가능해질 것이라는 것이다.

## 제 5장 서울시의회의 예산편성 참여 문제점과 개선방안

서울시의회의 예산편성참여에 관한 실태를 조사한 결과 예산편성과정에서 서울시의회의 참여가, 법률제도적인 면이나 행정절차적, 조직행태적인 면에서 매우 제한적이므로 소극적인 양태를 띠고 있음을 알 수 있었다. 본 장에서는 법률제도적, 행정절차적, 조직행태적 문제점을 도출하고 이에 대한 사례나 시사점이 되는 자료를 근거로 하여 각각의 개선방안을 제시하고자 한다.

### 1. 법률제도적 문제점과 개선방안

200년 이상 지방자치제도를 운영하고 있는 프랑스의 경우 시민혁명을 거쳐 1800년에 나폴레옹에 의하여 형성된 중앙집권적 지방제도를 오랜 기간 유지하여 왔으나 시대적 변화에 따라 1980년대에 이러한 전통적인 지방제도를 개혁하여 1982년 3월 지방분권법을 제정하고, 지방제도의 새 시대를 열었다.

이 법에 의하여 프랑스의 지방자치단체의 종류, 내부조직, 중앙통제의 방식 등이 개편되었고, 이어 1983년의 이른바 신권한배분법과 신지방공무원법에 의하여 기능배분과 지방인사제도가 개편되었으며, 그 외에 이른바 신지방선거법과 신지방재정법 및 주민참여제도 등의 입법화로 지방제도의 모든 측면에서의 개혁을 단행하였다.

1982년의 지방제도개혁의 요점 중 자치단체의 자율성을 보장하게 된 것은 지방자치단체에 대한 국가의 각종 후견적 감독을 원칙적으로 폐지한 데 있다. 후견적 감독이란 국가가 지방자치단체의 후견인과 같은 지위에서 지방자치단체의 기능수행의 모든 부문과 모든 과정에서 관여, 간섭, 통제하는 것으로서, 따라서 구체적·사전적 감독을 그 내용으로 한다.

1982년의 지방분권법에서는 지방자치단체의 의결·결정·처분 등은 즉시 그 효력(집행력)을 발생하며, 이에 대한 감독기관의 통제는 지방자치단체로부터의 결과보고(행위 후 15일 이내)를 기다려서 사후적으로 행정재판소에 제소하는 등의 방법을 통해서 규정하고 있다. 1982년의 지방분권법은, 나폴레옹 이래의 중앙집권제를 타파하고 진정한 자치권을 인정하여, 국가의 지방 불신에 기초한 지방제도에 일대 혁신을 가져오기 위하여 제정된 것이다.

그러나 이러한 규정은 위헌이라는 프랑스헌법원의 판결이 내려짐으로써, 모처럼 후견적 통제의 전통을 무너뜨리고 사후적 통제체제로 전환시키려던 지방제도 개혁의 기운에 제동이 걸렸다. 결국 헌법개정이 선행되어야 할 것을 법률제정 기술상의 오류로 오히려 실현될 수 있는 시기를 일실한 것이며 우리는 이와 같은 사례를 타산지석으로 삼아야 할 것이다.

## 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.

법철학자인 라드부르흐(Gustav Radbruch, 1878~1949)는 법철학은 사실로서의 법을 다루지 않고 올바른 법을 다루며, 실정법규를 다루는 것이 아니라, 법의 가치, 목적, 정의를 다룬다고 하였다. 또한 법에는 정의를 실현하려는 노력이 있어야 하며 실정법은 법현상을 충분히 설명할 수 없는 가치관계적 현실이기 때문에 분배적 정의와 교환적 정의의 평등의 이념을 강조하고, 특히 정의의 개념은 같은 것을 같게 다른 것을 다르게 취급하는 상대적인 것임을 강조하고 있다.

법의 3대 요소는 법의 이념인 정의, 법의 목적인 유용성(합목적성) 그리고 법적 안정성이라고 말한다. 법의 목적은 개인주의, 단체주의, 문화주의와 같은 여러 가지 입장이 나누어지고 대립함을 인정하는 것이다. 따라서 법률이나 현실이 문화로서 의미가 있으려면 가치에 대한 지향성이 있어야만 한다.

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.

그리고 헌법 제117조 제1항 규정은 “지방자치단체는 .....법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”하였고, 헌법 제118조 제2항은 “지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은

법률로 정한다”고 하였다. 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 “①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 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 중앙정부가 시행령으로 자치단체를 통제하거나 자율성을 제한할 수 있는 위험을 최소화하고 더 나아가 21세기를 살아나가기 위해 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. 예를 들면

■ 제9조 (지방자치단체의 사무범위) ①지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 **법령에 의하여** 지방자치단체에 속하는 사무를 처리하도록 함으로써 대통령령으로 제한할 수 있도록 하였으며,

■ 제15조 (조례) 지방자치단체는 **법령의 범위 안에서** 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있도록 함으로써 대통령령으로 제한할 수 있도록 하였으며,

■ 제16조 (규칙) 지방자치단체의 장은 **법령 또는 조례가 위임한 범위 안에서** 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있도록 함으로써 대통령령으로 지방의회가 아닌 지방자치단체장에게 사실상 입법권을 위임할 수 있도록 하였다.

지방자치단체의 자치권을 법률에 의하지 않고 법률에서 시행령에 포괄적으로 위임하여 중앙정부가 통제 가능하도록 하게 된 보다 현실적인 이유는 부끄럽게도 국회의 전문성이 부족하고 국회운영 또한 지극히 비능률적으로 운영되고 있는 까닭에 급변하는 사회여건에 대해 국회 입법기능이 적시에 대응하지 못하고 있으며, 국회의원 각자의 관심영역이 지역성을 극복하지 못하고 있고, 이미 전문적으로 분화된 법률체계를 뒤따르지 못하고 있음은 국회 스스로가 인정한 것은 주지의 사실이다.

입법부의 기능을 중앙정부가 보완하는 과정에서 대부분의 법률이 법률로 제정되어야 할 부분까지 시행령에 위임되고 있는 것이 현실이므로 경우에 따라서는 중앙정부의 자의적 시행령 위임에 의한 지방자치의 제약을 초래하고 있고 특히 시행령에 의한 규칙위임으로 지방의회의 정체성을 저해하는 조항은 개선을 필요로 한다고 볼 수 있다.

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 法令의 범위 안에서 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 法律의 범위 안에서 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 法令 또는 條例가 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 條例가 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 <u>자치법규입법권 분립의 원칙</u> 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.

지방재정법 ㉮ 제30조(예산의 편성)는 제1항 “법령 및 조례가 정하는 범위 안에서 합리적인 기준에 의하여 그 경비를 산정하여 예산에 계상하여야 한다.” 제2항 “모든 자료에 의하여 엄정하게 그 재원을 포착하고 경제의 현실에 적응하도록 그 수입을 산정하여 이를 예산에 계상하여야 한다.” 제3항 “지방자치단체의 장은 재정 투·융자사업에 관한 예산을 편성하고자 하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 사업의 필요성, 사업계획의 타당성 등에 대한 심사를 하여야 한다.” 제4항은 “지방자치단체의 장이 예산을 편성할 때에는 제16조제1항의 규정에 의한 지방재정계획과 제3항의 규정에 의한 투·융자사업에 대한 심사결과를 기초로 하여야 한다.” 하였음에도 제5항에서는 또다시 “지방자치단체의 매 회계연도의 예산편성기본지침은 행정자치부장관이 관계중앙행정기관의 장의 의견을 들어 작성한 다음 전년도 7월 31일까지 지방자치단체에 시달하여야 한다.

예산편성기본지침이 시달된 후 지방자치단체의 재정에 영향을 미치는 중요한 국가시책이 수립되거나 변경되는 경우에는 이미 시달된 지침을 변경하여 시달할 수 있다.” 하였고 지방재정법시행령 ㉮ 제30조(예산의 편성)는 “지방자치단체의 예산은 법령에 다른 규정이 없는 한 법 제30조제5항의 규정에 의한 예산편성기본지침에 따라 편성하여야 한다.”고 하여 지방자치단체의 자원배분에 관한 자율성을 제한하고 있다.

2004년 9월 2일 행정자치부장관은 행정자치부공고 제2004-170호로 지방재정법개정하고자 개정(안)을 입법예고하면서 개정이유에서 지방재정운영의 자율성 확대와 책임성 강화 등 재정분권을 위한 각종 개혁과제와 복식부기 회계제도 도입 등 새로운 재정관리시스템의 도입을 제도화하는 한편, 지방재정관련 법률의 분야별 입법화에 따른 관련 규정을 정비하고 운영상 나타난 일부 미비점을 보완하려는 것이라고 공고하였다.

2005년 8월 4일 **법률제7663호로 공포된 지방재정법 개정법률은** 2006년 1월 1일부터 시행되며 제53조의 규정은 2007년 1월 1일부터 시행된다.

개정이유는 지방재정운영의 자율성을 확대하고 책임성을 강화하기 위하여 지방자치단체 예산편성지침의 시달제도를 개선하고 복식부기 회계제도를 도입하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하고, 지방재정관련 법률의 분야별 입법화에 따라 관련 규정을 정비하기위한 것이라고 하였다. 이러한 조치는 지방자치의 시대적 요구에 따라 상시적인 기본지침을 폐지하고 지원체계를 구축하기 위한 노력의 일환으로 보인다. 따라서 서울시는 예산편성준칙을 필요한 한도 내에서 이를 반영하고 구체적인 정책은 서울시 실정에 적합하고 시민의 필요나 요구에 적절한 범위에서 이루어질 필요가 있다.

주요내용으로는 지방재정법 제11조 지방채발행총액한도제를 도입하여 지방자치단체가 지방채를 발행하고자 하는 경우에는 재정상황 및 채무규모 등을 고려하여 대통령령이 정하는 지방채 발행 한도액 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻도록 하되, 특별한 사유로 지방채 발행한도액을 초과하는 경우에는 행정자치부장관의 승인을 얻도록 하고 있으며,

지방재정법 제38조 지방자치단체의 예산편성지침 시달제도의 개선을 위해 행정자치부장관은 지방재정제도의 개요 등 지방자치단체의 재정운용에 필요한 정보로 구성된 회계연도별 지방자치단체재정운용업무편람을 작성하여 지방자치단체에 보급하고, 지방재정의 건전한 운용과 지방자치단체간 재정운용의 균형을 확보하기 위하여 필요한 회계연도별 지방자치단체 예산편성기준을 행정자치부령으로 정하도록 하였으며

지방재정법 제39조는 지방예산편성과정에의 주민참여제도의 도입하여 지방자치단체의 장이 지방예산편성을 함에 있어 대통령령이 정하는 바에 따라 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있도록 하였다.

발생주의와 복식부기 회계제도를 도입한 제53조는 2007년부터 시행될 예정인데 지방자치단체의 장은 발생주의와 복식부기 회계제도에 기초한 재무보고서를 작성하도록 하고 있다.

재정분석 및 재정진단제도의 활성화를 위해 제55조 내지 제57조를 개정하여 행정자치부장관은 지방자치단체에 대한 재정분석 또는 재정진단결과 건전성과 효율성 등이 떨어지는 지방자치단체에 대하여는 재정건전화계획의 수립 및 이행을 권고하거나 필요한 지도를 행할 수 있도록 하여 재정분석 및 재정진단을 객관적이고 합리적으로 수행하기 위하여 행정자치부에 재정전문가 등으로 구성된 지방재정분석·진단위원회를 설치하도록 하였으며 행정자치부장관은 재정분석결과 건전성과 효율성 등이 우수한 지방자치단체와 재정진단결과에 따른 권고 및 지도사항의 이행결과가 우수한 지방자치단체에 대하여는 특별교부세를 별도로 교부할 수 있도록 하였다.

지방재정운영상황의 공시제도를 마련(지방재정법 제60조)하여 지방자치단체의 장은 세입·세출예산의 집행상황, 채권·기금운영현황 등 당해 지방자치단체의 재정운영상황을 회계연도마다 1회 이상 지역주민에게 공시하도록 하였으며, 재정의 통합지출(제90조)을 위해 지방자치단체 내에 지출원별로 분산되어 있는 현행의 자금지출방식을 지방자치단체에 통합지출관을 두어 통합지출이 가능하도록 변경함으로써 지방자치단체의 여유자금을 효율적으로 활용하고 재정집행의 투명성을 확대하도록 하였다.



여기서 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 점을 주목하고 **시의회는 법률시행 전 자치법규를 정비·보완**해야 할 것이다.

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

현행	개정의견	개정이유요지
<p>제59조 【공청회】 ①위원회는 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건을 심사하기 위하여 <u>위원회의 의결로 공청회를 열고 이해관계자 또는 학식·경험이 있는 자 등(이하 "진술인"이라 한다)으로부터 의견을 들을 수 있다.</u></p> <p>②위원회는 공청회를 열고자 하는 <u>안전·일시·장소·진술인·경비</u> 기타 참고사항을 기재한 계획서를 <u>서면으로 의장에게 보고하여야 한다.</u></p> <p>③<u>진술인의 선정과 발언시간은 위원회에서 정하며 진술인의 발언은 그 의견을 듣고자 하는 안건의 범위를 넘어서는 아니 된다.</u></p> <p>④(생략)</p>	<p>제59조 【공청회】 ①의회는 <u>예산결산의 심사 및 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건을 심사하기 위하여 본회의 또는 위원회의 의결로 공청회를 열고 이해관계자·시민단체·전문가·경험이 있는 자 등(이하 "참여자"라 한다)으로부터 의견을 들을 수 있다.</u></p> <p>②<u>의회는</u> 공청회를 열고자 하는 <u>안전·일시·장소·참여자·기타</u> 참고사항을 기재한 계획서를 <u>공고하여야 한다.</u></p> <p>③공청회운영은 ‘(가칭)서울특별시민공청회조례’에 <u>의한다.</u></p> <p>④(생략)</p>	<p><u>공청회운영제도화</u> <u>‘(가칭)서울특별시민공청회조례’</u></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)서울특별시민 공청회조례’** 등 자치법규제정에 관한 연구와 준비가 필요할 것으로 보인다.

서울시의회는 꾸준한 노력으로 시민의견수렴 방안과 참여방안을 연구하고 시의원 및 전문가, 실무자간의 지속적인 의사소통과 토론을 통해 시민의 요구와 합리적인 행정적 안배가 적절히 조화를 이루는 과정을 설계하여 수행해야할 것이며 시민의 의견을 수렴하는 과정은 서울시의회가 주체가 되어야한다는 것이다.

#### 다) 기타 제도적 문제점과 개선방안

우리나라 지방의회는 법적 측면에서 **强시장 弱의회** 형태의 기관대립형을 기본으로 하고 있어 서울특별시의 경우도 시장주도의 예산편성형태를 가지며 예산편성에 대한 의회의 고유 권한이 미약하다고 볼 수 있다. 의회는 예산심의를 통해 시장의 예산편성권을 견제하고 있다. 그러나 사실상 시의회의 예산승인은 일부사업에 대해서만 예산삭감을 할 수 있거나 예산편성동의를 구하는 등 소극적 참여로 제한되어 있는 것이 현실이다. 이러한 제한요인들을 개선하고 실효성을 강화시키는 확실한 방법은 법률제도적 근거를 마련하고 공식화하는 것이다. 여기에는 시장의 예산편성에 대한 자율성을 해치지 않으면서 의회가 예산결정과정에 적극적으로 참여할 수 있도록 하는 방안을 마련해야 한다는 전제가 필요하다.

실제 서울시의회는 시장이 예산편성 확정을 하기 전에 예산결정에 있어 각 사업별 소관 부서 관련공무원과 의원 개인 또는 상임위원회가 공식적인 협의절차를 가질 수 있는 법적 근거가 없는 것이 현실이며, 고도의 예산분석을 통해 정책건의나 대안을 선정하는데 필요한 지원인력과 제도적 절차가 없어, 서울시의회 예산심의만으로 시장의 예산편성권을 견제하거나 시민의 대표자로서의 역할을 수행하는데 어려움이 있다.

(1) 예산심의기간 부족

지방자치법 ㉮ 제118조(예산의 편성 및 의결)는 제1항에서 지방자치단체장의 예산안 제출에 대하여 “지방자치단체의 장은 회계년도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계년도개시 50일전까지, 시·군 및 자치구는 회계년도개시 40일전까지 지방의회에 제출하여야 한다.”하였고, 제2항에서는 지방의회의 예산심의기한을 “시·도의회에서는 회계년도개시 15일전까지, 시·군 및 자치구의회에서는 회계년도개시 10일전까지 이를 의결하여야 한다.”고 하였다. 또한 지방자치법 제38조에 의하면, 지방의회는 매년 2회 정례회를 개최하도록 되어 있고, 정례회 집회일 기타 운영에 관하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 조례로 정하도록 되어 있는데, 서울시의회는 ‘서울특별시의회정례회의의운영에관한조례’ 제4조 제2호에 의거, 제2차 정례회의는 매년 11월 셋째 주 화요일에 집회하도록 되어 있어, 실질적으로 예산의결에 참여할 수 있는 법정기간은 최대 34일에 불과하다. 더구나, 이 기간도 행정사무감사 등 정기회의 다른 일정을 감안하면 사실상의 예산심의기간은 이보다 훨씬 더 짧아질 수밖에 없다.

<표 5 - 3> 지방자치법개정 의견 신·구조문대비표

현 행	개정 의견	개정 이유요지
<p>第41條(開會·休會·閉會와 會議日數) ①地方議會의 開會·休會·閉會와 會期는 地方議會가 議決로 이를 정한다.</p> <p>②삭제</p> <p>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.</p>	<p>第41條(開會·休會·閉會와 會議日數) ① (생략)</p> <p>②삭제</p> <p>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.</p>	<p>- 지방자치 업무확대 및 재정 규모의 증가와 직접민주주의 욕구 증대</p> <p>- 지방의회업무영역확대 및 재정민주주의 실현을 위한 예산 결산심사 업무 수행기간 20일 확대</p>

시의회회 결산승인과 예산안심의 시기 간의 시간차가 존재한다. 현재 결산서는 지방재정법 제38조에 의하면 다음회계년도 6월말까지 지방의회에 제출하도록 되어 있고, 지방재정법 시행령 제46조에 의거하여 제1차 정례회 회기 내에 처리토록 되어 있다. 그 후 7월에서 11월 초까지 집행부에서 예산안이 편성되고 11월 초에 시의회에 예산안이 제출되어 12월 경에야 예산심의회가 이루어진다.

<표 5 - 4> 예산안심의관련 시의회회의규칙 개정의견 신·구조문대비표

현 행	개정의견	개정이유요지
<p>제 65 조 【예산안 심의】</p> <p>① (생략)</p> <p>②의장은 제1항의 보고서를 첨부하여 이를 예산결산특별위원회(이하 "예결위원회"라 한다)에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다.</p> <p>③(생략)</p> <p style="text-align: right;">&lt;신설&gt;</p>	<p>제 65 조 【예산안 심의】</p> <p>①(생략)</p> <p>②의장은 제1항의 보고서를 첨부하여 이를 예산결산특별위원회(이하 "예결위원회"라 한다)에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의하며, 본회의에 부의하는 예결위원회의 심사보고서에는 예결위원의 요청시 심사과정에서의 소수의견 요지를 기재하여야 한다.</p> <p>③(생략)</p> <p>④소관별 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.</p>	<p>②예결위원회 책임성 확보</p> <p>④본회의에 부의하는 예결위원회의 심사보고서에 삭감이유와 소관 상임위원회의 의견요지를 기재하여 책임성 강화</p>

결과적으로 시의회는 작년도예산 결산이후 약 5개월 동안 예산관련활동을 하지 못한 체 예산심의회에 임하게 되어 예산심의회 질적 저하를 유발할 가능성이 높아질 수 밖에 없다.

시의회는 예산의결에 필요한 정례회 일정을 조정하거나 심사기법을 개발하고, 예산배분의 타당성을 높이기 위한 서울시 정책결정에 참여함으로써 시의회가 예산편성과정에 참여하는 효과를 거둔다면, 합리성과 효율성을 도모할 수 있을 것이다.

그리고 **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’ 관련조항을 개정하도록 건의하고, 법률이 개정될 때까지 **단기적으로는** <표 5 -4>와 같이 시의회회의규칙을 개정하는 것이 바람직할 것으로 본다.

## (2) 중앙정부와 지방정부 회계년도 구분

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

회계년도의 기간은 대체적으로 1년이나 그 개시일은 다양하다.<sup>44)</sup> 따라서 우리나라도 중앙정부와 지방정부의 회계년도를 다르게 운영하는 방법을 고려해 봄직하다. 즉, 중앙정부의 회계년도 개시일은 종전대로 1월 1일에서 시작하는 반면에 지방정부는 중앙정부의 회계년도보다 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 회계년도와 동일하게 획일적으로 운영해야 할 필요성이 작아졌으며, 더구나 지방자치행정의 민주성과 능률성을 도모하고 지방의 균형적 발전을 기하고자 하는 지방자치의 목적에도 부합하기 때문이다. 따라서 장기적으로는 정부회계년도와 지방자치단체회계년도를 구분하도록 하기 위해서는 <표 5 - 5> 와 같이 **지방자치법을 개정하는 것이 필요할 것으로 본다.**

44) 미국 연방정부의 회계년도 개시일은 10월 1일이며, 주정부와 지방정부의 그것은 연방정부와 달이 아주 다양하다. 즉 주정부의 회계년도 개시일은 7월 1일(46개 주), 9월 1일(1개 주), 10월 1일(2개 주), 4월 1일(1개 주)이며, 지방정부의 그것은 1월, 7월, 9월, 10월 등 다양하다. 특히 미국의 주정부는 회계연도기간이 대개 1년이나 20개 주는 2년이다(Axelrod, 1988: 24 ; 문인구, 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 1月 1日에 시작하여 그 해 12月 31日에 종료한다.	第116條 (會計年度) 地方自治團體의 會計年度는 매년 3月 1日에 시작하여 다음 해 2月 말일에 종료한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부와 지방자치단체의 會計年度가 동일하여 국회승인 후 예산편성기간의 부족으로 인한 문제점 개선</li> <li>- 지방의회의 예산심사 적정성 확보</li> </ul>

## 2. 행정절차적 문제점과 개선방안

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.

시장은 시의회 각 상임위원회 업무보고를 통하여 정책을 설명하고 예산편성지침에 따라 예산을 편성하여 시의회에 제출하고 있다. 결국 중앙정부의 예산과 연계되는 예산편성과정을 수행해 온 것이 사실이다.

### 가. 예산심사 체계개선

예산과정 중 예산편성 및 심의에 있어 시의회는 전반적으로 형식적인 절차에 따라 참여하고 있다. 상임위원회나 예산결산특별위원회, 본회의 등이 비슷한 절차를 따르고 있어 이중적이거나 소모적인 작업이 섞여 있다는 문제점이 있다. 지방의회 의원이 예산안과 관련된 충분한 자료조사와 사전에 업무를 파악하고 심도 있는 질의를 하는가 여부와 집행부가 성실한 자료제출 및 답변을 하느냐 하는 것은 결국 예산심의의 질을 좌우하는 요소이다.

행정기능강화와 전문화 및 상황변화에 대한 신속적 대응능력이 강한 집행부에 대한 의회의 예산심의에는 한계가 있을 수밖에 없다할 것이다. 또한 예산안에 대한 예산결산특별위원회의 심사대상이 회부된 안건 그 자체이며 첨부된 상임위원회의 예비심사보고서는 심사의 참고 자료로 법적 구속력이 없기 때문에 상임위원회의 예비심사와 예결위의 종합심사간의 기능분담이 체계적으로 이루어지지 못하고 있다.

상임위원회에서 예산을 심의하였다하더라도 예산결산특별위원회에 회부하도록 되어 있으며, 예산결산특별위원회에 회부된 심의결과를 살펴보면 예산결산특별위원회는 소관 상임위원회가 심의한 내용을 보고받는 것으로 되어있다.

결국 동일한 예산안에 대한 예산심의의 중복현상과, 상임위원회의 예산삭감, 증액이 경우에 따라서는 감액한 부분만을 인용하고 감액규모 수준의 다른 사업에 대해 상임위원회가 의결한 내용을 백지화하고 예산결산특별위원회에서 임의로 사업을 조정하는 경우가 있는데, 이와 같은 내용은 의회내부의 갈등요인이 될 수 있을 뿐만 아니라 의회 스스로가 상임위원회의 전문성과 심의수준을 격하시키는 오류를 범하는 것이다.

상임위원회별 예산심사를 특화하고 능률적인 심의가 가능하도록 <표 5 - 3> 예산안심의 관련 서울특별시의회회의규칙 개정의견내용 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 예산심사 책임성을 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> 지방자치법개정 의견 신·구조문대비표와 같이 **지방자치법을 개정하는 것이 필요할 것이다.**

#### 다. 지방정법시행에 대한 준비

예산공청회는 시민에게 예산안을 보여주고 그들의 의견을 듣는 채널이다. 그럼에도 우리나라 지방자치단체에서의 예산공청회<sup>45)</sup>는 대개 참여대상이 의원과 시민단체 등으로 국한되는 경우가 많아, 실제 일반시민의 의견을 수렴하고 반영하는데 좋은 방안이 되지 못하였다.

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

예산공청회 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. 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

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



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

### 3. 조직행태적 문제점과 개선방안

지방의회는 예산분석과 참여를 위한 실질적인 예산참여가 이루어지는 토대를 이루지 못하고 있다. 예산통제를 담당하는 의원들이 예산에 관한 지식습득의 기회를 부여받고 있지 못할 뿐만 아니라 소관 사무에 대한 사전 파악도 거의 없는 상태에서 정확한 예산심의를 기대하는 것은 무리이다. 특히 예결위의 종합심사는 마지막 과정으로 핵심적인 부분이다. 그것은 각 상임위원회의 예비심사가 현실적으로 해당 소관 부서의 이해관계를 대변하는 경향이 많으며, 일반적으로 예결위의 안을 그대로 받아들이고 있기 때문이다.

예결위의 종합심사 중에서도 계수조정이 가장 핵심적인 요소라고 할 수 있다. 그러나 예결위는 상임위가 아니라 예산안이 의회에 제출될 때마다 별도로 구성하여 본회의에서 의결할 때까지 한시적으로 운영되는 비상임위원회이기 때문에 구성원의 재임기간이 짧고, 연임한다고 하더라도 차기에 예결위위원으로 선임여부가 불투명하므로 전문적인 지식을 축적할 기회를 제공받고 있지 못하다.

#### 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, 의례적이고 타성적으로 수정하는 경향을 불식시켜야 할 것이며, 예산에 대한 효과적인 통제로부터 예산절감으로 이어질 수 있도록 지방예산에 경영행정의 이념과 방식이 도입·반영되어야 할 것이다. 또한 집행부의 예산안 수정에 있어서 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.

지방의회는 지방세와 같은 세입부분에 대한 철저한 심의가 이루어져야 할 것이다. 세입부분 중 감면사항에 대하여 위법·부당하게 감면되는 사항이 있는지와 지방채에 대한 철저한 심의가 이루어져야 하고, 감면되는 사항에 대하여도 평가를 실시하여 탈루를 방지하는데 노력할 필요가 있는 것이다.

## 나. 시의원 지원체계 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.

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

## 4. 예산편성참여를 위한 사례연구

### 가. 정책협의회의 정례화

#### 1) 벤치마킹 사례 및 적용효과

- 미국 뉴저지주 : 의회와 집행부간 정례회의

미국 뉴저지주에서는 예산심의 전에 의회와 집행부 예산관련부서 간에 정례회의가 여러 차례 있어, 상호 의견조율 후 예산승인이 이루어진다. 그 후 예산심의기간동안 의원들 간의 예산협상과정을 거쳐 최종적인 예산승인이 결정된다. 이러한 방식은 의회의 예산심의를 보다 원활하게 하도록 도와주며 예산의 합리성을 높이는 데 기여한다.

- 일본 요카이치시 : 의원간담회 운영

일본 요카이치시에는 2000년 8월에 발족한 전의원이 참가하는 의원간담회를 운영하고 있는데, 이는 일본 지방의회의 정책입안을 활성화하기 위한 것이다. 의원간담회에서는 전체 의원들이 모두 참가하여 허심탄회하게 정책에 대한 의견을 나누어 좋은 정책을 도출하는데 목적이 있다. 이렇게 공식적으로 의원간담회를 운영하는 것은 의원간의 정보공유 및 의사소통을 통해 의원의 정책입안을 더욱 활발히 하기 위한 것으로, 정책결정과정에서 시의회의 권한강화를 위한 하나의 방법이 되고 있다.

- 영국 도버디스트릭트카운티 : 주요사안과 관련, 집행부에 자세한 제안을 제시

영국의 도버디스트릭트카운티에서는 집행부가 회계년도 개시 4달 전부터 의회의 동의를 통해 예산체제의 기본적인 제안을 제시하면, 의회는 주요사안(재정 및 예산관련사안, 당해년도 목표사안 등)과 관련하여 집행부의 제안들을 보다 자세하게 제안한다. 이후 집행부는 이를 반영하여야 한다. 도버디스트릭트카운티는 집행부의 기초적 정책제안을 가지고 의회가 적극적이고 정밀한 정책제안을 함으로써 보다 타당성 있는 예산편성이 이루어지고 있다.

## 2) 개선내용

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

미국 뉴저지주에서와 같이 의회와 집행부서와의 정책토론이 있고 의원 간 간담회나 협상 과정이 있는 방식이 더욱 합리적인 예산안으로 조정할 수 있다. 이에 따라 서울시에서는 공식적으로 시의원이 관련 사업에 대해 공무원과 시민과 정책토론에 참여하도록 자치법규화 함으로써 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 적다<sup>46)</sup>. 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.

법제화할 내용이나 대안은 논의를 거쳐야 할 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 필요 있다.

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

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

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

지방의회의 정책건의는 일반적으로 해당 정책사업의 문제점을 시정하기 위해 정책과 이 해관계가 있는 시민의 필요와 요청 또는 희망사항을 표현하거나 보다 적극적으로는 해결책을 제시하는 등으로 이루어지므로, 서울시의회의 정책건의대상은 시민이 요구하거나 공익과 관련된 사업 등의 예산안이 될 것이다. 정책회의가 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) 벤치마킹 사례 및 적용효과

- 일본 미에현 : 의회의 권한강화와 관련된 2개의 조례 가결

미에현은 2001년 3월 22일 의회의 권한 강화와 관련되는 2개의 조례인 ‘미에현행정에관 계되는기본적인계획에대하여의회가의결해야할것을규정하는조례’와 ‘의회가의결해야할안건이외 의계약등의투명성을높이기위한조례’를 의원 전원일치로 가결하였다.

일본 지방자치법 제96조 제1항에 근거, 5년 이상의 장기종합계획과 현 행정의 기본시책을 책정 또는 변경할 때 의회의 의결안건으로 할 것을 규정하고 있는데, 미에현은 의회 의결 안건을 하도록 명확히 조례화한 것이다. 이러한 조례의 가결은 의회의 정책결정력을 향상시키고 감시기능을 강화하기 위해 도모된 것이다.

- 일본 요카이치시 : 의회의 권한강화를 위한 조례 제정

미에현의 요카이치시도 2001년 3월에 ‘요카이치시의회의결해야할사안을정하는조례’를 제정하였다. 이것은 앞서 언급한 미에현의 2개 조례들과 같은 성격과 목적을 가지고 있다.

### 2) 개선내용

서울시의회의 예산편성참여 방안에 관한 법규적 사례로서 자치법규 제정권한을 활용한 일본의 사례는 매우 바람직한 사례로 보인다. 이는 현실적으로 시의회가 법적 견제력을 강화 하는데 우선적으로 도입해야 할 사항이다.

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 소요 되는 것이 현실이다.

따라서 별도의 단기적 개선방안이 필요하며, 일본의 미에현과 요카이치시의 사례는 서울 시의회에 좋은 시사점이 된다할 것이다. 우리나라에서도 지방자치의 자율성 원리에 근거하여 각 지방자치단체에서 조례를 제정할 수 있도록 되어 있다(지방자치법 제15조)<sup>47)</sup> 그러므로 서울시정의 장기계획이나 기본적인 시책, 그리고 중요한 사업에 대해서는 시의회가 반드시 의결하도록 지방자치법 제35조 제2항<sup>48)</sup>에 의거 (가칭)‘**시의회결의필요사항규정조례**’를 제정하는 방안을 연구·검토하여 예산의 집중투자계획이나 시장의 정치적 사업예산편성<sup>49)</sup>을 억제하고 시장의 책임성도 강화할 수 있도록 해야 할 것이다.

## 다. 분야별 예산심의의 특화

### 1) 벤치마킹 사례 및 적용효과

- 미국 피닉스시 : 시민의 의회내 의사표명

피닉스시는 아리조나주법에 의거, 정책회의를 공개로 열어, 시민이 이를 방문하여 볼 수 있고, 시장의 허락 하에 혹은 휴회나 산회직후 의사를 표명할 수 있다. 이는 시민의 대변자로서 시의회가 회의의 취지를 잘 살린 것으로 보여 진다.

- 영국 버킹검셔 카운티

상임위원회에 정책자원위원회 운영, 예산결정전 주민의 의견 수렴한다. 영국 버킹검셔 카운티의 상임위원회(이하 상임위)는 정책자원위원회를 포함하여 소관 위원회인 총무위원회, 교육위원회, 환경위원회, 사회복지위원회의 5개 위원회가 있다. 이 중 정책자원위원회는 비전의 실행, 전략적 목표 및 재원 등에 대한 기본방침을 설정하는 역할을 한다.

47) 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.

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

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

이렇게 상임위에서 필요하다면 각 사업을 파악하고 총괄하는 기구를 설치하는 것도 좋은 대안이 될 수 있다. 또한 영국 버킹검셔 카운티는 예산결정이 내리기 전에 반드시 주민의 의견을 수렴하여야 하며, 이런 과정을 거쳐 각 상임위원별로 조정하여 균형 있는 최종예산을 승인하게 된다. 이 또한 각 상임위의 심사과정에서 주민의 의견수렴절차를 포함하고 있어 시민의 대변자로서의 의회의 역할을 충실히 이행하고 있다.

## 2) 개선내용

우리나라의 지방의회는 대개 국회의 절차와 마찬가지로 소관 상임위원회에서는 개별사업에 중점을 두어 예산심의를 이루어지고, 예산결산특별위원회에서는 모든 사업에 대한 이해관계 조정에 비중을 두어 예산심의를 이루어지며, 본 회의는 주민의 대의기관이 최종 예산결정권을 행사하는 절차로서 각각의 특성을 가지고 있다.

소관부서별 실·국장의 취지 설명, 이에 따른 질의 및 답변 등은 집행부에게 상세한 예산 설명서를 제출케 함으로써 간소화할 수 있을 것이므로 각 상임 위원회별 심의의 내용은 각 소관 사업의 특성에 따라 정해진 일정이나 절차 외로 다양하게 특화시킬 필요가 있다.

예를 들어, 반드시 현장의 상황을 알아야 예산설명이 가능한 경우(교통, 환경정화사업 등), 동영상으로 대체하는 등 심의기법 개선이 필요하다. 상임위는 시의회에서 시민의 의견을 반영하는 일선기구에 해당하므로 시민의견청취 및 상임위 주최의 시민공청회 등을 실시한다거나 시민배심원이나 시민자문위원회를 두어 시민의 의견을 검토하는 방법도 있을 것이다

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

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) 벤치마킹 사례 및 적용효과

- 미국 캘리포니아주 : 예산분석을 통해 예산안 변경

미국 캘리포니아주에서는 예산과정 중에 의회예산전문가에 의해 예산분석을 실행한다. 이 예산분석의 목적은 주지사가 제안한 예산안을 검토하여 시정사항의 경우 변경하기 위함이다.

### 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 선심성예산편성으로 인한 오류는 최소화 할 수 있을 것이다.

이 외에도 분야별 예산편성의 균형성확보와 현실성에 대한 합리성을 확보할 수 있을 것이라는 점이다. 예를 들면 사회복지예산과 문화행사예산 지출에 대한 효율성과 현실성에 대해 이익이 상충되어 판단이 어려울 때 상임위원회간의 사전조율을 수행하는 기구로서 전문가집단이 필요할 것이며 종합하고 분석평가할 기능이 필요한 것이다. 이와 같은 형평성문제에 대해서도 시민과 함께 공감할 수 있고 공유할 수 있는 결정에 이르게 될 수 있을 것이다.

## 마. 시민참여기능의 연계

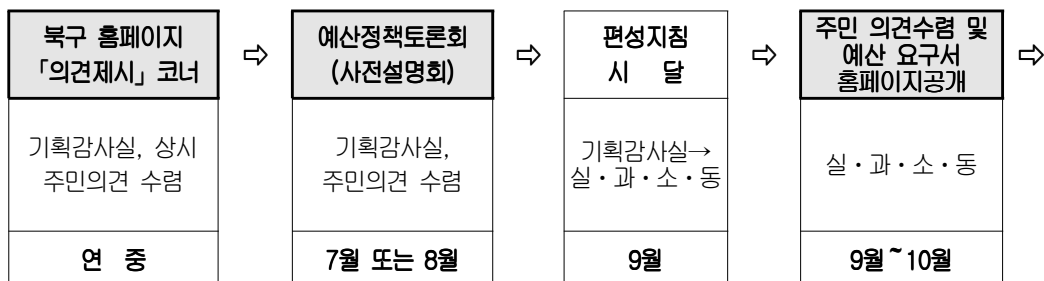
본 연구에서 앞서 조사한 인식조사에 따르면, 주민의견을 수렴을 위해 의회가 참여할 필요가 있다. 이에 따라 시민과의 연계적인 참여 방안을 도출될 필요가 있다. 그러므로 시민의 의견수렴과 의사소통을 위해 시민참여예산제 활성화, 시민공청회 정례화, 정보화채널 다각화 등이 연계될 수 있는 방안이 필요할 것이다.

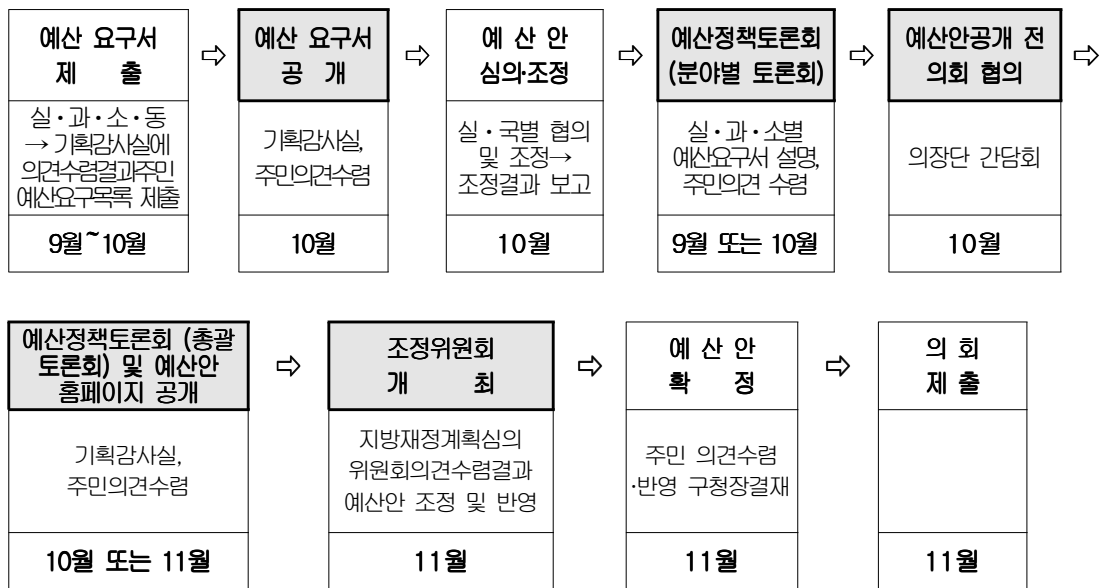
### 1) 시민참여예산제 활성화

#### 가) 벤치마킹 사례 및 적용효과

- 광주 복구 : 주민참여예산제

포르투갈 알레그레에서의 참여예산제가 법제화되지 않고 관행에 의해 이루어져 왔는데, 이를 벤치마킹하여 광주광역시 북구는 2001년부터 시범적으로 도입하였으며, 2004년 3월에는 조례로 제정하였다. 그 추진 방향은 예산안 공개로 시민, 사회단체, 관공서간의 네트워크 구축, 주민의견 수렴, 예산설명회 개최 등 주민참여형 예산편성제도 정착, 예산편성의 한계성을 극복하고 주민과 함께 하는 재정운용방식 전환, 지속적인 대주민 홍보로 주민참여도 제고 등을 들고 있다. 추진 근거는 광주광역시북구주민참여예산제운영조례에 있으며, 2004년예산편성기본지침에 주민참여형 예산편성 권고에 의한다. <그림 5-1>은 광주광역시 북구청의 주민참여예산제에 따른 예산과정이다.





**<그림 5-1> 광주시 복구청의 예산과정**

이 조례에 따라 예산편성과정에 참여하는 시민위원회는 예산 및 행정전문가로서 비영리 민간단체의 추천을 받은 자, 각 동 주민자치위원 추천자 1명씩과 인터넷 등을 통해 공모에 응한 주민, 시민단체, 교수(참여희망 주민 총 인원의 1/2) 등 80명으로 구성되며, 예산안에 대한 의견제출, 예산교육실시 활동, 예산정책토론회 개최에 관한 활동, 결산에 대한 설명회참여, 예산편성지침에 대한 의견수렴, 기타 위원회의 목적달성을 위해 필요한 활동 등을 한다.

실제 광주시 복구는 2004년도 예산에 시민위원회의 의견 45건을 접수, 37건(21억 여원)의 사업예산을 편성했다. 이 제도가 주민들에게 큰 호응을 얻으면서 2005년부터는 본격 도입하였으며, 울산 동구, 충남 당진군, 서울 동작구 등 10개 기초자치단체가 벤치마킹을 하고 있다.

• 청주시 : 시민참여보장조례

충북 청주시는 2004년 9월 충북 참여자치시민연대 등이 제안한 시민참여기본조례 제정과 관련해 수차례 회의와 토론, 검토 끝에 청주시의회 3차 본회의에서 청주시민참여기본조례를 제정하였다. 이 조례는 모두 11개조로 이뤄져 있는데, 그 내용은 시민참여 보장, 행정 정보 공개, 위원회 정비, 예산편성 및 집행시 시민참여, 시정 정책토론 제안 등 자치행정과정에 다양한 시민참여 통로를 제도적으로 보장하고 있다.

- 미국 트윈시티 광역도시 : 시민배심원<sup>50)</sup>

미국 트윈시티 광역도시는 2017년까지 연간 약 5백만 톤의 폐기물이 발생할 것으로 예측한 바, 증가하는 쓰레기 문제를 해결할 ‘고형폐기물관리를 위한 시민배심원’을 2001년 6월 18일에서 22일까지 5일간 제퍼슨센터 주관으로 개최하였다. 18명의 시민들이 무작위 선발되어 참석하였으며 배심원회의에서 지역의 고형폐기물관리를 위한 전략들 - 쓰레기 줄이는 방법, 재사용, 재활용, 매립 등의 방법 - 을 숙의한 후 정책제안의 형태로 제시하였다.

시민배심원이 다룬 과제는 ① 지역 고형폐기물 관리를 위한 가치, ② 고형폐기물 관리 전략, ③ 전략 집행을 위한 수단과 정부의 행동전략 등 3 가지였다. 증인들은 총 17명이었으며 공공기관이나 영리, 비영리단체 등에 속한 사람들로 쓰레기 처리방법에 재활용, 매립, 퇴비화 방법 등에 대한 찬성과 반대의 주장을 개진하고 정보를 제공하였다.

배심원들은 부여받은 과제를 해결하기 위해 우선 어떤 가치를 선택할 것인가를 논의하였다. 고형폐기물관리에 필요한 정책적 가치로 건강과 안전, 책임성, 환경, 경제적 가치, 시스템의 효율성, 쓰레기 처리의 편리성이 제시되었다. 폐기물 처리를 위한 방법으로 다음의 3 가지 대안이 제시되어 각각에 대한 숙의가 이루어졌다.

- 제 1 대안 : 75%의 폐기물은 쓰레기 감소, 재생, 재활용, 퇴비화를 통해서 관리하고 15%의 폐기물은 생산자소매자소비자를 통한 통합관리 그리고 나머지 10%는 자원재생이나 매립하는 방법.
- 제 2 대안 : 66%의 폐기물은 쓰레기감소, 재생, 재활용, 퇴비화로 처리하고 29%는 기존의 설비를 이용해 냉·난방에너지를 얻기 위해 소각하고, 5%는 매립하는 방법.
- 제 3 대안 : 55%의 폐기물은 쓰레기감소, 재생, 재활용, 퇴비화로 처리하고 10%는 신 기술, 생산자소매자소비자를 통한 통합관리시스템으로 해결하고 나머지 35%는 환경기준을 만족시키는 시설에 의해 처리(자원재생과 매립)하는 방법.

토론과 숙의를 거듭한 결과, 시민배심원은 전체폐기물의 40%는 재활용, 19%는 퇴비화, 17%는 자원연료화, 또 17%는 폐기물 감소와 재사용, 그리고 7%를 매립하는 것으로 자신들의 의견을 확정하였다. 이것을 향후 5-10년간 폐기물정책으로 채택하였다.

50) 국회 예산결산위원회(2004)에서 요약

- 독일 바덴-뷔르템베르크주 : 시민자문위원회<sup>51)</sup>

1995년 독일 남서부 바덴-뷔르템베르크 주에 속한 공공연구기관인 기술영향평가아카데미(Akademie fuer Technikfolgenabschaetzung)는 “생명공학/유전공학: 기업들에게 기회인가?”라는 주제로 2단계 프로젝트를 계획했다. 첫 단계에는 생명공학 연구의 가능성과 경제적인 응용가능성에 대해서 학문적인 기준에 따라 평가하였고, 두 번째 단계에서는 생명공학에 대해서 어떠한 사회적 기대가 있는 지를 알아보려 하였다. 시민들이 생명공학에 대해서 어떤 기대를 가지고 있으며 어떻게 평가하는지를 알기 위해서 기술영향평가 아카데미는 1995년 여름에 모두 8개의 시민자문위원회를 조직하였다.

참가자들은 바덴-뷔르템베르크주의 도시 중 만하임(Mannheim), 바인가르텐/라벤스부르크(Weingarten/Ravensburg), 울름(Ulm) 세 곳에서 선정하였다. 시민자문위원회는 각 도시에서 각각 2개씩, 모두 6개를 개최하기로 계획했고, 응답률을 고려해서 총 4천명을 무작위로 선정하여 최종적으로 만하임에서는 2개 자문위원회 50명의 참여자, 바인가르텐/라벤스부르크에서는 3개 시민자문위원회 71명의 참여자, 울름에서는 3개의 자문위원회에 73명이 참여하였다. 세 도시의 시민자문위원회는 시간차를 두고 진행되었다.

토론된 주제는 생명공학의 도입과 목표갈등, 법적규제, 유전자조작식물의 위험, 생명공학과 농업·식품·경제관계, 생명공학위험에 대한 대처, 유전자조작식품에 대한 규제, 국가의 연구지원 등이었다. 모든 시민자문위원회는 외부발제자들을 통해서 필요한 정보와 지식이 참여시민들에게 전달되면 그것을 토대로 각 주제에 대해서 참가자들끼리 소모임에서 토론하고 결정하는 구조를 취하는데, 4일간의 시민자문위원회 기간동안에 외부 발제자들은 생물학적인 기초지식, 규제에 대한 법률적인 문제, 생명공학의 농업·식료품에 대한 이용, 경제적 가능성 등 필요한 지식을 참가시민들에게 전달하였다. 편향된 정보를 제공하지 않기 위해서 외부발제자들은 서로 다른 입장을 지닌 전문가들로 구성되었다.

예를 들어 둘째 날 오전의 진행상황을 보면, 유전자조작식물에 대해 상반된 입장을 지닌 두 전문가들로부터 각각 발제를 듣고, 이들 전문가들이 함께 참가하는 청문회가 이어졌다. 이 청문회는 유전자조작식물에 대한 실험을 가정하고서 발제자들에 대해서 시민들이 질의하는 형식으로 진행되었다. 이를 토대로 시민들은 소모임토론에서 이 실험을 허락할 것인지 최종결정하였다.

---

51) 국회 예산결산위원회(2004)에서 요약

참가시민들이 짧은 시간에 효율적으로 결정을 내릴 수 있게 하기 위한 방안으로 토론과제가 주어질 때 그 과제에 대해서 나올 수 있는 몇 가지 결론을 함께 제시한 후 그 중 하나를 최종선택하게 하는 경우가 많았다. 전체진행에는 매일 8시간씩, 4일 동안 모두 32시간이 소요되었는데 그 중 전문가들의 정보전달에 6시간, 전문가들과 시민자문위원들 간의 토론에 5시간, 시민들끼리의 소모임토론에 9시간이 할애되었다. 나머지 시간에는 평가, 소그룹의 토론결과제시, 기자회견 등이 이루어졌다.

8개의 시민자문위원회가 모두 진행된 후에 각 자문위원회에서 내린 결과들이 정라요약되어서 ‘시민 자문보고서’에 담겨졌다. 여느 시민자문위원회 프로젝트에서와 마찬가지로 최종보고서는 8개의 시민자문위원회를 대표하는 시민들이 그 내용을 검토한 후 출간되었다.

## 나) 개선내용

예산설명회나 공청회의 참여집단을 관련 공무원과 일부 시의원 및 시민단체에서 일반 시민, 전문가집단 등으로 확대하여 보다 다각적인 시각과 관점을 교류하여 가장 합당한 예산안이 만들어지도록 반영한다. 예산설명회와 공청회는 객관적인 데이터설명이나 대안검토를 해야 하며, 이를 위해 예산분석담당자들(관련 공무원과 시의원)이 주체가 되어야 한다.

지역문제에 대해 참여를 유도하여도 시민들은 생활에 바빠서, 또는 전문성의 부족으로 사실상 참여기회를 갖기가 어려운 것이 현실이다. 지금까지 집행부의 경험으로 진행되어 일반적으로 수용하고 있는 여론수렴형태도 이와 같은 현실적인 문제 때문에 인용되고 용인되어 온 것이 현실이다. 그리고 조세결정권과 예산편성권을 확보하고 있는 집행부는 의회의 권한을 제한하여 중앙집권정부형태 당시의 제도로 과거의 행태를 버리지 않고 있다. 이와 같은 집행부독점권에 대한 의회의 효율적 대처능력 확보가 필요하다.

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. 시민과 시민단체 등의 참여는 로컬 거버넌스의 차원에서나 재정민주주의차원에서 의회를 통한 참여 뿐 아니라 직접적인 참여를 하도록 함으로써 이를 실현하는 토대가 된다는 점에서 의의가 있다.

## 2) 예산정책설명회 정례화

### 가) 벤치마킹 사례 및 적용효과

- 인천시 : 예산정책토론회

인천시에서는 재정의 건전성, 효율성, 계획성을 도모하고 시민의 기대와 욕구를 충족하기 위해 '99년부터 지방자치단체로는 처음으로 예산정책토론회를 개최함으로써 주요사업에 대한 합리적인 정책대안을 도출하고, 예산의 수요자인 시민의 폭넓은 의견을 수렴하여 예산에 반영함으로써 공개적이고 투명한 시정을 구현하고자 노력하는 모습을 보여주고 있다. 추진은 매년마다 사이버토론회, 분야별토론회(사회·지역경제·도시계획·문화관광·환경녹지·건설·교통 분야) 및 종합토론회를 개최하고 있다.

이러한 예산정책토론회를 통해, 대규모 SOC사업확충 등 하드웨어 위주에서 시민의 삶의 질 향상을 위한 소프트웨어부분에 대한 투자확대, 삶의 질 향상을 위한 분야별 10대사업 선정, 최우선적 예산반영, 분야별 토론회에서 개별적으로 제안, 요구된 사항에 대한 예산편성 및 예산반영노력, 동시다발적 분산투자를 지양하고 전략사업에 대한 집중투자를 통한 효율성 제고, 민간부문에 활력과 자본의 도입을 위한 민간위탁과 민간유치를 통한 효율적 예산운영 등 시민들의 요구를 예산편성 및 심의과정에 반영하고 있다.

인천시는 지방자치단체로서는 최초로 시정전반에 대한 예산정책토론회를 개최함으로써 시민참여의 장을 마련하고, 시의 재정운영방향에 대하여 행정적·재정적 수요자인 시민과 함께 토론의 장을 마련하였으며, 시민의 요구분야에 대한 정확한 판단을 근거로 예산을 편성함으로써 시민의 기대에 부응하는 효과를 거두고 있다고 볼 수 있다.

- 광주시 : 예산편성 설명회

광주시가 지방재정운영의 투명성과 공정성 등을 높이기 위해 시민들을 대상으로 예산편성 설명회를 갖고 시민들의 다양한 의견들을 수렴하였다. 광주시는 2004년 9월 13일 시청 중회의실에서 시민들을 대상으로 하는 '2005년도 예산편성설명회'를 개최하였다.

'예산편성설명회'는 그동안 제한적으로 인터넷상에서 일부 재정정보를 공개해 왔던 것을 시민들이 예산편성에 적극 참여할 수 있도록 한 것이다. 특히 이 설명회에서는 현 정부의 지방분권강화정책으로 지방자치단체의 예산편성자율권이 확대됨에 따라 광주시에서 새롭게 도입하거나 개선되는 예산제도에 대해 소개하였다.

설명회내용은 2005년도 재정여건과 방향, 중점투자부문, 대규모현안투자 사업계획 등을 시민들에게 여과 없이 소개하였으며, 광주시는 시민대상 '예산편성설명회'를 토대로 예산편성에 시민참여가 활성화 되도록 지속적인 제도개선을 해 나갈 계획이다.

## 나) 개선내용

시의원이 의견수렴활동을 적극적으로 수행하고, 정책을 검토할 수 있도록 지역주민이 참여하는 예산정책설명회를 개최해야 할 것이며 이와 같은 활동을 수행하기 위한 연구활동비, 조사원임금, 개최비용 등 소요예산을 편성하여 예산을 지원하는 방안과 함께, 수렴된 여론을 상임위원회별로 분류하여 전문가집단이 검토하도록 해야 할 것이다.

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

2000년 2월에 핀란드내각의 공공관리부(Public Management Department)는 “Share Your Views With us” 온라인공개토론포럼을 발족시켰는데 배경자료(background material)와 링크뿐만 아니라 시민들이 논의에 참여하는 일련의 이슈를 제공하는 특징이 있다<sup>52)</sup>

포럼토론에 참여하기 위하여 요구되는 어떤 등록사항도 없고, 방문자는 익명으로 의견을 제출할 수 있다. 이것이 운영된 첫 해에, 토론사회자(moderator)는 단지 소수의 부적절한 의견만을 제거하도록 허용되었다. 2000년 가을에 한 달 동안, 포럼토론은 청년포럼으로 진행되었고, 미래를 위한 핀란드의회위원회(Finnish Parliament's Committee)가 가담하였다.

이 기간 동안에, 의회의원들은 포럼에 관한 이슈에 대한 책임을 맡았고 온라인토론의 사회자로 활동하였다. 이것은 비정부조직과 함께 파트너십을 형성하여 온라인토론을 실행하는 탁월한 실험성과를 보여주었다. 그러나 일반적으로, 포럼은 정부에 의해 관리되고, 공정성을 확인하는 부분과 공무원 가운데 제안을 구축하는 수단의 일부로 관리되었다.

초기에는 1년의 예비프로젝트로 제안되었으며, 2001년 3월 초부터 포럼토론은 시민의 목소리를 듣기 위한 모든 핀란드내각을 위한 공동의 플랫폼(platform)으로 확대됨으로써, 행정부 각 부처는 한 달 동안 시민의 소리를 듣는 플랫폼을 운영할 수 있게 되었다. 이 개념은 포럼에서 논의되는 이슈가 기관에서 참여의 초기무대가 되어야 하고, 그러므로 시민들의 의견이 투입되어 정책대안을 개발하는데 기여할 수 있도록 하는 가능성을 제공한다.

- 영국 : 시민참여 공간(Citizen Space)

영국은 새로운 정부포털사이트(ukonline.gov.uk)를 구축함에 있어서 초기에 시민 대 정부와 시민 대 시민간의 상호작용을 위한 공간을 설계하였다. 이른바 “시민공간”(Citizen Space)이라고 불리는 이것의 주요목적은 다음과 같다.

---

52) www.otakantaa.fi 참조

- 정부자문에 대한 출입구제공
- 정책이슈에 관한 공식적 토론 용이
- 시민이 정부정책을 검색할 수 있도록 유용한 정보의 제공
- 전자민주주의를 위한 공간의 생성

시민공간은 보통 두 개의 부분으로 분리된다: 하나는 공식적인 정보(Know How)이고 다른 하나는 협의와 토론을 위한 통로(Say So)이다. 공식적 정보영역은 하원의원의 이름, 건의의 제기, 투표관련정보 등과 같은 민주주의관련 정보를 제공한다. 토론을 위한 영역은 모든 정부기관의 협의에 대한 정보 제공과 토론포럼을 제공한다. 후자는 현재 대부분의 시민 공간에서 사용되고 있으며, 이것을 추진한 이후 2,000개 이상의 메시지가 전달되었다.

시민공간은 잠재적으로 정부 및 기타 기관과 시민의 상호작용을 위한 핵심자산이다. 일단 완전하게 발전되면, 전자민주주의를 위한 행동의 장으로 구축될 수 있다. 시민공간에서는 비록 실험적이지만 많은 가치 있는 것들을 습득할 수 있다. 영국정부는 근본적으로 이 사이트를 다음과 같은 사항으로 보다 발전시켜 나갈 것이다.

- 시민들이 각 참여수준별로 자문과 정책논의에 참여할 수 있는 기회의 확충
- 성인시민교육을 위한 종합적인 자원을 포함하는 정보영역의 확대
- 지방자치단체, 의회와 유럽의회(European Parliament)를 포함하는 모든 수준의 대의 기관과의 밀접한 연계
- 당면한 정책이슈, 논쟁과 사건들에 대해 시민들이 관여할 수 있는 기회제공

## 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(전자계시판, 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) 벤치마킹 사례 및 적용효과

- 대한민국국회 : 정책보좌관제도

우리나라 국회에서는 의원보좌관제도를 두고 있는데, 상임위보좌관, 정책연구위원 등 뿐만 아니라 의원보좌관 등 다양하게 구성하고 있다. 이들 보좌관들은 국가공무원의 신분으로 공무원의 보수규정에 따라 일괄적으로 지급받는다. 보좌관의 양적 증가가 지속적으로 이루어지고 있는데, 의원 개인당 지원인력은 의원보좌관 약 6명, 상임위원회보좌관 약 0.25명, 교섭단체 정책연구위원 약 0.3명, 예산분석실 약 0.15명 등 1인당 평균 약 6-7명 정도의 보조를 받고 있다. 이를 통해 국회의 전문성을 강화하는 제도로 자리매김하고 있다.

#### 나) 개선내용

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

는 지방의회 초대의원부터 논의되고 있으나 아직까지 유보되고 있는 것은 매우 부적절한 정책행태라 할 수 있을 것이다. 지방의회의원의 활동지원체계로서 매우 필요한 정책보좌관제를 보류하면서 중앙정부는 정책보좌관제의 문제점만 부각시키고 있다. 다행스러운 것은 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 상임위별 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

로스앤젤레스시의 시의회는 각 분야의 전문가들로 충원된 입법분석실을 운영하고 있다. 입법분석실에 있는 전문가들은 각 의회위원회와 전체의회에 배정되어 의원들과 의회내 각종 위원회들을 위해 조사와 분석서비스를 제공하며 건의서를 작성하는 역할을 하고 있다.

- 일본 후쿠시마현 : 의회사무국 정책법무반 신설, 정책입안 지원

일본의 후쿠시마현은 정책입안기능을 강화하려는 목적으로, 의회사무국 안에 정책법무반을 신설하였다. 이 정책법무반은 현의회의 전문성을 향상시키고 의원들에게 조사 및 분석 서비스를 지원하는 역할을 하고 있다.

## 나) 개선내용

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 임시조직형태 또는 상시 참여하도록 하며, 각 자의 역할을 명확히 하고 체계화하여야 할 것이다.

## 제 6장 결론

### 1. 연구개요

본 과제의 주요내용은 외국 지방의회의 예산참여 사례와 이와 연계한 시민·시민단체의 예산참여사례에서 시사점을 도출하였고, 서울시의회의 예산과정에서의 참여 실태와 인식조사를 통해 지방의회가 예산편성과정에 참여할 때의 문제점에 대한 개선방안을 도출하는 형식으로 전개되었다. 외국의 지방의회가 예산과정에 참여하는 내용을 분석하고 시사점을 비교 인식하는데 주력하였다.

사례모델은 기관통합형과 기관대립형 등 다양한 정부구조형태를 가진 미국과 대부분 기관통합형을 취하고 있는 영국, 우리나라와 비슷한 기관대립형을 가진 일본의 지방정부구조를 살펴보았다. 미국과 영국은 우리와 다른 기관통합형을 가졌음에도 서울시의회의 제도적 조건에 맞추어 볼 때 시사점이 될 만한 사례들을 알아보기 위해, 일본은 우리와 같은 정부구조를 가짐에도 불구하고 우리와 다른 참여사례를 알아보기 위해 선정되었다. 외국 지방의회의 실태조사에서 도출된 시사점을 요약하면,

법률제도적 측면에서 미국, 영국, 일본 모두 성문법이든 불문법이든 간에 지방의회의 예산편성과정에서의 참여에 대한 법적근거가 마련되어 있으며 문화적으로도 인정되고 있다는 점이다. 그러므로 단체장의 예산편성권을 침해하지 않은 범위 내에서 조례제정이나 참여를 위한 제도적 환경을 조성하는 것은 재정민주주의를 구현코자하는 국가들의 세계적인 추세라고 할 수 있으며, 서울시의회는 이러한 점을 심도있게 고려해야 할 것이다.

행정절차적 측면에서는 미국과 영국은 예산편성과정에 의회의 정책지침이나 의견표명의 단계가 존재하고, 예산분석을 통한 의회-집행부간, 의원들 간의 예산협상과정이 있으며, 예산결정전에 주민의 의견을 수렴하는 과정이 포함되어 있다. 일본은 집행부가 의회에 대해 예산설명회, 공청회를 개최한다든지, 예산설명서 제출을 통해 예산에 대한 이해를 지원하고 있으며, 의회 역시 자체적으로 전문성을 확보하기 위해 각종 정책지원기구(정책법무반 등)를 두는 등 다양한 지원체계를 확보하고 있다. ‘

조직행태적 측면에서의 시사점은 외국사례들을 통해 행정절차적 측면을 공고히 하기 위해서 의원개인이거나 의회자체의 전문성을 강화하고 궁극적으로는 시민참여와 연계하는 방안을 모색하는 것이 필요하다. 일단 의원개인이 행사할 수 있는 자료접근권의 강화, 의정활동

의 활성화, 의원 간의 의사소통강화를 위한 간담회활성화 등을 들 수 있으며, 의회자체의 전문성을 확보하기 위한 시사점으로는 예산분석 전문가양성, 자문기관 및 전문기관, 상임위원 혹은 의원별 보좌관제 등의 도입 및 설치 등을 들 수 있다. 시민참여와 연계하기 위해서는 시의회의 IT시스템강화를 통해 수시로 시의회의 의정활동을 공개하고 시민참여에 대한 실시간 피드백체계를 완비하는 등의 시사점을 얻을 수 있었다.

서울시의회도 집행부의 예산편성권을 침해하지 않는 범위 내에서 예산편성시 시민의 대변자로서 시민으로부터 얻은 의견을 정책으로 만들어 집행부에 의견표명을 할 수 있고 전체 시정개획과 시민의 요구사이의 조정을 위해 예산협의를 할 수 있다. 이때 철저한 예산분석을 통해 어떠한 예산대안이 합리적인지를 조사하여 예산을 심사할 필요가 있는데, 이를 위해서는 시의회의 전문성강화와 시민참여 등 필요한 인원과 예산이 동반되어야 할 것이다.

서울시의회의 실태조사를 통해서 서울시의회가 더욱더 중요시 여겨야 할 점이 무엇인가를 조사해 보았는데, 이는 다음과 같이 요약할 수 있다. 서울시의회는 법률제도적으로 예산편성에 원칙적으로 참여하는 것이 제한되어 있으며, 예산심의과정에서조차 예산심의기간문제, 회계년도문제, 법적견제력 문제 등 불합리한 요소를 가지고 있었다. 행정절차적으로는 예산심의에서 과정상의 문제점, 심의대상의 기속성과 제한성, 예산심의와 결산심사의 연결미약 등으로 역시 예산심의의 비효율문제가 노출되었다. 그리고 조직행태적으로는 의원자체의 예산분석력부족과 같은 전문성부족, 시의원 및 의회의 지원체계부족 등이 지적되었다.

이러한 상황 속에 있는 서울시의회는 얼마나 예산편성 참여에 대한 필요성을 느끼고 있고 예산편성과정에 참여하는 것이 활성화되면 얻을 수 있는 기대를 얼마나 가지고 있는지를 알아보기 위해 서울시의원과 공무원을 대상으로 인식조사를 하였다. 예산편성과정에서 주민의 의견이 충분히 반영되고 있는지에 대한 인식은 시의원과 공무원 모두 대다수가 '그렇지 않다'는 부정적 인식을 하고 있으며, 의회가 주민의 의견을 수렴·반영해야 한다는데 대한 인식은 시의원과 공무원 모두 '동의한다'고 긍정적인 답을 하였다. 시민의 대변자로서 의회가 예산편성단계 중 관여해야 할 단계에 대해서는 사전조사단계와 사업성 검토단계로 나타나 예산편성의 초반단계에서부터 적극적으로 참여해야 한다고 인식하고 있음을 알 수 있었다.

예산편성에의 의회의 관여여부에 대해서는 시의원과 공무원 모두 '관여할 수 있다'는 인식이 지배적이었다. 다만, 지방의회가 예산결정과정에서 예산심의만으로 충분한가에 대한 질문과 단체장의 예산편성에 대한 감시기능으로서 예산심의만으로 충분한가에 대한 질문, 그리고 예산편성과정에서의 지방의회 참여필요성에 대한 질문에는 시의원과 공무원이 이견을 보이

고 있는데, 이러한 예산심의의 충분조건에 대한 인식과 이에 따른 참여의 필요성은 예산심의의 문제점을 직접 경험하고 있는 시의원의 입장에서 고려해 볼 필요가 있다.

의회가 ‘관여하는 것은 괜찮지만 참여할 수는 없다’는 것은 예산심의의 한계에 대한 공무원의 경험적 미숙에서 나온 것이라 볼 수 있기 때문이다. 시의회가 시민의 의견을 수렴·반영하는 기관임에도 불구하고 이들을 대변하기 위해서는 예산심의만으로 충분하지 않기 때문에 예산편성단계, 특히 예산분석이나 예산협상능력이 요구되는 사전조사단계나 사업성 검토 단계에 적극적으로 관여할 필요성에 대해 이해하지 못하고 있음을 알 수 있었다.

본 과제는 법률제도적 측면에서 의회와 주민이 자율적으로 예산편성에 참여할 수 있는 법적근거를 마련하고, 의원중심의 정책토론을 제도화하며, 비현실적인 현행법을 개정하는 대안을 제시하였다. 행정절차적 측면에서는 분야별 관련 예산심의가 중복되지 않도록 특화해야 할 것이며, 예산정책협의기구를 공식화하여 체계적으로 운영할 수 있도록 해야하며 조직행태적 측면에서는 시의회위원의 전문성확보를 위해 정책보좌관제를 도입하고, 시민단체, 전문가 집단 등으로부터 체계적으로 자문을 받을 수 있는 방안을 제시하였다. 이러한 방안들과 더불어 시민과의 협력적인 참여연계체계를 구축하기 위해, 주민참여와 시민단체의 참여방안, 정보화를 통한 참여채널의 다각화 등의 방안을 제시하였다.

본 과제는 향후 서울시의회 뿐 아니라 지방의회의 예산편성과정에의 참여에 대한 이론적 근거가 될 뿐 아니라 보다 합리적이고 효율적인 의회운영과 적극적인 의회활동을 도모하며, 시의원에게는 전문성확보와 의정활동지원 등을 위한 대안을 제시하여 실질적인 재정민주주의를 구현하는데 좋은 기초자료가 될 수 있을 것으로 본다.

## 2. 정책적 함의

본 과제의 개선방안이 실행되면, 다음과 같은 정책효과를 가질 것으로 기대된다. 법률제도적 측면에서는 시민의 납세자주권으로서의 권익을 보호하는 재정민주주의를 확립하고 구현하는 제도적 환경을 조성함으로써 국가의 정체(政體)와 부합하는 민주주의 제도 발전차원에서 의미가 있다. 이는 로컬 거버넌스 차원에서 지방의회가 지방자치단체의 정책결정자 중 하나로서 자리매김할 수 있는 계기를 마련할 것이다.



행정절차적 측면에서는 예산편성과정에 시의회가 참여할 수 있는 체계와 이를 위한 지원 체계를 마련함으로써 의회의 역할을 다양화하고 그 위상을 높이는 효과를 얻을 수 있다. 또한 예산과정에서 시민, 시민단체, 전문가집단과 과정상 필수적인 요소로 예산편성참여제도를 활용함으로써 명실 공히 예산의 합리성, 효과성, 타당성 등을 한 층 높이는 역할을 할 수 있을 것이다. 다만, 시민의 지나친 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 예산을 검토할 수 있는 기구가 필요하며 (가칭)예산조정위원회 등을 구성하여 이러한 부작용을 최소화해야 할 것이다.

셋째, 조직행태적 측면에서는 시의원 스스로 예산에 대한 전문성과 분석역량을 키우고 정책개발과 형성 등에 보다 다각적인 의정활동을 할 수 있도록, 시의회자체에서 포괄적으로 이를 지원하는 지원체계를 구축함으로써, 의원이 시민을 대변하는 일에 소홀하거나 장애가 없도록 하여 적극적인 의정활동 실현효과를 거둘 수 있다.

시의회는 능력 있는 시의원들의 구성체로서 시민으로부터 신뢰받게 될 것이며, 나아가서는 집행부에 대한 견제력을 보유하게 됨으로써 집행부가 예산편성과 집행에 대한 책임성을 가질 수 있게 하는 토대를 마련할 것이다. 본 과제는 종합적으로 시의회의 예산편성참여에 관한 법률제도적, 행정절차적, 조직행태적 문제점을 개선하여 미시적으로는 예산의 합리성과 타당성을 증대하여 시의회의 위상을 높이고, 거시적으로 시민참여와 함께함으로써 재정민주주의를 구현하는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 국회예산결산위원회, 2004, “예산편성 및 심의과정의 수요자시민참여 확대방안 연구”, 연구보고서.
- 권형신 외, 1998, 「한국의 지방재정」, 서울 : 해남.
- 김동건, 1997, “지방재정진단제도의 체계 및 정책방향”, 지방행정연구, 제12권, 제1호, 1997.5.
- 김동주, 2002, ‘지방의회의 예산심의 실태에 관한 연구’, 전남대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김선주, 1991, “우리나라 예산심의제도 개선을 위한 국제비교연구”, 경희대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 김성희, 1997, ‘지방의회의 예산심의에 관한 연구 - 강원남부 3개 도시를 중심으로’삼척대학교 논문집, Vol.30 No.3.
- 김순은, 1999, “지방의회의 개혁에 관한 연구: 비교론적 관점”, 21세기 정치학회보 제9집 1호 한일 합동세미나 발표논문.
- 김연기 외, 1999, “지방의회의 활성화 방안에 관한연구”.
- 김현미, 2004, “지방자치단체의 예산편성과정에 관한 연구”, 경상대학교 석사학위논문.
- 김용욱, 1988, “한국예산심의제도의 개선에 관한 연구”, 조선대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 강신태, 1993, 「재무행정론」, 서울 : 박영사.
- 강인재 외, 1993, 지방재정론, 대영문화사.
- 강인호, 2004, “지방의회사무기구 활성화방안에 관한 연구”, 조선대학교 정책학과 석사학위논문.
- 경실련, 예산감사위원회(1999), ‘98 시민예산감시백서.
- 문인수 외, 1997, ‘도시정부의 예산과정에서 시의회의 통제와 책임성’, 한국행정논총 제9권제3호.
- 박영희, 1996, “국가통합예산제도의 도입방안”, 건국대학교 사회과학 논문집.
- 박화현, 1997, “지방자치권과 조례제정범위에 관한 연구”, 전남대학교 행정학과 석사학위논문.
- 런던주재관, 2005, “영국의 지방의회”
- 서울시 2001년도 예산서 및 결산서
- 서울시 2002년도 예산서 및 결산서
- 서울시 2003년도 예산서 및 결산서
- 서울시 2004년도 예산서 및 결산서
- 서울시 2005년도 예산서

- 소순창·유재원, 2005, “로컬거버넌스의 짧은 여행과 새로운 여정”, 한국사회의 행정연구, 제15권 제4호, pp. 299-319.
- 송문길, 1999, ‘지방예산편성과정에서 대한 시민참여’, 사회과학논총 Vol.5 No.1.
- 손희준, 1995, “지방예산편성제도의 개선방안”, 지방행정연구. 제10권, 제3호, 1995.11.
- 신무섭, 1989, 재무행정학, 대영문화사.
- 신용무, 2001, “시민단체의 예산감시운동에 관한 연구”, 전남대학교 석사학위논문.
- 신희영, 2002, “지역사회발전, 지방 거버넌스와 지방의회의 역할”, 한국지방자치연구, 제4권 제1호
- 심정근 외, 1997, 「지방재정학」, 서울: 박영사.
- 심정근 역, 1995, 도시정부의 예산정책형성, 한국도시행정학회.
- 오재일, 2004, “지방분권과 로컬 거버넌스”, 지방행정연구, Vol.18 No1.
- 윤영진, 1998, “재정민주주의와 시민의 예산통제 : 외국의 시민단체를 중심으로”, 한국의 재정과 재무행정, 서울: 박영사.
- 윤영진, 2003, 『새재무행정학』 제2판, 서울: 대영문화사.
- 윤영진, 2000, “재정민주주의와 시민의 예산통제”, <http://www.ww.or.kr/taxpayer>.
- 이경섭, 2005, “영국의 자원예산회계(RAB)” <http://www.govacc.co.kr>
- 이광중, 1998, 행정책임론, 대영문화사.
- 이규환, 2002, 「한국지방행정론」 서울: 법문사.
- 이원희, 1996, “재정민주주의의 이념에서 평가한 국회의 국방예산 통제”, 한국행정학보 제30권 제2호, pp.17-32.
- 이희창, 1993, “한국예산심의제도의 발전방안에 관한 연구”, 한양대학교 행정학과 석사학위논문.
- 임경호, 2000, “영국의 최근 지방자치제도”, 한국지방행정연구원.
- 임채호, 2003, “미국의 지방정부 개관”, 지방행정 Vol. 52 No. 592, pp. 75-90.
- 정인병, 2002, “지방의회 사무처의 의정보좌실태 및 개선방안에 관한 연구, 경기도를 중심으로”, 명지대학교 행정학과 박사학위 논문.
- 정준금, 1997, ‘예산결정과정에서의 지방의회의 역할 - 울산시의회 예산결산특별위원회활동 분석’, 사회과학논집 Vol.7 No.1
- 정창수, 2002, “시민단체의 예산감시운동: 밀빠진 독상을 중심으로”, 경희대학교 석사학위논문.
- 조동훈·김영택, 2000, “일본지방자치단체의 조직상황이 예산슬랙에 미치는 영향”, 세무회계연구 Vol. 7.

- 조병일, 1989, “한국지방자치제 실시에 관한 연구, 지방의회민주 참여를 중심으로”, 전주대학교 지역개발대학원 석사학위논문.
- 조재양, 1985, “계량예산제도의 비판적고찰, 영국, 불란서, 호주를 중심으로”, 충남대학교법률행정 연구소 논문집 제 13권.
- 주성수, 2000, 「글로벌 거버넌스와 NGO」, 서울: 아르케
- 지방자치국제화재단, 1997, “영국의 지방자치, 그제도와 실태”,
- 지방자치국제화재단, 2000, “우리나라와 유럽의 예산제정제도 비교, 영국, 프랑스, 독일을 중심으로”,
- 진덕규 1995, 현대정치학 학문과 사상사.
- 타니아이, 2000, “전국옴부즈만연석회의 소개글”, 납세자소송제도 도입을 위한 공청회자료집.
- 현 황, 1993, “영국의 통합예산에 관한 연구” 건국대학교 사회과학연구 제3집.
- 황성현 1994, “대도시 예산운용의 효율화 방안”, 노기정 외, 국가예산과 정책목표, 한국개발원.
- 황하현 1985, 재정학강의, 박영사.
- 행정자치부 2000, 2000년도 지방자치단체예산편성기본지침,  
2000년도 지방자치단체예산편성참고자료.

## 헌법

지방자치법

지방자치법시행령

지방재정법

지방재정법시행령

서울시의회규칙

Brundage, Percival F(1970), The Bureau of the Budget, New York : Praeger Publishers.

Callahan, K. (2002). The utilization and effectiveness of citizen advisory committees in the budget process of local governments. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 14(2) : 259-319.

Hyde. A. C. and Jaroci. WL(1978). "Revenues and Expenditure Forecasting : Some Comparative Trends" In A.C. Hyde and J. M. Shafritz, eds., *Government Budgeting*, Hlinois : Moore Publishing Company.

- Lawson, Kay(1989), *A Comparative Study of Political Parties*, New York : St. Martin's Press.
- Roberts, N. (1997). Public deliberation : An alternative approach to crafting policy and setting direction. *Public Administration Review*, 57(2) : 124-132.
- Schick, Allen(1980), "Perspectives on Budgeting". ASPA
- Simonsen, W. and Robbins, M. D. (2000). *Citizen Participation in Resource Allocation*. Boulder, CO : Westview Press.
- Thomas, J. C. (1995). *Public Participation in Public Decisions*. San Francisco : Jossey-Bass.
- U. S. Census Bureau(2005), "Statistical Abstract of the United States: 2004-2005", <http://www.census.gov/prod/www/statistical-abstract-04.html>
- Waldo. Dwight(1969), "Public Administration and Change", *Journal of Comparative Administration*, May.
- Watson, D. Juster, R., and Johnson, G. (1991). Institutionalized use of citizen surveys in the budgetary and policy-making processes : A small city case study. *Public Administration Review*, 51(3) : 232-239.

## 부 록

### 1. 인터뷰 자료

1. 예산과정에서 지방의회가 재정민주주의에 얼마나 기여하고 있으며, 그 성과는 어떠하다고 생각하십니까?

2. 예산과정 중 예산편성과정에 지방의회가 참여할 필요가 있다고 생각하십니까?  
(그 이유는?)

3. 예산편성과정에 지방의회가 참여한다면 어느 단계에서 참여하는 것이 바람직한가요?

4. 예산편성과정에 지방의회가 참여한다면, 어떤 사항을 중점적으로 관여해야 한다고 보십니까?

5. 예산편성과정에 지방의회가 참여할 경우 향후 발생할 수 있는 실정법상, 행정절차상, 조직행태상의 문제점은 무엇입니까?

5-1. 실정법상의 문제 :

5-2. 행정절차상의 문제 :

5-3. 조직행태상의 문제 :

5-4. 그 외의 문제 :

6. 지방의회의 예산편성참여가 어떤 효과를 얻을 수 있을 것으로 기대하십니까?

## 2. 설문지

【시의원 대상】

### 지방의회의 예산편성 참여에 관한 의견조사

안녕하십니까? 저희는 서울시립대학교 도시과학연구원입니다.

저희 연구원에서는 서울시의회 요청으로 『지방자치단체의 세출예산 편성시 지방의회의 참여에 관한 연구』 용역을 수행하고 있으며, 업무추진 과정에서 서울시의회 의원님 여러분의 고견을 구합니다.

본 설문조사는 통계법 제13조(비밀의 보호 등)에 의해 무기명으로 실시되어 일체의 비밀이 보장되며, 응답해주신 내용은 학술적인 연구목적 외에는 사용되지 않습니다.

공사다망하시더라도 의견개진해 주시기를 부탁드립니다.

감사합니다.

2005. 5.

서울시립대학교 도시과학연구원

※ 지방의회의 예산편성과정 참여 여부에 관한 질문입니다.

해당하는 내용에 V 표시하십시오.

1. 재정민주주의는 납세자인 주민을 위해 예산이 운영되어야 한다는 점을 강조하고 있습니다. 귀하께서 평가할 때, 현재 우리나라 지방자치단체 예산편성 과정에서 주민의 의견이 충분히 반영되고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇지 않다      ② 그렇지 않다      ③ 보통이다  
④ 그렇다      ⑤ 매우 그렇다

2. 현재 예산편성권이 지방자치 단체장에게 있다하지만, 재정민주주의를 위해서는 주민의 의견이 반영될 수 있어야 하며, 지방의회가 주민의 의견을 수렴하여 반영되도록 해야 한다는 주장이 있습니다. 귀하께서는 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 동의하지 않는다      ② 동의하지 않는다      ③ 보통이다  
④ 동의한다      ⑤ 매우 동의한다

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

- ① 사전조사 단계      ② 사업성 검토 단계      ③ 예산수립 단계  
④ 예산제출 단계      ⑤ 의회심의 단계

4. 지방의회가 예산심의과정을 통하여 지방자치단체의 예산편성에 충분하게 참여하고 있다고 평가하십니까?

- ① 매우 그렇지 않다      ② 그렇지 않다      ③ 보통이다  
④ 그렇다      ⑤ 매우 그렇다



5. 현재 우리나라 예산편성제도는 행정부의 고유권한으로 되어 있기 때문에 의회가 관여할 수 없다고 합니다. 귀하께서는 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 동의하지 않는다    ② 동의하지 않는다    ③ 보통이다  
④ 동의한다    ⑤ 매우 동의한다

6. 지방의회가 예산심의만으로 지방자치단체장의 예산편성 권한에 대한 감시기능을 충분히 수행하고 있다고 평가하십니까?

- ① 매우 그렇지 않다    ② 그렇지 않다    ③ 보통이다  
④ 그렇다    ⑤ 매우 그렇다

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

- ① 매우 그렇지 않다    ② 그렇지 않다    ③ 보통이다  
④ 그렇다    ⑤ 매우 그렇다

**※ 다음은 예산편성과정에 지방의회의 참여가 가능할 경우, 예상되는 결과와 관련된 질문입니다. 해당하는 내용에 V 표시하십시오.**

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

- ① 매우 그렇지 않다    ② 그렇지 않다    ③ 보통이다  
④ 그렇다    ⑤ 매우 그렇다

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

- ① 매우 그렇지 않다      ② 그렇지 않다      ③ 보통이다  
④ 그렇다      ⑤ 매우 그렇다

10. 그 외 예산편성과정에 지방의회의원이 참여한다면 어떤 효과를 가져 올 것이라고 생각하십니까? (자유롭게 써 주세요)



【공무원 대상】

## 지방의회의 예산편성 참여에 관한 의견조사

안녕하십니까? 저희는 서울시립대학교 도시과학연구원입니다.

저희 연구원에서는 서울시의회 요청으로 『지방자치단체의 세출예산편성 시 지방의회의 참여에 관한 연구』 용역을 수행하던 중 업무추진과정에서 서울시의회 및 집행부공무원 여러분의 의견을 듣고자합니다.

본 설문조사는 통계법제13조(비밀의 보호 등)에 의해 무기명으로 실시되어 일체의 비밀이 보장되며, 응답해주신 내용은 학술적인 연구목적 외에는 사용되지 않도록 하겠습니다.

바쁘시더라도 귀하의 소중한 의견을 개진해 주시기 바랍니다.  
감사합니다.

2005. 5.

서울시립대학교 도시과학연구원

※ 지방의회의 예산편성과정 참여 여부에 관한 질문입니다.

해당하는 내용에 V 표시하십시오.

1. 현재 우리나라 지방자치단체 예산편성과정에서 주민의 의견이 충분히 반영되고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇지 않다      ② 그렇지 않다      ③ 보통이다  
④ 그렇다      ⑤ 매우 그렇다

2. 재정민주주의에 입각하여 볼 때, 지방의회가 예산편성과정에 주민의 의견을 수렴·반영되도록 해야 한다는 주장이 있습니다. 귀하께서는 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 동의하지 않는다      ② 동의하지 않는다      ③ 보통이다  
④ 동의한다      ⑤ 매우 동의한다

3. 예산편성과정 중 주민들의 의견이 가장 많이 반영되어야 할 부분은 어느 단계라고 보십니까?

- ① 사전조사 단계      ② 사업성 검토 단계      ③ 예산수립 단계  
④ 예산제출 단계      ⑤ 의회심의 단계

4. 지방의회가 예산심의과정을 통하여 지방자치단체의 예산편성에 충분하게 참여하고 있다고 평가하십니까?

- ① 매우 그렇지 않다      ② 그렇지 않다      ③ 보통이다  
④ 그렇다      ⑤ 매우 그렇다

5. 현재 우리나라 예산편성제도는 행정부의 고유권한으로 되어 있기 때문에 의회가 관여할 수 없다고 합니다. 귀하께서는 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 동의하지 않는다    ② 동의하지 않는다    ③ 보통이다  
④ 동의한다    ⑤ 매우 동의한다

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

- ① 매우 그렇지 않다    ② 그렇지 않다    ③ 보통이다  
④ 그렇다    ⑤ 매우 그렇다

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

- ① 매우 그렇지 않다    ② 그렇지 않다    ③ 보통이다  
④ 그렇다    ⑤ 매우 그렇다

**※ 다음은 예산편성과정에 지방의회의 참여가 가능할 경우, 예상되는 결과와 관련된 질문입니다. 해당하는 내용에 V 표시하십시오.**

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

- ① 매우 그렇지 않다    ② 그렇지 않다    ③ 보통이다  
④ 그렇다    ⑤ 매우 그렇다

9. 예산집행을 추진하는 공무원과 지방의원 간의 관계가 서로 유기적으로 연계가 되어 예산의 효율적 사용이 가능할 것이라고 보십니까?

- ① 매우 그렇지 않다      ② 그렇지 않다      ③ 보통이다  
④ 그렇다      ⑤ 매우 그렇다

10. 그 외 예산편성과정에 지방의회의원이 참여한다면 어떤 효과를 가져 올 것이라고 생각하십니까? (자유롭게 써 주세요)





서 명 : 지방자치단체의 세출예산 편성시지방의회의 참여에 관한 연구  
관 사 항 : 1권 1책 짝음 2005년 8월 일

연 구 진 : 이준영(책임연구원)  
안장환(참여연구원)  
이미정(참여연구원)  
이상호(참여연구원)  
강영태(참여연구원)

발 행 인 : 서울특별시의회의장  
연락사항 : 서울동대문구 전농동 90번지 서울시립대학교도시과학연구원  
서울마포구서교동400-3 이상씨엔씨 연구소  
Tel 02-2210-2776 Fax : 02-2210-2733

\* 본 학술용역보고서의 저작권은 서울특별시의회에 있음을 알려드립니다