

碩 士 學 位 論 文

豫算決定에 있어서 地方議會 專門委員의  
役割에 關한 研究

- 濟州道 議會를 中心으로 -



濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政 專攻

金 南 仙

碩 士 學 位 論 文

豫算決定에 있어서 地方議會 專門委員의  
役割에 關한 研究

- 濟州道 議會를 中心으로 -

指導教授 閔 基



濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政 專攻

金 南 仙

# 豫算決定에 있어서 地方議會 專門委員의 役割에 關한 研究

- 濟州道 議會를 中心으로 -

指導教授 閔 基

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

2003年 12月

濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政專攻

金 南 仙

金南仙의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

2003年 12月

審査委員長 \_\_\_\_\_ 印

委 員 \_\_\_\_\_ 印

委 員 \_\_\_\_\_ 印

## < 國 文 抄 錄 >

예산은 지방자치단체의 일정기간에 있어 목표와 사업계획을 성취하기 위하여 경제활동 전반에 대한 수입과 지출을 금전으로 표시한 숫자적 예정표로써 집행기관은 예산편성·집행권한이 있고, 지방의회는 의결·확정권과 결산 승인권을 갖고 있다.

본 연구는 지방정부의 예산결정과정에 있어서 위원회를 보좌하고있는 전문위원이 예산결정에 미치는 역할을 주제로 1991년 7월 광역의회가 출범한 이후 12회계연도에 대하여 제주도가 제출한 본예산안중 일반회계를 중심으로 제주도의회 예산결산특별위원회에서 결정된 내용을 분석하였다.

이 연구는 예산심의를 보좌하는 전문위원의 기능과 역할, 책임을 살펴봄으로써 의회사무처 기구강화의 합리화 방안을 도출하고, 특히 전문위원의 검토보고가 의원들이 예산결정에 얼마만큼 영향을 미치고 있는가를 분석하는데 있다. 전문위원의 기능적인 면을 보면 첫째, 자료의 수집·조사·연구기능, 둘째, 예산안에 대한 주민의사 수렴과 의안을 반영하는 기능으로 의안심사 보조기능, 셋째, 의사결정 기능을 원활히 수행하기 위한 의사진행 보조기능이 있고, 위원회 중심주의하의 전문위원의 역할은 실질적인 의안심사 기관으로서 권한을 가지고 있다. 또한 전문위원은 예산안 이외에도 결산, 조례안, 동의·승인안, 건의·결의안, 청원, 진정 및 기타 의안 등 상당수를 직접 검토보고를 통해 위원회 안건 보좌를 하고 있는 것으로 나타났다.

예산결산특별위원회의 예산결정 내용분석을 토대로 검토보고서의 영향력을 살펴보면 전체적으로 검토의견 내용의 71% 정도를 의원들이 예산결정에 반영하고 있고, 의원들은 자신의 의견을 강조하기 위하여 전문성에 근거하는 전문위원의 검토의견에 상당부분 의존하고 있음이 발견되었다.

상임위원회나 예산결산특별위원회의 예산심사 결과 1%내외의 수정율을 보이는 것은 집행기관의 전반적인 업무에 대한 정보수집·분석·전달능력이 부족하다고 볼 수 있다. 그 이유로는 대부분의 예산심의와 관련된 자료는 집행기관에 의존하여야 하기 때문에 의회 자체 내에서 집행기관의 각종 정책에 대하여 정책 분석기

능이 미흡하다고 볼 수 있기 때문이다.

예산심의 보좌기구의 문제점 및 개선방안으로는 첫째, 전문위원의 임용자격 기준 법제화, 둘째, 예산심의 보좌기구의 신설, 셋째, 예비 검토제 시행, 넷째, 정보의 제한, 다섯째, 개선 담당자로서의 역할 등 현재의 제약조건들을 해결하여 나가야 하고, 전문위원 자신도 부단한 노력으로 소관 위원회 집행기관 업무에 대해 전문성을 키워 나가야 한다.

본 연구를 통해 전문위원의 역할을 중심으로 예산결정에 미치는 영향을 검토 보고서를 통해 분석해본 결과 첫째, 전문위원의 검토보고는 의원의 예산심의에 크게 영향을 미치고 있었다. 둘째, 회계 연도에 따라 전문위원의 검토보고서는 예산결산특별위원회 위원들에게 미치는 영향이 비슷하게 나타났다. 셋째, 예산결산 특별위원회에서 예산심의 기간에 예산 수정율은 비례하지 않았다. 그리고 제도권에 있는 지방의회가 진정한 주민의 대표기관으로 발전하기 위해서는 의회사무처내에 법제와 예산안을 연중 검토하고 분석할 수 있는 기구가 반드시 필요하며 전문위원의 직급도 집행기관의 국장급 정도로 상향조정하여 집행기관과의 위상 문제가 제고되어야 하며, 사무직원도 직급을 6급에서 5급으로 상향조정하고, 인원 2인을 5인 정도로 늘려 기능을 활성화 할 필요가 있다.

본 논문의 한계는 그 대상을 제주도로 하여 12년 동안의 행해진 본예산에 대하여 사례 분석한 연구이나 자료수집 과정에서 일부 자료는 회의록 또는 내부자료 미비 등으로 인하여 통계적 분석에 어려운 점이 있었다. 그럼에도 불구하고, 1992 회계연도부터 2003회계연도까지 집행기관이 제출한 예산안에서 의회가 확정 시켜준 내용을 통계화하였고 전문위원의 역할에 대해 분석했다는 점을 감안하여 앞으로 이와 관련된 연구를 할 때 참고적인 논문이 되리라 믿는다.

# 目 次

<b>第 1 章 序 論</b> .....	1
第 1 節 問題의 提起 및 研究의 目的 .....	1
第 2 節 研究의 意義 .....	2
<b>第 2 章 理論的 考察</b> .....	4
第 1 節 豫算審議의 意義 및 豫算決定의 理論的 論議 .....	4
1. 豫算審議의 意義 .....	4
2. 豫算決定理論의 概觀 .....	4
3. 豫算理論에서 나타난 豫算決定者 .....	11
第 2 節 先行研究 檢討 .....	14
<b>第 3 章 研究 設計</b> .....	19
第 1 節 研究의 範圍, 方法과 模型 .....	19
第 2 節 豫算審議 補佐機構 .....	21
1. 豫算審議 補佐機構의 設置와 機能 .....	21
2. 專門委員의 役割과 責任 .....	23
第 3 節 國會의 豫算審議 補佐機構 .....	28
1. 國會의 常任委員會 補佐機構 .....	28
2. 法制室과 豫算政策局 .....	30
3. 國會議員 補佐陣 .....	32
第 4 節 濟州道議會 專門委員室 .....	34
1. 專門委員室의 組織 .....	34
2. 專門委員 勤務期間 .....	43
3. 專門委員의 檢討報告 議案 .....	45

<b>第 4 章 豫算審議 行態의 分析</b> .....	<b>47</b>
第 1 節 常任委員會 豫備審查 行態의 分析 .....	47
1. 常任委員會 豫備審查를 위한 補佐機構 .....	47
2. 常任委員會 豫備審查 .....	47
第 2 節 豫算決算特別委員會의 豫算決定 內容 分析	
및 本會議 豫算審議 確定 .....	52
1. 豫算決算特別委員會의 構成 .....	52
2. 豫算決算特別委員會 綜合審查 .....	53
3. 本會議 豫算審議 確定 .....	57
第 3 節 檢討報告書의 影響力 .....	61
1. 檢討報告書 作成 .....	61
2. 檢討報告書의 檢討意見 分析 .....	72
3. 檢討報告書의 綜合意見 分析 .....	87
4. 豫算審查 期間 .....	90
第 4 節 豫算審議 補佐機構의 問題點 및 改善方案 .....	91
1. 專門委員의 任用資格 基準 法制化 .....	91
2. 豫算審查 補佐機構의 新設 .....	92
3. 豫備檢討制 施行 .....	92
4. 轉補의 制限 .....	93
5. 改善 擔當者의 役割 .....	93
<b>第 5 章 結 論(要約 및 政策的 含意)</b> .....	<b>95</b>
<b>參 考 文 獻</b> .....	<b>99</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>102</b>

## < 표 목 차 >

<표 2-1> 합리주의 유형과 점증주의 유형의 이론적 성격 비교 .....	6
<표 2-2> 합리주의모형과 점증주의 모형의 차이점 .....	11
<표 3-1> 전문위원의 신분에 관한 장단점 비교 .....	26
<표 3-2> 국회상임위원회 및 특별위원회 인원현황 .....	29
<표 3-3> 국회사무처 법제실·예산정책국 인원 현황 .....	31
<표 3-4> 국회의원실 직급별 정/현원 현황 .....	33
<표 3-5> 제주도의회 상임위원회와 특별위원회의 전문위원 및 직원현황 .....	34
<표 3-6> 제주도의회사무처 정·현원 현황 .....	36
<표 3-7> 제주도의회사무처 부서별 주요사무 .....	37
<표 3-8> 전국 시·도의회 사무처 조직 .....	40
<표 3-9> 전국 시·도의회 상임위원회 및 사무처 정원 현황 .....	42
<표 3-10> 제주도의회사무처 전문위원 재직현황 .....	44
<표 3-11> 의안처리 현황 .....	46
<표 4-1> 연도별·상임위원회별 예산심사 결과 .....	50
<표 4-2> 제주도의회 상임위 예비심사와 예결특위 종합심사의 일반회계 세출예산안 수정현황 .....	56
<표 4-3> '92~2003회계연도 제주도 본 예산안의 본회의 심의 상황 .....	58
<표 4-4> 분석결과의 요약 .....	60
<표 4-5> 연도별 예산결산특별위원회 전문위원 검토보고 요지 및 반영내용(총괄) .....	72
<표 4-6> 연도별 예산결산특별위원회 전문위원 검토보고 요지 및 반영내용(1992회계연도부터 2003회계연도까지) .....	81
<표 4-7> 제주도의회 예산결산특별위원회 전문위원의 종합의견 .....	88
<표 4-8> 연도별 상임위원회 및 예산결산특별위원회 예산심사 기간 .....	91



## <그림 목 차>

<그림 2-1> 예산결정과정에서의 전문위원의 위치 .....	14
<그림 3-1> 예산안의 심사절차 .....	20
<그림 3-2> 연구모형 .....	21
<그림 3-3> 제주도의회 사무처 기구표 .....	35
<그림 4-1> 예산결산특별위원회 종합심사 과정 .....	53
<그림 4-2> 국가 및 지방예산의 편성·확정 절차 대비 .....	54



# 第 1 章 序 論

## 第 1 節 問題의 提起 및 研究의 目的

예산은 지방자치단체의 일정기간에 있어 목표와 사업계획을 성취하기 위하여 경제활동 전반에 대한 수입과 지출을 금전으로 표시한 숫자적 예정표이다. 예산의 편성권은 집행기관에, 의결·확정권은 지방의회에 있고, 예산의 집행에 있어 집행권은 집행기관에 결산의 승인권은 지방의회에 있다. 이러한 책임과 기능의 분립은 지방예산의 운영과정에서 재원이 낭비되지 않고 건전하게 효율적으로 집행하도록 하고 책임성과 민주성을 실현하기 위하여 마련된 것이다.

지방의회의 예산심의권은 입법권과 함께 지방의회의 2대 주요기능 중의 하나로 다양한 주민의 이해와 욕구를 조화시켜야 하는 지방의회 본연의 기능에 비추어 볼 때 지방자치단체의 예산이 어떠한 정책목표 하에 어떠한 내용으로 편성되었으며, 이에 대하여 지방의회는 주민의 대표기관으로서 어떠한 방법과 절차를 거쳐 심사하는 것이 재정에 대한 주민의 합의와 재정운영의 효율성을 증대시킬 수 있느냐 하는 문제가 지방의회 자체의 존립과 민주정치的发展을 위하여 매우 중요한 과제라 할 수 있다.

중앙정부인 국회의 경우 현대 행정국가 체제에서 정부사업이 복잡화되고, 전문화되어 사업을 편성하기 위해서는 고도의 기술과 전문지식이 필요한데 예산을 심의하는 의원은 행정관료 만큼 전문화되어 있지 않아 사업에 대한 타당성을 평가하기가 어렵고, 예산 내용이 방대하고 복잡함으로 예산의 검토에는 엄청난 시간과 비용이 소요되어 예산안 심의에서 이를 세부적으로 검토할 수 없는 문제가 따른다. 그리고 예산안 심의를 위해서는 정부사업과 관련되는 정치적·경제적 환경에 관한 예측이 필요하며 이를 위한 충분한 자료가 있어야 하는데, 이러한 정보의 부족으로 예산안을 심의하는 의원들은 실질적인 예산안 심사를 하지 못한 채 형식적인 예산안 심사에 그치고 있다<sup>1)</sup>.

지방의회의 경우에도 예산심의 과정에서 예산결정의 핵심기구인 예산결산특별위

1) 신무섭, 「재무행정학」, 서울 : 대영출판사, 2002.

원회의 종합심사에 앞서 전문위원이 전반적인 내용을 검토하고 이에 대한 보고서를 작성하여 예산결산특별위원회에 보고하고 있어 전문위원의 역할은 매우 중요하다고 하겠다. 이에 이 연구에서는 지방의회가 부활된 1991년부터 2002년도까지 12년 간의 자료를 바탕으로 제주도의회의 예산심의액 증감결정 영향요인 분석을 통해 예산심의에 영향을 미치는 요인으로 제시한 전문위원의 검토보고 내용을 분석해 보고자 한다.

이러한 연구접근은 예산심의 문제의 근본적인 정치과정상의 운영 문제를 도외시한 채 지방의회의 전문성 강화를 실제 예산심의의 합리화에 얼마나 기여할 수 있겠는가 하는 비판을 받을 수 있겠으나, 예산심의의 전문성 강화가 예산심의의 합리화를 보장하는 충분 요건은 아니지만, 전문적 의안심사 보좌기관에 의한 전문성 강화로 전문지식에 기초한 예산 및 정책분석을 할 수 있게 되면 정치적 이해 관계에 따른 심의에 의해 야기된 문제점의 상당부분을 감소시킬 수 있고, 비록 정치성이 지배하는 지방의회에서도 전문적이고 정확한 정보는 정치적 설득과 판단의 중요한 기준으로 작용할 수 있어 필요 요건으로 볼 수 있으며<sup>2)</sup> 실현 가능한 현실 적합한 접근방법이라는 점에서 이 연구의 의의를 찾을 수 있다.

이 연구는 지방의회 예산심의를 어떻게 합리화시킬 수 있을 것인가에 대한 해결을 모색하고 있으며, 예산심의의 핵심 의사결정 기관인 예산결산특별위원회 예산심의 보좌기관인 전문위원의 검토보고내용이 보다 정책적 함의와 예산심의 합리화 방안을 모색하고 있는데 연구의 목적을 두고 있다고 할 수 있다.



## 第 2 節 研究의 意義

지방의회가 부활되어 12년이란 시간이 흐르면서 그 동안 지방의회와 관련된 연구들은 많이 나왔다. 이러한 연구들을 보면 대부분 의회 의원들의 예산심의와 관련한 것들로써 예산심의를 실무적으로 검토하고 이를 분석하여 의원들에게 전달하는 조직인 전문위원에 대하여는 심층적으로 다룬 연구들이 희소한 실정이다.

그러므로 제주도의회의 예산심의 실태와 증·삭감액을 살펴보고 이에 직·간접적으로 영향을 미치고 있는 전문위원의 검토보고서를 심층 있게 분석함으로써

2) 김종순, “미국의회 예산 통제법과 한국의회의 예산권 확보에 관한 연구”, 1995, 「의정연구」, p.31.

전문위원의 영향력을 분석하고, 전문위원 조직의 문제점과 개선방안 등도 아울러 분석해 보고자 한다.

이 연구는 지난 1991년부터 지방의회가 부활한 이후 12년 동안인 2002년까지의 제주도의회의 본예산 심의과정에서 예산결산특별위원회 전문위원의 영향력이 예산 결정에 어떻게 작용하고 있는가를 분석함으로써 전문위원의 역할론을 정립하고 앞으로 이 연구를 시발로 지속적인 연구가 있을 것으로 기대하며 의회의 예산심의 보좌조직을 비롯한 의회사무처의 조직에 대한 새로운 이해와 조직을 강화하는데 그 의의를 둔다.

연구의 주된 내용은 제2장에서는 예산결정의 이론적 배경을 살펴보고, 선행연구 검토로써 정치인, 관료가 미치는 영향을 살펴본 후 전문위원이 미치는 영향에 대해 연구한 기존 논문을 분석하였다.

제3장에서는 연구설계로 지방의회의 전문위원이 예산심의시 예산결정에 미치는 영향을 파악하기 위해 상임위원회의 예비심사, 예산결산특별위원회의 종합심사 그리고 본회의의 심의·확정으로 이어지는 일련의 과정을 연구대상으로 하여 지방의회에서의 예산심의 실태를 분석하고, 전문위원의 역할에 대하여 살펴보면서 예산심의 보좌기구의 합리화 방안을 강구하고자 한다.

제4장에서는 예산결산특별위원회의 예산결정 내용을 전문위원의 검토보고서를 통해 그 영향력을 살펴보고, 그리고 예산심의 보좌기구의 문제점 및 개선방안을 제시하였다.

제5장에서는 분석결과를 요약하였고, 결과의 도출에 따른 정책적 함의와 이 연구를 진행하면서 부족하거나 미진한 부분을 정리한 연구의 한계 순서로 진행하였다.

## 第 2 章 理論的 考察

### 第 1 節 豫算審議의 意義 및 豫算決定의 理論的 論議

#### 1. 豫算審議의 意義

지방의회 예산심의는 지방자치단체 정책과 사업계획이 담겨진 예산안을 심의·의결하는 과정이다. 예산의 결정은 대체로 3단계로 이루어지는데, 첫 단계는 지방자치단체의 예산담당기관의 결정과 지방자치단체장의 결정, 그리고 최종적으로 지방의회의 결정 등의 단계로 이루어지지만 제3단계인 예산심의는 여러 가지 요인에 따라서 집행기관의 안을 그대로 인정하기도 하고 삭감하기도 하는데 삭감을 하더라도 그 규모는 일반적으로 매우 미미하다. 그 이유는 대체로 다음과 같이 요약할 수 있다(김형식, 1997:574).

첫째, 지방자치단체 사업의 다양화·전문화를 들 수 있다. 지방자치단체가 수행하는 사업 가운데는 고도의 기술과 전문지식을 필요로 하는 것이 있다. 그런데 예산을 심의하는 의회의원은 행정관료와 같이 전문화되어 있지 못하다.

둘째, 예산내용이 방대하고 복잡하기 때문에 예산심의에서는 이를 세부적으로 검토할 수 없다.

셋째, 정보의 부족이다. 예산심을 위해서는 지방자치단체 사업과 관련되는 지역의 경제적·사회적 환경에 관한 충분한 자료가 있어야 한다. 그러나 예산을 심의하는 의원들은 이러한 정보를 충분히 확보하지 못하고 있다.

넷째, 시간상의 제약이다. 집행기관의 예산편성은 6개월 정도 소요되는데 반하여 지방의회의 예산심의 기간은 20일 정도에 불과하기 때문이다.

#### 2. 豫算決定理論의 概觀

##### 1) 豫算決定理論의 爭點

예산결정이론이란 자원이 동원되고 배분되는 현상을 설명하고자 하는 체계적인 견해를 말하는 것으로, 우리의 관심대상인 정부의 예산운영에서 정부가 사회로

부터 자원을 동원하고 정책과 사업을 통하여 배분함에 있어 허용되는 기준과 절차가 어떠하며 또는 어떠하여야 하는가에 대한 의문에 대하여 답하고자 하는 이론이다.

예산의 다양한 개념 및 기능으로 인하여 예산결정이론에 대해서도 다양한 견해가 나타나 대립하고 있는데, 대립되는 예산쟁점은 첫째, 예산결정자는 최소한 자원의 가치를 어떻게 하면 극대화할 수 있는가, 둘째, 경쟁적인 예산요구에 어떻게 하면 자원을 효율적으로 배분할 수 있는가, 셋째, 예산의 적용규모는 어느 정도이며 이를 어떻게 결정할 수 있는가 하는 것이다.<sup>3)</sup>

그러나 이들 쟁점에 대한 명확한 해답은 존재하지 않는다. 왜냐하면 예산이란 행정법규 뿐만 아니라 가치와 권력관계를 함께 다루고 있기 때문이다. 특히 정치적 요인은 공공정책의 산출에 큰 영향을 끼치며, 이에 따라 예산배분이나 규모도 달라진다.

## 2) 豫算決定理論의 分類

예산결정이론은 학자마다 다양한 분류 기준을 사용하여 여러 가지 모형으로 설명하고 있는데<sup>4)</sup>, 여기서는 합리성의 유형을 기준으로 경제적 합리성을 강조하는 총체적(포괄적, 순수)합리주의 유형과 정치적 합리성을 강조하는 점증주의 유형으로 구분하여 살펴기로 한다. 이와 같이 구분하여 고찰하는 것은 합리성에 의한 분류가 보편적으로 사용되고 있고 이 연구의 주제인 '예산결정의 전문성'과 합리주의 모형이 직접적으로 연관성을 가지기 때문이다. 합리주의 유형과 점증주의 유형의 자세한 고찰에 앞서 두 이론의 개괄적인 성격을 이해하는 것이 필요한데, 4가지 측면에서 비교·분석해 보면 다음 표와 같다.<sup>5)</sup>

3) Steven G. Koven, *Ideological Budgeting*, N. Y. : Praeger Publishers, 1988, pp.3-4

4) 정정길(1988: 598-606)교수는 정책과 의사결정을 논하면서 의사결정의 모형을 ① 지적인 측면에서 의사결정자가 합리적으로 결정하는지 여부에 따라서 합리모형(rational model)과 인지모형(cognitive mode), ② 의사결정론을 연구하는 목적에 따라서 규범론(normative theory)과 실증론(empirical), ③ 의사결정의 주체에 의한 구분으로서 개인적 의사결정론과 집단적 의사결정론으로 구분하였다.

프렘찬드(Premchand, 1983: 40-61)는 서로 중복되기는 하지만, 예산이론을 ① 규범적이론과 실증이론 ② 경제적 접근법과 조직적 접근법으로 분류하였고, 강신택 교수와 유훈(1987: 75-84)교수는 합리성의 유형을 기준으로 ① 경제적 합리성을 강조하는 것으로 총체적-종합적 결정모형(synoptic-comprehensive model)과 ② 정치적 합리성을 강조하는 점증모형(incremental model)으로 구분하였다.

<표 2-1> 합리주의 유형과 점증주의 유형의 이론적 성격 비교

분 류 기 준	합리주의 모형	점증주의 모형
연 구 목 적	규범론적 입장	실증론적 입장에 가까움
결정자의 능력	결정자의 능력이 충분	결정자의 능력이 불충분
합리성의 유형	경제적 합리성	정치적 합리성
정 부 의 역 할	적극적 정부론	소극적 정부론

자료 : 신무섭, 「재무행정론」, 1995, pp.141-143, 재정리.

(1) 合理主義 模型(Rational Model)

① 合理主義 模型의 意義

합리주의 모형(rational model)은 경제학, 경영학 등에서 발달된 모형으로서 ① 목표(goal)의 설정 ② 자료의 수집·정리 ③ 대체안의 결정·검토 ④ 가장 적절한 대안의 선택이라는 결정과정을 거쳐 가장 합리적인 결정을 내린다고 전제하는 규범적·이상적 이론모형이다.<sup>6)</sup> 이와 같이 합리주의 모형에 입각하여 종합적이고 포괄적인 측면을 강조하는 결정방법을 포괄주의 또는 총체주의(synopticism)라고 한다.<sup>7)</sup>

합리주의 모형은 목표달성을 극대화하도록 예산을 배분해야 한다는 견해이다. 목표달성을 극대화한다는 것은 일정한 목표를 정한 다음 그것을 달성하는 여러 방안들 중에서 획득할 수 있는 정치적, 경제적, 사회적 효용이 가장 큰 방안을 선택한다는 것이다. 따라서 합리주의 모형은 다음과 같은 전제를 가지고 있다.<sup>8)</sup>

5) 신무섭, 「재무행정론」, 서울 : 대영출판사, 1995, pp.141-143 내용을 정리하여 표로 요약한 것임

6) Louis C. Gawthrop, *Bureaucratic Behavior in the Executive Branch*(New York : The Free Press, 1969), p.88

7) 유영옥, 「재무행정론」, 서울 : 학문사, 1997, pp.108-109

첫째, 결정자는 사회의 가치(value) 또는 우선순위(a priority)를 알고 있다.

둘째, 결정자는 문제해결과 관련된 모든 요소를 검토할 수 있는 완전한 지식과 정보를 가지고 있다.

셋째, 결정자는 합리적으로 행동한다.

예산결정에 있어서 포괄적 합리주의는 희소한 자원을 효율적으로 배분하기 위한 최적 대안의 선택을 위해 비용-편익분석(cost-benefit analysis), 체제분석(PERT), 통계적 방법 등 계량적 기법의 이용을 주장한다. 이 접근법은 경제적 합리성을 따르며, 주민의 가치 또는 기대 등이 계량화될 수 있다는 가정에서 출발하여 일단 계량화되면 합리적 기준에 의거, 자원을 배분함으로써 자원의 희소성 문제는 해결될 수 있다는 시각이다. 그리고 합리주의 모형은 합리주의 목표를 명시적으로 정의하여 목표달성을 극대화할 수 있는 수단을 강구할 수 있다고 보고, 목표-수단 분석을 사용함으로써 목표를 계층화하여 그것을 보다 구체화하며, 동시에 목표를 달성할 수 있는 수단을 목표와 관련지어 고찰한다. 또한, 대안을 비교할 때에는 소요되는 비용과 편익을 화폐단위로 환산하여 계산하는데, 대안의 선정기준으로는 순현재가치, 내부수익률, 비용편익비율 등과 같은 분석적 기준을 많이 사용한다.

## ② 合理主義 模型의 限界

1950년대부터 예산결정에 관리과학적 분석기법을 이용하여 순수합리적 결정방법(Pure Rationality Approach)이 미국에서 대두하였지만 복잡한 프로그램의 한계로 인하여 회의를 품고 있던, A. Wildavsky, C. Lindblom 같은 점증주의 이론가들은 예산은 상충되는 이해당사자 또는 집단간의 흥정과 타협에 의하여 이루어지는 것으로 예산결정이론에서 점증주의 유효성을 주장하고 예산결정의 합리적 결정방법의 비합리성을 지적하였다.

합리주의 모형에서는 복잡한 문제를 너무 단순화하고, 경제적 합리성만을 지나치게 중시하여 정치적, 사회적 현실성의 부족으로 현실의 정치적 과정과 상충되는 측면을 가지고 있으며, 대안탐색과 결정에 많은 비용이 소요된다. 그리고 모형의 기본 전제인 합리적인 결정자와 완전한 지식과 정보는 비현실적이어서 이 모형의 적용에는 일정한 한계가 따르게 된다. 물론 한때 1960년대에 와서 H. Simon 등 여러 학자에 의해 점증주의 모형과 합리주의 모형의 타협점을 찾는 제3의 예산결정모형

8) 신무섭, 「재무행정론」, 서울 : 대영출판사, 2002, p.161.



으로 제한적 합리모형(limited rationality)이 개발되기도 했지만 여전히 다음과 같은 한계는 극복하지 못했다.<sup>9)</sup>

첫째, 인간의 문제해결 능력에는 한계가 있다. 현실적으로 인간의 문제해결 능력에는 제한이 있음에도 불구하고 분석의 종합성과 정책결정자의 전지를 가정하고 있는 것이다.

둘째, 필요한 정보가 부족하다. 현실적으로 필요한 정보를 제대로 수집한다는 것은 쉬운 일이 아니다.

셋째, 분석내용의 확보곤란 및 자원의 제한을 들 수 있다. 이 같은 비용의 확보에는 많은 어려움이 따른다.

넷째, 평가기준의 설정이 어렵다. 여러 대안 중 최선의 선택을 강조하나 현실적으로 합리적인 평가기준 설정이 어렵다.

다섯째, 가치와 사실간의 구분이 어렵다. 현실적으로 이 양자는 밀접한 관련이 있으므로 분명한 구분은 어렵다는 것이다.

## (2) 漸增主義 模型(Incremental Model)

### ① 漸增主義 模型의 意義

점증주의모형(incremental model)은 A. Wildavsky, C. Lindblom, Richard Snyder 등에 의해 제창된 즉, 주로 미국을 비롯한 다원적 사회를 배경으로 한 모형으로서 현실적으로 정책결정은 현재의 정책보다 약간 향상된 결정에 만족하고 비교적 한정된 수의 대안만을 검토하게 된다는 현실적·실증적 이론모형이다. 한국의 예산 과정에 대한 연구에서도 이미 여러 차례 연구된 바 있다.<sup>10)</sup> 경제적 합리성보다는 국민과 정치인의 지지를 얻을 수 있는 정치적 합리성을 중시하여 보수성을 띠게 되며, 발전도상국에의 적용은 적합하다고 볼 수 없다. 근래에는 세계적으로 급격한 사회변동을 겪고 있는 상황이어서 선진국에 대해서조차 이 모형은 적합하지 않다는

9) 이계탁, 「재무행정학」, 서울 : 나남출판사, 1998, pp.204-205.

10) 한국의 예산결정 과정에서의 점증주의에 대한 연구는 대부분 점증주의 행태가 나타나고 있지만, 결과는 그렇지 못하다고 보고 있다. 신무섭, “한국 행정부의 예산안 결정 과정에 있어서 점증주의 행태에 관한 연구”, 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문, 1985. : 이윤희, “예산요구 전략에 관한 연구”, 고려대학교 석사학위 논문, 1984. : 이병호, “예산결정의 점증주의에 관한 실증적 연구”, 부산대학교 석사학위 논문, 1991. : 문인수, “한국의 예산결정분석”, 경북대학교 박사학위 논문, 1992.

반론이 제기되고 있다.<sup>11)</sup>

점증주의는 인간의 인지능력의 한계와 결정체계의 안정성을 전제로 하여, 기존의 결정과 조금 다른 소폭의 변화가 있는 결정을 결정자간의 상호 조절 및 이미 정해진 절차에 따라서 선택한다는 견해이다.

A. Wildavsky는 “예산결정은 총체적, 종합적이 아니라 점증적이다.” 라고 하면서 예산은 기존 또는 전년도 예산을 토대로 해서 조금 증감한 상태에서 결정된다고 설명한다. 즉 예산결정자는 전체예산을 매년 재검토하지 않는다는 것이다.<sup>12)</sup> 점증주의의 특징을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

㉞ 小幅的 變化(a muddling through change)<sup>13)</sup>

점증주의에서는 결정자가 결정과 관련된 상황의 인식, 목표와 수단간의 관계, 대안의 결과예측 등을 인간의 인식능력·시간·재력의 부족, 결정상황의 복잡성과 역동성 등으로 완벽하게 검토할 수 없어 기존의 정책 또는 예산과 조금 다른 대안들을 검토하여 이 가운데 하나를 선택한다고 한다.

㉟ 繼續的·分割的 決定<sup>14)</sup>

점증주의에서는 개인이든 조직이든 경험을 축적하고 있으며, 이러한 경험에 의존하여 결정을 한다고 한다. 이런 경험에 의존한 결정이 틀릴 수도 있는데, 이것을 보완해 주는 것이 계속적 그리고 행정부와 입법부간에 이루어지는 분할적 결정이다. 예산이 이와 같이 계속적·분할적으로 결정된다면, 결정과정에서의 상호조절, 즉 협상과 타협이 필요하게 되며, 결정은 보다 완전하게 되어 오류의 가능성이 감소한다고 할 수 있다.

㊱ 制限的 分析과 合意

점증주의는 과거의 정책과 다른 부분, 제한된 대안, 한정된 대안의 결과를 분석·검토한다.

11) Gregor Burns, *Presidential Government*. Boston : Houghton-Mifflin, 1966, p.227.

12) A. Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Third Edition, Boston : Little Brown and Company, 1979, p.15.

13) 정정길, 「정책학원론」, 서울 : 대명출판사 2001, pp.404-418.

14) 유 훈, 「재무행정론」, 서울 : 법문사, 2003, pp.86-93.

## ② 漸增主義 限界

대부분의 예산계획이 이미 법규에 의하거나 정책적으로 결정되어 있고 과거의 기준을 무시할 수 없는 것이기 때문에 예산결정에서 융통성이 극히 제한되어 1950년대 초반 이후 점증주의 이론에 대한 비판론이 대두되었다.<sup>15)</sup>

과거를 바탕으로 한 예산결정은 현상 유지적인 안일한 결정을 가져올 수 있으며, 계속적·분할적 결정으로 갈등을 협상과 타협으로 해결하여 갈등을 능률적으로 해소할 수 있지만, 그것이 기득권 세력간의 야합이 되어 쇄신적인 개혁을 가로막는 구실을 할 수 있다. 점증의 의미에 대해서도 과거의 결정과 조금 다른 것, 분할적 결정, 상호조절, 전략적 분석 등으로 해석될 수 있어 그 의미가 모호하다.

구체적으로 개관해 본다면 첫째, 안정된 사회에서만 충족될 수 있는 이론이라는 것이다. 이것의 타당성을 위해서는 ① 현행 정책의 결과가 대체로 만족스러워야 함은 물론, ② 해결해야 할 문제의 성격이 고도의 안정성을 지녀야 하고, ③ 문제 해결을 위하여 이용 가능한 수단 역시 고도의 안정성 등을 갖추어야 하는데, 이 같은 조건들은 선진국에서만 가능한 것으로 볼 수 있다. 둘째, 점증주의 이론이 지나치게 보수적이며 쇄신을 저해한다는 것이다. 셋째, 점증주의 이론은 안이한 정책결정을 조장할 우려가 있다는 점이다. 바로 융통성이 한정된 예산결정이론이 무사안일을 정당화하고 조장할 우려가 있다는 것이다. 넷째, 점증주의 이론은 강자에게는 유리하고 약자에게는 불리하기 때문에 비합리적이라는 것이다.

우리나라의 예산결정 방법은 아직 예산결정 수준에서 관리과학적 분석기법의 수준은 초보적 단계를 벗어나지 못하고 있으며, 일부 경제적 프로그램에 부분적으로 분석적 기법이 적용되는 실정이다. 그 원초적인 이유는 행정부의 예산안 제출에서 출발한다고 볼 수 있다. 바로 각 부처의 이기적 예산안 제출부터 시작하여 주로 정적인 호소를 일삼는데 대하여 예산실 공무원의 현실적인 상황을 볼 수 있는 바, 각 부처의 사정관과의 관계에 있어서 신뢰관계를 형성하는 중요한 메커니즘(mechanism)은 전직 예산실의 직원을 동원하는 방법이다. 예산실에 근무경험이 있는 공무원들을 전면에 내세워 예전의 친분을 이용하는 방법이다. 이러한 방법은 전직 동료들 통해 인간적 신뢰를 형성하자는 의도로 보인다.<sup>16)</sup>

---

15) 상계서, pp.80-81.

16) 이준원, "한국예산편성 과정의 역동성에 관한 연구", 서울대 박사학위 논문, 1996, pp.99.

<표 2-2> 합리주의모형과 점증주의 모형의 차이점

모 형	합 리 주 의	점 증 주 의
기 술 (전 략)	분 석(통계, 체제분석)	정치적 협상과 타협
근 거 이 론	경제이론(한계효용, 순편익)	집 단 이 론 (이익집단, 균형, 다원주의)
조 직 의 체 계	폐 쇄 체 제(집권적)	비교적 분권체제
결 정 유 형	합 리 적 (결정이 목표극대화에 기여)	점 증 적 (타협과 협상에 의해 이전의 결정과 조금 다른 결정에 도달)
이 념 적 지 향	경제적 능력 지향	형 평 의 추 구

자료 : Gerald J. Miller, *Government Financial Management*, 1991, p.34.

### 3. 豫算理論에서 나타난 豫算決定者



여기에서는 예산심의와 관련된 여러 접근방법들 중에서도 공공선택론적 접근방법<sup>17)</sup>을 바탕으로 하여 예산심의의 구성요소를 살펴본 다음 예산심의의 본질을 고

- 17) 공공의 선호를 밝히는데 있어 정치적 과정의 중요성을 인식하게 됨에 따라 투표행위부터 소유권에 대한 갈등해결까지 포괄하는 공공선택이론이 발전하게 되었다. 공공선택이론은 비시장 의사결정과정 또는 경제학의 정치학에의 적용이라고 이해할 수 있다. 즉, Downs에 따르면 돈의 배분은 결국은 정치적 과정이다. 선거에서 승리하기 위한 기회를 극대화하기 위해서 국회는 세입예산과 세출예산의 증감액을 결정하며 예산자체는 지출과 조세를 전반적으로 고려한 것이 아니라 투표에서의 득실에 기초한 일련의 단편적인 의사결정인 것이다(A. Downs, "Why the Government Budget is Too Small in a Democracy," *World Politics*(July, 1960), PP.184-186). 이러한 Downs의 이론은 정치학자와 경제학자 모두에게 상당한 반향을 불러 일으켰다. 정치학자들은 이를 너무 단순하고 비현실적인 것으로 간주했으며, 경제학자들은 Downs의 이론에 대해 부분적으로는 의문을 제기하면서도 공공이익 또는 공공선택학파로 이를 더욱 수정, 보완시켰다.

찰함으로써 본 연구에서 사용하는 분석의 틀 작성의 기초로 삼고자 한다. 정부예산의 팽창요인을 둘러싸고서 한 나라 전체의 경제적 상황과 예산결정을 연결지어려는 거시적 시각<sup>18)</sup>과 정부지출에 관련된 의사결정과정에 개입하는 사람에 초점을 맞추어 그들간의 정치적 및 경제적 행동을 분석하려는 미시적 시각 두 가지가 있다.<sup>19)</sup> 본 연구는 후자에 보다 더 중점을 두고서, 행동주체들간의 행동준칙과 그들간의 상호작용을 고찰하고 예산심의회에 참여하는 구성원의 행동준칙을 정태적 관점에서 살펴보고자 한다.

#### 1) 官僚 : 공공서비스 공급자로서의 지위

관료들은 국민의 복지증진에 노력하고 사익보다 공익을 앞세워 활동하도록 기대되어지고 있다. 그러나 그와 같은 다소 당위적인 관료상과는 달리 관료도 자기 자신의 효용을 추구하는 합리적 인간이라는 관료상이 니스카넨(Niskanen)에 의하여 제기되었다. 그에 의하면 관료들의 행동준칙은 자기에게 관련된 정치적 제약조건 하에서 자기가 확보할 수 있는 예산의 극대화 추구라는 것이다. 그런데 이러한 예산 극대화의 행동준칙 이면에는 예산규모가 커지면 그만큼 관료들이 향유할 수 있는 역득(perquisites)이 커진다는 것이다.

#### 2) 政治人(國會議員) : 공공서비스 수요 표출자와 서비스 공급 감독자로서의 지위

국회의원들은 국민들의 행정수요를 파악하여 관료들에게 전달하고 또한 관료들의 행정서비스 공급을 지휘·감독한다. 국회의원들은 신분보장을 받는 관료들과는 달리 선거에 의하여 그 직을 보유하게 되므로 그가 아무리 좋은 정치적 이상을 가진다 하더라도, 그 이상을 펼치기 위해서는 선거에 당선되어야만 한다. 그러므로 국회의원들은 당선될 수 있도록 가능한 많은 표를 획득하려고 한다. 그러나 국회의원들도 당선 그 자체보다는 당선을 통하여 정치적 지위를 보장받을 때, 그러한

18) Wagner의 경비팽창의 법칙, Peacock-Wiseman의 전위효과, Baumol의 불균형성장이론 등이 대표적인 것이다(전상경, “광역지방정부의 예산편성 행태와 광역지방정부의 예산심의회 행태에 관한 연구 : 부산시를 중심으로”, 「의회발전연구」, 한국의회발전연구회, 92-93년 지원 연구논문, 1993, p.5).

19) 加藤寬, 入門公共選擇 : 政治의 經濟學, 東京 : 三靈書房, 1992, pp.101-103.

정치적 지위로부터 생기는 역득이 활동의 원동력이 되므로 결국 당선을 위한 표의 획득을 극대화시켜 주는 정책을 제공하려고 할 것이다.

### 3) 利益集團

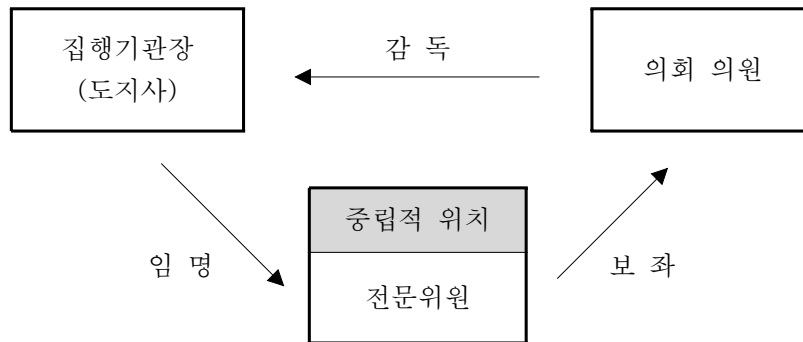
예산과정은 재원을 배분하는 과정이므로 승자와 패자, 이익을 보는 자와 비용을 부담하는 자가 있기 마련이다. 이러한 까닭에 예산결정 과정에는 이해 당사자들이 공식적 또는 비공식적으로 참여한다. 그 가운데 특정 이익을 위하여 결사된 이익집단은 대표적인 것이다. 이익집단은 목표, 자원, 조직력 등에 의해서, 그리고 정치체계의 성질에 의해서, 그 활동의 정도가 좌우되며 때때로 공공의 이익보다 특수 이익을 추구하는 경우와 조직력 등이 미약한 다른 이익집단의 희생을 초래하는 경우도 있어서 문제를 제기하기도 한다. 우리나라의 전국경제인연합회, 중소기업중앙회, 노동조합 등도 경제개발계획을 위한 협의회, 예산정책협의회, 각종 공청회에 참여함으로써 예산과정에 직접 또는 간접적으로 관여하고 있다.

### 4) 專門委員

의회와 집행기관간 권한분립의 취지에 더욱 충실해야 할 예산참여자는 의회의 전문위원실 소속 직원이다. 예산안에 대하여 예산의 운영방향과 문제점을 지적하여 위원회 의원들에게 안전심사에 보다 접근할 수 있도록 해야하기 때문이다. 의안심사시에 전문위원의 검토보고를 통하여 전문위원이 제시하는 문제의 성격에 따라서 이에 대한 의원의 인식과 대응전략이 달라지게 된다. 현재의 제도상으로 전문위원은 비정치인으로서 의원을 보좌하고 있으면서 해당 자치단체장에게 임용권이 있기 때문에 대부분의 안전심사와 관련해서는 중립적 위치에서 활동을 한다고 봐야 할 것이다.

또한 간혹 집행기관의 의회에 대한 실무적 접촉 창구로서의 역할을 맡아 의원들에게 집행기관 의사전달자로서의 역할을 하는 등 예산결정 참여에 있어 그 위치는 막강하다고 볼 수 있다.

<그림 2-1> 예산결정과정에서의 전문위원의 위치



## 第 2 節 先行研究 檢討

지방자치단체에 의하여 편성된 지방예산안은 지방의회의 심의·의결을 거쳐 확정되는데, 이러한 예산심의를 지방자치단체의 재정활동을 사전에 심의·조정하는 즉, 지방의회가 집행기관에 대해 재정통제 또는 감독을 하는 제도로서 예산심의는 지방자치법 제35조 제1항의 규정에 의거한 지방의회의 법정의회결 사항으로 재정민주주의를 실현하는 제도적 장치이다. 이러한 예산심의에 직접적 또는 간접적으로 영향을 미치는 전문위원의 역할을 심도 있게 다룬 연구는 미미한 형편이다. 따라서 본 연구에서는 먼저 예산과정에서 정치인, 관료가 미치는 영향을 살펴본 후 전문위원이 미치는 영향에 대해서 살펴보고자 한다.

먼저 정치인의 예산결정 행태와 관련된 것으로는 예결위와 법제예산실을 중심으로 한 한국 국회예산심의 전문성 제고방안에 관한 연구(박태형, 1997), 국회예산심의액 증감결정의 영향요인에 관한 실증적 분석(장문선, 1998), 정치성과 전문성 요인을 중심으로 한 국회예산심의에서의 합리성 확보방안에 관한 연구(이창한, 2000), 국회 예산심의의 영향요인에 관한 실증적 연구(김현기, 2001)와 같은 선행연구 등이 발견된다.

박태형(1997)은 예산심의에 있어서 전문성을 어떻게 향상시킬 수 있을 것인가라는 문제를 제기하는데, 예산결산특별위원회가 상설화되는 등의 제도적 뒷받침과 예결위원회의 전문성을 지원하는 법제예산실의 기능의 활성화가 병행되면 한국

국회 예산심의의 핵심기관인 예결위원회의 전문성이 향상되어 전반적인 국회 예산심의의 전문성을 강화시킬 수 있다고 보고 있다.

장문선(1998)의 연구에 의하면 첫째, 예산결산특별위원회는 상임위의 예산결정을 참고해야 함에도 불구하고 그 결정에 아무런 관계를 가지고 있지 않는다고 한다. 둘째, 국회는 심의구조에 따라 영향을 미치는 요인이 다르게 나타났다. 상임위원회는 GNP가 높아질 수록 예산액을 증액하였고, 예산결산특별위원회는 예결특위의 여당비율이 높아질수록 예산을 삭감하여 상임위원회보다는 예산결산특별위원회 예산심사에서 당파성이 개입됨을 보여주었다. 셋째, 기능별 분류에서 사회개발은 보건, 복지, 생활환경과 관련된 것인 만큼 예산결산특별위원회에서의 의원의 활동상황이 적극적이었다.

입법 및 선거관계에 관한 일반행정예산은 의원들의 직접적 활동과 관련된 예산이기 때문에 의원의 활동이 적극적일수록 증액되었고, 경직성 예산이기 때문에 심의기간이 길어질수록 예산은 삭감되었다. 지방재정 교부금은 국회심의를 있어서 심의기간 변수, 전년도 대비 세입 증가율에 의하여 양(+의 방향으로 영향을 받았고, 지방자치 실시라는 사회적 제도의 변화에 의하여 음(-)의 영향을 받았다. 채무상환 및 기타는 사회개발과 같이 의원의 활동요인에 의하여 영향을 받았으나 모두 음(-)의 영향을 미쳐 의원의 활동이 적극적일수록 경상적 경비인 채무상환 및 예비비 예산은 삭감되는 것으로 나타났다.

또한 이창한(2000)은 예산심의의 합리성 확보 방안을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 국회의 예·결산 심의기구의 개혁이다. 심의의 계속성과 안정성, 전문성 확보가 가능하도록 예결위는 분명 상설화되어야 한다. 특히 예결위 위원들이 소속 상임위나 관련 부처를 의식한 심의태도를 벗어나 전체적인 예산조정과 통합기능을 충실히 수행하도록 예결위원은 '임기 2년의 비겸임위원' 으로 구성되어야 한다. 또한 예결위원의 선임은 전문성에 기초하여 이루어져야 하고, 초선 중심 선임의 관행은 지양되어야 한다.

둘째, 예결위 기능의 조정이 필요하다. 예결위가 예산 세부항목의 계수조정을 통해 지역구 이해(relationship of voting yard)나 특정집단(interest group)의 이해를 관철시키는 현재의 폐단에서 벗어나 국가재정의 전체적 조정에 치중하도록 예결위 계수조정 권한의 하한선을 설정할 필요가 있다. 예컨대 장-관-항까지의 조정은 허용하되, 그 이하 세항-세세항-목 등의 조정은 해당 상임위에서 하도록 해야 한다. 이렇게 되면 상임위-예결위의 이중심의 구조의 의미가 살아날 수 있고, 예결위는 상임위에서 증액시킨 각 부처의 예산을 국가재정 전체의 차원에서 통제하고 조정



하는 “국고의 파수꾼(guardiance)” 으로 기능하게 될 것이다.

셋째, 예산과정의 개혁이 필요하다. 예산편성이 완료된 이후 정기국회에서 처음으로 예산안을 다루는 현재의 예산일정은 수정되어야 한다. 예산편성의 초기 단계에서부터 행정부는 장기경제예측에 기초한 재정의 장기플랜과 함께 신년도 예산편성의 기본방향 등을 국회에 보고하고 예결위에서 이를 심의하도록 함으로써, 국회가 국가 재정정책을 논의하는 중심이 되어야 한다.

넷째, 예산심사기능의 강화가 필요하다. 회계검사권 없이 결산심의권만을 수행하는 현재의 구조로는 재정집행에 대한 감독과 감시, 나아가 평가는 불가능하다. 따라서 현재와 같은 ‘사후적 결산심사 방식’ 을 ‘의회 소속의 회계감사기구를 통한 상시적이고 동시적인 회계검사 방식’ 으로 전환하여야 한다. 이를 위해서 감사원을 국회로 이관하여야 하고, 이것이 불가능하면 감사원을 행정부로부터 독립시키는 동시에 행정부에 대한 상시적 회계검사를 감사원에 요구할 수 있는 법적 권한을 국회에 부여하여야 한다. 결산기능 강화를 위해서는 결산위원회의 별도 설치 문제도 고려하여야 한다.

다섯째, 예·결산심의에 필요한 의회의 전문성을 강화하여야 한다. 전문성에 기초한 예결위원 선임이 이루어져야 하며, 예결위를 상임위로 하는 동시에 빈번한 상임위원 교체를 지양하여 위원들의 전문성이 축적될 수 있는 구조를 만들어야 한다. 그리고 경제, 재정, 금융, 회계 등 예·결산 심의에 필요한 전문성을 갖춘 독립된 의회 보좌기관을 설치할 필요가 있다.

여섯째, 시민참여의 확대가 필요하다. 예·결산 심의 과정에서 공청회를 의무화하고, 상임위 및 예결위에 대한 일반 시민의 참관을 자유롭게 허용해야 한다. 그리고 무엇보다도 소위원회 회의록 작성을 의무화하여 심의의 투명성을 보장하여야 한다. 만약 이것이 안된다면, 매년 감사원이나 재정부에서 발행되는 자료 이외 백서 등의 형태로 발간하는 것이다.

그리고 김현기(2001)는 첫째, 국회의 예·결산 심의 개혁, 둘째, 예결위 기능의 조정필요, 셋째, 예산과정의 개혁, 넷째, 결산심사 기능의 강화 필요, 다섯째, 예·결산 심의에 필요한 의회의 전문성 강화, 여섯째, 시민참여의 확대 필요를 주장하고 있다.

관료와 관련된 예산결정 행태에 관한 것으로는 제도, 제약 및 관료의 예산결정 행태, 지방정부 예산결정에 대한 신제도주의적 접근(강윤희, 2000)으로 지방정부 예산결정의 공식적·비공식적 제도적 맥락이 관료의 행태에 대한 공식적·비공식적 제약으로 작용하거나 제약들을 창출해내고, 궁극적으로 관료의 예산결정 행태에 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 즉 우리나라 지방정부의 예산결정 규칙,

행정문화, 사회적 사조 등의 제도적 맥락 혹은 제약들이 예산결정 과정에서 관료들의 개인적 효용 극대화를 위한 수단적·전략적 행태, 타인의 행태에 대한 자신들의 기대에 기초한 행태, 의무감에 따른 행태, 책임회피 라는 기회주의적 행태를 구조화시키고 있음을 발견하였다.

그리고 다음과 같은 제도적 시사점을 발견하였다. 첫째, 예산배분이 예산결정과정 내부에서 이루어지도록 하여야 한다. 현재 재선을 의식해 인기위주의 정책을 추구하는 자치단체장의 의도에 따라 예산결정이 이루어지기 때문에, 예산이 낭비될 소지가 많다. 따라서 요구 부서-예산 부서-지방의회 사이에 이루어지는 예산결정 과정을 정상화시킬 필요가 있다. 둘째, 각 부서의 예산요구가 자치단체장의 의도에 부합하기 위해서 혹은 책임회피적 관점에서 이루어지는 경우가 많으므로, 예산요구가 분석적으로 이루어질수록 더 많은 예산을 승인해주는 인센티브제도를 도입할 필요가 있다. 또한 업무에 대한 전문성을 갖추도록 하기 위해서 지나치게 잦은 순환보직을 자제하여야 할 것이다. 셋째, 관료의 행정 만능주의적 사고를 변화시켜야 한다. 관료들이 무슨 일이든 정부가 잘 할 수 있고 정부가 해야 된다고 믿는 한 정부예산의 팽창과 낭비는 피할 수 없을 것이다. 따라서 공무원 교육을 통하여 관료들이 '공공부문이 잘 할 수 있고 공공부문이 해야 할 일' 과 '민간부문이 잘 할 수 있고 민간부문이 해야 할 일' 을 구분하여 접근할 수 있도록 해야 한다는 것이다.

전문위원과 관련된 것으로 국회 법제담당관 서우선(1994)은 지방의회 전문위원의 역할과 권한, 책임 및 업무수행 방법으로 지방의회에서 전문위원의 “실질적 운영” 을 위해서 전문위원이 해야 할 역할을 4가지로 정리하고 있다. 첫째는 교섭단체가 없는 지방의회의 조정 중재자 역할이다. 안건발의, 제안설명, 심사보고, 감사 및 조사 등에 있어서 개별적인 의정활동을 하는 의원과 공식적인 의정활동을 하는 위원회와의 “架橋” 역할 뿐만 아니라 상임위원회나 특별위원회 의사일정, 질의 및 답변, 안전소명자료 및 검토보고 등의 활동에서 의회와 집행기관 간의 “통로” 역할을 말한다. 다시 말해서 의원들 간의 교류와 의회와 집행기관간의 대화 통로를 전문위원이 수행함을 뜻한다. 둘째는 의정활동의 “전문가” 역할이다. 현실적으로 지방의원들에게서 기대할 수 있는 전문성이 결여되기 쉽다. 청원을 비롯한 예산안, 조례안 등 안전심사에 대비한 전문위원의 검토보고를 통하여 의회가 지방행정의 전문성을 보완하는 역할을 그들에게 기대하는 것이다. 이외에도 전문가로서의 활동은 조례안 타당성과 각종 안전심사에 필요한 기초자료 수집과 연구조사 등이다. 그래서 전문위원을 “주로 조사연구와 관련된 사무를 수행하는 지방

의회 사무기구의 연구원”이라고 규정한다. 이러한 활동을 위해서 전문위원의 자리는 구조적이며, 태도적인 면에서 “전문직”에 부합되는 역할이 요구된다는 것이다. 셋째는 의회 “사무담당자” 역할이다. 다른 의회 사무직원이 “지원자” 입장에서 의회 본연의 사무를 보조한다면, 전문위원은 “담당자” 입장에서 의회 본연의 사무를 보조한다는 것이다. 의회사무기구는 의회의 보좌기관이기 때문에 직접 집행기관을 통제, 감시하는 업무를 수행할 수 없기 때문에 지원자이고 이에 반해 전문위원은 의회사무기구에 소속된 직원이기는 하지만 시·도의회를 담당하는 범위 내에서는 집행기관을 통제, 감시하는 업무를 직접 보좌할 수 있기 때문에 담당자로 간주한다. 이러한 역할을 두고 서우선은 전문위원을 의원과 의회에 대해서는 사무기구의 “얼굴”이며, 집행기관에 대해서는 사무기구의 “窓口” 역할이라고 규정한다. 끝으로 전문위원이 지방의회 운영과 발전의 “변화담당자”로서의 역할을 수행할 것을 기대한다. 그들이 새로운 변화의 토대가 되는 조례 제정과 예산안을 심의하는 의원들에게 기초자료를 제공하는 중요한 역할을 하기 때문일 것이다. 우리가 앞에서 제시한 역할이 모두 의회운영과 발전과 밀접한 관련성을 맺고 있기 때문이다.

그리고 국회 위원회 공무원의 입법활동 지원 실태에 관한 실증적 연구(박천오·윤진훈, 2001)에서 첫째, 수행역할의 다양성으로 위원회 공무원들 대부분이 스스로의 주된 역할을 의원들에 대한 전문지식 제공과 의회의 대행정부 감시기능을 보좌하는 것으로 인식하고 있고, 의원 보좌관들은 이들의 주요역할을 전문지식을 제공하는 것으로, 보다 자유롭게 인식하는 것으로 나타나 있다. 둘째, 업무수행의 전문성과 영향력으로 위원회 공무원들은 전문지식의 제공에 관한 스스로의 능력을 상당히 높게 평가하며, 자신들의 활동이 위원회의 주요기능에 적지 않은 영향을 미치는 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 셋째, 업무수행의 정치적 중립성으로 위원회 공무원들 스스로는 업무수행에 있어서 당파적이거나 사회특정 세력의 이해관계에 치우치지 않고 객관적이고도 중립적인 입장을 견지한다고 믿고 있는 것으로 나타났다. 넷째, 업무수행상의 애로와 대처방안으로는 위원회 공무원들은 예산과 인력부족 및 인사운영상의 문제를 크게 인식하며, 이에 대한 시정이 필요하다고 여기는 것으로 나타났다. 면담조사에서 대다수 전문위원들은 위원회 공무원의 전문성 강화를 위해서는 순환보직을 통해 다양한 부분의 경력을 쌓게 하되, 입법심의관 이상부터는 전문보직화하여 해당 위원회에 계속 배치하는 것이 바람직하다고 진술했다.

## 第 3 章 研究設計

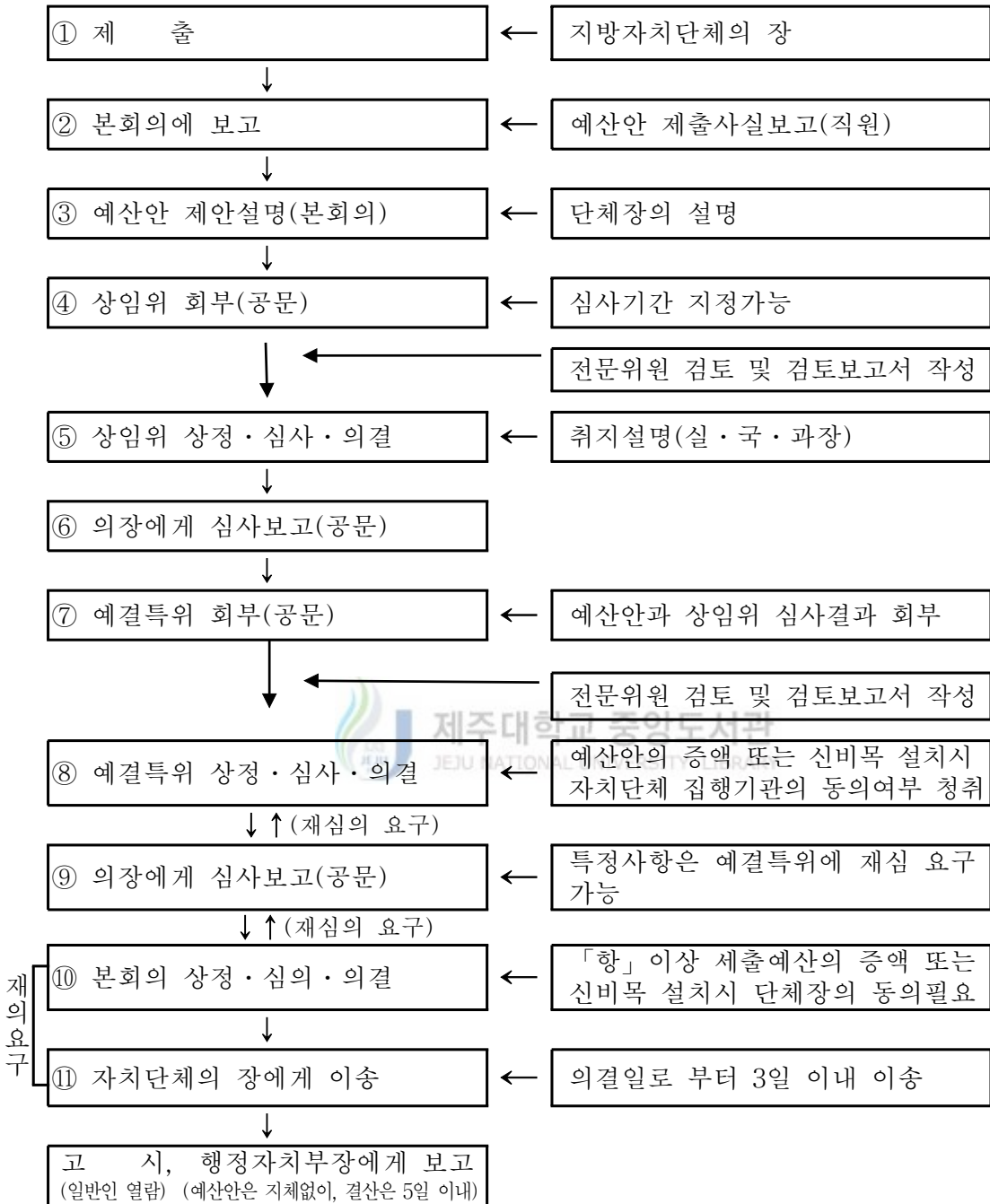
### 第 1 節 研究의 範圍, 方法과 模型

본 논문은 지방의회의 전문위원이 예산심의시 예산결정에 미치는 영향을 파악하기 위해 상임위원회 예비심사, 예산결산특별위원회의 종합심사, 그리고 본회의의 심의·확정으로 이어지는 일련의 과정을 연구대상으로 하여 지방의회에서의 예산심의 실태를 분석하고 전문위원의 역할에 대하여 살펴보면서 예산심의 보좌기구의 합리화 방안을 강구하고자 한다. 특히 연구의 초점을 전문위원의 예산안 검토보고와 예산결산특별위원회의 예산심사에 두면서, 예산심사시 전문위원의 영향에 대하여 분석하고자 한다. <그림 3-1>은 예산과정을 보여주는 도표인데, 예산결정과정에서 전문위원은 집행부에서 제출한 예산안에 대해서 「⑤ 상임위 상정·심사·의결」시와 「⑧ 예결특위 상정·심사·의결」시 두 번의 ‘전문위원 검토 및 검토보고서 작성’을 한다. 이와 같은 전문위원의 검토보고서를 예산심의과정에 참여하는 의회 의원이 얼마나 반영하고 있는지를 본 논문은 알아보하고자 한다. 이와 같은 연구를 위해 제주도의회의 예산결산특별위원회 예산심사 과정을 대상으로 하며 1992년 회계연도부터 2003년 회계연도까지의 12회계연도의 본예산을 분석하였다.

연구방법은 예산심의 보좌기구에 관한 이론적 고찰을 행한 후에 지방의회에서 실제 이루어지는 사실을 중심으로 연구하였다. 즉 본 연구가 지방의회의 예산심의와 관련한 전문위원의 역할에 관한 분석을 통하여 이에 따른 문제점과 합리화 방안을 모색하는데 있으므로 각종 문헌연구를 통한 규범적 접근방법을 사용하여 이론적 기초를 구성하고, 예산심의 과정에서 얻은 전문위원들의 경험들을 참고하여 제주도의회 전문위원의 예산심의와 관련한 검토보고서의 행태, 회의록, 내부자료를 분석하였다.

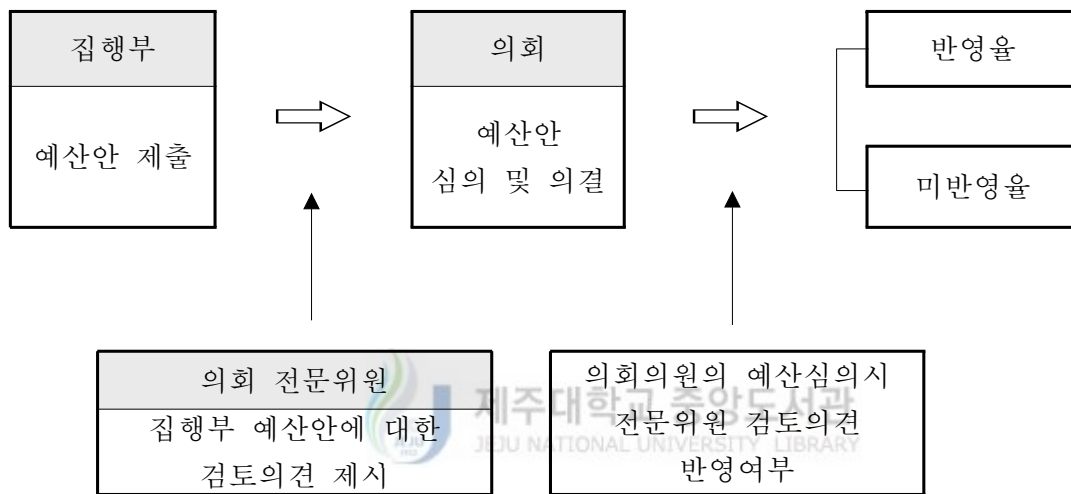
지방의회의 예산심의와 관련한 예산심의 보좌기구인 전문위원의 역할에 대한 기존 연구자료가 거의 없어 애로가 많았으나, 전문위원이 예산결산특별위원회에서 검토 보고한 내용의 실태 분석 방법은 제4대, 제5대, 제6대 그리고 제7대 첫해까지 검토보고 내용 중 지적사항을 중심으로 요약하여 이를 실증적으로 분석하였고, 부족한 부분은 지방의회 의원 및 전문위원과 의회사무처 직원의 면담을 통하여 보충하였다.

<그림 3-1> 예산안의 심사절차



본 논문은 이제까지의 예산결정과 관련한 이론적 고찰과 선행연구, 그리고 연구 목적을 바탕으로 <그림 3-2>와 같이 연구 모형을 제시하였다. 그림은 예산극대화를 추구하는 관료집단인 집행부(Niskanen, 1971)가 제출된 예산을 정치적 이해관계에 의해서 예산을 결정하는(Wildavsky, 2001) 지방의회 의원의 예산심사에 앞서 전문위원이 중립적인 의견을 의회의원들에게 제시하고 있음을 설명하고 있다. 본 연구는 지방의회의 전문위원이 제시한 의견을 집행부에서 제시한 예산안이 지방의회 상임위원회에서 본회의까지의 예산결정과정에서 어느 정도 반영되었는지를 계량화하여 알아보고자 하는데 그 목적이 있다.

<그림 3-2> 연구모형



## 第 2 節 豫算審議 補佐機構

### 1. 豫算審議 補佐機構의 設置와 機能

우리나라의 지방자치제도는 지방의회와 집행기관간에 견제와 균형을 도모하도록 하는 기관대립형 체제를 채택하고 있으며 이에 따라 지방의회에는 광역과 기초, 의원수 등에 따라 각각 사무처, 사무국, 사무과라는 명칭을 가진 전담 사무기구를 두고 있다. 지방의회의 사무기구는 의회의 일반행정사무 뿐만 아니라 본회의, 상임

위원회, 각종 소위원회의 회의를 준비하고 진행을 보좌하며, 조례안의 심의·의결, 예산안의 심의·확정, 행정사무감사 및 조사업무와 집행기관을 견제·감시하기 위한 기타 활동 등 광범위한 분야에 걸쳐 의원의 의정활동을 지원하는 기능을 수행하고 있다. 이와 같은 기능을 수행하는 지방의회 사무기구의 직원은 비록 집행기관의 장(長)인 해당 지방자치단체장이 임용했다고 하더라도 의회의 입장에서 의원들을 보좌하여야 할 것이다.<sup>20)</sup>

지방자치법 제82조는 시·도의회에는 조례로 정하는 바에 의하여 사무처를, 시·군 및 자치구 의회에는 사무국 또는 사무과를 둘 수 있다고 규정하고 있다. 이처럼 법에서는 지방의회 사무기구의 설치가 임의사항으로 규정되어 있으나 실제 모든 지방의회에는 전담사무기구가 설치되어 있다. 이는 지방의회의 독립성을 확보하고 원활한 의정활동을 위해서는 독립된 사무기구의 설치가 필수적임을 나타내는 것이다.

예산심의 보좌기구는 지방의회의 의정활동을 수행하기 위하여 조직되고 운영되는 것이다. 따라서 예산심의 보좌기구의 핵심적인 기능은 지방의회에서 이루어지는 예산심의에 대한 지원기능과 정책의 비판적 평가를 통한 집행기관에 대한 통제·감시기능으로 나눌 수 있다. 예산심의 보좌기구의 기능을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 자료의 수집, 조사·연구 기능이다. 지방의회 의원은 주민의 대표로서 의정활동에 필요한 주민의 의견을 듣고 이를 집행기관의 정책에 어떻게 반영할 것인가를 결정하는 능력을 갖추어야 한다. 그러기 위해서는 다양한 자료의 수집은 물론 면밀한 분석이 필요한데 이를 의원들이 개별적으로 수행할 경우 인적, 시간적 제약으로 인해 예산심의 활동을 효율적이고 능동적으로 수행하기가 어렵다. 그러므로 예산조사 기능과 자료분석 업무를 수행하기 위한 보좌기구가 필요하다.

둘째, 예산안에 대한 주민의견 수렴과 수렴된 의견을 반영하기 위해서 지방의회가 위원회 중심주의를 취하고 있기 때문에 이러한 기능은 대부분 위원회의 심의단계에서 이루어진다. 이 기능은 지방의회 의원의 의정활동에 있어서 매우 중요한 기능으로써 위원회에서의 의안심사 및 의회의 효율적 운영을 위해서는 위원회 사무직원의 보좌기능이 무엇보다 중요하다.

셋째, 의사결정 기능을 원활히 수행하기 위하여 의사진행이 법규에 따라 민주적이고 효율적으로 운영될 수 있도록 하는 전문적인 의사 보좌기구의 역할은 회의체

---

20) 이청수, “의정활동 지원을 위한 전문위원의 역할”, 「자치의정」, 제5권, (사)지방의정발전연구회, 2002, p.55.

로 운영되는 지방의회에 있어서 매우 중요하다고 할 수 있다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 예산심의 보좌기구의 기능은 자료수집 및 조사·연구 기능, 의안심사 기능, 의사진행 기능으로 구분할 수 있다.

## 2. 專門委員의 役割과 責任

### 1) 委員會 중심주의 하에서의 專門委員 役割

의회와 집행기관간 권한분립의 취지에 더욱 충실해야 할 직원은 담당관 소속보다는 전문위원실 소속 직원이다. 이유는 현행 지방의회의 위원회 중심주의의 위원회는 실질적인 의안심사 기관으로서 권한을 갖고있기 때문이다. 위원회의 심사결과 본회의에 부의하지 않는 경우도 있고 원안을 수정하여 부의하거나 원안과는 다른 대안을 제출하는 등 위원회의 결정이 본회의에서 대부분 그대로 의결되는 실정이다.

이와 같이 위원회의 심사과정에서 전문위원이 미치는 영향은 실로 의회사무 기구내의 다른 어느 직원보다도 크다 하겠다. 의안심사시에 전문위원의 검토보고를 통하여 전문위원이 제시하는 문제의 성격에 따라서 이에 대한 의원의 인식과 대응전략이 달라지지 않을 수 없다. 전문위원의 검토보고 내용은 제안설명보다 의원들에게 더 많은 영향을 미친다고 할 수 있겠다. 전문위원의 검토보고시 지적한 사항들이 대개는 심사과정에서 의원들이 주로 거론하는 대상이 된다. 또한 소관 집행기관의 위원회에 대한 업무보고, 행정사무감사시에도 의원들은 전문위원실 직원들의 보좌를 받아 이와 관련된 의정활동을 수행하고 있다.

### 2) 專門委員에게 要求되는 資質

의사절차상 위원회에 상정되는 모든 안건은 전문위원의 검토보고를 필요요건으로 하고 있다. 따라서 전문위원은 검토보고시 조례안, 예산안 및 결산, 청원 등에 대한 전문지식을 갖고 있어야 하며 소관 집행기관의 업무보고, 행정사무감사 및 조사업무 등과 관련하여 의원을 보좌하는 전문가로서의 분석·평가능력이 요구된다. 이러한 기능수행을 지원·보좌하여야 하는 전문위원에게 요구되는 전문성은 크게 다음 4가지이다.



첫째, 법제 전문성이다. 해당 위원회에 회부된 각종 조례안을 상위 법령과의 관계에 비추어 검토하고 수정안이나 위원회안을 성안하기 위해서는 법제실무 경험이 요구된다. 둘째, 예·결산심사 전문성이다. 지방의회의 예산심의 확정 기능을 지원하기 위해서는 예·결산 심사 능력이 필요하다. 셋째, 의사진행 전문성이다. 회의체로 운영되는 위원회 활동과정에서 위원의 자문에 응하고 회의가 원만하게 운영되도록 조언과 자문을 해야한다. 넷째, 위원회 소관업무에 대한 폭넓은 전문성으로서, 위원회 소관업무와 관련된 일반적이고 보편적인 전문지식을 습득해야 한다.

따라서 전문위원은 자질있는 인원을 충원하여 집행기관의 실·국·과장 보다 장기간 보직하게 함으로써 의원의 의정활동을 전문성 면에서 보좌할 수 있는 능력을 갖추도록 해야 한다.

특히 의안심사 과정에서 요구되는 지식과 정보는 보다 구체적이고 경험적인 것이어야 하는데 이는 업무의 계속성으로 배양할 수 있다. 실제 의안심사 과정에서 전문위원의 사실에 대한 판단과 이것에 입각하여 작성된 검토보고에 의하여 의결이 달라지는 것을 경험할 수 있다. 관련 법령이나 국회 상임위원회 운영실태, 현재의 지방의회 상임위원회 운영관행 등을 종합하여 볼 때 전문위원은 제출한 의안에 대하여 객관적 입장에서 독자적인 의견을 제시하는 검토보고 능력뿐만 아니라 대안의 자체개발 능력을 갖추고 법제전문가, 예산분석가, 위원회 소관 집행기관 업무의 평가분석가로서 소속 공무원을 지휘·감독할 수 있는 행정경험이 요구된다.

### 3) 專門委員 任用



#### 가. 專門委員의 身分<sup>21)</sup>

지방의회 전문위원의 신분은 일반직, 별정직, 계약직으로 고려할 수 있다. 현재 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준등에 관한 규정」 제10조의 3(의회사무기구의 설치기준) 제1항, 지방의회의 전문위원은 일반직과 일반직의 직급에 해당하는 상당계급의 별정직 지방공무원으로 보직할 수 있도록 하고 있다. 현행법에 의해 일반직과 별정직 지방공무원만으로 보직할 수 있는 전문위원의 직종을 어떻게 하는 것이 바람직한가 하는 문제는 우리의 현 지방자치단체의 기관구성이 기관대립형을 채택하고 있는 점을 고려하여 전문위원을 어떻게 육성해야 할 것인가 하는 점에서 검

21) 이청수, “지방의회 전문위원의 역할과 책임”, 「월간자치행정」, 167호, (사)지방의회발전연구원, 2002, pp.22-25.

토되어야 한다.

세 가지 안을 비교해 본다면 <표 3-1>에서 나타나고 있듯이 일반직의 경우, 의회가 집행기관과 상호견제와 균형을 유지하고, 감시기능을 수행함에 있어 순환보직을 전제로 한 일반직 공무원이 의회 사무기구에 보직되었을 때 그 공무원은 어느 때인가는 복귀해야 할 집행기관을 의식하게 되어 전문위원으로서의 기능수행이 실제적으로 제약을 받고 있는 것이 현실이다. 그리고 빈번한 인사이동은 전문성에도 문제가 있다. 2001년 3월 현재 전국 시·도의회 전문위원 94명중 재직기간 2년 이내가 55명(58.5%)으로 현재 의원들의 임기시작이 '98년 7월임을 감안할 때 초선의원의 재임기간 보다(당시 2년 9개월) 짧은 전문위원이 절반이 넘는다는 문제가 발생한다. 이들은 대다수 순환보직으로 의회에 근무하게 되는 일반직으로서 의회의 근속기간이 3년 이내가 76%(63명) 정도를 점하고 있다.

이를 통하여 볼 때 순환보직의 일반직은 업무의 계속성 면에서 불리하다 하겠다. 한편, 계약직의 경우 신분보장 면에서 3개 직종 중에서 가장 불안정한 상태로서 지방의회 및 위원회 자체 내 다른 공무원들과의 관계뿐만 아니라 집행기관 공무원들과의 관계에서 행정정보에 대한 접근, 업무협조, 지휘·감독면에서 가장 불리할 것으로 생각될 뿐만 아니라 일반행정, 회의운영, 전문업무 등의 전문위원의 역할을 수행하기 위한 관련 지식 및 경험 축적에도 가장 불리하다고 생각된다.



<표 3-1> 전문위원의 신분에 관한 장단점 비교

직종별	장점	단점
일반직	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 소관분야의 근무경험과 관련지식이 많은 공무원을 순환보직으로 활용 가능</li> <li>· 집행기관의 행정정보에 대한 접근에 유리</li> <li>· 집행기관 소관부서와 의회 상임위원 간 협조체제 구축에 유리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대(對)집행기관 견제·감시 기능 수행에 불리</li> <li>· 복귀할 집행기관을 의식</li> <li>· 의회와 집행기관이 대립하였을 때 소신 있는 업무수행 곤란</li> <li>· 집행기관 인사계획에 의한 빈번한 인사이동</li> </ul>
별정직	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행기관을 의식하지 않는 전문인력 확보에 유리</li> <li>· 장기보직·업무의 계속성으로 전문성 개발에 유리</li> <li>· 장기적으로 의회사무기구의 인사 독립성 확보에 유리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 임용과정에서 엽관식 임용 우려</li> <li>· 사실상의 신분보장과 장기 근무로 인해 타성적이고, 능력발전 노력을 게을리 할 수 있음</li> <li>· 승진·전보기회의 제한으로 사기저하</li> <li>· 집행기관 행정정보 접근에 불리</li> </ul>
계약직	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 능력검증을 통한 재충원에 유리</li> <li>· 현직자와 외부인원간 경쟁유발로 능력발전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신분상 가장 불안정함으로써 장기적인 지식과 경험축적, 의욕면에서 가장 불리</li> <li>· 의회와 집행기관간 협력체제 구축에 불리</li> <li>· 신분상 대(對)집행기관 견제·감시 기능 수행상 불리</li> <li>· 집행기관 행정정보 접근에 불리</li> </ul>

자료 : 이청수, "지방의회 전문위원의 역할과 책임", 「월간 자치행정」, 167호, (사)지방의회발전연구원, 2002, p.23.

별정직의 경우는 집행기관을 의식하지 않는 전문인력을 장기적으로 확보할 수 있는 장점은 있으나 장기근무로 인한 타성적 업무태도와 승진·전보기회의 제한으로 사기가 저하되는 단점이 있을 수 있다. 한편 시·도의회는 의원들이 소속 정당

을 표방하는 정당의 영향하에 있는 실정으로 실제로 별정직 전문위원의 상당수가 정당 출신이다. 이로 미루어 보아 별정직 전문위원 임용과정에 다수당이나 의장단, 영향력 있는 의원과 연계된 임명 가능성을 배제할 수 없다고 하겠다.

#### 나. 專門委員의 職級

현재와 같이 의회사무기구 간부와 집행기관 간부들간의 직급을 비교할 때 상대적으로 의회사무기구 간부의 직급이 낮게 부여되어 있음은 문제점이라고 하지 않을 수 없다.

이와 같은 현상은 '91년 지방의회 출범시 의회사무기구와 집행기관 간부간의 직급이 대등하였으나 '97년 1월 1일자로 시·도에 두는 보조·보좌기관 등의 직급이 국장의 경우 국가 4급 → 지방3급으로, 과장의 경우 국가 5급 → 지방 4급으로 1계급 상향조정되었음에도 의회사무처는 제외되어 담당관, 전문위원의 직급이 '91년 지방의회 출범시와 변동이 없이 그대로 있어, 사실상 상대적으로 강등된 결과를 가져왔다. 각 지방의회별로 의회에 출석하여 답변할 수 있는 관계 공무원의 범위에 관한 조례가 있는데, 제주도의회의 경우는 4급 이상으로 정하고 있다. 직무상 필요에 따라 적극적 의견을 개진하고 출석한 공무원과 업무협조를 해야 하는 의회 전문위원의 직급이 제주도의회를 포함하여 시·도의회 4급, 기초의회 5·6급으로 낮게 법제화<sup>22)</sup>되어 있는 것은 공무원 조직의 특성상 전문위원의 소신 있는 업무자세를 확보하는데 있어 문제를 야기할 가능성이 있다.

#### 다. 議會事務機構내 專門委員 位相<sup>23)</sup>

우리의 행정문화의 영향으로 의회사무기구 내에서도 일반 행정적 업무를 수행하는 담당관 소속 직원들과 분석적·연구적 업무를 수행해야 하는 전문위원 소속 직원들간 업무의 중요성에 있어서 역전현상이 일어나고 있다. 일반행정 업무를 수행하는 담당관 소속 직원이 인사행정상 더 유리하게 평가를 받고 있고, 실제 보직에 있어서도 더 우수하다고 평가받는 직원은 전문위원실 보다 담당관 소속으로 우선하여 보직되며, 공무원들에게 가장 관심이 있는 승진과 근무평가에 있어서도 전문위원실 직원보다 담당관 소속 직원이 더 나은 평가를 받고 있는 것으로 대다수의 직원들이 느끼고 있는 실정이다.

22) 지방자치단체의 행정기구와 정원기준등에 관한 규정 제10조의3 제1항 관련 별표5(의회사무기구의 설치 및 지급기준).

23) 이청수, 전게서, p.64.

### 第 3 節 國會的 豫算審議 補佐機構

#### 1. 國會的 常任委員會 補佐機構

국회법 제21조의 규정에 의거 국회의 입법·예산결산심사 등의 활동을 지원하고 행정사무를 처리하기 위해 국회에 사무처를 두고 국회사무처에 사무총장 1인과 기타 필요한 공무원을 두도록 되어 있다. 한편 국회사무처법을 보면 사무처는 의장의 지휘·감독을 받아 국회 및 국회의원의 입법활동과 국회의 행정업무에 관련된 예산결산심사, 국회의 본회의 및 위원회 회의에 관한 지원 등을 한다. 공무원의 임용은 5급 이상의 공무원은 의장이 임면하고 기타의 공무원은 사무총장이 임면한다. 그리고 위원회에 두는 공무원으로는 위원회에 수석 전문위원 1인을 포함한 전문위원과 입법심의관·입법조사관 기타 필요한 공무원을 둔다. 다만 입법심의관과 특별위원회의 수석 전문위원과 위원회의 입법심의관은 필요한 경우에 한하여 두도록 하고 있다. 수석 전문위원은 별정직으로 하고 보수는 차관보의 보수와 동액으로 하고 있으며 수석 전문위원 외의 전문위원은 2급인 일반직 국가공무원으로 보한다. 입법심의관은 2급 또는 3급, 입법조사관은 3급 내지 5급인 일반직 국가공무원으로 보한다.

수석 전문위원을 포함한 전문위원의 역할은 첫째, 위원회의 안건과 청원 등의 심사, 국정감사·조사 기타 소관 사항과 관련하여 검토보고, 관련자료의 수집·조사·연구 및 소속 위원들에 대한 자료제공이다.

둘째, 국정감사·조사사무 보조기능이다.

셋째, 청원심사를 위하여 현장 및 관계기관에 파견되어 필요한 사항을 파악·보고하는 기능이다.

넷째, 각종 의안을 비롯한 소관 사항에 관한 자료의 수집·조사·연구 및 소속위원에 대한 제공업무이다.

다섯째, 위원회에서 각종 질의시 소속 위원에 대한 질의자료 제공기능이다.

여섯째, 의사진행의 보좌기능이다.

일곱째, 위원회에서 발언, 본회의 의결 또는 의장의 허가를 받아 본회의에서 발언할 수 있다.

<표 3-2> 국회상임위원회 및 특별위원회 인원현황

(2003. 10. 현재)

구 분	계	별 정 직		일 반 직					기능직
		수 석 전문위원	행정보조	전문위원	심의관	과장급	계장급	6급이하	
정 원	275	18	18	19	6	40	72	33	69
현 원	257	18	18	19	5	41	56	31	69
과부족	-18	-	-	-	-1	1	-16	-2	-

자료 : 국회사무처 총무과, 2003.

그리고 기타 실무적인 직무사항으로 위원회가 제안하는 법률안 기타 의안의 기초를 위한 조사 및 참고자료의 작성, 위원회안, 대안, 위원회 수정안의 원고작성, 회부안전에 대한 위원회의 심사보고서 원고작성, 국정감사·조사계획서 및 결과보고서의 정리·발간, 진정서의 처리가 이에 속한다. 입법심의관의 직무사항으로는 수석 전문위원을 보좌하여 소관의안에 대한 예비조사, 의안심의자료의 수집·조사·연구, 위원회의 의사진행, 의안의 예비심사 및 일반 행정처리 업무를 담당한다. 입법조사관의 직무사항으로는 수석 전문위원, 전문위원 및 입법심의관을 보좌하여 소관의안에 대한 예비심사, 의안 심의자료의 수집 및 조사·연구, 위원회의 의사진행 보좌, 위원회의 일반 행정처리, 자료실의 운영 업무 등이다.

한편 전문위원임용자격에 관한규칙(국회규칙)을 보면

1. 국회에서 10년 이상 재직하고 2급 이상의 공무원이 되어 2년이 경과한 자로서 입법심사와 조사에 관한 지식과 경험이 있는 자
2. 국회 이외의 국가기관에서 임용예정위원회와 관련된 직무에 13년 이상 재직하고 2급 이상의 공무원이 되어 2년이 경과한 자로서 입법심사와 조사에 관한 지식과 경험이 있는 자
3. 변호사 또는 공인회계사의 자격 취득후 임용예정위원회와 관련된 직무에서 10년 이상 근무한 경력이 있는 자
4. 육·해·공군의 장관급장교로서 임용예정위원회와 관련된 직무에 2년 이상 재직한 자
5. 4년제 대학에서 부교수로서 임용예정위원회와 관련된 분야에 3년 이상 근무한

경력이 있는 자

6. 국가 또는 공공의 연구기관에서 임용예정위원회와 관련된 분야에 10년 이상 연구한 경력이 있는 자
7. 정부투자기관에서 10년 이상 재직하고, 임용예정위원회와 관련된 직무에서 임원으로 3년 이상 재직한 경력이 있는 자 등으로서 매우 엄격한 자격을 두고 있다.

현재 국회의 상임위원회는 17개, 상설 특별위원회 2개 등 19개 위원회<sup>24)</sup>가 있으며, 각 위원회에는 수석 전문위원을 비롯하여 전문위원 1명과 입법심의관, 입법조사관을 배치하여 의원보좌를 하고 있다.

이 밖에도 국회의원 또는 위원회가 요청한 법률안의 입안 및 검토 등을 하는 「법제실」, 국회의원 또는 위원회가 요청한 국가예산, 결산, 주요 정책 및 사업계획의 분석·평가와 정책대안의 개발 등의 업무를 담당하는 「예산정책국」, 도서관 자료 및 문헌정보의 수집·정리·보존·제공과 참고회답 등의 국회의 입법활동 등을 지원하는 「국회도서관」이 있다.

## 2. 法制室과 豫算政策局

1994년도 국회사무처에 국회의원들의 입법활동을 지원하기 위해 국회 입법차장 소속으로 법제예산실이 신설되어 운영되다가 1999년 11월 국회사무처직제규칙이 개정되면서 법제실과 예산정책국으로 분리되어 법제실은 국회의원 또는 위원회가 요청한 법률안의 입안 및 검토 등 국회의원의 법제활동에 관해서 지원하고, 예산정책국은 국회의원 또는 위원회가 요청한 국가예산·결산·주요정책 및 사업계획의 분석·평가와 정책대안을 개발해 나가고 있다. 그러므로 법제실과 예산정책국은 법제 및 예산분야의 정책 산실로 자리매김해 나가고 있으며 이를 통하여 의회의 정책결정 전반에 필요한 광범위한 기초자료 및 객관적인 정책조언을 제공하는데 그 설립 목적의 의의를 찾을 수 있다. 법제실과 예산정책국은 국회의원이 발의한 법률안을 성안하거나 의원발의 법률안에 대한 법제적, 정책적 검토를 거침으로써 법률안의 질적 수준을 향상시키고 국회의원의 입법활동을 지원하고, 국회의원이 요청하는 국가예산이나 결산, 주요정책과 사업계획의 분석·평가는 물론

---

24) 국회수첩, 2002.

정책대안의 개발을 주요 업무로 하고 있다. 법제실과 예산정책국의 구성현황은 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 국회사무처 법제실·예산정책국 인원 현황

(2003. 10. 현재)

구 분	계	일 반 직					계약직	기능직	
		실 장	심의관	과 장	법제관 (예산분석관)	6급이하			
계	정 원	85	2	2	8	37	18	6	12
	현 원	77	2	2	7	31	17	6	12
	과부족	-8	-	-	-1	-6	-1	-	-
법 제 실	정 원	44	1	1	5	17	12	2	6
	현 원	42	1	1	4	16	12	2	6
	과부족	-2	-	-	-1	-1	-	-	-
예 산 정 책 국	정 원	41	1	1	3	20	6	4	6
	현 원	35	1	1	3	15	5	4	6
	과부족	-6	-	-	-	-5	-1	-	-

자료 : 국회사무처 인사통계자료, 2003.

예산정책국의 예산정책 업무<sup>25)</sup>는 매우 중요하다. 이는 정부예산(안)에 대한 국회의 전문적이고 효과적인 예산심의에 필요한 기초자료를 제공하는 일이다. 이를 위해 먼저 정부의 예산편성 단계에 맞추어 자료수집 및 분석작업을 수행한다. 그리고 입법조사관의 관련위원회와의 긴밀한 협조와 임시회, 정례회의 등 위원회 활동 시 참석 등을 통하여 국회에 제출되는 자료를 우선 최대한 활용하고 당해 중앙관서의 적극적인 협조에 의해서만 생산이 가능한 자료는 자료를 요청하여 받기도 한다.

위원회 전문위원의 예산안 검토보고서와 차별화가 이루어질 수 있도록 총론

25) 원순용, 「국회입법 보조기관의 활성화 방안에 관한 연구」, 1998, 한양대학교 행정대학원석사학위논문, p.27.



분야에 중점을 두는 한편, 교육·환경·복지 등 기능별 또는 국정 현안별로 팀을 구성하여 종합 작성하여 발간한다.

### 3. 國會議員 補佐陣

국회의원 보좌진<sup>26)</sup>은 국회의원의 입법활동을 보좌하기 위하여 필요한 정보 및 자료를 입수·수집하고 의안을 조사·연구하여 의견을 제공할 뿐만 아니라, 의원 에 대한 비서, 지역구의 유권자 관리 등 국회의원의 의정활동을 직접적으로 보좌 하는 기관이다. 국회의원 1인당 보좌직원은 <표 3-4>와 같이 총 6인으로 보좌관 (별정직 4급 상당) 2명, 비서관(별정직 5급 상당) 1명, 비서(별정직 6, 7, 9급 상당) 각 1명씩의 형태로 운영되고 있다. 국회의원 보좌진은 국회의원을 대상으로 다양한 역할<sup>27)</sup>을 수행하고 있다. 보좌진의 역할범위와 내용은 국회의원의 모든 정치적 활동

26) 국회의원 보좌진은 일반적으로 '의원보좌관' 또는 '의원비서관' 으로 불리운다. 여기서 는 '4급보좌관', '5급비서관', '6·7·9급비서' 를 모두 포함하여 '국회의원 보좌진' 으로 통일하여 사용하기로 한다.

27) 「월간조선」 1987년도 1월호 “국회의원 보좌관” 에서 숙명여대의 박재창 교수는 국회 의원보좌관 154명을 대상으로 행한 설문조사에서 의원보좌관이 하는 일을 순서대로 아래와 같이 구분해 놓았다.

1. 지역구민 등 가계로부터의 문의사항에 대한 답변 및 내용
2. 의원의 하루 일정 작성
3. 지역구민의 서신 등 취합 정리
4. 의원활동과 직접 관계없는 연설문, 신문, 잡지 원고 대필
5. 의원의 잔심부름
6. 여론의 조사, 정리
7. 지역구민 서울 방문시 접대와 안내
8. 지역구민 청탁, 진정사항 처리
9. 선거와 관련한 업무수행
10. 의원대신 경조사 참석
11. 의원의 의정활동 홍보
12. 언론기관에 대한 홍보활동
13. 의원 출타시 수행
14. 의원과 함께 위원회나 본회의 참석
15. 의원의 신변보호
16. 사실조사와 현장답사
17. 이익, 압력단체와의 접촉
18. 의원의 집안일이나 신변잡사 처리

(공적활동)의 기초이다. 따라서 보좌진의 활동은 바로 의원의 활동을 통해서 표출된다. 유권자들은 대개 국회의원의 활동만을 인식하지만 그 이면에는 보좌진의 역할이 담겨 있는 것이다. 이러한 점에서 의원보좌진의 역할은 의원활동의 전부라고 할 수는 없어도 그 자체이거나 전체라고 해도 과언이 아니다. 따라서 의원보좌진의 역할과 기능은 의원의 역할의 범주화를 통해서 이해될 수 있다. 국회의원 보좌진의 역할은 일반적으로 1) 의정활동보좌, 2) 정책보좌, 3) 홍보, 4) 선거요원, 5) 정치참모, 6) 비서의 역할로 나눌 수 있다.

<표 3-4> 국회의원실 직급별 정/현원 현황

(2003. 10. 27 현재)

직 급 별	정 원	현 원	비 고
계	1,638	1,620	
보좌관(4급 상당)	546	541	
비서관(5급 상당)	273	271	
비 서(6급 상당)	273	268	
비 서(7급 상당)	273	269	
비 서(9급 상당)	273	271	

자료 : 국회사무처 인사통계자료, 2003.

국회의원이 수행하는 대표적 기능은 국민의 대표성과 실무적 전문성이라는 양면성을 가지고 있다. 국회의원은 그 자체가 선출된 국민의 대표라는 점에서 국회의원의 의정활동은 대표성을 갖는다. 그러나 대표성은 실무적 전문성이 전제되어야 한다. 실무적 전문성은 이익의 표출과 집약, 그리고 정부에 대한 견제활동에 필요한 각종 자료의 수집과 분석·정리라고 할 수 있다. 국회의 실무적 전문성은 국회의원의 의정활동을 지원하는 국회의 여러 전문기관과 소속정당의 전문부서 그리고 의원의 개인적 자문그룹들에 의하여 이루어진다. 이런 점에서 의원보좌진의 역할은 의원활동의 핵심이다. 그럼에도 불구하고 아직도 국회의 의원보좌진의 위상이

19. 국회 본회의, 위원회를 위한 질의내용 작성
20. 법률안의 초안 작성과 내용 분석·평가
21. 지역구 사업 추진 등.

나 역할에 대한 인식이 부족할 뿐만 아니라 잘못되어 있기도 하다. 그러나 국회의원의 의정활동 및 입법활동에 있어서 의원보좌진은 여전히 가장 중요하고 신속한 입법보좌기관인 것이다.

#### 第 4 節 濟州道議會 專門委員室

##### 1. 專門委員室의 組織

지방자치법 제82조는 시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 의하여 사무처를 둘 수 있으며, 지방자치단체의 행정기구와 정원기준등에 관한 규정 제10조의3에서는 시·도의 사무기구에 상임위원회별 전문위원을 둘 수 있도록 하고, 전문위원은 소속 위원회의 사무를 처리함에 있어서 소속 위원회 위원장의 지휘를 받으며, 그 외의 일반적인 사무에 대하여는 의회사무처장의 지휘·감독을 받도록 되어 있다. 또한 전문위원의 사무분장에 관한 사항은 당해 지방자치단체의 규칙으로 정하되 미리 지방의회 의장의 의견을 듣도록 되어 있다. 현행 위원회의 전문위원 제도는 '91년 지방자치법 개정에 의한 것으로서 현행 제주도의회의 상임위원회 전문위원 및 직원현황은 <표 3-5>와 같다.



<표 3-5> 제주도의회 상임위원회와 특별위원회의 전문위원 및 직원현황

(2003. 9. 30 현재)

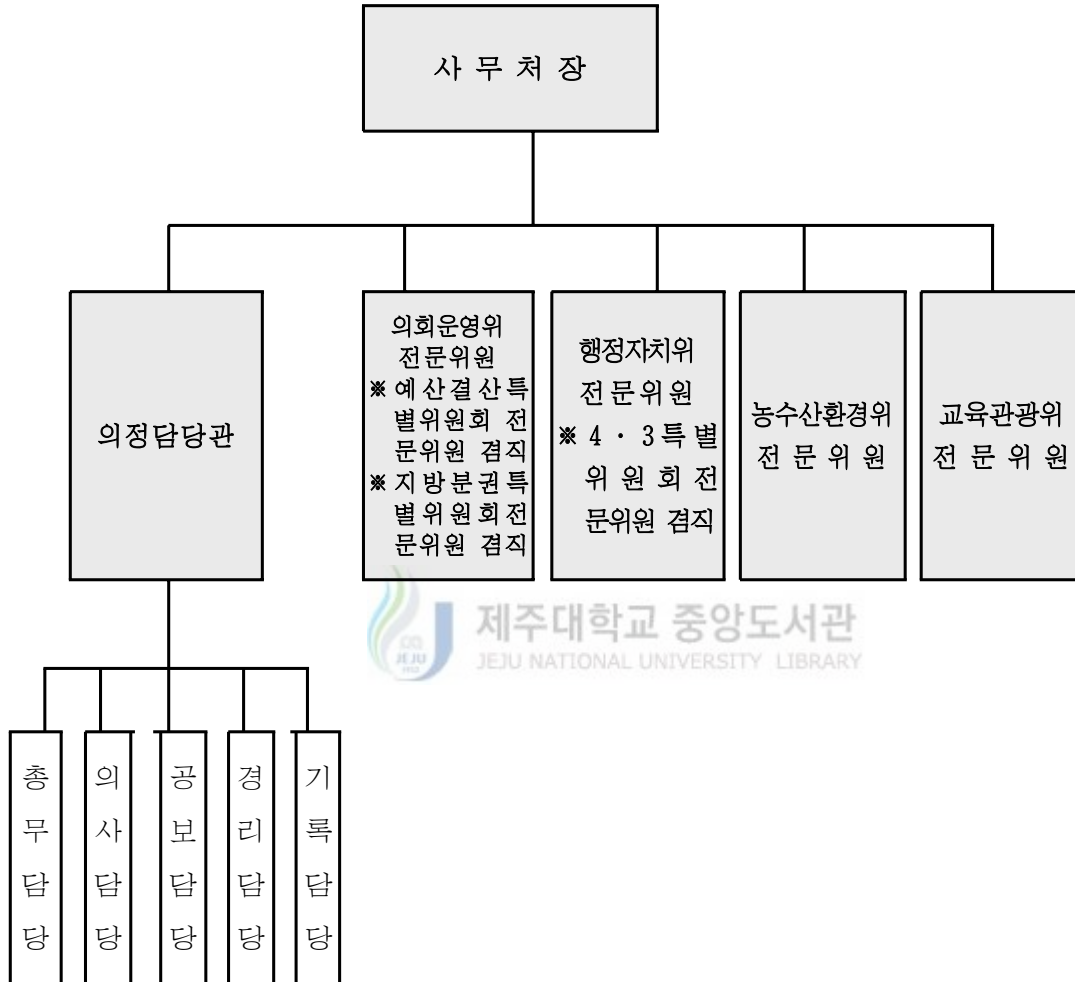
구	위원회	의회 운영위원회	행정자치 위원회	농수산환경 위원회	교육관광 위원회	예산결산 특별위원회
전문 위원	지방서기관	1	1		1	
	지방별정4급			1		
직 원	지방6,7급	1	2	2	2	
	기능직	2				

자 료 : 2003년도 주요업무보고, 제주도의회사무처, 2003.(필자에 의해 재구성).

※ 예산결산특별위원회는 의회운영위원회 전문위원 및 사무직원이 겸하고 있음.

제주도의회사무처의 기구 및 직원 수는 <그림 3-3>과 <표 3-6>에 나타나는 바와 같다.

<그림 3-3> 제주도의회사무처 기구표  
(2003. 9. 30 현재)



자료 : 2003년도 주요업무보고, 제주도의회사무처, 2003.(필자에 의해 재구성).

**<표 3-6> 제주도의회사무처 정·현원 현황**  
(2003. 9. 30현재)

구분	계	일반직						기능직				
		소계	3급	4급	5급	6급	7급	소계	7급	8급	9급	10급
정원	50	29	1	5	7	8	8	21	1	5	10	5
현원	50	29	1	4	8	8	8	21	1	5	11	4

- 일반직 정원내역 (29명) : 처장, 담당관, 전문위원 4, 총무담당 3, 의사담당 4, 공보담당 3, 경리담당 2, 기록담당 2, 전문위원실 7, 비서실 2.
- 기능직 정원내역 (21명) : 사서 1, 속기 5, 통신 1, 음향 1, 기계 1, 전기 1, 사진 1, 워드 1, 교환 1, 운전 4, 사무보조 4.
- 도청 직원 파견 : 2명(전산7급 1, 기능9급 1)
  - ※ 비전임계약직 : 2명, 청원경찰 : 9명, 업무보조 : 14명(일용 2, 단순 12)
  - ※ 자료 : 2003년도 주요업무보고, 제주도의회사무처, 2003.

<표 3-7> 제주도의회사무처 부서별 주요사무

부 서 별		주 요 사 무
의 정 당 관 실	총무담당	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 의회 기본 운영계획 수립 및 종합 조정</li> <li>· 문서, 보안, 관인, 인사관리 및 통신실 유지관리</li> <li>· 의원 및 사무처 직원의 복리후생에 관한 사항</li> <li>· 의전 및 대외협력, 교류에 관한 사항</li> </ul>
	의사담당	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정례회 및 임시회의 소집 운영 및 의사진행에 관한 사항</li> <li>· 각종 의안의 접수, 인쇄 배부, 이송 등 처리 종합</li> <li>· 청원, 진정의 접수, 분류 및 처리</li> <li>· 본회의장 녹음, 촬영, 중계방송 허가에 관한 사항</li> </ul>
	공보담당	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 의정활동 홍보계획의 수립 및 조정</li> <li>· 의정 보도 자료 수집, 제공 및 홍보자료 발간</li> <li>· 의회운영에 필요한 자료의 수집, 조사연구 및 보관관리</li> </ul>
	경리담당	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 의회소관 예산의 편성, 집행, 결산</li> <li>· 물품출납, 차량 유지관리 및 청사시설의 유지관리</li> </ul>
	기록담당	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 회의상황 녹음 및 속기, 방송조정실 관리</li> <li>· 각종 회의록 작성, 보존, 발간, 열람에 관한 사항</li> </ul>
전문위원실		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 소관 위원회 의사진행 보좌, 의안심사, 자료 수집 조사 연구</li> <li>· 위원회 회부 안건의 검토 및 심사보고서 작성</li> <li>· 위원회 회의실 사용 조정 및 질서유지</li> <li>· 위원회 소관 일반행정 업무처리</li> </ul>

자료 : 2003년도 주요업무보고, 제주도의회사무처, 2003.

제주도의 경우 ‘제주도의회사무기구설치및직원정수조례’ 제4조에 의하면 상임위원회와 특별위원회(이하 “위원회” 라 한다)에 전문위원과 사무보조에 필요한 직원을 두고 전문위원은 소속 위원회의 사무를 처리함에 있어 소속위원회의 위원장의 지휘를 받아 소관 사무를 처리하고 그 위원회 소속직원을 지휘·감독하며, 소속위원회의 사무 이외의 일반적인 사무에 대하여는 처장의 지휘·감독을 받도록 되어 있다. 이는 의회사무기구의 기능 또는 사무의 성격이 일반 행정적인 사무와 상임

위원장의 지휘를 받는 전문위원의 소관 사무가 서로 다른 성격임을 나타내 주는 것이라고 하겠다. 또한 ‘제주도의회회의규칙’ 제58조에서는 위원회는 안건<sup>28)</sup>을 심사함에 있어서 먼저 제안자의 취지설명과 전문위원의 검토보고를 듣고 질의·토론·축조심사를 거쳐 표결한다라고 규정되어 있다.

이처럼 예산심의 보좌기관의 역할과 위상이 예산심의 활동에서 매우 중요한 역할을 하고 있는 이유는 먼저 현대사회는 그 기능이 갈수록 고도로 분화되고 다양화되고 있기 때문이다. 따라서 속출하는 각종 사회 문제를 둘러싼 다양한 사회 세력들간의 이해 갈등이 증폭되고 있어, 사익을 조절하면서 공익을 제고시킬 수 있는 정치적 조정·중재 역할이 보다 신속하고 원활히 이루어져야 한다. 이러한 점에서 각종 현안에 대한 전문지식을 바탕으로 보다 세련된 예산심의 보좌지원을 활용해서 정치적 합의를 도출해 내기 위해 예산 심의보좌 지원기관의 필요성이 커지고 있다. 또한 집행기관의 역할과 권한이 증대하는 지방분권 경향 속에서 집행기관에 대한 지방의회의 견제 역할에 대한 기대가 갈수록 커져가고 있다. 그렇다고 의결기관인 지방의회를 집행기관과 같은 규모로 확대하는 방안은 가능하지도 않을 뿐더러 지역주민에게 설득력도 없다. 따라서 제도적 차원에서 예산에 관한 전문성과 효율성을 제고시켜 대응력을 키워야 하는데 이때 예산심의보좌 기구는 이러한 전문성 및 효율성 향상을 위해 주된 역할을 할 수 있다.

정보화 사회로 접어들면서 예산지원 활동이 원활히 이루어지기 위해서는 이들 정보를 선별해서 손쉽게 활용할 수 있는 예산자료를 제공하는 작업이 시급히 요구되고 있다. 집행기관은 날로 늘어나는 행정수요에 대처할 수 있는 조직개편 등을 통하여 대처해 나가고 있으나 지방의회는 의원들의 의정활동에 필수적인 예산 기본자료를 제공할 수 있는 보좌기능이 필요함에도 체자리결음만 하고 있어 예산 지원 조직 기능의 확대 필요성이 요구되고 있다. 특히 민선 자치단체장이 출범하면서 집행기관에 대한 선심성 예산편성이 증대되고 있다는 각종 감사결과나 언론

---

28) 최민수(1998)는 일반적으로 의안이란 ① 일정수 이상의 의원과 단체장이 발의하고, ② 일정한 안을 갖추어 서면으로 제출하며, ③ 수정이 가능한 안이어야 하고, ④ 상임위원회가 설치되어 있는 경우 상임위원회의 심사를 거쳐야 하는 것을 말한다. 그렇다고 하여 모든 의안이 ①-④의 요건을 갖추는 것은 아니다. 승인안이나 결산 및 예비비 지출 승인은 ③의 요건을 결하고 있다. 이와 같은 전제 하에서 볼 때 일반적으로 의안을 유형별로 「조례안」, 「예산안 및 결산」, 「동의안」, 「승인안」, 「건의안」, 「결의안」, 「규칙안」으로 분류할 수 있다. 그러나 의회사무처(국·과)에서는 「의안」의 개념을 의안의 접수·회부·처리·번호부여 등 행정업무상 필요에 의하여 「안건」의 개념과 구별하지 아니하고 사용하기도 한다.

보도를 접하면서 집행기관의 행정통제와 감시기능은 지방의회 본연의 역할임에 비추어볼 때 행정적 지원조직인 전문위원을 비롯한 그 하부조직은 더욱 강화할 필요가 있다.

전국 시·도의회 사무처 조직을 살펴 볼 때, <표 3-8>에서 보는 바와 같이 11개 시·도가 2개 담당관을 두고 있는데 반해 서울은 1실(공보실), 2담당관을, 충남은 3담당관을 두고 있고, 대구, 울산, 제주는 의정담당관만 두고 있다. 광역의회 전문위원 수는 서울·경기 10인, 경북·경남·전남은 각 7인이고, 부산·전북은 6인, 대구·인천·강원·충북·충남은 각 5인이며 광주·대전·울산·제주는 각 4인이다.





<표 3-8> 전국 시·도의회사무처 조직

(2003. 9. 현재)

시도별	의원수	직원수	비율	사무처 조직			
				담당관	공보실	전문위원	담당
서울	104	206	2.0	2	1	10	9
부산	44	84	1.9	2		6	7
대구	27	55	2.0	1		5	5
인천	29	62	2.1	2		5	6
광주	19	51	2.7	2		4	6
대전	19	57	3.0	2		4	6
울산	19	47	2.5	1		4	4
경기	104	127	1.2	2		10	7
강원	43	61	1.4	2		5	5
충북	27	56	2.1	2		5	6
충남	36	63	1.8	3 (법제자료)		5	5
전북	36	67	1.9	2		6	7
전남	51	69	1.4	2		7	7
경북	57	79	1.4	2		7	7
경남	50	70	1.4	2		7	6
제주	19	50	2.6	1		4	5
<b>계(평균)</b>	<b>684</b>	<b>1,204</b>	<b>1.8</b>	<b>1.9</b>	<b>1</b>	<b>6.0</b>	<b>6.1</b>

자료 : 지방의회 사무기구 기능강화를 위한 전국 시·도의회 운영위원회 워크숍, 전국 시·도의회 운영위원장 협의회, 2003.(필자에 의해 재구성).

전문위원수와 해당의회 상임위원수를 비교해 보면 전문위원수와 상임위원회수가 일치하는 시·도는 11개 시·도이고, 서울·경기·경남·전남·전북의 5개 시·도는 상임위원회수 보다 1명이 더 많은데 서울은 예결특위 전문위원을, 경기·경남·전북은 특별위원회 전문위원을, 전남은 입법정책전문위원을 1명씩 별도로 두고 있기 때문이다. 전국 시·도의회 상임위원회 설치 현황은 <표 3-9>에 나와 있는 바와 같다. <표 3-8>과 <표 3-9>에서 나타나고 있듯이 지방의원 정수와 직원수를 비교해본다면 의원정수는 684명에 사무처 직원수는 1204명으로 의원 1인당 평균 1.8명 정도이고, 제주도의회인 경우는 의원정수 19명에 사무처 직원수는 50명으로 의원 1인당 2.6명 정도이다.



<표 3-9> 전국 시·도의회 상임위원회 및 사무처 정원 현황

의 회	의 정 원 수	상 임 위 수	상 임 위 설 치	사무처 정 원	의원1인당 직 원 수
서 울	104	9	운영, 행정자치, 재정경제, 환경수자원, 교육문화, 보건사회, 건설, 도시관리, 교통	206	2.0
부 산	44	6	운영, 기획재경, 행정교육, 보사문화환경, 건설교통, 도시항만	84	1.9
대 구	27	5	운영, 행정자치, 교육사회, 경제교통, 건설환경	55	2.0
인 천	29	5	운영, 내무, 문교사회, 산업, 건설	62	2.1
광 주	19	4	운영, 행정자치, 교육사회, 산업건설	51	2.7
대 전	19	4	운영, 행정자치, 교육사회, 산업건설	57	3.0
울 산	19	4	운영, 내무, 교육사회, 산업건설	47	2.5
경 기	104	9	운영, 기획, 경제투자, 자치행정, 문교, 문화 여성공보, 농림수산, 보사환경, 건설도시	127	1.2
강 원	43	5	운영, 기획행정, 교육사회, 산업경제, 관광건설	61	1.4
충 북	27	5	운영, 기획행정, 교육사회, 산업경제, 관광건설	56	2.1
충 남	36	5	운영, 기획행정, 교육사회, 농수산경제, 건설소방	63	1.8
경 북	57	7	운영, 기획, 자치행정, 교육사회, 농수산, 산업관광, 건설	79	1.4
경 남	50	6	운영, 기획행정, 교육사회, 농수산, 경제환경문화, 건설소방	70	1.4
전 북	36	5	운영, 행정자치, 교육복지, 사업경제, 문화관광건설	67	1.9
전 남	51	6	운영, 기획재경, 행정자치, 교육사회, 농림수산, 경제건설	69	1.4
제 주	19	4	운영, 행정자치, 농수산환경, 교육관광	50	2.6
계	684	-	-	1,204	1.8

자료 : 지방의회 사무기구 기능 강화를 위한 전국 시·도의회 운영전문위원 워크숍, 전국 시·도의회 운영위원장 협의회, 2003.

한편 국회인 경우는 현재 국회의원 정수가 273명이고 국회사무처 총정원이

2,815명으로 국회의원 1인당 10.3명 꼴로 시·도의회 1.8명에 비교한다면 6배 정도의 차이가 난다고 할 수 있겠다.<sup>29)</sup>

## 2. 專門委員 勤務期間

지방의회가 당면한 문제의 복잡성과 다양성으로 인하여 의원에게는 전문성이 요구된다. 이러한 요청 하에 상임위원회에서는 의원들이 제안된 안건에 대하여 심도 있는 조사와 평가를 함으로써 의회의 대집행기관 통제를 용이하게 해주는 보좌기관이 전문위원실이다. 물론 전문위원실 조직은 본연의 임무인 조례안, 예산안, 동의안 등의 의안 심사보좌와 의사진행보좌 및 일반행정업무 처리를 전문위원 책임 하에 수행·운영하고 있어 전문위원의 역할의 중요성을 나타내고 있다.

그러므로 어느 조직이든 행정의 계속성을 유지하고 전문성을 가지고 있어야 어떠한 안건을 검토하더라도 소홀함이 없는 것이다. 그러나 '91년부터 2003년 9월 현재까지 <표 3-10>에서 확인할 수 있듯이 제주도의회사무처 전문위원 재직현황을 분석하여 보면 전문위원들의 평균 재직기간이 불과 21개월로 나타나고 있다. 전문위원들이 의원들과 호흡을 같이 하여 명실상부한 직무의 전문성과 행정의 연속성을 확보할 수 있다고 판단되는 최소한의 기간을 의원의 임기인 4년으로 전제하였을 때 잦은 인사에 의한 전보 등으로 인해 재직기간이 2년도 채 안된다는 것은 전문위원들의 업무적 성격상 반드시 필요한 전문성, 연속성 확보가 구조적으로 어렵다는 것을 통계적으로 보여주고 있다.

---

29) 지방의회 사무기구 강화를 위한 전국 시·도의회 운영전문위원 워크숍, 전국시·도의회운영위원장협의회, 2003, p.3.

<표 3-10> 제주도의회사무처 전문위원 재직현황

(2003. 9. 30 현재)

성 명	전문위원 재직기간	총재직 기간(월)	비 고
강 ○ ○	'91.11.14 ~ 현 재	143	
이 ○ ○	'92. 2.13 ~ '92. 6.20	4	
고 ○ ○	'92. 6.20 ~ '93.10. 2	15	
정 ○ ○	'92. 6.20 ~ '94. 1.14	19	
강 ○ ○	'93.10. 2 ~ '94. 1.14	3	
문 ○ ○	'94. 1.22 ~ '94.10. 4	9	
김 ○ ○	'94. 1.22 ~ '95. 1. 7	11	
강 ○ ○	'94.10. 4 ~ '95. 7.25	10	
김 ○ ○	'95. 1. 7 ~ '98. 9.14	44	
홍 ○ ○	'95. 7.25 ~ '96. 2. 1	6	
김 ○ ○	'95.11.18 ~ '98. 9.14	34	
유 ○ ○	'96. 2. 1 ~ '97.11.19	22	
김 ○ ○	'97.11.19 ~ '99. 3.26	16	
조 ○ ○	'98. 9.14 ~ '00. 2.18	17	
허 ○ ○	'98. 9.14 ~ '99.10.19	13	
문 ○ ○	'99. 3.26 ~ '02. 2.15	36	
고 ○ ○	'99.10.19 ~ '01. 2.19	16	
김 ○ ○	'00. 2.18 ~ '01. 2.19	12	
이 ○ ○	'01. 2.19 ~ '01. 8.13	6	
고 ○ ○	'01. 2.19 ~ '03. 2.17	24	
고 ○ ○	'01. 8.13 ~ '02. 8.24	12	
문 ○ ○	'02. 2.15 ~ 현 재	19	
오 ○ ○	'02. 8.24 ~ 현 재	13	
진 ○ ○	'03. 2.17 ~ 현 재	7	
평 균		21	

자료 : 제주도 총무과 내부자료, 2003.(필자에 의해 재구성).

### 3. 專門委員의 檢討報告 議案

지방의회의 전문위원 제도는 안전의 심사능력을 제고시키며 지방의회 위원회의 의정활동 및 의사진행을 보좌하기 위해 지방자치법에 근거하여 조례로 조직을 설치하고 있다. <표 3-11>에서 나타나고 있듯이 제주도의회의 제4대에서부터 제6대에 이르기까지 의안처리 현황을 보면 의안을 위원회에 회부하지 않고 직접 본회의에 부의 처리된 의안 56건을 제외한 1,526건을 각 상임위원회에 상정하여 전문위원의 검토보고 등을 통해 처리했다고 할 수 있다.

처리된 의안을 구성비로 분석해 보면 조례안이 41.7%로 가장 높았고, 진정·기타 의안 35.9%, 동의·승인안 8.8%, 예산안·결산 7.3%, 건의·결의안이 4.9%, 청원 1.4%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 다만, 해당 상임위원회를 거치지 아니하고 본회의에 직접 부의 처리된 안전은 건의·결의안 및 진정·기타 안전으로 총 의안 중 3.5%를 차지하는 것으로 나타났다. 하지만 여기서의 구성비는 단순한 의안건수를 기준으로 하고있기 때문에 의안 내용의 난이도는 검토보고를 하는 전문위원에 따라 소요 검토기간이나 검토내용에 대한 전문성을 살릴 수 있는가 등의 여부는 매우 달라질 수 있다고 볼 수 있다.

본 논문의 연구에서 전문위원이 예산결정에 미치는 역할을 논하면서 조례 등 다른 안전을 논하고자 하는 것은 전문위원 역할이 미치는 범위가 방대하다는 것이다. 총건수를 위원회별로 나누고 연간으로 나누어 분석해 보면 숫자적으로는 작지만 그 범위와 전문성을 요구하는 성질의 것들은 행정여건과 환경이 변하면서 자주 발생한다는 것이다. 또 다른 면은 여기서 구체적으로 나타나고 있지 않지만 위원회의 의사일정 마련, 회의자료 준비, 현장방문, 행정사무감사 등 위원회의 의정활동을 항상 보좌하여야 하기 때문에 현재의 기구와 인력으로는 지방자치 의결기관 공무원으로서의 위원회 보좌기능에는 많은 문제점을 안고 있다.

다음 장에서는 지방자치단체의 예산안을 심의하는 상임위원회의 예산심의 실태를 살펴보고, 이어서 실제적으로 이루어진 상임위원회의 예산심사 결과를 분석하고자 한다.

<표 3-11> 의안처리 현황

대 수 별	구 분	계	위 원 회	본 회 의
계	계	1,582	1,526	56
	조 례	660	660	
	예 산·결 산	115	115	
	동 의·승 인	139	138	1
	건 의·결 의	77	58	19
	청 원	23	23	
	진 정·기 타	568	532	36
4 대	계	639	632	7
	조 례	253	253	
	예 산·결 산	43	43	
	동 의·승 인	29	29	
	건 의·결 의	32	30	2
	청 원	12	12	
	진 정·기 타	270	265	5
5 대	계	425	405	20
	조 례	186	186	
	예 산·결 산	33	33	
	동 의·승 인	34	34	
	건 의·결 의	18	13	5
	청 원	8	8	
	진 정·기 타	146	131	15
6 대	계	518	489	29
	조 례	221	221	
	예 산·결 산	39	39	
	동 의·승 인	76	75	1
	건 의·결 의	27	15	12
	청 원	3	3	
	진 정·기 타	152	136	16

자료 : 제주도의회 의정보고서('91~2002).

※ 본회의 란은 위원회에 회부하지 않고 직접 본회의에 부의 처리된 의안임.

## 第 4 章 豫算審議 行態의 分析

### 第 1 節 常任委員會 豫備審查 行態의 分析

#### 1. 常任委員會 豫備審查를 위한 補佐機構

광역의회의 의원활동을 보좌하는 공식적 기구는 의회사무처이다. 광역의회는 조례가 정하는 바에 의하여 사무처를 둘 수 있고, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다. 그리고 사무처장 밑에는 의정담당관을 두어 총무담당, 의사담당, 공보담당, 경리담당, 기록담당으로 구성되어 있다. 그리고 각 위원회별로 의안심사와 의사진행을 보좌하는 전문위원을 두고 있다. 이 중에서 예산심의회와 직접적으로 관계가 깊은 것은 전문위원이며 제주도의회의 위원회 활동을 보좌하기 위한 전문위원과 보좌직원의 현황은 <표 3-5>에서 이미 살펴보았다.

#### 2. 常任委員會 豫備審查

지방의회는 주민의 직접선거에 의해 구성되는 지방정부 최고 의사결정기관으로서 지방정부 집행기관장(도지사, 시장, 군수)이 편성하여 제출한 예산안을 심의·의결하는 권한을 가지고 있다(지방자치법 제118조). 예산안 심의는 주민의 대표기관인 의회가 지방정부의 세입·세출규모와 구조를 결정하는 과정에서 지방정부의 정책수준을 결정하고 집행기관을 감독하게 된다는 점에서 재정적 민주주의를 구현하는 방안이 된다. 지방의회의 예산안 심의과정은 지방정부 집행기관장이 예산안을 제출하고 이를 본회의에 보고함으로써 시작되어 집행기관 장의 제안설명, 상임위원회의 예비심사, 예산결산특별위원회의 종합심사, 본회의 의결 순으로 이루어진다. 지방의회의 예산심사는 자치행정의 발전을 위해 정책적 심사기능, 행정적 심사기능, 담보적 심사기능 등 세 가지 기능을 수행하여야 한다. 특히 행정적 심사기능에 있어서 예산편성 및 집행행정을 합법적·합리적·합목적적으로 수행할 수 있도록 지도하는 지방의회 심사가 되기 위해서는 예산원칙<sup>30)</sup>과 예산집행 근거 법규를

30) 주민의 대표기관인 의회가 집행기관의 예산편성과 집행을 의심해야 한다는 논리에서



속지하고 더 나아가 예산편성에 관한 제도<sup>31)</sup> 및 행정속성을 이해할 때 행정적 심사기능은 보다 쉽게 수행될 것이다. 상임위원회는 예산안을 심의하기 전에 행정 감사를 선행한다.

예산안은 지방정부 집행기관 장이 회계연도 개시 50일 전까지 제출하는데 예산안에 첨부해야 할 서류는 다음과 같다.<sup>32)</sup> ① 지방재정법 시행령 제30조 제3항의 규정에 의한 예산편성기본지침, ② 세입·세출예산 사항별 설명서, ③ 채무부담행위 설명서, ④ 명시이월비 설명서, ⑤ 전전년도 결산의 총계표 및 순계표와 전년도 세입·세출결산 추정액의 총계표 및 순계표, ⑥ 지방채 증권 및 차입금에 관한 전전년도 말에 있어서의 발행 및 상환실적·전년도와 당해연도 말의 현재액 추정 및 연차별 상환계획에 관한 조서, ⑦ 공유재산의 전전년도 말에 있어서의 현재액과 전년도 말과 당해연도 말에 있어서의 현재액의 추정액에 관한 조서, ⑧ 채무부담행위로서 다음 연도 이후에 걸치는 것에 있어서는 전년도 말까지의 지출액 또는 지출추정액과 당해연도 이후의 지출예정액에 관한 조서, ⑨ 계속비에 관한 전년도까지의 지출액 또는 지출추정액·당해연도이후의 지출예정액과 사업전체의 계획 및 그 진행상황에 관한 조서, ⑩ 직종별 정원표 및 전년도 정원과의 대비표, ⑪ 지방재정계획서, ⑫ 기타 예산의 내용을 명백히 함에 필요한 서류 등이다.

상임위원회의 예산심사 과정은 소관 부서장의 제안설명 및 전문위원의 검토보고, 각 목 명세설명, 질의·답변 및 자료요구, 토론이 끝나고 계수조정 소위원회 혹은

생겨난 예산공개원칙·건전재정운영원칙·총계예산주의원칙·회계연도독립원칙·사전승인원칙·예산단일원칙·예산명료성원칙·예산한정성원칙 등 8가지 전통적 예산원칙은 행정 통제수단으로 지방의회의 입장을 우선 고려한 것인데 비하여, “계획원칙·책임원칙·보고원칙·수단구비원칙·다원적 절차원칙·재량원칙·탄력성과timing원칙·예산기관 상호관련원칙” 등은, 예산을 지역문제의 해결자원으로 활용할 수 있다는 논리에서 행정관리수단으로 인정하여 집행기관의 입장도 고려하는 예산원칙이라고 볼 수 있음.

### 31) 예산편성제도

- ① 품목별예산 : 구입·지출하고자 하는 물품 또는 서비스별로 예산을 편성하는 방법, 장·관·항·세항·목으로 분류
- ② 성과주의예산 : 예산이 사용되는 목표를 제시하고, 이를 달성하는데 필요한 업무단위와 이에 소요되는 단위원가를 제시하는 방법
- ③ 계획예산 : 장래의 목표달성을 위한 합리적인 대안의 선택이나 예산의 배분을 체계적·계량적으로 돕는 방법
- ④ 영(零)기준예산 : 전년도 답습이나 기존사업에 매달리는 예산편성이 아니라 새로운 평가나 출발을 통하여 예산을 검토하는 방법

### 32) 지방재정법시행령 제30조의4.

계수조정 소위원회 미구성시에 전체 소속 상임위원이 요구 예산에 대한 계수조정 작업을 실시하는데, 이때 전문위원 및 소속직원도 참여한다.

연도별·상임위원회별 예산심사 결과를 나타낸 <표 4-1>을 보면, 삭감과 증액이 동시에 이루어지는데 이중 과목간 조정액으로는 20,412백만원으로 32.4%를 나타내고 있고, 세입부분에서 삭감하는 내용은 '98회계연도 내무위원회 9,749백만원, 관광개발위원회 1,350백만원, 2001회계연도 행정자치위원회 200백만원, 2003회계연도 행정자치위원회 2,961백만원 등 총 14,260백만원으로써 전체삭감액의 22.6%를 나타내고 있다. 그밖에 삭감액중 예비비로 증액된 부분은 27,323백만원으로 43.4%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.



<표 4-1> 연도별·상임위원회별 예산심사 결과

(단위:백만원)

회계 연도	위 원 회	예 산 안	수 정 안	증 감 내 용			
				삭감액	증 액	증감액	수정율(%)
계		4,766,604	4,714,995	-63,021	20,412	-42,609 (27,323)	-0.89
'92	운 영 위 원 회	1,252	1,216	-36	0	-36 (36)	-2.88
	내 무 위 원 회	78,398	77,022	-1,376	0	-1,376 (1,376)	-1.76
	산업건설위원회	47,184	45,986	-1,198	0	-1,198 (1,198)	-2.54
'93	운 영 위 원 회	1,688	1,597	-91	0	-91 (91)	-5.39
	내 무 위 원 회	86,152	85,267	-885	0	-885 (885)	-1.03
	산업건설위원회	62,654	61,903	-751	0	-751 (751)	-1.20
'94	운 영 위 원 회	2,295	2,295	0	0	0	0
	내 무 위 원 회	99,416	90,406	-360	350	-10 (10)	-0.01
	산업건설위원회	76,043	76,043	-870	870	0	0
'95	운 영 위 원 회	2,600	2,600	0	0	0	0
	내 무 위 원 회	105,874	105,814	-363	343	-20 (20)	-0.02
	산업건설위원회	131,531	131,099	-1,264	832	-432 (432)	-0.33
'96	운 영 위 원 회	2,846	2,846	-25	25	0	0
	내 무 위 원 회	116,235	115,960	-546	271	-275 (275)	-0.24
	농수산위원회	108,894	108,894	-91	91	0	0
	관광개발위원회	72,294	72,294	-240	240	0	0
'97	운 영 위 원 회	3,153	3,153	0	0	-	0
	내 무 위 원 회	161,970	162,166	-715	519	-196 (196)	-0.12
	농수산재경위원회	163,824	163,852	-28	0	-28 (28)	-0.02
	관광개발위원회	81,855	82,218	-416	53	-363 (363)	-0.44

<표 4-1> 계속. 연도별·상임위원회별 예산심사 결과

(단위:백만원)

회계 연도	위 원 회	예 산 안	수 정 안	증 감		내 용	
				삭감액	증 액	증감액	수정율(%)
'98	운 영 위 원 회	3,195	3,195	0	0	0	0
	내 무 위 원 회	175,258	165,509	-10,231	482	-9,749	-5.56
	농수산재경위원회	170,051	170,051	-414	414	0	0
	관광개발위원회	136,012	126,439	-9,573	0	-9,573 (8,223)	-7.04
'99	운 영 위 원 회	2,889	2,889	0	0	0	0
	내 무 위 원 회	108,229	107,714	-524	9	-515 (515)	-0.48
	농수산재경위원회	136,408	133,808	-3,700	1,100	-2,600 (2,600)	-1.91
	환경관광건설위원회	130,552	129,914	-643	5	-638 (638)	-0.49
2000	운 영 위 원 회	3,312	3,312	0	0	0	0
	내 무 위 원 회	118,067	117,341	-891	165	-726	-0.61
	농수산재경위원회	148,623	148,307	-1,316	1,000	-316 (16)	-0.21
	환경관광건설위원회	174,975	174,102	-933	60	-873 (873)	-0.50
2001	운 영 위 원 회	3,890	3,886	-53	49	-4 (4)	-0.10
	행정자치위원회	221,188	219,070	-2,774	656	-2,118 (1,918)	-0.96
	농수산환경위원회	268,890	268,890	-1,121	1,121	0	0
	교육관광위원회	96,813	95,123	-1,712	22	-1,690 (1,690)	-1.75
2002	운 영 위 원 회	4,235	4,183	-92	40	-52 (52)	-1.23
	행정자치위원회	268,961	267,054	-1,977	70	-1,907 (1,907)	-0.71
	농수산환경위원회	299,284	299,284	-3,388	3,388	0	0
	교육관광위원회	129,917	128,772	-1,665	520	-1,145 (1,145)	-0.88
2003	운 영 위 원 회	4,575	4,568	-32	25	-7 (7)	-0.15
	행정자치위원회	364,649	359,614	-9,035	4,000	-5,035 (2,074)	-1.38
	농수산환경위원회	323,955	323,955	-2,177	2,177	0	0
	교육관광위원회	65,911	65,911	-1,515	1,515	0	0

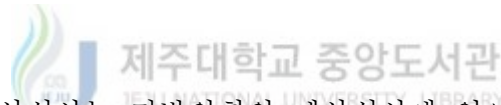
자료 : 제주도의회 제2차 정례회 회의록('91~2002), 각 상임위원회 및 예산결산특별위원회 내부자료('91~2002).

※ 공통분(지원 및 기타)중 위원회로 구분이 안된 부분은 연도에 따라 내무(행정자치)위원회에 포함함.

주. 정례회란 용어는 지방자치법 제38조의 규정에 의거 1999. 8. 31. 법개정에 따라 사용하고 있으며, 그 이전에는 정기회란 용어를 사용하였음. 본예산 일반회계 세출예산임. ( )내는 삭감액중 예비비로 증액한 금액임.

상임위원회의 전체적인 예산심의 결과를 보면 총삭감은 63,021백만원, 증액 20,412백만원, 순삭감 42,609백만원으로 수정율은 -0.89%이다. 그러나 삭감액중 27,323백만원은 예비비로 증액한 부분임으로 이를 증액으로 처리하면 총액기준으로 비교하여 볼 때 집행기관에서 제출한 예산안과 변동 없는 연도가 8개 연도로써 전체의 67%로 나타났다. 종합적으로 보면 세입삭감은 12회계연도중 3회계연도로 22.6%에 불과하여 앞으로는 세입분야에 대한 분석이 재검토되어야 할 것으로 나타나고 있으며, 삭감액중 과목간 조정액과 예비비로 증액하는 부분에 대해서는 앞에서 보았듯이 각각 22.6%, 43.4%의 비율이 나타남에 따라 상임위원회에서 집행기관에 대한 효율적인 행정감독 기능이 바라지고 있다. 이렇게 하여 상임위원회에서의 예비심사가 모두 끝나면 예비심사의 결과를 소관 부서별, 안건별, 예비심사보고서를 작성하여 의장에게 보고하게 되는데 그 내용은 회부안건, 심사경과, 제안설명요지, 전문위원 검토보고 요지, 질의 및 답변요지, 토론요지, 계수조정 소위원회 심사보고의 요지, 심사결과, 소수의견의 요지, 기타 필요한 사항 등으로 구분하여 보고한다.

## 第 2 節 豫算決算特別委員會의 豫算決定 內容 分析 및 本會議 豫算審議 確定



예산결산특별위원회의 예산심사는 지방의회의 예산심사에 있어서 가장 핵심적인 부분이다. 본 절에서는 예산결산특별위원회의 구성, 예산심의 절차상의 제도와 실태, 상임위원회 예산심사와의 관계, 예산결산특별위원회의 예산심사 결과 순으로 분석하고자 한다.

### 1. 豫算決算特別委員會의 構成

예산결산특별위원회는 지방의회의 예산안과 결산을 종합심사하는 특별위원회로서 본회의 의결로 설치된다. 예산결산특별위원회를 설치할 때는 그 활동기간을 정하여야 한다.<sup>33)</sup> 제주도인 경우는 제4대, 제5대와 제6대 일부는 예산안과 결산이 본회

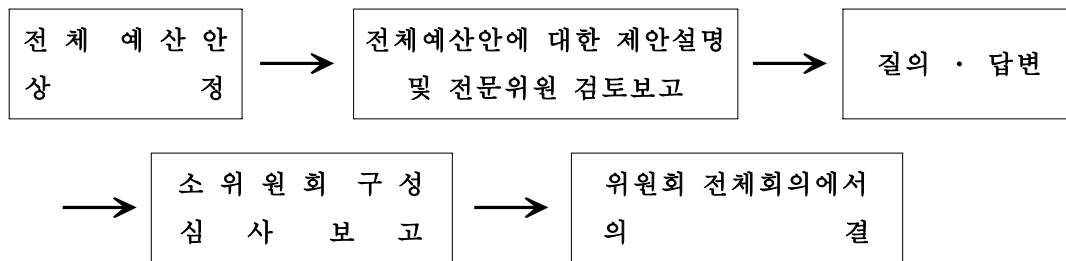
33) 지방자치법시행령 제20조의3.

의에서 심의 완료될 때까지만 존속하다가 2000. 7. 12 관련 조례개정<sup>34)</sup>을 하여 1년 단위로 설치하고 위원장 및 위원의 임기를 1년 단위로 하고 있다.

## 2. 豫算決算特別委員會 綜合審査

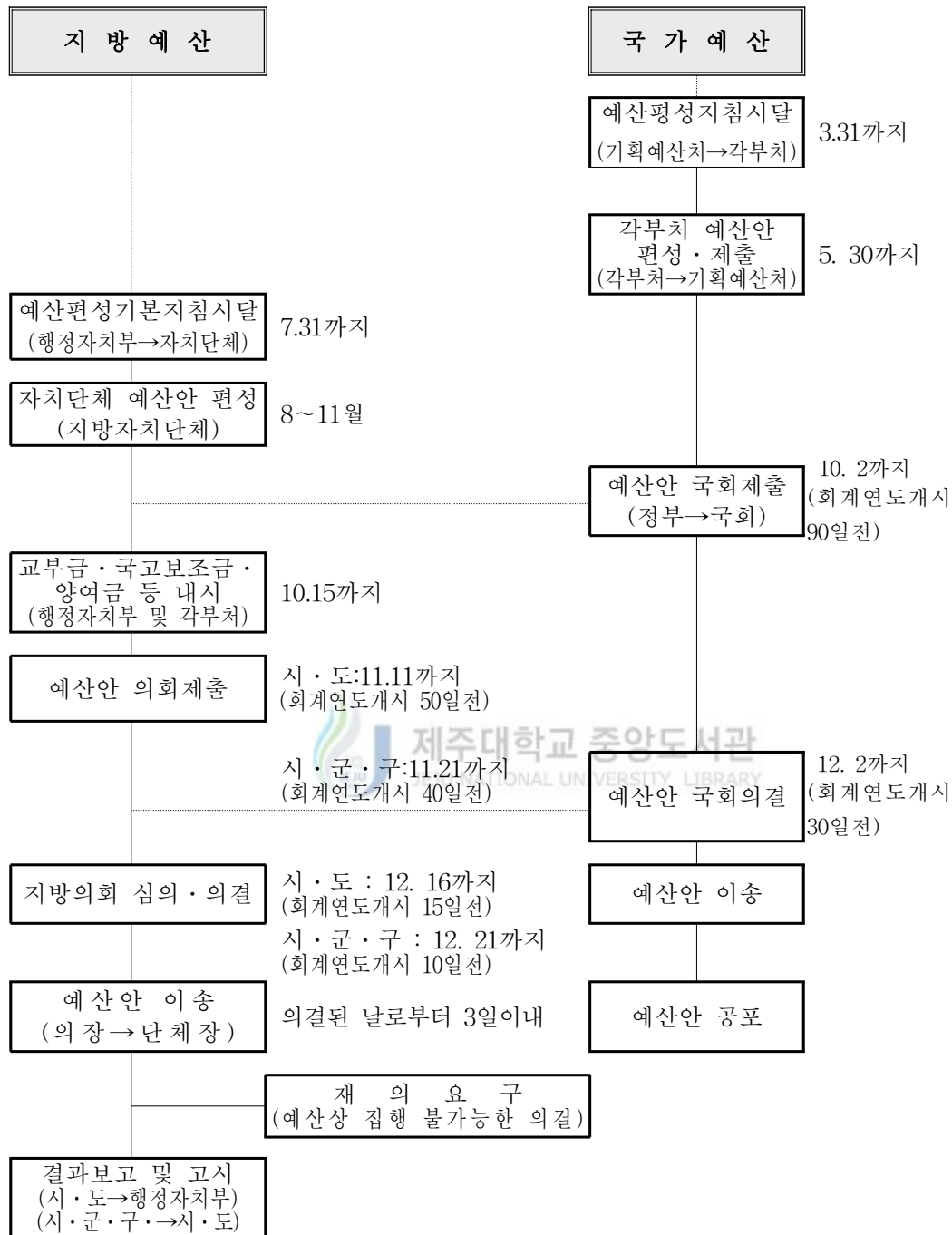
예산결산특별위원회의 예산심의회는 기획관리실장의 제안설명 및 전문위원의 검토보고, 정책질의 및 자료요구, 계수조정 소위원회 심사, 토론·의결의 과정을 거친다. 예산결산특별위원회 종합심사의 과정은 <그림 4-1>과 같다. 참고로 국가 및 지방예산의 편성·확정 절차는 <그림 4-2>와 같다.

<그림 4-1> 예산결산특별위원회 종합심사 과정



34) 제주도의회위원회조례 제7조.

<그림 4-2> 국가 및 지방예산의 편성·확정 절차 대비



예산결산특별위원회의 예산심사 절차는 상임위원회의 예산심의와 대체로 비슷하다. 제안설명은 일반적으로 안건이 상정된 첫날 행하여진다. 그 내용은 익년도 경제운영 시책 및 재정운영의 방향과 이에 따른 예산의 주요내용을 요약한 것으로써 집행기관의 다음 회계연도 시책방향과 의지를 내포하고 있다. 전문위원의 검토보고는 모든 안건에 대하여 반드시 실시되는데 이는 전문위원으로 하여금 안건의 제안이유, 주요내용, 검토사항, 종합의견 순으로 하여 보고하게 함으로써 의원의 심사활동을 도우려는데 있다.

전문위원은 자기가 가지고 있는 전문성을 토대로 중립적이며 객관적인 검토를 하여야 함으로 사전 검토보고의 준비를 위하여 전문위원은 예산안의 접수 이전 단계부터 자료수집 등을 하는데 관계 부서의 실무자로부터 설명을 듣거나 자료제출을 요구하여 기초정보를 수집·분석한다. 그러나 지방의회의 전문위원은 인사권이 지방자치단체장에게 있기 때문에 지방의회에 대한 입장을 생각하면서도 집행기관을 의식하게 되어 객관적인 입장에서 효율적인 예산안 검토를 하기가 어려운 처지에 놓여 있다. 그럼에도 불구하고 전문위원의 검토보고는 심사의 범위를 대강 제시하여 주며 논의의 초점과 방향을 정립함으로써 예산안 심사에 상당한 영향을 미치고 있다.

<표 4-2>에서 예산결산특별위원회의 증감액 내용을 살펴보면 총삭감액은 90,466백만원이고, 과목조정액으로 25,779백만원 28.5%를 보여주고 있으며, 세입부분의 삭감액은 54,579백만원으로 60.3%이고, 나머지 예비비로 증액하는 부분은 10,108백만원으로 11.2%로 나타나고 있어 상임위원회에서의 예비심사와 비교할 때 세입부분에서는 어느 정도 심층적인 분석이 이루어지고 있다고 볼 수 있으며, 증액인 경우도 일정부분은 과목간 조정으로 이루어짐으로써 예비비로 증액하여 차지하는 부분이 가장 적게 나타나는 등 상임위원회의 예비심사와는 증감액 비교가 두드러지고 있다.



<표 4-2> 제주도의회 상임위 예비심사와 예결특위 종합심사의 일반회계 세출예산안 수정현황

(단위 : 백만원)

회 계 연 도	집행기관 예산안	상임위 예비심사				예결특위 종합심사			
		삭감	증액	증감	수정율 (%)	삭감	증액	증감	수정율 (%)
계	4,766,604	-63,021	20,412	-42,609 (27,323)	-0.89	-90,466	25,779	-64,687 (10,108)	-1.36
'92	126,834	-2,610	-	-2,610 (2,610)	-2.06	-2,611	31	-2,580 (2,580)	-2.03
'93	150,494	-1,727	-	-1,727 (1,727)	-1.15	-1,696	1,651	-45 (45)	-0.03
'94	177,754	-1,230	1,220	-10 (10)	-0.006	-1,293	1,280	-13 (13)	-0.007
'95	240,025	-1,627	1,175	-452 (452)	-0.19	-1,141	890	-251 (251)	-0.10
'96	300,269	-902	627	-275 (275)	-0.09	-6,405	3,356	-3,049 (15)	-1.01
'97	411,389	-1,159	572	-587 (587)	-0.14	-3,359	1,356	-2,003 (2)	-0.49
'98	484,516	-20,218	896	-19,322 (8,223)	-3.99	-20,350	483	-19,867	-4.10
'99	378,078	-4,867	1,114	-3,753 (3,753)	-0.99	-6,811	1,343	-5,468 (1,968)	-1.45
2000	444,977	-3,140	1,225	-1,915 (889)	-0.43	-6,092	1,605	-4,487 (3,087)	-1.0
2001	590,781	-5,660	1,848	-3,812 (3,612)	-0.65	-17,319	4,093	-13,226 (10)	-2.24
2002	702,397	-7,122	4,018	-3,104 (3,104)	-0.44	-8,331	1,706	-6,625 (25)	-0.94
2003	759,090	-12,759	7,717	-5,042 (2,081)	-0.66	-15,058	7,985	-7,073 (2,112)	-0.93

자료 : 제주도의회 제2차 정례회 회의록('91~2002), 제주도의회 예산결산특별위원회 및 각 상임위원회 내부자료.

주. 본예산 일반회계 세출예산임. ( )내는 삭감액중 예비비로 증액한 금액임.

위 표에서 예결특위 종합심사 내용을 분석해 보면 상임위원회 수정율은 전체 평균 -0.89%의 수정율을 보이고 있는데 반해 예산결산특별위원회는 전체평균 -1.36%의 수정율로서 집행기관에서 편성 제출한 예산액에 대하여 1%내외의 삭감을 하고 있으며, 1%미만의 수정율을 보인 해가 6회계연도로 전체 50%를 차지하고 있고, 특히 삭감액중 예비비로 증액한 부분을 감안하면 집행기관에서 제출한 총예산규모와 변동 없이 심사의결한 해가 4회계연도로 33%를 차지하고 있음은 대부분 집행기관에서 편성한 예산안에 대하여 영향을 주지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이는 집행기관의 전반적인 업무에 대한 정보 수집·분석·전달능력이 부족하다고 볼 수 있다. 왜냐하면 대부분의 예산심사와 관련된 자료는 집행기관에 의존하여야 하기 때문에 의회 자체내에서 집행기관의 각종 정책에 대하여 정책 분석기능이 현재로서는 미흡하다고 볼 수 있다. 이것은 예산심사를 보좌하는 전문위원실 인원이 절대부족하며 의회내 예산이나 법제업무에 대한 분석기능을 가진 곳은 전문위원실 밖에 없기 때문이다.

### 3. 本會議 豫算審議 確定

예산결산특별위원회 종합심사가 끝나면 예산안은 본회의에 상정된다. 본회의에서는 예산결산특별위원회의 위원장이나 간사에 의하여 예산결산특별위원회의 심사결과 보고가 있는 다음, 찬반토론을 행하고 예산안을 의결·확정한다. 그리고 예산결산특별위원회의 심사를 거쳐 상정된 예산안의 수정동의<sup>35)</sup>는 재적의원 4분의1 이상의 찬성으로 한다. 본회의에서 심의기간은 <표 4-3>에서 보는 바와 같이 단 하루에 불과하다. 실제로는 몇 분의 짧은 시간으로 <표 4-7>의 예산결산특별위원회의 심사과정과 비교하면 본회의에서의 예산심의를 형식적이고 요식적인 면이 없지 않다고 할 수 있으나 위원회 중심주의를 채택한 현행 제도 아래에서는 불가피한 일이다. 그리고 이미 각 상임위원회와 예산결산특별위원회 등 2차례 걸쳐 다단계 심사가 있었다는 점을 감안할 때 예산안의 확정절차로서의 본회의 심사는 예산성립의 선포절차이기 때문에 그 형식주의적 절차행위로써의 의의가 크다고 볼 수 있다.

제주도의회의 본회의 예산심의 내용을 살펴보면 <표 4-3>에서 보는 바와 같이 모든 예산안이 본회의에서 상정 의결되어 단 하루의 심의로 끝나며, 예산결산특별

35) 제주도의회회의규칙 제26조.

위원회의 안에 대한 일부내용에 대해 본회의장에서 일부의원이 이의가 있었으나 원만한 타협으로 모든 예산안이 예산결산특별위원회의 안을 만장일치('94회계연도 제외)로 의결하였다.

<표 4-3> '92~2003회계연도 제주도 본 예산안의 본회의 심의 상황

회계연도	예산종류	본회의 상정	본회의 통과	본 회의 의 결		
				심의일수	의결내용	의결방법
'92	본예산	'91. 12. 21	'91. 12. 21	1	예결위안	만장일치
'93	"	'92. 12. 16	'92. 12. 16	1	예결위안	만장일치
'94	"	'93. 12. 6	'93. 12. 6	1	예결위안	표결처리
'95	"	'94. 12. 16	'94. 12. 16	1	예결위안	만장일치
'96	"	'95. 12. 16	'95. 12. 16	1	예결위안	만장일치
'97	"	'96. 12. 16	'96. 12. 16	1	예결위안	만장일치
'98	"	'97. 12. 16	'97. 12. 16	1	예결위안	만장일치
'99	"	'92. 12. 16	'92. 12. 16	1	예결위안	만장일치
2000	"	'99. 12. 16	'99. 12. 16	1	예결위안	만장일치
2001	"	2000. 12. 16	2000. 12. 16	1	예결위안	만장일치
2002	"	2001. 12. 14	2001. 12. 14	1	예결위안	만장일치
2003	"	2002. 12. 16	2002. 12. 16	1	예결위안	만장일치

자료 : '91~2002년도까지 제주도의회 제2차 정례회 회의록에서 재구성.

본회의 심사전에 예산결산특별위원회에서 다시 심사할 필요가 있는 사항이 발견된 때에는 본회의 의결로서 그 사항에 한하여 기간을 정하여 예산결산특별위원회

에 재심사를 요구할 수 있다.<sup>36)</sup>

한편 지방자치단체의 장은 지방의회의 의결이 예산상 집행할 수가 없는 경비가 포함되어 있다고 인정되는 때나, 법령에 의하여 지방자치단체에서 의무적으로 부담해야 할 경비와 비상재해로 인한 시설의 응급복구를 위하여 필요한 경비를 삭감한 때에는 그 의결사항을 이송 받은 날로부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다.<sup>37)</sup> 이때 지방의회의 재의요구가 도착한 날로부터 10일 이내에 재의에 붙여야 하고 재의의 결과 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 2/3이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 의결사항은 확정된다.<sup>38)</sup>

지금까지 예산심사와 관련된 도의회의 내부기관을 상임위원회와 예산결산특별위원회 및 본회의로 구분한 이들 기관의 구성과 운영제도 및 실태, 상호간의 관계, 예산심의 결과를 분석하였다. 아울러 특히, 예산심의 보좌기구인 전문위원의 역할과 영향에 대하여도 분석하였다. 제4대 지방의회 구성이후 제7대(2002)에 이르기까지 제주도의회에서 있었던 12회의 예산심의 사례를 대상으로 하여 지방의회 내부기관의 예산심의 형태를 중심으로 분석한 결과를 요약하면 <표 4-4>와 같다.



36) 제주도의회회의규칙 제71조.

37) 지방자치법 제99조의 제1항, 제2항.

38) 지방자치법 제98조 제2항.

<표 4-4> 분석 결과의 요약

구분	전문위원 검토	예산결산특별위원회	본회의
구성면	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 운영위원회 전문위원 겸직</li> <li>· 보좌기능 미흡                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 계속성 결여</li> <li>- 비독립업무</li> <li>- 인사관리 불합리</li> <li>- 사무직원 절대부족</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 상설 특별위원회</li> <li>· 전문성 및 계속성 결여.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 윤번제로 구성</li> <li>- 소관 부서 상임위 예산 배려</li> <li>- 예산제도에 대하여 충분한 숙지 안됨.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전원회의</li> </ul>
운영면	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 예산심의 기간의 부족                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제2차정례회 : 일반안건과 동시심사 및 행정사무감사 시행</li> <li>- 집행기관과의 관계의식 심의</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 예산심사 기간의 부족.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정기회 : 3~5일</li> </ul> </li> <li>· 초반기 상임위 심사반영 저조                             <ul style="list-style-type: none"> <li>6대이후→상임위 심사 존중 (내부적 결정)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 예산심의 기간의 부족                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1시간 이내 심의</li> </ul> </li> <li>· 전의원 내용 이해 미흡</li> <li>· 형식적·요식적 심사                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 단순한 선포절차</li> <li>- 예결위 심사 전부수용</li> </ul> </li> </ul>
방법면	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사전 집행기관의 설명청취기간 없음</li> <li>· 사전자료 수집·연구미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 예산심사 방법 불합리                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 계수조정 비공개</li> <li>- 사전자료 수집·연구 미흡</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 예산심사 방법 불합리                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 찬반 토론의 생략</li> <li>- 대부분 만장일치</li> </ul> </li> </ul>

첫째, 예산을 심의하는 내부기관의 구성면에서 보면 상임위원회는 제4대 3개 위원회에서 제5대에 이르러 4개의 위원회로 구성됨으로써 대체로 적절하게 편성이 이루어져 있었으나 상임위원회 활동을 보좌하는 전문위원 및 직원의 기능 수행에는 한계가 있었다. 그리고 예산결산특별위원회는 상설 특별위원회로서 전문성 및 계속성이 결여되어 지방의회의 예산심의에 있어서 가장 핵심적인 역할을 제대로 수행하지 못하였다.

둘째, 예산을 심의하는 내부기관의 운영면에서 보면 상임위원회와 예산결산특별위원회 및 본회의 공히 예산의 심의기간이 부족하였고, 또한 상임위원회는 예산결산특별위원회의 심사를 의식하여 집행기관에 동조적인 예산심사를 하는 경향이 많았으며, 예산결산특별위원회에서는 상임위원회의 심사결과에 대하여 보다 많은

삭감율을 보이고 있다.

셋째, 예산심의의 계수조정에 있어 따로 소위원회를 구성한 부분은 거의 없고 전체 위원회에서 비공개로 심의함으로써 이때 예산의 증감에 대한 최종 결정이 내려진다. 필자를 포함한 전문위원들의 경험적 사례를 정리해 보면 계수조정시 몇 차례의 경험을 하면서 왜 공개적으로 못하고 있는가에 대해서는 객관적 기준을 제시할 시간적 여유, 타당성에 대한 의원간 견해차이, 공개시 삭감의결을 제시하는 의원에 대한 집행기관 공무원, 蒙利 주민, 이익집단들의 반응이 곱지 않을 것 등이 주요 요인이라 본다.

### 第 3 節 檢討報告書의 影響力

#### 1. 檢討報告書 作成

상임위원회 예비심사 및 예산결산특별위원회의 종합심사 중 중요한 부분은 전문위원 검토보고의 과정으로 검토보고의 근거는 의회회의규칙<sup>39)</sup>에 의해 위원회는 안건을 심사함에 있어서 먼저 제안자의 취지설명과 전문위원의 검토보고를 듣고 질의·토론·축조심사를 거쳐 표결하도록 하고 있다. 또한 검토보고의 성격은 의원들이 가부결정을 제대로 할 수 있도록 안건에 대한 제반 사항을 검토하여 전문가로서의 의견을 보고하는데 있으므로 의원들의 입장에서는 결정사항이 아니라 참고사항으로 활용해야 하고, 집행기관의 입장에서는 검토보고의 성격을 이해하고 오해가 없도록 해야함은 물론 더 나아가 검토보고를 위한 자료제공을 자진해서 함으로써 올바른 검토보고가 되도록 해야 할 것이다. 따라서 전문위원실에서는 예산안에 대하여 검토를 함에 있어서 집행기관에서 안건이 정식으로 위원회에 제출되기 전에 소관 부서의 예산안이 사실상 확정된 시점에서 소관 부서별 예비검토가 되어야 하며, 국회처럼 전문위원실 예비검토는 소관 부서의 각실·국별로 예산안 전반에 대한 세부적인 브리핑을 실시해야 하나 현재 전반적으로 이에 대하여는 실행이 되고 있지 않다. 상임위원회 예산심의 기간이 평균 4.1일이고, 예산결산특별위원회가 3.7일이 소요되고 있는 점을 볼 때 전문위원의 예비검토는 예산심의 과정의 핵심적 과정이라 할 수 있다.

39) 제주도의회회의규칙 제58조제1항.

지방의회가 이러한 예비검토 과정 없이 검토보고서가 작성한다는 것은 심각한 문제를 내포하고 있다. 검토보고서가 작성되는 동안에는 집행기관 실무자와 의견 교환이 이루어지고 실제로 검토보고서의 초안을 작성하는 담당자의 경우 많은 자료를 집행기관에 요청하게 된다. 실무 담당직원이 작성한 검토보고서는 전문위원에게 넘어가 전문위원의 지식과 경험을 결합하여 최종 검토보고서가 작성된다. 그러나 반드시 이러한 과정으로만 이루어지는 것은 아니고, 전문위원에 따라서는 실무 담당직원과 똑같이 동시에 검토보고서를 작성하여 실무 담당직원이 작성한 내용과 비교하면서 종합적으로 최종 검토보고서를 만들기도 한다.

### 1) 資料要求

예산안이 예산결산특별위원회에 접수되면 기본적인 자료를 수집하게 된다. 실무 담당직원은 일정한 금액 이상 사업내역(일반적으로 1건당 A4 1장에 사업의 필요성, 사업개요, 추진상황, 추진계획, 효과 등으로 구성)과 신규사업 내역을 요구하게 된다. 집행기관에서는 이미 예산안 사정을 위해 설명자료들이 충분히 확보되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 의회 입장에서 무리한 자료요구는 집행기관의 불만요소가 될 수 있으므로 이런 사항은 신중하게 처리하는 것이 바람직하다.

요구된 자료가 들어오면 실무 담당직원은 검토보고서 작성을 하는데 예산 부기에 따라서는 자료로 이해가 안되는 부분이 많기 때문에 직접 집행기관 실무 담당직원과 전화 등을 이용하여 수시로 설명을 들어 판단한다. 이처럼 의회에는 그때 그때 정보를 수집해서 판단해야 하기 때문에 연중 정보수집과 자료관리를 하여 예산을 전문적으로 분석할 수 있는 기구가 절대 필요하며, 지금처럼 짧은 시간에 예산안을 분석하여 검토보고서를 작성하는 현재의 관행은 개선되어야 한다.

### 2) 檢討報告書 事例

검토 보고서는 집행기관 자료를 근간으로 하여 전문위원이 분석하여 작성하는데 실무 담당직원이 작성하여 전문위원에게 넘기면 전문위원은 전체적인 내용을 검토하면서 전문위원에 따라 전체적인 내용을 새롭게 구성하기도 하고 실무 담당직원이 작성한 내용에서 일부만 수정하여 검토보고서를 완성하기도 한다. 왜냐하면 위원회에서 검토보고서는 누가 작성하든지 이에 대한 책임은 전문위원에게 있다. 한 예로, 예산결산특별위원회의 2003년도 제주도 일반회계 및 특별회계 세입·세출 예산안 검토보고서를 사례로 구성내용을 요약하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 2003년도 예산은 예산안 규모로 889,739백만원으로 2002년도 당초예산 대비 10.59% 증가한 반면 추경예산 대비는 10.5% 감액 편성된 것으로 '98년 이후 최근 3년간 결산기준 예산증가율이 연평균 18.2%에 이르고 있는 것으로 분석되고 있다.

둘째, 회계별 분석으로 2003년도 일반회계 세입·세출 총규모는 7,590억 9천 1백만원으로써 전년도 당초예산 6,957억 9천 7백만원보다 9.10% 증가하고 있는데 세입예산의 구성비는 자체수입 38.57%, 의존수입 58.14%, 지방채가 3.29%를 차지하고 있다. 이중 일반행정비 19.03% 증가, 사회개발비 18.86% 증가, 경제개발비 9.4% 감소, 민방위비 25.54% 증가, 지원 및 기타경비가 15.30% 증가 편성되고 있다. 특별회계 세입·세출예산 총규모는 1,306억 4천 8백만원으로써 전년도 당초예산보다 20.1% 증가하고 있으며, 제주도개발사업 특별회계 22.2% 증가, 의료보호기금 특별회계 11.4% 증가, 지역개발기금 특별회계가 23.4% 증가 편성되고 있다.

셋째, 전문위원 검토의견으로 전문위원이 구체적으로 설명·지적하는 등 예산심사기법 등을 동원하여 모든 정보와 지식을 가지고 세부적으로 분석해 나간다. 제주도의회의의 2003회계연도 예산안에 대한 검토보고를 인용하면 다음과 같다.<sup>40)</sup>

#### □ 2003년도 경제전망

우리나라 대부분의 경제기관 통계 및 연구기관의 연구보고서에 의하면 2002년도 우리 경제는 1/4분기 5.7%, 2/4분기 6.3%라는 높은 성장률을 보이고 있으나, 미국경제의 불안정, 우리 주식시장의 불안정 등 불안요인이 상존하고 있는 상황으로 예상하고 있으며, 세계 경제는 하반기 이후 회복할 가능성이 있지만 과거의 경기회복에 비해 부진할 것으로 예상하고 있습니다. 따라서 세계경제는 모든 위험요인이 제거된다고 하더라도 '02년에 2% 후반, '03년에는 3% 중반정도의 성장률을 보일 것으로 전망되지만, 선진국의 경우는 이보다 각각 1%p 정도 낮을 것으로 전망하고 있습니다. 우리경제는 '02년에는 6% 정도 성장할 것으로 전망되며, '03년에는 5~6% 정도 성장하지만 체감경기는 다소 둔화될 것이며, 국제수지의 흑자폭이 대폭 감소할 것으로 전망하고 있습니다.

40) 2003년도 제주도일반회계 및 특별회계 세입·세출예산안 심사보고서, 제주도의회예산결산특별위원회, 2002.(필자에 의해 재구성).



< '03년도 한국경제상장률(실질) 전망 >

(단위 : %)

IMF (9.25일)	아시아개발은행 (9.18일)	LG경제연구원 (9.16일)	한국경제연구원 (9.11일)
5.9	5.8	5.6	5.8

□ 예산증가율의 적정성

'03년도 세입예산안의 규모는 '02년도 당초 예산대비 10.59% 증가한 반면 추정 예산 대비는 10.5% 감액 편성된 것으로 '99년 이후 최근 3년간 결산기준 예산증가율이 연평균 18.2%에 이르고 있어 이와 비교하면 2003년도 예산안의 증가율은 다소 낮은 것으로 분석되고 있으나 국가예산 증가율이 전년도 당초예산 대비 3.2%인 점을 감안하면 다소 높은 수치로 분석되고 있습니다. 이는 국제자유도시 인프라 확대, 생산적인 복지확충과 취약계층 지원확대 요구 등으로 세출압력은 더욱 늘어나고 있는 반면, 세입의 대폭적인 증가가 어려워 재정에 대한 압박이 가중되고 있는 것도 사실이며, 또한 어려운 재정여건 속에서 지역경제의 지속적인 성장을 위하여 재정의 투자확대를 필요로 하고 있는 현실을 예산안에 반영하기 위한 노력으로 생각됩니다.



(단위 : 백만원)

구 분	2003예산안	2002 추경예산	2001결산	2000결산	'99결산
총괄 (증가율)	889,739 (△10.5)	993,935 (9.1%)	910,829 (43.2%)	636,156 (3.6%)	614,032 (7.9%)
일반회계 (증가율)	759,091 (△11.6%)	858,473 (8.0%)	794,764 (35.6%)	586,264 (11.8%)	524,512 (17.3%)
특별회계 (증가율)	130,648 (△3.6%)	135,462 (16.7%)	116,065 (132.6%)	49,892 (△44.3%)	89,520 (△26.5%)

□ 회계별 검토의견

- 일반회계, 세입분야, 지방세

2003년 정부 일반회계 예산중 국세수입은 2002년도 예산보다 9조 3천억원이 증가한 103조 1천억원으로 9.9%가 증가하고 있으나, 2003년도 일반회계의 지방세수입은 2,469억 4백만원으로 2002년도 당초예산 2,052억 7천 2백만원보다 20.7%증가하고 있습니다.

특히 지방세중 취득세 16.2%, 등록세 17.3%, 레저세가 40.2%로 2002년보다 대폭 증액되고 있으므로 대폭 증가사유에 대한 설명이 있어야 하겠습니까.

<지방세 내역>

(단위 : 백만원)

구분	계	취득세	등록세	면허세	레저세	공 동 시설세	지 역 개발세	지 방 교육세	과년도
2003	246,904	58,500	67,800	700	50,000	3,390	76	64,438	2,000
2002	205,272	49,000	57,600	676	35,650	3,206	66	57,174	1,900
증감 (%)	41,632 (20.3)	9,500 (16.2)	10,200 (17.7)	24 (3.6)	14,350 (40.2)	184 (5.7)	10 (15.2)	7,264 (12.7)	100 (5.3)

- 세외수입

2003년도 세외수입은 458억 3천 3백만원으로 2002년도 459억 3천 9백만원보다 0.2%가 감소하고 있으며 내용별로 보면 경상적 세외수입에서 4억 3백만원이 증액되고 있는 반면 임시적 세외수입에서 5억 9백만원이 감액되고 있는 것으로 분석되고 있습니다. 경상적 세입중 기타사업에는 행원풍력발전 전력판매수입으로 2002년 당초 예산보다 38.3%가 대폭 증액된 12억 6천만원을 계상하고 있는데 2002년 10월 현재 전력판매 및 수입 현황을 살펴보면 9백 8만 5천kW에 6억으로서 이런 추세에서 내년도 세입목표가 실현 가능할 것인지 이에 대한 내용설명이 요망됩니다. 관광복권 판매수입은 2002년 12월 2일부터 7개 복권 발행기관이 참여하여 온

라인 연합복권이 발행되고 있음에도 금년도 수준인 140억원만 반영되고 있는 사유에 대해서 세부적인 설명이 요망됩니다.

- 지방채

지방채는 예산안에 250억원이 신규로 편성되고 있는데 지방채발행은 지방자치법 제115조와 지방재정법 제8조의 규정에 의하여 행정자치부장관이 승인을 받은 범위안에서 지방의회의 의결을 얻어 발행케 되어 있는 절차에 따라 2002. 10. 31 일자 행정자치부장관의 승인을 받은 사항이 되겠습니다.

적정규모의 지방채 발행은 단기적으로 지역경제 활성화에 기여하고 장기적으로는 투자의 효율성을 높일 수도 있는 장점이 있으나 적정수준을 넘게되면 원리금 상환 부담으로 지방재정운용을 경직화시킬 우려도 있다고 보여집니다. 아울러 2002년 9월 30일 현재 제주도의 총채무액은 원금 4,675억원, 이자 1,240억원을 합하여 5,915억원에 이르러 매년 500억원 내외의 원리금 상환을 해야 하므로 취약한 지방재정에 큰 부담으로 작용하고 있습니다. 그러나 불가피하게 연도별 투자계획에 따라 국비지원에 따른 도비부담이 뒤따라야 하는 사업임을 감안할 때 불요불급한 예산을 절감하여 지방채 발행을 최소화하여 일반재원으로 대체하는 방안에 대해 검토가 요망됩니다.

(단위: 천원)

예산안 페이지	차입선	사업내용	기채액	예산안	비고
72 592	지역개발 기금	광역폐기물소 각시설 건설	10,000,000	22,878,317 (국7,006,000)	공기관등에 대한 대행사업
72 680	지역개발 기금	하수종말처리 시설 사업	15,000,000	66,741,000 (양51,741,000)	자치단체 자본보조

□ 세출분야

- 중기재정계획 및 투융자 심사

중기재정계획은 지방재정법 제16조의 규정에 의거 무계획적인 예산요구, 빈번한 투자계획의 변경을 방지, 지방재정을 계획성 있게 운영하기 위하여 수립하는 제도로서, 예산을 편성할 때에는 중기재정계획에 반영된 사업을 기초로 예산을 편성해야 하며 또한 지방재정법시행령 제30조의 4 규정에 의거 지방의회에 예산안

을 제출할 때에는 중기재정계획을 첨부하도록 되어 있습니다. 그러나 2003 예산안에 첨부되어 제출된 중기재정계획을 검토해본 결과 일부사업인 경우 중기재정계획에 포함되지 않은 사항이 2003 예산안에 편성되는 등 계획적인 예산운영을 위해서는 이러한 사항은 시정되어야 하겠으며,

**<중기재정계획에 없는 사항이 예산안에 반영된 사항>**

- 제주국제교류회관건립 10억원      · 농아복지관 신축 10억 3천 5백만원
- 서초동 제주도농수축산물직판장 부지매입 12억 5천만원

지방자치단체장은 예산을 편성하고자 하는 경우 지방재정법 제30조 규정에 의거 20억 이상의 사업의 경우에는 사업의 필요성, 타당성 등에 대하여 투융자 심사를 거쳐야 함에도, “서초동 제주도 농수축산물직판장 부지매입비는 총사업비가 25억 원임에도 투융자 심사를 거치지 않은 사유에 대한 설명이 필요하며, 농어업인회관 건립 기본조사 및 실시설계용역도 투융자 심사와 도유재산관리계획 승인을 선행한 후 예산을 반영하여 용역을 시행하는 것이 적절한 것으로 판단됩니다.

**- 세출예산 성질별 검토**

총예산 예산액에 대비한 경상적 경비 점유비율이 점차 증가하고 있으므로 생산적 사업에 투자될 수 있도록 절감노력이 강화되어야 할 것으로 판단됩니다.



(단위 : 천원)

구 분	2003년도 예산안		최근 3년간 결산내역					
	예산액	점유율 (%)	2001년도		2000년도		1999년도	
			예산액	점유율 (%)	예산액	점유율 (%)	예산액	점유율 (%)
예산총액	759,091	100	772,091	100	533,852	100	478,855	100
경상적경비	69,918	9.2	57,687	7.5	45,165	8.5	38,024	7.9

**- 민간 및 자치단체자본보조사업(도비지원사업)**

민간자본보조 및 자치단체자본보조사업중 도비 자체재원으로 지원되는 사업은 민간자본보조 47개 사업에 70억 9천 7백만원, 자치단체자본보조사업 76건에 123억

1천 9백만원이 계상되어 있으나 '99년도 개관한 근로자종합복지시설 등 '99년도에 개관되어 몇 년 경과되지 않고 있음에도 2002년도에 개보수비로 2억원이 지원되었으며, 내년도에도 4억원이 계상되는 등 계속 지원되고 있는데 이러한 지원에 대한 적정성 검토가 요망되고 있을 뿐만 아니라, 일부사업인 경우 예산은 예산부기내역과 사용용도를 명확히 기재하여야 하나 구체적인 사업내용 없이 포괄적으로 편성하고 있어 이러한 포괄적인 지원보조에 대한 세부 사업내용 설명이 필요하다 하겠습니니다.

그리고 이러한 많은 보조사업에 대해서는 도의 어려운 재정여건 속에서도 도비로 지원되는 사업인 만큼 보조의 필요성, 시급성, 기대효과 등에 대한 충분한 검토가 있어야 하겠습니니다.

- 민간경상보조사업(도비사업)

민간경상보조는 민간이 행하는 사무 또는 사업에 대하여 자치단체가 이를 권장하기 위하여 지원하는 경비로서 2003년도 자체사업 예산안을 보면 총 36억 3천 7백만원을 계상하고 있으며, 이중에는 신규사업이 30건에 9억 4천 6백만원이 포함되고 있어 이에 대한 충분한 심사가 있어야 하겠습니니다.

- 사회단체보조

사회단체보조는 정액보조단체와 임의보조단체로 구분하여 예산을 편성하도록 하고 있으며, 정액보조단체는 2003 예산편성기본지침에 의거 지원상환액 범위내 지원하고 임의보조단체는 2003 예산편성기본지침으로 정한 8억원 범위내 편성토록 되고 있습니다. 그러나 2003 예산을 보면 일반회계에 44억 8천 3백만원이 요구되고 있으며, 이러한 예산은 2002년 35억 6천 6백만원보다 24.7%가 증가된 금액입니다. 예산요구 내용을 분석해 보면 정액보조단체는 13건에 751백만원으로 정당하게 편성되고 있으나, 임의보조단체는 37억 3천 2백만원이 요구되고 있어 이에 대한 충분한 검토가 있어야 하겠으며, 정액보조단체에는 임의보조지원이 불가하도록 한 예산편성지침에 맞는지의 여부도 검토가 필요하다 하겠습니니다.

- 민간행사 보조·위탁사업(도비사업)

민간행사 보조·위탁비는 자치단체가 추진하는 행사를 민간·사회단체 또는 민간전문용역회사에 위탁하여 시행하는 경비로서 2003 예산안을 보면 총 29억 9천 9백만원이 요구되고 있으며, 이는 2002 예산 14억 9천 9백만원보다 100%가 증액

요구되고 있습니다. 2003 예산안에는 신규행사가 27건에 8억 9천만원이 요구되고 있으며, 이중에 대부분의 행사는 체육행사로 25건에 8억 7천 5백만원이 계상되고 있으며 이는 스포츠산업의 활성화와 관광산업의 부가가치 창출로 도민소득증대를 위하여 필요하다고 하겠으나 빈번한 행사로 부실해질 우려가 없는지 또는 유치 가능한 행사인지 대한 심사가 요망됩니다.

- 민간위탁금 및 공기관 등에 대한 대행사업(도비사업)

민간위탁금은 국가 또는 지방자치단체가 법령·조례에 의하여 민간에게 위탁관리시키는 사업중 기금성격의 사업과 지방자치단체가 위임 또는 위탁사무에 수반되는 경비로서 자본형성적 경비 이외의 부담경비로 2003년 자체사업 예산은 58억 6천 2백만원이 증가한 115억 8천 4백만원이 계상되었고, 공기관 등에 대한 대행사업은 광역사업 등 당해 자치단체가 시행해야 할 사업을 공기관에 위탁하여 시행할 경우 부담하는 제반경비로서 2002년도 예산대비 자체사업으로 52억 6천만원이 증액된 11억 6천 9백만원이 편성되었습니다. 신규로 계상되는 사업에 대해서는 사업을 계상해야 하는 타당성에 대한 자세한 설명이 있어야 되겠습니다.

- 민간인 해외여비

민간인 해외여비는 자치단체의 사업을 민간인에게 위촉하여 수행하는 경우 당해 사업수행을 위한 해외출장 여비로서, 2003년에는 4억 7천 8백만원이 계상되고 있는데 이렇게 2002년도에 비하여 대폭 증액시킨 것은 국제자유도시의 원활한 추진을 위하여 민간인의 해외파견 폭을 늘리기 위하여 불가피하다 하겠으나 적정한 예산의 반영을 위하여 여행목적, 인원, 대상지 등에 대한 설명이 있어야 하겠습니다.

- 자치단체경상보조(도비사업)

자치단체 경상보조금은 시·군에 지급하는 자본적경비를 제외한 보조금과 시·군을 통하여 민간에 교부하는 교부금 중 자본보조금 이외의 경상적 보조금으로 자체사업 예산은 2002년보다 37억 6천 2백만원이 증가한 120억 3천만원이 편성되었으며 위 사업중에서 시·군에서 부담해야 할 사업에 대해서는 부담지시 여부에 대한 설명이 요망되며 또한 결식학생 토·일요일 급식지원 사업비는 교육비특별회계로 전출되는 것이 바람직함에도 자치단체경상보조로 편성되는 사유에 대한 설명이 요망됩니다.

- 학술용역비

학술용역비는 지방자치단체 사업의 지속적인 연구 등을 위촉받은 자의 조사·강연·연구 등 용역에 대한 반대급부 경비로서 2002년에는 9억 7천 8백만원이었으나 2003년 예산안에는 21건에 14억 5천 2백만원이 요구되고 있습니다. 이러한 학술용역비 예산 과다반영을 예방하기 위해서는 기본의 유사 연구용역 성과, 학계의 연구발표 내용 등을 적극 활용하려는 의지가 중요할 뿐만 아니라 부득이 학술용역을 발주할 경우에는 용역결과를 행정에 활용하지 아니하고 장기간 사장하거나 실제활용이 곤란한 사례가 발생하지 않도록 용역결과에 대한 사후관리를 철저히 해나가야 된다 하겠습니다. 또한 학술용역 예산을 반영하고 있는 사업에 대하여는 사업의 내용과 불가피성에 대한 설명이 있어야 하겠습니다.

- 해외채 상환재원 적립

해외채 적립 상황을 보면 2007년까지 1,577억원 적립 계획으로 있고, 2003년까지 적립목표액은 746억원이고, 2003년 예산안에 포함된 금액을 포함한 적립실적은 719억원으로 목표액 대비 적립실적이 미달되고 있습니다. 내용을 살펴보면 시·군 적립목표액은 342억원이고, 적립액은 362억원으로 목표액을 상회하고 있는 반면 도 적립목표는 404억원이고 적립실적은 357억원으로 목표에 미흡하므로 해외채의 차질없는 상환을 위하여 예산확보 대책이 요망됩니다. 특히 현재 해외채 상환계획상의 채무액을 전액 확보한다 하더라도 차입당시 환율에 대한 원금 1,577원을 기준으로 수립한 계획이기 때문에 현재의 환율이 유지될 것을 전제로 할 때 일시 전액 상환년도인 2007년에 그 당시 환율에 의한 원금이 대폭 증액될 경우 상환재원에 따른 재정압박요인이 발생될 것으로 예상되므로 해외채 상환계획을 환율변동에 따라 연동화하여 감채기금 적립을 늘리는 등 특단의 대책이 강구되어야 할 것으로 판단됩니다.

- 도 출연채단 출연금 및 운영비 지원

출연금은 지방자치단체가 법령 또는 조례에 의거 민간 및 법인에게 지원하는 경비로서 2002년도 최종예산대비 115억 6천 4백만원이 증가한 189억 2천 2백만원이 편성되었습니다. 2002 예산에 대비하여 대폭 증액되는 출연금과 신규로 지원되는 출연금 및 운영비에 대하여는 증액되는 사유와 사업의 타당성에 대한 설명이 있어야 하겠습니다.

- 조례에 의거 설치 운영되는 각종기금

도조례에 의거 설치 운영되는 각종기금은 17종으로 2003년 예산안에 계상된 기금전출금은 14건에 131억 3천 5백만원(국비 16억 4천만원 포함)입니다. 이중에 노인복지기금, 장애인복지기금, 제주도여성발전기금, 환경보전기금 등인 경우 1억원~3억원을 적립할 계획이어서 적립실적이 극히 부진합니다. 특히 농어촌진흥기금인 경우 제주도개발특별법시행조례 제79조의 규정에 의거 매년 일반회계 예산액의 1% 이상을 출연하여 2010까지 1,000억원을 적립목표로 금년까지 120억 6백만원이 적립되었으나, 2003년에는 1%에 48억여원이 모자란 30억원이 계상되어 있어 목표액 달성에 차질이 우려되고 있습니다. 따라서 각종 기금적립이 목표연도에 미달될 때 당해사업 운영방향에 대한 대책을 제시하는 설명이 있어야 하겠습니까.

- 도주관 광역사업 시·군비 부담

도에서 역점으로 추진하고 있는 제주관광종합센터 건립, 농어촌진흥기금, 감귤가공공장 시설, 광역폐기물소각로 시설, 문화예술재단 기금 출연 등 5개 사업에 시·군에서 2003년까지 부담기로 한 예산 총 497억 8천 6백만원중 403억 2천 3백만원(2003년은 예산 요구액)은 부담되었으나 아직도 94억 6천 3백만원이 확보되지 않아 사업추진에 차질이 예상되므로 이에 대한 대책이 강구되어야 하겠습니까.

위에서 살펴보아서 알 수 있듯이 전문위원의 검토의견은 자료와 함께 분석해야 하기 때문에 구성에 따른 주요내용은 매우 방대하다. 2003회계연도의 경우 87쪽에 이르는 보고서가 나왔다. 검토보고서의 구성은 2000회계연도 이후에는 거의 비슷하게 작성되었고 그 분량도 비슷하게 나타나고 있다. 주요설명 내용을 보면 대부분 구체적으로 설명을 요하는 부분이 많았다.

□ 종합의견

2003년도 예산안을 통하여 지역경제활성화, 소득재분배 등 경제적 기능을 강화하기 위하여 많은 노력을 기울인 것으로 판단되나 앞서 보고 드린 바와 같이 정밀검토를 요하는 부분 등 개선되어야 할 부분도 일부 발견되는 것도 사실입니다. 세입분야에서는 재정운영이 건전성에 중점을 두고 세입규모의 적정성과 세입기반 확충에 심사가 이루어져야 할 것으로 생각되며, 세출분야에서는 보조사업에 대한 부담금이 주민숙원사업에 대한 배분의 합리성, 투자 우선순위 그리고 생산적인 주민복지 향상의 투자 여부 등에 충분한 심사가 요망됩니다. 특히 각종 기금의 계획



만큼 출연되지 못함으로써 당초 기금설치목적사업이 차질이 빚어지는데 대한 대책 마련과 해외채의 환율변동에 의한 상환액 증가에 따른 상환재원 확보대책 등에 대해서는 더욱 심도 있는 심사가 요망된다 하겠습니다.

## 2. 檢討報告書의 檢討意見 分析

전문위원의 검토보고서는 안건 심사 전에 위원들에게 배포하고, 안건 상정 당일에 위원석에 재차 배부된다. 이는 검토보고서가 위원들의 예산심사활동에 일차적인 자료가 됨을 의미하는 것이며, 심사를 함에 있어 실질적인 기준이 됨을 뜻하는 것이다. 전문위원의 검토보고서가 예산심의 결정에 반영된 상관관계는 <표 4-5>와 같다.

<표 4-5> 연도별 예산결산특별위원회 전문위원 검토보고 요지 및 반영내용(총괄)<sup>41)</sup>

회 계 연도별	검토의견 요지건수	반영 건 수	미 반영	반영률 (%)
계	78	56	22	71
'92	1	-	1	-
'93	3	3	-	100
'94	5	3	2	60
'95	6	4	2	33
'96	11	6	5	54
'97	9	3	6	33
'98	8	8	-	100
'99	8	8	-	100
2000	10	10	-	100
2001	8	6	2	75
2002	5	3	2	80
2003	4	4	-	100

자료 : '91~2002 제주도의회 제2차 정례회 회의록(필자에 의해 재작성), 제주도의회사무처.

41) '91~2002 제주도의회 제2차 정례회 회의록 중 발췌하여 정리한 것임.

<표 4-5> 연도별 예산결산특별위원회 전문위원 검토보고 요지 및 반영내용(총괄)에서 보듯이 전문위원 검토보고의 요지를 의원들이 반영하고 있는 부분은 71%로 이는 전문위원 검토보고가 예산안의 일반적인 사항에 대해서는 어느 정도 객관성과 합리성이 보장되고 있다는 것을 입증한다고 볼 수 있다. 특히 의원들의 질의 속에는 전문위원의 지적사항을 적시하는 내용<sup>42)</sup>이 포함되어 있음은 질의하는 각 위원들이 자신의 의견을 강조하기 위하여 전문성에 근거하는 전문위원의 검토의견에 크게 의존하고 있음을 알 수 있다. 구체적인 내용을 속기록에서 인용하면,

- 변○○위원 : 검토보고에서 말한 바가 있습니다마는 POOL사업비로 4억을 계상했다가 5,000만원 삭감했다고 하는데...<sup>43)</sup>
- 오○○위원 : '95년 11월부터 '96년 9월까지, 당초시작이 해외자본도입 타당성 검토보고를 '95년 8월 하겠다고 계획해서 책정된 예산이 해외증권발행 업무추진해서 300만원의 예산이 세워져 있습니다.<sup>44)</sup>
- 김○○위원 : '96년도 당초예산이 46억 1,960만원에서 총사업비 90억원으로 나와 있습니다. 그런데 '97년도 예산서에 41억원이 계상되어 있고, 총사업비는 200억원으로 변경되어 이에 대한 설명이 있어야 되겠습니다. 이렇게 검토보고가 되어 있잖아요.<sup>45)</sup>
- 이○○위원 : 그 다음에 임의 단체는 검토보고에 나와 있지만은 각 사회단체에서 주는 보조금, 작년도와 금년도를 대비해서 각실·국별로 총 망라해서 자료를 제출해 주시기 바랍니다.<sup>46)</sup>
- 이○○위원 : 지금 행정부지사 하면 상당한 직위입니다. 전문위원은 과장급 선에서 이렇게 되는데, 전문위원의 사무는 독립적으로 이루어져야 됩니다. 어떻게 어떠한 견해를 갖고 하든지 위원이 하는 것도 전문위원의 의견을 참고하는 것뿐

42) 제주도의회 제2차 정례회 회의록('91~2002)중 상임위원회 및 예산결산특별위원회 본예산 심의 안건 내용 중에 자주 언급되고 있다.

43) 1995년도 제주도 일반회계 및 특별회계 세입·세출 예산안, 제100회 제주도의회 회의록, '94. 12. 15.

44) 1996년도 제주도 일반회계 및 특별회계 세입·세출 예산안, 제113회 제주도의회 회의록, '95. 12. 14.

45) 1997년도 제주도 일반회계 및 특별회계 세입·세출 예산안, 제123회 제주도의회 회의록, '96. 12. 11.

46) 1998년도 제주도 일반회계 및 특별회계 세입·세출 예산안, 제134회 제주도의회 회의록, '97. 12. 11.

이예요. 전문위원보고 우리가 잘했다, 잘못했다 할 수 없어요. 그리고 이렇게 부지사선에서 전문위원한테 검토보고서의 내용을 가지고 이렇게 왈가왈부하면은 전문위원들이 일을 제대로 할 수 없게 됩니다. 지금 현재는 독립적 기관으로 항상 생각해 주셔야지 아무리 공무원들이라도 제주도의회 소속으로 배치가 됐으면은 여기에 터치하면 안돼요. 이건 상식입니다. 그런데 부지사가 와서 자꾸 이렇게 해 버리면 이건 압력이에요. 그래서 앞으로 그런 일들이 자꾸 발생한다고 하면은 전문위원들이 사무를 제대로 수행할 수가 없게 되고 의회 기능이 마비되고, 전문위원 입장에서는 위원들이 할 수 있는 것을 최대한으로 열어줘야 됩니다. 전문위원을 도청 사무에 초점을 맞추어서 한다고 하면은 우리가 전문위원 필요 없어요. 이건 도대체 어느 도의회에서 그러는지 모르지만은, 어느 시의회에서 그러는지 모르지만은, 아마 공직에 오래 계셔서 그 사이에 지방자치시대를 겪어와서 전부 다 보고 계실텐데

- 행정부지사 양○○ : 위원님들께서 이해를 좀 해 주실 것은, 제일 중요한 게 마지막 얘기입니다. 그 말씀을 드렸는데, 그런 생각을 가지고 나가기 때문에 우리 제주도에겐 차라리 투자를 좀 늘려서 전화위복의 기회를 삼았으면 좋겠다 이런 것을 좀 넣어 주셨으면은 위원님들이나 우리 모두가 한번 검토할 수 있는데 도움이 안됐겠나 하는 뜻에서 그런 거 좀 했으면 안 좋겠느냐 그 얘기를 드렸습니다.
- 이○○위원 : 그런 얘기는 마땅히 우리 위원들하고 같이 해야 됩니다. 전문위원한테 어쨌든 간에 그런 얘기를 했다는 것은 전문위원을 꺾어 못하게 만드는 겁니다. 그러한 영향이 가리라는 것은 아마 공직에 오래 계셔서 충분히 아실 겁니다. 공무원 세계가 위에서 한번 팽 하면은 밑의 사람들이 그에 따를 수밖에 없는 그런 입장을 압니다. 그래서 한번 반발해 보세요. 다 금이 쳐집니다. 제가 모릅니까? 한번 선거 때 일어난 모든 일들이 금이 딱 그어져 버리는데요. 그런 상황, 저런 상황을 우리보다도 더 잘 아시는 행정부지사께서 그러한 일을 한다는 것은 있을 수가 없는 일이에요. 다른 도에서 그렇게 못한 것을 제주도에 와서 그렇게 하는 겁니까? 도대체 이게 부지사의 사과로 끝날 일이 아닙니다. 이런 식으로 하면은 예산심의를 아예 도에다 맡겨 버리죠. 어디 와서 이렇게 말도 안 되는 그런 일을 한다 말입니까? 그런 상식과 오랜 경륜을 갖고 있는 부지사가 전문위원한테, 그거 말하지 않더라도 전부 다 아는 사실입니다.
- 행정부지사 양○○ : 제가 다른 의도는 전혀 없었다는 것을 이해를 해 주십시오.

- 최○○위원 : 부지사님이 했다는 게 아니고 제주도 집행부가 제주도의회 사무처나 전문위원들에 대한 이런 발상은 지방자치제가 없는 시절, 군사독재시절의 그런 발상이라고 생각합니다. 그런 발상은 의회의 직능을 무시하고 의원들의 알 권리를 차단한다 이겁니다. 제가 볼 때는 그런 의도가 있어요. 전문위원이 보고서를 안 쓰면 위원들이 아무 것도 모를 것이다, 쉽게 생각하면 이런 발상이겠죠. 저는 아까 동료위원들께서도 말씀하셨지만은 의회와 집행부는 대등한 관계, 동반자 관계입니다. 그렇지만은 지금 범제상 잘못돼서 도에서 인사권을 갖고 있어서 인사는 도에서 하더라도 우리가 그 분들의 직능 이런 것도 인정을 해 줘야 합니다. 그걸 무시하고, 전문위원은 나 보다 급이 밑에다 하는 이런 발상을 가지고는 앞으로 안 된다는 것을 분명히 말씀드립니다.
- 행정부지사 양○○ : 그런 의도는 전혀 없습니다.<sup>47)</sup>
- 오○○위원 : 아시다시피 전문위원 검토보고에서도 나왔지만 순세계잉여금 70 억원은 일반회계로 편입시켜서 세입으로 잡으면서 또 지방채 발행하는 이런 이율배반적인 예산편성 하지 마세요.<sup>48)</sup>
- 오○○위원 : 검토보고에서 일부 나왔습니다마는 정확하게 각종기금, 출연기금, 출자금 조성목표 및 연도별 실적, 향후계획, 다음 민선2기 들어서 도내 4개 시·군별 약속한 사업목표 및 실적, 2002년도까지 예산에 포함된 것까지입니다.<sup>49)</sup>
- 김○○위원 : 전문위원 검토보고서에서 요구했는데 아까 자료 요구한 것 외에 문제 제기한 것이라든지 또 시정을 요하는 것이라든지 그 부분에 대해서 검토보고서에 나타난 것을 오후 예산안 심사하기 전까지 제출해 주시기 바랍니다.<sup>50)</sup>

상임위원회의 예비심사가 끝나면 위원회는 예비심사 보고서를 작성하는데 이 예비심사 보고서는 위원회 심의결과를 예산결산특별위원회에 보고하기 위해 작성하는 것으로 그 내용은 1) 회부안건, 2) 제안이유, 3) 예산규모 및 특징, 4) 전문위원

47) 1998년도 제주도 일반회계 및 특별회계 세입·세출 예산안, 제134회 제주도의회 회의록, '97. 12. 12.

48) 2001년도 제주도 일반회계 및 특별회계 세입·세출 예산안, 제169회 제주도의회 회의록, 2000. 12. 14.

49) 2002년도 제주도 일반회계 및 특별회계 세입·세출 예산안, 제180회 제주도의회 회의록, 2001. 12. 11.

50) 2002년도 제주도 일반회계 및 특별회계 세입·세출 예산안, 제180회 제주도의회 회의록, 2001. 12. 11.

검토보고서 요지, 5) 예산안의 주요지적 사항, 6) 심사결과, 7) 소수의견 요지 8) 기타 등으로 이루어져 있다.

상임위원회의 예비심사 보고서에 전문위원 검토보고를 그대로 수록하는 것은 예비심사 결과와 함께 예산결산특별위원회의 심사내용에 중요한 참고자료로 사용하기 위해서이다. 상임위원회 전문위원의 검토보고 내용 중 삭감의견이 제시된 것에 대하여, 예산결산특별위원회의 심사과정에서 삭감하여도 문제가 없는 것으로 판단하고 있는 것이다.

한편 예산결산특별위원회의 검토보고는 각 상임위원회 검토보고서 작성 시 같은 시기에 이루어진다. 즉 상임위원회 심사보고 내용을 접수한 후 예산결산특별위원회 종합심사 보고서 작성은 시간적 여유가 없다. 의사일정에 따라서는 상임위원회 예비심사가 끝나는 다음날 개의되는 때가 대부분이다. 그러므로 검토보고서 내용을 작성함에 있어 상임위원회 소관별, 장별, 집행기관 실·국, 소속기관별로 검토해서 종합심사 검토보고서를 만들되 최종적으로 상임위원회의 심사결과를 첨부함으로써 위원들로 하여금 심사에 도움을 준다.

지방의회의 예산심의에 앞서 전문위원이 세출예산에 대하여 일반적으로 검토해야 할 사항을 열거하면 다음과 같다.<sup>51)</sup>

첫째, 기본적인 사항으로는

- 연례적인 지적사항, 문제점에 대한 시정 또는 개선여부,
- 지방채발행계획(지방재정법 제8조), 지방재정계획(동법 제16조), 투·융자사업 심사계획(동법 제30조 제3항), 공유재산관리계획(동법 제77조)등의 법적 절차 이행 및 반영
- 예산편성기본지침(지방재정법 제30조 제5항)에 따른 편성여부
- 법적 근거 및 절차이행 여부
- 지방채무의 과다발생 여부
- 지방조정예산(지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등)의 적정성
- 국가시책, 상급자치단체 및 인근자치단체의 사업과 지방예산의 연계성
- 예산편성장 제원칙과 예외
- 자원배분의 우선순위
- 선심성·전시성예산

둘째, 사업단위 심사는

51) 제주도의회, 「예산심사기법 직무연찬회 교재」, 2002.

- 예산은 세부사업 사업단위(예산서의 「세항」 또는 「세세항」 단위)로 심사한다(사항별 명세서는 사업단위로 예산내역을 설명한 것임).
  - 예산심사는 사업의 계속, 폐지, 확대, 축소를 판단하는 것이므로 각 사업의 효과성·시급성·부실화 가능성 등을 검토한다.
  - 예산집행연도에 사업이 완성되지 못하고 명시이월이나 사고이월될 가능성 여부를 검토한다.
  - 신규사업의 경우 투자심사분석이 제대로 이루어졌는가를 검토한다.
  - 신규사업 또는 기존사업의 규모를 확대할 경우 이로 인하여 불필요하게 되거나 감축 운용해야 할 사항이 없는가를 검토한다(PC확충 등 사무자동화→수용비·인력·전산 용역비 감소요인 발생).
  - 예산집행의 효과가 없는 사업은 과감히 폐지·축소를 검토한다.
  - 사업의 지역간, 부문간 형평성을 검토한다.
  - 일정한 사업목적을 달성하는데 필요하지 않은 세부단위 사업이 있는가를 검토한다.
- (\* 예산은 사업단위로 심사하면서 사업규모, 내역, 제출내역에 문제가 있고 의문이 있는 경우 「예산안각목명세서」를 활용한다.)

셋째, 사업의 우선순위결정(재원배분 우선순위) 부분은

- 사업간에 필요성과 시급성을 판단하여 한정된 예산을 적절하게 배정하고 있는가를 검토한다.
  - 사업의 우선순위가 떨어지는 사업이 계상된 것이 없는가를 검토한다.
  - 당해 지역주민의 생활복지향상과 지역발전을 위해 적절한 사업이 선택되었는가를 검토한다.
  - 당해 자치단체의 시책을 구현하기 위한 사업이 예산에 계상되어 있는가를 검토한다.
  - 각 부문간에 자원배분의 우선순위를 검토한다.
- (\* 세출예산의 기능별예산 구성비와 증감액은 소비성예산의 증감여부와 부분별로 예산의 중점을 어디에 두고 있는가를 파악할 수 있음.)
- 우선순위 차원에서 볼 때 불요불급한 사업을 선심성으로 추진하고 있는가를 검토한다.

넷째, 예산과 계획의 연계 부분은

- 예산편성의 방향이 재정계획이나 각종 사업계획과 부합되는가를 검토한다.

- 중장기 지방재정계획 내용대로 부문간 우선순위와 사업간의 우선순위에 따라 예산이 편성되었는가를 검토한다.
- 장기적인 계획과 당해연도 예산의 연계여부를 검토하기 위해 중장기 지방재정계획과 각종 사업계획 내용을 예산서와 비교한다.
- 연초에 실시하는 「도정보고」 내용과 예산안을 비교 검토한다.

다섯째, 경직성경비 증가원인 확인은

- 인건비, 시설·장비유지비, 관서당경비 등 기관운영비, 일반운영비, 저소득층에 대한 보조금, 시책추진업무추진비(특수활동비 포함)등 경직성 경비는 증가원인을 검토한다.
- 인건비나 기관운영비 규모를 축소하기 위해 기구 및 조직의 통·폐합, 직원 감축 및 상용인부 축소운영등의 가능성을 검토한다.
- 경상비용 절감을 위한 각종 방안을 검토한다.
- 경상이전비(보조금·보상금)의 낭비성, 효과성, 정치성, 선심성여부와 지급대상 및 범위를 검토한다.

여섯째, 국고(시·도)보조사업 등의 적정성 부분은

- 국고(시·도)보조사업 내역이 당해 자치단체의 발전방향이나 시급성에 부합되는가를 검토한다.
- 국고(시·도)보조사업의 경우 지방비 부담이 과중한 것이 아닌가를 검토한다.
- 단체장이 신청한 국고(시·도)보조사업 내역과 중앙부처나 시·도에서 보조사업으로 내시되어온 사업내역을 비교·검토한다.
- 중앙부처(시·도)의 일방적인 지시에 의하여 실시하는 보조사업 내역과 지방비 부담을 파악한다.
- 지방양여금 사업에 지방비부담이 수반되는 경우 그 사유를 검토한다.
- 지방교부금(보통교부금, 특별교부금)의 적정성을 검토한다.

일곱째, 결산심사는 예산안심사와 연계하여 살펴야 한다.

- 결산은 심사한 결과 사업의 효과가 없고 부실화되고 있는 사업은 예산안 심사시 준치여부를 검토한다.
- 매년 연례적으로 특정 사업예산이 과다하게 불용되고, 다른 사업예산의 이·전용재원이 되는 경우에는 당해 사업예산의 삭감을 검토한다.
- 결산의 심사결과를 예산안심사에 연계시켜 전년도 답습주의식 예산편성을 타파한다.

- 각종 공공시설물이나 장비 등의 활용상태를 파악하여 당해연도 예산심사시 이용률이나 활용도를 감안한다.

여덟째, 예산의 낭비요인 제거(예산절약) 부분은

- 홍보활동비, 행사비 등 각종 소모성 경비의 규모축소와 내실화를 검토한다.(\* 세출예산의 성질별 예산증감 및 구성비는 소모성예산의 증감여부를 판단할 수 있는 자료임.)
- 각종 행사(시민축제, 예술제, 체육대회 등)는 민간 또는 지역단위행사로 주최하게 하거나 격년제 실시를 검토한다.
- 예산집행과정에서의 예산절약을 유도하기 위한 예산절약 인센티브제 채택여부를 검토한다.
- 각종선거 등을 의식한 선심성, 전시성사업 및 예산집행여부를 검토한다.

지방의회가 부활된 '91년부터 2002년도까지 제주도의회의 예산결산특별위원회에서 전문위원이 '92 회계연도부터 2003 회계연도에 이르는 본예산에 대하여 검토의견 내용과 의원들의 심사시 반영된 결과를 분석하여 보면 제4대('92~'95 회계연도)때에는 의회가 구성된 첫 대이기 때문에 의회사무처의 전문위원을 비롯하여 직원들이 검토보고에 다소 미흡하여 전체적인 맥락을 짚지 못하고 일부분에 대해서만 지적하였다. 이에 의원들의 심사과정 회의록을 통하여 살펴보면 집행기관 간부들에게 질의하는 과정에서 다소 권위적 자세와 억박지르는 부분이 표현되고 있었으며, 초선 의원들이기 때문에 의회 위상정립에는 한계가 있었을 것으로 본다. 제4대 때에는 11건을 지적하여 8건을 반영함으로써 반영률은 72%로 나타나고 있다.

여기서 검토의견 요지 건수의 구체적인 내용은 <표 4-6>에서 표기되고 있으나, 검토보고 내용중 「설명이 필요하다」 든 가, 단순한 「현황설명」에 대하여는 제외시켰다. 물론 전문위원에 따라 검토보고서의 표현방법이 매우 다르게 나타나고 있다.

제5대('96~'98 회계연도) 때에는 전문위원이 24건을 지적하여 17건을 반영하여 70%의 반영률이 나타나고 있다. 제6대('99~2002 회계연도) 때에 이르러서는 지방의회의 사무처 공무원들도 예산기법 심사에 익숙해지고 의원들도 3선 의원이 배출되고, 각종 언론이나 세미나, 연수 등을 통하여 예산심의회 많이 익숙해지다 보니 31건의 지적건수에 27건이 반영됨으로써 87%의 반영률을 기록한다. 또한 제7대(2003 회계연도)에 이르러서도 4건의 지적사항 중 4건 모두 반영됨을 알 수 있다.



전체적으로는 78건의 검토의견 요지로 반영된 건수는 56건으로 71%에 이르고 있다. 또한 제5대부터는 검토보고 내용이 예산전체의 맥락을 읽으면서 지적하고 있음을 알 수 있다. 다만 아쉬운 부분은 용어선택에 있어서 집행기관을 의식하고 있느냐 아니면 소신 있게 하느냐 하는 것은 전문위원의 소신에 따라서 지적내용도 표현에 따라 건수를 들쭉날쭉하고 있음을 보여준다. 또한 여기서 검토의견에 따라 의원들이 반영한 사항 중 삭감 금액의 과다와는 연관시키고 있지 않음을 밝혀둔다.



**<표 4-6> 연도별 예산결산특별위원회 전문위원 검토보고 요지 및 반영내용  
(1992회계연도부터 2003회계연도까지)**

회 계 연도별	검 토 의 건 요 지	반 영 여 부		
		삭 감	미반영	증가
계	78건	56건	22건	-
1992	· 농촌지도자 외국농업 비교시찰 예산은 증대 되어야 함.		○	
1993	· POOL보조 일정한 원칙이나 기준정립 필요함.	일 부 (삭감내역 알수없음.)		
	· 출연금 효과 의문시됨.			
	· 대전엑스포 관련 지방비 부담재고.			
1994	· 제주도 영화제작비 신중한 검토가 요구됨.		○	
	· POOL 보조 기준마련 지원.	1억원		
	· 출연금 계상재고.	45백만원		
	· UR대비 예산 미미함.		○	
	· 관광홍보물 제작 용역비, 관광진흥대책 용역, 관광홍보 제주향기 개발용역비에 대해서 용역결과 활용방안 의심됨.	6천만원		
1995	· 사회단체보조(POOL) 기준 없음.	58백만원		
	· 새마을지도자 자녀 장학금 지급재고.		○	
	· 병충해 발생 밀도 조사용역 재고.	3천만원		
	· 감귤해외 판매촉진 사업비 보조 감귤진흥기금 활용처리 판단됨.		○	
	· 제주관광민숙관 건립비를 국고 보조금 등에 지원방법강구.		○	
	· 한국예총도지회 보조는 제주문인협회만 지원은 부당함.		○	
1996	· 4·3위령공원 조성 부지매입비 국비지원 의견이 많음.	전 액		
	· 재경유학생 기숙사 부지매입비 기업체나 독지가 활용방안 강구.	전 액		
	· 서부산업도로 4차선 확보용지 보상비 기채하지 말고 국비 사용방안 강구.		○	

<표 4-6> 계속. 연도별 예산결산특별위원회 전문위원 검토보고 요지 및 반영내용

회 계 연도별	검 토 의 견 요 지	반 영 여 부		
		삭 감	미반영	증가
1996	· 소규모 주민숙원 사업비는 사업을 신속히 해결하기 위하여 필요한 경비나 집행권자의 재량 여지 많음.	2억원		
	· 민간경상보조(POOL)를 별도로 POOL 예산으로 계상 할 필요가 있는지 설명 요망됨.	5천만원		
	· 공무원 직무교육 여비가 실국별로 계상되어 있는데 다시 POOL로 계상되는 이유.		○	
	· 도정 종합용역비 사용용도 불명확함.	전 액		
	· 유적지 긴급발굴조사 용역은 '95년도 계상된 적이 있는데 다시 계상은 부당.		○	
	· 도로 표지판 개선연구 용역과 한라산보호구역 용역은 해당 부서에서 자체적으로 연구가 필요함.		○	
	· 지방자치단체국제화재단 출연금은 지방비에서 부담하는 것 시정되어야 함.		○	
· 위탁교육비는 대부분 사회지도자 또는 중진 농업인으로서 지원재고.	49백만원			
1997	· 컨벤션센터 건립은 국책사업 성격이 강하다고 판단, 국고 확고 방안 강구.	20억원		
	· 청소년 거리조성 하천복개 사업은 학생회관내 도서관이 있어 공부하는 학생들에게 위화감 조성 우려됨.	5억원		
	· 도립기숙학교 교구 구입비는 예산편성전 공유재산의 취득을 도의회 의결 얻어야 함으로 삭감 요망됨.	전 액		
	· 사회단체보조중 지방자치발전 연구지원은 해마다 지원으로 특혜성 비난 소리 있음.		○	
	· 민간경상보조중 새마을문고와 같은 단체는 기준이 모호함.		○	
	· POOL예산중 소규모 주민숙원사업은 예산편성지침상 기준액 제시 없음.		○	
	· 위탁교육비는 대상자 대부분 사회지도자 또는 중진 농업인으로 지원재고.		○	
· 소방헬기 구입비는 유지비가 막대한 소요로 열악한 지방재정 감안 보류해야 할 것으로 판단됨.		○		
· 해외관광 순회 홍보비는 매해마다 해외홍보를 할 것인지 재고 해 봐야 할 문제임.		○		

<표 4-6> 계속. 연도별 예산결산특별위원회 전문위원 검토보고 요지 및 반영내용

회 계 연도별	검 토 의 견 요 지	반 영		
		삭 감	미반영	증가
1998	· 채무부담 행위 사업 중 보건환경연구원 청사 이전사업은 어려운 경제사정으로 신중한 심의가 요구됨.	1,119백만원		
	· 순수한 도비로 1억원 이상 투자되는 신규사업 26건 중 사업의 시급성 등을 면밀히 검토 신규사업을 억제하고 계속사업 위주로 편성되어야 함.	1,694백만원		
	· 해외연수는 외환위기 극복차원에서 가급적 자제요망.	250백만원		
	· 출연금은 법령에 의해 민간 또는 법인 등에 지원하는 경비로 신중히 심의해야 함.	280백만원		
	· 민간경상보조 중 경제난국을 극복하기 위해 신규사업 신중한 심의가 요구됨.	183백만원		
	· 민간위탁 중 신규·증액사업은 면밀히 검토되어야 함.	46백만원		
	· 민간실비 보상금 중 신규사업 및 증액사업 신중히 심의되어야 함.	79백만원		
	· 임의단체 보조사업 중 어려운 재정 여건을 감안 신규 또는 증액사업 신중한 검토가 요구됨.	160백만원		
1999	· 도비 1억원이상 신규사업에 대하여는 사업의 시급성, 필요성, 효율성 등을 면밀히 검토 불요불급한 예산편성 방지해야 함.	5억원		
	· 민간위탁금 사업에 대하여는 위탁근거 여부와 위탁사업의 필요성 면밀히 검토가 있어야 함.	3,260백만원		
	· 민간 및 사회단체경상보조 예산은 경상경비를 최소화하기 위하여 불요불급한 예산과 선심성 예산삭감 바람직 함.	998백만원		
	· 민간실비 보상금 중 일부사업에 대하여는 지원의 타당성 또는 필요성 등에 대한 심의가 있어야 할 것으로 판단됨.	62백만원		
	· 민간자본보조사업비 중 근로자 복지센터 시설비 지원은 열악한 재정상황에서 막대한 예산을 지원할 필요가 있는지 심도 있는 심의가 필요 함.	7억원		
	· 학술용역비는 사업별 용역의 필요성과 용역결과가 반드시 해당사업에 반영될 수 있는지 등 검토가 요구됨.	25백만원		
	· 해외여비 성격 경비는 외환위기를 극복하기 위하여 각종 해외연수 등을 억제하고, 자제해야함.	88백만원		
	· 채무부담행위 사업에 대해서는 '99년도에 채무부담 행위 사업으로 시행하여야 하는지 신중한 심의가 판단됨.	480백만원		

<표 4-6> 계속. 연도별 예산결산특별위원회 전문위원 검토보고 요지 및 반영내용

회 계 연도별	검 토 의 견 요 지	반 영 여 부		
		삭 감	미반영	증가
2000	· 지방채사업 신중한 심의가 요구됨.	3,000백만원		
	· 도비 1억원 이상 사업에 대하여는 사업의 필요성, 경제성, 효율성 등을 고려하여 사업 우선순위 또는 투자여부 결정되어야 함.	150백만원		
	· 학술용역 및 전산개발 사업에 대하여는 용역 및 개발의 필요성, 개발결과 활용계획에 대한 심의가 있어야 함.	6백만원		
	· 2000년 채무부담행위 사업에 대해서는 사업의 시급성과 필요성의 심의 있어야 함.	1,000백만원		
	· 자치단체자본보조금에 대한 구체적인 심의가 있어야 함.	495백만원		
	· 자치단체경상보조금에 대한 보조대상, 보조의 필요성 등에 대한 심의가 있어야 함.	140백만원		
	· 민간자본보조에 대해서 우리도의 열악한 재정상황에서 보조대상, 경제개발 기여도 예산지원 필요성 등에 대한 심의가 있어야 함.	820백만원		
	· 민간 및 사회단체경상보조에 대해서 보조대상 사업의 타당성과 지원 필요성 등에 대한 심의가 있어야 함.	621백만원		
	· 민간실비보상금은 각종행사, 세미나, 교육 등에 참석하는 민간인에게 급량비, 여비, 교통비 또는 출연자의 반대급부적 사례금 등을 지원하는 것으로 지방자치단체가 민간인에 대한 실비를 지원해야 할 것인지 여부 등 신규사업에 대한 심의가 있어야 함.	56백만원		
	· 민간위탁금은 지방자치단체가 민원인에게 위임하거나 또는 위탁사무에 수반되는 자본형성적 경비 이외의 경비로서 신규 또는 증액사업에 대하여 사업의 필요성 등에 대한 심의가 있어야 함.	50백만원		
2001	· 학술용역사업 및 전산개발사업은 필요성, 용역 및 개발의 내용, 용역 및 개발결과에 따른 활용계획 등에 대하여 세부적인 설명과 심의가 있어야 함.	190백만원		
	· 채무부담행위사업은 부채를 줄여나간다는 차원에서 불요불급한 예산을 감액하는 대신 당해년도 예산으로 추진하는 방안에 대하여 신중한 검토와 심사가 있어야 함.		○	

<표 4-6> 계속. 연도별 예산결산특별위원회 전문위원 검토보고 요지 및 반영내용

회 계 연도별	검 토 의 건 요 지	반 영 여 부		
		삭 감	미반영	증가
2001	· 민간실비보상금 검토결과 도가 직접 민간인에 대한 각종 실비를 지원해야 한다면 최소화해 그쳐야 함은 물론 매년 추가로 지원되는 사업이 증가하고 있는데 대해서도 지원 필요성과 타당성 등 검토가 요구됨.	11백만원		
	· 민간 및 사회단체경상보조에 대하여 보조대상 사업의 타당성과 지원 필요성 심의가 요구됨.	955백만원		
	· 민간위탁금 중 스포츠마케팅 구축에 따른 공동사업단 운영 예산안인 경우 (주)옥타곤코리아와의 업무체휴 건이 도의회에서 사전 동의를 선행된 후 계상 되어야 함.	210백만원		
	· 자치단체경상보조금도 계층간, 부문간 지원의 형평성 및 과다지원 여부 등 문제는 없을 것인지 세부적인 설명과 심사가 이루어져야 함.		○	
	· 민간자본보조는 보조대상의 선정, 경제개발의 기여도, 예산지원의 필요성 등에 대한 심의가 요구됨.	200백만원		
	· 자치단체자본보조는 지역간 산업간 형평성 및 지원사업의 우선순위에 입각한 지원여부의 확인, 보조대상, 경제개발 기여도 등에 구체적인 설명과 심사가 이루어져야 함.	9,750백만원		
2002	· 민간 및 자치단체자본보조사업 중 - 학교주변환경개선사업 2억원 - 경로당 기능보강 1억원 - 장애인 요양시설 조경공사 25백만원 - 한우송아지 생산기지화 180백만원 - 학교체육시설 확충사업 2억원 - 경로당 등 노인 여가시설 기능보강 4억원 - 탐라장애인복지관 사우나시설 보강 30백만원 - 한우고급육 생산기자재 지원 20백만원 위 보조사업은 도의 어려운 재정여건 속에서도 도비로 지원되는 사업인 만큼 보조의 필요성, 시급성, 기대효과 등에 대한 충분한 검토가 있어야 함.	440백만원		

<표 4-6> 계속. 연도별 예산결산특별위원회 전문위원 검토보고 요지 및 반영내용

회 계 연도별	검 토 의 견 요 지	반 영 사 항		
		삭 감	미반영	증가
2002	· 민간경상보조사업 중 신규사업 34건 679백만원에 대해서는 충분한 검토가 있어야 하겠음.	171백만원		
	· 사회단체보조는 41억6천만원이 요구되고 있으며 2001년보다 32% 증가된 금액으로 충분한 검토가 있어야 함.	417백만원		
	· 제주의료원 퇴직금은 회계결산검사가 끝나지 않은 상태에서 제주의료원의 회계장부상 자료를 근거로 산정한 금액이기 때문에 이에 대한 충분한 검토가 필요함.		○	
	· 예비군훈련장 식당건립 사업비 지원은 2002예산편성지침에 의하면 예비군훈련장 기본시설은 지원하지 못하도록 규정되고 있어 충분한 검토가 필요함.		○	
2003	· 민간 및 자치단체자본보조사업 중 근로자복지시설 등은 '99년도에 개관되었음에도 개보수비 등 계속 지원되고 있어 재원의 적정성 검토요망. 일부 사업은 포괄적으로 계상하는 등 도의 어려운 경제 여건 속에서도 도비로 지원되는 사업인 만큼 보조의 필요성, 시급성, 기대효과 등에 대한 충분한 검토가 있어야 함.	2,480백만원		
	· 민간경상보조사업 중 신규사업이 30건에 9억4천6백만원이 포함되고 있어 이에 대한 충분한 심사가 요구됨.	568백만원		
	· 사회단체보조 중 임의단체에는 37억3천2백만원이 요구되고 있어 이에 대한 충분한 검토가 있어야 하겠으며, 정책보조단체에는 임의 보조지원이 불가하도록 한 예산편성지침에 맞는 지 여부 검토가 필요함.	561백만원		
	· 민간행사보조, 위탁사업 중 신규행사가 27건에 8억9천만원이 요구되고 있으며, 이는 빈번한 행사로 부실해질 우려 여부와 유치가능 행사인지 심사가 요구됨.	180백만원		

자료 : 제주도의회 제2차 정례회 회의록 및 내부자료에서 재구성.

### 3. 檢討報告書의 綜合意見 分析

전문위원의 세부적인 검토의견이 끝나면 전체적인 내용을 간략하게 종합정리하게 되는데 이러한 부분이 종합의견이라 할 수 있다. <표 4-7>에서 회계연도별로 종합의견을 정리하였다. 불행하게도 1992회계연도부터 1997회계연도까지는 종합의견을 작성하지 않았다. 위 표에서 나타나듯이 연도별로 보면, '98회계연도는 외환위기 수습기간이라 지방재정을 긴축운용 하여야 할 것으로 제시하고 있고, '99회계연도는 민선2기 출범으로 인한 정상적 경비 증액 예산편성을 지적하면서 역시 긴축 운용되어야 할 것으로 판단하고 있으며, 2000회계연도는 관광과 감귤진흥, 지역경제 활성화, 4·3문제에 대한 전향적 해결, 소외계층 보호, 정보화 촉진 그리고 해외채 발행에 따른 감채기금 적립에 비중을 두어야 할 것으로 판단하고 있고, 2001회계연도는 2000회계연도와 비슷한 의견을 제시하면서 환경기초시설의 보강, 월드컵경기장 등 대형사업에 예산반영 사실을 보강하여 적시하고 건전재정 확보에 주력해 나가야 할 것을 제시하고 있다.

2002회계연도는 지역경제 활성화, 소득재분배 즉 보조사업에 대한 부담금의 적정성, 주민숙원사업에 대한 배분의 합리성, 투자 우선 순위 그리고 생산적인 주민복지향상의 투자여부 등에 충분한 심사를 제시하고 있으며, 마지막으로 2003회계연도인 경우 2002회계연도와 같은 내용을 담고 있으면서 보강된 내용으로는 각종기금이 계획만큼 출연되지 못함으로써 기금설치의 목적 사업이 차질을 빚는 데에 대한 대책마련과 환율변동에 의한 해외채 상환액 증가에 따른 상환재원 확보대책 등에 대한 심사를 요구하고 있다. 따라서 전문위원의 종합의견은 검토 당시의 경제 상황을 나타내주고 이에 따른 예산편성안에 대한 종합적인 지적사항을 적시하여 주고 있는 등 전문위원이 처한 객관적인 사실을 가지고 처리한다고 볼 수 있다.



<표 4-7> 제주도의회 예산결산특별위원회 전문위원의 종합의견

회 계 연도별	전 문 위 원 종 합 의 건 요 지
1992 ~ 1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종합의견 내용 없음.</li> </ul>
1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 앞서 보고 드린 검토를 요하는 사항에 대하여는 현재 우리가 처해있는 어려운 경제 여건을 극복하기 위한 차원에서 사업의 시급성, 절실성 등을 신중히 심의하여 불요불급한 예산은 조정하여 지방재정이 긴축 운용되어야 할 것으로 요망됨.</li> </ul>
1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '99년도 예산은 제2기 민선자치단체장 출범 후 처음 심의하는 예산인 만큼 경상비 부분을 대폭 절감하여 사회간접자본 시설 사업에 투자하여 경제를 활성화하는 방향으로 가야함으로</li> <li>• 앞서 보고 드린 검토를 요하는 사항에 대하여는 사업의 타당성, 필요성 등을 신중히 심의 불요불급한 예산을 조정하여 국민의 세금을 한 푼이라도 아껴서 지방재정이 긴축 운용되어야 할 것으로 판단됨.</li> </ul>
2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관광진흥과 감귤 등 1차 산업 경쟁력 제고를 위한 사업, 서부산업도로 4차선 확장 등 사회간접 기반시설 등 지역경제 활성을 위한 사업과 4·3문제의 전향적 해결 및 의료보호 등 사회적 소외계층의 보호를 위한 예산, 그리고 미래산업인 정보화 촉진과 지식기반 육성사업 예산 등을 반영하고 있으며,</li> <li>• 검토의견에서 보고 드린 사업에 대하여는 원칙과 기준을 정하여 효율적 예산운영이 되도록 신중한 심의가 있어야 할 것으로 사료되며</li> <li>• 삭감재원을 최대한 활용 해외증권발행에 따른 감채기금 적립 또는 지방채 발행이나 채무부담이 최소화하도록 해야 할 것으로 판단됨.</li> </ul>
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 감귤 및 관광 등 1·3차 산업의 진흥과 도민의 삶의 질 향상을 위한 복지증진 그리고 서부산업도로의 4차선 확장 등 사회간접자본 시설의 확충을 포함 환경기초시설의 보강과 대형사업으로서의 관광종합센터 기능을 갖춘 컨벤션센터 건립, 월드컵경기장, 원종장 시설 등을 위한 예산으로 반영하고 있는 바</li> </ul>

<표 4-7> 계속. 제주도의회 예산결산특별위원회 전문위원의 종합의견

회 계 연도별	전 문 위 원 종 합 의 건 요 지
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 검토의견에서도 보고 드린 바와 같이 지방재정의 취약성에 비추어 지방채 발행의 최소화는 물론 불요불급한 예산의 배제와 지역별, 계층별 형평성에 입각한 편중 예산의 지양 등을 통한 효율적 예산이 되도록 심사에 철저를 기해 나가야 할 것이며,</li> <li>· 삭감재원을 최대한 해외채 발행에 따른 감채적립과 채무부담액을 줄여 나가는데 쓰여질 수 있도록 건전 재정 확보에 주력해 나가야 할 것임.</li> </ul>
2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역경제 활성화, 소득재분배 등 경제적 기능을 강화하기 위하여 많은 노력을 기울인 것으로 판단되나 앞서 보고 드린 바와 같이 정밀검토를 요하는 부분 등 개선되어야 할 부분은 일부 발견되고 있음.</li> <li>· 세입분야에서는 재정운영의 건전성에 중점을 두고 세입규모의 적정성과 세입기반 확충에 심사가 이루어져야 할 것으로 생각되며,</li> <li>· 세출분야에서는 보조사업에 대한 부담금의 적정성, 주민숙원사업에 대한 배분의 합리성, 투자 우선순위 그리고 생산적인 주민복지향상에 투자여부 등에 충분한 심사가 요망됨.</li> </ul>
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역경제 활성화, 소득재분배 등 경제적 기능을 강화하기 위하여 많은 노력을 기울인 것으로 판단되나 앞서 보고 드린 바와 같이 정밀검토를 요하는 부분 등 개선되어야 할 부분도 일부 발견됨.</li> <li>· 세입분야에서는 재정운영의 건전성에 중점을 두고 세입규모의 적정성과 세입기반 확충에 심사가 이루어져야 할 것으로 생각되며,</li> <li>· 세출분야에서는 보조사업에 대한 부담금의 적정성, 주민숙원사업에 대한 배분의 합리성, 투자 우선순위 그리고 생산적인 주민복지 향상에 투자여부 등에 충분한 심사가 요망됨.</li> <li>· 특히 각종기금이 계획만큼 출연되지 못함으로써 당초 기금설치목적 사업이 차질이 빚어지는 데에 대한 대책마련과 해외채의 환율변동에 의한 상환액 증가에 따른 상환재원 확보 대책 등에 대해서는 더욱 심도 있는 심사가 요망됨.</li> </ul>

자료 : '91~2002년도까지 제주도의회 제2차 정례회 회의록에서 재구성.

#### 4. 豫算審査 期間

지방의회의 예산심사 일정은 크게 상임위원회 예비심사, 예산결산특별위원회의 종합심사, 본회의 심사로 나눌 수 있는데 본회의는 대부분 통과예측적인 수순을 밟는 단계로 보아 본 논문에서는 상임위원회 예비심사와 예결위 종합심사를 두고 분석해 본다. 예산심사는 집행기관으로부터 예산안이 지방의회에 제출됨으로써 시작된다. 즉 광역의회인 경우 회계연도 개시 50일 전까지<sup>52)</sup> 집행기관으로부터 제출받게 되는데 소위 제2차 정례회에서 다루게 된다.

<표 4-8>에서 보듯이 상임위원회 심사일정은 평균 4.1일, 예산결산특별위원회 종합심사는 평균 3.7일이 소요되는 것으로 나타나고 있다. 여기서 상임위원회 심사 일정에 의회운영위원회를 제외한 것은 운영위원회는 1일을 넘어서 심사한 사실이 없기 때문에 이를 포함하면 상임위원회 평균일수가 적어지기 때문에 이를 제외했다. 제2차 정례회는 예산의회라고들 하지만 실제로는 10일간의 행정사무감사, 도정질문, 조례안, 동의안 등 일반안건도 다른 임시회 보다 비교적 많이 제출되기 때문에 실질적으로 예산안을 심사할 기간은 매우 짧다. 특히 전문위원으로서 방대한 본 예산안에 대하여 검토를 하여야 하고, 행정사무감사 보좌, 일반안건에 대한 검토보고서 작성 등 물리적으로 충분한 시간을 가질 수 없다. 특히 예산업무에 익숙하지 못한 경우에는 부실한 검토보고서가 작성될 수밖에 없다.

또한 예산안이 제출되기 전까지는 예산편성에 전혀 참여하지 않기 때문에 도의 정책방향, 사업우선 순위 등을 검토할 기회를 상실하고 있다. 한편 의원들도 예산안을 심사함에 있어 정원의 1/2 정도가 예결위원으로서 질의가 길거나 답변이 길어질 경우 여기에 많은 시간을 소비하여 전반적인 사항에 대해서 알 기회가 적어진다.

---

52) 지방자치법 제118조제1항.

<표 4-8> 연도별 상임위원회 및 예산결산특별위원회 예산심사 기간

회 계 연도별	총 일 수	상임위원회 예비심사	예산결산특별위원회 종합심사
계(평균)	8.3	4.1	3.7
'92	7	4	3
'93	9	6	3
'94	8	5	3
'95	9	6	3
'96	10.3	5.3	5
'97	10.6	4.6	4
'98	7.6	3.6	4
'99	8.6	3.6	5
2000	7	3	4
2001	8	4	4
2002	6.6	2.6	4
2003	8.6	2.6	3

자료 : '91~2002년도까지 제주도의회 제2차 정례회 회의록에서 재구성.

※ 상임위원회 예비심사 기간 중 운영위원회 일수 미포함.

※ 총일수 = 상임위 예비심사 기간 + 예결위 종합심사 기간.



#### 第 4 節 豫算審議 補佐機構의 問題點 및 改善方案

##### 1. 專門委員의 任用資格 基準 法制化

현행 자치단체별 전문위원의 임용자격은 각 자치단체마다 다른 기준을 적용하고 있고 그 형식도 조례나 규칙 등에서 개괄적으로 정하고 있으나 국회의 경우처럼, 의회 전문위원의 채용자격 기준을 기본적으로 ‘해당분야의 전문지식을 가진 자’로 ‘국회법’에 정하고 있듯이 지방의회 쪽에도 이를 원용하여 일차적으로 지방자치법에 전문위원의 자격일반을 명시하여야 한다<sup>53)</sup>.

한편 각 지방자치단체의 직급에 따른 의회 전문위원 채용자격기준을 지방공무원 임용령에 정해 놓고 각 전문분야를 포함한 의정활동과 법제 실무에 능통하거나 일정기간 동안 이와 관련된 업무를 수행한 자로서 상기 임용기준에 적합한 자를 임용하도록 명문화하여야 한다. 그 이유는 기관대립형 지방정부 형태 하에서 의회의 내부조직권과 실질적인 의정활동의 보장을 위해서도 그렇지만 지금 현재 각 지방 의회에 근무하는 공무원의 수가 약 5천여명에 이르기 때문에 의회 발전을 고려할 의지만 있다면 이는 얼마든지 가능한 것이기 때문이다. 예를 들어 각 시도별 단위로 교류협정을 맺어 광역·기초 통합된 인사운영이 합리적으로만 가동된다면 거기에서 자신의 뜻과 포부를 펼쳐보려는 인적자원은 얼마든지 있기 때문이다.

그러나 전문위원의 임용기준을 지금같이 법제화하지 않고 방치하여 두면 계속해서 지방자치단체가 정치적 이유 등으로 전문성을 갖추지 못한 자들의 임용이 가능하게 되어 지방의회의 존립목적을 저해하고 궁극적으로는 지방의회의 활발한 의정활동과 입법활동을 제약하는 요인으로 작용할 수 있는 소지가 얼마든지 있는 것이다.

## 2. 豫算審査 補佐機構의 新設

전문위원은 위원회에 회부된 예산안, 조례안, 동의안, 기타 안건에 대하여 제안 이유, 문제점, 타당성, 기타 필요한 사항을 사전에 검토하고 일단의 검토보고서를 작성하여 의원에게 배부하고 해당 상임위원회에서 검토보고를 하여 의원들의 안건 심사에 보다 용이하게 접근할 수 있도록 의원들을 보좌할 의무가 있다. 그러나 행정이 다양화되고 사무의 전문성으로 비취볼 때 전문위원 한 사람이 모든 분야에 정통할 수 없다는 취약점을 노출하고 있다. 조례안은 법률전문가가 예산안은 일반 행정가 또는 경험이 풍부하고 정책을 분석할 줄 아는 자가 맡아서 해야한다. 그리고 분석기능을 함으로써 보다 예산심사시 접근이 용이할 것이다. 따라서 조례안과 예산안에 대해 지속적으로 연구, 분석할 수 있는 기구 신설이 절대적이다.

## 3. 豫備檢討制 施行

현재처럼 예산안이 확정되어 의회에 제출된 후 산발적·개별적으로 일부 예산안

---

53) 김희창, '개선되어야 할 지방의회 전문위원 제도', 「지방자치 134호」, 현대사회연구소, p.36-37.

에 대하여 설명을 듣는 것은 정보의 부재로 인한 것이다. 이를 개선하기 위해서는 집행기관의 관련 부서의 예산안이 확정되어 의회에 제출되기 전에 안전별, 부서별로 예비검토를 시행함으로써 전문위원의 정보 부재를 어느 정도 해소하고 보다 정책결정에 올바른 예산안 검토가 시행될 수 있다. 다시 말해서 집행기관의 실·국, 소속 기관에서 예산안을 예산담당관실로 제출하고 1, 2차 수정이 끝날 시점에서 소관 부서 과장 또는 부서장과 전문위원실이 대면 브리핑을 실시하여 집행기관의 정책의지를 의회에 전달하고, 의회의 전문위원은 자료에서 느끼지 못하는 정보들을 얻게 됨으로써 정보의 수집·분석·전달기능이 분명해질 것이다.

#### 4. 轉補의 制限

전보란 동일 직급 내에서의 보직 변경을 뜻한다. 즉 같은 직렬내의 한 직위에서 다른 직위로의 이동을 의미하는 바 전보를 통하여 능력, 적성, 인간관계 등에서 보직에 대한 부적응을 해결하고 광범한 경험을 통하여 새로운 능력을 발전시키는 것이다. 그러나 지방의회의 전문위원은 일반행정직 공무원과 같이 보직 변경을 한다면 의원 안전심의 보좌에 문제가 발생할 수밖에 없다. 이전 <표 3-10>에서도 나타나고 있듯이 제주도의회의 경우 12년 동안 24명이 근무하면서 별정 4급을 제외하면 평균 16개월 정도의 재직기간에 지나지 않고 있어 의원의 임기인 4년과는 상당한 괴리를 보이고 있다. 따라서 일정한 기간 정도의 전보제한에 대한 법적·제도적 보완장치를 마련함으로써 행정의 계속성, 정보의 축적, 전문성 등을 키워 나갈 수 있도록 하여야 한다.

#### 5. 改善 擔當者의 役割

전문위원은 의회조직 운영의 핵심기구이다. 위원회 중심주의로 운영되고 있는 지방의회에서의 전문위원은 크게 입법지원조직, 예산지원조직으로서 앞서 검토보고의 종합의견에서 서술하고 있는 바와 같이 그 시대가 처한 경제상황에 맞게 예산심의할 수 있도록 사회문제의 개선에 보다 접근하고 있다. 현대사회가 고도로 분화되고 다변화됨에 따라 나타나는 각종 사회문제와 결부한 의안들이 속출됨에 따라 앞서 말한 정책지원은 물론 사익을 조절하고 공익을 제고시킬 수 있는 역할이 어느 때 보다 요구되고 있어 의회와 집행기관 그리고 주민의 중간위치에서 지방의회 발전과 변화를 이끌어 갈 수 있는 “개선 담당자의 역할”은 매우 중요하다

하겠다. 특히 지방분권을 지향하고 있는 현대의 지방자치는 지방정부가 지역주민의 다양한 요구에 능동적으로 대처해 나갈 수 있는 지방자치 역량을 겸비하여 지방발전의 담당주체로서 그 존립의의를 인정받아야 할 뿐만 아니라 지역주민의 요구를 충족시키기 위한 효율적인 서비스 공급체계를 구축해야 한다.<sup>54)</sup> 이를 실천할 수 있는 전문위원의 수단으로서는 의안 검토보고서로 표출하여 이를 실천 할 수 있도록 노력하여야만 지방의회의 중추적 기관으로서 자리매김 할 수 있다.



---

54) 강동식·안용식·원구환, 「지방행정론」, 서울 :대영문화사, 2002.

## 第 5 章 結 論(要約 및 政策的 含意)

주민, 관료, 정치인 등이 참여하는 지방정부의 예산결정 과정은 예산의 편성과 예산의 심사로 이루어진다. 예산안 심사에 있어서 지방의회의 역할은 매우 다양하다.

첫째, 집행기관의 사업규모를 확정하는 과정으로 예산안 심의를 통하여 사업의 소요재원이 최종적으로 승인되므로 형식적으로는 이때 사업수준이 확정된다고 볼 수 있다.

둘째, 다음 회계연도의 예산총액은 지방의회의 예산안 심사와 의결을 거침으로써 확정된다.

셋째, 지방의회는 예산안 심의를 통하여 주민의 신념이나 가치를 통합·조정하는 역할을 수행한다. 지방의회는 지역주민의 대표기관으로서 주민의 의사를 존중하고 이를 지방행정에 반영시켜야 할 의무가 있으므로 지방의회는 활동을 통해서 지역주민의 반응을 수렴하여 이를 지방행정에 반영시켜야 한다.

넷째, 지방의회의 집행기관에 대한 통제는 예산심의를 통하여 가장 분명하게 행해진다. 예산안 심의는 사업을 검토하는 과정이므로 집행기관이 제안한 사업규모의 확장 또는 축소가 가능하고, 행정감사, 결산검사 등의 수단을 이용하여 집행기관을 통제·감독할 수 있다. 이러한 지방의회의 역할을 할 수 있도록 예산심의를 직접적으로 보좌하는 전문위원의 역할은 예산결정에 막대한 영향을 미친다.

1991년 7월 광역의회가 출범하여 12년이 지난 시간이 흘러가고 있음에도 지방의회 사무기구에 대해 크게 달라진 내용이 없다. 즉 제도권 안으로 지방의회가 존재하고 있음에도 이를 보좌하는 의회사무처에 대해서는 중앙정부나 집행기관이나 의원을 보좌해 줄 수 있는 기구의 증설 등이 거의 이루어지고 있지 않음으로 인하여 명예직(2003. 7. 18. 지방자치법 개정으로 명예직 삭제)으로 선출된 지방의원의 자질에 대한 비판의 소리가 많다는 것은 부인할 수가 없다.

본 연구는 지방의회가 부활되면서 탄생한 의회사무처 기구의 하나인 전문위원에 대해 그 역할을 중심으로 예산결정에 미치는 영향을 전문위원의 검토보고서를 통해 분석하여 다음과 같은 점을 발견하였다.

첫째, 전문위원의 검토보고는 의원의 예산심의에 크게 영향을 미치고 있다. 전문위원은 관료로서 정치인인 의원들에게 어느 정도로 그 영향이 미치는가에 대해서



는 전체적으로 71%라는 반영률을 보임으로써 전문위원의 위치가 매우 중요함을 발견하였다.

둘째, 회계연도에 따라 전문위원의 검토보고서는 예산결산특별위원회 위원들에게 미치는 영향이 비슷하게 나타났다. 전문위원의 검토보고 내용 반영률을 보면 100% 반영한 해가 5개연도로써 41%, 70%~80% 까지가 2개연도로 16%, 50%~60% 반영한 해가 2개연도로 25%, 50% 이하 반영된 해가 2개연도로 25%를 차지하고 있어 평균 71%의 반영률을 나타나고 있어 대부분 검토보고 내용이 반영되고 있다는 것을 알았다. 그리고 예산안 심사 수정율은 1% 미만이 총 12개년 동안 6개년으로 50%이고 4%의 수정율을 한 해가 1개년, 2%의 수정율인 해가 2개년, 1%의 수정율을 한 해가 3개년, 전혀 반영되지 않은 해가 1개년으로 나타났다.

마지막으로 예산결산특별위원회에서 예산심사 기간에 예산수정율은 비례하지 않았다. 예산결산특별위원회의 종합심사기간은 평균 3.7일로 최장 5일 최단 3일이라는 예산심사 기간이 있었으나 최장 5일을 한 '99회계연도인 경우 전문위원의 검토보고 내용 반영률은 100%이고, 수정율은 -1.45%로 평균 수정율 -1.36%를 약간 상회하고있다.

다음으로는 전문위원의 의회사무처 재직기간에 대해서는 의원의 임기가 4년이라는 점을 감안할 때 전문위원도 행정의 계속성과 전문성을 키우기 위해서는 전보제한이 불가피하다 할 것이다. 이를 극복하기 위해서는 전문위원의 자격으로 4년 이내 승진 등이 내부적 요인이 없는 전보사유에 해당되지 않은 공무원을 발탁하는 방법을 강구해야 할 것이다. 마지막으로 의회사무처의 의원 보좌를 위한 지원조직 강화방안이 필요하다.

제도권에 있는 지방의회가 진정한 주민의 대표기관이면서 의결기관으로 발전하기 위해서는 의회사무처 내에 법제와 예산안을 연중 검토하고 분석할 수 있는 기구가 반드시 필요하며 전문위원의 직급 상향조정도 집행기관의 국장급 정도로 상향조정하여 상호 대등한 입장에서 업무를 할 수 있도록 하고, 전문위원을 보좌하는 사무처 직원의 직급도 6급에서 5급으로 상향조정하고, 인원 2인을 5인 정도로 늘려 그 기능을 활성화 할 필요가 있다. 전문위원은 현재 집행기관의 과장 계급과 같다. 과장 밑에는 사무관이 평균 3~4명이 있는데 비해, 전문위원 소속 직원은 6~7급 2명이 '91년부터 지금까지 거의 변함 없이 지탱해 오고 있는 형편이다. 따라서 전문위원실 기능보강 또는 법제, 예산안 자료분석 기구신설을 함으로써 각종 의안을 검토하는 전문위원실의 정보 수집·분석·전달기능이 향상될 것이다.

지방의회의 경우는 국회와 비교하여 역할의 수행에 상당한 제약이 따른다고 볼

수 있다. 이는 지방의회 구성 그 자체와 지방자치단체의 업무의 성격에서도 기인한다. 즉 지방의원은 신분상 상근, 보수직이 아닌 한계로 인해 전문성이 저하되는 본질적 한계를 포함하고 있다. 또한 전문위원인 경우도 처음부터 법제예산실, 입법심의관, 입법조사관 등이 보좌해주고 있지 못하기 때문에 질 높은 검토보고나 의원을 위해 안전심사에 필요한 충분한 자료를 제공할 수 없는 것은 조직구조에서 나타나는 제도적인 문제로 볼 수 있을 것이다.

따라서 전문성을 갖춘 전문위원 기구를 만들기 위해서는 첫째는 전문위원의 임용자격 기준 법제화를 국회의 경우처럼 전문위원의 일반적인 자격을 법으로 명시하여 지방자치단체장이 임용에 신중을 기하도록 해야한다.

둘째는 예산심의 보좌기구의 신설로 예산안을 비롯한 전문위원의 충실하고 전문적인 검토보고서 작성을 위해서는 지속적인 연구·분석기구 신설이 필수적이다.

셋째는 예비검토제 시행으로 의회제출 예산안에 대한 사전 전문위원에 대한 집행기관의 브리핑 실시로 예산안에 대한 폭넓은 정보공유로 집행기관과 의회와의 이해증진으로 예산심의를 많은 영향을 미칠 것이다.

넷째는 전보의 제한으로 전문위원의 위치는 다각적인 전문성을 요구함으로 일정한 기간을 보직함으로써 정보를 축적하여 전문성을 향상시킬 수 있다.

다섯째는 개선 담당자의 역할로 법제지원조직, 예산지원조직으로서 그리고 사회문제와 결부한 의안을 검토함에 있어 의회, 집행기관, 주민의 중간위치에서 전문위원은 의안 검토보고서를 수단으로 표출하여 정책지원과 공익을 제고시켜 의회운영의 발전을 실천할 수 있도록 노력함으로써 지방의회의 중추적 기관으로서 자리매김 할 수 있다.

이러한 제약 조건을 해결할 수 있는 것은 지방의회 사무기구가 구조조정 차원이 아닌 국회 사무처의 조직에 비교함으로써 개선할 부분은 보강해 나가야 한다는 점이다. 또한 전문위원 자신도 부단한 노력으로 소관위원회의 집행기관 업무에 대해 전문성을 가질 수 있도록 힘써 나가야 한다.

본 논문은 전문위원의 역할이 예산결정에 미치는 영향을 제주도의회를 대상으로 사례 분석한 연구이다. 따라서 연구의 결과를 지방의회 전체의 예산결정에 인용하기에는 많은 한계가 있을 것이다. 그리고 1991년부터 2002년까지 행해진 본예산에 대해 자료를 수집하는 과정에 일부자료는 회의록 또는 내부자료 미비로 통계적 분석에도 어려운 점이 한계로 나타났다. 또한 그동안 지방의회 의원들의 예산심의 형태에 대해서는 다수의 논문들을 찾을 수 있었으나 전문위원에 대한 연구결과 논문은 매우 적어 그 내용을 전개하는데 한계가 있었다.

본 논문은 제주도의회의 예산결산특별위원회에서 예산심사 결과를 '91~2002년도 까지 집행기관 제출 예산에서 의회가 확정 시켜준 내용을 통계화 시켰고, 전문위원의 역할에 대해 분석했다는 점을 감안하여 앞으로 이와 관련한 연구를 할 때 참고적인 논문이 되리라 믿는다.



## 【 参 考 文 献 】

### 1. 국내 문헌

#### 1) 단행본

- 강동식·안용식·원구환, 「지방행정론」, 서울 : 대영문화사, 2002.  
신무섭, 「재무행정론」, 서울 : 대명출판사, 2002.  
신해룡, 「지방예산결산심사론」, 서울 : 세명서관, 2001.  
유영옥, 「재무행정론」, 서울 : 학문사, 1997.  
유 훈, 「재무행정론」, 서울 : 법문사, 2003.  
이계탁, 「재무행정학」, 서울 : 나남출판사, 1998.  
이영조·김대원, 「지방재정 이론과 제도」, 서울 : 대명출판사, 1999.  
정정길, 「정책학원론」, 서울 : 대명출판사, 2001.  
최민수, 「지방의회운영」, 서울 : 서강출판사, 1998.

#### 2) 논 문

- 강운호, “지방정부 관료의 예산결정 행태에 관한 연구”, 서울대 행정대학원 박사학위 논문, 1999.
- 김보훈, “한국국회의 입법과정과 개선방안에 관한 연구”, 목포대 석사학위 논문, 2002.
- 김정우, “광역의회 예산심의 행태에 대한 실증적 분석”, 고려대 행정대학원 석사학위 논문, 1998.
- 김종순, “미국의회 예산통제법과 한국의회의 예산권 확보에 관한 연구”, 「의정연구」, 1995.
- 김원곤, “지방의회사무처 공무원 역할증진에 관한 연구”, 전남대 행정대학원 석사학위 논문, 1998.
- 김현기, “국회 예산심의의 영향요인에 관한 실증적 연구”, 동국대 행정대학원 박사학위 논문, 2001.

- 박태형, “한국 국회 예산심의의 전문성 제고 방안에 관한 연구”, 서울대 행정대학원, 1997.
- 배영식, “지방의회 예산심의의 발전방향에 관한 연구”, 동국대 지역개발대학원, 1994.
- 오재록, “국회예산결산특별위원회와 그 보좌기능의 강화방안 연구”, 연세대 행정대학원 석사학위 논문, 1998.
- 원순용, “국회 입법보조 기관의 활성화 방안에 관한 연구”, 한양대 행정대학원, 1998.
- 이수영, “지방의회 예산심의 과정의 합리화 방안”, 아주대 공공정책대학원 석사학위 논문, 2001.
- 이용호, “지방의회의 정책결정 능력 제고방안”, 부산대 행정대학원 석사학위 논문, 1996.
- 이준원, “한국 예산편성 과정의 역동성에 관한 연구”, 서울대 박사학위 논문, 1996.
- 이창한, “국회 예산심의에서의 합리성 확보방안에 관한 연구”, 한양대 행정대학원 석사학위 논문, 2000.
- 장문선, “국회 예산심의액 증감결정의 영향요인에 관한 실증적 분석”, 고려대 행정대학원 석사학위 논문, 1998.
- 장운학, “지방의회 예산심의제도의 발전방향에 관한 연구”, 동국대학교 행정대학원 석사학위논문, 1996.
- 최성두, “정치적 영향력의 맥락에서 본 국회정책 분석기관”, 고려대 행정대학원 석사학위 논문, 1987.

### 3) 기타 간행물

- 김회창, 「개선되어야 할 지방의회 전문위원 제도, 지방자치 134호」, 1999.
- 국회수첩, 2002
- 박상병, “국회입법관료제 운영실태와 개선과제”, 「한세정책」, 제6권 제1호, pp.209-225, 1999.
- 박천오·윤진훈, “국회위원회 공무원의 입법활동 지원 실태에 관한 실증적 연구”, 「지방자치학회보, 35, 1」, 2001, 한국정치학회, pp.167-189
- 서우선, “지방의회 전문위원의 역할과 권한 책임 및 업무수행 방법”, 「지방자

- 치, 통권 제69호」, 1994, 현대사회연구소, pp.120-123.
- “지방자치의정사례집”, 「한국산업기술원 지방자치연구소」, 2000, pp.252-254.
- 이청수, “의정활동 지원을 위한 전문위원의 역할”, 「자치의정」, 제5권, 2002.
- “지방의회 전문위원의 역할과 책임”, 「월간 자치행정」, 167호, 2002.
- 장세훈, “입법정보지원기능의 효율화 방안”, 「국회도서관보」, 제34권 2호, 1997.
- 전국 시·도의회 운영위원장 협의회, “전국시·도의회운영전문위원 워크숍”, 2003.
- 제주도의회, 「예산기법 직무 연찬회 교재」, 2002.
- 제주도의회 회의록, '91~2002.
- 제주도의회, 「의정활동 종합 응용기법」, 2003.

## 2. 외국문헌

- Burns, Gregor, “*Presidential Government*,” Boston: Houghton-Mifflin, 1966.
- Gawthrop, C.Louis, “*Bureaucratic Behavior in the Executive Branch*,” New York: The Free Press, 1969.
- Koven, G.Steven, “*Ideological Budgeting*,” N.Y.: Praeger Publishers, 1988.
- Niskanen, William A. *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: University of Chicago Presss, 1971.
- Wildavsky, Aron, “*The Politics of the Budgetary Process*,” Third Edition: Little Brown and Company, 1979.
- Widavsky, Aron and Naomi Caiden, *The New Politics of the Budgetary Process*, 4th Edition, Longman Press, 2001.
- 加藤寛, 入門公共選擇 : 政治의 經濟學, 東京 : 三靈書房, 1992.

## ABSTRACT

# A Study on the Role of the Local Assembly Staff on the Budget Decision Process: A Case of Jeju Provincial Assembly

Nam-sun Kim

Majored in Public Administration  
Department of Public Administration  
Graduate school of Public Administration  
Cheju National University

The budget is an itemized summary of estimated or intended expenditures for a given period along with proposals for financing them. The executive body has the right of allocation and execution of the budget, while the local assembly has the right of decision and confirmation of the budget and the right of approval of the settlement of accounts.

The topic of this research is the role of staff who assist the committee in the process of the budget decision of the local government on the budget decisions. Decisions made in the Budget Committee of the Jeju Provincial Assembly were analyzed. The main focus was the general accounts among the main budget plans submitted by the Jeju Provincial Government in the last 12 fiscal years since the launch of the Local Assembly in July 1991.

The purpose of this research is to draw up the rationalization measures to enhance the Secretariat Office of the local assembly and to analyze the influence of the reports of the staff on the budget decision of the assembly members. To this end, the function, role, and responsibility of the staff who assisted the budget review were examined. The functions of the experts are: first, collecting, reviewing, and researching materials; second, assisting with the bill review by collecting the opinions of the people on the budget plan and making recommendations for the bill; and third, assisting the progress of the proceedings. The role of the staff under the committee-centered principle is that of a practical bill review. Moreover, other than the budget plan, staff assist in a significant number of committee agendas, including the settlement of the accounts, regulations, approvals, proposals, and petitions, through reports.

In terms of the influence of the report revealed by the analysis of the budget decision of the Budget Committee, the opinions of the assembly members reflect approximately 71% of the report on the budget decision. They also largely rely on the report of the staff based on the expertise to support their opinions.

The correction rate of approximately 1% in the budget review of the Standing Committee or the Budget Committee shows an insufficient capability of the collection, analysis, and delivery of the information on the overall work of the executive body. They rely on the executive body for most of the materials regarding the budget review. Therefore, the assembly itself has an insufficient function of analysis of various policies of the executive body.

The improvement measures of the budget review advising committee are: first, the legislation of the appointment qualifications of the staff; second, the establishment of a new budget review advising committee; third, the implementation of the pre-review system; fourth, the



restriction of transfer; and fifth, the role as representatives in charge of improvement. With these improvements, some of the restricting conditions could be resolved. Moreover, the staff themselves should constantly try to develop expertise on the work of the executive body of the relevant committee.

The results of the analysis of the influence of the budget decision focusing on the role of the staff through the report are as follows. First, the report of the staff has a significant influence on the budget review of the assembly members. Second, the report of the staff has a similar influence on the Budget Committee members in each fiscal year. Third, the correction rate of the budget is not proportional to the budget review period in the Budget Committee. In addition, for the local assembly to develop as a true representative body of the people, it is necessary for the regular committee to review and analyze the regulations and budget plan in the Secretariat Office of the local assembly. The status of the staff needs to be adjusted up to a director-level of the executive body for the status balance with the executive body. The office workers' status also needs to be adjusted to the fifth-level from the sixth-level. Moreover, the number of office workers needs to increase from two to five to facilitate this function.

This research is a case study done on the Jeju Province for the analysis of the main budget in 12 years. In the process of data collection, there were insufficient materials because some materials such as minutes were not available. In spite of the resultant difficulties, this research was still able to render a reliable statistical analysis of the assembly decisions on the budget plan submitted by the executive body from the 1992 fiscal year to the 2003 fiscal year regarding the role of the staff. This paper will serve as a reference for related research in the future.