

지방자치단체 비용추계제도 운영의 한계 및 개선방안: 비용추계 금액과 예산편성 금액 차이를 통해

박재용*

국문초록

지방의회는 사회의 이해갈등을 효과적으로 조정 및 통제하는 역할을 하고 있다. 지역 주민의 욕구 증가에 따른 조례가 자연히 증가하면서 이에 따른 재정수반 요인이 늘어나게 된다. 이에, 지방재정 건전성 악화를 사전에 예방하기 위한 조례안 비용추계제도가 도입되었다. 조례에 대한 사전적 예산금액과 사후적 예산편성 금액과의 차이를 살펴봄으로써 제도의 한계점을 살펴보고 개선방안을 도출하고자 하였다.

본 연구는 제9대 경기도의회의 의원발의 조례안 중 비용추계가 실시된 각 조항별로 예산편성 여부를 검토하였으며, 이를 위해 집행부 자료요구와 담당부서와의 전화조사를 통해 연구가 진행되었다.

분석결과 사업부와 비용추계 부서와의 소통부족 문제, 비용추계 절차의 한계, 의원 관심 미흡 등 문제점이 나타났으며, 비용추계 운영의 개선방안으로 부서간 유기적인 협력, 상임위원회 조례 수정시 비용추계 재작성, 조례에 따른 예산편성 계획 의회보고, 특별예산 할당제도 도입 등을 제안하였다.

지방자치가 지속될수록 지방의회의 역할과 기능이 확대되고, 사전적 예산정보인 조례안 비용추계제도의 중요성이 강조될 것이다. 지방자치단체에서 실시중인 비용추계제도 발전운영에 대해 본 연구가 도움이 될 것을 기대한다.

□ 주제어: 지방재정, 비용추계제도, 입법과 예산 연계, 조례안, 지방의회

I. 서론

지방의회의 입법기능은 사회적 의제가 일련의 절차를 거쳐 사회의 이해갈등을 효과적으로 조정·통제하는데 초석이 된다.¹⁾ 입법과정은 의원을 중심으로 한 입법행위자들이 이해관계로 표출되며 그에 따라 의회는 의제설정의 장이 마련된다. 이처럼 의회 내 일련의 과정을 거친 조례는 집행부의 예산편성을 통해 실질적인 정책이 실현된다.

조례는 지방자치단체가 자치입법권을 가지고 독립된 주체로서의 활동을 할 수 있는 지위와 권능을 부여한다. 또한, 조례는 자원의 효율적 배분 및 정책 실현의 수단으로서 중요한 근거로 작용한다.

지역주민들의 지역정책 요구 증가는 조례 제정활동을 부추이며, 이에 따른 예산수반 조례가 늘어나게 된다. 실제, 경기도 의원발의 증가는 제7대 의회(2006~2010년) 188건, 제8대 의회(2010~2014년) 520건, 제9대 의회(2014~현재) 733건으로 매해 꾸준히 증가하고 있다.

조례의 증가는 한정된 지방재원의 관리적 측면에서 건전성을 위협하게 된다. 이에 재정수반 조례에 대한 지방재정의 건전성 약화를 사전에 예방하기 위해 도입한 제도가 조례안 비용추계제도²⁾이다. 조례안 비용추계제도는 조례의 시행 전에 미리 시행에 소요될 비용을 분석해 봄으로써 미시적으로는 개별조례의 효율성을 따져 재정 낭비요소를 사전에 차단할 수 있도록 하며, 거시적으로는 재정적자를 통제하고 재정운용의 건전성을 유지할 수 있는 긍정적인 효과를 지니고 있다.

비용추계제도 도입을 통해 입법과정에서의 사전적 예산 검토가 가능해 짐으로써 실제 예산편성간의 연계 관계가 가능해 졌다. 즉 입법과정과 예산과정은 상호 유기적으로 연계되어야만 한다. 하지만 현재의 지방자치단체에서는 예산이 법적 근거 없이 편성되어 적법성에 문제가 있으며, 조례 역시 예산을 고려하지 않고 결정됨으로써 지방재정 운영에 부담을 초래하는 경우가 발생하고 있는 실정이다.

1) 우리사회에 다양한 의제가 존재하지만 모든 의제가 입법과정을 거치는 것은 아니다. 의회 안의 입법행위자들이 사회에 편찬한 편향을 동원하기 때문이다(Schattschneider 1960). 사회의제 중 의원의 장기적인 재선이나 이익집단과의 관계, 소속 정당의 지지 동원 등의 목적성 의제만 선택되어 진다.

2) 중앙정부는 「지방자치법」을 개정(2011.7.14.)하여 지방자치단체가 조례를 제정할 경우 반드시 비용추계를 하도록 법제화하였다.

이에, 지방자치단체에서 실시중인 비용추계제도가 제대로 이루어지고 있는지, 그렇다면 예산편성 금액과의 차이는 왜 발생하는지? 이러한 문제의식을 지니고 살펴보고자 한다. 기존 지방자치단체의 지방예산 연구는 지방의회의 예산결정에 관한 연구(윤성채 외 2009; 이상호 2013)중심과 의결된 예산액을 중심으로 재정지출의 효과분석 연구(윤지웅 외 2009; 김종웅 외 2011; 이환범 외 2013)분야로 구분된다. 또한, 입법측면에서는 집행부와 발의건수 및 가결건수 등을 비교하여 의원 입법기능의 한계와 개선방안을 제시해 주는 연구가 주를 이루어져 왔다(박경미 2008; 서현진·박경미 2009).

이처럼 조례와 예산간의 관계 파악은 아직까지 소홀히 다루어졌던 분야이다.³⁾ 집행기관은 지방의원의 입법활동 결과인 조례를 근거로 하여 정책사업에 대한 예산편성 작업을 수행한다. 본 연구는 조례에 대한 사전적 예산금액과 사후적 예산편성 금액과의 차이를 살펴봄으로써 현재 실시중인 조례비용추계 제도의 한계점을 살펴보고 이에 대한 개선방안을 도출하는 게 본 연구의 목적이다.

이에 본 연구는 경기도의회를 대상으로 제9대의회 중 2016년 의원발의 조례안을 대상으로 실시한다.⁴⁾ 또한 현행 비용추계제도는 조례안을 대상으로 재정수반조항 유무에 따라 비용추계 대상, 미대상, 미첨부사유서로 구분하고 있다.⁵⁾ 본 연구는 비용추계 대상 조례안에 대해 집행부 예산편성 여부를 파악한다. 하지만 집행부 예산서는 세부사업명에 대한 자세한 사업내용이 명시되어 있지 않기 때문에 조례안의 재정수반조항 건별로 집행부의 자료요구와 조례 담당부서와의 전화조사를 통해 자료를 작성하였다.

3) 조례를 대상으로 다루는 연구는 없었으나, 국회에서 국회 법안에 대한 비용추계제도와 관련된 연구는 몇 차례 이루어지고 있다.

4) 경기도의회는 전국 광역지방자치단체 중 가장 먼저 관련 조례를 마련하여 2013년 1월 1일부터 시행하면서 담당부서의 비용추계 데이터베이스에 기초하여 체계적으로 비용추계를 실시하고 있는 점에서 경기도의회를 선택하였다.

5) 예상되는 비용이 연평균 1억원 미만이거나, 한시적인 경비로서 총 3억원 미만일 경우 미첨부 사유서를 제출하고, 의안의 내용이 선언적·권고적 형식으로 규정되는 등 기술적 추계가 어려운 경우에는 미대상으로 분류한다. 그 외는 비용추계 대상이 된다.

Ⅱ. 이론적 검토

1. 예산전략과 상호작용 행태

예산과정은 장기적으로 행태의 규칙성과 유형화가 존재하기 때문에 나름대로의 목표, 자원, 정향, 배경 등을 갖고 있는 여러 참여자들간의 일련의 상호작용으로 볼 수 있다. 예산전략은 그 자체가 예산행태이며, 여러 차원에서 다양한 형태로 나타난다(양경숙 2009).

참여자의 입장에서 집행부의 예산확보전략과 예산실의 예산사정 전략으로 나눌 수 있고, 집행부의 경우 대 예산실 전략, 대 의회전략, 대 정당전략으로 나눌 수 있다. 예산실의 경우 대 집행부 전략, 대 의회전략, 대 정당전략으로 나눌 수 있다. 예산과정의 단계별로 본다면 예산요구전략, 예산사정전략, 예산집행전략, 수감전략으로 구분 할 수 있는데 예산전략은 일반적으로 집행부의 예산확보전략을 의미한다(윤영진 1997; 양경숙 2009).

정부의 예산결정은 궁극적으로 정치과정의 주체들 간의 상호 통제작용으로 이루어진다(Lindblom 1968). 정치과정에서 전개되는 모든 정치게임은 항상 수직적 관계와 수평적 관계가 관련되어 있으며, 모든 협상은 결국 이해 당사자 간의 쌍무관계에서 결정된다. 상호작용의 방법은 설득(persuasion), 교환(exchange), 권위(authority), 설득이나 교환 및 권위를 모두 포함하는 상호통제 및 적용(mutual control and adjustment)의 유형으로 분류할 수 있다(조주행 2002; 양경숙 2009).

관료와 정치인의 예산전략과 예산결정 행태에 관한 일반적 논의는 공공선택론⁶⁾이다. 공공선택론은 모든 의사결정 주체는 자기이익추구(self-interested)를 위해 행동한다는 것이다. 관료들은 자기 이익이 예산에 의해 확보되기 때문에 예산극대화(budget-maximizing)를 추구한다. 관료들은 부처 예산규모가 늘어나고 예산팽창에 의해 기구가 확대되면, 급료와 수당, 봉급인상, 승진, 명성, 우호적인 평판 및 사업 확장에 따른 부가적 수입 증가, 부서의 산출물 등의 형태로 배당받기 때문에 예산을 극대화시킨다.

정치인은 선거에서 투표수를 극대화를 해야 재선이 보장되기 때문에 유권자의 효용을 반영하여 득표를 확대하려 하고, 이를 위한 수단으로 정부지출을 확대하려고 하는 투표극대화

6) 공공선택이론(Public Choice Theory)은 경제학의 기본가정, 경제적 합리성을 추구하는 경제적 개인(economic man)을 가정하고 이들이 어떤 유인체계 하에서 효용을 극대화하는 방식으로 행동할 것이라고 예측한다. 즉, 방법론적 개인주의와 연역적인 논리전개를 이론적 특징으로 삼는다.

(vote-maximizing)를 추구한다. 그러므로 관료와 정치가는 자신들의 정치적 수명, 영향력, 재량권 등을 확대·유지하기 위해 예산을 매개로 상호 협력체제와 유기적인 관계를 형성한다.

예산확대 수단은 위원회와 관료 간의 쌍방독점(bilateral monopoly)으로 되어 있다. 위원회는 소관 공공재에 대해 가장 높은 상대수요를 갖는 의원들로 구성되기 때문에 예산심의에 있어서 관료에 대해서 후원자가 된다. 선출직인 후원자들은 재선을 위해 유권자들에게 보다 많은 서비스를 제공하고자 하기 때문에 더 큰 산출을 위한 심사기능을 수행할 때, 관료가 더 많은 활동과 더 큰 예산을 적극적으로 제안하기를 바라고 관료가 확대편성 한 예산을 기꺼이 승인하고, 나아가 보강해 주기까지 한다. 그런데 이 과정에서 관료들은 의회에 대해 '정보독점권'과 '아젠다 통제권'을 지닌다(Niskanen 1971).

국내 예산결정 선행연구에서도 지방정부 예산편성과정에 있어서 시장의 영향력이 가장 크며, 지방자치제 실시 이후 선심성 예산결정이 매우 높아졌다(이준원 1996). 또한, 예산관료의 행태유형은 점증적인 행태와 정치적 행태가 주축을 이루고 있다고 설명하고 있다. 다음, 예산결정의 관료행태는 예산보호 측면에서 정책지침 전략, 심사업무 떠넘기기, 협상·타협 전략이 사용하였고, 반면에 예산옹호 측면에서 기대수준 낮추기 전략, 정책지침의존 전략, 연결망 전략 등이 주로 사용되었다(하태수 2007).

2. 입법과 예산간의 관계

근대 시민사회에서 정부의 활동영역이 소극적 질서유지에 머물러 있었지만, 현대 사회복지 국가의 등장으로 정부와 의회의 적극적인 사회개입으로 크게 확대되고 있다. 입법영역의 확대는 사회적 기본권의 실현까지 범위가 늘어남에 따라 재정수반입법이 증가를 초래하였으며, 재정의 기능도 적극적으로 사회경제적 정책목표를 달성하기 위한 도구로 전환되었다(임명현 2005).

이러한 시대적 배경은 입법과정과 예산과정이 상호 유기적인 필요성이 강조된다. 법률이 예산을 고려하지 않고 결정된다면 국가 재정운용에 부담을 초래 할 수 있으며, 예산이 근거 법률을 고려하지 않고 편성됨으로써 실효성 없는 법률이 양산될 수 있기 때문이다.

법률과 예산의 일반적인 관계를 살펴보면(임명현 2004) 첫째, 상호 독립적인 관계이다. 법률에 의해서 정책 내용이 결정, 집행되어 예산이 전혀 필요 없는 경우가 있는가 있는 반

면, 법률의 근거가 전혀 없더라도 단지 예산상 계획만으로 정책의 내용이 결정, 집행되는 경우가 있다.

둘째, 상호 느슨한 관계이다. 법률과 예산을 모두 필요로 하더라도 법률에 의한 예산 규정력이 추상적인 차원에서 그치고 구체적인 사업 내용 및 소요 예산 규모는 예산이라는 형식에 맡겨진 경우나, 법률에 의해 정책내용과 구체적 소요예산의 규모가 결정되고 예산은 단지 법률에서 정해진 내용을 그대로 숫자로 옮겨 적은 것에 불과한 경우이다.

셋째, 상호 유기적인 관계이다. 법률과 예산이 유기적으로 연계된 경우로서 법률과 예산의 뒷받침 없이는 정책이 온전히 결정되고 제대로 집행될 수 없는 경우이다. 이 경우는 예산에 의해 임의로 정책내용을 수정할 수 없으며, 법률로 사업의 구체적 규모나 예산의 규모를 통제할 수도 없다.

결론적으로, 지방자치시대 지역정책의 성공적인 목표달성을 위해서는 입법과 예산, 양자의 유기적인 연계 강화로 정책과 예산편성·집행이 필요한 시점이다.

3. 조례안 비용추계제도

가. 비용추계제도의 도입배경 및 개념

비용추계제도는 1970년대 미국의 심각한 재정적자를 경험하면서, 엄격한 재정적자를 통제하기 위해 우선적으로 정부지출의 증가를 초래하는 무분별한 입법에 대한 규율의 필요성이 대두되었다. 또한, 현대 사회적 법치국가가 등장하면서 도시화, 산업화의 부작용을 치유하기 위해 다양한 정책들이 법의 형태로 양산되었다. 이들 정책은 한 번 시행되면 국민에게 미치는 파급효과가 크고 다시 돌이키기 어렵다는 점에서 효과적인 입법관리의 필요성에 대한 인식으로 미국은 1974년에 최초로 도입되었다(국회예산정책처 2006).

한국의 경우 의원발의 재정수반 법안의 효과적 입법을 위해서 전문적인 비용추계제도를 도입하고, 이를 전문적으로 지원할 조직을 설치할 필요성을 인식하게 되었다. 이러한 인식의 바탕위에 2003년 7월에 「국회법」을 개정하여 국회예산정책처를 신설하고, 법안비용추계 의무를 예산정책처의 직무에 포함시켰다.

또한, 지방정부에서도 지역주민들의 행정수요 및 정책수요 증가 등에 따라 조례 제정 활동이 활발하게 이루어지면서 예산이 수반되는 조례(Budget-related Ordinances)가 자

연스럽게 증가되었다. 또한, 「지방자치법」의 개정으로(2011.7.14.) 예산상 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의할 경우에는 예상되는 비용에 대한 추계서를 의안에 첨부하도록 함으로써 2011년부터 지방정부에서 비용추계에 관한 조례가 순차적으로 제정되어 운영되고 있는 실정이다(국회예산정책처 2006).

비용추계는 비용을 분석대상으로 한다는 점에서 비용편익분석(Cost Benefit Analysis)과 유사하나 추계대상 및 비용의 개념 등에서 차이점을 보이고 있다. 비용추계분석의 추계대상은 비용을 대상으로 하지만 비용편익분석은 비용 및 편익도 분석 범위에 포함되고 있다. 또한 비용추계의 비용의 개념은 추가적인 회계적, 회계적 비용이나, 비용편익분석의 비용은 회계적인 비용이 아니라 경제학적인 기회비용을 의미한다(국회예산정책처, 2006).

미국 GAO(Government Accountability Office)는 비용추계에 대해 정책 및 사업 비용 등에 대한 의사결정 지원, 재정기준선(base line)의 측정 및 평가를 위한 정보제공, 한정된 자원의 효과적인 자원배분 기준 등을 통해 정책의 성공 가능성을 증가시키는데 중요한 역할을 하고 있다(GAO 2009; 이동기·전영옥 2011).

국회예산정책처는 법안비용추계에 대해 재정수반법안(Budget-related Bills)에 대해 당해 법안이 시행될 경우 추가적으로 소요될 것으로 예상되는 총 비용, 연도별 소요비용, 부담주체별 소요비용을 각종 추계기법을 활용하여 추산하는 것으로 정의하고 있다(국회예산정책처 2006).

이동기·전영옥(2011)은 조례비용추계는 지방의회 및 지방자치단체가 지방재정의 건전화를 도모하고, 지방재정 운용의 책임성과 투명성을 확보하기 위해 예산이 수반되는 조례 시행에 따른 비용을 사전적으로 예측하여 지역주민이 기본적 욕구 충족 및 복리 증진을 위해 합리적으로 재원을 조달, 관리하는 활동이라고 정의하고 있다.

이처럼 비용추계의 핵심개념은 입법안에 대한 사전적인 추계와 지방재정 운용의 건전성으로 압축되어지며, 주민의 욕구가 반영된 재정수반조례에 대해 시행 후 발생될 추가 비용을 추계하여 예산 운용의 건전성 확보를 통한 안정적인 지역정책을 추진하기 위한 제도로 정의할 수 있다.

나. 비용추계제도의 기능

예산수반조례는 지방재정 지출을 증가시키는 요인으로 작용하여 지방재정의 건전성을 저해할 가능성과 지방재정의 통합적인 관리측면에서 발의될 조례에 대해서 사전에 비용을 추계하는 비용추계제도가 도입되었다(이동기·전영옥 2011).

비용추계의 기능은 크게 미시적인 기능과 거시적인 기능으로 나누어 볼 수 있다. 법안비용추계의 거시적 기능은 국가 총 재정의 합리적 운용과 관련된다. 비용추계는 법으로 표현되는 정부활동의 각각의 비용을 추정하는 것으로 이를 통해 현 국가활동의 수준을 유지할 경우 장래 예정된 지출과 수입의 규모, 그리고 장래 국가활동을 조정할 경우 필요한 총 재정 규모를 파악할 수 있게 될 뿐만 아니라, 특정 입법활동이 정부 전체 및 분야별 예산규모에 미치는 영향을 분석할 수 있게 된다. 미시적으로 개별 법안을 놓고 볼 때, 법안비용추계 정보는 위원회에서 개별 법안의 심사 시 그 법안이 비용 효과적이거나, 재정적으로 집행이 가능한가 등을 판단하는데 필요한 참고자료가 된다. 판단 결과 비용이 너무 많이 소요되면 법안을 수정 내지 폐지할 수도 있다(국회예산정책처 2006).

비용추계는 재정을 건전하게 운용하고 개별법안의 재정적 타당성을 평가하기 위한 수단으로서 도입된 제도로서 한정된 국가 자원을 효율적으로 배분하도록 돕고, 법률과 예산의 연계성을 강화할 뿐만 아니라 법안 내용의 질을 향상시킴으로써 궁극적으로는 재정민주주의를 강화시키는 데 유용하게 활용될 수 있다(국회예산정책처 2006).

첫째, 재정의 건전성 유지 기능이다. 법률안 등의 사전 검토를 통해 어느정도의 재정적 부담을 파악함으로써 국가재정운용계획상 총액 및 부문별 한도액 등 재정의 건전성 영향을 인지 할 수 있다.

둘째, 희소자원의 효율적 배분이다. 상임위원회에서는 비용추계 정보를 토대로 국가재정 부담능력의 한계를 고려하여 한정된 예산을 보다 중대하고 시급한 법률안에 집중하거나, 국가재정에 부담을 주지 않도록 법안 내용을 수정 또는 폐지함으로써 불요불급한 입법행위를 방지하고 희소한 자원을 우선순위에 따라 효율적으로 배분할 수 있다.

셋째, 법률과 예산의 연계성 강화이다. 입법과정과 예산과정을 연계시키는 데 있어서 핵심적 역할을 하는 것이 비용추계제도이다. 비용추계는 재정부담능력을 고려한 입법을 유도함으로써 예산의 뒷받침이 없는 입법을 방지하고, 예산편성 이전에 미리 소요비용을 과학적으로 추계함으로써 법률과 연계 없이 예산을 편성하는 관행을 시정할 수 있는 계기로 작용

할 수 있다.

넷째, 법안내용의 질적 제고이다. 법안의 소요비용을 제대로 추계하기 위해서는 필히 관련 법, 제도 등을 정책적 측면에서 면밀히 검토하여야 한다. 이러한 과정은 법안의 내용이 구체적이지 못하고 추상적인 경우에 더 필요하지만, 비교적 구체적 내용의 법안이라도 비용 추계과정에서 새로 발견된 사실은 당초의 법안 내용을 수정하고 보완하는 데 유용하게 활용될 수 있다.

다섯째, 예산의 효과적 집행을 유도할 수 있다. 비용추계에서는 가장 비용 효과적이고 집행가능성이 큰 대안을 가정하고 추계하여야 한다. 따라서 비용추계의 정보는 집행의 재량을 가지고 있는 행정부에게 집행의 방향을 제시하는 기능을 한다. 특히 비용추계에서 제시하는 단가기준은 가장 비용효과적인 단가를 채택함으로써 예산편성과 집행에서 낭비를 방지할 수 있도록 유도할 수 있다.

Ⅲ. 경기도 비용추계 및 예산편성 일치정도 현황

1. 경기도 비용추계 현황

비용추계는 조례안 시행 전 소요비용을 분석해 봄으로써 재원의 효율적 배분 및 조례와 예산의 연계성을 강화하여 궁극적으로 지속적인 정책과 예산의 효과적 집행을 유도하는데 의의가 있다. 이에 경기도의회는 「경기도 의안의 비용추계에 관한 조례」를 시행('13.1.1.)하여 경기도의회 의원·위원회·경기도지사는 비용을 수반하는 의안을 제출할 경우 비용추계서를 의무적으로 첨부하도록 규정함으로써 조례와 예산의 연계성을 강화하였다.

[표 1] 최근 3년간 경기도의회 의원발의 조례 현황

(단위: 건)

	2014년				2015년				2016년			
	합계	비용 추계	미 첨부	미 대상	합계	비용 추계	미 첨부	미 대상	합계	비용 추계	미 첨부	미 대상
조례안	137 100%	63 46%	38 28%	36 26%	303 100%	54 18%	142 47%	107 35%	317 100%	43 14%	152 48%	122 38%

[표 2] 최근 3년간 상임위원회 비용추계 현황

(단위: 건)

	2014년				2015년				2016년			
	합계	비용추계	미첨부	미대상	합계	비용추계	미첨부	미대상	합계	비용추계	미첨부	미대상
운영위	3 2.2%	1	1	1	16 5.3%	1	8	7	26 8.2%	-	11	15
기획위	8 5.8%	-	1	7	23 7.6%	2	6	15	23 7.3%	3	11	9
경제위	15 10.8%	7	6	2	28 9.2%	7	14	7	25 7.9%	5	13	7
안전위	17 12.4%	7	5	5	44 14.5%	4	16	24	31 9.8%	2	13	16
문체위	15 10.9%	7	4	4	16 5.3%	4	8	4	22 6.9%	4	11	7
농정위	12 8.8%	5	2	5	15 5.0%	7	5	3	18 5.7%	2	10	6
보건위	13 9.5%	8	3	2	29 9.6%	6	16	7	30 9.5%	5	18	7
건설위	4 2.9%	2	2	-	40 13.2%	5	16	19	45 14.2%	9	12	24
도시위	23 16.8%	8	7	8	25 8.3%	5	12	8	39 12.3%	4	19	16
여가위	7 5.1%	4	3	-	27 8.9%	8	13	6	32 10.1%	5	19	8
교육위	20 14.6%	14	4	2	40 13.2%	5	28	7	26 8.2%	4	15	7
합계	137 100%	63 46%	38 28%	36 26%	303 100%	54 18%	142 47%	107 35%	317 100%	43 14%	152 48%	122 38%

- 주: 1. 비용추계: 제출한 의안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 비용(세출의 순증가액 또는 세입의 순감소액)의 추계
 2. 미첨부: 예상 비용이 연평균 1억원 미만이거나 의안의 내용이 선언적·권고적 형식으로 규정되어 기술적 추계가 어려운 경우
 3. 비용추계 미대상: 단순한 문구수정으로 재정수반 요인이 없거나, 기존 재원으로 처리하는 경우 등

최근 3년간 경기도 의원발의 조례는 매년 상승하고 있다. 특히, 2015년에는 전년에 비해 120% 상승하였고, 2016년에는 5% 상승하여 지방의원의 지역정책에 대한 관심 증가로 보여진다.⁷⁾

7) 동일한 시점에 도지사 및 교육감이 제출한 조례안은 2014년 22건, 2015년 59건, 2016년 45건으로 의회에 접수되는 조례안의 대부분은 의원들에 의해서 제출되고 있다.

2014년 접수된 의안 137건은 전체 상임위원회에서 고른 분포로 접수되었고, 2015년에는 안전행정부(14.5%), 건설교통위(13.2%), 교육위(13.2%) 등에서 높은 접수율을 보이고 있다. 이는 세월호 참사 등으로 지역 주민들이 안전에 대한 욕구가 반영된 것으로 해석된다.

2016년의 경우 건설교통위(14.2%), 도시환경위(12.3%), 여가위(10.1%) 등에서 높은 접수율을 보인 점에서 지역주민의 생활환경 개선 및 여성·가족에 대한 욕구가 높았다고 보인다.

2. 비용추계 금액과 예산편성 일치정도 현황

조례안 시행 전 소요비용을 분석하여 이를 비용추계와 미첨부, 미대상으로 구분하여 추계가 이루어진다. 예산의 연계성 파악을 위해서 본 연구에서는 2016년 접수된 모든 조례안 중 비용추계가 이루어진 43개 조례안 중 의회에서 의결된 26건 조례안을 대상으로 비용추계 금액과 예산편성 일치정도 현황을 파악하였다.

접수된 조례안은 본회의에 보고한 다음 소관 상임위원회에 회부하여 그 심사가 끝난 뒤 본회의에 부의하여 심의·의결 절차를 통해 부결·계류·가결 등 이루어진다.

[표 3] 기획·경제·문화 상임위원회 비용추계-예산편성 일치정도

(단위: 백만원, %)

상임위원회	조례안	심의결과		재정수반 조항	비용추계	예산편성(백만원)		추계-편성 일치정도 ⁸⁾
		상임위	본회의			16년 추경	17년 본예산	
기획재정위원회	경기도 정보취약계층 정보화 지원에 관한 조례안	수정 가결	수정 가결	제5조 실태조사 등	40	-	-	0.0
				제7조제3항 농어촌지역 정보인프라 구축 등	730	-	6	0.8
	경기도사이버보안 집적밸리 조성 및 운영 지원 조례안	수정 가결	수정 가결	제7조 융합조안지원 센터의 설치 및 운영	1,015	-	913	90.0
				제9조 협의체 구성	3	-	-	0.0
경제투자위원회	경기도 장애인기업활동 지원 조례안	수정 가결	수정 가결	제7조 장애인기업활동 촉진 및 지원	360	-	-	0.0
				제9조 장애인기업지원 위원회 설치	7	-	-	0.0
				제11조 홍보 지원	32	-	-	0.0
	경기도주식회사설립및 운영 조례안	수정 가결	수정 가결	제5조 출자	1,500	-	1,200	80.0
				제8조 재정지원	550	-	-	0.0

상임 위원회	조례안	심의결과		재정수반 조항	비용 추계	예산편성 (백만원)		추계- 편성 일치정도 ⁸⁾
		상임위	본회의			16년 추경	17년 본예산	
	경기도노후상가거리 활성화 지원 조례안	수정 가결	수정 가결	제3조 종합계획	50	-	-	0.0
				제5조 지원사업	300	-	500	166.0
	경기도 근로기본 조례안	원안 가결	원안 가결	제11조 근로자권익보호 위원회	5	-	-	0.0
				제12조 근로자권익보호 전담기관 설치	1,418	-	-	0.0
문화 체육 위원회	경기도문화원연합회 육성 및 지원에 관한 조례안	원안 가결	원안 가결	제5조 보조금 지원(운영보조금 부분)	160	-	160	100.0

기획재정위원회에서 심의한 2016년 비용추계 대상 조례안은 2건으로 모두 의회 심의 중에 수정되어 가결 되었다. 조례안의 재정수반 조항에 따른 비용추계 금액과 예산편성 금액과의 일치정도를 살펴보면 대부분 낮게 나타나고 있다. 특히, 예산이 미편성 조항 '실태조사' 등은 비용추계 시 용역비로 계산하여 추계하고 있으나, 대부분의 집행부에서는 자체적으로 또는 시군 지원으로 실태조사를 진행하기 때문에 금액 괴리가 발생되고 있다.

경제투자위원회에서 심의한 2016년 비용추계 대상 조례안은 4건으로 의회 심의 중에 수정가결 3건, 원안가결 1건이었다. 조례안의 재정수반 조항에 따른 비용추계 금액과 예산편성 금액과의 일치정도를 살펴보면 몇 개의 조항을 제외하고는 대부분 예산이 미편성 되었다. 비용추계는 사전에 조례안을 대상으로 비용을 추계하고 있으나, 상임위 심의 중 수정되어 지원대상 및 지원금액이 변동이 생긴다. 하지만 비용추계는 이를 반영하지 못하고 있기 때문에 금액 괴리가 발생되고 있다.

문화체육위원회에서 심의한 2016년 비용추계 대상 조례안은 1건으로 원안가결 되었다. 조례안의 재정수반 조항에 따른 비용추계 금액과 예산편성 금액과의 일치정도는 100.0% 일치 하였다. 이는 비용추계시 비용추계 부서와 집행부 담당부서와의 직접적인 의견수렴 등 소통이 원활하게 추진되어 추계 금액과 편성금액이 일치되고 있었다.

8) 추계-편성 일치정도의 의미는 조례안 재정수반 조항에 대한 비용추계 금액과 추경 및 다음해 예산편성 금액과의 일치정도를 의미하며, 산출방식은 조례안의 재정수반 조항별 예산편성 금액/비용추계 금액 × 100으로 계산하였다.

[표 4] 복지·건강 상임위원회 비용추계-예산편성 일치정도

(단위: 백만원, %)

상임위원회	조례안	심의결과		재정수반 조항	비용추계	예산편성(백만원)		추계-편성 일치정도
		상임위	본회의			16년 추경	17년 본예산	
보건복지위원회	경기도 중증장애인 자립생활 지원 조례 일부개정조례안	원안 가결	원안 가결	제13조 자립생활체험홈 지원	180	60	180	100.0
				제14조 자립생활가정 운영	30	-	-	0.0
	경기도 공공보건의료 지원단의 설치 및 운영에 관한 조례안	수정 가결	수정 가결	제2조 경기도공공보건 의료지원단 설치 및 운영	507	-	500	98.6
				제6조 통합교육체계 개발 및 운영	95	-	76	80.0
	경기도 의약품 안전사용 환경조성 조례안	원안 가결	원안 가결	제5조 제4호 취약계층 복약안내 사업	7	-	10	70.0
				제5조 제6호 약력관리 사업	97	-	90	92.8
	경기도 장애인연금 비용부담에 관한 조례안	원안 가결	원안 가결	제2조 비용의 부담비율에 의한 도비부담금	2,353	-	2,548	92.3
	경기도 참전유공자 예우 및 지원에 관한 조례 일부개정조례안	원안 가결	원안 가결	제5조 참전명예수당	2,642	6,117	2,560	96.8
	경기도 수화언어 사용 환경 개선에 관한 조례안	수정 가결	수정 가결	제10조 경기도 수어통역 센터 설립 및 운영	304	-	242	79.6
				제12조 한국수어 대회 개최지원	44	-	30	75.0
건설교통위원회	경기도 어린이 통학로 교통신호를 위한 조례 일부개정조례안	원안 가결	원안 가결	제9조의2 보행안전 보조장치 설치지원	781	-	2,600	332.9
	경기도 건설기계 공영주기장 설치 및 운영 등에 관한 조례안	원안 가결	원안 가결	제4조 공영주기장의 설치 및 운영	2,688	-	-	0
	경기도 택지개발지구의 버스노선 공영화 등에 관한 조례안	수정 가결	수정 가결	제6조 공영버스노선 신설 및 운영 재원	547	-	-	0
	경기도 교통약자의 이동편의증진에 관한 조례 일부개정조례안	원안 가결	원안 가결	제21조특별교통수단 대,폐차 지원	1,560	-	-	0
	경기도 시내버스의 도민서비스평가단 운영 조례안	원안 가결	원안 가결	제4조 도민서비스평가단 구성 운영	150	-	-	0
제6조서비스평가 활동				792	-	-	0	

보건복지위원회에서 심의한 2016년 비용추계 대상 조례안은 6건이며, 이중 의회 심의 중에 수정가결 2건, 원안가결 4건이었다. 조례안의 재정수반 조항에 따른 비용추계 금액과 예산편성 금액이 대부분 과소 편성되어 있었다. 특히, 중증장애인 자립생활지원 조례의 ‘자립생활 체험홈’ 경우 사전에 공청회 및 토론회 등 실시함으로써 의원과 사업부서의 정책 취지가 일치하여 예산이 100% 편성되었다. 또한, 경기도 장애인연금 비용부담에 관한 조례는 도부담금을 전체 금액의 4.5%를 6.0%증가시키는 것으로 비용추계시 세출의 순증가액 1.5% 금액만 추계하였고 92.3%의 일치정도를 보이고 있었다.

건설교통위원회에서 심의한 2016년 비용추계 대상 조례안은 5건이며, 이중 의회 심의 중에 수정가결 1건, 원안가결 4건이었다. 조례안의 재정수반 조항에 따른 비용추계 금액과 예산편성 금액과의 일치정도를 살펴보면 대부분 2017년 본예산에 미편성되어 있었다. 이는 비용추계 부서에서는 재량지출⁹⁾ 조항인 ‘지원할 수 있다’를 의무지출로 가정하여 추계가 이루어지고 있는 반면에, 해당 주무부서 및 예산부서에서는 재량지출 조항에 대해 지출규모 및 지출시기, 지출여부 등을 재량적으로 편성하고 있다. 이러한 점이 비용추계 금액과 예산편성 금액간의 큰 차이를 발생시키는 점이다. 또한, 경기도 어린이 통학로 교통안전을 위한 조례일부개정조례안의 제9조의2 보행안전 보조장치설치지원 사업의 금액차이는 시행계획 차이에 따른 예산편성 금액차이로 나타났다. 즉 비용추계시 전체 소요경비가 클 경우 5년간 예산분배 편성하고 있으나, 사업부서에서는 재원 상황을 고려하여 단년도 또는 2~3년간 예산분배 편성하고 있는 점에서 금액 차이를 발생시키고 있었다.

9) 조례안의 지출유형별 ‘의무지출’, ‘재량지출’, ‘임의지출’로 구분하여 지출여부가 결정된다. ‘의무지출’은 조례에 지출의 근거와 규모 등이 명확히 규정되어 있는 결과 예산은 조례의 조항에 따라 확정된 계수를 그대로 반영해야 한다. ‘재량지출’은 조례에 지출의 근거는 있으나 지출 여부나 구체적 지출 규모 등에 대해서는 규정이 없거나 집행부에 위임한 경우 집행부에 재량에 맡긴 조항을 말한다. ‘임의지출’은 조례에 아무런 근거 없이 예산승인만으로 지출이 이루어지는 경우를 말한다.

[표 5] 농업·도시·여가교 상임위원회 비용추계-예산편성 일치정도

(단위: 백만원, %)

상임위원회	조례안	심의결과		재정수반 조항	비용추계	예산편성 (백만원)		추계-편성 일치 정도
		상임위	본회의			16년 추경	17년 본예산	
농업 해양 위원회	경기도 친환경농업 육성 및 지원에 관한 조례안	원안 가결	원안 가결	제10조제2항 인증 관련 어업인 검사비 등	217	-	-	0.0
				제11조제1항 친환경수산물 판매촉진 홍보 등	100	-	-	0.0
	경기도 김치산업 육성 및 진흥 조례안	원안 가결	원안 가결	제5조 김치산업진흥위원회	5	-	-	0.0
				제6조 제1항 김치유통센터 등 포장개선	40	-	-	0.0
				제6조 제2항, 제3항 김치 유통구조 개선	100	660	-	6.6
제7조 교육훈련 위탁 지원	49	-	40	81.6				
도시 환경 위원회	경기도 물산업 육성 및 지원 조례 일부개정 조례안	원안 가결	원안 가결	제11-12조 물산업지원 센터 위탁	100	100	-	100.0
				제15조 물산업 기술 실증화 지원	100	100	-	100.0
	경기도 주거기본 조례안	원안 가결	원안 가결	제7조 주거실태조사	291	-	-	0.0
				제20조 주거복지센터 설치	1,530	-	-	0.0
				제6조 적정기술 개발지원 위원회 설치	2	-	-	0.0
경기도 적정기술 개발 및 보급 지원 조례안	수정 가결	수정 가결	제11조 적정기술 보급 및 활용지원	103	-	-	0.0	
			제12조 적정기술 지원센터 설치	102	-	-	0.0	
여성 가족 교육 협력 위원회	경기도 고등교육 여건개선을 위한 지원 조례 전부개정조례안	원안 가결	원안 가결	제3조제1항제2호 지역주민 편의증진	1,000	-	-	0.0
				제10조고등교육 여건개선 연구	108	-	-	0.0
	경기도 고등교육 여건개선을 위한 지원 조례 일부개정조례안	원안 가결	원안 가결	제10조의2호 향토문화알기 활성화 사업	150	-	200	133.3
				제10조의제3호 사회봉사 활동비	519	-	100 80	34.7
				제10조의제3호 국제교류 추진비	60	-	94	156
	경기도 대학생 학자금 대출이자 지원에 관한 조례 일부개정조례안	수정 가결	수정 가결	제4조제3호 대학생 학자금 대출이자 지원	350	-	329	94.0
제6조의2 다자녀 가구 학자금대출이자 지원				184	-	98	53.2	

농업해양위원회에서 심의한 2016년 비용추계 대상 조례안은 2건으로 모두 원안가결 되었다. 조례안의 재정수반 조항에 따른 비용추계 금액과 예산편성 금액과의 일치정도를 살펴 보면 대부분 미편성 되었다. 특히, 경기도 김치산업 육성 및 진흥 조례에 따른 제7조 교육훈련 위탁지원은 기존에 계속적으로 유지되고 있는 사업내 추가적으로 김치관련 교육훈련 사업비를 추가 편성되어 일치정도는 81.6%를 보이고 있었다.

도시환경위원회에서 심의한 2016년 비용추계 대상 조례안은 3건이며, 이중 의회 심의 중에 수정가결 1건, 원안가결 2건이었다. 조례안의 재정수반 조항에 따른 비용추계 금액과 예산편성 금액과의 일치정도를 살펴보면, 2건 조항에서는 100% 일치정도를 보이고 있으나, 나머지 조항에 대해서는 예산에 미편성 되었다. 특히, '경기도 적정기술 및 보급지원 조례'에 대한 재정수반 조항이 예산 미편성된 사유는 조례안이 16년 11월 18일 제정되어 예산 반영 시점을 벗어났기 때문이다.

여성가족교육협력위원회에서 심의한 2016년 비용추계 대상 조례안은 3건이며, 이중 의회 심의 중에 수정가결 1건, 원안가결 2건이었다. 조례안의 재정수반 조항에 따른 비용추계 금액과 예산편성 금액과의 일치정도를 살펴보면, 2개의 조항은 미편성 되었고, 2개의 조항은 과대편성, 2개의 조항은 과소편성 되어 있었다. 특히, 지역주민 편의증진 조항의 경우 시군별 현황 실태조사 및 설치 위치 및 규모 등 사전 행정절차가 필요하나 이를 비용추계 시점에 반영하지 못하고 있다. 또한, 대학생 학자금 대출이자 지원 조례의 경우 기존 소득분위 7분위 지원에서 소득분위 8분위 까지 확대하는 것으로 기존 사업비를 제외한 추계 금액과의 일치정도는 94.0%를 보이고 있었다.

IV. 비용추계제도 운영의 문제점 및 개선방안

1. 비용추계제도 운영의 문제점

정책이 제대로 실현되기 위해서는 조례와 예산이 연계되어야 한다. 예산 없는 조례는 실효성이 없고, 조례 없는 예산은 지출 근거가 없는 편의적 지출일 수밖에 없다. 하지만, 앞서 살펴본바 조례안의 재정수반 조항에 대한 예산편성은 큰 차이를 보여주고 있었다.

가. 사업 담당부서와 비용추계 담당부서와의 소통 부족

지방의회에서 의원발의 조례안에 대한 사업 담당부서와 비용추계 담당부서의 인식차이에 따른 비용추계 금액과 예산편성 금액간 차이가 발생되고 있다. 이러한 인식의 차이로 인해 발생하는 문제점은 2가지로 구분된다.

첫째, 재량 조항에 따른 금액차이이다. 비용추계 전담부서는 재량 조항에 대해 지원 규모와 범위를 자가(Self)추계 할 수 없기 때문에 재량조항을 의무조항으로 판단하여 추계하는 방법을 선택한다. 하지만 사업담당 부서는 예산의 한계와 유사사업 등의 고려로 재량 조항에 대해 사업규모와 범위를 보수적 예산편성을 하기 때문에 추계 금액과의 괴리가 발생되고 있다.

둘째, 사업시기에 따른 차이이다. 비용추계 전담부서는 사업시기와 관련하여 해당연도 처음 달부터 비용을 추계하고 있으나, 사업 담당부서는 현황 파악 및 의견수렴 등 행정절차 이행사유로 예산배정을 미루는 점에서 추계금액과 괴리가 발생되고 있다.

나. 비용추계 절차의 한계

지방의회 조례안이 의안으로써 접수되기 위해서는 지방의회 위원회 및 의원 연서 10명 이상과 비용추계서를 반드시 첨부해야 한다. 상임위원회에 회부된 조례안은 해당 상임위 심의에서 질의와 토론 등의 절차를 거쳐 조례안 수정이 이루어진다. 수정된 조례안은 원안 조례안과 달리 지원대상 및 지원금액이 변동되나, 현행 비용추계 절차상 상임위에서 수정된 조례안에 대한 재(再) 비용추계는 실시되지 않고 있다는 점에서 추계 금액과 괴리가 발생되고 있다.

또한, 재정수반 조항이 포함된 조례는 예산이 수반되어야 하나, 회계연도 10월 중 발의된 조례안은 다음 회계연도에 예산반영이 이루어지지 않고 있다. 이는 회계연도 50일(11월 11일)전에 예산안을 의회로 제출되기 때문에 반영이 어려운 한계가 있다.

다. 포괄적인 사업내용

조례 발의 의원은 조례안에 사업내용, 지원규모, 지원시기 등 명확히 명시할 경우 조례의 원안가결률은 떨어지기 마련이다. 이에 사업내용 등이 포괄적인 조례가 성안되거나, 하위 규칙에 포괄적 위임하는 조례가 나타난다. 이러한 조례는 예산 편성권자에게 편의적인 예산 편성 재량을 부여함으로써 추계 금액과 괴리발생에 원인을 제공한다.

또한, 의원발의 조례를 주도하는 의원일 경우 조례안이 상임위와 본회의 기간 동안 조례안의 의결을 위해 많은 심혈을 기울인다. 이는 지역주민들의 정책수요에 대한 근거 마련을 위한 책임감과 함께 의정활동 평가 등에 대한 실적관리 요인으로 해석되어 진다. 하지만 조례안 의결까지에 대한 관심에 비해 예산반영에 대한 추후 관심은 상대적으로 미흡하여 추계 금액과 예산편성금액 간의 괴리를 발생시키고 있다.

2. 비용추계제도 운영의 개선방안

지방자치가 지속될수록 지방의회의 역할과 기능이 확대된다. 이는 사회·정치적인 지역주민들의 요구가 반영된 조례제정이 활발하게 이루어지기 때문이다. 하지만, 조례제정에 따른 비용발생으로 지방정부예산의 건전성에 위협요인으로 작용하게 된다.

이에 본 연구에서는 재정수반 조항에 따른 집행부의 예산편성 금액을 살펴봄으로써 사전적 재정관리제도인 조례안 비용추계제도 운영 개선방안을 제시한다.

첫째, 사업부서와 비용추계 부서와의 유기적인 협력이다. 비용추계 정보는 조례안의 입안 단계에서 상임위 심의시¹⁰⁾ 예산 정보를 제공해 주는 것이다. 비용추계의 예산정보를 토대로 사업담당부서의 상임위 심의가 이루어지기 때문에 비용추계 작성 단계부터 비용추계 담당부서와의 사업담당부서와의 협력이 절대적으로 필요하다.¹¹⁾ 이에 대한 규정마련이 동반되어야 한다. 각 재정수반조항에 따른 의견교환이 원활히 이루어진다면 조례 집행시 비용단가, 집행률 등 실제적인 비용정보를 의원들에게 제공되어 질 수 있다. 결국 비용추계의 정확

10) 상임위원회에서 조례안 심의시 의원들에게는 전문위원 검토의견서와 비용추계서 및 입법영향평가서가 제공되고 조례안에 대한 질의와 토론이 이루어진다. 의원들은 비용과 관련된 질의시 비용추계서를 참고하여 질문을 하고 있다.

11) 의원발의 조례안에 대한 비용추계 전담부서인 경기도의회 예산정책담당관실에서는 조례안 비용추계 요청시 사업담당부서와 전화통화 방식을 통해 예산규모 등을 문의하고 있다. 하지만 사업 담당부서에서는 업무 회피 및 추계 곤란 등의 사유로 소통이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

도와 신뢰성 향상은 실질적인 정책심의회에 기여할 수 있다.

둘째, 상임위원회에서 조례안 수정시 비용추계의 재작성이 필요하다. 국회예산정책처에서는 「국회법」 개정(2014.3.18.)으로 상임위원회 수정안 및 대안에 대해서도 비용추계서를 첨부하도록 하는 등 비용추계제도가 확대되고 있다. 이처럼 비용추계제도의 취지가 조례입안 단계부터 지방재정에 어느 정도의 부담을 초래할 것인지를 객관적·사전적 의미를 지니므로 수정된 조례안에 대한 객관적인 비용추계를 통해 비용정보를 의원들에게 제공되어야 한다.

셋째, 조례에 따른 예산편성 계획을 의회에 보고하는 절차가 필요하다. 조례안이 의결되어 시행되는 경우 집행부는 소요되는 비용에 대해 예산편성 계획을 지방의회에 보고하는 절차마련이 필요하다. 의결된 조례에 대해 각 조항별 세세한 사업내용과 예산규모 등 예산편성 계획을 마련된다면 조례 입안대표자와 함께 입법취지에 따른 사업이 진행될 수 있다.

넷째, 입법시 재정수반 조항의 구체적 명시화 방안이다. 조례안 제정시 사업 내용을 세세하게 명시하기에는 한계가 있다. 하지만 시행 규칙에 포괄적 위임할 경우 예산편성권자의 자의적인 예산편성이 이루어지기 때문에 조례안 제정시 재정관련 조항을 구체적으로 규정함으로써 조례 취지와 무관하게 예산이 편성되는 것을 방지할 필요가 있다.

다섯째, 특별 예산 할당제도 도입이 필요하다. 「지방자치법」 상 예산안 제출과 관련하여 ‘지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산을 편성하여 시·도는 회계연도 시작 50일전(11월 11일)까지 지방의회에 제출’(「지방자치법」 제127조)하도록 규정하고 있다. 이로 인해, 예산심의 중 의결된 조례는 제출되어진 예산안에 포함되지 못하고 있다. 이에, 예산심사 시기 중에 의결된 조례에 대해서도 예산이 편성될 수 있도록 일반예산의 0.01%를 특별 예산으로 할당하는 제도가 필요하다.

V. 결 론

지방자치가 지속될수록 지방의회의 역할과 기능이 확대 될 수밖에 없다. 이는 사회·정치적인 지역주민들의 요구가 늘어나기 때문이며, 이를 반영하기 위한 의원들 간의 조례제정이 활발하게 이루어지기 때문이다. 먼저, 제대로 된 정책이 실현되기 위한 방법이 무엇인지 고

민해야 한다. 정책의 필수조건으로 조례와 예산이 상호 연계되어 있어야 한다. 예산 없는 조례는 실효성이 없고, 조례 없는 예산은 지출 근거가 없는 편의적 지출일 수밖에 없기 때문이다.

지금까지 조례와 예산간의 관계 파악은 아직까지 소홀히 다루어졌던 분야였다. 이에 본 연구에서는 조례에 대한 사전적 예산금액인 비용추계와 사후적 예산편성 금액과의 차이를 살펴봄으로써 현재 실시중인 조례비용추계 제도의 한계점을 살펴보고 이에 대한 개선방안을 도출하고자 경기도의회의 2016년 의원발의 조례안을 대상으로 살펴보았다.

현재 경기도의회에서 운영 중인 비용추계는 사업부서와 비용추계 부서와의 소통 부족, 비용추계 절차의 한계, 의원 관심 미흡 등의 문제점을 가지고 있었다. 이러한 문제점 개선을 위해 사업부서와 비용추계 부서와의 유기적인 협력, 상임위원회 조례안 수정시 비용추계 재작성, 조례에 따른 예산편성 계획 의회보고, 재정수반 조항 구체적 명시, 특별 예산할당제도 등을 제안하였다.

본 연구가 한정된 연구범위로 인한 자료 분석으로 문제점 및 개선방안의 일반화는 무리일 수 있다. 하지만 현실적으로 자료의 접근성의 어려움, 자료 해석의 어려움 등이 있었으나 사업담당 부서와의 전화조사로 조례안 비용추계 금액과 집행부 예산편성금액 간을 비교해 봄으로써 현재 지방자치단체에서 운영 중인 비용추계제도에 대해 일차적인 접근의 의미를 가진다. 향후 지방자치단체의 비용추계제도에 대한 후속연구로써 비용추계가 조례안 심의 시 의결에 대한 영향분석 연구가 필요할 것으로 판단되며 본 연구가 후속연구들의 바탕이 될 것으로 기대한다.

참고문헌

- 국회예산정책처, “법인비용추계 확대와 예산심사제도 개선방안,” 토론회발표자료, 국회예산정책처, 2014
- 김장수, “의원발의의 미시적 동인 분석: 심층 인터뷰를 중심으로,” 「국제정치논총」 제46집 제4호, 한국국제정치학회, 2006, 203~221쪽.
- 김종웅·황석준, “광역자치단체 재정지출의 지역내 기초자치단체별 GRDP 파급효과: 경북지역을 중심으로,” 「지역사회연구」 제19권 제2호, 한국지역사회학회, 2011, 51~68쪽.
- 박경미, “국회 입법기능 제고의 제도적 방안: 의원의 법안발의를 중심으로,” 한국국제정치학회, 학술대회발표논문집, 한국국제정치학회, 2008, 141~156쪽.
- 서현진·박경미, “17대 국회 의원발의 법안의 가결 요인분석,” 「한국정치학회보」 제43권 제2호, 한국정치학회, 2009, 89~111쪽.
- 윤영진, “예산결정기관의 예산행태에 관한 연구,” 「사회과학논총」 제16집, 계명대학교 사회과학연구소, 1997, 33~51쪽.
- 이동기·진영욱, “입법형태별 예산수반 조례분석 및 조례비용추계제도 도입에 대한 정책적 함의,” 「한국지방자치학회보」 제23권 제4호, 한국지방자치학회, 2011, 25~47쪽.
- 이상호, “지방자치단체의 환경적·정치적특성 특성 요인이 관광예산결정에 미치는 영향,” 「관광연구논총」 제25권 제4호, 한양대학교 관광연구소, 2013, 3~24쪽.
- 이준원, “한국 예산편성과정의 역동성에 관한 연구,” 서울대학교 박사학위 논문, 1996.
- 이환범·이지영, “지방정부 재정지출의 성과분석: 경상북도 23개 시·군을 중심으로,” 「한국정책연구」 제13권 제2호, 2013, 189~209쪽.
- 임명현, “법률과 예산의 연계성 실태 및 강화 방안 연구: 2005년도 예산안을 중심으로,” 예산현안분석 제2호, 국회예산정책처, 2004.
- _____, “재정수반법률의 효과적 입법방향,” 「법제논단」, 2005.
- 윤지웅 외, “지방정부 재정지출의 지역경제활성화 효과분석,” 「지방정부연구」, 제13권 제4호, 한국지방정부학회, 2009, 135~157쪽.
- 윤성채·임준형, “재정사업자율평가제도가 예산결정에 미친 영향: 재정사업에 대한 PART평가를 중심으로,” 「한국행정논집」 제21권 제4호, 한국정부학회, 2009, 1247~1270쪽.
- 정문중, 「비용추계의 법안 심사에 대한 영향분석」, 국회예산정책처, 2009.
- 조주행, 「행정이론」, 인간사랑, 2002.
- 경기도 예산서 <<http://www.gg.go.kr>>

경기도의회 의안 접수 <<http://www.ggc.go.kr>>

Charles E. Lindblom, *The Policy making Process*, Prentice-Hall Inc, 1968, pp.93-100.

GAO, “Cost Estimating and Assessment Guide: Best Practices for Developing and Managing Capital Program Costs,” *GAO-09-3SP*, Washington, D.C., March, 2009.

OMB, “Capital Programming Guide: Supplement to Office of Management and Budget Circular A-11,” *Part 7: Planning, Budgeting and Acquisition of Capital Assets*, June. 2006.

Schattschneider. E. E, “The Semisovereign People: A Realist’s View of Democracy in America,” Illinois: The Dryden Press, 1960.

William A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Governmet*, Chicago, Aldine Atherron, 1971.

Cost Estimates on the Ordinances of the Councils of Local Governments of Limit and improvement plan: The difference between the cost estimate amount and the amount of budget allocated

Park, Jaeyong

Abstract

Legislative functions of local council serve effectively and regulate the interests of society. The desire growth of local residents entail financial expenditure. Cost Estimates on the Ordinances was introduced to prevent local financial aggravation in advance.

The purpose of this study difference between the beforehand budget and the expost budget. The system seeks to examine the limitations of the system and devise ways to improve the plan.

The study examined the budget for each provision, which is estimated to be cost effective during the Gyeonggi-do local council 9 Congress, and the research was conducted by the executive branch information and Communication.

The analysis result a project division with communication-deficient problem, the limitation of cost estimation process, assemblyman concern insufficiency

The cost estimation a way of improving plan suggest organic cooperation between departments, As a standing committee ordinance revision making a written the cost estimation, allocation of a special budget.

As local autonomy continues, the role of local councils and functions will be emphasized, and the importance of the proposed depreciation of the ordinance will be emphasized. We expect this to be helpful for the development of the cost estimation system.

□ Keywords: Local finance, Cost Estimates on the ordinances, Legislation and budget linkage, Ordinance, Local council