울산대학교 사회과학논집 제7권 1호 pp. 31~47, 1997.
Journal of Social Sciences Vol. 7 No.1, pp. 31~47, 1997
University of Ulsan

예산결정과정에서의 지방의회의 역할: 울산시의회 예산결산특별위원회 활동 분석

정준금
행정학과

<요 약>

지방자치 실시 이후 주민의 복리를 증진시키고 사회적 효율성을 증진시키기 위해서 지방의회는 예산결정과정에서 중요한 역할을 담당하고 있다. 이 글에서는 예산과정에 참여하는 주요참여자들의 행태를 개괄적으로 살펴보고, 울산시의회의 예산결산특별위원회의 예산심의 활동을 회의진행방식, 예산심의 결과, 질의내용, 기타 등으로 구분하여 1994년도와 1995년도를 비교하면서 중점적으로 분석하였다.

그 결과 울산시의회 예결위의 활동은 전반적으로 미흡한 것으로 나타났으며, 특히 민선시장이 등장한 첫 해인 1995년도의 예산심의 활동은 극히 미흡하여 형식적인 통과 절차의 하나로 전락한 것으로 보인다. 따라서 앞으로 시의회가 진정한 시민의 대변자로서 인정받기 위해서는 보다 성실한 예산심의 활동이 필요할 것이다.

A Study on the Role of Local Council in the Budgetary Process: The Activities of Special Committee on Budget and Accounts in Ulsan City Council

Joon-Keum Jung
Dept. of Public Administration

<Abstracts>

Local council has played an important role in the budgetary decisionmaking process of local governments to enhance social welfare and social efficiency since the local autinimy system have launched. This study reviewed behaviors of major participants of the budgetary processes, and analysed the activities of Special Committee on Budget and Accounts, in the point of deliberation results, question contents, etc. Especially this paper compared activities in 1994 with those in 1995, when the mayor was elected by the plebiscite.

The results of analysis revealed that the activities of Special Committee did not come up to citizens' expectations. Especially the activities in 1995 were extremly unsatisfactory, so the deliberation on budget of Special Committee has been likely to fall down to a kind of passing procedure.

It will be necessary for the Ulsan City Council to deliberate budget bill more sincerely, for receiving much recognition as a speaker for the public.

I. 서 론

지방자치제가 실시되면서 가장 크게 달라진 분야의 하나가 예산결정과정의 변화, 특히 예산심의 주체의 변화이다. 지방의회가 구성되기 이전에는 특별시의 예산심의는 국무총리실이, 직할시, 도의 예산심의는 내무부, 그리고 각 시, 군의 예산심의는 도가 담당하고 있었다. 그러나 지방의회 구성이후 각 지방정부의 예산심의는 그 지방정부의 지방의회가 담당하게 되었다. 지방자치의 실시로 지역실정에 맞는 행정의 실현이 가능해지고 이에 따라 주민의 의사가 지방정부의 행정에 잘 반영될 수 있을 것이라는 기대감은 바로 예산심의권을 지역주민들의 대표인 지방의회가 가지게 됨으로써 생겨나게 된 것이다. 특히 1995년부터는 예산편성권을 가지고 있는 자치단체장까지 주민직선에 의해 선출됨으로써 이러한 기대는 더욱 더 높아졌다.

그러나 현행법상 자치단체나 지방의회가 예산심의와 예산편성을 완전히 독자적으로 하는 데에는 상당한 제약이 따른다. 왜냐하면 여전히 상당한 재원을 중앙정부의 국고보조금(지방교부세, 지방양여금, 국고보조금)에 의존하고 있을 뿐만아니라, 중앙정부는 각종의 지침이나 승인(예산편성지침, 중기재정계획편성지침, 지방채발행의 승인), 법률(지방자치법, 지방재정법, 지방세법) 등을 통하여 지방자치단체를 제약하고 있기 때문이다. 또한 주민의 대표기관인 지방의회도, 짧은 예산심의기간, 정보 및 자료의 수집과 처리에 있어서의 제약, 명예직이라는 점 등 몇가지 제도적, 내부적 한계를 안고 있다. 그럼에도 불구하고 지방의회에 거는 주민들의 기대는 상당한 실정이고, 특히 예산심의과정에서의 지방의회의 활동에 대한 주민들의 관심은 지대하다.

이러한 상황에서 지방의회는 주민의 복리를 증진시키고 사회적 효율성을 증진시키기 위해서 예산결정과정에서 어떠한 역할을 해야 하는가 하는 것이 중요한 과제의 하나가 아닐 수 없다. 따라서 이 글에서는 우선 예산과정에 참여하는 주요참여자들의 행태를 개괄적으로 살펴보고, 특히 울산시의회의 예산심의 행태를 중점적으로 분석하고자 한다. 울산시의회의 예산심의 활동은 시정조사, 상임위원회의 예비심사, 예산결산특별위원회의 종합심사

등으로 구분되는 바, 이 글에서는 시의회의 예산심의 활동의 핵심인 예결특위의 활동을 중점적으로 분석하고자 한다. 그리고 나서 이러한 분석결과를 토대로 울산시의회의 예산심의 활동을 강화할 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 예결특위의 활동도 추경예산을 심의하는 임시회의 활동도 있으나 이 연구에서는 본예산을 심의하는 정기회에서의 활동만을 분석대상으로 하였다. 울산시의회의 경우 상임위의 예비심사가 있으나 실질적이고 종합적인 예산심의는 예결특위에서 이루어지고 있으며, 예결특위의 안이 본회의에서 수정없이 통과되고 있으므로 예결특위의 활동에 초점을 두게 되었다. 또한 주로 추경예산을 다루는 임시회에서의 예결특위의 활동은 회기가 짧을 뿐만아니라 시민과 의원들의 관심과 열의도 정기회의 활동에 비해 약한 것이 사실이다. 따라서 이 연구에서는 정기회에서 본예산을 심의하는 예결특위의 활동을 분석대상으로 하였다.

울산시 예결특위의 예산심의 활동은 1994년과 1995년도의 예산심의 활동으로 제한하여 분석하고자 한다. 이는 자료수집의 어려움으로 전기간을 분석하기 어려운 현실을 감안한 것이며, 또 한편으로는 민선시장이 등장하기 이전과 이후의 시의회의 예산심의 활동을 비교 분석하기 위한 것이기도 하다. 즉 1995년에 민선시장이 선출되었으므로 1995년도의 예산심의와 1994년도의 예산심의를 비교해 보면 민선시장의 등장이라는 요인이 시의회의 예산심의에 어떠한 영향을 미쳤는가를 추정해 볼 수 있을 것이다. 민선시장 선출 이후 집행부와 시의회의 관계에 여러가지 면에서 변화가 초래되고 있다는 지적이 제기되고 있는 바, 이러한 분석은 예산과정에서의 변화를 추정할 수 있는 근거를 제공할 수 있을 것이다.

한편 울산시의회의 예산심의 활동을 분석하기 위한 자료는 울산시의회 예산결산특별위원회의 회의록과 시의회에서 발간한 각종의 자료를 이용하였다. 또한 공식적인 자료에 나타나 있지 않은 사항을 파악하기 위하여 필요한 경우 예산관련실부자 및 시의원들과의 면접도 병행하였다.

II. 울산시 예산결정과정과 주요참여자

1. 예산결정과정 개요

일반적으로 예산과정은 편성-심의-집행-결산 및 감사의 과정을 말한다. 이 중에서 예산결정과정이란 주로 편성과 심의 단계를 말하는 것으로서 행정부의 예산요구와 의회의 예산안 심의의결로 이루어 지는 일련의 과정이다.

예산편성은 예산편성방침-요구-사정 및 조정의 과정을 거치는 것으로 다음과 같은 과정을 순서대로 거친다.

1) 전년도 8월 31일 까지 내무부의 예산편성지침이 시달된다.
2) 전년도 9월 20일까지 각 실 국별로 예산편성지침을 통보한다
3) 각 실 구 별로 예산요구서를 기획관리실로 제출한다.
4) 시장은 예산요구의 사정 및 조정 후 회계년도 개시 35일 전 까지 시의회에 예산안을 제출한다.

예산심의 및 승인은 시의회의 권한사항으로서 다음과 같은 절차를 거친다.

1) 예산안이 제출되면 본회의에 보고하고 시장이 예산안 제안설명을 한다.
2) 제안설명 후 의장은 이를 소관 상임위원회에 회부한다.
3) 각 상임위원회 별로 행정사무감사를 실시한 후, 소관부서의 제안설명을 듣고, 전문위원의 검토보고, 질의응답을 거친다.
4) 예산결산위원회에서 소관부서의 제안설명을 들은 후 전문위원의 검토보고, 그리고 토론과 표결을 거쳐 본회의에 회부한다.
5) 본회의 에서는 예결특위의 심사안을 부의하여 회계년도 개시 10일전 까지 의결한다.
6) 시의회의장은 예산의결후 3일 이내에 시장에게 이송하고 시장은 지체없이 도지사에게 보고 및 고시한다.

2. 예산과정 참여자들의 행태

예산결정과 관련된 중요한 참여자들은 i)공공서비스 수요자와 투표자로서의 주민, ii)공공서비스 공급자로서의 시정부, iii)주민의 대표로서 주민의 입장을 대변하고 관료를 통제하는 정치인(시장, 지방의회의원) 등을 들 수 있다. 이들이 예산결정과정에 과연 어떠한 행태를 나타낼 것인가를 주로 공공선택론적 관점[1]에서, 지방자치 실시이전과 이후로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 주민들은 지방자치 실시 이전에는 지방의회가 구성되지 않았고 자치단체장도 관선이었기 때문에 지역주민들은 대표를 선출할 수가 없어 투표자로서의 지위를 갖질 못하고 공공서비스의 수요자로서의 수동적인 지위만을 가지고 있었다. 즉 주민들은 예산과정에서 자신들의 복지를 증진시킬 수 있는 독립적인 수단을 가지지 못하고 시정부가 공급하는 서비스를 수동적으로 받아들이는 입장이었다. 그러나 지방의회가 구성되고 시장이 주민들의 손에 의해 직접 선출됨으로써 시민들은 행정서비스의 수동적인 수요자로 머무는 것이 아니라 투표자로서의 지위도 동시에 누리게 되었다. 따라서 주민들은 자신들의 요구를 예산과정에 반영시켜주지 않는 대표(예컨대 시장이나 시의원)에 대해 다음 선거에서 반대투표를 던질 수 있는 권한을 갖게 된 것이다. 따라서 시민들은 각종 공식 비공식 경로를 통해 자신들의 이해관계와 요구를 예산에 반영하려는 노력을 기울이게 된다.

둘째, 지방자치 실시 이전에는 시정부는 행정서비스를 공급함에 있어서 내무부와 도의 지휘 감독을 받게 되어 있었다. 따라서 시의 행정서비스의 공급은 상당한 부분이 상급 정부의 의사에 따를 수 밖에 없었다. 특히 시민들이 자신들의 의사를 전달할 수 있는 통로가 제한되어 있고 시의회와 같은 감독기관도 없었기 때문에 행정서비스의 공급은 중앙정부를 비롯한 상급기관의 독점적 입장에서 이루어 졌다고 할 수 있다. 그러나 지방자치 실시이후 상급기관과는 달리 시민들의 의사를 존중해야 할 시장이 등장하였고 시의회의원이라는 정치인들의 감독을 받아야하므로 공공서비스의 독점적 공급자로서의 권한이 상당히

1) 이를 간단히 설명하면 관료나 정치인들을 당위론적이고 규범적인 입장에서의 공익추구자로 보기 보다는 자신들의 사익을 극대화하려는 존재로 보는 관점이라고 할 수 있다 따라서 예산과정 참여자들이 현실적인 측면에서 어떠한 행태를 나타내고 있는가를 설명하는 데에는 유용한 관점이 될 수 있다.(예를들면, 신상경(1991 및 1993), 加藤(1992))

축소되었다고 할 수 있다. 이러한 상황에서도 관료들은 가급적 자신들의 사익을 극대화할 수 있는 예산을 편성하려고 노력하며, 이는 보통 필요한 수준 이상으로 예산을 편성하는 것으로 나타난다.

셋째, 시장과 시의원들은 시민들의 행정수요를 파악하여 관료들에게 전달하고 또한 관료들의 행정서비스 공급을 지휘 감독한다. 즉 정치인들은 공공서비스의 수요표출자 및 서비스공급 감독자로서의 역할이 기대된다. 그런데 정치인들은 관료들과는 달리 선거에 의하여 그 직을 보유하게 되므로 공익의 극대화를 위해 노력하는 과정에서도 당선가능한 표를 많이 확보하는 것에 관심을 쏟게 된다. 따라서 시와 시민 전체의 발전과 복지증진을 위해서도 노력하지만 보단 직접적인 관심은 자신에 대한 지역주민들의 평가이다. 그 결과 지역주민의 숙원사업과 같은 것을 예산에 반영하려는 노력을 기울이게 된다. 특히 시장은 지방자치 이전에는 주민들의 요구 보다는 상급정부 또는 중앙정부의 지시나 요구를 우선적으로 예산에 반영하지 않을 수 없는 입장에 있었으나, 지방자치 이후에는 자신을 선출하는 지역주민들의 의사를 가장 중시하게 되었다. 따라서 자신이 가지고 있는 예산편성권을 활용하여 지방의회 보다 앞서서 주민들의 요구를 반영하려는 노력을 기울이고 있다.

3. 예산결정과정에서 주요참여자의 역할

이제 이곳에서는 위에서 설명한 예산과정의 주요참여자가 실제의 예산결정과정에서 어떠한 역할을 하는가를 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

일반적으로 예산과정 참여자들의 역할은 주창자(advocate)와 보호자(guardian) 그리고 조정자(overseer) 등으로 구분한다.(강신택, 1990) 주창자는 사업의 수와 규모를 늘려서 예산규모를 확대하려는 의도를 갖고 있는 참여자를 말하며, 보호자는 가급적 예산규모를 삭감하려는 참여자이며, 조정자는 전체적인 관점에서 필요한 부분은 늘리고 불필요한 부분은 삭감하려는 참여자를 말한다. 이러한 관점에서 울산시예산 결정과정 참여자들을 구분해 보면 다음과 같다.

우선 예산 편성과정에서는 각 국실이 주창자의 역할을 할 것이며, 기획관리실과 시장이 보호자 또는 조정자역할을 각각 수행하게 될 것이다. 예산심의과정에서는 시장이 주창자 시의회가 보호자 역할을 수행한다. 한편 상임위 예비심사에서는 실제로는 시의 각 국실이 주창자이고 상임위원이 보호자이며, 예결위에서는 각 국실이 주창자이고 예결위원이 보호자이다. 물론 상임위원이나 예결위원도 특히 자신들의 지역구와 연관된 사업을 대상으로 할 때에는 주창자가 되는 경우도 있다. 이러한 주창자와 보호자의 관계를 표로 나타내면 다음과 같다.(박광국외, 1994)

<표 1> 예산결정과정의 주요참여자의 역할

	예산편성단계	예산심의 의결단계		
		전과정	상임위	예결위
주창자	각 실 국	시장 기획관리실	각 실 국	각 실 국
보호자	시장 기획관리실	시의회	상임위원	예결위원

이와 같이 울산시 예산결정과정에서 직접적인 참여자는 기획관리실장을 비롯한 각 국실장과 시장 그리고 시의회의원들이며 이들은 각 단계에서 주창자와 보호자로서의 역할기대를 가지고 상호작용을 하며 울산시의 예산을 결정하는 과정에 참여하게 된다. 그러나 이것은 각 참여자가 자기에게 요구되는 규범적인 역할을 다하는 경우에만 가능한 것이며, 관료가 기관의 예산극대화를 추구하는 사익추구적인 성향을 가지고 있거나, 다같이 대리인(agent)인 관료와 시의원이 자기이익의 극대화를 위한 연합을 형성할 경우에는 실질적인 주인인 시민들의 이익은 예산에 반영될 수 없는 상황이 초래된다.(전상경, 1993)

4. 예산결정과정에서의 시의회의 역할

시의회의 예산심의는 지역주민의 대표기관인 시의회가 시집행부가 제출한 예산안을 심의의결하여 확정하는 일련의 행위를 의미한다. 즉 시의회의 예산심의는 재정민주주의를 실현하는 방안이며, 구체적으로는 자치단체의 정책과 사업계획을 검토하고 재정규모를 결정하는 과정이기도 하다. 시민의 대표로서 시의회가 예산심의를 통해 수행할 것으로 기대되는 규범적 역할은 정책형성과 행정부에 대한 감독 등 두가지로 요약할 수 있다.(강신택, 1995)

첫째, 행정부에 대한 감독이란 기본적으로 국고 또는 시민의 재산을 지키는 보호자(guardian)로서의 역할을 말하는 것으로서 시의회가 예산심의과정을 통해 다음과 같은 두가지 점을 중점적으로 살펴보는 것을 말한다. 우선 시의회는 전체적인 시정부의 지출규모를 결정하는 거시적 예산결정(macro-budgeting)에서 시정부의 지출규모의 과다한 팽창을 억제하는 역할을 수행해야 한다. 또한 시정부가 제출한 예산안 속에 포함되어 있는 정책과 사업계획을 검토하여 비효율적이고 불요불급한 낭비적인 예산지출을 방지하는 역할을 의미한다. 이것은 지방의회가 최소한의 비용부담으로 공공서비스를 제공받기를 원하는 주민들의 선호를 예산에 반영하는 것을 의미한다.

둘째, 정책형성의 역할은 예산심의과정에서 사업의 수준과 내용을 결정하는 미시적 예산결정(micro-budgeting)에 시의회가 시민들의 대표로서 참여하는 것을 말한다. 이것은 시정부가 수행하는 다양한 사업의 수준과 내용 및 우선순위의 결정에 시의회가 개입하여 주

민의 이익과 선호를 반영하는 역할을 의미한다. 이 경우 시의회는 보다 많은 공공서비스를 제공받으려는 주민의 의사를 예산에 반영해야 하기 때문에 예산의 타당성과 필요성을 지지하는 주창자(advocate)의 역할을 수행하게 되는 수가 많다.

이상에서 살펴본 바와 같이 시의회의 예산심의과정에서의 역할은 보호자와 주창자의 양측면을 다 가지고 있는 바, 보호자의 역할은 예산심의에서 주로 삭감의 형태로 나타날 것이며, 주창자의 역할은 증액으로 나타날 것이다. 그러나 보호자의 역할은 지출규모의 팽창과 낭비적 지출을 억제해야 하는 반면 주창자의 역할은 특정 지출을 지지 또는 주창해야 하는 역할이므로 양 역할은 상충적이다. 특히 시의원들이 자신들의 지역구를 염두에 두는 예산결정을 하는 경우에는 상충의 정도가 더욱 심해진다.

전술한 바와 같이 공공선택론적인 관점에서 볼 때, 주민들은 최소의 비용부담으로 최대의 서비스를 받기를 원하고 관료의 경우는 예산의 극대화가, 의원들은 다음 선거에서 당선되는 것이 목표이다. 이 때 의회는 지역주민 전체의 복리증진 보다는 자신의 지역구에 더 많은 사업을 배정하는데 주력할 것이고, 이러한 상황이 의원들 간에 경쟁적으로 나타나면 전체지출규모의 억제가 어려워지며 관료들 또한 예산팽창을 바라던 바이므로 집행부와 의회가 예산팽창에 쉽게 합의하는 연합이 형성될 수도 있다. 그 결과 시정부의 재정규모를 과도하게 팽창시키고 자원의 합리적 배분을 왜곡하는 문제점이 발생할 수도 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이 시의회는 예산결정과정에서 보호자와 주창자라는 상충되는 역할을 수행한다. 그런데 이 두가지 요구는 시민들이 가능한한 적은 조세부담으로 최대한의 공공서비스를 누릴려는 요구를 하기 때문에 불가피한 것이다. 따라서 예산과정에서의 시의회의 역할을 평가하기 위해서는 이 두가지 역할을 어떻게 수행하고 있는가를 중심으로 살펴보아야 한다.

첫째, 시의회는 예산의 보호자로서 불요불급하고 낭비적인 예산을 제거 또는 삭감해야 한다. 이것은 의회가 생각하고 있는 사업의 우선순위를 예산에 반영하는 활동이다. 구체적으로 예산심의과정에서 시의회가 시정부가 제출한 예산안의 어디에서(삭감대상 사업), 얼마나(삭감율, 삭감건수) 삭감하는냐를 분석하면 보호자로서의 역할 수행의 정도를 알 수 있을 것이다.

둘째, 예산의 주창자로서 시민전체 또는 지역구 주민들을 위해 새로운 사업의 신설이나 증액을 요구한 정도, 즉 증액요구 규모, 건수, 증액요구 대상사업 등을 분석하면 주창자로서의 역할을 평가할 수 있다.

이러한 점을 염두에 두고 이 연구에서는 울산시의회 예산결산특별위원회의 활동을 다음과 같은 사항을 중심으로 분석하고자 한다. 첫째, 예결특위의 회의진행방식을 살펴보고, 둘째, 예결특위 위원들의 질의내용을 분석하여 이들의 기본입장과 예산조정에 임하는 태도 판단기준 등을 평가한다. 셋째, 예결위원들의 발언내용을 분류하여 질의의 내용이 예산심의에 어느정도 기여하는 것인가 하는 예산심의의 深度를 파악하고자 한다. 넷째, 마지막으로 예산심의 활동과 관련된 예결특위의 부수적인 측면들을 분석하고자 한다.

III. 울산시의회 예산결산특별위원회 활동 분석

1. 예결위의 회의진행방식

일반적으로 예결위의 회의 진행은 기획관리실장의 제안설명, 전문위원의 검토보고, 의원들의 질의, 계수조정작업, 토론 및 표결 순으로 이루어 진다. 이 중에서 의원들의 질의가 예결위활동의 핵심이라고 할 수 있다.

1994년도 울산시의회 예결위는 회의진행방법을 사전에 정하지 않고 제안설명 후 의원들에게 질문을 하도록 한 뒤 여러가지 질문이 동시에 나와 회의진행에 혼란이 오자, 한의원의 주장으로 예산안을 소관부서별로 한페이지씩 넘기며 일문일답식으로 하는 방법을 취하고 있다. 이 방식은 세부적인 내용과 문제점을 파헤치는 데에는 도움이 되지만 상임위와의 중복질의 가능성이 있으며, 두 부서 이상이 관련된 예산항목의 경우 충분한 질의응답이 이루어지지 못하는 경우가 생길 수 있다. 따라서 하루 정도는 일괄질의-일괄답변-보충질의 및 답변 식의 진행으로 특정한 쟁점을 부각시켜 중점적으로 다루는 방식도 고려해 볼만하다. 1995년도의 경우도 소관상임위원회 별로 전문위원의 검토보고가 끝난 후 한페이지씩 예결위원들이 질의하는 방식으로 진행하고 있다.

1995년도 예결위 회의진행방식의 가장 큰 차이점은 소관위원회별로 질의 응답을 벌인 후 곧바로 계수조정을 하는 것이다. 1994년도의 경우는 소관별로 질의응답을 한 후 맨 나중에 가서 종합적인 계수조정을 시도하는 방식을 취하였는데, 1995년도에는 소관별 예산을 하나씩 정리해나가는 방식을 취한 것이다. 이는 예산심의의 효율성과 시간단축에는 기여하지만, 예결위의 성격상 종합적인 조정자로서의 관점에서 울산시 예산의 전체를 조정하는 역할을 수행하기에는 부적합한 방식으로 보인다.

상임위와 예결위의 관계에 있어서도 중대한 변화가 보인다. 즉 1994년도의 경우는 상임위의 심의 내용과 상관 없이 예결위의 독자적인 심의가 이뤄졌으며, 상임위와 의견이 불일치하거나 상임위의 의견을 참조할 필요가 있는 경우에는 예결위에 참여하고 있는 의원 중 해당상임위 소속위원으로 하여금 상임위의 입장을 대변토록 하였다. 그러나 1995년에는 상임위에서 심사한 사항을 변경하고자 할 때에는 해당상임위와 협의하여 본회의에서 최종 결정하도록 하고 있다. 이는 예결위가 소관 상임위원회의 결정을 존중한다는 긍정적인 측면이 있으나 예결위의 권한과 역할을 스스로 제약하고 있다는 점에서 재고되어야 할 것이다. 후술하는 바와 같이 1995년도 예결위의 예산조정이 상임위의 예비심사 내용을 거의 그대로 추인하고 있는 바, 이러한 우려가 현실로 나타나고 있다.

2. 예결위 심의결과

일반적으로 예결위의 종합심사는 상임위의 예비심사 결과를 존중한다. 그러나 상임위의 예비심사를 그대로 추인하고 있는 것은 아니다. 상임위에서 삭감한 예산액수 보다 많은 액수가 예결위에서 삭감되기도 하고, 상임위에서 삭감한 예산이 예결위에서 증액되는 경우도 있다. 1994년도의 경우 전체적으로는 예비심사의 삭감액을 재조정하여 증액시키고 있다. 예컨대 상임위에서는 총 5,881억의 예산 중 704억을 삭감하였으나 예결위는 136억을 삭감하여 상임위의 삭감액 중 568억을 증액하였다. 구체적으로 예결위에서 상임위 삭감액

보다 더 크게 삭감한 것은 기획실예산 중 일반수용비, 사회단체지원예산, 보사국, 노정실 등의 예산 등이며, 증액된 것은 건설국 예산 및 공기업특별회계이다. 특히 건설국 예산의 경우 상임위에서 60억을 삭감하였으나, 그이유를 묻는 예결위원의 질문에 시담당자가 증액의 필요성을 강조하여 결국 예결위에서 43억을 다시 증액하여 주었다. 공기업특별회계에 대해서도 시당국은 상임위에서의 삭감 때문에 정상적인 사업추진에 지장을 준다는 주장을 하였고 역시 예결위는 이를 받아들여 증액시켜 주었다. 1995년도의 경우는 총예산 6,519억 중 332억이 상임위에서 삭감되었는데 예결위에서는 이를 거의 그대로 추인하는 심의가 이루어 졌다. 즉 1995년도 예결위의 예산조정은 상임위의 예비심사를 거의 그대로 추인하는 것 이상의 활동을 보여주지 못하고 있다.

이와 같이 울산시의회 예산는 보호자로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다. 보호자역할의 중요한 지표인 예산삭감의 정도를 보면 삭감의 정도가 극히 미미하다. 울산시의회의 본예산(세출예산) 삭감율은 92년도에 0.035%, 93년도는 0.55%, 94년도는 2.3%로서 울산시의회는 울산시요구안을 거의 그대로 통과시키고 있는 것으로 나타났다. 심지어 92-93년 2년 동안 총 6차례의 추경예산 중 4차례를 아무로 수정없이 통과시켜 주었다. 이것은 다른 지방의회의 경우도 마찬가지이다.[2] 세입예산안에 대한 지방의회의 지방의회를 통한 삭감, 증액은 여러가지 제도적인 한계(예컨대 표준세율에 의한 지방세예산액, 대규모의 의존재원) 때문에 거의 이루어지지 못하고 집행부의 원안을 통과시키는 경우가 대부분이다.

이와 같이 전체적인 재정규모의 결정에는 시의회가 대단히 미약한 역할을 수행하고 있다. 이것은 '행정부가 예산결정에 있어서 입법부를 지배한다.'는 가설을 어느 정도 뒷받침해 주고 있다. 즉 시의회는 예산의 주도가가 아니며 오히려 수동적인 역할(reactive role)을 수행하는 것으로 나타났다.[3]

3. 예결위 질문내용

1994년도와 1995년도 정기회 예결위의 본예산 심의과정에서 시당국을 상대로 한 질의내용을 보면 다음과 같은 특징을 가지고 있는 것으로 나타났다.

우선 질의내용을 예산심의기능과 관련시켜 정책형성기능으로서의 사업과 금액에 대한 질의, 행정감독기능으로서의 통제와 관련된 질문 그리고 기타 질문으로 나누어 보면 다음과 같다.

---

2) 1993년도 당초예산에 대한 광역의회의 예산심의 내역을 보면 총 13개 의회 중 6개의회가 1% 미만을 삭감한 것으로 나타났다. 유영진(1993)

3) 시의회의 예산심의 활동을 상임위와 예결위로 구분하여 비교하여 보면, 상임위는 전체적으로 예결위에 비해 예산삭감에 주력한다. 1994년도 울산시의회 상임위 예비심사에서는 일반회계와 특별회계를 합하여 12.6%(일반회계5.4%, 특별회계 18.1%)를 삭감하였으며, 특히 특별회계를 큰 폭으로 삭감하였다 일반회계 중 가장 크게 삭감된 것은 22.6%가 삭감된 총무국예산이며, 이 밖에 기획실, 도시계획국, 건설국 등의 예산이 비교적 많이 삭감되었다. 위원회별로 보면 내무위 4.7%, 건설위 7.6%, 도시경제위 6.0%, 보사위 0.3%로 나타났다. 특별회계에서의 삭감은 건설위원회 소관 공기업특별회계인 상수도 및 하수도특별회계에서 주로 이루어 졌다.
상임위원회의 이러한 예산수호자로서의 행태는 국회의 상임위원회 예비심사와는 다른 모습이다. 국회 상임위의 예비심사는 일반적으로 사업지향적이고 주창적이며 소비자로서의 역할을 수행하는 것으로 분석되고 있다. 이것은 각 부처가 예산실에서 삭감된 것을 다시 복원하려는 로비활동과 재선을 위해 지역구민을 위해 사업을 벌이려는 국회의원의 이익이 일치한 결과라고 할 수 있다. 그러나 지방의회의 경우는 예산편성과정에서 집행부 내부의 예산조정이 충분히 이루어 지기 때문에 부서별로 의회를 상대로 예산획득을 위한 노력을 기울일 필요성이 적어진다. 또한 상임위에서의 예비심사 활동은 행정의 감독기능을 우선시하고 있는 것 같다.

<표 2> 예결위 질문의 내용별 구분

질의내용	1994	1995
사업	40	6
금액	25	3
통제	16	
기타	5	
계	84	9

*자료: 울산시의회사무국, 예산결산특별위원회회의록

1994년도 울산시의회 예결위는 소관별로 하나씩 심의를 하였으므로 전체적으로 질문항목수가 많은 것이 특징이다. 우선 사업에 대한 질의내용을 보면 단순히 사업계획에 대한 내용을 파악하기 위한 단순질문이 많은 편이지만 사업의 타당성, 형평성 등의 문제를 제시하고 더 나아가서 대안까지 제시하는 질의도 있었다. 한편 개별적인 사업의 타당성에 관한 질의는 어느정도 있는 편이지만 중장기 계획에 의거 거시적인 차원에서 사업의 우선순위를 묻는 질문은 많지 않았다. 다만 '보건소의 이전과 소방서의 이전 중 어느 것이 우선인가' '중기 재정계획대로 예산이 책정되지 않은 이유는 무엇인가' 등의 질의가 있었다. 둘째, 금액에 대한 질문의 경우는 예산의 산출근거와 관련된 것이 많았으며, 전년도 대비 증액된 이유를 묻는 것도 많았다. 셋째, 행정통제와 관련된 것은 사업계획수립전에 예산신청부터 한 것을 지적하거나 이전에 지적한 것을 예산에 반영하지 않은 이유를 묻는 것 등이 있었다.

1994년도 예결위의 질의활동에서 주로 제기된 예산항목은 다음과 같은 것으로 나타났다.

1) 예산절약 차원에서 불요불급한 항목을 대상으로 예산을 삭감하는 경향이 있는 바, 주로 운영비, 유지비, 시설비, 용역비 등이 대상이 되고 있다. 특히 정보비가 집중적인 삭감대상이 되고 있다. 이것들은 사업비에 비해 상대적으로 삭감이 쉬운 부분이라고 할 수 있다.
2) 민간에 대한 보조금을 삭감하는 경우가 많다. 주로 자유총연맹, 바르게살기운동협의회 등 관변단체로서 의원들이 비판적 시각으로 보고 있는 단체이다.
3) 부분적이지만 사업 자체의 축소 또는 폐지에 따라 예산을 삭감하거나 전액 삭감하는 경우도 있다. 그러나 상대적으로 삭감이 쉬운 경상비의 삭감에 비해서 체계적 분석이나 합리적인 근거가 필요한 사업예산의 삭감은 아직 저조한 것으로 나타나고 있다.
4) 삭감만이 아니라 주창자적인 입장에서 증액을 요구하는 경우도 있는데, 증액요구는 점차 증가하는 추세에 있으며, 주로 지역개발이나 주민 숙원사업 및 저소득층을 위한 사회복지적 지출에 집중되고 있는 것으로 나타나고 있다.

그러나 1995년도 예결위에서는 소관별로 심의를 진행하였음에도 불구하고 예산안과 관련한 질의 건수가 9건으로 급격히 감소한 것으로 나타났다. 그 내용도 단편적으로 사업의

내용을 확인하거나 액수의 차이를 점검하는 수준을 벗어나지 못하고 있다. 15명의 예결위원 중 질문에 나선 의원은 3-4명에 불과하였으므로 대다수의 위원들은 "이의 없습니다" 외의 다른 발언은 하지 않은 것으로 나타나고 있다. 이것은 1995년도 예결위의 활동은 1994년도에 비해 정책형성기능은 물론 이고 행정통제기능도 제대로 수행하지 못하고 있음을 입증하고 있는 것이다.

질의 내용과 질의건수 뿐만아니라 의원들의 질의에 대한 집행부의 답변과 이에 대한 다른 의원들의 반응에 있어서도 1994년도와 1995년도에 현격한 차이가 있다. 1994년도 예결위에서는 한의원에 의해 이슈가 제기되면 이에 의견을 달리하는 의원들의 활발한 의견개진이 이어지고 이로 인해 정회가 선포되는 경우도 나타나는 등 전반적으로 예결위의 예산심의가 활발하고 적극적이 참여 분위기 속에서 진행되고 있다. 그러나 1995년도 예결위는 몇개되지 않는 단발적인 질문이 있었을 뿐이며, 토론이나 의견의 대립과 같은 활기찬 모습이 거의 나타나지 않았다. 대다수의 소관별 예산안이 전문위원의 검토보고 후 위원장의 "이의 없습니까?"와 위원들의 "이의 없습니다."로 통과되고 있다.

이러한 분석결과를 놓고 볼 때, 1994년도 예결위의 경우는 예결위원들이 나름대로 예결위의 역할을 다하려는 태도를 가지고 나름대로 노력을 기울였다고 할 수 있다. 특히 경상비부분의 삭감을 통해 낭비적인 지출을 줄이려는 활동을 하였으며, 토론을 통해 전체적인 관점에서 종합적인 예산조정을 시도한 흔적도 엿보이고 있다. 그러나 1995년도 예결위는 자신들의 역할에 대한 확고한 신념도 보이지 않았으며, 예결위의 심의를 그저 형식적인 통과절차로 여기는 듯한 행태를 나타내었다.

4. 기 타

이상의 분석결과 외에 울산시의회 예결위 심의활동의 기타 특징을 요약하면 다음과 같다.

1) 세입예산안은 거의 심의대상이 되지 않고 있다. 예를들면 1994년도 예결위 위원장은 다음과 같이 발언하고 있다.

> "--- 먼저 세입부분입니다. --- 세입은 어디까지나 예산이고 꼭 얼마가 들어와야 한다는 원칙이 정해지지 않았기 때문에 어디까지나 예산입니다. --- 그래서 세입사항 설명서에 나와 있는 사항을 참고해서 이 점에 대해서 삭감이나 기타 좋은 의견이 있으면 말씀해 주시기 바랍니다." "세입은 넘어갑시다." 하는 의원의 주장에 위원장은 "그럼 세입은 넘어가겠습니다."
>
> 시의회의 예산심의 중 보다 관심을 많이 가지는 것은 세출예산이다. 그러나 세출예산은 세입예산의 범위 내에서 이루어 지는 것이기 때문에 세입예산의 편성이 제대로 이루어 지지 않으면 세출예산도 그 의미가 제한될 수 밖에 없다. 따라서 세입예산의 적절성을 점검하고, 시정부의 재원확보 노력을 평가하기 위해서는 물론 세입예산은 시민들에 대한 부담의 정도를 의미한다는 점에서 세입예산에도 관심을 가져야 할 것이다.

2) 예산의 삭감이 사업의 타당성이나 적정사업비의 계산에 의한 것이 아니라 일괄적으로 '몇 %씩 삭감' 하는 식으로 이루어 지고 있다. 예컨대 공사비는 15%삭감 무엇은 50% 삭감 식이다. 시의회 나름대로 삭감의 근거를 찾아야 할 것이다. 물론 시의회의 나름대로의 근거를 가지고 일정규모를 삭감한 경우도 있다.

3) 도비나 국비지원 사업을 위해 시예산을 편성해야 하는 경우는 원안을 그대로 통과시킨다. 이것은 현행 법제하에서 도비나 국비를 확보한다는 차원에서 어쩔 수 없는 일이나, 시의 실정을 고려하지 않고 무조건 도비나 국비지원 사업을 시행하기 위하여 시예산을 계상하는 것이 과연 타당한 것인지 따져볼 필요가 있다.

4) 시당국은 상임위 예비심사에서 삭감된 부분을 다시 계상한 수정예산을 편성하여 예결위에 제출하고 있는데 이 수정예산의 타당성을 철저하게 검토해야 할 것이다. 이 수정예산은 예결위의 종합심사가 끝날 무렵에 제출되므로 실질적으로 검토할 시간적 여유도 없는 편이다. 수정예산을 편성하는 이유는 다음과 같은 기획관리실장의 말에 잘 나타나 있다.

"--- 기존 우리가 당초예산에 편성한 부분에 예비심사에서 일부 삭감된 부분을 (수정예산을 통해) 넣지 않으면 재원을 확보하기가 어려워서 ---- 부기상에 삭감된 재원을 찾아서 이번 수정예산안에 재원을 확보했습니다."

수정예산의 문제점은 시의원도 잘 지적하고 있다.

"기획실장님 상임위에서 삭감된 부분이나 우리 예결위에서 삭감한 부분을 어느정도 윤곽을 알기 때문에 수정예산을 올린 것으로 압니다. --- 상임위나 예결위에서 삭감한 것을 전부 일반수용비나 특수활동비, 자산취득비에 재배치해 버리면 (예결위에서) 지금 삭감해도 무슨 소용이 있습니까? 이런 식으로 수정예산을 올리던 과거의 문제점을 한번쯤 고쳐줘야 되지 않습니까? --- 거두절미하고 금년에는 이렇게 넘어 가더라도 다음 부터는 집행부에서 이렇게 하지 마십시오."

"특별한 국비나 도비 이런 것이 새로 발굴되었을 때 수정예산이 가능한데 95년도 본예산이 심의중인데 수정예산을 본 예결특위에서 다룬다는 자체가 잘못입니다."

5) 전문위원의 검토의견이 예결위원들의 심의활동에 전혀 도움을 주지 못하고 있다. 전문위원의 검토보고서는 예산편성의 전제, 예산안의 주요 내용, 검토의견과 참고자료로 구성되는데, 많은 부분이 울산시 제출 예산안에 대한 내용설명이거나 울산시 예산편성과 재정정책의 타당성을 서술하는데 할애되고 있다. 즉 전문위원은 상임위 예비심사 내용이나 예산안의 내용을 그대로 설명하거나, 전문위원의 예산안 검토시 고려한 기준을 장황하게 나열하는데 그치고 있으며, 심지어 시당국의 입장을 대변하는 경우도 있다. 따라서 전문위원의 분석은 울산시 예산안의 문제점을 지적하고 대안을 제시하여 위원들의 심의에 실질적인 도움을 주는 검토보고는 이루어지지 않고 있다.

IV. 시의회 예산심의의 문제점 및 발전방안

1. 시의회 예산심의의 문제점

예산과정에서 시의회에 요청되는 역할을 수행하는데 있어서 나타나는 문제점은 시의회

자체가 안고 있는 것과 시의회의 역할을 제약하는 제도적인 것으로 구분할 수 있는 바, 이를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방정부의 예산은 시의회의 정기회의에서 심의하도록 하고 있고 예산제출기한은 정기회의 개회일에 맞추어 제출토록 되어 있다. 이에 따라 법정화되어 있는 예산심의기간이 너무 짧아서 예산편성의 내용에 대한 구체적인 토론과 질의가 이루어 지기 어려운 실정이다. 시는 예산편성안을 회계년도 개시 35일전까지 제출하고 시의회는 10일전까지 의결해야 하므로 약 25일간에 예산심의를 마쳐야 한다. 이 기간안에 세출예산을 투자의 경제적 효율성, 주민의 숙원도, 사업의 파급효과, 주민수혜정도, 사업의 계속성 등을 고려하야 철저한 심사를 하기 어렵다.

둘째, 일반적으로 지방정부의 재원배분의 우선순위는 i)경직성경비로 볼 수 있는 인건비, 관서당경비, 공과금, 징수교부금, 채무상환비 등 법적 의무적 경비와 예비비를 먼저 확보하고, ii)국고보조와 도비보조의 사업실시에 따른 지방비 부담을 한 다음에 남은 재원으로 투자사업비를 확보하는 방식으로 세출예산의 심의가 이루어지므로 독자적인 재원의 규모가 적은 경우에는 시의회의 예산심의를 실질적으로 제약하게 된다. 또한 시의회에 본예산을 제출한 후 예산이 의결되기 전에 그 내용의 일부를 수정하는 수정예산이 편성되는 사례가 많고, 예산성립 후에도 당초예산을 변경하는 추가경정예산의 편성이 3-4차례 있는 것이 관례화되어 있는 것도 시의회의 예산심의를 제약하는 요소이다. 예를들면 울산시의 경우 92년도에 4차례, 93년도에는 2차례의 추경예산이 있었다. 특히 추경예산을 통해 당초예산에서 삭감되었던 예산을 부활시키거나 본예산에 반영하기가 어려운 정보비 같은 경비를 반영시키는 경우가 많다.

세째, 시의회의 예산심의는 예산안과 관련한 시의원들의 충분한 자료조사와 사전업무파악 및 수준 높은 질의와 이에 대한 시정부의 성의있는 자료제출과 답변에 좌우된다고 할 수 있다. 그러나 현실적으로 시의원들은 무보수명예직이며, 독립적인 결정을 할 수 있는 참모자원이 부족하며, 효과적인 예산심의를 위해서는 예산제도에 대한 기본적인 이해와 상당한 정도의 분석능력을 필요로 하는 바, 개인적인 차원에서 이러한 능력을 갖추는 것이 단기간에 가능한 것은 아니다.

이에 따라 전술한 바와 같이 삭감이 쉬운 판공비나 수용비 등 경상비가 주된 심의 대상이 되며, 주민요구의 반영이라는 점에서 정작 중요한 사업비 등은 소홀히 취급되는 경향이 있다. 물론 이러한 지적은 행정의 낭비와 비효율성에 대한 지적으로서는 나름대로 의미가 있지만 올바른 자원배분 또는 사업의 우선순위에 대한 심도있는 심의라고 보기는 어렵다. 관료들은 이러한 점을 이용할 수도 있다. 즉 애초에 의원들이나 시민들이 비능률의 온상이라고 생각하기 쉬운 판공비, 정보비, 관변단체지원비 같은 비용을 필요 이상으로 부풀려서 편성함으로써, 많이 삭감되게 하여, i)의원들은 관료들의 비능률에 대한 지적으로 시민들의 호의적인 반응을 얻을 수 있고, ii)관료들은 의원들의 관심을 이런 곳에 고정시킬 수 있어 본래 의도하는 사업을 성공적으로 관철시킬 수 있다. 그리고 관료들은 삭감된 비용들을 비교적 관심이 덜 집중되는 추경예산에 반영시켜 되살려 놓는 전략을 사용할 수도 있다.

네째, 예산편성방법상의 문제점도 시의회의 예산심의를 제약한다. i) 시 예산편성의 기준이 되는 예산편성지침은 내무부의 지방자치단체 예산편성 기본지침을 울산시에 맞게 내용수정함이 없이 거의 그대로 적용하고 있다. 이에 따라 전국적으로 획일적으로 적용되는 기준이 울산시의 사정을 감안하지 않고 적용됨으로써 세입추계와 세출의 계산이 비현실적

인 것으로 되어 예산의 타당성을 저해하고 추경을 편성하는 요인이 되고 있다. ii) 지방정부의 예산편성은 장기적인 재정계획을 기본지침으로 하여 편성되어야 하는 바, 실제로 중기재정계획이 예산에 반영되는 정도가 그렇게 높지 못하다.(전국의 시 전체 평균반영율이 82.9%이다) 이에 따라 전년도의 예산을 점증주의적으로 일정비율에 따라 조정하거나 내무부의 지침에 따라 기계적, 단편적으로 편성하고 있다. iii) 현재 세출예산은 기능을 중심으로 하는 장, 조직을 중심으로 하는 관, 항, 세항, 그리고 성질별 구분을 하는 목 등으로 구분되고 있다. 이 중에서도 목은 해마다 증가하고 있는 바, 유사한 성질의 지출이 서로 다른 목으로 표현되어 이해의 어려움을 주고 있다. 정보비, 기관운영판공비, 특별판공비 등이 그 예이다. 또한 항목별 예산편성은 일정액의 예산으로 무슨 사업을 시행하는 것이며, 그 효과는 어느정도나 되는지를 전혀 알 수 없다. 이에 따라 예산운영이 경직적으로 운영될 뿐만아니라 시의회의 감시가 어려워지고, 그 결과 예산집행자들의 재량의 범위가 늘어남으로써 예산낭비의 원인이되기도 한다.

2. 시의회 예산심의 발전방안

첫째, 시의회 또는 시의원 개인은 예산심의의 기본목표를 설정하여야 한다. 이에는 차기 선거에 유리한 결과를 가져오기 위해 의원 개인 차원에서 지역구 주민의 숙원사업을 예산에 반영하는 것도 포함되지만 보다 넓은 관점에서 시민들의 복지증진이라는 점을 항상 염두에 두어야 한다. 특히 예결위원들의 경우 울산시 예산의 종합 조정자로서 예산의 기본방향, 예산의 합리성, 구체적인 예산의 조정 등과 관련한 구체적인 사항들을 나름대로 미리 설정해 볼 필요가 있다.[4)]

둘째, 법정 예산심의 일수가 너무 짧기 때문에 의원들은 평소에 예산에 관심을 가지고 모의 심의를 개인적으로 또 집단적으로 해보는 도상연습이 필요하다. 집행부의 예산안은 매년 큰 차이가 없으므로 전년도 예산을 대상으로 중점심의 대상을 선정하여 연습해 보는

---

4) 이와 관련한 구체적인 사항들로 다음과 같은 것을 제시할 수 있다.(김정옥, 1993)
1) 예산의 기본방향 점검
○시민들의 복지향상과 기본적 욕구 충족을 위한 공공수요에 우선점을 두었는가
○지역발전 기반을 조성하고 사회간접자본시설의 확충에 기여하고 있는가
○투자사업의 추진에 필요한 재원은 확보되어 있는가
○투자부문별로 장래의 수요에 충분히 대비하고 있는가
2) 예산의 합리성 - 사업(정책)검토
○재원배분의 우선순위는 시정부의 사업계획에 따라 효과적으로 편성되어 있는가
○예산의 내용이 과연 실현가능한 것이며, 과거에 집행상의 문제는 없었는가
○예산편성의 기본지침이나 원칙을 준수하고 있는가
○재원배분이 형평성을 보장하는 것인가
3) 예산조정(행정통제)
○주민의 시각에서 행정활동의 효율성에 대한 의문의 소지가 있는 경비는 없는가(예컨대 전시적 홍보물 제작, 과소비 겉치레적 행사경비 등)
○사업계획 변경에 따른 불용경비의 계상은 없는가
○과다책정된 경비는 없는가
○업무 및 제도개선으로 절감가능한 경비는 없는가
○예산편성기준에 부합되지 않는 경비가 포함되어 있지는 않는가
위의 내용은 어디까지나 예시적인 것이며, 이외에도 예산 심의과정에서 고려해야 할 요소는 많이 있을 것이다. 예컨대 유사한 내용을 가진 사업들이 소관부서를 달리하여 분산시킴으로써 중복 편성되지는 않았는가, 예산규모가 큰 계속비사업의 경우 계속사업비조서와 중기지방재정계획과의 일치하는가, 일단 소규모의 용역비를 계상해 놓고 용역결과가 나오기 전에 용역을 시행하고 있는 것을 근거로 사업예산을 확보하려는 의도는 없는가 하는 것 등도 중요한 심의대상이 되는 요소들이다.

것도 좋은 방법이다. 또한 의원 개개인이 모든 예산항목을 전부다 검토하는 것은 현실적으로 무리이므로 매년 중점심의대상을 선정하여 연차적으로 하나씩 짚어 나가거나 일정수의 의원들이 팀플레이를 하는 것도 효과적인 심의활동이 될 수 있을 것이다.

세째, 예산심의에서 핵심적인 역할을 수행하는 예산결산위원회의 구성과 운영을 개선해야 한다. 우선 예산심의의 영속성을 확보하고 전문성을 배양하여 한정된 시간에 효율적으로 예산심의를 하기 위해서는 예결위원들을 적어도 2-3년 간은 교체하지 말아야 한다. 물론 예결위원을 수시로 교체함으로써 모든 의원에게 예산심의 경험을 부여하고 동일인이 계속할 경우 생겨날 수 있는 외부집단과의 결탁의 소지를 없앤다는 장점이 있으나 현재 상황으로서는 경험의 축적을 통한 전문성의 함양이 보다 더 중요한 것으로 생각된다. 이 문제는 예결위원으로서의 지위가 의원들의 경쟁대상이 되고 있으므로 조정하기가 쉽지는 않겠지만 장기적으로 이러한 방향으로 가야 할 것이다.

네째, 시정부의 예산편성에 있어서도 다음과 같은 점을 개선하여야 시의회의 예산심의가 보다 더 효과적으로 전개될 수 있다. i) 예산 중 외부재원에 의존하는 비중이 클 수록 시의회의 예산심의를 제한하므로 안정적인 자체재원 동원방안을 마련해야 한다. 우선 울산시에 요구되는 시민들의 새로운 행정수요에 대응하기 위한 재원확보방안을 마련해야 한다. 현재의 재정자립도는 높지만 사업확대시에도 지금과 같이 높은 재정자립도를 유지하리라는 보장이 없다. 따라서 울산시 자체로 동원가능한 재원발굴에 힘써야 한다. 이를 위해서는 국세, 도세를 시세로 전환하는 것을 추진하고, 외부재원이기는 하지만 지방교부세 중 지방정부의 활용재량이 큰 보통교부세를 안정적으로 확보할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 이와 함께 예산운용의 자율성을 제고하기 위한 수단을 마련해야 한다. 물론 자체재원의 비중이 높으면 자율성이 제고되겠지만 이 경우에도 자율성 측면에서 문제가 있다. 첫째, 도나 중앙정부에서 하달하는 예산편성지침에 따라 획일적으로 예산을 편성하게 하여 자치단체들이 지역적인 특성 또는 사정을 살리지 못하고 비현실적인 예산이 작성될 가능성이 있으므로 예산편성지침의 강제성을 약화시켜야 한다. 그야말로 기준이나 지침으로만 활용되도록 해야 한다. 둘째, 예산항목별 액수결정도 상급기관의 지침에 따르기에는 지역적인 편차가 크므로 융통성을 부여해야 한다.

ii) 예산심의를 보다 용이하게 하기 위해서는 다양한 예산편성 및 예산분류 제도를 도입해야 한다. 현재의 품목별 예산편성으로는 울산시의 사업규모를 정확히 파악하기 힘들다. 따라서 예산편성시 사업별예산을 병행하여 편성하여야 한다. 이렇게 하면 특정사업의 수행에 소요되는 비용을 하나하나의 항목으로 구분하지 않기 때문에 사업별로 예산내역을 쉽게 이해할 수 있게 된다. 또한 예산을 여러가지 측면에서 분류하여 다양한 예산분류를 시도해야 한다. 울산시의 예산을 항목별 숫자의 나열이 아니라 울산시가 수행하는 사업의 구체적인 내용 및 우선순위를 나타내 주는 것으로서, 한마디로 울산시의 예산은 울산시가 '하는 일' 즉 정책들이 집대성되어 있는 문서이다. 따라서 울산시의 예산은 결과적으로 울산시민들의 생활에 엄청난 영향을 미친다. 예산이 이러한 의미를 가지고 있기 때문에 가급적 다양한 예산분류를 통해 예산이 울산시 경제에 미치는 영향, 울산시의 사업별 우선순위 등을 시민들이 알기 쉽도록 예산안을 제시해야 한다. 구체적으로 경제성질별 분류나 기능별 분류 등 예산분류의 다양화를 시도해야 한다. 이러한 작업은 예산의 과학화나 합리화에도 기여할 것이다.

iii) 과학적 예산편성을 위한 노력을 기울여야 한다. 예산편성은 근본적으로 미래를 예측하는 작업이다. 짧게는 1년 길게는 3-5년 앞을 내다보고 예산이 편성되므로 미래예측의 정확성이야 말로 합리적인 예산편성의 관건이다. 단적인 예로 철도이설부지의 매각여부에 대한 예측이 잘못되었기 때문에 울산시의 부채문제가 심각해진 것이다. 정확한 예측을 위해서는 많은 과학적기법을 동원한 분석작업이 수반되며 이에는 많은 비용이 소요된다. 이를 위해서는 우선 예산은 전년도에 준해서 각부서의 요구를 적당히 취합해서 계산기로 합산하여 편성되는 것이 아니라 철저한 분석을 통해 이루어 지는 과학적인 작업이라는 것을 인식해야 한다. 특히 최고책임자인 시장이 이러한 인식을 가져야 한다. 다음으로 이 작업을 위해서는 많은 인원과 예산이 동원되는데, 현재 울산시 예산담당 조직은 1개 계에 불과한 바, 예산의 중요성과 울산시 예산규모를 감안하면 보다 전문인력을 양성하여 배치해야 할 것이다. 필요한 경우 예산담당기구의 확대나 외부전문가를 참여시키는 것도 고려해야 한다.

V. 결 론

지방의회의 예산심의는 주민의 요구를 예산에 반영하는 정책형성과 집행부를 감독하는 통제기능을 수행하는 것이다. 시의회의 예산심의 의결로 시정부는 비로소 재정권을 갖게 되며 이에 근거하여 예산집행활동을 할 수 있는 것이다.

이러한 점에서 시의회의 예산심의 활동은 양적, 질적으로 지금 보다 훨씬 더 개선되어야 할 것이다. 특히 민선시장이 등장한 1995년도의 시의회 예결위의 예산심의는 예산안에 대한 질의도 거의 없었고 상임위의 예비심사를 추인하는 정도의 역할에 그치고 있다. 이것은 초대의회의 예산심의 보다 극히 미흡한 것으로서, 그동안 예산심의에 관한 일종의 학습기간을 거친 것을 감안하면 이해하기 힘든 현상이라고 할 수 있다. 지방예산이란 지방자치단체가 한 회계년도에 지역발전과 주민복지의 실현을 위한 여러 활동을 수행하는데 필요한 경비의 명세와 이를 조달하기 위한 재원의 전망을 명백히 한 것이다. 특히 1996년도 예산은 민선시장의 등장 이후 최초의 예산으로서 96년도 예산 편성안 속에는 민선시장의 장기적 계획과 단기적인 사업구상이 포함되어 있었으며, 또한 시민들도 민선시장 등장 이후의 시정부의 정책추진 방향이나 사업계획이 어떻게 바뀔 것인지에 지대한 관심을 가지고 있었던 시점이었다. 이러한 점에서 95년도 정기회에서의 예산심의는 각별한 의미를 띠고 있었다고 할 수 있는 바, 시의회는 민선시장이 최초로 제출한 예산안에 포함된 정책과 사업에 대해서 과연 시민들의 요구를 철저히 반영하고 있는지, 불요불급하거나 전시적인 경비들이 포함되어 있지는 않는지 철저히 따져 보아야 했음에도 불구하고 이러한 역할을 제대로 수행하지 못하였다고 할 수 있다.

비록 민선시장의 등장으로 시민들의 요구를 시정에 투입하는 독점적인 지위를 상실하였다고는 하지만 시장의 이익결집 활동에 못지 않게 시의회의 이익결집 및 투입활동도 중요한 의미를 가지고 있으므로, 시의회의 예산심의 활동에 대한 관심과 노력이 보다 활발해져야 할 것이다. 시의회의 충실한 예산심의 활동은 시민들의 진정한 대리인(agent)이 민선시장과 민선시의원 중 과연 누구인가를 판단하는 좋은 근거가 될 것이다. 그 결과 울산시의회가 지금과 같은 예산심의 활동을 수행하는데 그친다면, 시민들로 부터 시의회가 그들의 진정한 대변자라는 인정을 받기가 어려워질런지도 모른다.

참 고 문 헌

강신택(1990), "예산결정에 관한 연구," 행정논총 28-1.
강신택(1995), 정부예산론, 서울: 박영사.
김정욱(1993), "지방의회 예산심의의 발전방향에 관한 연구," 한국행정학보 27-1
나중식(1992), "지방정부의 예산결정실태와 경향성 분석," 한국행정학보 26-2
박동제(1994), "지방의회의 예산심의실태에 관한 연구: 서울시를 중심으로," 행정학석사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
오연천(1988), "국회예산심의의 실태에 관한 연구," 의정연구 25.
울산시의회사무국, 울산의정, 1993, 1994, 1995
울산시의회사무국, 울산시의회 예산결산특별위원회 회의록, 1994, 1995.
윤영진(1993), "광역의회의 예산심의 행태에 관한 연구," 한국행정학보 27-4.
윤영진, 강인재(1995), "지방의원의 예산심의 활동에 관한 실증적 연구," 한국행정학회 하계학술대회 발표 논문.
이달곤(1992), "지방의원의 예산통제, 어느정도 가능한가," 지방자치 41.
이영조(1994), "지방자치단체의 추가경정예산의 실태와 효율화 방안," 한국행정학보 28-2
이용우(1995), "지방의회 예산안 심의기능 강화에 관한 제언," 지방자치.
전상경(1993), "지방정부 예산편성행태와 지방의회 예산심의행태에 관한 서설적 논의: 부산시를 중심으로," 한국행정학보 27-4.
전상경(1991), "Niskanen의 관료제모형에 관한 소고," 김홍기편 관료제와 현대행정, 서울: 대왕사.

Fiorina, Morris P. (1989), Congress: Keystone of the Washington Establishment, 2nd(ed.), Soughton: Alpine Press.
Fisher, Ronald C. (1988), State and Local Public Finance, Illinoise: Scott, Foresman and Company.
LeLoup, Lance T.(1988), "From Microbudgeting to Macrobudgeting: Evaluation in Theory and Practice in Irene S. Rubin (ed.), New Directions in Budget Theory, State University of New York Press.
Stanford, Karen A.(1992), "State Budget Deliberation: Do Legislators have a Strategy?," PAR, 52-1.
Wildavsky, Aron (1988), The New Politics of The Budgetary Process, Scott, Foresman and Company.