

한국 지방의회 예산결산특별위원회의 개혁 과제*

신 원 득** / 문 현 미***

지방정부의 적절한 예산 편성은 주민을 위한 지방행정 수행의 가장 근본이 되는 행위로서, 그 중요성은 더욱 강조되어야 할 것이다. 특히 거시적 측면의 예산 성립과 미시적 측면의 적절한 사업예산 배분 등은 효율적 지방정부 운영을 위한 근원이 된다.

이와같은 연유로 지방정부의 예산 및 결산 심사의 책무를 부여받고 있는 지방의회 예산결산특별위원회의 역할과 기능의 정상화를 위한 대안적 논의가 끊임없이 제기되고 있다. 예컨대, 현행의 예산결산특별위원회의 상설적인 구조를 유지하되, 부문별 개선방안을 모색하는 보수적 방안과, 예산결산특별위원회를 완전한 상임위원회 체제로 전환하는 혁신적 방안 등이 대표적이다.

이에 본 연구는 예산결산특별위원회의 구조 개편과 권한 배분의 방향에 대하여 위원회의 근거와 형태, 위원회 조직과 구성, 위원회 운영과 권한 등을 중심으로 한국의 경기도의회와 일본의 미에현의회의 사례를 분석하고, 그 시사점을 토대로 향후의 개혁 방향을 모색하였다.

주제어 _ 지방의회, 지방정부, 예산결산특별위원회, 상임위원회

* 본 논문은 한국지방자치학회 하계학술대회(2017.8.18.)의 발표원고(신원득, “지방의회 예산결산위원회의 상임위 전환에 관한 쟁점과 과제”)를 수정 보완한 것으로, 경기연구원 정책연구(신원득·이용환·문현미, 2016, 『지방의회 예산결산특별위원회 운영의 효율화 방안』 자료를 일부 발췌·활용한 것임을 밝힌다.

** 제1저자 경기연구원 선임연구위원

*** 제2저자 대통령소속 자치분권위원회 전문위원

The Reform of the Special Committee on Budget and Accounts in the Local Council of Korea

Shin, Weondeuk* / Moon, Hyunmi**

Local governments' appropriate budget formulation is the most basic fundamental action to perform the local administration for the local residents, and its importance cannot be overemphasized. For this reason, the rule and function of the Special Committee on Budget and Accounts of Local Council is being discussed continuously.

The purpose of this study is to investigate the direction of the restructuring and the allocation of authority of the Special Committee on Budget and Accounts, focusing on the case and the form of the committee on the basis and form of committee, committee organization and composition. And based on this analysis, we proposed the future direction of reform.

Key words _ Local Council, Local Government, Special Committee on Budget and Accounts, Standing Committee

* Senior Fellow, Gyeonggi Research Institute(First Author)

** Expert Advisor, Presidential Committee on Autonomy and Decentralization(Second Author)

I. 서론

지방의회는 예산(안)의 심사와 의결 과정에서 재정통제의 역량을 제고하고 예산심의의 투명성과 전문성을 높여서 재정민주주의와 주민의 예산주권을 구현하여야 하는 책무를 지니고 있다. 현행 지방자치법 제39조에 따르면, 지방의회는 의결권 행사를 통해 지방자치단체에 대한 재정적 통제권을 가지고 있다. 지방의회의 의결사항은 「예산의 심의·확정」, 「결산의 승인」, 「법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수」, 「기금의 설치·운용」, 「대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분」이 포함된다.¹⁾ 이와 같이 지방의회의 재정통제권한은 집행기관의 예산요구 단계부터 심사를 필요로 하며, 결산심사 등을 기초로 하여 전년도의 정책 및 사업의 평가를 통해 집행부에 대하여 다음연도의 정책기조 등을 포함한 예산편성과 연계된 정책형성 및 사업의 집행에 이르기까지 영향을 행사하게 된다.

이와같은 재정통제권한, 특히 예산의 심의·의결 및 결산의 승인 등에 관한 종합심사를 위하여 지방의회에는 별도의 권한을 지닌 특별위원회를 구성·운영하고 있는데, 전국 17개 광역의회에서는 조례로 정하는 바에 따라 예산결산특별위원회를 두고 있다.

우리나라의 경우, 지방의회가 관여하는 재정통제권한인 지방자치단체의 예산의 심의·확정을 위하여는 일정한 요건과 절차를 필요로 하고 있다. 지방자치단체의 장은 지방의회 심의에 대비한 예산제안 설명자료²⁾를 첨부하여 회계연도개시 50일 전까지 지방의회에 이를 제출하여야 하며, 의장은 본회의에서 제안 설명을 들은 후 심시기일을 정하여 각 소관 상임위원회에 회부하게 된다. 또한 각 소관 상임위원회에서 예산안의 예비심사를 마친 예산안이 예산결산특별위원회에 회부되며, 예산결산특별위원회에서는 각 소관별 예산 심의를 완료하여 본회의에 상정, 보고 및 의결절차를 거치도록 되어 있다.³⁾

그러나 예산안의 심의과정에서 일차적으로 예비심사를 담당하는 상임위원회와 이차적으로 본심사를

1) 이외에도 지방자치법 제124조에서는 「지방자치단체의 보증채무부담행위」, 제128조「계속비」, 제129조「예비비」, 제130조「추가정정 예산」 등 지방재정의 운용에 관한 포괄적 사항에 대하여 의결권 및 승인권이 부여되고 있다. 또한 제142조에서는 “지방자치단체는 행정목적달성을 위한 경우나 공익상 필요한 경우에 재산의 보유, 기금의 설치·운용에 관하여 필요한 사항은 조례로 정한다.”고 하여 이에 관하여 최종적으로 지방의회의 의결에 의하도록 하고 있다.

2) 정례회의 본회의에서 지방자치단체장이 예산안 제안 설명을 하여야 하며, 제안 설명에는 지방정부의 방침 및 중점 투자방향, 익년도 예산안의 예산규모(일반회계 및 특별회계), 세입예산 개요(세입규모 및 내역), 세출예산 개요(중점 사업에 대한 개략적 설명)등의 사항이 포함되어야 한다.

3) 본회의에서 예산안이 의결되면 그 예산안은 다음연도 예산으로 확정되며, 예산안이 의결된 때에는 3일 이내에 지방자치단체의 장에게 이송되고, 지방자치단체의 장은 의회에서 예산이 이송되면 지체없이 그 내용을 시·도에서는 행정자치부장관에게, 시·군·구에서는 시·도지사에게 보고하고 고시하여 예산이 확정된다.

담당하는 예산결산특별위원회로 이루어진 현행 구조 하에서는 전체 지출 규모와 재원 배분의 적정성을 심사하기에는 양 위원회의 권한과 책임을 분명하게 구분하기가 쉽지 않다는 것이다. 그렇기 때문에 예산 심사에 대해서는 기존의 상임위원회에 분할 회부하던 방식을 탈피하여 예산결산특별위원회에 일괄 회부하는 등 절차와 방법에 대한 새로운 관점에서 다양한 개혁적 방안을 모색해야 한다는 논의가 국회를 비롯하여⁴⁾ 광역지방의회에서도 지속적으로 제기되고 있다.⁵⁾ 한편, 예산심사의 절차와 방법 이외에도 예산결산특별위원회의 책무가 예산안 및 결산안 등의 심사와 기금 운용계획안 및 기금결산을 심의하도록 법령으로 주어진 만큼 예산과 결산의 종합적 심사를 위한 예산결산특별위원회의 대응체제에 대한 문제점도 짚어보아야 할 것으로 생각된다. 본 논문에서는 이와같은 문제의 인식하에서 예산결산특별위원회의 근거와 형태, 조직과 구성, 운영과 권한 등에 대한 현상 진단을 통하여 예산결산특별위원회의 본래의 역할과 기능을 담보하기 위한 개혁적 과제를 정립하는 것에 연구의 목적이 있다.

II. 분석의 기준과 진단 모형

우리나라 지방의회에서의 예산(안) 심사는 상임위원회의 예비심사를 거쳐 예산결산특별위원회의 본심사로 이어지기 때문에 예산결산특별위원회의 행위가 상임위원회에서 일차적으로 심의·의결한 초안에서 크게 벗어날 수 없다는 현실적 어려움을 안고 있다. 특히, 상임위원회 소속 위원이 예산결산특별위원회 위원에 중복 배치되는 겸임구조를 지니고 있기 때문에, 예산결산특별위원회가 상임위원회의 시각을 도외시하고 자유로운 논의구조를 형성하기에는 한계가 있다는 지적을 받아왔다.⁶⁾

이러한 문제는 상임위원회가 소관 부처의 예산에 대하여 온정적이고 증액 지향적인 예산심사를 하는 경우, 예산결산특별위원회에서 지방정부의 예산 총액이나 중기지방재정계획, 그리고 결산심사 결과에 연동하여 심의하기 어렵다는 것이다. 따라서 예산결산특별위원회는 지방정부의 재정구조와 환경을 이해하고, 거시적 측면의 예산편성과 적정배분 등에 초점을 두어야 하며 상임위원회는 사업별 미시적 사

4) 국회의 예산결산특별위원회의 개편에 대한 연구로는 「강장석(2010). 국회 예산결산특별위원회의 상임위원회화 방안에 관한 연구」, 「곽해곤(2000). 국회예산결산특별위원회 상설화에 관한 연구」, 「김난영·김상현(2008). 예산결산특별위원회 상설화의 효과에 관한 실증적 연구」, 「한국의회발전연구회(2000). 예결위 상설화에 따른 제도정비 방안」 등이 있다.

5) 2015년 경기도의회(예산정책담당관실)는 '예산결산특별위원회의 상임위원회 전환'에 대한 검토를 진행하였으며, 2016년 4월 26일 경기연구원과 경기도의회가 공동으로 "경기도의회 예결특위 상임위화 어떻게 할 것인가"를 주제로 한 의정콜로키움을 개최한 바 있다.

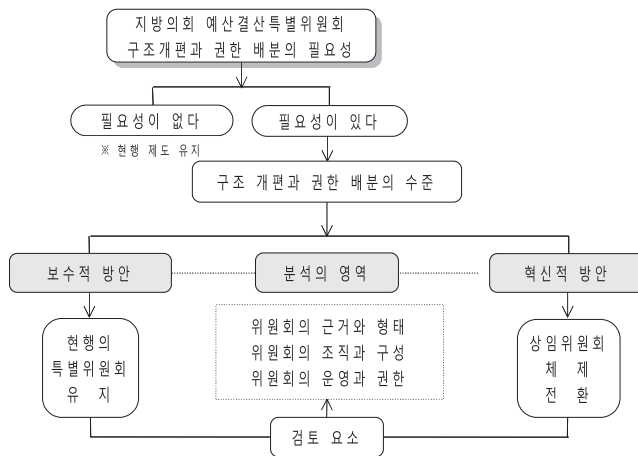
6) 이와 유사한 상임위원회와 예산결산특별위원회의 이원화 문제는 국회에서도 논란이 제기된 바 있으며, 상세한 논의는 국회(예산결산특별위원회), 「국회·결산 심의의 한계 및 효과성 제고 방안(2012.12)」을 참고하길 바란다.

업예산을 심의하게 하는 등 보다 성숙된 예산 심의의 패러다임이 요청된다.

이러한 시각에서 지방의회 예산결산특별위원회 개혁을 위한 진단 기준은 「보수적 방안」과 「혁신적 방안」 등 크게 두 가지 관점에서 살펴볼 수 있다. 「보수적 방안」은 현행의 틀을 그대로 유지하는 것으로써, 예산결산특별위원회를 상임위원회와 별개의 특별위원회로서의 지위를 유지토록 하는 것이고, 「혁신적 방안」은 현행 예산결산특별위원회를 상임위원회 구성과 운영 방식에 준용하여 별개의 상임위원회로 두는 방식이다. 그러나 이와 같은 두 가지 방안은 위원회의 형태적 측면에서 구별의 실익과 장단점⁷⁾ 분석이 가능하나, 내용적 측면에서는 이분법적으로 구분하여 진단하는 것은 매우 어렵다고 보여진다. 왜냐하면, 예산결산 심사의 대상과 영역, 기간, 위원의 선임과 구성, 전담 전문위원 기구의 설치 등은 앞서 언급한 두 가지 방안에 동시에 포함되고 있는 검토 요소이기 때문이다.⁸⁾

따라서 본 연구에서는 현행과 같이 지방의회의 예산 및 결산심사를 위하여 특별위원회 체제로 존속하는 보수적 방안에서 뿐만아니라, 상임위원회로 전환하는 혁신적 방안에서도 공통적 요인으로 작용하고 있는 「위원회의 근거와 형태」, 「위원회의 조직과 구성」, 「위원회의 운영과 권한」 등 세 가지 측면에서 한국과 일본의 지방의회 사례를 중심으로 분석하고, 향후의 개혁 방안을 모색하기 위해 다음과 같은 진단 모형을 설정하였다.

〈그림 1〉 지방의회 예산결산특별위원회 운영 진단 모형



7) 예산결산특별위원회를 상임위원회로 전환하는 경우의 장점으로는 지방의회의 예산의 생애주기관리 가능, 예산의 심의기준과 예산배정의 효율화 도모, 예산 및 결산 심사의 전문성 및 독립성 제고 등이 있는 반면, 단점으로는 예산결산상임위원회의 권한 비대화, 예산의 심의권과 편성권의 충돌 우려, 소관부처의 설정과 전문위원 배정의 어려움 등이 있다.

8) 다만, 상임위원회 체제로의 전환형태인 급진적 방안의 경우에는 「(가칭)예산결산상임위원회」에 해당하는 그 소관에 속하는 조례(안) 및 기타 의안의 심사·의결, 소관부서에 대한 업무보고, 행정사무감사 등의 권한과 지위에 대한 추가적인 검토가 요청될 것으로 판단된다.

Ⅲ. 논쟁의 선형적 사례⁹⁾

1. 한국: 경기도의회 사례

1) 위원회의 근거와 형태

현행 지방자치법 제56조에서는 “지방의회는 조례로 정하는 바에 따라 위원회를 둘 수 있으며, 위원회의 종류는 소관 의안과 청원 등을 심사·처리하는 상임위원회와 특정한 안건을 일시적으로 심사·처리하기 위한 특별위원회 두 가지로 한다.”고 규정하고 있다. 이에 따라 경기도의회는 1991년 4월 6일 제정된 「경기도의회 위원회 조례」제7조 제2항에서 “의회는 예산안과 결산을 심사하기 위하여 예산결산특별위원회를 둔다.”고 규정함으로써 예산결산특별위원회 설치의 근거를 규정하였다.¹⁰⁾ 이후 2014년 7월 4일 전부개정에서 그동안 여러 가지 「특별위원회」형태 중에서 예산·결산 심사의 특정 목적을 위하여 예산결산특별위원회를 설치토록 하였던 근거 규정은 큰 변화를 보였다. 즉 「경기도의회 교섭단체 및 위원회 구성·운영조례」제13조에서 별도의 「예산결산특별위원회」에 대한 조문을 제13조에 신설하여 제1항에 “의회는 예산안·결산·기금운용계획안 및 기금결산을 심사하기 위하여 예산결산특별위원회를 둔다.”고 규정하게 되면서 현재까지 지속되고 있다.

예산결산특별위원회는 전국 17개 광역의회에 모두 조례에 의거하여 구성·운영하고 있으나, 이에 대한 설치 근거 및 형태에 있어서는 차이가 있다. 예산결산위원회를 설치하기 위하여 별도의 근거 조항을 조례에 두고 있는 의회로는 경기도의회, 서울시의회, 부산시의회, 울산시의회, 대구시의회, 충청남도의회, 전남도의회, 경북도의회 등 8개 광역의회가 있다. 그리고 조례에 예산결산특별위원회의 설치를 위한 별도의 근거 조항을 두지 않고 특별위원회 구성의 일환으로 구성 근거를 밝히고 있는 의회로는 인천시의회, 광주시의회, 대전시의회, 강원도의회, 충북도의회, 전북도의회, 경남도의회, 제주도의회, 세종시의회 등 9개 광역의회가 있다.¹¹⁾

9) 논쟁의 선형적 사례로 한국의 경기도의회와 일본의 미에현의회를 선정하였는데, 경기도의회의 경우, 예산결산특별위원회의 상임위원회화에 대한 논의가 제9대 경기도의회에서 2015년~2016년 활발하게 펼쳐졌으며, 미에현의회는 경우, 2007년 일본에서 예산결산특별위원회를 대체하여 예산결산상임위원회로 설치한 대표적 광역의회이기 때문이다.

10) 1995년 3월 13일 조례 명칭을 「경기도의회 위원회 조례」를 「경기도의회 교섭단체 및 위원회 구성과 운영에 관한 조례」로 제명을 개정하였으며, 2007년 10월 4일 전부개정을 통해 「경기도의회 교섭단체 및 위원회 구성과 운영에 관한 조례」는 「경기도의회 교섭단체 및 위원회 구성·운영 조례」로 제명이 개정되었다. 다만, 이 경우에도 예산결산특별위원회의 설치 근거와 목적 등에 있어서 내용의 변동은 없이 조문의 배열에 있어서 차이가 있을 뿐이었다.

11) 이에 대한 상세한 논의는 신원득·이용환·문현미(2016). 『지방의회 예산결산특별위원회 운영의 효율화 방안』, 수원: 경기연구원, pp. 35-36을 참조하기를 바란다.

2) 위원회의 조직과 구성

1991년 4월 6일 제정된 「경기도의회 위원회 조례」 제7조 제4항에 “특별위원회는 그 위원회에서 심사한 안건이 본 회의에서 의결될 때까지 존속한다.”고 하여 「특별위원회」의 일반 원칙에 의거하여 기간이 정해졌다. 1992년 6월 22일 개정된 동 조례는 “의장이 특히 필요하다고 인정할 때에는 의회의 의결로 그 존속기간을 연장할 수 있다.”는 단서조항이 신설되었으며, 1995년 7월 21일 개정된 조례에서는 “특별위원회를 설치 할 때에는 그 활동기간을 정하여야 한다. 다만, 본회의의 의결로 그 기간을 연장할 수 있다.”고 하여 예산결산특별위원회의 기간을 미리 정하도록 하였다.

한편, 2014년 7월 4일 전부개정에서 그동안 「특별위원회」의 일환으로 설치되어 있었던 「예산결산특별위원회」에 대한 설치 기간이 전면 개편되어 제13조에서 제3항에서 “예산결산특별위원회 위원은 선임된 날부터 1년간 재임하되, 그 재임기간은 매 연도 7월부터 다음연도 6월까지로 한다.”고 규정하여 실질적으로 「예산결산특별위원회」가 1년 단위로 상설화되는 효과를 부여하게 되었다.

〈표 1〉 경기도 예산결산특별위원회 설치 기간의 변화

연혁		설치 기간
구분	연월일	
제정	1991. 4. 6.	제7조(특별위원회) ④ 특별위원회는 그 위원회에서 심사한 안건이 본 회의에서 의결될 때까지 존속한다.
일부 개정	1992. 6. 22	제7조(특별위원회) ⑦ 특별위원회는 그 위원회에서 심사한 안건이 본 회의에서 의결될 때까지 존속한다. 다만, 그 사안에 대한 심사대상이 수시로 발생하여 의장이 특히 필요하다고 인정할 때에는 의회의 의결로 그 존속기간을 연장할 수 있다.
일부 개정	1995. 7. 21	제11조(특별위원회) ⑦ 제1항의 규정에 의하여 특별위원회를 설치 할 때에는 그 활동기간을 정하여야 한다. 다만, 본회의의 의결로 그 기간을 연장할 수 있다.
전부 개정	2014. 7. 4.	제13조(예산결산특별위원회) ③ 예산결산특별위원회 위원은 선임된 날부터 1년간 재임하되, 그 재임기간은 매 연도 7월부터 다음연도 6월까지로 한다.

자료 : 「경기도의회 위원회 조례(1991.4.6., 1992.6.22.)」, 「경기도의회 교섭단체 및 위원회 구성과 운영에 관한 조례(1995.7.21.)」, 「경기도의회 교섭단체 및 위원회 구성·운영 조례(2014.7.4.)」 등 각 조례를 참조하여 작성함.

다음으로 예산결산특별위원회의 위원 선임은 세 가지 방식으로 변화되어 왔음을 알 수 있다. 첫째, 특별위원회 위원 선임의 원칙에 따라 본회의 의결에 의하여 선임하는 방식이다. 1991년 4월 6일 제정된 「경기도의회 위원회 조례」제9조에서는 “특별위원회의 위원은 의장이 추천하여 본회의 의결로 상임위원 중에서 선임한다.”고 규정하여 일반적인 특별위원회의 위원 선임방식에 따라 이루어졌다.

둘째, 당초예산과 일반회계 및 특별회계와 교육비특별회계의 구분에 의하여 선임하는 방식이다. 1993년 10월 9일 개정된 조례에서 부터 예산결산특별위원회의 위원 선임은 ‘당초예산안과 일반회계 및 특별

회계추가경정예산안'과 '교육비특별회계 추가경정예산안'을 심의하는 위원을 구분하였다. 이에 따라 '당초예산안과 일반회계 및 특별회계추가경정예산안'의 심의위원 수는 1993년 10월 9일 개정 시에는 '상임위원회에서 3인씩'에서 1995년 10월 20일 개정 시에는 '27인 이내', 1998년 7월 27일 개정 시에는 '18인 이내'로 변화하였다. 그리고, '교육비특별회계 추가경정예산안'의 심의위원 수는 1993년 10월 9일 개정 시에는 '상임위원회에서 2인씩'에서 1995년 10월 20일 개정 시에는 '18인 이내', 1998년 7월 27일 개정 시에는 '12인 이내'로 변화하였다.

셋째, 당초예산과 일반회계 및 특별회계와 교육비특별회계의 구분 없이 포괄적으로 예산결산특별위원회의 위원을 선임하는 방식이다. 이는 2010년 9월 9일 조례 개정 이후, 현재까지 준용되고 있다. 다만, 2010년 9월 9일 개정 시에는 예산결산특별위원회의 위원 수를 21명 이내로 하였으나, 2016년 7월 15일 조례 개정으로 위원 정수를 26명, 2018년 8월 1일 최근 개정된 조례에서는 위원 정수를 30명까지로 확대되었다.

〈표 2〉 경기도 예산결산특별위원회 위원 정수의 변화

연혁		위원선임
구분	연월일	
제정	1991.4.6	제9조(위원의 선임) ② 특별위원회의 위원은 의장이 추천하여 본회의 의결로 상임위원 중에서 선임한다.
일부 개정	1993.10.9	제9조(특별위원회) ③ 예산결산특별위원회의 위원선임은 의회운영위원회를 제외한 각 상임위원회에서 연도별 당초예산안과 일반회계 및 특별회계 추가경정예산안 심의시는 각 3인씩, 교육비특별회계 추가경정예산안 심의시는 각 2인씩 선출하여야 한다.
일부 개정	1995.10.20	제11조(특별위원회) ③ —(상 동)—연도별 당초예산안과 일반회계 및 특별회계추가경정예산안의 심의시는 27인 이내, 교육비특별회계 추가경정예산안만의 심의시는 18인 이내로 한다.
일부 개정	1998.7.27.	제11조(특별위원회) ③ —(상 동)—연도별 당초예산안과 일반회계 및 특별회계추가경정예산안의 심의시는 18인 이내, 교육비특별회계 추가경정예산안만의 심의시는 12인 이내로 한다.
일부 개정	2010.9.9.	제12조(특별위원회) ③ 예산결산특별위원회의 위원은 상임위원 중에서 연도별 당초예산안과 일반회계 및 특별회계 추가경정예산안을 심의할 때에는 21명 이내로 선임한다.
전부 개정	2014.7.4.	제13조(예산결산특별위원회) ② 예산결산특별위원회의 위원 정수는 21명 이내로 한다.
일부 개정	2016.7.15.	제13조(예산결산특별위원회) ② 예산결산특별위원회의 위원 정수는 26명 이내로 한다.
일부 개정	2018.8.1	제13조(예산결산특별위원회) ② 예산결산특별위원회의 위원 정수는 30명 이내로 한다.

자료 : 「경기도의회 위원회 조례」, 「경기도의회 교섭단체 및 위원회 구성·운영조례」등 각 조례를 참조하여 작성함.

한편, 예산결산특별위원회의 설치 기간과 위원 정수에 대하여 국내 타 광역의회와 비교하면 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다. 위원회 설치 기간을 분석해보면, 설치 기간을 1년으로 규정하고 있는 곳은 경기도의회, 서울시의회, 부산시의회, 울산시의회, 대구시의회, 충남도의회, 광주시의회 등 7곳이고, 1년 이내로 규정하고 있는 곳은 강원도의회와 제주도의회 2곳이며, ‘선임일로부터 익년도 6월말까지’로 규정하고 있는 곳은 전북도의회와 경북도의회 2곳이다. 그리고 ‘심사안건이 본회의에서 의결될 때까지’로 규정하고 있는 의회는 인천시의회, 충북도의회, 전북도의회 등 3곳으로, 광역의회마다 각각 다르게 규정하고 있다.

또한, 위원 정수에 대해서는 경기도의회, 서울시의회, 부산시의회, 울산시의회, 대구시의회, 전북도의회, 경북도의회, 인천시의회 등은 위원 정수를 명확하게 설정해 두고 있다. 특히 서울시의회의 경우 33명, 경기도의회의 경우 30명, 전북도의회의 경우 20명으로 비교적 많은 수를 배정하고 있다. 그리고 나머지 광역의회는 의장의 추천 및 교섭단체와 상임위원회의 위원 비율을 고려하여 본회의의 의결로 위원 정수를 결정하고 있다.

〈표 3〉 예결특위의 설치기간과 위원정수의 광역의회별 비교

유형	시·도	설치 기간(위원 임기)	위원 정수
예결 위원회 별도 근거 조항 존치	경기	1년간(매년도 7월부터 익년도 6월까지)	30명 이내
	서울	1년간(선임된 날부터)	33명 이내
	부산	1년간(매년도 7월부터 익년도 6월까지)	13명 이내
	울산	1년간(선임된 날부터)	9인 이내
	대구	1년간(매년도 7월부터 익년도 6월까지)	11명 이내
	충남	1년간(선임된 날부터)	의장의 추천/본회의 의결
	전북	선임일부터 익년도 6월 30일까지	20명 이내
	경북	선임일부터 익년도 6월 말까지	15명 이내
특별 위원회 조항 내의 예결 위원회 근거 존치	인천	본회의가 의결한 기간	13명 이내
	광주	1년간(후반기 원구성이 있는 연도에는 제1차 정례회 기간까지)	교섭단체, 상임위원회위원 비율
	대전	심사안건이 본회의에서 의결될 때까지	의장의 추천/본회의 의결
	강원	1년 이내(구성일부터 익년도 6월 말까지)	의장의 추천/본회의 의결
	충북	심사안건이 본회의에서 의결될 때까지	교섭단체, 상임위원회위원 비율
	전북	심사안건이 본회의에서 의결될 때까지	교섭단체, 상임위원회위원 비율
	경남	구성일부터 익년도 제1차 정례회 집회일 전까지	의장의 추천/본회의 의결
	제주	1년 이내	의장의 추천/본회의 의결
세종	활동 기간이 종료할 때까지	본회의 의결	

자료 : 「경기도의회 교섭단체 및 위원회 구성운영 조례」 등 각 시도의회 관련 조례를 참조하여 작성함.

3) 위원회의 운영과 권한

경기도 예산결산특별위원회의 운영절차와 권한 등에 대해서는 「경기도의회 회의규칙」에 규정하고 있다. 예산안 심의는 동 규칙 제89조에서 도지사나 교육감으로부터 예산안이 제출된 경우에 의장은 도지사나 교육감에게 소관 예산안에 관하여 제안 설명을 들은 후, 이를 소관 상임위원회에 회부하고 소관 상임위원회는 예비심사를 하여 예산결산특별위원회에 회부하는 2단계 심의 절차를 두고 있다. 예산안의 심의과정에 있어서 1차적인 예비심사를 담당하는 상임위원회와 2차적인 본심사를 담당하는 예산결산특별위원회의 현행 구조 하에서는 총 지출규모 및 재원의 배분에 대한 적정성을 심사하기에는 양자의 위원회의 권한과 책임을 분명하게 구분하기는 쉽지 않다.¹²⁾ 한편, 결산의 심사도 마찬가지로, 규칙 제93조에 “의회에 결산이 제출된 경우에는 의장은 이를 소관 상임위원회에 회부하고 소관 상임위원회는 예비심사결과를 의장은 예산결산특별위원회에 회부하여 종합심사하게 한 후 그 결과를 본회의의 회의에 부치도록 한다.”고 규정하고 있다.

그리고 「경기도의회 교섭단체 및 위원회 구성 운영 조례」 제5조(상임위원회의 직무와 소관)에는 상임위원회별 집행부 소관 부서가 명시되어 있고 상임위원회는 매년 해당실국 소관 부서를 대상으로 업무보고 청취와 조례 제·개정 등 일반 안건 심사, 행정사무감사 실시, 예산 및 결산 심사를 실시토록 상임위원회의 권한과 기능을 명시하고 있다. 바꾸어 말하면 예산 결산의 심사를 위하여 구성되어 있는 예산결산특별위원회는 예산안 및 결산 등에 대하여 독점적인 심사권한을 갖지 못할 뿐만 아니라, 각 상임위원회의 심사결과에 대하여도 우월적인 지위를 확보하기 힘든 구조를 띄고 있다.

이와 같은 현상은 제8대 경기도의회 상임위원회의 「안전의 심의 및 처리(건)」을 통해 예산결산(안) 심사에 대한 상임위원회의 비중이 매우 높다는 것을 실증적으로 유추할 수 있다. 자세히 살펴보면, 「조례안」이 198건(39.13%)로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 「예산결산안」이 146건(28.85%), 「보고·청취안」 39건(7.71%), 「결의안」 31건(6.13%), 「건의안」 29건(5.73%) 등의 순서로 나타나고 있다.

〈표 4〉 경기도의회 상임위원회 안건별 처리 현황(2013년도)

안건 \ 회기	275	276	277	278	279	280	281	282	283	합계(건)	비율(%)
조례안	14	17	19	14	2	48	27	17	40	198	39.13
예산결산안	0	0	0	2	0	28	5	19	92	146	28.85
보고·청취안	27	3	2	0	0	1	2	2	2	39	7.71
결의안	2	3	1	1	2	8	4	2	8	31	6.13
건의안	0	1	4	6	1	3	5	2	7	29	5.73

자료 : 경기도의회 전자회의록 (<http://kms.ggc.go.kr/content/docminutes/newminutes.jsp>) 참조하여 작성함.

12) 경기도의회 회의규칙 제89조에서는 “예결위원회는 소관 상임위원회의 예비심사 내용을 존중하여야 하며, 소관 상임위원회에서 삭감한 세출예산 각 항의 금액을 증가하게 하거나 새 비목을 설치할 경우에는 소관 상임위원회의 동의를 얻어야 하며, 새 비목의 설치에 대한 동의 요청이 소관 상임위원회에 회부되어 그 회부된 때부터 24시간 이내에 동의 여부가 예결위원회에 통지되지 아니한 경우에는 소관 상임위원회의 동의를 얻는 것으로 본다.”고 규정하고 있다.

한편, 제8대 경기도의회 2013년도의 예산 및 결산 등과 관련한 안건의 처리 상황을 살펴보면 이와 같은 상임위원회와 예산결산특별위원회의 권한 배분 구조를 쉽게 찾아볼 수 있는데, 예산결산과 관련하여 상임위원회에서 처리한 안건은 146건(73.37%)으로, 예산결산특별위원회의 처리 안건 53건(26.63%)에 비하여 상대적 비중이 높게 나타남을 알 수 있다.

〈표 5〉 경기도의회 예산결산 관련 안건 처리 현황(2013년도)

구분	회기	275	276	277	278	279	280	281	282	283	합계 (건)	비율 (%)
	상임위원회 합계		52	26	29	25	5	96	52	54	167	506
예산결산(안건)		0	0	0	2	0	28	0	19	92	146	73.37
예산결산특별위원회(안건)		0	0	0	4	0	11	0	9	29	53	26.63

자료 : 경기도의회 전자회의록 (<http://kms.ggc.go.kr/content/docminutes/newminutes.jsp>) 참조하여 작성함.

2. 일본 : 미에현(三重縣)의회 사례¹³⁾

1) 위원회의 근거와 형태

현행 일본 지방자치법 제109조 제1항에서는 “지방자치단체의 의회는 조례로 상임위원회, 의회운영위원회 및 특별위원회를 설치 할 수 있다”고 규정하여, 상임위원회와 특별위원회 등의 구성과 명칭, 소관 사항 등을 자치법규로 규정케 하고 있다.¹⁴⁾ 이에따라 일본 광역 지방의회의 위원회 운영은 상임위원회 체제, 상임위원회·특별위원회 병행·혼합 체제, 특별위원회 체제 등 3가지 형태로 나타나고 있다.

첫째, 예산결산위원회를 상임위원회 체제로 운영하는 곳은 「미에현(三重縣)의회」, 「나가사키현(長崎縣)의회」, 「이시카와현(石川縣)의회」등으로, 예산결산상임위원회의 위원 구성은 의장(議長)을 제외한 전 원 의원이 참여하는 ‘전원위원회(全員委員會)’의 특징을 지니고 있다.

둘째, 상임위원회·특별위원회 병행·혼합 체제로 운영하는 곳은 「오사카부(大阪附)의회」, 「니가타현(新潟縣)의회」, 「사이타마현(埼玉縣)의회」등으로 예산부문의 심의·의결은 기존 상임위원회에서 담당하고, 결산부문은 결산특별위원회를 구성하여 운영한다.

셋째, 특별위원회 체제인데, 이 방식은 다음과 같이 나누어 설명할 수 있다. 우선, 특별위원회 체제로 운영되나, 예산특별위원회와 결산특별위원회로 분리하여 이원화된 형태로 운영하는 방식으로, 「도쿄도(

13) 일본 미에현(三重縣)의회의 개혁 사례는 다음의 자료를 발췌하여 작성하였다. 三重縣議會(2015). 「豫算決算常任委員會の改革」, <http://www.pref.mie.lg.jp/KENGIKAI/07686011829.htm>

14) 본 논문에서 대표사례로 분석한 미에현(三重縣)의회에서는 미에현의회 위원회조례(三重縣議會委員會條例)에서 위원회 운영에 관한 세부사항을 규정하고 있는데, 특히 제2조에서 예산 및 결산에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 “예산결산상임위원회”를 두도록 규정하고 있다.

東京都)의회」 등 일본 광역의회의 상당수에 해당하는 의회가 이를 채택하고 있다. 특히, 일본은 결산 심사를 매우 중시하는 경향을 나타내고 있는데, 이는 결산특별위원회를 회계별로 분리하여 보통회계결산특별위원회와 기업회계결산특별위원회를 별도로 구성하는 형태로, 「아이치현(愛知縣)의회」이 대표적이며, 「가가와현(香川縣)의회」에서는 결산과 더불어 정책평가를 함께 하도록 ‘결산행정평가특별위원회(決算行政評價特別委員會)’를 두기도 한다. 한편, 경기도의회와 같이 예산 및 결산안을 통합하여 심사하는 특별위원회 일원화 방식으로 운영하는 곳은 「후쿠이현(福井縣)의회」가 있으나, 일본 47개 광역의회 중에서 이 방식을 채택하고 있는 의회는 많지 않은 것으로 알려져 있다.

〈표 6〉 일본 광역의회의 예산·결산 관련 위원회 구성 형태

구분	특징	방식	명칭	사례
상임위원회 체제	예산결산위원회의 상임위원회 체제	1원화	예산결산 상임위원회	미에현의회 나가사키현의회 이시카와현의회
상임위·특별위 병행 체제	각 상임위원회 (예산부문)과 특별위원회 (결산부문)혼합운영	2원화	각 상임위원회 (예산부문)	오사카부의회 니가타현의회 사이타마현의회
			결산특별위원회 (결산부문)	
특별위원회 체제	예산결산특별위원회 통합 체제운영	1원화	예산결산특별위원회	후쿠이현의회
	예산특별위원회와 결산특별위원회의 별도 체제운영	2원화	예산특별위원회	도쿄도의회 홋카이도의회 교토부의회 이와테현의회 아오모리현의회 이바라키현의회 나라현의회 효고현의회 사가현의회 히로시마현의회 후쿠오카현의회 오이타현의회 오кина와현의회
			결산특별위원회	
결산특별위원회의 회계별 분리 설치 운영	2원화	보통회계 결산특별위원회 기업회계 결산특별위원회	아이치현의회 도쿠시마현의회 야마나시현의회	

주 : 예산결산상임위원회 체제로 운영하는 「미에현의회(위원수 50명)」, 「나가사키현의회(위원수 44명)」, 「이시카와현의회(위원수 43명)」 등의 예산결산상임위원회의 경우, 위원 수는 의장(議長)을 제외한 전의원(全議員)으로 구성되어 있음.
 자료 : 일본 광역의회 각 홈페이지를 참고하여 작성함.

2) 위원회의 조직과 구성

일본 미에현의회는 1996년도 이전의 예산심사는 예산특별위원회를 별도로 설치하지 않고, 각 상임 위원회에 분할 회부하여 심사를 실시하였으며, 결산은 결산특별위원회를 설치해 별도 심사를 진행하였

다.¹⁵⁾ 이후 당초예산을 각 상임위원회에 분할 회부하였던 방식을 바꾸어 특별위원회에 일괄 회부로 변경할 목적으로 예산 등 재정에 대하여 종합적으로 심사·조사하는 예산특별위원회를 1997년에 신설되었으며, 나아가서 1998년에는 광역의회인 미에현의회에 예산과 결산을 종합적으로 심사·조사하는 「예산결산특별위원회」가 일본 도도부현(都道府縣) 의회로서는 처음으로 설치되었다. 그럼에도 결산의 경우 특별위원회로 일괄 회부되어 심의하였으나, 예산에 대해서는 각 상임위원회에 분할 회부하는 형태를 유지하는 것은 ‘의안 일체의 원칙(議案一體의 原則)’에서 벗어나고 있다는 문제점이 지적되었다.

이에 따라 미에현의회에서는 2003년 10월 10일에 「사회개혁추진회의(社會改革推進會議)」를 설치하고, 예산결산특별위원회의 역할 강화 방안을 검토하였다.¹⁶⁾ 그리고 사회개혁추진회의의 제안에 따라 2004년 5월 14일 제1회 임시회에서 예산결산특별위원회의 소관사항에 ‘예산·결산 등 재정에 관한 종합적인 심사 및 조사’ 등을 삽입하였으며, 이후 현재까지 미에현의회의 예산·결산은 일괄 회부하는 방식을 취하고 있다.

이 시기의 예산결산특별위원회는 예산과 결산을 종합적이고 지속적으로 심사·조사하는 특별위원회로 일종의 상설위원회와 유사한 성격을 지니고 있다. 따라서 예산의 심사에 대해서는 기존의 상임위원회에 분할 회부하던 방식을 개선하여 예산결산특별위원회에 일괄 회부하는 방식을 채택하였으며, 위원회의 정수는 기존 13명에서 49명으로 변경되었고, 의장 및 감사위원인 의원을 제외한 모든 의원이 전원 참여(의원 정수 51명)하는 방식으로 구성되었다.¹⁷⁾

2006년 6월 지방자치법 일부 개정에 따라 그동안 1개의 상임위원회에 소속하도록 되었던 규정에서 ‘의원은 적어도 1개의 상임위원회에 소속할 것’이라고 변경되어 복수(겸임)상임위원회의 운영이 가능하게 되었다. 이에 따라 의원은 기존의 상임위원회와 예산결산상임위원회에 동시에 소속할 수 있도록 2006년 12월 미에현의회 조례 역시 일부 개정되었으며, 2007년 4월 30일부터 예산결산특별위원회를 대체하여 예산결산상임위원회를 설치하였다. 예산결산상임위원회의 소관사항은 ‘예산 및 이에 관한 것’ 및 ‘결산 및 이에 관한 것’으로 하였고, 위원의 임기를 1년, 위원 정수는 의장을 제외한 전체 의원 50

15) 결산특별위원회는 결산인정 의안의 심사를 목적으로 설치하였기 때문에 기업회계결산의 심사가 시작되는 제3회 정례회에서 설치되었고, 일반회계 및 특별회계의 심사가 끝나는 다음 해 제1회 정례회에서 폐지되었다.

16) 2003년 설치된 미에현의회 사회개혁추진회의는 상임위원회의 예산의 분할 회부에 대하여 종합적이고 통합적인 심사가 곤란하다는 점, 예산결산특별위원회에서 예산 수정이 사실상 불가능하다는 점, 기타 다른 상임위원회에 회부된 예산의 심사에 관여할 수 없다는 점 등을 문제점으로 지적하였으며, 이에 따라 예산을 예산결산특별위원회에 일괄 회부 할 것, 예산결산특별위원회는 의원 전원이 참여하는 형태로 구성할 것, 예산결산특별위원회의 분과위원회에서 상세한 심사를 할 수 있도록 할 것 등을 제안하게 되었다.

17) 위원 정수에 있어서 1998년도에 미에현 총 의원정수 55명의 1/2 정도인 25명으로 구성하였으나, 1999년도부터 2002년도까지는 총 의원정수 55명의 1/4 정도인 14명으로 조정하였으며, 2003년도는 총 의원정수 51명의 1/4 정도인 13명으로 구성 하였으며, 위원의 선임은 특별위원회와 마찬가지로 관례에 의해 매년 5월 임시회에서 선임토록 하였다.

명으로 구성하였다.

미에현의회에서 채택하고 있는 예산결산상임위원회의 위원 구성은 모든 의원이 참여하는 「전원참가형 위원회」의 특징을 지니고 있으며¹⁸⁾, 전원참가형으로 한 이유는 모든 의원이 예산 결정 및 결산 등의 의안의 위원회심사에 관여할 수 있도록 하였기 때문이다. 의장은 의회 전체의 통제자임으로 위원에서 제외시키고 있지만, 부의장은 의장에게 사고가 발생하지 않는 한 일반 의원과 동일한 지위에 있기 때문에 위원으로 포함시키고 있다.¹⁹⁾

3) 위원회의 운영과 권한

일본 미에현의회의 예산결산상임위원회에는 각각의 분과위원회를 설치하고 있으며, 기존의 상임위원회의 구분과 동일하게 구성되어 있다는 특징이 있다. 다만, 미에현의회의 예산결산상임위원회는 전원참가형 위원회이기 때문에 위원회의 원활한 운영을 위해 이사회를 설치하고 있다. 이사회는 위원장, 부위원장, 이사들로 구성되며, 예산결산상임위원회의 의사조정은 미에현의회의 본회의 등 의회 전체의 의사조정과 밀접한 관련이 있으므로 이사는 미에현의회 운영위원회의 위원 중에서 위원장이 지명하는 것으로 하고 있다.²⁰⁾ 예산결산상임위원회에 회부된 의안의 심사 방법²¹⁾은 안건에 따라 이사회에서 각각 효과적인 심사 방법을 협의 및 결정하고 있다.

이는 이른바 전체 유형(full pattern) 심사 방법을 채택하고 있는데, 먼저 위원회에서 총괄질을 실시한 다음, 분과위원회에서 소관별 심사를 하며, 마지막으로 위원회에서 분과위원장의 보고, 위원 상호 토의, 표결을 실시하도록 하고 있다. 한편, 종합 총괄질의는 이사회가 필요하다고 인정한 경우에 실시할 수 있으나, 당면한 중대 안건이 없는 경우에는 실시하지 않도록 하고 있다.

앞서 언급한 바와 같이 일본 미에현의회는 2007년 4월 30일부터 그동안 유지하였던 상설적인 예산결산특별위원회를 상임위원회로 전환하여, 예산결산특별상임위원회를 운영하고 있다. 이와 같은 예산결산상임위원회는 비록 상임위원회 체제로 운영되고 있으나, 이전의 상설적인 예산결산특별위원회와 비교했을 때, 의안의 심사 및 조사체계와 위원회의 구성 및 위원의 참여 체계 등에서 거의 동일하게 운영

18) 2016년 현재, 미에현 예산결산상임위원회는 총 의원정수 51명에서 의장을 제외하고 50명으로 구성되어 있다.

19) 예산결산상임위원회로 전환하기 이전에는 감사위원인 의원(2명)은 감사위원으로서 결산심사를 하며, 권한의 경합에 관해 의회 운영위원회의 제안에 따라 이전의 예산결산특별위원회에서는 감사위원에서 제외하여 위원회의 위원수는 49명으로 이루어졌다. 그러나 감사위원인 의원이 제도 상 제약에 의해 상식적으로 한계를 가진 입장에 놓여 있음을 충분히 이해 한 후 개별 입장에서 활동하는 한 상임위원으로서 결산심사에 참여해도 지장이 없다는 생각에서 제안을 개정하여 2007년 4월의 상임위원회 당시 감사위원인 의원도 상임위원으로 예산 및 결산 등의 심사, 조사에 참가할 수 있도록 하였다.

20) 이사회의 역할은 예산결산상임위원회의 심사·조사 등의 일정조정, 총괄질의 실시 유무, 질의, 질문자 조정, 회부 의안 처리 등에 대하여 이를 결정하고 있다. 또한 위원장이 필요하다고 인정했을 경우 이사이외의 자에 대하여 이사회에 참석을 요청할 수 있었고, 분과위원장을 포함한 확대 이사회를 개최하기도 한다.

되고 있다는 점에서 구분이 모호하다. 특히, 미에현의회 전체 의원이 참여하는 전원위원회로 운영되고 있으며, 예산결산상임위원회 내에 구성되어 있는 분과위원회는 기존의 행정부문별 상임위원회와 명칭이나 소관부서 등이 동일하다는 점에서 구분의 실익이 문제되는 것이다.

그러나, 이와 같은 우려에도 불구하고 미에현의회의 예산결산상임위원회는 다음과 같은 점에서 그 유용성이 인정받고 있다. 첫째, 의회에 의한 결산심사는 이원대표제 하에서 주민으로부터 선출된 대표로서 지사가 제출하는 결산인정 의안을 심사한 후 재무사항의 집행과 사업에 대한 평가를 판단하여 금년도의 예산집행과 다음 연도의 예산편성에 반영시키는 등 거시적 관점에서의 활동을 하고 있다. 둘째, 예산결산상임위원회에 회부된 의안의 심사 방법은 안전에 따라 이사회에서 각각 효과적인 심사 방법을 협의 및 결정함으로써, 기존의 행정부문별 상임위원회에서의 예산안 및 결산안 심사와 상이한 방법을 채택하고 있다. 셋째, 예산결산특별위원회에서 진행하였던 상임위원회에서의 예산안 분할회부 방식을 탈피하여 예산결산상임위원회 전체 회의에서 총괄적인 심사와 질의를 실시하고, 다음으로 예산결산상임위원회의 분과위원회에서 소관별 심사를 하며, 마지막으로 상임위원회 전체회의에서 분과위원장의 보고, 위원 상호 토의, 표결을 실시하는 등 이른바 전체유형(full pattern) 심사 방법으로 실시되고 있다.

21) 유형 A는 상임위원회에서 부지사에게 보충설명을 받고, 총괄질의를 실시한 후 6개 분과위에서 세부심사를 거쳐 최종적으로 위원회에 분과위원장의 보고 및 표결을 하는 방식이며, 유형 B는 당초예산의 심사에 활용된 것으로 위원회에서 총괄질의 후 분과위에서 상세심사를 실시하고, 위원회에서 분과위원장의 보고와 표결을 하는 방식, 유형 C는 기업회계의 결산심사에 활용된 것으로 먼저 위원회에서 공기업관리자 및 감사위원으로부터 보충설명을 받은 후, 총괄질의를 생략하고 해당 분과위의 세부심사를 거쳐 위원회에서 분과위원장의 보고와 표결을 하는 방식, 유형 D는 추경예산의 심사에 활용되었는데 위원회의 총괄질의를 생략하고 해당 분과위에서 세부심사를 실시한 후, 위원회에서 분과위원장의 보고와 표결을 하는 방식, 유형 E는 분과위의 상세심사를 거치지 않고 위원회에서 심사 및 표결을 하는 방식이다.

〈예산결산상임위원회의 회부안전 심사방식〉

구분		A 유형	B 유형	C 유형	D 유형	E 유형
심사 순서	위원회	보충설명	-	보충설명	-	-
	위원회	총괄질의	총괄질의	-	-	-
	분과위	상세심사	상세심사	상세심사	상세심사	-
	위원회	보고, 표결	보고, 표결	보고, 표결	보고, 표결	보충설명, 표결
사례	대상 안전	결산심사 (일반·특별)	당초예산	결산심사 (기업)	추경예산	선결의안
	과거 사례	2014년 9월 정기월례회	2015년 제1회 정기월례회	2014년 9월 정기월례회	2015년 제1회 정기월례회	2009년 제2회 정기회

자료 : 三重縣議會(2015), 「豫算決算常任委員會の改革」, <http://www.pref.mie.lg.jp/KENGIKAI/07686011829.htm>

IV. 개혁의 방향과 과제

1. 위원회의 근거와 형태

우리나라는 지방자치법 규정에 따라 지방의회에 조례로 정하는 바에 따라 위원회를 둘 수 있으며, 위원회는 상임위원회와 특별위원회 두 가지로 구별하고 있다. 이에 따라 현행의 지방의회는 예산안과 결산을 심사하기 위하여 예산결산특별위원회라는 특별위원회 방식을 취하고 있다. 일본 지방의회는 경우에도 마찬가지로 지방의회는 조례에 정하는 바에 따라 위원회를 둘 수 있다고 규정하고 있으나, 우리나라와는 달리 예산결산특별위원회 형태로 운영되는 방식 이외에도 조례에 의하여 다양한 방식을 채택하고 있다는 특징을 유의깊게 볼 필요가 있다.²²⁾ 결국 예산 및 결산의 심사과정에서 한국의 지방의회에서의 채택하고 있는 일률적인 예산결산특별위원회 형태의 방식은 예산안과 결산의 심사에 있어서 상임위원회와 예산결산특별위원회의 이원화 때문에 상임위원회의 시각과 이익에서 탈피하여 예산결산특별위원회 본연의 역할을 기대할 수 없을 뿐만 아니라, 예산의 심사과정에서 지방정부의 예산 및 재정 정책에 대한 중장기적이고 거시적 입장을 정립하기 어렵다는 것이다.

따라서 예산 및 결산 심사를 위하여 지방의회에 구성하고 있는 위원회를 현행과 같은 특별위원회 방식으로 운영하든 혹은 상임위원회 방식으로 전환하든 예산결산심의 과정의 민주적 절차를 확보하고 전문성을 제고하기 위하여 다음과 같은 점을 고려한 개혁의 방향과 과제를 정립할 필요가 있다.

예산안의 제출과 심의를 위한 절차에 있어서 본회의 상정 후, 일차적으로 예산결산특별위원회에 회부되어 거시적 수준의 심사를 통해 총액 및 상임위원회 소관예산별 지출한도를 결정된 뒤 각 상임위원회로 이송하는 것이다. 이후 상임위원회에서는 법안심사와 행정사무감사 등으로 축적된 전문성을 활용하여 세부사업의 증액 혹은 감액 심사를 진행하되, 앞선 예산결산특별위원회의 심사에서 결정된 지출한도 내에서 페이고(pay-go)²³⁾ 방식으로 심사한다. 예산결산특별위원회는 각 상임위원회 심사결과를 모아 최종 조정 후 본회의에 회부, 의결함으로써 예산 과정을 마무리 짓는 방식이다. 이러한 방안은 지방의회

22) 앞서 일본 사례 분석에서 언급한 바와 같이 일본 광역 지방의회는 「예산결산위원회를 상임위원회 체제로 운영하는 방식」, 「예산 부문의 심의와 의결은 각 상임위원회에서 담당하고, 결산 부문은 결산특별위원회를 구성하여 운영하는 병행·혼합 체제 방식」, 「예산특별위원회와 결산특별위원회로 분리하여 이원화된 형태의 방식」, 「결산특별위원회를 회계별로 분리하여 「보통회계결산특별위원회와 기업회계결산특별위원회를 별도로 구성하는 방식」 등을 채택하고 있다.

23) 페이고(Pay-Go)는 'Pay as you go(번만큼 쓴다.)'를 줄인 말로, 의무지출을 위한 정책을 추진하기 위해 새로운 입법을 하고자 할 때 이에 상응하는 세입 증가나 법정지출 감소 등 재원조달 방안이 동시에 입법화되도록 의무화하는 것을 말한다. 이는 새로운 정부 재정지출 항목이 추가됨으로써 재정수지에 미칠 수 있는 영향을 상쇄시키기 위해서다.

예산심사에서 재정정책을 고려하여 중기재정계획과 거시적인 차원의 심의가 새로운 예산편성의 패러다임으로 변화하고 있다는 점을 고려한 방안이다. 이와 같은 심사 형태의 변경안은 중기 거시적인 전망 하에서 각 예산사업의 우선순위와 중요성을 고려하여 재원을 배분하고, 단년도 예산에서는 분야별 자원배분을 먼저 한 뒤 세부사업을 논의함으로써 총액배분자율편성 제도 도입의 효과를 기대할 수 있게 된다(국회예산결산특별위원회, 2013:99-100).²⁴⁾

2. 위원회의 구성과 조직

대부분의 광역의회 예산결산특별위원회의 위원의 선임은 상임위원회 위원 중에서 교섭단체 소속 의원의 비율에 따라 각 대표의원의 요청과 의장의 추천으로 본회의에서 의결하여 결정하는 것이 일반적이다. 이와 같이 상임위원회의 위원이 예산결산특별위원회의 위원과 겸임하기 때문에 예산결산심사에서 해당 상임위원회의 심사결과에 영향을 받을 수밖에 없다. 특히, 소관 상임위원회 관점에서의 심사에서 벗어나지 못하게 되며 예산안 심사시에 상임위원회 시각으로부터의 완전한 독립성이 유지하기 어려운 구조 하에 있다는 것은 쉽게 예측할 수 있다. 이러한 문제에 직면하여 예산결산특별위원회가 상임위원회로 전환되고, 위원의 겸임을 금지하면, 다른 상임위원회 심사결과에 영향을 받지 않고 독립적으로 예산 및 결산 심사가 가능하게 될 것이라는 장점이 부각되기도 한다. 그리고 예산결산위원회의 상임위원회 전환은 위원의 선임과 구성에서 연속성과 안전성을 보장받게 함으로써 예산 및 결산 자료의 해석, 그리고 거시적 측면에서의 자치단체 전체적인 예산배분에 중점을 둔 심사가 가능하게 하다는 점이 있다. 그러나 이에 못지않게 예산결산특별위원회가 상임위원회로 전환될 경우, 권한이 다른 상임위원회에 비해 훨씬 강하게 되는 문제가 제기되며, 예산결산(상임)위원회의 위원에 대한 의원들의 관심도와 선호도는 높아질 수밖에 없으며, 위원회의 위원 배정에 과도한 경쟁력을 초래하게 될 것이다.

따라서 현행의 예산결산특별위원회가 조례에서 정하고 있는 “의회는 예산안·결산·기금운용계획안 및 기금결산을 심사하기 위하여 예산결산특별위원회를 둔다.”는 소기의 목적을 달성하기 위해서는 다음과 같은 점에 착안하여 개혁의 방향과 과제를 정립할 수 있을 것이다. 예산결산특별위원회를 상임위원회로 전환하는 경우에는 겸임위원제도는 원칙적으로 폐지해야 하는 것이 바람직하나, 현행과 같이 특별위원회

24) 이러한 변화는 심사기간 단축과 심사 효율화에도 기여할 수 있다. 현재 각 상임위원회에서 이뤄지는 예비심사는 각 상임위원회의 전문성을 예산심의에 활용할 수 있다는 장점이 있으나, 예결위 심사에 구속력이 없고 또 각 상임위원회 현안 사업에 대해 중액 위주의 심사 관행을 보여 예결위에서는 원점에서 재논의를 하여왔다. 이는 중복심사로 인한 심사기간의 연장을 초래해 온 바 있는데, 심사순서 변경의 결과로 중복이 해소되면서 보다 효율적인 심사를 도모할 수 있게 될 것이다(국회예산결산특별위원회, 2013:100).

구조를 유지하는 경우에도 일본 및 미국 지방의회의 사례²⁵⁾에서 볼 수 있듯이 겸임을 하되 예산결산특별위원회의 위원 정수를 가능한 많이 확장하여 단점을 보완하는 방안도 검토될 수 있다. 다만, 의원의 위원회에 대한 중복참여, 즉, 복수(겸임)위원회의 운영을 전제로 하는 경우에도 예산결산특별위원회 위원 정수를 무한하게 늘릴 수 없기 때문에 예산결산특별위원회의 정수를 최대한으로 확대하되, 위원들의 자격에 대한 가이드라인을 제시하는 방안도 검토될 수 있다.

이와 같은 절충적 방안은 예산결산특별위원회의 위원으로써 타 상임위원회와의 복수위원회에 참여하는 위원들의 자격을 설정하는 방안으로서 재정전문지식을 보유한 의원이나 비례대표 의원을 우선 선별하는 등 투명성과 전문성 강화를 위한 몇 가지 내부기준을 마련하는 등의 검토가 필요하다. 그럼에도 불구하고 의원들의 이해관계를 해소하고 합의점을 찾기 위해서는 예산결산특별위원회의 구성에 있어서 가능한 다수의 의원이 참여하는 확장된 위원 정수를 전제적으로 설정해야하기 때문에 위원의 임기를 반드시 타 상임위원회와 같이 2년을 고정적으로 통일하기 보다는 탄력적으로 운용하는 시스템의 검토가 요청된다고 할 것이다.

3. 위원회의 운영과 권한

원칙적으로 상임위원회의 의정활동은 당해 지방의회의 「위원회 구성·운영 조례」에 의해 상임위원회 소관 부서의 업무보고를 청취하고, 그 소관에 속하는 의안을 심사·의결하며, 청원을 심사 처리한다. 또한, 질의와 답변, 그리고 행정사무감사 등을 통해 당해 소관 업무에 대하여 타 상임위원회에 비하여 전문성을 축적하게 된다. 따라서 현행과 같이 예산심사에 있어서 상임위원회의 예비심사권을 박탈하는 것은 현실적으로 불가능한 만큼, 현재 상임위원회의 일차적 사전 예비심사제도와 예산결산특별위원회의 이차적 종합심의회제를 유지하면서 예산결산특별위원회가 설치목적에 부합하는 본연의 지위를 획득해야 할 것이다.

이를 위해서는 예산결산특별위원회에 부여된 기존의 예산심의 기능뿐만 아니라 예산 편성, 집행 등 예산과정 전반에 대한 재정 감독 및 모니터링 기능에 대한 기능의 확대가 필수적이며, 이러한 맥락으로 볼 때, 예산결산특별위원회 명칭을 ‘예산결산특별위원회’에서 ‘재정(감독)위원회’ 등으로 포괄적으로 개편하는 방안도 고려할 필요가 있다. 이러한 경우, 예산결산특별위원회는 거시적이고 중·장기적 재정수

25) 일본 지방의회에 있어서, 상임위원회로 설치되어 있는 미에현의회, 나가사키현의회의 경우는 의장을 제외한 전원참가형으로 예산결산위원회로 구성되고 있으며, 경기도와 규모 측면에서 유사한 가나가와현의회의 예산결산특별위원회의 위원수는 40명으로써, 전체 의원수 105명 대비 38.1%의 구성비를 나타내고 있다. 미국 캘리포니아 주의회의 상원의 경우, 전체 의원수 40명중에서 예산 및 재정심의위원회의 위원수는 17명으로 42.5%를 차지하고 있으며, 하원의 예산위원회의 위원수는 27명으로 전체 의원수 80명 대비 33.8%의 분포를 차지하고 있는 등 타 상임위원회와 겸임을 허용하고 있다(신원득 외, 2016:101).

요의 고려를 통해 일정 금액 이상의 사업 등에 관여함으로써 상임위원회와의 마찰을 해소하기 위한 권한 배분을 필요로 한다.²⁶⁾

이와 같은 개혁의 방향은 예산심의, 업무보고, 의안심사 등 세 가지 측면에서 예산결산특별위원회의 위상을 새로이 정립할 수 있을 것이다. 첫째, 지방자치단체의 장이 의회에 제출하는 예산편성의 과정에 개입하여 예산 배분의 실링(ceiling)제도 및 승인권 등 총괄조정기능을 예산결산특별위원회에 부여하는 것으로, 상임위원회에서는 사업에 대한 심의권을 갖고 예산결산특별위원회는 자원 배분권을 갖는 것이다. 둘째, 소관부서의 업무보고에 있어서, (기존)상임위원회는 현행대로 소관 실국사항에 대한 보고 청취의 권한을 유지하되, 예산결산특별위원회의 경우, 당해연도의 경제 및 물가동향에 따른 세입대책, 당해연도 예산의 집행방향 및 차기연도 예산 편성방향, 계속비 사업, 투융자심사사업, 중기재정계획 위주의 총괄적인 업무보고 청취 등의 권한을 부여하는 방안이다. 셋째, 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 조례(안)이 발의할 경우²⁷⁾ 제출된 조례안을 심사하는 소관 상임위원회에서 이를 검토하고 있으나, 그 의안의 시행에 따른 예상비용 추계 등의 심사가 필요한 만큼 예산결산특별위원회의 심사영역에 포함되도록 적극적인 검토가 필요하다.

V. 결론

지방의회의 권한 중에서 예산안 및 결산의 심의·확정 권한은 재정민주주의를 실현하는 수단으로서 집행기관을 견제·감시하는 기본적 행위로 볼 수 있다. 이는 대한민국 헌법 제54조에 “정부는 예산안을 편성하여 국회에 제출하고, 국회는 이를 의결함으로써 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.”고 규정한 예산과정에서의 권력분립 체계와 동일한 맥락을 이어받고 있다.

그러나 우리나라 지방의회에서 운영되고 있는 예산결산특별위원회에서는 예산 심의와 의결, 결산 승

26) 미국 의회의 예산심의과정은 기능별로 전문화되어, 다원정치를 구현하는 핵심 기제로서 작용하고 있는데, 손색이 없음. 재정적인 관점에서 거시예산 심의를 전담하는 예산위원회, 지출승인위원회, 세입위원회와 정책적인 관점에서 사업에 관한 미시예산을 심의하는 각 상임위원회 역할을 분담하여 견제와 균형의 묘를 살리고 있다. 이 경우, 거시예산은 거시경제와 세수에 대한 전망을 기초로 결정되는 예산이며, 미시예산은 각 부처의 사업 및 정책을 기초로 결정되는 예산이나, 양자의 총액은 동일하다.

27) 경기도의회의 「경기도의회 회의규칙」 제25조에서 “예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의할 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야 한다.”고 규정하고 있으며, 「경기도 의안의 비용 추계에 관한 조례」 제2조에서 “비용추계서”란 제출한 의안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 세출의 순증가액 또는 세입의 순감소액에 관한 것으로 정의하고 있다.

인 등 재정 통제를 하는 기구임에도 불구하고 그 역할에 대하여 의문이 제기되고 있는 것이 현실이다. 특히, 상임위원회의 예비심사를 거쳐 예산결산특별위원회의 본심사로 이르는 과정에서 지방정부의 예산 및 재정정책에 대한 중·장기적이고 거시적 입장을 정립하기 어렵고, 위원의 상임위원회와 예산결산특별위원회의 겹직으로 양 위원회에 소속된 위원들의 예산결산특별위원회에 몰입할 수 없는 등의 문제가 지적되고 있으며, 이와 같은 연유로 현행의 지방의회의 예산결산특별위원회의 개혁에 대한 논의가 지속되고 있다.

이와 관련하여 예산결산특별위원회의 상임위원회로의 전환 등 개혁적 방안에 대한 필요성이 요청되기도 하지만, 기존 상임위원회의 주요업무와 충돌 또는 중복에 따라 이에 따른 업무 조정과 역할 분담이 합리적으로 귀결되지 않는다면 그 개혁의 효과는 오히려 비판에 휩싸이게 될 것으로 예측된다. 이러한 측면에서 한국과 마찬가지로, 동일하게 지방자치법의 규정에 따라 예산결산의 심사·처리를 위하여 조례에 의한 위원회를 설치토록 하고 있는 일본 사례는 시사하는 바가 크다고 할 것이다. 즉, 한국은 모든 광역 지방의회가 획일화 된 특별위원회 형태로 예산결산특별위원회가 설치·운영되고 있는 반면, 일본의 광역 지방의회 위원회의 다양한 운영 체계와 방법을 채택하고 있기 때문이다. 예를 들면, 예산부와 결산부문을 구분하여 각각의 위원회를 구성하기도 하고, 상임위원회 체제, 상임위원회·특별위원회 병행·혼합 체제, 특별위원회 체제 등 다양하게 구성·운영되고 있다.

이러한 맥락에서 우리나라 지방의회에 설치된 예산결산특별위원회의 역할과 기능을 최적화하기 위하여 예산결산특별위원회의 권한 배분의 수준 정립과 구조 개편 및 세부 방안 마련 등에 대한 보다 면밀한 추가적인 연구분석이 필요할 것으로 생각된다.

■ 참고문헌 ■

- 강장석(2010). 『국회 예산결산특별위원회의 상임위원회화 방안에 관한 연구』 국회예산결산특별위원회 용역사업 연구보고서.
- 경기도 기획조정실(2016). 『NEXT 경기, 재정혁신을 통한 共感예산편성계획』
- 곽해곤(2000). 『국회예산결산특별위원회 상설화에 관한 연구』 서울대학교 석사학위논문
- 국회예산결산특별위원회(2013). 『국회 예산심의제도의 개선에 관한 연구』
- 국회예산결산특별위원회(2012). 『국회 예·결산 심의의 한계 및 효과성 제고 방안』
- 국회예산결산특별위원회(2010). 『국회 예산결산특별위원회의 상임위원회화 방안에 관한 연구』
- 김난영·김상현(2008). “예산결산특별위원회 상설화의 효과에 관한 실증적 연구 : 예결위 상설화는 기대

효과를 발휘하고 있는가”, 『행정논총』 제45권 3호.

박정수(2013). “현행 국회 예산심사제도 평가 및 개선방안”, 나라살림 토론회 자료

박정수·신혜리(2013). “거시예산개혁과 재정개혁 이후 예산심의과정에서 나타난 행태 분석”, 『의정연구』, vol. 38, 한국의회발전연구회, 73-109.

신원득·이용환·문현미(2016). 『지방의회 예산결산특별위원회 운영의 효율화 방안』, 수원 : 경기연구원.

신원득·문현미·백현식(2015). 『제8대 경기도의회 의성성과 분석』, 수원 : 경기연구원.

한국의회발전연구회(2000). 『예결위 상설화에 따른 제도정비 방안』

三重縣議會(2015), 「豫算決算常任委員會の改革」, <http://www.pref.mie.lg.jp/KENGIKAI/07686011829.htm>

경기도의회 전자회의록. <http://kms.ggc.go.kr/content/docminutes/newminutes.jsp>

국회 예산결산특별위원회. <http://budget.na.go.kr/>

대한민국 국회. <http://www.assembly.go.kr/>

미국 캘리포니아주의회. <http://www.legislature.ca.gov>

일본 나가사키현의회. <http://www.pref.nagasaki.jp/gikai/index.html>

일본 미에현의회. <http://www.pref.mie.lg.jp/KENGIKAI/>

원 고 접 수 일 | 2018년 10월 8일

심 사 완 료 일 | 2018년 10월 26일

최종원고채택일 | 2018년 11월 1일

신원득 wdshin0110@naver.com

1990년 성균관대학교에서 행정학박사학위를 받았다. 성균관대 행정대학원 겸임교수 및 가천대, 아주대, 경기대 등에서 지방자치 및 지방의회관련 강의를 담당하였다. 한국지방자치학회 부회장, 경인행정학회 회장을 역임하였으며, 경기연구원 기획조정실장, 의정연구센터장, 부원장 등을 역임하였다. 지방자치분야 특히 지방의회에 관심을 두고, 「한국 지방의회 제도의 변화와 개혁과제(2017)」, 「지방의회 후원회제도의 도입과 전망(2017)」, 「지방의회 쟁점별 법령 해석례 연구(2016)」, 「지방의회 전문성 측정 지표 개발에 관한 연구(2015)」 등의 연구성과물을 발표하였다.

문현미 1012moon@daum.net

2018년 한양대학교에서 국제학박사학위를 받았다. 논문 제목은 “한국과 중국의 지방정부 공공외교 비교 연구”이다. 경기연구원 연구원을 역임했으며, 현재 대통령소속 자치분권위원회 전문위원으로 재직중이다. 주요 관심 분야는 지방정부, 자치분권, 국제관계, 공공외교, 소프트파워 등이며, 최근 연구 성과는 “한·중 공공외교에 관한 인식조사 비교 연구(2018)”, “중국 문화산업의 현황과 과제(2017)”, “지방의회 공공외교의 한계 및 개선방안 탐색(2016)” 등이다.