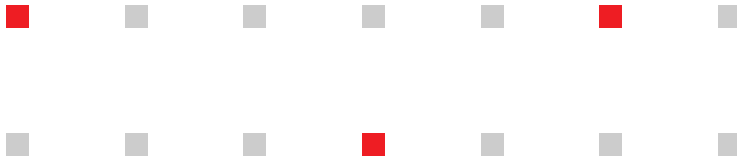




지방재정의 건전화 노력, 조례비용추계제도 도입을 통해



연구진 이 동 기 전북발전연구원 연구위원 base@jthink.kr
전 영 옥 전라북도의회 정책연구실

1. 전라북도 조례제정 현황
2. 전라북도 예산수반 조례의 유형별 분석
3. 지방재정의 건전성을 위한 조례비용추계제도 도입방안

C O N T E N T S

지방재정의 건전화 노력, 조례비용추계제도 도입을 통해

1. 전라북도 조례제정 현황	3
2. 전라북도 예산수반 조례의 유형별 분석	5
3. 지방재정의 건전성을 위한 조례비용추계제도 도입방안	11



정책수요 변화 및 행정환경변화로 조례가 급증하고 있다. 조례의 제정은 기본적인 방향을 제시하는 조례도 있지만 대부분 예산을 수반하는 조례이다. 예산을 수반하는 조례는 사업 및 정책의 실효성, 도민의 복지 등의 다양한 부문에서 예산이 투입되고 있다. 조례 증가는 예산증가와 전라북도 재정에 부담이 될 수 있다. 이제 과거처럼 정책수요 등을 반영한 조례를 제정하기 보다는 예산의 예측 가능성 및 비용의 투입 적정성 등을 고려한 조례 제정이 전제되어야 한다. 실제로 민선4기 동안 제정된 조례 중 예산이 수반된 조례는 64%에 이르고 있을 만큼 조례와 예산과의 연계성은 밀접해지고 있다. 현재 전라북도의 재정 상태는 증가한 복지수요 및 재정자립도의 약화 등으로 열악한 재정구조를 가지고 있다. 예산규모가 증가하였으나 대부분 국고보조금과 지방교부세 등 의존자원 중심으로 이루어지고 있어 재정압박요인이 되고 있다. 이러한 상황에서 지방재정의 건전화를 위한 불요불급한 예산의 세출구조 조정 등 다양한 정책적 노력이 시도되고 있고, 조례의 효율적 관리 및 조례와 예산의 연계성 강화, 예산의 집중과 선택을 위한 사업 우선순위 조정 등이 가능 할 수 있는 조례비용추계제도 도입이 필요하다. 특히 조례비용추계제도의 도입에 대한 논의는 예산 수반 조례에 대한 사전적인 예산관리 제도로 많은 시사점을 주고 있다. 이에 대해 전라북도의회가 전국 지자체 최초로 조례비용추계제도를 조례로 추진하여 실행력을 담보하기 위한 노력이 가시화되고 있는 시점에서 조례비용추계제도에 대한 필요성 및 도입 방안을 중점적으로 살펴보았다.

1. 전라북도 조례제정 현황

1) 전라북도 조례 제정, 민선4기 제8대 의회에 50.8% 증가

- 전라북도 조례 제정은 제7대(2002년7월~2006년6월) 63건, 제8대(2006년7월~2010년6월) 95건으로 민선 4기에 50.8% 증가, 역대 의회에서 입법 활동이 가장 활발한 성과가 도출
 - 제8대 의회 총 제정 조례 95건 중 의회입법 발의 50건, 도지사 발의 40건, 교육감 발의 5건으로 도의회 발의가 52.6%, 도지사 발의가 42.1%로 나타남
 - 조례개정은 제8대 의회에 총 198건 중에서 의회 20건, 집행부 140건으로 조례 개정의 70.7%가 집행부에 의해 이루어졌음

- 제7대 의회(민선3기) 조례제정의 경우 총 63건으로 의회 8건(12.7%), 집행부 51건(80.9%)으로 나타남. 조례개정의 경우 집행부 139건(51.8%)으로 민선3기 경우 의회보다 집행부가 활발한 입법 활동이 이루어졌음

2) 전북 지방자치 20년 동안 조례 제정·개정·폐지 등 1,487건의 입법 활동이 이루어짐

- 지방자치 20년 동안 입법 활동은 조례제정 340건, 개정 1,088건, 폐지 59건 등이 이루어짐
 - 20년 동안 4대 의회 346건, 제7대 342건, 제8대 303건 등으로 입법 활동이 이루어졌음
 - 조례 제정은 제8대 의회 95건 >제4대 의회 68건 >제7대 의회 63건으로 나타남

• 조례 개정은 제7대 의회 268건 > 제4대 의회 250건 > 제8대 의회 198건으로 나타남

○ 지방자치 20년 동안 도의회의 입법 활동별 조례의 제정 · 개정 · 폐지의 성과를 구분해 보면 조례제정 제8대

의회 50건, 조례개정 제7대 의회 83건, 조례폐지 제4대 의회 12건으로 순으로 나타남

• 집행부(도지사 발의)의 입법 활동의 경우 조례 제정 제7대 의회(민선3기) 51건, 조례개정 제4대의회 171건과 제8대 의회(민선4기) 140건으로 나타남

〈표-1〉 의회별 조례 제정 현황 및 지방자치 20년 입법활동 결과

	총계				의회				도지사				교육감			
	총계	제정	개정	폐지	소계	제정	개정	폐지	소계	제정	개정	폐지	소계	제정	개정	폐지
제8대	303	95	198	10	72	50	20	2	188	40	140	8	43	5	38	-
제7대	342	63	268	11	96	8	83	5	193	51	139	3	53	4	46	3
제6대	248	57	186	5	21	4	17	-	175	45	125	5	52	8	44	-
제5대	248	57	186	5	21	4	17	-	175	45	125	5	52	8	44	-
제4대	346	68	250	28	66	8	46	12	237	53	171	13	43	7	33	3
합계	1,487	340	1,088	59	276	74	183	19	968	234	700	34	243	32	205	6

3) 민선4기 조례 제정 시기별 의회는 후반기, 집행부는 상반기에 입법 활동 활발

○ 8대 의회 4년동안 의정활동기간 제정 시기를 보면 첫 상반기(1~2년)의 경우 제정비율이 낮은 반면, 후반기(3~4년)동안 활발한 입법 활동이 이루어졌음. 집행부의 입법 활동은 상반기(1~2년)에 활발하게 이루어졌음

○ 위원회별 입법 활동을 보면, 교육복지위원회 30.2%, 문화관광건설위원회 27.9%를 차지
 • 교육복지 및 문화관광건설 부문에 있어 도민 및 정책 수요가 증가하여 조례 제정이 많음
 • 행정자치위원회 소관 제정 조례는 22건으로 25.6%, 의회운영을 제외하고 산업경제위원회 소관 조례 제정이 13.9%로 가장 낮게 나타남

〈표-2〉 민선 4기 발의기관별 조례 제정 현황(제8대 의회)

(단위: 건)

	의회					도지사					교육감					합계					
	'06	'07	'08	'09	'10	'06	'07	'08	'09	'10	'06	'07	'08	'09	'10	'06	'07	'08	'09	'10	소관위
의회운영	2														2	0	0	0	0	0	2
행정자치		2	3	4	1	3	5	2	1	1					3	7	5	5	2	2	22
교육복지		1	4	9	4		2	1			3	1		1	3	4	5	10	4	4	26
산업경제			2	2		2	3	2		1					2	3	4	2	1	1	12
문화관광건설			3	4	1	2	3	8	3						2	3	11	7	1	1	24
합계	2	3	12	19	6	7	13	13	4	2	3	1	0	1	12	17	25	24	8	86	

※제8대의회에 제정된 조례 95건 중 폐지 등으로 분석시점인 현재(2011년) 분석의 의미가 없는 조례를 제외하고 총86건만 분석함

2. 전라북도 예산수반 조례의 유형별 분석

1) 제정된 조례 중 예산이 수반되는 조례는 64.0%로 높은 비율

- 민선4기(제8대 의회) 예산수반조례¹⁾는 55건으로 의회에서 발의된 조례가 대부분을 차지(64.0%)
 - 의회 발의로 제정된 조례 42건 중 39건이 예산을 수반하는 조례로 92.9%
 - 집행부(도지사) 발의로 제정된 조례 39건 중 16건이 예산을 수반하는 조례로 41.0%
 - 교육감 발의로 제정된 조례 5건은 예산이 수반이 되지 않음
→ 의회입법 발의를 통해 제정된 예산수반조례의 비중이 92.9%로 높게 나타난 이유는 실제 신규사업추진

에 필요한 예산수반보다는 계속사업에 대한 제도적 근거 마련을 위해 제정된 경우가 높기 때문

- 소관위별 예산수반 조례 제정, 교육복지위원회 73.1%, 행정자치위원회 72.7% 순으로 나타남
 - 의회 의원 발의된 조례 중 예산수반조례는 교육복지위원회, 산업경제위원회, 문화관광건설위원회의 경우 100%로 높게 나타났으며, 행정자치위원회는 90%가 예산이 수반되는 조례임
 - 집행부(도지사) 발의된 조례 중 예산수반 조례는 행정자치위원회 소관이 58.3%, 산업경제위원회 50%, 교육복지위원회 33.3%, 문화관광건설위원회 25% 순으로 나타남

〈표-3〉 민선 4기 제정 조례와 예산수반조례의 비중

(단위: 건, %)

기관	의회			도지사			교육감			합계		
	제정 조례	예산수반 조례	제정대비 예산수반 조례비중	제정 조례	예산수반 조례	제정대비 예산수반 조례비중	제정 조례	예산수반 조례	제정대비 예산수반 조례비중	제정 조례	예산수반 조례	제정대비 예산수반 조례비중
의회운영	2	0	0.0			0.0	0	0	0.0	2	0	0.0
행정자치	10	9	90.0	12	7	58.3	0	0	0.0	22	16	72.7
교육복지	18	18	100.0	3	1	33.3	5	0	0.0	26	19	73.1
산업경제	4	4	100.0	8	4	50.0	0	0	0.0	12	8	66.7
문화관광건설	8	8	100.0	16	4	25.0	0	0	0.0	24	12	50.0
합계	42	39	92.9	39	16	41.0	5	0	0.0	86	55	64.0

2) 조례 제정에 따른 예산 투입, '10년 720,146백만원, '11년 741,114백만원으로 2.9%증가 ➡ 노인복지증진조례, 조례 투입 전체 예산의 48.5%로 가장 많은 예산 투입

- 입법형태별 구분하여 보면 사업의안 관련 조례가 예산

투입이 가장 많은 67% 차지

- 조직의안 관련 조례는 '10년 9,552백만원, '11년 10,025백만원의 예산 투입
- 사업의안 관련 조례는 '10년 482,496백만원, '11년 496,183백만원의 예산 투입
- 사회보장의안 관련 조례는 '10년 228,098백만원, '11

1) 예산수반조례는 집행에 있어 실제 예산이 확보된 것을 지칭하는 것이 아니라 조례제정당시 예산수반이 불가피한 조례를 의미

년 235,906백만원의 예산 투입

- 조례 중 가장 많은 예산이 투입되고 있는 조례는 전라북도 노인복지증진을 위한 조례
 - '10년 358,862백만원(54개사업), '11년 351,083백만원(49개사업) 투입
 - '10년~'11년 조례 투입 예산 총액의 48.5%를 노인복지증진을 위한 조례에 투입
 - 입법형태별로 구분된 사업조례만 살펴보면 2년평균 72.7%의 예산이 투입

- 전체 조례 중 예산증가율이 가장 높은 조례는 사회적 기업 육성 조례로 207.1%증가
- 입법형태별 조례 제정에 따른 예산 증가는 평균 3.7% 증가
 - 조직의안 관련 조례는 전년대비 473백만원으로 4.95% 증가
 - 사업의안 관련 조례는 전년대비 12,687백만원으로 2.63% 증가
 - 사회보장의안 관련 조례는 전년대비 7,808백만원으로 3.42% 증가

〈표-4〉 입법형태별 조례 예산 투입 현황

(단위: 백만원, %)

유형	세부유형	2010	2011	예산증감
조직의안	조직설립	7,929	7,970	△0.5
	조직운영	1,623	2,055	△20.6
	소계	9,552	10,025	
사업의안	직접사업	428,529	422,486	▽1.4
	위탁사업	52,927	71,364	△34.8
	지원사업	1,040	1,333	△28.2
	소계	482,496	495,183	
사회보장의안	공적부조	225,584	233,344	△3.4
	장려지원	2,514	2,562	△1.9
	소계	228,098	235,906	
총계		720,146	741,114	

〈표-5〉 입법형태별 조례 구분 기준

유형	세부유형	구분기준
조직	조직설립	행정기관, 위원회, 소속기관, 특정사업을 위해 구성된 추진단, 센터, 협회, 재단, 전시관 설립 등
	조직운영	조직운영을 위한 소규모 경상적 기본사업
사업	직접사업	지방자치단체가 직접 시행주체가 되어 공공사업을 수행
	위탁사업	정부의 직접적 업무를 특정단체나 기관에 위탁하고 그에 소요되는 비용 전부 또는 일부를 지원
	지원사업	정부의 직접 사업은 아니지만 사회적으로 조장할 필요성이 인정되거나 경제 질서의 안정이나 특정산업 발전에 필요하여 출연 또는 보조하는 경우
사회보장	공적부조	저소득, 장애, 노인 탈북자 등 생활능력이 없는 계층에 대한 급부
	장려지원	저소득층 외의 특정 계층에 대한 사회보장적 급부

3) 조직 조례에 투입된 예산 중 2년간 조직설립 조례에 평균 81.25%의 예산이 투입

- 조직의 설립이나 운영에 관한 조례는 조직신설, 확대에 따른 인건비, 경상적 경비, 기본사업비 등의 일정 비용이 소요되고, 연례적, 반복적으로 예산이 투입됨
 - 조직에 관한 조례는 총 15건으로 조직설립 8건 제정, 조직운영에 관한 조례는 총 7건 제정
 - 예산이 수반된 조례 비율은 80%이며, 예산이 수반되지 않고 있는 조례는 3건, 조례로 집행부 2개와 의원발의 1개임
 - ※ 새만금군산경제자유구역청 설치 조례는 조례에 의한 예산확보와 관련이 없음
 - 조직설립 및 운영에 관한 조례 중 의원 입법 발의로 제정된 조례 10건 중 9건이 예산이 수반

- 조직설립 및 운영에 관한 조례 중 집행부(도지사)발의로 제정된 조례 5건 중 2건 예산 수반

- 제정된 예산수반 조례 중 조직설립에 '10년 7,929백만원, '11년 7,970백만원 0.5%증가
 - 조직설립 유형 조례에 도비가 78%정도가 투입되며 시·군비는 22%정도가 투입
- 조직운영에 관련된 조례는 '10년 1,623백만원, '11년 2,055백만원 26.6%증가
 - 조직운영에 관한 조례는 순도비 100%의 예산이 투입되고 있음
 - 조직운영 조례는 대부분 의원 입법 발의된 것으로 발의된 조례의 경우 예산이 투입되고 있음

〈표-6〉 조직 조례 제정 현황 및 예산투입 현황

(단위: 백만원)

유형	세부유형	년도	발의	조례명	소관 위원회	2010			2011			
						계	도비	시·군비	계	도비	시·군비	
조직	조직설립	2009	의원	전라북도 문학관 설치 및 운영조례	문화관광건설							
		2010	도지사	전라북도 인재육성재단 운영 및 지원조례	행정자치	6,720	5,320	1,400	6,955	5,455	1,500	
		2010	의원	전라북도갈등조정협의회 설치 및 운영에 관한 조례	행정자치	72	72		72	72		
		2010	도지사	새만금·군산 경제자유 구역청 설치 조례	행정자치							
		2010	의원	전북경제살리기 도민회의 지원 조례	산업경제	500	500		500	500		
		2010	도지사	전북문화재단 설립 및 운영에 관한조례	문화관광건설							
		2010	의원	전라북도 효행장려 및 지원에 관한 조례	교육복지	35	35		38	38		
		2010	의원	전라북도 자활사업 지원 조례	교육복지	602	331	271	405	203	202	
	소 계						7,929	6,258	1,671	7,970	6,268	1,702
	조직운영	2007	도지사	전라북도청사 시설물 사용 및 운영조례	행정자치							
		2007	의원	전라북도 출연기관 등의 경영평가 기본조례	행정자치	109	109		131	131		
		2007	도지사	전라북도 지방공무원 수당지급조례	행정자치	530	530		652	652		
		2007	의원	전라북도 인터넷 홈페이지 운영 활성화에 관한 조례	행정자치	376	376		349	349		
		2009	의원	전라북도도민제안제도운영조례	행정자치	189	189		189	189		
2009		의원	전라북도 대표도서관 설치 및 운영 등에 관한 조례	문화관광건설				387	387			
2010		의원	전라북도 복지콜센터 설치 및 운영에 관한 조례	교육복지	419	419		347	347			
소 계						1,623	1,623		2,055	2,055		
합 계						9,552	9,552	1,671	10,025	10,025		

※ 빈칸은 조례를 제정하였으나 예산이 확보되지 않고 있음을 의미함

4) 사업 조례에 투입된 예산 중 2년간 직접사업 조례에 평균 87%의 예산이 투입

- 사업 조례는 공공목적 달성을 위해 필요한 활동을 지방자치단체가 직접수행, 민간위탁 등을 실시하고 그에 따른 예산을 투입함. 직접사업, 지원사업, 위탁사업으로 조례 분류됨
 - 사업조례는 총 33건이 제정되었으며 예산이 연계된 조례 비율은 78.8%, 예산이 확보되지 않는 조례는 7건으로 21.2%임
 - 사업조례 발의 형태별로 보면 의원입법발의 23건, 집행부(도지사)발의 10건으로 70%가 의원이 발의한 조례임(직접사업 20건, 지원사업 15건, 위탁사업 8건)
- 사업조례 중 직접사업 조례는 '10년 428,529백만원, '11년 422,486백만원으로 1.4% 감소
 - 직접사업 조례에서 예산 감소는 남북교류협력에 관한 조례가 환경변화로 사업 감소 발생, 노사화합촉진 조례에서 '10년도 노사교육복지증진프로그램이 없어지면서 사업예산 감소
 - 예산증가 폭이 큰 조례는 학교급식지원에 관한 조례로 '10년 8,66백만원, '11년 22,903백만원으로 22.9% 증가
 - 직접사업조례 총 20건(의원발의 14건, 집행부발의 6건) 중 예산미확보 및 사업미진행 조례는 5건임
 - 의원발의 : 현혈권장에 관한 조례, 금연환경조성사업지원에 관한 조례, 인권증진에 관한 조례
 - 집행부(도지사)발의 : 가족방역협의회 구성 및 운영, 경관조례
 - 직접사업 조례의 특징은 국비, 시·군비 매칭되어 있고 기본적인 사안에 관한 내용 명시한 조례가 상당수 제정

- 사업조례 중 지원사업 조례는 '10년 1,040백만원, '11년 1,333백만원으로 28.2% 증가
 - 지원사업 조례 총 5건 중 3건이 예산 미확보 및 사업이 추진되고 있지 않음
 - 예산미확보 조례 : 농업인소득안정을 위한 농업소득보전조례, 태권도공원민자유치조례, 전라북도 빗물관리에 관한 조례
 - 전라북도 기업인 예우 및 기업활동 촉진에 관한 조례는 '10년 902백만원, '11년 1,195백만원으로 32.5%가 증가하여 기업활동 촉진을 위해 예산이 증액되고 있음
- 사업조례 중 위탁사업 조례는 '10년 53,927백만원, '11년 71,364백만원으로 34.8% 증가됨. 전체 조례 중 예산증가율이 가장 높은 조례는 사회적 기업 육성 조례로 207.1%증가
 - '10년도 비교 예산 증가 비율을 보면 위탁사업조례가 타 조례의 예산 증가 정도 보다 높게 나타나고 있음
 - 예산증가율이 가장 높은 조례는 전라북도 사회적 기업 육성 지원조례로 207.1% 증가
 - 예산증가율이 가장 낮은 조례는 전라북도 생활체육진흥조례로 5.7%감소
 - 사회적기업조례 207.1% > 관광진흥조례 93% > 아동센터지원조례 36.6% > 부안신재생에너지단지 분양 및 운영조례 35.9% > 작은도서관 설치및운영지원조례 21.7% > 마을만들기 조례 20% > 경력단절여성촉진조례 16.6% > 생활체육진흥조례 -5.7%
 - 경력단절 여성등의 경제활동 촉진에 관한 조례(순도비 100%)를 제외하고 대부분의 조례가 국비, 도비, 시·군비 매칭 사업들로 예산규모도 큰 사업들의 특징을 지니고 있음

〈표-7〉 사업 조례 제정 현황 및 예산투입 현황

(단위: 백만원)

유형	세부 유형	년도	발의	조례명	소관 위원회	2010				2011				
						계	국비	도비	시·군비	계	국비	도비	시·군비	
사업	직접 사업	2008	도지사	전라북도 노사화합 촉진조례	산업경제	150	20	130		85	25	60		
		2008	도지사	전라북도 학교급식 지원에 관한 조례	행정자치	18,633		3,237	15,396	22,903		11,083	11,820	
		2008	의원	전라북도 청소년의 건전한 사회환경조성에 관한 조례	교육복지	715	251	242	222	685	236	249	200	
		2008	의원	전라북도 한철 권장에 관한 조례	교육복지									
		2008	도지사	전라북도 가족방역협의회 구성 및 운영에 관한 조례	산업경제									
		2008	의원	전라북도 저출산·고령사회 대책 지원조례	교육복지	1,125	50	475	600	330	50	235	45	
		2008	의원	전라북도 자전거이용 활성화에 관한 조례	문화관광건설	9,682	5,107	1,173	3,402	7,258	4,104	946	2,208	
		2008	의원	전라북도 자녀 학자금지원에 관한조례	행정자치	72		72		80		80		
		2008	의원	전라북도 노인복지 증진을 위한 조례	교육복지	358,862	206,065	49,835	102,962	351,083	207,632	46,152	97,299	
		2008	의원	전라북도 노인학대 예방 및 보호에 관한 조례	교육복지	265	126	139		498	281	217		
		2008	의원	전라북도 한부모가족 지원 조례	교육복지	7,197	2,537	1,349	3,311	7,488	2,671	1,399	3,418	
		2008	의원	전라북도 금연환경조성 및 지원에 관한 조례안	교육복지									
		2008	의원	전라북도 아동학대 예방 및 보호에 관한 조례	교육복지	1,054	355	699		1,088	355	733		
		2009	의원	전라북도 노인일자리 창출 지원 조례	교육복지	23,508	10,757	4,884	7,867	24,090	10,805	5,028	8,257	
		2009	도지사	전라북도 비상구 폐쇄등 위반행위 신고포상제 운영조례	행정자치	6		6		6		6		
		2009	도지사	전라북도 경관조례	문화관광건설									
		2009	의원	전라북도 다문화가족 지원조례	행정자치	1,039		513	526	984		434	550	
		2009	의원	전라북도 인권 증진에 관한 조례	행정자치									
	2009	도지사	전라북도 구도심 상가 활성화 지원조례	산업경제	5,817	3,490		2,327	5,903	3,810		2,093		
	2009	의원	전라북도 남북교류협력에 관한 조례	행정자치	404		404		5		5			
	소 계						428,529	228,758	63,158	136,613	422,486	229,969	66,627	125,890
	지원 사업	2007	도지사	전라북도 기업인 예우 및 기업활동 촉진에 관한 조례	산업경제	902		902		1,195		1,195		
		2007	의원	전라북도 농업인 소득안정을 위한 농업소득 보전조례	산업경제									
		2007	도지사	전라북도 태권도공원 민자유치 조례	문화관광건설									
		2008	의원	전라북도 장애인생산물 우선구매 촉진 조례	교육복지	138	55	83		138	55	83		
		2008	의원	전라북도 빗물관리에 관한 조례	문화관광건설									
	소 계						1,040	55	985	0	1,333	55	1,278	
	위탁 사업	2006	도지사	전라북도 관광진흥에 관한 조례	문화관광건설	1,363	512	851		2,631	512	2,119		
2006		의원	전라북도 생활체육 진흥 조례	문화관광건설	7,495	1,725	3,030	2,740	7,065	1,790	3,065	2,210		
2006		의원	전라북도 마을만들기 지원 조례	산업경제	7,500	3,550	200	3,750	9,000	4,300	200	4,500		
2006		의원	전라북도 지역아동센터 지원 조례	교육복지	11,703	5,840	1,814	4,049	15,987	7,314	3,053	5,620		
2006		의원	전라북도 경력단절 여성등의 경제활동 촉진에 관한 조례	교육복지	300		300		350		350			
2007		도지사	전라북도 부인 신재생에너지 단지 분양 및 운영조례	산업경제	21,029	18,000	2,029	1,000	28,570	17,000	8,095	3,475		
2007		의원	전라북도 작은도서관 설치 및 운영지원에 관한 조례	문화관광건설	1,673	280	472	921	2,036	375	561	1,100		
2008		의원	전라북도 사회적기업 육성지원 조례	산업경제	1,864	1,124	327	413	5,725	3,228	1,222	1,275		
소 계						52,927	31,031	9,023	12,873	71,364	34,519	18,665	18,180	
합 계						482,496	259,844	73,166	149,486	495,183	264,543	86,570	144,070	

※ 빈칸은 조례를 제정하였으나 예산이 확보되지 않고 있음을 의미함

5) 사회보장 조례에 투입된 예산 중 공적부조 조례에 98.9%의 예산이 투입

- 사회보장조례는 다양한 사회적 위험(질병, 노령, 빈곤)에 노출된 사회적 약자(노령자, 장애인, 유족)를 보호하기 위해 특정 혜택(공적부조)을 부여하거나 생활안정을 위해 제공하기 위해 예산을 투입함

- 조례가 제정되면 반영구적인 예산지출이 발생하고 대상자 확대 등에 따라 예산 증가 발생함
- 8건의 사회보장 조례 중 공적부조 2건, 장려지원 6건 임. 공적부조가 사회보장조례 전체 예산의 98.9% 비율을 차지하고 있음
- 8건의 사회보장 조례 중 의원입법발의 6건, 집행부(도지사)발의 2건으로 나타남

〈표-8〉 사업보장 조례 제정 현황 및 예산투입 현황

(단위: 백만원)

유형	세부 유형	년도	발의	조례명	소관 위원회	2010				2011			
						계	국비	도비	시·군비	계	국비	도비	시·군비
사회 보장	공적 부조	2009	의원	전라북도 저소득층 임대보증금 지원 조례	문화관광건설	2,817		845	1,972	2,560		1,024	1,536
		2009	도지사	전라북도 기초노령연금 비용부담에 관한 조례	교육복지	222,767	177,865	8,979	35,923	230,784	184,627	9,231	36,926
						225,584	177,865	9,824	37,895	233,344	184,627	10,255	38,462
	장려 지원	2009	의원	전라북도재향군인 예우 및 지원에 관한 조례	행정자치	40		40		40		40	
		2009	의원	전라북도 장애인·노인·임산부 등을 위한 편의시설 설치 및 사전검사에 관한조례	교육복지	597	61	242	294	659	65	263	331
		2009	의원	전라북도 장애인체육 진흥 조례	문화관광건설	1,454	377	1,077		1,418	261	1,157	
		2009	의원	전라북도 장애인휠체어 등 수리 지원에 관한 조례	교육복지								
		2009	의원	전라북도 국가보훈대상자 예우 및 지원에 관한 조례	교육복지	405		405		402		402	
		2009	도지사	전라북도 거주외국인 지원조례	행정자치	18		18		43		43	
				소 계		2,514	438	1,782	294	2,562	326	1,905	331
				합 계		228,098	178,303	11,606	38,189	235,906	184,953	12,160	38,793

* 빈칸은 조례를 제정하였으나 예산이 확보되지 않고 있음을 의미함

- 사회보장조례 중 공적부조 조례는 '10년 225,584백만원, '11년 233,344백만원으로 3.4% 증가
 - 전라북도 저소득층 임대보증금 지원 조례는 의원 입법 발의로 제정되었고 시군비가 매칭
 - 전라북도 기초노령연금 비용부담에 관한 조례는 도내 거주하는 85세 이상의 월30천 지급하는 장수수당지급조례안이 폐지되면서 제정됨

- 사회보장조례 중 장려지원 조례는 '10년 2,514백만원, '11년 2,562백만원으로 1.9% 증가
 - 제정된 조례 6건 중 5건 의원입법발의, 집행부(도지사) 1건 발의로 제정
 - 장애인휠체어수리지원 조례는 예산확보가 이루어지지 않고 있음
 - 재향군인, 장애인, 국가보훈대상자, 거주외국인 조례

의 경우 대상자 직접지원(독립유공자 및 유족 의료비 지원)에는 최소한으로 지원되고 있고, 기념행사, 체육 대회, 세계인축제 등의 행사지원 위주로 사업이 집행되고 있음

- 민선4기 예산수반 필요 조례 56건 중 예산이 수반이 필요함에도 불구하고 조직조례 2건, 사업조례 7건, 사회보장 조례 1건 등 10건 등이 예산 연계가 이루어지지 않고 있음

3. 지방재정의 건전성을 위한 조례 비용추계제도 도입방안

1) 조례 증가에 따른 예산부담의 증가 및 예산과의 연계성 미흡

- 조례 제정이 민선2기 57건에서 민선4기 95건으로 12년 동안 66.7% 증가로 예산부담 가중
 - 민선2기 57건→민선3기 63건→민선4기 95건으로 지속적으로 증가
 - 조례의 패러다임 변화에 따라 조례 질적 관리 필요성 증가
 - 조례 증가와 더불어 조례 기능의 질적 변화, 조례의 규제적·현상유지적·안정화된 기능에서 지역사회 의 능동적 목적에 부합한 목적 지향적, 지역발전 기능으로 패러다임 변화
 - 조례의 자원배분 기능 강화되면서 조례에 대한 재정투자의 효율성, 재정낭비 요소 방지를 위한 사전적 예측 검토 필요 증가
- 예산수반 필요 조례로 제정이 되었으나 예산이 연계되지 않은 조례 비율이 17.9%에 이르고 있음
 - 민선4기(제8대의회)에 제정 조례 대비 예산수반 조례는 64.0%

2) 회의규칙에 예산명세서 첨부하도록 되어 있으나 임의적 조항, 효과적 조례관리 필요

- 전라북도 회의규칙 제20조 2항에 예산상의 조치가 수반되는 의안의 경우 예산 수반 사업계획서를 제출하도록 되어 있으나, 현재 전라북도의회 접수된 조례안의 경우, 예산과의 협의 등의 기재로 마무리되고 있고, 예산명세서에는 누락된 채 접수되고 있는 상황
- 회의규칙 등을 통해 비용추계서 첨부 및 사업계획서, 예산명세서 등을 첨부하도록 하는 지자체가 증가
 - 조례 제출 시 비용추계 및 재원조달방안 제출 요구 지역 : 제주, 부산, 인천, 충북
 - 조례 제출 시 사업계획서 및 예산명세서 제출 요구 지역 : 광주, 대전, 충남, 전북
- 회의규칙은 의회에만 한정되고 집행부에 적용되지 않으며, 준수되지 않는 등 실질적 운영 한계 발생
 - 충북의 경우 회의규칙을 제정되었으나 실질적으로 준수되지 않아 의무화를 추진 중



〈표-9〉 자치단체 의안 발의 회의규칙 현황

시·도명	의안첨부 서류	근거	주요내용
서울	· 의원, 위원회 - 비용추계서 · 집행부 - 비용추계서와 재원 조달방안	회의규칙(2010.9.30) 발의, 계류중	- 의원 또는 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의 또는 제안하는 경우 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서 제출 - 시장 또는 교육감이 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부
부산	· 의원, 위원회 - 비용추계서 · 집행부 - 비용추계서와 재원 조달방안	회의규칙 제20조 3항 (2007.2.28, 2010.5.7) 회의규칙 제20조 4항 (2007.2.28)	- 의원 또는 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의 또는 제안하는 경우 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서 제출 - 시장 또는 교육감이 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 첨부
인천	· 의원, 위원회 - 비용추계서 · 집행부 - 비용추계서와 재원 조달방안	회의규칙 제20조 3항 (2010.4.19)	- 예산이나 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의 또는 제안하거나 제출하는 경우 의원과 위원회는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를, 시장과 교육감은 비용추계서와 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부
광주	· 사업계획서	회의규칙 제20조 2항 (98.9.30)	- 예산상의 조치가 수반되는 조례안, 기타 안건의 경우에는 예산이 수반된 사업계획서를 제출
대전	· 예산명세서	회의규칙 제20조 2항 (1996.11.07)	- 예산상의 조치가 수반되는 조례안, 기타 안건의 경우에는 예산명세서를 제출
충북	· 의원, 위원회 - 비용추계서 · 집행부 - 비용추계서와 재원 조달방안	회의규칙 제20조 3항 (2007.12.28, 2009.6.26)	- 예산이나 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의·제안하거나 제출하는 경우에 의원과 위원회는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를, 도지사과 교육감은 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원 조달 방안에 관한 자료를 의안에 첨부
충남	· 예산명세서	회의규칙 제20조 2항 (1992.4.6)	- 예산상의 조치가 수반되는 조례안, 기타 안건의 경우에는 예산명세서를 제출
전북	· 사업계획서	회의규칙 제20조 2항 (2007.3.16)	- 예산상의 조치가 수반되는 의안의 경우에는 예산이 수반된 사업계획서를 제출하도록 할 수 있다
제주도	· 의원, 위원회 - 비용추계서 · 집행부 - 비용추계서와 재원 조달방안	회의규칙 제22조 4항 (2009.4.1) 회의규칙 제22조 5항 (2009.4.1)	- 의원이나 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의하거나 제출하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 함께 제출 - 도지사나 교육감이 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달 방안에 관한 자료를 의안에 첨부

3) 조례비용추계제도는 예산이 수반되는 조례 시행에 따른 비용을 사전적으로 예측

○ 재정 건전성을 위해 조례 제정 시 사전적인 예산 예측 및 조례의 적정성 등을 판단할 수 있는 비용추계 제도

도입이 필요

- 조례와 예산 연계성 강화를 위해서 조례의 목적과 사업 실현 가능성을 전제, 적정한 비용추계 및 재원조달 방안 등을 사전적으로 예측 가능성을 담보해야 함
- 집행부 및 의회의 조례 제정권 및 예산 심의권 등을 통

해 위상 정립 및 역할 강화를 위해 열악한 지방재정의 부담을 경감하고 예산 운용의 효율성을 도모하기 위해 비용추계제도 도입이 필요

○ 조레비용추계(Cost Estimates on the Ordinances of the Councils of Local Government)의 개념적 정의

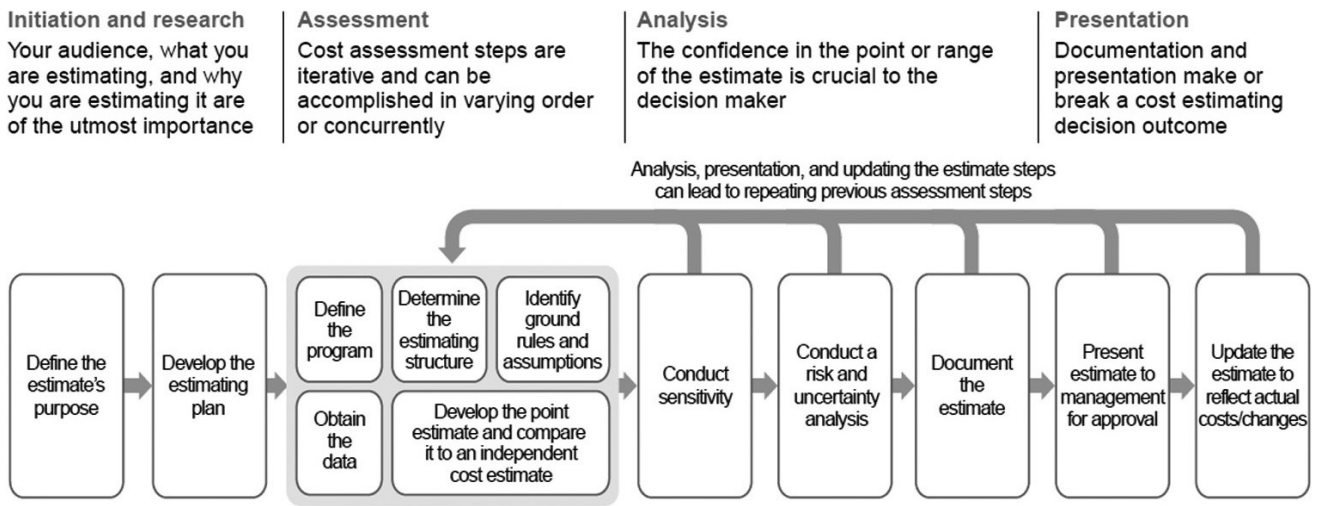
- 지방의회 및 지방자치단체가 지방재정의 건전화를 도모하고 예산 운용의 책임성과 투명성을 확보하기 위해 예산이 수반되는 조레 시행에 따른 비용을 사전적으로 예측하여 지역주민의 기본적 욕구 충족 및 복리 증진을 위해 합리적으로 예산을 조달, 관리하는 활동
- ※비용추계서는 발의 또는 제출되는 조레안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 재정지출의 순증가액 또는 재정수입의 순감소액에 관하여 추계한 자료를 의미

○ 조레비용추계제도는 예산수반조례를 대상, 사전적인 정책판단을 위해 비용을 추계한 자료

- 조레비용추계는 예산을 수반하는 조레를 대상으로 함. 예산수반조례는 새로운 행정 및 정책 수요 등으로 생성되는 조레 제정으로 비용 및 예산변동을 가져옴
- 조레비용추계는 조레가 시행되기 전에 비용추계가 이루어져야 함. 이는 조레 제정 시 의회에서 심사 단계에서 비용추계를 통해 사전적인 정책 판단을 가져옴
- 조레비용추계는 비용편익분석과 유사하나 차이가 있음. 비용추계는 비용만을 대상으로 하며 사전적 소요재정을 산정하나, 비용편익분석은 비용뿐만 아니라 편익도 분석의 범위에 포함되며, 경제학적인 기회비용을 의미하고, 사전적 분석과 사후적 평가에 활용할 수 있음

○ 비용추계제도, 국회에서 1973년도 도입한 후 제17대 국회 때 본격 활성화

- 국회는 법안 발의시 예산명세서 첨부하도록 하는 국회법 제정(1973년) 한 후 제17대 이후 본격적으로 시행되고 있음



Source: GAO.

〈그림〉 미국 GAO(Government Accountability Office) 비용추계과정

〈표-10〉 국회 비용추계제도 도입 연혁

일자	주요내용
1973. 2. 7	의원 발의 재정수반법안에 대해 예산명세서를 첨부하도록 「국회법」개정
1988. 7. 18	예산명세서를 첨부한 최초의 법안(「국회사무처법중일부개정법률안」(김덕규의원 대표발의)을 제출
2003. 7. 18	「국회예산정책처」설치를 위한 「국회법」개정 및 「국회예산정책법」제정
2004. 6. 16	국회예산정책처 법안비용추계팀 비용추계 시장
2005. 7. 28	의원 발의 뿐만 아니라 위원회 및 정부 제출 재정수반 법안도 비용추계서를 첨부하도록 「국회법」제79조의2 신설
2006. 9. 8	「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」제정
2006. 9. 26	「의안의 비용추계 등에 관한 규정」제정
2006. 10. 4	정부가 제출하는 재정수반법안에 비용추계서를 첨부하도록 하는 「국가재정법」제정
2006. 12. 29	「국가재정법 시행령」제정
2007. 1. 1	국가재정법 시행
2009. 4. 30	국회예산처 비용추계 관련 조직 확대 개편

〈표-11〉 역대 국회 법안의 비용추계서 첨부 현황

	의원			정부			위원회			합계		
	발의법안	추계서첨부	첨부율	제출법안	추계서첨부	첨부율	제안법안	추계서첨부	첨부율	제안법안	추계서첨부	첨부율
제13대	462	20	4.3	368	0	0	108	0	0	938	20	2.1
제14대	252	12	4.8	581	0	0	69	0	0	902	12	1.3
제15대	806	13	1.6	807	0	0	338	0	0	1,951	13	0.7
제16대	1,651	76	4.6	595	0	0	261	0	0	2,507	76	3.0
제17대	5,728	1,367	23.9	1,102	243	22.1	659	17	2.6	7,489	1,628	21.7
제18대	8,468	2,782	32.9	1,503	405	26.9	611	9	1.4	10,582	3,196	30.2

주 : 1. 제18대 국회는 2008년 5월 30일부터 2010년 12월 31일까지 누계치임 2. 추계서는 수입과 지출을 모두 포함한 것으로 제18대 국회의 경우 수입 추계서는 559건임
 자료 : 국회예산정책처(2010), 2010년 법안비용추계사례

4) 전국 지자체 최초, “조례”로 비용추계제도 도입, 실행력 담보

- 조례비용추계의 주체 및 대상, 첨부단계
 - 주체 : 집행부 및 의회의 예산관련부서 담당, 조례비용추계센터 설립을 통해 추진
 - 대상 : 조례 제정으로 입법에 수반되는 영향은 재정적 영향과 비재정적 영향 구분, 특히 재정적 영향 중 집행비용에 소요되는 비용 등을 중점 추계
 - 비용추계서 첨부단계 : 조례안 발의단계, 의안 접수단계, 조례 심의 단계 중 상임위원회 심사단계에서 비용추계서 첨부가 가장 현실적이고 집행력을 높일 수 있음

- 예외 규정
 - 국회의 경우 규칙으로 제정, 연 10억원 이하(또는 총 사업비 30억원 이하), 국가기밀에 관한 사항, 그리고 법안의 내용이 추상적이어서 비용을 추계할 수 없는 경우에 비용추계서를 첨부하지 아니하고, 미첨부사유서를 제출하도록 하고 있음
 - 국회의 예외 규칙이 비용추계서의 제출을 회피하는 조항으로 사용되고 있음. 특히 세 번째 예외 조항인 법안 내용이 추상적이어서 비용추계서를 첨부하지 않는 사유의 미첨부사유서가 전체 비용추계서의 50%를 상회하고 있음
 - 조례의 경우 선언적, 권고적인 성격이 있거나 비용이 소액일 경우가 있어 판단이 필요

○ 전라북도 조례비용추계에 관한 조례(전국 지자체 최초로 제정)

제1조 (목적)

이 조례는 전라북도에서 제정되는 조례의 비용 추계에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조 (정의)

이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

- ① "비용추계서"라 함은 발의 또는 제출되는 조례안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 재정지출의 순증가액 또는 재정수입의 순감소액(이하 "비용"이라 한다)에 관하여 추계(이하 "비용추계"라 한다)한 자료를 말한다.
- ② "재정지출"이라 함은 국가와 지방자치단체의 일반회계·특별회계의 세출 및 기금의 지출을 말한다.
- ③ "재정수입"이라 함은 국가와 지방자치단체의 일반회계·특별회계의 세입 및 기금의 수입을 말한다.

제3조 (비용추계서의 제출)

- ① 의원 또는 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 조례안을 발의하는 경우에는 해당 상임위원회의 심사과정에서 그 조례안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 별지 제1호 서식에 의하여 제출하여야 한다.
- ② 도지사가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 조례안을 제출하는 경우에는 해당 상임위원회의 심사과정에서 그 조례안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대하여 별지 제1호 서식에 의한 추계서와 이에 상응하는 자원조달방안에 관한 자료를 첨부하여야 한다.

제4조 (비용추계서의 검토) 비용추계 검토 과정에서 필요할 경우 외부 전문가에게 의뢰할 수 있다

제5조 (비용추계의 방법 등)

- ① 비용추계는 의무적 또는 임의적으로 발생하는 비용과 시행규칙 등 하위 규정에 대하여 실시한다.
- ② 조례안의 시행으로 인한 재정지출 또는 재정수입의 증감액은 상계하지 아니하고 이를 비용추계서에 각각 표시한다.
- ③ 법령·예산 및 기금운용계획에 따라 이미 비용이 발생하고 있는 경우에는 해당 조례안에 따른 총 소요비용에서 기존의 비용을 상계한 나머지 비용을 추계한다.
- ④ 비용추계의 기간은 해당 조례안의 시행일부터 5년으로 하되, 재정 소요기간이 5년 미만인 경우에는 그 기간으로 한다. 다만, 5년의 기간으로 비용의 추이를 파악하기 어려운 경우에는 추계기간을 연장할 수 있다.
- ⑤ 비용추계서에는 장래에 확정되거나 합리적으로 예측되는 비용을 계량적으로 표시하여야 한다. 다만, 계량적인 표시가 곤란한 경우에는 이를 대신하여 비용 측면에서 예상되는 결과를 기술할 수 있다.

제6조 (자원조달방안의 작성) 도지사는 자원조달방안을 작성함에 있어 해당 조례안에 수반되는 비용의 자원조달을 위한 조세수입, 세외수입, 지방채발행, 일반회계·특별회계 및 기금으로부터의 전입 등 지방자치단체 내부수입, 차입금, 예비비 등의 방안을 구체적으로 명시하여야 한다.

제7조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정할 수 있다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

5) 조례비용추계 제도의 기대효과

○ 지방재정의 건전성 유지 및 한정된 예산의 효율적 배분이 가능

- 전라북도 지방재정규모는 점차로 확대되고 있으나(10년 3조 9,519억), 대부분 국고보조금과 지방교부세 등 의

존재원 중심

- 국고보조사업 '95년 7.8%에서 '08년 13.7%로 증가, 지방세 규모 11,689억원으로 전국 총 지방세 중 2.4%에 불과
- 예산부담이 많은 복지예산 '04년 6,136억원에서 '10년 1조 3,077억원으로 33.09% 증가하여 예산 부담 가중

2) 전라북도 조례비용추계에 관한 조례는 전라북도의회 행정자치위원회 위원장 조병서 의원의 대표 발의로 제정됨

-지방채 10,175억원('09년말 일반회계 8,345, 기타특별회계 561, 공기업특별 1,269)이며, 이 중 본청 지방채는 4,253억원(시·군 5,922억원)으로 예산대비 채무비율 10.4%로 전국에서 4번째 낮은 수준이나 여전히 예산 부담

- 조례제정으로 '10년 720,146백만원, '11년 741,114백만원 등의 예산 투입, 전라북도 예산에 영향을 미치므로 조례제정의 예산 및 비용 예측 등을 통해 조례로 인한 예산 부담 증가 등을 방지할 수 있음

거창사건등관련자명예회복에관한특별조치법이 국회를 통과하여 정부에 이송되었으나 대통령 권한대행이 거부권을 행사하여 국회에 재의를 요구하였고, 결국 16대 국회에서 자동 폐기되었다. 거부권 행사의 주요 이유 중 하나가 국가재정에 과중한 부담을 초래한다는 것이었다. 즉 이 법이 공포되면 최대 2천억원이 소요되며, 특히 이와 유사한 법들이 다시 입법되면 최대 25조의 막대한 부담을 초래한다는 것이다(한겨레 신문 2004년 3월 24일자 (종합), 03면)

- 희소한 재원을 사업 우선순위에 따라 효율적으로 배분 가능
- 상임위원회에서 조례를 심사를 할 때 조례비용추계 정보를 토대로 전라북도의 예산부담능력의 한계를 고려하여 한정된 예산을 보다 증대하고 시급한 조례안에 집중, 예산부담을 주지 않도록 수정, 희소한 재원을 우선순위에 따라 효율적으로 배분

○ 조례와 예산의 연계성 강화 및 조례내용의 질적 제고, 예산의 효과적 집행 유도

- 조례비용추계는 조례제정과정과 예산과정을 연계시키는데 핵심적 역할을 수행, 예산부담능력을 고려한 조례 제정을 유도함으로써 예산이 뒷받침없는 조례 제정을 방지, 조례와 연계없이 예산을 편성하는 관행을 시정할 수 있음
- 조례비용추계 과정에서 새롭게 발견된 사실과 정보를 조례안에 반영함으로써 조례 내용이 질적으로 변화될 수 있을 것임
- 조례비용추계를 통해 가장 비용 효과적이고 집행 가능성이 큰 대안을 가정하여 이루어짐으로 집행부의 집행 방향을 제시하는 기능을 효과적으로 수행 가능