

● 제271회 ●
서울특별시의회(정례회)
제3차 운영위원회

지방자치단체 예산편성 운영기준 중 지방의회 관련 비목
완화 및 예산편성 자율성 보장 건의안
검 토 보 고 서

2016. 12. 7.

운 영 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【김동욱 외 11명 공동발의】

의안번호 1520

I. 건의안 개요

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 김동욱 외 11명 공동발의
- 나. 제안일 : 2016년 11월 11일
- 다. 회부일 : 2016년 11월 14일

2. 주문 및 제안이유

가. 주문

「지방재정법」 및 「지방자치단체 예산편성 운영기준」에서 의정활동에 필요한 소요경비인 의회비는 9가지 경비로 유형화 하고, 새로운 비목을 설정할 수 없도록 엄격하게 제한하고 있는 바, 지방의회가 독립성과 자율성을 가지고 집행부에 대한 견제·감시와 주민 의사의 정책 반영, 복리증진 등 본연의 기능을 효율적으로 수행하기 위해 지방자치단체예산편성 운영기준 중 ‘지방의회 관련 비목 완화’ 및 ‘예산편성의 자율성’을 보장할 수 있도록 관련 법령 개정을 촉구하는 것임.

나. 제안이유

- 헌법상의 필수기관인 지방의회는 1991년 부활 이래 주민을 대표하고 대변하는 기관으로서 단체장의 전횡과 독주를 효과적으로 견제·감시하고, 주민들의 복잡·다양한 의견을 수렴해 정책에 반영하는 등 지방행정의 민주성과 책임성을 제고시키는 선도적인 역할을 해오고 있음.
- 그러나 지방의회 부활 25년이 지난 지금에도 지방의회를 둘러싼 각종 법령과 제도는 자율성을 인정하기 보다는 중앙집권적 구조의 틀 안에 머물러 있음. 특히 지방의회가 제대로 그 기능을 수행하기 위해서는 재정적 뒷받침이 반드시 수반되어야 함에도 중앙정부가 지방의회관련 예산비목을 9가지 경비로 유형화 하고, 새로운 비목을 설정할 수 없도록 엄격하게 규율하는 등 그 자율성을 심각하게 훼손하고 있음.
- 이로 인해 다양한 분야에 걸친 의원들의 입법·정책 연구활동, 교육연수, 주민소통, 의정홍보 등이 한계에 봉착되고, 적극적이고 능동적인 의정활동이 위축되는 등 지방의회 본연의 역할과 기능이 제대로 발휘되지 못하고 있는 실정임.
- 이에 서울특별시의회는 지방의회가 독립성과 자율성을 가지고 집행부에 대한 견제·감시와 주민 의사의 정책 반영, 복리증진 등 본연의 기능을 효율적으로 수행하기 위해 ‘지방의회관련 비목 완화’ 및 ‘예산편성의 자율성’ 보장과 각 비목의 예산편성 기준액 등이 현실화될 수 있도록 「지방재정법」 및 「지방자치단체 예산편성 운영기준」의 개정을 강력히 촉구하려는 것임.

3. 이송처

- 국회의장, 행정자치부장관

II. 검토의견 (수석전문위원 박노수)

1 건의안의 취지

- 지방의회는 1991년 부활 이래 주민을 대표하고 대변하는 기관으로서 단체장의 복잡·다양한 의견을 수렴해 정책에 반영하는 등 지방행정의 민주성과 책임성을 제고시키는 선도적인 역할을 하고 있음.
- 그러나 지방의회를 둘러싼 각종 법령과 제도는 자율성을 인정하기보다 중앙집권적 구조의 틀 안에 머물고 있음. 특히 중앙정부가 지방의회관련 예산비목을 9가지 경비로 유형화 하고, 새로운 비목을 설정할 수 없도록 엄격하게 규율하는 등 그 자율성을 심각하게 훼손하고 있음.
- 이에 건의안은 지방의회가 독립성과 자율성을 가지고 집행부에 대한 견제·감시와 주민 의사의 정책 반영, 복리증진 등 본연의 기능을 효율적으로 수행하기 위해 「지방재정법」 및 「지방자치단체 예산편성 운영기준」의 개정을 촉구하고자 하는 취지임.

2 주요사항 검토

가. 지방의회 관련 예산비목

- 지방의회 관련 예산은 「지방재정법」(이하 “법”)과 같은 법 시행령에 따라 행정자치부가 회계연도별로 정하는 ‘지방자치단체 예산편성기준’ 및 ‘예산의 과목구분’에 따라 편성되고 있음(법 제38조② 및 시행령 제42조).
- 이에 따라 행정자치부훈령 「지방자치단체 예산편성 운영기준」(이하 “기준”)에서는 지방의회 의정활동에 필요한 세출예산을 9개 경비*로 유형화하고 의정운영과 관련한 새로운 비목을 설정할 수 없도록 강제하고 있음.

의회비*

의정활동비, 월정수당, 의원국내여비, 의원국외여비, 의정운영공통경비, 의회 운영업무추진비, 의장단협의체부담금, 의원국민연금부담금, 의원국민건강부담금

나. 건의안의 타당성 검토

- 지방의회는 단체장의 전횡과 독주를 견제·감시하고 민의를 수렴하여 시정에 반영토록 하며, 지역현안과 민원이 해결될 수 있도록 하는 등 지방자치단체 운영의 핵심 축으로 자리잡아왔음.
- 이처럼 지방자치단체의 의사를 결정하는 최고의결기관으로서 지방의회가 본연의

기능과 역할을 적절히 수행하기 위해서는 지방의회와 지방의원의 전문성 확보가 필수적이라 할 것임.

- 그러나 현행 「지방재정법」과 행정자치부 훈령인 「지방자치단체 예산편성 운영기준」은 지방의원의 의정활동에 필요한 의회비를 9가지 경비로 유형화하고, 이를 벗어난 새로운 비목을 설정할 수 없도록 규정하고 있음(참고법령).
- 특히 의회비 중 ‘의정운영공통경비’를 제외한 나머지 경비들은 모두 고정비 또는 경직성 경비로 구성되어 지방의회의 실정에 맞춰 다양한 의정수요에 적극 대응하기 위한 탄력적이고 신축적인 예산편성과 집행이 불가능함.
- 이로 인해 주민의 알권리 보장 차원에서 지방의원들의 의정활동성과를 홍보하거나 다양한 입법·정책개발을 위한 활동, 교육연수 등을 위한 예산을 편성할 수 없어 의정역량과 전문성을 강화하기 어려운 상황임.
- 뿐만 아니라 국외여비의 경우 연간 상한액이 의원 1인당 250만원으로 책정되어 원거리의 해외선진도시 비교시찰이 현실적으로 불가능하고, 의정운영공통경비 역시 2002년부터 14년이 지난 지금까지 1인당 기준액이 610만원으로 동결되어 물가상승률 조차 반영하지 못한 채 시민들에 대한 질 높은 의정서비스 제공에 걸림돌이 되고 있음.
- 이처럼 지방의회 관련 예산이 경직화되고 중앙정부에 의해 통제되고 있어 지방의회가 주민의 대표기관으로서 다양한 의정수요에 적극 대응하기 어렵다는 내재적 한계가 있어 왔음.
- 따라서 지방의회가 독립성과 자율권을 갖고 본연의 기능을 효율적으로 수행하기 위해서는 지방의회예산관련 예산편성기준을 대폭 완화할 필요성이 있음.

3 종합 검토

- 지방자치 시행 이후 중앙정부 사무가 지방으로 대폭 이양됨에 따라 지방자치단체의 사무가 양적으로 증가하고, 지방행정이 지속적으로 전문화·복잡화되면서 지방의회의 효율적인 역할 수행을 위한 전문성 강화가 요구되고 있음.
- 그러나 지방재정 관계 법령은 여전히 지방의회 의정활동에 소요되는 비용을 9가지 유형으로만 제한하고 있어, 의회 실정과 복잡다양한 의정수요에 맞춰 예산을 자율적으로 사용하기 어려운 구조임.
- 이러한 이유로 지방의원의 입법·정책연구와 의정활동 홍보 등 지방의회의 전문성 향상과 효율적인 의정활동을 수행하기 위한 예산은 9개 경비외 별도 편성되어야 하며, 「지방재정법」과 「지방자치단체 예산편성 운영기준」의 개정은 반드시 필요한 상황임.
- 따라서 본 건의안은 지방의회가 독립성과 자율성을 가지고 집행부에 대한 견제·감시와 주민 민의의 정책반영, 복리증진 등 본연의 기능을 효율적으로 수행하기 위해 지방의회관련 비목완화 및 예산편성의 자율성 보장을 요구하는 내용으로 반드시 필요한 것으로 판단됨.

〈참고법령〉

지방재정법

제38조(지방자치단체 재정운용 업무편람 등) ① 행정자치부장관은 국가 및 지방 재정의 운용 여건, 지방재정제도의 개요 등 지방자치단체의 재정운용에 필요한 정보로 구성된 회계연도별 지방자치단체 재정운용 업무편람을 작성하여 지방자치단체에 보급할 수 있다.

② 지방재정의 건전한 운용과 지방자치단체 간 재정운용의 균형을 확보하기 위하여 필요한 회계연도별 지방자치단체 예산편성기준은 행정자치부령으로 정한다.

③ 행정자치부장관은 지방자치단체의 건전한 재정지출에 필요한 기준을 정하여 지방자치단체에 통보할 수 있다.

제41조(예산의 과목 구분) ① 지방자치단체의 세입예산은 그 내용의 성질과 기능을 고려하여 장(章)·관(款)·항(項)으로 구분한다.

② 지방자치단체의 세출예산은 그 내용의 기능별·사업별 또는 성질별로 주요항목 및 세부항목으로 구분한다. 이 경우 주요항목은 분야·부문·정책사업으로 구분하고, 세부항목은 단위사업·세부사업·목으로 구분한다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 각 과목의 구분과 설정 등 지방자치단체의 예산 과목 운용에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

지방재정법 시행령

제42조(예산의 편성) 지방자치단체의 예산은 법령에 다른 규정이 없는 한 법 제38조제2항 및 법 제41조의 규정에 의한 지방자치단체 예산편성기준 및 예산의 과목구분에 따라 편성하여야 한다.

제47조(예산의 과목구분 및 설정) ① 세입예산의 과목은 세입의 원천을 감안하여 지방세수입·세외수입·지방교부세·조정교부금·보조금·지방채 및 예치금회수 등으로 구분한다.

② 세출예산의 과목은 그 기능을 감안하여 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산 등으로 구분한다.

③ 세입예산 및 세출예산의 과목구분과 설정에 관한 세부사항은 행정자치부장관이 정한다.

지방자치단체 예산편성 운영기준
(행정자치부훈령 제80호)

별표 13. 세출예산 성질별 분류(목구름·편성목·통계목)

그룹	편성목	설정 (통계목 포함)	비고
200	205 의회비	<p>1. 의회비는 의정활동에 필요한 소요경비를 다음 9가지 경비로 유형화하여 예산을 편성하도록 한 것이므로 다음 통계목의 범위 내에서 예산을 편성하여야 하며 의정운영과 관련한 새로운 비목을 설정할 수 없음</p> <p>2. 의회비는 지방의회의원과 관련한 경비이므로 집행부 예산에는 이를 계상할 수 없음</p> <p>3. 예산·결산특별위원회의 『의정운영공통경비』 및 『의회운영업무추진비』 집행은 지방자치법 제56조(위원회의설치) 및 동법시행령 제56조(특별위원회의설치)의 규정에 따라 본 회의의 의결로 설치되고 그 활동기간을 정한 범위 내에서 집행할 수 있음</p> <p>4. 예산편성 : 관계법령 및 지방자치단체 예산편성기준에서 정한 금액</p> <p>01. 의정활동비</p> <p>1. 「지방자치법 시행령」 제33조 별표4 및 관련 조례의 규정에 따라 매월 지급하는 경비</p> <p>02. 월정수당</p> <p>1. 「지방자치법 시행령」 제33조 및 관련 조례의 규정에 의하여 지급하는 수당</p> <p>03. 의원국내여비</p> <p>1. 「지방자치법 시행령」 제33조 별표5 및 관련 조례의 규정에 의하여 의원의 공무상 국내 출장시 지급하는 여비</p> <p>2. 국내여비는 「지방자치법」과 관련 조례에서 정하는 기준에 따라 실소요액을 편성</p> <p>04. 의원국외여비</p> <p>1. 「지방자치법 시행령」 제33조 별표6 및 관련 조례의 규정에 의하여 의원의 공무상 국외출장시 지급하는 경비</p> <p>2. 편성기준</p> <p>가. 원칙 : 연간 예산금액은 정원비례로 산출</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 편성기준 : 의원정수 × 기준액(2,000천원) ※ 다만, 기준액은 자치단체별 특성에 따라 기준액의 25% 범위 내에서 자율 조정할 수 있음 <p>나. 예외 : 아래의 예외적인 사항을 감안하여 한도액의 30% 범위 이내에서 추가 편성 가능</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 국가공식행사 : 외국의 중앙정부차원의 공식행사에 지방의원이 자치단체 또는 지방의회의 대표로서 정식으로 초청된 경우 	

그룹	편 성 목	설 정 (통 계 목 포 함)	비고
200	205 의회비	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국제회의 : 3개 국가이상의 중앙정부 또는 지방자치단체가 참여, 개최하는 국제회의에 지방의원이 자치단체 또는 지방의회를 대표하여 발표자·토론자 등으로 선정되어 정식 초청된 경우 ◦ 자매결연 : 지방자치단체의 국외교류·협력차원에서 추진되는 자매결연 조인식 또는 사전단계인 의향서 체결단계와 자매결연 조인 이후 공식적인 교류행사에 의회의장 또는 부의장이 지방의회를 대표하여 참가하는 경우(필요시 의장 또는 부의장을 대리하여 참가가능) <p>※ 지방의회의원 국외여행제도 개선방안 (행정자치부 운영 13130-920, 2000.11.21) 참고</p> <p>05. 의정운영공통경비</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 의회 또는 상임위원회 명의의 공적인 의정활동을 수행하는데 소요되는 경비로서 『지방자치단체 예산편성 기준경비』로 정한 금액 2. 의정활동 수행에 필요한 경우, 위로금, 격려금 및 소액경비는 관련 증빙서류 첨부 현금집행 가능 3. 특별위원회의 원활한 활동과 전문분야별 연구활동 지원경비 4. 예산편성 및 집행할 수 없는 경비 <ul style="list-style-type: none"> 가. 의원개인 명의의 의정활동 홍보물 제작비 등은 지급하지 않음 나. 의원 개인별 월간 또는 연간 집행 상한액을 정하여 월정액으로 집행할 수 없음 다. 지방의회운영과 관련한 경비는 지방자치법 제33조 및 관계조례로 정한 경비와 지방자치단체 예산편성 기준경비로 정하는 의정운영공통경비 범위 내에서 편성·집행하여야 되므로 지방자치단체 예산편성 기준경비에서 정하지 않는 의원연구활동비 등을 별도로 편성·집행할 수 없음(단, 의정운영공통경비 범위 내에서 의장이 인정한 경우는 집행이 가능) <p>06. 의회운영업무추진비</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 지방의회의장, 부의장, 상임위원장의 지방의회운영 및 업무의 유대를 위한 제경비로서 지방자치단체 예산편성 기준경비로 정한 금액 2. 예결위위원장에 대한 의장단활동비는 예산의 심의·의결 등 의정활동 및 직무수행을 지원하기 위한 경비로서 본회의 의결로 특위가 구성되어 위원장이 선출된 경우에 한하여 활동비 지급이 가능하며, 특위 활동기간 중 지급 가능함 <p>07. 의장단협의체부담금</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 시·도의회, 시·군·자치구의회 의장단 협의체 부담금 <p>08. 의원국민연금부담금</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국민연금법에 의한 지방의원에 대한 연금부담금 <p>09. 의원국민건강부담금</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국민건강보험법에 의한 지방의원에 대한 건강보험료 	