

지방의회 관련 예산과목 중 입법정책연구비 신설 건의안 심사보고서

의안 번호	233
----------	-----

2014년 12월 17일
운영위원회

I. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2014. 11. 28. 조상호 의원

나. 회부일자 : 2014. 12. 2.

다. 상정일자 : 제257회 정례회 제3차 운영위원회

【2014년 12월 17일 상정·의결(원안가결)】

II. 제안설명의 요지(조상호 의원)

가. 제안이유

- 본격적인 지방자치 실시와 지방분권의 가속화로 지방자치단체의 정책결정권과 자기책임성이 확대되고 있는 상황에서 지방의회가 단체장의 전횡을 견제·감시하고, 민의(民意)를 정책에 반영시키기 위해서는 지방의원의 입법 및 정책연구 활동을 적극적으로 장려하고, 전문성을 함양할 수 있도록 지원하는 것이 요구됨.
- 그러나 의정활동에 필요한 소요경비를 9개로 제한하고, 입법정책연구비 지원을 위한 새로운 비목을 설치할 수 없도록 관련 법령에

서 엄격하게 규정하고 있어 지방의회의 적극적이고 능동적인 입법 활동 및 정책개발 역량을 제한하는 측면이 있음.

- 이에, 다양한 주민의 요구와 지역 현안사항에 대해 효율적으로 대처함과 동시에 의원의 입법 및 정책연구 활동 장려를 통한 의원의 전문성 향상을 위해 지방의회비 예산과목 중 ‘입법정책연구비목’을 설치할 수 있도록 관련 법령의 개정을 강력히 촉구하는 것임.

Ⅲ. 검토보고의 요지(수석전문위원 박노수)

1 건의안의 취지 및 주요내용

- 지방의회 예산은 행정자치부의 ‘예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립 기준(이하 ‘예산편성기준’)에 따라 의정활동비 등 9개 통계목으로 제한되어 지방의원의 입법 및 정책연구 활동 장려를 위한 별도의 ‘입법정책연구 비목’을 신설할 수 있도록 제도적 개선방안을 건의하는 내용임.

2 지방의회 예산 편성목의 제약

- 행정자치부는 예산편성기준을 통해 의정활동에 필요한 소요경비를 ‘① 의정 활동비 ② 월정수당 ③ 의원국내여비 ④ 의원국외여비 ⑤ 의정운영공통경비 ⑥ 의회운영업무추진비 ⑦ 의장단협의체부담금 ⑧ 의원국민연금부담금 ⑨ 의원국민건강부담금’ 으로 한정하고 있음.
- 이러한 예산편성상의 제한으로 인하여 의정운영과 관련한 어떠한 새로운 비목을 설정할 수 없으며, 입법정책활동을 위한 사업비 또한 별도의 예산 통계목으로 계상할 수 없는 상황임.
- ※ 국회는 2015년 예산안 심사를 통하여 국회의원의 의정활동을 지원하고 국회와 국민간의 소통 및 공감을 확대하며, 안전하고 효율적인 의정환경을 조성하기 위하여 5,266억원을 편성하였다고 밝히면서 그 구체적 사업 내용을 보면 입법활동지원사업 402억원, 예산정책처사업 153억원, 국회도서관 409억원, 입법조사처 133억을 상정하였음.

3 중앙정부의 동향

- 대통령직속 지방자치발전위원회(이하 ‘지방발전위’)는 ‘지방자치발전종합계획(2014.12)’을 통해 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(제14조)을 근거로 지방의회 권한 강화방안을 발표한 바 있음.
- 지방발전위는 광역의회의 지방의원 입법지원 강화를 위해 전문가 활용 경비를 의원에게 지원할 수 있는 ‘입법정책연구비’ 신설을 구체적으로 제시 하였음.
- 이에 이번 건의안은 지방발전위의 개편방안을 구체적으로 실시·실천할 것을 국회와 중앙정부에게 광역의회 차원에서 건의하는 것으로 그 의미가 상당 하다고 하겠음.
- ※ 다만 집행부는 건의안에 대한 의견회신을 통해 ‘지자체에 재정부담을 초래할 수 있는 입법정책연구비 등 별도의 예산과목 신설에 신중 필요’라는 사실상 반대의견을 보내 온 바, 지방발전위의 개편방안과 의회·집행부의 기관분립형 제도 및 입법정책연구비의 목적·취지 등을 몰이해하고 회신한 것으로 보임.

4 건의안에 대한 평가

- 지방의회 의회비는 각 지방자치단체가 예산의 범위에서 자율적으로 편성·심의하여 집행하며, 그 결과에 대해 시민의 평가를 받는 형태로 이루어져야 할 것이지만, 관련 법은 의회비 편성 등의 구체적 기준을 대통령령에 위임하여 결과적으로 중앙정부에 예측되는 상황을 초래하고 있음.
- 지방의회는 지역사회의 정치적 대표기관으로서 자치사무와 국가위임사무 등에 대한 전반적인 예산안과 결산을 비롯하여 행정사무감사 등을 통해

집행기관을 견제·감시하는 역할을 수행하고 있음에도 불구하고 정책의회를 지향할 수 있는 별도의 사업비를 계상할 수 없도록 제약한 것은 ‘지방자치’에 역행하는 조치라고 볼 수 있음.

- 국회와 마찬가지로 대의기관인 지방의회는 기관분립형 제도하에서 집행기관에 대해 대등한 관계를 형성하기 위한 다양한 의정지원조직 신설과 함께 의원 개개인의 역량 강화를 위한 지원사업의 추진이 시급함.
- 이러한 필요성과 시급성을 고려하여 ‘대통령직속 지방발전위’에서도 광역의회 ‘입법정책연구비’ 신설을 의회권한 강화방안으로 제시하였다고 평가할 수 있음.
- 결론적으로 ‘입법정책연구비’는 각 지방의회 의원의 전문성 강화를 통해 복잡다양한 주민의 행정수요증가와 지역 현안사항에 효율적으로 대처하기 위한 목적을 가지고 있다는 점을 감안할 때 동 건의안의 타당성은 인정됨.

IV. 질의 및 답변요지 : 「없음」

V. 토론요지 : 「없음」

VI. 심사결과 : 원안가결

(재적위원 13명, 참석위원 9명, 전원찬성)

VII. 소수의견 요지 : 「없음」

VIII. 기타 필요한 사항 : 「없음」

지방의회관련 예산과목 중 입법정책연구비 신설 건의안

1991년 지방의회의 부활 등 본격적인 지방자치의 실시로 지방자치 단체들은 과거의 수동적인 지위에서 벗어나 해당 지역의 문제는 자치단체 스스로 결정하고 책임을 지는 정책주체로서의 역할이 강조되고 있다.

또한 지속적인 국가사무의 지방이양과 다양한 지방분권 정책의 추진으로 지방자치단체의 기능이 확대되고 자율성이 증대됨과 함께 그 책임성도 증가하고 있다.

이러한 지방화·분권화 시대에는 지방의회가 주민의 대표기관으로서 단체장을 효율적으로 견제·감시하고, 주민의 복잡다양한 의견을 수렴, 정책에 반영시켜 행정의 민주성과 책임성을 제고시켜야 한다.

이러한 시대적 소명을 달성하기 위해서는 지방의원의 의정활동 전문성을 함양할 수 있도록 지원하는 것이 필요하고, 법·제도적 여건뿐만 아니라, 재정적 뒷받침이 반드시 수반되어야 함은 자명하다. 그러나 법령과 제도는 여전히 전근대적이고 중앙통제 방식에서 정체되어 있다.

일례로 「지방재정법」과 이에 근거한 「지방자치단체 예산편성 운영기준」은 의정활동에 필요한 소요경비를 9개 경비(‘지방의회비’)로 유형화하고 새로운 비목을 설정할 수 없도록 엄격하게 규정하고 있다.

그러나 이 예산비목 중 ‘의정활동비’, ‘월정수당’, ‘국내·외 여비’, ‘의회운영업무추진비’, 각종 부담금 등 의회 예산의 대부분을 차지하고 있는 8개 항목은 고정비 또는 경직성 경비로 의원의 의정수요에 맞춰 자율적으로 사용하기 곤란하다.

오직 ‘의정운영공통경비’의 범위에서 의장이 인정한 특별한 경우에만하여 ‘의원연구활동비’를 제한적으로 지원해 오고 있다. 이로 인해 지방의회의 적극적이고 능동적인 입법 및 정책개발 활동이 위축되고 있는 실정이다.

「지방자치법」 과 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」은 국가와 지방자치단체, 지방의회가 지방의원의 전문성을 향상시키는 방안을 강구토록 명확히 규정하고 있다. 따라서 지방의원의 전문성 강화를 위한 입법 및 정책연구 활동을 적극적으로 지원하는 것은 국가와 지방자치단체의 기본적인 책무라 할 수 있다.

또한 지난 7월 대통령직속 ‘지방자치발전위원회’에서 제시한 「지방자치발전 종합계획」에서도 지방의원의 입법활동 지원 강화를 위해 ‘입법정책연구비’를 신설할 계획임을 밝힌 바 있다.

이러한 국정방향에 맞춰 서울특별시의회는 복잡다양한 주민의 행정수요 증가와 지역 현안사항에 효율적으로 대처하고, 의원의 입법 및 정책연구 활동 장려를 통한 의원 전문성 향상을 위해 지방의회관련 예산비목 중 ‘입법정책연구비목’을 조속히 신설할 수 있도록 관련 법령 개정을 촉구한다.

2014. 11.

서울특별시의회 의원 일동