

국가위임사무의 단계적 폐지와 지방의회 조직·인력 편성에 대한 자율성 확보를 위한 「지방자치법」 개정촉구 건의안 심 사 보 고 서

의안 번호	252
----------	-----

2014년 12월 17일
운 영 위 원 회

I. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2014. 12. 8. 신건택 의원

나. 회부일자 : 2014. 12. 12.

다. 상정일자 : 제257회 정례회 제3차 운영위원회

【2014년 12월 17일 상정·의결(원안가결)】

II. 제안설명의 요지(신건택 의원)

가. 제안이유

「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 따라 국가와 지방자치단체 그리고 지방자치단체 상호간의 사무를 서로 중복되지 아니하도록 배분해야 하는 사무배분의 원칙(같은 법 제9조)을 천명하였음에도 불구하고 국가위임사무를 존치함으로써 자치사무와 국가사무를 명확히 이분화하지 않고 있음에 따라, 중앙집권적 국가 경영 형태(국가처리사무가 71.1%, 자치사무가 20.0%)로 인하여 지방자치단체의 자치권 행사에 심대

한 제약을 가져오고 있다.

특히 위임법령을 통한 국고보조사업의 증가는 지방자치단체의 매칭사업비 의무 편성을 가져와 ‘지방자치’에 대한 심각한 훼손을 초래하고 있다.

또한 국회와 중앙정부는 지방의회의 권한을 강화하고 지방의회의원의 전문성 등을 보강해야 할 의무가 있음에도 불구하고 지방의회가 입법과 예산결산 심의 등을 위한 의정활동 지원 기관을 의회사무처외에 별도로 설치할 수 있는 근거를 마련하지 못하고 있는 실정이다.

위와 같은 사유로 「지방분권특별법」에 따라 국가위임사무의 단계적 폐지와 함께 지방의회의 조직·인력 편성 자율성을 확보할 수 있도록 지방자치법 등 관련 법령의 개정을 건의한다.

Ⅲ. 검토보고의 요지(수석전문위원 박노수)

1 건의안의 취지 및 주요내용

- 본 건의안은 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(이하 ‘지방분권특별법’)」에 근거하여 국가위임사무를 단계적으로 폐지하고 사무배분의 원칙에 맞추어 자치사무와 국가사무로 이원화해 줄 것과 지방의회 조직과 인력 편성에 대한 자율성을 확보할 수 있도록 「지방자치법(이하 ‘법’)」 개정을 촉구하는 내용임.

2 중앙집권적 국가경영으로 인한 자치권 행사 제약

- 2010년 기준 국가총사무(42,316개) 중 국가직접 처리사무는 71.1%(30,325개), 자치처리사무는 20.2%(11,991개)로 분류되는 바, 국가사무 단위가 압도적으로 과다한 실정임.
 - ※ 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무(위임사무)를 처리하는데 서울시 본청의 경우는 총 2,724건 중 자치사무 83.7%, 기관위임사무 15.5%, 단체위임사무 0.8%로서 국가위임사무가 16.3%를 차지하고 있음.
- 과도한 국가위임사무는 정부가 지방자치단체에 대하여 지속적으로 감독·관여하는 단초가 되며, 관련 분야에 대한 조례 제정의 제약 등으로 자주적인 지방행정을 저해하고 있음.
- 「지방분권특별법」에 따라 국가위임사무의 성격상 지방사무로 분류되는 경우에는 지방사무로 이양하고 필요 재원을 자체재원으로 충당할 수 있도록 하여 지방재정의 안전성을 확보해야 할 것임(「지방분권특별법」 제9조 및 제13조).

- 한편 국가위임사무와 관련한 국고보조사업은 지방자치단체의 의무적인 매칭 예산 편성을 가져오기 때문에 지방재정의 경직성을 초래하고 재정력 약화의 주된 요인으로 작용하고 있음.

※ 국고보조금 예산은 2003년 11.1조원에서 2013년 34조원으로, 지방비부담 예산은 2003년 5.7조원에서 2013년 22.7조원으로 증가함. 특히 2003년부터 2013년까지의 기간 동안 국고보조금과 지방비부담 예산의 연평균 증가율은 각각 12%와 15.3%를 기록하여 국고보조금 예산에 비해 지방비부담 예산이 빠르게 증가하였음. 그 결과, 국고보조사업 예산에서 지방비부담 예산이 차지하는 비중 역시 점차 높아졌으며, 2003년 국고보조사업 중 지방비부담 예산은 34%였으나 2013년에는 비중이 40%로 증가하여 국고보조사업에서 지방의 부담이 상당히 높아진 것으로 나타남(임상수, '지방재정건전화법 도입에 관한 연구', 한국지방세연구원, 2014.3).

- 건의안에서 밝힌 바와 같이 국가위임사무를 폐지하고 자치사무로 이양함으로써 사무의 책임 소재를 명확히 함은 물론, 이양사무에 필요한 재원을 합리적으로 보전하고 지방재정을 확충할 당위성과 시급성이 있다고 하겠음.

4 지방의회 의정지원조직 근거의 당위성과 필요성

- 「지방분권특별법」은 국가와 지방자치단체로 하여금 지방의회의 권한을 확대하는 방안을 마련하고, 지방의원의 전문성을 높이는 등 지방의회 활성화를 위한 정책 시행을 촉구하고 있음(제14조).
- 이러한 특별법 우선의 원칙에 따라 「지방자치법」 등 다른 법령을 특별법의 취지와 목적에 맞게 제·개정해야 하나, 「지방자치법」은 의회사무처에 별도의 조직을 의회 산하기관으로 둘 수 있는 근거를 마련하지 않고 있음.
- 건의안에서는 입법과 예산결산심의 등을 위한 의정활동지원기관을 설치할 수 있도록 하여 의회의 전문성을 보장하는 내용을 담고 있음.

- 지방의회는 지역사회의 정치적 대표기관으로서 지방자치사무와 국가위임 사무 등에 대한 전반적인 예산안과 결산을 비롯하여 행정사무감사 등을 통해 집행기관을 견제·감시하는 역할을 수행하고 있음.
- 따라서 복잡다양한 주민의 행정수요증가와 지역 현안사항에 효율적으로 대처하기 위해서는 보다 전문적인 의정지원조직의 신설과 운영은 물론 전문 인력 확충이 필요하다는 점에서 건의안의 타당성이 인정된다고 하겠음.

5 결 론

- 국가위임사무는 중앙정부의 지방자치단체에 대한 감독과 통제를 수반한다는 점에서 지방자치의 이념을 훼손할 수 있음.
- 또한 국가위임사무와 연계된 국고보조금은 지방자치단체의 의존재원 비중을 높임으로써 지방자치단체의 재정건전성을 저해할 우려가 있음.
- 「지방분권특별법」에 근거하여 국가위임사무를 폐지하고 지방사무로 전환하며, 국가사무의 지방이양과 연계된 재원이양을 지방세목 신설 또는 국세의 지방세 전환 등을 통한 지방재정 확충 등으로 재정건전성을 강화해야 할 필요성과 당위성 등이 있음.
- 또한 지방의회는 집행기관과 분리독립된 위치에서 각종 조례안과 예·결산 및 청원 등 다양한 의정수요를 처리해야 하고 복잡다양한 지역 현안사항에 대해 효율적으로 대응해야 한다는 점을 감안할 때, 의회사무처에 전문적인 의정지원조직을 자율적으로 설치·운영해야 할 필요성이 있음.

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」

국가위임사무의 단계적 폐지와 지방의회의 조직·인력 편성에 대한 자율성 확보를 위한 「지방자치법」 개정 촉구 건의안

「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(이하 “지방분권특별법”이라 한다)」은 국가 및 지방자치단체의 총체적이고 근본적인 혁신을 이끌어 낼 수 있는 지방분권의 획기적인 추진을 통하여 분권형 국가운영체제를 구축함으로써 지방의 활력을 증진하고 국가발전을 도모하기 위하여 지방분권추진에 필요한 국가의 책무와 과제를 명시하기 위하여 제정된 특별법이다.

「지방분권특별법」은 국가와 지방자치단체 그리고 지방자치단체 상호간의 사무를 서로 중복되지 아니하도록 배분해야 하는 사무배분의 원칙(같은 법 제9조)을 천명하였으며, 사무를 배분 또는 재배분받은 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하도록 하였다.

이에 대한 구체적 실천방안으로서 국가위임사무를 원칙적으로 폐지하고, 자치사무와 국가사무로 이분화할 것을 명하고 있다(같은 법 제11조).

또한 지방의회의 활성화를 위하여 조례제정권의 범위 확대, 지방의회의 권한 강화, 지방의회의원의 전문성 보강, 지방의회 의장의 지방의회 소속 공무원 인사에 관한 독립적 권한 부여를 반드시 이행해야 한다고 명시하였다(같은 법 제14조).

「지방분권특별법」은 특별법으로서 다른 법에 우선하여 적용하여야 하기 때문에 국회와 중앙정부는 지방분권을 위한 구체적이고 실질적인 조치들을 담보하기 위한 지방자치법 등 개별 법령의 제·개정을 해야 할 의무가 있다.

그러나 국회와 중앙정부는 기관위임사무를 존치하고 국가사무와 지방사무를 명확히 이분화하지 않고 있으며, 중앙집권적 국가 경영 형태(국가처리사무가 71.1%, 자치사무가 20.0%)로 인하여 지방자치단체의 자치권 행사에 심대한 제약을 가져오고 있다.

이로 인하여 「지방분권특별법」이 지향하는 ‘국가와 지방자치단체간의 기능 조화를 통한 국가와 지방의 경쟁력 발전’에 저해되고 실정이다.

또한 위임법령을 통한 국고보조사업의 증가는 지방자치단체의 매칭사업비 의무 편성을 가져옴으로써 ‘지방자치’에 대한 심각한 훼손을 초래하고 있다.

이외에도 국회와 중앙정부는 지방의회의 권한을 강화하고 지방의회의원의 전문성 등을 보장해야 할 의무가 있음에도 불구하고 지방의회가 입법과 예산결산심의 등을 위한 의정활동 지원기관을 설치할 수 있어야 함에도 불구하고 의회사무처외에 별도의 기관을 설치·운영할 수 있는 법적 근거를 마련하지 못하고 있는 실정이다.

이에 지방의회가 조직·인력 설계에 있어서 자율성을 가질 수 있도록 지방자치법의 개정이 시급한 상황이라고 할 것이다.

위와 같은 사유로 「지방분권특별법」에 따라 국가위임사무의 단계적 폐지와 함께 지방의회의 조직·인력 편성 자율성을 확보할 수 있도록 「지방자치법」 등 관련 법령의 제·개정을 건의한다.

2014. 12.

서울특별시의회의원 일동