지방자치단체 예산편성 운영기준 중 지방의회 관련 비목 완화 및 예산편성 자율성 보장 건의안

심 사 보 고 서

의안 번호	1520

2016년 12월 7일
운 영 위 원 회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2016. 11. 11. 김동욱 의원 외 11명 공동발의

나. 회부일자 : 2016. 11. 14.

다. 상정 일자 : 제271회 정례회 제3차 운영위원회
2016년 12월 7일 상정·의결

2. 제안설명의 요지(제안설명자 : 김동욱 의원)

제안이유 및 주요내용

가. 주문

「지방재정법」 및 「지방자치단체 예산편성 운영기준」에서 의정활동에 필요한 소요경비인 의회비는 9가지 경비로 유형화 하고, 새로운 비목을 설정할 수 없도록 엄격하게 제한하고 있는바, 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. 참고사항

가. 관계법규 : 「지방재정법」, '지방자치단체 예산편성 운영기준'

나. 예산조치 : 해당사항 없음.

다. 기타사항 : 해당사항 없음.

4. 전문위원 검토보고의 요지(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 과목

구분’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, 의회운영업무추진비, 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 수행하

기 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.

5. 질의 및 답변요지 : 없 음.

6. 토 론 요 지 : 없 음.

7. 심 사 결 과 : 원안가결
(재적위원 13명, 참석위원 8명, 전원찬성)

8. 소수 의견의 요지 : 없 음.

9. 기타 필요한 사항 : 없 음.

지방자치단체 예산편성 운영기준 중 지방의회관련 비목 완화 및 예산편성 자율성 보장 건의안

의안 번호	1520

발의연월일 : 2016년 11월 11일

발 의 자 : 김동욱·김인제·김미경 이상묵·김선갑·박기열 김기대·송재형·문형주 장우윤·박마루·우미경 의원 (12명)

1. 주 문

○「지방재정법」 및 「지방자치단체 예산편성 운영기준」에서 의정활동에 필요한 소요 경비인 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 '지방의회관련 비목 완화' 및 '예산편성의 자율성을 보장할 수 있도록 관련 법령 개정을 촉구하는 것임.

2. 제안이유

○ 헌법상의 필수기관인 지방의회는 1991년 부활 이래 주민을 대표하고 대변하는 기관으로서 단체장의 전횡과 독주를 효과적으로 견제·감시하고, 주민들의 복잡ㆍ다양한 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. 이 송 처

○ 국회의장, 행정자치부장관

지방자치단체 예산편성 운영기준 중 지방의회관련 비목 완화 및 예산편성 자율성 보장 건의안

「헌법」 제118조 제1항에서 “지방자치단체에 의회를 둔다”고 규정하고 있듯이 지방의회는 제도적으로 보장되고 있는 헌법상 필수기관이다. 이는 해당 지역 주민에 의한 ‘자기통치’의 실현을 헌법이 보장하고 있음을 분명히 한 것으로 지방의회의 본질적인 핵심영역은 입법적·행정적 규율에 의한 침해로부터 헌법상 특별한 보호를 받고 있다.

이렇듯 지방의회는 주민의 대표기관이자 민의의 전당으로서 입법적·행정적 수단에 의한 중앙정부의 규율은 제도적 보장을 위한 필요 최소한에 그쳐야 하며, 그 자율성 보장이 지방자치의 근간이라 할 수 있다.

이러한 지방자치의 정신을 바탕으로 1991년 지방의회가 부활한 이래 지방화·분권화 시대에 발맞춰 지방의회는 단체장의 전횡과 독주를 효과적으로 견제·감시하고, 주민들의 복잡ㆍ다양한 의견을 수렴해 정책에 반영하는 등 지방행정의 민주성과 책임성을 제고시키는 선도적인 역할을 해오고 있다.

그러나 지방의회 부활 25년이 지난 지금에도 지방의회를 둘러싼 각종 법령과 제도는 자율성을 인정하기 보다는 중앙집권적 구조의 틀 안에 머물러 있다.

특히 지방의회가 제대로 그 기능을 수행하기 위해서는 법·제도적 여건뿐만 아니라 재정적 뒷받침이 반드시 수반되어야 함에도 중앙정부가 지방의회관련 예산비목을 엄격하게 제한·통제하는 등 여전히 중앙정부가 정하고 지방은 일방적으로 따르도록 강요하는 구조적 한계에 봉착해 있다.

즉, 「지방재정법」 및 「지방자치단체 예산편성 운영기준」에서 의회비(205)는 의정활동에 필요한 소요 경비를 9가지 경비로 유형화 하고, 새로운 비목을 설정할 수 없도록 엄격하게 규율하고 있다.

구체적으로 ① 의정활동비, ② 월정수당, ③ 의원국내여비, ④ 의원국외여비, ⑤ 의정운영공통경비, ⑥ 의회운영업무추진비, ⑦ 의장단협의체부담금, ⑧ 의원국민연금부담금, ⑨ 의원국민건강부담금 등 총 9개 항목으로 한정해 예산을 편성·운용토록 함으로써 그 자율성을 심각하게 훼손하고 있다.

이 중 의정운영공통경비를 제외하고는 모두 고정비 또는 경직성 경비로써 지방의회

의 실정에 맞는 탄력적이고 신축적인 예산편성과 집행이 불가능한 항목들이다.

특히 국외여비는 연간 상한액이 250만원으로 책정되어 서구 유럽 등 해외선진도시 비교시찰이 현실적으로 불가한 실정이고, 의정운영공통경비는 2002년부터 14년간 1인당 610만원으로 동결되어 물가상승율 조차도 반영하지 못하는 등 현실화되지 못하고 있다.

그리고 '의정운영공통경비'는 의장이 인정한 특별한 경우에 한해 '의원연구활동비'를 제한적으로 지원하는 등 의원의 전문성 향상과 입법 및 정책연구 활동을 장려하는데 한계가 있다.

또한, 의정활동 홍보를 위한 별도의 예산 편성이 불가하고 우편요금 감면 혜택도 전무하여 의정보고서 제작·발송에 따른 경제적 부담이 가중되고 있으며, 자신들의 의정활동을 지역 주민들에게 효과적으로 홍보하는데 큰 제약을 받고 있을 뿐만 아니라 주민의 알권리가 제대로 보장되지 못하고 있다.

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 실정이다.

이제라도 헌법이 부여한 지방의회의 위상에 걸맞게 지방의회관련 비목 대폭 완화 또는 예산편성에 대한 자율성을 적극 보장하는 한편, 운영상 잘못이 있다면 그 책임을 묻는 '先자율-後책임' 구조로의 대전환이 필요하다.

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 촉구한다.

2016. 11.

서울특별시의회의원 일동