

안건번호	의견24-0090	요청기관	충청남도	회신일자	2024. 5. 1.
안건명	「지방자치단체 예산편성 운영기준」 제4조제1호에 따른 의정운영공통경비를 당진시의회 의원 연구모임의 연구활동으로 개최하는 회의에 참석하는 '의원이 아닌 회원'에 대한 참석수당으로 지출할 수 있도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지(「당진시 의원 연구모임 지원 조례」 제3조 등 관련)				

· **질의요지**

「지방자치단체 예산편성 운영기준」 제4조제1호에 따른 의정운영공통경비를 당진시의회 의원 연구모임의 연구활동으로 개최하는 회의에 참석하는 '의원이 아닌 회원'에 대한 참석수당으로 지출할 수 있도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지?

· **의견**

아래 이유를 참고하시기 바랍니다.

· **이유**

「지방자치법」 제28조제1항 본문에 따르면 지방자치단체는 “법령의 범위 안”에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는데, 여기서 “법령의 범위 안”이란 “법령에 위반되지 않는 범위 내”를 의미하며(각주: 대법원 2003. 5. 27. 선고 2002두7135 판결 참조), “법령”에는 중앙행정기관의 장이 발령하는 훈령·예규·고시 등 행정규칙 중 법령의 위임을 받아 발령되는 행정규칙도 포함됩니다(각주: 법제처 『2022 자치법규 입안 길라잡이』 43쪽 참조.)

먼저, 「지방재정법」 제38조제2항에 따라 지방자치단체 예산편성기준에 관한 사항을 규정하고 있는 「지방자치단체 예산편성 운용에 관한 규칙」 제8조제2항제3호 및 같은 조 제3항에서는 지방자치단체가 지방의회 관련 경비예산을 편성하는 경우 행정안전부장관이 통보한 기준경비의 범위에서 세출예산에 계상하도록 규정하고 있고, 이에 따라 마련된 행정안전부 훈령인 「지방자치단체 예산편성 운영기준」(이하 “예산편성운영기준”이라 한다) 별표 1의 ?-1-①에서는 의정운영공통경비의 성격을 지방의회, 상임위원회, 교섭단체 명의의 공적인 의정활동을 수행하는 데 필요한 공통적인 경비로서 공청회, 세미나, 각종 회의 및 행사 등의 소요경비를 예산으로 편성하도록 규정하고 있고, 같은 표의 ?-5-①에서는 의원정책개발비에 대하여 지방의회의 정책 개발을 위해 필요한 경비로서 정책연구용역비로 사용하고, 해당 지방의회에 등록된 지방의원 연구단체에서 발주하는 경우 지원하되, 공청회나 세미나, 간담회 등은 의회운영공통경비로 편성하도록 규정하고 있으며, 같은 운영기준 별표 11에서는 의정운영공통경비(205-05)에 대하여 예산편성 운영기준 기준경비에서 정하지 않은 의원연구활동비 등을 별도로 편성·집행할 수 없다고 규정하면서, 예외적으로 의정운영공통경비 범위 내에서 의장이 인정한 경우는 집행이 가능하다고 규정하고 있습니다.

그리고, 「당진시의회 의원 연구모임 지원 조례」는 당진시의회 의원 연구모임의 연구활동을 지원하여 당진시의회의 입법활동 활성화를 도모하고, 정책개발 역할을 높이기 위하여 마련된 조례이며(제1조), ‘당진시의회 의원 연구모임’(이하 “연구모임”이라 한다)은 의회발전, 정책개발 등을 목적으로 의회사무국에 등록된 연구모임으로서(제2조제1호), 당진시의회 의원 4명 이상으로 구성되며(제3조제1항), ‘연구모임 활동비’(이하 “연구활동비”라 한다)란 연구모임의 연구활동 경비로 의정운영공통경비에서 지원되는 일정비용을 말하는데(제2조제2호), 의장은 연구모임에 대하여 의정운영공통경비 중 일부를 연구활동비로 지원할 수 있으며(제8조제1항), 그 연구활동비 지원대상이 되는 연구활동의 종류 및 지출기준은 별표에서 규정하고 있습니다.

한편, 「당진시의회 의원 연구모임 지원 조례 일부개정조례안」(이하 “당진시조례안”이라 한다) 제3조제1항에서는 연구모임은 당진시의회 의원 4명 이상으로 구성하거나, 의원 4명 이상과 의원이 아닌 회원을 포함하여 10명 이내로 구성할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 조례안 제8조제2항 및 별표에서는 연구모임의 연구활동으로 개최하는 회의에 참석하는 의원이 아닌 회원에 대한 참석수당을 연구활동비 지원대상으로 규정하고 있는바, 이 사안의 경우 연구모임의

연구활동으로 개최하는 회의에 참석하는 '의원이 아닌 회원'에 대하여 참석수당을 지급할 수 있도록 하면서 예산편성 운영기준에 따른 의정운영공통경비에서 지출하도록 조례에 규정하는 것이 예산편성운영기준에 위반되는지가 문제됩니다(각주: 연구모임을 당진시의회 의원 외에 민간회원을 포함하여 구성할 수 있음을 전제로 함(법제처 2015. 5. 4. 의견제시 15-0119 참조).)

살피건대, 이 사안에서 당진시의회 의원과 '의원이 아닌 회원'으로 구성된 연구모임이 연구활동의 일환으로 개최하는 회의에 소요되는 경비는 예산편성운영기준 별표 1의 ?-1-①에서 정한 의정운영공통경비의 성격인 지방의회, 상임위원회 또는 교섭단체 명의의 공적인 의정활동으로 수행하는 데 필요한 공통적인 경비에 부합하는 성격의 것으로 보기 어려우므로, 그 회의에 참여하는 데 필요한 소요경비를 의정운영공통경비로 지급할 수 없을 것으로 보입니다.

또한, 예산편성운영기준 별표 11에 따르면, 예산편성운영기준 기준경비에 정하지 않은 비용이라도 의장이 인정하는 경우는 집행이 가능하므로, 당진시의회 의장이 의정운영공통경비의 범위에서 질의요지와 같은 참석수당을 지출하는 것이 가능할 것으로 보이긴 하나, 이 경우에도 당진시조례안에서 의정운영공통경비로 '의원 아닌 회원'에게 연구모임에서 개최하는 회의의 참석수당을 지출할 수 있도록 하는 내용을 일반화하여 조례에 규정한다면 의장이 개별사안에 따라 판단하여 집행권한을 행사하도록 한 법령의 취지를 제한하는 결과를 초래하게 되어 바람직하지 않은 것으로 보입니다.

따라서, 질의요지와 같은 내용을 조례에 규정하는 것은 상위법령에 위배될 소지가 있는 것으로 보이므로 조례 입안에 신중하시기 바랍니다.

【의견제시 대상 자치법규 및 관련 법령】

「지방재정법」

제38조(지방자치단체 재정운용 업무편람 등) ① 행정안전부장관은 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 행정안전부령으로 정한다.

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

제41조(예산의 과목 구분) ① 지방자치단체의 세입예산은 그 내용의 성질과 기능을 고려하여 장·관·항으로 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 고려하여 지방세수입·세외수입·지방교부세·조정교부금·보조금·지방채 및 예치금회수 등으로 구분한다. 다만, 「지방세법」 제71조제3항제3호가목·나목 및 같은 항 제4호가목·나목에 따라 배분되는 금액을 납입 받은 경우에는 세입의 원천과 관계없이 지방세수입으로 구분한다.

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

③ 세입예산 및 세출예산의 과목구분과 설정에 관한 세부사항은 행정안전부장관이 정한다.

「지방자치단체 예산편성 운용에 관한 규칙」

제1조(목적) 이 규칙은 「지방재정법」 제5조제2항·제4항 및 제38조제2항에 따라 성과중심의 지방재정운용과 회계연도별 지방자치단체 예산편성기준에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제8조(기준경비) ① 행정안전부장관은 지방재정의 건전한 운용과 지방자치단체 간 재정운용의 균형을 확보하기 위한 다음 연도 기준경비를 해마다 7월 31일까지 지방자치단체에 통보하여야 한다.

② 제1항에 따라 통보하여야 하는 기준경비의 유형은 다음 각 호와 같다.

1. 업무추진비
2. 지방보조금
3. 지방의회 관련 경비 중 국외여비(), 의정운영 공통업무추진비 및 기관운영 업무추진비
4. 통장·이장·반장의 활동보상금
5. 그 밖에 지방자치단체의 재정여건과 특성을 고려하여 행정안전부장관이 필요하다고 인정하는 경비

③ 지방자치단체가 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경비의 예산을 편성하는 경우에는 제1항에 따라 행정안전부장관이 통보한 기준경비의 위에서 세출예산에 계상하여야 한다.

「지방자치단체 예산 편성 운영기준」

제4조(기준경비) 지방재정의 건전한 운용과 지방자치단체 간 재정운용의 균형을 확보하기 위한 기준경비는 다음 각 호와 같다.

1. 지방의회 관련 경비 중 의원국외여비·의정운영공통경비·의회운영업무추진비·의원역량개발비(민간위탁)·의원정책개발비의 기준경비는 별표 1과 같다.

2. ~ 9. (생략)

제6조(세출예산 과목구분과 설정) ① 세출예산의 분야·부문은 기능별로 별표 9와 같이 세부적으로 분류하고, 정책·단위·세부사업은 지방자치단체가 분야·부문의 기능에 맞게 별표 10과 같이 설정·운영한다.

② 세출예산의 성질별 분류는 목그룹, 편성목, 통계목으로 분류하며, 세부분류 내용은 별표 11과 같다.

지방의회 관련 경비

별표 1

? 지방의회 관련 경비 총액한도제 운영 ※ 일반회계, 당초예산 기준

○ (대상) 의정운영공통경비, 의회운영업무추진비, 의원국외여비, 의원역량개발비(민간위탁) 4개 통계목

○ (총액한도 산정방법)

- 전년도 총액한도 대비 소비자물가상승률* 범위 내에서 매년 한도 설정

* 전전년도 7월 대비 전년도 7월 소비자물가등락률(출처 KOSIS, 소비자물가조사)

※ 단, 한도 증가율은 전전전년도 결산기준 대비 전전년도 결산기준 행정운영경비 증가율을 초과할 수 없음

○ 총액한도는 매년 본예산 편성 시 산정

※ 단, 당해연도에 전년 대비 의원 정수의 증감이 있는 경우에는 정수 증감 비율을 고려하여 자체 조정 가능하며, 예상치 못한 사정으로 총액한도 산정이 곤란한 경우*에는 시도는 행정안전부(시군구는 시도)와 협의하여 조정 가능

* (예시) 의회관련경비 중 일부를 특별한 사정으로 인해 당초예산으로 편성하지 못하였을 경우 등

? 경비성격 및 편성기준

1. 의정운영공통경비

① 경비성격 : 지방의회, 상임위원회, 교섭단체 명의를 공적인 의정활동을 수행하는데 필요한 공통적인 경비

- 공청회, 세미나, 각종 회의 및 행사 등의 소요경비 예산편성

※ 지방의회의원 역량강화를 위한 위탁교육비는 '의원역량개발비'로 계상

② 의회관련 경비 총액한도 내에서 자율 편성

- 예외 : 지방의회 교섭단체 지원을 목적으로, 전년도 의정운영공통경비 총액의 최대 10% 추가 편성 가능(다음연도

총액한도 산정 시에는 한도초과 증액분은 제외 후 산정)

※ 추가 편성은 조례에 직접 지원근거를 둔 경우에 한하며, 교섭단체 수 및 교섭단체 내 의원 수 등을 고려하여 적정 수준으로 편성

2. 의회운영업무추진비

① 경비성격 : 지방의회 의장·부의장·상임위원장·교섭단체 대표의원의 의정활동 및 직무수행을 위한 제경비

② 의회관련 경비 총액한도 내에서 자율 편성

※ 단, 의회운영의장업무추진비는 지방자치법 시행령 제103조 제3항의 지역협의체의 회장단체인 경우 최근 3년간 의장업무추진비 평균 예산액의 30%범위 내에서 추가 편성 가능

※예산결산특별위원회의 위원장에 대하여는 상임위원장 예산편성액을 적용 계상 가능

※교섭단체 대표의원에 대하여는 교섭단체 수 및 교섭단체 내 의원 수 등을 고려하여 적정 수준으로 계상 가능

3. 지방의회의원 국외여비

① 경비성격 : 지방의원의 공무상 여행 및 국외연수를 위한 여비

② 의회관련 경비 총액한도 내에서 자율 편성

- 예외 : 아래의 예외적인 사항을 감안하여 당해연도에 한하여 의원국외여비 전년도 본예산 편성액의 30퍼센트 범위 내에서 일시 추가 편성 가능(다음연도 총액한도 산정 시에는 한도초과 증액분은 제외 후 산정)

?국가공식행사 : 외국의 중앙정부차원의 공식행사에 지방의원이 지방자치단체 또는 지방의회의 대표로서 정식 초청된 경우

?국제회의 : 3개 국가 이상의 중앙정부 또는 지방자치단체가 참여하는 국제회의에 지방의원이 지방자치단체 또는 지방의회를 대표하여 발표자, 토론자 등으로 선정되어 정식 초청된 경우

?자매결연 : 지방자치단체의 국외교류·협력 차원에서 추진되는 자매결연 조인식 또는 사전단계인 의향서 체결단계와 자매결연 조인식후 공식적인 교류행사에 의회의장 또는 부의장이 지방의회를 대표하여 참가하는 경우(필요시, 의장 또는 부의장을 대리하여 참석가능)

③ 의원국외여비 위법집행 시 지방자치단체의 장이 자율적으로 정하여 운영하는 제재수단*을 운영

* 의원국외여비 예산 삭감, 주민 공개 등 사안에 따라 지방의회 등 협의를 통해 자율 적용 가능

4. 의원역량개발비(민간위탁)

① 경비성격 : 지방의회 의원의 민간교육기관 위탁교육에 따른 경비

② 의회관련 경비 총액한도 내에서 자율 편성

5. 의원정책개발비

- ① 경비성격 : 지방의회의 정책 개발을 위해 필요한 경비
 - 정책연구용역비로 사용하되, 공청회나 세미나, 간담회 등은 의회운영공통경비로 편성
 - ※ 해당 지방의회에 등록된 지방의원 연구단체에서 발주하는 경우 지원(의원 개인에게 지원 불가)
- ② 의회관련 경비 별도한도 내에서 자율 편성
 - * 별도한도 추가 : (지방의원수×500만원)

세출예산 성질별 분류(목그룹·편성목·통계목)
별표 11

그룹
편성목
설정 (통계목 포함)
비고
200 물건비

201일반운영비

1. 일반운영비는 자치단체의 행정활동수행을 위해 기본적으로 필요한 경비이면서 경상적 소모적 경비로 과다편성 운영시 예산의 낭비요인이 될 수도 있음
2. 일반운영비 "통계목"을 사무관리비와 공공운영비, 행사운영비로 대분류한 것은 목의 세분화에 따른 통계목 변경의 복잡성 등을 감안, 이를 탄력적으로 운영하기 위한 것임

01. 사무관리비

1. ~ 2. (생략)
3. 운영수당
 - 가. 위원회 참석수당
 - 1) 법령, 조례 및 사업추진을 위해 설치된 위원회 참석수당
 - 2) 법령, 조례 등에 수당금액을 정하고 있는 경우는 관계 규정에 정해진 금액을 계상
 - 3) 교통비, 숙박비는 실비의 범위 안에서 같은 과목 내 별도계상 가능
- 나. ~ 마. (생략)

그룹
편성목
설정 (통계목 포함)
비고
200 물건비

205 의회비

- 1.의회비는 의정활동에 필요한 소요경비를 다음 12가지 경비로 유형화하여 예산을 편성하도록 한 것이므로 다음 통계목의 범위 내에서 예산을 편성하여야 하며 의정운영과 관련한 새로운 비목을 설정할 수 없음
- 2.의회비는 지방의회의원과 관련한 경비이므로 집행부 예산에는 이를 계상할 수 없음
- 3.예산·결산특별위원회의 ?의정운영공통경비? 및 ?의회운영업무추진비? 집행은 지방자치법 제64조(위원회의설치)의 규정에 따라 본 회의에서 선임하고 그 활동기간을 정한 범위 내에서 집행할 수 있음
4. 자치단체별 교섭단체의 의회운영공통경비 및 의회운영업무추진비 집행은 조례에 직접 지원근거를 둔 경우에 한하며, 교섭단체 수 및 교섭단체 내 의원 수 등을 고려하여 계상하여야 함
- 5.예산편성 : 관계법령 및 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 제4조에 정한 금액

그룹

편성목

설정 (통계목 포함)

비고

200

205 의회비

01. 의정활동비

- 1.«지방자치법 시행령」 제33조 별표5 및 관련 조례의 규정에 따라 매월 지급하는 경비

02. 월정수당

- 1.«지방자치법 시행령」 제33조 및 관련 조례의 규정에 의하여 지급하는 수당

03. 의원국내여비

- 1.«지방자치법 시행령」 제33조 별표6 및 관련 조례의 규정에 의하여 의원의 공무상 국내 출장시 지급하는 여비
- 2.국내여비는 「지방자치법」과 관련 조례에서 정하는 기준에 따라 실소요액을 편성

04. 의원국외여비

1. 「지방자치법 시행령」 제33조 별표6 및 관련 조례의 규정에 의하여 의원의 공무상 국외출장시 지급하는 경비

2. 편성기준

가. 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 제4조에 따른 기준경비에 의함

나. 예외 : 아래의 예외적인 사항을 감안하여 한도액의 30% 범위 이내에서 추가 편성 가능

? 국가공식행사 : 외국의 중앙정부차원의 공식행사에 지방의원이 자치단체 또는 지방의회의 대표로서 정식으로 초청된 경우

? 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 조인이후 공식적인 교류행사에 의회의장 또는 부의장이 지방의회를 대표하여 참가하는 경우(필요시 의장 또는 부의장을 대리하여 참가가능)

※ 행정안전부 선거의회과-456(지방의회의원 공무국외출장 관련 협조요청, 2019.2.11.) 참고

05. 의정운영공통경비

1. 의회, 상임위원회, 교섭단체 명의의 공적인 의정활동을 수행하는데 소요되는 경비로서 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 제4조에 따른 기준경비에 의함

2. 의정활동 수행에 필요한 경우, 위로금, 격려금 및 소액경비는 관련 증빙서류 첨부 현금집행 가능

3. 특별위원회의 원활한 활동을 위한 지원경비

4. 교섭단체 운영을 위한 의회운영공통경비는 조례에 직접 지원근거를 둔 경우에 한정하여 지급 가능

5. 예산편성 및 집행할 수 없는 경비

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 관계 조례로 정한 경비와 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 기준경비로 정하는 의정운영공통경비 범위 내에서 편성·집행하여야 되므로 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 기준경비에서 정하지 않는 의원연구활동비 등을 별도로 편성·집행할 수 없음(단, 의정운영공통경비 범위 내에서 의장이 인정한 경우는 집행이 가능)

06. 의회운영업무추진비

1. 지방의회의장, 부의장, 상임위원장, 교섭단체 대표의원의 지방의회운영및업무의 유대를 위한 제경비로서 지방자치단체예산편성기준? 제4조에 의한 기준경비에 의함

2. 예결위위원장에 대한 의장단활동비는 예산의 심의·의결등 의정활동 및 직무수행을 지원하기 위한 경비로서 본회의 의결로 특위가 구성되어 위원장이 선출된 경우에 한하여 활동비 지급이 가능하며, 특위 활동기간 중 지급 가능함

3. 교섭단체 대표의원에 대한 활동비는 교섭단체 대표로서의 직무수행을 지원하기 위한 경비로서, 조례에 직접 지원근거를 둔 경우에 한정하여 지급 가능

07. 의원역량개발비(공공위탁, 자체교육)

지방의회의원의 역량강화를 위한 위탁교육비 및 강사료

1. 지방의원 위탁교육비

- 국가기관 또는 다른 지방자치단체 등 공공의 교육기관 위탁교육에 따른 경비

※단, 의원 개인적인 학위과정 등에 대한 지원 불가

2. 지방의회의원의 역량강화 자체교육을 위한 외래강사료

- 자체교육에 초빙한 외래 강사료

※ 교통비, 숙박비는 실비의 범위안에서 같은 과목내 별도 계상 가능

그룹

편성목

설정 (통계목 포함)

비고

200

205 의회비

08. 의원역량개발비(민간위탁)

1. 민간교육기관 위탁교육에 따른 경비

09. 의원정책개발비

1. 지방의회의 정책 개발을 위해 위촉받은 자의 조사, 연구 등 용역에 대한 반대급부

10. 의장협의체 부담금

1. 지방자치법 제182조에 따라 설립된 전국적 협의체 중 시·도의회 의장, 시·군·자치구의회의 의장 협의체 부담금

11. 의원국민연금부담금

1. 국민연금법에 의한 지방의원에 대한 연금부담금

12. 의원국민건강부담금

1. 국민건강보험법에 의한 지방의원에 대한 건강보험료