

제415회 임시회
' 24. 3. 14.(목)

전문위원 검토보고서

충청지방정부연합 규약안



정책복지위원회 수석전문위원

검 토 보 고 서

1. 제 출 자 : 충청북도지사

2. 제출일자 및 회부일자

- 제출일자 : 2024년 3월 5일
- 회부일자 : 2024년 3월 6일

3. 제안이유

- 인구, 산업, 교육 등 전 분야에서 가속화되는 수도권 일극화와 지역청년 인재 유출로 인한 지방소멸 위기 대응을 위해 지역 주도 연계·협력을 통한 초광역 생활·경제권 구축
- 대전광역시, 세종특별자치시, 충청북도, 충청남도는 국가 균형발전을 선도하는 충청권 메가시티 조성을 위해, 전국 최초의 특별지방자치단체인 「충청지방정부연합」을 설치하기로 합의하고, 조직과 운영, 사무처리 등에 관한 기본규범을 본 규약으로 정하고자 함.

4. 주요내용

- 특별지방자치단체의 설치 목적, 명칭, 구성 지자체, 사무소 위치 등을 정함 (안 제1조부터 제5조까지)
- 연합이 처리하는 사무, 기본계획 수립에 관한 사항을 정함(안 제6조 및 7조)
- 연합의회의 구성, 의결사항 및 운영, 연합의회 의원 활동에 따른 비용 지급 등에 관한 사항(안 제8조부터 제13조까지)
- 연합의 장, 연합협의회, 행정기구에 관한 사항을 정함 (안 제14조부터 제16조까지)
- 경비부담, 예산·회계처리에 관한 사항을 정함(안 제17조 및 제18조)

- 연합의 가입 및 탈퇴, 해산에 관한 사항을 정함(안 제19조 및 제20조)
- 시행일, 사무처리 개시일 및 출범에 따른 특례를 정함(부칙)
- 안 제6조 관련, 시도이관사무와 중앙행정기관 위임사무를 정함(별표1, 별표2)

5. 검토의견

가. 제출배경

- 본 규약안은 대전광역시, 세종특별자치시, 충청북도, 충청남도가 공동의 사무를 광역적으로 처리하기 위해 충청권 특별지방자치단체를 설치하고자 상호 협의를 거쳐 정한 것으로 「지방자치법」 제199조제1항1)에 따라 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 받고자 제출되었음.
- 인구, 산업, 교육 등 전 분야에서 가속화되는 수도권 일극화와 지역청년 인재 유출로 인한 지방소멸 위기에 대응하기 위해 지역 주도의 연계·협력을 통한 초광역 생활·경제권 구축으로 지역 경쟁력을 높이는 새로운 국가균형 발전 전략의 필요성이 지속적으로 대두되어 왔음.
- 「지방자치법」 개정(21)을 통해 협력체계 구축의 법적 근거가 마련됨에 따라 대전광역시, 세종특별자치시, 충청북도, 충청남도는 국가 균형발전을 선도하는 충청권 메가시티 조성을 위해 특별지방자치단체인 「충청지방정부연합」을 설치하기로 상호 합의하고 조직과 운영, 사무처리 등에 관한 내용을 담은 본 규약안을 정한 것으로 제정의 당위성은 충분하다고 판단됨.

1) 「지방자치법」 제199조(설치) ① 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. 이 경우 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체(이하 “구성 지방자치단체”라 한다)는 상호 합의에 따른 규약을 정하여 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다.

<주요 추진경과 및 향후 계획>

- 충청권 특별지방자치단체 출범 : '23. 1.
- 충청권 4개 시·도 의회 의장 간담회 : '23. 5.
- 충청권 4개 시·도 의회 협의체 구성 : '23. 6.
- 충청권 초광역 발전계획 수립 : '23. 8.
- 충청권 특자체 합추단 한시기구 연장('24.12.까지) : '23. 10.
- 준비된 메가시티, 충청시대 선포식(단체장 규약안 합의) : '23. 11. 13.
- 시·도 의회 의장단 간담회 개최(의장 규약안 합의) : '23. 11. 30.
- 충청권지방정부연합 규약안 행정예고 : '24. 1.26 ~ 2.15
 - 충청권 4개 시·도 홈페이지 등, 20일 간
- 연합 규약 제정(각 시·도 의회 의결) : '24. 3.
- 연합 규약 승인(행안부) : '24. 4.
- 충청권 특별지방자치단체 사무 개시 : '24. 7. ~

나. 주요내용 검토

- 본 규약안은 총 6개의 장과 20개의 조항 및 부칙으로 구성되었음.
- 안 제1조부터 제5조까지는 총칙에 해당하는 목적, 특별지방자치단체의 명칭, 구성 지방자치단체, 관할구역, 사무소의 위치를 규정함.
 - 구성 단체 간 협의를 통해 규정된 것으로 문제가 없음
- 안 제6조와 제7조는 사무에 관한 사항을 규정한 것으로,
 - 시·도 이관 20개 사무와 관계 중앙행정기관의 장으로부터 위임받은 1개 사무를 명시하였고,
 - 또한 연합의 장은 5년마다 소관 사무를 처리하기 위한 기본계획을 수립하여 연합의회의 의결을 거치도록 규정함.
- 안 제8조부터 제13조까지는 연합의회의 구성·운영에 관한 사항을 규정한 것으로,
 - 연합의회의 구성은 구성단체의 지방의회가 선임한 지방의회 의원 16명 (각 4명씩 균등 배정)으로 하였고, 연합의회 사무 처리를 위한 사무기구

설치에 관한 사항을 규정하였음.

- 충청지방정부연합이 정부의 직할(直轄)인 4개 광역 지방자치단체들의 상호 이익을 목적으로 한 연합체라는 점에서 볼 때, 추진 사무와 관련된 의결권의 비중을 규정함에 있어 인구 수나 재정부담 규모만을 잣대로 삼을 경우 자칫 인구 수 및 재정부담 규모가 큰 특정 지방자치단체의 이익에 편중된 결정을 내릴 수 있다는 측면에서 연합의회의 구성비를 각 4명씩 균등 배정한 것은 공존공영(共存共榮)과 균형발전 측면에서 의미가 있다고 판단됨.

○ 안 제14조부터 제16조까지는 집행기관, 안 제17조와 제18조는 재무, 그리고 안 제19조와 제20조는 연합의 가입·탈퇴 및 해산에 관한 사항을 규정한 것으로 내용 및 법적으로 문제가 없음.

○ 본 규약안은 「지방자치법」 제202조²⁾에 따른 특별지방자치단체의 규약에 반드시 포함되어야 할 사항을 모두 규정하였고 절차상 구성단체 간의 충분한 상호 협의를 거친 것으로 타당하며,

- 충청권 메가시티 조성의 구심점이 될 충청지방정부연합 구성 및 운영의 제도적 기반으로 초광역적 사무를 효율적으로 처리하고 충청권역의 균형 발전과 경제성장 동력 확보라는 구성 목적 달성에 기여할 것으로 기대됨.

2) 「지방자치법」 제202조(규약 등) ① 특별지방자치단체의 규약에는 법령의 범위에서 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 특별지방자치단체의 목적
2. 특별지방자치단체의 명칭
3. 구성 지방자치단체
4. 특별지방자치단체의 관할 구역
5. 특별지방자치단체의 사무소의 위치
6. 특별지방자치단체의 사무
7. 특별지방자치단체의 사무처리를 위한 기본계획에 포함되어야 할 사항
8. 특별지방자치단체의 지방의회의 조직, 운영 및 의원의 선임방법
9. 특별지방자치단체의 집행기관의 조직, 운영 및 장의 선임방법
10. 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법
11. 특별지방자치단체의 사무처리 개시일
12. 그 밖에 특별지방자치단체의 구성 및 운영에 필요한 사항

<규약안 조문 체계 및 주요내용>

구 분	조 항	주요내용
제1장 총칙	제1조(목적)	공동의 사무를 광역적으로 처리하기 위한 특별지방자치단체 설치 및 운영에 필요한 사항 규정
	제2조(특별지방자치단체의 명칭)	“충청지방정부연합”
	제3조(구성 지방자치단체)	대전광역시, 세종특별자치시, 충청북도, 충청남도
	제4조(관할구역)	4개 시·도의 구역을 합한 것
	제5조(사무소의 위치)	- 초기 사무소 위치는 세종특별자치시에 둠 - 필요한 경우 관할구역 내 별도 사무소 둘 수 있음.
제2장 사무	제6조(연합의 사무)	- 시·도 이관 20개 사무 - 관계 중앙행정기관의 장으로부터 위임받은 1개 사무
	제7조(기본계획의 수립)	(주기) 5년, (내용) 사무의 목표 및 추진 방향, 주요 추진과제 및 방법, 사무처리에 관한 연합과 구성단체 간의 역할, 재정 운용에 필요한 사항, (의결) 연합의회
제3장 의회	제8조(의회의 구성)	(구성) 지방의회 의원, 의원 정수 16명, 각4명씩 균등* *대전 4명, 세종 4명, 충북 4명, 충남 4명
	제9조(의원의 임기 등)	- (임기) 2년, 연임불가 - 조례로 정하는 바에 따라 활동비 지급
	제10조(의장 및 부의장)	의장 1명, 부의장 2명
	제11조(의결사항)	규약 개정 요청, 조례의 제정·개정 및 폐지, 연합의 장 선출, 구성단체 가입·탈퇴 동의, 예산 심의·확정 및 결산 승인, 기본계획 등
	제12조(의회의 운영 등)	- 의회의 권한, 소집과 회기, 회의 운영에 관한 사항은 「지방자치법」 준용 - 「지방자치법」과 규약에서 정하지 않은 사항은 조례 또는 의회규칙으로 정함
	제13조(의회 사무기구 등의 설치)	- (직원) 연합 소속 지방공무원 또는 구성단체와 구성단체의 지방의회에서 파견된 지방공무원 - 직원 인사운영 및 의회 사무기구 운영에 관한 사항은 조례 또는 의회규칙으로 정함
제4장 집행기관	제14조(연합의 장)	(기능) 연합을 대표, 사무 총괄 (선출) 구성단체의 장 중에서 연합의회에서 선출 (임기) 1년, 연임불가 (권한대행에 관한 사항) 연합의 규칙으로 정함
	제15조(연합협의회)	(기능) 연합 사무의 변경, 분쟁사항, 경비부담 등 중요사항 협의·조정 (구성) 구성단체의 장
	제16조(행정기구)	- (직원) 연합 소속 지방공무원과 구성단체 파견 지방공무원 - 직원 인사 및 행정기구 운영에 관한 사항은 조례 또는 규칙으로 정함
제5장 재무	제17조(경비부담)	(수입) 분담금*, 사용료 및 수수료, 사업수입, 국가 보조금 등 * 운영비는 균등 부담 사업비 등은 구성단체 간 협의하여 정함
	제18조(예산·회계 등)	「지방자치법」 및 「지방재정법」 준용
제6장 가입·탈퇴 및 해산	제19조(가입 및 탈퇴)	해당 지방의회 의결 후 연합의 장에게 신청
	제20조(해산)	해당 지방의회 의결을 거쳐 행안부장관 승인 후 해산
부칙	제1조(시행일)	고시한 날부터 시행
	제2조(사무처리 개시일)	고시 후 6개월 이내 단 사무별로 개시일을 달리 정할 수 있음.
	제3조(최초 임시회 소집의 특례)	최초 임시회는 충청권 특별지방자치단체 합동추진단의 공동단장이 소집
	제4조(연합 설치 지원행위에 관한 특례)	충청권 특별지방자치단체 합동추진단 사무국에서 연합 자치법규 입안, 기본계획 수립 등 지원

다. 종합 검토의견

- 본 규약안은 「지방자치법」 제199조에 따라 대전광역시, 세종특별자치시, 충청북도, 충청남도가 공동의 사무를 광역적으로 처리하기 위해 충청권 특별지방자치단체를 설치하고자 상호 협의를 거쳐 정한 것이며 「지방자치법」 제202조에 따른 규약에 포함되어야 할 내용을 모두 포함하고 있는 바 절차상 그리고 법적으로 문제가 없음.

- 다만 본 규약안에서는 충청지방정부연합의 사무 추진을 위한 핵심 기구인 의회사무기구, 연합협의회, 행정기구 등의 실질적 운영에 필요한 세부사항이 명확히 규정되지 않았음.
 - 따라서 본 규약안 고시 후 사무처리 개시일 전까지 원활하고 효율적인 사무 추진이 이루어질 수 있도록 핵심 기구의 운영에 관한 세부사항을 규정하는 조례 또는 규칙이 조속히 마련되어야 할 것임.

- 아울러, 충청지방정부연합의 운영 및 초광역적 협력사업 추진을 위한 안정적 국가 보조금 및 지원금 확보를 위해 관련 법 개정 등 정부와의 긴밀한 협의가 필요할 것으로 판단됨.