



제426회국회(임시회)
제2차 행정안전위원회

지방자치법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈특별지방자치단체에 대한 국가 또는 시·도 사무
이양 근거 신설 등〉

■ 이달희의원 대표발의(의안번호 제2208553호)

2025. 7.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 정순임

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	3
1. 특별지방자치단체에 대한 국가 또는 시·도 사무의 이양근거 및 절차 신설 등	3
가. 국가 또는 시·도 사무의 이양근거 및 절차 신설	3
나. 이관된 사무의 원활한 처리를 위한 행정적·재정적 지원 의무 신설	10
다. 국가공무원의 특별지방자치단체 파견 근거 마련	12
2. 특별지방자치단체가 해산하는 경우 등의 사무의 환원 규정 신설	15
3. 특별지방자치단체에 대한 준용규정 조정	18
가. 특별지방자치단체 의회의원에 대한 의정활동비 지급근거 마련	20
나. 직속기관·사업소·출장소·합의제행정기관 설치 근거 마련	22
다. 임시회 소집 및 예산안 의결 조항 준용배제	23

I. 제안경위

1. 제 출 자 : 이달회의원 등 11인
2. 제출연월일 : 2025. 2. 27.
3. 회부연월일 : 2025. 2. 28.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

특별지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때 설치할 수 있는 지방자치단체로서 현행법은 특별지방자치단체의 설치와 운영에 필요한 규약, 기본계획, 조직 등을 규정하고 있음.

그런데 최근 특별지방자치단체 설치가 본격적으로 추진되면서 제도의 활성화를 위한 보완이 필요하다는 의견이 제기되어, 특별지방자치단체에 대한 지원을 확대하려는 것임.

주요내용

가. 구성 지방자치단체의 장은 특별지방자치단체 설치를 위하여 국가 또는 시·도 사무의 이양 또는 위임이 필요할 때에는 이를 요

청할 수 있음(안 제199조제4항).

나. 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사는 구성 지방자치단체의 장 또는 특별지방자치단체의 장이 국가 또는 시·도 사무의 이양 또는 위임을 요청한 경우에 해당 사무를 이양 또는 위임하고 필요한 행정적·재정적 지원을 하여야 함(안 제199조의2제1항 및 제2항 신설).

다. 구성 지방자치단체의 장 또는 특별지방자치단체의 장이 국가사무의 위임을 요청하여 해당 사무를 위임받은 경우에는 국가공무원의 파견을 요청할 수 있음(안 제199조의2제3항 신설).

라. 특별지방자치단체의 해산 또는 구성 지방자치단체 변경이 발생하는 경우에는 이양 또는 위임받은 사무를 환원할 수 있음(안 제199조의3 신설).

마. 특별지방자치단체에 직속기관, 사업소 등 소속 행정기관을 둘 수 있도록 하고, 지방의회 임시회를 별도로 규정하도록 함(안 제210조).

바. 특별지방자치단체 의회 의원에 대하여 의정활동비를 지급할 수 있도록 하며, 이에 필요한 의정비심의위원회를 구성·운영하도록 함(안 제210조).

사. 특별지방자치단체의 구조상 구성 지방자치단체 의회의 해당 회기가 끝나야 예산안 심사가 가능하여 예산 의결 기한을 별도로 규정하도록 함(안 제210조).

Ⅲ. 검토의견

1. 특별지방자치단체에 대한 국가 또는 시·도 사무의 이양근거 및 절차 신설 등

가. 국가 또는 시·도 사무의 이양근거 및 절차 신설

현행법은 특별지방자치단체를 설치하기 위하여 필요한 때에는 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체(이하 “구성 지방자치단체”라 함)의 장이 국가 또는 시·도 사무의 ‘위임’을 요청할 수 있도록 하고, 국가 또는 시·도 사무의 ‘위임’이 포함된 특별지방자치단체의 규약¹⁾을 승인하는 경우 사전에 행정안전부장관이 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사²⁾와 협의하도록 하는 등 국가 또는 시·도 사무의 위임에 관한 규정을 두고 있음.

개정안은 구성 지방자치단체의 장이 국가 또는 시·도 사무의 ‘위임’뿐만 아니라 ‘이양’까지 요청할 수 있도록 근거를 마련하고, 해당 사무의 위임 또는 이양(이하 “이관”이라 함) 요청을 받은 경우 법적 조치를 하도록 하는 등 국가 또는 시·도 사무의 이관에 관한 근거와 절차를 신설하려는 것임(안 제199조 및 제199조의2 신설 등).

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 협의에 따른 규약을 정하여 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다.

현행	개정안
제199조(설치) ① ~ ③ (생략) ④ 특별지방자치단체를 설치하기 위하여 국가 또는 시·도 사무의 위임이 필요 할 때에는 구성 지방자치단체의 장이 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 그 사무의 위임을 요청 할 수 있다.	제199조(설치) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ ----- ----- <u>규약이 정하는 바에 따라 국가</u> ----- <u>이양 또는 위임(이하 “이관”이라 한다)이</u> ----- ----- ----- <u>이관을</u> -----.
「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	
⑤ 행정안전부장관이 국가 또는 시·도 사무의 위임이 포함된 규약에 대하여 승인 할 때에는 사전에 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사와 협의 하여야 한다.	⑤ ----- ----- <u>이관이</u> ----- ----- -----.
⑥ (생략) <신설>	⑥ (현행과 같음) <u>제199조의2(사무의 이관) ① 제199조 제4항(제202조제2항 후단에 따라 준용된 경우를 포함한다)에 따라 구성</u>

제200조(설치 권고 등) 행정안전부장관은 공익상 필요하다고 인정할 때에는 관계 지방자치단체에 대하여 특별지방자치단체의 설치, 해산 또는 규약 변경을 권고할 수 있다. 이 경우 행정안전부 장관의 권고가 국가 또는 시·도 사무의 위임을 포함하고 있을 때에는 사전에 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사와의 협의하여야 한다.

제202조(규약 등) ① (생략)

② 구성 지방자치단체의 장은 제1항의 규약을 변경하려는 경우에는 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부 장관의 승인을 받아야 한다. 이 경우 국가 또는 시·도 사무의 위임에 관하여는 제199조제4항 및 제5항을 준용한다.

③ (생략)

지방자치단체의 장이 국가 또는 시·도 사무의 이관을 요청한 경우 국가 또는 시·도는 해당 사무를 해당 특별지방자치단체에 이관할 수 있다.

② 국가 또는 시·도는 제1항에 따라 특별지방자치단체에 사무를 이관하는 경우 그 이관에 필요한 법적 조치를 마련하고, 이관된 사무가 원활히 처리될 수 있도록 행정적·재정적 지원을 하여야 한다.

③ 제1항에 따라 국가사무를 이관받은 특별지방자치단체는 관계 중앙행정기관의 장에게 「국가공무원법」 제2조제2항에 따른 공무원의 파견을 요청할 수 있다.

제200조(설치 권고 등) -----

-----이관을-----

-----.

제202조(규약 등) ① (현행과 같음)

② -----

-----이관에-----
-----.

③ (현행과 같음)

현행법에 따라 특별지방자치단체가 수행하는 사무는 ① 구성 목적에 따라 구성 지방자치단체로부터 이관받은 사무, ② 국가 또는 시·도로부터 위임받은 사무로 구분할 수 있음²⁾).

개정안은 특별지방자치단체가 국가 또는 시·도로부터 사무를 이양받아 수행할 수 있도록 관련 근거 및 절차규정을 신설함으로써 특별지방자치단체의 권한을 강화하고, 특별지방자치단체 제도의 실효성을 제고하려는 취지로 이해됨³⁾.

다만, 개정안과 관련하여서는 다음의 사항을 종합적으로 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

첫째, 국가 또는 시·도 사무의 이양⁴⁾은 행정권한 법정주의에 따라 법률 및 조례 등의 개정이 필요한 점을 고려할 필요가 있음. 권한의

2) 참고로, 특별지방자치단체인 ‘충청광역연합’은 연합의 사무를 ① 구성단체로부터 이관받은 사무, ② 중앙행정기관의 장으로부터 위임받은 사무로 정하고 있음.

「충청광역연합 규약」

제6조(연합의 사무) ① 연합은 구성단체로부터 이관받은 다음 각 호의 사무(2개 이상의 구성단체가 공동으로 처리하는 사무를 말한다)를 광역적으로 처리한다.

1. ~ 21. (생략)

② 연합은 관계 중앙행정기관의 장으로부터 위임받은 사무를 광역적으로 처리한다.

1. (생략)

3) 참고로, 특별지방자치단체 제도의 효과성을 강화하기 위해 사무의 위임뿐만 아니라 이양 또한 허용할 필요가 있다는 의견이 제시된 바 있음(특별지방자치단체 사무에 대한 공법적 과제-부산울산경남특별연합 규약상 특별지방자치단체의 사무의 분석과 견하여, 방동희, 지방자치법학회, 2022. 9.)

4) 현재는 폐지(2008. 8. 30. 폐지)된 「중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률」 제2조제1호는 “중앙행정권한의 지방이양”을 “정부조직법 제2조제2항의 규정에 의한 중앙행정기관(이하 “中央行政機關”이라 한다)이 법령에 규정된 자기의 권한을 지방자치단체에 이양함으로써 중앙행정기관의 권한에 속하는 사무를 지방자치단체의 사무로 하고 지방자치단체로 하여금 자기의 권한과 책임아래 그 사무를 처리하도록 하는 것을 말한다.”고 정의하였음.

이양은 법령에 규정된 각종 사무의 처리 주체를 변경함으로써, 변경된 주체의 책임과 권한 아래 해당 사무를 처리하도록 하는 것으로서, 권한의 이양이 이루어지기 위해서는 개별 법령상 사무수행 주체로 규정되어 있는 중앙행정기관의 장이나 시·도지사를 다른 행정기관으로 개정해야 함⁵⁾.

이는 법령에 규정된 사무의 처리 주체는 변경하지 않으면서, 위임 규정에 따라 사무처리 권한의 전부 또는 일부를 다른 기관에게 이전하는 권한의 위임과는 차이가 있음.

<권한의 위임과 권한의 이양의 비교>

구 분	권한의 위임	권한의 이양
공통점	대외적으로 권한의 이전 을 수반	
방식	수권법률은 그대로 둔 채 별도의 위임규정 에 근거하여 권한 이전	수권법률 자체를 개정 하여 권한을 다른 행정기관의 고유한 권한으로 이전
지휘 감독	수임기관의 권한행사에 대한 지휘감독 가능	수임기관의 권한행사에 대한 지휘감독 불가
효과	잠정적 (위임기관이 추후 회수가능)	확정적 (위임기관이 추후 회수불가)

※ 행정법강의(박균성 저), 국가사무 위임·위탁법제에 관한 고찰(최철호, 법제논단, 2013) 바탕으로 작성

개정안은 구성 지방자치단체의 장이 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 사무의 이양을 요청하는 경우 국가 또는 시·도가 해당 사무

5) 참고로, 2021. 1. 1. 시행된 「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부개정을 위한 법률」은 자치분권 확대 및 지방의 특성에 적합한 행정서비스 제공 등을 위해 46개 법률을 일괄하여 개정하여 지방자치단체로 권한·사무를 이양하였음.

를 이양할 수 있도록 규정하고, 이양에 필요한 법적 조치를 마련하도록 하고 있으나, 법률 또는 조례에 규정된 권한의 이양은 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사가 스스로 결정할 수 없고, 국회 또는 지방의회의 입법절차가 반드시 수반되어야 한다는 점을 고려할 필요가 있겠음.

둘째, 특별지방자치단체 제도의 도입경과 및 제도운영 실태 등을 고려하여 행정권한 이양의 필요성을 종합적으로 검토할 필요가 있겠음. ‘특별지방자치단체’는 2022. 1. 13. 시행된 「지방자치법 전부개정법률」에 따라 도입된 제도로서, 국가 또는 시·도 사무의 이양을 통해 특별지방자치단체가 수행하는 사무의 범위를 확대할 필요성 및 사무권한 이양을 통한 특별지방자치단체 제도 활성화 가능성 등에 대해 검토할 충분한 사례가 축적되지 못한 측면이 있음.

참고로, 2022. 4. 부산광역시, 울산광역시 및 경상남도를 구성 지방자치단체로 하는 특별지방자치단체인 ‘부산울산경남특별연합’이 최초로 행정안전부의 규약 승인을 받았으나, 2023. 3. 폐지규약에 따라 해산되었고, 2024. 12. 대전광역시·세종특별자치시·충청북도·충청남도가 구성한 충청광역연합이 출범함에 따라 유일한 특별지방자치단체로 운영 중에 있음.

<충청광역연합 개요>

□ 추진경과

- 충청권 특별지방자치단체 **합동추진단 출범**(’23.1.)
- 충청광역연합 **규약안** 행정안전부 **승인**(’24.10.)
- 충청광역연합 **출범**(’24. 12. 18.)

□ 조직 및 사무

- **2개 사무처**(연합사무처, 연합의회사무처), 파견 **공무원 60명***
*연합사무처 41명, 연합의회사무처 19명
- **자치단체 이관사무 20개***, **국가 위임사무 1개**** 등 단일 시·도만으로 대응이 어려운 광역사무 수행
*(이관사무) 초광역 도로·철도·교통망 구축, 초광역 산업(바이오·모빌리티 등) 육성 등
**(위임사무) 광역간선급행버스체계(BRT) 구축·운영(국토부 위임)
- ’25년도 **예산규모 총 56억원** (사업비 30억원, 의회 3억원, 운영비 23억원)

※자료: 행정안전부

셋째, 국가 또는 시·도 사무의 위임 확대를 통한 특별지방자치단체 권한 강화의 가능성을 고려할 필요가 있음. 현재에도 특별지방자치단체가 사무의 위임을 통해 국가 또는 시·도 사무를 처리할 수 있으므로, 특별지방자치단체에게 권한을 부여할 필요가 있는 경우 국가 또는 시·도의 적극적 위임을 통해 이를 달성할 수 있을 것임. 또한, 장기적으로는 특별지방자치단체가 국가 또는 시·도로부터 위임받은 사무를 자기의 권한으로 자신의 책임하에 수행하는 것이 더욱 적절하다고 판단될 경우 개별법령의 개정을 통해 해당 사무를 특별지방자치단체로 이양하는 방안을 검토할 수 있을 것임⁶⁾.

6) 참고로, 국가사무를 특별지방자치단체에게 위임한 경우에는 일정 기간 동안 시행 후 평가 등의 절차를

참고로, 행정안전부는 특별지방자치단체가 관할 구역에 대한 실질적인 자치권을 가지고 지역주도의 발전을 실현하기 위해서는 사무의 위임 외에 이양의 기본적 근거 마련이 필요하다는 입장임.

나. 이관된 사무의 원활한 처리를 위한 행정적·재정적 지원 의무 신설

개정안은 특별지방자치단체에 이관된 사무가 원활히 처리될 수 있도록 국가 또는 시·도로 하여금 의무적으로 행정적·재정적 지원을 하도록 하려는 것임(안 제199조의2제2항 신설).

현행	개정안
<신설>	제199조의2(사무의 이관) ② 국가 또는 시·도는 제1항에 따라 특별지방자치단체에 사무를 이관하는 경우 그 이관에 필요한 법적 조치를 마련하고, 이관된 사무가 원활히 처리될 수 있도록 행정적·재정적 지원을 하여야 한다.

현행법은 국가 또는 시·도가 사무를 위임하는 경우 사무를 위임한 시·도가 경비를 부담하도록 규정하고 있음⁷⁾.

거쳐 위임→이양으로 분권이 진행될 수 있는 구조를 마련하는 것이 필요하다는 견해도 제기되고 있음
(김수연, 특별지방자치단체를 통한 자치분권의 확대방안, 대한민국시도지사협의회, 2021.)

7) 참고로, 2023.9.14. 일부개정 이전에는 국가 또는 시·도가 사무를 위임하는 경우의 재정적 지원이 재량 사항이었으나, 현행법은 사무 위임 시 해당 사무 수행에 필요한 경비를 국가 또는 시·도가 부담하도록 규정하고 있음.

「지방자치법」
제206조(경비의 부담) ③ 국가 또는 시·도가 사무를 위임하는 경우에는 사무를 위임한 국가 또는 시·도

개정안은 이에 더하여 특별지방자치단체에 이양된 사무에 대한 행정적·재정적 지원의무를 신설함으로써, 특별지방자치단체의 원활한 사무집행을 가능하게 하려는 취지로 이해됨⁸⁾.

다만, 국가 또는 시·도의 사무가 특별지방자치단체에 이양되는 경우 해당 사무는 특별지방자치단체의 자치사무가 되므로 특별지방자치단체가 해당 사무에 필요한 경비를 원칙적으로 부담⁹⁾하여야 하는 점,

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 및 같은 법 시행령¹⁰⁾은 지방자치단체에 이양된 권한 및 사무가 원활히 처리될 수 있도록 행정안전부장관과 지원의 방법 및 규모 등을 협의하여 행정적·재정적 지원을 하도록 규정하고 있는 점 등을 종합적으로 고려하여 사무이양에 따른 행·재정적 지원여부를 검토할 필요가 있겠음.

참고로, 행정안전부는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」

가 그 사무를 수행하는 데 필요한 경비를 부담하여야 한다.

8) 참고로, 충청광역연합은 중앙정부의 재정지원의 필요성을 주장하며, 광역협력계정의 신설, 보통교부세 보정수요, 특별교부세 지원 등을 요구하고 있음(국회입법조사처, 특별지방자치단체 ‘충청광역연합’ 출범 의의와 과제, 2025.4.)

9) 「지방재정법」

제20조(자치사무에 관한 경비) 지방자치단체의 관할구역 자치사무에 필요한 경비는 그 지방자치단체가 전액을 부담한다.

10) 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」

제33조(권한이양 및 사무구분체계의 정비 등) ③ 국가는 지방자치단체에 이양한 권한 및 사무가 원활히 처리될 수 있도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정적·재정적 지원을 병행하여야 한다.

「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 시행령」

제44조(이양 권한·사무의 처리 지원) 중앙행정기관의 장은 법 제33조제3항에 따라 행정적·재정적 지원을 하려는 경우에는 그 방법 및 규모 등에 관하여 행정안전부장관과 협의해야 한다. 이 경우 행정안전부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하기 전에 해당 지방자치단체의 장과 「지방자치법」 제182조에 따른 지방자치단체의 장 등의 협의체 또는 그 연합체의 의견을 들어야 한다.

및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」의 사무 이양에 따른 행·재정적 지원 규정 등을 고려할 때 관련 규정을 두는 것이 적절하다는 입장임.

다. 국가공무원의 특별지방자치단체 파견 근거 마련

개정안은 국가사무를 이관받은 특별지방자치단체가 관계 중앙행정기관의 장에게 국가공무원의 파견을 요청할 수 있도록 하려는 것임(안 제199조의2제3항 신설).

현행법은 특별지방자치단체에 의회 및 집행기관의 직원은 규약으로 정하는 바에 따라 ①특별지방자치단체 소속인 지방공무원, ②구성 지방자치단체에서 파견된 지방공무원으로 구성하도록 규정하고 있음.

현행	개정안
<신설> 「국가공무원법」 제2조(공무원의 구분) ② “경력직공무원”이란 실적과 자격에 따라 임용되고 그 신분이 보장되며 평생 동안(근무기간을 정하여 임용하는 공무원의 경우에는 그 기간 동안을 말한다) 공무원으로 근무할 것이 예정되는 공무원을 말하며, 그 종류는 다음 각 호와 같다. 1. 일반직공무원: 기술·연구 또는 행정 일반에 대한 업무를 담당하는 공무원 2. 특정직공무원: 법관, 검사, 외무공무원,	제199조의2(사무의 이관) ③ 제1항에 따라 국가사무를 이관받은 특별지방자치단체는 관계 중앙행정기관의 장에게 「국가공무원법」 제2조제2항에 따른 공무원의 파견을 요청할 수 있다.

경찰공무원, 소방공무원, 교육공무원, 군인, 군무원, 헌법재판소 헌법연구관, 국가정보원의 직원, 경호공무원과 특수 분야의 업무를 담당하는 공무원으로서 다른 법률에서 특정직공무원으로 지정하는 공무원

제205조(집행기관의 조직 등) ①·② (생략)

③ 특별지방자치단체의 의회 및 집행기관의 직원은 규약으로 정하는 바에 따라 특별지방자치단체 소속인 지방공무원과 구성 지방자치단체의 지방공무원 중에서 파견된 사람으로 구성한다.

<신설>

<신설>

<신설>

제205조(집행기관의 조직 등) ①·② (현행과 같음)

③ -----

-----다음 각 호의-----

-----.

1. 특별지방자치단체 소속인 지방공무원
2. 구성 지방자치단체의 지방공무원 중에서 파견된 사람
3. 제199조의2제3항에 따른 파견 요청에 따라 중앙행정기관 소속 국가공무원 중에서 파견된 사람

<「충청광역연합 규약」 의회 및 집행기관 관련 규정>

「충청광역연합 규약」

제13조(의회 사무기구 등의 설치) ① 연합의회의 사무를 처리하기 위하여 의회에 사무기구를 둔다.

② 의회 사무기구의 직원은 연합 소속 지방공무원 또는 구성단체와 구성단체의 지방의회에서 파견된 지방공무원으로 구성한다.

제16조(행정기구) ① 연합은 사무를 분장하기 위하여 행정기구와 직원을 둔다.

② 행정기구의 조직과 정원은 연합의 조례 또는 규칙으로 정한다.

③ 연합 직원은 연합 소속 지방공무원과 구성단체에서 파견된 지방공무원으로 구성한다.

※ 현재 직원 60명(연합사무처 41명, 연합의회 사무처 19명) 전원 파견 지방공무원으로 구성됨

개정안은 특별지방자치단체가 국가사무를 위임 또는 이양받은 경우 「국가공무원법」에 따른 경력직공무원의 파견을 요청¹¹⁾할 수 있도록 하고, ① 특별지방자치단체 소속 지방공무원, ② 구성 지방자치단체의 지방공무원 중 파견된 사람뿐만 아니라 ③ 중앙행정기관 소속 국가공무원 중 파견된 사람을 특별지방자치단체 의회 및 집행기관의 직원으로 구성할 수 있도록 함으로써 특별지방자치단체의 행정역량을 제고하고 국가사무 수행의 효율성과 전문성을 강화하려는 취지로 이해됨.

다만, 국가 또는 시·도의 사무가 특별지방자치단체에 이양되는 경우 해당 사무는 특별지방자치단체의 자치사무인 점, 특별지방자치단체의 설치목적은 ‘2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있는 경우’이며, 국가사무는 이러

11) 참고로, 「국가공무원법」 및 「공무원임용령」 등은 국가기관의 장이 국가기관 외의 기관·단체에서 국가적 사업을 수행하기 위하여 특히 필요한 경우 등에 소속 공무원을 파견할 수 있다고 규정하며, 이 경우 파견받을 기관의 장이 미리 파견을 요청하여야 한다고 규정하고 있음.

「국가공무원법」

제32조의4(파견근무) ① 국가기관의 장은 국가적 사업의 수행 또는 그 업무 수행과 관련된 행정 지원이나 연수, 그 밖에 능력 개발 등을 위하여 필요하면 소속 공무원을 다른 국가기관·공공단체·국내외의 교육기관·연구기관, 그 밖의 기관에 일정 기간 파견근무하게 할 수 있으며, 국가적 사업의 공동 수행 또는 전문성이 특히 요구되는 특수 업무의 효율적 수행 등을 위하여 필요하면 국가기관 외의 기관·단체의 임직원을 파견받아 근무하게 할 수 있다.

「공무원임용령」

제41조(파견근무) ① 각 행정기관의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 법 제32조의4에 따라 소속 공무원을 파견할 수 있다.

1. 국가기관 외의 기관·단체에서 국가적 사업을 수행하기 위하여 특히 필요한 경우

③ 제1항제1호부터 제3호까지 및 제5호에 따라 소속 공무원을 파견하려면 파견받을 기관의 장이 미리 요청하여야 하며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 인사혁신처장과 협의하여야 한다. 다만, 제1항제1호에 따라 파견을 요청하는 경우에는 파견받을 기관의 장이 주무부장관(중앙행정기관의 장인 청장을 포함한다)과 협의를 거쳐야 하고, 제9항에 따라 협의된 파견기간의 범위에서 6급 이하 공무원의 파견기간을 연장하거나 6급 이하 공무원의 파견기간이 끝난 후 그 파견자를 교체하는 경우에는 인사혁신처장과의 협의를 생략할 수 있다

한 목적을 수행하기 위한 범위에서 특별지방자치단체에 이관되는 점 등을 고려하여 국가공무원 파견의 적절성을 검토할 필요가 있겠음.

참고로, 행정안전부는 특별지방자치단체가 국가사무를 이관받은 경우 업무수행의 연속성, 전문성, 국가기관과의 유기적 협력이 요구되며, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 상의 사무 이관에 따른 인원이동 규정¹²⁾ 등을 고려할 때, 국가공무원 파견 근거를 마련하는 것이 적절하다는 입장임.

2. 특별지방자치단체가 해산하는 경우 등의 사무의 환원 규정 신설

개정안은 특별지방자치단체가 해산하거나 구성 지방자치단체에 변경이 있는 경우 또는 특별지방자치단체의 장이 사무의 환원이 필요하다고 인정하는 경우에 특별지방자치단체에 이관된 사무를 국가 또는 시·도 사무로 환원¹³⁾할 수 있도록 하려는 것임(안 제199조의3 신설).

현행	개정안
<신설>	제199조의3(사무의 환원) ① 국가 또는 시·도로부터 특별지방자치단체에 이관된 사무는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 국가 또는 시·도 사무로 환원 할 수 있다.

12) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」

제25조(사무의 이관에 따른 조치 등) ③ 제24조에 따라 사무가 이양되는 특별지방행정기관의 소관 중앙행정기관의 장과 관계 중앙행정기관의 장은 제주자치도가 그 이양받은 사무를 원활히 수행할 수 있도록 인원을 이동시키는 등 행정적·재정적 지원을 하여야 한다.

제209조(해산) ① (생략)

② 구성 지방자치단체는 제1항에 따라 특별지방자치단체를 해산할 경우에는 상호 협의에 따라 그 재산을 처분하고 사무와 직원의 재배치를 하여야 하며, 국가 또는 시·도 사무를 위임받았을 때에는 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사와의 협의하여야 한다. 다만, 협의가 성립하지 아니할 때에는 당사자의 신청을 받아 행정안전부장관이 조정할 수 있다.

다만, 제2호에 해당하는 경우에는 국가 또는 시·도 사무로 환원하여야 한다.

1. 제208조에 따른 가입 또는 탈퇴로 인하여 **구성 지방자치단체가 변경되는 경우**

2. 제209조에 따라 **특별지방자치단체가 해산하는 경우**

3. 그 밖에 **특별지방자치단체의 장이 사무의 환원이 필요하다고 인정하는 경우**

② 특별지방자치단체의 장은 제1항에 따른 **사무의 환원이 예상되는 경우** 미리 관계 **중앙행정기관의 장 또는 시·도지사**와 **협의**하여야 한다. 다만, 협의가 성립하지 아니할 때에는 협의 당사자의 신청을 받아 행정안전부장관이 조정할 수 있다.

제209조(해산) ① (현행과 같음)

② -----

-----한다. <단서 삭제>

현행법은 특별지방자치단체가 해산할 경우 국가 또는 시·도로부터 위임받은 사무를 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 협의하여 재배치하도록 하고, 협의가 성립하지 아니할 때에는 당사자의 신청을 받아 행정안전부장관이 조정할 수 있도록 규정하고 있음.

개정안은 ① 특별지방자치단체가 해산하는 경우, ② 특별지방자치단체의 구성 지방자치단체에 변경이 있는 경우, ③ 특별지방자치단체의 장이 환원이 필요하다고 인정하는 경우에 국가 또는 시·도로부터 위임받거나 이양받은 사무를 환원(재배치)할 수 있도록 함으로써,

특별지방자치단체의 구성이 변경되는 등 중대한 사정변경이 생긴 경우 국가 또는 시·도 사무의 위임 또는 이양을 변경·조정할 수 있도록 하려는 것으로 그 취지는 타당한 것으로 보임.

다만, 개정안은 이관된 사무의 환원에 관한 규정으로서, 상술한 바와 같이 ‘이양된 국가 또는 시·도 사무’를 환원하기 위해서는 법령 개정이

13) 개정안은 위임 또는 이양된 사무에 관한 권한을 해당 권한이 위임되거나 이양되기 이전의 기관에게 다시 부여하는 것을 ‘환원’이라 표현하고 있으며, 이러한 의미의 ‘환원’은 실무적으로 빈번하게 활용(지방이양정책의 진단 및 평가 연구: 사무이양정책 및 지역맞춤형 특례정책을 중심으로, 한국지방행정연구원, 2024.2., 전북특별자치도 특별지방행정기관 사무이관 방안, 고경훈·김건위, 한국지방행정연구원, 2024.8. 등 참조)되는 것으로 보임. 다만, 다수의 입법례에서는 위임된 권한을 다시 회수하는 경우 ‘위임의 철회’라는 표현을 사용하고 있음.

「국유재산법」

제42조(관리·처분 사무의 위임·위탁) ⑤ 제1항 및 제4항에 따라 일반재산의 관리·처분에 관한 사무를 위임이나 위탁한 총괄청이나 중앙관서의 장은 위임이나 위탁을 받은 자가 해당 사무를 부적절하게 집행하고 있다고 인정되거나 일반재산의 집중적 관리 등을 위하여 필요한 경우에는 그 위임이나 위탁을 철회할 수 있다.

참고로, 행정안전부는 이관된 사무수행의 안정성을 확보하기 위해 이관 및 환원절차를 함께 규정하는 것이 타당하다는 입장임.

개정안은 특별지방자치단체에 대한 준용조항의 일부를 배제하거나 새로운 준용조항을 규정하려는 것임(안 제210조).

– 18 –

조는 제외한다)부터 제5절까지, 제152조, 제166조, 제167조 및 제8장제2절부터 제4절까지, 제11장에 관하여는 그러하지 아니하다.	제5절, 제142조제2항----- ----- ----- -----.
---	--

<개정안에 따른 신규 준용배제 및 준용조항>

□ 신규 준용조항

제40조(의원의 의정활동비 등) ① 지방의회의원에게는 다음 각 호의 비용을 지급한다.

1. 의정(議政) 자료를 수집하고 연구하거나 이를 위한 보조 활동에 사용되는 비용을 보전(補填)하기 위하여 매월 지급하는 **의정활동비**

③ **의정비심의위원회의 구성·운영** 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제3절 소속 행정기관

제126조(직속기관) 지방자치단체는 소관 사무의 범위에서 필요하면 대통령령이나 대통령령으로 정하는 범위에서 그 지방자치단체의 조례로 자치경찰기관(제주특별자치도만 해당한다), 소방기관, 교육훈련기관, 보건진료기관, 시험연구기관 및 중소기업지도기관 등을 **직속기관으로 설치**할 수 있다.

제127조(사업소) 지방자치단체는 특정 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 범위에서 그 지방자치단체의 조례로 **사업소를 설치**할 수 있다.

제128조(출장소) 지방자치단체는 외진 곳의 주민의 편의와 특정지역의 개발 촉진을 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 범위에서 그 지방자치단체의 조례로 **출장소를 설치**할 수 있다.

제129조(합의제행정기관) ① 지방자치단체는 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있으면 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 **합의제행정기관을 설치**할 수 있다.

- ② 제1항의 합의제행정기관의 설치·운영에 필요한 사항은 대통령령이나 그 지방자치단체의 조례로 정한다.

□ 준용배제조항

제54조(임시회) ① 지방의회의원 **총선거 후 최초로 집회되는 임시회**는 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장이 지방의회의원 **임기 개시일부터 25일 이내에** 소집한다.

- ② 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합쳐 **새로운 지방자치단체가 설치된 경우에 최초의 임시회**는 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장이 해당 **지방자치단체가 설치되는 날에** 소집한다.

제142조(예산의 편성 및 의결) ② **시·도의회**는 제1항의 **예산안을 회계연도 시작 15일 전까지, 시·군 및 자치구의회는 회계연도 시작 10일 전까지 의결**하여야 한다.

현행법은 시·도, 시·도와 시·군 및 자치구 또는 2개 이상의 시·도에 걸쳐 있는 시·군 및 자치구로 구성되는 특별지방자치단체는 시·도에 관한 규정을, 시·군 및 자치구로 구성하는 특별지방자치단체는 시·군 및 자치구에 관한 규정을 준용하되, 제40조제1항제1호, 제6장제3절 등 일부 규정에 대해서는 적용을 배제하고 있음.

개정안은 의원의 의정활동비, 소속 행정기관 등에 관한 규정을 특별지방자치단체에도 준용하도록 하고, 현재 특별지방자치단체에게 준용되고 있는 최초의 임시회의 소집일 및 예산안의 의결일 등에 관한 규정의 준용을 배제하려는 것임.

가. 특별지방자치단체 의회의원에 대한 의정활동비 지급근거 마련

개정안은 특별지방자치단체에 대해서도 제40조제1항제1호 및 제3항을 준용하도록 하여 특별지방자치단체의 의회의원에 대하여 매월 의정활동비를 지급¹⁴⁾할 수 있도록 하고, 이에 필요한 의정비심의위원회를 구성·운영할 수 있도록 함으로써, 특별지방자치단체 의회 의원의 원활한 의정활동을 도모하려는 취지로 이해됨.

2024년 지방의회의원 1인당 의정활동비 지급액 평균은 광역의회의원

14) 개정안은 현행법과 같이 지방의회의원의 직무활동에 대하여 지급하는 월정수당은 준용을 배제하고 있음.

과 기초의회의원 각각 2,341만원과 1,776만원으로 나타났다.

<2024년 지방의회 의정활동비 및 월정수당 지급현황>

(단위: 만원)

	의정활동비	월정수당	합계
광역의회 평균	2,341	4,197	6,538
기초의회 평균	1,776	2,763	4,539
총 평균	1,816	2,864	4,680

※ 표의 금액은 연간금액임

※ 자료: 행정안전부

개정안과 같이 특별지방자치단체 의회의원에 대한 의정활동비 지급 근거를 신설할지 여부는 해당 의원들이 구성 지방자치단체의 의회 의원으로서¹⁵⁾ 이미 의정활동비를 지급받고 있다는 점, 특별지방자치단체 의회의원의 의정자료 수집·연구¹⁶⁾ 등에 소요되는 비용 규모 및 의정활동비 지급에 따른 추가 재정소요 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안으로 보임.

15) 「지방자치법」

제204조(의회의 조직 등) ① 특별지방자치단체의 의회는 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체의 의회 의원으로 구성한다.

② 제1항의 지방의회의원은 제43조제1항에도 불구하고 특별지방자치단체의 의회 의원을 겸할 수 있다.

16) 참고로, 2025년 4월 10일까지 충청광역연합은 총 74건의 의안을 처리하였음.

<충청광역연합 연간 회기 일정>

회기	기간	일수	주요처리의안
제1회 임시회	'24.12.17.~12.18.	2일	○ 원구성, 조례안, 예산안, 동의안
제2회 임시회	'25.02.24.~02.28.	5일	○ '25 주요업무 계획 보고 ○ 조례 제·개정안 등 처리
제3회 임시회	'25.04.01.~04.07.	7일	○ 연합정책 질문 ○ 조례 제·개정안 등 처리
제4회 임시회	'25.05.01.~05.15.	15일	○ 연합정책질문 ○ 조례 제·개정안 등 처리
제5회 임시회	'25.07.02.~07.11.	10일	○ '25 주요업무 추진상황 보고 ○ 조례 제·개정안 등 처리
제6회 임시회	'25.09.18~09.25.	8일	○ 연합정책 질문 ○ 조례 제·개정안 등 처리
제7회 임시회	'25.12.16~12.30.	15	○ 연합정책 질문 ○ 2026 본예산 ○ 2025 추경 예산안 처리 ○ 조례 제·개정안 등 처리

참고로, 행정안전부는 특별지방자치단체 의원에 대해 업무량 증가를 고려한 추가 의정활동비 지급¹⁷⁾이 필요하다는 입장임.

나. 직속기관·사업소·출장소·합의제행정기관 설치 근거 마련

개정안은 특별지방자치단체에 대해서도 제126조부터 제129조까지의 규정을 준용하도록 하여 특별지방자치단체가 직속기관, 사업소, 출장소 및 합의제행정기관을 설치할 수 있는 근거를 마련하려는 것으로

¹⁷⁾ 참고로, 일본 간사이광역연합은 출석일수에 따라 일할계산하여 의원보수 및 정무활동비를 추가 지급하고 있음.

이를 통해 구성 지방자치단체가 개별적으로 운영하던 직속기관 등을 특별지방자치단체가 통합하여 운영할 수 있도록 하거나 국가 또는 시·도로부터 이관받아 수행하는 업무의 집행 가능성을 제고하려는 취지임.

다만, 개정안을 심사함에 있어서는 특별지방자치단체의 설치 목적과 제도적 취지, 특별지방자치단체가 수행하는 광역적 사무의 특성 및 구성 지방자치단체가 설치·운영 중인 직속기관 등의 현황 등을 종합적으로 고려하여 그 필요성을 판단할 필요가 있겠음.

참고로, 행정안전부는 구성 지방자치단체가 각각 운영하던 소속 행정기관을 통·폐합하여 일원화하거나, 특별지방자치단체 소속으로 행정기관을 설치·운영하여 효율적 사무처리가 가능하다는 입장임.

다. 임시회 소집 및 예산안 의결 조항 준용배제

현행법은 특별지방자치단체에 관하여 제54조(임시회)제1항·제2항 및 제142조(예산의 편성 및 의결)제2항을 준용하도록 하고 있음.

이에 따라 지방의회의원 총선거 이후 최초로 집회되는 특별지방자치단체의 의회 임시회는 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장이 의회 의원 임기 개시일부터 25일 이내에 소집하여야 하고, 특별지방자치단체가 설치된 경우의 임시회는 해당 특별지방자치단체가 설치되는 날

소집하여야 하며,

시·도, 시·도와 시·군 및 자치구 또는 2개 이상의 시·도에 걸쳐 있는 시·군 및 자치구로 구성되는 특별지방자치단체의 의회는 예산안을 회계연도 시작 15일 전까지, 시·군 및 자치구로 구성하는 특별지방자치단체의 의회는 회계연도 시작 10일 전까지 의결하여야 함.

개정안은 특별지방자치단체의 의회가 구성 지방자치단체의 의회 의원으로 구성¹⁸⁾되어 있어 현실적으로 구성 지방자치단체 의회의 회기가 종료된 이후에야 특별지방자치단체의 회기 운영 및 예산안 심사가 가능하다는 점을 고려하여 임시회 소집 및 예산안 의결에 관한 준용조항을 적용하지 않고, 특별지방자치단체가 자율적으로 임시회 소집일과 예산안 의결기한을 정할 수 있도록 하려는 취지임.

다만, 개정안에 대해서는 특별지방자치단체 제도의 전국적 통일성을 확보할 필요와 함께, 개별 특별지방자치단체에 자율성을 부여할 필요성 등을 종합적으로 고려하여 해당 준용조항의 배제 여부를 결정할 필요가 있겠음.

참고로, 행정안전부는 시·도의회는 회계연도 시작 15일 전까지(매년

18) 「지방자치법」

제204조(의회의 조직 등) ① 특별지방자치단체의 의회는 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체의 의회 의원으로 구성한다.

12.17.), 시·군 및 자치구의회의는 10일 전까지(매년 12.22.) 예산안을 의결하도록 되어 있으나¹⁹⁾, 구성 지방자치단체의 분담금으로 운영되는 특별지방자치단체는 구성 지방자치단체 의회의 회기가 끝나야 예산안 심사가 가능함하므로, 특별지방자치단체의 예산의결 기한, 의회 임시회 소집을 별도로 규정하는 것이 필요하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5334

19) 「지방자치법」

제142조(예산의 편성 및 의결) ② 시·도의회는 제1항의 예산안을 회계연도 시작 15일 전까지, 시·군 및 자치구의회의는 회계연도 시작 10일 전까지 의결하여야 한다.