

## 혁신교육 지방정부 협의회 운영 규약 동의안 심사보고서



2020. 4. 24.

기획행정위원회

## 혁신교육 지방정부 협의회 운영 규약 동의안 심사보고서

의안  
번호 제1636호

2020. 4. 24.  
기획행정위원회

### 1. 심사경과

- 가. 제안일자 : 2020. 4. 7.
- 나. 회부일자 : 2020. 4. 20.
- 다. 상정일자 : 2020. 4. 23.

### 2. 제안설명자 : 최한철 기획경제국장

### 3. 제안이유

지방교육정책과 관련하여 지방정부 간 교류와 소통을 증진하고, 중앙(교육부) 및 교육기관과의 협력을 통한 지역교육발전을 도모하고자 설립된 「혁신교육지방정부협의회」의 운영 규약에 대하여 「지방자치법」 제152조제2항에 따라 광진구의회 동의를 얻고자 함.

### 4. 주요내용

#### 가. 목적(제1조)

지방교육정책과 관련하여 지방자치단체 간 교류와 소통 증진 및 교육기관과의 협력 도모

#### 나. 기능(제2조)

- 1) 지방교육 협력에 관한 지방자치단체 간 정보 공유 및 우수사례 확산
- 2) 지방교육 협력 촉진을 위한 법령 및 제도개선

- 3) 지방교육 협력과 관련된 조사·연구·분석 추진
- 4) 2개 이상의 지방자치단체 또는 지방자치단체와 교육부, 교육청 및  
각급 학교 간의 협의 조정이 필요한 사항에 대한 협의
- 5) 중앙정부, 지방자치단체 및 유관기관에 건의 또는 요청하는 사항에 대한  
협의

#### 다. 임원(제4조~제5조)

- 1) 총회에서 회장(1명) 선출
- 2) 수석부회장 1명, 부회장, 사무총장 선임
- 3) 임원의 임기는 1년, 1회에 한해 연임 가능

#### 라. 총회 및 의결(제6조)

- 1) 총회는 정기회의와 임시회의로 구분. 정기회의는 연 2회 소집하며, 임시  
회의는 회장이 필요하다고 인정할 때 또는 회원 3분의 1 이상의 동의가  
있는 경우에 소집
- 2) 심의 안건은 재적회원 과반수의 참석 및 출석회원 과반수의 찬성으로  
의결

#### 마. 의안제출(제7조)

- 1) 회장은 회의개최 30일 전까지 각 회원에게 의안을 제출토록 통보
- 2) 통보받은 기관은 상정할 의안을 회의개최 20일 전까지 회장에게 제출

#### 바. 회의결과에 대한 조치(제10조)

- 1) 회장은 회의 결과를 회원에게 통보
- 2) 회장은 협의회에서 결정한 사항에 대한 조치를 취해야 하며, 추진상황  
을 차기 협의회 시 보고

#### 사. 실무협의회(제11조)

- 1) 협의회 상정 안건에 대한 실무적인 사전 검토를 위해 실무협의회를 구  
성·운영
- 2) 실무협의회는 업무담당 공무원 및 교육청 소속 공무원으로 구성하며 회장

소속 지방자치단체에서 주관

#### 아. 경비부담(제12조)

협의회 공동사무의 처리 및 공동사업 실시에 따른 경비는 회원 지방자치  
단체가 협의하여 결정

#### 자. 회계보고 및 결산(제13조)

- 1) 회계연도는 매년 1월 1일부터 12월 31일까지로 함.
- 2) 매년 1회 정기회의에서 경비 집행 상황을 보고 및 승인

### 5. 참고사항

#### 가. 관련법령

- 1) 「지방자치법」 제152조에서 제158조까지
- 2) 「지방자치법 시행령」 제95조에서 제102조까지

#### 나. 협의회 분담금

- 1) 2018년 하반기 총회 시 500만원으로 의결
- 2) 예산조치 : 2020년 본예산에 협의회 연간 부담금 500만원 편성

#### 다. 협의회 운영규약 : 별첨

### 6. 전문위원 검토의견(전문위원 김기영)

- 의안번호 제1636호 본 동의안은 2020년 4월 7일 광진구청장이 제안하여 2020  
년 4월 20일 기획행정위원회에 심사·회부된 안건임.
- 본 “동의안”은 지방교육정책과 관련하여 지방정부 간 교류와 소통을 증진하  
고, 중앙(교육부) 및 교육기관과의 협력을 통한 지역교육발전을 도모하고자  
설립된 혁신교육 지방정부 협의회 「규약」에 대하여 「지방자치법」 제152조  
제2항에 따라 광진구의회 동의를 얻고자 하는 것임.

**『지방자치법』 제152조(행정협의회회의의 구성)**

- ① 지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체 간의 **행정협의회**(이하 “협의회”라 한다)를 구성할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 시·도가 구성원이면 행정안전부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군 또는 자치구가 구성원이면 시·도지사에게 이를 보고하여야 한다.
- ② 지방자치단체는 **협의회를 구성**하려면 관계 **지방자치단체 간의 협의에 따라 규약을 정하여 관계 지방자치단체의 의결을 각각 거친 다음** 고시하여야 한다.
- ③ 행정안전부장관이나 시·도지사는 공익상 필요하면 관계 지방자치단체에 대하여 협의회를 구성하도록 권고할 수 있다.

- 『**혁신교육 지방정부 협의회**』(이하 “협의회”)는 2018년 2월 금천구청장의 제안으로 2차에 걸친 실무회의를 거쳐 31개(서울 16개) 기초단체 참여로 2018년 3월 31일 창립총회를 시작으로 2019년 상·하반기 정기총회를 개최한 바 있으며, 현재 **서울 24개 자치구**(중구 제외)를 비롯한 **전국 50개의 기초 자치단체**가 참여하고 있는 상황임.

※ **협의회 「규약」 관련 추진 경과**

- ▶ 2018. 2. 5. : 협의회 구성 제안(금천구청장)
- ▶ 2018. 2. 12. : 협의회 구성 관련 실무회의(1차), 14개 기초단체 참여
- ▶ 2018. 3. 5. : 협의회 구성 관련 실무회의(2차), 23개 기초단체 참여
- ▶ 2018. 3. 31. : 협의회 창립총회 개최  
: 31개 기초단체 참여(서울 16개구), 회장 금천구청장, 사무총장 도봉구청장
- ▶ 2018. 6. 28. : 임시회의 개최(임시회장 : 도봉구청장)
- ▶ 2018. 10. 10. : 하반기 정기총회(회장 : 도봉구청장)  
: 40개 기초단체 참여(서울 23개구), ※ **광진구 가입**
- ▶ 2019. 3. 13. : 상반기 정기총회
- ▶ 2019. 8. 7. : 하반기 정기총회(임원 연임 1년 결정)  
: 50개 기초단체 참여(서울 24개구), ※ **중구 미가입**

- **서울특별시** 거의 모든 자치구가 의회 동의를 얻어 **분담금**을 납부하고 **회원**으로서의 자격을 갖추고 규약에 따른 권리와 의무의 주체로 지방교육정책과 관련한 지방정부 간 교류와 소통을 증진하여 지역교육발전을 도모하는 역할을 담당하는 지위를 갖춰 나가고 있는 현 상황 속에서 우리구에서도 이번 협의회

가입을 통해 **전국 기초자치단체 간의 협력 체계의 일원이 될 필요성이 있다고** 판단됨.

- 협의회 「**규약**」(2018. 3. 31. 제정)은 **총 16개 조문**으로 주요 내용을 살펴보면 다음과 같음.
- **제1조는 목적** 조항으로 지방교육정책과 관련하여 지방자치단체 간 교류와 소통 증진 및 교육기관과의 협력 도모를 위해 협의회를 설치 운영한다는 점을 분명히 밝힘.
    - ▶ 조문 상 여기서의 “지방자치단체”는 광역단체(특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도)를 제외한 기초단체 “시·군·구”만을 의미하는 것으로 판단됨.
  - **제2조는 협의회 기능** 관련하여 협의하여야 할 사항에 대해 구체적으로 정보 공유 및 우수사례 확산, 법령 및 제도개선, 협력과 관련된 조사·연구·분석 및 교육, 조정·건의 또는 요청 사항 등을 열거하고 있음.
  - **제3조는 협의회 구성**으로 지방자치단체 회원 목록을 별도의 [별표]로 작성하도록 하여 2020. 3. 10. 기준 **우리구를 포함하여 전국적으로 총 50개의** 지자체가 가입되어 있으며, 회원은 해당 자치단체의 장으로 규정함.
    - ▶ [별표]의 제명은 “혁신교육 지방정부 협의회 **회원** 지방자치단체”로 되어 있으나, “회원”보다는 회원은 해당 자치단체장이 되는 것으로 규정하고 있으므로 “**가입**”이 보다 정확한 표현이 될 것으로 사료됨.
  - **제4조는 협의회 임원** 관련하여 회장 1명, 수석부회장 1명, 부회장(복수 가능), 사무총장을 두는 것으로 규정함.
  - **제5조는 임원의 임기**로 “1년”(1회 한하여 연임 가능)으로 규정함.
  - **제6조부터 제11조까지는 협의회 운영**과 관련된 규정으로 총회 정기회의는 연 2회 소집, 의안은 회의개최 20일 전까지 제출, 결정 사항에 대한 조치와 추진 상황 차기 협의회 보고, 실무협의회 구성·운영 등에 대해 규정함.
  - **제12조는 경비부담** 규정으로 협의회 공동사무의 처리 및 공동사업 실시에 따른 필요경비는 회원 지방자치단체가 협의하여 결정하도록 함.
    - ▶ 경비부담에 대해 “협의 결정”이라고만 규정하고 자치구별 분담금 결정을 위한 범위 설정이나 기준을 정하지 않고 있는 것은 예산의 편성 및 집행에서의 불확실성을 초래할 수 있으므로 이에 대한 검토가 필요할 것으로 사료됨.

※ 국민권익위원회 『지방자치단체 행정협의회 부담금 관리 투명성 제고 방안』(2018.8.20.)의 권고에 따르면, “합리적 산출근거 없이 포괄적인 정액 부담금을 징수하고 구체적인 집행 계획 없이 운영하여 과다 책정, 과소 집행에 따른 불용액 발생 및 차년도 이월 적립이 반복되는 문제점을 지적하면서 산출 근거 없는 포괄적인 정액 징수를 지양하고, 실제 사업 운영에 필요한 적정규모의 부담금 산정<sup>1)</sup>을 통해 불용·이월을 최소화하도록” 하는 개선 방안을 권고함.

- 제13조는 회계보고 및 결산 규정으로 매년 1회 정기회의에서 경비 집행 상황을 보고하고 협의회의 승인을 받도록 함.
- 제15조는 협의회 운영세칙으로 본 규약 이외의 협의회 운영에 필요한 사항은 협의회 의결을 거쳐 회장이 정하도록 하였는데, 중요 사항에 대해서는 운영세칙보다는 규약 자체에서 규정하도록 하는 것이 바람직할 것임.
- 제16조는 협의회 가입 및 탈퇴에 관한 사항으로 가입을 통해 규약에 따른 권리와 의무의 주체가 되는 것이므로 제3조 협의회 구성과도 관련하여 “가입 시점”에 대한 명확한 규정이 필요할 것으로 보임.

▶ 「지방자치법」 제152조의 “지방자치단체는 **협의회**를 구성하려면 관계 지방자치단체 간의 **협약**에 따라 규약을 정하여 관계 지방자치단체의 **의결**을 각각 거친 다음 고시하여야 한다.”라는 규정을 정리해 보면, 협의회 구성을 위해서는 1)지방자치단체 간의 협의, 2)규약, 3)의회의결, 4)고시의 단계를 거치게 되어 있음.(분담금은 의회의결 이후 납부하는 것이 타당할 것임)

▶ 즉, 협의회 가입 시점을 1)총회에서 규약 [별표]에서 정하고 있는 회원 목록에 등재된 시점, 2)해당 지자체별 의회의 의결이 있는 때, 3)규약이 구보에 게재되어 고시된 시점, 4)분담금 납부 시 등으로 구분해 볼 때 어느 시점에서 협의회 회원으로서의 공식적인 자격이 주어지는 문제가 발생할 수 있으므로 이를 규약에 명시할 필요가 있다고 사료됨.

▶ 또한, [별표] “혁신교육 지방정부 협의회 회원 지방자치단체”에 최근 가입 승인을 한 지자체를 포함하여 새로이 작성된 기준일을 명시하고 있는데, 이는 규약 자체의 개정 사항으로 규약 제정 말에 제정일자에 이어 순차적으로 개정일자로 명기하여 과정을 밝혀 주는 것이 일반적인 규정의 제·개정 방법이라 할 것임.

※ “의회 의결”은 “동의”인지, “승인”인지에 대한 검토

1) 『2020년도 지방자치단체 예산편성 운영기준』(104쪽)

편성목	설정(통계목 포함)
201 일반운영비	02 공공운영비
	1. 공공요금 및 제세 사. 법령 또는 협약에 의한 협의회 등의 부담금 1) 지방자치법 제152조에 따라 구성된 행정협의회 부담금

#### ▶ 동의안

- “동의안”이란 지방자치단체가 행정업무를 집행하기 전 **사전에** 지방자치단체의 동의를 얻어 시행하기 위하여 지방자치단체에서 제출하는 안건을 말함.
- 안건 제명으로 “동의안”, “동의의 건” 또는 “동의에 관한 건” 등으로 제명을 붙이며, 다른 안건과의 차별 등을 감안하여야 할 것임.

#### ▶ 승인안(승인의 건)

- “승인의 건”이란 지방자치단체가 이미 처리한 업무에 대하여 지방자치법과 조례 등의 규정에 의하여 **사후**에 승인을 받기 위해 제출하는 안건을 말함.
- 안건 제명으로는 일반적으로 “~승인의 건”으로 함.

#### ▶ “동의안”과 “승인의 건” 구별 문제

- “동의안”과 “승인의 건”은 의회행정 실무에서 혼용하여 사용하고 있으며, 양 의안은 심의절차에서의 차이나 **의결의 법적 효력에 차이가 있는 것은 아님**.
- 만약, 사전에 동의, 즉 의결을 받지 않았다면 사후에 의결절차를 밟아야 할 것임. 그러므로 지방의회와 집행기관과의 관계에서 집행기관이 행정업무 집행 전(사전)에 지방자치단체의 의결을 받기 위해 제출하는 안건 중에서 조례안, 예산안을 제외한 안건과 법령, 조례 등에서 지방자치단체의 “동의”를 얻도록 규정된 사항은 “동의안”으로 구분하여 관리해도 큰 무리는 없을 것임.

— 『지방의회 운영』 (최민수 지음, 2014 7차 708~710쪽 참조) —

### ○ 종합 검토의견으로

이번 「혁신교육 지방정부 협의회 규약」에 대한 **우리구 의회의 동의를** 구하고자 하는 **본 안건**은 기초자치단체의 협의를 바탕으로 구성되는 협의회 가입에 따른 규약 동의안으로 서울시 거의 모든 자치구가 가입하여 분담금을 납부하고 규약에 따른 권리와 의무의 주체로 **회원**으로서의 지위를 갖추고 있는 현실적 상황 속에서 우리구도 **혁신교육 지방정부 협의회** 가입을 통해 지방교육 정책과 관련한 기초자치단체 간 교류와 소통을 통하여 지역교육발전을 도모하고자 하는 공동의 목적에 부응하는 입장에서 이번 협의회 규약에 대한 의회 동의로 **전국 지방정부 간의 협력 체계의 일원**이 될 필요성은 있다고 보며, 회원 가입과 관련하여서는 **분담금**이라고 하는 예산이 집행되는 만큼 회원으로서의 성실한 역할 수행과 동시에 경비 집행에 있어서도 투명성이 확보되도록 하여 협의회 활동에 대한 우리구의 **협조와 더불어 건설적 협력체계**로 운영이 잘 될 수 있도록 하는 역할에도 충실해야 할 것으로 사료됨.

## 7. 질의 및 답변요지

- ☐ 회의록 참조

## 8. 토론

- ☐ 회의록 참조

## 9. 심사결과

- ☐ 재석위원 5인 중 찬성 5인으로 원안가결

## 10. 기타 필요한 사항

- ☐ 없음