

# 대전시민사회단체의 16대 요구 법안

## 16대 요구안 선정 기준

대전과 충남의 통합은 행정 효율을 위한 선택의 문제가 아니라, 주민의 권리와 공동체의 질서를 재구성하는 헌정적·사회적 전환이다. 따라서 통합은 정치적 편의나 단기 성과가 아니라, 민주주의와 공공성, 그리고 지역 균형발전이라는 규범적 원칙에 의해 정당화되어야 한다.

첫째, 통합은 주민 자기결정권을 본질적으로 보장하는 민주적 절차를 충족하지 못할 경우 정당성을 가질 수 없다. 행정구역 통합과 이에 수반되는 중대한 제도 변화는 주민의 동의와 숙의에 기반해야 하며, 이러한 절차는 선택이 아니라 법적으로 보장되어야 할 의무이다.

둘째, 통합의 목적은 경쟁력 강화 이전에 지역 간 형평과 공동체적 정의의 실현이어야 한다. 통합이 특정 지역이나 기능에 유리한 구조로 작동할 경우 이는 공공정책으로서의 정당성을 상실하기에, 통합은 구조적으로 균형발전을 담보하는 제도적 장치를 포함해야 한다.

셋째, 권한의 집중을 통해 분권과 균형발전은 달성될 수 없으며, 보충성 원리에 따른 사무 배분이 명확히 전제되어야 한다. 주민의 삶과 직접 연결된 사무를 광역으로 흡수하는 것은 분권의 취지에 반하며, 광역정부의 역할은 조정과 연대, 초광역 사무에 한정되어야 한다.

넷째, 개발과 투자 촉진을 위한 특례는 민주적 통제와 공공책임의 원칙 아래 엄격히 제한되어야 한다. 효율을 이유로 주민 참여와 환경적·사회적 고려를 배제하는 결정은 허용될 수 없으며, 개발로 발생하는 이익은 공동체에 환원되어야 할 공적 자산으로 다루어져야 한다.

다섯째, 중앙정부와 통합특별시의 관계는 지휘·통제가 아니라 분권과 자율에 기초한 협력 관계로 설정되어야 한다. 통합특별시는 중앙 정책의 하위 집행 단위가 아니라, 책임성과 자율성을 갖춘 지방정부로서 제도적으로 보장되어야 한다.

여섯째, 통합은 주민의 삶의 조건을 후퇴시키지 않을 최소한의 공공서비스 기준을 전제로 해야 한다. 교육·교통·돌봄 등 기본 서비스의 접근성이 통합 이전보다 악화되는 경우, 그 통합은 공공정책으로서 정당성을 상실한다.

시민사회는 이와 같은 규범적 기준을 충족하는 경우에만 대전·충남 통합이 정당하고 지속가능한 제도 전환이 될 수 있다고 판단한다. 16대 요구안은 개별 이해의 나열이 아니라, 통합의 정당성을 판단하는 최소한의 규범적 기준이며, 이를 충족하지 않는 통합은 추진되어서는 안 된다.

# 충남대전특별시 법안에 대한 시민사회단체의 16대 요구

## 1. 통합의 민주적 정당성 강화

### ○ 문제의식

- 두 지역의 통합으로 통합특별시의 발전방향뿐만 아니라 시민 생활의 직접적 변화가 예상되지만, 법안의 제정 과정에 시민들의 의견이 민주적 절차를 통해 전달될 수 없었음
- 통합 이후 통합특별시 및 의회의 청사 위치 등 다양한 문제들을 해결해야 하는 과정에 시민들의 참여가 보장되어야 함

### ○ 요구안

- 통합 및 핵심전환(청사·재정조정·생활권 변경 등)에 대해 주민투표 의무화 또는 공론화위원회 등 숙의공론화 혹은 시민참여단 구성을 명시해야 함

### ○ 제안법률 중 관련조항

관련조항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통합에 관한 숙의공론화 조항 없음</li> <li>• 제72~74조(기본계획 및 심의회): 주민의견 반영 조항은 있으나 절차·구속력·대상 범위가 불명확</li> </ul>
개선안	<p>(신설)</p> <p>제8조의2(통합 및 핵심전환에 대한 주민투표·숙의공론화)</p> <p>① 통합특별시 설치와 함께 시민의 권리·의무·생활권에 중대한 변동을 초래하는 사항(청사 소재지, 재정조정, 광역생활권 지정·변경, 행정서비스 공급체계 변경 등)은 주민투표를 실시하여야 한다.</p> <p>② 다만, 주민투표가 곤란한 경우에는 공론화위원회 설치 및 시민참여단(무작위추출·숙의) 운영을 의무화하고, 그 결과 및 반영 여부(사유 포함)를 의회에 보고·공개하여야 한다.</p> <p>(수정)</p> <p>제72~74조(기본계획 수립·심의)</p> <p>기본계획 수립 시 숙의절차(공론화·시민참여단·이해관계자 협의)를 거쳐야 한다는 조항을 삽입하고, 절차의 최소기준(기간, 정보제공, 이해충돌방지, 결과 공개)을 법률 또는 위임조항으로 명시</p>

## 2. 통합특별시와 기초자치단체의 자치권 강화

### ○ 문제의식

- 통합특별시와 기초자치단체의 실질적인 자치권을 보장하는 것이 필요한데 현재 법안은 매우 미흡함
- 지원위원회의 구성이 중앙행정기관의 장 등 정부 중심이고, 지원위원회가 기본계

획 수립과 시행까지 심의하여 사실상 주도권을 가질 가능성

○ 요구안

- 총리의 조정 기능이 상시 개입이 아니라 분쟁해결 최후수단으로 수정하고, 통합특별시 설치 조항의 “정부의 직할”은 삭제해야 함
- 지원위원회의 기능 중 통합특별시의 기본계획 수립·시행 및 발전방안에 관한 사항은 통합특별시의 기능으로 명시해야 함
- 기초자치단체가 동일한 자치권을 강화하기 위해 보충성의 원리를 충실히 반영한 사무배분 기준을 명시해야 함

○ 제안법률 중 관련조항

관련조항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제6조 통합특별시의 책무 4항: 권한배분을 하여야 한다 수준(기준 없음)</li> <li>• 제16조 충남대전통합특별시 지원위원회의 설치</li> </ul>
개선안	<p>(신설)</p> <p>제6조 0항 보충성 원칙 및 사무배분 기준)</p> <p>① 통합특별시 사무는 주민에게 가까운 기초단위 우선(보충성) 원칙에 따라 배분한다.</p> <p>② 사무배분 기준(접근성·효율성·형평성·재정책임·권한-재원 일치)을 법률에 열거.</p> <p>③ 시·군·구 권한 조정 시 의회 동의 및 주민의견수렴 절차를 의무화.</p> <p>(수정)</p> <p>제16조제1항제1호</p> <p>통합특별시 의회, 특별시 추천 위원 등 구성 다양성 확보</p> <p>기본계획의 수립·시행을 지원위원회 기능에서 빼고, 지원위원회는 조정·지원으로 한정</p>

3. 통합특별시 내부 민주주의 강화

○ 문제의식

- 다양한 자치권과 특례를 명시하고 있지만, 주민이 의사결정 과정에 개입할 내용이 빈약함
- 통합특별시는 권한의 중앙집중과 불균형발전 개선을 목적으로 하지만 내부 민주주의의 확보 없이는 불가능함
- 따라서 총칙부터 법안 전체에 내부 의사결정 과정 및 균형발전을 위한 정책 수립 과정에 민주주의가 확대 적용될 수 있도록 해야 함

○ 요구안

- 총칙에 주민자치와 주민참여 확대와 통합특별시 내 균형발전을 위한 목적을 명시

하고, 국가의 책무와 통합특별시의 책무를 비롯해 조항별로 최대한 주민자치와 주민참여 그리고 내부 균형발전을 위한 내용을 포함해야 함

- 균형발전기금의 배분 원칙 및 절차를 법률에 명시하고 인구감소·접근성·서비스 격차 지표 기반 배분, 권역별 최소 투자 비율, 성과공개 의무 등을 명시하고, 균형발전기금 심의기구에 기초자치단체 대표와 시민대표가 포함되도록 명시해야 함

#### ○ 제안법률 중 관련조항

관련조항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제1조(목적): 성장 중심</li> <li>• 제5조(국가 책무), 제6조(통합특별시 책무): 참여·균형발전 명시 약함</li> <li>• 제59조(균형발전기금): 재원·용도·운용을 조례에 위임</li> </ul>
개선안	<p>(수정) 제1조(목적) 시민의 복리에 더해 주민자치·주민참여 확대 및 내부 균형발전을 목적 조문에 명시.</p> <p>(수정) 제5조·제6조(책무) 국가/통합특별시의 책무로 주민참여 보장(절차·정보공개·피드백)과 권역 간 격차 해소를 명시.</p> <p>(수정) 제59조(균형발전기금) ① 배분원칙: 인구감소·접근성·서비스격차 지표 기반, 권역별 최소투자비율, 성과공개 의무. ② (신설) 균형발전기금운용심의위원회: 시·군·구 대표, 시민대표, 전문가로 구성(비율 또는 최소 인원 규정), 회의록·의결결과 공개.</p>

## 4. 통합특별시 단체장의 권한 분산

### ○ 문제의식

- 한국의 지방자치제는 단체장 중심의 권력구조로 운영되고 있어 권한의 분산이 필요함
- 단체장에 집중된 산하 기관에 대한 인사, 재정, 정책 수립 등 권한을 분산하고 민주적 통제가 가능하도록 해야 함

### ○ 요구안

- 부시장 4인 중 단체장이 임명할 수 있는 2인은 1인으로 축소해야 함
- 부시장은 선거에서 단체장과 동반출마하도록 하여 선거를 통해 자격을 검증받도록 하고, 그 권한에 대해서는 조례로 규정하게 명시하여야 함

### ○ 제안법률 중 관련조항

관련조항	<ul style="list-style-type: none"> <li>제38조(부시장 4인, 국가직/지방직 구분)</li> <li>(다수 조문에서 시장에게 지정·승인·고시 권한 집중)</li> </ul>
개선안	<p>(수정)</p> <p>제38조(자치조직에 관한 특례) ①... 부시장의 수는 2명의 정무직 국가공무원과 시장과 동반출마하여 선출된 1명으로 하며, 선출된 부시장은 정무직 지방공무원으로 한다.</p> <p>③ 제1항에 따라 선출된 .....</p> <p>-&gt; 이에 따라 부칙의 관련 조항도 수정해야 함</p>

## 5. 광역생활권 지정 요건 강화

### ○ 문제의식

- 광역생활권 지정 과정이 단체장 중심으로 제한되어 의회와 시민의 의사가 반영되기 어려움
- 시민들의 생활과 밀접한 관계가 있는 의제들이기에 투명한 절차가 보장되어야 함

### ○ 요구안

- 광역생활권 지정 과정에 의회와 시민의 참여를 의무화함
- 기초자치단체연합의 구성은 기초자치단체장이 해당 의회의 동의를 받아 협약을 체결하고 이를 통합특별시장이 승인하는 것으로 해야 함
- 이는 지방자치법 제199조와 합치하는 것으로 추가 법률 수정이 요구되지 않으며, 해당 법을 근거로 특별법 내에 명시하면 됨

### ○ 제안법률 중 관련조항

관련조항	<ul style="list-style-type: none"> <li>제12조(광역생활권 지정): 시장이 지정·변경</li> <li>제13조(광역생활권의 운영)</li> </ul>
개선안	<p>(수정)</p> <p>제12조 ② 구성: 기초단체장이 해당 의회 동의를 받아 협약 체결 → 통합특별시장 승인</p> <p>③ 연합 운영의 재정·성과공개·참여절차 명시</p>

## 6. 대전광역시 관할 자치구를 자치시로 전환

### ○ 문제의식

- 통합으로 인해 대전광역시에 관할에 있던 자치구는 도시 규모에도 불구하고 충청남도 관할의 시·군과 재정, 인사, 행정 권한에서 차이가 발생함
- 대전광역시가 해체되고 새로운 통합특별시로 전환하기에 기존 자치구의 지위를 일관 자치시와 동일하게 조정하여 차이를 수정할 필요가 있음

- 권한 분야별로 특례를 규정하기보다 자치시로 일괄 전환을 고려하여 제안된 법안의 시·군·구와 특례시로 다양화된 구조를 단순화하는 방안이 필요함

○ 요구안

- 지방자치법 제10조(시·읍의 설치기준 등)에 따르면 인구 5만 이상은 시의 요건을 갖추기에 통합 이전 대전광역시 관할의 자치구를 시로 전환하는데 문제가 없음

○ 제안법률 중 관련조항

관련조항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제10조(통합특별시의 관할구역에 두는 시·군·구 등에 관한 특례)</li> <li>• 이외 법 전체에 규정된 구 관련 조항</li> </ul>
개선안	(수정) 제10조 통합 전 대전광역시 관할에 있던 자치구는 시로 전환하는 것으로 규정 이에 따라 법 전반의 관련 내용 수정

## 7. 특별시장의 개발사업 시행 권한에 대한 견제장치 필요

○ 문제의식

- 특별법은 개발사업에 대한 통합특별시장의 시행승인을 관련 법령의 인허가 절차를 취한 것으로 보는데(안 제78조 및 79조) 이는 통합시장의 권한을 남용해 지역에 정당성 부족한 개발사업이 폭증할 가능성이 충분함.
- 무분별한 개발사업과 그 기대심리는 지역 내 갈등을 심화시키고 타당성 없는 개발사업 시행으로 지역 자연환경을 훼손하고 절차 민주주의를 파괴할 여지가 충분함.
- 현재 환경영향평가(기후환경영향평가) 제도의 주민참여, 절차도 형식적으로 진행되어 개정을 추진하고 있는 상황에 개발특례 조항 자체가 독소임.

○ 요구안

- 제78조④ 항은 삭제되어야 함. 보안을 조건으로 개발을 시행할 경우, 보안이 되지 않을 경우에 대한 패널티 조항이 없으므로 사업자와 특례시장에 대한 과도한 권한임. 시행승인과 인허가 사이에 제도적 절차를 법으로 정해 사업에 대한 정당한 입증, 주민들의 충분한 참여가 되도록 해야 함.
- 제79조⑤항 인허가의제협의회는 79조 인허가권에 대해 특별시장 권한이 커지는데 대한 견제보완책이 될 수 있으나 기능역할이 구체적으로 명시되지 않음. 조례로 정할 경우, 협의회 자체를 구성하지 않거나 형식적 협의수준에 머무를 수 있어 견제권한을 둔 협의체 성격을 명시해야 함.
- 제3편 1장 1절 경제과학중심도시 개발에 관한 부분에서 심의를 받아야 할 기본계획의 심의위원회 위원장이 특별시장인 점(제74조 ③)은 치명적이며, 특별시장이 아

나라 이해관계가 없는 민간위원장을 두고 특별시장이 정하는 부시장 등으로 조정해야 함.

- 제81조 ⑤항에서 개발용 토지를 안정적으로 취득, 처분하기 위해 통합특별시의회의 결정을 받지 않아도 되도록 함. 특별시장 견제책으로서 의회승인은 있어야 함. 개발용 토지 대부분 대단위 택지사업일 가능성이 크므로, 견제책을 명시해야 함.

○ 제안법률 중 관련조항

관련조항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제78조(개발사업의 시행승인)</li> <li>• 제79조(인·허가 등의 의제)</li> <li>• 제3편 경제과학중심도시의 개발 및 기반 조성 1장 1절 경제과학중심도시 개발</li> <li>• 제81조(토지특별회계의 설치·운영)</li> </ul>
개선안	<p>(삭제)</p> <p>제78조④ 항은 삭제되어야 함. 보안을 조건으로 개발을 시행할 경우, 보안이 되지 않을 경우에 대한 패널티 조항이 없으므로 사업자와 특례시장에 대한 과도한 권한임. 시행승인과 인허가 사이에 제도적 절차를 법으로 정해 사업에 대한 정당한 입증, 주민들의 충분한 참여가 되도록 해야 함.</p> <p>(수정)</p> <p>제79조(인·허가 등의 의제)⑤항 인허가의제협의회는 기능역할이 구체적으로 명시되지 않음. 견제권한을 둔 협의체 성격을 명시해야 함.</p> <p>제3편 1장 1절 경제과학중심도시 개발에 관한 부분에서 심의를 받아야 할 기본계획의 심의위원회 위원장을 특별시장이 아니라 이해관계가 없는 민간위원장을 두고 특별시장이 정하는 부시장 등으로 조정해야 함.</p> <p>제81조(토지특별회계의 설치·운영) ⑤항에서 특별시장 견제책으로서 의회승인 절차를 두고, 개발용 토지 대부분 대단위 택지사업일 가능성이 크므로, 견제책을 명시해야 함.</p>

8. 과도한 산림개발 초래할 ‘산림이용지구 내 산지관리법 적용특례’ 삭제

○ 문제의식

- 특별법은 ‘산림이용진흥지구’를 지정해 백두대간 보호법의 규제법안에도 불구하고 민간사업자가 개발할 수 있는 범위를 파격적으로 넓히고 있음.
- 전망시설을 포함한 탐방로 설치, 궤도운송법 2조에 따른 모노레일, 케이블카(삭도 포함) 건설을 허가하는 특례사항으로 지역의 과도한 산림개발을 초래할 것임.
- 광주전남의 동일한 법안에는 궤도설치에 대한 내용이 없음.

○ 요구안

- 산지관리법 제6조 진흥지구에 한해 적용되는 제189조 산지관리법 적용에 관한 특

례에 통합특별시장의 산림개발권한이 커지면서 지역에 불필요한 산림훼손 개발사업이 확대될 것. 진흥지구에 대한 통합특별시 내 규제체계 전무해 삭제 필요.

- 제281조 산림이용진흥지구개발계획에서 통합특별시장의 지구개발계획 수립에 대한 견제보완역할을 할 협의체 등에 대한 조항이 빠져있음. 제282조에 지정에 따른 인허가등의 의제 조항에 따르면 인허가 행정청과의 협의만 거치면 지정되도록 되어 있어 이에 대한 보완이 필요함.
- 제286조 산림이용진흥지구 내 산지관리법 적용특례 삭제해야 함. 특히 ②의 4 「궤도운송법」 제2조에 따른 궤도의 건설은 독소조항임. 모노레일, 케이블카 등 산림관광시설의 경제성은 날로 떨어지고 있고 기후위기 적응자원인 녹지를 보전해야 하는 것이 특별시장의 책무임.

### ○ 제안법률 중 관련조항

관련조항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제189조(산지관리법 적용에 관한 특례)</li> <li>• 제281조(산림이용진흥지구개발계획)</li> <li>• 제286조(산림이용진흥지구 내 산지관리법 적용특례)</li> </ul>
개선안	<p>(수정)</p> <p>제189조 산지관리법 적용에 관한 특례에 통합특별시장의 산림개발권한이 규제체계가 전무한 상황에서 지역에 불필요한 산림훼손 개발사업이 확대될 것이 예상되므로 삭제</p> <p>제286조 산림이용진흥지구 내 산지관리법 적용특례 삭제</p> <p>(수정)</p> <p>제281조 산림이용진흥지구개발계획에서 통합특별시장의 지구개발계획 수립에 대한 견제보완역할을 할 협의체 등에 대한 조항 추가</p>

## 9. 공공서비스 최소 기준 마련

### ○ 문제의식

- 통합전 대전과 충남은 각각 다른 공공서비스 정책과 제도를 운영하였기에 통합 후 이의 조정이 필요함
- 교육, 교통, 돌봄 등 다양한 분야의 공공서비스가 평등하게 적용될 수 있는 제도와 정책을 마련하고 지속적인 평가와 개선이 이루어지도록 해야 함

### ○ 요구안

- 돌봄특구 조항은 삭제하고 보편적 공공서비스가 제공되도록 명시해야 함
- 통합 후 권역별 공공서비스 접근성이 악화되지 않도록 최소기준 마련, 지속적인 모니터링, 개선계획 의무화 등의 제도를 명시해야 함

### ○ 제안법률 중 관련조항

관련조항	• 제240조 미래돌봄특구
개선안	<p>기존 조항 삭제 (신설) 제○조(공공서비스 최소기준) ① 통합특별시는 권역별 공공서비스 최소기준(접근시간·공급량·인력배치 등)을 수립해야 한다. ② 매년 격차지표를 공개하고, 기준 미달 권역에 대해 개선계획 수립·이행을 의무화. ③ 평가기구에 시민대표를 포함.</p>

## 10. 완전한 교육자치 보장

### ○ 문제의식

- 교육은 대한민국헌법 제31조 4항에 따라 자율권이 보장되어야 함
- 제안된 법안은 헌법에 명시된 교육의 자율권을 침해하고 있음

### ○ 요구안

- 초·중·고 교육에 대한 모든 권한과 책임은 통합특별시 교육감에 귀속되어야 함

### ○ 제안법률 중 관련조항

관련조항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제6조 지원위원회</li> <li>• 제38조제2항(부교육감 국가공무원 임명 등)</li> <li>• 제121조(영재학교) 등: 시장 또는 교육감이 지정·설립 가능(시장 권한 포함)</li> </ul>
개선안	<p>(수정) 교육 관련 조문에서 통합특별시장 권한 삭제 제2장 지원위원회 위원에 통합특별시교육감 추가 제121조에서 통합특별시장 또는 통합특별시교육감 → 통합특별시교육감 (삭제) 영재학교(제121조), 외국인학교 및 국제학교 관련(제122조), 특수목적고(제123조) (신설) 제1편 총칙 제○조(교육자치의 독립성) 통합특별시는 교육사무에 관하여 교육감의 자율성을 보장하며, 통합특별시장은 교육사무에 대해 지휘·감독할 수 없음을 명시(법체계 정합성 확보).</p>

## 11. 경제과학국방중심도시 등 산업기반 기본계획 수립에 시민 참여 보장

### ○ 문제의식

- 균형발전을 위해 중요한 산업기반을 마련하는 과정은 시민의 삶과 밀접한 관계가 있기에 시민의 참여가 반드시 보장되어야 함
- 두 광역자치단체의 통합 후 산업기반 및 지역 내 균형발전과 보편적 복지의 실현을 위한 정책과 제도를 만드는 과정에 시민이 배제되지 않아야 함

○ 요구안

- 종합 기본계획 및 경제과학국방중심도시 개발 및 기반 조성 관련 기본계획 수립에 분야별로 시민의 참여를 통한 숙의과정을 의무 조항으로 명시해야 함
- 법안에 시민들의 참여가 보장되는 숙의 절차, 주민참여단, 기초자치단체 협의 절차를 명시하고, 관련 위원회에 기초자치단체 균형 및 시민대표 비율, 이해충돌 방지 등의 내용을 명시해야 함
- 이 과정을 통해 확정된 안의 수립·변경·폐지를 할 경우 의회 동의 절차를 의무화해야 함

○ 제안법률 중 관련조항

관련조항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제72~74조(기본계획 및 심의회)</li> <li>• 제92조(과학중심도시육성기본계획)</li> </ul>
개선안	<p>(수정) 제72조(기본계획 수립) 수립하여야 한다에 더해, 수립 과정에서 공론화·시민참여단·기초단체 협의를 거쳐야 한다는 명시.</p> <p>(수정) 제73조(확정·변경·폐지) 변경·폐지 시 보고가 아니라 의회 동의로 상향.</p> <p>(수정) 제74조(심의회 구성) 위촉위원에 대해 시민대표 최소 비율, 권역균형(시·군·구), 이해충돌 방지(사전 공개·제척·회피) 규정.</p> <p>(수정) 제92조(과학중심도시육성기본계획) 계획 수립·변경 시 동일하게 숙의·참여 절차 의무화.</p>

## 12. 대학정책 수립 의무 명시

○ 문제의식

- 정부는 서울대 10개 만들기, 글로벌대학30과 RISE 등 정책을 통해 예산이 투입되고 있지만, 서울대 10개 만들기 정책으로 지방 사립대의 소외 인식이 있는 것도 사실임
- 대전시와 충남은 각각 담당부서를 두고 자체 계획을 수립하여 시행했지만, 통합

- 후 국·공립 및 사립대를 포괄하는 자치단체 차원의 종합 대학정책이 필요함
- 자체 정책을 수립하여 두 사업이 종료되거나 변경이 되더라도 안정적인 대학정책을 유지할 수 있는 통합특별시의 정책과 제도가 필요함
- 대학정책은 산업기반 마련뿐만 아니라 지역의 인재가 지역에서 경제활동 등 생활을 이어가도록 하는 중요한 기반을 마련하는 정책이 될 것임

○ 요구안

- 통합특별시 기본계획 수립에 대학정책 수립 의무 명시
- 전 학문 분야의 고른 발전을 위한 정책을 수립하고, (가칭)대학정책위원회 구성과 교육 수요자인 학생 및 시민의 참여를 보장하도록 해야 함
- 학령인구 감소로 신입생 유치에 어려움을 겪고 있는 상황과 RISE 등 사업을 통해 산업체에 필요한 인재교육을 위한 자율성을 부여하고 있기에 대학설립에 관한 특례(제128조)는 삭제해야 함.

○ 제안법률 중 관련조항

관련조항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제72조제1항제7호(교육·인재육성): 포괄 규정(대학정책 별도 의무 없음)</li> </ul>
개선안	<p>(수정) 제72조제1항 교육의 진흥 및 인재육성에 대학정책(국·공립·사립 포함) 수립 및 지역정주 연계를 명시.</p> <p>(신설) 제○조(대학정책 종합계획 및 대학정책위원회)</p> <p>① 지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률 제5조(지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획의 수립)의 교육부장관의 권한을 통합특별시장으로 하고, 통합특별시장은 5년마다 대학정책 종합계획을 수립하는 등 지역대학 정책을 수립하고 이행해야 함.</p> <p>② 대학정책위원회 구성(대학·산업·지자체·학생·시민) 및 공론화 절차 의무화.</p> <p>(삭제) 제128조(대학설립에 관한 특례)</p>

13. 감사위원회를 의회 소속으로 하여 의회 권한 강화

○ 문제의식

- 현재 한국의 지방자치제는 단체장 중심의 “강시장 약의회”라는 평가를 받고 있음
- 지방의회의 독립권과 함께 행정부를 견제할 수 있는 강력한 권한이 필요한 상황임
- 정부 감사원장 임면권을 대통령에서 국회로 전환해야 한다는 주장은 국회의 행정부에 대한 권력감시 기능을 강화해야 한다는 문제의식의 반영임
- 이와 동일하게 통합특별시의 감사위원장의 임면권을 의회에 두어 강력한 시정감사

권을 부여하는 것이 필요함

○ 요구안

- 감사위원회 소속과 위원장 임면권을 의회에 부여해야 함
- 의회는 전문가 및 시민사회가 참여하는 추천위원회와 본회의 의결 등의 과정을 거쳐 의장이 임면권을 행사할 수 있도록 하고, 해임이 공정하게 진행되도록 절차를 명시해야 함

○ 제안법률 중 관련조항

관련조항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제64조(감사위원회 설치): 시장 소속</li> <li>• 제65조(감사위원장): 시장 임명</li> <li>• 제66조(사무국): 위원장 추천→시장 임명</li> </ul>
개선안	<p>(수정) 제64조제1항 통합특별시장 소속으로 → 통합특별시의회 소속으로 변경.</p> <p>(수정) 제65조(감사위원장) 위원장은 의회 의장이 추천위원회 심의 및 본회의 동의를 거쳐 임명 해임도 동일하게 절차·사유·의결정족수 명시.</p> <p>(수정) 제66조(사무국 인사) 사무국 직원 임명권을 의회(또는 감사위원회 독립인사)로 전환, 예산도 의회 독립편성 근거 강화.</p>

14. 정치적 다양성 확보와 갈등 완화를 위한 지방의원 선거제도 도입

○ 문제의식

- 지방자치는 민주주의의 학교로서 정치적 다양성이 확보되고 공식 절차를 통해 지역 내 갈등을 완화할 수 있는 제도가 필요함
- 극단적 정치적 입장의 표출은 지역 내 갈등을 심화시켜 민주주의 발전을 저해하는 요인으로 작용하고 있음
- 따라서 다양한 정치세력이 공식적 논의 과정에 참여할 수 있는 제도 도입이 필요한데 현재의 공직선거법은 한계가 있음
- 최소한 의회 내에서 다양한 정치적 입장이 공론화의 대상이 될 수 있도록 하여 정치적 양극화와 정치적 권리의 소외가 발생하는 것을 가능한 최소화할 필요가 있음
- 의회 내에 다양한 정치세력이 존재하면 단체장에 대한 견제 기능도 강화할 수 있을 것임

○ 요구안

- 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제38조(지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선)의 충실한 이행을 위해 특별법에 기초의회와 광역의회 선거 개선을 위한 우선 조치를 명시해야 함
- 기초의회와 광역의회 구성을 위한 선거구획정에서 현재 국회의원 선거구를 기준으로 하여 위계적으로 설계된 공직선거법에 대한 특례 적용이 필요함
- 최소한 기초의회에서 2인 선거구를 둘 수 없도록 하고 광역의회와 더불어 비례대표의원 비율을 30% 이상 되도록 해야 함
- 또는, 기초의원과 광역의원을 모두 완전 비례대표제로 선출하도록 함

○ 제안법률 중 관련조항

관련조항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제28조(의원정수·비례대표): 비례대표 20% 이상</li> <li>• 제29~30조(선거구 획정): 분할금지 등 규정</li> </ul>
개선안	<p>(수정) 제28조제2항(비례대표 비율) 100분의 20 이상 → 100분의 30 이상으로 상향</p> <p>(수정) 제29조(통합특별시의회의원 지역선거구에 관한 특례)에 기초의원 관련 항을 추가하고 선거구 획정 시 중·대선거구(최소 3인 이상)로 명시</p> <p>(신설) 기초의회와 광역의회 의원 선출을 모두 완전 비례대표제로 선출하도록 함</p>

15. 주민참여제도의 강화

- 지방자치는 중앙정부의 권한을 이양하는 분권과 분권으로 이양된 권한을 지역 주민이 직접 참여해 결정하는 지방민주주의의 결합이라고 할 수 있음
- 기존에도 분권에만 집중하는 경향으로 인해 지방자치라는 명목만 있을 뿐 주민이 행정에 결정권한을 행사할 수 있는 제도가 제한적이었음
- 대의민주주의의 한계를 극복하기 위해 주민이 행정에 권한을 행사할 수 있는 다양한 형태의 제도가 필요함
- 이를 위해 대의민주주의 혁신의 방안 중 하나인 참여거버넌스형 제도가 주목을 받고 있음. 참여거버넌스형 제도의 대표적 예가 주민자치회와 주민참여예산제임
- 특례법에도 주민자치회와 주민참여예산제에 관한 언급이 있으나 방향성과 구체성에 의문이 있음. 이를 개선하기 위해 개정이 필요함

○ 요구안

- 읍면동 외 행정리, 통 단위 마을자치회 설치에 대한 근거를 만들었으나 기존 읍면동 주민자치회에 대한 법적 근거가 미약하여 특례법 상에 읍면동 주민자치회에 대

한 구체적인 명시를 할 필요가 있음

- 주민참여예산제 확대를 제안사업 확대로 연결하고 편성에 집중하고 있음. 이는 기존 주민참여예산제의 한계인 편성중심 참여에서 결정, 집행, 결산에의 참여로 확대하는 시도와 반대방향이라고 할 수 있음. 이를 개선하기 위해 예산 전 과정에 대한 참여와 이를 지원하기 위한 재정, 행정 지원에 대한 명시로 이어져야 함

○ 제안법률 중 관련조항

관련조항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제47조~48조 마을자치 활성화를 위한 조직 설치 특례</li> <li>• 제63조 주민참여예산제의 확대 및 운영 특례</li> </ul>
개선안	<p>(수정) 제47조 제1항 읍면동 단위의 자치기구 외에 -&gt; “지역공동체 회복과 풀뿌리 자치강화를 위하여 읍면동 단위의 주민자치회와 행정리 및 통단위 기반으로 하는”으로 수정하여 여 주민자치회 법적 근거 구체화</p> <p>(수정) 제63조 1항 ~ 재원을 바탕으로 마을 단위부터 예산의 전 과정에 활발히 참여할 수 있도록 노력하여야 한다. 2항 통합특별시장은 주민이 예산의 전과정에 마을단위부터 참여할 수 있도록 주민참여예산제 운영에 행정적, 재정적 지원을 해야 한다.</p>

16. 시민의회 설치와 운영에 관한 법적 권한 부여

○ 문제의식

- 본 특별법안은 통합특별시장에게 대단위 개발사업(제74조), 시행승인권(제78조)등 막대한 권한을 부여하고 있으나 이에 대한 주민의 직접적인 견제장치가 미비함
- 행정통합은 주민의 삶을 재구성하는 헌정적 전환이므로, 단순한 의견 수렴을 넘어 주민이 직접 정책을 숙의하고 결정하는 구조적 장치가 필수적임
- 대전과 충남의 이해관계가 상충하는 지점에서 총화무작위추출로 선발된 시민들이 숙의를 통해 합리적인 대안을 도출함으로써 통합 이후의 사회적 비용을 최소화함

○ 요구안

- 상설기구화 : 통합특별시의 주요정책, 광역생활권지정, 대단위개발계획 등에 대해 상시적으로 숙의할 수 있는 ‘상설시민의회’설치를 특별법에 명시해야 함
- 총화무작위추출: 시민의회 위원은 성별, 연령, 지역(대전, 충남비율)를 반영한 총화무작위추출로 선발하여 인구통계적 대표성을 확보해야 함
- 실질적 권한 부여: 시민의회에서 도출된 ‘숙의결과’에 대해 통합특별시장이 공식

답변을 의무화하거나, 시의회 의결 전 필수 숙의 절차로 지정하여 법적 효력을 갖게 해야 함

○ 제안법률 중 관련조항

<p>관련조항</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제18조(법률안 의견 제출 및 입법반영) ① 통합특별시장은 통합특별시의회 재적의원 3분의 2 이상의 동의를 받아 통합특별시와 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 대한 의견을 지원위원회에 제출할 수 있다.</li> </ul>
<p>개선안</p>	<p>(신설)</p> <p>제18조 2 (상설 시민의회의 설치 등)</p> <p>① 통합특별시는 주민의 자치권 강화와 주요정책에 대한 사회적 합의도출을 위하여 상설 시민의회 (이하 '시민의회'라 한다)둔다.</p> <p>② 시민의회는 다음 각 호의 사항을 숙의한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.제12조에 따른 광역생활권의 지정 및 운영에 관한 사항</li> <li>2.제74조에 따른 경제과학국방중심도시 개발기본계획의 수립</li> <li>3. 그 밖에 주민의 복리에 중대한 영향을 미치는 사항으로서 조례로 정하는 사항</li> </ol> <p>③ 시민의회의 위원은 대전광역시와 충청남도의 인구구성비율을 반영하여 성별, 연령별, 지역별, 의견분포별 층화무작위추출 방식으로 선발한다.</p> <p>④ 통합특별시장과 통합특별시의회는 시민의회의 숙의 결과를 존중하여야 하며, 이를 정책에 반영하기 어려운 경우 그 사유를 대외적으로 공표하고 의회에 보고하여야 한다</p> <p>⑤ 시민의회의 구성, 운영, 지원, 시민의회 개최 요구 의제와 절차 등 필요한 사항은 통합특별시 조례로 정한다.</p>