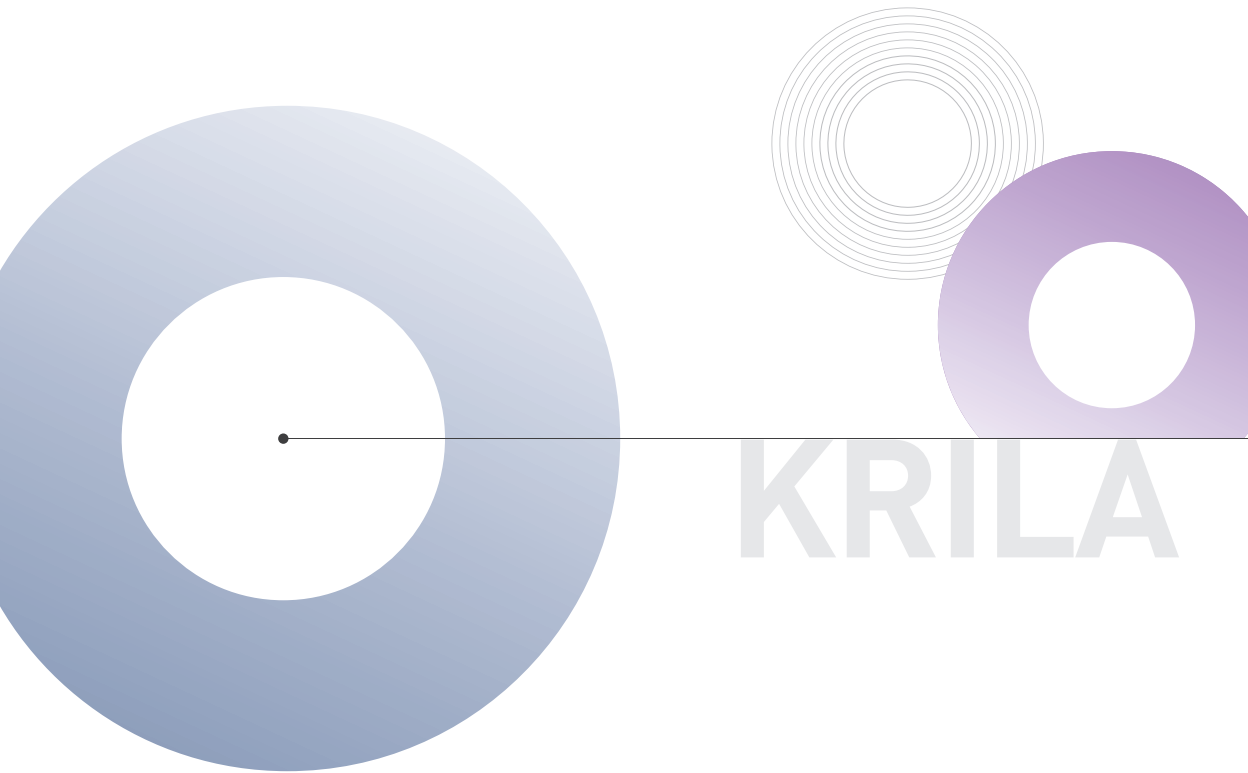


광역연합제도의 도입방안 연구

금창호



연구진

금 창 호 (선임연구원)

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

광역연합제도의 도입방안 연구

발 행 일 : 2018년 12월 31일

발 행 인 : 윤태범

발 행 처 : 한국지방행정연구원

주 소 : (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 : 033-769-9999

판 매 처 : 정부간행물판매센타 02-394-0337

인 쇄 처 : 세일포커스(주) 02-2275-6894

I S B N : 978-89-7865-448-7

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

도시화의 진전과 교통통신의 발달에 따른 생활권의 변화와 저출산 등에 따른 인구감소는 지방자치단체간 다양한 형태의 협력을 요청하고 있다. 뿐만 아니라 대도시권의 교통수요나 대기오염 등의 문제도 단일의 지방자치단체가 효율적으로 대응하기에는 한계가 있다. 이러한 광역행정 수요에 대처하기 위한 제도로 행정협의회와 지방자치단체조합 등이 활용되고 있으나, 충분한 문제해결에는 한계를 나타내고 있다.

이에 따라 본 연구에서는 일본 등에서 광역행정의 효율적 처리를 위한 제도의 하나로 활용되고 있는 광역연합제도를 도입하기 위한 설계방안을 모색하고 있다. 광역연합제도는 현 정부에서 지방자치단체간 협력을 활성화하기 위한 목적으로 제도도입을 명시하고 있을 뿐만 아니라 다수의 국가에서 활용되고 있기도 하다. 이러한 점들을 고려하여 한국적 여건에 따른 적실성을 반영하여 도입설계 대안을 제시하고 있다.

상기의 연구내용을 기초로 광역연합제도의 도입에 필요한 정책적 검토가 충분히 이루어지기를 기대한다. 아울러 본 연구가 광역행정에 관심 있는 다수의 학자와 실무자들에게도 많은 도움이 되기를 바라며, 그동안 연구에 심혈을 기울인 연구자의 노고에도 감사를 드린다.

2018년 12월

한국지방행정연구원 원장 윤 태 범

요 약

광역행정 수요가 증가하면서 경직적인 행정구역을 단위로 하는 지방자치단체간 협력에 대해 많은 관심이 제기되어 왔다. 뿐만 아니라 기존의 관련제도의 한계를 보완하기 대안발굴에도 적지 않은 요청이 있어 왔다. 이에 따라 여기에서는 광역행정 수요에 보다 효과적으로 대응할 수 있는 광역연합제도의 도입방안을 제시하고자 하였다.

제2장에서는 특별지방자치단체의 일종인 광역연합제도의 개념과 정부의 정책경과 및 기존연구를 분석하였다. 제3장에서는 광역행정 수요의 특성에 따른 기존의 광역행정제도의 대응실태를 분석하고, 제도적 한계를 제시하였다. 제4장에서는 선진외국을 대상으로 광역행정에 대응하기 위한 각종의 특별지방자치단체의 활용사례와 구체적으로 일본의 광역연합제도를 분석하여 대안개발에 필요한 시사점을 도출하였다. 제5장에서는 광역 및 기초의 공무원들을 대상으로 광역연합제도의 도입에 필요한 각종의 내용별 의견을 수렴하여 대안의 적실성 확보에 반영하고자 하였다.

전술한 각종의 분석을 기초로 광역연합제도의 도입을 위한 제반요소의 설계대안을 제시하였다. 우선, 광역연합제도의 도입을 위한 입법형식으로는 근거규정과 운영규정 전체를 지방자치법에 두는 대안을 제시하였다. 다음, 광역연합제도의 제반요소에 대한 입법내용은 설립주체는 일반지방자치단체로, 설립절차는 규약제정과 지방의회의 의결, 중앙정부의 승인(기초단위는 광역승인)으로, 구역설정은 설치기관의 전체 행정구역으로, 사무처리는 설치기관의 전체사무에서 설치기관이 이양결정으로, 내부규약은 필수규정을 별도로 규정하는 것으로, 기관구성은 의결기관과 집행기관의 분리형으로, 인력관리는 파견직원과 고유직원으로 구분하되 고유직원의 비율을 높이는 것으로, 재원관리는 원칙적으로 분담금과 사용료 및 수수료로 충당하되 중앙정부의 재정지원을 활용하는 것으로, 규약의 변경 및 해산은 설립절차를 준용하는 것으로 대안을 제시하였다. 한편, 광역연합제도의 활용촉진을 위하여 적정분야의 제시와 각종의 지원시책을 제시하였다.

제1장 서론	1
제1절 연구목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	5
1. 연구의 범위	5
2. 연구의 방법	6
 제2장 광역연합제도의 이론적 고찰	 7
제1절 광역연합제도의 의의	9
1. 광역연합제도의 개념	9
2. 특별지방자치단체의 특성	12
3. 특별지방자치단체의 유형	14
4. 특별지방자치단체의 활용목적	17
제2절 정부의 대응정책 분석	19
1. 법제적 근거	19
2. 관련정책 경과	21
3. 도입지연 원인	29
제3절 선행연구 분석 및 분석틀	32
1. 선행연구 분석	32
2. 선행연구의 내용	33
3. 연구분석 틀	35

목 차

제3장 광역행정의 대응실태 분석	37
제1절 광역행정 대응전략	39
1. 일반적 대응구조	39
2. 한국의 대응구조	41
제2절 광역행정 대응수요	42
1. 유형구조	42
2. 광역행정 수요유형	43
3. 광역행정 수요변화 분석	46
제3절 광역행정 제도실태	50
1. 사무위탁	50
2. 행정협의회	54
3. 지방자치단체조합	58
4. 광역제발전위원회	60
5. 행정구역 통합	62
제4절 현행제도의 한계분석	65
1. 판단기준	65
2. 기존 대응수요 기준 한계분석	66
3. 최근 대응수요 기준 한계분석	70

제4장 외국의 특별지방자치단체 사례분석 73

제1절 분석대상 선정	75
제2절 국가별 특별지방자치단체 제도분석	77
1. 미국의 특별지방자치단체	77
2. 영국의 특별지방자치단체	110
3. 독일의 특별지방자치단체	129
4. 프랑스 특별지방자치단체	146
5. 일본의 특별지방자치단체	166
제3절 광역연합제도 분석: 일본	190
1. 광역연합제도 개요	190
2. 광역연합 운영실태	196
3. 광역연합 운영사례 : 간사이광역연합(関西広域連合)	202
4. 광역연합에 대한 평가	207
제4절 외국사례의 종합	208
1. 비교분석	208
2. 시사점	209

제5장 광역연합제도 도입에 관한 인식조사 211

제1절 인식조사 설계	213
제2절 인식조사 내용	215
1. 응답자 특성	215
2. 광역행정 대응실태 인식	216
3. 광역연합제도의 도입 필요성	219
4. 특별지방행정기관 연계수용 필요성	222
5. 인센티브 제공 필요성	224
제3절 인식조사 결과종합	226

목 차

제6장 광역연합제도의 도입방안	229
제1절 기본방향	231
제2절 광역연합제도 도입의 입법형식	232
1. 근거규정의 입법화	232
2. 설치 및 운영규정의 입법화	233
제3절 광역연합제도의 입법내용	235
1. 설립주체	235
2. 설립절차	236
3. 구역설정	237
4. 사무처리	239
5. 내부규약	241
6. 기관구성	242
7. 인력관리	244
8. 재원관리	245
9. 규약의 변경 및 해산	247
제4절 광역연합 설치촉진 방안	248
1. 적정분야의 선정	248
2. 지원시책의 발굴	250
 【참고문헌】	255
【부 록】	261
【Abstract】	264

〈표 2-1〉 일반지방자치단체와 특별지방자치단체의 특성비교	13
〈표 2-2〉 설립목적 기준의 분류	15
〈표 2-3〉 설립방식에 따른 분류	16
〈표 2-4〉 수비범위 기준의 분류	16
〈표 2-5〉 특별지방자치단체 설치목적	18
〈표 2-6〉 특별지방자치단체 관련규정 실태	19
〈표 2-7〉 역대정부의 특별지방자치단체 도입정책	21
〈표 2-8〉 특별지방자치단체 도입법안 실태	22
〈표 2-9〉 특별지방자치단체 도입지연 원인	31
〈표 2-10〉 선행연구의 내용분석	34
〈표 3-1〉 광역행정 대응전략 유형	40
〈표 3-2〉 한국의 광역행정 대응유형 실태	41
〈표 3-3〉 광역행정 수요의 특성	42
〈표 3-4〉 규모경제 달성수요	43
〈표 3-5〉 상호협력 필요수요	44
〈표 3-6〉 분쟁조정 필요수요	46
〈표 3-7〉 지방자치단체조합의 수요변화 분석기준	47
〈표 3-8〉 지방자치단체조합별 협력주체와 서비스 범위	47
〈표 3-9〉 지방자치단체조합의 수요변화	49
〈표 3-10〉 사무위탁의 규약 기재사항	51
〈표 3-11〉 사무위탁의 추진현황	51
〈표 3-12〉 행정협의회 의 규약 기재사항	55
〈표 3-13〉 행정협의회 구성현황	55
〈표 3-14〉 지방자치단체조합의 규약 기재사항	59
〈표 3-15〉 지방자치단체조합의 설치현황	59
〈표 3-16〉 광역경제발전위원회의 설치현황	61
〈표 3-17〉 시군통합 현황(2018년 기준)	64

표 목 차

〈표 3-18〉 지방자치단체조합의 한계판단 기준	66
〈표 3-19〉 기존 수요대응 한계분석 종합	70
〈표 3-20〉 최근 수요대응 한계분석 종합	72
〈표 4-1〉 사례대상의 선정방법	76
〈표 4-2〉 특별지방자치단체 유형	80
〈표 4-3〉 특별자치구의 일반적 기능	83
〈표 4-4〉 지역 교육자치구 및 교육위원회의 기능	86
〈표 4-5〉 특별자치구의 법적 기반	89
〈표 4-6〉 교육자치구에 대한 플로리다주 법률	90
〈표 4-7〉 특별자치구 이사회의 구성 방법	91
〈표 4-8〉 특별자치구의 일반적 재정수입 유형	91
〈표 4-9〉 플로리다 주 홍수관리 및 수원의 보호를 위한 특별자치구 구획	92
〈표 4-10〉 플로리다 주의 모기 퇴치 자치단체(Mosquito control districts)	94
〈표 4-11〉 캘리포니아 학교자치구의 유형	99
〈표 4-12〉 미국 내 지방정부 운영 현황	101
〈표 4-13〉 미국 지방정부 현황의 변화 추이	102
〈표 4-14〉 플로리다 주(Florida State) 특별자치구의 기능별 운영현황	104
〈표 4-15〉 플로리다 주(Florida State)의 특별자치단체 운영 현황	104
〈표 4-16〉 연합기구 추진 경과	112
〈표 4-17〉 영국 지방소방구조기구의 유형	114
〈표 4-18〉 지방정부 연합기구(CA)가 다른 공공기관과 공유하는 책임사무	119
〈표 4-19〉 분권협상에 포함된 사무	120
〈표 4-20〉 영국 지방경찰의 거버넌스 및 운영 구조	124
〈표 4-21〉 영국 검사 및 검찰의 보유권한	125
〈표 4-22〉 특별지방자치단체 설치에 대한 법적 근거	130
〈표 4-23〉 국가행정청의 기능적 개편원리: 용인원칙	133
〈표 4-24〉 연방기본법 제28조 2항	139
〈표 4-25〉 관구행정조직	140

〈표 4-26〉 주정부관구의 기관 및 담당사무	141
〈표 4-27〉 인구규모별 코뮌 분포(2018년 1월 1일 현재)	147
〈표 4-28〉 일반연합체와 재정연합체 비교	150
〈표 4-29〉 재정연합체 현황	164
〈표 4-30〉 조합(일반연합체) 현황	165
〈표 4-31〉 도구 재정 조정 제도의 내용	174
〈표 4-32〉 일부사무조합의 세입 결산	175
〈표 4-33〉 일부사무조합의 목적별·성질별 세출 결산	176
〈표 4-34〉 시정촌 결산액에서 일부사무조합의 목적별 세출 결산액 비율	176
〈표 4-35〉 일부사무조합과 광역연합의 비교	177
〈표 4-36〉 일부사무조합의 설치 목적별 단체수 및 구성 비율	182
〈표 4-37〉 광역 연계 협정 체결 지자체 일람	185
〈표 4-38〉 특별구가 연계하여 대응하는 재해 지원 상황	186
〈표 4-39〉 한국과 일본의 지방자치단체조합 설치근거	190
〈표 4-40〉 광역연합 사업비 분담기준의 유형	194
〈표 4-41〉 광역연합 동일(유사)사업에 대한 분담기준/비율 비교	195
〈표 4-42〉 일본의 광역연합 기본현황 : 구성단체 법적지위 기준	196
〈표 4-43〉 일본의 광역연합 기본현황 : 설립의 강제성 기준	197
〈표 4-44〉 광역연합의 구성단체수	198
〈표 4-45〉 광역연합장의 선임방법 유형	198
〈표 4-46〉 광역연합 의회의원 선임방법 유형	199
〈표 4-47〉 사무국장의 신분 및 급여지불 방식	201
〈표 4-48〉 광역연합의 직원수	202
〈표 4-49〉 간사이광역연합의 수행기능	203
〈표 4-50〉 간사이광역연합의회 구성인원	204
〈표 4-51〉 간사이광역연합의 구성단체간 분담기준	206
〈표 4-52〉 대상국가별 운영사례 비교분석	208
〈표 5-1〉 조사설계 내용	213

표 목 차

〈표 5-2〉 응답자 특성	215
〈표 5-3〉 광역행정 수요증가 여부	216
〈표 5-4〉 기존 광역행정제도의 대응수준	217
〈표 5-5〉 대안적 제도의 도입 필요성	218
〈표 5-6〉 광역연합제도 도입 필요성	219
〈표 5-7〉 광역연합의 처리사무	220
〈표 5-8〉 광역연합의 설치지역	221
〈표 5-9〉 특별지방행정기관 연계수용 필요성	222
〈표 5-10〉 특별지방행정기관 연계수용 방법	223
〈표 5-11〉 인센티브 제공 필요성	224
〈표 5-12〉 인센티브 제공내용	225
〈표 5-13〉 인식조사 결과종합	226
〈표 6-1〉 광역연합제도의 근거규정 입법화 방안	233
〈표 6-2〉 광역연합제도의 설치 및 운영규정 입법화 방안	234
〈표 6-3〉 광역연합의 설립주체 확정방안	236
〈표 6-4〉 광역연합의 구역 확정방안	239
〈표 6-5〉 광역연합의 사무관리 확정방안	241
〈표 6-6〉 광역연합의 내부규약 확정방안	242
〈표 6-7〉 광역연합의 기관구성 확정방안	244
〈표 6-8〉 광역연합의 인력관리 확정방안	245
〈표 6-9〉 광역연합의 재원관리 확정방안	246
〈표 6-10〉 광역연합의 규약변경 및 해산 확정방안	247
〈표 6-11〉 적정 관장기능 검토결과	248
〈표 6-12〉 적정규모에 관한 실증연구	249
〈표 6-13〉 광역연합 활용의 적정분야	250
〈표 6-14〉 재정적 인센티브 설계(안)	250
〈표 6-15〉 초광역 관할구역 특별지방행정기관 사례	252

〈그림 2-1〉 특별지방자치단체의 개념구조	11
〈그림 2-2〉 광역연합제도의 개념	12
〈그림 2-3〉 기존연구의 범위 및 내용	33
〈그림 2-4〉 연구분석의 틀	35
〈그림 3-1〉 지방자치단체조합의 수요변화 분석	49
〈그림 3-2〉 행정구역 통합절차	62
〈그림 4-1〉 뉴욕-뉴저지 항만공사(Port Authority)의 시설 및 서비스 기능·범위	96
〈그림 4-2〉 미국 주정부 단위 교육자치 구조	97
〈그림 4-3〉 워싱턴 주 교육행정체제	98
〈그림 4-4〉 주(state)별 총 공공교육 시스템 운영 현황	106
〈그림 4-5〉 잉글랜드의 지방정부와 특별지방정부	110
〈그림 4-6〉 Western Riverside Waste Authority의 조직 기구표	117
〈그림 4-7〉 North Yorkshire Fire and Rescue Authority 조직도	122
〈그림 4-8〉 런던의 4개 연합청소기구	126
〈그림 4-9〉 잉글랜드의 지방정부연합(2017년 기준)	127
〈그림 4-10〉 잉글랜드의 소방구조기구 현황	128
〈그림 4-11〉 행정체계에서 특별지방자치단체	131
〈그림 4-12〉 노르트라인-베스트팔렌주의 위치	134
〈그림 4-13〉 노르트라인-베스트팔렌주의 공간구조	135
〈그림 4-14〉 노르트라인-베스트팔렌주의 란트샤프트페어반트	144
〈그림 4-15〉 프랑스 지방자치단체와 특별지방자치단체 체제	149
〈그림 4-16〉 그랑파리 메트로폴을 구성하는 12개 지역들	162
〈그림 4-17〉 프랑스 메트로폴 현황	166
〈그림 4-18〉 광역연합의 설치 절차	171
〈그림 4-19〉 연도별 일부사무조합과 광역연합의 설치건수	183
〈그림 4-20〉 광역연합 설치절차	192
〈그림 4-21〉 부연합장의 수 및 권한 유형	199

그림 목 차

〈그림 4-22〉 광역연합의 사무국장 설치여부 및 설치근거	200
〈그림 4-23〉 사무국장의 선임방법과 권한	200
〈그림 4-24〉 간사이광역연합의 조직구조	205
〈그림 6-1〉 광역연합제도 도입의 기본방향	231
〈그림 6-2〉 광역연합의 설립절차 확정방안	237
〈그림 6-3〉 제주특별자치도 권한이관 과정	251



제1장

서론

제1절 연구목적

제2절 연구의 범위 및 방법



서론

제1절 연구목적

행정서비스의 협력적 공급은 하나 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정의 행정수요에 대응하여 행정서비스를 공급하는 방식을 말한다. 서비스공급의 핵심요소인 비용 및 공급의 주체를 기준으로 보면, 비용은 하나 이상의 지방자치단체가 공동으로 부담하고, 공급은 대체적으로 비용부담 주체인 지방자치단체와 별개의 행정기관에서 이루어지는 것이다(금창호 외, 2011).

지방자치의 실시로 배타적 자치권이 적용되는 행정구역과 도시화에 따른 생활권역의 불일치의 문제뿐만 아니라 지방자치단체 상호간 협력 필요성의 증가에 따라서 협력적 간접공급 방식의 수요는 점차 증대되어 왔다. 특히, 경제자유구역이나 지리산관광개발 등에서 보는 것처럼 협력정책에 대한 필요성이 증가하면서 행정서비스의 협력적 공급에 대한 수요가 점차 커지고 있는 실정이다.

행정서비스의 협력적 공급을 위한 제도로는 사무위탁과 행정협의회, 지방자치단체조합 등이 활용되어 왔으나, 다양한 협력수요에 효과적으로 대응하기에는 여러 가지 한계를 나타내고 있는 실정이다. 행정서비스의 협력적 공급을 위한 지방자치단체간 수평적 협력대응은 제도설계에 포함되어 있는 재정적, 인력적 및 의사결정 등에서 충분한 합리성이 결여되어 있고, 중앙정부의 재정지원이 필요한 수요에 대해서는 합법적인 통로 역시 적절하게 확보되어 있지 못한 실정이다.

이와 같은 현실에서 문재인 정부는 기존의 광역행정 제도의 한계를 보완하기 위한 전략의 하나로 광역연합제도의 도입을 자치분권 로드맵의 과제로 제시하고 있다. 지방자치단체가 구성원이 되어 자치권을 가지는 별도의 특별지방자치단체인 법인체를 설립하여 도시네트워크를 제도화하는 동시에 국가와 시도 및 시군구에서 각각 업무를 이양하여 광역연

4 광역연합제도의 도입방안 연구

합에서 종합적으로 사무를 처리하는 초광역권 도시행정을 수행하겠다는 것이다(행정안전부, 2017).

전술한 바와 같은 문제인 정부의 자치분권 로드맵에 따라 일본의 광역연합제도를 분석하고, 그 결과에 기초하여 우리나라의 제도도입에 관한 제반요소를 설계하고자 한다. 광역연합제도는 일본에서 일부사무조합의 한계를 보완하기 위하여 도입한 것으로 광역행정의 효율적 대응뿐만 아니라 국가의 권한이양을 위한 체제정비를 목적으로 하고 있어서 우리 실정에 적합한 새로운 요소설계가 필요하다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

광역연합제도의 도입을 위한 연구의 범위는 다음과 같이 설정한다.

첫째, 연구의 대상범위는 광역연합제도를 대상으로 설정한다. 행정서비스의 협력적 공급을 위한 방식으로는 기존의 사무위탁과 행정협의회, 지방자치단체조합 등이 존재하나, 여기에서는 광역연합제도의 도입에 초점을 두고 있으므로 기본적으로 광역연합제도를 연구의 대상범위로 설정하고자 한다. 다만, 기존제도의 실태 및 한계를 분석하기 위해서 부분적으로 사무위탁과 행정협의회 및 지방자치단체조합 등도 연구대상에 포함시킨다.

둘째, 연구의 시간범위는 2018년 현재시점을 기준으로 한다. 즉, 행정서비스의 협력적 공급방식에 대한 실태분석은 2018년 현재 시점을 기준으로 하되, 신규제도의 도입이라는 정책대안의 특성을 감안하여 대안실현의 목표시점은 2018년 이후로 설정하고자 한다. 특히, 기존의 지방자치단체조합과 달리 광역연합제도는 특별지방자치단체의 법적 지위를 부여하는 것이 전제되어 있어서 대안실현의 목표시점은 탄력성을 확보하는 것이 필요하다.

셋째, 연구의 공간범위는 전국을 대상으로 한다. 행정서비스의 협력적 공급을 위한 광역연합제도는 특정지역 중심의 제한적 활용이 아니라 수요의 전국성이 요청되는 것이므로 전국의 광역 및 기초를 공간범위로 설정하고자 한다. 예를 들면, 행정서비스의 협력적 공급이 제기되는 연담회가 진행된 기능연결 지역은 대도시권에서 발생하나 규모경제 확보가 필요한 인구과소 지역은 오히려 농촌지역에서 나타나므로 공간적 범위를 전역성 기초하여 설정하는 것이 필요하다.

넷째, 연구의 내용범위는 도입을 위한 입법형식과 운영에 필요한 구성요소를 포괄한다. 광역연합제도의 도입을 위한 연구내용은 특별지방자치단체의 법적 지위를 전제할 경우 설치근거에 관한 입법형식과 광역연합의 구성요소로 구성된다. 설치근거의 입법형식에서는 근거규정과 설치규정 및 종류지정 등이 주요 내용으로 검토되어야 하고, 광역연합의 구성 내용에서는 설립주체와 설립절차, 구역설정, 사무처리, 내부규약, 기관구성, 인력관리, 재원관리, 규약변경 및 해산 등이 포함되어야 한다.

2. 연구의 방법

광역연합제도의 도입을 위한 연구방법은 분석내용을 기준으로 다음과 같은 연구방법을 적절하게 활용하고자 한다.

우선, 광역연합제도의 개념 및 분석틀의 설계와 외국사례의 검토 등을 위하여 국내외의 각종 문헌을 고찰하는 문헌분석을 활용한다. 특히, 광역연합제도는 광역행정 수요에 대한 정책적 대응수단으로 명확한 개념에 대해 시각의 차이가 있을 수 있다, 따라서 기존의 다양한 논의를 광범위하게 고찰하고, 이를 통하여 조작적 개념을 설정하고자 한다.

둘째, 광역연합제도의 도입방안을 모색하기 위하여 외국사례에 대한 벤치마킹을 활용하고자 한다. 벤치마킹은 다수 국가의 특별지방자치단체의 운영사례와 일본의 광역연합제도를 대상으로 실시하고자 한다. 광역연합제도는 특별지방자치단체의 법적 지위를 가지면서 동시에 활용 측면에서 여타의 광역제도와 차별적인 특성을 보유하고 있다. 따라서 다수 국가를 대상으로 특별지방자치단체의 운영사례를 분석하여 일반적인 특성을 파악하는 것과 더불어서 일본의 광역연합제도를 분석하여 광역연합제도의 특징을 고찰하고자 한다. 특히, 일본의 광역연합제도는 기존의 일부사무조합이 보유한 다양한 한계를 보완하기 위한 목적으로 개발된 것으로 우리나라의 지방자치단체조합과 차별화되는 광역연합제도의 대안설계에 중요한 시사를 줄 것으로 기대된다.

셋째, 광역연합제도의 법제적 근거와 운영적 제반요소의 설계를 위하여 설문조사를 실시하고자 한다. 설문조사는 광역연합제도가 도입될 경우 실제 제도운영을 관장할 광역자치단체와 기초자치단체의 공무원과 이들을 정책적으로 지원할 시도연구원의 연구진을 대상으로 실시하고자 한다. 특히, 설문조사에서는 광역연합제도의 제반요소를 대상으로 하되, 한국적 특성을 구현할 수 있는 다양한 조건들에 대하여 응답자들의 의견을 수렴하고자 한다.

넷째, 광역연합제도의 도입설계 대안의 타당성을 제고하기 위하여 브레인스토밍을 활용하고자 한다. 특히, 광역연합제도의 정책적 활용에 비하여 학문적 논의가 많지 않고, 따라서 명확한 개념정립이 수립되어 있지 않다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 관련분야 전문가들의 심층적 의견을 반영할 필요성이 있다. 뿐만 아니라 일본에서 활용되는 광역연합의 국가기능 요구권 등과 같은 제도의 적용을 위해서는 전문가들의 합리적 자문이 반드시 필요하다.



제2장

광역연합제도의 이론적 고찰

제1절 광역연합제도의 의의

제2절 정부의 대응정책 분석

제3절 선행연구 분석 및 분석틀



광역연합제도의 이론적 고찰

제1절 광역연합제도의 의의

1. 광역연합제도의 개념

광역연합제도는 두 가지의 개념이 혼합되어 구성된 용어이다. 하나는 법적 기준에서 특별지방자치단체의 개념을 근간으로 하되, 다른 하나는 내용적 기준에서 광역행정에 대응하는 특정의 종류를 지칭하는 것이다. 따라서 광역연합제도의 개념을 규정하기 위해서는 전술한 두 가지 개념에 대한 분리적 분석이 우선 필요하다.

우선, 특별지방자치단체는 현실적으로 적용되고 있는 제도의 종류만큼이나 개념에 대한 다양한 접근이 이루어지고 있다. 예를 들면, 분권방법을 기준으로 지리적 분권과 기능적 분권을 구분하고 기능적 분권양식에 입각한 지방행정기구를 특별지방자치단체로 규정하는 것이 그것이다(Colin, Mellors and Nigel Copperthwaite, 1987). 또는 일반지방자치단체를 기준으로 사무와 권능이 일반지방자치단체에 비하여 제한적이거나 차별적인 지방자치단체를 특별지방자치단체로 규정하기도 한다(久世公堯, 1976). 이처럼 특별지방자치단체는 국가별 필요에 따라 정책적으로 다양한 제도가 모색되어 왔고, 또한 현실적으로 다기한 형태를 보이고 있어 단정적으로 개념을 규정하기란 용이하지 않다.

그럼에도 불구하고, 현실적으로 활용되고 있는 제도종류를 대상으로 일정한 기준에 의하여 유형화하는 것은 가능하다. 우선, 세계적으로 공통적인 현상이지만, 지방차원에서 행정서비스를 관장하는 행정기구는 세 가지 유형으로 구분할 수 있다(금창호 외, 2005).¹⁾

1) 우리나라의 경우 세 가지 외에 현재 지방자치단체 상호간 관계규정에 의해 설치 및 운영되고 있는 지방자치단체조합의 형태가 있다. 지방자치단체조합은 일본 등 외국의 사례에 따르면, 원칙적으로 특별지방자치단체에 포함되나, 우리나라의 경우에는 특별지방자치단체에 대한 법적 불비로 지방자치단체 상호간 관계를 정립하는 공법인의 지위에 머물고 있다. 다만, 특별지방자치단체에 관한 법적 완비가 수반될 경우에는 특별지방자치단체의 법적 지위를 갖게 될 것이다.

첫째는 중앙정부의 직속기관으로 설치되는 특별지방행정기관이다. 여기에는 우리나라의 지방환경청, 지방국토관리청, 지방보훈청, 지방산림청 등이 해당된다.²⁾ 둘째는 일정한 구역을 중심으로 종합적인 행정서비스를 제공하는 일반지방자치단체이다. 여기에는 광역자치단체인 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도와 기초자치단체인 시·군·자치구가 포함된다. 셋째는 기능을 중심으로 제한적이고, 특화적인 행정서비스를 제공하는 특별지방자치단체이다. 이에 해당되는 우리나라의 사례는 아직까지 존재하지 않는다. 이 세 가지 유형의 행정기관에 대한 상호 비교를 통해 특별지방자치단체의 개념적 정의를 살펴보면, 다음과 같다(금창호 외, 2005). 첫째로 법적 지위를 기준으로 한 비교이다. 법적 지위에서 특별지방자치단체는 일반지방자치단체와 동일하게 공법인이며, 따라서 지방자치단체의 법적 지위를 갖는다. 이에 따르면, 특별지방자치단체는 일반지방자치단체와 유사하되, 법인의 법적 지위가 아닌 특별지방행정기관과는 구분되는 것이다. 둘째로 관장사무의 범위를 기준으로 한 비교이다. 특별지방자치단체는 특정사무를 관장함으로써 상대적으로 제한된 사무범위를 갖고 있다. 이에 따르면, 특별지방자치단체는 특별지방행정기관과 유사하나, 일반지방자치단체와는 상이하다.

전술한 분석에 따르면, 특별지방자치단체는 특정의 사무를 독립적으로 수행하는 지방자치단체를 의미하는 것으로 개념을 정립할 수 있다. 그러나 특별지방자치단체의 형태가 국가별로 매우 다양하기 때문에 일반지방자치단체가 아닌 모든 지방자치단체를 특별지방자치단체로 규정하기도 한다(秋田周, 2009).³⁾

2) 2016년 현재 우리나라의 특별지방행정기관은 노동행정기관, 세무행정기관,公安행정기관, 현업행정기관 및 기타 행정기관을 포함하여 총 5,182개가 설치되어 있다(행정안전부, 2017).

3) 특별지방자치단체의 개념에 대해 매우 적절한 표현사례를 들면, 다음과 같다. 특별지방자치단체는 일반적으로 일정사항에 대해 공통적인 설명을 하는 것 자체가 무의미하다. 일반지방자치단체가 아닌 제도적으로 집다한 것에 붙여진 공통적 命名에 불과하다는 것이 그것이다(秋田周, 2009).

〈그림 2-1〉 특별지방자치단체의 개념구조

구분	수비범위	법적 지위
특별지방행정기관		
일반지방자치단체		
특별지방자치단체		

■ 특별지방자치단체의 개념

■ S. Humes and E. Martin

- 일반지방자치단체와 달리 하나 또는 수개의 기능만을 수행하며, 자체의 직원과 예산을 보유하고, 단일 또는 복수의 지방자치단체 영역의 전부 내지 일부를 관할구역으로 하며, 통상적 행정계층구조 밖에 존재함

■ 정부간관계자문위원회(ACIR)

- 독립적이며, 제한된 목적을 지닌 정부단위로 일반지방자치단체로부터 실질적인 행/재정적 독립성을 보유한 지방자치단체

■ Nathaniel Preston

- 과세권이 없는 정부기관으로 모정부와는 별개의 독립적인 실체이며, 자체예산을 결정하고 요금을 결정하는 정도의 재정적 자율성을 가지며, 법에 규정되거나 규제위원회가 정한 일반적인 제한 사항들에만 구속되는 자치단체임

주 : 음영부분은 수비범위에서는 수비범위의 제한성을 그리고 법적 지위에서는 지방자치단체의 법적 지위를 의미함

자료 : 금창호 외(2005).

전술한 특별지방자치단체의 일반적 개념에 더하여 광역연합에 대한 개념도 분석되어야 한다. 광역연합은 특별지방자치단체의 법적 지위를 보유하면서도 여타의 광역제도와 차별적 특성을 보유한 제도이다. 일반적으로 광역행정 수요에 대응하기 위한 특별지방자치단체의 종류는 관장사무의 특성과 규모를 기준으로 유형이 분류되고 있다. 관장사무의 특성이 특수적이면서 단일의 사무를 처리하는 유형으로는 학교구와 재산구 등이, 관장사무의 특성이 특수적이면서 다수의 사무를 처리하는 유형으로는 지방개발사업단(현재 폐지) 등이, 관장사무의 특성이 일반적이면서 단일의 사무를 처리하는 유형으로는 일부사무조합과 목적조합 등이, 관장사무의 특성이 일반적이면서 다수의 사무를 처리하는 유형으로는 광역연합, 도시공동체 등이 포함된다.

따라서 특별지방자치단체 및 광역연합의 개념논의를 종합하면, 광역연합제도는 일반적이면서 다수의 사무를 관장하는 특별지방자치단체로 규정할 수 있다.

〈그림 2-2〉 광역연합제도의 개념



자료 : 금창호 외(2005).

2. 특별지방자치단체의 특성

특별지방자치단체는 대체적으로 일반지방자치단체와 비교하여 논의되는 행정기구이다. 이는 특별지방자치단체의 발생연유가 원칙적으로 일반지방자치단체의 기능적 보완측면에 있기 때문이다(최창호, 2005). 따라서 특별지방자치단체의 특성도 원칙적으로 일반지방자치단체를 기준으로 하여 살펴볼 수가 있다. 일반적으로 지방자치단체는 국가영토를 그 일부로 하고, 그 구역 안의 모든 주민을 구성원으로 하여, 그 구역 안의 모든 사람 및 사물에 대하여 국법이 인정하는 범위 안에서 지배권을 가지는 법인격 있는 단체를 말한다(최창호, 2005). 이는 달리 말하면, 지방자치단체는 3가지의 기본요소 즉, 장소적 요소로서 구역(area), 인적 요소로서의 주민(residents) 및 법적 요소로서 자치권(right of autonomy)을 바탕으로 존립하는 행정기구라 할 수 있다(금창호 외 2005).

따라서 이와 같은 지방자치단체의 존립요소를 준거로 일반지방자치단체와 특별지방자치단체를 비교하면, 특별지방자치단체의 특성으로는 다음과 같은 점들을 제시할 수 있다(금창호 외, 2005). 첫째로 행정구역 기준에서 일반지방자치단체는 법률에 따라 규정된 관할구역이 특별한 사유⁴⁾가 없는 한 지속성을 유지한다. 즉, 일반지방자치단체의 행정구

4) 일반지방자치단체의 행정구역은 폐지 및 분합에 의하여 변경이 가능하지만, 이는 대부분의 나라에서 주민

역은 역사적으로 규정된 것으로 비교적 고정적일 뿐만 아니라 경직성을 보유하고 있다. 이에 비하여 특별지방자치단체의 관할구역은 필요에 따라 설정된 것으로 상대적으로 가변성을 특징으로 한다. 둘째로 구성원의 기준에서 보면, 일반지방자치단체는 주민을 구성원으로 하는 것이 원칙이나, 특별지방자치단체는 설치기관을 기본으로 하나 사례에 따라서는 일반주민인 경우도 있다. 다만, 다수의 기관이 공동 설치하는 특별지방자치단체의 경우에는 설치기관을 그 구성원으로 한다는 것이 통설이다(한국지방행정연구원, 1992). 이때에 주민은 특별지방자치단체와 간접적 관계를 갖되, 특별지방자치단체의 자치권에 복종하고, 권리의무를 향유하는 것은 일반지방자치단체와 동일하다(한국지방행정연구원, 1992). 또한 주민을 구성원으로 하는 경우에도 주민은 특별지방자치단체가 관장하는 직접적인 사무에 국한하여 구성원으로서의 역할을 수행하게 된다. 셋째, 자치권 기준에서 일반지방자치단체는 관할구역의 모든 주민과 관장 자치사무 전체에 적용되는 포괄적 권한을 갖는다. 그러나 특별지방자치단체는 구성 일반지방자치단체가 규약에 의하여 위임한 사무들에 국한하여 자치권을 갖게 된다(금창호 외, 2005). 따라서 일반지방자치단체에 비하여 상대적으로 매우 제한적인 자치권을 보유하게 된다.

〈표 2-1〉 일반지방자치단체와 특별지방자치단체의 특성비교

구분	일반지방자치단체	특별지방자치단체
구역	■ 고정적/경직적	■ 가변적/탄력적
구성원	■ 일반주민	■ 일반주민/설치기관
자치권	■ 포괄적	■ 제한적

■ Nathaniel Preston이 제시한 특성

■ 정부관련성

- 특별지방자치단체는 사적 또는 비영리적 조직이나 일반회사와 달리 정부기관이며, 이 사회(board)의 구성원은 정부 공무원들에 의해 임명되거나 선거를 통해 선출됨

■ 과세권의 결여

투표에 의하여 결정토록 하고 있다. 따라서 다수의 주민들이 행정구역의 변경에 동의하지 않는 한 현실적으로 용이하지 않다. 예를 들면, 일본의 경우에 광역행정의 효율적 대응을 위해 행정구역의 통합 필요성이 점증하고 있으나, 중앙정부의 다양한 인센티브의 제공에도 여의치 않은 것이 현실이다. 다만, 우리나라의 경우에는 1994년 민선 단체장체제가 출범하기 전에 중앙정부 주도로 대대적인 도·농통합이 추진되었다.

- 일반지방자치단체와 달리 과세권이 없음
- 법적 독립성
 - 특별지방자치단체는 모정부와 별개의 독립적 존재임
- 재정적 자율성
 - 특별지방자치단체는 일반지방자치단체에 요구되는 예산결정에 관한 제약들로부터 자유로우며, 제공하는 공공서비스에 대한 요금을 결정할 수 있음

자료 : 금창호 외(2005).

3. 특별지방자치단체의 유형

1) 설립목적에 따른 분류

행정기관의 설립목적을 기준으로 적용하는 유형화는 특별지방자치단체를 설립하는 주된 동기에 주목하여 구분하는 방법이다. 기본적으로 일반지방자치단체는 종합적 행정기관으로 다종의 지방행정서비스를 생산 및 공급한다. 그러나 일반지방자치단체를 통해 행정서비스를 생산 및 공급하는 것이 비효율적이거나 여타의 이유들이 발생할 경우 특별지방자치단체를 설치하여 대응하게 된다(금창호 외, 2005).

이처럼 특별지방자치단체를 설치하는 목적을 기준으로 분류하면, 세 가지 차원으로 구분 가능하다. 첫째로 광역행정수요에 대한 효율적 대응여부이다. 하나 이상의 일반지방자치단체의 행정구역에 걸쳐 처리가 필요한 행정서비스는 특별지방자치단체를 설치하여 대응하는 것이 상대적으로 효과적이다.⁵⁾ 광역사무는 대부분 규모경제가 적용되므로 단일의 지방자치단체가 대응하기에는 비용적인 측면에서 효율성을 확보하기가 쉽지 않다. 둘째로 특정의 행정사무에 대한 효율적인 처리여부이다. 높은 수준의 전문성이 요구되거나 정치적으로 중립성의 유지가 필요한 사무를 처리하는 경우에도 특별지방자치단체를 설치

5) 광역행정수요에 대응하는 방안으로 특별지방자치단체를 설치하는 것이 유일한 대안은 아니다. 일반적으로 광역행정수요에 대한 대응방안으로는 통합적 방법, 부분적 방법 및 이원적 방법 등이 활용되고 있다. 통합적 방법은 행정구역의 통합과 같이 다수의 지방자치단체를 단일의 지방자치단체로 통합하여 대응하는 것으로 기초자치단체의 규모가 작은 일본, 프랑스, 독일 등이 우선적으로 채택하는 방법이다. 다음으로 부분적 방법은 행정협의회나 사무위탁처럼 기존의 지방자치단체에 변형을 가함이 없이 협의나 기능이양을 통하여 광역행정에 대처하는 방법이다. 이에 비하여 이원적 방법은 기존의 지방자치단체별 관할권은 인정하면서 광역행정사무를 처리하기 위한 새로운 지방자치단체를 설치하는 것으로 이의 대표적인 사례가 특별지방자치단체이다(금창호, 1997).

하여 대응하는 것이 일반적이다. 일반지방자치단체는 보편성과 일반성의 원칙에 따라서 운영되는 특성으로 인하여 전문적인 행정수요에 대한 효과적 대응이 쉽지 않다는 점에 근거한다. 셋째로 기업경영에 입각한 행정의 확보여부이다. 기본적으로 공공성에 비하여 기업성이 높은 사무의 처리에서는 일반지방자치단체에 비하여 특별지방자치단체를 통한 대응하는 것이 효과적이다. 특히, 응익성이 요구되는 행정서비스의 경우에는 기업적 운영이 효율적이라면, 특별지방자치단체를 설치하여 대응하는 것이 일반적이다.

〈표 2-2〉 설립목적 기준의 분류

설립목적	주요 내용	해당사례
특정행정사무처리	대도시 행정, 정치적 중립성 등의 필요에 따라 특정행정사무의 효율적 처리를 위해 설립	■ 특별구, 산림구 등
광역행정사무처리	광역적 행정수요를 효율적으로 처리하기 위하여 일반지방자치단체가 공동으로 설립	■ 지방자치단체조합, 도시공동체, 광역연합 등
기업경영행정확보	특정한 급부행정 서비스를 비권력적인 방법과 능률적인 체제로 제공하기 위하여 설립	■ 광역개발사업단, ad hoc body 등

자료 : 금창호 외(2005).

2) 설립방식에 따른 분류

전술한 설립목적과 달리 설립방식을 적용한 유형구분은 설치기관과 특별지방자치단체 간 관계에 초점을 둔 분류방식을 말한다. 예를 들면, 특별지방자치단체가 설치기관으로부터 일정수준 독자성을 확보하느냐의 여부로 구분한다(금창호 외, 2005).

설립방식을 적용하여 특별지방자치단체를 유형화하면, 독립적 단체와 종속적 단체의 2개로 유형으로 구분할 수 있다(입법조사국, 1991). 전자인 독립적 단체는 특수한 전문분야의 사무를 근거로 특별지방자치단체를 독립적인 행정기관으로 설치하는 것이며, 이 경우에는 구성원을 일반주민으로 하는 경우도 적지 않다. 이와 달리 종속적 단체는 일반지방자치단체를 모체로 하여 그 권능의 일부를 승계하여 설치하는 것으로 이 경우의 구성원은 설치기관이 되는 것이 통상적이다(입법조사국, 1991). 따라서 관장사무도 달라지는데, 독립적 단체는 전문분야의 사무가 그리고 종속적 단체는 광역분야의 사무가 근간을 이루게 된다.

〈표 2-3〉 설립방식에 따른 분류

설립방식	주요내용	해당사례
독립적 단체	특수전문분야의 독자적인 행정주체로 설립	■ 학교구, 특별구, 상수도구 등
종속적 단체	기존 일반지방자치단체의 본래기능의 일부를 승계하여 설립	■ 지방자치단체조합, 도시공동체, 목적조합, 광역연합 등

자료 : 금창호 외(2005).

3) 수비범위에 따른 분류

한편, 수비범위를 기준으로 구분하는 유형화는 특별지방자치단체가 관장하는 사무 수에 초점을 두고 분류하는 방식이다. 특별지방자치단체가 관장하는 사무의 수가 단일사무인가 또는 복수사무인가로 구분한다(금창호 외, 2005).

수비범위를 기준으로 특별지방자치단체를 구분하면, 단일사무단체와 다수사무단체로 유형화할 수 있다(금창호 외, 2005). 단일사무단체는 단일의 사무를 관장하기 위하여 설치되는 특별지방자치단체를 말하며, 다수사무단체는 다수의 사무를 관장하기 위하여 설치된 특별지방자치단체를 의미한다. 최근에도 단일사무를 관장하는 특별지방자치단체가 설치되는 사례들이 적지 않게 있지만, 초기에 비해서는 다수의 사무를 관장하는 특별지방자치단체를 설치하는 경향이 점차적으로 증가하는 실정이다(금창호 외, 2005).

〈표 2-4〉 수비범위 기준의 분류

수비범위	주요내용	해당사례
단일사무단체	단일사무를 관장하기 위하여 설립	■ 학교구, 일부사무조합 등
다수사무단체	다수사무를 관장하기 위하여 설립	■ 도시공동체, 광역연합 등

자료 : 금창호 외(2005).

4. 특별지방자치단체의 활용목적

지방적 차원에서 행정서비스의 제공은 원칙적으로 종합기능을 수행하는 일반지방자치단체를 통해 대응하는 것이 일반적이다. 특별지방자치단체는 예외적으로 필요한 경우에 설치되어야 하고, 불필요한 증설이 억제되어야 하는 것이 바람직하다(Charles R. Adrian, 1976). 그러나 현실적으로 각국의 사례에서는 특별지방자치단체의 남설이 이루어져 왔다. 특별지방자치단체의 남설은 다양한 이유에 근거하고 있다(금창호 외, 2005). 예를 들면, 과거 영국에서 많이 설치되었던 특별지방자치단체들은 기존의 일반지방자치단체들이 중앙정부나 주민들로부터 신뢰를 얻지 못한 결과이고, 이에 비하여 미국의 학교구들은 지방자치단체 내에서의 정치적 투쟁으로부터 학교를 적극적으로 보호하기 위한 조치의 하나이다(금창호 외, 2005).

그러나 일반적으로 특별지방자치단체를 설치 및 운영하는 궁극적인 목적은 다음과 같은 점들에 근거하고 있다(금창호 외, 2005). 첫째로 일반지방자치단체의 능력을 보완하기 위함이다. 원칙적으로 일반지방자치단체는 당해 업무의 완결적 수행을 기본으로 하고 있다. 다시 말하면, 일반지방자치단체는 자치사무를 자신의 재원과 자신의 책임으로 처리하는 것이 원칙이라는 것이다. 그러나 특정사무의 수행이 일반지방자치단체의 독자적 처리로 어려운 사례들이 발생한다. 지방자치단체의 행재정능력이 부족하거나 사무특성에 따라 공동처리가 불가피한 경우가 그러하다. 이처럼 일반지방자치단체가 완결적 사무처리가 어려운 경우에는 능력을 보완하기 위하여 특별지방자치단체의 설치가 요구되는 것이다.

둘째로 광역행정수요를 효과적으로 처리하기 위함이다. 정보통신과 교통 등의 발전에 따라서 생활권역이 기존의 시군 및 자치구라는 일반지방자치단체의 행정구역의 넘어서 광역화되고 있는 실정이다. 특히, 고도정보화의 진전은 전국을 하나의 권역으로 연결하는 경향을 가속화시키고 있다. 이에 따라 발생한 새로운 행정수요는 일반지방자치단체의 행정구역을 넘어서 처리할 필요성이 크고, 이러한 수요를 일반적으로 광역행정으로 규정하고 있다. 광역행정에는 일반적으로 광역에 걸쳐 공동으로 처리를 하는 것이 능률적합리적인 것과 사무의 성질상 개개의 일반지방자치단체의 구역을 넘어서 처리해야 할 것이 있다(한국지방행정연구원, 1990). 이러한 광역행정의 효과적 처리를 위해서는 특별지방자치단체의 적극적인 설치가 필요하다. 결국, 특별지방자치단체의 설치는 일반지방자치단체가 나

타내는 능력의 한계를 보완하는 측면도 없지 않지만 보다 적극적으로는 광역행정의 질적 수준을 제고하기 위한 목적으로 간주할 수 있다.

셋째로 일반지방자치단체 사이에서 발생하는 다양한 갈등을 해소하기 위함이기도 하다. 도시화의 급속한 진전과 이에 따른 생활권역의 확장은 경직적인 행정구역의 의미를 점차 감소시키고 있다. 특히, 현재처럼 소규모로 분화된 행정구역은 새롭게 대두되고 있는 행정 수요에 효과적으로 대응하기에는 한계를 초래하고 있다. 그러나 행정구역은 역사성과 지역의 정체성을 바탕으로 오랜 기간동안 형성되어 온 것이기 때문에 그 변경이 용이하지 않으며, 더욱이 우리나라의 경우 민선단체장 체제가 출범한 현재로서는 정치적 이유 때문에 행정구역의 변경이 더욱 쉽지 않다(유재현, 1995). 이처럼 행정구역의 경직성과 새로운 광역행정 수요의 증가는 다양한 측면에서 지방자치단체간 갈등을 발생시키고 있다. 뿐만 아니라 광역행정과 관련된 갈등은 점차 심화되고 있는 바, 행정권과 생활권의 불일치로 인한 생활의 불편, 편익과 부담의 불일치로 인한 민원의 증가, 규모의 불경제로 인한 주민 복지의 차등화, 남비현상 등을 둘러싼 지역이기주의의 심화 등과 같은 유형이 대표적이다(유재현, 1995). 특별지방자치단체는 일반지방자치단체 상호간에 발생하는 갈등을 완화 또는 해소하는 기제로도 활용되는 것이다.

〈표 2-5〉 특별지방자치단체 설치목적

구분	내용
구조적 측면	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공간분할의 한계 보완 <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치의 실시와 분권화의 촉진에 따라 발생하는 생활권역의 불일치를 기능중심으로 보완하기 위한 목적
운영적 측면	<ul style="list-style-type: none"> ■ 규모경제의 실현 <ul style="list-style-type: none"> - 생산규모를 증가시킴에 따라 서비스 단위의 생산비용이 감소하는 서비스를 대상으로 규모경제를 달성하기 위한 목적 ■ 광역행정 대응체제 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체의 합병통합에 비하여 상대적으로 용이한 광역행정 대응체제를 구축하기 위한 목적 ■ 자율적 운영체제 확보 <ul style="list-style-type: none"> - 일반지방자치단체에 비하여 상대적으로 자율적인 사무, 인사, 재원 등의 운영체제를 통해 신속한 서비스 공급을 도모하기 위한 목적

자료 : 금창호 외(2005).

제2절 정부의 대응정책 분석

1. 법제적 근거

특별지방자치단체에 대한 법제적 근거는 1988년 「지방자치법」의 개정에서 명시적으로 규정되었다. 상기의 개정 「지방자치법」에서는 특정의 목적을 수행하기 위하여 필요한 경우에는 특별지방자치단체를 설치할 수 있도록 하고, 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항들을 대통령령으로 규정하도록 하였다. 동 규정에 근거하여 노무현 정부 이후의 역대정부에서도 「특별법」에 특별지방자치단체의 도입 및 활용을 위한 법적 근거를 두어 왔다. 전반적으로 지방행정의 제반여건의 급격한 변화와 지방자치를 다양한 형태로 구현하기 위한 것을 특별지방자치단체의 설치 목적으로 규정하고 있다.

다만, 노무현 정부와 이명박 정부에서는 지방자치단체조합 등의 특별지방자치단체로 규정함으로써 특별지방자치단체의 종류에 지방자치단체조합을 구체적으로 언급하였다. 그러나 박근혜 정부와 문재인 정부에서는 지방자치단체조합을 「특별법」에서 구체적으로 명시하지 않음으로써 유보적 시각을 보이고 있다. 지방자치단체조합을 직접적으로 관리하는 행정안전부 등에서도 현재까지는 지방자치단체조합을 특별지방자치단체로 간주하지 않고 있다.

〈표 2-6〉 특별지방자치단체 관련규정 실태

구분	내용
「지방자치법」 제2조 제3항 및 제4항	③ 제1항의 지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요하면 따로 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. ④ 특별지방자치단체의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다
「지방분권특별법」 제16조 제3항	③ 국가 및 지방자치단체는 지방행정에 관한 제반 여건의 급격한 변화에 적극적으로 대응하고 지방자치를 다양한 형태로 구현하기 위하여 지방자치단체조합 등 특별지방자치단체제도를 도입·활용하도록 노력하여야 한다.
「지방분권촉진에 관한 특별법」 제16조 제3항	③ 국가 및 지방자치단체는 지방행정에 관한 제반 여건의 급격한 변화에 적극적으로 대응하고 지방자치를 다양한 형태로 구현하기 위하여 지방자치단체조합 등 특별지방자치단체제도를 도입·활용하도록 노력하여야 한다.
「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제17조 제3항	③ 국가 및 지방자치단체는 지방행정에 관한 제반 여건의 급격한 변화에 적극적으로 대응하고 지방자치를 다양한 형태로 구현하기 위하여 특별지방자치단체제도를 도입·활용하도록 노력하여야 한다.

구분	내용
「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제17조 제3항	③ 국가 및 지방자치단체는 지방행정에 관한 제반 여건의 급격한 변화에 적극적으로 대응하고 지방자치를 다양한 형태로 구현하기 위하여 특별지방자치단체제도를 도입·활용하도록 노력하여야 한다.

【 참고 】 지방자치단체조합의 법적 지위에 관한 논의

구분	견해	비고
관련 규정	지방자치법	특별지방자치단체 불인정
	지방교부세법	특별지방자치단체 인정
유권 해석	자치제도과	특별지방자치단체 불인정
	자치행정과	특별지방자치단체 인정
학리 해석	다수의견	특별지방자치단체 인정

- 자치정보화담당관실의 질의(2002년)
 - 지방자치법 제149조의 규정에 의한 지방자치단체조합이 동법 제2조 제3항의 규정에 의한 특별지방자치단체인지 여부
- 자치제도과의 답변(2002년)
 - 지방자치법 제2조 제3항에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요한 경우에는 별도의 특별지방자치단체를 설치할 수 있도록 규정하고, 동조 제4항에 특별지방자치단체의 설치운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있음
 - 동법 제2조 제3항의 규정에 의한 특별지방자치단체는 동조 제4항의 규정에 의한 대통령령이 정한 바에 따라 설치되어야 하나, 현재까지 동조 제4항의 규정에 의한 특별지방자치단체에 관하여 대통령령이 정한 바가 없음
 - 따라서 동법 제2조 제3항의 규정에 의한 특별지방자치단체는 성립할 여지가 없으므로 동법 제149조의 규정에 의한 지방자치단체조합은 동법 제2조 제3항의 규정에 의한 특별지방자치단체로 간주할 수 없음

자료 : 금창호 외(2005).

2. 관련정책 경과

전술한 바와 같은 특별지방자치단체에 관한 법적 근거를 바탕으로 노무현 정부이후 현재까지 다양한 정책적 대응이 이루어져 왔다. 노무현 정부에서는 「지방분권특별법」 제16조에서 특별지방자치단체의 도입 및 활용을 명시하였으나, 이를 분권정책에 포함하지는 않았다. 이명박 정부에서는 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제16조에서 특별지방자치단체의 도입 및 활용을 명시하고, 분권정책에도 특별지방자치단체의 도입 및 활용을 주요 과제의 하나로 채택을 하였다. 박근혜 정부에서는 「지방분권 및 행정체제개편에 관한 특별법」 제17조에서 특별지방자치단체의 도입 및 활용을 명시하였으나, 노무현 정부와 마찬가지로 분권정책에서 구체화하지는 않았다. 문재인 정부에서는 「지방자치분권 및 행정체제개편에 관한 특별법」 제17조에서 특별지방자치단체의 도입 및 활용을 명시하고, 분권정책에서도 특별지방자치단체의 일종인 광역연합제도의 도입을 포함시켰다. 이와 같은 경과에 따르면, 노무현 정부 이후 현재까지 역대정부의 특별법에서는 특별지방자치단체의 도입 및 활용이 명시되었으나, 실질적인 분권정책에는 포함여부가 정부별로 차이를 보이고 있다. 이는 특별지방자치단체의 도입에 관한 정책비중이 정부별로 상이하게 판단한 결과로 보인다. 한편, 관련법령과 분권정책과 별개로 특별지방자치단체의 도입을 위한 법안의 마련도 2회에 걸쳐 추진되었다.

〈표 2-7〉 역대정부의 특별지방자치단체 도입정책

구분	관련법령	관련정책
노무현 정부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「지방분권특별법」 - 제16조(국가와 지방자치 단체의 협력체제 정립) 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙-지방간 협력체제 강화 • 지방정부간 협력체제 강화 • 중앙-지방, 지방간 분쟁조정기능 강화
이명박 정부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「지방분권촉진에 관한 특별법」 - 제16조(국가와 지방자치단체의 협력체제 정립) 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 및 지방자치단체간 협력체제 강화 • 분쟁조정기능 강화 • 특별지방자치단체제도 도입활용
박근혜 정부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「지방분권 및 행정체제개편에 관한 특별법」 - 제17조(국가와 지방자치단체의 협력체제 정립) 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립 • 지방자치단체간 행정협력체제 정립

구분	관련법령	관련정책
문재인 정부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「지방자치분권 및 행정체제개편에 관한 특별법」 - 제17조(국가와 지방자치단체의 협력체제 정립) 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 자치단체 간 협약제도 도입 ▸ 광역연합제도 도입 ▸ 자치단체와 특행기관간 협업강화 ▸ 자율적인 자치단체 간 행정구역 통합조정 지원 ▸ 사회혁신적 갈등관리제도 확산
입법사례	<ul style="list-style-type: none"> ■ 경제자유구역청 운영한계 보완 - 이한구 의원 등 의원발의(2005) - 정부의 「지방자치법」개정안 발의(2006) 	

특별지방자치단체의 도입을 위한 기존의 2개 법률안을 비교하면, 동일하게 「지방자치법」의 개정을 통해서 법적 근거를 마련하되, 다음과 같은 차이를 보이고 있다. 이한구의원 등이 발의한 법률안은 특별지방자치단체의 종류를 사전에 지정하고, 각각의 종류별로 구체적인 운영사항을 규정하고 있음에 비하여 정부가 제시한 법률안은 별도의 장을 구성하여 특별지방자치단체의 운영에 관한 사항을 규정하고 있다. 이한구의원 등의 법률안이 일본의 법률체계를 준용한 것이라면, 정부의 법률안은 편제방식은 일본의 사례를 준용하되 내용구성에서는 독자적인 방식을 적용한 것이다. 다만, 정부의 법률안은 특별지방자치단체의 종류를 사전에 지정하지 않음으로써 광역행정제도에 대한 특별지방자치단체의 법적 지위 부여에 사후적 논란이 발생할 개연성이 높다.

〈표 2-8〉 특별지방자치단체 도입법안 실태

구분	법안내용
이한구 의원 등(2005)	<p>제 1 장 총 강</p> <p>제 1 절 총 칙</p> <p>제2조(지방자치단체의 종류)</p> <p>④특별지방자치단체의 종류는 다음의 2종으로 한다.</p> <p>1. 지방자치단체조합</p> <p>2. 지방자치단체연합</p> <p>제3조(지방자치단체의 법인격 및 관할) ①지방자치단체 및 특별지방자치단체는 법인으로 한다.</p> <p>제 7 장 재 무</p> <p>제 1 절 재정운영의 기본원칙</p>

구분	법안내용
	<p>재115조(지방채무 및 채무관리) ①지방자치단체의 장 및 특별지방자치단체의 장은 따로 법률이 정하는 바에 따라 지방채를 발행할 수 있다.</p> <p>제 8 장 지방자치단체 상호간의 관계</p> <p>제 3 절 지방자치단체조합(삭제)</p> <p>제 11 장 특별지방자치단체</p> <p>제 1 절 설치와 사무</p> <p>제162조(설치) ①지방자치단체조합은 2개 이상의 지방자치단체가 지방자치단체에 속하는 동일한 자치사무의 일부를 공동으로 처리할 필요가 있을 때 규약을 정하여 당해 지방의회의 의결을 거쳐 시·군·자치구가 구성원인 경우에는 시·도지사, 시·도, 시·도 및 시·군·자치구 또는 2개 이상의 시·도에 걸치는 시·군·자치구가 구성원인 경우에는 행정자치부장관의 승인을 얻어 설치할 수 있다.</p> <p>②지방자치단체연합은 광역에 걸쳐 처리하는 것이 효율적인 다수의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때 규약을 정하여 당해 지방의회의 의결을 거쳐 시·군·자치구가 구성원인 경우에는 시·도지사, 시·도, 시·도 및 시·군·자치구 또는 2개 이상의 시·도에 걸치는 시·군·자치구가 구성원인 경우에는 행정자치부장관 승인을 얻어 설치할 수 있다.</p> <p>③지방자치단체연합이 국가사무의 일부를 위임받아 처리할 필요가 있을 때 행정자치부장관의 승인은 행정자치부장관이 사전에 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.</p> <p>④지방자치단체조합 및 지방자치단체연합 설치의 승인을 얻은 때에는 지방자치단체조합 및 지방자치단체연합의 구성원인 지방자치단체의 장이 규약의 내용을 고시하여야 한다.</p> <p>제163조(설치·해산권고 등) 시·도지사 또는 행정자치부장관이 공익상 필요하다고 인정하는 때에는 관계 시·군·자치구 및 시·도에 대하여 지방자치단체조합 및 지방자치단체연합의 설치·해산 또는 규약의 변경 등을 권고할 수 있다. 다만, 국가사무의 일부를 위임받아 처리할 필요가 있는 지방자치단체연합에 대한 행정자치부장관의 권고는 사전에 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.</p> <p>제164조(구역) 지방자치단체조합 및 지방자치단체연합의 구역은 구성원인 지방자치단체의 구역을 합한 구역으로 한다. 다만, 시·도가 구성하는 지방자치단체조합 및 지방자치단체연합의 사무가 시·도 구역의 일부 만에 관계되는 등 특별한 사정이 있는 때에는 당해 시·도의 관할 구역 안에 두는 시·군·자치구의 일부 또는 전부를 제외한 구역으로 할 수 있다.</p> <p>제165조(사무처리) 지방자치단체조합 및 지방자치단체연합의 사무는 관계 지방자치단체 또는 중앙행정기관과 독립하여 당해 지방자치단체조합 및 지방자치단체연합이 수행한다.</p> <p>제 2 절 지방자치단체조합</p> <p>제166조(규약 등) ①지방자치단체조합의 규약에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.</p>

구분	법안내용
	<p>1. 지방자치단체조합의 명칭 2. 지방자치단체조합을 구성하는 지방자치단체 3. 지방자치단체조합의 사무 4. 사무소의 위치 5. 지방자치단체조합 의회의 조직, 운영 및 의원의 선임방법 6. 지방자치단체조합 집행기관의 조직, 운영 및 장의 선임방법 7. 지방자치단체조합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법 8. 기타 지방자치단체조합의 구성 및 운영에 관한 사항</p> <p>②전항 각호의 사항에 대한 변경은 제162조를 준용한다. ③지방자치단체조합의 규약을 변경한 때에는 지방자치단체조합의 장이 이를 고시하여야 한다.</p> <p>제167조(의회의 조직 등) ①지방자치단체조합 의회는 규약이 정하는 바에 따라 구성원인 지방자치단체의 지방의회의원으로 구성한다. ②구성원인 지방자치단체의 지방의회의원은 제33조제1항의 규정에 불구하고 지방자치단체조합의 의회의원을 겸할 수 있다. ③지방자치단체조합 의회는 규약이 정하는 바에 따라 사무처리와 관련한 지방자치단체조합의 중요사무를 심의·의결한다. ④지방자치단체조합 의회가 의결하여야 할 안건 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항에 대하여는 이를 구성원인 지방자치단체의 장에게 미리 통지하여야 하며 당해 의결의 결과에 대하여도 또한 같다.</p> <p>제168조(집행기관의 조직 등) ①지방자치단체조합의 장은 규약이 정하는 바에 따라 구성원인 지방자치단체의 장이 추천하여 지방자치단체조합의 의회가 선출한다. ②집행기관의 직원은 지방자치단체조합 소속인 지방공무원과 구성원인 지방자치단체의 지방공무원으로 구성한다.</p> <p>제169조(경비의 부담 등) ①지방자치단체조합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 대통령령이 정하는 바에 따라 구성원인 지방자치단체가 부담한다. ②구성원인 지방자치단체는 지방자치단체조합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비에 대하여 특별회계를 설치하여 운영하여야 한다. ③지방자치단체조합의 재정상태 및 사무처리 관련 사항을 매년 일반에 고시하여야 한다.</p> <p>제170조(주요 결정에 관한 이의신청) ①지방자치단체조합의 사무처리에 관한 주요 결정에 관하여 이의가 있는 구성 및 관계 지방자치단체는 그 결정이 있는 날로부터 3월 이내에 당해 지방자치단체조합의 장에게 이의신청을 할 수 있다. ②전항의 규정에 따른 이의신청이 있을 때에는 지방자치단체조합의 장이 지방자치단체조합의 의회의 의견을 들은 후 20일 이내에 이의신청에 대한 결정을 하여야 한다.</p> <p>제 3 절 지방자치단체연합 제171조(규약 등) ①지방자치단체연합의 규약에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 지방자치단체연합의 명칭</p>

구분	법안내용
	<p>2. 지방자치단체연합을 구성하는 지방자치단체</p> <p>3. 지방자치단체연합의 사무</p> <p>4. 지방자치단체연합이 작성하는 광역계획의 항목</p> <p>5. 사무소의 위치</p> <p>6. 지방자치단체연합 의회의 조직, 운영 및 의원의 선임방법</p> <p>7. 지방자치단체연합 집행기관의 조직, 운영 및 장의 선임방법</p> <p>8. 지방자치단체연합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법</p> <p>9. 기타 지방자치단체연합의 구성 및 운영에 관한 사항</p> <p>제172조(광역계획) ①제171조제1항제4호의 광역계획은 지방자치단체연합의 사무를 종합적으로 처리하기 위해 구성원인 지방자치단체의 도시계획 및 다른 법률의 광역계획과 조화를 이루도록 작성하여야 한다.</p> <p>②광역계획의 작성과 관련하여 시·도 또는 국가사무의 일부를 위임받아 처리할 필요가 있을 때에는 당해 지방자치단체연합의 장이 의회의 의결을 거쳐 관계 시·도지사 또는 중앙행정기관의 장에게 그 사무의 위임을 요청할 수 있다.</p> <p>③지방자치단체연합의 설치를 위한 규약의 제정시 이미 시·도 또는 국가사무의 일부를 위임받아 처리할 필요가 있을 때에는 구성원인 지방자치단체의 장이 당해 지방의회의 의결을 거쳐 관계 시·도지사 또는 중앙행정기관의 장에게 그 사무의 위임을 요청할 수 있다.</p> <p>④지방자치단체연합의 장은 구성원인 지방자치단체의 사무처리가 광역계획의 실시 에 지장이 있거나 지장을 초래할 우려가 있을 때 당해 지방자치단체연합의 의회의 의결을 거쳐 구성원인 지방자치단체에 대하여 필요한 조치를 강구토록 권고할 수 있다.</p> <p>제173조(의회의 조직 등) ①지방자치단체연합의 의회는 규약이 정하는 바에 따라 구성 및 관계 지방의회의원, 국가공무원 및 지방공무원 또는 전문가로 구성한다.</p> <p>②구성 및 관계 지방자치단체의 지방의회의원, 국가공무원, 및 지방공무원은 제33조제1항, 국가공무원법 제64조, 지방공무원법 제56조의 규정에 불구하고 지방자치단체연합의 의회의원을 겸할 수 있다.</p> <p>제174조(집행기관의 조직 등) ①지방자치단체연합의 장은 규약이 정하는 바에 따라 구성원인 지방자치단체의 장이 당해 사무에 대한 전문지식과 경험이 있는자를 추천하여 지방자치단체연합의 의회가 선출한다.</p> <p>②집행기관의 직원은 지방자치단체연합 소속인 지방공무원과 구성 및 관계 지방자치단체의 지방공무원 또는 국가공무원으로 구성할 수 있다.</p> <p>제175조(지방자치단체조합에 관한 규정의 준용) 제166조제2항 및 제3항 제167조 제3항 및 제4항, 제169조, 제170조에 관하여는 지방자치단체연합에 준용한다.</p> <p>제 4 절 지도·감독 등</p> <p>제176조(지도 및 감독 관계) ①지방자치단체조합 및 지방자치단체연합의 구성원이 시·도, 시·도 및 시·군·자치구 또는 2개 이상의 시·도에 걸치는 시·군·자치구인 경우에는 행정자치부장관의, 시·군·자치구인 경우에는 1차로 시도지사, 2차로 행정자치부장관의 지도·감독을 받는다.</p>

구분	법안내용
	<p>②국가 및 시·도사무의 일부를 위임받아 처리하는 지방자치단체연합에 대한 행정자치부장관의 지도·감독은 행정자치부장관이 사전에 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사과 협의하여야 한다.</p> <p>제177조(가입 및 탈퇴) ①지방자치단체조합 및 지방자치단체연합에 가입 또는 탈퇴하고자 하는 지방자치단체는 당해 지방의회의 의결을 거쳐 해당 지방자치단체조합 및 지방자치단체연합 장에게 가입 또는 탈퇴를 신청하여야 한다.</p> <p>②전항의 신청을 받은 지방자치단체조합 및 지방자치단체연합의 장은 당해 의회의 동의를 얻어 신청에 대한 수용여부를 결정한다.</p> <p>③전항의 수용에 따른 가입 및 탈퇴는 제162조를 준용한다.</p> <p>제178조(해산) ①지방자치단체조합 및 지방자치단체연합을 해산하고자 할 경우에는 제162조를 준용한다.</p> <p>②전항의 경우에 있어서 지방자치단체조합 및 지방자치단체연합의 구역, 사무 및 재산은 구성 및 관계 지방자치단체와 국가로 귀속된다.</p> <p>제179조(지방자치단체에 관한 규정의 준용) 지방자치단체조합 및 지방자치단체연합에 대하여는 제166조제1항 및 171조제1항의 규약으로 정하는 사항과 다른 법률 또는 대통령령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 지방자치단체조합 및 지방자치단체연합의 구성원이 시·도, 시·도 및 시·군·자치구 또는 2개 이상의 시·도에 걸치는 시·군·자치구인 경우에는 시·도에 관한 규정을, 시·군·자치구인 경우에는 시·군·자치구에 관한 지방자치법 규정을 준용한다.</p>
행정자치부 (2006)	<p>제11장 특별지방자치단체</p> <p>제1절 설치</p> <p>제162조(설치) ①2 이상의 지방자치단체가 그 사무의 일부를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 관계 지방자치단체를 구성원으로 하는 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. 이 경우 상호 협의에 따른 규약을 정하여 구성원이 될 지방자치단체 지방의회의 의결을 거쳐 행정자치부장관의 승인을 얻어야 한다.</p> <p>②제1항의 특별지방자치단체는 법인으로 한다.</p> <p>③제1항의 특별지방자치단체를 설치하기 위하여 국가 또는 시도사무의 위임이 필요한 때에는 구성원인 지방자치단체의 장이 관계 중앙행정기관의 장 또는 시도지사에게 그 사무의 위임을 요청할 수 있다.</p> <p>④행정자치부장관이 국가 또는 시·도 사무의 위임이 포함된 규약에 대하여 승인할 때에는 사전에 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사과 협의하여야 한다.</p> <p>⑤구성원인 지방자치단체의 장이 행정자치부장관의 승인을 얻은 때에는 규약의 내용을 지체 없이 고시하여야 한다. 이 경우 시·군 및 자치구인 지방자치단체의 장은 그 승인사항을 시·도지사에게 보고하여야 한다.</p> <p>제163조(설치권고 등) 행정자치부장관은 공익상 필요하다고 인정할 때에는 관계 지방자치단체에 대하여 특별지방자치단체의 설치, 해산 또는 규약의 변경을 권고할 수 있다. 이 경우 행정자치부장관의 권고가 국가 또는 시·도 사무의 위임을 포함하고 있을 때에는 사전에 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사과 협의하여야 한다.</p> <p>제164조(구역) 특별지방자치단체의 구역은 구성원인 지방자치단체의 구역을 합한 것으로 한다. 다만, 특별지방자치단체의 사무가 구성원인 지방자치단체 구역의 일</p>

구분	법안내용
	<p>부에만 관계되는 등 특별한 사정이 있을 때에는 해당 지방자치단체 구역의 일부를 구역으로 할 수 있다.</p> <p>제2절 규약과 기관구성</p> <p>제165조(규약 등) ①특별지방자치단체의 규약에는 법령의 범위 안에서 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 목적 2. 명칭 3. 구성원인 지방자치단체 4. 관할 구역 5. 사무소의 소재지 6. 사무 7. 사무처리를 위한 기본계획 8. 지방의회의 조직, 운영 및 의원의 선임방법 9. 집행기관의 조직, 운영 및 장의 선임방법 10. 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법 11. 사무처리 개시일 등 그 밖의 구성 및 운영에 관한 사항 <p>②제1항의 규약을 변경하려는 경우에는 구성원인 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정자치부장관의 승인을 얻어야 한다. 이 경우 국가 또는 시도 사무의 위임에 관하여는 제162조제3항 및 제4항의 규정을 준용한다.</p> <p>③특별지방자치단체의 장은 제1항의 규약이 변경된 때에는 지체 없이 이를 고시하여야 한다. 이 경우 사군 및 자치구가 구성원인 특별지방자치단체의 장은 그 승인 사항을 시도지사에게 보고하여야 한다.</p> <p>제166조(기본계획 등) ①제165조제1항제7호의 기본계획은 관계 지방자치단체의 도시계획 및 다른 법률상의 광역계획과 조화를 이루어야 한다.</p> <p>②특별지방자치단체의 장은 기본계획의 시행을 위하여 국가 또는 시도 사무의 위임이 필요한 때에는 특별지방자치단체의 의회의 의결을 거쳐 관계 중앙행정기관의 장 또는 시도지사에게 그 사무의 위임을 요청할 수 있다.</p> <p>③특별지방자치단체의 장은 구성원인 지방자치단체의 사무처리가 기본계획의 시행에 지장을 주거나 지장을 줄 우려가 있을 때에는 의회의 의결을 거쳐 구성원인 지방자치단체의 장에 대하여 필요한 조치를 요청할 수 있다.</p> <p>제167조(의회의 조직 등) ①특별지방자치단체의 의회는 규약이 정하는 바에 따라 구성원인 지방자치단체의 지방의회 의원으로 구성한다.</p> <p>②제1항의 지방의회 의원은 제33조제1항의 규정에 불구하고 특별지방자치단체의 의회 의원을 겸할 수 있다.</p> <p>③특별지방자치단체의 의회가 의결하여야 할 안건 중 대통령령이 정하는 중요한 사항에 대하여는 특별지방자치단체의 장에게 미리 통지하고, 특별지방자치단체의 장은 이를 구성원인 지방자치단체의 장에게 통지하여야 한다. 그 의결의 결과에 대하여도 또한 같다.</p> <p>제168조(집행기관의 조직 등) ①특별지방자치단체의 장은 규약이 정하는 바에 따</p>

구분	법안내용
	<p>라 특별지방자치단체의 의회에서 선출한다.</p> <p>②구성원인 지방자치단체의 장은 특별지방자치단체의 장을 겸할 수 있다.</p> <p>③특별지방자치단체의 의회 및 집행기관의 직원은 규약이 정하는 바에 따라 특별지방자치단체 소속인 지방공무원과 구성원인 지방자치단체의 지방공무원 중에서 파견된 자로 충원한다.</p> <p>제3절 운영</p> <p>제169조(직접청구) 제165조제1항제6호의 사무에 관한 제13조의3에 따른 조례의 제정 및 폐지 청구와 제13조의4에 따른 감사청구는 특별지방자치단체의 관할구역 안에 주소를 가진 19세 이상의 선거권자가 할 수 있다.</p> <p>제170조(경비의 부담) ①특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 구성원인 지방자치단체의 인구, 사무처리의 수혜범위 등을 고려하여 대통령령이 정하는 기준에 따라 구성원인 지방자치단체가 분담한다.</p> <p>②구성원인 지방자치단체는 제1항의 경비에 대하여 특별회계를 설치하여 운영하여야 한다.</p> <p>③국가 또는 사도가 사무를 위임하는 때에는 그 수행에 필요한 재정적 지원을 할 수 있다.</p> <p>제171조(사무처리상황 등의 보고) 특별지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 사무처리상황 등을 구성원인 지방자치단체의 장 및 행정자치부장관(시·군 및 자치구만이 구성원인 경우에는 사도지사를 포함한다)에게 보고하여야 한다.</p> <p>제172조(주요 결정에 관한 이의신청) ①관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별지방자치단체의 위임사무 처리에 필요한 주요 결정에 관하여 이의가 있을 때에는 그 결정이 있는 날부터 60일 이내에 특별지방자치단체의 장에게 이의신청을 할 수 있다.</p> <p>②제1항의 이의신청이 있을 때에는 특별지방자치단체의 장은 의회의 의견을 들은 후 30일 이내에 이의신청에 대한 결정을 하여야 한다.</p> <p>제173조(가입 및 탈퇴) ①특별지방자치단체에 가입하거나 탈퇴하려는 지방자치단체의 장은 지방의회의 의결을 거쳐 특별지방자치단체의 장에게 가입 또는 탈퇴를 신청하여야 한다.</p> <p>②제1항에 따른 가입 또는 탈퇴의 신청을 받은 특별지방자치단체의 장은 의회의 동의를 얻어 신청에 대한 수용여부를 결정하되, 특별한 사유가 없는 한 가입 또는 탈퇴하려는 지방자치단체의 의견을 존중하여야 한다.</p> <p>③제2항에 따른 가입 및 탈퇴에 관하여는 제162조의 규정을 준용한다.</p> <p>제174조(해산) ①구성원인 지방자치단체는 특별지방자치단체가 그 설치 목적을 달성하는 등 해산의 사유가 있을 때에는 해당 지방의회의 의결을 거쳐 행정자치부장관의 승인을 얻어 특별지방자치단체를 해산하여야 한다.</p> <p>②구성원인 지방자치단체는 제1항에 따라 특별지방자치단체를 해산할 경우에는 상호 협의에 따라 그 재산을 처분하고 사무와 직원의 재배치를 하여야 하며, 국가 또는 사도 사무를 위임받은 때에는 관계 중앙행정기관의 장 또는 사도지사와 협의하여야 한다. 다만, 협의가 성립하지 아니할 때에는 당사자의 신청에 의하여 행정</p>

구분	법안내용
	<p>자치부장관이 조정할 수 있다.</p> <p>제175조(지방자치단체에 관한 규정의 준용) 사도, 사도와 사군 및 자치구 또는 2개 이상의 사도에 걸치는 사군 및 자치구가 구성원인 특별지방자치단체는 사도에 관한 규정을, 사군 및 자치구가 구성원인 특별지방자치단체는 사군 및 자치구에 관한 규정을 준용한다. 다만, 제1장제2절, 제9조, 제10조, 제12조, 제13조, 제13조의2, 제13조의8, 제4장, 제26조의2, 제31조, 제32조, 제32조의2, 제85조, 제86조, 제87조, 제89조, 제90조2제2호-제3호, 제101조, 제101조의2, 제6장제3절-제4절제5절, 제126조, 제8장제2절-제3절제4절에 대하여는 그러하지 아니하다.</p> <p>제176조(다른 법률과의 관계) ①다른 법률에서 지방자치단체 또는 지방자치단체의 장을 인용하고 있는 경우에는 제165조제1항에 따른 규약으로 정하는 사무를 처리하기 위한 범위 안에서 특별지방자치단체 또는 특별지방자치단체의 장을 인용한 것으로 본다.</p> <p>②다른 법률에서 사도 또는 사도지사를 인용하고 있는 경우에는 제165조제1항에 따른 규약으로 정하는 사무를 처리하기 위한 범위 안에서 사도, 사도와 사군 및 자치구 또는 2개 이상의 사도에 걸치는 사군 및 자치구가 구성원인 특별지방자치단체 또는 특별지방자치단체의 장을 인용한 것으로 본다.</p> <p>③다른 법률에서 사군 및 자치구 또는 시장·군수 및 자치구의 구청장을 인용하고 있는 경우에는 제165조제1항에 따른 규약으로 정하는 사무를 처리하기 위한 범위 안에서 동일한 사도 관할구역안의 사군 및 자치구가 구성원인 특별지방자치단체 또는 특별지방자치단체의 장을 인용한 것으로 본다.</p> <p>부 칙</p> <p>이 법은 공포 후 6월이 경과한 날부터 시행한다.</p>

자료 : 지방자치발전위원회(2016).

3. 도입지연 원인

광역행정 수요의 지속적인 증가에도 불구하고, 다른 나라와 달리 특별지방자치단체의 도입이 지연되고 있는 상황은 다양한 측면에서 그 원인을 제시할 수 있다(금창호 외, 2005).

첫째, 특별지방자치단체의 도입을 위한 법제적 불비를 원인으로 지적할 수 있다. 전술한 바와 같이 현행의 「지방자치법」 제2조에서는 특별지방자치단체의 설치를 허용하되, 그 설치 및 운영에 관련된 사항은 대통령령으로 위임하고 있으나, 실제적으로 관련 대통령령이 마련되지 않고 있다. 이처럼 설치 및 운영에 관한 대통령령이 마련되지 않음으로써 특별지

방자치단체의 도입수요가 제기되어도 현실적인 도입이 가능하지 않다는 것이다.

둘째, 광역행정 수요에 대응하기 위한 기존의 일부 제도가 활용되고 있다는 점도 특별지방자치단체의 도입을 지연시킨 원인의 하나이다. 「지방자치법」 제8장의 “지방자치단체 상호간의 관계”에서 규정하고 있는 사무위탁과 행정협의회, 지방자치단체조합 등은 기본적으로 광역행정 수요에 대응하기 위한 제도의 취지를 가지고 있다. 이러한 제도들이 광역행정 수요에 충분히 대응하지 못하는 한계를 보이고 있음에도 불구하고, 현실적으로 광역행정에 대응하고 있다는 점에서 특별지방자치단체의 도입을 지연시키는 원인으로 작용하고 있는 것이다.

셋째, 수요적 측면에서 기초자치단체의 규모가 과대하는 점도 특별지방자치단체의 도입을 지연시키는 원인의 하나이다. 기본적으로 광역행정의 특성은 단일의 행정구역을 초과하는 생활권의 형성에서 발생된다. 그리고 특별지방자치단체 등의 운영은 전술한 행정구역과 생활구역의 불일치에서 발생하는 다양한 문제들을 해결하기 위한 대안의 하나이다. 이러한 점에서 보면, 우리나라의 기초자치단체 행정구역이 외국에 비하여 상대적으로 크고, 따라서 행정구역과 생활구역의 불일치 현상이 상대적으로 낫다는 것이다.

넷째, 우리나라의 독특한 문화적 요인 역시 특별지방자치단체의 도입을 지연시키고 있는 원인이다. 오랜 중앙집권으로 형성된 지시 및 복종의 문화가 고착화되고, 권력의 불균형과 사회적 신뢰의 부족으로 바람직한 협상문화가 형성되어 있지 못하다. 뿐만 아니라 가부장적인 유교문화에 따라서 협상을 통한 갈등해결 마인드가 부족하다. 특히, 최근에는 속의민주주의 등이 바람직한 협상문화로 제시되고 있으나, 기존의 문화에서는 협상을 통한 문제해결을 편파적인 시각으로 접근하는 것이 지배적이었다. 이에 따라 협상을 기조로 하는 특별지방자치단체의 도입에 배타적 접근이 이루어져 왔다.

〈표 2-9〉 특별지방자치단체 도입지연 원인

구분	내용
제도적 원인	<ul style="list-style-type: none"> ■ 법제의 불비 <ul style="list-style-type: none"> - 특별지방자치단체의 설치를 위한 법적 규정의 불비로 실제의 도입수요 수용이 불가
현실적 원인	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대응수단 존재 <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체조합 등을 비롯한 광역행정 수요에 대응하기 위한 일부의 기존제도 존재
수요적 원인	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기초단체 규모과대 <ul style="list-style-type: none"> - 기초자치단체 규모의 과대로 광역행정 수요의 발생이 외국에 비하여 상대적으로 감소
문화적 원인	<ul style="list-style-type: none"> ■ 협상문화의 저조 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙집권적에 따른 지사복종 문화의 고착화 및 사회적 신뢰형성 부족으로 협상문화 미흡

【 참고 】 각국의 기초단체 규모비교

구분	기초단체명	기초단체수(개)	평균인구(천명)	평균면적(km ²)
일본	시·정·촌	1,795	70.6 (126,660)	210.5 (377,944)
프랑스	코뮌	36,747	1.8 (65,350)	15.0 (551,602)
독일	게마인데	11,442	7.1 (81,752)	31.2 (357,124)
영국	디스트릭트·바러	269	243.8 (63,181)	898.7 (241,752)
한국	시·군·자치구	226	227.0 (51,294)	444.2 (100,383)

자료 : 행정안전부 내부자료(2018).

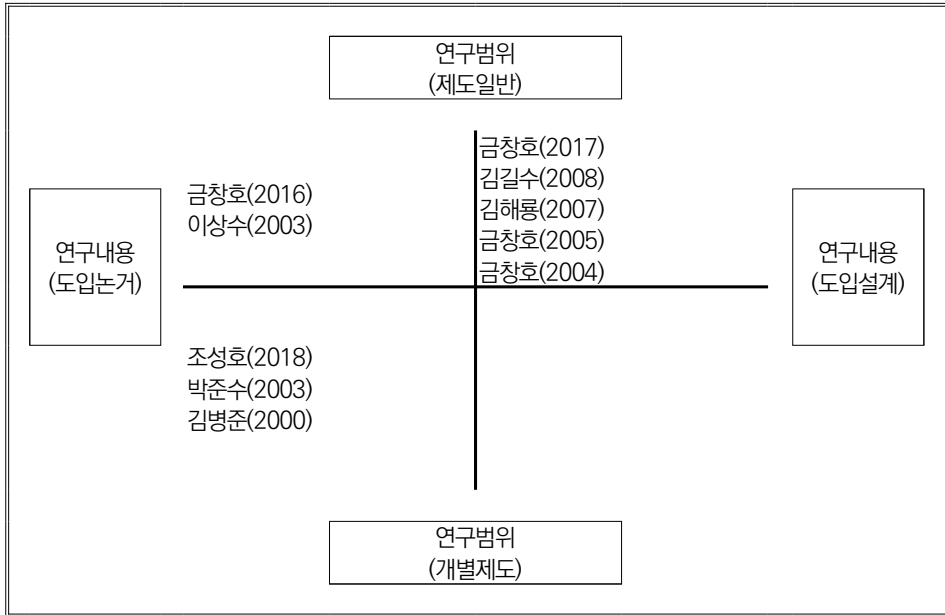
제3절 선행연구 분석 및 분석틀

1. 선행연구 분석

지방자치단체조합을 비롯한 광역행정 수요에 대응하기 위한 개별제도에 관한 기존의 연구는 다수가 이루어져 왔다. 그럼에도 불구하고, 이들을 포괄하는 특별지방자치단체나 본 연구에서 다루고자 하는 광역연합제도에 대한 연구는 많지 않다. 이처럼 선행연구가 많지 않은 것은 다음과 같은 원인에서 비롯되고 있다. 우선, 그간에 특별지방자치단체와 광역연합 등에 대한 도입정책이 가시화되지 않았다는 점이다. 학계를 비롯한 일각에서 특별지방자치단체의 도입에 대한 논의가 아예 없지는 않았지만, 정부가 정책적으로 도입을 심각하게 검토하지 않았다. 따라서 현실적으로 부재한 제도에 대한 선행연구가 다수 이루어지는 쉽지 않다. 또한, 지방자치단체조합을 비롯한 광역행정 대응제도가 실제로 활용되면서 이에 대한 학문적 관심이 보다 많았다는 점도 특별지방자치단체 등에 대한 연구비중이 축소되는 근거를 제공해 왔다.

기존에 제시된 연구들을 살펴보면, 대체적으로 연구의 범위와 내용을 기준으로 다음과 같이 구분되고 있다. 연구의 범위를 기준으로는 특별지방자치단체의 일반에 대한 연구와 개별제도에 대한 연구로 구분되고 있다. 즉, 지방자치의 제도로써 특별지방자치단체를 대상으로 접근하는 연구와 광역연합이나 지방자치단체조합 등 개별제도를 중심으로 접근하는 연구가 그것이다. 연구의 내용을 기준으로는 특별지방자치단체의 도입논거에 관한 논의와 도입설계에 관한 논의로 구분된다. 즉, 광역행정의 효율적 대응을 위한 대안으로 특별지방자치단체의 도입 필요성을 분석한 연구와 도입을 전제로 구체적 요소들의 설계에 초점을 둔 연구로 구분되고 있다. 이에 대한 내용을 제시하면, 다음과 같다.

〈그림 2-3〉 기존연구의 범위 및 내용



2. 선행연구의 내용

전술한 특별지방자치단체에 관한 선행연구들은 도입논거와 도입설계에 초점을 두고 전개되어 왔다. 이에 대한 내용을 보다 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다.

특별지방자치단체의 도입논거에 관한 연구들은 지방자치제도의 완성이라는 측면에서 특별지방자치단체의 도입 필요성을 제시한 연구들(박준수, 2003; 김병준, 2000)과 기존의 광역행정 제도들의 한계를 보완하기 위한 전략으로 특별지방자치단체의 도입 필요성을 제시한 연구들(조성호, 2018; 금창호, 2016; 이상수, 2003) 등으로 구분되고 있다. 한편, 특별지방자치단체의 도입설계에 관한 연구들(금창호, 2017; 김길수, 2008; 김해룡, 2007.; 금창호, 2005; 금창호, 2004)은 대체적으로 특별지방자치단체의 설계에서 검토될 제반요소에 대한 대안을 제시하고 있다.

다만, 상기의 선행연구들은 기본적으로 광역연합제도라는 개별제도를 대상으로 도입 논

거나 도입설계 등을 다루지 않고 있다. 이는 일본에서도 광역연합은 일부사무조합을 보완하기 위한 목적으로 비교적 최근에 도입된 것이고, 우리나라에서도 지방자치단체조합의 법적 지위를 현행의 공법인에서 특별지방자치단체로 전환하기 위한 것에 초점을 두어 왔던 때문이다. 이는 특별지방자치단체의 특징의 개별제도에 해당되는 광역연합제도에 관한 연구가 이루어지지 않은 이유이기도 하다.

〈표 2-10〉 선행연구의 내용분석

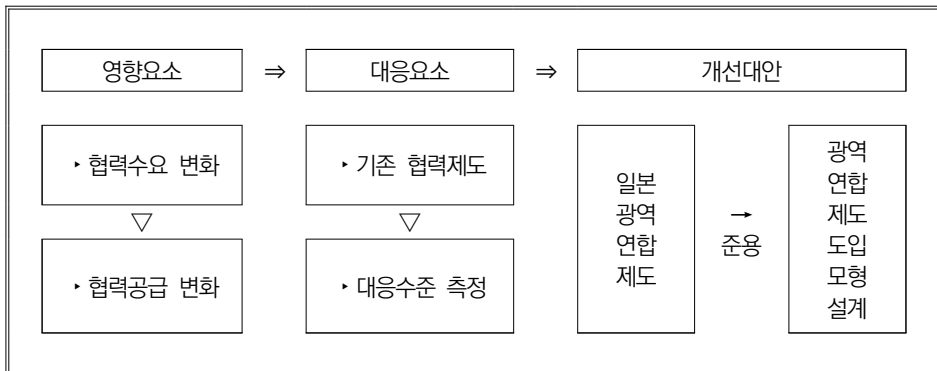
구분		주요 내용
도입 논거	금창호 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연구제목 - 특별집정자치단체 도입에 대하여 ■ 주요내용 - 기존 광역제도의 대안으로 특별지방자치단체 도입 필요
	이상수 (2003)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연구제목 - 정부간 갈등조정 및 협력체제 강화방안: 지방자치단체조합 활성화 및 특별지방자치단체 제도도입에 따른 정책방향 ■ 주요내용 - 정부간 갈등조정 및 협력체제 강화를 위해 특별지방자치단체 도입 필요
	조성호 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연구제목 - 광역연합형 특별지방자치단체의 도입 ■ 주요내용 - 지방정부의 자율적 협력을 위한 광역연합형 특별지방자치단체 도입 필요
	박준수 (2003)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연구제목 - 특별지방자치단체의 존재 의의 ■ 주요내용 - 지방자치 제도의 완성을 위한 특별지방자치단체 도입 필요
	김병준 (2000)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연구제목 - 뉴욕·뉴저시 항만청과 특별지방자치단체 ■ 주요내용 - 자치권의 확대에 따른 특별지방자치단체 도입 필요
도입 설계	금창호 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연구제목 - 특별지방자치단체의 도입전략 방안 ■ 주요내용 - 특별지방자치단체 도입의 제반요소 대안 제시
	김길수 (2008)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연구제목 - 광역행정 실효화를 위한 특별지방자치단체의 도입에 관한 연구 ■ 주요내용

구분	주요 내용
	- 특별지방자치단체 도입 필요성 및 도입요소 설계 제시
김해룡 (2007)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연구제목 - 특별지방자치단체에 관한 지방자치법 개정안에 대한 고찰 ■ 주요내용 - 특별지방자치단체 도입을 위한 제반요소의 반영대안 제시
금창호 (2005)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연구제목 - 경제자유구역청의 특별지방자치단체화 방안 ■ 주요내용 - 경제자유구역청의 지방자치단체조합을 특별지방자치단체로 전환설계 대안 제시
금창호(2004)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연구제목 - 특별지방자치단체 도입방안 ■ 주요내용 - 특별지방자치단체 도입을 위한 제반요소의 설계대안 제시

3. 연구분석 틀

광역연합제도의 도입은 행정서비스의 협력적 공급수요의 증가에 대응하기 위한 새로운 대안을 모색하기 위한 것이다. 따라서 협력적 공급수요를 영향변수로 분석하고, 이에 대한 현행제도의 대응수준을 측정하고 문제로 도출되는 한계를 보완하기 위하여 일본의 광역연합제도를 준용하여 우리나라의 광역연합제도의 도입모형을 설계하고자 한다.

〈그림 2-4〉 연구분석의 틀





제3장

광역행정의 대응실태 분석

-
- 제1절 광역행정 대응전략
 - 제2절 광역행정 대응수요
 - 제3절 광역행정 제도실태
 - 제4절 현행제도의 한계분석



광역행정의 대응실태 분석



제1절 광역행정 대응전략

1. 일반적 대응구조

광역행정에 대한 대응은 국가별로 매우 다양하게 나타나고 있다. 광역행정이 갖는 특성의 유사성에도 불구하고, 국가별 자치제도 등의 여건이 다르기 때문에 현실적인 대응은 차별화되는 것이 불가피하다. 다만, 전반적인 접근에서는 광역행정의 대응방식이 3개의 유형으로 구분된다. 통합적 접근방법과 부분적 접근방법 그리고 이원적 접근방법이 그것이다(금창호 외, 2015).

이처럼 광역행정에 대한 접근방식의 차별화는 주로 기존의 행정구역의 개편강도에 따라서 달라진다. 통합적 접근방법은 기존의 지방자치단체 행정구역에 근본적인 변경을 도모하는 것이고, 부분적 접근방법은 기존의 행정구역을 유지한 채 협력적 대응을 확보하는 것이며, 이원적 접근방법은 기존의 행정구역을 유지한 채 특정 서비스에 대한 새로운 공급 구역을 설정하는 것이다.

다만, 전술한 3개의 접근방식은 국가별로 혼합적으로 활용된다. 다시 말하면, 국가별로 특정의 방식만을 적용하는 사례는 부재하며, 서비스의 특성에 따라 다양한 방식을 혼합적으로 적용하는 것이 일반적이다. 이는 현실적으로 발생하는 광역행정의 특성이 단일의 유형에 적합한 사례만 발생하는 것이 아니기 때문이다.

〈표 3-1〉 광역행정 대응전략 유형

접근방법	유형	내용 및 채택사례
통합적 접근방법	통합	· 수개의 군소 자치단체를 통폐합하여 단일 정부화 · 일본의 정·촌 폐치분합
	합병	· 중심도시에 도시화된 인접지역의 편입 · 20세기 초 미국과 캐나다에서 주로 활용(Oklahoma, Dallas, Kansas, Diego) · 한국의 광역시 행정구역 확장
	분리	· 군(County)으로부터 일정지역의 분리 자치단체화 · 미국에서 주로 활용(Baltimore, Denver, San Francisco) · 한국의 시나 읍을 광역시 또는 시로 승격
	사군 통합	· 미국의 특별한 통합방식 · 군(County)을 중심으로 중심도시와 주변지역 통합 (Nashville-Davidson County의 통합 등)
부분적 접근방법	합의·협정	· 자치단체간 단일(복수)서비스제공 협정체결 · 생산자-소비자협정, 상호부조협정, 시설공유협정 · 우리나라의 사무위탁
	기능이양	· 특정사무의 권한을 상급자치단체에 이양 (재정이양만 하는 경우도 있음) · 도시·군개발체제(urban county development)나 종합 사군계획(comprehensive urban county plan)에 의해 이루어짐 · L.A. County와 Dade County가 대표적 예
	협의회	· 광역서비스에 대한 협의와 자문역할 수행 · 계획권·집행권·예산권 등이 전혀 없음 · 미국의 Council of Governments(COG) · 우리나라의 행정협의회 · 최근 계획권·집행권을 갖는 협의회 태동(Twin Cities Model)
	기관 공동설치	· 자치단체 내부조직의 일부를 공동설치(일본) · 행정사항별로 광역행정기관 설치(미국)
	기타	· 일본의 지방행정연락회의와 직원의 파견제도 · 미국의 구역외 관할권의 인정, 행정응원제
	연합체	· 둘 이상의 자치단체가 각각의 법인격(관할구역)을 유지한 채 광역사무만을 처리하기 위한 새로운 자치단체 설치 · 계획권 및 집행권을 가지나 과세권은 없음 · 캐나다의 Toronto와 Montreal이 대표적 예
이원적 접근방법	조합	· 지방자치단체를 구성원으로 하는 특별지방자치단체 · 일부사무조합(목적조합)과 복합사무조합으로 구분 · 프랑스, 독일, 일본에서 활용
	광역 특별구	· 별도의 구역을 정하여 주민을 구성원으로 하는 특별지방자치단체 · 계획권 및 집행권뿐만 아니라 과세권도 가짐

접근방법	유형	내용 및 채택사례
		· 단일목적 특별구와 다기능 특별구가 있음 · 미국에서 주로 활용
	지방개발 사업단	· 특정한 지역의 개발을 위한 한시적 성격의 특별지방자치단체 · 일본에서 활용(현재는 폐지)
	공사	· 중앙정부와 지방자치단체가 협의·설치하는 한시적 성격의 공공단체 · 영국의 도시개발공사가 대표적 예

자료 : 금창호(1997).

2. 한국의 대응구조

전술한 광역행정에 대한 일반적인 대응유형에 근거할 경우 한국은 3개의 유형 모두를 적용하고 있다. 통합적 접근방법으로 시군통합을, 부분적 접근방법으로 사무위탁과 행정협의회를 그리고 이원적 접근방법으로 지방자치단체조합과 광역경제발전위원회 등을 활용하고 있다. 광역경제발전위원회는 이명박 정부에서 활용하였으나, 박근혜 정부가 출범하면서 폐지되었다. 다만, 각각의 방법에 대한 현실적 비중은 차이를 보이고 있는데, 이는 한국에서 발생되고 있는 광역행정 수요의 특성에 기인하는 것으로 간주된다.

〈표 3-2〉 한국의 광역행정 대응유형 실태

구분	관련제도	유형구분
갈등관련 제도	■분쟁조정위원회 「지방자치법」 제148조 내지 150조	
협력관련 제도	■사무위탁 「지방자치법」 제151조	부분적 접근방법
	■행정협의회 「지방자치법」 제152조 내지 158조	부분적 접근방법
	■지방자치단체조합 「지방자치법」 제159조 내지 164조	이원적 접근방법
	■광역경제발전위원회 「국가균형발전특별법」 제28조	이원적 접근방법 (폐지)
	■지방자치단체 통합 「지방자치법」 제4조	통합적 접근방법
	■지방자치단체의 장 등의 협의체 「지방자치법」 제165조	

제2절 광역행정 대응수요

1. 유형구조

광역행정의 수요는 하나 이상의 지방자치단체간에 협력의 필요성이 존재한다는 것을 말한다. 지방자치단체간 협력의 필요성은 공간적 특성 등 여타의 변수도 영향을 미치지만 대체적으로 기능을 중심으로 발생되며, 따라서 기능적 특성에 근거한 것이다. 지방자치단체간 협력적 대응이 필요한 기능은 다양한 기준에서 도출될 수 있으나, 크게 보면 3가지 요건으로 구분할 수 있다(금창호, 2014). 즉, 기능수행에서 규모경제 달성수요, 상호협력 필요수요 및 분쟁유발 대응수요 등이 요청되는 것을 말한다.

기존연구(한국지방행정연구원, 1998)에 따르면, 지방자치단체간 협력적 대응이 필요한 규모경제 달성수요와 상호협력 필요수요 및 분쟁유발 대응수요 등은 다음과 같이 제시되고 있다. 규모경제 달성수요로는 교육, 소방, 쓰레기수거 및 의료 등이고, 상호협력 필요수요는 협오시설, 도로·교통시설, 공공시설, 지역경제, 교육 및 연구개발, 물관리 및 환경보전 등이며, 분쟁유발 대응수요는 행정구역, 기능배분, 교량관리, 협오시설, 상수원보호, 공유수면 등이다.

전술한 규모경제 달성수요와 상호협력 필요수요 및 분쟁유발 대응수요의 유형구분에서 분쟁유발 대응수요는 대체적으로 상호협력 필요수요와 중복적인 특성을 가지므로 실제적으로 지방자치단체간 협력이 필요한 기능은 다음과 같은 두 가지 유형으로 분류할 수 있다. 즉, 상호협력 필요수요와 규모경제 달성수요이고, 이러한 사무를 보유한 지역은 상호협력 필요수요가 나타나는 기능연결지역, 규모경제 달성수요가 나타나는 인구과소지역으로 구분할 수 있다.

〈표 3-3〉 광역행정 수요의 특성

구분	내용
상호협력 필요수요	- 기능연결 지역
규모경제 달성수요	- 인구과소 지역

2. 광역행정 수요유형

1) 규모경제 수요

규모경제는 일반적으로 생산량의 증가에 따라 단위당 생산비가 감소하는 현상을 말한다. 기존의 연구결과(조일홍, 1991)에 따르면, 지방자치단체가 처리하는 사무 가운데 규모경제의 달성이 요청되는 수요는 다음과 같다. 중고등학교 교육, 초중고등학교 교육, 경찰, 소방, 쓰레기 수거, 학교행정, 의료 등이 그것들이다. 반면에 전기, 하수처리 및 가스 등의 사무는 규모경제가 요청되지 않는 사무들로 나타나고 있다(조일홍, 1991).⁶⁾

〈표 3-4〉 규모경제 달성수요

연구자	연구대상	연구결과	비고
Reiw	■ 중고등학교 교육	■ 평균비용곡선이 U모양, 학생 1,700명에서 최소비용	■ 규모 경제
Hirsh	■ 초중고등학교 교육	■ 평균비용곡선이 수평선에 근접	■ 규모 경제
Hirsh	■ 경찰	■ 평균비용곡선이 수평선에 근접	■ 규모 경제
Will	■ 소방	■ 평균비용곡선이 U모양, 인구 30만명에서 최소비용	■ 규모 경제
Hirsh	■ 쓰레기수거	■ 평균비용곡선이 수평선에 근접	■ 규모 경제
Hirsh	■ 학교행정	■ 평균비용곡선이 U모양, 학생 4만 4천에서 최소비용	■ 규모 경제
Nerlove	■ 전기	■ 평균비용곡선이 하향	■ 규모 불경제
Isard-Coughlin	■ 하수처리	■ 평균비용곡선이 하향	■ 규모 불경제
Lomax	■ 가스	■ 평균비용곡선이 하향	■ 규모 불경제
Ro	■ 의료	■ 평균비용곡선이 U모양	■ 규모 경제

자료 : 조일홍(1991).

6) 그동안 지방공공서비스에 대한 공급범위의 크기가 소비단위당 비용과 밀접한 상관관계를 갖는 것으로 인식되어 왔다. 그러나 경험적 연구들에 의하면, 지방공공서비스 공급에서 규모의 경제는 상당히 과장된 것으로 나타나고 있다. 다수의 지방공공서비스들이 기술적 효율성 또는 단위비용 극소화의 측면에서 상대적으로 작은 공동체가 오히려 효율적인 것으로 나타나고 있다. 이는 대부분의 지방공공서비스가 상대적으로 노동집약적이고 많은 서비스들이 생산단위와 소비하는 개인들 간에 지리적 접근성이 요구되고 있기 때문이다(조일홍, 1991).

2) 상호협력 수요

상호협력은 하나 이상의 지방자치단체 간의 협력적 대응이 효율적인 수요를 말한다. 상호협력이 필요한 수요는 매우 다양하게 나타나고 있으며, 기존에 제시된 연구들을 통해 유형별로 살펴보면, 다음과 같다. 한국지방행정연구원(1988)에서 제시한 상호협력 유형들은 도시 및 지역계획, 교통, 상·하수도, 보건위생, 환경, 일반행정의 관련수요들이고, 국토개발연구원(1988)이 제시한 상호협력 유형으로는 주변요소의존형, 지역연결형, 기능의 지역연결형, 입지제한형, 기반규모의존형 등의 관련수요들이며, 한국지방행정연구원(2000)에서 제시한 상호협력 유형으로는 협오시설 설치운영, 도로·교통시설 설치, 공공시설 설치·운영, 지역경제개발, 교육 및 연구개발, 친선교류, 물관리 및 환경보전, 행사개최, 일반행정 및 재정 등이다(한국지방행정연구원, 2000).

〈표 3-5〉 상호협력 필요수요

연구자	유형	내용
한국지방 행정연구원 (1988)	도시 및 지역계획	■ 도시계획사업, 도로건설, 자연공원의 개발 및 관리, 건축허가, 공원 및 위락시설, 체육시설, 공동주택, 도시재개발, 댐건설에 따른 공동대처
	교통	■ 자동차운수사업, 영업용택시 운행구역조정, 시내버스 운행개통 인허가, 노선허가
	상·하수도	■ 행정구역내 급수구역결정, 상수도 사업, 하수도사업
	보건위생	■ 가족계획, 진료, 방역업무, 산림항공방재
	환경	■ 공해대책, 산업폐기물처리, 쓰레기종말처리장시설, 화장장시설
	일반행정	■ 과세시가표준액결정, 행정구역조정, 소방시설, 표준지 관리, 양정업무, 공동시설의 설치 및 운영, 교육시설 및 문화시설, 경찰 업무
국토개발 연구원 (1988)	주변요소 의존형	■ 하수도, 저수지, 유수지
	지역연결형	■ 도로, 철도, 궤도, 석도, 고속철도, 하천, 운하, 상수도, 하수도, 공동구, 전기공급설비, 가스공급설비, 유유저장 및 송유설비
	기능의 지역연결형	■ 자동차정류장, 항만, 공항, 시장, 유통업무설비
	입지제한형	■ 공동묘지, 화장장, 쓰레기 및 오물처리장, 상수도, 유원지
	기반규모	■ 운동장, 대학교, 공용청사, 도서관, 도축장, 연구시설, 문화시설,

연구자	유형	내용
	의존형	종합의료시설, 사회복지시설, 통신시설, 자동차검사시설, 상수도, 공공직업훈련시설
한국지방행정연구원 (2002)	협오시설 설차운영	■ 음식물쓰레기처리, 폐기물처리, 분뇨처리, 하수처리, 자원회수, 발전소
	도로·교통시설 설치	■ 교량, 도로신설 및 확포장, 고속화도로, 도시철도연장
	공공시설 설차운영	■ 복지회관, 박물관, 기념탑, 홍보관, 도서관, 병원, 소방학교, 교도소, 레크리에이션센터, 운동장, 공연장, 환경기술개발센터, 지역정보센터
	지역경제개발	■ 관광, 판매유통, 산업개발, 에너지절약, 기술혁신, 해외시장개척, 외자유치, 경마장, 광역촬영장, 벤처조합, 문화유적관리, 관광개발, 경지정리, 카지노사업, 화물기지
	교육 및 연구개발	■ 공동육영, 광역개발계획수립, 시험, 연구원 공동운영, 교육시설 공동운영, 환경영향조사, 첨단기술산업 네트워크
	친선교류	■ 문화, 예술, 체육, 청소년, 국제교류, 지역교류협력
	물관리 및 환경보전	■ 오염방지, 방역, 상수원비용분담, 광역상수도, 온천보전, 정수장, 오염측정망설치, 수질개선, 어업자원관리, 적조대응
	행사개최	■ 이벤트, 지역축제, 체육행사, 뉴밀레니엄공동프로젝트, Expo개최
	일반행정 및 재정	■ 구역, 조직, 인사, 위탁교육, 관리, 경찰, 앰블런스, 화재공동감사·경보, 위험물질긴급처리반, 공동구매, 헬기공동임차, 버스시계 요금조정, 버스노선조정, 통합교통카드

자료 : 금창호 외(2005).

3) 분쟁조정 수요

분쟁조정은 지방자치단체 간에 다양한 분야의 상호 이해의 조정을 필요로 하는 수요를 말한다. 분쟁조정이 필요한 수요로는 구역과 조직, 기능배분, 관세관리, 지하철, 교량, 항공, 협오시설, 위험시설, 상수도, 댐, 상수원보호, 공단, 택지, 공원, 관광단지, 공유수면 등이 제시되고 있다(금창호 외, 2005).

〈표 3-6〉 분쟁조정 필요수요

근거	유형	내용
행정협의회 상정안건(2002)	행정	■ 구역, 조직, 기능배분
	재정	■ 과세, 관리
	도로교통	■ 지하철, 교량, 항공
	비선호시설	■ 혐오시설, 위험시설
	물관리	■ 상수도, 댐, 상수원보호
	지역개발	■ 공단, 택지, 공원, 관광단지, 공유수면 등

자료 : 금창호 외(2005).

3. 광역행정 수요변화 분석⁷⁾

1) 수요변화분석의 기준

광역행정의 수요변화는 우리나라의 대표적 광역제도인 지방자치단체조합(광역경제발전 위원회 포함)의 운영구조 변화를 근거로 분석하고자 한다. 지방자치단체조합은 원칙적으로 하나 이상의 지방자치단체가 공동으로 사무를 처리할 필요성이 있을 때 설치되는 것이지만, 현실적으로 지방자치단체조합을 통해서 처리할 협력적 수요는 상황적 여건에 따라 변화되어 왔다. 따라서 지방자치단체조합의 협력주체와 서비스 범위를 기준으로 광역행정의 수요변화를 분석해보고자 한다. 다만, 광역행정 수요변화의 분석기준인 협력주체와 서비스 범위의 개념은 다음과 같이 규정한다(금창호, 2011). 즉, 협력주체는 구성기관인 각 협력주체의 법적 지위여부를 판단하는 기준이고, 서비스 범위는 제공대상인 서비스의 종류의 과다를 판단하는 기준으로, 다시 말하면, 협력주체는 지방자치단체조합에 참여하는 기관의 법적 지위가 단일한가 그렇지 아니한가를 그리고 서비스 범위는 지방자치단체조합을 통해서 제공되는 서비스의 종류가 단일(일부)인가 다수인가를 판단하는 기준으로 적용된다(금창호, 2011).

7) 광역행정의 수요변화 분석은 금창호(2011)의 관련연구를 참조하였음.

〈표 3-7〉 지방자치단체조합의 수요변화 분석기준

분석기준	기준개념
협력주체	■ 협력주체별 법적 지위 동질성 여부
서비스 범위	■ 제공서비스 종류의 단일(일부)성 여부

자료 : 금창호(2011).

2) 수요변화의 내용분석

지방자치단체조합을 대상으로 협력주체와 서비스 범위의 구체적 내용을 살펴보면, 크게 4개의 유형으로 분류할 수 있다. 첫째는 지방단일의 협력주체와 단일서비스로 4개의 지방자치단체조합이 해당되고, 지방단일 협력주체와 다수 서비스로 1개의 지방자치단체조합이 포함되며, 셋째로 지방+중앙 협력주체와 단일 서비스로 1개 지방자치단체조합이 해당되고, 넷째로 지방+중앙 협력주체와 다수 서비스는 4개의 지방자치단체조합과 7개의 광역경제발전위원회가 존재한다.

〈표 3-8〉 지방자치단체조합별 협력주체와 서비스 범위

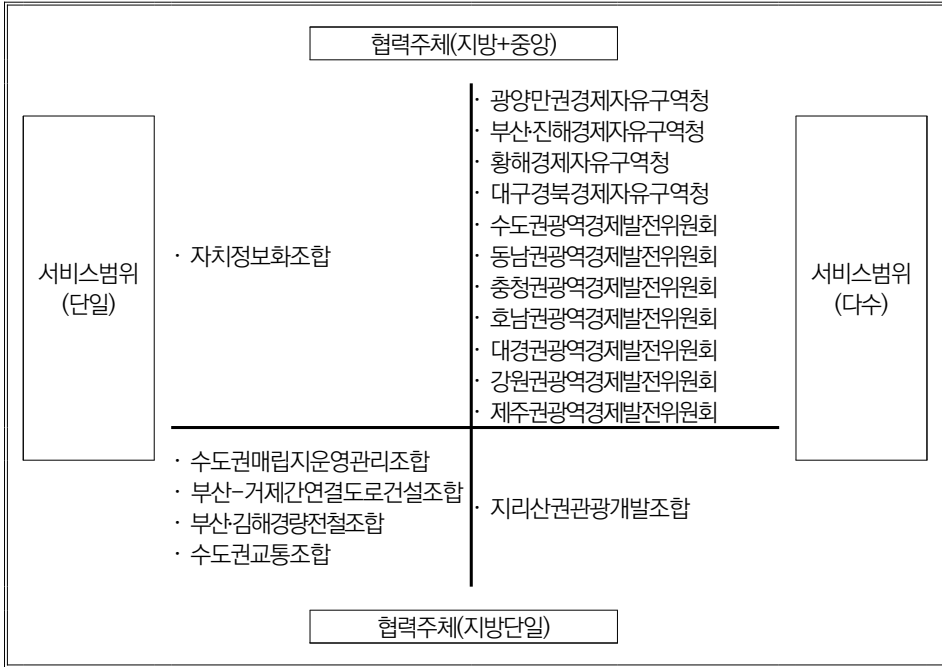
구분	내용	
수도권매립지운영관리조합	협력주체	· 지방단일
	서비스 범위	· 단일서비스(쓰레기)
자치정보화조합	협력주체	· 지방+중앙(중앙 의사결정 관여)
	서비스 범위	· 단일 서비스(전자정부)
부산-거제간연결도로건설조합	협력주체	· 지방단일
	서비스 범위	· 단일서비스(교량)
광양만권경제자유구역청	협력주체	· 지방+중앙(중앙 의사결정 관여)
	서비스 범위	· 다수 서비스
부산-진해경제자유구역청	협력주체	· 지방+중앙(중앙 의사결정 관여)
	서비스 범위	· 다수 서비스
부산-김해경량전철조합	협력주체	· 지방단일
	서비스 범위	· 단일 서비스(경량전철)
수도권교통조합	협력주체	· 지방단일
	서비스 범위	· 단일서비스(교통)

구분		내용
황해경제자유구역청	협력주체	· 지방+중앙(중앙 의사결정 관여)
	서비스 범위	· 다수 서비스
대구경북경제자유구역청	협력주체	· 지방+중앙(중앙 의사결정 관여)
	서비스 범위	· 다수 서비스
지리산권관광개발조합	협력주체	· 지방단일
	서비스 범위	· 다수 서비스
수도권광역경제발전위원회	협력주체	· 지방+중앙(중앙 의사결정 관여)
	서비스 범위	· 다수 서비스
동남권광역경제발전위원회	협력주체	· 지방+중앙(중앙 의사결정 관여)
	서비스 범위	· 다수 서비스
충청권광역경제발전위원회	협력주체	· 지방+중앙(중앙 의사결정 관여)
	서비스 범위	· 다수 서비스
호남권광역경제발전위원회	협력주체	· 지방+중앙(중앙 의사결정 관여)
	서비스 범위	· 다수 서비스
대경권광역경제발전위원회	협력주체	· 지방+중앙(중앙 의사결정 관여)
	서비스 범위	· 다수 서비스
강원권광역경제발전위원회	협력주체	· 지방+중앙(중앙 의사결정 관여)
	서비스 범위	· 다수 서비스
제주권광역경제발전위원회	협력주체	· 지방+중앙(중앙 의사결정 관여)
	서비스 범위	· 다수 서비스

자료 : 금창호(2011).

이들을 대상으로 협력주체와 서비스 범위를 적용하여 수요변화를 분석하면, 다음과 같다(금창호, 2011). 첫째, 협력주체에서는 초기의 단일의 지방자치단체에서 최근에는 의사결정과정에서 중앙정부가 관여하는 지방+중앙 구조로 전환되고 있다. 특히, 경제자유구역청과 권역별 광역경제발전위원회는 당해기관의 전반적인 계획수립에 중앙정부인 지식경제부와 지역발전위원회가 의사결정에 적극적으로 관여하는 경향이 확대되었다. 물론 초기에도 지방+중앙 구조가 자치정보화조합 등에서 나타나기도 하였지만, 이는 전반적인 경향으로 간주하기는 어렵다. 둘째, 서비스 범위에서는 초기의 단일 서비스에서 최근에는 다수 서비스를 제공하는 방식으로 전환되고 있다. 물론, 전체적인 서비스의 규모는 다르지만, 전반적으로 단일에서 다수로 전환되고 있는 것은 분명하다.

〈그림 3-1〉 지방자치단체조합의 수요변화 분석



전술한 지방자치단체조합의 수요변화 분석결과에 따르면, 다음과 같이 결론을 내릴 수 있다(금창호 외, 2011). 협력주체에서는 초기의 지방자치단체 단일에서 최근의 지방+중앙 구조에 대한 수요가 증가하고, 서비스 범위에서는 초기의 단일 서비스에서 최근에는 다수 서비스에 대한 수요가 점차 증가하고 있다는 것이다.

〈표 3-9〉 지방자치단체조합의 수요변화

구분	초기	최근
협력주체	지방단일	지방+중앙
서비스 범위	단일 서비스	다수 서비스

제3절 광역행정 제도실태

1. 사무위탁

1) 제도개요

사무위탁제도는 1988년에 전면적으로 개정된 「지방자치법」에 관련규정이 명문화된 제도이다. 현행 「지방자치법」 제151조에서는 “지방자치단체 또는 그 장은 소관사무의 일부를 다른 지방자치단체 또는 그 장에게 위탁하여 처리할 수 있도록 규정”하고 있으며, 이와 같은 사무위탁은 광역행정에 가장 용이하게 대처할 수 있다는 점에서 매우 유용한 협력수단이다. 특히, 지방자치단체간의 협력을 확보하면서도 지방자치단체조합과 같이 새로운 권리주체를 탄생시키지 않아서 비용이 절약되며, 당사자의 의사에 따라 구체적인 내용의 결정이 가능하기 때문에 융통성과 적응성이 확보된다(금창호 외, 2011). 현행의 사무위탁은 법적으로 공법상 계약에 해당하며 행정협정방식의 일환이면서 행정응원의 주요 수단이 되지만, 「지방자치법」 제151조에 의하기보다는 관례에 따른 협약의 체결, 조례, 규칙의 제정을 통해 시행되는 것이 일반적이다(금창호 외, 2011).

사무위탁제도는 제도 자체가 까다롭지 않고 당사자간에 융통성이 큰 장점을 가진 반면 현실적용에 있어서는 정형화된 절차나 형식이 없이 관례에 따라 당사자간 협약에 대부분의 결정사항이 위임되어 있어 협력경험이 부족하고 협상문화가 발달하지 못한 우리 형편에서는 오히려 제도적 융통성이 적극적 활용을 제한하는 요인으로 작용하고 있다(금창호 외, 2014). 첫째로 지방자치단체 상호간 협약의 체결이나 또는 규약의 제정과정에서 지방의회의 참여(의결을 거치도록 하는 등)가 제도화되어 있지 않아서 규약의 내용에 대한 충분한 의견수렴이 미흡한 실정이다. 둘째로 사무위탁의 범위나 수탁사무의 사무집행 방법 및 필요한 경비의 조달지원방법 등 사무위탁 관련의 구체적 법규정이나 세부절차가 미흡하면서도 모든 사항을 협의에 의해 규약으로 정해야 하는 부담이 있다(금창호 외, 2014). 셋째로 중앙정부 차원에서 사무위탁으로 처리하는 것이 적합하면서도 가능한 사무를 발굴하고, 이를 적극적으로 위탁하도록 지방자치단체에 권장하는 정보공유 또는 유인체제가 미흡하여 활용이 부진하다.

〈표 3-10〉 사무위탁의 규약 기재사항

- 사무를 위탁하는 지방자치단체와 사무를 위탁받는 지방자치단체
- 위탁사무의 내용과 범위
- 위탁사무의 관리와 처리방법
- 위탁사무의 관리와 처리에 드는 경비의 부담과 지출방법
- 그 밖에 사무위탁에 관하여 필요한 사항

2) 운영현황

사무위탁제도는 지방자치단체간 협력사무를 신속하고도 간편하게 처리할 수 있는 매우 유용한 제도이나, 제도에 대한 경험부족 및 협상문화의 미성숙 등으로 아직까지 크게 활용되지 못하고 있는 형편이다.

지방자치가 실시된 이후 현재까지 사무위탁의 추진실적은 27건으로 저조한 편이지만, 최근에는 사무위탁에 대한 전반적인 인식이 변화되어 협력사례가 증가하는 추이를 나타내고 있다. 분야별로는 상·하수처리가 13건이고, 쓰레기 소각장이 6건, 행정기능이 4건, 교육이 3건, 묘지가 1건 등이다. 또한 위탁기관별로는 광역과 광역간이 5건, 광역과 기초간이 6건, 기초와 기초간이 16건이다(행정안전부, 2018).

〈표 3-11〉 사무위탁의 추진현황

연도별	1995~2000	2001~2005	2006~2010	2012	2013	2016	2017
	10	3	1	3	2	4	4
분야별	상·하수처리	쓰레기 소각장	묘지	도로 건설	행정 기능	교육	수익 사업
	13	6	1	0	4	3	-
위탁 기관별	광역-광역간		광역-기초간		기초-기초간		지방-민간간
	5		6		16		-

연번	업 무 명	관련기관		연도	위탁내용 및 효과
		위탁	수탁		
1	하수처리	남양주시	구리시	'89	포천지역에서 시작되는 왕숙천 유역의 하수를 구리시 하수처리장에서 처리

연번	업 무 명	관련기관		연도	위탁내용 및 효과
		위탁	수탁		
2	하수도사용료 부과징수사무위탁	울산	양산시	'99	울산시가 관할구역인 웅상지역의 하수도 사용료 부과징수사무를 양산시에 위탁
3	안양하수종말 처리장 위탁운영	군포시 의왕시	안양시	'98	안양하수종말처리장에서 인근 군포시와 의왕시에서 나오는 오폐수를 통합처리
4	충청소방학교 소방공무원 교육 훈련	대전 세종 충북	충남	'99	충남소방학교를 충청소방 학교로 개칭하고 대전, 세종, 충북, 충남 소방공무원 교육을 전담, 3개 사도는 운영비를 공동부담
5	웅상지역 하수도사용료 부과 징수사무 위탁	울산	양산시	'99	양산시 웅상지역의 하수도 사용료 부과·징수 사무를 양산시에 위탁
6	마산광역상수도 (칠서정수장) 공동사용	함안군	창원시	'00	함안군 생활용수 일부를 창원 칠서정수장에서 공급
7	창녕군 상수도 공급협약	창녕군	대구	'00	대구인접지역의 경우 대구상수관로 인입 후 사용 수도요금 지급
8	쓰레기소각장 사용	의왕시	과천시	'00	의왕시의 가연성쓰레기를 과천소각장에 반입 처리하여 소각장 운영의 효율성 제고 (과천시) 및 쓰레기 운반 처리비 절감(의왕시)
9	폐기물처리시설 설치 운영	남양주시 구리시	남양주시 구리시	'00	쓰레기매립장(남양주)과 쓰레기소각장(구리)을 양 시에 각각 설치, 상호 보완 사용하여 지역주민 갈등 해소 및 예산 절감
10	쓰레기위생처리 시설 광역화	김포시	파주시	'00	파주시와 김포시의 쓰레기를 파주시에서 건설중인 파주시 쓰레기위생처리시설에 통합 소각 및 매립처리
11	하수처리	가평군	남양주시	'01	가평군에서 발생하는 하수를 남양주시 화도하수종말처리장으로 유입처리
12	밀양댐 상류지역 수질보전대책협약	울산시 밀양시 창녕군	양산시	'01	밀양댐 상수원보호구역 지정 및 관리, 하수처리시설 설치, 하수처리구역 관리, 주민지원사업비 사용. 밀양댐 저수지 및 상류지역의 효과적인 관리와 수질보전
13	하수 공동처리	서울	부천시	'04	구로구 항동지역 발생하수(1,252톤/일)를 부천시 역곡하수처리장으로 위탁처리
14	점촌·함창 하수처리	상주시	문경시	'07	함창읍의 하수를 인접한 문경 점촌하수처리장으로 이송처리하고 처리비용을 부담, 인력감축 및 예산절감(시설비, 운영비 등)

연번	업 무 명	관련기관		연도	위탁내용 및 효과
		위탁	수탁		
15	소방공무원 교육훈련	세종	충남	'12	소방공무원 교육훈련 제반업무로 인력비용 절감
16	보건·환경 검사업무	세종 충남	충북	'12	보건·환경 관련 시험, 검사로 인력, 비용 절감
17	지방공무원 교육훈련	세종	충남	'12	공무원 교육훈련 제반 업무 위탁, 비용 절감
18	지방공무원 임용시험 문제출제	세종	충남	'13	지방공무원 공채 필기시험 문제출제로 인력비용 절감
19	생활폐기물 광역화사업	강릉시, 삼척시	태백	'13	강릉·삼척시 생활폐기물 태백시에 위탁 처리
20	울주군 상북면 이천리 지역 공공하수도사용료 부과·징수 등에 관한 협약	양산시	울산시	'16.	양산시 하수처리구역관할인 울주군 이천 지역의 하수도 사용료 부과·징수사무를 울산광역시에 수탁
21	공동화장 시설건립	황성군 여주군	원주시	'16.	경제성과 효율성을 갖춘 화장시설 추진
22	강원남부 권 5개 사군 음식물류 폐기물 처리 시설 광역화 사업	삼척시 동해시 영월군 정선군	태백시	'16.	환경기초시설의 광역화로 안정적인 음식물 폐기물 처리 및 민원최소화, 재정절감, 운영 효율성 제고
23	함창 상수도 정수공급	상주시	문경시	'16.	문경시의 여유분의 정수를 인근 함창읍으로 공급하고, 사용료를 지급(시설비, 운영비 절감)
24	관악고용복지플러스 센터업무협약	관악구	구로구	'17.	고용복지원스톱서비스
25	환경기초시설슬러지 위탁처리	가평군	양평군	'17.	시설용량 40톤/일로 2개 사군(양평군, 가평군) 경제성 제고
26	군포환경관리소광역 이용	의왕시	군포시	'17.	의왕시의 가연성 생활 쓰레기를 군포시 소각장에 반입 처리하여 소각장 운영의 효율성 제고 및 쓰레기처리비 절감
27	복지업무에관한위탁	청송군	안동시	'17.	안동시고용복지+센터에서 청송군 주민의 맞춤형 복지 상담을 위한 사무위탁

자료 : 행정안전부(2018).

2. 행정협의회

1) 제도개요

현행의 「지방자치법」 제152조에서는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위해 관련 지방자치단체 간에 행정협의회를 구성할 수 있도록 규정하고 있다. 행정협의회는 일반적으로 지방자치단체간의 협의에 의해 규약을 정하여 자발적으로 운영되는 협력방식에 기초하고 있지만, 우리나라의 지방자치법은 행정협의회회의 협의 및 사무처리의 효력에 관한 규정(제157조)과 미합의사항에 대한 직권조정에 관한 규정(제156조) 등을 통해 보다 강한 법적 구속력을 부여하고 있는 것이 특징이다(금창호 외, 2012).

행정협의회는 지방자치단체간 구역을 넘는 광역사무를 공동으로 처리함이 목적이지만 별개의 법인격을 갖지 아니하므로 권리의무의 주체가 아니고 관련 지방자치단체의 독자성에 원칙적으로 제한을 두지 않는 느슨한 협력방식인데다 행정협의회회의 협력대상에 제한이 없기 때문에(자치사무가 원칙이지만) 가장 널리 활용되는 협력방식이다(금창호 외, 2012). 다만, 지방자치단체조합이나 사무위탁과 같이 행정기구 또는 사무처리의 간소화를 일차적인 목적으로 하는 것이 아니라 행정구역을 넘어서는 광역행정의 집행을 합리화하는데 목적을 두고 있어 보다 집중적이고 본격적인 협력의 전 단계로서 의미가 크다(금창호 외, 2012).

행정협의회는 협력대상사무에 제한이 없어 주민의 생활영역이 점차 확대되어 간 추세에 비추어 활용도가 계속 증가할 것으로 예상되어지지만 제도 자체가 갖는 분쟁해결능력과 실무적 집행력의 부족이라는 본질적인 문제점이 있다(금창호 외, 2014). 첫째로 행정협의회는 지방자치단체조합과는 다르게 협력을 위해 별도의 조직을 설치하지 않는 비상설적 기구일 뿐만 아니라 추가적인 실무위원회 등도 없어서 상대적으로 집행력이 미흡한 단점이 있다. 둘째로 행정협의회는 복수의 지방자치단체의 결합이지만 별도의 법인격을 갖지 않아서 권리의무의 주체가 될 수 없고, 그 결과로 결정의 구속력도 인정되지 않으며, 합의사항을 이행하지 않을 시에도 이행촉구 및 손해배상(미이행으로 피해가 발생했을 시)을 위한 관련소송을 제기할 수 있을 뿐이다.

〈표 3-12〉 행정협의회의 규약 기재사항

- 협의회의 명칭
- 협의회를 구성하는 지방자치단체
- 협의회가 처리하는 사무
- 협의회의 조직과 회장 및 위원의 선임방법
- 협의회의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법
- 기타 협의회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항

2) 운영현황

행정협의회는 1995년 주민직선으로 탄생한 민선체제가 출범한 이래 가장 많이 활용되어 온 광역협력 제도의 하나이다. 구성 지방자치단체를 기준으로 광역행정협의회와 기초행정협의회로 구분되며, 2017년 현재 105개가 설치되어 있다.

〈표 3-13〉 행정협의회 구성현황

구 분	계	권역별		기능별		구성위원	
		광역권	기초권	광역포함	기초	자치단체장	기타
누 계	102	7	41	12	42	92	10
'17년 신규	3	1	1	1	0	3	-

협의회명	구성일자	참여 지자체명
광주전남상생발전위원회	'89.03.27.	광주, 전남
충청권행정협의회	'95.03.03.	대전, 세종, 충북, 충남
호남권정책협의회	'04.12.15.	광주, 전북, 전남
G9대전충청광역권 공동발전협의회	'07.05.03.	대전광역시, 청주시, 보은군, 옥천군, 영동군, 충남 공주시, 논산시, 계룡시, 금산군
빛고을생활권행정협의회	'15.10.01.	광주광역시, 광주 동구, 서구, 남구, 북구, 광산구, 나주시, 담양군, 화순군, 함평군, 장성군
중부권정책협의회	'16.6.21.	경북, 대전, 세종, 충남, 충북, 강원, 전북
동해남부권해오름 동맹상생협의회	'17.7.27.	울산, 포항, 경주
경기중부권행정협의회	'81.08.28.	안양시, 안산시, 광명시, 시흥시, 군포시, 과천시, 의왕시

협의회명	구성일자	참여 지자체명
여수순천광양시 행정협의회	'86.05.01.	여수시, 순천시, 광양시
서부수도권행정협의회	'93.09.25.	서울 강서구, 양천구, 구로구, 부천시, 광명시, 시흥시, 김포시, 계양구, 부평구, 서구, 강화군
경상북도 동해권행정협의회	'95.04.07	포항시, 경주시, 영천시, 영덕군, 울진군, 울릉군
경기동부권 시장군수협의회	'95.10.18.	용인시, 성남시, 남양주, 광주시, 이천시, 하남시, 구리시, 여주시, 양평군, 가평군
경기도시장군수협의회	'96.06.28.	경기도 31개 시군
서남해안권행정협의회	'96.12.24.	목포시, 해남군, 영암군, 무안군, 함평군, 영광군, 완도군, 진도군, 신안군
군산서천행정협의회	'97.08.01.	군산시, 서천군
전라남도 시장군수협의회	'98. 12. 1.	목포시, 여수시, 순천시, 나주시, 광양시, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 무안군, 함평군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군
영산강유역권행정협의회	'99.03.11.	목포시, 나주시, 담양군, 화순군, 영암군, 무안군, 함평군, 장성군
경북시장군수협의회	'99.07.20.	경북 23개 시군
광주광역시구청장협의회	'01.01.01.	광주 동구, 서구, 남구, 북구, 광산구
치악권행정협의회	'01.12.27.	원주시, 횡성군
장수벨트행정협의회	'03.02.06.	순창군, 곡성군, 담양군, 구례군
중부내륙행정중심권 행정협의회	'04.12.09.	영월군, 평창군, 제천시, 단양군, 영주시, 봉화군
백두대간행정협력	'08.06.16.	태백시, 영월군, 정선군, 평창군
경기서해안권시장협의회	'09.10.26.	안산시, 화성시, 평택시, 시흥시, 김포시
중부내륙권행정협의회	'12.12.11.	원주시, 여주시, 충주시, 괴산군, 음성군, 단양군, 문경시
무진장행복생활권협의회	'14.01.17.	장수군, 무주군, 진안군
경원축지역 행복생활권협의회	'14.01.28.	의정부시, 동두천시, 포천시, 양주시, 연천군
전남동부생활권협의회	'14.05.09.	여수시, 순천시, 광양시, 고흥군, 보성군
경기동북부 생활권행정협의회	'14.02.11.	이천시, 광주시, 여주시, 양평군, 가평군
삼도봉생활권협의회	'14.03.04.	영동군, 무주군, 김천시

협의회명	구성일자	참여 지자체명
전남중부 행복생활권협의회	'14.03.24.	나주시, 화순군
소백산생활권협의회	'14.04.03.	영월군, 단양군, 영주시
상생협력정책협의회	'14.07.18.	강진군, 장흥군, 영암군
서북지역행복 생활권협의회	'14.08.05.	장성군, 함평군, 영광군
천안아산생활권 행정협의회	'14.09.23.	천안시, 아산시
구곡담지역행복 생활권협의회	'14.12.02.	구례군, 곡성군, 담양군
포항-경주행정협의회	'15.02.12	포항시, 경주시
포항경주영덕울진울릉지역 행복생활권행정협의회	'15.03.09.	포항시, 경주시, 영덕군, 울진군, 울릉군
전라북도동부권 시장군수협의회	'15.04.17.	남원시, 임실군, 순창군, 무주군, 진안군, 장수군
서산당진태안 생활권행정협의회	'15.05.01.	서산시, 당진시, 태안군
임순남행복 생활권행정협의회	'15.05.01.	남원시, 임실군, 순창군
환황해권행정협의회	'15.06.16.	서산시, 보령시, 당진시, 태안군, 서천군, 홍성군
보령서천지역행복 생활권협의회	'15.09.22.	보령시, 서천군
동북4구행정협의회	'16.04.19.	서울 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구
한탄강 지역행복 생활권협의회	'16.04.15.	포천시, 연천군, 철원군
강원도동해안권 상생발전협의회	'16.09.07.	강릉시, 동해시, 속초시, 삼척시, 고성군, 양양군
득량만권 장보고행정협의회	'16.09.08.	고흥군, 보성군, 장흥군
경상북도 중서부권 행정협의회	'17.03.27	김천시, 구미시, 상주시, 군위군, 의성군, 고령군, 성주군, 칠곡군

자료 : 행정안전부(2018).

3. 지방자치단체조합

1) 제도개요

지방자치단체조합은 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 처리할 목적으로 관계 지방자치단체의 협의를 거쳐 규약을 정하여 설립하는 공법상 법인이다(「지방자치법」 제159조). 지방자치단체조합은 사무의 공동처리를 위한 주체로서 여타의 광역제도와 달리 법인격을 부여하고 있으며, 독립된 행정주체로서 자신의 의사결정기관과 집행기관을 가지고 있어 별개의 법인격을 형성하지 않는 행정협의회에 비해 집행력이 뛰어나고 종국적인 사무처리에 매우 유용한 협력수단으로 평가받고 있다(금창호 외, 2012). 지방자치단체조합의 구성원은 지방자치단체이며(주민이나 자치단체의 장은 아님),⁸⁾ 구성원이 되는 지방자치단체에 특별한 제한이 없고, 또한 처리사무의 종류도 자치사무는 물론 기관 위임사무나 단체위임사무 모두가 가능하다(금창호 외, 2012).

지방자치단체조합은 프랑스, 독일, 일본 등 선진외국에서 광범위하게 활용되고 있는 것과는 대조적으로 우리나라에서의 활용은 극히 부진한 실정으로, 이는 기초자치단체의 규모과대, 지방자치단체조합의 법적 성격의 불분명, 조합의 설립 및 운영과 관련하여 자치단체의 자율성이 매우 제약되어 있어 지방자치단체 입장에서 이 제도의 활용을 기피한다는 데 있다(금창호 외, 2014). 첫째로 현재 우리나라 기초자치단체의 규모는 평균 인구 20만명을 초과하여 지방자치단체조합이 상대적으로 활성화된 국가들인 프랑스, 독일 및 일본에 비하여 너무 과대한 수준이다(금창호 외, 2014). 둘째로 지방자치단체조합의 법적 지위가 불확실하고, 조합회의의 성격이 모호하며, 구성원인 지방자치단체간에 책임소재가 불분명한 등 조합의 설립과 조직 및 운영에 관한 법적 규정이 미비하여 활동에 상당한 제약을 받는다(금창호 외, 2014). 셋째로 행정안전부장관에게 조합의 설립승인권과 과도한 감독권을 부여함으로써 지방자치단체조합의 자율성이 침해될 우려가 있고, 지방자치단체조합의 설립과 운영에 대한 조합 자체의 자율성이 제약(행정처분권, 직원채용권, 파견공무원에 대한 선택거부권 등의 제약)되어 있어 활용이 부진한 원인이 되고 있다(금창호 외, 2014).

8) 이 점이 독일의 목적조합과 다른 점으로서 독일의 목적조합은 지방자치단체 뿐 아니라 목적조합의 사무수행에 유익하고 공익상 배치되지 않는 범위에서 공법상 재단, 사단, 공법상 영조물, 사법상 자연인이나 법인도 구성원이 될 수 있다.

〈표 3-14〉 지방자치단체조합의 규약 기재사항

- 조합의 명칭
- 조합을 구성하는 지방자치단체
- 사무소의 위치
- 조합의 사무
- 조합회의의 구성 및 선임방법
- 집행기관의 조직 및 선임방법
- 조합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법
- 기타 조합의 구성 및 운영에 관한 사항

2) 운영현황

지방자치단체조합은 1991년 수도권매립지운영관리조합의 설립 이래 다수가 추진되었으나, 전술한 행정협의회보다 활용빈도가 낮다. 지방자치단체조합은 1991년 이후 총 11개가 설치되었으나, 이 가운데 수도권매립지운영관리조합과 자치정보화조합 및 부산-거제간연결도로건설조합은 2018년 현재 시점에서는 폐지되었다. 수도권매립지운영관리조합은 2000년에 지방공사로 전환되었고, 자치정보화조합은 2008년에 특수법인인 한국지역정보개발원으로 법적 지위가 변경되었으며, 부산-거제간연결도로건설조합과 부산-김해경량전철조합은 설립목적이 달성되어 2011년에 해산되었다.

이후 2008년에 황해 경제자유구역청 등 경제자유구역청과 지리산권관광개발조합, 지역상생발전기금조합 등이 설치되면서 2018년 현재 7개 지방자치단체조합의 운영되고 있다.

〈표 3-15〉 지방자치단체조합의 설치현황

명칭	구성원	설치목적	설립 년도	비고
수도권매립지 운영관리조합	서울/인천/경기	수도권 쓰레기의 공동매립	1991	지방공사 전환
자치정보화조합	16개 광역단체	전자지방정부의 효율적 구현지원	2003	특수법인 전환
부산-거제간 연결도로건설조합	부산/거제	부산-거제간 거가대교의 건설	2003	목적달성 폐지

명칭	구성원	설치목적	설립 년도	비고
부산·김해 경량전철조합	부산·김해	부산-김해간 경전철 건설	2004	목적달성 폐지
광양만권 경제자유구역청	전남/경남	경제자유구역과 관련된 사무의 효율적 추진	2004	
부산·진해 경제자유구역청	부산/경남	경제자유구역과 관련된 사무의 효율적 추진	2004	
수도권교통조합	서울/인천/경기	수도권 광역교통체계 구축 및 관련사업 의 효율적 추진	2005	
황해 경제자유구역청	충남/경기	경제자유구역과 관련된 사무의 효율적 추진	2008	
대구·경북 경제자유구역청	대구/경북	경제자유구역과 관련된 사무의 효율적 추진	2008	
지리산권 관광개발조합	남원/장수/구례/곡성 /함양/산청/하동	지리산권 공동연계사업의 효율적 추진	2008	
지역상생발전 기금조합	16개 광역단체	수도권 규제 합리화 이익을 지방상생발 전 재원으로 활용	2010	

자료 : 행정안전부(2018).

4. 광역제발전위원회

1) 제도개요

광역경제발전위원회는 「국가균형발전특별법」 제28조에 근거하여 2009년에 설치된 것으로, 권역별 광역계획 및 광역시행계획의 수립, 광역경제권내의 시도간 협력사업의 발굴, 시도 연계 협력사업에 대한 자원분담, 광역경제권사업의 관리평가에 관한 사항을 수행하도록 하였다(금창호 외, 2014). 광역경제발전위원회는 전술한 제도들과 마찬가지로 광역행정 수요에 대한 지방자치단체의 자율적 대응체제이기는 하나, 일부의 제약이 부여되고 있다(금창호 외, 2014). 첫째로 설치권역이 법률에 의하여 수도권과 동남권, 충청권, 호남권, 대경권, 강원권 및 제주권 등으로 규정되어 있고, 둘째로 광역경제발전위원회의 설치 근거가 「지방자치법」에 규정된 여타 제도들과 달리 「국가균형발전특별법」에 있으며, 셋째로 관장사무가 각 권역별 광역계획 및 광역시행계획의 수립, 광역경제권내의 시도간 협력

사업의 발굴, 시도 연계 협력사업에 대한 자원분담, 광역경제권사업의 관리평가에 관한 사항의 수행 등으로 명시되어 있다는 점이다(금창호 외, 2014).

2) 운영현황

광역경제발전위원회는 2013년 현재 수도권, 동남권, 충청권, 호남권, 대경권, 강원권 및 제주권 등 7개 권역에 7개가 설치되었다. 7개 광역경제발전위원회 가운데 강원권과 제주권은 각각 강원도와 제주특별자치도의 단일기관으로 구성되어 있으나, 2014년 현재시점으로 폐지되었다(금창호 외, 2014).

〈표 3-16〉 광역경제발전위원회의 설치현황

명칭	구성원	설치목적	설립 년도	비고
수도권 광역경제발전위원회	서울/인천/경기	지역산업육성과 시도간 연계협력사업의 효율적 추진	2009	폐지
동남권 광역경제발전위원회	부산/울산/경남	지역산업육성과 시도간 연계협력사업의 효율적 추진	2009	폐지
충청권 광역경제발전위원회	대전/충북/충남	지역산업육성과 시도간 연계협력사업의 효율적 추진	2009	폐지
호남권 광역경제발전위원회	광주/전북/전남	지역산업육성과 시도간 연계협력사업의 효율적 추진	2009	폐지
대경권 광역경제발전위원회	대구/경북	지역산업육성과 시도간 연계협력사업의 효율적 추진	2009	폐지
강원권 광역경제발전위원회	강원	지역산업 육성	2009	폐지
제주권 광역경제발전위원회	제주	지역산업 육성	2009	폐지

자료 : 금창호(2011).

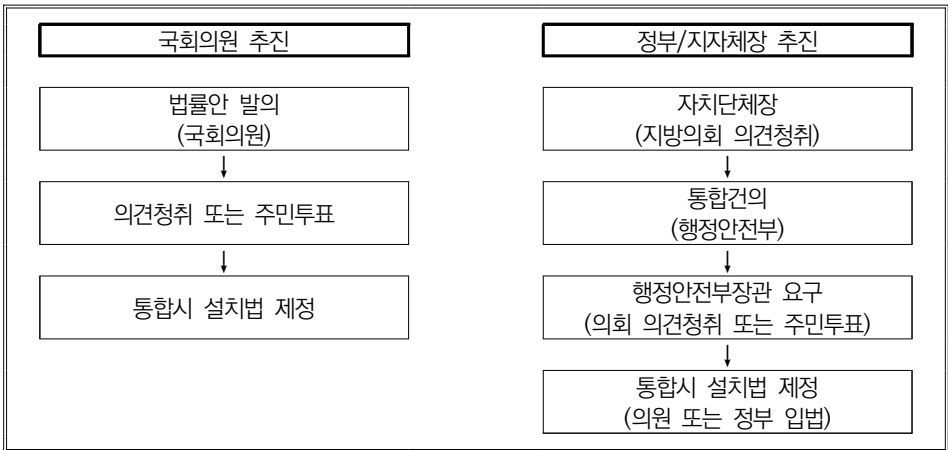
5. 행정구역 통합

1) 제도개요

행정구역 통합은 2개 이상의 지방자치단체가 단일의 지방자치단체로 법적 지위를 통합하는 것을 말한다. 현행 「지방자치법」 제4조에 따르면, 지방자치단체의 구역을 변경하거나 폐지 및 분합할 때에는 법률로써 정하되, 관계 지방의회의 의견을 들어야 하고, 다만, 주민투표를 실시한 경우에는 그러하지 아니하는 것으로 규정하고 있다. 이와 같은 행정구역 통합은 2개 이상의 지방자치단체를 통합하여 단일의 지방자치단체로 변경하는 것이기 때문에 지방자치단체와 동일한 행위능력을 보유하나, 지방자치단체의 법적 지위에 변경을 가하는 것이기 때문에 추진에 있어서 여러 가지 현실적 제약이 많다(금창호 외, 2014).

행정구역의 통합은 국회의원과 정부 또는 지자체 장이 추진할 수 있으며, 각각의 추진주체에 따라서 절차가 달라진다(행정안전부, 2018). 국회의원이 통합을 추진하는 경우에는 법률안 발의와 의회 의견청취 또는 주민투표, 통합시 설치법 제정의 절차를 그리고 정부 또는 자치단체장이 통합을 추진하는 경우에는 자치단체장의 결정, 행정안전부에 통합건의, 행정안전부 장관의 의회의견 청취 또는 주민투표 요구, 통합시 설치법 제정 등의 절차를 거치게 된다. 또한 시군구의 통합 시에는 행재정적 특례를 비롯하여 다양한 특례가 부여된다.

〈그림 3-2〉 행정구역 통합절차



2) 운영현황

행정구역의 통합은 이전의 분리적 방식에서 통합적 방식으로 정책을 전환하면서 본격화되었다. 특히, 통합적 접근은 1995년 민선자치의 출범을 앞두고 추진된 정부의 정책에 근거하고 있다. 본격적인 민선자치 시대에 기존의 문제를 해소하는 동시에 지방자치단체의 경쟁력 등을 강화하기 위하여 정부주도로 대대적인 행정구역 통합을 추진한 것이다.⁹⁾

그 결과로 1994년의 도·농 통합에서 남양주 외 33개의 도농복합형태의 시가 설치되었고,

9) 1994년부터 추진된 도·농 통합방식의 지방행정구역 개편은 도시지역의 행정효율화에 초점을 두었던 과거와 달리 급변하는 행정환경에 적절히 대응하는 동시에 지방자치단체의 경쟁력을 강화하기 위한 목적에서 중점을 두었다. 당시의 지방행정체제가 갖고 있던 실태를 문제점의 측면에서 살펴보면, 다음과 같다. 우선, 도·농 분리적 지방행정구역의 조정으로 잔여지역의 행재정적 능력이 현저히 약화되어 있었다는 점이다. 하나의 군에서 핵심이 되는 주요부분이 빠져나감으로써 나머지 군부의 규모가 축소되는 것은 불가피한 것이며, 특히 인구규모에 있어서는 5만 이상이 감소하는 커다란 영향을 받게 된다. 뿐만 아니라 경제와 산업의 수준이 저하되고, 그 구조가 악화됨으로써 지방세원의 기반이 약화되어 해당 군의 재정 역시 취약해지고 유능한 행정인력이 분산됨으로써 행정력의 손실을 가져오는 결과를 초래했다. 당시 군지역의 지방재정 실태를 보면, 지방세 수입으로 공무원의 인건비조차 해결하지 못하는 군이 전체 136개 군중에서 85%인 115개 군이나 되고, 자체수입을 기준으로 하더라도 53%인 72개 군이 인건비를 해결하지 못하는 실정이었다. 다음으로 동일 생활권 내의 읍을 시로 승격시켜 인위적으로 분리함으로써 생활권과 행정권의 불일치 현상이 야기되어 주민생활의 불편을 초래하고, 주민의 일체감과 연대 의식을 약화시킬 뿐만 아니라 사군간 갈등으로 지역의 종합개발이나 광역적 행정수요에 대응을 어렵게 하였다. 읍이 시로 승격되면 시와 군의 행정권은 서로 달라지게 되지만, 실제로 시와 군의 주민들이 영위하는 일상생활과 경제활동은 행정권과는 별개로 서로 겹쳐 이루어진다. 특히, 군청 사무소가 시에 그대로 존치되고 있는 경우에는 군민들의 생활 및 활동 중심지는 시의 승격에도 불구하고 그 시가 되는 게 일반적인 현상이었다. 또한 시와 군이 분리되지 않았을 때에는 도시 및 지역계획, 교통, 상·하수도, 보건위생, 환경 등의 광역적 행정수요가 발생하는 경우에도 하나의 지방자치단체가 종합적으로 계획하고 집행할 수 있었으나, 분리된 경우에는 상호 협력의 문제로 변하게 되어 추진상의 어려움이 있고 투자의 규모경제성이 저하되며 소규모의 단절적 개발로 인하여 예산의 낭비를 초래한다. 한편, 읍이 시로 승격되는 경우 분리된 시지역과 군지역의 예산을 합한 규모는 분리되기 이전의 예산규모보다 대폭적으로 증가한다. 이는 보다 많은 예산이 지방에서 쓰여진다는 긍정적인 측면도 있으나, 증가된 예산이 지역개발비보다는 일반행정보로 지출된다는 문제점을 안고 있다. 이것은 시승격에 따른 행정기관의 증설, 공무원의 증가, 공무원 직급의 상향조정 등에서 비롯된다. 이러한 공무원 외에도 각종 위원회, 사회단체, 금융기관 등이 시와 군의 분리에 따라 연쇄적으로 분리 신설되기 때문에 국가적인 예산낭비는 실로 막대하다. 뿐만 아니라 시와 군을 달리한 별개의 개발로 인하여 대상면적이 좁아져서 투자의 규모경제성이 저하되고, 같은 종류의 사업을 각각 분리하여 시행함으로써 연계성과 종합성을 확보할 수 없으며, 소규모의 단절적 개발로 인하여 예산의 낭비를 가져온다. 마지막으로 도·농분리는 대부분 도시지역 위주의 개편으로 이루어지기 때문에 잔여지역의 지리·공간적 구조에 많은 문제점을 야기한다. 다시 말하면, 군의 일부분이 시로 개편되어 빠져나가면서 군지역을 “도너츠홀”로 만들던가 아니면 시를 가운데 두고 두쪽 또는 세쪽으로 분리시키는 등 군의 지리·공간적 구조를 불합리하게 만든다. 이에 따라 군의 행정구역은 시의 규모변화에 따라 구역 자체가 축소, 폐지, 분할이 되는 직접적인 원인으로 작용하여 왔다(내무부, 1995).

1995년 5월 10일에 평택시 등 4개 시 그리고 1998년 4월 1일 여수시가 추가적으로 설치되었다(금창호 외, 2014). 이후에는 지방자치단체의 자율적인 통합으로 정책이 변경되면서 창원시와 청주시가 설치되어 총 84개의 시와 군이 40개의 시로 전환되었다.

〈표 3-17〉 사군통합 현황(2018년 기준)

시명칭		설치이전구역	시명칭		설치이전구역	
경기	평택시	송탄시/평택시/평택군	전남	나주시	나주시/나주군	
	남양주시	미금시/남양주군		광양시	동광양시/광양군	
강원	춘천시	춘천시/춘천군	경북	포항시	포항시/영일군	
	원주시	원주시/원주군		경주시	경주시/경주군	
	강릉시	강릉시/명주군		김천시	김천시/금릉군	
	삼척시	삼척시/삼척군		안동시	안동시/안동군	
충북	충주시	충주시/중원군		구미시	구미시/선산군	
	제천시	제천시/제천군		영주시	영주시/영풍군	
	청주시	청주시/청원군		영천시	영천시/영천군	
충남	천안시	천안시/천안군		상주시	상주시/상주군	
	공주시	공주시/공주군		문경시	점촌시/문경군	
	보령시	대천시/보령군		경산시	경산시/경산군	
	아산시	온양시/아산군	경남	창원시	창원시	창원시/창원군 일부
	서산시	서산시/서산군			마산시	마산시/창원군 일부
군산시	군산시/옥구군	진해시				
전북	익산시	이리시/익산군		진주시	진주시/진양군	
	정읍시	정부시/정읍군		통영시	총무시/통영군	
	남원시	남원시/남원군		사천시	삼천포시/사천군	
	김제시	김제시/김제군		김해시	김해시/김해군	
전남	순천시	순천시/승주군		밀양시	밀양시/밀양군	
	여수시	여수시/여천시/여천군		거제시	장승포시/거제군	

주 : (1995.01.01.) 34개(남양주시 외 33개) 통합시 설치
(1995.05.10.) 5개(평택시·천안시·익산시·사천시·김해시) 통합시 설치
(1998.04.01.) 1개(여수시) 통합시 설치
(2010.07.01.) 1개(창원시) 통합시 설치
(2014.07.01.) 1개(청주시) 통합시 설치

자료 : 행정안전부(2018).

제4절 현행제도의 한계분석¹⁰⁾

1. 판단기준

현행의 광역제도에 대한 한계는 개별제도와 제도일반에 걸쳐 다양한 문제가 지적되고 있다. 개별제도를 대상으로는 전술한 바와 같이 각각의 제도가 안고 있는 제도의 활용 및 효과에 대한 비판이 제기되고 있으며, 제도일반을 대상으로는 광역행정에 효과적으로 대응할 수 있는 실질적 제도가 확보되어 있지 않다는 것이다.

이에 따라 여기에서는 지방자치단체조합을 대상으로 기존제도의 한계를 체계적으로 분석해 보고자 한다. 사무위탁과 행정협의회도 광역행정의 대응을 위한 제도이지만, 이들은 기본적으로 별도의 기구가 설치되지 않은 낮은 수준의 대응방식이다. 따라서 현재 시점에서 광역행정의 대응수단으로는 지방자치단체조합이 가장 강력한 수단이고, 이를 통해서 기존의 전반적인 제도한계를 살펴보고자 한다.

지방자치단체조합의 한계는 2개의 단계적 접근을 통해서 분석하고자 한다(금창호, 2011). 1단계에서는 기존의 수요대응에서 필요한 조건들을 중심으로 한계를 분석하고, 2단계에서는 전술한 바와 같이 최근에 변화되고 있는 광역행정의 수요대응에서 필요한 조건들을 중심으로 한계를 분석하고자 한다. 기존의 대응수요에서 지방자치단체조합에 필요한 조건들은 위임된 사무를 효율적으로 처리하기 위한 인력과 자원 및 구성단체와의 관계이다. 관장사무를 효율적으로 처리하기 위해서는 우선적으로 효율적인 인력관리와 충분한 자원조달 및 구성단체와의 관계에서 적절한 독립성 등이 요청된다. 이와 달리 최근의 수요대응에서 필요한 조건들은 기구설립에서 설립주체 및 관장사무의 탄력성을 확보하는 것이다. 최근에 발생되고 있는 광역행정의 수요특성을 감안하면, 이에 대응하기 위해서는 설립주체와 관장사무에서 현행의 제도보다 상대적으로 개방적 수준이 요청되고 있다.

전술한 바와 같은 1단계와 2단계의 한계분석 판단기준을 종합적으로 제시하면, 다음과 같이 요약할 수 있다. 1단계의 한계분석에서는 사무의 효율적 처리를 위하여 요청되는 인력관리의 효율성과 자원조달의 충분성 및 조직운영의 자율성이 적정수준을 유지하고 있는 가이고, 2단계의 한계분석은 수요특성을 반영할 수 있는 기구설치의 탄력성을 위해 요구되

10) 지방자치단체조합을 중심으로 분석한 기존제도의 한계는 금창호(2011)의 연구를 참조하였음.

는 설립주체와 관장사무의 개방성이 적정수준을 유지하고 있는지를 판단하는 것이다(금창호, 2011).

〈표 3-18〉 지방자치단체조합의 한계판단 기준

구분	필요가치	판단기준
1단계 기존 대응수요 요건	효율성	· 인력관리의 효율성 · 재원조달의 충분성 · 조직운영의 자율성
2단계 최근 대응수요 요건	탄력성	· 설립주체 개방성 · 관장사무 개방성

자료 : 금창호(2011).

2. 기존 대응수요 기준 한계분석

1) 인력관리의 독립성

인력관리의 독립성은 최적의 조직성과를 확보하기 위한 가장 기본적인 요건으로, 이를 위해서는 기관장이 구성원의 인사관리에 대한 전권을 보유할 필요가 있으며, 따라서 인사관리에 대한 권한의 일부를 행사하지 못하는 파견인력의 비율이 높을수록 인력운영의 효율성은 저하된다(금창호, 2005).

기존의 지방자치단체조합의 사례를 보면, 두 가지 유형의 인력관리 방법이 활용되어 왔다. “수도권매립지운영관리조합”¹¹⁾과 “부산·진해 경제자유구역청”¹²⁾은 구성 지방자치단체로부터의 파견공무원을 그리고 “자치정보화조합”¹³⁾은 파견공무원과 고유직원을 병행하여 활용한 것이다(금창호, 2004). 이와 달리 광역경제발전위원회는 파견인력과 고유인력

11) 사무국의 직원은 관계 지방자치단체장이 파견하는 공무원 중에서 조합장이 임명함으로써 전원 구성 지방자치단체로부터의 파견인력에 의존하였다.

12) 사무국의 직원은 전원 구성 지방자치단체인 부산광역시와 경상남도로부터 파견된 공무원으로 구성되어 있다.

13) 사무국의 직원은 조합장이 임용하는 고유직원과 관계기관에서 파견하는 공무원으로 구성되어 있다(자치정보화조합, 2004: 3).

을 병행하여 활용하는 사례에 해당된다. 예를 들면, 수도권광역경제발전위원회는 13명 정원에서 파견인력 6명과 고유인력 7명으로 구성되어 있었다(수도권광역경제발전위원회, 2011).

파견공무원은 일정한 파견기간이 경과하면 해당 지방자치단체로 복귀하게 되지만, 고유직원은 지방자치단체조합에 소속된 전담직원이다. 따라서 직원을 관리하는 기관장의 입장에서 파견공무원보다는 고유직원이 인력관리에서 상대적으로 유리하다. 이러한 점에서 본다면, 현행제도인 지방자치단체조합은 인력관리의 효율성을 충분히 확보하고 있지 못한 실정이다. 특히, 고유인력의 비율을 법률로 규정하였던 광역경제발전위원회에 비하여 파견인력으로 인력전체를 구성할 수 있는 지방자치단체조합은 인력관리의 효율성 측면에서 상대적으로 낮은 수준으로 판단된다. 현실적으로도 수도권광역경제발전위원회와 광양만권경제자유구역청의 기관장들이 파견인력의 과다에 따른 통할의 어려움을 지적하고 있다.¹⁴⁾

2) 재원조달의 충분성

재원조달 역시 인력관리와 마찬가지로 조직성과 달성에 주요한 요소인 동시에 기관유지 자체를 위해서도 필요한 요건이며, 특히, 재원조달은 전술한 인력관리와 달리 적정수준이 확보되지 않을 경우 사업추진뿐만 아니라 기관운영에서도 많은 영향을 받게 된다(금창호 외, 2011).

지방자치단체조합의 재원조달은 기본적으로 구성 지방자치단체가 부담하는 분담금이나, 기존의 사례를 보면 단일의 방법이 활용되는 것은 아니다. 기존의 사례를 보면, “수도권매립지운영관리조합”¹⁵⁾과 “부산·진해 경제자유구역청”¹⁶⁾은 구성 지방자치단체의 분담금을, “자치정보화조합”¹⁷⁾은 구성 지방자치단체의 분담금과 동시에 국가의 지원금을 그 재원조달의 방법으로 활용하였다(금창호, 2004). 그러나 광역경제발전위원회는 광역경제

14) 광양만권경제자유구역청과 수도권광역경제발전위원회의 인사부서 담당자의 면담결과에 따른 평가이다.

15) 재원은 폐기물반입료, 지방자치단체의 부담금 및 기타의 수입으로 충당되는데, 1994년부터는 각 지방자치단체별 폐기물 반입량의 비율에 따라서 매립시설치와 운영관리비용을 분담하도록 하였다. 부담금은 주로 수도권매립지운영관리조합의 기반시설조성 사업비로 사용되었다(수도권매립지운영관리조합 규약).

16) 재원구성 지방자치단체인 부산광역시와 경상남도가 각각 50%씩 분담하고 있다.

17) 재원은 구성 지방자치단체의 분담금, 정부의 지원금 및 기타 수입으로 충당하고 있다(금창호, 2004).

권별 사업에 대해서는 국가의 특별회계인 광특회계의 지원을 받았으나, 광역경제발전위원회의 업무처리를 위한 사무국의 운영에 필요한 소요재원은 구성 자치단체의 재정지원을 부분적으로 받았다(금창호, 2011).

이처럼 지방자치단체조합의 경우 자체수입으로 사용료와 수수료 등을 활용할 수 있으나, 그 비율이 높지 않은 현실에서는 구성 지방자치단체의 분담금에 의존할 수밖에 없다(금창호, 2011). 물론 지방자치단체조합은 구성 지방자치단체들의 필요에 따라 설치된 기관으로 구성단체들의 분담금으로 운영되는 것이 타당하다. 그러나 현실적으로는 분담금 비율이 높을수록 오히려 재원의 안정성 낮아지게 된다. 즉, 구성 지방자치단체의 정책 우선순위에 따라 분담금의 규모가 조정될 가능성이 매우 높다는 것이다(김병섭, 2004: 10). 이에 비하여 광역경제발전위원회는 해당사업에 대한 국가의 재정지원이 사전에 계획되기 때문에 지방자치단체조합에 비해서는 상대적으로 안정적인 기반을 확보하였으며, 다만, 중앙정부 또는 구성 지방자치단체에 대한 재정 의존성이 클수록 재원조달의 충분성과 별도로 조직운영의 자율성이 상대적으로 저하된다는 것이 문제이다(금창호, 2011).

3) 조직운영의 자율성

조직운영의 자율성 역시 수요대응의 효율성을 제고할 수 있는 중요한 요건의 하나로, 주요사업의 추진에 대한 자율적인 의사결정의 확보여부에 따라서 수요대응 효율성은 달라질 수 있다(금창호, 2005).

지방자치단체조합은 조직운영에서 전반적으로 구성 지방자치단체의 관여에서 자유롭지 못하다. 구조적인 측면에서는 조합회의의 구성과 조합장의 선임에서 구성 지방자치단체의 직간접적인 관여가 이루어지고, 운영적 측면에서는 사무국의 인력파견과 각종의 지침 등을 통해서 조합운영에 관여하고 있다(금창호, 2005). “수도권매립지운영관리조합”의 경우에는 구성 지방자치단체뿐만 아니라 폐기물처리와 관련하여 당시의 중앙정부인 행정자치부와 환경부의 지도 및 감독을 받는 구조를 형성하고 있었다(금창호, 2004). 또한 “자치정보화조합”도 조합장을 당시 행정자치부 장관의 추천을 통해 선임토록 함으로써 중앙정부의 재정지원에 상응하는 실질적인 감독이 이루어졌다(금창호, 2004). 그리고 “부산진해경제자유구역청”은 실질적인 운영에 관한 사항은 구성 지방자치단체의 의회에 보고하고

(손경숙, 2004: 14), 그밖에 당시의 경제자유구역위원회,¹⁸⁾ 동북아시대위원회,¹⁹⁾ 및 Invest Korea²⁰⁾ 등과 다각적인 업무협조 관계를 형성하고 있었다. 물론 현재도 경제자유구역청은 구성 지방자치단체뿐만 아니라 중앙정부인 산업자원부의 총괄적인 감독을 받고 있다. 이와 같은 관련기관과의 관계구조는 광역경제발전위원회에서도 유사한 맥락을 보여주었다. 권역별 광역경제발전위원회는 구성 지방자치단체의 장이 위원장을 공동으로 맡고, 위원장이 사무총장을 선임함으로써 구성 지방자치단체에 대한 현저한 의존성을 보여주었다. 더불어서 광역계획의 수립과 조직운영의 전반에 관련된 규정 및 사업결과의 보고 등을 통해서 중앙정부인 지역발전위원회가 작간접적인 관여를 하였다(금창호 2011).

이처럼 조직운영의 자율성에서도 기구별로 다소의 차이는 있을 수 있으나, 전반적으로 적정한 자율성을 확보하고 있지 못하다. 뿐만 아니라 관여의 주체가 구성기관인 지방자치단체에 국한되기도 또는 중앙정부까지 확대되기도 하고 있다.

4) 한계분석의 종합

지방자치단체의 수요대응에 대한 지방자치단체조합의 한계를 종합적으로 분석하면, 다음과 같다. 인력관리의 효율성에서는 인력구성의 구조에서 한계가 나타나고 있다. 즉, 파견인력의 과다로 기관장의 실질적인 인력관리가 확보되지 못하고 있다. 재원조달의 충분성에서는 분담금의 높은 의존이 한계로 나타나고 있다. 재원조달이 다각적 구조가 아닌 분담금에 의존함으로써 구성 지방자치단체의 정책기조에 따라서 안정성이 저하되고 있는 실정이다. 조직운영의 자율성에서는 관련기관의 과도한 관여가 한계로 나타나고 있다. 기관의 임원구성 뿐만 아니라 주요사업의 계획수립과 그 결과의 보고요구 등을 통해서 빈번하고도 과도한 개입이 이루어지면서 자율성이 저하되는 결과로 나타나고 있는 것이다.

18) 경제자유구역위원회는 경제자유구역사업의 최고 정책결정기구로 지방자치단체의 경제자유구역의 지정신청 및 개발사업자의 실시계획에 대한 심의 및 의결기관이다.

19) 동북아시대위원회는 대통령자문위원회로서 경제자유구역사업 등 동북아경제중심사업에 대한 총괄계획수립 및 부처간 의견조정, 민간부문의 의견수렴 등의 기능을 수행하였다.

20) Invest Korea는 외국인 투자자 발굴 및 유치와 PM(Project Manager)의 기능을 수행하였다.

〈표 3-19〉 기존 수요대응 한계분석 종합

판단기준	분석내용	판단결과
인력관리 효율성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 파견인력의 비중 과다 <ul style="list-style-type: none"> - 파견인력의 근무평정 및 파견기간 등의 파견기관 결정 - 기관장의 실질적인 인력관리 권한 부재 	효율성 미확보
재원조달 충분성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방자치단체조합 <ul style="list-style-type: none"> - 부담금 의존도 과다 - 정책우선 순위에 따라 재원축소 ■ 광역경제발전위원회 <ul style="list-style-type: none"> - 국가의 재정지원 의존 	충분성 일부 확보
조직운영 자율성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 관련기관 관여 과다 <ul style="list-style-type: none"> - 조합장 및 사무총장 선임권 행사 - 주요사업의 계획결정 - 사업결과와 보고 등 	자율성 미확보

자료 : 금창호(2011).

3. 최근 대응수요 기준 한계분석

1) 설립주체의 개방성

초기와 달리 최근에는 지방자치단체조합의 운영에서 다양한 주체들의 협력이 나타나고 있다. 특히, 중앙정부가 실질적인 협력의 주체로서의 역할을 수행할 것이 요청되고 있다. 지방자치단체조합의 설치 및 운영에서 중앙정부의 참여가 요청되는 주된 이유는 원활한 재원조달에 근거하고 있다.

지방자치단체조합에서 중앙정부의 참여가 요청되는 경우는 기존의 사례들을 중심으로 보면, 다음과 같은 사무들과 관련되어 있다(금창호, 2011). 첫째로 규모경제를 달성하면서도 서비스 공급의 표준이 필요한 사무들로, 대표적으로 정보화 관련사무가 해당된다. 둘째로 단일 지방자치단체의 행정구역을 넘어서는 공간적 범위를 가지면서도 대규모의 재원이 소요되는 사무로는 경제자유구역청의 사업이 대표적이다. 이처럼 서비스 공급의 표준화와 대규모 재원소요가 필요한 경우에는 중앙정부의 참여가 다각적인 측면에서 필요할뿐더러 현실적으로도 요청되고 있다.

그러나 현행의 지방자치단체조합에 관한 제도적 규정으로는 공식적으로 중앙정부가 참

여할 수 있는 근거가 부재하다. 지방자치단체조합의 설립주체를 광역자치단체와 기초자치단체로 제한하고 있기 때문이다. 따라서 지방자치단체조합의 설립을 위한 공식적이고 합법적인 구성기관으로 중앙정부가 참여할 수는 없는 것이다. 이와 같은 법제는 지방자치단체조합이 지방자치단체간 수평적인 자율조정을 전제로 입안된 것이기 때문이다.

2) 관장사무의 개방성

전술한 구성기관의 개방성뿐만 아니라 최근의 대응수요는 관장사무의 범위도 확대할 필요성을 보여주고 있다. 기존의 단일사무에서 다수사무를 대상으로 지방자치단체조합의 관장사무를 구성할 필요성이 제기되고 있다.

지방자치단체조합의 관장사무 범위를 확대하는 것이 필요한 경우를 기존의 사례를 중심으로 살펴보면, 다음과 같다. 즉, 지방자치단체조합을 통해서 공급되는 서비스가 단위사무가 아닌 기능중심으로 제공되기 때문에 발생하는 것이다. 대표적 사례인 경제자유구역청은 기존의 쓰레기나 정보화 등과 달리 특정지역을 중심으로 경제자유구역을 설정하는 정책이라는 점이고, 뿐만 아니라 지리산권관광개발조합 역시 지리산을 둘러싼 공간을 중심으로 관광진흥을 촉진하기 위한 정책의 수립과 관련되어 있다(금창호, 2011).²¹⁾

그러나 현재의 지방자치단체조합이 관장하는 사무범위를 확대하기에는 제도적 제약이 존재하고 있다. 「지방자치법」의 관련조항에 따르면, 지방자치단체조합은 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에 설립할 수 있도록 규정하고 있다. 관련규정을 확대하여 해석하면 둘 이상의 사무를 공동처리하기 위한 것이므로 관장사무의 범위에 반드시 제한이 있는 것으로 보기는 어려우나, 현실적으로는 일부사무조합으로 간주하여 관장사무의 범위에 제한이 있는 것으로 다루고 있다(금창호, 2011).²²⁾ 따라서 지방자치단체조합의 경우 관장사무의 범위에서 다수의 제약이 있는 것으로 간주되고 있다.

21) 지리산권관광개발조합은 지리산인접 자치단체간에 지리산권 연계 관광상품 개발, 지리산권 통합축제 개최, 지리산권 방문의 해 추진, 지리산권 7품·7미 육성, 농촌문화관광마을 시범 조성, 타운 투어리즘존 시범 조성, 지리산권 중저가 관광숙박시설 육성, 지리산권 관광순환로 조성, 지리산권 관광정보화 시범지역 구축, 지리산권 관광아카데미 운영 등을 추진하기 위해 설립되었다(금창호, 2008: 15).

22) 현행 지방자치단체조합의 관장사무에 관한 위의 해석은 일본의 지방자치단체조합을 고려한 것으로 판단된다. 일본의 경우 지방자치단체조합이 일부사무조합과 광역연합으로 구분되고, 광역연합이 다수의 사무를 공동으로 처리하는 것에 비하여 일부사무조합은 상대적으로 관장사무의 범위에 제한이 있는 것으로 운영하기 때문이다.

3) 한계분석의 종합

전술한 최근의 수요대응 기준의 분석결과를 종합하면, 다음과 같이 제시할 수 있다. 설립주체의 개방성에서는 구성기관의 자격요건을 관련법에 명확하게 규정함으로써 제도적 측면에서 개방성이 확보되지 못하고 있으며, 관장사무의 개방성에서는 법적인 제한규정은 없으나 현실적으로 일본의 일부사무조합의 사례 등이 준용됨으로써 실질적으로 관장사무의 범위가 제약되고 있다는 것이다.

〈표 3-20〉 최근 수요대응 한계분석 종합

판단기준	분석내용	판단결과
설립주체 개방성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중앙정부의 배제 <ul style="list-style-type: none"> - 구성기관의 자격요건으로 지방자치단체만 인정 	개방성 미확보
관장사무 개방성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 법적 제한규정 부재 <ul style="list-style-type: none"> - 하나 또는 둘 이상의 사무 공동처리 	개방성 일부 확보

자료 : 금창호(2011).



제4장

외국의 특별지방자치단체 사례분석

제1절 분석대상 선정

제2절 국가별 특별지방자치단체 제도분석

제3절 광역연합제도 분석: 일본

제4절 외국사례의 종합



외국의 특별지방자치단체 사례분석

제1절 분석대상 선정

외국의 특별지방자치단체 사례분석은 광역연합제도의 도입에 유용한 시사점을 도출하는 목적이다. 광역연합제도의 도입방안을 마련하기 위해서는 법적인 또는 운영적인 제반 요소에 대한 충분한 검토가 필요하다. 이를 위하여 외국의 특별지방자치단체의 사례를 분석하고, 적절한 시사점을 도출하고자 한다. 특히, 광역연합제도를 비롯한 특별지방자치단체는 우리나라에서 아직까지 도입 및 활용하지 못하고 있으므로 외국사례에 대한 심층적이고 다각적인 사례분석의 중요성은 매우 크다.

다만, 대상사례를 선정하기 위해서는 시사점 도출에 기여할 수 있는 일정한 조건의 부합 여부를 적용하고자 한다. 첫째, 각국의 지방자치 발전수준을 선정기준으로 적용하고자 한다. 일반적으로 특별지방자치단체는 지방자치의 실시를 전제로 활용되는 방식이다. 특별지방자치단체는 그 자체로서의 가치보다는 일반지방자치단체를 보완하는 것에 의의가 있다. 따라서 일반지방자치단체의 존재를 가능하게 하는 지방자치가 실시되고 있고, 나아가 지방자치의 발전수준이 높은 국가를 사례대상으로 선정하고자 하는 것이다. 둘째, 특별지방자치단체의 활용수준을 선정기준으로 적용한다. 특별지방자치단체의 일종인 광역연합제도의 도입을 위한 연구이므로 마땅히 특별지방자치단체의 활용수준이 고려되어야 한다. 그러나 특별지방자치단체의 활용수준을 선정기준으로 적용하는 근본적인 이유는 지방자치의 발전수준이 높은 것은 특별지방자치단체의 활용을 위한 필요조건이나 충분조건은 아니라는 점이다. 특별지방자치단체의 활용목적에 비추어 보면, 지방자치의 발전수준이 반드시 특별지방자치단체의 활용을 결정하는 것이 아니기 때문에 별도로 특별지방자치단체의 활용수준을 검토하고자 한다. 셋째, 자료수집의 용이성도 선정기준으로 고려하고자 한다. 자료수집의 용이성이 외국사례 분석에서 본질적 요건은 아니지만, 현실적으로 중요한 고

려기준이다. 현실적으로 확보 가능성이 담보되어야 하기 때문이다.

전술한 사례대상 선정기준을 적용하여 도출한 국가는 미국과 영국, 독일, 프랑스 및 일본이다. 다만, 전술한 5개 국가에 대해서는 특별지방자치단체 전반에 대해 분석하되, 광역연합제도의 도입이라는 제한적 연구에 부합하는 일본의 광역연합제도를 중점 사례로 추가하여 분석한다.

〈표 4-1〉 사례대상의 선정방법

기준	내용
지방자치 발전수준	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방자치 선진국 <ul style="list-style-type: none"> - 특별지방자치단체의 제도가 도입된 지방자치 선진국
특별지방자치단체 활용수준	<ul style="list-style-type: none"> ■ 특별지방자치단체 활성화 <ul style="list-style-type: none"> - 특별지방자치단체의 시사도출이 가능한 활용수준
자료수집 가능수준	<ul style="list-style-type: none"> ■ 자료접근성 <ul style="list-style-type: none"> - 자료확보가 가능한 접근성 수준
<ul style="list-style-type: none"> ■ 일반사례 대상 <ul style="list-style-type: none"> - 일본, 영국, 미국, 독일, 프랑스 ■ 중점사례 대상 <ul style="list-style-type: none"> - 일본의 광역연합제도 	

제2절 국가별 특별지방자치단체 제도분석

1. 미국의 특별지방자치단체

1) 제도개요

(1) 설립목적

미국의 특별지방자치단체는 일반적으로 기존의 기초자치단체의 기능만으로 해소할 수 없는 특정 서비스 공급에 대한 욕구가 존재하거나, 특정 공공서비스가 공급되는 지역의 범위가 광역화되는 경우, 특정 서비스 기능을 정치적 문제 등과 독립적으로 구별하고자 하는 경우에 설립되어 그 기능을 수행하는 것으로 이해할 수 있다(강용기, 2014; Clarke, 2014; Farmer, 2008). 즉, 일정한 구역의 하수처리, 소방, 상수도, 공해방지 등 일반목적 지방정부에서 제공하지 않거나 제공하기 어려운 하나 또는 둘 이상의 특정 업무를 지원하는 것을 그 목적으로 하고 있다(최용환, 2014).

이러한 특별지방정부의 설립을 통해 제공될 수 있는 몇 가지 이점은 대표적으로 ① 광역 행정 문제의 합리적 해결, ② 경제성과 효율성, ③ 사무처리 및 관리의 탄력성 확보의 측면에서 강조되고 있다(김병준, 2009). 첫째로, 특별지방정부의 설립 및 활용은 인근 지방정부와 협력적으로 해결해야 하는 다수의 요구와 문제들을 효과적으로 처리할 수 있는 기반을 제공할 수 있으며, 일반적으로 홍수, 상·하수도 문제 등이 이에 해당한다. 예를 들어 여러 카운티를 거쳐 흐르고 있는 하천이 상습적으로 범람하는 경우에 홍수의 영향지역을 통합적으로 담당할 수 있는 홍수통제구역(districts)을 설치하고 운영하는 것이 효과적인 해결법이 될 수 있다(임채호, 2003). 둘째로, 행정기능 및 사무의 처리는 기본적으로 가장 적절한 수준의 경제적 규모(Economic size)²³⁾를 가질 수밖에 없는데, 일반적 지방정부의 규모는 지역에 따라 고정적으로 이루어져있기 때문에 이를 충족할 수 없는 경우가 많음. 특별지방자치단체는 설립 과정에서 그 규모를 설정할 수 있다. 셋째로, 특별지방자치단체는 독립적 권한을 가지고 운영되는 조직이기 때문에, 관료조직의 특성에 제한되지 않고 전문인력의 공급 및 확충이나 탄력적 조직관리 등이 가능하다는 강점을 가지고 있다.

23) 경제적 규모(Economic size)는 보통 적은 비용을 이용하여 높은 수준의 효율을 창출해낼 수 있는 적절한 규모를 의미함

또한 재정적 탄력성의 측면에서, 기존의 일반목적 지방정부가 직면하는 재정한도의 한계를 벗어나 운영의 탄력성을 확보하기 위해 특별지방정부가 주요하게 활용되는 경우도 다수 제시되고 있다(김병준, 2009; Babara, C. M, 2000).

(2) 제도특성

미국 인구조사국(The U. S. Bureau of the Census)의 정부분류에 따르면, 특별지방자치단체는 다양한 독립체들을 포함하고 있고 이중 다수는 기능적으로 카운티, 시(Municipality), 타운십과 같은 일반목적 지방정부의 하위조직과 관련되어질 수 있다고 설명하고 있다. 특별지방자치단체는 독립적이고 자치적인 조직으로서, 일반적 지방정부 산하의 하위조직(agency)이 아닌, 하나의 지방정부로서 분류된다는 것을 기본적 원칙으로 삼고 있다.

이처럼 하나의 독립적 조직체로서 특정한 영역에 대한 기능을 수행하기 위해서는 보통의 지방정부 조직이 가지는 세 가지의 조건을 만족하여야 하며, 각각 ① 실체적으로 존재하는 조직으로서 법인격의 특성, ② 정부기관으로서의 성격과 지위, ③ 일정한 수준의 자치권이 이에 해당된다(U.S. Census Bureau, 2002). 첫째로, 특별지방자치단체는 일반목적 지방정부와 같이 법인격을 지님으로써 자치권을 부여받을 수 있는 법적 주체여야 하고, 독립체로서 그 실체적 존재가 인정되어야 한다. 둘째로, 특별지방자치단체는 공공의 권한을 행사하는 정부기관으로서의 지위를 가져야 하며, 선출직 또는 공직기관에 의해 임명되어진 기관의 장이 존재하거나 주민에 대한 책임을 포함하는 등의 정부기관의 성격을 포함해야 한다. 셋째로, 일정한 수준의 자치권이 확보되어야 하며 이를 위해 실질적 자치를 가능하게 하는 행정적·재정적 독립성이 확보되어야 한다.

이러한 공통적 조직특성과 별개로, 특별지방자치단체는 일반목적 지방정부와 다양한 측면에서 명확히 구분된다. 먼저, 특별지방자치단체는 일반적 통치기관의 역할이 아닌 공공서비스의 제공을 담당하는 조직 및 기관으로서 그 역할을 수행한다는 점에서 차별성이 있다. 또한 직접적인 조세권이 모든 특별지방자치단체에 부여되는 것은 아니며, 조세수입이 존재하더라도 일부에 해당할 뿐 대부분의 경우 설립주체를 통한 지원금, 이용료, 수수료 등에 의존하는 것이 일반적이다(U.S. Census Bureau, 2002).

특별지방자치단체는 수행하는 기능 및 특성, 설립주체의 의사 등을 바탕으로 행정적 구역과 범위가 결정되어지는데, 이때 관할구역은 일반목적 지방정부의 행정적 경계와 관계 없이 설정되어질 수 있으며, 특별지방자치단체 경계의 일부 또는 전체를 포함하는 범위로도 결정될 수 있다(김병준, 2009).

(3) 제도유형

특별지방자치단체의 유형은 이론적으로 해당 정부기관의 설치목적, 수행하는 업무와 기능의 범위, 설치주체, 설치구성원, 서비스 범위 등에 따라 다양하게 구분될 수 있다.

먼저, 설치목적에 따라 ① 기업형 특별지방자치단체와 ② 비기업형 특별지방자치단체로 그 형태가 구분되어질 수 있는데, 기업형은 재화와 서비스 등을 개별적으로 판매하는 특별지방정부를 의미하며, 비기업형은 지역사회 주민들을 위한 공공 서비스를 판매가 아닌 형태로 제공·지원하는 특별지방정부를 의미한다. 대표적으로 미국의 도서관, 홍수관리 등이 비기업형 특별지방자치단체에 포함되는 것으로 이해할 수 있고, 상하수도(water and sewer) 이용료 등이 기업형 특별지방자치단체에 포함되는 것으로 볼 수 있다(강용기, 2014; Dublin sanramon services districts, 2018). 다음으로, 수행하는 업무와 기능의 범위와 관련하여, 하나의 업무를 수행하는 특별지방자치단체는 단일목적형에 해당되며, 두 가지 이상의 사무를 수행하는 경우 복수목적형 특별지방자치단체로 구분되어질 수 있다(Kimia Mizany & April Manatt, 2002, Farmer, 2008). 또한 설립주체와의 관계적 측면에서, ① 종속형 특별지방자치단체와 ② 독립형 특별지방자치단체로 구분되어질 수도 있는데, 종속형은 설립주체의 통제와 지도 아래에서 운영이 이루어지는 형태를 의미하며 독립형은 설립주체로부터 독립적인 운영과 책임을 가지는 형태로 이해할 수 있다. 한편, 설립주체가 중앙정부 등 단수로 이루어지는 경우 ① 단일주체형 특별지방자치단체에 해당되며, 둘 이상의 주체를 통해 설립되는 경우 ② 복수주체형 특별지방자치단체로 구분될 수 있다(김병준, 2009). 설립구성원에 따라 일반적 주민이 특수한 영역의 기능을 수행하도록 하기 위해 구성하는 특별지방자치단체를 ① 주민형 특별지방자치단체로 구분할 수 있으며, 지방자치단체가 광역적으로 구성하는 것은 ② 자치단체형 특별지방자치단체로 분류할 수 있다. 미국의 소방구 등은 주민형 특별지방자치단체에 해당된다(강용기, 2014). 지원하는

업무의 수가 아니라 지원하는 서비스 범위에 따라서도 특별자치구를 구분할 수 있는데, ① 단일관할자치단체(single-jurisdiction districts)는 하나의 시(city) 또는 카운티(county)에 의해 창설되어진 특별자치구를 의미하며 이 범위 내의 주민들에 대해 서비스를 제공하고 수입을 확보할 수 있는 권한을 가지며, ② 다중관할자치단체(multi-jurisdiction districts)는 다수의 정부 관할구역 내 주민들에게 공공서비스를 제공하기 위해 창설되어진 특별자치구를 의미하며 주 입법부의 법령 또는 정부 간 동의에 의한 법률 등을 통해 형성된다. 주 법령에 의해 규정되어진 특별자치구는 지방수준에서 형성된 것에 비해 적은 수준의 자치권을 가지는 것으로 이해할 수 있고, 이 경우 주지사 또는 주 입법부에 의해 특별자치구의 구성원들이 임명되어질 수 있다(Farmer, J. L, 2008).

이러한 특별자치구의 유형적 특성들은 결과적으로 특별자치구의 독립성을 결정하는 주요한 기준이 될 수도 있는데, 보통 지역적으로 형성된 자치구가 더 높은 수준의 자율적 운영역량과 통제권을 가지게 되며 이에 따라 그들 조직의 이사회를 임명 또는 선출하거나 시책을 결정할 수 있는 능력을 가지는 경향이 많다(Farmer, J. L, 2008).

〈표 4-2〉 특별지방자치단체 유형

기준	유형
설치목적	▸ 기업형 특별지방자치단체 ▸ 비기업형 특별지방자치단체
설립주체와의 관계	▸ 종속형 특별지방자치단체 ▸ 독립형 특별지방자치단체
설립주체의 수	▸ 단일주체형 특별지방자치단체 ▸ 복수주체형 특별지방자치단체
설립 구성원	▸ 주민형 특별지방자치단체 ▸ 자치단체형 특별지방자치단체
서비스 범위	▸ 단일관할자치단체 ▸ 다중관할자치단체

2) 특별목적 지방정부의 분류

(1) 특별자치구(special districts)

① 개념과 기능

특별자치구는(special district) 주 법(state law)을 통해서 오직 하나 또는 제한된 수의 기능을 제공하면서 지방정부로서의 자격을 가지며 충분한 행정적·재정적 자치권을 가지는 지역 독립체로 정의될 수 있다(The U. S. Bureau of the Census). 특별자치구는 기능과 성격에 따라 districts, authorities, public authorities, boards, commissions 등 다양한 용어로 불리우고 있다(최용환, 2014). 대표적으로 특별자치구는 조세를 부과할 수 있는지의 여부에 따라 특별조세자치단체(Taxing Districts)와 공공자치기관(Public Authority)으로 구분될 수 있다.

먼저, 특별조세자치단체는 조세와 추가부담금 등을 부과할 수 있는 특별목적 지방정부로서, 이들 조직은 징수의 정당화를 위해 다른 일반목적 지방정부와 유사하게 투표를 통해 선출된 위원회를 통하여 운영한다(Farmer, J. L, 2008). 특별조세자치단체에서 제공하는 공공서비스와 관련하여, 이용자는 사용의 수준과 관계없이 비용을 지불하며, 일종의 공공재적 서비스로 이해할 수 있다. 대표적으로 소방(fire protection) 관련 특별자치단체가 그 예시에 해당된다(Farmer, J. L, 2008).

조세 부과권을 소유하지 않는 공사의 경우 공공서비스 사용자의 요금이나 보조금, 공채의 발행 등을 통해 재정적 기반을 확보하여 운영되어지는데, 공사는 특별조세자치단체(Taxing districts)와 달리 특정 개인들에게 제공되는 서비스의 비용을 부과할 수 있다는 특성을 가지고 있다. 대표적인 사례로 뉴욕-뉴저지 항만공사, 워싱턴 전력공사, 공항공사 등이 이에 해당된다(임채호, 2003). 공공자치기관(Public authority)의 조직은 투표를 통한 선출이 아닌 임명을 통해 구성되는 이사회에 의해서 운영되어지며, 주로 임명권은 설립 주체(시, 카운티, 주 정부 등)의 구성원이 행사한다(Farmer, J. L, 2008).

제한된 예산은 도시 및 카운티가 시민욕구를 충족시킬 수 있는 모든 서비스를 제공할 수 없게 하며, 이에 따라 주민들은 보다 새롭고 높은 수준의 공공서비스를 필요로 하는 경우, 이러한 서비스에 대한 ‘지불’을 토대로 특별자치구를 형성할 수 있다(Kimia Mizany & April Manatt, 2002).

일반목적 지방정부는 특별자치구를 설립함으로써 채무부담 및 조세징수에 있어서의 상한 등 재정적 제약에서 벗어나 공공서비스를 제공할 수 있게 되며, 특별자치구는 재정적으로 사용료 및 수수료, 징수, 수익자부담원칙 등이 수월하게 적용될 수 있다는 특성을 바탕으로 주요 공공서비스를 제공하게 된다(임채호, 2003).

결과적으로 특별자치구 공공서비스의 비용과 편익 모두를 지역화 하며, 제한된 경계 내에서 교육을 제외한 수자원 관련 구역(water districts), 묘지 관련 구역, 상수도, 소방, 쓰레기 수거 등 특정한 영역의 공공서비스를 제공하는 지방정부의 한 유형으로 이해할 수 있다(유은정, 2010).

이러한 특별자치구가 제공하는 공공서비스의 범위는 병원, 소방 등 사회적 요구에 의해 필요로 되는 기능에서부터 모기 감소와 같이 일반적으로 낮은 중요성을 가지는 것으로 여겨지는 업무까지 광범위하게 포함될 수 있다.

대부분의 특별자치구는 하나의 업무를 지원하기 위해 존재하는 경우가 많지만, 일부 새로운 법률을 통해 관련 영역의 서비스에 대한 몇 가지 기능을 함께 수행할 수도 있다(Donald, 2008). 특별자치구가 하나 또는 몇 가지의 기능을 수행하는지 또는 몇 개의 지역에 걸쳐 그 기능을 수행하는지와는 별개로, 이들이 제공하는 공공서비스 기능은 세부적으로 자치구에 따라 다양하게 나타날 수 있으며 일반목적 정부가 수행하는 기능의 많은 부분들을 포함할 수도 있다. 하지만 특별자치구가 일반목적 정부의 하위기관과 유사한 업무를 다수 포함하는 것과 별개로, 하나의 지방정부 조직으로서 구별될 수 있는 기준은 독립적 조직체로서의 조건을 충족시킨다는 것에 기인한다고 할 수 있다.

한편, 각각의 주(state)가 가지는 문맥적 특성에 따라 세부적 수행기능들은 상이하게 나타나고 결정되어질 수밖에 없지만(U.S. Census Bureau, 2013), 일반적으로 특별자치구가 제공하는 기능들은 다음과 같이 제시될 수 있다.

〈표 4-3〉 특별자치구의 일반적 기능

특별자치구의 기능	
공항(Air transportation)	산업발전(Industrial development)
묘지(Cemeteries)	도서관(Libraries)
교정(Corrections)	담보대출 신용(Mortgage credit)
교육(Education)	자연자원(Natural resources)
전력(Electric power)	주차설비(Parking facilities)
소방(Fire protection)	공원관리와 여가(Parks and recreation)
가스공급(Gas supply)	바다와 내륙 항구시설(Sea and inland port facilities)
보건(Health)	하수처리(Sewerage)
고속도로(Highways)	고형 폐기물 관리(Solid waste management)
병원(Hospitals)	수송(Transit)
주거와 공동체 발전 (Housing and Community development)	상수도(Water supply)

자료: U.S. Census Bureau(2013).재인용.

이처럼 특별자치구는 제한된 경계를 대상으로 특정한 공공서비스를 제공하는 지방정부의 한 유형으로서 다양한 범위의 단일기능 또는 복수기능을 제공하고 있다.

특별자치구에 대한 보다 명확한 개념적 구분을 위해, 혼동될 수 있는 몇 가지 기관 및 조직과의 비교가 제시될 필요가 있는데, 먼저 특별자치구는 주정부가 아니며, 독립적 조직체로서 오직 투표자와 주주 등에 대해 책임성을 가지는 것으로 볼 수 있다. 다만 특별자치구의 연간 재정보고서를 주정부 관리자에 제출하여야 하고 공청회, 공채발행 차입금, 선거 등과 관련하여 주 법률(state law)를 따라야 한다는 점에서 일부 관리되어지는 측면이 존재한다(Kimia Mizany & April Manatt, 2002).

둘째, 특별자치구는 일반목적 지방정부가 모든 시민들에 대한 광범위한 서비스 제공과 관련한 기능을 수행하는 것과 달리 지역 거주민과 관련한 특정 서비스만을 제공한다는 점에서 차별적으로 구분될 수 있다. 특별자치구는 교육자치구를 포함하지 않으며, ‘교육’기능을 제외한 다양한 공공 서비스를 제공하는 정부기관으로 이해할 수 있다.

셋째, 특별자치구는 주로 지방세입에 의존하여 운영되어지는 것과 달리, 교육자치구는

주 정부의 지원금을 기반으로 운영된다는 점에서 차이점 또한 분명하게 나타나는 것으로 볼 수 있다(Kimia Mizany & April Manatt, 2002).

② 특별자치구(Special districts)의 형성요인과 권한

특별자치구를 형성하는 데에 영향을 미칠 수 있는 요인들은 대표적으로 ①지방정부에 대한 주정부의 제약, ②공공기업가(Public entrepreneurs)의 역할, ③서비스에 대한 수요 등이 있다(Kimia Mizany & April Manatt, 2002; Farmer, 2008).

구체적으로 일반목적 지방정부에 부과되어지는 재정적 한계 등은 특별자치구를 형성하게 하는 촉진적 원인이 될 수 있는데, 보통 일반목적 정부는 채무부담 또는 조세징수의 한계선 등 재정적 제약을 가지며 이에 따라 특정 서비스의 제공에 어려움을 겪을 수 있지만, 특별자치구는 사용료 또는 수수료, 징수, 수익자부담원칙의 적용 등 일련의 재정적 해법을 가지고 있다(임채호, 2003).

그리고 시민사회 또는 대학 등 다양한 영역에 속하는 공공기업가(Public entrepreneurs)는 충족되지 않은 욕구들을 발견하거나 인센티브에 반응함으로써 제도적 변화를 이끌어낼 수 있는 행위자로서 역할을 수행할 수 있다.

마지막으로 가장 근원적이고 기본적 원리로서 특정 서비스에 대한 시민들의 수요는 특별자치구의 형성을 만들어내는 주요한 요인으로 고려될 수 있는데(Babara, C. M, 2000), 이러한 특별자치구의 형성요인들은 기본적으로 특별자치구의 설립목적과 관계지어 설명될 수 있다.

형성되어진 특별자치구는 시(cities) 또는 카운티(county)와 유사한 수준의 행정적 권한을 행사할 수 있으며 이에 따라 계약, 근로자의 고용, 구입 또는 수용권²⁴⁾ 등의 권리를 이용할 수 있다. 또한 채권의 발행이나 세금의 부과, 추가부담금의 책정, 공공서비스 제공에 따른 다수의 수수료 및 이용료 등에 대한 권한도 가지며 다른 일반적 지방정부와 마찬가지로 고소하거나 고소당하는 것 역시 가능하다(Kimia Mizany & April Manatt, 2002).

일반적으로 특별자치구는 법인으로서의 권한이나 예산상의 권한을 소유하고 있지만, 경찰권은 가지지 못하는 것으로 이해할 수 있다(Kimia Mizany & April Manatt, 2002).

24) 미 법률에 의거하여 정부가 공공의 사용을 위해 보상을 대가로 사유 재산을 수용할 수 있는 권리

먼저 법인으로서의 권한은 댐(dam) 또는 상수도 등 공공의 프로젝트들을 구축하는 것과 같이 무언가를 '수행'할 수 있는 권리를 의미하며, 예산상의 권한은 이러한 프로젝트 및 서비스에 대한 비용을 증대시키거나 청구할 수 있는 권한을 의미한다.

이와 달리 경찰권은 공공의 목적을 수행하기 위해 개인의 행동을 제한할 수 있는 권한으로서 대부분의 특별자치구는 이러한 경찰권을 행사할 수 없으나, 예외적으로 경찰권을 행사하게 되는 경우는 대부분 정부법인으로서의 권한 및 역할과 연계되는 것에 한하며, 대표적으로 공원의 관리를 위한 공원 내 음주 금지와 같은 사례들이 제시될 수 있다(Kimia Mizany & April Manatt, 2002).

(2) 교육자치구(school districts)

① 교육자치구의 개념

교육자치구(school districts)는 주 법(state law)에 의해 조직되어진 지역적 독립체로서 공공의 초등교육, 중등교육 및 고등교육 등을 제공하며, 정부로서의 자격을 가지면서 행정적·재정적 자치권을 가진다(The U. S. Bureau of the Census, 2018). 결과적으로 교육자치구는 '공립교육'이라는 단일목적을 수행하기 위하여 초등교육, 중등교육, 중등교육 이후의 교육과정에 대한 공공서비스를 제공하는 특별자치단체로서 지역 내에서 교육 자치제도를 실질적으로 수행하는 지방정부의 한 유형으로 이해할 수 있다.

미국은 공식적으로 헌법을 통해 '교육'의 기능을 주 정부의 역할로 명시하고 있으며, 이에 따라 주 정부들은 지역에 따라 교육자치구를 설립하여 교육과 관련한 일반적인 운영을 전담시키고 있다.

주의 기능은 지역에 따라 차별적으로 나타나지만, 주 정부는 교육자치구의 기획, 교육제도, 교원, 교육의 과정, 교육과 관련한 계획 등 기본적 사항들을 결정 및 관리하며 각 보조금의 배분이나 대학 및 기타교육기관의 설치 등을 관장하는 역할을 수행하고 있다. 결과적으로 교육자치구는 이러한 주 정부의 권한을 주 법률(state law)에 의거하여 부여받아 대행함으로써 교육 자체제도를 직접적으로 운영하는 독립적 교육자치단체이며(김정은, 2010), 특정한 기능을 수행하는 법인체로서 교육세를 징수하고 예산을 편성할 수 있는 권한을 가지는 지방정부의 한 유형으로 이해할 수 있다(양성관 외, 2013).

② 교육자치구의 기능

미국의 공공교육 시스템은 독립적으로 운영되는 교육자치구와 주, 카운티, 시 등 정부의 기능을 대행하는 하부의 공공교육기관으로 구분되어 운영되고 있는데, 이러한 의존적 공공교육 시스템에 속하는 기관들은 다른 정부에 속하는 하나의 하위기관이기 때문에 독립적 자치단체로 정의되지 않고 있다.

다만, 독립적 기관으로서 교육자치구는 주 법률을 통해 지역사회의 교육 및 학교제도를 운영할 수 있는 권리를 위임받으며, 이에 따라 각 지방의 환경과 실정에 적합한 교육행정 체계를 수립하고 운영하기 위해 다양한 형태를 보이고 있다. 또한 주 법률로부터 위임받은 권한의 실제적 기능은 각 지역에 존재하는 지역교육위원회를 중심으로 이루어지며, 그 규모는 지역에 따라 상이하게 나타난다(김경은, 2010).

교육자치구가 가지는 권한은 공식적으로 5~7명 정도 규모의 선출직 위원으로 구성되는 교육위원회에 위임되며, 이들 교육위원은 정치적 압력으로부터의 독립성을 확보하기 위해 대선거구제로 운영되는 것이 일반적이다(임채호, 2003). 이러한 지역 교육위원회는 해당 지역에서 이루어지는 공공교육과 관련하여 다양한 기능을 주도적으로 수행하고 있으며, 구체적으로 다음과 같은 기능이 이에 해당된다.

〈표 4-4〉 지역 교육자치구 및 교육위원회의 기능

지역 교육구 및 교육위원회의 기능	
교육의 내용	교원의 임용과 배치
지방교육구 교육장의 선출	교원 직무 상태 평가
예산의 세입 및 세출의 승인, 배분	교재 및 교구의 구입
학교부지 및 통학구의 결정	학생들의 학급편성
계약의 체결	진급 및 졸업에 관한 사무처리

자료: 김경은(2010).

위와 같이 지역 교육자치구와 지역교육위원회는 해당 지역에서 이루어지는 교육의 내용, 교원의 임용과 배치, 직무상태, 교재 및 교구의 구입, 학생들의 학급편성, 진급 및 졸업에 관한 사무처리, 예산안 등 교육과 관련된 모든 시책들을 결정하는 역할을 수행하고 있

다(양성관 외, 2013). 그중에서도 지역 교육위원회가 수행하는 대표적 기능은 4가지 측면에서 구분되어 제시될 수 있으며, 각각 ①교육내용의 개선, ②교직원의 인사권, ③학교와 지역 간 연대, ④예산 및 시설과 관련된 역할이 이에 해당된다(김경은, 2010).

지역 교육위원회를 통해 결정되어지는 예산의 사용 및 교육시책 등의 이러한 기능들은 보통 임명직 학교장을 통해 집행되어지며, 이 과정에서 학교장 등의 정책집행담당자들의 전문성과 역할 또한 주요한 요인으로 크게 강조되고 있다(임채호, 2003). 첫째로, 교육 커리큘럼의 평가 지침이나 기준 등을 결정하고 변경할 때 지역교육위원회를 통해 주민들이 참여하여 이루어지는 경우가 대다수이며, 변경된 커리큘럼의 기준은 유치원에서 고교과정에 이르기까지 일괄적으로 기재되며 각 교원이 주도적으로 이를 활용하여 교육에 참여하게 된다. 이때 지역교육위원회는 지도주임을 임명하여 교과목 관련 진도 또는 현직교원의 교육 등을 주도적으로 지원하는 기능을 수행하고 있다(김경은, 2010). 둘째로, 지역교육위원회의 주요한 기능 중 하나는 교직원의 인사 및 채용을 결정하는 것으로서 이는 보통 학교장의 주도 하에 수행되며, 세부적으로 필요로 하는 교직원의 구체적 자격요건이 교육위원회에 전달되어지면, 지역교육위원회는 등록되어 있는 교원 후보자들 가운데 일부를 선정하고 이중에서 학교장의 면담을 거쳐 결정되어지는 경우가 대다수이다(김경은, 2010). 셋째로, 지역교육위원회는 지역사회와 학교 간 연계 및 제후가 긴밀하게 유지될 수 있도록 다양한 노력을 기울이고 있다. 교육위원회의 행사계획, 예산 및 신규교육시책·특별학교·방학 중 학교시설을 활용한 각종 레크레이션 등 다양한 정보들이 사전에 주민에게 안내되어지며 일부 주민들의 의견을 반영하여 결정될 수 있도록 하는 역할을 수행하고 있다(김경은, 2010). 넷째로 예산을 어떻게 배분할 것인지의 문제도 지역교육위원회가 수행하는 주요한 기능 중 하나이지만, 이 경우 학교장의 재량권을 상당수 인정하여 진행하는 것이 일반적이라고 볼 수 있다. 다만 예산 사용의 과정이 교육감의 정책적 방향과 결부되지 않는 경우에는 이를 조정하는 기능 또한 수행하고 있다(김경은, 2010).

부가적으로, 지역교육위원회는 학교 내 급식, 스쿨버스 서비스 등의 영역에 대해서도 주도적 결정을 내리는 기능을 수행하고 있다.

3) 특별지방자치단체 설립 및 운영의 법리적 근거

(1) 특별자치구의 법적 근거

실질적으로 특별자치구의 형성이 이루어지기 위해서는 세 가지의 법리적 과정이 수반되어야 하는 바, 첫째는 주 정부의 특별입법 과정을 통해 특별자치구가 형성될 수 있고, 둘째, 일반목적 지방정부가 특별구 신설을 위한 법안을 채택하는 방식으로 이루어질 수 있다. 마지막으로 주민들의 상향적 청원을 통해 창설이 가능하며, 일반적으로 청원에 의한 특별구 신설은 주민투표를 후속과정으로 거쳐 확정된다(임채호, 2003).

특별자치구는 기본법령(principal act)과 특별법령(special act) 모두를 기반으로 운영되어지는 특성을 가지는데, 기본법령(principal act)은 모든 유형의 특별자치구에 적용되는 통합적 수준의 법령을 의미하고, 대표적으로 주 정부의 보건 및 안전법규 내에 존재하는 1987년 소방 보호구역에 관한 법률은 당시에 존재하였던 전체 386개 소방관련 특별자치구에 적용되었다(Kimia Mizany & April Manatt, 2002).

그러나 종종 지역적 상황에 따라 기본 법령에 따른 일반적 조건들이 적절히 적용되기 어려운 경우가 존재할 수 있는데, 이러한 경우 행정부는 특정 영역에 대한 특별한 수요를 충족시키기 위하여 특별법령(special act)에 기반한 특별자치구를 창설할 수 있다.

이러한 특수 법령(special act)에 따라 형성되어진 특별자치구는 대표적으로 알라메다 카운티(Alameda county)의 홍수 통제 및 수자원 특별구, 훔볼트 베이(Humboldt Bay)의 항만 휴양 및 보존 특별자치구 등이다(Kimia Mizany & April Manatt, 2002).

결과적으로 제한적 경계 내에서 특정한 업무를 수행하는 특별자치구의 창설과 운영은 일반적 법률(general law), 특수 법령(special act), 지역적 법령(local ordinance), 주지사 또는 정부 내각(governor and cabinet)의 통치(원칙) 등을 통해 이루어질 수 있다(Gaskin, Jr, 2018).

특별자치구의 형성과 운영에 대한 법리적 근거는 각각의 주마다 차별적으로 나타나며, 특정 주(state)에서 어떠한 법적 기반을 바탕으로 특별자치구를 창설하고 운영하는 지에 대해 논의하는 것이 보다 실제적 이해를 도울 수 있다. 예로 플로리다 주(Florida state)의 경우, 특별자치구의 창설 및 운영이나 합병·해산 등의 모든 부분과 관련하여 다음의 표를 통해 제시되어지는 헌법 또는 법률 등의 법적 근거를 통해 특별자치구의 명확성과 책임성을 고취하고 있다.

〈표 4-5〉 특별자치구의 법적 기반

특별자치구의 법적 기반	
특별자치구의 헌장 (Special districts charter)	특별자치구의 명시된 권한에 대해 제시
특정 법규를 통한 권한 (Specific statutory authority)	특별자치구의 특수한 목적에 대해 명시
플로리다 주 헌법 (Florida Constitution)	채권의 자금조달, 조세 등을 명시
일반적 특성에 대한 법률 (Law of a general nature)	공문서, 공청회, 재정보고, 선거, 윤리 등을 명시
플로리다 법령, 챗터189 (the Uniform Special districts Accountability Act)	카운티 또는 시와 관련하여 운영, 지휘, 책임성, 명확성, 보고 및 협력, 조직화 등을 수행하는 과정에서의 특정 기준 등을 명시

자료: Jack Gaskin, Jr (2018). p17의 재구성

(2) 교육자치구의 법적 근거

미국에서 ‘교육’의 영역은 전적으로 주 정부의 권한을 중심으로 운영되기 때문에, 각 주 헌법 또는 법령을 통해 교육기능을 수행하기 위한 권한을 규정하고 있다(임채호, 2003).

일반적으로 주 입법부가 규정하는 교육과 관련된 권한은 주 교육위원회(State Board of Education)에 위임되며, 이는 주 법률에 따라 다시 지역 자치교육구로 위임되어, 실제적으로는 분권화된 자치체제 속에서 교육행정이 이루어지는 것으로 볼 수 있다.

따라서 교육자치구를 신설하고 운영하는 법적 근거는 근본적으로 주 법(state law)이며, 각 지역에 따라 차별적으로 구성되어 지역이 가지는 다양한 환경과 실정을 반영하고자 노력하고 있다.

보다 명확한 이해를 위한 사례를 살펴보면, 플로리다 주(Florida state)의 교육과 관련된 법적 근거로 제시될 수 있는 주 헌법은 교육과 관련하여 일반적 공공 교육, 주 교육위원회, 특별교육구 등을 구분하여 명시하고 있다. 플로리다의 법규 Title XLVIII K-20 EDUCATION CODE의 chapter 101의 part II에 따르면, 모든 카운티는 교육자치구를 설립하도록 규정하고 있다. 해당 법률의 원문을 제시하면 다음과 같다.

〈표 4-6〉 교육자치구에 대한 플로리다주 법률

The 2018 Florida Statutes
 Title XLVIII K-20 EDUCATION CODE
 Chapter 1001 K-20 GOVERNANCE
 1001.30 District unit.—Each county shall constitute a school district and shall be known as the school district of County, Florida. Each district shall constitute a unit for the control, organization, and administration of schools. The responsibility for the actual operation and administration of all schools needed within the districts in conformity with rules and minimum standards prescribed by the state, and also the responsibility for the provision of any desirable and practicable opportunities authorized by law beyond those required by the state, are delegated by law to the school officials of the respective districts.
 History.—s. 36, ch. 2002–387.

주 헌법을 통해 아동에 대한 공공교육을 플로리다 주의 근본적 가치로 천명하고 있으며, 주의 경계 내에 위치하는 모든 학생들에게 주요한 교육을 제공하는 것을 핵심적 의무로 명시하고 있다. 이에 따라 세부적으로 학년 별로 하나의 교실에 위치할 수 있는 최대 학생의 수, 유치원 입학 이전 학생들에 대한 교육 프로그램의 제공 등을 주요한 제도로 제시하고 있다(Florida department of state, 2016). 더불어 주 교육위원회가 공공교육을 위한 법인체의 기반이 되어 전반적 관리 및 통제를 담당하며, 이를 위해 주지사에 의해 임명되어지는 7명으로 구성된 주 교육위원회의 구성을 명시하고 있으며, 주 교육위원회는 플로리다 주의 교육국장을 임명할 권한을 가진다.²⁵⁾ 교육자치구에 관련하여서는 각 카운티가 교육자치구를 구성할 수 있게 하였으며, 둘 또는 그 이상의 인접한 카운티 간에는 투표를 통해 하나의 교육자치구로 통합할 수 있도록 명시하였고, 각각의 교육자치구는 투표를 통해 5명 이상의 학교위원회를 구성하게 되며, 이들 학교위원회는 교육자치구 내 모든 공공학교에 대한 운영과 통제, 관리를 담당하며 권한의 일부로 교육자치구의 조세비용 결정권 또한 담당하고 있다. 또한 둘 이상의 교육자치구는 협력적 교육 프로그램에 참여하여 이를 운영하고 재원을 지원할 수 있다(Florida department of state, 2016).

한편, 각 교육자치구는 학교 감독관을 포함하는데 일반적 선거, 지역교육위원회의 결의안, 선거권 자에 의해 승인되어진 특별 법안(special law) 등을 통해 선출 및 임명될 수 있다(Florida department of state, 2016).

25) 1998년 헌법 개정 위원회의 No. 8을 통해 제안되어진 법률이며, 동일연도인 1998년에 채택되었음

4) 특별자치구와 교육자치구의 운영 및 관리

(1) 특별자치구의 운영 및 관리

특별자치구를 실제로 운영하는 이사회(Governing body)는 다양한 방식으로 구성될 수 있으며, 일반적으로 다음의 표를 통해 제시되는 유형들을 바탕으로 이사회가 구성되고 관련 기능을 수행하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 4-7〉 특별자치구 이사회의 구성 방법

특별자치구 이사회의 일반적 구성 방법	
투표를 통한 선출	주지사(Governor)에 의한 임명
개별 카운티 또는 시(Municipality)와 동일	임명 또는 선출방식의 혼합
개별 카운티 또는 시(Municipality)에 의한 임명	기타 / 혼합
복수의 카운티 또는 시(Municipality)에 의한 임명	

자료: Jack Gaskin, Jr (2018). p12의 재구성.

특별자치구가 일반적으로 재정적 수입을 확보하는 방법은 크게 조세를 통한 수입이나 서비스 제공을 통한 수수료, 보조금 등으로 구분되어질 수 있지만, 보다 세부적으로 다양한 측면의 방법들이 재정 기반의 확충을 위해 활용되어질 수 있는데, 일반적으로 다음의 표를 통해 제시되어지는 방법들이 특별자치구의 재정수입 유형으로 분류될 수 있다.

〈표 4-8〉 특별자치구의 일반적 재정수입 유형

특별자치구의 재정수입 유형	
비종가세(Non ad valorem)	기부금(Donations)
종가세(Ad valorem)	매각 및 임대(Sales and leases)
조세담보금융(Tax increment financing)	민간 기업(Private enterprise)
서비스 이용자 수수료(User fees)	판매 부가세(Sales surtax)
보조금(Grant)	연방정부(Federal government)
투자(Investments)	주정부(State government)
채권 발행자 수수료 (Bond issuer fees)	지방정부(Local government) - 카운티(County) / 시(Municipalities)
사용료(Tolls)	

자료: Jack Gaskin, Jr (2018). p13의 재구성.

특별자치구는 기존 서비스에 대한 한계, 주민들의 수요 등 다양한 형성요인에 따라 설립되어지며, 그 과정에서 각 주마다 지역적 특성에 적합한 방식으로 운영하기 위해 차별적으로 접근하고 있다. 따라서 특별자치구가 실제로 운영 및 관리되어지는 메커니즘을 이해하기 위해서는 대표적 사례들을 분석하여 심층적으로 이해하는 것이 보다 효과적일 수 있다.

이를 위해 대표적인 특별자치구로서 구분되어질 수 있는 특별조세자치단체(Taxing district)와 공공자치기관(Public Authority)의 사례들을 분석하고 이를 통해 특별자치구의 운영 및 관리 메커니즘에 대해 개괄적으로 이해하고자 한다.

① 플로리다 주(Florida state)의 특별자치단체

먼저 특별조세자치단체(Taxing districts)의 사례를 설명하기 위해서는 플로리다 주(Florida state)내에서 특정 공공서비스를 제공하기 위해 설립되어 운영되고 있는 사례들에 대해서 이해해야 한다.

2012년 기준 플로리다 주에는 총 1,079개의 특별자치구들이 각각 다양한 공공서비스의 제공을 위해 운영되고 있는데, 이중 한 사례로서, 플로리다 주의 지역 수자원 관리 특별자치구(Regional water management districts)는 일반 법률을 통해 구분되어진 주 내부의 수자원 관리구역의 경계를 기반으로 홍수 관리(Flood control) 또는 수원 보호(Water conservation) 등의 기능을 수행하고 있다(U.S. Census Bureau, 2013). 플로리다 주 경계 내 관리구역을 바탕으로, 각각 다음의 표와 같은 특별자치구역을 획정하여 운영되고 있다.

〈표 4-9〉 플로리다 주 홍수관리 및 수원의 보호를 위한 특별자치구 구획

플로리다 주 홍수통제 및 수자원 보호 자치단체(Flood control & water conservation Districts)
북서부 플로리다 수자원 관리자치단체(Northwest Florida water management district)
세인트 존스 강 수자원 관리자치단체(St johns River water management district)
남부 플로리다 수자원 관리자치단체(South Florida water management district)
남서부 플로리다 수자원 관리자치단체(Southwest Florida water management district)
스와니 강 수자원 관리자치단체(Suwannee River water management district)

자료: U.S. Census Bureau(2013). pp61 재구성.

각각의 수자원 관리자치단체들은 후보자 인준을 거쳐 주지사에 의해 임명된 이사회를 통해 운영되어지며, 종가세²⁶⁾의 징수 및 일반보증채권²⁷⁾의 발행 등을 통해 재정적 기반을 확보하는 것으로 나타났다(U.S. Census Bureau, 2013).

수자원 관리 특별자치단체의 이사회에 의해 설립되는 하위특별자치단체(sub-districts)가 있으며, 주지사에 의해 임명된 3명 이상의 임원들과 직무상 회장으로서의 역할을 수행하는 임원을 포함하여 구성되는 이사회를 통해 운영된다. 그러나 하위 특별자치단체(sub-districts)는 하나의 독립적 정부조직으로서 구분되지는 않는다(U.S. Census Bureau, 2013).

플로리다 주에서 활용되고 있는 또 다른 특별자치구의 사례로 제시될 수 있는 것이 모기 퇴치 자치단체(Mosquito control districts)이며, 이는 특별자치단체가 제공하는 공공서비스의 범위가 일상생활과 연계되는 작은 단위까지 포용하고 있다는 점과 지역이 직면하는 상황에 반응하고 상호작용하며 운영되어진다는 점을 확인할 수 있는 주요한 사례가 될 수 있다.

지주들로부터의 탄원서가 접수된 이후, 군정위원들(County commissioners)은 일반 법률(general law)을 통해 이들 특별자치단체 설립하였으나, 법률이 1980년도에 폐지되었음에도 불구하고 기존에 존재하고 있던 특별자치단체는 서비스가 유지되고 있는 상황이다(U.S. Census Bureau, 2013). 선출된 이사회 위원들이 법률을 기반으로 각각의 모기 퇴치 자치단체(Mosquito control districts)를 관리하며, 이 특별자치단체는 종가세를 징수하는 것으로 나타났다.

한편 1980년도 이후 일반 법률을 통해 형성되어진 조직들은 독립적 정부로서 인정되지 않으며, 하부기관(Subordinate agencies)으로 분류된다(U.S. Census Bureau, 2013). 더불어, 다음의 표를 통해 제시되는 특별자치구는 특별 법률(special act)을 통해 창설되었으며, 선출된 이사회를 통해 각각의 자치단체가 관리되어지고 있고, 이들 자치구들은 종가세를 징수하고 특정 상황에 따라 채권 또한 발행하는 것으로 분석되었다.

26) 종가세란 물품의 가격을 세율 책정의 기초로 하는 조세를 의미하며, 과세물건에 대한 부과 징수의 표준으로 세액 산정의 기준이 되는 과세표준은 소득세에서의 소득 금액, 재산세에서의 재산가격, 수익세에서의 수익 금액과 같이 주로 화폐 금액으로 표시된다.

27) 일반보증채권이란 원금과 이자의 지불이 보증되어 있는 지방정부 채권을 의미 한다.

〈표 4-10〉 플로리다 주의 모기 퇴치 자치단체(Mosquito control districts)

플로리다 주의 모기 퇴치 자치단체(특별 법률: speical act에 의한 설립)
아나스타샤 모기 퇴치 자치단체(Anastasia mosquito control districts)
싸이트러스 카운티 모기 퇴치 자치단체 (Citrus county mosquito control districts)
탄광 모기 퇴치 자치단체(Collier mosquito control districts)
플로리다 주요 모기 퇴치 자치단체(Florida keys mosquito control districts)
인디언 강 모기 퇴치 자치단체(Indian river mosquito control districts)
포트마이어즈 해변 모기 퇴치 자치단체 (Fort myers beach mosquito control districts)
Lee 카운티 모기 퇴치 자치단체(Lee county mosquito control districts)
마네티 카운티 모기 퇴치 자치단체 (Manatee county mosquito control districts)
무어 헤이븐 모기 퇴치 자치단체(Moore haven mosquito control districts)
파스코 카운티 모기 퇴치 자치단체(Pasco county mosquito control districts)
남부 월튼 카운티 모기 퇴치 자치단체 (South walton county mosquito control districts)

자료: U.S. Census Bureau(2013). pp59 재구성

② 뉴욕 및 뉴저지의 항만자치기관(Port Authority)

특별자치기관은 조세부과권을 소유하지 않는 특별자치단체의 한 유형으로서, 공공서비스를 제공하고 사용자로부터 요금 및 수수료 등을 획득하거나 보조금 또는 공채의 발행 등을 통해 운영을 위한 재원을 마련하는 특별자치단체다. 대표적인 사례로서 뉴욕 및 뉴저지 항만자치기관이 있는데, 뉴욕·뉴저지 항만자치기관은 19세기에 들어 뉴욕 항과 허드슨 강의 관리 및 운영문제와 관련하여 뉴욕 주 그리고 뉴저지 주 간 발생한 갈등을 해소하기 위해 창설된 것으로 볼 수 있다. 이에 따라 양쪽 주가 공동으로 1921년 항만청(Port Authority)을 설치하고 이를 기반으로 항구와 강을 관리하였으며, 두 주의 경계에 걸쳐 설치되었다는 점이 가장 큰 특징이라고 볼 수 있다(김병준, 2009).

이 항만자치기관은 뉴욕 및 뉴저지 항만지구 내에 위치하는 대다수의 교량, 터널, 공항 및 항만 등 수송 하부구조를 관리하며 뉴욕항(New york barbor)내에 위치하는 자유의 여신상으로부터 반경 25마일을 항구 구역(Port districts)으로 설정하고 있다(강윤희, 2009).

뉴욕·뉴저지 항만자치기관이 실질적으로 관리하고 있는 시설 및 서비스들은 대표적으로 케네디 국제공항, 뉴욕 공항, 조지 워싱턴 다리, 링컨 터널, 엘리자베스 항만공사 해양 터미널, 하울랜드 혹은 해양 터미널, 레드 혹은 터미널, 맨해튼 터미널, 브루클린 크루즈 터미널, 케이프 리버티 크루즈 항 등이 있다(강윤희, 2009; 김병준, 2009). 항만자치단체는 뉴욕과 뉴저지 주의 주지사가 공동으로 운영하며, 각 주지사는 주 상원의 동의를 받아 항만공사 이사회(Board of commissioners)의 이사를 6명씩 선임하고, 해당 이사들은 무보수로 봉사하게 된다. 이사회는 일반적으로 주지사와 친밀한 관계를 유지하고 있는 기업의 인사 또는 정치 브로커들로 구성되어지는 특징이 있다(강윤희, 2009).

한편 주요하게 고려될 수 있는 하나는 주지사가 각기 임명한 이사들을 결정하는 것에 있어서 취소권한을 가지고 있다는 것이다(김병준, 2009).

이사들의 회의는 공개적으로 이루어지며, 재정적 측면에서 항만자치기관은 조세에 대한 어떠한 권한도 가지지 않고, 지방정부와 주정부로부터의 보조금 또한 없이, 오직 임대료, 통행료, 부과금 및 시설물 사용자로부터 얻을 수 있는 수입에 기반 하여 운영되고 있다(강윤희, 2009).

다음의 그림은 뉴욕·뉴저지 항만공사가 가지는 시설물과 서비스 내용, 구역의 범위 등을 표현한 것이다.

〈그림 4-1〉 뉴욕-뉴저지 항만공사(Port Authority)의 시설 및 서비스 기능·범위



자료: The port authority of new york & new jersey. Overview of Facilities and services(<https://www.panynj.gov/about/facilities-services.html>)

(2) 교육자치구의 운영과 관리

교육자치구는 빌리지(village), 타운, 타운십 등에 걸쳐 인근지역과의 협의를 통해 2~5 개의 지방정부에 걸쳐서 만들어지며, 행정적 경계와 독립적으로 설치되어 운영되 된다(최용환, 2014).

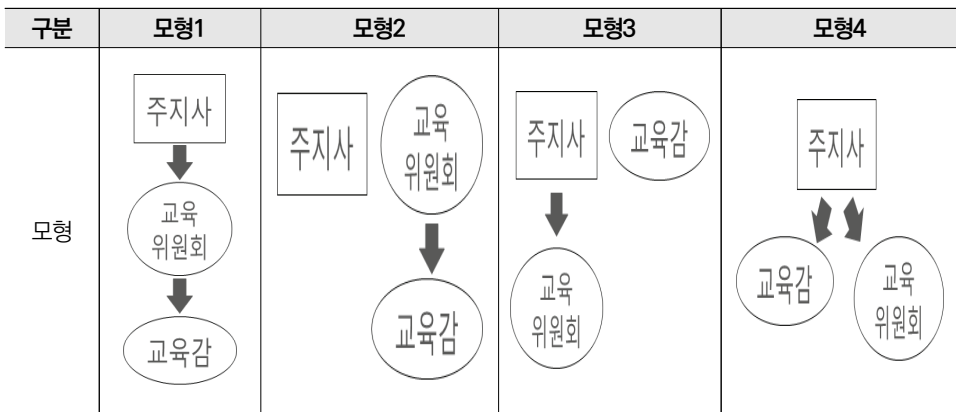
공공교육의 운영과 행정이 주 입법을 통해 다양하게 제시됨에 따라, 미국 내 교육자치구의 운영과 관리 상황은 주정부 간 상이하게 나타나고 있는 것이 현실이다.

앞서 언급하였듯이, 미국의 교육자치구는 주정부를 통해 권한을 위임받은 주 교육위원회가 다시 지역교육위원회로 그 권한을 배분함으로써, 지역 특성과 환경에 적합한 교육시책들을 주도적으로 수행해나가는 것을 근본적 원칙으로 하고 있다. 따라서 각 주마다 차별적인 교육자치가 이루어지고 있지만, 교육자치구의 운영 과정에 대한 포괄적 이해를 돕기 위해서 워싱턴 주의 교육통치 체제를 하나의 사례로서 이해하는 것이 보다 효과적이라 할 수 있다.

먼저 주 차원에서 이루어지는 독립적 교육자치의 운영 구조를 살펴보면, 미국의 지방교육 자치는 교육위원회(State Board of education), 교육감(Chief state school officer), 교육청(State department of education)을 중심으로 이루어지고 있다(이인회 외, 2014).

다음의 그림은 이러한 구조를 도식화한 것이며, 이에 해당되는 각 주를 구별한 내용으로 미국의 주정부 단위를 중심으로 하는 교육자치구조가 지역별 특성과 지향점에 따라 다양 하게 구성되어진다는 점을 보여주고 있다.

〈그림 4-2〉 미국 주정부 단위 교육자치 구조



자료: 이인회·고수형(2014).pp153 재구성.

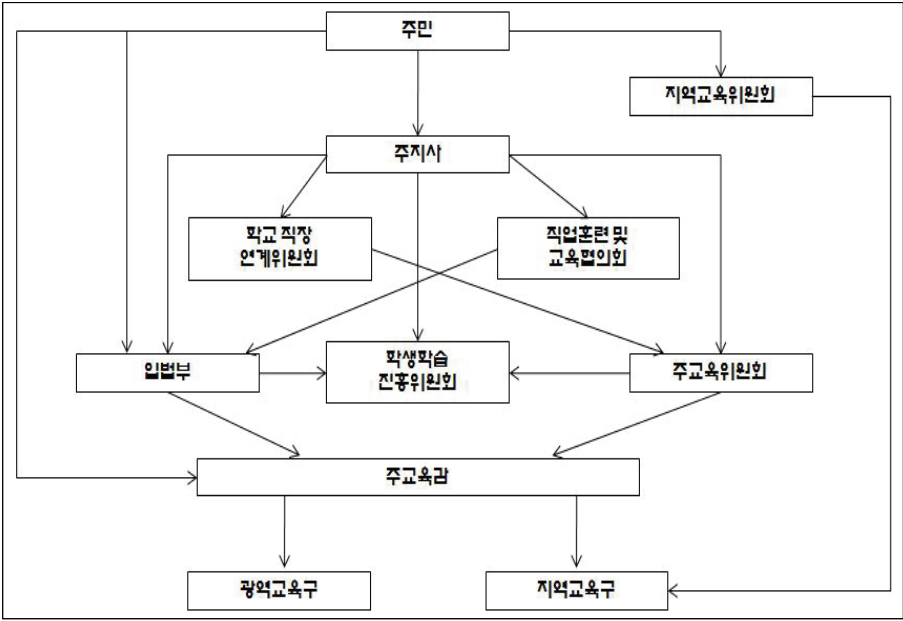
각 모형 내에서 박스모양은 선거를 통한 선출직을 의미하며, 원 모양은 임명직을 의미하는 것으로, 화살표의 모양은 권한의 방향성을 나타내는 것으로 이해할 수 있다.

미국의 주정부 단위에서의 지방교육자치 구조는 4가지의 모형을 기반으로 이해할 수 있으며, 모형 1은 주지사가 교육위원회를 임명하고 교육위원회가 다시 교육감을 임명하는 구조로서 알래스카, 코네티컷, 미주리, 켄터키 등의 12개주가 이러한 모형으로 이루어져 운영되고 있다(이인회 외, 2014). 모형 2는 주민이 주지사와 교육위원회를 선거를 통해 선출하고, 교육위원회가 다시 교육감을 임명하는 구조로서 알바마, 콜로라도, 하와이, 네바다 등의 18개 주가 이러한 모형을 채택하고 있으며, 모형 3은 주민이 주지사와 교육감을

선출하고, 주지사가 교육위원회를 임명하는 구조를 의미하며 애리조나, 캘리포니아, 조지아, 인디애나 등 11개주가 해당된다(이인회 외, 2014). 마지막으로 모형 4는 주민이 주지사를 선거를 통해 선출하고 주지사가 나머지를 모두 임명하는 방식으로서 델라웨어, 아이오와, 뉴저지, 뉴 햄프셔 등 9개주가 이러한 모형을 채택하고 있는 것으로 나타났다(이인회 외, 2014).

이처럼 미국의 지방교육자치제도는 형태적으로도 다양한 모습을 가지며, 다양한 형태에 따라 지역교육위원회로 권한을 위임하여 실질적 교육시책을 운영하는 메커니즘 또한 상이하게 형성됨으로써, 교육자치의 다각적 측면이 구조적으로 강조되어 나타나는 것으로 볼 수 있다. 보다 구체적 사례로서 워싱턴 주의 교육통치체제는 아래의 그림을 통해 제시되고 있는 것처럼, 교육정책의 주요 결정 기관으로 주지사, 입법부, 주 교육감, 주 교육위원회, 광역 교육구, 지역 교육구, 지역교육위원회 등이 있다(김경은, 2010).

〈그림 4-3〉 워싱턴 주 교육행정체제



자료: 김경은(2010). pp57 인용.

대표적으로 주 교육위원회는 주정부의 입법부(State legislatures)로부터 총체적 권한을 위임받아 초등, 중등, 고등 교육 등을 포함하는 전반적 교육시책에 대해 독립적으로 결정·집행·관리하는 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 그러나 실질적으로 지역 교육시책을 일선에서 수행하는 주체는 지역교육위원회이며 해당 지역교육위원회는 교육장의 선출, 교육과정의 결정 등 세부적 정책내용들을 결정 및 실행하는 것으로 볼 수 있다(김경은, 2010).

교육자치구의 운영 및 관리 메커니즘에 대한 포괄적 이해를 위해 제시될 수 있는 또 다른 사례로는 캘리포니아(California) 주정부를 할 수 있다. 캘리포니아 주는 가장 많은 수의 교육자치구를 설립 및 운영하고 있는 주정부로서 다양한 수준의 교육자치구를 포함하고 있어 주요한 이해를 제공할 수 있다.

캘리포니아의 학교 자치단체는 초등학교 자치단체, 고등학교 자치단체, 초등 및 고등 구역의 통합적 학교 자치단체, 커뮤니티 칼리지 자치단체 등으로 조직되어 운영되고 있다(U.S. Census Bureau, 2013). 이러한 캘리포니아 학교자치단체는 하나의 독립적 정부로서 고려되어지며, 다음의 표로 제시되어지는 유형으로 구분되어 이해할 수 있다.

〈표 4-11〉 캘리포니아 학교자치구의 유형

캘리포니아 학교 자치구		
초등학교 자치구 (Elementary school districts)	도시 자치구 (City district)	도시(city)와 카운티 전체 또는 부분적으로 위치하는 학교 자치구
	통합 자치구 (Union district)	동일 카운티 내 통합된 초등교육 학교 자치구
	공동 통합 자치구 (Joint union district)	상이한 카운티에 걸쳐 나타나는 통합된 초등 교육 학교 자치구
고등학교 자치구 (High school district)	통합 고등 학교자치구 (Union district)	도시(city) 고등교육 자치구와 구별되는 고등교육 학교 자치구로서, 동일 카운티 이내 둘 이상의 초등교육 자치구들을 포함함
	도시 자치구 (City district)	도시(city)와 카운티 전체 또는 부분적으로 위치하는 학교 자치구
	공동 통합 자치구 (Joint union district)	하나의 카운티 이상의 영역을 포함하는 통합적 고등 교육 학교자치구
	통합된 학교 자치구 (Unified school district)	초등교육과 고등교육 모두를 제공하는 학교자치구로서 그 경계 이내에 인구 8,000명을 포함하거나 하루 평균 출석자가 1,500명 이상이고, 도시(city) 학교 자치구로 분류되

캘리포니아 학교 자치구		
		여지거나 도시(city) 교육 이사회를 통해 관리되어지는 자치구를 의미함
	커뮤니티 컬리지 자치구(Community college district)	커뮤니티 컬리지로서의 시설이나 지도를 제공하는 학교 자치구

자료: U.S. Census Bureau(2013). pp23 재구성

캘리포니아의 학교 자치단체와 커뮤니티 컬리지 자치단체는 일반적으로 선출되어진 교육 이사회 또는 이사(trustees)에 의해 운영되어지는데, 도시 현장을 따르는 자치단체들은 그러한 현장이 특정 하는 경우 이사회를 임명하여 운영되기도 한다(U.S. Census Bureau, 2013). 일부 고등 교육 자치단체가 경계를 접하고 있는 초등 교육 자치단체와 동일한 이사회를 통해 관리되어지는 경우도 존재하는데, 이 경우 두 자치단체는 미국 인구 조사국에 의해 동일한 학교 자치정부조직으로서 인정되어야 한다.

학교 자치단체 및 커뮤니티 컬리지 자치단체의 이사회는 자체적으로 재정적 필요에 대해 결정하며, 이에 따라 카운티는 요구되어지는 조세를 징수 및 수집하게 되는데, 다만 채권의 발행을 위해서는 선거권자들의 승인이 선행적으로 이루어져야 가능하다(U.S. Census Bureau, 2013). 또한 캘리포니아 주에는 의존적 유형의 공공 학교 시스템 역시 57여개 존재하며, 이를 캘리포니아 법령을 통해 명시하고 있다.

모든 캘리포니아 카운티들은 장애아동 등 예외적 필요를 수반하는 교육을 제공하기 위하여 특정한 서비스를 제공하는 학교를 운영하고 있는데, 이러한 학교들은 카운티로부터 관리 및 통제되어지지만 하나의 독립적인 정부로서 인정되어지지는 않는다. 예로 샌프란시스코에 위치한 특별 서비스 제공 학교는 직접적으로 샌프란시스코의 통합된 학교 자치구(Unified school district)에 의해 운영되고 있다(U.S. Census Bureau, 2013).

5) 미국 특별자치구와 교육자치구의 운영 현황

(1) 미국 지방정부 현황

미국의 지방정부 운영현황은 다음과 같이 정리할 수 있다. 2012년 미국인구조사국의 공식적 조사에 따르면, 미국 내 지방정부 중 일반목적 지방정부의 총 합계는 38,910개로

나타났으며, 이중 카운티가 3,031개, муниципалитет(Municipality)가 19,519개, 타운 및 타운십이 16,360개로 구성되어 있는 것으로 나타났다. 특별목적 지방정부는 총계 90,056 개로서 일반목적 지방정부에 비해 하나 또는 제한된 수의 기능을 수행하는 다수의 정부조직이 창설되어 운영되는 것으로 조사되었고, 이중 교육자치구의 수는 12,880개, 특별자치구의 수는 38,266개로 나타났다.

〈표 4-12〉 미국 내 지방정부 운영 현황

대분류	소분류		개수
일반목적 지방정부 (General purpose government)	카운티(county)		3,031
	하위단체 (Sub-county)	뮤니시펄리티 (Municipality)	19,519
		타운 및 타운십 (Town & Township)	16,360
		소계	35,879
	합계		38,910
특별목적 지방정부 (Special purpose government)	교육구(School districts)		12,880
	특별구(Special districts)		38,266
	합계		51,146
총계			90,056

자료: U. S Census Bureau(2012),

한편, 미국 지방정부 운영 현황은 시간적 흐름에 따라 주요하게 변화해왔는데, 일반목적 지방정부의 경우 1942년부터 2012년에 이르기까지 소폭 상승하는 형태를 보이고 있는 반면, 특별목적 지방정부 중 특히 교육자치구는 1942년 108,578개에서 2012년 기준 12,880개로 높은 수준의 감소폭을 보이는 것으로 나타났다. 이는 과거 2차 세계대전 이전 시기의 경우 소규모 지역에서 학교를 관리하는 것은 지역사회의 정체성과 자부심을 상징 하였으며, 이에 따라 지역의 단일학교 하나를 관리하는 교육구들이 대부분을 차지하였고 다수의 소규모 교육구들이 운영되었으나(임채호, 2003), 소규모 교육구들을 유지 및 관리 하는 과정에서 과도한 재정지출이 발생함에 따라 점차적으로 소규모 교육구들을 통합해왔 고, 2012년 기준 12,880개로 대폭 감소하는 모습을 띄는 것으로 볼 수 있다.

한편 특별목적 지방정부 중에서도, 교육자치구가 점차적으로 감소해왔던 것과 달리 특별자치구는 1942년 8,299개 수준에서 2012년 38,266개로 크게 증대된 것으로 나타났는데, 이러한 변화는 1960년대 이후 지역전반에 걸쳐 나타났던 도시화 문제, 교외화 등으로 인하여 경찰, 소방 등의 지역 경계가 불명확해졌고, 이에 따라 시 및 카운티의 통합이나 권한의 이양, 특별구 또는 공사의 설치 등이 확대되는 광역행정으로의 변화로 이해할 수 있다(이현우, 2017).

미국 지방정부 현황의 변화는 다음의 표를 통해 확인할 수 있다.

〈표 4-13〉 미국 지방정부 현황의 변화 추이

구분	2012	2007	2002	1992	1982	1972	1962	1952	1942
일반목적 지방정부	38,910	39,044	38,967	38,978	38,851	38,552	38,184	37,061	38,189
카운티	3,031	3,033	3,034	3,043	3,041	3,044	3,043	3,052	3,050
뮤니 시팔리티	19,519	19,492	19,429	19,279	19,076	18,517	17,997	16,807	16,220
타운 및 타운십	16,360	16,519	16,504	16,656	16,734	16,991	17,144	17,202	18,919
특별목적 지방정부	51,146	50,432	48,558	45,977	42,959	39,666	53,001	79,695	116,878
교육 자치구	12,880	13,051	13,506	14,422	14,851	15,781	34,678	67,355	108,579
특별 자치구	38,266	37,381	35,052	31,555	28,078	23,885	18,323	12,340	8,299

자료: U. S Census Bureau(1012),

(2) 특별자치단체의 운영 실태

지방정부 구조에서 가장 많은 부분을 차지하는 것은 특별자치단체 유형으로서, 앞서 제시하고 있는 바와 같이 2012년 미국 인구조사국 기준 미국 전역에 걸쳐 38,266개가 창설되어 운영되고 있는 것으로 나타났다.

지역적으로 구분하여 살펴보면, 특별자치단체가 가장 많이 분포되어 있는 곳은 미국 중서부 지역으로 11,205개의 특별자치단체가 운영되고 있는 것으로 조사되었다. 다음으로

미 서부지역이 11,205개로 두 번째로 많은 수의 특별자치구를 포함하고 있으며, 남부지역은 9,277개, 북동부 지역은 4,639개의 특별자치단체가 있다(Hogue, 2013). 특히, 중서부 및 서부지역에 해당하는 일리노이, 캘리포니아, 콜로라도, 미주리, 캔자스, 워싱턴, 네브라스카, 오레곤 주에는 각각 1,000개 이상의 특별자치단체가 운영되고 있는 것으로 조사되었다.

특별자치단체가 운영되는 실태는 각 주마다 차별적으로 나타나고 있으며 대표적인 특별자치단체로 살펴볼 수 있는 소방구역(Fire protection districts)은 5,865개, 상수도(Water supply) 3,522개, 주거 및 공동체 발전 영역(Housing and Community development) 3,438개, 배수 및 홍수 방지 영역(Drainage and Flood control) 3,248개의 특별구 등으로 구성되어 있는 것으로 분석되었다(Hogue, 2013).

미국의 특별자치단체는 주(state)마다 상이하게 창설되고 운영되고 있기 때문에 일반화된 운영 실태를 파악하는 것은 어려울 수 있으나, 특정 주에서 어떻게 특별자치단체가 설립 및 운영되고 있는지를 살펴봄으로써, 특별자치단체의 세부적 운영 실태에 대해 보다 실체적으로 이해할 수 있다.

이에 특별자치단체의 운영 현황을 명확히 이해하기 위한 하나의 사례로서 플로리다(Florida) 주의 특별자치단체를 살펴보면 다음과 같다. 플로리다 주(Florida state)에서 운영되고 있는 특별자치단체들은 다양한 목적을 달성하기 위해 설립되었으며, 구체적인 수행 기능은 ①도로, 배수, 상수도 등 공공의 인프라와 시설들을 구축하고 유지, 조달함으로써 새로운 주거·산업·산업의 발전을 가능하게 하는 역할과 ②상업지역 및 시설을 재개발 및 발전시키고 유지함으로써 특정지역의 사업 및 도소매업의 유치에 기여하는 기능, ③화재 진압 및 구조 또는 홍수 관리, 긴급 의료 서비스 등 생명과 재산의 보호를 위한 기능, ④공항·고속도로·도로·다리·항구 등 주요한 거대 인프라 및 시설을 제공, 마지막으로 ⑤플로리다 지역을 거주하기 좋은 지역, 일하기 좋은 지역, 방문하고 여가를 즐기기에 좋은 지역으로 만들기 위해 특별자치구를 창설하여 운영하고 있으며, 건강·교육·공원·해변·스포츠 및 레크레이션 시설 등이 이에 포함되는 영역으로 관리되어지고 있다(Gaskin, Jr, 2018). 플로리다 주의 특별자치단체들이 제공하고 있는 81가지 역할 중 대표적으로 제시되는 10가지 기능은 다음의 표와 같다.

〈표 4-14〉 플로리다 주(Florida State) 특별자치구의 기능별 운영현황

특별자치구 10가지 기능 별 운영 현황	
기능	수(개수)
지역 발전(Community development)	648
지역 재개발(Community redevelopment)	224
주택 공사(Housing authorities)	91
배수 및 급수(Drainage and water control)	83
화재·소방관리 및 구조(Fire control and rescue)	63
토양 및 수질보전(Soil and water conservation)	58
이웃 공동체성 향상(Neighborhood enhancement)	47
다양한 유형의 의료(Hospital)	28
보건시설(Health facilities)	27
다양한 유형의 이웃 공동체 발전(Neighborhood improvement)	27

자료: Jack Gaskin, Jr (2018).p11의 재구성.

2018년 기준 플로리다 주에서 운영되고 있는 특별자치단체는 독립·종속형 또는 관할 구역의 수에 따라 구분되어질 수 있으며, 구체적으로 다음의 표와 같다.

〈표 4-15〉 플로리다 주(Florida State)의 특별자치단체 운영 현황

플로리다 주의 특별자치단체 운영 현황	
활성화된 독립적 특별자치단체의 수	1,064
활성화된 종속적 특별자치단체의 수	632
총계	1,696
활성화된 단일 카운티 관할 특별자치단체의 수	1,620
활성화된 복수 카운티 관할 특별자치단체의 수	76
총계	1,696
총 특별자치단체 합병의 수(2010년 이후)	8
총 특별자치단체 해산의 수(1990년 이후)	382
총 비활성화 특별자치단체의 수	3

자료: Jack Gaskin, Jr (2018). p10의 재구성.

플로리다 주의 경우 2018년 현재 활성화되어 운영되고 있는 특별자치단체의 수는 1,696개이며, 이중 독립적 기반을 바탕으로 운영되는 것이 1,064개이고, 의존적으로 기능을 수행하는 특별자치단체는 632개인 것으로 조사되었다. 더불어 단일 카운티를 관할구역으로 하고 있는 특별자치단체의 수는 1,696개 중 1,620개를 차지하며 대다수를 이루고 있고, 일부 76개의 특별자치구만이 복수의 카운티를 관할구역으로 두고 기능을 수행하고 있는 것으로 나타났다.

한편, 카운티 또는 시(Municipality)는 법령을 통해 특별자치단체의 합병과 해산을 통과시킬 수 있으며, 행정부 또한 특별 법령(special act)을 이용하여 합병 또는 해산을 이끌어낼 수 있다. 시민들 역시 주민투표를 통해 승인되어진 특별자치단체에 대하여 다시 주민투표를 통해 합병 및 해산을 의결할 수 있는 권한을 가진다. 뿐만 아니라, 특별 법령을 통해 유사한 기능과 이사회 구조를 가지고 동시에 인접한 특별자치단체는 자발적으로 특정 상황에 한하여 합병을 추진할 수 있다(Gaskin, Jr, 2018). 이러한 기준에 따라 플로리다 주내의 특별자치단체 간 합병은 2010년 이후 8건이 이루어졌고, 1990년 이후에는 382건에 이르는 많은 수의 특별자치단체가 해산되었다. 그리고 3개의 특별자치단체는 실질적 기능을 상실하여 비 활성화된 상태를 보이는 것으로 조사되었다.

(3) 교육자치단체의 운영 실태

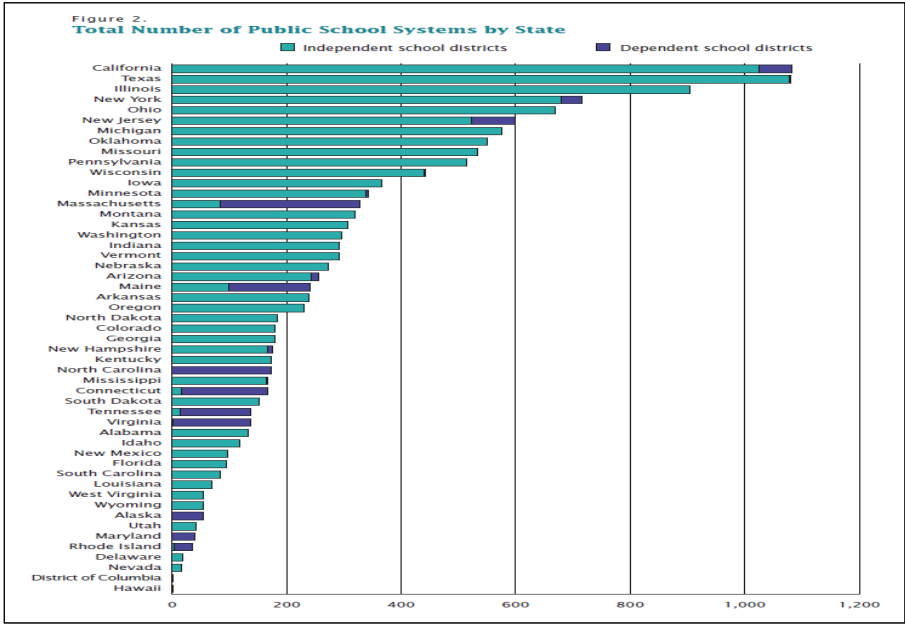
2012년 미국 인구조사국에 따르면, 다수의 주 정부들이 주정부 또는 시, 카운티 정부에 의존적(dependent)으로 운영되는 공공교육 시스템만을 운영하고 있는 것으로 조사되었다. 대표적으로 콜롬비아, 메릴랜드, 노스 캐롤라이나, 알래스카 그리고 하와이는 독립적 교육자치단체를 운영하지 않고 있는 것으로 나타났다. 16개의 주들은 독립적·의존적 교육 시스템을 혼합적으로 활용하고 있는 것으로 나타났는데, 예를 들어 버지니아 주는 오직 1개의 독립적 교육자치구와 135개의 의존적 학교 시스템을 통해 교육 시책을 운영하고 있으며 루이지애나 주에서는 69개의 독립적 교육자치단체와 1개의 의존적 학교 시스템을 활용하고 있다(Hogue, 2013).

지역별로 살펴보면, 2012년 기준 가장 많은 수의 의존적 교육자치구를 운영하고 있는 지역은 미국 내 북동부 지역으로 687개의 의존적 교육자치구가 운영되는 것으로 나타났다.

며, 뒤이어 남부지역이 477개로 두 번째로 많은 수의 의존적 교육자치단체를 포함하는 것으로 분석되었다. 한편, 중서부 지역이 5,039개로 가장 많은 수의 공공교육 시스템을 운영하고 있는 지역으로 조사 되었으며, 이중 단 8개만이 의존적 교육자치단체인 것으로 나타나 지역 내 교육자치단체들의 독립성이 높은 수준을 보이는 것으로 분석되었다. 서부는 2,744개로 가장 적은 수의 공공교육 시스템을 포함하고 있는 지역으로 조사되었고, 이중 126개의 의존적 교육자치구를 포함하는 것으로 나타났다. 다만, 그중 대부분을 차지하는 것은 알래스카 주와 캘리포니아 주인 것으로 분석되었다(Hogue, 2013).

다음의 그림을 통해 각 주마다 운영하고 있는 차별적 공공교육 시스템의 현황을 살펴볼 수 있으며, 이러한 결과는 기본적으로 지역이 가지는 특성 및 상황과 더불어 인구통계학적 측면들도 반영되어 나타나는 것으로 이해할 수 있다.

〈그림 4-4〉 주(state)별 총 공공교육 시스템 운영 현황



자료: Carma Hogue(2013). pp3 인용.

대부분의 주에서 공공교육 시스템 중 독립적 학교 자치단체의 비율이 높게 나타났으며, 가장 많은 수의 학교자치단체를 가지는 지역은 대표적으로 캘리포니아, 텍사스, 일리노이, 뉴욕, 오하이오 주 등의 순서로 나타났다. 메사추세츠, 메인, 노스 캐롤라이나, 코네티컷, 테네시, 버지니아, 알래스카, 매리랜드, 로드 아일랜드 주의 경우에는 예외적으로 의존적 학교 자치단체의 비율이 높거나 혹은 전체비율을 구성하고 있는 것으로 조사되었다. 또한 오클라호마, 일리노이, 오하이오, 미시간, 미주리, 펜실베이니아, 아이오와 등 대다수의 주들에서는 의존적 학교자치단체가 존재하지 않았으며, 모든 학교자치단체가 독립적 기관으로서 자치적으로 교육 관련 업무를 수행 및 지원하고 있는 것으로 나타났다.

보다 세부적 이해를 위한 사례로서, 플로리다 주의 교육자치단체 운영 현황에 대하여 살펴보면, 2012년 기준 플로리다 주에서는 총 95개의 교육자치단체가 운영되고 있으며, 이들 교육자치단체는 카운티 학교 시스템(County school system)과 플로리다 대학 시스템(Florida college system)로 구분되어질 수 있다. 카운티 학교 시스템(County school system)은 67개가 운영되고 있으며, 플로리다 대학 시스템 자치구(Florida college system)는 28개가 있다(U.S. Census Bureau, 2013). 플로리다 주 내에 위치하는 각각의 카운티는 공공학교의 행정 및 운영을 위하여 교육자치단체를 구축할 수 있으며, 이러한 카운티 학교 시스템은 선출된 교육위원회를 통하여 관리한다. 선출된 교육위원회는 투표권자의 승인을 통해 지역 학교 관련 조세를 징수하고 채권을 발행할 수 있는 권한을 가지고 있다. 한편 플로리다 주는 2012년 기준 의존적 교육자치단체를 설립 및 운영하지 않는 것으로 나타났다(U.S. Census Bureau, 2013).

부가적인 교육관련 활동으로, 플로리다 주에서는 둘 또는 그 이상의 교육자치단체들이 커리어센터를 협력적으로 운영하고 있다. 커리어센터는 교육자치단체가 독립적 활동하고 있지만, 하나의 정부조직으로 인정되지는 않고 있다. 또한 지역 컨소시엄 서비스 조직(교육 컨소시엄)은 교육자치단체, 개발연구학교, 플로리다 주 내의 맹인학교 등이 서비스 제공을 위해 상호 협력적으로 동의하는 것을 통해 형성되어진 것으로 이해할 수 있다. 조직은 네 가지의 학교자치단체가 협력하는 경우에 주 정부의 승인을 얻어야 하며, 각 조직의 이사회제도를 통해 재정의 사용을 결정하고 있다. 이 독립체 또한 부수적인 것으로 여겨지며 독립적 행동인 것과는 별개로 하나의 정부조직으로 인정되어지지는 않는다(U.S. Census Bureau, 2013).

6) 특별지방자치단체의 갈등사례

(1) 특별자치단체의 설립 및 운영과정의 갈등

특별자치단체의 설립 및 운영은 그 특성을 바탕으로 지방행정에서 다양한 이점들을 제공할 수 있지만, 지역 내 갈등이나 문제점 또한 야기할 수 있다(김병준, 2009). 특별자치단체가 설립되고 운영되는 과정에서, 설립주체 및 운영 주체 간 갈등으로 인하여 기능 수행에서의 악영향이 증대되는 상황이 발생하기 쉽고, 운영주체가 불명확한 경우에는 책임성이 약화되어 방만 경영 등이 야기될 수도 있다. 예를 들어, 지역 많은 수의 일반적 개발업자들이 특별자치단체의 설립에 부정적 영향을 미칠 수 있다(Barbara, C. M, 2000). 개발업자들은 스스로의 최대이익을 추구하게 되는데, 이러한 이익은 기존에 정착되어 있는 지역 정치 배열과 밀접하게 연계되어 있을 수 있다. 만약 개발업자들의 이익이 기존 정치 레짐(regime)에 의해 강하게 대표되어지는 경우, 새로운 정부조직을 설립하는 것은 불확실성을 높여 거래비용을 부과시킬 수 있다(Barbara, C. M, 2000). 결과적으로 현재의 지방정부 생태계가 이들 참여자 및 행위자들의 이익과 주요하게 연관된 경우, 새로운 특별자치단체의 설립과정에서는 갈등과 논쟁이 대두될 수밖에 없다.

새로운 행정경계를 만들어내고자 하는 것이 이를 통한 공공서비스의 제공 및 수요의 만족과 같은 이익보다 지역의 설립 및 운영주체들 간의 논쟁과 갈등이라는 혼잡만을 야기할 수도 있다. 또한 일부 설립과정은 특수한 절차에 따라 이루어지면서 주민의 통제권을 벗어날 수 있는데, 이때 조직의 인사 또는 운영의 과정이 정치적 목적에 크게 영향을 받거나 좌우되는 경우가 발생할 수 있다(김병준, 2009).

이러한 운영과정에서의 갈등 및 부정적 영향을 통제 및 관리하기 위해서, 각각의 주 정부는 법률을 통해 특별자치단체에 대한 통제권을 행사하고 있다. 이 과정은 특별자치단체의 책임성과 명확성을 제고하는 과정과도 일맥상통하며, 앞서 특별자치단체의 존재에 대한 법적 근거로서 제시되었던 일련의 특별자치단체 헌장, 특정 법규, 플로리다의 주 헌법, 일반적 특성의 법률 등을 바탕으로 특별자치구의 명확성과 책임성을 제고하기 위한 노력들이 제시되고 있다. 예를 들어, 플로리다 주에서는 특별자치단체의 명확성과 책임성을 제고하여 운영과정에서의 갈등과 논란을 방지하고자 노력하고 있다. Florida Department of Economic Opportunity(DEO)를 통해 특별자치단체의 책임성 프로그램을 진행하면

서 프로그램의 내용으로 특별 자치단체의 홈페이지 공지 및 이용 등을 의무화하거나, 주민 공청회 등을 정기적으로 가지게 하거나, 관련 내용을 공식적으로 공지하게 하는 등의 내용들이 포함되어 있다(Gaskin, Jr, 2018). 예산 이용의 측면에서도 플로리다 주 법령 200.065에 의거하여 예산 관련 공청회를 가지도록 하며, 공청회를 통하여 주민들의 의견을 채택하도록 하고 있음. 또한 주 정부가 특별자치단체에 책임성을 가지며 연간 재정 보고서, 문서의 작성, 경계 맵의 작성 등의 정보들을 주 하부기관과 함께 축적하고 보고하도록 명시하고 있다(Gaskin, Jr, 2018). 이러한 과정을 통해 특별자치단체의 운영과정에서 나타날 수 있는 정치적 성향의 개입 또는 운영 주체 간 갈등 등의 문제 상황을 관리하고 통제할 수 있도록 노력하고 있다.

(2) 특별자치단체의 합병 및 해산 과정에서의 갈등

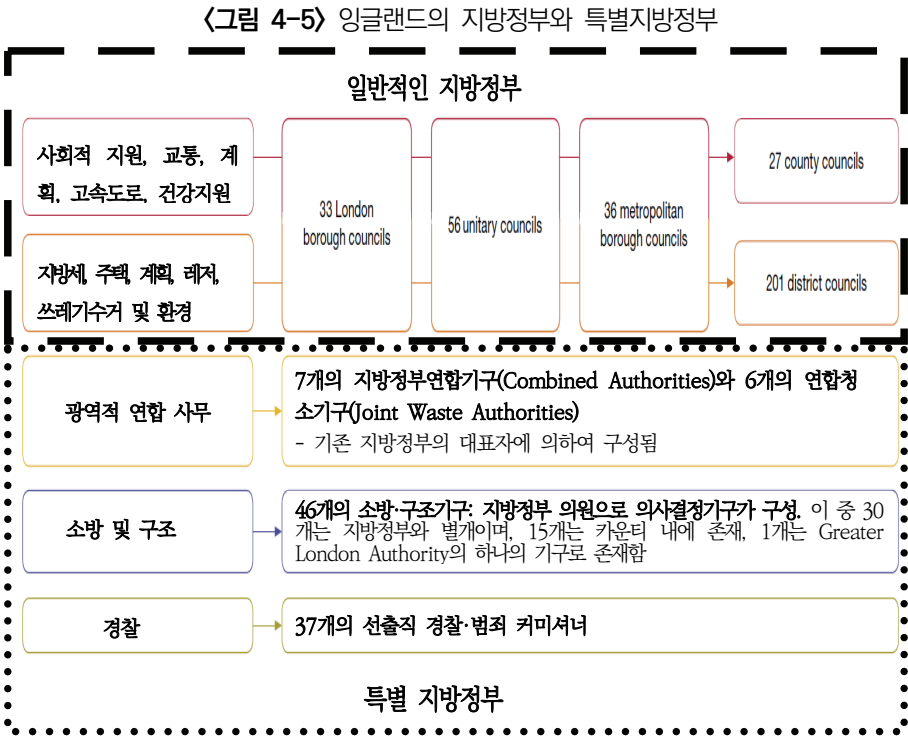
특별자치단체 또는 교육자치단체는 형성 및 운영의 과정에서 뿐만 아니라, 이를 합병 및 해산하는 과정에서도 큰 논쟁과 갈등을 낳을 수 있다. 이는 하나의 집합적 행동문제와 연계되어질 수 있는데, 일단 하나의 조직이 형성되어지면 조직은 구성원(Staff)과 예산(Budget)을 획득하게 되며, 이를 둘러싼 견고한 이해관계를 만들게 된다(Clarke, 2014). 따라서 특별자치단체가 제공하는 공공서비스에 대한 만족도가 낮고 그 비용이 감당하기 어려운 수준에 도달할지라도, 많은 경우에 해당 조직의 반발로 인하여 특별자치단체의 통합 또는 해산임 무산될 수 있다(Clarke, 2014).

앞서 사례로 제시하였던 것처럼, 플로리다 주에서 해당 법률이 1980년도에 폐지되었기 때문에 일반적으로는 소멸 또는 다른 자치구와 통합이 이루어져야 할 모기 퇴치 특별자치단체(Mosquito control districts)는 여전히 유지되고 있고 그 서비스를 제공한다는 점은 이러한 관점을 보충할 수 있는 좋은 사례가 될 수 있다(U.S. Census Bureau, 2013). 해당 특별자치단체가 11개 조직에 이르며 이들 조직이 가지는 인력, 예산, 지위 등을 박탈하는 것은 쉬운 과정일 수 없음. 따라서 해당 공공서비스의 제공을 통해 창출되는 가치가 낮아 해당 법안이 1980년도에 폐지된 것과는 별개로 조직이 여전히 유지되고 있다.

2. 영국의 특별지방자치단체

1) 제도개요

영국정부(National Audit Office)의 분류에 따르면 아래 그림과 같이 지방정부를 분류할 수 있다. 위의 지방행정체제에서 설명한 것은 일반적인 지방정부이며, 이와는 지방정부의 영역을 달리하는 특정한 사무나 영역을 중심으로 설치된 특별지방정부는 아래 그림과 같이 분류된다.



※ 자료: National Audit Office. (2016: 3)

2) 특별목적 지방정부의 분류

잉글랜드 지역의 특별지방정부는 연합청소기구, 지방정부연합기구, 연합소방구조기구, 연합 경찰기구로 구분될 수 있다.

(1) 연합청소기구(Joint Waste Authorities)

연합청소기구(joint waste authorities)는 두 개 이상의 지방정부가 연합한 특별지방자치단체이다. 연합청소기구의 정식 명칭은 Joint Waste Authorities이며 이는 지방정부와 동일한 지위를 부여한 것으로 볼 수 있어, 특별지방자치단체로 규정할 수 있다. 연합청소기구는 학술적인 분류로 보면 ‘일부사무조합’의 형태로 볼 수 있다.

연합청소기구는 2007년 지방정부 및 공공건강에 관한 법률(the Local Government and Public Health 2007)로 설치근거가 마련되었고, 2009년 2월 연합청소기구 규정(The Joint Waste Authorities Regulations 2009)이 만들어지면서 구체적인 규정이 만들어졌다. 기존에 이미 잉글랜드 지역에서는 개별 지방정부들이 연합하여 새로운 청소기구를 설립하여 운영한 사례는 많았다. 그러나 이러한 사례들은 대부분 joint committee 형태로 운영되었다.

연합청소기구는 참여하는 지방정부의 전체지역 또는 특정 지역만을 포함시키는 것도 가능하며, 청소기능(waste functions)의 특정 분야만을 대상으로도 가능하다. 연합청소기구는 지방정부가 함께 청소업무를 수행함으로써 비용을 절감하는 것이 가장 큰 목적인다고 할 수 있다. 영국의회 보고서에서도 연합청소기구의 설치·운영으로 수거계약, 장비의 공동사용, 트럭과 인력의 활용, 다양한 협약사업 등에서 효율적인 활용이 기대된다고 평가하였으며, 특히 런던 지역의 경우는 좁은 영역인 바러(borough)들의 연합체를 통하여 광역행정을 추구할 수 있다는 장점이 제시되었다.

(2) 지방정부 연합기구(Combined Authorities: CA)

지방정부 연합기구(Combined Authorities)는 2개 이상의 지방정부가 공공서비스 공급을 위하여 설립하는 법적기구로 이론상으로는 지방정부의 광역연합으로 볼 수 있다. 지방정부 연합기구는 중앙정부뿐만 아니라 지방정부로부터 사무와 재원을 이양받아 운영된다. 연합기구의 지방의원은 관할 지방의회 의원 중에서 지명되며, 직선 광역시장을 선출할 수 있다.

지방정부 연합기구는 2009년 지방민주주의, 경제개발 및 건설법(Local Democracy, Economic Development and Construction)의 제정으로 본격적인 기구 도입이 시작

되었다. 동법 제103조에서는 지방정부 연합기구의 설립조건을 제시하고 있는데, 이에 따르면 지방정부 연합기구는 두 개 이상 지방정부의 전체 영역에 포함되어야하며, 다른 지방정부 연합기구의 일부의 영역이 포함되어서는 안 된다는 조건을 명확히 명시하고 있다.

〈표 4-16〉 연합기구 추진 경과

연도	주요 내용
2009	지방민주주의, 경제개발 및 건설법(The Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009) 제정으로 연합기구(Combined Authority) 도입
2010	RDA(Regional Development Agency) 폐지 및 LEP(Local Enterprise Partnerships) 도입
2011	Manchester 도시권에서 최초의 연합기구를 설립함.
2014	North East, West Yorkshire, Sheffield, Liverpool 연합기구 설립 Manchester 도시권 연합기구가 최초의 분권협상을 체결함
2015	7개 도시권의 분권협상 완료(5개는 확정)
2016	도시 및 지방분권법 제정(The Cities and Local Government Devolution Act 2016) 4개 도시권 분권협상 완료(1개 확정)
2017	연합기구 광역시장 선거 1개 도시권 분권협상 체결 및 확정

자료 : Local Government Association 공식 웹사이트.

지방정부 연합기구는 지방정부간 연계협력을 실질화하여 광역행정의 효과를 높이는데 그 목적이 있다. 또한 중앙행정권한의 이양을 통하여 자율성과 동시에 책임성을 강화하며, 연합한 지방정부 상호간의 협업 및 공동의 의사결정을 통한 지역의 공동이익 및 발전을 추구를 유도한다.

(3) 연합소방구조기구(Combined Fire and Rescue Authorities)

연합소방구조기구(Combined Fire and Rescue Authorities)는 2개의 이상의 지방정부의 소방구조기능이 합쳐진 기구로 법률에 의해 설치된 일부사무조합으로 볼 수 있다. 영국 커뮤니티 지방정부 장관(Department of communities and local government)은 경제성, 효율성, 효과성의 관점에서 2개 이상의 카운티를 병합하여 소방구조 행정을

수행하는 것이 적절하다고 인정할 때 2개 이상의 지방정부를 관할하는 연합소방구조기구를 설치할 수 있다. 영국 중앙정부에서 소방행정은 2006년부터는 지방정부 장관이 담당하며 내각제인 영국에서는 의원 중에 소방서비스 장관을 임명하는데 이는 정식 내각의 일원은 아니며 지방정부 장관을 보좌하는 역할이라고 볼 수 있다.

현재 영국에는 총 46개의 지방소방구조기구가 있으며, 카운티형, 연합형, 대도시(메트로폴리탄)형, 런던형의 네 가지 유형으로 구분된다. 우선 카운티형은 지방정부 권한 조정의 영향을 받지 않는 지역의 카운티 의회가 제공하는 소방구조 서비스로 지방정부의 선출직 의원이 의장역할을 수행하며 카운티 의회의 조사감독위원회의 업무 감독을 받는다. 카운티형은 정부의 보조금과 카운티 예산으로 운영경비를 충당하며, 다른 유형보다 작은 규모의 인구를 관장하고 있다. 연합형은 2개의 이상의 지방정부의 소방구조기능이 합쳐진 기구이며, 예를 들어 Hampshire 소방구조기구는 햄프셔 카운티 의회, 포츠머스 시의회 및 사우th 햄프턴 시의회의 소방구조기능을 연합하여 수행하고 있다. 연합형의 운영책임자는 해당지방정부 의원들로 구성되며 그 수는 지역 규모에 따라 12명에서 25명까지 다양하다. 연합소방기구의 운영재원은 정부 교부금과 지방정부에서 부담하는 카운슬 세로 충당되며, 관할 인구는 391,000에서 170만명 수준이다. 대도시(메트로폴리탄)형은 대도시 관할구역을 관장하는 소방구조기구로 지방의회 의원이 운영을 관장하며 정부 교부금과 카운슬 세로 운영되며, 약 1백만 ~ 3백만 명의 인구를 지원한다. 대도시형의 예로는 Tyne and Wear 소방구조기구는 Gateshead, Newcastle, North Tyneside, South Tyneside 및 Sunderland의 5개 대도시 지역을 관장하고 있다. 마지막으로 런던 대도시형은 London 소방비상기획기구(London Fire and Emergency Planning Authority: LFEPA)이며, Greater London Authority(GLA)의 한 기관이다. LFEPA는 영국에서 가장 큰 소방구조기구로 위원장 포함 17명의 선출직과 8명의 지명직으로 구성된 이사진에 의해 운영되며, 7백만명의 인구를 관할하고 있다.

한을 가지고 별도로 선출되는 경찰커미셔너(police and crime commissioner:PCC)가 운영 책임을 진다는 점에서 이미 연합 조직의 성격보다는 별도의 특수 기관의 형태로 보는 것이 적절하다.

3) 특별지방자치단체 설립 및 운영의 법리적 근거

(1) 연합청소기구의 법적 근거

연합청소기구는 2007년 지방정부 및 공공건강에 관한 법률(the Local Government and Public Health 2007)에 의해 잉글랜드 지역에 지방정부 연합으로 ‘연합청소기구’를 설치할 수 있는 근거가 마련되었다. 이후 이를 구체화하기 위하여 2009년에 연합청소기구 규정(The Joint Waste Authorities Regulations 2009)을 만들었으며, 이 규정에서는 지방정부 상호간 합의에 의하여 ‘연합청소기구’를 설립하기 위해서 필요한 제안사항을 구체적으로 제시하고 있다. 결국 법(Act)에서는 둘 이상의 지방정부가 연합하여 ‘연합청소기구’를 만들 수 있는 근거를 제시하였고, 2년 후에 구체적인 규정(Regulation)을 만들었으며, 본 규정에서 구체적인 설립 절차와 지방정부의 설립제안서에 담아야 할 내용 등을 제시하고 있다.

(2) 지방정부 연합기구의 법적 근거

지방정부 연합기구는 지방민주주의, 경제개발 및 건설법(Local Democracy, Economic Development and Construction, 2009)에 법적 기반을 두고 있다. 동법에서는 2개 이상의 지방정부가 연합기구(Combined Authorities)를 설립할 수 있도록 하였으며, 그 연합 기구를 통하여 교통, 경제개발, 재생사업을 공동으로 추진할 수 있는 근거를 마련하였다. 이후 도시 및 지방분권법(Cities and Local Government Development Act 2016)에서 지방정부 연합기구와 분권협상 체결 및 집행에 관한 근거를 마련하였으며, 연합기구의 시장 선출을 할 수 있는 근거와 연합기구의 기능, 책임 및 거버넌스 등에 대한 명확한 규정을 두었다. 다만, 런던시에서는 지방정부 연합기구의 설치를 허용하지 않고 있다.

(3) 연합소방구조기구의 법적 근거

연합소방구조기구는 소방구조법 2004(Fire and Rescue Services Act 2004)에 의거해 운영되고 있다. 영국의 소방행정을 담당하는 지방정부장관은 소방구조법에 의해 연합소방구조기구 설치 명령을 법령 형식으로 발령하며 이 명령은 통상 '00 지역 Fire Services(Combination Scheme) Order'로 지칭된다. 지방정부장관의 연합 소방구조기구 설치 명령의 주요 내용은 설치될 연합기구의 명칭과 책임자(실명), 재정 총당 조건, 지방정부와 연합소방기구 간의 연간 재정 부담 결정 절차, 임원 및 직원의 구성 관련 사항, 이사회 운영 규칙(12명에서 25명의 지방의회 의원으로 구성), 합소방기구의 설치에 따른 이전 기관의 재산과 인력의 인수 인계 사항 등이다. 여기서 재정총당은 참여 지방정부가 인구 비례로 부담하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 최종 부담액은 지방정부와 소방기구가 협의하여 결정한다.

(4) 연합경찰기구의 법적 근거

연합경찰기구는 경찰법(Police Act 1964)에 법적 기반을 두고 있으며, 동법의 제정으로 과거 수많은 지역 경찰을 통폐합하게 되었고, 연합경찰청 방식이 도입되면서 조직운영의 효율성과 경제성의 향상을 기대할 수 있게 되었다. 한편 연합경찰청은 경찰커미셔너(police and crime commissioner:PCC)가 운영을 책임지고 있으며, 2011년 경찰개혁법(The police reform and social responsibility act 2011)의 제정으로 연합경찰청의 최고 책임자 역할을 수행하게 되었다.

4) 특별지방정부의 운영 및 관리

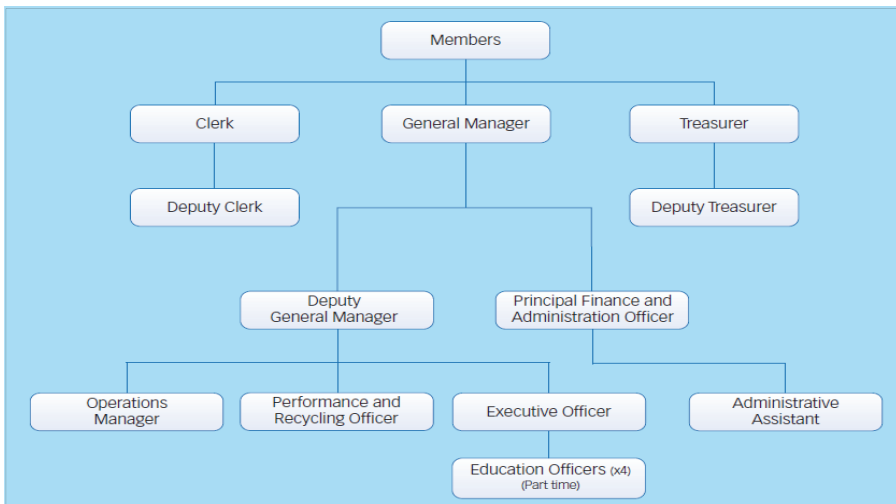
(1) 연합청소기구의 운영 및 관리

연합청소기구는 설립을 원하는 둘 이상의 지방정부가 제안서를 작성하여 중앙정부의 승인을 받아서 설립된다. 연합청소기구 규정(The Joint Waste Authorities Regulations 2009)에서는 제안서에 담아야 할 내용을 명확히 제시하고 있으며, 동 규정에서는 연합청소기구의 명칭, 설립일, 해당 지역, 청소기능의 이관(기존 지방정부로부터 새로운 연합청소기구로), 멤버십(총 멤버, 기존 각 지방정부로부터 지명되는 멤버의 수 등), 제안서를 위한 첫 미팅 일자, 최종 투표 절차, 직원(예상 직원의 수, 각 지방정부로부터 전환되는 직원

등), 참여하는 지방정부가 부담하는 비용, 첫해의 예상되는 자금, 자산과 부채의 이관 등의 내용이 포함되어야 한다.

연합청소기구는 해당 지역의 쓰레기 수거, 처리, 재활용 관련 업무를 담당하게 된다. 연합청소기구는 멤버십(Memberships) 형태로 운영되며, 멤버는 각 지방정부를 대표하게 된다. 여기에서의 Memberships은 이사회(boards)형태의 운영으로 볼 수 있을 것이다. 각 지방정부에서는 약 2명 정도의 지방의회 의원을 멤버(member)로 지명하고 있으며, 멤버십 회의의 의장과 부의장은 위원 중에서 소속 지방정부별로 순환하면서 맡는 것이 일반적이다. 최고 의사결정기구는 멤버회의이며 1년에 4번 정도 열린다. 멤버회의에서는 연합청소기구의 주요 정책방향을 결정하게 된다. 한편 내부 기구의 구성은 완전한 자율성을 가지고 있으며, 각 기구별 조직구성도 다양하게 나타나고 있다. 다만, 법과 규정에서 명확히 규정하고 있는 ‘Members’가 최고 의사결정기구로 존재하고 있는 것은 모두가 동일하다. 아래의 그림은 연합청소기구의 조직구성 사례로 Western Riverside Waste Authority의 조직기구이다. Western Riverside Waste Authority는 런던시 템즈강변의 4개의 버러(the London Boroughs of Hammersmith & Fulham, Lambeth, Wandsworth and the Royal Borough of Kensington and Chelsea)의 연합체이다.

〈그림 4-6〉 Western Riverside Waste Authority의 조직 기구표



자료 : Western Riverside Waste Authority, 2017: 3.

연합청소기구의 인력의 채용 및 운영 또한 조직구성과 같이 각 기구별로 차별적으로 운영되고 있다. 다만, 연합청소기구 규정(The Joint Waste Authorities Regulations 2009)에 직원에 관한 규정을 제시하고 있는바, 설립을 위한 제안서 작성 시에 다음과 같은 직원관련 내용이 포함되어야 한다. 그 내용으로는 ① 예상되는 직원의 수, ② 지방정부로부터 전환되는 직원(직무 기술서, 그 직원의 고용조건), ③ 신규채용의 경우 필요 역량, ④ 참여 지방정부에서 본 업무의 이관에 따른 잉여인력에 대한 계획(잉여인력의 숫자를 포함하여야함)이다. 실제 직원의 채용 등은 기구별로 다양할 것으로 보이며, North London Waste Authority의 경우에는 본 기구에서 직접적인 신규채용은 없으며, 참여 지방정부(borough)의 직원들이 겸직하는 형태를 취하고 있다.

연합청소기구의 관련 비용은 해당 지방자치단체들이 출연하는 것을 원칙으로 하고 있다. 따라서 해당 지방정부는 설립을 위하여 둘 이상의 지방정부가 연합하여 제안서를 작성하는 시점부터 그 재원에 대한 부담을 구체적으로 제시하여야 하며, 각 지방정부의 분담비용은 가구, 쓰레기 량 등을 고려하여 차별적으로 분담하게 된다.

(2) 지방정부 연합기구의 운영 및 관리

지방정부 연합기구는 다음과 같은 과정을 통해 설립된다. 첫 번째는 검토단계(Review)로 설치가 고려되는 지방정부 그룹에서는 경제개발, 교통, 도시재생 등에 대한 다양한 거버넌스 리뷰를 작성하여 검토하여야 한다. 두 번째, 의견수렴 및 컨설팅(Consulting)으로, 설치하고자하는 CA에 대한 구체적인 제안서(Proposal)를 작성하여, 관련 내용을 지역에 주요행위자 및 주민들의 의견을 수렴하는 단계이다. 세 번째, 관련 의회의 동의이다. 이 단계에서는 관련지방의회에서 투표를 거쳐서 결정하는데, 대부분 만장일치이다(National Audit Office, 2017: 16). 마지막 단계는 영국의회의 승인으로 중앙정부에 제출하고 영국의회의 승인을 받으면 지방정부 연합기구가 설립된다. 한편, 지방정부 연합기구를 폐지하는 경우에도 영국의회의 승인을 받아야 한다.

지방정부 연합기구의 대상사무는 교통, 고용 및 기업지원, 주택·계획·토지구획정리, 경제개발 등으로 사무와 권한을 함께 가지며, 일부의 지방정부 연합기구의 경우에는 사회교육 및 훈련, 경찰·소방, 사법제도, 보건 및 사회복지원 관련 사무까지 할 수 있도록 하였다. 지방정부 연합기구의 초기 법적 사무는 교통, 도시재생, 경제개발 사무였으나, 이후 다양

한 형태로 확대되었다. 특히, 분권협상을 통하여 보다 많은 권한이 주어지고 있다. 뿐만 아니라 기존의 개별 지방정부가 가지고 있는 권한보다 더 많은 사무를 가질 수 있도록 하였는데, 지방정부 연합기구가 가지는 더 많은 사무와 권한은 기존의 중앙정부가 가지던 권한을 이양하는 것이다.

〈표 4-18〉 지방정부 연합기구(CA)가 다른 공공기관과 공유하는 책임사무

구분	교통	고용·기업 지원	사회 교육 및 훈련	주택·계획·토 지구획정리	경찰·소방	사법 제도	보건 및 사회 지원	경제 개발
중앙정부	○	○	○	○	○	○	○	○
지방정부 연합기구 (CA)	○	○	△	○	△	△	△	○
광역 지방정부	○		○				○	○
기초 지방정부				○				○
LEP	○	○		○				○
경찰 치안위원회					○	○		
임상위원회 그룹							○	
주택·공동체 기구				○				

주 : △: 일부 CA의 경우 본 사무의 권한이 없는 경우도 있음

자료 : National Audit Office(2017: 33). Progress in setting up combined authorities.

앞서 전술한 바와 같이 지방정부 연합기구는 중앙정부와 분권협상(Devolution Deals)을 통하여 사무와 재원을 이전받을 수 있다. 이를 위해서는 지방정부와 중앙정부가 협상에 합의하고, 해당 지방의회의 인준절차를 거쳐 협상이 최종 효력이 발생하게 된다. 다만, 일부 지역이라도 반대를 할 경우에는 그 협상자체의 효력이 발생하지 못하게 된다.

〈표 4-19〉 분권협상에 포함된 사무

분권사무	Greater Manchester (CA)	Liverpool City Region (CA)	Sheffield City Region (CA)	Tees Valley (CA)	West Midlands (CA)	West of England (CA)
교통						
버스독점 영업권	○	○	○	○	○	○
스마트 티켓팅	○	○	○		○	○
열차	○	○		○	○	○
도로	○	○	○	○	○	○
주택 및 공공재산						
공간계획	○	○	○	○	○	○
토지구획정리 및 사용	○	○	○		○	○
시장 또는 CA의 개발협력	○	○	○	○	○	○
주택투자자금	○	△	△	△	△	
추가 교육 및 기술						
16세이상 추가교육 시스템 재설계	○	○	○	○	○	○
건습생보조금 (고용주)	○	○				○
초기아동교육시범사업	○					
19세이상 기술교육기금	○	○	○	○	○	○
고용지원						
고용과 건강 프로그램 통합 위원회	○	○	○	○	○	○
고용과 건강프로그램 시범사업	○	○	○			○
유니버설 크레딧 시범사업						
기업지원						
성장 허브	○	○	○	○	○	○
생산성 위원회						
제조업 지원	○		○		○	
수출 지원	○	○	○	○	○	○
세관 지원		○			○	
보건과 사회지원 서비스						
건강과 사회지원 통합	○	△				
보건수요파악 지역지원회					○	

분권사무	Greater Manchester (CA)	Liverpool City Region (CA)	Sheffield City Region (CA)	Tees Valley (CA)	West Midlands (CA)	West of England (CA)
경찰과 소방						
시장의 경찰과 소방관할권	○				△	
형사사법시스템						
지역형사사법서비스 위원회	○	△				
청소년 범죄	○				△	
물 및 연안관리						
홍수예방과 물·연안관리 통합						

주 : ○: 사무이양 확정, △: 추가적으로 고려중인 사무

자료 : National Audit Office(2016: 43~44). English devolution deals.

지방정부 연합기구의 구성은 우선적으로 주민투표를 거쳐 직선시장을 선출할 것인지에 대하여 결정해야 한다. 이에 따라서 유형은 두 가지 형태로 나누어지며, 시장을 선출하는 지방정부 연합기구와 시장을 선출하지 않는 지방정부 연합기구로 구분된다. 참여 지방정부에서는 지방의원 1명을 멤버로 지명하게 되는데 대체로 의회의장(leader of council)을 지명하고 있으며, 이렇게 구성된 멤버들은 내각을 구성하게 된다. 사례로 Greater Manchester Combined Authority의 경우는 직선시장과 10명의 소속지방정부 의원으로 구성되며, 이들 11명이 의사결정을 하게되고, 또한 모두 내각(각 부서)을 구성하게 된다. 한편 민관협력 지역발전기구인 LEP(local enterprise partnership)가 설치된 지역에서는 LEP의 의장을 멤버에 포함시키고 있다.

지방정부 연합기구의 재원관리는 재정지원과 조세지원 두 부분으로 나누어 살펴볼 수 있다. 우선 재정지원으로 분권협상으로 인하여 지원되는 재원이 이에 해당한다. 분권협상 재원은 용도제한을 제거하여 포괄보조금 형태로 지원할 것을 중앙정부가 약속하였다. 이에 중앙정부는 2016년에 성명을 통하여 새로 광역시장을 선출하는 6개 연합기구(CA)의 분권협상 시행을 위한 초기 자금으로 2016~2021년의 5년 기간 중 4,290억원²⁸⁾의 포괄보조금(Single Pot)을 지원할 것을 발표하였다(국토연구원, 2017). 또한 분권협상의 추가

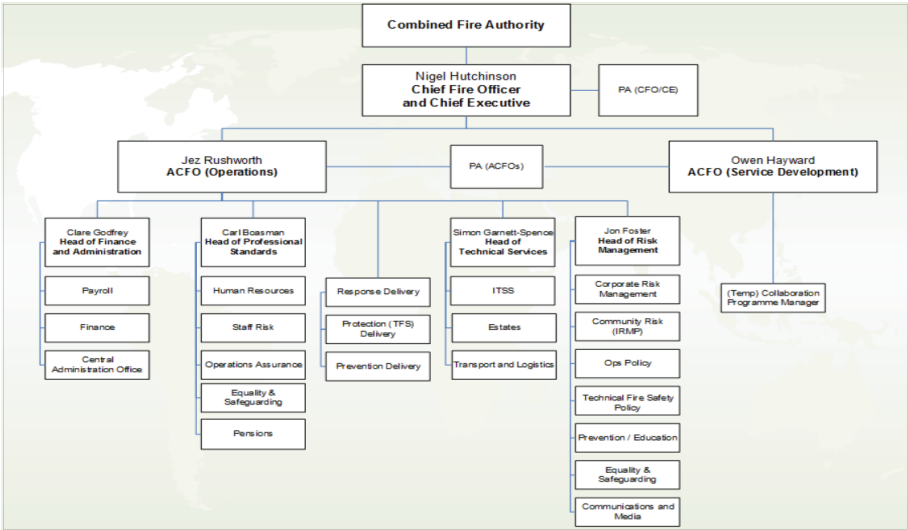
28) 1파운드를 1,500원으로 계산함

지원을 위해 연간 3,698억원, 향후 30년간 11조 1천억원을 확보하였다. 분권협상 재원은 지역성장기금(Local Growth Fund), 교통보조금(Transport Grant), 투자보조금 (Earn Back 또는 Gain Share)의 3개 재원으로 구성되며, 향후 포괄보조금으로 추가 편입하는 재원도 해당 재원의 용도 제한을 제거하여 지역에 자율성을 부여할 계획이다(국토연구원, 2017). 조세지원에 있어서는 Greater Manchester 등 일부 시범지역에서는 전망치 이상으로 징수된 법인세 증가분 전액을 중앙정부가 아닌 지역으로 귀속하고, 광역시장을 선출한 연합기구(CA)는 LEP의 승인을 받아 법인세율을 2%까지 상향할 수 있도록 하여 이를 통해 조성된 재원을 지역의 인프라 프로젝트에 활용할 계획이다(국토연구원, 2017).

(3) 연합소방구조기구의 운영 및 관리

연합소방구조기구는 소방안전관리, 소방 및 구조활동 등 소방과 관련한 사무를 담당하고 있다. 연합소방구조기구는 약 25명 내외의 해당 지방의회 의원들로 구성된 이사회를 통해 운영되며 해당 지방정부들은 소속 유권자수에 비례하여 의회 의원중에서 이사진을 지명한다. 연합소방구조기구는 기능을 효율적으로 수행하기 위해 필요한 다른 임원 및 직원을 임명 할 수 있다.

〈그림 4-7〉 North Yorkshire Fire and Rescue Authority 조직도



연합소방구조기구는 운영 재원은 지방정부에서 지방세 수입 비율별로 부담하여 확보한다. 연합소방구조기구는 매년 지출 비용을 감안하여 각 지방정부에 부담금을 통보하며 최종 부담액은 지방정부와 소방기구의 협의를 거쳐 결정된다. 연합소방구조기구는 지방 정부의 의원 및 직원을 활용하거나 소방기구를 대신하여 지방정부가 계약 및 지불 업무를 대행하도록 지방정부와 협의할 수 있다.

연합소방구조기구의 소방인력은 풀타임 인력, Day crewed, Day crew plus, 예비보유인력, 자원봉사자 등 다섯 가지 형태로 구분되어 운용되고 있다. 구체적으로 풀타임 인력은 소방서 내에서 24시간 연속 근무하며, Day crewed는 10-12 시간의 교대 근무후 야간 대기, Day crew plus는 파출소에서 12시간 근무, 숙박 시설에서 12시간을 대기한다. 예비보유인력은 사고에 대응하기 위해 주당 최소 70 시간동안 전화대기를 하며, 급여는 월 대응 사건과 전화 대기 시간에 따라 지불된다. 마지막으로 자원봉사자는 정기적인 소방서비스 제공 계약을 체결하여 운용되며, 극히 일부의 소방서에서 자원 봉사자들에 의해 운영되고 있다.

(4) 연합경찰기구의 운영 및 관리

영국의 지방경찰은 거버넌스 및 운영은 경찰커미셔너, 경찰청장, 그리고 중앙정부의 내무부 장관이 관여하는 3자 체제로 되어 있다. 과거에는 지역 경찰청마다 지역의 경찰위원회는 지방 치안판사(1/3)와 지방의회의원(2/3)으로 구성된 경찰위원회를 두어 최고 책임자 역할을 하도록 하였으나 2011년에 제정된 경찰개혁법(The police reform and social responsibility act 2011)에 의해 경찰커미셔너를 선출하여 경찰 행정의 책임을 지도록 하였다. 이에 따라 경찰 커미셔너 아래에는 경찰청장(Chief Constable)을 두고 지역의 경찰 임무를 집행, 감독하도록 하고 있다.

〈표 4-20〉 영국 지방경찰의 거버넌스 및 운영 구조

내무부 장관	지방자치체 경찰을 전국적으로 조정·통제 ⇒ 전국적 경찰업무의 수행, 전국적인 통일성 유지 1) 지방경찰예산의 50%이하를 지원하고 그 사용에 대해 합법성 및 합목적성을 감사 2) 지방경찰청장에게 특정사안에 대한 보고서제출 요구 3) 각 지방경찰커미셔너의 지방경찰청장 및 차장 임명에 대한 승인권 4) 전국 경찰의 인사, 승진, 보수, 교육, 복제, 복무규율 등에 관한 규칙제정권
경찰 커미셔너	1) 4년임기의 선출직 2) 해당 지방경찰의 관리기관(내무부장관에 의해 일정한 통제 받음) ⇒ 지방경찰청장 및 차장 임명권 및 예산·재정 총괄로 감독·통제, 중앙정부의 영향을 차단하여 정치적 중립확보 3) 2개이상의 도지방의회 관할구역을 담당하는 경우도 있음. 4) 지방의회의 경찰업무관련 질의에 서면으로 또는 출석하여 답변
경찰청장	1) 경찰커미셔너가 내무부장관의 동의를 얻어 임명 2) 지방경찰의 최고책임자로서 경찰업무수행에서 독자적이고 고유한 지휘운영권을 가짐 ⇒ 경찰청장은 경찰커미셔너의 간섭 없이 독립하여 경찰업무를 수행. 3) 경찰관의 임명과 승진 ⇒ 총경이하의 경찰관에 대한 임명권, 하급직원에 대한 징계 처분 및 파면권, 임명과 관련하여 특정 개인에 대한 소정 조건의 완화권, 정원 외 특별경찰(Additional Constable) 임명·배치권(단 이 경우는 경찰커미셔너의 승인을 거쳐야 함) 4) 경찰청장 밑에 차장을 1명 둠

연합경찰기구의 대상사무는 다음과 같다. ① 법과 질서의 유지 및 국민의 생명과 재산의 보호, ② 범죄의 예방, ③ 범인의 추적 및 검거, ④ 피의자에 대한 기소불기소여부의 결정, ⑤ 도로교통에 대한 통제 및 지방정부에게 도로교통문제에 대한 조언, ⑥ 이민신청자에 대한 조사 및 일정한 경우 중앙정부권한의 대행, ⑦ 국민에 대한 긴급구조 등이다.

모든 경찰관은 독립한 공무원수행자로서 단독관청의 지위를 가지며 직무수행에서 자신의 책임 하에 행동할 수 있으며 자신의 상식 및 법률지식에 따라 소신껏 행동하여야 하며, 어떤 불법행위에 대해서도 개인적으로 법률상 답변을 할 수 있다. 다만, 규칙을 제정하거나 할 수 있는 권한과 구류과료 등의 즉결처분권은 없으며, 소방, 위생, 영업 등에 관한 (협의의)행정경찰업무는 수행한다.

한편 지방의회는 경찰커미셔너에게 치안관련 질의 및 답변요구를 할 수 있으나, 경찰의 지휘운영에는 관여하지 못한다. 또한 경찰청장에 대해서는 지방의회에의 출석요구도 할 수 없다. 검찰과의 관계에서는 경찰과 검찰 모두 독자적 수사주재자(분권적 수사구조)로서

양자는 대등협력관계이다. 즉, 조직과 업무상 완전 독립적이나, 긴밀한 협조체제 유지(법률자문, 중죄의 수사상황보고 등)하고 있는 것이다.

모든 수사는 원칙적으로 경찰이 담당하며 경찰의 수사는 각 경찰청장의 권한과 책임 하에 독자적으로 행한다. 경찰은 불심검문권, 압수수색권, 체포구금권, 피의자신문권, 참고인조사권 기타 증거조사권을 보유하며, 직접 법관에게 영장을 청구할 수 있고, 5년 이상의 구금형에 해당하는 범죄 또는 미수죄의 피의자는 영장 없이 체포가 가능하다. 다만, 경찰은 불기소처분에 대한 독자적 수사종결권을 보유하나 죄없음·혐의없음 및 공소권 없음을 판단하여 기소 이전단계에서 독자적으로 수사를 종결할 수 있는 권한만 보유하고 있다.

〈표 4-21〉 영국 검사 및 검찰의 보유권한

구분	주요 권한
검사	㉠ 기소권(1985년 이후), 예외적 직접 수사권 ㉡ 경찰불복위원회의 징계요청에 따른 간접적 감독, 검찰총장의 소추권행사지침에 의한 직무감독
경찰	㉢ 독자적 수사권 ㉣ 기소여부에 관한 1차적 판단권 => 기소가치가 없다고 판단되는 사건에 대한 독자적 수사종결권 ㉤ 예외적으로 경찰관에 대한 고소사건 수사에서 검사의 명령에 복종의무 ㉥ 법무부장관 또는 검찰총장에게 관할지역내의 범죄정보 보고의무 및 범죄자 체포후 치안법관에게 인치의무

연합경찰기구의 재원은 정부 교부금과 지역 카운슬세로 확보된다. 지방경찰청은 지역의 카운슬세에 경찰세 항목을 별도로 책정하여 부과하며 징수된 경찰세는 별도의 경찰세입금을 관리한다. 또한 중앙정부에서 필요에 따라 지방경찰청 예산의 50% 이내에서 경찰 교부금을 지급하고 있다.

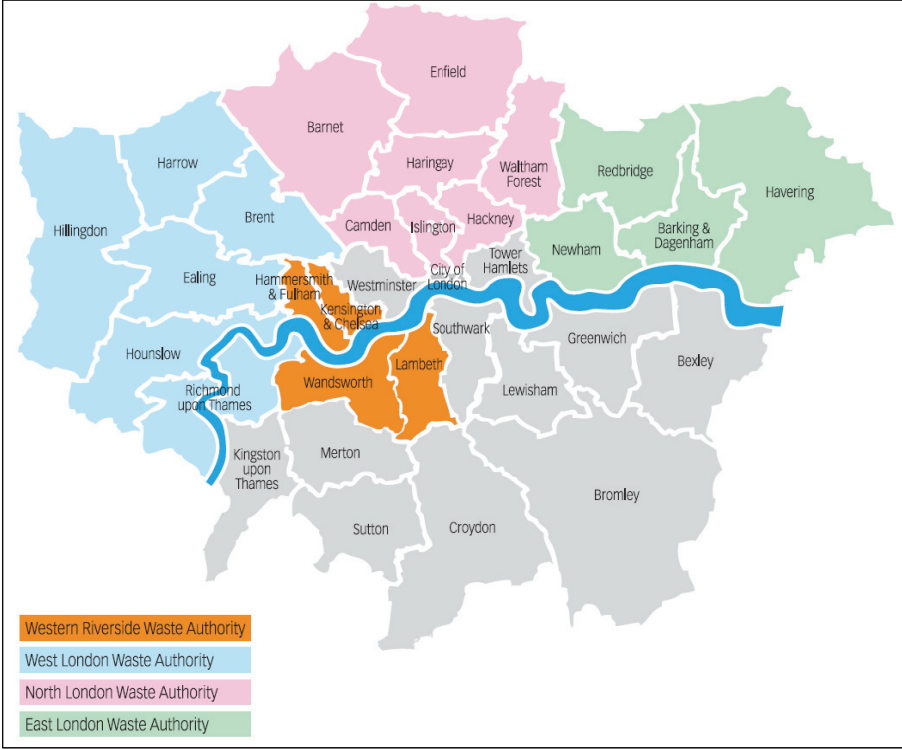
5) 특별지방정부의 운영 현황

(1) 연합청소기구의 운영 현황

현재 잉글랜드지역에는 6개의 연합청소기구가 운영 중에 있다(National Audit Office, 2016: 3). 아래 그림에 나타난 바와 같이 런던지역에 4개(East London Waste

Authority, North London Waste Authority, West London Waste Authority and Western Riverside Disposal Authority)가 있으며, Merseyside 지역(City of Liverpool, Sefton, Knowsley, St Helens, Wirral 등 5개 의 연합체)에 Merseyside Recycling and Waste Authority, 맨체스터시에 Greater Manchester Waste Disposal Authority가 있다.

〈그림 4-8〉 런던의 4개 연합청소기구

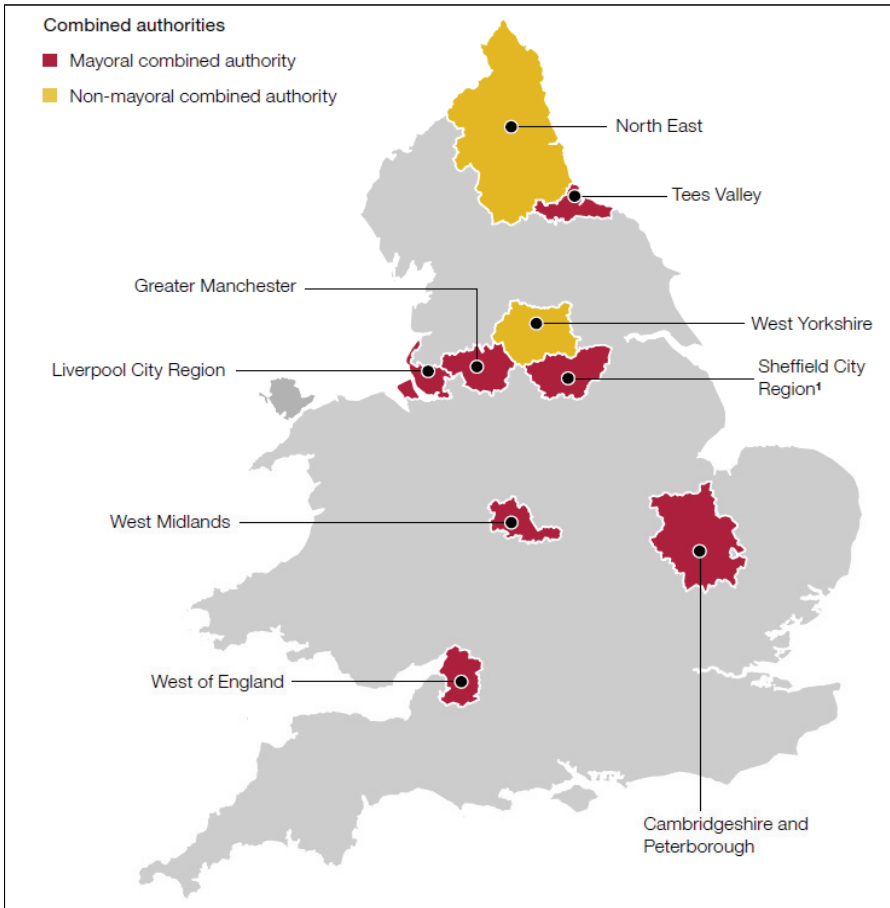


(2) 지방정부 연합기구(CA)의 운영 현황

지방정부 연합기구는 2011년 10개의 기초지방정부들이 연합하여 최초의 Greater Manchester CA(맨체스터시의 District Councils들이 포함됨)가 만들어진 이후에 현재

까지 총 9개의 CA가 있다. 9개 중에서 7개의 CA는 중앙정부와 분권협상을 체결하였으며, 지역주민에 의하여 직접 선출된 직선시장을 맡았다(Sheffield City Region의 경우는 금년 5월 직선시장 선출).

〈그림 4-9〉 잉글랜드의 지방정부연합(2017년 기준)

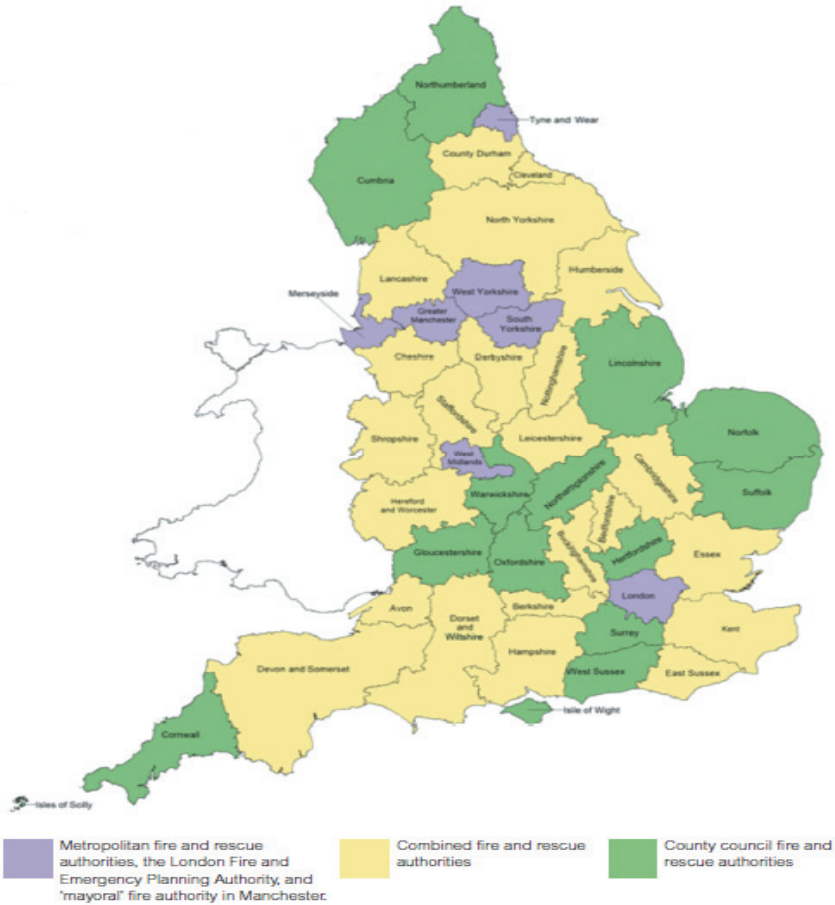


자료: National Audit Office, 2017: 12

(3) 연합소방구조기구의 운영 현황

연합소방구조기구는 현재 24개가 있으며, 현황은 아래의 그림과 같다.

〈그림 4-10〉 잉글랜드의 소방구조기구 현황



자료: Local Government Association, 2017: 19.

단독소방구조기구와 연합소방구조기구의 성과를 비교한 최근의 자료는 찾기 어려우나 2005년 영국 감사위원회(Audit Commission) 감사 결과에 의하면 전반적으로 단독 카운티형 보다는 대도시형과 연합형의 성과가 더 좋은 것으로 나타났다. 대도시형에 대해서

는 70%의 주민이 ‘매우 잘한다’와 ‘잘한다’에 응답하였으며 연합형에 대해서는 50%, 카운티형에 대해서는 32%가 ‘매우잘한다’와 ‘잘한다’에 응답하였다. 이로 보아 연합형 소방구조기구도 운영관리의 책임성과 효과성에 별다른 문제가 없는 것으로 보인다. 오히려 독립 카운티형의 경우에는 규모의 경제면에서 인력 및 설비 투자가 이루어 지지 않아 조직 성과가 뒤떨어 지는 것으로 나타나 이 점에만 주목한다면 연합형으로 더 바람직한 방향이라 할 수 있을 것이다.

(4) 연합경찰기구의 운영 현황

연합경찰기구는 현재 37개의 지방경찰청 중 90% 이상으로 대부분 연합경찰청의 방식을 나타내고 있다.

6) 특별지방자치단체의 갈등사례

영국 지방경찰청의 경우 오랜 자치 경찰의 전통 속에서 형성된 경찰책임자의 경찰운영에 관한 전문성과 독립성, 영국 특유의 전통적인 국민의식, 지방의회의 균형적인 의석배분, 치안판사의 존재, 경찰 스스로의 편파적인 업무처리나 정치에의 개입 자제와 같은 경찰에의 정치적 영향력을 배제하는 요소들이 작동하여 경찰의 정치화와 같은 갈등 요소는 찾아보기 어렵다. 연합 경찰조직의 경우에도 행정구역에 의한 갈등 요인보다는 경찰 조직의 동일성이 더 크게 작용하며 경찰커미셔너와 경찰청장에 의한 단일 리더십으로 운영되어 갈등 요인은 찾기 어려운 실정이다.

3. 독일의 특별지방자치단체

1) 제도개요

미국의 이론을 차용하여 우리나라는 특별지방자치단체를 수행하는 사무나 권능이 특별한 지방자치단체로서 보통지방자치단체와 달리 상수도관리, 하천관리, 소방, 교육 등 특정한 기능만을 수행하는 경우를 일컬어 특별지방자치단체로 이해하고 있다. 미국에 비해 우리나라에서는 그 설치가 보편화되지 않은 상태이나 지방자치법 제2조 제3항, 제4항과 동

법 제159조에 근거하여 설치가 가능하도록 법적 기반은 이미 확보하고 있고, 서울특별시와 인천광역시가 쓰레기 문제를 해결하기 위해 설치한 김포쓰레기매립지운영조합이 그 예에 해당한다.²⁹⁾

〈표 4-22〉 특별지방자치단체 설치에 대한 법적 근거

구분	지방자치법
제2조3항, 4항	제2조(지방자치단체의 종류) ① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다. 〈개정 2011.5.30.〉 1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 2. 시, 군, 구 ② 지방자치단체인 구(이하 “자치구”라 한다)는 특별시와 광역시의 관할 구역 안의 구만을 말하며, 자치구의 자치권의 범위는 법령으로 정하는 바에 따라 시·군과 다르게 할 수 있다. ③ 제1항의 지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요하면 따로 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. ④ 특별지방자치단체의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제159조	제159조(지방자치단체조합의 설립) ① 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 그 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정안전부장관의, 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 받아 지방자치단체조합을 설립할 수 있다. 다만, 지방자치단체조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 지방자치단체조합은 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다. 〈개정 2008.2.29., 2013.3.23., 2014.11.19., 2017.7.26.〉 ② 지방자치단체조합은 법인으로 한다.

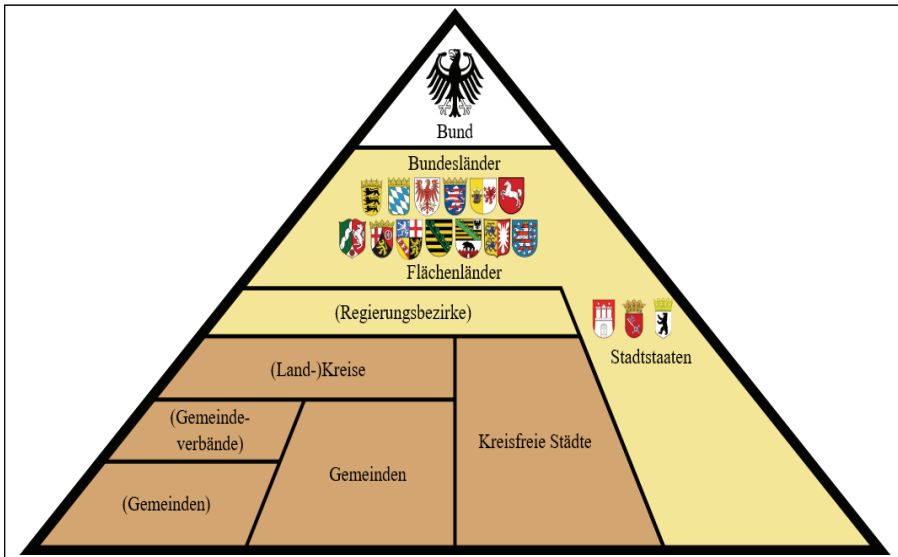
이에 상응되는 개념으로 보통지방자치단체가 보편적으로 존재하는 데, 보통지방자치단체는 준립목적이나 수행하는 기능이 일반적인 성격을 지니는 지방자치단체로서 교통·환경·주택·복지·문화 등 주민복지와 직결되는 사무 전반에 대한 종합적인 권능을 갖는다는 것이 특별지방자치단체와 차이점이라 할 수 있다.

독일에서도 우리나라에서 특별지방자치단체에 대한 정의를 위와 같이 하는 것을 전제로 보

29) 김병준, 특별지방자치단체에 관한 소고, 고시계 2000/11, 102면 이하. 김병준 교수의 논문에는 언급되지 않았으나 우리나라에서 광역지방자치단체간 경제활성화 차원에서 설치된 “경제자유구역청”도 이렇게 본다면 일종의 특별지방자치단체에 해당된다 할 것이다. 이와 관련한 한 예에 관한 연구로, 경남발전연구원(양기근), 부산·진해경제자유구역청 특별자치단체화 대응 방안, 2006년도 정책자문과제 종합보고서가 있다.

면, 분권화에 부응하면서 광역적 사무를 효율적으로 처리할 목적으로 설치하는 특별지방자치단체가 존재한다. 독일은 각 주정부마다 아주 다양한 형식을 취하고 있지만 일반적으로 ① 주정부관구(Regierungsbezirk), ② 게마인데연합(Gemeindeverband), ③ 란트라트(Landrat)가 특별목적 지방정부에 해당한다. 주의 중간행정청(Landesmittelbehörde)은 주정부의 중간과 최상급행정청 사이에 존재하는 형태이고, 이와 달리 농촌지역인 크라이스(Kreis)의 관구도 존재하는 데 이를 란트라트(Landrat)라 하며 하부의 주정부행정청에 해당하고, 설치를 위한 법적 근거는 주의 지방자치법(Gemeindeordnung)이 된다.

〈그림 4-11〉 행정체계에서 특별지방자치단체



출처: https://de.wikipedia.org/wiki/%C3%96ffentliche_Verwaltung#/media/File:Administrative_Gliederung_Deutschlands.svg

2) 특별목적 지방정부의 분류

(1) 주정부관구(Regierungsbezirk)

① 주정부관구의 개념

주정부관구(Regierungsbezirk)는 ‘주정부의 중간행정관구’(Bezirk einer allgemeinen Landesmittelbehörde)로써 지역의 다양한 사무를 처리하고, 주지사에 의해 통솔되며, 각 주정부마다 명칭은 상이하나 과거에는 왕실 정부(Königliche Regierung), 프로이센 제국 때에는 정부지사(Regierungspräsident), 현재에는 각 주정부마다 차이가 있으며 바덴뷔르템-베르그주와 헤센주(Baden-Württemberg, Hessen)에서는 정부최고기관(Regierungspräsidium), 바이에른주(Bayern)에서는 정부(Regierung), 노르트라인-베스트팔렌주(Nordrhein-Westfalen)에서는 정부관구(Bezirksregierung 또는 Regierungsbezirk)라 한다.³⁰⁾

② 주정부관구의 특징

주정부관구는 현재 독일에서 몇몇 대규모의 주에서만 설치되어 있고, 주지사가 그것을 통할함으로 인해 자치행정에 바람직하지 못하다는 비판에서 주정부관구의 사무를 주정부 자체 혹은 주의 상급청으로 해당 사무를 이관하거나 아예 자율성을 갖는 지방자치단체로 이양하여야 한다는 의견이 있으며, 이에 따라 일부 주에서는 주정부관구가 폐지된 경우도 있다. 이에 반해 바덴-뷔르템베르그주(Baden-Württemberg)에서는 “2005년 주정부각료회 개혁(Verwaltungsreform von 2005 die Regierungspräsidien)을 통해 주정부 고유사무를 더 많이 위탁함으로써 주정부관구를 더 강화한 바 있다. 유사한 경향이 2007년 초 노르트라인-베스트팔렌주(Nordrhein-Westfalen)에서 있었는데, 이 주에서는 주정부의 특수행정청(가령 주정부 환경청, 주농업청, 주노동보호청)을 주정부관구로 편입시켰으며, 이때 이들 관청의 일부 활동(권한)은 지방자치단체로 이양되기도 하였다.³¹⁾ 이때 독일산업연합, 독일화학연합과 같은 산업체 대표들은 주정부관구의 폐지를 주장하였는데, 지방의 의존성은 더 이상 지금까지의 지방의 독립적인 법적 상태를 보장할 수 없다는 이유

30) <https://de.wikipedia.org/wiki/Regierungsbezirk>.

31) <https://de.wikipedia.org/wiki/Regierungsbezirk>.

에서 였다. 만약 중간행정청의 과업(사무)이/가 하급행정청으로 이양되려면 행정조직적 차원에서 ‘용인(인용)의 원칙’(Grundsatz der Einräumigkeit)³²⁾이 준수되어야 하는데, 동 원칙에 따르면 일반행정청과 특수행정청 및 다양한 특수행정청의 지역적 관할영역은 상호간 지역적 수준에서 일치하여야 하고 이들 다양한 행정청들은 지형적 영역에 대해 일정한 권한을 가져야함을 의미하는 일종의 “행정의 지형적 정합성”(Verwaltungsgeographische Kongruenz)이 확보될 것을 의미한다.

〈표 4-23〉 국가행정청의 기능적 개편원리: 용인원칙

용인원칙이란 국가행정청이 지역적으로 실제적으로 어느 정도의 권능적으로 게마인데, 란트크라이스, 베치르크와 같은 지방자치단체의 스타일(특징)에 영향을 미치는지에 관한 행정과 연계된 조직 원칙이다. 동 원칙은 국가의 중급행정청을 기능적으로 개혁하고자 하는 경우 큰 의미를 지닌다.

Der Grundsatz der Einräumigkeit ist ein verwaltungsbezogener Organisationsgrundsatz mit Auswirkungen auf die örtliche und sachliche Zuständigkeit staatlicher Behörden sowie den Zuschnitt der kommunalen Gebietskörperschaften (Gemeinden, Landkreise und Bezirke) in Deutschland. Der Grundsatz der Einräumigkeit spielt eine Rolle bei der funktionalen Verwaltungsreform, insbesondere der staatlichen Mittelbehörden.

③ 주정부관구: 노르트라인-베스트팔렌주 사례³³⁾

노르트라인-베스트팔렌주는 독일 북서쪽에 위치한 주로서 인구 밀도가 타 주들에 비해 높은 지역이다.

32) <https://de.wikipedia.org/wiki/Einr%C3%A4umigkeit>.

33) 주정부관구는 독일 16개 주에 대부분 존재하는 형태인데, 특별히 노르트라인-베스트팔렌주를 연구대상으로 하는 것은 별도의 기준으로 선정한 것이 아니며, 연구자의 연구편의에 따른 것이다.

〈그림 4-12〉 노르트라인-베스트팔렌주의 위치



노르트라인-베스트팔렌주 내에는 5개의 주정부관구가하며, Regierungsbezirk Münster는 그 중의 하나이다. 주정부관구 뮌스터는 주민 약30만을 대상으로 하는 특별지방자치단체로써, 이 관구는 5개의 크라이스(크라이스에 속하는 75개의 게마인데로 구성)와 3개의 자유시로 구성되어 있다. 즉, 75개의 게마인데로 구성된 5개의 크라이스와 3개의 자유시를 행정관할로 하고 있다. 2018년 현재의 주정부관구 뮌스터(Regierungsbezirk Münster)의 면적은 6,918km²(주 총면적: 34,110km²)이며, 인구는 2,575,589(주 총인구: 17,582,377)명이다³⁴⁾.

34) https://www.bezreg-muenster.de/de/wir_ueber_uns/regierungsbezirk/index.html.

(2) 게마인데연합(Gemeindeverband)

① 게마인데연합의 개념

게마인데연합(Gemeindeverband)은 두 개 이상의 게마인데가 결합하여 자치행정의 자주성을 유지하면서 광역의 공적 사무를 처리할 목적으로 결합된 일종의 공적연합체(Körperschaft des öffentlichen Rechts)³⁵⁾로써 우리나라의 기초자치단체에 해당되는 게마인데가 상호 자발적으로 자신 지역의 사무를 처리하기 위해 결합된 형태라는 점에서 주정부가 주차원의 행정사무를 효과적으로 처리하기 위해 설치한 주정부관구와 차이가 있으며 설립의 법적 근거는 각주의 지방자치법(Gemeindeordnung)에 근거한다.

② 게마인데연합의 특징

게마인데연합은 지방자치단체 간 협력사업 수행을 위한 한 형태로서, 연방기본법 제28조, 제84조 이하 등에 명료하진 않으나 여러 차례 이에 대한 법적 근거가 존재한다. 이 불명료한 법적 개념은 각 주의 지방자치법을 통해 주정부의 특성에 따라 구체화하도록 하고 있으며, 이에 관한 법이 노르트라인-베스트팔렌주의 경우, ‘지방의 공동사무협력에 관한 법률’(das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit, GkG NRW)이며 대부분의 주에서 제정되어 활용되고 있고, 노르트라인-베스트팔렌주의 지방의 공동사무협력에 관한 법률 제5조 제2항에 따르면 목적조합(Zweckverband)과 같은 개념으로 인식되고 있다.

③ 게마인데연합(Gemeindeverband): 노르트라인-베스트팔렌주 사례

란트샤프트페어반트(Landschaftsverband)는 노르트라인-베스트팔렌주와 니더작센주에 현존하는 크라이스(Landkreis)·자유시(Städte)·게마인데를 구성원으로 하는 대규모의 연합체(Bundkörperschaft)로서 게마인데연합의 한 예에 해당한다.

란트샤프트페어반트는 지방자치의 관념 하에서 두 개 이상의 게마인데가 지역의 공적 사무를 수행하기 위해 설치하는 특별지방자치단체로써 노르트라인-베스트팔렌주에서는 동주의 ‘지방자치단체의 협력사업에 관한 법률’(Gesetz über kommunaler Gemeinschaftsarbeit:

35) [https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeindeverband_\(Deutschland\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeindeverband_(Deutschland)).

GkG NRW) 제5조 2항에 따라 ‘목적조합’(Zweckverband)과 같은 것으로 이해된다.³⁶⁾ 게마인데연합이 형성되기 위해서는 몇 가지 요소를 갖추어야 하는 바, 첫째, 최소 두 개 이상의 게마인데 간 결합이 존재해야 하며, 둘째, 이 결합으로 공법적 단체(Körperschaft des öffentlichen Rechts)를 구성하여야 하며, 셋째, 이 단체는 지방자치라는 기조 아래서 활동이 되어야 하고, 넷째, 참여한 게마인데들에게는 자율성이 보장되어야 하고, 다섯째, 여러 지역에 걸친 공적 사무의 처리를 목표로 하여야 한다.³⁷⁾

란트샤프트페어반트는 공법인으로서 지역적 목적 조합³⁸⁾(Gebietsbezogener Zweckverband)의 형태로 볼 수 있다. 다수의 지방자치단체가 특정 사무를 협력하여 처리하기 위해 설치하는 것이 목적³⁹⁾이므로 공법적 성격을 갖는 ‘지방자치단체의 협력사업에 관한 법률’(Gesetz über kommunaler Gemeinschaftsarbeit: GkG NRW)에 근거하여 설치되고 그 규모가 큰 것부터 작은 것까지 다양하게 존재한다. 따라서 이 조합은 자신의 목적을 달성하기 위해 대체적으로 3가지 특징(권한 및 의무)을 가진다. 첫째, 지역고권을 행사할 수 있고, 둘째, 이 연합은 다수 게마인데의 결합이기 때문에 연합체의 구성원으로서의 의무를 가지며, 셋째, 해당 업무를 감당할 수 있는 업무능력을 보유하여야 한다는 것이다. 더 나아가 실제 해당 업무 처리를 위해 스스로 정관(定款)과 규정 등을 제정하여 업무 수행의 기준으로 삼으며, 이를 소속 직원의 업무분장 등에 활용하고 있다. 이 정관과 규정에서 정한 업무를 원만히 수행하기 위해, 필요한 건물, 인력, 그 외 공용 차량, 집기 등을 확보하게 된다.⁴⁰⁾

36) [https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeindeverband_\(Deutschland\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeindeverband_(Deutschland)).

37) [https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeindeverband_\(Deutschland\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeindeverband_(Deutschland)); 또한 하인리히 솔러 지음/김해룡 옮김, 독일 지방자치법 연구(1994), 75면 이하 참조.

38) 지역단체(Gebietskörperschaft)와 목적조합(Zweckverband)도 다소 미묘한 차이가 존재하는 데, 전자는 지역을 특정지역을 대상으로 설치되는데 반해, 후자는 현존하는 업무를 수행한다는 측면이 강하여 지역성이 전보다는 약한 특징이 있다.

39) 처리하고자 하는 공무의 범위, 지역적 대상 등에 따라 총합게마인데형(Gesamtgemeinde), 연합게마인데형(Verbandsgemeinde), 행정공동체형(Verwaltungsgemeinschaft), 관청형(Amt) 등이 존재하며, 해당 기관의 장에 관한 규정도 정관에서 정하는 바에 주민이 직선하거나 연합체 대표회의에서 대표를 자체 선발하는 방식 등 다양하다. 하인리히 솔러 지음/김해룡 옮김, 독일 지방자치법 연구(1994), 76면.

40) [https://de.wikipedia.org/wiki/K%C3%B6rperschaft_des_%C3%B6ffentlichen_Rechts_\(Deutschland\)](https://de.wikipedia.org/wiki/K%C3%B6rperschaft_des_%C3%B6ffentlichen_Rechts_(Deutschland)).

(3) 란트라트(Landrat)

① 란트라트의 개념

란트라트(Landrat)는 우리나라에 비하면 농촌지역에 해당되는 크라이스(Kreis)의 광역 행정을 효과적으로 수행하기 위해 설치되는 상급도농행정기관이다. 란트라트는 주정부의 사무를 처리한다는 점에서 이중적 지위를 가진 국가(주)행정청의 성질을 가지며⁴¹⁾, 란트라트는 대외적으로 크라이스를 대표하며 크라이스 군민에 의해 직선되는 게 보통이다.⁴²⁾

② 란트라트의 특징

란트라트의 법적 지위와 과업(사무)는 개별 주정부마다 차이가 존재하며 대체적으로 많은 주에서 란트라트에 대해서는 란트크라이스법(Landkreisordnungen)을 마련하고 있다. 대부분의 주에서 란트라트가 수행하는 기능을 고려하여 크라이스행정(Kreisverwaltung)⁴³⁾이라 하기도 하고, 남부독일에서는 ‘란트라트청’(Landratsamt)이라고 불리어지고 있고, 란트라트의 장은 군민에 의해 직선되는 선출직공무원(Wahlbeamter)이라는 특징을 가진다.⁴⁴⁾

3) 특별지방자치단체 설립 및 운영의 법리적 근거

(1) 주정부관구의 법적 근거

주정부관구는 각 주의 지방자치법(Gemeindeordnung)에 준립 근거가 있다.

(2) 게마인데연합의 법적 근거

게마인데연합의 법적근거는 크게 연방기본법과 각 주의 ‘지방자치단체의 협력사업에 관한 법률’에 있다. 우선 연방기본법 제28조 2항 상의 “자치행정권”이다. 연방기본법 제28조 2항은 최상위 법적 근거가 되며, 법률의 범위 내에서 게마인데들이 연합체를 형성할 수 있는 바, 이를 연방기본법에서는 “자치행정권”이라고 명시하고 있다. 하지만 게마인데

41) [https://de.wikipedia.org/wiki/Landrat_\(Deutschland\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Landrat_(Deutschland)).

42) 다만 바덴-뷔르템베르그주와 솔레스비히-홀슈타인주에서는 크라이스의회(Kriestag)에서 선출된다.

43) 앞서 언급한 바와 같이 농촌지역에서 중대영역의 행정사무를 담당한다.

44) [https://de.wikipedia.org/wiki/Landrat_\(Deutschland\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Landrat_(Deutschland)).

연합에 대한 내용들이 연방기본법에 명료하게 규정되지 않음에 따라 각 주의 지방자치법을 통해 주정부의 특성에 따라 구체화하도록 하고 있다.

〈표 4-24〉 연방기본법 제28조 2항

(2) 게마인데(Gemeinde)에게는 법률의 범위 내에서 그 지역사회의 모든 사무를 자신의 책임으로 규율할 권리가 보장되어야 한다. 게마인데(Gemeinde)들의 행정연합체도 그 법률상 과제의 범위 내에서 법률이 정하는 바에 따라 자치행정권을 가진다. 자치행정의 보장에는 재정적인 자기책임의 토대도 포함된다; 이러한 토대로는 세율권이 있는 게마인데(Gemeinde)가 관할하는 경제력관련 세원을 들 수 있다.

연방기본법의 표현이 불확정 개념이기 때문에 이에 근거하여 각 주들은 자신의 상황에 맞으면서 게마인데연합이 자신의 공적 업무를 완수하기 위한 적절한 형태를 갖추게 되며 이때 그 법적 근거는 주마다 상이하나 대체적으로 ‘지방자치단체의 협력사업에 관한 법률’(Gesetz über kommunaler Gemeinschaftsarbeit: GkG)을 마련하여 근거로 삼고 있다.

(3) 란트라트의 법적 근거

란트라트의 법적 지위와 과업(사무)는 개별 주정부마다 차이가 존재하며 대체적으로 많은 주에서 란트라트에 대해서는 란트크라이스법(Landkreisordnungen)을 마련하고 있다.

4) 특별지방정부의 운영 및 관리

(1) 주정부관구의 운영 및 관리: 노르트라인-베스트팔렌주 사례

주정부관구는 광역의 지역적 주정부 사무를 수행한다.⁴⁵⁾ 구체적으로는 첫째, 주정부의 행정사무 수행을 존치 목적으로 하는데, 주민, 기업, 민간단체 등이 행정청으로부터 득하고자 하는 인허가권을 시간과 경비를 절약하면서 취득할 수 있도록 하여 글로벌 도시경쟁력을 제고하고자 하고 있다. 둘째, 이익 집단의 이해관계를 조정하는 조정적 사무를 수행하는데, 가령, 광역에 걸치는 도로를 설치하는 경우, 현도로의 상황 및 이용 현황의 파악,

45) https://www.bezreg-muenster.de/de/wir_ueber_uns/bezirksregierung/index.html.

현상태 및 신설되는 도로의 물(水) 경제적 관점에서의 문제점, 환경보호, 농촌 및 숲의 보호 문제, 토양에 미치는 영향, 관계되는 지자체와 주민이 누리게 되고 받게되는 이익과 피해 등의 편익을 파악하고, 인허가신청자, 주민, 산업계, 연합체 등 이해관계자 간의 상이한 이해를 파악하여 해결 가능한 대안을 마련하는 등 주로 복합적으로 연계된 계획/기획적 사업을 관리한다⁴⁶⁾. 셋째, 관구에 속한 크라이스와 자유시에게 행정적 지도와 조안을 수행하는데 계마인테와 크라이스 등이 처리하는 사무가 법령을 준수하였는지, 그 사무가 타 주정부의 권한과는 관계가 없는지 등을 검토하고, 동시에 주정부에 대하여 관구 내 계마인테 등 지자체들의 입장을 대변하기도 한다. 또한 지역적 범위를 넘어서는 가령, IOC 프로젝트, 고속도로 및 국도, 철도, 항공, 에너지, 물이용, 홍수재해, 쓰레기, 하수처리 등에 대한 허가권 행사에 참여하기도 하고, 지역경제활성화·농촌 및 공간계획의 결정에 참여하며, 이들 프로젝트와 관련 지역 및 주민의 컨센스를 파악하는 사무를 수행한다.

주정부관구 뮌스터는 크게 5개의 국(Abteilung. 局)으로 조직되어 '5국 1실 34과' 체제를 갖추고 있으며, 약 1,200명이 근무한다.

〈표 4-25〉 관구행정조직

1국 (1 Abteilung)	2국 (2 Abteilung)	3국 (3 Abteilung)	4국 (4 Abteilung)	5국 (5 Abteilung)
• 11~14과 • 양성평등관실	• 20~28과	• 31~35과	• 41~48과 • 4Q(평가)	• 51~55과
5개과 1개실	9개과	5개과	9개과(평가포함)	6개과

세부적인 담당사무는 연방이 처리하는 사무를 제외한 모든 업무를 아래와 같이 처리한다. 이 중에서도 인사는 제1국 총무국(Abteilung 1 Zentrale Dienste) 제11과 인사과(Dezernat 11 - Personalangelegenheiten)에서 관리하고 있으며, 조직에 대해서는 제1국 총무국(Abteilung 1 Zentrale Dienste) 제14과: 조직·통제·정보통신기술·감사(Dezernat 14 - Organisation, Controlling, IuK-Technik, Innenrevision)에서 관리한다.

46) https://www.bezreg-muenster.de/de/wir_ueber_uns/bezirksregierung/index.html.

〈표 4-26〉 주정부관구의 기관 및 담당사무⁴⁷⁾

국 (局)	제1국 총무국 (Abteilung 1 Zentrale Dienste)	제2국 위험예방·건강·질서·사회보장·교통 (Abteilung 2 Gefahrenabwehr, Gesundheit, Ordnungsrecht, Sozialwesen, Verkehr)	제3국 지역발전·지방감독· 경제(Abteilung 3 Regionale Entwicklung, Kommunalaufsicht und Wirtschaft)	제4국 학교·문화·스포츠 (Abteilung 4 Schule, Kultur und Sport)	제5국 환경 및 노동보호 (Abteilung 5 Umwelt und Arbeitsschutz)
영 역	관구의 총무행정 사무	위험예방·건강·질서·사회보장·교통 사무 담당	지역발전·지방감독· 경제 사무 담당	학교 ⁴⁸⁾ ·문화·스포츠 ⁴⁹⁾ 사무 담당	환경 및 노동보호 사무 담당 ⁵⁰⁾
수 행 조 직	<ul style="list-style-type: none"> •제11과: 인사 (Dezernat 11 -Personalan- gelegenheiten) •제12과: 재무· 조달·법률 관리 (Dezernat 12 -Beauftragter für den Haushalt, Vergabe, Justitiariat, Innerer Dienst) (※제13과: 설치안 됨⁵¹⁾) •제14과: 조직·통제·정보 통신기술·감사 (Dezernat 14 -Organisation, Controlling, IuK-Technik, Innenrevision) •양성평등관실 (Gleichstellun- gsbeauftragte) ⁵²⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> •제20과: 이민과(Dezernat 20 -Unterbringung von Flüchtlingen)⁵³⁾ •제21과: 질서·국가공권력·외국인·기금관리·수용 및 손해배상(Dezernat 21 - Ordnungs-, Staatshoheits- und Ausländerrecht, Stiftungsaufsicht, Enteignungen) •제22과: 위험예방(Dezernat 22 - Gefahrenabwehr⁵⁴⁾) •제23과: 보조금(Dezernat 23 - Beihilfe⁵⁵⁾) •제24과: 공공보건·의료 및 약품· 사회보장·의료보험(Dezernat 24 - Öffentliche Gesundheit, medizinische und pharmazeutische Angelegenheiten, Sozialwesen, Krankenhausförderung) •제25과: 교통·계획·확정 및 계획승인(Dezernat 25 - Verkehr, Planfeststellung und Plangenehmigung(Dezernat 25 - Verkehr, Planfeststellung und Plangenehmigung⁵⁶⁾) •제26과: 항공(Dezernat 26 -Luftverkehr⁵⁷⁾) •제27과: 장애인·사회보장감독·사회보상 등(Dezernat 27 -Schwerbehindertenrecht/SGB IX Fachaufsicht, Soziales Entschädigungsrecht, Regress, Abwehr von Ansprüchen) •제28과: 가족부양 및 수당(Dezernat 28 - Familienleistungen Fachaufsicht, Produktbetreuung⁵⁸⁾) 	<ul style="list-style-type: none"> •제31과: 지방감독·토지관리(D ezernat 31 - Kommunalaufsicht, Katasterwesen⁵⁹⁾) •제32과: 지역발전(Dezernat 32 - Regionalentwicklun g⁶⁰⁾) •제33과: 농촌발전·경지정리(D ezernat 33 - Ländliche Entwicklung, Bodenordnung) •제34과: EU 정책후원·경제진흥 (Dezernat 34 - EU-Förderung, Wirtschaftsförderu ng, INTERREG⁶¹⁾) •제35과: 도시건축·건축감독· 기념(건축물)보호 (Dezernat 35 - Städtebau, Bauaufsicht, Denkmalschutz⁶²⁾) 	<ul style="list-style-type: none"> •제41과: 초등 및 특수 학교 (Dezernat 41 - Grundschulen, Förderschulen⁶³⁾) •제42과: 직업 및 실업학교 (Dezernat 42 - Haupt- und Realschulen⁶⁴⁾) •제43과: 김나지움 및 김나지움 상급과정(Dezernat 43 - Gymnasien, gymnasiale Oberstufe) •제44과: 종합학교 및(Dezernat 44 - Gesamtschulen, Sekundarschulen) •제45과: 베를스콜레(Dezernat 45 - Berufskollegs⁶⁵⁾) •제46과: 교사양성 및 연수 (Dezernat 46 - Lehrerausbildung Lehrerfortbildung) •제47과: 교사인사행정(Dezernat 47 - Personalangelegenheiten Lehrkräfte) •제48과: 교육법·교육제도 문화·스포츠·노르 트라인-베스트팔렌주-EU간 대화(강령)(Dezernat 48 - Schulrecht, Schulverwaltung, Kultur, Sport, NRW-Europawettbewerbe⁶⁶⁾) •제49과: 학교에 대한 성과평가(Dezernat 49 - Qualitätsanalysen an Schulen⁶⁷⁾) 	<ul style="list-style-type: none"> •제51과: 농업 및 어업(Dezernat 51 - Landschaft, Fischerei) •제52과: 쓰레기 및 토양보호(Dezernat 52 - Abfallwirtschaft, Bodenschutz) •제53과: 이미시온보호⁶⁸⁾ 및 시설물관련 자연보호·유전공학 (Dezernat 53 - Immissionsschutz, anlagenbezogener Umweltschutz, Gentechnik) •제54과: 물·시설물과 관련된 환경보호(Dezernat 54 - Wasserwirtschaft, anlagenbezogener Umweltschutz) •제55⁶⁹⁾/56과⁷⁰⁾: 기술 및 기업에서 근로보호(Dezernat 55/56 -Technischer und Betrieblicher Arbeitsschutz)

47) https://www.bezreg-muenster.de/zentralablage/dokumente/wir_ueber_uns/organisation/organisationsplan/orgaplan_brms.pdf.

- 48) 이 곳에서 담당하는 '교육행정' 사무에는 주정부관구 뮌스터 내에 있는 8개의 교육행정청, 교사실무연수와 관련된 6개의 센터, 약30.000명의 교사가 재직 중인 약1.000개의 공립학교를 대상으로 행정을 수행하고 있다. 교사의 인사행정과 교사양성 등도 관장하고 있다. https://www.bezreg-muenster.de/de/wir_ueber_uns/organisation/abteilungen_4/index.html.
- 49) 초중고의 스포츠 수업, 문화관련 행정 업무도 대상 영역이다.
- 50) 엔지니어, 자연과학자, 행정전문가로 구성된 공무원들이 근무하며 자연과 환경을 보호, 유지, 관리하며, 사람들을 노동환경 및 노동시장에서의 공정하고 투명한 임금, 인력운용 등을 하는지 지도 및 감독하는 일을 주로 한다. https://www.bezreg-muenster.de/de/wir_ueber_uns/organisation/abteilungen_5/index.html.
- 51) https://www.bezreg-muenster.de/de/wir_ueber_uns/organisation/abteilungen_1/index.html.
- 52) 연방기본법 제3조 제2항, 州남녀평등법에 근거.
- 53) 난민신청 등에 관한 사무 담당.
- 54) 재난, 화재 등으로부터 주민 및 재산 보호.
- 55) 관내 행정기관이 신청하는 보조금 및 개인이 신청하는 보조금에 신청 관리 및 결정.
- 56) 관구 내부 및 외곽 관련되는 공간계획에 대한 확정 및 확정에 필요한 승인 등을 담당.
- 57) 주 내에 설치되어 운영 중인 비행장 및 항공안전에 관한 사항을 담당.
- 58) 부모수당, 어린이수당의 지급 등 담당.
- 59) 지적청 및 토지감정 등에 관한 감독 수행.
- 60) 해당 지역의 공간발전, 도시재생 등에 관한 사무.
- 61) 경제, 노동, 사회정책적으로 EU, 연방, 주정부의 사회시장적 활동을 지원 및 관리. 가령, 물가심사, 보험 감독, 숙박업 및 관광업에 관한 사무 담당.
- 62) 주택건설을 통해 주거안정 등, 공공기념건축물에 대한 보호 조치 등 담당.
- 63) 이때 "특수학교"는 취학연령에 해당하는 아동의 신체적 정신적 측면에서 학습이 정상 아동에 뒤떨어지는 자를 대상으로 하는 학교를 지칭한다. [https://de.wikipedia.org/wiki/F%C3%B6rderschule_\(Deutschland\)](https://de.wikipedia.org/wiki/F%C3%B6rderschule_(Deutschland)).
- 64) 하울트슐레(Hauptschule)는 초등학교를 졸업(4년) 한 후 5-9학년(한국의 초등학교 5학년부터 중학교 3학년에 해당) 과정이 설치되어 있는 일종의 '직업학교'로서 졸업 후 보편적으로 육체 근로로써 직업활동(자동차 수리 보조, 보도블록 교체, 정원보조 등)을 영위하게 되는 경우를 말한다. 노르트라인-베스트팔렌주의 경우 의무교육이 10년이기 때문에 Hauptschule 10학년을 졸업해야 한다. 이에 대해 레알슐레(Realschule)는 초등학교 4학년까지 마친 후 5-12학년까지의 과정이 설치되어 있는 실업학교인데, 성적이 우수할 경우 인문고등학교인 김나지움이나 인문고등학교와 실업고등학교를 겸한 게잠트슐레(Gesamtschule)로의 전학의 문이 열려있는 실업학교를 의미한다.
- 65) 베를스콜렉(Berufskolleg)은 일반적으로 고등학교에서 일반적으로 배우는 교과와 직업적 교과를 합한 크게는 직업 및 실업학교에 해당되는 학교형태이다. 학생의 능력에 따라 5학년부터 13학년까지 공부할 수 있도록 되어 있다. https://de.wikipedia.org/wiki/Berufskolleg_in_Nordrhein-Westfalen.
- 66) NRW-Europawettbewerb은 주 전체를 대상으로 동유럽과의 만남("Begegnung mit Osteuropa"), (유럽비전("EuroVisions"), 유럽주간("Europawoche") 행사를 담당하는 팀이다.
- 67) 학교의 수업과 교육과정에 대한 평가 및 분석을 주된 업무 대상으로 하는 과이다.

주정부관구의 재원은 주정부의 재원으로 충당된다. 게마인데와 그 연합, 크라이스 등 지방자치단체를 대상으로 하지만 처리하는 사무가 주정부에 속한 사무이므로 재원을 주정부에서 충당하게 되는 것이다. 뮌스터의 재원 업무는 제1국 총무국(Abteilung 1 Zentrale Dienste) 제12과: 재무·조달·법률·관리(Dezernat 12 - Beauftragter für den Haushalt, Vergabe, Justitiariat, Innerer Dienst)에서 담당하고 있다.

(2) 게마인데연합의 운영 및 관리: 노르트라인-베스트팔렌주 란트샤프트페어반트 사례

게마인데연합의 대상사무는 주민의 복리와 관련된 생존배려(Daseinsvorsorge) 사무이다. "생존배려(Daseinsvorsorge) 사무"란 '인간의 삶을 위해 필요한 재화와 용역의 준비나 제공을 위해 국가 차원에서 담당하여야 할 과업'으로 이해된다.⁷¹⁾ 이 사무는 1개의 게마인데 또는 크라이스에 속한 그들 고유의 사무가 아니어야 하며, 사무의 발생이 연방이나 주 법률 또는 연합을 구성하는 게마인데와 크라이스가 정한 조례에 근거한다. 연합체가 연합에 부과된 사무를 수행함으로써 연합체의 구성원인 개별 게마인데나 크라이스의 사무수행을 더 힘들게 하여서는 안 되며, 이들 사무는 개별 게마인데가 재정적, 행정적 업무능력으로 인해 처리하기 곤란한 2개 이상의 기초단체와 관련을 갖는 일종의 지역 공동의 "보충적 균형발전과제"(Ergänzende Ausgleichsaufgaben)에 해당한다.

노르트라인-베스트팔렌주에 2개의 란트샤프트페어반트가 존재하는데, 라인 지역(그림의 녹색 지역)을 대상으로 하는 란트샤프트페어반트 라인란트(Landschaft⁷²⁾sverband Rheinland: LVR. 쾰른시에 본부 소재)와 베스트팔렌-리페 지역(그림의 붉은색 지역)을 대상으로 하는 란트샤프트페어반트 베스트팔렌-리페(Landschaftsverband Westfalen-Lippe:

68) 소음, 빛, 열 등으로부터 사람, 자연 등 환경 보호.

69) 사회 보편적인 노동보호, 안전 및 근로규정 준수 여부 감독, 화물차의 근로시간 감독 등을 주로 담당한다.

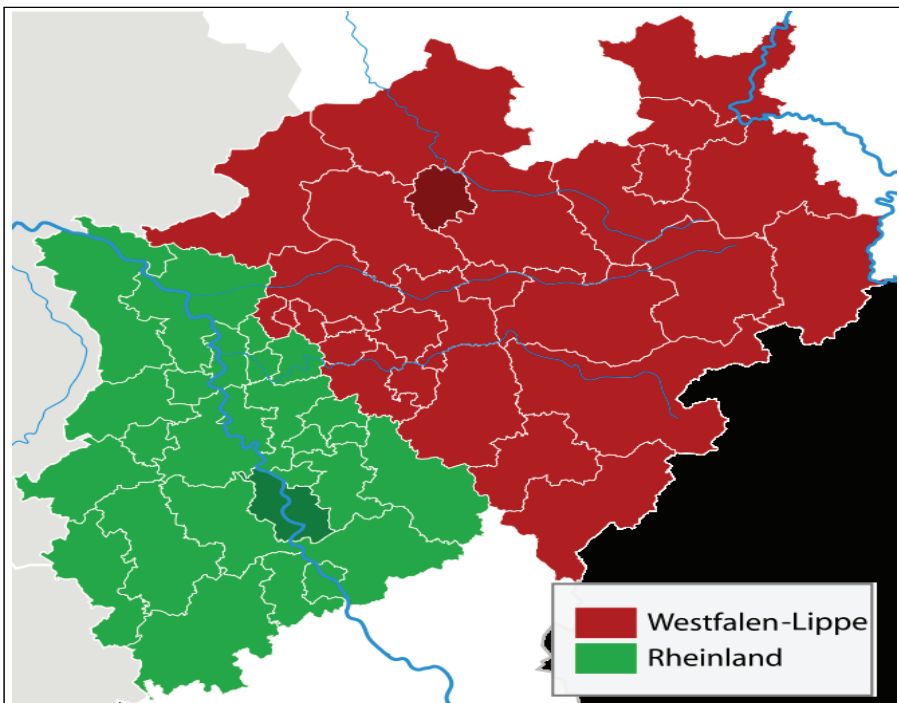
70) 제조업 및 건설업 영역에서 기업의 근로자에 대한 근로규정 준수여부, 특히 주정부 및 연방의 근로보호 규정을 기업들이 적절히 전환하여 적용하고 있는지 등을 담당한다. 모자보건 및 근로시간 감독, 나아가 화학물질에 대한 안전 등도 담당하고 있다. https://www.bezreg-muenster.de/de/wir_ueber_uns/organisation/abteilungen_5/index.html.

71) [https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeindeverband_\(Deutschland\)?veaction=edit§ion=8](https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeindeverband_(Deutschland)?veaction=edit§ion=8).

72) 란트샤프트는 사전적 의미의 농촌, 시골을 뜻하는 게 아니라 중세부터 전통적으로 계급을 형성했던 성직자, 지주, 도시 상공업자들의 대표를 의미한다고 보고 있다. <https://de.wikipedia.org/wiki/Landschaftsverband>.

LWL. 뮌스터시에 본부 소재)가 있다. 지방자치단체와 달리 지역고권(예: 주민에 대해 일정한 공권력의 행사 등)을 향유하지 못하는 지역단체의 결합체로서 헌법학적으로는 지방자치행정의 한 기구에 해당하며 법적 근거는 “노르트라인-베스트팔렌주 란트샤프트페어반트법”(Landschaftsverbandsordnung NRW)⁷³⁾이다.

〈그림 4-14〉 노르트라인-베스트팔렌주의 란트샤프트페어반트



출처: https://de.wikipedia.org/wiki/Landschaftsverb%C3%A4nde_in_Nordrhein-Westfalen

란트샤프트페어반트는 상급협의회(Oberstes Gremium)라 불리는 란트샤프트총회(Landschaftsversammlung)이 있는데, 크라이스 의회들(Kreistage)과 자유시의 자유시 의회들(Städteräte)에 속한 의원들로 구성되며, 따라서 지방의회의 구성원이 많은 경우 여

73) https://de.wikipedia.org/wiki/Landschaftsverb%C3%A4nde_in_Nordrhein-Westfalen.

기서도 일정한 정치적 의미의 다수지배관계가 형성된다.⁷⁴⁾ 한편 인력과 조직관리에 있어서는 란트샤프트총회의 구성원 및 그 대표도 아닌 일종의 사무총장(Direktor)이 존재하여 인력 및 조직을 관리하고 운영을 총괄하는 역할을 수행한다.

게마인데연합의 재원은 연합을 구성하는 크라이스와 자유시의 재원, 즉 분담금(Umlage)으로 충당한다.

5) 특별지방정부의 운영 현황

(1) 주정부관구의 운영 현황

노르트라인-베스트팔렌주에는 ‘주정부관구 뮌스터’와 같은 기구가 4개가 더 존재한다(NRW 내 관구: 뒤셀도르프Düsseldorf, 쾰른Köln, 뮌스터Münster, 데트몰트Detmold und 아르베르그Arnsberg). 독일 연방 전체적으로는 1949년 31개이던 것이 명칭이 다른 것으로 변경되거나 관구 내의 조직이 통합되어 2개의 국만 남기고 폐지되는 등계속적으로 줄어 2012년에 19개가 존재한다.⁷⁵⁾

(2) 게마인데연합의 운영 현황

란트샤프트페어반트(Landschaftsverband)는 노르트라인-베스트팔렌주와 니더작센주에만 존재하며, 이 연합체와 같은 등급의 유사 연합체로는 “란트샤프트볼파르트페어반트”(Landeswohlfahrtsverband. 헤센주)⁷⁶⁾가 있다.

6) 특별지방자치단체의 갈등사례

게마인데연합의 경우 합리적인 논의가 이루어지고, 합리적인 논의를 할 수 있는 기본적인 태도가 형성되어 있어 갈등의 소지가 거의 존재하지 않는다. 다만, 부득이하게 갈등이 발생할 경우 다수결의 원리에 따라 결정하나, 그 이전에 충분한 논의를 통해 합의를 도출하는 경우가 대부분이다.

74) https://de.wikipedia.org/wiki/Landschaftsverb%C3%A4nde_in_Nordrhein-Westfalen.

75) <https://de.wikipedia.org/wiki/Regierungsbezirk?veaction=edit§ion=4>.

76) 직역하면 ‘주(州)복지연합체’라 할 수 있다.

4. 프랑스 특별지방자치단체

1) 제도개요

(1) 설립목적

프랑스의 지방자치단체간 협력을 강화하게 된 배경에는 여러 가지의 이유들이 있다. 첫째, 과도한 기초자치단체의 존재이다. 과도한 기초자치단체는 19세기 후반 산업사회가 도래하면서 여러 가지 경제적, 행정적 문제를 초래하였고, 이러한 문제를 해소하기 위해서 코뮌의 숫자를 줄이려는 노력을 지속적으로 시도하였다.龐피두(Pompidou) 대통령은 1971년에는 “지방자치단체간의 합병과 협력에 관한 법률”을 제정하여 코뮌간 통합을 유도하였으나 그 성과를 기대에 미치지 못 하였다. 이 당시 코뮌간 통합정책이 실패하게 된 원인으로는 정책 추진방식 자체의 결함, 코뮌에 대한 주민들의 소속감과 애착심, 시장 등 지방권력의 위력 등이 있다. 둘째, 행정업무의 광역성 증대이다. 도시화가 증진됨에 따라 자치단체가 제공해야 할 공공서비스의 종류와 규모가 늘어나가 되었다. 예를 들어, 상하수도 공급, 광역 도로망 건설, 대중교통 제공, 쓰레기 소각장 건설 등이 그것인데, 단일 기초자치단체가 독자적으로 수행하기에는 행정적 효율성, 경제적 수익성, 전문성의 측면에서 제약이 따랐기 때문이다(한승준, 2004: 215). 셋째, 국토경쟁력의 향상이다. 전통적으로 프랑스 국토시스템은 풀뿌리 민주주의에 기반하고 있으며, 코뮌은 도시와 농촌간의 차별을 폐지하고 행정의 지위를 일원화시켜 프랑스 혁명의 평등사상을 추구한 지역민주주의를 상징하는 수단이다. 따라서 코뮌제도는 행정의 합리성 측면에서는 제약이 따르게 된다. 이러한 프랑스의 국토시스템은 유럽연합의 역할이 커지고 세계화가 진행되면서 프랑스의 국토공간은 국제적 경쟁에 노출되고(정옥주, 2004), 프랑스는 경쟁력 있는 국토시스템을 구축해야 할 필요성에 직면하게 되었다. 넷째, 형식적 협력 문제이다. 자치단체들의 협력체 가입은 전적으로 자치단체의 자유의사에 맡겨져 있었기 때문에, 하나의 코뮌이 평균 4.5개의 협력체에 가입하였으며, 이중 상당수는 실제로는 작동하지 않는 서류상의 협력체에 불과하였다(한승준, 2004: 219). 다섯째, 통합적 도시관리의 필요성 대두이다. 1992년 2월 6일의 “공화국 지방행정에 관한 법”의 부분적 성공에도 불구하고 1960년대 이후 꾸준히 추진된 도심과 교외주거지를 포함하는 도시 전역을 묶는 통합적 도시관리 체제를 구축하기에는 여전히 어려움이 존재하였다.

(2) 제도유형

프랑스는 1789년 대혁명 이후 미라보(Mirabeau)의 주장에 따라 생활권에 기초한 기초 자치단체를 제도화 함(한승준, 2004: 120). 그 결과 대혁명 직후에는 약 4만4천여개의 코뮌이 존재했었고, 현재에도 주변 유럽 국가들에 비해 지나치게 많은 기초자치단체가 존재하고 있다. 2018년 1월 1일 현재에도 총 35,357개의 소규모 기초자치단체가 매우 세분화되어 있으며, 전체 코뮌 중 97.2%는 인구 1만명 미만의 소규모 코뮌(시읍면)이다.

〈표 4-27〉 인구규모별 코뮌 분포(2018년 1월 1일 현재)

Taille de la commune	Nombre de communes	Répartition des communes	Répartition de la population	Taille de la commune	Nombre de communes	Répartition des communes	Répartition de la population
Moins de 200 h.	8 894	25,2 %	1,6 %	Moins de 200 h.	8 894	25,2 %	1,6 %
De 200 à 500 h.	9 823	27,8 %	4,8 %	Moins de 500 h.	18 717	52,9 %	6,4 %
De 500 à 2 000 h.	11 320	32,0 %	16,7 %	Moins de 2 000 h.	30 037	85,0 %	23,1 %
De 2 000 à 5 000 h.	3 153	8,9 %	14,6 %	Moins de 5 000 h.	33 190	93,9 %	37,8 %
De 5 000 à 10 000 h.	1 173	3,3 %	12,2 %	Moins de 10 000 h.	34 363	97,2 %	50,0 %
De 10 000 à 20 000 h.	532	1,5 %	11,0 %	Moins de 20 000 h.	34 895	98,7 %	61,0 %
De 20 000 à 50 000 h.	337	1,0 %	15,5 %	Moins de 50 000 h.	35 232	99,6 %	76,4 %
De 50 000 à 100 000 h.	83	0,2 %	8,3 %	Moins de 100 000 h.	35 315	99,9 %	84,8 %
100 000 h. et plus	42	0,1 %	15,2 %	Toutes tailles confondues	35 357	100,0 %	100,0 %

Source : Insee, Recensement de la population, population municipale en vigueur en 2018 (millésimée 2015).

따라서 주민들이 요구하는 다양한 행정서비스 수요를 충족시키기 위해서는 코뮌들간의 협력을 통한 효율적 행정의 필요성이 대두되었다. 이에 따라 이미 1890년부터 조합 형식

을 통해 코뮌간 연합체가 발전되어 왔으며(Verpeaux, Michel, 2014: 457), 다양한 형태의 협력 체계가 존재하고 있다.

프랑스의 기초자치단체인 코뮌간의 협력은 크게 조합형(coopération associative 혹은 coopération syndicale), 연합형(coopération fédérative), 계약형(coopération contractuelle)의 3가지 유형으로 구분된다. 조합형은 코뮌의 자치권 존중과 기술적 배분의 우위가 인정되며, 부담금이 주된 재원이고, 의무적 권한이 없으며, 대상지역은 코뮌 전체이다(배준구, 2011: 85). 조합형으로는 단일사무 코뮌조합(SIVU), 복합사무코뮌조합(SIVOM), 혼합조합이 있다. 연합형은 법률에 의해 의무 권한이 다양한 수준으로 정해져 있고, 고유한 지방세를 재원(4개 지방직접세: 주거세, 건축물토지세, 미건축물토지세, 사업세)으로 하며, 대상 지역은 협력체에 따라 다르다(배준구, 2011: 85-86). 연합형으로는 메트로폴, 대도시공동체, 도시공동체, 코뮌공동체, 신도시연합체 등이 있다. 계약형은 협력체(조합형, 연합형)에 비해 강제력이 적고 유연하며, 계약 기간이 정해져 있다. 계약주체는 코뮌을 비롯하여 데파르트망, 레지옹, 국가, 공기업 등이 다양하게 참여한다(배준구, 2011: 90). 따라서 프랑스의 지방자치단체간 협력의 유형 중에서 특별지방자치단체의 성격을 지니는 것은 법률에 의해 의무적 권한이 정해지는 연합형이며, 이하에서는 연합형을 중심으로 프랑스의 특별지방자치단체를 검토하고자 한다.

2) 특별목적 지방정부의 분류

프랑스의 국가와 지방자치단체 및 자치단체간 협력을 위한 특별지방자치단체는 아래 그림과 같이 분류할 수 있다. 우선 프랑스는 크게 국가(ETAT)-레지옹(REGION: 광역도(지역))-데파르트망(DEPARTEMENT: 도)-코뮌(COMMUNE: 기초자치단체(읍면동))으로 구성되어 있다.

〈표 4-28〉 일반연합체와 재정연합체 비교

구분	일반연합체(groupements à contributions budgétaires)	재정연합체(groupements à fiscalité propre)
유형	코뮌간조합, 폐쇄형 혹은 개방형 혼합 조합	메트로폴, 대도시공동체(CU), 도시권공동체(CA), 코뮌 공동체(CC), 신도시도시권조합(SAN)
궁극적 목적	코뮌간 서비스 협력	코뮌간 프로젝트 협력
목적	-시설 수익성 -규모의 경제 -더 나은 서비스 품질	-시설 수익성 -규모의 경제 -지역발전을 위한 공동 프로젝트의 더 나은 서비스 품질 -균등 할당
권한	자유롭게 선택	의무+옵션+선택
행정경계	임의	한번에 전체로
자원	분담금	세원+특별교부금(dotation globale de fonctionnement)
전환	코뮌간조합은 혼합조합이나 도 시권공동체(CA), 코뮌공동체 (CC)로 전환 가능	코뮌공동체(CC)는 도시공동체(CA)로 /도시공동체(CA) 는 대도시공동체(CU)나 메트로폴로 전환 가능

출처: <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/%EF%BB%BFinstitutions>

(1) 코뮌공동체(communautés de communes)

과거에 코뮌은 조합의 형태로 공공시설관리, 사업인프라 관리, 가스나 전기시설관리, 수
자원과 쓰레기 처리 등의 문제를 해결하였으나, 그 제도적 기반이 미흡하였다(권세훈,
2013). 따라서 영조물법인 형태의 협력체를 신설하여 자원과 조직 등의 제도적 기반을 강
화할 필요가 대두되었다. 코뮌공동체는 회원 코뮌들에게 부과되는 자체 재원을 지닌 지방
자치단체간 협력을 위한 공공 영조물법인이다(EPCI). 코뮌공동체는 1992년 설치 당시에
농촌 지역의 코뮌간 협력에 초점을 두었으나 1993년 1월 29일 법률에 의하여 그 제한이
폐지되었다(배준구, 2011).

코뮌공동체는 기초지방자치단체인 코뮌만 가입할 수 있고, 공간정비와 개발을 위한 공
동 프로젝트 수립하여 상호 연대하는 것이 목적이고, 특히 농촌지역의 관리를 수행하기
위한 것으로 지방자치단체들 간의 협력 기구로서는 가장 작은 규모라고 할 수 있다(권세
훈, 2013). 코뮌공동체는 1992년 2월 6일의 법률에 의하여 주로 농촌지역의 정비 및 경

제개발을 위하여 코뮌간 협력관계를 형성하며, 이를 위하여 ‘코뮌간 협력을 위한 데파르트망 계획(shéma départemental de la coopération intercommunale)’을 수립하고 조정한다.

(2) 도시공동체(Communautés d'agglomération)

도시공동체는 1999년의 지방자치법개정으로 만들어졌다. 도시공동체를 법률에 규정한 이유는 기존에 존재하던 지방자치단체들 간의 조합을 축소하고 지방자치단체들 간의 협력 형태를 단순화하기 위함이었다(권세훈, 2013). 도시공동체는 코뮌공동체보다 훨씬 더 큰 권한을 가지며, 코뮌공동체와 도시공동체가 기존의 조합과 다른 점은 조합이 코뮌들 간에 합의에 의한 업무의 단순한 수행만을 담당한 반면에 이들은 스스로 집행할 업무를 정하고 그것을 계획하여 수행한다는 점이다(권세훈, 2013: 70).

도시공동체는 코뮌을 구성회원으로 하고 있다는 점과 고유한 재정을 확보할 수 있다는 점에서 코뮌공동체와 동일하다고 할 수 있으나, 주민 15,000명 이상을 보유하고 있는 코뮌을 중심으로 한 지방자치단체의 공동체로서 전체 주민이 50,000이상이 되어야 한다(권세훈, 2013). 다만 도의 도청 소재지를 포함하는 경우에는 15,000명 이상이라는 조건이 필요 없고, 전체 주민 수도 30,000명 이상이면 집합결합체가 될 수 있다(권세훈, 2013). 그러므로 도시공동체는 주민수에 있어서 코뮌공동체와 대도시공동체의 중간단계에 속하는 지방자치단체의 공동체 형태라고 할 수 있다.

(3) 대도시공동체(Communautés urbaines)

프랑스는 유럽국가 중에서 기초자치단체의 수가 가장 많은 국가 중의 하나로, 이처럼 혼재된 기초자치단체의 수는 지리적 여건에 따라 자치업무를 수행하는 과정에서 갈등요인이 상당히 많이 발생하였고, 이러한 문제점을 근본적으로 해결하기 위하여 프랑스 정부는 1966년 12월 31일 법령 제정을 통해 대도시공동체를 제도화 하였다(윤상용·권기일·이동관·윤기석, 2011:65). 법령제정의 목적은 기초자치단체간 협력을 통해 자치 행정의 원활한 수행, 공동사업에 필요한 예산지원을 보다 효과적으로 집행, 지역발전의 성과 극대화 등이다(윤상용·권기일·이동관·윤기석, 2011:65). 도시공동체(CU)는 광역코뮌구인 디스

트릭트(district) 방식으로 도시권 문제가 해결되지 않아서 일정한 인구규모 이상의 도시지역 코뮌을 대상으로 설치되었다. 대도시공동체는 1966년 12월의 법률로 만들어져서 기초지방자치단체들 간의 공동체 중 가장 큰 단위였으며, 1999년 7월 12일의 법률은 대도시공동체의 행정 및 재정체제와 인구기준을 새롭게 정비하였으나, 2010년 12월 「지방자치단체의 개혁에 관한 법률」에 의하여 메트로폴이 가장 큰 단위로 새롭게 규정되었다.

대도시공동체는 지역토지정비와 도시개발을 위한 코뮌의 공동프로젝트를 수립하고 실행하기 위한 코뮌들의 공동체이다. 1999년 7월 12일 법률 이후에 신설된 대도시공동체는 주도시개발 및 지역계획의 공동사업에 집중되며, 협력 기간의 제한이 없었다. 전체 주민의 수는 450,000명 이상이었으나, 2014년 1월 29일의 “국토사업의 현대화와 메트로폴 확정에 관한 법” 이후에는 250,000명으로 하향 조정되었다. 하나의 대도시공동체가 출범될 경우 공동체에 속한 기초자치단체는 법령이 정하는 바에 따라 특정분야의 자치사무의 집행결정 권한을 공동체에 위임하도록 되어 있다.

(4) 메트로폴(métropole)

메트로폴은 2010년 12월 16일 지방자치단체개혁법(제12조)에 따라 대도시권 정책의 일환으로 새로운 유형의 자율적인 지방세 권한을 가진 대도시연합체로 등장하였다. 이미 도시 지역에 대도시공동체(CU)가 있는데도 새로운 형태의 협력체 법인을 설립하게 된 배경은 1990년대 이후 더욱 더 가속화되는 대도시지역 주변의 집중에 따른 공공 서비스의 공급과 사무처리의 효율성과 유럽차원의 경쟁력 강화가 요청되었기 때문이었다. 또한 정부개혁과 지방행정의 현대화를 정책과제로 내건 프랑스 정부의 구상과도 일치하여 더욱 추진력을 얻었다. 새로운 코뮌간 협력체인 메트로폴의 등장은 지방 공공서비스의 광역적 처리와 행정의 필요성에 따른 지방조직모델의 변화라고 평가되고 있다(전훈, 2016: 18-19).

메트로폴이란 다수의 코뮌(기초자치단체)을 하나의 공간 내에 통합시켜 자신의 영토 내에서 지속가능하고 연대적인 개발을 위해 협력하고 경쟁력과 결속력을 개선하기 위해 경제적·생태적·교육적·문화적·사회적 프로젝트를 같이 만들고 운영하며 징세를 할 수 있는 코뮌 간 협력을 위한 공공영조물법인(EPCI)이다(김은경, 2015). 메트로폴은 인접한 지역,

도시 주변 지역, 농촌 지역, 중소 도시에 영향을 미치며, 이들 지역들은 메트로폴의 성장과 활력에서 이익을 얻고 메트로폴의 매력에 기여한다. 따라서 메트로폴은 국토개발, 그들과 배후 지역, 궁극적으로 국가 전체에 중요한 역할을 수행하게 된다(<http://www.cget.gouv.fr/territoires/metropoles>).

메트로폴 정책은 2010년의 지방자치단체개혁법에 따르면 국토를 강화하기 위한 성장 및 국토 매력도 강화의 엔진 등 대도시권의 형성과 발전을 통한 국토경쟁력 강화를 목표로 한다(김은경, 2015). 이에 메트로폴은 지역의 경제적 재건을 통한 국토 강화를 위한 핵심 지역으로의 기대와 주민의 삶의 질 개선, 지역 간 불평등 축소, 도시적·사회적 지속가능한 경제적 모델 개발을 도모하며, 또한 메트로폴은 지역 내·지역 간 협력의 정신 속에서 국토 균형발전에 관심을 가지고 메트로폴의 경제적 기능, 교통망과 대학 및 연구혁신 자원 등의 강화를 목적으로 하고 있다(김은경, 2015).

3) 특별지방자치단체 설립 및 운영의 법리적 근거

프랑스는 제2차 세계대전 이후 산업화·도시화가 진행되면서 인구가 급격히 증가하게 됨에 따라 상하수도, 전기 등과 같은 공공서비스 공급을 위한 협력기구들이 만들어졌다. 프랑스는 1982년 분권화 정책 실시 이후 분권화에 따른 갈등, 중복행정, 규모의 불경제 등의 역기능을 방지하고 협력을 강화하기 위하여 협력방식의 개편, 절차 간소화, 재정 등에 대한 법률 정비를 지속적으로 추진해 왔다(배준구, 2011: 74). 또한 1990년부터는 유럽연합의 역할 증대, 도시로의 인구 집중과 농촌문제의 심화 등에 따라 코뮌간의 협력 강화를 위한 새로운 제도들이 도입되었다(배준구, 2011: 74). 지방자치단체간의 협력은 조합에서 시작되었지만, 그 제도적 기반이 미흡하고, 재원을 확보할 수 있는 수단이 원칙적으로 조세권에 근거를 둔 것이 아니라는 한계가 있었고, 또한 조합에 속한 코뮌들간의 통합과 협력의 범위가 제한적이라는 문제가 있었다(권세훈, 2013). 따라서 고유한 재정을 지니는 지방자치단체가 협력을 위한 공공영조물법인(EPCI)을 창안하였다(권세훈, 2013). 즉, EPCI는 고유한 재정을 확보할 수 있는 조세권을 지니고, 자체적으로 독립적인 관할권을 의무적으로 갖는 것이다.

1992년 2월 6일의 “공화국 지방행정에 관한 법(Loi d'orientation relative à

l'administration territoriale de la République)”은 기존의 조합과 달리, 고유한 세원을 보유하며 보다 광범위한 기능을 수행할 수 있는 새로운 협력체인 코뮌 공동체(CC)와 도시공동체(CV: communautés de villes)의 구성을 제안하였다(배준구, 2011).

1999년 7월 12일의 “코뮌간 협력의 강화와 간소화에 관한 법률(Loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale)”은 코뮌간 협력체를 조합(syndicats), 코뮌 공동체(CC), 도시공동체(CA), 대도시공동체(CU)로 단순하게 재편하는 내용을 담고 있었다. 2004년 8월 12일의 “지방의 자유와 책임에 관한 법률(Loi relative aux libertés et aux responsabilités locales)을 통해 코뮌협력체의 기능을 개선하고자 하였다.

프랑스는 2007년 5월 사르코지(Sarkozy) 정권 출범 후 국가 경쟁력을 향상시키기 위한 방안의 하나로 2008년 10월 22일에 대통령령으로 초당적 성격의 지방자치단체개혁위원회를 구성하여 보고서를 작성하였다(배준구, 2011). 보고서를 기반으로 하여 2010년 12월 16일의 “지방자치단체 개혁법(Loi de réforme des collectivités territoriales)”을 제정하였다. 주요 내용으로는 데파르트망 및 레지옹의 자발적 행정구역 통합, 데파르트망 의원과 레지옹의원 수의 대폭 축소와 제도 개편, 기존의 대도시공동체 중 11개를 전환하여 새로운 유형의 ‘대도시연합체(métropole)’의 조성, 수도인 파리와 인근 데파르트망을 통합하여 그랑파리(Grand Paris) 창설 등이 담겨있었다.

2014년 1월 29일의 “국토사업의 현대화와 메트로폴 확장에 관한 법(loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles: laMAPTAM)”은 메트로폴을 새롭게 설치하였으며, 2015년 8월 7일의 “신 지방행정체계 법(Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République: loi NOTRe)”은 고유한 세원을 가진 코뮌간협력체의 권한을 강화하였다.

4) 특별지방정부의 운영 및 관리

(1) 코뮌공동체의 운영 및 관리

코뮌공동체는 처음에는 의무적 권한(지역정비, 환경보호, 주택, 도로, 문화, 체육, 교육 시설 중에서 적어도 2개 분야)까지 규정하였으나 이를 완화하여 현재 코뮌공동체는 지역정

비와 경제개발사업에 대한 의무적 권한을 지니고 있다. 코뮌공동체는 다음의 7개 분야에서 최소 3개 분야에 대한 선택적 권한을 지니고 있다. 7개의 분야는 ①환경 보호 및 에너지 수요를 통제하기 위한 지원 활동, ②주택 및 생활 환경 정책, ③도시정책 분야로 지역에 대한 진단 및 도시계획 방향성 정의, 도시개발 조치들의 활성화와 협력, 범죄예방 조치 등, ④도로의 건설 및 유지, ⑤취학 전 및 초등 교육을 위한 문화 및 스포츠 시설 및 장비의 건설, 유지 및 운영, ⑥공동체 이익을 위한 사회적 조치, ⑦전체 위생 혹은 위생의 일부 등이다.

일반적으로 코뮌공동체 구성에 대한 발의는 코뮌의 자율적 의사에 속하지만 최종 결정은 중앙정부의 권한에 속한다. 즉, 여러 코뮌이 공동체를 구성할 의사가 있으면 이를 광역 자치단체에 파견된 국가임명도지사(préfet)에 통보하는 것이다. 지사는 광역지방의회의 의견표시가 있는 후 이를 검토하여 코뮌공동체의 지역적 범위를 설정한다. 지역적 범위가 설정되면 공동체를 구성할 코뮌 스스로 또는 지사의 요구에 따라 참여할 코뮌의 다수결로 공동체의 설치를 결정한다. 새로 구성되는 코뮌공동체는 지사의 최종승인이 있는 후 본격적으로 그 권한을 행사할 수 있으며, 이와 같은 조치는 지사가 지방이익이 중앙정부이익에 상충 되는지를 사전에 검토하기 위한 것이다(윤상용·권기일·이동관·윤기석, 2011: 63).

코뮌공동체는 회원 코뮌의 의원들로 구성된 코뮌결합체의 의회에 의하여 운영되며, 코뮌공동체 의회의 구성은 각각의 코뮌은 최소한 1명 이상의 회원코뮌의 의원을 두어야 하고, 하나의 코뮌에서 코뮌공동체의 의회구성의 절반이상을 차지할 수 없도록 되어있다. 2014년부터는 주민 3,500명 이상인 코뮌공동체는 주민들의 직접선거에 의하여 코뮌결합체의 의원을 선출하도록 되어 있다. 코뮌공동체의 의회는 스스로 자신들의 관할업무를 결정할 수 있고, 상위 지방자치단체인 데파르트망의 승인을 받아 데파르트망의 업무에 속하는 사회복지행위를 할 수 있다.

코뮌공동체는 해당 코뮌의 4개 직접 지방세(건축세, 토지세, 주거세, 사업세)를 독자적으로 부과하여 징수할 수 있다.

(2) 도시공동체의 운영 및 관리

도시공동체의 의무적 권한은 경제개발분야, 지역정비 분야, 사회적 형평성과 주거지 형평성 분야, 도시정책 분야이다. 경제개발분야에서는 도시공동체 지역의 이익과 관련된 산

업, 상업, 3차 산업 분야, 공예, 관광, 항만과 공항 구역의 창출, 정비, 관리, 운영에 해당하며, 도시공동체 이익을 위한 경제개발활동이 해당된다. 도시공동체 지역정비분야에서는 영토통합성계획(schéma de cohérence territoriale), 부문계획(schéma de secteur), 협의정비구역(zones d'aménagement concerté)이 해당된다. 사회적 형평성과 주거지 형평성 분야는 지역주택 프로그램, 공동체의 이익을 위한 주택 정책, 공동체의 이익을 위한 사회적 주거를 위한 재정적 보조와 활동, 사회적 약자를 위한 주거 지원 활동 등이 해당된다. 도시정책 분야는 지역에 대한 진단 및 방향성 정의, 도시개발 조치들의 활성화와 협력, 범죄예방 조치 등이 의무적 권한에 해당된다(<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/definition-niveau-dintegration-communautaire-0>).

한편 도시공동체는 다음의 6개 분야 중 최소 3개 분야에 대한 선택적 권한을 행사한다. 6개 분야는 ①공동체 이익을 위한 도로의 건설 및 유지, 주차장 건설 및 관리, ②위생, ③물, ④환경 및 생활 환경의 보호 및 향상: 대기 오염, 소음 공해, 생활 폐기물 및 유사한 폐기물의 처분 및 회수, ⑤공동체 이익을 위한 문화 및 체육 시설의 건설, 배치, 유지 및 관리, ⑥사회적 조치 등이다.

도시공동체의 기관은 다른 코뮌간 공동체와 마찬가지로 의장, 집행위원회(bureau), 의회로 구성된다. 의회는 인구에 의하여 배분하며, 각 코뮌은 적어도 하나의 의석을 차지하며 어떤 코뮌도 의석의 절반 이상을 차지할 수 없다. 도시공동체의 행정기관도 코뮌공동체와 마찬가지로 자신들의 의회를 먼저 구성하고 의회에서 집행부를 선출하는 형태를 취한다.

도시공동체의 재원은 공동체가 가진 재산으로부터 나오는 세수, 공동체가 개별 코뮌에게 제공하거나 교환하는 서비스를 통하여 코뮌으로부터 받는 수입금, 국가 및 유럽연합으로부터 받는 보조금, 다른 기관으로부터 받는 기부금, 쓰레기 및 각종 정화사업으로부터 발생하는 수수료, 회원코뮌으로부터 받는 대중교통 분담금 등으로 확보된다(권세훈, 2013).

(3) 대도시공동체의 운영 및 관리

대도시공동체의 의무적 권한은 경제·사회·문화개발분야, 지역정비 분야, 사회적 형평성과 주거지 형평성 분야, 도시정책 분야, 공공서비스관리 분야, 환경 및 생활환경 분야이다. 경제·사회·문화개발 분야에서는 대도시공동체 지역의 이익과 관련된 산업, 상업, 3차산업

분야, 공예, 관광, 항만과 공항 구역의 창출, 정비, 관리, 운영이 해당된다. 또한 대도시공동체 이익을 위한 경제개발활동과 문화적, 사회문화적, 사회교육적, 스포츠 시설의 건설, 정비, 유지, 운영, 활성화, 중학교, 고등학교 등이 해당된다. 대도시공동체 지역정비 분야에서는 영토통합성계획(schéma de cohérence territoriale), 부문계획(schéma de secteur), 도시계획(plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme), 지구계획(opérations d'aménagement) 등이 해당된다. 사회적 형평성과 주거지 형평성 분야는 지역주택 프로그램, 주택 정책, 사회적 주거를 위한 재정 보조와 지원 활동, 사회적 약자를 위한 주거 지원 활동, 주거개선 활동, 비위생적 주거 개선 등이 해당되며, 공공서비스 관리 분야는 위생 및 물, 묘지의 확장 및 전환, 화장터, 도살장, 도축장, 화재, 구조 서비스, 에너지 전환, 냉난방 시설 등이 해당된다. 마지막으로 환경 및 생활환경의 보호 및 강화 정책에는 가정 쓰레기 및 유사한 폐기물의 수집 및 처리, 대기오염, 소음 공해 등이 해당된다(<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/definition-niveau-dintegration-communautaire-0>).

대도시공동체는 코뮌공동체와 도시공동체와 마찬가지로 의회를 기초로 의사결정기관과 집행기관을 구성한다. 대도시공동체는 공동체구역의 인구나 공동체를 구성하는 코뮌 수에 따라 50-90명 인원의 공동체의회(conseil de communauté)가 구성되며, 공동체의회의 구성 인원은 각 코뮌의회에 의하여 선출되는 대표이지만, 공동체의회에 대표를 보내기에 지나치게 소규모인 코뮌은 적절한 선거구로 연합하여 공동의 대표를 선출한다(배준구, 2011: 87). 의사결정은 공동체의회에서 결정되는데, 의회에 상정되어진 사안은 과반 수 이상의 표결을 통하여 공동사업으로 추인을 받는다.

대도시공동체의 재원으로는 기초자치단체가 공동체에게 위임하는 사업세(la taxe professionnelle), 공동체가 가진 재산으로부터 나오는 세수, 공동체가 개별 코뮌에게 제공하거나 교환하는 서비스를 통하여 코뮌으로부터 받는 수입금, 국가 및 유럽연합으로부터 받는 보조금, 다른 기관으로부터 받는 기부금, 쓰레기 및 각종 정화사업으로부터 발생하는 수수료, 회원코뮌으로부터 받는 대중교통 분담금 등이 있다(권세훈, 2013).

(4) 메트로폴의 운영 및 관리

메트로폴은 기존의 도시공동체에 비해 훨씬 더 많은 구성 지역주민의 요구와 경쟁력을

요구받는 만큼 더 많은 재정자율권(지방세율과 지방세부과에 관한 강화된 권한)을 가지고 있다. 메트로폴은 국가평의회에 의해 정해진 리스트에 있는 계획이나 문헌의 작성, 수정 및 개선 등에 참여할 수 있는데 메트로폴에 영향을 주는 사안에 대해서만 정해진 범위 내에서 개입이 가능하고, 또한 국가 및 자치단체 또는 산하 공공기관의 권한에 속하는 국토 정비, 경제개발과 혁신, 교통과 환경, 고등교육과 연구 등과 관련된 계획 및 문헌과 관련된 사업에 연계가 가능하다(김은경, 2015). 메트로폴은 법률이 정한 구역에서 ‘한번에 전체로(d’un seul tenant et sans enclave)’ 경제 및 지역개발과 생태, 교육, 문화 및 사회분야의 정책안의 수립과 실행을 위해 경쟁력과 통합 증진의 가치를 지향하고 있다(전훈, 2016: 18-19). 메트로폴은 영조물법인이기 때문에 지방자치단체기본법에 의해 규정된 위임권한을 행사할 수 있으며, 특정한 영역의 권한을 메트로폴에게 위임한 기관들은 법적으로 그 영역에 개입이 불가하다(김은경, 2015).

메트로폴은 크게 국가, 데파르트망, 레지옹 및 코뮌으로부터 권한을 위임받는데, 구체적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 국가에 의해 이양된 권한이다. 국가는 협약에 따라 집행력 있는 지역주거프로그램을 실행하고 싶어 하는 메트로폴에게 권한을 위임하여 메트로폴이 사회적 주거 세입자에 대한 지원 할당과 수혜자에게 통보, (국가주거청의 위임에 따라) 민간 주거를 위한 지원 할당과 협약체결, 가능한 적합하고 독립적인 주거에 대한 권리 보장을 가능케 하며, 또한 국가는 메트로폴의 요구에 근거하여 실행 가능한 주거프로그램을 실행하자마자 양수인을 가진 청구절차의 실행, 주거가 없는 개인 또는 가족이나 재원이 부족하거나 존재조건으로 인해 주거에 대한 개인적 접근의 어려움을 입증하는 사람들을 위해 주거에 대한 사회적 감독, 수용, 숙박과 지원의 운영 및 그에 기여하는 기관과 조치에 대한 재원에 대하여 전부 또는 일부 권한을 이양한다(김은경, 2015). 이 외에도 국가는 메트로폴의 영토와 관련된 부분에 대한 사회적 활용 협약의 작성, 계약, 추적과 평가와 대규모 설비와 인프라스트럭처의 소유, 정비, 유지 및 관리 등의 권한을 이양한다(김은경, 2015).

둘째, 데파르트망으로부터 위임 권한이다. 데파르트망 또는 메트로폴의 요구에 따라 메트로폴은 데파르트망과의 협약에 따라 그의 관할내에서 데파르트망 대신 다음과 같은 권한의 일부 또는 전체를 행사한다. 구체적으로는 주거에 대한 연대기금 배분 및 사회사업

가운데 데바르트망의 공공서비스에 부여된 임무(통합을 위한 데바르트망 프로그램의 채택, 적용 및 실행, 어려움에 처한 청년 지원, 어려움에 처한 청년, 가족 또는 사회와 단절된 청년과 가족에 대한 전문화된 예방활동), 데바르트망 공공도로 영역 내 및 데바르트망에 의존하거나 부속된 도로 관리, 사업구역 및 영토 내와 해외에서의 경제적 활동 촉진 등이 있다(김은경, 2015).

셋째, 레지옹으로부터 위임 권한으로 레지옹의회는 그의 주도하에 또는 메트로폴위원회의 요구에 따라 그의 영토 내에서 다음의 권한을 이양하며, 고등학교의 건설, 재건, 정비, 유지 및 운영, 경제개발 관련 레지옹 권한 또는 권한들 가운데 일부분이 이에 해당한다(김은경, 2015).

넷째, 코뮌으로부터 위임 권한이다. 메트로폴의 핵심 권한은 주로 코뮌들로부터 위임 받는다. 메트로폴은 코뮌들로부터 경제, 사회, 문화적 개발과 정비, 메트로폴 공간의 정비, 지역주거정책, 도시정책, 공공서비스관리, 환경의 보호와 가치화 실행 및 생활정책 관련 등의 비교적 많은 권한을 위임받는다. 구체적으로 경제, 사회, 문화적 개발과 정비에는 산업활동구역, 상업, 3차산업, 수공업, 관광, 항만 또는 공항의 설립·정비 및 관리, 경쟁력거점의 공동책임과 기술이전촉진 회사의 자본에 대한 지분참여 및 경제 개발활동, 문화, 사회문화, 사회교육과 메트로폴을 위한 스포츠 시설의 건설, 정비, 유지 및 운용, 관광촉진과 관광사무소 개설, 고등교육, 연구 및 혁신에 대한 레지옹의 계획을 고려하면서 고등교육 및 연구 기관과 연구프로그램에 대한 지원과 원조 프로그램 등이 해당되며, 메트로폴 공간의 정비는 국토일관성계획과 부문계획, 도시지역계획, 메트로폴의 이해에 따른 도시 정비의 정의, 설립과 운영의 실현, 토지비축지정, 천연자원과 자연경관자원의 가치증진 활동, 도시 교통의 조직화, 도로의 설립, 정비 및 유지, 신호등, 주차장, 여행객 대피소, 도시이동 계획, 도시 이동의 모든 방식과 그의 부수적 작업에 속하는 공적 공간의 창설, 정비 및 유지, 메트로폴 영토에 위치한 기차역의 거버넌스와 정비에 참여, 인프라스트럭처와 텔레커뮤니케이션망의 설치와 참여가 해당된다(김은경, 2015). 지역주거정책과 관련해서는 지역 주거프로그램, 주거정책, 사회적 주거와 가난한 사람들을 위한 재정적 지원과 사업, 기존 주택단지의 개선과 비위생적인 주거의 재개발과 해소, 통행증을 가진 사람들의 수용 지역의 개선, 유지 및 관리가, 도시정책 분야는 도시개발, 지역개발과 경제적, 사회적 통합계약

대책, 범죄예방과 권리실현의 지역 대책이 해당된다(김은경, 2013). 공공서비스관리 부분에 있어서는 배수와 물, 메트로폴과 연계된 묘지와 화장장의 설립, 관리, 확장 및 이전과 화장터의 설립, 관리 및 확장, 국가적 이해를 가지는 도살장과 시장, 화재 및 구급서비스가 위임된다(김은경, 2013). 마지막으로 환경의 보호와 가치화 실행 및 생활정책과 관련해서는 가정쓰레기 및 유사쓰레기의 수집, 제저 및 가치화, 공기오염대책, 소음공해대책, 에너지전환, 에너지 수요 관리사업 지원, 국토기후-에너지계획의 작성 및 채택, 전력과 가스의 공적 배분 승인, 도시의 난방망 또는 냉방망의 건설, 정비, 유지 및 관리, 전기자동차 또는 재충전 수소자동차의 이용에 필요한 충전 인프라스트럭처의 건설과 유지, 수변 관리와 홍수 예방, 해변에 대한 국가의 허가권 등이 해당된다(김은경, 2013).

2014년의 MAPTAM 법에 따라 코뮌협의체는 자동적으로 메트로폴로 전환되었고, 2015년 1월 1일 시행령에 따라 메트로폴 구성에 대한 자발성 원칙이 폐기되고 거주민이 65만 명 이상인 도시권 내에서 40만 명 이상의 거주민이 포함되는 코뮌협의체나 국가의 전략적 기능과 국토균형과 관련된 역할을 집행하는 40만 명 이상 거주민을 포함하는 고용 구역의 중심인 코뮌협의체에 해당하는 경우에는 자동적으로 메트로폴로 전환되었다. 또한 지방자치단체법에 따라 메트로폴 구성이 의무화되었는데, 코뮌협의체 인구의 최소한 절반을 포함하는 코뮌들 중 2/3가 요구하는 경우, 인구의 2/3를 대표하는 코뮌들 중 절반이 요구하는 경우, 최소한 40만 명의 주민이 거주하고 그 영토적 범위 내에 레지옹의 수도가 포함된 코뮌협의체가 이에 해당된다.

메트로폴은 메트로폴위원회, 메트로폴회의, 발전위원회 등의 설치가 가능하다. 메트로폴위원회는 의회의 역할을 수행하고, 메트로폴회의는 코뮌들의 협력기구로 메트로폴과 회원 코뮌 사이의 협력을 목표로 메트로폴의 이해 및 자치단체들의 협력 등에 관련된 모든 주제를 토론하고, 메트로폴위원회 위원장은 메트로폴회의를 주재하고 위원장이나 시장들 중 50%의 요구에 따라 정해진 의사일정에 대해 메트로폴회의를 1년에 최소 2번 개최할 수 있다(김은경, 2015). 발전위원회는 대도시권의 경제적·사회적·문화적 파트너들이 모여 전략적 프로젝트와 사업의 작성 및 추진을 지원하며, 발전위원회에는 상공회의소·기업연합회·고등교육기관들이 참여하며 종종 주민들의 직접적인 참여도 보장되어 민간과 공공부문 사이의 관계 강화에 기여한다(김은경, 2015).

① 그랑파리 메트로폴 사례

그랑파리 프로젝트는 2007년 9월 17일 사르코지 대통령이 ‘건축과 문화유적관(Cité de l'architecture et du patrimoine)’의 개관식 연설에서 파리권의 재정비 프로젝트로서 필요성을 제안하였다(김은경, 2015). 사르코지 대통령은 드골 정부 이후 40여년 동안 파리 지역 정책의 문제점으로 교외(일드프랑스)에 공공장소, 서비스와 사람이 교류할 수 있는 공간 등이 있는 진정한 도시가 만들어지지 못했음을 지적하며, 일드프랑스를 적절한 교통수단에 의해 수도인 파리로 통합시키면 파리와 일드프랑스는 하나의 동일한 지역이며 동일한 공간이므로 이에 대해 지방정부들과 함께 논의하는 것이 필요하다고 주장하였다(김은경, 2015). 또한 지방정부 모두가 함께 협력하여 20년, 30년, 혹은 40년을 내다보면 서 그랑파리에 관한 미래지향적, 도시계획적, 경관적 진단의 필요성을 제기하였다(김리숙, 2012).

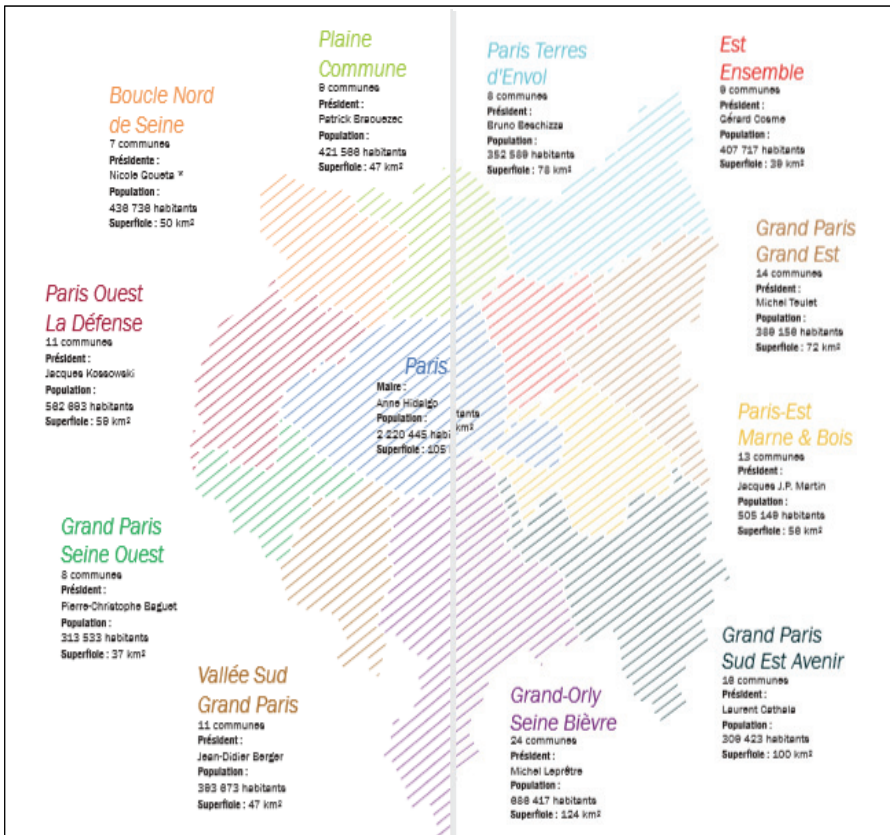
대통령의 제안에 따라 문화 및 통신부 장관은 지역 정부와 같이 그랑파리의 컨설팅을 위한 운영위원회를 구성하였고, 운영위원회는 문화통신부 2인, 환경에너지 및 지속가능한 발전과 국토개발부 1인, 수도권 개발 담당부 1인, 국토개발부 1인, 내무해외영토와 전국지방자치단체부 1인, 국토의 개발과 경쟁력을 위한 범부처간 대표단(DIACT) 1인, 일드프랑스 도청 1인, 파리지 2인, 일드프랑스 지역의회 2인, 일드프랑스 시장연합회 2인 등으로 구성되었으며, 도시계획가, 경제학자, 사회학자, 경관 디자이너 등 여러 전문 분야에 걸친 10개의 컨설팅 팀을 구성하고 과학심의회(scientific council)는 10개 팀의 품질과 상호보완성을 보장하는 책임을 담당하였다(김리숙, 2012). 뿐만 아니라 지역의 주요한 도시계획 기관 및 공공서비스 기관(RATP, SNCF, 드골공항 등)과 파트너십을 구성하였다(김리숙, 2012).

2016년 1월 1일에 출범한 그랑파리 메트로폴은 그랑파리의 거버넌스 구조의 일환으로 MAPTAM법에 근거하여 만들어졌다. 그랑파리 메트로폴은 수도권인 일드프랑스 지역의 131개 코뮌으로 구성되며, 총 인구는 720만명, 총 면적은 814km²이다.

그랑파리 메트로폴 의회(conseil de la métropole)는 131개 코뮌을 대표하는 209명의 위원으로 구성되며, 전반적 행정 업무를 수행한다. 시장회의(Assemblée des maires)는 메트로폴의 전체 시장들로 구성되며, 자문 역할을 수행한다. 발전위원회(conseil de

développement)는 메트로폴 활동에 주민 참여를 연계하기 위해서 경제, 사회, 환경, 문화, 스포츠 분야의 80명의 전문가와 무작위로 선발된 24명의 자원 주민들로 구성되었으며, 발전위원회는 메트로폴과 관련된 모든 이슈에 대해 질문을 제기할 수 있고, 그랑파리 메트로폴의 주요 방향에 대해서 분석과 자문하는 권한을 지닌다. 특히 메트로폴의 프로젝트와 도시계획서류에 대해 의견제시와 제안을 할 수 있다.

〈그림 4-16〉 그랑파리 메트로폴을 구성하는 12개 지역들



출처: Métropole du Grand Paris, Rapport Annuel du Grand Paris 2016.

그랑파리 메트로폴의 목표는 주민의 삶의 질 개선, 지역간 불균형 축소, 지속가능한 도시적·사회적·경제적 모델 발전 등이다. 경제개발에 있어서 우선순위의 계획은 레지옹의 회에 의해 결정된 것이므로 메트로폴의 경제적 발전을 위한 사업은 이를 반영한 것이라고 할 수 있다(김은경, 2015). 그랑파리 메트로폴의 모든 프로젝트는 일드프랑스계획(Schéma directeur de la région d'Ile-de-France)에서 결정된 일드프랑스의 전반적인 사회적, 경제적, 환경적 진단, 발전을 위한 전략적 방향, 정책우선순위 등 반영한다(김은경, 2015). 그랑파리 메트로폴은 국토 전체를 위한 최고의 매력도와 경쟁력을 가지는 지역이며, 이에 따라서 그랑파리 메트로폴은 전반적 방향을 정하는 대도시 프로젝트를 작성한다. 또한 발전위원회의 제안에 대한 메트로폴위원회의 결정에 따라 주민들은 프로젝트 작성과정에 참여한다(김은경, 2015).

메트로폴은 다양한 분야에서의 권한을 지니고 있다. 첫째는 경제, 사회, 문화 계획 및 발전에 대한 권한으로, 국가적 혹은 국제적 차원의 대규모 문화 및 스포츠 시설의 건설 및 관리, 주요 국제 문화, 예술, 스포츠 행사 개최 신청을 위한 준비(예를 들어, 2024년 올림픽 및 장애인 올림픽), 메트로폴의 이익에 부합할 경우 경제활동구역, 항만 또는 공항의 건설 및 관리, 경제개발활동 등이 이에 해당한다. 둘째, 환경보호 및 강화로 메트로폴은 대기, 기획, 에너지 계획과 에너지 전환 계획을 수립하는데 책임이 있다. 이에 따라서 메트로폴은 대기오염 및 소음 공해 방지를 위한 대책, 에너지 수요를 관리하기 위한 활동 지원, 수변지역 관리 및 홍수예방을 담당한다. 셋째, 메트로폴 공간 계획에 관한 권한이다. 메트로폴은 '영토통합성계획(schéma de cohérence territoriale)'을 수립하며, 자연유산 및 경관유산에 가치를 부여하는 활동을 책임진다. 또한 메트로폴의 이익에 부합할 경우, 메트로폴은 첫째, 개발 사업의 정의, 생성 및 실현, 둘째, 도시재개발 사업, 셋째, 토지 보호지역의 구성에 관한 권한을 지니게 된다. 마지막으로 지역주거정책의 권한이다. 메트로폴은 메트로폴 주거 및 숙박시설 계획을 실현해야 하며, 주거에 관해 메트로폴로 이전된 권한은 운영적 요소도 포함된다. 메트로폴은 영세민 주택을 위한 재정 지원과 활동들, 사회적 약자 대상 주택을 위한 활동들, 여행휴게소 구역의 개발, 유지 및 관리뿐만 아니라 주택단지의 리노베이션, 비위생 주택의 개축에 관한 권한도 지닌다. 2017년 1월 1일부터 메트로폴은 도시계획에 관한 권한을 지니고 있으며, 2019년 1월 1일까지는 개발계획의 운영에 관

한해서 권한을 지니게 될 것이다. 레지옹 주택계획의 목표에 따라 메트로폴은 균형잡히고 다양한 주택 수요의 배분을 감독해야 하며, 가장 취약한 인구의 통합을 위한 다년 프로그램을 포함해야 한다(Métropole du Grand Paris, 2016: 9).

5) 특별지방정부의 운영 현황

(1) 코뮌간 영조물법인의 운영 현황

코뮌간 영조물법인은 ‘재정연합체(groupements à fiscalité propre)’와 ‘일반연합체(groupements à contributions budgétaires)’로 구분되며, 각각의 연합체들의 현황은 다음의 표와 같다.

〈표 4-29〉 재정연합체 현황

구분	2014	2015	2016	2017	2018
대도시연합체(Métropoles)	1	11	13	14	21
대도시공동체(Communautés urbaines)	15	9	11	15	11
도시공동체 (Communautés d'agglomération)	222	226	196	219	222
코뮌공동체 (Communautés de communes)	1,903	1,884	1,842	1,018	1,009
신도시조합 (Syndicats d'agglomération nouvelle)	4	3	-	-	
합계	2,145	2,133	2,062	1,266	1,263

출처: DGCL, Banatic ; Insee, Recensements de la population. Champ : France.

〈표 4-30〉 조합(일반연합체) 현황

구분	2014	2015	2016	2017	2018
단일사무코뮌조합 (Syndicats intercommunaux à vocation unique)	8,965	8,392	7,992	7,384	6,714
복합사무코뮌조합 (Syndicats intercommunaux à vocation multiple)	1,233	1,185	1,149	1,085	1,010
영토영조물법인 (Etablissements publics territoriaux) ⁷⁷⁾			11	11	11
혼합형 조합(Syndicats mixtes) ⁷⁸⁾	3,185	3,025	2,979	2,794	2,719
대도시축(Pôles métropolitains) ⁷⁹⁾	9	9	12	14	19
영토 및 농촌 균형축 (Pôles d'équilibre territorial et rural) ⁸⁰⁾		55	91	90	112

출처: DGCL, Banatic ; Insee, Recensements de la population. Champ : France.

(2) 메트로폴의 운영 현황

프랑스는 2012년 1월 1일 최초로 니스꼬다주르메트로폴 설립 후, 현재까지 지속적으로 메트로폴이 추가되었다. 2016년 1월 1일 파리와 엑스-마르세유-프로방스가 메트로폴로 출범하였으며, 이 2개의 메트로폴은 국토사업의 현대화와 메트로폴 확정에 대한 2014년 1월 27일 법에 근거해 설립되었다(김은경, 2015). 2018년 1월 1일 현재 21개의 메트로폴이 있으며, 이중 19⁸¹⁾개는 일반법에 근거하고 있으며, 2개⁸²⁾는 특별법에 근거하고 있다. 지리적 관점에서 메트로폴은 전체 프랑스 인구의 39%, 전체 고용의 43%에 해당한다.

77) 영토영조물법인(Etablissements publics territoriaux)은 2016년 그랑파리 메트로폴의 창설시에 설립된 자치단체간 영조물법인(EPCI)의 지위를 갖는 행정 조직임.

78) 혼합형 조합(Syndicats mixtes)은 코뮌간의 수평적 협력뿐만 아니라 상공회의소와 같은 민간주체, 광역 행정구역도 참여하는 협력기구임.

79) 대도시축(Pôles métropolitains)은 2010년 12월 16일의 “지방자치단체 개혁법” 제 20조에 의해 창설된 독자적 재원을 갖는 혼합조합임. 인접 대도시간의 협력을 촉진하기 위한 목적을 지님.

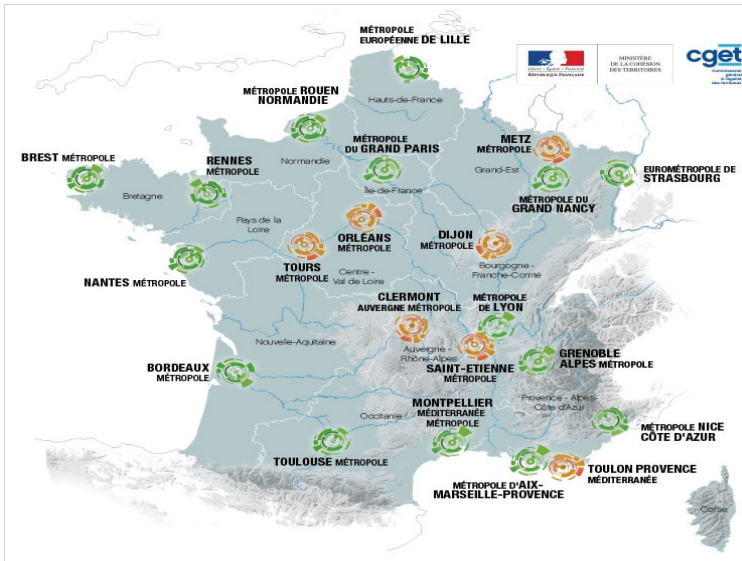
80) 영토 및 농촌 균형축(Pôles d'équilibre territorial et rural)은 농촌과 중소도시간의 협력을 촉진하기 위해 만들어진 자치단체간 영조물법인(EPCI)의 지위를 갖는 혼합조합임.

81) Bordeaux, Brest, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Lille, Metz⁴, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice⁵, Orléans, Rennes, Rouen, Saint-Étienne, Strasbourg, Toulouse, Tours et Toulon

82) Aix-Marseille-Provence et Paris

또한 세계화의 관문으로서 외국인 투자의 주요 부분을 차지한다. 메트로폴은 혁신 활동과 하이테크 분야를 주도하고, 특히 출원의 70%, GDP의 50%를 차지하는 프랑스의 경제 동력으로 간주되고 있다(<http://www.cget.gouv.fr/territoires/metropoles>).

〈그림 4-17〉 프랑스 메트로폴 현황



출처: <http://www.cget.gouv.fr/territoires/metropoles>

5. 일본의 특별지방자치단체

1) 특별목적 지방정부의 분류

일본의 특별지방공공단체는 대도시의 일체성 및 통일성 확보의 관점에서 도입된 특별구 제도, 특정 사무를 공동으로 처리하기 위해서 도입된 지방공공단체의 조합(일부사무조합, 광역연합), 일부 구역이 재산이나 공공시설을 소유할 때 관리하기 위한 재산구 제도가 있다. 다만, 광역연합에 대해서는 별도로 구체적 사례를 살펴보고자 한다.

(1) 특별구(特別区, 도구) 제도

도쿄 시내에는 62개의 사구정촌(26시, 23구, 5정, 8촌)이 있고, 그 중에서 23구는 특별구라고 한다. 특별구는 각각 공선의 구장, 의회와 조례 제정권, 과세권을 갖고 있으며, 일반 사정촌과 같은 기초 자치단체이다.⁸³⁾ 각각의 특별구는 근린 자치단체로서 기본적인 역할을 수행하고 광역자치단체인 도쿄도와 역할 분담하고, 서로 연계하면서 도쿄 대도시 지역의 행정에 책임을 갖는 특별한 대도시 제도를 마련하고 있고, 이 제도를 특별구 제도(특구 제도) 또는 도구 제도라고 한다.

1947년 지방자치법 시행으로 도쿄도의 구는 새로운 특별구가 되어, 특별지방공공단체로서 위치하였다. 특별구는 원칙적으로 시에 관한 규정이 적용되고, 구장(區長)도 공선에 의해 선출된다. 그러나 도는 특별구에 대해서 조례로 필요한 규정을 만들 수 있게 되었으며, 이전부터 도가 처리하던 사무의 대부분은 계속 도가 수행하도록 하고 있다. 또한 특별구배부세 조례에 의한 도구재정조정제도(都区財政調整制度)가 출범하면서 배부세 분할로 특별구 상호간 재정 조정을 도모하였다. 1952년 지방자치법 개정으로, 구장은 공천제에서도 지사의 동의를 얻어서 구의회가 선임하는 의회 선임제로 개정되었고, 특별구의 자치권은 대폭 제한되게 되었다. 특별구의 사무는 의무 교육, 공원 등의 10개 항목으로 제한되었고, 그 외의 사무는 도가 처리하는 것으로 되었다. 이 개정을 통해서 특별구 재정조정교부금에 의한 재정 조정이 이루어지게 되었으며, 이는 특별구의 자원 부족액에 대해서 도의 일반 회계에서 평형 교부금을 교부하는 것이다. 1965년 지방자치법 개정으로 특별구 사무는 한정 열거에서 일부 예시 열거로 개정되었고, 복지 사무소에 관한 사무 등이 특별구의 사무로 이관되었다. 또한 재정상 조치로서 현재의 도구재정조정제도가 설치되었다. 이후, 각 구에서 구장 공천제 부활을 주축으로 하는 자치권 확보 운동이 전개되어 1975년 지방자치법 개정 때, 구장은 다시 공선제가 되었고, 특별구는 도에 유보된 것을 제외하고 원칙적으로 일반시 사무 및 보건소 설치 사무를 처리하는 등 대폭 개정이 이루어지게 되었다. 뿐만 아니라 그동안 도가 처리했던 사무 중에서 특별구가 처리해도 되는 것은 최대한 특별구로 이관하게 되었고, 도시 공원의 설치·관리, 부인복지 자금대출 등의 사무가 도에서 특

83) 오사카시와 요코하마시 등의 지정 도시에 있는 '구'는 행정구이자 시의 하부 기구이지만, 지방 자치 단체인 특별구와는 성격이나 구조가 다르다.

별구로 이관되었다. 하지만 1975년 개정 후에도, 도와 특별구 역할분담이 불명확하게 되어 있는 문제, 특별구의 자주성이 저해되는 문제, 도가 광역적 입장에서 대도시 행정으로 일관할 수 없는 문제 등이 지적되어 2000년 지방자치법 개정 때, 근린 지방자치단체로서의 기본적인 역할을 하기 위해 이양이 가능한 것은 되도록 특별구 사무로 이양함과 동시에 대도시 행정의 일체성 확보와 더불어 특별구의 자주성, 자율성을 강화하는 방향으로 제도의 재검토를 실시하였다. 지방자치법 개정을 통해서, 특별구는 '기초 지방공공단체'로 자리매김되는 것과 동시에 일반 폐기물 수집·운반·처분의 사무 등이 도에서 특별구로 이관되었다.

(2) 지방공공단체의 조합(일부사무조합, 광역연합)

지방공공단체의 조합은 둘 이상의 지방공공단체가 특정사무를 공동처리하기 위하여 공동으로 설립하는 자치단체로 법인격이 있으며, 자치조직권이 있고 자기재산을 소유하며, 집행기관으로써 관리자, 의결기관으로서 조례제정권이 있는 조합의회가 있는 특별지방공공단체이다. 집행기관으로써 관리자는 둘이상의 구성 지방공공단체의 장 중에서 선임되며, 조합의 의회의원도 구성 지방공공단체의 의회의원 중에서 선임되는 것이 일반적이다.

특별지방공공단체조합의 유형은 일부사무조합과 광역 연합의 두 종류로 규정하고 있으며, 기존의 역장(役場)사무조합⁸⁴⁾, 전부사무조합⁸⁵⁾은 2011년 지방자치법 개정에 의해서 삭제되었다. 일부사무조합은 보통지방공공단체 및 특별구가 그 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위해 지방의회의 의결을 거쳐 협의 규약을 정하고, 도도부현 지사의 허가가 요구되는 특별지방공공단체이다(지방자치법 제284조의 2, 제284조의 2 제1항). 일부사무조합은 동일한 종류의 업무가 아닌 경우에도 일부사무조합을 설립할 수 있다(복합적 일부사무조합). 한편 광역연합은 광역적 요구에 유연하고 효율적으로 대응함과 동시에 권한 이양의 수용 체제를 정비하기 위해서 1995년 6월부터 시행되고 있는 제도이다. 광역연합은 일부 사무조합에서는 대응할 수 없는 광역적 행정 수요에 대응하며, 광역계획을 작성하여 연락 조정 사무를 처리한다. 다만, 광역연합은 처리하고자 하는 업무의 전부가 동일 종류의 사무일 필요는 없다. 광역연합이 처리하는 사무는 소방, 상하수도, 쓰레기 처리, 복지, 학교

84) 역장(役場)사무조합 : 정촌이 구성원인 사무조합으로서 구성 정촌의 전체 행정사무를 공동 처리한다. 구성 정촌의 행정기관은 폐지되며 의회만 존립한다.

85) 전부사무조합 : 구성원은 정·촌이며 구성원인 정·촌의 행정사무 전체를 공동처리하기 위하여 설립된다.

의 운영 등 일부사무조합과 유사하지만, 광역 연합은 선거관리위원회가 설치되는 등 권한이 강화되어 있다.

(3) 재산구 제도

재산구는 시정촌 및 특별구가 통폐합되거나 그 관할구역을 변경하게 될 때 법령에 따라 설립되는데, 기존의 구성원의 재산 및 공공시설을 관리·운영하거나 처분할 권한이 있는 특별지방공공단체로(지방자치법 제294조 제1항), 재산 또는 공공시설에 관하여 특별히 필요한 경비는 재산구가 부담한다(동법 제294조 제2항).

재산구는 메이지·쇼와 대합병을 추진하는 가운데 합병의 원활화를 도모하기 위해서 일부 재산 또는 공공시설을 시정촌에 귀속시키지 않고 그 구역을 재산구로 특별법 규제 아래로 제한시킴으로써 탄생하게 되었다. 재산구는 재정력이 미약한 소규모 기초자치단체가 통폐합 등으로 구성원의 공공시설을 효율적으로 관리·운영하여 재정력 확보를 위해서 설립되었고, 도시부에는 거의 없고 농촌·산촌에 많이 존재하고 있으며, 재산구가 소유하는 재산에는 산림이 가장 많고 용수로, 늪지, 묘지, 택지, 전답, 온천 등이 있다.

재산구 제도는 소유한 재산, 공공시설이 주로 그 주민 공동 생활상 필요한 것이고, 적극적으로 그것들을 활용한다기보다 오히려 이를 보존하거나 유지하는 목적으로 이루어졌기 때문에 권리를 보전하기 위해서 필요한 소극적인 행위에 한정되고 새로운 재산의 취득 등 적극적인 행위의 권한은 부여되지 않는다. 또한 재산구는 법률상 독립된 법인격을 갖지만 시정촌 구역의 일부이고, 시정촌의 경계가 변해서 재산구 구역이 두개 이상으로 걸치게 되면, 재산구도 두개 이상으로 분할되며 새로운 재산구가 설치된다.

3) 특별지방자치단체 설립 및 운영의 법리적 근거

(1) 특별구 제도의 법적 근거

특별구 제도는 지방자치법에 법리적 기반을 두고 있다. 지방자치법 제281조의 2 제2항, 제283조에 따르면 특별구는 기본적으로 기초 자치단체인 ‘시정촌’에 준하며, 동법 제281조 제2항, 제283조에 따라 ‘시’의 소관 행정 사무에 준하는 행정 권한이 부여되어 있다. 도 및 특별구와 특별구 상호간의 연락 조정을 도모하기 위해서 설치된 도구협의회(都区協

議會)는 도 및 특별구의 사무의 처리에 대해 협의하며(동법 제282조의 2), 도와 각 특별구 상호간 조정을 도모한다.

(2) 지방공공단체의 조합(일부사무조합, 광역연합)의 법적 근거

① 일부사무조합

일부사무조합은 지방자치법에 규정된 특별지방공공단체로, 보통지방공공단체 및 특별구가 그 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위해 지방의회의 의결을 거쳐 협의 규약을 정하고, 도도부현 지사의 허가를 받아 설치된다(지방자치법 제284조의 2, 제284조의 2 제1항). 다만, 공익상 필요한 경우, 도도부현 지사는 관계 시정촌 및 특별구에 설치를 권고할 수 있다(동법 제285조의 2 제1항). 동법 제287조에 따르면 규약은 기재된 사항에 관해서 법률 또는 이에 근거한 정령에 정하는 것에 우선 적용되어야 하며, 규약에는 ① 일부사무조합의 명칭, ② 일부사무조합을 조직하는 지방공공단체, ③ 일부사무조합의 공동 처리 사무, ④ 일부사무조합의 사무소 위치, ⑤ 일부사무조합 의회의 조직 및 의원의 선출 방법, ⑥ 일부사무조합의 집행 기관 조직 및 선임 방법, ⑦ 일부사무조합 경비의 조달 방법 등이 있다(동법 제287조 제1항). 일부사무조합은 보통지방공공단체와 마찬가지로 법인격이 인정되고 있으며, 규약에서 정한 공동 처리 업무의 범위 내에서 행정 주체로서 사무를 집행할 수 있는 권한을 가지게 된다.

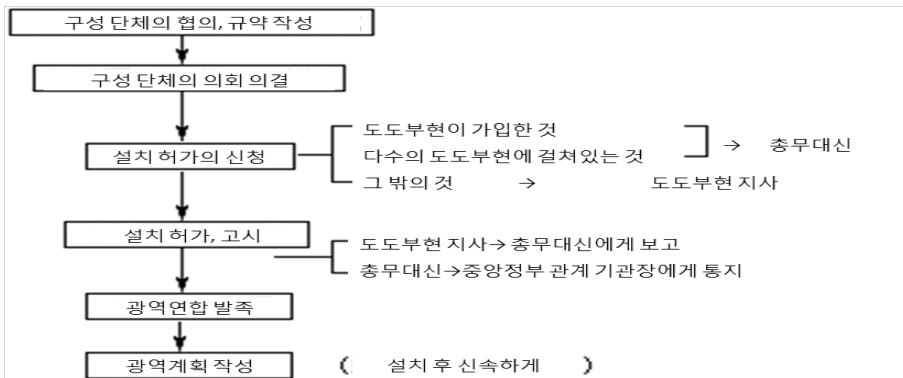
② 광역연합

광역연합은 지방자치법에 법적 기반을 두고 있다. 지방자치법 제284조의 3에 의해 광역연합은 보통지방공공단체 및 특별구가 광역적으로 행정 처리가 필요하다고 인정되는 사무의 경우, 광역계획을 작성하고 필요한 연락 조정을 도모하고 종합적·계획적인 광역행정을 추진할 수 있다.

광역연합의 설치 절차는 기본적으로 일부사무조합과 같으며, 협의에 의해서 규약을 결정하고, 구성단체의 의회 의결 후, 도도부현이 가입한 광역연합이나 다수의 도도부현에 걸친 광역연합에 대해서는 총무대신에게, 그 밖의 것은 도도부현 지사에게 허가를 신청해야 한다. 설치를 허가한 도도부현 지사는 즉시 공표해야만 하고, 동시에 총무대신에게 보고해

야 하고, 총무대신은 중앙정부 관계 기관장에게 통지해야 한다. 광역연합이 설치(발족)되면, 다음 단계에서 신속하게 광역계획을 작성해야 하는데, 규약은 기재된 사항에 관해서 법률 또는 이에 근거한 정령에 정하는 것에 우선 적용되어야 한다(동법 제291조의 4). 규약에는 ① 광역연합의 명칭, ② 광역연합을 조직하는 지방공공단체, ③ 광역연합의 구역, ④ 광역연합이 처리하는 사무, ⑤ 광역연합이 작성하는 광역계획의 항목, ⑥ 광역연합의 사무소 위치, ⑦ 광역연합 의회의 조직 및 의원의 선출 방법, ⑧ 광역연합의 장(長), 선거관리위원회, 그 외의 집행 기관 조직 및 선임 방법, ⑨ 광역연합 경비의 조달 방법 등이 있다.

〈그림 4-18〉 광역연합의 설치 절차



자료 : 총무성 홈페이지

(3) 재산구 제도의 법적 근거

재산구는 지방자치법 제294조 제1항에 규정된 기존의 구성원의 재산 및 공공시설을 관리·운영하거나 처분할 권한이 있는 특별지방공공단체로, 시정촌 및 특별구가 통합되거나 그 관할구역을 변경하게 될 때 법령에 따라 설립된다. 재산구의 재원에 관한 사항은 동법 제294조 제2항에 근거하여 재산 또는 공공시설에 관하여 특별히 필요한 경비는 재산구가 부담하도록 명시되어 있다. 재산구 의회의 의원수, 임기, 선거권, 피선거권 및 선거인 명부에 관한 사항은 지방공공단체의 조례에서 규정하고 있다(동법 제296조 제1항). 한편 1954년 지방자치법 개정에 의해서 규정된 재산구 운영의 원칙은 재산구 주민의 복지 증진과 시정촌의 일체성을 해치지 않는 것이다(지방자치법 제296조의 5 제1항).

4) 특별지방정부의 운영 및 관리

(1) 특별구 제도의 운영 및 관리

도는 도도부현이 처리하는 사무 외에 특별구에 관한 연락 조정에 관한 사무, 시정촌의 사무 중에서 도가 일체적으로 처리할 필요가 있다고 인정되는 사무를 처리한다(지방자치법 제281조 제2항, 제281조의 2 제1항). 한편 특별구의 사무는 지방자치법에 의거하여 도의 사무와 중복되어서는 안됨에 따라 법령상 도지사의 권한에 속하는 사무 일부를 사무처리 특례로 조례에서 정하는 바에 의한 구장이 관리·집행하는 것으로 한다. 특별구가 수행하는 주요한 사무는 다음과 같다. 상수도의 정비, 관리 운영, 일반 폐기물 처리 시설 설치 허가, 산업 폐기물 처리업 허가 등, 도시계획 결정(상하수도·전기 가스 공급 시설·산업 폐기물 처리 시설·시장·도살장 등에 관한 것), 공공 하수도 정비 및 관리 운영, 소방에 관한 사무 등이다.

도쿄도의 특별구에서는 정규 직원 채용 업무의 대부분을 모든 구에서 이루어진 일부 사무 조합인 ‘특별구 인사·후생 사무 조합’ 아래에 설치된 ‘특별구 인사위원회’에서 일괄적으로 실시하고 있다(동위원회 실시의 채용 시험에 합격한 자에 대해서 각 구청 등이 면접 등을 실시하고, 채용자를 결정함).

특별구는 도와 분담하여 시의 소관 행정 사무에 준하는 사무를 처리하기 위한 재정 제도에 있어서 특례가 마련되어 있다. 도구의 재원배분의 기본원칙은 첫째, 특별구가 실시하는 사무를 수행할 수 있도록 조정세의 일정 비율을 배분하며, 둘째, 도에 유보된 사무 재원을 도에 유보하며, 셋째 도와 특별구의 시정촌 사무 분담비율에 맞게 도구 협의에 기초하여 배분비율을 규정하는 것으로 되어 있다.

특별구는 특별구세, 지방교부세, 도구 재정 조정 제도 등 재정제도를 통해 재원을 확보하고 있으며, 구체적인 내용은 다음과 같다. 첫 번째, 특별구세(特別区税)이다. 특별구가 부과하는 세목은 법정 보통세로 특별 구민세(시정촌민세 개인분), 경자동차세, 특별구 담배세, 광산세가 있고, 법정 목적세로 입탕세가 있다. 또한 시정촌세 중에서, 시정촌민세 법인분, 고정 자산세, 특별 토지 보유세, 사업소세, 도시 계획세는 도와 특별구의 특례로서 지방세법에 의한 도세로 되어 있다. 도와 특별구 특례는 시로서 사무의 도와 특별구와의 분담에 따른 재원 배분을 목적으로 하고 있는데, 이 특례에 함께 도구 재정 조정 제도에

따른 재원 배분의 균형을 도모하고 있다. 두번째, 지방교부세(地方交付税)이다. 지방교부세는 시정촌의 중요한 재원의 하나이지만 지방 교부세의 산정 상, 도와 특별구는 하나의 단체로 간주되기 때문에, 각 특별구는 지방 교부세의 직접적인 교부 대상 단체는 아니다. 세 번째, 도구 재정 조정 제도(都区財政調整制度, 특별구재정조정제도)이다. 도구 재정 조정 제도는 도와 특별구에 있어서 대도시 제도인 「특별구 제도」를 전제로 한 것으로 특별구 재정 제도의 최대 특징이다. 이는 도와 특별구 및 특별구 상호 간의 재원 균형을 도모하고, 특별구 행정의 자주적이고 계획적인 운영을 확보하기 위해서 마련된 것이고, 도구 간 재원 배분과 특별구 상호 간 재원 조정의 두 가지 중요한 기능이 있다. 2000년에 시행된 도구 제도 개혁⁸⁶⁾에 의해서 기존의 법령으로 위임된 도구 재정 조정 제도는 지방 교부세와 대등한 법적 재원 보장 제도로서 특별구의 재정 자주권을 지원할 수 있게 되었다. 도구 재정 조정은 도세로 징수되는 조정삼세(고정 자산세, 시정촌민세 법인분, 특별 토지 보유세)를 재원으로 도쿄도의 조례에 따라 특별구에 배분 비율 및 산정 방법이 정해지고, 도 예산에 계상되어 특별구에 교부된다. 도가 조례를 정함에 있어서 도구 협의회라는 법정 협의체의 의견을 들을 필요가 있고, 이를 위한 사전 협의 조직으로서 도구 재정 조정 협의회를 설치하여 매년 도·구 간 협의를 실시하고 있다. 기본적인 구조는 도가 과세·징수하는 세금 중에서, 고정 자산세, 시정촌민세 법인분, 특별 토지 보유세의 수입액의 일정 비율(2007년도부터 55%)을 재원으로 각 특별구에 「특별구 재정 조정 교부금」으로 교부하는 것이다(지방자치법 제282조 제1항).

$$\text{교부금 총액} = (\text{고정 자산세} + \text{시정촌민세 법인분} + \text{특별 토지 보유세}) \times \text{일정비율}(55\%)$$

교부금은 보통 교부금과 특별 교부금으로 2종류가 있고 교부금 총액의 95%가 보통 교부금, 5%가 특별 교부금을 차지한다. 보통 교부금은 도가 각 특별구 기준 재정 수요액과 기준 재정 수입액을 산정하는 수요액이 수입액을 넘는 특별구에 대해서, 그 재원 부족액에

86) 도구 제도 개혁 : 2000년 4 월 대도시 지역의 행정의 일체성·통일성의 확보를 고려하면서, 특별구의 자주성·자립성을 강화한 개혁이다. 그 결과, 도는 광역 자치 단체로, 특별구는 기초 자치 단체로 법에 명기 되었으며, 도·구 사이의 역할 분담 및 재원 배분의 원칙이 정해졌다.

따라서 교부하는 것이며, 특별 교부금은 재해 등 특별 재정 수요가 있거나 특별한 사정이 있는 특별구에 교부한다.

〈표 4-31〉 도구 재정 조정 제도의 내용

항목	2007년 이후	2000~2006년	1999년 이전
제도의 목적·내용	지방자치법에 조정삼세(※1)의 일정 비율을 재원으로 하는 특별구 재정 조정 교부금의 교부에 의해서 재원 보장을 하도록 명기	지방자치법에 조정삼세의 일정 비율을 재원으로 하는 특별구 재정 조정 교부금의 교부에 의해서 재원 보장을 하도록 명기	지방자치법 시행령이 정하는 바에 따라 조례로 필요한 조치와 추상적으로 규정
교부금 총액	조정삼세×55%	조정삼세×52%	조정삼세×44% 납부, 도 일반회계로부터의 차입
보통 교부금 총액이 재원 부족액 합산액을 초과하는 경우에 취급	초과액을 특별 교부금에 가산(2001년도 재조정에서 1% 규칙의 운용)	초과액을 특별 교부금에 가산(2001년도 재조정에서 1% 규칙(※2)의 운용)	차기년도의 보통 교부금에 추가
총액 보전 제도(※3)	폐지(부족액에 따라 각 구의 수요를 줄이도록 변경)	폐지(부족액에 따라 각 구의 수요를 줄이도록 변경)	있음
납부금 제도(※4)	폐지	폐지	있음
교부금의 종류 및 비율			
보통 교부금	95/100	98/100	95/100
특별 교부금	5/100	2/100	5/100

자료 : 특별구장회(特別區長會) 홈페이지

주1: 조정삼세(調整三稅)=고정 자산세+시정촌민세 법인분+특별 토지 보유세

- 가산액이 교부금 총액의 약 1%를 초과하는 경우, 기존 재정 수요액을 다시 산정하고, 보통 교부금을 증액함. 또한 잔액이 발생한 경우에 특별 교부금에 가산하는 규칙
- 재원 부족이 생겼을 경우, 부족액을 도의 일반 회계로부터 차입하는 제도
- 기존 재정 수입액이 기존 재정 수요액을 초과한 구가 그 초과액을 도에 납부하는 제도

(2) 지방공공단체의 조합(일부사무조합, 광역연합)의 운영 및 관리

① 일부사무조합

일부사무조합에서 공동 처리의 대상이 되는 사무는 ‘보통지방공공단체 및 특별구 사무의 일부’이다(동법 제284조 제2항). 이외에는 공동 처리하는 사무의 범위에 대한 제한은

없으며(교육, 위생, 민생, 노동 등 그 업무의 종류 불문), 일부사무조합이 통과하면, 공동 처리하기로 한 사무는 조합을 구성하는 지방공공단체의 권한에서 제외된다. 일부사무조합은 이를 조직하는 지방공공단체의 수를 늘리거나 공동 처리하는 사무의 변경, 일부사무조합의 규약 변경을 할 때, 관계 지방공공단체의 협의를 통해서 정하고, 도도부현의 가입은 총무 대신에게, 그 외에는 도도부현 지사의 허가를 받아야만 한다(동법 제 286조 제1항).

한편 일부사무조합의 재원은 ① 부담금 ② 수수료 ③ 그 외(지방채 등) 등이 있고, 세 수입이 없으며, 교부세는 구성 단체에 대하여 교부한다.

일부사무조합의 세입, 세출 결산을 살펴보면, 2016년 일부사무조합의 세입 결산액은 2조 832억엔이고, 세입 결산액의 내역을 보면, 가입한 시정촌의 분담금·부담금이 가장 큰 비중(세입 총액의 72.4%)을 차지하고 있고, 지방채(5.7%), 국고지출금(5.0%)의 순으로 나타났다.

〈표 4-32〉 일부사무조합의 세입 결산

구분	금액(억엔)	구성비(%)
세입결산액	20,832	(100.0)
분담금·부담금	15,075	(72.4)
국고지출금	1,044	(5.0)
도도부현지출금	268	(1.3)
전입금	583	(2.8)
이월금	776	(3.7)
지방채	1,184	(5.7)
기타	1,902	(9.1)

자료 : 총무성(2018). 2018년판 지방재정 백서

2016년 세출 결산액은 1조 9,822억 엔이고, 세출 결산액의 목적별 내역을 보면, 위생비가 가장 큰 비중(총액의 31.6%)을 차지하고 있고, 총무비(27.5%), 소방비(25.6%)의 순으로 나타났다. 세출 결산액의 성질별 내역을 살펴보면, 인건비가 가장 큰 비중(총액의 43.8%)을 차지하고 있고, 물품비(18.2%), 보통 건설 사업비(14.4%)의 순으로 나타나고 있다.

〈표 4-33〉 일부사무조합의 목적별·성질별 세출 결산

구분	금액 (억엔)	구성비 (%)	구분	금액 (억엔)	구성비 (%)
목적별 세출 결산액	19,822	(100.0)	성질별 세출 결산액	19,822	(100.0)
총무비	5,458	(27.5)	인건비	8,683	(43.8)
민생비	1,003	(5.1)	보통 건설 사업비	2,854	(14.4)
위생비	6,254	(31.6)	물품비	3,615	(18.2)
소방비	5,074	(25.6)	공채비	1,366	(6.9)
공채비	1,366	(6.9)	보조비 등	808	(4.1)
기타	667	(3.3)	기타	2,496	(12.6)

자료 : 총무성(2018). 2018년판 지방재정 백서

시정촌 결산액 대비 일부사무조합의 결산액 비율의 목적별 내역을 보면, 소방비가 가장 큰 비중(시정촌 세출 총액의 27.5%)을 차지하고 있고, 위생비(13.3%), 총무비(8.0%)의 순으로 나타났다.

〈표 4-34〉 시정촌 결산액에서 일부사무조합의 목적별 세출 결산액 비율

구분	시정촌결산액	일부사무조합 결산액	구성비(%)
총무비	68,183	5,458	8.0
위생비	47,149	6,254	13.3
소방비	18,418	5,074	27.5
공채비	56,922	1,366	2.4
기타	374,278	1,670	0.4
세출 합계	564,951	19,822	3.5

자료 : 총무성(2018). 2018년판 지방재정 백서

② 광역연합

광역연합에서 공동 처리 대상이 되는 사무는 ‘보통지방공공단체 및 특별구 사무의 일부’이다(동법 제284조 제2항). 이외에는 공동 처리하는 사무의 범위에 대한 제한이 없다(교육, 위생, 민생, 노동 등 그 업무의 종류 불문). 국가는 행정 기관의 장의 권한에 속하는

사무 중 광역 연합의 사무에 관련된 것을 따로 법률 또는 이에 근거한 정령이 정하는 바에 따라 당해 광역 연합이 처리하게 할 수 있으며(동법 291조의 2 제1항), 도도부현은 그 집행 기관의 권한에 속하는 사무 중 도도부현이 가입하지 않은 광역 연합의 사무에 관련된 것을 조례가 정하는 바에 따라 당해 광역 연합이 처리하게 할 수 있다(동법 291조의 2 제2항).

광역연합의 재원은 일부사무조합과 마찬가지로 ① 부담금 ② 수수료 ③ 그 외(지방채 등) 등이 있고, 세 수입이 없고, 교부세는 구성 단체에 대하여 교부한다.

③ 일부사무조합과 광역연합의 비교

일부사무조합과 광역연합의 구성단체는 도도부현, 시정촌, 특별구로 같고, 복합적 일부사무조합의 경우에는 도도부현이 들어갈 수 없다. 일부사무조합의 설치 목적은 구성 단체나 그 집행기관의 사무의 일부를 공동처리하기 위해서 설치된 반면, 광역연합은 광역적으로 행정처리가 필요하다고 인정되는 사무에 대해서 관련 지방공공단체의 연락 조정을 도모하고 종합적·계획적인 사무 처리를 위해서 설치하였다.

일부사무조합이 처리하는 사무는 구성 단체의 공통 사무이고, 광역연합의 처리 사무는 광역적으로 행정 처리하는 것이 적당한 사무이다. 국가 등으로부터의 사무 위임, 구성 단체와의 관계, 설치 절차, 직접 청구, 조직, 의원 등의 선출 방법을 비교하면, 다음의 표와 같다.

〈표 4-35〉 일부사무조합과 광역연합의 비교

구분	일부사무조합	광역 연합
구성 단체	도도부현, 시정촌, 특별구 (복합적 일부사무조합은 도도부현이 들어가지 않음)	도도부현, 시정촌, 특별구
설치 목적	구성단체나 그 집행기관의 사무의 일부 공동 처리	지방공공단체가 광역적으로 행정 처리가 필요하다고 인정되는 사무의 관해서, 광역계획을 작성하고, 필요한 연락 조정을 도모하고 종합적·계획적으로 사무 처리를 하기 위해서 설치
처리 사무	-구성 단체의 공통 사무 -복합적 일부사무조합의 경우, 전 시정촌에 공통된 사무일 필요는 없음	-광역적으로 행정 처리하는 것이 적당한 사무 -구성단체 간 동일한 사무가 아니어도 상관없음

구분	일부사무조합	광역 연합
국가 등으로부터 사무 위임 등	불가능	-국가·도도부현은 그 행정기관의 장의 권한에 속하는 사무 중 광역 연합의 사무에 관련하는 것은 해당 광역연합이 처리할 수 있음 -도도부현이 가입한 광역연합은 국가 행정기관의 장에게 해당 광역연합의 사무에 관련된 국가 행정기관 장의 권한에 속하는 사무의 일부를 해당 광역연합이 처리하도록 요청할 수 있음
구성 단체와의 관계 등	없음	-구성단체에 규약 변경 요청 가능 -광역 계획을 책정하고, 그 실시에 대해서 구성 단체에게 권고를 할 수 있음 -광역연합은 국가의 지방행정기관, 도도부현 지사, 지방공공단체 등의 대표로 구성된 협의회 설치가 가능
설치 절차	지방공공단체가 의회의 의결을 통해서 규약을 결정하고, 도도부현이 가입한 것은 도도부현 지사의 허가를 얻어서 설치 가능함	좌동(단, 총무대신이 광역 연합을 허가한 경우, 국가의 관계행정기관의 장에게 협의해야 함)
직접 청구	법률에 특별한 규정 없음	보통지방공공단체로 인정받고 있는 직접 청구와 같은 제도를 설치하고, 광역연합의 구역내에 주소를 가진 사람은 광역연합에 대한 규약 변경에 대해서 구성 단체에 요청할 수 있음
조직	-의회 관리자(집행기관) -복합적 일부사무조합은 관리자를 대신하여 이사회 설치가 가능함 -공평위원회(公平委員會), 감사위원(監査委員)이 필요	-의회 장 또는 이사회(집행기관) -공평위원회(公平委員會), 감사위원(監査委員), 선거관리위원회가 필요
의원 등의 선출 방법	의회의 의원이나 관리자는 규약이 정하는 바에 의해서 선출 또는 선임이 가능함	의회의 의원이나 장은 직접 또는 간접 선출이 모두 가능

자료 : 총무성 홈페이지

(3) 재산구 제도의 운영 및 관리

재산구는 특별 지방 공공 단체로서 법인격을 가지는데, 소유하는 재산 관리 및 처분에 한하여 그 권한을 갖고 있다. 다만, 지방공공단체의 조합처럼 반드시 그 사무가 규약에 의해서 정해지는 것이 아니며, 재산구 사무 및 재산구 출납 및 회계 사무는 시장 및 회계 관리자의 권한에 들어가는 사무이지만, 출장소장, 지역 진흥센터장 및 재산구의 출납원에

게 그 사무 집행을 위임할 수 있다. 재산구의 권한은 재산구 주민의 권리를 보전하기 위해서 필요한 소극적인 행위에 한정되고 새로운 재산의 취득 등 적극적인 행위의 권한은 갖지 않는다. 재산구가 할 수 있는 관리 행위에는 보존 행위(保存行爲), 이용 행위(利用行爲), 개량 행위(改良行爲)가 있다. 보존 행위는 건물의 수선 등 소유하는 재산의 멸실, 훼손을 막기 위해서 재산의 현상을 유지하는 행위를 말한다. 이용 행위는 재산을 그 성질에 따라서 유리하게 이용하기 위한 행위로, 산림에서 장작의 채취 등의 행위에 해당하며, 다만 재산의 성질을 바꾸는 행위는 이용 행위에 해당하지 않는다. 개량 행위는 재산의 본래의 성질을 변경하지 않는 범위 내에서 사용 가치 또는 교환 가치를 증가시키는 행위를 말하고, 예를 들면, 가옥의 리모델링 등의 행위가 이에 해당한다.

재산구는 원칙적으로 의결 기관이나 집행 기관이 없기 때문에, 재산구 사무의 집행은 시정촌의 장, 그 외의 집행 기관 및 의회가 처리한다. 재산구에 관해서는 기본적으로 그 재산구가 속한 시정촌의 의회 및 집행 기관이 권한을 가지고 있지만, 재산구에 의회 또는 총회를 설치할 수 있다. 또한 재산구에 재산구 관리위원회를 설치할 수 있으나, 의회 또는 총회를 둔 경우에는 재산구 관리위원회를 설치할 수 없다. 재산구는 재산을 가지거나 공공 시설이 설치되어 있는 한에서 법인격이 인정되지만, 재산을 전부 처분하고 재산구의 존재 의의를 잃으면 당연히 재산구는 소멸하게 된다. 재산구의회는 재산구의 권한(재산구 재산과 공공시설의 관리 및 처분 또는 폐지에 관한 사항)은 지자체의회와 동일한 권한을 가지고 있다. 인출금은 재산구의 특성이며, 각 재산구 구역 내의 자치회 등에 보조금 지출이나 지역 학교의 시설 정비에 재산구가 직접 지출할 수 없다. 그래서 재산구가 그 경비를 인출금으로써 시의 일반 회계로 인출하고, 시 사업으로써 실시하고 있으며, 재산구는 행정 서비스 지출을 대신하는 등의 부족한 지방공공단체의 재정을 보완하는 역할을 할 수 있다.

5) 특별지방정부의 운영 현황

(1) 특별구 제도의 운영 현황

특별구 제도는 고도로 집중된 대도시 지역의 행정의 효율성과 통일성을 확보하기 위해 도구 간 또는 특별구 간 연계(제휴) 방식을 통하여 다양한 단체를 운영하고 있다. 연계방식은 크게 수직적, 수평적 연계방식으로 구분하여 살펴볼 수 있으며, 수직적 연계방식의 단

체로는 도구협의회가 있고, 수평적 연계방식의 단체로는 특별구장회, 일부사무조합, 광역연합 등이 있다.

우선 수직적 연계방식의 도구협의회(都区協議會)는 고도로 집중된 대도시 지역의 행정의 일체성 및 통일성 확보를 위한 도구 제도의 취지에 따라 도 및 특별구와 특별구 상호간 밀접한 연계(제후)를 위해 법으로 정해진 협의체이다(지방자치법 제282조의 2, 지방자치법시행령 제210조의 16). 도구협의회는 협의회 회장이 필요하다고 인식되거나 반수 이상의 위원으로부터 구체적인 의제에 대한 청구가 있을 때 개최된다. 도구협의회는 구체적인 집행권한을 가지고 있지 않은 자문기관과 유사한 성격이며, 예를 들어 도지사가 도구재정 조정조례를 제·개정하는 경우 미리 도구협의회를 통해 특별구의 의견을 청취하고 있다. 도구협의회는 16명의 위원(도지사1명, 도지사의 지명(도지사의 보조기관 직원 내) 7명, 특별구청장의 협의로 지정 8명)으로 이루어져있고, 대체로 연 3회 개최(회계연도 4월-3월)되고 있으며 각각 주제별로 논의가 이루어진다.

한편 수평적 연계방식의 특별구장회(特別區長會)는 특별구간의 연계를 모색하며 특별구 행정의 원활한 운영과 특별구의 자치 발전을 위해서 1947년 5월 1일에 특별구 단체장으로 구성된 임의 단체로 회장 1명(임기 2년, 총회에서 선거), 부회장 2명(임기2년, 총회에서 선거), 간사 5명(임기1년, 각 블록(block)⁸⁷⁾에서 1명 추천하여 총회에서 결정), 회계 감사 2명(임기1년, 회장, 부회장, 총무를 제외한 구장에서 선출)으로 이루어져 있다. 회의의 종류는 총회(필요한 사항 심의, 전 구장(區長) 참가), 이사회(안전 심의, 회장, 부회장, 총무 등), 블럭회(총회에서 의뢰한 안전 검토 및 결과 보고, 각 블록에서 선출된 구청장) 등이 있다. 특별구장회의 주요 사업은, 특별구의 공통 과제에 대한 연락 조정 및 조사 연구, 특별구 자치의 발전을 위한 필요한 시책 입안 및 추진, 그 외의 특별구장회의 목적을 달성하기 위해 필요한 사업 등이 있다.

수평적 연계방식인 일부사무조합(一部事務組合)은 보통지방공공단체와 특별구의 사무 일부를 공동으로 처리하기 위해 설계된 것으로 특별구 지역에서는 인사위원회에 관한 사무 등을 공동 처리하는 특별구 인사·후생사무조합, 경마에 관한 사무 등을 공동 처리하는

87) 1블럭: 치요다, 중앙, 미나토, 신주쿠, 2블럭: 분쿄, 타이토, 기타, 아라카와, 3블럭: 시나가와, 메구로, 오타, 세타가야, 시부야, 4블럭: 나카노, 스기나미, 토시마, 이타바시, 네리마, 5블럭: 스미다, 고토, 아다치, 카츠시카, 에도가와

특별구 경마조합 등이 설치되어 있다. 특별구 인사·후생 사무조합은 도쿄 23구(특별구)가 공동으로 처리하는 사무를 수행하고, 주요 업무는 23구 직원 공동연수, 생활보호법에 규정된 갱생 시설·숙소 제공 시설, 사회복지법에 규정된 숙소의 관리·운영, 특별구 인사위원회(23구 직원의 채용, 급여 권고 등), 유치원 교사의 채용 전형 등을 실시한다. 또, 1999년 10월 화장장 및 이에 병설된 장례식장의 설치 및 설치운영에 관한 사무를 공동처리하는 임해부광역재장조합(臨海部広域斎場組合)이, 미나토구, 시나가와구, 메구로구, 오이타구, 세타가야구의 5구가 설립하였다. 2000년 4월 도구 제도의 개혁에 의해서, 도쿄도 청소국이 담당해 온 사업을 청소사업 이관에 따라, 불연·대형 쓰레기의 처리시설 관리·운영에 관한 사무를 공동 처리하는 동경 23구 청소일부조합(東京二十三区清掃一部事務組合)을 설립하여 업무를 이양시킨 바 있다.

마지막으로 광역연합(広域連合)은 보통지방공공단체 및 특별구 사무 가운데 광역에 걸쳐 처리하는 것이 적당하다고 판단되는 것을 위해 설립된 것이다. 2007년 3월, 75세 이상의 고령자의 의료제도에 관련된 사무를 처리하는 도쿄도 후기고령자의료광역연합(東京都後期高齢者医療広域連合)이 전국 시정촌을 구성단체로 설립되었다.

(2) 지방공공단체의 조합(일부사무조합, 광역연합)

① 일부사무조합

2016년 일부사무조합의 단체 수, 시정촌의 가입 상황, 일부사무조합의 세입, 세출, 결산 상황을 보면 다음과 같다.

2016년도의 일부사무조합의 총수는 1,320단체로 2015년도에 비해 10단체가 감소하였다. 일부사무조합의 설치 목적별 단체수의 상황을 보면, 쓰레기 처리 등의 위생 관계가 545개 단체로 가장 큰 비중(전체의 41.3%)을 차지하고 있고, 다음은 소방관계조합으로 271개 단체(20.5%)이고, 그 다음은 총무관계조합으로 192개 단체(14.5%)가 포함되어 있다.

〈표 4-36〉 일부사무조합의 설치 목적별 단체수 및 구성 비율

구분	2016년		2015년		비고
	단체수	구성비(%)	단체수	구성비(%)	
총무관계조합	192	14.5	190	14.3	2
- 퇴직수당조합	42	3.2	42	3.2	-
민생관계조합	84	6.4	90	6.8	△ 6
위생관계조합	545	41.3	546	41.1	△ 1
- 쓰레기, 분노 처리 조합	459	34.8	459	34.5	-
농림수산 관계조합	72	5.5	72	5.4	-
소방관계조합	271	20.5	276	20.8	△ 5
교육관계조합	51	3.9	51	3.8	-
- 초등학교조합	7	0.5	7	0.5	-
- 중학교조합	19	1.4	19	1.4	-
그 외	105	7.9	105	7.8	-
합계	1,320	100.0	1,330	100.0	△ 10

자료 : 총무성 홈페이지

주 : 설치 목적은 조합이 취급하는 주된 사무에 의해서 구분한 것임

일부사무조합에 가입하고 사무를 공동 처리하는 시정촌의 수는 총 8,961개 단체이며, 1시정촌당 평균 5.1개의 일부사무조합에 가입하고 있다. 일부사무조합에 가입하고 있는 시정촌(8,961개 단체)에서 설치 목적별 단체수를 보면, 총무관계조합에 가입하고 있는 시정촌은 3,425개 단체로 가장 큰 비중(전체의 38.2%)을 차지하고 있고, 다음은 위생관계조합에 가입하고 있는 시정촌으로 2,398개 단체(26.8%)이며, 그 다음은 소방관계조합에 가입하고 있는 시정촌으로 1,485개 단체(16.6%)의 순으로 나타난다.

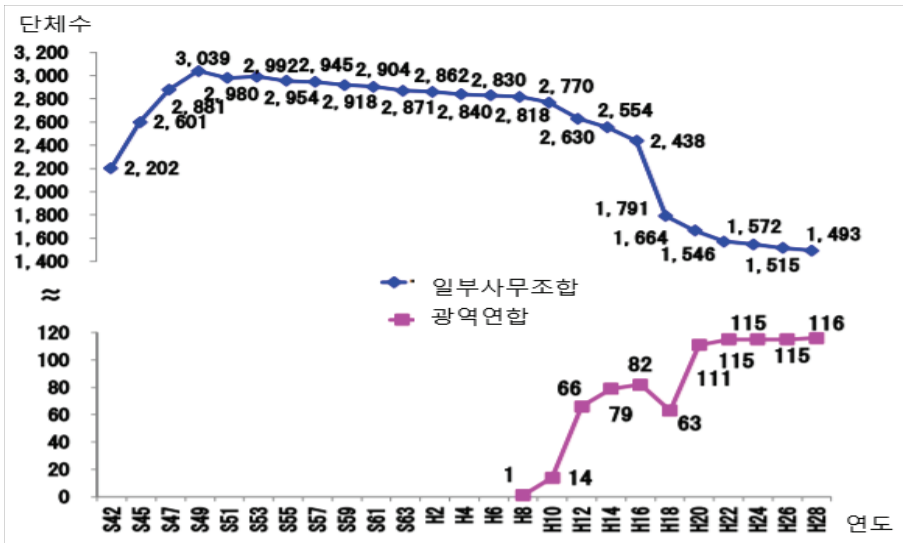
② 광역연합

광역연합은 1998년 1개의 설치를 시작으로, 1998년 14개, 2000년도 66개, 2002년도 79개, 2010년 115개, 2013년에서 2018년 현재 116개의 광역연합이 있고, 꾸준히 광역연합의 단체수가 증가하고 있는 추세이다. 광역연합은 2000년 4월부터 시작된 개호보험 제도에 의해서 사무를 공동으로 처리해야 할 필요성이 제기되면서 급격한 수의 증가가 이

루어졌다.

2018년 현재, 광역 연합의 주요 사무는 후기 고령자 의료 51건(44.0%), 간병 구분 인증 심사 45건(38.8%), 장애 등급 인증 심사 32건(27.6%)의 순으로 나타났다.

〈그림 4-19〉 연도별 일부사무조합과 광역연합의 설치건수



자료 : 총무성 홈페이지

주 : S42(쇼와 42년, 1967년), H28(헤이세이 28년, 2016년)

일부사무조합의 설치건수는 1967년 2,202개를 시작으로, 1974년 3,039개까지 증가하다가, 2016년 1,493개로 계속해서 단체수가 감소하고 있으며, 광역연합은 1998년 1개를 시작으로, 2016년 116개로 계속해서 단체수가 증가하고 있다.

(3) 재산구 제도

2016년 4월 1일 기준으로 재산구의 총수는 3,995개이며, 재산구를 포함하는 시정촌수는 439개의 지자체가 있다.

재산의 종류에 따라서 산림 1,856개, 들 280개, 택지 232개, 용수지·늪지 711개, 묘지

603개, 그 외의 토지 267개, 공민관 9개, 상수도 1개, 기타 36개로 나타났다.

재산구의 기관에 따라서 의회를 설치한 재산구는 680개, 관리회를 설치한 재산구는 1,784개, 의회를 설치한 재산구는 20개, 기관을 설치하지 않은 재산구는 1,511개로 나타났다.

6) 특별지방자치단체의 갈등사례

일본은 특별구들 간의 관계가 상생·협력과 연계·공동의 관계로 나아갈 수 있게 다양한 사업을 추진함으로써 이들 간의 갈등이 최소화될 수 있도록 노력하고 있다. 이에 따라 다음에서는 일본의 갈등사례가 아닌 연계협력의 사업들을 살펴보고자 한다.

(1) 특별구 전국연계 프로젝트

일본은 고령화, 인구 감소 사회를 맞이하여 지역 붕괴와 경제 쇠퇴 등이 우려되고 있으며, 지역 활성화의 필요성이 제기되고 있는 실정임에 따라 이에 대한 규정으로 '지방 창생'에 대해서 힘쓸 것을 주창하였다. 전국 각 지역의 재정난은 지방세의 편재가 한 요인이 될 수 있으며, 국가가 보장해야 지방 재원을 지방세의 일부를 국세화해서 배분하기로 하는 재정 조정의 시행 및 확대가 필요하였으나, 무엇보다도 현재 필요한 것은 도교를 포함한 각 지역이 강한 신뢰 관계 하에서 주거환경 만들기를 진행시켜 함께 발전·성장하면서 공존·공영을 도모해야 하는 것이었다. 이 때문에 특별구는 각 지역과의 새로운 협력을 모색하고, 도교를 비롯한 각 지역의 경제 활성화, 활력 넘치는 마을 만들기를 위한 노력의 일환으로 「특별구 전국 연계 프로젝트」를 전개하기 시작하였다. 특별구 전국 연계 프로젝트는 도교와 지방을 대립하는 관계로 파악하는 것이 아니라, 각 지역이 동시에 함께 발전하는 것을 목표로 특별구의 특별구장회가 2014년 9월 16일 취지문 발표를 통해서 활동을 시작하였으며, 2015년 6월 30일 특별구 전국 연계 프로젝트 홈페이지가 개설되었고, 이 곳에 프로젝트의 소개 및 추진 상황, 전국 각지역의 행사 등을 개시하고 있다.

특별구 전국 연계 프로젝트의 목표는 공존·공영에 의한 건강한 일본 창출, 상호 보원에 의한 지역 과제의 극복, 신뢰 관계, 유대 강화이며, 주요 사업은 각 구가 대응하는 사업과 23구가 일제화 되어 추진하는 사업이다. 우선 23구가 일제화 되어 추진하는 프로젝트는

각 구와 각 지역의 시정촌과의 새로운 제휴 관계를 창출하고 있다. 특별구와 연계·교류하고 있는 지자체 수는 전국 904개이면, 이는 전국 1,745개의 지자체의 51.2%에 해당하는 수치이다(각 구 교류자치회: 641개, 전국 연계 홈페이지 회원등록 지자체: 222개, 광역 연계 협정 체결 지자체: 236개). 또한 각 지역과 23구와의 제휴 협력 '영역'을 넓히고 보다 효과적인 제휴 협력에 관한 사업을 실시하기 위한 각 지역의 시장회·정촌회와 연계 협정 체결에 의한 광역적 연계를 추진하고 있고, 현재 광역 연계 협정 체결 지자체 수는 236개이다.

〈표 4-37〉 광역 연계 협정 체결 지자체 일람

단체명(협정체결년월일)	구성지자체 수
홋카이도 정촌회(2016년 4월 26일)	144
교토부 시장회(2016년 4월 26일)	26
교토부 정촌회(2016년 4월 26일)	
아오모리 시장회(2016년 6월 25일)	40
아오모리 정촌회(2016년 6월 25일)	
치바켄 정촌회(2017년 1월 19일)	17
히로시마 정촌회(2017년 1월 27일)	9
합계	236

자료 : 특별구장회(特別区長会) 홈페이지

더 나아가 23구가 일체화 되어 다양한 연계 사업을 실시하고 있다. 23구는 지자체간 연계나 지역활성화 등에 관한 심포지엄, 강연회, 세미나의 개최를 23구가 공동으로 기획·실시하고, 23구가 회의 장소나 공간 등을 확보하고, 각 지역의 관광 진흥이나 지역 상품 판매를 통한 산업진흥, 각 지역의 매력을 전달하는 문화 진흥 등에 기여하는 것을 목적으로 하는 이벤트를 실시하였다. 지자체나 공익 단체 등이 추진하는 자치체간 연계를 추진하는 사업에 대해서 프로젝트의 취지를 실현하는 시점에서 그 사업을 지원하였으며, 도쿄구정회관 1층 홀에서 프로젝트에 관한 PR과 관련 자치체의 정보 등을 전시를 통해 효과적으로 제공하였다. 뿐만 아니라 특별구는 일체화 되어 동일본 대지진 등을 통해서 재해를 입은 지자체에 대한 복구·부흥 지원을 계속적으로 실시하고 있고, 향후 대규모 재해로 피해가

있는 지자체에 대해서도 특별구는 결집된 자원으로 지원을 실시할 계획이다. 2017년 4월 1일 현재 동 일본 대지진 재해지 지원을 위해 23구 공동으로 성금 10억엔 출연, 구호 물자 지원, 총 6,910명의 직원을 파견하였고, 구마모토 지진 재해지 지원을 위하여 3구 공동으로 복구 지원금 5,500만엔 출연, 구호 물자 지원, 총 416명의 직원을 파견한바 있다.

23구는 각 구의 개별사업을 전개하며, 개별 사업의 전개는 다음의 분야에서의 대처(활동)를 기본으로 한다. 산업진흥 분야는 이벤트나 구 내 시설 등을 활용한 각 지역의 특산품 판매를 촉진하는 활동 및 각 지역의 뛰어난 기술이나 기능을 소개하는 대책 등, 관광진흥은 구청들이 갖는 홍보 매체 등을 활용하여 각 지역의 축제, 음식, 전통 문화 등의 소개하는데 도움이 되는 대책 등, 문화 예술 진흥은 각 지역의 미술관, 박물관, 극장·홀 등의 소개에 도움이 되는 대응 및 각 지역 문화 행사에 관한 정보 제공을 지원하는 대책 등이다. 도쿄 2020올림픽·패럴림픽을 계기로 활성화하기 위해 대회 분위기 조성 등에 도움이 되는 활동이나 스포츠를 통한 아이들의 교류 추진 등 스포츠 저변 확대에 필요한 대책을 마련하고, 지역 상호간 과제를 위해 방재 대책의 추진, 재해지 부흥, 저출산 고령화 대책, 지역의 안전·안심 대책, 환경 정책의 추진에 도움이 되는 대책, 폐기물 처리 기술 향상과 행정 효율의 향상에 필요한 대책을 마련한다. 또한 새로운 주민의 교류 스타일을 모색하기 위해 23구와 각 지역의 주민의 교류를 촉진하고, 두 지역의 거주 등 새로운 교류를 모색하는 대책 등을 강구하며, 재해지에 대한 특별구의 대응을 위하여 특별구에서는 지진 등 대규모 재해로 피해를 입은 피해지에 대해서 여러가지 지원을 실시하고 있다.

〈표 4-38〉 특별구가 연계하여 대응하는 재해 지원 상황

재해 발생 시기	재해 이름	주요 지원 내용
2017년 10월 21일	헤이세이29년 태풍 21호	<ul style="list-style-type: none"> ■ 복구지원금 제공 <ul style="list-style-type: none"> - 미에현: 300만엔 - 교토부: 500만엔 - 와카야마현 300만엔
2017년 9월 16일	헤이세이29년 태풍 18호	<ul style="list-style-type: none"> ■ 복구지원금 제공 <ul style="list-style-type: none"> - 오이타현: 300만엔
2017년 7월 22일~23일	2017년 7월 22일부터 장마 전선에 따른 폭우	<ul style="list-style-type: none"> ■ 복구지원금 제공 <ul style="list-style-type: none"> - 아키타현: 100만엔

재해 발생 시기	재해 이름	주요 지원 내용
2017년 7월 5일~6일	2017년 7월 큐슈 북부 호우	<ul style="list-style-type: none"> ■ 복구지원금 제공 <ul style="list-style-type: none"> - 후쿠오카현: 300만엔 - 오이타현: 100만엔
2016년 10월 21일	2016년 돗토리현 중부를 진원으로 하는 지진	<ul style="list-style-type: none"> ■ 복구지원금 제공 <ul style="list-style-type: none"> - 돗토리현: 100만엔
2016년 8월 30일~31일	2016년 태풍 10호	<ul style="list-style-type: none"> ■ 복구지원금 제공 <ul style="list-style-type: none"> - 홋카이도: 500만엔 - 이와테현: 300만엔
2016년 4월 14일~16일	2016년 쿠마모토 지진	<ul style="list-style-type: none"> ■ 복구지원금 제공 <ul style="list-style-type: none"> - 쿠마모토현: 5000만엔 - 오이타현: 500만엔 ■ 직원 파견·지원 물자 등의 제공 <ul style="list-style-type: none"> - 피해재증명 사무직원 파견: 23명 - 특별구 직원파견 총 인원: 239명 (4월 22일~6월 20일 사이)
2015년 10월 16일	2015년 태풍 26호 (이즈 오오시마 토사 재해)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 복구지원금 제공 <ul style="list-style-type: none"> - 도쿄도오오시마초: 1억엔 ■ 직원파견
2011년 3월 11일	동일본 대지진	<ul style="list-style-type: none"> ■ 복구 지원금 제공 <ul style="list-style-type: none"> - 이와테현: 3억엔 - 미야기현: 3억엔 - 후쿠시마현: 3억엔 - 이바라키현: 4000만엔 - 도치기현: 3000만엔 - 지바현: 3000만엔 ■ 직원파견·지원물자 등의 제공
2008년 6월 14일	2008년 이와테·미야기 내륙 지진	<ul style="list-style-type: none"> ■ 복구 지원금 제공 <ul style="list-style-type: none"> - 이와테시장화: 50만엔 - 미야기현시장화: 50만엔

자료 : 특별구장회(特別区長会) 홈페이지

(2) 녹색 도쿄·온난화 방지 프로젝트

도쿄 62 시구정촌 공동 사업인 「녹색 도쿄·온난화 방지 프로젝트(みどり東京・温暖化防止プロジェクト)」는 도쿄에 사는 사람들에게 온실 가스 감축과 자연(미도리) 보전에 대하여 도쿄도내 전체 62개 도시가 연계·공동 대응 사업이다. 이 사업은 2007년 도쿄도 시장회,

특별구장회, 도쿄도 정촌회의 주최로, (공제) 도쿄 시정촌 자치 조사회, (공제) 특별구 협의회가 기획·운영하고 있으며, 의사 결정 기관은 이 사업을 유기적·효율적으로 추진하기 위해서 각 단체의 대표로 구성된 '올 도쿄 62 시구정촌 공동 사업 추진 회의'가 설치되어 있다. 현재, 추진 회의의 위원은 시장 6명, 구청장 6명, 정촌장 2명 등 총 14명이 재임하고 있다.

녹색 도쿄·온난화 방지 프로젝트는 2007년 10월 3일 도쿄 62 시구정촌 공동 선언 '둘도 없는 지구를 지키자 -한 사람, 한 사람의 힘을 이어서-'를 통해 본격적인 시작을 알렸다.

도쿄는 인구 1,280만명을 보유한 세계 유수의 도시이면서 타마 산맥, 무사시노의 수목림, 이즈·오가사와라 제도 주변의 아름다운 바다 등 다양한 자연을 가지고 있다.

반면 도쿄는 인구와 경제 활동이 직접 자원과 에너지의 대량 소비지로 CO₂의 대량 배출, 열섬 현상, 숲의 황폐화, 해양 오염 등 다양한 환경 문제에 직면해 있다.

특히 생활과 밀접한 관계에 있는 CO₂는 사무실이나 가정에서의 에너지 소비가 증가하고 교통의 정서 발효 2년이 지난 현재에도 감소 조짐이 보이지 않는 위기 상황에 있다.

우리는 지구 환경 문제의 피해자이며 가해자이기도 하다는 것을 새삼 인식하고 개개인의 힘을 모아, 도쿄 그리고 지구 환경을 지키기 위해서 할 수 있는 것부터 행동할 때이다.

도쿄 62 시구정촌은 둘도 없는 지구를 보호하기 위해서 연계·협력하여 「녹색 도쿄·온난화 방지 프로젝트」를 전개하고 다음의 조치를 취할 것을 선언한다.

- CO₂의 절감으로 이어지는 활동을 위한 노력, 에너지 절약 촉진, 온실 가스 배출 억제를 도모한다.
- 자연의 보전과 지구 온난화 방지 대책을 추진하기 위한 협력 체제를 구축한다.
- 사람이 환경을 생각하고 행동할 수 있는 장을 만든다.

2018년에도 녹색 도쿄·온난화 방지 프로젝트 활성화를 위해 다양한 사업을 실시하고 있으며, 사업의 내용은 다음과 같다. 첫째는 '표준 산정 방법에 의한 온실 가스 배출량 산정의 공유화 추진'으로 62개 시구정촌의 온실 가스 배출량을 산정하고 그 결과를 공표하며, 도시별 데이터 분석을 축적한다. 둘째는 '각 단체에서 실시하는 사업과의 연계'로 62개 시구정촌의 실시 사업에 한 도시에 100 만엔 한도로 조성하고 각 지자체의 성과를 홈페이지에서 PR한다. 세 번째는 '기후 변화 적응에 관한 조사 연구'로 극단적인 기온 상승과 집중 호우 등 급격해진 기후 변화가 발생하는 상황에서, 각 지자체는 이러한 문제에 대해서 수용하고 대응할 수 있는 '적응책(適応策)'의 검토가 요구됨에 따라 견학이나 연구회 등을 실시함으로써 각 지자체의 '적응 계획(適応計画)'의 책정을 위한 노력을 지원한다. 네

번째는 ‘시민 협동형 온난화 대책 실행 계획 추진 연구회의 설치·운영’으로 지자체가 활용할 수 있는 구체적인 방안을 공동으로 연구·검토할 수 있는 「장(場)」으로서 시민 협동형 온난화 대책 실행 계획 추진 연구회를 설치·운영하며, 선진적 대치를 실시하는 각종 단체나 기업 등의 사례를 연구함과 동시에 본 프로젝트의 종합적인 PR 실시한다. 마지막으로 ‘홈페이지의 유지 관리·콘텐츠 개발’이며, 홈페이지 ‘ECO 넷 도쿄 62(ECOネット東京62)’의 업데이트와 ‘환경 사업 소개’ 등의 콘텐츠를 개발하여 본 프로젝트의 보급·개발에 노력한다.

제3절 광역연합제도 분석: 일본

1. 광역연합제도 개요

1) 도입배경

일본의 지방자치단체간 협력제도의 하나인 광역연합은 지방자치단체간 다양한 광역적 요구에 유연하고 효율적으로 대응하고, 권한이양의 시스템을 정비하기 위하여 1995년 6월부터 시행하고 있다. 기초자치단체(시정촌)간 광역연합의 경우 기존의 일부사무조합이 가지는 한계를 보완하고, 특별지방자치단체로서 보다 광역적이고 종합적인 역할을 수행하도록 하는데 특히 추진배경이 있는 반면, 복수의 광역자치단체가 포함된 경우에는 이러한 배경과 함께 국가로부터의 권한이양요구를 통한 분권강화 역시 주요한 배경이 되고 있다.

〈표 4-39〉 한국과 일본의 지방자치단체조합 설치근거

구분	명칭	법적근거	비고
한국	지방자치단체조합	2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때 규약을 정하고, 지방의회의 의결을 거쳐, 행정안전부(광역단체간 조합) 또는 광역단체장(기초단체간 조합)의 승인을 받아 설립된 법인 조직(지방자치법 제159조~제164조)	<ul style="list-style-type: none"> - 우리나라의 지방자치단체조합에 대해서는 법적지위상 특별지방자치단체에 해당된다는 견해와 그렇지 않다는 견해가 상존하여 법적지위에 관한 논란이 있음 - 지방자치단체조합은 일반적으로 특별지방자치단체로 간주되고 있지만, 지방자치법상 특별지방자치단체 항목과 별개로 존재한다는 점, 조례제정권이 없다는 점 등에서 특별지방자치단체로서의 완전성을 가지기 어렵다는 입장임(이기우, 1991; 조만형, 2004)
일본	일부사무조합	보통지방공공단체 및 특별구가 그 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위해 협의에 의하여 규약을 정하고, 총무대신(광역단체간) 또는 광역단체장(기초단체간)의 허가 등을 득하여 설립한 특별지방자치단체(일본 지방자치법 제284조~제291조)	<ul style="list-style-type: none"> - 일본의 경우 지방자치단체조합 및 광역연합을 지방자치법에서 특별지방자치단체의 하나로 규정함으로써 법적지위를 명확히 하고 있음
	광역연합	광역적 차원에서 종합적 처리가 요구되는 사무의 공동처리를 위하여 관계 지방공공단체가 협의에 의하여 규약을 정하고, 총무대신(광역단체간) 또는 광역단체장(기초단체간)의 허가 등을 득하여 설립한 특별지방자치단체(일본 지방자치법 제284조~제285조의 2, 제291조의 2~13)	

자료 : 한국 및 일본의 지방자치법.

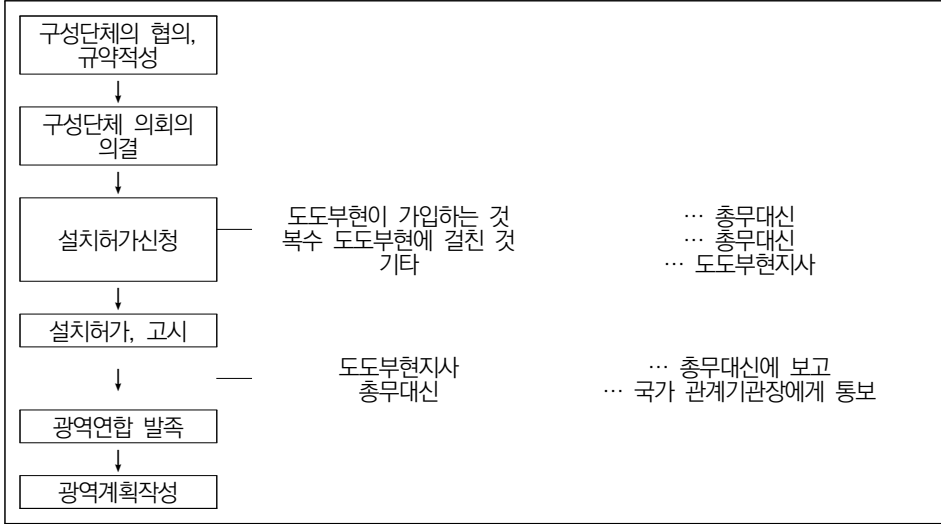
2) 설립주체

일본의 경우 우리나라의 지방자치단체조합과 달리 지방자치단체조합의 유형에 일부사무조합과 광역연합을 두고 있으며, 양자 모두 일반지방자치단체 이외에 특별구도 광역연합의 설립주체에 포함시키고 있다.

3) 설립절차

광역연합의 설치절차는 첫째, 구성을 희망하는 지방자치단체간 협의에 의하여 규약을 정하는데, 규약에는 다음과 같은 내용이 필수적으로 포함되어야 한다. 즉, ① 광역연합의 명칭과 ② 광역연합을 조직하는 지방자치단체, ③ 광역연합의 구역, ④ 광역연합이 처리하는 사무, ⑤ 광역연합이 작성하는 광역계획의 항목, ⑥ 광역연합 사무소의 위치, ⑦ 광역연합회의의 조직 및 의원의 선거방법, ⑧ 광역연합의 장, 선거관리위원회, 그 집행기관의 조직 및 선임방법, ⑨ 광역연합의 경비처리방법 등이 그것이다. 둘째, 각 지방자치단체의 의회결을 거쳐야 한다. 일본 지방자치단체조합(일부사무조합, 광역연합)의 경우 설립절차가 우리나라의 경우와 유사하지만, 지방의회의 의결을 명시하고 있지는 않다. 그럼에도 불구하고, 지방의회 의결은 필수적인 절차로 간주되며, 특히 중앙정부에 의한 강제설립이 아닌 지방자치단체에 의한 임의설립의 경우 지방의회의 의결을 반드시 거쳐야 하며, 이때 지방의회의 의결은 규약을 제정하기 위한 지방자치단체 장의 협의로 구속하는 것으로 간주된다. 셋째, 광역자치단체가 포함되는 광역연합(하나의 도도부현이 해당 시정촌과 구성한 광역연합 및 수개의 도도부현에 걸친 광역연합)에 대해서는 총무대신에게 허가신청, 시정촌만의 광역연합은 도도부현지사에게 허가신청을 하도록 하고 있다. 도도부현지사가 허가를 하는 경우 즉시 그 취지를 공표(고시 등)하고 동시에 총무대신에게 보고, 총무대신 허가의 경우 그 취지를 고시하며, 광역연합은 설치 후 신속하게 광역계획을 작성하여야 한다.

〈그림 4-20〉 광역연합 설치절차



4) 관할구역

관할구역은 광역연합의 공간적 관할권범위를 의미하며, 지방자치단체의 경우와 같이 광역연합이 성립하기 위한 기본적 구성요소이다. 관할구역은 광역연합 구성 지방자치단체의 관할구역으로 이루어진다(광역연합 처리사무의 서비스제공을 위한 공간적 영역). 단, 참여하는 지방자치단체간 협력사무의 범위가 다른 경우, 예컨대 지방자치단체 A, B, C 3개 단체로 구성된 광역연합에서 협력사무a의 경우 A, B, C 3개 자치단체가 모두 협력수행을 하지만, 협력사무b의 경우 A와 B 2개 자치단체만 협력을 협약한 경우 협력사무a와 관련해서는 3개 자치단체 모두를 관할구역으로, 협력사무b에 관해서는 A, B 2개 자치단체 행정구역만을 관할구역으로 한다.

5) 수행사무

광역연합의 사무는 먼저 성질별로 보면 크게 3가지로 나누어 볼 수 있는데, ① 설립당초 규약에 의한 기본수행사무, ② 광역연합 사무와 관련된 상급기관(국가 또는 광역단체)에 관련 권한의 일부를 요구하는 수행하는 사무, ③ 구성 자치단체의 별도 처리요청에 의한

수행사무 등이다.

첫째, 광역연합의 기본수행사무는 “(일반)지방자치단체와 특별구가 수행하는 사무로서 광역에 걸쳐서 처리하는 것이 적당하다고 인정되는 것”으로 규정하고 있으며, 여기서 광역에 걸친 처리란 “광역에 걸친 종합계획(광역계획) 작성”, “광역계획 실시를 위한 연락조정”, “광역계획의 집행”을 의미한다. 둘째, 광역연합 사무와 관련된 상급기관(국가 또는 광역단체)에 관련 권한의 일부를 요구하는 수행하는 사무란 ① 도도부현이 가입하는 광역연합의 장은 그 의회의 의결로 국가행정기관의 장에게 해당 광역연합의 사무와 밀접하게 관련된 국가행정기관의 권한에 속하는 사무의 일부를 해당 광역연합이 처리하기로 하도록 요청하는 것에 의하여, ② 도도부현이 가입하지 않은 광역연합의 경우 동일한 절차로 광역자치단체에 요청하는 것에 의하여 수행하는 사무를 의미한다. 셋째, 구성 단체의 별도 처리요청에 의한 수행사무란 특히 도도부현이 그 집행기관의 권한에 속하는 사무중 광역연합사무로 가입하지 않은 사무와 관련된 것을 조례가 정하는 바에 따라 해당 광역연합이 처리도록 할 수 있는데 근거한 것이다.

한편, 기능별로 보면 일본의 광역연합은 의무적 설립체인 후기고령자의료광역연합의 경우를 제외하고는, 구성 자치단체간 실질적 필요에 의하여 다양한 사무의 공동처리가 행해지고 있으며, 공동사무처리의 범위는 광역연합에 따라 편차가 매우 큰데, 쓰레기처리와 같은 단일 사무⁸⁸⁾에서부터 방재, 관광·문화, 산업, 의료, 환경, 자격시험, 직원연수 등이 포함된 복수 사무에 이르기까지 다양하다.⁸⁹⁾

6) 조직구성

광역연합의 조직은 기본적으로 의회와 집행기관(장 또는 이사회)의 기관대립형 구조이고, 의회의원 및 장은 직접선거 또는 간접선거로 선출한다. 일본 지방자치법상 의회의원과 장의 선출은 관할구역내 선거민에 의한 직접선거와 구성 단체의 장 및 의회의원에 의한 간접선거를 모두 인정하고 있지만, 비용적·편의적 측면에서 현재 모든 광역연합은 간접선

88) 기존 해당 사무를 처리하던 일부사무조합이 광역연합으로 전환된 경우가 많음. 이 경우 규약에 의하여 최초 광역연합장이 선출되기 까지의 기간동안은 보통 일부사무조합 해산시의 조합장이 광역연합장직무 집행자의 직을 수행하게 됨(규약의 부칙에 규정).

89) 각 광역연합별 사무처리 내역은 별첨 참조

거방식에 의하여 의회와 집행기관이 구성되어 있다. 또한 필치조직으로 공평위원회와 감사위원, 선거관리위원회를 두고 있으며, 광역계획 전반의 원활한 추진을 위하여 조례에 근거하여 협의회를 둘 수 있다. 광역계획의회의는 광역연합장(장에 대신하여 이사회를 설치한 광역연합의 경우 이사) 및 국가의 지방행정기관장, 도도부현지사(당해 광역연합의 조직구성원인 도도부현지사는 제외), 광역연합 구역내 공동단체대표, 전문가 중에서 광역연합장(이사회를 설치한 곳에서는 이사회)이 임명하는 자로 구성된다. 한편, 집행기관을 보좌하는 사무기구와 사무국장을 둘 수 있으며, 이는 규약이나 조례 등에 설치근거를 명기하고 있다.

7) 재원분담

광역연합의 재원조달은 구성단체들이 각출하는 분담금과 지방자치단체조합이 제공하는 편익에 대한 이용자들의 사용료나 수수료 등으로 구성된다. 광역연합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담과 지출방법은 구성단체간 규약에서 규정하고, 분담금의 배분기준은 공동으로 처리하는 각 사무별로 인구기준, 평균기준, 사업비기준을 적용하는 것이 기본인데, 경우에 따라서는 이들 기준을 2~3개 복합적으로 적용하여 배분하기도 한다.

〈표 4-40〉 광역연합 사업비 분담기준의 유형

구분	분담기준		적용예	
			분담기준	해당사무
단일 기준	인구 기준	인구할	인구할(100%)	간사이광역연합 : 광역방재, 광역의 료, 광역환경보전
		세대할	세대할(100%)	키오광역연합 : 지역고도정보화시설 설치/관리사무
	평균 기준	균등할(평균할)	균등할(100%)	간사이광역연합 : 총무/기획업무비
	사업비 /대상 기준	사업비할	사업비할(100%)	키오광역연합 : 공공사인 설치/관리 사무(해당 자치단체 관련경비, 광역 공공사인은 균등할(20%), 인구할 (80%))
			전년도 지방교부세의 소방비 기준재정수요액할(100%)	키오광역연합 : 소방사무
		대상할	수험자수할(100%)	간사이광역연합 : 자격시험/면허업무

구분	분담기준		적용예	
			분담기준	해당사무
복수 기준	2기준	인구할 + 균등할	균등할(10%) + 인구할(90%)	나가노광역연합 : 지역진흥정비
		인구할 + 투입/ 대상할	인구할(50%) + 숙박시설수할(50%)	간사이광역연합 : 광역관광/문화진흥
			인구할(50%) + 사업소수할(50%)	간사이광역연합 : 광역산업진흥
	3기준	인구할 + 균등할 + 투입/대상할	인구할(20%) + 균등할(10%) + 배출량(70%)	키오광역연합 : 쓰레기처리시설(키오 클린센터) 관리운영비(시설정비비용 은 균등할(20%), 인구할(80%))
기타	광역연합의회 의결을 경 유하여 광역연합장이 별 도 정함		별도 정함	키오광역연합 : 공공도목사업중 토 목사업비(일반관리비는 균등할(20%), 인구할(80%))

자료 : 간사이광역연합, 나가노광역연합, 키오광역연합의 규약상 분담기준을 토대로 재작성한 자료임

주1) 간사이광역연합에 대한 구성 및 사무내역은 후술할 사례부분 참조.

주2) 나가노광역연합(長野広域連合)은 9개 기초자치단체(長野市, 須坂市, 千曲市, 坂城町, 小布施町, 高山村, 信濃町, 小川村, 飯綱町)로 구성되어 있으며, 지역진흥정비, 개호보험, 노인복지, 쓰레기처리, 직원연수 등 11개 협력사무를 수행

주3) 키오광역연합(木曽広域連合)은 6개 기초자치단체(木曽町, 上松町, 南木曽町, 木祖村, 王滝村, 大桑村)로 구성되어 있으며, 광역과제조사연구, 경관기분구상, 노인복지, 개호보험, 쓰레기처리, 광역관광진흥, 광역간선도로망정비, 소방 등 27개 협력사무를 수행

〈표 4-41〉 광역연합 동일(유사)사업에 대한 분담기준/비율 비교

구분	간사이광역연합	나가노광역연합	키오광역연합	비교
광역관광/ 문화진흥	인구할(50%), 숙박시설수할(50%)	-	균등할(20%), 인구할(80%)	적용기준 상이
광역산업진흥	인구할(50%), 사업소수할(50%)	(지역진흥정비) 균등할(10%), 인구할(90%)	(지역만들기추진) 균등할(20%), 인구할(80%)	적용기준 상이 적용비율 상이
광역직원연수	수강자수할	균등할(10%), 인구할(90%)	-	적용기준 상이
광역과제연구	(기획부문) 균등할	균등할(10%), 인구할(90%)	균등할(20%), 인구할(80%)	적용기준 상이 적용비율 상이

구분	간사이광역연합	나가노광역연합	키오광역연합	비교
노인홈입소판정위원회 설치/운영	-	균등할(10%), 인구할(90%)	균등할(20%), 인구할(80%)	적용비율 상이
장애인지원심사위원회 설치/운영	-	균등할(10%), 심사판정실적할(90%)	균등할(20%), 인구할(80%)	적용기준 상이

주 : 항목은 간사이광역연합을 기준으로 하였으며, 여타 광역연합은 해당항목이 있는 경우에 한정하여 기재함.

자료 : 해당 광역연합의 규약상 분담비율을 토대로 재작성한 자료임

2. 광역연합 운영실태

1) 광역연합 운영현황

일본의 광역연합은 아래 표에서 보는 것과 같이 2016년 7월 1일 기준 총 116개가 운영되고 있다(2018년 3월 1일 기준 변동사항 없음). 이 가운데 광역자치단체와 기초자치단체 상호간 참여로 구성되는 광역연합은 6개이며, 기초자치단체 상호간 구성되어 있는 광역연합이 110개이다.

광역연합에 참여하는 지방자치단체수(복수 가입 포함)는 광역자치단체와 기초자치단체 상호간 참여로 구성되는 광역연합에 221개 단체, 기초자치단체 상호간 구성되어 있는 광역연합에 2,138개 단체로 총 2,359개 단체이며, 현재 모든 지방자치단체(2018년 1월 1일 기준 1,718개)가 최소 1개 또는 그 이상의 광역연합에 가입되어 있다(지방자치단체 1개당 평균 1.4개 광역연합 가입).

〈표 4-42〉 일본의 광역연합 기본현황 : 구성단체 법적지위 기준

구분	광역 연합수	광역연합 참여 자치단체수
도도부현 · 시정촌상호간	6	221
복수의 도도부현 참여	1	12
단일 도도부현과 해당 시정촌 참여	5	209
시정촌상호간 (단일 도도부현내)	110	2,138
합계	116	2,359

자료 : 總務省(2016), 地方公共団体間の事務の共同処理の状況調(平成28年7月1日現在) 자료를 참고로 재작성.

한편, 광역연합은 설립의 강제성 여부와 관련하여 강제설립된 경우와 임의설립된 경우로 나눌 수 있다. 광역연합은 앞서 기술한 지방자치법상 근거에 의하여 임의설립되는 것을 원칙으로 하지만, 개별법에서 광역연합 설립을 강제하는 경우 의무적으로 설립하여야 한다. 현재 강제설립된 광역연합으로는 전체 도도부현에 1개씩 설립된 ‘후기고령자의료광역연합’이 있다(「고령자의 의료확보에 관한 법률」제48조, “시정촌은 후기고령자의료사무를 처리하기 위하여 도도부현 구역마다 해당 구역내 전체 시정촌이 가입하는 광역연합을 설립하여야 한다”).

〈표 4-43〉 일본의 광역연합 기본현황 : 설립의 강제성 기준

구분	명칭	규모	근거
강제설립	후기고령자의료광역연합	47	지방자치법 고령자 의료확보에 관한 법률
임의설립	기타 광역연합	69	지방자치법
합계		116	

자료 : 總務省(2016), 地方公共団体間の事務の共同処理の状況調(平成28年7月1日現在) 자료를 참고로 재작성.

일본의 경우 1996년 광역연합이 처음 설립된 이래 매년 증가하여 2016년 116개로 증가하였다. 광역연합과 함께 지방자치단체조합의 하나인 일부사무조합의 경우 1,493개가 운영되고 있지만, 일부사무조합의 경우 1990년대 중반을 정점으로 하여 절반이상이 축소되었다. 이는 단순사무의 경우 사무위탁이나 기관 등의 공동설치를 통하여 보다 간편하게 대응할 수 있다는 점, 그리고 광역적이고 종합적인 사무의 경우 동일한 절차에도 불구하고 광역연합이 보다 다양한 기능과 권한을 가짐은 물론, 운영과정에서 탄력적 변화대응이 가능하다는 점 등에 기인하는 바가 크다.

광역연합의 구성단체수를 기준으로 유형화해 보면, 3개 단체로 구성된 광역연합이 14.7%로 가장 많고, 10~19개로 구성된 광역연합이 12.9%로 다음 순위이다. 광역연합의 구성단체는 최소 2개 이상이며, 구성단체가 가장 많은 광역연합은 홋카이도후기고령자의료광역연합(北海道後期高齢者医療広域連合)으로 179개 지방자치단체로 구성되어 있다.

〈표 4-44〉 광역연합의 구성단체수

구성단체수	광역연합	비율	구성단체수	광역연합	비율
2	8	6.9%	9	2	1.7%
3	17	14.7%	10~19	15	12.9%
4	7	6.0%	20~29	14	12.1%
5	11	9.5%	30~39	13	11.2%
6	7	6.0%	40~49	8	6.9%
7	0	0.0%	50~59	9	7.8%
8	4	3.4%	100개 이상	1	0.9%
			합계	116	100.0%

자료 : 總務省(2016), 地方公共団体間の事務の共同処理の状況調(平成28年7月1日現在).

광역연합장과 의회의원의 선임방법은 직접선거(관할구역내 주민에 의한 직접선거)와 간접선거(광역연합장의 경우 구성 단체장에 의한 선거, 의회의 경우 각 지방의회 의원에 의한 선거) 모두 가능하지만, 현재 운영되는 모든 광역연합의 광역연합장과 광역연합의회 모두 간접선거로 선임되어 있으며, 직접선거에 의한 선임은 없다. 한편, 광역연합장과 의회 의원의 자격에 대해서는 광역연합장의 경우 1개 광역연합을 제외하고는 구성단체장 가운데서 선임하는 것으로 되어 있고, 광역의회의원의 경우 84개 광역연합이 구성단체의 의회 의원 중에서 선임하지만, 32개 광역연합의 경우 의회의원과 그 이외의 자도 자격을 부여하고 있다.

〈표 4-45〉 광역연합장의 선임방법 유형

선거방식	구분	광역연합수
직접선거	광역연합 구성단체의 주민에 의한 직접선거	-
간접선거	구성단체의 장 가운데서 구성단체의 장에 의한 간접선거	115
	상기이외의 자 가운데서 구성단체의 장에 의한 간접선거	1
	합계	116

자료 : 總務省(2016), 地方公共団体間の事務の共同処理の状況調(平成28年7月1日現在).

〈표 4-46〉 광역연합 의회의원 선입방법 유형

선거방식	구분	광역연합수
직접선거	광역연합의 구성단체 주민에 의한 직접선거	-
간접선거	① 구성단체 의회의원 가운데서 구성단체 의회에 의한 간접선거	84
	② 상기이외의 자 가운데서 구성단체 의회에 의한 간접선거	-
	③ 위 ①과 ②의 방법 조합	32
합계		116

자료 : 總務省(2016), 地方公共団体間の事務の共同処理の状況調(平成28年7月1日現在).

광역연합의 부연합장의 수와 권한에 대해서는 법적으로 정해진 규정은 없으며, 각 광역연합에서 규약에 의하여 그 수와 권한을 정하고 있다. 아래 표에서 보는 것과 같이 부연합장의 수는 1~2인인 경우가 72개 광역연합(62.1%)으로 가장 많지만, 10인 이상도 2개 광역연합이 있는 등 다양하다. 부연합장의 권한의 장의 사고시 대리업무가 가장 많지만, 고유의 사무 권한을 명시하지 않고 있는 것도 11개 광역연합에 이르고 있다.

〈그림 4-21〉 부연합장의 수 및 권한 유형

부연합장의 수	광역연합수	부연합장의 권한	광역연합수
1인	37	① 장의 사고시에 대리	51
2인	35	② 장의 보좌	4
3인	10	③ 장의 권한에 속하는 사무를 수임	3
4인	13	④ 직원복무, 일정범위의 계약 등 결재권 부여	2
5인	13	고유의 사무 · 권한 없음	11
6인	2	조합 ① + ②	29
7인	4	조합 ① + ② + ④	5
8인	-	합계	116
9인	-		
10인 이상	2		
합계	116		

자료 : 總務省(2016), 地方公共団体間の事務の共同処理の状況調(平成28年7月1日現在).

광역연합은 해당 기능의 효과적 수행을 위하여 사무기구를 설치·운영하고 있다. 사무기구에는 사무국장을 둘 수 있는데, 현재 1개 광역연합을 제외한 115개 광역연합에서 사무국장을 두고 있다. 사무국장의 설치근거는 각 광역연합마다 다소 차이가 있는데, 조례규

칙에 정한 경우가 98건으로 가장 많고, 그 다음이 조례에 정한 경우로 15건이며, 규약에 정한 경우도 1건이 있다.

〈그림 4-22〉 광역연합의 사무국장 설치여부 및 설치근거

사무국장 설치여부		광역연합수	
설치		115	
미설치		1	
합계			

사무국장 설치근거		광역연합수	
규약		1	
조례		15	
조직규칙		98	
기타		1	
합계		115	

자료 : 總務省(2016), 地方公共団体間の事務の共同処理の状況調(平成28年7月1日現在).

사무국장의 선임방식도 해당 광역연합에서 결정하기 때문에 매우 다양한 방식으로 행해 지는데, 가장 일반적인 경우는 구성단체의 일반직 직원 가운데 광역연합장이 지정하는 경 우로 69개 광역연합이 해당된다. 사무국장의 권한은 직원복무 및 일정범위에서의 계약결 재권 부여가 64개 광역연합이며, 그 외는 여기에 다른 권한을 추가하여 운영하고 있다.

〈그림 4-23〉 사무국장의 선임방법과 권한

선임방법			광역연합수
구성단체의 일반직 직원중에서	당연직에 의한 것		2
	장이 지정		69
	기타		5
광역연합의 전임직 직원중에서	당연직에 의한 것		-
	장이 지정		18
	기타		-
이전에 구성단체 일반직직원이었던 자 가운데서	당연직에 의한 것		-
	장이 지정		5
	기타		-
상기이외의 자 가운데서	당연직에 의한 것		1
	장이 지정		7
	기타		8
합계			115

권한		광역연합수
① 장의 사고시 대리		-
② 장의 보좌		-
③ 장의 권한에 속하는 사무 수임		12
④ 직원복무, 일정범위의 계약 결재 권 등 부여		64
고유의 사무·권한 없음		1
기타		2
위 방식의 조합1)		36
합계		115

주1) 복수 방식의 조합중 가장 많은 것은 ‘③+④’ (10개 광역연합), ‘①+③+④’(8개 광역연합) 임

자료 : 總務省(2016), 地方公共団体間の事務の共同処理の状況調(平成28年7月1日現在).

사무국장의 경우 전임이 108개 광역연합(93.9%)으로 대다수를 차지하며, 이들 중 75.9%인 82개 광역연합의 사무국장이 구성단체의 신분을 보유하고 있다. 구성단체의 신분을 보유하고 있는 사무국장의 급여지불과 관련해서는 57개 광역연합에서는 구성단체에서, 그리고 25개 광역연합에서는 해당 광역연합에서 급여를 지불하고 있다.

〈표 4-47〉 사무국장의 신분 및 급여지불 방식

구분		광역연합수
사무국장의 전임/겸임여부	전임	108
	겸임	7
	소계	115
전임사무국장중 구성단체의 신분 보유	있음	82
	없음	26
	소계	108
구성단체의 직원신분을 보유한 전임사무국장의 급여지불	구성단체에서 지불	57
	광역연합에서 지불	25
	소계	82

자료 : 總務省(2016), 地方公共団体間の事務の共同処理の状況調(平成28年7月1日現在)의 내용을 재구성.

광역연합의 직원수는 광역연합의 규모와 처리사무의 범위에 따라 다양한데, 아래 표에서 보는 것과 같이 21인~50인 규모가 48개로 가장 많으며, 그 다음으로 1~10인, 11~20인이 동일하게 19개이다. 직원 중 전임직원 비율은 95.3%이며, 전임직원 중 구성단체의 신분을 보유하고 있는 사람은 총 2,416명으로 30.2%이다. 직원 중 협업직원⁹⁰⁾의 수를 보면 총 143명으로 전체 전임직원의 1.8%에 불과한데, 이는 광역연합의 업무가 계획 및 관리적 성격이 강한 반면, 현장서비스적 업무는 매우 미약하다는 것을 보여 주고 있다.

90) 일본의 노동통계분류에서 협업직원이란 관리직, 사무직, 연구직을 제외한 각종 서비스분야 및 현장직원을 의미함

〈표 4-48〉 광역연합의 직원수

광역연합 직원수	해당 광역연합수	직원수 소계	직원종류			
			전임직원수	전임직원중 구성단체직원 신분 가짐	전임직원중 구성단체직원 신분 아님	전임직원중 현업직원수
1~10인	19	134	111	85	26	17
11~20인	19	319	312	278	34	14
21~50인	48	1,393	1,272	1,173	99	38
50~100인	3	208	205	85	120	2
101~200인	13	1,807	1,677	232	1,445	23
201~300인	9	2,137	2,099	438	1,661	49
301~400인	1	355	354	16	338	-
400인 이상	4	2,048	1,976	109	1,867	-
합계	116	8,401	8,006	2,416	5,590	143

자료 : 總務省(2016), 地方公共団体間の事務の共同処理の状況調(平成28年7月1日現在).

3. 광역연합 운영사례 : 간사이광역연합(関西広域連合)

1) 추진배경

간사이광역연합의 설립배경을 보면, 기본적으로 도쿄중심의 발전과정에서 상대적으로 침체되어 온 간사이지역의 위기감 인식에 기인하고 있다. 구체적으로 “간사이는 오래전부터 일본의 중심으로서, 깊은 역사와 문화, 풍부한 자연, 충실한 산업기반 등을 보유한 지역이지만, 도쿄를 중심으로 한 중앙집권에 의하여 간사이의 강점과 특징이 매몰되고, 수도권과 대비한 지위도 계속 낮아지고 있다. 이 흐름을 끊고 간사이의 힘과 자원을 최대한 살리기 위하여” 특단의 조치가 필요하다는 인식에서 출발하고 있다.

이러한 배경 하에 “간사이광역연합은 분권형 사회의 실현을 위한 주체적인 행동”을 지향하며, 구체적 목적으로 ① “부현의 행정구역을 넘는 광역적인 과제의 해결에 임하는 책임주체가 되는 동시에”, ② “국가파견기관(특별행정기관)의 사무 인수(이양), 국가와 지방의 이중행정을 해소”하는데 두고 있다.

2) 설립주체

간사이광역연합은 특별지방자치단체의 법적 지위를 가지며, 2010년 12월 1일에 설립되었고, 구성단체는 2018년 1월 1일 기준으로 2부 6현 4정령시(京都府, 大阪府, 滋賀県, 兵庫県, 和歌山県, 鳥取県, 徳島県, 奈良県, 大阪市, 堺市, 京都市, 神戸市)이다. 奈良県은 2015년 12월 4일에 가입하였고, 大阪市와 堺市는 2012년 4월 23일에 가입하였으며, 京都市와 神戸市는 2012년 8월 14일에 가입하였다.

3) 관할구역

간사이광역연합은 기본적으로 2부 6현 4정령시의 행정구역을 관할구역으로 하되, 사무처리 분야에 따라 관할구역의 일부 조정(일부 참여자치단체의 경우 처리사무의 일부에 한하여 가입)이 이루어지고 있다. 예를 들면, 나라현의 경우 아래의 공동 사무처리사항 중에서 ‘광역방재’와 ‘광역관광/문화’의 2개 사무에만 가입되어 있다.

4) 사무처리

간사이광역연합은 기본적으로 광역방재, 광역관광/문화진흥, 광역산업진흥, 광역의료, 광역환경보전, 자격시험/면허, 광역직원연수 등의 분야에 있어 협력적 업무를 수행하며, 운영과정을 통하여 조정토록 하고 있다.

〈표 4-49〉 간사이광역연합의 수행기능

분야	사무내용
광역방재	<ul style="list-style-type: none"> ○ “간사이광역방재계획”의 책정 ○ 재해 발생시의 상호지원체제 강화(상호지원협정의 실시요강 작성·운동) ○ 킨키(近畿)부현 합동방재훈련의 실시 ○ 방재분야의 인재 육성 ○ 구호물자의 공동비축 검토·실시 ○ 광역적인 신종인플루엔자 대책의 검토·실시 ○ 광역방재에 관한 검토·실시
광역관광/문화 진흥	<ul style="list-style-type: none"> ○ “간사이관광문화진흥계획”의 책정 ○ 광역관광루트의 설정 ○ 해외관광홍보 실시 ○ “간사이지역한정통역안내사(가칭)”의 창설 ○ “통역안내사”(전국)의 등록

분야	사무내용
	○ 간사이 전역을 대상으로 하는 관광통계조사 ○ 간사이 전역을 대상으로 하는 관광안내표시기준 통일
광역산업진흥	○ “간사이산업비전”의 책정 ○ 간사이에서의 산업클러스터 연계 ○ 공설시험연구기관 연계 ○ 합동프로모션비즈니스 매칭의 실시 ○ 신상품조달인정제도의 벤처 지원
광역의료	○ “간사이광역구급의료연계계획”의 책정 ○ 광역적인 닥터헬기의 배치 및 운항 ○ 광역구급의료체제충실의 구조화
광역환경보전	○ “간사이광역환경보전계획”의 책정 ○ 온실가스감축을 위한 광역대응 ○ 부현을 넘어서는 조수보호관리의 대응
자격시험/면허	○ 조리사·제과위생사에 관한 시험실시·면허교부 등 ○ 준간호사에 관한 시험실시·면허교부 등
광역직원연수	○ 광역직원연수의 실시
기타	○ 광역적인 행정추진과 관련한 정책의 기획 및 조정, 관사이의 광역적 계획의 종합 조정, 교통·물류기반정비(간사이광역교통·물류기반정비계획)의 검토, 행정위 원회사무의 공동화 검토

자료 : 関西広域連合(<http://www.kouiki-kansai.jp/>)

5) 기관구성

광역연합의 기관구성은 ‘광역연합의회-광역연합장’의 기관대립형 시스템을 기본으로 하고 있다. 광역연합의회는 구성단체 각 의회의 의원으로부터 선거로 구성하며, 배분은 균등 할(구성단체별 1인)과 인구할(인구 250만명 구간당 1인)을 병용하여 적용하고 있다. 의원 정수는 39명이다.

〈표 4-50〉 간사이광역연합의회 구성인원

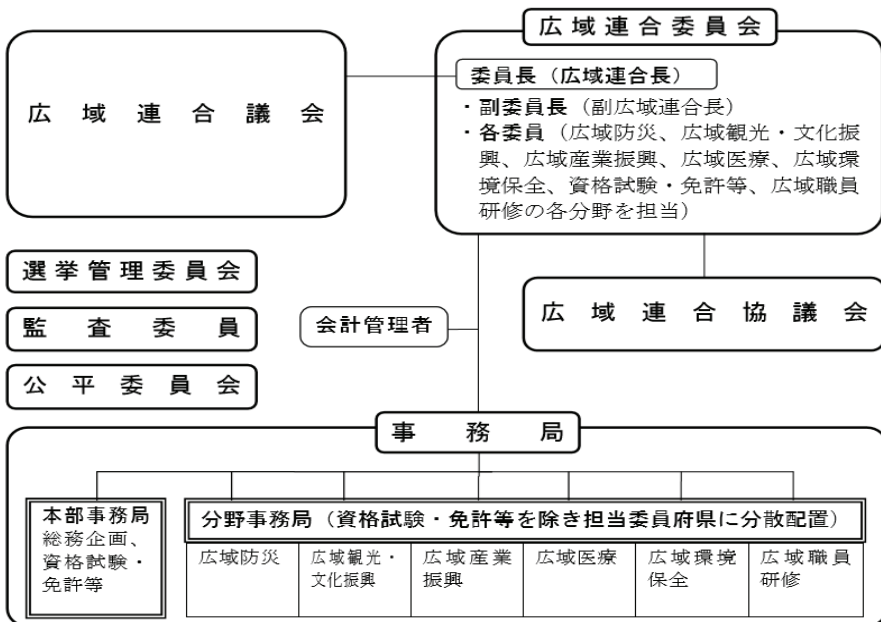
구성단체	배분	총원
大阪府, 兵庫県	각 5명	총 39명
滋賀県, 京都府, 和歌山県	각 4명	
奈良県, 徳島県, 大阪市	각 3명	
鳥取県, 京都市, 堺市, 神戸市	각 2명	

출처 : 関西広域連合(<http://www.kouiki-kansai.jp/>)

광역연합위원회의 위원장(광역연합장)은 구성단체장 중 구성단체장이 투표로 결정하고, 임기는 2년이다. 광역연합장이 부광역연합장을 선임(구성단체장 중 선임)하고, 회계관리자를 임명한다. 필치조직으로는 선거관리위원회와 감사위원, 공평위원회를 두고 있으며, 기타조직으로 광역연합협의회를 두고 있다. 광역연합협의회는 광역연합의 중요 시책 중, 주민 등으로부터 폭넓은 의견을 청취하고 관계기관과의 협의를 실시하는 것이 사무사업의 원활한 추진에 기여한다고 광역연합장이 인정하는 사항을 관장한다. 구성원은 주민(지역단체·경제단체 등)과 전문가, 광역연합장, 구성단체의 장, 광역연합에 참여하지 않는 관계 지방공공단체의 장, 시장회·정촌회 관계자들이 참여하고 있다.

한편, 광역연합은 지원기구로 사무국을 두고 있으며, 본부사무국과 각 분야별 사무국으로 이원화하여 운영하고 있다. 본부사무국(오사카부내 설치)은 총무, 기획, 자격시험 업무를 수행하며, 각 분야별 사무국은 아래 그림에서 보는 것과 같이 부, 현별로 하나의 광역협력기능을 전담하고 있다.

〈그림 4-24〉 간사이광역연합의 조직구조



구분		본부사무국	분야사무국
처리사무		총무/기획 자격시험/면허 (오사카부)	광역방재(효고현) 광역관광/문화진흥(교토부) 광역산업진흥(오사카부) 광역의료(도쿠시마현) 광역환경부전(시가현) 광역직원연수(와카야마현)
직원	체제	부현직원 파견	해당 부현직원 검무 * 분야사무국간 부현 인사교류
	복무	광역연합 규정 적용	부현 규정 적용
	급여	광역연합 부담	부현 부담

출처 : 関西広域連合規約パンフレット(2017年12月 現在).

6) 재원관리

간사이광역연합의 예산은 크게 총무비, 각 사업비, 특정사업비로 구성되며, 재원의 가장 큰 부분을 차지하는 구성단체간 분담금은 각 사무특성을 고려하여 기준을 적용하고 있다. 예컨대 광역방재, 광역의료, 광역환경보전과 같은 경우 100% 인구할로 적용하는 반면, 광역관광과 광역산업진흥의 경우 인구할과 관련 숙박업고수(사업소수)할을 절반씩으로 하고 있으며, 자격시험의 경우 과거 3년간 수험작수 평균할을 기준으로 하고 있다.

〈표 4-51〉 간사이광역연합의 구성단체간 분담기준

항목		세부사항
총무비	총무/기획부문	균등할 원칙
	자격시험/면허 등의 인건비	과거 3년간 수험자수 평균할
사업비	광역방재	인구할
	광역관광/문화진흥	인구할(50%), 숙박시설수할(50%)
	광역산업진흥	인구할(50%), 사업소수할(50%)
	광역의료	인구할
	광역환경보전	인구할
	자격시험/면허 등	과거 3년간 수험자수 평균할
	광역직원연수	수강자수할(초년도는 평균할)
특정사업비	(특정단체에 한정)	인구할(50%), 이용실적할(50%)

출처 : 関西広域連合規約.

4. 광역연합에 대한 평가

일본 총무성의 경우 광역연합의 효과에 대하여 다음과 같이 종합적으로 홍보하고 있다. 첫째, 광역적인 행정수요에 유연하고 복합적인 대응이 가능하다는 점이다. 동일한 사무를 공동으로 처리하는 일부사무조합에 반하여, 광역연합은 다각적인 사무처리를 통하여 광역적인 행정목적을 달성할 수 있는 구조로 되어 있다는 것이다. 둘째, 광역적인 조정의 실시가 용이한 시스템이라는 점이다. 광역연합은 광역계획을 작성하는데, 광역계획은 광역연합의 처리하는 사무뿐만 아니라 이와 관련하는 구성단체의 사무에 대해서도 포함 가능, 또한 구성단체에 사무실시를 권고할 수 있다. 셋째, 권한이양의 인수시스템으로서의 역할을 수행하고 있다는 점이다. 광역연합은 직접 국가 또는 도도부현으로부터 권한을 이어받을 수 있지만, 각각의 지방자치단체가 이를 수행하는데 한계가 있을 수 있지만, 광역적 협력처리를 할 경우 그러한 한계를 해소할 수 있다. 넷째, 광역연합장과 의회의원에 대한 민주적인 선임제도가 완비되어 있다는 점이다.

그러나 이러한 효과의 홍보에도 불구하고 일부 학자들과 공무원들의 경우 다음과 같은 문제점을 제시하고 있다. 학계에서는 주로 운영의 자율성과 민주적 선임절차가 이루어지지 않고 있음을 지적하고 있다. 첫째, 광역연합이 지방자치단체조합에 대한 한계를 보완하기 위하여 만들어지고, 그에 따른 효과를 보여주고 있는 것은 인정하지만, 지방자치단체조합과 마찬가지로 상당부분 구성단체로부터 자율적, 책임적 운영을 하는 데는 어려움이 있다는 입장이다. 둘째, 민주적 선임절차의 문제지적은 앞서의 문제점 지적과 맥락을 같이 하는데, 지방자치법상 직접선거 규정이 있음에도 불구하고, 전체 광역연합에서 광역연합장과 의회의원의 선거가 간접선거로 이루어져 구성단체로부터의 독립적 운영 미비는 물론 지역주민으로부터도 멀어지고, 관심밖의 지방자치단체로 운영되고 있다는 지적이다. 또한 시정촌 공무원들의 경우 구성단체와 광역연합간 협력관계에 문제가 있음을 주로 지적하고 있다.⁹¹⁾

91) 광역연합에 대한 공무원들의 인식조사 결과를 보면 응답시정촌(1,578개 시정촌)의 26.1%(412개 시정촌)에서 '문제 있음', 73.9%(1,166개 시정촌)에서 '문제 없음' 응답. '문제 있음'으로 응답한 내용중에는 '신속한 의사결정 곤란'이 271개 시정촌(65.8%)로 가장 많고, 그 외에 '구성단체의 의견반영이 어려움'(176개 시정촌, 42.7%), '책임소재 불분명'(102개 시정촌, 24.8%) 등이 지적됨. 總務省(2012), 市町村における事務処理のあり方に関する調査について.

제4절 외국사례의 종합

1. 비교분석

전술한 논의에서 미국과 영국, 독일, 프랑스 및 일본을 대상으로 특별지방자치단체의 운영에 관한 전반적인 내용과 일을 대상으로 광역연합제도를 살펴보았다. 특히, 일본의 광역연합제도를 별도로 분석한 것은 앞에서 언급한 바와 같이 본 연구가 정부의 정책인 광역연합제도의 도입에 초점을 두고 있기 때문이다.

국가별 사례분석에서 나타난 결과를 비교하여 보면, 다음과 같이 제시할 수 있다. 전반적으로 제도설계 및 운영의 유사성이 크나, 국가별 여건이 반영된 부분에서는 나름의 차별성이 나타나고 있다. 설립목적에서는 광역행정의 효율적 대응이 근본목이나 국가에 따라서는 기초지자체의 취약한 능력을 보완하기 위한 목적도 없지 않다. 법적근거는 국가별로 다양한 형태를 보이고 있으나, 명확히 규정되고 있다는 점에서는 동일하다. 대상사무는 특별지방자치단체의 설립목적에 따라서 차이가 있으나, 일본의 광역연합처럼 국가에 대한 사무요구권이 보장된 사례도 있다. 사무직원은 미국을 제외하고는 파견직원과 고유직원 및 임시직원의 유형을 보이고 있다. 과세권은 일본의 경우 부여되지 않고 나머지 국가들은 부분적인 권한이 부여되고 있다. 재원지원은 교부세와 보조금 등이 국가별로 상이하게 적용되고 있다. 설치경향은 국가별 여건에 따라 차이가 있으나, 복합적 대응체제를 활용하는 경향이 증가하고 있다.

〈표 4-52〉 대상국가별 운영사례 비교분석

분야	주요 내용
설립 목적	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대부분의 국가가 유사 또는 동일한 설립목적 <ul style="list-style-type: none"> - 기초지자체의 행정기반의 취약성 보완 - 광역행정의 효율적 대응
법적 근거	<ul style="list-style-type: none"> ■ 근거규정은 국가별로 다양하나 명확함 <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치법, 주헌법, 개별법 등 - 근거 및 운영 규정의 명확성 확보
대상 사무	<ul style="list-style-type: none"> ■ 설립목적에 따라 사무종류가 다소 상이하나, 광역사무가 주요 대상임 <ul style="list-style-type: none"> - 지역계획, 교통, 소방, 쓰레기, 전기, 상·하수도

분야	주요 내용
사무 직원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대부분 파견직원, 고유직원 및 임시직원으로 구성 - 미국은 파견직원이 없음
과세권	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국가별로 상이함 - 일본은 원칙적으로 부여되지 않음 - 나머지 국가들은 과세권 또는 사업세에 부과징수 방법을 활용
재원 지원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국가별로 상이함 - 국가별로 교부세, 보조금 또는 지방채 활용
설치 경향	<ul style="list-style-type: none"> ■ 종합적 사무처리단체로 발전 - 단일사무, 복합사무, 지역연합 등으로 전환

2. 시사점

전술한 국가별 사례분석에서 도출할 수 있는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 광역연합의 제도설계에서 단일의 목적을 규정하는 것은 지양할 필요가 있다. 기존의 지방자치단체조합의 활용에서 제기된 논리가 기본적으로 광역행정의 대응에 초점을 둔 것이다. 이에 따라 광역연합제도의 도입을 광역행정의 효율적 처리라는 단일의 목적을 제시할 수도 있다. 그러나 최근에 발생되고 있는 농촌지역의 인구소멸 등을 감안하면, 전술한 외국의 사례와 같이 광역행정의 효율적 대응에 더하여 군과 같이 인구규모가 감소하고 있는 기초지자체의 능력보완도 제도도입의 목적으로 제시될 필요가 있다.

둘째, 일본의 광역연합과 같이 관장사무의 범위를 설정할 때에 국가사무에 대한 요구권도 부여하는 것을 검토할 필요가 있다. 이와 같은 사례는 제한적이기는 하지만, 특별지방행정기관의 정비를 촉진하는 방법으로 충분히 고려할 수 있는 전략이다. 환경부의 유역환경청 등과 같은 특별지방행정기관은 유사한 사무를 관장하는 특별지방행정기관인 광역연합이 구성되면, 유역환경청의 다수 사무를 요구하여 지방자치단체간 수평적인 협력체계를 구축할 수 있기 때문이다.

셋째, 광역연합의 효율적 운영을 위해서는 인력관리와 재원관리에 대한 외국사례의 시사점을 보다 충분히 참고할 필요가 있다. 기존의 지방자치단체조합의 운영에서 제기된 한계의 핵심이 인력과 재원과 같은 조직운영의 비효율성이다. 따라서 이러한 문제에 대한 충분한 고민이 수반되지 않은 상황에서 광역연합이 동일한 구조로 도입될 시에는 유사한 한계

가 반복될 수밖에 없다. 이러한 점에서 외국사례에서 나타나고 있는 인력관리에서의 고유 직원 확대나 재원관리에서의 과세권 또는 재정지원 등의 방법들을 광범위하게 검토하고, 준용여부를 판단하는 것이 필요하다.



제5장

광역연합제도 도입에 관한 인식조사

제1절 인식조사 설계

제2절 인식조사 내용

제3절 인식조사 결과종합



광역연합제도 도입에 관한 인식조사

제1절 인식조사 설계

광역연합제도의 도입에 관한 인식조사는 제도도입이 현실화될 경우 실제 제도를 운영할 지방자치단체를 대상으로 제도도입의 제반요소에 관한 의견을 수렴하는 것에 목적을 두고 있다. 이에 따라 지방자치단체 공무원을 대상으로 1개월에 걸쳐 전문리서치기관의 전화조사를 실시하였다. 조사내용으로는 광역행정의 대응실태 인식(광역행정 수요증가, 기존제도의 대응수준, 대안적 제도의 도입 필요성), 광역연합제도의 도입 필요성(광역연합제도 도입 필요성, 광역연합제도 처리사무, 광역연합제도 적용지역), 특별지방행정기관의 연계수용 필요성(특별지방행정기관의 광역연합 수용 필요성, 특별지방행정기관의 광역연합 수용 방법), 광역연합의 설치 인센티브(인센티브 제공 필요성, 우선적 인센티브 내용) 등으로 구성하였다.

〈표 5-1〉 조사설계 내용

구분	내용
조사목적	<ul style="list-style-type: none"> ■ 광역연합제도 도입인식 - 광역연합제도 도입의 제반요소에 대한 의견수렴
조사대상	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방자치단체 - 광역자치단체 공무원 - 기초자치단체 공무원
조사내용	<ul style="list-style-type: none"> ■ 광역행정 대응실태 인식 - 광역행정 수요증가 - 기존제도의 대응수준 - 대안적 제도의 필요성 ■ 광역연합제도 도입 필요성 - 광역연합제도 도입 필요성 - 광역연합제도 처리사무

구분	내용
	<ul style="list-style-type: none"> - 광역연합제도 적용지역 <ul style="list-style-type: none"> ■ 특별지방행정기관 연계수용 필요성 - 특별지방행정기관의 광역연합 수용 필요성 - 특별지방행정기관의 광역연합 수용방법 <ul style="list-style-type: none"> ■ 광역연합설치 인센티브 - 인센티브 제공 필요성 - 우선적 인센티브 제공내용
조사기간	<ul style="list-style-type: none"> ■ 1개월 - 2018. 8. 1 ~ 8.31
조사방법	<ul style="list-style-type: none"> ■ 전화조사 - 전문리서치기관을 통한 전화조사

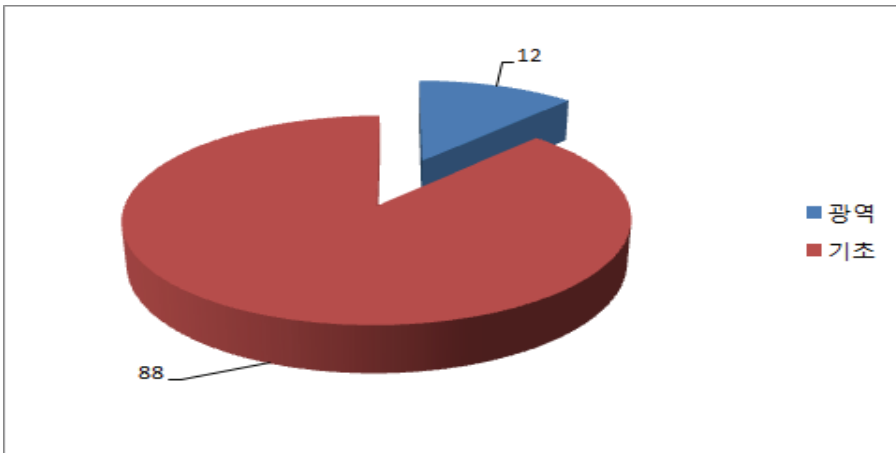
제2절 인식조사 내용

1. 응답자 특성

광역연합제도 도입에 관한 인식조사의 응답자 특성은 다음과 같다. 전체 433명 가운데 광역자치단체 공무원이 12.0%(52명)이고, 기초자치단체 공무원이 88.0%(381명)으로 나타나고 있다. 응답자 가운데 기초자치단체의 공무원이 다수를 점유하고 있다. 이는 광역 및 기초와 시도연구원의 기관별 규모편차에 따른 것이다. 즉, 응답자를 가급적 광역연합제도의 제도적 이해가 일정수준 확보된 광역 및 기초자치단체의 조직 관련부서의 근무자로 제한하여 선정하였고, 그 결과로 광역 및 기초자치단체의 수에 따른 응답자의 규모차이가 발생하게 되었다.

〈표 5-2〉 응답자 특성

구 분	빈도	백분율(%)
① 광역자치단체	52	12.0
② 기초자치단체	381	88.0
합 계	433	100.0



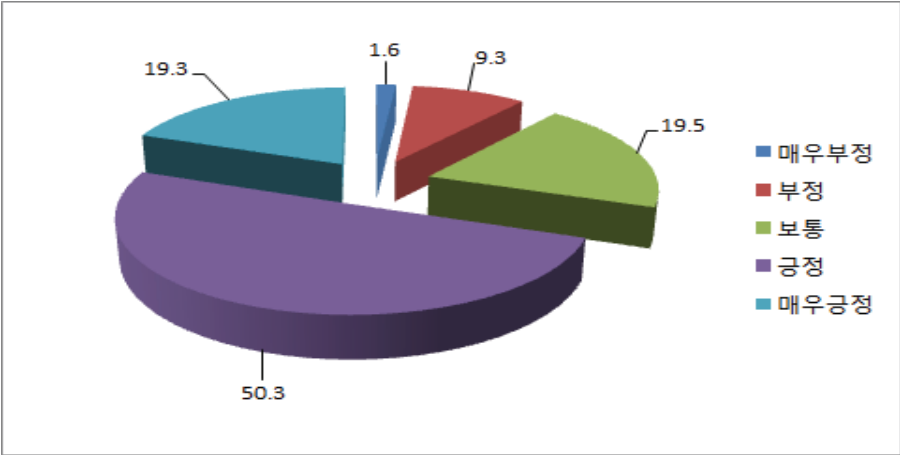
2. 광역행정 대응실태 인식

1) 광역행정 수요증가

최근에 광역행정 수요가 지속적으로 증가하고 있는가에 대한 응답결과는 다음과 같다. 응답자의 50.3%가 증가하고 있는 것으로, 19.3%가 매우 증가하고 있는 것으로 응답하여 약 70%에 가까운 응답자들이 광역행정 수요가 증가하고 있는 것으로 판단하고 있다. 집단 별로는 다소의 차이가 있으나, 모든 집단에서 광역행정의 수요가 증가하고 있다는 것에는 동의를 하고 있다.

〈표 5-3〉 광역행정 수요증가 여부

구 분		매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	합 계
광역자치단체	빈도	0	2	7	30	13	52
	(%)	0.0	3.9	13.4	57.7	25.0	100.0
기초자치단체	빈도	7	38	77	187	70	379
	(%)	1.8	10.0	20.3	49.3	18.5	100.0
합 계	빈도	7	40	84	217	83	431
	(%)	1.6	9.3	19.5	50.3	19.3	100.0

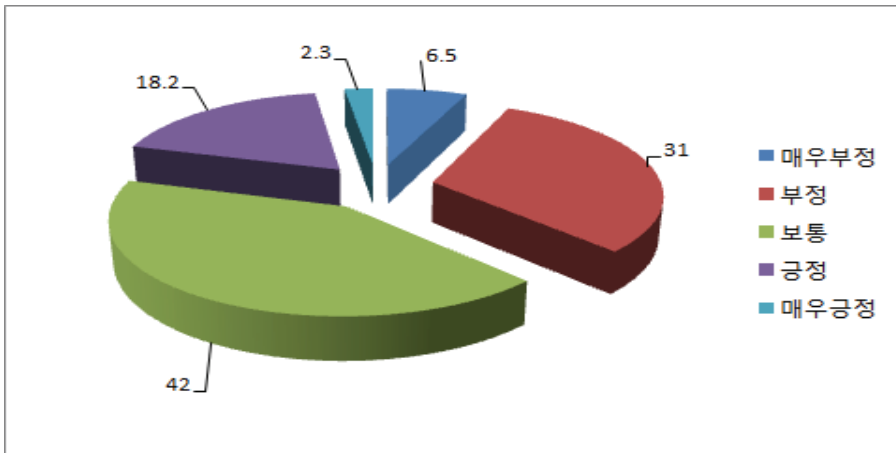


2) 기존제도 대응수준

광역행정의 수요증가에 따른 기존제도의 대응수준에 대해서는 다음과 같은 응답결과가 나타나고 있다. 전체 응답자의 42.0%가 보통수준으로 응답하고 있으며, 37.5%는 부정적인 응답결과를 보이고 있다. 특히, 시도연구원의 연구원은 52.2%가 기존제도의 대응효과를 부정적으로 보고 있다. 기존제도로 충분한 대응이 이루어지고 있다는 응답은 20.5%에 불과하여 광역행정 수요증가에 대비한 대안모색이 필요하다는 것을 보여준다.

〈표 5-4〉 기존 광역행정제도의 대응수준

구 분		매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	합 계
광역자치단체	빈도	3	23	18	7	1	52
	(%)	5.7	44.2	34.6	13.4	2.1	100.0
기초자치단체	빈도	25	110	162	71	9	377
	(%)	6.6	29.2	43.0	18.8	2.4	100.0
합 계	빈도	28	133	180	78	10	429
	(%)	6.5	31.0	42.0	18.2	2.3	100.0

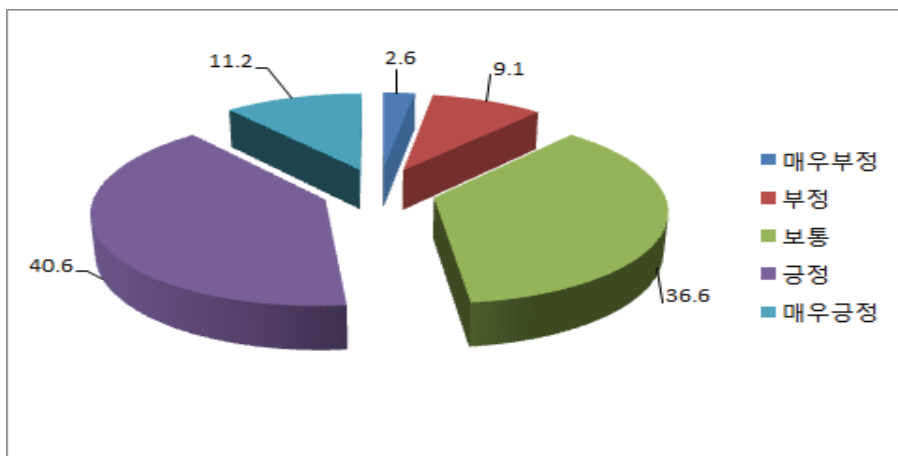


3) 대안의 도입 필요성

광역행정의 수요증가에 효과적으로 대응하기 위한 전략의 하나로 기존제도를 대체할 수 있는 새로운 대안모색에 관한 응답결과는 다음과 같다. 전체 응답자의 51.8%가 긍정적인 응답을 하고 있으며, 집단별로도 커다란 차이를 보이고 있지 않다. 다만, 보통에 대한 응답 결과가 36.6%로 상당한 응답자가 반드시 새로운 대안의 모색에만 초점을 둘 필요는 없는 것으로 판단하고 있다.

〈표 5-5〉 대안적 제도의 도입 필요성

구 분		매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	합 계
광역자치단체	빈도	0	6	17	27	2	52
	(%)	0.0	11.5	32.7	51.9	3.9	100.0
기초자치단체	빈도	11	33	140	147	46	377
	(%)	2.9	8.8	37.1	39.0	12.2	100.0
합 계	빈도	11	39	157	174	48	429
	(%)	2.6	9.1	36.6	40.6	11.2	100.0



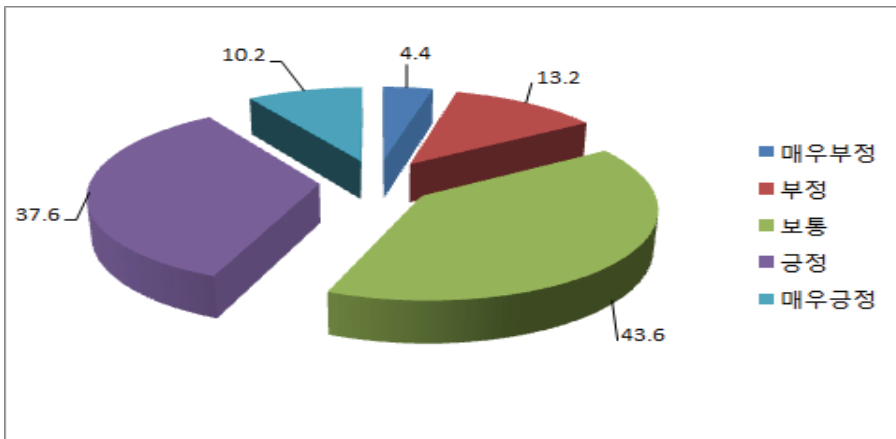
3. 광역연합제도의 도입 필요성

1) 광역연합제도 도입 필요성

광역행정의 효과적 대응을 위한 새로운 대응제도 광역연합제도의 도입 필요성에 대한 응답결과는 다음과 같다. 전체 응답자의 47.8%가 긍정적으로 응답하고 있으나, 보통이라는 응답도 34.6%에 이르고 있어 광역연합제도의 도입을 전적으로 필요하다고 판단하는 것은 아니다. 다만, 광역연합제도에 대한 충분한 이해가 확보되지 않아서 나타난 결과일 수도 있다.

〈표 5-6〉 광역연합제도 도입 필요성

구 분		매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	합 계
광역자치단체	빈도	4	4	16	24	4	52
	(%)	7.7	7.7	30.7	46.2	7.7	100.0
기초자치단체	빈도	15	53	134	139	40	381
	(%)	3.9	13.9	35.2	36.5	10.5	100.0
합 계	빈도	19	57	150	163	44	433
	(%)	4.4	13.2	34.6	37.6	10.2	100.0

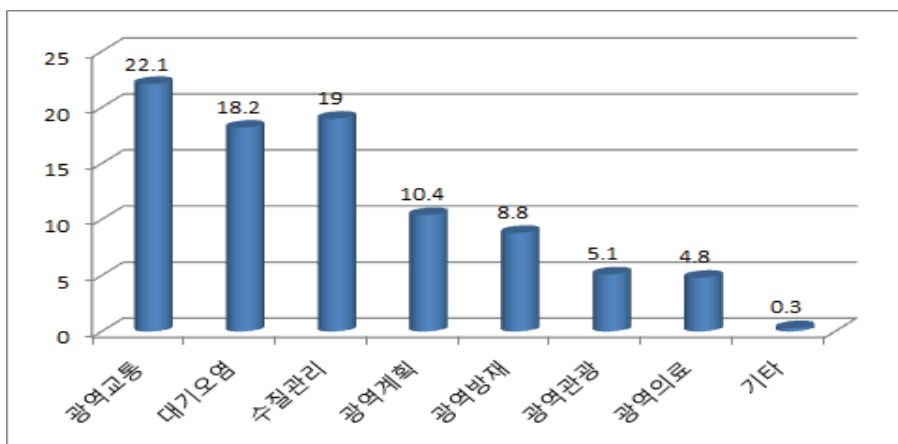


2) 광역연합의 처리사무

광역연합제도가 도입될 경우 적정한 관장사무에 대한 응답결과는 다음과 같다. 광역교통은 22.1%, 대기오염은 18.2%, 수질관리는 19.0%, 광역계획은 10.4%, 광역방재는 8.8%, 광역관광은 5.1%, 광역의료는 4.8% 등의 순으로 나타나고 있다. 현실적으로 지방자치단체간 상호협력이 필요한 사무들이 우선순위를 나타나고 있다.

〈표 5-7〉 광역연합의 처리사무

구 분	빈도	백분율(%)
① 광역교통	345	22.1
② 대기오염	285	18.2
③ 수질관리	297	19.0
④ 광역계획	163	10.4
⑤ 광역방재	137	8.8
⑥ 광역관광	80	5.1
⑦ 광역의료	75	4.8
⑧ 기타	5	0.3
무응답	177	11.3
합 계	1,564	100.0

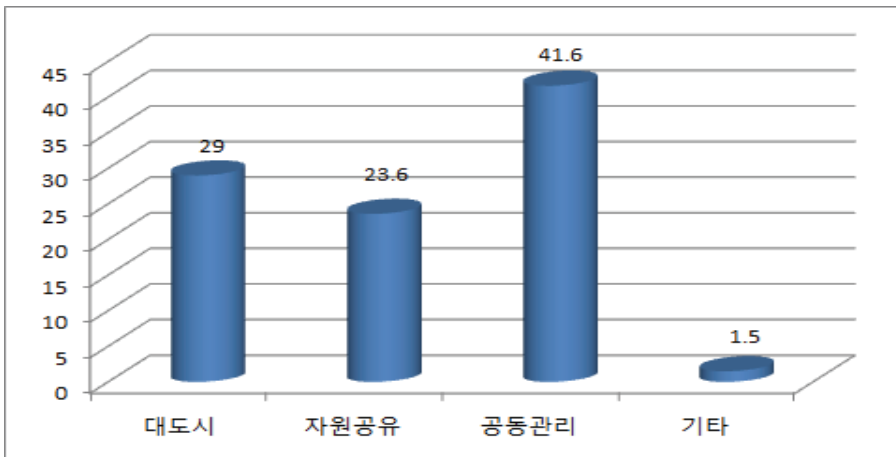


3) 광역연합의 설치지역

광역연합의 적합한 설치지역에 대한 응답결과는 다음과 같다. 연담화가 형성된 대도시 지역이 29.0%, 지리산권 등 자원공유 지역이 23.6, 한강수계 등 공동관리 지역이 41.6%로 나타나고 있다. 제시지역 모두가 광역연합의 설치가 필요하나, 공동관리 지역에 대한 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있다.

〈표 5-8〉 광역연합의 설치지역

구 분	빈도	백분율(%)
① 대도시 지역(연담화 형성지역)	198	29.0
② 자원공유 지역(지리산권 등)	161	23.6
③ 공동관리 지역(한강수계 등)	284	41.6
④ 기타	10	1.5
무응답	29	4.3
합 계	682	100.0



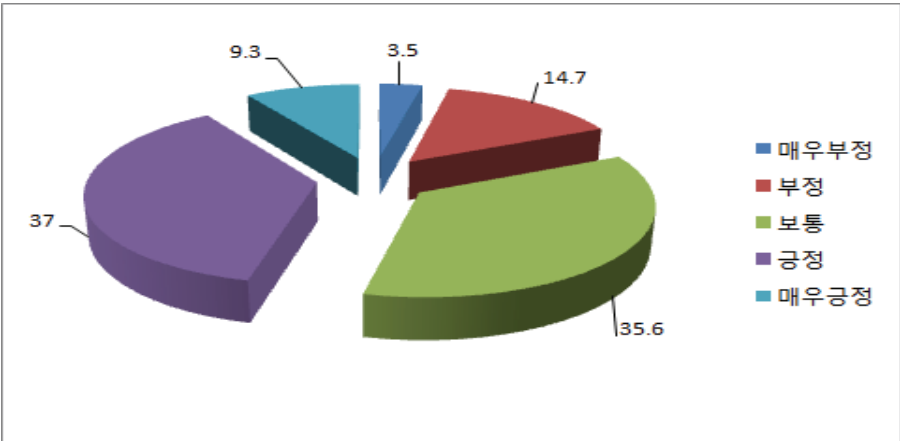
4. 특별지방행정기관 연계수용 필요성

1) 연계수용 필요성

광역연합제도를 도입할 경우 현재 특별지방행정기관에서 관장하는 제반사무를 광역연합에 이양하는 방안에 대한 응답결과는 다음과 같다. 전체 응답자의 46.3%가 긍정적 응답을 하고 있으나, 보통의 응답도 35.6%에 이르고 있다. 따라서 연계수용을 위해서는 수용성을 제고하기 위한 방안이 필요하다.

〈표 5-9〉 특별지방행정기관 연계수용 필요성

구 분		매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	합 계
광역자치단체	빈도	1	12	20	16	2	51
	(%)	2.0	23.5	39.2	31.4	3.9	100.0
기초자치단체	빈도	14	51	133	143	38	379
	(%)	3.7	13.5	35.1	37.7	10.0	100.0
합 계	빈도	15	63	153	159	40	430
	(%)	3.5	14.7	35.6	37.0	9.3	100.0

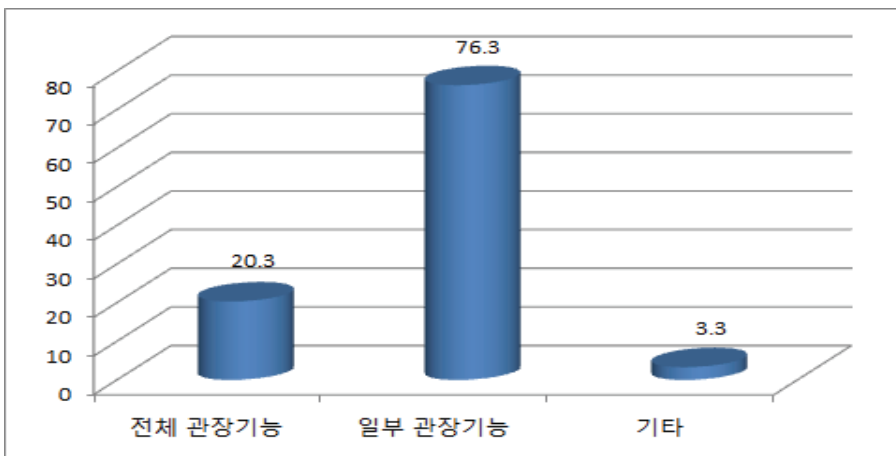


2) 연계수용 방법

특별지방행정기관의 관장사무를 이양하는 방법에 대한 응답결과는 다음과 같다. 일부 관장기능의 이양이 76.3%이고, 전체 관장기능의 이양이 20.3%이다. 따라서 특별지방행정기관의 관장기능을 광역연합에 이양할 경우에는 기능특성을 충분히 고려하여 이양여부를 결정하는 것이 필요하다.

〈표 5-10〉 특별지방행정기관 연계수용 방법

구 분		전체 관장기능 수용	일부 관장기능 수용	기타	합 계
광역자치단체	빈도	9	38	3	50
	(%)	18.0	76.0	6.0	100.0
기초자치단체	빈도	76	281	11	368
	(%)	20.7	76.4	3.0	100.0
합 계	빈도	85	319	14	418
	(%)	20.3	76.3	3.3	100.0



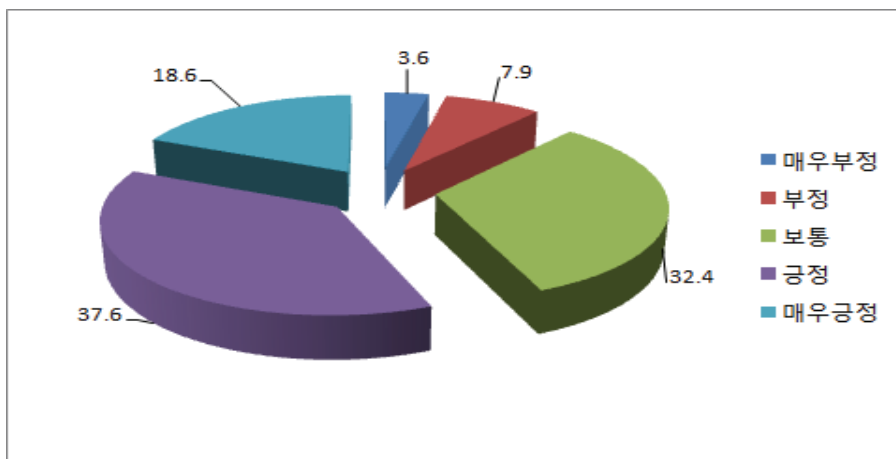
5. 인센티브 제공 필요성

1) 인센티브 제공 필요성

광역연합의 설치에 따른 인센티브의 제공 필요성에 대한 응답결과는 다음과 같다. 전체 응답자의 56.2%가 긍정적으로 응답하고 있어서 인센티브의 제공은 충분히 고려할 필요가 있다.

〈표 5-11〉 인센티브 제공 필요성

구 분		매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정	합 계
광역자치단체	빈도	1	4	16	22	8	51
	(%)	2.0	7.8	31.4	43.1	15.7	100.0
기초자치단체	빈도	14	29	120	136	70	369
	(%)	3.8	7.9	32.5	36.9	19.0	100.0
합 계	빈도	15	33	136	158	78	420
	(%)	3.6	7.9	32.4	37.6	18.6	100.0

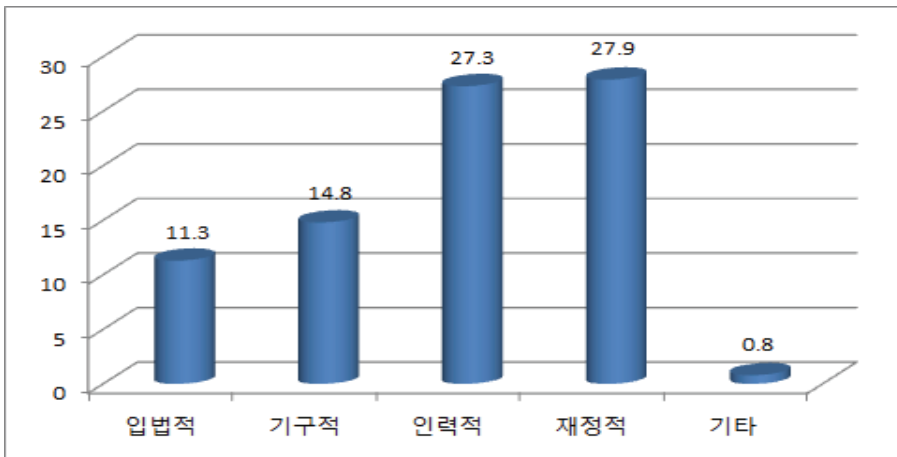


2. 인센티브 제공내용

인센티브의 내용에 대한 응답결과는 다음과 같다. 입법적 인센티브가 11.3%, 기구적 인센티브가 14.8%, 인력적 인센티브가 27.3%, 재정적 인센티브가 27.9%로 나타나고 있다. 따라서 가급적 인력과 재정에 대한 지원에 초점을 둘 필요가 있다.

〈표 5-12〉 인센티브 제공내용

구 분	빈도	백분율(%)
① 입법적 인센티브	110	11.3
② 기구적 인센티브	144	14.8
③ 인력적 인센티브	266	27.3
④ 재정적 인센티브	272	27.9
⑤ 기타	8	0.8
무응답	175	17.9
합 계	975	100.0



제3절 인식조사 결과종합

전술한 광역연합제도의 도입에 관한 인식조사의 결과를 종합하면, 다음과 같다.

현행의 광역행정 수행실태에 대해서는 광역행정의 수요가 지속적으로 증가하고 있으며, 기존 제도의 대응효과는 높지 않고, 따라서 새로운 대안적 제도의 모색이 필요한 것으로 나타나고 있다. 새로운 광역제도로 광역연합제도의 도입에 대해서는 긍정적이되, 광역교통과 수질관리 등에 대해서 활용하고, 공동관리 지역과 대도시 등에 설치하는 것이 필요한 것으로 인식하고 있다. 또한 광역연합제도를 도입할 경우 현재 특별지방행정기관에서 관장하는 일부 사무를 이양하는 것이 필요하며, 설치에 대한 중앙정부의 인센티브가 제공될 필요가 있으며, 재정 및 인력을 중심으로 한 지원에 초점을 둘 필요가 있다.

〈표 5-13〉 인식조사 결과종합

구분	조사내역
광역행정 대응실태	<ul style="list-style-type: none"> ■ 광역행정 수요증가 <ul style="list-style-type: none"> - 긍정 : 69.6%, 보통 : 19.5%, 부정 : 10.9% ■ 기존제도 대응수준 <ul style="list-style-type: none"> - 긍정 : 20.5%, 보통 : 42.0%, 부정 : 37.5% ■ 대안 도입 필요성 <ul style="list-style-type: none"> - 긍정 : 51.8%, 보통 : 36.6%, 부정 : 11.7%
광역연합 도입 필요성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제도도입 필요성 <ul style="list-style-type: none"> - 긍정 : 47.8%, 보통 : 34.6%, 부정 : 17.6% ■ 광역연합 처리사무 <ul style="list-style-type: none"> - 광역교통 : 22.1% - 수질관리 : 19.2% - 대기오염 : 18.2% ■ 광역연합 설치지역 <ul style="list-style-type: none"> - 공동관리 지역 : 41.6% - 대도시 지역 : 29.0% - 자원공유 지역 : 23.6%
특별지방행정기관 연계수용	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연계수용 필요성 <ul style="list-style-type: none"> - 긍정 : 46.3%, 보통 : 35.6%, 부정 : 18.2% ■ 연계수용 방법 <ul style="list-style-type: none"> - 일부 관장기능 수용 : 76.3% - 전체 관장기능 수용 : 20.3%

구분	조사내역
인센티브 제공	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제공 필요성 <ul style="list-style-type: none"> - 긍정 : 56.2%, 보통 : 32.4%, 부정 : 11.5% ■ 인센티브 제공방법 <ul style="list-style-type: none"> - 재정적 인센티브 : 27.9% - 인력적 인센티브 : 27.3% - 기구적 인센티브 : 14.8% - 입법적 인센티브 : 11.3%



제6장

광역연합제도의 도입방안

제1절 기본방향

제2절 광역연합제도 도입의 입법형식

제3절 광역연합제도의 입법내용

제4절 광역연합 설치촉진 방안



광역연합제도의 도입방안

제1절 기본방향

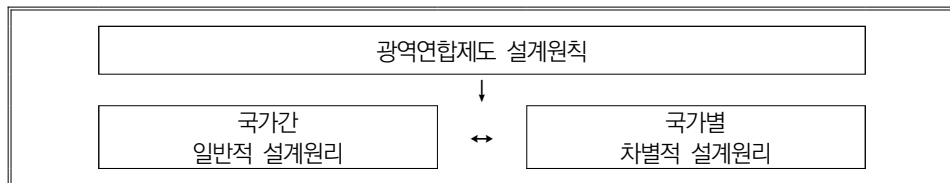
광역연합제도의 도입에서는 기본적으로 두 가지 원칙에 대한 검토가 필요하다. 하나는 광역연합제도를 비롯한 특별지장자치단체의 일반적인 설계원리이고, 다른 하나는 우리나라의 특화적 여건이다. 전술한 외국사례에서도 보듯이 광역연합을 비롯한 특별지방자치단체는 보편적 원리와 특화적 원리를 동시에 보유하고 있다.

우선, 일반적인 설계원리에서는 광역연합제도의 법적 체계를 합리적으로 설계하는 것이다. 근거규정과 운영규정 등과 관련된 제반의 요소들이 법적으로 명확하고도 체계적으로 설계되어야 만이 활용수준의 제고뿐만 아니라 운영의 효율성도 확보할 수 있기 때문이다.

다음, 광역연합의 도입설계에서는 우리나라의 특수한 여건들의 반영도 필수적이다. 전술한 외국사례에서도 제시되었지만, 유사한 목적으로 활용되는 제도라도 제도의 효과를 높이기 위해서는 국가별 현실적 상황이 충분히 반영되는 것이 기본전제이다. 이처럼 국가별 현실적 상황을 기반으로 하는 것은 제도의 목적이나 운영이 환경과 교호적 성격을 가지고 있기 때문이다.

다만, 전술한 광역연합제도의 도입에 관한 일반적 설계원리와 특수적 설계원리는 어느 하나가 일방적으로 강조되기 어렵다. 설계요소별로 양자가 반영될 비중이 검토되고, 그에 따라 적절한 선택을 강조하는 접근이 이루어져야 한다.

〈그림 6-1〉 광역연합제도 도입의 기본방향



제2절 광역연합제도 도입의 입법형식

1. 근거규정의 입법화

광역연합제도에 대한 근거규정의 설계는 대체적으로 특별지방자치단체의 종류를 명기하는가와 관련이 된다. 이는 「지방자치법」과 같은 지방자치에 관한 단일의 법체계를 유지하느냐와도 관련이 있다. 전술한 외국사례에 따르면, 두 가지 유형이 존재한다. 하나는 일본사례와 같이 사전에 광역연합과 같은 특별지방자치단체의 종류를 지정하는 것이고, 다른 하나는 영국이나 미국처럼 종류를 명시하는 근거규정을 별도로 두지 않은 사례이다. 다만, 프랑스와 독일은 특별지방자치단체에 지방자치단체의 법적 지위를 명확히 규정하지 않으면서도 미국 또는 영국처럼 별도의 근거규정도 제시하지 않고 있다. 다만, 우리나라의 경우에는 특별지방자치단체가 도입되지 않고 있으면서도 일본의 사례를 적용하여 근거규정을 두고 있는 실정이다. 「지방자치법」 제2조에 그러한 근거규정을 두고 있다.

■ 외국의 사례

- 일본 : 지방자치법에 별도의 근거규정 제시
- 미국 : 개별법에 근거규정과 설치 및 운영규정의 통합 제시
- 영국 : 개별법에 근거규정과 설치 및 운영규정의 통합 제시
- 독일 : 지방자치법, 주법 및 협력법에 근거규정과 설치 및 운영규정 제시
- 프랑스 : 지방자치법에 근거규정과 설치 및 운영규정 제시

전술한 논의에 따르면, 광역연합제도의 근거규정은 지방자치단체의 법적 지위를 부여한다는 전제하에 두 가지 방식을 검토할 수 있다. 한 가지 방식은 일본사례에서 제시된 바와 같이 현행의 「지방자치법」을 개정하여 광역연합의 근거규정을 마련하는 것이고, 또다른 방식은 미국이나 영국처럼 근거규정과 운영규정을 통합하여 단일의 개별법으로 규정하는 것이다. 이러한 방식은 각기 나름대로의 장단점을 보유하고 있다. 전자는 광역연합제도의 근거규정을 용이하게 마련할 수 있고, 법체계의 일원화를 확보할 수 있으나, 관련법률의 개정이 쉬워서 특별지방자치단체의 남설이 가능하다. 한편, 개별법률을 제정하는 방식은 특별지방자치단체의 남설은 방지할 수 있으나, 법률체계의 혼란을 가져 올 수 있다.

따라서 광역연합제도에 대한 근거규정의 설계는 국가별 차별적 설계원리에 입각하여 현행의 우리나라 법체계를 고려하여 판단할 필요가 있다. 현재의 「지방자치법」에 따르면, 제2조에서 특별지방자치단체의 근거규정을 두고, 특별지방자치단체의 설치 및 운영에 관련된 규정은 대통령령으로 위임하고 있다. 이와 같은 법형식은 특별지방자치단체에 대한 근거규정과 설치 및 운영에 대한 규정을 분리하여 근거규정을 「지방자치법」에 두는 일본의 법률방식을 준용한 것이다. 따라서 법체계의 일원화나 근거규정의 용이성 등을 고려하면 「지방자치법」 제2조를 개정하여 광역연합제도의 근거규정을 두는 것이 타당하다.

〈표 6-1〉 광역연합제도의 근거규정 입법화 방안

구분	지방자치법 개정	개별법 제정
내용	■ 지방자치법 개정으로 근거규정 정립	■ 개별법의 제정으로 근거규정 마련
사례	■ 일본 등	■ 영국 등
장점	■ 설치근거 규정마련의 용이 ■ 법체계의 일원화 도모	■ 광역연합제도의 난립 방지
단점	■ 광역연합제도의 난립 가능성	■ 법체계의 혼란
■ 대안 : 지방자치법 제2조 개정 - 논거 : 설치근거 규정마련 용이, 법체계 일원화		

2. 설치 및 운영규정의 입법화

광역연합제도에 관한 설치·운영규정의 설계는 입법형식에 관한 내용이다. 다시 말하면, 설치·운영에 관한 내용을 「지방자치법」 또는 「개별법」의 어느 방식으로 선택할 것인지에 관한 것이다. 앞에서 논의한 근거규정과 통합여부도 검토사항이기는 하나, 이미 분리대안을 제시하였으므로 여기에서는 논외로 한다.

외구사례에 따르면, 전술한 근거규정과 같이 두 개의 방식으로 구분되고 있다. 예를 들면, 미국 및 영국과 같이 「개별법」에 규정하는 방식과 프랑스와 일본처럼 「지방자치법」에 규정하는 방식이 그것이다. 독일은 특별지방자치단체의 종류에 따라서 다양한 계층의 법률로 규정되어 일반적 설계원리를 적용하지 않고 있다. 우리나라의 경우 지방자치단체조

합에 대해서는 「지방자치법」에 설치·운영에 관한 내용을 규정하고 있는 실정이다.

「지방자치법」에 규정하는 방식은 전술한 근거규정과 마찬가지로 법체계의 일원화라는 장점이 있으나, 특별지방자치단체의 종류가 확대될 경우 규정과다의 문제가 발생된다. 한편, 「개별법」의 대응방식은 전술한 방식과 반대로 관련규정의 간소화의 장점과 법체계의 혼란이라는 단점이 존재한다.

설치·운영 규정의 설계는 일반원리와 특수원리를 동시에 고려할 필요가 있다. 단일의 「지방자치법」을 보유한 일본이나 프랑스의 사례를 분용하되, 우리나라의 「지방자치법」 체계를 동시에 반영하는 것이다. 외국의 사례에서 보듯이 근거규정과 설치·운영규정은 분리하지 않는 것이 원칙이다. 즉, 근거규정을 「지방자치법」에 두고, 설치·운영을 별도의 「개별법」에 규정하는 사례는 없다는 것이다. 더하여 우리나라의 「지방자치법」은 일본 또는 프랑스와 마찬가지로 단일법 체계를 보유하고 있으므로 설치·운영 규정은 「지방자치법」에 별도의 장을 신설하여 대응하는 것이 타당하다.

〈표 6-2〉 광역연합제도의 설치 및 운영규정 입법화 방안

구분	지방자치법 개정	개별법 제정
내용	■ 지방자치법 개정으로 설치 및 운영 규정 정립	■ 개별법 제정으로 설치 및 운영규정 정립
사례	■ 일본, 프랑스 등	■ 영국, 미국 등
장점	■ 법체계의 일원화	■ 지방자치법의 간소화 도모
단점	■ 지방자치법 규정 과다	■ 법체계의 혼란
■ 대안 : 지방자치법 개정(광역연합제도의 설치 및 운영에 관한 장 신설) - 논거 : 법체계 일원화 확보		

제3절 광역연합제도의 입법내용

1. 설립주체

광역연합의 설립주체는 광역연합제도를 설립하는 행정기관의 적정한 자격을 의미한다. 다시 말하면, 광역연합을 설립할 수 있는 행정기관의 적정한 범위를 결정하는 논의이다. 광역연합제도는 특정사무에 대하여 일반지방자치단체 상호간 수평적인 협력처리를 위하여 설립하는 것이므로 설립주체는 일반지방자치단체가 되는 것이 통상적이다.

외국사례에서도 제시된 바와 같이 광역연합제도를 비롯한 특별지방자치단체의 설립은 일반지방자치단체가 공식적인 설립주체의 자격을 부여받고 있다. 물론, 일본은 특별지방자치체인 특별구가 일부사무조합의 설립주체로서의 자격을 부여받고 있으며, 독일은 특별지방자치단체를 설립하는 주체를 폭넓게 인정하여 개인과 법인 또는 중앙정부 등에게도 허용하고 있다. 그럼에도 불구하고, 통상적으로 특별지방자치단체의 활용이나 설립주체도 국가별 내부여건에 의존적인 경향을 보이고 있다. 미국은 다른 나라들과 달리 정치적인 이유 때문에 학교구라는 특별지방자치단체를 창설하였으며, 일본은 특별지방자치체인 특별구가 일반지방자치단체와 유사한 기능적 특성을 보유하고 있는 것으로 간주하여 또 다른 특별지방자치단체의 설립주체로 참여할 수 있도록 하고 있다. 이와 같은 사례들을 고려하면, 광역연합의 설립주체는 일반적 설계원리뿐만 아니라 특화적 설계원리도 충분히 반영할 필요가 있다. 즉, 외국사례가 광역연합제도 도입 또는 설립주체의 대안마련에 결정적 논거가 아니라는 점이다.

따라서 광역연합제도의 설립주체를 확정하기 위해서는 광역연합제도를 통해서 처리하고자 하는 사무의 성격을 고려할 필요가 있다. 즉, 해당사무가 지방자치단체간 수평적 협력 또는 조정만으로 완결되는 사무인지 혹은 중앙정부와 연계성이 매우 밀접한 사무인지를 우선적으로 파악할 필요가 있다. 이를 통해서 원칙적으로는 지방자치단체가 설립주체가 되도록 하되, 중앙정부의 지원 또는 연계가 가능한 방안도 고민할 필요는 있다. 예를 들면, 현재 운영되고 있는 경제자유구역청은 산업자원부와 상당한 기능적 연계를 가지고 있고, 최근에 논의되고 있는 수도권광역교통본부 역시 국토교통부와 기능적 연계성을 가지고 있다. 이와 같은 사례들이 광역연합의 설립에서도 나타날 것이고, 이에 대한 고민은 충분히 수반될 필요가 있다.

〈표 6-3〉 광역연합의 설립주체 확정방안

구분	내용
원칙적	■ 일반지방자치단체
예외적	■ 일본 : 특별구(인사관리조합) ■ 독일 : 중앙정부, 개인, 법인 등
고려요인	■ 기초자치단체 규모 - 특별지방자치단체의 필요성 저감 ■ 처리사무의 성격 - 중앙정부와 처리 연계성
검토대안	■ 대안 - 원칙적 : 일반지방자치단체 - 예외적 : 중앙정부의 부분허용 검토(공익실현, 연계업무 등)

2. 설립절차

설립절차는 광역연합의 기구설치를 위한 일련의 제반과정을 말한다. 설립절차는 특별지방자치단체의 종류에 따라 다소 다르나, 광역행정연합은 원칙적으로 2개 이상의 설치기관이 참여하는 특성을 보유하고 있다.

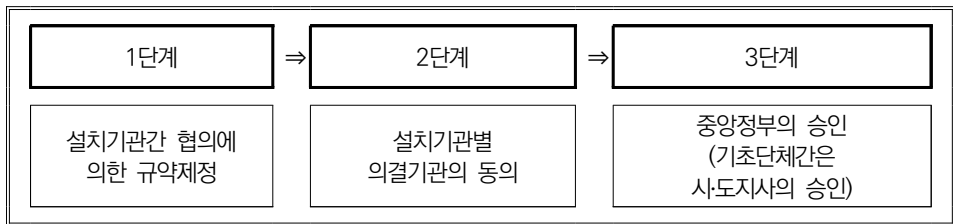
외국사례에 따르면, 2개 이상의 설치기관이 참여하여 설치하는 특별지방자치단체의 경우에는 상호협의를 통한 규약의 제정과 해당기관 지방의회의 의결과 관장 중앙부서 장의 승인을 설립절차의 중요한 사항으로 규정하고 있다. 다만, 설치기관의 계층에 따라서 절차의 확대 및 축소가 이루어지는데, 기초자치단체로 구성되는 경우에는 차상급 기관장(광역단체장)의 승인만으로 설립이 가능한 것이 일반적이다. 일본의 경우에도 설치기관으로 도·도부현이 참여하면 총무성 장관의 허가를 받고, 사·정·촌만 참여하는 경우에는 도·도부현 지사의 허가만으로 광역연합을 비롯한 특별지방자치단체를 설립할 있다. 다만, 설치기관의 지방의회 의결을 반드시 거쳐야 하는가에 대해서는 나라별로 다르게 나타나고 있다. 일본의 경우에는 지방의회의 의결사항이라는 명시적 규정을 두고 있지 않음에 비하여⁹²⁾

92) 일본의 경우 지방의회의 의결을 명시적으로 규정하고 있지 않음에도 불구하고, 지방의회의 의결은 당연한 절차의 하나로 간주하고 있다. 특히, 중앙정부에 의한 강제설립이 아닌 지방자치단체에 의한 임의설립에서는 지방의회의 의결을 반드시 거쳐야 하며, 이 때 지방의회의 의결은 규약을 제정하기 위한 지방

프랑스의 경우에는 해산과 마찬가지로 설립에서도 해당기관 지방의회의 동의를 반드시 거치도록 하고 있다.

그러나 광역연합을 비롯한 특별지방자치단체의 설립은 기존에 없던 새로운 법인격을 창설하는 행위이므로 그 행위에 대한 충분한 정당성과 주민의 대표성이 확보될 필요가 있다. 이러한 논의에서 본다면, 설치기관의 주민 대표성을 공식적으로 확보하고 있는 해당기관 지방의회의 의결과 동의를 필수적인 절차로 거치는 것이 타당하다. 따라서 광역연합의 설립절차는 설치기관간 협의에 의한 규약의 제정과, 설치기관별 의결기관의 동의 및 중앙정부(기초만의 설치에서는 제외)의 승인이라는 세 가지 핵심적 절차를 거치도록 하는 것이 필요하다.

〈그림 6-2〉 광역연합의 설립절차 확정방안



3. 구역설정

구역은 광역연합의 배타적 자치권한이 미치는 공간적인 범역을 의미한다. 이와 같은 관할구역은 일반지방자치단체나 특별지방자치단체 등의 지방자치단체가 성립하기 위한 기본 요소의 하나로 간주된다.

통상적으로 특별지방자치단체의 관할구역은 주민 또는 설치기관의 어느 것을 구성요로 하든 동일한 방식이 적용된다. 주민을 구성요소로 하는 미국의 학교구나 일반지방자치단

자치단체 장의 협의도 구속하는 것으로 간주한다. 다시 말하면, 지방의회의 의결대상에는 협의의 내용까지 포함되며, 지방의회의 의결에 반하는 협의를 지방자치단체 장이 할 수 없다는 것이다(秋田周, 「전게서」, p.54).

체를 구성요소로 하는 일본의 일부사무조합이나 동일하게 일반지방자치단체의 행정구역을 그 관할구역으로 한다(금창호, 2017). 다만, 미국의 학교구는 초기에는 단일지방자치단체의 행정구역을 관할구역으로 하다가 후기로 오면서 인근 지방자치단체간 협의를 통해 통합 학교구를 설치 및 운영하면서 복수의 지방자치단체 행정구역을 그 관할구역으로 하고 있다(김웅기, 2001).⁹³⁾ 한편, 이에 대한 예외적 사례도 있는 바, 대표적인 사례가 미국의 “뉴욕항 특별구(Port Authority of New York and New Jersey)”이다. “뉴욕항 특별구”는 뉴욕항을 중심으로 약 25마일 이내의 구역이 뉴욕주와 뉴저지주에 걸쳐 있다(김병준, 2000).⁹⁴⁾

이처럼 특별지방자치단체의 관할구역 설정을 설치기관의 행정구역과 통일시키는 이유는 주로 관장사무의 성격에 기인하는 것으로, 특별지방자치단체를 통해서 처리되는 사무는 설치기관간에 공통적으로 처리되던 사무들이고, 이들 사무는 설치기관들의 행정구역 전체를 대상으로 제공되던 것들이다(금창호, 2017). 예를 들면, 2개 이상의 일반지방자치단체가 특별지방자치단체를 통하여 쓰레기 처리 등을 수행할 경우 특별지방자치단체에 해당기능이 이양되기까지 쓰레기의 처리는 2개 이상의 지방자치단체가 해당 행정구역 전체에 걸쳐서 제공하던 것이다.

전술한 점들에 비추어 보면, 광역연합의 관할구역은 설치기관들의 행정구역과 동일한 것이 원칙적으로 타당하다. 그러나 전술한 “뉴욕항 특별구”처럼 특정사무의 처리범위가 설치기관의 전체 행정구역에 미치지 못할 경우에는 해당사무의 서비스 제공범위를 별도로 설정할 필요가 있다(김병준, 2000).

결과적으로 광역연합의 행정구역은 설치기관들의 행정구역을 통합한 것으로 하되, 사무처리의 범위가 제한적인 특수한 사무의 경우에는 예외를 적용하여 해당사무의 처리범위를 광역연합의 관할구역으로 설정하는 것이 타당하다.

93) 미국의 학교구는 소요재원을 절약하기 위하여 인구규모가 5-6천명 이하인 보로, 타운, 빌리지, 타운십 등에서 인근 지역과 협의하여 2-5개의 지방정부별로 하나의 학교구를 설치 및 운영하고 있다(김웅기, 2001).

94) “뉴욕항 특별구”의 관할구역 내에는 뉴욕주의 뉴욕시와 옹커즈시 그리고 뉴저지주의 뉴왁시와 저지시, 베이온느시, 호보켄시 및 엘리자벳시와 함께 기타의 200여개의 군소시 및 17개의 군들이 포함되어 있다(김병준, 2000).

〈표 6-4〉 광역연합의 구역 확정방안

구분	내용
원칙적	■ 설치기관의 전체 행정구역
예외적	■ 미국 : 뉴욕항 특별구 - 설치기관의 일부 행정구역
고려요인	■ 관장사무의 처리범위 - 관장사무의 처리범위가 제한적인 경우
검토대안	■ 대안 - 원칙적 : 설치기관의 행정구역 - 예외적 : 설치기관의 일부 행정구역 지정 - 논거 : 관장사무의 처리범위가 제한되는 경우 해당사무의 처리범위를 기준으로 구역을 지정하는 것이 타당

4. 사무처리

사무처리는 광역연합이 관장하는 사무의 종류 또는 범위에 관한 것이다. 뿐만 아니라 사무를 처리하는 관련권한의 문제이다. 즉, 광역연합을 통해 처리되는 사무의 종류는 무엇이고, 그 범위와 처리권한의 수준은 어떻게 설정하는 것이 타당한가의 문제이다.

통상적으로 광역연합의 처리사무는 일반지방자치단체 또는 지방자치단체의 장의 권한에 속하는 모든 사무가 해당된다(금창호, 2017).⁹⁵⁾ 앞서서도 기술한 바와 같이 광역연합과 같은 특별지방자치단체를 통해 처리하고자 하는 사무는 대체적으로 일반지방자치단체를 통해 처리하는 것이 효율적이지 못하다고 판단되는 사무들이기 때문이다(금창호, 2017). 이와 같은 사무들에는 주로 규모경제 달성사무, 상호협력사무 및 분재유발 사무 등이 포함된다. 기존의 연구들을 통해 도출된 상기의 사무들을 살펴보면, 다음과 같다(금창호, 2005). 우리나라의 경우 산업폐기물처리, 쓰레기처리, 화장장, 상하수도, 상수원 보호, 공해대책, 종합운동장, 종합의료시설, 광역도시계획, 공원 및 위락시설, 해외시장 개척 및 관광단지 개발 등의 사무가 광역연합을 비롯한 특별지방자치단체를 통해 처리될 적정

95) 일본의 지방자치법에 따르면, 보통지방자치단체와 특별구는 그 사무의 일부 또는 보통지방자치단체 및 특별구의 장, 위원회 또는 위원의 권한에 속하는 일부 사무를 특별지방자치단체를 통해 처리할 수 있는 것으로 규정하고 있다.

사무라 하겠다(금창호, 2005).

한편, 광역연합의 사무범위는 원칙적으로 설치기관의 사무위임 결정에 의하는 것으로, 설치기관간 협의로 광역연합을 통해 처리하는 사무를 결정하는 것이 설립절차의 요건이므로 설치기관이 광역연합의 사무범위를 결정하는 것이 원칙이며, 이러한 원칙은 대부분의 국가들의 사례에서도 나타나고 있다(금창호, 2017). 예를 들면, 일본의 경우에는 「지방자치법」에 설치기관간 협의를 통하여 공동처리사무를 결정하는 것으로 명시하고 있다. 그러나 이러한 원칙과 달리 사무범위를 광역연합이 결정하도록 하는 예외적 사례도 존재한다. 일본의 광역연합의 경우에는 광역행정수요에 대한 효율적 대처와 국가의 권한이양에 대한 효과적 수용체제를 확립하기 위하여 설치된 목적에 근거하여 그 권한 및 사무의 위임을 국가 및 도·도·부현 지사에게 요청할 권한을 갖고 있다. 즉, 광역연합의 경우에는 사무의 범위를 설치기관이 아닌 광역연합 스스로 결정할 수 있다는 것이다. 따라서 광역연합의 사무범위는 원칙적으로 설치기관이 결정하게 되지만, 광역연합의 설치목적에 비추어 예외적으로 스스로 결정할 수 있는 방법을 허용하는 것이 타당하다.

또한 광역연합의 사무처리 권한은 동 기관에 위임된 사무에 국한하여 권한위임의 효과가 발생된다. 「헌법」 제89조, 「정부조직법」 제5조, 「지방자치법」 제93조 및 제95조, 「행정권한의위임및위탁에관한규정」 제3조에 따르면, 권한위임이 발생되면, 그 명의표시 및 법적 효과는 수임기관에 있게 되며, 위임기관과 수임기관간에 권한변동이 발생하는 것으로 규정하고 있다(금창호, 2017). 일본의 경우에도 규약으로 공동처리가 확정된 사무의 처리권한은 설립단체로부터 특별지방자치단체로 이양되며, 설립기관의 해당권한은 중지되는 것으로 규정하고 있다. 다만, 동 사무의 처리와 관련된 권한이 다른 법에 우선할 수 있는가의 문제가 쟁점이 될 수 있다. 원칙적으로는 불가하지만, 미국의 “뉴욕항 특별구”는 연방법으로 규정함으로써 주정부 또는 지방정부의 법이나 규정보다 상위법이고, 따라서 지방정부의 건축법 또는 도시계획 등의 저촉을 받지 않고 독립적인 운영이 가능하다(김용기, 2001).

상기의 논의에 따르면, 광역연합의 사무종류는 원칙적으로 설치기관의 권한에 속하는 모든 사무가 대상이 되나, 실제적으로는 기초자치단체규모 등을 감안하여 각국의 사정에 의할 필요가 있다(금창호, 2017). 사무범위는 원칙적으로 설치기관의 협의에 의하여 결정

되나, 예외적으로 광역연합 스스로 결정할 수 있는 방식의 허용이 필요하다. 또한 사무의 처리권한은 관장사무에 대한 지역고권이 부여되나, 다른 법률에 우선이 필요한 경우 특례 근거가 요청된다(금창호, 2017).

〈표 6-5〉 광역연합의 사무관리 확정방안

구분	내용
사무종류	<ul style="list-style-type: none"> ■ 원칙적 : 설치기관의 모든 사무 ■ 예외적 : 현실적 필요 사무 도출
사무범위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 원칙적 : 설치기관이 결정 ■ 예외적 : 광역연합이 결정 <ul style="list-style-type: none"> - 설치기관에 대한 권한 및 사무 위임권 행사
사무처리권한	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역고권 확보 <ul style="list-style-type: none"> - 권한위임 규정 준용 ■ 다른 법률의 정지권한 <ul style="list-style-type: none"> - 특례근거 설치 필요

5. 내부규약

광역연합의 내부규약은 설치된 기관의 조직설치와 조직운영에 관련된 모범을 규정하는 것이다. 특별지방자치단체도 지방자치단체로서의 법인격을 부여받고, 이에 근거하여 자치권에 해당하는 조례와 규칙을 제정할 수 있는 권한을 보유하는 바,⁹⁶⁾ 이러한 자치권의 제정근거가 규약이 된다(秋田周, 2009). 따라서 광역연합의 규약은 일반지방자치단체의 기본법인 「지방자치법」에 해당하는 것으로 해석된다(秋田周, 2009).⁹⁷⁾ 다만, 개별법에 의하여 광역연합을 설치 및 운영할 경우에는 새로이 규약을 제정할 필요가 없다.

96) 특별지방자치단체도 일반지방자치단체와 마찬가지로 규약이 정하는 범위 내에서 관장사무의 처리를 위하여 필요한 조례와 규칙 등을 제정하는 권한을 보유한다(秋田周, 2009).

97) 일본의 지방자치법은 특별지방자치단체에 대해서 법률이나 이에 준하는 정령으로 특별규정이 있는 경우에는 그것을 적용하고, 특별규정이 없는 경우에는 일반지방자치단체에 관한 규정을 준용토록 하고 있지만, 특별지방자치단체의 규약에 규정된 사항은 그 근거를 지방자치법 제287조, 지방자치법 시행령 제218조에 두고 있고, 규약의 규정사항은 그러한 규약들의 구체화로 해석되므로 “법률 또는 이에 준하는 정령에 특별규정이 있는 것”에 해당된다고 해석하고 있다(秋田周, 2009)

〈표 6-6〉 광역연합의 내부규약 확정방안

구분	내용
필수규정	■ 명칭, 구성기관, 사무소위치, 관장사무, 기관구성 및 선임방법, 재원의 확보 및 지출
임의규정	■ 상기 규정 외 기구운영에 필요한 사항

규약에 규정할 사항은 크게 필수적 사항과 임의적 사항으로 구분한다. 필수적 사항은 모든 특별지방자치단체가 규약 제정시에 간과해서는 안될 사항들을 말하고, 임의적 사항은 설치기관간 협의에 따라 특별지방자치단체별 추가적 필요사항을 말한다(금창호, 2017). 필수적 규정사항은 국가별로 유사한 범주를 갖는 바, 대체적으로 다음과 같은 사항들이 된다. 즉, 명칭, 구성기관, 사무소 위치, 관장사무, 기관구성 및 선임방법, 재원의 확보 및 지출 등이 그것이다(금창호, 2005).⁹⁸⁾

6. 기관구성

광역연합의 기관구성은 의결기관과 집행기관의 구성방식에 대한 것을 의미한다. 일반지방자치단체와 마찬가지로 특별지방자치단체도 지방자치단체의 법인격이 부여되기 때문에 기관구성방식에 따라서 의결기관과 집행기관이 설치된다.

의결기관과 집행기관을 설치하는 방법은 일반적으로 두 가지 방식이 보편적으로 적용되고 있다. 하나는 통합형이고, 다른 하나는 분리형으로, 통합형은 의결기능과 집행기능을 단일의 기관에 귀속시키는 방법을 말하고, 분리형은 의결기능과 집행기능을 각각 다른 기관에 분담시키는 방법을 말한다(금창호, 2017). 이러한 기관구성은 주민대표성과 운영 효율성을 기준으로 적절한 방법을 취사선택하는 것이 일반적이다. 외국사례에 따르면, 특별지방자치단체의 기관구성은 기관분리형이 다수를 점유하고 있으며, 기관운영의 효율성이 강조될 경우에 통합형을 채택하고 있다(김병준, 2000).⁹⁹⁾ 그러나 특별지방자치단체도 주

98) 일본의 지방자치법에 따르면, 지방자치단체조합의 규약기재 사항으로 7가지를 명시하고 있다. 즉, 조합의 명칭, 조합을 조직하는 지방자치단체, 조합이 공동처리하는 사무, 조합사무소의 위치, 조합의회의 조직 및 의원선거의 방법, 조합집행기관의 조직 및 선임방법, 조합경비의 지출방법 등이 그것이다.

99) 기관통합형의 대표적인 사례가 “뉴욕항 특별구”이다. 뉴욕항 특별구는 뉴욕 및 뉴저지 주지사가 각각 6

민대표성을 간과하고 기관운영의 효율성만 강조할 수 없다는 점에서 분리형을 채택하는 것이 바람직하다(금창호, 2017).

의결기관의 구성원을 선임하는 방법은 규약으로 정할 사항이지만, 흔히 주민직선¹⁰⁰⁾과 간선의 방법이 모두 활용될 수 있으나, 대체적으로 간선에 의하는 것이 최근의 지배적 경향이다(금창호, 2017). 이는 주민직선으로 할 경우 수반되는 빈번한 선거의 부작용을 최소화하는 대신에 설치기관의 지방의원 중에서 선임함으로써 주민대표성을 간접적으로 확보할 수 있다는 점을 고려한 것이다(금창호, 2005). 다만, 경우에 따라서는 설치기관의 지방의원이 아닌 자를 특별지방자치단체 의결기관의 구성원으로 선임하는 사례로, 예를 들면, 영국의 경찰공동위원회(Police Joint Boards)나 독일의 목적조합은 지방의원이 아닌 공무원 또는 관련전문가를 그들의 대표자로 선임할 수 있다(김병준, 2000). 그러나 특별지방자치단체의 주민대표성을 확보하기 위해서는 원칙적으로 설치기관의 지방의원을 의결기관의 구성원으로 선임하고, 특별히 예외가 필요한 경우에만 지방의원이 아닌 자 중에서 선임하는 것이 타당하다.

집행기관의 장을 선임하는 방법 역시 의결기관의 구성원 선임과 마찬가지로 규약으로 정할 사항이지만, 대체적으로 통합형과 분리형에 따라 다소 다르다(금창호, 2017). 통합형은 일부 외부 전문가를 선임하는 사례도 있으나, 대체적으로 의결기관의 구성원 중에서 호선에 의해 선임하는 방법이 활용되고 있으며, 이에 비하여 분리형은 의결기관의 구성원과 별도로 설치기관의 장 또는 외부 전문가 중에서 선임하는 방법을 활용한다(금창호, 2017). 다만, 어느 경우이든 집행기관의 장은 의결기관의 다수결에 의해 선출된다. 일본 광역연합의 이사장과 독일 목적조합의 조합장은 설치기관의 장 중에서 선거에 의해 결정된다.

명씩 임명하여 총 12명으로 구성되는 위원회를 중심으로 운영된다. 다만, 특별국의 운영 책임자는 동 위원회에서 선임하는 것이 아니라 뉴욕 주지사가 임명하고, 동 위원회의 의장은 뉴저지 주지사가 임명한다.

100) 의결기관 구성원의 선임을 주민직선으로 하는 사례는 일본의 지방자치단체조합과 독일의 관구가 해당된다. 그러나 일본의 지방자치단체조합의 경우에는 규정상 주민직선이 가능하다는 것이지 실제로는 간선방식을 주로 활용하고 있다.

〈표 6-7〉 광역연합의 기관구성 확정방안

구분	내용
기관구성 방식	<ul style="list-style-type: none"> ■ 분리형의 채택 <ul style="list-style-type: none"> - 의결기관과 집행기관의 분리 설치
의결기관	<ul style="list-style-type: none"> ■ 선임방법 : 간선제 ■ 자격 : 설치기관의 지방의원 <ul style="list-style-type: none"> - 예외적 : 공무원 또는 외부 전문가
집행기관	<ul style="list-style-type: none"> ■ 선임방법 : 의결기관에 의한 선출 ■ 자격 : 설치기관의 장 또는 외부 전문가

7. 인력관리

광역연합의 인력관리는 구성 직원인 인력을 충원하고 관리하는 방법을 말한다. 인력관리는 원칙적으로 규약의 기재사항이지만, 조직의 성과를 결정하는 근간이기 때문에 기본적인 사항은 「지방자치법」에 명시하는 것도 고려할 만하다(금창호, 2017).

인력을 충원하는 방법은 설치기관으로부터 파견인력을 받는가의 여부에 따라 크게 두 가지 방법으로 구분되는데, 하나는 설치기관으로부터 일정규모의 파견인력을 받는 방법이고, 다른 하나는 파견인력을 받지 않는 방법이다(금창호, 2017). 외국사례에 따르면, 규모의 차이는 있지만 대부분이 설치기관으로부터 파견인력을 받는 경향을 보이고 있으며, 이 경우 광역연합의 인력구성은 파견인력, 고유인력 및 임시인력으로 편성된다(금창호, 2005). 이에 비하여 미국의 특별구와 같이 설치기관으로부터 파견인력을 받지 않고 완전히 고유인력만으로 구성되는 사례도 있다. 특별지방자치단체의 인력충원에서 나타나는 이러한 차이들은 특별지방자치단체가 관장하는 사무의 특성이나, 해당국가의 공직구조¹⁰¹⁾에 기인하는 바가 커서 어느 유형이 최적인가를 단순히 평가하기는 어렵고, 해당 특별지방자치단체의 특성이나 해당국가의 공직구조를 고려하여 판단하는 것이 타당하다(금창호, 2017). 따라서 우리나라의 경우 계급제적 공직구조의 특성을 감안하여 설치기관으로부터 파견인력을 받되, 광역연합의 기관운영 효율성을 고려한다면, 파견인력의 규모를 최소화

101) 예를 들어, 미국의 경우 설치기관으로부터 파견인력을 받지 않는 주된 이유는 직위분류제의 공직구조를 가지고 있기 때문에 일종의 순환보직에 해당되는 파견을 비중 있게 활용하지 않기 때문이다.

하는 것이 바람직하다(금창호, 2017).

인사관리는 주로 광역연합의 집행기관장이 행사하는 인력의 통할권에 초점이 있는 동시에 집행기관장의 인력 통할권은 전술한 인력충원 구조와 매우 밀접한 상관성을 갖는다(금창호, 2005). 기관장의 인력 통할권은 제도적으로 근무성적평정권과 밀접한 관련이 있다. 따라서 파견인력에 대한 기관장의 근무성적평정권이 독립적으로 행사되지 못할 경우 인력 관리의 효율성을 담보하기가 어렵게 되므로, 원칙적으로 파견인력의 활용도를 사전에 확정 한 후 그에 따라 파견인력의 규모를 최소화하는 방법이 타당하며, 더불어서 자체인력인 고유인력의 효과적 관리를 위해 인사위원회를 설치 및 운영하는 방안도 확보되어야 한다(금창호, 2017).

〈표 6-8〉 광역연합의 인력관리 확정방안

구분	내용
인력충원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 파견인력과 고유인력으로 구성
인사관리	<ul style="list-style-type: none"> ■ 조직운영의 효율성 <ul style="list-style-type: none"> - 집행기관 장의 인력관리에 관한 권한과 책임 보유 ☞ 수도권매립지관리운영조합의 실패사례 참고 ■ 처리사무의 성격 <ul style="list-style-type: none"> - 전문적 사무
검토대안	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대안 : <ul style="list-style-type: none"> - 인력충원 : 파견인력과 고유인력의 비율 사전 확정(3 : 7) - 인사관리 : 인사위원회 설치 필요(파견인력에 대한 근무성적평정권 부여) - 역할구분 : 파견인력은 구성기관과 업무협조, 고유인력은 광역연합 본연 업무 수행

8. 재원관리

광역연합의 재원관리는 광역연합의 운영에 필요한 재원을 조달하고 지출하는 것을 말한다. 재원의 지출은 규약의 기재사항이지만, 재원의 조달은 광역연합의 기관운영 안정성과 독립성에 현저한 영향요인으로 작용한다는 측면에서 기본적인 사항을 「지방자치법」이나 그에 준하는 법령에 규정할 필요가 있다(금창호, 2017).

광역연합의 재원조달에서 가장 원칙적인 방법은 설치기관들이 각출하는 분담금과 광역

연합이 제공하는 편익에 대한 이용자들의 사용료나 수수료 등이 된다(금창호, 2017). 그러나 외국사례에서 보듯이 특별지방자치단체의 재정적 안정성을 확보하기 위하여 전술한 원칙적 방법들 이외에 다양한 재원조달 방법을 활용하고 있으며, 가장 보편적으로 활용되고 있는 방법이 기채, 교부금, 국고보조금 등이다(금창호, 2017). 이외에 국가에 따라서는 과세권을 부여하는 사례도 있다.

따라서 광역연합의 재원 지출방법은 규약의 기재사항으로 남겨 두되, 재원의 조달은 활용 가능한 방법들을 「지방자치법」에 명시하고, 그 범위 내에서 특별지방자치단체가 개별적으로 선택하여 규약에 명시토록 하는 것이 타당하다(금창호, 2017). 특별지방자치단체의 재원조달 방법으로 활용 가능한 종류는 원칙적인 방법과 예외적인 방법으로 구분하여 명시한다. 원칙적인 방법은 전술한 바와 같이 분담금, 사용료 및 수수료로 하되, 예외적인 방법은 특별지방자치단체의 관장사무의 성격에 따라 교부금, 국고보조금, 기채 등을 선별적으로 활용토록 한다(금창호, 2017). 다만, 과세권은 미국의 학교구처럼 주민을 구성요소로 하지 않는 경우 이중과세의 문제가 초래될 수 있으므로 부여하지 않는 것이 바람직하다.

〈표 6-9〉 광역연합의 재원관리 확정방안

구분	내용
원칙적	■ 분담금과 사용료 및 수수료
고려요인	<ul style="list-style-type: none"> ■ 광역연합 활용 필요성 저조 <ul style="list-style-type: none"> - 정책적 우선순위에 따라 분담금 각출의 안정성 저해 ■ 중앙정부와 업무 연계성 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부의 재정지원 필요성 존재
사례	<ul style="list-style-type: none"> ■ 영국, 미국 및 프랑스 : 국고보조금, 기채, 과세권 ■ 일본 : 특별교부금
검토대안	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대안 <ul style="list-style-type: none"> - 원칙적 : 분담금, 사용료 및 수수료 - 예외적 : 교부금, 국고보조금, 기채(과세권 불인정)

9. 규약의 변경 및 해산

광역연합의 규약의 변경 및 해산은 설치 당시의 광역연합에 변화가 초래된다는 것을 말하며, 이 경우에는 원칙적으로 광역연합의 재량에 따르는 것이 아니라 설치기관의 관여가 수반된다(금창호, 2017).

광역연합의 규약변경은 기본법에 변화를 가하는 것으로 설치기관의 수 또는 공동처리 사무의 증감 등이 주된 원인이다(금창호, 2017). 우선, 설치기관의 수에 변경이 오는 경우는 설치기관 중의 일부가 탈퇴하거나 신규로 설치기관이 가입하는 경우이고, 이 때에는 광역연합의 설치기관 규모와 구역의 변경이 초래되기 때문에 광역연합의 설립과 동일한 절차를 요하게 된다(금창호, 2017). 또한 공동처리 사무의 증감은 사무의 종류, 내용 및 양적인 변화를 초래하고 이로 인해 광역연합의 권능의 변화를 가져오므로, 때문에 이 역시 설치기관간 협의와 중앙정부의 승인 등 설립과 동일한 절차를 거쳐야 한다(금창호, 2017).

한편, 광역연합의 해산은 그 존재를 소멸시키는 것을 말하며, 따라서 광역연합이 특별지방자치단체의 법인격을 상실하고, 그 규약이 실효되며, 관장사무는 설치기관에 환원된다(금창호, 2005). 따라서 원칙적으로 광역연합의 해산은 설립과 동일한 절차를 거치되, 설립절차에서 규정된 중앙정부의 승인에 대해서는 이론의 여지가 있다(금창호, 2017). 일본의 사례에서는 설립절차에서 요청된 자치대신의 승인이 해산에서는 신고만으로 가능하도록 하고 있다(秋田周, 2009). 그러나 공익실현을 위하여 필요하다고 인정되어 중앙정부의 강제설립에 의해 설립된 특별지방자치단체가 그 목적을 충분히 달성하지 못한 것으로 판단된 경우에도 신고만으로 해산이 완료되는 것으로 보는 것이 타당한 지는 명확하지 않다(금창호, 2017).

〈표 6-10〉 광역연합의 규약변경 및 해산 확정방안

구분	내용
규약변경	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사유 : 설치기관 수 및 공동처리 사무의 증감 ■ 방법 : 설립절차의 준용
해산	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사유 : 설치 필요성 해소 ■ 방법 : 설립절차의 준용 - 중앙정부의 승인은 신고로 대체

제4절 광역연합 설치촉진 방안

1. 적정분야의 선정

1) 검토기준

광역연합을 비롯한 특별지방자치단체는 제도취지가 원칙적으로 일반지방자치단체를 보완하는 것에 있다. 따라서 특별지방자치단체가 일반지방자치단체의 규모를 초과하는 수준으로 활성화될 필요는 없다. 그럼에도 불구하고, 제도활용이 부진할 경우 제도자체에 대한 비판이 제기될 수도 있다. 이러한 점에서 광역연합의 제도적 활용을 촉진하기 위한 대책이 필요하고, 그것의 하나가 적정분야를 제시하여 일종의 가이드라인으로 적용할 수 있는 정보를 제공하는 것이다.

일반적으로 특별지방자치단체의 설립이 일반지방자치단체의 능력보완 광역행정의 대응에 있다면, 앞의 두 가지 목적에서 광역연합의 활용을 촉진할 수 있는 적정분야를 제시할 수 있다. 전자인 일반지방자치단체의 능력보완은 기본적으로 인구규모가 과소한 지방자치단체에서 요청되는 경우가 빈번하다. 다시 말하면, 인구규모가 과소하여 현행의 법제에서 부여되는 권한을 충분히 구현할 수 없을 때에 광역연합과 같은 특별지방자치단체의 설립이 요청될 가능성이 높다. 이러한 사례는 일본의 일부사무조합이나 광역연합의 설치에서 통상적으로 나타나고 있다. 후자인 광역행정의 효율적 대응은 대체적으로 기능적 특성과 지역적 특성에서 나타나고 있다. 기능적 특성은 환경과 같이 행정구역의 범위를 초과하여 발생하는 수요이고, 지역적 특성은 도시 생활권의 팽창으로 형성되는 일종의 연담화에서 발생하는 수요들이다.

〈표 6-11〉 적정 관장기능 검토결과

구분	적정 관장기능
광역연합 설치	▸ 규모경제 발생분야
	▸ 상호협력 발생분야

2) 예시지역

전술한 바와에 따르면, 광역연합의 설치는 규모경제 발생분야와 상호협력 발생분야를 중심으로 이루어지는 것이 타당하다는 것이다.

일반적으로 규모경제는 최적의 기준에 대한 합의를 도출하기가 쉽지 않다. 이는 서비스 종류에 따라서 최적기준이 달라지기 때문이다. 기존의 연구에 따르면, 규모경제 달성기준은 다양한 범위로 제시되고 있으나, 하한기준은 대체로 인구 10만으로 요약되고 있다. 따라서 인구규모 10만을 기준으로 책정할 경우 다수의 시와 군이 그 대상이 될 수 있고, 특히 최근에 제기되는 인구소멸지역에 해당되는 지방자치단체들이 보다 적극적인 활용대상이 될 것이다.

〈표 6-12〉 적정규모에 관한 실증연구

구분	내용
R. Baker(1910)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 1인당 공공서비스 지출비용 - 인구규모 10-25만
Schmandt&Stephens(1963)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정부운영 투입비용 - 인구규모 10-30만
황용주(1979)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 1인당 재정지출 규모 - 인구규모 50만
최영출(2005)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 1인당 재정지출 비용 - 인구규모 55-60만

자료 : 금창호 외(2009).

한편, 상호협력은 주로 연담회지역과 자원공유지역 및 공동관리지역 등으로 구분할 수 있다. 특정권역에 소재하는 도시들의 팽창으로 도시간 경계가 사라지는 연담회는 교통과 도로 등 다수의 서비스에서 상호협력을 필요로 하고, 산이나 강 등의 자연자원을 공유하는 지역도 상호협력이 필요하며, 대기나 수질 같은 서비스들은 인접한 지방자치단체간에 공동관리를 요청하게 된다. 이러한 특성들을 보유한 지방자치단체들은 광역연합 등의 활용을 적극화할 필요가 있는 것이다.

〈표 6-13〉 광역연합 활용의 적정분야

구분		적합 설치지역
규모경제 달성		▸ 인구 10만 이하 시군지역
상호협력 필요	연담화 지역	▸ 수도권/동남권/대전·세종권 등
	자원공유 지역	▸ 산/강/DMZ 등
	공동관리 지역	▸ 대기/수질 등

2. 지원시책의 발굴

1) 재정적 인센티브

광역연합의 활용촉진을 위한 기본적인 지원시책은 재정적 인센티브를 부여하는 것이다. 광역연합의 설치 및 운영에서는 부가적인 재원이 소요되며, 이에 대한 지방자치단체의 부담을 경감시켜 주는 것이 결국은 국가의 재정지원을 마련하는 것이다. 광역연합의 설치에 대한 재정적 인센티브는 설치비용에 대한 국가의 지원시책을 마련하는 것이다. 이에는 설치비용의 전액지원과 분담지원 등 두 가지 방법을 고민할 수 있다. 또한 지원수단은 현재 각가 보유한 조정수단별로 대안을 검토할 수 있다. 다만, 어느 방법을 선택하든 설치비용의 지원은 광역연합의 활용제고에 나름의 기여를 할 것으로 보인다.

〈표 6-14〉 재정적 인센티브 설계(안)

구분			내용
목적			■ 광역연합의 설치를 위한 동기부여
부여방법	부여범위	1안	■ 설치비용의 국가 전액부담 - 운영비용은 제외
		2안	■ 설치비용의 국가 및 지방자치단체 분담 - 운영비용은 제외
	부여수단	1안	■ 지방교부세 활용 - 보정계수를 활용하여 교부세 산정에 반영
		2안	■ 특별교부세 활용 - 특별교부세 지원대상에 특별지방자치단체 추가

구분			내용
		3안	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국고보조금 활용 <ul style="list-style-type: none"> - 국고보조금 차등보조율 규정 적용
기대효과			<ul style="list-style-type: none"> ■ 광역연합의 설치 활성화 도모

2) 차등분권 적용검토

광역연합의 활용촉진을 위한 또다른 대안은 일본의 광역연합에 부여된 국가에 대한 사무요구권을 부여하는 방법이다. 다시 말하면, 일본의 광역연합에 부여된 국가사무 요구권을 특별지방자치단체에 인센티브로 부여하되, 제주특별자치도의 사례를 준용하는 것을 검토할 필요가 있다. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법」제19조에 따르면, 도지사는 도의회 재적의원 3분의 2 이상의 동의를 받아 제주자치도와 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 대한 의견을 지원위원회에 제출할 수 있도록 하고 있다. 이처럼 광역연합에 대해서도 기관운영에 필수적인 사무에 대해서는 국가에 대하여 일정한 권한을 요구할 수 있도록 하는 것이 활용수준 제고에 기여할 것으로 보인다.

〈그림 6-3〉 제주특별자치도 권한이관 과정



자료 : 금창호 외(2015).

3) 특행기관 정비연계

특별지방행정기관 중에서 1개 이상의 광역단위에 걸쳐 관할구역이 확정되어 있는 기관을 정비하여 광역연합으로 전환하는 것도 지원시책의 하나로 검토할 필요가 있다. 이러한 지원시책은 기존의 특별집장행정기관의 정비가 부진한 국면을 전환하는 계기로 활용하는 방법이기도 하다. 특별지방행정기관의 정비는 자치사무를 확대하는 주요한 현안과제로 다루어 왔지만, 여러 가지 현실적 이유로 기대만큼의 성과를 거두지 못했다. 이러한 사정을 감안하면, 특별지방행정기관의 정비와 광역연합의 설치를 연계하는 것도 정책적으로 충분히 검토할 필요가 있다.

〈표 6-15〉 초광역 관할구역 특별지방행정기관 사례

구 분	내 용
지방고용노동청	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 서울지방고용노동청 ▸ 부산지방고용노동청(부산/경남) ▸ 대구지방고용노동청(대구/경북) ▸ 중부지방고용노동청(경기/인천/강원) ▸ 광주지방고용노동청(광주/전라) ▸ 대전지방고용노동청(대전/충청)
지방유역(환경)청	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 서울지방보훈청(서울/인천/경기/강원) ▸ 부산지방보훈청(부산, 울산, 경남) ▸ 대전지방보훈청(대전/충북/충남) ▸ 광주지방보훈청(광주/전북/전남) ▸ 대두지방보훈청(대구/경북)
지방유역(환경)청	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 한강유역환경청 ▸ 낙동강유역환경청 ▸ 금강유역환경청 ▸ 영산강유역환경청 ▸ 원주지방환경청 ▸ 대구지방환경청 ▸ 새만금지방환경청 ▸ 수도권대기환경청

4) 행정안전부 설치권고 활용

공익상 반드시 필요한 경우에는 행정안전부 장관이 광역연합의 설치를 적극적으로 권고하는 방안도 있다. 이러한 접근은 기존에 지방자치단체조합의 활용제고를 위한 전략으로도 논의된 바는 있다. 그러나 광역연합이 원칙적으로 지방자치단체의 자율적 접근에 의한 것이므로 강제설립의 취지를 담고 있는 행정안전부 장관의 권고는 바람직한 접근은 아니다.

【 광역연합 설치권고 검토대안 】

구분	내용
검토목적	■ 초기단계의 특별지방자치단체의 설치 활성화
설치대상	■ 공익상 반드시 설치가 필요한 경우 - 예시 : 한강 상수원보호관리 등
설치방법	■ 임의설립 절차의 준용 - 단, 행정안전부 장관이 설치대상을 확정하고, 관련기관 의회 및 단체장과 협의
기대효과	■ 설치효과 공유 - 권고설치를 통해 특별지방자치단체의 효과 공유



참고문헌

- 강용기(2014). 현대 지방자치론. 대영문화사.
- 강윤호(2009). 미국 항만 거버넌스 제도의 형성과 변화: 뉴욕·뉴저지 항만지구를 둘러싼 뉴욕과 뉴저지간 갈등과 협력. 지방정부연구. 12(4).
- 권세훈(2013). 지방자치단체간의 협력과 협력기구의 발전: 프랑스를 중심으로. 법학논고. 43.
- 김병준(2009). 지방자치론. 법문사.
- 김병준(2000). 특별지방자치단체에 관한 소고. 고시계. (11).
- 금창호(2017). 특별지방자치단체의 도입전략 방안. 지방자치분권위원회 기획세미나 발표자료.
- 금창호(2016). 특별지방자치단체 도입에 대하여. 지방행정. 65권 757호.
- 금창호외(2005). 경제자유구역청의 특별지방자치단체화 방안. 한국행정학회.
- 금창호외(2004). 특별지방자치단체의 도입방안. 정부혁신지방분권위원회 한국지방행정연구원. 이 제는 지방분권시대: 참여정부 지방분권과제 2003자료집.
- 금창호(2004). 경제자유구역청 운영체계의 개선방안. 동북아시아위원회.
- 금창호(2003). 일본의 광역행정 운용실태. 자치공론.
- 금창호외(2002). 자치정보화조합의 설립운용방안. 행정자치부.
- 금창호(1997). 지방자치단체조합의 활성화 방안. 한국지방행정연구원. 연구보고서 제246권.
- 김길수(2008). 광역행정 실효화를 위한 특별지방자치단체의 도입에 관한 연구. 한국자치행정학 보. 22권 2호.
- 김병준(2000). 뉴욕뉴저지 항만청과 특별지방자치단체. 지방행정. 49권 560호.
- 김웅기(2001). 미국의 지방자치. 도서출판 대영문화사.
- 김은경(2009). 프랑스 '대수도론': 그랑파리(Le Grand Paris, 大파리) 전략. Policy Brief. 21.
- 김은경(2015). 프랑스 국토개혁정책의 시사점. 이슈&진단. 211.

- 김익식(1992). 특별지방자치단체 설치운영의 활성화 방안. 한국지방행정연구원. 연구보고서 제 151권.
- 김해룡(2007). 특별지방자치단체에 관한 지방자치법 개정안에 대한 고찰. 한국자치법연구. 제7권 제2호.
- 김형섭(2016). 경찰학개론, 고시연구사.
- 내무부(1995). 행정구역개편백서(1994~1995).
- 박준수(2003). 특별지방자치단체의 존재 의의. 자치발전. 10월호.
- 배준구(2012). 프랑스 지방분권 이후 지방자치단체의 개혁과 특징: 2003년 지방분권 개헌을 중심으로. 프랑스문화연구. 24.
- 배준구(2011). 프랑스의 코뮌간 협력과 특징. 프랑스문화연구. 23.
- 양기근(2006). 부산·진해경제자유구역청 특별자치단체화 대응 방안, 경남발전연구원. 2006년도 정책자문과제 종합보고서.
- 양성관·김왕준(2013). 미국 교육자치제도 비교적용에 대한 비판적 고찰: Illinois 주정부와 시카고 교육청 사례를 중심으로. 교육정치학연구, 20(4).
- 유은정(2010). 미국의 연방주의와 지방자치제도: 우리나라 지방자치 및 지방분권이행 과정에의 시사점. 공법학연구, 11(3).
- 유재현, “지방자치단체 상호간의 갈등조정과 정책과제”, 「자치시대의 갈등조정과 정책과제」, 국회 도서관 입법조사분석실 제1회 정책세미나 결과보고서, 1995. 9.
- 윤기석(2011). 협력적 지역거버넌스와 대전대도시권(G9) 광역행정 발전방안. 대전발전연구원.
- 윤상용·권기일·이동관·윤기석(2011). 프랑스 지방분권 조사 연구. 대구경북연구원.
- 이달곤 외(2012). 지방자치론. 박영사.
- 이상수(2003). 정부간 갈등조정 및 협력체제 강화방안: 지방자치단체조합 활성화 및 특별지방자치단체 제도도입에 따른 정책방향. 10월호.
- 이인희·고수형(2014). 한국과 미국의 지방교육자치 구조의 비교. 한국콘텐츠학회논문지, 14(4).
- 이현우(2017). 미국의 정부형태별 역할분담과 지방재정구조 분석 시사점. 경기연구원 정책연구 2017-102.
- 임채호(2003). 해외 지방자치(1): 미국의 지방정부 개관. 지방행정, 52(592).

- 입법조사국, 「지방자치제도의 비교연구」, 국회사무처, 1991.
- 전국시도지사협의회(2018). 영국 분권형 지역균형발전 정책과 지역 적용사례(1).
- 전국시도지사협의회(2016). 광역자치단체 자치역량 강화방안 연구.
- 전국시도의회의장협의회(2014). 주요 선진국 지방자치제도 및 지방의회 운영제도 사례수집: 영국.
- 정옥주(2004). 프랑스의 기초자치단체(코뮌)간 협력. 국토계획. 39(6).
- 조성호(2018). 광역연합형 특별지방자치단체의 도입. 지방행정. 67권 775호.
- 조일홍(1997). 수도권 자치구역 개편에 관한 연구: 서울시 분할론의 유용성과 한계. 한국행정학회보. 25(4).
- 최용환(2014). 미국 지방자치단체의 구조와 지방분권. 충북연구원, 충북 Issue & Trend 15.
- 최창호(2005). 지방자치학. 삼영사.
- 하인리히 쉐러 저, 김해룡 역(1994). 독일지방자치법 연구. 한울 아카데미.
- 한승준(2003). 프랑스의 지방분권. 한국지방자치단체국제화재단.
- 한승준(2004). 자치단체간 협력의 강화에 관한 연구: 프랑스의 자치단체간 협력제도를 중심으로. 현대사회와 행정. 14(2).
- 행정사편. 한국지방행정연구원 역(1990). 지방자치단체의 조합. 연구자료 90-2.
- 한국지방행정연구원(1992). 일본의 지방자치단체. 1992.
- 행정안전부(2017). 2017 행정자치통계연보.
- 행정안전부(2018). 주요업무 통계자료집.
- 행정안전부(2018). 2017년도 지방자치단체간 협력제도 운영현황.
- 久世公堯, 「地方自治制度」, 東京: 第一法規, 1976, p.197.
- 秋田周, 「實務 地方自治法 講座 9: 特別地方自治團體 및 廣域行政」
- 岩崎美紀子. (2000). 「市町村の規模と能力」, ぎょうけい.
- Adrian, Charles R.(1976). State and Local Government, New York: McGraw-Hill.
- Barbara, C. M.(2000). Special-district formation among the states. State and Local Government Review, 32(2).
- Bollens, J.C. & H.J. Schmandt.(1982). The Metropolis: Its People, Politics, and

- Economic Life, (4th ed.), Harper & Row, Publishers.
- Braud, Maurice.(2003), “Lancement d’une étape de la décentralisation”, IRES, <http://www.eiro.eurofound.eu.int>, April, 29.
- Colin, Mellors and Nigel Copperthwaite(1987). Local Government in the Community. Combridge: ICSA Publishing.
- Carma Hogue.(2013). Government Organization Summary Report: 2012, Government division brief.
- Carr, J. B.(2006). Local government autonomy and state reliance on special district governments: A reassessment. Political Research Quarterly, 59(3).
- Clarke, C.(2014). Merging and dissolving special districts. Yale J. on Reg vol 31.
- Dublin sanramon services districts(2018). What is a special districts. Fact sheet.
- Farmer, J. L.(2008). Institutional collective action and special purpose governments: Special district formation and regional governance. The Florida State University.
- Fire and Rescue Services Act 2004, UK
- Florida department of state(2016). The constitution of the state of Florida as revised in 1968 and subsequently amended. Division of law revision and information, The Florida legislature.
- House of Lords.(2016). The Union and devolution. Selected Committee on the Constitution: 10th Report of Session 2015–16.
- House of Commons.(2007). Communities and Local Government Committee – Fifth Report. Session 2006–07.
- Jack Gaskin, Jr.(2018). An overview of florida’s special districts. special district accountability program, Florida department economic opportunity.
- Join-Lambert, Odile.(2004), “Une nouvelle tape de la décentralisation”, Institute de Recherches Economiques et Sociales (IRES), <http://www.eiro.eurofound.eu.int>, November, 1.
- Kimia Mazany & April Manatt.(2002). What’s so special about special districts ?? – a citizen’s guide to special districts in california 3rd edition. A report to the

- senate local governments committee, the state of California.
- Local Government Association.(2016). Combined Authorities – A Plain English Guide –.
- Métropole du Grand Paris, Rapport Annuel du Grand Paris 2016.
- National Audit Office.(2016). English devolution deals.
- National Audit Office.(2017). Devolving responsibilities to cities in England: Wave 1 City Deals.
- National Audit Office.(2016). Overview 2015–16 Local Government.
- National Audit Office.(2017). Progress in setting up Combined Authorities.
- North London Waste Authority.(2017). Annual Report for 2016–/17.
- Stetzer, Donald F.(2008). Special districts. Encyclopedia of Chicago.
- The Police Act 1964, UK
- The police reform and social responsibility act 2011, uk
- U.S Census. Bureau(2002). 2002 Census of Governments. Governments Organization Vol. 1, No. 1.
- U.S. Census Bureau(2013). 2012 Census of Governments. Individual State Descriptions: 2012, U.S. Government Printing Office, Washington, DC.
- Walsh, A.H.(1969). The Urban Challenge to Government, New York: Praeger.
- Western Riverside Waste Authority.(2017). Annual Report for 2016–2017.
- 米川謹一郎. (1989). 「特別地方公共團體の 財務」, 東京:ぎょうせい.
- 川西 誠. (1972). 「廣域行政の 研究」, 評論社.
- 特別区長会.(2014). 「特別区全国連携プロジェクトの取り組みについて. 趣意書.
- 特別区長会.(2017). 特別区全国連携プロジェクトー東京23区が全国各地域と連携して進める日本の元気づくり.
- 特別区長会, 東京都市長会, 東京都町村会, 公益財団法人特別区協議会. (2018). 公益財団法人東京市町村自治調査会. オール東京62市区町村共同事業「みどり東京・温暖化防止プロジェクト.ー温室効果ガス排出量(推計)算定結果についてー.
- 特別区長会事務局.(2016). 熊本県を震源とする地震に伴う職員の派遣について.

久保 はるか.(2017). 都市における財産区の現代的機能：神戸市東灘区の事例. 甲南法学 57卷 3・4号.

総務省自治行政局市町村課.(2016). 地方公共団体間の事務の共同処理の状況調（平成28年7月1日現在）.

総務省.(2018). 平成30年版地方財政白書（平成28年度決算）.

市町村における事務処理体制強化等に関する検討会.(2010). 市町村における事務処理体制の強化・効率化に向けて-事務の共同処理制度の活用,情報システムの最適化への取組.



부록



광역연합제도 설문서

「광역연합제도 도입방안」 설문서

안녕하세요? 본 조사는 광역연합제도 도입방안에 관한 의견을 수렴하기 위하여 실시되고 있습니다. 선생님의 답변내용은 광역연합제도 도입을 위한 대안마련에 귀중한 자료로 활용될 것입니다. 다음의 질문들은 오직 통계처리만을 위하여 사용되므로, 바쁘시겠으나 선생님의 의견을 솔직히 답해 주시면 대단히 감사하겠습니다.

⇒ 소속기관 :

⇒ 관련문의 : 금창호(한국지방행정연구원, 010-8866-7318)

1. 광역행정 대응실태 인식

본 질문은 우리나라 광역행정 수행실태에 관해 선생님의 의견을 듣고자 하는 것입니다. 아래의 질문에 선생님의 의견을 말씀하여 주십시오.

■ 광역행정의 설명

⇒ 광역행정은 1개 이상의 지방자치단체 관할구역에 걸쳐서 발생되어 상호 협력적 대응을 통하여 처리가 요청되는 행정사무를 의미합니다. 예를 들면, 수도권교통본부(서울/인천/경기)를 통하여 처리되는 수도권 교통업무 등을 말합니다.

〈광역행정 대응실태 인식〉	매우 아니다 ↔ 매우 그렇다				
	①	②	③	④	⑤
1-1. 광역행정 수요증가	①	②	③	④	⑤
1-2. 기존의 지방자치단체조합 등으로 대처 가능	①	②	③	④	⑤
1-3. 대안적 제도의 도입 필요	①	②	③	④	⑤

2. 광역연합제도 도입 필요성

☞ 본 질문은 광역행정 수요에 대응하기 위하여 기존의 지방자치단체조합 등의 방식을 대체할 수 있는 광역연합제도의 도입 필요성에 대한 선생님의 의견을 묻고자 하는 것입니다. 아래의 질문에 선생님의 의견을 말씀하여 주십시오.

■ 광역연합제도 설명

⇒ 광역연합제도는 지방자치단체가 광역에 걸쳐 처리하는 것이 적당한 사무에 관하여 광역계획을 작성하고, 광역계획의 집행을 위하여 필요한 연락 및 조정을 담당하며, 사무의 일부를 광역에 걸쳐 종합작계획적으로 처리하기 위하여 설치하는 특별지방자치단체를 의미합니다. 일본의 간사이 광역연합 등이 대표적인 사례이며, 우리나라에는 아직 도입되어 있지 않습니다.

〈광역연합제도 도입 필요성〉	매우 아니다 ↔ 매우 그렇다				
	①	②	③	④	⑤
2-1. 광역행정 대응방식으로 광역연합제도(특별지방자치단체) 도입 필요성	①	②	③	④	⑤
2-2. 광역연합제도(특별지방자치단체)의 적합처리사무(적정사무 모두 체크)	① 광역교통 ② 대기오염 ③ 수질관리 ④ 광역계획 ⑤ 광역방재 ⑥ 광역관광 ⑦ 광역의료 ⑧ 기타()				
2-3. 광역연합제도(특별지방자치단체)의 적합 적용지역(적정지역 모두 체크)	① 대도시 지역(연담화 형성지역) ② 자원공유 지역(지리산권 등) ③ 공동관리 지역(한강수계 등) ④ 기타()				

3. 특별지방행정기관의 연계수용 필요성

☞ 본 질문은 특별지방행정기관과 광역연합제도(특별지방자치단체)의 연계수용에 대한 선생님의 의견을 듣고자 하는 것입니다. 아래의 질문에 선생님의 의견을 말씀하여 주십시오.

- 특별지방행정기관과 광역연합제도(특별지방자치단체) 연계수용 설명
 ⇒ 중앙부처가 운영하고 있는 특별지방행정기관의 일부는 1개 이상의 광역자치단체 행정구역을 관할구역으로 하고 있으며, 이러한 특별지방행정기관의 관장기능을 수용하여 광역연합(특별지방자치단체)을 설치하는 것을 말합니다. 대표적인 사례가 서울특별시, 인천광역시, 경기도, 강원도 및 충청북도를 관할구역으로 하는 환경부의 한강유역관리청입니다.

〈특별지방행정기관의 연계수용 필요성〉	매우 아니다 ↔ 매우 그렇다				
	①	②	③	④	⑤
3-1. 특별지방행정기관의 광역연합(특별지방자치단체) 수용 필요성	①	②	③	④	⑤
3-2. 특별지방행정기관의 광역연합(특별지방자치단체) 수용 방법	① 전체 관장기능 수용 ② 일부 관장기능 수용 ③ 기타()				

4. 광역연합(특별지방자치단체) 설치 인센티브

본 질문은 광역연합(특별지방자치단체)의 설치와 관련된 인센티브 제공에 관한 선생님의 의견을 듣고자 하는 것입니다. 아래의 질문에 선생님의 의견을 말씀하여 주십시오.

〈광역연합(특별지방자치단체) 설치 인센티브 제공〉	매우 아니다 ↔ 매우 그렇다				
	①	②	③	④	⑤
3-1. 광역연합(특별지방자치단체) 설치 인센티브 필요성	①	②	③	④	⑤
3-2. 광역연합(특별지방자치단체) 설치에 관한 우선적 인센티브 내용(중복 체크 가능)	① 입법적 인센티브 ② 기구적 인센티브 ③ 인력적 인센티브 ④ 재정적 인센티브 ⑤ 기타()				



Abstract

A Study on the Introduction of Regional Cooperation System in Local Governments

As the demand for metropolitan administration has increased, much attention has been paid to the cooperation between the local governments as a unit of the rigid administrative districts. In addition, there have been many requests for finding alternatives to complement the limitations of existing related systems. Therefore, this study proposes the introduction of the regional cooperation system which can cope with the demand of the metropolitan administration more effectively.

In Chapter 2, we examined the concept of the regional cooperation system as a kind of special local governments, the policy process of the government, and previous research. In Chapter 3, we analyze the existing response of the regional cooperation system according to the characteristics of the metropolitan administrative demand and present institutional limitations. In Chapter 4, the use case of various special local governments to cope with the metropolitan administration for the advanced foreign countries and the regional cooperation system in Japan are concretely analyzed and the implications for the alternative development are derived. In Chapter 5, we tried to reflect ensuring suitability of alternatives through collecting opinions of various contents necessary for the introduction of the regional cooperation system for the public officials of the wide-area and local governments.

Based on the various analyzes described above, design alternatives for the introduction of the regional cooperation system were proposed. First, the legislative form for the introduction of the regional cooperation system offered an alternative to put all of the baseline regulations and operating rules in the local autonomy laws. Next, the alternatives on the elements of the regional cooperation system are as follows:

The legislative contents are established by the general local governments. The establishment procedure is the establishing agreement, the decision of the local council, and the approval of the central government(the basic unit is the wide-area approval). the setting districts is the entire administrative area of the installation institution. The dealing with affairs shall be decided by the installation institution to transfer in the whole affairs of the installation institution, and the internal agreement shall prescribe the necessary regulations separately. The composition of institution should be separated from the legislative organ and the executive organ. The work force management shall be divided into dispatched employees and full-time employees, but the proportion of the full-time employees shall be increased. In principle, financial management shall be funded by contributions, fees and charge fee, but utilizing financial support by the central government. The amendment and dismissal of the agreement were proposed by applying the establishment procedure. On the other hand, the presentation of the appropriate field and various support measures are suggested for promoting the utilization of the regional cooperation system.



ISBN 978-89-7865-448-7

광역연합제도의 도입방안 연구