



지방자치 정책 Brief

2022. 7.
NO.149

지방자치단체간 새로운 협력 방식의 특별지방자치단체

유수동 부연구위원

주요내용

지방자치단체 간 새로운 협력제도의 도입

- 2022년 1월 13일 「지방자치법」 전부개정법률이 시행되면서 특별지방자치단체 제도가 도입되었으며, 2022년 4월 18일 ‘부산울산경남특별연합’이 최초의 특별지방자치단체로 설치되었음
- 특별지방자치단체는 인사·조직권과 조례·규칙제정권이 부여되고, 별도의 지방자치단체장과 지방의회를 구성할 수 있어 기존의 협력제도들에 비해 자치권 보장이 향상된 제도로 평가되고 있음

특별지방자치단체의 기대효과

- 특별지방자치단체는 지방자치단체 간 새로운 협력 방식이자, 지역주도 균형발전 전략인 초광역협력을 실현하기 위한 주요 수단으로 많은 기대를 받고 있음
- 특별지방자치단체는 개별 지방자치단체의 역량 보완, 규모의 경제 실현, 광역행정수요에 대한 효과적인 대응, 갈등 조정 등 지방자치단체 간 협력이 필요한 분야에서 다양하게 활용될 수 있음

특별지방자치단체의 추진방향

- 지방자치단체 간 협력을 위한 제도적 기반이 조성되었으나, 특별지방자치단체의 성공적인 구성과 운영을 위해서는 다양한 요소들을 고려해야 함
 - 주민 의견과 행정수요를 기반으로 “특별지방자치단체가 왜 설치되어야 하는지?”에 대한 논의에서부터 출발해야 하며, 이를 바탕으로 특별지방자치단체의 구성·운영 방향을 정립하여야 함
 - 특별한 행정수요의 효과적인 처리를 위한 기능과 사무를 발굴해야 하며, 사무처리에 필요한 인력 규모와 소요 자원 마련 등 그 추진도 전략적으로 접근하여야 함
 - 물론, 이러한 것들을 동시에 달성하는 것은 현실적으로 쉽지 않지만, 특별지방자치단체를 추진함에 있어 반드시 검토되어야 하는 요건인 것은 분명함

01

지방자치단체 간 새로운 협력 방식의 필요성



지방자치단체 간 협력의 필요성

- 지방자치는 특정 행정구역 중심으로 배타적인 권한을 보유한 지방자치단체가 당해 지역의 전반적인 사무를 처리하는 것임
- 그러나 지방자치단체의 행정적·재정적 능력이 취약하거나 특정 행정구역을 벗어나는 행정수요가 발생될 수 있으며, 개별 지방자치단체의 역량만으로는 광역행정수요에 대한 효과적인 대응이 어려울 수밖에 없음
 - 또한 지역이기주의로 인한 지역 간 갈등이 발생하면서 지방자치단체 간 수평적인 협력과 갈등 조정의 필요성이 증대되고 있음
- 특히, 오늘날 교통·정보통신의 발달, 생활권 및 경제권 확대 등 지방행정 환경변화로 인해 각 지방자치단체의 관할 구역을 초월하여 업무를 처리해야 하는 분야가 그 어느 때보다 증가하고 있음



지방자치단체 간 협력의 한계

- 지방자치단체는 협력의 필요성에 공감하고 이를 위해 노력해 왔으나, 이러한 시도들이 실패로 끝나는 경우가 다수 발생하였음
 - 지방자치단체 간 협력 경험 부족, 협력사업 추진에 대한 거래비용 증가, 복잡한 이해관계, 지역사회 내 공감대 부족, 제도적 기반 미흡 등이 문제로 제기되고 있음(금창호, 2018b, 최용환, 2019)
- 특히, 행정협의회, 지방자치단체조합 등을 활용하여 광역행정에 대응하여 왔으나, 지방자치단체로서의 법적 지위를 보유하고 있지 못해 자치권과 실효성에 많은 한계가 존재하였음
 - 분쟁해결능력과 실무적 집행력의 부족, 법적 성격의 불분명, 지방자치단체의 자율성 저해 등 제도 자체가 갖는 본질적인 문제점이 있음(금창호, 2018a)
- 이러한 점에서 지방자치단체로서 법적 지위를 보유하고 있는 특별지방자치단체는 기존의 지방자치단체 간 상호협력의 문제점들을 극복할 수 있는 새로운 협력 방식으로 주목받고 있음

02

특별지방자치단체의 도입과 기대



새로운 형태의 지방자치단체

- 2022년 1월 13일 「지방자치법」 전부개정법률이 시행됨에 따라 특별지방자치단체를 구성·운영할 수 있게 되었음
 - 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 특별지방자치단체를 설치할 수 있음(「지방자치법」 제199조 제1항)

- 특별지방자치단체는 「지방자치법」 제2조에 의해 지방자치단체로서 법인의 성격을 가지며, 권리의무의 귀속주체가 됨
- 규약으로 정하는 사무를 처리하기 위한 범위 내에서 인사·조직권, 조례·규칙제정권 등의 자치권을 부여하고, 별도의 지방자치단체장과 지방의회를 구성하여 독립적인 의사결정을 할 수 있음
- 이러한 점에서 특별지방자치단체는 기존의 협력제도들에 비해 자치권 보장이 향상된 제도임

▣ 특별지방자치단체와 지방자치단체조합 비교 ▣

구분	특별지방자치단체	지방자치단체조합
법적성격	지방자치단체로서 공법인	공법인
구성기관	공동 설치하기로 한 지방자치단체	-
집행기관	특별지방자치단체 의회에서 선출 (구성 지방자치단체의 장 겸직 가능)	지방자치단체 내부에서 선임
임용권	특별지방자치단체장 임용권 有	조합장 임용권 無
직원 구성	지방자치단체 파견직원+특별지방자치단체 소속 직원	지방자치단체 파견직원
지방의회	특별지방자치단체 의회 (구성 지방자치단체의 의회 의원으로 구성)	-
사무위임	국가 또는 시·도 사무 위임 가능	-

자료 : 관계부처합동 보도자료(2021.10.14.)



특별지방자치단체에 대한 기대

- 특별지방자치단체는 개별 지방자치단체의 이해관계를 넘어 구성 지방자치단체 전체의 이익을 도모하는 협력제도의 산물이라 할 수 있음
- 특별지방자치단체는 지방자치단체 간 협력이 필요한 분야에서 다양하게 활용될 수 있음
 - 그동안 제도적 기반의 부족으로 인해 지방자치단체 간 협력에 한계가 드러났으나, 특별지방자치단체의 구성·운영을 통해 기존과는 다른 새로운 접근방법을 적극적으로 고민할 수 있음
 - 특히, 행정환경의 변화에 따라 나타나는 다양한 행정수요의 증가, 국가균형발전, 지방소멸위기 등에 대한 지방자치단체의 효과적인 대응과 새로운 방향성을 제시할 수 있을 것으로 기대됨

▣ 특별지방자치단체 활용 분야 ▣

구분	주요 내용
초광역협력형	수도권 집중 현상 심화에 따른 비효율성 극복, 광역경제·생활권 형성, 해당 권역 전체의 경쟁력 제고 및 시·도민 편익 향상
인구감소지역 서비스 공공 제공	인구감소 대응, 인근 지방자치단체 간 협력을 통한 규모의 경제 확보, 생활 필수서비스 제공
특정 사무·기능의 효율적 수행	특정 기능 목적으로 지역 간 통합적인 사무 수행, 중복 또는 유휴자원의 비효율성 제거, 자원의 집중 활용을 통한 전문성 강화 등 시너지 효과 창출
갈등조정형	지방자치단체 간 이해관계 조정, 행정구역과 생활권 불일치 현상 해소, 단일생활권으로 관리하여 주민 불편 문제 해소

03

특별지방자치단체가 나아가야 할 방향



지방자치단체 간 새로운 협력방식

- 부산·울산·경남, 대구·경북, 대전·세종·충북·충남, 광주·전남 등 권역별 초광역협력에 대한 논의가 활발해지면서 지방자치단체 간 협력의 안정성과 지속성을 담보할 수 있는 특별지방자치단체 설치가 추진되어 왔음
- 2022년 4월 18일 최초의 특별지방자치단체인 '부산울산경남특별연합'이 설치되면서 초광역협력과 특별지방자치단체에 대한 기대가 높아지고 있음
 - 광역단위에서는 지역경쟁력 강화를 목적으로, 기초단위에서는 지방자치단체조합의 한계 보완과 권역별 공동 대응을 위한 협력방식으로 특별지방자치단체 설치에 대한 논의가 이루어지고 있음



지방자치단체 간 상호협력과 주민 공감대 형성에 기반한 추진 필요

- 무엇보다도 특별지방자치단체는 지역적 문제점을 해결하고 발전하고자 하는 차원에서 추진되어야 하며, 구성 지방자치단체 간 상호협력과 주민 공감대 형성이 동시에 수반되어야 함
 - 지역특성에 기반한 특별한 행정수요를 발굴해야 하며, 이에 대한 효과적인 대응을 위해서는 적합한 기능과 사무, 자원배분을 중심으로 특별지방자치단체의 운영방향을 설정해야 함
 - 특별지방자치단체의 설치목적 실현을 위해서는 관장사무 발굴, 특별지방행정기관의 사무위임 검토, 사무처리에 필요한 인력 규모, 소요 자원 마련방안 등이 충분히 고려되어야 함
 - 특히, 구성 지방자치단체 간, 지역주민 간 다양한 의견을 종합적으로 수렴하고, 상시적으로 조정·합의해 나가야 하며, 그 추진도 전략적·단계적으로 접근하여야 함
- 초광역협력 활성화를 위한 특별지방자치단체가 전국적으로 확산되고 국가균형발전으로 이어지기 위해서는 새로운 협력방식에 대한 지방자치단체장의 이해와 혁신적인 마인드가 요구됨
- 이러한 점에서 특별지방자치단체는 행정협의회, 지방자치단체조합 등 기존의 협력제도보다 역동적이며 복잡해질 수밖에 없기 때문에, 중장기적인 관점에서 접근해야 하며, 지방자치단체 간 끊임없는 소통과 노력이 요구된다 할 수 있음
- 끝으로, 특별지방자치단체는 개별 지방자치단체의 역량 보완 및 시너지 효과 창출, 규모의 경제 실현, 광역행정수요에 대한 효과적인 대응, 지방자치단체의 자율성 확보 등 다양한 효과가 기대되기 때문에, 새정부 출범에 따른 정부정책 기조를 고려하여 보다 활성화될 필요가 있음

참고문헌

- 관계부처합동 보도자료(2021.10.14.) 균형발전 정책의 새로운 핵심 전략, 지역이 주도하는 “초광역협력”
금창호(2018a) 「광역연합제도의 도입방안 연구」, 한국지방행정연구원 기본연구보고서.
금창호(2018b) 「광역연합형 특별지방자치단체 도입방안 연구」, 한국지방행정연구원 정책연구보고서.
최용환(2019) 「지방자치단체 간 활성화를 위한 지원방안」, 충북연구원 기본과제보고서.

내용문의

유수동 한국지방행정연구원 자치분권제도실 부연구위원(033-769-9846, soodongyoo@krila.re.kr)

지난호
보기