

광역개발사업의 효율적 추진을 위한
자치단체간 협력방안

연구책임: 한 표 환(수석연구원)

1997. 10

한국지방행정연구원

<目 次>

제1장 서론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	2
제2장 광역개발사업의 의의와 추진방식	5
제1절 광역개발사업의 개념	5
제2절 광역개발사업의 구분과 유형	6
1. 「지역균형개발법」상의 사업구분과 유형	7
2. 「도시계획법」상의 사업구분과 유형	8
제3절 광역개발사업의 추진방식	10
1. 수직적 조정 혹은 지원제도	10
2. 수평적 조정 혹은 지원제도	19
제3장 광역개발사업의 추진현황과 문제점	24
제1절 광역개발사업의 추진현황	24
1. 자발적 협의에 의한 사업추진 현황	24
2. 관련법규와 중앙정부주도에 의한 추진현황	41
제2절 광역개발사업추진의 문제점	44
1. 수직적 조정 혹은 지원제도의 문제점	45
2. 수평적 조정 혹은 지원제도의 문제점	47

제4장	외국의 광역개발사업 추진방식	51
제1절	독일의 자치단체조합제도	51
제2절	프랑스의 개발계획계약제	57
제3절	미국의 광역특별구제도	62
제4절	일본의 지방개발사업단	66
제5장	광역개발사업의 자치단체간 협력추진방안	73
제1절	기본방향	73
제2절	자치단체간 협력추진 방안	76
1.	개별적 접근에 의한 협력추진 방안	76
2.	통합적 접근에 의한 협력추진 방안	87
제3절	자치단체간 비용분담 방안	94
1.	광역개발사업비의 분담	94
2.	설치시설 운영비의 분담	96
제4절	자치단체간 협력추진 지원체제의 확립	98
1.	관련법제의 보완정비	98
2.	지방재정조정제도의 개선	101
제6장	요약 및 정책건의	105
제1절	요약	105
제2절	정책건의	108
<참고문헌>		110

〈表 目 次〉

<표 2-1> 광역개발사업의 구분과 사업유형	8
<표 2-2> 광역시설과 공공시설의 유형	9
<표 2-3> 광역시설개발사업의 추진관련 의사결정구조	12
<표 2-4> 광역개발사업 관련 주요 법령의 내용	14
<표 2-5> 광역적 공공시설별 국고보조기준	16
<표 2-6> 광역적 공공시설별 지방양여금 배분기준	17
<표 2-7> 지방교부세의 기준재정수요 산정기준	18
<표 3-1> 「청주권행정협의회」 협의사항	26
<표 3-2> 청주권행정협의회 상정안건 및 협의 결과	27
<표 3-3> 수도권매립지 건설사업 개요	28
<표 3-4> 광역적 환경관련 기초시설의 협약개발사례	31
<표 3-5> 광역권별 개발사업의 자치단체간 협력추진 계획	42
<표 3-6> 중앙정부주도 광역개발사업의 자치단체간 협력추진 사례	44
<표 4-1> 독일의 목적조합 설치현황(1981)	56
<표 4-2> 중앙-지방간 개발계획계약에 의한 사업비 분담내역	61
<표 5-1> 지방자치단체조합 규약에 관한 준칙(안)	82
<표 5-2> 지방자치단체조합, 지방공사, 광역지방개발공사의 비교	91
<표 5-3> 광역개발사업의 협력추진을 위한 지방재정조정제도의	

개선과제102

<그림 目次>

<그림 4-1> 프랑스 계획계약제도의 기본체계57
<그림 4-2> 뉴욕-뉴저지 항만청 기구도64

제1장 서론

제1절 연구목적

지방자치제의 본격적 실시를 계기로 지역개발의 전반적 여건이 개선되고, 주민합의 형성에 기초하여 자치단체장이 리더십을 발휘하여 지역발전과 지역주민의 복지향상을 도모하기 위해서 자치단체마다 각종 다양한 지역개발 사업을 활발하게 계획하고 추진하고 있다. 대부분의 지역개발사업들은 관할 구역이라는 인위적인 제도적 틀에 따라 형성된 지역구획주의 혹은 지역주의에 바탕을 두고 사업추진의 일관성 확보와 한정된 투자재원의 효율적 활용을 위해서 개별자치단체가 독자적으로 입안추진하고 있는 실정이다. 그런데, 자치단체가 추진하는 개발사업의 공간적 범위가 단위행정구역을 초월하거나 다수의 행정구역이 포함되는 경우 그리고 수혜범위가 단위행정구역을 넘어서는 광역개발사업의 경우는 이의 효율적 추진을 위해서는 인접지역의 참여와 자원을 투입하는 등 다수의 행정주체가 반드시 관련되어야 바람직하다.

현재 광역개발사업의 경우 사업추진과정에서 자치단체간 협력을 보장하는 제도적 근거가 미약하나마 마련되어 있기는 하나 이의 실천성과 이행력을 담보하는 하위규정이 불비되어 있거나 그렇지 않으면 협력추진의 구체적 대안이나 지침에 관한 사항이 전혀 제시되고 있지 않은 실정이다. 기본적으로는 획일적인 관할구역을 행정관리의 기준으로 설정하고 자치단체가 개별사업위주로 추진하고 있어 광역개발사업의 효율적 추진을 저해하고 있다. 그 결과 광역개발사업을 추진하는 데 아직 관련 자치단체간의 협조적 분위

기가 성숙되어 있지 않은 상태이며 간혹 광역개발사업의 공동추진을 둘러싸고 자치단체간에 사업비의 분담이나 설치시설의 사후관리 문제등과 관련하여 인접자치단체간에 불화와 갈등으로 연결되는 경우가 빈번하여 발생하고 있다.

최근에 교통 및 통신수단의 발달과 생활권역의 광역화 등으로 인하여 지역간의 인적·물적교류가 빈번해지고 지역자원과 자본의 공간적 이동이 용이해짐에 따라 광역적 개발사업의 수요가 증대되고 있다. 그러나 자치단체가 이러한 변화에 개별적으로 대처함으로써 발생하는 규모의 불경제나 개발사업의 분기화 등은 국가적 측면에서 보면 결국 한정된 자원의 비효율적 활용을 유발하고 있기 때문에 이러한 폐단을 사전에 예방·극복하기 위해 자치단체간의 공동적 대응과 추진을 통하여 지역간 사회·경제적 기능의 통합을 도모해야 할 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 광역개발사업이 지역실정에 부합하면서 효율적으로 추진되기 위해 자치단체간 협력방안을 행정·경제적 측면에서 강구함으로써 지역간의 공동적 개발수요의 충족과 사회·경제적 기능통합을 원활하게 도모하고 이를 통하여 지역간 균형발전의 촉진은 물론 광역개발사업의 추진을 둘러싸고 야기되는 인접자치단체간의 갈등과 불협화음을 사전에 방지하는 데 그 목적이 있다.

제2절 연구의 범위 및 방법

본연구는 광역개발사업의 추진에 있어 자치단체간의 구체적 협력방안 모

색의 일환으로 시도되었으나 연구의 내용적 범위가 광범위하고 특히, 자치단체간에 협력추진이 가능한 광역개발 대상사업의 선정에 연구자의 자의적 판단이나 개연성이 많이 작용할 소지가 높아 연구의 대상적 범위를 명확하게 설정할 필요가 있다. 본 연구에서 한정하고자 하는 내용적 범위와 대상적 범위를 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

1) 내용적 범위: 본 연구의 내용적 범위로는 광역개발사업의 협력추진과 관련된 기존의 법제적 기제(體制)와 재정적 지원수단의 검토를 기초로 하여 자치단체간 협력을 활성화할 수 있는 구체적 방안을 현행 법제적 테두리내에서 그리고 새로운 협력방안의 신설 도입을 제시하는 데 초점을 맞추었다. 한편, 본 연구에서는 광역개발사업의 효율적 추진을 위한 자치단체간의 협력을 수직적 계층 즉, 중앙정부-기초자치단체, 광역-기초자치단체간의 관계에서 고찰하지 않고 분석편의를 위해 바로 인접한 기초자치단체-기초자치단체간의 수평적 계층내에서의 협력방식에만 국한시켰다.

2) 대상적 범위: 본 연구에서는 협력추진이 가능한 광역개발사업은 그 규모에 상관하지 않고 단순히 지역이익을 창출하는 물리적 시설개발이라는 어의적(語義的) 측면에 국한되지 않고 개발사업이나 그와 관련한 설치시설의 특성상 비록 지역주민이 기피하는 시설이라도 일상생활에 반드시 필요한 생활편의적 성격과 광역적 성격을 지니는 시설의 설치도 동시에 포함하는 포괄적 차원에서 그 범위를 확정하였다. 이러한 취지를 감안할 때 광역개발사업은 다소 포괄적이기는 하나 「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률(1994)」(이하 지역균형개발법)상의 광역개발사업이나 「도시계획법」상 광역시설의 설치사업으로 한정하는 것이 가장 바람직 할 것으로 판단된다.

본 연구의 목적을 효율적으로 달성하기 위해서 활용한 연구방법으로는

크게 문헌조사와 현지실태조사를 병행하여 실시하였다.

1) 문헌조사: 문헌조사는 광역개발사업의 협력추진과 직간접적으로 관련된 국내외 문헌조사를 실시하여 본 연구의 이론적 기초를 제공하였으며, 광역개발사업의 자치단체간 협력추진의 수범적 방식으로 선진 각국에서 널리 활용하고 있는 자치단체조합제도, 특별구, 지방개발사업단제도를 면밀히 검토하였다. 특히 프랑스의 국토 및 지역개발 분야에서 중앙-지방간 협력추진 방식으로서 정착되어 가고 있는 계획계약제도는 비록 수직적 계층간 협력방식이기는 하나 제도적 골격이나 운영내용이 우리나라에서 광역개발사업의 자치단체간 수평적 협력방식으로 많은 시사점을 제시하고 있다는 판단하에 이의 도입·활용을 위해 소상하게 소개하였다.

2) 현지조사: 현재 우리나라에서 시행되고 있는 광역개발사업 가운데 자치단체간 협력방식에 의해 추진되고 있는 사례를 수집하기 위해 현지조사를 실시하였다. 광역개발사업의 협력추진 방식 가운데 특히, 보편적으로 활용되고 있는 행정협의회의 운영실태와 문제점을 파악하고 몇몇 광역개발사업의 성공적 사례로서 소개된 자치단체조합제도를 중점 분석하였다. 특히, 최근에 새로운 광역개발형식으로 도입되고 있는 개발협약체결을 통한 광역개발사업의 협력추진사례를 수도권지역의 안양군포 의왕간 하수종말처리장 시설사업을 대상으로 소개함으로써 이의 정착·발전을 위한 정책적 방안을 도출하는데 주력하였다.

제2장 광역개발사업의 의의와 추진방식

제1절 광역개발사업의 개념

광역개발사업에 대한 정확한 개념의 정립은 이루어지지 못하고 있으나, 일반적으로 광역개발사업이란 단위개발사업에 의한 서비스의 공급범위와 그로 인한 영향이 관할행정구역을 넘어서 인접자치단체 혹은 주변의 자치단체까지 광역적으로 파급되거나 특정한 서비스의 공급을 위하여 용역의 원칙에 입각하여 인접지역의 자원이 투입되어야 하는 것으로 이의 설치·운영·관리를 위하여 다수의 행정주체가 관련되어 있는 사업을 지칭한다¹⁾. 즉, 개별개발사업의 공간적 범위가 단위행정구역을 초월하거나 토지이용상 행정구역이 걸쳐 있거나, 수혜범위가 단위행정구역을 넘어서 여러 행정구역이 해당되는 광역적 사업 및 그에 관련한 시설을 설치하는 사업을 지칭한다.

광역개발사업을 최종적으로는 물리적인 시설을 설치하는 관련사업으로 파악할 때 특정개발사업이 광역개발사업으로 분류되거나 개념지위지기 위해서는 반드시 충족시켜야 하는 본질적 요소가 있다. 시설의 규모와 영향범위의 광역성, 관련자치단체의 복수성, 그리고 투입요소의 광역성이 여기에 해당된다²⁾. 다시말해서, 물리적 시설가운데 시설의 특성상 광역적으로 연결되

1) 국토개발연구원, 광역도시시설의 입지 및 관리에 관한 연구, 국토연 88-9(서울: 국토개발연구원, 1988), p.30.

2) 상계서, pp. 29-30.

어 있거나 시설로 인하여 영향받는 범위가 광역적이어서 단일 주체에 의한 시설의 설치 및 유지·관리가 용이하지 않아야 한다. 또한 단순히 영향범위가 넓은 뿐만아니라 영향범위가 여러 행정구역 또는 도시계획구역에 걸쳐 시설을 입지시키고 이를 운영·관리하는 데는 필연적으로 관련되는 주체가 복수이어야 한다. 그리고 시설에 의한 서비스의 공급범위가 한정적이고 시설의 배치가 국부적이라 하더라도 당해시설을 운영·관리하여 고유의 서비스를 제공하는 데 필요한 자원이 광역적으로 입지하거나 시설의 설치요인이 타지역에서 기인하여야 한다.

제2절 광역개발사업의 구분과 유형

광역개발사업은 설치시설의 속성, 본질적 구성요소, 그리고 관련 근거법 등의 여러가지 기준에 따라 다양하게 구분될 수 있다. 먼저 광역개발사업의 가장 기본적인 속성인 광역성, 공공성, 분쟁성이라는 3가지 기준에 따라 토지의 광역적 개발 및 이용시설, 지역간 유통 및 기초시설이 되는 공공적 시설, 지역주민간의 분쟁요소가 큰 관련시설 및 환경보호·보전관련시설 등으로 구분할 수 있다³⁾. 광역개발사업은 그 대상시설의 규모와 영향범위의 광역성, 관련자치단체의 복수성, 그리고 투입요소의 광역성이라는 개념적 요소의 포함정도에 따라 주변요소존형, 지역연결형, 기능지역연결형, 입지제한형, 기반규모존형으로 구분하기도 한다⁴⁾. 광역개발사업은 실무적 차원에서 관련근거법 즉, 「지역균형개발법」과 「도시계획법」에 의거하여 비록

3) 국토개발연구원, 광역개발계획 수립지침연구, 국토연 94-3(서울: 국토개발연구원, 1994), P. 93

4) 이에 관한 구체적 내용은 국토개발연구원, 권계서, 1988, p. 33를 참조

구체적 대상사업은 유사하지만 광역개발사업과 광역시설 설치사업으로 구분할 수도 있다. 본 연구에서는 분석의 편의와 실무적 차원에서의 활용성을 도모하기 위해 관련근거법에 의한 구분기준을 그대로 활용하고자 한다.

1. 「지역균형개발법」 상의 사업구분과 유형

「지역균형개발법」 제6조에서는 광역개발사업을 사업자체나 그와 관련한 시설의 특성을 준거로 사용하여 ① 산업입지, 주거단지, 위락, 휴식공간 등 토지이용 관련사업, ② 교통시설, 용수공급시설, 하수도시설 등 공공사업, ③ 광역쓰레기, 폐기물처리사업, ④ 관광개발, 환경보전사업, 그리고 ⑤ 기타 필요사업으로 구분하고 있다. 이러한 구분을 토대로 광역개발사업의 분류체계상 위계를 정립하고 아울러 분류체계상의 각각의 위계에 해당되는 구체적 사업유형을 추출하기 위해 성격이 유사한 사업을 통합하여 재분류를 시도하면, <표 2-1>과 같이 광역개발사업은 결국 토지이용관련사업, 공공관련사업, 그리고 환경관련사업으로 구분할 수 있다.

즉, 토지이용 관련사업은 일단의 토지를 대상으로 개발을 통하여 그 형질이나 용도를 변경하는 사업이고 공공관련사업은 생활편익을 증진시키기 위한 기초적 시설로서 공익성이 강조되는 반면에 환경관련사업은 환경보전을 목적으로 관련시설을 설치하는 사업과 환경자원을 생산적 측면에서 개발·활용하는 것을 내용으로 하는 사업이다.

한편, 광역개발사업을 일차적으로 토지이용관련사업, 공공관련사업, 환경관련사업의 3대 사업으로 분류화를 시도하고 나서 각분야에 해당하는 구체적 사업유형을 살러보기 위해서는 하위적 분류가 필요하다. 이는 각분야에 포함된 사업의 내용이 광범위하고 개괄적이어서 구체적 사업의 일관성있는 유형화를 저해할 우려가 높기 때문이다. 각분야별 사업내용을 체계적으로

제시하기 위해 각분야가 포함하는 사업의 공간적 기능과 물리적 특성 등을 기준으로 다시 산업입지, 주거단지, 위락공원, 휴식공간, 묘지, 교통시설, 용수공급시설, 하수도시설, 전기시설, 광역쓰레기처리시설, 폐기물처리시설, 관광시설, 기타시설의 13개 유형으로 중분류를 시도하고 그리고 이에 따른 총 29개의 소분류 즉, 단위사업을 제시하였다(표 2-1 참조).

<표 2-1> 광역개발사업의 구분과 사업유형

대분류	중분류	소분류
토지이용 관련사업	산업입지 주거단지 위락·공원 휴식공간 묘지	국가공단, 지방공단, 농공단지 주택단지, 신도시 관련시설 대공원 휴양·집단시설 묘지, 화장장
공공관련 사업	교통시설 용수공급시설 하수도시설 전기시설	도로(일반도로, 자동차전용도로, 고속도로,고가도로, 지하도로) 철도(지하철, 고가철도,고속철도,경철도) 공항·항만 상수도 광역하수도, 중말처리장 발전시설
환경관련 사업	광역쓰레기처 시설 폐기물처리시설 관광시설 기타시설	분뇨처리시설, 쓰레기처리시설 산업폐기물처리시설 관련지원시설 주차장

2. 「도시계획법」상의 사업구분과 유형

「도시계획법 시행령」 제2조 2에 의한 광역개발사업은 도시계획시설(중 도로·철도 등 광역적인 정비체계가 필요한 시설로 2개이상의 도시계획구역 을 대상으로 광역계획구역안에서 광역계획에 의하여 설치·이용되는 광역

- 5) 도시계획법 제2조 제1항 3호에 의거하여 도시계획으로 결정된 시설과 도시계획 사업에 의하여 설치되는 시설로 교통운수, 도시공간, 유통공급, 공공문화복지, 도시방재, 보건위생시설 등이 해당된다.

<표 2-2> 광역시설과 공공시설의 유형

구 분		시 설 종 류
광역시설	설치 시설	도로, 광장, 철도, 하천, 운하, 녹지, 수도, 공동구, 전기 공급 설비, 가스공급설비, 유류저장 및 송유시설, 열공급설비, 방송·통신시설
	이용 시설	공항, 공원, 운동장, 유원지, 공동묘지, 화장장, 폐기물처리 시설, 수질오염방지시설, 유통업무시설, 수도, 하수도, 도살장, 유수지시설, 폐차장
공공시설		도로, 공원, 광장, 주차장, 철도, 하천, 운하, 항만, 공항, 녹지, 운동장, 공공공지, 수도, 하수도, 공동구, 공동묘지

시설의 설치사업으로 그 범위를 한정하고 있다. 광역개발사업은 ① 2개이상의 도시계획구역에 걸쳐서 설치하는 시설과 ② 2개이상의 시(서울특별시 및 직할시포함)군이 공동으로 이용하는 시설로 일차적으로 대부분류를 하고 있으며 각분야별로 해당되는 구체적 사업유형은 하위적 분류기준을 설정하지 않고 아래 <표 2-2>와 같이 단순하게 열거하고 있다.

여기서 도시계획법 제2조 제1항 제14호에 의한 공공시설은 도로·철도 등을 위시하여 대통령이 정하는 공공용 시설을 포함하고 있으나 이들 시설들은 모두 도시계획시설에 해당하기 때문에 시설의 설치·정비·개량의 경우는 도시계획으로 결정하여야 한다. 아울러 관련법규에 의한 공공시설기운데 광장, 철도, 하천, 운하, 공항, 녹지, 운동장, 수도, 하수도, 공동구, 공동묘지시설은 광역시설에 해당하기 때문에 이들은 광역적으로 설치·운영할 수 있다. 따라서 공공시설은 전부가 도시계획시설에 해당됨과 동시에 주차장, 항만, 공공공지를 제외한 11개 시설이 광역시설에 해당됨으로 자치단체간 공동설치·이용이 가능하겠음 최소한의 제도적인 장치가 마련되어 있다고 볼 수 있

다.

제3절 광역개발사업의 추진방식

도로, 상하수도, 주택 및 공업단지 등을 포함하는 광역적 시설의 설치를 둘러싼 자치단체간의 협력을 위한 제도적 근거는 현재 지방자치법, 도시계획법 등을 위시하여 관련법규에 상당한 정도 마련되어 있다. 인접자치단체간에 구체적인 협력방식을 설정하고 이를 통하여 개발사업의 통합적 혹은 광역적 추진효과를 유도하거나 직접적으로 이를 추진할 수 있는 중앙정부 차원의 조정 내지 지원메카니즘의 운영과 자치단체간에 협조체제 구축의 여지가 있음에도 불구하고 자치단체간 협력추진과정에서 직면하는 제반 문제, 예를 들면 사업추진의 지속성과 일관성의 확보, 사업분담의 형평성 확보문제 등을 사전에 해결하기 위한 정책적 배려가 부족하여 이의 적극적 운용이 이루어지지 못하고 있는 것이 현실이다⁶⁾. 여기서는 광역개발사업의 협력추진과 직간접적으로 관련된 현행 법제적 근거를 행·재정적 측면에서 수평적, 수직적 조정 내지 지원으로 구분하여 살펴보고자 한다.

1. 수직적 조정 혹은 지원제도

가. 법제적 조정 혹은 지원

우리나라에서는 기초단위의 개별자치단체들이 도로, 상하수도, 주택 및

6) 예를들면, 이만형·이재원, 광역도시권내 공공서비스시설의 관리와 운영체계, 「국토계획」, 제31권 제1호(서울: 대한국토·도시계획학회, 1996), pp.73-94 참조.

공업단지 등을 포함하는 생활환경 및 생산기반시설의 광역적 설치를 시도할 때 기초자치단체 단위에서는 하위계획 혹은 집행계획을 수립한다. 이때 국가적 차원에서 중앙부처간에 일정정도의 역할분담은 물론 하위자치단체 혹은 관련자치단체의 의견반영 등에 의한 수직적 조정을 통하여 입안된 상위 관련계획을 상위지침으로 하여 그 틀안에서 이루어지도록 법제화되어 있다. 그렇지 않은 경우에는 중앙단위에서의 허가 혹은 인가, 승인을 통하여 기초 단위의 하위계획과 연계를 하고 있다.

<표 2-3>의 해당 광역시설별로 건설교통부, 환경부, 문화체육부, 보건복지부, 내무부 등에서 입안한 상위계획에 근거하여 기초자치단체들이 시설설치를 위한 하위계획을 수립하고⁷⁾ 중앙부처의 승인이나 허가과정을 기초자치단체가 책임을 진다. 이렇게 함으로써 계획의 실효성은 물론 광역시설의 경우 지역간 연계성확보를 통하여 시설공급의 효율성과 형평성을 쉽게 유지할 수 있도록 하기 위함이다. 따라서 기초-광역-중앙으로 이어지는 광역적 시설개발사업의 계획 및 집행과 관련된 정부계층간 수직적 의사결정메카니즘이 적절하게 작동하게 되면 개발사업의 개별추진에 따른 비효율성과 형평성 침해문제를 사전에 상당부분 예방·차단할 수 있다.

한편 중앙정부차원에서 광역적 시설의 통합적 설치과 관련하여 수직적 조정의 내용과 지원역할의 내용 그리고, 특히 공동추진에 대한 전반적인 투자 및 관리기준들을 규정하고 있는 관계법규로는 크게 3가지 준거법이 있다. 즉, 수도권지역에서 특별하게 적용되는 「수도권정비계획법」을 제외하고 수도권 이외의 지역에서 직접적으로 준거해야 하는 상위법규로 「국토건설종합계획법」, 「도시계획법」, 「지역균형개발법」이 있으며 이들 법규들의 구체적 내용을 요약해보면 아래 <표 2-4>과 같다.

7) 이 경우에 광역자치단체인 사도의 경우는 단순히 협의 내지 경유하는 정도의 매우 제한적이고 소극적인 조정역할에 그치고 있다.

<표 2-3> 광역시설개발사업의 추진관련 의사결정구조

구분		담당기능				
		계획	허가	건설	관리	재정
중앙 단위	건설 교통부	광역상수도 하수도 국도	광역상수도 국도			하수도 국도
	보건 복지부	공원묘지	공원묘지			
	문화 체육부		체육시설			체육시설
	환경부	쓰레기매립장	지방상수도 하수도			
	수자원 공사			광역상수도	광역상수도	광역상수도
	한국도로 공사			국도		
	지방국토 관리청				국도	
내무부*					하수도 지방도	
지방 단위	광역자치 단체	하 수 도 지 방 도 체육시설 공원묘지	간이상수도 지 방 도 쓰레기매립장	지방도	지방도	하 수 도 지 방 도 체육시설
	기초자치 단체	지방상수도 간이상수도 하 수 도 쓰레기매립장 시·군·도 체육시설 도시공원 공원묘지	시·군·도 도시공원	지방상수도 간이상수도 하 수 도 쓰레기매립장 시·군·도 체육시설 도시공원 공원묘지	지방상수도 간이상수도 하 수 도 쓰레기매립장 시·군·도 체육시설 도시공원 공원묘지	지방상수도 간이상수도 하 수 도 쓰레기매립장 시·군·도 체육시설 도시공원 공원묘지

자료: 이재원, 지방공공서비스 공급의 광역화에 관한 연구, 서울대학교대학원 행정학박사학위논문(서울: 서울대학교 1995), p.112.

주: *는 양여금사업

먼저 「국토건설종합계획법」에서는 우리나라 국토계획을 전국계획, 특정 지역계획, 도계획, 시계획, 군계획의 5종류로 규정하고 있는데 이 가운데 광역개발사업과 직접적으로 관련된 계획으로 간주될 수 있는 것이 전국계획과 도계획이다. 그러나 이들 계획들은 국가나 도단위의 총괄적인 물리적 기본 계획으로 하위계획 수립의 일반지침적 성격을 강하게 지니고 있기 때문에 광역개발사업의 협력추진을 위해 구체적으로 관련계획들이 추진해야 할 내용에 대해서는 별다른 규정을 두고 있지 않다.

수도권지역에 과도하게 집중된 인구 및 산업의 적정배치를 유도하고 질서있는 정비와 균형발전을 도모하기 위해 제정된 「수도권정비계획법」에서는 광역시설의 공동설치와 관련한 규정을 두고 있다. 즉, 동법 제19조 2항에서 택지, 공업용지 및 관광지 등의 조성을 목적으로 하는 대규모개발사업을 시행하는 경우에는 사업지구밖의 지역을 연계하는 광역적 기반시설의 설치계획을 수립하도록 하고 있다. 아울러 동법 제20조에서는 광역적 기반시설의 설치비용을 대규모개발사업을 시행하는 사업자에게 부담케 함으로써 광역적 기반시설 설치를 둘러싸고 야기되는 지역간, 관계부처간 비용분담문제의 해결을 도모하고 있다.

1991년 개정된 「도시계획법」에는 광역개발사업에 대한 비교적 체계적인 규정이 포함되어 있다고 볼 수 있다. 특히, 「도시계획법」 제20조 4항에는 광역설치시설을 체계적으로 정비하고 여러도시의 기능을 상호연계시킴으로써 도시전체의 균형있는 발전과 효율적인 환경보전을 도모하기 위해 필요한 경우 2개이상의 도시계획구역에 대상으로 하여 광역계획구역을 지정하고 이를 대상으로 광역계획을 입안할 수 있도록 규정하고 있다. 동법에서 규정하고 있는 광역계획의 대상으로는 ① 도시별 기능분담에 관한 사항, ② 환경보전에 관한 사항, ③ 광역시설의 배치와 규모에 관한 사항, ④ 기타 대통

령이 정하는 사항으로 유형화하고 이를 다시 시행령 제2조의 2항에서 공동 설치시설(13개)과 공동이용시설(14개)로 구분하여 구체적으로 명시하고 있다.

<표 2-4> 광역개발사업 관련 주요 법령의 내용

구분	국토건설종합계획법	수도권정비계획법	도시계획법	지역균형개발법
계획구역의 분별	전국계획: 국토전역 혹은 2도 이상 광역지방 도계획: 도관할전역 혹은 2군 이상 지역	광역적 기반시설 설치계획: 대규모개발사업 지구와 그외 연계지역	광역계획: 2개 이상의 도시계획구역을 포함	광역개발계획: 지방대도시와 주변지역, 공업단지외 배후지역 또는 상호인접한 도시들의 동일한 생활권역
계획대상	-	대규모개발사업 지구와 주변도시간 교통시설 환경오염방지시설 및 폐기물처리시설 방수공급계획에 의한 방수공급시설 기타광역적 정비가 필요한시설	도시별 기능분담에 관한 사항 환경보전에 관한 사항 광역시설의 배후지구 규모에 관한 사항등	산업단지, 주거단지, 유희·휴식공간 등 광역개발권역안의 토지이용사항 교통시설, 방수공급시설, 하수도시설 등 광역적이방의 공공시설배치 광역쓰레기처리장, 폐기물처리시설 등의 설치사항 관광자원개발, 환경보전 등의 사항 투자초요규모에 관한 사항등
계획입안	전국계획: 권교부장관 도계획: 도지사	관계행정기관의 장	관계도지사, 시장 또는 군수가 협의하여 입안 자치명	시·도지사의 의견을 들어 권교부장관이 수립
계획집행	중앙행정기관장 및 서울시장, 부산시장 및 도지사 작성, 권교부장관에게 제출	중앙행정기관의 장 및 시·도지사 작성, 권교부장관에게 제출 (수도권심의위원회 심의·확정)	시장·군수가 협의체결 또는 협의외구성, 집행	권교부장관

자료: 수도권정비계획법 및 이재원, 권계서, p.113

광역계획의 입안 혹은 수립은 동법 제20조의 4항에서 시장·군수 또는 도

지사가 협의하여 정하거나 공동으로 입안토록 하며, 국가계획과 관련하여 필요한 경우에는 시장·군수의 의견을 들은 후 건교부장관이 입안하거나 입안할 지를 정할 수 있게 규정하고 있다. 동시에 광역시설의 설치와 관리에 대해서는 행정구역을 관할하는 시장·군수가 협약을 체결하여 설치·관리하거나 협의회를 구성하여 관리하되 협의회 등의 구성이 이루어지지 않을 경우 도지사가 광역시설을 설치 및 관리할 수 있다 (도시계획법 제20조의 5항).

종전의 「국토건설종합계획법」에 의거한 행정구역위주의 지역계획은 지침제시적 유도계획으로 실천성을 담보하기가 어려웠으며 다른 한편으로는 대도시화가 진전되면서 대도시의 세력권은 급속하게 광역화되고 있어 지역개발계획도 이에 상응하는 권역을 설정하고 도시와 농촌지역에 산업특화를 유도하고 사회간접자본과 공공처리시설을 공유하는 등 광역개발을 도모하기 위해 1994년 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」이 제정되었다. 동법에 의해 상위정부가 공공시설의 통합적 혹은 광역적 설치에 관해 보다 적극적으로 개입을 할 수 있는 여지를 제공하고 있다. 즉, 동법 제4조에 따르면 건교부장관은 광역시와 그 주변지역, 공업단지와 그 배후지역, 또는 여러도시가 상호인접하여 동일한 생활권을 이루고 있는 지역 등을 광역지역으로 개발할 필요가 있다고 판단될 때 그 지역을 광역개발권으로 지정하여 토지이용에 관한 사항, 공공시설의 배치, 환경보전시설 등을 개발할 수 있다. 광역개발구역으로 지정되면 원칙적으로 시·도지사가 광역개발 사업계획을 수립하여 국토건설종합계획심의회 심의를 거쳐 이를 확정하되, 다른 계획이 있는 때에는 광역개발 사업계획을 우선적으로 고려하도록 동법 제7조에 규정하고 있어 개발계획이 상대적으로 높은 실현가능성을 담보하고 있다.

나. 재정적 조정 혹은 지원

수혜범위 혹은 이용권역이 단일 행정구역을 초과하는 광역적 개발사업의 경우, 당해사업의 추진과정에서 지방단위에 대한 중앙정부의 현행 재정조정 제도들이 일정 정도의 사업실효성과 지역간 형평성을 담보할 수 있는 정책 수단의 하나로 작용할 수 있다. 현재 우리나라의 대표적인 지방재정조정제도로는 국고보조금, 지방양여금, 지방교부세 등이 있으나 광역적 시설의 공동설치운영과 관련지위 보면 전자 2가지는 주로 시설설치를 위한 투자과정에서 지원되고 지방교부세는 운영과정에서 작동하고 있다.^{B)}

먼저 국고보조금은 대부분 기초자치단체가 광역적시설의 개발사업에 대한 투자계획을 수립 집행하는 과정에서 지원되는 상위정부의 재원보조장치이다. 일반적으로 국고보조금은 중앙-광역-기초로 이어지는 수직적 재원조정내지 지원메카니즘으로 설계되어 있어 시군자치단체가 광역성이 큰 시설을 설치하고자 할 때 동일한 자격으로 동일한 지원비율을 규정하고 있다 (표 2-5 참조). 다시말해서 국고보조금은 기초자치단체의 개별재정력과 개별적인 사업계획에 기초하여 상위정부로부터 재정지원이 이루어 짐으로써

<표 2-5> 광역적 공공시설별 국고보조기준
(단위: %)

B) 이재원, 지방공공서비스 공급의 광역화에 관한 연구, 서울대학교대학원 행정학박사 학위논문
(서울: 서울대학교, 1995), p194

구 분	국고보조	지방비부담	
		도비	시·군비
지방체육시설	50	50	00
농어촌오.폐수처리시설	100	00	00
도시분뇨처리시설 및 운영	70	15	15
도시하수처리	50	25	25
광역쓰레기매립장건설	50	15	35
주요상수원수질보전	55	00	45
농어촌관련지방도·군도포장	50	25	25
국도의 접도구역정비	100	00	00
사회복지관건립	30	00	70
노인복지회관건립	50	00	50
근로청소년회관	100	00	00
화장장 및 납골당설치	70	00	30

자료: 보조금의 예산 및 관리에 관한법률시행령 <별표1>.

개별 자치단체차원에서는 광역시설 특히, 광역성이 높은 공공시설의 확보에 있어 형평성을 보장하고 사업시행의 실효성을 제고할 수 있는 수단으로 활용될 수 있다.

지방양여금은 광역적 특성을 띠는 공공시설투자에 대한 중앙의 수직적 재정조정이라는 측면에서 국고보조금과 동일한 성격을 가지지만 중앙단위에서 확보된 재원의 배분과정에서는 지역별 공공서비스의 수혜정도를 고려할 수 있는 장치들이 어느정도 존재한다는 점에서 차이를 보이고 있다. <표 2-6>에서 보는 바와 같이 광역적 파급효과가 상대적으로 큰 개발사업 즉,

<표 2-6> 광역적 공공시설별 지방양여금 배분기준

대상사업	단 위 사 업	배 분 비 율	양 여 기 준
도로정비사업	광역시도정비사업 지방도정비사업 시의 국도정비사업 시의 시도정비사업 군의 정비사업 농어촌정비사업	18/100 20/100 15/100 14/100 18/100 15/100, (농특 세 전입금중도 로정비사업비 추가)	미개설도로 및 미확장도 로의 면적 및 연장합산 비율, 국도, 지방도, 시도, 군 도의 정비, 중장기, 사업 및 유지관리사업계획
수질오염 방지사업	하수종말처리장 분뇨및축산폐수 처리시설 오염하천정화사업 하수도관 정비사업 농어촌하수도정비	55/100 8/100 4/100 33/100 (농특세 전입 금중수질오염 방지사업비)	환경부장관과 시도지사가 수립하는 중장기계획과 당해연도 사업계획

자료: 지방양여금법시행령

주: 지방양여사업 내용가운데 광역적 파급효과를 기대할 수 있는 사업을 대상으로 정리

도로정비사업과 수질오염 정비사업에 조성재원의 87.5%를 배정하고 있다. 구체적으로 도로정비사업의 경우 원칙적으로 지방정부가 관리하는 도로의 미개설 미확장 미포장비율에 따라 총가용재원을 지방정부와 도로계층별로 배정하고, 특히 도로서비스의 수혜정도가 낮으며 재정력이 취약한 군자치단체가 관리하는 군도에 전체의 33%가 배분되는 등 지역별 서비스의 수혜정도와 재정여건에 따라 차등지원을 해줌으로써 광역적 특성이 강한 개발사업의 투자를 유도하는 정책적 수단으로 활용하고 있다.

<표 2-7> 지방교부세의 기준재정수요 산정기준

측정항목		측정단위	표시단위	단위비용	기준재정수요액 = 기초수요액+보 정수요액 기초요구액=Σ(항목별 측정단위수치 ×단위비용× 보정계수)
정소비	경상적경비	인구수	인	14,920	
	투자적경비	인구수	인	6,310	
환경위 생비	경상적경비	인구수	인	2,320	
	투자적경비	인구수	인	3,770	
공원녹지비		공원면적	1000m ²	61,660	
상수도비		급수인구	인	3,000	
하수도비		인구수	인	11,720	
도로비	개설비	미개설도로면적	1000m ²	1,076,000	
	포장비	비포장도로면적	1000m ²	9,710,000	
	유지관리비	도로면적	1000m ²	670,000	
하천비	경상적경비	하천연장	m	9,400	
	투자적경비	미개수하천연장	m	9,310	
문화체육비	경상적경비	인구수	인	4,900	
	투자적경비	인구수	인	5,000	

자료: 내무부, '96보통교부세 산정해설 (서울: 내무부, 1996).

주: 지방교부세 측정항목중 광역적 시설만 대상으로함

단위비용은 1996년 12월 31일 현재 기초자치단체인 일반시를 기준

위에서 기술된 두 종류의 지방재정조정장치와는 달리 지방교부세는 광역적 개발사업의 투자계획과 설치시설의 운영계획을 모두 고려하고 있으며, 지방공공서비스 공급수준이 최소한의 국가적 표준을 유지할 수 있도록 개별 자치단체의 재정여건을 반영하여 배분된다.⁹⁾ 특히, 개별 자치단체에 설치되어 있는 각종 다양한 광역적 시설의 운영과 관련된 재정수요를 위 <표 2-7>과 같이 일정한 기준과 방식에 따라, 즉 인구와 면적 등을 중심으로 기준재정수요를 산정하여 교부해 줌으로써 이들 시설의 유지관리에 소요되는 비용의 상당부분을 상위정부가 부담하고 있다. 기준재정수요액이란 지방교부세법 제7조 및 동법시행령 제7조, 동법 시행령규칙 제5조의 규정에 의거하여 각 자치단체의 재정수요를 합리적으로 측정하기 위해 일정한 방법에

9) 오연천, 지방재정조정기능 강화방안 연구, 내무부 연구보고서(서울: 내무부, 1993).

의해 산정한 액을 지칭하는 것으로 측정항목별로 측정단위의 수치를 해당 단위비용에 곱하여 얻은 액과 법령에 의하여 필수적으로 지출되어야 할 경비의 합산액을 의미한다.

2. 수평적 조정 혹은 지원제도

광역적 파급효과를 갖는 개발사업의 효율적 추진을 위한 지방자치단체간의 수평적 협력 및 조정을 위한 지원제도 혹은 수단은 관련법규에 의해 제도적으로 보장되어 있다. 즉, 현행 「지방자치법」에는 지방자치단체간 협력 체제구축, 광역시설의 효율적 설치·관리, 지역간 갈등의 조정 및 해소 등을 위한 광역행정의 수단으로 행정협의회, 지방자치단체조합, 그리고 사무의 위탁에 관한 규정을 두고 있으며 그밖에 「도시계획법」을 위시한 개별 관계 법령에서도 광역행정사항이 규정되어 있어 광역행정문제를 법적 테두리 속에서 다룰 수 있는 일반적인 제도적 기반은 마련되어 있다.

가. 행정협의회의 설치·운영

「지방자치법」 제142조와 「도시계획법」 제20조 4항에 의거하여 광역 개발사업과 그와 관련한 시설설치를 효율적으로 추진하기 위해 설치·운영할 수 있는 행정협의회는 2개이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부 예를 들면, 광역계획의 수립 및 변경, 광역시설의 설치 및 관리 등을 공동으로 처리하기 위하여 상호협약에 따라 규약을 정하고, 관계 지방의회의 의결을 거쳐 고시하여 구성하고 시도가 구성원인 경우에는 내무부장관, 시군·자치구의 경우는 시도지사에게 보고하도록 되어 있다.¹⁰⁾

행정협의회는 법령에 근거하여 지방의회의 승인을 받아 구성되는 자치단체간의 공식적인 협의기구인 동시에 자치단체간 쟁점 또는 갈등을 자치단체 스스로 해결할 수 있는 강력한 자율조정기구로 광역행정의 중요한 수단으로 활용되고 있다. 행정협의회는 급속한 산업화·도시화에 따른 생활권의 광역화로 도시교통시설, 환경보전시설, 혐오시설 등과 같이 이용대상과 편익의 수혜범위가 광역적이어서 규모경제의 확보가 절실히 요구되는 시설사업의 경우 인접 자치단체들간의 공동계획 및 설치·관리를 통한 수평적 협력을 도출함으로써 행정의 효율성과 형평성을 확보할 수 있는 유효한 광역행정수단이 될 수 있다.

나. 자치단체조합의 설치·운영

2개이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있는 경우 규약을 정하여 시도 혹은 시·군·구가 「지방자치법」 제 149조에 의거하여 각각 내무부장관 혹은 시도지사의 승인을 얻어 법인형태로 설립할 수 있는 광역행정수단이 지방자치단체조합이다. 조합의 설립은 일반적으로 복수의 지방자치단체간 상호협약에 의해서 특정사무, 특히 광역적 사무의 수행에 능률성과 효과성을 증대시키기 위해 설립되며, 조합은 광역은 물론 기초자치단체 수준에서도 설립이 가능하며 공법상의 법인으로 당해업무를 자기책임하에 처리할 수 있는 자치권이 인정된다. 특히, 쓰레기 및 분뇨위생처리 그리고 방재관련업무 등은 그 특성상 광역적인 성격을 띠고 있고 자치단체가 단독으로 처리하기에는 비능률적이며 자치단체간 상호협력이 불가피한 영역에는 조합의 효용성이 크게 인정되고 있다.

우리나라에서는 경기도내의 모든 시·군을 구성원으로 한 「전용행정통신

10) 내무부, 행정협의회활성화 방안 (서울: 내무부, 1995), p. 2.

망조합」이 1970년 8월부터 1974년 2월까지 설치운영된 적이 있었으나 현재는 1991년 11월에 설립된 「수도권매립지 운영관리조합」이 유일한 실정이다¹¹⁾. 지방자치단체조합은 「지방자치법」 제150조 및 제151조에 근거하여 조합회의와 조합장 및 사무직원을 두며 이들은 조합의 규약에서 정한 바에 따라 선임되고, 동법 제153조에서는 조합의 명칭, 구성 지방자치단체, 사무소 위치 등의 내용을 포함하는 조합규약을 명시하도록 규정하도록 되어 있다. 기타 조합의 지도감독(제153조) 및 규약변경 그리고 해산에 관한 사항(제154조)을 규정함으로써 지방자치단체조합의 내실적 운영을 도모하고 시의적절하게 공익을 반영하겠음 되어 있다.

다. 사무위탁의 활용

지방자치단체간에 광역적 파급효과가 큰 개발사업이나 이와 관련한 시설 설치의 효율적 추진을 위한 협력수단으로 「지방자치법」 제141조 의거하여 사무위탁을 활용할 수 있다. 사무위탁이란 지방자치단체가 다른 지방자치단체와 협의하여 그의 사무의 일부를 다른 지방자치단체 또는 그 지방자치단체의 장에게 위임하여 처리하는 것을 말하며¹²⁾, 보조기관 또는 하급기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임하에 수행하도록 하는 위임과는 달리 동급의 행정기관이나 자치단체간에 이루어지는 것을 말한다.

사무위탁은 사무를 위탁고자 하는 지방자치단체가 수탁지방자치단체와 협의에 의하여 규약을 정하여 고시함으로써 그 효력이 발생하게 되고 협의 및 규약의 작성은 관계 지방자치단체간의 공법상의 계약에 의하여 서면주의

11) 물론 1994년부터 경기도의 안양시, 군포시, 의왕시가 참여하는 「안양권 지방상수도사업조합」이 추진되고 있으나 의왕시의 도시계획시설 결정고시의 지연과 의왕시 의회의 반대로 설립이 지체되고 있다.

12) 지방자치법 제141조 제1항

를 택하는 것이 보편적 현상이다. 사무규약에는 사무를 위탁하는 지방자치단체 및 사무를 위탁받는 지방자치단체, 위탁사무의 내용과 범위, 위탁사무의 관리와 처리방법, 위탁사무의 관리·처리에 소요되는 경비의 부담 및 지출방법, 기타 사무위탁에 관하여 필요한 사항 등이 포함되어야 한다¹³⁾.

사무위탁은 일반적으로 기존 수행사무 및 운영시설을 활용하는 경우, 대리수행에 따른 경제적 효율성 확보가 용이한 경우, 업무수행이 불가능한 경우, 업무수행의 현지성 확보가 용이한 경우에 그 활용이 기대된다¹⁴⁾. 그러나 대부분의 사무위탁은 경찰, 상수도, 소방, 공공시설 등과 같은 국지성과 협오성이 상대적으로 적은 서비스제공업무에 한하여 자치단체간 상호협약에 의해 구체적 요건에 따라 위탁하는 경우가 많다. 2개 이상의 행정구역과 연결되는 도로건설이나 「도시계획법」상 광역시설을 설치하는 광역개발사업의 경우에는 사무위탁을 통한 업무수행이 가능하도록 되어 있고 특히, 후자의 경우에는 「도시계획법」 제20조 제3항에서 자치단체간 협약체결을 통하여 업무수행을 할 수 있도록 되어 있으나 적극적으로 활용되고 있지는 못하다.

그런데, 자치단체간 사무위탁은 기존 자치단체의 권한을 유지하면서 광역적 사무에 대해서 상호협력함으로써 효율성과 비용절감효과를 기할 수 있어 외국에서는 효율성이 높은 광역행정수단이 되고 있다. 보편적으로 자치단체간 사무위탁을 위한 협약체결은 생산자-소비자협정(예: 상수도), 상호부조협정(예: 소방), 시설공유협정(예: 공원 및 위락시설), 시설설치협정(예를 들면, 도로건설)¹⁵⁾의 4가지 협정방식이 있으나 우리나라에서는 협약방식을 유형화하지는 않고 협약의 구체적 내용을 자치단체간에 체결한 규약에 명시하도

13) 지방자치법 제141조 제3항

14) 이기우, 지방자치이론 (서울: 학협사, 1996), p. 393.

15) 국토개발연구원, 권계서, 1988, p.106.

특 동법 제141조에 규정되어 있다.

제3장 광역개발사업의 추진 현황과 문제점

제1절 광역개발사업의 추진현황

현재 우리나라의 광역개발사업은 크게 두가지의 형태에 의하여 추진되고 있다고 볼 수 있다. 즉, 하나는 광역개발과 관련된 자치단체간의 자발적 협의에 의거한 사업추진과 다른 하나는 관련법규와 중앙정부주도에 의거한 사업추진으로 구분할 수 있다.

1. 자발적 협의에 의한 사업추진 현황

자발적 협의에 의한 광역개발사업의 추진은 인접한 자치단체나 광역개발로 인한 서비스 혹은 편익을 향유할 수 있는 자치단체가 스스로의 필요에 의해서 협의를 통하여 광역적 파급효과를 갖는 개발사업을 협력하여 수행하는 것을 말한다. 이러한 경우에 사업추진은 행정협의회, 자치단체조합, 그리고 자치단체협약 등과 같은 방식에 주로 의존하고 있다.

가. 행정협의회에 의한 추진사례

광역개발사업의 추진에 있어 여러 자치단체가 행정협의회를 구성하여 상호협의를 통하여 개발사업의 공동추진과 관련된 사항을 협의하는 형태로서 1995년 현재 광역행정협의회 5개(수도권, 부산권, 대구권, 광주권, 대전충청

권)와 기초행정협의회 49개(경기7, 강원6, 충북4, 충남5, 전북6, 전남6, 경북7, 경남7, 제주1) 총 54개의 행정협의회에 연 200개 자치단체가 참여하고 있다.¹⁶⁾ 이러한 행정협의회 특히, 대도시권 행정협의회의 일반적 기능으로는 ① 도시계획의 수립 및 변경, ② 주택단지 및 공업단지의 조성, ③ 도로의 신설 및 보수 개수, ④ 버스노선의 신설·변경 및 폐지, ⑤ 상·하수도시설의 설치, ⑥ 환경오염 방지시설의 설치 및 감시, ⑦ 자원의 개발·이용 및 조사, ⑧ 쓰레기처리장 및 공동묘지 설치, ⑨ 기타 공공시설의 설치·관리 등 인접 자치단체의 관련사항 등을 조정·협의·결정한다.¹⁷⁾

여기서는 현재 설치·운영중인 광역행정협의회 가운데 대표적인 운영사례로 「수도권행정협의회」와 「청주권 행정협의회」를 살펴보고자 한다. 전자의 경우 1988년 수도권지역의 현안을 해결하기 위하여 서울시, 인천시, 경기도 등 3개지역 실무자로 구성되어 매년 정기모임을 갖고 환경, 도로, 도시계획 등 광역자치단체간의 이해를 달리하는 사안에 대해 해결책을 모색하기 위해 설치되었다. 그러나 실제로 1986년 말까지 논의된 40여 사안중 합의점을 찾은 것은 10건에 불과하며 그외는 계속 미제로 남아 자치단체간의 반목과 갈등망 증폭되고 있어 행정낭비라는 지적이 제시되고 있다.¹⁸⁾ 특히, 현재 이들 3개 광역자치단체가 첨예하게 대립하고 있는 현안은 인천앞바다 오염관리비 분담, 팔당호수질관리, 김포공항 주변도로 확장, 수도권매립지운영 관리 일원화 등의 문제 등이다.

16) 내무부, 권계서, 1995, p. 4.

17) 한국지방행정연구원, 수도권 광역행정체계에 관한 연구 (서울: 한국지방행정연구원, 1990), p.16.

18) 예를 들면, 한국일보, 1997. 8.20, p. 30.

<표 3-1> 「청주권행정협의회」 협의사항

구분	주요 협의 사항
광역계획	광역계획의 수립 및 변경에 관한 사항 도시종합개발계획의 수립 및 변경에 관한 사항 도시계획의 수립 및 변경에 관한 사항
관리규제	도시계획구역내의 건축 및 토지이용에 관한 사항 공공시설의 설치 및 관리운영에 관한 사항 행정구역상 경계관리 등의 사업의 협의조정 또는 공동처리 개발제한구역내에서 공동감시, 단속, 기타 이와 관련된 사항 공해 및 환경오염과 관련된 사항 도시세력권내의 자원 및 유통조사 물자, 자원생산물의 수급조정에 관한 사항
건설·개발	주택단지, 공업단지 등의 조성사업에 관한 사항 자원개발사업의 실시에 관한 사항
도로·교통	시내버스 노선의 신설, 연장 등 교통망확충에 관한 사항 주요연결도로 등 도로망신설, 변경, 확장, 포장 등에 관한 사항
기타	기타 광역개발 및 광역행정수행상 필요사항

자료: 이재원, 권계서, p117.

한편, 청주권행정협의회는 청주시와 주변 청원군이 1997년에 설치하여 1990년이후 본격적으로 운영되고 있다. 동협의회는 두 자치단체간 각종 개발사업 및 행정관리차원에서 발생하는 광역행정문제, 주로 도시계획, 공공시설, 주택, 교통 등에 관련된 사항을 협의하도록 <표 3-1>와 같이 규정되어 있으며 이를 논의하기 위해 정기적으로 회의를 개최하여 쟁점에 대해서 합리적인 해결방안을 모색하고 있다. 청주권행정협의회의 운영을 <표 3-2>에서 살펴보면 1990년에 총 4건이 상정되어 그 가운데 3개 안전에 대해 사업변경이나 공동추진을 합의하였으며, 1992년에는 총 6건이 상정되어 단 1건만이 합의에 도출하고 나머지는 협의불가나 추후검토하는 것으로 결론지었다. 그리고 1993년에는 청원군이 상정한 월오공원묘지의 청원군 주민사용에 대한 안전협의를 1단계사업후 재협의를 하는 것으로 결론지었다.

<표 3-2> 청주권행정협의회 상정안건 및 협의 결과

연도	제안자	상정안건	협의결과
1990	청원군 청원군 청원군 청주시	청주시 위생처리장 분뇨반입 청주시 묘지공원설치계획 청주시내버스 노선연장운영 청주시쓰레기 매립장 설치계획	청주시와 공동사용 묘지공원계획 변경 요구수용 반영검토 추진계획시 상호협의
1992	청원군 청원군 청원군 청원군 청원군	월오공원묘지 청원군 주민사용 농산물새벽시장 개설 청주·청원 택시영업권일원화 대청댐 광역상수도 확장 청원군 관내 도시계획 재정비 청주시 개발에 따른 청원군 관련 사항 사전협의	묘지조성후 추후검토 협의불가 협의불가 방안검토중 도시계획정비(안)완료 충분한 협의 노력
1993	청원군	월오공원묘지 청원군 주민사용	1단계 사업후 재협의

자료: 이재원, 권계서, 1995, p. 118.

나. 자치단체조합에 의한 추진사례

현재 자치단체조합의 결성에 의해 관련자치단체가 광역개발사업을 추진하고 있는 사례를 우리나라에서는 흔하게 찾아볼 수 없으나 환경관련사업분야에서 대표적인 사례로 지적할 수 있는 것이 1991년 11월에 설치된 「수도권매립지 운영관리조합」이다. 수도권매립지 운영관리조합은 기존의 난지도 매립지가 포화상태에 이를 것에 대비하여 1987년 총면적 627만평, 총매립용량 278백만톤 규모에 이르는 수도권해안매립지를 1989년-2014년 사이에 확보한다는 계획을 확정하여 1989년 9월 제1공구가 착공되어 1991년 11월에 준공되었다(표 3-3 참조). 이어 1991년 11월 7일 「지방자치법」 제149조에 의거하여 서울특별시, 인천광역시 및 경기도가 구성원으로 참여한 광역자치단체간의 조합으로 공식 설립되어 운영되어오고 있다.

<표 3-3> 수도권매립지 건설사업 개요

사업명	구분	내용
김포수도권매립지건설	위치	경기도 김포군점단면양촌면 및 인천시 검안동 일원
	부지면적 매립용량 매립방법 주요시설	627만평 278백만톤 위생매립 침출수처리장(용량 3,500톤/일, 2개소) (1차 혐기성소화, 2차 호기성처리, 최종해독처리) 지하수오염방지, 계량관제시설, 가스처리시설등)
	대상지역 사업비 사업기간 매립기간 추진방식 시행청	서울, 인천, 경기도(22개 시군) 총1,794억원(서울시 1,371억원) 1989-2014 1992-2015 자치단체조합 환경처

자료: 이수장, 기피시설입지의 갈등해소에 관한 연구, 서울대학교 환경대학원
박사학위논문 (서울: 서울대학교, 1996), p. 67.

현재 유일하게 운영중인 「수도권매립지 운영관리조합」의 운영내용을 살펴보면 아래 와 같다.

1) 조합의 설립

- ① 설립목적: 서울특별시, 인천광역시, 경기도가 공동으로 건설한 수도권매립지의 효율적 운영 관리
- ② 구성자치단체: 서울특별시, 인천광역시, 경기도
- ③ 처리사무: 매립지의 설치에 관한 협의 및 운영 관리에 관한 사무

2) 조합의 조직과 운영

- ① 조합회의(의결기관)
 - 위원정수 - 7인 (서울 3 인천 2 경기 2)

- 위원자격 - 당연직 3인 (서울, 인천, 경기도 폐기물담당국장),
선출직 4인 (사도의회 선출)
 - 위원임기 - 당연직은 재직기간, 선출직은 2년
 - 회의 - 정기회 (4/4 분기중), 임시회 (의장필요시 혹은 위원/4이상 요구시)
 - 의결사항 - 조합운영에 관한 조례 제정 및 개폐
예산의 심의확정과 결산승인
매립지 운영·관리방법 결정
관계자치단체의 폐기물 반입료결정
중요재산의 취득, 관리, 처분
기타 의결사항
 - 의장 및 부의장 - 조합회의는 임기2년 및 1년의 의장과 부의장
각1인 선출
 - 조합회의에 필요한 사항은 조합회의 규칙으로 정함
- ② 집행기관
- 조합장 (1인)
 - 서울, 인천, 경기도 순으로 관계자치단체의 부단체장이 되며
임기는 2년
 - 조합을 대표하고 조합사무를 통할하며 조합회의에 예산안과
결산서를 제출
 - 부조합장 (1인)
 - 서울, 인천, 경기도 순으로 조합장의 직을 수행하지 않는 관
계자치단체의 부단체장

○ 사무국

- 사무직원은 관계 지방자치단체장이 파견하는 공무원중에서 조합장이 임명
- 정원은 13명 (서울 5 인천 4 경기도 4)

○ 감사 (1인)

- 조합장이 조합회의의 동의를 얻어 전문가중에서 선임
- 임기는 2년 (1회한해 연임가능)

3) 조합의 재무

① 조합의 경비

- 조합의 경비는 폐기물반입료, 지방자치단체의 부담금 및 기타 수입금으로 충당
- 매립지의 설치·운영에 필요한 비용은 '93년부터 폐기물 반입량 비율로 결정

② 예산편성

- 조합장이 예산을 편성하여 조합회의에 제출하고 조합회의는 이를 심의·확정
- 조합장은 조합회의에서 확정된 예산을 매회계년도 개시 60일 전 까지 관계자치단체에 통보

③ 결산

- 조합장이 세입·세출을 결산하여 조합회의의 승인획득
- 조합장은 승인을 얻은 날부터 5일 이내에 관계자치단체에 통보

다. 사무위탁(자치단체협약)에 의한 추진사례

「지방자치법」 제141조에 의거한 사무위탁 혹은 「도시계획법」 제20조에 따른 자치단체협약체결을 통하여 광역개발사업을 인접자치단체와 협력하여 추진하는 경우는 아직 활성화되지 않고 있다. 이는 현재 기초자치단체수준에서 시행되고 있는 사무의 위탁은 「지방자치법」 제141조에 의한 것보다는 관례에 따른 협약의 체결, 조례·규칙의 제정을 통하여 시행중인 것이 대부분이고¹⁹⁾, 그 분야도 주로 인접자치단체와 공공서비스의 제공 혹은 공급과 관련된 사무에 국한되고 있기 때문이다. 그러나, 최근에 환경오염방지를 위한기초시설의 광역적 설치·운영과 관련하여 인접한 자치단체간에 협약체결을 통한 사무의 위탁방식에 따라 사업추진을 계획하거나 실질적으로 추진하고 경향이 뚜렷하게 나타나고 있다. 여기서는 환경관련시설의 광역적 설치와 관련하여 인접자치단체와 협력체결을 통하여 공동추진을 계획하거나 실제 추진하고 있는 대표적인 사례를 살펴보고자 한다.

<표 3-4> 광역적 환경관련 기초시설의 협약개발사례

19) 예를 들면, 1993년 현재 권리북도의 20개 면에서 시행하고 있는 사무의 위탁은 이와 같은 경우 에 해당된다.

사업명	구분	내용
광역위생 매립지	개소	33개소
	면적	4,463
	사업기간	1988-1996
	대상지역	마산시 등 87개시군
	추진방식 사업비	자치단체협약 해당자치단체, 국비보조
환경기초 시설	개소	총310개소 하수(166),분뇨(28),공단폐수(55),축산폐수(61)
	용량	총2,504.4톤 하수(1,884.1),분뇨(1.5),공단(610.0),축산(8.81)
	대상지역	한강, 낙동강, 금강, 영산강, 기타수계
	계획기간	1995-1997
	추진방식	자치단체협약
	투자비	55,678억원(해당자치단체, 국비보조)

먼저, 다수의 관련자치단체가 참여하여 협약을 체결하여 환경보전관련 시설건립을 추진한 사례를 살펴보면 아래 <표 3-4>와 같다. 1988년부터 1996년사이 경남 마산시를 포함하여 87개 시·군이 참여하여 33개소(4,463㎡)의 광역위생매립지를 건설하기 위해서 관련자치단체간에 협약을 체결하여 추진하였으며, 1995년-1997년사이에 한강, 낙동강, 금강, 영산강 및 기타수계에 하수, 분뇨, 공단폐수, 축산폐수처리를 위한 총 310개소의 환경기초시설을 설치하기위해 관련자치단체간에 사업비분담 문제 등을 포함한 주요사항에 관하여 협약을 체결하였다.

한편, 2-3개 관련자치단체가 생활기반시설을 설치하기 위해 자치단체간 협약을 체결하여 협력추진을 시도한 사례로는 안양권 하수종말처리장 시설 건립 사업이 대표적이다. 안양군포·의왕 공동정수장 및 하수종말처리장 시설건립을 위한 사업추진 경위와, 특히 사업비부담을 위한 이들 자치단체간의 협약서 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 사업추진 경위

안양권의 각 도시는 인구증가와 생활용수 사용량 급증으로 현재의 시설 (안양 296천㎥/일, 군포 110천㎥/일, 의왕 40천㎥/일)로는 여름철 성수기에 용수부족을 겪고 있어 환경부와 수자원공사에서 2001년을 목표년도로 추진 하고 있는 수도권 광역상수도 5단계 사업에서 안양, 군포, 의왕시에 배분된 원수 230천㎥/일중 기존의 안양정수장의 추가 배분된 24천㎥/일과 군포 정수장 별도 배분량 24천㎥/일을 제외한 182천㎥/일에 대하여 수도권 개발계획상 자연훼손을 적게 하고, 용수배분의 기술적, 경제적 측면을 고려 통합정수장을 건립토록 건설부 타당성 조사 및 기본계획 수립시 결정되어 94. 6. 21일 3개시가 통합정수장 협약을 체결하여 추진해 왔다.

2) 협약 추진사항

- ◇ 93. 2. 18 광역상수도 5단계 공급계획 제출 안양시 → 경기도
- ◇ 93. 3. 18 광역상수도 5단계 기본계획 수립관계관 회의 (건설부)
안양, 군포, 의왕 3개시 통합정수장 건립
- ◇ 93. 3. 23 광역상수도 5단계 계획수립에 따른 검토서 제출
 - 배분량 추가 요청
 - 원수 수수를 정수로 공급받을 수 있도록 원수 공급시 각시별로 공급요
- ◇ 93. 5. 26 5단계사업 기본계획 관계관회의 안양, 군포, 의왕
- ◇ 93. 6. 16 회의결과 통과
통합정수장 건설에 따른 통합설치단 구성
- ◇ 93. 11. 29 수도권 광역상수도 5단계 용수 배분
- ◇ 94. 1 회의결과 통과
 - 통합정수장 건설

- 통합정수장 건설 주관시 물량비에 따라 배분
- 위치 의왕시 내손동

- ◇ 94 1 22 의견회신 군포시 - 안양시
- ◇ 94 1 27 의견회신 의왕시 - 안양시
- ◇ 94 3 5 협약안 송부
- ◇ 94 3 17 협약서 수정안 송부(군포시 - 안양시)
- ◇ 94 3 19 협약서 수정안 송부(의왕시 - 안양시)
- ◇ 94 4 16 협약서 통보(안양시 - 군포시, 의왕시)
- ◇ 94 4 30 협약안 검토 의견 송부(군포시 - 안양시)
- ◇ 94 5 2 협약안 검토 의견 송부(의왕시 - 안양시)
- ◇ 94 5 23 회의결과 통보
- ◇ 94 6 21 협약 체결

3) 제1차 협약서

본 협약서는 건설부가 수립한 수도권 광역상수도 5단계 계획에 따른 안양, 군포, 의왕 3개시가 수수시설(통합정수장)을 공동으로 건설하게 됨에 따라 공사와 관련된 제반사항에 대하여 안양시장을 '갑'이라 칭하고, 군포시장을 '을', 의왕시장을 '병'이라 칭하여 다음과 같이 협약한다.

제1조 (목적)

수도권 광역상수도 5단계(통합정수장) 시설에 따른 건설공사비(기본 계획 및 실시설계 용역비, 감리비, 용지매입비등을 포함한다. 이하 '건설공사비'라 한다)의 부담등 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조 (사업주체)

가. 수도권 광역상수도 5단계 시별 수수물량에 비례(안양 : 96,000톤/일, 군포 : 46,000톤/일, 의왕 : 40,000톤/일)하여 안양시에서 주관한다.

나. 통합정수장과 원수관로 용지매입 행위는 ‘갑’, ‘을’, ‘병’ 공동으로 시행하고 그밖의 행정행위는 ‘갑’의 명의로 시행하되 ‘을’, ‘병’은 적극 협조한다.

제3조 (시설의 범위 및 위치)

가. 시설의 범위

- 1) 통합원수관로: 수도권 광역상수도 5단계 본관(건설부 시행) 분기점에서 3개시(안양, 군포, 의왕시) 통합정수장까지의 통합 원수관로
- 2) 통합정수장: 광역상수도 5단계 통합정수장 182,000톤/일 규모 정수처리시설(원수 정수 및 슬러지 처리시설)

나. 시설의 위치

통합 원수관로 시설의 관경 및 노선의 결정과 통합정수장 부지의 위치 선정은 기본설계시 ‘갑’, ‘을’, ‘병’이 협의 결정한다.

제4조 (사업시행 기간)

협약 체결일로 부터 사업 완료후 각 시별 사업비 정산일 까지로 한다.

제5조 (사업비 및 부담기준)

가. 사업비: 기본계획 및 실시설계비, 용지매입비, 감리비, 공사비, 시

설부대비, 사업비등

나. 분담기준: 수수시별 물량(안양 96,000톤/일, 군포: 46,000톤/일, 의왕: 40,000톤/일)에 비례 분담한다.

제6조 (사업비 분담시기 및 방법)

가. 사업비 분담시기: '갑'은 실시설계 결과에 따라 사업의 공정 계획, 년차별 재원 투자계획등을 '을', '병'과 사전 협의 결정한다.

나. 사업비 분담방법: '갑'이 '가'항의 시행계획에 의거 관계서류를 첨부하여 청구한 날로부터 14일 이내에 '을', '병'은 '갑'의 예금구좌에 납부한다.

제7조 (사업비 정산)

가. '갑'은 사업완료(준공)후 30일 이내에 관계 증빙서류를 첨부하여 '을', '병'으로부터 받은 사업비를 정산한다.

나. 사업비 정산이 부득이한 사유로 연기가 필요할 경우와 사업비 정산에 따른 기타 사항은 '갑'은 '을', '병'과 협의하여 결정한다.

다. 광역상수도 3단계 추가 배분량 24,000톤 시설개량 공사비(군포: 15,000톤, 의왕: 9,000톤)중 군포, 의왕시 분담금은 시설물 자산 평가후 5단계 사업완료시 까지 정산한다.

제8조 (시설관리)

가. 본 협약에 의하여 이루어지는 모든 시설물의 소유권은 투자비율에 따라 '갑'과 '을', '병'의 공동 소유로 한다.

나. 모든 시설물의 유지 관리는 ‘갑’이 하고 이에 따른 비용부담 방법은 시설물 준공시 별도 협약한다.

제9조 (위약에 따른 책임)

‘갑’과 ‘을’, ‘병’이 협약시 제6조에서 정한 사업비의 납부 약정 기일을 위반함에 따라 발생하는 제반 문제는 위약자가 책임진다.

제10조 (기타 제반사항 등)

가. 이 협약서에 정하지 아니한 사항은 ‘갑’, ‘을’, ‘병’의 협의로 결정한다.

나. 광역상수도 2, 3단계 시설시 인양시와 시흥군에서 분담한(2단계 23천톤, 3단계 15천톤) 분담금 정산은 시설물 자산 평가후 별도 협약안을 체결 정산한다.

제11조 (협약서의 효력 발생)

가. 본 협약은 ‘갑’과 ‘을’, ‘병’이 서명 날인으로부터 그 효력이 발생한다.

나. 본 협약 체결은 명백히 하기 위하여 협약서를 작성 ‘갑’, ‘을’, ‘병’이 서명날인후 각각 1통씩 보관한다.

(4) 제2차 협약서

안양시와 군포시 및 의왕시가 공동 투자하여 설치되는 하수종말처리장 2단계 확장 시설비 부담 및 관련사항을 규정하기 위하여 안양시장을 ‘갑’이라 칭하고 군포시장을 ‘을’ 의왕시장을 ‘병’이라 칭하여 다음과 같이 행정협약을 체결한다.

제1조 (목적)

본 협약은 안양시, 군포시, 의왕시에서 배출되는 하수를 하수도정비 기본계획에 맞추어 2단계 하수처리장을 확장·증설함에 공동 노력함으로써 공공위생 및 수질을 보전하고 환경을 개선하여 도시의 건전한 발전을 도모코자 건설공사비(용지비와 기본 및 실시설계 용역비를 포함한다. 이하 같다)의 비용부담등 필요한 사항을 정함으로 목적으로 한다.

제2조 (사업주체)

안양, 군포, 의왕에서 발생하는 하수를 2단계 하수처리장으로 유입시키기 위한 차집관로 및 하수처리장의 확장공사 시행에 따른 기본 및 실시설계 용지매수, 도시계획시설결정 및 실시계획인가 및 건설과 준공에 따른 관리운영은 '갑'이 시행한다. 다만 차집관로의 시설공사 및 도시계획시설 결정 및 실시계획 인가는 각 지역별로 시행하고 관리·운영한다.

제3조 (사업계획)

- 1) 2단계 하수처리장 확장사업은 목표년도 2001년을 기준으로 한 300,000톤/일 시설로 한다.
- 2) '갑' '을' '병' 은 2단계 하수처리장의 기본설계를 93년 완료토록 하고 94년 국고보조 및 실시설계를 완료하여 공사를 착공할 수 있도록 공동 노력한다.

제4조 (사업비 부담)

- 1) 2단계 하수처리장 시설공사비 부담은 하수처리 인구 (갑: 758천명, 을: 369천명, 병: 167천명) 및 하수처리량(갑: 361,143㎥, 을: 169,744㎥, 병: 75,396㎥)에 의한 평균비율은 '갑' 59%, '을' 28.3%, '병' 12.7% 비율로 부담하여 공사완료와 동시 공사비에 대한 정산을 '을'과 '병'의 입회하에 '갑'이 실시한다.
- 2) 사업비 부담에 있어서 국고보조 및 도비보조(기체포함)금을 제외

한 금액으로 부담비율에 의해 부담하며 기채등에 대하여는 상환년도의 상환 원리금의 부담비율에 의한 금액을 매 상환년도에 계상한다.

- 3) 2단계 하수처리장 시설에 대한 용역비의 부담비율은 ‘갑’ 59% ‘을’ 28.39% ‘병’ 12.79%의 비율에 부담하여 ‘갑’이 시행하되 기본 설계 용역비는 금년 1회 추가경정예산확보 부담한다. 다만, 실시설계 용역비는 94년도 국도비 보조사업비를 확보하여 시행할 수 있도록 공동 노력하며 확보가 어려울시는 별도 협의 시행한다.

제5조 (배수구역)

‘을’의 배수구역은 군포시 일원으로 하고 ‘병’의 배수구역은 의왕시 일원으로 하되 안양시 하수도정비 기본계획에 포함된 배수구역으로 한다.

제6조 (배수제한)

‘을’과 ‘병’은 배수되는 우·오수 처리에 대하여 제한을 받지 아니 한다. 다만, 협약한 하수물량보다 증가될시는 별도 협의 처리한다.

제7조 (시설 및 시설비)

- 1) 2단계 하수처리장 시설은 ‘갑’이 실시하고 하수를 하수처리장으로 유입시키기 위한 차집관거 시설은 각 지역별로 분할시행한다.
- 2) 하수처리장에 필요한 공사비는 즉시 갑의 구좌에 예치하고 차집관거 공사비는 ‘갑’ ‘을’ ‘병’이 협약하여 시행하고 협의된 공사비는 즉시 각 지역의 구좌에 예치한다.

제8조 (시설관리)

2단계 하수처리장의 시설물의 소유권은 투자비율에 따라 ‘갑’ ‘을’

‘병’이 공동 소유로 하며 유지관리는 ‘갑’이 하고 유지관리 비용부담은 별도 협약 처리한다. 다만, 차집관거는 각 지역별로 소유하고 유지관리한다.

제9조 (부담비율의 조정)

‘갑’ ‘을’ ‘병’의 부담비율은 하수도정비 기본계획에 의한 하수처리 계획의 부담비율이므로 사업목표년도의 오수량 원단위와 주민등록상 인구 통계조사 결과를 기준으로 정산한다 (단 사업이 목표년도 이후 사업이 완료되었을 경우에는 사업이 완료된 연도의 인구통계조사 결과에 의거 정산한다).

제10조 (해석 및 협약서외의 상담)

- 1) 이 협약서 해석에 있어 상호 견해가 다를때는 ‘갑’ ‘을’ ‘병’ 이 협의하여 결정한다.
- 2) 이 협약체결을 명백히 하기 위하여 협약서 3부를 작성하고 ‘갑’ ‘을’ ‘병’이 서명날인후 1부씩 보관한다.

(5) 시설비 부담 비율

가) 목표년도 기준 (2001년)

«하수처리인구»

구 분	1996	2001	2006	2011
계	1157	1294	1402	1492
안 양 시	693	758	809	852
군 포 시	323	369	403	428
의 왕 시	141	167	190	212

<비 율>

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{안양시} : 758 / 1,294 = 58,58 = 58,60 \\ \text{군포시} : 369 / 1,294 = 28,52 = 28,50 \\ \text{의왕시} : 167 / 1,294 = 12,90 = 12,90 \end{array} \right.$$

<하수발생량>

구 분	1996	2001	2006	2011
계	487,083	606,283	729,812	857,067
안 양 시	298,943	361,143	432,633	505,683
군 포 시	131,734	169,744	207,694	247,139
의 왕 시	56,406	75,396	89,485	104,245

<비 율>

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{안양시} : 361,143 / 606,283 = 59,57 = 59,60 \\ \text{군포시} : 169,744 / 606,283 = 28,00 = 28,00 \\ \text{의왕시} : 75,396 / 606,283 = 12,43 = 12,40 \end{array} \right.$$

<평균>

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{안양시 : } (58.58 + 59.57) \div 2 = 59.07 = 59 \\ \text{군포시 : } (28.52 + 28.00) \div 2 = 28.26 = 28.3 \\ \text{의왕시 : } (12.90 + 12.43) \div 2 = 12.66 = 12.7 \end{array} \right.$$

2. 관련법규와 중앙정부주도에 의한 추진현황

자치단체간의 자발적 협의에 의해 추진되는 경우와는 달리 관련근거법과 중앙정부 주도하에서도 광역개발사업은 자치단체의 협력방식을 통해 추진될 수 있다. 이 경우에 대부분의 광역개발사업의 추진은 참여자치단체가 상당수에 이르기 때문에 광역행정협의회의 구성을 통하여 합의내용을 성실히 이행하는 방식을 취하고 있음이 공통적인 특징이라고 할 수 있다.

먼저, 관련근거법에 의거하여 광역적 개발사업을 자치단체가 공동으로 추진하는 사례는 주로 「지역균형개발법」상의 광역개발계획에 포함되어 있는 개발사업이 이에 해당된다. 그러나 광역개발계획에 근거해 다수의 자치단체가 관련된 광역개발사업은 그 종류와 내용이 매우 다양하게 제시되고 있으나 현재까지는 협력추진 실적이 나타나지 않고 있는 실정이다. 따라서 여기서는 광역권별 개발계획안에 포함되어 있는 광역개발사업의 추진계획을 자치단체간 협력방식을 중심으로 정리해 보면 <표 3-5>와 같다.

<표 3-5> 광역권별 개발사업의 자치단체간 협력추진 계획

구분	사업내용	비고
대구·경북 권 광역개발 계획	계획기간 사업내용 해당자치단체 추진방식 사업비 투자재원조달	1996-2011 도시개발 및 산업입지, 도로및철도, 공항및항 만, 수자원 및 환경시설 대구 및 경북도내 전시·군자치단체 광역행정협의회개최(추진세부계획논의) 미정 국가 및 해당자치단체, 민자유치
부산·경남 권 광역개발 계획	계획기간 사업내용 해당자치단체 추진방식 사업비 투자재원조달	1996-2011 (1994. 12.22 확정) 전원도시개발(택지개발), 광역교통시설 및 정보교류망형성, 광역생활환경시설정비, 부산시 및 경남7개시, 7개군 광역행정협의회개최(추진세부계획논의) 총166,147억원(중앙 96,671, 지방 29,855, 민자 39,621) 국가 및 자치단체, 민자유치
아산만권 광역개발 계획	계획기간 사업내용 해당자치단체 추진방식 사업비 투자재원조달	1995-2011 (1994. 12. 22 확정) 도시개발 및 공업단지개발, 광역교통망구축, 항만개발, 광역상수도사업 및 관광개발 경기남부 2개시 3개군, 충남북부 5개시 9개군 광역행정협의회개최(추진세부계획논의) 총157,742억원(중앙 53,320, 지방 9,148, 민자 95,274) 국가 및 자치단체, 민자유치

자료: 전교부, 광역권개발계획, 1997.

표에서 보는 바와 같이 1996년부터 2011년까지를 계획기간으로 설정하여 도시개발 및 산업입지, 광역교통망구축, 생활환경시설 설치 등을 주요 사업 내용으로 하고 있는 대구·경북, 부산·경남 아산만의 3대 광역권 개발계획에서는 다수의 관련자치단체가 광역행정협의회를 구성하여 투자재원조달 및 자치단체간 사업비분담 등을 포함한 주요 추진세부사항을 협의하여 결정하도록 계획되어 있다. 그러나 아직 광역권개발계획의 구체적인 추진을 위한 광역행정협의회의 개최자체나 사업추진 실적이 나타나질 않고 있기 때문에 중앙 혹은 상위정부차원에서 광역행정협의회의 정상적 운영을 도모하고 구성자치단체간의 의견 및 이해조정을 할 수 있는 제도적 장치 예를 들면 국

무총리직속의 행정협의회조정위원회가 마련될 필요성이 있다. 한편, 광역 개발계획에 의한 개발사업의 자치단체간 협력추진외에 중앙정부가 주도하여 광역적 차원에서 개별사업을 계획하고 해당자치단체가 협의체를 구성하여 공동으로 참여·추진하는 방식을 지적할 수 있다. 이는 비록 광역개발사업에의 참여동기가 외발적이기는 하나 자치단체간의 협력아래 추진되는 경우로 주로 교통분야 및 생활환경분야의 개발사업에서 자주 나타나고 있으며 그 대표적인 사업추진 현황을 살펴보면 아래 <표 3-6> 와 같다. 1994년부터 년차적으로 추진해 오고 있는 대도시권 광역교통망 확충사업(총사업비 8,278억원), 1992년-1999년사이의 충남·전남 및 전주권 일원의 광역상수도 사업(총사업비 6,824), 그리고 1997년부터 2000년까지 완료예정인 경기도 20개시군을 대상으로 하는 수도권광역상수도 6단계사업(총사업비 3,700억원)에서는 관련자치단체가 광역행정협의회를 구성하여 투자재원조달 및 자치단체간 사업비분담 등 주요 세부추진사항을 협의하여 결정토록 함으로써 관련자치단체간 협력추진을 위한 상당한 여지를 두고 있다.

<표 3-6> 중앙정부주도 광역개발사업의 자치단체간 협력추진 사례

사업명	구분	비고
대도시권 광역교통망 확충계획	계획기간 사업내용	1994 (연차별시행) 서울의곽순환도로신설, 구포-마산간 고속도로 확장, 양산-구포-서부산간 고속도로
	참여자치단체 추진방식	수도권, 부산권, 기타대도시권 해당자치단체 정부주도, 권역별 광역행정협의회구성(추진세부 계획논의)
	사업비 투자재원조달	8,278억원 국비보조, 자치단체, 민자
광역상수도 사업	계획기간 사업내용	1992-1999 충남(285천톤), 전남(45천톤), 전주권(150천톤), 부안댐계(87천톤)
	참여자치단체 추진방식	전남북 및 충남해안지역 14개시군 정부주도, 광역행정협의회구성(추진세부계획논의)
	사업비 투자재원조달	총 6,824억원 국비보조, 자치단체
수도권광역 상수도6단 계 사업	계획기간 사업내용	1997-2000 시설용량 140만톤/일, 위.정수장 각2개소, 가압장 3개소, 관로75km
	참여자치단체 추진방식	경기도 20개시군 정부주도, 광역행정협의회구성(추진세부계획논의)
	사업비 투자재원조달	총3,700억원 국비보조, 자치단체

자료: 전교부, 각분야별 광역개발계획, 1997.

제2절 광역개발사업추진의 문제점

지금까지 광역개발사업의 효율적 추진을 위하여 자치단체간 협력을 유도·촉진하기 위한 수직적, 수평적 조정 혹은 지원메카니즘에 대한 구체적 내용과 특징을 살펴본 결과, 제도적으로는 이미 광역개발사업의 협력추진을 허용하는 상당한 정도의 법적 근거를 구비하고 있음을 알 수 있다. 우선 수직적 조정기제 가운데 법적 제도로는 「국토건설종합계획법」, 「수도권정비

계획법」, 「도시계획법」, 「지역균형개발법」 등에서 광역개발사업과 그와 관련한 시설설치의 협력추진에 관한 규정들을 제시하고 있으며, 재정제도와 관련해서도 국고보조금, 지방교부세, 지방양여금 등과 같은 지방재정조정장치들이 동원되고 있다. 관련자치단체간의 수평적 협력내지 조정기제로서의 행정협의회, 자치단체조합, 사무위탁 등은 그 본래 취지를 충분히 활용하면 광역개발사업의 자치단체간 협력추진을 담보할 수 있다고 판단된다. 그러나 광역개발사업의 추진현황에서 살펴보았듯이 이들 기제들은 자치단체간 협력추진을 유도할 수 있는 높은 잠재적 효용성에도 불구하고 현실적으로는 활용되는 사례가 그리 흔하지 않고 실질적인 이행력을 담보하고 있지도 못함을 파악할 수 있다. 이는 광역개발사업의 자치단체간 협력추진을 촉진하는데 있어서 다음과 같은 내부적 운영상의 한계를 내포하고 있기 때문이다.

1. 수직적 조정 혹은 지원제도의 문제점

가. 광역시설 투자사업의 지역간 연계계획 미흡

광역시설의 설치 혹은 확보를 위한 개발사업의 추진과 관련하여 수직적 조정기제가운데 기초-광역-중앙으로 이어지는 수직적 의사결정구조 즉, 관련법규의 수직적 그리고 중앙부처간 역할분담구조는 모두 기초단위의 개별 자치단체 관할구역을 중심으로 한 집행체계를 구축하고 있어 생활권단위에서 통합이 이루어질 수 있도록 관련제도들을 운영하고 있지 못하다. 따라서 광역적 파급효과가 큰 개발사업에 관한 정부간 수직적 조정은 <표 2-3>에 서와 같이 대부분 계획단계에서 이루어지며 행정구역을 기준으로 한 개별사업단위로 심사조정되고 이 과정에서 자치단체간 협력추진을 위한 유인에 대해 충분한 고려는 미흡한 실정이다²⁰⁾.

특히, 광역적 시설설치의 자치단체간 협력추진에 관한 비교적 체계적인 규정인 「도시계획법」상의 광역계획은 적절한 집행력이 뒷받침되고 있지 못하며 도시계획권역이 행정구역을 넘어서는 부분에 국한하여 해당광역시설에 대해 인접지방정부와 협의하는데 그쳐 소극적인 조정을 하고 있을 뿐이다. 동시에 최근 입법된 「지역균형개발법」에 의한 광역개발계획은 중앙정부의 개입으로 다소 높은 실현가능성을 지니고 있으나 자치단체간 재원배분 불명확, 계획의 법적 구속력 미흡, 계획의 불명확한 법적 지위 등으로 인하여 집행력이 미흡하고 국토계획 및 다른 계획의 내용과 상충되는 것이 많을 뿐만 아니라 주민의사의 반영기제가 미흡한²⁰⁾ 등 여러가지 제약요건 때문에 실질적인 효과를 기대하기에는 한계가 있다.

나. 광역시설 투자사업의 통합지원결여

법제도적 차원에서 광역개발사업에 관한 계획조정이나 심사가 개별기초 자치단체에서 입안되는 개별사업단위로 이루어 짐과 동시에 지방재정조정장치를 통한 재정지원 또한 배분과정에서 생활권역을 하나의 단위로 간주하여 협력추진을 유도하지 못하고 있다. 다시말해서 중앙정부의 지방재정조정장치를 통한 재원들은 모두 관할구역을 기초로 자치단체단위로 개별적으로 지원되어 광역적 추진을 둘러싸고 규모경제를 확보하지 못하고 오히려 중복투자 등을 포함하는 비효율성의 문제를 창출하는 경향이 있다. 또한 동일한 지방단위의 지원사업을 대상으로 중앙정부차원에서 종합적으로 연계된 재정 지원이 이루어지지 못하고 중앙부처별로 다기화된 통로로 소규모의 재원들이 자치단체에 하달되어 자원낭비는 물론 사업주체가 수행하는 실질적인 목

20) 이재원, 권계서, p. 113.

21) 대한국토·도시계획학회, 7개 광역권 개발 「도시정보」, 제13권 제1호(서울: 대한국토·도시계획학회, 1994), pp.7-9.

적과는 상당히 괴리되는 현상을 야기하고 있다.

다. 광역적 개발시설의 지역간 연계운영 지원 미흡

중앙정부의 지방재정조정메카니즘을 통하여 일단 광역시설이 설치되고 나면 운영업무는 대부분 해당시설이 입지하고 있는 개별자치단체에 이양이 되고 이의 관리·운영에 소요되는 자원배분은 자치단체의 재정여권을 반영하여 지방공공서비스의 제공수준이 최소한의 국가적 표준을 유지하도록 지방교부세를 통해 조정하고 있다. 그러나 지방교부세는 현재의 공공서비스 공급수준을 전제로 할 뿐 추가적인 잠재수요는 고려하지 않고 있으며 기준 재정수요가 지방자치단체별로 개별 관할구역내 인구와 면적을 기준으로 한 수요만을 반영할 뿐 관할구역을 가로질러 발생하는 설치시설에 대한 광역적 수요는 충분히 반영하지 않고 있다.

아울러 관할구역내에 한정된 재정수요만을 고려함으로써 실제 투자된 시설의 이용권이 광역적인 경우에 이들 광역시설에서 창출되어 관할구역을 가로지르는 재정적 외부효과를 충분히 내부화시키지 못해 광역개발투자가 규모경제효과를 확보하는데 한계가 발생한다. 따라서 광역적 파급효과가 큰 개발사업에 대해서 관련자치단체가 공동으로 추진계획을 수립하기 보다는 개별적인 구상을 하도록 유인하는 결과를 낳고 있다.

2. 수평적 조정 혹은 지원제도의 문제점

가. 실질적 이행력의 미흡

광역개발사업의 자치단체간 협력추진과 관련하여 현재 가장 자주 활용되는 수평적 조정기제는 광역행정협의회로 이 가운데서도 대도시권 행정협의

회가 대표적인 것이다. 그러나 행정협의회는 비상설기구로 의결권, 집행권 및 예산권을 가지지 못하기 때문에 광역적이면서 대규모적인 문제보다는 실무적 차원에서 해결될 수 있는 지역적, 소극적 사항에 대한 합의를 도출하고 있다²²⁾. 동시에 협의결과에 대해 구속력이 없기 때문에 운영효율이 떨어지고 주민반발이 있는 경우에는 사업집행이 어려우며 광역계획 등 중앙정부의 승인사항은 권의에 그치는 경우가 많다.

특히, 대도시권 행정협의회는 경우 도시계획수립 변경, 상·하수도시설 및 환경오염방지시설의 설치 등 주민반발이 예상되는 사항에 대해 사전예방적 차원의 협의가 아니기 때문에 직접 이해당사자인 기초자치단체의 의견이 무시될 소지가 다분히 있어 광역적 시설설치를 둘러싼 지역간 형평성확보에 제약을 가한다. 따라서 광역행정협의회 상정안건중 기초자치단체에 직접관련되는 사항은 관련자치단체의 의견제시 기회를 제공해야 할 것이다.

나. 자치단체조합 활용의 미흡

광역개발사업의 협력추진을 위한 실천적 수단으로서 경제성은 물론 높은 효율성을 확보할 수 있기 때문에 선호되는 것이 자치단체조합제도이나 이는 법적 측면과 운영적 측면에서 활성화의 제약요인이 산재하고 있다. 먼저 전자의 경우, 조합의회는 조례제정권이 없어 독자적인 의사결정이나 집행기능의 발휘가 불가능하고 구성자치단체의 의사에 좌우됨으로써 본래의 목적인 적시성, 경제성, 효율성 등의 잇점을 충분히 살리지 못하고 있다. 그리고 복수의 사무를 처리하는 복수사업조합의 운영을 활성화하기 위한 제도적 근거가 미흡하여 2개이상의 공동단체가 광역업무별로 합의에 의하여 규약을 정하고 법인격을 갖는 특별지방자치단체로서의 실질적인 지위를 인정하는

22) 내무부, 권계서, 1995, pp. 4-5

것이 현재는 곤란하다²³⁾

한편 운영적 측면에서는 조합설립의 범위가 모연하기 때문에 일반자치단체의 사무영역을 침해할 가능성이 있으며 구성자치단체간 관계가 불명확하여 권리의무관계를 명확하게 규정하지 않고 있다. 조합에 대한 지도감독의 범위도 애매모호하며 조합직원의 자체 임용권이 배제되어 있는 점도 중앙의 지나친 간여와 지시로 자치단체간의 상호협력기능을 저해할 소지가 크며 조합자체의 전문성 제고를 제약하고 있다.²⁴⁾

다. 사무위탁(자치단체협약)의 제도적 불비

자치단체간 수평적 사무위탁을 위한 협약체결은 광역시설의 공동설치를 통하여 공공서비스의 자치단체간 생산-공급을 원활하게 수행할 수 있는 행정수단으로 개발사업의 성격과 구체적 요건에 따라 다양하게 활용될 수 있다. 그러나, 아직은 자치단체 협약방식에 대한 인식부족과 관련근거법인 「지방자치법」이나 「도시계획법」의 하위규정에 구체적 활용지침이 갖추어지지 않아 활성화가 안되어 있고, 그 활용대상도 주로 공공서비스의 제공분야에만 국한되어 일부분야 특히, 광역개발사업이나 그와 관련한 시설설치에 있어서는 별로 활용이 안되고 있는 실정이다. 이는 사무위탁이 사법상의 계약과 유사함에도 불구하고 법적 근거의 미비로 인하여 책임문제가 발생할 소지가 높기 때문에 자율적으로 협약을 활용하지 못하고 있기 때문이다.

특히, 현재 시행되고 있는 자치단체협약은 「지방자치법」 제141조에 의거한 것이 아니라 관례대로 협약을 체결하거나 조례, 규칙을 제정하여 대부분

23) 한국지방행정연구원, 특별지방자치단체 설치·운영의 활성화 방안 (서울: 한국지방행정연구원, 1993), p. 179

24) 상계서, pp152-155.

처리하고 있으며 행정권한의 위탁 및 위임에 관한 규정 (대통령령)의 경우도 자치단체간 위탁 혹은 협약사항은 규정되어 있지 않다. 따라서 중앙정부 차원에서는 자치단체협약제도가 활용될 수 있도록 위탁할 수 있는 사무의 종류를 서비스제공 분야와 규모의 경제 고려분야 등으로 나누어 구체적인 표준협약안을 개발하여 제시하는 것이 바람직하다.²⁵⁾

25) 상계서, p. 182.

제4장 외국의 광역개발사업 추진방식

제1절 독일의 자치단체조합제도²⁶⁾

1. 목적조합의 개념과 법적지위

독일의 목적조합은 특정사무를 일체적으로 처리하기 위해 복수의 게마인데에 의하여 설립된 사단(社團)으로, 각 게마인데의 임의적 협의를 거쳐 법률에 의하여 설립되는 것이 원칙이나 법률에 의하여 설립이 강제되는 경우도 있다. 목적조합은 일종의 공공조합의 성격을 지니며 대체로 상하수도 설치, 쓰레기 수거·처분, 소방대설치, 문화시설설치 등과 같은 광역적 사무의 처리를 대상으로 하며 보다 포괄적인 사무를 담당하는 다른 지방자치단체 연합체와는 그 목적 내지 사무범위에 있어 구별된다.

목적조합은 공법상의 사단법인이며 조합업무를 자기책임하에 처리하는 자치권을 지니고 있다. 목적조합에는 법인 뿐만 아니라 자연인도 참여할 수 있기 때문에 「지방협력법」에서는 지방자치단체조합이라고 보고 동법에 별도의 규정이 없는 한 지방자치단체에 관한 규율이 목적단체에는 적용된다고 규정하고 있다. 그러나 목적조합은 헌법상 보장된 지방자치단체조합에 포함되지 아니함으로 자치권이 헌법에 의해 직접적으로 보장되지는 않는다. 다

26) 한국지방행정연구원, 권계서, 1993, pp.51-60과 한국지방행정연구원, 지방자치단체조합의 활성화 방안 연구보고서 96-25(서울: 한국지방행정연구원, 1997), pp.49-51을 요약·정리하였음

만, 목적조합의 업무가 자치사무에 속하는 경우에는 간접적으로 헌법상의 보장을 받고 있는데, 「지방협력법」 제49조는 주(州)가 법적근거 없이 목적조합의 자치권을 침해할 수 없다고 규정함으로써 이를 간접적으로 확인해 주고 있다.

2. 목적조합의 업무

목적조합의 업무는 원래 그 구성원인 지방자치단체에 속하는 특정한 업무에 한정된다. 목적조합은 지방자치단체의 업무를 효율적으로 수행하기 위해서 설립되었기 때문에 기관차용(借用)에 의해 수행되는 단순한 국가사무는 목적조합의 업무가 될 수 없다. 그러나 지방자치단체의 업무에 속하는 한 자치사무이건 고유사무이건 간에 조합업무로 취급되고 위임사무만을 위한 목적조합의 설립이 허용되나, 자치행정과 불가분적으로 결합되어 있는 지방선거나 자치단체의 예산수립등과 같은 존립사무는 목적조합의 사무가 될 수 없다.

목적조합의 업무는 대상적으로 개별적이고 구체적인 특정업무에 한정되고 있으나 포괄적인 것이 아니더라도 목적조합이 설립됨으로써 구성지방자치단체에게 공통된 특정사무는 목적조합의 사무가 된다. 목적조합의 업무는 조합정관에 열거되나 목적조합의 업무로 되어 있는 지방자치단체업무를 수행하기 위해서는 소속 지방자치단체가 종전에 가졌던 권리와 의무는 목적조합에 이전된다.

3. 목적조합의 구성

가. 조합총회

조합총회는 조합구성원의 대표자로 구성되는 바, 모든 조합의 구성원은 최소한 1명의 대표자를 조합총회에 보낸다. 조합구성원인 지방자치단체나 지방자치단체조합이 대표자를 선정하는 방법은 지방의회가 그들의 임기와 동일한 임기로 지방의회의원이나 지방공무원을 대표자로 선출한다. 여러명의 대표자를 선정하는 경우에는 비례선거의 원칙이 적용된다. 조합의 다른 구성원도 같은 기간의 임기로 대표자를 보낸다. 조합총회에는 의장과 부의장을 두고 조합구성원인 지방자치단체나 지방자치단체조합의 대표자 중에서 선출한다.

조합총회는 매 회계연도에 두 번 소집하며 그밖에 필요한 경우에도 소집된다. 그리고 조합설립후 첫 조합총회의 소집은 조합정관에 특별한 규정이 없는 한 감독관청이 행한다. 조합총회의 구성원이 선거나 의결권을 행사할 시에는 그들을 파견한 조합구성원 의회의 의결에 구속된다. 조합총회의 의사정족수는 지방자치단체나 지방자치단체조합의 대표자의 출석이 의결권수의 1/2이상이어야 한다. 조합정관은 의결요건에 대하여 다른 규정을 할 수 있으며 조합총회의 의결사항은 주로 조합의 예산안과 결산안 및 조합장의 면책에 관한 것이다.

나. 조합장

목적조합의 집행기관인 조합장은 조합총회에서 선출한다. 조합장은 조합구성원인 지방자치단체나 지방자치단체조합의 집행기관의 장이 공무원중에서 선출된다. 만일 단일의 지방자치단체만이 조합구성원이라면 조합장 선출

을 위한 선거는 불필요하며 조합장은 조합총회의 구성원이 될 수 없다.

조합장은 소송적으로 그리고 소송외적으로 조합을 대표하고 일상적인 업무를 집행하며 법률의 규정이나 조합정관 및 조합총회의 의결에 따라서 그 밖의 업무를 수행한다.

4. 기타 조합의 권한 및 재정 등

목적조합은 외부의 지시를 받지 아니하고 스스로의 의사결정에 따라 업무를 처리할 수 있는 자치권을 가진다. 목적조합은 소속공무원을 임면하고 복무에 관하여 규율할 수 있는 인사고권을 가진다. 조합의 복무인력에 대한 직무상의 상관은 조합장이 되며 조합장에 대한 직무상의 상관은 조합총회가 된다.

목적조합의 재정은 수수료, 사용료, 그 밖의 수입에 의하여 충당되나 이들 수입이 재정수요를 충당하기에 충분하지 아니한 경우에 조합구성원으로부터 할당금을 징수할 수 있다. 개개 조합구성원의 할당금은 조합정관에 의해 정해지며 조합정관은 개별구성원의 최고 한도액을 정하거나 면제할 수 있다.

목적조합은 국가의 감독을 받으며 목적조합에 대한 국가감독관청은 목적조합의 구성원과 다른 주(州)나 다른 주(州)의 지방자치단체 혹은 지방자치단체조합, 연방이 관여한 경우에는 내무부장관이 된다. 감독수단은 지방자치법상의 규정이 준용됨으로 조사권, 이의제기, 취소권, 이행명령, 대집행, 직무대행자의 선임, 조합총회의 해산 등이 허용된다.

조합원의 가입·탈퇴 등을 포함한 조합정관의 변경이나 목적조합의 해산을 위해서는 조합정관에 달리 정하지 아니하는 한 조합총회 재적의원 2/3이상

의 찬성을 얻어야 한다. 다만 목적조합의 업무를 변경하기 위해서는 조합총회 구성원의 전부의 찬성을 얻어야 한다.

5. 목적조합의 사무분야별 설치현황

독일의 목적조합은 1981년 현재 232개가 설치되어 있으며 1938년까지는 상하수도를 중심으로 27개의 목적조합이, 그 이후에는 1950년대를 제외한 1970년-1980년대에는 111개의 목적조합이 설치되었으나 1981년부터 설치숫자가 감소하는 경향을 보이고 있다.

한편, 사무분야별로 설치현황을 1981년을 기준으로 <표 4-1>에서 살펴보면 휴양 리조트시설과 관련된 조합이 20개, 특수학교와 하수시설조합이 각각 22개, 시민대학 관련조합이 45개, 상업적 조합이 46개 그리고 상수공급조합이 56개로 주로 학교와 상하수도와 관련된 사무처리를 위하여 목적조합이 설치되고 있음을 알 수 있다. 이외 시민대학, 쓰레기 수거, 상업학교, 공동행정시설 등에 관련된 사무처리를 위한 조합의 설치사례를 볼 수 있으나 그 숫자는 소수에 그치고 있다.

<표 4-1> 독일의 목적조합 설치현황(1981)

구 분	총 계	설 립 연 도	
		-1938	1939-1981
재정행정	2		2
공동행정시설(데이터처리센터)	9		9
행정인시설(연수기관)		4	2
초등 및 실업학교	6		5
상업학교	5		3
인문고등학교	3		3
직업학교	3		3
특수학교	5	2	3
극장·콘서트·음악지원	22		22
시민대학	8		8
향토보전	45		45
종합병원	1		1
운동장, 수영장	6		6
공원, 정원	1		1
기타 휴양시설	1		1
건축행정	20		20
수도·제방공사	2		2
하수시설	4	1	3
쓰레기수거	22	7	15
매장	6		6
교통행정	1		1
교통행정	2		2
물공급	56	12	44
상업적조합	46	9	37
교통기업	1		1
농업·임업기업	1	1	
총 계	232	27	205

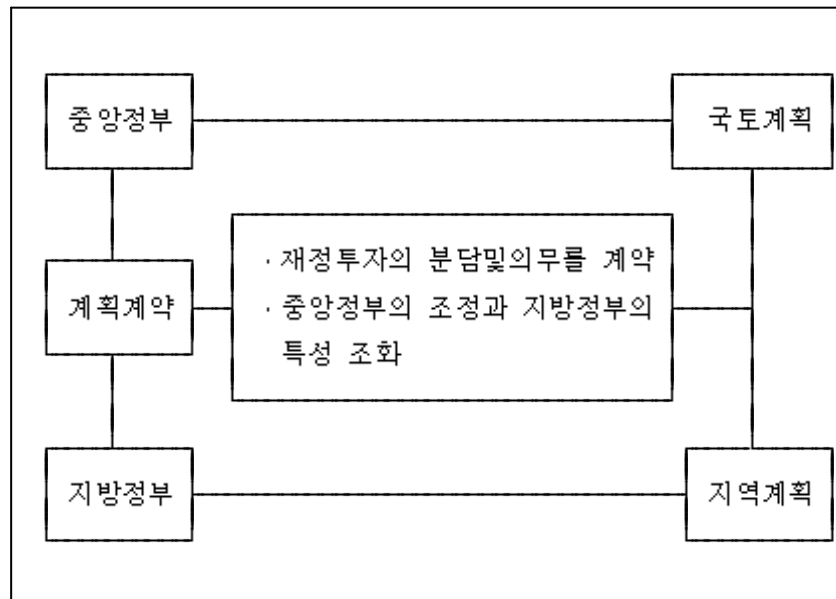
자료: 이기우, "독일의 목적조합" 지방행정연구 제25호, (서울: 한국지방행정연구원 1992), p. 105의 표를 재작성함

제2절 프랑스의 개발계획계약제

1. 계획계약의 개념과 성격

과거 전통적으로 중앙집권체제를 유지하던 프랑스는 1982년부터 지방분권화체제로 전환하면서 국토개발정책에 있어 지방정부의 권한이 강화되고 지역계획에 대한 책임이 지방의회 의장으로 귀속되었다. 프랑스는 지방분권화체제로 전환하면서 지역발전과 국가발전을 접목할 수 있는 새로운 개발제도인 계획계약(plan contract)제도를 도입하였다.

<그림 4-1> 프랑스 계획계약제도의 기본체계



<그림 4-1>에서 개략적으로 제시된 계획계약제도는 1982년 7월 29일 제정된 「계획의 개혁(reforme de la planification)에 대한 법률」에 의거하여 중앙정부와 지방정부간에 5개년 계획기간동안에 추진할 계획내용과 구체적 사업에 대한 투자분담을 상호계약하는 형태로 공식적인 약속을 하는 제도이다²⁷⁾. 이 제도를 통하여 프랑스는 국가적 차원에서 추진할 필요성이 있는 정책과 지역적 차원에서 우선순위에 근거한 정책을 조화롭게 추진하여 국가 발전과 지역발전을 동시에 추구하고 있다.

지역개발사업을 중앙-지방이 협력추진하는 방안으로서 국가와 레지옹간에 체결되는 계획계약의 성격은 다음 네가지 측면에서 주목할 만하다²⁸⁾. 먼저 계획계약은 단순한 의향을 선언하는 카타로그가 아니고 사업추진목표, 투자비조달 등의 재정계획, 사업시행기간, 사업집행방법과 협력체제의 구축 등을 포함하는 구체적인 사업실행계획이다. 두 번째로 계획계약은 하부구조, 공동시설의 설치, 생산활동의 지원, 취업문제 등에 우선적 비중을 두고 국가와 레지옹간에 사업이 추진되도록 상호노력을 부단하게 경주한다는 것이다. 세 번째로 계획계약은 레지옹의 특성에 부합하는 개발전략을 수립하고 이를 추진하기 위한 구체적 사업계획이기 때문에 내생적 개발패턴을 견지하고 있다. 끝으로 계획계약은 이와 유사하거나 때로는 보완적이며 다른 목표를 수행하는 계획들간의 중재역할을 하며 계획간의 조정을 할 수 있는 능력을 보유하고 있다.

27) 국토개발연구원, 프랑스의 국토 및 지역개발제도 연구, 국토연자 92-4(서울: 국토개발연구원, 1992), p. 28.

28) 상계서, pp. 55-69.

2. 계획계약의 기본방침

가. 계획계약수립의 원칙

국가-레지옹간의 계획계약은 국가계획의 단순한 집행수단이 아니며 특별한 형태를 띤 개발계약이기 때문에 그 대상사업의 우선순위부여가 다른 개발계획과는 상당히 다르나 다년도 사업이면서 사업관련자들의 투자연계나 투자균형이 잘 이루어진 경우에는 사업우선순위가 높게 부여된다. 즉, 재정상 중복되는 투자를 피하고 중앙-지방간 공동목표를 달성하기 위해서는 모든 관련되는 기관은 오로지 고유권한에 해당되는 사업에만 투자를 하는 경우 사업우선순위가 매우 높다.

나. 사업선정의 원칙

국가-레지옹간의 계획계약은 레지옹의 경제적 잠재력과 기업의 경쟁력을 강화할 수 있는 전략적 사업, 즉 교통·통신하부구조, 훈련 연구 및 기술이전, 기타 레지옹의 숙원사업(특수한 경제개발, 취약지역의 현대화 및 결속도모사업)을 우선적으로 선정한다. 결국 국가-레지옹간의 계획계약사업은 명확한 목표를 달성하기 위해 양자간에 밀접한 관계를 가지면서도 상호 보완적인 사업이어야 하며, 다년도사업으로 기업의 경쟁력과 특정부분의 개발과 일정지역의 개발을 목표로 해야 한다.

다. 재정적 원칙

국가와 레지옹간의 투자는 일반적으로 동등하게 이루어져야 하며 일정한 조건하에서는 예외적으로 레지옹의 특수한 사정이 감안되며, 계획계약은 보통투자사업을 대상으로 하는 직업훈련, 경제활성화 및 무형투자에 관한 한

특별히 예외가 인정된다. 그리고 계획계약으로 추진되는 투자사업이 반복적인 경상지출을 발생할 때에는 이러한 사업들은 반드시 구체적인 평가의 대상이 된다.

3. 계획계약의 역할

계획계약은 중앙권한의 과도한 분산으로 인하여 개발계획의 수립과 집행 과정에서 자치단체들의 지나친 독단과 무정부적 개입을 막는 역할을 수행함으로써 국토개발정책의 일관성을 유지시킬 수 있다. 다시말해서, 계약내용에 관한 당사자간의 협상으로 정부의 우선적인 사업과 자치단체의 우선적인 사업을 균형있고 종합적으로 추진할 수 있다. 그러나 이러한 계획계약의 협상과 체결은 의무적인 것은 아니나 일단 계약이 체결되면 국가와 레지옹이 각각 우선적인 사업을 사회적으로 공표(公表)한다는 측면에서 중요한 의미를 가지고, 계약당사자들은 일련의 한계나 제약에 따르지 않을 수 없다.

계획계약은 국가와 레지옹간의 관계를 지속적으로 안정시킬 수 있는 수단으로 매우 유용하다. 즉, 계획계약은 법적 약속이면서 투자비의 분담이 명확하고 국가부담액의 지속적인 예산확보가 용이하기 때문에 매우 안정적인 수직적 관계를 유지할 수 있다. 그리고 계획계약은 전국계획에 대해서 독자성을 가지고 있고 독자적인 법적 기반을 가지고 있기 때문에 새로운 개발기법으로서 역할을 인정받고 있다.

<표 4-2> 중앙-지방간 개발계획계약에 의한 사업비 분담내역

사업시행내용	총비용	국가	레지옹	기타지방 자치단체	기타참여 기관
<부문 1>					
고용의 지방주도	80.0	40.0	40.0	-	-
제조업	60.0	30.0	30.0	-	-
상업 및 수공업	267.3	39.5	26.0	28.5	173.3
부동산업	20.0	10.0	10.0	-	-
토목건축	15.5	7.7	7.7	-	-
농업	493.0	276.8	112.3	49.0	54.9
어업	242.8	165.3	77.5	-	-
수산업	24.5	6.3	5.2	2.8	10.2
관광개발	135.5	41.4	49.8	44.3	-
생물공학	226.0	43.2	170.0	-	12.8
소 계	1,564.6	660.2	528.6	124.6	251.2
<부문 2>					
기술설비	85.0	42.5	42.5	-	-
투자훈련	44.0	22.0	22.0	-	-
훈련계획	174.0	90.3	83.7	-	-
수습	89.0	49.0	40.0	-	-
훈련기관 현대화	58.4	31.8	24.8	1.8	-
수용시설 확충	285.0	117.5	60.3	107.2	-
과학시설	50.0	30.0	8.0	-	12.0
방송통신교육의	10.0	2.5	5.0	2.5	-
유명중심지					
유생물의학	92.5	10.5	15.0	10.0	57.0
유업연구소					
엑스제조화학	14.4	3.1	3.1	6.2	2.0
지질연구소	13.0	5.5	3.0	4.0	0.5
동물지대	22.3	6.3	5.7	4.1	6.2
레지옹	21.2	4.8	4.7	11.7	-
신소재연구소	25.0	11.0	5.0	5.0	4.0
해로연구소기술이전	97.3	42.5	46.2	3.6	5.0
소 계	1,081.1	469.3	369.0	156.1	86.7
<부문 3>					
도로계획	3,285.0	2,100.0	577.0	502.0	106.0
소 계	3,285.0	2,100.0	577.0	502.0	106.0
<부문 4>					
취약한 농촌지역* (농업·수산업제외)	396.9 (358.9)	87.9 (68.3)	308.9 (290.6)	-	-
지구의 사회개발	325.0	100.0	25.0	37.5	162.5
노인주거의 현대화	750.0	200.0	50.0	200.0	300.0
문화발전	116.0	40.0	33.4	42.2	0.4
소 계	1,549.9	408.3	399.0	279.7	462.9
총 계	7,480.6	3,637.8	1,873.6	1,062.4	906.8

자료: 국토개발연구원, 프랑스의 국토 및 지역개발제도 연구, 국토연자 92-4(서울: 국토개발 연구원, 1992), pp.140.

4. 계획계약의 투자비 분담사례

여기서는 프랑스의 제10차 계획기간중에 수행될 지역개발사업에 대하여 국가와 브르타뉴 레지옹간에 체결된 계획계약(1989-1993)의 사업시행 내용과 투자비 분담내역을 위 <표 4-2>와 같이 구체적으로 살펴봄으로써 광역개발사업을 둘러싼 자치단체간의 수평적 협약체결에 있어 참고가 될 수 있도록 했다.

제3절 미국의 광역특별구제도

1. 광역특별구의 의의

광역특별구는 특정한 광역행정사무를 처리하기 위하여 일반행정구역이나 자치구역과는 별도의 구역을 설정하여 이를 관할하는 지방자치단체를 구성하는 방식이다. 광역특별구는 일정한 구역을 갖고 그 구역내 주민에 의해 공선의회를 구성하며 과세권 조례제정권 등을 가지고 있으므로 일반적인 지방자치단체와 거의 유사하나 그 기능이 단일하고 특별한 목적수행에 있다는 점에서 차이가 있어 특별지방자치단체(ad-hoc government)라 할 수 있으며 이러한 의미에서 특별구라 부른다.

미국에서 주로 활용되고 있는 광역특별구는 수행하는 사무의 수에 따라 단일기능의 특별구와 다목적 특별구로 구분할 수 있으나 대부분이 단일기능 특별구로 구성되어 있으며, 사무의 종류는 해충구제로부터 대중교통에 이르기 까지 약 250여종에 달하고 있으며²⁹⁾ 소방, 상수도, 주택(재개발포함), 하

29) J.C. Bollens & H.J. Schmandt, The Metropolis: Its People, Politics, and

수처리 등의 사무에서 많이 이용되고 있다. 여기서는 광역특별구방식의 대표적 운영사례인 뉴욕-뉴저지 항만청(Fort Authority of New York and New Jersey)의 운영실태를 소개하고자 한다.

2. 뉴욕-뉴저지 항만청

가. 연혁

뉴욕주와 뉴저지주에 걸쳐 있는 뉴욕항은 허드슨강을 운행하는 선박의 인가문제와 경제획정문제, 1911년 뉴욕항에서 각 지역에 이르는 철도운임을 검토하기 위한 각각의 위원회 구성문제 등으로 인하여 양주(兩州)간의 분쟁이 자주 발생하였다. 양주는 연방정부의 독립규제위원회인 주간통상위원회(Interstate Commerce Commission)의 권고로 1917년 항만개발합동위원회(Joint Commission on Port and Harbor Development)를 구성하였으며, 1918년 동위원회는 항만개발을 위하여 런던항만청과 같은 항구적인 기구의 설치가 바람직하다는 취지의 보고서를 제출을 계기로 1921년 양주간에 뉴욕항만청설치를 위한 합의를 도출하였다³⁰⁾.

뉴욕항만청은 주법 및 양주간의 협약과 해당 자치단체의회의 승인을 얻어 설립되었으나 그후 이름을 뉴욕-뉴저지 항만청으로 1972년에 변경하였고 처음에는 교량사업과 터널사업으로 시작했으나 점차 그 분야를 확장하여 비행장 항만터미널, 내륙터미널, 철도, 부동산임대업 등에 까지 그 영역을 확장하였다³¹⁾.

Economic Life (New York: Harper & Row, 1982), pp. 359-360.

30) 대구직할시, 지방행정체제의 발전적 개편방안 연구(대구: 대구직할시, 1993), p. 96.

31) J. J. Harrigan, Political Change in the Metropolis (Boston: Little, Brown and Company, 1985), pp. 267-268.

<그림 4-2> 뉴욕-뉴저지 항만청 기구도



자료: 대구직할시, 지방행정체계의 발전적 개편방안연구(대구: 대구직할시, 1993), p. 97.

나. 의결 및 집행기관

항만청의 조직은 의결기관으로서의 이사회가 있는데, 이사회는 양주(兩州)에서 선임하는 3명씩의 이사로 구성되며 이사장과 부이사장은 매년 호선된다. 이사회가 선임하는 사장은 이사회가 결정한 모든 사항을 총괄하며 그 밑에 총무, 섭외, 감사, 법제, 재무, 기획, 개발, 공무 등 7개의 막료기구가

있으며 계선기구로는 세계무역센터를 관장하는 세계무역부와 터널, 교량, 터미널, 철도운송, 항만, 산업개발 및 항공부가 있다(그림 4-2 참조).

다. 정부간관계

뉴욕 및 뉴저지는 항만청의 설립단체로서 각각의 3명의 이사를 선임하고 있을 뿐만 아니라 이사회에 대한 결정에 대하여 지사는 거부권을 행사할 수 있다. 항만청은 매년 그 운영과 조치에 대하여 보고서를 작성, 양주(兩州)의 의회에 제출하여야 한다. 한편 뉴욕시를 포함한 항만청의 관할구역내에 있는 일반지방자치단체는 이사회에 대표를 파견하고 있지는 않으나 밀접한 관계를 맺고 있다. 항만청은 뉴욕시와 네워크(Newark)시로부터 비행장을 임차하고 있을 뿐만 아니라 관련 지방자치단체의 토지와 건물을 임차·사용하고 있다.

라. 기능 및 운영현황

항만청은 뉴욕-뉴저지간 터널교량관할, 철도 및 통근자 교통시설 담당, 케네디네트워크 라구나디아 및 테버보러 공항관할, 해저터미널운영, 맨하탄 세계무역센터 관할 등을 담당하고 있다. 항만청이 운영하는 거의 모든 사업이 1970년 후반부터 흑자경영을 하고 있어 총경상수입에서 경상지출을 공제한 순경상수입이 증가하고 있는 추세를 보이고 있다.

마. 특징

뉴욕-뉴저지 항만청의 특징은 먼저 부여된 기능을 광역적인 기반을 토대로 매우 효과적이면서 경제적으로 수행하고 있으며, 운영비용은 서비스로부

터 얻어지는 요금수입으로 충당되며 새로운 사업을 추진하기 위한 공채의 발행으로 충당되고 있다. 다른 특별지방자치단체가 자본지출에 관해서는 중앙정부나 지방자치단체로부터 보조를 받는 것이 상례이나 뉴욕-뉴저지 항만청은 자체적으로 충당하고 있다는 점에서 상당한 재정적 독립성을 갖고 있다.

그리고 뉴욕-뉴저지 항만청은 단일기능이 아닌 다목적 기능을 수행하는 광역특별구 이기는 하나 최근 조직내의 운영구조를 변화시켜 주민들의 의사에 민감하게 반응하기 위해 이사회를 주민들의 직접선거에 의해 구성하고 관리적 차원에서 분권화를 추진하고 의사결정권한을 실무를 담당하는 집행부서에 위임시키고 있다.

제4절 일본의 지방개발사업단³²⁾

1. 지방개발사업단의 의의

일정한 지역의 종합개발계획에 따라 특정한 공공시설의 건설 용지의 취득 또는 조성 그리고 토지구획정리사업에 관계되는 공사를 종합적으로 추진하기 위하여 둘이상의 관계지방자치단체가 공동으로 설치하는 특별지방자치단체로서 지방개발사업단은 일본에서 많이 채택하고 있다. 1960년대 이후 급속한 경제발전에 따른 불균형적 지역개발, 즉 지역격차의 시정문제가 중요한 국가정책과제로 대두됨에 따라 이런 문제에 지방자치단체가 공동처리

32) 이 부분은 秋田 周, 新地方自治講座: 執行機關・共同處理(東京: 第一法規, 1973), pp. 449-462를 요약·정리하였음

하는 방식, 즉 협의회나 일부사무조합으로는 소기의 성과를 기대하기가 어렵다는 판단하에 1963년 「지방자치법」을 개정하여 지역개발을 위한 새로운 공동처리방식 즉, 새로운 지역개발의 실시주체로 설치된 것이 지방개발사업단이다.

2. 지방개발사업단의 성격

지방개발사업단은 다른 지방자치단체와 같이 구역, 권능 및 구성원을 가진다. 사업단의 구역은 사업단을 구성하는 보통자치단체의 구역을 포괄하는 구역이며 그 권능은 법에 규정된 사업을 실시하는 것이며 그 구성원은 사업단을 설치하는 보통지방자치단체이다. 지방개발사업단은 법에 규정된 일정한 사업을 당해지역의 종합개발계획에 의거하여 체계적, 종합적으로 실시하는 단체이다. 아울러 지방개발사업단은 설치단계에서 부터 위탁을 받아 사업을 실시하는 단체이고 규약에 의해 성립해도 사업을 위탁받지 않으면 활동할 수 없다. 따라서 지방개발사업단은 수탁사업의 실시가 완료함에 따라 해산하며 그 권능도 위탁된 사업의 실시로 한정된다.

3. 지방개발사업단의 처리사무

지방개발사업단이 처리하는 사무 혹은 사업은 첫째, 주택, 공업용수도, 도로, 항만, 상하수도, 공원녹지 등 공공시설의 건설이다. 그밖에 특별히 재해복구가 포함되어 있는 데 이는 통상 건설이라함은 신설과 개량을 의미하고 재해복구는 유지·관리의 개념에 포함되기 때문이다. 두 번째로, 위와 같은 시설을 건설하는 데 필요한 용지, 공장용지, 주택용지 등의 취득·조성이다. 세 번째는 토지구획정리사업에 관계되는 공사로 당해 보통지방공공단체의

사업 및 장의 권한에 속하는 권한으로 한정하고 있다.

4. 지방개발사업단의 설치절차

보통지방자치단체가 사업단을 설치하고자 할 때는 그 의회의 의결을 거쳐 행하는 협의에 의하여 규약을 정하고 도도부현간 또는 도도부현과 시정촌간 설치하고자 하는 경우에는 자치대신의, 그 밖의 경우에는 도도부현지사의 인가를 받아야 한다.

설치한 시정촌사업단의 규약에는 필수적 기재사항과 임의적 기재사항이 규정되는 데 전자의 경우에는 ① 명칭, ② 설치단체인 지방자치단체, ③ 사무소의 위치, ④ 이사 및 감사의 정수, ⑤ 이사장, 이사 및 감사의 선임과 해임의 방법과 임기, ⑥ 사업단직원의 신분제 관한사항, ⑦ 사업단의 경비지출방법, ⑧ 공고의 방법, ⑨ 해산에 따른 사업단의 권리·의무의 승계에 관한 사항 등이다. 그리고 임의적 기재사항으로는 이사장 등의 상근·비상근에 관한 것과 이사의 대표권에 관한 규정 등을 들 수 있다. 사업단이 해산되는 경우는 모든 수탁사업이 완료되거나 그렇지 않으면 설치단체가 해당회의의 의결을 거쳐 행하는 협의에 의해서 가능하다.

5. 지방개발사업단의 활동

사업단이 처리할 구체적 사업의 내용은 사업계획에 명확히 규정되어야 함으로 사업단은 규약에 의해 비록 구성·성립되었다고 해서 바로 직접적인 활동능력을 갖지 못하며 다만 설치단체로부터 사업계획에 따른 사업의 위탁이 있을 때 비로서 활동능력을 갖게 된다.

가. 사업계획

사업계획이란 설치단체가 작성하는 사업단에게 위탁할 사업에 관한 계획이다. 이는 설치단체가 의회의 의결을 거쳐 행하는 협의에 따라 결정된다. 설치단체의 일부에만 관계되는 사업을 위탁하는 경우에도 전 설치단체의 합의가 있어야 한다.

설치단체는 사업계획을 결정하였을 때 이를 사업단에게 통지하여야 하며 설치단체가 사업계획을 통지한 때에는 사업의 시행을 당해 사업계획이 정하는 바에 따라 사업단에게 위탁한 것으로 본다. 사업계획은 법적으로 볼 때 단년도계획이어도 괜찮지만 사업단의 기능을 고려할 때 장기적·종합적으로 정하는 것이 요구된다.

사업계획에는 다음과 같은 사항이 반드시 규정되어야 한다.

- ① 위탁할 사업의 종류 및 그 내용과 관계 설치단체
- ② 재정계획
- ③ 사업단이 기채하는 지방채의 상환에 관한 사항
- ④ 사업단이 기채할 수 있는 지방채의 총액
- ⑤ 설치단체가 부담할 경비의 부담구분
- ⑥ 수탁사업에 관계되는 시설이나 토지의 이관 또는 처분에 관한 사항
- ⑦ 기타 필요한 사항

나. 사업계획외의 사업단 사업

지방개발사업단이 사업계획에 규정된 사업외 수탁사업을 실시할 경우에는 필요한 범위내에서 다음과 같은 사무를 위탁받아 행할 수 있다.

첫째, 필요한 사무의 위탁이다. 사업단은 수탁사업의 실시에 필요한 범

위내에서 설치단체 또는 설치단체장으로 부터 위탁을 받은 설치단체의 사무 또는 설치단체의 장의 권한에 속하는 국가의 사무를 행할 수 있다. 수탁사무의 범위는 수탁사무의 실시에 필요한 범위내에서 한정되지만 여기에는 수탁사업의 효율적인 처리를 위해서는 사업단이 처리하는 것이 능률적이라고 생각되는 범위의 사무도 포함된다. 이러한 사무를 위탁할 경우에도 설치단체와 사업단이 각각 의회의 의결 또는 이사회 의결을 거쳐 행하는 협의에 따라서 규약을 정하여 행해야 한다.

둘째, 사업단은 수탁사업의 실시에 지장이 없는 범위내에서 국가, 지방공공단체 또는 기타 공공단체로부터 위탁을 받아 수탁사업에 관련된 사업을 행할 수 있다. 수탁사업에 관련된 사업에는 수탁사업에 부수하는 사업(예를 들어, 공장단지의 조성에 수반되는 부속도로의 정비)외에 수탁사업과 일체적으로 행하는 것이 적절한 사업(예를 들어, 주택단지조성에 수반되는 관련 공공시설의 정비)도 포함된다.

다. 시설등의 이관 또는 처분

사업단은 시설의 건설, 토지의 취득 또는 조성을 행하는 것을 원칙으로 하며 그 시설 또는 토지의 유지·관리에 관한 권한은 부여받지 않기 때문에 사업을 완료한 때에는 가능한 시설 또는 토지를 이관 또는 처분하여야 한다. 항상 이관의 대상이 되는 것은 분양주택의 건설을 제외한 모든 사업이며 이러한 사업은 설치단체의 부담금에 의해 이루어졌으므로 이를 무상으로 설치단체에 이관하여야 한다. 분양주택건설의 경우 이를 설치단체의 부담금으로 실시할 때는 원칙적으로 무상으로 설치단체에게 이관하지만 특정사업으로서 출자금 또는 기채에 의하여 독립채산제의 원칙아래서 사업을 시행하였을 때 이를 처분하는데는 통상 특정사업으로 하는 것이 바람직하다.

6. 지방개발사업단의 조직

사업단의 조직은 의결기관과 집행기관을 일원화한 이사장·이사제를 채택하고 있는 데 이는 사업단을 능률적·탄력적으로 운영하고자 함에 그 근본취지가 있으며, 특히 의회를 설치하지 않는 이유는 다음과 같다. 첫째, 사업단은 설치단체가 그 의회의 의결을 거쳐 행하는 협의에 따라 결정된 사업 계획에 의해 설치단체로부터 위탁받은 사업을 실시하는 지방공공단체이다. 다시말해서 이미 결정된 사업을 계획적으로 실시하는 기관이라는 점이다. 두 번째 사업단은 오로지 건설사업만을 하며 완성된 시설등의 유지·관리는 원칙적으로 그 임무가 아니라는 점 때문이다.

7. 지방개발사업단의 재무

사업단의 재무는 특정사무이외의 재무와 특정사업의 재무로 구분하여 볼 수 있는 데, 전자의 경우는 보통공공단체의 보통회계와 같이 현금주의에 입각한 공회계방식이 적용되며 후자의 경우에는 지방공영기업의 회계원칙에 의거 발생주의에 위한 복식부기의 기업회계방식을 채용하여 독립채산제가 채택되고 있다. 또한 특정사업의 경우에는 설치단체의 출자가 인정되는 경우외에 기채를 할 수 있도록 되어 있다.

8. 지방개발사업단의 국가 등의 관여

사업단과 국가 그리고 도도부현의 관계는 보통공공단체와 국가의 관계에

관한 규정이 준용되며 그 개요는 다음과 같다.

첫째, 사업단이 설치단체장의 권한에 속하는 국가의 사무를 위탁받아 처리하는 경우 보통공공단체와 같이 주무대신 및 도도부현지사의 지휘감독을 받는다.

둘째, 사업단의 적절한 업무운영을 보장하기 위해 보통공공단체와 같이 소관 행정청의 조언 권고 및 감사가 인정되고 있다.

셋째, 특정사업에 대하여 기채를 할 때는 그 방법, 이율, 상환방법 등에 관하여 자치대신 또는 도도부현지사의 허가를 받아야 한다.

넷째, 수개의 도도부현에 걸친 시정촌이 사업단을 설치하고자 할 경우 이를 관리할 도도부현지사를 관계 도도부현지사와 협의해 결정하며, 협의가 되지 않을 경우 자치대신이 소관지사를 정하거나 자치대신 스스로가 그 권한을 행사할 수 있다.

제5장 광역개발사업의 자치단체간협력 추진방안

제1절 기본방향

지금까지 지방자치단체의 개발사업은 대체적으로 개별관할구역을 기준으로 독자적으로 입안하여 시행하는 추진체제를 견지하여 왔다. 이는 주민들의 생활영위 나아가 복지향상에 기본적으로 필요한 각종 개발사업의 추진에 따라 발생하는 편익수혜의 지역간 형평성확보를 최우선 과제로 내세워 개별 관할구역 단위로 독자적인 개발투자를 유도 혹은 권장해온 결과이기도 하다. 물론 최근에 와서 일부 광역개발사업을 상위계획에 의거하여 공동계획 및 추진을 위한 유도과정은 있지만 이는 기본적으로 정부간 수직관계에 의

한 타의적 조정에 의한 것이 상당하고 자치단체간의 자발적 노력에 의한 수평적 조정에 의거한 경우는 그렇게 많지 않다. 그러나 향후 교통통신의 발달에 따른 생활권역의 광역화나 인접자치단체간 인적·물적교류 활성화에 부응하여 광역적 시설의 설치수요는 증가할 것이고 이를 자율적으로 충족시킬 수 있는 적합한 협력추진방식이 확보되어야 만 국가적 차원에서 개발투자의 효율성은 물론 편익수혜의 지역간 형평성을 확보할 수 있을 것이다.

본 연구에서는 현재 관할구역안에서 광역성이 크면서 편익의 수혜범위가 인접자치단체에 까지 미치는 광역개발사업에 대해서 자치단체가 개별적으로 추진하는 체제를 탈피하여 인접자치단체와 협력하여 추진함으로써 중복투자의 폐단을 없애고 규모경제의 잇점을 얻을 수 있도록 자율적 협력방식을 강구하고자 한다. 이러한 목적을 효과적으로 달성하기 위한 기존 제도의 개선이나 새로운 대안을 강구하는 데 있어 몇가지 기본적 방향을 설정하여 보면 다음과 같다.

첫째, 광역개발사업의 협력추진방안은 개발사업의 특성 다시말해서, 광역성정도, 규모경제정도, 편익의 지리적 범위, 그리고 혐오성여부 등에 따라 상이하게 설정되어야 한다. 광역개발사업은 사업의 속성(이익유발성 혹은 입지기피성), 규모경제의 확보를 위한 최소인구(minimum population) 규모, 주변지역에의 파급효과 등이 상이하기 때문에 이를 효율적으로 추진하는 최적의 행정방식 혹은 수단을 표준화되고 획일적인 방식보다는 사업유형별로 다양화시키는 것이 바람직 할 것이다. 가령 예를 들어 개발사업이 동일생활권안에 공동이익을 창출하는 경우는 중복사업을 통합하여 공동추진을, 협력추진에 따른 표준화된 서비스보다는 개별선호를 지향하는 시설사업의 경우는 개별추진을, 그리고 규모경제를 확보하여 서비스의 질과 양을 확대시킬 필요가 있는 시설사업의 경우는 인접지역과의 협력추진방식을 선택

할 수 있다.

둘째, 광역개발사업의 자치단체간 협력추진을 촉진하기 위해서는 중앙정부와 자치단체간의 역할분담이 이루어져야 한다. 지금까지 광역개발사업의 협력추진은 중앙정부의 수직적 의사결정구조나 상위계획에 의해서 추진되는 경우가 많아 지방자치단체의 의견이 반영되지 않아 추진과정에서 적잖은 문제점이 노출될 뿐만 아니라 각종 행정재정적 지원장치가 병행되지 않아 실효성이 대체적으로 낮았다. 따라서 향후에는 지리적 파급효과가 인접자치단체를 포괄할 경우 개발사업의 추진은 당사자간의 수평적 조정기제에 의해서 해결하는 것을 원칙으로 하되 중앙정부는 이들간의 이해관계를 원만히 조정하고 추진과정에서의 실효성을 확보할 수 있도록 제도적 및 재정적 지원을 강화해야 할 것이다.

셋째, 광역개발사업의 협력추진방식의 모색은 기존제도의 개선으로부터 새로운 제도의 도입·활용까지 고려될 수 있으나 가급적이면 현실적 여건에 부합하면서 실천가능성이 높은 방안을 먼저 모색한다. 특히, 기존제도 가운데 광역행정협의회는 그간 이를 통한 광역개발사업의 추진실적이 매우 저조할 뿐아니라 합의사항의 이행력확보를 위한 획기적인 제도적 보완이 수반되지 않는 한 현실적으로 활성화하기가 어렵다고 판단되어 본연구에서는 제외하였다. 새로운 제도의 도입과 관련하여서는 외국에서 활용되고 있는 제도의 단순한 도입·모방이 아니라 한국의 실정과 대상사업의 특성 등을 종합적으로 감안하여 실천가능성이 높은 방안을 신중하게 결정하는 것이 바람직하다.

넷째로 광역개발사업의 협력추진을 위한 방안의 모색은 개별적 접근과 통합적 접근으로 구분하여 이루어지는 것이 바람직하다. 다시말해서 광역개발사업의 추진에 있어 대상사업 자체의 추진효율성이 중시되는 경우에는 개

별적 접근방식이 바람직하나 중대되는 광역개발수요에 신속적 그리고 종합적 대응력을 확보하기 위해서는 관련자치단체를 중심으로 항시적이고 복합 기능적인 협력체제, 이른바 통합적 접근체제를 구축하는 방안이 선호될 수 있다. 이러한 접근방식의 선정은 사업추진의 긴급성과 효율성, 광역권의 범위, 자치단체간의 협력의사와 재정력 등에 따라 결정되어 질 수 있다

제2절 자치단체간 협력추진 방안

1. 개별적 접근에 의한 협력추진 방안

가. 자치단체간 개발협약제도의 활용

특정한 광역개발사업의 자치단체간 협력추진을 촉진하기 위한 개별적 접근방안의 하나가 자치단체간에 개발협약을 체결하는 것이다. 자치단체간 개발협약은 기존의 정치행정체제와 이에 따른 행정구역별 관할권은 그대로 유지하면서 새로운 권리주체를 형성하지 않고 관계자치단체간에 계약체결을 통하여 광역개발사업을 추진하는 것이다. 광역적인 업무를 처리하기 위해서 현재 「지방자치법」 제141조 제1항에서 규정하고 있는 자치단체간의 협력방식으로서 사무위탁(자치단체협약)은 공법상의 합의로서 그 법적인 성격은 공법상의 계약이면서 사법상의 계약과 유사한 성격을 가지고 있다³³⁾. 일반적으로 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 관련 지방자치단체들이 자기 책임하에 협력의 형태를 선택할 수 있는 행정작용형식 선택의 자유를 가지기 때문에 자치단체간 개발협약은 이의 일환으로 당연히 법률적 기초를 가지고 있다고 볼 수 있다³⁴⁾.

광역개발사업의 사법상의 형식에 의한 공동처리 혹은 추진은 실질적으로 이해관계가 있는 자치단체의 자기책임성을 최소로 침해하며 융통성과 적응성이 강하다는 측면에서 유용성이 매우 높다. 아울러 협약에 포함된 내용에 관한 자치단체의 이행의무를 법적으로 규정하기 때문에 기존에 실질적인 이

33) 지방자치단체간의 사무의 위탁은 지방자치법 제93조에 의해 당해 자치단체의 조례 또는 규칙이 정하는 바에 따라 수탁지방자치단체와 합의(공법상의 계약)에 의하여 이루어지고 국가와 지방자치단체간의 사무위임은 정부조직법 제5조 및 각 개별법 혹은 그에 근거한 법령에 의하여 일방적으로 이루어진다.

34) 이기우, 권계서, 1996 p. 388.

행력이 담보되지 않거나 구성자치단체간의 불평등한 역학관계에 의해 운영이 크게 좌우되는 여타의 광역행정수단 예컨대, 광역행정협의회나 자치단체 조합에 비해 실효성 측면에서 훨씬 우월하다고 볼 수 있다. 다만 참여자치단체가 비권력적인 동등한 입장에서 추진하는 것이 아니라 고권적인 공권력의 행사를 수반하는 업무나 개발사업의 공공처리에는 부적합하다는 단점을 지니고 있다³⁵⁾.

그런데, 종래의 「지방자치법」 제141조에 의한 자치단체간 협약은 사무위탁을 위한 매개적 수단으로 광역개발사업이나 그와 관련된 시설설치보다는 서비스의 광역적 공급에 한정된 서비스공급협약의 형태를 띠어 효율성과 비용절감효과를 기대할 수 있는 광역행정수단이 되어왔다. 그리고 광역시설설치의 경우에도 자치단체간 협약체결은 「도시계획법」 제20조에서 그 법적 근거를 확보하고 있으나 대부분이 관례대로 협약을 체결하거나 조례, 규칙등을 제정하여 대부분 처리하고 있어 아직 활성화가 안된 상태이다. 따라서 앞으로는 이러한 협약방식을 법적 정비를 통하여 광역시설개발의 공동생산적 개념으로 도입하여 두개 이상의 지방자치단체가 자발적 의사표시에 의해서 공동으로 광역시설을 설치·운영하기 위해 체결하는 협력방식으로 적극적으로 활용할 수 있게 해야할 것이다.

자치단체간 개발협약제도의 활성화를 위해서는 무엇보다도 법적 근거의 명확화를 도모해야 할 것이다. 현재 「도시계획법」에 의거한 광역시설설치를 위한 자치단체간 협약은 동법에서 규정한 광역시설이라는 물리적 인공물에만 국한되어 있고 대상지역도 도시계획구역으로 한정함으로써 소극적으로 운용될 우려가 매우 높아 앞으로 생활권역의 광역화 등에 부응하는 광역개발사업의 포괄적 범위에 적극적으로 활용하기에는 내부적 한계를 가지고 있

35) 상계서, p. 389.

다. 따라서 「지방자치법」 상의 관련규정을 보완하여 자치단체간 개발협약제도를 법제화할 필요가 있다고 판단된다.

이를 위해서 중앙정부차원에서는 「지방자치법」 제141조에 의거한 자치단체협약제도가 종래의 서비스공급 지향에서 벗어나 광역개발사업에도 적극 활용될 수 있도록 위탁할 수 있는 사무의 종류를 서비스제공분야(세금부과 및 징수, 도로건설 및 관리등), 규모경제고려분야(상수도, 쓰레기처리장, 화장장, 납골당, 박물관등), 광역적시설 설치·운영분야(항만, 공항, 철도, 주택 및 공업단지, 관광단지 등)로 나누어서 제시하는 것이 바람직 할 것이다. 이 경우에 중앙정부는 유형별로 표준협약안을 개발하여 제시함과 동시에 경비 부담기준을 마련하여 이의 활용을 적극적으로 권장하고 계약당사자간에 분쟁의 발생시 조정자로서의 역할을 수행해야 할 것이다.

자치단체간 협약체결에 의한 광역개발사업의 공동추진은 정부나 지방자치단체가 개별적으로 시행하면서 서로 협력해야 하거나 선후연관관계가 있는 사업, 공동으로 수행하는 사업, 민관이 공동으로 수행할 필요가 있는 사업의 경우에 적용할 수 있다. 특히, 자치단체간에 협약을 체결하는 경우에 사업시행절차, 개발일정, 재원부담, 협력의 내용과 의무이행, 관한관계 등에 대해서 명확하게 규정함으로써 광역개발사업의 집행력은 강화할 수 있다. 또한 개별 개발사업별로 협약이 체결됨으로써 공공기관 혹은 자치단체간의 역할분담이 분명하고 연차별 예산의 확보는 물론 사업시행이 구체화될 수 있다.

광역적 개발사업의 협력추진을 위해 자치단체간 개발협약을 체결하는 경우 표준협약서안에 포함될 구체적이고 정형화된 내용은 일률적으로 제시할 수는 없으나 다음에 관한 내용은 기본적으로 포함되어야 한다.

- ① 협약체결의 목적
- ② 광역개발사업의 주체
- ③ 광역개발사업의 계획년도(시행기간)
- ④ 광역개발사업에 의한 구체적 설치시설의 범위 및 위치
- ⑤ 광역개발사업의 사업비분담, 분담비율조정, 분담시기 및 방법
- ⑥ 광역개발사업비의 정산
- ⑦ 광역개발사업에 의한 설치시설의 관리
- ⑧ 위약에 따른 책임
- ⑨ 협약서의 효력발생 및 기타 제반사항 등

나. 자치단체조합제도의 활성화

광역적인 파급효과를 보유하고 있는 개발사업의 협력추진을 촉진하기 위한 또다른 제도적 방안으로 제안할 수 있는 것이 바로 자치단체간 조합제도의 적극적 활용이다. 앞에서 지적된 바와 같이 조합제도는 복수의 지방자치단체가 상호간 협력을 통하여 공동 혹은 광역적 사무를 경제적이고 능률적으로 처리하는 광역행정방식으로 그 효용성이 크게 인정되는 바, 광역개발사업과 그와 관련한 시설의 통합설치를 위한 제도화 방안으로 관련조합을 설립하여 운영하는 것이 바람직하다.

1) 조합제도활성화를 위한 선결요건

외국에서는 자치단체조합제도가 높은 효용성을 인정받음에도 불구하고 우리나라의 현행 「지방자치법」 하에서는 활성화를 제약하는 몇몇 요인들

때문에 법령 조항이 설립되더라도 제도자체가 지향하는 본래의 취지를 충분히 살릴 수가 없는 실정이다. 따라서 자치단체조합제도의 활용을 촉진시키고 전반적인 운영여건의 개선을 위해 법제의 정비나 설립영역의 확대 등 몇 가지 요건이 선결되어야 한다.

먼저 법제적 측면에서 보면, 자치단체조합을 특별지방자치단체로서의 법적 지위를 부여하여 법적 기능을 확대하는 것이 필요하다. 이 경우 지방자치단체와의 법령상 준용관계를 명백하게 설정하여야 하고 동시에 지방자치단체조합의 존립근거가 되는 규약에 현행의 필요적 기재사항 뿐만아니라 임의적 기재사항을 명시하는 조합규약의 일반적 준칙을 마련하여야 한다. 이렇게 함으로써 자치단체간 조합의 설치운영을 위한 규약제정의 편의를 도모할 수 있고 전국적인 규약의 통일적 제정을 기할 수 있다.³⁶⁾

두번째, 자치단체조합의 운영과 관련하여 무엇보다도 조합의 설립영역이 확대되어야 한다. 현재 우리나라에서 유일하게 설치운영중인 환경위생관련조합 뿐만 아니라 사회복지관련조합, 방재관련조합, 지역개발관련조합, 민생관련조합, 농림수산관련조합 등 다양한 분야의 공동사무처리에도 조합제도를 활용하는 것이 바람직하다.

세번째, 현행 「지방자치법」 체계를 정비하여 지방자치단체조합이 특별지방자치단체로서의 법적 지위를 갖게 되면 조합조직의 효율적 구성·운영을 위해서 조합의회 및 집행기관의 구성과 운영에 관한 사항을 조합규약의 필요적 기재사항으로 반드시 명시하도록 해야할 것이며³⁷⁾, 현재 결여되어 있

36) 한국지방행정연구원, 전계서, 1992, pp.158-169.

37) 조합의회의 구성과 운영에 관한 사항으로는 조합의회의 조직, 조합의회의원의 선임, 조합의회의원의 겸직 등이 있고 집행기관의 구성 및 운영에 관한 사항으로는 집행기관의 조직, 집행기관장(조합장)의 선임, 집행기관의 권한 및 사무 집행 등에 관한 사항을 지적할 수 있다. 이에 관한 구체적 설명은 한국지방행정연구원, 전계서, 1992, pp.172-174를 참조.

는 조합에 대한 국가의 지도감독 범위를 명확하게 해야 할 것이다.

끝으로, 향후 지방행정의 광역화에 대비하여 인접자치단체간에 단일의 특정한 공동사무 뿐만 아니라 상호관련된 복수의 사무를 공동으로 처리하는 복합적 사무처리조합에 대한 설치근거조항을 명시하는 것이 필요하다.

2) 「○○시설 공동설치 및 관리조합(가칭)」의 설치·운영

광역개발사업과 그와 관련한 시설의 설치 및 관리를 둘러싼 자치단체간의 수평적 이면서 자율적 협력방식으로 가칭 「○○시설 공동설치 및 관리조합」을 구성하여 활용하는 방안이 제안될 수 있다. 물론 지방자치의 역사와 자치경험이 일천한 우리나라의 경우 광역행정에 의한 개발사업추진에 최적대안으로 예단하기는 너무 이르다고 볼 수 있으나 독일이나 일본의 성공적 활용사례 등을 감안해 볼 때 조합제도를 광역개발의 보완적 수단으로 활용하는 데는 충분한 가치가 있다고 판단된다. 광역개발사업의 협력추진을 위해 자치단체조합을 공동으로 설립하여 운영하는 경우에 다음의 몇가지 사항을 사전에 충분히 고려함으로써 성공적 운영을 담보할 수 있을 것이다.

첫째, 광역적 개발에 의해 설치되는 시설이 제공하는 서비스에 대한 수요의 양과 질 그리고 지방자치단체의 자율화의 성숙도 등에 따라 조합유형을 점진적으로 선택 및 활용할 수 있도록 초기에는 단일목적의 일부사무조합 방식 위주로 조합을 구성하도록 하는 것이 바람직 하다.

두번째, 독일이나 일본의 경우와 같이 거의 모든 광역개발사업과 그와 관련한 시설의 공동 설치·관리에 대해 개별적으로 자치단체조합을 구성하는 방식은 조합의 난립을 초래함으로써 운영의 효율성을 저하시킬 가능성이 있으므로 동일수준의 자치단체간 또는 광역자치단체를 달리하는 기초자치단체간에 유사한 광역개발사업을 종합적으로 처리할 수 있는 통합적 기능의 조

합방식을 적극 활용토록 한다.

셋째, 광역개발사업의 고유 특성에 따라 개별적으로 조합제도를 활용하는 것이 바람직하나 광역성이 낮은 시설유형으로서 행정서비스수요가 특히 많은 광역시설에 대해서는 선별적으로 조합을 구성하여 공동처리하는 것이 바람직하다.

3) 「○○시설 공동설치·관리조합(가칭)」의 규약준칙

광역개발사업과 그와 관련한 시설의 설치를 둘러싸고 인접자치단체간의 협력추진을 달성하기 위해 구성하는 자치단체조합은 관련자치단체간에 협의를 통하여 규약을 정함으로써 설립된다. 그런데, 조합의 규약에 반드시 기재하여야 할 필요적 기재사항으로는 조합의 명칭 등 8가지 항목을 「지방자치법」 제152조에서 규정하고 있으나, 조합규약에는 이같은 필요적 기재사항 이외에도 이사회의 설치 및 각종 특례규정과 같은 임의적 기재사항이 허용된다고 볼 수 있다. 여기서는 자치단체조합의 규약제정에 있어 편의를 도모하고 전국적으로 규약의 통일적 제정을 위해 현행 「지방자치법」에 근거하여 광역개발사업의 형태를 띤 시설의 공동설치 및 관리를 위한 조합규약의 일반적 준칙(안)을 제시해 보면 다음 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 지방자치단체조합 규약에 관한 준칙(안)

<○○시설 공동설치·관리조합 규약>

제1장 총칙

제1조(규약의 목적) 이 규약은 지방자치법 제152조의 규정에 의거하여
○○시설의 공동설치 및 관리를 목적으로 한다.

제2조(조합의 명칭) 이 조합은 ○○시설 공동설치 관리 조합이라고 한다.

제3조(조합의 구성) 이 조합은 ○시, ○도 및 ○시, ○군, ○구로 구성한다.

제4조(사무소의 위치) 이 조합의 사무소는 ○에 둔다.

제5조(조합의 사무) 이 조합은 ○○시설의 공동설치 관리에 관한 사무를 처리한다.

제2장 조합의회

제1조(의회의 설치) 조합에는 의회를 둔다.

제2조(의회의 구성) ① 이 조합의 의회위원의 정수는 ○인으로 하고, 각 자치단체별 정수는 다음과 같다.

1. ○○시(혹은 ○○시) ○인
2. ○○군(혹은 ○○도) ○인
3. ○○구 ○인

② 의회위원은 각 자치단체별로 다음과 같이 선임한다.

1. ○○시(혹은 ○○시) ○인
2. ○○군(혹은 ○○도) ○인
3. ○○구 ○인

제3조(위원의 임기) ① 의원의 임기는 ○년으로 한다.

② 보궐의원은 전임자의 잔임기간 동안 재임한다.

제4조(의회의 의결사항) 조합의회는 다음 사항을 의결한다.

1. 조례의 제정 및 폐기
2. 예산의 심의 확정
3. 결산의 승인
4. 조합의 운영 및 관리방법의 결정
5. 조합운영에 필요한 사용료, 수수료, 분담금의 결정
6. 중요재산의 취득 관리 처분
7. 기타조합운영에 필요한 사항

제5조(의장 및 부의장) 회의에는 의장 및 부의장 각 ○ 인을 두며, 그 임기는 ○년으로 한다.

제6조(회의의 소집) 조합의회의 회의는 정기회와 임시회로 한다.

- ① 정기회는 매년 ○월 ○일에 집회한다.
- ② 임시회는 의장이 필요하다고 인정하거나 재적 위원 $\frac{1}{2}$ 이상의 요구가 있을 때 의장이 소집한다.

제7조(의사 및 의결정족수) ① 조합의회는 재적의원 과반수이상의 출석으로 개의하며 재적의원 과반수이상의 출석과 출석의원 과반수이상의 찬성으로 의결한다

- ② 조합의회가 심의 의결할 안건이 일부 지방자치단체에 관계되는 사항인 경우에는 해당 지방자치단체에 속하는 의원의 $\frac{1}{2}$ 이상의 출석과 해당 지방자치

단체 출석위원의 1/2이상의 찬성을 포함
한 출석위원 과반수이상의 찬성으로
의결한다.

제8조(조합의회의 운영) 조합의회의 운영에 관하여 필요한 사항은 조
례로 정한다.

제3장 집행기관

제1조(집행기관의 설치) 조합에는 조합장, 부조합장, 사무국 및 감사위
원을 둔다.

제2조(조합장) ① 조합장은 관계지방자치단체의 장 가운데서 호선하
며, 그 순서는 다음과 같다.

1. ○○시(혹은 ○○시)
2. ○○군(혹은 ○○도)
3. ○○구

② 조합장은 조합을 대표하고 조합의 사무를 총괄한다.

③ 조합장의 임기는 ○년으로 한다.

제3조(부조합장) ① 부조합장은 조합회의 동의를 얻어 조합장이 임명
한다.

② 부조합장은 조합장의 사고시에 그 직무를 대리하
며, 임기는 ○년으로 한다.

제4조(사무국) ① 조합에는 조합사무의 처리를 위한 사무국과 사무직
원을 둔다.

② 사무직원은 조합장이 임명하며, 그 정수는 조례로
정한다.

제5조(감사위원) ① 조합에 감사위원 ○인을 둔다.

② 감사위원은 조합동의를 얻어 감사업무에 전문 지식과 경험이 있는 자중에서 조합장이 임명한다.

③ 감사위원의 임기는 ○년으로 한다.

제4장 조합의 재무

제1조(조합의 경비) 조합에 필요한 경비는 관계 지방자치단체의 부담금, 재산수입, 사용료, 수수료 및 기타 수입금으로 충당한다.

제2조(예산의 편성 및 집행) ① 조합장은 지방재정법 등 관계법령이 정하는 바에 따라 예산을 편성하여 조합의회에 제출하고 조합의회는 이를 심의 확정한다.

② 조합장은 제1항의 규정에 의하여 확정된 예산을 매회계 연도개시 60일 전까지 관계 지방자치단체에 통보하여야 한다.

③ 조합은 지방재정법 등 관계법령에 정하는 바에 따라 예산을 집행해야 한다.

제3조(결산) ① 조합장은 지방재정법등 관계법령에 정하는 바에 따라 세입 세출을 결산하여 조합의회의 승인을 받아야 한다.

② 조합장은 제1항의 규정에 의하여 승인을 얻은 때에는 승인을 얻은 날로부터 5일 이내에 관계 지방자치단체에 통보하여야 한다.

제5장 부칙

이 규약은 1900년 00월 00일부터 시행한다.

2. 통합적 접근에 의한 협력추진 방안

통합적 접근에 의한 자치단체간 협력추진 방안으로는 광역개발사업의 추진과정에서 개별적 혹은 단일목적적 협력이 아닌 일종의 복수적, 통합적 기능을 수행할 수 있는 특별지방자치단체를 설치·운영하는 것을 제안할 수 있다. 특별지방자치단체란 특정의 제한된 기능(사무 또는 서비스) 및 시설을 효율적이고도 광역적으로 제공하기 위해 기존의 행정구역에 관계없이 설치되는 특수한 형태의 지방자치단체를 의미한다. 이러한 특별지방자치단체는 여러 가지기준에 의해 유형화³⁸⁾를 할 수 있으나 여기서는 한국지방행정연구원(1993)이 광역성과 기업성을 기준으로 분류한 방식을 적용하여 전자의 경우는 복수사무 자치단체조합을, 후자의 경우는 특별구(혹은 광역구)와 광역지방개발공사를 새로운 광역개발의 협력수단으로 도입·활용코자 한다. 복수사무 자치단체조합은 앞에서 이미 검토하였기 때문에 광역개발사업의 협력추진을 위한 새로운 제도의 도입이라는 차원에서 특별구제도와 광역지방개발공사에 대해서 상술하고자 한다.

38) 최장호(1990)교수는 수행사무의 성질과 설립방식이라는 기준에 의해 행정사무단체, 기업경영단체, 특수사무단체, 광역사무단체로 구분하고, 임법조사국(1991)은 설립방식기준에 따라 독립적 단체와 종속적 단체로, 박수영(1991)교수는 구성방식, 모단체와의 관계, 처리사무의 성격, 지역범위, 처리사무의 수에 따라 12가지의 특별지방자치단체로, 그리고 최영출(1990)교수는 설립목적의 기준을 사용하여 대도시 특별자치단체, 광역행정 특별자치단체, 정치적 특별자치단체, 기업경영적 특별자치단체로 구분하고 있다.

가. 특별(혹은 광역)구의 설치·운영

1) 설치근거 및 방식

특별지방자치단체로서의 특별구 혹은 광역구는 「지방자치법」 제2조 제3항에 설치 근거를 두고 있으나 하위규정의 불비로 인하여 실질적인 설치·운영이 어려워 「지방자치법」의 개정을 통하여 법적 지위를 확보토록 해야 할 것이다. 즉, 「지방자치법」에서는 설치에 필요한 본질적인 사항만 규정하고 구체적이고 세부적인 사항은 동법 시행령에 규정함으로써 관련법체계의 일원화를 도모하는 것이 바람직하다.³⁹⁾

2) 설치주체와 관할구역

특별구의 설립주체는 원칙적으로 일반자치단체(광역시와 기초)로 하고 특별한 경우 다시말해서, 사업규모나 관할구역면에서 대규모인 경우에 한해서 중앙정부가 제한적으로 설치주체가 될 수 있도록 한다. 특별구 관할구역의 획정기준은 기존의 행정구역에 구애받지 않고 수행사무의 기능구역에 일치시키도록 한다.

3) 수행사무

특별지방자치단체가 수행해야 할 사무 또는 사업은 포괄적으로 예시하거나 제한적으로 열거 할 수 있으나 특별지방자치단체의 양대 특성인 광역성과 기업성의 2가지 기준을 토대로 제한적으로 열거하는 것이 바람직 하다. 즉, 광역성과 기업성 모두가 높은 광역시설의 설치가 특별지방자치단체가

39) 특별지방자치단체의 설치를 엄격히 제한하고 난립을 방지하기 위해 특별법제정을 대안으로 제시하는 입장도 있다(예를 들면 한국지방행정연구원, 권계서, 1992, p.131).

수행하기에 바람직한 사무에 해당된다고 볼 수 있다. 예를 들면, 광역시설 가운데 절대적 광역성을 보유하고 있는 지역연결형(도로, 철도, 하천, 운하, 상하수도 등), 기능의 지역연결형(자동차정류장, 항만, 공항, 시장, 유통업무시설 등), 입지제한형(공동묘지, 화장장, 쓰레기처리장, 상수도, 유원지 등), 주변요소 의존형시설(하수도, 저수지, 유수지 등)의 설치와 관련된 사무가 우선적으로 고려될 수 있을 것이다.

4) 권한과 재원

특별지방자치단체에 부여되는 권한은 독립된 법인으로써 지녀야 할 권한과 기능을 원활히 수행하는데 있어 필수불가결한 행정 재정적 독립성을 확보하는 데 필요한 것들로 대별되는 바, 전자의 경우는 제소 및 피소권, 자산소유권, 계약체결권 등을 지적할 수 있으며 후자의 경우는 사업 및 사무의 계획, 재원조달, 건설 및 집행권과 서비스요금의 결정권, 조례 및 규칙 제정권, 기채권 등이 부여되어야 할 것이다. 재원조달의 경우 광역개발사업에 의한 시설의 설치후에 사용자부담금의 활용을 극대화하고 수입공채(revenue bonds)를 도입하는 것을 허용하되 과세권(taxing power)은 인정하지 않는 것이 바람직 하다.⁴⁰⁾

5) 조직구성

특별지방자치단체의 조직구성은 크게 의결기관의 구성과 집행기관의 구성으로 대별된다. 먼저, 의결기관의 구성과 관련된 사항으로는 의회위원의 선출방식, 규모, 임기, 자격요건, 보수 및 근무, 당연직 임명, 의장선출, 해임 등에 관한 것을 상세하게 규정할 필요가 있으며 집행기관의 경우는 장의 임

40) 한국지방행정연구원, 권계서, 1992, pp 137.

명, 장의 권한과 책임, 행정직원의 채용 및 인사관리 등에 관한 사항을 반드시 포함해야 한다.

6) 통제

특별지방자치단체의 통제는 운영에 관한 통제와 주민통제위주로 유지되는 것이 바람직하며, 전자의 경우는 운영의 행 재정적 독립성을 최대한 보장하는 방향에서 승인이나 거부 등의 방법보다는 회계감사와 보고위주의 통제가 바람직 하고, 주민통제는 강화시키되 회의의 공개나 주민통보 및 공청회제도를 반드시 도입운영토록 한다.

나. 광역지방개발공사의 설치·운영

1) 필요성

광역지방개발공사란 2개이상 지방자치단체의 협력하에 지역개발관련 사업을 추진하기 위해서 자치단체상호간 협의를 통한 규약을 제정해 설치하는 별도의 법인격을 지니는 기업경영형 특별지방자치단체를 말한다. 이러한 광역지방개발공사는 광역적 지역개발수요의 증가, 지역개발사업의 능률적·탄력적 수행과 지역개발사무의 공동위탁처리의 필요성이 점증됨에 따라 이들 업무를 처리할 수 있는 일반자치단체와는 다른 별도의 신속적, 전문적인 조직이면서 광역적 개발업무를 자치단체로부터 위탁받아 처리하는 특별지방자치단체로 고유의 법인격을 지니고 있다. 광역지방개발공사와 자치단체조합 그리고 일반적인 지방공사와의 차이점을 비교하면 아래 <표 5-2>와 같다.

<표 5-2> 지방자치단체조합, 지방공사, 광역지방개발공사의 비교

구분	지방자치단체조합	지방공사	광역지방개발공사
설립 근거	지방자치법	지방공기업법	지방자치법에 명시*
법적 지위	특별지방자치단체	자치단체출자 법인	특별지방자치단체*
설립 주체	2개이상의 지방자치단체	단일의 지방자치단체	2개이상의 지방자치단체
설립 목적	사무의 공동처리	공기업사무의 능률적수행	광역적 지역개발 및 자치단체 위탁개발사무

자료: 한국지방행정연구원, 특별지방자치단체 설치운영의 활성화 방안 연구보고서 92-6(제151 권), 1993, p. 181.

주: 「지방자치법」의 개정을 관계로함

2) 설치근거 및 주체

광역지방개발공사는 현재 자치단체간 지방공사의 공동설립에 관한 규정인 「지방공기업법」 제50조의 범위를 현실화할 수 있는 방안임과 동시에 조합제도의 기능을 보완하고 광역적 지역개발수요에 대응할 수 있는 제도⁴¹⁾로 그 설치근거는 현재 일본에서 특별지방자치단체로서 운용되고 있는 「지방개발사업단」 제도를 참조하여 현행 「지방자치법」을 개정하여 광역 지방개발공사를 특별지방자치단체로서 설치·운영이 가능하도록 한다. 광역 지방개발공사는 2개이상의 자치단체가 설치할 수 있으며, 시도 및 시군구가 당해 지방회의의 의결을 통한 뒤 상호협의를 거쳐 마련된 규약에 공사의 정관을 첨부하여 광역의 경우에는 내무부장관, 시군구의 경우는 시도지사의 설립인가를 받아 설치토록하는 것이 바람직하다.

여기서 1989년이래 지방자치단체가 취약한 지방재정을 보완하고 자치시

41) 현행 지방공기업법은 제50조에서 2개이상의 지방자치단체 상호간에 지방공사를 공동으로 설치할 수 있도록 하여 광역지방공사의 설치에 관한 법적 근거를 제공하고 있으나 이에 의거한 자자치단체간 광역지방공사의 설립은 현재까지 권무한 실정임(한국지방행정연구원, 권계서, 1993, p.184)

대에 경영행정을 추구한다는 취지아래 지방자치단체가 주체가되어 국가공사인 토지공사, 주택공사, 수자원공사와 기능적 역할 분담하에 시·도단위의 소규모 개발사업을 추진·시행하고 있는 산하기구로 광역지방개발공사와 성격이 유사한 공영개발사업단(최근에는 도시개발공사로 개칭)이 있다. 그런데, 공영개발사업단은 사업범위가 협소하고 효율적이고 전문적인 지역개발 기능을 수행하는 데 한계가 있기 때문에 이의 발전적 개편의 일환으로 자치단체 상호간에 협력을 통해 별도의 법인격을 지닌 광역지방개발공사를 설치·운영함으로써 광역적 개발사업의 전문적·종합적 실시가 가능하고 대규모 개발사업 추진의 능률성과 탄력성을 제고할 수 있을 것이다.

3) 수행사무

광역지방개발공사는 2개 이상의 자치단체에 걸치는 대규모 개발사업을 전문적이고 종합적으로 실시함으로써 개발사업의 능률성과 탄력성을 제고하려는 특별지방자치단체로 2개이상의 지방자치단체에 걸치는 다음의 공동사업을 구행한다.

- ① 주택 및 공단의 조성 개발사업
- ② 토지구획정리사업, 공유수면매립사업, 항만사업
- ③ 기타 법령으로 정한 개발관련사업

4) 조직 및 재무관리

광역지방개발공사의 조직은 규약의 필요적 기재사항으로 그 특성상 의결기관(의회)을 두지 않고 사업의 종합적, 능률적 추진을 위해 집행기관과 의결기관을 일원화한 이사회제를 채택하는 것이 바람직하다.

- ① 이사장: 개발공사를 대표하고 사무를 통할

- ② 이사회: 개발공사의 중요사항을 심의 의결
- ③ 결직가능: 개발공사의 이사 및 감사에 대한 결직금지의 특례인정

광역지방개발공사의 재무관리는 먼저 공사의 운영경비는 구성지방자치단체의 부담금 및 출자금 그리고 기채로 충당하고, 재무관리의 회계방식은 특정사업의 회계는 지방공기업의 회계 원칙에 의거 발생주의에 입각한 복식부기에 의한 기업회계방식(독립채산원칙)을 택하며 그외는 일반지방자치단체의 일반회계방식 즉 현금주의에 입각한 공회계방식을 채택하도록 한다.

5) 규약

광역지방개발공사의 규약에는 필요적 기재사항을 반드시 포함시켜야 하는데, 이를 구체적으로 열거해보면 공사명칭, 공사 구성지방자치단체, 사무소위치, 개발사업계획 및 공동처리사항, 조직 및 운영에 관한 사항, 그리고 구성지방자치단체의 출자, 재정, 기타공사의 운영에 관한 사항이 된다.

6) 사업계획의 결정

광역지방개발공사의 구성자치단체는 의결을 통한 협의를 거쳐 광역개발사업 및 공동처리사항 등 공사가 시행해야 할 구체적인 사업계획을 결정하여 규약으로 정하고, 이에 대한 사업계획을 공사에 통지하여 사업을 추진해야 한다. 당해 사업계획서에는 구체적으로 다음과 같은 사항을 포함시켜야 한다.

- ① 구성지방자치단체가 위탁한 사업의 종류
- ② 재정계획

- ③ 구성지방자치단체가 부담할 경비내용
- ④ 공사가 기채할 수 있는 지방채의 총액
- ⑤ 기채하는 지방채의 상환에 관한 사항
- ⑥ 수탁사업
- ⑦ 기타 필요한 사항

제3절 자치단체간 비용분담 방안

1. 광역개발사업비의 분담

광역개발사업의 협력추진을 위한 자치단체간 공식적 합의가 이루어지고 이를 실제 시행하기 위해 구체적인 광역행정수단 즉, 자치단체간 개발협약, 자치단체조합, 혹은 기업형 특별지방자치단체를 선정하고 나면 사업비를 자치단체간에 적정하게 배분하는 문제에 봉착하게 된다. 광역개발사업을 협력 방식에 의거하여 추진하고자 하는 경우 자치단체간의 재정력, 인구규모, 서비스면적 등이 상이하기 때문에 투자비를 획일적으로 분담하는 방식은 타당하지 못하며 개별 사업별로 적정한 경비분담 방식을 탄력적으로 채택하여 운영하는 것이 바람직하다.

가. 중앙정부의 전액 보조

협력추진을 계획하고 있는 광역개발사업이 국가보조금이나 지방양여금의 전액지원 대상사업이 되는 경우에는 사업추진을 둘러싼 인접자치단체간 투

자비의 분담문제는 발생하지 않는다. 예를 들면, 농어촌 오·폐수처리시설, 국도의 접도구역 정비사업의 경우는 전액국고보조가 이루어지고 지방도로사업의 경우는 정액보조가 이루어지기 때문에 통합공급계획이 수립되어 중앙지원사업으로 결정되면 지방자치단체의 재정부담없이 추진되기 때문에 사업비의 분담을 둘러싼 자치단체간 이견이 발생하지 않을 것으로 예상된다.

나. 지방자치단체의 전부 혹은 일부부담

현재 중앙정부의 국고보조금이나 지방양여금의 지원 대상사업 가운데 광역적 개발사업에 해당하는 경우는 대부분이 중앙정부 투자지원과 일정비율의 지방비부담을 수반하고 있기 때문에 협력추진과 관련된 자치단체들은 지방비부담액을 어떤 형태로도 분담하는 방법을 강구하여 규약이나 협약의 내용에 포함시키는 것이 효율적이고 신속한 사업추진을 보장할 수 있다. 이런 경우에 관련자치단체간 투자비의 적정분담방식은 지방재정력, 인구규모, 행정구역면적, 도로면적, 상하수도 연장 등과 같이 자치단체의 재정부담 능력과 필요시설의 잠재수요 규모를 감안하여 적정하게 분담하는 것이 바람직하다. 이상적으로는 광역개발사업의 협력추진을 위한 투자비 즉, 부지매입비(보상비용 포함)와 건축비를 합산한 금액을 설치시설의 이용수요 혹은 편의 규모로 나눈 결과치가 바로 자치단체간의 분담액수가 될 것이고 여기에다 자치단체의 재정력을 감안하여 보정과정을 거쳐 최종적인 분담액을 결정하는 것이 바람직 것이다⁴²⁾. 즉,

42) 여기서 사업비분담을 둘러싸고 자치단체간의 이해가 첨예하게 대립될 경우 재정력격차에 따른 사업비조정은 제3자에 의한 조정이 없는 한 실질적으로 불가능해 질것으로 현실적으로는 이용규모나 수혜범위에 따른 사업비분담 방식이 대부분 활용될 것으로 예상된다..

$$ITI = (TA \times D_i) \times FI_i$$

여기서 ITI 는 개별자치단체의 투자비 부담액

TA 는 총투자비,

D_i 는 광역개발에 의한 설치시설의 이용권역안에 있는 j 개의 자치단체중 i 자치단체의 이용수요 혹은 편익규모비율($\sum_{i=1}^j D_i = 1$),

FI_i 는 i 자치단체의 재정력비교지수로 $\frac{F_i}{\bar{F}}$ (F_i 는 i 자치단체의 재정력, \bar{F} 는 관련자치단체들의 평균재정력)을 사용할 수 있다.

2. 설치시설 운영비의 부담

일단 통합적 추진계획에 의해 광역개발사업이 완료되고 그 결과 설치된 시설이 민간에게 양도되는 경우를 제외하고는 공공적 성격이 강한 시설의 사후 관리운영과 관련하여 각종 비용이 발생하게 되다. 이런 경우에 관련 자치단체간의 시설운영비 부담문제를 원만하게 해결해야만 안정적이고 효율적인 공공서비스의 공급을 보장할 수 있다. 광역적 설치시설의 운영비분담을 어떤 기준을 적용하느냐에 따라 자치단체간 운영비의 절대적 부담규모가 상이할 것으로 예상됨으로 이러한 내용을 관련자치단체간 규약이나 협약에 포함시켜 명확하게 밝혀두는 것이 바람직하다.

가. 중앙정부의 전액 보조

자치단체간 협력방식에 의해 설치된 광역적 시설의 운영비를 중앙정부가 전액지원하는 경우는 관련자치단체간에 운영비 분담문제는 전혀 발생하지 않는다. 우리나라의 경우는 정부보조금을 통하여 설치된 광역적 파급효과가 큰 시설 예를 들면, 지방도로, 공원, 공원묘지, 공설운동장 등의 관리·운영은 원칙적으로 지방교부세의 기준재정수요 산정기준에 따라 운영비지원이 전액 중앙정부로 부터 이루어 지도록 규정되어 있다. 그러나 지방교부세 기준재정수요 산정과정에서 각종 단위비용의 현실성이 결여되어 있고 광역적 시설의 특수성을 배제하고 있을 뿐만 아니라 측정항목이 미세분화되는 등의 문제가 줄곧 제기되어 기준재정수요액이 실제 운영비를 충당하지 못하고 있어 중앙의 전액지원이 실질적으로 이루어지지 않고 있는 실정이다.

나. 지방자치단체의 전부 혹은 일부부담

광역적 시설의 통합적 관리운영에 대한 중앙정부의 지원이 부분적으로 이루어 질 때 혹은 그렇지 않으면 기준재정수요의 산정액이 현실화되지 않을 때에는 관련자치단체가 운영비의 상당부분을 부담해야 한다. 이런 경우에는 앞서 공동설치의 경우와 같이 공공서비스의 이용수요 혹은 편익규모를 비용분담 결정요인으로 간주하고 여기에다가 자치단체의 상대적 재정력을 보정하여 관련자치단체간 분담액을 결정하는 것이 합리적이다. 이때 관련자치단체간의 운영비 분담액의 산정식을 살펴보면,

$$IOC = (TC \times D_i) \times FI_i$$

여기서 IOC 는 개별자치단체의 운영비 분담액,

TC는 총운영경비,

D_i 는 광역시설의 이용권역안에 있는 j 개의 자치단체 가운데 i 자치단체의 이용수요 혹은 편익규모 비율($\sum_{i=1}^j D_i = 1$),

F_i 는 i 자치단체의 재정력비교지수로 $\frac{F_i}{\bar{F}}$ (F_i 는 i 자치단체의 재정력, \bar{F} 는 관련자치단체들의 평균 재정력)를 사용할 수 있다.

제4절 자치단체간 협력추진 지원체제의 확립

1. 관련법제의 보완·정비

지방행정의 광역화, 광역적 개발수요의 증대 등에 대비하여 개별적 지방자치단체간의 협력이나 연합은 필수적이며 이를 해결하기 위한 광역행정수단의 일환으로 특별지방자치단체의 설치·운영이 불가피해지고 있다. 특별지방행정기관은 재정적 자립성, 지리적 융통성, 효율적 운영, 그리고 건설적 대응성을 지니고 있기 때문에 자치단체의 개별적 대처보다는 상대적으로 우수성을 지니고 있다고 볼 수 있다.⁴³⁾ 그러나 현행 「지방자치법」 제2조에

43) Advisory Commission on Intergovernmental Relations, State and Local Roles in the Federal System, (Washington D.C.: Government Printing Office, 1982),

서는 “특정한 목적을 수행하기 위하여 필요한 경우에는 별도의 특별지방자치단체를 설치할 수 있다” (제3항)고 하여 특별지방자치단체의 설치근거를 두고 있으나, “그 설치·운영에 관해 필요한 사항은 대통령령으로 정한다” (제4항)고 규정함으로써 특별자치단체의 설치를 하위 대통령령에 위임하고 있을 뿐만아니라 실제로 대통령령인 「지방자치법 시행령」 상에는 특별자치단체에 관한 아무런 규정을 두고 있지 않다. 따라서 특별지방자치단체의 설치·운영을 활성화하기 위한 기반형성으로 「지방자치법」의 개정을 통해서 특별자치단체의 설치에 관한 본질적, 필수적 사항만을 규정하고 구체적이고 세부적인 사항은 「지방자치법 시행령」에 규정하도록 함으로써 이의 도입·정착을 위한 법적 준비를 해야 할 것이다.

본연구에서 제시된 광역개발사업의 협력추진을 위한 구체적 방안들 가운데 개별적 접근에 의한 개발협약은 「지방자치법」을 보완하여 그 적용대상을 유형화하고 각 유형별, 특히 광역개발사업과 그와 관련한 시설설치에 관한 표준협약안을 제시하는 것이 바람직 하다. 자치단체간 개발협약제도를 제외한 자치단체조합제도의 적극적 활용이나 통합적 접근방식에 의한 특별구와 광역지방개발공사의 정착·발전을 위해서도 무엇보다도 관렵법의 보완과 법적근거의 마련이 중요하다.

먼저, 자치단체조합을 특별지방자치단체로서의 법적 지위를 부여하여 법적기능을 확대하고 향후 지방행정의 광역화에 대비하여 특정한 공동사무 뿐만 아니라 상호관련된 복수의 사무를 공동으로 처리하는 복합적 사무처리조합에 대한 설치근거 조항을 마련하는 것이 필요하다. 특별지방자치단체로서 법적 지위를 부여하는 경우 지방자치단체와의 법령상 준용관계를 명백하게 설정하여야 하고 동시에 지방자치단체조합의 존립근거가 되는 규약에 필요

적 기재사항 뿐만아니라 임의적 기재사항을 명시하는 조합규약의 일반적 준칙을 마련하여야 한다. 이렇게 함으로써 자치단체간 조합의 설치운영을 위한 규약제정의 편의를 도모할 수 있고 전국적인 규약의 통일적 제정을 기할 수 있다. 아울러 특별지방자치단체의 자격을 가지는 자치단체조합은 조직의 효율적 구성·운영을 위해서 조합의회 및 집행기관의 구성과 운영에 관한 사항을 조합규약의 필요적 기재사항으로 반드시 명시하도록 해야할 것이며, 현재 결여되어 있는 조합에 대한 국가의 지도감독 범위를 명확하게 해야 할 것이다.

한편 통합적 접근에 의한 광역개발사업의 협력추진방식인 특별구나 광역지방개발공사는 외국에서는 자주 활용되고 있으나 우리나라에서는 아직 「지방자치법」상 특별지방행정기관으로서 법적 지위를 가질 수 있는 근거 조항이 마련되어 있지 않음으로 이를 도입·활용하는 데 현실적인 제약이 있다. 광역지방개발공사는 현재 시·도 단위의 공영개발사업단의 발전적 개편의 일환으로 향후 중대되는 광역적 지역개발이나 자치단체의 위탁개발사무를 처리하기 위해서는 독자적인 법적 근거를 가진 특별지방행정기관으로서 그리고 공법상의 법인으로 자리매김을 할 수 있도록 「지방자치법」에 설립요건을 명시하는 것이 바람직하다. 그리고 우리에게 다소 생소한 특별구제도는 「지방자치법」을 개정하여 특별구 설치에 필요한 본질적 사항만 규정하고 특별구설치와 관련된 구체적이고 세부적인 사항은 「지방자치법 시행령」에 규정하는 것이 바람직할 것이다.

2. 지방재정조정제도의 개선

가. 지방재정조정수단의 운영개선

중앙정부차원에서 인접생활권까지 파급효과가 미치는 광역개발사업의 협력추진체계의 구축을 유도할 수 있는 수단을 몇가지 보유하고 있다. 먼저, 수직적 의사결정 과정상으로는 행정적으로 관련자치단체가 입안하는 광역적 개발사업의 추진계획을 상위정부차원의 심사·조정 과정에서 가능한 한 협력추진을 유도하기 위해 개입하는 것이다. 그리고 재정적 조정수단으로는 지방재정 조정재원들의 배분규칙을 조정·보완하여 개발사업추진의 광역화를 가급적 유도하는 것이다.

이는 기존의 제도적 조정기제를 그대로 유지한 상태에서 운용의 묘를 살려 협력추진효과를 제고할 수 있는 방안으로 급격한 제도적 변화를 야기하지 않는다는 장점이 있다. 그런데 광역개발사업의 협력추진을 중앙정부차원에서 개입하거나 유도하려고 할 때 앞에서 언급된 행정·재정적 기제들은 각기 개별적으로 활용하여 통합효과를 창출하는 것 보다는 양자를 적절히 혼용함으로써 상호간의 긍정적 연쇄작용에 따른 상승적 통합효과를 기대하는 것이 훨씬 바람직할 것이다. 특히, 향후 지방자치제가 정착되고 성숙될수록 중앙단위에서의 행정지침을 통한 개입의 여지는 대폭 감소할 것이고 아울러 지방의 거센 반발로 그 실효성을 담보하기 힘들 것이라는 예상속에서 광역시설의 공동설치·관리를 위한 가장 강력한 유인수단으로 부각될 수 있는 것이 바로 재정조정제도가 될 것이다.

현재 중앙정부가 지방재정조정기제로 운영하고 있는 국고보조금, 지방교부세, 지방양여금 등과 같은 제도적 장치들의 배분규칙을 조정하여 개별 관할구역을 준거로 하고 있는 개발사업추진을 가급적 광역화될 수 있도록 유도해야 할 것이다. 이들 각기의 지방재정조정수단들에 대해서 광역개발사업

의 자치단체간 협력추진을 유도하기 위한 개선과제를 제시하면 아래 <표 5-3>에서 보는 바와 같다.

먼저, 국고보조금이나 지방양여금의 대상사업 심사과정에 있어 광역적 개발사업의 경우우선적으로 지원함과 동시에 생활권개념 혹은 이용권에 입각한 광역시설의 공급계획과 투자계획 수립을 가급적 유도한다. 광역적 개발사업의 추진으로 설치된 시설의 운영지원을 위한 지방교부세의 산정기준도 관할구역중심에서 시설이용권 기준으로 전환하는 등 배분시 광역수요를 적절하게 반영할 수 있도록 개선하는 것이 바람직할 것이다.

<표 5-3> 광역개발사업의 협력추진을 위한 지방재정조정제도의 개선과제

재정조정제도	개 선 과 제
국고보조금	공동시설투자의 지원우선권 부여 및 유인책강구 광역적 공공시설의 운영보조금 지급 중심도시의 중심성반영 -생활권개념에 입각한 광역시설의 공급계획수립 -주변의 잠재적수요를 포괄하는 투자계획수립
지방교부세	기준재정 산정방식의 개선 -관할구역중심에서 시설이용권 기준으로 전환 -주변의 잠재적수요를 포괄하는 수요산정방식 도입 표준도시 규모기준의 다양화
지방양여금	광역권역을 포괄한 공동추진계획의 수립유도 지원대상사업 심사과정에서 광역개발사업의 우선선정 지방양여금 재원의 안정성제고

자료: 이재원, 권계서, p. 210.

나. 지방채 발행의 우선승인

중앙정부가 지방재정조정장치를 운영하는 과정에서 광역개발사업의 자치단체간 협력을 저해하는 요인을 과감하게 제거함으로써 광역개발사업의 효율적 추진을 촉진하는 한편, 광역시설의 공동설치를 위한 투자재원을 용이하게 조달하는 방안을 모색함으로써 관련자치단체가 통합공급계획의 실천성을 쉽게 확보할 수 있도록 해야할 것이다. 이의 일환으로 현행 지방채발행제도의 운영과정에서 광역개발사업의 협력추진에 대한 정책적 배려가 주어지는 방안이 마련되어야 할 것이다.

현재 지방자치단체가 지방채를 발행할 수 있는 법적 근거는 「지방자치법」과 「지방재정법」에 의하고 그 중에서도 지방채의 적채조건(혹은 발행조건)은 「지방자치법」 제115조에 포괄적으로 규정되어 있기는 하나 지방자치단체의 항구적 이익이 되는 경우와 비상재해복구 등의 필요가 있는 경우로 한정되어 있다. 지방채의 발행대상은 「지방재정법 시행령」 제6조의 2에 규정되어 있는 데,⁴⁴⁾ 그 중 공익성이 우선하는 공용·공공용시설의 설치에 적채대상으로 분류되어 적채단체로서의 일정한 발행기준⁴⁵⁾만 충족되면 기채승인을 받을 수 있도록 되어 있다.

44) 「지방재정법 시행령」 제6조의 2에 의하면 지방채발행대상은 공용·공공용시설의 설치, 지방공기업법상 적채사업, 경영수익적사업, 출자금·대부금 등 당해사업의 수익금으로 원리상환이 가능한 사업, 천재지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전, 재해예방 및 복구사업, 기발행한 지방채의 차환, 그리고 기타 주민의 복지증진 등을 위하여 필요하다고 인정되는 사업이다.

45) 1996년도 내무부가 지방자치단체에 시달한 지방채발행계획의 수립지침에 첫째, 채무비 비율이 20%를 넘지 않아야 하고, 두번째 기준년도의 지방채 징수권망 또는 기준전년도의 지방채 징수실적이 기준전년도에 비하여 90%이상 이어야 하며 세번째, 기준전년도의 실질수지비율이 -10% 미만 이어서는 아니되고, 넷째 순지방비로 상환해야할 채무의 연계가 없어야 하며 끝으로 승인없이 기채한 사실이 있거나 허위자료 등에 의하여 기채승인을 받은 사실이 있는 등 과거 부정확한 방법으로 기채하여 기채제한 조치중에 있지 아니 하여야 한다고 발행조건을 제시하고 있다.

그러나, 1995년 현재 내무부 재정경제과의 내부자료에 의하면 지방자치단체의 재정여건은 지방채발행기준을 모두 충족시키고 있는 상황임에도 불구하고 지방채발행이 활성화되지 못하고 소극적, 경직적으로 운영되고 있는 이유는 지방재정의 건전성에 지나치게 집착한 나머지 비모체주의를 견지하려는 경향이 뚜렷하고⁴⁶⁾ 이에 입각하여 승인부서의 자의적 판단 혹은 재량권이 상당정도 개입하고 있음을 알 수 있다. 따라서 개별자치단체나 관련자치단체가 광역개발사업의 협력추진을 위해 지방채발행을 신청하는 경우 승인부서의 기채승인 심사과정에서 광역적 파급효과의 확보와 주민편의 제공이라는 측면에서 우선적으로 승인이 될 수 있도록 심사에 관한 운용내규를 제도화 내지 공론화하는 것이 바람직하다. 이렇게 함으로써 광역적 개발사업의 협력추진에 소요되는 자원조달을 용이하게 하여 통합계획과 집행의 연계성을 강화할 수 있는 반면, 인접자치단체의 광역시설 개별투자로 부터 파생되는 부작용 즉, 중복투자와 규모불경제 등의 문제를 해소하면서 협력추진의 기반구축을 강화할 수 있다.

46) 한국지방행정연구원, 지방채발행기준의 개선 보완방안, 정책연구 95-2 (서울: 한국지방행정연구원, 1996), p.114.

제6장 요약 및 정책건의

제1절 요약

교통·통신기술의 발달에 힘입어 생활권역의 광역화로 인접자치단체와의 인적, 물적교류가 빈번해짐에 따라 이를 원활하게 연결 혹은 지원해 줄 수 있는 물적기반시설의 개발과 주민복지향상을 도모하기 위해 규모의 경제에 입각한 생활기초 및 편의시설의 광역적 설치에 대한 수요가 급증하고 있다. 그런데, 이러한 광역적 개발과 그와 관련한 시설을 누가, 어디에, 어떻게 추진할 것인가 하는 문제는 사업대상의 지리적 범위, 개발사업자체의 특성, 자치단체의 재정능력 등에 따라 상이하게 접근될 수 있으며 획일적인 기준이나 방식으로는 해결될 수 없는 복잡성을 가지고 있다.

그런데, 지금까지 광역개발사업의 추진과 관련하여 뚜렷하게 부각되고 있는 공통적 현상중의 하나가 규모경제확보를 통한 효율성 보다는 지역주민들의 동등한 수혜를 위한 형평성확보를 지향한다는 것이다. 즉, 지역주민들이 필요로 하는 기초수요서비스의 역내충족을 최선으로 추구해온 결과, 개별자

치단체가 경제적 효율성을 경시한 채 관할구역을 준거로 독자적으로 추진하려는 것이 관례화 되어 있었다. 이와같이 개발사업의 개별적 추진에 따라 중복투자가 발생하였고 시설설치후에는 이용인구가 최소인구규모에 미달되어 운영수지가 악화되어 관리·운영의 활성화가 저해되는 등 갖가지 부작용이 발생하고 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 도시주민들의 생활편의를 도모하고 복리증진을 도모할 수 있는 광역적 시설이나 개발사업의 공동적 추진을 위한 구체적인 제도적 개선과 재정적 지원수단을 강구하는 것을 그 목적으로 하고 있다. 이러한 과정에서 광역적 개발사업의 협력추진과 직간접으로 관련되어 있는 현재의 법제적, 재정적 조정 혹은 지원기제들의 검토가 향후 실질적이고 새로운 방안장구에 있어 준거들로 작용하였다.

본 연구에서는 광역개발사업의 협력추진을 둘러싼 방안을 개별적 접근과 통합적 접근으로 구분하였으며 각각의 경우에 기존방안의 활성화는 물론 새로운 방안의 도입을 세밀하게 검토하였다. 전자와 같이 개별사업단위의 자치단체간 협력방안으로는, 먼저 기존의 광역적 행정수단가운데 가장 선호될 수 있는 자치단체조합제도의 활성화를 통하여 「○○시설의 공동설치 및 관리조합(가칭)」을 설치운영할 것이 제안되었다. 이는 조합제도가 복수의 지방자치단체를 구성원으로 하여 상호간 협력을 통하여 공동 혹은 광역적 사무를 경제적이고 능률적으로 처리하는 광역행정방식으로 그 효용성이 크게 인정받고 있기 때문이다. 그리고 자치단체간의 이해조정이나 사업비분담 등을 원활하게 처리하기 위해서 공법상의 계약인 자치단체 개발협약제도를 적극적으로 활용할 것을 제안하였고 이를 위해 필수적인 협약내용을 제시하였다.

한편, 특정한 광역개발사업 중심이 아니라 포괄적 협력체제의 틀안에서

복수나 종합적 광역개발사업을 공동추진을 모색하는 통합적 접근에서는 기존에 활용되지 않았거나 법적 미비로 인하여 그 실효성을 확보하지 못하고 있는 특별지방자치단체의 설치운영이 제안되었다. 특히, 본 연구에서는 특별구제도의 도입을 위해서 「지방자치법」에서 설치근거를 마련하고 설치주체 및 관할구역, 수행사무, 권한과 재원, 조직구성, 그리고 통제에 관한 사항을 구체적으로 동법 시행령에서 규정하는 것을 제안하였다. 광역지방개발공사는 광역개발사업의 협력추진을 위해 크게 활용이 기대되는 제도로서, 현재 「지방공기업법」에 의거하여 설치가 가능하나 「지방자치법」에 독자적 법적 근거를 마련하여 광역지방개발공사의 수행사무, 조직 및 재무관리, 규약, 그리고 사업계획의 결정 등에 관한 사항을 명시함으로써 2개이상의 자치단체가 공동으로 설치운영할 수 있다.

광역개발사업의 협력추진을 유도하기 위한 재정적 지원방안으로는 우선 중앙정부의 수직적 재정조정기제 특히, 국고보조금, 지방교부세 그리고 지방양여금의 운영을 과감하게 개선하여 협력추진을 위한 재정지원효과를 극대화 시켜야 할 것이다. 아울러 관련자치단체가 공동으로 광역개발사업을 추진할 수 있도록 재정적 유인책으로 지방채를 신청하는 경우 투자재원의 원활한 조달과 공익성 실현을 도모한다는 차원에서 지방채발행을 우선적으로 승인하는 방안이 바람직 하다.

끝으로, 관련자치단체간에 광역개발사업의 협력추진에 관한 기본적 합의를 도출하고 나면 원활한 사업추진을 위해 사업비의 적정분담이 요구된다. 이를 위해서 개발사업의 수요 혹은 편익규모와 지방재정력을 감안한 정형화된 사업비의 분담방식이 제시될 수 있으며 이를 관련자치단체간 규약이나 협약에 포함시켜 명확하게 밝혀두는 것이 협력추진을 둘러싼 자치단체간의 분쟁이나 갈등을 사전에 예방할 수 있다.

제2절 정책건의

본 연구의 결과 제시된 광역개발사업의 협력추진 방안을 관련자치단체가 실무적으로 활용할 수 있도록 할 뿐만 아니라 이를 제도적으로 정착 확산시키기 위해서는 무엇보다도 제도적 개선을 위한 정책적 노력이 병행되어야 한다.

무엇보다도 광역개발사업의 협력추진과 관련된 현행 법제도적 제약요인을 극복함과 동시에 새로운 대안의 도입을 위해서는 법적 근거를 마련할 것이 절실하게 요청된다. 특히 자치단체조합제도의 활성화를 위해서는 조합을 특별지방자치단체로서의 법적 지위를 부여하여 법적 기능을 확대하는 것이 필수적이기 때문에 조합규약준칙, 조합운영 및 설립영역, 조합조직의 구성·운영, 사무처리범위 등을 명백하게 규정하기 위해서 「지방자치법」의 법적 체계정비가 선행되어야 할 것이다. 그리고 아직 우리나라에서는 도입 활용되지 않고 있는 특별지방자치단체로서의 특별구의 실질적 설치운영을 유도하기 위해 「지방자치법」의 하위규정을 구비하여 관련법체계의 일원화를 도모함과 동시에 「지방공기업법」에 의해서만 설치가능한 광역지방개발공사의

설립근거를 「지방자치법」에 명확하게 규정함으로써 광역개발의 협력추진을 위한 실효성 있는 대안으로 검토할 수 있다.

두번째로 광역개발사업의 협력추진을 유도하기 위한 중앙의 지방재정조정 혹은 지원기제의 절대적 규모와 운영내용을 개선하기 위한 정책적 노력이 경주되어야 할 것이다. 우선 광역개발사업의 추진과 관련되어 있는 국고보조금 및 지방양여금의 운영에 있어 개별자치단체를 기초단위로 추진되는 단독사업위주의 국고보조 및 지방양여를 지양하고 광역적 투자의 지원우선권을 확보할 수 있도록 제도적 운영여건을 개선할 필요가 있으며, 특히 지방양여금의 경우는 절대적 규모가 왜소하기 때문에 실질적인 통합공급효과를 창출하는 데 미흡하므로 그 규모를 확충할 필요가 있다. 광역개발사업의 추진에 따른 설치시설의 운영을 지원하기 위한 지방교부세제도도 경직적 운영을 탈피하고 생활권역 혹은 시설이용권 기준으로 전환하고 주변의 잠재적 수요를 포괄하는 수요산정방식을 도입하는 등 운영상의 문제점을 과감하게 개선할 필요가 있다. 그리고 광역개발사업의 협력추진에 소요되는 투자재원의 원활한 조달을 도모하기 위해 현재 지방채의 기채승인 심사과정에서 인접자치단체가 공동으로 추진하는 광역개발사업의 경우는 우선적으로 승인토록 운영내규를 조정할 필요가 있다.

<참고문헌>

1. 국내문헌

- 국토개발연구원, 광역도시시설의 입지 및 관리에 관한 연구, 국토연 88-9 (서울: 국토개발연구원, 1988).
- 국토개발연구원, 프랑스의 국토 및 지역개발제도 연구, 국토연자 92-4 (서울: 국토개발연구원, 1992).
- 국토개발연구원, 광역개발계획 수립지침연구, 국토연 94-3 (서울: 국토개발연구원, 1994).
- 내무부, 행정협의의 효율성화 방안 (서울: 내무부, 1995).
- 대구직할시, 지방행정체제의 발전적 개편방안 연구 (대구: 대구직할시, 1993).
- 대한국토도시계획학회, 7개 광역권 개발, 「도시정보」, 제13권 제11호(서울: 대한국토도시계획학회, 1994), pp. 1-8.
- 박수영, 도시행정론 (서울: 박영사, 1991).
- 오연천, 지방재정조정기능 강화방안연구, 내무부 연구보고서(서울: 내무부, 1993).
- 이기우, 독일의 목적조합, 지방행정연구 제25호(서울: 한국지방행정연구원, 1992), pp. 103-124.
- 이기우, 지방자치이론 (서울: 학현사, 1996).
- 이만형·이재원, 광역도시권내 공공서비스시설의 관리와 운영체계, 「국토계획」, 제31권 제1호 (서울: 대한국토도시계획학회, 1996), pp. 73-94.
- 이재원, 지방공공서비스 공급의 광역화에 관한 연구 -청주권 광역서비스에 대한 재정분석을 중심으로, 서울대학교 대학원 행정학

- 박사 (서울: 서울대학교, 1995).
- 입법조사국, 지방자치제도의 비교연구 (서울: 국회사무처, 1991)
- 최영출, 한국의 특별자치단체에 관한 연구, 경희대 대학원 박사학위 논문 (서울: 경희대학교, 1990)
- 최창호, 지방자치제도론(서울: 삼영사, 1990),
- 한국지방행정연구원, 수도권 광역행정체제에 관한 연구 (서울: 한국지방행정연구원, 1990).
- 한국지방행정연구원, 특별지방자치단체 설치 운영의 활성화 방안 (서울: 한국지방행정연구원, 1993).
- 한국지방행정연구원, 지방채 발행기준의 개선·보완방안, 정책연구 95-2 (서울: 한국지방행정연구원, 1996).
- 한국지방행정연구원, 지방자치단체조합의 활성화 방안, 연구보고서 96-25 (서울: 한국지방행정연구원, 1997).

2. 외국문헌

- Advisory Commission on Intergovernmental Relations, State and Local Roles in the Federal System (Washington D.C.:Government Printing Office, 1982).
- J.C. Bollens & H.J. Schmandt, The Metropolis: Its People, Politics, and Economic Life(New York: Harper & Row, 1982).
- J.J. Harrigan, Political Change in the Metropolis (Boston: Little, Brown and Company, 1985).
- 秋田 周, 新地方自治講座: 執行機關·共同處理 (東京: 第一法規, 1973).