



지방자치 정책 Brief

2022. 12.
NO.157

특별지방자치단체 탈퇴·중단에 관한 쟁점과 전망

전대욱 연구위원

주요내용

특별지방자치단체 제도

- 특별지방자치단체 제도는 지방자치단체간 협력제도의 일환으로서, 일반적인 지방자치단체와 같이 법인격을 갖추고 의회를 구성하며 국가 또는 시·도 사무의 위임 등을 통해 지방분권과 지역 특화발전에 이바지할 수 있는 제도적 장치로 볼 수 있음
- 우리나라 「지방자치법」 제12장은 특별지방자치단체에 관한 것으로, 제199조의 설립과 아울러 제208조 및 제209조에서는 탈퇴 및 해산에 관해 규정하고 있으며, 가입·탈퇴·해산 등 참여 자치단체 의회의 의결과 특별자치단체장 및 의회의 승인 등의 절차가 제시됨

부·울·경 메가시티의 설립 및 위기

- 특별지방자치단체의 설립 및 탈퇴·해산에 관한 첫 사례인 부산·울산·경남의 초광역 연합의 동향을 정리하고, 설립·탈퇴·해산에 관한 쟁점과 시사점을 논함
- 부·울·경은 2019년 메가시티 제안 이후, 공동사무 발굴 및 규약안 마련을 통해 2022년 4월 행안부 승인·고시를 거쳐 특별지방자치단체를 설립하였으나, 메가시티 특별법 제정의 난항 및 특별지방자치단체 실효성 미흡 등을 이유로 9월 일부 시·도의 탈퇴·중단 발표 및 10월 참여 자치단체간 공동선언문을 통해 특별지방자치단체 중단 및 초광역 경제동맹 대체 등을 천명하였음

특별지방자치단체의 탈퇴·해산의 쟁점과 시사점

- 특별자치단체장 선출 및 의회 구성이 이루어지지 않았으므로, 행안부와 시·도는 후속절차로 상기 법 제209에 따라 탈퇴가 아닌 해산을 추진 중이며, 이를 위해 각 시·도의회와의 규약 폐지안 의결이 추진 중이나, 메가시티 찬·반에 관한 입장차 등 의결 전망이 갈라지는 것은 물론, 대안인 초광역 경제동맹 및 행정통합의 실효성 등에 대한 일부의 우려 등도 존재함
- 따라서 이러한 쟁점을 감안하여, 각 지방의회와의 관계를 고려한 특별지방자치단체 기관구성 다양화, 협력사업 특성을 감안한 새로운 거버넌스 체계의 구축 등 지방자치단체 협력에 관한 제도적 보완과 현장에서 원활한 협력이 될 수 있는 실제적 노력이 향후 요구됨



특별지방자치단체 제도와 설립 및 탈퇴·해산 제도

- 특별지방자치단체는 지방자치단체간 협력제도¹⁾의 일환으로 이해할 수 있으며, 일반적인 지방자치단체와 같이 법인격을 갖추고 의회를 구성하며 국가 또는 시·도 사무의 위임 등을 통해 지방분권과 지역 특화발전에 이바지할 수 있는 제도적 장치로 이해됨
- 특별지방자치단체는 「지방자치법」 제199조에 따라, 2개 이상의 지방자치단체가 특정 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있는 경우에 공동으로 설치하는 특수한 형태의 지방자치단체로서, 지방자치단체간 협의 및 규약 제정 후 지방의회 의결과 행안부의 규약 승인을 통해 설치됨
- 한편 특별지방자치단체의 가입 및 탈퇴는 동법 제208조에 따라, 가입·탈퇴를 원하는 지방자치단체장은 해당 지방의회의 의결을 거쳐 특별지방자치단체의 장에게 가입 또는 탈퇴를 신청하고, 특별자치단체의회의 동의를 받되, 특별한 사유가 없는 한 신청 자치단체의 의견을 수용해야 함
- 특별지방자치단체의 해산은 동법 제209조에 따라, 목적 달성 등 해산 사유가 존재하는 경우 해당 지방의회의 의결을 거쳐 행안부 승인을 받아 해산하며, 위임사무의 경우 원래 사무를 수행하던 행정기관과 협의를 하되, 협이가 성립하지 않을 경우 당사자의 신청을 받아 행안부가 조정함



부울경 메가시티의 설립 및 좌초 위기

- 특별지방자치단체의 설립 및 탈퇴·해산에 관한 첫 시도는 부산·울산·경남의 초광역연합의 사례로서, 메가시티의 조성을 위한 광역자치단체 간 협력을 도모하기 위한 특별지방자치단체의 설립이자 그 해산을 시도한 첫 사례로서의 시사점을 논하고자 함
- 지난 2019년 메가시티를 제안하면서 3개 시·도에서 「부울경 상생발전위원회」를 구성하고 2020년 「부울경 초광역권 발전계획」을 수립하면서 공동사무 발굴 및 공동 규약안을 마련하였고, 특별지방자치단체는 각 시·도 의회의 승인 및 2022년 4월 행안부 규약승인·고시, 특별자치단체 합동추진단의 구성을 통해 설립되어 2023년 1월부터 사무를 개시하는 예정에 있었음
- 정부에서는 2021년부터 「메가시티 지원 범부처 TF」를 구성하여 지원하는 것은 물론, 새로운 정부에서도 “초광역지역연합(메가시티) 구축 지원을 위한 특별법의 제정”을 포함하는 국정과제(114번)를 제시하였고, 2022년 4월 행안부의 규약승인 직후 3개 시·도와 관계부처 간 「분권협약」과 「초광역권 발전을 위한 공동협력 양해각서」를 체결하는 등 국가적 지원이 이루어짐
- 그러나 2022년 6월 지방선거 이후 일부 시·도에서는 35조원 규모의 사무 및 재정 이양이 필요한 초광역권 발전계획의 원활한 추진을 위해서는 보다 구속력이 강한 특별법의 제정이 이루어져야 참여가 가능하다는 조건을 제시²⁾하였고, 각 시·도연구원에서는 특별연합의 실효성에 관한 검토 용역이 시행되는 등 특별지방자치단체의 지속성에 대한 우려가 제기되었음

1) 지방자치단체간 협력제도는 특정 행정사무에 대해 타 지자체에 위탁하는 사무위탁 제도부터 느슨한 형태의 행정협의회, 법인격은 존재하나 자치입법권과 자치조직권 등이 없는 자치단체조합 등이 존재함. 특별지방자치단체는 이러한 권한들을 모두 지닌 가장 진일보한 제도로써 지난 2020년말 지방자치법 전부개정안을 통해 구체화됨, 지방자치단체간 협력제도 및 특별지방자치단체에 관한 자세한 사항은 한국지방행정연구원 Youtube 채널의 “지방자치단체간 새로운 협력방식(유수동 박사편)” 참조.

2) 경남도민일보 2022년 9월 7일자(민왕기 기자) “부울경 메가시티 특별법 제정되지 않는 국민의힘” 참조.

- 특별법의 제정이 요원한 가운데, 2022년 9월 마침내 경남도는 행정통합을 대안으로 제시하면서 특별지방자치단체의 탈퇴를 선언하였고, 뒤이어 울산도 잠정 중단을 선언하면서, 같은해 10월 3개 시·도의 공동입장문 발표를 통해 특별지방자치단체 대신 “초광역 경제동맹³⁾”을 추진하기로 함

부·울·경 메가시티의 추진과 해산 절차 추진 현황

시기	주요 추진내용
2018.06	3개 시·도 부·울·경 상생협약 체결
2019.03~12	부·울·경 상생발전협의회 운영 및 메가시티 플랫폼 제안
2020.03	3개 시·도연구원 초광역권 발전계획 수립 공동 연구 착수
2020.09	부·울·경 메가시티 추진을 위한 (사)부울경발전협의회 출범
2020.12	지방자치법 전면개정에 따른 특별지방자치단체 제도화 및 설치근거 마련 등
2021.02~04	국가의 적극적 지원 천명, 국가균형발전위원회 메가시티 지원 범부처 TF 출범, 부·울·경 특별지방자치 설치방안 연구 등
2021.06~07	특별지방자치단체 합동추진단 설치 행안부 승인 및 합동추진단 사무국 개소
2022.04	각 시·도의회 부울경 특별연합(특별지방자치단체) 규약안 통과, 행안부 규약안 승인·고시, 정부 및 3개 시·도간 분권협약 및 초광역권 발전을 위한 공동협력 양해각서 체결, 초광역권 발전계획 마련 등
2022.06	제8회 전국동시지방선거로 민선 8기 부·울·경 출범 및 추진방향 예상
2022.07.27	윤석열 정부 부울경 메가시티 포함 120개 국정과제 확정
2022.09.19	경남도의 실효성 검토 이후 행정통합을 대안으로 한 특별자치단체 탈퇴 선언
2022.09.26	울산 중단 공식화 및 행정통합 거부로 인한 사실상 특별자치단체 좌초
2022.10.12	3개 시·도의 공동입장문을 통해 특별지방자치단체 무산 및 초광역 경제동맹 추진 발표
2022.10.26	행안부의 특별지방자치단체 해산 절차 안내(업무연락)
2022.12.	각 시·도의회 규약 폐기안 본회의 의결 예정, 직후 행안부 해산 승인·고시 예상
2023.01	당초 특별자치단체 사무개시 예정이었으나, 특별지방자치단체 해산 예정에 따라 대신 초광역 경제동맹 사무국 신설 준비(시의회 의결 등)

자료 : 저자 작성

3) 이후 공동협력 양해각서에 따른 사업은 “초광역 협력사업”으로 지속시키기로 합의하면서, 각 시·도 기획조정실장이 주축이 된 “국비대응단”이 활동을 착수하였고, 2023년초 초광역 경제동맹의 사무국 설치를 위한 행정기구 설치 조례개정안의 의결을 통해 사무국 신설을 준비 중에 있음. 국제신문 2022년 11월 22일자(김현주 기자) “부울경 메가시티 합동추진단 해산 절차 본격화” 참조.



특별지방자치단체의 탈퇴·해산의 쟁점과 시사점

- 특별지방자치단체의 탈퇴는 전술한 바와 같이 「지방자치법」 제208조에 따라야 하나, 특별지방자치단체의 단체장과 의회가 구성되어 있지 않아 동 조항을 적용하기에 문제가 발생하므로, 행안부는 동법 제209조에 따라 탈퇴가 아닌 해산 절차를 준용해야 한다는 입장을 밝힘
- 해산의 경우, 행안부에 의해 승인·고시된 특별지방자치단체의 규약(‘22.04.18)의 폐지·고시가 필요하며, 행안부는 10월말 그 절차 이행을 요청하는 공문을 시행하며 안내하였고, 각 시·도 의회가 규약 폐기안을 12월 중 의결하면, 그 직후 행안부는 승인·고시할 것으로 예측되고 있음
- 다만 당초 특별지방자치단체를 추진했던 각 시·도의 단체장이 바뀌고, 의회 구성에 있어서 정치적인 입장 차가 존재하는 등 각 의회의 의결에 난항을 전망하는 견해도 있으며, 해산 의결의 실효성 및 해산 조항의 적용에 관한 적절성 등에 관한 일부의 우려⁴⁾도 존재함
- 아울러 초광역 경제동맹으로의 선회에 따라 기존 국가사무의 특별자치단체로의 이양 등에 관한 「분권협약」의 효력은 상실된 이후, 법적 구속력이 없는 공동협력 양해각서에 기반한 초광역 협력사업과 국비확보 등 원활한 추진 여부에 대한 의문이 존재할 수 있으며, 또한 대안으로 제시한 행정통합의 경우라 하더라도 국회동의 및 주민투표를 거쳐야 하므로 실현가능성 등의 우려⁵⁾가 존재함
- 이상과 같이 특별지방자치단체는 의회 구성의 어려움, 참여 자치단체간 이해관계 조율, 국가사무·재원의 이양 등 추진의 어려움을 지니고 있어, 추진의지가 높다고 하더라도 그 탈퇴·해산, 대안의 추진 등에 있어서 많은 쟁점이 존재하므로 이러한 점을 감안한 정책설계가 요구됨
- 예컨대, 각 지방의회와의 관계를 고려한 특별지방자치단체의 기관구성 다양화(의회·행정부의 대립형이 아닌 다양한 형태 고려), 특별지방자치단체의 대안으로 제시할 수 있는 협력사업의 특성을 감안한 새로운 거버넌스 체계의 구축(특행기관 설치, 행정위탁 및 협력 구조 모델의 대안 제시) 등 자치단체 협력에 관한 제도적 보완과 아울러 현장에서 원활한 협력이 될 수 있도록 실제적 노력이 필요함

4) 규약의 폐지 없이도 각 시·도 의회에서 특별지방자치단체에 대한 예산편성을 하지 않는 경우 특별지방자치단체가 무산될 수 있어 폐지안의 의결에 대한 실효성 문제가 제기되기도 하였으며, 아울러 특별지방자치단체를 찬성하는 입장에서는 해산 조항의 적용에 대해 법적 다툼의 여지가 있다는 주장을 제기하기도 함. 한겨레신문 2022년 11월 9일자(김광수 기자) “‘메가시티’ 부·울·경특별연합, 다음달 해산…경제동맹 변경 추진” 및 국제신문 2022년 10월 30일자(김진룡 기자) “메가시티 규약폐지 누가 총대 메나? 부울경 눈치작전” 참조.

5) 문화일보 2022년 11월 2일자(박영수 기자) “박완수 경남지사 불참 선언…부울경 메가시티 안갯속” 참조.

내용문의

전대욱 한국지방행정연구원 자치분권제도실 연구위원(033-769-9830, dujeon@krila.re.kr)