

# 세계지방자치동향



## 자치행정

- (한국) 특별지방자치단체 설립 동향과 검토과제
- (일본) 동일본 대재해 10년 경과와 지역사회의 변용
- (일본) 동일본대지진 10년, 후쿠시마 현민의 피난 생활 및 부흥 과정

---

## 특별지방자치단체 설립 동향과 검토과제

---

### I. 특별지방자치단체 설립 동향

- 지방자치단체 간 통합, 특히 광역지방자치단체 간 통합논의가 2020년 폭발적으로 증가하면서, 2021년 현재 이에 대한 입법적 보완조치가 준비되고 있는 상황임
  - 대구-경북, 광주-전남 간 행정통합논의는 물론, 부산-울산-경남 간 광역연계 등이 논의되면서,
  - 행정통합의 경우 입법적 절차에 대한 검토가, 광역연계의 경우 개정 지방자치법에 포함된 특별지방자치단체의 조직화에 대한 제도적 보완조치가 본격적으로 검토되고 있음
- 현재 조직 및 예산 관련 운영장치에 대한 세부 사항이 검토되고 있는 특별지방자치단체는 지방자치단체 간 협력장치의 하나이지만 지방자치단체로서의 법적 지위가 부여된다는 점에서 종래의 여타 협력장치와는 특징적인 차이를 가지며, 이 때문에 여타의 협력장치와는 다른 차원의 접근이 요구됨
  - 또한 효율적 측면의 성과제시만큼이나 문제점에 대한 지적 역시 아울러 존재하는바, 세부사항을 마련하는 과정에서는 이러한 문제제기에 대한 보완점 검토 역시 간과할 수 없는 중요한 과제가 될 것임
- 이러한 점은 우리나라에서 특별지방자치단체에 대해 논의를 하면서 가장 많이 인용되고 그 성과적 측면이 강조되고 있는 일본의 간사이광역연합(關西廣域聯合) 역시 예외가 아님
  - 이하에서는 간사이광역연합의 성과적 측면 뒤에 숨겨져 있는 문제점을 통하여, 우리의 특별지방자치단체 운영에도 필연적으로, 또 사전적으로 고민해야 할 검토과제들을 살펴보고자 함

### II. 특별지방자치단체 운영의 검토과제

- 특별지방자치단체에 대한 설계는 상당 부분 그 성과를 전제로 하여 만들어지고 있는데, 특별지방자치단체가 법적 취지에 맞게 유효한 성과를 거두기 위해서는 일본의 경험에서 볼 때, 크게 두 가지 측면의 문제점을 사전적으로 검토할 필요가 있음
  - 하나는 특별지방자치단체의 문제점들에 대하여 이를 상쇄할 보완책이 함께 고려되고 있는가 하는 점이고,

- 다른 하나는 보다 근본적인 문제로 '특별'지방자치단체가 지방자치단체로서의 자리매김할 수 있는가의 하는 점임
- 먼저, 일본의 특별지방자치단체 운영에서 나타났고, 현재도 진행형인 문제점들을 간과해서는 안 된다는 것임
  - 특별지방자치단체가 행정협력을 위한 만능의 수단이 아님은 일본의 특별지방자치단체(광역연합) 운영에 대한 평가에서도 잘 알 수 있음
  - 때문에 간사이광역연합과 같은 경우도 설립과정에서부터 내부적인 진통을 겪었는데, 일례로 구성 자치단체 중 하나인 나라현의 경우 2010년 설립 당시에는 회원으로 가입하지 않았음
  - 그 이유는 광역연합의 효과에 대한 인식의 차이 때문이었는데, 나라현의 경우 광역연합이 보여주는 책임소재의 불 명료화, 권한 조정이나 경비증대 등 새로운 지자체 설치에 따른 폐해, 주민 가까이에서 이루어져야 할 행정이 오히려 주민과 거리감 증대, 각 구성 자치단체마다 중점을 두고 있는 관심 정책의 차이(공통의 이익 하에 각각 자치단체의 개성이나 특성 반영 불가) 등을 지적
  - 이러한 이유로 나라현은 참여를 보류하다가 2015년에 가입하였지만, 간사이광역연합의 7개 사무분야 중 2개 사무분야에 대해서만 가입한 상황이며, 나라현이 제기했던 문제점은 여전히 특별지방자치단체의 성과를 저해하는 요인이 되는 실정임
- 다음, 보다 근본적인 문제로 특별지방자치단체에 지방자치단체로서의 법적지위가 부여되어 있지만, 운영상 제반 측면에서 볼 때, 과연 '자치단체'로서의 위상을 가지고 있는가 하는 점임
  - 일본의 간사이광역연합 운영결과 제기되는 문제점 중 하나는 간사이광역연합이 과연 주민을 대표하는 지방자치단체로서의 위상을 가지고 있는가 하는 점인데, 이는 광역연합이 지방자치단체의 일종에서의 법적 지위를 가지고 있지만, 조직운영의 독자성과 안정성은 물론, 지방자치단체가 가져야 할 주민대표성 역시 확보하지 못하고 있다는 비판에서 제기됨
  - 첫째, 특별지방자치단체는 '특별'한 목적(사무)에 대해서는 지방자치단체로서의 독립성을 가지고 안정적으로 운영되어야 하지만, 일본의 사례에서 볼 때 예산 대부분이 구성단체의 분담금에 의하고(국가보조금 역시 구성단체에 지급되는 것을 이전받아 충당), 구성 자치단체장들의 협의시스템, 수행사무별로 구성단체의 단체장이 1분야씩 담당위원으로서 책임을 맡고, 해당 단체장의 단체공무원이 주관이 되어 운영하는 시스템에서 특별지방자치단체의 독립성을 확보한 계획의 수립 및 집행은 쉽지 않은 실정이며, 이 때문에 일부 전문가들의 경우 자치단체로서 독자성을 확보하기 위하여 과세권 부여 등 분담금 중심의 재원구조개편 필요성을 제기하고 있는 실정임

- 둘째, ‘특별’ 지방자치단체는 지방자치단체임에도 주민대표성을 상실하고 있다는 지적인데, 이는 일본 지방자치법에서 광역연합장의 선출과 광역연합의회를 구성함에 있어 주민직선이 가능(직선과 간선 모두 가능한 것으로 규정)하다는 규정에도 불구하고 비용절감 등의 이유로 간사이광역연합을 포함한 116개 전체 광역연합에서 단 한 곳도 직선에 의한 집행부 구성이 없다는 점에서 주민과는 유리된 행정의 집합체라는 비판이 그것임
- 우리나라의 특별지방자치단체에 대한 구성이나 절차가 일본과는 일정부분 차이가 있고, 앞으로의 세부적인 조직구성, 사무관계, 예산 등의 설계 역시 분명한 차이를 가지고 만들어지게 될 것임
  - 그럼에도 불구하고 제도의 기본틀에서 상당 부분 유사성을 가지는 일본 광역연합의 운영에서 제기된 문제점을 보면, 우리도 동일한 문제 제기로부터 자유로울 수 없을 것임은 쉽게 예측 가능함
  - 따라서 조직의 세부적 설계에서부터 발생 가능한 역기능적 요소들에 대한 사전적 검토를 통해, 문제적 상황의 발생을 최소화할 수 있도록 해야 함은 물론,
  - 특별지방자치단체의 목적과 법적 지위에 맞춘 새로운 ‘자치단체’로서의 자리매김과 구성 자치단체들이 목적하는 행정효율/경제성에 초점을 둔 새로운 ‘행정협력 수단’의 역할을 어떻게 조화시켜나가야 할 것인지의 문제 역시 사전적으로 검토되어야 할 근본적인 과제가 아닐 수 없음

---

## 권오철

(한국지방행정연구원 자치분권제도실 선임연구위원)