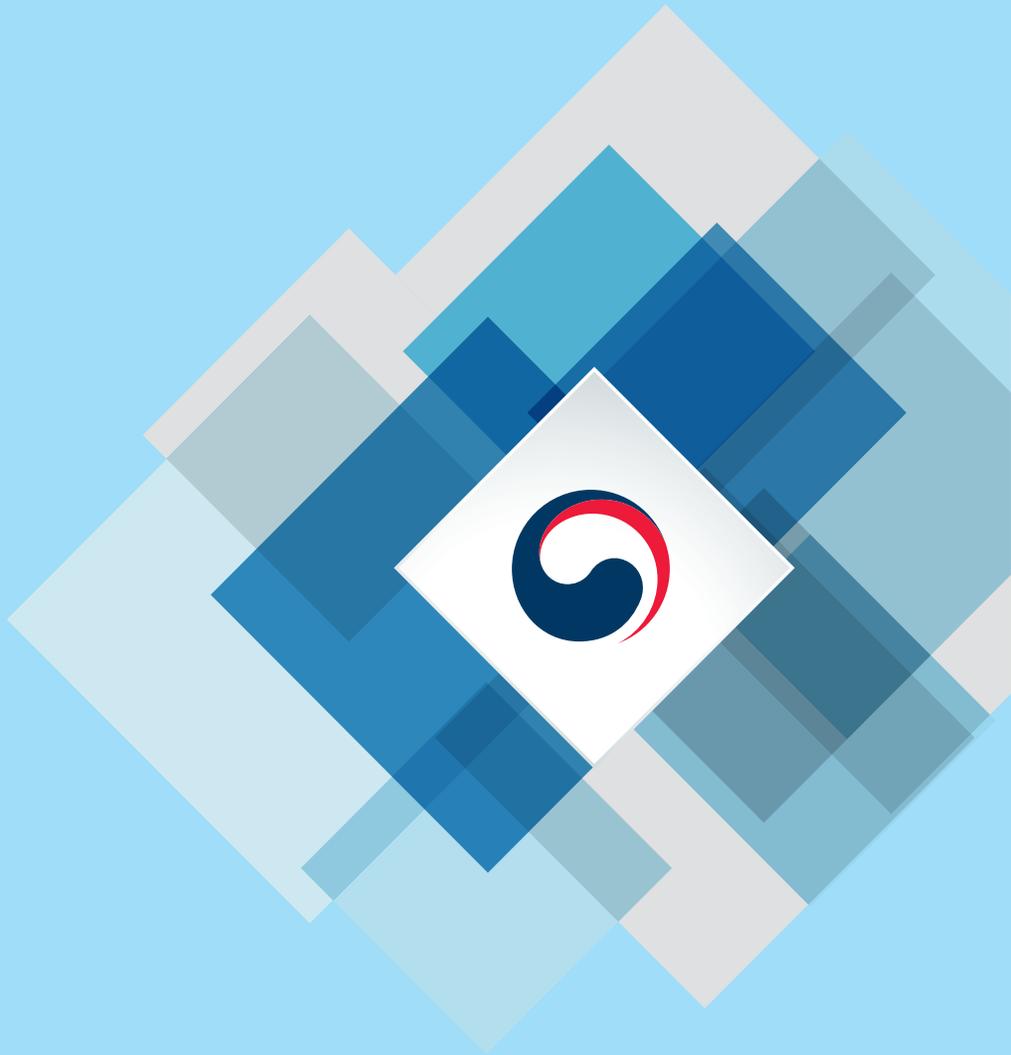


# 광역연합형 특별지방자치단체 도입방안 연구



## 연구진

김창호(한국지방행정연구원 선임연구위원)

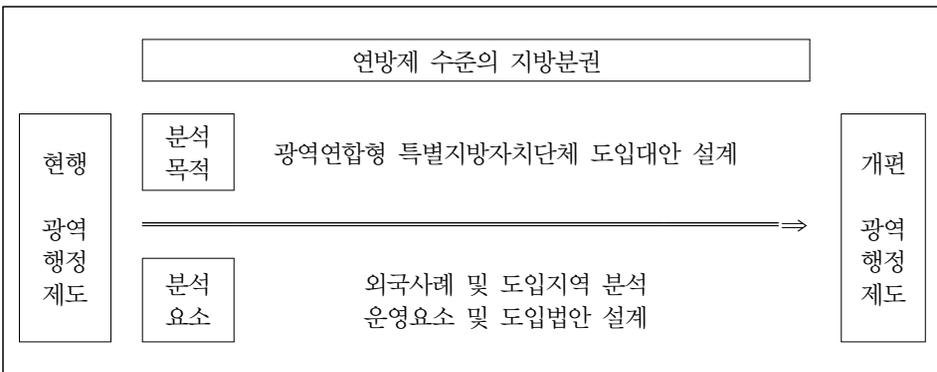
## 연구 요약

### 1. 연구목적 및 체계

#### □ 연구의 목적

- 문재인 정부는 연방제수준의 지방분권을 제시하면서 자치분권 로드맵(안)에 특별지방자치단체의 일종인 광역연합제도의 도입을 포함시켰음
- 이에 따라 여기에서는 특별지방자치단체의 도입을 위한 제반요소에 대한 대안설계를 모색하고자 함

<그림 1> 연구의 목적

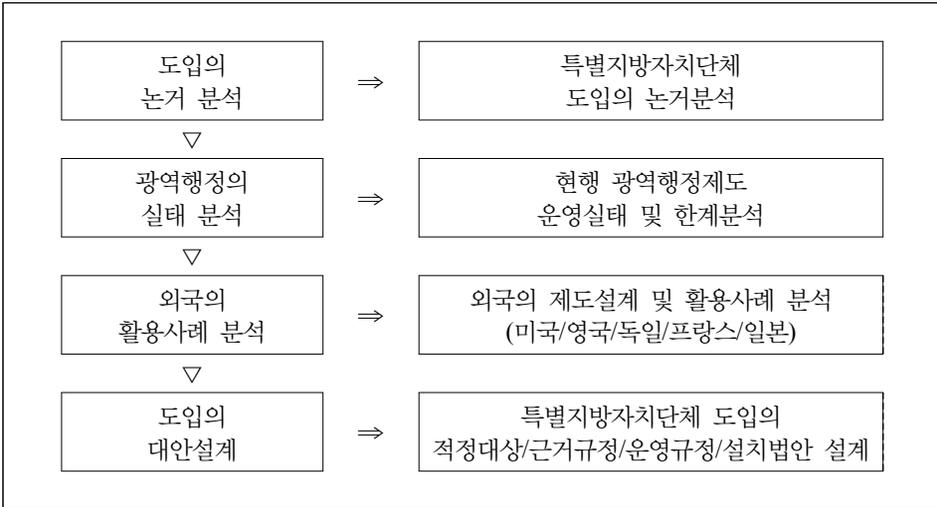


#### □ 연구의 체계

- 광역연합형 특별지방자치단체의 도입을 위한 연구체계는 다음과 같은 논리적 구조로 설계함
- 광역연합형 특별지방자치단체의 도입을 위한 정책적 논거분석과 광역행정제도의 운영실태와 한계를 분석하고, 외국의 특별지방자치단체 도입사례를

고찰하여, 이에 기초하여 도입방안의 설계와 적용을 위한 적정기능 및 적합 지역을 모색함

<그림 2> 연구의 체계도



## 2. 주요 연구내용

### □ 광역연합형 특별지방자치단체 개념

- 광역행정 수요에 대응하기 위한 특별지방자치단체의 종류는 관장사무의 특성과 규모를 기준으로 다음과 같이 유형이 구분되고 있음
  - 관장사무의 특성이 특수적이면서 단일의 사무를 처리하는 유형과 관장사무의 특성이 특수적이면서 다수의 사무를 처리하는 유형, 관장사무의 특성이 일반적이면서 단일의 사무를 처리하는 유형, 관장사무의 특성이 일반적이면서 다수의 사무를 처리하는 유형으로 구분하는 것임
  - 이러한 유형구분을 고려하면, 광역연합형 특별지방자치단체는 일반적 사무이되 다수 또는 단일의 사무규모는 고려치 않은 특별지방자치단체로 규정할 수 있음

<그림 3> 광역연합형 특별지방자치단의 개념구조



□ 정부정책 분석

- 역대정부에 이어 문재인 정부에서도 특별지방자치단체의 도입에 관한 법적 및 정책적 근거를 마련하고 있음
  - 문재인 정부는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제17조 제3항에 특별지방자치단체의 도입 및 활용을 규정하고, 이어서 자치분권로드맵의 네트워크형 지방행정체제 구축의 일환으로 특별지방자치단체인 광역연합제도의 도입을 계획하고 있음

<표 1> 문재인 정부의 도입정책

구분	내용
「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제17조 제3항	③ 국가 및 지방자치단체는 지방행정에 관한 제반 여건의 급격한 변화에 적극적으로 대응하고 지방자치를 다양한 형태로 구현하기 위하여 특별지방자치단체제도를 도입·활용하도록 노력하여야 한다.
네트워크형 지방행정체제 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 자치단체 간 협약제도 도입</li> <li>▸ 광역연합제도 도입</li> <li>▸ 자치단체와 특행기관 간 협업강화</li> <li>▸ 자율적인 자치단체 간 행정구역 통합조정 지원</li> <li>▸ 사회혁신적 갈등관리제도 확산</li> </ul>
광역연합제도 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 자치단체가 구성원이 되어 자치권을 가지는 별도의 법인체(특별지방자치단체 등)를 설립하여 도시 네트워크 제도화</li> </ul>

적용분야 및 지역분석

- 관장기능과 설치지역을 기준으로 광역연합형 특별지방자치단체의 적정대상을 선정하면, 다음과 같이 제시할 수 있음
  - 광역연합형 특별지방자치단체의 적정 관장기능으로는 규모경제 달성기능과 상호협력 필요기능이 타당하고, 각각의 관장기능을 기준으로 적합 설치지역을 도출하면, 규모경제 달성기능은 인구 10만 미만의 시군지역이, 상호협력 필요지역에서는 연담화 지역으로 수도권과 동남권이, 자원공유 지역으로 지라산과 설악산, 4대 강, DMZ가 그리고 공동관리 지역으로 4대 강이 타당함

<표 2> 광역연합형 특별지방자치단체의 적정대상

구분		적정대상
규모경제 달성기능	인구과소 지역	▸ 인구 10만 이하 시군지역
상호협력 필요기능	연담화 지역	▸ 수도권/동남권
	자원공유 지역	▸ 지라산, 설악산, 4대강, DMZ
	공동관리 지역	▸ 4대강

### 3. 도입대안 설계

도입근거 설계

- 광역연합형 특별지방자치단체의 도입을 위한 근거법령의 설계대안을 종합하면, 다음과 같이 제시할 수 있음
  - 근거규정은 현행의 「지방자치법」을 개정하여 관련내용을 규정하고, 설치 및 운영규정은 현행의 「대통령령」을 폐기하고 「지방자치법」에 관련조항을 신설하며, 종류규정은 단기적으로 폐쇄형을 활용하되 중장기적으로 개방형을 적용하는 것임

<표 3> 근거법령의 종합

구분	내용
근거규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 검토 대안</li> <li>- 현행 지방자치법 개정 / 개별법 제정</li> <li>■ 외국 사례</li> <li>- 지방자치법 개정(일본)</li> <li>■ <u>최종대안</u></li> <li>- 현행 지방자치법 개정</li> </ul>
설치/운영 규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 검토 대안</li> <li>- 현행 지방자치법 개정 / 개별법 제정</li> <li>■ 외국 사례</li> <li>- 지방자치법 개정(일본)</li> <li>■ <u>최종대안</u></li> <li>- 현행 지방자치법 개정</li> </ul>
종류규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 검토 대안</li> <li>- (폐쇄형) 사전 지정 / (개방형) 필요시 추가</li> <li>■ 외국 사례</li> <li>- 폐쇄형(일본) : 특별구, 재산구, 일부사무조합, 광역연합의 종류 지정</li> <li>■ <u>최종대안</u></li> <li>- 폐쇄형(단기) 및 개방형(장기) 혼용</li> </ul>

운영요소 설계

- 광역연합형 특별지방자치단체의 도입을 위한 운영요소의 설계대안을 종합하면, 다음과 같이 제시할 수 있음
  - 원칙적으로 설립주체는 일반지방자치단체이고, 설립절차는 규약제정과 의회의결 및 주무부처 승인을 거치며, 관할구역은 설립기관의 구역이며, 사무관리는 설립기관의 모든 사무가 대상이며 지역고권을 확보하고, 내부규약은 필수규정을 중심으로 하며, 기관구성은 기관대립형으로 의결기관과 집행기관 공히 간선저제를 적용하고, 인력관리는 파견인력과 고유인력으로 구성하되 파견인력에 대한 근평권을 부여하고, 자원관리는 분담금과 사용료 및 수수료를 기본으로 하되 기채 등의 예외적 조치를 검토하고, 규약변경 및 해산은 설립절차를 준용함

<표 4> 운영요소의 종합

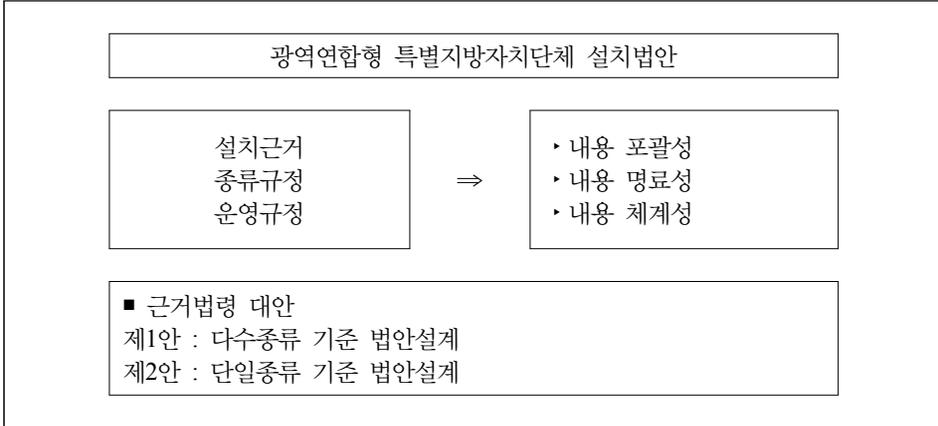
구분	내용
설립주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기본원칙</li> <li>- 일반지방자치단체</li> <li>■ 고려요인</li> <li>- 기초지방자치단체 규모</li> <li>- 처리사무의 성격</li> <li>■ 최종대안</li> <li>- 원칙적 : 일반지방자치단체</li> <li>- 예외적 : 중앙정부 참여검토(행정안전부 요청)</li> </ul>
설립절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기본절차</li> <li>- 1단계 : 설치기관간 협의에 의한 규약제정</li> <li>- 2단계 : 설치기관별 의결기관 동의</li> <li>- 3단계 : 주무부처 승인(기초는 시도지사 승인)</li> </ul>
구역확정	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기본원칙</li> <li>- 설치기관의 행정구역</li> <li>■ 고려요인</li> <li>- 관장사무의 처리범위</li> <li>■ 최종대안</li> <li>- 원칙적 : 설치기관의 행정구역</li> <li>- 예외적 : 설치기관의 일부 행정구역</li> </ul>
사무관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사무종류</li> <li>- 원칙적 : 설치기관의 모든 사무</li> <li>- 예외적 : 현실적 필요사무 도출</li> <li>■ 사무범위</li> <li>- 원칙적 : 설치기관이 결정</li> <li>- 예외적 : 특별지방자치단체가 결정</li> <li>■ 사무처리</li> <li>- 원칙적 : 지역고권 확보</li> </ul>
내부규약	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 필수규정</li> <li>- 명칭, 구성기관, 사무소위치, 관장사무, 기관구성, 선임방법, 재원운영</li> <li>■ 임의규정</li> <li>- 상기 규정 이외 기구운영에 필요한 사항</li> </ul>

구분	내용
기관구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 구성방식                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대립형 기관구성</li> </ul> </li> <li>■ 의결기관 선임                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 간선제 : 설치기관 지방의원</li> </ul> </li> <li>■ 집행기관 선임                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 간선제 : 설치기관 협의선임(외부 전문가 등)</li> </ul> </li> </ul>
인력관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 인력구성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고유인력+파견인력</li> </ul> </li> <li>■ 인사관리                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인사위원회 설치(파견인력의 근무성적평정권 부여)</li> </ul> </li> </ul>
재원관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기본원칙                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 분담금, 사용료, 수수료</li> </ul> </li> <li>■ 고려요인                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별지방자치단체 활용수준</li> <li>- 중앙정부와 업무 연계성</li> </ul> </li> <li>■ 최종대안                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 원칙적 : 분담금, 사용료, 수수료</li> <li>- 예외적 : 교부금, 국고보조금, 기채 등</li> </ul> </li> </ul>
규약변경 해산	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 규약변경                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 설립절차 준용</li> </ul> </li> <li>■ 해산                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 설립절차 준용</li> </ul> </li> </ul>

근거법령 설계

- 광역연합형 특별지방자치단체의 도입을 위한 설치법안에는 전술한 검토결과에 따라 다음과 같은 내용들이 포함됨
  - 즉, 광역연합형 특별지방자치단체의 근거규정과 종류규정 및 운영규정 등이 그것임
- 상기와 같은 광역연합형 특별지방자치단체의 도입을 위한 설치법안의 설계는 기본적으로 다음과 같은 방향성에 입각할 필요가 있음
  - 즉, 주요 요소들의 포괄적 반영, 내용의 명료성 그리고 내용의 체계성 등을 확보하는 것임

<그림 4> 설치법안 설계의 기본방향



# 차 례

<b>제1장 서론</b> .....	1
제1절 연구의 목적 .....	3
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	5
1. 연구의 범위 .....	5
2. 연구의 방법 .....	6
제3절 연구의 체계도 .....	7
<b>제2장 특별지방자치단체에 관한 고찰</b> .....	9
제1절 광역연합형 특별지방자치단체의 의의 .....	11
1. 광역연합형 특별지방자치단체의 개념 .....	11
2. 유사개념의 비교분석 .....	13
3. 특별지방자치단체의 설치목적 .....	14
제2절 역대정부의 특별지방자치단체 정책 .....	22
1. 관련법제 .....	22
2. 역대정부 관련정책 .....	24
3. 문재인 정부의 관련정책 .....	24
4. 도입지연의 원인 .....	25
제3절 특별지방자치단체의 선행연구 분석 .....	27
1. 선행연구 분석 .....	27
2. 선행연구 내용 .....	28
<b>제3장 광역행정의 대응실태 및 한계분석</b> .....	31
제1절 광역행정 대응전략 .....	33
1. 일반적 대응구조 .....	33



2. 한국의 대응구조 .....	33
제2절 광역행정제도 운영실태: 지방자치단체조합 .....	36
1. 제도개요 .....	36
2. 운영실태 .....	38
3. 운영사례 .....	39
제3절 광역행정제도의 한계분석 .....	45
1. 제도운영 한계 .....	45
2. 수요대응 한계 .....	46
<b>제4장 외국의 특별지방자치단체 사례분석 .....</b>	<b>47</b>
제1절 대상사례 선정 .....	49
제2절 일반제도 사례분석 .....	50
1. 미국의 특별지방자치단체 .....	50
2. 영국의 특별지방자치단체 .....	51
3. 독일의 특별지방자치단체 .....	52
4. 프랑스의 특별지방자치단체 .....	53
5. 일본의 특별지방자치단체 .....	54
제3절 광역연합형 사례분석 .....	55
1. 일본사례: 간사이광역연합 .....	55
2. 미국사례: 미네소타 트윈시티 광역정부 ..	57
3. 영국사례: 지방정부 연합기구(Combined Authorities: CA) .....	58
제4절 외국사례 비교분석 .....	63



**제5장 광역연합형 특별지방자치단체 도입의**

**의견분석** ..... 65

제1절 분석설계 ..... 67

제2절 의견수렴 분석 ..... 69

    1. 응답대상 기관 ..... 69

    2. 의견수렴 분석내역 ..... 69

제3절 의견수렴 결과종합 ..... 78

**제6장 광역연합형 특별지방 자치단체**

**도입대안 설계** ..... 79

제1절 적용대상 검토 ..... 81

    1. 접근방법 ..... 81

    2. 적정기능 검토 ..... 82

    3. 적합지역 검토 ..... 86

    4. 적정대상 선정 ..... 93

제2절 근거법령 설계 ..... 94

    1. 기본방향 ..... 94

    2. 근거규정의 설계대안 ..... 94

제3절 운영요소 설계 ..... 96

    1. 기본방향 ..... 96

    2. 운영요소의 설계대안 ..... 97

제4절 설치법안 설계 ..... 100

    1. 기본방향 ..... 100

2. 제1안 : 다수종류 기준 .....	100
3. 제3안 : 단일종류 기준 .....	106
<b>【참고문헌】</b> .....	114
<b>【부록-1】</b> 일본 지방자치법(2018년 6월 현재) ..	120
<b>【부록-2】</b> 이한구의원 개정안(2005년) .....	137
<b>【부록-3】</b> 행정자치부 개정안(2006년) .....	142



## 표 차례

<표 1-1> 연구의 범위 .....	5
<표 1-2> 연구의 방법 .....	6
<표 2-1> 특별지방자치단체의 개념 .....	11
<표 2-2> 특별지방자치단체 설치목적 .....	15
<표 2-3> 「대도시권광역교통청」 설치계획(안) .....	16
<표 2-4> 특별지방자치단체 관련규정 실태 .....	22
<표 2-5> 역대정부의 도입정책 .....	24
<표 2-6> 문재인 정부의 도입정책 .....	25
<표 2-7> 도입지연 원인 .....	26
<표 2-8> 선행연구의 내용분석 .....	28
<표 3-1> 광역행정 대응전략 유형 .....	33
<표 3-2> 한국의 광역행정 대응유형 실태 .....	35
<표 3-3> 지방자치단체조합 관련법령(「지방자치법」) ..	36
<표 3-4> 지방자치단체조합의 설치현황 .....	38
<표 3-5> 수도권매립지운영관리조합의 운영사례 .....	40
<표 3-6> 자치정보화조합의 운영사례 .....	42
<표 3-7> 부산/진해 경제자유구역청의 운영사례 .....	44
<표 3-8> 제도운영 한계분석 .....	45
<표 3-9> 수요대응 한계분석 .....	46
<표 4-1> 사례대상국가의 선정 .....	49
<표 4-2> 미국의 특별지방자치단체 운영실태 .....	50
<표 4-3> 영국의 특별지방자치단체 운영실태 .....	51
<표 4-4> 독일의 특별지방자치단체 운영실태 .....	52

<표 4-5> 프랑스의 특별지방자치단체 운영실태	53
<표 4-6> 일본의 특별지방자치단체 운영실태	54
<표 4-7> 일본 간사이광역연합 개요	55
<표 4-8> 미국 미네소타 트윈시티 광역정부 개요	57
<표 4-9> 연합기구의 추진경과	59
<표 4-10> 지방정부 연합기구(CA)가 다른 공공기관과 공유하는 책임사무	60
<표 4-11> 국가별 특별지방자치단체 운영사례 비교분석	64
<표 5-1> 의견수렴 대상기관 선정	69
<표 5-2> 도입 필요성	70
<표 5-3> 대상사무	72
<표 5-4> 기관구성 방법	73
<표 5-5> 기관운영 방법	75
<표 5-6> 의견수렴 결과종합	78
<표 6-1> 규모경제 달성사무	83
<표 6-2> 상호협력 필요사무	84
<표 6-3> 분쟁조정 필요사무	85
<표 6-4> 적정 관장기능 검토결과	86
<표 6-5> 적정규모에 관한 실증연구	87
<표 6-6> 인구과소지역(2018년 기준)	89
<표 6-7> 광역권 설정기준	90
<표 6-8> 연담화 지역사례	91
<표 6-9> 자원공유 지역사례	92
<표 6-10> 적합 설치지역 검토결과	93
<표 6-11> 광역연합형 특별지방자치단체의 적정대상	93





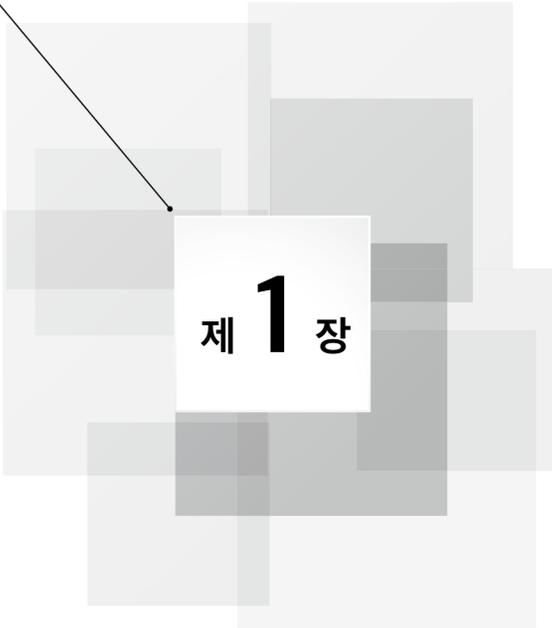
<표 6-12> 근거법령의 종합 .....	95
<표 6-13> 운영요소의 종합 .....	98
<표 6-14> 다수종류 기준의 설치법률(안) .....	101
<표 6-15> 단일종류 기준의 설치법률(안) .....	106

# 그림 차례

한국지방행정연구원

<그림 1-1> 연구의 목적 .....	4
<그림 1-2> 연구의 체계도 .....	7
<그림 2-1> 광역연합형 특별지방자치단체의 개념구조 ..	13
<그림 2-2> 유시기관과 특성비교 .....	14
<그림 2-3> 특별지방자치단체 설치논거 .....	14
<그림 2-4> 선행연구의 유형 .....	27
<그림 4-1> 잉글랜드의 지방정부연합(2017년 기준) ..	62
<그림 5-1> 의견수렴 설계모형 .....	67
<그림 6-1> 적용대상 검토방법 .....	82
<그림 6-2> 근거법령 설계의 기본방향 .....	94
<그림 6-3> 운영요소 설계의 기본방향 .....	96
<그림 6-4> 설치법안 설계의 기본방향 .....	100





제 **1** 장

# 서 론

---

제1절 연구의 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제3절 연구의 체계도

KRILA



## 제1장

## 서론

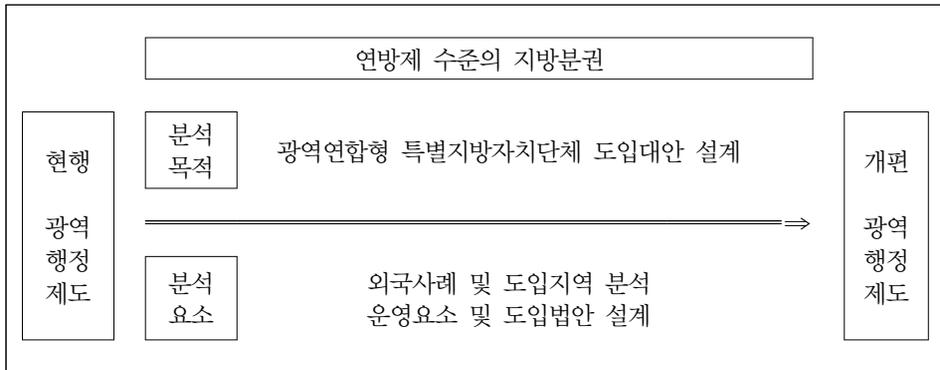
## 제1절 연구의 목적

- 원칙적으로 지방자치는 특정의 행정구역을 중심으로 배타적인 권한을 보유한 지방자치단체가 설치되고, 동 기관을 통해서 당해지역의 전반적인 사무가 처리되나, 현실적으로는 특정의 행정구역을 벗어나는 행정수요가 발생되고, 이와 같은 행정수요의 처리를 위해서는 일반 지방자치단체가 아닌 또다른 행정기구의 설치 필요성이 제기됨
  - 이러한 필요성에 대응하기 위한 전략으로 많은 국가들에서 광역적 행정기구 또는 특별지방자치단체 등을 설치 및 운영하고 있음
- 우리나라도 1988년 「지방자치법」의 전면개정에서 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요한 경우에는 특별지방자치단체를 설치할 수 있도록 지방자치단체의 종류에 관련규정을 두었으나, 설치 및 운영에 관한 사항을 대통령령으로 위임하고, 그에 관한 구체적 규정을 마련하지 못하고 있는 실정임
  - 대신에 광역적 행정수요 등 특정한 목적의 대응을 위한 제도적 장치로서 지방자치단체조합을 활용하여 오고 있으나, 지방자치단체조합은 법적 측면에서 공법인의 지위에도 불구하고 특별지방자치단체의 지위를 갖는 것은 아니며, 이에 따라 인사관리나 재정관리 등에서 다양한 한계를 나타내고 운영 효과에서 많은 비판이 제기되어 왔음
- 이와 같은 현실을 감안하여 특별지방자치단체를 도입하기 위한 정부차원의 노력이 수반되어 왔음
  - 2005년에는 의원발의로 그리고 2006년에는 정부발의로 특별지방자치단체의 설치 및 운영을 위한 「지방자치법」의 개정안이 국회에 제출되었으나, 제17대 국회의원의 임기만료로 자동 폐기되었고, 이후 2013년 「지방분권 및

지방행정체제 개편에 관한 특별법」이 제정되면서 제17조 제3항에 국가 및 지방자치단체로 하여금 특별지방자치단체의 도입 및 활용을 위해 노력하도록 관련규정이 포함되었으나, 구체적인 후속조치가 수반되지 못하였음

- 최근, 문재인 정부는 연방제수준의 지방분권을 제시하면서 자치분권 로드맵(안)에 특별지방자치단체의 일종인 광역연합제도의 도입을 포함시켰음
  - 이에 따라 여기에서는 특별지방자치단체의 도입을 위한 제반요소에 대한 대안설계를 모색하고자 함
  - 특별지방자치단체의 개념과 활용목적을 살펴보고, 그동안 특별지방자치단체의 도입을 위한 추진실태 및 외국의 활용사례를 준용하여 특별지방자치단체의 도입에서 고려할 각각의 대안들을 모색함

<그림 1-1> 연구의 목적



【 과업지시서 요청사항 】

- 특별지방자치단체 도입의 제반대안 검토
  - 지방자치법 개정조문(안)
  - 특별지방자치단체 구성 및 운영방안
  - 특별지방자치단체 해외운영 사례
  - 특별지방자치단체 도입 적합후보지(안)

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구의 범위

- 전술한 연구목적을 효과적으로 달성하기 위한 연구의 범위는 다음과 같이 설정하고자 함
  - 공간범위 : 특별지방자치단체는 제도의 특성상 수요분포가 국지적이기는 하나, 종류에 따라서 수요분포가 전국적으로 다를 수 있기 때문에 우리나라 전체를 공간범위로 설정함
  - 시간범위 : 광역연합형 특별지방자치단체의 실태분석은 2018년을 기준으로 하되, 분석결과에 따른 정책대안의 적용은 내용적 특성을 감안하여 2018년 이후를 목표시점으로 설정함
  - 대상범위 : 지방자치단체 이외의 행정서비스 공급방식은 다양하게 존재하나, 연구목적이 특별지방자치단체의 도입방안이므로 연구대상은 특별지방자치단체에 국한함
  - 내용범위 : 특별지방자치단체의 도입을 위한 연구내용은 기본적으로 설치근거에 관한 입법형식으로 구성되나, 추가적으로 효율적 적용을 위한 기능과 지역 및 종류 등에 대한 연구내용도 포함함

<표 1-1> 연구의 범위

구분	내용
공간 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 전국단위</li> <li>- 특별지방자치단체의 수요지역 근거</li> </ul>
시간 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 실태분석 기준연도 : 2018년</li> <li>- 대안적용 목표연도 : 2018년 이후</li> </ul>
대상 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 특별지방자치단체 국한</li> <li>- 광역연합형 특별지방자치단체로 기존의 광역행정제도 제외</li> </ul>
내용 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 특별지방자치단체 도입대안 설계</li> <li>- 외국사례 분석, 설치적합지역 도출, 도입법안 및 운영방안 설계 등</li> </ul>

## 2. 연구의 방법<sup>1)</sup>

- 연구방법은 각 부문별 연구내용에 따라 적정방법을 적의 활용함
  - 문헌조사 : 특별지방자치단체의 개념과 정부의 정책기조 및 외국사례 등에 관한 이론적 및 제도적 분석을 위하여 기존의 각종 국내외 문헌분석을 실시함
  - 관계자회의 : 광역연합형 특별지방자치단체의 도입을 위한 적정기능 및 적합지역 등에 관한 의견을 수렴하기 위하여 기존 광역단위 협업을 추진 중인 관계시도의 공무원을 대상으로 회의를 실시함
  - 설문조사 : 광역연합형 특별지방자치단체의 도입에 필요한 제반요소에 대한 관계자의 의견수렴을 위한 설문조사를 실시하되, 조사대상으로 지방자치단체 공무원과 더불어 시도연구원의 연구진을 포함함
  - 브레인스토밍 : 광역연합형 특별지방자치단체의 도입에 관한 제반의 개선대안의 타당성을 검증하기 위하여 관련분야 전문가를 대상으로 하는 브레인스토밍을 실시함

<표 1-2> 연구의 방법

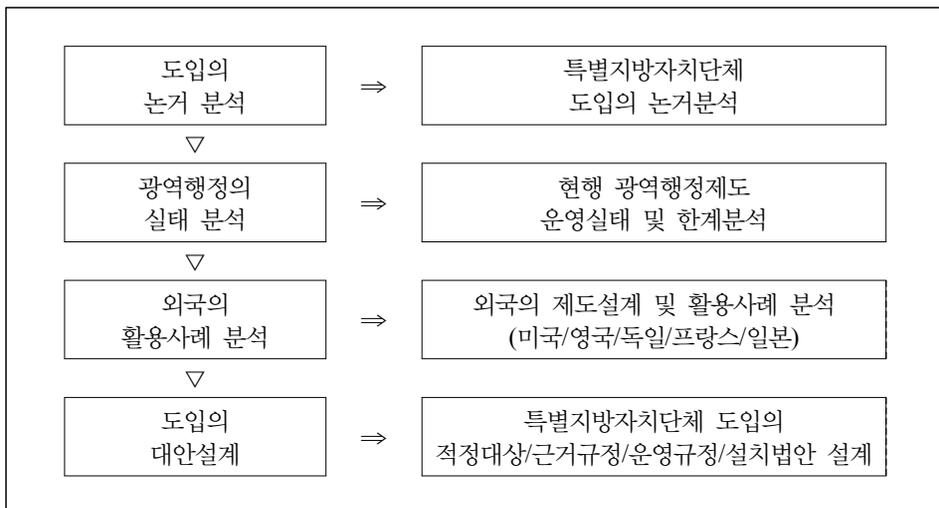
구분	내용
문헌조사	■ 각종 기존논의의 검토
관계자회의	■ 광역단위 협업추진의 관계시도 공무원들과 회의실시
설문조사	■ 광역연합형 특별지방자치단체 도입요소에 대한 관계자 설문조사 실시
브레인스토밍	■ 자치입법권 개선대안의 타당성 검증

1) 본 정책과제는 행정안전부의 의뢰로 2018년도 당 연구원의 기본과제인 ‘광역연합제도의 도입 방안연구’와 일정기간 동시적으로 진행되었으며, 그에 따라 과제 내용상 장 별로 중복이 불가피한 부분은 기본과제의 내용을 요약하여 반영하였음

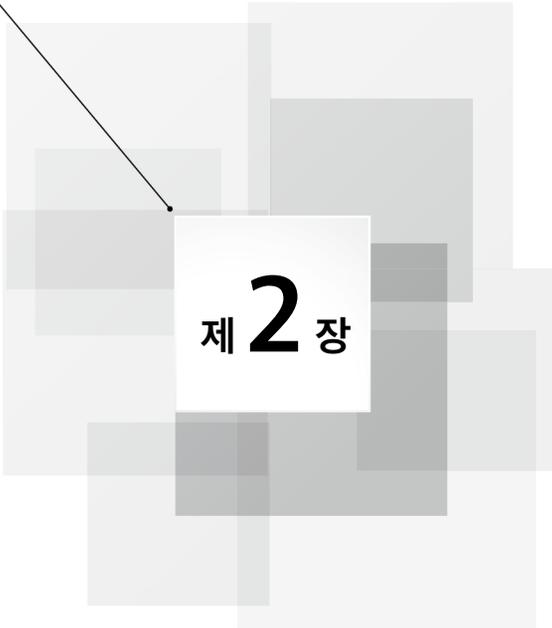
### 제3절 연구의 체계도

- 광역연합형 특별지방자치단체의 도입을 위한 연구체계는 다음과 같은 논리적 구조로 설계함
  - 광역연합형 특별지방자치단체의 도입을 위한 정책적 논거분석과 광역행정제도의 운영실태와 한계를 분석하고, 외국의 특별지방자치단체 도입사례를 고찰하여, 이에 기초하여 도입방안의 설계와 적용을 위한 적정기능 및 적합지역을 모색함

<그림 1-2> 연구의 체계도







## 제 2 장

# 특별지방자치단체에 관한 고찰

- 
- 제1절 광역연합형 특별지방자치단체 의의
  - 제2절 역대정부의 특별지방자치단체 정책
  - 제3절 특별지방자치단체의 선행연구 분석

KRILA



## 제 2 장

## 특별지방자치단체에 관한 고찰

## 제1절 광역연합형 특별지방자치단체의 의의

## 1. 광역연합형 특별지방자치단체의 개념

- 광역연합형 특별지방자치단체는 광역연합형의 개념과 특별지방자치단체의 개념이 혼합된 용어임
  - 즉, 특별지방자치단체의 법적 지위를 보유하되, 광역연합형의 특성을 가지는 제도를 의미함
- 우선, 특별지방자치단체는 다양한 개념적 접근에도 불구하고, 제한적 기능을 처리하는 지방자치단체로 규정하는 것이 일반적임
  - 일반지방자치단체에 비하여 특정의 목적에 의해 제한된 기능을 처리하기 위하여 설치되는 지방자치단체를 말하는 것임

&lt;표 2-1&gt; 특별지방자치단체의 개념

학자	개념
S. Humes and E. Martin	▶ 일반지방자치단체와 달리 하나 또는 수개의 기능만을 수행하며, 자체의 직원과 예산을 보유하고, 단일 또는 복수의 지방자치단체 영역의 전부 내지 일부를 관할구역으로 하며, 통상적 행정계층구조 밖에 존재함
정부간관계 자문위원회(ACIR)	▶ 독립적이며, 제한된 목적을 지닌 정부단위로 일반지방자치단체로부터 실질적인 행/재정적 독립성을 보유한 지방자치단체
Nathaniel Preston	▶ 과세권이 없는 정부기관으로 모정부와는 별개의 독립적인 실체이며, 자체예산을 결정하고 요금을 결정하는 정도의 재정적 자율성을 가지며, 법에 규정되거나 규제위원회가 정한 일반적인 제한 사항들에만 구속되는 자치단체임

- 한편, 광역연합형<sup>2)</sup>은 학문적 또는 법적으로 명확히 규정된 개념이기보다는 정책적 측면에서 제시된 용어로 조작적 개념규정이 필요함
  - 주체를 기준으로 광역연합형은 광역자치단체와 광역자치단체가 특별지방자치단체의 설립주체 구성원이 되는 개념으로 간주할 수 있고, 기능을 기준으로 광역연합형은 광역행정 기능의 효율적 처리를 위하여 하나 이상의 지방자치단체가 상호 협력하는 의미로 간주할 수도 있음
  - 그러나, 특별지방자치단체를 설치하는 구성원에 광역 또는 기초의 계층단위로 구분하여 제약을 가하는 사례가 현실적으로 존재하지 않는다는 점에서 광역연합형은 광역행정의 효율적 처리를 위하여 지방자치단체간 협력하는 기능적 의미로 간주하는 것이 타당함
- 전술한 광역연합형과 특별지방자치단체의 개념논의에 따르면, 광역연합형 특별지방자치단체의 개념은 다음과 같이 규정하는 것이 타당함
  - 즉, 광역연합형 특별지방자치단체는 광역행정 수요에 효과적으로 대응하기 위하여 설치되는 특별지방행정기관으로 규정하는 것이나, 광역행정 수요에 대응하는 특별지방자치단체는 다양한 종류가 있으므로, 이들과 차별화를 도모할 필요가 있음
- 광역행정 수요에 대응하기 위한 특별지방자치단체의 종류는 관장사무의 특성과 규모를 기준으로 다음과 같이 유형이 구분되고 있음
  - 관장사무의 특성이 특수적이면서 단일의 사무를 처리하는 유형과 관장사무의 특성이 특수적이면서 다수의 사무를 처리하는 유형, 관장사무의 특성이 일반적이면서 단일의 사무를 처리하는 유형, 관장사무의 특성이 일반적이면서 다수의 사무를 처리하는 유형으로 구분하는 것임
  - 이러한 유형구분을 고려하면, 광역연합형 특별지방자치단체는 일반적 사무이되 다수 또는 단일의 사무규모는 고려치 않은 특별지방자치단체로 규정할 수 있음

---

2) 일본의 특별지방자치단체에서는 광역연합이 법적으로 특별지방자치단체의 일종으로 규정되고 있으므로, 기급적 광역연합형의 개념규정에서 일본의 광역연합을 참조할 필요가 있음

&lt;그림 2-1&gt; 광역연합형 특별지방자치단의 개념구조



자료 : 금창호(2018).

## 2. 유사개념의 비교분석

- 전술한 광역연합형 특별지방자치단체의 개념을 보다 구체적으로 살펴보기 위하여 일반지방자치단체와 특별지방자치단체를 대상으로 개념요소를 비교하면, 다음과 같음
  - 특별지방자치단체는 관장기능의 측면에서 종류에 따라서 편차가 있기는 하지만, 일반지방자치단체에 비하여 제한적이라는 특성에서 특별지방행정기관과 유사하고, 법적지위의 측면에서 중앙부처의 소속기관의 지위를 갖는 특별지방행정기관과 달리 지방자치단체의 지위라는 점에서 일반지방자치단체와 유사함
  - 이에 따르면, 특별지방자치단체는 관장기능의 특성에서 일반지방자치단체와 차별화되고, 법적지위의 특성에서 특별지방행정기관과 차별화되는 행정기관임

<그림 2-2> 유시기관과 특성비교

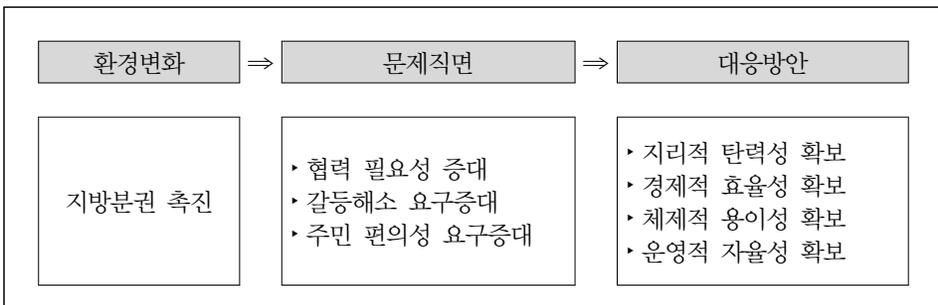


### 3. 특별지방자치단체의 설치목적

#### 1) 설치목적 논리구조

- 광역연합형을 비롯한 특별지방자치단체의 설치목적은 기본적으로 다음과 같은 논리에 근거하고 있음
  - 지방분권의 촉진에 따라서 지방자치단체에서 발생하는 다수의 특화적 행정 수요의 처리에서 제기되는 일반지방자치단체의 한계를 보완하기 위한 대안적 요구가 증가한다는 것임

<그림 2-3> 특별지방자치단체 설치논거



## 2) 일반적 설치목적

- 각국의 특별지방자치단체 설치목적에 따르면, 수요적 및 대응적 측면에서 설치목적은 제시하고 있음
  - 수요적 측면에서 일반지방자치단체의 효과적 대응이 곤란한 수요의 발생과 이에 따른 대응으로 일반지방자치단체의 대안적 제도로 특별지방자치단체의 설치가 이루어진다는 것임

<표 2-2> 특별지방자치단체 설치목적

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

자료 : 금창호(2018).

## 3) 특화적 설치목적

- 전술한 특별지방자치단체의 일반적 설치목적과 달리 광역연합형 특별지방자치단체의 정책적 설치목적은 다음과 같음
  - 기존의 지방자치단체조합으로 설치 및 운영되고 있는 「수도권교통본부」한계를 보완하기 위하여 제시되고 있는 「대도시권광역교통청」의 도입에 따른 대안적 제도마련에 목적을 두고 있음

- 「대도시권광역교통청」은 기존의 지방자치단체조합인 「수도권교통본부」 달리 국토교통부 소속의 특별지방행정기관의 법적 지위를 갖는 것으로 설계되고 있음

<표 2-3> 「대도시권광역교통청」 설치계획(안)

<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 발의 : 민홍철 의원(더불어민주당, 국토위 간사)</li> <li>■ 내용 : 대도시권광역교통청(차관급)</li> <li>■ 기능 : 대도시권의 광역교통계획 수립 및 운영, 노선조정, 광역교통관련 분쟁조정</li> <li>■ 개상 : 수도권, 부산·울산권, 대구권, 광주권, 대전권</li> </ul>	
수도권교통본부(서울·인천·경기, 조합)	광역교통청(국토부, 차관급)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 수도권 대중교통 종합계획 수립</li> <li>▸ 수도권 교통정책, 도로·철도 계획의 협의·조정</li> <li>▸ 수도권 광역버스, 환승시설, BRT관련사무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 광역교통계획의 수립·운영 및 시설의 구축·관리</li> <li>▸ 광역대중교통 노선공급 조정</li> <li>▸ 지방자치단체간 광역교통 분쟁 조정</li> </ul>

## 【 참고 】 광역교통청 설립에 관한 지자체 의견(2017. 12. 12)

찬성(8)	반대(7)
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 서울/인천/세종/경기/충북/전북/전남/경남</li> <li>■ 기구설립 취지는 찬성, 권한배분·재원확보 문제해결 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 부산/대구/울산/충남/경북/제주/시도 의회의장협의회</li> <li>■ 수도권에 대해서는 효율성이 있으나, 기타 지역은 신중 검토</li> </ul>
판단유보, 신중검토(6)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광주/대전/강원/시도지사협의회/시장군수구청장협의회/시군자치구의회의장협의회</li> <li>■ 기구설립에 따른 장단 상존, 지자체 의견수렴을 통한 공론화 필요</li> </ul>	

기관명	종합의견	주요의견
서울	수정수용	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 본 법률개정은 기관간 협의나 사회적 공론화가 미진, 절차적 정당성이 부족한 채 진행               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역교통청의 설립근거를 규정하기 위한 본 법률 개정안은 지자체 업무나 시민생활에 미치는 영향력이 상당함에도 불구하고, 정부차원의 전문가·관계 지자체간 토론회나 시민의견 수렴을 위한 공청회 등 사회적 공론화나 의견수렴 과정이 부족</li> </ul> </li> <li>■ 본 개정인 아니 국토교통부의 설립계획에 따르면 광역교통청의 권한과 책임의 일치 및 재정책임 확대 등이 구체화되지 않았음               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역버스의 경우 총괄계획 수립의 권한을 가지나 재정책임에 대한 내용은 빠져 있음</li> <li>- 광역교통청의 출범에 따라 권한을 부여할 경우 그에 상응하는 재정부담 등 책임확대도 수반되어야 할 것인 바, 광역교통 문제개선을 위한 재원확보 및 재정투자 계획이 먼저 제안되어야 할 것임</li> </ul> </li> <li>■ 단순히 기구를 설립하는 것이 광역교통 문제해결을 담보하는 것이 아님               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 각 시도 및 관계기관간 깊이 있는 협의를 통해 업무범위를 명확히 하고, 권한과 책임을 일치시키는 것이 조직신설의 실효성을 확보할 수 있을 것임</li> </ul> </li> </ul>
부산	반대	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역교통문제는 지역주민들의 생활과 밀접한 문제로, 현장여건을 정확히 반영하여 지자체간의 협의와 노력으로 해결해야 함</li> </ul>

기관명	종합의견	주요의견
		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자치분권 로드맵에서 제시한 광역연합을 구성하고, 광역교통 문제해결을 위한 관련권한의 패키지 이양으로 지방정부의 권한과 책임을 강화하는 것이 광역교통 문제의 근본적 해결책임</li> <li>- 국토교통부 소속 중앙행정기관 신설, 이와 관련된 조항을 대통령령으로 명시, 지자체는 광역교통에 대한 협의와 자료·자문 등의 지원을 요청하는 기능으로만 역할을 한정하는 것은 지방분권의 가치에 역행한다고 볼 수 있음</li> </ul>
대구	신중검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지속적인 도시광역화로 인한 광역교통청 설치에 광역교통에 대한 전반적인 조정역할이라는 순기능적인 측면이 있으나, 근본적으로 광역교통 문제는 국가기관이 아닌 해당 지역주민들의 의견을 수렴한 후 지자체간의 깊이 있는 협의를 통해 해결해야 실효성을 확보할 수 있는 사안임</li> <li>■ 또한 광역교통청 설치로 실효성 있는 광역교통 문제해결을 하기 위해서는 근본적으로 수도권과 같이 통행패턴이 상호간 통행 이동량이 많아야 함</li> <li>- 하지만, 수도권 이외의 권역에 대해서는 상호지자체간 통행패턴과 함께 지속적인 저출산, 고령화에 따른 장래 교통여건 변화 등을 면밀히 파악한 후 광역교통청 조직신설로 인한 비용편익 등 효율성 측면에서 종합적으로 검토가 필요함</li> </ul>
인천	찬성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 수도권 광역교통수요는 지속적으로 증가하고 있으나, 주변 지자체와의 협의지연 및 갈등으로 지자체 주도의 광역교통정책 수행방식의 한계가 발생함에 따라 광역교통청 설립을 통한 국가주도의 광역교통정책 수행이 필요함</li> <li>- 지자체간의 이견으로 지체되고 있는 수도권 통합요금제 개선, 광역버스·BRT 운영 등의 사무를 광역교통청에서 직접 시행하여 수도권 광역교통수요를 대중교통으로 유도할 필요가 있음</li> <li>- 아울러 증가하고 있는 지자체의 광역교통관련 예산부담을 덜기 위해 국비지원에 관한 사항도 규정될 필요가 있음</li> </ul>
광주	신중검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역교통의 중요성이 점차 부각되어 종합기구의 필요성에는 공감하며, 각종 사업에 소요되는 비용은 국비지원이 필요함(지방 광역권 국비지원 비율 상향 조정)</li> <li>- 다만, 대중교통 운영은 지자체간 상반된 의견으로 실질적인 조정이 어렵고, 자치권 침해의 소지가 있음(대중교통관련 인허가권 문제 등)</li> </ul>

기관명	종합의견	주요의견
대전	신중검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대도시권 광역교통청 신설은 종래 자치단체에서 수행하던 광역 단위 교통계획 수립과 분쟁조정 등의 기능을 수행하도록 하는 내용을 포함하고 있어 효율적인 면도 있으나, 현행 자치분권의 추세에 맞지 않음은 물론 지방자치권을 제약할 소지가 있어 장기적으로 검토하여야 할 것으로 판단</li> </ul>
울산	반대	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국토교통부장관 소속 대도시권 광역교통청 설치의 지방분권화 방향과 상반됨</li> <li>- 광역자치단체간 광역교통 정책에 대한 협의가 안될 경우 우선 광역자치단체간 협의체를 구성하여 조정하고, 차선책으로 중앙단위에서 쟁점사항에 대하여 법제화하여 조치하며</li> <li>- 대도시권 광역교통청을 설치하는 것은 지역 교통사무의 집행기관으로 전락될 우려가 있음</li> </ul>
세종	수정수용 (찬성)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 세종시 출범에 따른 인근 지자체와의 광역교통 수요가 세종시를 중심으로 대폭 증대되고 있는 점을 반영하여 대전권이 아닌 대전·세종권 또는 행복도시권으로 범위를 정하는 것이 타당</li> <li>- 충분한 협의를 거친다 해도 지자체간 이해관계가 있는 사항을 부처에서 조정하기는 쉽지 않은 사항으로 권한부여 등 조정방안에 대해 세부적인 검토가 필요함</li> </ul>
경기	수정수용	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대도시권 광역교통청의 설립에는 원칙적으로 찬성함</li> <li>- 하지만, 민홍철의원이 발의한 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 개정(안)을 살펴보면 광역교통청의 권한과 기능이 미흡하여 현재 발생되고 있는 대도시권의 광역교통 문제를 개선하기에는 한계가 있음</li> <li>- 이와 관련하여 일부 검토내용이 반영되는 조건으로 개정(안)에 대하여 수용함(대도시권 광역교통 조정능력 강화 등)</li> </ul>
강원	신중검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 강원도는 전체 인구가 150만명으로 적고, 수도권과 이격거리가 멀어서 대도시권 광역교통관리가 필요할 정도의 단계에 훨씬 미달됨</li> </ul>
충북	찬성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역도시권의 상생발전(지자체간 갈등조정 및 발전방안 마련)을 위해 대도시권별로 권역을 전담하는 조직설치 필요</li> </ul>
충남	반대	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역교통문제 해결이 시급한 수도권 지역에 한정하여 설치할 수는 있으나, 결과적으로 또 하나의 특별지방행정기관을 신설하는 것과 같아 현 정부의 지방분권 정책과 역행됨</li> </ul>
전북	찬성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대도시 외에도 교통문제 해결을 위한 조직, 지원 필요</li> </ul>

기관명	종합의견	주요의견
전남	찬성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방자치단체의 운수업체간 이권다툼으로 인한 효율적인 대중교통정책수립이 어려움</li> <li>- 통합 요금제, 시도간 버스노선 조정 등 광역교통정책을 중재할 수 있는 기관 필요</li> </ul>
경북	수정수용 (반대)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대도시권 광역교통청의 설치는 특별지방행정기관을 신설하는 것으로, 이는 연방제에 버금가는 강력한 지방분권을 목표로 중앙권한의 획기적 지방이양을 추진 중인 현 정부의 큰 정책기조에 역행하는 정책이며, 또한 수도권 등에 집중된 교통문제를 해결하기 위해 타 대도시권까지 관장하는 행정기관을 설치하는 것은 행정의 중복 및 낭비를 초래할 수 있음</li> <li>- 오히려, 교통협력 관련 광역협의체를 정책적으로 제도화하고 지원하는 방향으로 접근하는 것이 바람직할 것으로 보이며, 지자체간 의견을 달리하는 광역교통에 관한 사항은 현행 법률에 광역교통 갈등 및 분쟁을 조정할 수 있는 권한을 추가하는 것이 바람직함</li> </ul>
경남	찬성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경제성장에 따른 지속적인 도시확장으로 인한 도시간 연담화로 광역교통 문제가 날로 증가하는 추세임</li> <li>- 이에 대도시권 광역교통 노선의 조정, 광역교통시설의 구축 등을 위한 행정기관 이해관계 조정 및 해결을 위하여 광역교통청 설립이 필요함</li> <li>- 아울러 광역교통업무의 원활한 추진을 위하여 현재 광역교통 수요와 노선업무를 담당하는 기관의 인력파견이 필요할 것으로 판단됨</li> </ul>
제주	신중검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 제주특별자치도와 직접적인 업무 연관성은 없으나 지자체의 실질적 자립과 자치를 위한 지방분권을 감안하여 신중한 검토가 필요</li> </ul>
시도지사 협의회	신중검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 특별지방행정기관 추가설치는 「지방분권 특별법」과 배치되며, 현 정부의 자치분권적 국정기조에 역행하는 것으로 판단됨</li> <li>- 「지방분권 특별법」 제12조(특별지방행정기관 정비) 조항 중심의 재고 필요</li> <li>■ 「지방자치법」 제148조 및 제149조 등에서 관계 지방자치단체간 의견대립(분쟁) 등은 분쟁조정위원회에서 해결하도록 하고 있으며, 「광역교통법」 제3조 및 제3조의2 등에서 이미 국토교통부장관과 시도지사간 협력(의견수렴 등)을 규정하고 있음</li> </ul>

기관명	종합의견	주요의견
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재 운영 중인 각 대도시권 지자체 조합 및 협의체 등에 대한 법적 권한 강화, 정부의 예산지원 확대 등도 고려할 수 있을 것임</li> <li>- 광역교통 수요가 많은 수도권, 부산권 등의 주요 대도시권을 비롯한 시도의 입장과 의견을 충분히 수렴하여 반영해야 함</li> </ul>
시도의회 의장 협의회	반대	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대도시권 광역교통청의 기능을 시설되는 제9조 제1항과 같이 할 경우 광역교통 정책의 수립 및 수행 등과 관련된 지방자치단체의 역할이 축소 또는 위축될 수 있음</li> <li>- 해당기능은 지방자치단체의 고유의 자치사무이며, 중앙의 개입은 자치단체간 분쟁을 중재하는 범위에서 최소화되어야 할 것임</li> </ul>
시장군수 구청장 협의회	신중검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역교통 업무의 보다 효율적인 추진과 분쟁해결 등을 위해 대도시권 광역교통청이 필요하므로 동 개정안에 찬성하는 의견이 있으나, 특별지방행정기관을 설치하여 지방자치단체에서 기존 수행한 업무를 이관토록 하는 것은 현재 정치·사회 전반에서의 지배적인 흐름인 지방분권의 기조에 전혀 부합되지 않는다는 지적도 제기됨</li> <li>- 따라서 해당기관의 신설에 따른 편익과 효율성 등이 지방분권을 후퇴시킬 만큼의 가치를 지니는가에 대한 보다 면밀한 검토가 선행되어야 하며, 유관 지방자치단체에 대한 보다 광범위하고도 충분한 의견을 수렴하여 신중하게 추진되어야 할 것임</li> </ul>
시군자치 구의회의 장협의회	신중검토 (유보)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역교통청 신설로 인한 광역교통 정책의 전문성 확보 등 문제 해결에는 효율성을 높일 수 있다고 판단되나</li> <li>- 새로운 행정조직을 신설함으로써 조직운영에 필요한 많은 예산이 소요될 것으로 예상되므로 현행 광역교통관리 시스템과 조직신설로 인한 비용편익 분석, 효율성 등을 종합적으로 면밀하게 검토한 다음 법을 개정하는 것이 바람직할 것으로 사료됨</li> </ul>

## 제2절 역대정부의 특별지방자치단체 정책

### 1. 관련법제

- 특별지방자치단체의 법적 근거는 1988년 「지방자치법」의 전면개정으로 마련되었고, 현재까지 동일한 규정이 존속되고 있음
  - 현행 「지방자치법」 제2조에 특별지방자치단체의 근거규정만 마련되어 있고, 설치 및 운영에 관한 법적 규정은 대통령령으로 위임하고 있으나 관련 규정이 부재한 실정임
  - 다만, 현재 광역행정 제도의 하나로 도입 및 운영되고 있는 지방자치단체조합은 외국에서는 특별지방자치단체의 법적 지위가 일반적임에도 불구하고, 우리나라의 경우 공식적인 유권해석에 따라 단지 공법인의 법적 지위만을 보유하고 있음

<표 2-4> 특별지방자치단체 관련규정 실태

구분	내용
「지방자치법」 제2조 제3항 및 제4항	③ 제1항의 지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요하면 따로 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. ④ 특별지방자치단체의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 【 참고 】 지방자치단체조합의 법적 지위에 관한 논의

구분		견해	비고
관련 규정	지방자치법	특별지방자치단체 불인정	지방자치단체 상호간 관계 수단 (지방자치법 제159조 -164조)
	지방교부세법	특별지방자치단체 인정	포괄적인 지방자치단체 범주 (지방교부세법 제2조 제2항)
유권 해석	자치제도과	특별지방자치단체 불인정	광역행정수단의 일종 (자치정보화담당관실의 질의에 대한 응답)
	자치행정과	특별지방자치단체 인정	지방자치단체의 일종 (수도권매립지운영관리조합의 질의에 대한 응답)
학리 해석	다수의견	특별지방자치단체 인정	특별지방자치단체 (지방자치단체조합의 성격 및 외국사례 근거)

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

자료 : 금창호 외(2005).

## 2. 역대정부 관련정책

- 노무현 정부 이후 역대정부에서 특별지방자치단체의 도입을 위해 관련특별법에 규정하는 동시에 일부 정부에서는 분권정책으로 채택을 하였음
  - 이명박 정부에서는 특별지방자치단체의 도입을 분권정책으로 채택하였고, 2회에 걸친 국회의원 및 정부의 도입법률안 발의가 추진되었음
  - 특별지방자치단체의 도입을 위한 2회에 걸친 법률안은 지방자치단체조합으로 설치된 경제자유구역청의 운영문제를 해결하기 위한 목적으로 추진되었음

<표 2-5> 역대정부의 도입정책

구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부
관련 법령	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방분권특별법」</li> <li>- 제16조(국가와 지방자치단체의 협력체제 정립)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방분권촉진에 관한 특별법」</li> <li>- 제16조(국가와 지방자치단체의 협력체제 정립)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방분권 및 행정체제 개편에 관한 특별법」</li> <li>- 제17조(국가와 지방자치단체의 협력체제 정립)</li> </ul>
관련 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 중앙-지방간 협력체제 강화</li> <li>▸ 지방정부간 협력체제 강화</li> <li>▸ 중앙-지방, 지방간 분쟁 조정기능 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 정부 및 지방자치단체간 협력체제 강화</li> <li>▸ 분쟁조정기능 강화</li> <li>▸ 특별지방자치단체제도 도입 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립</li> <li>▸ 지방자치단체간 행정협력체제 정립</li> </ul>
입법 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경제자유구역청 운영한계 보완</li> <li>- 이한구 의원 등 의원발의(2005)</li> <li>- 정부의 「지방자치법」 개정안 발의(2006)</li> </ul>		

## 3. 문재인 정부의 관련정책

- 역대정부에 이어 문재인 정부에서도 특별지방자치단체의 도입에 관한 법적 및 정책적 근거를 마련하고 있음

- 문재인 정부는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제17조 제3항에 특별지방자치단체의 도입 및 활용을 규정하고, 이어서 자치분권로드맵의 네트워크형 지방행정체제 구축의 일환으로 특별지방자치단체인 광역연합제도의 도입을 계획하고 있음

&lt;표 2-6&gt; 문재인 정부의 도입정책

구분	내용
「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제17조 제3항	③ 국가 및 지방자치단체는 지방행정에 관한 제반 여건의 급격한 변화에 적극적으로 대응하고 지방자치를 다양한 형태로 구현하기 위하여 특별지방자치단체제도를 도입·활용하도록 노력하여야 한다.
네트워크형 지방행정체제 구축	· 자치단체 간 협약제도 도입
	· 광역연합제도 도입
	· 자치단체와 특행기관 간 협업강화
	· 자율적인 자치단체 간 행정구역 통합·조정 지원
	· 사회혁신적 갈등관리제도 확산
광역연합제도 도입	· 자치단체가 구성원이 되어 자치권을 가지는 별도의 법인체(특별지방자치단체 등)를 설립하여 도시 네트워크 제도화

#### 4. 도입지연의 원인

- 역대정부의 지속적인 도입정책에도 불구하고, 특별지방자치단체의 도입이 지연되는 원인은 다차원에서 검토할 수 있음
- 기본적으로는 특별지방자치단체의 도입에 관한 제도가 불비하고, 현실적으로 지방자치단체조합을 비롯한 광역행정 제도가 존재하며, 외국에 비하여 기초자치단체의 규모가 과대하여 광역행정 수요의 발생이 상대적으로 적으며, 오랜 중앙집권에 따른 협상문화가 구축되지 못한 것 등을 원인으로 제시할 수 있음

<표 2-7> 도입지연 원인

구분	내용
제도적 원인	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제의 불비</li> <li>- 특별지방자치단체의 설치를 위한 법적 규정의 불비로 실제의 도입수요 수용이 불가</li> </ul>
현실적 원인	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대응수단 존재</li> <li>- 지방자치단체조합 등을 비롯한 광역행정 수요에 대응하기 위한 일부의 기존제도 존재</li> </ul>
수요적 원인	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기초단체 규모과대</li> <li>- 기초자치단체의 규모가 과대하여 행정구역과 서비스구역의 불일치 현상이 외국에 비하여 상대적으로 감소</li> </ul>
문화적 원인	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 협상문화의 저조</li> <li>- 오랜 중앙집권으로 인한 지사복종 문화의 고착화 및 사회적 신뢰형성 부족으로 협상문화 미흡</li> </ul>

자료 : 금창호(2018).

【 참고 】 각국의 기초단체 규모비교

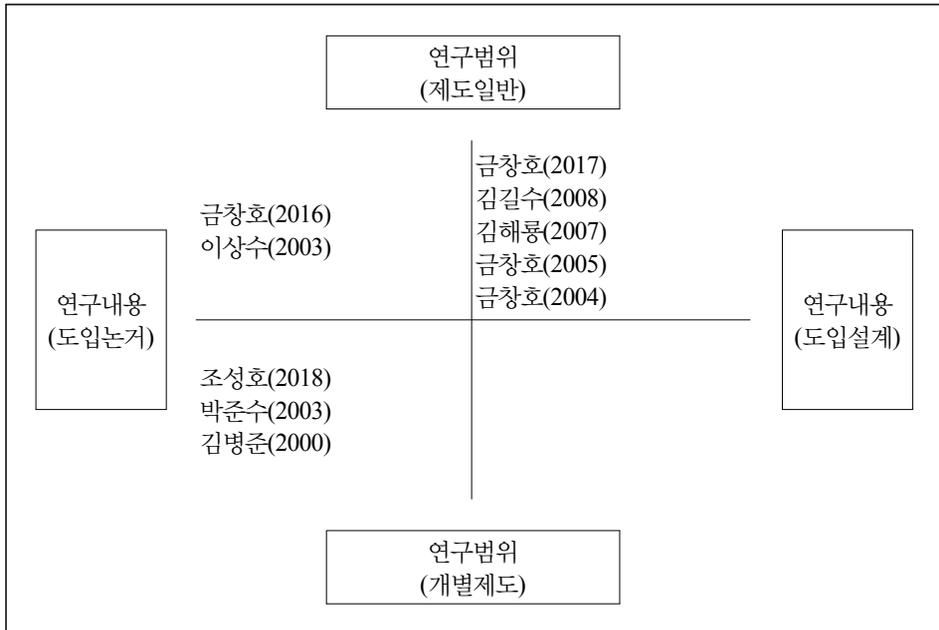
구분	기초단체명	기초단체수(개)	평균인구(천명)	평균면적(km <sup>2</sup> )
일본	시·정·촌	1,795	70.6 (126,660)	210.5 (377,944)
프랑스	코뮌	36,747	1.8 (65,350)	15.0 (551,602)
독일	게마인데	11,442	7.1 (81,752)	31.2 (357,124)
영국	디스트릭트·바러	269	243.8 (63,181)	898.7 (241,752)
한국	시·군·자치구	226	227.0 (51,294)	444.2 (100,383)

### 제3절 특별지방자치단체의 선행연구 분석

#### 1. 선행연구 분석

- 특별지방자치단체에 대한 선행연구는 제도의 미도입에 따라 지방자치의 다른 분야에 비하여 상대적으로 적으며, 연구의 범위와 내용을 기준으로 다음과 같이 구분되고 있음
  - 연구의 범위를 기준으로 특별지방자치단체의 일반에 대한 연구와 개별제도에 대한 연구로 구분되고 있으며, 연구의 내용을 기준으로 특별지방자치단체의 도입논거에 관한 논의와 도입설계에 관한 논의로 구분되고 있음

<그림 2-4> 선행연구의 유형



자료 : 금창호(2018).

## 2. 선행연구 내용

- 전술한 특별지방자치단체에 관한 선행연구들은 도입논거와 도입설계에 초점을 두고 전개되어 왔으며, 이에 대한 내용을 보다 구체적으로 살펴보면, 다음과 같음
  - 특별지방자치단체의 도입논거에 관한 연구들은 지방자치제도의 완성이라는 측면에서 특별지방자치단체의 도입 필요성을 제시한 연구들(박준수, 2003; 김병준, 2000)과 기존의 광역행정 제도들의 한계를 보완하기 위한 전략으로 특별지방자치단체의 도입 필요성을 제시한 연구들(조성호, 2018; 금창호, 2016; 이상수, 2003) 등으로 구분되고, 한편, 특별지방자치단체의 도입설계에 관한 연구들(금창호, 2017; 김길수, 2008; 김해룡, 2007; 금창호, 2005; 금창호, 2004)은 대체적으로 특별지방자치단체의 설계에서 검토될 제반요소에 대한 대안을 제시하고 있음

<표 2-8> 선행연구의 내용분석

구분		주요 내용
도입 논거	금창호 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목</li> <li>- 특별집장자치단체 도입에 대하여</li> <li>■ 주요내용</li> <li>- 기존 광역제도의 대안으로 특별지방자치단체 도입 필요</li> </ul>
	이상수 (2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목</li> <li>- 정부간 갈등조정 및 협력체제 강화방안: 지방자치단체조합 활성화 및 특별지방자치단체 제도도입에 따른 정책방향</li> <li>■ 주요내용</li> <li>- 정부간 갈등조정 및 협력체제 강화를 위해 특별지방자치단체 도입 필요</li> </ul>
	조성호 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목</li> <li>- 광역연합형 특별지방자치단체의 도입</li> <li>■ 주요내용</li> <li>- 지방정부의 자율적 협력을 위한 광역연합형 특별지방자치단체 도입 필요</li> </ul>

구분	주요 내용
박준수 (2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목 - 특별지방자치단체의 존재 의의</li> <li>■ 주요내용 - 지방자치 제도의 완성을 위한 특별지방자치단체 도입 필요</li> </ul>
김병준 (2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목 - 뉴욕뉴저시 항만청과 특별지방자치단체</li> <li>■ 주요내용 - 자치권의 확대에 따른 특별지방자치단체 도입 필요</li> </ul>
도입 설계	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목 - 특별지방자치단체의 도입전략 방안</li> <li>■ 주요내용 - 특별지방자치단체 도입의 제반요소 대안 제시</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목 - 광역행정 실효화를 위한 특별지방자치단체의 도입에 관한 연구</li> <li>■ 주요내용 - 특별지방자치단체 도입 필요성 및 도입요소 설계 제시</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목 - 특별지방자치단체에 관한 지방자치법 개정안에 대한 고찰</li> <li>■ 주요내용 - 특별지방자치단체 도입을 위한 제반요소의 반영대안 제시</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목 - 경제자유구역청의 특별지방자치단체화 방안</li> <li>■ 주요내용 - 경제자유구역청의 지방자치단체조합을 특별지방자치단체로 전환설계 대안 제시</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목 - 특별지방자치단체 도입방안</li> <li>■ 주요내용 - 특별지방자치단체 도입을 위한 제반요소의 설계대안 제시</li> </ul>

자료 : 금창호(2018).





## 제 3 장

# 광역행정의 대응실태 및 한계분석

---

제1절 광역행정 대응전략

제2절 광역행정제도 운영실태: 지방자치단체조합

제3절 광역행정제도의 한계분석

KRILA



## 제 3 장

## 광역행정의 대응실태 및 한계분석

## 제1절 광역행정 대응전략

## 1. 일반적 대응구조

- 광역행정에 대한 대응은 국가별로 매우 다양하게 나타나고 있으나, 전반적인 접근에서는 기존 행정구역의 개편강도에 따라서 통합적, 부분적 및 이원적 접근의 3개 대응유형으로 구분되고 있음
- 통합적 접근방법은 기존의 지방자치단체 행정구역에 근본적인 변경을 도모하는 것이고, 부분적 접근방법은 기존의 행정구역을 유지한 채 협력적 대응을 확보하는 것이며, 이원적 접근방법은 기존의 행정구역을 유지한 채 특정 서비스에 대한 새로운 공급구역을 설정하는 것임

&lt;표 3-1&gt; 광역행정 대응전략 유형

접근방법	유형	내용 및 채택사례
통합적 접근방법	통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수개의 군소 자치단체를 통폐합하여 단일 정부화</li> <li>• 일본의 정·촌 폐지분합</li> </ul>
	합병	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중심도시에 도시화된 인접지역의 편입</li> <li>• 20세기 초 미국과 캐나다에서 주로 활용(Oklahoma, Dallas, Kansas, Diego)</li> <li>• 한국의 광역시 행정구역 확장</li> </ul>
	분리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 군(County)으로부터 일정지역의 분리 자치단체화</li> <li>• 미국에서 주로 활용(Baltimore, Denver, San Francisco)</li> <li>• 한국의 시나 읍을 광역시 또는 시로 승격</li> </ul>
	시·군 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미국의 특별한 통합방식</li> <li>• 군(County)을 중심으로 중심도시와 주변지역 통합(Nashville-Davidson County의 통합 등)</li> </ul>

접근방법	유형	내용 및 채택사례
부분적 접근방법	합의·협정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치단체간 단일(복수)서비스제공 협정체결</li> <li>• 생산자-소비자협정, 상호부조협정, 시설공유협정</li> <li>• 우리나라의 사무위탁</li> </ul>
	기능이양	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특정사무의 권한을 상급자치단체에 이양 (재정이양만 하는 경우도 있음)</li> <li>• 도시·군개발체제(urban county development)나 종합 시·군계획(comprehensive urban county plan)에 의해 이루어짐</li> <li>• L.A. County와 Dade County가 대표적 예</li> </ul>
	협의회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광역서비스에 대한 협의와 자문역할 수행</li> <li>• 계획권·집행권·예산권 등이 전혀 없음</li> <li>• 미국의 Council of Governments(COG)</li> <li>• 우리나라의 행정협의회</li> <li>• 최근 계획권·집행권을 갖는 협의회 태동(Twin Cities Model)</li> </ul>
	기관 공동설치	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치단체 내부조직의 일부를 공동설치(일본)</li> <li>• 행정사항별로 광역행정기관 설치(미국)</li> </ul>
	기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일본의 지방행정연락회의와 직원의 파견제도</li> <li>• 미국의 구역의 관할권의 인정, 행정응원제</li> </ul>
이원적 접근방법	연합체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 둘 이상의 자치단체가 각각의 법인격(관할구역)을 유지한 채 광역 사무만을 처리하기 위한 새로운 자치단체 설치</li> <li>• 계획권 및 집행권을 가지나 과세권은 없음</li> <li>• 캐나다의 Toronto와 Montreal이 대표적 예</li> </ul>
	조합	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치단체를 구성원으로 하는 특별지방자치단체</li> <li>• 일부사무조합(목적조합)과 복합사무조합으로 구분</li> <li>• 프랑스, 독일, 일본에서 활용</li> </ul>
	광역 특별구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 별도의 구역을 정하여 주민을 구성원으로 하는 특별지방자치단체</li> <li>• 계획권 및 집행권뿐만 아니라 과세권도 가짐</li> <li>• 단일목적 특별구와 다기능 특별구가 있음</li> <li>• 미국에서 주로 활용</li> </ul>
	지방개발 사업단	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특정한 지역의 개발을 위한 한시적 성격의 특별지방자치단체</li> <li>• 일본에서 활용(현재는 폐지)</li> </ul>
	공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부와 지방자치단체가 협의·설치하는 한시적 성격의 공공단체</li> <li>• 영국의 도시개발공사가 대표적 예</li> </ul>

자료 : 금창호(1997).

## 2. 한국의 대응구조

- 전술한 광역행정에 대한 일반적인 대응유형에 근거할 경우 한국은 3개의 유형 모두를 적용하고 있음
  - 통합적 접근방법으로 시군통합을, 부분적 접근방법으로 사무위탁과 행정협의회를 그리고 이원적 접근방법으로 지방자치단체조합과 광역경제발전위원회 등을 활용하고 있음
  - 다만, 광역경제발전위원회는 이명박 정부에서 활용하였으나, 박근혜 정부가 출범하면서 폐지되었음

<표 3-2> 한국의 광역행정 대응유형 실태

구분	관련제도	유형구분
갈등관련 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 분쟁조정위원회 「지방자치법」 제148조 내지 150조</li> </ul>	
협력관련 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사무위탁 「지방자치법」 제151조</li> </ul>	부분적 접근방법
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 행정협의회 「지방자치법」 제152조 내지 158조</li> </ul>	부분적 접근방법
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방자치단체조합 「지방자치법」 제159조 내지 164조</li> </ul>	이원적 접근방법
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역경제발전위원회 「국가균형발전특별법」 제28조</li> </ul>	이원적 접근방법 (폐지)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방자치단체 통합 「지방자치법」 제4조</li> </ul>	통합적 접근방법
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방자치단체의 장 등의 협의체 「지방자치법」 제165조</li> </ul>	

## 제2절 광역행정제도 운영실태: 지방자치단체조합

### 1. 제도개요

- 지방자치단체조합은 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 처리할 목적으로 관계 지방자치단체의 협의를 거쳐 규약을 정하여 설립하는 공법상 법인임(「지방자치법」 제159조)
- 지방자치단체조합은 사무의 공동처리를 위한 주체로서 특별히 법인격을 부여하고 있으며, 독립된 행정주체로서 자신의 의사결정기관과 집행기관을 가지고 있어 별개의 법인격을 형성하지 않는 행정협의회에 비해 집행력이 뛰어나고 종국적인 사무처리에 매우 유용한 협력수단으로 평가받고 있음
- 지방자치단체조합의 구성원은 지방자치단체이며(주민이나 자치단체의 장은 아님), 구성원이 되는 지방자치단체에 특별한 제한은 없다. 또한 처리사무의 종류도 자치사무는 물론 기관위임사무나 단체위임사무 모두가 가능함

<표 3-3> 지방자치단체조합 관련법령(「지방자치법」)

#### 제3절 지방자치단체조합

제159조(지방자치단체조합의 설립) ① 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 그 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정안전부장관의, 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 받아 지방자치단체조합을 설립할 수 있다. 다만, 지방자치단체조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 지방자치단체조합은 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다. <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>

② 지방자치단체조합은 법인으로 한다.

제160조(지방자치단체조합의 조직) ① 지방자치단체조합에는 지방자치단체조합회의와 지방자치단체조합장 및 사무직원을 둔다.

② 지방자치단체조합회의의 위원과 지방자치단체조합장 및 사무직원은 지방자치단체조합규약으로 정하는 바에 따라 선임한다.

③ 관계 지방자치단체의 의회 의원과 그 지방자치단체의 장은 제35조 제1항과 제96조

제1항에도 불구하고 지방자치단체조합회의의 위원이나 지방자치단체조합장을 겸할 수 있다.

제161조(지방자치단체조합회의와 지방자치단체조합장의 권한) ①

지방자치단체조합회의는 지방자치단체조합의 규약으로 정하는 바에 따라 지방자치단체조합의 중요 사무를 심의·의결한다.

② 지방자치단체조합회의는 지방자치단체조합이 제공하는 역무에 대한 사용료·수수료 또는 분담금을 제139조 제1항에 따른 조례의 범위 안에서 정할 수 있다.

③ 지방자치단체조합장은 지방자치단체조합을 대표하며 지방자치단체조합의 사무를 총괄한다.

제162조(지방자치단체조합의 규약) 지방자치단체조합의 규약에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 지방자치단체조합의 명칭
2. 지방자치단체조합을 구성하는 지방자치단체
3. 사무소의 위치
4. 지방자치단체조합의 사무
5. 지방자치단체조합회의의 조직과 위원의 선임방법
6. 집행기관의 조직과 선임방법
7. 지방자치단체조합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담과 지출방법
8. 그 밖에 지방자치단체조합의 구성과 운영에 관한 사항

제163조(지방자치단체조합의 지도·감독) ① 시·도가 구성원인 지방자치단체조합은 행정안전부장관의, 시·군 및 자치구가 구성원인 지방자치단체조합은 1차로 시·도지사의, 2차로 행정안전부장관의 지도·감독을 받는다. 다만, 지방자치단체조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 지방자치단체조합은 행정안전부장관의 지도·감독을 받는다. <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>

② 행정안전부장관은 공익상 필요하면 지방자치단체조합의 설립이나 해산 또는 규약의 변경을 명할 수 있다. <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>

제164조(지방자치단체조합의 규약변경 및 해산) ① 지방자치단체조합의 규약을

변경하거나 지방자치단체조합을 해산하려는 경우에는 제159조 제1항을 준용한다.

② 지방자치단체조합을 해산한 경우에 그 재산의 처분은 관계 지방자치단체의 협의에 따른다.

## 2. 운영실태

- 지방자치단체조합은 1991년 수도권매립지운영관리조합의 설립 이래 다수가 추진되었으나, 수도권매립지운영관리조합과 자치정보화조합 및 부산-거제 간연결도로건설조합은 2018년 현재 시점에서는 폐지되고, 2018년 현재는 7개가 운영되고 있음
- 수도권매립지운영관리조합은 2000년에 지방공사로 전환되었고, 자치정보화조합은 2008년에 특수법인인 한국지역정보개발원으로 법적 지위가 변경되었으며, 부산-거제간연결도로건설조합과 부산-김해경량전철조합은 설립목적이 달성되어 2011년에 해산되었음
- 이후 2008년에 황해 경제자유구역청 등 경제자유구역청과 지리산권관광개발조합, 지역상생발전기금조합 등이 설치되면서 2018년 현재 7개 지방자치단체조합의 운영되고 있음

<표 3-4> 지방자치단체조합의 설치현황

명칭	구성원	설치목적	설립년도	비고
수도권매립지 운영관리조합	서울/인천/경기	수도권 쓰레기의 공동매립	1991	지방공사 전환
자치정보화조합	16개 광역단체	전자지방정부의 효율적 구현지원	2003	특수법인 전환
부산-거제간 연결도로건설조합	부산/거제	부산-거제간 거가대교의 건설	2003	목적달성 폐지
부산김해 경량전철조합	부산/김해	부산-김해간 경전철 건설	2004	목적달성 폐지
광양만권 경제자유구역청	전남/경남	경제자유구역과 관련된 사무의 효율적 추진	2004	
부산·진해 경제자유구역청	부산/경남	경제자유구역과 관련된 사무의 효율적 추진	2004	
수도권교통조합	서울/인천/경기	수도권 광역교통체계 구축 및 관련사업의 효율적 추진	2005	

황해 경제자유구역청	충남/경기	경제자유구역과 관련된 사무의 효율적 추진	2008	
대구경북 경제자유구역청	대구/경북	경제자유구역과 관련된 사무의 효율적 추진	2008	
지리산권 관광개발조합	남원/장수/ 구례/곡성/ 함양/산청/ 하동	지리산권 공동연계사업의 효율적 추진	2008	
지역상생발전 기금조합	16개 광역단체	수도권 규제 합리화 이익을 지방상생발전 재원으로 활용	2010	

자료 : 행정안전부(2018).

### 3. 운영사례

#### 1) 수도권매립지운영관리조합

- 수도권매립지운영관리조합은 수도권매립지의 효율적 운영 및 관리를 도모하기 위하여 서울특별시, 인천광역시 및 경기도<sup>3)</sup>가 1991년 공동으로 설립한 지방자치단체조합임
  - 동 조합의 기구는 의결기관인 조합회의<sup>4)</sup>와 집행기관인 조합장<sup>5)</sup>으로 구성되고, 조합장의 사무를 보조하기 위한 사무국을 설치하고, 사무국의 직원은

3) 경기도의 경우 모든 시군이 구성 지방자치단체로 참여한 것이 아니라 다음과 같은 기초자치단체들이다. 즉, 수원시, 성남시, 의정부시, 안양시, 부천시, 광명시, 평택시, 안산시, 고양시, 과천시, 구리시, 남양주시, 오산시, 시흥시, 군포시, 의왕시, 하남시, 파주시, 김포시, 광주군, 포천군 등이 그들이다(수도권매립지운영관리조합, 1999).

4) 조합회의의 위원정수는 11명으로 서울특별시가 5명, 인천광역시와 경기도가 각각 3인씩 배정되어 있다. 이 가운데 당연직 위원은 3명이며, 나머지 8명은 선출직이다. 당연직 위원 3명은 서울특별시 청소기획관, 인천광역시 환경녹지국장 및 경기도 보사환경국장이 겸직하고, 선출직 위원 8명은 서울특별시에서 4명, 인천광역시 및 경기도에서 각 2명씩을 선출하는 것으로 규정하고 있다(수도권매립지운영관리조합, 1999).

5) 조합장은 서울특별시, 인천광역시 및 경기도의 순으로 관계 지방자치단체의 부단체장이 겸임하여 왔으나, 1995년 10월 25일 조합규약을 개정하여 상근 조합장을 두는 것으로 하였다.

- 관계 지방자치단체장이 파견하는 공무원 중에서 조합장이 임명함으로써 전원 구성 지방자치단체로부터의 파견인력에 의존하였음
- 재원은 수도권매립지운영관리조합의 규약 제14조에 의거 폐기물반입료, 지방자치단체의 부담금<sup>6)</sup> 및 기타의 수입으로 충당하는 바, 1994부터는 각 자치단체별 폐기물 반입량의 비율에 따라서 매립시설치와 운영관리비용을 분담<sup>7)</sup>하도록 규정하였음
  - 또한 관련기관간 관계에서는 구성 지방자치단체에 대한 인력 및 재원의 의존성이 비교적 커서 독자성이 취약한 동시에 조합운영 및 폐기물처리와 관련하여 각각 행정자치부와 환경부의 지도/감독을 받는 구조를 갖고 있었음
  - 상기와 같은 기구설립 및 운영방식을 채택하였던 수도권매립지운영관리조합은 여러 가지 운영상의 문제점을 노정하다, 2000년 결국 지방공사로 전환되어 오늘에 이르고 있음

<표 3-5> 수도권매립지운영관리조합의 운영사례

구분	내용
설립목적	■ 수도권 쓰레기의 공동매립
설립방법	■ 임의설립
설립년도	■ 1991년 - 2000년 지방공사로 전환
구성단체	■ 3개 시도 - 서울특별시, 인천광역시, 경기도
법적지위	■ 공법인 - 특별지방자치단체의 법적 지위 미부여
관장기능	■ 수도권 쓰레기 반입 및 매립
기구구성	■ 대립형 기관구성 - 조합회의 : 심의 및 의결기관 - 조합장 : 집행기관(사무국 설치)

6) 부담금은 수도권매립지운영관리조합의 기반시설조성 사업비로 사용되며, 1998년 현재 서울특별시가 59.47%, 인천광역시가 27.63%, 경기도가 13.00%를 부담하는 것으로 되어 있었다.

7) 1993년까지는 인구비율로 이를 결정하였다.

인력운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 파견인력</li> <li>- 구성 지방자치단체의 인력파견</li> </ul>
재원운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 설립비용</li> <li>- 분담금</li> <li>■ 운영비용</li> <li>- 쓰레기반입량에 따른 차등적 분담금</li> </ul>
기관관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 구성 지방자치단체의 종속</li> <li>- 운영계획과 인력 및 예산 등의 구성단체 의존성</li> </ul>

## 2) 자치정보화조합

- 자치정보화조합"은 전자지방정부의 효율적 구현을 지원하기 위하여 「전자정부법」 제50조<sup>8)</sup>와 「지방자치법」 제149조에 의거 2003년에 설립되었음
- 자치정보화조합의 설립에 참여한 지방자치단체는 서울특별시를 비롯한 16개 광역자치단체이고, 기관구성은 의결기관인 조합회의<sup>9)</sup>와 집행기관인 조합장<sup>10)</sup>으로 구성되며, 조합장의 사무를 보조하기 위한 사무국을 설치하였으며, 사무국의 직원은 조합장이 임용하는 고유직원<sup>11)</sup>과 관계기관에서 파견하는 공무원으로 구성하였음
  - 또한 재원은 구성 지방자치단체의 분담금, 정부의 지원금 및 기타 수입금으로 충당하고, 관련 기관간 관계에서는 구성 지방자치단체보다는 지도기관인 당시 행정자치부와 보다 긴밀한 관계를 형성하였으며, 특히, 조합장을 행정자치부장관의 추천을 통해 선임토록 함으로써 실질적으로 행정자치부에 대

8) 「전자정부법」 제50조에 따르면, 2개 이상의 지방자치단체는 소관 정보화사업을 공동으로 추진하기 위하여 「지방자치법」 제149조의 규정에 의한 지방자치단체조합을 설립할 수 있다고 규정하고 있다.

9) 조합회의의 위원은 구성 지방자치단체의 정보화를 담당하는 실·국장 또는 정보화 책임관으로 하였다.

10) 자치정보화조합의 조합장은 수도권매립지운영관리조합과 달리 행정 또는 정보화 분야의 학식과 덕망을 갖춘 자 중에서 행정자치부장관의 추천과 조합회의의 의결을 거쳐 선임토록 하였다.

11) 자치정보화조합은 수도권매립지운영관리조합의 운영에서 노정된 인력관리의 문제점을 해소하기 위하여 조합장이 임용하는 고유직원을 선발하는 새로운 시도를 하였다.

한 의존성을 심화시켰음

- 상기와 같은 기구설립 및 운영방식을 채택하였던 자치정보화조합은 여러 가지 운영상의 문제점을 노정하다, 2000년 결국 특수법인으로 전환되어 오늘에 이르고 있음

<표 3-6> 자치정보화조합의 운영사례

구분	내용
설립목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 전자지방정부의 효율적 구현을 위한 지원</li> </ul>
설립방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 권고설립(강제설립)</li> </ul>
설립년도	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 2003년</li> <li>- 자치정보화지원재단의 기구전환</li> </ul>
구성단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 16개 시도</li> <li>- 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시, 경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주도</li> </ul>
법적지위	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 공법인</li> <li>- 특별지방자치단체의 법적 지위 미부여</li> </ul>
관장기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지역정화 관련업무</li> <li>- 소프트웨어 개발, 유지 및 보수</li> <li>- 지역정보화 공무원 교육 및 연찬</li> </ul>
기구구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대립형 기관구성</li> <li>- 조합회의 : 심의 및 의결기관</li> <li>- 조합장 : 집행기관(사무국 설치)</li> </ul>
인력운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 파견 및 고유인력</li> <li>- 구성 지방자치단체의 인력파견(행정자치부 포함)</li> <li>- 전문직 고유인력 : 개발 및 연구 인력 중심</li> </ul>
재원운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 설립비용</li> <li>- 분담금 및 국고보조금 지원</li> <li>■ 운영비용</li> <li>- 분담금, 정부지원금 및 사용자보수연찬 수수료</li> </ul>
기관관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 구성 지방자치단체 및 행정자치부의 종속</li> <li>- 운영계획과 인력 및 예산 등의 행정자치부 의존성</li> </ul>

### 3) 부산/진해 경제자유구역청

- 부산/진해 경제자유구역청은 경제자유구역<sup>12)</sup>과 관련된 제반사무의 효율적 처리를 위하여 「경제자유구역의지정및운영에관한법률」 제27조에 의거하여 부산광역시 및 경상남도가 설립한 지방자치단체조합임
  - 동 경제자유구역청 역시 지방자치단체조합의 일반적인 기구편성방법에 따라 조합회의 및 집행기관인 조합장을 두되, 조합장의 명칭은 경제자유구역청의 장을 나타내는 청장<sup>13)</sup>으로 명명함으로써 전술한 지방자치단체조합의 조합장과는 달리 하고 있음
  - 조합장인 청장의 사무를 보좌하기 위하여 2본부, 3부, 3팀, 9과, 9담당의 비교적 대규모의 사무기구를 설치하고 있으며, 사무기구의 직원은 전원 구성 지방자치단체인 부산광역시와 경상남도로부터 파견된 공무원으로 구성되어 있음<sup>14)</sup>
  - 또한 경제자유구역청의 재원은 구성 지방자치단체인 부산광역시와 경상남도가 각각 50%씩 분담하고, 관련기관간 관계는 구성 지방자치단체와 중앙부처인 산업통상부와 다각적인 업무관계를 형성하고 있음
  - 특히, 부산/진해 경제자유구역청은 출범과 동시에 여러 가지 문제점들이 지적되어 왔고, 이에 따라 대안적 기구로 특별지방자치단체로 전환하기 위한 논의가 전개되어 왔음.<sup>15)</sup>

12) 경제자유구역은 일정한 구역을 지정하여 타법률에 의해 규제되는 각종 경제활동의 예외조치를 허용하고, 생활여건 및 경제활동에 다양한 혜택을 부여함으로써 국내외 기업을 유치하여 기술혁신과 지역개발을 도모하는 경제개발전략을 말한다.

13) 경제자유구역청장은 1급 지방전임계약직공무원으로 공모를 통해 채용되며, 임기는 3년간이며, 최장 5년의 범위 내에서 연장이 가능하다.

14) 전체 정원은 154명이며, 부산광역시와 경상남도가 각각 50%씩 분담하여 파견하며, 계약직 직원 역시 동일한 방법으로 충원하고 있다(김병섭외, 2004: 31)

15) “진해/부산 경제자유구역청”의 기구형태를 전환하기 위한 공식적인 학술연구는 재정경제부를 비롯해 여러 차례 있었는 바, 다음과 같다. 즉, 박민규(2004), 손경숙(2004), 김병섭외(2004) 등이 그것이다.

<표 3-7> 부산/진해 경제자유구역청의 운영사례

구분	내용
설립목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경제자유구역과 관련된 사무의 효율적 추진</li> </ul>
설립방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 임의설립</li> </ul>
설립년도	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 2004년</li> <li>- 광양만권 경제자유구역청과 동시 출범</li> </ul>
구성단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 2개 시도</li> <li>- 부산광역시 및 경상남도(진해시)</li> </ul>
법적지위	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 공법인</li> <li>- 특별지방자치단체의 법적 지위 미부여</li> </ul>
관장기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경제자유구역제도 관련업무</li> <li>- 경제자유구역내 개발사업</li> <li>- 외자유치</li> <li>- 원스톱 민원처리</li> </ul>
기구구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대립형 기관구성</li> <li>- 조합회의 : 심의 및 의결기관</li> <li>- 조합장 : 집행기관(사무국 설치)</li> </ul>
인력운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 파견 및 고유인력</li> <li>- 구성 지방자치단체의 인력파견</li> <li>- 고유인력 채용실적은 미미</li> </ul>
재원운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 설립비용</li> <li>- 분담금 및 국고보조금 지원</li> <li>■ 운영비용</li> <li>- 분담금, 정부지원금</li> </ul>
기관관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 구성 지방자치단체 및 중앙정부의 종속</li> <li>- 운영계획과 인력 및 예산 등의 구성 지방자치단체 및 산업통상부 의존성</li> </ul>

### 제3절 광역행정제도의 한계분석

#### 1. 제도운영 한계

- 특별지방자치단체에 준하는 지방자치단체조합을 중심으로 제도적 한계를 제시하면, 다음과 같음
  - 인력관리의 효율성 측면에서는 파견인력의 비중 과다에 따라 기관장의 실질적인 인력관리 권한이 부재하고, 재원조달의 충분성 측면에서는 지방자치단체조합의 구성 지방자치단체 분담금 의존도에 따라 충분히 안정적이지 못하며, 조직운영 자율성 측면에서는 관련기관의 관여가 과다한 것으로 나타나고 있음

<표 3-8> 제도운영 한계분석

판단기준	분석내용	판단결과
인력관리 효율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 파견인력의 비중 과다</li> <li>- 파견인력의 근무평정 및 파견기간 등의 파견기관 결정</li> <li>- 기관장의 실질적인 인력관리 권한 부재</li> </ul>	효율성 미확보
재원조달 충분성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 재정 안정성 취약</li> <li>- 분담금 의존도 과다</li> <li>- 정책우선 순위에 따라 재원축소</li> </ul>	충분성 일부 확보
조직운영 자율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 관련기관 관여 과다</li> <li>- 조합장 및 사무총장 선임권 행사</li> <li>- 주요사업의 계획결정</li> <li>- 사업결과의 보고 등</li> </ul>	자율성 미확보

자료 : 금창호(2011).

## 2. 수요대응 한계

- 전술한 제도운영의 한계와 달리 최근에 발생하는 광역행정의 수요적 특성에 비추어서도 기존의 지방자치단체조합 등은 한계를 나타내고 있음
  - 우선, 설립주체의 개방성 측면에서는 구성기관의 자격요건을 법적으로 규정함으로써 개방성이 확보되지 못하고, 관장사무의 개방성에서는 법적인 제한은 없으나, 현실적으로 일본의 일부사무조합의 사례가 준용됨으로써 실질적인 제약이 나타나고 있음

<표 3-9> 수요대응 한계분석

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

자료 : 금창호(2011).



## 제 4 장

# 외국의 특별지방자치단체 사례분석

---

- 제1절 대상사례 선정
- 제2절 일반제도 사례분석
- 제3절 광역연합형 사례분석
- 제4절 외국사례 비교분석

KRILA



## 제 4 장

## 외국의 특별지방자치단체 사례분석

## 제1절 대상사례 선정

- 외국의 특별지방자치단체 사례분석을 위한 대상은 이원적 기준을 적용하여 적정사례를 선정함
  - 일차적으로는 특별지방자치단체의 활용수준이 높은 국가에 포함되는 미국과 영국, 독일, 프랑스 및 일본을 대상으로 특별지방자치단체 전반에 대한 사례를 고찰하고
  - 이차적으로는 광역연합형을 중심으로 외국의 기존 및 최근의 관련사례를 분석하되, 일본의 간사이광역연합과 미국의 미네소타 트윈시티 광역정부 및 영국의 지방정부 연합기구 등을 대상에 포함함

&lt;표 4-1&gt; 사례대상국가의 선정

기준	내용
지방자치 발전성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 특별지방자치단체는 지방자치제도의 실시를 전제로 하는 바, 한국에 비하여 지방자치가 발전된 국가를 대상으로 함</li> </ul>
특별지방자치단체 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 특별지방자치단체의 도입에 필요한 시사점을 얻기 위한 것인 바, 특별지방자치단체가 활성화된 국가를 대상으로 함</li> </ul>
자료수집 용이성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구기간 등 현실적 조건을 고려하여 자료수집이 비교적 용이한 국가를 대상으로 함</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 일반사례 대상               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일본, 영국, 미국, 독일, 프랑스</li> </ul> </li> <li>■ 중점사례 대상               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일본의 간사이광역연합, 미국의 미네소타 트윈시티 광역정부, 영국의 지방정부 연합기구</li> </ul> </li> </ul>	

## 제2절 일반제도 사례분석

### 1. 미국의 특별지방자치단체

- 미국의 특별지방자치단체는 광역행정과 전문적 사무의 처리 및 대도시 행정의 대응을 위하여 활용되고 있음
  - 특별지방자치단체의 종류는 특별구와 학교구가 대표적이며, 주 헌법에 법적 근거를 두고, 인력은 고유직원과 파견직원이 활용되며, 과세권이 부여되어 있음
  - 특별지방자치단체의 관장사무는 특별한 제한이 없으며, 전기, 교통, 병원, 주택, 지역개발, 상하수도, 환경, 소방, 항만관리 등이 있음

<표 4-2> 미국의 특별지방자치단체 운영실태

구분	내용
설립목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역행정의 효율적 대응</li> <li>■ 전문적 사무의 효율적 수행</li> <li>■ 대도시 행정의 효율적 수행</li> </ul>
법적근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 근거규정 : 주헌법</li> <li>■ 운영규정 : 주헌법</li> </ul>
제도종류	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 특별구(District, Authority 등 : 플로리다주의 community development district, 뉴욕·뉴저지주의 Port Authority of New York and New Jersey 등)</li> <li>■ 학교구</li> </ul>
대상사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 전기, 교통, 병원, 주택 및 지역개발, 하수도, 상수도, 환경, 소방, 항만관리 등</li> </ul>
사무직원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 고유직원 및 임시직원(파견직원 없음)</li> </ul>
과세권	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 있음(재산세, 사업세)</li> <li>■ 단일목적의 특별구인 경우 해당 목적의 수행을 위한 과세권이 있음</li> </ul>
재원지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 주 및 연방정부 보조금, 지방채</li> </ul>

## 2. 영국의 특별지방자치단체

- 영국의 특별지방자치단체는 전술한 미국과 마찬가지로 광역행정과 전문적 사무의 처리, 대도시 행정 및 분쟁해결 등을 위하여 활용되고 있음
  - 특별지방자치단체의 종류는 단체(Authority)형과 위원회(Board)형으로 구분되며, 개별법에 법적 근거를 두고, 인력은 고유직원과 파견직원이 활용되며, 과세권이 부여되어 있음
  - 특별지방자치단체의 관장사무는 특별한 제한이 없으며, 경찰, 소방, 교통, 쓰레기 등이 있음

<표 4-3> 영국의 특별지방자치단체 운영실태

구분	내용
설립목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역행정의 효율적 대응</li> <li>■ 전문적 사무의 효율적 수행</li> <li>■ 대도시 행정의 효율적 수행</li> <li>■ 인접 지방자치단체간 분쟁해결</li> </ul>
법적근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 개별법</li> <li>- 특별지방자치단체의 구성권한은 지방자치단체가 아닌 개별법규에 의하며, 따라서 합의에 의해 해산되지 않음</li> </ul>
제도종류	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Authority 형(London Fire and Civil Defence Authority)</li> <li>■ Board 형(West Midland Joint Boards)</li> <li>- Joint Committee는 특별지방자치단체에 해당되지 않음</li> </ul>
대상사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경찰, 소방, 교통, 쓰레기처리 등</li> </ul>
사무직원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 파견직원, 고유직원</li> </ul>
과세권	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 있음</li> </ul>
재원지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 없음</li> </ul>

### 3. 독일의 특별지방자치단체

- 독일의 특별지방자치단체는 광역행정과 전문적 사무의 처리, 대도시 행정과 더불어 기초의 행정기반 취약성을 보완하기 위한 목적으로 활용되고 있음
  - 특별지방자치단체의 종류는 게마인데조합과 지역조합 등 다양하게 구분되고 있으며, 지방자치법과 주특별법 및 지방협력법 등에 의해 설치되고, 인력은 고유직원과 파견직원 및 임시직원 등이 활용되며, 과세권은 원칙적으로 부여되지 않음
  - 특별지방자치단체의 관장사무는 특별한 제한이 없으며, 특수학교, 특수병원, 사회복지, 상하수도, 소방대설치, 지역계획, 쓰레기 등이 있음

<표 4-4> 독일의 특별지방자치단체 운영실태

구분	내용
설립목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 행정기반의 취약성 보완</li> <li>■ 광역행정의 효율적 대응</li> <li>■ 전문적 사무의 효율적 수행</li> <li>■ 대도시 행정의 효율적 수행</li> </ul>
법적근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방자치법</li> <li>■ 주특별법</li> <li>■ 지방협력법</li> </ul>
제도종류	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 게마인데조합(관청, 총합게마인데, 연합게마인데, 행정공동체)</li> <li>■ 자치단체조합(지방행정조합, 관구 등)</li> <li>■ 지역조합</li> <li>■ 목적조합(자치단체 작업공동체, 목적조합, 공법상의 협정 등)</li> <li>- 목적조합은 특별지방자치단체로 간주할 수 없다는 견해도 있음</li> </ul>
대상사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 특수학교, 특수병원, 향토보존, 사회복지, 상·하수도 설치 및 운영, 쓰레기 수거 및 처분, 소방대설치, 문화시설 설치, 지역계획, 교통계획 등</li> </ul>
사무직원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 파견직원, 고유직원, 임시직원</li> </ul>
과세권	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 원칙적으로 없음(바이에른주 관구 과세권 : 사업세 부과징수)</li> </ul>
재원지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 보조금, 지방채</li> </ul>

#### 4. 프랑스의 특별지방자치단체

- 프랑스의 특별지방자치단체는 전술한 독일과 마찬가지로 광역행정과 전문적 사무의 처리, 대도시 행정과 더불어 기초의 행정기반 취약성을 보완하기 위한 목적으로 활용되고 있음
- 특별지방자치단체의 종류는 특별구와 도시공동체, 합병공동체 등 다양하게 구분되고 있으며, 특별법에 의해 설치되고, 인력은 고유직원과 파견직원 및 임시직원 등이 활용되며, 과세권은 원칙적으로 부여되지 않음
- 특별지방자치단체의 관장사무는 특별한 제한이 없으며, 전기, 가스, 상하수도, 교통, 치수, 관개, 수송, 도시계획, 공중위생, 공공요지, 교육, 사회교육, 미술문화 등이 있음

<표 4-5> 프랑스의 특별지방자치단체 운영실태

구분	내용
설립목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 행정기반의 취약성 보완</li> <li>■ 광역행정의 효율적 대응</li> <li>■ 전문적 사무의 효율적 수행</li> <li>■ 대도시 행정의 효율적 수행</li> </ul>
법적근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 특별법</li> <li>- 1970년 「도시관리 및 품문의 자유에 관한 법률」의 특별법</li> </ul>
제도종류	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 조합, 특별구, 도시공동체, 시읍면공동체, 시공동체, 신도시, 합병공동체</li> <li>- 조합은 특별지방자치단체로 간주할 수 없다는 견해도 있음</li> </ul>
대상사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 전기, 가스, 상·하수도, 교통, 치수, 관개, 수송, 도시계획, 공중위생, 공공용지, 교육, 사회교육, 미술·문화 등</li> </ul>
사무직원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 파견직원, 고유직원, 임시직원</li> </ul>
과세권	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 원칙적으로 없음</li> <li>■ 특별구 등 일부기관의 경우 과세권 존재(사업세 부과징수)</li> <li>■ 도시공동체의 경우 4대 직접세(주거세, 사업세, 건축물 토지세, 미건축물 토지세)에 대한 과세권을 갖고 있어 매우 자치적</li> </ul>
재원지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 교부금, 지방채</li> </ul>

## 5. 일본의 특별지방자치단체

- 일본의 특별지방자치단체는 독일 및 프랑스와 같이 광역행정과 대도시 행정의 효율적 대응 및 기초의 행정기반 취약성을 보완하기 위한 목적으로 활용되고 있음
  - 특별지방자치단체의 종류는 특별구와 재산구, 일부사무조합 및 광역연합으로 구분되고 있으며, 지방자치법에 법적 근거를 두고 있으며, 인력은 고유직원과 파견직원 및 임시직원 등이 활용되며, 과세권은 원칙적으로 부여되지 않음
  - 특별지방자치단체의 관장사무는 특별한 제한이 없으며, 쓰레기, 소방, 광역시정촌권계획수립, 종합병원, 화장장, 일반폐기물, 광역관광계획 등이 있음

<표 4-6> 일본의 특별지방자치단체 운영실태

구분	내용
설립목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 행정기반의 취약성 보완</li> <li>■ 광역행정의 효율적 대응</li> <li>■ 대도시 행정의 효율적 수행</li> </ul>
법적근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 근거규정 : 지방자치법</li> <li>■ 운영규정 : 지방자치법</li> </ul>
제도종류	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 특별구, 재산구, 일부사무조합, 광역연합(지방개발사업단 폐지)</li> </ul>
대상사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대규모 지역개발사업</li> <li>■ 쓰레기, 소방, 광역시정촌권계획 수립, 종합병원, 화장장, 일반폐기물, 광역관광계획 추진, 전염병 격리병사의 설치 및 운영, 분뇨처리시설의 설치 및 운영, 정화조 청소업의 허가 등</li> </ul>
사무직원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 파견직원, 고유직원 및 임시직원</li> </ul>
과세권	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 없음</li> </ul>
재원지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역연합의 경우 보통 및 특별교부세 교부</li> </ul>

### 제3절 광역연합형 사례분석

#### 1. 일본사례: 간사이광역연합

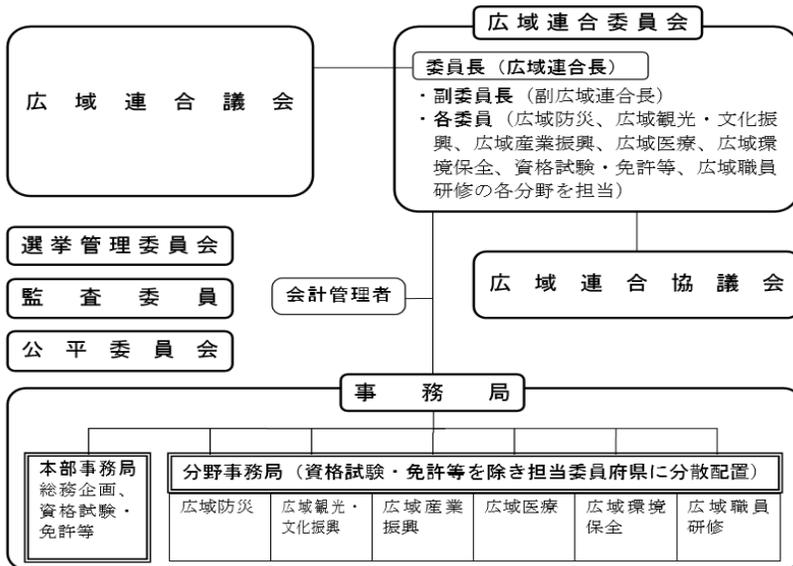
- 간사이광역연합은 2010년 분권형 사회의 실현을 위한 주체적인 행동을 목적으로 설치된 특별지방자치단체임
- 설치목적은 구체적으로 ① 부현의 행정구역을 넘는 광역적인 과제의 해결에 임하는 책임주체가 되는 동시에, ② 국가파견기관(특별행정기관)의 사무인수(이양), 국가와 지방의 이중행정을 해소에 초점을 두고 있음

<표 4-7> 일본 간사이광역연합 개요

<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 설립일시 : 2010년 12월 1일</li> <li>■ 구성단체 : 2부 6현 4정령시(2018년 1월 1일 기준) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 京都府, 大阪府, 滋賀県, 兵庫県, 和歌山県, 鳥取県, 徳島県 : 2010년 12월 1일 설립시 구성단체</li> <li>- 大阪市, 堺市 : 2012년 4월 23일 가입</li> <li>- 京都市, 神戸市 : 2012년 8월 14일 가입</li> <li>- 奈良県 : 2015년 12월 4일 가입</li> </ul> </li> </ul>
--

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

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 간사이 전역을 대상으로 하는 관광통계조사</li> <li>○ 간사이 전역을 대상으로 하는 관광안내표시기준 통일</li> </ul>
광역산업진흥	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ “간사이산업비전”의 책정</li> <li>○ 간사이에서의 산업클러스터 연계</li> <li>○ 공설시험연구기관 연계</li> <li>○ 합동프로모션비즈니스 매칭의 실시</li> <li>○ 신상품조달인정제도의 벤처 지원</li> </ul>
광역의료	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ “간사이광역구급의료연계계획”의 책정</li> <li>○ 광역적인 닥터헬기의 배치 및 운항</li> <li>○ 광역구급의료체제충실의 구조화</li> </ul>
광역환경보전	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ “간사이광역환경보전계획”의 책정</li> <li>○ 온실가스감축을 위한 광역대응</li> <li>○ 부현을 넘어서는 조수보호관리의 대응</li> </ul>
자격시험/면허	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 조리사·제과위생사에 관한 시험실시·면허교부 등</li> <li>○ 준간호사에 관한 시험실시·면허교부 등</li> </ul>
광역직원연수	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 광역직원연수의 실시</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 광역적인 행정추진과 관련한 정책의 기획 및 조정, 관사이의 광역적 계획의 종합 조정, 교통·물류기반정비(간사이광역교통·물류기반정비계획)의 검토, 행정위원회사무의 공동화 검토</li> </ul>



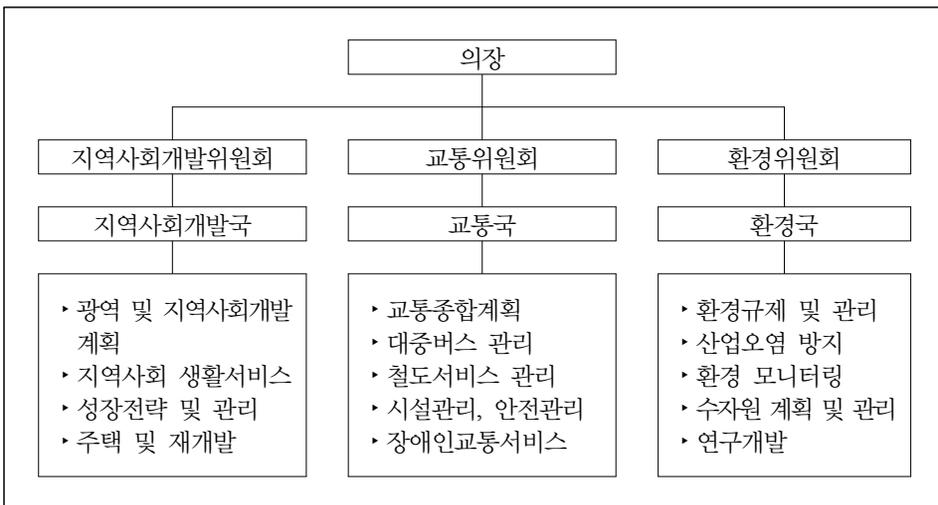
자료 : 금창호(2018).

## 2. 미국사례: 미네소타 트윈시티 광역정부

- 미네소타 트윈시티 광역정부는 1967년 연방정부에서 대도시권의 광역교통 계획 수립 등을 위해 지정한 대도시권계획조직(MPO)에서 출발하였음
- 이후 점차 기능과 역할을 확대하여 광역계획 수립과 집행까지 담당하는 「광역정부」로 발전하였음

<표 4-8> 미국 미네소타 트윈시티 광역정부 개요

- (구성단체) 미네아폴리스와 세인트폴(트윈시티)과 7개 카운티 및 소속 기초자치단체 188개(인구 270만, '67년 창설)
- (기관구성) 기관통합형으로서 광역대도시 위원회(Council) 설치
  - 각 지역을 대표하는 16명의 위원과 위원장 1명으로 구성(총 17명)
  - 각 위원은 주의회 승인을 받아 주지사가 임명
  - 3개의 소위원회 산하에 집행부서 구성(총 3,700명의 직원)
- (주요사무) 광역개발계획, 주택, 광역교통 및 환경문제
- (재원확보) 사용자·수수료, 구성단체 분담금, 연방·주의 보조금



자료 : 금창호(2018).

### 3. 영국사례: 지방정부 연합기구(Combined Authorities: CA)

#### 1) 제도개요

- 영국의 지방정부 연합기구는 2개 이상의 지방정부가 공공서비스 공급을 위하여 설립하는 법적기구로 중앙정부 뿐 아니라 지방정부로부터 사무와 재원을 이양 받음
  - 연합기구의 지방의원은 관할 지방의회 의원 중에서 지명되며, 직선 광역시장을 선출할 수 있음

#### 2) 설치목적

- 영국의 지방정부 연합기구의 설치목적은 일본의 광역연합과 유사하게 광역행정의 대응과 국가권한의 이양에 초점을 두고 있음
  - 지방정부간 연계협력을 실질화하여 광역행정의 효과를 높이고, 중앙행정권한의 이양을 통하여 자율성과 동시에 책임성을 강화하며, 연합한 지방정부 상호간의 협업 및 공동의 의사결정을 통한 지역의 공동이익 및 발전을 추구를 유도함

#### 3) 법적근거

- 「지방민주주의, 경제개발 및 건설법(Local Democracy, Economic Development and Construction, 2009)」에서 2개 이상의 지방정부가 연합기구(Combined Authorities)를 설립할 수 있도록 하였으며, 그 연합 기구를 통하여 교통, 경제개발, 재생사업을 공동으로 추진할 수 있는 근거를 마련함
  - 이후 「도시 및 지방분권법(Cities and Local Government Development Act 2016)」에서 연합기구와 분권협상 체결 및 집행에 관한 근거를 마련하였으며, 연합기구의 시장을 선출할 수 있는 근거와 연합기구의 기능, 책임 및 거버넌스 등에 대한 명확한 규정을 두었으나, 런던시에서는 CA의 설치를 허용하지 않고 있음

## 4) 제도종류

- 이론상 CA는 지방정부의 광역연합으로 볼 수 있으나, 관련법령에 따라 일정한 설립조건을 규정하고 있음
  - 「지방민주주의, 경제개발 및 건설법(Local Democracy, Economic Development and Construction, 2009)」 제103조에서는 CA의 설립조건으로 두 개 이상 지방정부의 전체 영역에 포함되어야하며, 다른 CA의 일부의 영역이 포함되어서는 안 된다는 조건을 명확히 명시하고 있음

&lt;표 4-9&gt; 연합기구의 추진경과

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

자료 : Local Government Association 공식 웹사이트

## 5) 설립절차

- 설립절차는 검토단계와 의견수렴 및 컨설팅, 관련의회의 동의, 영국 의회의 승인, 폐지과정 등의 과정을 거침
  - ① 검토단계(Review): 설치가 고려되는 지방정부 그룹에서는 경제개발, 교

- 통, 도시재생 등에 대한 다양한 거버넌스 리뷰를 작성하여 검토하여야함
- ② 의견수렴 및 컨설팅(Consulting): 설치하고자하는 CA에 대한 구체적인 제안서(Proposal)를 작성하여, 관련 내용을 지역에 주요행위자 및 주민들의 의견을 수렴하는 단계
  - ③ 관련 의회의 동의: 관련지방의회에서 투표를 거쳐서 결정하는데, 대부분 만장일치임(National Audit Office, 2017: 16).
  - ④ 영국의회의 승인: 중앙정부에 제출하고 영국의회의 승인을 받음
  - ⑤ 폐지 과정 : 폐지의 경우에도 영국의회의 승인을 받음

## 6) 대상사무

- CA의 초기 법적사무는 교통, 도시재생, 경제개발 사무였으나, 이후 다양한 형태로 확대되었고, 특히, 분권협상을 통하여 보다 많은 권한이 부여하고 있으며, 기존의 개별 지방정부가 가지고 있는 권한보다 더 많은 사무를 가질 수 있도록 하였으며, CA가 가지는 더 많은 사무와 권한은 기존의 중앙정부가 가지던 권한을 이양하는 것임
- 대부분의 CA는 교통, 고용 및 기업지원, 주택·계획·토지구획정리, 경제개발 등에 대한 권한을 가지며, 일부의 CA의 경우는 사회 교육 및 훈련, 경찰·소방, 사법제도, 보건 및 사회지원 관련사무까지 관장하고 있음

<표 4-10> 지방정부 연합기구(CA)가 다른 공공기관과 공유하는 책임사무

구분	교통	고용·기업지원	사회교육 및 훈련	주택·계획·토지구획정리	경찰·소방	사법제도	보건 및 사회지원	경제개발
중앙정부	○	○	○	○	○	○	○	○
지방정부 연합기구 (CA)	○	○	△	○	△	△	△	○
광역지방정부	○		○				○	○
기초지방정부				○				○

LEP	○	○		○				○
경찰 치안위원회					○	○		
임상위원회 그룹							○	
주택·공동체 기구				○				

주: 일부 CA의 경우 본 사무의 권한이 없는 경우도 있음

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

## 7) 기관구성

- CA는 주민투표를 거쳐 직선시장을 선출할 것인지에 대하여 결정하므로, 시장을 선출하는 CA와 시장을 선출하지 않는 CA로 구분됨
  - 참여 지방정부에서는 지방의원 1명을 멤버로 지명하게 되는데 대체로 의회 의장(leader of council)을 지명하고 있으며, 이렇게 구성된 멤버들은 내각을 구성하게 됨
  - 다만, 민관협력 지역발전기구인 LEP(local enterprise partnership)가 설치된 지역에서는 LEP의 의장을 멤버에 포함시키고 있으며, Greater Manchester Combined Authority의 경우는 직선시장과 10명의 소속지방정부 의원으로 구성되며, 이들 11명이 의사결정을 하게 되며, 또한 모두 내각(각 부서)을 구성하게 됨

## 8) 재원관리

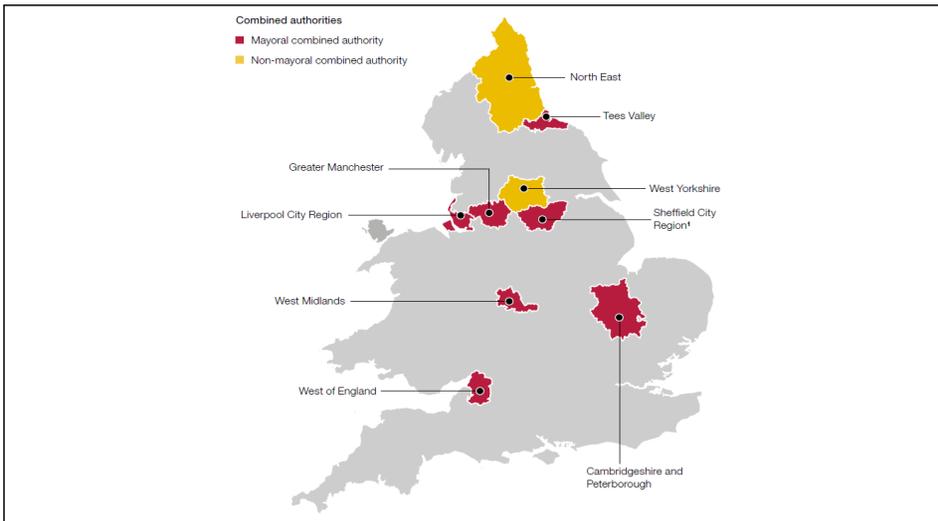
- 재정지원 : 분권협상으로 지원하는 재원은 용도제한을 제거하여 포괄보조금 형태로 지원하고, 분권협상 재원은 지역성장기금(Local Growth Fund), 교통보조금(Transport Grant), 투자보조금 (Earn Back 또는 Gain Share)의 3개 재원으로 구성되며, 향후 포괄보조금으로 추가 편입하는 재원도 해당 재원의 용도 제한을 제거하여 지역에 자율성을 부여할 계획임

- 조세지원 : Greater Manchester 등 일부 시범지역에서는 전망치 이상으로 징수된 법인세 증가분 전액을 중앙정부가 아닌 지역으로 귀속하고, 광역시장을 선출한 연합기구(CA)는 LEP의 승인을 받아 법인세율을 2%까지 상향할 수 있도록 하여 이를 통해 조성된 재원을 지역의 인프라 프로젝트에 활용할 계획임

### 9) 운영 실태

- 2011년 10개의 기초지방정부들이 연합하여 최초의 Greater Manchester CA (맨체스터시의 District Councils들이 포함됨)가 만들어진 이후에 현재까지 총 9개의 CA가 있음
- 9개 중에서 7개의 CA는 중앙정부와 분권협상을 체결하였으며, 지역주민에 의하여 직접 선출된 직선시장을 맡음(Sheffield City Region의 경우는 금년 5월 직선시장 선출)

<그림 4-1> 잉글랜드의 지방정부연합(2017년 기준)



자료: National Audit Office, 2017: 12.

## 제4절 외국사례 비교분석

- 상기에서 일본, 영국, 미국, 독일 및 프랑스 5개국을 대상으로 특별지방자치단체의 운영사례를 살펴보았음
  - 이들 사례국가의 특별지방자치단체 운영은 설립목적이나 운영방법에서 다소의 차이를 보이고 있으며, 이러한 차이들은 대체적으로 지방자치에 관한 해당국가의 특성에 기인하는 것으로 간주됨
- 특별지방자치단체의 설립목적은 일부국가의 기초자치단체 행·재정 능력의 보완이라는 측면을 제외하면, 대체적으로 유사성을 보이고 있음
  - 즉, 특별지방자치단체를 설치 및 운영하는 목적은 광역행정에 대한 효율적 대응이 가장 핵심적이고, 이 외에 전문적인 사무의 처리나 정치적인 이유 등이 국가에 따라 설치근거가 되기도 함
- 특별지방자치단체를 설치하는 법적 근거는 크게 두 가지 유형으로 대별되고 있음
  - 하나는 일본이나 독일과 같이 지방자치법에 근거 규정을 두는 유형이고, 다른 하나는 영국이나 미국과 같이 개별법에 근거 규정을 두는 유형임
  - 다만, 일본의 경우에는 지방자치법 이외에 법에 근거 규정을 두지 않는 반면에 독일은 주법 또는 협력법 등 지방자치법 이외의 법규를 통해서도 특별지방자치단체의 설치 및 운영에 관한 근거를 확보하고 있음
- 특별지방자치단체를 통해 처리하는 사무는 각 국가의 설립목적에 따라 다소의 차이가 있으나, 전반적으로 광역사무가 주된 대상이라고 할 수 있음
  - 일본의 재산구나 미국의 학교구를 제외하면, 전기, 가스, 지역계획, 교통, 소방, 쓰레기처리, 상·하수도 등과 같은 광역행정사무가 주종임
- 특별지방자치단체의 운영에서는 인력관리의 경우 미국을 제외하고는 전반적으로 파견직원과 고유직원으로 구성하고 있음

- 더불어서 과세권은 일본을 제외한 여타의 국가에서는 다양한 방법의 과세권을 활용하며, 재원지원은 국가별로 상이하나 대체적으로 교부금, 보조금 및 기채의 활용이 허용되고 있음

<표 4-11> 국가별 특별지방자치단체 운영사례 비교분석

구분	내용
설립목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대부분의 국가가 유사 또는 동일한 설립목적</li> <li>- 개별 지방자치단체의 행정기반의 취약성 보완</li> <li>- 광역행정의 효율적 대응</li> </ul>
법적근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 근거규정은 국가별로 다양하나 명확함</li> <li>- 지방자치법, 주헌법, 개별법 등</li> <li>- 근거 및 운영 규정의 명확성 확보</li> </ul>
대상사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 설립목적에 따라 사무종류가 다소 상이하나, 광역사무가 주요 대상임</li> <li>- 지역계획, 교통, 소방, 쓰레기, 전기, 상·하수도</li> </ul>
사무직원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대부분 파견직원, 고유직원 및 임시직원으로 구성</li> <li>- 미국은 파견직원이 없음</li> </ul>
과세권	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국가별로 상이함</li> <li>- 일본은 원칙적으로 부여되지 않음</li> <li>- 나머지 국가들은 과세권 또는 사업세에 부과징수 방법을 활용</li> </ul>
재원지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국가별로 상이함</li> <li>- 국가별로 교부세, 보조금 또는 지방채 활용</li> </ul>
설치경향	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 종합적 사무처리단체로 발전</li> <li>- 단일사무, 복합사무, 지역연합 등으로 전환</li> </ul>



제 5 장

# 광역연합형 특별지방자치단체 도입의 의견분석

---

- 제1절 분석설계
- 제2절 의견수렴 분석
- 제3절 의견수렴 결과종합

KRILA



## 제 5 장

# 광역연합형 특별지방자치단체 도입의 의견분석

### 제1절 분석설계

- 광역연합형 특별지방자치단체는 원칙적으로 지방자치단체가 특정문제의 해결을 위하여 활용하는 제도임
  - 따라서 제도의 도입뿐만 아니라 현실적인 적용을 위해서는 지방자치단체의 광범위하고도 충분한 의견수렴이 필요함
- 광역연합형 특별지방자치단체의 도입에 관한 지방자치단체의 의견은 다음과 같은 방법을 적용하여 수렴함
  - 기존에 상호협력적 방식을 적용한 사례가 있는 일부 광역자치단체(서울특별시, 울산광역시, 세종특별자치시, 강원도, 전라북도, 경상북도)를 대상으로 조사표조사를 실시함

<그림 5-1> 의견수렴 설계모형



구분	부분대상 조사표조사
조사 목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 관련쟁점 의견수렴</li> <li>- 광역연합형 특별지방자치단체 도입의 관련쟁점에 대한 인식파악</li> </ul>
조사 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 일부 광역자치단체</li> <li>- 상호협력 제도운영 경험기관</li> </ul>

구분	부분대상 조사표조사
조사 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 특별지방자치단체 도입 필요성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도입 필요성</li> <li>- 기존 지방자치단체의 권한축소 여부</li> </ul> </li> <li>■ 대상사무                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대상사무 범위 설정</li> </ul> </li> <li>■ 기관구성 방법                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 의회의원 선출방식</li> <li>- 집행기관 장의 선출방식</li> <li>- 기존 지방자치단체조합과 관계설정</li> </ul> </li> <li>■ 기관 운영방법                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인센티브 제공여부</li> <li>- 중앙행정기관의 역할</li> </ul> </li> </ul>

## 제2절 의견수렴 분석

### 1. 응답대상 기관

- 광역연합형 특별지방자치단체의 쟁점사항에 관한 의견수렴은 기존에 상호 협력의 제도적 추진을 시행한 경험이 존재하는 기관을 대상으로 하였음
  - 상기의 기준을 반영하되, 광역자치단체로 한정하여 서울특별시와 울산광역시, 세종특별자치시, 강원도, 전라북도 및 경상북도를 선정하였음

<표 5-1> 의견수렴 대상기관 선정

구분	내용
선정기준	▸ 기존 상호협력 사례
선정대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 서울특별시</li> <li>▸ 울산광역시</li> <li>▸ 세종특별자치시</li> <li>▸ 강원도</li> <li>▸ 전라북도</li> <li>▸ 경상북도</li> </ul>

### 2. 의견수렴 분석내역

#### 1) 도입 필요성

- 광역연합형 특별지방자치단체의 도입 필요성에 대한 대상 지자체의 의견은 다음과 같이 나타나고 있음
  - 강원도와 경상북도를 제외하고는 전반적으로 광역행정의 효율적 대응을 위하여 도입이 필요한 것으로 판단하고 있으나, 도입을 위해서는 시범실시나 부작용에 대한 충분한 검토가 수반될 필요가 있는 것으로 제시하고 있음

- 또한 광역연합형 특별지방자치단체의 도입에 따른 기존 지방자치단체의 권한축소에 대해서는 전반적인 의견이 대립하고 있으며, 권한축소에 대한 분명한 논리가 제시될 필요가 있음

<표 5-2> 도입 필요성

구분		제시의견
도입 필요성	도입 여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 부산                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별지방자치단체는 지방자치단체와 동등한 법적 지위를 보유하고, 조례제정권, 의회의결의 독립성, 인사 및 재정의 자율성이 보장되는 등 개별 지방자치단체가 해결할 수 없는 광역단위 사무에 효과적으로 대응할 수 있어 도입이 필요</li> </ul> </li> <li>■ 울산                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별지방자치단체 제도는 지방분권 5대 과제의 일환으로 추진되고 있으므로 지방자치 및 대시민 행정서비스 강화를 위하여 특정분야에 대한 설치가 필요</li> </ul> </li> <li>■ 세종                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방분권 정책과 연계하여 시범운영 후 전국적 확산 필요</li> <li>- 시범운영 대상 : 세종·대전·청주·공주·천안 광역도시권, 순천·여수·광양 광역도시권, 부산·김해·양산 광역도시권 등</li> </ul> </li> <li>■ 강원                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기존 협력제도와 유사한 목적과 기능을 수행하나, 보다 높은 수준의 권한 및 자율성 부여 등 기존 제도와 차별화되는 점이 존재하고, 제도적으로 지역문제 해결을 위한 방법선택의 폭을 확대한다는 측면에서 도입이 필요</li> </ul> </li> <li>■ 전북                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별지방자치단체는 여러 자치단체의 권한예산의 위임을 기초로 관광, 환경 등 광역행정 수요에 효과적으로 대응할 수 있으나, 기존 지방자치단체의 권한축소 우려와 지방자치단체조합과의 기능 유사성으로 실효성 논란도 발생할 수 있어 도입 시에는 폭넓은 의견수렴 등 세심한 검토가 필요</li> </ul> </li> <li>■ 경북                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 규모의 경제, 범위의 경제 측면에서는 행정협의회 및 조합보다 강력한 대 내·외 구속력을 갖는 특별지방자치단체의 도입의 필요성에 대해 공감은 하나, 제도의 기본방향이 분권형 행정체제의 제도화, 광역행정의 책임 주체설정, 국가 특별지방행정기관의 사무인수 체제의 기반구축이라는 기본 취지에 맞춰 진행 되지 않으면, 오히려 기존 제도위의 제도, 옥상 옥으로 전락할 우려</li> </ul> </li> </ul>

구분	제시의견
지자체 권한 축소 우려	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 부산           <ul style="list-style-type: none"> <li>- 규약으로 규정한 사무에 한해서만 대폭적인 권한을 부여하고, 이양사무의 종류를 구성 지방자치단간 구체적 논의 후 시·도의회 의결을 거쳐 확정하면, 권한축소의 우려가 불식</li> </ul> </li> <li>■ 울산           <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2개 이상의 일반지방자치단체가 구성원이 되어 특정사무를 수행하는 특별지방자치단체를 도입하면, 기존 지자체의 권한축소는 부재</li> </ul> </li> <li>■ 세종           <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별지방자치단체 역할의 상당부분을 현 중앙정부 권한을 위임받은 사항으로 하고, 주요 의사결정을 구성원인 지방자치단체의 의견을 존중하여 하도록 제도화하게 되면, 기존 지방자치단체의 권한이 축소될 우려를 해소</li> </ul> </li> <li>■ 강원           <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역단체의 조정 및 광역계획 등의 일부 권한의 축소 우려</li> </ul> </li> <li>■ 전북           <ul style="list-style-type: none"> <li>- 규약에 따라 의회와 집행기관의 장을 직선 또는 간선으로 선출하고, 사무수행에 따른 사용자·수수료 등 재원조달도 가능하여 기존 지방자치단체의 권한축소의 우려가 존재</li> </ul> </li> <li>■ 경북           <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역행정 수요에 대한 면밀한 분석이 없는 단순한 제도의 도입은 특별지방자치단체의 특별지방행정기관으로 변질, 지방자치단체의 권한과 책임을 축소, 행정서비스의 혼란을 초래</li> </ul> </li> </ul>

## 2) 대상사무

- 광역연합형 특별지방자치단체의 관장사무 범위에 대한 대상 지자체의 의견은 다음과 같음
  - 관장사무의 범위는 특정사무로 제한하는 의견과 범위를 제한하지 않은 의견이 대립하고 있으며, 재한하자는 의견은 대체적으로 구성 지자체와의 권한 충돌 또는 특별지방자치단체의 남설 등의 부작용을 원인으로 제시하고 있으므로 이에 대한 사전검토가 필요할 것으로 보임

<표 5-3> 대상사무

구분		제시의견
대상 사무	대상 사무 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 부산                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재 시행되고 있는 지방자치단체조합(부산·진행 경제자유구역청 등)과 차별성 유지를 위해 업무범위를 특정사무로 제한하지 않는 것이 타당</li> </ul> </li> <li>■ 울산                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별지방자치단체의 업무범위를 포괄적으로 규정할 경우 일반 지방자치단체와의 혼선초래 및 특별지방자치단체의 난립이 우려되므로 반드시 필요한 분야에만 설치될 수 있도록 특정사무로 제한하는 것이 타당</li> </ul> </li> <li>■ 세종                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별지방자치단체에 따라 처한 상황과 특성이 다르므로 특정사무로 한정하지 말고, 구성 지방자치단체의 합의로 결정할 수 있도록 허용하는 것이 타당</li> </ul> </li> <li>■ 강원                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정사무로 한정할 경우 다양하고 복잡한 지역문제에 대응이 어려울 것으로 예상되며, 특별지방자치단체의 도입 취지에도 미부합</li> </ul> </li> <li>■ 전북                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별지방자치단체를 도입한다면, 기존 지방자치단체와 권한충돌 최소화를 위해 우선 특정사무로 한정하고, 특별지방자치단체 제도가 안정화되면 추후 단계적으로 대상범위의 확대</li> </ul> </li> <li>■ 경북                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대상사무의 범위는 특별지방자치단체 제도의 취지인 규모의 경제 효과가 극대화 되는 특정사무로 한정할 필요성이 있고, 또한 명확한 사무의 개념정의를 통해 특별지방자치단체의 남설을 사전에 차단할 필요</li> </ul> </li> </ul>

### 3) 기관구성 방법

- 광역연합형 특별지방자치단체의 기관구성 방법에 대한 대상 지자체의 의견은 다음과 같음
  - 특별지방자치단체의 의원과 집행기관의 장을 선출하는 방식은 선거의 비용과 절차 등을 고려하여 직접 선출보다는 간접 선출의 방식을 적용하되, 기존 지방자치단체조합에 대해서는 폐지 또는 유지 등에 대한 의견이 대립하고 있음

<표 5-4> 기관구성 방법

구분	제시의견
기관 구성 방법	의원 선출 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 부산                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 구성 지자체와 업무연계 및 선거에 따른 갈등비용 등 부작용을 최소화하기 위해 간접선출 방식의 적용이 타당</li> </ul> </li> <li>■ 울산                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별지방자치단체의 의원을 직접 선출할 경우 선거비용 과다소요 및 복잡한 절차 등이 필요하므로 구성 지방자치단체의 의회의원 중에서 간접 선출하는 것이 타당</li> </ul> </li> <li>■ 세종                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 구성 지방자치단체별로 할당인원을 배정한 후 각 지방자치단체가 의회의원 중에서 할당된 인원을 파견하는 형식이 타당</li> </ul> </li> <li>■ 강원                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 본질적으로 특별지방자치단체는 해당지역의 문제해결을 위해 구성되며, 그 사무는 지방자치단체에 관련된 사무이므로 독립성보다는 업무의 연계성을 중시하여 간접 선출하는 것이 타당</li> </ul> </li> <li>■ 전북                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 구성원인 지방자치단체와 업무연계가 용이하고, 선거에 따른 갈등과 선거비용 등 부작용 최소화를 위해 간접선출이 타당</li> </ul> </li> <li>■ 경북                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재 지방의회에 특별위원회처럼, 지방자치단체 의원들로 구성된 사안별 특별위원회를 구성 의사결정 전 각 지방자치단체 특위의 사전 의결을 거친 후 각 지방자치단체 특위 구성 의원들이 참여하는 특별 지방자치단체 의회 의결로 주요사항을 결정</li> </ul> </li> </ul>

구분	제시의견
<p style="text-align: center;">장 선출</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 부산                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 간접선출 방식을 적용하되, 구성 지자체에서 후보자를 위원에 추천하여 선출</li> </ul> </li> <li>■ 울산                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 의선선출 방식과 마찬가지로 직접선출의 부작용이 크므로 구성 지방자치단체의 장이 추천한 후보자 중에서 의회가 간접 선출하는 방식이 타당</li> </ul> </li> <li>■ 세종                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 집행기관의 장을 직접 선출할 경우 선거에 따른 비용과 번거로움 때문에 제도 자체에 대한 반대여론이 형성될 우려가 있으므로 간접 선출을 선호하며, 구성원인 지방자치단체가 현 지방자치단체장이 아닌 후보자를 지자체 장이 추천하고 추천한 후보자 중에서 의회가 선출하는 간접방식이 타당</li> </ul> </li> <li>■ 강원                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 구성 지자체와 업무 연계성을 고려하여 간접선출 방식의 적용이 타당</li> </ul> </li> <li>■ 전북                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 구성원인 지방자치단체간 협력이 용이하고 선거비용 등 부작용 최소화를 위해 구성 지방자치단체의 장 중에서 상호 협의하여 선출</li> <li>- 다만, 특별지방자치단체 의회에서 특별지방자치단체의 장을 선출하는 방식은 의회에 감시와 견제대상인 지자체장을 선출하는 권한을 주게 되어 상호 견제와 균형이라는 지방자치의 정신에 위배</li> </ul> </li> <li>■ 경북                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 규약이 정하는 바에 따라 특별지방자치단체장을 집행부에서 선임 후 특별지방자치단체 의회의 동의를 득하여 선출</li> </ul> </li> </ul>
<p style="text-align: center;">기존 조합 관계</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 부산                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별지방자치단체를 도입한 지자체 산하에 지방자치단체조합이 있을 경우 폐지 혹은 산하기관 등으로의 선택은 해당 지방자치단체의 의결기관의 판단에 맡기는 등 기존제도와는 별도로 도입</li> </ul> </li> <li>■ 울산                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체조합은 행정협의회와 지방자치단체장 협의회 등과 같이 자치권이 없는 기관인 현행체제를 유지하고, 자치권이 부여되는 특별지방자치단체는 지방자치법 개정을 통하여 구체적인 법적 근거를 마련</li> </ul> </li> <li>■ 세종                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기존 지방자치단체조합은 지역별로 특성이 있는 고유업무가 있을 수 있으므로 현행대로 유지하는 것이 타당</li> </ul> </li> <li>■ 강원                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사무의 성격 및 지역여건에 따라 적합한 협력방식에 차이가 있을 수 있으며, 기존 제도와 기관구성 등에서 차별화된 점이 있으므로 기존</li> </ul> </li> </ul>

구분		제시의견
		<p>제도의 유지를 전제로 특별지방자치단체를 도입하여 지역의 선택권을 보장</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 전북           <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기존 지방자치단체조합을 유지하고 별도의 특별지방자치단체 제도를 도입하며, 지방자치단체조합은 필요 시에 특별지방자치단체로 전환</li> </ul> </li> <li>■ 경북           <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별지방자치단체의 활성화 및 안정적인 제도 도입의 취지에서 기존 지방자치단체 협력제도의 구조조정이 필요하고, 실질적이고 생산적인 광역행정 협력제도를 위해서는 기존 행정협의회와 조합의 업무를 기능별 분석하여 폐지 또는 분합 할 수 있는 부문은 특별지방자치단체로 전환이 필요</li> </ul> </li> </ul>

#### 4) 기관운영 방법

- 광역연합형 특별지방자치단체의 운영방법에 대한 대상 지자체의 의견은 다음과 같음
  - 광역연합형 특별지방자치단체의 설립 및 운영에 대한 인센티브는 기본적으로 재정적 지원을 제공하는 것이 필요하며, 중앙정부의 관여는 가급적 제한적인 것이 타당하되 불가피한 경우에만 허용하는 것으로 나타나고 있음
  - 다만, 일부의 의견으로 특별지방자치단체의 의견을 중앙정부의 정책에 반영할 수 있는 의무부과도 제시되고 있음

<표 5-5> 기관운영 방법

구분		제시의견
기관 운영 방법	인센티브 제공 여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 부산           <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별지방자치단체의 도입 시 권한의 대폭이양, 국비지원 등 각종 특별 인센티브의 지급이 필요하고, 특별지방자치단체의 결정사항을 중앙정부의 정책에 반영할 수 있는 근거규정 마련으로 차별화된 실행성 확보</li> </ul> </li> <li>■ 울산           <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별지방자치단체가 설치 필요한 광역행정사무는 많은 재원이 소요되므로 일정 부분의 국비지원 등의 인센티브가 필요</li> </ul> </li> </ul>

구분	제시의견
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 세종                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 설립에 따른 초기비용은 중앙정부가 지원할 필요가 있으며, 자치분권 정책에 따른 국가 위임사업과 시범사업의 경우 대상 사업별 재정적 인센티브의 지원이 필요</li> </ul> </li> <li>■ 강원                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시행 초기의 제도 활성화 및 열악한 지방재정 여건 등을 감안하여 재정적 인센티브의 제공이 필요하며, 특별지방자치단체의 수행사무 평가를 통한 추가적 인센티브 지원도 필요</li> </ul> </li> <li>■ 전북                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방재정이 열악한 지방자치단체의 실정과 행정적·재정적 능력차이로 인한 지역간 불균형을 해소하기 위해서는 중앙정부 차원의 지방교부세 지원 등 재정적 인센티브가 반드시 필요</li> </ul> </li> <li>■ 경북                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별지방자치단체 구성에 따른 단순 인센티브제공은 제도의 본말이 전도 될 우려가 있으므로, 특별지방자치단체 구성에 있어 업무의 성격에 따라 지방자치단체 및 중앙정부의 지분비율을 설정, 구속력 있는 예산 분담이 필요</li> </ul> </li> </ul>
<p style="text-align: center;">중앙 행정 기관 역할</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 부산                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 관련정책에 대한 의견조정이 어렵거나 불가능한 경우 중재 및 조정 권고안을 낼 수 있도록 하고, 특별집장자치단체의 결정사항을 중앙정부의 정책에 반영하도록 관계 중앙행정기관에 의무를 부과</li> </ul> </li> <li>■ 울산                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙행정기관이 개입하여 의견조정권을 갖는 것은 지방분권 본연의 자치가 훼손될 우려가 있으므로 의견조정권은 제한적으로 허용</li> </ul> </li> <li>■ 세종                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가 위임사업과 시범사업의 경우 중앙정부의 역할이 요구되며, 특별지방자치단체의 요청이 있는 사업에 대해 중앙정부가 역할을 할 수 있는 제도적 장치의 마련이 필요</li> </ul> </li> <li>■ 강원                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별지방자치단체의 설립취지에 부합하게 중앙행정기관의 역할을 가급적 배제하는 것이 바람직하며, 단체의 대상사무에 제한을 두지 않을 경우 국가사무 또는 국가 위임사무 관련사안의 조정 등에 대해서만 제한적으로 그 역할을 수행</li> </ul> </li> <li>■ 전북                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 독립성 보장을 위해 중앙행정기관의 간섭은 최소화해야 하나, 의견조정이 어렵거나 불가능할 시에 한해서 의견조정 역할이 필요</li> </ul> </li> </ul>

구분	제시의견
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경북</li> <li>- 특별지방자치단체의 설립 및 활동에 있어 중앙행정기관은 지원하는 역할을 수행, 특별지자체 내의 의견조정은 제도 자체 내부적인 자율 조정 기구를 설정하거나 구성 자치단체 상호간 속의 과정을 통해 스스로가 문제를 해결</li> </ul>

### 제3절 의견수렴 결과종합

- 광역연합형 특별지방자치단체의 도입에 관한 일부 광역자치단체의 의견수렴 결과는 다음과 같음
  - 광역행정 수요에 대한 효과적 대응을 위하여 광역연합형 특별지방자치단체의 도입은 원칙적으로 필요하나, 기존 지자체의 권한축소가 우려가 없지 않고
  - 광역연합형 특별지방자치단체의 관장사무 범위에 대해서는 제한과 허용이 유사한 수준으로 대답하고 있으며
  - 기관구성에서는 의원과 집행기관의 장은 기본적으로 간접선출 방식을 적용 하되, 기존의 지방자치단체조합은 유지하는 것이 다수의 의견이며
  - 기관운영에서는 광역연합형 특별지방자치단체의 설치 및 운영에 필요한 재정적 지원이 반드시 필요하고, 중앙행정기관의 역할은 가급적 제한하되, 불가피한 경우에만 국한하여 허용하는 의견이 다수임

<표 5-6> 의견수렴 결과종합

구분	조사내역
도입 필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 도입 필요성</li> <li>- 필요 : 6개 기관(2개 기관 조건부)</li> <li>■ 지자체 권한축소</li> <li>- 축소 : 3개 기관, 미축소 : 3개 기관</li> </ul>
대상사무 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 범위제한 여부</li> <li>- 비제한 : 3개 기관, 제한 : 3개 기관</li> </ul>
기관구성 방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 의원선출 방식</li> <li>- 간접방식 : 6개 기관</li> <li>■ 집행기관 장 선출방식</li> <li>- 간접방식 : 6개 기관</li> <li>■ 지방자치단체조합 존폐</li> <li>- 존치 : 5개 기관, 폐지 : 1개 기관</li> </ul>
기관운영 방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 인센티브 제공</li> <li>- 제공 : 5개 기관(재정), 비제공 : 1개 기관</li> <li>■ 중행행정기관 역할</li> <li>- 역할허용 : 5개 기관(제한적 허용), 역할 비허용 : 1개 기관</li> </ul>

## 제 6 장

# 광역연합형 특별지방 자치단체 도입대안 설계

제1절 적용대상 검토

제2절 근거법령 설계

제3절 운영요소 설계

제4절 설치법안 설계

KRILA



## 제 6 장

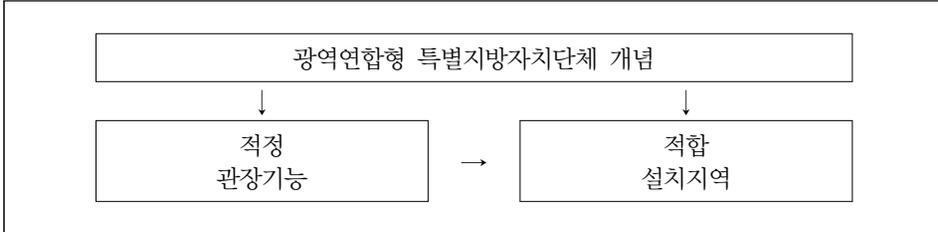
## 광역연합형 특별지방자치단체 도입대안 설계

## 제1절 적용대상 검토

## 1. 접근방법

- 광역연합형 특별지방자치단체의 도입은 원칙적으로 하나 이상의 지방자치단체간 협력적 대응을 위한 목적임
  - 따라서 지방자치단체가 관장하는 모든 기능과 모든 지역에서 특별지방자치단체의 활용 필요성이 발생하는 것은 아님
- 이러한 점에서 광역연합형 특별지방자치단체의 적용이 요구되는 기능과 지역을 사전에 도출하는 것이 필요함
  - 적정의 기능과 지역을 사전에 도출함으로써 광역연합형 특별지방자치단체 대안설계의 기본방향을 결정하는데 필요한 구체적 내용을 제공함
- 적용대상의 검토는 광역연합형 특별지방자치단체의 개념을 기준으로 적정 관장기능과 적합 설치지역을 순차적·연계적 접근을 통해서 도출하는 것임
  - 즉, 광역연합형 특별지방자치단체의 개념을 기준으로 적정 관장기능을 우선적으로 도출하고, 적정 관장기능에 부합하는 적합 설치지역을 설계하는 것임

<그림 6-1> 적용대상 검토방법



## 2. 적정기능 검토

- 각국의 사례에 따르면, 광역연합형 특별지방자치단체를 통해 처리하는 사무는 지방자치단체의 권한에 속하거나 또는 지방자치단체 장의 권한에 속하는 모든 사무가 해당됨
  - 그러나 실제로는 모든 사무가 해당되는 것이 아니라 지방자치단체를 통해 처리하는 것이 효율적이지 못하다고 판단되는 사무들로서 규모경제 달성사무와 상호협력 필요사무 및 분쟁조정 필요사무 등이 해당됨

### 1) 규모경제 달성사무

- 기존연구의 결과에 따르면, 지방자치단체가 처리하는 사무 가운데 규모경제의 달성이 요청되는 사무는 초중고등학교 교육, 경찰, 소방, 쓰레기 수거, 학교행정, 의료 등임
  - 반면에 전기, 하수처리 및 가스 등의 사무는 규모경제가 요청되지 않는 사무들로 나타나고 있음<sup>16)</sup>

16) 그동안 지방공공서비스에 대한 공급범위의 크기가 소비단위당 비용과 밀접한 상관관계를 갖는 것으로 인식되어 왔다. 그러나 경험적 연구들에 의하면, 지방공공서비스 공급에서 규모의 경제는 상당히 과장된 것으로 나타나고 있다. 다수의 지방공공서비스들이 기술적 효율성 또는 단위비용 극소화의 측면에서 상대적으로 작은 공동체가 오히려 효율적인 것으로 나타나고 있다. 이는 대부분의 지방공공서비스가 상대적으로 노동집약적이고 많은 서비스들이 생산단위와 소비하는 개인들 간에 지리적 접근성이 요구되고 있기 때문이다(조일홍, 1991 :358).

&lt;표 6-1&gt; 규모경제 달성사무

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

## 2) 상호협력 필요사무

- 또한 상호협력이 필요한 사무는 매우 다양하게 나타나고 있는 바, 각 연구자들이 제시한 유형별로 살펴보면, 다음과 같음
  - 한국지방행정연구원(1988)이 제시한 유형으로는 도시 및 지역계획, 교통, 상·하수도, 보건위생, 환경, 일반행정의 관련사무들이고, 국토개발연구원(1988)에서 제시한 유형으로는 주변요소의존형, 지역연결형, 기능의 지역연결형, 입지제한형, 기반규모의존형 등의 관련사무들이며, 한국지방행정연구원(2000)이 제시한 유형으로는 협오시설 설치·운영, 도로·교통시설 설치, 공공시설 설치·운영, 지역경제·개발, 교육 및 연구개발, 친선교류, 물관리 및 환경보전, 행사개최, 일반행정 및 재정 등의 관련사무들임

<표 6-2> 상호협력 필요사무

연구자	유형	내용
한국지방행정연구원 (1988)	도시 및 지역계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시계획사업, 도로건설, 자연공원의 개발 및 관리, 건축허가, 공원 및 위락시설, 체육시설, 공동주택, 도시재개발, 댐건설에 따른 공동대처</li> </ul>
	교통	<ul style="list-style-type: none"> <li>자동차운수사업, 영업용택시 운행구역조정, 시내버스 운행개통 인·허가, 노선허가</li> </ul>
	상·하수도	<ul style="list-style-type: none"> <li>행정구역내 급수구역결정, 상수도 사업, 하수도사업</li> </ul>
	보건위생	<ul style="list-style-type: none"> <li>가족계획, 진료, 방역업무, 산림항공방재</li> </ul>
	환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>공해대책, 산업폐기물처리, 쓰레기종말처리장시설, 화장장시설</li> </ul>
일반행정	<ul style="list-style-type: none"> <li>과세시가표준액결정, 행정구역조정, 소방시설, 표준지 관리, 양정업무, 공동시설의 설치 및 운영, 교육시설 및 문화시설, 경찰업무</li> </ul>	
국토개발연구원 (1988)	주변요소 의존형	<ul style="list-style-type: none"> <li>하수도, 저수지, 우수지</li> </ul>
	지역연결형	<ul style="list-style-type: none"> <li>도로, 철도, 궤도, 삭도, 고속철도, 하천, 운하, 상수도, 하수도, 공동구, 전기공급설비, 가스공급설비, 유류저장 및 송유설비</li> </ul>
	기능의 지역연결형	<ul style="list-style-type: none"> <li>자동차정류장, 항만, 공항, 시장, 유통업무설비</li> </ul>
	입지제한형	<ul style="list-style-type: none"> <li>공동묘지, 화장장, 쓰레기 및 오물처리장, 상수도, 유원지</li> </ul>
	기반규모 의존형	<ul style="list-style-type: none"> <li>운동장, 대학교, 공용청사, 도서관, 도축장, 연구시설, 문화시설, 종합의료시설, 사회복지시설, 통신시설, 자동차검사 시설, 상수도, 공공직업훈련시설</li> </ul>
한국지방행정연구원 (2002)	협오시설 설치·운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>음식물쓰레기처리, 폐기물처리, 분뇨처리, 하수처리, 자원회수, 발전소</li> </ul>
	도로·교통 시설설치	<ul style="list-style-type: none"> <li>교량, 도로신설 및 확포장, 고속화도로, 도시철도연장</li> </ul>
	공공시설 설치운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>복지회관, 박물관, 기념탑, 홍보관, 도서관, 병원, 소방학교, 교도소, 레크리에이션센터, 운동장, 공연장, 환경기술개발센터, 지역정보센터</li> </ul>
	지역경제·개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>관광, 판매유통, 산업개발, 에너지절약, 기술혁신, 해외시장개척, 외자유치, 경마장, 광역촬영장, 벤처조합, 문화유적관리, 관광개발, 경지정리, 카지노사업, 화물기지</li> </ul>

연구자	유형	내용
	교육 및 연구개발	■ 공동용역, 광역개발계획수립, 시험, 연구원 공동운영, 교육시설공동운영, 환경영향조사, 첨단기술산업 네트워크
	친선교류	■ 문화, 예술, 체육, 청소년, 국제교류, 지역교류협력
	물관리 및 환경보전	■ 오염방지, 방역, 상수원비용분담, 광역상수도, 온천보전, 정수장, 오염측정망설치, 수질개선, 어업자원관리, 적조대응
	행사개최	■ 이벤트, 지역축제, 체육행사, 뉴밀레니엄공동프로젝트, Expo 개최
	일반행정 및 재정	■ 구역, 조직, 인사, 위탁교육, 관리, 경찰, 엠블런스, 화재공동감시·경보, 위험물질긴급처리반, 공동구매, 헬기공동임차, 버스시계 요금조정, 버스노선조정, 통합교통카드

### 3) 분쟁조정 필요사무

- 한편, 분쟁조정이 필요한 사무들은 다음과 같이 제시할 수 있음
- 구역, 조직, 기능배분, 관세관리, 지하철, 교량, 항공, 혐오시설, 위험시설, 상수도, 댐, 상수원보호, 공단, 택지, 공원, 관광단지, 공유수면 등이 그것임.

<표 6-3> 분쟁조정 필요사무

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

#### 4) 적정기능 종합검토

- 그러나 기초자치단체의 규모 등에 따라 실제 협력적 사무로 선정되는 것은 국가별로 다소의 차이를 보이고 있음
  - 우리나라의 경우 산업폐기물처리, 쓰레기처리, 화장장, 상하수도, 상수원 보호, 공해대책, 종합운동장, 종합의료시설, 광역도시계획, 공원 및 위락시설, 해외시장 개척 및 관광단지 개발 등의 사무가 협력적 간접공급을 통해 처리될 적정 사무임
- 또한 전술한 규모경제 달성사무와 상호협력 필요사무 및 분쟁조정 필요사무의 유형구분에서 일부 사무유형은 공간적 중복성을 나타내고 있음
  - 즉, 분쟁조정 필요사무는 대체적으로 상호협력 필요사무를 중심으로 발생될 가능성이 높으므로 실제적으로 지방자치단체간의 협력이 필요한 기능은 상호협력 필요사무와 규모경제 달성사무로 제시할 수 있음

<표 6-4> 적정 관장기능 검토결과

구분	적정 관장기능
광역연합형 특별지방자치단체	▸ 규모경제 달성사무
	▸ 상호협력 필요사무

### 3. 적합지역 검토

#### 1) 규모경제 달성지역

- 규모경제 달성사무가 적용되는 지역은 행정서비스의 최적 공급구역 대비 과소 행정구역을 보유한 지역으로 대체적으로 인구과소지역이 해당됨
  - 다만, 규모경제는 인구규모를 기준으로 서비스별로 차이가 있어 일률적인 구간을 획정하기가 곤란하며, 따라서 단일의 기준에 의한 인구과소지역을 설정하는 것이 용이하지 않음

- 기존연구에 따르면, 규모경제를 실현하기 위한 지방자치단체의 적정규모는 매우 다양하게 나타나고 있음
  - 대체적으로 자원의 투입과 산출을 계량화한 경제적 비용기준에 근거하여 지방정부의 운영과 각종 사회적 목표를 달성하는데 기대되는 경제적 효율성이 갖추어진 규모를 적정규모로 간주하나, 이론적 논쟁이 많고 실증적 검증이 어려워 합의를 도출하기는 곤란함
- 규모경제와 관련하여 지방자치단체의 적정규모를 실증한 연구들이 도출한 결과를 보면, 다음과 같음
  - 실증연구들은 대체적으로 지방정부의 재정지출을 기준으로 규모경제를 측정하고 있으며, 그 결과로는 외국연구에서는 인구규모 30만이 그리고 국내 연구에서는 인구규모 50만이 적정규모로 제시되고 있음
  - R. Baker(1910)는 1인당 공공서비스 지출비용을 기준으로 인구 10-25만을 적정규모로 도출하였고, Schmandt & Stephens(1963)는 정부운영 투입비용을 적용하여 인구 10-30만을 적정규모로 제시하고 있으며, 황용주(1979)와 최영출(2005)은 1인당 재정지출을 기준으로 인구 50만 내외를 지방자치단체의 적정규모로 규정하고 있음

&lt;표 6-5&gt; 적정규모에 관한 실증연구

구분	내용
R. Baker(1910)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 1인당 공공서비스 지출비용</li> <li>- 인구규모 10-25만</li> </ul>
Schmandt&Stephens(1963)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정부운영 투입비용</li> <li>- 인구규모 10-30만</li> </ul>
황용주(1979)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 1인당 재정지출 규모</li> <li>- 인구규모 50만</li> </ul>
최영출(2005)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 1인당 재정지출 비용</li> <li>- 인구규모 55-60만</li> </ul>

- 그러나 전술한 실증연구는 기본적으로 지방자치단체 차원에서 접근된 것으로 행정구역 통합을 위한 논거는 될 수 있으나, 서비스 단위의 규모경제 달성을 위한 접근으로는 타당하지 않음
  - 즉, 서비스 단위의 규모경제는 서비스 단위별 생산방법과 투입비용에 따라서 달라지기 때문에 지방자치단체가 관장하는 모든 서비스를 대상으로 획일적으로 제시하기는 어려움
- 따라서 규모경제 달성을 위한 인구과소지역은 다수의 관장사무가 포함되는 상한선을 기준으로 도출하는 것이 필요함
  - 기본적으로는 인구규모가 작을수록 1인당 서비스의 생산 및 공급비용이 높아지기 때문에 지방자치단체 인구 상한선을 낮게 책정할수록 규모경제 필요사무는 많아지게 됨
  - 그러나 전술한 실증연구를 반영하는 동시에 현행의 기초자치단체 인구규모 분포를 고려하면, 인구규모 10만 이하의 지방자치단체를 인구과소지역으로 설정하는 것이 타당함
- 따라서 규모경제 달성을 위한 인구과소지역으로 인구규모 10만 이하의 기초자치단체를 대상으로 할 경우 다음과 같은 지역들이 해당됨
  - 2018년 행정안전부 통계자료를 기준으로 보면, 시가 11개 그리고 군이 78개가 포함되어 총 89개 기초자치단체가 해당됨

&lt;표 6-6&gt; 인구과소지역(2018년 기준)

구분	내용
시(11)	동두천시, 과천시, 동해시, 삼척시, 태백시, 속초시, 계룡시, 남원시, 김제시, 나주시, 문경시
군(78)	강화군, 옹진군, 연천군, 가평군, 양평군, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군(강원), 양양군, 보은군, 옥천군, 영동군, 진천군, 괴산군, 음성군, 단양군, 증평군, 금산군, 연기군, 부여군, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군, 태안군, 완주군, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 무안군, 함평군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 예천군, 봉화군, 울진군, 울릉군, 의령군, 함안군, 창녕군, 고성군(경남), 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군

## 2) 상호협력 필요지역

- 상호협력 필요사무가 적용되는 기능연결지역은 기능보유 특성에 따라 세 가지 지역유형으로 구분할 수 있음
  - 즉, 연담화 지역과 자원공유 지역 및 공동관리 지역 등으로 구분하는 것이 그것임

### 가. 연담화 지역

- 연담화(con-urbanization) 지역은 중심도시의 팽창과 시가지 확산으로 인해 주변 도시의 시가지화와 더불어 거대도시가 형성되는 현상을 지칭하는 것임
  - 즉, 근접한 몇 개의 도시가 성장하여 이들 도시들이 기능적으로 깊은 상관성을 가지고 일련의 주거, 공업, 기타 상업·업무 등이 상호 연결되어 공간적으로 다수 도시가 상호간의 경계가 모호해져서 마치 하나의 도시형태를 형성하는 것임
  - 따라서 연담화가 형성되면, 인접한 도시들간에 다수의 기능연결현상이 나타

나고, 이들 기능들에 대해서는 지역주민의 편익을 위해서 공동대응의 필요성이 제기되는 것임

- 상호협력이 필요한 연담화 수준에 대해서는 합의된 근거를 제시하기 어렵지만, 도시화의 진행 정도와 중심도시 이용 정도를 기준으로 동일한 광역권으로 설정하는 논의가 제시되어 있음
  - 즉, 인구밀도가 300인/km<sup>2</sup> 이상, 전업농가비율이 25% 이하, 평균통행빈도가 10% 이상 등일 경우 상호협력이 필요한 연담화 수준을 형성한 것으로 간주하는 것임

<표 6-7> 광역권 설정기준

구분	설정기준 요인	요인별 기준
도시화 진행정도	1. 인구밀도 2. 5-10년간 연평균 인구증가율 3. 전업농가비율 4. 임대가구비율 5. 시내버스의 시외연장 운행대수	300인/km <sup>2</sup> 1.0% 이상 25% 이하 10% 이상 10대 이상/일
중심도시 이용정도	1. 대중교통에 의한 교통시간 2. 평균통행빈도 3. 통근율 4. 통학율 5. 종합병원 이용율 6. 도매시장 이용율 7. 농산물판매 이용율	45-60분대 10% 이상 30% 이상 20% 이상 70% 이상 45% 이상 40% 이상

자료 : 국토연구원(1992).

- 전술한 논의에 따르면, 상호협력이 필요한 연담화 권역은 다음과 같이 제시할 수 있음
  - 즉, 서울특별시와 인천광역시 및 경기도가 포함되는 수도권 지역과 부산광역시와 울산광역시 및 경상남도가 포함되는 동남권 지역임

&lt;표 6-8&gt; 연담화 지역사례

구분	내용
수도권지역	- 서울특별시+인천광역시+경기도
동남권지역	- 부산광역시+울산광역시+경상남도

#### 나. 자원공유 지역

- 자원공유 지역은 특정의 자연환경이 하나 이상의 지방자치단체 관할구역에 걸쳐 있는 지역을 말함
  - 즉, 강이나 산, 호수 등 자연환경을 인접한 2개 이상의 지방자치단체들이 관할구역 측면에서 특정 자연환경을 공유함으로써 지방자치단체간 공동의 개발 내지 활용의 필요성이 강하게 제기되고 있는 지역이라고 규정할 수 있음
- 일반적으로 자연환경을 구성하는 종류들은 매우 다수이나, 이러한 자연환경이 모두 논의의 대상이 되기는 곤란함
  - 즉, 관광적 목적, 지역개발적 목적 등 공공적 목적과 결부되는 자원으로 한정하는 것이 필요하며, 이러한 측면에서 대표적인 자연환경으로 산, 강, 호수, 특수자원 등이 포함된다고 볼 수 있음
- 다만, 공공적 목적을 기준으로 도출되는 자연환경 가운데서도 상호협력이 요청되는 지역은 사회경제적으로 지방자치단체간 공동의 개발이나 활용이 필요한 조건의 충족이 전제되어야 함
  - 즉, 특정의 자연환경에 대해서 지방자치단체간 공동의 개발 내지 활용이 필요하다는 사회적 인식이 조성되고, 이에 따라 기존의 방식과 다른 새로운 대응이 강하게 요청되고 있다는 전제가 수반되어야 함
- 이러한 논의결과에 따르면, 자원공유 지역이란 다음과 같은 두 가지의 요건이 구비된 특정의 지역으로 규정할 수 있음
  - 즉, 공공적 목적과 결부되는 동시에 사회경제적으로 활용이 필요한 특정의 자연환경을 2개 이상의 지방자치단체가 공유하고 있는 지역으로 간주할 수

있을 것임

- 이와 같은 자연환경 공유지역으로는 지리산과 설악산, 4대강, DMZ지역을 대표적 사례로 제시할 수 있음

<표 6-9> 자원공유 지역사례

구분	내용
강 자원	- 지리산, 설악산 등
산 자원	- 4대강
특수 자원	- DMZ

#### 다. 공동관리 지역

- 공동관리 지역은 전술한 자원공유 지역과 유사한 개념이나 접근방법의 차이에 따른 특성을 보유한 지역을 말함
  - 즉, 공동관리 지역도 하나 이상의 지방자치단체간에 상호 협력이 필요한 대상이나 전술한 자원공유 지역과 달리 개발이나 활용의 목적이 아니라 관리 또는 규제 목적을 가지고 있음
- 따라서 공동관리 지역은 자원공유 지역의 자원 중에서 하나 이상의 지방자치단체간 공동으로 관리 또는 규제가 요청되는 지역으로 국한하는 것이 타당함
  - 공동관리 지역의 대표적 사례로는 한강을 비롯한 4대강에 대한 수질 등의 관리를 제시할 수 있음

#### 4) 적합지역 종합검토

- 전술한 논의에 따르면, 광역연합형 특별지방자치단체의 설치가 필요한 적합 지역은 다음과 같이 제시할 수 있음
  - 규모경제 달성지역은 인구규모 10만 이하의 시군지역이고, 상호협력 필요

지역은 연담화 지역으로 수도권 및 동남권, 자원공유 지역으로 4대 강, 지리산, 설악산, DMZ, 공동관리 지역으로 4대 강 등이 해당됨

<표 6-10> 적합 설치지역 검토결과

구분		적합 설치지역
규모경제 달성지역		· 인구 10만 이하 시군지역
상호협력 필요지역	연담화 지역	· 수도권/동남권
	자원공유 지역	· 지라산, 설악산, 4대강, DMZ
	공동관리 지역	· 4대강

#### 4. 적정대상 선정

- 관장기능과 설치지역을 기준으로 광역연합형 특별지방자치단체의 적정대상을 선정하면, 다음과 같이 제시할 수 있음
  - 광역연합형 특별지방자치단체의 적정 관장기능으로는 규모경제 달성기능과 상호협력 필요기능이 타당하고, 각각의 관장기능을 기준으로 적합 설치지역을 도출하면, 규모경제 달성기능은 인구 10만 미만의 시군지역이, 상호협력 필요지역에서는 연담화 지역으로 수도권과 동남권이, 자원공유 지역으로 지리산과 설악산, 4대 강, DMZ가 그리고 공동관리 지역으로 4대 강이 타당함

<표 6-11> 광역연합형 특별지방자치단체의 적정대상

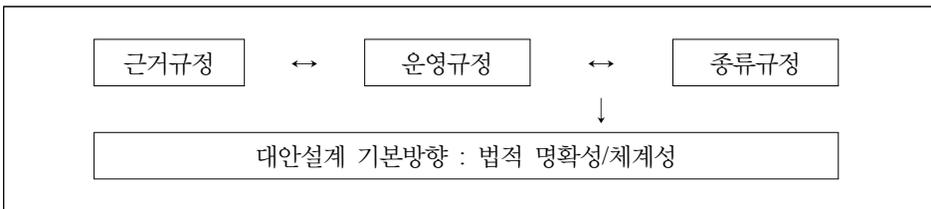
구분		적정대상
규모경제 달성기능	인구과소 지역	· 인구 10만 이하 시군지역
상호협력 필요기능	연담화 지역	· 수도권/동남권
	자원공유 지역	· 지라산, 설악산, 4대강, DMZ
	공동관리 지역	· 4대강

## 제2절 근거법령 설계

### 1. 기본방향

- 광역연합형 특별지방자치단체의 도입을 위한 근거법령은 제도의 운영을 위한 법제적 기반을 공고히 하는 것임
  - 근거법령의 내용으로는 근거규정과 운영규정 및 종류규정 등이 핵심적 내용으로 제시될 필요가 있음
- 전술한 광역연합형 특별지방자치단체의 근거법령은 그 목적에 따라서 다음과 같은 두 가지의 기준이 확보될 필요가 있음
  - 광역연합형 특별지방자치단체의 제도운영에 필요한 법적 명확성과 법적 체계성이 구비되는 것임

<그림 6-2> 근거법령 설계의 기본방향



### 2. 근거규정의 설계대안

- 광역연합형 특별지방자치단체의 도입을 위한 근거법령의 설계대안은 다음과 같이 제시할 수 있음
  - 근거규정은 현행의 「지방자치법」의 개정과 개별법령을 제정하는 두 가지 방법이 있으나, 법체계의 통일성을 유지하기 위해서는 현행의 「지방자치법」을 개정하여 관련내용을 규정하는 것이 상대적으로 타당하고

- 설치 및 운영규정의 경우 현재는 대통령령에 규정하도록 되어 있으나, 일본 등의 사례에 비추어 보면, 현행의 「대통령령」을 폐기하고 「지방자치법」에 관련조항을 신설하는 것이 바람직하며
- 종류규정은 「지방자치법」에 근거규정을 두는 경우 기본적으로 폐쇄형을 활용하는 것이 타당하나, 종류의 신설 등을 감안하면 중장기적으로 개방형을 적용하는 방안도 검토가 필요함

&lt;표 6-12&gt; 근거법령의 종합

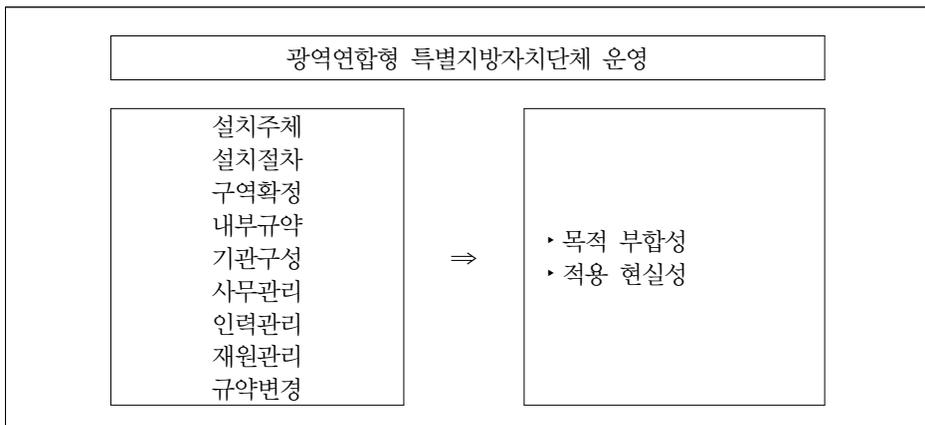
구분	내용
근거규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 검토 대안               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행 지방자치법 개정 / 개별법 제정</li> </ul> </li> <li>■ 외국 사례               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치법 개정(일본)</li> </ul> </li> <li>■ <u>최종대안</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행 지방자치법 개정</li> </ul> </li> </ul>
설치/운영 규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 검토 대안               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행 지방자치법 개정 / 개별법 제정</li> </ul> </li> <li>■ 외국 사례               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치법 개정(일본)</li> </ul> </li> <li>■ <u>최종대안</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행 지방자치법 개정</li> </ul> </li> </ul>
종류규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 검토 대안               <ul style="list-style-type: none"> <li>- (폐쇄형) 사전 지정 / (개방형) 필요시 추가</li> </ul> </li> <li>■ 외국 사례               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 폐쇄형(일본) : 특별구, 재산구, 일부사무조합, 광역연합의 종류 지정</li> </ul> </li> <li>■ <u>최종대안</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 폐쇄형(단기) 및 개방형(장기) 혼용</li> </ul> </li> </ul>

### 제3절 운영요소 설계

#### 1. 기본방향

- 광역연합형 특별지방자치단체의 운영요소는 특별지방자치단체의 일반적 사례에 비추어 보면, 다음과 같은 사항들이 포함됨
  - 즉, 설치주체와 설치절차, 구역확정, 내부규약, 기관구성, 사무관리, 인력관리, 자원관리, 규약변경, 해산절차 등임
- 상기와 같은 광역연합형 특별지방자치단체의 운영요소 설계는 기본적으로 다음과 같은 방향성에 입각할 필요가 있음
  - 즉, 광역연합형 특별지방자치단체의 도입목적에 부합하되, 적용 현실성을 확보하는 것임

<그림 6-3> 운영요소 설계의 기본방향



## 2. 운영요소의 설계대안

- 광역연합형 특별지방자치단체의 도입을 위한 운영요소의 설계대안은 다음과 같이 제시할 수 있음
  - 설립주체는 기본적으로 중앙의 관여가 배재된 지방의 자율적 협력이므로 지방자치단체가 설립주체가 되는 것이 원칙이며, 다만, 일본의 경우에는 특별지방자치단체도 설립주체로서의 자격을 부여하고 있으나, 이는 신중한 검토가 필요하고
  - 설립절차는 현행의 지방자치단체의 설치와 마찬가지로 규약제정과 의회의 결 및 주무부처 승인을 거치되, 지방자치단체조합과 달리 지방자치단체의 법적 지위를 부여하게 되면, 주무부처의 승인은 필요요건으로 적용하는 것이 타당하며
  - 관할구역은 설립기관의 구역을 기본으로 하되, 현행의 지방자치단체조합에 적용되는 관할구역의 일부도 관할구역으로 인정되는 사례를 준용할 것인가에 대한 고민이 필요하나, 원칙적으로 설립기관의 행정구역을 포괄하는 것이 타당하며
  - 사무관리는 설립기관의 모든 사무가 대상이되, 중앙부처에서 위임된 사무는 기본적으로 해당 지방자치단체 또는 지방자치단체장에게 위임한 것이므로 대상에서 제외하는 것이 바람직하며
  - 내부규약의 경우 설립에 따른 핵심적 사항은 필수규정으로 적용토록 하고, 그 외의 필요사항은 규약을 통해서 자율적으로 규정토록 하여 현행의 지방자치단체조합의 규약을 준용할 수 있도록 하고
  - 기관구성은 기관대립형과 기관통합형 등을 고려할 수 있으나, 광역연합형으로 설치되는 기관이 제약적이고 기존의 지방자치단체의 범위를 초월한다는 점에서 기관대립형을 채택하되, 의결기관과 집행기관은 공히 간선제를 적용하는 것이 타당하며
  - 인력관리는 기존의 지방자치단체조합의 한계를 고려하면, 파견인력과 고유인력으로 구성하되 고유인력의 비율을 높이고, 파견인력에 대한 근평권을

부여하는 것이 필요하고

- 재원관리는 기관운영의 안정성을 확보한다는 차원에서 분담금과 사용료 및 수수료를 기본으로 하되 기채 등의 예외적 조치를 충분히 검토하고
- 규약변경 및 해산은 현행의 지방자치단체조합과 마찬가지로 설립과 동일한 중요성을 가지고 있으므로 설립절차를 준용하는 것이 타당한 것으로 판단됨

<표 6-13> 운영요소의 종합

구분	내용
설립주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기본원칙                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반지방자치단체</li> </ul> </li> <li>■ 고려요인                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기초지방자치단체 규모</li> <li>- 처리사무의 성격</li> </ul> </li> <li>■ 최종대안                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 원칙적 : 일반지방자치단체</li> <li>- 예외적 : 중앙정부 참여검토(행정안전부 요청)</li> </ul> </li> </ul>
설립절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기본절차                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1단계 : 설치기관간 협의에 의한 규약제정</li> <li>- 2단계 : 설치기관별 의결기관 동의</li> <li>- 3단계 : 주무부처 승인(기초는 시도지사 승인)</li> </ul> </li> </ul>
구역확정	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기본원칙                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 설치기관의 행정구역</li> </ul> </li> <li>■ 고려요인                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 관장사무의 처리범위</li> </ul> </li> <li>■ 최종대안                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 원칙적 : 설치기관의 행정구역</li> <li>- 예외적 : 설치기관의 일부 행정구역</li> </ul> </li> </ul>
사무관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사무종류                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 원칙적 : 설치기관의 모든 사무</li> <li>- 예외적 : 현실적 필요사무 도출</li> </ul> </li> <li>■ 사무범위                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 원칙적 : 설치기관이 결정</li> <li>- 예외적 : 특별지방자치단체가 결정</li> </ul> </li> <li>■ 사무처리                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 원칙적 : 지역고권 확보</li> </ul> </li> </ul>

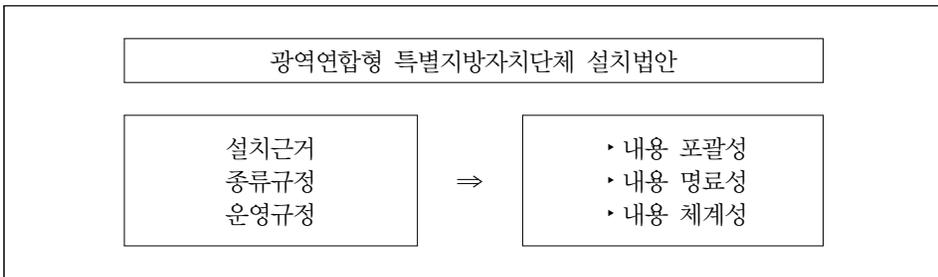
구분	내용
내부규약	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 필수규정</li> <li>- 명칭, 구성기관, 사무소위치, 관장사무, 기관구성, 선임방법, 자원운영</li> <li>■ 임의규정</li> <li>- 상기 규정 이외 기구운영에 필요한 사항</li> </ul>
기관구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 구성방식</li> <li>- 대립형 기관구성</li> <li>■ 의결기관 선임</li> <li>- 간선제 : 설치기관 지방의원</li> <li>■ 집행기관 선임</li> <li>- 간선제 : 설치기관 협의선임(외부 전문가 등)</li> </ul>
인력관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 인력구성</li> <li>- 고유인력+파견인력</li> <li>■ 인사관리</li> <li>- 인사위원회 설치(파견인력의 근무성적평정권 부여)</li> </ul>
자원관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기본원칙</li> <li>- 분담금, 사용료, 수수료</li> <li>■ 고려요인</li> <li>- 특별지방자치단체 활용수준</li> <li>- 중앙정부와 업무 연계성</li> <li>■ 최종대안</li> <li>- 원칙적 : 분담금, 사용료, 수수료</li> <li>- 예외적 : 교부금, 국고보조금, 기채 등</li> </ul>
규약변경 해산	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 규약변경</li> <li>- 설립절차 준용</li> <li>■ 해산</li> <li>- 설립절차 준용</li> </ul>

## 제4절 설치법안 설계

### 1. 기본방향

- 광역연합형 특별지방자치단체의 도입을 위한 설치법안에는 전술한 검토결과에 따라 다음과 같은 내용들이 포함됨
  - 즉, 광역연합형 특별지방자치단체의 근거규정과 종류규정 및 운영규정 등이 그것임
- 상기와 같은 광역연합형 특별지방자치단체의 도입을 위한 설치법안의 설계는 기본적으로 다음과 같은 방향성에 입각할 필요가 있음
  - 즉, 주요 요소들의 포괄적 반영, 내용의 명료성 그리고 내용의 체계성 등을 확보하는 것임

<그림 6-4> 설치법안 설계의 기본방향



### 2. 제1안 : 다수종류 기준

- 제1안인 다수종류 기준의 설치법안은 광역연합형의 개념을 개방적으로 해석하여 접근한 대안임
  - 즉, 광역연합형의 용어적 개념을 광역행정의 효율적 처리를 위하여 하나 이상의 지방자치단체가 협력하는 다종의 방식을 상정한 것임

- 동 방식에서는 근거규정과 채택종류를 통합적으로 규정하고, 운영규정을 종류별로 구분하여 법률안을 설계하는 것임

<표 6-14> 다수종류 기준의 설치법률(안)

<p>제1장 총강</p> <p>제1절 총칙</p> <p>제2조(지방자치단체의 종류) ③ 제1항의 지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요한 경우 특별지방자치단체를 구성할 수 있다.</p> <p>④ 특별지방자치단체의 종류는 다음의 2종으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 일부사무조합</li> <li>2. 광역행정연합</li> </ol> <p>제3조(지방자치단체의 법인격 및 관할) ① 지방자치단체 및 특별지방자치단체는 법인으로 한다.</p> <p>제7장 재무</p> <p>제1절 재정운영의 기본원칙</p> <p>제115조(지방채무 및 채무관리) ① 지방자치단체의 장 및 특별지방자치단체의 장은 따로 법률이 정하는 바에 따라 지방채를 발행할 수 있다.</p> <p>제9장 특별지방자치단체</p> <p>제1절 총칙</p> <p>제162조(설립) ① 일부사무조합은 지방자치단체가 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무의 일부를 공동으로 처리할 필요가 있을 때 규약을 정하여 당해 지방의회의 의결을 거쳐 사도는 행정자치부장관의, 시·군 및 자치구는 시도지사의 승인을 얻어 설립할 수 있다.</p> <p>② 광역행정연합은 지방자치단체가 다수의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때 규약을 정하여 당해 지방의회의 의결을 거쳐 행정자치부장관의 승인을 얻어 설립할 수 있다.</p> <p>③ 일부사무조합 및 광역행정연합 설립이 2개 이상의 사도에 걸치거나 시·군 및 자치구와 시·도가 구성원인 경우에는 행정자치부장관의 승인을 얻어야 한다.</p> <p>④ 일부사무조합 및 광역행정연합의 승인을 얻은 때에는 일부사무조합 및 광역행정연</p>
--

합의 구성원인 지방자치단체의 장이 규약의 내용을 고시하여야 한다.

제163조(설립·해산권고 등) 공익상 필요가 있는 때에는 시·도지사 및 행정자치부장관이 관계 시·군·구 및 시·도에 대하여 일부사무조합 및 광역행정연합의 설립·해산 또는 규약의 변경 등을 권고할 수 있다. 다만, 국가사무의 일부를 처리하는 광역행정연합에 대한 행정자치부장관의 권고는 관계 중앙행정기관의 장과 사전 협의를 거쳐야 한다.

제164조(구역) 일부사무조합 및 광역행정연합의 구역은 구성 지방자치단체의 구역을 합한 구역으로 한다. 다만, 시·도가 가입하는 일부사무조합 및 광역행정연합의 사무가 구성 시·도 구역의 일부만에 관계되는 등 특별한 사정이 있는 때에는 당해 시·도의 관할 구역안에 두는 시군 및 자치구의 일부 또는 전부를 제외한 구역으로 할 수 있다.

제165조(사무처리 등) ① 제162조제1항제3호 및 제175조제1항제3호의 사무에 관한 구성 지방자치단체 및 중앙행정기관의 권한은 당해 일부사무조합 및 광역행정연합이 수행한다.

② 제162조제1항제3호 및 제175조제1항제3호의 사무에 관한 구성 지방자치단체의 조례가 있는 경우 해당 조례 및 규칙은 일부사무조합 및 광역행정연합의 조례 및 규칙으로 본다.

③ 일부사무조합 및 광역행정연합은 규약에 명시된 사무를 처리함에 있어 구성 지방자치단체의 사전 계획의 승인 및 사후결과의 보고 이외의 감독을 받지 않는다.

## 제2절 일부사무조합

제166조(규약 등) ① 일부사무조합의 규약에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 일부사무조합의 명칭
2. 일부사무조합을 구성하는 지방자치단체
3. 일부사무조합의 사무
4. 사무소의 위치
5. 일부사무조합 의회의 조직 및 의원의 선임방법
6. 일부사무조합 집행기관의 조직 및 선임방법
7. 일부사무조합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법
8. 기타 일부사무조합의 구성 및 운영에 관한 사항

② 일부사무조합 규약의 변경은 구성 지방자치단체 지방의회의 의결을 거쳐 협의에 따라 제162조를 준용하여 변경한다.

③ 일부사무조합의 규약을 변경한 때에는 일부사무조합의 장이 이를 고시하여야 한다.

제167조(가입 및 탈퇴) ① 일부사무조합에 가입 또는 탈퇴하고자 하는 지방자치단체의 장은 당해 지방의회의 의결을 거쳐 해당 일부사무조합의 장에게 가입 또는 탈퇴를 신청하여야 한다.

② 신청을 받은 일부사무조합의 장은 구성 지방자치단체와 협의를 거쳐 의결기관의 동의를 얻어 신청에 대한 수용여부를 결정한다. 다만, 가입 또는 탈퇴는 규약을 변경하고 제162조를 준용하여 가입한다.

제168조(의회의 조직 등) ① 일부사무조합의회는 구성 지방자치단체간 협의에 의해 규약이 정하는 바에 따라 관할 지방의회 의원으로 구성한다.

② 관계 지방자치단체의 의회의원은 제33조제1항의 규정에 불구하고 일부사무조합 의회의 의원을 겸할수 있다.

③ 일부사무조합 의회는 규약이 정하는 바에 따라 사무처리와 관련한 일부 사무조합의 중요사무를 심의, 의결한다.

④ 일부사무조합 의회가 의결하여야 할 안건 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항에 대하여는 이를 구성 지방자치단체의 장에게 미리 통지하여야 한다. 당해 의결의 결과에 대하여도 같다.(시행령에 세부규정 마련)

제169조(집행기관의 조직 등) ① 일부사무조합의 장은 규약이 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체의 장이 추천하여 일부사무조합 의회가 임명한다. 다만, 규약이 정하는 바에 따라 일부사무조합의 장을 이사로써 구성되는 이사회로 대신할 수 있다.

② 관계 지방자치단체의 의회의원 및 지방자치단체의 장은 제33조제1항 및 제88조제1항의 규정에 불구하고 일부사무조합의 장을 겸할 수 있다.

③ 일부사무조합장은 일부사무조합을 대표하며 일부사무조합의 사무를 통할한다.

④ 집행기관의 직원은 일부사무조합 소속인 지방공무원과 구성 지방자치단체의 지방공무원으로 구성할 수 있다.(시행령에 세부규정 마련)

제170조(경비의 부담 등) ① 일부사무조합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 구성 지방자치단체간 협의에 의해 대통령령이 정하는 바에 따라 구성지방자치단체가 부담한다.(시행령에 혼합형의 세부규정 마련 : 인구, 면적, 지방세 수입액, 재정력 등 개관적 지표)

② 구성 지방자치단체는 일부사무조합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비에 대하여 특별회계를 설치하여 운영하여야 한다.

③ 일부사무조합의 재정상태 및 사무처리 관련 정보를 매년 일반에 고시하여야 한다.

제3절 광역행정연합

제171조(규약 등) ① 광역행정연합의 규약에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 광역행정연합의 명칭
2. 광역행정연합을 구성하는 지방자치단체
3. 광역행정연합의 사무
4. 광역행정연합이 작성하는 광역계획의 항목
5. 사무소의 위치
6. 광역행정연합 의결기관의 조직 및 구성원의 선임방법
7. 광역행정연합 집행기관의 조직 및 선임방법
8. 광역행정연합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 침 지출방법
9. 기타 광역행정연합의 구성 및 운영에 관한 사항

제172조(광역계획) ① 제175조제1항제4호의 광역계획은 광역행정연합의 사무를 광역적, 종합적으로 처리하기 위해 구성 지방자치단체의 도시계획 등 및 다른 법률의 광역계획과 조화를 이루도록 작성하여야 한다.

② 광역계획의 작성과 관련하여 타 시도 및 국가사무의 일부를 종합적으로 수행할 필요가 있을 때에는 광역행정연합의 요청에 따라 당해 광역행정연합의 사무로 할 수 있다.

③ 광역행정연합의 장은 구성 지방자치단체의 사무처리가 광역계획의 실시에 지장이 있거나 지장을 초래할 우려가 있을 때 당해 광역행정연합 의결기관의 의결을 거쳐 구성 지방자치단체 대하여 당해 광역계획의 실시에 관하여 필요한 조치를 강구토록 권고할 수 있다.

④ 전항의 규정에 의한 권고에 대해서는 당해 광역행정연합의 장이 구성 지방자치단체의 조치에 대한 보고를 요구할 수 있다.

제173조(의결기관의 조직 등) ① 광역행정연합 의결기관은 구성 지방자치단체간 협의에 의해 규약이 정하는 바에 따라 관할 지방의회 의원 및 관계 전문가로 구성한다. 다만, 국가사무의 일부를 위임받아 처리하는 경우에 관계 중앙행정기관이 참여할 수 있다.

② 관계 지방자치단체의 의회의원 및 지방자치단체의 장은 제33조제1항 및 제88조제1항의 규정에 불구하고 광역행정연합 의결기관의 구성원을 겸할 수 있다.

③ 국가공무원 및 지방공무원은 국가공무원법 제○조 및 지방공무원법 제○조에도 불구하고 광역행정연합 의결기관의 구성원을 겸할 수 있다.

제174조(집행기관의 조직 등) ① 광역행정연합장은 구성 지방자치단체간 협의에 의해 규약이 정하는 바에 따라 광역행정연합 의결기관에서 선출한다. 다만, 광역행정연합을

구성하는 지방자치단체에서는 광역행정연합의 장의 후보자를 추천할 수 있다.

② 집행기관의 직원은 광역행정연합 소속인 지방공무원과 구성 지방자치단체의 지방공무원 및 관계 중앙행정기관의 국가공무원으로 구성할 수 있다.

제175조(국가의 재정부담) 광역행정연합이 국가 사무의 일부를 처리하는 때에는 그 사무의 처리에 필요한 재정을 부담하여야 한다.

제176조(일부사무조합에 관한 규정의 준용) 제166조제2항제3항, 제167조, 제168조제3항제4항, 제169조제3항, 제170조는 광역행정연합에 대하여 준용한다.

#### 제4절 보칙

제177조(지도 및 감독 관계) 일부사무조합 및 광역행정연합의 구성원이 시·도인 경우는 행정자치부장관의, 시·군 및 자치구인 경우는 1차로 시·도지사, 2차로 행정자치부장관의 지도·감독을 받는다. 다만, 일부사무조합 및 광역행정연합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치거나 시·도와 시·군 및 자치구가 구성원인 경우는 행정자치부장관의 지도·감독을 받는다.

제178조(특별지방자치단체의 주요 결정에 관한 이의) ① 일부사무조합 및 광역행정연합의 사무처리에 관한 주요 결정에 관하여 이의가 있는 구성 지방자치단체는 그 결정이 있는 날로부터 3월 이내에 당해 일부사무조합 및 광역행정연합의 장에게 이의신청을 할 수 있다.

② 제1항의 규정에 의하여 이의신청이 있을 때에는 일부사무조합 및 광역행정연합의 장이 의결기관의 의견을 들은 후 20일 이내에 이의신청에 대한 결정을 하여야 한다.

제179조(해산) ① 일부사무조합 및 광역행정연합의 구성원인 지방자치단체는 당해 의결기관의 의결을 거쳐 협의에 의하여 당해 기관을 해산할 수 있다. 이 때 시·도간, 2개 이상의 시·도를 달리하는 시·군 및 자치구 및 시·도와 시·군 및 자치구가 구성하는 일부사무조합 및 광역행정연합은 행정자치부장관에게, 그 외의 시·군 및 자치구간의 경우는 시·도지사에게 보고하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의하여 일부사무조합 및 광역행정연합을 해산한 경우에 그 재산의 처분은 구성원인 지방자치단체의 협의에 의하여 이를 정하되, 협의가 이루어지지 않는 때에는 당사자의 신청에 의하여 시·도간, 시·도와 시·군 및 자치구간 일부사무조합 및 광역행정연합의 경우에는 행정자치부장관이, 그 외의 시·군 및 자치구간의 일부사무조합 및 광역행정연합의 경우에는 시·도지사가 조정할 수 있다.

제180조(지방자치단체에 관한 규정의 준용) 제5조(구역변경, 폐지·분합시의 사무와 재산의 승계), 제8조(사무처리의 기본원칙), 제15조(조례), 제16조(규칙), 제17조(조례와 규칙의 입법한계), 제19조(조례와 규칙의 제정절차 등), 제20조(조례위반에 대한 과태료), 제21조(보고), 제31조(의원의 임기), 제32조(의원의 의정활동비 등), 제32조의2(상해, 사망등의 보상), 제34조(의원의 임기), 제34조잇(의원체포 및 확정판결의 통지), 제35조의2(자료제출요구), 제36조(행정사무감사 및 조사권), 제37조(행져사무처리상황의 보고와 질문응답), 제37조의2(의회규칙), 제38조(정례회), 제39조(임사회), 제40조(부의안건의 공고), 제41조(개회, 휴회, 폐회와 회의일수 등)

### 3. 제3안 : 단일종류 기준

- 제2안인 단일종류 기준의 설치법안은 광역연합형의 개념을 폐쇄적으로 해석하여 접근한 대안임
  - 즉, 광역연합형의 용어적 개념을 광역행정의 효율적 처리를 위하여 하나 이상의 지방자치단체가 협력하되, 사전에 상정하는 단일의 종류를 지정하여 관련 법률안을 설계하는 것임

<표 6-15> 단일종류 기준의 설치법률(안)

현 행	개 정 안
제2조(지방자치단체의 종류) ①~③ (생략)	제2조(지방자치단체의 종류) ①~③ (현행과 같음)
④ 특별지방자치단체의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	<삭제>
제3조(지방자치단체의 법인격과 관할) ① 지방자치단체는 법인으로 한다.	제3조(지방자치단체의 법인격과 관할) ① 지방자치단체 및 특별지방자치단체--
<신설>	제11장 특별지방자치단체

현행	개정안
<신 설>	제1절 설치
<신 설>	제176조(설치) ① 2개 이상의 지방자치단체가 그 사무의 일부를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 관계 지방자치단체를 구성원으로 하는 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. 이 경우 상호 협의에 따른 규약을 정하여 구성원이 될 지방자치단체 지방회의의 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 얻어야 한다.
<신 설>	② 제1항의 특별지방자치단체를 설치하기 위하여 국가 또는 시·도 사무의 위임이 필요한 때에는 구성원인 지방자치단체의 장이 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 그 사무의 위임을 요청할 수 있다.
<신 설>	③ 행정안전부장관이 국가 또는 시·도 사무의 위임이 포함된 규약에 대하여 승인할 때에는 사전에 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 협의하여야 한다.
<신 설>	④ 구성원인 지방자치단체의 장이 행정안전부장관의 승인을 얻은 때에는 규약의 내용을 지체 없이 고시하여야 한다. 이 경우 시·군 및 자치구인 지방자치단체의 장은 그 승인사항을 시·도지사에게 보고하여야 한다.
<신 설>	제177조(설치권고 등) 행정안전부장관은 공익상 필요하다고 인정할 때에는 관계 지방자치단체에 대하여 특별지방자치단체의 설치, 해산 또는 규약의 변경을 권고할 수 있다. 이 경우 행정안전부장관의 권고가 국가 또는 시·도 사무의 위임을 포함하고 있을 때에는 사전에 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 협의하여야 한다.
<신 설>	제178조(구역) 특별지방자치단체의 구역은 구

현행	개정안
	<p>성원인 지방자치단체의 구역을 합한 것으로 한다. 다만, 특별지방자치단체의 사무가 구성원인 지방자치단체 구역의 일부에만 관계되는 등 특별한 사정이 있을 때에는 해당 지방자치단체 구역의 일부만을 구역으로 할 수 있다.</p>
<p>&lt;신설&gt;</p>	<p>제2절 규약과 기관구성</p>
<p>&lt;신설&gt;</p>	<p>제179조(규약 등) ① 특별지방자치단체의 규약에는 법령의 범위 안에서 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 목적</li> <li>2. 명칭</li> <li>3. 구성원인 지방자치단체</li> <li>4. 관할 구역</li> <li>5. 사무소의 위치</li> <li>6. 사무</li> <li>7. 사무처리를 위한 기본계획</li> <li>8. 지방의회의 조직, 운영 및 의원의 선임방법</li> <li>9. 집행기관의 조직, 운영 및 장의 선임방법</li> <li>10. 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법</li> <li>11. 사무처리 개시일 등 그 밖의 구성 및 운영에 관한 사항</li> </ol> <p>② 제1항의 규약을 변경하려는 경우에는 구성원인 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 얻어야 한다. 이 경우 국가 또는 시도 사무의 위임에 관하여는 제176조제3항 및 제4항의 규정을 준용한다.</p> <p>③ 특별지방자치단체의 장은 제1항의 규약이 변경된 때에는 지체 없이 이를 고시하여야 한다.</p>

현행	개정안
<신 설>	<p>다. 이 경우 시·군 및 자치구가 구성원인 특별지방자치단체의 장은 그 승인사항을 시·도지사에게 보고하여야 한다.</p> <p>제180조(기본계획 등) ① 제179조제1항제7호의 기본계획은 관계 지방자치단체의 도시계획 및 다른 법률상의 광역계획과 조화를 이루어야 한다.</p> <p>② 특별지방자치단체의 장은 기본계획의 시행을 위하여 국가 또는 시·도 사무의 위임이 필요한 때에는 특별지방자치단체의 의회의 의결을 거쳐 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 그 사무의 위임을 요청할 수 있다.</p> <p>③ 특별지방자치단체의 장은 구성원인 지방자치단체의 사무처리가 기본계획의 시행에 지장을 주거나 지장을 줄 우려가 있을 때에는 의회의 의결을 거쳐 구성원인 지방자치단체의 장에 대하여 필요한 조치를 요청할 수 있다.</p>
<신 설>	<p>제181조(의회의 조직 등) ① 특별지방자치단체의 의회는 규약이 정하는 바에 따라 구성원인 지방자치단체의 지방의회 의원으로 구성한다.</p> <p>② 제1항의 지방의회 의원은 제35조제1항의 규정에 불구하고 특별지방자치단체의 의회 의원을 겸할 수 있다.</p> <p>③ 특별지방자치단체의 의회가 의결하여야 할 안건 중 대통령 령이 정하는 중요한 사항에 대하여는 특별지방자치단체의 장에게 미리 통지하고, 특별지방자치단체의 장은 이를 구성원인 지방자치단체의 장에게 통지하여야 한다. 그 의결의 결과에 대하여도 또한 같다.</p>

현행	개정안
<신설>	<p>제182조(집행기관의 조직 등) ① 특별지방자치단체의 장은 규약이 정하는 바에 따라 특별지방자치단체의 의회에서 선출한다.</p> <p>② 구성원인 지방자치단체의 장은 특별지방자치단체의 장을 겸할 수 있다.</p> <p>③ 특별지방자치단체의 의회 및 집행기관의 직원은 규약이 정하는 바에 따라 특별지방자치단체 소속인 지방공무원과 구성원인 지방자치단체의 지방공무원 중에서 파견된 자로 충원한다.</p>
<신설>	제3절 운영
<신설>	<p>제183조(경비의 부담) ① 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 구성원인 지방자치단체의 인구, 사무처리의 수혜범위 등을 고려하여 규약으로 정하는 바에 따라 구성원인 지방자치단체가 부담한다.</p> <p>② 구성원인 지방자치단체는 제1항의 경비에 대하여 특별회계를 설치하여 운영하여야 한다.</p> <p>③ 국가 또는 시·도가 사무를 위임하는 때에는 그 수행에 필요한 경비를 부담하며, 그 밖에 필요한 재정적 지원을 할 수 있다.</p>
<신설>	<p>제184조(직접청구) 제179조제1항제6호의 사무에 관한 제15조에 따른 조례의 제정 및 개폐 청구와 제16조에 따른 감사청구는 특별지방자치단체의 관할구역 안에 주소를 가진 18세 이상의 선거권자가 할 수 있다.</p>
<신설>	<p>제185조(사무처리상황 등의 보고) 특별지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 사무처리상황 등을 구성원인 지방자치단체의</p>

현행	개정안
<신설>	<p>장 및 행정안전부장관(시·군 및 자치구만이 구성원인 경우에는 시·도지사를 포함한다)에게 보고하여야 한다.</p> <p>제186조(주요 결정에 관한 이의신청) ① 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별지방자치단체의 위임사무 처리에 필요한 주요 결정에 관하여 이의가 있을 때에는 그 결정이 있는 날부터 60일 이내에 특별지방자치단체의 장에게 이의신청을 할 수 있다.</p> <p>② 제1항의 이의신청이 있을 때에는 특별지방자치단체의 장은 의회의 의견을 들은 후 30일 이내에 이의신청에 대한 결정을 하여야 한다.</p>
<신설>	<p>제187조(가입 및 탈퇴) ① 특별지방자치단체에 가입하거나 탈퇴하려는 지방자치단체의 장은 지방의회의 의결을 거쳐 특별지방자치단체의 장에게 가입 또는 탈퇴를 신청하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 가입 또는 탈퇴의 신청을 받은 특별지방자치단체의 장은 의회의 동의를 얻어 신청에 대한 수용여부를 결정하되, 특별한 사유가 없는 한 가입 또는 탈퇴하려는 지방자치단체의 의견을 존중하여야 한다.</p> <p>③ 제2항에 따른 가입 및 탈퇴에 관하여는 제176조의 규정을 준용한다.</p>
<신설>	<p>제188조(해산) ① 구성원인 지방자치단체는 특별지방자치단체가 그 설치 목적을 달성하는 등 해산의 사유가 있을 때에는 해당 지방의회의 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 얻어 특별지방자치단체를 해산하여야 한다.</p>

현행	개정안
<p>&lt;신 설&gt;</p>	<p>② 구성원인 지방자치단체는 제1항에 따라 특별지방자치단체를 해산할 경우에는 상호 협의에 따라 그 재산을 처분하고 사무와 직원의 재배치를 하여야 하며, 국가 또는 시·도 사무를 위임받은 때에는 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사와의 협의하여야 한다. 다만, 협의가 성립하지 아니할 때에는 당사자의 신청에 의하여 행정안전부장관이 조정할 수 있다.</p> <p>제189조(지방자치단체에 관한 규정의 준용) 시·도, 시·도와 시·군 및 자치구 또는 2개 이상의 시·도에 걸치는 시·군 및 자치구가 구성원인 특별지방자치단체는 시·도에 관한 규정을, 시·군 및 자치구가 구성원인 특별지방자치단체는 시·군 및 자치구에 관한 규정을 준용한다. 다만, 제1장제2절, 제9조, 제10조, 제12조, 제13조, 제14조, 제20조, 제4장, 제31조, 제32조, 제33조, 제34조, 제93조, 제94조, 제95조, 제97조, 제99조 제2호·제3호, 제110조, 제111조, 제6장제3절·제4절·제5절, 제135조, 제8장제2절·제3절·제4절에 대하여는 그러하지 아니하다.</p>
<p>&lt;신 설&gt;</p>	<p>제190조(다른 법률과의 관계) ① 다른 법률에서 지방자치단체 또는 지방자치단체의 장을 인용하고 있는 경우에는 제179조제1항에 따른 규약으로 정하는 사무를 처리하기 위한 범위 안에서는 특별지방자치단체 또는 특별지방자치단체의 장을 인용한 것으로 본다.</p> <p>② 다른 법률에서 시·도 또는 시·도지사를 인용하고 있는 경우에는 제179조제1항에 따른 규약으로 정하는 사무를 처리하기 위한 범위 안에서는 시·도, 시·도와 시·군 및 자치구 또는 2 이상의 시·도에 걸치는 시·군 및</p>

현행	개정안
	<p>자치구가 구성원인 특별지방자치단체 또는 특별지방자치단체의 장을 인용한 것으로 본다.</p> <p>③ 다른 법률에서 시·군 및 자치구 또는 시장·군수 및 자치구의 구청장을 인용하고 있는 경우에는 제179조제1항에 따른 규약으로 정하는 사무를 처리하기 위한 범위 안에서 동일한 시·도 관할구역 안의 시·군 및 자치구가 구성원인 특별지방자치단체 또는 특별지방자치단체의 장을 인용한 것으로 본다.</p>

## 【참고문헌】

- 강용기(2014). 현대 지방자치론. 대영문화사.
- 강운호(2009). 미국 항만 거버넌스 제도의 형성과 변화: 뉴욕-뉴저지 항만지구를 둘러싼 뉴욕과 뉴저지간 갈등과 협력. 지방정부연구. 12(4).
- 권세훈(2013). 지방자치단체간의 협력과 협력기구의 발전: 프랑스를 중심으로 법학논고 43.
- 김병준(2009). 지방자치론. 법문사.
- 김병준(2000). 특별지방자치단체에 관한 소고 고시계. (11).
- 금창호(2017). 특별지방자치단체의 도입전략 방안. 지방자치분권위원회 기획세미나 발표 자료.
- 금창호(2016). 특별지방자치단체 도입에 대하여. 지방행정. 65권 757호.
- 금창호외(2005). 경제자유구역청의 특별지방자치단체화 방안. 한국행정학회.
- 금창호외(2004). 특별지방자치단체의 도입방안. 정부혁신지방분권위원회 한국지방행정연구원. 이제는 지방분권시대: 참여정부 지방분권과제 2003자료집.
- 금창호(2004). 경제자유구역청 운영체계의 개선방안. 동북아시대위원회.
- 금창호(2003). 일본의 광역행정 운용실태. 자치공론.
- 금창호외(2002). 자치정보화조합의 설립-운용방안. 행정자치부.
- 금창호(1997). 지방자치단체조합의 활성화 방안. 한국지방행정연구원. 연구보고서 제246권.
- 김길수(2008). 광역행정 실효화를 위한 특별지방자치단체의 도입에 관한 연구. 한국자치행정학보 22권 2호.
- 김병준(2000). 뉴욕뉴저지 항만청과 특별지방자치단체. 지방행정. 49권 560호.
- 김용기(2001). 미국의 지방자치. 도서출판 대영문화사.
- 김은경(2009). 프랑스 ‘대수도론’: 그랑파리(Le Grand Paris, 大파리) 전략. Policy Brief. 21.
- 김은경(2015). 프랑스 국토개혁정책의 시사점. 이슈&진단. 211.
- 김익식(1992). 특별지방자치단체 설치·운영의 활성화 방안. 한국지방행정연구원. 연구보고서 제151권.
- 김해룡(2007). 특별지방자치단체에 관한 지방자치법 개정안에 대한 고찰. 한국자치법연

## 구. 제7권 제2호

- 김형섭(2016), 경찰학개론, 고시연구사.
- 내무부(1995). 행정구역개편백서(1994~1995).
- 박준수(2003). 특별지방자치단체의 존재 의의. 자치발전. 10월호.
- 배준구(2012). 프랑스 지방분권 이후 지방자치단체의 개혁과 특징: 2003년 지방분권 개헌을 중심으로. 프랑스문화연구. 24.
- 배준구(2011). 프랑스의 코뮌간 협력과 특징. 프랑스문화연구. 23.
- 양기근(2006). 부산 진해경제자유구역청 특별자치단체화 대응 방안, 경남발전연구원. 2006년도 정책자문과제 종합보고서.
- 양성관·김왕준(2013). 미국 교육자치제도 비교적용에 대한 비판적 고찰: Illinois 주정부와 시카고 교육청 사례를 중심으로. 교육정치학연구, 20(4).
- 유은정(2010). 미국의 연방주의와 지방자치제도: 우리나라 지방자치 및 지방분권이행 과정에의 시사점. 공법학연구, 11(3).
- 유재현, “지방자치단체 상호간의 갈등조정과 정책과제”, 「자치시대의 갈등조정과 정책과제」, 국회도서관 입법조사분석실 제1회 정책세미나 결과보고서, 1995. 9.
- 윤기석(2011). 협력적 지역거버넌스와 대전대도시권(G9) 광역행정 발전방안. 대전발전연구원.
- 윤상용·권기일·이동관·윤기석(2011). 프랑스 지방분권 조사 연구. 대구경북연구원.
- 이달곤 외(2012). 지방자치론. 박영사.
- 이상수(2003). 정부간 갈등조정 및 협력체제 강화방안. 지방자치단체조합 활성화 및 특별 지방자치단체 제도도입에 따른 정책방향. 10월호.
- 이인회·고수형(2014). 한국과 미국의 지방교육자치 구조의 비교. 한국콘텐츠학회논문지, 14(4).
- 이현우(2017). 미국의 정부형태별 역할분담과 지방재정구조 분석 시사점. 경기연구원 정책연구 2017-102.
- 임채호(2003). 해외 지방자치(1): 미국의 지방정부 개관. 지방행정, 52(592).
- 입법조사국, 「지방자치제도의 비교연구」, 국회사무처, 1991.

- 전국시도지사협의회(2018). 영국 분권형 지역균형발전 정책과 지역 적용사례(1).  
전국시도지사협의회(2016). 광역자치단체 자치역량 강화방안 연구.  
전국시도의회회장협의회(2014). 주요 선진국 지방자치제도 및 지방의회 운영제도 사례수  
집: 영국.  
정옥주(2004). 프랑스의 기초자치단체(코뮌)간 협력. 국토계획. 39(6).  
조성호(2018). 광역연합형 특별지방자치단체의 도입. 지방행정. 67권 775호  
조일홍(1997). 수도권 자치구역 개편에 관한 연구: 서울시 분할론의 유용성과 한계. 한국  
행정학회보. 25(4).  
최용환(2014). 미국 지방자치단체의 구조와 지방분권. 충북연구원, 충북 Issue & Trend 15.  
최창호(2005). 지방자치학. 삼영사.  
하인리히 솔러 저, 김해룡 역(1994). 독일지방자치법 연구. 한울 아카데미.  
한승준(2003). 「프랑스의 지방분권」. 한국지방자치단체국제화재단.  
한승준(2004). 자치단체간 협력의 강화에 관한 연구: 프랑스의 자치단체간 협력제도를 중  
심으로. 현대사회와 행정. 14(2).  
행정사편. 한국지방행정연구원 역(1990). 지방자치단체의 조합. 연구자료 90-2.  
한국지방행정연구원(1992). 일본의 지방자치단체. 1992.  
행정안전부(2017). 2017 행정자치통계연보.  
행정안전부(2018). 주요업무 통계자료집.  
행정안전부(2018). 2017년도 지방자치단체간 협력제도 운영현황.
- 久世公堯, 「地方自治制度」, 東京: 第一法規, 1976, p.197.  
秋田周, 「實務 地方自治法 講座 9: 特別地方自治團體 및 廣域行政」  
岩崎美紀子. (2000). 「市町村の規模と能力」, ぎょうけい.
- Adrian, Charles R.(1976). State and Local Government, New York: McGraw-Hill.  
Barbara, C. M.(2000). Special-district formation among the states. State and Local  
Government Review, 32(2).

- Bollens, J.C. & H.J. Schmandt.(1982). *The Metropolis: Its People, Politics, and Economic Life*, (4th ed.), Harper & Row, Publishers.
- Braud, Maurice.(2003), “Lancement d’une étape de la décentralisation”, IRES, <http://www.eiro.eurofound.eu.int>, April, 29.
- Colin, Mellors and Nigel Copperthwaite(1987). *Local Government in the Community*. Combridge: ICSA Publishing.
- Carma Hogue.(2013). *Government Organization Summary Report: 2012*, Government division brief.
- Carr, J. B.(2006). Local government autonomy and state reliance on special district governments: A reassessment. *Political Research Quarterly*, 59(3).
- Clarke, C.(2014). Merging and dissolving special districts. *Yale J. on Reg vol* 31.
- Dublin sanramon services districts(2018). What is a special districts. Fact sheet.
- Farmer, J. L.(2008). Institutional collective action and special purpose governments: Special district formation and regional governance. The Florida State University.
- Fire and Rescue Services Act 2004, UK
- Florida department of state(2016). The constitution of the state of Florida as revised in 1968 and subsequently amended. Division of law revision and information, The Florida legislature.
- House of Lords.(2016). The Union and devolution. Selected Committee on the Constitution: 10th Report of Session 2015-16.
- House of Commons.(2007). Communities and Local Government Committee - Fifth Report. Session 2006-07.
- Jack Gaskin, Jr.(2018). An overview of florida’s special districts. special district accountability program, Florida department economic opportunity.
- Join-Lambert, Odile.(2004), “Une nouvelle tape de la décentralisation”, Institute de Recherches Economiques et Sociales (IRES), <http://www.eiro.eurofound.eu.int>,

November, 1.

Kimia Mazany & April Manatt.(2002). What's so special about special districts ?? - a citizen's guide to special districts in california 3rd edition. A report to the senate local governments committee, the state of California.

Local Government Association.(2016). Combined Authorities – A Plain English Guide -. Métropole du Grand Paris, Rapport Annuel du Grand Paris 2016.

National Audit Office.(2016). English devolution deals.

National Audit Office.(2017). Devolving responsibilities to cities in England: Wave 1 City Deals.

National Audit Office.(2016). Overview 2015-16 Local Government.

National Audit Office.(2017). Progress in setting up Combined Authorities.

North London Waste Authority.(2017). Annual Report for 2016-/17.

Stetzer, Donald F.(2008). Special districts. Encyclopedia of Chicago.

The Police Act 1964, UK

The police reform and social responsibility act 2011, uk

U.S Census. Bureau(2002). 2002 Census of Governments. Governments Organization Vol. 1, No. 1.

U.S. Census Bureau(2013). 2012 Census of Governments. Individual State Descriptions: 2012, U.S. Government Printing Office, Washington, DC.

Walsh, A.H.(1969). The Urban Challenge to Government, New York: Praeger.

Western Riverside Waste Authority.(2017). Annual Report for 2016-2017.

米川謹一郎 (1989). 「特別地方公共團體の財務」, 東京:ぎょうせい.

川西 誠 (1972). 「廣域行政の研究」, 評論社.

特別区長会.(2014). 特別区全国連携プロジェクトの取り組みについて. 趣意書.

特別区長会.(2017). 特別区全国連携プロジェクト-東京23区が全国各地域と連携して進める日本の元気づくり.

- 特別区長会, 東京都市長会, 東京都町村会, 公益財団法人特別区協議会. (2018). 公益財団法人東京市町村自治調査会. オール東京62市区町村共同事業「みどり東京・温暖化防止プロジェクト」-温室効果ガス排出量(推計)算定結果について.
- 特別区長会事務局.(2016). 熊本県を震源とする地震に伴う職員の派遣について.
- 久保 はるか.(2017). 都市における財産区の現代的機能: 神戸市東灘区の事例. 甲南法学 57巻 3・4号.
- 総務省自治行政局市町村課.(2016). 地方公共団体間の事務の共同処理の状況調査(平成28年7月1日現在).
- 総務省.(2018). 平成30年版地方財政白書(平成28年度決算).
- 市町村における事務処理体制強化等に関する検討会.(2010). 市町村における事務処理体制の強化・効率化に向けて-事務の共同処理制度の活用,情報システムの最適化への取組.

## 【부록-1】 일본 지방자치법(2018년 6월 현재)

- 제1조3 ① 지방공공단체는 보통지방공공단체 및 특별지방공공단체로 한다.  
② 보통지방공공단체는 도도부현(都道府縣) 및 시정촌(市町村)으로 한다.  
③ 특별지방공공단체는 특별구(特別区), 지방공공단체의 조합 및 재산구(財産区)로 한다.

제2조 ① 지방공공단체는 법인으로 한다.

- ② 보통지방공공단체는 지역의 사무와 기타 사무로서 법률 또는 이에 기반한 정령에 따라 처리하도록 한 사무를 처리한다.  
③ 시정촌은 기초적인 지방공공단체로서 제5항에서 도도부현이 처리하도록 되어있는 사무를 제외한, 일반적으로 전항의 사무를 처리한다.  
④ 시정촌은 전항의 규정에 관계없이, 다음 항에서 규정하는 사무 중 그 규모 또는 성질에서 일반 시정촌이 처리하는 것이 적당하지 않다고 인정되는 것에 대해서는 해당 시정촌의 규모 및 능력에 맞게 이를 처리할 수 있다.  
⑤ 도도부현은 시정촌을 포괄하는 광역의 지방공공단체로서, 제2항의 사무로서 광역에 걸친 사무, 시정촌에 관한 연락조정에 관한 사무, 그 규모 또는 성질에 비추어 일반 시정촌이 처리하는 것이 적당하지 않다고 인정되는 사무를 처리한다.  
⑥ 도도부현 및 시정촌은 그 사무를 처리함에 있어 서로 경합되지 않도록 하여야 한다.  
⑦ 특별지방공공단체는 이 법률이 정하는 바에 따라 그 사무를 처리한다.

제3편 특별지방공공단체

제1장 삭제

제264조 삭제

제265조 삭제

제266조 삭제

제267조 삭제

제268조 삭제

제269조 삭제

제270조 삭제

제271조 삭제

제272조 삭제

제273조 삭제

제274조 삭제  
제275조 삭제  
제276조 삭제  
제277조 삭제  
제278조 삭제  
제279조 삭제  
제280조 삭제

## 제2장 특별구

제281조(특별구) ① 都의 구는 이를 특별구라 한다.

② 특별구는 법률 또는 이를 토대로 한 정령에 따라 都가 처리하도록 되어있는 사무를 제외 한, 지역의 사무 및 그 외 사무로서 법률 또는 이를 토대로 한 정령에 따라 市가 처리하도록 되어있는 사무 및 특별구가 처리하도록 되어있는 사무를 처리한다.

제281조의2(都와 특별구와의 역할분담 원칙) ① 도(都)는 특별구를 포괄하는 광역의 지방공공 단체로서 제2조 제5항에서 도도부현이 처리하도록 되어있는 사무, 특별구간 연락조정 에 관한 사무, 제2조제3항본문에서 시정촌이 처리하도록 되어있는 사무중 인구가 고도로 집중된 대도 시구역의 행정의 일체성 및 통일성 확보 관점에서 해당 구역을 통하여 都가 일체적으로 처리 할 필요성이 있다고 인정되는 사무를 처리한다.

② 특별구는 기초적인 지방공공단체로서 전항에서 특별구 구역을 통하여 都가 일체적으로 처 리하도록 되어있는 사무를 제외하고 일반적으로 제2조제3항에서 시정촌이 처리하도록 되어있 는 사무를 처리한다.

③ 都 및 특별구는 그 사무를 처리함에 있어 상호 경합하지 아니하도록 노력하지 않으면 안 된다.

제281조의3(특별구의 폐치분합 또는 경계변경) 제7조의 규정은 특별구에 대하여 적용하지 아 니한다.

제281조의4(특별구의 폐치분합 또는 경계변경) ① 인근 시정촌의 폐치분합 또는 경계변경을 동반하지 아니하는 특별구만의 폐치분합 또는 경계변경은 관계 특별구의 신청에 기하여 都知 事가 도의회의결을 거쳐 정하고 그 사실을 바로 총무대신에게 신고하지 않으면 안 된다.

② 전항의 규정에 의하여 특별구의 폐치분합을 하고자 하는 때에는 都知事は 미리 총무대신 과 협의하고 그 동의를 얻지 않으면 안 된다.

- ③ 都와 道부현과의 경계에 걸친 특별구 경계변경은 관계 특별구 및 관계있는 보통지방공공단체의 신청을 토대로 총무대신이 이를 정한다.
- ④ 제1항의 경우에 재산처분을 필요로 하는 때에는 관계 특별구가, 전항의 경우에 재산처분을 필요로 할 때에는 관계 특별구 및 관계 시정촌이 협의하여 정한다.
- ⑤ 제1항, 제3항 및 전항의 신청 또는 협의에 대하여는 관계 특별구 및 관계있는 보통지방공공단체의회 의결을 거치지 않으면 안 된다.
- ⑥ 제1항의 규정에 의한 신고를 받은 때, 또는 제3항의 규정에 의한 처분을 한 때에는 총무대신은 바로 그 사실을 고시하고 이를 관계 국가행정기관의 장에게 통지하지 않으면 안 된다.
- ⑦ 제1항 또는 제3항의 규정에 의한 처분은 전항의 규정에 의한 고시에 의하여 그 효력이 생긴다.
- ⑧ 도 내(都內) 시정촌구역의 전부 또는 일부에 의한 특별구 설치는 해당 시정촌의 신청에 기하여 도지사(都知事)가 도의회 의결을 거쳐 정하고 그 사실을 바로 총무대신에게 신고하지 않으면 안 된다.
- ⑨ 제2항 및 제5항부터 제7항까지의 규정은 전항의 규정에 따른 특별구 설치에 대하여 준용한다. 이 경우 제2항중 “전항”은 “제8항”, “폐지분합”은 “설치”로 하고, 제5항중 “제1항, 제3항 및 전항의 신청 또는 협의”는 “제8항의 신청”, “관계 특별구 및 관계있는 보통지방공공단체”는 “해당 시정촌”으로 하며, 제6항중 “제1항의 규정에 의한 신고를 받은 때, 또는 제3항의 규정에 의한 처분을 한 때”는 “제8항의 규정에 의한 신고를 수리한 때”로 하고, 제7항 중 “제1항 또는 제3항”은 “다음 항”, “전항”은 “제9항에서 준용하는 전항”으로 한다.
- ⑩ 도 내(都內) 시정촌의 폐지분합 또는 경계변경을 동반하는 특별구의 경계변경으로서 새로운 시정촌의 설치를 수반하지 아니하는 것은 관계 특별구 및 관계 시정촌의 신청을 토대로 도지사(都知事)가 도의회(都議會)의 의결을 거쳐 정하고 그 사실을 바로 총무대신에게 신고하지 않으면 안 된다.
- ⑪ 제2항 및 제4항부터 제7항까지의 규정은 전항의 규정에 의한 특별구 경계변경에 대하여 준용한다. 이 경우 제2항중 “전항”은 “제10항”, “폐지분합”은 “경계변경”으로 하고, 제4항중 “제1항”은 “제10항”, “관계 특별구가 전항의 경우에 재산처분이 필요하다고 인정하는 때에는 관계 특별구가” “관계특별구가”로 하며, 제5항중 “제1항, 제3항 및 전항의 신청 또는 협의”는 “제10항의 신청 또는 제11항에서 준용하는 전항의 협의”, “관계있는 보통지방공공단체”는 “해당 시정촌”으로 하고, 제6항중 “제1항의 규정에 의한 신고를 받은 때, 또는 제3항의 규정에 의한 처분을 한 때”는 “제10항의 규정에 의한 신고를 수리한 때”로 하며, 제7항중 “제1항 또는 제3항”은 “제10항”, “전항”은 “제11항에서 준용하는 전항”으로 한다.
- ⑫ 이 법률에서 규정하는 사항 이외에 제1항, 제3항, 제8항 및 제10항의 경우에 필요한 사항은 정령으로 정한다.

제281조의5(특별구의 폐지분합 또는 경계변경) 제283조제1항의 규정에 의한 특별구에 대한 제9조제7항, 제9조의3제1항제2항·제6항 및 제91조제4항의 규정의 적용에 대하여는 제9조제7항중 “제7조제1항 또는 제3항 및 제6항”은 “제281조의4제1항 또는 제3항 및 제6항 또는 동조제10항 및 동조제11항에서 준용하는 동조제6항”으로 하고 제9조의3제1항중 “제7조제1항”은 “제281조의4제1항 및 제10항”으로 하며, 동조제2항중 “제7조제3항”은 “제281조의4제3항”으로 하고, 동조제6항중 “제7조제6항 및 제7항”은 “제281조의4제6항 및 제7항”으로 하며, 제91조제4항중 “제7조제1항 또는 제3항”은 “제281조의4제1항, 제3항, 제8항 또는 제10항”으로 한다.

제281조의6(도와 특별구 및 특별구 상호간의 조정)도지사는 특별구에 대해 도와 특별구 및 특별구 상호간에 조정상, 특별구의 사무처리에 대해 그 처리 기준을 제시하는 등 필요한 조언 또는 권고를 할 수 있다.

제282조(특별구재정조정교부금) ① 都는 都와 특별구 및 특별구 상호간 재원의 균형을 도모하고 특별구 행정의 자주적·계획적인 운영을 확보하기 위하여 정령으로 정하는 바에 의하여 조례로써 특별구재정조정교부금을 교부할 수 있다.

② 특별구재정조정교부금이라 함은 지방세법제5조제2항에서 열거하는 지방세중 동법제734조제1항 및 제2항제3호의 규정에 의하여 都가 과세하는 지방세(고정자산세, 시정촌민세중 법인분, 특별토지보유세)의 수입액에 조례로 정하는 비율을 곱하여 얻은 액수로서 특별구가 평등하게 그 사무를 수행할 수 있도록 都가 교부하는 교부금을 말한다.

③ 都는 정령으로 정하는 바에 의하여 제1항의 특별구재정조정교부금에 관하여 필요한 조언 또는 권고를 할 수 있다.

④ 총무대신은 필요하다고 인정하는 때에는 제1항의 특별재정조정교부금에 관하여 필요한 조언 또는 권고를 할 수 있다.

제282조의2(도구협의회) ① 도 및 특별구의 사무처리에 대하여 도와 특별구 및 특별구 상호간의 연락조정을 위하여 도 및 특별구로 구성되는 도구협의회를 설치한다.

② 전조제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 조례를 제정하는 경우에는 도지사는 미리 도구협의회 의견의 의견을 듣지 않으면 안 된다.

③ 앞 2개항에서 정하는 사항 이외에, 도구협의회에 필요한 사항은 정령으로 정한다.

제283조(市에 관한 규정의 적용) ① 이 법률 또는 정령에서 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 제2편 및 제4편중 市에 관한 규정은 특별구에도 이를 적용한다.

② 다른 법령상의 시에 관한 규정 중 법률 또는 이를 토대로 한 정령에 의하여 시가 처리하도록 되어있는 사무로서 제281조제2항의 규정에 의하여 특별구가 처리하도록 되어있는 사무에

관한 사항은 특별구에도 이를 적용한다.

③ 전항의 경우에 도와 특별구, 특별구 상호간의 조정을 위하여 다른 법령상의 시에 관한 규정을 그대로 특별구에 적용하기 어려운 때에는 정령으로 특별한 규정을 둘 수 있다.

### 제3장 지방공공단체 조합

#### 제1절 총칙

제284조(조합의 종류 및 설치) ① 지방공공단체조합은 일부사무조합과 광역연합으로 한다.

② 보통지방공공단체 및 특별구는 그 사무의 일부를 공동처리하기 위하여 협의에 의하여 규약을 정하여 도도부현이 가입하는 조합은 총무대신의 허가를, 그 외 조합에 대하여는 도도부현지사의 허가를 얻어 일부사무조합을 설치할 수 있다. 이 경우 일부사무조합내의 지방공공단체에 있어 집행기관의 권한에 속하는 사항이 없어진 때에는 그 집행기관은 일부사무조합의 성립과 동시에 소멸한다.

③ 보통지방공공단체 및 특별구는 그 사무 중 광역에 걸쳐 처리함이 적당하다고 인정될 사무에 관하여, 광역에 걸친 종합계획(이하 “광역계획”이라 한다)을 작성하고 그 사무관리 및 집행에 대한 광역계획의 실시를 위하여 필요한 연락조정을 도모하며 사무의 일부를 광역에 걸친 종합적·계획적 처리를 위하여 협의에 의하여 규약을 정하여 전항의 예에 따라 총무대신 또는 도도부현지사의 허가를 얻어 광역연합을 설치할 수 있다. 이 경우에는 전항후단의 규정을 준용한다.

④ 총무대신은 전항의 허가를 하려고 할 때에는 국가의 관계 행정기관의 장에 협의 협의하지 않으면 안 된다.

제285(상호관련사무와 시정촌의 일부사무조합 : 복합적 일부사무조합) 시정촌 및 특별구의 사무와 관련하여 상호 관련성이 있는 사무를 공동처리하기 위한 시정촌 및 특별구의 일부사무조합에 대하여는 시정촌 또는 특별구가 공동처리하고자 하는 사무가 다른 시정촌 또는 특별구가 공동처리하고자 하는 사무와 동일 종류의 사무가 아닌 경우에도 설치할 수 있다.

제285조의2(설치권고 등) ① 공익상 필요가 있는 경우에는 도도부현지사는 관계 시정촌 및 특별구에 대하여 일부사무조합 또는 광역연합을 설치할 것을 권고할 수 있다.

② 도도부현지사는 제284조제2항의 허가를 한 때에는 바로 그 사실을 공표함과 함께 총무대신에게 보고하고, 전항의 규정에 의하여 광역연합을 설치할 것을 권고한 때에는 바로 그 사실을 총무대신에게 보고하지 않으면 안 된다.

③ 총무대신은 제284조제2항의 허가를 한 때에는 바로 그 사실을 고시함과 함께 관계 국가행

정기관의 장에게 통지하고, 전항의 규정에 의한 보고를 받은 때에는 바로 그 사실을 관계 국가행정기관의 장에게 통지하지 않으면 안 된다.

제2절 일부사무조합

제286조(구성, 사무 및 규약의 변경) ① 일부사무조합은 이를 조직하는 지방공공단체의 수를 증감하거나 협동처리하는 사무를 변경하거나 또는 일부사무조합의 규약을 변경하고자 하는 때에는 관계 지방공공단체의 협의에 의하여 이를 정하고 도도부현이 가입하는 일부사무조합은 총무대신의 허가를, 기타 일부사무조합은 도도부현지사의 허가를 받지 않으면 안 된다. 다만, 제287조제1항제1호, 제4호 또는 제7호에 열거하는 사항에만 관계되는 일부사무조합의 규약을 변경하고자 하는 때에는 그러하지 아니하다.

② 일부사무조합은 제287조제1항제1호, 제4호 또는 제7호에 열거하는 사항에만 관계되는 일부사무조합의 규약을 변경하고자 하는 때에는 관계 지방공공단체의 협의에 의하여 이를 정하고 전항본문의 예에 의하여 바로 총무대신 또는 도도부현지사에게 신고하지 않으면 안 된다.

제286조의2(탈퇴에 의한 조직, 사무 및 규약의 변경의 특례)①전조제1항본문의 규정에도 불구하고, 구성단체는 그 의회의 의결을 탈퇴하는 날의 2년 전까지는 다른 모든 구성단체에 서면으로 예고함으로써 일부사무조합에서 탈퇴할 수 있다.

② 전항의 예고를 받은 구성단체는 해당 예고를 한 구성단체가 탈퇴하는 시점까지는 전조의 예에 따라 해당 탈퇴로 필요하게 되는 규약의 변경을 하지 않으면 안된다. 이 경우에 동조 중 ‘제287조제1항제1호’인 것은 ‘제287조제1항제1호, 제2호’로 한다.

③ 제1항의 예고 철회는 다른 모든 구성단체가 의회의 의결을 거쳐 동의한 경우에 한하여 할 수 있다. 이 경우에, 동항의 예고를 한 구성단체가 다른 구성단체에 해당 예고의 철회의 동의를 요청함에 있어서는 미리, 그 의회의 의결을 거치지 않으면 안된다.

④ 제1항의 규정에 따른 탈퇴의 인해 일부사무조합의 구성단체가 하나가 되었을 때에는 해당 일부사무조합은 해산하도록 한다. 이 경우에, 해당 구성단체는 전조 제1항 본문의 예에 따라, 총무대신 또는 도도부현 지사에 신고하지 않으면 안된다.

제287조(규약 등) ① 일부사무조합의 규약에는 다음 각호에 열거하는 사항에 대한 규정을 두지 않으면 안 된다.

1. 일부사무조합의 명칭
2. 일부사무조합을 구성하는 지방공공단체
3. 일부사무조합이 공동처리하는 사무
4. 일부사무조합의 사무소 위치

5. 일부사무조합 의회의 조직 및 의원의 선거방법
6. 일부사무조합 집행기관의 조직 및 선임방법
7. 일부사무조합의 경비충당 방법

② 일부사무조합 의회의 의원 및 관리자(제287조의2제2항의 규정에 따라 관리자를 대신하여 이사회를 두는 제285조의 일부사무조합의 경우에는 理事) 기타 직원은 제92조제2항, 제141조제2항 및 제196조제3항(이들 규정을 적용 또는 준용하는 경우를 포함한다)의 규정에도 불구하고 해당 일부사무조합을 구성하는 지방공공단체의 의회의원 또는 지방공공단체의 장 기타 직원과 겸임할 수 있다.

제287조의2(특례일부사무조합) ① 일부사무조합(일부사무조합을 구성단체로 하는 것과 제285조에 규정하는 경우에 설치되는 것 및 다음 조 제2항의 규정에 따라 관리자를 대신하여 이사회를 두는 것을 제외함)은 규약에서 정하는 바에 따라 해당 일부사무조합의 의회를 구성단체의 의회로 조직할 수가 있다.

② 전항의 규정에 따라 그 의회를 구성단체 의회로 조직하게 된 일부사무조합(이하 이 조에서 ‘특례일부사무조합’이라 함)의 관리자는 이 법률과 그 외 법령 규정에 따라 일부사무조합의 관리자가 일부사무조합의 의회에 부의하도록 되어 있는 사안이 있을 때에는 구성단체에 장을 통하여, 해당 사안과 관련된 의안을 모든 구성단체의 의회에 제출하지 않으면 안된다.

③ 전항의 규정에 따라 동항에 규정하는 사안과 관련된 의안의 제출을 받은 구성단체의 의회는 해당 사안을 의결하도록 한다.

④ 구성단체 의회의 의장은 전항의 의결이 있을 때에는 해당 구성단체의 장을 통하여 의결의 결과를 특례일부사무조합의 관리자에 송부하지 않으면 안된다.

⑤ 특례일부사무조합에서는 제2항에서 규정하는 사안의 의회 의결은 해당 의회를 조직하는 구성단체의 의회가 일치하는 의결에 따르지 않으면 안된다.

⑥ 특례일부사무조합에서는 이 법률과 그 외 법령의 규정에 따라 일부사무조합의 집행기관이 일부사무조합의 의회에 보고하고 제출하며 권고하도록 되어 있는 사항의 의회에의 보고, 제출, 권고는 해당 특례일부사무조합의 집행기관이 구성단체의 장을 통해 해당사항을 모든 구성단체의 의회에 보고하고 제출하며 권고하면서 실시하도록 한다.

⑦ 전편 제6장 제1절, 제2절 및 제7절의 규정은 특례일부사무조합의 의회에 대하여 준용한다. 이 경우에, 제92조의2, 제98조, 제99조, 제100조제1항에서 제5항까지 및 제8항에서 제13항까지, 제100조의2 및 제125조중 ‘보통지방공공단체의 의회’와 ‘의회’는 ‘특례일부사무조합의 구성단체의 의회’로, 제97조제1항 중 ‘법률’은 ‘규약에서 정하는 바에 따라, 법률’로, 제124조 중 ‘의원’은 ‘특례일부사무조합의 구성단체 의회의 의원’으로, ‘청원서’는 ‘해당 구성단체 의회에 청원서’로 바꾸어 적용하도록 한다.

⑧ 제292조의규정에 따라 이 법률 중 도도부현, 시나 정촌에 관한 규정을 특례일부사무조합에

준용하는 경우에, 제16조제2항 중 ‘전항의 규정에 따라 조례’는 ‘제287조의2제4항의 규정에 따라 특례일부사무조합의 모든 구성단체의 의회 의장이 조례에 관한 의결의 결과’로, ‘이를’은 ‘해당조례를’로, 제145조 중 ‘도도부현지사’는 ‘도도부현이 가입하는 특례일부사무조합의 관리자’로, ‘보통지방공공단체 의회의 의장’은 ‘특례일부사무조합의 모든 구성단체 의회의 의장’으로, 제165조제1항 중 ‘보통지방공공단체 의회의 의장’은 ‘특례일부사무조합의 모든 구성단체 의회의 의장’으로, 제176조, 제177조 제1항 및 제2항, 제179조 제2항에서 제4항까지, 제180조, 제199제12항, 제242조 제9항, 제242조의2제1항 및 제2항, 제252조의28제3항, 제52조의33제1항, 제252조의24, 제252조의40 및 제256조 중 ‘보통지방공공단체의 의회’ 및 ‘의회’가 ‘특례일부사무조합의 구성단체의 의회’로, 제276조제5항 중 ‘도도부현지사에서는’은 ‘도도부현이 가입하는 특례일부사무조합의 관리자에서는’으로, ‘시정촌장’은 ‘도도부현이 가입하지 않는 특례일부사무조합의 관리자’로, 제179조제1항 중 ‘보통지방공공단체의 의회’는 ‘특례일부사무조합 구성단체의 의회’로, ‘의회의’는 ‘특례일부사무조합의 구성단체 의회의’로, ‘의회를 소집한다’는 ‘의회를 거친다’로, ‘의회에’는 ‘특례일부사무조합의 구성단체의 의회로’로, ‘를 처분한다’는 ‘에 관해 제287조의2제3항 의결이 있다는 것으로 간주한다’로, 제180조제1항 중 ‘이를 전결처분한다’는 ‘이를 제287조의2제3항의 의결이 있는 것으로 간주한다’로, 동조제2항 중 ‘전결처분을 했을 때’는 ‘의결이 있다고 간주했을 대는’으로, 제219조제2항 중 ‘전항의 규정에 따라 예산’은 ‘제287조의2제4항 규정에 따라 특례일부사무조합의 모든 구성단체 의회의 의장으로부터 예산에 관한 의결의 결과’로, ‘그 요령’은 ‘해당예산의 요령’으로, 제252조의37제5항 중 ‘의회’는 ‘모든 구성단체의 의회’로, 제252조의38제6항 중 ‘의회’는 ‘구성단체의 의회’로, 제252조의40제4항 중 ‘의회에서’는 ‘특례일부사무조합의 구성단체 의회로부터’로 바꾸어 적용하도록 한다.

⑨ 특례일부사무조합에서는 전조 제1항 제6조의 규정에도 불구하고, 이 법률과 그 외 법령 규정에 따라 일부사무조합의 감사위원 사무는 규약에서 정하는 구성단체의 감사위원이 실시하도록 할 수 있다.

제287조의3(의결방법의 특례 및 이사회의 설치) ① 제285조의의 일부사무조합의 규약에는 그 의회가 의결해야만 하는 사안 중 해당 일부사무조합을 조직하는 시정촌 또는 특별구의 일부와 관련된 것과 그 외 특별한 필요한 있는 의결 방법에 대한 특별 규정을 설치할 수 있다.

② 제285조의일부사무조합에는 해당 일부사무조합의 규정에서 정하는 바에 따라 관리자를 대신하여 이사로서 조직하는 이사회를 둘 수 있다.

③ 전항의 이사(理事)는 일부사무조합을 조직하는 시정촌이나 특별구의 장 또는 해당 시정촌이나 특별구의 장이 그 의회의 동의를 얻어 해당 시정촌이나 특별구 직원 중에서 지명하는 자로 충당한다.

제287조의4(의결안건의 통지) 일부사무조합의 관리자(전조제2항의 규정에 의하여 관리자에 갈음하여 이사회를 두는 제285조의 일부사무조합에 있어서는 이사회. 제291조제1항 및 제2항에서도 같다)는 해당 일부사무조합 의회가 의결하여야 할 안건중 정령으로 정하는 중요한 사항에 대하여 일부사무조합 의회의 의결을 요청하는 때에는 미리 이를 일부사무조합을 구성하는 지방공공단체의 장에게 통지하지 않으면 안 된다. 해당 의결의 결과에 대하여도 이와 같다.

제288조(해산) 일부사무조합을 해산하고자 하는 때에는 관계 지방공공단체의 협의에 의하여 제284조제2항의 예에 따라 총무대신 또는 도도부현지사에게 신고하지 않으면 안 된다.

제289조(재산처분) 제286조 또는 전조의 경우에 재산처분을 필요로 하는 때에는 관계 지방공공단체의 협의에 의하여 이를 정한다.

제290조(의회의결을 필요로 하는 협의) 제284조제2항, 제286조, 제288조 및 전조의 협의에 대하여는 관계 지방공공단체의회의 의결을 거치지 않으면 안 된다.

제291조(경비분담에 관한 이의) ① 일부사무조합의 경비분담에 관하여 위법 또는 착오가 있는 때에는 일부사무조합을 구성하는 지방공공단체는 그 고지를 받은 날부터 30일 이내에 해당 일부사무조합의 관리자에 대하여 이의신청을 할 수 있다.

② 전항의 규정에 의한 이의신청이 있는 때에는 일부사무조합의 관리자는 일부사무조합 의회에 자문하여 결정하지 않으면 안 된다.

③ 일부사무조합의회는 전항의 규정에 의한 자문이 있는 날부터 20일 이내에 그 의견을 제시하지 않으면 안 된다.

### 제3절 광역연합

제291조의2(광역연합에 의한 사무처리 등) ① 국가행정기관의 장의 권한에 속하는 사무중 광역연합의 사무에 관련된 것을 따로 법률 또는 이를 토대로 한 정령으로 정하는 바에 의하여 해당 광역연합이 처리하게 할 수 있다.

② 도도부현은 그 집행기관의 권한에 속하는 사무중 도도부현이 가입하지 않는 광역연합의 사무에 관련된 것을 조례가 정하는 바에 의하여 해당 광역연합이 처리하게 할 수 있다.

③ 제252조의17의2제2항, 제252조의17의3 및 제252조의17의4의 규정은 전항의 규정에 의하여 광역연합이 도도부현사무를 처리하는 경우에 대하여 준용한다.

④ 도도부현이 가입하는 광역연합의 장은 광역연합의회의 의결을 거쳐 국가행정기관의 장에 대하여 해당 광역연합 사무에 밀접한 관련이 있는 국가행정기관의 장의 권한에 속하는 사무의

일부를 해당 광역연합이 처리할 수 있도록 요청할 수 있다.

⑤ 도도부현이 가입하지 않은 광역연합의 장은 광역연합의회의 의결을 거쳐 도도부현에 대하여 해당 광역연합사무에 밀접한 관련이 있는 도도부현사무의 일부를 해당 광역연합이 처리할 수 있도록 요청할 수 있다.

제291조의3(구성, 사무 및 규약의 변경) ① 광역연합은 이를 구성하는 지방공공단체의 수를 증감하거나 처리하는 사무를 변경하거나 또는 광역연합규약을 변경하고자 하는 때에는 관계 지방공공단체의 협의에 의하여 정하고 도도부현이 가입하는 광역연합은 총무대신의 허가를, 기타 광역연합은 도도부현지사의 허가를 받지않으면 안 된다. 다만, 제291조의4제1항제6호 또는 제9호에 열거하는 사항 또는 전조제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 광역연합이 새로이 사무를 처리하도록 된 경우(변경된 경우를 제외한다) 해당 사무만에 관한 광역연합의 규약을 변경하고자 하는 때에는 그러하지 아니하다.

② 총무대신은 전항의 허가를 하고자 하는 때에는 국가행정기관의 장과 협의하지 않으면 안 된다.

③ 광역연합은 제291조의4제1항 또는 제9항에 열거하는 사항만에 관련된 광역연합규약을 변경하고자 하는 때에는 관계 지방공공단체의 협의에 의하여 이를 정하고 제1항본문의 예에 따라 바로 총무대신 또는 도도부현지사에게 신고하지 않으면 안 된다.

④ 전조제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 광역연합이 새로이 사무를 처리하게 된 때(변경된 때를 포함한다)는 광역연합의 장은 바로 제291조의4제1항제4호 또는 제9호에 열거하는 사항에 관한 규약내용에 대한 필요한 변경을 행하고 제1항본문의 예에 따라 총무대신 또는 도도부현지사에게 신고함과 함께 그 사실을 해당 광역연합을 구성하는 지방공공단체의 장에게 통지하지 않으면 안 된다.

⑤ 도도부현지사는 제1항의 허가를 한 때, 제3항 또는 전항의 신고를 수리한 때에는 바로 그 사실을 공표함과 함께 총무대신에게 보고하지 않으면 안 된다.

⑥ 총무대신은 제1항의 허가를 하거나 제3항 또는 제4항의 신고를 수리한 때에는 바로 그 사실을 고시함과 함께 이를 관계 국가행정기관의 장에게 통지하고 전항의 규정에 의하여 보고를 받은 때에는 바로 그 사실을 관계 국가행정기관의 장에게 통지하지 않으면 안 된다.

⑦ 광역연합의 장은 광역계획에서 정하는 사항에 관한 사무를 종합적이고 계획적으로 처리하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 광역연합의회의 의결을 거쳐 해당 광역연합을 구성하는 지방공공단체에 대하여 해당 광역연합규약을 변경하도록 요청할 수 있다.

⑧ 전항의 규정에 의한 요청이 있을 때에는 광역연합을 구성하는 지방공공단체는 이를 존중하여 필요한 조치를 취하지 않으면 안 된다.

제291조의4(規約 등) ① 광역연합의 규약에는 다음 각호에 열거하는 사항에 대한 규정을 두지

않으면 안 된다.

1. 광역연합의 명칭
2. 광역연합을 구성하는 지방공공단체
3. 광역연합의 구역
4. 광역연합이 처리하는 사무
5. 광역연합이 작성하는 광역계획의 항목
6. 광역연합 사무소의 위치
7. 광역연합 의회의 조직 및 의원의 선거방법
8. 광역연합의 長, 선거관리위원회 기타 집행기관의 조직 및 선임방법
9. 광역연합의 경비충당 방법

② 전항제3호에 열거하는 광역연합의 구역은 해당 광역연합을 구성하는 지방공공단체의 구역을 합한 구역으로 한다. 다만, 도도부현이 가입하는 광역연합은 그 처리사무가 해당 도도부현 구역의 일부만에 관계되는 등 특별한 사정이 있는 때에는 해당 광역연합을 구성하지 않는 시정촌 또는 특별구 구역의 일부 또는 전부를 제외한 구역으로 할 수 있다.

③ 광역연합의 장은 광역연합 규약이 제정 또는 변경된 때에는 신속하게 이를 공표하지 않으면 안 된다.

④ 광역연합의 의회의원 또는 長 기타 직원은 제92조제2항, 제141조제2항 및 제196조제3항(이들 규정을 적용 또는 준용하는 경우를 포함한다)의 규정에도 불구하고 해당 광역연합을 구성하는 지방공공단체 의회의원 또는 장 기타 직원과 겸임할 수 있다.

제291조의5(의회의원 및 長의 선거) ① 광역연합 의회의원은 정령에서 특별히 규정하고 있는 경우를 제외하고는 광역연합규약으로 정하는 바에 의하여 광역연합 선거인(광역연합을 구성하는 보통지방공공단체 또는 특별구 의회의원 및 長의 선거권을 가지는 자로서 해당 광역연합의 구역내에 주소를 가지는 자를 말한다. 제2항 및 제291조의6제7항에서도 같다)의 직접투표 또는 광역연합을 구성하는 지방공공단체의회에서 선거한다.

② 광역연합의 장은 정령에서 특별히 규정하고 있는 경우를 제외하고는 광역연합규약으로 정하는 바에 의하여 광역연합 선거인의 직접투표 또는 광역연합을 구성하는 지방공공단체장의 투표에 의하여 선거한다.

제291조의6(직접청구) ① 제2편제5장(제85조를 제외한다) 및 제252조의39(제14항을 제외한다)의 규정은 정령에서 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 광역연합조례(지방세 부과징수 및 분담금사용료수수료의 징수에 관한 사항을 제외한다)의 제정 또는 개폐, 광역연합 사무의 집행에 관한 감사, 광역연합의회의 해산, 광역연합 의회의원·長 기타 광역연합의 직원으로서 정령으로 정하는 자(감사위원에 상당하는 자로서 해당 광역연합규약으로 정하는 자, 선거관리

위원)의 해직청구에 대하여 준용한다. 이 경우 제2편제5장의 “선거권을 가지는 자”는 “청구권을 가지는 자”로 하고 제74조제1항중 “보통지방공공단체 의회의원 및 長의 선거권을 가지는 자(이하 본편에서 ”선거권을 가지는 자라 한다)“는 ”광역연합을 구성하는 보통지방공공단체 또는 특별구 의회의원 및 長의 선거권을 가지는 자로서 해당 광역연합 구역 내에 주소를 가지는 자(이하 “청구권을 가지는 자”라 한다)“로 하며, 제252조의39제1항중 ”선거권을 가지는 자“는 ”청구권을 가지는 자“로 한다.

② 전항에서 정하는 사항 이외에 광역연합을 구성하는 보통지방공공단체 또는 특별구 의회의원 및 장의 선거권을 가지는 자로서 해당 광역연합 구역 내에 주소를 가지는 자는 정령으로 정하는 바에 의하여 그 총수의 3분의 1(그 총수가 40만을 넘는 경우에는 40만을 넘는 수에 6분의 1을 곱하여 얻은 수와 40만에 3분의 1을 곱하여 얻은 수를 합산하여 얻은 수) 이상의 연서로서 그 대표자가 해당 광역연합의 長에 대하여 해당 광역연합규약의 변경을 요청하도록 청구할 수 있다.

③ 전항의 규정에 의한 청구가 있을 때에는 광역연합의 장은 바로 청구요지를 공표함과 함께 해당 광역연합을 구성하는 지방공공단체에 대하여 광역연합규약을 변경하도록 요청하지 않으면 안 된다. 이 경우에는 해당 요청을 한 사실을 전항의 대표자에게 통지하지 않으면 안 된다.

④ 전항의 규정에 의한 요청이 있을 때에는 광역연합을 구성하는 지방공공단체는 필요한 조치를 취하지 않으면 안 된다.

⑤ 제74조제5항의 규정은 청구권을 가지는 자 및 그 총수의 3분의 1(그 총수가 40만을 넘는 경우에는 40만을 넘는 수에 6분의 1을 곱하여 얻은 수와 40만에 3분의 1을 곱하여 얻은 수를 합산하여 얻은 수)에 대하여 준용하고, 동조제6항부터 제8항까지(서명기간, 서명의 위임, 代筆) 및 제74조의2부터 제74조의4까지(서명의 증명, 서명부 열람, 서명수의 고시, 서명에 관한 쟁송, 관계인의 출두증언, 위법서명운동에 대한 벌칙)의 규정은 제2항의 규정에 의한 청구자 서명에 대하여 준용한다. 이 경우 제74조제5항중 “제1항의 선거권을 가지는 자”는 “제291조의6제2항에서 규정하는 광역연합을 구성하는 보통지방공공단체 또는 특별구 의회의원 및 장의 선거권을 가지는 자로서 해당 광역연합의 구역내에 주소를 가지는 자(이하 ”청구권을 가지는 자“라 한다)로 하고, 동조제7항 및 제74조의4제3항 및 제4항 중 ”선거권을 가지는 자“는 ”청구권을 가지는 자“로 한다.

⑥ 제252조의38제1항, 제2항 및 제4항부터 제6항까지의 규정은 제1항에서 준용하는 제252조의39제1항에 따라 제252조의27제3항에서 규정하는 개별외부감사계약에 기초한 감사에 따라 요구되는 제1항에서 준용하는 제75조제1항의 청구와 관련된 사항에 제252조의29에서 규정하는 개별외부감사인의 감사에 관해 준용한다. 이 경우에 필요한 기술적 변경은 정령에서 정한다.

⑦ 정령에서 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 공직선거법중 보통지방공공단체의 선거에 관한 규정은 광역연합의회의 해산투표 및 해직투표에 대하여 준용한다.

⑧ 전항의 투표는 정령으로 정하는 바에 의하여 광역연합 선거인에 의한 선거와 동시에 실시할 수 있다.

제291조의7(광역계획) ① 광역연합은 해당 광역연합이 설치된 후 신속하게 광역연합의회의 의결을 거쳐 광역계획을 작성하지 않으면 안 된다.

② 광역계획은 제291조의2제1항 및 제2항에 따라 광역연합이 새롭게 사무를 처리하도록 되었을 때 그 외 이를 변경하는 것이 적당하다고 인정될 때는 변경할 수 있다.

③ 광역연합은 광역계획을 변경하고자 하는 때에는 광역연합의회의 의결을 거치지 않으면 안 된다.

④ 광역연합 및 해당광역연합을 조직하는 지방공공단체는 광역계획을 바탕으로 그 사무를 처리하도록 하지 않으면 안 된다.

⑤ 광역연합의 장은 해당 광역연합을 조직하는 지방공공단체 사무의 처리가 광역계획의 실시 에 지장이 있고 지장이 있을 우려가 인정될 때에는 해당 광역연합 의회의 의결을 거쳐 해당 광역연합을 조직하는 지방공공단체에 대해, 해당 광역계획의 실시 에 필요한 조치를 강구해야만 하는 권을 권고할 수 있다.

⑥ 광역연합의 장은 전항의 규정에 따라 권고를 실시할 때는 해당 권고를 받은 지방공공단체에 대하여 해당 권고를 토대로 강구한 조치의 보고를 요청할 수 있다.

제291조의8(협의회) ① 광역연합은 광역계획에 정하는 사항을 일체적이고 원활하게 추진하기 위하여 광역연합 조례로서 필요한 협의를 행하기 위한 협의회를 둘 수 있다.

② 전항의 협의회는 광역연합의 장 및 국가의 지방행정기관장, 도도부현지사(해당 광역연합을 구성하는 지방공공단체의 도도부현지사를 제외한다), 광역연합 구역 내의 공공적 단체 등의 대표자 또는 학식경험자 중에서 광역연합의 장이 임명하는 자로 구성한다.

③ 전항의 규정 이외에 제1항의 협의회 운영에 관하여 필요한 사항은 광역연합 조례로 정한다.

제291조의9(광역연합 분담금) ① 제291조의4제1항제9호에 열거하는 광역연합 경비의 총당방법으로서 광역연합을 구성하는 보통지방공공단체 또는 특별구의 분담금을 정하는 경우에는 광역연합이 작성하는 광역계획의 실시를 위하여 필요한 연락조정 및 광역계획에 기한 종합적이고 계획적인 사무처리를 위하여 해당 광역연합을 구성하는 보통지방공공단체 또는 특별구의 인구, 면적, 지방세 수입액, 재정력 기타 객관적 지표에 기하지 않으면 안 된다.

② 전항의 규정에 의하여 정해진 광역연합 규약에 기한 지방공공단체의 분담금에 대하여는 해당 지방공공단체는 필요한 예산상의 조치를 취하지 않으면 안 된다.

제291조의10(해산) ① 광역연합을 해산하고자 하는 때에는 관계 지방공공단체의 협의에 의하

여 제284조제2항의 예에 따라 총무대신 또는 도도부현지사의 허가를 받지 않으면 안 된다.

② 총무대신은 전항의 허가를 하고자 하는 때에는 관계 국가행정기관의 장과 협의하지 않으면 안 된다.

③ 도도부현지사는 제1항의 허가를 한 때에는 바로 그 사실을 공표함과 함께 총무대신에게 보고하지 않으면 안 된다.

④ 총무대신은 제1항이 허가를 한 때에는 바로 그 사실을 고시함과 함께 이를 관계 국가행정기관의 장에게 통지하고, 전항의 규정에 의한 보고를 받은 때에는 바로 그 사실을 관계 국가행정기관의 장에게 통지하지 않으면 안 된다.

제291조의11(의회의결을 필요하는 협의) 제284조제3항(규약제정), 제291의3제1항(구성단체 증감, 사무변경, 규약변경) 및 제3항(사무소 위치 및 경비충당방법만에 관한 규약변경), 전조제1항(광역연합의 해산) 및 제291조의13에서 준용하는 제289조(광역연합의 재산처분)의 협의에 대하여는 관계 지방공공단체의회의 의결을 거치지 않으면 안 된다.

제291조의 12(경비분담에 관한 異議) ① 광역연합의 경비분담에 관하여 위법 또는 착오가 있다고 인정하는 때에는 광역연합을 구성하는 지방공공단체는 그 고지를 받은 날부터 30일 이내에 해당 광역연합의 장에 대하여 이의신청을 할 수 있다.

② 광역연합의 경비충당 방법과 관련한 규약변경에 불복이 있는 때에는 해당 광역연합을 구성하는 지방공공단체는 제291조의3제4항의 규정에 의한 통지를 받은 날부터 30일 이내에 해당 광역연합의 장에 대하여 이의신청을 할 수 있다.

③ 광역연합의 장은 제1항의 규정에 의한 이의신청이 있을 때에는 해당 광역연합의회에 자문하여 결정하고, 전항의 규정에 의한 이의신청이 있을 때에는 해당 광역연합 의회에 자문하여 규약변경 기타 필요한 조치를 취하지 않으면 안 된다.

④ 광역연합의회는 전항의 규정에 의한 자문이 있을 날부터 20일 이내에 그 의견을 제시하지 않으면 안 된다.

제291조의13(일부사무조합에 관한 규정의 준용) 제287조의3(중요사항에 대한 구성단체 장에 대한 통지의무) 및 제289조의 규정(구성단체 수의 증감, 사무수의 변경, 규약변경 등)은 광역연합에 대하여 준용한다. 이 경우 동조중 “제286조 또는 전조”는 “제291조의3제1항, 제3항 또는 제4항, 제291조의10제1항”으로 한다.

제4절 잡칙

제292조(보통지방공공단체에 관한 규정의 준용) 지방공공단체조합에 대하여는 법률 또는 이

를 토대로 한 정령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 도도부현이 가입하는 조합은 도도부현에 관한 규정을, 시 및 특별구가 가입하는 조합으로서 도도부현이 가입하지 아니하는 조합은 시에 관한 규정을, 기타 조합에 대하여는 정촌에 관한 규정을 준용한다.

제293조(도도부현 경계에 걸친 조합에 관한 특례) ① 도도부현 경계에 걸친 시정촌 및 특별구의 조합에 대하여는 그 설립, 일부사무조합·광역연합의 구성·사무 및 규약의 변경, 전부사무조합의 구성 및 규약의 변경, 광역연합·전부사무조합의 해산허가, 일부사무조합 및 광역연합의 설치권고와 관련하여 정령으로 정하는 바에 의하여 총무대신이 관계 도도부현지사의 의견을 들어 결정한다. 또는 도도부현 경계에 걸친 시정촌 및 특별구의 조합과 관련하여 일부사무조합 및 광역연합의 명칭, 사무소의 위치 또는 경비총당방법만에 관한 규약변경, 광역연합 및 역장사무조합의 해산은 관계 도도부현지사를 거쳐 총무대신에게 신고하지 않으면 안 된다.

② 시정촌 및 특별구의 광역연합으로서 수개의 도도부현에 걸친 광역계획은 제291조의7제3항의 규정에도 불구하고 관계 도도부현지사를 거쳐 총무대신에게 제출하지 않으면 안 된다.

제293조의2(정령에의 위임) 이 법률에서 규정하는 사항 이외에 지방공공단체의 조합규약에 관한 사항 기타 본장의 규정의 적용에 관하여 필요한 사항은 정령으로 정한다.

#### 제4장 재산구(財産區)

제294조(재산구의 意義, 재산 또는 공공시설의 관리·처분·폐지) ① 법률 또는 이를 토대로 한 정령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 시정촌 및 특별구 구역의 일부에 재산(토지, 임야 등)을 소유하거나 공공시설(마을회관 등)을 두고 있는 경우, 시정촌 및 특별구의 폐치분합 또는 경계변경 시에 이 법률 또는 이를 토대로 한 정령에서 정하는 재산처분에 관한 협의에 기하여 시정촌 또는 특별구의 일부가 재산을 소유하거나 공공시설을 설치하게 되는 경우(이를 재산구라고 한다)에는 그 재산 또는 공공시설의 관리, 처분 및 폐지에 대하여는 이 법률 중 지방공공단체의 재산 또는 공공시설의 관리, 처분 및 폐지에 관한 규정에 의한다.

② 전항의 재산 또는 공공시설에 관하여 특히 필요한 경비는 재산구가 부담하도록 한다.

③ 앞 2개항의 경우에 지방공공단체는 해당 지방공공단체의 일반적 회계와 재산구의 수입 및 지출관련 회계를 분리하지 않으면 안 된다.

제295조(재산구 의회 또는 총회의 설치) 재산구의 재산 또는 공공시설과 관련하여 필요하다고 인정하는 때에는 도도부현지사는 해당 시정촌의회의 의결을 거쳐 재산구의회 또는 총회설치조례를 제정하여 해당 재산구의회 또는 총회가 시정촌 또는 특별구의회에 갈음하여 재산구에 관한 의결사항을 의결하게 할 수 있다.

제296조(재산구 의회 또는 총회의 조직 및 권한) ① 재산구의회 의원의 정수, 임기, 선거권, 피선거권 및 선거인명부에 관한 사항은 전조의 조례중에 이를 규정하지 않으면 안 된다. 재산구 총회의 조직에 관한사항도 또한 같다.

② 전항에서 규정하는 사항을 제외하고 재산구의회 의원의 선거에 대하여는 공직선거법중 제 268조의규정에 의한다.

③ 재산구 의회 또는 총회에 관하여는 제2편중 정촌의회에 관한 규정을 준용한다.

제296조의2(재산구관리회의 설치 및 조직) ① 시정촌 및 특별구는 조례로써 재산구에 재산구 관리회를 설치할 수 있다. 다만, 시정촌 및 특별구의 폐지분합 또는 경계변경의 경우에 이 법 률 또는 이를 토대로 한 정령으로 정하는 재산처분에 관한 협의에 의하여 재산구를 설치하는 때에는 그 협의에 의하여 해당재산구에 재산구관리회를 둘 수 있다.

② 재산구관리회는 재산구관리위원 7인 이내로 조직한다.

③ 재산구관리위원은 비상근으로 하고 그 임기는 4년으로 한다.

④ 제295조의 규정에 의하여 재산구 의회 또는 총회를 두는 경우에는 재산구관리회를 둘 수 없다.

제296조의3(재산구관리회의 권한) ① 시정촌장 및 특별구의 구장은 재산구의 재산 또는 공공 시설의 관리, 처분 또는 폐지에 관한 사항으로서 조례 또는 전조제1항단서에 규정하는 협의에 서 정하는 중요사항에 대하여 재산구관리회의 동의를 받지 않으면 안 된다.

② 시정촌장 및 특별구의 구장은 재산구의 관리 또는 공공시설의 관리사무의 전부 또는 일부 를 재산구관리회의 동의를 얻어 재산구관리회 또는 재산구관리위원회에 위임할 수 있다.

③ 재산구관리회는 해당 재산구 사무의 처리에 대하여 감사를 할 수 있다.

제296조의4(재산구관리회에 관한 사항의 규정) ① 전 2개조에서 정하는 사항을 제외하고 재 산구관리회의 선임, 운영 기타 필요한 사항은 조례로 정한다. 다만, 제296조의2제1항단서규정 에 의하여 재산구관리회를 두는 경우에는 동항단서에 규정하는 협의에 의하여 이를 정할 수 있다.

② 시정촌장 및 특별구의 구장은 재산구관리회의 동의를 얻어 조례로써 제296조의2제1항단서 에 규정하는 협의내용을 변경할 수 있다.

제296조의5(재산구 운영) ① 재산구는 재산 또는 공공시설의 관리, 폐지, 처분에 대하여 주민 의 복지를 증진하면서 재산구가 있는 시정촌 또는 특별구의 일체성을 훼손하지 아니하도록 노 력하지 않으면 안 된다.

② 재산구가 있는 시정촌 또는 특별구는 재산구와 협의하여 해당 재산구의 재산 또는 공공시

설에서 생기는 수입의 전부 또는 일부를 시정촌 또는 특별구 사무에 필요한 경비의 일부로 충당할 수 있다. 이 경우에는 해당 시정촌 또는 특별구는 그 충당한 금액의 한도 내에서 재산구의 주민에 대하여 불균일과세를 하거나 사용료 기타 징수금에 대한 불균일징수를 할 수 있다.

③ 전항전단의 협의를 하고자 하는 때에는 재산구는 미리 그 의회 또는 총회의 의결을 거치거나 재산구관리회의 동의를 얻지 않으면 안 된다.

제296조의6(지사의 관여) ① 도도부현지사는 필요하다고 인정하는 때에는 재산구 사무의 처리에 대하여 해당 재산구가 소속한 시정촌 또는 특별구의 장에게 보고 또는 자료제출을 요구하거나 감사할 수 있다.

② 재산구 사무에 관하여 시정촌 또는 특별구의 장 또는 의회, 재산구 의회 또는 총회, 재산구관리회 상호간에 분쟁이 있는 때에는 도도부현지사는 당사자의 신청에 기하거나 직권에 의해 이를 裁定할 수 있다.

③ 전항에서 규정하는 사항 이외에 전항의 재정에 관하여 필요한 사항은 정령으로 정한다.

제297조(정령에의 위임) 이 법률에서 규정하는 사항 이외에 재산구의 사무에 관하여는 정령(보통지방공공단체의 재무에 관한 규정을 준용토록 하고 있음. 다만, 조례로 특별한 규정을 둘 수 있도록 하고 있음)으로 정한다.

## 【부록-2】 이한구의원 개정안(2005년)

제 1 장 총 강

제 1 절 총 칙

제2조(지방자치단체의 종류)

④ 특별지방자치단체의 종류는 다음의 2종으로 한다.

1. 지방자치단체조합

2. 지방자치단체연합

제3조(지방자치단체의 법인격 및 관할) ① 지방자치단체 및 특별지방자치단체는 법인으로 한다.

제 7 장 재 무

제 1 절 재정운영의 기본원칙

제115조(지방채무 및 채무관리) ① 지방자치단체의 장 및 특별지방자치단체의 장은 따로 법률이 정하는 바에 따라 지방채를 발행할 수 있다.

제 8 장 지방자치단체 상호간의 관계

제 3 절 지방자치단체조합(삭제)

제 11 장 특별지방자치단체

제 1 절 설치와 사무

제162조(설치) ① 지방자치단체조합은 2개 이상의 지방자치단체가 지방자치단체에 속하는 동일한 자치사무의 일부를 공동으로 처리할 필요가 있을 때 규약을 정하여 당해 지방의회의 의결을 거쳐 시·군·자치구가 구성원인 경우에는 시·도지사의, 시·도, 시·도 및 시·군·자치구 또는 2개 이상의 시·도에 걸치는 시·군·자치구가 구성원인 경우에는 행정자치부장관의 승인을 얻어 설치할 수 있다.

② 지방자치단체연합은 광역에 걸쳐 처리하는 것이 효율적인 다수의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때 규약을 정하여 당해 지방의회의 의결을 거쳐 시·군·자치구가 구성원인 경우에는 시·도지사의, 시·도, 시·도 및 시·군·자치구 또는 2개 이상의 시·도에 걸치는 시·군·자치구가 구성원인 경우에는 행정자치부장관 승인을 얻어 설치할 수 있다.

③ 지방자치단체연합이 국가사무의 일부를 위임받아 처리할 필요가 있을 때 행정자치부장관의 승인은 행정자치부장관이 사전에 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.

④ 지방자치단체조합 및 지방자치단체연합 설치의 승인을 얻은 때에는 지방자치단체조합 및 지방자치단체연합의 구성원인 지방자치단체의 장이 규약의 내용을 고시하여야 한다.

제163조(설치·해산권고 등) 시·도지사 또는 행정자치부장관이 공익상 필요하다고 인정하는 때

에는 관계 시·군·자치구 및 시·도에 대하여 지방자치단체조합 및 지방자치단체연합의 설치·해산 또는 규약의 변경 등을 권고할 수 있다. 다만, 국가사무의 일부를 위임받아 처리할 필요가 있는 지방자치단체연합에 대한 행정자치부장관의 권고는 사전에 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.

제164조(구역) 지방자치단체조합 및 지방자치단체연합의 구역은 구성원인 지방자치단체의 구역을 합한 구역으로 한다. 다만, 시·도가 구성하는 지방자치단체조합 및 지방자치단체연합의 사무가 시·도 구역의 일부 만에 관계되는 등 특별한 사정이 있는 때에는 당해 시·도의 관할 구역 안에 두는 시·군·자치구의 일부 또는 전부를 제외한 구역으로 할 수 있다.

제165조(사무처리) 지방자치단체조합 및 지방자치단체연합의 사무는 관계 지방자치단체 또는 중앙행정기관과 독립하여 당해 지방자치단체조합 및 지방자치단체연합이 수행한다.

## 제 2 절 지방자치단체조합

제166조(규약 등) ① 지방자치단체조합의 규약에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 지방자치단체조합의 명칭
2. 지방자치단체조합을 구성하는 지방자치단체
3. 지방자치단체조합의 사무
4. 사무소의 위치
5. 지방자치단체조합 의회의 조직, 운영 및 의원의 선임방법
6. 지방자치단체조합 집행기관의 조직, 운영 및 장의 선임방법
7. 지방자치단체조합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법
8. 기타 지방자치단체조합의 구성 및 운영에 관한 사항

② 전항 각호의 사항에 대한 변경은 제162조를 준용한다.

③ 지방자치단체조합의 규약을 변경한 때에는 지방자치단체조합의 장이 이를 고시하여야 한다.

제167조(의회의 조직 등) ① 지방자치단체조합 의회는 규약이 정하는 바에 따라 구성원인 지방자치단체의 지방의회의원으로 구성한다.

② 구성원인 지방자치단체의 지방의회의원은 제33조제1항의 규정에 불구하고 지방자치단체조합의 의회의원을 겸할 수 있다.

③ 지방자치단체조합 의회는 규약이 정하는 바에 따라 사무처리와 관련한 지방자치단체조합의 중요사무를 심의·의결한다.

④ 지방자치단체조합 의회가 의결하여야 할 안건 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항에 대하여는 이를 구성원인 지방자치단체의 장에게 미리 통지하여야 하며 당해 의결의 결과에 대하여도 또한 같다.

제168조(집행기관의 조직 등) ① 지방자치단체조합의 장은 규약이 정하는 바에 따라 구성원인

지방자치단체의 장이 추천하여 지방자치단체조합의 의회가 선출한다.

② 집행기관의 직원은 지방자치단체조합 소속인 지방공무원과 구성원인 지방자치단체의 지방 공무원으로 구성한다.

제169조(경비의 부담 등) ① 지방자치단체조합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 대통령령이 정하는 바에 따라 구성원인 지방자치단체가 부담한다.

② 구성원인 지방자치단체는 지방자치단체조합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비에 대하여 특별회계를 설치하여 운영하여야 한다.

③ 지방자치단체조합의 재정상태 및 사무처리 관련 사항을 매년 일반에 고시하여야 한다.

제170조(주요 결정에 관한 이의신청) ① 지방자치단체조합의 사무처리에 관한 주요 결정에 관하여 이의가 있는 구성 및 관계 지방자치단체는 그 결정이 있는 날로부터 3월이내에 당해 지방자치단체조합의 장에게 이의신청을 할 수 있다.

② 전항의 규정에 따른 이의신청이 있을 때에는 지방자치단체조합의 장이 지방자치단체조합의 의회의 의견을 들은 후 20일 이내에 이의신청에 대한 결정을 하여야 한다.

### 제 3 절 지방자치단체연합

제171조(규약 등) ① 지방자치단체연합의 규약에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 지방자치단체연합의 명칭
2. 지방자치단체연합을 구성하는 지방자치단체
3. 지방자치단체연합의 사무
4. 지방자치단체연합이 작성하는 광역계획의 항목
5. 사무소의 위치
6. 지방자치단체연합 의회의 조직, 운영 및 의원의 선임방법
7. 지방자치단체연합 집행기관의 조직, 운영 및 장의 선임방법
8. 지방자치단체연합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법
9. 기타 지방자치단체연합의 구성 및 운영에 관한 사항

제172조(광역계획) ① 제171조제1항제4호의 광역계획은 지방자치단체연합의 사무를 종합적으로 처리하기 위해 구성원인 지방자치단체의 도시계획 및 다른 법률의 광역계획과 조화를 이루도록 작성하여야 한다.

② 광역계획의 작성과 관련하여 시·도 또는 국가사무의 일부를 위임받아 처리할 필요가 있을 때에는 당해 지방자치단체연합의 장이 의회의 의결을 거쳐 관계 시·도지사 또는 중앙행정기관의 장에게 그 사무의 위임을 요청할 수 있다.

③ 지방자치단체연합의 설치를 위한 규약의 제정시 이미 시·도 또는 국가사무의 일부를 위임받아 처리할 필요가 있을 때에는 구성원인 지방자치단체의 장이 당해 지방의회의 의결을 거쳐 관계 시·도지사 또는 중앙행정기관의 장에게 그 사무의 위임을 요청할 수 있다.

④ 지방자치단체연합의 장은 구성원인 지방자치단체의 사무처리가 광역계획의 실시에 지장이 있거나 지장을 초래할 우려가 있을 때 당해 지방자치단체연합의 의회의 의결을 거쳐 구성원인 지방자치단체에 대하여 필요한 조치를 강구토록 권고할 수 있다.

제173조(의회의 조직 등) ① 지방자치단체연합의 의회는 규약이 정하는 바에 따라 구성 및 관계 지방의회의원, 국가공무원 및 지방공무원 또는 전문가로 구성한다.

② 구성 및 관계 지방자치단체의 지방의회의원, 국가공무원, 및 지방공무원은 제33조제1항, 국가공무원법 제64조, 지방공무원법 제56조의 규정에 불구하고 지방자치단체연합의 의회의원을 겸할 수 있다.

제174조(집행기관의 조직 등) ① 지방자치단체연합의 장은 규약이 정하는 바에 따라 구성원인 지방자치단체의 장이 당해 사무에 대한 전문지식과 경험이 있는자를 추천하여 지방자치단체연합의 의회가 선출한다.

② 집행기관의 직원은 지방자치단체연합 소속인 지방공무원과 구성 및 관계 지방자치단체의 지방공무원 또는 국가공무원으로 구성할 수 있다.

제175조(지방자치단체조합에 관한 규정의 준용) 제166조제2항 및 제3항 제167조제3항 및 제4항, 제169조, 제170조에 관하여는 지방자치단체연합에 준용한다.

#### 제 4 절 지도·감독 등

제176조(지도 및 감독 관계) ① 지방자치단체조합 및 지방자치단체연합의 구성원이 시·도, 시·도 및 시·군·자치구 또는 2개 이상의 시·도에 걸치는 시·군·자치구인 경우에는 행정자치부장관의, 시·군·자치구인 경우에는 1차로 시도지사, 2차로 행정자치부장관의 지도·감독을 받는다.

② 국가 및 시·도사무의 일부를 위임받아 처리하는 지방자치단체연합에 대한 행정자치부장관의 지도·감독은 행정자치부장관이 사전에 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사와의 협의하여야 한다.

제177조(가입 및 탈퇴) ① 지방자치단체조합 및 지방자치단체연합에 가입 또는 탈퇴하고자 하는 지방자치단체는 당해 지방의회의 의결을 거쳐 해당 지방자치단체조합 및 지방자치단체연합 장에게 가입 또는 탈퇴를 신청하여야 한다.

② 전항의 신청을 받은 지방자치단체조합 및 지방자치단체연합의 장은 당해 의회의 동의를 얻어 신청에 대한 수용여부를 결정한다.

③ 전항의 수용에 따른 가입 및 탈퇴는 제162조를 준용한다.

제178조(해산) ① 지방자치단체조합 및 지방자치단체연합을 해산하고자 할 경우에는 제162조를 준용한다.

② 전항의 경우에 있어서 지방자치단체조합 및 지방자치단체연합의 구역, 사무 및 재산은 구성 및 관계 지방자치단체와 국가로 귀속된다.

제179조(지방자치단체에 관한 규정의 준용) 지방자치단체조합 및 지방자치단체연합에 대하여

는 제166조제1항 및 171조제1항의 규약으로 정하는 사항과 다른 법률 또는 대통령령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 지방자치단체조합 및 지방자치단체연합의 구성원이 시·도, 시·도 및 시·군·자치구 또는 2개 이상의 시·도에 걸치는 시·군·자치구인 경우에는 시·도에 관한 규정을, 시·군·자치구인 경우에는 시·군·자치구에 관한 지방자치법 규정을 준용한다.

### 【부록-3】 행정자치부 개정안(2006년)

#### 제11장 특별지방자치단체

##### 제1절 설치

제162조(설치) ① 2 이상의 지방자치단체가 그 사무의 일부를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 관계 지방자치단체를 구성원으로 하는 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. 이 경우 상호 협의에 따른 규약을 정하여 구성원이 될 지방자치단체 지방의회의 의결을 거쳐 행정자치부 장관의 승인을 얻어야 한다.

② 제1항의 특별지방자치단체는 법인으로 한다.

③ 제1항의 특별지방자치단체를 설치하기 위하여 국가 또는 시·도 사무의 위임이 필요한 때에는 구성원인 지방자치단체의 장이 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 그 사무의 위임을 요청할 수 있다.

④ 행정자치부장관이 국가 또는 시·도 사무의 위임이 포함된 규약에 대하여 승인할 때에는 사전에 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사 와 협의하여야 한다.

⑤ 구성원인 지방자치단체의 장이 행정자치부장관의 승인을 얻은 때에는 규약의 내용을 지체 없이 고시하여야 한다. 이 경우 시·군 및 자치구인 지방자치단체의 장은 그 승인사항을 시·도지사에게 보고하여야 한다.

제163조(설치권고 등) 행정자치부장관은 공익상 필요하다고 인정할 때에는 관계 지방자치단체에 대하여 특별지방자치단체의 설치, 해산 또는 규약의 변경을 권고할 수 있다. 이 경우 행정자치부장관의 권고가 국가 또는 시·도 사무의 위임을 포함하고 있을 때에는 사전에 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사 와 협의하여야 한다.

제164조(구역) 특별지방자치단체의 구역은 구성원인 지방자치단체의 구역을 합한 것으로 한다. 다만, 특별지방자치단체의 사무가 구성원인 지방자치단체 구역의 일부에만 관계되는 등 특별한 사정이 있을 때에는 해당 지방자치단체 구역의 일부만을 구역으로 할 수 있다.

##### 제2절 규약과 기관구성

제165조(규약 등) ① 특별지방자치단체의 규약에는 법령의 범위 안에서 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 목적
2. 명칭
3. 구성원인 지방자치단체
4. 관할 구역
5. 사무소의 소재지
6. 사무

- 7. 사무처리를 위한 기본계획
- 8. 지방의회의 조직, 운영 및 의원의 선임방법
- 9. 집행기관의 조직, 운영 및 장의 선임방법
- 10. 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법
- 11. 사무처리 개시일 등 그 밖의 구성 및 운영에 관한 사항

② 제1항의 규약을 변경하려는 경우에는 구성원인 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정자치부장관의 승인을 얻어야 한다. 이 경우 국가 또는 시도 사무의 위임에 관하여는 제162조제3항 및 제4항의 규정을 준용한다.

③ 특별지방자치단체의 장은 제1항의 규약이 변경된 때에는 지체 없이 이를 고시하여야 한다. 이 경우 시·군 및 자치구가 구성원인 특별지방자치단체의 장은 그 승인사항을 시도지사에게 보고하여야 한다.

제166조(기본계획 등) ① 제165조제1항제7호의 기본계획은 관계 지방자치단체의 도시계획 및 다른 법률상의 광역계획과 조화를 이루어야 한다.

② 특별지방자치단체의 장은 기본계획의 시행을 위하여 국가 또는 시도 사무의 위임이 필요한 때에는 특별지방자치단체의 의회의 의결을 거쳐 관계 중앙행정기관의 장 또는 시도지사에게 그 사무의 위임을 요청할 수 있다.

③ 특별지방자치단체의 장은 구성원인 지방자치단체의 사무처리가 기본계획의 시행에 지장을 주거나 지장을 줄 우려가 있을 때에는 의회의 의결을 거쳐 구성원인 지방자치단체의 장에 대하여 필요한 조치를 요청할 수 있다.

제167조(의회의 조직 등) ① 특별지방자치단체의 의회는 규약이 정하는 바에 따라 구성원인 지방자치단체의 지방의회 의원으로 구성한다.

② 제1항의 지방의회 의원은 제33조제1항의 규정에 불구하고 특별지방자치단체의 의회 의원을 겸할 수 있다.

③ 특별지방자치단체의 의회가 의결하여야 할 안건 중 대통령령이 정하는 중요한 사항에 대하여는 특별지방자치단체의 장에게 미리 통지하고, 특별지방자치단체의 장은 이를 구성원인 지방자치단체의 장에게 통지하여야 한다. 그 의결의 결과에 대하여도 또한 같다.

제168조(집행기관의 조직 등) ① 특별지방자치단체의 장은 규약이 정하는 바에 따라 특별지방자치단체의 의회에서 선출한다.

② 구성원인 지방자치단체의 장은 특별지방자치단체의 장을 겸할 수 있다.

③ 특별지방자치단체의 의회 및 집행기관의 직원은 규약이 정하는 바에 따라 특별지방자치단체 소속인 지방공무원과 구성원인 지방자치단체의 지방공무원 중에서 파견된 자로 충원한다.

제3절 운영

제169조(직접청구) 제165조제1항제6호의 사무에 관한 제13조의3에 따른 조례의 제정 및 폐

청구와 제13조의4에 따른 감사청구는 특별지방자치단체의 관할구역 안에 주소를 가진 19세 이상의 선거권자가 할 수 있다.

제170조(경비의 부담) ① 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 구성원인 지방자치단체의 인구, 사무처리의 수혜범위 등을 고려하여 대통령령이 정하는 기준에 따라 구성원인 지방자치단체가 부담한다.

② 구성원인 지방자치단체는 제1항의 경비에 대하여 특별회계를 설치하여 운영하여야 한다.

③ 국가 또는 사도가 사무를 위임하는 때에는 그 수행에 필요한 재정적 지원을 할 수 있다.

제171조(사무처리상황 등의 보고) 특별지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 사무처리상황 등을 구성원인 지방자치단체의 장 및 행정자치부장관(시군 및 자치구만이 구성원인 경우에는 시도지사를 포함한다)에게 보고하여야 한다.

제172조(주요 결정에 관한 이의신청) ① 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별지방자치단체의 위임사무 처리에 필요한 주요 결정에 관하여 이의가 있을 때에는 그 결정이 있는 날부터 60일 이내에 특별지방자치단체의 장에게 이의신청을 할 수 있다.

② 제1항의 이의신청이 있을 때에는 특별지방자치단체의 장은 의회의 의견을 들은 후 30일 이내에 이의신청에 대한 결정을 하여야 한다.

제173조(가입 및 탈퇴) ① 특별지방자치단체에 가입하거나 탈퇴하려는 지방자치단체의 장은 지방의회의 의결을 거쳐 특별지방자치단체의 장에게 가입 또는 탈퇴를 신청하여야 한다.

② 제1항에 따른 가입 또는 탈퇴의 신청을 받은 특별지방자치단체의 장은 의회의 동의를 얻어 신청에 대한 수용여부를 결정하되, 특별한 사유가 없는 한 가입 또는 탈퇴하려는 지방자치단체의 의견을 존중하여야 한다.

③ 제2항에 따른 가입 및 탈퇴에 관하여는 제162조의 규정을 준용한다.

제174조(해산) ① 구성원인 지방자치단체는 특별지방자치단체가 그 설치 목적을 달성하는 등 해산의 사유가 있을 때에는 해당 지방의회의 의결을 거쳐 행정자치부장관의 승인을 얻어 특별지방자치단체를 해산하여야 한다.

② 구성원인 지방자치단체는 제1항에 따라 특별지방자치단체를 해산할 경우에는 상호 협의에 따라 그 재산을 처분하고 사무와 직원의 재배치를 하여야 하며, 국가 또는 사도 사무를 위임 받은 때에는 관계 중앙행정기관의 장 또는 시도지사와 협의하여야 한다. 다만, 협의가 성립하지 아니할 때에는 당사자의 신청에 의하여 행정자치부장관이 조정할 수 있다.

제175조(지방자치단체에 관한 규정의 준용) 시·도, 시·도와 시·군 및 자치구 또는 2개 이상의 사도에 걸치는 시군 및 자치구가 구성원인 특별지방자치단체는 시·도에 관한 규정을, 시군 및 자치구가 구성원인 특별지방자치단체는 시·군 및 자치구에 관한 규정을 준용한다. 다만, 제1장제2절, 제9조, 제10조, 제12조, 제13조, 제13조의2, 제13조의8, 제4장, 제26조의2, 제31조, 제32조, 제32조의2, 제85조, 제86조, 제87조, 제89조, 제90조2제2호·제3호, 제101조, 제101조의2, 제6장제3절·제4절·제5절, 제126조, 제8장제2절·제3절·제4절에 대하여는 그러하지 아니하다.

제176조(다른 법률과의 관계) ① 다른 법률에서 지방자치단체 또는 지방자치단체의 장을 인용하고 있는 경우에는 제165조제1항에 따른 규약으로 정하는 사무를 처리하기 위한 범위 안에서 특별지방자치단체 또는 특별지방자치단체의 장을 인용한 것으로 본다.

② 다른 법률에서 시·도 또는 시·도지사를 인용하고 있는 경우에는 제165조제1항에 따른 규약으로 정하는 사무를 처리하기 위한 범위 안에서 시·도, 시·도와 시·군 및 자치구 또는 2 이상의 시·도에 걸치는 시·군 및 자치구가 구성원인 특별지방자치단체 또는 특별지방자치단체의 장을 인용한 것으로 본다.

③ 다른 법률에서 시·군 및 자치구 또는 시장·군수 및 자치구의 구청장을 인용하고 있는 경우에는 제165조제1항에 따른 규약으로 정하는 사무를 처리하기 위한 범위 안에서 동일한 시·도 관할구역안의 시·군 및 자치구가 구성원인 특별지방자치단체 또는 특별지방자치단체의 장을 인용한 것으로 본다.

부 칙

이 법은 공포 후 6월이 경과한 날부터 시행한다.