

# 地方自治下에 있어 廣域行政體制에 관한 研究

— 地方自治法改正法律에 規定된 接近方法을 中心으로 —

## Models of Intergovernmental Relationships in the Age of Local Autonomy.

李 壽 長

(韓國地方行政研究院 研究員)

### 〈目 次〉

- I. 問題의 提起
- II. 廣域行政需要의 增加와 問題解決의 視角
- III. 우리나라 廣域行政體制의 實態
- IV. 우리나라 廣域行政體制의 構想
- V. 맺음말

### I. 問題의 提起

經濟가 成長하고 交通·通信이 급속하게 發達하고 있는 오늘날 地方行政에서 나타나고 있는 두드러진 특징중의 하나는 行政의 廣域化現象이다.

특히 都市地域에 있어 住民生活圈이 行政區域을 초월함에 따라 行政需要에 대한 自治團體의 自己定決範圍는 점점 좁아지는 반면 隣接 自治團體와의 協力·調整을 통한 協同的 解決範圍는 점차 늘어가고 있는 추세이다. 다시 말해 自治團體가 독자적으로 處理하기에는 性質上 적합하지 않은 行政需要가 있을 뿐만 아니라 한편으로는 自治團體間 協力を 통하여 共同處理하여야 할 行政機能과 다른 한편으로는 廣域自治團體가 處理함이 보다 效率의이거나 妥當한 行政機能이 계속 增加하고 있다.

그런데 우리나라는 歷史的·政治行政文化的

特殊性과 地方自治에 대한 日淺한 經驗으로 인하여 地方自治團體가 다른 自治團體와 對等한 立場에서 相互協力關係를 恣意히 하여 行政을 遂行하려는 民主的 思考보다는 오히려 市·道에 있어서는 中央政府의 意中을, 市·郡에서는 道の 그것을 파악하여 그 뜻에 따라 行政事務를 處理하려는 觀念이 지배적이었다. 또한 '50年代에는 社會·經濟的 變化의 速度가 느렸고 交通·通信도 그다지 발달되지 못하여 住民들의 生活圈이 狹小하였으므로 구태여 地方自治團體가 다른 自治團體와 調整·協力하여 處理하여야 할 廣域行政需要도 사실상 없었다.

그러나 지난 '60年代 이후 지속된 高度의 經濟成長과 產業化·都市化에 따른 社會·經濟構造의 變化 그리고 住民의 流動性 增加로 인한 生活圈·經濟圈의 擴大 등으로 廣域行政需要가 현저히 增大되기 시작하였을 뿐만 아니라 조만간 實施될 地方議會의 構成을 앞두고 廣域行政의 必要性은 그 어느 때보다 클 것으로 構想된다.

이에 본 研究에서는 4半世紀만에 다시 實施되는 地方自治制를 念頭에 두면서 地方行政서비스의 死角地帶나 漏水現象이 발생하지 않도록 하기 위하여 基礎自治團體와 廣域自治團體間的 關

係 그리고 基礎自治團體間的 關係를 새로이 定立하러는데 그 目的이 있다. 이를 위하여 본 論文에서는 地方自治理論을 기초로 한 行政權能의 規範的 配分(normative distribution of administrative powers and functions)을 前提로 하여 地方自治團體間的 關係가 다른 나라에서는 어떻게 이루어지고 있으며 우리나라의 特殊與件을 감안할 때 그것이 어떤 形態로 構成되어야 할 것인가를 改正된 地方自治法에 規定된 接近方法을 中心으로 論議하고자 한다.

## II. 廣域行政需要의 增加와 問題解決의 視角

### 1. 行政需要의 廣域化와 廣域行政의 必要性

<表-1> 廣域行政需要 (例示)

分野	單位 業務
公共事業과 都市및地域計劃	· 都市計劃事業 · 公園 및 慰樂施設 · 道路建設 · 體育施設 · 自然公園의 開發및 管理 · 公共住宅 · 建築許可 · 都市再開發 · 甞建設에 따른 共同對處
交通	· 自動車 運輸事業 · 營業用 택시 運行區域 調整 · 市內버스運行開通 認·許可 · 路線許可
上·下 水道	· 行政區域內 給水區域 決定 · 上水道事業 · 下水道事業
保健 衛生	· 保健行政遂行(家族計劃, 診療, 防疫事務) · 山林航空防除
環境 管理	· 公害對策 · 쓰레기 증말 처리장 施設 · 産業廢棄物處理 · 火葬場施設 共同運營
一般 行政	· 隣近地域間 課稅時價 標準額 決定 · 行政區域調整 · 教育施設및文化施設 · 公共施設의 設置및運營 · 警察事務 · 標準地 管理 · 消防施設 · 權政業務 · 民防衛訓練 參加

産業化·都市化의 급격한 進展에 따라 人間活動의 範域은 '政府가 없는 空間的 實體'(territorial entities without governments)에 걸치게 되었으며 이는 필연적으로 行政需要의 廣域化 내지 深層化를 초래하게 된다. 이에 따라 나타난 廣域行政需要로는 公共事業과 都市 및 地域計劃, 大衆交通, 上·下水道, 保健·衛生, 環境管理, 警察 그리고 消防 등 다양할 것이다(<表-1>參照).

그런데 지금까지 대개의 경우 都市政策決定者들은 都市를 閉鎖體制로 간주하여 都市問題를 지나치리만큼 都市內部問題로만 알고 그 해결책을 講究하러 하였다. 이 결과 行政의 非能率性(inefficiency), 地域間 福祉水準의 不均衡(interregional disparities) 및 行政協助 및 調整體制的 未備라는 問題點을 노정시켜 왔다.<sup>1)</sup>

그런데 最近에 이르러 都市問題를 보는 視角의 變化와 함께 이를 해결하기 위한 自治團體間的 協力 즉, 廣域行政의 必要性이 認識되게 되었다.<sup>2)</sup> 이러한 必要性은 地方分權論에 입각한 行政體制를 維持, 發展시켜온 西歐의 大都市 경우 특히 심각하게 나타났다.

이렇게 廣域行政의 必要性은 대체로 新中央集權化의 그것과 유사하지만 中央集權化에까지는 이르지 않고 地域的 水準에서 行政을 處理하게

1) 金安濟, 盧隆熙, 崔相哲, 「都市行政論」(서울: 서울大學校 出版部, 1982), pp. 159~161.  
2) 이러한 필요성이 인식되어진 理論的 根據는 다음과 같다.  
첫째, 都市體制는 開放體制(open system)이다.  
둘째, 都市는 隣接都市와 農村과의 相互依存되 關係에 있다.  
셋째, 都市는 行政區域이 없이(boundary free) 도시지역(urban region)化 해 나가고 있다.  
金源, 「都市政策論」(서울: 經營文化院, 1986), pp.68~69.

한다는 점에서 그 특징이 있다. 이러한 必要性은 다음의 몇가지 點에서 설명될 수 있다.<sup>3)</sup>

첫째, 行政의 廣域化 요청이다.

둘째, 計劃行政, 開發行政의 必要性의 增大이다.

셋째, 經濟性的의 요청이다.

넷째, 中央集權主義와 地方分權主義의 調和問題이다.

다섯째, 行政의 協助 및 調整을 提高 시켜야 한다.

마지막으로 地域間 福祉水準의 平均化이다.

요컨대 全國的 性質을 가지는 行政事務, 地方的 性質을 가지는 特殊行政事務, 中央政府와 地方自治團體의 中間的 性質을 가지는 行政事務 등은 相互 連結되기 때문에 中央政府의 능력만으로는 效率的으로 處理할 수 없는 事務가 增大되고 있다는데 廣域行政의 存在價値와 그 必要性이 있다고 하겠다.

## 2. 問題解決의 視角

廣域行政需要를 處理·解決하는 方法으로써 都市圈의 政治行政體制 改編問題는 그 觀點에 있어 상당한 差異를 발견할 수 있는데 이는 다섯 가지로 나눌 수 있다. 이것을 하나의 連續線(continuum) 위에 놓고 볼 때 兩極에 위치하는 것이 集中論(centrist)과 多集中論(polycentrist)이며 이들 사이에 聯邦論(federationist),

3) 보다 상세한 內容은 다음 文獻을 參照할 것.

金源: 「都市行政論」(서울: 博英社, 1981), pp. 179~180.

韓垣澤, 「都市 및 地方行政論」(서울: 法文社, 1985), pp. 135~137.

鄭世崑, 「地方行政論」(서울: 法文社, 1984), pp. 567~569

張志浩, 「地方行政論」(서울: 大旺社, 1982), pp. 355~358.

地方選擇論(local optionist) 및 實用論(pragmatist)이 놓이게 된다.<sup>4)</sup>

集中論에 의하면 效率性을 極大化시키고 서비스의 不均衡을 제거하고 또한 成長과 開發을 管理하는데 있어 가장 效果的인 手段으로써 政治的 統合(political consolidation)의 重要性을 強調하고 있다.

多集中論者들은 밑으로부터의 統制(grassroots control)를 극대화시키면서 官僚制의 責任性을 確保함으로써 多元的 社會의 利害關係를 해결할 수 있다고 보고, 이를 달성하기 위해서 地方政府單位를 複數로 하는 것이 최선의 方法이라고 주장한다.

聯邦論者들을 都市와 關聯된 權力을 地方單位와 廣域單位間에 分擔할 수 있는 二元的 接近法을 支持하고 있으며 選擇論者들은 都市圈의 構造의 特性과 問題에 있어 상당한 差異로 인해 어떤 特定 接近方法만을 固執할 수 없다고 주장하면서 개개의 自治政府가 그들의 필요에 부합되는 것을 스스로 선택할 수 있도록 聯邦 또는 州政府가 여러가지 形態의 接近方法을 마련해야 한다는 것이다.

마지막으로 實用論者들은 廣域的 事務에 대한 政策決定의 메카니즘을 提供해 주는 것이라면 어떠한 接近方法도 좋다고 주장한다.<sup>5)</sup>

이러한 觀點에서 廣域行政에 接近하는 方法은 여러가지 基準에 의해 分類할 수 있으나 여기서는 自治團體의 政治行政體制의 變化與否에 의해

4) Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Regional Revisited: Recent Area-wide and Local Response (Washington D. C.; 1977), pp. 31~32.

5) 이러한 다섯가지 觀點중에서 ACIR에 의해 湧호 받고 있는 것은 實用論이다.

綜合的 接近方法(comprehensive approach)과 漸進的 接近方法(incremental approach)으로 區分하기도 한다.<sup>6)</sup>

가. 綜合的 接近方法

이는 自治團體의 定置行政體制에 상당한 構造的 變化와 權限의 集中化를 가져오는 接近方法으로서 集中論의 내지 聯邦論的 觀點에서 地方政府 單位의 改編을 追求하는 것이다.

여기에는 合併(annexation) 내지 編入·市·郡分離(city-county seperation), 市·郡統合(city-county consolidation), 綜合市·郡計劃

(comprehensive urban county plan) 및 聯合(federation) 등의 方法이 있다.

나. 漸進的 接近方法

綜合的 接近方法이 廣域圈問題를 효율적으로 처리하지 못하게 되자 多核的인 大都市形態(multinucleated metropolitan pattern)를 維持할 수단으로써 漸進的 接近方法이 널리 利用되게 되었다. 多集中論者 그리고 實用主義者들에 의해 옹호된 이 接近方法은 다음과 같은 長點을 가지고 있다. 첫째, 分權化된 定置體制를 維持할 수 있고 둘째, 共同的인 問題를 自治團

<表-2>廣域行政 接近方法의 分類

大 分 類	細 分 類	採 擇 事 例
綜 合 的 接 近 方 法	合 併	· 1890年代初 美·캐나다에서 주로 使用 · 日本의 市·町·村 合併 · 우리나라의 行政區域 廣場
	市·郡 分 離	· Baltimore, Denver, San Francisco 등이 代表적 例 · 우리나라의 直轄市 및 市의 昇格
	市·郡 統 合	· Virginia州에서 최초로 시행 · 學校區를 포함시키는 경우도 있음. · Nashville-Davidson County, Indianapolis-Marion County 등이 代表的 例 · 우리나라의 光州直轄市, 松汀市 및 光山郡의 統合
	綜 合 市·郡 計 劃	· 二元的 政府組織(two-tier system) · Miami의 Dade County가 代表的 例
	聯 合	· 전형적인 二元的 政府組織 · Metro Toronto가 代表的 例 · 세계의 主要大都市의 廣域行政方法
漸 進 的 接 近 方 法	合 意 協 定	· 政府 構造를 改革하지 않고 廣域行政問題解決 · L·A County가 代表的인 例
	機 能 移 讓	· 政府 構造를 改革하지 않고 廣域行政問題解決 · L·A County가 代表的 例 · 2개 以上의 自治團體로  구성되는 法人格을 가진 公共團體임.
	地 方 自 治 團 體 組 合	· 프랑스의 市·邑·面 組合과 日本의 自治團體組合이 代表的인 例임. · 우리나라에서는 規定은 있으나 사용되지 않았음.
		· 단일 기능 廣域區와  다목적 廣域區가 있음.

6) J. C. Bollens & H. J. Schmandt, The Metropolis : Its People, Politics, and Economic Life(4th ed.)

(New York : Harper & Row, Publishers, 1982), pp. 302~376.

大 分 類	細 分 類	採 擇 事 例
漸 進 的 接 近 方 法	廣 域 區	· Port Authority of New York and New Jersey, Boston의 Metropolitan District Commission이 代 表 的 例 · 나라에 따라 다양한 형태를 띠고 있음(特別區, 都市區, 機關의 共同設置, 公社).
	廣 域 行 政 協 議 會	· 第4의 階層(tier)으로 불림. · 최초의 COG는 Detroit의 Supervisors Interlocal Committee · '70年代 이후 활발히 設置 · Twin City 모형으로 발전 (Mineapolis-St. Paul) · 우리나라의 都市圈行政協議會
	其 他	· 地方行政連絡會議 · 區域外 管轄權의 認定 · 行政應援

體間的 協助로 對處할 수 있다는 점 세째, 自治團體가 行政的으로나 財政的으로 처리하기에 비효율적인 特定業務를 郡이나 州政府에 이양할 수 있다는 점, 마지막으로 기존 自治團體의 能力으로 處理하기 곤란한 特定需要에 對處하기 위한 特別區의 設置가 可能하다는 것 등이다.

여기에는 合意協定(interlocal agreement), 機能的 責任의 移讓(transfer of functional responsibilities), 地方自治團體組合, 廣域區(metropolitan district), 廣域行政協議會(council of functional responsibilities), 地方自治團體組合, 廣域區(metropolitan district), 廣域行政協議會(council metropolitan of governments) 및 기타의 方法이 있다.

이상의 여러가지 方法을 採擇事例를 中心으로 整理하면 <表-2>와 같다.

### Ⅲ. 우리나라 廣域行政體制의 實態

중래 우리나라에서 廣域行政의 接近方法으로 採擇·使用되고 있는 것을 綜合的 接近方法과 漸進的 接近方法으로 나누어 보면 前者에는 合併

이나 編入, 分離와 統合 등과 같은 區域變更에 의한 方法과 廣域自治團體인 道에 의한 方法이 속하며 後者에는 特別地方行政機關의 設置와 地方自治團體組合이나 都市圈行政協議會의 構成 그리고 事務의 委託處理 등의 方法이 해당된다고 할 수 있다.

#### 1. 區域變更에 의한 方法

우리나라에서 가장 많이 利用된 것으로 주로 大都市의 成長에 따라 合併(編入)이나 分離의 形態로 이루어졌다. 서울特別市의 경우 京畿道 밑에 있던 京城府 당시인 1919年の 行政區域面積은 36㎢에 불과했으나 그후 다섯차례에 걸쳐 京畿道地域을 編入시킴으로써 現行區域은 627㎢나 되었다. 그 밖에 一般市 및 邑의 경우 人口가 100萬이상이 되면 道로 부터 分離하여 直轄市로, 人口 5萬以上이 되면 郡으로부터 分離하여 市로 각각 昇格되었는데 이 때 周邊地域을 合併하여 보다 넓은 區域을 가지게 되는 것이 일반적이었다.

한편 최근에는 直轄市로 昇格한 뒤에 인접 自

治團體를 廢止하여 直轄市에 包含 統合한 事例도 있었다.

이렇게 行政區域을 變更함으로써 住民의 慾求充足, 大都市의 財政力 向上 및 行政能率의 提高 등의 肯定的 効果도 가져왔으나 殘餘地域(rump county)이라는 큰 問題를 야기시키고 있다.<sup>7)</sup>

## 2. 道에 의한 廣域行政

현재 道가 수행하는 機能은 크게 네가지로 나눌 수 있는데 廣域行政機能, 補完代行機能, 連絡調整機能 및 指導監督機能 등이 그것이다. 그런데 지금까지 道의 地位는 廣域的 그것보다는 國家의 一線機關으로서의 上級自治團體의 役割을 수행해 왔음을 부인할 수 없을 것이다.<sup>8)</sup>

## 3. 特別地方行政機關에 의한 廣域行政

中央의 各 部處는 각종 一線機關을 설치하여 이 機關으로 하여금 廣域的 業務를 處理하도록 하고 있다. 現在 2院 4處 16部 12廳중에서 1院 2處 1部(國土統一院, 總務處, 法制處, 外務部)를 제외한 全 部處에서 特別地方行政機關을 설치·운영하고 있으며 그밖에 國家公社에서도 地方에 支社를 설치하여 업무를 수행하고 있다. 이렇게 됨으로써 地方行政의 領域을 잠식하거나 二重 내지 重複行政의 폐단이 나타나고 있는 實情이다.<sup>9)</sup>

7) 보다 상세한 事項은 다음 文獻을 參照할 것.

韓國地方行政研究院, 「大都市圈의 廣域行政體制에 관한 研究」, 研究報告書 第23卷, 1988. 2. pp. 25~30.

8) 上掲書, pp. 30~36.

9) 上掲書, pp. 46~51.

## 4. 地方自治團體組合의 設置

廢止된 舊地方自治法 및 地方自治에 관한 臨時措置法의 規定에 의거, 地方自治團體는 그 事務의 一部를 공동처리하기 위하여 필요한 때에 規約을 정하여 內務部長官의 承認을 얻어 法人格을 갖는 地方自治團體組合을 設置할 수 있었으나 실제 이러한 組合을 構成한 事例는 없었다.

## 5. 行政協議會의 運營

1966年 8月 26日 改초된 全國市長協議會에서 內務部가 作成, 示達한 都市圈行政協議會設置要綱이 계기가 되어 우리나라에서 처음으로 廣域行政을 위한 都市圈行政協議會가 構成된 것은 1966年 11월 5일 大邱圈行政協議會였다. 그후 '60年代末까지 모두 15個의 都市圈行政協議會가 構成되었다.

그런데 '60年代末부터 시작된 都市化의 高波는 廣域行政의 必要性을 倍加시켰고 이에 따라 1973年 地方自治에 관한 임시조치법을 改定하여 行政協議會에 관한 規定을 新設하였고 1974년에는 同法 施行令을 改正하여 이를 補完하였고 1975年 內務部令 第161號로 「行政協議會 設置基準 및 運營規則」을 制定·公布하였으며 「行政協議會 規約準則」을 制定하여 各市·道, 市·郡에 示達하였다. 이상으로 都市圈行政協議會의 構成과 運營에 관한 法律的·行政的인 장치는 모두 갖춘 셈이 되었다. 1987年末 現在 大都市圈 5個, 連擔都市圈 6個, 單核都市圈 42個로 모두 53個의 行政協議會가 構成되어 있다.

同 協議會는 每分期마다 市長·郡守 및 關係官이 參席하여 廣域行政에 관한 協議를 하도록

〈表-3〉 行政協議會 運營實態

實績	年度	'75	'76	'77	'78	'79	'80	'81	'82	'83	'84	'85	'86	合 計
圈 域 數		26	26	26	26	26	26	43	52	52	52	52	52	52
開 催 同 數		11	10	6	8	5	5	171	145	98	68	61	75	663
協 議 案 件		39	29	35	31	9	4	383	309	194	189	163	209	1,594

資料：內務部

되어 있는데 그 主要內容은 環境管理, 地域觀光開發, 道路 및 上水道, 都市計劃調整등 大單位 事業計劃의 樹立 및 變更에 관한 事項이다.

그리고 1976년부터 1986년까지 協議會의 運營實績을 살펴보면 總 663回, 1,594件에 달하고 있으나 圈域別로 볼 때 年平均 會議開催는 1~2回, 協議要件은 3~4件에 불과한 것으로 나타났다(〈表-3〉 參照).

이렇게 行政協議會의 運營이 活性化되지 못한 原因을 制度上·運營上에서 찾아보면 다음과 같다.<sup>10)</sup>

우선 制度上의 問題點으로 첫째, 圈域設定의 不合理性 둘째, 構成自治團體의 職級相異로 인한 대등한 協議困難 셋째, 規約 등 關係規程의 기속력 未備로 協議事項의 履行困難 등이며 運營的 側面에서 볼 때 첫째, 中心自治團體의 積極적인 자세결여로 運營의 不實化 招來 둘째, 自治團體長의 關心度 低調와 實務委員會의 形式的 運營 셋째, 內務部나 市·道の 指導·調整機關의 未洽 넷째, 諮問委員이나 住民의 參與未洽 등의 問題點을 발견할 수 있다.

10) 이하는 다음 文獻을 參照하였음.

盧隆熙 “都市의 廣域行政問題,” 「都市問題」, 1983年 7月號, p. 16.

孫禎睦, “都市圈行政協議會의 運營實態와 改善方案,” 「都市問題」, 1983年 7月號, pp. 25~28.

韓垣澤, 前揭書, pp. 146~149

## 6. 事務의 委託處理

地方自治團體의 長은 다른 自治團體, 기타 公共團體 또는 그 機關이나 法人 또는 團體에 事務를 委任·委託處理케 할 수 있는 規定이 地方自治에 관한 臨時措置法 第5條의 2에 있었으나 그 活用度는 지극히 미미하였다.

## IV. 우리나라 廣域行政體制의 構想

### 1. 基本目標 및 方向

地方自治制를 實施함에 따라 廣域行政體制를 構想함에 있어 追求해야 할 目標價値는 行政理念의 追求, 住民生活의 便宜增大, 環境變化에의 適應性 確保 및 政治·行政的 諸般與件의 受容에 두어야 할 것이다.

첫째, 行政理念의 積極적인 추구이다. 廣域行政體制는 普通地方自治團體와 비교할 때 擔當機能에서만 差異가 날 뿐 또 다른 行政組織이기에 일반적으로 行政體制運營의 理念에 充實해야 함은 당연하다.

둘째, 住民生活의 便宜增大이다. 廣域行政은 住民들의 生活便益에 직결되는 機能을 處理하는 것이 일반적이므로 지금보다도 더 住民便宜를 提高시킬 수 있어야 한다.

셋째, 環境에의 適應性 確保이다. 한 體制의

環境은 여러가지로 구분할 수 있으나 가장 중요한 環境인 關聯行政體制的 組織과 機能에 相衡되거나 重複되지 않아야 하며 그밖의 環境變化에 適應이 容易하도록 伸縮性있는 體制이어야 한다.

마지막으로 기존의 政治·行政·社會·文化的 諸般與件을 충분히 受容할 수 있는 體制이어야 한다.

이러한 基本目標下에서 廣域行政이 나아가야 할 基本方向은 다음과 같은 세가지로 要約할 수 있다.

첫째, 公共서비스의 傳達體系確立이다. 廣域行政의 急先務는 各種 行政서비스의 傳達體系를 整備하는 일이다.

둘째, 卽時的 情報交換體制的 定立이다. 廣域圈의 各 自治團體가 그 政策計劃과 執行機能에 있어 日常的으로 연계작동하기 위해서는 廣域圈의 行政組織의 運營體制가 卽時的 情報交換體制로 짜여져야 한다.

셋째, 需要指向의 行政體制的 確立이다. 行政組織內部的 情報交換過程 가운데 住民들도 직접 참여할 수 있는 方案이 마련되어야 한다.

## 2. 廣域行政體制的 構想

앞에서 살펴본 바와 같이 廣域行政需要에 對應하는 方法은 여러가지가 있으나 본 論文에서는 地方自治法改正法律에 規定된 特別地方自治團體, 事務의 委託處理, 行政協議會 및 地方自治團體組合 등 네가지를 中心으로 論議하기로 한다.

### 가. 特別地方自治團體의 設置

#### 1) 意義

이는 特定한 廣域行政機能을 處理하기 위하여

一定한 區域에 새로운 政府組織單位 즉, 廣域區를 設置하는 것을 말한다. 이러한 廣域區는 害蟲防除에서부터 大衆交通에 이르기까지 다양한 기능에 대하여 設置할 수 있으며, 遂行하는 機能의 數에 따라 單一機能의 廣域區와 多目的의 廣域區를 나눌 수 있는데 대부분의 경우 單一機能을 수행하기 위하여 設置된다.

#### 2) 類型

廣域區를 設置하는 方法은 나라와 地域에 따라 조금씩 差異가 나타나는데 이는 各 國家가 처해 있는 歷史的 傳統이나 地域的 特性에 따라 設置方法, 權限, 範域 등이 다르기 때문이다.

#### 가) 特別區(special district)

이는 特殊한 廣域行政事務를 處理하기 위하여 一般行政區域이나 自治區域과는 별도의 區域을 設定하는 방식을 의미한다. 예컨대 런던의 首都警察區나 上水道特別區, 美國의 學校區(school district) 등의 特別區를 들 수 있다.

이러한 特別區에는 單一目的의 特別區와 多目的의 特別區가 있는데, 전자의 예로는 大 Chicago 都市圈衛生區(Illinois州), 金門橋自動車道區(California州)를 위시하여 港灣管理區, 下水處理區, 洪水對策區, 公園區 등이 있고, 후자의 예로는 보스톤 大都市區域委員會를 들 수 있다.

후술할 一部事務組合方式도 特別區를 설치하는 結果가 되지만 一部事業組合은 2개 이상의 自治團體間의 協力에 의하여 設립되는데 비하여, 特別區는 地方行政體制 또는 地方自治體制를 처음부터 그렇게 정하는 데에 차이가 있다.

이는 주로 美國에서 많이 發見되며 하나의 地方政府單位로는 公選된 行政機關과 課稅權을 가지고 있으나 憲章을 갖고 있지 않기 때문에 일반적인 의미의 地方自治團體와는 구별된다. 전통적



으로 特別區는 自治團體로부터 獨立하여 강력한 地方政府로 機能해 왔으므로 普通地方自治團體들은 合併·吸收되는 추세를 보이고 있지만 特別區는 오히려 그 數가 매년 增加되는 추세에 있다.<sup>11)</sup>

나) 都市區(le district urbain)<sup>12)</sup>

1959년에 프랑스에서 채택된 市·邑·面間의 새로운 協力方式으로써 都市의 人口集中問題를 해결하기 위하여 설치되었다. 市·邑·面組合과 같이 都市區는 市·邑·面 聯合會(association de communes)로서 法人人格과 財政的 自主성이 부여되어 있는 公共團體이다. 都市區는 관계되는 市·邑·面 議會의 過半數의 議決에 의하여 發議·設置된다. 都市區에는 住宅에 관한 市·邑·面의 서비스 및 消防署의 管理에 관한 一般의 權限이 부여되며 그 밖의 主要事業으로는 電氣, 가스, 上·下水道 등이 있다.

다) 機關의 共同設置

機關의 共同設置에는 두가지 形態가 있다. 하나는 自治團體의 執行機關의 간소화, 專門職員의 확보, 財政의 절약 등을 도모하기 위하여 2개 이상의 地方自治團體가 協議로 規約를 정하여 위원회의 委員, 專門委員, 補助員, 執行機關의 附屬機關의 書記, 기타의 職員, 專門委員會를 공동으로 두는 方式이다. 이 方式은 주로 日本에서 채택되고 있는데, 관계 自治團體에 의한 公平委員會의 共同設置, 固定資產評價員 등이나 指導主事의 共同設置 등이 그것이다.

다른 하나는 行政의 實效성을 提高하기 위하여 行政事項別로 廣域行政機關을 설치하는 方式이다. 이러한 特別廣域行政機關은 美國 地方行政組織의 한 특징으로서 州의 特別法에 의거하여 關係自治團體에 의해 構成된다.

그러나 特別區와는 달리 關聯自治團體의 行政區域과 이 機關이 管轄하는 區域은 同一하며 自治團體에서 과견된 代表로서 機關이 構成된다. 또한 課稅權은 一般적으로 인정되지 않고 州나 中央政府로부터 補助金を 받으나 自主的인 財政運營을 할 수 있다.

1966년에 設立된 워싱턴大都市圈 交通廳(Washington Metropolitan Area Transit Authority : WMATA)이 그 한 例이다.

라) 公社(corporation)<sup>13)</sup>

이는 特別한 目的을 위해 關係法에 의거하여 中央政府(國務長官)가 特定地域의 自治團體와 협의하여 設立·構成되는 것으로 英國의 都市開發公社(Urban Development Corporation)가 그 代表的 例이다.

이 公社는 大都市圈의 再建(regeneration)을 위하여 設立되었는데 그 具體的 目的은 첫째, 土地와 建物의 利用度 提高 둘째, 새로운 產業과 商業開發의 促進 셋째, 매력적인 環境의 創出 넷째, 住宅 및 公共施設의 擴充 등이다.

이러한 目的을 달성하기 위해 同 公社에는 첫째, 土地와 기타 財産의 取得, 維持, 管理, 利用, 處分權 둘째, 建設 및 기타 行爲의 實行權 셋째, 수도, 전기, 가스, 하수도 및 기타 서비스의 供給權 넷째, 그 밖에 目的 達成을 위해 必要한 權限 등이 부여되어 있다.

11) Ralph C. Chandler and Jack C. Plano, The Public Administration Dictionary (New York : John Wiley & Sons, 1982), pp. 221-222.

12) 鄭世煜, "地方自治團體 相互間의 關係," 韓國地方行政研究院, 「地方自治의 發展戰略」, 1986. 10., pp. 52-53.

13) D. Heap, An Outline of Planning Law (London : Sweet & Maxwell, 1982), pp. 313-326.

그리고 이 公社의 議決機關은 國務長官이 關聯自治團體와 協議·任命하여 構成되며 必要한 職員은 公社가 國務長官의 承認下에 직접 채용할 수 있다.

이 公社는 限時的인 것으로서 그 任務가 끝나면 해산되며, 계약에 의해 그 公社의 任務의 全部 또는 一部를 다른 法人體나 地方政府에 이관할 수도 있다. 또 國務長官은 이 公社의 해산도 命할 수 있다.

이러한 모든 것이 議會의 승인이나 關聯自治團體와의 충분한 協議를 통하여 이루어지고 있으며, 현재 英國에는 Merseyside Development Corporation과 London Docklands Development Corporation 등 2개의 都市開發公社가 설치되어 있다.

### 3) 우리나라에서의 廣域區의 設置方向

현재 우리나라에서는 몇 개의 특별목적을 가진 機關이 설치되어 있기는 하나 거의 모두가 中央政府의 必要性에 의해 構成된 것으로 地方政府의 參與는 거의 배제되어 있어 實質的 意味의 廣域區는 全無하다 하여도 과언은 아닐 것이다.

그런데 地方自治法改正法律 第2條 ③과 ④項에는 特別地方自治團體의 設置를 規定하고 있기 때문에 앞으로는 自治團體水準에서의 特別地方自治團體 즉, 廣域區의 設置가 이루어질 것으로 豫想된다.

이에 우리나라의 경우 廣域區가 어떤 形態를 가져야 할 것인가? 中央集權의 行政文化가 강력히 支配해 온 歷史的 傳統과 行政與件 등을 감안할 때 우리나라의 廣域區는 機關의 共同設置와 公社의 混合形態가 바람직할 것으로 판단된다. 이를 組織, 人事, 機能 및 財政 등으로 나

누어 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 機關構成으로는 中央政府, 自治團體 및 關係專門家가 共同으로 參與하는 最高議決機關인 理事會 및 理事會에서 任命하는 執行機關을 둔다. 理事會에는 主要 事業에 대한 審議, 議決을 하며 理事長이 廣域區를 代表하며 執行機關은 議決된 事項을 具體的으로 執行하며 그 結果를 理事會에 보고하여야 한다.

둘째, 機能面에서 볼 때 廣域區와 自治團體間의 機能配分을 明確히 하여 業務의 重複이나 空白이 나타나지 않도록 해야 할 것이다. 예를 들어 상수도의 경우 綜合水源開發은 廣域區에서, 淨水나 料金徵收는 自治團體에서 각각 擔當하도록 해야 한다.

셋째, 財政的 側面을 볼 때 資本金과 運營收支赤字分은 國家, 自治團體에서 共同分擔하여야 하며, 그 比率은 現行 우리나라의 國稅·地方稅의 比率 및 自治團體의 財政力을 감안하여 결정되어야 할 것이다. 그러나 財政運營上의 自律性은 최대한 보장하여야 한다.

#### 나. 事務의 委託處理

##### 1) 意義 및 類型

이는 2個以上の 政府間에 單一 또는 複數의 서비스를 제공하기 위해 協定을 맺는 것으로서 밑으로부터의 決斷과 統制(grassroots determination and control)를 침해하지 않고 大都市圈의 廣域行政需要에 대해 손쉬우면서도 卽時的인 대응을 할 수 있다. 다시 말해 特定서비스를 경제적이면서 효율적으로 제공할 수 있는 수단이 된다.

公式的인 政府間의 委託處理形態는 세가지로 나눌 수 있는데 첫째는 하나의 特定政府가 하나 또는 그 이상의 政府에 單一서비스를 提共하는

것이며, 둘째는 둘 또는 그 이상의 政府가 joint basis 下에서 單一機能 또는 施設을 관리하는 形態이며, 마지막으로 둘 또는 그 이상의 政府가 非常事態下에서 서로 돕는 것과 같은 待機契約(standby contract)의 形態가 그것이다.<sup>14)</sup> 그런데 대부분의 事務委託은 첫번째 形態로 이루어지고 있다. 이렇게 계약의 형태로 서비스가 제공되는 것은 警察, 消防, 上水道, 公共施設, 保健, 福祉, 公園과 레크레이션 및 教育文化 등이다.

이러한 方法의 廣域行政을 채택하고 있는 가장 代表的인 事例로는 美國의 郡(county) 區域의 自治團體가 郡政府에게 또는 都市周邊의 小規模 地方團體가 中心都市에게 行하는 上·下水道, 清掃, 環境管理, 消防, 警察, 稅務 등에 관한 事務委託을 들 수 있다. 특히 Los Angeles County의 경우 市政府가 郡政府에게 委託하고 있는 事務의 種類는 다양하며 個別的 또는 包括的으로 委託하고 있다.<sup>15)</sup> 그 밖에 日本과 英國에서도 많이 활용되고 있다.

## 2) 우리나라에서의 活用方向

地方自治法改正法律 第141條에는 地方自治團體 또는 그 長은 소관 事務의 일부를 다른 地方自治團體 또는 그 長에 委託하여 처리하게 할 수 있다고 規定되어 있다. 이 規定에 의거 앞으로 우리나라에서도 事務委託이 自治團體間에 보다 활발하게 행하여질 것으로 判斷되므로 이에 그 活用方向을 提示하면 다음과 같다.

첫째, 事務委託契約은 自治團體間的 自律的인 協約으로 이루어지나 行政力 즉, 人力과 財政力이 相對的으로 큰 自治團體나 廣域自治團體가 受託自治團體가 되어야 할 것이다. 예를 들어 大都市圈의 경우 大都市가 受託自治團體가 되어야 하며 그 밖의 경우에는 해당 서비스의 施設이나 能力을 가진 自治團體가 受託自治團體가 된다.

둘째, 事務委託의 類型은 2個의 政府間에 單一의 구체적인 서비스提供契約을 原則으로 하며 경우에 따라서는 施設에 대해서도 利用契約을 맺도록 한다. 契約은 每年 會計年度를 基準으로 하며 期間이 경과되면 特別한 事由가 없는 한 自動的으로 再契約이 되도록 하는데 서비스提供契約의 경우 3~5年 정도의 長期間이, 施設利用契約은 1~2年의 短期間이 바람직할 것이다. 그리고 火災나 暴動과 같은 特定事件에 대비한 待機契約의 形態도 가능하도록 해야 할 것이다.

셋째, 委託할 수 있는 事務의 種類는 各 自治團體가 처해 있는 與件에 따라 다르나 대개 다음과 같은 機能을 想定할 수 있다. 즉, 서비스提供의 경우 稅金課標 및 徵收, 救急앰버런스서비스, 原水供給, 山林火災豫防, 區劃整理事業, 道路建設 및 管理 등을 들 수 있고 施設利用의 경우 오물·분뇨처리시설, 火葬場이나 納骨堂, 綜合運動場, 博物館, 圖書館, 公園이나 레크레이션施設 등과 같이 規模의 經濟를 살릴 수 있는 施設이 해당된다.

넷째, 委託에 따른 經費中의 一部는 委託自治團體가 一定額의 서비스使用料나 施設維持管理費를 負擔해야 하며 그 比率은 自治團體의 財政力을 감안하여 決定해야 할 것이다.

마지막으로 事務를 委託한 自治團體는 그것을

14) J.C.Bollens & M.J. Schmandt, *op. cit.*, p. 350.

15) 보다 상세한 內容을 다음 文獻을 參照할 것  
Chief Administrative Office, County of Los Angeles, Los Angeles County's Contract Services Programs, 1984.

委託한 自治團體가 正當한 事務管理를 수행하는 데 데 있어 必要한 資材나 經費를 調達하는데 最終的인 責任을 져야 할 것이다.

다. 行政協議會의 運營

1) 意義 및 類型

이는 가장 최근에 制度化된 自治團體間의 協力方式으로서 廣域의 業務를 調査, 研究, 討議 및 決定하기 위하여 관련 自治團體의 協議에 의하여 規約를 정하여 自發的으로 운영되는 政府間協議體이다. 이 協議會는 法人格을 갖고 있지 않기 때문에 強制的인 執行力이나 獨自的인 財政力은 없다. 따라서 事務의 處理는 構成自治團體의 名義로 하게 되며 그 效果도 또한 自治團體에게 귀속된다. 요컨대 共同處理로서의 性格은 약하다고 하겠으나 自治團體 本來의 地位를 그대로 유지하면서 事務를 共同으로 處理할 수 있고 그 節次가 간편하다는 長點이 있어 美國의 聯邦體制의 第4의 component 내지 階層(tier)이라 불리운다.<sup>16)</sup>

이러한 協議會에는 세가지 種類가 있는데 첫째, 普通地方自治團體의 事務의 一部 또는 普通地方自治團體의 長·委員會·委員의 權限에 속하는 國家·다른 自治團體·기타 公共團體의 事務의 一部를 共同으로 管理·執行하기 위한 協議會 둘째, 이와 같은 事務의 管理·執行에 대하여 連絡·調整하기 위한 協議會, 셋째, 廣域에 걸친 綜合的 計劃을 共用으로 作成하기 위한 協議會 등이 그것이다.<sup>17)</sup>

최초의 協議會는 1954年 Detroit의 Supervisors Interlocal Committee이며 그후 Washington, Atlanta, San Francisco 등에서 설치

되었고 그 數는 1965년까지 9個에 불과했었다. 그러나 '70年代에 들어서면서 활발하게 생겨났다. 또한 日本에서도 이를 活潑히 運營하고 있는데 1964年 52個였던 그 數가 1975년에는 414個로 약 8배의 伸張率을 보이고 있다.<sup>18)</sup>

한편 未來의 協議會의 原型(prototype)이라고 일컬어지는 이른바 Twin City Model이 Minneapolis-St. Paul에서 1967年 構成되었다. 이는 廣域的 計劃·調整 및 指揮機關으로서 協議會가 갖고 있는 審査 및 勸告權限 이상의 權限을 갖고 있다. 즉, 管轄區域이 數個의 自治團體에 걸쳐있는 特別區나 委員會가 수립한 計劃案에 대한 승인 또는 유보권 그리고 廣域的 運營機關에 대한 人事 및 財政統制權으로서 Metropolitan Transit Commission의 資本豫算의 承認權, Metropolitan Sewer Board의 職員任命權과 資本 및 運營豫算의 審査權 등이다.

2) 우리나라에서의 運營方案

地方自治法改正法律 第142條에 과거와 마찬가지로 行政協議會의 構成을 規定하고 있으며 이와 關聯하여 協議會의 組織(第143條), 協議會의 規約(第144條), 協議會의 資料提出要求等(第145條) 協議事項의 調整(第146條), 協議會의 協議 및 事務處理의 効力(第147條) 및 協議會의 規約變更 및 廢止(第148條)에 관하여 規定하고 있다.

그런데 過去의 運營經驗을 反省하여 볼 때 다음과 같은 方向으로 運營되어야 할 것이다.

첫째, 構成團體 즉, 設置圈域의 合理的 決定이다. 長期的으로 볼 때 行政協議會가 自治團體間의 行政的 協助와 調整의 役割 뿐만 아니라 開

16) J. C. Bollens & H. J. Schmandt, *op. cit.*, p. 367

17) 日本 地方自治法 第252條의 201.

18) 坂田期雄, 「地方制度の構造と實態」, (東京:ぎょうせい, 1979), p. 412

發行政의 主體的 役割을 수행할 수도 있기 때문에 協議會의 設置圈域을 地域間 機能的 連繫性과 空間的 均質性, 規模의 經濟性 그리고 기존의 行政區域 등을 綜合的으로 고려하여 決定하여야 할 것이다. 이러한 觀點에서 行政協議會의 圈域을 構想한다면 그것은 第2次 國土綜合開發計劃上的 28個 地域生活圈과 一致되게끔 設定하는 것이 바람직하다.

둘째, 協議會에 附議·處理해야 하는 事務의 경우 附議案件을 必須的 그것과 선택적 그것으로 나누어 都市計劃의 樹立 및 變更에 관한 事項, 大單位 開發事業의 變更에 관한 事項, 公害 및 環境汚染의 共同防止對策事業, 市·道 및 市·郡政의 主要 施策, 住民宿願事業 등은 반드시 부의하도록 해야 한다.

세째, 協議會의 組職體制는 本會議, 實務執行委員會 및 諮問委員會로 한다. 本會議는 關聯自治團體의 長을 委員으로 하며, 會長은 中心自治團體의 長이 되거나 委員들의 互選으로 결정한다. 그리고 中心都市가 協議會의 운영을 全般的으로 주도할 必要性은 있으나 協議調整過程은 대등한 입장에서 충분히 討議되어야 하므로 本會議의 形式的 절차에 앞서 實務次元의 協議·調整이 必要하다. 이 실무집행委員會는 都市計劃·上下水道, 公害防止 등과 같이 分野別로 그 實務 責任者(관계국·과장)로 構成하도록 한다. 또한 자문위원회를 구성하여 전문가 및 住民의 參與를 活性化시킨다. 圈域內 國家의 特別官署長, 有關團體長, 學界, 言論界, 專門家, 市民代表 등으로 자문위원회를 구성하여 반드시 참석하도록 유도하여 그들의 의견을 최대한 수렴·반영하도록 한다. 그리고 報告書에 자문위원들의 意見を 明記하여 報告토록 한다.

네째, 廣域圈 開發基金의 設置이다. 廣域圈 處理를 요하는 機能의 대부분은 上下水道, 交通, 工場立地, 公害, 쓰레기, 분뇨, 道路 및 住宅 등과 같이 莫大한 經費를 필요로 하는 것이다. 이러한 共同開發事業을 效率的으로 推進하기 위해서는 財源確保가 先決되어야 하므로 이를 위해 廣域的 開發基金의 設置가 바람직할 것이다.

廣域圈 開發基金의 確保方案으로는 協議會를 構成하는 地方自治團體가 그 豫算額의 一定率을 基金으로 의무적으로 出資하고 또 國家에서 地方自治團體에 支援하는 額의 一定率을 行政協議會의 基金으로 積立시키는 것이 좋겠다.

그 밖의 운영경비는 構成團體의 一般會計 投資費와 特別會計를 合한 豫算規模의 一定比率로 負擔하도록 한다.

다섯째, 會議開催를 定期化하고 해당 自治團體長의 參席을 의무화시킨다.

定期會議는 分期別로 1회를 原則으로 하여 최소한 年2회는 개최하도록 하며 隨時會議는 會員의 1/3以上 要請時 會長이 召集해야 한다. 개최장소의 경우 定期會는 中心(會長)都市, 隨時會는 要請한 市에서 개최하도록 한다. 그리고 반드시 機關長이 參席하도록 하며 不得已한 경우에 副市長, 副知事, 副市長, 副郡守 限해서 代理 參席이 가능하도록 한다.

끝으로 지금까지 自治團體만으로 構成될 수 있는 것을 準自治團體나 圈域內 特別地方行政機關 또는 公共團體도 參與할 수 있도록 하여야 할 것이다. 예를 들어 首都圈의 경우 富川市, 光明市, 安養市와 永登浦區, 九老區, 江西區 등으로 構成되는 小單位 行政協議會를 설치·운영할 수 있도록 하여야 할 것이다.

이렇게 됨으로써 利害關係 당선자들의 協力

內容의 密度를 提高시킬 수 있을 것이다.

그 밖에 내부부나 市·道의 調整機能을 강화해야 하며 中心都市의 先導의 역할을 제고시켜야 한다. 中央政府는 國家全體의 次元에서 廣域行政 本來의 의미를 살리도록 노력해야 하며 各 自治團體는 眞實로 協力할려는 진지한 자세가 무엇보다 요구된다고 하겠다.

라. 地方自治團體組合의 構成

1) 意義 및 類型

地方自治團體의 組合은 自治團體의 事務中에 1 個 또는 數個 등을 共同處理하기 위하여 2個以上의 自治團體가 合意에 의하여 規約을 訂하여 設치하는 法人格을 가진 公共團體이다. 여기에는 一部事務組合 또는 目的組合과 複合事務組合이 있다.<sup>19)</sup>

첫째로, 一部事務組合이란 2個以上의 自治團體가 그 事務中 하나를 共同處理하기 위하여 設치하는 特別地方自治團體로서 高유의 職員을 두고, 獨자의 財産을 保有하며, 條例를 制定할 수 있다. 또한 組合의 名義로 共同事務를 處理할 수 있으므로 協議會 등 다른 공동처리 방식과 다르다.

一部事務組合의 代表의인 예로서 프랑스의 市·邑·面組合(les syndicats de Communes)을 들 수 있다. 組合의 目的은 매우 限定된 特殊性을 가진 단일 公共서비스에 엄격히 제한되고 있으며, 市·邑·面간의 利益이 되는 事業을 위해서만 組合을 設립할 수 있다. 이 組合의 設립에 참여하는 모든 市·邑·面의 獨自性, 自由 發議性 및 平等性이 保障된다. 市·邑·面組合은 가입한 市·邑·面의 議會가 각각 2명씩 選출한 대표들로 構成되는 委員會에서 관리한다. 이러한 平等主義의 代表性은 調合制度의 전형적 特性으로 看做되고 있다.

19) 鄭世煜, 前揭論文, pp. 39~50.

둘째로, 複合事務組合(les syndicats a vocation multiple)은 프랑스에서는 1959년부터 日本에서는 1974년부터 처음으로 채택된 共同處理方式으로서 종래 자치단체가 전기, 가스, 交通, 치수, 쓰레기, 분뇨, 上·下水道, 消防등의 事務를 公同으로 處理할 경우 該 事務마다 一部事務組合의 設립을 必要로 하였던 것을 補完하여 복수의 事務를 하나의 組合에서 處理하도록 한 것이다. 즉, 종래에는 하나의 事務마다 一部事務組合을 設立해야 했으므로 組合이 設립되었고 該 수가 너무 많아져 責任의 소재가 不明해졌으며, 組合이 事務를 處理하는데 相互 連結·調整이 곤란해지고 事務處理의 중복이 생기는 등 많은 問題點이 提起되었다. 이러한 폐단을 없애기 위하여 複數의 事務를 하나의 複合事務組合에서 處理하도록 함으로써 一部事務組合의 통합에 의한 事務機構의 간소화와 定員減縮을 도모할 수 있고, 관계지방자치단체가 廣域行政을 종합적· 계획적으로 실시할 수 있도록 계획의 수립단계에서 事務(事業)의 施行에 이르기까지 단일한 機構에서 담당하여 事務와 事業의 調整을 도모하고 綜合的인 效果를 낼 수 있게 하였다. 日本의 경우 이러한 複合事務組合은 1980年 현재 85個 組合, 延 構成團體 901個, 處理事務의 種類는 延 447件이다. 또한 이러한 組合을 포함해서 複數의 事務를 共同 處理하고 있는 一部事務組合은 737個에 이르고 있다.<sup>20)</sup>

2) 우리나라의 地方自治團體組合의 構成方 向

우리나라 地方自治法改正法律 第149條에는 地方自治團體는 특정 事務의 전부 또는 일부는 共同으로 處理하기 위하여 필요한 때에는 規約을 訂하여

20) 木村仁·城野好樹(共編著), 「都市政策 Ⅰ」(東京: きょうせい, 1984), pp. 228~229.

당해 地方議會의 議決을 거쳐 地方自治團體組合을 構成할 수 있도록 規定되어 있다. 이와 관련하여 地方自治法은 組合의 組織(第150條), 組合會議와 組合表의 權限(第151條), 組合의 規約(第152條), 組合의 指導·監督(第153條), 組合의 규약변경 및 解散(第154條)에 관하여 규정하고 있다.

그런데 實定法上 地方自治團體組合으로서 全部 事務組合의 設立은 事實상 가입한 自治團體의 合併을 의미하기 때문에 特別地方自治團體로 하는데는 문제가 있다. 따라서 우리나라의 경우 一部事務組合으로서의 單一目的組合(第1案)과 두개 이상의 목적을 복합적으로 수행하는 複合事務組合(第2案)의 構成을 檢討할 수 있다.

第1案의 一部事務組合은 公法人格을 가지는 獨立의인 主體에 의해 광역기능이 처리되고 각 機能에 맞는 運營方式을 채택하므로 行政의 能率性和 專門性을 확보할 수 있고 自治團體間에 이익이 되는 事業을 위해 組合이 설립되므로 各 自治團體의 個別的 發議에 관한 自由性, 平等性이 보장된다는 長點이 있다. 그러나 이런 組合이 亂立하게 되면 責任所在가 不分明해지고 事務處理에 重複이 생겨 오히려 非能率을 초래하고 各 機能間의 相互調整이 곤란하여 綜合的 計劃을 樹立하기 어렵다.

第2案의 制限된 複合事務組合形態는 法人格을 가지는 獨自의인 團體가 여러가지 廣域機能을 綜合的·專門的으로 研究·檢討하고 各 自治團體는 이를 토대로 協議·決定·計劃할 수 있으므로 政策의 實効性和 能率性을 확보할 수 있다. 事務重複을 회피할 수 있음은 물론, 결정된 政策 즉, 광역계획을 각 자치단체가 受容할 수 있도록 하며 住民參與의 機會를 보장할 수 있다는 長點이 있다. 반면에 廣域自治團體인 道와의 機能上 重複으로 二重行政, 二重監督의 폐단이 발생할 素地가 없지 않

다.

以上에서 본바와 같이 自治權의 確保, 住民의 參與, 住民自治能力的 提高 등 民主性이라는 側面에서 볼 때는 第1案보다 第2案이 더 낫다고 할 수 있으나, 廣域行政의 專門化 可能性, 豫算의 節約, 行政의 迅速性등 能率性이라는 側面에서는 第2案보다 第1案이 낫다고 본다. 그러나 第1案은 制度自體의 問題뿐만 아니라 몇몇 大都市를 제외하면 單一機能을 분리해서 처리할 만큼 行政需要가 크지 않을 경우가 많고 어느정도 行政需要가 있더라도 그것을 공급할 수 있는 제3섹타가 충분히 성숙하지 못했다는 점에서 最善의 代案이라 할 수는 없을 것이다.

## V. 맺음말

무릇 모든 行政은 人間活動에 關與하기 때문에 그것은 本質的으로 助長 또는 規制行爲에 의해 全體社會의 變化過程(processes of societal change)을 統制해야 하는 任務<sup>21)</sup> 즉, 變化對應能力을 가져야 한다면 都市 및 地域開發計劃, 交通, 上·下水道, 環境管理 등과 같은 廣域行政需要에 대해서도 이를 體系的·效率的으로 處理할 수 있는 制度的 裝置를 마련해야 함은 당연한 일이다.

그런데 지금까지 살펴본 여러가지 方案이 實踐 가능한 것이 되기 위해서는 다음과 같은 諸條件이 우선 充足되어야 할 것이다.

첫째, 地方分權化의 實現이다. 전형적인 中央集權體制下에서 行政權이 강화되어 있는 우리나라와 같은 상황에서는 무엇보다도 民主主義의 基本的 要請에 따르는 地方分權化를 實現한 이후 廣域行

21) W. Solesbury, Policy in Urban Planning (Oxford: Pergamon Press, 1974), p.43

政을 통한 行·財政의 合理化를 도모해야 할 것이다.

둘째, 各自治團體間의 機能 및 權限의 明確化이다. 中央政府, 廣域自治團體, 基礎自治團體間의 機能配分, 權限과 責任의 限界를 명확히 하고 自治團體가 處理하여야 할 事務는 그 責任下에 自主적으로 處理하도록 하며 國家의 統制는 필요한 最小限度에 그쳐야 할 것이다.

셋째, 廣域圈域의 合理的 調整이다. 廣域行政은 地域開發計劃이나 經濟開發計劃과 결부되어 있기 때문에 거대한 産業中心의 吸引範圍, 産業構造의 同質性의 地理的 限界 및 地理的 一體性의 限界와 風習, 言語, 風俗 등의 社會·文化的 共同性이라는 要因에 의해 廣域圈이 設定되어야 할 것이다.

넷째, 國家의 特別地方行政機關의 整備이다. 지금과 같이 난립되어 있는 特別地方行政機關은 行政의 二重性과 自治團體의 自律性萎縮 등의 問題點을 발생시킬 가능성이 있으므로 꼭 필요한 경우를

제외하고는 整備하여야 할 것이다.

마지막으로 自治團體의 主體意識의 涵養이다. 地方自治團體는 모든 問題를 스스로 해결한다는 基本姿勢의 確立과 더불어 地方財政力의 擴充과 有能한 人材의 確保에 倍前의 노력을 경주해야 하며 地方公務員들은 다른 自治團體와 平等한 立場에서 타협하고 협조하려는 互惠의 姿勢를 가져야 할 것이다.

結論적으로 地方自治團體間의 關係 즉, 廣域行政體制는 이른바 能率性과 民主性의 追求라는 地方自治의 根本理念을 구현하면서 동시에 個別自治團體만으로 처리하기 곤란한 새로운 廣域的 行政需要에 대해서도 中央政府에 의존하지 않고 自主적으로 對應해 나가려는 兩面的 要求를 충족시키려는 制度이다. 따라서 自治團體가 다른 自治團體와의 協力을 必要로 하는 경우에 그 自治團體의 特性에 맞는 協力方式을 스스로 선택할 수 있도록 함이 바람직할 것이다.