

地方行政과 特別自治團體

Local Administration and Special Authority — A Comparative Inquiry —

朴 秀 永

(慶熙大學校 教授)

— <目 次> —

- I. 序論
- II. 特別自治團體의 理論的 檢討
- III. 各國의 例
- IV. 우리나라의 경우
- V. 結論

I. 序論

지난해에 地方自治法이 改正되었다. 이를 필두로 하여 실질적인 自治制度의 구현을 위한 일련의 立法과 體制整備가 마련중에 있다. 이와 병행하여 地方制度의 改編등에 초점을 둔 각종의 논의가 활발히 제기되고 있어, 地方自治의 부활이 목전에 와 있음을 실감하게 된다.

地方自治는 말할필요도 없이 국민의 意思決定의 分權化와 民主性을 고양시켜주는 政治的인 制度이다. 그러나 또 한편 이는 능률과 성장과 복지를 구현하는 중요한 행정적인 수단

인 점을 간과할 수가 없다. 地方自治를 통하여 개인은 자신에게 허용된 법적권리와 자유의 신장을 기대한다. 이러한 기대는 地方自治에 담긴 정치적인 이념에 비추어 당연한 것이다. 또 한편 地方行政을 통하여 현대인은 자신의 삶의 질을 높이고 생존의 내용을 더 풍요롭게 하려는 積極行政의 理念을 구현하고자 한다. 사실상, 이 후자의 입장이 오늘날 福祉行政, 給付行政의 전달체제로서 地方行政이 맡고 있는 중요한 역할이다.

2차대전이후 서구 선진민주국가를 주름잡아 온 주요한 운동은 地方制度의 개편과 실험으로 알려져 있다. 이러한 개편과 실험의 주요한 동기는 能率的인 行政을 보장하는 수단으로서 地方制度를 개선하고 향상시키는데 있었음은 재언을 요하지 않는다. 政治理念에 앞서서 실제적인 고려에서 나온 이와같은 움직임은 사회변화와 더불어 地方行政의 내용과 뜻

본 논문은 1988년도 경희대학교 교내 연구비지원에 의한 것임.

을 계속 변질시키고 國家와 地方團體간의 관계를 재검토케 하는 주요 요인이 되고 있다.

오늘날 산업·도시화사회의 특징을 한마디로 말한다면 상호의존적이고 共生的인 共同體生活의 場이라 할 수 있다. 이러한 생활은 물리적 기초위에서 가능하고 그 機能은 주로 地方政府가 구성하고 제공하는 서비스에 의존하고 있다. 이러한 서비스에 대한 수요는 都市化의 진전과 생활수준의 향상에 따라 계속 늘어, 地方政府의 책임과 역할을 높이고, 그 결과는 현대인의 삶의 내용과 질을 결정하는 주요한 척도가 되고 있다. 이 점에서 이른바 福祉行政과 給付行政의 실체는 一定地域을 單位로 하여 組織되는 地方行政의 實體와 동전의 양면과 같이 되었다.

또 한편으로 地方行政의 내용은 현대생활의 복잡성과 다기성을 그대로 반영하여 날로 전문화되고 있다. 현대 地方行政은 업무의 종합성, 상호조정, 중요성, 분석과 예측, 관리와 통제 등 고도의 기술과 전문지식을 요구하는 行政分野로 발전하고 있다. 이러한 추세에 따라 行政組織과 運營 등에서는 종래 일반 行政에서 다룰 수 없는 특수한 영역이 부상하고 그 결과 地方行政의 골격과 조직, 운영방식 등에서 새로운 변신을 모색할 필요가 제기되고 있다.

우리나라의 地方行政 階層構造 및 行政區域은 1914년 지방관제의 개혁이후 부분적인 개편이 있었을 뿐 지금까지 큰 변화없이 그 기본골격이 유지되어 왔다. 따라서 그 동안에 일어난 사회·경제적인 변화를 반영하고 地方化時代의 도래와 地方自治制 實施라는 역사적 시점에 당면하여 그 改革이 필요하다는 주장

이 강력히 제기되고 있다. 가시적으로는 住民參與를 확대하고 行政能率을 제고하기 위하여 行政區域의 改編이 필요하다는 주장이 제기되고 있다. 또 한편에서는 地方行政階層構造와 行政區域은 순수한 합리성에 근거한 이론적 연구의 산물이 아니라 역사적·경험적 형성물이기 때문에 인위적이고 합리적인 개편에는 극심한 사회적 혼란과 막대한 비용이 따른다는 반론도 제기되고 있다.¹⁾

이러한 논의 가운데 주목을 끄는 것은 특정한 地方行政事務를 地域住民에게 보다 편리하면서도 효율적이고 전문적으로²⁾ 수행하기 위하여는 별도의 管轄區域과 行政組織을 가지는 自治機關이 필요하다는 주장이 제기되고 있다는 점이다. 그리고 이를 위해 영국, 미국, 프랑스 등 선진제국에서 제도화하고 있는 特別自治團體에 대한 심층적인 연구가 필요하다는 주장이다. 特別自治團體는 기존의 역사적·경험적 區域에 대한 인위적인 재편성 시도이기 때문에 여기에도 여러가지 저항이 있을 수 있으나 전문적이고 능률적인 行政으로 住民의 공공서비스 수요에 효과적으로 대응할 수 있는 장치라는 점에서 그 유용성이 증대되고 있다.

이러한 점을 배경으로 하여, 본고에서는 專門行政, 給付行政수행의 일반적인 방식으로서 이른바 特別自治團體가 구미제국에서 오래전부터 발전하여 운영되고 있는 점을 주목하고자 한다. 特別自治團體는 우리나라에서 연구

1) 행정개혁위원회 일반분과위원회, 지방행정계층구조 및 행정구역의 재검토, 1989.7.p.1

2) 지방행정전문화의 필요성 및 방향에 대해서는 손재식, "지방행정전문화의 방향", 한국지방행정연구원 주최 지방행정의 전문화 방안에 관한 세미나, 1989.6.7. 기초연설 참조.

가 아직 미진한 분야이다. 그러나 그 잠재적인 활용가능성으로 보아 이 분야에 대한 심층적인 연구가 향후 이루어져야 할 것으로 본다. 이러한 뜻에서 본고는 우리나라 문헌 등에서 아직 다루지 않은 개념적인 문제에 초점을 맞추어, 주로 학술적인 차원에서 特別自治團體의 의미와 역할을 살펴보고자 한다. 더하여 외국에서 이러한 제도를 운영해온 실례를 사례로 들고, 특히 미국의 特別區制度를 중점적으로 검토함으로써 우리나라에서 特別自治團體의 활용방안과 도입가능성을 논의해 보고자 한다.

II. 特別自治團體의 理論的 檢討

1. 概 念

地方自治團體는 일반적으로 普通地方自治團體(general purpose authority)와 特別地方自治團體(ad-hoc authority, special purpose authority, single purpose authority)로 나누어진다.³⁾

普通地方自治團體란 그 設置目的, 組織, 事務, 權限 등이 전국적으로 일반화, 포괄화, 정형화 되어 있는 自治團體를 지칭한다. 普通自

3) 학자에 따라서는 복합적 자치단체, 제2차적 자치단체 또는 준 자치단체등의 표현을 쓰는 경우도 있다. 여기서 한가지 주목할 것은 지방공사와의 구별이다. 예를 들어 부산시와 개인의 공동출자로서 설립한 부산시 위생공사나 인천의 관광공사 등은 비록 공사라는 명칭이 붙어 있지만 그 법률상의 성격은 공법인(공공단체)이 아니고 공사혼합회사로서 사법인이다. 그러나 이것들도 지방자치단체의 역할을 보완하는 주요한 임무를 수행하기 때문에 아울러 고찰하여야 한다.

治團體는 통상 地方政府로 불리우고 있다.

特別自治團體란 그 設置目的, 組織, 權限 등이 한정된 특수한 地方自治團體이다. 주요 행정기술적 견지에서 특정의 목적을 수행하기 위하여 인정되는 地方自治團體를 말한다.

외국의 예를 보면 特別區(수리구, 병원구, 상수도구, 묘지구 등), 財産區, 地方自治團體組合, 地方事業開發團 등 特別自治團體 形態는 실로 다양하다. 우리나라에서도 새로 개정된 地方自治法(1988년 5월 1일부터 발효)에서 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요한 경우에는 特別自治團體를 설치할 수 있는 길을 열어놓고 있다.⁴⁾ 그러나 외국과 달리 그 유형은 한정되고 있어 현실적으로는 특정한 사무의 전부 또는 일부를 공동으로 처리하기 위한 地方自治團體組合과 地方公企業組合이 인정되고 있다.

이와같은 特別自治團體는 보통 교육, 보건 등 일정범위의 특수한 機能이 주어진다든 점에서 普通自治團體와 구별되며, 行政階層制 밖에 있고, 구성방식상 중앙정부의 지방일선 기관과도 구별된다.⁵⁾

2. 特別自治團體의 類型

特別自治團體의 유형은 몇가지 기준으로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째 기준은 構成方式이고 두번째 기준은 母團體와의 관계, 세번째 기준은 處理事務의 性格, 네번째는 地域의 範圍이고 마지막 다섯번째는 處理事務의 單一性 여부이다.

4) 지방자치법 제2조

5) Samuel Humes and Eileen Martin, *The structure of local government A comparative survey of 81 counties, Hague, 1969, pp.73-74*

1) 構成方式

Reed는 다음과 같은 구성방식을 기준으로 特別自治團體를 4가지 범주로 대별하고 있다.⁶⁾

(1) 中央政府(연방헌법의 경우 州政府)에 의해 임명되고 또 中央政府에 대해 책임을 지는 特別自治團體 形態: 이같은 형태의 예는 영국에서 내무장관(Home Secretary)에 의하여 임명되고 통제되는 런던의 경시청 (Metropolitan Police Commissioner) 및 일본의 주택 공단(Japan Housing Corporation)등이 있다.

(2) 自治政府의 代表者로 구성되는 特別自治團體: 여기에는 런던수도국(London Metropolitan Water Board), 몬트리올 都市協議會(Montreal Metropolitan Commission) 및 東京의 新都市開發工團(New Town Development Corporation), 우리나라의 地方自治團體組合이 포함된다.

(3) 有權者들에 의해 직접 選出되는 特別自治團體: 여기에는 Chicago의 위생구(Sanitation District of Chicago)와 California의 East Bay Municipal Utility District등이 해당된다.

(4) 執行機關이 그 활동과 관련된 이해관계자들로 주로 구성되는 特別自治團體: 이 형태의 예는 런던 항만청(port of London Authority) 및 호주에서 수립되어 있는 몇몇 위원회로서 생산자, 소비자, 종업원 및 기타 이해관계자를 대표하는 위원들도 포함한다.

2) 母團體와의 關係

一部事務組合과 같이 普通自治團體를 모체로 하여 그 본래의 권능 일부를 승계한 것이나 혹은 완전히 독자적으로 특정분야의 行政主體로서 형성된 것인가에 따라 나누어 볼 수

6) 국회사무처입법조사국, 「주요국 지방자치」, 1985, pp.196 - 197

있다.⁷⁾

전자의 경우에는 特別自治團體의 管轄區域은 그 모체인 普通自治團體의 行政區域을 기초로해서 형성되고 또 行政을 執行하는 內部組織의 구성원도 모체의 구성원의 일부가 임명되는 경우이다. 후자의 예로서는 과거 영국의 特別自治團體나 미국의 學校區와 같이 普通自治團體를 모체로 한것이 아니고 특정사무처리를 위하여 관계주민이나 중앙정부의 발의 등에 의해서 설치되는 경우이다. 이 후자의 特別自治團體는 行政區域도 普通自治團體의 區域에 구애되지 않고 또 行政執行에 임하는 의원들도 독자적으로 직접 공선되는 것이 보통이다.

후자에 의하면 사무별, 각 지역별, 지리적·사회경제적 실정에 따른 행정주체를 형성할 수 있으나 반면에 19C 후반의 영국의 경우와 같이 지극히 복잡한 地方制度를 낳을 가능성이 있다.⁸⁾ 현재 영국에서는 전자의 방식에 의한 特別自治團體밖에 존재하지 않고 있으며 서독의 目的組合(Zweckverband)도 전자의 방식에 의한 團體라고 할 수 있다.

3) 處理의 性格

一般行政事務의 처리를 위한 것인가 아니면 公企業의인 事務處理를 위한 것인가에 의한 분류이다.⁹⁾

대개는 一般行政事務處理를 위한 團體가 많으나 최근에는 給付行政의 강조와 더불어 公기업적인 성격의 사무를 위해 설립되는 團體가 증가하고 있다. 미국의 상수도구, 병원구, 공원 및 레크레이션구, 묘지구 등 대부분의

7) 최창호, 「지방자치제도론」(서울: 삼영사, 1988), p.183

8) 예를들면 행정구역, 선거제도, 행정주체, 지방세 등의 복잡성

9) 국회사무처, 전거서, p.198참조

特別區와 日本의 財産區 등이 여기에 해당한다. 우리나라에서도 地方公企業法에 의하여 이러한 特別地方自治團體의 설립이 허용되고 있다.

4) 地域範圍

地域範圍를 기준으로 廣域的 特別自治團體(inter-municipal special purpose authority)와 自治體內 特別自治團體(intra-municipal special purpose authority)로 구별할 수 있다.¹⁰⁾

전자는 기존의 普通地方自治團體를 구성원으로 하여 설립되며 기존 普通地方自治團體 본래 기능의 일부(또는 전부)를 승계하여 설립되는 團體이다. 이러한 유형의 特別自治團體는 많은 나라에서 볼 수 있다. 프랑스의 Commune 조합, 연합구 및 도시공동체, 서독의 목적조합, Gemeinde연합 및 일본의 地方自治團體組合, 地域開發事業團, 우리나라의 地方自治團體組合 등이 이에 해당한다. 후자는 地域住民을 구성원으로 하여 설립된 것이며 기존의 普通自治團體내에서 특수전문분야를 위한 독자적인 行政主體로 설립된 것이다. 이는 주로 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등에서 많이 볼 수 있다.

5) 處理事務의 單一性 여부

特別自治團體가 처리하는 事務는 원칙적으로 단일의 특수한 사무가 주종을 이루나 최근에 들어 와서는 여러가지 이유로 복수의 사무를 처리하는 團體가 증가하는 경향이 있다. 단일한 사무를 처리하는 경우로서는 미국의 學校區 및 기타 대부분의 特別區를 들 수 있고 復數事務의 特別自治團體로서는 미국의 뉴욕·

뉴저지 항만청(The Port Authority of New York and New Jersey) 및 독일의 Gemeinde 연합체 등을 들 수 있다.

特別自治團體에 관한 일반적인 유형 분류를 살펴보았으나, 각 나라가 처한 정치적·역사적·문화적 여건 여하에 따라 特別地方自治團體의 종류는 실로 다양하므로 어떤 공통적인 기준을 발견하기 어렵다.¹¹⁾

3. 設置必要성과 問題點

1) 設置必要性

각 국가마다 特別自治團體를 설치하는 필요성은 다양하나 이를 종합해 보면 다음과 같다.

(1) 地理的 고려: 住民을 위해 가장 편리하고, 行政을 수행하는데 가장 효율적인 區域(area)을 결정하는 데 관한 지리적 고려가 特別自治團體를 설립하고 운영하는 기본이유 중의 하나가 된다. 다양한 地方行政活動 중 특정한 활동을 수행하는데 적합한 區域을 行政의 機能的 區域(functional area)이라고 한다. 이러한 機能的 區域은 行政서비스의 내용에 따라 각기 다르며 기본적으로 서로 다른

11) 여러나라의 다양한 제도를 다음과 같은 유형 분류방식으로도 또한 구분해볼 수도 있다.

- (1) 특정사무를 전담하기 위한 특별구(미국, 일본, 스위스 등): 예) 미국의 특별구의 경우, 일본의 재산구
- (2) 일반자치단체에 준하는 특별구를 두는 나라(일본): 예) 일본의 특별구(동경도의 구로 일반시보다 자치권이 다소 제한됨)
- (3) 일부의 특정사무를 공동처리하기 위한 지방자치단체조합(일본, 프랑스, 영국): 예) 일본의 일부사무조합, 프랑스의 품문조합, 영국의 joint board
- (4) 불특정다수사무를 고용처리하기 위한 지방자치단체연합체(독일, 프랑스, 캐나다): 예) 독일의 게마인데연합체

10) Jack Rabin & Dop Dodd(ed), *State and Local Government Administration* (N.Y.: Marcel Dekker, Inc., 1985) pp.25-29

방법으로 조정되어지는 區域이다. 예를 들어 초등학교를 운영하는데 적합한 구역은 상수도나 하수도시설구역과 반드시 같을 수가 없다. 따라서 普通地方自治團體의 區域이 특별한 형태의 地方政府활동에는 적합하지 않거나 불만족스러울 경우 特別自治團體가 組織되는 이유가 된다.¹²⁾

(2) 規模에 대한 고려 : 行政서비스를 제공하는데 있어서 규모의 경제를 제고하려는 고려가 都市間(또는 廣域) 特別自治團體(inter-municipal special purpose authority)를 설립하는 주요한 이유중의 하나가 된다. 소규모 自治團體의 난립이 行政서비스의 중복이나 낭비를 낳거나 필요서비스가 제공되지 못하는 경우를 낳기때문에 소규모 自治團體가 많은 국가에서 이와같은 이유때문에 特別自治團體를 수립한 경우가 많다. 소규모 自治團體들은 각자가 개별적으로 제공할 수 없는 서비스 -예를들면 병원-를 제공하기 위하여 협력하여야 하고, 專門行政 서비스를 유지 운영하기 위하여 소규모 自治團體 區域을 넘어 서비스를 제공해야만 된다는 필요성 때문에 特別自治團體가 설립되기도 한다.¹³⁾

(3) 財政的·法的인 고려 : 헌법이나 중앙정부의 법률에 의해 普通自治團體에 가해진 財政的·法的契約 및 債務限界로부터 벗어나기 위하여 特別自治團體가 수립되어 지기도

한다.¹⁴⁾ 기존의 일반 목적을 갖는 地方自治團體에 의하여 일정한 行政서비스를 제공받을 수 없는 경우가 이에 해당된다. 예컨대 法律로 정해진 과세, 기채 등의 財政的인 제한 때문에 기존 地方自治團體가 새로운 재원조달을 꾀할 수 없을 경우에 과세권, 기채권 등이 부여된 독립된 地方團體를 만드는 것이 미국에서 널리 인정되고 있다.

(4) 政治的인 고려 : Alderfer교수는 다음과 같은 정치적 이유가 特別自治團體의 성립을 부추킨 요인으로 꼽고 있다. 미국에서 많은 수의 教育自治團體(school authority)가 설립된 것은 教育을 都市政府內의 政治的 場으로부터 분리하고자 했던 19C초의 地方行政改革運動의 산물이라고 볼 수 있다 즉 미국의 教育區는 정치적 간섭으로부터 학교교육을 보호하고 정치적 중립을 유지하기 위하여 설립되었다는 것이다. 같은 이유 때문에 많은 캐나다 都市의 경찰위원회(police committee)도 실제로 정치로부터 독립한 特別自治團體의 실례로 꼽히고 있다.¹⁵⁾

(5) 기타 : 基礎自治團體가 여러가지 경제활동을 수행하는데 필요한 地域과 人口規模가 너무 적고 또한 전문적인 직원과 장비를 고용하는데 필요한 자원을 가지고 있지 못한 경우에도 特別自治團體가 성립된다. 또 地方自治團體의 문제들을 전문적·기술적 지식을 가진 사람들에 의해 다루어져야 하는 행정의 기술성의 필요성에서 特別自治團體가 설립된다.

12) Samuel Humes and Eileen Martin, *op.cit.*, p.75

13) *Ibid.*, p.75.
William A. Robinson and D.E. Regan(ed), *Great Cities of the World* (London : George Allen & Unwin Ltd, 1972) p.77.

14) Samuel Humes & Eileen Martin, *op.cit.*, p.75.

15) Peter G. Richards, *The Local Government System*, (London : George Allen & Unwin Ltd, 1978) p.23.

이외에도 特別自治團體는 전문화된 관리방식, 특히 수지경제의 원리에 입각한 독립채산제의 行政서비스의 공급의 필요성 때문에 설립되기도 한다. 즉 地方住民에게 과세등에 의한 재정적 부담을 최대한 줄이고 필요한 공공서비스를 제공할 수 있는 재정기술적 측면에서도 설립되기도 한다. 결국 特別自治團體는 특정의 地方行政 事務를 地域住民에게 가장 편리하고, 경제적이고, 신속한 방법으로 집행하기 위해 가장 적절한 區域과 運營體系를 강구할 필요성에서 설립된다고 볼 수 있다.¹⁶⁾

2) 問題點

特別自治團體가 갖는 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 特別自治團體의 업무를 다른 기관에 의해 수행되는 활동과 조정시킬 방법이 없다는 점이다. 特別自治團體는 특정한 목표를 위한 한정된 기능을 가지고 있기 때문에 어떤 특정사안-예를 들면 주택, 교통, 고속도로, 계획 등에 대해 종합적인 활동을 취하려고 한다면 이러한 의무의 수행이 극히 어려워진다. 住宅은 배수, 공중보건, 가스, 전기 및 여타 많은 다른 기능과 관련되어 있기 때문에 조정이 필요하지만 조정할 방법이 없다.

둘째, 책임과 통제의 문제가 심각하다. 즉 特別自治團體는 정치로 부터 분리되어 있고 따라서 직접적인 국민의 통제를 받지 않는다.

¹⁷⁾ 정치적 관여로 부터 분리시켜 政治的中立을 유지한다는 것은 特別自治團體의 장점이자 단점이다. 특히 오늘날은 관계地域住民의 민

주적 통제와 정치적 책임을 강조하기 때문에 이 점에서 特別自治團體는 비판의 대상이 되고 있다.

세째, 일반에게 혼란을 야기시키는 복잡한 行政單位를 만들어 낼 수 있다는 점이다. 또 광범위한 地域을 관장하게 되어 行政이 유리되어질 수 있고 숙련된 인력을 경제적으로 사용할 수 없다는 문제점이 있다.¹⁸⁾

네째, 行政이 技術的 專門性만 강조하게 됨으로서, 특정이해집단의 입장을 지나치게 옹호할 수가 있다. 따라서 行政이 住民의 요구에 적절히 부응하지 못하게 되는 약점이 있다.

Ⅲ. 各國의 例

1. 美國¹⁹⁾

1) 概 觀

미국에서 발전된 特別自治團體의 대표적인 유형은 特別區이다. 미국의 特別區는 그 수가 많고 種類가 극히 다양하다. 그 분포도 알래스카주를 제외한 모든 州에 걸쳐 있으며 農村과 都市地域을 망라하여 존재하고 있다.

1987년 현재 총 44,000여개의 特別區중에서 14,000여개 이상이 學校區(school districts)이다. 나머지 형태-상당한 수의 特別區-는 규모, 기능 및 성격등이 매우 다양하므로 일반적인 기술이 어렵다.

學校區만 볼때, 미국의 地方自治團體 전체

16) Martin Cross & David Mallen. *Local Government and Politics* (London : Longman Group Ltd, 1978)p.41.

17) Peter G. Richards, *op.cit.*, p.23.

18) William A. Robson & D.E.Regan, *op.cit.*, p.78.

19) 장지호, 「지방행정론」(서울 : 대왕사, 1982) pp. 146-147참조.

Tony Byrne, *Local government in Britain* (Middlesex : Penguin Books, 1984) pp. 27-28

의 약 1/5을 차지하고 있고 기타 다른 형태의 特別區가 약 1/3을 점하고 있다. 特別自治團體와 같은 公法人으로서의 본질적인 특성을 가지고 있다. 즉 財政的·行政的 獨立성을 포함하는 상당한 자율성을 갖고 있을 뿐만 아니라 공식적인 명칭사용 및 公法人(municipal corporation)으로서 갖는 3가지 기본적인 권리인 소송당사자(소송을 하고 소송을 받는)로

서의 권리, 계약을 체결할 권리 및 재산을 획득하고 처분할 수 있는 권리 등을 갖고 있다.

앞서 언급한 바와 같이 미국의 特別區는 두 가지 기본적인 형태를 갖는 바, 學校區와 非學校區가 그것이다. 양자는 최근에 들어와서 서로 대조적인 발전형태를 보여주고 있다. 즉 학교구가 감소하는데 비하여, 비학교구는 계속 증가하는 추세가 그것이다. <표 III-1 참조>.

<표 III-1> 州別, 地方團體別 財政 및 雇傭現況

	1982			1987								
	地方自治團體數	學校區	特別區	地方自治團體數	郡自治團體	市自治團體	邑·面自治團體	學校區	特別區			
									합계	천연자원	소방	주택및지역개발
U.S.	81,780	14,851	28,078	83,166	3,042	19,205	16,691	14,741	29,487	6,469	5,055	3,457
알라바마	1,018	127	390	1,053	67	436	--	129	421	69	4	156
알라스카	156	--	6	172	9	149	--	--	14	--	--	13
아리조나	452	232	130	576	15	81	--	227	253	82	116	--
알칸소	1,424	372	505	1,401	75	483	--	339	504	244	33	130
캘리포니아	4,102	1,111	2,506	4,330	57	443	--	1,098	2,732	523	387	93
콜로라도	1,544	185	1,030	1,591	62	266	--	181	1,082	187	213	56
코네티컷트	479	16	281	476	--	31	149	16	280	--	55	91
델라웨어	217	19	139	281	3	57	--	19	202	197	--	3
와싱턴D.C.	2	--	1	2	--	1	--	--	1	--	--	--
플로리다	969	95	417	966	66	391	--	95	414	133	48	98
조지아	1,268	187	390	1,285	158	532	--	186	409	28	6	207
하와이	18	--	14	18	3	1	--	--	14	14	--	--
아이다호	1,018	117	659	1,064	44	198	--	118	704	168	119	13
일리노이	6,467	1,049	2,602	6,626	102	1,279	1,434	1,029	2,782	913	800	114
인디애나	2,865	305	897	2,803	91	567	1,008	304	833	129	--	45
아이오와	1,871	456	361	1,876	99	955	--	451	371	233	69	15
캔사스	3,795	326	1,370	3,803	105	627	1,360	324	1,387	269	--	101
캔터키	1,241	180	517	1,300	119	437	--	178	566	125	85	24
루이지애나	468	66	39	452	61	301	--	66	24	2	--	--
메인	806	98	195	799	16	22	471	88	202	13	--	28
메릴랜드	439	--	264	398	61	155	--	--	220	162	--	20

	1982			1987								
	地方自治團體數	學校區	特別區	地方自治團體數	郡自治團體	市自治團體	邑·面自治團體	學校區	特別區			
									합계	천연자원	소방	주택및지역개발
메사츄세츠	798	81	354	835	12	39	312	81	391	16	20	249
미시간	2,643	599	184	2,699	83	534	1,242	590	250	85	1	-
미네소타	3,529	436	356	3,555	87	855	1,798	441	374	120	-	169
미시시피	858	169	315	854	82	293	-	172	307	225	-	59
미주리	3,117	557	1,195	3,145	114	930	325	561	1,215	154	144	172
몬타나	1,029	399	450	1,248	54	128	-	552	514	117	128	18
네브라스카	3,324	1,069	1,157	3,156	93	534	454	956	1,119	111	426	134
네바다	184	17	134	197	16	18	-	17	146	29	15	14
뉴햄프셔	517	160	113	523	10	13	221	160	119	9	14	22
뉴저지	1,591	548	454	1,625	21	320	247	551	486	16	172	84
뉴멕시코	319	89	101	334	33	98	-	91	112	73	-	7
뉴욕	3,249	726	923	3,306	57	621	929	722	977	3	893	-
노스캐롤라이나	905	-	321	915	100	495	-	-	320	141	1	107
노스다코타	2,795	325	692	2,784	53	366	1,355	309	701	83	278	33
오하이오	3,393	669	377	3,376	88	940	1,318	621	409	100	30	55
오클라오마	1,702	638	406	1,800	77	591	-	634	498	109	17	118
오레곤	1,454	352	825	1,501	36	240	-	351	874	213	270	23
펜실바니아	5,198	514	2,050	4,955	66	1,022	1,548	517	1,802	8	1	87
로드아일랜드	122	3	80	125	-	8	31	3	83	3	37	26
사우스캐롤라이나	645	92	242	706	46	269	-	92	299	46	86	43
사우스다코타	1,767	196	199	1,761	64	309	984	193	211	102	31	37
테네시	913	15	469	904	94	334	-	14	462	123	-	94
텍사스	4,180	1,124	1,681	4,412	254	1,156	-	1,111	1,891	524	70	397
유타	504	40	211	529	29	225	-	40	235	71	13	11
버몬트	664	273	83	673	14	55	237	272	95	21	19	9
버지니아	407	-	83	430	95	228	-	-	107	43	-	-
와싱톤	1,734	300	1,130	1,778	39	266	-	297	1,176	161	410	48
웨스트버지니아	633	55	292	630	55	230	-	55	290	17	-	32
위스콘신	2,592	408	263	2,714	72	580	1,268	434	360	142	-	202
와이오밍	395	56	225	424	23	96	-	56	249	113	44	-

資料 : 미국통계국, 정부통계, 1982, 제1권 제1호.

-----, 정부조직과 정부통계, 1987, 약술보고서, 제1호

2) 學校區

미국에서 公立教育이 행해지는 일반적인 형태는 地方學校區를 통해서 이다. 이와같은 學校區는 미국 전체 주중의 2/3의 주에서 공립학교 운영에 대한 전적인 책임(full responsibility)을 지고 있으며, 8개의 주에서는 대부분의 책임(predominant responsibility)을 갖고 있다. 한편 Alaska, Hawaii, Maryland, North Carolina, Virginia 주 등은 독립된 學校區가

설립되어 있지 않은 州로서 여기서는 公立教育은 普通地方自治團體와 郡自治團體인 city 또는 county, town정부에 의해 수행되고 있다.²⁰⁾

1940년대부터 學校區 재정비운동이 일어나 學校區수는 미국에서 계속적으로 감소하고 있다. 農村地域에 있는 소규모학교는 폐쇄되고 인근 都市地域의 學校로 편입됨으로써 學校區는 <표Ⅲ-2>에서 보는 바와같이 급속히 감소하고 있다.

<표Ⅲ-2> 政府形態에 의한 地方團體의 現況(1942-1987)

정부형태	1942	1952	1957	1962	1967	1972	1977	1982	1987
합 계	155,116	166,807	102,392	91,237	81,229	78,269	79,913	81,831	83,217
연 방 정부	1	7	1	1	1	1	1	1	1
주 정부	48	50	50	50	50	50	50	50	50
지 방 정부	155,067	166,756	102,341	91,186	81,248	78,218	79,862	81,780	83,166
군	3,050	3,052	3,050	3,043	3,049	3,044	3,042	3,041	3,042
시	16,220	16,807	17,215	18,000	18,048	18,517	18,862	19,076	19,205
읍 · 면	18,919	17,202	17,198	17,142	17,105	16,991	16,822	16,734	16,691
학 교 구	108,579	67,355	50,454	34,678	21,782	15,781	15,174	14,851	14,741
특 별 구	8,299	12,340	14,424	18,323	21,264	23,885	25,962	28,078	29,487

1959년에 주에 편입된 알라스카와 하와이를 포함하여 조정.

資料：미국통계국, 정부통계：1967.제1권 제1호,

———, 정부조직, 1982.제6권 제4호. “정부조직과 고용의 역사적 통계(GC82(6)-4)”

———, 1987년의 약속보고서, 제1호.1987. 정부통계.

20) 미국의 인구통계국(The Bureau of The Census)에 의하면 공립교육을 담당하고 있는 후자의 조직형태를 지방단체 의존형 학교제도(dependent school system)라고 하고 있다. 이와같은 의존적인 학교제도를 운영하고 있는 주는 13개주로 집계되고 있다. 독립학교구가 설치된 수는 주에 따라 크게 다르

다. Nebraska주가 가장 많은 학교구를 가지고 있는 반면에 Nevada 주는 가장 적은 학교구를 가지고 있다. 학교구가 설치되는 지리적범역도 매우 다양하다. 대다수 주는 법정 일반자치단체의 구역과 같은 경계를 갖고 있다. 그러나 일반자치단체의 구역과 별도의 구역에 설치되는 주도 많다.

(1) 學校區의 構成

一般自治團體의 組織形態에 대응되는 學校區의 組織은 복수의 구성원으로 이루어진 위원회로 구성된다. 이는 보통 教育委員會(board of education 또는 board of school)로 알려져 있다.

대다수의 주에서 (5주중 4주의 비율로)教育委員會 위원들은 學校區 유권자들에 의해 직접선거에 의해 선출되며 나머지 주의 경우는 임명된다. 임명권은 시의회, 시장에서 부터 배심원(grand jury), 지역판사 및 주지사에 이르기까지 다양한 主體에 의하여 행사된다. 위원회의 규모는 적게는 3명에서 부터 21명에 까지 이르고 있으나 3명, 5명, 7명으로 구성되는 것이 보통이다. 委員들은 정당비표시제로 선출되며 대개의 경우 3년 또는 4년의 특정한 임기동안 봉사한다. 위원들의 경력은 직접적으로 教育과 관계없는 분야로서 예를 들면 기업가, 변호사, 농부 및 가정부들이 되는 경우가 많다.

(2) 權限

州憲法과 法律이 정한 범위내에서 教育委員會는 教育의 질과 수준을 결정하고 教育 전반에 대한 책임을 지는 광범위한 재량권을 행사한다. 주요한 권한중에는 연간 예산의 준비와 채택, 教育區內的 조세원의 결정, 채권의 발행 등 自主財政權을 비롯하여 교육감, 각급 교사와 행정직원들의 임면을 포함한 인사권, 교육 내용, 교과과정, 교외활동의 성격과 범위, 교육 및 레크레이션 활동목적의 정립 등 教育政策 決定權과 학교신축을 위한 부지선정 및 건축계획 승인과 같은 一般行政權이 포함된 광범위한 영역에 걸치고 있다.

(3) 內部組織

教育區의 內部組織은 비교적 단순하다. 教育委員會의 內部事務를 수행하기 위하여 의장, 서기 및 회계원 등을 두는 것이 보통이다. 의장은 위원회 회의를 주재하고 위원회를 대표한다. 서기는 위원회회의의 회의록을 포함, 기록물들을 보관한다. 회계원은 출납업무를 담당한다.

教育委員會는 教育 전반에 대한 책임을 이행하는 전문직 教育行政家로 教育監을 임명한다. 教育監 임기는 보통 1년이며 재임이 가능하다. 教育區에서는 教育長과 教育委員會를 보조하기 위하여 전문적인 官僚組織을 가지고 있다.

(4) 教育區의 改編傾向

教育區 문제와 관련지어 지금까지 미국에서 논쟁이 되어온 사항은 독립교육구의 지위를 어떻게 할 것이냐에 관련된 것이다. 논의의 핵심은 教育 特別區가 一般自治團體와 별개로 독립한 정부단위로서 계속 존속해야 되느냐, 아니면 一般自治團體에 통합되어 내부 부서로 존속되어야 하느냐 하는 문제이다. 이에 대한 입장은 각기 달라서 教育家들은 獨立教育區의 존속을 대부분 지지하고 정치학자들은 교육을 一般自治團體의 기능속에 통합시키려고 하고 시장이나 시행정관리자들은 어느편도 상관없다는 중립적 입장을 표명하고 있다. 최근에 들어와서 教育特別區의 수가 계속 줄어 들고 教育機能이 一般自治團體의 기구속으로 통합되는 경향이 있다함은 앞에서 지적한 바가 있다.

3) 非學校 特別區²¹⁾

非學校 特別區의 성격과 종류는 다양하기

21) 정세욱, 「지방행정학」 (서울: 법문사, 1984) pp. 348-351. 및 Samuel Humes & Eileen Martin, *op.cit.*, pp. 535-536.

때문에 일반적으로 기술하기가 어렵다. 그러나 그 수와 중요성이 계속 증대되고 있기 때문에 계속적인 연구가 필요하다. 1987년 현재 29,487개의 非學校特別區가 州에 따라 매우 불균등하게 분포되어 있는 데, 알라스카, 하와이 및 루이지애나는 거의 特別區가 없는 대신 캘리포니아와 펜실바니아는 각각 2,000여개, 기타 11개 州는 각각 500개 이상이 있다.

(1) 非學校特別區의 分類

非學校特別區를 논의하는데 있어서 제일 먼저 할일은 분류하는 일이다. 분류의 첫번째 방식은 機能別 분류로서 特別區를 제공되는 서어비스에 따라 여러집단으로 구분하는 것이다. 이에 의한 구분은 <표 III-3>에 나타나 있는 바와 같다.

<표 III-3> 特別區의 機能別 分類²²⁾ (1972, 1977, 1982)

기 능 별	1972		1977		1982		1972-1982	
	계	%	계	%	계	%	증·감	%
특별구 총계	23,885	100.0	25,962	100.0	28,588	100.0	+4,703	+19.7
단일목적 특별구, 총계	22,981	96.2	24,242	93.3	25,991	90.9	+3,010	+13.1
· 공동묘지	1,494	6.2	1,615	6.2	1,577	5.5	+83	+5.5
· 교육	1,085	4.5	1,020	3.9	960	3.4	-125	-11.5
· 소방	3,872	16.2	4,187	16.1	4,560	16.0	+688	+17.7
· 고속도로	698	2.9	652	2.5	598	2.1	-100	-14.3
· 보건	257	1.1	350	1.3	451	1.6	+194	+75.5
· 병원	657	2.7	715	2.8	775	2.7	+118	+18.0
· 주택과 지역개발	2,271	9.5	2,408	9.3	3,296	11.5	+1,025	+45.1
· 도서관	498	2.1	586	2.3	638	2.2	+140	+28.1
· 천연자원	6,639	27.8	6,595	25.4	6,232	21.8	-407	-6.1
· 공원과 레크레이션	750	3.1	829	3.2	924	3.2	+174	+23.2
· 하수처리	1,411	5.9	1,610	6.2	1,631	5.7	+220	+15.6
· 상수도	2,333	9.8	2,480	9.5	2,637	9.2	+304	+13.0
· 기타	1,016	4.3	1,195	4.6	1,712	5.9	+696	+68.5
다목적 특별구, 총계	904	3.8	1,720	6.6	2,597	9.1	+1,693	+187.2

주: 1) 주차장·주차시설, 급수시설, 공항, 가스·전기시설, 수송구역을 포함한 것임.

2) 주로 상수도, 하수도 기능을 통합시킨 특별구이고, 그외는 천연자원과 상수도기능을 통합시킨 특별구 임.

資料: 미국 통계국, 정부통계, 1972.1977.1982.

22) *Ibid.*, p.45, 장지호, 「서독지방자치론」(서울: 대왕사, 1987)pp.93-113 및 Nevil Johnson, *State and Local Government in the Federal*

Republic of Germany, (Frankfurt: Pergamon press, 1983) pp. 150-151

표에서 보는 바와 같이 非學校特別區는 천 연자원, 소방 및 주택과 지역사회개발순으로 그 수가 많다.

特別區를 분류하는 두번째 기준은 서어비스가 제공되는 地域에 따른 분류이다. 이같은 분류기준에 따른다면 네가지 집단으로 분류된다.

가) 大都市 혹은 地域特別區(metropolitan 또는 regional special districts)

이는 복수의 地方自治團體를 포함하는 광역적인 문제를 해결하기 위하여 설립되는 特別自治團體이다.

나) 一般自治團體境界特別區(Coterminuous special districts)

이는 기존의 一般自治團體의 경계와 동일한 경계를 가지고 있다. 이와 같은 형태의 特別區는 주택이나 공원과 같은 기능을 수행하기 위하여 설립된다.

다) 都市外廓特別區(Urban fringe districts)

이 형태는 시와 경계를 같이 하지만 法人格을 갖지 않는 地域(unincorporated areas)에서 그 地域住民들에게 都市形態의 서어비스를 제공하기 위하여 만들어지는 團體이다. 이와 같은 特別區는 상수도, 하수도, 위생, 가로, 소방등과 같은 다양한 기능을 수행하기 위하여 만들어진다.

라) 農村特別區(Rural special districts)

이 형태의 特別區는 농업적인 필요에 따라 토양보존, 배수 및 관개와 같은 기능을 제공하기 위하여 수립되는 團體이다.

(2) 非學校特別區의 增加

1940년대 이래로 非學校特別區 수는 급속히 증가하고 있다. 非學校特別區가 증가하는 요인들이 무엇인가에 관하여는 地方政府 학도나

실무자들간에 논의가 많다. 정치학자인 John Bollens에 의하면 다음과 같은 7가지 요인들이 중요한 것으로 나타난다.²³⁾

가) 기존 地方自治團體는 각종 공공서어비스가 제공되어야 할 地域으로서 부적절하다.

나) 필요한 서어비스를 수행하고 財政權을 행사하는데 제약이 있다.

다) 새로운 책임을 떠맡는데 있어서 기존 地方自治團體의 의지가 부족하고 적절한 行政機構가 부족하다.

라) 特別區의 창설을 지지하는 개인과 집단이 기구의 獨立性을 갈망한다.

마) 일상적인 공공서비스 需要를 제공하기 위하여 기존 自治團體가 特別區를 옹호한다.

바) 一般自治團體가 감당하기에는 부적절한 특별한 형태의 서어비스 제공의 필요성이 커지고 있다.

사) 特別區는 창설에 연루되는 특정 개인이나 집단의 이해 관계가 크다.

23) John C. Bollens & Henry J. Schmandt, *The Metropolitan - Its People, Politics, and Economic Life* - (New York : Happer & Row Publishers, 1982), pp. 87 - 116 참조.

Bollens의 이같은 주장에 3가지 요인이 추가되어질 수 있다. 하나는 특정서비스공급을 위한 심리적인 유인인 바, 특정한 조세가 특정한 목적에 쓰여질 때가 있고 납세자는 세금이 쓰여지는 용도를 알고, 당해서비스를 지지하려고 하기 때문이다. 두번째는 지방행정을 정치로부터 배제하려는 개혁운동의 노력이다. 특별구는 일반 자치단체보다 당파적인 영향력을 덜 받는다. 세번째는 인접자치단체와의 합병을 피하기 위하여 특별구를 창설하는 것이다. 대부분의 경우에 있어서 위에 기술한 구체적인 이유들이 결합되어서 특별구가 창설되는 바, 이 중에서 재정적인 이유가 가장 중요한 것으로 지적되고 있다. 특별구는 하나의 독립된 법인체로서 그 자체의 재정권 및 차입권을 가지고 있으므로 필요한 자금을 획득할 수 있기 때문이다.

(3) 創設과 組織

非學校特別區는 주의 管轄區域內에서 수립되기 때문에 州議會가 特別區를 설치하는데 주요한 역할을 한다. 대부분의 州에서는 成文法에 의해서 그 수립요건과 절차가 규정되어 있다.

가) 樹立過程: 非教育特別區를 창설하기 위해 요구되는 절차적인 단계는 단순하고 획일적이다. 그러나 구체적인 사항들은 州에 따라 다양하다.

첫번째 단계는 特別區의 組織을 요구하는 청원서를 배포함으로써 시작된다. 청원서는 창설될 特別區의 形態를 명시하고 서서비스가 제공될 地域을 규정하는데 그 地域 居住者중 자격있는 일정인원이나 그 地域내에 일정 비율의 재산 소유자들이 서명하여야 한다. 두번째 단계는 청원서가 지정심의회에 제출되는 단계이다. 審議機關은 州에 따라 단지 청원의 적법성을 확인하기 위하여 점검만 하는 경우도 있고 청원에 관한 청문회를 열어 特別區의 설치여부를 결정할 수 있는 권한이 부여된 경우도 있다. 審議機關에 의한 승인이 있으면 地方住民의 투표가 행해진다. 보통 주민투표는 그 地域내 전 유권자들의 참여로 행해지나, 어떤 경우에는 재산소유자에게 한정할 수도 있다. 주민투표에서 통과되면 마지막 단계로서 카운티委員會나 法院에 의해 特別區가 정식으로 수립된다.

나) 非學校特別區의 組織形態: 非學校特別區의 조직 패턴도 상당히 다양하다. 일반적인 組織形態는 4가지 방식중의 하나로 구성된 復數委員會의 형태를 취한다. 復數委員會의 네 가지 구성방식은 다음과 같다.

첫째, 일반 유권자나 또는 特別區管轄地域

내의 組織들에 의해 독립하게 선출된 사람들로 구성되는 형태

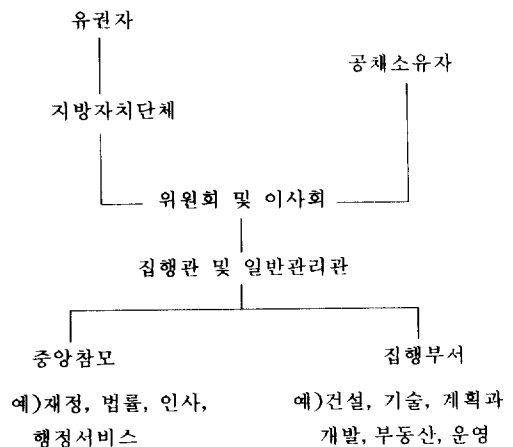
둘째, 特別區를 창설하고 감독하는 기관에 의해 임명되는 형태

셋째, 다른 地方政府에 직위를 갖고 있기 때문에 직권에 의해 당연적 위원이 되는 形態

넷째, 特別區소재의 自治團體 執行기구에 의해 선출되는 위원들로 구성되는 形態

이 네가지 형태중에서 두번째 형태인 정부 기관-주지사, 시장, 시의회 등에 의해 임명되는 경우가 가장 많다. 特別區의 전형적인 組織形態를 보면 다음과 같다.²⁴⁾

〈圖III-1〉 特別區의 전형적인 組織形態



委員會의 정수는 다양하나 教育區와 마찬가지로 3명, 5명 또는 7명의 위원들로 구성되는 것이 보통이다. 이들 위원은 commissioner, supervisor, director 또는 trustee로 알려져

24) Margaret Bowman & William Hamptom (ed), *Local Democracies-A Study in Comparative Local Government* - (Melburne : Longman, Cheshire, 1983) pp.65-75참조

있다. 위원들의 재직기간은 2년에서 6년까지 다양하나 보통은 3년 또는 4년이다.

업무에 대한 통제는 보통관리관(*general manager*) 또는 사무국장(*executive director*)의 수중에 집권화 되어 있다.

特別區의 委員會가 갖는 권한은 크게 둘로 나눌 수 있다. 하나는 地方公法人으로서 다른 地方政府가 보유하는 일반적인 권한, 예를 들면 소송권, 재산보유권, 계약체결권 등이고 또 하나는 서어비스를 제공할 보다 구체적인 권한인 自治行政權, 財政權과 意思決定權등이다. 이 후자는 직원을 선발하고, 지출을 승인하며, 조세 및 차입과 特別區의 활동과 관련된 정책을 수립하는 권한이다.²⁵⁾

다) 運營 : 特別區의 行政的인 執行은 州에 따라 다르다. 委員會會議 소집빈도는 1년에 한번부터 매월 또는 매주까지 다양하다.

(4) 非教育特別區의 傾向²⁶⁾

非教育特別區는 教育特別區와 마찬가지로 지지자와 반대자들을 동시에 가지고 있다. 최근의 경향은 다음과 같이 요약할 수가 있다.

첫째, 學校區가 점점 감소추세에 있는 반면 非學校機能의 特別區는 오히려 증가되고 있는 실정이다.

두번째, 單一目的 特別區(*single purpose special district*)에서 점차적으로 多目的 特別區(*multiple purpose metropolitandistrict*)로 바뀌어 가고 있다는 것이다. 그 가장 좋은

예가 The port Authority of New York and New Jersey, The Bi-State Development District, The Municipality of Metropolitan Seatle 등을 들 수 있다. 多目的 特別區의 理事會는 보통 다음과 같은 3가지 방식중의 하나로 구성된다.

가) 주지사나 다른 주의 관리들에 의해 임명되는 경우

나) 지방관리들에 의해 임명되거나 직권에 의해 당연직관리로 구성되는 경우

다) 두가지 방법의 결합형태로 이루어 지는 경우.

1982년 현재 多目的 特別區는 2,597개에 이르고 있으며 계속 빠른 속도로 증가하고 있는 실정이다. 세계, 위에서 언급한 바와 같이 대부분의 特別區의 委員들은 임명 되고 있으나 최근에는 유권자들의 직접선거에 의해 선출되는 경향이 높아지고 있다. 이같은 직접선거는 증서부 및 서부지역에서 보다 보편화 되어 있다.

마지막으로 執行的 次元에서는 權限과 機能을 실무직원과 운영부서에 分權化시키고 私企業의인 經營方式을 도입하고 있다는 것이다. 앞서 언급한 The Port Authority of New York and New Jersey는 이같은 형태의 再組織을 받아들여 운영함으로써 다른 特別區의 모델이 되고 있다.

2. 英 國

영국의 特別區는 Ad hoc body와 joint board로 나누어 살펴볼 수 있다. Ad hoc body는 영국의 地方行政 분야에서 17C-19C에 특히 중요한 역할을 수행하였다. Ad hoc body는 도로, 빈민구제, 도시개발, 치안유지 등 많은

25) David L.Chicoine & Norman Walzer, *Governmental Structure and Local Public Finance* (Boston : Gunn & Hain Publishers, 1985). pp.19-24

26) George S.Blair, *Government at The Grass-roots* (California : Palisades Publishers, 1981), p.133.

분야에 대해서 전국 각지에서 활용되는 제도로서 전통적 地方行政組織인 Parish, County, Borough가 사회경제의 변동의 결과로 발생하는 새로운 行政需要에 적절히 대응하지 못하는 경우에 地方法에 의하여 地域에 따라 개별적으로 설립된 特別自治團體이다. 그러나 Ad hoc body는 지방세를 비롯하여 전체적인 지방행정 체계에 복잡하게 하였기 때문에 20C에 들어와서는 거의 정리가 된 상태이다.

한편 joint board는 20C에 들어와서 特定地域이 특정한 事務를 공동처리하기 위하여 설립이 인정된 特別自治團體이다. joint board는 독립된 法人格을 가지며 단일의 사무만을 담당하는 것을 원칙으로 한다. 住民을 구성원으로 하는 것이 아니라 關係地方政府를 구성요소로 하는 特別地方自治團體로서 관장하는 사무는 法律에 의해 명시된다. 그러나 최근에 단일의 사무보다는 여러가지 복합적인 사무를 관장하려는 경향이 나타나고 있다. 현재 joint board 설치에 관한 법률로써는 公衆保健法(public health act), 都市 및 農村計画法(town and county planning act) 그리고 教育法(education act) 등이 있다.²⁷⁾

3. 프랑스

프랑스의 特別自治團體는 公團組合(syndicate de communes), 特別區(districts), 都市共同體(communauté urbaines) 등이 있다. 公團조합은 오랜 역사를 갖고 발전되어 온 것으로 처음에는 commune과 département의 權能 및 自治權을 침해하는 것으로 인식하였으나 1980년 부터 독립된 特別自治團體로서 제도화되었다. commune조합은 관계시읍면을 구성요소로 하여 설립되며, 주로 상수도, 가스, 전

기, 교통사업, 치수, 관개 등을 관장한다. 그리고 영국의 joint board와 같이 法人格을 가진다.

特別區는 여러가지 지역적 특수문제를 해결하기 위해 1959년 1월에 설치 되었는데 都市地域보다 農村地域에 주로 설치되었다. 特別區 역시 전기, 상하수도, 도시계획, 수송, 가스 등의 분야에 많이 적용되고 있다.²⁸⁾

都市共同體는 1966년 1월부터 채택된 제도로 都市 特別區가 많은 문제점을 지니면서 성공을 거두지 못했기 때문에 보다 효율적인 都市間 協力體制를 구축하기 위하여 설치하였다. 都市共同體는 都市地域의 시읍면들의 자발적인 설립을 원칙으로 하며 인구 5만명 이상의 集積地域에 설치할 수 있고 都市圈 전체에 관련되는 行政서비스 및 공공시설정비 등이 관장사무분야이다.

4. 西獨

서독에서는 特別自治團體로서 목적조합(Zweckverband), Gemeinde연합(Samtgemeinde, Amt) 및 광역연합(Bewirkverband, Landschaftverband) 등이 있다.²⁹⁾

目的組合은 19C에 주로 창설된 自治團體로서 목적조합의회와 목적조합장으로 구성된다.

27) Central office of Information, *Local Government in Britain* (London, 1984), p.24

28) Colin Mellors & Nigel Copperthwaite, *Local Government in the Community* (Cambridge : ICSA Publishing Ltd., 1987), pp.166-168.

29) 장지호, 「서독지방자치제도론」 (서울: 대왕사, 1987), pp.93-113.

Louis A. Picard & Raphael Zarriski(ed), *Subnational Politics in The 1980s* (New York : Praeger Publishers, 1987), pp.91-95.
Arthur B. Gunlicks, *Local Government in the German Federal System* (Durham : Duke University Press, 1986), pp.44-46 참조.

목적조합의회는 住民의 직선에 의한 의원으로 구성되지 않고 조합구성地方自治團體의 의회가 선출하는 의원으로 구성된다. 목적조합장은 목적조합의회가 선출하며 법적으로 사실상 목적조합을 대표한다. 목적조합이 주로 관장하는 事務로는 국민학교교육, 소방, 농업 및 임업, 도로공사, 청소년보호 등이다. 목적조합에는 임의적 목적조합(Freivervand)과 국가에 의해 강제적으로 창설되는 의무적 목적조합(Pflincht vervand)이 있다 그리고 최근의 입법경향은 원래 단일목적적인 목적조합을 그 활동범위를 넓혀서 다목적적인 활동을 수행하도록 범위를 넓혀가는데 있다.

Gemeinde연합은 특히 農村地域에 있는 郡 소속의 군소 게마인데의 약소한 行政, 財政能力을 보완하기 위하여 설치, 독립된 公法上 團體이다. Gemeinde 연합체의 구성원은 종래 郡소속의 약소한 게마인데들이 주류를 이루어

왔다. 그러나 오늘날에는 地方自治團體의 재편성으로 行政能力이 강한 게마인데가 형성됨에 따라 주에 따라서는 그 존재의의가 상실되고 있다.

廣域聯合은 군소 Gemeinde를 구성원으로 하는 것이 아니라 Kreis와 Kreisfreis Stadt를 구성원으로 한다. 그리고 管掌事務는 넓은 區域을 요구해서 郡이나 特別市에서는 경제적으로 담당할 수 없는 自治事務로써 특수학교, 특수병원, 향토보존, 사회부조 등이 그 예가 된다.

5. 뉴우질랜드

뉴우질랜드는 식민지 지배국가이던 영국의 영향을 받아 特別自治團體는 joint board의 형태로 존재한다. 이같이 特別自治團體는 모두 地域住民의 직접선거에 의한 위원에 의해 운영되고 있다. 현재 주요한 부류를 살펴보면 도표와 같다.³⁰⁾

〈표Ⅲ-4〉 特別地方自治團體의 주요 부류

부	류	위원회 수	분	류	위원회 수
토지위원회		433	경관보존위원회		25
구제위원회		62	하천유역위원회		17
전력위원회		38	항만위원회		15
병원위원회		29	하천위원회		5
인허가, 위탁위원회		28	도시하수위원회		4
수로위원회		25	박물관위탁위원회		3

병원위원회를 예로 들어 설명하면 병원위원회는 전국에 29개가 있으며 3년마다 행해지는 지방선거에서 住民들로 부터 선거되는 8-14명의 위원으로 구성되는 합의체를 最高決議機關으로 해서 의료행정을 담당하고 있다. 그리고 위원의 호선에 의하여 의장1명을 선출한다. 이 기관에서 행하는 서비스는 단순한 병원의 운영이나 직원의 임명뿐 아니라 지역보건활동

이나 약사행정, 기타 후생성장관이 요구하는 사항을 담당하는 매우 광범한 것이다. 병원위원회는 후생성장관의 감독을 받으며 차관은 장관을 통하여 병원위원회의 활동에 대해서 국회에 보고할 의무를 진다. 병원위원회에 따라서는 그 권능의 일부를 일반자치단체로 인

30) Colin Mellors & Nigel Copperthwaite, *op. cit.*, pp.154-172.

도할 것을 요구받고 있다. 이러한 요구는 普通自治團體와 特別自治團體사이에서 일고 있는 마찰, 특히 기획분야에서 일고 있는 마찰을 조정할 필요에서 나오고 있다.

6. 日 本

일본의 特別自治團體는 特別區, 地方自治團體組合, 財産區 및 地方開發事業團 등의 4개 종류가 있다.³¹⁾

1) 特別區

特別區는 都의 區이다. 도는 현재 동경도에만 설치되어있다. 그러나 제도상은 一般團體이기 때문에 장래에 동경이외에 도가 설치되어져도 그 도의 구는 特別區가 되는 것이다. 현재는 동경도에 23개의 구가 설치되었는데 각 구는 일반시와 동등한 지위와 권한을 갖고 있다. 그러나 區는 종합적인 기능을 갖고 있지 않고 구의 재산이나 영조물관리와 같이 한정된 사무만을 담당하는 등 自治權에 많은 제한을 받고 있다. 區의 機關으로는 議決機關으로서 議會, 執行機關으로서 구장, 위원회 등이 있으며 의회의원의 수는 60인 까지로 한정되어 있다.

2) 財産區

財産區는 市, 町, 村과 特別區의 일부에서 재산을 가지거나 혹은 공공시설을 설치하고 있는 경우에 이를 운영관리하기 위하여 法人格을 부여한 公法人을 말한다. 현재 財産區의 대상이 되어있는 재산이나 공공시설에는 산림, 목초지, 묘지, 공민관, 공회당 등이 있다. 재산

구는 재산이나 공공시설의 관리 및 처분에 관한 한도에서 法人格을 인정받고 있다.

3) 地方自治團體組合

개별적인 地方自治團體가 각각 단독으로 사무를 처리하는 것보다 둘이상의 地方團體가 공동으로 처리하는 쪽이 행정상의 능률을 올리는 경우를 위해 地方自治法은 地方自治團體組合制度를 인정하고 있다. 地方自治團體組合은 自治團體間 協力團體이지만 조합이 독립적인 法人格을 가진다는 점에서 地方自治團體의 合併이나 協議體 구성과는 구별된다. 地方自治團體組合은 일부사무조합, 전부사무조합으로 나눌 수 있고 그 권한은 조합규약에 의해 결정된다.

4) 地方開發事業團

新産業都市의 건설 등 地域開發을 수행할 경우에 여러 市, 町, 村의 區域에 걸쳐 하나의 종합적인 開發計劃에 기인한 각종사업을 관계 地方自治團體가 공동으로 실시할 필요가 있을 때 두개이상의 地方自治團體가 구성하는 事業團體를 말한다. 地方開發事業團은 地方自治團體의 事務를 공동처리하는 단체라는 점에서 일부사무조합과 비슷하다. 그러나 그 處理事務가 地域開發을 위한 건설적인 사업에 한정되고 동시에 사업을 일부사무조합보다 능률적으로 실시할 수 있도록 조직을 간소하게 하고 재무규정에 특례를 세우고 있는 등의 특징이 있다.

IV. 우리나라의 경우

1. 現 況

우리나라의 特別地方自治團體로는 현재 地

31) 서울특별시 시정연구단, 「세계의 대도시 행정제도 비교」, 1985.pp.85-115참조.
이경희, 「일본지방자치단체제도」, (서울: 문우사, 1987).pp.117-128

方自治團體組合과 公企業組合이 인정되고 있다.

1) 地方自治團體組合

서울特別市, 直轄市, 道, 市, 郡, 自治區 등 地方自治團體의 권한에 속하는 特定事務의 일부 또는 전부를 공동처리하기 위하여 관계地方自治團體간에 합의로써 성립된 法人이다. 관계地方自治團體의 特定事務중 일부를 공동관리하기 위한 일부사무조합과 그 전부를 공동처리하기 위한 전부사무조합이 있다. 地方自治團體組合은 特別地方自治團體로서 특정한 事務, 區域, 기구, 재산을 보유하고 독자적인 권능을 가진다. 그러나 普通地方自治團體에 비하여 2차적이고 편의적인 존재이며 그 구성원이 住民이 아니라 組合에 참여하는 地方自治團體이고 그 권능이 포괄적이지 아니라 특정적이라는 점 또한 해산의 임의성 등에 특징이 있다. 한편 특정한 사무의 공동처리를 위한 地方自治團體 상호간의 협력방식이라는 점에서 行政協議會와 비슷하나 독자적인 法人格을 가진다는 점에서 이와 다르다. 1988년에 개정된 현행 地方自治法上 가장 적극적으로 확실한 사무의 共同處理方式이라 할 수 있다.

地方自治團體組合의 성립은 규약을 정하여 당해 地方議會의 의결을 거쳐 내무부장관 또는 시, 도지사의 승인을 얻어 임의로 설립할 수 있음을 원칙으로 한다. 그러나 공익상 필요한 때에는 내무부장관은 그 설립, 해산, 규약변경을 명할 수 있다. 地方自治團體組合의 內部組織으로는 의결기관인 조합회의와 執行機關인 조합장 및 사무직원으로서 구성되며 이들은 조합규약이 정하는 바에 의하여 선임된다. 다만 관계地方自治團體의 長과 地方議

會議員은 조합회의의 위원 또는 조합장을 겸할 수 없다.³²⁾

地方自治團體組合에 적용되는 法規는 규약에 정하는 것을 제외하고는 地方自治法중 地方自治團體에 관한 규정을 준용케 된다. 그러나 公法人이라는 의미에서 사무의 위탁이나 行政協議會의 경우보다 국가의 지도, 감독이 더욱 강화된다.

2) 地方公企業

지방공기업법은 지방공기업의 경영에 관한 사무를 공동처리하기 위한 地方自治團體 조합설치에 관한 규정을 두고 있다. 즉 지방공기업조합은 地方自治團體가 지방공기업의 경영에 관한 사무를 공동으로 처리하기 위해서 규약을 정하여 설치한 법인으로서 自治團體의 公益事務를 처리할 權能을 가질 수 있다.³³⁾

2. 導入可能性

이상에서 본 바와 같이 우리나라에는 법적 근거가 뒷받침된 特別自治團體로는 事務組合方式만 인정되고 있고 미국에서 널리 활용되고 있는 特別區에 대해서는 아직 그 법적 근거가 마련되어 있지 않다. 그러나 우리나라에서도 기존 地方自治團體의 區域을 초월하여 처리될 것이 필요한 行政機能을 위하여 기능별로 개별적으로 區域을 설정하여 사례별로 行政을 다루는 特別區 방식이 필요하다는 인식이 싹트고 있으며 이러한 인식에 따라 特別區制度의 도입가능성을 정부에서도 현재 검토

32) 지방자치법 제8장 제3절.

33) 지방공기업법 제44조 및 제45조.

하고 있다.³⁴⁾ 따라서 이하에서는 特別區 方式의 우리나라 적용 가능성을 살펴보기로 한다.

特別區는 수행하는 기능의 종류에 따라 單一目的 特別區와 多目的 特別區로 나눌 수 있는 바, 이 중 전자가 주류를 이루고 있음이 미국의 현실이라는 것은 앞에서 살펴본 바와 같다. 문제는 이중에서 어느 것이 바람직스러운 것인가인데 남한의 전체면적이 미국의 1개 주에도 미치지 못하고 있는 경우가 많다는 점과 전문성의 확보라는 점, 경험의 축적이 없는 상태에서 多目的 特別區의 설치의 가시성(visibility)을 높이기 어려워 시민적, 정치적 지지를 받기 어려운 면이 있으므로 機關形成의 측면에서 시범적 체제로서의 單一目的 特別區의 설립을 제안해 보고자 한다. 그러나 기능의 다기화에 따른 계속적인 기구의 설치의 行政의 복잡화를 가중시키는 위험이 있으므로 언젠가는 多目的 特別區로 전환될 필요도 있다고 생각된다.

特別區 設立이 가능한 분야로서는 우선 大都市圈의 심각한 문제로 대두되고 있는 도시가스 사업, 상수도사업, 지하철교통, 보건위생, 도시계획관리, 공원, 묘지관리, 공해 문제 등이 거론될 수 있다. 특히 서울의 경우 교통, 대기, 수질 오염문제, 한강개발사업, 상수도, 의료진료권 재편성과 관련한 의료설비 및 종합병원 담당 特別區 등이 해당분야가 될 수

있으며 기타 地方大都市의 경우에도 산업발달과 인구집중으로 점점 권역이 넓어지고 있는 추세이므로 주변지역과의 교통문제, 상수도 시설, 오물처리, 도시계획 등의 여러부문에서 커다란 문제점을 안게 될 것인 바 이런 분야가 검토 대상이 될 수 있을 것이다.

機關의 性格은 여러가지 형태로 정할 수 있으나 전통적인 中央集權의인 文化와 行政 要件등을 감안 할 때 단기적으로는 中央政府, 自治團體, 關係專門家가 共同으로 참여하는 이사회 및 이사회가 임명하는 執行機關으로 구성되는 소위 地方公社形態의 성격이 바람직스러운 것이 아닌가 싶다.³⁵⁾ 따라서 수도권전철, 버스 운행 등 교통문제를 담당할 수도권 교통공사, 수도권 광역 상수도 사업을 맡을 수도권 상수도공사, 도시가스 사업공사, 수도권 도시계획 관리청등을 地方自治水準의 特別自治團體로 설치하여 行政區域에 구애 없이 운영할 수 있을 것이다. 그러나 장기적으로는 住民의 직접적인 公選에 의한 議會와 執行機關 구성방법에 의한 완전자치기구로 전환되어야 할 것이 바람직하다. 다만 이와 관련하여 고려되어야 할 것은 特別區의 과대설치로 인한 基礎自治團體와의 충돌가능성인데 大都市 전체의 行政能率에 집착한 나머지 地方自治團體의 권한과 기능을 약화 시키지 않도록 구성에 있어서 충분한 주의가 있어야 한다. 앞에서 살펴 본 바와 같이 미국의 特別區는 政府組織上的 독립적 組織單位로서 대부분 自體 財政收益權을 가지고 있다. 또한 계약을 체결할 수 있는 권한도 보유하고 있어서 공공서비스 업무를 수행하는데 있어서 自主的

34) 국무총리 행정조정실, 지방자치제 실시 연구자료집, 1987, pp.165. 특히 오늘날에는 지방자치의 전통적인 관리방식에서 벗어나야 되며 변화에 쉽게 적응하는 기업가적인 접근방법이 필요하다는 인식이 널리 퍼져있다.

John Stewart, *The New Management of Local Government*(London: Allen & Unwin, 1986). pp.43-45.

35) 한국지방행정연구원, 「대도시권 광역행정체제에 관한 연구」 1988 p.144.

인 機能을 행사하는 法的權限이 보장된 地方自治團體의 일종이다. 이점에서 우리나라에서 特別區가 신설될 경우 地方自治團體로서의 법적 지위가 부여되어야 할 것이다. 현행 헌법상 地方自治團體의 설립은 법률사항으로 처리가 가능한 것이므로 이에는 커다란 문제점은 없다고 판단된다.³⁶⁾ 또한 特別區는 中心都市의 입장에서 行政을 수행하는 것이 능률상 당연한 것이지만 그렇다고 해서 周邊地域의 自治機能을 약화시키는 방향이 되어서는 안될 것이다..

이상에서 검토해본 特別區 案을 現代行政의 主要理念인 民主性과 能率性의 基準에 따라 평가해 보아도 긍정적인 면이 많다.

民主性 側面에서 特別區 案은 地方自治團體의 수준에서 운영함으로써 基礎自治團體의 활동에 영향을 주지 않아 自治性이 그대로 유지되고 사회 공동체감을 손상시키지 않는다. 특정문제의 공동처리가 절실하게 필요할 때 쉽게 처리할 수 있어 中央集權化를 미리 방지할 수도 있다. 都市經營의인 次元에서 自主財源으로 운영하거나 企業式 經營方式으로 운영함으로써 地方財政 能力배양에도 도움이 될 수 있다.

能率性 側面에서 특정한 전문적 업무만을 다루는 自治團體를 설치함으로써 그 전문성을 제고시킬 수 있고 그 업무에 대하여 심층적인 기술축적과 문제해결능력을 배양시킬 수 있다. 독립된 法人格으로 운영됨으로써 정책의 일관성을 유지 할 수 있다. 自體收入으로 비용을 충당함으로써 조세저항이 적어 필요가 절박한 경우 정치적으로 용이하게 설

치할 수 있다. 특정한 업무만을 담당하므로 地域間的 均衡發展을 도모하는데 도움이 되고 교통, 상하수도, 쓰레기, 환경오염 등 일부 서비스를 行政區域에 관계없이 설치 공급함으로써 福祉의 均等化에 부분적으로 기여할 수 있다.

V. 結論

이상에서 特別自治團體에 관한 이론적 측면과 각국의 제도를 살펴보았다. 이미 밝힌 바와 같이 정부에서는 현재의 관련법규에서 보장되고 있는 地方自治團體組合을 보완하여 과거와 같이 組合制度만을 인정할 것인지 아니면 미국에서 시행하고 있는 特別區制度 까지 도입할 것인지를 놓고 현재 연구과제로 삼고 있다.

地方自治團體組合은 그간 어느정도 알려져 있다고 생각되나 미국의 特別區제도는 연구가 미흡하다고 생각하여 개괄적이거나 자세히 살펴보았다. 그러나 그간의 선행연구가 미진하고 원론적인 수준에 그친 관계로 본考에서도 서론적인 수준에 머무는데 그쳤다. 미국의 特別區를 포함하여 세계의 다양한 特別自治團體들은 일정한 유형으로 분류하기가 어렵다. 따라서 우선 이론적인 측면에서 유형 분류에 관한 연구가 이루어져야 하며 거기에 더하여 미래의 사회환경 변화를 바탕으로 行政機能의 再配分, 즉 行政機能 중에서 어떠한 기능을 特別自治團體로서 처리할 것인가, 自治團體區域의 규모에 관련하여 몇개의 團體를 허용할 것인가, 普通自治團體와의 관계를 어떻게 설정할 것인가, 單一機能을 처리할 것인가 아니면 複數機能도 갖게 할 것인가, 권

36) 헌법 제117조

한의 범위, 즉 과세, 조례제정, 소송, 재산의 취득 등을 어떻게 정할 것인가 그리고 기관 구성방법 및 운영을 어떻게 할 것인가 등에

관하여 깊이 있는 연구가 계속 이루어져야 우리나라 실정에 적합한 特別自治團體의 도입 가능성이 판단될 수 있을 것이다.