

地方自治團體組合의 設立方案

Establishment of Interlocal Syndicate as Area-Wide Administration

李 壽 長

(강남대학교 교수)

< 目 次 >

I. 서 론

II. 광역행정의 과제와 접근방법

III. 지방자치단체조합의 설립방안

IV. 결 어

I. 서 론

교통·통신수단의 비약적인 발전과 산업화·도시화의 급격한 진전에 따라 사람들의 정주공간은 특정지역을 벗어나 인접도시 내지 주변농촌지역과 상호밀접한 의존관계에 놓이게 되었다. 즉, 그로스(B. Gross)의 표현대로 인간활동의 범역은 '정부가 없는 공간'(territorial entities without governments)에 걸치게 되었다.¹⁾ 따라서 인위적으로 설정해 놓은 개별 행정구역은 별 의미를 지니지 못하게 되며, 개별도시의 토지이용계획이나 도시시설계획은 공간상의 상호작용체계나 유기적인 연계관계에 따라 공간적 단위를 재편성한 이른바 생활권, 이용권 내지 영향권에 기초하여 수립되어야 할 필요성이 증대되고 있다.

지금까지 우리나라에서는 도시가 기본적으로 개방체제속에 존재하고 있다는 사실을 경시하여 당해 지방자치단체의 행정구역을 중심으로 도시를 계획·관리하여 왔기 때문에 지역간 공공서비스의 불균형적인 공급이 이루어졌을 뿐만 아니라 시설의 기능지역과 부합되지 않아 운영의 효율성을 극대화시키기 어려운 경우도 있었다. 특히 쓰레기처리장과 같이 그 시설이 갖는 고유의 서비스를 제공하는 과정에서 부차적으로 주변지역에 부(-)의 영향을 미치는 경우 지역주민의 저항이나 지방자치단체간의 분쟁을 야기시킨 사실도 있다.

1) Betran M. Gross, "Space-Time and Post-Industrial Society", CAG Occasional Papers, Syracuse University, May 1966, p. 41.

또한 종래 중앙집권적 행정체제하에서 많은 광역적 시설을 중앙정부가 직접 관장하여 왔기에 시설운영의 효율성과 규모의 경제성을 살릴 수는 있었으나 그 계획과정이 이른바 '결정-공표-옹호'(decide-announce-defend)²⁾라는 하향식이어서 시설이 입지하게 되는 지역의 고유특성을 충분히 반영하기 어려웠다.

1991년 지방의회의 구성으로 본격적인 지방자치시대로 접어들면서 우리나라의 행정체제는 중앙집권적이며 수직적인 것으로부터 지방분권적이며 수평적인 행정체제로 나아가고 있다. 또한 구심력보다는 원심력이 더욱 강하게 작용하고, 통합·협력보다는 독립·경쟁의 시대로 들어가고 있다. 따라서 종래 잠재적 갈등상태에 머물러 있던 여러 문제들이 분쟁으로 표출될 가능성이 한층 높아지고, 이른바 지역이기주의(regional egoism)와 할거주의(parochialism)가 팽배해지고 있다. 바로 여기에 분권적·수평적 행정체제, 즉 지방자치단체간의 자발적인 협조 내지 조정이라는 광역행정의 중요성과 시대적 요청이 있으며 이를 위한 제도정비와 규범정립의 당위성이 있는 것이다.³⁾

이에 본고에서는 광역행정의 필요성과 과제 그리고 이에 대한 접근방법을 살펴본 후 지방자치시대에 있어 지방자치단체간의 자발적 협조체제의 하나로서 현행 지방자치법에 규정된 지방자치단체조합의 설립방안을 논술하고자 한다.

II. 광역행정의 과제와 접근방안

1. 광역행정의 과제

전술한 바와 같이 인간의 정주공간은 행정구역과 같은 공간적 거리의 상대적 중요성이 상실되어 비장소적 도시권(non-place urban realm)⁴⁾에 걸치게 되었다. 따라서 주민들의 행정수요에 대한 당해 지방자치단체의 자기완결범위는 점차 좁아지는 반면 인접 지방자치단체와 협력·조정을 통하여 공동처리하여야 할 행정사무는 증가되고 있다. 이에 광역행정의 필요성이 대두되었으며 동시에 극복하여야 할 과제도 제기되고 있다.⁵⁾

2) John E. Seley, *The Politics of Public Facility Planning* (Lexington : D.C. Heath and Co., 1983), p. 3.

3) 최상철, "지방자치단체간 광역행정협력체제 구축방안", 서울대학교 환경대학원, 「환경논총」, 제 29권, 1991, p. 22.

4) Melvin M. Weber, "The Urban Place and the Non-Place Urban Realm", in Foley, D.L. (ed.), *Exploration in Urban Structure* (Penn. : University of Pennsylvania Press, 1964), pp. 79~153.

5) 최상철, 전계논문, pp. 24~25.

첫째, 행정의 능률성과 민주성의 조화문제이다. 광역행정을 강화함으로써 규모의 경제를 제고시킬 수 있는 반면 주민의 직접적 참여와 지방자치단체의 책임성은 상대적으로 저하될 수 있기 때문에 이를 조화시킬 수 있는 광역행정체제를 강구하여야 한다.

둘째, 중앙정부(또는 광역자치단체)의 관여정도이다. 오랜 중앙집권적 행정체제하에서 많은 광역사무를 중앙정부가 직접 관장해온 우리나라의 관행을 고려할 때 광역행정의 명목으로 중앙정부가 개입할 소지가 크다는 것이다. 다시 말해 이제 막 싹이 돋기 시작하는 지방분권적 자치행정체제의 구축을 광역행정이 저해할 개연성이 충분하므로 지방자치단체와 중앙정부간의 역할을 적절히 분담할 수 있는 광역행정체제를 모색하여야 할 것이다.

셋째, 지역이기주의와 할거주의의 대두이다. 지방적으로 기피하는 이른바 혐오시설의 토지이용(locally unwanted land use)에 대한 갈등이 심화되면서 집단적 지역이기주의가 팽배해지고 있다.⁶⁾ 즉 모든 지방자치단체가 좋은 것만 끌어들이고 싫은 것은 절대로 받아들이려 하지 않는 님비(NIMBY)현상에 의하여 협조와 타협의 논리는 거부되고 경쟁과 독단의 논리가 지배하고 있다는 점이다. 따라서 폐쇄적 할거주의의 한계를 극복하고 지역적 이기주의를 초월하여 지방자치단체간에 자주성과 책임성을 동시에 구현할 수 있는 광역행정체제가 구축되어야 한다.

끝으로 행정구역조정으로 인한 잔여구역(rump county) 문제의 해결이다. 직할시나 시로 분리·승격되기 이전에는 통합적 개발이 잘 이루어지던 도나 군이 직할시나 시로 승격될 경우 양자는 마찰과 경쟁의 관계로 돌변하는 경향이 없지 않았다. 따라서 이러한 현상을 극복할 수 있는 광역행정체제의 마련이 필수불가결하다.

2. 광역행정의 접근방법

점증하는 광역행정의 필요성에 부응하면서 동시에 극복하여야 할 광역행정의 과제에 대응하여 우리나라 뿐만 아니라 세계 각국에서도 여러가지 대안을 모색하여 왔다.

지금까지 제시된 광역행정 접근방법은 기존 지방자치단체의 정치행정체제의 개편여부와 그 정도에 따라 세가지로 대별할 수 있다.⁷⁾

첫째, 다수의 지방자치단체를 단일정부로 통폐합하여 광역사무를 처리하는 종합적 접근

6) A. M. Armour, "The Siting of Locally Unwanted Land Use", *Progress in Planning* Vol. 35, 1991, pp. 3~67.

7) John C. Bollens & Henry J. Schmandt, *The Metropolis: Its People, Politics and Economic Life*(New York: Harper & Row, 1982), pp. 302~376를 참조하여 필자가 유형화시킨 것임.

방법(comprehensive approach)으로서 통합(consolidation), 합병(annexation), 분리(seperation), 시·군 통합(city-county consolidation)등이 여기에 속한다.

둘째, 기존의 정치·행정체제와 그에 따른 관할구역은 그대로 유지하면서 지방자치단체 간의 협의나 기능이양을 통하여 광역사무를 처리하는 부분적 접근방법(incremental approach)이다. 합의·협정(interlocal agreement), 기능이양(transfer of functional responsibilities), 협의회(council of governments), 기관의 공동설치 등이 이에 해당한다.

셋째, 지방자치단체별 관할권은 인정하면서 광역사무를 처리하기 위한 새로운 자치단체(주로 특별지방자치단체)를 설치하는 이원적 접근방법으로서 연합체(federation), 조합(syndicate), 광역특별구(metropolitan district), 지방개발사업단, 공사(corporation) 등이 여기에 속한다.

이러한 접근방법은 나름대로의 특성과 장·단점을 가지고 있으므로 각 나라의 행정이념, 각 지방자치단체의 수용성 정도, 처리할 광역사무의 특성 등을 고려하여 적절한 방법을 채택하여야 할 것이다.

〈표 1〉 광역행정 접근방법

접근방법	유 형	내 용 및 채 택 사 례
종합적 접근방법	통 합	<ul style="list-style-type: none"> · 수개의 군소자치단체를 통합하여 단일정부화. · 일본의 町·村 폐치·분합 · 광주직할시와 송정시·광산군의 통합.
	합 병	<ul style="list-style-type: none"> · 중심도시에 도시화된 인접지역을 편입시킴 · 20세기초 미국과 캐나다에서 주로 활용 (Oklahoma, Dallas, Kansas, San Diego) · 우리나라 대도시의 행정구역확장.
	분 리	<ul style="list-style-type: none"> · 군(county)으로부터 일정지역을 분리시켜 자치단체화. · 미국에서 주로 활용 (Baltimore, Denver, San Francisco) · 시나 읍을 직할시나 시로 승격.
	시·군 통합	<ul style="list-style-type: none"> · 미국의 특별한 통합방식 · 군(county)을 중심으로 중심도시와 주변지역 통합. · Nashville-Davidson County의 통합과 Jacksonville-Duval County의 통합

접근방법	유 형	내 용 및 채 택 사 례
부분적 접근방법	합의·협정	<ul style="list-style-type: none"> · 자치단체간 단일(복수)서비스 제공 협정체결 · 생산자-소비자 협정, 상호부조협정, 시설공유협정 · 우리나라의 사무위탁
	기능이양 (사위정부대행)	<ul style="list-style-type: none"> · 특정사무의 권한을 상급자치단체에 이양 (재정이양만 하는 경우도 있음) · 도시·군 개발체제(Urban County Development)나 종합시·군 계획(Comprehensive Urban County Plan)에 의해 이루어짐 · L. A. County와 Dade County가 대표적 예.
	협 의 회	<ul style="list-style-type: none"> · 광역서비스에 대한 협의와 자문의 역할 수행 · 계획권·집행권·예산권 등이 전혀 없음 · 미국의 Council of Governments(COG) · 우리나라의 행정협의회 · 최근 계획전·집행권을 갖는 협의회 태동(Twin Cities Model)
	기관의 공동설치	<ul style="list-style-type: none"> · 자치단체 내부조직의 일부를 공동설치(일본) · 행정사항별로 광역행정기관 설치(미국)
	기 타	<ul style="list-style-type: none"> · 일본의 지방행정연락회의와 직원의 파견제도 · 미국의 구역외 관할권의 인정, 행정응원제
이원적 접근방법	연 합 체	<ul style="list-style-type: none"> · 둘 이상의 자치단체가 각각의 법인격(관할구역)을 유지한 채 광역사무만을 처리하기 위한 새로운 자치단체 설치 · 계획전 및 집행권을 가지나 과세권은 없음 · 캐나다의 Toronto와 Montreal이 대표적 예.
	조 합	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체를 구성원으로 하는 특별지방자치단체 · 일부사무조합과 복합사무조합으로 구분(목적조합) · 프랑스, 독일, 일본에서 활용 · 수도권 매립지운영관리조합
	광역특별구	<ul style="list-style-type: none"> · 별도의 구역을 정하여 주민을 구성원으로 하는 특별지방자치단체(과세권도 가짐) · 단일 목적 특별구와 다기능 특별구가 있음 · 미국에서 주로 활용 · 우리나라에도 설치근거가 규정되어 있음(지방자치법 제2조 제3항)
	지방개발 사업 단	<ul style="list-style-type: none"> · 특정한 지역의 개발을 위한 한시적 성격의 특별지방자치단체 · 일본에서 활용
	공 사	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙정부와 지방자치단체가 협의·설치하는 한시적 성격의 공공단체 · 영국의 도시개발공사가 대표적 예.

위의 <표 1>에서도 알 수 있듯이 우리나라에서는 세가지 접근방법을 모두 채택하고 있으나 종합적 접근방법을 제외한 나머지 접근방법의 활용도는 극히 미미한 실정이다.

그러나 앞으로 지방자치가 본 제도에 오르게 되면 다른 접근방법 특히 지방자치단체조합의 설립이 활발해질 것으로 예상된다. 왜냐하면 조합이 타 방법에 비해 (i) 지방자치단체의 구조를 그대로 유지하면서 사무를 공동처리할 수 있고, (ii) 공동처리에 적합한 사무이면 어떠한 사무에 대해서도 설립할 수 있으며, (iii) 고유의 직원을 가지며 독자적 재산을 보유하고, 조례를 제정할 수 있는 장점을 가지고 있기 때문이다.⁸⁾ 이는 일본의 경우에도 다른 방식보다 일부사무조합에 의하여 많은 사무를 공동처리하고 있다는 사실에서도 알 수 있다(<표 2> 참조).

<표 2> 일본의 사무공동처리방식

(’90년 현재)

방 식	처 리 건 수 (%)
사 무 위 탁	5, 079 (59. 1)
일부사무조합(복합사무조합 포함)	2, 862 (33. 3)
협 의 회	426 (5. 0)
기관의 공동설치	217 (2. 5)
지방개발사업단	12 (0. 1)
계	8, 596 (100. 0)

출처 : 柴崎政俊, “地方公共團體間の事務の共同處理について”, 地方自治制度研究會, 「地方自治」, 1992年 5月號, p. 47.

Ⅲ. 지방자치단체조합의 설립방안

1. 제도의 연혁

1949년 제정·공포된 지방자치법에는 지방자치단체상호간의 관계에 관한 규정이 없었으나 동년 개정된 지방자치법에 시·읍·면조합이라는 명칭으로 처음 관계 조합이 규정되었다. 그후 1961년 지방자치에 관한 임시조치법의 제정으로 읍·면 대신 군이 지방자치단체로 됨에 따라 그 명칭이 시·군조합으로 바뀌었다. 이에 관한 규정을 보면 (i) 시·군은 그 사무의 일부 또는 전부를 공동처리하기 위하여 필요할 때에는 규약을 정하여 도지사의

8) 米川謹一郎, 「特別地方公共團體の財務」(東京:ぎょうせい, 1989), p. 15.

승인을 얻어 시·군조합을 설치할 수 있다. 시·군조합을 법인으로 하며 조합규약에는 조합의 명칭, 가입시·군, 공동처리사무, 사무소의 위치, 의결기관, 관리자의 선임방법과 비용지변방법을 규정하여야 하며, (ii) 시·군조합은 규약에 정한 것을 제외하고는 본법의 시·군에 관한 규정을 준용하며, (iii) 공익상 필요할 때에는 도지사가 시·군조합의 설립·해산 또는 규약의 변경을 명할 수 있으며, 조합을 해산하거나 규약을 변경하려고 할 때에는 내무부장관의 승인을 얻어야 하며, (iv) 시·군조합의 비용은 조합을 조직하는 시·군이 이를 분여하도록 되어 있었다.

1973년 지방자치에 관한 임시조치법이 개정되면서 조합에 관한 조항이 동법에 규정되었다. 즉 지방자치단체는 그 사무의 일부 또는 전부를 공동처리하기 위하여 필요할 때에는 규약을 정하여 내무부장관의 승인을 얻어 지방자치단체조합을 설치할 수 있도록 한 것이다. 이로써 종래 시·군간의 조합만이 인정되었던 것이 모든 지방자치단체가 조합을 설치할 수 있게 되었다. 그리고 1981년 동법의 개정에서는 '전부'란 단어를 삭제하였다.

그후 1988년 전면개정된 지방자치법에서는 지방자치단체 상호간의 관계라는 장에 지방자치단체조합이라는 명칭으로 관계조합이 규정되어 오늘에 이르고 있다. 동법에는 (i) 조합의 설립, (ii) 조합의 조직, (iii) 조합회의와 조합장의 권한, (iv) 조합의 규약, (v) 조합의 지도·감독 (vi) 조합의 규약변경 및 해산 등에 관한 조항이 규정되어 있다.

이와 같이 조합의 제도는 거의 지방자치법의 제정당시부터 마련되어 있었으나 실제 조합을 설치한 예는 과거 경기도내의 모든 시·군을 구성원으로 한 통신사무조합⁹⁾을 제외하면 전무한 형편이었다. 다만 1991년 11월 수도권매립지운영관리 조합이 설립되어 현재 운영되고 있다.

2. 지방자치단체조합의 성격

조합은 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리하기 위하여 규약을 정하여 설립되는 법인이다. 즉 보통지방자치단체와 마찬가지로 공법상의 법인이다. (i) 그 기능 내지 목적이 일반적·종합적이 아닌 특정적·한정적이라는 점, (ii) 그 존재가 보편적이 아닌 예외적이라는 점, (iii) 그 권능이 포괄적이 아닌 개별적이라는 점, (iv) 그 조직이 표준적이 아닌 단일적이라는 점 등에서 특별지방자치단체로 불린다.¹⁰⁾

그런데 조합을 특별지방자치단체로 보지 않는 견해도 있는데 그 이유로 (i) 지방자치법

9) 정세욱, 「지방행정학」(서울: 법문사, 1984), p. 604.

10) 상계서, pp. 347~348; 손재식, 「현대지방행정론」(서울: 박영사, 1991), p. 75.

제2조 제3항 및 제4항의 특별지방자치단체에 관한 조항과 무관하게 지방자치단체조합의 조항이 따로 규정되어 있으며 또한 특별지방자치단체에 관한 것은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있는데 비해 지방자치단체조합은 법률인 지방자치법에 규정하고 있다는 점, (ii) 지방자치단체조합은 직접 주민을 구성원으로 하지 않고 행정활동의 상대방도 간접적으로만 주민이 관계된다는 점 등을 들고 있다.¹¹⁾

그러나 특별지방자치단체에 관한 사항을 대통령령으로 정하도록 되어 있는 현행 규정은 입법상의 잘못으로 보여진다. 왜냐하면 헌법 제117조 제2항에 의하면 「지방자치단체의 종류는 법률로 정한다」고 규정하고 있는데 지방자치법에서는 일반지방자치단체의 경우 특별시·직할시 및 도와 시·군 및 자치구 2종을 분명히 열거하고 있는 반면 특별지방자치단체는 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요한 경우 설치할 수 있다는 규정만 있을 뿐 그 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 되어 있어 위헌의 소지가 있기 때문이다. 따라서 특별지방자치단체에 관한 현행 규정은 법률유보조항으로 개정되어야 할 것이다. 또한 다른 측면에서 볼 때 현행 지방자치법 시행령에는 특별지방자치단체에 관한 규정이 전혀 없기 때문에 입법자 스스로 이를 인정하고 있는 것이 아닌가 여겨진다.

그리고 주민을 직접 구성원으로 하여야 한다는 주장은 특별지방자치단체의 특성을 고려할 때 설득력이 없다. 왜냐하면 외국의 경우 주민 뿐만 아니라 지방자치단체도 특별지방자치단체의 구성원이 되고 있으며, 또한 조합을 설립하는 지방자치단체의 주민도 간접적으로 조합의 구성원으로 간주할 수 있기 때문이다.

따라서 지방자치단체조합은 특별지방자치단체로서 이를 설립하는 각 지방자치단체와는 별개의 법인격을 가지게 된다. 따라서 지방자치단체조합은 규약에 정하여진 공동사무를 처리하기 위하여 필요한 범위내에서 지방자치단체와 똑같이 권리·의무의 주체가 될 수 있다. 즉, 공동처리하는 사무의 범위내에서 조례와 규칙을 제정하고, 재산을 취득·관리·처분하고, 자기의사를 외부에 표시할 수 있는 것이다.

3. 지방자치단체조합의 설립

1) 설립방법

조합은 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때 규약을 정하여 설립할 수 있으므로 조합의 설립행위는 공법상의 합동행위

11) 이기우, 「지방자치행정론」(서울: 법문사, 1991), p. 50.

에 해당한다. 공법상의 합동행위는 공법적 효과의 발생을 목적으로 하는 복수당사자의 동일방향의 의사표시의 합치에 의하여 성립하는 공법행위를 말한다.¹²⁾ 즉 조합의 설립은 각 지방자치단체가 자기책임하에 결정할 사항이므로 자유 내지 임의설립이 원칙이다. 따라서 구성원이 시·도일 경우는 내무부장관의, 시·군 및 자치구일 경우는 시·도지사의, 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 경우는 내무부장관의 승인을 받도록 되어 있는 것은 조합설립의 법적 효과가 발생하기 위한 효력발생요건이다.¹³⁾ 그런데 조합에서 처리할 수 있는 사무의 유형에 대한 규정이 없기 때문에 감독관청이 승인을 결정함에 있어 합법성의 합목적성을 고려할 수 있는가가 문제된다. 이와 관련하여 지방자치단체의 자치사무일 경우는 합목적성을 고려할 수 없으며,¹⁴⁾ 위임사무일 경우는 합법성과 함께 합목적성도 고려하여야 할 것이다.¹⁵⁾

한편 예외적으로 내무부장관은 공익상 필요한 경우에는 조합의 설립을 명하는 강제설립이 가능하도록 규정되어 있다. 이 경우에도 자치사무를 제외한 법에 의해 지방자치단체의 수행의무가 주어진 사무에만 강제설립 명령을 할 수 있다. 또한 강제설립에는 공익상 필요가 있어야 하는데, 공익상 필요는 (i) 지방자치단체가 단독으로 특정한 사무를 수행할 수 없거나, (ii) 특정 사무를 수행하기 위해서는 공공의 복리차원에서 동등한 가치가 있는 다른 사무를 소홀히 할 수 밖에 없을 때에 한정되며 단순히 경제성이나 효율성의 견지에서 강제설립은 허용되지 않는 것으로 보아야 한다.¹⁶⁾

2) 설립주체

조합은 모든 지방자치단체가 설립할 수 있다.¹⁷⁾ 그런데 조합설립의 경험이 전무하다시피 한 우리의 실정을 고려할 때 광역성이 큰 시·도에 걸치는 사무에 대한 조합설립은 당분간 자제하면서 제도형성(institution building)이라는 차원에서 동일한 광역자치단체내의 기초자치단체간에 우선 설립하는 것이 바람직할 것이다. 물론 현재 설립·운영되고 있는 수도권매립지운영관리조합은 광역자치단체인 서울·인천·경기도가 설립주체가 되어

12) 박윤훈, 「최신 행정법강의(상)」(서울: 국민서관, 1976), p. 276.

13) 이기우, 전제서, p. 324.

14) 이기우, 상제서, p. 324.

15) 일본의 학설은 조합의 허가를 사무의 유형에 무관하게 합법성과 합목적성 모두 고려하여야 하는 자유재량행위로 보고 있다.

秋田 周, 「執行機關・共同處理」(東京: 第一法現, 1973), p. 411.

16) 이기우, 전제서, pp. 324~325.

17) 일본에서는 복합사무조합의 경우 시·정·촌만이 설립할 수 있으며 도·도·부·현이나 특별구는 설치주체가 될 수 없도록 규정되어 있다.

이론 지방자치법 제285조.

있지만 경기도의 경우 18개시와 18개군 중에서 16개시와 4개군만이 포함되어 있어 어떤 의미에서는 새로운 권역을 설정한 것으로 해석할 수 있어 광역특별구의 성격을 가진 것으로 볼 수 있다.

조합설립이 활성화되어 있는 일본의 경우도 대부분의 조합이 동일한 都道府縣내의 市町村간에 설립되어 있다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 일본의 공동처리방식별 구성단체현황

구성단체 공동처리방식	2개이상의 都道府縣			1개 都道府縣		계
	도도부현 상호간	도도부현과 시정촌간	시정촌 상호간	도도부현과 시정촌간	시정촌 상호간	
	협 의 회	3	4	—	5	
기관등 공동설치 사무의 위탁	1	—	—	2	214	217
일부사무조합	14	—	33	3,364	1,668	5,079
지방개발사업단	2	—	18	31	2,811	2,862
	—	—	—	5	7	12
계	20 (0.2)	4 (0.0)	51 (0.6)	3,407 (39.7)	5,114 (59.5)	8,596 (100.0)

주: ()안 구성비를 나타냄

출처: 柴崎政俊, 전계논문, p. 49.

3) 공동처리하는 사무

우리나라 지방자치법에 의하면 조합의 공동처리대상이 되는 사무는 지방자치단체의 사무이면 자치사무 및 위임사무(기관 및 단체) 모두가 해당되므로 일본의 경우와 마찬가지로이다. 그러나 독일에 있어서는 이른바 기관차용에 의해 수행되는 사무, 즉 기관위임사무는 조합의 사무가 될 수 없고 또한 자치행정과 불가분적으로 결합되어 있는 사무, 예를 들어 지방선거나 지방자치단체의 예산편성 등의 사무는 조합의 사무가 될 수 없다.¹⁸⁾

그런데 조합이 처리하는 사무는 일반적으로 개별적이고 구체적인 성격의 사무에 한정되고 있다. 따라서 학교나 병원과 같이 이미 존재하고 있는 시설의 유지·관리등 전형적인 사무처리에는 적절하지만 몇개의 사무를 종합적·탄력적으로 처리하는데는 적절하지 못한 것으로 평가되고 있다.¹⁹⁾ 이러한 사실은 현재 독일의 목적조합이나 일본의 일부사무조합에서 처리하고 있는 사무의 종류에서도 잘 나타나 있다. 〈표 4〉와 〈표 5〉에서 알 수 있듯이 환경위생, 후생복지, 사회교육과 같이 광역성은 적으나 행정수요는 많은 사무를

18) 이기우, "독일의 목적조합", 한국지방행정연구원, 「지방행정연구」, 제7권 제3호, 1992, p. 107.

19) 秋田 周, 전계서, p. 451.

대상으로 조합을 설립하고 있다.

〈표 4〉 사무별 목적조합설치현황(독일)

사 무	조 합 수	구 성 비
재 무 행 정	2	0.9
공 동 행 정 시 설 (대 이 타 처 리 시 설)	9	3.9
행 정 연 수 시 설	6	2.6
국 민 학 교 · 실 업 학 교	5	2.2
상 업 학 교	3	1.3
인 문 고 등 학 교	3	1.3
직 업 학 교	3	1.3
특 수 학 교	22	9.5
극 장 · 콘 서 트 · 음 악 지 원	8	3.5
시 민 대 학	45	19.4
향 토 보 전	1	0.4
중 합 병 원	6	2.6
운 동 장 · 수 영 장	1	0.4
공 원 · 정 원	1	0.4
기 타 휴 양 시 설	20	8.6
건 축 행 정	2	0.9
수 도 · 제 방 공 사	4	1.7
하 수 시 설	22	9.5
쓰 레 기 수 거	6	2.6
매 장	1	0.4
교 통 행 정	2	0.9
상 수 공 급	56	24.1
상 업 적 조 합	46	19.8
교 통 기 업	1	0.4
농 업 · 임 업 기 업	1	0.4
계	232	100.0

주 : 노르트라인-베스트팔렌주의 경우임

출처 : 이기우, 전계논문, p. 105

〈표 5〉 사무별 일부사무조합설치현황(일본)

사	무	조 합 수	구 성 비
환 경 위 생	방 재	1,062	37.1
후 생 복 지	제 1 차 산 업 진 흥	495	17.3
제 1 차 산 업 진 흥	교 육	427	17.3
지 역 개 발 계 획	수 송 시 설	318	11.1
국 토 보 전	제 3 차 산 업 진 흥	175	6.1
제 2 차 산 업 진 흥	도 시 계 획	19	0.7
종 합 개 발 사 업	주 택	17	0.6
기 타	기 타	11	0.4
계	계	2,862	100.0

주 : 1) 환경위생에는 쓰레기처리·분료처리·상수도 등
 2) 방재에는 소방, 수방 등
 3) 후생복지에는 격리숙사, 노인복지, 병원 등
 4) 제1차 산업진흥에는 임도·임야, 농업용수, 농산물유통시설 등
 5) 교육에는 중학교, 사회교육, 국민학교 등
 6) 기타에는 공무재해, 퇴직수당, 경륜 등
 출처 : 柴崎政俊, 전계논문, p. 61.

이러한 점을 고려할 때 우리나라에서도 기초자치단체의 자치사무 중에서 다음과 같은 사무를 대상으로 조합을 설치·운영하는 것이 바람직하다.

- ① 주민의 복지증진에 관한 사무 : 사회복지시설·노인복지시설·아동상담소·심신장애자복지시설·부녀복지시설 등의 설치와 운영.
- ② 산업진흥에 관한 사무 : 농업용수개발사업 관개시설의 유지·관리, 농작물병충해방제, 복합영농기획단 설치·운영, 중소기업협동화 사업단지조성.
- ③ 지역개발 및 생활환경시설설치·관리에 관한 사무 : 쓰레기처리, 하수종말처리장의 유지·관리, 간이급수시설의 계획수립 및 시행.
- ④ 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무 : 공립의 국민학교 등 각종 학교의 설립·경영, 공공도서관·체육시설·박물관 등의 설치 및 운영·관리.
- ⑤ 지역민방위 및 소방에 관한 사무 : 소방관리·소방시설 등의 설치 및 유지·관리.

4) 설립유형

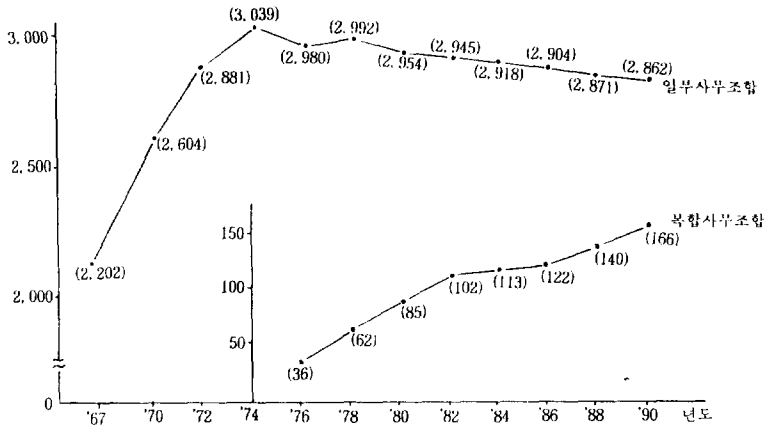
현행법에 의하면 하나의 사무를 공동처리하는 일부사무조합과 둘 이상의 사무를 공동처리하는 복합사무조합 모두를 설립할 수 있다.

일부사무조합의 경우 법인격을 가진 독립적 주체에 의하여 광역적 사무가 처리되므로 각 사무별 특성에 맞는 운영방식을 채택할 수 있어 행정의 능률성을 확보할 수 있으며 또한 지방자치단체에게 이익이 되는 사업에 조합을 설립하므로 민주성이 보장되는 장점이 있다. 그러나 조합의 난립으로 인하여 상호관련되는 사무의 관할조합간에 책임소재가 불분명해지거나 사무처리의 중복이 생길 가능성도 있어 오히려 비능률을 초래할 수 있다는 단점이 있다.

한편 복합사무조합은 다수의 관련사무를 종합적으로 처리한다는 점에서 사무의 중복을 피할 수 있으나 다수의 사무처리를 위한 조합설립은 상대적으로 어려울 뿐만 아니라 행정수요의 기능권역이 서로 일치하는 경우는 거의 찾기 힘들다는 단점이 있다.

우리나라에서는 제도형성이라는 관점에서 일부사무조합의 설립을 원칙으로 하는 것이 바람직하다. 조합의 역사가 1세기를 넘는 일본의 경우에도 1974년에 비로소 복합사무조합을 인정하였다는 사실은 시사하는 바가 많을 것이다(〈도 1〉 참조).

〈도 1〉 일본의 일부(복합)사무조합수의 변화



출처 : 柴崎政俊, 前掲論文, p. 59.

4. 지방자치단체조합의 규약

1) 필수적 규약사항

지방자치단체조합은 설립단체가 규약을 정함으로써 설립된다. 따라서 규약은 설립단체

의 합의에 따라 정립되는 자주법으로서 조합존립의 근거가 되며 구성자치단체를 구속한다.

조합의 규약사항에는 반드시 포함되어야 할 필수적 기재사항과 필요에 따라 임의로 기재할 수 있는 임의적 기재사항이 있을 수 있으나 본고에서는 지방자치법 제152조에 규정된 필수적 규약사항을 중심으로 살펴보고자 한다.

(1) 조합의 명칭

어떠한 명칭을 사용해야 하는가에 대한 법령상 아무런 규정이 없는데 가능한 한 공동처리사무의 종류, 설립단체 등을 분명히 표시하는 것이 바람직하다. 또한 '조합'이라는 단어를 포함시키는 것이 좋지만 '○○광역행정센터'와 같은 명칭도 가능할 것이다.

(2) 조합을 구성하는 지방자치단체

규정에 따라 구성자치단체가 특정되면 된다. 따라서 '○○도내의 ××시, △△군'이라도 관계없다.

(3) 사무소의 위치

조합의 사무소는 구성자치단체의 구역내에 위치하는 것이 원칙이지만 다른 시·군내에도 들 수 있다. 사무소의 위치를 정함에 있어서는 주민의 이용에 가장 편리하도록 교통사정과 다른 공공기관과의 관계 등을 고려하여야 한다.

(4) 조합의 사무

조합이 공동처리할 사무는 그 범위내에서 구성자치단체의 사무처리권한을 잃게 되므로 그 범위를 정확히 규정하여야 한다.

(5) 조합회의의 조직 및 위원의 선임방법

조합회의위원의 정수 및 구성단체간의 배정, 임기, 선거권 및 피선거권 선임방법 등을 모두 규약으로 규정하여야 한다(상세한 내용은 의결기관에서 기술함).

(6) 집행기관의 조직 및 선임방법

집행기관에서 반드시 두어야 하는 것은 조합의 대표자인 조합장이며 기타 어떤 집행기관을 두며 어떤 방법으로 선임하는가를 규약에 정하여야 한다(상세한 내용은 집행기관에서 기술함).

(7) 조합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법

조합의 경비는 구성자치단체의 부담금, 보조금, 지방채, 기타 재산수입, 기부금, 사용료, 수수료 등의 재원에 의하여 충당되며 규약에는 구성자치단체의 부담금의 부담비율 등을 규정하여야 한다(상세한 내용은 재무관리에서 기술함).

(8) 기타 조합의 구성 및 운영에 관한 사항

2) 규약의 변경

조합이 그 규약을 변경하고자 할 경우에는 조합의 설립과 마찬가지로 당해 지방의회의 의결을 거쳐 내무부장관이나 시·도지사의 승인을 얻어야 한다.

5. 지방자치단체조합의 의결기관

조합에는 조합회의를 두며 조합회의는 조합의 규약이 정하는 바에 따르면 조합의 중요사무를 심의·의결한다라고만 지방자치법에 규정되어 있고 조합회의를 구체적으로 어떻게 조직하고 의사진행을 어떻게 하는가에 대해서는 모두 규약에 위임되어 있으므로 이에 관해 살펴보기로 한다.

1) 조직

조합회의는 구성자치단체의 대표자인 위원으로 구성됨은 물론이고 위원의 정수와 구성자치단체간의 배정 및 그 임기를 규약으로 정하여야 할 조직에 포함됨은 이론의 여지가 없다. 그러나 의장·부의장의 설치와 그 선임, 위원회의 설치, 사무국의 설치 등이 조합회의의 조직에 포함될 수 있는가 하는 문제가 있다.

그런데 ‘조합회의의 조직’이란 위원으로 구성되는 회의의 체제구성을 의미하며 이에 대해 의장과 부의장, 위원회는 단순한 회의의 내부조직이며, 사무국은 회의의 밖에서 일반사무를 보조하는 조직이다. 따라서 의장과 부의장, 위원회 및 사무국은 회의의 조직에 포함되지 않는다고 생각된다.²⁰⁾ 다만 의장과 부의장은 회의의 의사를 정리한다는 면에서 규약사항으로 보는 것이 어떨까 한다.²¹⁾

2) 위원의 선임방법과 피선거권

조합의 구성원이 지방자치단체이기 때문에 조합회의위원을 주민의 직접선거에 의하여 선출하는 것은 합당치 않으며 따라서 구성자치단체에서 간접선출하는 것이 타당하다. 그리고 그 선출방법은 구성자치단체간 다양할 수 있으나 지방의회의 동의를 받도록 하는 것이 바람직하다.

한편 위원자격의 경우 지방자치법에 조합을 설립하는 관계지방자치단체의 장과 의회의원은 지방자치법 제33조 제1항 및 제88조 제1항의 규정(검직금지조항)에도 불구하고 조합회의의 위원 또는 조합장을 겸할 수 있도록 되어 있을 뿐 아무런 규정이 없으므로 이는

20) 米川謹一郎, 전계서, pp. 64~65.

21) 수도권 매립지운영관리조합 규약에도 의장·부의장에 관한 조항(제7조)이 규정되어 있으며, 일본의 경우도 이것이 유력설이다.

반드시 규약에 그 자격을 규정하여야 한다. 왜냐하면 동등한 자격을 가진 위원들로 조합회의를 구성할 때 공평한 회의운영을 기대할 수 있기 때문이다. 또한 주민들에 대한 간접적 대표성을 담보한다는 측면에서 위원중에는 지방의회의원이 반드시 포함되어야 한다.²²⁾ 참고로 일본의 일부사무조합의회의 의원 선출방법과 피선거권을 보면 <표 6>과 같다.

<표 6> 일본의 일부사무조합의회의원 선입방법

선 입 방 법		조합수(구성비)
구성단체주민의 직접선거		13 (0.5)
구성단체장 중에서	지명에 의함	120 (4.2)
	기타방법	62 (2.2)
구성단체장 이외 집행기관 위원회의 의원 중에서	지명에 의함	2 (0.1)
	기타방법	0 (0.0)
구성단체의 의회의원 중에서	지명에 의함	147 (5.1)
	의회의 간접선거	1,417 (49.5)
	기타방법	54 (1.9)
구성단체의 특별직 직원 중에서	지명에 의함	4 (0.1)
	기타방법	0 (0.0)
상기 이외의 자 중에서	지명에 의함	11 (0.4)
	의회의 간접선거	97 (3.4)
	기타방법	25 (0.9)
상기방법의 혼합		910 (31.8)
계		2,862 (100.0)

출처 : 柴崎政俊, 전계논문, p. 59.

3) 의결사항

조합회의는 조합의 중요사항을 심의·의결하는 의결기관이므로 의결사항도 규약으로 규정하여야 할 것이다. 규약에 규정되어야 하는 주요의결사항으로 (i) 조합운영에 필요한 조례의 제정 및 폐쇄, (ii) 예산의 심의확정과 결산의 승인, (iii) 관계지방자치단체의 분담금 결정, (iv) 중요재산의 취득·관리·처분 등을 들 수 있다.

4) 운영

조합회의의 운영에서 규약으로 정하여야 할 사항은 (i) 조합회의의 종류와 (ii) 의사

22) 수도권매립지관리운영조합 규약에는 위원의 자격을 (i) 각 자치단체 폐기물 담당국장 (ii) 지방의회 의원으로 규정하고 있다.

및 의결정족수에 관한 것이다. 조합회의는 정기회와 임시회로 구분하여 개최하도록 하며, 정족수는 재적위원 과반수 이상의 출석과 출석위원 과반수 이상의 찬성으로 하되 가부동수일 경우 부결된 것으로 본다. 여기서 한가지 특히 고려하여야 할 것은 조합회의가 심의·의결할 안건이 구성자치단체 중의 일부에만 관계되는 사항이거나 특별히 중요한 안건일 경우 정족수상의 특례를 규약에 규정할 수 있다는 것이다. 그리고 사무를 공동처리하는 조합의 성격상 조합과 구성자치단체간에는 밀접한 연락관계를 유지하는 것이 바람직하므로 중요한 의결사항일 경우 의결하기 전에 구성자치단체의 장에게 통지하는 것이 바람직하며 의결결과도 또한 마찬가지이다.

6. 지방자치단체조합의 집행기관

1) 조합장의 선임방법

조합의 집행기관으로 조합장이 있는데 조합장은 조합을 대표하며 조합의 사무를 통할한다. 따라서 조합장의 법적행위의 효과는 조합에 귀속된다. 이러한 조합장의 선임방법은 반드시 규약에 규정하여야 하며 반드시 지방자치단체의 장과 같을 필요는 없으며 공정한 조합운영이 보장되는 범위에서 자유롭게 규정할 수 있다.²³⁾ 참고로 일본의 일부사무조합 관리자의 선임방법은 <표 7>과 같다.

〈표 7〉 일본의 일부사무조합관리자 선임방법

선 임 방 법		조합수(구성비)
구성단체장 중에서	지명에 의함	941 (33.5)
	호선함	1,365 (48.6)
	기타방법	319 (11.4)
구성단체장 이외의 집행기관 위원회의 위원 중에서	지명에 의함	0 (0.0)
	호선함	1 (0.0)
	기타방법	0 (0.0)
구성단체의 의회의원 중에서	지명에 의함	4 (0.1)
	호선함	7 (0.3)
	기타방법	4 (0.1)
일부사무조합의 의회의원 중에서	호선함	61 (2.2)
	기타방법	2 (0.1)

23) 수도권매립지운영관리조합규약(제11조)에서는 구성자치단체의 부단체장이 호선하도록 규정되어 있다.

선 임 방 법		조합수(구성비)
구성단체 특별직 직원 중에서	지명에 의함	9 (0.3)
	호선함	1 (0.0)
	기타방법	1 (0.0)
상기한 이외의 자 중에서	지명에 의함	13 (0.5)
	호선함	9 (0.3)
	기타방법	75 (2.7)
계		2,807 (100.0)

주 : 복합사무조합 55개는 제외하였음.

출처 : 柴崎政俊, 전계논문, p. 57.

2) 부조합장 등 기타 집행기관

집행기관의 범위에는 보도기관과 조합의 사무를 분장하기 위한 필요한 행정기구가 포함되는 것으로 볼 수 있기 때문에 부조합장의 선임방법, 사무직원의 정수 등은 규약으로 규정하여야 하며, 사무직원의 선임방법도 또한 규약으로 규정함이 바람직하다. 그러나 내부행정조직은 사무직원의 단순한 보직행위의 문제로 집행기관의 조직에 포함되지 않으므로 반드시 규약으로 정할 필요는 없다.

7. 지방자치단체조합의 재무

1) 재원

조합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법 등 조합의 재무에 대한 모든 것을 규약으로 정하게 되어 있다.

조합에는 지방세 및 지방교부세라는 지방자치단체를 지탱하는 두가지 주요한 재원에 관한 세입의 권한이 없다. 따라서 구성자치단체의 부담금이 가장 중요한 재원이 된다. 구성자치단체간에 부담금을 배분하는데는 (i) 구성자치단체간 균등할, (ii) 인구·세대 또는 재정규모에 의한 비율, (iii) 응익부담, (iv) (i)~(iii)까지의 혼합방법 등의 방법이 있는데, 공동처리하는 사무의 성격과 구성자치단체의 사정 등을 고려하여 적당한 방법을 선정하여야 할 것이다. 그밖에 사용료·수수료·분담금 등도 조합의 재원이 될 수 있다.

그런데 조합이 기채권, 즉 지방채를 발행할 수 있느냐하는 문제가 있다. 지방자치단체는 일정한 조건하에서 지방채를 발행할 수 있으므로, 구성자치단체가 발행할 수 있는 범위내에서 조합도 기채권을 가진다고 볼 수 있다. 다만 조합의 재원이 주로 부담금에 의하여 충당되므로 그 발행에 있어서는 적립금의 유무, 상환재원의 부담금의 예상액 등이 고려되

어야 한다.

2) 예산 및 결산

조합의 예산편성 및 조합회의의 예산제출은 조합장의 전속권한이며 결산 또한 마찬가지이다. 다만 조합의 재원이 대부분 부담금인 점을 고려할 때 확정된 예산과 결산을 구성자치단체에 통보하는 것이 당연하다.

그밖에 조합의 운영에는 주민들의 부단한 관심과 협조가 필요하므로 매년 수회에 걸쳐 세입·세출의 집행상황과 더불어 재산, 지방채 및 일시차입금 등 기타 재무에 관한 사항을 공표하는 것이 바람직하다.

8. 지방자치단체조합의 해산

조합의 해산은 사무의 공동처리의 필요가 없어졌을 때 조합의 존재를 소멸시키는 것이다. 즉 조합은 법인격을 잃고, 조합의 의결 및 집행기관은 소멸하며, 규약 등은 실효하며, 공동처리사무는 구성자치단체에 복귀된다.

해산을 결정하는 주체는 조합이 아닌 구성자치단체이며 지방자치법에는 설립과 마찬가지로 절차를 거치도록 규정되어 있다. 따라서 해산을 할 경우에도 해산 그 자체, 해산시기, 재산처분, 사무의 승계나 결산의 승인방법 등을 협의하여 규약을 정하고 당해 지방의회의 의결을 거쳐 내무부장관이나 시·도지사의 승인을 받아야 한다.

특히 재산의 처분과 관련하여 지방자치법 제154조 제2항에서는 관계 지방자치단체의 협의에 의한다고 규정하고 있다. 여기서 '재산'이라 함은 동법 제133조 제3항의 재산의 의미, 즉 현금외의 모든 재산적 가치가 있는 물건 및 권리를 의미하는 것으로 해석된다. 따라서 조합의 채권과 채무등을 포함한 적극적·소극적 재산 모두가 해당된다. 여기서 조합은 적극재산의 처분에 있어 대가를 구하지 않으며 소극재산의 경우 부담을 지지 않는다.

IV. 결 어

지방분권체제의 대명사라 할 수 있는 지방자치제하에서 행정의 민주성과 능률성의 조화구현이라는 광역행정의 존재이유(raison d'être)를 고려할 때 그 방식의 하나인 지방자치단체조합의 설립은 앞으로 활발해질 것임에 틀림없다.

그러나 현행 지방자치법에서는 지방자치단체조합의 성격을 명확히 규정하고 있지 않아 해석상 여러가지 논란이 야기되고 있으며 앞으로도 많은 문제가 제기될 것으로 예상된다. 또한 조합의 설립에서 운영에 이르기까지 거의 모든 사항을 규약으로 정하도록 하고 있어 제자백가식 구성이나 운영이 될 가능성도 배제할 수 없어 경험이 일천한 우리나라의 경우 예기치 않던 논란이 초래될 수도 있다. 따라서 조합의 법적 지위를 보다 명확히 규정하여야 하며, 현재 규약사항으로 되어 있는 의결 및 집행기관의 조직 및 선임방법, 재원조달방법 및 조합의 운영방법 등 주요한 사항은 법령으로 규정하거나 지방자치법의 관계조항을 준용한다는 것을 명시하도록 하여야 한다.

요컨대 모든 제도는 이를 어떻게 활용하느냐에 따라 그 공과가 달라질 수 있으므로 각 지방자치단체는 진실로 협력한다는 자세로서 지방자치단체조합설립에 임하는 것이 무엇보다 중요하다고 하겠다.

〈參 考 文 獻〉

- 국토개발연구원, 「광역도시시설의 입지와 관리에 관한 연구」, 1988.
- 손재식, 「현대지방행정론」, 박영사, 1991.
- 이기우, 「지방자치행정론」, 법문사, 1991.
- 정세욱, 「지방행정학」, 법문사, 1984.
- 최상철, “지방자치단체간 광역행정협력체제 구축방안”, 「환경논총」, 제29권, 1991.
- 米川謹一郎, 「特別地方公共團體の財務」, 東京:ぎょうせい, 1989.
- 秋田 周, 「執行機關・公共處理」, 東京:第一法規, 1973.
- 關西經濟連合會事務局編, 「廣域行政の經濟效果」, 東京:學陽書房, 1968.
- Armour A.M., “The Siting of Locally Unwanted Land Use”, *Progress in Planning* Vol. 35, 1991.
- Bollens, J.C. & H.J.Schmandt, *The Metropolis*, New York:Harper & Row, 1982.
- Seley, J.C. *The Politics of Public Facility Planning*, Lexington:D.C.Heath and Co., 1983.