

지방자치단체간 상생을 위한 협력 활성화 방안 연구

2008. 12

김필두/류영아

한국지방행정연구원

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적	1
제 2 절 연구의 범위 및 방법	2
제 2 장 이론적 · 제도적 논의	3
제 1 절 상생협력의 의의	3
1. 상생협력의 의의와 필요성	3
2. 상생협력의 이론적 토대	5
제 2 절 지방자치단체간 상생협력 제도	8
1. 사무위탁	9
2. 행정협의회	9
3. 지방자치단체조합	10
제 3 장 실태와 문제점	12
제 1 절 현황과 실태	12
1. 사무위탁	12
2. 행정협의회	15
3. 지방자치단체조합	20
제 2 절 문제점 분석	24
1. 사무위탁	24
2. 행정협의회	25
3. 지방자치단체조합	27
제 4 장 상생협력 활성화 방안	29
제 1 절 기본방향	29

1. 헌법적 보장	29
2. 일반적 과정	30
제 2 절 상생협력 기반 조성	31
1. 상생협력 기반 조성	31
2. 일반적인 상생협력 방안	34
제 3 절 상생협력 추진 강화 방안	36
1. 관련 법제도 보완	36
2. 새로운 법제도 도입	42
제 5 장 결론	50
제 1 절 연구의 요약	50
제 2 절 정책제언	50
참고문헌	52
부록 1 광역행정협력표준조례(안)	52
부록 2 지방자치단체조합 표준 규약	54
부록 3 사무위탁 표준협약(안)	56

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

현재 지방자치단체 간의 인적·물적 교류가 확대되고 있고 생활권이 광역화되고 있는 추세에 따라 지방자치단체간 협력의 필요성이 증대되고 있으나, 지방자치단체들이 관할구역 위주의 개별사업을 추진하는 관행으로 인해 행정의 광역화 대응이 어려운 실정이다. 또한, 광역행정에 대한 수요가 증대함에 따라 효과적으로 대응하고 갈등을 해결하기 위해 지역간 상생협력 활성화를 위한 전략적 접근이 필요한 시점이다.

현재 우리나라 지방자치법에서 규정하고 있는 상생협력 제도는 사무위탁(151조), 행정협의회(152조-158조), 지방자치단체조합(159조-제164조) 등이 있는데, 제도상으로는 갖춰져 있으나 실제로는 활용도가 낮은 실정이다. 사무위탁 제도는 현재까지 그 운영실적이 미비하여 상·하수 처리, 쓰레기 처리, 도로건설 등 한정된 분야에서만 이루어지고 있다는 문제점이 있다. 행정협의회 제도는 외형상 활발히 운용되고 있으나 주민 및 의회 등의 반대로 협의사항이 성실하게 이행되지 않는 등 실질적인 운영 한계에 직면하고 있고, 지방자치단체가 제도를 활용하는 것에 상당히 부담을 가지고 있는 실정이다. 지방자치단체조합 제도는 경제자유구역 지정 확대와 더불어 설립이 점차 증가 추세에 있으나 조합장의 인력 통솔, 재원조달, 지도 감독, 개별법 준용 등 운영상 해결해야할 과제가 상존한 상황이다.

이에 본 연구에서는 지방자치법에 규정되어 있는 상생협력 제도별 운영 현황을 분석하고 향후 법제화 작업에 반영할 수 있도록 한다. 즉, 지방상호간 갈등·분쟁 발생 원인을 파악하고 이를 효과적으로 조정·중재할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것을 목적으로 하였다. 첫째, 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합 등 지방자치법상 지역간 협력사업이 가능한 제도별 운영 현황 분석을 통해 현 제도의 문제점을 제시하였다. 둘째, 지방자치단체 간의 상생협력을 활성화시킬 수 있는 법 제도적 보완 사항을 점검하였다. 즉, 법령 개선 사항 등 지방자치단체간 상생협력 사업에 다각적으로 활용할 수 있는 방안을 모색하였다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

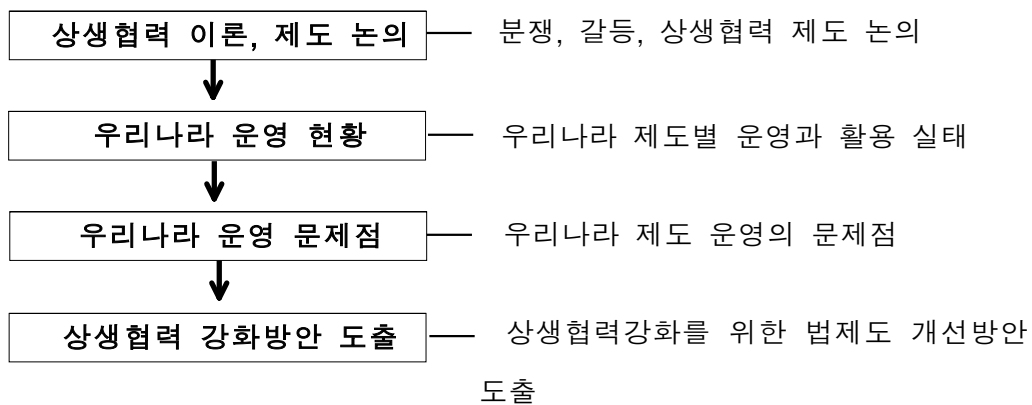
1. 연구범위

본 연구의 공간적 범위는 우리나라의 상생협력 제도이다. 특히 우리나라의 경우 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합 등 지방자치법에 규정된 제도를 그 대상으로 하였다. 시간적 범위는 연구시점인 2008년 12월까지를 기준으로 한다. 내용적 범위는 우리나라 상생협력 제도의 활용 실태를 조사하고 향후 확대가능한 제도적 기반을 도출하는 것으로 하였다.

2. 연구방법

본 연구는 문헌연구와 심층면접으로 수행되었다. 우선 문헌연구에서 상생협력과 관련한 이론, 제도 등을 수집·분석하고, 우리나라 상생협력 제도의 활용 실태와 문제점을 파악하여 상생협력 강화의 필요성을 부각하였다. 또한, 연구의 진행 상황에 따라 필요한 경우 관련 전문가를 대상으로 심층면접을 실시하였다. 이러한 일련의 과정과 내용을 정리하면 다음 <그림 1-1>과 같다.

<그림 1-1> 연구 접근 틀



제 2 장 이론적 · 제도적 논의

제 1 절 상생협력의 의의

1. 상생협력의 의의와 필요성

1) 상생협력의 개념

상생협력이란 자율적인 조직들이 개별적 목표의 공동적 성취를 위하여 긴밀하게 관계하는 것(deliberate relations)을 의미한다. 즉, 각각의 조직들이 상호작용을 통해 교환과 협상 등 상호의존관계를 통하여 자원, 권한, 역할을 교환하여 상호 이익을 증진시키는 것을 말한다. 상생협력이란 어느 일방의 편파적이고 독점적인 이익관계가 아닌 협력당사자 간의 대등한 상호관계성을 유지하면서 공동이익과 목적을 달성하고자 하는 전제에서 출발한다(한표환외, 2002: 9-10). 이러한 상생협력은 국가간, 지방자치단체간, 사회단체간, 기업간, 지역주민간 등 특정한 목적을 가지고 사회를 구성하는 둘 이상의 모든 사회실체 상호간에 광범위하게 발생하는데, 상생협력의 주체가 지방자치단체일 경우가 지방자치단체 간의 상생협력이다(김명연, 2005: 219).

결국 지방자치단체간의 상생협력이란, 지방자치단체가 공공시설의 설치, 경제 및 개발, 교류 및 행사, 행정서비스의 제공 등의 분야에서 광역사무의 처리나 행·재정 능력의 보완 등을 위한 개별 목표의 공동적 성취를 위해 긴밀한 상호보완관계를 유지하면서 공생적인 사업관계를 통해 상호 이익을 증진시키는 것을 의미한다. 상생협력을 통해 각 지방자치단체는 공간적으로 제한되어 있는 지역의 범주를 벗어나 다른 지방자치단체와 상호의존·상호보완적 관계를 형성하여 소기의 목표달성에 공동으로 대처하면서 상호이익을 증진시킬 수 있다. 이와 같이 지방자치단체간의 상생협력은 각 지방자치단체가 동일한 목표를 설정하고 각각의 한정된 자원과 역량을 동원하여 목표지향적인 상호보완작용을 통해 공동생산적인 참여과정을 거쳐 최종적으로 설정된 목표를 달성함으로써 공동이익을 향유하는 속성을 지니고 있다(행정안전부, 2008: 100).

2) 상생협력의 필요성

지방자치단체는 자신과 관련된 사무를 자신의 구역 안에서 독자적으로 처리하는

것이 이상적일 수 있다. 그러나 이러한 자족적이고 한정적인 지역공동체의 모습은 이미 오래 전에 사라져 오늘날 지방자치단체는 더 이상 고립적으로 존재할 수 없으며 다른 지방자치단체와 긴밀하게 상호 협력하면서 자신과 관련된 사무를 합리적·효율적으로 처리할 수 있다(김명연, 2005: 219).

(1) 새로운 변화에 능동적 대응

인구의 증가, 교통과 통신의 발달, 건축과 이주활동의 증가, 현대시민의 사회적 유동성 등과 관련한 주민의 지방자치행정에 대한 요청은 지방자치단체의 업무범위를 크게 확대시키고 업무처리의 방법에 있어 중요한 변화를 가져왔다. 복잡한 사무들은 개별 지방자치단체의 고립적인 활동에 의해서는 합리적으로 처리될 수 없으며 공동의 이해와 요구를 가진 지방자치단체간의 협력을 필요로 하고 있는 상황이다.

(2) 지역의 경제력 고려

상수도사업, 하수 및 폐기물처리사업 등은 많은 경우 개별 지방자치단체의 급부능력을 초과하는 것으로 대량의 재정과 기술의 투입을 요구한다. 이러한 경우에 있어 지방자치단체들은 이들 사무를 전혀 수행하지 못하거나 또는 이를 단독으로 수행하는 경우 당해 사업에 많은 재정을 지출하는 문제가 발생할 수 있다. 복잡한 사무를 수행하지 못한다는 것은 지방자치단체가 자기의 주민에 대한 의무를 이행하지 않는 것이 된다. 지방자치단체의 행정능력 또는 재정능력이 특정한 사무를 독자적으로 처리할 수 없는 경우에는 그 능력을 보완하기 위하여 여러 지방자치단체가 공동으로 처리할 필요가 있다.

(3) 효율성과 능률성 확보

개별 지방자치단체가 다양한 시설을 설치할 수 있는 재정능력이 있어서 복잡한 사무를 수행한다고 하더라도 당해 지방자치단체만이 단독으로 이 시설을 이용하는 것이 많은 경우 비경제적인 운용이 될 수 있다. 이와 같이 재정적, 행정적 규모가 큰 사무를 관계되는 지방자치단체들이 공동으로 수행하게 되면 재정력과 행정력의 결합이 효과적으로 극복될 수 있다. 사무의 성질이나 목적상 공동처리의 방식에 의하는 것이 사무처리의 능률을 높이거나 바람직한 경우에는 상생협력이 전략적으로 필요하다.

(4) 통일성 유지

오늘날 대규모의 통일적인 경제권들이 성장되고 있으며 이 권역은 많은 지방자치

단체의 구역에 의해 분할되어 있는데, 이에 따라 교통·하수처리 등과 같이 동일 권역의 일정한 문제에 대해서는 통일적으로 규제·처리하는 것이 필요하다. 또한 도시계획이나 환경친해적 활동에서 보는 것과 같이 개별 지방자치단체가 업무처리 하는 효과가 더 이상 당해 지방자치단체의 구역에 한정되지 않는 경우가 많다는 점도 지방자치단체의 협력에 의한 사무처리가 요구되는 중요한 요인이 된다. 구체적인 사무처리의 공동화가 아니라 광역도시계획과 같이 광역에 걸친 계획의 책정 등 지방자치단체의 구역을 넘어 공동으로 처리하는 것이 적당한 경우에도 상생협력이 필요하다.

2. 상생협력의 이론적 토대

1) 교환모형

지방자치단체들은 다른 지방자치단체와 상호작용을 통해 공동이익이나 소득을 얻을 수 있다고 판단할 때 협력적 관계형성의 동기를 갖는다. 협력적 관계는 지방자치단체 간에 서로 이익을 주고받음으로써 상호보완적 관계를 형성하는 교환관계이다. 특히 지방자치단체 간 상호이익의 정도가 높을수록 상호작용의 빈도는 높아지고, 상호이익의 정도가 낮은 경우에는 상호작용의 동기도 약해진다

Levin and White(1961), Tuite(1972), White(1974) 등이 주장한 교환모형은 모든 조직이 자기의 이해관계(self-interest)에 따라 운영된다고 가정하고 일정한 조직들간의 관계는 참여조직들이 관계유지를 통해서 상호 이익을 얻을 수 있다고 판단할 때 형성된다고 보았다. 특히 조직은 독자적으로 존립하는 것보다 상호작용을 통하여 조직목표를 쉽게 달성하는 것을 선호하므로 다른 조직과 협력적 관계를 형성하고자 하는 동기가 부여된다는 것을 강조한다.

조직간의 관계와 마찬가지로 지방자치단체 간에도 지방자치단체 간에 상호 이익을 주고받음으로써 상호보완적 혹은 상호의존적 관계를 자발적으로 형성하는 대칭적 교환관계(symmetrical exchange relationships)라고 볼 수 있고, 지방자치단체간의 관계는 상호이익의 정도에 따라 결정된다고 볼 수 있다. 즉, 참여조직간 상호이익의 정도가 높으면 높을수록 상호작용의 빈도가 높아지는 반면 상호이익의 정도가 낮거나 별로 기대할 수 없는 경우에는 상호작용의 동기유발이 약해진다는 것이다.

2) 협상모형

지방자치단체간의 협력은 공동의 문제를 해결하기 위해 협상이라는 수단을 통해 주고받는 교환관계이고 수용 가능한 대안을 창출하기 위해 상호간의 입장을 조정하는 과정이다. 협상은 상호경쟁적인 동시에 상호보완적 성격이 공존하는 곳에서 이루어진다. 행정서비스의 공동제공, 편의시설의 공동설치 등 상호보완적 성격이 강한 상황의 협상은 상호이익을 증진시킬 수 있지만, 배타적 이익 또는 비선호시설의 설치와 같은 상호경쟁적인 상황에서 협상은 도중에 결렬되거나 결과에 불복할 가능성이 높다. 협상은 다수의 이해당사자들이 가능한 복수의 대안들 중에서 그들 전체가 수용할 수 있는 특정대안을 찾아가는 동태적 의사결정과정으로 이해된다. 협상론적 입장에서의 지방자치단체간 협력이란 어떤 공통된 문제에 대하여 관련 자치단체간에 합의를 형성하면서 서로 상충되는 이익을 조정해나가는 과정으로 파악된다. 즉, 자치단체간 협력이라는 것은 협상이라는 수단을 통해 상호간의 입장을 조정하는 의사결정과정으로 파악될 수 있다.

협상에 필요한 협상력은 협상 과정에서 자신의 이해에 관련된 정보를 통제하면서, 자신이 의도한 방향으로 상대방의 판단을 유도하는 힘 혹은 능력이다. 지방자치단체간 협력을 협상과정으로 파악할 경우 협상력은 상대 지방자치단체와의 협상과정에서 상호이익을 증진하고 빈번한 상호작용을 도모하면서 가급적 피동적, 갈등적 상호작용을 최소화할 수 있는 능력으로 파악될 수 있다. 이러한 협상력은 자치단체간의 권력적 관계, 내부적 행·재정역량, 협력당사자의 전문성등에 의해 직접적인 영향을 받으며 특히, 협상과 토론의 문화적 맥락이 깊이 개재되어 있다.

3) 협력과정모형

지방자치단체간의 협력은 급격한 환경변화에서 발생하고 환경변화와 성취욕구가 협력의 동기를 유발한다. 지방자치단체가 협력의 필요성을 느끼고 협력의사를 실행하기 위해서는 전문성과 제도가 뒷받침되어야 한다. 협력과정모형에서는 형성·촉진하는 요인 등이 내부적으로 적절하게 혼합되고 요인들 간의 상승 작용을 통하여 외형적으로 나타난 결과를 지방자치단체간의 협력으로 보고 있다. 협력을 촉진하는 요인들은 혼합적, 연속적으로 작용하면서 상호작용한다.

협력과정모형에서는 지방자치단체간 협력을 형성하는 체계적인 힘 혹은 동기가 바로 조직의 실적을 향상시키려는 욕구(performance demands)라고 파악하는데, 실적향상에 대한 새로운 욕구가 협력과정의 연속적 단계를 준수하는 동기로 작용한다

는 것이다. 실적향상 욕구는 제도적 근거 즉, 관련법규 혹은 상급기관의 지시명령 등에 의존하는 경우가 있으며 자치단체의 내부적 곤경이나 압력으로부터 도출되기도 한다.

협력과정모형은 기존의 협력모델보다 자치단체간 협력의 패턴을 보다 정확하게 특징지우고 있다고 볼 수 있는데, 이는 바로 일선행정현장에서 직면하는 협력장애 요인에 대하여 상당한 배려를 하고 이를 적절하게 취급함으로써 협력성과를 최대화할 수 있다고 판단하기 때문이다. 이런 맥락에서 협력과정모형은 자치단체간 협력적 노력이 성공하기 위해서 반드시 필요한 협력적 요인인 재정적 강점, 전문가적 판단, 정치적 강점, 문제해결, 불확실성 경감, 그리고 법규준수 등을 모형안에 내재화시키고, 이들을 체계적으로 구분하여 단계에 따라 연결시킴으로써 협력성과를 기대하고자 하였다.

4) 공동생산모형

지방자치단체간의 협력은 상호작용을 통하여 공동의 성과를 창출하는 과정이다. 공동생산적 참여과정에서 자치단체간의 상호작용은 수평적 관계에 기초하여 분권화되어있기 때문에 의사결정 과정에서 상호조정과 협상과정을 거친다.

공동생산이라는 개념은 Ackoff & Emery(1972)가 최초로 사용한 용어인데, 공공정책에 영향을 받게되는 개인이나 집단은 각기 목적지향적인 고유한 특성을 가지고 있기 때문에 정책의 최종 산물은 정책주체와 정책대상간의 목표지향적인 상호작용을 통한 공동생산적 참여과정을 거치기 때문이라고 지적하고 있다. 공동생산적 접근에서는 공동생산적 참여과정이란 협력대상이 되는 자치단체들이 공동생산적 참여자로서 참여함으로써 상호작용을 통해 각종 공공재 또는 공공서비스를 생산하는 과정이라고 보고, 공동생산적 참여과정을 지방자치단체간의 협력으로 파악한다.

공동생산적 참여과정으로서 협력은 자치단체간 상호작용이 수평적 관계에 기초하고 의사결정의 패턴이 분권화되어 있으려 사업시행과 관련된 자원배분이나 의사결정과정에 있어 자치단체간 조정·협상과정을 통해 이루어진다. 공동생산모형에 의한 지방자치단체간 협력은 자치단체가 공동으로 협력사업을 정의하고, 계획 및 설계, 추진을 다루는 일련의 공동참여적 과정으로, 그 적용영역도 협력요소 혹은 생산요소를 소유한 다양한 주체가 참여할 수 있는 것으로 점차 확대되는 추세에 있다.

지방자치단체간 협력은 목표지향적 상호작용과정으로, 이의 근본적인 작동 준거로는 갈등·협상과정을 상정하기도 하고 교환거래과정을 제안하기도 한다. 대부분 협력이라는 상호작용과정은 조정·협상적 행태를 전제로 하는 교환거래관계인데 참여

자치단체간에 다양하게 교차되어 나타난다고 보고 있다. 공동생산적 참여자들간의 상호작용은 크게 참여자의 개인적 속성 및 참여자의 집단적 특성과 관련된 결정인자에 영향을 받는다.

5) 정부간 관계 모형

정부간의 실질적인 관계 변화를 설명하는 정부간 관계 모형은 1960년대 이후 대두되었는데, 연방정부와 지방정부간, 지방정부와 지방정부간 등 모든 계층의 모든 정부간의 관계를 포괄하는 이론이다. 정부간 관계 모형에서는 정부를 구성하고 있는 인적 요소인 구성원과 구성원과의 상호작용을 중시하여 정부 구성원간의 관계를 일시적이거나 단편적인 것이 아니라 지속적이며 구조적인 것으로 보고 이에 대한 체계적인 관심을 강조하게 되었다.

정부간 관계 중 중앙-지방간의 기능, 사무, 재정 등 배분문제를 적극적으로 검토하여 정부간의 실질적인 관계 변화를 뒷받침하고 이를 제도화하자는 논의는 지방자치 선진국에서 뿐만아니라 최근 우리나라에서도 활발하게 추진되고 있고 지방정부간 조정과 협력에 대한 논의까지 확대되고 있다. 또한, 광역-기초자치단체간의 뿐만아니라 광역-광역, 기초-기초자치단체간의 협력의 문제를 포함하면서 수평적, 비권력적 대등관계에 입각한 사전적 해결수단으로 자치단체간 협력의 필요성을 강조하고 있다.

Wright(1978)는 자치단체간 협력을 정부간 관계론적 맥락에서 규명하고자 정부간 관계를 협력적 분리형(seperated-authority model), 중첩적 권위형(overlapping authority model), 내포적 권위형(inclusive authority model)으로 구분하였다. 첫째, 내포적 권위형은 과거 중앙집권적, 권위주의적 정치행정 시스템하에서 지방정부가 중앙정부에 일방적으로 의존적이면서 위계적(hierarchical)인 관계에 있는 것을 말하여 전통적인 수직적, 통제적 관계가 그 특징이다. 둘째, 협력적 권위형은 지방정부가 중앙정부와 독립적이면서 자율성을 띤 관계를 맺는 것을 지칭한다. 특히, 협력적 권위형은 중앙-지방정부간, 지방정부 상호간에 갈등과 분쟁이 표출되는 과도기적 정부관계를 의미하고 있다. 셋째, 중첩형 권위형은 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간에 의존적이면서 협상관계가 형성되어 있는 최근의 정부간 관계를 대변한다.

제 2 절 지방자치단체간 상생협력 제도

지방자치법상의 협력은 상호합의에 따른 공동조직체의 구성을 통한 협력방식과

그러한 조직체의 구성이 없는 협력방식이 있다. 공동조직체의 구성을 통한 협력방식은 그 조직체가 법인격을 갖는 경우와 갖지 않는 경우로 구분된다. 지방자치법은 법인격을 갖는 경우의 조직체로 지방자치단체의 조합(지방자치법 제159조-제164조), 법인격을 갖지 않는 경우의 조직체로서 행정협의회(동법 제152조-제158조) 및 지방자치단체의 장 등의 전국적 협의체(동법 제165조)를 규정하고 있다. 또한 조직체의 구성이 없는 협력의 경우에는 사무위탁에 따른 협력방식이 예정되고 있다(동법 제151조).

1. 사무위탁

지방자치법 제151조에서는 사무위탁을 규정하고 있다. 제1항에서는 지방자치단체나 그 장은 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 수 있는데, 이 경우 지방자치단체의 장은 사무 위탁의 당사자가 시·도나 그 장이면 행정안전부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군 및 자치구나 그 장이면 시·도지사에게 이를 보고하여야 한다고 규정하고 있다.

제2항에서는 지방자치단체나 그 장은 제1항에 따라 사무를 위탁하려면 관계 지방자치단체와의 협의에 따라 규약을 정하여 고시하여야 한다고 규정하고 있다.

제3항에서는 사무를 위탁하는 지방자치단체와 사무를 위탁받는 지방자치단체, 위탁사무의 내용과 범위, 위탁사무의 관리와 처리방법, 위탁사무의 관리와 처리에 드는 경비의 부담과 지출방법, 그 밖에 사무위탁에 관하여 필요한 사항 등이 사무위탁에 관한 규약에 포함되어야 한다고 규정하고 있다.

제4항에서는 지방자치단체나 그 장이 사무위탁을 변경하거나 해지하려면 관계 지방자치단체나 그 장과 협의하여 그 사실을 고시하고, 제1항의 예에 따라 행정안전부장관과 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 보고하여야 한다고 규정하고 있다.

제5항에서는 사무가 위탁된 경우 위탁된 사무의 관리와 처리에 관한 조례나 규칙은 규약에 다르게 정하여진 경우 외에 사무를 위탁받은 지방자치단체에 대하여도 적용한다고 규정하고 있다.

2. 행정협의회

지방자치법 제152조부터 158조까지는 행정협의회를 규정하고 있다. 제152조에서는 행정협회의 구성을 정하고 있는데, 지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체에

관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체 간의 행정협의회를 구성할 수 있음을 천명하고 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 시·도가 구성원이면 행정안전부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군 또는 자치구가 구성원이면 시·도지사에게 이를 보고하여야 한다. 또한, 지방자치단체는 협의회를 구성하려면 관계 지방자치단체 간의 협의에 따라 규약을 정하여 관계 지방의회의 의결을 각각 거친 다음 고시하여야 한다. 행정안전부장관이나 시·도지사는 공익상 필요하면 관계 지방자치단체에 대하여 협의회를 구성하도록 권고할 수 있다.

제153조에서는 행정협회의 조직을 규정하고 있는데, 행정협회는 회장과 위원으로 구성하는데, 회장과 위원은 규약으로 정하는 바에 따라 관계 지방자치단체의 직원 중에서 선임하고, 회장은 협의회를 대표하며 회의를 소집하고 협의회 사무를 총괄한다.

제154조에서는 행정협회의 규약에 포함되어야 하는 사항을 정하고 있다. 즉, 행정협회의 규약에는 협의회 명칭, 협의회를 구성하는 지방자치단체, 협의회가 처리하는 사무, 협의회 조직과 회장 및 위원의 선임방법, 협의회 운영과 사무 처리에 필요한 경비의 부담이나 지출방법, 그 밖에 협의회 구성과 운영에 관하여 필요한 사항 등이 포함되어야 한다.

제155조에서는 행정협회가 사무를 처리하기 위하여 필요하다고 인정하면 관계 지방자치단체의 장에게 자료 제출, 의견 개진, 그 밖에 필요한 협조를 요구할 수 있다고 규정하고 있다.

제156조에서는 협의사항의 조정을 규정하고 있다. 즉, 행정협회에서 합의가 이루어지지 아니한 사항에 대하여 관계 지방자치단체의 장이 조정(調整) 요청을 하면 시·도 간의 협의사항에 대하여는 행정안전부장관이, 시·군 및 자치구 간의 협의사항에 대하여는 시·도지사가 조정할 수 있다. 다만, 관계되는 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 경우에는 행정안전부장관이 조정할 수 있다. 또한, 행정안전부장관이나 시·도지사가 제1항에 따라 조정을 하려면 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 제149조에 따른 분쟁조정위원회의 의결에 따라 조정하여야 한다.

제157조에서는 행정협회를 구성한 관계 지방자치단체는 협의회가 결정한 사항이 있으면 그 결정에 따라 사무를 처리하여야 한다고 규정하고 있다. 특히, 행정협회가 관계 지방자치단체나 그 장의 명의로 한 사무의 처리는 관계 지방자치단체나 그 장이 한 것으로 본다라고 규정하고 있다.

제158조에서는 지방자치단체가 행정협회의 규약을 변경하거나 협의회를 없애려는 경우에는 제152조제1항과 제2항을 준용하여 행해야 한다고 규정하고 있다.

3. 지방자치단체조합

지방자치법 제159조부터 164조까지는 지방자치단체조합을 규정하고 있다. 제159조에서는 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 그 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정안전부 장관의, 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 받아 지방자치단체조합을 설립할 수 있다고 규정하고 있다. 다만, 지방자치단체조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 지방자치단체조합은 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다. 이 때 지방자치단체조합은 법인으로 한다.

제160조에는 지방자치단체조합의 조직을 규정하고 있는데, 지방자치단체조합에는 지방자치단체조합회의와 지방자치단체조합장 및 사무직원을 둔다. 지방자치단체조합회의의 위원과 지방자치단체조합장 및 사무직원은 지방자치단체조합규약으로 정하는 바에 따라 선임한다. 관계 지방자치단체의 의회 의원과 그 지방자치단체의 장은 지방자치단체조합회의의 위원이나 지방자치단체조합장을 겸할 수 있다.

제161조에서는 지방자치단체조합회의와 지방자치단체조합장의 권한을 규정하고 있는데, 지방자치단체조합회의는 지방자치단체조합의 규약으로 정하는 바에 따라 지방자치단체조합의 중요 사무를 심의·의결하고, 지방자치단체조합회의는 지방자치단체조합이 제공하는 역무에 대한 사용료·수수료 또는 분담금을 조례의 범위 안에서 정할 수 있다. 지방자치단체조합장은 지방자치단체조합을 대표하며 지방자치단체조합의 사무를 총괄한다.

제162조에서는 지방자치단체조합의 명칭, 지방자치단체조합을 구성하는 지방자치단체, 사무소의 위치, 지방자치단체조합의 사무, 지방자치단체조합회의의 조직과 위원의 선임방법, 집행기관의 조직과 선임방법, 지방자치단체조합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담과 지출방법, 그 밖에 지방자치단체조합의 구성과 운영에 관한 사항 등이 지방자치단체조합의 규약에 포함되어야 한다고 규정하고 있다.

제163조에서는 시·도가 구성원인 지방자치단체조합은 행정안전부장관의, 시·군 및 자치구가 구성원인 지방자치단체조합은 1차로 시·도지사의, 2차로 행정안전부장관의 지도·감독을 받는다고 규정하고 있다. 이 때, 지방자치단체조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 지방자치단체조합은 행정안전부장관의 지도·감독을 받는다. 행정안전부장관은 공익상 필요하면 지방자치단체조합의 설립이나 해산 또는 규약의 변경을 명할 수 있다.

제164조에서는 지방자치단체조합의 규약을 변경하거나 지방자치단체조합을 해산하려는 경우에는 제159조제1항을 준용하는데, 지방자치단체조합을 해산한 경우에

그 재산의 처분은 관계 지방자치단체의 협의에 따른다고 규정하고 있다.

제 3 장 실태와 문제점 분석

제 1 절 현황과 실태

1. 사무위탁

1) 사무위탁제도의 의의와 법적 성질

(1) 사무위탁의 의의

지방자치단체 또는 그 장은 소관사무의 일부를 다른 지방자치단체 또는 그 장에 위탁하여 처리하게 할 수 있다(지방자치법 제151조 제1항 제1호). 이를 사무위탁이라 한다. 지방자치법이 지방자치단체간 협력방식의 일종으로 사무위탁을 규정하고 있는 것은 지방자치단체의 집행기관 등을 간소화하고 경비를 절감하는 등 합리적인 행정을 확보하는데 의의가 있다. 즉 사무위탁에 의한 지방자치단체간의 협력은 새로운 권리주체를 탄생시키지 않고 이에 따른 기관을 조직하지 아니함으로써 지방자치단체조합에 비하여 비용이 덜 드는 협력방식이다 또한 사무의 위탁에 관한 법적 규율이 그다지 까다롭지 않고 당사자의 의사에 의한 구체적인 내용의 결정이 가능하기 때문에 융통성과 적응성이 강한 장점이 있다. 다만 사무의 위탁은 소관사무의 일부에 대해서만 가능하다. 소관사무의 전부의 위탁은 당해 지방자치단체의 존재의미를 부정하는 것이 되기 때문에 허용되지 않는다. 사무위탁의 방식에 의한 지방자치단체간의 협력이 기대되는 분야는 어떤 지방자치단체가 문제되는 사무나 시설을 이미 운용하고 있는 경우에 다른 지방자치단체가 이를 이용하고자 하는 경우나 다른 지방자치단체가 수행하는 것이 보다 효율적인 경우나 부대비용이 적게 드는 경우, 어떤 사무를 수행하는 것이 다른 지방자치단체만이 경제적으로 혹은 사실상 가능한 경우, 광역지방자치단체가 기초지방자치단체에 업무를 위탁함으로써 사무수행의 현지성을 높이려는 경우 등이다.

(2) 사무위탁의 법적 성질

사무위탁의 법적 성질에 관해서는 이를 공법상 계약의 일종으로 보는 것이 지배적이다. 즉, 사무의 위탁이 지방자치단체간의 협력방식이라는 점을 감안한다면 다른 지방자치단체의 장에게 위임된 사무라 할지라도 결국 지방자치단체의 대표기관으로서 그 장에게 위임된 것이라고 보아 법적인 수임주체는 어디까지나 그가 소속된 지

방자치단체로 보는 것이 법적으로 정확한 해석이라는 것이다. 이러한 해석은 사무위탁의 대상이 자치사무 또는 단체위임사무인 경우에는 설령 사무위탁이 지방자치단체의 장 사이의 위탁이라 할지라도 어디까지나 지방자치단체의 사무가 위탁되는 것이고 따라서 지방자치단체간의 사무위탁으로 흡수된다는 설명이 성립될 수 있다고 본다. 그러나 사무위탁의 대상에 기관위임사무를 포함시킨다면 위탁되는 사무가 곧 당해 지방자치단체의 사무라고는 할 수 없을 것이다. 기관위임사무에 관한 한 당해 지방자치단체의 장은 당해 지방자치단체의 대표가 아니라 국가의 지방행정기관의 지위에 있는 것이므로 이 경우 기관위임사무의 위탁은 지방자치단체의 장이 국가기관으로서 국가사무를 위탁하는 것이 된다. 이 경우에는 단체장 사이의 사무위탁의 효과가 이들이 속하는 당해 지방자치단체들로 귀속되지 않는다.

사무위탁의 범위를 어떻게 보든지 간에 지방자치법이 명문의 규정으로 사무위탁의 권한을 지방자치단체의 장에게도 부여하고 있는 이상 지방자치단체의 장에게는 그 소관사무의 위탁이라는 공법상의 합의를 체결할 특수한 법적 지위가 인정된다고 볼 수 있다. 따라서 지방자치단체간 협력방식으로서의 사무위탁은 그 계약당사자면에서 특수한 규율이 결부된 '특수한 형태의 공법상 계약'이라고 보아야 할 것이다.

2) 사무위탁의 유형

지방자치단체가 그의 사무를 다른 지방자치단체로 하여금 수행하게 하는 사무위탁의 방식에는 위임과 대리가 있을 수 있다. 이에 행정조직법상 위임과 대리의 법리가 그대로 타당하게 적용된다. 사무위탁의 주체에는 지방자치단체뿐만 아니라 그 장도 포함된다(지방자치법 제151조 제1항). 문제는 기초지방자치단체 또는 그 장이 광역지방자치단체 또는 그 장에게 사무를 위탁할 수 있는가의 여부이다. 이에 대한 명시적인 규정은 없지만 기초지방자치단체에 의한 사무의 수행에 어려움이 있는 경우에는 일시적·제한적으로 광역지방자치단체로 하여금 사무를 수행하도록 하는 것을 부인할 특별한 이유는 없는 것으로 생각된다. 한편 사무위탁은 강제성여부에 따라 임의적 사무위탁과 강제적 사무위탁으로 구분될 수 있는데 현행 지방자치법은 강제적 사무위탁에 관해서는 규정하고 있지 않다.

3) 위탁사무에 관한 적용법규

지방자치법은 사무가 위탁된 경우 위탁된 사무의 관리 및 처리에 관한 조례 또는 규칙은 규약에 달리 정하여진 경우를 제외하고는 사무를 위탁받은 지방자치단체에

대하여도 적용된다(동법 제151조 제5항)고 규정하여 위탁된 사무의 관리·처리에 관해 적용되어 왔던 조례규칙의 효력을 확장하고 있다 그러나 위임방식의 사무위탁이 있는 경우 그 사무를 처리하는 주체는 어디까지나 위탁받은 지방자치단체이기 때문에 수탁 지방자치단체의 자치입법을 적용하는 것이 위임의 법리에 합치할 뿐만 아니라 업무처리의 효율성을 제고할 수 있을 것으로 생각한다. 수탁 지방자치단체는 사무처리 과정에서 필요한 경우 새로운 조례와 규칙을 제정하여 이에 대해서도 적용할 필요가 있기 때문이다.

4) 사무위탁제도의 운영현황

행정안전부의 자료에 의하면 지방자치제도가 실시된 1995년 이후 2006년 12월 31일까지 사무위탁의 전체 실적은 55건으로 저조한 편이고 2006년에는 전무한 것으로 나타났다. 지난 10여년간 상하수도처리 관련 사무위탁이 23건으로 가장 많이 실행되었고 쓰레기처리가 12건으로 그 다음을 차지하였다. 위탁기관별 현황에 있어서는 기초자치단체간의 사무위탁이 가장 많은 34건을 차지 하였고 다음으로 광역자치단체간의 사무위탁이 14건 처리되었다.

<표 3-1> 사무위탁 연도별 현황

합계	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
55	2	1	2	2	5	21	5	5	10	1	1	-

<표 3-2> 사무위탁 분야별 현황

합계	상·하수 처리	쓰레기 처리	묘지	도로 건설	행정 기능	교 육	수익 사업
55	23	12	1	7	5	3	4

<표 3-3> 사무위탁 위탁기관별 현황

합계	광역-광역간	광역-기초간	기초-기초간	지방-민간간
55	14	7	34	-

2. 행정협의회의

1) 행정협의회의의 의의와 법적 지위

지방자치단체는 2 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계지방자치단체간의 행정협의회를 구성할 수 있다(지방자치법 제152조 제1항). 사무위탁제도가 행정기구의 간소화에 의하여 경비를 절약하여 능률적인 사무처리를 확보하는 것을 직접 목적으로 하는 것에 대하여 행정협의회제도는 사무처리의 간소화를 1차적 목적으로 하는 것이 아니라 지방자치단체의 구역을 넘어 합리적인 행정운동을 도모하는 것에 의의가 있는 제도이다. 즉 행정협의회는 지방자치단체가 수립하는 계획과 공공시설의 설치·운동을 상호 조정하고 공동의 토지이용계획의 준비 및 공동의 경제적 합목적적 사무수행을 확보하는데 기여하는 것이다. 행정협의회는 두개 이상 지방자치단체간의 결합이긴 하지만 별개의 법인격을 갖는 사단도 아니며 관계지방자치단체의 독자성도 원칙적으로 제한하지 않는다는 점에서 지방자치단체조합과 구별된다. 행정협의회는 법인격을 갖지 아니하므로 권리의무의 주체가 될 수 없다. 뿐만 아니라 행정협의회에 의한 사무의 공동처리의 경우 당해 사무의 수행에 관한 권한의 이전이 이루어지는 것이 아니기 때문에 행정협의회는 외부에 대해 고유한 행위능력이 없으며 따라서 자기의 명의로 독자적인 권한을 행사할수 없다. 한국의 행정협의회는 느슨한 형태이기는 하지만 행정협의회에서 결정된 사항에 대해서는 법적 구속력이 인정되는 관계지방자치단체의 공동의 집행기관 또는 공동의 집무조직으로서의 성질을 갖는다는 점에 그 특성이 있다(지방자치법 제157조 제1항).

2) 행정협의회회의 구성

(1) 행정협의회회의 설치

행정협의회회는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 지방자치단체의 자발적인 의사에 따라 관계지방자치단체간의 합의를 통해 구성된다. 따라서 강제적인 행정협의회회의 구성은 지방자치법상 인정되지 않는다. 다만 현행 지방자치법은 행정안전부장관 또는 시·도지사는 공익상 필요한 경우에는 관계지방자치단체에 대하여 협의회의 구성을 권고할 수 있도록 하고 있다(동법 제152조 제3항). 여기서 권고는 비권력적인 사실행위로서 당해 지방자치단체는 이에 구속되지 않으며 관계지방자치단체의 자발적인 협력이 있는 경우에만 목적을 달성할 수 있다.

(2) 행정협의회규약의 작성·고시 등

지방자치단체가 행정협의회를 구성하고자 할 때에는 관계지방자치단체간의 협의에 따라 규약을 정하여 관계 지방의회의 의결을 각각 거친 다음 이를 고시하여야 한다(동법 제 152조 제2항). 관계지방자치단체간의 협의에 따라 작성된 규약에 대해 지방의회가 이를 승인하는 의결을 함으로써 내부적으로 성립되고 이를 대외적으로 고시함으로써 그 효력이 발생하게 된다. 행정협의회 규약을 지방의회의 의결을 거치도록 한 것은 규약의 효력을 그 구성주체인 관계지방자치단체에 확장시키기 위한 것이라고 할 수 있다. 따라서 지방자치단체간의 협의는 행정협의회 구성을 목적으로 하는 공법상의 행위이며 규약은 협의의 형식이 되고 관계지방의회의 의결과 고시는 협의의 절차적 요건으로서 효력발생요건이라고 볼 수 있다.

3) 행정협의회 운영

(1) 협의회의 자료제출요구 등

행정협의회 기능이 제대로 발휘될 수 있으려면 그 사무의 공동처리에 필요한 각종 조사권이나 협의요구권이 인정될 필요가 있다. 특히 행정협의회는 독립적 법인격을 갖지 못할 뿐만 아니라 그것을 구성한 관계지방자치단체의 임의적 협력과 합의에 의존하는 것이기 때문에 그러한 권한의 확보가 보다 절실히 요구된다. 이에 따라 지방자치법은 행정협의회에게 그 사무를 처리하기 위하여 필요하다고 인정하는 때 관계지방자치단체의 장에 대하여 자료의 제출, 의견의 개진 기타 필요한 협조를 요구할 수 있는 권리를 부여하고 있다(동법 제155조). 행정협의회는 이를 통하여 그 사무처리에 필요한 사실을 조사하여 합리적인 사무처리방안을 강구할 수 있다. 행정협의회가 필요하다고 인정하여 관계지방자치단체의 장에 대해 자료의 제출, 의견의 개진 기타 필요한 협조를 요구한 경우 명문의 규정은 없지만 관계지방자치단체의 장은 정당한 이유 없이 이를 거부할 수 없다고 해석하여야 할 것이다.

(2) 합의 불성립시의 조정

행정협의회에 의해 합의가 이루어지지 아니한 사항에 대해서는 행정안전부장관 또는 시·도지사에게 조정권이 부여되어 있다(지방자치법 제156조 제1항). 행정안전부장관 또는 시·도지사가 조정을 하고자 할 때에는 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 분쟁조정위원회의 의결에 따라 조정하여야 하며(동조 제2항) 조정의 결과는 일반적 구속력을 갖는다(동법 제157조 제2항). 이와 같이 행정안전부장관 또는 시·도지사에게 조정권한을 부여하고 있는 것은 행정협의회에 의한 사무의 공동처

리가 교착상태에 빠지는 것을 방지하려는 취지이다. 즉 행정협의회는 독립적인 법인격을 갖지 못하고 어디까지나 그것을 구성한 관계지방자치단체의 임의적 협력과 합의에 의존하는 것이기 때문에 관계지방자치단체간에 합의가 이루어지지 않으면 그 기능을 수행할 수 없게 되는 근본적인 한계를 안고 있다. 이러한 점을 고려하여 행정안전부장관 또는 시도지사에게 조정권한을 부여하여 행정협의회의 운영과정에서 발생할 수 있는 이견과 갈등을 당사자의 신청에 따라 행정안전부장관 또는 시도지사가 보충적으로 조정하도록 함으로써 행정협의회의 기능적 한계를 보완하려는 것이다.

4) 행정협의회의 협의 및 사무처리의 효력

(1) 행정협의회 결정의 구속력

지방자치법은 행정협의회에서 결정된 사항에 대한 일반적인 구속력을 인정하고 있다. 즉 지방자치법은 “협의회를 구성한 관계지방자치단체는 협의회가 결정한 사항이 있는 경우에는 이에 따라 그 사무를 처리하여야 한다”(동법 제157조 제1항)고 규정하여 행정협의회를 구성한 관계지방자치단체에게 협의회의 결정사항에 따라 사무를 처리하여야 할 의무를 부과하고 있다. 이에 따라 관계지방자치단체는 사후에 이 결정 내용과 모순되는 결정을 할 수 없다.

(2) 사무처리의 효과

행정협의회가 관계지방자치단체 또는 그 장의 명의로 행한 사무의 처리는 관계지방자치단체 또는 그 장이 행한 것으로 본다(동법 제157조 제3항). 이 점에서 행정협의회는 단순한 합의를 기초로 성립하는 협력기구가 아니라 관계지방자치단체 또는 그 장의 명의로 사무를 처리할 수 있는 일종의 집행 대행기관으로서의 지위를 갖는다. 행정협의회의 사무처리는 어디까지나 관계지방자치단체 또는 그 장의 명의로 행한 것이므로 그 효과가 당해 관계지방자치단체 또는 그 장에게 귀속되는 것은 당연한 결과라고 볼 수 있다 만일 사무의 공동처리를 위한 행정협의회를 구성하고도 그 행정협의회에 의한 사무처리의 효과가 관계지방자치단체 또는 그 장에게 귀속되지 않는다면 지방자치단체간 협력조직으로서 행정협의회를 제도화한 법취지가 무의미해지기 때문이다.

5) 행정협의회제도의 운영현황

2006년 12월 31일 현재 기초지방자치단체 221개, 광역지방자치단체 22개 등 모두 243개의 지방자치단체가 60개의 행정협의회를 구성·운영하고 있다. 이 중 광역행정협의회는 7개, 기초행정협의회는 53개이다. 각 행정협의회의 협의안건은 2006년의 경우 거의 100여건에 달하며 안건내용은 지역개발관련 안건이 43개로 가장 많았고 일반행정이 12건, 그리고 도로교통이 11건 등의 순서로 처리되었다. 또한 지역개발 관련 안건내용이 가장 많았고 물관리와 일반행정 관련 안건도 많이 협의한 것으로 나타났다.

3. 지방자치단체조합

1) 지방자치단체조합의 의의와 법적 지위

지방자치단체의 조합이란 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 처리할 목적으로 관계지방자치단체의 협의를 거쳐 규약을 정하여 설립하는 공법상의 사단법인을 말한다(동법 제159조). 지방자치단체조합은 사무의 공동처리를 위하여 당해 사무를 처리하는 주체로서 지방자치법이 특별히 법인격을 부여하고 있는 점에서 별개의 법인격을 형성하지 않는 행정협의회에 의한 협력과 차이가 있다. 이와 같이 지방자치단체조합은 독립된 법인격과 고유한 사무처리권한을 가진 행정주체로서 자신의 의사결정기관과 집행기관을 가지고 있다는 점에서 종국적인 사무의 처리에 매우 유용한 협력형태이다. 지방자치단체조합은 법인으로서 공법상 사단이지만 지역사단은 아니다. 왜냐하면 지방자치단체조합에는 통상의 지방자치단체가 갖는 지역고권이 없기 때문이다. 또한 지방자치단체조합은 관계되는 지역의 개개의 주민을 구성원으로 하는 것이 아니라 공법상의 법인인 지방자치단체를 구성원으로 한다. 지방자치단체조합은 관계 지방자치단체의 사무에 속하는 사무를 관계지방자치단체와 독립하여 자기책임 하에 처리하는 권리와 의무를 갖는다. 그러나 지방자치단체조합은 보통지방자치단체와 달리 사무영역과 관련된 전권한성을 갖지 못하며 조합규약에 정해진 사무에 대해서만 사무수행권을 갖는다.

2) 지방자치단체조합의 구성원 및 처리사무의 종류

(1) 지방자치단체조합의 구성원

지방자치단체조합의 구성원은 지방자치단체이며 지방자치단체의 주민이나 장은 구성원이 아니다. 그러나, 협력의 인적 범위와 관련해 “지방자치단체 상호간의 협력”이라는 점에서 지방자치단체가 가장 기본적인 당사자가 될 것이지만 이것이 다른 자들의 협력을 완전히 배제할 이유는 없다고 본다 따라서 지방자치단체조합의 사무수행에 유익하고 공익에 배치되지 않는 한 공사법상 법인이나 자연인도 구성원이 될 수 있도록 하는 것이 타당할 것으로 본다.

(2) 처리사무의 종류

처리사무의 종류, 즉 “하나 또는 둘 이상의 사무”에 자치사무는 당연히 포함된다. 그러나 자치사무라고 하더라도 각 지방자치단체의 존립사무를 지방자치단체조합의 사무로 하는 것은 성질상 인정되지 않는다. 지방자치법은 단순히 지방자치단체에 관련된 사무라고 규정하고 있을 뿐 특별한 제한은 가하고 있지 아니하므로 단체위임사무도 공동처리의 대상인 사무로 볼 것이다. 한편 지방자치단체의 사무와 지방자치단체의 장의 사무는 구분되어야 한다는 점에서 기관위임사무는 “하나 또는 둘 이상의 사무”에 포함되지 않는다는 견해도 있으나 기관위임사무 역시 지방자치단체조합에 의한 공동사무처리의 대상이 된다고 볼 것이다.

3) 지방자치단체조합의 유형

(1) 구성원의 기준에 따른 유형

구성원을 기준으로 볼 때 지방자치단체조합의 유형에는 시·도가 구성원인 광역지방자치단체간의 지방자치단체조합과 시·군·구가 구성원인 기초지방자치단체간의 지방자치단체조합이 있다(동법 제163조 제1항). 현행 지방자치법은 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 사이의 지방자치단체조합의 설립에 관해서는 명시적인 규정을 두고 있지 않다는 이유로 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 사이의 지방자치단체조합은 인정되지 않는다는 견해도 있다. 그러나 지방자치법은 2개 이상의 지방자치단체가 필요한 경우 지방자치단체조합을 설립할 수 있도록 규정하고 있으므로(동법 제159조 제1항) 광역지방자치단체와 기초지방자치단체간에도 특정한 사무의 공동처리를 위한 지방자치단체조합을 결성을 허용하지 않을 이유는 없다고 본다.

(2) 지방자치단체조합의 권능에 따른 유형

지방자치단체조합은 사무의 일부를 공동으로 처리하는 일부사무조합과 그 단체사무의 전부를 공동으로 처리하는 전부사무조합 및 그 중간형태로서 쓰레기, 분료, 상하수도, 소방, 노인복지 등과 같이 복수의 사무를 조합에서 처리하는 복합사무조합으로 구분할 수 있다. 그런데 문제가 되는 것은 현행법상 전부사무조합이 인정될 수 있는가 하는 점이다. 전부사무조합이 설립되면 당해 조합을 구성하는 각 지방자치단체의 의회와 집행기관이 소멸되므로 사실상 조합에 가입한 지방자치단체간의 합병을 의미한다. 따라서 종전에는 읍·면이 기초지방자치단체이었기 때문에 소규모의 읍·면이 전부 사무조합을 구성할 현실적인 필요성이 있었으나 군이 기초지방자치단체가 됨에 따라 그 필요성도 없어졌다고 할 수 있으며 이에 따라 지방자치법은 종래 “특정 사무의 전부 또는 일부를 공동으로 처리하기 위하여”라고 한 규정을 “하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때”라고 규정을 개정(1989.12.30) 하여 일부사무조합과 복합사무조합만을 설립할 수 있도록 하고 있다.

4) 지방자치단체조합의 설립

(1) 지방자치단체조합의 설립방식

지방자치법은 지방자치단체조합의 설립에 대하여 관계지방자치단체의 자유의사에 의한 임의설립과 행정안전부장관의 설립명령에 의한 강제설립을 예정하고 있다. 강제설립은 임의설립이 이루어지지 않는 경우에만 허용될 수 있다는 점에서 보충적인 설립방식이다. 즉 지방자치단체조합을 설립할 절실한 필요에도 불구하고 관계지방자치단체들이 지방자치단체조합을 설립하지 않거나 설립에 실패한 경우에 이를 강제적으로 설립하도록 할 필요도 있을 수 있다. 지방자치법은 이러한 필요성에 부응하여 행정안전부장관으로 하여금 공익상 필요한 경우에는 지방자치단체조합의 설립을 명할 수 있도록 하고 있다(동법 제163조 제2항). 행정안전부장관의 명령에 의한 지방자치단체조합의 설립강제는 지방자치단체의 조직고권에 대한 특별한 침해이기 때문에 공익상 급박하고 중대한 사유가 있는 경우에 한하여 인정된다고 할 것이며 이 경우 특히 비례의 원칙이 준수되어야 한다.

이에 따라 행정안전부장관은 관계지방자치단체에게 설립명령을 하기에 앞서 그들이 자발적으로 이를 설립하도록 적정한 시간적인 여유를 주어 설립을 권고하여야 할 것이다. 또한 행정안전부장관이 지방자치단체의 설립명령을 하기 위해서는 공익상의 필요가 있어야 한다. 여기서 공익상의 필요라 함은 지방자치단체가 단독으로 혹은 다른 지방자치단체간 협력방식으로는 특정사무의 수행이 불가능하거나 현저히

곤란한 경우로서 그 사무의 수행이 절실히 요구되는 경우, 사무의 공동처리를 할 필요성 또는 광역적인 사무처리의 필요성이 높고 관련된 많은 지방자치단체가 지방자치단체조합의 설립에 찬성하고 있으나 일부 지방자치단체가 합의하지 않음으로서 지방자치단체조합이 설립되고 있지 못한 경우 등이 이에 해당한다고 할 것이다.

(2) 감독관청의 승인

지방자치단체가 지방자치단체조합을 설립하고자 하는 때에는 규약을 정하여 당해 지방의회의 의결을 거쳐 감독기관의 승인을 얻어야 한다(동법 제159조 제1항 단서). 여기서 지방의회의 의결과 감독기관의 승인은 지방자치단체조합의 규약이 효력을 발생하기 위한 효력발생요건이다. 승인심사의 범위와 관련하여 적법성 심사에 한정되는지 아니면 합목적성의 심사에까지 미치는지에 대해 다툼이 있을 수 있다. 생각건대 지방자치단체조합의 설립에 관한 승인은 관계지방자치단체의 조직고권 내지 협력고권의 행사에 관한 승인이므로 승인의 기준은 합법성의 심사에 한정되고 합목적성에 대한 심사는 허용되지 않는다고 보며 다만 기관위임사무가 지방자치단체조합의 사무가 되는 때에는 합목적성의 심사까지 할 수 있는 것으로 본다.

5) 지방자치단체조합의 조직

지방자치단체조합에는 의결기관으로 조합회의를 두고 집행기관 및 대표기관으로 조합장을 둔다. 그리고 조합장의 보조 또는 보좌기관으로 사무직원을 둔다(동법제 160조). 지방자치법은 조직에 관한 기본적인 사항만을 규정하고 있고 구체적인 사항은 조합의 규약에 정할 것을 예정하고 있다. 즉 조합회의에 회장단을 두는지의 여부, 그 구성, 선임방법, 의결방법, 권한 등에 대해서는 현행법은 규정을 두고 있지 않으며 또한 조합장과 관련해서도 조합장의 권한과 의무, 사무수행의 방식, 조합회의와의 관계 등을 규정하고 있지 않다. 이들 사항은 현재 조합규약으로 정할 수밖에 없는 바, 이를 법률로 규정하는 것이 바람직한 가에 대한 검토를 필요로 한다.

6) 지방자치단체조합에 대한 지도 감독

지방자치법은 감독기관의 조합에 대한 감독수단과 관련하여 공익상 필요한 경우 행정안전부장관의 조합의 해산 또는 규약의 변경의 명령만을 규정하고 있을 뿐(동조 제2항) 그 밖의 감독수단에 대해서는 규정하고 있지 않아 조합에 대한 지도·감독의 범위와 한계와 관련하여 문제가 될 수 있다. 이에 대해서 법률유보의 원칙상

감독수단은 법률에 규정된 것에 한정되며 법률의 명문의 규정이 없는 감독은 위법한 감독이 된다는 견해도 있으나 지방자치단체조합에 대한 감독도 지방자치법 제165조 내지 제169조의 범위와 한계 내에서 가능한 것으로 생각된다. 다만 입법론적으로는 감독 수단을 지방자치법에 규정하거나 지방자치단체에 대한 감독수단을 특별한 규정이 없는 한 준용하도록 하여 감독수단의 범위와 한계를 명확히 하는 것이 타당할 것이다.

7) 조합의 해산

지방자치단체조합을 해산하는 경우에는 지방자치법 제159조 제1항의 예에 따라 관련 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정안전부장관, 시·군·구의 경우에는 시·도지사의 승인을 얻되 시군구가 2 이상의 시도에 걸치는 경우 행정안전부장관의 승인을 얻어야 한다(동법 제164조 제1항). 조합이 해산하는 경우에는 그 재산의 처분은 관계지방자치단체의 협의에 의한다(동법 제164조 제2항). 이 경우 협의에 대해서는 지방의회의 의결을 요하지 아니하며 협의를 이루어지지 않는 경우에는 공법상 당사자 소송으로 해결할 수밖에 없을 것이다. 한편 여기서 협의라 함은 조합을 해산할 때의 협의라고 할 것이나 조합을 설립할 때의 협의 등 사전협의를 포함하는 것으로 해석할 수 있는가가 문제될 수 있다. 조합을 해산할 때 재산처분을 협의하는 것보다는 조합을 설립할 때 미리 조합규약으로 정하도록 하는 것이 더 합리적이라는 점에서 재산의 처분방법을 조합규약에 정할 수 있다고 해석하여야 할 것이다. 한편 재산처분이 필요한 때에는 조합이 해산하는 경우 외에도 일부 지방자치단체가 탈퇴하는 경우, 사무의 변경이나 일부폐지 등의 경우도 있을 수 있으나 현행 지방자치법은 이에 관하여 규정하고 있지 않는 바, 법적 규율이 요청된다.

8) 지방자치단체조합제도의 운영현황

지방자치단체조합의 운영실적은 극히 부진하여, 4개의 경제자유구역청(광양만권 경제자유구역청, 부산·진해 경제자유구역청, 황해경제자유구역청, 대구-경북경제자유구역청)과 부산·거제간 연결도로건설조합, 부산·김해경량전철조합, 수도권교통조합, 지리산권관광개발조합 등 4개의 조합이 현재 설립·운영되고 있다.

제 2 절 문제점 분석

1. 사무위탁

사무위탁 제도는 지방자치법에서 규율하고 있는 내용이 많지 않아 신속하고 간편하게 사무를 처리할 수 있는 제도이지만 공동처리, 위탁 등에 대한 경험부족과 협상문화의 미성숙 등으로 크게 활용되지 못하고 있는 실정이다. 지방자치의 경험이 짧은 한국에서는 협력경험이 부족하고 협상문화가 발달하지 못해 정형화된 절차나 형식 없이 당사자간의 협약에 따라 결정하는 사무위탁 제도는 그 제도의 유연성 때문에 오히려 적극적인 활용이 제한되고 있다는 문제점이 있다.

첫째, 사무위탁의 내용과 범위, 위탁사무의 관리와 처리방법, 필요한 경비의 부담과 지출방법 등 사무위탁과 관련된 구체적인 법규정이나 세부절차가 미흡하여, 사무위탁과 관련된 모든 것을 관련 지방자치단체의 협의에 따라 규약에 정해야 하는 부담이 있다.

둘째, 자치단체간 협약의 체결이나 또는 규약의 제정 시 지방의회가 참여하여 지방의회의 의결을 거치도록 하는 것 등이 제도적으로 구축되어 있지 않아 규약의 내용에 대한 충분한 의견수렴이 미흡하다. 지방의회의 검토없이 집행기관을 중심으로 사무위탁이 이루어지는 것은 문제의 소지를 가지고 있다.

셋째, 중앙정부 차원에서 사무위탁에 적합하거나 사무위탁이 가능한 사무를 파악하여 이를 적극적으로 위탁하도록 지방자치단체에 권장하는 정보공유체제 또는 유인체제가 미흡하여 실질적으로 사무위탁의 활용이 부진하다.

2. 행정협의회

행정협의회는 사무위탁이나 지방자치단체조합 보다는 많이 활용되고 있긴 하지만 여전히 그 운영실적이 기대에 미치지 못하는 것으로 평가되고 있다. 행정협의회는 개최횟수가 저조하여 매년 2회 개최되는 정기총회도 개최하지 않는 행정협의회가 많다는 문제가 있다. 또한 행정협의회에 상정되는 안건의 내용은 단순한 협조를 구하거나 상대적으로 쉽게 합의될 수 있는 실무적 차원의 국지적이고 경미한 사항 위주이고 이해관계가 상충되는 사안에 대해서는 안건상정조차 되지 못하는 등, 행정협의회는 문제해결 기능이 약하고 여전히 소극적이며 형식적으로 운영되고 있다는 문제가 있다. 이에 대해서는 다양한 원인이 진단되고 있으나 제도적으로는 지방자치단체의 장만으로 구성되어 지방의회의 참여가 배제되어 있다는 것, 협의사항에

대한 강제력이 결여되어 있다는 점 등이 지적되고 있다.

1) 지방의회의 합의와 참여 문제

행정협의회가 구성되려면 지방의회의 합의가 필요한데, 지방의회 합의까지 도출하다보면 시간 소요가 길어진다는 문제가 있다. 또한 행정협의회 구성 이후에는 지방의회의 참여가 배제되어 있고 지방자치단체장으로 구성되어 활동하게 되어있기 때문에 행정협의회에 지방의회가 참여하지 못한다는 문제가 있다.

2) 현실적 권한 부족

행정협의회가 구성되어도 실제로 권한을 가지고 지방자치단체간의 문제를 판단, 해결할 수 있는지 의문이다. 갈등 당사자 간의 대화와 합의도출이 가장 이상적이겠으나 합의를 도출하지 못하고 시간이 오래 소요되는 경우에는 행정협의회가 강제력을 가지고 사안을 결정하는 권한이 필요하다.

첫째, 행정협의회는 지방자치단체조합과 달리 협력을 위한 별도의 조직체를 구성하지 않는 비상설적 기구일 뿐 아니라 산하에 실무위원회도 구성되어 있지 않아 집행력이 미흡한 단점이 있다.

둘째, 행정협의회 합의사항이나 결정에 대해 구속력이 미흡하여 협력의 실효성이 저하된다. 행정협의회는 복수의 지방자치단체의 결합이지만 별개의 법인격을 갖지 않으므로 권리의무의 주체가 될 수 없고 따라서 그 결정의 구속력도 인정되지 않는다. 단지 합의사항 미이행으로 피해가 발생했을 경우 이행촉구 및 손해배상을 위한 소송을 제기할 수 있을 뿐이다.

3. 지방자치단체조합

지방자치단체조합은 그 설립 및 운영과 관련하여 자치단체의 자율성이 매우 제약되어 있어 지방자치단체 입장에서 이 제도의 활용을 기피한다는 문제가 있다. 즉, 지방자치단체조합에 대한 행정안전부장관의 설립 승인권과 지나치게 강력한 감독권을 인정하고 있는 반면, 지방자치단체조합의 법인격과 법적 지위에 대해서는 명확하게 규정하고 있지 않고 법인이라고만 규정하고 있으므로, 조합 자체의 자율성이 제약되면서도 명확한 법적 권한이 없다는 문제점이 있다.

제 4 장 상생협력 활성화 방안

제 1 절 기본방향

1. 헌법적 보장

지방자치단체간 협력에 의한 사무처리의 활성화를 위한 정책의 방향과 제도의 개선방향을 논의함에 있어 개선의 범위와 한계를 명확히 할 필요가 있다. 특히 헌법은 지방자치단체간 협력의 근거를 제공함과 동시에 그 한계가 된다. 즉, 헌법에 반하는 협력은 허용될 수 없기 때문에 헌법에 기초하여 지방자치단체간 협력이 가능할 것이다.

헌법 제117조 제1항에서는 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다’ 라고 명시하여 지방자치 행정에 대하여 제도적으로 보장하고 있다. 제도적 보장의 핵심적 내용은 지방자치단체가 주민의 복리에 대한 모든 사무를 자기책임하에 수행한다는 데 있으며 이는 지방자치단체가 무엇을, 어떻게 수행할 것인지에 대한 헌법적인 보장이라고 할 수 있다.

만약 지방자치단체간 협력이 인정되지 않는 경우 많은 지방자치단체의 사무가 국가에 의해 강제적으로 처리될 수밖에 없기 때문에 오히려 헌법상 보장된 지방자치 행정권의 공동화 현상이 초래될 것이다. 또한 협력제도를 인정하는 것이 당해 사무에 관한 지방자치단체의 관할권을 박탈하는 것 보다 명백하게 덜 침해적이 될 것이다. 헌법 제117조 제1항에 의한 지방자치단체간 협력은 다른 헌법 원리에 반하지 않아야 하고 자기책임성 원칙을 지켜야 하고 민주주의 원칙에 따라야 한다. 또한, 지방자치단체의 협력은 개별적인 사무에 한정되어야 하며 예외적인 형태로서만 허용되어야 하고 공동협력제도가 지방자치단체에 의한 사무수행에 있어서 통상적인 형태가 되어서는 안된다.

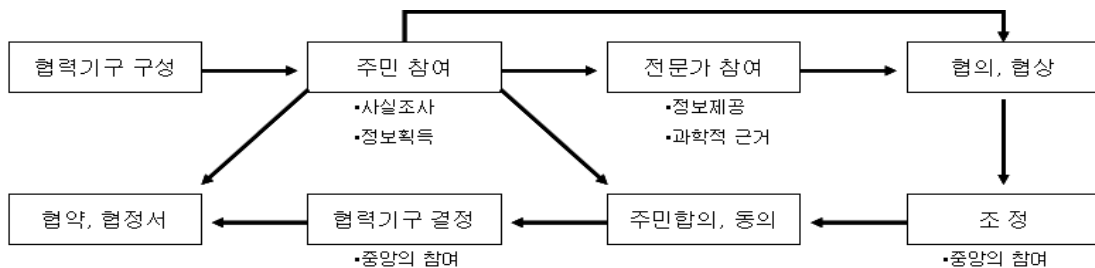
2. 일반적 과정

지역의 정책을 장기적인 추진을 위해서는 주민합의가 가장 중요하고 다음으로 국가의 발전, 지역의 발전을 도모해야 할 것이다. 그러나 주민의 의견을 100% 수용할 경우 NIMBY, PIMFY 문제가 발생한다는 점도 염두에 두어야 한다. 이러한 현실적

인 어려움 속에서 상생협력의 일반적인 과정을 지방자치단체에서 인식하여 다양한 업무를 추진해 나가야 할 것이다.

첫째, 지방자치단체 협력기구를 구성하는 것이 선행되어야 한다. 협력기구는 행정협의회, 지방자치단체조합 등을 의미한다. 둘째, 초기 단계부터 주민참여를 실시하여 주민의 의견을 적극적으로 수렴하는 절차를 거쳐야 할 것이다. 주민들은 사업시행자 또는 지방자치단체와 공동으로 사업에 대한 사실조사를 실시하며, 객관적인 정보를 습득해야 한다. 셋째, 협력기구 등을 중심으로 협의와 협상의 과정을 거친 후¹⁾, 사업의 타당성 등에 대한 전문가 의견, 연구용역 등의 작업을 실시한다. 넷째, 조정위원회의 조정을 거친다²⁾. 조정위원회는 분쟁조정위원회, 행정협의조정위원회, 후보지선정위원회 등 사안 별로 종류가 다양하다. 다섯째, 주민의 참여를 통한 주민합의, 동의의 과정을 거쳐야 한다. 여섯째, 협력기구에서 강제력을 가지고 결정한다. 이미 주민의 의견도 수렴하고 전문가 등의 과학적인 정보도 취합한 만큼, 사업의 추진을 위해 행정협의회, 지방자치단체조합 등의 결정에 따라야 할 것이다. 일곱째, 사업자 간의 협정서, 협약 등을 작성하여 사업계획이나 입지결정을 실시한다. 여덟째, 만약 주민의 입장에서 불복한다면 행정소송 등을 할 수 있다. 이러한 일련의 과정을 그림으로 표현하면 다음과 같다.

<그림 4-1> 상생협력의 일반적 과정



- 1) 만약 지방자치단체 간의 협의가 안된 상태에서 상위기관이 결정하면 상위기관의 결정으로 불이익을 받게 될 지방자치단체가 결정에 불복하고 오히려 갈등이 심화될 가능성이 높기 때문에 상위기관도 결정을 회피함으로써 제도의 실효성이 떨어지게 된다.
- 2) 조정위원회의 조정결과는 양 당사자 모두 수락해야 효력이 발생하기 때문에 협의 대상이 되는 지방자치단체가 조정안의 수락을 거부함으로써 조정이 결렬되는 경우가 생길 수 있다.

제 2 절 상생협력 기반 조성

1. 상생협력 기반 조성

1) 초기 단계부터 주민참여 보장

현재 많은 경우에서 주민의 정책 참여가 시기적으로 늦고 사안에 대한 정보가 주민에게 충분히 전달되지 않기 때문에 주민이 배제된 채 해당 지방자치단체의 사업 등이 결정되게 된다. 주민 참여를 실질적으로 이끌기 위해서는 갈등·분쟁에 대한 합의 초반에 주민이 반드시 참여하는 것이 필요하다.

즉, 갈등이 생기기 이전에 주민이 참여하도록 하여 비이성적인 행동을 초래하지 않도록 하는 전략이 필요하다. 초기 단계부터 주민참여를 보장하는 것은 시간, 비용 등 비효율을 초래할 수 있지만 장기적으로는 협력 강화와 협력의 성공을 가져오는 데 크게 기여할 것이다.

2) 전문성 확보

일반 주민의 참여는 여론을 표현한다는 점에서는 긍정적이지만 환경영향평가, 교통영향평가 등 전문성이 요구되는 사안에 대해서도 비전문적으로 결정될 여지가 많다. 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합에 일정 수준 이상의 전문가를 참여하게 하거나 학술용역 등을 실시하는 것을 의무화하는 작업이 필요하다.

3) 협력에 관한 별도의 규정 제정

지방자치단체간의 협력은 매우 복잡한 법률관계가 형성되고 지방자치단체와 공동협력체 사이의 적정한 관계 설정이 필요한 만큼 일반법 성격의 지방자치법보다는 개별법으로서 지방자치단체간 협력제도에 관한 별도의 법률을 제정하는 것이 필요하다. 또한 이러한 법률을 제정함에 있어 원칙적으로는 지방자치단체에게 협력기구를 자율적으로 형성할 수 있는 가능성과 현지적응성을 제고할 수 있도록 탄력적으로 입법화되어야 한다. 그러나 협력의 경험이 축적되지 않은 한국에서는 자율적인 형성가능성과 제도적 융통성이 적극적인 협력을 제약하는 요인이 된다는 지적이 많으므로 잠정적으로는 상생협력제도의 개별적인 유형 외에 세부적인 중요사항에 대한 규정 또한 필요하다.

또한, 법률 이외에 대통령령, 조례 등을 제정하여 지방자치단체 간의 갈등과 분쟁을 미연에 예방하고 상생협력을 강화할 수 있는 구체적인 실천방안과 액션플랜을 모색해야 할 것이다. 그러므로, 기존의 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'을 활용하여 '광역행정협력표준조례(안)', '지방자치단체조합표준규약(안)', '지방자치단체 사무위탁표준협약(안)' 등을 제정하는 방안도 구상할 수 있다. 이들에 대한 내용은 부록에 수록하였다.

4) 협력기구의 강제적 구성

지방자치단체간의 협력은 지방자치단체의 자유의사로 행해지는 것이 원칙이다. 그러나 입법자가 중요한 공공복리상의 이유로 하여 예외적으로 지방자치단체에 대해 협력을 강제할 수 있도록 하는 방안을 조심스럽게 도입해 볼 수 있다. 예를 들어 지방자치단체가 행정력이나 재정력의 부족으로 인해 의무적 자치사무를 수행할 수 없고 그러나 이 사무가 지방자치단체간의 협력에 의해서는 수행될 수 있으며 이 사무의 수행에 대한 중요한 공공복리상의 이유가 있는 때에는 감독관청은 일정한 기간을 정하여 관계지방자치단체로 하여금 협력의 방법에 의해 당해 사무를 수행할 것을 명하고, 이 기간이 경과하여도 협력이 이루어지지 않는 때에는 직권으로 협력협약을 규정하여 강제할 수 있는 것이다. 이는 예외적인 경우에만 고려해 봐야 하는 사안이므로 엄격하게 적용해야 할 것이다.

2. 기존의 상생협력제도 강화방안

1) 사무위탁

사무위탁에 대한 충분한 의견 수렴을 위하여 사무위탁이 필요한 경우 지방의회의 의결을 거치도록 하는 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다. 특히, 기능적 협력방식인 사무위탁의 활용을 높이기 위해 그 적용대상을 유형화³⁾하고 각 유형별로 광역시설과 관련한 표준협약안을 제시함으로써 그 활용기회를 확대할 수 있도록 한다.

현재 사무위탁과 관련된 구체적 법 규정이나 세부절차가 미흡한 채 모든 것을 협의에 따라 규약에서 정해야 하는 상황이다. 너무 세부적인 세항을 법조문화하여 지방자치단체 협력을 훼손하는 것은 문제가 있지만 지방자치법이나 지방자치단체의

3) 앞의 <표 3-2>에 의거하여 상하수도처리 분야, 쓰레기처리 분야, 도로건설 분야, 행정 분야, 수익사업 분야, 교육 분야 등 사무위탁 적용대상을 유형화 할 수 있다.

조례 등을 통하여 법적인 제도 지원이 이루어질 필요가 있다.

또한, 중앙정부 차원에서 사무위탁에 적합하고 또한 가능한 사무를 파악하여 이를 적극적으로 위탁하도록 지방자치단체에 권장하는 정보공유체제나 유인체계가 미흡하여 활용이 부진하다. 즉, 사무위탁을 활용할 경우 유리한 이점 등을 제시하여 사무위탁 제도를 활용하는 것이 필요하다.

2) 행정협의회

행정협의회 자체가 법인격을 갖지 않는 단순한 협의기구에 불과하기 때문에 운영상의 여러 폐단이 발생하고 있는 바, 이를 해결하기 위해 행정협의회를 상설기구화하고 구속력을 가지는 법인이 되도록 하는 방안을 모색할 수 있다.

우선, 행정협의회를 상설기구화하기 위하여 관련업무 실무자들로 구성된 '실무협의회'를 설치하는 방안이 필요하고 이에 대한 법 개정이 필요하다. 행정협의회에 실무협의회를 두고 상설기구화 한다면 행정협의회의 개최횟수가 저조하다는 문제점이 해소될 수 있을 것이다. 또한, 행정협의회의 실질적 운영 활성화를 보장할 수 있도록 결정사항에 대한 이행력의 확보가 필요한데, 이를 위하여 합의사항 불이행 시 강제집행명령제도, 합의사항의 성실 이행 자치단체에 대한 상급기관의 행·재정적 인센티브 부여 제도 등이 필요하다. 이 외에, 지방의회를 행정협의회에 참여하게 하는 방안 등도 구상할 수 있다.

3) 지방자치단체조합

지방자치단체조합을 활성화하기 위해서는 지방자치단체조합의 법적 지위를 명확하게 하기 위하여 법인격을 부여하는 제도 보완이 필요하다. 현행 지방자치법 체계를 정비하여 지방자치단체조합이 지방자치단체로서의 법적 지위를 갖도록 하고 조합회의를 지방의회와 동격으로 취급한다. 이 때 명칭은 지방자치단체조합, 지방자치단체조합의회⁴⁾로 한다. 또한, 조합에 대한 지도·감독의 범위와 한계를 명확하게 하기 위하여 지방자치법에 관련 조항의 신설이 필요하다.

4) 지방자치단체조합을 설립할 때에는 지방의회 의결을 거치게 되고(제159조 제1항), 이후 지방자치단체조합이 활동할 때에는 지방자치단체조합회의의 심의와 의결을 거치게 된다(제161조 제1항).

3. 새로운 상생협력제도 신설방안

1) 광역지방개발공사

광역지방개발공사란 2개 이상 지방자치단체의 협력하에 개발 및 시설사업을 추진하기 위해서 상호간 협의를 통한 규약을 제정해 설치하는 별도의 법인격을 지니는 기업경영형 특별지방자치단체를 말한다(한국지방행정연구원, 1997: 90-94). 이러한 광역지방개발공사는 광역적 개발 및 시설수요의 증가, 개발사업의 능률적·탄력적 수행과 개발사무의 공동처리의 필요성이 입증됨에 따라 일반자치단체와는 다른 별도의 신축적, 전문적인 조직이면서 광역적 개발업무를 자치단체로부터 위탁받아 처리하는 특별지방자치단체로 다음의 공동사업을 수행한다.

- ① 주택 및 공단의 조성·개발사업
- ② 토지구획정리사업, 공유수면매립사업, 항만사업
- ③ 도로, 상하수도, 환경기초시설, 공동시설
- ④ 기타 법령으로 정한 광역적 개발사업

광역지방개발공사는 현재 자치단체간 지방공사의 공동설립에 관한 규정인 '지방공기업법' 제50조의 범위를 현실화할 수 있는 방안임과 동시에 조합제도의 기능을 보완하고 광역적 개발 및 시설수요에 대응할 수 있는 제도로 그 설치근거는 현행 '지방자치법'을 개정하여 광역지방개발공사를 특별지방자치단체로서 설치·운영이 가능하도록 한다.

광역지방개발공사와 자치단체조합 그리고 일반적인 지방공사와의 차이점을 비교하면 아래 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 지방자치단체조합, 지방공사, 광역지방개발공사의 비교

구 분	지방자치단체조합	지방공사	광역지방개발공사
설립 근거	지방자치법	지방공기업법	지방자치법* 지방공기업법
법적 지위	특별지방자치단체*	자치단체출자법인	특별지방자치단체*
설립 주체	2개이상의 지방자치단체	단일의 지방자치단체	2개이상의 지방자치단체
설립 목적	특정사무의 공동처리	공기업사무의 능률적수행	광역적 지역개발 및 자치단체 위탁개발사무
특 징	사무범위가 제한적	기업적인 경영수익사업	사무범위가 포괄적 기업요소 가미(조합+공사)

자료: 한국지방행정연구원, 광역개발사업의 효율적 추진을 위한 자치단체간 협력 방안, 1997, 91.

주: 「지방자치법」의 개정을 전제로함

광역지방개발공사는 2개 이상의 자치단체가 참여하는 광역수준에서 설치하는 것이 바람직하나, 회원자치단체 의회의 의결을 통한 뒤 상호협의를 거쳐 마련된 규약에 공사의 정관을 첨부하여 행자부장관의 설립인가를 받아 설치하도록 하는 것이 바람직하다.

2) 광역시설할당제 도입

자치단체가 광역적 성격을 가진 혐오시설 혹은 위험시설을 기피하는 근본적인 이유는 이들 시설설치에 대한 비용과 편익의 공평한 배분가치가 갖추어져 있지 않으며, 특히 피해와 부담에 대한 보상장치가 결여되어 있기 때문이다(하혜수, 2000 : 18). 혐오시설 설치·운영에 따를 직접적인 비용과 피해 이외에 지가하락, 주변 환경악화, 보상불만 등 간접적인 비용 역시 개입되어 있다. 동시에 자치단체가 이러한 시설들을 광역적으로 설치하지 아니하고 개별적으로 설치하는 경우 규모경제효과를 거둘 수 없을 뿐만 아니라 중복투자로 인한 비효율적인 재정투자가 문제시 될 수 있다. 이와 같이 광역적인 시설설치와 관련하여 끊임없이 제기되는 설치비용과 발생편익의 배분갈등을 해소하고 이의 형평화를 도모하고 재원투자의 효율적 사용을 위해서 강제적인 협력방식의 일환으로 광역시설의 지역별 할당제를 도입할 수 있다.

광역시설할당제는 해당자치단체가 협력하여 광역시설을 설치하되 개별적으로 혐오시설이던 이익유발시설이든 간에 하나의 시설을 설치하는 경우 인접자치단체가 다른 시설을 운번적으로 돌아가며 설치·운영함으로써 갈등소지와 개별적 비효율성을 줄이고 규모의 경제효과를 기대할 수 있는 일종의 비용 및 편익의 공동부담(sharing)방식이다. 거리적으로 인접한 일정개수의 기초자치단체로 구성된 시설이용권을 설정하여 광역적인 특성을 지닌 혐오시설/이익유발시설을 상위자치단체, 즉 광역자치단체의 주관하에 우선적으로 설치할 선도자치단체를 지정하고 나머지를 운번적으로 지정하여 설치토록 유도한다.

자치단체간 강제적 협력방식으로서의 광역시설할당제를 도입하는 경우에는 관련 자치단체들을 대상으로 시설설치를 적절하게 배분할 수 있는 강력한 유도장치가 필요하다. 광역자치단체가 어느 정도 강제성을 가지고 시설배분을 할 수 있게 하는 법적 뒷바침을 위해서는 지방자치법에 관련 규정을 신설하는 것이 필요하다.

제 3 절 상생협력 추진기반 강화 방안

1. 관련 법제도 보완·정비방안

자치단체간 협력사업의 공동추진을 촉진하기 위한 법적 근거는 신규입법에 의하지 않을 경우에는 '지방자치법'이 근간이 될 수 밖에 없다. 현재 '지방자치법'에는 자치단체간 협력에 관한 조항이 들어있고 이를 구체적으로 실현하기 위한 제도적 기제 즉, 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합 등에 관한 방안도 제시되고 있다. 본법에서 제시된 다양한 협력방안에도 불구하고 이의 현실적 활용이 미흡하며, 일부 기제의 경우에는 구체적 적용에 필요한 후속적 사항이 갖추어지지 않아 선언적 내용을 담고 있는 경우도 있으므로 이의 개정과 보완이 필요하다.

1) 사무위탁 관련 조항의 보완

첫째, 사무위탁의 시행, 사무위탁의 규약, 사무위탁의 변경 및 해지, 위탁된 사무의 관리와 처리 등 현재 내용을 세분화하고 필요한 내용을 보완하는 작업이 필요하다.

둘째, 자치단체간 협약의 체결이나 또는 규약의 제정 시 지방의회의 의결을 거치도록 하는 제도적인 장치가 규정되어 있지 않아서 규약의 내용에 대한 충분한 의견수렴이 미흡한 실정이다. 따라서 관련된 지방자치단체의 지방의회가 참여할 수 있는 법 규정의 보완이 필요하다. 지방자치법 제151조 제2항의 '지방자치단체나 그 장은 제1항에 따라 사무를 위탁하려면 관계 지방자치단체와의 협의에 따라 규약을 정하여 고시하여야 한다'라는 조항을 '지방자치단체나 그 장은 제1항에 따라 사무를 위탁하려면 소속 자치단체 지방의회의 의결을 거친 후, 관계 지방자치단체와의 협의에 따라 규약을 정하여 고시하여야 한다'로 개정하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 사무위탁의 활용을 높이기 위해 그 적용대상을 유형화하고 각 유형별로 광역시설과 관련한 표준협약안을 제시하는 것을 지방자치법 제151조 제6항에 신설함으로써 그 활용기회를 확대할 수 있도록 한다.

넷째, 중앙정부 차원에서 사무위탁에 적합하고 또한 가능한 사무를 파악하여 이를 적극적으로 위탁하도록 자치단체에 권장하는 유인체계에 관한 규정이 필요하다. 국가균형발전위원회에서는 기초생활권발전을 위한 지역간 협력과 상생을 통한 동반발전을 추구하기 위하여 지역간 협력증진사업에 대한 재정적 인센티브를 부여하는 방안을 검토하고 있다(국가균형발전위원회, 2008 : 9). 이러한 국가균형발전위원회의

계획에 맞추어서 지방자치법의 개정도 필요하다. 따라서 지방자치법 151조 제7항에 '사무위탁 관련 자치단체에 대하여 행·재정적인 지원과 더불어 재정투융자심사와 국정시책 합동평가지 가산점을 부여한다'라는 조항을 신설한다.

<표 4-2> 사무위탁 관련 개정과 신설 법령 내용

구분	현행법령	개정안
제 151조 제2항 개정	지방자치단체나 그 장은 제1항에 따라 사무를 위탁하려면 관계 지방자치단체와의 협의에 따라 규약을 정하여 고시하여야 한다	지방자치단체나 그 장은 제1항에 따라 사무를 위탁하려면 소속 자치단체 지방의회의 의결을 거친 후 , 관계 지방자치단체와의 협의에 따라 규약을 정하여 고시하여야 한다
구분	신설 법령	
제 151조 제6항	사무위탁은 그 기능에 따라 상하수도처리, 쓰레기처리, 도로건설, 행정, 수익사업, 교육 등 유형화 할 수 있다.	
제 151조 제7항	사무위탁 관련 자치단체에 대하여 행·재정적인 지원과 더불어 재정투융자심사와 국정시책 합동평가지 가산점을 부여한다.	

2) 행정협의회 관련 조항의 보완

지방자치단체의 자율성을 유지하면서 상생협력을 달성할 수 있는 시스템이 행정협의회이다. 이러한 행정협의회가 활성화되기 위해서는 첫째, 지방의회가 행정협의회에 참여하여 행정협의회의 중요 사무를 심의, 의결하게 하도록 관련 규정을 개정하여야 한다. 이를 위해 제153조(협의회의 조직) 제2항 '회장과 위원은 규약으로 정하는 바에 따라 관계 지방자치단체의 직원 중에서 선임한다'를 '회장과 위원은 규약으로 정하는 바에 따라 관계 지방자치단체 지방의회의원을 포함한 직원 중에서 선임한다'로 개정하여야 한다. 또한, 행정협의회는 주요 안건에 대해서는 사전에 지방의회를 거치도록 하는 조항(제153조 제5항)을 신설하여야 한다.

둘째, 행정협의회가 구체적인 사업 집행능력을 가질 수 있는 상설기구가 되어야 한다. 이를 위해서는 지방자치법 제153조 제4항에 '협의회의 실무적 사항을 구체적으로 처리하기 위하여 관련업무 실무자들로 구성된 실무협의회를 설치할 수 있다'라는 조항을 신설하여야 한다. 또한, 지방자치법 제154조의 '6. 그 밖에 협의회의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항'을 '6. 그 밖에 협의회 및 실무협의회 구성과 운영에 관하여 필요한 사항'으로 개정하여야 한다.

셋째, 행정협의회는 합의사항이 실효성을 갖기 위해서는 관련 자치단체에 대해 구속력을 가져야 한다. 행정협의회는 복수의 지방자치단체가 자율적으로 조직한 자치적 협력조직이므로 법적으로 강제하기는 곤란하고 관련 자치단체들이 자발적으로 합의사항을 이행할 수 있도록 동기를 부여하여야 한다. 이를 위해서는 행정협의회

합의사항의 이행 실적이 우수한 자치단체에 대한 행정적 혹은 재정적 인센티브를 부여하는 방안의 모색이 필요하다. 이를 위하여 제157조 제4항을 신설한다.

<표 4-3> 행정협의회 관련 개정과 신설 법령 내용

구분	현행법령	개정안
제 153조 개정	②회장과 위원은 규약으로 정하는 바에 따라 관계 지방자치단체의 직원 중에서 선임한다.	②회장과 위원은 규약으로 정하는 바에 따라 관계 지방자치단체 의회의원을 포함한 직원 중에서 선임한다.
제 154조 개정	6. 그 밖에 협회회의의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항	6. 그 밖에 협회 및 실무협회의 의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항
구분	신설 법령	
제 153조 제3항	③협회의의 실무적 사항을 구체적으로 처리하기 위하여 관련업무 실무자들로 구성된 실무협회의를 설치할 수 있다	
제 153조 제4항	④행정협회의의 중요 사무는 지방의회가 심의, 의결한다.	
제 173조 제4항	④행정협회의의 합의사항 이행 실적이 우수한 자치단체의 관련 사업에 대해서는 국고보조·교부세지원 등의 조치와 함께 재정투융자심사 및 국정시책 합동평가기 가산점을 부여할 수 있다.	

3) 지방자치단체조합 관련 조항의 보완

첫째, 조합의 법적 지위와 조합회의의 성격을 명확하게 하기 위하여 일본과 같이 조합에도 법인격을 부여하여 자치단체조합을 특별지방자치단체로 인정하여야 한다⁵⁾. 그러기 위해서 지방자치법 제2조 제4항 ‘특별지방자치단체의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다’를 ‘특별지방자치단체로 지방자치단체조합, 광역지방개발공사 등을 설치·운영할 수 있으며, 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다’로 개정하여야 한다. 또한, 제159조 제2항도 ‘지방자치단체조합은 법인으로 한다’를 ‘지방자치단체조합은 법인격을 가진 특별지방자치단체로 한다’로 개정하여 지방자치단체조합의 법적 지위를 명확하게 해야 할 것이다.

둘째, 지방자치단체조합회의의 역할을 조합의 의사결정기관으로서의 기능을 강화하기 위해서는 ‘조합회의’의 명칭을 ‘조합의회’로 변경하고 ‘조합회의 위원’을 ‘조합의회 의원’으로 변경하여야 한다. 조합회의는 집행기관인 조합장의 자문기관 혹은 보조기관으로 해석되기 쉽다. 따라서 집행기관(조합장)을 견제하고 조합의 조직, 인사, 사업운영과 관련된 주요한 의사를 결정하는 의사결정기능을 원활하게 수행하기 위해서는 지방의회와 동등한 기능과 역할을 수행하는 자치단체 조합의회로 명칭을

5) 예컨대 지방교부세법 제2조에서는 지방교부세의 교부대상인 지방자치단체의 범위에 시·도 및 시·군·구와 함께 지방자치단체조합을 포함하고 있어 지방자치단체조합에 대한 재정지원의 근거가 되고 있으며 이는 지방자치단체의 특별지방자치단체로서의 법적 지위를 염두에 둔 것으로 추정되는 바, 지방자치법상 해석과 일치되지 않고 있다.

변경하는 것이 타당하다.

셋째, 자치단체조합의 자율적 운영을 보장하기 위하여 행정안전부장관이 가지고 있는 조합에 대한 설립승인권과 감독권을 폐지하여야 한다. 따라서 지방자치법 제 159조(지방자치단체조합의 설립) 제1항 '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'라는 규정에서 '시·도는 행정안전부장관의, 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 받아'의 부분을 삭제하고 '2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 그 지방의회의 의결을 거쳐 지방자치단체조합을 설립할 수 있다'로 개정하여 자치단체들이 자유롭게 조합을 설치 운영할 수 있도록 하여야 한다.

넷째, 자치단체들이 자유롭게 조합을 설치 운영할 수 있도록 법률이 개정된다면, 이들 자치단체조합이 전반적인 국가이익과 지역균형발전에 어긋나는 지역이기주의에 편승하여 자의적·파행적으로 운영되는 것을 방지하기 위하여 조합에 대한 지도·감독의 범위와 한계를 명확하게 규정하여야 한다. 이를 위하여 지방자치법에 관련 조항의 신설이 필요하다.

<표 4-4> 지방자치단체조합 관련 개정과 신설 법령 내용

구분	현행법령	개정안
제2조 제4항 개정	④특별지방자치단체의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	④특별지방자치단체로 지방자치단체 조합, 광역지방개발공사 등을 설치·운영할 수 있으며, 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제159조 개정	①2개 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	①2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 그 지방의회의 의결을 거쳐 지방자치단체조합을 설립할 수 있다.
	②지방자치단체조합은 법인격을 가진다.	②지방자치단체조합은 법인격을 가진 특별지방자치단체로 한다.
제160조 제161조 제162조	자치단체 조합회의 위원	자치단체 조합회의 의원
구분	법령 신설	
제163조 제3항 신설	③지방자치단체조합은 시·도지사 및 행정안전부장관의 지도·감독을 받기 위하여 매년 회기말 지방자치단체 운영 상황을 2개 이상의 시·군 및 자치구가 소속된 지방자치단체조합은 시·도지사에게, 자치단체조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 지방자치단체조합은 행정안전부장관에게 각각 보고하여야 한다.	

4) 광역지방개발공사 등의 설치 근거 마련

광역지방개발공사는 현재 자치단체간 지방공사의 공동설립에 관한 규정인 ‘지방공기업법’ 제50조의 범위를 현실화할 수 있는 방안임과 동시에 조합제도의 기능을 보완하고 광역적 개발 및 시설수요에 대응할 수 있는 제도로 현행 ‘지방자치법’을 개정하여 광역지방개발공사를 특별지방자치단체로서 설치·운영이 가능하도록 한다. 광역지방개발공사는 2개이상의 자치단체가 참여하는 광역수준에서 설치하는 것이 바람직하나, 회원자치단체 의회의 의결을 통한 뒤 상호협의를 거쳐 마련된 규약에 공사의 정관을 첨부하여 행자부장관의 설립인가를 받아 설치토록 하는 것이 바람직하다.7) 광역지방개발공사의 설치를 위하여 지방자치법 제116조의2를 다음과

- 6) 현행 지방공기업법은 제50조에서 2개이상의 지방자치단체 상호간에 지방공사를 공동으로 설치할 수 있도록 하여 광역지방공사의 설치에 관한 법적 근거를 제공하고 있으나 이에 의거한 자치단체간 광역지방공사의 설립은 현재까지 전무한 실정이다.
- 7) 1989년 이래 지방자치단체가 취약한 지방재정을 보완하고 자치시대에 경영행정을 추구한다는 취지아래 지방자치단체가 주체가되어 국가공사인 토지공사, 주택공사, 수자원공사와 기능적 역할 분담하에 시·도 단위의 소규모 개발사업을 추진·시행하고 있는 산하기구로 광역지방개발공사와 성격이 유사한 공영개발사업단(최근에는 도시개발공사로 개칭)이 있다. 그런데, 공영개발사업단은 사업범위가 협소하고 효율적이고 전문적인 지역개발기능을 수행하는 데 한계가 있기 때문에 이의 발전적 개편의 일환으로 자치단체 상호간에 협력을 통해 별도의 법인격을 지닌 광역지방개발공사를 설치·운영함으로써 광역적 개발사업의 전문적·종합적 실시가 가능하고 대규모 개발사업 추진의 능률성과 탄력성을 제고할 수 있을 것이다.

같이 신설하여야 한다.

<표 4-5> 지방자치법 제116조의2 신설 내용

제 116조의2(광역지방개발공사) ① 2개 이상의 자치단체에 걸치는 광역개발 및 시설사업을 전문적이고 종합적으로 실시함으로써 개발사업의 능률성과 탄력성을 제고하기 위하여 특별지방자치단체인 광역지방개발공사를 설치할 수 있다. ② 광역지방개발공사에서는 다음의 공동사업을 수행한다. 가. 주택 및 공단의 조성·개발사업 나. 토지구획정리사업, 공유수면매립사업, 항만사업 다. 도로, 상하수도, 환경기초시설, 공동시설 라. 기타 법령으로 정한 광역적 개발사업 ③ 제1항의 광역지방개발공사의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
--

5) 광역시설할당제도 도입근거 마련

인접 자치단체들을 대상으로 혐오시설 등을 적절하게 배분할 수 있는 강력한 유도장치가 될 수 있는 자치단체간 강제적 협력방식으로서인 광역시설할당제를 도입하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 지방자치법 제116조의3을 다음과 같이 신설하여야 한다.

<표 4-6> 지방자치법 제116조의3 신설 내용

제 116조의3(광역시설할당제) ① 행정안전부 장관은 주민의 편익과 복리증진을 위하여 필요하다고 인정되는 경우, 인접한 2개 이상의 지방자치단체에 대하여 혐오시설등을 지역의 형평성에 맞게 강제배분하여 설치하도록 할 수 있다. ② 제1항의 광역시설의 종류, 범위, 설치·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2. 광역행정협력 표준조례안 제정

1) 제정의 필요성

정보·통신 및 교통수단의 발달로 기존의 생활권역이 점차 확대되고 자치단체간 인적, 물적 교류가 활성화됨에 따라서 혐오 및 위험시설의 설치에서부터 도로·교통, 지역경제·개발, 일반 행·재정분야에 이르기까지 주변자치단체와의 협력사업 수요가 급속하게 증대되고 있다. 이와 같이 자치단체간 협력사업수요가 증가함에도 불구하고 자치단체들은 아직도 기존 관할구역 위주로 개별적 사업을 추진해온 관행에 젖어 협력을 의도적으로 기피하거나 협력을 최후의 수단으로 사용하는 등 협력에 대한 부정적 가치관이나 태도를 보이고 있다. 이 때문에 행정의 광역적, 탄력적,

능동적 대응이 어려워지고 있으나 이를 관리하고 해결할 시스템이 마련되지 않아 사회·경제적 손실이 날로 증가하고 있는 실정이다.

자치단체간의 적극적인 협력은 첫째, 개별자치단체의 내부적 역량한계 특히, 재원 부족과 기술적, 기능적 전문성 취약 등의 극복에 도움이 된다. 둘째, 자치단체간 유기적 협력관계 구축과 공동생산적 접근을 통하여 비용절감과 중복투자의 방지는 물론 개발사업추진과 행정서비스제공 등에 있어 효율성과 사업연계성을 제고시킬 수 있다. 셋째, 자치단체간 상호 비교우위를 조화롭게 접목시킴으로써 사업추진의 시너지효과를 극대화시킬 수 있다.

이에 정책의 입안·결정·집행단계에서 발생하는 자치단체간 갈등을 대화와 타협, 참여와 협력을 통해 예방하고 해결하기 위하여 필요한 사항을 규정하는 광역행정협력표준조례(안)을 제정하는 방안을 구상할 수 있다. 특히, 대통령령인 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정' 제3조 제2항에서 '지방자치단체, 그 밖의 공공기관은 이 영과 동일한 취지의 갈등관리제도를 운영할 수 있다'라고 명시하고 있으므로, 이 영에 근거하여 지방자치단체간 갈등의 예방과 해결 등을 위해 필요한 사항을 조례로 정하는 것이 필요하다.

2) 광역행정협력표준조례(안)의 기능

지방자치단체 간의 갈등을 미리 예방하고 적극적으로 해결하기 위해서는 '지방자치법'과 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정' 이외에 구체적인 조례가 필요하다. 현실적으로 지방자치단체 간의 대화와 협력 등이 상대적으로 부족한 실정이므로 이를 담아내기 위한 조례 제정의 요구가 높아지고 있다.

현재 지방자치단체는 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권을 갖게 됨으로써 지역적인 특성에 맞는 행정을 펼칠 수 있게 되었으며, 여러 지방자치단체 간의 상생협력 문제는 당면한 지역적 특수성에 따라 차별화된 입법이나 행정을 통해 활성화될 수 있다. 특히 자치입법권이란 지방자치단체가 갖는 자치권의 일종으로서 그 사무에 관하여 법규적 성격을 가지는 규범을 제정할 수 있는 권능을 말한다. 또한 자치법규의 형식에 관해서는 헌법에는 규정이 없고 법률로써 규정하게 되어 있는 바, 지방자치법은 자치입법권의 종류로 지방의회가 정하는 조례와 지방자치단체장이 법령과 조례의 범위 안에서 정하는 규칙을 규정하고 있다. 즉 조례는 지방자치단체가 법령의 범위 내에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 지방의회의 의결로써 제정하는 법규범이다.

조례제정은 헌법과 지방자치법에서 규정하고 있다. 먼저 헌법 제117조 제1항을 보

면 '지방자치단체는.....법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다'고 명시함으로써 지방자치단체의 자치입법권을 명백하게 인정하고 있다. 이러한 헌법상의 보장근거에 의하여 하위법인 지방자치법은 제15조에서 '지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다'고 규정함으로써 구체적인 범위를 정하지 않고 개별적으로 입법권을 위임하고 있다.

광역행정협력표준조례(안)은 첫째, 선언적 기능을 한다. '광역행정협력표준조례(안)' 없이 지방자치법과 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'에 의거하여 지방자치단체 간의 갈등을 해결하고 협력을 활성화 하는 것도 가능할 것이나, 지방자치단체가 상생협력의 필요성을 인지하고 협력을 위해 지속적이고 체계적으로 노력하기 위해서는 협력에 관한 일반적, 추상적인 조례를 입법화해 두는 것이 바람직하다.

둘째, 상생협력을 활성화하는 기능을 한다. 지방자치단체 간 갈등이나 분쟁이 생길 때마다 지방의회의 의결에 의존하는 경우에는 상생협력의 방향성이 변질될 수 있고 상생협력의 지속성과 체계성을 갖기 어렵다. 또한 조례로 상생협력 기능을 프로그램화하여 뚝으로서 특정한 업무에 대하여 수시로 결정해야 하는 부담을 줄일 수 있다.

셋째, 국회의 입법부담 경감과 법령의 보완 기능이 있다. 국회가 지방자치단체의 입법수요를 충분히 파악하여 이를 모두 법률로 규정한다는 것은 국회의 입장에서 본다면 엄청난 업무의 과중을 의미한다. 국회의 입법능력을 보장하기 위해서는 국회의 인적, 물적 시설의 확대를 요구하지만, 이에 현실적인 한계가 있으며 또한 국회가 확실히 지방의 사무를 입법화하는 경우에는 각 지역의 특수한 사정을 일일이 고려할 수 없다. 이는 국회의 법률뿐만 아니라 중앙행정부서가 정하는 법령의 경우에도 마찬가지이다. 제한된 입법능력으로 국가가 모든 법령을 제정한다는 것은 결국 입법부담의 과중으로 부실입법의 양산을 초래한다. 이 점에서 지역적인 업무에 대하여는 지방자치단체가 입법권을 수행함으로써 국회의 입법부담을 경감하고 지역적인 특수성을 반영하는 입법을 가능하게 한다.

넷째, 입법 선도적 기능을 가진다. 지방자치단체의 조례 제정권은 입법주체간의 상호 영향과 경쟁을 자극하는 효과를 가진다. 즉, 조례는 국가의 입법자가 태만한 입법사항에 대하여 독자적인 입법권을 행사함으로써 국회나 그 밖의 중앙행정기관의 입법권행사에 자극을 줄 수 있다. 또한, 한 지방자치단체의 조례는 다른 지방자치단체의 입법권행사에 사실상의 영향을 미친다. 이 점에서 지방자치단체의 조례는 국가나 다른 지방자치단체에 대하여 입법을 선도하는 기능을 가지며 상호간의 입법경쟁을 유발하는 효과를 갖는다.

3) 광역행정협력표준조례(안) 주요내용

광역행정협력표준조례안에 포함되는 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 공공정책 등이 자치단체간 중대하고 광범위한 갈등을 유발할 우려가 있다고 판단되는 경우 중앙행정기관의 장이 갈등영향분석을 실시할 수 있도록 한다. 둘째, 갈등관리를 위한 종합적인 시책수립, 갈등해결 수단의 발굴, 갈등영향분석 심의 등을 심의하기 위하여 중앙행정기관에 갈등관리심의위원회를 설치하도록 한다. 셋째, 공공정책 등의 원활한 추진을 위해 사회적 합의의 형성이 중요하다고 판단되는 경우 참여적 의사결정 방법을 활용하고, 그 결과를 추진과정에서 충분히 고려하도록 한다. 넷째, 갈등관리연구·교육훈련, 공공기관의 갈등관리 지원등을 위하여 갈등관리연구기관을 지정·운영한다. 다섯째, 자치단체간 광역적 협력사업 실적이 우수한 자치단체를 선발하여 포상하고 특별사업에 대한 예산 등의 지원을 실시하는 동시에 이를 모범사례로 선정하여 다른 자치단체에 전파한다.

4) 광역행정협력표준조례(안) 핵심 내용

광역행정협력표준조례(안)에 포함되는 핵심적인 조항의 내용은 다음과 같다. 자세한 세부조항은 부록1에 첨부하였다.

(1) 갈등영향분석(제5조)

자치단체의 주요시책 등을 수립·시행·변경함에 있어서 해당 자치단체간 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당 정책 등을 결정하기 전에 갈등영향분석의 실시가 필요하다.

(2) 광역행정협력위원회의 설치(제4조)

자치단체간 상생협력과 광역행정의 효율적인 수행에 필요한 사항을 심의 또는 권고하기 위하여 서울특별시·광역시·도에 광역행정협력위원회의 설치가 필요하다.

(3) 위원회의 구성(제8조)

위원회는 위원장을 포함하여 20명 이내의 위원으로 구성하되, 당연직 위원인 공무원을 제외한 위원의 임기는 2년으로 한다. 위촉직 위원으로는 광역의회 의원, 대학교수, 변호사, 언론인, 시민단체 재직자, 기타 지방자치사무에 학식과 경험이 풍부한

자중에서 위촉한다.

(4) 상생협력전문인력의 양성 등(제18조)

광역행정협력과 상생협력사업에 관한 전문인력을 양성하기 위한 교육훈련 등 필요한 시책을 수립한다.

(5) 재정지원 등(제19조)

광역행정협력에 필요한 조사·연구·교육훈련과 갈등영향분석 및 자발적인 상생협력 활동을 촉진하기 위하여 유관기관 및 단체 등에 필요한 경비의 일부 또는 전부를 예산의 범위 안에서 지원하여야 한다.

(6) 우수자치단체에 대한 포상 등(제20조)

광역행정협력실적 혹은 자치단체간 광역적 협력사업 실적이 우수한 자치단체를 선발하여 포상하고 특별사업에 대한 예산 등의 지원을 실시하는 동시에 이를 모범 사례로 선정하여 다른 자치단체에 전파하도록 노력하여야 한다.

제 5 장 결론

제 1 절 연구의 요약

본 연구는 다양한 우리나라 지방자치단체간 상생협력 제도의 실태와 문제점 등을 분석하여 현 상태를 파악하고 향후 지방자치단체 간의 상생협력을 활성화 할 수 있는 방안을 법제도적 측면에서 도출하는 것을 목적으로 수행되었다.

사무위탁의 경우, 따로 조직을 구성하지 않고 협력하는 형태이므로 새로운 권리주체가 발생하지 않고 융통성이 강하다는 장점이 있지만, 사무위탁에 대한 절차나 형식이 정형화되어있지 못하여 사무위탁의 활용도가 떨어진다는 문제점을 가지고 있다.

행정협의회의 경우, 법인격을 갖지 않는 조직을 구성하여 협력하는 형태인데 지방자치단체간에 공동으로 업무를 처리하기 위하여 조직을 구성하는 경우이다. 이는 지방자치단체의 구역을 넘어 합리적인 행정 운영을 도모하기 위해 구상된 제도이다. 그러나 행정협의회에게 고유한 행위능력이 있지 않고 독자적으로 권한을 행사할 수도 없고 지방의회의 참여가 배제되어 있으며 협의 사항에 대한 집행력이 미흡하다는 문제점을 가지고 있다.

지방자치단체조합의 경우, 법인격을 갖는 조직을 구성하여 협력하는 형태인데 특별히 법인격이 부여된다는 점에서 행정협의회와 구분된다. 그러나 지방자치단체조합의 설립에 대한 승인과 감독 등이 중앙정부에게 있으면서도 법적인 지위는 명확하지 않기 때문에 지방자치단체조합의 구성과 활용이 미진하다는 문제점이 있다.

이러한 지방자치단체간 협력을 활성화하기 위해서는 헌법에서 제시하는 지방자치단체간 협력 강화 부분을 적극 활용하여 관련된 법규를 재정비하는 작업이 필요하고, 협의와 협상의 과정을 거치면서 지방자치단체간의 업무가 추진되어야 할 것이다. 즉, 사무위탁의 경우 관련 법규정이나 세부 절차를 구체화하고, 지방의회의 참여와 심의, 의결을 제도적으로 구축하면서 사무위탁 유형을 구분하여 유형별로 접근하는 전략이 필요하다. 행정협의회는 지방의회의 심의, 의결을 거치도록 하고, 실무협의회를 두어 상설기구화 하면서 강제력과 구속력을 부여하는 방안을 검토하여야 할 것이다. 지방자치단체조합은 엄격한 구성 요건에 걸맞게 지방자치단체와 동등하게 법인격을 부여하여 별도의 지방자치단체로 인정하는 방안을 구상할 수 있다.

제 2 절 정책제언

지방자치단체 상생 협력을 활성화 하기 위해서는 인식의 전환이 기저에 있으면서 관련된 제도를 수정, 보완하는 적극적인 작업이 필요하다. 앞에서 고찰한 바와 같이 지방자치단체 상생 협력의 기본은 헌법에서 규정하고 있고, 지방자치법에서도 사무 위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합 등 개별 유형별로 규정하고 있다.

본 연구에서는 지방자치법을 수정하여 기존의 제도들이 활성화될 수 있도록 여러 가지 방안들을 구상하였다. 특히, 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정에 근거하여 광역행정협력표준조례(안)을 새로 만들고 지방자치단체조합 표준 규약, 사무위탁표준협약(안) 등을 새롭게 만들어 상생 협력에 대한 보다 구체적인 법규정을 구비하고자 하였다.

참고문헌

- 강인성. (2007). 「협력적 행정서비스 전달을 위한 광역행정체제 연구」 서울: 한국지방행정연구원.
- 김명연. (2005). “지방자치단체 상호간 협력체제의 강화를 위한 법제정비방향 ” 「지방자치법연구」 5(1): 218-251.
- 하혜수. (2000), “지방자치단체간 협력활성화를 위한 정책제언,” 「지방자치」 한국지방행정연구원. (1997), 광역개발사업의 효율적 추진을 위한 자치단체간 협력 방안
- 한표환 · 김선기 · 김필두. (2002). 「자치단체간 협력사업 활성화 방안」 서울: 한국지방행정연구원.
- 행정안전부. (2008). 「지역협력사업 유형화 및 갈등해결방안 연구」 서울: 환경분쟁연구소.
- Armour, A. M. (1991). “The Siting of locally unwanted land uses: towards a cooperative approach”. *Progress in Planning* 35: 1-74.
- Armour, A. M. (1992). “The co-operative process: facility siting the democratic way”. *Plan Canada*: 29-34.
- www.moleg.go.kr

부록 1 광역행정협력표준조례(안)

제1조(목적) 이 조례는 ‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정’ 제3조에 근거하여 지방자치단체간 갈등의 예방과 해결 등 갈등관리능력을 강화는 동시에 광역행정을 효율적으로 추진함으로써 지방자치단체간 상생협력을 달성하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “갈등”이란 자치단체에서 공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함한다. 이하 같다)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다.

2. “갈등예방”이라 함은 자치단체간 갈등을 사전에 예방하고 잠정적 갈등의 원인을 줄이기 위하여 수행하는 활동을 말한다.

3. “갈등관리”란 자치단체간 갈등을 예방하고 해결하기 위하여 수행하는 모든 활동을 말한다.

4. “갈등영향분석”이란 국가 혹은 지방자치단체의 공공정책을 수립·추진할 때 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것을 말한다.

5. ‘상생협력’이란 시설설치, 경제 및 개발, 교류 및 행사, 행정서비스제공 등의 분야에서 각 개별적 목표의 공동적 성취를 위하여 긴밀한 상호보완 관계를 유지하여 공생적인 사업관계를 통해 상호이익을 증진시키는 활동을 말한다.

제3조(자치단체간 협력의 기본원칙) ① 자치단체간 협력은 어느 일방의 편파적이고 독점적인 이익관계가 아닌, 협력당사자간의 대등한 상호관계성을 유지하면서 공동이익과 목적을 달성하고자 하는데서 출발하여야 한다.

② 협력의 당사자는 대화와 타협을 통하여 자율적으로 문제를 해결할 수 있도록 노력하여야 하며, 협력사업의 이해관계인 또는 전문가 등의 실질적 참여를 유도하여 신뢰확보가 보장되도록 노력하여야 한다.

제4조(적용대상) 이 조례는 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 사항에 적용함을 원칙으로 한다.

1. 인접한 혹은 원격되어 있는 2개 이상의 자치단체에 중대한 영향을 미치는 국책사업 혹은 중앙정부사업

2. 인접한 혹은 원격되어 있는 2개 이상의 자치단체간 협력을 통하여 각자의 비교우위를 최대한 활용하고 상호보완시켜서 상호단점의 보완과 결합이득을 얻을 수 있는 사업

3. 지역간 중복투자를 방지하고 규모의 경제효과를 기대할 수 있는 사업

4. 협력사업에 참여한 자치단체와 소속 주민들의 공동이익을 도모할 수 있는 사업

5. 자치단체간 갈등이 발생해서 지역경제 및 주민복지에 손실이 크거나 지역화합에 심대한 영향을 끼칠 우려가 있는 사항

제5조(갈등영향분석) ① 자치단체의 주요시책 등을 수립·시행·변경함에 있어서 인접한 혹은 원격되어 있는 2개 이상의 자치단체 주민생활과 밀접한 관계가 있거나 해당 자치단체간 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당 정책 등을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있다.

② 단체장은 제1항에 대한 갈등영향분석서를 작성하여 제6조에 따른 광역행정협력위원회에 심의를 요청하여야 한다.

③ 제2항에 따른 갈등영향분석서에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 공공시책의 개요 및 기대효과
2. 이해관계 자치단체의 확인 및 의견 조사내용
3. 관련단체 및 전문가의 의견
4. 갈등 유발요인 및 예상되는 주요쟁점
5. 갈등으로 인한 사회적 영향
6. 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획
7. 그 밖에 갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항

④ 단체장이 「환경정책기본법」 제25조에 따른 사전 환경성 검토 또는 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」에 따른 환경영향평가 등을 실시하면서 이 조례가 정한 갈등영향분석기법을 활용한 경우에는 제1항에 따른 갈등영향분석을 실시한 것으로 본다.

제6조(광역행정협력위원회 설치) 자치단체간 상생협력과 광역행정의 효율적인 수행에 필요한 사항을 심의 또는 권고하기 위하여 서울특별시·광역시·도에 광역행정협력위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

제7조(기능) 위원회는 갈등의 예방 및 관리, 광역행정의 효율적인 수행 등 자치

단체가 상생협력 방안 모색을 위하여 다음 각호의 사항을 지원·촉진한다.

1. 자치단체에 영향을 미치는 국책사업 및 중앙정부 사업의 갈등영향분석에 관한 사항
2. 갈등의 예방과 관리를 위한 교육프로그램의 운영 및 홍보에 관한 사항
3. 지역간 중복투자를 방지하고 규모의 경제효과를 기대할 수 있는 사업 및 협력 사업에 참여한 자치단체와 소속 주민들의 공동이익을 도모할 수 있는 사업에 관한 사항
4. 자치단체가 상생협력을 위한 토론 등 공론의 장 마련을 위한 사항
5. 그 밖에 자치단체간 협력사업과 광역행정수행에 관하여 위원회가 필요하다고 인정하는 사항

제8조(구성) ①위원회는 위원장 1인을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성한다.

②위원은 다음 각 호에 해당하는 자 중에서 서울특별시·광역시·도지사가 위촉한다.

1. 지역현안에 대한 경륜과 지식이 풍부한 자
2. 지방자치 및 지역개발에 관한 학식과 경험이 풍부한 자
3. 서울특별시·광역시·도의 담당 부서 실·국장

③위원회에는 의장 1인, 부의장 2인을 임원으로 둔다.

④의장 및 부의장 2인은 위원 중에서 호선한다.

⑤의장 및 위원의 임기는 2년으로 하고, 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임 기간으로 한다.

제9조(의장의 직무) ①의장은 위원회를 대표하고, 위원회 사무를 총괄한다.

②의장이 부득이한 사유로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 의장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

제10조(위원의 역할) 위원회 의장 및 위원은 중립성과 공정성을 바탕으로 갈등의 예방과 효율적인 관리, 광역행정의 효율적인 추진, 자치단체간 상생협력사업의 효율적인 추진 등을 지원하는 역할을 수행하며, 당사자의 의사를 최대한 존중하여야 한다.

제11조(회의) ①의장은 위원회 회의를 소집하며 그 의장이 된다.

②위원회 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개최하고, 출석위원 과반수 이상의

찬성으로 의결한다. 다만, 조정합의문의 경우 재적의원 3분의 2이상의 찬성으로 의결한다.

③위원회는 조정합의문 작성 및 효율적인 회의 운영을 위하여 전문위원회와 연석 회의를 개최할 수 있다.

제12조(조정대상 의안상정 방법) 제4조 각호의 어느 하나에 해당하는 사안에 관하여 위원회에 상정하는 의안의 상정방법은 다음 각호에 한한다.

1. 위원회에서 필요하다고 인정하는 경우로 1/3이상의 위원이 요청하여 의장이 발의한 경우
2. 서울특별시·광역시·도지사가 필요하다고 인정하는 경우
3. 해당지역 시장·군수·구청장의 요청으로 서울특별시·광역시·도지사와 협의가 이루어진 경우

제13조(조정합의문의 내용 및 이행) ①위원회는 조정된 내용에 관한 조정합의문을 작성하고 이를 이해 당사자에게 이행하도록 권고할 수 있다.

②조정합의문의 내용은 법령 등에 위배되거나 중대한 공공의 이익을 침해하지 않아야 한다.

③서울특별시·광역시·도 및 이해당사자는 제1항에 따른 조정합의결과를 최대한 존중하여 성실하게 이행하도록 노력하여야 한다.

④조정권고를 수용한 자치단체에 대하여 의장이 재정 지원 등을 요청할 경우, 서울특별시·광역시·도지사는 이를 지원할 수 있다.

제14조(전문위원회) ①위원회에 상정된 의안을 검토하고 위원회로부터 위임 받은 사항의 처리 등 위원회 활동을 지원하기 위하여 전문위원회를 둘 수 있다.

②전문위원회는 광역행정협력위원회 위원 5인을 포함하여 20인 이내의 위원으로 구성한다.

③전문위원회 위원은 자치단체 소속 직원 및 이해관계인으로 구성하며 필요하다고 인정하는 경우 관련단체와 전문가를 참여시킬 수 있다.

④전문위원회 위원은 광역행정협력위원회와 이해관계인의 추천을 받아 의장이 선임한다.

⑤전문위원회 활동 기간은 당해 조정안건의 종료 시까지로 한다.

제15조(관계기관 등의 협조요청) ①위원회는 직무수행을 위하여 필요한 때에는 전

문지식과 경험이 있는 관계공무원 또는 관계전문가를 참석하게 하여 의견을 듣거나 관계기관·단체 등에 대하여 자료 및 의견의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.

②관계기관과 해당 공무원 및 이해관계자는 위원회의 요청에 대하여 정당한 사유 없는 한 이에 응하여야 한다.

제16조(회의록) 간사는 회의시 회의록을 작성하여 보관·관리하여야 한다.

제17조(수당 및 여비) ①회의에 참석한 위원에 대하여는 예산의 범위 안에서 수당·여비 그 밖의 필요한 경비를 지급할 수 있다.

②위원회의 심의·자문·권고 사항과 관련하여 현지확인에 참여한 위원에 대하여는 제1항을 준용하여 수당을 지급할 수 있다.

제18조(상생협력전문인력의 양성 등) 서울특별시·광역시·도는 상생협력에 관한 전문인력을 양성하기 위한 교육훈련 등 필요한 시책을 수립할 수 있다.

제19조(재정지원 등) 서울특별시·광역시·도는 광역행정협력에 필요한 조사·연구·교육훈련과 갈등영향분석 및 자발적인 상생협력 활동을 촉진하기 위하여 유관기관 및 단체 등에 필요한 경비의 일부 또는 전부를 예산의 범위 안에서 지원할 수 있다.

제20조(우수자치단체에 대한 포상 등) 서울특별시·광역시·도는 광역행정협력실적 혹은 자치단체간 광역적 협력사업 실적이 우수한 자치단체를 선발하여 포상하고 특별사업에 대한 예산 등의 지원을 실시하는 동시에 이를 모범사례로 선정하여 다른 자치단체에 전파하도록 노력하여야 한다.

제21조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

부록 2 지방자치단체조합 표준 규약

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 규약은 지방자치법 제159조의 규정에 의하여 지방자치단체간 상생협력을 통한 ○○사무를 효율적으로 수행하기 위하여 조합의 설립 및 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(조합의 명칭) 이 조합의 명칭은 “○○○조합”(이하 “조합”이라 한다)이라 한다.

제3조(조합의 구성) 이 조합은 ○○시, △△시, ○○군 등을 구성원(이하 “조합원”이라 한다)으로 한다.

제4조(사무소의 위치) 이 조합의 사무소는 ○○시 관내에 두고, ○○시 관내에 주민편의를 도모하기 위하여 민원처리를 위한 지소를 둘 수 있다.

제5조(조합의 사무) ①이 조합은 조합원의 상생협력을 위하여 다음 사무를 처리한다.

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
6. 기타 조합의 관리·운영을 위하여 필요한 사무

②조합은 사무를 처리함에 있어 권한과 독립성을 가지며, 처리된 사무에 대하여 책임을 진다.

제2장 조합의회

제6조(구성 및 자격) ①조합에는 조합운영의 주요 사항을 심의·의결하기 위하여 조합의회를 둔다.

②조합의회는 ○○인의 위원으로 구성하되, ○○시 ()인, △△시 ()인, ○○군 ()인 등으로 한다.

③조합의회의 의원은 다음 각 호의 자가 된다.

1. 조합원 자치단체의 해당 업무 담당 실·국장(과장)
2. 조합원 자치단체의 의회에서 추천하는 지방의회 의원
3. 조합원 자치단체가 추천하는 해당분야 전문가

④제3항 제3호 및 제4호의 규정에 의한 의원의 임기는 2년으로 하되, 1차에 한하여 연임할 수 있다.

⑤의원의 결격사유에 관하여는 지방공무원법 제31조의 규정을 준용한다.

⑥의원의 결원이 생겼을 때에는 그 의원을 임명 또는 추천한 지방자치단체·의회 또는 기관에서는 즉시 새로운 의원을 임명 또는 추천하여야 한다.

제7조(의장 및 부의장) ①조합의회는 의원 중에서 의장과 부의장 각 1인을 선출하며, 그 임기는 2년으로 한다.

②의장은 조합의회를 대표하고, 조합의회를 관장한다.

③부의장은 의장을 보좌하고, 의장의 궐위 또는 사고시 그 직무를 대행한다.

④의장 또는 부의장이 궐위된 경우 보궐선출된 의장 또는 부의장의 임기는 전임자의 잔여임기동안으로 한다.

제8조(의결사항) 조합의회는 다음 각호의 사항을 심의·의결한다.

1. 조합규약의 개정안
2. 조합운영에 필요한 규정의 제정·개정 및 폐지
3. 예산의 심의·확정과 결산의 승인
4. 결산검사를 위한 감사위원의 선임
5. 지방자치단체간 협의조정을 요하는 중요사항

제9조(회의) ①조합의회의 회의는 정기회와 임시회로 구분하되, 정기회는 매년 4/4분기중에 개최하며, 임시회는 의장이 필요하다고 인정하거나 조합장 또는 조합의회 재적의원 3분의 1이상의 요구가 있을 때 의장이 소집한다.

②조합의회는 안건을 심의·의결함에 있어 필요한 경우 관계전문가, 공무원, 이해관계인 등의 의견을 들을 수 있다.

제10조(정족수 등) ①조합의회는 재적의원 과반수 출석으로 개의하고, 출석의원 과반수 찬성으로 의결한다.

②조합의회가 심의·의결할 안건이 조합원중 1 지방자치단체에 관계되는 사항인

경우에는 해당 지방자치단체 의원의 2분의 1이상을 포함한 재적의원 과반수 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다.

③조합의회의 운영에 관하여 기타 필요한 사항은 조합의 규정으로 정한다.

제11조(행정사무감사) ①조합의회는 매년 1회(10월중) 조합의 사무에 대하여 행정사무감사를 실시한다.

②제1항의 행정사무감사는 5일의 범위내에서 실시한다. 다만 조합의회의 의결로 그 기간을 1차에 한하여 연장할 수 있다.

제3장 집행기관

제12조(조합장) ①조합에는 조합장을 두며 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다.

②조합장은 조합원 자치단체장들이 협의하여 공동 임명한다.

③조합장은 조합을 대표하고 조합사무를 통할한다.

제13조(사무기구) ①조합에는 조합의 사무를 처리하기 위하여 사무기구와 사무직원을 둔다.

②사무직원은 조합원인 지방자치단체에서 파견된 공무원으로 구성한다.

③조합의 사무기구와 정원은 조합의 규정으로 정한다.

제4장 재 무

제14조(경비부담) ①조합의 경비는 정부의 지원금, 조합원인 지방자치단체의 분담금, 기타 수입금으로 충당한다.

②조합설립목적 수행을 위한 사업비는 사업구역(행정구역에 의한 구분을 말한다) 해당 지방자치단체의 부담으로 하고, 조합의 운영에 필요한 경비는 구역면적 비율에 따라 부담하는 것을 원칙으로 한다.

제15조(예산·회계 등) ①조합장은 예산안을 편성하여 조합의회에 제출하고 조합의회는 이를 심의·확정한다.

②조합장은 제1항의 규정에 의하여 확정된 예산을 매 회계연도 개시90일전까지 조합원인 지방자치단체에 통보하여야 한다.

③예산의 편성 및 집행, 재무회계, 물품관리 등에 관한 사항은 조합의 규정으로

정한다.

④조합장은 지방재정법 등 관계법령이 정하는 바에 따라 예산을 집행하여야 한다.

제16조(결산) ①조합장은 출납폐쇄후 3월이내(5월31일)에 결산서 및 증빙서류를 작성하고 조합의회가 선임한 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 다음연도 조합의회의 승인을 얻어야 한다.

②조합장은 제1항의 규정에 의하여 승인을 얻은 때에는 승인을 얻은 날부터 10일 이내에 조합원인 지방자치단체에 통보하여야 한다.

③제1항의 감사위원은 3인 이내로 하되, 선임과 운영에 관하여 필요한 사항은 조합의 규정으로 정한다.

제17조(동산 및 부동산의 처분 등) 조합소유 동산 및 부동산에 대해서는 재무회계 및 물품관리 관련 조합의 규정에 따라 처분하며, 필요시 조합원인 지방자치단체간 협의에 의한다.

제18조(기타) 이 규약에서 정하지 않은 사항은 조합회의의 의결을 거쳐 따로 정한다.

부 칙

이 규약은 행정안전부장관의 승인이 있는 날부터 시행한다.

부록 3 사무위탁 표준협약(안)

1조(목적) 이 협약은 지방자치법 제151조의 규정에 의하여 양 자치단체간에 걸친 광역적인 문제를 효율적으로 해결하기 위하여 협약을 체결하고 협약의 이행 및 지원에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(협약당사자) ①“사무위탁협약”(이하“협약”이라 한다)이라 함은 타 자치단체의 기존시설을 이용하는 경우, 타 자치단체가 수행하는 것이 보다 효율적인 사무, 특정 자치단체만이 수행할 수 있는 사무, 사무 수행의 현지성이 높은 사무 등을 양 자치단체 중 한 자치단체에 위탁하기 위한 양 자치단체간 협약을 말한다.

②협약 체결당사자(이하“협약당사자”이라 한다)는 협약 대상 사무와 관련된 양 자치단체가 된다.

제3조(협약 체결) ①제2조의 규정에 의한 협약을 체결하고자 하는 협약당사자는 해당 지방의회의 승인을 얻은 후 협약서를 작성하고 협약을 체결하여야 한다.

②사무위탁 당사자가 시도이면, 행정안전부 장관나 혹은 관계 중앙행정기관의 장에게, 시군 및 자치구이면 시도지사에게 이를 보고하여야 한다.

제4조(협약서 기재사항) 협약서에는 다음 각 호의 사항을 포함한다.

1. 사무를 위탁하는 자치단체와 사무를 위탁받는 자치단체
2. 위탁사무의 내용과 위탁 범위
3. 위탁사무의 관리와 처리방법
4. 위탁사무 관리 및 처리경비의 부담과 지출 방법
5. 기타 위탁사무의 효율적 처리를 위하여 필요한 사항

제5조(협약 이행 및 확인) ①제3조의 규정에 의하여 협약을 체결한 자는 협약의 적극 이행에 노력하여야 한다.

②해당 자치단체장은 소속공무원으로 하여금 분기별 1회이상 협약 이행여부를 확인하도록 하여야 한다. 이 경우 민간전문가를 입회시킬 수 있다.

③소속공무원은 제2항의 규정에 의한 확인시 별지 서식의 관리대장에 서명 또는 날인하여야 한다.

제6조(협약 해지) ①제3조의 규정에 의하여 협약을 체결한 자가 부득이한 사

유로 협약을 해지하고자 하는 경우에는 관계 자치단체 지방의회의 승인을 얻은 후, 협약당사자간 협의로 결정하고 이를 고지하여야 한다.

②협약을 해지한 때에는 행정안전부 장관 혹은 관계 중앙행정기관의 장, 시도지사에게 이를 보고하여야 한다.