

## 지방자치단체조합 활용요건의 비교분석

금 창 호\*

### 〈 목 차 〉

- I. 문제의 제기
- II. 지방자치단체조합의 의의와 활용요건
- III. 지방자치단체조합의 활용요건 비교분석
- IV. 결 론

지방자치가 실시되면서 광역행정수요에 대한 효과적 대응방안이 주요 관심사로 대다. 그리고 이러한 필요에 따라 지방자치단체조합의 설치 및 운영이 광역행정수요에 적 대응방안의 하나로 활용되어 왔다. 그러나 여타 국가들에 비하면 기본적으로 기의 규모가 과대하고, 지방자치단체의 통폐합이 획기적으로 단행되어 지방자치단체조합 기반이 충분치 못하다. 더욱이 기존에 설립된 지방자치단체조합이 폐지 또는 대안 모색되는 실정에 있다. 이와 같은 배경 하에 본 논문에서는 우리나라에서 설립되었 현재 운영 중인 지방자치단체조합을 대상으로 활용요건의 비교분석을 통해 기구유지 인을 도출하고 있다. 이에 따르면, 지방자치단체조합의 기구유지에 영향을 미치는 로는 인력관리와 재원관리의 방법으로 나타나고 있다. 따라서 향후 광역행정수요에 방법으로 지방자치단체조합을 설립할 경우에는 인력관리와 재원관리에 관한 정책적 반되어야 할 것이다.

□ 주제어 : 광역행정, 행정구역, 서비스구역, 규모경제

\* 한국지방행정연구원, 수석연구원

## I. 문제의 제기

지방자치제도가 실시된 이후 지방자치단체들이 현실적으로 직면하고 있는 문제의 하나가 광역행정수요의 처리에 관한 것이다. 원론적인 시각에서 본다면, 지방자치의 실시는 특정의 행정구역을 중심으로 배타적 권한을 행사하는 통상의 보통지방자치단체가 설치되고, 동 기관을 통해서 모든 지역적 사무의 처리가 이루어진다. 그러나 현실적으로는 특정의 행정구역을 벗어나는 행정수요가 발생되고, 이와 같은 행정수요의 처리를 위해서는 보통지방자치단체가 아닌 또다른 행정기구의 필요성이 제기된다. 흔히 광역행정수요의 처리를 위하여 활용되고 있는 제도의 하나가 지방자치단체조합이다.

지방자치단체조합은 2개 이상의 지방자치단체가 하나 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요성이 있을 때 설치 및 운영하는 광역행정제도이다. 특히, 지방자치단체조합은 협의기구와 달리 독자적인 집행기구를 설치할 수 있어 특정의 광역행정수요를 처리하는데 있어 매우 효과적이다. 이에 따라 지방자치단체조합은 광역행정수요를 처리하기 위한 제도로서 다수의 국가에서 광범위하게 활용되고 있다. 우리나라에서도 지방자치제도가 실시된 이래 현실적으로 지방자치제도가 노정하는 행정구역과 서비스구역간의 불일치를 해소하고, 보다 효과적인 광역행정수요를 처리하기 위한 목적에서 지방자치단체조합의 효용성을 인정하여 왔다. 그리고 정책적으로도 참여정부가 출범된 이후 「정부혁신지방분권위원회」를 중심으로 특별지방자치단체의 도입에 관한 연구 및 법제화를 추진하고 있다.<sup>1)</sup> 그리고 그러한 특별지방자치단체의 핵심적 제도의 하나가 바로 지방자치단체조합인 것이다.

그럼에도 불구하고, 현실적으로 지방자치단체조합이 활성화되어 있는 실정은 아니다. 예를 들면, 1991년 지방자치제도가 부활한 이래 1991년 「수도권매립지운영관리조합」이 설치되었다가 2000년 지방공사로 전환되었고, 이후 2003년 「자치정보화조합」과 2004년 부산·진해와 광양만의 「경제자유구역청」이 지방자치단체조합으로 설립되어 현재까지 운영되고 있는 정도에 그치고 있다. 그리고 현재 설치되어 운영되고 있는 지방자치단체조합들도 운영상의 여러 가지 문제점을 노정하고 있는 실정이며, 그에 대한 대책의 일환으로 대안적 기구들이 다각도로 모색되고 있다.<sup>2)</sup>

1) 「정부혁신지방분권위원회」에서는 2003년 7월부터 12월까지 한국지방행정연구원에 의뢰하여 특별지방자치단체의 도입에 관한 연구를 추진하였다. 연구결과에 따르면, 광역행정수요에 대한 효과적 대응을 위해서는 특별지방자치단체의 도입이 필요하고, 그 대표적인 제도적 장치로는 지방자치단체조합이라는 방안이 제시되고 있다.

2) 부산·진해 경제자유구역청이 노정하고 있는 운영상의 문제점들을 해결하기 위한 근본적 대안

이처럼 광역행정수요에 대한 효과적 대응을 위해서 그 효용성이 충분히 인정되고, 나아가 정책적인 차원에서 도입에 대한 강한 의지를 갖고 있음에도 불구하고, 현실적으로 지방자치단체조합의 설치 및 활용이 지조한 원인은 무엇인가? 그리고 그러한 원인은 어디에서 비롯되며, 우리나라의 제반여건에 비추어 치유가 어려운 것인가? 이와 같은 질문들은 지방분권이 본격화되고 있는 현재적 시점에서 학문적 차원에서도 그리고 정책적 차원에서도 매우 의미 있는 것이라 할 수 있다. 따라서 여기에서는 우리나라 지방자치의 제반여건들에 근거하여 지방자치단체조합의 활용요건을 분석해보고자 한다. 이를 통해 광역행정수요의 효과적 처리를 위하여 지방자치단체조합을 활용하고자 할 경우 정책적 차원에서 대비가 필요한 조치들을 보다 용이하게 조망할 수 있을 것이다. 그리고 앞에서와 같은 연구목적에 효과적으로 달성하기 위하여 현재까지 우리나라에서 폐지되었거나 또는 존속하고 있는 지방자치단체조합들을 대상으로 몇 가지 기준에 의거한 비교분석 방법을 활용하고자 한다. 비교분석에 필요한 자료들은 해당 지방자치단체조합의 공식적 문서와 행정자치부를 비롯한 관련기관에서 발표한 제반문헌들을 이용하고자 한다.

## Ⅱ. 지방자치단체조합의 의의와 활용요건

### 1. 지방자치단체조합의 개념

지방자치단체조합의 개념은 이를 채택·실시하고 있는 해당 국가의 지방자치법을 비롯하여 관련법으로 규정하고 있는 바, 나라에 따라 다소의 차이가 존재함에도 불구하고,<sup>3)</sup> 대체

---

의 하나로 제시되고 있는 것이 현행의 지방자치단체조합 형태의 기구를 전환하는 것이다. 즉, 전국경제인연합회의 동북아팀에서 연구한 결과에 따르면 대통령 직속의 경제자유구역청으로의 전환을 제시하고 있으며, 또한 재정경제부의 용역발주로 서울대학교 행정대학원에서 연구한 결과에 따르면 지방자치단체의 책임운영기관으로의 전환이 타당한 것으로 제시되고 있다. 앞의 두 가지 연구결과 모두에서 경제자유구역청의 문제점을 해소하고, 보다 효과적인 업무수행을 위해서는 현행의 지방자치단체조합이 다른 형태의 기구로 전환될 필요성이 있다는 것을 제시하고 있다.

- 3) 지방자치단체조합을 채택·실시하고 있는 주요 국가로는 일본, 독일 및 프랑스를 들 수 있다. 일본의 경우 지방공공단체간 일부사무, 전부사무 및 역장사무의 공동처리를 위하여 지방공공단체조합을 설치할 수 있도록 규정함으로써(일본지방자치법 제 284조), 사무처리범위에 근거하여 조합을 세분하고 있다. 독일의 목적조합은 추가 새로운 법률을 제정하여 대체하지 않는 한

적으로 다음과 같이 규정할 수 있다. 즉, 지방자치단체조합은 2개 이상의 지방자치단체간에 일부사무의 공동처리를 위하여 설립하는 특별지방자치단체 또는 공법인으로 간주할 수 있다(금창호, 1997: 4).

이와 같은 지방자치단체조합의 개념에는 두 가지의 중요한 구성요소가 포함되어 있는 바, 지방자치단체조합이 처리하는 사무의 내용과 지방자치단체간의 협력방식이 그것이다(금창호, 1997: 4). 우선, 지방자치단체조합을 설치하여 수행할 사무로는 일반적으로 관련법에 "일부사무"로 규정하고 있는 바, 여기에서의 일부사무는 광역적 사무를 의미한다. 보통지방자치단체는 지역을 중심으로 종합행정을 수행하는 단위이나, 최근 증가하고 있는 광역행정의 효율적 처리에는 한계를 노정하고 있다. 이와 같이 보통지방자치단체가 처리하기에는 한계가 있는 광역적 사무가 지방자치단체조합의 주된 사무이다. 다음으로 지방자치단체조합은 지방자치단체간 협력방식의 하나이다.<sup>4)</sup> 최근에 교통통신의 발달과 인구의 유동성 증가는 광역행정수요의 급증으로 나타나고 있는 바, 광역행정수요의 증가는 다양한 대안적인 행정서비스 공급방식의 활용을 요청하고 있고, 지방자치단체가 광역행정 수요에 대응하여 양질의 행정서비스 공급 및 효율적 사무처리를 위하여 도입하는 대안적인 행정처리수단의 하나가 지방자치단체조합이다.

현행의 우리나라 「지방자치법」 제149조에도 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에 지방자치단체조합을 설립할 수 있도록 규정하고 있다. 동법에 의하면, 지방자치단체조합이 특별지방자치단체로서의 법적 지위를 갖는가에 관해서는 명백하지 않지만, 지방자치단체조합의 일반적 개념을 구성하는 요소로 일부사무 및 지방자치단체간 협력방식의 의미는 분명하게 포함되어 있다.

따라서 지방자치단체조합이 특별지방자치단체로서의 법적 지위를 갖는가를 논외로 한다면, 지방자치단체조합을 상기한 일반적 의미의 개념규정인 2개 이상의 지방자치단체간에 일부사무의 공동처리를 위하여 설치하는 공법인으로 간주할 수 있다는 것이다.

1939년의 제국목적조합법(Reichszweckverbandsgesetz)에 근거하는 바(하인리히 솔러 저, 김해룡 역, 1994: 80 참조), 한가지 특정한 사무의 공동처리를 위하여 설치한다고 규정함으로써 사무의 범위를 최협의로 하고 있다(장지호, 1987: 110-111 참조).

4) 우리나라의 경우 지방자치단체조합을 「지방자치법」 제8장 지방자치단체 상호간 관계에 포함시킴으로써 지방자치단체조합이 지방자치단체간 협력수단의 하나임을 명백히 하고 있다.

## 2. 지방자치단체조합의 특성

전술한 개념에서 살펴본 바와 같이 지방자치단체조합은 광역행정수요를 처리하기 위한 제도의 일종이다. 그럼에도 불구하고, 여타의 광역행정제도들과는 다른 특성을 내포하고 있다. 이와 같은 지방자치단체조합의 특성은 크게 두 가지 측면에서 살펴 볼 수 있다. 하나는 처리 유형적 측면이이고, 다른 하나는 처리사무적 측면이다(금창호, 1997: 25-26).

### 1) 처리유형적 측면

광역행정제도들은 기존 지방자치단체의 정치·행정체제를 개편하는 정도에 따라 크게 세 가지의 유형으로 구분된다(이수장, 1993: 137-138).<sup>5)</sup> 우선, 통합적 방법으로 다수의 지방자치단체를 단일의 정부로 통폐합하여 광역사무를 처리하는 방식으로 통합(consolidation), 합병(annexation), 분리(separation), 시·군통합(city-county consolidation) 등이 있다. 다음은 부분적 방법으로 기존의 정치·행정체제와 그에 따른 관할구역은 그대로 유지하면서 지방자치단체간 협의나 기능이양을 통해 광역사무를 처리하는 방식으로 합의 및 협정(interlocal agreement), 기능이양(transfer of functional responsibilities), 협의회(council of governments), 기관의 공동설치 등이 있다. 마지막으로 이원적 방법으로 기존 지방자치단체의 관할권은 인정하면서 광역사무를 처리하기 위한 새로운 지방자치단체를 설치하는 방식으로 연합체(federation), 지방자치단체조합(syndicate), 광역특별구(metropolitan district), 지방개발사업단, 공사(corporation) 등이 있다.

앞에서와 같은 광역행정제도들 중에서 지방자치단체조합은 이원적 방법에 해당된다. 이원적 방법의 핵심은 기존의 행정구역별 관할권을 그대로 인정한다는 점이다(대구광역시, 1993: 46). 즉, 보통지방자치단체가 갖고 있는 기존의 정치·행정체제가 그대로 유지되면서 광역행정을 담당할 새로운 지방자치단체가 설립되는 것이다. 이러한 이원적 방법은 기존의 지방자치단체를 해체하는 통합적 방법에 비하여 권한의 집중을 피할 수 있으며, 또한 부

5) 광역행정제도를 분류하는 방식은 이 외에도 여러 가지 기준들이 적용되고 있다. Bollens & Schmandt(1982: 302-376)은 지방자치단체의 개편정도를 기준으로 통합적 접근방법과 부분적 접근방법으로 분류하고 있으며, Walsh(1969: 58-86)는 광역행정체제의 구성형태를 기준으로 협력체제방식, 특별기구설치방식 및 광역권 정부방식으로 구분하고 있으며, 川西 誠(1972: 224-231)은 광역행정처리사무를 기준으로 특정사업주의적 방식과 종합사업주의적 방식으로 대분하고 있다.

분적 방법에 비해서는 업무수행의 효율성을 확보할 수 있는 장점이 있다. 특히, 지방자치단체조합이 보통지방자치단체와 마찬가지로 자치권을 보유한다는 점에서 동일지역을 두개의 지방자치단체가 관할하는 결과를 초래하나, 양자가 각각 기능과 구역을 중심으로 한다는 점에서 오히려 상호 보완의 관계를 형성할 수 있다.

## 2) 사무처리적 측면

지방자치단체조합의 또다른 특성은 사무처리와 관련되어 있다. 즉, 지방자치단체조합은 공동처리에 적합한 사무이면, 어떠한 사무에 대해서도 설립할 수 있을 정도로 처리사무의 범위가 포괄적이라는 것이다(米川謹一郎, 1989: 15).

일반적으로 지방자치단체조합은 보통지방자치단체에 의하여 설립됨으로써 지방자치단체조합이 처리할 수 있는 사무의 범위는 당해 보통지방자치단체의 소관사무 중 일부사무로 국한되는 것이 원칙이라고 할 수 있으나, 실제적으로는 자치사무 또는 위임사무의 구분을 불문한다. 이처럼 사무의 종류뿐만 아니라 사무의 성격에 있어서도 쓰레기수거 및 처리에서 학교, 공원에 이르기까지 지방자치단체간 공동처리의 필요성이 요구되는 사무는 모두 지방자치단체의 처리사무가 될 수 있을 정도로 광범위하다(금창호, 1997: 26).<sup>6)</sup> 특히, 지방자치단체조합이 담당하는 사무는 2개 이상의 지방자치단체에 걸쳐서 처리될 필요가 있는 사무뿐만 아니라 보통지방자치단체가 처리하기 어려운 전문적이고 특수한 사무들도 포함된다.

## 3. 지방자치단체조합의 활용목적

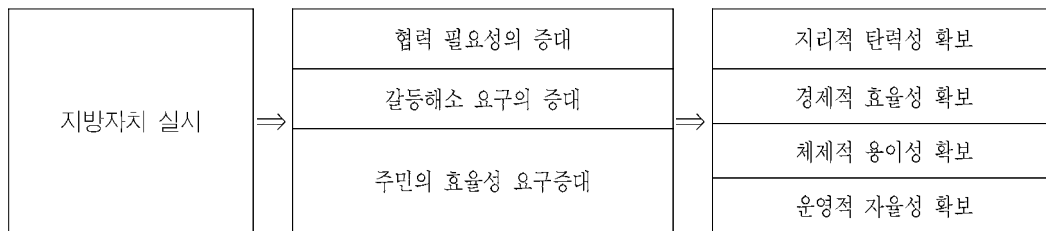
전술한 바와 같이 지방자치단체조합은 원칙적으로 광역행정에 대한 지방자치단체간 수평적 대응수단의 일종이다(이재원, 1995: 87).<sup>7)</sup> 즉, 둘 이상의 지방자치단체에 걸쳐서 발생

6) 일본의 경우 지방자치단체조합의 일종인 광역연합에서 처리하는 사무는 매우 다양하다. 예를 들면, 오이타현(大分縣) 히가시구니사키(東國東) 광역연합에서 관장하는 사무는 다음과 같다. 광역시정촌권계획의 수립, 쓰레기처리시설 및 분뇨처리시설의 설치·관리운영, 일반폐기물의 수집·운반업 허가, 정화조청소업 허가, 화장장 설치관리, 광역관광계획의 추진 및 광역종합문화시설의 설치관리, 종합병원의 설치·관리 및 운영, 소방 및 구급업무, 전염병 격리병사의 설치 관리, 고령자 간호보험 심사위원회 운영 등이다(행정자치부, 2004: 11).

7) 광역행정수요에 대한 지방자치단체간 수평적 대응은 주로 현재의 행정구역을 그대로 유지한 채

하는 광역행정의 처리에 있어 국가의 개입을 통한 수직적 조정을 배제하고,<sup>8)</sup> 지방자치단체 간 협의 등을 통한 수평적인 대응을 확보하기 위한 수단이다. 따라서 지방자치단체조합의 활용은 반드시 특정 공간에 대한 배타적 권한을 행사할 수 있는 지방자치의 실시를 전제로 하고 있다. 다시 말하여 지방자치의 실시라는 전제조건이 지방자치단체조합의 활용을 등장케 하는 요인이 되고 있다. 다만, 지방자치의 실시는 지방자치단체조합의 활용을 필요케 하는 근원적 원인을 제공할 뿐 직접적인 원인은 아니다. 이는 지방자치의 실시가 보통지방자치단체의 대응만으로 불가능하거나 또는 비효율적인 다수의 문제를 유발한다는 것일 뿐 그에 대한 대응수단으로 지방자치단체조합이 유일한 것은 아니기 때문이다.

실제적으로 지방자치단체조합의 활용을 요청하는 원인들은 지방자치단체조합이 함축하고 있는 기구적 특성에 기인하고 있다. 즉, 지방자치가 실시됨으로써 특정의 행정서비스에 대한 지방자치단체간 갈등해소 또는 협력의 필요성이 증가하고, 또한 지역주민의 행정서비스 생산 및 공급에 대한 효율성의 요구가 점증하는 경향을 갖게 된다. 이러한 요청에 대응하기 위한 수단들은 다수가 존재하나, 다음과 같은 구조적 및 운영적 측면에서의 효과를 확보하기 위해서는 지방자치단체조합이 보다 유리하다는 점에서 그 활용성이 요청되는 것이다(금창호, 2004: 525).



〈그림 1〉 지방자치단체조합 활용의 논리적 구조

지방자치단체간 협력을 통하여 대응하는 방식을 말한다. 여기에는 주로 개별 지방행정서비스를 대상으로 이루어지는 연합체, 협의회, 지방자치단체조합, 공사 등의 방식들이 존재한다.

- 8) 광역행정수요에 대한 수직적 조정의 대표적 수단으로는 각 중앙부처가 지역적 차원의 행정수요를 처리하기 위하여 설치 및 운영하고 있는 특별지방행정기관을 들 수 있다. 특별지방행정기관은 지역적 차원의 광역적 또는 전문적 사무를 처리하기 위하여 각 중앙부처가 직접 설치하는 기관으로 우리나라의 경우에는 2003년 현재 6,539개 기관이 있다(행정자치부, 2003: 70). 다만, 참여정부가 출범하면서 특별지방행정기관에 대한 대대적인 정비가 추진되고 있어 향후 광역행정수요에 대한 수직적 조정은 현재보다 감소될 가능성이 많다.

## 1) 구조적 측면

지방자치단체조합의 활용이 요청되는 목적을 구조적 측면에서 살펴보면, 다음과 같다. 즉, 보통지방자치단체가 갖게 되는 공간적 한계를 기능을 중심으로 보완해 주는 특성을 지방자치단체조합이 함축하고 있다는 점이다(금창호, 2004: 525). 특정의 행정서비스들은 보통지방자치단체가 갖고 있는 공간적 영역을 초과하여 처리될 필요성이 있는 바, 보통지방자치단체 차원에서 이러한 수요들에 효과적으로 대응하기 위해서는 행정구역의 확대를 도모할 수밖에 없다.

그러나 지방자치단체조합은 기존 보통지방자치단체의 행정구역을 변경함이 없이 특정의 행정서비스에 대한 대처를 가능하게 함으로써 결과적으로 행정구역과 서비스구역의 불일치를 해소할 수 있는 구조적 특성을 내포하고 있다. 이러한 지방자치단체의 구조적 특성에 근거하여 특정의 행정서비스에 대한 효과적 대처를 도모할 경우에 지방자치단체조합의 활용이 요청되는 것이다.

## 2) 운영적 측면

지방자치단체조합의 활용 목적을 운영적 측면에서 살펴보면, 다음과 같다. 우선은 특정한 행정서비스의 경우 즉, 대규모의 투자재원과 전문적 기술이 동원될 필요가 있는 경우에는 규모의 경제<sup>9)</sup>가 확보될 필요가 있다는 것이다(이재원, 1995: 39). 이처럼 규모의 경제가 확보되면, 보다 저렴한 가격으로 많은 지역의 주민들에게 동일한 혜택을 제공할 수 있기 때문에 이를 가능하게 하는 지방자치단체조합의 활용이 요청된다는 것이다. 다음은 비교적 용이한 광역행정의 대응방식이라는 점에서 지방자치단체조합의 활용성이 요청된다. 동 요건은 전술한 구조적 활용목적과도 다소간 연계된 것으로 지방자치단체조합은 합병이나 통합 등에 비하여 기존의 전통이나 체제에 대한 위협이 비교적 적으면서도 광역행정수요에 효과적으로 대처할 수 있기 때문이다. 다시 말하여 지역주민들의 저항이나 대대적인 법률의 수정 없이도 가능한 광역행정 방법의 하나라는 것이다(김익식, 1992: 19). 마지막으로 보다 효율적 운영을 확보하기 위한 필요성에서 그 활용이 요청된다. 지방자치단체조합은 그 조직구조상 비교적 자율적인 운영체제를 확보할 수 있다. 즉, 보통지방자치단체에 비하여 상대적으로 자율

9) 규모의 경제는 흔히 생산규모를 증가시킴에 따라 서비스 단위의 생산비용이 감소하는 현상을 말한다. 이와 같은 규모의 경제는 광역행정을 요청하는 핵심적인 요건의 하나로 지적되고 있다.



적인 사무, 인사, 재원 등의 운영을 통하여 신속한 서비스 공급을 도모할 수 있는 특성을 내포하고 있다(김익식, 1992: 18).

이 외에도 지방자치단체조합의 활용목적은 정치적 측면이나 법률적 측면 등 다양한 측면에서 제시할 수 있으나, 전술한 내용들이 보다 핵심적이고도 현실적인 근거들에 해당된다.

#### 4. 지방자치단체조합의 활용요건

전술한 바와 같이 지방자치단체조합은 구조적 및 운영적 측면에서의 다양한 장점 또는 효과로 인해 광역행정수요를 처리하기 위한 대안적 기구로 유용하게 활용이 된다. 그러나 실제 지방자치단체조합을 다수 활용하는 외국의 사례에 비추어 보면, 현실적인 활용요건들이 보다 분명하게 나타나고 있다. 지방자치단체조합을 빈번하게 활용하는 국가로는 일본, 독일 및 프랑스를 들 수 있다. 이들 국가들은 다음과 같은 두 가지 현실적인 요건들 때문에 지방자치단체조합의 활용도가 비교적 높게 나타나고 있다.

##### 1) 보통지방자치단체의 행/재정력의 취약

지방자치단체조합을 빈번하게 활용하는 국가들인 일본, 독일 및 프랑스 등이 공통적으로 지적할 수 있는 요건으로 보통지방자치단체 특히, 기초자치단체의 행/재정력의 취약이다. 이와 같은 행/재정력의 취약은 주로 기초자치단체의 규모과소에 기인하고 있다. 예를 들면, 프랑스의 기초자치체인 *코뮌*의 평균인구는 1,584명 그리고 평균면적 역시 14.9km<sup>2</sup>에 불과한 데 비하여 우리나라의 경우에는 평균인구가 199,260명이고 평균면적은 428.8km<sup>2</sup>에 이르고 있다. 이처럼 일본, 독일 및 프랑스의 경우 기초자치단체의 규모가 영세하여 독자적인 행정서비스의 생산 및 공급능력을 충분히 갖추고 있다고 판단하기 어렵다. 이에 따라 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 행정서비스의 생산 및 공급을 도모하기 위한 대안적 기구로서 지방자치단체조합의 활용을 모색하고 있는 것이다.

〈표 1〉 각국의 기초자치단체규모 비교

국 명	기초자치단체명	기초자치단체 수(개)	평균인구(명)	평균면적(km <sup>2</sup> )
일 본	시/정/촌	3,217	38,000	117.4
프랑스	코뮌	36,560	1,584	14.9
독 일	게마인데	8,514	9,513	41.9
한 국	시/군/자치구	234	199,260	428.8

자료: 금창호, 2004: 529.

## 2) 기초자치단체통합의 경직성

각국에서 지방자치단체조합의 활용빈도가 높은 두 번째의 요건으로는 기초자치단체통합의 경직성을 지적할 수 있다. 전술한 바와 같이 일본이나 독일 및 프랑스의 경우 기초자치단체의 규모가 영세하여 독자적인 행정서비스를 생산 및 공급하기에 충분한 행/재정능력을 갖추고 있지 못할 경우 근본적이고도 우선적으로 모색할 수 있는 대안이 기초자치단체의 통합이다. 이와 같은 기초자치단체의 통합을 통해 행/재정력을 강화하면 독자적인 행정서비스의 생산 및 공급이 담보될 수 있다. 그러나 현실적으로 기초자치단체의 통합은 여러 가지 장애요인이 내포되어 있어 그 실행이 용이하지 않다는 점이다. 예를 들면, 일본의 경우 기초자치단체의 영세성을 극복하기 위한 근본적인 방법으로 1988년부터 시/정/촌 통합을 추진하여 왔다(岩崎美紀子, 2000: 71-78). 그러나 이러한 방법은 주민합의 등의 지연으로 오랜 시간이 소요된다는 단점이 있다(금창호, 2003). 따라서 최근에는 지역 중핵시 등 도시자치단체의 행정기반 강화, 도·도·부·현의 구역을 초월하는 광역적 행정체제의 형성을 위한 제도정비, 시·정·촌행정의 광역화를 위한 제도정비 및 동경 등 대도시권 행정체제정비 등을 제시함으로써 종래의 합병방식에서 연합방식으로 전환하고 있다(임승빈·김필두, 1997: 208).

### Ⅲ. 지방자치단체조합의 활용요건 비교분석

#### 1. 비교분석의 개요

##### 1) 비교분석의 목적

활용요건의 비교분석은 우리나라 지방자치단체조합의 성공적 정착을 위해 요청되는 기본적인 조건이 무엇인지를 규명하는데 그 목적이 있다. 기실 앞에서 논의한 바와 같이 일본이나 독일 및 프랑스에 비해 우리나라의 경우에는 광역행정수요에 대한 대응방식으로서 지방자치단체조합의 활용이 상대적으로 저조하다. 이는 기초자치단체의 규모가 상대적으로 과대하다는 본질적 요건에 기인하고 있음은 전술한 바와 같다. 그러나 실제 지방자치단체조합이 설치된 이후에도 기구의 지속성이 확보되지 못하고, “수도권매립지운영관리조합”과 같이 다른 기구로 전환되거나 또는 “부산/진해 경제자유구역청”과 같이 전환을 위한 대안들이 모색되고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 “자치정보화조합”처럼 일부의 지방자치단체조합은 비교적 기구의 존속성이 확보되고 있다. 따라서 우리나라 지방자치단체조합의 기구존속 여부에 영향을 미치는 요건들이 무엇인지를 파악하고자 하는 것이 비교분석의 목적이다.

##### 2) 비교분석의 대상

활용요건의 비교분석 대상은 지금까지 우리나라에서 설치되었던 지방자치단체조합 전체<sup>10)</sup>를 그 대상으로 한다. 앞서도 언급한 바와 같이 본 연구의 목적은 우리나라에서 지방자치단체조합의 활용이 저조한 원인과 동시에 특정의 지방자치단체조합은 유지되는 반면에 특정의 지방자치단체조합은 대안이 모색되거나 또는 폐지되는 경험적 사례들이 존재하는 바, 이의 원인이 무엇인가를 규명하는데 있다. 전술한 바의 모든 지방자치단체조합들은 「지방자치법」 제49조부터 제154조의 관련규정에 의하여 설립되었으나, 실제의 조직의 구성 및 운영에서 서로 다른 특성에 기인하는 것이 아닌가 하는 점 때문이다. 만일 실제의 조직의 구성 및 운영에서의 차이점들이 지방자치단체조합의 유지와 폐지를 결정하는 요건이라면, 향후 지

10) 다만, 광양만권 경제자유구역청은 비교분석의 대상에서 제외하고자 한다. 이는 광양만권 경제자유구역청은 부산/진해 경제자유구역청과 동일한 설립방법 및 조직형태를 보이고 있기 때문이다.

방자치단체조합을 설치할 경우에는 이에 대한 고려가 반드시 수반되어야 하기 때문이다. 따라서 여기에서는 비교분석의 대상으로 “수도권매립지운영관리조합”, “자치정보화조합” 및 “부산/진해 경제자유구역청” 등 3개 기관을 그 대상으로 하고자 한다.

### 3) 비교분석의 방법

활용요건의 비교분석을 위한 방법으로는 원칙적으로 상호간의 차이점을 규명하는 접근방법을 활용한다. 전술한 바와 같이 여기에서의 비교분석은 특정의 지방자치단체조합에 대한 영속성의 여부에 영향을 미치는 요인이 무엇인가를 규명하기 위한 것이기 때문이다. 그리고 상호간 차이점을 판단할 기준은 지방자치단체조합의 영속성에 영향을 미칠 것으로 간주되는 요건으로 하고, 그러한 요건의 선정은 연구자의 임의적 판단에 의한다. 다만, 상호간 차이점을 규명할 요건을 연구자의 임의적 판단에 의하되, 가급적 지방자치단체조합의 설립 및 운영에 중대한 영향을 미치는 요인들을 그 대상으로 한다. 따라서 설립요건의 설립방법, 운영요건의 인력 및 재원 관리, 그리고 관계요건의 관련기관 관계 등을 판단기준으로 선정한다.

〈표 2〉 비교분석의 판단기준

구 분	판단기준
설립요건	- 설립방법
운영요건	- 인력관리 - 재원관리
관계요건	- 관련기관 관계

## 2. 사례 지방자치단체조합의 실태

### 1) 수도권매립지운영관리조합

“수도권매립지운영관리조합”은 수도권매립지의 효율적 운영 및 관리를 도모하기 위하여 서울특별시, 인천광역시 및 경기도<sup>11)</sup>가 1991년 공동으로 설립한 지방자치단체조합이다. 동조합의 기구는 의결기관인 조합회의<sup>12)</sup>와 집행기관인 조합장<sup>13)</sup>으로 구성되고, 조합장의 사

무를 보조하기 위한 사무국을 설치하였다. 그리고 사무국의 직원은 관계 지방자치단체장이 파견하는 공무원 중에서 조합장이 임명함으로써 전원 구성 지방자치단체로부터의 파견인력에 의존하였다. 또한 재원은 수도권매립지운영관리조합의 규약 제14조에 의거 폐기물반입료, 지방자치단체의 부담금<sup>14)</sup> 및 기타의 수입으로 충당하는 바, 1994부터는 각 자치단체별 폐기물 반입량의 비율에 따라서 매립지설치와 운영관리비용을 분담<sup>15)</sup>하도록 규정하였다. 또한 관련기관간 관계에서는 구성 지방자치단체에 대한 인력 및 재원의 의존성이 비교적 커서 독자성이 취약한 동시에 조합운영 및 폐기물처리와 관련하여 각각 행정자치부와 환경부의 지도/감독을 받는 구조를 갖고 있었다.

상기와 같은 기구설립 및 운영방식을 채택하였던 “수도권매립지운영관리조합”은 여러 가지 운영상의 문제점을 노정하다, 2000년 결국 지방공사로 전환되어 오늘에 이르고 있다.

- 
- 11) 경기도의 경우 모든 시·군이 구성 지방자치단체로 참여한 것이 아니라 다음과 같은 기초자치단체들이다. 즉, 수원시, 성남시, 의정부시, 안양시, 부천시, 광명시, 평택시, 안산시, 고양시, 과천시, 구리시, 남양주시, 오산시, 시흥시, 군포시, 의왕시, 하남시, 파주시, 김포시, 광주군, 포천군 등이 그들이다(수도권매립지운영관리조합, 1999).
  - 12) 조합회의의 위원정수는 11명으로 서울특별시가 5명, 인천광역시와 경기도가 각각 3인씩 배정되어 있다. 이 가운데 당연직 위원은 3명이며, 나머지 8명은 선출직이다. 당연직 위원 3명은 서울특별시 청소기획관, 인천광역시 환경녹지국장 및 경기도 보사환경국장인 겸직하고, 선출직 위원 8명은 서울특별시에서 4명, 인천광역시 및 경기도에서 각 2명씩을 선출하는 것으로 규정하고 있다(수도권매립지운영관리조합, 1999).
  - 13) 조합장은 서울특별시, 인천광역시 및 경기도의 순으로 관계 지방자치단체의 부단체장이 겸임하여 왔으나, 1995년 10월 25일 조합규약을 개정하여 상근 조합장을 두는 것으로 하였다.
  - 14) 부담금은 수도권매립지운영관리조합의 기반시설조성 사업비로 사용되며, 1998년 현재 서울특별시가 59.47%, 인천광역시가 27.63%, 경기도가 13.00%를 부담하는 것으로 되어 있다.
  - 15) 1993년까지는 인구비율로 이를 결정하였다.

〈표 3〉 수도권매립지운영관리조합의 실태

구 분	내 용
설립목적	■ 수도권 쓰레기의 공동매립
설립방법	■ 임의설립
설립년도	■ 1991년 - 2000년 지방공사로 전환
구성단체	■ 서울특별시, 인천광역시, 경기도
법적 지위	■ 공법인 - 특별지방자치단체의 법적 지위 미 부여
관장기능	■ 수도권 쓰레기 반입 및 매립
기구구성	■ 조합회의 : 심의·의결기관 ■ 조합장 : 집행기관 - 사무국 설치
인력운영	■ 구성 지방자치단체로부터 파견
재원운영	■ 설립비용 - 분담금 ■ 운영비용 - 쓰레기반입량에 따른 차등적 분담금
기관관계	■ 구성자치단체에 종속 - 운영계획과 인력 및 예산상 모단체의 의존성 심화

## 2) 자치정보화조합

“자치정보화조합”은 전자지방정부의 효율적 구현을 지원하기 위하여 「전자정부법」제50조16)와 「지방자치법」제149조에 의거 2003년에 설립되었다(금창호외, 2002: 1). “자치정보화조합”의 설립에 참여한 지방자치단체는 서울특별시를 비롯한 16개 광역자치단체이다. 동 조합의 전술한 “수도권매립지운영관리조합”과 마찬가지로 의결기관인 조합회의17)와 집행기관인 조합장18)으로 구성되고, 조합장의 사무를 보조하기 위한 사무국을 설치하였다. 그리

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

17) 조합회의의 위원은 구성 지방자치단체의 정보화를 담당하는 실·국장 또는 정보화 책임관으로 하고 있다.

18) “자치정보화조합”의 조합장은 “수도권매립지운영관리조합”과 달리 “행정 또는 정보화 분야의 학

고 사무국의 직원은 조합장이 임용하는 고유직원<sup>19)</sup>과 관계기관에서 파견하는 공무원으로 구성하고 있다(자치정보화조합, 2004: 3). 또한 재원은 구성 지방자치단체의 분담금, 정부의 지원금 및 기타 수입금으로 충당하고 있다. 관련 기관간 관계에서는 구성 지방자치단체보다는 행정자치부와 보다 긴밀한 관계를 형성하고 있다. 특히, 조합장을 행정자치부 장관의 추천을 통해 선임토록 함으로써 실질적으로 행정자치부에 대한 의존성을 심화시키고 있다.

그럼에도 불구하고, “자치정보화조합”은 현재까지 관장기능의 수행에 특별한 문제점을 보이지 않고 있으며, 지방자치단체조합으로서의 법적 지위의 모호성을 제외하면 기구유지에 별다른 어려움이 없는 것으로 평가되고 있다.<sup>20)</sup>

〈표 4〉 자치정보화조합의 실태

구 분	내 용
설립목적	■ 전자지방정부의 효율적 구현을 지원
설립방법	■ 권고설립(강제설립)
설립년도	■ 2003년 설치 - 자치정보화지원재단의 기구전환
구성단체	■ 16개 광역자치단체
법적 지위	■ 공법인 - 특별지방자치단체의 법적 지위 미 부여
관장기능	■ 지역정보화 관련업무 - 소프트웨어 개발, 유지 및 보수 - 지역정보화 공무원 교육 및 연찬
기구구성	■ 조합회의 : 심의·의결기관 ■ 조합장 : 집행기관 - 사무국 설치
인력운영	■ 파견 및 직접 채용 - 구성자치단체로부터 공무원 파견 : 행정자치부 및 지방자치단체 - 전문직 직원 직접 채용 : 개발인력 및 연구인력

(계 속)

식과 덕망을 갖춘 자 중에서” 행정자치부 장관의 추천과 조합회의의 의결을 거쳐 선임토록 하고 있다.

- 19) “자치정보화조합”은 “수도권매립지운영관리조합”의 운영에서 노정된 인력관리의 문제점을 해소하기 위하여 조합장이 임용하는 고유직원을 선발하는 새로운 시도를 하고 있다.
- 20) “자치정보화조합”의 관계자에 따르면, 행정자치부의 「지방자치법」개정에 따라 지방자치단체조합이 특별지방자치단체로서의 법적 지위만 부여받게 되면, 보다 기구운영의 기반을 구축할 수 있을 것이라고 한다.

구 분	내 용
재원운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 설립비용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 분담금 및 국고보조금 지원</li> </ul> </li> <li>■ 운영비용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 분담금, 정부 지원금 및 유지·보수·연찬 비용</li> </ul> </li> </ul>
기관관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 구성 지방자치단체/행정자치부에 종속                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 운영계획과 인력 및 예산상 행정자치부 의존성 심화</li> </ul> </li> </ul>

### 3) 부산/진해 경제자유구역청

“부산/진해 경제자유구역청”은 경제자유구역(21)과 관련된 제반사무의 효율적 처리를 위하여 「경제자유구역의지정및운영에관한법률」 제27조에 의거하여 부산광역시 및 경상남도가 설립한 지방자치단체조합이다(금창호, 2004: 10). 동 경제자유구역청 역시 지방자치단체조합의 일반적인 기구편성방법에 따라 조합회의 및 집행기관인 조합장을 두고 있다. 다만, 조합장의 명칭은 경제자유구역청의 장을 나타내는 “청장(22)”으로 명명함으로써 전술한 지방자치단체조합의 조합장과는 달리 하고 있다. 그리고 조합장인 청장의 사무를 보좌하기 위하여 2본부, 3부, 3팀, 9과, 9담당의 비교적 대규모의 사무기구를 설치하고 있다. 사무기구의 직원은 전원 구성 지방자치단체인 부산광역시와 경상남도로부터 파견된 공무원으로 구성되어 있다.(23) 또한 경제자유구역청의 재원은 구성 지방자치단체인 부산광역시와 경상남도가 각각 50%씩 분담을 하고 있다. 한편, 관련기관간 관계는 매우 복잡한 양상을 보이고 있다. 우선, 기구의 형태가 지방자치단체조합인 까닭에 행정자치부장관의 지휘/감독을 받게 되며(김병섭 외, 2004: 30), 실질적인 운영에 관한 사항은 구성 지방자치단체의 의회에 보고하여야 하며(손경숙, 2004: 14), 그밖에 경제자유구역위원회,(24) 동북아시아위원회,(25) Invest Korea

21) 경제자유구역은 일정한 구역을 지정하여 타법률에 의해 규제되는 각종 경제활동의 예외조치를 허용하고, 생활여건 및 경제활동에 다양한 혜택을 부여함으로써 국내외 기업을 유치하여 기술 혁신과 지역개발을 도모하는 경제개발전략을 말한다.  
 22) 경제자유구역청장은 1급 지방전임계약직공무원으로 공모를 통해 채용되며, 임기는 3년간이며, 최장 5년의 범위 내에서 연장이 가능하다.  
 23) 전체 정원은 154명이며, 부산광역시와 경상남도가 각각 50%씩 분담하여 파견하며, 계약직 직원 역시 동일한 방법으로 충원하고 있다(김병섭 외, 2004: 31)  
 24) 경제자유구역위원회는 경제자유구역사업의 최고 정책결정기구로 지방자치단체의 경제자유구역의 지정신청 및 개발사업자의 실시계획에 대한 심의 및 의결기관이다.



a26) 등과 다각적인 업무협조 관계를 구축하고 있다.

그러나 “부산/진해 경제자유구역청”은 출범과 동시에 여러 가지 문제점들이 지적되어 왔으며, 이에 따라 대안적 기구를 모색하기 위한 여러 차례의 논의가 있어 왔다.<sup>27)</sup> 그리고 현재도 재정경제부를 중심으로 현재의 지방자치단체조합 형태의 기구를 보다 효율적 운영이 가능한 기구형태로 전환하기 위한 노력이 진행되고 있다.

〈표 5〉 부산/진해 경제자유구역청의 실태

구 분	내 용
설립목적	■ 경제자유구역과 관련된 사무의 효율적 추진
설립방법	■ 임의설립
설립년도	■ 2004년 설치
구성단체	■ 부산광역시 및 경상남도 - 기초자치단체인 진해시 참여 - 인천광역시의 경우 소속행정기관으로 설치
법적 지위	■ 공법인 - 특별지방자치단체의 법적 지위 미 부여
관장기능	■ 경제자유구역제도 관련업무 - 경제자유구역내 개발사업 - 외자유치 - 원스톱 민원처리
기구구성	■ 조합회의 : 심의·의결기관 ■ 조합장 : 집행기관 - 사무국 설치
인력운영	■ 파견 및 신규 채용 - 구성자치단체로부터 공무원 파견 - 신규채용실적 미미
재원운영	■ 설립 및 운영비용 - 분담금 및 국고보조금 지원 - 현재까지 국고보조금 미지원
기관관계	■ 구성 지방자치단체/중앙정부에 종속 - 운영계획과 인력 및 예산상 지방자치단체와 재정경제부 의존성 심화

25) 동북아시아위원회는 대통령자문위원회로서 경제자유구역사업 등 동북아경제중심사업에 대한 총괄계획수립 및 부처간 의견조정, 민간부문의 의견수렴 등의 기능을 수행하고 있다.

26) Invest Korea는 외국인 투자자 발굴 및 유치와 PM(Project Manager)의 기능을 수행하고 있다.

27) “진해/부산 경제자유구역청”의 기구형태를 전환하기 위한 공식적인 학술연구는 재정경제부를 비롯해 4차례가 있었는데, 다음과 같다. 즉, 박민규(2004), 손경숙(2004), 김병섭외(2004) 및 금창호외(2004) 등이 그것이다.

### 3. 사례 지방자치단체조합간 비교분석

#### 1) 비교분석

전술한 바와 같이 현재 우리나라에는 설치되었다가 폐지되거나 지금까지 운영 중에 있는 대표적인 지방자치단체조합이 “수도권매립지운영관리조합”과 “자치정보화조합” 및 “부산/진해 경제자유구역청” 등이다. 그러나 앞의 실태부분에서 살펴 본 바와 같이 그 운영성과에 대한 평가는 각기 다르다. “수도권매립지운영관리조합”은 이미 폐지되었고, “부산/진해 경제자유구역청”은 출범과 동시에 대안적 기구가 모색되고 있다. 다만, “자치정보화조합”만이 유일하게 지방자치단체조합 형태의 기구로서 존속될 전망이 높다.

여기에서는 동일한 「지방자치법」에 근거하여 설치된 전술한 지방자치단체조합들이 각기 다른 평가를 받는 원인을 몇 가지의 기준들에 의하여 비교·분석하고자 한다. 비교·분석의 기준으로는 앞에서 언급한 바와 같이 사례 지방자치단체조합간에 동일한 것은 제외하고, 차이점을 나타낼 수 있는 것으로 선정하고 있다. 그와 같은 기준들로는 앞에서 언급한 바와 같이 설립방법, 인력관리, 재원관리 및 관련기관 관계 등이다.

이와 같은 기준들에 의한 사례 지방자치단체조합간 실태의 비교·분석의 결과는 다음과 같다. 우선, 설립방법을 기준으로 보면, “수도권매립지운영관리조합”과 “부산/진해 경제자유구역청”은 임의설립 방법에 의하고 있으며, “자치정보화조합”은 권고설립 방법에 의하고 있다. 또한 인력관리를 기준으로 보면, “수도권매립지운영관리조합”과 “부산/진해 경제자유구역청”은 구성 지방자치단체로부터의 파견공무원으로 직원을 구성한데 비하여 “자치정보화조합”은 파견공무원과 더불어 조합장이 선임하는 고유직원을 보유하고 있다. 그리고 재원관리를 기준으로 보면, “수도권매립지운영관리조합”과 “부산/진해 경제자유구역청”은 다소의 차이는 있으나 대체적으로 구성 지방자치단체의 분담금에 의존하고 있음에 비하여 “자치정보화조합”은 구성 지방자치단체의 분담금에 더하여 국가의 지원금이 상당한 비중을 차지하고 있다. 마지막으로 관련기관 관계를 기준으로 보면, “수도권매립지운영관리조합”은 구성 지방자치단체, “자치정보화조합”은 중앙/지방 모두에 그리고 “부산/진해 경제자유구역청” 역시 중앙/지방 모두에 대한 의존성을 보이고 있다.

〈표 6〉 사례 지방자치단체조합간 비교분석

비교기준	수도권매립지운영관리조합	자치정보화조합	부산/진해경제자유구역청
설립방법	임의설립	권고설립	임의설립
인력관리	파견공무원	파견공무원/고유직원	파견공무원
제원관리	지방자치단체부담 (분담금, 반입료)	중앙/지방 공동부담 (분담금, 중앙지원금, 기타)	지방자치단체부담 (분담금)
관련기관 관계	구성단체 의존	중앙/지방 의존	중앙/지방 의존

## 2) 비교분석결과의 판단

전술한 4개 기준에 의한 사례 지방자치단체조합간 비교분석의 결과를 기구의 폐지 또는 유지에 대한 영향정도와 연계하여 판단하면, 다음과 같다.

우선, 설립방법에 따른 분석결과이다. 원칙적으로 보면, 임의설립은 지방자치단체간 자율적 의사결정에 의해 지방자치단체조합을 설립하는 방법이기 때문에 설립의 필요성을 지방자치단체 차원에서 보다 많이 갖고 있다고 간주할 수 있다. 이에 비하여 권고설립은 행정자치부장관이 공익적 차원에서 설립 필요성이 있다고 인정되는 경우에 지방자치단체에 설립을 권고하는 방법이기 때문에 지방자치단체 차원에서는 임의설립에 비하여 설립 필요성이 크다고 볼 수 없다. 따라서 지방자치단체 차원에서 지방자치단체조합의 설립 및 운영의 필요성이 클수록 기구유지에 도움이 된다고 간주할 경우에는 “수도권매립지운영관리조합”과 “부산/진해경제자유구역청”이 기구유지의 결과를 나타내야 한다. 그런데 현실적으로는 “수도권매립지운영관리조합”은 폐지되어 지방공사로 전환되었고, “부산/진해경제자유구역청”은 재정경제부를 비롯한 여러 기관에서 대안적 기구가 모색되고 있는 실정이다. 오히려 권고설립에 따른 “자치정보화조합”은 기구유지의 경향을 보이고 있다. 이와 같은 점들을 고려하면, 논리구조상 설립방법이 지방자치단체조합의 폐지 또는 유지에 커다란 영향요인으로 작용하지 않고 있는 것으로 판단된다.

다음은 인력관리에 따른 분석결과이다. 인력관리는 두 가지 방법이 활용되고 있다. “수도권매립지운영관리조합”과 “부산/진해경제자유구역청”은 구성 지방자치단체로부터의 파견공무원을 그리고 “자치정보화조합”은 파견공무원과 고유직원을 병행하여 활용하고 있다. 파견공무원의 경우에는 파견기간이 경과하면 다시 해당 지방자치단체로 복귀하는 반면, 고유직원은 해당 지방자치단체조합의 전담직원이다. 따라서 직원을 지휘·통솔하는 조합장의 입장에

서는 파견공무원에 비하여 고유직원의 보유가 보다 유리하다. 그런데 파견공무원만을 보유한 “수도권매립지운영관리조합”과 “부산/진해 경제자유구역청”은 기구유지에 어려움을 겪고 있음에 비하여 고유직원을 보유한 “자치정보화조합”은 그렇지 않다는 점이다. 이와 같은 결과에 비추어 보면, 인력관리 방법은 지방자치단체조합의 기구유지 여부에 영향요인으로 작용한 것으로 판단된다.

그리고 재원관리에 따른 분석결과이다. 재원관리 역시 앞의 인력관리와 마찬가지로 두 가지 방법이 병행 활용되고 있다. “수도권매립지운영관리조합”과 “부산/진해 경제자유구역청”은 구성 지방자치단체의 분담금을, “자치정보화조합”은 구성 지방자치단체의 분담금과 동시에 국가의 지원금을 그 재원으로 하고 있다. 지방자치단체조합은 지방자치단체간 수평적 조정장치이기 때문에 원칙적으로 구성 지방자치단체간 분담금에 의하여 운영되는 것이 바람직하다. 그러나 현실적으로는 구성 지방자치단체에 대한 재원 의존성이 클 경우에 오히려 안정적 확보가 어려운 것으로 지적되고 있다. 즉, 구성 지방자치단체의 정책 우선순위에 따라 분담금의 규모가 조정될 가능성이 매우 높다는 것이다(김병섭, 2004: 10). 그런데, 지방자치단체의 분담금만으로 운영되는 “수도권매립지운영관리조합”과 “부산/진해 경제자유구역청”은 기구유지에 어려움을 겪은 반면, 분담금과 동시에 국가의 지원금을 재원으로 하는 “자치정보화조합”은 그렇지 않다는 점에서 재원관리도 지방자치단체조합의 기구유지에 영향을 미치는 것으로 판단된다.

마지막으로 관련기관 관계에 따른 분석결과이다. 이 역시 전술한 인력 및 재원관리와 마찬가지로 두 가지 방법이 활용되고 있다. “수도권매립지운영관리조합”은 구성 지방자치단체에 대한 의존성을 보이고 있음에 비하여 “자치정보화조합”과 “부산/진해 경제자유구역청”은 중앙/지방 모두에 대한 의존성을 나타내고 있다. 그러나, 중앙/지방 모두에 대한 의존성을 보이는 “자치정보화조합”과 “부산/진해 경제자유구역청”이 기구유지에 관해서는 각기 다른 방향성을 보이고 있다는 점에서 관련기관 관계가 명확하게 지방자치단체조합의 기구유지에 영향관계를 갖는 것으로 판단하기는 어렵다.

상기와 같은 분석결과의 판단에 따르면, 지방자치단체조합의 기구유지에 영향관계를 갖는 명백한 요건으로는 인력관리와 재원관리를 지적할 수 있다. 그리고 관련기관 관계는 뚜렷한 영향관계를 판단하기 어려우며, 지방자치단체조합의 설립방법은 영향관계를 갖는 것으로 판단할 수 없다.

## IV. 결 론

지방분권이 가속화되는 최근의 추세에 비추어 본다면, 광역행정수요에 효과적으로 대처할 수 있는 수평적 조정장치의 마련은 간과할 수 없는 과제이다. 이러한 측면에서 여기에서는 지방자치단체조합의 활용요건을 기존 지방자치단체조합들을 대상으로 비교분석을 통해 살펴 보았다. 즉, 지방자치단체조합이라는 기구가 폐지 또는 유지되는 요건들이 존재하는가 또는 존재한다면 무엇인가를 비교분석을 통해 도출하여 보았다.

전술한 바와 같이 일부 국가들에 비하여 우리나라에서 지방자치단체조합의 설립이 활성화 되지 않는 것은 두 가지 요건에 근거하고 있다. 하나는 기본적으로 기초자치단체의 규모가 과대하여 광역행정수요의 발생이 여타 국가들에 비하여 많지 않다는 점이다. 그리고 다른 하나는 기초자치단체의 통합이라는 수단을 매우 효과적으로 활용하였다는 점이다. 일본의 경우와 같이 기초자치단체의 통합에 장시간이 소요되고 따라서 경직성을 띠게 될 경우에는 대안적인 방법들에 대한 필요성이 커질 것이다. 이에 비하여 우리나라의 경우에는 1995년 민선 단체장이 등장하기 이전에 단기간에 걸쳐 대대적인 기초자치단체 통합을 추진하였고, 그 이후에도 비교적 기초자치단체의 통합이 비교적 용이하게 추진된 경험을 갖고 있다. 따라서 원칙적으로 지방자치단체조합을 비롯한 여타의 방법들에 대한 의존성이 낮은 것이 지방자치단체조합의 도입을 저조하게 하는 원인이라 볼 수 있다.

그러나 설립된 지방자치단체조합을 보다 적극적으로 활용하는 것은 또다른 문제라 할 수 있다. 그런데, 본 논문에서의 비교분석을 통한 분석결과에 따르면, 지방자치단체조합의 활용을 저조하게 하거나, 나아가 기구폐지에 이르게 하는 요건들로는 인력관리와 자원관리의 문제점들에 기인하는 것으로 나타나고 있다. 따라서 현행의 지방자치단체조합에 대한 활용 최적화를 모색하거나 또는 향후 지방자치단체조합을 설립하고자 한다면, 반드시 인력관리와 자원관리에 관한 해결책이 사전에 제시될 필요가 있다.

우선, 인력관리에서는 조합장이 직접 지휘/통솔할 수 있는 여지가 확보되어야 한다는 점이다. 앞의 사례분석에 따르면, 지방자치단체조합의 기구폐지 또는 대안적 기구모색을 초래한 인력관리 방법은 구성 지방자치단체로부터의 파견인력에 전적으로 의존하는 경우이다. 파견 공무원들이 파견이후를 고려하여 적극적이고 도전적인 업무수행을 기피하거나 조합장의 지시에 순응하지 않을 경우 조합장이 그들을 적절히 통제할 수단이 없다. 따라서 인력관리에서는 무엇보다 일정비율 고유직원을 충원할 수 있는 시스템과 권한을 조합장에게 부여하는 방안이 고려되어야 한다. 고유직원의 선임이 가능할 때 지방자치단체조합의 생산성을 제고할

수 있는 계기를 마련할 수 있을 것이다.

다음으로는 재원관리에서 안정성이 고려되어야 한다. 사례분석에 따르면, 구성 지방자치단체의 분담금만 의존할 경우 재원의 안정적 확보가 곤란하고, 따라서 지방자치단체조합의 운영에서 비효율성을 노정하게 된다는 점이다. 재원의 안정성을 도모하기 위해서는 일정비율 국가의 지원금이 필요하다는 것이 “자치정보화조합”에서 얻을 수 있는 시사점이다. 다만, 국가의 지원금이 지방자치단체간 수평적 조정원칙에 어긋난다면, 구성 지방자치단체의 분담금에 의존하되 이를 일반회계에서 각출토록 하는 것이 아니라 특별회계로 운영함으로써 정책 우선순위에 따른 가변성을 최소화하는 노력이 필요하다.

## 【참고문헌】

- 금창호 외. (2004). 「경제자유구역청 운영체계의 개선방안」, 동북아시대위원회.
- 금창호. (2003). 일본의 광역행정 운용실태. 「자치공론」.
- 금창호 외. (2002). 「자치정보화조합의 설립·운용방안」, 행정자치부.
- 금창호. (1997). 「지방자치단체조합의 활성화 방안」, 한국지방행정연구원, 연구보고서 제246권.
- 금창호 외. (2004). 특별지방자치단체의 도입방안. 「이제는 지방분권시대: 참여정부 지방분권 과제 2003자료집」.
- 김병섭 외. (2004). 「경제자유구역관리체계의 효율화 방안에 관한 연구」, 재정경제부·서울대학교 행정대학원.
- 김익식. (1992). 「특별지방자치단체 설치·운영의 활성화 방안」, 한국지방행정연구원, 연구보고서 제151권.
- 대구직할시. (1993). 「지방행정체제의 발전적 개편방안 연구」.
- 박민규. (2004). 「경제자유구역청의 효율적 운용방안」, 재정경제부.
- 손경숙. (2004). 「경제자유구역청 운영의 개선과제」, 전국경제인연합회.
- 수도권매립지운영관리조합. (1999). 내부자료.
- 이수장. (1993). 지방자치단체조합의 설립방안. 「지방행정연구」, 8(1).
- 이재원. (1995). 「지방공공서비스 공급의 광역화에 관한 연구: 청주권 광역서비스에 대한 재정 분석을 중심으로」. 서울대학교 박사학위논문.
- 임승빈·김필두. (1997). 「현지에서 본 일본의 지방자치실제: 시·정·촌을 중심으로」, 연구자료집 97-6, 한국지방행정연구원.
- 자치정보화조합. (2004). 「조합규정집」.
- 장지호. (1987). 「서독지방자치론」. 서울: 대왕사.
- 하인리히 쉐러 저, 김해룡 역. (1994). 「독일지방자치법 연구」, 서울: 한울 아카데미.
- 행정자치부. (2004). 「특별지방자치단체 도입검토자료」.
- \_\_\_\_\_. (2003). 「행정자치통계연보」.
- Bollens, J.C. & H.J. Schmandt. (1982). *The Metropolis: Its People, Politics, and Economic Life*, (4th ed.), Harper & Row, Publishers.
- Walsh, A.H. (1969). *The Urban Challenge to Government*, New York: Praeger.
- 米川謹一郎. (1989). 「特別地方公共團體の財務」, 東京:ぎょうせい.
- 川西 誠. (1972). 「廣域行政の 研究」, 評論社.
- 岩崎美紀子. (2000). 「市町村の規模と能力」, ぎょうけい.