



# 특별지방자치단체 도입의 의의, 내용과 전망



김수진  
인천대학교 법학부 교수  
sjkim@inu.ac.kr



## I. 특별지방자치단체 도입의 의의

그간 지방자치법은 지방자치단체의 종류로 일반지방자치단체와 특정한 목적을 수행하기 위한 특별지방자치단체로 구분하여 왔다. 하지만 이를 구체화할 대통령령의 내용은 제정되지 않았고 학계에서도 지방자치단체 간 행정협의체나 지방자치단체조합이 특별지방자치단체에 속하는지에 대한 의견도 분분했다. 특별지방자치단체를 도입하려는 목적은 각 지방자치단체의 정체성은 유지하면서도 협력을 통한 강력한 시너지를 일으키는 것이다. 행정안전부는 특별지방자치단체를 도입을 통해 자치단체 간 중복 투자의 방지와 규모의 경제 실현, 관할 구역과 행정서비스 공급 구역의 불일치 해소를 통한 주민 편의, 국가사무의 위임에 따른 자치단체 기능 확대 및 특별지방행정기관 확장 방지, 지방분권에 대한 지방자치단체의 수용능력 강화를 이룰 수 있을 것으로 보고 있다.

## II. 특별지방자치단체의 내용

2022년 1월 13일 시행될 전면개정 지방자치법은 제8장 지방자치단체 상호 간의 관계에서 행정협의회나 지방자치단체조합을 다루고 제12장에서 별도로 특별지방자치단체에 대해 규정하고 있다. 특별지방자치단체의 설치, 가입 및 탈퇴절차, 해산기관구성, 규약 제정 등 필수적인 사항은 법에 명시하고, 구체적인 사무, 사무처리방식, 장과 의원의 선임방법, 구체적인 경비부담 등은 지방자치단체 상호협약에 의한 규약<sup>1)</sup>으로 정하도록 하였다.

특별지방자치단체의 성격규명을 위해서는 행정협의회나 지방자치단체조합과의 차이점을 살펴보는 것이 필요하다.

1) 특별지방자치단체의 목적, 명칭, 구성지방자치단체, 관할구역, 사무소의 위치, 사무, 사무처리를 위한 기본계획에 포함되어야 할 사항, 특별지방협의회의 조직, 운영 및 의원의 선임방법, 집행기관의 조직, 운영 및 장의 선임방법, 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법, 사무처리개시일, 그 밖에 특별지방자치단체의 구성 및 운영에 필요한 사항이 규약의 내용이다.

첫째, 사무범위의 차이가 있다. 행정협의회나 지방자치단체조합은 자신들의 사무의 일부나 하나 또는 둘이상의 자신들의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때 설치되는데 반해, 특별지방자치단체는 ‘공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적 사무처리가 필요한 경우’에 설치된다. 공동 사무처리를 통한 행정의 효율성증대에 그치는 것이 아니라 ‘특정한 목적’을 위한 ‘광역적 사무처리’가 중심이 되기 때문에 자신들의 사무에 국한되는 것이 아니라 국가사무나 시도사무의 위임을 요청할 수 있는 권한과 국가나 시도가 위임사무처리를 위한 재정지원을 할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 이는 향후 사무의 이양으로 이끌 수도 있다.

둘째, 조직구성 면에서 차이가 있다. 행정협의회는 회장과 위원으로 구성되고, 지방자치단체조합은 지방자치단체조합장, 지방자치단체조합회의, 사무직원으로 구성된다. 특별지방자치단체는 특별지방자치단체장과 특별지방자치단체 의회, 사무직원으로 구성된다. 지방자치단체조합회의나 특별지방자치단체 의회는 지방의회의원이 겸직하도록 되어 있고 그 수나 선임방법은 규약에 의해 정해진다. 지방자치단체조합회의는 규약이 정하는 중요사항에 대해 심의·의결하긴 하지만, 특별지방자치단체의 의회는 일반지방자치단체의 권한에 대한 준용규정을 두고 있어 법령의 범위 내에서 자신의 사무에 관한 조례도 제정할 수 있는 권한 등이 있다.

셋째, 특별지방자치단체와 구성지방자치단체와의 관계이다. 특별지방자치단체는 구성지방자치단체의 주민이 아니라 구성지방자치단체를 구성원으로 한다. 특별지방자치단체의 설립, 규약변경, 탈퇴, 해산은 구성지방자치단체들 간의 상호협의를 기초한다. 특별지방자치단체의 장은 소관 사무를 처리하기 위한 기본계획을 수립하여 특별지방자치단체 의회의 의결을 받아야 하고, 기본계획에 따라 사무를 처리하는 독립성을 띤다. 다만, 규약이 정해지고 특별지방자치단체가 출범하고 난 이후에는 구성지방자치단체와 사무처리에 있어서는 중요사항에 대한 통지 외에는 독립적으

로 운영된다고 보여진다. 따라서 특별지방자치단체의 의회에 구성지방자치단체의회의 대표비율이 중요하고, 자유위임 혹은 기속위임에 의해 의결권이 행사되는지에 대한 논의가 필요하다.

넷째, 특별지방자치단체에 대한 중앙부처나 시도지사의 지도감독권의 문제이다. 지방자치단체조합의 경우 설치에 있어 행정안전부장관의 승인 또는 시도지사의 승인이 필요하며, 행정안전부장관은 최종적으로 지방자치단체조합에 대해 지도·감독권을 가지며 공익상 필요하면 설립, 해산 또는 규약변경을 명할 수 있다. 그러나 특별지방자치단체에 대해서는 설치, 해산 또는 규약변경에 행정안전부장관의 승인을 필요로 하지만 전반적인 감독권을 인정하고 있지 않다.

### III. 특별지방자치단체에 대한 전망

부산, 울산, 경상남도를 구성지방자치단체로 하는 (가칭)부울경특별지방자치단체가 첫 번째 특별지방자치단체가 될 것이다. ‘부울경메가시티’라는 구상과 그 실현방법으로써 특별지방자치단체를 구성하기 위해 실무추진단이 활동하고 있다. 첫 번째 특별지방자치단체의 출범인 만큼 행정안전부는 표준규약과 가이드라인을 제공할 예정이고, 특별지방자치단체 설치에 따른 준비재원에 대해 특별교부세로 지원하고, 특별지방자치단체가 수행하는 기능과 사무에 적합한 조직과 인력을 책정하여 전폭적 지원을 하고 있다.<sup>2)</sup> 국가균형발전, 수도권일극화방지, 지방소멸위기극복은 대명제이지만 특별지방자치단체의 설치목적이 되기에는 막연하다. 특정목적은 좀 더 구체화되어야 하고 처음부터 필요사무를 모두 규약에 넣을 것이 아니라 실현 가능한 사무에 한정되어야 하고, 그래야 특별지방자치단

2) 지역균형개발촉진에서 자치분권위원회 및 국가균형발전위원회 주관으로 행정안전부, 기획재정부, 국토교통부, 산업통상자원부 등이 참여하는 ‘메가시티 지원 범부처 TF’도 구성되어 있다.





체의 성과가 평가된다. 또한 특별지방자치단체가 국가사무나 시도사무의 위임과 재정지원이 전제될 경우에만 설립되는 것으로 오인되어서는 안 될 것이다. 그렇다면 자치권의 확대가 아니라 설립, 해산, 규약변경을 승인하고, 사무위임을 하는 중앙정부의 힘이 더 크게 작용할 수도 있기 때문이다.

전면 개정된 지방자치법에 따른 특별지방자치단체는 유연성이 그 특징이다. 일반지방자치단체와 달리 설립 이후에도 새로운 지방자치단체가 가입할 수 있고, 사무의 범위, 재정부담여부도 규약의 변경을 통해 이루어질 수 있고 탈퇴, 해산도 가능한 유연한 단체여야 한다. 특별지방자치단체 운영의 핵심은 특정 목적을 위한 광역적 사무처리에 대한 의지들이 구성지방자치단체 간에 굳건하게 공유되고 대등한 지위를 인정하며 상호 협상할 수 있어야 한다.

새로운 제도도입을 앞두고 기대와 우려가 있다. 현재로서는 외국의 사례와 법조문만으로는 실제운영에서 어떠한 효과를 가져올지 시뮬레이션을 하는 것에 불과하다. 행정

안전부의 특별지방자치단체 표준규약과 가이드라인이 나오고 첫 번째 부울경특별지방자치단체가 설치될 것이다. 첫술에 배부를 수 없고, 천 리 길도 한 걸음부터라는 속담처럼 모든 것이 완벽하진 않더라도 특별지방자치단체의 유연성, 그리고 성숙한 지방자치단체들 간의 상호협의를 경험에 의해 실질적 지방분권이 좀 더 빨리 실현되길 바라 본다.