

## 특별지방자치단체의 지방공기업 설립에 관한 연구\*

윤 성 일\*\*

서 재 호\*\*\*

### 국문요약

본 연구는 2022년 개정 「지방자치법」에 따라 실제적 제도화가 이루어진 특별지방자치단체가 향후 광역적 공공 서비스 제공 주체로 기능할 수 있다는 점에 주목하여 특별지방자치단체의 지방공기업 설립 가능성과 운영방안을 탐색하였다. 이를 위해 특별지방자치단체의 법제 및 운영체계를 검토하고, 일본, 프랑스, 영국, 미국 등 주요국의 광역단위 공공서비스 공급체계 사례와 국내의 부울경 메가시티, 지리산권 특별지방자치단체 추진 사례 등을 분석하였다. 또한 지방공기업 설립 방식으로 기존 지방공기업의 통합, 신규 설립, 직영기업 설치 방안 등을 제시하고, 지방자치단체 간 결합 유형별(광역-광역, 기초-기초, 광역-기초) 설립 모델을 비교하였다. 연구 결과, 특별지방자치단체는 자치단체 간 권역별 협력의 제도화, 공공서비스의 규모의 경제 확보, 지방소멸 대응의 새로운 대안으로 기능할 수 있으며, 향후 지방공기업의 사무 광역화를 통한 합리적 공공서비스 공급체계로 정착되기 위해서 관련 법령 정비 및 운영지침 마련의 필요성을 제안하였다.

주제어: 특별지방자치단체, 지방공기업, 사무광역화, 광역공공서비스, 지방소멸

## I. 서론

광역교통체계의 구축과 통신망의 발달로 대도시 자치단체와 인접 자치단체간 주민의 이동이 활발해지고, 새로운 물류 및 산업단지 조성, 유통·소비단지의 형성에 따라 생활권과 경제권이 변화하고 있다. 특히 미니신도시 추진에 따른 새로운 생활권의 형성은 기존의 공공서비스 생산과 공급 측면에 있어 관할구역 경계를 모호하게 하는 요인이 되고 있다. 이러한 생활권과 경제권의 변화는 기존에 설정된 지방자치단체의 관할구역을 넘나드는 특징을 가지고 있어 광역행정의 필요성을 증대시킨다.

지방자치단체 관할구역 내에서 지역주민에게 필요한 공공서비스를 생산해 공급하는 지방공기

\* 본 논문은 지방공기업평가원의 정책연구로 수행한 「특별지방자치단체의 지방공기업 운영방안에 관한 연구(2022)」의 일부를 논문으로 발전시킨 것임을 밝힙니다.

\*\* 제1저자

\*\*\* 교신저자

업 또한 생활권과 경제권의 변화와 자치단체 관할구역을 넘어서는 주민간의 사회적·경제적 교류 강화에 대응하도록 지방공기업의 서비스 지역 확대가 요구된다. 이를 예상하고 「지방공기업법」은 2011년 지방직영기업의 공동설립, 지방공사·공단 공동설립 규정을 도입했지만, 이 규정에 따라 공동설립된 지방공기업은 없다. 이는 기존의 개별 자치단체간 협력을 통한 지방공기업의 설립과 운영에는 큰 한계가 있음을 의미한다. 2022년 1월 13일 시행된 새로운 「지방자치법」에 구체적으로 규정된 특별지방자치단체는 지방자치단체간 지방공기업 공동설립을 위한 중요한 전기를 마련하였다고 평가된다.

특별지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체가 특정한 목적의 사무를 광역적으로 처리하기 위해 설립되는 법인격 있는 독립된 지방자치단체이다.<sup>1)</sup> 특별지방자치단체가 설립되면 특별지방자치단체는 광역사무를 구성 지방자치단체의 관여로부터 자유롭게 독립적으로 수행하게 되는데, 특별지방자치단체가 지방공기업을 설립해 운영할 경우 지방공기업법에서 규율하고 있는 지방공기업의 공동설립이 비교적 용이할 수 있다.

특별지방자치단체에 대한 연구는 최근 지방자치법 개정 전후에 다양하게 이루어졌다(조성호 외, 2020, 박충훈, 2021, 최용환, 2019, 박관규 외, 2021, 조성호, 2020, 임경수, 2020, 기정훈, 2020). 다만, 이들 연구는 다양한 특별지방자치단체 방식의 공공서비스 생산과 공급이 예상됨에도 불구하고, 실제 특별지방자치단체가 지방공기업을 설립 할 경우 어떠한 유형의 공공서비스가 생산·공급 가능한지 혹은 어떻게 운영할 것인가에 대한 연구를 다루고 있지 않다. 따라서 본 연구는 특별지방자치단체 설립과 지방공기업의 사무광역화라는 환경 하에서 지방공기업의 운영상 나타날 수 있는 문제점과 시사점을 선제적으로 도출하는 것을 목적으로 한다.

본 연구는 별지방자치단체의 설치와 이에 따른 지방공기업의 사무광역화가 예상되는 현 시점에서, 지방공기업 운영상 나타날 수 있는 문제점을 선제적으로 발굴하고 이에 따른 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 본 연구에서는 특별지방자치단체 관련 법규 및 제도를 분석하고, 특별지방자치단체의 서비스 생산 및 공급체계 관련 국외사례와 국내사례를 분석한다. 이를 통해 사무광역화 및 특별지방자치단체의 지방공기업 설립시 발생할 수 있는 문제점 및 대안 검토하고자 한다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. II장에서는 특별지방자치단체에 대한 법제 검토를 실시하고, III장에서는 특별지방자치단체에 대한 국외 및 국내 사례분석을 실시하고 시사점을 도출한다. 그리고 IV장에서는 특별지방자치단체의 지방공기업 설립방안을 제시하고, V장에서는 결론 및 정책 제언을 제시한다.

1) 지방자치법 제2조에 지방자치단체의 종류가 규정되어 있는바, 지방자치법 제2조 제3항은 특별지방자치단체가 보통지방자치단체와 다른 특수 목적을 위해 설치되는 지방자치단체임을 밝히고 있다.

## II. 법제 검토

### 1. 특별지방자치단체의 의의

특별지방자치단체는 2022년 1월 13일 시행된 신 「지방자치법」에 의해 구체화된 지방제도이다. 「지방자치법」 개정 이전에도 특별지방자치단체 조항이 있었으나 특별지방자치단체를 구체화하는 법조항이 없어 특별지방자치단체는 명목상의 지방자치단체 유형이었을 뿐 실제로 존재하지 못하였다.<sup>2)</sup> 정부는 지방자치가 발달함에 따라, 그리고 지역간 불균형이 심화됨에 따라 일반지방자치단체와 다른 특별한 유형의 지방자치단체의 설립 및 운영의 필요성이 대두되었다. 이에 「지방자치법」을 개정하면서 특별지방자치단체에 대한 별도의 장을 두고 이를 구체화하는 조문을 신설하였다. 특별지방자치단체는 인구감소 및 인구구조의 변화라는 상황에서, 공공서비스의 대응성과 경제성을 극대화하고 지역경쟁력 강화 및 지방자치·분권을 공고히 하기 위해 추진되었다(조성호 외, 2020; 전훈, 2022; 최철호, 2022).

「지방자치법」 제2조 제3항은 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요한 경우 일반지방자치단체와는 별도의 특별지방자치단체를 설치할 수 있도록 하였다. 특별지방자치단체의 설립 주체는 일반지방자치단체이며, 특별지방자치단체가 설립되어도 보통지방자치단체는 소멸하거나 폐지하지 않고 그대로 존속하며 특별지방자치단체의 관할구역에 구성하는 일반지방자치단체가 된다. 특별지방자치단체는 보통지방자치단체에 의해 설립되는데, 특별지방자치단체를 설립하는데 참여하는 보통지방자치단체를 특별지방자치단체의 '구성' 지방자치단체라고 부르고 있다.

「지방자치법」 제2조 제3항의 규정을 전제로 제12장은 특별지방자치단체에 대해 구체적으로 정하고 있다. 동법 제199조는 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때 설치하는 단체를 특별지방자치단체로 정의하고 있다. 이들 조항을 토대로 볼 때 특별지방자치단체의 개념적 특성을 다음과 같이 정리할 수 있다.<sup>3)</sup> 첫째, 특별지방자치단체는 지방자치단체의 특별한 유형이다. 따라서 특별지방자치단체는 법인격을 가진 지방행정의 주체이며, 제199조 제3항은 특별지방자치단체를 법인으로 규정하고 있다. 둘째, 특별지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 설치한다. 특별지방자치단체는 하나의 지방자치단체가 설치할 수 없으며, 반드시 2개 이상의 지방자치단체가 설립 주체가 되어야 한다. 그러나 특별지방자치단체의 설치시 반드시 자치계층이 동일할 것을 요구하고 있지는 않다. 따라서 2개 이상의 광역자치단체 또는 2개 이상의 기초자치단체가 특별지방자치단체를 구성할 수도 있으나

2) 이전의 지방자치법은 특별자치단체의 설립 근거를 규정하면서 구체적인 설치 및 운영과 관련된 사항을 대통령령으로 정하도록 하였다. 그러나 이에 대한 구체적인 내용에 대해 대통령령 규정 내용이 없어 실제 특별지방자치단체가 설립되지 못하였다(최철호, 2022: 94).

3) 이러한 특성에 대해 '지방자치법 제176조~제181조'의 지방자치단체조합의 설치·설립과 구별의 실익을 찾기 어렵다는 견해도 있다(전훈, 2022). 하지만 지방자치법은 특별지방자치단체의 구역에 관한 규정(제198조), 조직에 관한 규정(201조, 202조)을 명시함으로써 법인격으로서의 지위 강화 및 특별지방자치단체의 법제화·제도화에 의의가 있다(전훈, 2022)

광역자치단체와 기초자치단체가 공동으로 설치하는 특별지방자치단체도 존재할 수 있다. 셋째, 특별지방자치단체는 지방자치의 일반 목적을 수행하기 위해 설치되는 것이 아니라 광역적 행정사무의 처리라는 특정한 목적을 위해 설치된다. 보통지방자치단체는 동법 제13조가 정하는 사무의 범위를 포괄적으로 수행하기 위해 설치된 종합적인 지방행정사무를 수행하지만, 특별지방자치단체는 특별지방자치단체의 규약으로 정해지는 광역단위의 사무를 처리하기 위해 설치된다. 넷째, 특별지방자치단체의 구역은 하나 이상의 보통지방자치단체의 구역으로 이루어진다. 특별지방자치단체의 구역은 ‘광역’ 행정사무의 처리라고 하는 취지에 맞게 특별지방자치단체의 구성에 참여하는 보통지방자치단체 구역의 일부만으로 이루어질 수도 있다.

특별지방자치단체는 보통지방자치단체와 비교할 때 다음과 같은 특징을 가진다. 첫째, 보통지방자치단체는 지방자치법상 시·도, 시·군·구와 같이 관할구역 내 주민을 위한 행정을 포괄적으로 담당하는 법인격을 가진 행정주체를 의미하는데, 특별지방자치단체는 특별한 광역행정 기능의 수행을 목적으로 지방자치단체에 의해 설립되는 법인격 있는 행정주체를 말한다. 둘째, 보통지방자치단체는 주민행정, 교통, 주택, 도시계획, 환경, 복지 등 종합적인 행정을 담당하는데, 특별지방자치단체는 소방, 상·하수도, 하천관리, 도서관, 공원 및 시설관리 등의 특정한 기능을 수행한다.

〈표 1〉 보통지방자치단체와 특별지방자치단체간 비교

구분	보통지방자치단체	특별지방자치단체
기능	자치 및 위임사무를 종합적·포괄적으로 수행	특정한 광역사무를 수행
법인격	있음	있음
관할구역	단일 지방자치단체	2개 이상의 지방자치단체
폐치분합 근거	법률	규약
조례제정 권한	있음	있음
의회와 단체의 장	있음	있음
의원과 단체의 장 선임 방법	지방선거 (동시지방선거)	구성 지방자치단체 의회 의원 중 선임 및 단체의 장은 의회 간선
조세 부과 권한	있음	없음
행정기구	있음 (지방공무원)	있음 (파견 또는 자체 채용 지방공무원)
회계	일반회계, 특별회계, 기금	특별회계
중앙행정기관의 관여	상대적으로 작음	상대적으로 큼

## 2. 특별지방자치단체의 제도적 기초

### 1) 사무위임

광역행정을 위한 특별한 목적으로 설치되는 특별지방자치단체는 특별지방자치단체의 구성에 참여하는 지방자치단체가 상호 협의에 따른 규약을 정하여 이를 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 설치된다. 특별지방자치단체를 설치하기 위해서는 구성 지방자치단체 의회의 의결을

거쳐 수립된 규약을 행정안전부장관이 승인해야 하며(「지방자치법」 제199조 제1항), 행안부장관은 규약을 승인한 경우 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 승인 사실을 알려야 한다. 행정안전부 장관의 승인을 얻은 경우 구성 지방자치단체는 규약의 내용을 지체 없이 고시하여야 하는데, 구성 지방자치단체의 장이 시장·군수·구청장인 경우 그 승인사항을 광역자치단체장인 시·도지사에게 알려야 한다.

특별지방자치단체의 설치가 지방자치단체의 관할구역을 넘어 광역행정을 수행하도록 하는 데 중요한 요소는 지방자치단체장의 사무 위임 요청이다. 특별지방자치단체를 설치하기 위하여 필요한 경우 구성 지방자치단체의 장은 국가 또는 상급 행정기관의 장에게 사무의 위임을 요청할 수 있다. 이에 따라 자치단체의 장은 시·도지사 또는 중앙행정기관의 장에게 사무의 위임을 요청할 수 있다(동법 제199조 제4항). 만약 규약의 내용에 이와 같은 국가나 시·도지사의 위임이 포함되었을 경우 행정안전부장관은 사전에 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사와 협의하여야 한다.<sup>4)</sup>

## 2) 규약

특별지방자치단체를 설립하기 위한 필수 요소는 구성 지방자치단체 의회의 의결을 거치고 행정안전부 장관의 승인을 얻은 규약의 제정이다. 특별지방자치단체를 설치하기 위해 제정되는 규약은 특별지방자치단체를 구성하는 구성 지방자치단체의 관할구역 내에 적용되는 것으로, 특별지방자치단체의 규범적 근거가 된다.

규약의 제정을 위해서는 수립된 규약안에 대한 구성지방의회의 의결이 필수적이다. 규약에 포함해야 할 사항은 「지방자치법」 제202조가 11가지 필수사항과 1가지 추가사항으로 구분하여 열거하고 있다.<sup>5)</sup> 특별지방자치단체 설치 규약에 의해 설치되는 특별지방자치단체는 지방의회와 집행기관을 두도록 되어 있으며, 특별지방자치단체의 의회에서는 동법 제210조 ‘지방자치단체에 관한 규정의 준용’ 조항에 의해 지방의회가 행사하는 권한을 대부분 행사할 수 있으며, 여기에는 조례제정의 권한이 포함된다.<sup>6)</sup>

4) 특별지방자치단체는 자치단체가 자발적으로 설치할 수 있을 뿐 아니라 국가에 의해 설치가 유도될 수 있다. 행정안전부장관은 공익상 필요하다고 인정할 때 관계 지방자치단체에 대하여 특별지방자치단체의 설치, 해산 또는 규약의 변경을 공고할 수 있다(동법 제200조 전단). 다만, 이렇게 중앙정부가 주도해 특별지방자치단체 설치 권고의 내용에 국가 또는 시·도 사무의 위임을 포함하고 있을 때에는 사전에 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사와 협의하여야 한다. 특별지방자치단체의 구역은 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체의 구역을 합한 것이 된다. 다만, 특별지방자치단체의 사무가 구성 지방자치단체 구역의 일부에만 관계되는 등 특별한 사정이 있을 때에는 사전에 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사와 협의하여야 한다(동법 제201조).

5) 특별지방자치단체의 규약에 포함되어야 할 사항으로 특별지방자치단체의 목적, 특별지방자치단체의 명칭, 구성 지방자치단체, 특별지방자치단체의 관할 구역, 특별지방자치단체의 사무소의 위치, 특별지방자치단체의 사무, 특별지방자치단체의 사무처리를 위한 기본계획에 포함되어야 할 사항, 특별지방자치단체의 지방의회의 조직, 운영 및 의원의 선임방법, 특별지방자치단체의 집행기관의 조직, 운영 및 장의 선임방법, 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법, 특별지방자치단체의 사무처리 개시일, 그 밖에 특별지방자치단체의 구성 및 운영에 필요한 사항으로 하고 있다.

특별지방자치단체의 설치를 위해 제정한 규약을 변경할 때는 제정과 동일한 과정을 거치는데, 우선 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 거친 뒤에, 행정안전부 장관의 승인을 받아야 한다. 행정안전부장관의 승인이 있는 경우 특별지방자치단체의 장은 지체없이 그 사실을 고시하여야 하며, 구성 지방자치단체의 장이 시장·군수·구청장일 경우 그 승인사항을 시·도지사에게 알려야 한다.

### 3) 기관 구성

「지방자치법」 제202조가 정하는 바에 따라 특별지방자치단체의 규약에는 특별지방자치단체의 사무를 처리하기 위해 지방의회와 집행기관의 조직 및 운영에 대한 사항을 정하도록 하고 있다. 특별지방자치단체의 규약으로 정해질 사항 중 지방의회와 집행기관에 대한 사항은 필수 규정사항이다. 특별지방자치단체 의회는 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체의 의원으로 구성된다(동법 제204조 제1항). 지방의회 의원은 의원의 겸직금지 조항(동법 제43조 제1항)에도 불구하고 특별지방자치단체의 의원을 겸할 수 있다. 특별지방의회 의원은 지방자치법이 정하는 바에 따라 의정활동비와 월정수당을 지급받지 못하도록 하고 있다.<sup>7)</sup> 특별지방자치단체의 장은 규약으로 정하는 바에 따라 특별지방자치단체의 의회에서 선출하며, 지방자치단체장의 겸직금지 규정(동법 제109조)에도 불구하고 특별지방자치단체의 장을 겸할 수 있다.

특별지방자치단체의 의회 및 집행기관의 직원은 규약으로 정하는 바에 따라 특별지방자치단체 소속인 지방공무원과 구성 지방자치단체의 지방공무원 중에서 파견된 사람으로 구성한다(동법 제205조). 이 규정에 따를 때 특별지방자치단체는 소속인 지방공무원을 신규로 채용하는 등 인사권을 행사할 수 있으며, 이는 동법 제211조가 정하고 있는 다른법률과의 관계를 통해 보장된다. 따라서 특별지방자치단체의 의회 및 집행기관의 직원 중 구성 지방자치단체로부터 파견된 지방공무원이 아닌 자체적으로 채용한 직원의 경우 인사에 관하여는 「지방공무원법」의 규정이 적용된다.

6) 특별지방자치단체의 규약의 법적 효력에 대한 논의가 이루어지고 있다. 특별지방자치단체 의회가 제정한 규약 및 조례와 구성자치단체 조례의 우선순위에 대한 논란이 있는데, 법률에는 이에 대한 규정하지 않고 있기 때문이다. 우선 특별지방자치단체가 제정하는 특별지방조례는 특별지방자치단체의 설치 근거인 규약이 정한 바를 위반할 수 없다. 또한 특별지방조례의 제정범위는 특별지방자치단체 규약에서 정하고 있는 사무 범위로 제한되어야 할 것이다. 또한 특별지방자치단체 의회가 제정한 조례가 구성 지방자치단체의 조례와 충돌이 있을 경우 어느 규범이 우선 적용되어야 하는가의 문제가 발생할 수 있다. 현행 「지방자치법」 제28조 제1항은 조례 제정에 대해 「지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다」고 규정하고 있다. 이를 근거로 할 때 조례제정의 특별지방자치단체의 규약으로 정한 사항에 대한 조례제정 권한은 특별지방자치단체 의회가 행사할 수 있으며, 그 결과 특별지방자치단체의 사무에 대해서는 특별지방의회가 제정한 조례가 구성 지방자치단체의 의회가 제정한 조례에 앞선다고 볼 수 있다. 즉, 규약은 각 구성자치단체의 조례보다 상위인 특별조례로 볼 수 있다(최우용, 2021). 따라서 구성 지방자치단체의 의회는 특별지방의회가 제정한 조례의 내용에 반하는 사항을 규율할 수 없다. 즉, 지방자치법 제199조에서 규정하는 바와 같이 규약은 특별지방자치단체의 설립 근거가 되는 규범으로서의 의의를 갖기 때문에 규약을 위반한 조례는 위법이라고 볼 수 있다(최우용, 2021).

7) 지방자치법 제210조는 특별지방자치단체에 대한 지방자치단체에 관한 규정의 준용을 규정하면서 지방 의원의 의정활동비를 규정하고 있는 제40조 중에서 의정활동비를 정하고 있는 제1항제1호, 월정수당을 정하고 있는 제2호의 규정 적용을 예외로 정하였다.

#### 4) 사무처리 기본계획 및 경비 부담

특별지방자치단체의 사무처리 기본계획은 특별지방자치단체의 설립 규약에 따라 이관 및 위임된 특별지방자치단체 사무를 처리하기 위해 특별지방자치단체의 장이 특별지방의회의 의결을 거쳐 수립한 계획을 의미한다. 특별지방자치단체의 장은 규약으로 정해진 소관사무를 처리하기 위한 기본계획을 수립하여야 한다. 특별지방자치단체의 장이 기본계획을 수립하는 과정에서 구성 지방자치단체의 사무처리가 특별지방자치단체의 사무처리 기본계획의 시행에 지장을 주거나 지장을 줄 우려가 있을 경우에는 특별지방자치단체의 의회 의결을 거쳐 구성 지방자치단체의 장에게 필요한 조치를 요청할 수 있음(동법 제203조).

특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 구성 지방자치단체의 인구, 사무처리의 수혜 범위 등을 고려하여 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체가 분담하여야 한다(동법 제206조 제1항). 다만, 국가 또는 시·도가 사무를 특별지방자치단체에 위임하여 처리하도록 한 경우에는 그 사무를 수행하는 데 필요한 재정적 지원을 할 수 있다. 그리고 특별지방자치단체는 특별회계를 설치해 재정을 운용하여야 한다.

#### 5) 가입과 탈퇴, 해산

특별지방자치단체가 설치되어 운영중인 경우 다른 지방자치단체가 특별지방자치단체에 가입할 수 있고, 현재 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체는 특별지방자치단체를 탈퇴할 수 있다. 특별지방자치단체에 가입하거나 특별지방자치단체에서 탈퇴하려는 지방자치단체의 장은 해당 지방의회의 의결을 거쳐 특별지방자치단체의 장에게 가입 또는 탈퇴를 신청해야 한다(동법 제208조). 가입 또는 탈퇴의 신청을 받은 특별지방자치단체의 장은 특별지방자치단체 의회의 동의를 받아 신청의 수용 여부를 결정하되, 특별한 사유가 없으면 가입하거나 탈퇴하려는 지방자치단체의 의견을 존중해야 한다. 새로운 지방자치단체가 특별지방자치단체에 가입하거나, 기존에 특별지방자치단체를 구성하던 지방자치단체가 탈퇴할 경우 특별지방자치단체의 규약을 변경해야 한다. 「지방자치법」은 이에 대하여 특별지방자치단체의 설치를 규정한 제199조를 준용하도록 하고 있어, 변경된 규약에 대한 행정안전부 장관의 승인, 구성 지방자치단체의 규약 고시 등의 절차가 수반된다.

지방자치단체는 특별지방자치단체가 그 설치 목적을 달성하는 등 해산의 사유가 있을 때에는 해당 지방의회의 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아 특별지방자치단체를 해산하여야 한다(동법 제209조 제1항). 구성 지방자치단체가 특별지방자치단체를 해산할 경우에는 상호 협의에 따라 그 재산을 처분하고 사무와 직원의 재배치를 하여야 하며, 국가 또는 시·도 사무를 위임받았을 때에는 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사 와 협의하여야 한다. 다만, 협의가 성립하지 아니할 때에는 당사자의 신청을 받아 행정안전부장관이 조정할 수 있다(동법 제209조 제2항).

### Ⅲ. 특별지방자치단체 사례 분석

#### 1. 국외사례

##### 1) 일본

일본의 지방공공단체조합은 일정한 종류의 사무를 지방공공단체<sup>8)</sup> 단위에서 처리하는 것보다 공동으로 처리하는 것이 효율적이고 합리적인 경우에 해당 사무의 처리를 위하여 둘 이상의 지방공공단체가 공동으로 설치하는 단체를 말한다. 우리나라의 특별지방자치단체의 개념에 부합하는 것이 일본의 지방공공단체조합이라고 할 수 있다. 지방공공단체조합은 둘 이상의 지방공공단체가 특정사무 처리를 위해 공동으로 단체를 설립하여 법인격이 있고, 자치조직권과 자기재산이 있으며, 집행기관과 조례제정권이 있는 조합의회가 있는 형태이다(금창호, 2018). 지방공공단체조합은 다시 일부사무조합과 광역연합으로 구분할 수 있다.

첫째, 일부사무조합은 지방공공단체가 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위해 상호협약에 의한 규약을 마련하며 구성 의회의 의결을 거쳐 설립하는 특별지방공공단체이다. 도도부현과 같은 광역자치단체가 가입하는 경우에는 총무대신이 허가하며, 기초자치단체가 가입하는 경우에는 도도부현의 지사가 허가한다. 지방공기업의 사무를 공동처리하는 경우에는 ‘기업단’이라고도 불린다(이시원 외, 2020). 2021년 7월 현재 일부사무조합 설립건수는 1,409건이며, 주요사무는 쓰레기처리 389건(27.6%), 소변 처리 312건(22.1%), 구급 267건(18.9%), 소방 267건(18.9%) 등으로 나타나고 있다.

둘째, 광역연합은 지방공공단체가 광역사무에 대해 광역계획을 작성하고, 일부 사무의 종합적이며 계획적인 처리를 위해 설립하는 특별지방공공단체이다. 광역연합의 설립을 위하여 규약을 구성 공공단체의 협의로 정하며 각 구성단체 의회의 의결을 거쳐 확정된다. 일부사무조합과 같이 광역연합의 설립에 있어서 도도부현이 가입하는 경우에는 총무대신이, 그 밖의 경우에는 도도부현의 지사가 허가한다. 광역연합은 일부사무조합과 비교하여 중앙정부와 도도부현으로부터 권한 등의 이양이 가능하며, 직접청구<sup>9)</sup>가 인정된다는 점에서 차이가 있다(이시원 외, 2020). 2021년 7월

8) 일본의 지방공공단체는 일본헌법에 기초한 「지방자치법」에 따라 보통지방공공단체와 특별지방공공단체로 구분하고 있다. 보통지방공공단체는 일반적인 성격을 가진 지방공공단체로서 그 조직, 사무, 권능 등이 일반적이며, 보통지방공공단체는 다시 기초 지방공공단체인 시정촌과 시정촌을 포괄하는 광역 지방공공단체인 도도부현으로 구분할 수 있다. 특별지방공공단체는 특정한 정책적 관점에 따라 설치된 지방공공단체로서 그 존재, 조직 및 권능 등에서 특수하다. 특별지방공공단체는 특별구와 지방공공단체조합, 재산구로 다시 구분할 수 있다.

9) 광역연합에 특유의 직접 청구로서 규약의 변경의 요구의 청구라고 하는 것이 있다. 이 제도는 광역연합을 조직하는 보통지방공공단체 또는 특별구 의회의 의원의 선거권을 가진 자로 당해 광역연합의 구역 내에 주소를 가진 자의 총수의 3분의 1(총수가 40만 초과 넘어 80만 이하의 경우 넘는 수에 6분의 1을 곱해 얻은 수에 40만의 3분의 1을 곱해 얻은 수를 합산해 얻은 수를, 총수가 80만을 넘는 경우 넘는 수에 8분의 1을 곱해 얻은 수와 40만에 6분의 1을 곱해 얻은 수를 합과 40만에 3분의 1을 곱해 얻은 수를 합산하여 얻은 수)

현재 광역연합의 설립건수는 116건이며, 주요사무는 75세 이상의 후기 고령자 의료 52건(44.8%), 개호구분 인정심사 45건(38.8%), 장애구분 인정 심사 30건(25.9%) 등으로 나타나고 있다.

〈표 2〉 일본의 일부사무조합과 광역연합의 비교

구분	일부사무조합	광역연합
단체성격	특별지방공공단체	특별지방공공단체
구성단체	도·도·부·현, 시·정·촌 및 특별구 복합적 일부사무조합은 기초 지방공공단체만 가능	도·도·부·현, 시·정·촌 및 특별구
설치목적	구성단체 또는 그 집행기관 사무 일부를 공동처리	광역계획 작성, 사무 일부를 광역에 걸쳐 종합적·계획적 처리
처리사무	구성단체 공통사무 복합적 일부사무조합의 경우 전시·정·촌 공통사무일 필요 없음	광역적 사무 구성단체간 동일사무 아니라도 무방함
권한이양	-	중앙정부 및 도·도·부·현은 행정사무를 광역연합에 이양가능 도·도·부·현이 가입한 광역연합은 중앙정부 사무의 일부의 이양을 요청할 수 있음
구성단체와의 관계	-	구성단체에 대해 규약변경 요청가능 광역계획에 대해 구성단체에 권고 가능 국가기관, 도·도·부·현지사, 지역공동단체 대표로 구성되는 협의회 설치 가능
설립절차	관계 지방공공단체 의회의 규약 승인 후 도·도·부·현이 가입하는 경우는 총무대신, 그 밖의 경우는 도·도·부·현 지사의 허가필요(광역연합의 경우 총무대신 허가시 국가의 행정기관장과 협의)	
직접청구	별도 법률규정 없음	직접청구제도 있음 지역내 주민이 구성단체에 규약변경 요청 가능
조직	의회 및 관리자(집행기관) 복합적 일부사무조합은 관리자 대신 이사회 설치가능 공평위, 감사위원 필요	의회, 장 또는 이사회(집행기관) 공평위, 감사위원, 선관위 필수
의원선거방법	의원 및 관리자는 규약에 따라 선거 혹은 선임	의원 및 장은 직접 혹은 간접 선거로 선출함

자료: 이시원 외(2020)

일부사무조합은 인접한 중·소규모의 시읍면이 소방, 쓰레기처리, 화장장, 상하수도 등의 운영을 위해 설치하는 경우가 많다. 일부사무조합은 다른 현 소재 시정촌으로 구성된 단체<sup>10)</sup>, 동일 현 소재 시정촌으로 구성된 단체<sup>11)</sup>, 현과 시정촌(동일 현 소재)으로 구성된 단체<sup>12)</sup>, 특별지방공공단

이상의 연서에 의해 광역연합자에게 해당 광역연합의 규약의 변경을 요청하도록 청구할 수 있다. 이 경우 광역연합장은 청구의 요지를 공표함과 동시에 해당 광역연합을 구성하는 단체에 대하여 해당 광역연합의 규약을 변경하도록 요청하여야 한다. 요청이 있을 경우 해당 광역연합을 구성하는 단체는 이를 존중하고 필요한 조치를 취하도록 하여야 한다(지방자치법 제291조의6).

10) 오무타·아라오 청소시설조합(大牟田・荒尾清掃施設組合)은 후쿠오카현 오무타시와 구마모토현 아라오시가 구성된 단체이며, 고치현 스쿠모시 에히메현 미나미우와군 아이난초 시노야마 초중학교 조합(高知県宿毛市愛媛県南宇和郡愛南町篠山小中学校組合)은 고치현 스쿠모시와 에히메현 아이난초가 구성된 단체이다.

11) 후시학교조합입 후시초등학교(布施学校組合立布施小学校)는 치바현 이스미시와 온주쿠마치가 구성된

체로 구성된 단체<sup>13)</sup> 등, 그 유형이 다양하다. 한편, 복수의 시정촌이 공동으로 소방사무를 실시하기 위해서 설치하는 소방조합이 있다.<sup>14)</sup> 소방사무뿐만 아니라 쓰레기처리 등 복수의 사무를 실시하는 일부사무조합에서는 명칭에 소방을 포함하지 않는 경우가 많다. 소방광역화에 따라 전현을 3개의 소방조합으로 재편한 돗토리현 소방조합(鳥取県消防組合)과 나라현에 있는 나라시와 이코마시를 제외한 전역을 소방조합으로 재편한 나라현 광역 소방조합(奈良県広域消防組合)의 사례도 있다.

광역연합은 지방자치의 강화에 따라 1994년의 지방자치법 개정에 따라 새로운 제도로 도입되어 1995년부터 시행되고 있다. 광역연합의 사무는 소방, 상하수도, 쓰레기처리, 복지, 학교, 공영경기 운영 등 일부사무조합과 같지만 권한 등에 있어서 차이가 있다. 고령자의 의료확보에 관한 법률(高齢者の医療の確保に関する法律)에 따라 2008년 4월부터 시행되는 75세 이상의 고령자를 대상으로 하는 후기고령자 의료제도에 관한 사무는 도도부현 내에 있는 모든 시정촌으로 구성되는 후기고령자의료 광역연합(後期高齢者医療広域連合)이 실시하도록 하고 있다. 광역연합은 도도부현으로 구성된 단체, 시정촌으로 구성된 단체, 도도부현과 시정촌으로 구성된 단체로 구분할 수 있다. 첫째, 도도부현으로 구성된 단체로 간사이광역연합(関西広域連合)이 있다. 간사이광역연합은 간사이의 8부현(시가현, 교토부, 오사카부, 효고현, 나라현, 와카야마현, 돗토리현, 도쿠시마현)으로 구성된 단체로 광역 방재, 관광, 문화진흥, 산업진흥, 의료 등에 관한 사업을 수행하고 있다.

둘째, 시정촌으로 구성된 단체로는 소방조합과 하코다테권 공립대학 광역연합(函館圏公立大学広域連合), 후기 고령자의료 광역연합 등이 있다. 소방조합은 본래는 시정촌이 단독으로 소방 본부를 설치하고 있지만, 단독으로 소방 업무를 실시하는 것이 곤란한 시정촌이나, 소방력의 강화를 목적으로 소방 광역화를 해 복수의 시정촌이 공동으로 소방 업무를 실시하기 위해 설치하고 있다. 하코다테권 공립대학 광역연합은 공립대학의 설치·관리·운영을 위해서, 하코다테시 및 가미이소초, 오노마치(현 호쿠토시), 나나이초, 도이초(현 하코다테시)가 하코다테권 공립대학 광역연합을 구성하여 하코다테 미래대학(公立はこだて未来大学)을 설립하였다. 후기고령자의료 광역연합은 각 도도부현에 설치한 단체를 말한다.

셋째, 도도부현과 시정촌으로 구성된 단체로는 아야의 나라 사이타마 사람 만들기 광역연합(彩の国さいたま人づくり広域連合), 오키 광역연합(隠岐広域連合), 지방세 회수기구(地方税回収機構)

단체이며, 우에다시 나가와초 중학교 조합 요다쿠보 남부중학교(上田市長和町中学校組合立依田窪南部中学校)는 나가노현 우에다시와 나가와마치가 구성된 단체이다.

12) 나고야항 관리조합(名古屋港管理組合)은 아이치현과 나고야시가 구성된 단체로 항만정비사업(시설운영 사업 및 매립사업)에 대해서는 지방공영기업법의 재무규정이 적용되고 있다. 나하항 관리조합(那覇港管理組合)은 오키나와현, 나하시 및 우라소에시가 구성된 단체이다.

13) 도쿄 23구 청소 일부사무조합(東京二十三区清掃一部事務組合)은 2000년에 도쿄도 청소국이 담당해 온 쓰레기의 중간처리 시설의 운영과 건설업무가 도쿄도내 23개 특별구가 구성한 단체이다.

14) 일본의 소방사무는 시정촌장의 관리하게 있어 시정촌장이 소방사무를 책임지고 있어서 소방청장관 또는 도도부현의 지사는 시정촌 소방사무에 조언, 권고, 지도를 실시하는 것에 그치고 시정촌 소방을 관리하는 권한을 가지고 있지 않다. 1995년 지방자치법 개정에 따라 광역연합에 의해 소방사무를 공동처리하는 경우도 존재한다.

등이 있다. 아야의 나라 사이타마 사람 만들기 광역연합은 사이타마현과 현내 전 시읍면이 구성한 단체로 현과 시정촌 직원의 인재개발, 교류 등에 관한 사업을 수행하고 있다. 오키 광역연합은 시마네현, 오키노시마마치, 카이시 마치, 니시노시마 마치, 치부무라가 구성한 단체로 병원사업, 광역 소방사업, 장애 지원사업 등을 수행하고 있다. 지방세 회수기구 중에서 와타시마·히야마 지방세 체납 정리 기구, 구시로·네무로 광역 지방세 체납 정리 기구 등과 같이 일부사무조합이나 광역연합의 형태를 취하는 몇개의 도도부현에 존재한다.

## 2) 프랑스

프랑스의 자치단체간 협력법인(Etablissement Public à Coopération intercommunale: EPCI)은 법률상 지방자치단체가 아닌 지방자치단체로 구성된 공공시설법인(Etablissement Public)이다(이시원 외, 2020). 자치단체간 협력법인(EPCI)은 우리나라의 특별지방자치단체와 유사하다고 볼 수 있으며, 크게 조합형과 연합형으로 구분할 수 있다(금창호, 2018). 첫째, 조합형은 기초자치단체인 코뮌의 자치권이 존중되며, 부담금을 주된 재원으로 하며, 의무적 권한이 없는 형태로, 단일사무 코뮌조합(SIVU), 복합사무코뮌조합(SIVOM), 혼합조합 등이 있다. 둘째, 연합형은 법률에 의해 의무 권한이 정해져 있으며 고유한 지방세(주거세, 건축물토지세, 미건축물토지세, 사업세)를 재원으로 하는 형태로, 메트로폴(métropole), 대도시공동체(communauté urbaine: CU), 도시공동체(communauté d'agglomération: CA), 코뮌공동체(communauté de commune: CC), 신도시연합체합(syndicat d'agglomération nouvelle: SAN) 등이 있다(금창호, 2018). 연합형은 독자적인 지방세를 부과할 수 있으며 세원을 지니고 있으며, 중앙정부로부터 교부금(dotation globale de fonctionnement)을 받아 사업을 수행하기 때문에 소속 코뮌에 대해 어느 정도 독립성을 유지할 수 있다(정옥주, 2007).

연합형 자치단체간 협력법인(EPCI) 중에서 코뮌공동체(CC)는 기초지방자치단체인 코뮌만 가입할 수 있으며 공간정비 및 개발을 위하여 상호 연대하여 농촌지역 정비 및 경제개발 등의 업무를 수행하고 있다. 도시공동체(CA)는 주민 15,000명 이상이 있는 코뮌을 중심으로 한 공동체로 전체 주민이 50,000이상이 되어야 하며 코뮌공동체(CC)와 대도시공동체(CU)의 중간 형태라 할 수 있다. 또한 대도시공동체(CU)는 지역토지정비와 도시개발을 위한 코뮌의 공동프로젝트를 수립하고 실행하기 위한 코뮌들의 공동체로 250,000명 이상의 주민을 필요로 하며, 대도시공동체(CU)가 출범될 경우 이에 속한 코뮌은 법령이 정하는 바에 따라 특정분야의 사무의 집행권한을 대도시공동체에 위임하여야 한다.

메트로폴(métropole)은 「지방자치단체개혁법(2010.12.16)」에 따라 대도시권 정책의 일환으로 새로운 유형으로 도입되었다.<sup>15)</sup> 메트로폴은 1990년대 이후 더욱 가속화되는 대도시지역 집중에

15) 메트로폴은 일반법(지방자치법 공통 조항 적용)에 의한 19개의 메트로폴(Bordeaux, Brest, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Lille, Metz, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, Orléans, Rennes, Rouen, Saint-Étienne, Strasbourg, Toulon, Toulouse, Tours)과 3개의 특별지위 메트로폴(Aix-Marseille-Provence, Lyon, Paris)로 구분된다(한국지방행정연구원, 2021).

따른 공공서비스 공급과 사무처리 효율성 강화를 위해 도입되었다. 메트로폴은 지역의 경제적 재건을 통한 국토 강화와 주민 삶의 질 개선, 지역 간 불평등 축소, 도시적·사회적 지속가능한 경제적 모델 개발, 교통망과 대학 및 연구혁신 자원 등의 강화를 목적으로 하고 있다(금창호, 2018). 메트로폴은 경제·사회·문화 분야에 관한 개발, 권역정비, 주택정책, 도시정책, 공동서비스 관리, 환경보건 등의 의무적인 사무권한뿐만 아니라 상위정부로부터의 권한 위양과 같은 선택적 사무권한을 가진다(이시원 외, 2020).

### 3) 영국

영국의 자치단체 협력조합(Joint Authority)은 자치단체가 다른 자치단체와 공공서비스를 공동으로 제공하는 방식을 말한다. 자치단체 협력조합의 구성원은 선거를 통해 선출하지 않고 자치단체 협력기구를 구성하는 각 자치단체의 대표의원으로 구성하고 있다. 자치단체 협력조합은 특히 새로운 지방자치단체(unitary authorities)를 설립하거나 지방의회(county or regional council)가 폐지될 경우에 특정 공공서비스가 폐지되는 것을 막기 위해 설립된다. 또한 일부 지방자치단체의 규모가 면적 또는 인구 기준으로 너무 작아서 독자적으로 효율적인 공공서비스 제공이 어려운 경우에 설립되기도 한다. 자치단체 협력조합의 사무는 소방, 교통, 경찰, 쓰레기처리 등으로 하고 있다(한국지방행정연구원, 2021).

자치단체 연합정부(Combined Authority)는 런던을 제외한 잉글랜드 지역을 대상으로 2009년 「지방 민주주의, 경제개발 및 건설법(Local Democracy, Economic Development and Construction Act)」<sup>16)</sup>에 의해 만들어진 자치단체간 연합정부라 할 수 있다. 자치단체 연합정부는 중앙정부로부터의 권한이양과 자치단체가 기존에 수행하던 기능 중 집약이 가능한 주체를 새로 설립할 수 있는 점과 2개 이상 지방자치단체의 자발적인 의사에 의해 설립되며 기존의 자치단체는 존속시킨다는 점에서 광역적 협력을 촉진하는 자치단체가 연합정부라 할 수 있다. 2011년 4월에 광역 맨체스터 자치단체 연합정부(Greater Manchester Combined Authority)가 처음으로 설립되었으며, 2014년에 4개, 2016년에 2개, 2017년에 2개, 2018년에 1개가 추가로 설립되었다. 광역 맨체스터(Greater Manchester) 연합정부의 규약에서 명시하고 있는 주요 사무권한은 교통(transport), 지역경제개발, 재생, 공영주택(economic development, regeneration and housing), 지역발전 및 지역계획(strategic spatial planning), 전문직 및 기술교육(skills and training), 경찰행정 및 범죄예방(police and crime), 소방구조(fire and rescue), 공중위생(public health), 쓰레기처리(waste) 등이다. 한편, 리버풀(Liverpool City Region) 연합정부의 주요 사무권한은 주요 수행사무는 ㉠ 리버풀 대도시권 정책, 개혁, 자원활용, ㉡ 교육, 고용, 직업교육훈련, ㉢ 기업지원 및 브렉시트 정책지원, ㉣ 경찰행

16) 「지방 민주주의, 경제개발 및 건설법」은 2016년에 「도시지방정부권한이양법(The Cities and Local Government Devolution Act)」으로 전면 개정되었다. 그리고 동법률의 적용 대상을 기존의 잉글랜드 지역에서 웨일즈 지역까지 확대하고, 자치단체 연합정부가 주민의 직접 선거를 통하여 시장을 선출할 수 있도록 하였으며, 기존의 경제발전, 재생, 교통에 국한되었던 이양범위의 제한을 폐지하여 주택, 도시계획, 경찰 분야 등과 관련한 권한이양이 가능하도록 하였다(이시원 외, 2020).

정, 범죄퇴치, 사법, ㉠ 대중교통, 대기질, ㉡ 포용경제 및 제3섹터, ㉢ 문화, 관광, 방문경제 등, ㉣ 저탄소정책 및 재생에너지 활용, ㉤ 공용주택 및 공간개발, ㉥ 디지털산업 및 사회부조 등이다(조성호 외, 2020).

#### 4) 미국

미국의 지방행정 체제는 각 주(state)마다 명칭과 종류가 다르지만 전체적으로는 유사한 구조를 가지고 있다. 미국의 지방정부는 크게 일반 목적의 지방정부와 특별목적의 지방정부로 구분할 수 있다. 일반목적의 지방정부(general purpose government)는 카운티(County), 시(municipalities), 타운/타운십(town/township)이며, 특별목적의 지방정부는 교육구(school districts)와 특별구(special districts)이다(윤인숙, 2018).

특별구는 특별목적 지방정부의 한 유형으로 한 도시정부의 행정구역 경계를 넘어서 다른 지방정부의 행정구역까지 포함해 종종 2개 이상의 관할 행정구역을 넘어서는 광역적 기능을 이행하기 위하여 설치 및 운영되고 있다. 특별구는 주로 일반목적 지방정부가 할 수 없거나 회피하는 기능을 담당하고 있으며, 주요 기능은 주정부마다 다르지만 대체로 학교구, 공용 놀이공원관리, 화재진압을 위한 소방구, 병원구, 위생구, 상수도관리구, 모기퇴치를 위한 모기관리구, 텔레비전중계구, 박물관 운영 등이다(한국지방행정연구원, 2021). 특별구의 관할 구역은 다른 일반목적 지방정부와 중첩되는 경우가 많으며, 교육구는 교육이라는 단일 목적을 가진 넓은 의미의 특별구에 속한다.

지방정부협의회(Council of governments: CoG)는 주, 카운티 및 지방 자치 단체의 관할 구역에서 작업하는 지방 정부 간의 협력을 촉진하는 지방 선출직 공무원으로 구성된 공공 조직이다. 주 정부마다 법률을 제정하여 지방정부협의회(CoG)에 다양한 권한들을 부여하는 경우가 있으며, 어떤 주에서는 주의회가 법률제정권을 부여하여 2개 이상의 지방정부에 걸치는 광역적 범위에 영향을 미치는 입법권 등의 특별사무처리 권한들을 부여하고 있다(한국지방행정연구원, 2021). 지방정부협의회(CoG)는 미국 50개 주 전체에 500개 이상 설치되어 있다.<sup>17)</sup> 지방정부협의회(CoG)는 ㉠ 선출된 임원과 회원 커뮤니티의 지도자를 소집하여 개별 관할 구역을 넘어 확장되는 문제에 대한 솔루션을 개발하고, ㉡ 교통, 환경 및 지역사회 개발 프로젝트를 계획하며, ㉢ 도시계획기관(Metropolitan Planning Organization), 고령화 지역기관, 경제개발지구, 911 운영 등과 같은 역할을 수행과 기술지원을 통하여 관련 프로젝트를 수행하고 있다.

17) 캘리포니아주의 경우 Association of Bay Area Governments, Association of Monterey Bay Area Governments, Butte County Association of Governments, Western Riverside Council of Governments 등 23개의 지방정부협의회(CoG)가 설치되어 있다. 코네티컷주의 경우 Capitol Region, CT Metropolitan, Lower CT River Valley, Naugatuck Valley 등 9개의 지방정부협의회(CoG)가 설치되어 있다. 노스캐롤리나주의 경우 Southwestern Commission, Land-of-Sky Regional Council, Isothermal Planning and Development Commission 등 18개의 지방정부협의회(CoG)가 설치되어 있다. 텍사스주의 경우 Panhandle Regional Planning Commission, South Plains Association of Governments, Nortex Regional Planning Commission 등 24개의 지방정부협의회(CoG)가 설치되어 있다.

## 2. 국내사례

광역단위의 추진사례로는 부울경 메가시티, 대구경북 행정통합, 충청권 메가시티 등이 있다. 첫째, 부울경 메가시티는 수도권 집중화로 인한 공동문제 해결과 글로벌 도시 경쟁력제고를 위해 생활·경제·문화·행정공동체를 형성하여 부산·울산·경남이 함께 생활하고 성장하는 초광역 단일 경제권을 구축하는 전략을 말한다. 부울경 메가시티는 과도한 수도권 집중으로 인한 비수도권 지역과의 불균형 심화와 한국판 뉴딜의 본격화에 따른 동남권 지역뉴딜 대응 전략 수립 측면에서 추진되었다. 부울경 메가시티는 대도시와 중도시, 그리고 소도시와 농산어촌 등을 모두 연계하고, 부울경을 넘어 남중권과 영남권에 이르는 광역권을 형성하여 수도권 중심의 1극체제의 극복을 목적으로 하고 있다.

둘째, 대구경북 행정통합은 대구광역시와 경상북도를 하나로 합쳐서 더 큰 자치권과 자원을 가지는 대구경북특별자치정부를 만드는 전략으로 수도권 집중과 지방소멸 위기가 커지고 있는 상황에서 통합을 통하여 더 많은 재량권과 자원을 확보하여 지역혁신을 도모하기 위해 통합을 추진하였다. 대구경북 행정통합은 2019년 말부터 공론화되기 시작하였고, 2020년 8월에 특별지방자치단체 출범으로 방식을 전환하였다. 2020년 12월부터 시도민 열린 토론회가 개최되었고, 시도민 공론 결과를 반영하여 대구경북통합을 증장기 과제로 전환하여 진행할 예정이다. 대구경북 행정통합으로 균형발전 기반조성과 권역별 특성화 발전, 행정효율성 확보 및 새로운 공공서비스 창출, 행·재정 특례 확보, 재정여건 개선, 글로벌 경쟁력 향상 등을 목표로 하고 있다.

셋째, 충청권 메가시티는 수도권 과밀화를 해소하고 국가균형발전을 위해 세종시를 중심으로 충남권(세종, 대전, 공주, 계룡)과 충북권(청주, 증평, 진천)의 주변 도시를 연계하여 메가시티를 구축하는 계획을 말한다. 현재 지방자치단체별로 독립적이며 분산적으로 운영 및 관리되고 있는 각종 사무와 시설 등을 통합적으로 관리하여 행정의 효율성을 제고하고 시민들께 편의성을 제고하여 지방자치단체의 경쟁력 강화를 목적으로 하고 있다. 충청권 메가시티에 대한 논의는 2012년부터 시작되어 ‘대한민국의 새로운 중심, 충청권 메가시티’라는 슬로건을 내걸고 ‘충청권 광역생활경제권’을 추진하였다.

기초단위의 추진사례로는 지리산권 특별지방자치단체, 나주·남구 특별지방자치단체 등이 있다. 첫째, 지리산권 특별지방자치단체는 기존에 설치되어 있던 지리산권관광개발조합을 특별지방자치단체로 법적 지위를 전환하되, 광역관광에 더해 지리산권의 전체를 대상으로 하는 지역 개발과 광역교통, 광역의료 등의 기능을 추가한다는 계획이다.<sup>18)</sup> ‘지리산권 광역관광개발계획

18) 지리산권 특별지방자치단체는 지리산을 공유하는 경남(하동군, 산청군, 함양군), 전남(곡성군, 구례군), 전북(남원시, 장수군)지역의 6개 기초지방자치단체로 구성될 계획이다. 지리산권의 발전을 위한 정부의 전략 수립과 집행이 필요하다는 공감대에 따라 민선 1기인 1998년에 ‘지리산권 자치단체장 협의회’를 구성하고, ‘지리산권 관광진흥기본계획(1999)’을 공동으로 수립하였다. 이는 지리산 통합문화권으로 제시되어 제4차 국토종합계획(2000~2020), 제2차 관광개발 기본계획(2002~2011), 관광진흥 5개년 계획(2004~2008)에 포함되어 2006년 문화체육관광부의 ‘지리산권 광역관광개발계획(2008~2017)’으로 확정되었다(이응호, 2019).

(2008~2017)'의 시·군 간 통합사업의 종합적·체계적·지속적인 추진을 위해 기초자치단체로 구성된 지방자치단체조합인 지리산권관광개발조합을 설립하였다(이응호, 2019).<sup>19)</sup> 둘째, 나주·남구 특별지방자치단체는 도시연담화를 공동 대응하기 위해 광주광역시 남구와 나주시가 생활서비스 등을 검토하는 계획이다.

### 3. 시사점

첫째, 국외 사례에서 관찰되듯이 특별지방자치단체는 광역적 공공서비스 공급의 제도적 주체로 기능하고 있다. 일본의 지방공공단체조합(일부사무조합·광역연합), 프랑스의 EPCI(연합형), 영국의 자치단체 협력조합 및 연합정부, 미국의 특별구 등은 모두 행정구역을 넘는 공공서비스 제공을 위해 설립되었으며, 소방·상하수도·교통·의료·폐기물처리 등 특정 기능을 중심으로 권한과 책임을 부여받는 공법적 단체라는 공통점을 가진다. 이들 제도는 공공서비스의 효율성과 규모의 경제 확보를 위해 법인격을 갖춘 독립적 운영체계를 마련하고, 주민 편익을 중심에 둔 서비스 통합을 추진하고 있다는 점에서 국내 특별지방자치단체 도입의 중요한 준거가 된다.

둘째, 국외의 특별지방자치단체는 공공서비스 제공 방식에 있어 서비스의 성격에 따른 다층적 운영모델을 택하고 있다. 공동 필요성이 높은 분야는 전면 통합 운영, 특정 기능 또는 지역을 대상으로 할 경우 부분 사무 협력 방식이 일반적이다. 이러한 구조는 구성 단체 간 이해조정이 용이하고, 서비스 범위와 책임을 명확히 할 수 있게 하여 운영의 안정성과 지속가능성을 담보한다. 이는 향후 우리나라에서도 서비스 특성에 따라 사무 이양 범위와 통합 수준을 탄력적으로 설계해야 함을 시사한다.

셋째, 국외 사례는 특별지방자치단체가 지방공기업을 핵심 사업수단으로 활용한다는 점에서 중요한 함의를 제공한다. 일본의 기업단, 프랑스 메트로폴의 공공시설공사 운영, 영국과 미국의 광역 기반 유틸리티 및 교통 법인 운영 등은 공공서비스 광역화를 위한 대표적 실행모델이다. 이는 국내에서도 지방공기업을 통합하거나 신규 설립하여 특별지방자치단체가 직접 서비스 공급 주체로 기능할 수 있어야 함을 의미한다.

19) 지리산권관광개발조합은 연계 관광상품 개발, 지리산권 통합축제 개최, 지리산권 방문의 해 추진, 지리산권 7품 7미 육성, 농촌문화관광마을 시범 조성, 타운투어리즘 시범 조성, 중저가 관광숙박시설 육성, 관광순환로 조성, 관광교통체계 개선, 관광정보화 시범지역 구축, 지역 관광혁신체계 구축, 지리산권 Eco-Village 사업, 관광아카데미 운영 등의 사업을 추진하고 있으나 사업 운영상 한계가 있다. 조합의 공동사무가 관광 개발에 국한되어 지리산권의 역사, 문화, 유·무형 유산 등 풍부한 자원을 공동 활용하는데 한계가 있으며, 지리산권관광개발조합회의의 위원이 각 지자체의 부단체장으로 구성되어 해당 지자체 단체장의 재가 없이 조합의 주요 사항을 심의·의결하기에는 한계가 있다(이응호, 2019).

## IV. 특별지방자치단체의 지방공기업 설립 방안

### 1. 특별지방자치단체의 지방공기업 설립 방식

#### 1) 지방자치단체의 종류에 따른 설립방식

특별지방자치단체는 구성 지방자치단체의 유형에 따라 광역자치단체와 광역자치단체 간 특별지방자치단체 설립 방식과 기초자치단체간 특별지방자치단체의 설립 방식, 그리고 광역자치단체와 기초자치단체간 특별지방자치단체 설치 방식 등 세 가지 종류로 구분할 수 있다.

첫째, 광역자치단체와 광역자치단체 간 특별지방자치단체 설립 방식이다. 이는 가장 넓은 관할구역을 가진 특별자치단체로 자치 권한이 가장 강한 종류의 자치단체가 구성 지방자치단체가 된 특별지방자치단체이다. 부산울산경남 특별연합은 일종의 '초' 광역권 특별지방자치단체로 3개의 광역자치단체 관할구역에 걸쳐 광역의 공공서비스를 생산해 공급할 수 있다. 광역자치단체는 관할구역이 매우 넓어 하나의 지방공기업을 공동설립하기 위한 특별지방자치단체 설치하는 경우는 드물 수 있다. 광역자치단체간 특별지방자치단체를 설립할 경우 다수의 지방공기업을 공동으로 설립하거나, 다양한 광역 사무를 수행하는 과정에서 지방공기업의 설립을 통한 지방공공서비스 공급하는 방식을 하나의 세부 사무수행 방식으로 채택할 수 있을 것이다. 다만, 광역시와 광역시를 둘러싼 도간 특별지방자치단체를 설립할 경우(예를 들면 충청남도-대전광역시, 경상남도-대구광역시)에는 광역자치단체간 특별지방자치단체를 설립해 특정한 지방공기업을 운영하는 방식이 활발하게 추진될 수 있을 것이다.

둘째, 기초자치단체간 특별지방자치단체의 설립 방식이다. 기초자치단체는 비교적 작은 관할구역을 가지고 있으며, 인접한 문화권과 생활권, 경제권을 가진 기초자치단체간 결합을 통해 설립할 수 있다. 기초자치단체는 주민이 대면하는 가장 가까운 차원의 지방자치단체이기 때문에 주민의 일상생활에 밀접하게 관련된 지역의 행정서비스를 생산해 공급할 수 있다. 따라서 기초자치단체간 특별지방자치단체를 설립하면 다양한 장점을 예측할 수 있다. 이 방식에는 단일 광역자치단체 관할하에 있는 기초자치단체간(예를 들면 서울시 서초구와 강남구) 특별지방자치단체를 설립하는 방식과 광역자치단체가 다른 관할하에 있는 기초자치단체간(예를 들면 자치구와 시) 특별지방자치단체를 설립하는 방식으로 구분할 수 있다. 기초자치단체간 특별지방자치단체의 설립은 광역자치단체간 특별지방자치단체를 설립하는 것보다 용이하다. 광역에 비해 의사결정 단위가 매우 작고, 특별지방자치단체의 설립에 따른 각 자치단체의 비용과 편익 계산이 매우 구체적이고 직접적이기 때문에 주민에 대한 설득이 보다 용이하기 때문이다. 특히 소멸위기 지역의 특별지방자치단체의 설립과, 대도시 내 공공서비스 생산과 공급의 규모경제성을 고려할 때 효율적이면서도 안정적인 공공서비스 공급을 위한 제도적 기반으로 활용될 수 있을 것이다. 인접한 지방자치단체에서 동일하거나 유사한 서비스를 제공하는 지방공기업이 각각 설치되어 운영되고 있는 경우, 관련 지방자치단체가 이를 통합하여 특별지방자치단체를 구성하면 보다 원활한 광역단위 공공서비스 제공이 가

능해진다. 지방자치단체간 통합의 사전단계로 특별지방자치단체가 구성되고 이 특별지방자치단체가 지방공공서비스를 공급할 경우 지방행정체제 개편을 위한 중요한 활용방안이 될 수 있다.

셋째, 광역자치단체와 기초자치단체간 특별지방자치단체의 설립 방식이다. 이러한 방식은 지방자치단체간 수준이 맞지 않을 수 있지만 현실적으로 불가능하지는 않다. 특히 교통과 같이 광역시와 기초자치단체가 동일한 사무처리권한을 가지고 있는 경우에는 광역자치단체가 인접 기초자치단체와 특별지방자치단체를 만들어 광역교통 사무를 처리할 수 있을 것이다. 광역자치단체와 기초자치단체간 특별지방자치단체의 설립은 특정 사무를 중심으로 필요성이 인정되는 영역에 특화하여 지방공기업의 설립이 가능할 것이다. 예를 들면, 버스노선 결정 등의 경우 광역자치단체와 인접 기초자치단체간 긴밀한 협조가 요구되기 때문에 광역자치단체와 기초자치단체가 특별지방자치단체를 설치하고 광역교통과 관련된 지방공기업을 설치해 운영할 수 있을 것이다.

## 2) 특별지방자치단체의 지방공기업 설립방식

특별지방자치단체의 지방공기업 설립방식에는 기존에 존재하던 2개 이상의 지방공기업을 합병하는 방식과 지방공기업을 신규 설립하는 방식, 특별지방직영기업을 설립하는 방식이 있다.

첫째, 기존에 존재하던 2개 이상의 지방공기업을 합병하는 방식이다. 현재 「지방공기업법」에는 2개 이상의 지방공기업간 합병 규정을 두고 있지 않으며,<sup>20)</sup> 동법 제75조에 따라 지방공사는 「상법」 중 주식회사에 관한 규정을 준용하도록 하고 있다. 「상법」 제522조가 규정하고 있는 합병 규정을 준용할 수 있는바, 주식회사의 합병은 주주총회의 의결로 하도록 하고 있어 이에 중하여 지방공사간 합병을 추진할 수 있을 것이다. 현행의 「지방공기업법」에는 지방자치단체가 규약을 정해 지방공기업을 공동 설립할 수 있도록만 규정하고 있을 뿐 단일 법인인 특별지방자치단체가 지방공기업을 운영하기 위해 기존에 설치되어 운영중인 지방공기업간 합병을 규정하고 있지 않다. 이 경우 동법 제75조의 규정에 따라 「상법」상 주식회사의 합병규정을 준용할 수 있으나, 설립방식 등의 차이가 있는 「지방공기업법」에 주식회사의 합병규정을 적용하는 데 한계가 있다. 특별지방자치단체의 활성화와 특별지방자치단체가 지방공기업을 설립하는 방식의 다양화 및 용이성을 확보하기 위해서는 지방공기업법에 지방자치단체간 통합 또는 특별지방자치단체의 설립에 따른 지방공기업간 합병에 대한 규정 도입이 요구된다. 기초자치단체간 특별지방자치단체 설립이 활성화될 경우 2개 이상의 지방자치단체가 출자하여 설립한 지방공기업의 합병이 매우 활발해질 것으로 예측된다.<sup>21)</sup>

20) 지방공기업법 제75조의6은 지방공기업법상 지방공사와 공공기관의 운영에 관한 법률에 따른 공공기관간 합병을 규정하고 있을 뿐이다.

21) 하지만 지방공기업은 주주 이익을 보호하는 사기업적 성격보다 지역 주민 전체에 대한 공공서비스 제공이라는 공법적 목적이 우선한다는 점에서, 단순히 상법 규정을 준용하는 데에는 법률적 한계가 있다. 예컨대, 상법상 합병은 주주의 의결권 행사와 이익보호 절차가 핵심이지만, 지방공기업의 주요 의사결정은 지방의회의 통제(예산 승인, 출자 동의, 자산 처분 승인 등)와 행정안전부장관의 인가 등 공법적 절차가 수반된다. 따라서 상법상 의결 절차와 지방의회 의결권 간 관계, 주주 이익보호 원칙과 주민 복리 증진 목적 간 충돌 시 쟁점 등을 체계적으로 정립할 필요가 있다. 또한 특별지방자치단체가 설립되어 합병을 추진할 경우, 감독권 배분 문제도 새롭게 대두된다. 특별지방자치단체가 설립한 지방공기업의 경우 행

둘째, 지방공기업을 신규로 설립하는 방식이다. 특별지방자치단체가 설치되면 특별지방자치단체로 이관된 사무에 대한 관할권을 특별지방자치단체가 가지게 되는데, 특별지방자치단체가 조례로 지방공사 또는 공단의 설치토록 의결하고, 지방공기업법상 지방공사·공단의 설립 절차를 거쳐 지방공기업을 신설하게 된다. 이 과정에서 구성 지방자치단체 의원들로 구성된 특별지방의회를 통해 각 구성 지방자치단체의 의견이 반영되고 조정될 수 있다. 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체가 지방공기업을 설립하지 않은 경우에는 「지방공기업법」상 지방공기업 신설 규정에 따라 신설한다. 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체가 지방공기업을 설립하고 있으나 합병하지 않을 경우에는 각 자치단체가 설립한 지방공기업을 청산한 뒤 특별지방자치단체가 「지방공기업법」상 지방공기업 신설 규정에 따라 신설할 수 있다. 「지방공기업법」에 지방공기업간 합병 규정을 도입할 때까지는 기존에 설치된 지방공기업을 청산하고 새로운 지방공기업을 신설해야 하기 때문에 설립과정에서 비효율이 발생할 수 있다. 다만, 구성 지방자치단체가 설립해 운영하는 과정에서 발생한 문제를 청산절차를 진행하면서 정리하고, 새롭게 통합한 지방공기업을 설립할 경우 기존의 지방공기업이 가진 조직상, 운영상 문제를 정리하고 제로베이스에서 새롭게 출발할 수 있다는 점에서 장점이 있다.

셋째, (특별)지방직영기업을 설립하는 방식이다. 지방직영기업의 경우 구성 지방자치단체의 지방직영기업 운영관련 사무를 특별지방자치단체에 이관하고 조직개편을 통해 특별지방자치단체가 운영하는 방식이다. 지방직영기업은 지방자치단체 행정기구의 일부를 구성하고 있으며 행정기구 설치조례에 의해 설치되기 때문에 특별지방자치단체가 지방직영기업을 운영하기 위해서는 우선 각 구성지방자치단체의 지방직영기업 사무를 특별지방자치단체의 사무로 이관한 뒤 지방직영기업 설치조례를 별도로 제정해 설립할 수 있을 것이다. 특별지방자치단체를 설치해 지방직영기업을 운영하는 방안은 가장 대표적인 특별지방자치단체가 지방공기업을 운영하는 사례라고 할 수 있다. 지방행정체제 개편의 과정에서 다양하게 등장할 수 있는 유형이기 때문에 「지방공기업법」 또는 「지방행정체제개편에 관한 특별법」 등에 관련 근거를 마련하고, 설립 및 운영상 편의성을 확보해 줄 필요가 있다.

## 2. 특별지방자치단체의 지방공기업 운영 방안

### 1) 특별지방공기업 대상사업의 선정

특별지방공기업의 대상사업을 선정할 때 선정기준으로 서비스 공급의 광역성, 서비스 공급의

---

정안전부장관과 시도지사, 특별지방자치단체장 중 누가 감독권을 행사할 것인지, 감독권한의 근거를 어디에 둘 것인지에 대한 명확한 법률 규정이 미비하다. 이는 경영평가, 예산 승인, 파산 또는 해산 시의 책임 소재 등 운영 전반에 중요한 영향을 미친다. 따라서 향후 특별지방자치단체 제도의 활성화를 고려할 때, 지방공기업의 통합 및 합병을 뒷받침할 법적 근거 마련이 필요하다. 구체적으로는 지방공기업 간 합병 허용 범위와 절차 명확화, 지방의회 의결 및 주무장관 인가 절차 정비, 주민 복리 우선 원칙 반영, 감독권 배분 및 책임 체계 법제화 등이 요구된다.

안정성, 주민의 수요 대응성, 서비스 생산의 효율성을 고려할 필요가 있다. 선정기준의 비중에 있어서 서비스 공급의 광역성과 서비스 공급의 안정성을 주민의 수요 대응성과 서비스 생산의 효율성보다 높게 설정하여 특별지방자치단체가 지방공기업을 설립하는 목적을 달성할 수 있도록 하여야 한다. 특별지방공기업이 수행하는 사업으로 쓰레기수거 및 폐기물 처리, 궤도사업, 지방도로사업, 관광사업, 장사 및 장제공원 사업 등을 우선 고려할 필요가 있다.

특별지방공기업을 구성하는 지방자치단체의 여건에 맞는 사업을 고려할 필요가 있다. 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체의 환경에 따라 광역경제권 형성형, 인구감소지역 협력형, 갈등분쟁 관리형, 특정기능 효율형 등으로 유형화할 수 있다(한국지방행정연구원, 2021).<sup>22)</sup> 이러한 특별지방자치단체의 유형화를 참고하여 특별지방공기업에 맞는 기능을 다양하게 고려할 필요가 있다.

## 2) 특별지방공기업 설립 규약의 합의

특별지방공기업 설립을 위하여 구성 지방자치단체간 규약을 합의하는 과정에서 기관구성과 사무소의 위치 등이 문제가 될 수 있다. 특별지방공기업의 기관구성을 구성 지방자치단체간에 어떻게 설정하고, 사무소의 위치를 어디에 둘 것인가에 대하여 참여한 대립이 발생할 가능성이 크다. 특히, 특별지방자치단체의 구성 지방자치단체가 많을수록 합의를 위한 과정이 어려울 가능성이 높다(금창호, 2022).

## 3) 특별지방공기업의 책임성 확보

특별지방공기업 운영시 중복규정 적용 및 중복 보고 등 지방공기업 운영의 경직성과 책임소재의 불명확성으로 인한 의회대응 등 정치적 책임성 약화가 나타날 가능성이 높으므로 특별지방공기업의 중복규정 등으로 인한 경직성을 완화하고 책임소재를 명확히 규정해서 특별지방공기업의 책임성 확보 방안을 마련할 필요가 있다. 특별지방공기업의 책임성 확보를 위하여 특별지방자치단체가 해당 사무를 전담할 수 있도록 하여야 한다. 특별지방공기업을 설립하는 특별지방자치단체의 장에게 해당 사무의 권한의 완전한 위임과 권한이양이 필요하다(이시원 외, 2020). 또한 특별지방공기업의 책임성 확보를 위하여 지방공기업 경영평가 지표를 새로 마련할 필요가 있다.

## 4) 구성 지방자치단체의 상호협력

특별지방공기업의 효율적 운영을 위하여 이를 구성하는 지방자치단체의 상호협력이 필요하다.

22) 광역경제권 형성형은 동일한 권역 내 유사중복 산업 유치 등 지자체 간 경쟁으로 인한 비효율성을 극복하고 광역경제구너을 형성하여 지역 경쟁력 강화를 위해 필요하며, 인구감소지역 협력형은 인구감소지역 공공서비스 제공의 효율성 제고(규모의 경제 효과)를 위해 필요하다. 또한 갈등분쟁 관리형은 신도시 개발 등으로 인한 생활권과 행정구역 불일치 및 하천, 취수원 등으로 인한 지역 간 갈등해결을 위해 해당 권역의 공동관리를 위해 필요하며, 특정기능 효율형은 상대적으로 전문성이 요구되는 기능을 각각 수행하기보다 공동으로 수행하여 자치단체의 전문성 제고를 위해 필요하다.

특별지방공기업의 운영은 구성 지방자치단체의 영향을 직접적으로 받을 수밖에 없다. 우리나라 지방자치단체조합의 운영에 있어서도 이를 구성하는 지방자치단체의 상호협력에 따라 지방자치단체조합의 운영방향이 완전히 달라질 수 있다(금창호, 2022). 따라서 특별지방공기업의 성공적인 운영을 위하여 구성 지방자치단체의 상호협력력을 강화할 필요가 있다.

### 3. 특별지방자치단체의 지방공기업 관리 방안

#### 1) 설립 및 해산 관리 방안

특별지방공기업을 설립할 때 설립기준으로 현재 적용하고 있는 공공성 기준과 기업성 기준 외에 서비스 공급의 광역성 등을 고려할 필요가 있다.<sup>23)</sup> 특별지방공기업이 설립된다면 현재의 설립 기준 이외에 2개 이상의 지방자치단체가 공동의 사무를 광역적으로 제공할 필요가 있는지와 서비스 공급의 안정성 등을 설립기준으로 고려할 필요가 있다. 특별지방공기업이 설립된 후 운영을 하다가 설립될 때와는 다른 공동사무의 증감과 같은 상황 변경이 발생하면 이를 즉각 반영하여 특별지방공기업의 규약에 반영하여야 한다.

특별지방자치단체가 특별지방공기업을 설립하여 공동의 사무를 처리하다가 처리할 공동사무가 급감하는 등의 사정변경이 발생하여 더 이상 특별지방공기업을 통한 공동사무를 할 수 없다고 판단되면 특별지방공기업을 해산할 수 있는 규정을 마련할 필요가 있다. 현재 「지방공기업법 시행령」 제71조의<sup>24)</sup>에 따르면 부실 지방공기업에 대한 해산 요구 요건을 규정하고 있는데 이 외에도 특별지방공기업 공동사무를 처리할 수 없다고 판단되는 규정을 마련할 필요가 있다.

#### 2) 인력관리 방안

특별지방공기업의 업무의 연속성 강화를 위하여 초기에는 구성 지방자치단체로부터 파견인력을 받더라도 추후에는 전임인력을 늘려나가는 방안을 마련할 필요가 있다. 일본의 광역연합인 간사이광역연합의 경우 대부분 구성 지방자치단체의 파견인력으로 충원되고 있으나, 프랑스의 자치단체간 협력법인(EPCI)의 경우 소속 직원들은 파견 혹은 전임인력으로 다양하게 구성되어 있다. 또한 특별지방공기업 설립시 소속 직원들을 구성 지방자치단체의 파견인력 또는 전임인력으로 충원할지에 대한 결정은 특별지방공기업의 담당사무를 보고 고려할 필요가 있다. 파견인력으로 충원을 하더라도 업무의 연속성을 위해 잦은 인사이동보다는 최소한의 파견기한을 설정할 필요가

23) 현재 행정안전부의 '지방공기업 설립기준'에 따르면 공공성 기준으로 민간인의 경영참여가 어려울 것, 주민복리의 증진에 기여할 수 있을 것, 지역경제 활성화나 지역개발 촉진에 기여할 수 있을 것, 환경훼손이 없을 것을 규정하고 있으며, 기업성 기준으로 경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 것을 규정하고 있다.

24) 행정안전부장관은 직전 연도 결산자료로 판단한 결과 공사 또는 공단이 부채비율이 100분의 40 이상인 경우, 자본금 전액이 잠식된 경우, 2 회계연도 연속 자본잠식률이 100분의 50을 초과하는 경우에 해당될 경우 해산을 요구할 수 있도록 규정하고 있다.

있다.

### 3) 재원관리 방안

특별지방공기업의 재원은 구성 지방자치단체에서 부담하는 분담금과 특별지방공기업이 사업 수행을 통한 사용료나 수수료 등을 고려할 수 있으나 안정적인 수입 확보를 위하여 다양한 방안을 마련할 필요가 있다. 프랑스의 자치단체간 협력법인(EPCI)의 경우 독자적인 지방세를 부과할 수 있으며 세원을 지니고 있으며, 중앙정부로부터 교부금을 받아 사업을 수행하고 있다. 또한 영국의 자치단체 연합정부(Combined Authority)는 중앙정부로부터의 사무이양에 따른 재원 이양이 되고 있다. 이러한 외국사례에 따라서 특별지방공기업의 안정적인 운영을 위하여 중앙정부로부터의 보조금이나 사무이양에 따른 재원 이양을 받을 수 있는 다양한 방안에 대한 모색이 필요하다.

### 4) 특별지방공기업 설립 확대 방안

특별지방공기업 설립을 통한 공동의 광역사무 수행을 확대하기 위해서 정원확대 및 탄력적 운영 등 기관운영의 자율성 강화, 특별지방자치단체의 사무처리를 위한 권한 강화, 재정적 인센티브 지원을 강화하는 방안을 마련할 필요가 있다. 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법에 따르면 통합 지방자치단체는 인사와 재정에 있어서 특례를 부여받고 있다. 이러한 특례 규정을 참고하여 특별지방공기업 설립 확대를 위한 다양한 행정적, 재정적인 특례에 대한 모색이 필요하다.

〈표 3〉 통합 지방자치단체에 대한 특례 규정

구분	내용
제33조(통합 지방자치단체에 대한 특별지원)	① 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 통합 지방자치단체에 대하여 보조금의 지급, 재정투·융자 등 재정상 특별한 지원을 할 수 있다. ② 중앙행정기관의 장은 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」에 따른 지역개발사업구역 등 특정 지역의 개발을 위한 지구·지역 등의 지정에 있어서 통합 지방자치단체 또는 그 관할구역 안의 일부 지역을 대통령령으로 정하는 바에 따라 우선적으로 지정할 수 있다. <개정 2017. 10. 24.> ③ 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 각종 시책사업 등을 시행하는 경우 통합 지방자치단체를 대통령령으로 정하는 바에 따라 우선적으로 지원할 수 있다.
제34조(지방교부세 산정에 관한 특례)	① 통합 지방자치단체에 교부하는 보통교부세는 「지방교부세법」 제7조에도 불구하고 통합 지방자치단체가 설치된 해의 폐지되는 각 지방자치단체의 재정부족액(「지방교부세법」에 따라 산정한 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 금액을 말한다)을 합한 금액보다 통합 지방자치단체의 재정부족액이 적을 때에는 그 차액을 통합 지방자치단체가 설치된 후 최초로 개시되는 회계연도(통합 지방자치단체가 1월 1일에 설치되는 경우에는 다음 연도를 말한다)부터 4년 동안 통합 지방자치단체의 기준재정수요액에 매년 보정할 수 있다. ② 제1항에 따른 기준재정수요액 보정의 요건·기간·기준과 그 밖에 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다. <개정 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>
제35조(통합 지방자치단체에 대한 재정지원)	국가는 「지방교부세법」 제4조제2항제1호에 따른 보통교부세액과 별도로 통합 지방자치단체가 설치된 해의 직전 연도의 폐지되는 각 지방자치단체의 보통교부세 총액의 100분의 6을 대통령령으로 정하는 바에 따라 10년간(경상남도 창원시의 경우 2025년 12월 31일까지) 매년 통합 지방자치단체에 추가로 지원하여야 한다. <개정 2020. 12. 22.>

제37조(지방의회 부의장 정수 등에 관한 특례)	<p>① 통합 지방자치단체를 설치하는 경우에는 해당 지방자치단체가 설치된 후 최초로 실시하는 임기 만료에 의한 선거에 의하여 새로운 지방의회가 구성될 때까지 「지방자치법」 제48조제1항에도 불구하고 해당 지방의회에 의장 1명과 폐지 지방자치단체의 수만큼의 부의장을 무기명투표로 선거하여야 한다. 이 경우 부의장은 폐지 지방자치단체의 지방의회의원 중에서 폐지 지방자치단체별로 각 1명을 선출하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따라 선출된 최초의 의장 및 부의장의 임기는 폐지 지방자치단체의 지방의회 의장 및 부의장의 남은 임기로 한다.</p>
제38조(의원정수에 관한 특례)	<p>통합 지방자치단체의 의회를 구성하기 위한 최초 선거에서 지역선거구를 획정함에 있어 폐지되는 각 지방자치단체의 관할구역에서 선출할 의원정수는 인구의 등가성이 반영될 수 있도록 정하여야 한다.</p>

## V. 결론

본 연구는 지방소멸 위기 상황과 광역적인 지방행정서비스 요구가 증대되는 상황에서 새롭게 지방자치법에 도입된 특별지방자치단체의 지방공기업 운영상 나타날 수 있는 문제점과 시사점을 선제적으로 제시하기 위해 수행되었다. 초지역적 혹은 광역사무를 처리하기 위한 자치단체간 연합 혹은 특별지방자치단체는 주요 국가들에서 공통적으로 나타나고 있는 현상이다. 일본, 프랑스, 미국 등에서는 광역행정 수요 대응성을 높이는 한편 소외지역의 지방공공서비스의 지속가능성과 안정성을 제고하고자 기초-기초 간 결합 혹은 광역-기초 간 결합 형태의 자치단체를 구성하고 있는 것으로 나타나고 있다. 우리나라도 메가시티와 같이 초광역적 지역결합·공동 공공서비스 제공과 경제연합을 위한 지역결합뿐만 아니라, 기초자치단체 간 결합도 추진되고 있는 상황이다.

특별지방자치단체를 비롯한 자치단체 간 결합과 공동 공공서비스 제공과 관련한 제도적 기반은 마련되어 있으나, 이러한 제도가 실효성 있게 운영되기 위해서는 자원, 자율성, 갈등조정과 관련한 가이드라인 등 다양한 측면을 아우르는 보완적 제도가 마련되어야 할 필요가 있다. 자원 측면과 관련하여, 기초자치단체 간 결합하는 경우와 광역-기초 간 결합하는 경우를 구분하여 자원조달 방식에 대한 규정을 마련해야 할 필요가 있다. 현재 특별지방공기업의 재원은 각 자치단체에서 부담하는 분담금과 수수료 등을 고려할 수 있으나 보다 안정적인 재원을 마련하기 위해 구체적이고 다양한 방안을 마련할 필요가 있다. 프랑스의 경우와 같이 기초 간 결합 시 부담금을 중심으로 재원을 확보하는 방안을 고려할 수 있지만, 광역-기초 혹은 광역-광역 등의 결합에는 독자적인 지방세 혹은 수수료를 부과할 수 있는 권한을 부여하거나 세원을 마련해주는 방안을 고려할 수 있다. 또는 중앙-결합자치단체 간 사무이양 시에는 국가에서 자원보조 및 이양을 의무화하는 방안도 고려할 필요가 있다.

특별지방자치단체 수립과 관련하여, 구성 자치단체의 가입과 해산, 손익 분배, 선호시설 혹은 기피시설의 위치 등 다양한 측면에서의 갈등이 제기될 우려가 있다. 구성자치단체 간 자율적 합의에 따른 갈등해결이 최우선되어야 할 것이나, 갈등조정 기구 혹은 갈등 조정과 관련한 가이드라인 등 다양한 제도적 보완장치가 고려될 필요가 있다.

특별지방자치단체 및 특별지방공기업의 운영과 관련하여 민주적 가치에 대한 고려가 필요하

며, 대리인 문제 및 행정상의 비효율이 발생하지 않도록 할 필요가 있다. 특별지방자치단체 장이나 의회 구성은 일반 지방자치단체와는 달리 주민선거에 의한 선출에 기초하지 않기 때문에 민주성이 훼손되지 않도록 정보공개 및 주민참여, 견제 장치 등을 마련할 필요가 있다. 특별지방자치단체의 규약과 조례, 각 구성자치단체의 조례가 일치하도록 하는 것은 물론, 특별지방자치단체의 지방공기업 및 기존의 지방공기업에 대해 이중 감독·보고체계가 형성되지 않도록 행정절차의 간소화 역시 고려할 필요가 있다.

본 연구의 결과를 바탕으로 다음과 같이 정책제언을 할 수 있다. 첫째, 특별지방자치단체의 공기업 설립과 운영 지원을 위한 지방공기업 합병의 법제화가 필요하다. 현재 지방공기업법은 법인격이 다른 2개 이상의 자치단체가 공동설립하는 지방공기업에 대한 규정만 있을 뿐, 2개 이상의 각 지방자치단체가 출자해 설립한 2개 이상의 지방공기업이 광역차원의 지방공공서비스를 제공하기 위하여 하나의 지방공기업으로 합병하는 근거는 마련하고 있지 않다. 현재 규정대로라면 상법상 주식회사의 합병규정을 적용해 추진해야 하는데, 지방공기업의 합병에 상법상 주식회사 합병 규정을 적용하기에는 기관상 특성 등으로 인해 걸림돌이 될 수 있다. 상법에 규정한 합병조항을 적용하지 않을 경우에는 특별지방자치단체를 구성하는 각각의 지방자치단체가 설립한 지방공기업을 청산하고 해산한 뒤에 특별지방자치단체가 출자하는 방식으로 신규 설립해야 하는데 이 경우 시간과 비용이 발생할 수 있다. 특별지방자치단체의 지방공기업법 설립을 활성화하고, 광역단위의 지방공기업의 설립과 운영을 지원하기 위해서는 지방공기업의 합병의 근거규정을 지방공기업법에 마련해야 할 것이다.

둘째, 특별지방자치단체의 지방공기업 설립 및 운영 표준지침 제정 및 시행이 필요하다. 특별지방자치단체가 지방공기업을 설립한 사례는 없으나 향후 지역소멸위기의 심화, 광역단위 규모의 지방공공서비스 공급의 요구 등이 강화될수록 특별지방자치단체의 지방공기업 설립요구가 증대될 것이다. 현재는 특별지방자치단체를 설립해 지방공기업을 운영하고자 해도 자치단체가 지방공기업과 지방공공서비스를 공급하기 위해 특별지방자치단체를 설립하는 방식과 절차, 운영 모델이 정립되어 있지 않기 때문에 지방공기업 운영을 위한 특별지방자치단체 설립에 적극적이지 못한 실정이다. 행정안전부 또는 지방공기업평가원은 특별지방자치단체가 지방공기업을 설립하기 위해 필요한 절차, 운영방안 등에 대한 표준지침을 개발하고 필요한 지방자치단체에 제공하여 지방공기업의 설립과 운영을 준비하는 지방자치단체가 원활히 특별지방자치단체를 설립해 지방공기업을 운영할 수 있도록 해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 금창호. (2018). 「광역연합제도의 도입방안 연구」. 한국지방행정연구원.  
 금창호. (2022). 새로운 변화, 특별지방자치단체 도입 이슈와 전망. 「월간 공공정책」, 195, 24-26.  
 기정훈. (2020). 초광역협력사업 담당 공무원 설문조사를 통해 나타난 문제점과 정책적 해결방안.

- 「한국지역개발학회 학술대회」, 307-315.
- 김수연. (2021). 특별지방자치단체를 통한 자치분권의 확대 방안. 대한민국시도지사협의회, 「분권 레터」, Vol.81.
- 박관규·주윤창. (2021). 광역연합조직의 세입구조 분석과 시사점: 특별지방자치단체에 적용 가능성. 「한국지방재정학회 세미나자료집」, 47-58.
- 박충훈. (2021). 메가시티의 추진수단으로서 특별지방자치단체: 지방자치단체간 적극적 협력을 위한 과제. 「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 221-234.
- 윤인숙. (2018). 「주요 외국의 지방자치제도 연구 - 미국」. 한국법제연구원.
- 이시원·하정봉·최희성. (2020). 「지방자치단체조합 및 특별지방자치단체제도 활성화 방안」. 자치분권위원회.
- 이용호. (2019). 지리산권관광개발조합 운영 사례와 과제. 「국토」, 26-33.
- 임경수. (2020). 우리나라 초광역협력사업에 관한 실태 분석. 「한국지역개발학회 학술대회」, 289-306.
- 전 훈. (2022). 특별지방자치단체 개념에 대한 소고. 「지방자치법연구」22(3): 113-139.
- 정옥주. (2007). 프랑스 수도권 (Ile-de-France) 광역계획에 나타난 비수도권에 대한 고려: 시기별 비교연구. 「한국지역개발학회지」, 19(4), 79-101.
- 조성호 외. (2020). 「기초연합형 특별지방자치단체 도입방안」. 경기개발연구원
- 조성호. (2020). 「수도권 광역연합형 특별자치단체 설립방안」
- 최용환. (2019). 「특별광역협력체계 구축에 관한 연구 : 충청특별지방자치단체 도입을 중심으로」. 충남연구원.
- 최우용. (2021). 특별지방자치단체의 의미와 과제. 「지방자치법연구」21(3): 79-116.
- 최철호 (2022). 메가시티와 특별지방자치단체. 「지방자치법연구」22(2): 90-108.
- 한국지방행정연구원. (2021). 「특별지방자치단체 사무에 관한 정책연구」.

윤성일(尹聲一): 연세대학교에서 행정학 박사학위(지방공기업 자본구조와 조직성과에 미치는 영향요인에 관한 연구, 2016)를 취득하고, 현재 강원대학교 공공행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 재무행정, 지방재정, 지역경제 및 정책 등이며, 최근 논문으로는 “산림청 예산 변동성과 재정관리(2025)”, “Who will benefit from extended budget participation? An empirical analysis of South Korean participatory budgeting practices(2024)” 등이 있다(yoon@kangwon.ac.kr).

서재호(徐在浩): 서울대학교에서 행정학 박사학위(행정환경과 행정기구의 변화, 2008)를 취득하고, 현재 부경대학교 행정학과 교수로 재직중이다. 주요 관심 분야는 조직이론, 지방자치, 성과관리 등이며, 최근 연구로는 “권리, 제도, 주권: 지방자치에서 자치권의 본질에 대한 연구(2020)”가 있다(jaeho@pknu.ac.kr).

## Abstract

### Special Local Governments and the Establishment of Local Public Enterprises

Yoon, Sungil & Seo, Jaeho

This study explores the feasibility and operational models for establishing local public enterprises (LPEs) by special local governments (SLGs), which were institutionalized through the 2022 revision of the Local Autonomy Act in Korea. As SLGs are expected to function as entities responsible for providing wide-area public services, the study examines relevant legal and institutional frameworks. Comparative analyses are conducted on inter-municipal cooperation and wide-area service delivery systems in Japan, France, the United Kingdom, and the United States, alongside domestic cases such as the Busan-Ulsan-Gyeongnam Megacity and the Jirisan Special Local Government initiative. The study classifies establishment models into three types—metropolitan-metropolitan, basic-basic, and metropolitan-basic—and proposes approaches including integration of existing LPEs, creation of new enterprises, and establishment of directly managed enterprises. The findings suggest that SLGs can institutionalize regional cooperation, achieve economies of scale in service delivery, and offer a strategic response to local extinction. The study concludes by emphasizing the need for legal and administrative guidelines to ensure the effective operation of LPEs under SLGs.

**Key Words:** special local government, local public enterprise, metropolitan public services, functional metropolitanization, local extinction