지방자치법 전부개정에 따른 지방자치단체간 협력 활성화 방안

기존 지방자치 시스템하에서는 행정비용 낭비 문제와 주민 불편 문제가 꾸준히 제기되어 왔으며 저출산과 고령화에 대한 이슈가 사회적 화두로서 인구감소 문제는 피할 수 없는 현실이 되고 있는 가운데, 행정서비스 전반에 걸쳐 지방자치단체 간의 자발적 협업을 도모하는 새로운 변화에 대한 방향 제시가 필요한 시점이기도 하다. 이 글에서는 최근 개정되어 시행에 들어간 지방자치법 전부개정 내용을 검토하여 지자체 간 협력 활성화 방안을 논의하고자 한다.

글 김건위 (한국지방행정연구원 연구위원)

1. 서론

일반적인 지방자치단체간 협업의 추진 동기는 공동이익 창출이다. 이와 함께 협업은 사업추진 과정에서 당면하는 각종 상황 요인에 의해 영향을 받는다.

지방자치 실시 초기에는 지방자치단체들이 개별 자치권을 중심으로 해당 자치구역 내에서 공공사업을 추진하는 성향이 강했다. 이로 인해 지방자치단체간 지역이기주의가 팽배하고 유사한 기능을 수행하는 공공시설이 각 지방자치단체마다 설치 및 관리되느라 국토 전체적인 시각에서 일부 행정비용의 낭비가 발생하고 있어 왔다. 또한 생활권과 행정구역과의 불일치에 따른 주민불편 및 인구감소 전망에 따라 행정 서비스 방식의 과감한 변화의 필요성을 제기하게 만들고 있다.

저출산과 고령화에 대한 이슈는 이제는 사회적 화두로서 인구감소 문제는 피할 수 없는 현실이 되고 있다. 특히, 군 단위 지방자치단체를 중심으로 인구감소를 넘어서 지방소멸이 지적되는 상황 가운데, 지역의 주거, 교통, 복지, 의료, 교육 등 행정서비스 전반에 걸쳐 지방자치단체간의 자발적 협업을 도모하는 새로운 변화에 대한 방향 제시가 필요한 시점이기도 하다.

2. 전부개정 지방자치법에서의 지자체간 협력 제도

지방자치법 제164조에서는 지방자치단체 상호 간의 협력을 권장하고 의무화하는 내용을 담고 있다.

> 제164조(지방자치단체 상호 간의 협력) ① 지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의 · 조정 · 승인 또는 지원의 요청을 받으면 법령의 범위에서 협력하여야 한다.

지방자치단체간 협력제도의 구조는 공법상, 사법상 형식으로 분류될 수 있다. 공법상 형식에만 초점을 두고 논의하면, 개인과 국가간 또는 국가 기관간의 공적인 생활 관계에서 공공단체와 상호간 합의로 이루어지는 방식으로 조직체 구성을 통한 협력과 조직체 구성이 없는 협력방식으로 구분할 수 있다.

첫째, 조직체 구성을 통한 협력에서도 법인격 유무에 따라 공법상 형식의 법인격을 갖는 조직체는 지방자치단체조합와 특별지방자치단체이고, 법인격을 갖지 않는 경우는 행정협의회 및 지방자치단체장 등의 협의체이다.

둘째, 조직체가 구성되지 않는 협력방식으로는 사무의 위탁에 따른 협력과 직원의 파견을 통한 협력 방식으로 규정한다.

〈그림〉 지방자치단체간 협력방식



* 출처 : 문필섭(2019: 3); 홍정선(2018) 참고로 수정·보완

지방자치법 전부개정을 통해 지방자치단체간 협력방식의 변화된 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 특별지방자치단체 설치 및 운영에 관한 구체적 사항을 정해야 할 대통령령의 부재로 인해 입법적 불비상태에서 활발히 활용되지 못한 제도적 한계를 지방자치법 전부개정을 통해 해결했다. 특별지방자치단체와 행정협의회와의 차이점은 지방자치법에 근거를 둔 공법인으로서의 성격을 가지며, 독자적 권리능력과 그에 따른 책임성이 뒤따르는 설립체이다.

둘째, 기존 자치단체간 협력제도를 개선하기 위해 행정협의회 설립 절차 가운데 지방의회 의결 사항을 '보고'로 간소화하였다. 이는 행정협의회라는 협력 수단에 대한 접근성을 높여 지자체간 협력을 활성화하려는 것이다. 이를 위해 관계 중앙행정기관장의 자치단체 협력에 대한 행 · 재정적 지원근거를 또한 마련함으로써 지방자치단체의 재정적 부담을 줄여주고 재정수단을 중앙행정기관이 같이 고려하도록 제도를 개정하였다.

셋째, 근래 복지 · 문화 · 교육 등 다양한 생활행정에 대한 국민적 요구가 높아지고 있고, 지리적, 지역적 위치에 초점을 둔 행정의 한계에 봉착하고 있지만, 사무 위탁제도가 활성화되지 못하고 있는 상황을 개선하였다.

개정내용은 기존 자치사무와 위임사무에 관한 모호한 경계와 다른 법률의 규정을 우선시하는 것 때문에 활성화되지 못했다는 비판에 대해 기준을 제시한 것이다. 그 기준은 보충성, 중복배제, 포괄적 배분 등 사무배분 원칙으로 이는 사무배분 기준에 대한 국가와 자치단체의 준수의무 부과 및 사무배분 원칙을 확립했다고 할 수 있다. 이러한 제도 변화와 병행해서 다음과 같은 요인을 유념해야 소기의 성과를 거둘 수 있을 것이다.

〈표〉 지자체간 협력의 성공과 실패 요인

협업 추진 동기	성공 요인	장애(실패) 요인
행 · 재정적 자원: 투자자원의 부족, 비용절감, 정부의 보조금 지급	정부 지원 또는 협업에 따른 행정 · 재정적 이익과 효과발생	협업사업에 과다한 비용이 들거나 협업으로 인한 손실 발생
관리자의 가치관(규범)	관리자(기관장, 부서장 등)가 협업에 대해 긍정적 가치관 보유	관리자가 협업에 대한 부정적 가치관과 태도를 갖거나 독자적 행정 수행 선호
협력 대상 정보의 공유	협업 대상 사업이나 관련 정보를 사전에 공유	협업 대상 사업이나 기관에 대한 정보가 부족
문제해결(갈등 해소)과 행정서비스 개선	갈등해소 등 문제의 해결에 도움이 되거나 서비스가 개선	협업으로 당면 문제의 해결에 도움이 되지 않거나 독자적 해결시
내부 역량 보완	협업을 통해 인력, 기술, 노하우 등 내부역량을 보완	협업 추진으로 예기치 않은 문제가 발생하거나 분열, 불편 초래
법적 강제(법규에 협업 규정)	법규에 협업의무나 권유 규정	법규에 협업 의무나 권유가 미규정

* 출처 : 배준구(2013 : 34)

3. 고려사안

상기의 법률 개정 배경에는 지방자치단체가 직면하고 있는 행정 효율화, 특히 지속적으로 진행되어 온 인력감축 압력에 능동적으로 대응하고자 하는 측면도 있다. 행정안전부가 정한 지방자치단체별 기준인건비에 의하여 인건비가 보전되어지는 만큼, 인력증감에 대한 압박이 상대적으로 덜할 수 있지만, 그간 전반적으로 사무위탁을 포함하여 행정효율화를 위한 노력이 적극성을 가지기 어려웠다는 점이다. 그 원인 가운데 하나는 제도적 미비점이 있었기 때문이었다.

사무위탁을 포함한 지자체간 협력이 지방자치단체 수준에서 행정효율화의 대안으로 논의되기 위해서는 내부공무원들의 의식변화와 행정문화의 개선도 중요하지만, 중장기적으로 지자체간 협력제도의 활성화를 통한 외부적 환경변화에의 대응 역시 중요함을 시사하고 있다.

중앙정부의 적극적 의지 측면에서도 인구감소와 그에 따른 지역위기의 문제를 해결해나가고자 추진하고 있는 여러 정책이 효과적으로 운영될 수 있도록 실질적 협력수단인 특별지방자치단체, 협의회, 사무위탁 등을 적극 활용하여야 한다. 이는 지방자치단체만의 의지나 노력만으로는 한계가 있으며, 중앙정부의 적극적인 관여 및 지원노력이 요구됨을 시사한다고 할 것이다.

홍정선(2018), 「新 지방자치법」, 박영사
문필섭(2020), 지역균형발전을 위한 지방자치단체 상호간 협력제도에 관한 고찰, NABIS.
배준구(2013), 국민행복시대의 지자체 구현: 협업 활성화를 중심으로, 「지방행정연구」, 27(2).

분권레터 Vol. 90 전체보기