

地方自治團體間 協力에 의한
事務處理制度의 改善方向

2000. 11.

연구자 : 류지태 (고려대학교 법과대학 교수)

김명연 (한국법제연구원 수석연구원)

한국법제연구원

목 차

第1章 序論	7
第2章 地方自治團體의 協力高權	11
I. 序說	11
II. 協力에 의한 事務處理制度의 意義	11
1. 協力에 의한 事務處理의 意義	11
2. 協力에 의한 事務處理의 必要性	12
3. 事務移管 및 區域改革과의 關係	13
III. 地方自治團體의 協力高權	15
1. 協力高權의 憲法的 保障	15
2. 協力高權의 限界	19
IV. 協力에 의한 事務處理의 範圍	19
V. 強制協力の 憲法上 許容性	21
第3章 協力에 의한 事務處理制度의 現況과 分析	23
I. 地方自治團體間 協力方式	23
II. 事務의 委託	24
1. 事務委託制度의 意義	24
2. 事務委託의 類型	25
3. 事務委託의 法的 性質과 그 對象	26
4. 事務委託의 節次	28
5. 委託事務에 관한 條例·規則의 效力	30

III. 行政協議會	30
1. 行政協議會의 意義	30
2. 行政協議會의 構成員 및 事務處理의 種類	32
3. 行政協議會의 類型	33
4. 行政協議會의 設置	33
5. 行政協議會의 組織	37
6. 行政協議會의 運營	38
7. 行政協議會의 協議 및 事務處理의 效力	41
8. 行政協議會의 規約變更과 廢止	44
IV. 地方自治團體組合	45
1. 地方自治團體組合의 意義	45
2. 地方自治團體組合의 構成員 및 處理事務의 種類	46
3. 地方自治團體組合의 類型	48
4. 地方自治團體組合의 設立	49
5. 地方自治團體組合의 組織과 運營	53
6. 地方自治團體組合에 대한 指導·監督	55
7. 組合의 解散	55
V. 地方自治團體長 등의 全國的 協議體	56
1. 意義와 機能	56
2. 設立節次	57
3. 意見提出權	58
VI. 그 밖의 地方自治團體間 協力制度	58
1. 職員의 派遣	58
2. 地方公社·地方公團의 共同設立	59
3. 私法 또는 公·私法結合의 形式에 의한 協力	59
第4章 獨逸法制上 地方自治團體間 協力에 관한 制度	61
I. 制度의 概觀	61

II. 個別制度의 分析	62
1. 行政協議會	62
2. 事務協議會	70
3. 目的合議體	71
4. 目的組合	74
III. 獨逸의 地方自治團體間 協力制度에 대한 評價	80
第5章 地方自治團體間 協力制度의 問題點과 改善方向	83
I. 個別制度의 運營實態와 問題點	83
1. 事務委託制度	83
2. 行政協議會	83
3. 地方自治團體組合	85
4. 地方自治團體長 등의 全國協議體	85
II. 地方自治團體間 協力制度의 改善方向	86
1. 地方自治團體間 協力에 관한 法律의 制定	86
2. 區域變更과의 並行	86
3. 다양한 形態의 共同協力制度의 漸進的 導入	87
4. 個別 協力制度에 대한 制度的 補完	87
<參考文獻>	89
부 록: 獨逸의 地方自治團體間 協力에 관한 法律	93
1. 地方自治團體間 共同事務處理에 관한 法律(KommZG)	93
2. 行政協議會에 관한 法律(VGemO)	119

第1章 序論

지방자치단체의 권능이 미치는 범위는 그 구역에 한정되는 것이 원칙이지만 지방자치단체가 담당하고 있는 사무의 종류와 성질에 따라서는 자기의 구역을 단위로 하여 당해 지방자치단체가 독자적으로 처리하는 것이 곤란하거나 적당하지 않는 경우가 있다. 특히 오늘날 교통과 통신의 발달, 생활 및 경제권의 확대, 도시화의 진전, 행정수요의 다양화·고도화 등과 같은 지방자치행정의 환경변화로 말미암아 각 지방자치단체의 관할구역을 넘어 처리되어야만 할 행정분야가 크게 증대되는 동시에 행정서비스의 제공에 있어 능률성과 효율성의 제고가 강하게 요구되고 있다.

지방자치법의 영역에서 이와 같은 행정요구에 대응하는 방안으로 당해 사무를 국가 또는 상급단체로 이관하거나 구역 자체를 광역적으로 개편하는 방안을 고려할 수 있다. 그러나 이들 방안은 중앙집권적인 방식으로서 지방자치에서 가장 소중한 가치인 주민근접행정과 주민참여를 곤란하게 한다. 나아가 실제 행정운용의 경험에 있어 사무이관이나 구역개편이 지방자치단체가 모든 사무를 처리할 수 있는 조직력과 재정상 급부력을 반드시 보장하는 것도 아니다.¹⁾

이와 같이 사무이관이나 구역개편에는 일정한 한계가 있기 때문에 특정사무를 단독으로 처리하기에는 행정·재정능력이 충분하지 못한 경우, 사무의 성질상 특정 지방자치단체가 단독으로 처리하기보다는 인근 지방자치단체들이 공동으로 처리하는 것이 더욱 효율적인 경우 또는 광역행정의 요구에 따라 사무의 광역처리가 필요한 경우에는 지방자치단체 상호간에 긴밀한 협력관계를 형성하여 공동으로 사무를 수행할 것이 요구된다. 여기에 지방자치단체간 협력에 의한 공동사무처리가 중요한 문제로서 제기되는 것이다.

1) Vgl. Gernot Lissack, *Bayerisches Kommunalrecht*, 1997, S.240.

지방자치법은 지방자치단체간의 협력에 의한 사무수행의 필요성을 미리 예측하고 “지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청이 있는 때에는 법령의 범위 안에서 이에 협력하여야 한다”(동법 제139조)고 규정하여 지방자치단체 상호간의 협력의 원칙을 선언하고 있다. 이 규정의 의의는 요청에 따른 협력의무를 부과하는데 그치지 않고 지방자치단체 상호간의 관계를 협력관계로 파악한다는 지방자치관계법의 일반원리로서 협력의 원칙을 명확히 하고 있는데 있다.²⁾

이와 같이 지방자치법은 지방자치단체간 협력에 의한 공동사무처리의 필요성을 미리 예측하고 이를 규율하고 있으나 지방자치의 현장에서는 지방자치단체간 협력에 의한 사무처리제도가 충분히 활용되지 못하고 있으며 그나마 의도된 목적의 실현에 별로 도움이 되지 못하고 있는 실정이다. 지금까지는 지방자치단체간의 문제가 주로 국가의 관여에 의하여 조정되어 왔으나 지방분권적인 행정의 수행상 중앙정부의 입김은 점차 약화되어 갈 수 밖에 없을 것이며 사회생활의 광역화, 복잡화, 상호의존성의 증대는 지방자치단체간의 협력의 필요성을 더욱 증대시키고 있다. 이런 점에서 지방자치단체간 협력의 필요성에 부응하기 위하여 현행 지방자치단체간 협력에 의한 사무처리제도가 제대로 활용되지 못하는 원인을 규명하고 앞으로 발전방향을 모색하는 것은 의미가 있는 것으로 생각된다.

이 연구에서는 우선 지방자치단체간 협력에 의한 사무처리제도의 의의와 필요성을 살펴보고 지방자치의 헌법적 보장의 규정(헌법 제117조)에서 지방자치단체간 협력에 의한 사무처리의 허용성과 한계에 관해서 고찰한다. 이는 지방자치단체간 협력에 관한 정책방향 내

2) 따라서 이 규정은 동법 제139조가 예정하고 있는 개개의 상황에서 지방자치단체의 협력의무를 인정하는 근거가 될 뿐만 아니라 동법 제141조 내지 제154조의 규정에 따른 지방자치단체 상호간 협력에 관한 기본원칙과 방향을 이루는 것이라고 할 수 있다(김철용 외, 『주석지방자치법』(한국사법행정학회, 1997), 459면).

지 제도개선방향을 논의함에 있어 중요한 의미를 갖는다. 그리고 현행 지방자치법상 지방자치단체간 협력제도를 분석하고 그 문제점을 도출하며³⁾ 독일 지방자치법제상 지방자치단체간 협력에 의한 사무처리제도에 대한 입법례를 조사·분석하여 한국 지방자치법상 지방자치단체간 협력제도의 개선방향에 대한 일정한 시사점을 얻고자 한다. 이를 바탕으로 현행 지방자치단체간 협력에 의한 사무처리제도의 개선방향을 제시하는 것으로 한다.

3) 지방자치단체 상호간 협력은 지방자치법 등 지방자치관계법률에 근거하여 자율적으로 행하는 경우와 도시계획법 등 지방자치법 이외의 법률에 근거하여 타율적으로 행하는 경우가 있다. 좁은 의미에서는 전자만을 지방자치단체간 협력에 의한 사무의 공동처리라고 하지만 오늘날에는 후자의 비중이 커지고 있기 때문에 후자를 함께 살펴보아야 지방자치와 관련된 협력제도를 종합적으로 고찰할 수 있다고 할 것이다(박윤훈, 『행정법강의(하)』(박영사, 2000), 176면). 다만 이 보고서는 전자의 좁은 의미의 지방자치단체간 협력제도에 한정하여 고찰하며 후자에 대한 연구는 추후의 과제로 하고자 한다.

第1章 序論

第2章 地方自治團體의 協力高權

I. 序說

지방자치단체의 사무 중에는 한 지방자치단체의 행정능력으로는 감당할 수 없는 사무 또는 한 지방자치단체의 구역을 넘어서 광역을 토대로 처리되는 것이 합목적인 사무 등이 있다. 이들 사무가 지방자치단체간 협력에 의한 사무처리의 대상이 된다. 이러한 사무들은 오늘날 크게 증가하고 있다. 그것은 주민의 지방자치단체에 대한 요구가 증가하고 있고 이 요구의 수준이 고도화되고 있으며 또한 지역주민의 생활권이 교통·통신의 발달로 광역화되어 가고 있기 때문이다.

지방자치단체간 협력에 관해서는 지방자치법이 이미 규정하고 있지만 현실에서 충분히 활용되고 있지 못하고 있다. 지방자치단체간 협력에 의한 사무처리의 활성화를 위한 정책방향과 제도개선방향을 논의함에 있어 그것의 허용성과 한계를 명확히 할 필요가 있다. 이 점에서 헌법은 지방자치단체간 협력권의 근거를 제공함과 동시에 그 한계가 된다. 헌법에 반하는 협력은 허용될 수 없기 때문에 지방자치단체간 협력에 관한 헌법적 기초는 앞으로의 논의를 위한 전제조건이 된다.

따라서 여기서는 먼저 지방자치단체간 협력에 의한 사무처리제도의 의의와 필요성을 살펴보고 지방자치의 헌법적 보장의 내용으로 지방자치단체의 협력고권이 포함되는지의 여부 및 그 한계를 법이론적으로 고찰한다. 그리고 지방자치단체의 협력고권이 헌법상 보장되어 있다고 할 때 국가에 의한 강제협력의 허용가능성과 지방자치단체가 협력에 의하여 처리할 수 있는 사무범위에 관해서 살펴본다.

II. 協力에 의한 事務處理制度의 意義

1. 協力에 의한 事務處理의 意義

지방자치단체의 행정구역과 그가 처리하는 사무의 수혜범위가 반드시 일치하는 것은 아니다. 지방자치단체가 처리하는 사무 중에는 특

정 지방자치단체의 행정구역을 넘어서 다른 지방자치단체에도 영향을 미치는 것이 있다. 또한 특정 지방자치단체가 단독으로 수행하기에는 행정력이나 재정능력상 곤란하여 2 이상의 지방자치단체의 협력에 의해서만 수행 가능하거나 그렇게 하는 것이 경제적이고 효율적인 경우가 있다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 관련되는 지방자치단체들이 협력하여 그들의 사무를 공동으로 처리하는 것을 지방자치단체간 협력에 의한 사무처리라고 한다.⁴⁾

2. 協力에 의한 事務處理의 必要性

오늘날 지방자치가 수행하여야 하는 사무는 행정수요의 증대에 따라 점점 증가하고 있다. 이에 따라 지방자치단체는 행정사무능력이나 재정능력을 점차 강화할 필요를 느끼게 된다. 그러나 오늘날 중요시되고 있는 급부행정이나 생존배려를 위한 사무는 그 내용이나 소요비용에 비추어 보아 개별 지방자치단체가 혼자서 수행하기에는 재정능력이나 경제성 면에서 적절하지 않고 오히려 공통된 이해관계를 갖는 지방자치단체와 협력하여 처리할 필요성을 제기하게 한다. 특히 상수원공급이나 폐기물처리, 학교건설 등의 사무는 지방자치단체가 단독으로 수행하기에는 재정적으로 큰 부담이 되는 것이 사실이다.

이때에 지방자치단체가 이러한 사무를 단독으로 수행하려고 한다면 경우에 따라서는 재정적으로 채무를 부담하게 되어 재정상 문제가 발생하게 되고 이러한 비용지출로 인하여 지방자치단체의 다른 재정적 수요를 충족하지 못하게 되는 문제도 발생하게 된다. 설령 지방자치단체가 재정능력이 되어 이러한 사무를 수행한다고 하더라도 이는 경우에 따라서는 매우 비경제적인 운영이 될 수도 있다.

따라서 이러한 재정적, 행정적 규모가 큰 사무는 관련된 지방자치단체들이 공동으로 수행하게 되면 재정능력이나 행정력의 결함이 보완될 수 있게 될 것이다. 지방자치단체의 공동협력제도는 이러한 필

4) 이기우, 『지방자치이론』(학현사, 1996), 381면.

요성에 기인한 것이다.⁵⁾

결국 지방자치단체간의 협력에 의한 사무처리가 요구되는 필요성 내지 이유는 다음과 같이 능력보완의 필요, 능률적 사무처리의 필요 및 광역행정의 필요로 정리할 수 있다.⁶⁾

첫째, 지방자치단체의 행정능력 또는 재정능력이 특정한 사무를 독자적으로 처리할 수 없는 경우에 그 능력을 보완하기 위하여 관계 지방자치단체가 공동 처리할 필요가 있다(능력보완의 필요).

둘째, 사무의 성질이나 목적상 공동처리의 방식에 의하는 것이 사무처리의 능률상 요구되거나 바람직한 경우이다(능률적 사무처리의 필요). 즉 한 지방자치단체가 단독으로 처리할 수도 있는 사무이지만 여러 지방자치단체가 공동으로 처리하는 것이 보다 효율적이며 규모의 경제를 도모할 수 있는 경우가 이에 속한다.

셋째, 구체적인 사무처리의 공동화가 아니라 광역도시계획과 같이 광역에 걸친 계획의 책정 등 지방자치단체의 구역을 넘어 공동으로 처리하는 것이 적당한 경우이다(광역행정의 필요).

3. 事務移管 및 區域改革과의 關係

지방자치단체의 행정능력을 보완하거나 광역적인 사무처리를 위해서 지방자치단체간의 협력에 의하는 방법 이외에 정책적으로 이들 사무를 상위의 지방자치단체 또는 국가에 이양하거나 이들 사무를 처리함에 알맞게 광역적으로 지방자치단체의 구역을 변경하는 방안을 선택할 수 있다. 그리고 사무이양이나 구역변경이 본래의 목적대로 수행되는 경우에는 지방자치단체간 협력을 통하여 달성하고자 하는 목적을 어느 정도 실현할 수 있다.

5) Vgl. Hans- Werner Rengeling, "Formen interkommunaler Zusammenarbeit", Günter Püttner(Hrsg.), *Handbuch kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd. 2, 1982, S.386f.

6) 下仲宏卓, "事務의共同處理方式", 『新地方自治法講座』 제11권(ぎょうせい, 1997), 189면.

그러나 사무이양의 방식은 중앙집권적 사무처리방식으로 지방자치를 통하여 실현하고자 하는 주민근접행정의 실현을 곤란하게 하는 문제점이 있다. 구역변경 역시 구역의 概觀性이 희박해지고 주민참여의 가능성이 약화되어 자치행정이 관료화될 우려가 있다. 또한 구역변경은 주민들의 심리적 요인, 전통적 요인, 역사적 요인 및 정치적 요인 등에 의한 저항 때문에 용이하지 않고 탄력성이 없다. 따라서 새로운 행정수요가 있다고 하여 효율성만을 고려하여 안이하게 구역변경을 할 수 없는 한계가 있는 것이다.⁷⁾ 한편 지방자치단체의 급부능력의 강화를 위한 사무이양이나 구역변경이 항상 이러한 이해관계를 수행하는 방향으로만 행하여지는 것은 아니며 실제로 지방자치단체의 모든 사무를 처리할 수 있는 조직력과 재정상 급부력을 보장하는 것은 아니기 때문에 지방자치단체간 협력에 의한 사무처리는 여전히 필요하게 되는 것이다.⁸⁾

이러한 점을 고려할 때 지방자치단체간의 협력에 의한 사무처리제도는 사무이양이나 구역변경의 방식이 안고 있는 문제점들을 야기하지 않으면서도 행정능력의 강화 또는 광역적 처리를 요하는 사무를 능률적으로 처리할 수 있는 제도라고 할 수 있다. 즉 지방자치단체간 협력에 의한 사무처리제도는 지방자치의 의의를 상실하게 하는 중앙집권의 방식과 지방자치단체의 소멸을 가져오는 합병의 방식을 피하고 지방자치단체의 행정능력의 보완, 자치행정의 효율성의 제고, 주

7) Werner Thieme, *Verwaltungslehre*, 4 Aufl., 1984, S.173.

8) 독일의 경험에 의할 경우 지방자치단체의 재정능력이나 행정능력의 결함을 보완하기 위한 구역변경 후에도 지방자치단체가 행정력과 재정 면에서 불충분하게 되어 협력에 의존하고 있는 것이 실제의 모습이라고 한다. 즉 독일에서는 1970년대에 대대적인 지방자치단체 구역변경작업이 단행되었으며(이를 “Gebietsreform”이라고 한다) 이는 지방자치단체 주민의 수를 확대하여 규모의 논리에 의하여 문제를 해결하려는 것으로 이러한 작업을 통하여 독일에서는 목적조합(Zweckverband)의 수가 대폭 감소하였다고 한다(Hans- Werner Rengeling, *aa.O.*, S.387). 그러나 실제에 있어 구역변경은 원래의 목적대로 수행되지 않았으며 구역변경의 후에도 여전히 지방자치단체간의 공동협력제도에 의존하고 있다는 것이다(Gernot Lissack, *aa.O.*, S.240).

민근접의 행정, 민주국가원리 및 법치국가원리에서 나오는 시민의 참여를 배경으로 하는 현대적 행정원리라고 할 수 있다.⁹⁾

Ⅲ. 地方自治團體의 協力高權

1. 協力高權의 憲法的 保障

헌법 제117조제1항은 지방자치단체에 대한 제도적 보장으로 보는 것이 일반적이다.¹⁰⁾ 제도적 보장의 핵심적 내용은 지방자치단체가 주민의 복리에 대한 모든 사무를 자기책임하에 수행한다는데 있으며 이는 지방자치단체가 무엇을(전권한성), 어떻게(자기책임성) 수행할 것인지에 대한 헌법적인 보장이라고 할 수 있다. 여기서 자기책임성의 원칙은 지방자치단체가 외부의 간섭을 받지 않고 스스로 합목적이라고 판단하는 바에 따라서 그의 사무를 수행할 수 있음을 의미하는 것이지만 지방자치단체가 그의 사무를 다른 지방자치단체와 협의하여 공동으로 수행할 권한까지를 포함하고 있는지는 법이론적인 검토를 요한다.¹¹⁾

9) 홍정선, 『지방자치법학』(법영사, 2000), 465면.

10) 지방자치의 헌법적 보장의 의의에 관해서는 서원우, “지방자치의 헌법적 보장”, 『고시연구』 1993년 6월호, 14면 이하; 김남진, 『행정법Ⅱ』(법문사, 2000), 96면 이하; 홍정선, 위의 책, 26면 이하; 류지태, “지방자치의 제도적 보장론 소고”, 『법학논집』 제29집(고려대 법과대학, 1993), 434면 이하; 이기우, 앞의 책, 119면 이하 등 참고.

11) 독일의 경우 지방자치단체간 공동협력제도가 헌법적으로 보장되고 있는가의 문제를 평가하기 위해서는 우선 협력제도에 의하여 만들어지는 새로운 단체에게 헌법에 의하여 보장된 자치행정권이 부여될 것이 필요로 하며 따라서 이 문제는 주로 독립한 법인성을 갖는 목적조합(Zweckverband)이 논의의 대상이 되고 있다고 한다. 즉, 독일 기본법 제28조 2항에 의하면 계마인테와 지방자치단체조합(Gemeindeverbände)에게 자치행정권이 보장되어 있는데 목적조합이 이러한 지방자치단체조합에 해당하는가의 여부가 문제가 되고 있는 것이다. 학설상 다수 견해는 이를 부정하고 있으나 일부 견해는 이를 인정하고 있는 실정이다(Vgl. Hans- Werner Rengeling, *a.a.O.*, S.392f.). 다만 한국의 경우에는 이와 같은 문제를 논의할 실익은 크지 않은 것으로 생각된다. 한국헌법은 독일 기본법 제28조제2항과 달리 지방자치단체의 종류를 헌법 자체에 명시하고 있지 않고 법률

(1) 協力高權 認定說

인정설은 지방자치단체는 자기책임하에 그의 사무를 수행할 권한을 헌법상 보장받고 있으므로 지방자치단체는 그의 사무를 정치적인 재량에 따라서 스스로 또는 제3자에게 위탁하여 처리할 수 있으며 또한 단독으로 혹은 다른 지방자치단체와 협력하여 그의 사무를 처리할 권한을 갖는다고 본다. 즉 지방자치단체의 자기책임성은 그의 사무처리의 방식에 대한 것이고 지방자치단체의 협력에 의한 사무의 공동처리는 그러한 사무수행의 한 방식에 속하므로 지방자치단체는 다른 지방자치단체와의 협력여부도 자기책임하에 결정할 수 있고 헌법상 지방자치에 대한 제도적 보장의 범위에 속하는 것으로 보는 것이다.¹²⁾

인정설은 지방자치단체간의 협력은 관련된 지방자치단체가 그의 사무를 실현하는 방식에 관한 것으로 이는 사무수행을 위하여 행정력을 투입시키는 기구의 구성형태에 속하므로 지방자치단체의 협력고권(Kooperationshoheit)은 조직고권의 범주에 속하는 것으로 이해한다. 따라서 지방자치단체의 협력고권은 지방자치단체에 대한 헌법상 제도적 보장에 의하여 보호받고 그로부터 도출되는 한계내에서만 제한되어질 수 있다고 한다.

결국 인정설에 의할 경우 지방자치단체간의 협력은 지방자치단체의 협력고권의 표현이며 지방자치단체의 협력고권은 헌법상 핵심적인 영역으로 보장되는 조직고권의 현상형식으로 이해된다.¹³⁾ 이에 의할 경우 헌법에 의하여 지방자치단체의 협력고권이 보장되기 때문에 지방자치법이나 그 밖의 법률이 이에 관하여 규율하고 있는 것은 이를 확인하는 것에 불과하며 이러한 규정이 없는 경우에도 지방자치단체는 그의 사무를 지방자치단체 상호간의 협력에 의하여 수행할 수 있다.

로 구체화하도록 하고 있기 때문이다(헌법 제117조제2항). 따라서 입법자는 지방자치단체의 종류를 법률로 정할 수 있으며 지방자치법은 이를 구체화하여 보통 지방자치단체 이외에 특별지방자치단체를 허용하고 있다(동법 제2조).

12) 홍정선, 앞의 책, 465면; 이기우, 앞의 책, 384면; 김철용 외, 앞의 책, 460면; Heinrich Scholler, *Grundzüge des Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, 4 Aufl., S.62f; Hans-Werner Rengeling, *a.a.O.*, 394.

13) Rolf Stober, *Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, 3 Aufl., 1996, S.251.

(2) 協力高權 否定說

지방자치단체의 협력고권이 지방자치단체에 대한 헌법상 보장으로부터 보장받고 있다는 주장에 대해서는 그것이 지방자치단체의 전권한성을 침해한다는 반론이 있다. 즉, 지방자치단체가 협력을 위하여 그의 사무를 새로운 행정주체에게 이전을 하는 것이든 아니면 제3자로 하여금 결정하게 하는 방식이든 지방자치단체는 그 범위 안에서 간접적인 영향력을 행사할 수 있는데 불과하므로 지방자치단체의 권한의 상실을 의미한다는 것이다.¹⁴⁾

또한 독일 연방헌법재판소의 판례에 의하면 헌법상 규정되고 있는 자치행정의 보장은 지방자치단체에 대해 특별한 관련성을 갖는 사무 따라서 지방자치단체의 행정력과 재정력을 초과하지 않는 사무수행을 보장하는 것이며 이러한 사무를 자기책임하에 그리고 독자적으로 수행하는 것을 보장하는 것으로 이해되고 있다.¹⁵⁾ 이러한 기준에 의할 경우 지방자치단체간의 협력체는 그 수행하는 사무가 지역적 성격을 갖지 못하는 점, 구성 지방자치단체는 행정력이나 재정력 면에서 불충분하다는 점 등에 비추어 이러한 기준에 해당하지 않는 것으로 이해될 수도 있게 된다.

(3) 小 結

지방자치단체의 협력고권에 대한 부정론은 지방자치단체가 어느 범위에서 다른 지방자치단체와의 협력 속에서 그의 사무를 수행할 수 있는지를 결정하는데 대한 기준을 제시해 준다는 점에서 경청할 가치가 있다. 그러나 협력고권에 대한 반론은 지방자치단체간의 협력을 위한 권한의 이전이 당해 지방자치단체 자신에 의한 결정이라는 점을 간과하고 있다.¹⁶⁾

14) Janbernd Oebbecke, *Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie*, 1982, S.71f.; Hans Pagenkopf, *Kommunalrecht I*, 1975, S.107.

15) BVerfGE 8,122(134).

16) 이기우, 앞의 책, 385면.

한편 헌법적으로 보장되고 있는 지방자치단체의 자치행정수행의 제도적 보장은 오늘날 역사적으로 전해내려 온 정적인 내용만으로는 이해되지 않으며 시대의 변화에 따라서 추가된 목록까지 확장하여 이해하는 동적 고찰방법이 일반적인 추세이다.¹⁷⁾ 따라서 지방자치단체에게 주어진 자치행정권이 실질적으로 재정능력이나 행정력에 비추어 다른 지방자치단체간의 공동협력제도에 의하여만 구현할 수 있는 경우에는 이러한 사무수행을 위한 공동협력제도도 실질적으로는 자치행정권 행사의 한 유형으로 포섭할 필요가 있는 것으로 생각된다.

만약 지방자치단체간 협력제도를 전면적으로 부정하는 경우 개별 지방자치단체의 능력을 벗어나게 되는 사무는 결국 최종적으로 국가 등에 의하여 행하여지게 되는 바, 이는 오히려 헌법적으로 보장된 자치행정권을 공동화하는 결과를 야기하게 될 것이다. 따라서 이때에는 오히려 협력제도를 인정하는 것이 지방자치단체에 의한 사무수행의 권한을 박탈하여 당해 사무수행에 관한 지방자치단체의 권한을 논할 수 없는 상황이 되는 것보다 비례성원칙면에서 덜 위반하는 것으로 평가된다.¹⁸⁾

헌법 제117조제1항에 의하여 보장되는 전권한성은 제3자에 의한 침해로부터 지방자치단체의 사무를 보장하는 것이지 관계 지방자치단체 자신에 의한 침해로부터 보호를 의미하는 것은 아니다.¹⁹⁾ 지방자치단체의 자기책임성이 보장된다는 것은 스스로의 의사에 의한 제한을 전제하고 있다고 볼 수 있다. 지방자치단체의 협력에 의한 사무처리가 주민의 참여성이나 지방의회의 결정력을 약화시킨다는 견해도 타당하지 않다. 왜냐하면 지방의회는 협력여부를 결정하는데 영향력을 행사할 수 있고 협력기관에 대한 영향력을 갖고 있기 때문이다.

따라서 헌법 제117조제1항이 지방자치단체에게 보장하고 있는 자주적 결정권은 자기책임성과 자기제한가능성을 내용으로 하는 것으로

17) Klaus Stern, *Bonner Kommentar Grundgesetz*, 1993, Art.28 Rdnr.124.

18) Hans- Werner Rengeling, *a.a.O.*, S.395.

19) 이기우, 앞의 책, 386면.

볼 때 협력고권은 지방자치단체의 조직고권의 범주에 해당하는 것으로 보는 것이 타당하다.

2. 協力高權의 限界

지방자치단체가 그의 사무를 다른 지방자치단체와 협의하여 공동으로 수행할 수 있는 협력고권이 헌법상 보장된다고 할 때 다음으로 문제되는 것은 어느 정도까지 허용되는지, 즉 협력고권의 헌법적 보장의 한계가 문제로 제기된다.

지방자치단체의 협력고권의 한계와 관련하여 특히 유의할 점은 지방자치단체간 공동협력체는 기존 헌법적 원리에 반하여서는 아니 된다는 점이다. 이 경우 특히 민주주의원리와 조화가 문제된다. 지방자치단체간 협력제도와 민주주의원리가 조화되기 위해서는 공동협력체에 대한 개개 지방자치단체의 사무위임은 주민이 선출한 지방자치단체의 대표기관에 의한 통제가 배제될 정도로 행해져서는 안될 것이다. 또한 지방자치단체의 협력제도는 개별사무에 한정되어야 하며 예외적인 형태로서만 허용되어야 할 것이다. 따라서 공동협력제도는 지방자치단체에 의한 사무수행에 있어서 통상적인 형태가 되어서는 안 된다.

이러한 관점에서 볼 때 지방자치단체간의 협력제도에 대해 사전적으로 감독관청의 허가나 인가를 받도록 요구하는 것은 법적으로 문제될 것이 없는 것으로 평가된다.²⁰⁾

IV. 協力에 의한 事務處理의 範圍

지방자치단체간 협력에 의하여 처리할 수 있는 사무의 범위는 자치사무 뿐만 아니라 지방자치단체에 위임된 국가사무도 포함된다. 지방자치단체의 위임사무의 처리에 있어서 지방자치단체는 당해 사무를 적절하게 처리하기 위한 기구를 자기책임하에서 구성할 수 있는 조직

20) Hans- Werner Rengeling, *a.a.O.*, S.395.

고권을 갖고 있기 때문이다. 이에 대하여 직접 국가사무에 해당하는 기관위임사무의 경우는 지방자치단체의 기관이 국가기관에 편입되어 있기 때문에 지방자치단체가 이를 자의로 변경할 수 없다고 보는 것이 일반적인 입장이나 기관위임사무의 처리를 위한 조직은 지방자치단체의 자기책임에 속하므로 타당하지 않다.²¹⁾ 다만 위임사무의 경우에는 법률이나 위임의 취지상 당해 지방자치단체에 의하여 수행될 것이 예정되어 있는 경우에는 협력고권은 제한될 수 있다고 보아야 할 것이다.²²⁾

또한 지방자치단체간의 협력에 의하여 공동으로 처리할 수 있는 사무는 지방자치단체의 목적사무에 미치며 지방자치단체가 행정단위로서 존재하기 위한 조직을 구성, 유지, 관리하는 존립사무에는 미치지 않는다고 보는 것이 타당하다. 지방자치단체의 조직고권의 일부로서 협력고권은 당해 지방자치단체의 자기 완결적인 내부조직과는 상관이 없으며 다른 지방자치단체와 관련된 목적사무에 관련된 것이기 때문이다.

지방자치단체가 협력에 의하여 처리할 수 있는 사무는 원래 당해 지방자치단체의 사무에 속하는 사무에 한정된다. 따라서 원래 광역지방자치단체에 속하는 사무를 관련된 기초지방자치단체들이 상호 협력함으로써 이를 처리하는 것은 허용되지 아니한다. 그러나 하나의 지방자치단체의 능력으로 수행할 수 없거나 여러 지방자치단체에 영향을 미치는 사업으로서 광역사무에 속하는 사무는 당해 지방자치단체들이 상호 협력함으로써 이를 수행할 수 있게 되는 경우에 그 범위 안에서 광역지방자치단체의 사무는 사실상 영향을 받는다고 할 수 있다.²³⁾

21) 홍정선교수는 지방자치단체의 사무와 지방자치단체의 장의 사무는 구분되어야 한다는 점에서 기관위임사무는 지방자치단체조합에 의한 공동사무처리의 대상이 될 수 없다고 한다(홍정선, 앞의 책, 475면).

22) 이기우, 앞의 책, 386면; 이기우, “독일의 목적조합”, 『지방행정연구』 제7권제3호(1992.8), 107면.

23) 이기우, 위의 책, 386면.

V. 強制協力の 憲法上 許容性

지방자치단체간의 협력은 우선 관계 지방자치단체간의 자발적인 의사에 의한 협력을 전제로 한다. 그럼에도 불구하고 지방자치법은 국가의 강제에 의한 지방자치단체간의 협력을 규정하는 경우가 있다. 예를 들어 지방자치법 제153조의 규정에 의하면 행정자치부장관은 공익상 필요한 경우에 지방자치단체조합의 설립·해산 또는 규약의 변경을 명할 수 있다. 이와 같은 강제협력이 허용될 수 있는지의 여부에 대하여서는 헌법적인 검토가 필요하다.

지방자치단체간의 협력은 지방자치단체의 조직고권의 일부를 이루며 원칙적으로 지방자치단체의 자기책임하에 자유의사로 이루어져야 한다. 국가의 명령에 의한 협력의 강제는 지방자치단체의 조직고권 내지 협력고권을 제한하는 것이므로 유률유보의 원칙상 법률에 의해서만 허용된다.²⁴⁾

지방자치단체간의 협력을 강제할 수 있는 범규범이 어느 범위에서 헌법상 허용될 수 있는지는 관련된 사무의 종류에 따라 상이하다. 법률에 의하여 협력이 강제될 수 있는 사무는 지방자치단체의 위임사무 내지 필요한 자치사무에 한정된다. 임의적인 자치사무는 처음부터 그 사무의 수행여부가 당해 지방자치단체의 자기책임하에 있는 사무이므로 이를 법률로써 강제하는 것은 개념 자체의 논리적 모순을 포함하게 되므로 허용되지 않는다. 만약 임의적인 자치사무에 대한 협력의 강제를 규정한다면 그것은 더 이상 임의적인 자치사무가 아니라 이미 필요한 자치사무로서의 전환을 의미한다고 볼 수 있다. 또한 위임사무에서의 협력강제와 의무적인 자치사무에서의 협력강제의 허용범위도 달라진다. 전자는 지방자치단체에게 위임되었음에도 불구하고 여전히 국가사무로서의 성질을 가지고 있으므로 후자보다도 제한

24) 지방자치단체가 다른 지방자치단체와의 협력을 강요당하지 아니할 권리를 소극적인 협력고권(negative Kooperationshoheit)이라고 한다.

의 범위가 넓게 허용된다고 볼 수 있다.

제한의 허용범위는 결국 자치권에 대한 제한입법의 한계에 관한 일반원칙에 의하여 결정된다고 볼 수 있다. 즉 공익을 위한 목적으로만, 비례의 원칙에 합치되는 경우에만, 지방자치의 본질적인 내용을 침해하지 아니하는 범위 안에서만 협력의 강제를 정하는 법률이 허용되며 또한 이에 근거한 행정청의 협력강제가 허용된다고 볼 수 있다.²⁵⁾

25) 이기우, 앞의 책, 388면.

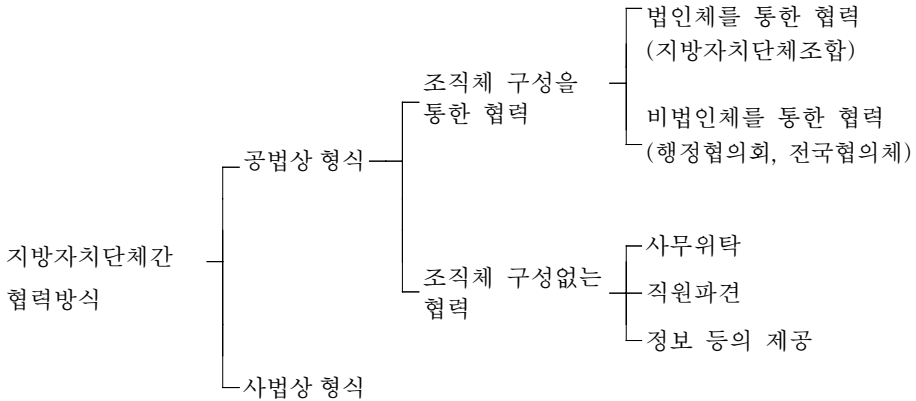
第3章 協力에 의한 事務處理制度의 現況과 分析

I. 地方自治團體間 協力方式

지방자치단체 상호간의 협력방식은 공법상 형식과 사법상 형식으로 구분할 수 있다. 공법상 협력방식은 다시 상호합의에 따른 공동조직체의 구성을 통한 협력방식과 그러한 조직체의 구성이 없는 협력방식이 있다.

공동조직체의 구성을 통한 협력방식에는 그 조직체가 법인격을 갖는 경우와 갖지 않는 경우로 구분된다. 지방자치법은 법인격을 갖는 경우의 조직체로 지방자치단체의 조합을, 법인격을 갖지 않는 경우의 조직체로서 행정협의회 및 지방자치단체의 장 등의 전국적 협의체를 규정하고 있다. 또한 조직체의 구성이 없는 협력의 경우에는 사무위탁에 따른 협력방식이 예정되고 있다. 직원의 파견 또한 이 경우에 해당하다.

이들 제 형태간에는 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 관계 지방자치단체들이 자기책임하에 협력의 형태를 선택할 수 있는 행위형식의 선택의 자유를 갖는다. 이상을 도표로 나타내면 다음과 같다.²⁶⁾



26) 홍정선, 앞의 책, 467면.

II. 事務의 委託

1. 事務委託制度의 意義

(1) 概念

지방자치단체 또는 그 장은 소관사무의 일부를 다른 지방자치단체 또는 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 수 있다(지방자치법 제141조 제1항제1문). 이를 사무위탁이라고 한다. 지방자치법이 지방자치단체 간 협력방식의 일종으로 사무위탁을 규정하고 있는 것은 지방자치단체간에 협력과 분업의 가능성을 확보하려는 데 그 취지가 있다. 즉 사무위탁제도는 지방자치단체의 집행기관 등을 간소화하고 경비를 절감하는 등 합리적인 행정을 확보하는데 의의가 있다.²⁷⁾

(2) 事務委託制度의 有用性

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 아니하고 당사자의 의사에 의한 구체적인 내용의 결정이 가능하기 때문에 융통성과 적응성이 강한 장점이 있다.

(3) 事務委託에 의한 協력이 期待되는 分野

사무위탁의 방식에 의한 지방자치단체간의 협력이 기대되는 분야는 한 지방자치단체가 문제되는 사무나 시설을 이미 운용하고 있는 경우에 다른 지방자치단체가 이를 이용하고자 하는 경우나 다른 지방자치단체가 수행하는 것이 보다 효율적인 경우나 부대비용이 적게 드는

27) 下仲宏卓, 앞의 글, 219면; 實正力·兼子仁 編, 『基本法コンメンタル: 地方自治法』(日本評論社, 1992), 302면.

경우, 어떤 사무를 수행하는 것이 다른 지방자치단체만이 경제적으로 혹은 사실상 가능한 경우, 광역지방자치단체가 기초지방자치단체간에 위탁함으로써 사무수행의 현지성을 높이려는 경우 등이다. 예를 들어 세금의 부과 및 징수, 도로의 건설 및 관리, 상수도, 쓰레기처리장, 화장장, 납골당, 박물관 등을 들 수 있다.

2. 事務委託의 類型

(1) 委託方式에 따른 分類

지방자치법은 사무위탁의 종류를 명확히 구분하고 있지는 않지만 지방자치단체는 그의 사무를 다른 지방자치단체에게 위탁하여 그 처리방식을 상호간의 합의로 결정할 수 있다. 지방자치단체가 그의 사무를 다른 지방자치단체로 하여금 수행하게 하는 사무위탁의 방식에는 위임과 대리가 있을 수 있다.

가. 委任方式

위임의 방식으로 사무를 위탁하는 경우에 당해 사무의 수행에 관한 권리와 의무는 수임지방자치단체로 이전되고 수임자는 자신의 이름으로 사무를 수행한다. 위임자는 스스로 그 사무를 수행할 수 있는 권한을 상실하며 그에 대한 행정적인 책임은 수임자가 지게 된다. 위임자가 수임자의 사무수행에 대하여 어느 정도로 관여할 수 있는지에 대해서는 지방자치법상의 규정이 없으므로 당해 지방자치단체간의 사무위탁에 관한 규약에 따라 결정된다고 볼 것이다. 다만 수임자는 위임자가 직접 그 사무를 수행하는 경우에 받는 받게 되는 법적인 구속은 그대로 받는다고 보는 것이 타당하다.²⁸⁾

28) 지방자치법은 위임된 사무의 처리 및 관리에 관한 조례 또는 규칙은 규약에 달리 정하여진 경우를 제외하고는 수임지방자치단체에도 적용된다(동법 제141조제5항)고 규정함으로써 이를 확인하고 있다.

나. 代理方式

대리의 방식으로 사무를 위탁하는 경우에 수탁지방자치단체는 위탁 지방자치단체의 사무로서 수행하며 사무의 이전은 없다. 즉 사무수행의 주체는 여전히 위탁한 지방자치단체이며 수탁지방자치단체는 위탁 지방자치단체의 대리인으로서 위탁자의 이름으로 그 사무를 수행한다. 수탁지방자치단체가 행한 행위의 결과는 직접 위탁지방자치단체에 귀속되며 행위책임도 위탁지방자치단체에게 귀속된다. 다만 수탁지방자치단체는 단순한 행정보조인이나 使者와 달리 위탁자의 의사에 반하지 않는 범위 안에서 의사결정을 할 수 있다는 점에서 차이가 있다.

(2) 委託主體에 의한 分類

사무위탁의 주체에는 지방자치단체 뿐만 아니라 그 장도 포함된다. 주체별로 본 사무위탁의 유형으로는 광역지방자치단체 또는 그 장 상호간과 기초지방자치단체 또는 그 장 상호간 사무의 위탁이 일반적인 형태이다. 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. 지방자치법 제141조제1항을 넓게 해석할 필요가 있다.²⁹⁾

3. 事務委託의 法的 性質과 그 對象

(1) 事務委託의 法的 性質

사무위탁의 법적 성질에 관해서는 이를 공법상 계약의 일종으로 보는 것이 지배적이다.³⁰⁾ 그러나 사무위탁이 지방자치단체 또는 그 장

29) 같은 취지 : 홍정선, 앞의 책, 468면.

30) 홍정선, 앞의 책, 469면; 이기우, 앞의 책, 389면.

사이의 사무위탁을 내용으로 하는 공법상의 합의라는 점은 분명하나 지방자치단체의 장 사이의 사무위탁을 공법상 계약이라고 보는 데에는 이론상 무리가 있다는 견해도 있다.³¹⁾ 즉 공법상 계약을 체결하기 위해서는 법적 주체성(법인격)을 가져야 하는데 지방자치단체의 장은 단체장의 지위에서는 그러한 법주체성을 인정할 수 없기 때문이라고 한다. 이에 대해 전자의 입장에서는 “사무의 위탁이 지방자치단체간의 협력방식이라는 점을 감안한다면 다른 지방자치단체의 장에게 위임된 사무라 할지라도 결국 지방자치단체의 대표기관으로서 그 장에게 위임된 것이라고 보아 법적인 수입주체는 어디까지나 그가 소속된 지방자치단체로 보는 것이 법적으로 정확한 해석”이라는 설명이 주어지고 있다.³²⁾

이러한 해석은 사무위탁의 대상, 즉 사무위탁의 대상을 자치사무 또는 단체위임사무에 한정한다면 설령 사무위탁이 지방자치단체의 장 사이의 위탁이라 할지라도 어디까지나 지방자치단체의 사무가 위탁되는 것이고 따라서 지방자치단체간의 사무위탁으로 흡수되는 결과가 된다. 지방자치단체의 장은 이 경우 당해 지방자치단체를 대표하여 사무를 위탁하고 수탁할 뿐이므로 지방자치법의 규정에 의해 특별히 그러한 사무위탁의 권한을 수권받은 것이라고 해석할 수 있다.

반면 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.

그러나 사무위탁의 범위를 어떻게 보든지 간에 지방자치법이 명문의 규정으로 사무위탁의 권한을 지방자치단체의 장에게도 부여하고 있는 이상 지방자치단체의 장에게는 그 소관사무의 위탁이라는 공법

31) 김철용 외, 앞의 책, 483면.

32) 이기우, 위의 책, 389면.

상의 합의를 체결할 특수한 법적 지위가 인정된다고 볼 수 있다. 따라서 지방자치단체간 협력방식으로서의 사무위탁은 그 계약당사자면에서 특수한 규율이 결부된 특수한 형태의 공법상 계약이라고 보아야 할 것이다.

(2) 事務委託의 對象과 範圍

사무의 위탁은 소관사무의 일부에 대해서만 가능하다(일부위탁). 소관사무의 전부의 위탁은 당해 지방자치단체의 존재의미를 부정하는 것이 되기 때문에 허용되지 않는다. 한편 사무위탁의 대상이 되는 사무의 범위에 관하여 위탁의 대상이 자치사무에 한정되는가 아니면 단체위임사무와 기관위임사무도 대상이 되는지가 명확하지 않다. 지방자치법은 지방자치단체 또는 그 장의 소관사무라고 규정하고 있을 뿐이며 특별한 제한을 가하고 있지 아니하므로 위탁사무의 대상은 자치사무 뿐만 아니라 널리 기관위임사무도 그 대상이 된다고 할 것이다.

4. 事務委託의 節次

(1) 規約의 作成·告示

지방자치단체 또는 그 장이 사무의 위탁을 하고자 하는 때에는 관계 지방자치단체와의 협의에 따라 규정을 정하고 이를 고시하여야 한다(동법 제141조제2항). 사무위탁에 관한 협의 및 규약의 작성은 관계 지방자치단체간의 공법상 계약에 의하며 서면주의를 채택하고 있는 것으로 볼 수 있다. 규약의 고시는 공법상 계약인 사무위탁의 효력발생요건으로 사무위탁관계를 법적으로 명확히 하고 사무처리의 관할이 변경되었음을 대외적으로 알림으로써 주민이 이로 인한 착오나 불편을 겪지 않도록 하여 사무위탁에 따른 혼란을 방지하려는 데 그 취지가 있다.³³⁾

33) 지방행정연구소 편, 『축조지방자치법해설』, 1995, 471면.

사무의 위탁규약에는 ① 사무를 위탁하는 지방자치단체 및 사무를 위탁받는 지방자치단체 ② 위탁사무의 내용과 범위 ③ 위탁사무의 관리와 처리방법 ④ 위탁사무의 관리 및 처리에 소요되는 경비의 부담 및 지출방법 ⑤ 기타 사무위탁에 관하여 필요한 사항이 포함되어야 한다(동조 제3항). 이들 사항들은 필요적 기재사항으로서 이 중 어느 하나를 결여하면 사무위탁규약은 무효가 된다고 보아야 할 것이다.³⁴⁾ 한편 위탁사무의 내용과 범위는 구체적으로 확정되어야 분쟁의 소지를 사전에 방지할 수 있다.

(2) 報 告

사무를 위탁하는 경우 지방자치단체의 장은 사무위탁의 당사자가 시·도 또는 그 장인 경우에는 행정자치부장관 및 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군 및 자치구 또는 그 장인 경우에는 시·도지사에게 이를 보고하여야 한다(동조 제1항제2문). 이와 같이 감독청에 대한 보고의무를 부과한 것은 이들로 하여금 사무위탁의 적법타당성을 판단하기 위한 기초자료를 제공함으로써 그 적정성을 기하기 위한 것이다.

자치사무를 위탁하는 경우에는 보고로서 절차가 완료된다. 그러나 기관위임사무의 경우에는 사정이 다르다. 즉 지방자치단체의 장이 위임 또는 위탁받은 사무의 일부를 다시 위임 또는 위탁하는 경우에는 미리 당해 사무를 위임 또는 위탁한 기관의 장의 승인을 얻어야 한다(동법 제95조제4항).

(3) 事務委託의 變更·解止

지방자치단체 또는 그 장이 사무위탁을 변경 또는 해지하고자 하는 때에는 관계 지방자치단체 또는 그 장과의 협의를 거쳐 이를 고시하고 규약작성의 예에 따라 행정자치부장관 및 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 보고하여야 한다(동법 제141조제4항). 이것은

34) 김철용 외, 앞의 책, 486면.

사무위탁의 변경·해지로 인한 주민의 불측의 착오나 불편이 없도록 하는 한편 감독청에 대해 사무위탁의 적법타당성을 판단할 수 있는 기초자료를 제공하기 위해 인정된 것이다.

5. 委託事務에 관한 條例·規則의 效力

지방자치법은 사무가 위탁된 경우 위탁된 사무의 관리 및 처리에 관한 조례 또는 규칙은 규약에 달리 정하여진 경우를 제외하고는 사무를 위탁받은 지방자치단체에 대하여도 적용된다(동법 제141조제5항)고 규정하여 위탁된 사무의 관리·처리에 관해 적용되어 왔던 조례·규칙의 효력을 확장하고 있다. 이는 사무의 위탁이 수탁기관에 사무수행의 의무를 부과하는 것으로 수탁사무가 다른 지방자치단체 또는 그 장에 의하여 계속 수행될 것이고 또한 그 사무수행의 주체에 따라 적용법규를 달리하는 것은 합리성을 결하기 때문이다.

Ⅲ. 行政協議會

1. 行政協議會의 意義

(1) 行政協議會의 意義

지방자치단체는 2 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체간의 행정협의회를 구성할 수 있다(지방자치법 제142조제1항). 행정협의회의 목적은 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위한 것이다. 행정협의회제도는 기관등의 공동설치 및 사무의 위탁이 행정기구의 간소화에 의하여 적절한 행정을 확보하는 것을 직접 목적으로 하는 것에 대하여 사무처리의 간소화를 1차적 목적으로 하는 것이 아니라 지방자치단체의 구역을 넘는 행정의 집행을 합리화하고자 하는 것에 의의가 있는 제도로서 지방자치단체의 급부력과 행정력을 강화하는데 기여한다.³⁵⁾

35) 下仲宏卓, 앞의 글, 191면.

행정협의회는 두개 이상 지방자치단체간의 결합이긴 하지만 별개의 법인격을 갖는 사단도 아니며 관계 지방자치단체의 독자성도 원칙적으로 제한하지 않는다는 점에서 지방자치단체조합에 비하여 상당히 느슨한 형태의 지방자치단체간의 협력방식이라고 할 수 있다. 행정협의회는 법인격을 갖지 아니하므로 권리의무의 주체가 될 수 없다.

(2) 行政協議會制度의 有用性

행정협의회에 의한 협력의 대상이 되는 사무에는 제한이 없다. 오늘날 주민들의 생활영역이 확대됨에 따라 지방자치단체의 구역은 주민의 일상생활에서 큰 의미를 갖지 못하는 경우가 증대되었다. 예컨대 직장생활, 쇼핑, 레저, 공적 시설의 이용관계 등이 이에 해당한다. 지방자치단체가 이러한 사무를 효율적으로 수행하기 위해서는 상호간의 정보교환과 협력의 필요성이 꾸준히 증대되고 있다. 행정협의회는 이들 문제를 종국적으로 해결하기 위한 행정기관의 지위에 있다기 보다는 지방자치단체간에 보다 집중적인 협력을 수행하기 위한 전 단계로서의 의미를 갖는다고 보는 것이 타당할 것이다.³⁶⁾

행정협의회제도는 한국에서 가장 일반적으로 선호되는 지방자치단체간 협력방식이다. 행정협의회는 관계 지방자치단체가 공동으로 설치하는 공통의 집행기관 또는 공동의 집행조직이며 그런 까닭에 행정협의회는 상당히 느슨한 형태이기는 하지만 그때그때 융통성 있는 협력을 가능케 해주는 방식이라 할 수 있다.³⁷⁾

(3) 行政協議會에 의한 協력이 期待되는 分野

행정협의회를 설치하여 사무를 공동으로 처리하는 것이 적당한 사무는 관계 지방자치단체의 전 구역에 걸쳐 공동으로 집행하는 것이

36) Hans- Werner Rengeling, *aa.O.*, S.398.

37) 成田頼明 등(編), 『註釋地方自治法』(第一法規, 2000), 6760~6761면.

행정을 보다 합리적으로 운영할 수 있는 사무, 예를 들어 조세의 채납처분에 관한 사무, 인사의 교류에 관한 사무, 직원의 연수에 관한 사무 등이다. 또한 개별지방자치단체가 각각 집행하는 것 보다 공동으로 집행하는 것이 행정을 보다 능률적, 경제적으로 처리할 수 있는 사무, 예를 들어 다양한 물품의 집중구매사무, 각종 농산물의 검사사무 등이다.³⁸⁾

2. 行政協議會의 構成員 및 事務處理의 種類

(1) 行政協議會의 構成員

행정협의회의 구성원은 지방자치단체이며 지방자치단체의 장은 구성원이 아니다. 여기서 지방자치단체는 실제상 사무에 관련이 있는 지방자치단체를 말한다. 행정협의회는 반드시 지역적으로 접속되어 있는 지방자치단체 사이에서만 이루어지는 것은 아니다. 또한 기초지방자치단체의 경우에는 반드시 동일한 광역지방자치단체 구역내의 지방자치단체 사이에서만 행정협의회를 구성할 수 있는 것은 아니며 광역지방자치단체를 달리하는 지방자치단체 사이에서도 구성할 수 있다(지방자치법 제146조제1항 단서).

(2) 事務處理의 種類

행정협의회의 목적은 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위한 것이다. 관련사무에 조례는 포함되지 않는다. 왜냐하면 행정협의회는 지방의회가 아니기 때문이다. 그리고 처리사무는 소관사무의 일부에 대해서만 가능하다(일부사무). 소관사무의 전부의 처리는 당해 지방자치단체의 합병의 의미를 갖기 때문이다.

처리사무의 종류는 자치사무에 한정되는가 아니면 단체위임사무도 포함하는가의 여부가 문제될 수 있다. 자치사무가 원칙일 것이다. 그

38) 地方自治關係實務研究會. 『地方自治關係實務辭典』(第一法規, 2000), 1024면.

러나 자치사무라 하여도 각 지방자치단체에 본질적인 사무를 행정협회의 사무로 하는 것에는 다소 문제가 있을 것이다. 또한 지방자치법은 지방자치단체에 관련된 사무라고 규정하고 있을 뿐이며 특별한 제한을 가하고 있지 아니하므로 단체위임사무 및 기관위임사무도 공동처리의 대상인 사무에 포함된다고 볼 것이다.

3. 行政協議會의 類型

(1) 構成員의 基準에 따른 類型

구성원을 기준으로 할 때 행정협회의 유형에는 광역지방자치단체 사이의 행정협의회와 기초지방자치단체 사이의 행정협의회가 있다(동법 제146조제1항). 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 사이의 행정협의회는 인정되지 않는다는 견해도 있으나³⁹⁾ 이를 인정하지 않을 특별한 이유는 없는 것으로 생각된다.

(2) 設置目的에 따른 類型

행정협회의 설치목적에 따라 사무를 공동으로 관리 및 집행하기 위한 협의회(관리집행협의회), 사무의 관리 및 집행에 대한 연락조정을 도모하기 위한 협의회(연락조정협의회) 및 광역에 걸친 종합적인 계획을 공동으로 작성하기 위한 협의회(계획작성협의회) 등으로 유형화할 수 있다.

4. 行政協議會의 設置

(1) 行政協議會의 構成 및 報告

행정협의회는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 지방자치단체의 자발적인 의사에 따라 관계

39) 홍정선, 앞의 책, 471면.

지방자치단체간의 합의를 통해 구성된다.

행정협의회의 구성기준에 관해서는 지방자치법 시행령 제48조가 규정하고 있는 데 이에 따르면 행정협의회는 광역계획 및 그 집행, 특수 행정수요의 충족, 공공시설의 공동설치, 행정정보의 교환, 행정·재정 사무의 조정 등의 필요를 참작하여 관계 지방자치단체간에 구성하며, 이 중 수도권행정협의회와 대도시권행정협의회는 수도권과 대도시권 행정의 특수성을 감안하여 관련 시·도로 구성하도록 되어 있다. 행정협의회의 사무소는 공동으로 처리할 사무의 비중이 보다 큰 지방자치단체(중심지방자치단체)에 두게 되어 있다(동법 시행령 제49조).

행정협회가 구성된 경우 지방자치단체의 장은 시·도가 그 구성원인 경우에는 행정자치부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군 또는 자치구가 구성원인 경우에는 시·도지사에게 이를 보고하여야 한다(동법 제142조제1항 제2문). 이는 감독기관의 지위에 있는 행정자치부장관 또는 시·도지사에게 행정협의회의 구성사실을 알리기 위한 것으로 중심지방자치단체의 장은 10일 이내에 협의회의 명칭, 가입한 지방자치단체명, 구성목적, 구성일자 및 협의회의 규약 사본을 보고하도록 되어 있다(동법 시행령 제50조).⁴⁰⁾

(2) 行政協議會規約의 作成·告示 등

지방자치단체가 행정협회를 구성하고자 할 때에는 관계 지방자치단체간의 협의에 따라 규약을 정하여 관계 지방의회의 의결을 각각 거친 다음 이를 고시하여야 한다(동법 제142조제2항).

관계 지방자치단체간의 협의에 따라 작성된 규약에 대해 지방의회가 이를 승인하는 의결을 함으로써 내부적으로 성립되고 이를 대외적으로 고시함으로써 그 효력이 발생하게 된다. 행정협의회의 규약을 지방의회의 의결을 거치도록 한 것은 규약의 효력을 그 구성주체인 관계 지방자치단체에 확장시키기 위한 것이라고 할 수 있다. 따라서

40) 감독청의 승인이 아니라 감독청에 대한 보고가 요구된다는 점이 지방자치단체조합의 설립의 경우와 다르다.

지방자치단체간의 협의는 행정협의회의 구성을 목적으로 하는 공법상의 행위이며 규약은 협의의 형식이 되고 관계지방의회의 의결과 고시는 협의의 절차적 요건으로서 효력발생요건이라고 볼 수 있다.

(3) 行政協議會 構成의 勸告

지방자치단체가 행정협의회를 구성할 것인지의 여부는 관계 지방자치단체가 자유로이 결정할 수 있으며 강제적인 행정협의회의 구성은 지방자치법상 인정되지 않는다. 다만 현행 지방자치법은 행정자치부장관 또는 시·도지사는 공익상 필요한 경우에는 관계 지방자치단체에 대하여 협의회의 구성을 권고할 수 있도록 하고 있다(동법 제142조제3항).

여기서 권고는 비권력적인 사실행위로서 당해 지방자치단체는 이에 구속되지 않으며 관계 지방자치단체의 자발적인 협조가 있는 경우에만 목적을 달성할 수 있다. 다만 그것이 감독관청의 지위에서 발해지는 것이라는 점에서 사실상 구속력을 가질 수 있는 여지가 있다. 그러나 행정협의회는 관계 지방자치단체의 자발적인 협조에 의해서만 기능할 수 있다는 점에서 강제적인 구성은 기대하는 효과를 가져오기 어려우므로 바람직한 것은 아니다.

(4) 行政協議會의 規約

지방자치법은 행정협의회의 규약에 협의회의 명칭, 협의회를 구성하는 지방자치단체, 협의회가 처리하는 사무, 협의회의 조직과 회장 및 위원의 선임방법, 협의회의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법, 기타 협의회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항을 포함하도록 규정하고 있다(동법 제144조). 따라서 지방자치법 제144조에 열거된 사항은 행정협의회규약에 반드시 포함해야 할 일반적·필요적 기재사항이라고 할 수 있다.

가. 行政協議會의 名稱

행정협회의 명칭은 관계 지방자치단체가 담당하는 사무와 법 제 142조 이하의 규정에 의한 협의회임을 표시하는 것이 통례이다. 가령 “○○시·△△시 ◇◇사무처리협의회”라든지 “○○광역시·△△군권역협의회” 등으로 한다.

나. 行政協議會를 구성하는 地方自治團體 및 處理事務

행정협회의 규약은 소수든 다수든 불문하고 협의회를 구성하는 개개의 지방자치단체의 명칭을 구체적으로 열거하여야 한다. 협의회가 담당하는 사무에 관한 사항은 협의회 권한의 범위를 규정하는 것이기 때문에 그 범위를 명확하게 하여 담당하는 사무의 한계에 의문이 생기지 않도록 할 필요가 있기 때문에 이를 필요적 기재사항으로 한 것이다.⁴¹⁾ 또한 행정협회가 기관위임사무를 담당하는 경우에는 그 취지를 명확히 하여야 한다.

다. 行政協議會의 組織 등

행정협회의 규약은 그 조직, 회장 및 위원의 선임방법에 관한 사항을 명기하여야 한다. 여기서 행정협회의 조직이란 지방자치법 제 143조에서 규정하는 협의의 조직 이외도 협의회가 담당하는 사무에 종사하는 직원의 정수, 사무처리기구 등을 포함한 광의의 협의회조직을 의미하는 것으로 해석한다. 가령 회장의 직무대리나 위원의 정수, 사무장, 사무처리조직, 협의회의 소집 및 운영, 간사회 등에 관한 사항이 여기에 포함될 수 있을 것이다.

라. 經費負擔 및 支出方法

행정협회의 규약에는 그 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법에 관한 사항이 포함되어야 한다. 행정협회는 독자의

41) 김철용 외, 앞의 책, 498면.

재원을 갖지 않으므로 그 경비는 관계 지방자치단체로부터 조달되지 않으면 아니 된다. 이러한 견지에서 지방자치법은 행정협의회 재원 조달에 관한 사항을 분명히 하기 위하여 경비의 부담 및 지출방법에 관한 사항을 규약의 내용에 포함시키도록 한 것이다.

여기서 경비의 부담과 그 지출방법이란 경비를 지출하는 자와 부담하는 자를 구별하여 논하는 경우에는 필요한 개념이지만 규약에서 부담에 관한 사항만을 정할 수 있고 또 규약에 있어서 부담에 관하여 특별한 사항을 정하지 않은 한 경비를 지출한 자가 부담하는 것으로 할 수도 있기 때문에 지출과 부담을 구별하여 취급할 실익은 없다.

경비의 부담 및 지출방법으로는 대체로 관계 지방자치단체가 부담금의 금액을 예산에 협의회부담금으로 계상하여 이를 전액 행정협의회에 지출 교부하는 방법, 협의회 사무처리에 소요되는 경비 기타 필요한 경비(공통경비)만을 전술한 방법에 의해 협의회에 지출교부하고 그 밖에는 모든 관계 지방자치단체가 각각 사무에 소요되는 경비로서 당해 단체의 예산에 계상하고 회장은 관계 지방자치단체의 지출 명령권의 위임을 받아 그 예산을 집행하는 방법, 그리고 특정간사단체에 대하여 관계 지방자치단체가 지출교부하고 간사단체의 예산에 계상하여 회장이 관계예산의 지출명령권을 위임받아 이를 집행하는 방법 등을 생각할 수 있을 것이다.

5. 行政協議會의 組織

(1) 行政協議會의 組織

행정협의회는 회장과 위원으로 구성하며 이들은 규약이 정하는 바에 따라 관계 지방자치단체의 직원 중에서 선임한다. 회장은 행정협의회를 대표하며 회의를 소집하고 협의회 사무를 총괄한다(동법 제143조). 행정협의회 회장은 1인으로 하되 회장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 협의회 규약이 정하는 바에 따라 그

직무를 대행할 자를 선임한다(동법 시행령 제51조). 행정협의회는 협의사항에 관한 자문에 응하게 하기 위하여 자문위원을 둘 수 있으며 자문위원은 국가의 특별행정기관의 장, 지방의회의원, 관련공공단체의 장 및 관계전문가중에서 협의회의 승인을 얻어 회장이 위촉한다(동법 시행령 제53조).

(2) 行政協議會의 會議

행정협의회의 회의는 정기회의와 수시회의로 나뉘어 개최하며 정기회의는 상·하반기로 나누어 연 2회 소집하고 임시회의는 규약이 정하는 바에 의하여 관계 지방자치단체의 장의 요구가 있는 때에 회장이 이를 소집한다(동법 시행령 제52조제1항·제2항). 행정자치부장관 또는 시·도지사는 행정협의회 개최의 필요성이 있다고 인정되는 행정협의회에 대하여 시·도가 구성원인 경우에는 행정자치부장관이, 시·군 또는 자치구가 구성원인 경우에는 시·도지사가 그 개최를 권고할 수 있다(동조제3항).

회장은 회의가 있는 때마다 협의회의 안건을 준비하여 관계 지방자치단체의 장에게 미리 배포하여야 하며 행정협의회를 개최한 때에는 회의록을 작성하여야 한다. 또한 회장은 협의회 개최후 14일 이내에 시·도가 구성원인 경우에는 행정자치부장관에게, 시·군 또는 자치구가 구성원인 경우에는 시·도지사에게 협의회 개최상황을 보고하여야 한다(동조 제4항 내지 제6항).

6. 行政協議會의 運營

(1) 協議會의 資料提出要求 등

행정협의회의 기능이 제대로 발휘될 수 있으려면 그 사무의 공동처리에 필요한 각종 조사권이나 협의요구권이 인정될 필요가 있다. 특히 행정협의회는 독립적 법인격을 갖지 못할 뿐만 아니라 그것을 구

성한 관계 지방자치단체의 임의적 협력과 합의에 의존하는 것이기 때문에 그러한 권한의 확보가 보다 절실히 요구된다.

이에 따라 지방자치법은 행정협의회에게 그 사무를 처리하기 위하여 필요하다고 인정하는 때 관계 지방자치단체의 장에 대하여 자료의 제출, 의견의 개진 기타 필요한 협조를 요구할 수 있는 권리를 부여하고 있다(동법 제145조). 행정협의회는 이를 통하여 그 사무처리에 필요한 사실을 조사하여 합리적인 사무처리방안을 강구할 수 있다. 행정협의회가 필요하다고 인정하여 관계 지방자치단체의 장에 대해 자료의 제출, 의견의 개진 기타 필요한 협조를 요구한 경우 명문의 규정은 없지만 관계 지방자치단체의 장은 정당한 이유없이 이를 거부할 수 없다고 해석하여야 할 것이다.

(2) 協議事項의 調整

가. 合意不成立時의 調整

행정협의회에 의해 합의가 이루어지지 아니한 사항에 대해서는 행정자치부장관 또는 시·도지사에게 조정권이 부여되어 있다. 즉 행정협의회에서 합의가 이루어지지 아니한 사항에 대하여 관계 지방자치단체의 장으로부터 조정요청이 있는 때에는 시·도간의 협의사항에 대하여는 행정자치부장관이, 시·군 및 자치구간의 협의사항에 대하여는 시·도지사가 이를 조정할 수 있다. 다만 관계 시·군 및 자치구가 2개이상의 시·도에 걸치는 경우에는 행정자치부장관이 이를 조정할 수 있다(지방자치법 제146조제1항). 조정의 대상이 되는 것은 행정협의회에서 합의가 이루어지지 않은 사항이다. 여기에는 행정협의회가 처리하는 사무에 직접 관련되는 사항(실질적 사항) 뿐만 아니라 행정협의회 운영·관리·집행방법 등에 관한 사항(절차적 사항)도 포함된다.⁴²⁾

42) 경기도, 『지방자치법해설집』(1991), 708면.

이와 같이 행정자치부장관 또는 시·도지사에게 조정권한을 부여하고 있는 것은 행정협의회에 의한 사무의 공동처리가 교착상태에 빠지는 것을 방지하려는 취지이다. 즉 행정협의회는 독립적인 법인격을 갖지 못하고 어디까지나 그것을 구성한 관계 지방자치단체의 임의적 협력과 합의에 의존하는 것이기 때문에 관계 지방자치단체간에 합의가 이루어지지 않으면 그 기능을 수행할 수 없게 되는 근본적인 한계를 안고 있다. 이러한 점을 고려하여 행정자치부장관 또는 시·도지사에게 조정권한을 부여하여 행정협의회의 운영과정에서 발생할 수 있는 이견과 갈등을 당사자의 신청에 따라 행정자치부장관 또는 시·도지사가 보충적으로 조정하도록 함으로써 행정협의회의 기능적 한계를 보완하려는 것이다.

다만 행정자치부장관 또는 시·도지사에게 행정협의회에서 합의에 도달하지 못한 사항에 대한 조정권을 부여한 것은 경우에 따라 과도한 중앙통제의 수단으로 남용될 우려가 없지 않다. 따라서 지방자치법은 관계 지방자치단체의 조정요청이 있는 경우에 한해서만 조정이 행해질 수 있도록 하여 관계 지방자치단체에게 자율적 결정의 여지를 허용하고 있다. 따라서 이 경우 행정자치부장관이나 시·도지사에게 의한 조정은 당사자간의 직접적 협의나 행정협의회를 통한 협의에 대해 보충적인 의미를 갖는 수단으로 보아야 할 것이다.

나. 調整節次

행정자치부장관 또는 시·도지사가 행정협의회에서 합의가 이루어지지 아니한 사항에 대하여 조정을 하고자 할 때에는 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 분쟁조정위원회의 의결에 따라 조정하여야 한다(동조 제2항). 관계중앙행정기관의 장과의 협의를 거치도록 한 것은 행정의 일관성을 유지하기 위한 것이다. 이 경우 지방자치법 제140조제3항 내지 제6항의 규정이 준용된다(동법 제147조제2항). 이에 따라 행정협의회에서 합의가 이루어지지 않은 사항에 대한 행정

자치부장관 또는 시·도지사의 조정에 준용되는 제140조의 규정은 조정절차에 관한 제3항, 조정결정의 구속력에 관한 제4항, 조정결정의 예산지출에 관한 제5항 그리고 조정결정에 따른 이익이나 비용의 수익자·원인자부담에 관한 제6항이다.

7. 行政協議會의 協議 및 事務處理의 效力

(1) 行政協議會 決定의 拘束力

가. 行政協議會 決定의 一般的 拘束力

행정협의회는 복수의 지방자치단체의 결합이지만 별개의 법인격을 갖지 않아 권리의무의 귀속주체가 될 수 없으므로 그 결정의 구속력도 인정되지 않는다고 보는 것이 일반적이다. 그러나 지방자치법은 “협의회를 구성한 관계 지방자치단체는 협의회가 결정한 사항이 있는 경우에는 이에 따라 그 사무를 처리하여야 한다”(동법 제147조제1항)고 규정하여 행정협의회를 구성한 관계 지방자치단체에게 협의회의 결정사항에 따라 사무를 처리하여야 할 의무를 부과함으로써 행정협의회의 결정에 일반적인 구속력을 인정하고 있다.

행정협의회의 결정에 대한 일반적 구속력의 인정의 타당성에 대해서는 견해가 대립하고 있다. 즉 행정협의회제도의 활성화를 위해서는 행정협의회의 합의사항의 관계 지방자치단체에 대한 구속력은 필수적이며 따라서 지방자치법이 행정협의회를 구성하는 관계 지방자치단체에게 협의에 의해 결정된 사항에 따라 그 사무를 처리하도록 강제하는 규정을 둔 것은 타당하며 이에 따라 그 실효성이 제고될 것이라는 견해가 있다.⁴³⁾ 반면에 행정협의회의 결정에 구속력을 부여한 것은 오히려 지방자치단체들이 그 구속성 때문에 협의회방식에 의한 협력을 기피하게 하는 요인이 될 수 있다는 견해도 있다.⁴⁴⁾

43) 경기도, 위의 책, 710면.

44) 이기우, 앞의 책, 396면.

당사자간의 합의에 의해 구성된 행정협의회는 본래 그 구성원들간의 자율적인 의견교환과 합의모색을 주된 활동양식으로 하는 협력방식이라는 점은 분명하다. 그러나 행정협의회에서 충분한 의견교환과 협의가 이루어지고 이에 따라 일정한 결론에 도달한 경우 그에 대한 구속력을 인정하는 것 자체가 문제될 수 없으며 오히려 문제는 어떤 범위에서 어떤 요건 하에 그 구속력을 인정할 것인가에 있다. 따라서 “행정협의회가 결정한 사항”에 관해서는 보다 엄격한 해석기준을 적용하여야 할 것으로 본다. 행정협의회에서의 협의과정에서 도달한 무수한 합의들을 모두 일관적으로 “결정사항”으로 보아 그 구속력을 인정하는 것은 행정협의회제도를 둔 취지를 제대로 살리기보다는 오히려 행정협의회의 이용도를 떨어뜨리는 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 물론 입법론적으로는 구속력이 인정되는 결정의 요건·형식 등에 관한 사항을 법률에서 명확히 규정하는 것이 타당할 것이다.⁴⁵⁾

나. 拘束力의 效果

행정협의회 결정의 구속력이 명문으로 인정되고 있는 이상 이를 위반한 행위는 위법하다는 평가를 받을 수 밖에 없다. 그러나 행정협의회를 통하여 이루어진 합의 중에는 그 합의당사자가 속하는 관계 지방자치단체에게 권리의무를 발생시키는 내용의 합의가 있을 수 있고 이와 같은 합의는 그 자체만으로도 위임의 법리 등을 통해 그 합의의 구속력이 인정될 수 있는 범위에서 일정한 법적 효력을 갖는 것이 계약법상의 일반원칙이다. 즉 구속력 있는 합의에 의한 의무를 이행하지 않는 것은 그에 따른 계약법상의 책임을 성립시킨다. 이렇게 본다면 행정협의회결정의 구속력은 “구속력이 인정되는 합의의 구속력을 인정함” 극히 당연한 규정에 지나지 않는다는 결과가 된다.

45) 예컨대 독일의 대부분의 주는 사무협의회(Arbeitsgemeinschaft)를 지방협력법(GkG)에서 규정하고 있지만 그 의결기관성은 부인되고 있다. 다만 바이에른주의 지방자치단체 공동사무처리에 관한 법률(KommZG) 제5조는 일정한 요건 하에 관계 지방자치단체를 구속하는 의결을 할 수 있도록 하고 있다. 이에 대해서는 이 보고서, 70~71면 참고.

그러나 지방자치법이 행정협의회결정의 구속력을 규정하고 있는 것은 이러한 당사자간의 합의의 구속력을 공법적 구속력으로 일반화하고 강화하는데 있다.⁴⁶⁾ 즉 행정협의회를 구성한 관계 지방자치단체는 별도의 위임 등 법률효과의 귀속여하를 따질 필요도 없이 직접 협의회의 결정에 따라 사무를 처리할 공법상의 의무를 지게 되는 것이다. 또한 행정협의회결정의 구속력은 대외적으로는 그 결정에 따른 사무처리가 이루어질 것이라는 일반적 기대를 성립시킨다. 따라서 행정협의회결정이 있는 후 아직 그에 따른 사무처리가 없는 경우 이에 관한 이해관계를 가진 자에게는 보호가치있는 신뢰가 설립할 가능성이 생기며 다른 신뢰보호의 요건이 충족되는 경우에는 그 결정내용에 반하는 사무처리가 있더라도 자기가 둔 보호가치있는 신뢰에 결과를 주장할 수 있는 권리를 주장할 수 있게 된다. 이러한 의미에서 행정협의회결정에 대한 구속력의 승인은 행정협의회결정에 공법상의 구속력을 부여한 일종의 특수한 행정절차법적 규정이라고 할 수 있다.⁴⁷⁾

다. 決定不履行時 爭訟手段

관계 지방자치단체가 행정협의회결정에 위반한 경우 이에 대하여 행정소송법상 공법상 법률관계에 관한 소송인 당사자소송을 통하여 그 의무이행을 관철시킬 수 있다. 이 경우 권한쟁의에 관한 헌법재판소의 관할은 성립하지 않는다고 본다. 왜냐하면 행정협의회결정에 의하여 성립한 권리의무에 관한 다툼은 “지방자치단체 상호간의 권한쟁의”(헌법 제111조제1항제4호), 즉 “지방자치단체 상호간에 권한의 존부 또는 범위에 관한 다툼”(헌법재판소법 제61조제1항)에 해당한다고 볼 수 없기 때문이다. 이 경우에는 행정소송법에 의한 행정소송의 일종으로서 공법상 당사자소송이 권리보호의 수단이 된다고 보아야 할 것이다. 행정협의회결정에 따른 의무의 불이행은 경우에 따라서 손해배상책임을 발생시킬 수 있으며 이 역시 공법상 당사

46) 김철용 외, 앞의 책, 507면.

47) 김철용 외, 위의 책, 507면.

자소송에 의하여 실현될 수 있을 것이다.

(2) 事務處理의 效果

행정협의회가 관계 지방자치단체 또는 그 장의 명의로 행한 사무의 처리는 관계 지방자치단체 또는 그 장이 행한 것으로 본다(동법 제 147조제3항). 따라서 행정협의회는 단순한 합의를 기초로 성립하는 협력기구가 아니라 관계 지방자치단체 또는 그 장의 명의로 사무를 처리할 수 있는 일종의 집행대행기관으로서의 지위를 갖는다.⁴⁸⁾

이에 대해서는 행정협의회는 권리주체가 될 수 없고 집행기관을 구비하지 아니하는 단순한 협의체라는 점에서 관계 지방자치단체의 대리인으로서 사무를 처리할 권한을 인정한 것은 법이론상 문제가 있을 뿐만 아니라 그 실효성이 의심된다는 비판이 있다.⁴⁹⁾ 그러나 행정협 의회의 사무처리는 어디까지나 관계 지방자치단체 또는 그 장의 명 의로 행한 것이므로 그 효과가 당해 관계 지방자치단체 또는 그 장에게 귀속되는 것은 극히 당연한 결과라고 볼 수 있다. 만일 사무의 공동 처리를 위한 행정협의회를 구성하고도 그 행정협의회에 의한 사무처 리의 효과가 관계 지방자치단체 또는 그 장에게 귀속되지 않는다면 지방자치단체간 협력조직으로서 행정협의회를 제도화한 법취지가 무 의미해지기 때문이다.

8. 行政協議會의 規約變更과 廢止

지방자치단체가 행정협의회는 규약을 변경하거나 행정협의회를 폐 지하고자 할 경우 당해 지방자치단체의 장은 시·도가 그 구성원인 경우에는 행정자치부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군 또 는 자치구가 구성원인 경우에는 시·도지사에게 이를 보고하여야 하 며 이 경우 관계 지방자치단체간의 협의에 따라 변경된 규약이나 행

48) 강형기, “행정협의회와 지방자치단체조합의 기능”, 『한국지방자치의 쟁점과 과제』 (도서출판 문원, 1995), 446면.

49) 이기우, 앞의 책, 396~397면.

정협의회 폐지에 관한 결정은 관계 지방의회의 의결을 각각 거친 다음 이를 고시하여야 한다(동법 제148조).

IV. 地方自治團體組合

1. 地方自治團體組合의 意義

(1) 概念

지방자치단체의 조합이란 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 처리할 목적으로 관계 지방자치단체의 협의를 거쳐 규약을 정하여 설립하는 공법상의 사단법인을 말한다(동법 제149조).⁵⁰⁾ 지방자치단체조합은 사무의 공동처리를 위하여 당해 사무를 처리하는 주체로서 지방자치법이 특별히 법인격을 부여한 특별지방자치단체이다. 이 점에서 별개의 법인격을 형성하지 않는 행정협의회에 의한 협력과 차이가 있다.

그러나 지방자치단체조합은 관계되는 지역의 개개의 주민을 구성원으로 하는 것이 아니라 공법상의 법인인 지방자치단체를 구성원으로 한다. 따라서 지방자치단체의 임무는 어디까지나 지방자치단체의 권능을 보완하는 것이며 이를 확대 운용하여 지방자치단체의 사무처리 책임이 불명확하게 되는 형식으로 운용되어서는 아니될 것이다.⁵¹⁾

(2) 法的 地位

지방자치단체조합은 법인으로서 공법상 사단이지만 지역사단은 아니다. 왜냐하면 지방자치단체조합에는 통상의 지방자치단체가 갖는

50) 지방자치법상 지방자치단체조합은 독일의 지방자치단체조합(Gemeindeverband)과는 전혀 다른 제도이며 오히려 독일법상 목적조합(Zweckverband)과 유사한 것이다. 독일에서 지방자치단체조합의 대표적인 예는 크라이스(Kreis)를 들 수 있는데 이는 게마인데와는 별개의 지방자치단체로서 한국의 광역지방자치단체에 속한다. 이에 관해서는 이 보고서, 74면 이하 참고.

51) 地方自治關係實務研究會, 앞의 책, 3406면.

지역고권이 없기 때문이다. 지방자치단체조합은 관계 지방자치단체의 사무에 속하는 사무를 관계 지방자치단체와 독립하여 자기책임하에 처리하는 권리와 의무를 갖는다. 그러나 지방자치단체조합은 보통 지방자치단체와 달리 사무영역과 관련된 전권한성을 갖지 못하며 조합 규약에 정해진 사무에 대해서만 사무수행권을 갖는다.

한편 관계 지방자치단체는 지방자치단체조합에 대하여 조합의 결성, 규약의 변경 및 해산을 통하여 간접적으로 영향력을 행사할 수 있으나 직접적인 사무감사나 영향력의 행사는 인정되지 않는다. 그러한 감독은 감독기관에서 행한다.

(3) 地方自治團體組合의 有用性

지방자치단체조합은 독립된 법인격과 자치권을 가진 행정주체로서 자신의 의사결정기관과 집행기관을 가지고 있다는 점에서 다른 협력의 방식에 비하여 효율적이고 종국적인 사무의 처리에 매우 유용한 협력형태이다. 독일의 경우 목적조합은 각종 학교(특히 특수학교), 행정연구기관, 테이터처리시설, 하수시설, 상수시설 등에 많이 활용되고 있다.

2. 地方自治團體組合의 構成員 및 處理事務의 種類

(1) 地方自治團體組合의 構成員

지방자치단체조합의 구성원은 지방자치단체이며 지방자치단체의 주민이나 장은 구성원이 아니다. 이 점이 한국의 지방자치단체조합과 독일의 목적조합이 크게 다른 점이다. 즉 독일의 목적조합의 경우 지방자치단체 뿐만 아니라 목적조합의 사무수행에 유익하고 공익에 배치되지 않는 한 지방자치단체 외에 공법상 사단·재단 및 공법상 영조물, 사법상 자연인이나 법인도 구성원이 될 수 있다.⁵²⁾

52) 바이에른 주 지방자치단체간 공동사무처리에 관한 법률 제17조 참고.

지방자치단체조합을 구성하는 지방자치단체는 실제상 사무에 관련이 있는 지방자치단체를 말한다. 지방자치단체조합은 지역적으로 접속되어 있는 지방자치단체 사이에서만 이루어지는 것은 아니다. 또한 기초지방자치단체의 경우에는 반드시 동일한 광역지방자치단체구역안의 지방자치단체 사이에서만 지방자치단체조합을 구성할 수 있는 것은 아니고 광역지방자치단체를 달리하는 지방자치단체 사이에서도 구성할 수 있다(동법 제153조제1항 단서).

(2) 處理事務의 種類

처리사무의 종류, 즉 “하나 또는 둘 이상의 사무”에 자치사무는 당연히 포함된다. 그러나 자치사무라고 하더라도 각 지방자치단체에 본질적인 사무를 지방자치단체조합의 사무로 하는 것에는 다소 문제가 있을 것이다. 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 있으나⁵³⁾ 기관위임사무 역시 지방자치단체조합에 의한 공동사무처리의 대상이 된다고 볼 것이다.

“하나 또는 둘 이상의 사무”는 일반적으로 조합을 구성하는 지방자치단체에 공통하는 사무를 의미하지만 특정 지방자치단체의 특유한 사무도 이에 포함된다고 할 것이다. 즉 지방자치단체가 공동처리 하고자 하는 사무가 다른 지방자치단체가 공동처리 하고자 하는 사무와 동일한 종류의 것이 아니라 하더라도 지방자치단체조합의 설립을 방해하지 않으며 따라서 지방자치단체조합을 설립함에 있어 공동처리 하는 사무가 설립단체 모두에게 공통하고 있을 필요는 없다.⁵⁴⁾

53) 홍정선, 앞의 책, 475면.

54) 下仲宏卓, 앞의 글, 123면.

3. 地方自治團體組合의 類型

(1) 構成員의 基準에 따른 類型

구성원을 기준으로 볼 때 지방자치단체조합의 유형에는 시·도가 구성원인 광역지방자치단체간의 지방자치단체조합과 시·군·구가 구성원인 기초지방자치단체간의 지방자치단체조합이 있다(동법 제153조 제1항). 현행 지방자치법은 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 사이의 지방자치단체조합의 설립에 관해서는 명시적인 규정을 두고 있지 않다는 이유로 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 사이의 지방자치단체조합은 인정되지 않는다는 견해도 있다.⁵⁵⁾ 그러나 지방자치법은 2개 이상의 지방자치단체가 필요한 경우 지방자치단체조합을 설립할 수 있도록 규정하고 있으므로(동법 제149조제1항) 광역지방자치단체와 기초지방자치단체간에도 특정한 사무의 공동처리를 위한 지방자치단체조합을 결성할 수 있는 것으로 본다. 물론 이 경우에는 행정자치부장관의 승인을 얻어야 한다고 해석하여야 할 것이다.

(2) 地方自治團體組合의 權能에 따른 類型

지방자치단체조합은 사무의 일부를 공동으로 처리하는 일부사무조합과 그 단체사무의 전부를 공동으로 처리하는 전부사무조합 및 그 중간 형태로서 쓰레기, 분료, 상·하수도, 소방, 노인복지 등과 같이 복수의 사무를 조합에서 처리하는 복합사무조합으로 구분할 수 있다.

그런데 문제가 되는 것은 현행 지방자치법상 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 전무사

55) 홍정선, 앞의 책, 475면.

무조합을 구성할 현실적인 필요성이 있었으나 군이 기초지방자치단체가 됨에 따라 그 필요성도 없어졌다고 할 수 있으며 이에 따라 현행 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.⁵⁶⁾

4. 地方自治團體組合의 設立

(1) 地方自治團體組合의 設立方式

지방자치법은 지방자치단체조합의 설립에 대하여 관계 지방자치단체의 자유의사에 의한 임의설립과 행정자치부장관의 설립명령에 의한 강제설립을 예정하고 있다. 강제설립은 임의설립이 이루어지지 않는 경우에만 허용될 수 있다는 점에서 보충적인 설립방식이다.

가. 任意設立

두개 이상의 지방자치단체는 하나 또는 둘 이상의 사무를 처리하기 위하여 필요한 경우에는 규약을 정하여 지방자치단체조합을 설립할 수 있다(동법 제149조제1항). 지방자치단체조합의 설립시기는 규약이 당해 지방의회의 의결과 감독관청의 승인을 받은 때이며 이때부터 관계 지방자치단체는 지방자치단체조합의 권한사항으로 되어 있는 사무에 대해 수행권을 상실한다.

이와 같이 지방자치단체조합의 설립은 사무수행권의 범위에 변화가 생기므로 사무수행권의 범위로 인한 분쟁을 방지하기 위하여 지방자치단체조합의 사무범위를 분명히 하는 것이 중요하다. 그리고 지방자

56) 복합사무조합은 일부사무조합과 달리 이사회제, 특별의결제 등에 관하여 규정할 필요가 있으나 현행 지방자치법은 이에 관하여 규정하고 있지 않기 때문에 복합사무조합은 허용되지 않는다는 견해도 있다(서돈석, 『우리나라 특별지방자치단체에 관한 법적 고찰』, 현안분석 제97-12호(국회사무처, 1997.8), 17면·20면).

치단체조합의 설립은 그 사무에 관한 권한의 변경을 수반하므로 법률에 명문의 규정은 없지만 이를 고시하는 것이 바람직하다. 입법론적으로 효력발생요건으로서 설립의 고시를 규정하는 것이 타당할 것이다.

나. 強制設立

지방자치단체의 조합은 관계 지방자치단체들이 자기의 사무를 수행하기 위한 것이므로 그 설립여부를 자기책임하에 결정하도록 하는 것이 바람직하다. 그러나 경우에 따라서는 지방자치단체조합을 설립할 절실한 필요에도 불구하고 관계 지방자치단체들이 지방자치단체조합을 설립하지 않거나 설립에 실패한 경우에 이를 강제적으로 설립하도록 할 필요도 있을 수 있다.

지방자치법은 이러한 필요성에 부응하여 행정자치부장관으로 하여금 공익상 필요한 경우에는 지방자치단체조합의 설립을 명할 수 있도록 하고 있다(동법 제153조제2항).⁵⁷⁾ 행정자치부장관의 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 존중되어야 할 것이다.⁵⁸⁾

이에 따라 행정자치부장관은 관계 지방자치단체에게 설립명령을 하기에 앞서 그들이 자발적으로 이를 설립하도록 적정한 시간적인 여유를 주어 설립을 권고하여야 할 것이다. 또한 행정자치부장관이 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

57) 조합의 설립명령은 그 승인권이 있는 기관이 행하여야 한다는 점에서 행정자치부장관이 행하도록 할 것이 아니라 제149조제1항의 예에 따라 조합을 구성하는 지방자치단체에 따라 행정자치부장관 또는 시·도지사 행하도록 규정하는 것이 바람직하다는 견해가 있다(김철용 외, 앞의 책, 525면).

58) 成田賴明외 編, 앞의 책, 8421~8422면.

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) 規約의 作成 및 變更

가. 規約의 作成節次

지방자치단체가 지방자치단체조합을 설립하고자 하는 때에는 규약을 정하여 당해 지방의회의 의결을 거쳐야 한다(동법 제149조제1항 본문). 규약은 조합을 구성하는 지방자치단체의 장의 협의에 의해 작성된다. 규약을 작성하기 위한 협의는 지방자치단체조합의 설립이라는 공법적 효과의 발생을 목적으로 하는 관계 지방자치단체의 동일방향의 의사 합치에 의하여 성립하는 공법상 합동행위이다. 조합이 설립되면 조합의 규약은 일종의 자치법규의 성질을 갖게 되며 그 구성원인 지방자치단체를 구속하고 또한 관련 자치법규에 우선하여 적용된다.⁵⁹⁾

나. 規約의 內容

조합의 규약에는 조합의 명칭, 조합을 구성하는 지방자치단체, 사무소의 위치, 조합의 사무, 조합회의의 조직 및 위원의 선임방법, 집행기관의 조직 및 선임방법, 조합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법(이상 필요적 기재사항), 기타 조합의 구성 및 운영에 관한 사항(임의적 기재사항)이 포함되어야 한다(동법 제152조).

조합의 규약은 합법적인 것이어야 한다. 규약으로 정할 수 없는 사항을 규약으로 정하는 경우 규약의 그 부분은 무효라 할 것이며 규약이 정하는 조합의 사무 모두가 조합의 사무로 할 수 없는 것이라면 조합의 설립 자체를 무효로 보아야 할 것이다.

59) 成田賴明외 編, 위의 책, 8461~8462면.

다. 規約의 變更

지방자치단체조합의 규약을 변경하는 경우에는 지방자치법 제149조제1항의 예에 따라 관련 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정자치부장관, 시·군·구의 경우에는 시·도지사의 승인을 얻되 시·군·구가 2 이상의 시·도에 걸치는 경우 행정자치부장관의 승인을 얻어야 한다(동법 제154조제1항). 이러한 절차는 임의변경이나 강제변경의 경우에도 적용된다. 규약협회의 담당자인 지방자치단체의 장은 지방의회의 의결로 확정된 규약의 내용을 전권으로 변경할 수 없다.

(3) 監督官廳의 承認

지방자치단체가 지방자치단체의 조합을 설립하고자 하는 때에는 규약을 정하여 당해 지방의회의 의결을 거쳐 감독기관의 승인을 얻어야 한다. 즉 시·도의 경우에는 행정자치부장관의, 시·군 및 자치구의 경우에는 시·도지사의, 시·군 및 자치구가 2개이상의 시·도에 걸치는 경우에는 행정자치부장관의 승인을 받아야 한다(동법 제149조제1항 단서).

여기서 지방의회의 의결과 감독기관의 승인은 지방자치단체조합의 규약이 효력을 발생하기 위한 효력발생요건이다. 조합의 설립에 대하여 감독관청의 승인을 얻게 한 것은 지방자치단체의 조직고권 내지 협력고권에 대한 침해에 해당하지만 권리주체로서의 조합이 갖는 의미를 고려할 때 본질적인 내용에 대한 침해는 아닌 것으로 생각된다. 다만 지방자치단체조합의 설립에 관한 승인은 관계 지방자치단체의 조직고권 내지 협력고권의 행사에 관한 승인이므로 승인의 기준은 합법성의 심사에 한정되고 합목적성에 대한 심사는 허용되지 않는다.⁶⁰⁾ 감독청의 승인에 의하여 조합은 법인격(권리능력)을 취득하게 된다.⁶¹⁾

60) 승인유보에 대한 자세한 것은 류지태, “국가에 의한 승인유보의 법적 고찰”, 『고시계』, 1996.5, 90면 이하; 이기우, “국가감독수단으로서의 승인유보”, 『계간 지방행정연구』 제5권 제2호(1990), 53~67면.

61) 강제설립의 경우도 당해 당사자가 행정자치부장관의 설립명령에 따라 지방자치단체의

5. 地方自治團體組合의 組織과 運營

지방자치단체의 조합에는 의결기관으로 조합회의를 두고 집행기관 및 대표기관으로 조합장을 둔다. 그리고 조합장의 보조 또는 보좌기관으로 사무직원을 둔다(동법 제150조). 지방자치법은 조직에 관한 기본적인 사항만을 규정하고 있고 구체적인 사항은 조합의 규약에 정할 것을 예정하고 있다.

(1) 組合會議

조합회의는 지방자치단체의 지방의회에 해당하는 의결기관이다. 조합회의는 조합구성원인 관계 지방자치단체의 대표자인 조합위원으로 구성된다. 조합위원의 구성에 대해서는 조합의 규약으로 정한다(동법 제150조제2항). 조합회의는 조합의 규약이 정하는 바에 따라 조합의 중요한 사항을 심의·의결한다(동법 제151조제1항).⁶²⁾ 그리고 조합회의는 조합이 제공하는 역무 등에 대한 사용료·수수료 또는 분담금을 조례의 범위 안에서 정할 수 있다(동조 제2항).

조합회의에 회장단을 두는지의 여부, 그 구성, 선임방법, 의결방법, 권한 등에 대해서는 현행법에 의할 경우 조합의 규약으로 정할 수 밖에 없으나 이를 법률로서 명백히 규정하는 것이 바람직하다.

(2) 組合長

조합장은 지방자치단체의 장에 해당하는 조합의 집행기관이다. 조합장은 조합을 대표하며 조합의 사무를 통할한다(동법 제151조제2항). 조합장의 선출방식은 조합규약에 의하도록 하고 있으나 이를 법

설립의무를 부담한다는 것 이외에는 임의설립과 마찬가지로 설립절차를 거쳐야 한다.

62) 지방자치단체조합의 경우에는 지방의회에 상응하여 집행기관의 기능을 견제하는 조합회의가 지방의회에 비하여 주민의 의사를 반영하는 정도가 낫다는 문제점이 지적된다.

물로 정하는 것이 바람직하다. 조합장의 권한과 의무, 사무수행의 방식, 조합회의와의 관계 등도 조합규약에 의할 수 밖에 없으나 명확화를 위하여 법률로 규정하는 것이 바람직한 것으로 생각된다.

(3) 事務職員

사무직원은 조합장을 보조 또는 보좌하여 조합사무의 집행을 도우는 자이다. 그러나 이는 지방자치단체의 직원은 아니므로 조합의 사무직원을 지방자치단체에 속하는 공무원에 적용되는 지방공무원법에 의한 지방공무원이라 할 수는 없을 것이다. 물론 지방자치단체소속의 공무원이 겸직을 하거나 지방공무원법 제30조의4제1항의 규정에 의하여 조합에 파견근무를 하는 것은 별개의 문제이다.

(4) 兼職의 許容

지방자치법 제33조제1항은 지방의회의원이 겸직할 수 없는 직을 규정하고 동법 제88조제1항은 지방자치단체의 장이 겸직을 할 수 없는 직을 규정하고 있다. 지방의회 의원과 지방자치단체의 장은 이와 같은 겸직금지조항에도 불구하고 조합회의의 위원 또는 조합장을 겸할 수 있다(동법 제150조제3항).

그러나 이 겸직허용규정은 논리적인 모순을 안고 있다. 즉 지방자치법 제33조제1항 또는 제88조제1항의 어느 규정에도 지방의회 의원이나 지방자치단체의 장이 조합회의의 위원 또는 조합장이 될 수 없다는 내용의 규정이 없다는 점에서 겸직허용규정 그 자체가 아무런 의미가 없는 것이다.⁶³⁾

63) 다만 지방공무원은 지방공무원법 제56조의 규정에 불구하고 관련조합의 조합장 또는 사무직원이 될 수 있다는 규정은 입법론적으로 검토될 수 있을 것이다. 왜냐하면 지방자치단체의 장 기타 지방자치단체의 공무원은 지방공무원법 제67조의 규정에 의하여 보수를 받는 다른 사무를 겸직할 수 없도록 되어 있고 현실적으로 지방자치단체의 장으로 하여금 지방자치단체의 사무와 조합의 사무를 모두 담당하게 하면서 양측에서 보수를 지급받을 수 있도록 할 필요가 있을 수 있기 때문이다(김

6. 地方自治團體組合에 대한 指導·監督

시·도가 구성원인 조합은 행정자치부장관의, 시·군 및 자치구가 구성원인 조합은 1차로 시·도지사, 2차로 행정자치부장관의 지도·감독을 받는다. 다만 조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개이상의 시·도에 걸치는 조합은 행정자치부장관의 지도·감독을 받는다(동법 제153조제1항).

현행 지방자치법은 감독기관의 조합에 대한 감독수단과 관련하여 공익상 필요한 경우 행정자치부장관의 조합의 해산 또는 규약의 변경의 명령만을 규정하고 있을 뿐(동조제2항) 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 있으나⁶⁴⁾ 지방자치단체조합에 대한 감독도 지방자치법 제155조 내지 제159조의 범위와 한계 내에서 가능한 것으로 생각된다.⁶⁵⁾ 다만 입법론적으로는 감독수단을 지방자치법에 규정하거나 지방자치단체에 대한 감독수단을 특별한 규정이 없는 한 준용하도록 하여 감독수단의 범위와 한계를 명확히 하는 것이 타당할 것이다.

7. 組合의 解散

(1) 解散節次

지방자치단체조합을 해산하는 경우에는 동법 제149조제1항의 예에 따라 관련 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정자치부장관, 시·

철용 외, 앞의 책, 520면).

64) 이기우, 앞의 책, 407면 참고.

65) 같은 취지 : 김철용 외, 앞의 책, 524~525면.

군·구의 경우에는 시·도지사의 승인을 얻되 시·군·구가 2 이상의 시·도에 걸치는 경우 행정자치부장관의 승인을 얻어야 한다(동법 제154조제1항). 이러한 절차는 임의해산 뿐만 아니라 강제해산의 경우에도 적용된다.

(2) 財産의 處理

조합이 해산하는 경우에는 그 재산의 처분은 관계 지방자치단체의 협의에 의한다(동법 제154조제2항). 이 경우 협의에 대해서는 지방의회의 의결을 요하지 아니하며 협의를 이루어지지 않는 경우에는 공법상 당사자소송으로 해결할 수 밖에 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.⁶⁶⁾

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 않다.

V. 地方自治團體長 등의 全國的 協議體

1. 意義와 機能

지방자치단체의 장 또는 지방의회의 의장은 상호간의 교류와 협력을 증진하고 공동의 문제를 협의하기 위하여 시·도지사, 시·도의회

66) 민법 제80조는 법인이 해산하는 경우에 재산의 처분은 원칙적으로 정관으로 정하도록 하고 있다. 이런 점을 고려할 때 입법론적으로는 해산시의 재산처분에 대해서는 조합규약의 필요적 기재사항으로 규정하는 방안도 고려할 할 수 있을 것이다.

의 의장, 시장·군수·자치구의 구청장, 시·군·자치구의회의 의장의 구분에 따라 각각 전국적 협의체(이하 전국협의체라고 한다)를 설립할 수 있다(지방자치법 제154조의2). 전국협의체는 상호간의 교류와 협력 및 공동의 문제를 협의하기 위한 임의단체이다.

전국협의체는 구성원간의 행정경험을 교환하고 이로서 유사한 자치행정사항에 대하여는 가능한 범위에서 자치행정의 단일화를 도모하며 또한 주민과 가까운 국정수행을 확보하고 상호이해와 합의행정을 촉진하며 상호 이해대립의 사전예방과 조정의 장을 제공함과 아울러 국가와의 종적 관계를 시정하는데 기여한다.⁶⁷⁾ 즉 전국협의체는 부분적인 공공의 이익을 국가적으로 통합한다는 의미와 국가적인 의사결정과정상 효율·효과 증대수단이 된다는 데에 의미가 있다.⁶⁸⁾

2. 設立節次

전국협의체는 지방자치단체의 장 등의 임의적 의사에 의하여 설립된다. 다만 전국협의체를 설립한 때에는 협의체의 대표자는 이를 지체없이 행정자치부장관에게 신고하여야 한다(동조제2항). 신고할 사항은 설립취지, 협의체의 명칭, 협의체의 조직과 운영 등에 관한 사항, 창립총회의 회의록, 대표자·임원 및 회원의 성명이다(동법시행령 제54조의2제1항). 신고사항을 변경하는 때에도 행정자치부장관에게 신고하여야 한다(동조제2항). 전국협의체의 설립을 신고하도록 하는 것은 행정자치부장관으로 하여금 전국협의체의 설립과 운영현황을 파악할 수 있도록 하기 위한 것이다.

67) 지방자치단체의 국정참여권에 대해서는 김기진, “지방자치단체의 국정참가”, 『공법연구』, 제26집 제2호(1998.6), 297면 이하; 김성호, 『지방자치단체의 국가정책결정참여방안』(한국지방행정연구원, 1997) 참고.

68) Rüdiger Voigt, *Kommunale Partizipation am staatlichen Entscheidungsprozess*, 1976, S.12.

3. 意見提出權

사회경제가 발전함에 따라 국가나 지방자치단체 모두에게 공통적으로 관련되는 행정분야가 확대되고 있으며 국가와 지방자치단체의 협력관계의 축진이 더욱 요청되고 있다. 이러한 필요에 의하여 지방자치법은 전국협의체로 하여금 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관하여 행정자치부장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있도록 하고 있다(동법 제154조의2제3항).

의견을 제출할 수 있는 사항은 지방자치에 영향을 미칠 수 있는 법령 기타 사항이다. 여기서 지방자치에 영향을 미칠 수 있는 법령은 지방자치단체 또는 그 기관이 처리하는 사무에 관한 법령, 지방자치단체의 부담을 초래하는 법령 등을 말하며, 지방자치에 영향을 미칠 수 있는 기타 사항은 법령 이외의 예산, 조약, 행정계획 등 지방자치에 영향을 미치는 것으로 볼 수 있는 일체의 사항이 포함되는 것으로 보아야 할 것이다.

다만 지방자치법은 전국협의체의 의견제출권만을 보장하고 이에 대한 국가의 응답의무를 규정하고 있지 않다. 따라서 전국협의체의 의견제출에 대한 국가의 응답 내지 응답노력의무를 규정할 필요가 있으며 특히 지방자치단체에 새로운 의무를 부과하는 제도 등을 창설하는 경우에는 반드시 응답을 하도록 하여야 할 것이다. 또한 특정지방자치단체의 행정에 영향을 미치는 국가의 시책에 대한 의견제출 및 국가의 응답의무도 규정할 필요가 있는 것으로 생각된다.

VI. 그 밖의 地方自治團體間 協力制度

1. 職員의 派遣

다른 지방자치단체에 직원의 파견을 통해서도 협력이 이루어 질 수 있다. 임용권자는 그 사무수행과 관련된 행정지원이나 연수 기타 능

력개발 등을 위하여 필요한 때에는 소속공무원을 지방자치단체의 다른 기관·다른 지방자치단체·국가기관·공공단체·정부투자기관, 국내외의 교육기관·연구기관 기타 기관에 일정기간 파견근무하게 할 수 있으며, 전문성이 특히 요구되는 특수사무의 효율적 수행 등을 위하여 필요한 때에는 인사위원회의 의결을 거쳐 지방자치단체외의 기관·단체의 임직원을 파견받아 근무하게 할 수 있다.

파견권자는 파견사유가 소멸하거나 파견목적이 달성될 가망이 없는 경우에는 그 공무원을 지체없이 원 소속기관에 복귀시켜야 한다(지방공무원법 제30조의4제1항·제2항). 파견된 직원의 신분은 직무상 행위를 함에 있어서는 이를 공무원으로 보며 형법 기타 법률에 의한 별책을 적용함에 있어서도 또한 같다(동조제3항).

2. 地方公社·地方公團의 共同設立

지방공기업법은 지방자치단체가 상호 규약을 정하여 지방공사 또는 지방공단을 공동으로 설립할 수 있다고 규정하고 있다. 지방공사 등을 공동으로 설립하고자 하는 때에는 규약에 공사의 정관을 첨부하여 행정자치부장관의 설립인가를 받아야 한다(지방공기업법 제50조·제70조).

3. 私法 또는 公·私法結合의 形式에 의한 協力

지방자치단체는 고권적 권력을 가진 공법상의 단체로서 공법의 한계 안에서 활동한다. 그러나 동시에 지방자치단체는 사법상의 권리능력을 가지고 있다. 따라서 지방자치단체는 그 임무를 고권적(공법적)으로 수행하도록 규정되어 있는 경우를 제외하고는 모든 사법형식을 통하여 서로 협력할 수 있다.

지방자치단체는 특히 경제분야의 사무를 처리하는데 있어 지방자치단체간의 협력을 위해서 상법상의 회사 또는 기업형태의 조직을 설치할 수 있으며 사단법인이나 재단법인을 설립하여 이들로 하여금 일정한 사

무를 수행하게 할 수 있다. 이와 같이 사법형식에 의한 지방자치단체간 협력의 장점은 국가감독을 직접적·계속적으로 받는 공법상의 조직보다 기동성과 경제상황의 변화에 대한 적응성이 강하다는데 있다.⁶⁹⁾

국가의 지방자치단체간 사법형식에 의한 협력에 대한 감독은 그 활동의 근거가 되는 근거법에 따름이 원칙이다. 즉 지방자치단체에 대한 국가의 감독권은 지방자치단체가 공법을 위반한 경우이며 사법을 위반한 경우에는 개입하지 못한다. 지방자치단체가 사법을 위반한 경우에 계약당사자가 지방자치단체라는 이유만으로 사법권이 아닌 국가감독권의 개입을 허용하는 것은 국가감독권의 내용이 아니기 때문이다.

또한 지방자치단체간의 협력방식으로 공·사법형식이 결합된 형태도 가능할 것이다. 즉 설립은 공법적으로 하되 그 경영은 사법적으로 하게 할 수 있을 것이다.

69) Otfried Seewald, "Kommunalrecht", Udo Steiner, *Besonderes Verwaltungsrecht*, 5. Aufl., 1995, S.165.

第4章 獨逸法制上 地方自治團體間 協力에 관한 制度

I. 制度의 概觀

독일법제상 인정되고 있는 공동협력제도의 유형으로서는 사무협의회(Arbeitsgemeinschaft), 목적합의체(Zweckvereinbarung), 목적조합(Zweckverband), 행정협의회(Verwaltungsgemeinschaft)의 네가지 유형을 들 수 있다.⁷⁰⁾

이 가운데 행정협의회는 다른 유형과는 달리 원칙적으로 구성원들의 의사에도 불구하고 법률에 의하여 설립이 강제되는 반면에 다른 유형들은 원칙적으로 자유로운 의사에 의하여 설립된다는 점에 차이가 있다. 또한 행정협의회는 법률에 의하여 위임된 모든 사무에 대하여 권한을 갖는 반면에 다른 유형들은 공법적인 계약에 의하여 합의된 특정된 사무에 대해서만 수행권한을 갖게 되는 점도 차이라고 할 수 있다. 그 밖에 행정협의회와 목적조합만이 공법인의 성질을 갖게 되는 점도 다른 유형의 경우와 다른 점이다. 다만 어느 유형이나 공통된 점은 이러한 공동협력제도는 개별 지방자치단체의 존속에 영향을 미치지 않고 기능한다는 점에 있다.⁷¹⁾ 독일의 행정실무상 이러한 유형 가운데 행정협의회의 비중이 가장 큰 것으로 평가되고 있다.

그러나 이러한 공동협력제도의 유형에 대해서는 민주주의적 통제요소들이 무시되고 있다는 점에서 비판도 제기되고 있다. 예컨대 공동협력체의 사무에 대해서는 주민발안이나 주민결정의 대상이 되지 못하고 있으며 목적조합의 개별적인 조직들은 직접적으로 그 대표기관

70) 사무협의회는 한국법제상 행정협의회에, 목적합의체는 사무의 위탁·공공시설의 공동이용 및 구역의 설치 등에, 목적조합은 지방자치단체조합에 상당하는 지방자치단체간 협력방식이라고 할 수 있다. 그리고 독일법제상 행정협의회는 한국법제에는 아직 도입되지 않은 것으로 일본 법제상 지방자치단체 집행기관의 공동설치(일본 지방자치법 제252조의7 내지 제252조의13)에 상당하는 지방자치단체간 협력방식이라고 할 수 있다.

71) Gernot Lissack, *a.a.O.*, S.240f.

이 선출되는 것이 아니라 간접적인 정당성을 받고 있을 뿐이다.⁷²⁾

독일에서는 지방자치단체의 공동협력제도의 법률적 기초에 대해서 개별 주에서 이에 관한 별도의 법체제를 갖추고 있는 것이 보통이다. 예컨대 바이에른주의 경우는 『지방자치단체 공동사무처리에 관한 법률』(Gesetz über Kommunale Zusammenarbeit: KommZG)이 제정되어 있다.

II. 個別制度的 分析

1. 行政協議會

(1) 行政協議會의 構成

가. 制度的 沿革

행정협의회는 독일의 1971년의 구역변경작업(Gebietsreform)의 범위에서 지방자치단체의 자치행정을 강화하기 위한 목적의 법률에 의하여 개별 주의 지방자치법에 수용된 것으로 이해된다.⁷³⁾ 따라서 행정협의회는 지방자치단체에 대한 구역변경작업의 전체구상의 중심 부분이었다고 평가된다. 즉 이러한 개혁과정에서 어느 계마인테가 자치사무나 위임사무를 정상적으로 수행할 수 없는 재정적 또는 행정적 상태에 있는 경우에 이러한 계마인테의 기존의 존속을 변경하여 이러한 수요를 해결하도록 하는 경우보다는 완화적인 수단으로서 인정된 것이 이러한 계마인테를 행정협의회로 편입하는 것이었다고 한다. 이러한 행정협의회제도에 의하여 지방자치단체에 대해 요구되는 현대적이고 효율적인 자치행정수요의 이해관계를 충족시키는 것이 가능하게

72) Franz- Ludwig Knemeyer, *Bayerisches Kommunalrecht*, 10 Aufl., 2000, S.311.

73) 2000년 현재 독일 바이에른 주의 경우에는 2056개의 계마인테가 있으며, 이중 1003개의 계마인테가 319의 행정협의회에 가입되어 있다고 한다. 이에 대해서는 Vgl. Franz-Ludwig Knemeyer, *aa.O.*, S.310.

된 것으로 평가된다.

이 제도의 목적은 행정협의회에 편입됨으로써 절감되는 행정과업수행의 부담을 전문적인 인력의 도움하에 지역적인 자치행정사무 수행에 전력할 수 있게 하도록 하는 것이었다.

나. 制度의 性格

행정협의회제도에 의하여 각 개별 州憲法上 허용되지 않는 새로운 지방자치단체가 만들어지는 것은 아니며 공법인이 만들어지는 것으로 이해된다. 이때의 구성원은 크라이스(Kreis)에 속하는 지방자치단체인 게마인데가 된다. 그러나 행정협의회에 대해서는 구성원인 지방자치단체로부터 독립한 영토고권(Gebietshoheit)이 부여되고 있지 않으므로 영토단체(Gebietskörperschaft)라고 할 수 없다. 행정협의회에서는 구성원인 지방자치단체만이 자신의 영토에 대한 포괄적인 권한을 행사하게 된다.⁷⁴⁾

행정협의회는 법률 자체에 의하여 구성되고 해체된다. 따라서 게마인데의 행정협의회에의 편입 및 해체는 입법자가 정하게 된다. 이러한 편입조치에 대해 게마인데는 민중소송(Popularklage)을 통하여 다툴 수 있다(예컨대 바이에른 주 헌법 제98조 4문 참조).⁷⁵⁾ 행정협의회는 수행사무내용도 법률에 의하여 주어지게 된다.

(2) 行政協議會 構成의 前提條件

가. 一般的 要件

구체적으로 이러한 행정협의회가 구성되기 위하여는 이 제도를 통하여 달성하려는 목적이 중요한 의미를 가지며 이때의 목적은 앞에서 언급한 바와 같이 행정협의회로 결합하는 지방자치단체의 재정력 및 행정력을 강화하기 위한 것이다. 물론 이러한 목적은 개개의 게마인

74) Gernot Lissack, *a.a.O.*, S.241f.

75) Franz- Ludwig Knemeyer, *a.a.O.*, S.316.

데의 융합을 통한 이른바 단일 게마인데(Einheitsgemeinde)의 결성을 통하여도 달성이 가능하지만 이때에는 종전의 게마인데는 법인격을 상실하게 되는 데 반하여 행정협회의 결성에서는 종전의 게마인데는 그 독자성을 유지한다는 점에서 차이가 있다. 따라서 행정협회의 경우에는 여전히 개개의 구성 게마인데가 영토단체에 해당하며 이러한 게마인데가 약간의 제한은 있지만 지역적인 사무를 여전히 규율할 수 있는 가능성을 보유하게 된다.

이때에 행정협회를 통하여 달성하려는 목적인 재정력과 행정력의 강화는 전체적으로 고찰되어야 하며 개개의 구성 게마인데가 자족적으로 자치사무 및 위임사무를 수행할 수 있는 상황에 있다고 하더라도 이러한 목적 달성을 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 법률규정에 의하여 행정협회에 편입될 수 있게 된다. 그러나 행정협회에 편입될 수 있기 위해서는 최소한의 재정력(Mindestleistungsfähigkeit)을 보유한 게마인데일 필요가 있다. 따라서 이러한 최소한의 재정력을 보유하지 못하는 경우에는 단일 게마인데로의 융합의 가능성만이 남게 된다.

나. 憲法裁判所 判決上의 要件

바이에른 주 헌법재판소는 행정협회제도의 목적으로부터 행정협회의 구성을 위한 적법성의 요건 및 일반적인 헌법원칙의 준수요건을 도출하고 있다.⁷⁶⁾ 이에 따르면 행정협회의 구성은 공공복리에 정향할 필요가 있다. 즉 비례성원칙의 심사하에 공공복리의 이해관계와 개개의 게마인데가 갖는 자치행정의 본질적 부분의 유지 및 행정협회의 편입을 통하여 발생하는 일정한 사무수행권의 제한의 이해관계를 형량할 필요가 있다고 본다. 또한 이때에는 바이에른 주 헌법 제118조 1항에서 규정하고 있는 자의금지 및 평등원칙의 보장이 준수되어야 하며 자치행정보장의 요청에 의하여 행정협회의 구성을 하기 전에 사전에 관련 게마인데로부터 청문을 듣는 절차를 거쳐야 할 것을 요

76) BayVerfGH, BayVBl 1978, 426(431).

구하고 있다.

또한 이때 편입되어지는 게마인데는 서로 이웃하고 있는 크라이스에 속하는 경우일 것을 요한다. 그러나 이는 반드시 서로 지리상 경계를 이웃하고 있을 것만을 요구하는 것은 아니며 행정협의회에 의한 사무를 수행할 수 있을 정도의 의미있는 공간적 관련성을 요구하는 것이다. 또한 이때의 구성 게마인데들이 모두 동일한 란트크라이스(Landkreis)에 속하고 있을 필요는 없다고 본다. 행정협의회 구성, 구성 게마인데 범위의 확대 및 행정협의회 해체 시에는 형식적인 법률에 의하여 행하여진다.⁷⁷⁾

(3) 行政協議會의 事務修行

행정협의회가 수행하는 사무는 구성 게마인데의 자치사무와 위임사무로 나누어서 검토할 필요가 있다.

가. 構成 게마인데의 自治事務修行領域의 경우⁷⁸⁾

행정협회의 사무수행권한은 행정협회 자체와 구성 게마인데 사이에 분배되어 행사된다. 행정협회의 구성 게마인데는 행정협회에 소속되어도 원칙적으로 여전히 자치사무의 수행권한을 보유한다. 그러나 행정협회에게도 통상적인 사무(laufende Verwaltungsangelegenheiten)에 대한 수행권한이 주어지는 데 이는 구성 게마인데에 대해 근본적인 중요성을 갖지 않고 따라서 구성 게마인데에 대해 중요한 의무를 야기하지 않는 사무를 말한다.

또한 구성 게마인데는 모든 자치사무에 대해 일정한 예외적 사무를 제외하고는 결정을 내리는 권한을 보유하게 되며 이때에 행정협회에는 구성 게마인데가 발령한 결정사항에 구속되어 이를 준비하고 집행하는 권한이 주어진다.

77) Gernot Lissack, *aa.O.*, S.242ff.

78) Gernot Lissack, *aa.O.*, S.244ff.

따라서 행정협의회는 구성 계마인테와의 사이에 다음과 같이 권한을 분배하게 된다. 즉 모든 중요한 결정은 권한이 있는 계마인테가 스스로 내리고 행정협의회는 행정기술적인 사무만을 수행하게 된다. 따라서 행정협의회는 구성 계마인테의 자치사무수행을 위한 행정기구 정도의 역할을 한다고 볼 수 있다. 이를 행정협회의 “事務室的 性格(Büroeigenschaft)”이라고 하는 바, 행정협의회는 자치사무 영역에서는 구성 계마인테에 대한 이차적인 보조기구로서 구성 계마인테의 지방의회의 결정에 대한 기계적인 집행기구로서의 지위를 갖게 된다.

이에 따라 행정협의회가 하는 외부적 효력있는 행위는 법적으로 구성 계마인테의 행위로서 의미를 가지며 행정협회의 행위로서 평가되지 않는다. 실무상으로는 이러한 결정은 문서형식에 의할 때에 “……위임을 받아(im Auftrag)”라는 표현을 사용하여 나타나게 된다고 한다.

나. 行政協議會와 構成 계마인테 市長과의 關係

행정협의회와 구성 계마인테의 시장과의 권한문제는 다음과 같이 해결된다. 앞에서 본 바와 같이 통상적인 사무의 수행권은 행정협의회 권한으로 주어지므로 시장의 권한은 이 범위에서는 축소된다. 따라서 시장에게는 계마인테에 있어서 근본적으로 중요한 의미를 갖는 사무에 대한 수행권한만 주어지게 된다.

자치사무 영역에서의 계마인테 의회 결정내용의 집행은 행정협의회에 주어지게 된다. 그러나 이 경우에도 시장은 지방의회와 위원회를 소집하고 일정을 설정하고 의회의 의장역할을 수행하게 된다. 또한 위법한 내용의 지방의회 의결에 대한 이의제기권한은 행정사무처리에 관한 기술적 문제가 아니라 지방자치단체의 의사형성에 관한 문제이므로 시장의 권한에 주어진다. 그러나 위임사무의 경우에는 시장은 사무수행에 대한 감독권을 행사할 수 있게 된다.

다. 構成 계마인테의 委任事務修行領域의 경우⁷⁹⁾

행정협의회는 구성 계마인테의 위임사무 영역의 과제수행에 대한 단독 책임이 존재한다. 이러한 사무에 해당하는 것으로서는 호적관청의 사무, 여권담당사무, 선거의 지원사무 등이 해당한다. 따라서 이러한 사무영역에서는 구성 계마인테는 그 수행권한을 상실하게 되는 데 이는 구성 계마인테로 하여금 불필요한 사무수행의 부담을 경감하게 하여 자치사무 영역에 전념하도록 하기 위한 것이다. 구성 계마인테는 이러한 사무에 대해서는 감독지시권이 없으며 행정협의회는 사무수행처리에 관하여 구성 계마인테에 대한 정보제공의무가 존재한다. 그러나 이때에도 조례나 명령의 제정권한은 위임되지 못한다.

(4) 行政協議會의 組織⁸⁰⁾

행정협의회는 총회와 행정협의회 대표로 조직된다. 행정협의회는 총회에 의하여 주요 사항이 결정되는 체제를 취한다. 따라서 행정협의회에는 의결기관으로서의 성격을 갖는 위원회는 존재할 수 없으며 자문기관으로서의 성격을 갖는 위원회만이 존재하게 된다.

총회는 구성 계마인테의 대표에 의하여 조직된다. 이때의 계마인테 대표는 시장과 지방의회에 의하여 파견된 대표가 포함되며 따라서 구성 계마인테는 적어도 둘 이상의 대표를 총회에 파견하게 된다. 이때에 구성 계마인테의 시장은 자동적으로 행정협의회 총회의 구성원이 되며 이로 인하여 “선래적 대표”라 칭하여 진다. 시장에 유고사유가 발생하면 그의 대리인이 대표하게 된다.

이에 반하여 구성 계마인테에 의하여 파견된 대표는 “전래적 대표”라고 한다. 이는 주로 구성 계마인테의 지방의회에 의하여 의결되어 결정된다. 이때에 구성 계마인테는 자신의 대표들이 총회에서 어떻게

79) Gernot Lissack, *aa.O.*, S.248ff.

80) Gernot Lissack, *aa.O.*, S.249ff.

행동할 것인가에 대한 지시권을 갖는다. 그러나 이러한 대표들이 게마인데의 지시에 반하여 행동하더라도 그 투표행위의 효력은 영향을 받지 않는다. 물론 이러한 경우 게마인데는 자신의 대표들을 소환하는 조치를 취할 수 있다.

총회는 구성 게마인데의 시장 중에서 1인을 행정협의회의 대표로 선출하게 된다.

(5) 行政協議會의 監督問題⁸¹⁾

행정협의회가 구성 게마인데의 자치사무 영역의 사무를 처리하는 경우에는 적법성여부에 대해 감독기관에 의한 감독권의 대상이 되고, 위임사무 영역에 해당하는 사무를 처리하는 경우에는 합목적성여부에 대한 감독권의 대상이 된다. 이때의 감독주체로서는 Landratsamt가 된다.

獨逸 各州의 行政協議會 組織現況⁸²⁾

바덴 뷔르템부르크 주

- 명 칭 : 행정협의회의(Verwaltungsgemeinschaft)
- 근 거 : Gemeindeordnung
- 현 황 : 전체 게마인데의 82.6%

바이에른 주

- 명 칭 : 행정협의회의(Verwaltungsgemeinschaft)
- 근 거: Verwaltungsgemeindeordnung
- 현 황 : 전체 게마인데의 62.7% 차지

브란덴부르크 주

- 명 칭 : Amt
- 근 거: Brandenburgische Amtsordnung
- 현 황 : 전체 게마인데의 90%이상

81) Gernot Lissack, *aa.O.*, S.251ff.

82) Franz- Ludwig Knemeyer, *aa.O.*, S.323ff.

메클렌부르크-포퐁메른 주

- 명 칭 : Amt
- 근 거: Mecklenburg-Vorpommern Amtsordnung
- 현 황 : 전체 계마인데의 90%이상

니더작센 주

- 명 칭 : Samtgemeinde
- 근 거: Gemeindeordnung
- 현 황 : 전체 계마인데의 72.2%이상

라인란트- 팔쯔 주

- 명 칭 : Verbandsgemeinde
- 근 거: Gemeindeordnung
- 현 황 : 전체 계마인데의 97.8%이상

작센 주

- 명 칭 : Verwaltungsverband
- 근 거: SächsKommZG

작센-안할트 주

- 명 칭 : Verwaltungsgemeinschaft
- 근 거 : Gemeindeordnung

실레스비히-홀스타인 주

- 명 칭 : Amt
- 근 거 : Amtsordnung
- 현 황 : 전체 계마인데의 90.8 %

튀링겐 주

- 명 칭 : Verwaltungsgemeinschaft
- 근 거 : ThürKO

2. 事務協議會

(1) 法的 地位

사무협의회는 지방자치단체간의 공동협력을 위한 형태 중에 가장 느슨한 형태로서 평가된다. 사무협의회의 방식에 의한 협력의 경우에는 사무의 수행과 권한의 행사와 관련하여 권한의 이전이 전혀 나타나지 않게 된다. 사무협의회는 구속력이 다소 강한 목적합의체나 목적조합을 결성하기 위한 준비목적으로 구성되는 경우도 존재한다.⁸³⁾

(2) 事務協議會의 類型

사무협의회의 유형에는 보통사무협의회와 특별사무협의회가 있다.

가. 普通事務協議會

보통사무협의회(einfache Arbeitsgemeinschaft)는 구성이 강제적이지 않으며 구성을 하도록 권고되어질 뿐이다. 예컨대 지방자치단체가 건축상세계획 또는 지방자치단체의 시설건설 등과 같은 계획을 다른 지방자치단체와 조율하기 위한 목적으로 구성되며 도시와 교외의 문제해결을 위한 수단으로서 기능하게 된다. 따라서 보통사무협의회는 조언하거나 추천하는 역할을 수행하며 보통사무협의회 결정내용에 대한 구속력은 발생하지 않는다. 즉 보통사무협의회에서 행하는 결정은 구성 지방자치단체의 기관에 대하여는 결정내용을 따르도록 하는 추천의 효력발생에 불과하게 된다.

나. 特別事務協議會

특별사무협의회(besondere Arbeitsgemeinschaft)의 경우 역시 보통사무협의회와 마찬가지로 사무나 권한의 이양은 발생하지 않으며

83) Franz- Ludwig Knemeyer, *a.a.O.*, S.311

새로운 법인이 만들어지지 않는다. 따라서 원칙적으로 특별사무협의회에 대해서도 보통사무협의회에 대해 관한 규정들이 적용되게 된다.⁸⁴⁾

그러나 특별사무협의회의 경우 협의회 결정의 구속력이 어느 정도 발생한다는 점에서 보통사무협의회와 차이가 있다. 이러한 구속력은 일정한 전제조건을 충족하는 경우에만 발생하는 데 그 전제조건으로서는 ①특별사무협의회를 구성하게 만든 공법상 계약내용에 의하여 이러한 구속력발생에 대하여 합의되어 있고, ②사무협의회의 결정추천행위가 존재하며, ③모든 구성 지방자치단체의 기관들이 이러한 구속력발생에 대하여 동의하는 경우일 것이 필요로 된다. 그러나 일정한 경우에는 구성 지방자치단체의 기관 등의 과반수 찬성에 의해서도 구속력이 발생할 수 있다.⁸⁵⁾

특별사무협의회의 특성은 결정내용의 구속력발생 때문에 구속력이 발생하는 의결이 있는 후에는 구성 지방자치단체는 사후에 이러한 의결내용과 모순되는 결정을 할 수 없다는 점에 있다. 물론 이러한 구속력은 구성 지방자치단체간의 내부적 관계에서만 발생하며 제3자는 이러한 구속력발생이 강제되지 않게 된다.⁸⁶⁾

3. 目的合議體

(1) 法的 地位

목적합의체는 앞에서 설명한 사무협의회와 마찬가지로 이를 통하여 새로운 법인격이 만들어지지 않는다는 점에서 특색이 있다. 목적합의체는 공법적인 대등계약의 형태에 의하여 결성된다.

84) Gernot Lissack, *aa.O.*, S.255

85) Franz- Ludwig Knemeyer, *aa.O.*, S.312

86) 이러한 특별사무협의회의 예로서는 다음의 경우를 들 수 있다. 즉 서로 인접하고 있는 세 지방자치단체가 건축상세계획의 조정을 목적으로 하는 특별사무협의회를 구성한 경우에 사무협의회가 지방자치단체의 내부공간이용계획을 조정하도록 권고하는 의결을 하였다. 이에 대해 세 지방자치단체의 지방의회들이 이러한 의결내용에 동의한 경우에는 사후에 이러한 결정내용에 모순되는 결정을 할 수 없는 내부적 구속력을 발생하게 된다(Gernot Lissack, *aa.O.*, S.255).

(2) 類型

가. 두가지 類型的 分類

목적합의체의 유형은 학자에 따라 여러 가지 기준에 의하여 나누어진다. 이를 두가지 유형으로 나누는 경우에는 사무수행권한을 다른 구성 지방자치단체에게 넘겨 사무를 수행하게 하는 경우와 다른 지방자치단체와 공동적으로 사무를 수행하는 경우로 나누게 된다.⁸⁷⁾

전자의 경우는 목적합의체의 조직을 통하여 일정한 고권행사가 구성 지방자치단체로부터 일정한 다른 지방자치단체로 이전하게 된다는 점에서 사무협의회와 차이가 있다. 이로 인하여 목적합의체의 조직을 통하여 특정 지방자치단체는 자신의 영토영역을 넘어서서 다른 지방자치단체의 구역에 대해서도 고권을 행사할 수 있게 된다. 이에 따라서 사무의 수행권한을 이양한 지방자치단체로서는 이러한 사무를 수행할 법적 의무를 면제받게 된다.

나. 다섯가지 類型的 分類

목적합의체를 다섯 가지 유형에 의하여 나누는 경우에는 다음 유형으로 대별된다.⁸⁸⁾

① 權限의 委任없이 事務만 移轉하는 경우

이때에는 사무를 이전하는 지방자치단체는 여전히 사무수행에 필요한 명령제정 등의 권한을 보유하게 된다.

② 權限의 委任을 同伴한 事務移轉의 경우 (1)

이때에는 사무수행에 필요한 범위에서의 권한도 이전된다. 따라서 사무를 이전받은 지방자치단체는 사무수행에 필요한 명령발령권을 사무수행권한을 이전한 지방자치단체에 대해서도 행사할 수 있게 된다.

87) Franz- Ludwig Knemeyer, *aa.O.*, S.312.

88) Gernot Lissack, *aa.O.*, S.256f.

그러나 이때의 권한은 조례제정권한과 행정입법제정권한은 포함되지 않는다.

③ 權限의 委任을 同伴한 事務移轉의 경우 (2)

이때에는 조례제정권한과 행정입법제정권한도 이전된다. 그러나 발령될 법규범의 집행을 위하여 필요한 수단의 발령권한은 인정되지 않는다. 이 유형에서는 한 지방자치단체의 조례 및 행정입법은 목적합의체를 통하여 다른 구성 지방자치단체에 대해서도 효력을 발생하게 된다.

④ 權限의 委任을 同伴한 事務移轉의 경우 (3)

이때에는 동시에 조례제정권한과 행정입법제정권한, 그리고 발령될 법규범의 집행을 위하여 필요한 수단의 발령권한도 이전된다.

⑤ 共同的 事務修行의 경우

이 유형에서는 사무수행만 공동적으로 하고 고권적인 권한행사는 구성 지방자치단체에게 맡겨져 있게 된다.

목적합의체의 예로 다음의 경우를 들 수 있다.⁸⁹⁾

<예 1> 지방자치단체 G가 지방자치단체 N에게 목적합의체 결성을 통하여 G 안의 도로유지사무를 이전하게 되면 이러한 사무수행을 위하여 필요한 범위의 권한이 N에게 같이 이전된다. 이에 따라서 이 사무수행을 위하여 필요한 교통표지판을 세우는 권한도 같이 이전된다.

<예 2> 지방자치단체 G는 규모가 작아서 독자적으로 상수원공급시설을 갖추는 것이 경제적이지 못한 사정에 있다. 이에 따라서 G는 가격 경쟁력을 갖추고 용이하게 상수원을 공급할 수 있는 이웃 지방자치체인 N에게 목적합의체의 결성을 통하여 이러한 사무수행권한을 이전하게 된다. 이러한 사무수행권한을 이전하면서 N에게 상수원공급과 관련하여 발령될 조례의 효력을 G에 대해서도 미치도록 합의한다.

89) Gernot Lissack, *a.a.O.*, S.257

(3) 義務的인 目的合議體構成⁹⁰⁾

감독관청은 경우에 따라 의무적으로 합의체 구성을 강제할 수도 있다(Pflichtvereinbarung). 이는 법률 등에 의하여 의무적으로 수행하여야 하는 사무를 지방자치단체가 재정적인 여건 등으로 수행할 수 없을 때에 재정적으로 여유가 있는 지방자치단체가 재정적으로 약한 지방자치단체와 협력하려고 하지 않는 경우에 이를 의무적으로 강제하는 것을 말한다. 그러나 이러한 행위는 행정행위로서의 성질을 갖게 되므로 이러한 조치에 반발하는 지방자치단체로서는 행정소송을 제기할 수 있게 된다.

4. 目的組合

(1) 法的 地位

목적조합은 지방자치단체의 공동협력제도 중에서 가장 구속력이 강한 법적 형태이다. 이때에 고권 행사는 이러한 새로운 권리주체에게 이전하며 목적조합 그 자체는 공법상 법인의 성격을 갖게 된다. 목적조합은 독자적인 고권을 행사할 수 있으며 위임된 사무범위에서는 구성 지방자치단체를 대신하여 조례와 규칙 등을 제정할 수 있다.⁹¹⁾ 목적조합의 특성은 이를 통하여 새로운 공법상의 법인이 만들어진다는 점에 있다. 이는 앞에서 설명한 목적합의체의 결성을 통하여 어느 한 지방자치단체에게 사무수행권한을 이전하여도 해결될 수 없는 경우에 그 실익을 갖게 된다.

목적조합의 구성원은 원칙적으로 개별 지방자치단체가 된다. 이때에 구성 지방자치단체는 목적조합에 대한 조합정관을 작성하여 통제하게 되는 바, 이는 관련 법률에 대하여 부차적인 효력을 가지며 목적조합의 내부법률관계를 규율하게 된다.⁹²⁾

90) Gernot Lissack, *aa.O.*, S.258.

91) Franz- Ludwig Knemeyer, *aa.O.*, S.313.

92) Gernot Lissack, *aa.O.*, S.258.

(2) 目的組合의 設立

가. 設立過程

목적조합은 공법상 계약의 형태로 되는 설립합의과정을 거쳐 조합의 정관에 대한 합의, 감독기관의 승인, 법령상 예정된 공시절차를 거쳐 결성된다. 이러한 조합의 결성을 통하여 사무의 수행권한은 새로운 공법인에게 이전하게 된다. 목적조합의 구성원은 게마인데, 란트크라이스, 베찌크(Bezirk) 및 그 밖의 다른 공법상 법인이다. 자연인이나 사법상 법인도 조합의 사무수행이 이를 통하여 촉진되고 공익에 반하지 않는 한 그 구성원이 될 수 있다.⁹³⁾

나. 設立合意

목적조합은 당사자 사이의 공법상 계약을 통하여 결성된다. 이를 설립합의(Grundungsvereinbarung)라고 한다. 이때에는 공법상 법인의 설립을 위한 공법상 계약과 조합정관의 효력발생에 관한 공법상 계약의 두 종류가 존재하게 된다. 조합정관에 관한 공법상 계약은 근거 법률에 따라 문서형식으로 행하여지고 전체 구성 지방자치단체들이 그 권한있는 기관을 통하여 계약내용에 동의를 표시한 경우에 효력을 발생하게 된다.

또한 조합의 정관은 정관내용에 대하여 감독기관이 승인을 하고 이러한 내용의 조합정관 및 승인받은 사실이 공고된 경우에 효력을 발생하게 된다. 따라서 이러한 합의를 통하여 약정된 시점에서 목적조합이라는 공법상 법인이 탄생하게 된다.⁹⁴⁾

(3) 目的組合의 類型⁹⁵⁾

목적조합은 자유조합(Freiverband)과 의무조합(Pflichtverband)의 형태로 대별할 수 있다. 원칙적으로 목적조합은 자율적으로 구성된

93) 바이에른주 지방자치단체 공동사무처리에 관한 법률 제17조제2항 참조.

94) Gernot Lissack, *a.a.O.*, S.259.

95) Franz- Ludwig Knemeyer, *a.a.O.*, S.314.

다. 이러한 조합에 맡겨진 수행사무들은 임의적인 자치사무나 의무적인 자치사무가 이에 해당한다. 그러나 개별 주법이 정하고 있는 일정한 전제조건을 충족하는 경우에는 감독관청에 의한 의무조합이 결성될 수도 있다.⁹⁶⁾

자유조합과 의무조합은 성립과정 뿐만 아니라 구성원의 측면에서도 구별된다. 즉 의무조합은 자유조합과는 달리 지방자치단체 뿐만 아니라 자연인과 그 이외의 공법상 법인도 일정한 전제조건하에 구성원이 될 수 있다.

(4) 目的組合의 運營

가. 目的組合의 事務修行

공동협력체로서 목적조합의 가장 중요한 효과는 목적조합은 정관에서 결정된 사무수행의 권한 및 의무를 갖게 된다는 점, 목적조합의 구성 지방자치단체들은 이전한 사무수행의 의무로부터 배제된다는 점, 법률규정에 의하여 위임된 사무는 사무수행에 필요한 권한과 같이 이전된다는 점 등이다. 이에 따라 위임된 사무수행을 위한 정관 및 행정입법제정권한도 같이 이전된다.

예를 들어 지방자치단체 A, B, C, D, E가 X의 목적조합을 결성하여 상수원공급과 하수도처리의 사무를 이전한 경우 이에 따라 사무수행에 필요한 권한 및 규범발령권한이 이전된다. 이때에 목적조합은 필요한 시설을 설치할 수 있으며 상수도 사용요금의 징수조례 및 하수도요금 징수조례를 제정할 수 있는 데 이러한 조례에서는 이용조건

96) 예를 들어 바이에른주의 지방자치단체 공동사무처리에 관한 법률은 지역단체의 의무적 자치사무를 수행하기 위해 목적조합을 구성하는 것이 공익상의 이유에 의해 요청되는 경우에 감독관청은 관련 지역단체들로 하여금 목적조합을 구성하도록 적정한 기한을 정할 수 있고 정해진 기한 내에 목적조합이 성립되지 않으면 직권으로 단체규약을 제정하여 목적조합을 구성할 수 있도록 규정하고 있다. 이 경우 감독관청은 이를 결정하기 전에 관련 지역단체들에게 단체구성 및 단체규약에 대한 그들의 입장을 설명할 기회를 부여해야 한다(동법 제28조 참고).

과 연결 및 이용강제에 관한 내용을 포함할 수 있게 된다.⁹⁷⁾

이와 같이 목적조합에의 사무이전을 통하여 구성 지방자치단체는 사무수행의 권한을 상실하게 되며 구성 지방자치단체의 기관들이 이를 수행하는 행위는 권한이 없는 기관의 행위가 되어 형식적으로 위법하게 된다.

나. 目的組合의 機關

목적조합의 기관으로는 조합총회와 조합의장이 있다. 이외에도 목적조합은 조합위원회 등을 구성할 수 있다. 목적조합은 경제활동을 할 수 있으며 이에 대해서는 개별 주의 법률들이 규정하고 있다.⁹⁸⁾

이에 따라 폐수처리를 공동으로 처리하기 위하여 폐수처리 목적조합을 결성할 수 있으며 공동적인 에너지공급을 위하여 목적조합에 의하여 독자적인 회사를 운영할 수도 있게 된다. 또한 지방자치단체의 병원을 운영할 수도 있다. 이 때에는 이러한 기업적인 사업의 수행이 목적조합 자체에게 위임되어 있다는 점이 중요한 특색이 된다.⁹⁹⁾

(5) 目的組合의 法律關係

목적조합은 지방자치단체의 공동협력제도 가운데 가장 강력한 제도이기 때문에 이에 대해서는 적지 않은 법적 문제들이 실무상 나타나고 있다.

가. 目的組合에의 脫退問題¹⁰⁰⁾

개별 지방자치단체들이 자신이 가입한 목적조합으로부터 탈퇴할 자유가 인정되는가의 문제가 제기된다. 이에 대해서는 독일의 개별 주의 법률내용들이 상이하게 규정하고 있다. 바이에른주, 헤센주, 작센

97) Gernot Lissack, *a.a.O.*, S.259f.

98) 바이에른주 지방자치단체 공동사무처리에 관한 법률 제40조 이하 참고.

99) Franz- Ludwig Knemeyer, *a.a.O.*, S.315

100) Vgl. Dietlein, "Wege aus dem Zweckverband", *Landes- und Kommunalverwaltung(LKV)* 1999, S.41ff.

주, 튀링겐주에서는 중요한 이유가 존재하는 경우에만 구성원으로서의 지위탈퇴를 허용하고 있으나 대부분의 주에서는 조합정관변경의 방법을 통하여서만 지위탈퇴를 허용하고 있다. 후자의 경우에는 - 서로 합의에 의하는 경우에는 달리 정할 수 있는 가능성을 유보하고 - 조합총회에서 정관에 따른 의결권이 있는 자의 3분의 2의 찬성을 요하도록 하고 있다. 이러한 규정들의 내용에 비추어 목적조합으로부터의 탈퇴는 자력으로는 매우 어려운 상황에 있다고 볼 수 있다. 이로 인하여 임의의 의사에 의하여 설립한 목적조합이 강제조합으로 변하게 되는 현상을 맞게 된다.

학계에서 이 문제에 대한 다양한 견해가 나타나고 있다. 민법상 계속적 채무관계(Dauerschuldverhältnisse)의 법리를 적용하여 해결되어야 한다는 주장, 주식회사의 구성원의 지위상실에 관한 법리를 적용하여야 한다는 주장, 지방자치의 헌법적 보장을 강조하여 이 경우에도 목적조합에 지방자치단체를 구속시키는 것은 헌법적 보장에 반한다는 주장 등이 제기된다.¹⁰¹⁾ 이에 대해 판례는 매우 소극적인 경향을 보이고 있다. 즉 개개의 구성 지방자치단체에게는 해지권이 존재하지 않으며 목적조합의 계속성을 강조하고 있다. 또한 개개 구성 지방자치단체에게는 조합탈퇴를 위한 목적의 정관변경의 청구권도 없는 것으로 해석하고 있다.

나. 目的組合에의 住民發案 및 住民決定制度의 導入問題

목적조합의 활동에 대해 구성원인 지방자치단체의 개입은 가능하지만 제한적으로만 인정된다. 즉 자신들의 대표를 목적조합의 총회에서 선출하는 과정과 이러한 대표들에 대한 지시권행사를 통하여 목적조합에 맡겨진 사무수행에 대한 영향력을 간접적으로 행사할 수 있게 된다. 따라서 목적조합의 사무수행내용 자체에 대한 구성 지방자치단체의 영향력은 상당히 감소되어지게 된다. 그러나 이와 같이 기관구

101) Vgl. Oppenländer/Dolde, *DVBZ* 1995, S.639ff.

성적 형태로만 개입할 수 있는 가능성은 민주주의원리에 비추어 볼 때에 그 한계가 있다.¹⁰²⁾ 이에 따라서 목적조합에 대하여도 주민발안이나 주민결정제도를 이 제도의 취지에 따라 도입하여야 한다는 견해가 제기되고 있다.¹⁰³⁾

(6) 目的組合制度에 대한 最近의 論議

독일 바이에른 주에서는 최근 우리의 광역지방자치단체에 비유될 수 있는 베찌케(Bezirke)를 목적조합으로 개편하자는 논의가 진지하게 검토되고 있다. 이를 인정하는 입장에서는 이러한 개편이 합목적적이라는 논거를 주장하고 있으나¹⁰⁴⁾ 이에 대한 반론도 적지 않다.

반론의 논거는 다음과 같다. 즉 바이에른주 헌법상 영토를 단위로 하는 지역단체로서 인정되고 있는 것은 베찌케(Bezirke), 란트크라이스(Landkreise), 게마인데이다. 이러한 자치단체에는 자치행정권이 부여되어 있으며 그 본질적인 공통된 특징은 “영토, 주민 및 고권”으로 되어 있다.¹⁰⁵⁾ 이에 따라서 베찌케를 법적으로 지방자치단체로서 규정하고 있는 것은 소속 주민들이 직접 투표하여 구성한 의회의 존재와 해당 영토에 대한 지배고권이 인정된다는 것을 의미하게 된다.

그러나 목적조합은 지역단체가 아니라 인적 단체로서의 특성을 갖는다. 즉 목적조합의 구성원은 주민이 아니라 개개의 지방자치단체이며 개개의 지방자치단체의 대표자들은 목적조합의 의결기관에서 당해 지방자치단체의 이해관계를 대변하며 그 지방자치단체의 지시에 따르게 된다. 즉 목적조합에 참여하는 개개의 지방자치단체의 구성원은 목적조합의 구성원이 아니다. 이로 인하여 “시민과 목적조합”의 관계는 바이에른주 헌법 제10조 1항에서 베찌케에 대해 규정하고 있는 헌법적 원리인

102) Janbernd Oebbecke, *a.a.O.*, S.32.

103) Vgl. Seewald/Rassow, “Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Zweckverband”, *BayVBl* 1987, S.609ff.

104) Vgl. B. Merk, *BayVBl* 1999, S.545ff.

105) Vgl. Simmacher, “Die Bezirke zu Zweckverbänden reformieren?”, *BayVBl* 2000, S.357ff.

“직접성의 원칙”이 부재하게 되는 문제가 발생하게 된다고 한다.¹⁰⁶⁾

목적조합은 이외에도 그 사무로서 일반적인 내용의 사무수행을 위한 권한을 갖지 못하며 설립목적상의 특정한 사무수행권한만이 인정되고 있다. 그러나 전형적인 지역단체는 특정한 생활영역에 대하여 자율적으로 수행하는 포괄적인 과업수행의 책임이 주어지는 특성을 갖는다. 이러한 이유로 베찌케를 목적조합으로 변경하자는 논의에 대해서는 반론이 제기되는 것이다.

Ⅲ. 獨逸의 地方自治團體間 協力制度에 대한 評價

한 나라의 제도를 평가한다는 것은 여러 가지 면에서 용이한 작업이 아니다. 모든 행정법적 제도들은 각국의 행정수요와 행정실무여건, 정치적·사회적 여건 등이 반영되어 탄생되는 것인 만큼 나타난 제도의 내용만을 갖고 전체 제도의 모습을 평가하는 것은 타당하지 못한 면이 있게 된다. 따라서 독일 지방자치단체의 공동협력제도도 어쩌면 그들 나름대로의 특수한 사회적·정치적 여건들이 만들어 낸 산물이라는 평가도 가능할 것이다.

그러나 오늘날 지방자치제도를 채택하고 있는 모든 나라의 고민은 재정력이나 행정력에서 언제나 불충분한 지방자치단체가 어떠한 방법으로 이를 강화하는가에 주어져 있으며 이러한 문제에 대한 해결책으로서의 다양한 공동협력제도의 모색은 같은 문제점을 해결하여야 하는 한국에 대해서도 시사하는 바가 적지 않다고 생각한다.

일찍이 이러한 논의를 시작한 독일은 앞에서 본 바와 같이 수행하는 사무의 유형에 따라 그리고 지방자치단체의 규모에 따라 매우 다양한 형태의 협력제도를 만들어왔다. 그리고 이제는 이들 제도시행에 따른 경험을 검토하여 개별적인 문제들을 점검하는 수준에 와있다고 평가된다. 최근에 독일에서 전개되고 있는 공동협력제도에 대한 헌법

106) 이 규정에 의하면 베찌케의 구성원은 베찌케의 모든 거주자가 된다.

적 검토나 개개의 구체적인 법적 문제점에 대한 검토 그리고 유럽의 정치적 통합에 따라 국경을 이웃하고 있는 다른 국가의 지방자치단체와의 상호협력제도의 모색 등은 그 예로서 들 수 있을 것이다.

그러나 독일의 제도들이 다 그러하듯이 지방자치단체 상호간의 공동협력제도에서도 독일이 철저한 규범적 작업을 기초로 하고 있는 점은 우리가 간과하여서는 안 되는 점이라고 생각된다. 모든 제도의 개별적 내용들에 대해 지나칠 정도로 개별 주들이 근거 법률 및 행정입법규정 등을 마련하여 엄격한 규범적 통제하에 두고 있으며 학계에서의 모든 논의들이 이러한 근거규범에 기초하여 논의되고 있는 점은 우리가 보완하여야 할 내용이라고 평가된다.

다만 독일의 제도에서 공동협력제도의 장점만을 강조한 탓에 개별 지방자치단체의 개별적 이해관계가 경우에 따라서 간과되고 있는 점은 경계하여야 할 내용이라고 생각된다. 이러한 예로서는 목적조합으로부터 개별 지방자치단체가 탈퇴하는 것이 매우 용이하지 않은 점등이 제시될 수 있을 것이다.

第 4 章 獨逸法制上 地方自治團體間 協力에 관한 制度

第5章 地方自治團體間 協力制度의 問題點과 改善方向

I. 個別制度의 運營實態와 問題點

1. 事務委託制度

현재 사무위탁에 의한 지방자치단체간의 협력은 광역지방자치단체와 기초지방자치단체간의 협력이 주종을 이루며 그밖에 공공시설의 이용에 관한 것에 일부 활용되고 있으나 전체적으로 보아 사무위탁의 활용도는 그다지 높지 않다.

사무위탁에 의한 사무의 처리는 저렴하면서도 융통성과 적응성이 강한 협력방식임에도 불구하고 현재 활용도가 낮은 것은 지방자치의 역사가 짧아 그 동안 거의 중앙에 의존하는 행정형태를 유지해 왔기 때문이다. 지방자치사무의 효율적인 처리를 위하여 이 제도를 보다 적극적으로 활용할 필요가 있다.

2. 行政協議會

행정협의회구성에 의한 사무의 공동처리방식은 지방자치단체의 자율성에 바탕을 둔 능동적인 방식이라 할 수 있다. 그러나 행정협의회는 그 동안 성과를 거두지 못하고 있다. 행정협의회 중에서 실적이 있는 것으로 들어지는 수도권행정협의회(상임: 서울·인천·경기, 비상임: 강원·충북) 조차도 1988년부터 1991년 사이에 32건의 안건의 합의되었는데 그것도 포괄적인 합의에 그쳐 구체적인 사안에 대하여서는 계속 합의를 요하는 사항이 많아서 협의회를 통하여 문제해결이 이루어진 사항은 별로 없는 실정이다.

협의회가 실효를 거두지 못하고 있는 이유는 여러가지가 들어지고 있는 바 그 주된 이유는 ① 관계 중앙행정기관, 지방의회, 기초자치단체의 참여가 결여되어 있고 ② 협의회는 광역을 책임지는 행정단위로

서는 기능을 수행할 수 없는 지역적 시각의 피동적·단편적·사무적 대처만이 가능하고 종합적 계획에 의한 문제발생 전의 능동적·전면적·사전적 대처가 불가능하며 ③ 독자적인 재원이 확보되지 못한 점 등이 들어진다.¹⁰⁷⁾

지금까지 학계나 실무행정가들이 구상하는 행정협의회의 활성화방안은 부분적인 타당성을 가지고 있으나 문제의 본질에 접근하고 있지 못하다는 점에서 근본적인 재검토를 요하는 것으로 생각된다. 지방자치단체간 협력방식으로서 행정협의회제도는 원래 느슨한 형태의 협력방식이라는 점이고 바로 그 점에 행정협의회제도의 장점이 있다는 점을 인식할 필요가 있다. 그렇기 때문에 행정협의회제도는 관계 지방자치단체의 관계기관이 서로 의사를 교환하여 문제해결에 상호 협력을 유도하고 동기를 부여하며 정치적으로 문제를 해결하려고 하는 것이 본래의 기능이다.

행정협의회의 근본적인 문제점은 한국에서 지방자치단체간 협력의 수요를 거의 대부분 행정협의회의 방식에 의하여 해결하려고 하고 행정협의회의 기능에 지나친 기대를 하고 있다는데 있다. 확실히 행정협의회는 지방자치단체간의 협력의 초동단계로서 지방자치단체간의 대화의 창구로서 기능을 할 수 있고 이를 통하여 관계 지방자치단체간의 자발적인 협력을 유도하기 위한 매우 유용한 제도가 될 수 있다. 그것은 행정협의회에서의 협의가 관계 지방자치단체의 자기책임성을 해치지 아니하고 어디까지나 스스로 의사결정을 하고 이에 기초하여 사무를 처리하는 경우에 가능하다. 행정협의회의결정에 강제력을 부여하고 이를 더욱 강화하는 방향으로 나간다면 관계 지방자치단체는 행정협의회를 통한 협력을 가능한한 피하려고 할 것이며 행정협의회의 성격상 그러한 기능을 수행하기에 적합한 것도 아니다. 행정협의회의 기능을 강화하려고 하는 개선방안은 문제의 해결에 도움이 되기 보다는 문제를 더욱 복잡하게 만드는 결과를 초래할 것이다.¹⁰⁸⁾

107) 박윤훈, 앞의 책, 178면; 강형기, 앞의 논문, 448면 이하 참고.

108) 이기우, 앞의 책, 396면.

3. 地方自治團體組合

현재까지 지방자치단체조합제도의 활용은 활발하지 못하다. 경기도에 1970년에서 1974년 사이에 존재한 시·군통신조합이 유일한 것이었으나 1991년 서울특별시, 인천광역시, 경기도로 구성된 수도권 매립지운영관리조합이 설립되었다. 김포의 매립지는 환경부와 서울특별시가 설치하였으며 그 운영·관리만을 조합이 행하도록 되어 있다.

지방자치단체조합에 의한 지방자치단체간의 협력이 아직 거의 이루어지지 아니하는 이유는 지방자치단체조합의 운영경험과 사전지식이 결여되어 관심이 부족했던 것에도 큰 원인이 있지만 앞에서 본 바와 같이 법률규정상의 미비점 때문에 조합의 구성을 어떻게 해야할 지에 대한 것이 막연했던 것에도 원인이 있는 것으로 생각된다. 앞에서 지적한 바와 같이 지방자치단체조합의 운영과 조직에 관한 중요한 사항은 법률로 규정함으로써 전국적으로 어느 정도 통일성을 유지하도록 하며 설치의 기준을 명확히 할 것이 요구된다.

4. 地方自治團體長 등의 全國協議體

지방자치법은 전국협의체의 의견제출권만을 보장하고 이에 대한 국가의 응답의무를 규정하고 있지 않다. 따라서 전국협의체의 의견제출에 대한 국가의 응답 내지 응답노력의무를 규정할 필요가 있으며 특히 지방자치단체에 새로운 의무를 부과하는 제도 등을 창설하는 경우에는 반드시 응답을 하도록 하여야 할 것이다. 또한 특정지방자치단체의 행정에 영향을 미치는 국가의 시책에 대한 의견제출 및 국가의 응답의무도 규정할 필요가 있는 것으로 생각된다.

II. 地方自治團體間 協力制度의 改善方向

1. 地方自治團體間 協力에 관한 法律의 制定

지방자치법에 지방자치단체간의 상호협력제도가 일부 규정되고 있다. 따라서 지방자치단체간의 공동협력제도가 활성화된다면 이러한 지방자치법 규정들에 기초하여 실시할 수 밖에 없는 실정이다. 그러나 지방자치단체간의 공동협력제도는 이미 독일의 경우를 통하여 보았듯이 매우 복잡한 개개의 법률관계가 형성되고 개별적인 구성 지방자치단체와 공동협력체 사이의 적정한 관계설정이 필요한 만큼 일반법 성격의 지방자치법 보다는 개별법으로서 공동협력제도를 위한 별도의 법률을 제정하는 것이 필요한 것으로 생각된다. 이때에는 독일의 개별 주에서 제정되어 있는 근거법률 등이 참고가 될 수 있다고 생각한다. 그리고 이러한 법률에는 공동협력제도의 개별적인 유형 외에도 세부적인 중요사항에 대한 규정이 필요하다고 본다.

2. 區域變更과의 並行

독일의 예를 통하여 얻는 교훈은 지방자치단체간의 공동협력제도의 필요성은 독일과 달리 한국에서는 어쩌면 활성화되기 어려운 점도 있어 보인다는 사실이다. 다소 역설적인 이러한 주장은 독일의 지방자치단체와 한국의 지방자치단체가 서로 그 구성 주민수에서 차이를 많이 나타낸다는 점에 근거하는 것이다.

즉 독일에서는 지방자치단체의 주민수가 비교적 적은 소규모로 지방자치단체가 존립하여 왔으므로 1970년대의 대대적인 구역변경작업과 이에 병행하여 지방자치단체간의 공동협력제도를 마련하여 사무수행에 관한 한 실질적으로 규모경제에 입각한 지방자치행정을 추구하여 왔다. 그러나 한국의 경우는 그 반대로 지방자치단체의 구성 주민수가 비교적 많은 규모로 유지되고 있으므로 독일의 예는 그대로 한국에 이전하기에 적당하지 않은 점이 있어 보인다.

그러나 아직도 기초 지방자치단체의 경우는(대표적으로 군의 경우) 비교적 규모가 작은 단위로 유지되고 있으므로 그 규모를 확대하는 구역변경작업이 여전히 필요한 것으로 보인다. 일찍이 이러한 방향으로 추진된 것이 이른바 도농복합형태의 지방자치단체의 구역개혁이었지만 이러한 작업은 재정력이나 행정력문제를 해결하기 위한 방안으로 지방자치단체간 공동협력제도의 추진과 병행하여 검토하여야 할 대안으로 생각된다. 또한 광역지방자치단체의 권한을 다소 강화함으로써 재정능력이나 행정력을 보완하여 주는 제도마련도 필요한 것으로 보인다.

3. 다양한 形態의 共同協力制度의 漸進的 導入

현행 지방자치법상의 공동협력제도는 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체 조합의 유형이 존재하지만 실무상으로는 행정협의회가 가장 활성화되어 있는 형편에 있다. 이는 아직도 공동협력제도에 대한 지방자치단체의 인식이 부족한 면에서도 그 원인을 찾을 수 있지만 한편으로는 우리 실정에 맞는 공동협력제도의 부족도 지적될 수 있다. 따라서 독일의 예를 참조하여 실정에 맞는 다양한 공동협력제도의 검토도 필요하다고 생각한다.

이 경우 개별 지방자치단체의 규모가 크고 주민의 수가 비교적 많은 한국에서는 공동협력제도를 도입하더라도 초기에는 느슨한 형태부터 점진적으로 도입하는 것이 타당할 것으로 생각된다. 즉 제도의 시행초기에는 예상하지 못하였던 부작용이나 문제점이 발생하게 되므로 시행경험을 평가할 수 있고 그 부작용도 비교적 경미한 느슨한 공동협력제도의 도입부터 검토하는 것이 필요할 것이다.

4. 個別 協力制度에 대한 制度的 補完

우선 행정협의회와 관련하여 행정협의회의 결정에 대한 강력한 구속력을 인정하고 있는 것은 폐지되어야 하며 관계 지방자치단체들이

보다 자유롭게 접근할 수 있도록 개정되어야 한다. 지방자치단체조합에 관한 규정은 대단히 미흡한 수준에 있으며 조합의 구성, 기관, 권한, 재정, 예산 및 결산, 감독에 대한 규정의 대폭 보완되어야 한다. 지방공기업 제44조 및 제50조에 의한 조합의 결성은 지방자치단체조합에 관한 규정에 통합되어 규정되는 것이 바람직하다. 지방자치단체조합을 활성화하기 위해서는 지방자치단체조합에 대한 지원도 지방자치단체에 준하도록 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

또한 오늘날 지역이기주의의 팽배에 의한 협력의 기피 내지 실패에 의하여 적지 아니한 사무가 수행되지 못하고 있음에 비추어 협력의 강제에 관한 규정이 보다 강화될 필요가 있다. 다만 협력의 강제가 지방자치단체의 자치권을 침해할 수 있다는 점에서 비례의 원칙과 이익형량이 동시에 고려되어야 한다.

〈參考文獻〉

1. 국내문헌

- 강구철, 『강의행정법Ⅱ』, 학연사, 1997.
- 경기도, 『지방자치법해설집』, 1991.
- 김남진, 『행정법Ⅱ』, 법문사, 2000.
- 김성호, 『지방자치단체의 국가정책결정참여방안』,
한국지방행정연구원, 1997.
- 김철용 외, 『주석지방자치법』, 한국사법행정학회, 1997.
- 류지태, 『행정법신론』, 신영사, 2000.
- 박윤훈, 『행정법강의(하)』, 박영사, 2000.
- 서돈석, 『우리나라 특별지방자치단체에 관한 법제적 고찰』, 현안분석
제97-12호, 국회사무처, 1997.8.
- 이기우, 『지방자치이론』, 학현사, 1996.
- 지방행정연구소 편, 『축조지방자치법해설』, 1995.
- 홍정선, 『지방자치법학』, 법영사, 2000.
- 강형기, “행정협의회와 지방자치단체조합의 기능”, 『한국지방자치의
쟁점과 과제』, 도서출판 문원, 1995.
- 김기진, “지방자치단체의 국정참가”, 『공법연구』, 제26집제2호(1998.6).
- 류지태, “국가에 의한 승인유보의 법적 고찰”, 『고시계』, 1996.5.
- 류지태, “지방자치의 제도적 보장론 소고”, 『법학논집』 제29집,
고려대 법과대학, 1993.
- 서원우, “지방자치의 헌법적 보장”, 『고시연구』, 1993.6.
- 이기우, “국가감독수단으로서의 승인유보”, 『지방행정연구』,
제5권제2호, 1990.
- 이기우, “독일의 목적조합”, 『지방행정연구』, 제7권제3호. 1992.

2. 일본문헌

- 成田頼明외(編), 『註釋地方自治法』, 第一法規, 2000.
- 阿部照哉외(編), 『地方自治法大系』 제2권, 嵯峨野書院, 1993.
- 實正力·兼子仁(編), 『基本法コンメンタル: 地方自治法』, 日本評論社, 1992.
- 地方自治關係實務研究會, 『地方自治關係實務辭典』, 第一法規, 2000.
- 寺田文彦, “地方自治團體の聯合”, 『新地方自治法講座』 제10권, ぎょうせい, 1997.
- 下仲宏卓, “事務の共同處理方式”, 『新地方自治法講座』 제11권, ぎょうせい, 1997.

3. 독일문헌

- Berg/Papier/Knemeyer/Steiner, *Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern*, 6 Aufl. 1996.
- Gern Alfons, *Deutsches Kommunalrecht*, 2 Aufl. 1997.
- Hauth/Hillermeier/Bonengel, *Verwaltungsgemeinschaft und Zweckverbände*, 1998.
- Knemeyer Franz-Ludwig, *Bayerisches Kommunalrecht*, 10 Aufl., 2000.
- Lissack Gernot, *Bayerisches Kommunalrecht*, 1997.
- Oebbeke Janbernd, *Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungs garantie*, 1982.
- Pagenkopf Hans, *Kommunalrecht I*, 1975.
- Scholler Heinrich, *Grundzüge des Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, 4 Aufl., 1990.
- Spies Ute, *Bürgerversammlung Bürgerbegehren Bürgerentscheid*, 1999.
- Stern Klaus, *Bonner Kommentar Grundgesetz*, 1993.

- Stober Rolf, *Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, 3 Aufl., 1996.
- Thieme Werner, *Verwaltungslehre*, 4 Aufl., 1984.
- Voigt Rüdiger, *Kommunale Partizipation am staatlichen Entscheidungsprozess*, 1976.
- Waechter Kay, *Kommunalrecht*, 3. Aufl., 1997.
- Zielke Beate, *Zwischengemeindliche Zusammenarbeit*, 1993.
- Sönke, “Die fehlerhafte Zweckverbandsgründung in der Rechtsprechung des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts”, *LKV* 1999, S.50ff.
- Bluhm Harriet, “Die rechtliche und wirtschaftliche Situation unwirksam gegründeter Zweckverbände”, *LKV* 1998, S.172ff.
- Bunzel/Reitzig, “Bereitstellung von Flächen zum Ausgleich im übergemeindlichen Maßstab”, *DÖV* 1998, S.995ff.
- Cromme Franz, “Kommunalrechtlicher Rahmen für die Sanierung von Zweckverbänden”, *LKV* 1998, 161ff.
- Cromme Franz, “Nachträgliche Heilung ungewollter Zweckverbände?”, *LKV* 1999, S.122ff.
- Darsow Thomas, “Gründung von Zweckverbänden”, *LKV* 1999, S.308ff.
- Dietlein, “Wege aus dem Zweckverband”, *LKV* 1999, S.41ff.
- Grawert Rolf, “Mitwirkungsverbote in kommunalen Zweckverbänden und Gesellschaften”, *NWVBZ* 1998, S.209ff.
- Heberlein Horst, Das Karlsruher Übereinkommen-Anwendungsbeispiel des Madrider Rahmenübereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, *DVBZ* 1999, S.1244ff.
- Just Michael, “Die Heilung der Gründungsfehler bei

〈参考文献〉

- Zweckverbänden in Sachsen-Anhalt”, *LKV* 1999, S.113ff.
- Kollhoser Helmut, “Fehlerhafte Zweckverbände und allgemeine Grundsätze des Verbandsrecht”, *NJW* 1997, S.3265ff.
 - Rengeling Hans-Werner, “Formen interkommunaler Zusammenarbeit”, Günter Püttner(Hrsg.), *Handbuch kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2*, 1982, S.385ff.
 - Seewald Otfried, “Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Zweckverband”, *BayVBl* 1997.
 - Seewald Otfried, “Kommunalrecht”, Udo Steiner(Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 5. Aufl., 1995. S.1ff.
 - Seewald/Rassow, “Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Zweckverband”, *BayVBl* 1987. S.609ff.
 - Simnacher, “Die Bezirke zu Zweckverbänden reformieren?”, *BayVBl* 2000, S.357ff.
 - Stollmann Frank, “Aufgabenerledigung durch Dritte im öffentlichen Gesundheitsdienst”, *DÖV* 1999, S.183ff.
 - Wellmann Susanne, “Was ist ein Zweckverband, der keiner ist?”, *LKV* 1997, S.402ff.

부 록: 獨逸의 地方自治團體間 協力에 관한 法律

1. 地方自治團體間 共同事務處理에 관한 法律(KommZG)¹⁰⁹⁾

제 1 장 일반규정

제 1 조 (적용영역) ①이 법률은 지방자치단체 및 광역자치단체의 공동사무처리에 관하여 규율한다. ²행정협의회는 그 사무영역에 관하여 지방자치단체와 대등하다; 이는 지방자치단체 소유가 아닌 토지의 소유자에게도 준용한다. 다만 이는 그 토지소유자가 당해 지방자치단체의 구역 내에서의 공적 과제를 수행하는 경우에 한한다. ³ 기타공법상 사단, 재단 및 영조물 또는 자연인과 사법상 법인은 이 법률의 규정에 따라서만 공동사무처리에 참여할 수 있다.

②¹목적조합 자체가 공동사무처리에 참여하는 경우에는 그 목적조합에 속하는 지방자치단체 및 광역자치단체에 대하여 적용되는 규정들이 동일하게 이 경우에도 적용된다. ²독립한 공법상 지방기업이 참여하는 경우에는 그 설립주체에 대하여 적용되는 규정이 적용된다.

③¹지방자치단체간의 공동의 사무처리 또는 사법형식의 공동의 과제수행에 관한 다른 법률상의 규정은 이 법률과 저촉되지 아니한다. ²연방건축법전 제205조에 따른 계획단체에 대하여는 연방건축법전 제205조 제2항 내지 제5항의 규정에 불구하고 목적조합에 관하여 규정하는 (이 법률 제20조를 포함한) 이 법률의 규정이 준용된다.

④¹법률상 사무나 권한을 공동으로 수행하는 것이 배제되는 경우에는 이 법률은 적용될 수 없다. ²조세징수권과 경찰창립권은 위임될 수 없다.

109) In der Fassung der Bekanntmachung vom 20. 6. 1994 (BayRS 2020-6-1-I), GVBl. S.555; zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. 7. 1998, GVBl. S.424.

제 2 조 (지방자치단체 공동사무처리의 법형식) ①공동사무처리를 위해서는 사무협의회를 구성하거나 목적합의체를 결성하거나 또는 목적조합을 설립할 수 있다.

②사무협의회와 목적합의체에 의해서는 새로운 법인격이 창설되지 아니한다.

③¹목적조합은 공법상의 사단이다. 2목적조합은 법률이 정하는 바에 따라 자기책임으로 그 사무를 관장한다.

제 3 조 (공동사무처리의 요건) ①¹이 법률의 규정에 따라 지방자치단체 및 광역자치단체는 처리할 권한이 있거나 의무가 있는 사무를 공동으로 수행하기 위하여 공동사무처리를 구성할 수 있다. ²동일한 행정협의회에 속하는 지방자치단체들은 당해 행정협의회가 그 사무를 마찬가지로 효과적 그리고 경제적으로 수행할 수 있는 한 이 법에 따른 공동사무처리를 구성할 수 없다.

②이 법률이 공동사무처리를 해야할 의무를 규정하는 경우에는(제 16조와 제28조) 동일한 종류의 지역단체 상호간에서만 적용되지만 나아가 지역단체들이 동일한 의무적 자치사무를 수행해야 하는 경우에는 광역자치단체에 속하는 지방자치단체와 이에 속하지 않는 지방자치단체 상호간 그리고 광역자치단체와 광역자치단체에 속하지 않는 지방자치단체 상호간에 적용될 수 있다.

제 2 장 사무협의회

제 4 조 (보통사무협의회) ①¹지방자치단체 및 광역자치단체는 공법상 계약에 의해 사무협의회를 구성할 수 있다. ²사무협의회에는 그밖에 공법상 사단, 재단, 영조물 및 자연인과 사법상 법인이 참여할 수 있다.

②¹사무협의회는 그에 참여한 구성원에 공통된 사무를 관장한다. ²사무협의회는 특히 개별 참여구성원이 수립하는 계획과 개개의 공공시설의 활동을 상호 조정하고, 공동의 토지이용계획의 준비 및 광

역인접지역 내에서의 공동의 경제적, 합목적적 사무수행을 확보하는데 기여한다.

③ 사무협의회에의 참여로 인하여 사무와 권한의 주체로서의 제3자에 대한 구성원의 권리와 의무는 저촉되지 아니한다.

④ ¹공법상 계약에는 사무협의회가 수행할 사무가 규정되어야 하며, 필요한 한에서 정관 및 재정수요의 충당에 관하여 규정할 수 있다. ²계약은 모든 참여구성원에 의해 체결되고 서명되었을 때 효력을 받는다. ³계약에는 그 효력발생시점에 관하여 이와 달리 규정할 수 있다.

⑤ ¹감독관청은 사무협회의의 구성에 관여할 수 있다. ²이를 위하여 감독관청은 특히 관련 법인 및 이해관계인과의 공동협의를 개최할 수 있다.

제 5 조 (특별사무협의회) ① ¹사무협의회가 내린 결정에 대하여 모든 참여구성원들의 권한 있는 기관들이 동의한 때에는 참여구성원들이 당해 사무협의회의 결정에 구속됨을 합의할 수 있다. ²나아가 참여구성원들의 권한 있는 기관의 다수가 동의한 때에는 사무의 진행과 재정수요, 절차문제 및 개별 사무의 계획과 집행을 위한 준칙의 제정 등에 관한 사무에 대하여 사무협의회가 내린 결정에 참여구성원들이 구속됨을 합의할 수 있다.

② 참여구성원의 권한 있는 기관은 사무협의회의 제안에 대하여 3개월 이내에 결정할 의무가 있음이 합의될 수 있다; 합의에는 이와 다른 기간을 정할 수 있다.

③ ¹지역단체들이 특별사무협의회의 구성을 목적으로 협상을 시작한 때에는 이를 감독관청에 알려야 한다. ²사무협의회 구성, 변경 또는 그 폐지는 감독관청에 이를 신고하여야 한다.

제 6 조 (특별사무협의회 폐지와 해지) ① ¹특별사무협의회가 폐지되는 경우에는 정리절차가 행해져야 한다. 단 이는 필요한 경우에 한한다. ²계약에서는 이에 대하여 더 상세한 내용을 정할 수 있다.

②¹특별사무협의회가 불특정의 기간 또는 20년 이상의 기간으로 구성되는 경우에는 설립계약의 내용 중에 해지의 요건, 기간 및 형식에 관하여 정하여야 한다(정규해지).²특별사무협의회는 중대한 사유에 의해서도 해지될 수 있다(비정규해지).

제 3 장 목적합의체

제 7 조 (참여구성원과 사무) ①지방자치단체 및 광역자치단체는 공법상 계약에 의해 목적합의체를 결성할 수 있다.

②참여한 지역단체들은 목적합의체에 근거해서 그들 중 한 지역단체에 특정목적과 관련 있는 개별 또는 전체 사무를 위임할 수 있다; 이때 특히 참여구성원인 지역단체는 다른 구성원인 지역단체로 하여금 자신이 운영하는 공공시설을 공동으로 이용하는 것을 허용할 수 있다.

③참여한 지역단체들은 목적합의체에 근거해서 특정 목적과 관련 있는 개별 또는 전체 사무를 연합하여 수행하거나 이를 위하여 공동의 시설을 창설 또는 운영할 수 있다.

④목적합의체에는 또한 구성원인 지역단체가 참여한 다른 지역단체에게 그의 사무수행을 위하여 시간제 사무용역을 제공함을 규정할 수 있다.

제 8 조 (권한의 이전) ①구성원인 한 지역단체에 목적합의체에 의하여 사무가 위임되면(제7조 제2항), 사무협약 내용에 명시적으로 다른 내용이 정해지지 않는 한 그 사무를 수행하기 위하여 필요한 권한도 함께 이전된다.

②목적합의체에 의하여 그 밖의 참여구성원들은, 법률상의 사무가 위임되거나 그에 관한 권한이 이전하는 한에서 당해 사무에 관한 법률상의 의무에서 벗어난다.

③제7조 제3항의 경우에 사무에 관한 권한은 참여구성원들에게 계

속 남는다; 이 권한은 연합하여 행사될 수 없다.

④ 제7조 제4항에 의하여 사무용역을 제공받은 지역단체는 이들에게 자기의 소속직원과 마찬가지로 권한을 위임할 수 있다.

제9조 (목적합의체의 결성) ① 지역단체들이 목적합의체의 결성을 목적으로 협상을 시작한 때에는 이를 감독관청에 알려야 한다.

②¹감독관청은 목적합의체의 결성에 관여할 수 있다. ²이를 위하여 감독관청은 특히 관련 법인 및 이해관계인과의 공동협의를 개최할 수 있다.

제10조 (내용) ① 목적합의체에서는 참여구성원인 한 지역단체에 위임되는 사무 또는 참여구성원이 연합하여 수행하여야 하는 사무에 관하여 열거하여야 한다.

② 사무가 위임되는 경우 그밖의 참여구성원들에게는 목적합의체에 의하여 특정 사안에 관한 청문권 또는 동의권이 부여될 수 있다.

③ 목적합의체에는 위임된 사무의 수행을 위해 필요한 적정한 비용상환에 관하여 규정할 수 있다; 비용상환은 정상적인 경제활동수행의 원칙에 따라 산정되는 경비를 충족하기에 적정한 수준을 넘을 수 없다.

④ 참여구성원들이 연합하여 사무를 수행하는 경우에 목적합의체는 어떤 기준에 따라 소요된 경비를 참여구성원간에 분배할 지를 정하여야 한다.

제11조 (조례제정권과 규칙제정권) ①¹사무를 위임받은 지역단체에는 목적합의체에 의하여 당해 위임받은 사무의 수행을 위하여 그밖의 구성원인 지역단체의 구역에 대하여도 조례와 규칙을 제정할 권리가 이전될 수 있다. ²사무를 위임받은 지역단체의 기존의 효력을 발생한 조례와 규칙은 목적합의체에 의하여 그밖의 구성원인 지역단체의 구역에도 확장 적용될 수 있다; 이때의 조례와 규칙은 목적합의체에 그 출처를 첨부하여 정확히 표시하여야 한다. ³그밖의 구성원인 지역단체들은 조례공포의 형식에 의거하여 위의 조례와 규칙

이 공포되었음을 고시해야 한다.

②제1항의 경우 목적합의체에는 사무를 위임받은 지역단체가 그가 제정한 조례와 규칙의 효력범위 내에서 그 집행을 위해 필요한 모든 조치를 자기의 고유의 구역에서처럼 취할 수 있음을 규정할 수 있다.

제12조 (신고와 허가) ①사무의 위임 또는 구성 지역단체간 사무의 연합수행에 관하여 정하는 목적합의체는 감독관청에 신고하여야 한다.

②¹목적합의체에 의하여 구성원인 한 지역단체가 권한도 부여받는 때에는 감독관청의 허가를 요한다. ²허가는 목적합의체의 체결이 공익상의 이유에 반할 때, 협약의 체결이 허용될 수 없을 때 또는 협약이 법률규정에 반할 때에만 거부될 수 있다. ³목적합의체가 위임사무를 대상으로 하는 경우에는 감독관청은 당해 허가에 관하여 특별감독관청의 청문을 거쳐 의무에 합당한 재량으로 결정한다.

③목적합의체의 대상인 사무의 집행을 위하여 특별한 허가를 요하는 경우에 그 특별허가가 거부될 것이 예상되는 때에는 목적합의체의 허가가 거부될 수 있다.

④¹감독관청이 허가를 거부하려면 사전에 참여구성원들과 이에 대하여 협의하여야 한다. ²이 협의는 제9조 제2항 제2문에 따른 공동 협의에서 행해질 수 있다.

제13조 (공고와 효력발생) ①¹감독관청은 허가를 요하는 목적합의체 및 그 허가에 대하여 공보에 공고하여야 한다. ²목적합의체는 공고된 날의 다음 날에 효력을 발한다. ³구성원인 지역단체들은 조례공포의 형식으로 위 공고사실을 고시해야 한다.

②허가를 요하는 목적합의체의 일부분으로서 제3자의 권리나 의무와는 상관없이 단지 참여구성원인 지역단체 상호간의 관계만을 규율하는 부분은 공고를 요하지 아니한다.

③신고를 요하는 목적합의체는 공고함이 없이 모든 참여구성원이 결정하고 서명함으로써 효력을 발한다.

④효력발생의 시점에 관하여는 목적합의체에서 제1항 제2문 및 제

3항과 달리 정할 수 있다.

제14조 (변경, 폐지 및 해지) ①신고를 요하는 목적합의체는 그 변경이나 폐지시에도 감독관청에 신고하여야 한다.

②¹허가를 요하는 목적합의체는 그 변경이나 폐지시에도 허가를 요한다. ²(이 때에는) 목적합의체의 허가에 관한 제12조의 규정이 준용된다. ³해지에 근거한 폐지나 변경의 허가는 의무협약의 요건이 존재하는 경우에만 공익에 반할 수 있다.

③¹목적합의체가 기간 없이 또는 20년 이상의 기간으로 체결되는 경우에는 협약내용에 해지의 요건, 기간 및 형식에 관하여 정하여야 한다(정규해지). ²모든 목적합의체는 중대한 사유에 의해서도 해지될 수 있다(비정규해지).

④¹목적합의체가 폐지되면 필요한 경우에는 정리절차가 행해져야 한다. ²목적합의체는 이에 관하여 상세한 사항을 정할 수 있다.

⑤ 목적합의체가 변경되거나 폐지되는 경우에는 제13조의 규정이 준용된다.

제15조 (참여구성원의 이탈) ①¹목적합의체에 참여한 지역단체가 다른 지역단체로 흡수되거나 다른 지역단체와 합병되는 경우에는 목적합의체에 참여한 지역단체를 흡수, 합병한 지역단체가 종래의 지역단체를 대신한다. ²한 지역단체가 다수의 지역단체로 분할되는 경우 또는 목적합의체의 대상이 되는 사무나 권한이 개별 또는 다수의 다른 지역단체에 이전하는 경우에도 동일하다.

②공익상의 이유에 반하지 않는 한 참여구성원인 지역단체는 새로운 법인이 탄생한 후 3개월이 경과하기까지 목적합의체를 해지할 수 있다. ²제13조 및 제14조 제1항과 제2항의 규정이 준용된다.

제16조 (의무협약) ①목적합의체의 체결이 지역단체의 의무적 자치사무를 수행하기 위하여 공익의 이유에서 요청되는 경우에는 감독관청은 관계 지역단체들에게 목적합의체를 체결할 수 있는 적정한 기

간을 정할 수 있다.

② ¹그 기간 내에 목적합의체가 성립하지 않으면 감독관청은 직권으로 참여구성원간 목적합의체와 동일한 효력을 갖는 규정을 정한다(의무협약). ²감독관청은 이에 대하여 결정하기 전에 관계 지역 단체들에게 그 견해를 표명할 기회를 주어야 한다. ³이 협의는 제9조 제2항 제2문에 따른 공동협약에서 행해질 수 있다.

③ ¹제8조, 제10조, 제11조 및 제13조 내지 제15조가 준용된다. ²그러나 참여구성원에 의한 의무협약의 변경은 감독관청의 허가에 의해서만 가능하다. ³그 허가에 대해서는 제12조 제2항 제2문과 제3문 및 제3항이 준용된다.

④ ¹참여구성원은 의무협약을 자발적으로 폐지할 수 없다. ²의무협약의 사유가 소멸한 때에는 감독관청은 이 사실을 참여구성원들에게 서면으로 소명해야 한다. ³의무협약은 이 경우 보통의 목적합의체로서 계속 효력을 받으며 참여구성원들은 소명이 있음을 안 때로부터 6개월 이내에 당해 협약을 해지할 수 있다.

제 4 장 목적조합

제 1 절 설립 및 원칙규정

제17조 (참여구성원과 사무) ① 지방자치단체 및 광역자치단체는 하나의 목적조합(임의단체)로 결합할 수 있으며 이 목적조합에 개별 사무나 특정목적과 관련한 모든 사무를 위임할 수 있다.

② ¹제1항에 열거된 지역단체 외에도 특별한 규정에 의해 참여가 배제되지 않는 한 다른 공법상 사단, 재단 또는 영조물도 목적조합의 구성원이 될 수 있다. ²마찬가지로 자연인과 사법상의 법인이라도 단체사무의 수행이 촉진되고 공익상의 이유에 반하지 않은 한 목적조합의 구성원이 될 수 있다.

③ ¹바이에른 주 안에 있지 않은 지방자치단체나 광역자치단체 또는

기타 국가(바이에른 주)의 감독하에 있지 아니한 공법상 사단, 재단, 영조물의 바이에른 주 내 목적조합에의 구성원자격은 내무부장관의 허가를 요한다. ²지방자치단체, 광역자치단체 기타 국가(바이에른 주)의 감독하에 있는 공법상 사단, 재단, 영조물이 바이에른 주 안에 위치하지 아니한 목적조합의 구성원이 되고자 하는 경우에도 동일하다.

제18조 (목적조합의 설립) ①목적조합의 법률관계는 이 법률의 테두리 내에서 참여구성원에 의해 합의될 단체규약에 의해 규율된다.

②지역단체들이 목적조합의 설립을 목적으로 협상을 시작한 때에는 이를 감독관청에 알려야 한다.

③¹감독관청은 목적조합의 설립에 관여할 수 있다. ²감독관청은 이를 위하여 특히 관련 법인 및 이해관계인과의 공동협의를 개최할 수 있다.

제19조 (단체규약의 내용) ①단체규약은 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 목적조합의 호칭과 소재지
2. 단체구성원과 목적조합의 지역적 활동영역
3. 목적조합의 사무
4. 단체총회에서의 의석과 표결권의 배분
5. 목적조합의 재정수요의 충당을 위하여 단체구성원에게 납부의무를 지울 수 있는 기준

②단체규약은 이 법률이 규정하지 않거나 단체규약에서 허용하는 경우에는 다음 각 호의 규정을 포함할 수 있다.

1. 조직과 행정
2. 단체재정
3. 목적조합이 해산하는 경우의 청산
4. 특별 중재절차에 의한 분쟁의 조정
5. 그밖의 목적조합의 법률관계

제20조 (단체규약의 허가) ①¹단체규약은 감독관청의 허가를 요한다.
²허가는 목적조합의 설립이 공익상의 이유에 반하거나 단체의 설립이 허용되지 아니하거나 또는 조례가 법률의 규정에 일치하지 않는 경우에만 거부될 수 있다. ³목적조합이 위임사무의 수행을 목적으로 하는 경우에는 감독관청은 특별감독관청의 청문을 거쳐 허가에 대하여 의무에 합당한 재량에 따라 결정한다.
②목적조합이 수행할 사무의 인수와 집행을 위해 특별한 허가를 요하는 경우에 그 특별한 허가가 거부될 것이 예견될 때에는 단체규약은 허가되지 않을 수 있다.
③¹감독관청이 허가를 거부하는 경우에는 사전에 단체구성원들과 협의하여야 한다. ²이 협의는 제18조 제3항 제2문에 따른 공동협의에서 개최될 수 있다.

제21조 (단체규약의 공고, 목적조합의 성립시점) ①¹감독관청은 단체규약과 그 허가를 공보에 공고해야 한다. ²목적조합은 단체규약에 그보다 늦은 시점이 정해져 있지 않은 한 공고된 날의 다음 날로 성립한다. ³적법한 공고가 있는 후에는 목적조합 설립상의 법 위반사실의 주장은 장래에 대하여만 할 수 있다.
②지역단체인 단체구성원은 조례공포의 형식에 따라 제1항 제1문의 공고사실을 고시해야 한다.

제22조 (사무와 권한의 이전, 조례 및 규칙제정권) ①목적조합에 위임된 사무의 수행과 이를 위해 필요한 권한의 행사에 관한 단체구성원의 권리와 의무는 목적조합에 이전된다.
②목적조합은 단체구성원을 대신하여 위임사무에 관한 조례와 규칙을 제정할 수 있다.
③단체규약은 개별 권한의 이전 및 조례와 규칙의 제정권을 배제할 수 있다; 위임된 사무의 성격상 권한의 이전이 불가피한 경우에는 그러하지 아니하다.

④목적조합이 단체규약에 의하여 위임받은 사무에 따라 단체구성원을 대신하여 단체구성원의 공공기업 참여지분이나 단체에의 구성원 자격을 인수하여야 하는 경우에는 개별 단체구성원은 그에 상응하는 법률행위와 행정조치를 하여야 할 의무가 있다.

제23조 (공무원의 상급관청으로서의 지위) ①¹그 자체 공무원의 상급관청이 되는 공법상 사단, 재단, 영조물만으로 구성된 목적조합에는 공무원의 상급관청으로서의 지위가 인정된다. ²그밖의 목적조합의 경우 공무원의 상급관청이 될 수 있는 권리는 감독관청의 허가를 거쳐 단체규약에 의해 부여될 수 있다.

②¹목적조합의 사무가 해산이나 기타 다른 사유로 전부 또는 일부 공무원의 상급관청인 지위를 갖는 다른 공법인에게 이전되면 당해 공무원의 인수 및 공무원과 피부양자의 법적 지위에 대해서는 공무원기본법 제2장 제3절의 제규정이 준용된다. ²목적조합이 공무원의 상급관청인 다른 공법인에게 종래의 자신의 사무를 이전함이 없이 해산하는 경우 공무원의 상급관청이 되는 목적조합의 단체규약은 누가 공무원 및 피부양자를 인수해야하는지를 정하여야 한다.

제24조 (목적조합의 조례와 규칙의 공고) ①¹목적조합은 조례와 규칙을 자신의 공보에 공고한다. ²목적조합에 공보가 존재하지 않는 경우에는 목적조합의 조례와 규칙은 광역자치단체의 공보에 공고되며, 목적조합의 활동범위가 광역자치단체의 범위를 넘어서는 경우에는 감독관청의 공보에 공고된다.

②단체구성원인 지역단체는 조례공포의 형식으로 제1항의 공고사실을 고시해야 한다.

제25조 (문장의 사용) ¹목적조합은 고유의 깃발이나 문장을 사용하지 않는다. ²단체구성원의 동의가 있으면 고유한 문장을 사용할 수 있다. ³작은 국가문장의 사용은 그에 적용되는 특별규정에 따라 규율된다.

제26 조 (적용규정) ①¹이 법률 또는 이 법률의 범위 안에서 단체규

약이 특별규정을 갖고 있지 않는 한 목적조합에는 지방자치단체에 적용되는 규정들이 준용된다. ²목적조합에 광역자치단체만이 지역단체로서 속하는 경우에는 광역자치단체에 적용되는 규정들이 준용된다. ³단체규약은 감독관청의 허가를 얻어 제1문과 제2문과 달리 당해 목적조합에 속하는 지역단체에 적용되는 규정을 준용할 수 있음을 규정할 수 있다.

②목적조합의 조례에는 제1항에 의해 준용되는 규정들에 따라 허용되는 경우 질서위반행위에 대하여 벌금의 부과를 규정할 수 있다 (이른바 “무장된 규약”).

③¹위반시 형벌이나 질서위반에 의한 벌금이 부과되는 규칙의 제정에 관한 요건과 절차에 대해서는 제24조의 규정과 관계없이 바이에른 주 형법의 규정이 준용된다. ²바이에른 주 형법 제47조 제1항에 따른 허가 의무는 지역단체로서 지방자치단체나 광역자치단체만이 속하는 목적조합에 대해서만 적용된다. ³바이에른 주 형법 제47조 2항에 따른 제출 의무는 지역단체로서 광역자치단체 산하의 지방자치단체로만 구성된 목적조합에 적용된다.

④목적조합이 제정할 권한이 있는 규칙은 단체총회에 의하여 (긴급규칙의 경우에는 목적조합의 장에 의하여) 단체규칙으로서 제정된다.

제27조 (이해의 조정) ①¹단체규약 외에 단체구성원들은 목적조합의 설립으로부터 나오는 이해득실의 조정에 대하여 서면으로 타협할 수 있다. ²단체규약에서 이를 정하거나 단체할당금의 확정을 통해서 이를 정하는 것이 불가능 또는 합목적적이지 않은 경우에는 목적조합의 활동에 따른 이해득실의 평가에 대해서도 동일하다. ³타협된 사항은 감독관청에 신고하여야 한다.

②¹이해득실의 조정은 이를 원하는 전체 단체구성원의 신청에 의하여 감독관청이 규율한다. ²의무단체의 경우에 감독관청이 이해득실의 조정을 필요하다고 여길 때 및 관련 구성원들이 감독관청이 정한 적정한 기한 내에 합의를 보지 못하는 경우에도 그러하다.

제28조 (의무단체) ①지역단체의 의무적 자치사무를 수행하기 위해 목적조합을 구성하는 것이 공익상의 이유에 의해 요청되는 경우에는 감독관청은 관련 지역단체들로 하여금 목적조합을 구성하도록 적정한 기한을 정할 수 있다.

②¹정해진 기한 내에 목적조합이 성립되지 않으면, 감독관청은 직권으로 단체규약을 제정하여 목적조합을 구성한다(의무단체).²감독관청은 이를 결정하기 전에 관련 지역단체들에게 단체구성 및 단체규약에 대한 그들의 입장을 설명할 기회를 부여해야 한다; 이 설명회는 제18조 제3항 제2문에 규정된 공동협의에서 개최될 수 있다.³제21조의 규정은 이 경우에 준용한다.

③제1항과 제2항은 제1항에 열거한 사유로 그밖의 다른 지역단체가 기존의 목적조합에 가입하여야 하는 경우에 준용한다.

④¹단체규약의 내용에 관한 규정(제19조)은 의무단체의 경우에 준용한다.²필요한 경우에는 단체규약은 목적조합을 위한 직원의 배치에 대하여 규정할 수 있다.

제 2 절 구성과 운영

제29조 (기관) ¹목적조합의 필요적 기관은 조합총회와 목적조합의 장이다. ²목적조합의 규약은 조합총회와 그 밖의 결정위원회의 설립 여부와 방법을 정할 수 있다.

제30조 (목적조합장과 조합총회 위원의 법적 지위) ①¹목적조합의 장, 그의 직무대리 그리고 그 외 조합총회의 구성원은 명예직으로 활동한다.

②¹목적조합은 조합총회의 위원에 대해 명예직으로 활동하는 지방자치단체시민에 대한 지방자치법의 비용지급규정을 따른다. ²제31조 제2항제1문에 의해 조합총회의 위원은 목적조합의 장, 조합위원회의 장 그리고 그 직무대리가 아닌 한 지출한 비용에 대한 지급

청구권만 갖는다. ³지방자치법 제20a 조제4항이 준용된다; 그러나 지방자치단체의 임기직인 선거직공무원인 조합총회위원의 직에 이 규정은 준용되지 않으며 공무원법상의 비용지급규정이 준용된다.

③ ¹조합의 구성원인 모든 기초, 광역자치단체의 피선거권 있는 주민은 조합총회 위원직의 수임 또는 그 외 사무수행을 중요한 사유가 있을 경우에만 거부할 수 있다. ²중요한 사유는 의무자가 그의 연령, 그의 직업 또는 가족관계, 그의 건강상태 또는 그 외 개인적인 상황으로 인해 위원직의 수임과 수행이 어려울때 특별히 고려될 수 있다. ³중요한 사유의 존재여부는 그 조합총회위원을 위촉한 지역단체에서 결정한다.

④ ¹조합총회 위원은 다음 각 호에 해당하는 직을 겸할 수 없다.

1. 목적조합의 공무원 및 사무직원의 장 또는 그 직을 주업으로 하는 사무직원
 2. 목적조합이 50% 이상 참여하고 있는 공법상 또는 사법상 법인 또는 그 외 기관의 장인 공무원과 장인 사무직원; 법인에 대한 참여는 표결권에 대한 참여로 족하다.
 3. 광역지방자치단체장의 직무대리로 선출된 자를 제외한 직접적으로 목적조합의 사무에 관계하는 행정감독기관의 공무원 및 사무직원
- ²제1문의 규정은 공무원이 보수없는 명예직의 기간동안 휴가를 얻은 경우 또는 직무관계에 있어 그의 권리와 의무가 선거로 인해 입법상의 사단에 머물러 있는 경우에 적용될 수 없다; 이 규정은 사무직원의 경우에 준용된다.

제31조 (조합총회의 구성) ① ¹조합총회는 목적조합의 장과 그 외 조합총회의 위원으로 구성된다. ²모든 조합의 구성원은 최소 1인의 조합총회위원을 조합총회에 파견한다. ³조합의 규약은 특정한 또는 모든 조합의 구성원이 다수의 대리인을 조합총회에 파견하거나 또는 특정한 조합 구성원의 대리인은 복수의 표결권을 가진다고 규정할 수 있다. 그 외에도 한 조합 구성원의 다수 대리인의 표결은 일

치하여서만 이루어질 수 있다고 규정될 수 있다. ⁴사법상 자연인 또는 법인이 조합의 구성원인 경우에는 그의 표결권이 조합규약에서 정해진 표결수의 5분의 2에 달하는 것은 허용되지 않는다; 이 점은 그의 자본이 전부 또는 대부분 국가 또는 지방자치단체에 있는 사법상의 법인에게는 적용되지 않는다. ⁵조합총회에서 대표행위는 대표자의 소속지역단체가 목적조합의 공동사무수행에서 차지하는 비율과 적절한 관계에 있어야 한다.

② ¹조합총회에서 기초지방자치단체는 기초지방자치단체장의 직으로서 광역지방자치단체는 광역지방자치단체장의 직으로서 대리된다. ²제1문에서 언급한 자 및 그에 의해 선출된 직무대리인의 동의에 의해 참가 구성원인 지역단체는 다른 자를 그의 대리인으로서 위촉할 수 있다. ³조합총회에서 지역단체의 그 외 대리인은 그 지역단체의 결정기관을 통해 위촉된다.

③ ¹조합총회 위원직의 유고시에는 그의 직무대리인에 의해 대리된다. ²그의 동의가 있으면 지역단체는 또한 다른 직무대리인을 위촉할 수 있다. ³단체총회위원 상호간은 서로 대리할 수 없다.

④ ¹위촉된 조합총회위원과 그 직무대리인의 임기는 6년이다. ²그러나 다음 각 호의 경우에는 제1문의 규정을 벗어나서 임기가 종결한다.

1. 단체 구성원을 대리하는 지역단체의 구성원이 임기의 종료 또는 대리사단에서의 조기 탈퇴하는 경우

2. 직업적인 지방자치단체의회의 구성원으로서 공무원 관계가 종료된 경우

³조합총회위원과 그 직무대리는 조합총회의 신입위원이 취임할 때까지 그의 직을 계속 수행한다.

제32조 (조합총회의 소집, 공개의 원칙) ① ¹조합총회는 목적조합의 장이 선출되지 않은 경우에는 감독행정기관이, 그렇지 않은 경우에는 목적조합의 장이 서면으로 이를 소집한다. ²소집장에는 일시와 장소 그리고 회의의 안건이 기재되어야 하며 조합총회 위원에게 늦어도 집회 일주일 전에 도달하여야 한다. ³긴급을 요하는 경우 목적

조합의 장은 이 기간을 24시간까지 단축할 수 있다.

②¹조합총회는 최소 연 1회 소집되어야 한다. ²그 외 조합총회위원 3분의 1이 안건의 제시하여 청구하는 경우에 소집되어야 한다. ³조합규약은 조합총회위원의 다른 수에 의한 청구 또는 그 외 청구권 한이 있는 자를 정할 수 있다.

③¹감독행정기관의 대리인은 조합총회에 참가할 수 있는 권리를 가진다. ²감독행정기관의 대리인은 청구에 대하여 답변을 받을 수 있다.

④회의공개에 관한 지방자치법의 규정은 제26조제1항제2문 및 제3문의 기준에 따라 광역지방자치조합에 대한 규정이 적용되는 경우를 제외하고는 준용된다.

제33조 (조합총회의 결정과 선거) ①¹조합총회는 모든 조합총회위원이 적법한 절차에 따라 소집되고 출석한 표결권이 있는 조합총회위원이 조합규약에 정해진 표결수의 다수에 이를 때 의결능력이 있다. ²이 때 제31조제1항제4문에 따른 조합 구성원의 표결권이 나머지 구성원의 표결권을 넘어서는 것은 허용되지 않는다. ³조합총회위원 다수의 인적 참여에 근거하지 않은 조합총회는 그 의결능력으로 인해 4주안에 동일한 안건에 대한 2차 회의가 다시 소집되게 되고 제2문의 규정에도 불구하고 출석수에 관계없이 의결능력이 있다; 이 결과는 두 번째 소집장에 명확히 제시되어야 한다.

②¹이 법률이나 조합규약에 다르게 규정되어 있지 않은 한 결정은 다수결로 이루어진다. ²가부동수일 경우 부결된 것으로 본다. ³의결은 공개투표로 행해진다. ⁴조합의 구성원은 그의 조합총회 위원에게 조합회의에서 어떻게 표결해야 하는지 지시할 수 있다. ⁵지시에 어긋난 표결은 조합총회 결정의 유효성에 영향을 미치지 않는다.

③¹제1항은 선거에 대해서 준용된다. ²선거는 비밀선거로 행해진다. ³유효한 기표의 과반수 이상을 득표한 자가 선출된다. ⁴1차 선거에서 제1문의 다수득표자가 없으면 가장 높은 득표수의 두 후보 간 결선투표가 행해진다. ⁵결선투표결과 득표수가 같은 경우에는

추첨으로 결정한다. ⁶1차 선거에서 3인 또는 다수의 후보가 같은 득표수를 획득한 경우 어떤 후보가 결선투표에 참가할지는 추첨으로 정한다. ⁷한 후보가 가장 높은 득표수를, 2인 또는 다수의 후보가 동일하게 다음으로 높은 득표수를 획득한 경우 그들 중 누가 가장 높은 득표수를 획득한 후보와 결선투표에 참가하게 될지는 추첨으로 정한다.

④ ¹개인적 관계로 인한 제척에 관한 지방자치법의 규정이 준용된다. ²그러나 이 규정은 다음 각 호의 경우에 조합총회의 위원이 참가하는 때에는 준용되지 않는다.

1. 선거
2. 특정 조합구성원에게 직접적인 이익이나 불이익을 초래할 수 있는 결정에 있어 심의와 표결

제34조 (조합총회의 권한) ① 조합총회의 사무는 이 법률, 조합규약 또는 조합총회의 특별 결정에 따라 조합총회의 장, 조합총회, 다른 결정 위원회 또는 사무기구의 장이 독립적으로 결정하지 않는 한 조합총회에 의해 수행된다.

② 다음 각 호의 사무는 조합총회의 장, 조합총회, 다른 결정 위원회 또는 사무기구의 장에게 위임될 수 없다.

1. 조합사무에 기능하는 시설의 설립이나 본질적 확장에 대한 결정
2. 조례와 규칙의 제정, 변경, 폐지에 대한 결정
3. 예산조례에 대한 결정, 잠정적 예산처리기간동안의 추가예산조례와 추가적 공채의 도입
4. 재정계획에 대한 결정
5. 연도회계 또는 연말결산에 대한 확정과 채무소멸
6. 조합총회의 장과 그 직무대리인의 선거, 조합위원회 구성원의 위촉 및 비용지급액의 확정
7. 그 외 위원회의 설립, 임명, 해산
8. 조합총회 사무규정의 제정, 변경, 폐지

9. 목적조합이 경영하는 공기업의 운영규정의 제정, 변경, 폐지

10. 조합규약의 변경, 목적조합의 해산, 청산인의 위촉에 대한 결정

제35조 (목적조합장의 선거) ①¹목적조합의 장과 그 직무대리인은 조합총회에 의해 그 내부에서 제33조제3항에 따라 선출된다; 조합총회는 직무대리인 1인을 더 선출할 수 있다. ²목적조합의 장은 목적조합에 속한 기초지방자치조합 또는 광역지방자치조합의 법률상 대리인이어야 한다.

②¹목적조합의 장과 그 직무대리인의 임기는 6년이다. ²목적조합의 장과 그 직무대리인은 임기만료 후에도 신임 목적조합장의 취임까지 계속 그 직을 수행한다.

③조합의 규약은 제1항과 제2항의 규정과 다르게 정할 수 있다.

제36조 (목적조합장의 권한) ①¹목적조합의 장은 목적조합을 외부적으로 대표한다. ²목적조합의 장은 조합총회의 안건을 준비하고 총회의 의장을 맡는다.

②목적조합의 장은 그 외 목적총회의 결정을 집행하며 지방자치법상 기초지방자치조합장에게 권한이 있는 모든 사무를 그의 고유권한으로 수행한다.

③제34조제2항의 규정에도 불구하고 목적총회의 특별 결정을 통해 목적조합의 장에게 그 외 사무의 독립적 수행을 위임할 수 있다.

④목적조합의 장은 특정한 자신의 권한을 자신의 직무대리인 또는 현행 행정사무에 있어 목적조합의 직원에게 또는 조합 구성원의 동의를 얻어 그의 대리권한 있는 기관 또는 그 직원에게 위탁할 수 있다.

제37조 (목적조합을 외부적으로 대표하는 형식) ①¹목적조합이 이행해야 되는 의무의 내용은 서면의 형식으로 이루어졌을 때만 목적조합을 구속한다. ²목적조합의 외부적 의사표시의 방식은 목적조합의 장 또는 그의 직무대리인의 직권을 표시하여 수기로 서명된 형식이어야 한다. ³이 의사표시는 필요한 경우 동일한 권한에 근거해서 목

적조합의 직원에 의해 서명될 수 있다.

② 제1항제1문은 계속적으로 반복되는 일상적 사무에 대해서는 적용되지 않으며 재정적으로 중요하지 않다.

제38조 (직원) ① 조합총회는 다음 각 호의 권한을 갖는다.

1. 목적조합의 공무원을 임명하고 다른 목적조합에 파견 또는 전임을 할 수 있으며 퇴직 및 해고를 할 수 있다.

2. 목적조합의 사무직원을 고용, 조직계층화, 해고할 수 있다.

② 목적조합은 제1항의 권한의 일부 또는 전부를 조합위원회나 다른 결정 위원회에 위임할 수 있다.

③ ¹단순노무자는 목적조합의 장에 의해 임면된다. ²조합총회는 목적조합의 장에게 결정을 통하여 제1항의 권한을 위임할 수 있다.

³다음 각 호의 경우에 제36조제4항이 적용된다.

1. 단순직 및 중간직 공무원과 그의 보수가 이러한 공무원의 임금과 비교 가능한 사무직원에게 대해

2. 목적조합의 인사계획 결정시 400인 이상의 인사계획이 정해진 경우 상위직 공무원과 최상위 두 직의 공무원과 비교가능한 보수의 사무직원에게 대해

④ ¹목적조합의 장은 목적조합 직원의 직무에 대한 감독을 한다. ²목적조합의 장은 목적조합 공무원의 상급기관이다.

⑤ 공적부조에 관한 법률에 규정된 청구권을 갖는 공무원과 사무직원을 가진 목적조합은 바이에른 주 복지조합의 구성원이다.

제39조 (사무기구와 사무기구의 장) ① ¹목적조합은 사무의 적정한 수행을 위해 필요한 경우 사무기구를 설치하여야 한다. ²사무기구는 현행 행정사무에 대한 목적조합장의 지시에 따라 목적조합의 장을 보좌한다.

② ¹사무기구는 1인의 장에 의해 운영된다(사무기구의 장); 사무기구의 장이 위촉되지 않은 경우는 목적조합의 장에 의해 운영된다.

²조합총회는 목적조합의 장의 동의를 얻은 결정을 통해 사무기구의

장에게 다음 각 호에 해당하는 사무의 독립적 수행을 위임할 수 있다.

1. 제36조제2항에 규정된 목적조합장의 권한
2. 제34조제2항의 규정에 해당하지 않는 그 외의 사무

³조합총회가 사무기구의 장에게 사무를 위임한 경우에 한해서 사무기구의 장은 외부적으로 목적조합을 대표하는 권한을 갖는다. 사무소장은 목적조합의 집회에 자문위원으로 참가한다.

제 3 절 조합재정

제40조 (적용규정) ①¹이 법률에 다른 규정이 없는 한 조합재정에 대해서 지방자치조합재정에 관한 규정 또는 제26조제1항제2문 또는 제3문에 따라 광역자치조합재정에 관한 규칙이 준용된다. ²조합규약은 목적조합이 운영하는 지방공기업의 운영위원회의 사무를 조합총회에 의해 지방공기업 운영위원회 장의 사무를 목적조합 장 또는 사무기구의 장에 의해 수행하도록 규정할 수 있다.

②¹기업운영에 대한 목적조합의 주된 사무가 공기업규칙의 규정에 따라 행해진다면 조합규약은 이 규정이 목적조합의 예산재정, 재산재정 및 회계의 기준으로 적용될 수 있다고 규정할 수 있다. ²이 경우에 예산조례를 통해 재정계획은 예산계획의 지위로 확정된다.

③¹병원운영에 대한 지방자치조합의 주된 사무가 병원회계규칙의 및 지방병원의 재정에 대한 규칙의 규정에 따라 행해져야 한다면 조합규약은 조합재정에 대해 이 규정들을 준용한다고 규정할 수 있다. ²동조 제2항 제2문이 적용된다.

제41조 (예산조례) ①목적조합의 장은 적시에 최소 예산조례에 대한 결정 한 달 전에 예산조례의 초안을 조합구성원에게 고시하여야 한다.

②조합총회는 재정계획이 완결되지 않았음을 결정할 수 있다.

제42조 (재정수요의 충당) ①¹목적조합은 조합이 제공한 급부에 대한 대가로서의 수입과 그 외 수입이 충분하지 않은 경우에 한해서 조

합의 재정수요를 충당하기 위해 조합 구성원으로부터 할당금을 징수할 수 있다. ²특정 조합구성원의 할당금부담의무는 조합규약을 통해서 일정 최고액으로 한정되거나 면제될 수 있다.

②¹할당금은 개별 조합구성원이 목적조합의 사무 수행에 있어서 갖는 이익관계에 따라 산정되어야 하며 개별 조합구성원의 급부능력이 고려되어야 한다. ²적정하다고 여겨지는 경우 그 외의 기준도 (예를 들어 조합구성원인 지방자치조합의 크기, 주민수, 할당금의 기초, 개별 조합구성원에 대한 비용) 할당금 산정의 기초가 될 수 있다. ³산정근거에 따라 할당금이 산정되면 광역지방자치조합의 할당금에 관한 규정이 준용된다.

③¹할당금액은 예산규액에서 매회계연도에 대해 확정되어야 한다. ²국가, 지방자치조합, 지방자치조합연합간의 재정조정에 관한 법률 제19조는 준용된다; 그러나 할당금 결정에 있어서 만기는 이 규정과 다르게 정해질 수 있다.

④지방공과금의 징수에 대한 지방공과금법의 규정이 준용된다. 제1조제4항제2문은 이 규정에 저촉되지 않는다.

제43조 (회계심사의 기준) ①조합규약은 조합구성원의 회계심사기관을 연도회계 또는 연말결산 심사에 대한 전문가로서 위촉할 수 있다고 규정할 수 있다.

②여러 지방자치조합에 걸치는 회계의 심사는 바이에른 주 지방심사조합의 구성원의 경우 이 조합에 의해, 그 외 목적조합은 중앙회계심사기구에 의해 행해진다.

제 4 절 조합규약의 변경과 해산

제44조 (조합규약의 변경, 중요한 사유에 의한 해지) ①¹조합사무의 변경, 조합구성원의 탈퇴와 제명은 3분의 2 이상의 찬성이, 그 외의 조합규약의 변경은 규약에 정해진 표결수의 다수의 찬성이 필요

하다. ²조합규약은 더 큰 수의 다수 또는 특정한 또는 모든 조합구성원의 동의를 필요불가결을 규정할 수 있다.

② ¹제23조제2항제2문에 규정된 사무의 인수 또는 규약의 변경에 관한 결정은 관계 조합구성원의 동의를 요건으로 한다. ²가입과 탈퇴에 관한 결정은 관계구성원의 신청을 요건으로 한다. 제명은 중요한 사유에 의해서만 허용된다.

③제1항의 규정과는 관계없이 모든 조합 구성원은 자신의 구성원 자격을 중요한 사유에 의해 해지할 수 있다.

제45조 (조합구성원의 탈퇴) ① ¹조합의 구성원인 공법상 사단이 다른 사단에 편입되거나 합병되는 경우 그 조합 구성원이 편입되거나 합병된 공법상 사단은 종전 조합 구성원의 지위를 대리한다. ²이 점은 한 사단이 여러개의 사단으로 분리된 경우 또는 그의 사무와 권한이 하나 또는 다수의 다른 사단에게 인수된 경우에도 동일하게 적용된다.

② ¹목적조합은 변경의 효력발생후 3개월이 경과할 때까지 규약에 정해진 표결수의 다수표결에 의해 새로운 사단을 탈퇴시킬 수 있다. ²동일한 기간동안 그 사단은 목적조합으로부터의 탈퇴를 일방적으로 통지할 수 있다.

③동조 제1항과 제2항은 다른 조합구성원에 대해서도 준용된다.

제46조 (해산) ① ¹목적조합의 해산은 조합규약에 정해진 조합총회 표결수의 3분의 2의 다수의결을 필요로 한다. ²제44조 제1항은 준용된다.

② ¹참가구성원은 의무조합을 스스로 해산할 수 없다. ²그의 강제적 설치이유가 소멸한다면 감독행정기관은 의무조합에 대해 서면으로 의사표시를 하여야 한다. ³임의조합으로서의 목적조합의 존속은 이에 저촉되지 않는다. ⁴목적조합은 조합구성원에게 감독행정기관의 의사를 즉시 조합총회를 소집하여 고시하여야 한다. ⁵이 조합총회의 개최 후 6개월 이내에 모든 조합구성원은 탈퇴의 의사표시를 할 수 있다.

③ ¹목적조합은 법률 또는 특별한 법적 규율에 근거해 그의 사무가 완전히 다른 공법상 법인에게로 이전되었을 때 해산된다. ²목적조

합이 오직 하나의 구성원으로 구성될 때도 해산된다. 이 경우에 그 구성원은 목적조합의 지위에 선다.

제47조 (청산) ①¹목적조합이 해산되면 조합은 그 사무를 결산해야 한다. ²제46조제3항제1문에 따라 해산되었을 경우에도 또한 같다. 다만 총체적 권리의 승계는 발생하지 않는다. ³목적조합은 청산의 목적을 위해 필요한 경우 결산의 종료시까지 존속하는 것으로 본다.

②조합총회에서 다른 결정을 하지 않은 한 청산인은 목적조합의 장이다.

③¹청산인은 진행중인 사무를 종결하고 채권을 회수한다. ²미결의 사무를 종결시키기 위해 청산인은 새로운 사무에 관여할 수 있다. ³청산인은 청산의 사실을 알고 있는 채권자에게 청산의 사실을 모르고 있는 채권자에게는 공고를 통해 그의 청구권을 행사할 것을 요구한다.

④¹청산인은 채권자의 청구권을 충족시킨다. ²기타 조합의 재산은 해산시점에서의 할당금의 기준에 따라 조합 구성원에게 분배된다.

⑤¹조합규약은 청산에 대해 다른 규정을 할 수 있다. ²중요한 경제적 사무가 있는 조합의 청산은 조합규약이 상범을 따라야 한다.

⑥¹특정 조합구성원이 목적조합에서 탈퇴하는 경우 청산은 행해지지 않는다. ²조합의 규약은 조합구성원의 탈퇴와 함께 정리절차가 행해져야 한다고 규정할 수 있다; 의무조합의 조합규약은 정리절차에 관한 규정을 포함해야 한다.

제48조 (허가, 신고, 공고) ①¹다음 각 호의 경우에는 감독행정기관의 허가가 필요하다.

1. 제44조제1항과 제45조제2항제2문의 경우의 조합사무의 변경, 조합구성원의 가입과 제명 및 탈퇴
2. 중요한 사유에 의한 해지
3. 제46조제1항에 따른 조합의 해산
4. 의무조합 규약의 모든 변경

²허가에 대해서는 제20조의 규정이 준용된다. ³제명, 탈퇴, 중요한 사유에 의한 해지 및 해산의 허가는 의무조합의 요건이 존재하는 경우에만 공익의 사유로 대립할 수 있다.

②동조제1항제1문제1호에서 언급되지 않은 조합규약의 변경과 제46조제2항제5문의 경우의 탈퇴는 감독행정기관에게 신고하여야 한다.

③¹감독행정기관은 허가와 신고의 의무가 있는 조치를 필요한 허가를 포함하여 그의 공보에 공고하여야 한다. ²조합규약 또는 해산결정에서 다른 시점을 정하지 않은 한 조치는 공고된 다음날로부터 효력이 발생한다. ³제46조 제3항에 따른 목적조합의 해산의 있어 감독행정기관은 그의 공보에 해산과 사무의 경과를 기재하여야 한다. ⁴지역조합인 조합구성원은 그의 규약의 공고를 위해 정해진 형식을 감독행정기관의 공고에 대해 지시해 주어야 한다.

제 5 장 감독과 권리구제

제 1 절 감 독

제49조 (원칙) ①¹목적조합은 국가의 감독하에 있다. ²목적조합이 자치사무를 수행하는 경우에는 일반감독하에(적법성의 심사가 그 내용임) 있으며 위임사무를 수행하는 경우에는 특별감독도(적법성의 심사 뿐만 아니라 합목적성의 심사까지 감독의 내용이 됨) 그 내용이 된다. ³제26조 제1항이 적용되며 조합규약의 규정은 배제된다.

②¹지역조합에 대한 감독은 목적합의체에 의해 위임된 사무와 권한에까지 미친다. ²동조제1항제1문이 준용된다.

제50조 (감독기관) ①¹감독행정기관은

1. 다음의 경우에 내무부장관이다.

가. 광역지방자치조합(Bezirk) 또는 바이에른주가 참가구성원인 경우

나. 다른 주, 다른 주 또는 연방의 지방자치조합 또는 지방자치조

합연합이 참가구성원인 경우

2. 광역지방자치조합(Landkreis) 또는 광역지방자치조합에 속하지 않는 지방자치조합가 참가구성원인 경우는 광역지방정부이다.

3. 그 외의 경우에는 광역지방자치조합의 행정기관이다.

²제2호 및 제3호의 경우 참가구성원이 다수의 광역지방자치조합에 속하는 경우 그의 구역 안에 목적조합이 소재지를 갖는 또는 목적합의체를 통해 사무를 위임받은 조합이 위치하는 광역지방자치조합의 감독행정기관이 권한이 있다.

②내무부장관은 기초지방자치조합, 광역지방자치조합 또는 그 외 바이에른 주의 감독하에 있는 공법상 사단, 영조물, 재단이 한 목적조합의 구성원이 되고 그 소재지가 바이에른 주의 영역 밖에 있는 경우 목적조합의 소재지에 대해 권한이 있는 최고 감독행정기관과의 협정에 의해 권한이 있는 감독행정기관을 지정할 수 있다.

③¹내무부장관 또는 광역지방정부가 감독행정기관인 경우 내무부장관 또는 광역지방정부는 직접하부기관을 감독행정기관으로 지정할 수 있다. ²이 지정은 특정한 감독조치에 한정될 수 있다. ³다른 행정기관의 감독행정기관으로의 지정과 지정의 범위는 참가구성원에게 서면으로 통지되어야 한다.

④특별감독관청의 권한에 대해서는 적용되지 않는다.

제 2 절 분쟁의 조정

제51조 (분쟁의 조정) 다음 각 호의 분쟁에 관하여 참가구성원이 목적합의체 또는 조합규약에서 특별한 중재절차를 두고 있지 않은 한 감독행정기관은 조정을 하여야 한다.

1. 목적합의체 참가구성원의 권리와 의무에 대한 분쟁
2. 동등한 입장에서 대립하는 목적조합과 목적조합구성원간의 분쟁
3. 조합관계에서 한 목적조합 구성원 상호간의 분쟁

제52조 (행정심판재결의 발령 행정법원법 제73조) 목적조합의 행정행위에 대해 행정심판이 제기되는 경우

1. 자치사무에 대하여는 적법성심사에 한정되는 감독관청이 재결청이 된다; 그 전에 목적조합은 행정법원법 제72조에 따라 합목적성도 검토하여야 한다; 만약 감독관청이 내무부장관인 경우에는 목적조합이 재결청이 된다.
2. 위임사무에 있어서는 특별감독관청이 재결청이 된다; 만약 특별감독관청이 주최고행정관청인 경우에는 목적조합이 결정한다.

제 6 장 경과규정

제53조 (시행) ①¹이 법은 긴급을 요한다. ²이 법은 1966년 7월 1일부터 시행된다.

②1939년 7월 7일 법률 및 행정규정 또는 특정한 규정이 폐지된 경우 폐지된 내용에 대해서는 이 법률 또는 그 준용규정으로 대체한다.

2. 行政協議會에 관한 法律(VGemO)¹¹⁰⁾

제 1 장 행정협의회

제 1 조 (본질과 법형식) ①¹행정협의회는 광역자치단체 산하 인접한 지방자치단체들간의 결합체로서 참여한 지방자치단체들은 기존의 자신의 지위를 그대로 유지하는 경우를 말한다. ²행정협의회는 이하의 규정에 의거하여 공적 과제를 수행하며 그 구성원인 지역단체의 급부력과 행정력의 강화에 기여한다.

②¹행정협의회는 공법상의 사단이다. ²행정협의회에는 공무원을 배치할 수 있다.

제 2 조 (설립과 확장) ①행정협의회는 다음 각 호의 경우에 설립할 수 있다.

1. 관계 지방자치단체들간에 의견이 일치한 경우
2. 공익상의 사유가 존재하는 경우에는 관계 지방자치단체들의 의사에 반하여 (관계 지방자치단체들에게는 사전에 청문의 기회가 주어진다)

②지방자치단체는 다음 각 호의 경우에 이미 설립되어 있는 행정협의회의 구성원이 될 수 있다.

1. 당해 지방자치단체, 행정협의회 및 그 구성원인 지방자치단체들간에 의견이 일치한 경우
2. 공익상의 사유가 존재하는 경우에는 당해 지방자치단체, 행정협의회 또는 그 구성원인 지방자치단체의 의사에 반하여(지방자치단체, 행정협의회 및 그 구성원인 지방자치단체에는 사전에 청문의 기회가 주어진다)

③행정협의회는 법률에 의하여 설립 또는 확장된다.

110) In der Fassung der Bekanntmachung vom 26. 10. 1982 (BayRS 2020-2-1-I), geändert durch Gesetz vom 10. 6. 1994, GVBl. S.426.

④ 행정협회의 설립 또는 확장과 관련한 법률문제 및 행정문제는 광역지방정부가 규율한다.

⑤ ¹행정협회의 설립의 경우에 첫 예산조례가 공포되기 전까지의 기간동안 비용이 수반되는 행정협회의 조치들은 적정한 사무수행을 위해 불가피한 경우에 한하여 취해질 수 있다; 그러한 한에서는 지출이 허용된다. ²이 기간동안 행정협회는 제8조 제1항 제1문과 제2문에 따라 잠정적 할당금을 징수할 수 있다. ³행정협회는 대외차입의 잠정적 최고금액을 확정할 수 있다. ⁴구성원인 지방자치단체들로부터 공무원 및 직원을 인수한 한에서 인사계획은 확정된 것으로 간주한다.

제 3 조 (명칭과 소재지) ① 새로운 행정협회의 명칭과 소재지는 제2조 제3항에 따라 제정된 법률이 이에 대하여 정함이 없는 한 광역지방정부의 법규명령에 의해 결정된다.

② 광역지방정부는 변경을 해야 할 긴급한 공적 필요성이 존재하는 경우에 법규명령에 의하여 기존의 행정협회의 명칭과 소재지를 변경할 수 있다; 행정협회는 사전에 청문의 기회를 갖는다.

제 4 조 (사무) ① ¹행정협회는 조례와 규칙의 제정을 제외한 구성원인 지방자치단체의 모든 위임사무를 수행한다. ²행정협회는 구성원인 지방자치단체에게 관련 위임사무의 진행과정에 관하여 알려야 한다. ³내무부장관은 특정 위임사무가 구성원인 지방자치단체에 계속 잔존하게 됨을 법규명령에 의해 포괄적으로 정할 수 있다.

② ¹행정협회의 구성원인 지방자치단체는 자신의 고유사무를 수행한다. ²행정협회는 이 경우 이하의 제3문과 제4문에 따라 개개 구성원인 지방자치단체의 관청으로서 그 지시에 따라 사무를 수행한다; 각 지방자치단체의 장은 이 때에도 각 지방자치단체를 대표할 수 있다. ³행정협회는 구성원인 지방자치단체의 결정을 행정목적에 적합하게 준비하고 집행할 의무가 있으며 구성원인 지방자치단체에게 원칙적인 의미가 없고 의무를 기대할 수 없는 계속적 행

정사무를 처리해야할 의무가 있다. ⁴제1항에 따라 구성원인 지방자치단체에 잔존하는 사무에 대해서도 동일하다.

③구성원인 지방자치단체는 목적합의체에 의해 개별 고유사무와 그에 관한 권한을 행정협의회에 위임할 수 있다.

④¹설치법률(제2조 3항)의 발효와 더불어 행정협의회는 행정협의회와 동일한 구성원으로 구성된 목적조합을 대신한다; 그러한 목적조합은 새로이 설립될 수 없다. ²그밖의 목적조합은 자신의 행정과제를(제2항) 목적합의체에 의해 행정협의회에 위임할 수 있다. ³지방자치단체 공동사무처리에 관한 법률이 아닌 다른 법규정에 의해 구성된 단체들의 사무와 권한은 각각 그 단체들을 규율하는 규정에 따라 행정협의회에 위임할 수 있다.

⑤행정협의회는 기타의 지방사무의 수행에 관하여 구성원인 지방자치단체에 조언할 수 있다.

제 5 조 (지방자치단체의 협력) 구성원인 지방자치단체는 행정협의회의 사무수행을 보조할 의무가 있다.

제 6 조 (행정협의회의 기관) ①행정협의회의 행정은 행정협의회의 장의 권한이 아닌 한 협의회총회에 속한다.

②¹협의회총회는 구성원인 지방자치단체의 대표들로 구성된다. ²구성원인 지방자치단체의 대표는 각 지방자치단체의 장과 1인의 지방의회의원이 된다; 구성원인 지방자치단체는 주민의 1천명당 1인의 지방의회의원을 추가로 파견할 수 있다. ³지방자치단체의 장의 유고시에는 그 권한대행에 의한다. ⁴기타 지방자치단체의 장이 아닌 협의회 총회구성원이 유고시 또는 제3문에 따라 지방자치단체의 장을 대리해야 하는 경우에는 소속 지방의회에 그의 권한대행인을 별도로 요청할 수 있다. ⁵지방의회에 제2문에 따라 추가대표를 요청하거나 제3문과 제4문에 따라 권한대행인을 요청함에 있어서는 지방자치법 제33조 제1항 제2문 내지 제5문의 규정이 준용된다. ⁶모든 구

성원인 지방자치단체는 참석한 대표의 수만큼 표결권을 갖는다.

③¹협의회총회는 1인의 지방자치단체의 장을 행정협의회회의 장으로 선출하고 1인 또는 2인의 권한대행인을 선출한다; 각각의 임기는 그들의 지방자치단체에서의 직을 소유한 동안 미친다. ²구성원인 지방자치단체의 대표는 그러한 한에서 행정상 지시에 구속받지 아니한다.

④¹행정협의회회의 장의 사무와 권한에 대해서는 목적조합의 장의 권한에 관한 규정이 준용된다. ²행정협의회회의 장은 행정협의회에 속한 직원에 대한 직무감독권을 가지며 소속 공무원의 직무상 상관이 된다.

제 7 조 (행정협의회회의 직원) ①¹행정협의회회는 적정한 사무의 진행을 보장하기 위해 필요한 경우 전문적으로 적합한 행정직원을 채용한다. ²제1문의 의무에도 불구하고 행정협의회회는 상위 행정직의 능력이 있는 최소 1인의 공무원을 가져야 한다.

②¹행정협의회회의 장은 사무기구의 장에게 계속적 사무의 독립적 수행을 위임할 수 있다. ²사무기구의 장은 행정협의회 총회의 집회에 자문위원으로 참여한다.

③공무원복지에 관한 법률에 따라 부조대상이 되는 공무원과 직원을 가진 행정협의회회는 바이에른 공무원복지조합의 구성원이다.

제 8 조 (재정수요의 충당) ①¹행정협의회회는 재정수요를 충당하기에 다른 수입원으로는 충분치 않은 경우에 구성원인 지방자치단체로부터 할당금을 징수한다. ²할당금은 제4조제1항 및 제2항에 따른 사무에 대해 구성원인 지방자치단체의 주민수와의 관계에 따라 산정된다; 그 전년도 6월 30일을 기준으로 그 이후 최근의 인구조사에 근거해서 기록된 주민수가 기준이 된다. ³협의회총회의 만장일치 결정을 통해 다른 규정을 적용할 수도 있다. ⁴광역지방정부는 형평에 어긋나는 부담을 막기 위해 필요한 경우 할당금의 산정에 있어 다른 관계를 확정하거나 하나 또는 다수의 구성원인 지방자치단체의 할당금을 제2문과 달리 정할 수 있다. ⁵제4조제3항 및 제4항제2문

의 사무수행을 위한 비용의 지급은 목적합의체의 특별규정에 유보한다. ⁶제4조제4항제1문 및 제3문의 경우에 기존 단체 구성원의 표결수에 근거한 협의회총회의 결정을 통하여 폐지되지 않은 경우 기존의 비용규정에 따른다.

② ¹행정협의회는 예산조례를 제정할 의무가 있다. ²할당금액은 매 회계연도에 협의회총회의 결정을 통해 예산조례에 확정된다.

제 9 조 (해산과 탈퇴) ①공익의 사유로 인해

1. 행정협의회는 해산될 수 있다.

2. 구성원인 지방자치단체는 행정협의회로부터 탈퇴될 수 있다.

② ¹제1항의 조치는 법률에 의해 행해진다. ²행정협의회와 구성원인 지방자치단체는 사전에 청문의 기회가 주어진다.

③해산 또는 탈퇴와 관련한 법률문제 또는 행정문제는 광역지방정부에 규율한다.

④ ¹행정협의회 해산의 경우에 광역지방정부는 하나의 지방자치단체 또는 새로 생성된 행정협의회를 기존의 행정협의회의 영역에서 회계를 포함한 그의 사무를 청산하는 포괄승계인으로 정한다. ²예산집행의 결과와 재산에 대해 기존의 구성원인 지방자치단체는 합의를 통해 정리한다. ³구성원인 지방자치단체의 탈퇴의 경우에 행정협의회와 탈퇴된 지방자치단체간에 정리절차가 행해진다. ⁴합의에는 합의에서 정한 시점에서, 그러나 가장 이른 경우 해산과 탈퇴의 법적 효과와 함께 직접적인 권리를 근거지울 수 있는 효력이 주어진다. ⁵합의가 이루어지지 않은 경우에는 제1심 행정법원이, 항소심에서는 주행정법원이 중재법원으로서 결정한다.

제10조 (공고; 지방자치단체 공동사무에 관한 법률의 적용) ① ¹행정협의회 법규정은 행정협의회 공보에 공고하여야 한다. ²행정협의회 공보가 없는 경우에는 이 법규정은 광역자치단체 또는 광역협의회 공보, 그 외 정기출판물에 공고되어야 한다. ³공고는 이 법규정이 행정협의회 사무기구에 수록되고 그 기록이 공고가 일반적

으로 정해진 위치에 광고를 통해서 또는 일간신문 내의 통지를 통해서 공고되었을 때 또한 효력이 있다; 이 공고의 형식은 전체 구성원인 지방자치단체가 이 공고의 형식을 선택하였을 때에만 허용된다. ⁴행정행위, 소집, 그 외 통지에 대해서는 지방자치법 제27조 제2항이 준용된다.

②다른 규정이 없는 한 행정협의회에 대해 지방자치단체 공동사무에 관한 법률이 준용된다.

제 2 장 경과규정

제11조 (경과규정) ①¹행정협의회의 설립, 확장 또는 해산 또는 행정협의회 구성원인 지방자치단체의 탈퇴로 인해 필요하게 된 법률행위에 대해서는 주법상 감면이 허용된다면 공과금은(특히 법원비용법이나 공증과 인증수수료를 포함한 비용규정에 따른 비용) 징수되지 않는다. ²지출한 비용은 지급되지 않는다.

②재정조정과 관련하여 행정협의회 설립은 특별한 법률상의 규정에 유보된다; 행정협의회 설립은 재정적 지원을 받을 수 있다.

제12조 (시행일) ①이 법 제4조는 1976년 1월 1일부터, 제17조는 1970년 1월 1일부터 시행된다.

②제1항에 규정된 조항을 제외하고 이 법은 1971년 8월 1일부터 시행된다.