

# 지방자치단체간 협약제도 도입방안



## 연구진

김창호(한국지방행정연구원 선임연구위원)

## 연구 요약

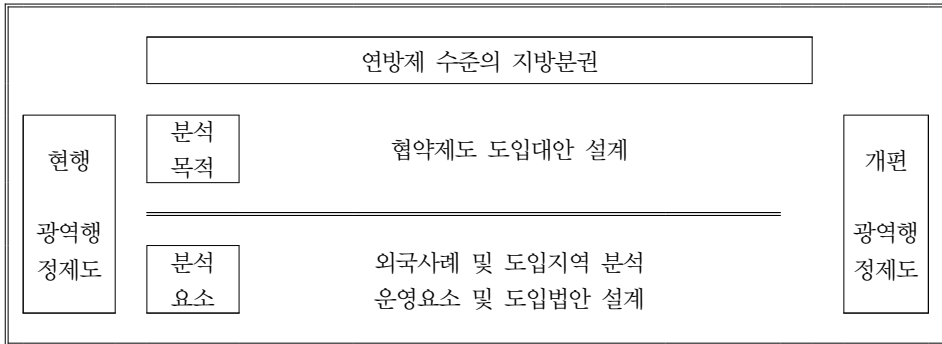
### 1. 연구목적 및 체계

연구의 목적

협약제도의 도입을 위한 제도설계

- 협약제도의 개념과 활용목적을 살펴보고, 기존 광역행정제도의 한계를 보완할 수 있는 제도적 효용성을 분석한 이후 외국의 활용사례를 준용하여 지방자치단체간 협약제도의 도입에서 고려할 각각의 대안들을 고찰함

<그림 1> 연구의 목적

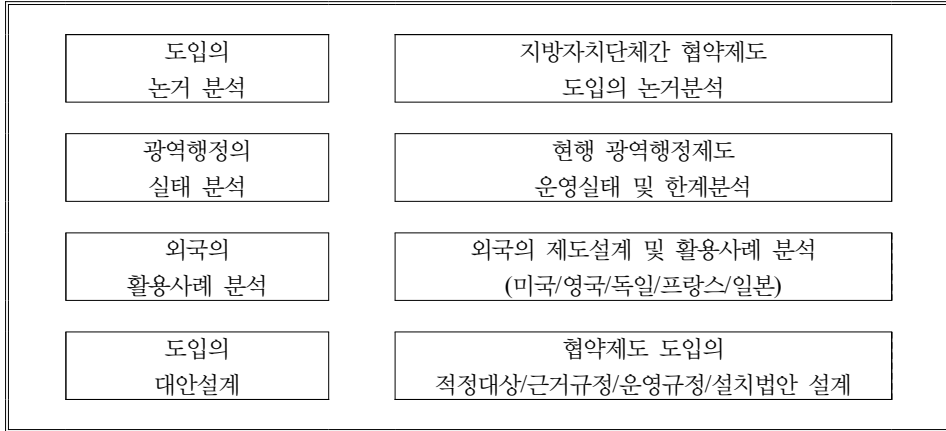


연구의 체계

지방자치단체간 협약제도의 도입을 위한 연구체계는 다음과 같은 논리적 구조로 설계함

- 지방자치단체간 협약제도의 도입을 위한 정책적 논거분석과 광역행정제도의 운영실태와 한계를 분석하고, 외국의 협약제도 운영사례를 고찰하며, 이에 기초하여 도입방안의 설계와 적용을 위한 적정기능 및 적합지역을 모색함

<그림 2> 연구의 체계도



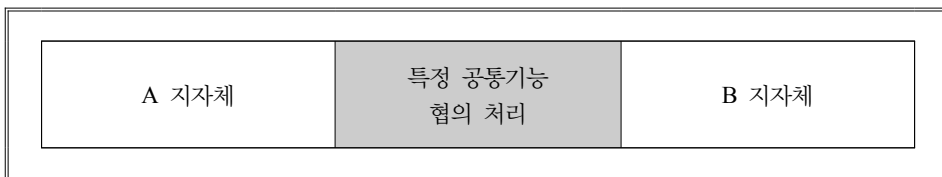
## 2. 주요 연구내용

### 협약제도의 개념

○ 지방자치단체간 협약의 개념은 다음과 같이 제시할 수 있음

- 행위주체를 지방자치단체로 하는 제한된 범위에서 특정의 목적달성을 협의하여 약속하는 행위 또는 결과를 지방자치단체간 협약의 개념으로 규정하는 것임

<그림 3> 지방자치단체간 협약의 개념구조



### 정부정책 분석

○ 지방자치단체간 협력에 대해서는 역대정부에서 강조하여 왔으나, 협약제도에 국한하면, 현행정부에서도 개별제도의 도입에 초점을 두고 있는 것은 아님

- 당초의 자치분권 로드맵에서는 분권과제의 하나로 구체화되었으나, 자치분권위원회의 확정안에서는 구체적인 제도로 제시되고 있지는 않음

<표 1> 현행정부의 도입정책

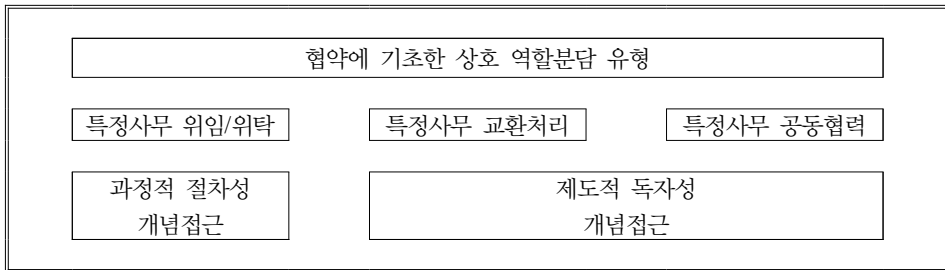
구분	내용	
<p>「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제17조 제3항</p>	<p>제17조(국가와 지방자치단체의 협력체제 정립) 국가는 지방자치단체와의 상호협력관계를 공고히 하기 위하여 협의체의 운영을 적극 지원하여야 하며, 협의체와 관련 지방자치단체의 의견이 국정에 적극 반영될 수 있도록 한다.</p> <p>국가 및 지방자치단체는 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간에 발생하는 분쟁을 효율적으로 해결하기 위하여 분쟁조정기구의 기능을 활성화하고, 분쟁조정체계를 정비하는 등 분쟁조정기능을 강화하여야 한다.</p> <p>국가 및 지방자치단체는 지방행정에 관한 제반 여건의 급격한 변화에 적극적으로 대응하고 지방자치를 다양한 형태로 구현하기 위하여 특별지방자치단체제도를 도입·활용하도록 노력하여야 한다.</p>	
자치분권 로드맵		자치분권위원회 확정
<p>자치단체간 협약제도 도입 광역연합제도 도입 자치단체와 특행기관간 협업강화 자율적인 자치단체간 행정구역 통합 조정 지원 사회혁신적 갈등관리제도 확산</p>		<p>중앙-지방 협력기구 설치·운영 자치단체 간 협력 활성화 지원 제주·세종형 자치분권 모델구현</p>
자치단체간 협약제도 도입	<p>· 통근, 의료, 자녀교육 등 주민생활의 실체가 행정구역을 초월한 협력을 위해 「(가칭)자치단체간 연계·협약제도」 도입</p>	

### 3. 도입대안 설계

#### 협약의 개념설계

- 지방자치단체간 협약은 제도적 독립성과 동시에 과정적 절차성을 동시에 보유하는 것으로 간주할 수 있음
  - 협약에 기초하여 특정의 사무를 위탁할 경우에는 현행의 사무위탁 등을 위한 과정적 절차로서의 기능을 하게 되고, 특정사무의 상호 교환처리나 상호 협력을 추진할 경우에는 독립적 제도로 기능하게 되는 것임

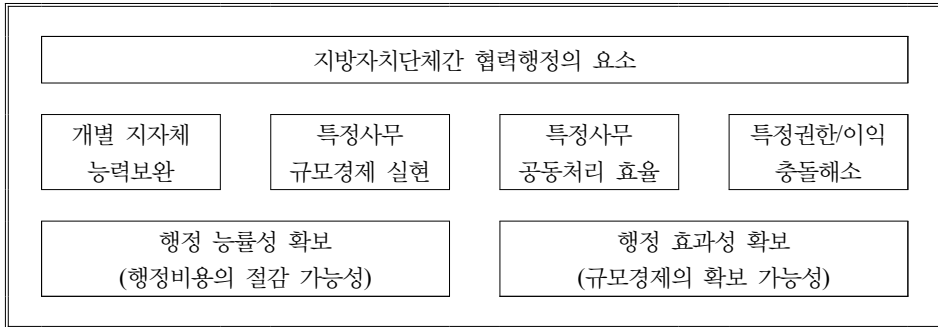
<그림 4> 지방자치단체간 협약의 개념구조



#### 협약의 도입목적

- 협약제도의 도입목적은 근본적으로 행정환경의 변화에서 제기된 것이되, 다음과 같은 구체적 목적을 보유한 것으로 간주할 수 있음
  - 우선, 행정 능률성 확보의 목적으로 지자체간 공동처리로 개별 지자체의 능력을 보완하고 특정사무의 규모경제를 실현할 수 있는 사무의 공동처리를 의미하고, 다음, 행정 효과성 확보의 목적으로 지자체간 공동처리로 효율성이 증가되거나 분쟁을 해소할 수 있는 사무의 공동처리를 말함

<그림 5> 협약제도의 도입목적



과소지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 행정 능률성 확보</li> <li>- 인구감소에 따라 서비스의 공동제공으로 행정비용의 절감이 요청되는 지역의 협력적 대응</li> </ul>
동일생활권	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 행정 효과성 확보</li> <li>- 동일생활권을 형성한 지역으로 특정 서비스의 공동제공으로 표준화 또는 규모경제의 효과를 확보하기 위한 협력적 대응</li> </ul>

근거법령 설계

○ 지방자치단체간 협약에 관한 근거법령 설계 제시 내용은

- 협약제도의 촉진을 위해 중앙정부의 행·재정지원과 더불어 일본에서 규정하고 있는 공익상 권고규정을 포함하여 설계하는 것임

<표 2> 협약제도의 법률내용 대안

현행	개정안
제147조(지방자치단체 상호 간의 협력) 생략 <신설>	제147조(지방자치단체 상호 간의 협력)(현행과 같음) 제147조의2(연계협약) 지방자치단체는 관할 구역 안 및 다른 지방자치단체의 관할구역에 영향을 미치는 사무 처리를 위해 다른 지방자치단체와 사무 처리에 관한 기본적인 방침·역할 분담 등을 정하는 협약(이하 ‘연계협약’)

현행	개정안
	<p>약'이라 한다)을 체결할 수 있다. 행정안전부장관은 연계협약에 따라 인건비 또는 예산을 절약한 지방자치단체에 대하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.</p> <p>제1항의 연계협약 내용은 관계 지방의회의 의결을 거쳐야 한다.</p> <p>지방자치단체는 연계협약을 체결한 때에는 그 취지 및 해당 연계협약을 고시하고, 사도가 구성원이면 행정안전부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시군 또는 자치구가 구성원이면 시도지사에게 보고하여야 한다. 다만, 사도와 시군 또는 자치구가, 사도를 달리하는 시군 또는 자치구가 구성원이면 행정안전부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게 이를 보고하여야 한다.</p> <p>공익상 필요가 있는 경우에는 시도가 체결한 것에 대해서는 행정안전장관이, 그 외는 시도지사가, 관계있는 지방자치단체에게 협약을 체결해야 할 것을 권고할 수 있다.</p> <p>연계협약 체결 당사자인 지방자치단체는 연계협약에 따른 사무 처리를 위해 필요한 조치를 하여야 한다.</p> <p>연계협약을 체결한 지방자치단체 간 의견이 달라 다툼이 생기면 시도간, 다른 시도의 시군 또는 자치구 간의 경우에는 행정안전부장관이, 같은 시도 내 시군 또는 자치구 간의 경우에는 시도지사가 당사자의 신청에 따라 조정할 수 있다. 다만, 그 분쟁이 공익을 현저히 저해하여 조속한 조정이 필요하다고 인정되면 당사자의 신청이 없어도 직권으로 조정할 수 있다.</p> <p>행정안전부장관이나 시도지사가 제5항에 따라 조정을 하려면 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 제149조에 따른 분쟁조정위</p>



현행	개정안
	원회의 의결에 따라 조정하여야 한다. 지방자치단체는 연계협약을 변경하거나 폐지하려는 경우에는 제147조의2제1항부터 제3항을 준용한다.



# 차 례

<b>제1장 서론</b> .....	1
제1절 연구의 목적 .....	3
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	5
1. 연구의 범위 .....	5
2. 연구의 방법 .....	6
제3절 연구의 체계도 .....	7
<b>제2장 지방자치단체간 협약제도 고찰</b> .....	9
제1절 협약제도의 의의 .....	11
1. 협약제도의 개념 .....	11
2. 협약제도의 활용목적 .....	14
3. 협약제도의 유형 .....	15
제2절 정부의 정책분석 .....	17
1. 역대정부의 정책경과 .....	17
2. 현행정부의 정책근거 .....	18
3. 협약제도의 구상 .....	20
제3절 선행연구의 분석 .....	24
1. 선행연구 분석 .....	24
2. 선행연구 내용 .....	25
<b>제3장 광역행정의 운영실태 분석</b> .....	27
제1절 광역행정 대응구조 .....	29
1. 광역행정의 대응유형 .....	29
2. 한국의 대응유형 .....	31



제2절 광역제도 활용실태 .....	32
1. 사무위탁의 활용실태 .....	32
2. 행정협의회의 활용실태 .....	36
3. 지방자치단체조합의 활용실태 .....	41
4. 시군통합의 활용실태 .....	43
제3절 MOU의 활용실태 .....	47
1. 부산광역시 .....	47
2. 울산광역시 .....	49
3. 충청북도 .....	51
4. 경상북도 .....	53
5. 경상남도 .....	55
제4절 기존제도 한계분석 .....	57
<b>제4장 외국의 협약제도 사례분석 .....</b>	<b>59</b>
제1절 분석설계 .....	61
제2절 국가별 사례분석 .....	62
1. 미국의 사례분석 .....	62
2. 독일의 사례분석 .....	73
3. 일본의 사례분석 .....	85
제3절 분석결과 종합 .....	98
1. 사례분석 비교 .....	98
2. 사례분석 시사점 .....	99



<b>제5장 협약제도 도입설계 방안</b> .....	101
제1절 도입논거 설계 .....	103
1. 협약의 개념설계 .....	103
2. 협약의 도입목적 .....	105
제2절 근거법령 설계 .....	109
1. 근거규정 입법화 .....	109
2. 근거규정 설계 .....	110
제3절 표준협약안 검토 .....	115
1. 기존사례 분석 .....	115
2. 표준협약안 .....	118
제4절 협약제도 활용전략 .....	120
1. 적용지역 검토 .....	120
2. 적용기능 검토 .....	122
<b>【참고문헌】</b> .....	126
<b>【부록 1】 워싱턴 주의 협약 형성단계 설명</b> .....	128
<b>【부록 2】 펜실베니아 협약 프로그램의 사례</b> .....	140
<b>【부록 3】 펜실베니아 정부간 협력법안</b> .....	160

# 표 차례

<표 1-1> 연구의 범위 .....	5
<표 1-2> 연구의 방법 .....	6
<표 2-1> 협약의 다차원적 의미구조 .....	11
<표 2-2> 지역발전투자협약체계 .....	12
<표 2-3> 광역행정제도의 활용목적 .....	15
<표 2-4> 협약의 유형구분 .....	15
<표 2-5> 역대정부의 정책실태 .....	18
<표 2-6> 현행정부의 도입정책 .....	19
<표 2-7> 협약활용 유형예시 .....	21
<표 2-8> 협약활용 분야예시 .....	22
<표 2-9> 협약제도 실행시책 .....	23
<표 2-10> 선행연구의 내용분석 .....	25
<표 3-1> 광역행정 대응유형 .....	29
<표 3-2> 한국의 광역행정 대응유형 .....	31
<표 3-3> 사무위탁 관련규정 .....	32
<표 3-4> 사무위탁 운영현황 .....	33
<표 3-5> 행정협의회 관련규정 .....	36
<표 3-6> 행정협의회 구성현황 .....	38
<표 3-7> 지방자치단체조합 관련규정 .....	41
<표 3-8> 지방자치단체조합의 설치현황 .....	43
<표 3-9> 시군통합 관련규정 .....	44
<표 3-10> 시·군통합 현황(2018년 기준) .....	45
<표 3-11> 부산광역시 및 김해시의 협약사례 .....	47
<표 3-12> 부산광역시 및 김해시의 협약사례 .....	48
<표 3-13> 울산광역시 및 양산시의 협약사례 .....	49
<표 3-14> 울산광역시 및 경주시·밀양시·양산시의 협약사례 .....	50



<표 3-15> 세종특별자치시 및 충청북도의 협약사례 ..	51
<표 3-16> 괴산군·진천군·음성군·증평군의 협약사례	52
<표 3-17> 문경시 및 상주시의 협약사례 .....	53
<표 3-18> 안동시·영양군·예천군·의성군·청송군의 협약사례 .....	54
<표 3-19> 양산시 및 김해시의 협약사례 .....	55
<표 3-20> 통영시 및 고성군의 협약사례 .....	56
<표 3-21> 현행 광역제도의 한계 .....	58
<표 4-1> 펜실베니아 정부 간 협력규칙(Intergovernmental Cooperation Code) .....	63
<표 4-2> 「Chapter 39.34 RCW Interlocal Cooperatation Act」 .....	64
<표 4-3> COG와 IGCC의 차이 .....	67
<표 4-4> 워싱턴주의 협약절차 .....	71
<표 4-5> 펜실베니아주의 주요 협약프로그램 .....	72
<표 4-6> 독일의 주법상 협력유형 .....	76
<표 4-7> 협력의 유형 비교* .....	84
<표 4-8> 광역연계제도의 비교 .....	85
<표 4-9> 일본의 연계협력 규정 .....	90
<표 4-10> 연계협약의 중요한 처리사무 건수 (2016년 7월 1일 현재) .....	91
<표 4-11> 연계 중추도시권에서의 대응 현황 예시 ..	92
<표 4-12> 각국의 협약제도 분석결과 비교 .....	98
<표 4-13> 각국의 협약제도 분석결과 시사점 .....	100
<표 5-1> 광역행정제도의 특성비교 .....	105
<표 5-2> 협약제도 근거규정의 외국사례 .....	109
<표 5-3> 협약제도 근거규정 입법화 방안 .....	110

<표 5-4> 협약제도 법률체계 비교 .....	110
<표 5-5> 협약제도 법률내용 비교 .....	111
<표 5-6> 협약제도의 법률내용 대안 .....	113
<표 5-7> 위례신도시 협약사례 .....	115
<표 5-8> 세토·다카마쓰 광역연휴중추도시권 사례 ..	116
<표 5-9> 표준협약(안) .....	118
<표 5-10> 협약제도 적용기능 사례 .....	123
<표 5-11> 기존의 협약제도 적용분야 검토대안 .....	123
<표 5-12> 협약제도 적용기능 검토대안 .....	124





## 그림 차례

<그림 1-1> 연구의 목적	4
<그림 1-2> 연구의 체계도	7
<그림 2-1> 지방자치단체간 협약의 개념구조	13
<그림 2-2> 광역행정제도의 활용논거	14
<그림 2-3> 광역행정의 다양화 구조	20
<그림 2-4> 협약제도의 활용모델 구조	21
<그림 2-5> 선행연구의 유형	24
<그림 4-1> 외국의 협약제도 분석설계	61
<그림 4-2> 자치단체간 협력의 이유	74
<그림 4-3> 지방자치단체 간 협력의 유형	77
<그림 4-4> 공법상의 협약 개요	79
<그림 4-5> 협약형 행정공동체 개요	81
<그림 4-6> 일본의 연계협약 구조	88
<그림 4-7> 일본의 지자체간 상호협력의 발전단계	89
<그림 4-8> 비후권역연계중추도시권	96
<그림 5-1> 지방자치단체간 협약의 개념구조	104
<그림 5-2> 협약제도의 도입목적	107
<그림 5-3> 일본의 연계협약 적용지역 변천	120
<그림 5-4> 기존의 협약제도 적용지역 검토	121
<그림 5-5> 협약제도 적용지역 검토대안	122





제 **1** 장

# 서 론

---

제1절 연구의 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제3절 연구의 체계도

KRILA



## 제1장

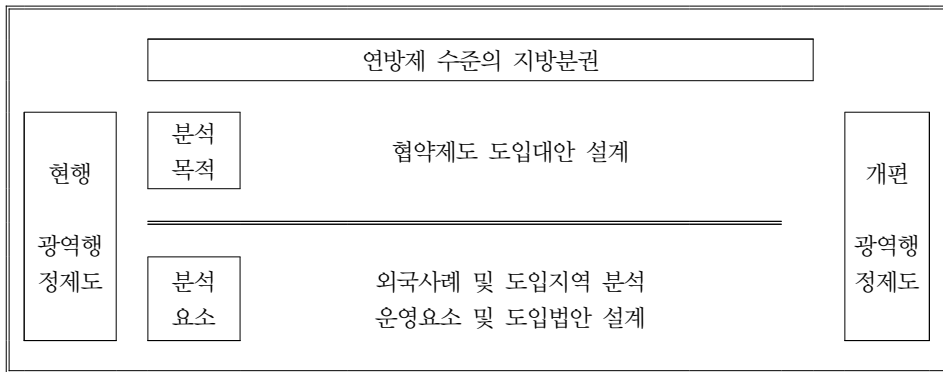
## 서론

## 제1절 연구의 목적

- 배타적 행정구역을 중심으로 행정서비스를 제공하는 지방자치단체가 생활권역의 변화에 따른 서비스 공급의 효율성을 확보하기 위해서는 대안적 방식의 적용을 요청받고 있음
  - 이에 따라 다수의 국가들에서 다양한 광역행정기구의 설치나 특별지방행정기관 등을 활용하며, 우리나라도 법제적 또는 비법제적 광역행정 방식들을 적용하고 있는 실정임
- 기존의 대표적인 광역행정제도로는 사무위탁과 행정협의회, 지방자치단체조합 등이 활용되고 있으나, 제도적 효과가 충분히 확보되고 있지 못한 것으로 평가되고 있음
  - 지방자치단체조합과 같은 제도들은 활용성이 제한되고 있으며, 반면에 활용수준이 높은 행정협의회 등은 제도적 효과가 충분하지 못한 것으로 지적되고 있음
- 현행 정부는 광역행정제도의 다양화 및 내실화를 도모하기 위한 전략의 일환으로 지방자치단체간 협약제도의 도입을 제시하고 있음
  - 지방자치단체간 협약제도는 광역연합형 특별지방자치단체 등과 더불어 네트워크형 지방행정체계를 구축하기 위한 목적으로 「자치분권로드맵」의 주요 과제의 하나로 채택되었음
  - 다만, 자치분권위원회에서 「자치분권로드맵」을 최종적으로 확정하는 단계에서 지방자치단체간 협약제도와 같은 구체적 제도의 명시는 생략되었으나, 제도도입의 취지는 유지되고 있는 것으로 간주할 수 있음
- 이에 따라 여기에서는 지방자치단체간 협약제도의 도입을 위한 제반요소에 대한 대안설계를 모색하고자 함

- 협약제도의 개념과 활용목적을 살펴보고, 기존 광역행정제도의 한계를 보완할 수 있는 제도적 효용성을 분석한 이후 외국의 활용사례를 준용하여 지방자치단체간 협약제도의 도입에서 고려할 각각의 대안들을 고찰함

<그림 1-1> 연구의 목적



**【 과업지시서 요청사항 】**

- 지방자치단체간 협약제도 도입방안 검토
  - 기존 MOU 등의 실태 및 문제 분석
  - 해외의 협약제도 운영사례 분석
  - 협약제도 도입의 필요성 및 국내 적용가능 지역·분야 도출
  - 협약제도 도입을 위한 「지방자치법」개정조문(안)

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구의 범위

- 전술한 연구목적을 효과적으로 달성하기 위한 연구의 범위는 다음과 같이 설정하고자 함
  - 공간범위 : 지방자치단체간 협약제도의 특성상 수요분포가 국지적이기는 하나, 내용에 따라서 수요분포가 전국적으로 다를 수 있기 때문에 우리나라 전체를 공간범위로 설정함
  - 시간범위 : 지방자치단체간 협약제도의 실태분석은 2018년을 기준으로 하되, 분석결과에 따른 정책대안의 적용은 내용적 특성을 감안하여 2018년 이후를 목표시점으로 설정함
  - 대상범위 : 광역행정의 방식은 다양하게 존재하나, 연구목적이 지방자치단체간 협약제도의 도입방안이므로 연구대상은 지방자치단체간 협약제도에 국한함
  - 내용범위 : 지방자치단체간 협약제도의 도입은 기본적으로 설치근거에 관한 입법형식으로 구성되나, 제도활용의 목적과 내용 및 주체에 따라 차별화되므로 이들을 연구내용에 포함함

<표 1-1> 연구의 범위

구분	내용
공간 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 전국단위</li> <li>- 특별지방자치단체의 수요지역 근거</li> </ul>
시간 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 실태분석 기준연도 : 2018년</li> <li>- 대안적용 목표연도 : 2018년 이후</li> </ul>
대상 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방자치단체간 협약제도 국한</li> <li>- 기존의 광역행정제도 제외</li> </ul>
내용 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방자치단체간 협약제도 도입대안 설계</li> <li>- 외국사례 분석, 설치적합지역 도출, 도입법안 및 운영방안 설계 등</li> </ul>

## 2. 연구의 방법

- 연구방법은 각 부문별 연구내용에 따라 적정방법을 적의 활용함
  - 문헌조사 : 지방자치단체간 협약제도의 개념과 정부의 정책기조 및 외국사례 등에 관한 이론적 및 제도적 분석을 위하여 기존의 각종 국내외 문헌분석을 실시함
  - 사례분석 : 지방자치단체간 협약제도의 도입에 관한 제반요소의 시안설계에 필요한 시사를 도출하기 위하여 외국의 관련사례를 제도적 및 운영적 측면에서 사례분석을 실시함
  - 브레인스토밍 : 지방자치단체간 협약제도의 도입에 관한 제반의 개선대안의 타당성을 검증하기 위하여 관련분야 전문가를 대상으로 하는 브레인스토밍을 실시함

<표 1-2> 연구의 방법

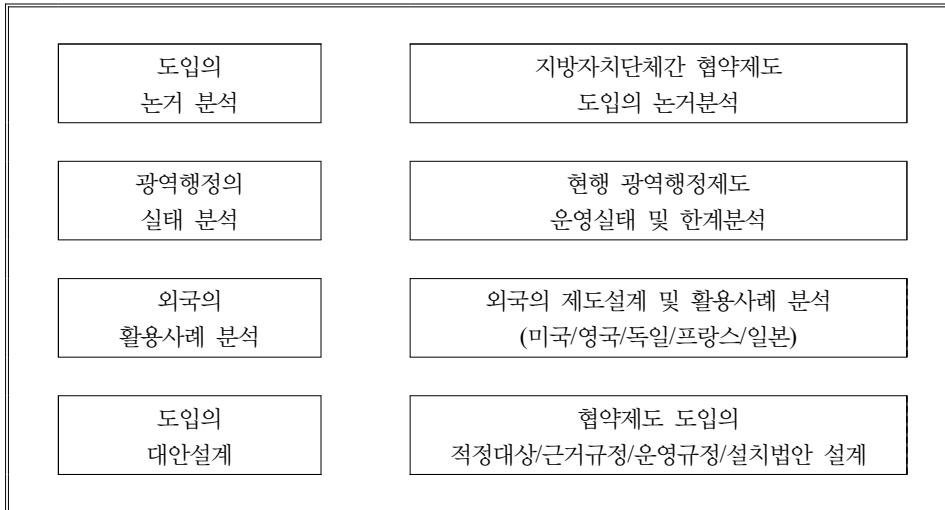
구분	내용
문헌조사	■ 각종 기존논의의 검토
사례분석	■ 주요 외국의 협약제도 운영사례 분석
브레인스토밍	■ 협약제도 도입대안의 타당성 검증



### 제3절 연구의 체계도

- 지방자치단체간 협약제도의 도입을 위한 연구체계는 다음과 같은 논리적 구조로 설계함
  - 지방자치단체간 협약제도의 도입을 위한 정책적 논거분석과 광역행정제도의 운영실태와 한계를 분석하고, 외국의 협약제도 운영사례를 고찰하며, 이에 기초하여 도입방안의 설계와 적용을 위한 적정기능 및 적합지역을 모색함

<그림 1-2> 연구의 체계도







## 제 2 장

# 지방자치단체간 협약제도 고찰

---

제1절 협약제도의 의의

제2절 정부의 정책내용 분석

제3절 선행연구의 분석

KRILA



## 제 2 장

## 지방자치단체간 협약제도 고찰

## 제1절 협약제도의 의의

## 1. 협약제도의 개념

- 협약에 대한 논의는 제도의 활용분야에 비례하여 다차원에서 접근되어 왔으며, 따라서 획일적이고 합의된 개념으로 규정하기는 쉽지 않음
- 그럼에도 불구하고, 일반적으로 협약은 행위주체 간에 상호 약속하는 행위 또는 그 결과를 의미하되, 약속의 내용이 일정수준의 법적인 구속력을 갖는다는 공통적인 특성을 나타내고 있음

&lt;표 2-1&gt; 협약의 다차원적 의미구조

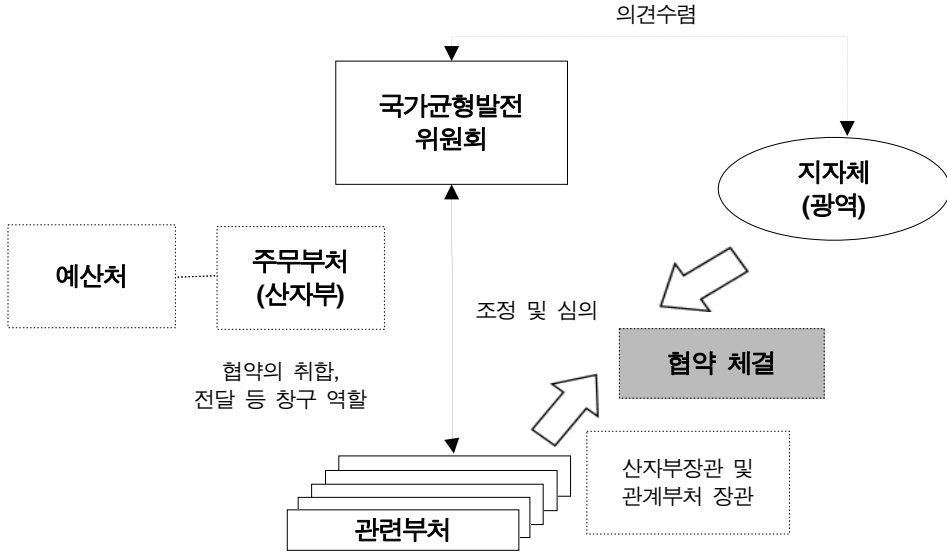
사전적 의미	법률적 용어	정치적 용어	종합적 의미
협의하여 약속하는 것	단체의 개인 또는 단체 상호 간에 맺는 협정. 근로협약·단체협약 등	국가 간에 문서를 교환하여 맺은 계약	국가와 국가, 국가와 단체, 국가와 개인, 단체와 개인 사이에 일에 대하여 협의하여 약속하거나 그 약속
정재희 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 공법상의 대등계약</li> <li>- 대등한 행정주체 사이에 상호합의에 의해 이루어지는 공공행정 수행방식</li> </ul>		
균형발전법 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지역발전투자협약</li> <li>- 중앙정부와 지자체가 공동으로 사업계획을 수립하고 중앙정부와 지자체의 투자분담, 성과관리 등에 대해 상호협약을 체결하는 제도</li> </ul>		
최종술 (2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 공법상 계약</li> <li>- 국가 및 공공단체 상호간 또는 국가 및 공공단체와 사인간에 공법적 효과의 발생을 내용으로 하는 계약</li> </ul>		

김충구 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사회구성원간 합의개념 접근</li> <li>- 사회협약은 사회적 대화를 통해 도출되고 제도화된 동의 또는 합의</li> </ul>
최승원 외 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광의의 개념</li> <li>- 국가와 지방자치단체간 사무처리의 내용 및 방식에 관한 의사의 합치</li> <li>■ 협의의 개념</li> <li>- 국가와 지방자치단체간 공동적 관련사무를 협약을 통해 처리하는 방식</li> </ul>

- 「국가균형발전특별법」에서 규정하고 있는 협약에 대한 개념도 전술한 협약의 논의와 크게 다르지는 않음
  - 「국가균형발전특별법」 제20조에 따르면, 지역발전투자협약은 국가와 지방자치단체의 행위주체가 균형발전사업의 공동추진을 위하여 사업내용과 투자분담 등에 대하여 법률적인 합의를 체결한다는 것으로, 여기에는 행위주체와 주체간 합의내용 및 합의방식 등이 포함되어 있는 개념임

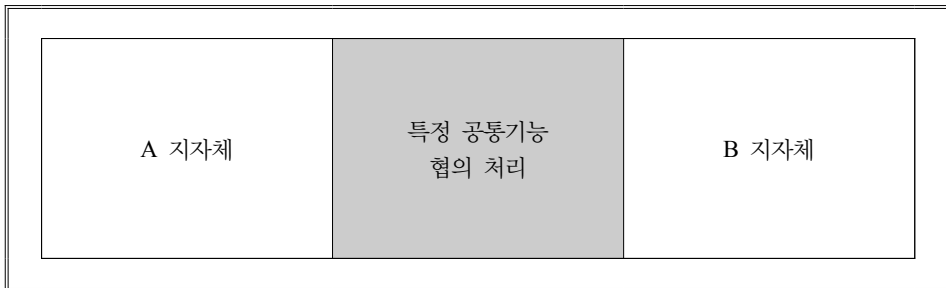
<표 2-2> 지역발전투자협약체계

기존 균형발전법	개정 균형발전법
제20조(지역발전투자협약의 체결 등) ① 국가와 지방자치단체는 국가와 지방자치단체 간이나 지방자치단체 상호간에 지역발전을 위한 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용 및 투자분담 등이 포함된 지역발전투자협약을 체결할 수 있다.	제20조(지역발전투자협약의 체결 등) ① 국가와 지방자치단체는 국가와 지방자치단체 간이나 지방자치단체 상호간에 균형발전을 위한 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용 및 투자분담 등이 포함된 지역발전투자협약을 체결할 수 있으며, 지역발전투자협약을 체결하기 위해서는 제22조에 따른 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐야 한다.
② 국가와 지방자치단체는 지역발전투자협약에 따른 사업을 추진하기 위하여 매년 필요한 예산의 편성 등 협약을 이행하기 위한 조치를 하여야 한다.	② 국가와 지방자치단체는 지역발전투자협약에 따른 사업을 추진하기 위하여 제30조에 따른 국가균형발전특별회계를 우선 지원하여야 하며, 매년 필요한 예산의 편성 등 협약을 이행하기 위한 조치를 하여야 한다.



- 전술한 논의를 종합하면, 지방자치단체간 협약의 개념은 다음과 같이 제시할 수 있을 것임
  - 행위주체를 지방자치단체로 하는 제한된 범위에서 특정의 목적달성을 협의하여 약속하는 행위 또는 결과를 지방자치단체간 협약의 개념으로 규정하는 것임

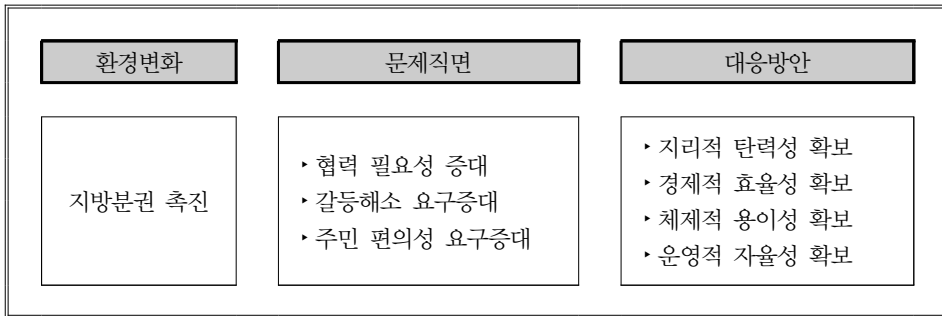
<그림 2-1> 지방자치단체간 협약의 개념구조



## 2. 협약제도의 활용목적

- 지방자치단체간 협약을 비롯한 광역행정제도의 활용이 요구되는 광역행정 은 본질적으로 다음과 같은 논리에서 활용목적이 제시되고 있음
  - 즉, 지방분권의 촉진에 따라서 지방자치단체에서 발생하는 다수의 특화적 행정수요의 처리에서 제기되는 일반지방자치단체의 한계를 보완하기 위한 대안적 요구가 증가한다는 것임

<그림 2-2> 광역행정제도의 활용논거



- 각국의 광역행정제도의 활용에서도 수요적 및 대응적 측면으로 구분하여 활용 목적을 제시하고 있음
  - 수요적 측면에서 일반지방자치단체의 효과적 대응이 곤란한 수요가 발생되고, 이에 따른 대응으로 일반지방자치단체의 대안적 제도로 다종의 광역행정제도가 활용된다는 것임
  - 지방자치단체간 협약도 광역행정제도의 일환으로 활용되는 것이므로 전술한 광역행정의 일반적 대응목적이 동일하게 적용될 수 있으나, 협약의 제도적 특성을 감안하면 활용목적의 범위나 수요가 특정된다는 차이가 있음



&lt;표 2-3&gt; 광역행정제도의 활용목적

구분	내용
수요적 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 규모경제의 실현               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 생산규모를 증가시킴에 따라 서비스 단위의 생산비용이 감소하는 서비스를 대상으로 규모경제를 달성하기 위한 목적</li> </ul> </li> <li>■ 광역행정 대응체제 구축               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체의 합병·통합에 비하여 상대적으로 용이한 광역행정 대응체제를 구축하기 위한 목적</li> </ul> </li> </ul>
대응적 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 공간분할의 한계 보완               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치의 실시와 분권회의 촉진에 따라 발생하는 행정구역과 서비스구역의 불일치를 기능중심으로 보완하기 위한 목적</li> </ul> </li> <li>■ 자율적 운영체제 확보               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반지방자치단체에 비하여 상대적으로 자율적인 사무, 인사, 재원 등의 운영체제를 통해 신속한 서비스 공급을 도모하기 위한 목적</li> </ul> </li> </ul>

자료: 금창호(2018).

### 3. 협약제도의 유형

- 협약제도는 협약의 체결 당사자를 기준으로 다양한 유형으로 구분되고 있음
  - 협약의 당사자를 중앙정부, 지방자치단체, 공공기관 및 민간단체 등으로 상정할 경우 8개의 종류로 구분할 수 있으며, 지방자치단체간 협약은 전술한 종류의 하나에 해당됨

&lt;표 2-4&gt; 협약의 유형구분

구분	중앙정부	지방자치단체	공공기관	민간단체
중앙정부		①	②	③
지방자치단체	①	④	⑤	⑥
공공기관	②	⑤	⑦	⑧
민간단체	③	⑥	⑧	

협약유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 중앙정부와 지방자치단체간 협약</li> <li>② 중앙정부와 공공기관간 협약</li> <li>③ 중앙정부와 민간단체간 협약</li> <li>④ 지방자치단체간 협약</li> <li>⑤ 지방자치단체와 공공기관간 협약</li> <li>⑥ 지방자치단체와 민간단체간 협약</li> <li>⑦ 공공기관간 협약</li> <li>⑧ 공공기관과 민간단체간 협약</li> </ul>
------	--

## 제2절 정부의 정책분석

### 1. 역대정부의 정책경과

- 지방자치단체간 협력은 지방자치의 부활이래 역대정부에서 중점적으로 추진한 과제의 하나임
  - 지방자치가 기본적으로 행정구역을 중심으로 배타적 자치권이 적용되는 것을 전제하므로, 단일 지방자치단체의 행정구역을 벗어나는 다양한 행정수요의 대응을 위해서는 상호간 협력이 필수적으로 요청되기 때문임
- 이에 따라 분권정책을 체계적으로 수립한 노무현 정부이래 역대정부에서도 지방자치단체간 상호협력을 증진하는 다양한 정책들을 수립하여 왔음
  - 노무현 정부에서는 분권정책 7대 분야의 하나로 「협력적 정부간 관계정립」을 제시하고, 여기에 지방정부간 협력체제 강화를 분권과제로 포함시켰고, 이명박 정부에서는 분권정책 4대 분야의 하나로 「협력 및 공감대 확산」을 제시하고, 여기에 정부 및 지방자치단체간 협력체제 강화를 포함시키는 동시에 특별지방자치단체제도의 도입 및 활용도 추가하였으며, 박근혜 정부에서는 분권정책 4대 분야의 하나로 「자치기반 확충 및 자율과 책임성 강화」를 제시하고, 여기에 지방자치단체간 행정협력체제 정립을 포함시켰음
- 이처럼 역대정부에서는 분야를 달리함에도 불구하고, 지방자치단체간 협력체제의 구축 및 강화를 분권정책의 주요 과제의 하나로 채택하였음
  - 이와 같은 경향은 지방자치의 건전한 발전을 위해서는 행정구역 중심의 분절적 현상을 보완하기 위한 제도적 장치로 지방자치단체 상호간의 협력이 반드시 필요하다는 점을 강조하는 것이기도 함

<표 2-5> 역대정부의 정책실태

구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부
관련 법령	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방분권특별법」</li> <li>- 제16조(국가와 지방자치단체의 협력체제 정립)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방분권촉진에 관한 특별법」</li> <li>- 제16조(국가와 지방자치단체의 협력체제 정립)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방분권 및 행정체제 개편에 관한 특별법」</li> <li>- 제17조(국가와 지방자치단체의 협력체제 정립)</li> </ul>
관련 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 협력적 정부간 관계정립</li> <li>- 중앙-지방간 협력체제 강화</li> <li>- 지방정부간 협력체제 강화</li> <li>- 중앙지방, 지방간 분쟁조정기능 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 협력 및 공감대 확산</li> <li>- 정부 및 지방자치단체간 협력체제 강화</li> <li>- 분쟁조정기능 강화</li> <li>- 특별지방자치단체제도 도입·활용</li> <li>- 지방공무원 인사교류 확대 및 교육훈련제도 개선</li> <li>- 자원봉사활동 장려지원</li> <li>- 지방분권 홍보 및 공감대 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자치기반 확충 및 자율과 책임성 강화</li> <li>- 지방재정 확충 및 건전성 강화</li> <li>- 지방선거제도 개선</li> <li>- 지방의회 활성화 및 책임성 제고</li> <li>- 지방자치단체 평가제도 개선</li> <li>- 지방자치단체간 행정협력체제 정립</li> </ul>

## 2. 현행정부의 정책근거

- 역대정부와 마찬가지로 현행 정부에서도 지방자치단체간 상호협력에 대한 정책적 비중은 그대로 승계되고 있음
  - 현행정부에서는 분권정책 수립 초기에 자치분권 로드맵이 수립되고, 이후 자치분권위원회에서 최종적인 확정안이 발표되었으나, 지방자치단체간 상호협력에 대한 정책적 대응은 역대정부와 동일하게 강조되었음
- 자치분권 로드맵에서는 지방자치단체간 상호협력을 분권정책의 5대 분야의 하나인 「네트워크형 지방행정체제 구축」으로 제시하였음
  - 구체적인 분권과제로는 ① 자치단체간 협약제도 도입, ② 광역연합제도 도입, ③ 자치단체와 특행기관간 협업강화, ④ 자율적인 자치단체간 행정구역 통합·조정 지원, ⑤ 사회혁신적 갈등관리제도 확산 등을 포함시켰음
- 이후 자치분권위원회의 확정안에서도 지방자치단체간 상호협력을 분권정책

- 의 6대 분야의 하나인 「중앙-지방 및 자치단체 간의 협력강화」로 제시하였음
- 구체적인 분권과제로는 ① 중앙-지방 협력기구 설치·운영, ② 자치단체간 협력 활성화 지원, ③ 제주·세종형 자치분권 모델 구현 등을 포함하고 있음
  - 다만, 지방자치단체간 협약제도에 국한하면, 현행정부에서도 개별제도의 도입에 초점을 두고 있는 것은 아님
  - 당초의 자치분권 로드맵에서는 분권과제의 하나로 구체화되었으나, 자치분권위원회의 확정안에서는 구체적인 제도로 제시되고 있지는 않음

&lt;표 2-6&gt; 현행정부의 도입정책

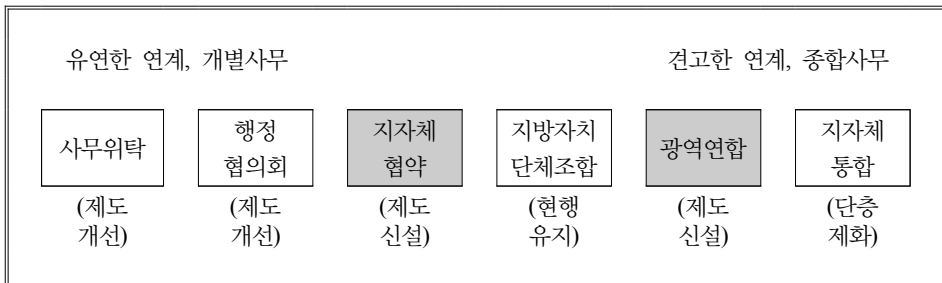
구분	내용	
「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제17조 제3항	<p>제17조(국가와 지방자치단체의 협력체제 정립) ① 국가는 지방자치단체와의 상호협력관계를 공고히 하기 위하여 협의체의 운영을 적극 지원하여야 하며, 협의체와 관련 지방자치단체의 의견이 국정에 적극 반영될 수 있도록 한다.</p> <p>② 국가 및 지방자치단체는 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간에 발생하는 분쟁을 효율적으로 해결하기 위하여 분쟁조정기구의 기능을 활성화하고, 분쟁조정체계를 정비하는 등 분쟁조정기능을 강화하여야 한다.</p> <p>③ 국가 및 지방자치단체는 지방행정에 관한 제반 여건의 급격한 변화에 적극적으로 대응하고 지방자치를 다양한 형태로 구현하기 위하여 특별지방자치단체제도를 도입·활용하도록 노력하여야 한다.</p>	
자치분권 로드맵	→	자치분권위원회 확정
① 자치단체간 협약제도 도입 ② 광역연합제도 도입 ③ 자치단체와 특행기관간 협업강화 ④ 자율적인 자치단체간 행정구역 통합·조정 지원 ⑤ 사회혁신적 갈등관리제도 확산		① 중앙-지방 협력기구 설치·운영 ② 자치단체 간 협력 활성화 지원 ③ 제주·세종형 자치분권 모델구현
자치단체간 협약제도 도입	· 통근, 의료, 자녀교육 등 주민생활의 실체가 행정구역을 초월한 협력을 위해 「(가칭)자치단체간 연계·협약제도」 도입	

### 3. 협약제도의 구상

#### 1) 기본논리

- 현행정부에서 지방자치단체간 협약제도를 도입하기 위한 논거로 제시한 것은 다차원의 상호협력 제도를 통해서 선택지를 확대하는 것임
  - 당초 자치분권 로드맵에 기초한 지방자치단체 협약제도의 내용적 구상을 보면, 기존의 광역제도가 나타내는 제도적 한계를 보완하는 것에 초점을 두고 있으며, 이를 통해 지방자치단체의 광역행정 수요특성별 제도선택의 범위를 확대하는 것임
  - 기존의 지방자치단체 간 협력제도인 사무위탁과 행정협의회, 지방자치단체 조합 및 지자체통합 등은 제도를 유지하면서 한계를 보완하고, 이들 제도를 통해서 대응하지 못하는 협력수요에 필요한 새로운 제도로 협약과 광역연합 등을 도입함으로써 다차원의 수요 대응성을 제고하는 것임

<그림 2-3> 광역행정의 다양화 구조

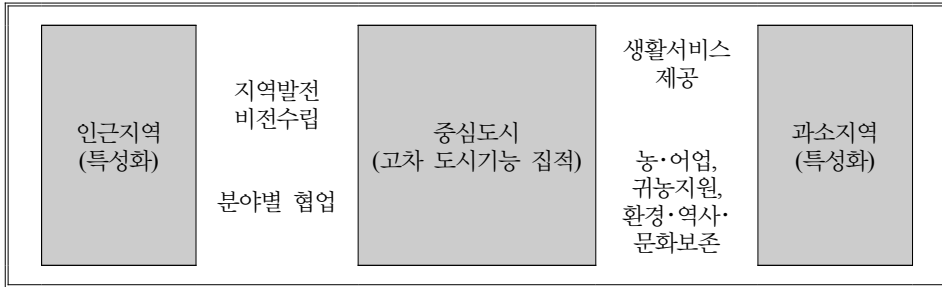


#### 2) 활용모델 검토

- 협약제도는 다양한 분야에 걸쳐 광범위하게 활용하되, 기본적인 모델은 지자체간 합리적 분담체제를 구축하는 것에 두고 있음
  - 중심도시와 인접지역 간에 기능적 분담체제의 구축을 통하여 상호 협력을 증진하는 것으로 중심도시는 고차원의 도시기능을 통해서 인근지역에 지역

발전의 비전수립 등의 서비스를 제공하는 대신에 인근지역은 해당지역의 특성에 기초하여 분야별 협업을 이루어나가는 것임

<그림 2-4> 협약제도의 활용모델 구조



- 지방자치단체간 협약제도의 활용예시를 유형별로 구분하여 살펴보거나 다음과 같이 제시되고 있음
  - 주민생활과 밀접한 서비스를 대상으로 협약을 적용하는 생활공간 조성형과 지역경제 활성화를 도모하는 경제성장 촉진형, 사회자본 연계를 강화하는 네트워크형 등으로 구분되고 있음

<표 2-7> 협약활용 유형예시

유형	주요 내용
생활공간 조성형 (생활서비스 제공)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· (의료) 고도 응급의료 지원체계 구축, 휴일·야간 진료소 공동운영</li> <li>· (문화·체육) 도서관, 박물관, 체육시설 등 공동 이용</li> <li>· (환경) 상·하수도 시설, 폐기물·분뇨 처리시설 등 공동 이용</li> <li>· (안전) 재해·재난 공동대응 체계 구축, 비축물자 등 정보공유</li> </ul>
경제성장 촉진형 (지역발전 비전수립)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역 공동브랜드 개발, 기업유치, 광역 관광연계사업 추진</li> <li>· 농상공연계(농수산물 생산, 가공, 유통 등 역할분담, 직판장 정비)</li> <li>· 취업지원 프로그램 등 공동 추진(일자리 정보 공유 등)</li> </ul>
네트워크 구축형	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 광역 대중교통 네트워크화(디맨드 버스 운행 등), 도로정비 등</li> <li>· 권역·축제 정보 및 빈집 등 자원현황 공유 등</li> </ul>

- 한편, 지방자치단체간 협약의 서비스분야별 예시를 살펴보면, 다음과 같음
  - 의료복지와 광역교통, 산업육성, 문화체육, 안전 및 환경 등의 분야에서 협약제도를 중점적으로 활용할 수 있음

<표 2-8> 협약활용 분야예시

분야	주요 내용
의료·복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 2차, 3차 고등 응급의료 지원체계 구축</li> <li>▸ 휴일·야간 진료소 공동운영</li> <li>▸ 의료종사자 확보대책 공동 추진</li> <li>▸ 복지 관련 상담센터 공동 운영</li> </ul>
광역교통	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 광역 대중교통 네트워크화, 디맨드 버스 운행 등</li> <li>▸ 도로정비, 유지보수 등</li> </ul>
산업육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 기업유치 공동추진, 지역 공동브랜드 개발</li> <li>▸ 농상공연계(농수산물 생산, 가공, 유통 등 역할 분담)</li> <li>▸ 광역 관광 연계사업 추진</li> <li>▸ 취업지원 프로그램 등 공동추진(일자리 정보 공유 등)</li> </ul>
문화·체육	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 도서관 공동 이용(타 지역 도서관 소장도서 공동검색 등)</li> <li>▸ 박물관, 체육시설 등 공동 이용</li> </ul>
안 전	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 재해·재난 공동대응 체제 구축</li> <li>▸ 비축물자 및 훈련기자재 등 정보 공유</li> </ul>
환 경	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 상·하수도 시설 설치 및 폐기물·분뇨 등 공동처리</li> <li>▸ 장사시설 등 혐오시설 공동운영</li> </ul>

### 3) 실행전략

- 지방자치단체간 협약제도의 활용도 제고를 위하여 제도운영에 관한 근거와 지원시책을 구상하고 있음
  - 협약제도의 이행을 위해서는 협약의 결과를 대외적으로 공표하고, 제도활용에 필요한 각종 재원을 적극적으로 지원하는 촉진시책을 마련하는 것임



&lt;표 2-9&gt; 협약제도 실행시책

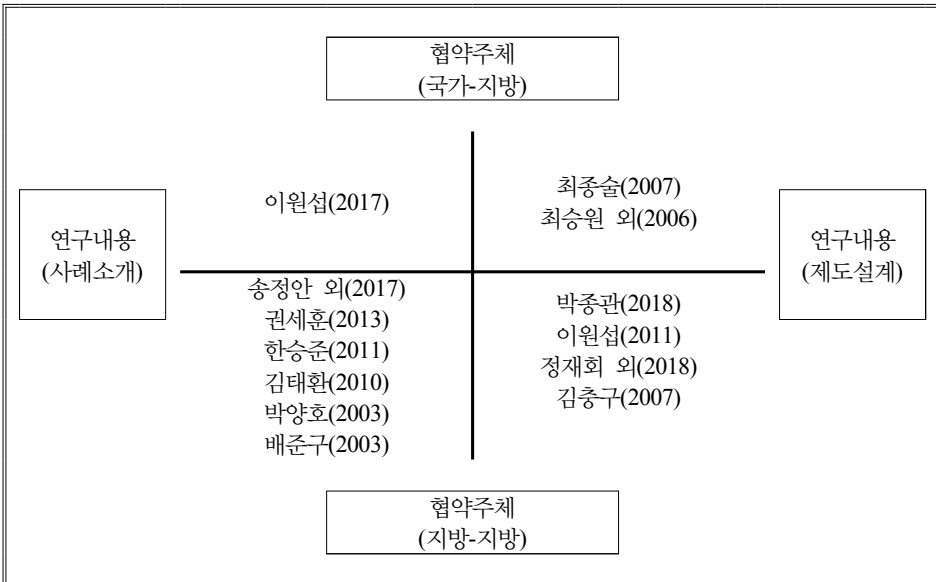
구분	주요 내용
이행제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 협약체결 시 그 결과를 고시 및 행안부(시·도)에 보고하는 등 대외적 공표</li> </ul>
지원제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 협약체결 공동사업에 특교세사업 우선 선정, 각 부처 보조사업, 도로·교육 등 인프라 구축시 우선 지원 등</li> </ul>

### 제3절 선행연구의 분석

#### 1. 선행연구 분석

- 지방자치단체간 협약제도에 관한 선행연구는 관련제도의 미도입으로 지방 자치의 다른 분야에 비하여 상대적으로 적으며, 협약주체와 연구내용을 기준으로 다음과 같이 구분되고 있음
  - 협약주체를 기준으로는 국가와 지방의 협약과 지방과 지방의 협약으로 구분되고, 연구내용을 기준으로는 협약에 관한 사례소개와 제도설계로 구분되고 있음
  - 특히, 기존의 연구들이 연구내용에서 협약에 관한 사례소개와 제도설계에 편중된 것은 협약제도의 필요성이 존재함에도 불구하고, 아직까지 도입되지 않은 것에 기인한 것임

<그림 2-5> 선행연구의 유형



## 2. 선행연구 내용

- 전술한 지방자치단체간 협약제도에 관한 선행연구들의 내용을 연구형태를 기준으로 살펴보면, 다음과 같음
- Brief형태로 협약제도의 소개 등에 초점을 둔 연구들(이원섭, 2017; 이원섭, 2011; 김태환, 2010, 박양호, 2003)과 다양한 분야의 협약제도 활용제도를 제시한 연구들(정재희 외, 2008; 김충구, 2007; 최종술, 2007; 최승원 외, 2006), 외국사례의 소개에 초점을 둔 연구논문(박종관, 2018; 송정안 외, 2017; 권세훈, 2013; 한승준, 2011; 배준구, 2003) 등으로 구분할 수 있음

<표 2-10> 선행연구의 내용분석

구분		주요 내용
Brief	이원섭 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 이슈제목</li> <li>- 영국의 지역발전정책 분권화와 분권협상(Devolution Deal)</li> </ul>
	이원섭 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 이슈제목</li> <li>- 지역발전투자협약제도 실천방안</li> </ul>
	김태환 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 이슈제목</li> <li>- 지역경쟁력 강화를 위한 영국의 다지역간 협약제도 추진동향과 시사점</li> </ul>
	박양호 (2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 이슈제목</li> <li>- 프랑스의 계획계약제를 벤치마킹한 한국형 「지역발전협약제도」 필요</li> </ul>
연구 보고서	정재희 외 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목</li> <li>- 지역발전 투자협약제도 활성화 방안</li> <li>■ 주요내용</li> <li>- 프랑스 및 영국의 사례를 기초로 협약제도 활성화 정책방향 모색</li> </ul>
	김충구 (2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목</li> <li>- 충북의 사회협약제도 활성화 방안</li> <li>■ 주요내용</li> <li>- 충북의 사회통합을 위한 전략으로 사회협약체제의 활성화 방안 모색</li> </ul>

구분		주요 내용
	최종술 (2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목</li> <li>- 국가·자치경찰간 협약에 관한 연구</li> <li>■ 주요내용</li> <li>- 국가경찰과 자치경찰간 역할분담 및 사무수행방법의 효율성 제고를 위한 협약방안 모색</li> </ul>
	최승원 외 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목</li> <li>- 국가와 지방자치단체 간의 협약에 의한 사무처리에 대한 연구</li> <li>■ 주요내용</li> <li>- 협약에 의한 사무처리의 적절한 법적 규율의 도출</li> </ul>
연구 논문	박종관 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목</li> <li>- 지자체 협약제도의 실태와 과제</li> <li>■ 주요내용</li> <li>- 자체간 협력을 위한 제도로서의 협약제도의 실태 및 보완과제 도출</li> </ul>
	송정안 외 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목</li> <li>- 영국의 자원봉사제도 변화(1998-2013)에 관한 연구: ‘협약’과 ‘큰사회’의 제도충화를 중심으로</li> <li>■ 주요내용</li> <li>- 영국의 자원봉사제도에 대한 역사적 관점이 ‘협약’에서 ‘큰사회’로 전환된 원인분석</li> </ul>
	권세훈 (2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목</li> <li>- 지방자치단체간의 협력과 협력기구의 발전: 프랑스를 중심으로</li> <li>■ 주요내용</li> <li>- 프랑스의 지방자치단체간 협력의 제반 시스템의 소개 및 시사점 도출</li> </ul>
	한승준 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목</li> <li>- 해외제도 도입의 제약요인에 관한 연구: 프랑스 계획계약제도 도입사례를 중심으로</li> <li>■ 주요내용</li> <li>- 프랑스의 계획계약제도를 벤치마킹한 한국의 지역발전투자협약제도의 한계분석</li> </ul>
	배준구 (2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목</li> <li>- 프랑스 계획계약의 운영메카니즘과 함의</li> <li>■ 주요내용</li> <li>- 1984년 도입된 프랑스의 계획계약의 운영메카니즘 분석 및 시사점 도출</li> </ul>



제 3 장

# 광역행정의 운영실태 분석

---

제1절 광역행정 대응구조

제2절 광역제도 활용실태

제3절 MOU의 활용실태

제4절 기존제도 한계분석

KRILA



## 제 3 장

## 광역행정의 운영실태 분석

## 제1절 광역행정 대응구조

## 1. 광역행정의 대응유형

- 광역행정은 다차원의 수요적 특성을 나타내기 때문에 광역수요를 기준으로 국가별로 다양한 제도들을 활용하고 있음
  - 국가별로 활용되는 다양한 광역제도들을 지방자치단체의 행정구역에 대한 영향수준을 기준으로 구별하면, 세 가지 유형으로 구분할 수 있음
  - 기존의 지방자치단체 행정구역을 유지하면서 협력적 대응을 확보하는 부분적 접근방법과 특정의 서비스를 대상으로 새로운 공급구역을 설정하는 이원적 접근방법 그리고 기존의 행정구역에 근본적인 변경을 도모하는 통합적 접근방법이 그것임
  - 상기의 접근방법에서 행정구역의 영향수준은 부분적 접근방법에서 최소화되고, 통합적 접근방법에서 최대화되는 것으로 광역행정의 수요에 따라서 접근방식의 탄력적 선택이 이루어고 있음

&lt;표 3-1&gt; 광역행정 대응유형

접근방법	유형	내용 및 채택사례
통합적 접근방법	통합	- 수개의 군소 자치단체를 통폐합하여 단일 정부화 - 일본의 정·촌 폐지통합
	합병	- 중심도시에 도시화된 인접지역의 편입 - 20세기 초 미국과 캐나다에서 주로 활용(Oklahoma, Dallas, Kansas, Diego) - 한국의 광역시 행정구역 확장
	분리	- 군(County)으로부터 일정지역의 분리 자치단체화 - 미국에서 주로 활용(Baltimore, Denver, San Francisco) - 한국의 시나 읍을 광역시 또는 시로 승격

접근방법	유형	내용 및 채택사례
	시·군 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 미국의 특별한 통합방식</li> <li>- 군(County)을 중심으로 중심도시와 주변지역 통합(Nashville-Davidson County의 통합 등)</li> </ul>
부분적 접근방법	합의·협정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자치단체간 단일(복수)서비스제공 협정체결</li> <li>- 생산자-소비자협정, 상호부조협정, 시설공유협정</li> <li>- 우리나라의 사무위탁</li> </ul>
	기능이양	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정사무의 권한을 상급자치단체에 이양(재정이양만 하는 경우도 있음)</li> <li>- 도시·군개발체제(urban county development)나 종합 시·군계획(comprehensive urban county plan)에 의해 이루어짐</li> <li>- L.A. County와 Dade County가 대표적 예</li> </ul>
	협의회	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역서비스에 대한 협의와 자문역할 수행</li> <li>- 계획권·집행권·예산권 등이 전혀 없음</li> <li>- 미국의 Council of Governments(COG)</li> <li>- 우리나라의 행정협의회</li> <li>- 최근 계획권·집행권을 갖는 협의회 태동(Twin Cities Model)</li> </ul>
	기관 공동설치	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자치단체 내부조직의 일부를 공동설치(일본)</li> <li>- 행정사항별로 광역행정기관 설치(미국)</li> </ul>
	기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일본의 지방행정연락회의와 직원의 파견제도</li> <li>- 미국의 구역외 관할권의 인정, 행정응원제</li> </ul>
이원적 접근방법	연합체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 둘 이상의 자치단체가 각각의 법인격(관할구역)을 유지한 채 광역사무만을 처리하기 위한 새로운 자치단체 설치</li> <li>- 계획권 및 집행권을 가지나 과세권은 없음</li> <li>- 캐나다의 Toronto와 Montreal이 대표적 예</li> </ul>
	조합	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체를 구성원으로 하는 특별지방자치단체</li> <li>- 일부사무조합(목적조합)과 복합사무조합으로 구분</li> <li>- 프랑스, 독일, 일본에서 활용</li> </ul>
	광역 특별구	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 별도의 구역을 정하여 주민을 구성원으로 하는 특별지방자치단체</li> <li>- 계획권 및 집행권뿐만 아니라 과세권도 가짐</li> <li>- 단일목적 특별구와 다기능 특별구가 있음</li> <li>- 미국에서 주로 활용</li> </ul>
	지방개발 사업단	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정한 지역의 개발을 위한 한시적 성격의 특별지방자치단체</li> <li>- 일본에서 활용(현재는 폐지)</li> </ul>
	공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부와 지방자치단체가 협의 설치하는 한시적 성격의 공공단체</li> <li>- 영국의 도시개발공사가 대표적 예</li> </ul>

자료: 금창호(2018).



## 2. 한국의 대응유형

- 전술한 광역행정은 지방자치를 실시하고 있는 한국 역시 동일한 과제에 직면하고 있으며, 「지방자치법」에서 필요한 제도들을 규정하고 있음
  - 지방자치단체 상호간의 관계를 갈등적 관계와 협력적 관계로 구분하고, 각각의 관계에 대한 대응제도를 「지방자치법」에 규정하고 있음
- 지방자치단체 상호간의 협력적 관계를 중심으로 전술한 3개의 광역행정 대응유형이 부분적으로 활용되고 있음
  - 부분적 접근방식으로는 사무위탁과 행정협의회를, 이원적 접근방식으로는 지방자치단체조합과 광역경제발전위원회를 그리고 통합적 접근방식으로는 시군통합을 적용하고 있으나, 광역발전위원회는 이명박 정부에서만 활용되었음

<표 3-2> 한국의 광역행정 대응유형

구분	관련제도	유형구분
갈등관련 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 분쟁조정위원회</li> <li>「지방자치법」 제148조 내지 150조</li> </ul>	
협력관련 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사무위탁</li> <li>「지방자치법」 제151조</li> </ul>	부분적 접근방법
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 행정협의회</li> <li>「지방자치법」 제152조 내지 158조</li> </ul>	부분적 접근방법
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방자치단체조합</li> <li>「지방자치법」 제159조 내지 164조</li> </ul>	이원적 접근방법
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역경제발전위원회</li> <li>「국가균형발전특별법」 제28조</li> </ul>	이원적 접근방법 (폐지)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방자치단체 통합</li> <li>「지방자치법」 제4조</li> </ul>	통합적 접근방법
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방자치단체의 장 등의 협의체</li> <li>「지방자치법」 제165조</li> </ul>	

## 제2절 광역제도 활용실태

### 1. 사무위탁의 활용실태

#### 1) 제도규정

- 사무위탁은 1988년에 전면적으로 개정된 「지방자치법」에 관련규정이 명문화된 제도임
  - 현행 「지방자치법」 제151조에서는 “지방자치단체 또는 그 장은 소관사무의 일부를 다른 지방자치단체 또는 그 장에게 위탁하여 처리할 수 있도록 규정”하고 있으며, 이와 같은 사무위탁은 광역행정에 가장 용이하게 대처할 수 있다는 점에서 매우 유용한 협력수단임

<표 3-3> 사무위탁 관련규정

구분	내용
「지방자치법」 제151조	① 지방자치단체나 그 장은 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 사무 위탁의 당사자가 시·도나 그 장이면 행정안전부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군 및 자치구나 그 장이면 시·도지사에게 이를 보고하여야 한다. ② 지방자치단체나 그 장은 제1항에 따라 사무를 위탁하려면 관계 지방자치단체와의 협의에 따라 규약을 정하여 고시하여야 한다. ③ 제2항의 사무위탁에 관한 규약에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 사무를 위탁하는 지방자치단체와 사무를 위탁받는 지방자치단체 2. 위탁사무의 내용과 범위 3. 위탁사무의 관리와 처리방법 4. 위탁사무의 관리와 처리에 드는 경비의 부담과 지출방법 5. 그 밖에 사무위탁에 관하여 필요한 사항 ④ 지방자치단체나 그 장은 사무위탁을 변경하거나 해지하려면 관계 지방자치단체나 그 장과 협의하여 그 사실을 고시하고, 제1항의 예에 따

구분	내용
	<p>라 행정안전부장관과 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 보고하여야 한다.</p> <p>⑤ 사무가 위탁된 경우 위탁된 사무의 관리와 처리에 관한 조례나 규칙은 규약에 다르게 정하여진 경우 외에는 사무를 위탁받은 지방자치단체에 대하여도 적용한다</p>

## 2) 운영현황

- 사무위탁은 2018년 현재 27건이 적용되고 있으며, 주요 특성별로 살펴보면, 다음과 같은
  - 연도별로는 1995년에서 2000년까지 지방자치의 실시 초기에 10건으로 가장 많이 활용되었고, 분야별로는 상·하수 처리를 대상으로 가장 많은 13건이 활용되고 있으며, 기관별로는 기초와 기초간에 가장 많은 16건이 체결되고 있음

<표 3-4> 사무위탁 운영현황

연도별	1995~2000	2001~2005	2006~2010	2012	2013	2016	2017
	10	3	1	3	2	4	4
분야별	상·하수 처리	쓰레기 소각장	묘지	도로 건설	행정 기능	교육	수익 사업
	13	6	1	0	4	3	-
위탁 기관별	광역-광역간		광역-기초간		기초-기초간		지방-민간간
	5		6		16		-

연번	업 무 명	관련기관		연도	위탁내용 및 효과
		위탁	수탁		
1	하수처리	남양주시	구리시	'89	포천지역에서 시작되는 왕숙천 유역의 하수를 구리시 하수처리장에서 처리
2	하수도사용료 부과징수사무위탁	울산	양산시	'99	울산시가 관할구역인 웅상지역의 하수도 사용료 부과·징수사무를 양산시에 위탁

연번	업 무 명	관련기관		연도	위탁내용 및 효과
		위탁	수탁		
3	안양하수종말처리장 위탁운영	군포시 의왕시	안양시	'98	안양하수종말처리장에서 인근 군포시와 의왕시에서 나오는 오폐수를 통합처리
4	충청소방학교 소방공무원 교육 훈련	대전 세종 충북	충남	'99	충남소방학교를 충청소방 학교로 개칭하고 대전, 세종, 충북, 충남 소방공무원 교육을 전담, 3개 시·도는 운영비를 공동부담
5	웅상지역 하수도사용료 부과 징수사무 위탁	울산	양산시	'99	양산시 웅상지역의 하수도사용료 부과 징수 사무를 양산시에 수탁
6	마산광역시상수도 (칠서정수장) 공동사용	함안군	창원시	'00	함안군 생활용수 일부를 창원 칠서정수장에서 공급
7	창녕군 상수도 공급협약	창녕군	대구	'00	대구인접지역의 경우 대구상수관로 인입 후 사용 수도요금 지급
8	쓰레기소각장 사용	의왕시	과천시	'00	의왕시의 가연성쓰레기를 과천소각장에 반입 처리하여 소각장 운영의 효율성 제고(과천시) 및 쓰레기 운반 처리비 절감(의왕시)
9	폐기물처리시설 설치 운영	남양주시 구리시	남양주시 구리시	'00	쓰레기매립장(남양주)과 쓰레기소각장(구리)을 양 시에 각각 설치, 상호 보완 사용하여 지역주민 갈등 해소 및 예산 절감
10	쓰레기위생처리 시설 광역화	김포시	파주시	'00	파주시와 김포시의 쓰레기를 파주시에서 건설중인 파주시 쓰레기위생처리시설에 통합 소각 및 매립처리
11	하수처리	가평군	남양주시	'01	가평군에서 발생하는 하수를 남양주시 화도하수종말처리장으로 유입처리
12	밀양댐 상류지역 수질보전대책협약	울산시 밀양시 창녕군	양산시	'01	밀양댐 상수원보호구역 지정 및 관리, 하수처리시설 설치, 하수처리구역 관리, 주민지원사업비 사용, 밀양댐 저수지 및 상류지역의 효과적인 관리와 수질보전
13	하수 공동처리	서울	부천시	'04	구로구 향동지역 발생하수(1,252톤/일)를 부천시 역곡하수처리장으로 위탁처리
14	점촌·함창 하수처리	상주시	문경시	'07	함창읍의 하수를 인접한 문경 점촌하수처리장으로 이송처리하고 처리비용을 부담, 인력감축 및 예산절감(시설비, 운영비 등)

연번	업 무 명	관련기관		연도	위탁내용 및 효과
		위탁	수탁		
15	소방공무원 교육훈련	세종	충남	'12	소방공무원 교육훈련 제반업무로 인력비용 절감
16	보건·환경 검사업무	세종 충남	충북	'12	보건·환경 관련 시험, 검사로 인력, 비용 절감
17	지방공무원 교육훈련	세종	충남	'12	공무원 교육훈련 제반 업무 위탁, 비용 절감
18	지방공무원 임용시험 문제출제	세종	충남	'13	지방공무원 공채 필기시험 문제출제로 인력비용 절감
19	생활폐기물 광역화사업	강릉시 삼척시	태백	'13	강릉·삼척시 생활폐기물 태백시에 위탁 처리
20	울주군 상북면 이천리 지역 공공하수도사용료 부과 징수 등에 관한 협약	양산시	울산시	'16.	양산시 하수처리구역관할인 울주군 이천 지역의 하수도사용료 부과 징수사무를 울산광역시에 수탁
21	공동화장 시설건립	횡성군 여주군	원주시	'16.	경제성과 효율성을 갖춘 화장시설 추진
22	강원남부 권 5개 시·군 음식물류 폐기물 처리 시설 광역화 사업	삼척시 동해시 영월군 정선군	태백시	'16.	환경기초시설의 광역화로 안정적인 음식물 폐기물 처리 및 민원최소화, 재정절감, 운영 효율성 제고
23	함창 상수도 정수공급	상주시	문경시	'16.	문경시의 여유분의 정수를 인근 함창읍으로 공급하고, 사용료를 지급(시설비, 운영비 절감)
24	관악고용복지플러스 센터업무협약	관악구	구로구	'17.	고용복지원스톱서비스
25	환경기초시설슬러지 위탁처리	가평군	양평군	'17.	시설용량 40톤/일으로 2개 시·군(양평군, 가평군) 경제성 제고
26	군포환경관리소광역 이용	의왕시	군포시	'17.	의왕시의 가연성 생활 쓰레기를 군포시 소각장에 반입 처리하여 소각장 운영의 효율성 제고 및 쓰레기처리비 절감
27	복지업무에 관한 위탁	청송군	안동시	'17.	안동시고용복지+센터에서 청송군 주민의 맞춤형 복지 상담을 위한 사무위탁

자료: 행정안전부(2018).

## 2. 행정협의회 의 활용실태

### 1) 제도규정

- 현행의 「지방자치법」 제152조에서는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위해 관련 지방자치단체 간에 행정협의회를 구성할 수 있도록 규정하고 있음
- 행정협의회는 지방자치단체간 구역을 넘는 광역사무를 공동으로 처리함이 목적이지만 별개의 법인격을 갖지 아니하므로 권리의무의 주체가 아니고 관련 지방자치단체의 독자성에 원칙적으로 제한을 두지 않는 느슨한 협력방식인데다 행정협회의의 협력대상에 제한이 없기 때문에(자치사무가 원칙이지만) 가장 널리 활용되는 협력방식임

<표 3-5> 행정협의회 관련규정

구분	내용
「지방자치법」 제152조~제158조	제152조(행정협회의의 구성) ① 지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체 간의 행정협의회(이하 "협의회"라 한다)를 구성할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 시·도가 구성원이면 행정안전부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군 또는 자치구가 구성원이면 시·도지사에게 이를 보고하여야 한다. ② 지방자치단체는 협의회를 구성하려면 관계 지방자치단체 간의 협의에 따라 규약을 정하여 관계 지방의회의 의결을 각각 거친 다음 고시하여야 한다. ③ 행정안전부장관이나 시·도지사는 공익상 필요하면 관계 지방자치단체에 대하여 협의회를 구성하도록 권고할 수 있다. 제153조(협의회의의 조직) ① 협의회는 회장과 위원으로 구성한다. ② 회장과 위원은 규약으로 정하는 바에 따라 관계 지방자치단체의 직원 중에서 선임한다. ③ 회장은 협의회를 대표하며 회의를 소집하고 협의회의 사무를 총괄한다.

구분	내용
	<p>제154조(협의회의 규약) 협의회의 규약에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 협의회의 명칭</li> <li>2. 협의회를 구성하는 지방자치단체</li> <li>3. 협의회가 처리하는 사무</li> <li>4. 협의회의 조직과 회장 및 위원의 선임방법</li> <li>5. 협의회의 운영과 사무 처리에 필요한 경비의 부담이나 지출방법</li> <li>6. 그 밖에 협의회의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항</li> </ol> <p>제155조(협의회의 자료제출요구 등) 협의회는 사무를 처리하기 위하여 필요하다고 인정하면 관계 지방자치단체의 장에게 자료 제출, 의견 개진, 그 밖에 필요한 협조를 요구할 수 있다.</p> <p>제156조(협의사항의 조정) ① 협의회에서 합의가 이루어지지 아니한 사항에 대하여 관계 지방자치단체의 장이 조정(調整) 요청을 하면 시·도 간의 협의사항에 대하여는 행정안전부장관이, 시·군 및 자치구 간의 협의사항에 대하여는 시·도지사가 조정할 수 있다. 다만, 관계되는 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 경우에는 행정안전부장관이 조정할 수 있다.</p> <p>② 행정안전부장관이나 시·도지사가 제1항에 따라 조정을 하려면 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 제149조에 따른 분쟁조정위원회의 의결에 따라 조정하여야 한다.</p> <p>제157조(협의회의 협의 및 사무처리의 효력) ① 협의회를 구성한 관계 지방자치단체는 협의회가 결정한 사항이 있으면 그 결정에 따라 사무를 처리하여야 한다.</p> <p>② 제156조 제1항에 따라 행정안전부장관이나 시·도지사가 조정한 사항에 관하여는 제148조 제3항부터 제6항까지의 규정을 준용한다.</p> <p>③ 협의회가 관계 지방자치단체나 그 장의 명의로 한 사무의 처리는 관계 지방자치단체나 그 장이 한 것으로 본다.</p> <p>제158조(협의회의 규약변경 및 폐지) 지방자치단체가 협의회의 규약을 변경하거나 협의회를 없애려는 경우에는 제152조 제1항과 제2항을 준용한다.</p>

2) 운영현황

- 2018년 현재 행정협의회는 105개가 구성되어 있으며, 주요 특성별로 구분하여 살펴보면, 다음과 같음
  - 권역을 기준으로는 광역권에 8개가 그리고 기초권에 42개가 설치되어 있고, 기능별로는 광역포함이 13개가 그리고 기초만에 42개가 설치되어 있음
  - 전술한 행정협의회 설치현황에 따르면, 권역에서는 기초권에 그리고 기능에서는 기초에 국한된 행정협의회가 다수를 점유하고 있음

<표 3-6> 행정협의회 구성현황

구분	계	권역별		기능별		구성위원	
		광역권	기초권	광역포함	기초	자치단체장	기타
누계	102	7	41	12	42	92	10
'17년 신규	3	1	1	1	0	3	-

협의회명	구성일자	참여 지자체명
광주전남상생발전위원회	'89.03.27.	광주, 전남
충청권행정협의회	'95.03.03.	대전, 세종, 충북, 충남
호남권정책협의회	'04.12.15.	광주, 전북, 전남
G9대전충청광역권 공동발전협의회	'07.05.03.	대전광역시, 청주시, 보은군, 옥천군, 영동군, 충남 공주시, 논산시, 계룡시, 금산군
빛고을생활권행정협의회	'15.10.01.	광주광역시, 광주 동구, 서구, 남구, 북구, 광산구, 나주시, 담양군, 화순군, 함평군, 장성군
중부권정책협의회	'16.6.21.	경북, 대전, 세종, 충남, 충북, 강원, 전북
동해남부권해오름 동맹상생협의회	'17.7.27.	울산, 포항, 경주
경기중부권행정협의회	'81.08.28.	안양시, 안산시, 광명시, 시흥시, 군포시, 과천시, 의왕시
여수순천광양시 행정협의회	'86.05.01.	여수시, 순천시, 광양시
서부수도권행정협의회	'93.09.25.	서울 강서구, 양천구, 구로구, 부천시, 광명시, 시 흥시, 김포시, 계양구, 부평구, 서구, 강화군



협의회명	구성일자	참여 지자체명
경상북도 동해권행정협의회	'95.04.07	포항시, 경주시, 영천시, 영덕군, 울진군, 울릉군
경기동부권 시장군수협의회	'95.10.18.	용인시, 성남시, 남양주, 광주시, 이천시, 하남시, 구리시, 여주시, 양평군, 가평군
경기도시장군수협의회	'96.06.28.	경기도 31개 시·군
서남해안권행정협의회	'96.12.24.	목포시, 해남군, 영암군, 무안군, 함평군, 영광군, 완도군, 진도군, 신안군
군산서천행정협의회	'97.08.01.	군산시, 서천군
전라남도 시장·군수협의회	'98. 12. 1.	목포시, 여주시, 순천시, 나주시, 광양시, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 무안군, 함평군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군
영산강유역권행정협의회	'99.03.11.	목포시, 나주시, 담양군, 화순군, 영암군, 무안군, 함평군, 장성군
경북시장군수협의회	'99.07.20.	경북 23개 시군
광주광역시구청장협의회	'01.01.01.	광주 동구, 서구, 남구, 북구, 광산구
치악권행정협의회	'01.12.27.	원주시, 횡성군
장수벨트행정협의회	'03.02.06.	순창군, 곡성군, 담양군, 구례군
중부내륙행정중심권 행정협의회	'04.12.09.	영월군, 평창군, 제천시, 단양군, 영주시, 봉화군
백두대간행정협력	'08.06.16.	태백시, 영월군, 정선군, 평창군
경기서해안권시장협의회	'09.10.26.	안산시, 화성시, 평택시, 시흥시, 김포시
중부내륙권행정협의회	'12.12.11.	원주시, 여주시, 충주시, 괴산군, 음성군, 단양군, 문경시
무진장행복생활권협의회	'14.01.17.	장수군, 무주군, 진안군
경원축지역 행복생활권협의회	'14.01.28.	의정부시, 동두천시, 포천시, 양주시, 연천군
전남동부생활권협의회	'14.05.09.	여주시, 순천시, 광양시, 고흥군, 보성군
경기동북부 생활권행정협의회	'14.02.11.	이천시, 광주시, 여주시, 양평군, 가평군
삼도봉생활권협의회	'14.03.04.	영동군, 무주군, 김천시
전남중부 행복생활권협의회	'14.03.24.	나주시, 화순군

협의회명	구성일자	참여 지자체명
소백산생활권협의회	'14.04.03.	영월군, 단양군, 영주시
상생협력정책협의회	'14.07.18.	강진군, 장흥군, 영암군
서북지역행복 생활권협의회	'14.08.05.	장성군, 함평군, 영광군
천안아산생활권 행정협의회	'14.09.23.	천안시, 아산시
구곡답지역행복 생활권협의회	'14.12.02.	구례군, 곡성군, 담양군
포항-경주행정협의회	'15.02.12	포항시, 경주시
포항경주영덕울진울릉지역 행복생활권행정협의회	'15.03.09.	포항시, 경주시, 영덕군, 울진군, 울릉군
전라북도동부권 시장군수협의회	'15.04.17.	남원시, 임실군, 순창군, 무주군, 진안군, 장수군
서산당진태안 생활권행정협의회	'15.05.01.	서산시, 당진시, 태안군
임순남행복 생활권행정협의회	'15.05.01.	남원시, 임실군, 순창군
환황해권행정협의회	'15.06.16.	서산시, 보령시, 당진시, 태안군, 서천군, 홍성군
보령서천지역행복 생활권협의회	'15.09.22.	보령시, 서천군
동북4구행정협의회	'16.04.19.	서울 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구
한탄강 지역행복 생활권협의회	'16.04.15.	포천시, 연천군, 철원군
강원도동해안권 상생발전협의회	'16.09.07.	강릉시, 동해시, 속초시, 삼척시, 고성군, 양양군
득량만권 장보고행정협의회	'16.09.08.	고흥군, 보성군, 장흥군
경상북도 중·서부권 행정협의회	'17.03.27	김천시, 구미시, 상주시, 군위군, 의성군, 고령군, 성주군, 칠곡군

자료: 행정안전부(2018).

### 3. 지방자치단체조합의 활용실태

#### 1) 제도규정

- 지방자치단체조합은 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 처리할 목적으로 관계 지방자치단체의 협의를 거쳐 규약을 정하여 설립하는 공법상 법인임(「지방자치법」 제159조)
  - 사무의 공동처리를 위한 주체로서 여타의 광역제도와 달리 법인격을 부여하고 있으며, 독립된 행정주체로서 자신의 의사결정기관과 집행기관을 가지고 있어 별개의 법인격을 형성하지 않는 행정협의회에 비해 집행력이 뛰어나고 종국적인 사무처리에 매우 유용한 협력수단으로 평가받고 있음

<표 3-7> 지방자치단체조합 관련규정

구분	내용
「지방자치법」 제159조~제164조	<p>제159조(지방자치단체조합의 설립) ① 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 그 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정안전부장관의, 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 받아 지방자치단체조합을 설립할 수 있다. 다만, 지방자치단체조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 지방자치단체조합은 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다.</p> <p>② 지방자치단체조합은 법인으로 한다.</p> <p>제160조(지방자치단체조합의 조직) ① 지방자치단체조합에는 지방자치단체조합회의와 지방자치단체조합장 및 사무직원을 둔다.</p> <p>② 지방자치단체조합회의의 위원과 지방자치단체조합장 및 사무직원은 지방자치단체조합규약으로 정하는 바에 따라 선임한다.</p> <p>③ 관계 지방자치단체의 의회 의원과 그 지방자치단체의 장은 제35조 제1항과 제96조 제1항에도 불구하고 지방자치단체조합회의의 위원이나 지방자치단체조합장을 겸할 수 있다.</p> <p>제161조(지방자치단체조합회의와 지방자치단체조합장의 권한) ① 지방자치단체조합회의는 지방자치단체조합의 규약으로 정하는 바에 따라 지방자치단체조합의 중요 사무를 심의·의결한다.</p> <p>② 지방자치단체조합회의는 지방자치단체조합이 제공하는 역무에 대한 사용자·수수료 또는 분담금을 제139조 제1항에 따른 조례의 범위 안에서</p>

구분	내용
	<p>정할 수 있다.</p> <p>③ 지방자치단체조합장은 지방자치단체조합을 대표하며 지방자치단체조합의 사무를 총괄한다.</p> <p>제162조(지방자치단체조합의 규약) 지방자치단체조합의 규약에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 지방자치단체조합의 명칭</li> <li>2. 지방자치단체조합을 구성하는 지방자치단체</li> <li>3. 사무소의 위치</li> <li>4. 지방자치단체조합의 사무</li> <li>5. 지방자치단체조합회의의 조직과 위원의 선임방법</li> <li>6. 집행기관의 조직과 선임방법</li> <li>7. 지방자치단체조합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담과 지출방법</li> <li>8. 그 밖에 지방자치단체조합의 구성과 운영에 관한 사항</li> </ol> <p>제163조(지방자치단체조합의 지도·감독) ① 시·도가 구성원인 지방자치단체조합은 행정안전부장관의, 시·군 및 자치구가 구성원인 지방자치단체조합은 1차로 시·도지사의, 2차로 행정안전부장관의 지도·감독을 받는다. 다만, 지방자치단체조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 지방자치단체조합은 행정안전부장관의 지도·감독을 받는다.</p> <p>② 행정안전부장관은 공익상 필요하면 지방자치단체조합의 설립이나 해산 또는 규약의 변경을 명할 수 있다.</p> <p>제164조(지방자치단체조합의 규약변경 및 해산) ① 지방자치단체조합의 규약을 변경하거나 지방자치단체조합을 해산하려는 경우에는 제159조 제1항을 준용한다.</p> <p>② 지방자치단체조합을 해산한 경우에 그 재산의 처분은 관계 지방자치단체의 협의에 따른다.</p>

## 2) 운영현황

- 지방자치단체조합은 2018년 현재까지 11개가 설치되었으나, 4개가 폐지되고 7개만 운영 중에 있음
  - 부산-거제간 연결도로건설조합과 부산-김해 경량전철조합은 목적달성으로 폐지되고, 수도권매립지운영관리조합과 자치정보화조합은 조합형태의 운영 한계로 지방공사와 특수법인 등으로 전환되었음

&lt;표 3-8&gt; 지방자치단체조합의 설치현황

명칭	구성원	설치목적	설립 년도	비고
수도권매립지 운영관리조합	서울/인천/경기	수도권 쓰레기의 공동매립	1991	지방공사 전환
자치정보화조합	16개 광역단체	전자지방정부의 효율적 구현지원	2003	특수법인 전환
부산-거제간 연결도로건설조합	부산/거제	부산-거제간 거가대교의 건설	2003	목적달성 폐지
부산·김해 경량전철조합	부산/김해	부산-김해간 경전철 건설	2004	목적달성 폐지
광양만권 경제자유구역청	전남/경남	경제자유구역과 관련된 사무의 효율적 추진	2004	
부산·진해 경제자유구역청	부산/경남	경제자유구역과 관련된 사무의 효율적 추진	2004	
수도권교통조합	서울/인천/경기	수도권 광역교통체계 구축 및 관련사업의 효율적 추진	2005	
항해 경제자유구역청	충남/경기	경제자유구역과 관련된 사무의 효율적 추진	2008	
대구·경북 경제자유구역청	대구/경북	경제자유구역과 관련된 사무의 효율적 추진	2008	
지리산권 관광개발조합	남원/장수/구례/ 곡성/함양/산청/ 하동	지리산권 공동연계사업의 효율적 추진	2008	
지역상생발전 기금조합	16개 광역단체	수도권 규제 합리화 이익을 지방상생발전 재원으로 활용	2010	

자료: 행정안전부(2018).

#### 4. 시군통합의 활용실태

##### 1) 제도규정

- 행정구역 통합은 2개 이상의 지방자치단체가 단일의 지방자치단체로 법적 지위를 통합하는 것을 말함

- 2개 이상의 지방자치단체를 통합하여 단일의 지방자치단체로 변경하는 것이기 때문에 지방자치단체와 동일한 행위능력을 보유하나, 지방자치단체의 법적 지위에 변경을 가하는 것이기 때문에 추진에 있어서 여러 가지 현실적 제약이 많음

<표 3-9> 시군통합 관련규정

구분	내용
<p>「지방자치법」 제4조</p>	<p>① 지방자치단체의 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 명칭과 구역을 바꾸거나 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 법률로 정한다. 다만, 지방자치단체의 관할 구역 경계변경과 한자 명칭의 변경은 대통령령으로 정한다.</p> <p>② 제1항에 따라 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때 또는 그 명칭이나 구역을 변경할 때에는 관계 지방자치단체의 의회(이하 "지방의회"라 한다)의 의견을 들어야 한다. 다만, 「주민투표법」 제8조에 따라 주민투표를 한 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>③ 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 지역이 속할 지방자치단체는 제4항부터 제7항까지의 규정에 따라 행정안전부장관이 결정한다.</p> <p>1. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 따른 매립지</p> <p>2. 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제2조 제19호의 지적공부(이하 "지적공부"라 한다)에 등록이 누락되어 있는 토지</p> <p>④ 제3항제1호의 경우에는 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제28조에 따른 면허관청 또는 관련 지방자치단체의 장이 같은 법 제45조에 따른 준공검사 전에, 제3항제2호의 경우에는 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제2조 제18호에 따른 소관청(이하 "지적소관청"이라 한다)이 지적공부에 등록하기 전에 각각 행정안전부장관에게 해당 지역이 속할 지방자치단체의 결정을 신청하여야 한다. 이 경우 제3항제1호에 따른 매립지의 매립면허를 받은 자는 면허관청에 해당 매립지가 속할 지방자치단체의 결정 신청을 요구할 수 있다.</p> <p>⑤ 행정안전부장관은 제4항에 따른 신청을 받은 후 지체 없이 그 사실을 20일 이상 관보나 인터넷 등의 방법으로 널리 알려야 한다. 이 경우 알리는 방법, 의견의 제출 등에 관하여는 「행정절차법」 제42조·제44조 및 제45조를 준용한다.</p> <p>⑥ 행정안전부장관은 제5항에 따른 기간이 끝난 후 제149조에 따른 지방</p>

구분	내용
	<p>자치단체중앙분쟁조정위원회(이하 이 조에서 "위원회"라 한다)의 심의·의결에 따라 제3항 각 호의 지역이 속할 지방자치단체를 결정하고, 그 결과를 면허관청이나 지적소관청, 관계 지방자치단체의 장 등에게 통보하고 공고하여야 한다.</p> <p>⑦ 위원회의 위원장은 제6항에 따른 심의과정에서 필요하다고 인정되면 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 공무원 또는 관련 전문가를 출석시켜 의견을 듣거나 관계 기관이나 단체에 자료 및 의견 제출 등을 요구할 수 있다. 이 경우 관계 지방자치단체의 장에게는 의견을 진술할 기회를 주어야 한다.</p> <p>⑧ 관계 지방자치단체의 장은 제3항부터 제7항까지의 규정에 따른 행정안전부장관의 결정에 이의가 있으면 그 결과를 통보받은 날부터 15일 이내에 대법원에 소송을 제기할 수 있다.</p> <p>⑨ 행정안전부장관은 제8항에 따라 대법원의 인용결정이 있으면 그 취지에 따라 다시 결정하여야 한다.</p>

## 2) 운영현황

- 시군통합은 1994년부터 실시하여 2018년 현재 42개의 통합시가 설치되어 있으며, 구체적인 내역은 다음과 같음
  - 1994년에서 1995년까지 34개의 통합시가 설치되었고, 이후 2014년 통합 청주시까지 8개의 통합시가 추가적으로 설치되었음
  - 초기의 시군통합은 행정안전부 주도로 추진된 것에 비하여 창원시와 청주시는 해당 지방자치단체의 자율적 통합에 의한 것임

<표 3-10> 시·군통합 현황(2018년 기준)

시명칭		설치이전 구역	시명칭		설치이전 구역
경기	평택시	송탄시/평택시/평택군	전남	나주시	나주시/나주군
	남양주시	미금시/남양주군		광양시	동광양시/광양군
강원	춘천시	춘천시/춘천군	경북	포항시	포항시/영일군
	원주시	원주시/원주군		경주시	경주시/경주군

시명칭		설치이전 구역	시명칭		설치이전 구역	
	강릉시	강릉시/명주군		김천시	김천시/금릉군	
	삼척시	삼척시/삼척군		안동시	안동시/안동군	
충북	충주시	충주시/중원군		구미시	구미시/선산군	
	제천시	제천시/제천군		영주시	영주시/영풍군	
	청주시	청주시/청원군		영천시	영천시/영천군	
충남	천안시	천안시/천안군		상주시	상주시/상주군	
	공주시	공주시/공주군		문경시	점촌시/문경군	
	보령시	대천시/보령군		경산시	경산시/경산군	
	아산시	온양시/아산군		창원시	창원시	창원시/창원군 일부
	서산시	서산시/서산군			마산시	마산시/창원군 일부
		진해시				
전북	군산시	군산시/옥구군	경남	진주시	진주시/진양군	
	익산시	이리시/익산군		통영시	총무시/통영군	
	정읍시	정부시/정읍군		사천시	삼천포시/사천군	
	남원시	남원시/남원군		김해시	김해시/김해군	
	김제시	김제시/김제군		밀양시	밀양시/밀양군	
전남	순천시	순천시/승주군		거제시	장승포시/거제군	
	여수시	여수시/여천시/여천군				

주 (1995.01.01.) 34개(남양주시 외 33개) 통합시 설치  
 (1995.05.10.) 5개(평택시·천안시·익산시·사천시·김해시) 통합시 설치  
 (1998.04.01.) 1개(여수시) 통합시 설치  
 (2010.07.01.) 1개(창원시) 통합시 설치  
 (2014.07.01.) 1개(청주시) 통합시 설치

자료: 행정안전부(2018).



### 제3절 MOU의 활용실태

#### 1. 부산광역시

##### 1) 부산광역시 및 김해시 사례

- 부산광역시와 김해시가 체결한 「부산광역시 및 김해시 행복생활권 연계협력사업을 위한 폐기물처리시설 공동이용 협약」으로 부산광역시의 폐기물처리시설의 공동이용이 주된 내용임
- 지역발전 정책의 핵심인 행복생활권 사업추진의 일환으로 부산시 생활폐기물 연료화 및 발전시설(폐기물처리시설)을 공동으로 이용하는 협약임

<표 3-11> 부산광역시 및 김해시의 협약사례

협약명	부산광역시·김해시 행복생활권 연계협력 사업을 위한 폐기물처리시설 공동이용 협약		구성일	2015. 04. 15
구성 지자 체명	부산광역시, 김해시			
법적 근거	「폐기물관리법」 제5조(폐기물의 광역관리)			
설치 목적	지역발전 정책의 핵심인 행복생활권사업 추진의 일환으로 부산광역시 생활폐기물 연료화 및 발전시설(폐기물처리시설)을 공동 이용			
설치 절차 이행 여부	협 의	규약 제정 (※규약 첨부)	규약의 고시	
	○			
협약 주요 내용	법적 구속력 유무	무		
	분쟁해결 방법	무		
	이행력 담보방안	무		
	역할 분담 유무	- 부산광역시: 폐기물처리시설 설치·운영 - 김해시 : 폐기물 처리 및 사용료 등 납부		
	위탁 수수료 등 비용 관련 내용	폐기물처리시설 사용료, 재처리비 및 주민지원기금, 폐기물처분부담금		

2) 부산광역시 및 김해시 사례

- 부산광역시와 김해시가 체결한 「렛츠런파크 부산경남 경마공원 금연환경조성 공동추진 협약」으로 렛츠런파크의 금연환경 조성이 주된 내용임
  - 지역사회에 흡연을 감소를 통한 시민의 건강증진을 도모하기 위하여 렛츠런파크의 금연환경을 공동으로 조성하는 협약임

<표 3-12> 부산광역시 및 김해시의 협약사례

협약명	렛츠런파크 부산경남 경마공원 금연환경조성 공동추진		구성일	2017. 02. 17
구성 지자체명	부산광역시, 김해시			
법적 근거	-			
설치 목적	렛츠런파크 부산경남에서 간접흡연 피해방지를 위한 금연환경 조성			
설치 절차 이행 여부	협 의	규약 제정 (※규약 첨부)	규약의 고시	
	○	협약서	첨부	
협약 주요 내용	법적 구속력 유무	MOU		
	분쟁해결 방법	무		
	이행력 담보방안	무		
	역할 분담 유무	캠페인 개최시마다 상호 역할 분담		
	위탁 수수료 등 비용 관련 내용	무		

## 2. 울산광역시

### 1) 울산광역시 및 양산시 사례

- 울산광역시와 양산시가 체결한 「울주군 상북면 이천리 지역 공공하수도 사용료 부과·징수 등에 관한 행정협약」으로 하수처리시설의 공동사용이 주된 내용임
  - 울주군 이천마을 소규모 하수처리시설 준공에 따라 하수도사용료의 부과·징수 등에 관한 관계 지자체간 행정협약임

<표 3-13> 울산광역시 및 양산시의 협약사례

협약명	울주군 상북면 이천리 지역 공공하수도 사용료 부과·징수 등에 관한 행정협약		구성일	2016. 12. 13
구성 지자체 체명	울산광역시(울주군), 양산시			
법적 근거	「하수도법」 제18조(공공하수도관리청)			
설치 목적	지역발전 정책의 핵심인 행복생활권사업 추진의 일환으로 부산광역시 생활폐기물 연료화 및 발전시설(폐기물처리시설)을 공동 이용			
설치 절차 이행 여부	협 의	규약 제정 (※규약 첨부)	규약의 고시	
	○			
협약 주요 내용	법적 구속력 유무	무		
	분쟁해결 방법	무		
	이행력 담보방안	무		
	역할 분담 유무	- 부산광역시: 폐기물처리시설 설치·운영 - 김해시 : 폐기물 처리 및 사용료 등 납부		
	위탁 수수료 등 비용 관련 내용	폐기물처리시설 사용료, 재처리비 및 주민지원기금, 폐기물처분부담금		

2) 울산광역시 및 경주시·밀양시·양산시 사례

- 울산광역시와 경주시·밀양시·양산시가 체결한 「영남알프스 마운틴 탐사업 협약」으로 영남알프스의 통합관리가 주된 내용임
- 영남알프스를 동남내륙지역의 산악관광메타로 육성하고 지역경쟁력 강화를 위하여 체계적이고 통합적인 관리 및 안내·홍보를 추진하는 협약임

<표 3-14> 울산광역시 및 경주시·밀양시·양산시의 협약사례

협약명	영남알프스 마운틴 탐 사업		구성일	2016.03.12
구성 지자 체명	울산광역시, 경주시, 밀양시, 양산시			
법적 근거	-			
설치 목적	영남알프스를 동남내륙지역의 산악관광 메카로 육성하고 경쟁력을 강화하기 위하여 체계적이고 통합적인 관리 및 안내·홍보			
설치 절차 이행 여부	협 의	규약 제정 (※규약 첨부)	규약의 고시	
	○			
협약 주요 내용	법적 구속력 유무	무		
	분쟁해결 방법	무		
	이행력 담보방안	무		
	역할 분담 유무	- 울산광역시: 산악자원조사, 통합관광안내시스템 구축, 등산안내표지판 정비, 관광인프라, 통합 관광상품 개발, 상품설명회 등 - 경주시·밀양시·양산시: 지자체별 인프라 구축(등산로 테크 및 둘레길 조성) 등		
	위탁 수수료 등 비용 관련 내용	무		

### 3. 충청북도

#### 1) 세종특별자치시 및 충청북도 사례

- 세종특별자치시와 충청북도가 체결한 「세종특별자치시 보건환경연구원 사무 위·수탁 협약」으로 보건 및 환경관련 검사업무의 위·수탁이 주된 내용임
- 세종특별자치시의 보건환경연구원이 개원할 때까지 보건 및 환경관련 검사 업무를 충청북도 보건환경연구원에 위탁하는 협약임

<표 3-15> 세종특별자치시 및 충청북도의 협약사례

협약명	세종특별자치시 보건환경연구원 사무 위·수탁 협약		구성일	2017. 12. 31.
구성 지자 체명	세종특별자치시, 충북 보건환경연구원			
법적 근거	「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」제10조(사무위탁특례)			
설치 목적	보건,환경 관련 검사업무 위탁			
설치 절차 이행 여부	협 의	규약 제정 (※규약 첨부)	규약의 고시	
	○			
협약 주요 내용	법적 구속력 유무	양해각서(MOU)		
	분쟁해결 방법	상호 협의 결정		
	이행력 담보방안	필요 없음(서로 협의 가능)		
	역할 분담 유무	세종시 : 검사의뢰 / 보건환경연구원 : 검사결과 통보		
	위탁 수수료 등 비용 관련 내용	충청북도 조례에서 정하는 바에 따라 지급 * 충청북도보건환경연구원 운영조례		

2) 괴산군·진천군·음성군·증평군 사례

- 괴산군과 진천군, 음성군 및 증평군이 체결한 「꿀벌랜드 조성사업 협약」으로 보건 및 환경관련 검사업무의 위·수탁이 주된 내용임
- 꿀벌산업 조사연구 및 상품개발, 친환경 재해예방 생태벨트 구축, 벌꿀가공 유통센터 건립 및 꿀벌테마 관광단지 조성 등을 4개 군이 공동으로 추진하는 협약임

<표 3-16> 괴산군·진천군·음성군·증평군의 협약사례

협약명	꿀벌랜드 조성사업 협약		구성일	2014. 12. 31.
구성 지자체명	괴산군, 진천군, 음성군, 증평군			
법적 근거	「국가균형발전특별법」 제7조(지역생활권 발전계획의 수립)			
설치 목적	중부 4군의 꿀벌랜드 조성사업의 원활한 추진과 성공적인 운영 등을 위하여 상호협력에 필요한 사항을 규정			
설치 절차 이행 여부	협 의	규약 제정 (※규약 첨부)	규약의 고시	
	○			
협약 주요 내용	법적 구속력 유무	양해각서(MOU)		
	분쟁해결 방법	사업추진협의회 업무협의		
	이행력 담보방안	시군별 예산배정 이행력 담보		
	역할 분담 유무	사업계획에 의거 지자체별 사업시행		
	위탁 수수료 등 비용 관련 내용	무		

## 4. 경상북도

### 1) 문경시 및 상주시 사례

- 문경시와 상주시가 체결한 「문경·상주 통합하수처리장 운영 협약」으로 하수의 통합처리시설의 공동설치가 주된 내용임
- 인접한 문경시와 상주시가 재정조달과 공동시설의 중복투자의 비효율을 탈피하기 위하여 점촌·함창 하수 통합처리시설을 설치하고 공동으로 이용하는 협약임

<표 3-17> 문경시 및 상주시의 협약사례

협약명	문경·상주 통합하수처리장 운영		구성일	2018. 11. 12.
구성 지자체 체명	문경시, 상주시			
법적 근거	-			
설치 목적	낙동강 수질개선을 위한 필수 환경기초시설로 단기간 내 200억원을 상회하는 막대한 사업예산이 문경시와 상주시 각각 소요되는 상황에서 재정조달과 공동시설의 중복투자라는 지적을 극복하고자 점촌·함창 하수 통합처리시설을 설치하고 공동으로 이용			
설치 절차 이행 여부	협 의	규약 제정 (※규약 첨부)		규약의 고시
	○			
협약 주요 내용	법적 구속력 유무	양해각서(MOU)		
	분쟁해결 방법	상호 협의 결정		
	이행력 담보방안	상호 협의		
	역할 분담 유무	문경시 오수처리, 상주시 처리비 납부		
	위탁 수수료 등 비용 관련 내용	오수처리 단가에 따른 처리비 납부(상주시)		

2) 안동시·영양군·예천군·의성군·청송군 사례

- 안동시와 영양군, 예천군, 의성군, 청송군이 체결한 「안동 고용복지+센터 복지상담 업무에 관한 위·수탁 협약」으로 복지상담의 통합제공이 주된 내용임
- 사회보장정보시스템 권한이 안동시에만 국한되어 있어 센터를 방문하는 관할지역(영양군·예천군·의성군·청송군) 주민들 상담에 한계가 있어서 사무위탁협약을 통하여 센터에 방문하는 모든 주민들에게 맞춤형 복지 및 고용 서비스를 제공하는 협약임

<표 3-18> 안동시·영양군·예천군·의성군·청송군의 협약사례

협약명	안동 고용복지+센터 복지상담 업무에 관한 위·수탁 협약		구성일	2017. 12. 21.
구성 지자체 체명	안동시, 영양군, 예천군, 의성군, 청송군			
법적 근거	「지방자치법」 제151조(사무의 위탁)			
설치 목적	안동시의 지역 내에 설치된 고용복지+센터에 영양군, 예천군, 의성군, 청송군 주민이 방문하는 경우에도 맞춤형 복지상담이 원활히 진행될 수 있도록 필요한 사항을 규정			
설치 절차 이행 여부	협 의	규약 제정 (※규약 첨부)	규약의 고시	
	○			
협약 주요 내용	법적 구속력 유무	무		
	분쟁해결 방법	무		
	이행력 담보방안	무		
	역할 분담 유무	- 안동시 : 복지대상자 초기상담 및 상담내용 고지 - 영양군·예천군·의성군·청송군 : 복지서비스 제공 및 급여지급		
	위탁 수수료 등 비용 관련 내용	무		



## 5. 경상남도

### 1) 양산시 및 김해시 사례

- 양산시와 김해시가 체결한 「유산폐기물처리시설 광역운영 협약」으로 김해시 폐기물을 양산시 유산폐기물매립장내에 반입하는 것이 주된 내용임
  - 김해시 폐기물 일부를 양산시 유산폐기물매립장으로 반입하여 양산시는 시설물의 원활한 관리를 도모하고, 김해시는 대체매립장 확보를 위한 최소기한의 확보를 도모하는 협약임

<표 3-19> 양산시 및 김해시의 협약사례

협약명	유산폐기물처리시설 광역운영 협약		구성일	2013. 07. 01
구성 지자 체명	양산시, 김해시			
법적 근거	-			
설치 목적	양산시 유산폐기물매립장을 김해시와 공동 사용하여 환경기초시설 중복투자 비용 절감			
설치 절차 이행 여부	협 의	규약 제정 (※규약 첨부)	규약의 고시	
	○			
협약 주요 내용	법적 구속력 유무	무		
	분쟁해결 방법	무		
	이행력 담보방안	무		
	역할 분담 유무	김해시 발생 폐기물(바닥재) 유산폐기물매립장내 매립처리		
	위탁 수수료 등 비용 관련 내용	김해시 폐기물 반입시 톤당 처리비 부과(60,000원/톤)		

2) 통영시 및 고성군 사례

- 통영시와 고성군이 체결한 「통영·고성 광역자원회수시설 설치·운영 기본협약」으로 공동의 광역자원회수시설을 설치 및 운영하는 것이 주된 내용임
- 즉, 환경부의 폐기물처리시설 최적화 계획에 따라 통영시와 고성군이 노후된 소각시설을 대체할 광역자원회수시설을 공동으로 설치 및 운영함으로써 폐기물처리정책의 선진화 실현 및 재정 건전화를 도모하는 목적임

<표 3-20> 통영시 및 고성군의 협약사례

협약명	통영·고성 광역자원회수시설 설치·운영 기본협약		구성일	2016. 11. 15
구성 지자 체명	통영시, 고성군			
법적 근거	- 「폐기물처리시설 최적화 전략(환경부, 2011)」중 최적화 촉진방안 - 「폐기물관리법」제55조			
설치 목적	광역자원회수시설의 공동 설치 및 운영으로 폐기물처리정책의 선진화 및 재정건전화 도모			
설치 절차 이행 여부	협 의	규약 제정 (※규약 첨부)	규약의 고시	
	○			
협약 주요 내용	법적 구속력 유무	양해각서(MOU) 구속력 무		
	분쟁해결 방법	무		
	이행력 담보방안	무		
	역할 분담 유무	역할분담 유		
	위탁 수수료 등 비용 관련 내용	사업비는 국/도/시비로 구성(양 시장 및 군수가 조달함을 원칙으로 하고, 국/도비 보조금이 있을 경우 시장이 조달)		

## 제4절 기존제도 한계분석

- 기존의 광역행정제도는 다양한 성과에도 불구하고, 그 한계 역시 적지 않게 나타나고 있는 것으로 평가되고 있음
  - 기존 광역행정제도의 한계는 크게 기반적 요인과 제도적 요인 및 운영적 요인으로 구분하여 제시할 수 있음
- 기반적 측면에서 기존의 광역행정제도가 나타내는 한계는 다음과 같이 지적할 수 있음
  - 광역행정이 보유한 기본적 특성인 협력적 행정에 대한 충분한 인식 또는 문화가 구축되어 있지 못하다는 것으로 이는 그간의 중앙집권적 행정으로 인해 협상에 대한 관행이 확립되어 있지 못한 것에서 비롯되고 있음
  - 뿐만 아니라 협력적 행정에 따른 일부 권한 또는 사무의 제한과 위임 등을 자치단체장의 권한을 제약하는 것으로 인식하는 부정적 접근도 상존하고 있다는 것임
- 제도적 측면에서 기존의 광역행정제도가 나타내는 한계는 다음과 같이 지적할 수 있음
  - 기존의 광역행정제도는 접근유형별 대표적인 제도가 구축되어 있지만, 행정협의회는 구속력이 담보되어 있지 않고, 지방자치단체조합은 공법인의 지위로 인력관리와 자원관리의 비효율이 나타나는 등 제도자체의 한계가 발생되고, 다양한 광역수요에 부합하는 제도의 세분화가 확보되어 있지 못함
- 운영적 측면에서 기존의 광역행정제도가 나타내는 한계는 다음과 같이 지적할 수 있음
  - 기존의 광역행정제도는 행정협의회를 제외하고는 절차적 경직성으로 활용수준이 높지 않고, 행정협의회도 협의사항의 이행력을 충분히 확보하지 못하여 제도효과를 현실적으로 보장하지 못하고 있음

<표 3-21> 현행 광역제도의 한계

구분	내용
기본적 한계	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 협상문화 미흡</li> <li>▸ 부정적 인식 존재</li> </ul>
제도적 한계	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 제도자체의 실효성 부족</li> <li>▸ 제도 다양화 미확보</li> </ul>
운영적 한계	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 제도운영의 필요요소 고려부족</li> </ul>



제 4 장

# 외국의 협약제도 사례분석

---

제1절 분석설계

제2절 국가별 사례분석

제3절 분석결과 종합

KRILA



## 제 4 장

## 외국의 협약제도 사례분석

## 제1절 분석설계

- 외국의 협약제도에 관한 사례를 분석하는 목적은 도입대안의 설계에 필요한 제반의 유용한 정보를 시사받기 위함임
  - 지방자치단체간 협약제도가 우리나라의 경우에는 도입되어 있지 않지만, 외국의 경우에는 일정수준 활용도를 확보하고 있으므로 이들 사례의 분석을 통해서 제도도입에 관한 주요 정보를 파악하고자 함
- 전술한 분석목적에 따른 외국사례의 분석은 다음과 같은 구조로 접근하고자 함
  - 분석대상은 미국과 독일 및 일본을 사례국가로 선정하고, 분석내용으로는 활용목적과 법적근거, 활용추이 및 운영실태 등으로 구성하되 국가별 여건에 따라서 다소의 탄력성을 부여함

&lt;그림 4-1&gt; 외국의 협약제도 분석설계

분석대상	분석내용	분석결과
<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 미국</li> <li>▸ 독일</li> <li>▸ 일본</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 활용목적</li> <li>▸ 법적근거</li> <li>▸ 활용추이</li> <li>▸ 운영실태</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 제도설계 반영</li> </ul>

## 제2절 국가별 사례분석

### 1. 미국의 사례분석

#### 1) 법적 근거

##### (1) 펜실베이니아주

- 펜실베이니아 주의 헌법에서는 정부 간 협력에 대하여「주헌법」 제IX조 제5항에서 명시적으로 규정하고 있음
  - 펜실베이니아 헌법에서는 포괄적이고 무제한적으로 지방정부(시, 카운티)들이 기능과 권한 또는 책임을 가지고 있다면, 그들의 기능과 권력 또는 책임에 대하여 인근 지방정부(시, 카운티)와 협력을 할 수 있다고 규정하고 있음
- IGC로 불리는 정부 간 협력규칙(Intergovernmental Cooperation Code)에서는 다음과 같이 협약제도를 규정하고 있음
  - 정부간 협약의 방식에는 법적으로 명시되지 않은 일반규칙(General Rule)에 의해서 협약이 이루어지는 방식이 있는 반면에 프로그램을 수행하기 위해서 법적으로 구체화된 공동협정(Joint Agreements)을 체결하는 방식이 있으며, IGC의 특별한 종류이지만 다차원적이 목적을 갖는 정부위원회(Councils of Governments)형태와 공동협의회(Joint Authorities) 등이 있음
  - 일반 규칙(General Rule)에서는 2개 이상의 지방정부가 공동으로 협력할 수 있으며, 또한 지방정부는 각 정부기능과 권한 또는 책임의 행사나 이행에 있어 다른 주에 위치한 지방정부와도 협력할 수 있다고 규정하고 있음
  - 공동협정(Joint Agreements)에서는 세부적 규정을 시행하기 위한 지방정부 또는 이와 같이 협력하는 기타 단체는 공동약정을 체결해야한다고 규정하고 있음
  - 지방정부는 법령이 정하는 바에 따라 다른 지방정부에 기능과 권한 또는 책임을 위임하거나 정부 간 협력을 할 수 있지만, 해당 지역의 주민투표로 규정하는 경우에는 조례를 제정하도록 하고 있음



- 각 지방정부의 조례에서는 정부 간 협력을 위한 지방정부의 권한을 부여함
- 펜실베이니아 주의 다른 많은 법률에서도 정부 간 협력을 승인하고 때로는 특정 요구에 관한 사항을 규정하고 있으며, 예를 들어, 공공 도서관법, 펜실베이니아 건설법 등이 있음

<표 4-1> 펜실베이니아 정부 간 협력규칙(Intergovernmental Cooperation Code)

§ 2303. Intergovernmental cooperation authorized.

(a) General rule.--Two or more local governments in this Commonwealth may jointly cooperate, or any local government may jointly cooperate with any similar entities located in any other state, in the exercise or in the performance of their respective governmental functions, powers or responsibilities.

(b) Joint agreements.--For the purpose of carrying the provisions of this subchapter into effect, the local governments or other entities so cooperating shall enter into any joint agreements as may be deemed appropriate for those purposes.

§ 2304. Intergovernmental cooperation.

A municipality by act of its governing body may, or upon being required by initiative and referendum in the area affected shall, cooperate or agree in the exercise of any function, power or responsibility with or delegate or transfer any function, power or responsibility to one or more other local governments, the Federal Government or any other state or its government.

§ 2305. Ordinance.

A local government may enter into intergovernmental cooperation with or delegate any functions, powers or responsibilities to another governmental unit or local government upon the passage of an ordinance by its governing body. If mandated by initiative and referendum in the area affected, the local government shall adopt such an ordinance.

## (2) 워싱턴주

- 워싱턴 주는 “Chapter 39.34 RCW Interlocal Cooperation Act”를 제정하여 협약제도의 법적 기반을 제공하고 있음
- RCW 39.34.010에서 명시한 법의 목적을 보면, 지방정부가 상호이익을 기반으로 다른 지역과 협력할 수 있도록 하여 지역적, 환경적 측면에서 가장 잘 부합할 수 있는 방식으로 서비스와 시설을 제공할 수 있도록 함으로써

지방정부의 권한을 가장 효율적으로 활용할 수 있도록 하는 것임

- 그리고 이 법에서는 공동권한(Joint Powers)에 대한 동의, 주(state) 간 협약의 법적 지위, 관할 주정부 및 기관에 대한 협약규정 제출의무, 공공기관의 혜택을 받는 비영리 법인과 맺은 공공 구매 협상규정, 참여 기관에 대한 적절한 자금, 직원, 재산 및 서비스 제공 규정, 보조금을 지원받는 공동위원회의 권위, 정부활동을 수행하기 위한 계약기관들과의 계약 등에 대해서 규정하고 있음
- 또한, 버스 서비스, 전기 및 전력회사의 권한, 유역관리, 범죄, 주 기관들 간의 거래 등의 각종 인프라 및 공공서비스에 대한 협약 규정을 제시하고 있음

<표 4-2> 「Chapter 39.34 RCW Interlocal Cooperataion Act」

- Joint powers – Agreements for joint or cooperative action, requisites, effect on responsibilities of component agencies – Financing of joint projects.
- Agreements to be filed – Status of interstate agreements – Real party in interest – Actions.
- Duty to submit agreement to jurisdictional state officer or agency.
- Public purchase agreements with public benefit nonprofit corporations.
- Participating agencies may appropriate funds and provide personnel, property, and services.
- Authority of joint boards to receive loans or grants.
- Contracts to perform governmental activities which each contracting agency is authorized to perform.
- Agreements for operation of bus services.
- Agencies’ contracting authority regarding electricity, utilities’ powers, preserved.
- Powers conferred by chapter are supplemental.
- Powers otherwise prohibited by Constitutions or federal laws.
- Transactions between state agencies – Charging of costs – Regulation by director of financial management.
- Transactions between state agencies – Procedures for payments through transfers upon accounts.
- Transactions between state agencies – Advancements.
- Transactions between state agencies – Time limitation for expenditure of advance – Unexpended balance.
- Transactions between state agencies – Powers and authority cumulative.

- Criminal justice responsibilities – Interlocal agreements.
- Watershed management plan projects - Use of water-related revenues.
- Watershed management partnerships – Formation
- Watershed management partnerships - Indebtedness – Bonds.
- Watershed management plans - Additional authority for implementation - Existing agreements not affected.

## 2) 협약유형

### (1) 펜실바니아 주

#### ① 일반협약(General Agreements)

- IGC 법규의 조항에 따라 법에 의해 공식적으로 채택된 협약 외의 모든 문서화 또는 비문서화된 협약이 해당됨
  - 비문서화된 협약은 매우 간단하고 범위가 제한적이며, 비공식적인 약속(informal handshake agreements)이 일반적이나 공식적인 합의가 없기 때문에 오해가 종종 발생하기도 하며 부채와 근로자 보상 범위와 같은 주요한 문제들을 간과하는 경향이 있음
- 문서화된 일반협약(General Agreements)은 일종의 "MOU(Memoranda of Understanding)"를 의미함
  - MOU는 IGC 합의형식에 보다 가깝지만 강제력이 없고, 일반적으로 지방정부 또는 고위 직원(관리자, 행정 책임자 또는 부서장)에 의해 실행될 수 있음
- 일반협약(General Agreements)은 시설공동사용부터 서비스공급까지 다양하게 가능하지만 2012년 Commonwealth Court는 Middletown Township v. County of Delaware UCC Board of Appeal에서 지방정부의 권한과 역할을 다른 지방정부에 이양할 때는 법적으로 명시할 것을 선고하였음
  - 또한 IGC Code의 Section 2316에서는 주 정부의 부처와 기관이 조례에 의해 제정되지 않은 협약은 국가보조금과 기타 형태의 지원을 받을 자격이 없다는 것을 제시하였음

- 법적으로 명시되지 않은 비문서 또는 문서 협약은 재산의 공동 소유, 직원의 고용, 차입 자금, 집행 활동을 포함한 기타 연방으로부터의 법적 책임이나 지원을 수반하지 않는 활동으로 제한할 것을 권고하고 있음

② IGC Code 협정(Intergovernmental Cooperation Code)

- 정부 간 협력규칙(IGC 코드 또는 IGCC)은 1972년에 최초로 제정되었으며, 펜실베이니아 헌법 제 IX조, 제5조에 있음
  - 이 규칙에는 펜실베이니아 지방정부들이 협약을 통하여 일할 수 있는 권한을 헌법상으로 부여한 것임
- IGCC의 Section 2304에서는 협약제도를 법적으로 명시하고 있음
  - 협약은 조례(ordinance)에 의해서 반드시 추진되어야 하며 해당 조례를 다음의 사항을 명시해야 한다고 제시하고 있음
  - 규정을 보면, 계약 조건, 계약 기간, 협정에서 위임된 권한 및 권한을 포함하여 협약의 목적 및 목적, 협약 자금조달 방식 및 범위, 계약 이행에 필요한 조직구조, 부동산을 취득, 인가 및 처분하는 방식, 설립된 단체의 직원들에 대한 단체 보험 및 사회 보장비를 포함한 직원 복리 후생 보장 등을 명시하고 있음
- IGCC 협약에서 간과하기 쉬운 추가적 조항들이 있음
  - 추가적으로 새로운 지방정부가 협약에 참여하기 위해서는 참여하는 모든 지방정부, 참여하는 지방정부의 대다수, 혹은 협약위원회(Joint Board)가 동의를 해야 한다는 조항과 출발시점 또는 시간이 지남에 따라 발생하는 비용 문제에 대한 승인절차를 어떻게 할 것인지를 명확하게 할 필요도 있음
  - 또한, 협약제도를 통하여 제공하는 프로그램을 중단할 경우에 재정 및 자산 처분 방식도 명확하게 규정할 필요가 있으며, 대표자 선출을 위한 투표방식, 재정지원과 집행방식, 효력시점 등에 대해서도 명확하게 규정할 필요가 있음

## ③ 정부위원회 (Councils of Governments)

- 정부위원회(Councils of Governments, COG)는 특별한 종류의 IGCC에 해당됨
  - COG는 일반 또는 다목적 조직이며, 지방정부들이 상호이익이 되는 어떤 프로그램에서도 함께 일할 수 있도록 되어 있고, IGCC와는 다음의 내용에서 차이점이 있음

&lt;표 4-3&gt; COG와 IGCC의 차이

1. COG의 책임은 광범위하며, 특정 공동(IGCC) 프로그램을 감독할 수 있을 뿐만 아니라 새로운 공동 프로그램과 프로젝트를 연구, 제안하고 다른 지방정부 활동을 조정하는 역할을 할 수 있음
2. COG는 지방정부들 간의 기존의 IGC Code 협정에 가입하거나 새로운 COG의 산하에 포함될 수 있음
3. COG는 구체적인 프로그램은 협약하지 않음
4. COG는 대부분 선출된 관료들로 구성되는 반면에, IGC Code는 선출직 또는 임명된 임원이 감독을 함

## ④ 공동협의회(Joint Authorities)

- 지방정부법(Municipality Authorities Act)(56 PA.C.S. 5601 et seq.)은 제 5604조에 따라 두 개 이상의 지방정부가 공동협의회(Joint Authorities)를 설립할 수 있도록 하고 있음
  - 공동협의회는 주요한 자본투자가 요구될 때 사용되며, 따라서 물공급시설, 공항건설, 버스정거장건립, 레크레이션과 수영장 건립, 폐기물 수집 및 처리장 건설 등에서 많이 활동됨
  - 공동협의회는 선출직 공무원(시장 등)에 의해서 임명된 공동단체 위원회의 위원들에 의해서 관리되며, IGCC보다 유연성이 낮음

⑤ 기타 협약제도

○ 환경자문위원회(Environmental Advisory Council: EAC)

- 1973년에 펜실베니아 주정부는 지방정부들에게 환경자문위원회를 설립할 수 있도록 하였고, EAC는 환경문제를 확인하고 계획과 프로그램을 추천하며, 유휴공간의 사용을 위해서 제안하며 지역사회 환경프로그램들이 활성화 되도록 하며, 더불어 유휴공간의 적절한 사용을 위한 정보수집을 통하여 인덱스를 만들고 이들 재산을 관리하기 위한 자문을 해줌
- EAC는 반드시 조례를 통하여 만들어야 하며 각 지방정부들은 그 지역사회에 거주하는 동일한 위원수를 임명하여 구성함

○ 환경개선협정(Environmental Improvement Compacts: EIC)

- 환경개선협정은 1972년 펜실베니아 주의 의회에 의해서 제정되었으며 Pennsylvania Consolidated Statutes(53 PA.C.S. 2501-2555)에 규정되어 있음
- EIC는 다른 협약제도와 다르게 주민투표제에 의해서 만들어지며 EIC위원회도 주민들에 의해서 선출되고, 지방정부와 동일한 권한을 가지며, 따라서 2백만 달러까지 재산세를 부과할 수 있음

(2) 워싱턴주

① 서비스 협상(Service Agreements)

- 가장 일반적인 협약제도로써, 한 기관이 다른 기관을 위해 서비스를 제공하는 것을 협약하는 것임
- 예를 들어, Snohomish County는 City of Stanwood의 법집행 서비스를 협약을 통해서 제공해주고 있으며, 서비스 제공자는 서비스 제공을 위한 책임을 지면서 인력과 시설을 포함한 행정적 통제와 관리를 위한 책임을 짐

② 서비스 교환(Service Exchange)

- 어떤 지방정부들은 서로 보완적인 자원이나 전문성을 보유하고 있어서 서로

#### 동일한 가치의 서비스를 교환함

- 교환의 형평성이 중요하고, 추가적 비용이 발생하게 되면 부담을 지지는 않으며, 예를 들어, 동물관리 서비스와 교정 서비스를 교환하는 것이 해당됨
- 개략적으로 동일한 가치의 서비스를 교환하지만 부족한 부분을 서로 채워 줄 수 있는 교환은 일정수준의 지분과 실질적인 효과가 있음

#### ③ 공동 서비스협약(Joint Service Agreements)

- 둘 이상의 기관이 서비스를 협력적으로 제공하는 거버넌스를 협약하는 것임
  - 협약은 다양한 형식을 취할 수 있지만, 다른 것과의 차이점은 관할당국이 관리 및 운영에서 상호 공동책임을 진다는 것이고, 권한은 일반적으로 파트너 관할권의 대표자로 구성된 공동위원회가 가지며 협약에서 규정하여 별도의 기구시설, 장비, 직원을 고용할 수 있음

#### ④ 행정구역의 통합(Consolidation of Jurisdiction)

- 행정구역 통합은 서비스 기능을 영구적으로 다른 관할권에 이전하는 것임
  - 서비스 기능의 이전은 서비스를 대신 제공해주는 지방정부가 활용해야하는 비용을 지원하기 위해서 직간접적 세수입을 같이 이전시키는 것이며, 이러한 합병에 의한 세금부과기관은 결론적으로 더 큰 행정구역을 만드는 것임

#### ⑤ 공공 - 민간 파트너십(Public-Private Partnerships)

- 종종 민간회사가 공공부문 파트너를 통해 얻을 수 있는 것보다 더 전문화된 전문지식이나 투자자본을 가지고 있기 때문에 민간기업은 낮은 원가로 고객에게 용역을 제공할 수 있음
  - 폐기물, 법률, 회계 또는 컴퓨터 시스템 서비스에 관한 민간기업과의 협상은 일반적이나 위험과 보상을 공유하는 공공-민간 협력은 일반적이지 않음

⑥ 비영리파트너십(Non-Profit Partnerships)

○ 비영리기관과 파트너십을 형성하는 것임

- 예를 들어, Skookum Educational Programs, Inc.은 계약을 통하여 Jefferson County의 카운티 재활용센터, 위성정보수집 장소를 운영함

3) 운영방식

(1) 펜실바니아주

① IGC Code 위원회

○ IGC Code Agreement는 ‘Contract Programs’와 ‘Joint Programs’의 두 가지 유형의 조직구조로 운영됨

- Contract Programs은 가장 큰 지방정부가 주변의 작은 지방정부에 일정기간 동안 돈을 받고 서비스나 프로그램을 제공하는 것으로, 예를 들어 한 지방정부가 치안서비스를 구매한다면 구체적인 시간과 서비스 정도를 선택할 수 있으며, 재원이 제한적일 때 유용하게 사용할 수 있음
- Joint Programs은 서비스나 프로그램의 소유권과 통제권을 공유하는 것으로, 정부위원회가 대표적인 경우로서 각 지방정부를 대표하는 위원회 위원들이 조인트 프로그램의 감독권을 같이 가지며, 이 위원들은 주로 공무원, 임명된 시민 등이 될 수 있음

② 정부위원회(Council of Government)

○ 정부위원회는 개인적 수준이 아니라 지방정부 수준의 대표들로 구성되며 이들은 지방정부의 이익을 대변함

- 위원들은 지방정부의 이익을 위해서 투표권을 가짐

○ 정부위원회에 참여하는 지방정부들은 모두 협약에서 1표 이상의 투표권을 가짐

- 이들 대표들은 지방정부위원회/의회에서 선출된 사람들이고 이들은 지방정



부의 대표자역할을 하며 동시에 지방정부들 간의 조정자 역할을 하며, 각 지방정부당 한명의 대표가 있으며 한 개의 투표권을 가짐

- 정부위원회는 특정 IGC Code 협약에 가입과 무관하게 전반적으로 정부 위원회 활동이 가능할 정도로 유연성이 있음
  - 정부위원회가 직접 COG 협약을 운영하며 주로 IGC Code 협약을 보완하기 위한 협약으로서 역할을 함

## (2) 워싱턴주

- 워싱턴주는 다양한 협약제도를 체계적으로 활용하기 위해서 협약을 위한 8 단계 절차를 제시하고 있음
  - 서비스, 파트너, 협약 가능성, 회의 및 협상, 핵심요소 확인, 비용추정, 협약 실행, 협약관리 등의 단계적 절차를 거침

<표 4-4> 워싱턴주의 협약절차

1 단계 : 협약을 위한 다양한 기회를 발굴하고 관련 서비스를 확인하여 협약제도를 통하여 개 선될 수 있는 서비스인지를 검토함
2 단계 : 잠재적인 파트너를 확인함
3 단계 : 협약의 잠재적 가능성 확인
4 단계 : 협약을 위한 회의 및 협상을 함
5 단계 : 협약을 위한 핵심 요소들을 확인함
6 단계 : 협약을 통한 서비스 비용을 추정함
7 단계 : 새로운 협약을 실행함
8 단계 : 지속적으로 협약을 관리함

## 4) 협약사례(펜실베이니아주)

- 미국에서 협약은 다양한 분야에 걸쳐서 활용되고 있으며, 펜실베이니아 주의 협약사례를 살펴보면, 다음과 같음

- 공동의 구매(Joint Purchasing), 치안 서비스(Police Services), 지자체 경찰서 (Regional Police Department), 협상 경찰 서비스(Contract Police Services), 경찰 협업 지원 서비스 (Contract Police Services), 장비 공유(Equipment Sharing), 여가 시설의 공유(Shared Recreation Facilities), 순회-지역(구) 관리자(Circuit-Riding Manager), 규칙 관리와 집행(Code Administration and Enforcement), 지역의 규칙 관리와 집행(Regional Code Administration and Enforcement), 자산유지 규칙 관리 및 집행(Property Maintenance Code Administration and Enforcement), 합동 항소위원회(Joint Appeals Board), 협업계획과 토지이용 규정 (Cooperative Planning and Land Use Regulation), 공동 종합 계획(Joint Comprehensive Plan)등이 가장 우선적으로 활용되는 협약 프로그램들임

<표 4-5> 펜실베이니아주의 주요 협약프로그램

분야	전략적 협약프로그램
의료복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 보건부 서비스</li> <li>▸ 보험</li> <li>▸ 시 공무원을 위한 교육</li> <li>▸ 소방서 자원보존 자원봉사</li> </ul>
광역교통	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 자전거 및 보행자 전용산책로</li> <li>▸ 버스시스템</li> <li>▸ 교통신호 정비</li> </ul>
산업육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 경비발전</li> <li>▸ CDBG교부금 관리</li> </ul>
문화체육	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 여가시설의 공유</li> <li>▸ 케이블TV프랜차이즈 협상</li> <li>▸ 공공도서관</li> <li>▸ 텔레비전의 공공접근</li> <li>▸ 여가 프로그램</li> </ul>

분야	전략적 협약프로그램
안전	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 치안서비스</li> <li>▸ 지자체 경찰서</li> <li>▸ 협상경찰 서비스</li> <li>▸ 경찰협업 지원서비스</li> <li>▸ 비상사태 대비</li> <li>▸ 소방장비 및 공제</li> </ul>
환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 재활용</li> <li>▸ 폐기물수집</li> <li>▸ 빗물하수시스템</li> </ul>

## 2. 독일의 사례분석

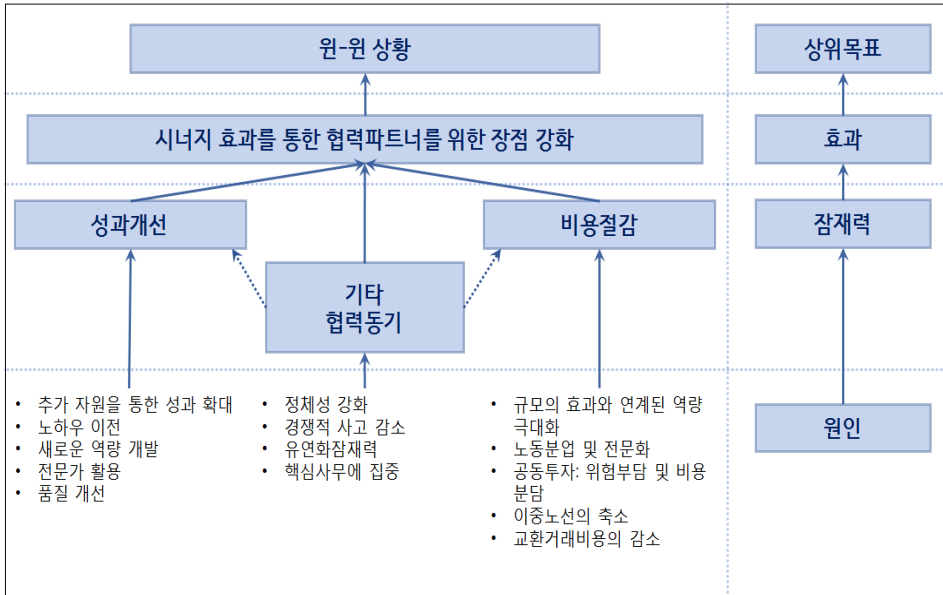
### 1) 협약의 논거

#### (1) 필요성

- 일반적으로 지방자치단체 간 협력에 관한 개념적 특성은 아래와 같은 요소를 공통적으로 포함하고 있음
  - ① 협력은 2개 이상 또는 다수의 자치단체 간에 이루어지고, ② 협력은 자의의사에서 시작되며, ③ 참여하는 자치단체의 독립성은 유지되며, ④ 공동의 목표가 협력의 기초이고, ⑤ 협력은 하나 또는 여러 개의 공동 성과창출을 포함하며, ⑥ 협력의 방식은 공식적이거나 또는 비공시적임
- 지방자치단체 간의 협력은 지방자치단체의 사무이행을 위한 주요 수단임
  - 협력의 목표는 지방자치단체의 사무를 가능한 한 경제적, 효율적 그리고 합목적적으로 수행하는 데에 있음
- 협력의 상위목표는 협력에 참여하는 모든 자치단체들을 위한 윈-윈 여건을 달성하는 것임
  - 이러한 여건은 기존의 잠재력과 역량에 추가적인 역량이 더해져 협력파트너를 위한 더 많은 가치를 창출할 때에 달성할 수 있게 됨

- 협력의 이유로 가장 많이 드는 것이 협력을 통한 시너지 효과 창출임
  - 시너지 효과는 개별적 효과를 하나씩 추가할 때보다도 협력을 통하여 대규모의 효과를 달성할 수 있을 때 나타남
- 시너지 효과를 측정하거나 조작화하기 위해서는 시너지 효과의 원인을 파악할 필요가 있음
  - 지방자치단체 간 협력의 이유는 다양하나 많은 연구에서 성과개선이나 비용절감을 주로 꼽고 있음

<그림 4-2> 자치단체간 협력의 이유



자료: Lummerstorfer(2006)

## (2) 협력목적

- 지방자치단체 간 협력의 목적을 간단히 살펴보면 다음과 같음
  - 효율성 개선, 사무이행의 보장, 서비스 개선 등임
- 첫째, 효율성 개선은 지방자치단체 간 협력의 주요목표로 인식되고 있음
  - 효율성은 일반적으로 투입 대비 산출의 비율을 의미하는 것으로, 지방자치단체 사무는 자원낭비를 방지하기 위하여 가능한 한 효율적인 방법으로 수행되어야 함
  - 협력을 통하여 비용을 절감하고, 재화나 서비스 생산에 투입되는 재원을 감소시키는 것은 지방자치단체에게는 매우 매력적인 것으로 인식됨
- 둘째, 사무이행이 보장되도록 하는 것임
  - 지방자치단체의 사무는 의무사무와 자치사무로 구분할 수 있으며, 의무사무는 법률에 의하여 정해진 사무를 의미하는 반면, 자치사무는 지방자치단체가 시민의 공공복리를 위하여 어떤 사무를 수행할 것인지에 대해 결정할 수 있는 사무를 의미함
  - 자치사무의 수행은 지방자치단체의 재정여건 악화로 인하여 위협받고 있으며, 의무사무의 수행은 지방자치단체의 인구는 감소하는 반면에 서비스의 폭과 깊이에 대한 요구는 증가되어 재정적 부담을 가중시키고 있으므로 협력을 통한 자원의 연계는 서비스 제공의 최적화를 가능하게 함
- 셋째, 서비스 개선은 협력을 통하여 지방자치단체가 달성하려는 목적 중의 하나임
  - 지방자치단체가 공동으로 자원을 투입하는 것은 서비스의 품질을 향상시키거나 보장하는 데에 기여하고, 전문가 투입을 통하여 서비스 품질 제고에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음

## 2) 법적 근거

- 독일의 개별 주정부 차원에서 지방자치단체 간 협력이 이루어지고 있는 유

형 중 가장 많이 활용되고 있는 유형의 법적 근거를 살펴보면 다음의 표와 같음  
 - 공법상 협약 및 목적조합은 대부분의 주에서 활용되고 있음

<표 4-6> 독일의 주법상 협력유형

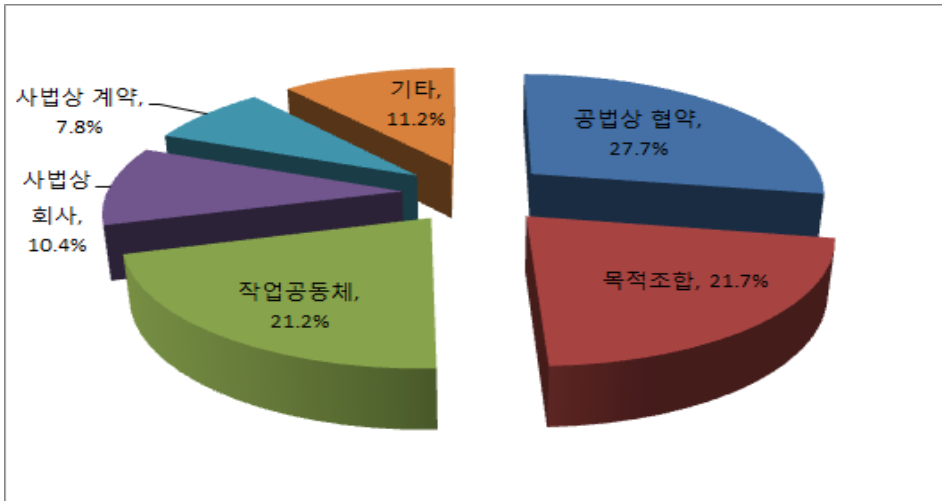
구분	공법상 협약	목적조합	지자체 작업공동체	비고
바덴-뷔르템베르크	제25조 이하	제2조 이하		지방자치단체협력법
바이에른	제7조 이하	제17조 이하	제4조 이하	지방자치단체협력법
헤센	제24조 이하	제5조 이하	제3조-4조	지방자치단체 공동업무법
니더작센	제5조-6조	제7조 이하		지방자치단체협력법
노르트라인- 베스트팔렌	제23조 이하	제4조 이하	제2조-3조	지방자치단체 공동업무법
라인란트-팔츠	제12조-13조	제2조 이하	제14조	지방자치단체협력법
자르란트	제17조 이하	제2조 이하	제21조	지방자치단체 공동업무법
슐레스비히- 홀스타인	제18조-19조	제2조 이하		지방자치단체협력법
브란덴부르크	제23조 이하	제4조 이하	제2조-3조	지방자치단체 공동업무법
메클렌부르크- 포어폼메른	제165조-166조	제150조 이하		지방자치법
작센	제71조 이하	제44조 이하	제2조	지방자치단체협력법
작센-안할트	제3조 이하	제6조 이하		지방자치단체 공동업무법
튀링겐	제7조 이하	제16조 이하	제4조 이하	지방자치단체 공동업무법

자료: Stefansky(2011).

- 독일 도시·계만인테연합이 2004년 인구 10,000명 이상인 도시와 계만인테를 대상으로 조사한 지방자치단체 간 협력의 형태를 구체적으로 살펴보면 다음과 같음

- 공법상의 협약이 전체에서 차지하는 비중이 가장 높으며, 그 다음으로 목적 조합, 작업공동체 등의 순서로 나타남

<그림 4-3> 지방자치단체 간 협력의 유형



자료: DSIGB(2005)

- 공법상의 협약은 한 자치단체가 다른 자치단체를 위하여 서비스를 제공하는 분야에 주로 활용됨
  - 독일 도시·계만인테연합의 조사결과에 따르면, 생필품 감시, 질서행정(법, 안전 및 질서), 회계감사 등의 분야에서 공법상의 협약이 활용되는 비율이 각각 65%, 64.3%, 63%인 것으로 나타남

### 3) 협력유형<sup>1)</sup>

#### (1) 공법상의 협약

- 공법상의 협약은 일종의 공법상의 계약을 의미하며, 계약에 참여하는 자치

1) 이하의 내용은 바덴-뷔르템베르크주를 대상으로 함

단체가 하나 또는 여러 개의 사무 전부 또는 일부를 다른 자치단체로 이관하는 것임

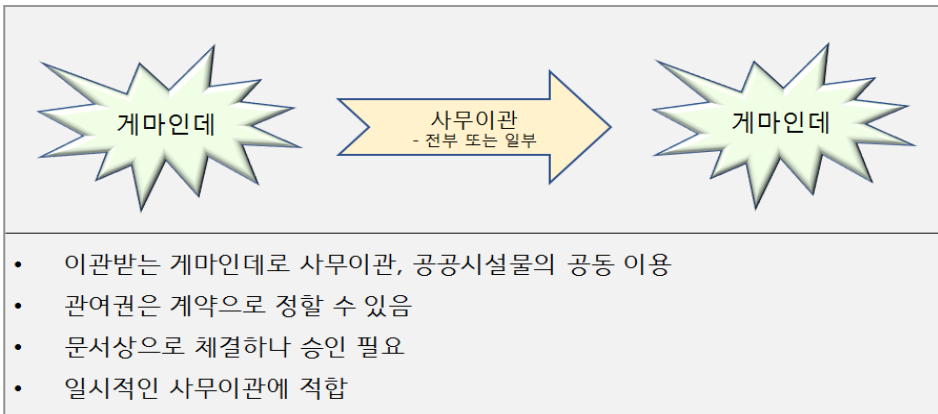
- 특히, 자치단체는 그들이 운영하는 시설을 참여기관들이 공동으로 이용하는 것을 허용할 수 있음
- 공법상의 협약에 관한 법적인 규정들은 바덴-뷔르템베르크주 지방자치단체협력법 제25조-제27조에 규정되어 있음
  - 다만 지방자치단체협력법에 특별한 규칙이 없는 경우에는 주행정절차법을 적용함
- 협약의 대상은 지방자치단체의 모든 사무가 대상이 될 수 있음
  - 그러나 법적으로 이관이 금지되거나 사안의 본질상 이관에서 배제되는 경우는 예외로 하되, 공법상의 협약에서 사무의 공동처리는 불가능하기 때문에 사무는 반드시 특정한 단체에 귀속되어야 함
  - 사무이관과 더불어 이관 받은 자치단체가 단독으로 권한을 갖게 되며, 이와 관련된 고권적 권한을 가지게 되며, 지방자치단체협력법 제26조에 따라 이러한 사무는 사무를 양도한 자치단체의 구역으로 한정되고, 사무이행에 대한 책임은 이관받은 자치단체의 기관이 지게 됨
- 다만 지방자치단체협력법 제25조에 사무를 이관한 자치단체는 사무수행에 대한 관여권(Mitwirkungsrecht)을 지니게 되며, 관련 내용은 다음과 같음
  - 핵심기관에 대한 협상준비를 위한 공동위원회 구성과 의결이 매우 중요하거나 경제적으로 상당한 의미를 지니는 경우에 핵심기관의 의결에 대해 2주 이내에 이의제기를 할 수 있는 권한 등임
  - 이러한 권한만으로는 충분하지 않다는 점에서 참여 자치단체에게 청문권 또는 동의권을 부여할 필요가 있으며, 경우에 따라서는 협의제기관에서 관여 권한을 부여해야 하나, 관여권한은 공법상의 협약에서 명확하게 정해야 함
- 공법상의 계약의 경우와 마찬가지로 공법상의 협약도 바덴-뷔르템베르크주 행정절차법 제57조에 규정하고 있는 바와 같이 문서형태로 이루어져야 함
  - 주의 지방자치단체 간 협력에 관한 법률에 협약을 위한 최소의 내용에 대해



서는 규정하지 않음

- 사전에 갈등을 예방하기 위해서 협약에 다음과 같은 사항은 필수적으로 포함되어야 함
  - 사무의 종류와 범위, 시설의 위임이나 제공, 참여 자치단체의 관여권한, 비용분담, 협약의 중단 또는 변경의 전제조건, 발생 가능한 논쟁에 대한 절차 규정 등임
- 공법상 협약의 종료에 관한 절차는 법에 정하고 있지 않으나 종료에 관한 결정은 자치단체의 핵심기관이 정함
  - 지방자치단체 간 협력에 관한 법률에 따르면, 협약의 종료에 있어서 법적인 감독관청의 승인을 필요로 하고, 또한 추가적인 사무를 포함시키거나 협약을 중단하는 경우에도 마찬가지로 승인을 필요로 하며, 협약은 승인 이후에 법에서 정한 바와 같이 공지하여야 함
- 공법상의 협약은 소수의 지방자치단체가 참여하고, 중요성이 높지 않은 사무의 일시적인 이양에 적합함
  - 사무이관은 가능한 한 역량 있는 자치단체로 이양되어야 하며, 자치단체의 일부 지역을 위해서 사무를 이양하는 것도 고려할 수 있음

<그림 4-4> 공법상의 협약 개요

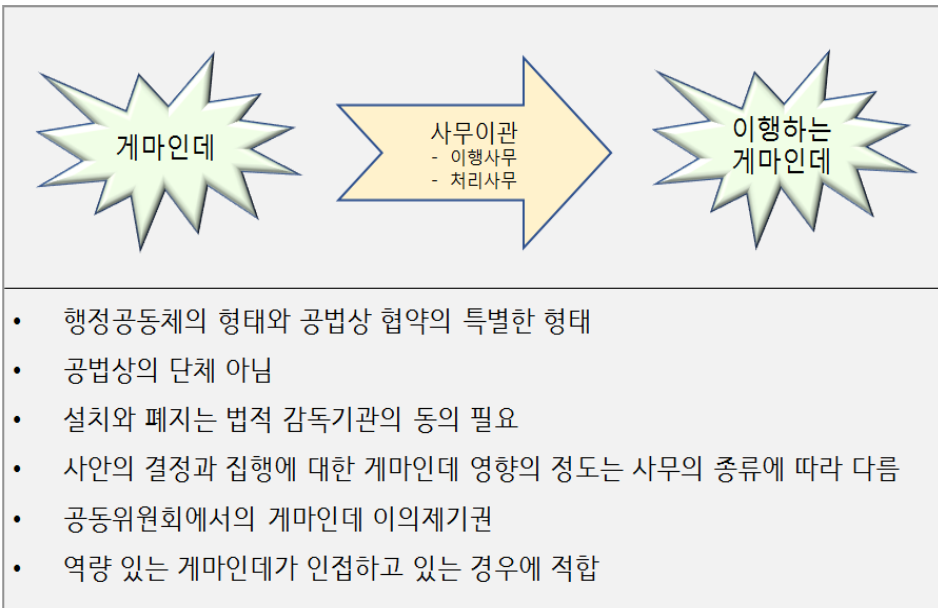


## (2) 협약형 행정공동체

- 협약형 행정공동체(vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft)는 목적조합과는 달리 새로운 단체를 설립하는 것이 아님
  - 협약형 행정공동체는 동일한 군 관할에 속하는 인접한 계마인데 간에 구성될 수 있으며, 사무나 기능은 이미 설치·운영되고 있는 계마인데로 이관됨
- 협약형 행정공동체는 지방자치단체 협력법 제25조 이하에 따라 공법상의 협약에 해당하며, 그 자체로 자체적인 행정기관이나 법인격을 가지는 것은 아님
  - 사무이행, 비용 마련 등은 사무를 이관 받은 계마인데가 책임을 지게 됨
- 협약형 행정공동체의 법적 기초는 지방자치법 제59조-제62조, 지방자치단체 협력법 제13조-제15조, 제25조 이하 등에서 규정하고 있음
  - 그 외의 행정공동체에 대한 규정은 지방자치법을 준용함
- 협약형 행정공동체의 기관은 공동위원회(핵심기관)와 이관 받은 계마인데의 단체장으로 구성됨
  - 지방자치법 제60조에 따르면 핵심기관은 참여한 계마인데의 표결기관과 의사형성기관임
- 핵심기관은 이관 받은 기관의 지방의회 대신에 지방자치법 제61조에 따라 이행사무에 대해서 결정함
  - 그러나 법률에 따라 자치단체장의 권한에 속하거나 또는 의회 위원회가 단체장에게 특정 사무를 위임한 경우는 제외함
- 공동위원회는 행정공동체의 사무영역과 구역에 대한 조례를 제정할 수 있음
  - 위원회의 구성과 표의 배분은 합의하여 결정하나 어느 위원회도 위원회 전체 표 구성의 60% 이상을 초과할 수 없음
- 지방자치법 제61조 V에 따라 행정공동체에 추가적인 사무를 이양하는 경우 핵심기관이 이에 대한 권한을 가짐

- 지방자치법 제61조 VII에 따라 행정공동체는 행정조합과 동일한 사무를 수행함
- 공동위원회의 의결에 반대하는 경우, 참여하는 게마인데는 지방자치법 제60조 V에 근거하여 이의제기권을 행사할 수 있음
  - 이의제기는 의결이 매우 중요하거나 경제적으로 중요한 의미를 지니는 경우에 한하고, 이의제기는 2주 이내에 이루어져야 하며, 이는 결정을 연기하는 효과를 지님
- 이의제기가 있으면 공동위원회는 새로이 의결해야 함
  - 새로운 의결은 참여하는 게마인데 전체 표의 3분의 2, 적어도 과반 이상의 표를 확보하면 이의제기는 기각되고, 만약 기각에 필요한 과반 이상의 표를 얻지 못하는 경우에는 의결사항 집행이 지속적으로 제한되는 현상이 발생함

<그림 4-5> 협약형 행정공동체 개요



### (3) 행정계약

- 공법상의 계약에 관한 규정은 주 행정절차법 제54조-제62조의 규정에 근거하고 있음
  - 원칙적으로 공법의 영역에서 모든 법률관계는 법령에서 달리 정하고 있지 않은 한 계약을 통하여 성립되고, 변경되고, 취소될 수 있음
- 공법상의 계약은 종속계약과 대등계약으로 구분할 수 있음
  - 종속계약은 행정행위가 계약을 통해서 규정되는 대신 법률관계가 상하관계로 규정되는 것에 비하여 대등계약은 계약당사자가 동등한 입장에서 출발하고 있어 계약 당사자가 다른 당사자에게 지시할 수 있는 권한이 없음
- 행정행위를 대체하는 종속계약의 경우, 대부분 행정주체와 사인간의 계약에 해당함. 이 경우 당사자의 비대등관계 문제로 인하여 당사자의 권리보호가 더욱 필요한 실정임
  - 종속계약의 구체적인 유형으로는 건축법상 계약, 경찰청과 의무자 간의 경찰의무(상점철거)의 수행에 대한 계약, 도로의 특별사용에 대한 계약, 대집행 비용의 지급에 대한 계약, 보조금의 지급에 관한 계약 등을 들 수 있음
- 대등계약의 유형으로는 지방자치단체 간 지방자치의 경계에 있는 하천의 관리에 관한 계약, 지방자치단체 간 구역변경에 관한 계약, 계마인테와 란트 크라이스 간 폐기물처리업무의 위탁계약, 연방과 지방자치단체 간의 도로건설위탁계약, 연방 행정청의 주 사무수행에 대한 연방과 주의 행정협정, 연방과 지방자치단체 간 도로건설위탁계약 등을 들 수 있음
  - 지방자치단체 간 협력에 있어서는 단지 대등계약만 고려되는데, 그 이유는 지방자치단체는 자치행정을 근거로 상대방에게 지시권을 행사할 수 없기 때문임

## (4) 목적조합

- 목적조합은 지방자치단체의 공동협력제도 가운데 가장 법적 구속력이 강한 형태에 해당함
  - 이때 목적조합은 공법상 법인의 성격을 띠며, 이를 구성하는 지방자치단체에 대한 고권을 행사하게 됨
  - 이는 목적조합이 독자적인 고권을 행사하는 주체이자 위임된 사무범위 내에서는 구성 지자체를 대신하여 조례나 규칙을 제정할 수 있는 입법권을 가지는 주체임을 의미함
- 공동협력체로서 목적조합의 가장 중요한 효과는 목적조합이 정관에 따라 결정된 사무수행의 권한 및 이에 대한 의무를 지게 된다는 것임
  - 목적조합을 구성하는 지방자치단체들은 이전한 사무수행의 의무로부터 배제되며, 법률에 의해 목적조합으로 위임된 사무는 사무수행에 필요한 권한 또한 함께 이전되며, 이에 따라 위임된 사무수행을 위한 정관 및 행정입법의 제정권한 역시 함께 이전됨
  - 예를 들어, 지방자치단체 A, B, C, D, E가 X라는 목적조합을 결성하여 상수원공급과 하수도처리의 사무를 이전한 경우, 사무수행에 필요한 권한도 함께 목적조합으로 이전됨
  - 이때 목적조합은 권한의 이전에 따라 필요한 시설을 설치할 수 있으며, 상수도 사용요금의 징수조례 및 수도요금에 대한 징수조례를 제정할 수 있고, 그 내용 역시 이용조건 및 연결, 이용의 강제 등에 대한 내용 등을 포함 가능함
- 이와 같이 목적조합으로 사무이전을 한 경우, 해당 지방자치단체는 사무수행의 권한을 상실하게 되며, 목적조합을 구성하는 지방자치단체들의 기관들이 이를 수행하는 행위는 권한이 없는 기관의 행위로 간주되므로 형식적으로 위법하게 됨
  - 목적조합의 기관으로는 조합총회와 조합의장을 들 수 있으며, 이밖에도 조합위원회 등을 구성할 수 있음

- 목적조합은 공법상 법인으로써 경제활동을 할 수 있으며, 이에 대해서는 개별 주의 법률규정에 따름
  - 따라서, 공동 폐수처리를 위한 목적조합의 결성이나 공동에너지공급 등을 위한 독자적 회사운영의 목적조합 등도 가능함. 또한, 지방자치단체 병원 역시 목적조합을 통해 운영이 가능함
  - 이때, 기업의 사업수행과 수행에 필요한 권한들이 목적조합 자체에 위임되어 있다는 점이 목적조합의 가장 주요한 특징임

(5) 협력유형의 비교

- 앞에서 살펴본 자치단체간 협력 유형의 특징을 비교하면 아래의 표와 같음

<표 4-7> 협력의 유형 비교\*

구분	공법상 유형			
	공법상 협약	협약형 행정공동체	공법상 계약	목적조합
법적 근거	·지방자치단체 협력법 제25조-제27조 ·주행정절차법 제54조-62조	·지방자치법 제59조-제62조 ·지방자치단체 협력법 제13조-제15조, 제25조 등 ·협약 ·기타 지방자치법 규정	·주행정절차법 제54조-제62조	·지방자치단체 협력법 제2조-제24조, 제28조 ·조합조례 ·지방자치법
사무 수행	양도받는 계마인테로 사무기관	사무를 이행하는 계마인테	사무기관 없음	목적조합으로 사무기관
특성	관련권 부여	단체 아님	문서형태 필수	공법상의 단체
	-	-	-	자체 기관
	승인 필요	법적 감독기관의 동의 필요	-	법적 감독기관의 동의 필요
	-	의무사무	-	-

구분	공법상 유형			
	공법상 협약	협약형 행정공동체	공법상 계약	목적조합
적합성 (Eignung)	일시적인 사무이양	공동적인 사무처리를 훨씬 경제적으로 수행할 수 있는 이웃한 게마인테가 있는 경우에 적합	일시적인 경우와 개별 조치	어렵고, 비용이 많이 드는 사무에 적합

\* 바덴-뷔르템베르크주의 관련 법률 조항임

### 3. 일본의 사례분석

#### 1) 제도개요

- 일본의 연계협약은 「지방자치법」에 근거한 광역연계의 일종으로 다음과 같은 특성을 가짐
  - 특별지방공공단체를 설치하는 방법인 일부사무조합과 광역연합, 특별지방공공단체를 설치하지 않는 방법인 기관 등의 공동 설치, 협의회 사무의 위탁, 사무의 대체 집행, 연계협약 등이 있음

<표 4-8> 광역연계제도의 비교

구분	일부 사무조합	광역연합	기관 등의 공동설치	협의회 (관리집행)	사무 위탁	사무 대체 집행	연계 협약
위치	지방공공단체의 조합		지방공공단체 상호간의 협력				
조직	독립된 법인격		법인격이 없음				
			구성단체의 직원이 처리(기관이 존재함)	구성단체의 직원이 처리(기관이 존재하지 않음)	위탁단체가 사무를 처리	단체(A)가 지방의 단체(B)의 사무를 처리	-

구분	일부 사무조합	광역연합	기관 등의 공동설치	협의회 (관리집행)	사무 위탁	사무 대체 집행	연계 협약
연계 이미지							
법률 효과 귀속	일부사무조합에 귀속	광역연합에 귀속	각구성단체에 귀속	각구성단체에 귀속	위탁단체(A)에 귀속	지방단체(B)에 귀속	-
그 외	재산 보유 가능	재산 보유 가능, 수장을 직접 선출 가능, 연합장을 대신하여 이사회 설치 가능	사무의 관리 및 집행에 관한 법령 등의 적용은 구성단체의 기관 등과 일치	협의회 고유의 재산, 직원의 보유 가능	위탁단체는 위탁사무를 자기 사무로 처리 가능	대체 집행사무의 처리권한은 대체 집행을 원하는 지역공공단체에 남은 민법의 대리 상당	기본적인 방침이나 역할분담을 정한 조직(관리 및 집행하는 것이 아님), 쌍무계약(双務契約) 과 유사
당사자	복수의 단체		복수의 단체		1대1		
설치	관계 지방공공단체의 협의, 규약 작성 관계 지방공공단체의 회의 결정 도도부현지사의 허가		관계 지방공공단체의 협의, 규약 작성 관계 지방공공단체의 회의 결정 도도부현지사에게 신고				
해산	관계 지방공공단체의 협의 관계 지방공공단체의 회의 결정 도도부현지사에게 신고		관계 지방공공단체의 협의, 규약 작성 관계 지방공공단체의 회의 결정 도도부현지사에게 신고				



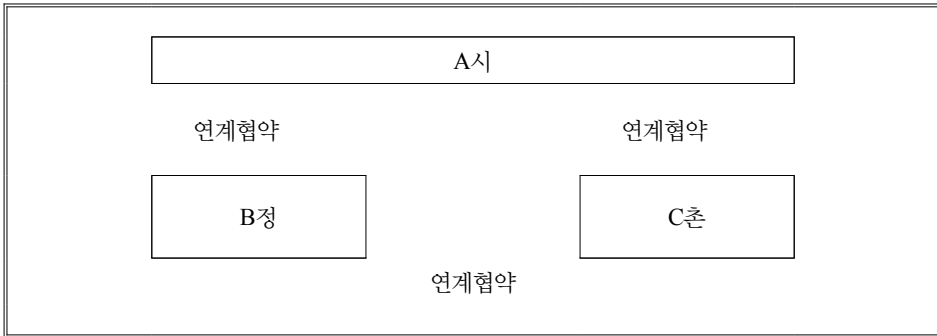
구분	일부 사무조합	광역연합	기관 등의 공동설치	협의회 (관리집행)	사무 위탁	사무 대체 집행	연계 협약
규약 변경 등	관계 지방공공단체의 협의, 규약 작성 관계 지방공공단체의 회의 결정 도도부현지사의 허가						
분쟁 해결	×	(지방자치법 상의 분쟁 해결의 일반적 제도로서의 자치분쟁처리위원의 조정 가능)		×	(지방자치법 상의 분쟁 해결의 일반적 제도로서의 자치분쟁처리위원의 조정 가능)		(자치분쟁처 리위원회 의한 분쟁처리 방안 제시를 신청할 수 있음, 당사자와 그 방법을 존중하여 필요한 배치를 집행하는 것이 필요(조정과 다르게 당사자의 수락이 필요하지 않음)

자료: 총무성 자치행정국 시정촌과(2018)

- 특히, 연계협약은 지방자치단체 상호간의 협력을 확보하기 위한 것이나, 여타의 제도와 달리 1대1의 계약으로 독립된 조직이나 기구를 설치하는 많은 대응수단임
- 즉, 복수의 지방자치단체가 광역연계를 하는 방법이 합동으로 협약을 체결하는 것이 아니고 각각 1:1로 연계협약을 체결하는 것으로 합동행위가 아닌

일종의 쌍무계약이며, 사업성격에 따라서 다른 지방자치단체와 1:1의 연계협약이 계속 추가됨에 따라 권역 그 자체와 권역의 정책이 중층적 구조로 나타나게 됨

<그림 4-6> 일본의 연계협약 구조



## 2) 도입배경

- 일본의 연계협약은 지방자치단체간 사무처리에 대한 기본방침 및 역할분담을 협약하는 것으로 다양한 분야의 공공위탁 및 긴밀한 업무협조를 통해서 행정의 효율성을 제고하는 제도임
  - 기존의 지방자치단체간 협력이 주로 사무위탁이나 일부사업무조합 등과 같이 경직적이고 구조적인 시스템을 기반으로 하는 것에 비하여 연계협약은 유연한 협력이 가능하도록 고안된 것임
- 일본이 연계협약의 도입을 검토한 배경은 저출산고령화와 이에 따른 인구 감소로 지역의 활력이 저하되고, 공동화 문제가 발생되면서 이와 같은 문제를 효율적으로 해결하기 위한 것에서 비롯되었음
  - 초기에는 촌락네트워크권이 활용되다가 정주자립권으로 발전하고, 이어서 연계중추도시권으로 전환되었음

&lt;그림 4-7&gt; 일본의 지자체간 상호협력의 발전단계

촌락 네트워크권	<ul style="list-style-type: none"> <li>과소화 촌락들이 핵심촌락(=자연적·사회적 일상생활권)을 중심으로 촌락간 교류·기능 활성화</li> </ul>
정주자립권	<ul style="list-style-type: none"> <li>중심도시(인구 5만 이상)와 인근 시정촌이 연계하여 생활 기반을 구축 인구유출을 막는 ‘댐’ 기능수행</li> </ul>
연계중추 도시권	<ul style="list-style-type: none"> <li>중심도시(인구 20만 이상)가 인근 시정촌과 연계하여 권역 전체의 경제성장과 도시화기능 수행</li> </ul>

### 3) 법적근거

- 연계협약은 보통지방공공단체가 다른 보통지방공공단체와 연계하여 사무를 처리하는데 있어서의 기본적인 방침 및 역할분담을 결정하는 것이며, 현행 지방자치법으로 결정하는 사무의 공동처리 외에 지방공공단체 간의 유연한 연계를 가능하게 하는 구조를 제도화한 것임(지방자치법 제252조의 2)
  - 지방자치법의 일부 개정(2014년 법률 제43호)에 의해서 새롭게 제도가 창설되었고, 연계 협약을 체결한 보통지방공공단체는 해당 연계 협약에 따라서 분담해야 할 역할을 위해서 필요한 조치를 취해야만 함
  - 또한, 연계협약에 근거하며, 사무의 위탁 등에 의해 사무의 공동 처리를 실시하는 경우, 각각의 사무의 공동 처리 제도의 규정에 근거하여 규약을 결정할 필요가 있음
  - 연계협약과 관련된 분쟁이 있을 경우에 자치분쟁처리위원회에 의한 처리 방안을 제시할 수 있으며, 당사자와 그 방법을 존중하여 필요한 배치를 집행하는 것이 필요(조정과 다르게 당사자의 수락이 필요하지 않음)
- 연계 협약을 다른 지방공공단체와 체결하는 경우의 절차는 관계 지방공공단체에 대해서 협의를 실시한 후에 각각의 의회 의결을 거쳐서, 연계 협약에

대한 기본적인 방침 및 역할 분담을 결정하는 협약을 체결하고, 그 취지를 고시하는 것과 동시에 도도부현이 체결한 것에 있어서는 총무 대신에게, 그 이외의 것은 도도부현 지사에게 신고해야만 함(동법 제252조의 2의 2)

<표 4-9> 일본의 연계협력 규정

구분	내용
<p>제3절 보통지방공공단체 상호간의 협력 제1관 연계협약</p>	<p>제252조의2(연계협약) 보통지방공공단체는 해당보통지방공공단체 및 타 보통지방공공단체의 구역에서 해당보통지방공공단체 및 해당 타 보통지방공공단체의 사무를 처리함에 있어, 타 보통지방공공단체와의 연계를 모색하고 협의에 따라 해당보통공공단체 및 타 보통지방공공단체가 연계하여 사무를 처리하는 기본방침과 역할 분담을 규정하는 협약(이하, ‘연계협약’을 말함)을 타 보통지방공공단체와 체결할 수 있다.</p> <p>보통지방공공단체가 연계협약을 체결했을 때에는 그 취지 및 해당 연계협약을 고시하고 도도부현이 체결한 연계협약은 총무대신에게, 그 외의 연계협약은 도도부현 지사에게 신고하지 않으면 안된다.</p> <p>제1항의 협의는 관계 보통지방공공단체 의회의 의결을 거치지 않으면 안 된다.</p> <p>보통지방공공단체는 연계협약을 변경하거나 연계협약을 폐지하려고 할 때에는 앞 3항의 예에 따라 이를 하지 않으면 안된다.</p> <p>공익상 필요가 있는 경우에는 도도부현이 체결한 것에 대해서는 총무대신이, 그 외는 도도부현 지사가, 관계있는 보통지방공공단체에게 연계협약을 체결해야 할 것을 권고할 수 있다.</p> <p>연계협약을 체결한 보통지방공공단체는 해당 연계협약을 기초하여 연계협약을 체결한 타 보통지방공공단체와 연계하여 사무를 처리하는데 있어 해당 보통지방공공단체가 분담해야만 하는 역할을 수행하는데 필요한 조치를 집행하도록 하지 않으면 안된다.</p> <p>연계협약을 체결한 보통지방공공단체 상호 간에는 연계협약과 관계된 분쟁이 있을 때 당사자인 보통지방공공단체는 도도부현이 당사자가 되는 분쟁은 총무대신, 그 외 분쟁은 도도부현 지사에게 문서로써 자치분쟁처리위원회에 의한 해당 분쟁을 처리하기 위한 방책 지시를 요구하는 취지의 신청을 할 수 있다.</p>

## 4) 운영현황

- 일본의 연계협력은 2014년 제도의 도입이래 2016년까지 총 120여건이 처리되고 있음
- 소비생활 상담에 관한 사무처리가 28건으로 가장 많고, 이어서 직원연수가 26건, 정보기반 정비가 19건, 장애인 복지가 7건 등으로 나타나고 있음

<표 4-10> 연계협약의 중요한 처리사무 건수(2016년 7월 1일 현재)

설치수	중요한 처리 사무 건수								
	소비생활 상담	직원 연수	정보기반 정비	장애인 복지	간호 보험	노인 복지	조사 연구	관광	도로
120	28	26	19	7	4	4	4	3	3

자료: 총무성 홈페이지(2018).

주: 복수의 사무를 실시하는 경우는 사무마다 건수를 계상하고 있지 않기 때문에 설치수가 일치하지 않는 경우가 있음

## 5) 연계중추도시권의 구성요건

- 연계중추도시권은 간소화·네트워크화에 의한 인구감소·저출산 고령사회에 있어서 상당한 규모와 핵심성을 갖춘 지방 권역의 시정촌이 연계하여 일정한 권역 인구를 가지고 활력 있는 사회경제를 유지하기 위한 거점을 형성하는 것에 목적이 있음
- 즉, 지방에서 주야간 인구비율이 대략 1이상의 지정도시 및 중핵시와 해당시가 사회적 및 경제적으로 일체성을 가지는 인근 시정촌이 형성하는 도시권을 말함
- 다만, 상기의 요건을 제외한 도시권에서는 인접하는 2개의 시(각시가 주야간 인구비율 1이상이고 10만명 이상의 시)의 인구 합계가 20만명을 넘고, 대략 1시간 이내의 교통권에 있는 경우에는 이러한 시와 사회적 및 경제적으로 일체성을 가진 인근의 시정촌이 형성하는 도시권도 포함하고 있음
- 연계중추도시권 형성에 관한 연계협약을 체결하고, 연계중추도시권 비전을

책정한 연계중추도시 및 연계시정촌의 대응에 대해 다음과 같은 조치 등을 강구해야 함

- 우선, 연계된 중심도시 대처에 대한 포괄적 재정조치로 보통교부세 조치의 경우 경제성장의 견인 및 고차도시 기능의 집적·강화의 대응에 대한 재정 조치(권역인구 따라 산정, 예: 권역인구 75만, 약 2억 엔)가 수반되어야 하고, 특별교부세 조치의 경우 생활관련 기능 서비스의 향상의 대처에 대한 재정조치(1개 시당 연간 1.2억엔 정도를 기본으로 하여 인구·면적 등을 감안하여 상한액 설정)가 이루어져야 함
- 다음, 지역활성화사업체의 충당으로, 연계중추도시권구상의 추진에 진정으로 필요한 대응에 이바지하는 시설정비에 대해서 지역활성화사업체 충당 (충당율: 90%, 교부세산입율: 30%)됨

<표 4-11> 연계 중추도시권에서의 대응 현황 예시

구분	지역 공공교통에 관한 계획의 책정	입지적정화방침의 책정	의료인재 확보, 육성	의사 파견
책정주체 현황	도도부현, 시정촌	시정촌	도도부현	-
	-지방공공단체는 마스터 플랜으로서 지역 공공 교통망 형성 계획의 구체적 대응을 지향하여 지역 공공 교통 재편 실시계획을 책정	-입지적정화 계획의 작성주체는 각각의 시정촌임 -법률에 근거하지 않은 임의 사항으로써 광역적 입지 적정화의 방침을 작성하는 것이 바람직함	-도도부현은 구상구역을 정하고(원칙으로서 2차 의료권), 지역의료 구상을 책정(2016년도 말까지 모든 도도부현에서 책정) 지역의료 구상 가이드라인에서는 미래 의료 제공 체계를 실현하기 위한 검토해야만 하는 시책으로서	-

구분	지역 공공교통에 관한 계획의 책정	입지적정화방침의 책정	의료인재 확보, 육성	의사 파견
			의료종사자의 확보 및 양성을 제시함	
연계중추 도시권A	O (권역 전체에서 공공교통계획을 책정) 법률에 근거하지 않은 임의 계획	X	O (구성단체의 병원 의사 등에 대해서, 구급·출산 전 의료에 관한 강습회 등의 참가 기회 제공)	O (권역의 핵심병원으로부터 주변 병원에 의사 파견 사업)
연계중추 도시권B	(권역내 복수의 지자체에서 철도 연선마을 조성 계획을 책정)	O (권역내 복수의 지자체에서 입지적정화 방침의 작성, 입지 적정화 계획은 각 지자체가 작성)	O (간호사 등을 대상으로 하는 취직 세미나 개최)	X
연계중추 도시권C	(권역내 복수의 지자체에서 하나의 지역 공공 교통망 형성 계획을 책정)	X	O (이직중인 간호사 등을 대상으로 하는 재취직 지원 세미나 개최)	O (권역의 핵심병원으로부터 주변 병원에 의사 파견 사업)
연계중추 도시권D	X	X	X	X

자료: 총무성 자치행정국 시정촌과(2018)

주: 각 권역의 권역 비전과 구성 시정촌의 홈페이지 등을 기초로 작성

## 6) 연계협약 사례

### (1) dots리현 자치단체 ICT공동화 광역연계협약)

#### ① 추진배경

- dots리현과 현내 전시정촌에서는 연계하여 시스템 공동화 등을 달성하기 위해서 협의를 진행해 왔지만, 2016년부터 시스템의 공동 조달 등의 구체적인 대응을 개시함
  - 이 연계 협약의 대응을 보다 공고히 하기 위해서 현과 현내 전시정촌이 각각 연계 협약을 체결함

#### ② 연계협약 내용

- 정보시스템 공동화에 사무의 효율화 비용 절감의 추진(정보시스템의 공동화를 위한 검토, 정보시스템의 공동 조달의 실시, 정보시스템의 공동운용의 실시)
  - 정보시스템 운용상의 안전성 확보(정보 보안 대책의 추진)
  - 전문적 지식 구현을 위한 ICT 업무에 대응가능한 직원의 육성(전문적 지식의 향상)
  - 그 외(지자체 ICT의 추진에 공통되는 과제에 대한 검토 실시)

#### ③ 기대효과

- 단체간의 의견교환을 통해서 협약을 체결함으로써 보다 안정적인 체제의 유지를 기대할 수 있음(정보 시스템의 운용 기간은 장기간 지속될 것으로 예상되므로 안정적인 체제 유지가 중요함)
  - 분쟁발생시 자치분쟁처리위원회에 의한 처리방안 제시를 신청할 수 있음(처리 방안 제시를 받은 지방공공단체는 이를 존중하고 필요한 조치를 취해야만 하기 때문에, 분쟁이 발생한다고 해도 원활한 해결책을 기대할 수 있음)
  - 연계 협약에 의해서 단체간 연계가 공고한 것으로 되어, 시스템 공동조달이



나 운용비용의 삭감 기대(강력한 연계 체제를 광고하는 것으로써 시스템 벤더의 제안 증가가 기대됨)

## (2) 비후권역연계중추도시권 사례

### ① 추진배경

- 비후권역은 에도시대 이전에는 비후국으로서 일체적이고, 역사적 연결이 강함
  - 권역을 구성하는 지자체의 대부분은 쇼와의 고도성장 시대에서 ‘공업정비 특별지역’으로 지정되어 세토나िका이지역(瀬戸内海地域)에 있어서 핵심적인 공업 거점으로서 발전하고, 경제활동면에서의 연결도 강함
  - 2011년도에 권역의 6개 시(市)와 2개 정(町)의 시장(市長)과 정장(町長)이 조직하는 ‘비후권역연계협의회(備後圏域連携協議会)’를 시작으로 광역적인 과제 해결을 향한 대처로서 어린이 발달 지원 센터의 공동 운영이나 방재 거점의 체결 등을 실시해 옴
- 비후권역의 강점을 살려 지방의 특생인 1차 산업의 활성화와 제조 기술을 살리는 산업 진흥의 세계화에 대응할 수 있는 인재 육성, 복지·의료 분야에서의 협력 강화 등에 노력하고 있음
  - 권역 각 시정촌이 독창성과 개성을 발휘하여 지역의 매력을 높임으로써 젊은 세대의 대도시로의 유출을 억제하고 권역 전체의 활성화를 이어가기 위해서 후쿠야마시(福山市)와 각시정(市町)에서 연계 협약을 체결함

<그림 4-8> 비후권역연계중추도시권



② 주요 대응내용

○ 후쿠야마 비즈니스 서포트 센터 Fuku-Biz의 운영

- 중소기업 사업자의 돈을 버는 힘(稼ぐ力)을 높이기 위해서, 매출 향상·창업 지원에 중점을 두는 비후권역의 산업 지원 거점인 후쿠야마 비즈니스 서포트 센터 Fuku-Biz 개설(2016년12월)
- 질 높은 마케팅, 디자인, 판로개척, 브랜딩 등을 제안(개설상담 접수건수 1,760건, 2009년 11월말)

○ 제조업 관련 인재육성 지원 사업

- 다시 배우고 최첨단이라는 주제를 가지고 각종 강의를 하는 모노즈쿠리 대학(ものづくり大学)을 창설(2016년4월)(총참가자수 16,890명, 2017년도)

○ 고도 의료기기 정비 및 간호직원 확보 대책 사업

- 후쿠야마 시민 병원의 구급 센터나 암과 관련한 의료 기기의 정비 등, 고도

의료의 제공 체제의 충실을 도모하고, 간호사의 복직 지원 등 권역 전체의 간호사 확보를 위해 노력함

○ 권역내 공립병원 등의 연계사업

- 권역내 안심·안전한 의료 제공 체제를 확보하기 위해서, 후쿠야마 시민병원 으로부터 권역내 공립 병원에 대해서 진료 지원(의사 파견)을 실시하는 등 공립병원 간 연계 강화

○ 어린이발달지원센터의 공동 운영

- 후쿠야마시는 어린이 지원을 실시하는 의료 기관 ‘어린이발달지원센터’를 권역 시정과 공동 운영하고, 의사 등 전문 스태프를 확보하고, 사업비는 각 시정에서 이용자 비율을 기초로 부담하고 있음

③ 기대효과

○ 권역내 기업의 유치와 창업촉진을 통해서 제조산업의 발전을 도모함

- 부가적으로 권역 외의 교류인구 증가, 아이들이 건강하게 성장할 수 있는 환경의 향상 등을 전망함

### 제3절 분석결과 종합

#### 1. 사례분석 비교

- 전술한 미국과 독일 및 일본의 협약제도의 사례분석 결과에 따르면, 다음과 같이 종합할 수 있음
  - 협약제도의 활용목적은 여타의 협력제도와 달리 행정의 효율성을 제고하는 것에 있으며, 투입측면의 비용절감과 산출측면의 도시기능 강화 및 서비스 질 개선이 공통적으로 제시되고 있음
  - 협약제도의 법적 근거는 국가별 법률체계를 반영하여 마련되고 있으며, 미국과 독일은 주법을 근거로 각각의 개별법들이 제정되어 있으나, 일본은 「지방자치법」에 관련구정을 두고 있음
  - 협약제도의 활용분야는 지방자치단체의 관장사무 전체를 대상으로 하고 있으나, 국가별로 중점적인 활용분야는 다소 다르게 나타나서 독일의 경우에는 미국 및 일본과 달리 규제분야에서 집중적으로 활용되고 있음
  - 협약제도의 활용실태는 미국과 독일 및 일본 등에서 전반적으로 확대되는 경향이 있으나, 구체적 자료는 일본만 확보되고 있음

<표 4-12> 각국의 협약제도 분석결과 비교

구분	미국	독일	일본
활용 목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 행정 효율성 확보</li> <li>- 상호이익 도모</li> <li>- 권한의 효율적 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 행정 효율성 확보</li> <li>- 효율성 개선</li> <li>- 사무이행 보장</li> <li>- 서비스 개선 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 행정 효율성 확보</li> <li>- 중복투자 방지</li> <li>- 과잉경쟁 방지</li> <li>- 도시기능 강화</li> <li>- 서비스 향상 등</li> </ul>
법적 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 주 헌법</li> <li>- 주별 헌법으로 규정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 주법</li> <li>- 지방자치법</li> <li>- 지방자치단체협력법</li> <li>- 지방자치단체공동업무법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」</li> <li>- 제252조의2</li> </ul>

구분	미국	독일	일본
활용 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 전체분야</li> <li>- 의료복지분야: 보건부서 비스, 보험, 공무원교육</li> <li>- 광역교통분야: 자전거 및 보행자 전용산책로, 버스 시스템, 교통신호정비</li> <li>- 산업육성분야: 경제발전, 교부금관리</li> <li>- 문화체육분야: 여가시설 공유, 공공도서관, 여가 프로그램</li> <li>- 안전분야: 치안서비스, 지자체 경찰서, 비상사태대비, 소방장비 및 공제</li> <li>- 환경분야: 재활용, 폐기물수집, 하수시스템</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 전체분야</li> <li>- 생필품감시, 질서행정, 회계감사 등이 주종</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 전체분야</li> <li>- 과소지역: 의료, 상업, 안정, 농어업, 환경·역사문화보존, 관광상품화 등</li> <li>- 광역경제: 중복투자 및 과잉경쟁 방지, 공동 브랜드개발, 기업유치 등</li> </ul>
운영 실태	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 175건(2016년 기준)</li> <li>- 연계중추도시권 형성협약 128건 등</li> </ul>

## 2. 사례분석 시사점


- 전술한 외국의 협약제도 운영사례에 따르면, 다음과 같은 점들을 대안설계에 참고할 필요가 있음
  - 협약제도의 활용목적에서는 국가별로 다소의 차이를 보이고 있으나, 기본적으로 행정의 효율성 제고라는 공통적 목적이 제시되고 있으며, 특히 다양한 광역행정 제도에서 협약제도의 특성을 확보하기 위해서는 활용목적의 특화적 규정이 필요할 것으로 판단되고
  - 협약제도의 법적 근거는 국가별 고유한 법체계를 반영하고 있으므로 미국이나 독일과 달리 일본과 같은 단방국가 형태와 단일의「지방자치법」체계를

보유한 특성이 대안설계에 반영될 필요가 있으며

- 협약제도의 활용분야도 전술한 활용목적과 연계하여 국가별로 다소의 차이를 보이고 있는데, 미국과 독일은 행정 효율성이 필요한 다양한 분야를 대상으로 하고 있음에 비하여 일본은 과소지역과 광역경제의 유형별 활용분야를 제시하여 행정 효율성 외에도 공동의 지역발전을 활용분야에 추가하고 있다는 점을 고려할 필요가 있으며
- 협약제도의 운영실태는 국가별로 공통적인 특성이 활용증가의 추이를 보이고 있다는 것임

<표 4-13> 각국의 협약제도 분석결과 시사점

구분	시사점
활용 목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 활용목적의 특성화 도모</li> <li>- 여타 광역행정제도와 활용목적 차별성 확보 필요</li> </ul>
법적 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 일본사례 준용 검토</li> <li>- 단방국가 및 단일의 「지방자치법」 체계 특성 반영 필요</li> </ul>
활용 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 활용목적 연계성 반영</li> <li>- 기본적으로 행정 효율성 확보 필요분야가 공통적 사례이나 활용목적과 논리적 연계성 반영 필요</li> </ul>
운영 실태	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 활용촉진 방안 검토</li> <li>- 전반적으로 활용증가 추이를 반영하여 호라용촉진 제도의 검토가 필요</li> </ul>



제 5 장

# 협약제도 도입설계 방안

---

- 제1절 도입논거 설계
- 제2절 근거법령 설계
- 제3절 표준협약안 검토

KRILA





## 제 5 장

## 협약제도 도입설계 방안

## 제1절 도입논거 설계

## 1. 협약의 개념설계

## 1) 논의의 쟁점

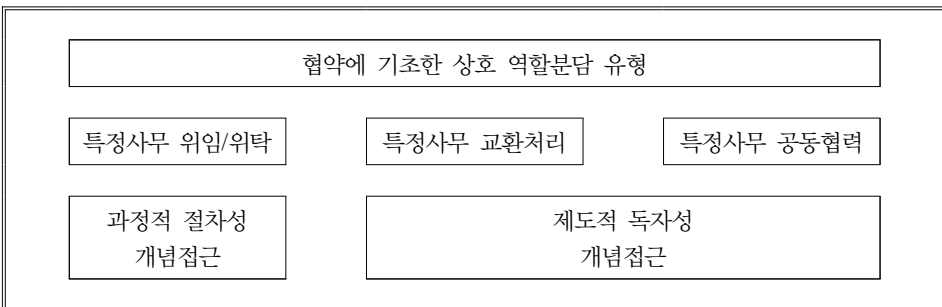
- 지방자치단체간 협약에 대한 개념을 보다 구체적으로 규정할 필요성이 제기되는 이유는 협약의 독립적 제도화 여부에 있음
  - 협약을 전술한 광역행정제도들과 마찬가지로 하나의 독립된 제도로 간주하는 것이 타당하냐는 것임
- 자치분권 로드맵에 기초한 기존 논의에 따르면, 지방자치단체간 협약은 기존에 도입된 여타의 광역행정제도와 동일한 독립적 제도로 간주되고 있음
  - 지방자치단체간 협약은 상호연계의 수준과 관장사무의 범위를 기준으로 사무위탁이나 행정협의회보다 후순위의 독립적 제도로 논의되어 왔음
- 이처럼 지방자치단체간 협약을 독립적인 광역행정제도의 하나로 접근할 것인지 여타 광역행정제도의 과정적 절차로 접근할 것인지의 여부는 협약에 대한 개념에 의해 결정되기 때문임
  - 따라서 지방자치단체간 협약을 도입하기 위해서는 선행적으로 협약에 대한 명확한 개념의 정립이 요청되고 있음

## 2) 협약의 개념설계

- 일반적으로 협약은 공법상 계약의 일종으로 국가 및 공공단체 상호간 또는 국가 및 공공단체와 사인간에 공법적 효과의 발생을 내용으로 하는 계약으로 규정되고 있음

- 우선, 협약은 계약의 최소한 한 당사자가 행정주체라야 하고, 다음 복수의 당사자가 서로 대립되는 의사표시의 합치를 이루어야 하며, 마지막으로 이를 통해서 공법상의 권리 및 의무를 계약의 당사자에게 귀속시키는 것을 말함
- 전술한 협약의 개념을 지방자치단체간 협약으로 국한할 경우 협약에 따라서 체결주체인 지방자치단체 간에는 역할분담이라는 일종의 권리 및 의무의 변경이 발생하게 된다는 것임
- 여기에서의 역할분담은 지방자치단체조합이나 광역연합과 같이 별도의 기관을 구성하지 않고, 지방자치단체 상호간에 사무위탁과 같은 특정사무의 위임처리와 그에 따른 비용부담 또는 특정사무의 상호 교환처리, 특정 행정 효과를 위한 상호협력 등으로 구분되는 것이 기존의 일반적인 사례임
- 상기와 같은 논리로 개념이 규정될 경우 지방자치단체간 협약은 제도적 독립성과 동시에 과정적 절차성을 보유하는 것으로 간주할 수 있음
- 협약에 기초하여 특정의 사무를 위탁할 경우에는 현행의 사무위탁 등을 위한 과정적 절차로서의 기능을 하게 되고, 특정사무의 상호 교환처리나 상호 협력을 추진할 경우에는 독립적 제도로 기능하게 되는 것임
- 즉, 지방자치단체간 협약을 통해 이루어지는 당사자간 역할분담의 형태에 따라서 협약의 개념이 달라지는 복합적 특성이 있음

<그림 5-1> 지방자치단체간 협약의 개념구조



- 전술한 협약제도의 개념적 특성을 보다 분명하게 규정하기 위하여 여타의 광역행정제도와 비교를 통하여 살펴보면, 다음과 같음
  - 협약제도는 다자간에 별도의 기관을 구성하지 않으면서 다수의 사무를 양자가 분담하여 처리하되, 사무처리에 관한 법적 구속력이 확보되는 광역행정제도임

&lt;표 5-1&gt; 광역행정제도의 특성비교

구분	협약주체	처리사무	처리방식	기관구성	법적효력
사무위탁	양자	다수	단일처리	비구성	구속
행정협의회	다자	다수	분담처리	비구성	비구속
협약	다자	다수	분담처리	비구성	구속
지방자치단체조합	다자	소수	단일처리	구성	구속
광역연합	다자	다수	단일처리	구성	구속
지자체 통합	양자	다수	단일처리	구성	구속

## 2. 협약의 도입목적

### 1) 논의의 쟁점

- 지방자치단체 상호간 협력을 위한 일종의 광역행정 제도는 다양한 유형들이 국가별로 활용되고 있음
  - 광역행정을 위한 기구의 설치유무에 따라서 또는 관장하는 사무의 다소에 따라서 제도적 유형들이 구분되고 있음
- 전술한 다종의 광역행정 제도들은 광역행정이라는 동일한 목적을 대상으로 하면서도 각기 다른 유용성을 확보하기 위하여 활용되고 있는 것이 현실임
  - 기구의 설치를 통한 대응이 필요한 광역행정 또는 다수의 사무를 동시에 처리하기 위한 광역행정 등의 목적별 필요에 기초하여 도입 및 활용되는 것임
- 따라서 지방자치단체간 협약도 독립적이고 특화된 제도의 하나로 도입 및 활용되기 위해서는 명확한 목적이 규정될 필요가 있음

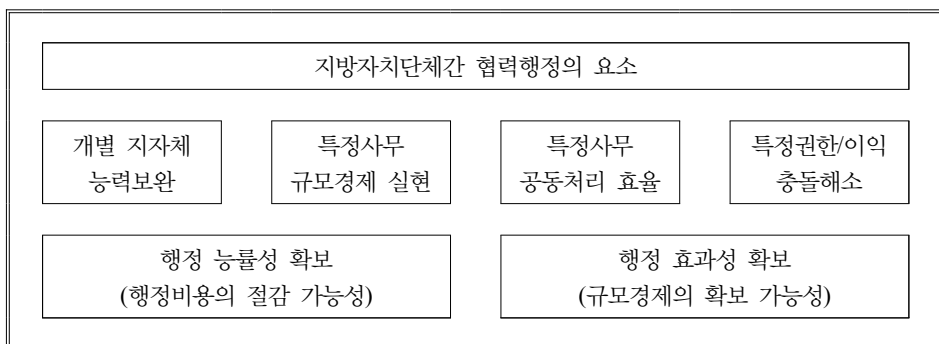
- 이는 전술한 다종의 광역행정 제도들과 중복적 운영을 회피하는 동시에 협약제도 고유의 유용성을 확보하기 위한 목적이기도 함

## 2) 도입목적 설계

- 협약제도를 도입 및 활용하는 목적은 근본적으로는 행정의 패러다임 변화에서 제기되고 있음
  - 과거와 달리 정부실패에 따른 국가개입의 축소와 분절화가 국가기관간 또는 민간부문의 관계를 변화시키며, 특히 지방자치의 실시는 양자의 관계를 기존의 종속적 지위에서 대등한 지위로 전환하면서 상호 협력의 필요성을 증가시키고 있다는 것임
- 이러한 관계기준의 패러다임은 지방자치단체 상호간에서도 동일한 변화를 초래하게 되며, 따라서 다음과 같은 측면에서 협력에 위한 사무처리를 요청하고 있다는 것임
  - 첫째, 개별 지방자치단체의 능력보완으로 특정의 사무를 처리할 행정적 및 재정적 역량이 수반되지 않을 경우 이를 보완하기 위한 방법으로 지방자치단체간 상호 협력을 통한 사무처리가 이루어진다는 것이고
  - 둘째, 능률적 사무처리로 특정사무의 성질이나 목적상 공동처리 방식에 의하는 것이 단독처리보다 효율적이고 규모 경제적인 경우에 상호 협력처리가 요청된다는 것이며
  - 셋째, 광역적 행정처리로 광역도시계획과 같이 광역에 걸친 계획의 수립 등 단일 지방자치단체의 구역을 넘어 공동으로 처리하는 것이 필요한 경우에 수반된다는 것이며
  - 넷째, 행정의 광역화 경향에 따라서 지방자치단체간의 권한과 이익이 상충하는 경우에 사전적 분쟁해결 수단으로서도 그 필요성이 요청되고 있다는 것임
- 그럼에도 불구하고, 협약이라는 특정의 제도를 활용하는 목적을 외국사례를 기준으로 살펴보면, 다음과 같음

- 일차적으로는 인구감소 등으로 지방자치단체별 행정비용의 절감이 필요한 서비스의 공동제공을 활용목적으로 하고 있으며, 이차적으로 권역설정을 통해서 특정 서비스의 효과제고를 그 목적으로 하고 있음
- 뿐만 아니라 자치분권 로드맵 등을 기초로 검토한 활용목적은 일본의 사례를 준용하여 생활공간 조성형과 경제성장 촉진형 및 네트워크 구축형 등으로 제시되었음
- 일본의 과소지역에 해당하는 생활공간 조성형과 광역경제에 해당하는 경제성장 촉진형에 더하여 광역행정의 주요 서비스에 대한 네트워크 구축형을 포함시킨 것임
- 상기와 같은 논의를 종합하면, 협약제도의 도입목적은 근본적으로 행정환경의 변화에서 제기된 것이되, 다음과 같은 구체적 목적을 보유한 것으로 간주할 수 있음
- 우선, 행정 능률성 확보의 목적으로 지자체간 공동처리로 개별 지자체의 능력을 보완하고 특정사무의 규모경제를 실현할 수 있는 사무의 공동처리를 의미하고, 다음, 행정 효과성 확보의 목적으로 지자체간 공동처리로 효율성이 증가되거나 분쟁을 해소할 수 있는 사무의 공동처리를 말함

<그림 5-2> 협약제도의 도입목적



<p>과소지역</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 행정 능률성 확보</li> <li>- 인구감소에 따라 서비스의 공동제공으로 행정비용의 절감이 요청되는 지역의 협력적 대응</li> </ul>
<p>동일생활권</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 행정 효과성 확보</li> <li>- 동일생활권을 형성한 지역으로 특정 서비스의 공동제공으로 표준화 또는 규모경제의 효과를 확보하기 위한 협력적 대응</li> </ul>

## 제2절 근거법령 설계

### 1. 근거규정 입법화

- 지방자치단체간 협약제도에 대한 근거규정은 2개의 유형으로 구분하여 검토할 수 있음
  - 하나는 일본처럼 「지방자치법」에 관련규정을 두는 경우이고, 다른 하나는 미국과 독일처럼 개별법령으로 근거규정을 마련하는 것임

<표 5-2> 협약제도 근거규정의 외국사례

구분	내용
지방자치법	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 일본</li> <li>- 「지방자치법」 제252조의2</li> </ul>
개별법령	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 미국</li> <li>- 주별 「헌법」</li> <li>■ 독일</li> <li>- 「지방자치법」</li> <li>- 「지방자치단체협력법」</li> <li>- 「지방자치단체공동업무법」</li> </ul>

- 전술한 두 가지의 근거법령 대안은 각기의 장점을 가지고 있음
  - 일본처럼 「지방자치법」에 근거규정을 두게 되면 법체계의 일원화를 확보할 수 있고, 미국과 독일처럼 개별법령에 근거규정을 두는 것은 유사제도의 수요 탄력성을 제공할 수 있음
- 다만, 각국의 법령체계는 해당국가의 보편적 법령체계와 부합성을 고려하여 적정의 대안을 선택하는 것이 필요함
  - 한국은 미국 및 독일과 달리 지방자치에 관한 일종의 모법인 「지방자치법」을 두고 있으므로, 협약제도의 근거규정도 개별법령이 아닌 「지방자치법」에 포함하여 법체계의 일원화를 확보하는 것이 타당함

<표 5-3> 협약제도 근거규정 입법화 방안

구분	지방자치법 개정	개별법 제정
내용	■ 「지방자치법」에 근거규정 포함	■ 「개별법」의 제정으로 근거규정 마련
사례	■ 일본	■ 미국, 독일
장점	■ 법체계의 일원화 도모	■ 관련제도 수요 탄력성 확보
단점	■ 유사제도 난립 가능성	■ 법체계의 혼란
■ 대안 : 「지방자치법」 개정 - 논거 : 법체계의 일원화 확보		

## 2. 근거규정 설계

### 1) 법령체계 검토

- 전술한 논의에 따라 협약제도의 근거로 「지방자치법」을 개정할 경우에는 관련법률의 구성체계를 검토할 필요가 있음
  - 일본의 경우에는 협약제도의 근거법령을 지방자치단체 상호간의 협력에서 협의회와 사무위탁 등과 같이 구성하고 있음
  - 지방자치단체간 협약이 기본적으로 지방자치단체 상호간의 협력을 위한 제도이고, 일본과 마찬가지로 지방자치단체 상호협력을 위한 관련법률이 존재하므로, 일본과 동일한 구성체계를 적용하는 것이 타당할 것으로 판단됨

<표 5-4> 협약제도 법률체계 비교

일본의 법률체계	한국의 법률체계
제3절 보통지방공공단체 상호간의 협력	제8장 지방자치단체 상호 간의 관계
제1관 연계협약	제1절 지방자치단체 간의 협력과 분쟁조정
제2관 협의회	제2절 행정협의회
제3관 기관 등의 공동설치	제3절 지방자치단체조합
제4관 사무의 위탁	제4절 지방자치단체의 장 등의 협의회
제5관 사무의 대체집행	
제6관 직원의 파견	



검토대안	제8장 지방자치단체 상호 간의 관계 제1절 지방자치단체 간의 협력과 분쟁조정 제2절 연계협약 제3절 행정협의회 제4절 지방자치단체조합 제5절 지방자치단체의 장 등의 협의체
------	--

## 2) 근거법령 내용

- 지방자치단체간 협약제도에 대해서는 자치분권 로드맵(안)을 기초로 제도 도입을 검토한 사례가 있음
  - 기존의 검토대안과 일본의 연계협약의 범용내용을 비교하면, 협약개념과 체결신고, 의회의결, 변경폐지, 이행담보, 분쟁처리 등에서 동일한 내용을 보이고 있으나, 체결권고와 중앙지원에서는 차이를 보이고 있음
  - 즉, 일본은 공익상 필요한 경우 연계협약을 권고할 수 있는 조항을 그리고 기존 검토에서는 협약의 촉진을 위하여 중앙의 행정 지원이 가능하도록 하고 있음

<표 5-5> 협약제도 법률내용 비교

일본사례	기존검토사례
■ 구성내용 - 협약개념 - 체결신고 - 의회의결 - 변경폐지 - 체결권고 - 이행담보 - 분쟁처리	■ 구성내용 - 협약개념 - 중앙지원 - 의회의결 - 체결신고 - 이행담보 - 분쟁처리 - 변경폐지
제252조의2(연계협약) 보통지방공공단체는 해당보통지방공공단체 및 타 보통지방공공단체의 구역에서 해당보통지방공공단체 및 해당	제147조(지방자치단체 상호 간의 협력)(현행과 같음) 제147조의2(연계협약) 지방자치단체는 관

일본사례	기존검토사례
<p>타 보통지방공공단체의 사무를 처리함에 있어, 타 보통지방공공단체와의 연계를 모색하고 협의에 따라 해당보통공공단체 및 타 보통지방공공단체가 연계하여 사무를 처리하는 기본방침과 역할 분담을 규정하는 협약(이하, ‘연계협약’을 말함)을 타 보통지방공공단체와 체결할 수 있다.</p> <p>보통지방공공단체가 연계협약을 체결했을 때에는 그 취지 및 해당 연계협약을 고시하고 도도부현이 체결한 연계협약은 총무대신에게, 그 외의 연계협약은 도도부현 지사에게 신고하지 않으면 안된다.</p> <p>제1항의 협의는 관계 보통지방공공단체 의회의 의결을 거치지 않으면 안 된다.</p> <p>보통지방공공단체는 연계협약을 변경하거나 연계협약을 폐지하려고 할 때에는 앞 3항의 예에 따라 이를 하지 않으면 안된다.</p> <p>공익상 필요가 있는 경우에는 도도부현이 체결한 것에 대해서는 총무대신이, 그 외는 도도부현 지사가, 관계있는 보통지방공공단체에게 연계협약을 체결해야 할 것을 권고할 수 있다.</p> <p>연계협약을 체결한 보통지방공공단체는 해당 연계협약을 기초하여 연계협약을 체결한 타 보통지방공공단체와 연계하여 사무를 처리하는데 있어 해당 보통지방공공단체가 분담해야만 하는 역할을 수행하는데 필요한 조치를 집행하도록 하지 않으면 안된다.</p> <p>연계협약을 체결한 보통지방공공단체 상호간에는 연계협약과 관계된 분쟁이 있을 때 당사자인 보통지방공공단체는 도도부현이 당사자가 되는 분쟁은 총무대신, 그 외 분쟁은 도도부현 지사에게 문서로써 자치분쟁처리위원에 의한 해당 분쟁을 처리하기 위한 방책 지시를 요구하는 취지의 신청을 할 수 있다.</p>	<p>할 구역 안 및 다른 지방자치단체의 관할구역에 영향을 미치는 사무 처리를 위해 다른 지방자치단체와 사무 처리에 관한 기본적인 방침·역할 분담 등을 정하는 협약(이하 ‘연계협약’이라 한다)을 체결할 수 있다. 행정안전부장관은 연계협약에 따라 인건비 또는 예산을 절약한 지방자치단체에 대하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.</p> <p>제1항의 연계협약 내용은 관계 지방의회의 의결을 거쳐야 한다.</p> <p>지방자치단체는 연계협약을 체결할 때에는 그 취지 및 해당 연계협약을 고시하고, 사도가 구성원이면 행정안전부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시군 또는 자치구가 구성원이면 시도지사에게 보고하여야 한다. 다만, 시도와 시군 또는 자치구가, 시도를 달리하는 시·군 또는 자치구가 구성원이면 행정안전부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게 이를 보고하여야 한다.</p> <p>연계협약 체결 당사자인 지방자치단체는 연계협약에 따른 사무 처리를 위해 필요한 조치를 하여야 한다.</p> <p>연계협약을 체결한 지방자치단체 간 의견이 달라 다툼이 생기면 시도간, 다른 사도의 시·군 또는 자치구 간의 경우에는 행정안전부장관이, 같은 시도 내 시·군 또는 자치구 간의 경우에는 시도지사가 당사자의 신청에 따라 조정할 수 있다. 다만, 그 분쟁이 공익을 현저히 저해하여 조속한 조정이 필요하다고 인정되면 당사자의 신청이 없어도 직권으로 조정할 수 있다.</p> <p>행정안전부장관이나 시도지사가 제5항에 따라 조정을 하려면 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 제149조에 따른 분쟁조정위원회의 의결에 따라 조정하여야 한다.</p>

일본사례	기존검토사례
	지방자치단체는 연계협약을 변경하거나 폐지하려는 경우에는 제147조의2제1항부터 제3항을 준용한다.

- 전술한 논의를 기초로 지방자치단체간 협약에 관한 근거법령의 내용을 설계 하면, 다음과 같이 제시할 수 있음
  - 기존의 검토대안을 대상으로 협약제도의 촉진을 위한 전략으로 중앙정부의 행·재정지원과 더불어 일본에서 규정하고 있는 공의상 권고규정을 포함하여 설계하는 것임

<표 5-6> 협약제도의 법률내용 대안

현행	개정안
제147조(지방자치단체 상호 간의 협력) 생략 <신설>	제147조(지방자치단체 상호 간의 협력)(현행과 같음) 제147조의2(연계협약) 지방자치단체는 관할 구역 안 및 다른 지방자치단체의 관할구역에 영향을 미치는 사무 처리를 위해 다른 지방자치단체와 사무 처리에 관한 기본적인 방침·역할 분담 등을 정하는 협약(이하 ‘연계협약’이라 한다)을 체결할 수 있다. 행정안전부장관은 연계협약에 따라 인건비 또는 예산을 절약한 지방자치단체에 대하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있다. 제1항의 연계협약 내용은 관계 지방의회의 의결을 거쳐야 한다. 지방자치단체는 연계협약을 체결한 때에는 그 취지 및 해당 연계협약을 고시하고, 시·도가 구성원이면 행정안전부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군 또는 자치구가 구성원이면 시도지사에게 보고하여야 한다. 다만,

현행	개정안
	<p>시도와 시군 또는 자치구가, 시도를 달리하는 시군 또는 자치구가 구성원이면 행정안전부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게 이를 보고하여야 한다.</p> <p>공익상 필요가 있는 경우에는 시도가 체결한 것에 대해서는 행정안전장관이, 그 외는 시도지사가, 관계있는 지방자치단체에게 협약을 체결해야 할 것을 권고할 수 있다.</p> <p>연계협약 체결 당사자인 지방자치단체는 연계협약에 따른 사무 처리를 위해 필요한 조치를 하여야 한다.</p> <p>연계협약을 체결한 지방자치단체 간 의견이 달라 다툼이 생기면 시도간, 다른 시도의 시군 또는 자치구 간의 경우에는 행정안전부장관이, 같은 시도 내 시군 또는 자치구 간의 경우에는 시도지사가 당사자의 신청에 따라 조정할 수 있다. 다만, 그 분쟁이 공익을 현저히 저해하여 조속한 조정이 필요하다고 인정되면 당사자의 신청이 없어도 직권으로 조정할 수 있다.</p> <p>행정안전부장관이나 시도지사가 제5항에 따라 조정을 하려면 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 제149조에 따른 분쟁조정위원회의 의결에 따라 조정하여야 한다.</p> <p>지방자치단체는 연계협약을 변경하거나 폐지하려는 경우에는 제147조의2제1항부터 제3항을 준용한다.</p>

### 제3절 표준협약안 검토

#### 1. 기존사례 분석

- 위례신도시의 주민생활 불편을 해소하기 위한 협약은 다음과 같은 내용으로 구성되어 있음
  - 협약의 목적과 협력사항, 상호협약, 효력 및 기타사항으로 규정하여 협약 당사자들이 협력할 내용과 이행력의 담보를 위한 제반의 요소들을 포함하고 있음

<표 5-7> 위례신도시 협약사례

위례신도시 주민불편 해소를 위한 업무협약서
<p>행정안전부의 지원으로 서울특별시, 경기도, 서울특별시 송파구, 경기도 성남시-하남시는 위례신도시 주민들의 불편사항 개선을 위해 공동 협력하기로 하고 다음과 같이 협약을 체결한다</p> <p>제1조(목적) 이 협약은 위례신도시의 생활권과 행정구역 불일치로 인한 주민 불편사항에 대한 인식을 같이 하고, 관계 지자체가 주민 불편사항 해소를 위해 상호 협력함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(협력사항) 각 당사자는 아래와 같이 주민불편 해소를 위한 업무협력 및 조정에 적극 협력한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 서울특별시 송파구, 경기도 성남시-하남시는 주민불편해소를 위한 공동시책을 적극 발굴하고 추진해 나간다.</li> <li>2. 서울특별시와 경기도는 위례신도시 주민불편 해소를 위한 송파구, 성남시, 하남시의 시책에 대해 적극 협조하고 지원한다.</li> <li>3. 행정안전부는 지방자치단체 간 협력이 원활히 이루어질 수 있도록 가교 역할을 하며, 주민 불편사항 해소를 위한 시책에 대해 행-재정적 지원을 한다.</li> </ol> <p>제3조(상호협약) 각 당사자는 협력 사업을 시행함에 있어 상호 호혜 및 신의성실의 원칙에 따라 협력한다</p> <p>제4조(효력) 이 협약은 각 당사자가 협약서에 서명·날인한 날부터 효력을 가지고, 각 기관이 이의가 없으면 매년 자동적으로 그 효력이 연장된다.</p> <p>제5조(기타) 각 당사자는 협력분야 발굴, 분야별 실무협의회 구성, 협력사업 추진, 분쟁조정 등이 협약서에 규정하지 않은 세부사항을 상호 협의에 따라 정한다.</p>

2017년 11월 2일	
행정안전부장관	서울특별시장
경기도지사	송파구청장
성남시장	하남시장

- 일본의 세토·다카마쓰 연휴중추도시권의 협약에서 포함된 협약의 내용도 전술한 위례신도 협약과 유사한 형태를 보이고 있음
  - 협약의 목적과 협력사항, 비용분담, 실효, 이의해결 등으로 구성되어 상호협력내용과 이행력을 담보하고 있음

<표 5-8> 세토·다카마쓰 광역연휴중추도시권 사례

<p>세토·다카마쓰 광역 연휴중추도시권의 형성에 관한 연휴협약</p> <p>다카마쓰(이하「갑」이라 한다.)와 사누키시(이하「을」이라 한다.)는 연휴중추도시권 구상추진요강(헤세이 26년 8월 25일자 총행시 제200호 총무성 지방행정국장 통지)에 따른 연휴중추도시권(이하「권역」이라 한다.)을 형성하기 위해 지방자치법(쇼와 22년 법률 제67호)제252조의2제1항의 규정에 따라 다음과 같이 연휴협약을 체결한다.</p> <p>제1조(목적) 이 연휴협약은 연휴중추도시로의 선언을 한 갑과 그 선언에 찬성한 을이 인구감소, 저출산 및 초고령사회에서도 경제를 활성화하고 권역 전체의 매력을 높이고 주민들이 안심하고 편안하게 살 수 있는 권역을 형성하기 위해 필요한 사항을 정하는 것을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(기본방침) 갑과 을은 전조에 규정된 목적을 달성하기 위해 다음 조에 규정하는 사무에서 상호 역할을 분담하고 협력을 도모한다.</p> <p>제3조(협력사업) 갑과 을이 상호 역할을 분담하고 협력도모 사무에 대하여 그 활동내용 및 역할분담은 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. 권역 전체의 경제성장 견인</p> <p>가. 산학금관민 일체가 된 간담회의 설치·운영 등 국가의 성장전략 실시를 위한 체제정비</p> <p>(1) 추진내용: 산학금관민 일체가 된 간담회의 설치·운영 등을 실시한다.</p> <p>(2) 역할분담</p>
---

(가) 갑의 역할: 산학금관민 일체가 된 간담회의 설치운영 등을 실시하여 중심이 권역의 경제 성장을 견인하는 활동을 한다.

(나) 을의 역할: 간담회의 설치운영 등에 관하여 협력한다.

2. 고차 도시기능의 집적·강화

3. 권역 전체의 생활관련 기능 서비스 향상

제4조(비용분담) 전조에 규정하는 사무를 처리하는데 소요되는 비용의 분담내용은 갑과 을이 협의하여 따로 정한다

제5조 갑과 을은 권역의 연락조정을 도모하기 위해 매년 협의를 실시하는 것으로 한다.

제6조(실효) 갑 또는 을이 이 연휴협약의 실효를 요구하고자 할 때에는 미리 지방자치법 제96조제2항에 따라 의회의 의결을 거치고 그 취지를 상대방에게 통고한다.

2. 전 항의 통고는 서면으로 해야 한다.

3. 전 항의 서면에는 의회의 의결서 각 사본을 첨부하여야 한다.

4. 이 연휴협력은 제1항의 규정에 의한 통고가 있는 날로부터 2년이 경과한 날부터 효력을 잃는다.

제7조(이의의 해결) 이 연휴협약에 정해지지 않은 사항 및 이 연휴협약에 관한 이의가 생긴 사항에 관해서는 갑과 을이 협의하여 정한다.

이 연휴협약의 체결을 증명하기 위하여 본 연휴협약 2통을 작성하고 갑과 을이 날인 후 각자 1통을 보유한다.

평성28년 2월 16일

## 2. 표준협약안

- 전술한 사례와 협약이 갖는 계약의 특성을 감안하면, 지방자치단체간 협약의 내용에는 다음과 같은 기본요소들이 포함되어 체결되는 것이 타당함
  - 즉, 협약의 필수요소로는 협약목적, 협력사업, 역할분담, 비용분담(필요 시), 협약효력, 변경폐지, 분쟁해결, 서명, 기타 등이 포함되어야 협력사업의 원활한 수행이 가능할 것으로 판단됨

<표 5-9> 표준협약(안)

필수요소	표준협약(안)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 협약목적</li> <li>▸ 협력사업</li> <li>▸ 역할분담</li> <li>▸ 비용분담(필요 시)</li> <li>▸ 협약효력</li> <li>▸ 이행담보</li> <li>▸ 변경폐지</li> <li>▸ 분쟁해결</li> <li>▸ 서명</li> <li>▸ 기타</li> </ul>	<p style="text-align: center;">협약서</p> <p style="text-align: center;">&lt; 전문 &gt;</p> <p>제1조(목적)</p> <p>제2조(협력사업)</p> <p>제3조(역할분담)</p> <p>제4조(비용분담, 필요 시)</p> <p>제5조(협약효력)</p> <p>제6조(이행담보)</p> <p>제7조(변경폐지)</p> <p>제8조(분쟁해결)</p> <p>제9조(기타)</p> <p>(서명)</p>



시와 군의 협약	
제1조(목적) 이 협약은	시와 군이 를 위하여 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다.
제2조(협력사업)	시와 군 간에 협약을 통해서 처리할 사무는 다음과 같이 한다. 가. 사업 나. 사업
제3조(역할분담)	시와 군이 전항의 사무를 처리함에 있어서 각각 다음과 같이 역할을 분담한다. 가. 시의 역할 나. 군의 역할
제4조(비용분담)	전항의 사무를 처리함에 있어 비용이 소요될 경우 시와 군은 다음과 같이 비용을 분담한다. 가. 시의 비용부담 나. 군의 비용부담
제5조(협력효력)	이 협약은 각 당사자가 협약서에 서명·날인한 날부터 효력을 가지고, 각 기관이 이의가 없으면 매년 자동적으로 그 효력이 연장된다.
제6조(이행담보)	시와 군은 협약을 체결한 처리와 관련한 분담역할을 수행하는데 필요한 조치를 집행하도록 하지 않으면 안된다.
제7조(변경폐지)	이 협약의 실효를 요구하고자 할 때에는 미리 지방자치법 에 따라 의회의 의결을 거치고 그 취지를 상대방에게 통고한다. 2. 전 항의 통고는 서면으로 해야 한다. 3. 전 항의 서면에는 의회의 의결서 각 사본을 첨부하여야 한다. 4. 이 연후협력은 제1항의 규정에 의한 통고가 있는 날로부터 2년이 경과한 날부터 효력을 잃는다.
제8조(분쟁해결)	이 협약에 정해지지 않은 사항 및 이 협약에 관해 이의가 생긴 사항에 관해서는 시와 군이 협의하여 정한다. 이 협약의 체결을 증명하기 위하여 본 협약 2통을 작성하고 시와 군이 날인 후 각자 1통을 보유한다.
제9조(기타)	이 협약서에 규정하지 않은 세부사항을 상호 협의에 따라 정한다.
년 월 일	
시장	군수

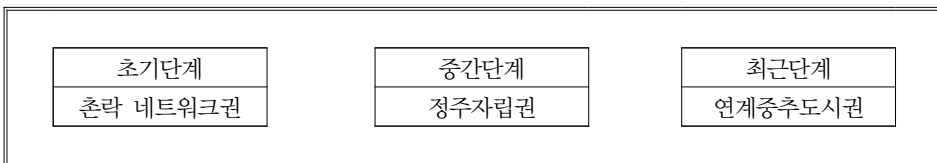
## 제4절 협약제도 활용전략

### 1. 적용지역 검토

#### 1) 외국 사례

- 상기의 미국과 일본의 사례를 살펴보면, 협약제도의 적용지역에 대한 시사  
가 각기 다르게 나타나고 있음
  - 미국의 경우에는 협약제도를 적용하는 지역을 구체적으로 특정하지 않으나,  
일본의 경우에는 연계협약의 발전과정에서 적용지역이 특정되고 있음을 볼  
수 있음
- 일본의 연계협약은 초기단계와 최근단계에서 각기 초점을 두는 적용지역이  
변화되고 있음
  - 연계협약의 초기단계에서는 과소한 촌락들이 핵심촌락을 중심으로 교류기  
능을 활성화하는 촌락 네트워크로 활용되었으나, 이후 정주자립권을 형성하  
는 전략으로 활용되고, 최근에는 연계중추도시권으로 활용되고 있음

<그림 5-3> 일본의 연계협약 적용지역 변천



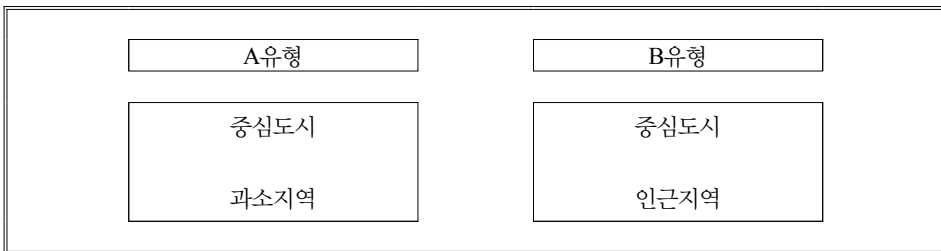
#### 2) 기존 검토

- 전술한 외국사례와 달리 국내에서도 협약제도의 적용지역을 두 가지 유형으  
로 구분하여 검토한 바가 있음
  - 기본적으로 중심도시를 상정하고, 중심도시와 과소지역 연계와 중심도시와

인근지역의 연계 등의 지역적 유형을 검토하고 있음

- 기존의 검토대안에서는 협약제도 적용지역의 유형별 특성은 다음과 같이 제시하고 있음
  - 중심도시의 고차적 도시기능을 기초로 과소지역에 대해서는 생활서비스를 제공하고, 인근지역에 대해서는 지역발전을 조력하는 협력적 네트워크를 구축하는 것임

<그림 5-4> 기존의 협약제도 적용지역 검토



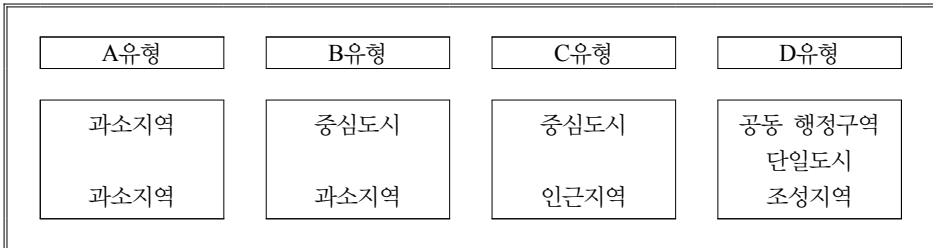
### 3) 적용지역 검토

- 협약제도의 적용지역에 대한 검토는 원칙적으로 기존의 검토대안을 대상으로 보완적 대안을 도출하는 것이 타당함
  - 일본의 경우 연계협약을 활용한 초기단계와 중간단계의 효과가 크지 않았고, 최근의 활용사례는 중추도시권연계협약이 증가하고 있으므로 기본적으로 우리나라와 동일한 논거가 적용도니다고 간주하기 어려움
- 기본적으로 협약제도의 적용지역은 적용기능과 연계하여 판단할 사안이기 는 하지만, 기존의 검토대안을 기준으로 적정지역의 대안을 검토하면, 다음과 같이 제시할 수 있을 것임
  - 원칙적으로 중심도시를 기준으로 과소지역과 인근지역의 협력사업에 협약 제도를 적용하되, 부가적으로 과소지역간의 협력사업과 인접지역의 행정구

역에 걸쳐서 조성된 도시지역의 협력사업에도 협약제도를 적용하는 것을 검토할 필요가 있음

- 예를 들면, 인구감소가 급격히 진행되는 과소지역들의 공동서비스 제공을 통한 행정 효율성 확보와 충청남도청이 이전한 내포신도시나 경상북도청이 이전한 안동·예천지역 그리고 위례신도시가 건설된 송파·성남·하남 지역 등의 제반 생활서비스의 통일적 제공에 협약제도를 적용하는 것을 적극적으로 검토할 필요가 있음

<그림 5-5> 협약제도 적용지역 검토대안



## 2. 적용기능 검토

### 1) 외국 사례

- 전술한 적용지역과 마찬가지로 협약제도의 적용기능에 대해서도 미국과 일본의 사례를 대안검토의 시사로 적용할 수 있음
- 미국은 협약제도의 활용분야가 매우 광범위하여 의료복지, 광역교통, 산업육성, 문화체육, 안전 및 환경에 이르기까지 지자체의 상호협력이 필요한 모든 분야에서 적용되고 있으나, 일본은 소비생활상담과 직원연수, 정보기반 정비, 장애인복지, 간호보험, 노인복지, 조사연구, 관광 및 도로 등으로 미국에 비하여 상대적으로 적용기능이 축소되어 있음

&lt;표 5-10&gt; 협약제도 적용기능 사례

구분	적용기능
미국사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 적용범위 확장</li> <li>- 의료복지, 광역교통, 산업육성, 문화체육, 안전, 환경 등</li> </ul>
일본사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 적용범위 축소</li> <li>- 소비생활상담, 직원연수, 정보기반 정비, 장애인복지, 간호보험, 노인복지, 조사연구, 관광, 도로 등</li> </ul>

## 2) 기존 검토

- 협약제도의 적용분야에 대한 기존의 검토내용은 전술한 미국의 사례에 근접하고 있음
  - 협약제도의 적용분야로 의료복지와 광역교통, 산업육성, 문화체육, 안전 및 환경 등 지자체의 상호협력이 필요한 모든 분야를 포괄하되, 여타의 광역제도와 중복현상만 회피하는 것으로 검토하고 있음

&lt;표 5-11&gt; 기존의 협약제도 적용분야 검토대안

구분	내용
생활공간 조성형	▸ 의료, 문화체육, 환경, 안전 등
경제성장 촉진형	▸ 관광개발, 판매유통, 해외시장개척, 벤처조합, 광역촬영장 등
네트워크 구축형	▸ 광역교통, 도로정비, 전기공급설비, 하천 등

## 3) 적용기능 검토

- 협약제도의 적용기능은 전술한 적용지역에 따라 중점기능이 달라지므로 적용지역과 연계하여 검토하는 것이 타당함
  - 협약제도의 적용지역을 3개의 유형으로 구분하여 대안으로 제시하였으므로, 이에 근거하여 적정의 적용기능을 검토하면, 기존의 검토대안이 상당한

부합성을 보유하고 있음

- 중심도시와 과소지역은 과소지역의 생활공간 조성이 필요하므로 의료와 문화체육, 환경, 안전 등의 분야에 협약제도를 적용하는 것이 필요하고, 중심도시와 인근지역은 중심도시를 기반으로 인근지역의 경제성장의 촉진이 요청되므로 산업육성 분야에 협약제도를 적용하며, 공동 행정구역에 단일도시가 조성된 지역은 광역적 생활권이 형성되어 있으므로 광역교통과 도로정비 등의 분야에 협약제도를 적용하는 것임

<표 5-12> 협약제도 적용기능 검토대안

구분	내용
중심도시-과소지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 생활공간 조성형</li> <li>- 의료/문화체육/환경/안전 등</li> </ul>
중심도시-인근지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경제성장 촉진형</li> <li>- 산업육성 등</li> </ul>
공동 행정구역 단일도시 조성지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 네트워크 구축형</li> <li>- 광역교통/도로정비 등</li> </ul>

### 3. 활용촉진 전략

#### 1) 외국 사례

- 미국과 일본의 협약제도 운영사례에 따르면, 제도활용을 제고하기 위한 특정의 전략은 적용되지 않고 있음
  - 협약제도가 기본적으로 지자체 상호간의 과도한 경쟁을 억제하고, 행정의 효율성을 제고하기 위한 것이므로 각자의 필요에 따라서 활용여부를 결정하게 되기 때문임
  - 다만, 일본의 경우에는 공익을 위하여 특별히 필요성이 인정되는 경우에는 총무대산 또는 도도부현 지사가 관계 지자체에 설립을 권고하는 장치를 두고 있음

## 2) 기존 검토

- 기존의 검토에서는 협약제도의 활용촉진을 위하여 두 가지의 시책을 검토하여 왔음
  - 하나는 협약의 결과를 대외적으로 공표하는 것이고, 다른 하나는 각종 재정적 지원을 활성화하겠다는 것임
  - 특히, 협약체결 공동사업에 대해서는 특별교부세사업의 우선 지정과 각 부처 보조사업이나 도로, 교육 등 인프라 구축 시에는 우선 지원대상으로 지정하는 대안을 검토하였음

## 3) 활용촉진 전략

- 협약제도의 활용촉진을 위해서는 기존에 검토한 대안도 일정수준의 효과가 있지만, 일본의 사례도 검토할 필요가 있음
  - 즉, 공익을 위하여 특별히 필요한 경우에는 광역이 참여한 협약에 대해서는 행정안전부 장관이 그리고 기초간 협약에 대해서는 시도지사가 협약체결을 권고할 수 있도록 법적 근거를 두는 것임
  - 더불어서 각종 재정지원이나 재정지원이 수반되는 사업의 우선지정 등을 제도적으로 마련함으로써 협약제도의 활용촉진을 도모할 수 있을 것임
  - 특히, 협약을 통해서 추진되는 대규모 사업에 대해서는 예비타당성 검토에서 일정율의 가산점을 부여하는 대안도 검토할 필요가 있으나, 가산점의 수준이 사업의 타당성을 심각하게 왜곡하는 결과를 초래하지 않도록 할 필요는 있음

## 【참고문헌】

- 권세훈(2013). 지방자치단체간의 협력과 협력기구의 발전: 프랑스를 중심으로 법학논고 제 43집
- 금창호 외(2012). 지역유형별 자치제도 개선방안. 지방행정체제개편추진위원회.
- 김창구(2007). 충북의 사회협약제도 활성화 방안. 충북개발연구원. 충북연 07-07.
- 김태환(2010). 지역경쟁력 강화를 위한 영국의 다지역간 협약제도 추진동향과 시사점. 국토 정책. 제288호
- 류지태·김명연(2000). 지방자치단체간 협력에 의한 사무처리제도의 개선방향. 법제연구원.
- 박양호(2003). 프랑스의 계획계약제를 벤치마킹한 한국형 「지역발전협약제도」 필요. 국토 정책. 제13호
- 박종관(2018). 지자체 협약제도의 실태와 과제. 한국도시행정학회 상반기 학술대회 발표문.
- 배준규(2003). 프랑스 계획계약의 운영메카니즘과 합의. 사회과학연구. 제20집 1호
- 송정안·이혜영(2017). 영국의 자원봉사제도 변화(1998-2013)에 관한 연구: ‘협약’과 ‘큰사회’의 제도충화를 중심으로. 한국거버넌스학회보. 제24권 제2호
- 이원섭(2011). 지역발전투자협약제도 실천방안. 국토정책. 제319호
- 이원섭(2017). 영국의 지역발전정책 분권화와 분권협상(Devolution Deal). 국토정책. 제625호
- 이원희 외(2014). 재정운용수단으로서 행정 계약. 한국조세재정연구원.
- 정재희(2018). 지역발전 투자협약제도 활성화 방안. 경남발전연구원. 정책연구 2018-10.
- 최승완·조성규·전훈(2006). 국가와 지방자치단체 간의 협약에 의한 사무처리에 관한 연구. 법제처.
- 최종술(2007). 국가자치경찰간 협약에 관한 연구. 경찰청.
- 한승준(2011). 해외제도 도입의 제약요인에 관한 연구: 프랑스 계획계약제도 도입사례를 중심으로. 사회과학연구. 제27집 4호
- Government Center for Local Government Services(2018). Intergovernmental Cooperation Handbook. Seventh Edition.
- Association of Washington Cities (2006). Forming Successful Partnerships: A Practical Guide for Local Government.



- Besler, J.(2011). Innterkommunale Zusammenarbeit – Ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung?.  
Fachhochschule Dortmund Master Thesis.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.)(2005). DStGB Dokumentation Nr. 51:  
Interkommunale Zusammenarbeit, Berlin.
- Lummerstorfer, A.-J.(2006). Interkommunale Zusammenarbeit – eine Organisationsalternative  
mit großen Potenzialen zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung. Linz.
- Stefansky, A.(2011). Interkommunale Zusammenarbeit im Gewährleistungsstaat. Hannover.
- 若生 幸也 (2018). 「広域連携手法のメリット・デメリットとクラウド自治体モデルの構  
想」. 政策研究 2018 No.4. 株式会社富士通総研 行政経営グループ.
- 自治体戦略 2040 構想研究会. (2018). 「自治体戦略 2040 構想研究会 第二次報告—人口減  
少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか—」.
- 長野県企業局. (2018). 「天龍村の簡易水道施設整備に係る企業局による事務の代替執行に  
ついて」.
- 鳥取県議案第 (2016). 「鳥取県自治体 I C T 共同化広域連携協約を締結する協議について」.
- 地方財務協会. (2018). 「日本における地方公共団体の広域連携 - 地方財務協会」.
- 地方制度調査会. (2013). 「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関  
する答申(案)」. 第30次地方制度調査会第5回総会.
- 総務省. (2018). 「平成30年版地方財政白書(平成28年度決算)」.
- 総務省自治行政局市町村課. (2016). 「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調査(平成28年7  
月1日現在)」.
- 総務省自治行政局市町村課 (2018). 「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会  
<第5回>事務局提出資料」.
- 정부통계의 종합창구 <https://www.e-stat.go.jp>
- 일본 총무성 <http://www.soumu.go.jp>
- 일본 내각부 <http://www.cao.go.jp>
- 후쿠야마시 <http://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/>
- 나가노현 <https://www.pref.nagano.lg.jp/>
- tottori현 <https://www.pref.tottori.lg.jp/>

## 【부록 1】 워싱턴 주의 협약 형성단계 설명

### 1단계) 파트너십 기회 발견

종종 파트너십은 위기에서 탄생한다. 수익 부족은 대중적인 서비스의 지속을 위협한다. 그러나 위기가 오기 전에 미리 비용을 절감하거나 서비스를 개선 할 수 있는 기회를 발견 할 수 있다. 다음은 이러한 가능성을 탐색 할 수 있는 빠르고 간단한 방법이다.

#### - 관할 지역 서비스 목록 작성

이를 통해 현재 제공되지는 않지만 바람직한 것으로 판단되는 서비스를 한 두 가지 정도 추가 할 수 있다. 목록에 내부 지원 서비스를 추가하라(청구, 구매, 건물 유지 보수 등). 예산을 페이지에 정리하면 이를 식별하는 데 도움이 될 수 있다. 공공 또는 민간 협상을 통해 일반적으로 제공되는 서비스를 살펴보는 것도 유용하다.

#### - 검토 목록, 파트너십 혜택

다음으로, 가능한 잠재적 편익에 대한 예상 추정치를 반영하여 각 서비스에 대해 몇 가지 메모를 작성한다. 그리고 파트너십 혜택 목록을 검토한다. 자격을 갖춘 파트너를 기꺼이 이용할 수 있다고 가정한다.

#### - 예상치 기록

그런 다음 목록에 있는 각 서비스를 다시 살펴본 후 발생할 수 있는 우려와 기대 사항에 대하여 기록한다.

#### - 한계적인 옵션 제거

이제 메모를 검토하여 파트너십을 통해 해당 서비스를 제공하는 것과 관련해서

잠재적으로 큰 어려움이 존재하는 서비스를 제거한다. 이용가능한 기회가 가까운 것은 목록에 남겨 둔다.

#### - 동료와 함께 브레인스토밍을 통해 잠재적인 파트너 검토

동료와 만나 지금까지 한 일을 복습한다. 잠재적인 파트너십에 중점을 두고 최종적으로 서비스 목록에 남아있는 각 서비스에 대하여 그룹으로 브레인스토밍을 한다. 현재 서비스 수준, 고객 만족도, 동향(기술 발전, 시민 요구, 비용 등) 및 예상 가능한 파트너 - 공공 및 민간을 평가한다. 그 다음 목록을 더 면밀히 살펴 추가로 선정할 가능성이 있는 잠재적인 파트너에 대해 진지하게 생각해 본다.

### 2단계) 잠재적 파트너 확인

다음은 가장 생산적이고 성공적인 파트너십을 위한 잠재력을 확인하는 다섯 가지 기준이다.

#### - 서비스 역량

잠재적 파트너가 필요한 수준의 서비스 품질을 제공할 수 있는가? 초기 평가 단계에서 이것은 과거의 성과에 기반한 평판 문제이다. 해당 기관의 현재 부족한 서비스 수준 때문에 잠재적 고객을 제거하지는 않도록 한다. 파트너십으로 인한 추가 수익으로 더 많은 서비스를 제공할 수 있다. 때문에 서비스를 공급해 줄 파트너를 찾고 있다면, 양질의 서비스를 제공할 수 있는 능력이 분명히 중요하다.

#### - 근접성

관할권 또는 회사가 서비스를 효과적으로 전달(또는 수령)할 만큼 충분히 가까운가? 미수금 및 청구 같은 일부 서비스의 경우 서비스 제공 업체는 어디에나 있

어도 상관없다. 그러나 합동 응급의료 서비스는 근접성이 필요하다.

#### - 직원 가용성

일부 서비스 제공은 명확하고 비교적 간단하다. 일부 도로 개선을 위해 카운터 또는 인접 도시와의 협상에는 비용 계산이나 대안 분석이 거의 필요하지 않다. 하지만 지방 법원, 폐수 처리 또는 컴퓨터 시스템과 같은 보다 복잡한 준비는 보다 광범위한 분석이 필요하다. 예비 파트너가 토론에 대한 전문지식이 부족하여 제3자로 인한 지원을 기대하기 어려워지게 된다면 더 이상 협력 관계를 진전시키기는 어렵다.

#### - 원가 회계

이용가능한 비용을 알고 있는 조직은 더 나은 파트너가 됩니다. 좋은 단가 정보가 있으면 협상이 원활해진다. 신뢰할 수 있는 비용 정보가 없으면 각 당사자는 자연스럽게 상대방이 더 유리한 거래를 하고 있다고 생각합니다. 이것은 초기 협상을 해칠 뿐 아니라 가격 조정이 제안될 때마다 향후 논의에 영향을 미친다. 지방정부, 특히 소도시에서는 상대적으로 흔하지는 않지만 서비스 단위 원가 회계는 파트너십 뿐 아니라 비용 통제를 강화하는 데 필수적인 요소로 빠르게 인식되고 있다.

#### - 관계와 정치

관할권이나 주요 지도자들 사이에 협력과 상호신뢰를 얻기 어렵게 만드는 현재 혹은 과거의 갈등이 있는가? 만약 그렇다면, 이러한 짐을 극복할 수 있다는 합리적인 기대가 있는가? 생산적인 지도자들은 사안을 개인적으로 받아들이거나 의견의 불일치를 다른 이슈로 옮기는 것을 피한다. 하지만 궁극적으로 파트너십에 동의해야 하는 핵심 인물들이 서로를 신뢰하지 않는다면 파트너는 다른 곳에서 찾아야 한다.

서비스에 관한 관할권의 정치적 방향과 목표가 양립할 수 있는지의 여부도 고려한다. 도서관, 레크리에이션 또는 청구 서비스의 경우는 어려움이 없을 것 같다. 그러나 한 관할권이 지역사회 치안과 범죄 예방을 강조하는 반면, 다른 관할권은 주로 체포에 초점을 맞춘다면 법 집행 협력은 문제가 될 수 있다. 토지 이용 계획은 정치적으로도 민감하다.

### 3단계) 잠재 고객 발굴

서비스와 미래의 파트너를 미리 살펴본 후, 더 깊은 조사를 위해 가장 유망한 장래를 선택하게 된다. 나머지 인사들의 타당성 분석은 협상의 성공 여부를 결정할 것이다. 다음은 이 분석에 대해 제안된 몇 가지 단계들이다.

#### ① 파트너 관할권 내에서 담당자와 만나본다.

- 지금까지 한 일을 복습해 본다.
- 모든 협정은 모든 파트너에게 이익이 되어야 한다는 것에 동의한다.
- 추가 분석으로는 초기의 관심요소를 결정한다.
- 타당성 분석을 위한 예비작업계획을 공동으로 설명한다.
- 각 관할권의 관련 서비스 비용에 대한 사용 가능한 정보를 공유한다.

#### ② 공공의 관심의 복잡성과 수준에 따라, 타당성 분석을 실시할 작업그룹을 구성한다.

- 원하는 전문지식과 리더십은 관련된 관할구역에서 포함시키며, 일부는 시민일 수 있다.
- 효율적인 협업을 위해 그룹을 작게 유지한다(15개 이하).
- 분석 결과 가능성이 입증되고 제안된 파트너십이 개발될 경우, 협상서의 초안을 작성할 책임자를 포함시킨다.

③ 다음 질문에 대하여 공동으로 답변한다.

- 제공자의 관할권이 수령자가 원하는 수준으로 서비스를 제공할 수 있는가?
- 제공자가 수령자의 서비스 영역에서 서비스를 제공할 수 있는가?
- 파트너십을 통해 직원 이전 또는 해고가 필요할 것인가? 만약 그렇다면, 노동협정의 필요조건이 있는가? 이러한 요구사항을 충족할 수 있는 실행가능한 방법이 있는가?
- 서비스 제공 기관의 직접 및 간접비용에 대한 예비 추정치는 무엇인가?
- 공급자가 복구해야 할 서비스 비용에 대한 예비 추정치는? (서비스 단위당 고정 비용 절감, 대량 구매 할인 등) 규모의 이점도 추정치에 반영해야 한다. 이러한 금액은 수령자의 현재 서비스 비용보다 많이 저렴한가?
- 관계의 개발, 유지에 사용할 수 있는 자원이 충분한가?
- 어떤 형태의 파트너십이 가장 유망해 보이는가? (파트너십 유형 참조).
- 협정이 연방 또는 주 자금후원의 자격에 영향을 미칠 것인가? (일부 연방 및 주 프로그램은 다중 관할권 애플리케이션에 우선순위를 부여한다.)
- 각 조직의 잠재적인 이익은 무엇인가?

④ 결과를 요약하고 추가 조사와 협상이 결실을 맺을지 여부를 결정한다.

#### 4단계) 협약 논의

일을 간단하게 하면 보통 2-3번의 회의에서 성공적인 파트너십을 구축할 수도 있다. 하지만 일이 좀 더 복잡하거나 새로운 것을 만들어야 한다면, 지속적인 파트너십 구축을 위하여 노력할 가치가 있다. 통상적으로 협상은 적대적인 분야에서 어떤 입장을 취하고 타협에 이르는 것에 기반한다. 하지만 이런 종류의 협상은 영구적인 사업 관계를 구축하기 위해 노력하는 지자체의 파트너십에 생산적인 접근법이 아니다. 부동산이나 자동차를 구입하는 것과 달리, 정부 간 파트너십은 장기적이다. 즉 처음부터 당사자들이 완전한 개방성과 신뢰에 협력해야 하며, 모든 구성원들을 위한 이익을 창출하는 것에 초점을 맞추어야 한다는 것을 의미한다. 이를 염두에 두고 다음과 같은 몇 가지 협력적 협상 힌트를 제시한다.

### - 직책이 아닌 이해관계에 집중

협력적인 협상은 이해관계를 기반으로 한다. 목표는 모든 사람들의 이익에 대한 만족을 극대화하는 것이다. 시 대표자는 처음에 카운티가 신경 쓸 수 있는 유일한 방법이 그들이 얼마나 많은 요금을 낼 수 있느냐에 관한 것이라고 생각할지도 모른다. 또는 카운티 대표는 시가 비용을 최소화하는 데에만 관심이 있다고 생각할 수도 있다. 그러나 협력을 위해 열심히 일하는 사람들은 서비스 품질, 시민 불만처리 절차, 일상 지배, 공공 정체성과 같은 근본적인 관심사를 발견한다. 그리고 이러한 이해에 의해 계몽된 당사자들은 상상하지 못했을지도 모르는 혁신적인 해결책을 종종 내놓는다.

### - 기본 규칙

처음부터 협력 과정에 관해 이야기하라. 협상을 이끌기 위한 일련의 기본 원칙에 합의한다. 이것들은 공개된 정보에서부터 언론 절차, 행동 지침까지 모든 것을 다룰 수 있다. 핵심은 협력적 접근과 목표를 이해하고 합의하는 것이다.

### - 창의적 아이디어 장려

가능한 해결책을 위한 많은 아이디어를 발견하기 위해 함께 노력한다. (여기서 "해결책"은 관심이나 필요의 충족에 도움이 될 수 있는 모든 것으로 정의된다.) 아이디어를 평가하기 전에 그룹 브레인스토밍 기술을 사용하여 창의적 사고를 극대화한다. 모든 해결책을 나열한 후, 각 제안서를 팀별로 검토하여 최소한 한 쪽의 이익을 충족할 수 있는가의 가능성에 관하여 평가한다. 부정적 영향에 유의해야 한다. 많은 문제가 발생하는 아이디어의 제거에 동의한다. 더 발전할 수 있는 가능성을 보여주는 것들을 보관한다.

### - 솔루션 개발 및 서비스 비용 예측

유망해 보이는 요소들을 개발하라. 서비스 제공비용 및 비용회수에 필요한 금액

을 추정한다. 실제 협상에 대한 잠정적인 합의가 이루어질 때까지 계속 작업한다. 일반적으로 법적 협상 언어는 협상의 실질적인 요소(해결책)에 대해 잠정적으로 합의가 이루어질 때까지 연기하는 것이 가장 좋다.

#### - 협상 초안 작성

협상 초안을 작성할 사람을 확인하고 초기에 협상팀에 포함시킨다. 당사자 중 하나(일반적으로 공급자 관할권)를 대표하는 변호사가 일반적으로 이 역할을 맡는다. 독립적인 컨설턴트일 수도 있다. 이 사람은 계약서 검토 준비가 끝난 후 오해를 피하기 위해 각 당사자를 대표하는 변호사와 정기적으로 협조한다. 가장 중요한 것은 숙련된 사람으로 하여금 부담을 주지 않는 언어를 사용하게 하여 계약서 작성이 간단하고 이해하기 쉬워야 한다는 것이다. 이 사람은 또한 고객 보호뿐만 아니라 당사자들이 합의도달에 최선을 다해야한다. 좋은 울타리가 좋은 이웃을 만드는 것과 마찬가지로 훌륭한 파트너십은 좋은 합의가 필요하다.

#### - 정식인가

모든 당사자가 협약 초안을 작성한 후 워싱턴 주 지방간 협력법 [RCW 39.34.030 (2) 및 39.34.080]에 따라 각 당사국의 치리회의 공식 승인을 받는다.

#### 5단계) 파트너십 협상의 주요 요소 확인

도시 협력 협정 개발에는 고려해야 할 핵심 요소의 체크리스트가 있다. 하지만 각 파트너십은 고유한 일련의 서비스와 상황을 가지기 때문에 이 목록에 있는 모든 항목이 모든 협상에 적용되는 것은 아니며, 추가 항목이 더 필요할 수도 있다.



## - 파트너십 정의

- 모든 제휴 기관 식별
- 합의의 목적에 대한 명확하고 간결한 진술
- 파트너십에 대한 법적 권한
- 협상 기간(즉, 발효일, 협상 기간 또는 종료될 때까지 계속된다는 진술)
- 제공되는 서비스에 대한 설명, 각 서비스를 수행할 기관을 식별.
- 제공되는 서비스 수준. 이는 서비스 시간, 서비스를 제공하는 사람의 최소 자격, 요청에 대한 최대 응답시간 등이 될 수 있다. 이상적으로는 서비스 성능 기준은 철저히 기술되거나 성능 평가 방법을 나타내는 탐조가 포함되어야 한다. 서비스 성능 평가 방법.
- 서비스 성과를 평가하는 방법. 일반적으로 평가 보고서에는 평가 대상인 서비스 기록(지정)을 보관해야 한다.
- 서비스 지역 (36.115장 RCW에서 필요)

## - 거버넌스와 통제

- 서비스 제공, 인력, 회계 등에 대한 책임은 누구에게 있는가? 이는 서비스를 제공하는 기관일 수도 있고, 공동 운영의 경우 합동운영위원회일 수도 있다. 기관, 공동 위원회 등이 어떤 결정을 내려야 하는지 명확히 기술해야 한다.
- 정책 검토 기관이 있는가? 누가 이 기관을 대행하는가? 이 기관의 권한은 무엇인가?
- 어느 기관에 시민들의 불만이 전달될 것인가? 불만사항은 어떻게 처리될 것인가?

## - 재정 문제

- 서비스 수수료, 기타 등에서 파생 된 수입. 이러한 지출 방법.
- 지불 일정 및 금액 결정 방법 및 향후 요금, 수수료 등을 수정하는 절차를 명확하게 설명한다.
- 보수 절차. 서비스 비용을 회수하기 위한 수수료, 세금 또는 기타 지불. 예를 들어 수령인 관할 구역에 대한 직접 청구서 작성과 같은 단일 출처 또는 출처의 조합이 있을 수 있다.(예를 들어 고객이 직접 지불, 세금, 직접결제, 채권금융참여, 서비스 교환)

- 행정 문제

- 서비스 제공에 사용된 재산 및 장비의 소유권 및 또는 임대. : 한 기관에서 다른 기관으로 자산 또는 장비의 이전과 계약 종료 시 자산 및 장비를 처분하는 방법도 포함.
- 수령기관에서 공급기관으로 이전하는 직원에 대한 특정고용 조건을 포함, 계약이행에 필요한 인사 조치 (이전, 재배치, 해고).
- 위기관리 : 공유 또는 책임의 양도. 특정 보험에 대해서는 보험 공급자 및 지자체 변호사에게 연락하고 관련된 서비스 및 거버넌스 약정에 권장되는 무해 및 배제 조항 보유.

- 협정의 변경 및 해석

- 분쟁 해결 방법. 점점 더 많은 지방자치단체 협정이 분쟁 해결을 위한 소송보다는 중재를 명시함. 이는 소송의 시간과 비용을 절약할 뿐 아니라 생산적인 업무 관계를 유지하면서 시 기적절한 해결책을 얻기 위한 것이다.
- 협정에 대한 새로운 당사자의 입장. 추가 당사자가 나중에 약정에 참여할 수 있는 경우, 약정을 포함할 수 있는 방법과 조건을 명시한다. 기존의 서비스 비용과 시설 및 장비에 대한 투자가 어떻게 새 회원에게 분배될 것인지 주의한다.
- 협정의 수정(수정)은 서면으로만 이루어져야 한다.
- 다른 당사자에 대한 최소한의 통지와 재산, 장비 등에 관한 권리와 의무를 포함한 종료 권한 및 절차. 많은 합의는 다른 당사자가 예산을 조정하고 여타 서비스 제공 옵션을 평가하기에 충분한 긴 통보를 제공한다. 예를 들어, Grant County Central Communications E911 Center(Cen Com) 협상의 참여 관찰권은 120일 전에 통지한 후에만, 그리고 연말에만 종료할 수 있다. 여러 도시와의 킹 카운티 법 집행 협정은 "... 카운티에서 시로 순차적인 책임 이전"을 제공하기 위해 18개월의 전환 기간을 제공한다.
- 분리가능성. 이 조항은 위험이라고 판정을 받을 경우 최대한 많은 협상을 파기. 보존하기 위한 표준 조항이다.

## 6단계) 서비스 비용 추정

생산적인 파트너십을 위한 모든 요소(능력 있고 열정적인 파트너, 식별된 서비스 효율성, 호환 가능한 정책 및 호의)를 보유하면서도 서비스에 대해 지불해야 할 가격에 대한 합의가 지연되는 것은 드문 일이 아니다. 이러한 이유로 서비스 제공 비용에 대한 신뢰할 수 있고 이해할 수 있는 추정치는 성공적인 협력관계를 향한 여정의 중요한 이정표다. 사용되는 실제 추정방법은 주로 당사자들의 원가회계 능력뿐만 아니라 서비스의 성격에 따라 달라진다.

- 원칙
- 공공 기관은 최상의 서비스 비용으로 파트너 관할당국에 서비스를 제공해야 한다.
- 서비스 제공 기관은 궁극적으로 서비스 비용을 추정하고 수신자에게 부과되는 금액을 설정해야 한다.
- 직접 및 간접적인 서비스 비용은 항목별로 명시되어야 한다.
- 원가 계산 방법은 실용적이어야 하며 당면한 과제를 초과해서는 안된다.

### - 변동 및 고정 비용

일부 비용은 활동 또는 서비스 수준에 비례하여 달라진다. 이것들은 변동비용이다. 예를 들어, 공공요금 청구서의 수가 20% 증가하면, 우편요금은 대략 20% 증가한다. 반면에 고정비용은 활동이나 서비스의 수준이 변화함에 따라 기본적으로 전체적으로 변하지 않는다. 고정비용의 예로는 장비 감가상각, 사무실 공간, 공공요금 청구 직원의 급여 및 편익을 들 수 있다.

### - 직접 및 간접 비용

비용이 발생한 부서 또는 작업 센터로 비용을 추적하여 서비스에 정확한 비용 할당(및 관리 비용)을 촉진할 수 있다. 이러한 원가 추적(책임회계)은 특정 서비스 제공을 위해 회수해야 하는 원가를 결정하는 데 중요하다.

특정 작업 센터로 추적할 수 있는 비용은 그 작업 센터의 직접 비용이라고 한다.

특정 부서나 작업 센터에 직접 연결되지 않은 비용을 부서 또는 작업 센터의 간접 비용이라고 한다. 일반적으로 "오버헤드"라고 불리는 간접비용은 조직의 기능에 필요하지만 특정 서비스나 제품의 생산에는 추적되지 않는 모든 것의 비용이다. 비용이 부서의 직접 비용인지 간접 비용인지 여부는 고려되는 부서에 따라 달라진다. 한 부서나 업무 센터의 직접 비용은 다른 부서의 간접비용일 수 있다.

**- 연방 비용 원칙**

연방관리예산국(Federal Office of Management and Budget Cost Principles for State, Local and Indian Luge Duffairs)은 비용을 결정하고 정부 단위와 연방 정부 사이의 효과적인 프로그램 제공, 효율성 및 더 나은 관계를 촉진하기 위한 통일된 접근 방식을 제공하기 위해 원칙과 표준 "... "을 확립한다. 연방기관과의 파트너십을 고려할 수 있는 사람들과 서비스 협상의 유용한 비용을 입증할 수 있는 자원으로 여기서 언급된다. (OMB 웹사이트 [www. whitehouse.gov/OMB/circulars/a087/a087-all.html](http://www.whitehouse.gov/OMB/circulars/a087/a087-all.html)에서 다운로드)

**7단계) 새로운 파트너십 구현**

이제 합의가 완료되었으니, 사려 깊고 잘 계획된 발사는 새로운 협정이 순조롭게 시작하고 지속적인 성공을 위한 기반을 구축하는 데 도움이 될 것이다. 새로운 파트너십을 위한 시작에 앞서 다음과 같은 몇 가지 기본 원칙에 유념해야 한다.

- 서명 기념  
공식 서명식은 참가자들을 공식적으로 인정하는 것으로, 대중들이 이 성과에 대한 인식을 제고하고, 그것을 끝까지 해내야 하는 사람들과 그 목적의 이해에 도움을 줄 것이다.
- 이변과 변수에 주의  
거래가 끝날 때까지 기다리지 말고 어떻게 해야 제대로 될 수 있는지 알아본다. 전환에 대한 모든 것은 파트너십을 고려하는 동안 영향을 받는 사람들의 참여와 함께 철저히 논의되고 결정되어야 한다. 따라서 전환에 필요한 종업원, 장비, 설비 및 회계변경은 이미 경과규정에 상세히 기술되어 있다. 파트너십의 일상적인 관리에 필요한 이해와 신뢰는 이를 어떻게 잘 수행하느냐에 달려 있다.
- 인간적인 속도로 진행  
대부분의 사람들에게 변화는 어렵다. 특히 그것이 그들의 개인적인 자존감, 사회적 서클, 부, 권력 또는 일상생활에 영향을 미칠 때 더욱 그렇다. 전환에 관한 계획을 세울 때 의미 있는 방법으로 의사소통을 하고, 각 단계가 다음 단계로 가기 전에 견고한 기반 위에서 이루어지도록

록 함으로써 사람들의 변화를 도울 수 있다.

- 면밀히 모니터링

정확히 계획대로 되는 것은 거의 없다. 파트너십을 개발하고 비용을 추정하는 데 사용된 모든 가정이 이제 시험되게 된다. 서비스 품질과 비용을 통제하고 문제를 신속히 해결하지 않는 한, 예상되는 편익은 실현되지 않을 것이다. 그러므로 문제가 신속히 제기되고 해결되었는지 확인해야 한다.

- 축하, 평가 및 조정 후속 조치

이정표를 세우고, 성과를 평가하고, 지속적인 성공을 보장하기 위해 필요한 모든 조정을 한다.

## 8단계) 파트너십 관리

- 불만사항 처리

불만을 처리하는 것은 새로운 합의에 대한 대중의 의견에 큰 영향을 미칠 것이다. 이러한 문제를 신속하고 확실하게 해결할 수 있는 명확하고 효율적인 절차가 있는지 확인한다. 이 과정은 수령자 관할권을 유지해야 하며 시민들은 자신의 정부에게 불만사항을 제시하고 신속한 해결책을 얻을 수 있다.

- 서비스 표준 설정

서비스 표준은 평가에 필수적이다. 합의서에 명시되지 않은 경우에는 별도로 추가해야 한다. 이러한 서비스의 표준은 제공자가 제공하기로 한 서비스의 수준과 품질을 정의하며 수령기관이 기대하는 서비스를 제공한다. 명확한 기준이 없다면, 성과에 대한 의사소통이 비생산적이 되고, 관계도 어려워질 것이다.

- 보고서 및 평가서 발행

서비스 성과에 대한 보고서와 평가는 구두 상의 발언을 공식화해야 한다. 핵심 파트너 대표와의 정기적인 비공식 회의를 통해 계약 이행 및 문제를 논의해야 한다. 중요 서비스 제공을 담당하는 제공기관의 부서장은 수령인 관할권의 회의에 함께 해야 한다. 상호존중과 의사소통은 정부 간 거래에 매우 중요하다.

## 【부록 2】 펜실베니아 협약 프로그램의 사례

펜실베니아의 협업 프로그램은 매우 다양하다. 여기에서는 연방 전역의 공무원들이 가장 자주 언급하고 논의하는 프로그램들<sup>2)</sup>을 분야별로 선정하여 조사하고자 한다. 각각 의료/복지, 광역교통, 산업육성, 문화/체육, 안전, 환경 등의 분야로 나누어 구분하였고 이에 대한 설명은 다음과 같다.

\*표시는 주요 논의 대상 프로그램 항목

분야	전략적 협업 프로그램 사례
의료/복지	보건부 서비스
	보험
	시 공무원을 위한 교육
	소방서 자원 보존 자원 봉사
광역교통	자전거 및 보행자 전용 산책로
	버스 시스템
	교통 신호 정비
산업육성	경제 발전
	CDBG 교부금 관리
문화/체육	* 여가 시설의 공유
	케이블 TV 프랜차이즈 협상
	공공도서관
	텔레비전의 공공 접근
	여가 프로그램

2) 공동의 구매(Joint Purchasing), 치안 서비스(Police Services), 지자체 경찰서(Regional Police Department), 협상 경찰 서비스(Contract Police Services), 경찰 협업 지원 서비스 (Contract Police Services), 장비 공유(Equipment Sharing), 여가 시설의 공유(Shared Recreation Facilities), 순화-지역(구) 관리자(Circuit-Riding Manager), 규칙 관리와 집행(Code Administration and Enforcement), 지역의 규칙 관리와 집행(Regional Code Administration and Enforcement), 자산유지 규칙 관리 및 집행(Property Maintenance Code Administration and Enforcement), 합동 항소위원회(Joint Appeals Board), 협업계획과 토지이용 규정(Cooperative Planning and Land Use Regulation), 공동 종합 계획(Joint Comprehensive Plan)등이 가장 우선적으로 논의 되는 협업 프로그램들이며, 기타 협업 프로그램도 20여 가지 이상이 존재한다. 여기에서는 각 분야에 해당하는 프로그램을 선정하여 조사하였다.

안전	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 치안 서비스</li> <li>* 지자체 경찰서</li> <li>* 협상 경찰 서비스</li> <li>* 경찰 협업 지원 서비스</li> <li>비상사태 대비</li> <li>소방 장비 및 공제</li> </ul>
환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>재활용</li> <li>폐기물 수집</li> <li>빗물 하수 시스템</li> </ul>

## 1) 의료/복지 분야의 전략적 협업 프로그램

### - 보건부 서비스

보건부는 레스토랑 및 기타 식품 취급 시설에 대해 정기적 인 검사를 실시하여 적절한 식품 취급 방법을 준수하고 시설을 깨끗하게 하고 위해를 없애며 인증된 식품 취급자를 직원으로 다룰 수 있게 할 수 있다. 이러한 부서는 교회, 회당, 로타리 클럽, 자원 봉사 소방서, 식료품 저장실, 주방, 또는 무료로 대중에게 음식을 준비하고 제공하는 기타 지역 사회 단체를 위하여 안전한 식품 취급 워크숍을 제공 할 수 있다. 이러한 음식을 제공하는 열정적이고 헌신적인 자원 봉사자는 음식 취급에 대한 훈련을 받을 기회가 없기 때문에 대중은 적절한 위생 절차가 준수되었다는 확신을 받을 수 없었다. 그러므로 지역 보건소의 워크숍은 자원 봉사자 준비 작업자가 훌륭한 위생 습관을 확보하는 데 큰 도움이 된다.

중소 규모의 지방 자치 단체는 보건부 설립을 위한 사업 규모가 거의 없다. 그러나 함께 일하는 여러 지방자치단체는 공인 건강 검사 직원 채용 및 보건부 및 보건위원회를 설치 할 수 있다. 부서는 지역 또는 일반적으로 가장 규모가 크거나 가장 중앙에 위치한 일원 자치체와의 협상으로 설립 될 수 있다. (부록의 규정 관리 및 시행 절 참조).

## - 보험

지방자치단체들은 여러 종류의 보험을 구매해야한다. 자동차, 장비, 건물, 직원 복지에 해당하는 건강 및 생명 보험 등이 지방 공무원을 위해 필요하기 때문이다. 보험 비용의 상승으로 인한 부담을 줄이기 위한 전략 중 하나는 다양한 정부 간 프로그램을 통해 필요한 보상 범위의 제공이다. 직원 건강보험은 지방자치단체 직원에게 필수적이며 합리적인 가격과 적절한 보상 범위를 제공해야한다. 매우 큰 규모의 지자체 그룹은 IGC 강령에 의거하여 완전한 자가 보험 프로그램을 고려할 수 있다. 보다 일반적인 것은 여러 지자체가 하나의 큰 직원 풀을 형성하고 건강 보험 공급자와 보험 협상을 체결하기 위해 함께 참여하는 접근 방식이다. 일부 제공 업체는 더 큰 그룹의 경우에 더 나은 보험 적용 범위와 함께 직원 당 저렴한 가격을 제공한다. IGC 강령에 따라 조직된 대규모 집단들이 보험의 기준이 될 수도 있다. 공동 또는 자체 보험이 없더라도 함께 일하는 지방자치단체들은 장기적으로 보험 비용을 낮추는 데 도움이 되는 공동의 위험관리 프로그램을 개발할 수 있다.

## 2) 광역/교통 분야의 전략적 협업 프로그램

### - 자전거 및 보행자 전용 산책로

자전거와 보행자 길은 고속도로처럼 출발지와 목적지를 연결하여야 한다(집부터 직장까지, 학교부터 집까지, 그리고 주차장에서 이웃까지). 종종 이러한 연결은 한 관할권에 있는 주택가와 다른 지역의 고용, 학교 또는 휴양 센터 사이의 안전한 여행에 필요하며 이렇게 연결된 길은 사업적으로도, 주민들에게도 좋다. 일부 보조금은 교통부나 기타 해당 부서에서 얻을 수 있다. 지자체 비용 분담금은 동등하거나 비례하게 배분할 수 있다(IGC 강령 협상 프로그램에 따라 편성 됨).



## - 버스 시스템

지방 버스 교통 시스템은 지방자치단체들이 협력해야 하는 전형적인 분야이다. 협력이 없다면, 별도의 도시철도시스템은 전혀 존재하지 않을 것이다. 협업으로 인하여 지방자치단체 거주자들에게 통근, 쇼핑, 학교, 의사 사무실 및 일반 교통수단을 제공하기 위한 효과적이고 효율적인 교통 시스템을 구성할 수 있다. 운송 시스템은 공동 기관으로 구성되어야 한다. 버스 시스템에 대한 기금은 다양한 출처에서 나온다. 일반적으로 버스 시스템은 약간의 수입을 창출한다. 비용의 최대 절반 정도는 잘 운영되고, 많이 사용되는 운영을 통해 발생하는 승객의 요금에서 얻을 수 있다. 또한 주 및 연방의 보조금은 대개 규모가 작은 지방의 기부와 함께 재정적 지원이 된다. 지방정부의 뭉은 인구수, 각 관할권의 경로 마일리지 또는 각 노선에 탑승한 승객을 계산하여 시 당국에 배정할 경우에 실제의 용도에 따라서 배분될 수 있다. 펜실베이니아의 교통부는 버스 서비스를 조직하는 데 상당한 도움을 줄 수 있다.

## - 교통 신호 정비

지자체가 공유하는 공통적인 문제는 교통 신호의 유지이다. 대부분의 지방자치단체는 교통 신호가 적지만 일부는 수십 가지가 넘으며 가장 큰 지자체만이 교통 신호를 충분히 확보한다. 오래 지속되는 LED 조명 설치한다고 해도 교통 신호의 유지와 보수는 핵심적 문제다. 사고, 날씨 등의 다양한 문제를 포함한 수많은 원인들이 교통 신호의 고장을 발생시키기 때문이다. 대부분의 지방자치단체에서의 정부 간 협력은 효과적인 신호 관리 프로그램을 달성하는 방법을 제공한다. 한 지역의 한 지방자치단체가 자체 유지 보수 서비스를 설치하기에 충분히 큰 규모를 갖춘 경우에는 여러 인접 지방자치단체들의 협력들도 함께 혜택을 누릴 수 있다. 이러한 시스템은 각 지방자치단체들에 할당 된 시간당 비율 또는 총 시간의 비율에 따라서 비용을 분담하는 협상 프로그램으로 설정할 수 있다. 그 규모가 크지 않은

지방자치단체의 경우에는 협상자의 고용에 함께 하는 것이 유리하다. 공동 협상서에는 비상사태 대응 시간, 정기적인 유지 보수 일정 및 소모품, 예비 부품 목록이 포함되어야 한다. 지역 교통신호정비 프로그램은 COG의 일부 또는 공동 프로그램으로 구성되어야 하며 공동구매 절차를 따라야 한다.

### 3) 산업육성 분야의 전략적 협업 프로그램

#### - 경제 발전

펜실베니아 사회는 과거에 심각한 실직 위기에 직면했다. 경제 발전과 회복은 우리 지역사회와 시민들에게 중요한 걱정거리들이다. 경제 발전 프로그램은 이러한 상호의존성을 인식하여 지역별로 문제를 해결해야 한다. 효과적인 경제 발전 프로그램은 한 지역의 모든 자치단체에 영향력을 미쳐야 하며, 이럴 경우 경제 발전에 대한 협력적인 접근으로 이루어질 수 있다. 이러한 경제 발전 프로그램에 대한 보조금은 종종 펜실베니아 지역 사회 경제 개발부에서 얻을 수 있으며, 자금의 우선권은 지역적인 노력에 따라 주어진다. Main Street Manager와 같은 프로그램에서 지역의 비즈니스와 산업이 자금의 일부를 제공하는 공공/민간 파트너십이 자주 사용된다. 지방정부는 이러한 노력에 대한 추진력과 리더십을 제공하기 위해 함께 노력해야 한다. 기존의 COG 또는 지방정부 관료의 비공식적인 조직은 경우에 따라 민간 부문과 협력하여 이러한 작업을 수행할 수 있다. 그리고 이를 지원하기 위하여, 수입을 발생시킬 수 있는 지역의 산업 및 상업 개발 당국 아래 보다 광범위한 프로그램을 구성할 수도 있다.

#### - CDBG 교부금 관리

연방 지역사회 개발 블록 그랜트(CDBG) 프로그램은 양질의 주택 개발, 적절한 생활환경 및 경제적 기회의 확대를 위하여 더 큰 도시와 도시 카운티에 자금을 제공한다. 소규모 지역사회와 농촌지역을 위한 자금은 비도시 카운티와 연방 프로그

램에서 직접 CDBG 기금을 받지 않는 지역을 위한 CDBG 프로그램에 따라 DCED를 통해 조달된다. 대부분 중소기업과 농촌을 위한 자금은 각각의 자치주 프로그램을 통해 조달된다.

많은 정부 위원회, 특히 Allegheny County에서는 참여 자치단체에 대한 CDBG 보조금을 관리하기 위한 성공적인 정부 간 협력 프로그램을 개발했다. 이러한 보조금은 불규칙적으로 소규모 지방자치단체에 전달되기 때문에 시 공무원은 연방, 주 및 카운티 요건에 따라 보조금과 프로젝트를 관리할 경험과 전문지식이 부족한 경우가 많다. 이에 COG 또는 기타 조직은 함께 협력하여 지원하고, 엔지니어와 협업하며, 입찰 프로세스를 알리고 관리하며, 협상을 체결하고, 프로젝트를 감독함으로써 CDBG 요구사항을 준수하고 적절한 감사를 보장할 수 있다.

#### 4) 문화/체육 분야의 전략적 협업 프로그램

##### - 여가 시설의 공유를 위한 가능성

공유 가능한 여가 시설의 범위는 넓다. 한 예로, 두 농촌 지역사회는 함께 도로 장비와 자원봉사자를 활용하여 공터를 청소하고 평준화시키는 노력을 수 있다. 다른 한 편으로, 몇몇 도시와 교외의 지방자치단체들은 수영장, 라켓볼 코트, 농구 코트, 스케이트 링크, 공연 예술과 미술관을 포함한 다목적 실내 예술과 레크리에이션 센터를 건설하기 위해 서로의 자원을 결합할 수 있다. 이러한 주요 시설은 비용이 많이 들 수 있지만, 중앙에서 발생하는 수익과 지방정부의 결합된 재정자원의 조합으로 인해 비용 유지를 실현 가능하게 할 수 있다. 지방자치단체에는 여가시설 결정에 영향을 미치는 많은 요소들이 있다. 여기에는 지역사회에서 검증된 필요성, 이미 배치된 공공 및 민간 시설, 제안된 시설을 사용하고 지원할 인구의 크기 및 이용 가능한 자원이 포함된다.

야구장	공원
농구 코트	놀이터
해변	수영장
바이크웨이	레크리에이션 센터
조깅/피트니스 트레일	스케이팅 링크
축구장	노인복지관
라이트볼 필드	소프트볼 필드
네이처 센터	테니스 코트
야외무대	극장/예술회관

지방자치단체들이 이러한 공유 가능한 여가시설을 확보하고 또 이용이 가능하기 위해서는 다음과 같은 협력적인 조건이 필요하다. 수영장의 경우, 자급자족이 가능한 지역 수영장을 조직하는 것(공적 자금을 활용하여 지역의 자산으로 활용), 그리고 수영장 유지를 위한 자금의 마련(다양한 레슨과 합리적 입장료 등의 운영), 충분히 이용하고 싶은 시설(따뜻한 물과 수영복 대여, 음식 서비스 등의 확보) 등이 이러한 조건이다.

#### - 케이블 TV 프랜차이즈 협상

지방자치단체들은 지역사회에서 케이블 텔레비전 서비스를 규제하고 서비스 제공 기관으로부터 수수료를 징수할 수 있는 제한된 권한을 가지고 있다. 이 권한은 케이블이 위치한 도로 권리의 시 소유권과 통행권의 사용을 통제할 수 있는 시의 권력에 기인한다. 펜실베이니아 공익설비위원회(PUC)도 케이블 사업자와 PUC 관리 아래 모든 영역에 대한 상당한 규제 권한을 지녀야 한다. 케이블 제공자는 지역적 접근법에 관심이 있다. 이러한 협력적 접근법은 지자체들의 위치를 강화하고 케이블 사업자의 작업을 감소시키기 때문에 지방자치단체에 약간의 추가적인 이익을 가져올 수 있다. 지방 협상이 부족하면 시 당국자들이 케이블 TV 프랜차이즈

즈와 정보와 협상의 전략을 논의한 후 케이블 방송사 대표들과 협상을 시작할 수 있다. 이러한 협력은 혼자 하는 것보다 더 현실적인 기대를 갖게 하며 더 효과적인 협상을 이끌어 낼 수 있다.

### - 공공 도서관

공공도서관은 연방의 중요한 유산이다. 19세기 후반 앤드류 카네기는 펜실베이니아 남서부에서 도서관을 위탁하고 자금을 지원하기 시작한 이후 많은 지역사회에서 여전히 카네기 프로그램에서 시작된 도서관을 가지고 있다. 도서관의 주요 관심이 최근 몇 년 동안 서적, 정기 간행물 및 기타 문서의 수집에서 동적 정보 및 자원 공급자로 진화해 온 반면, 도서관의 공공임무는 제자리에 있다. 이에 지방자치단체들은 함께 도서관의 설립, 결합에 참여함으로써 모든 주민들에게 더 나은 도서관 서비스를 제공할 수 있게 한다. 소규모 도서관은 주민들에게 효과적인 서비스를 제공하지 못한다. 때문에 이들은 서로 힘을 결합하여 더 강력한 컬렉션을 만들고, 저녁과 주말을 포함할 수 있도록 운영시간을 연장하고, 도서관 직원을 훈련시켜 지방자치단체 주민들에게 훨씬 더 나은 서비스를 제공하게 된다. 또한 공공 도서관의 설치, 이사회 구성 및 자금후원에 관한 규정을 제공하는 펜실베이니아 공공 도서관 규약(C.S. 93.1 et seq)이 있다는 것을 인식하는 것이 중요하다. 지역도서관 서비스에 관심이 있는 도시들은 카운티와 주 도서관에 있는 기존의 도서관들과 함께 해야 한다.

### - TV의 공공 접근

함께 하는 도시들은 케이블 텔레비전 채널을 설립하고 후원할 수 있다. 그러한 채널은 지방정부의 활동과 회의에 더 많은 대중이 접근할 수 있는 위한 많은 기회를 제공한다. 시의회 안건과 기타 공고가 이러한 게시판을 통해 알려질 수도 있다. 자치단체와 위원회 회의에 장비가 설치된 경우, 접속한 채널을 통해 회의가 생중

계될 수도 있다. 회의에 대한 보도의 갈망은 주민들이 개방된 정부의 핵심 요소인, 그들의 자치시가 항상 무엇을 하고 있는지 볼 수 있는 방법을 제공한다. 그리고 추가 장비로 회의와 게시판을 웹 사이트를 통해 접속하여 시청자에게 관심 있는 특정 주제를 검색하고 볼 수 있게 할 수 있다. 공공 접속 채널의 다른 개발에는 시, 카운티 및 지방 입법부 후보자와의 인터뷰, 지역사회 지도자와의 정기적인 인터뷰(정부 공무원 및 기타 지역사회에 대한 관심 문제에 관한 사항, 빗물 하수 프로그램에 대한 공교육 필요), 지역의 고등학교 스포츠 등이 포함될 수 있다. (고등학교 졸업식, 지역사회 행진, 그리고 국가 수준에서 생산되는 지역의 관심 있는 프로그램 등)

#### - 여가 프로그램

앞서 논의한 여가 시설 외에도, 지역 전체의 여가 프로그램은 시, 학교 또는 지역의 시설을 사용하는 시민들에게 효과적인 서비스를 제공하는 방법이 될 수 있다. 지역의 시민들은 성인 및 노인 운동 프로그램, 청소년 수영과 테니스 레슨, 축구, 축구, 수영, 소프트볼, 그리고 청소년과 성인 그룹을 위한 배구 리그와 놀이터 지역의 어린이 여름 프로그램을 포함한 다양한 레크리에이션 프로그램 등에 관심을 가질 수 있다. 그러나 단일 지역에서 그렇게 광범위한 프로그램을 자체적으로 준비하기에는 이를 이용할 시민이 너무 적다. 하지만 지방자치단체들이 노력하면 그 반대의 경우도 발생할 수 있다. 많은 프로그램에 관심이 있는 다양한 시민들이 충분히 이를 실현 가능하게 만들어 준다. 지역의 여가 프로그램은 지역 여가 위원회 또는 COG에 의해 조직될 수 있으며, 여가 프로그램은 약간의 수입을 창출할 수 있다.

## 5) 안전 분야의 전략적 협업 프로그램

### - 경찰 서비스

안전과 치안을 위한 경찰 서비스의 제공은 가장 중요하고 가장 어려운 정부 간 협력 프로젝트 중 하나이다. 이러한 경찰 서비스를 공유하기 위한 몇 가지 기본적인 방법이 있는데 이는 아래와 같다.

1. 지자체 경찰서 : 두 개 이상의 자치단체에 서비스를 제공하고 참여하는 지방자치단체의 공동 통제 및 지시 하에 있는 경찰 부서.
2. 협상 경찰 서비스 : 한 지방은 경찰서를 운영하며, 한 개 이상의 다른 지방 자치 단체는 그 부서로부터 경찰 서비스를 구입한다.
3. 공동 지원 서비스 : 시 당국은 경찰서를 별도로 유지하지만 중앙 수사국부터 경찰 기록, 시험 및 훈련에 이르는 하나 이상의 경찰 활동을 함께 하며 단순 서면된 상호원조 규약을 수립한다.

#### ① 지자체 경찰서

지자체 경찰서는 2개 이상의 지자체에게 서비스를 제공하고 참여 지자체들의 공동관리 하에 있다. 일반적으로 합동 경찰 위원회나 각 시에서 선출된 관료들의 다른 기관이 그 부서를 감독한다.(경찰서장은 개별자치단체나 시장에게 보고하지 않고, 이 위원회에 보고한다.)

지역의 경찰력은 중요한 사업이다. 경찰의 비용은 종종 연간 지출에서 공공사업과 맞먹는 가장 큰 도시 지출중 하나에 해당한다.

양질의 경찰 서비스가 중요하지만 관련 법률은 복잡하고 법원이 지시한 절차는 반드시 준수하여야 한다. 시민들은 공정하고 전문적인 대우 및 처리에 대한 기대

와 권리가 있고 사회의 안전은 전문적인 경찰 서비스를 필요로 한다. 적절한 감독과 장비, 자격을 갖추고 제대로 훈련을 받은 전문 경찰관만이 양질의 서비스를 제공할 수 있다. 많은 소규모 지자체가 이러한 기대수준에 달성할 수 있는 유일한 방법은 이웃들과 함께 지역의 경찰서를 설립하는 것이다.

공동 구매와 장비 공유와는 대조적으로, 지역 경찰 서비스는 사람들을 참여시킨다. 기존 부서의 장교들은 대개 지역 주민들이다. 경찰이 제공하는 서비스는 사람 지향적이다. 그러므로 지역 경찰 서비스를 제공하려는 어떠한 시도도 관계자들, 경찰관들, 그리고 주민들 모두의 요구에 민감하게 반응해야 한다. 토론은 대중에게 공개되어야 하고 경찰관과 주민들로부터 의견을 들을 수 있어야 한다. 비공개 회의는 언론으로부터 의심, 소문 등을 무성하게 하여 합동 경찰 서비스를 제공하려는 시도가 실패할 가능성이 있다. 지자체 경찰서에 관한 혜택은 아래와 같다.

1. 경찰인력의 효과적인 사용
2. 풀타임(24시간 보호) 보험
3. 적용 범위의 연속성(경찰 1명 당 범위)
4. 일정 유연성(경찰 근무의 융통성)
5. 순찰 백업(순찰에 대한 조속한 백업)
6. 직업의 기회(경찰 관련한 다양한 부서에서 직업 제공)
7. 지역사회 특성에 전문화된 경찰
8. 경찰의 열악한 근무조건에 의한 책임 축소
9. 인력과 장비의 불필요한 중복 제거
10. 소규모 지자체 경찰 부서의 장비 개선
11. 범죄 지역의 효과적인 조사

지자체 경찰서의 조직은 아래와 같다.

1. 경찰위원회  
합동 경찰력을 협상 경찰 서비스와 구분하는 핵심 요소는 경찰위원회다. 일반적으로 이 위



위원회는 각 참여 시에서 선출된 한 명의 공무원(도시 감독관 또는 위원회, 자치구 의원 또는 시장, 시의원 또는 시장)으로 구성된다. 경찰위원회는 경찰청장을 고용하여 예산을 승인하고, 정책을 수립하고, 부서의 활동을 감독할 책임이 있다. 이 위원회는 참여 지자체들을 위해 경찰 기능의 통제를 행사한다. 각 시 당원의 위원회 임명은 시당국만이 할 수 있다. 임기는 연장될 수 있지만 매년 열리는 조직회의에서 1년간 임용된다. 재선임을 금지해서는 안 되며, 실제로 프로그램의 개발이나 성공에 중요한 기여를 하는 현역 위원회 위원들을 위해 재선임을 권장해야 한다.

## 2. 부서 위치

지자체 경찰서의 이상적인 위치는 해당 지역의 주요 도로 또는 인근에 있는 지방자치단체의 중심 지점 근처에 있으며, 경제적으로 가능하다면 기존 도시, 자치구 또는 도시 건물과 분리된 건물 안에 있는 것이 좋다. 지역의 경찰서가 도시 선상에 자리한 건물에 위치한다면, 참여하는 모든 도시의 시민들에 의해 그 도시 선상의 부서로 인식될 수 있다. 이러한 인식은 그 부서가 위치하지 않은 지방자치단체들의 시민들로 하여금 불만을 낳게 한다. 일반적으로는 지자체 경찰서를 위한 독립된 장소가 모든 참여자들에게 더 적합할 것이다. 그리고 기존 시립 건물을 사용할 경우 "주최"시에서 임대료를 받아야하기 때문에 별도의 시설을 구입하거나 임대하는 데 비용이 많이 들지 않을 수 있다.

## 3. 부서 인사

이미 한 개 이상의 지자체에서 합동경찰서를 구성하고 있는 경우에는, 이 요원들이 합동부서에 포함될지에 대한 여부와 그 방법에 관한 결정을 내려야 한다. 모든 현직 장교들을 자동으로 포함시킬 수도 있다. 새 부서에 합류하는 각 직원에 대해 최소 기준을 세워야 한다. 이러한 기준은 신입사원들에 비해 현직 장교들에게 다소 완화될 수 있다. 합동부서로 이관하는 공무원은 휴가 및 병가 등에 대한 공제를 포함해야 한다. 지역 세력에 합류하는 부서의 인사규칙의 차이는 조정되어야 할 것이다. 부장을 포함한 신설 부서의 등급은 신청서, 시험 및 공식 선정 과정에 근거해야 한다. 옛 부서의 순위는 이전되어서는 안 된다. 이러한 접근법을 통해 합동 부서의 지도부가 가능한 최고의 인재를 확보할 것이다.

## ※ 지역 경찰 서비스 조직

가능한 지역 경찰서에 대한 고려는 철저하고 신중해야 한다. 지역경제개발부나 합동경찰서비스 경험이 있는 전문가의 도움을 받아야 한다. 지역의 경찰력을 고려하는 데는 시간이 걸리고 민간 컨설턴트를 사용하려면 시의 자금도 필요하지만,

지자체 경찰이 성공하기 위해서는 전문가의 조언이 필수적이다.

## ② 협상 경찰 서비스

합동 경찰의 혜택은 본질적으로 협상 경찰 서비스와 같다. 합동경찰서와 협상 경찰서의 근본적인 차이점은 부서의 지시와 통제를 담당하는 기관의 조직에 있다. 지역경찰은 합동위원회의 감독을 받는다. 협상 서비스는 서비스를 제공하는 시 운영 기관의 통제와 지시 아래 있다.

1. 협상의 장점: 협상의 기본적인 장점은 지역 부서보다 더 쉽게 설립될 수 있다는 것이다. 기존 부서를 확대하는 방식은 최고 감독관, 훈련된 경찰, 장비, 시설, 정책 및 절차를 모두 갖추고 있어 처음부터 완전히 새로운 부서를 신설하는 것보다 훨씬 편리하다.
2. 협상의 단점: 협상의 단점은 장점과도 일치한다. 부서의 통제는 오직 서비스를 제공하는 시 당국에 달려있다. 예산 또는 부서 정책에 대한 모든 입력은 자치도시의 재량에 의해서만 허용된다. 많은 지방 공무원들이 이러한 점을 불편해하기 때문에 정치 구역에 대한 직접적인 권한을 갖는 것이 바람직하다.

## 협상 서비스 구성

협상 경찰 서비스는 IGC 법규에 따라 설치되어야 한다. IGCC 협상의 일반 조항 외에도, 다음과 같이 서비스 일정, 프로그램 입력, 기존 부서 및 비용 문제를 해결해야 한다.

### 1. 서비스 일정

일반적으로 협상 자치체는 주당 지정된 수의 경찰 서비스를 구매한다. 이때 시간들은 월요일에서 금요일 오전 8시에서 오후 4시까지, 또는 오후 2시에서 2시에서 2시, 일주일에 7일 등 정기적으로 계획될 수 있다. 또는 주 1회 예방 순찰 및 사고 대응에 필요한 시간을 사고 시간과 인사에 따라 책임자가 정한 일정을 제공하기로 합의할 수 있다. 이러한 접근은 참여하는 지방자치단체에 의해 설정되어야 한다.

### 2. 프로그램 입력

협상 경찰 서비스에는 경찰력을 지휘할 합동 경찰위원회가 없다. 오로지 자치도시의 책임이다. 서비스 수준에 대해 논의하고, 시간을 정하고 일정을 짜고, 내년 서비스에 대한 비용을 토

론하기 위한 조정 메커니즘이 필요하다. 협상 경찰 서비스를 구매하는 지자체가 관리인을 가지고 있다면, 이 의무는 그들에게 해당할 수 있다. 만약 자치단체가 경찰 부서의 감독을 담당하는 운영기관의 위원회를 가지고 있다면, 구매 지자체들은 이 위원회에 연락을 취할 것을 요청할 수 있다. 아니면, 선출직 공무원들로 구성된 특별 위원회가 이를 위해 설립될 수 있다.

### 3. 기존 직원

협상 지자체에서 이미 경찰이 있는 경우에는 이에 합류할 자격이 있는지 여부를 결정해야 한다. 이 문제는 경찰 합동수사대와 유사하지만 지자체 규정의 적용을 받는다. 협상경찰서비스를 공급하는 지자체는 자격 미달인 공무원을 채용하여 지방자치체가 수용하는 기준을 낮추어서는 안 된다. 전근직원은 연금, 휴가, 병가 등에서 근무한 시간에 대한 공제를 받아야 한다. 고위직의 이양 문제는 두 부서의 장교들에게 영향을 미칠 것이기 때문에 신중하게 고려되어야 한다.

## ③ 공동 지원 서비스

지역 경찰서에 가입하지 않거나 경찰 서비스 협상을 체결하지 않은 지방자치단체는 여전히 주민에게 경찰 서비스를 제공하는 것에 관하여 협력하는 기회가 많다.

## 전문 인력

기존 경찰서들은 함께 일함으로써 그들의 능력을 확장할 수 있다. 이렇게 확장된 역량은 일반적으로 특수 훈련을 받은 경찰관이나 민간 지원부대의 형태로 나타난다. 형사, 인질 협상가, 현장 조사관, K-9 팀, 정보 기술(IT 전문가 및 사고 현장 재건 전문가)이 그 예다. 각 전문가는 적절한 훈련을 필요로 한다. 이러한 전문가는 참여하는 지역 경찰서에 다음과 같은 여러 가지 방법으로 봉사하도록 조직될 수 있다.

### 1. 전문 분야의 합동수사국 설립

이러한 사무국은 독립 기구로 설립될 수 있으며, 선출직 공무원 위원회, 경찰서장 위원회 또는 참여 지방정부의 대표를 통해 참여 자치단체에 의해 공동으로 감독될 수 있다. 이 부서의 전문가들은 합동 부서의 직원이 된다. 합동수사국 설립 절차는 지자체 경찰서를 설립하기 위하여 위에서 설명한 모든 절차를 포함한다.

2. 전문 서비스 협상

이 서비스에서는 전문화된 역량을 개발하고 그것을 협상 기반으로 하여 다른 부서로 확대한다. 이 경우에 전문가들은 지자체 제공의 직원들이다.

3. 부서 간 팀 구성

인근 지자체 경찰서는 한 명 이상의 경찰관을 전문가팀에 배정하기 위한 협력을 할 수 있다. 그 후 전문가팀은 지방자치단체 내에서 필요한 모든 곳에서 일한다. 지방자치단체들 간에 요구가 동일하다면 비용 분담 과정이 필요하지 않다. 요구가 동일하지 않다면, 예산결정과 관리가 필요하다. 선택권은 협상 경찰 서비스와 유사하다. 전문가들은 각 지자체 경찰서의 직원들로 남아 있게 된다.

4. 상호 원조 모델

이 접근방식에서, 몇몇 부서는 서로 다른 전문화를 개발하고 필요에 따라 전문가들을 상호간에 제공하는 방식으로 협력한다. 예를 들어, A시( mun)는 범죄 현장 조사자에게 필요에 따라 B 시( mun)를 제공하고, B시( mun)는 필요에 따라 사고 복구 전문가를 제공한다. 지방자치단체들 간에 요구가 동일하다면 비용 분담 과정이 필요하지 않다. 요구가 동일하지 않다면, 어떤 형태의 시간 회계처리와 비용보상은 예산결정과 관리가 필요하다. 선택권은 협상된 경찰 서비스와 유사하다. 그 전문가들은 각 지자체 경찰서의 직원들로 남아 있다.

**경찰 시험**

경찰 후보들을 테스트하는 지역적 접근법은 지원자들과 지방자치단체들 모두에게 유리하다. 경찰이 되고자 하는 지원자들은 5개 내지 10개 지자체에서 지원서를 작성할 필요가 없으며, 지자체는 응시자가 시험을 한 번만 치르기 때문에 시험비용의 대부분을 절약할 수 있다. 지역시험은 COG 프로그램의 일부 또는 공동 프로그램의 일환으로 구성할 수 있다. 비용은 경찰서의 규모(서명된 직원의 수 또는 예산, 물품을 사용한 목록 등에 따라)에 의해 할당되어야 한다.

**경찰 훈련**

필요한 훈련을 수행하기 위해 경찰서 간의 협력은 몇 가지 목적을 달성한다. 외

부 강사를 활용할 경우 여러 부서로 비용을 분산하면 자금을 절약할 수 있다. 내부 강사를 활용할 경우 각 부서는 위의 전문가용 상호지원 모델에 따라 1개 부문 이상의 전문 강사를 양성할 수 있다. 다수의 부서에 의한 모든 자원을 이용할 수 있으므로, 참여하는 경찰서 내에서 내부적으로 필요한 교육 역량을 개발할 기회가 더 많아진다. 합동 경찰 훈련의 또 다른 장점은 각 경찰서의 경찰관들이 서로 친숙하게 지낼 수 있도록 함께 훈련한다는 것이다.

### 경찰 상호 원조

이따금씩 경찰서들은 서로 도움 필요가 있다. 도주 중인 용의자는 신속하게 몇몇 시당국을 통과할 수 있기 때문에 주요 범죄는 한 번에 한 개의 자치단체가 근무할 수 있는 것보다 더 많은 경찰관을 필요로 할 수도 있다. 혹은 혼자 순찰하는 경찰관이 비상시에 지원이 필요할 수도 있다. 많은 경찰서들은 이러한 요구를 인식하고 있으며 그러한 지원을 위해 이웃 부서들과 비공식적인 이해나 서면을 통한 합의를 하고 있다. 그러한 합의는 단지 부서 간 합의만이 아니라 선출된 지자체 공무원에 의해 채택된 IGC 강령에 따른 공식적인 합의여야 한다. 협상서에 명시되어야 할 조항은 다음과 같다.

1. 부서별 정책이 다를 때, 보조 공무원은 어떤 정책을 따르는가?
2. 어느 자치단체가 보험 혜택을 제공하는가?
3. 각 지자체별 도움 요청 수가 불균형을 이룰 때 요금이 부과되는가?  
만약 그렇다면, 그것은 어떻게 결정될 것인가?
4. 현장에서 어떤 경찰관이 지휘하는가?
5. 요청 시 공무원이 없을 경우 대응이 필요한가? 만약 그렇다면 요금이 있는가?

### - 비상사태 대비

펜실베이니아 연방의 비상사태 대비 시스템은 지역적(국내, 펜실베이니아 비상 관리청(PEMA), 연방 비상 관리청(FEMA)으로 이어지는 대응의 체계적 계층을 기반으

로 한다. 공무원들이 효과적인 비상 대응을 위해 협력할 수 있는 몇 가지 단계가 있다. 가장 쉬운 공동 비상 관리 준비 단계 중 하나는 시 공무원이 사용 가능한 장비 및 기능(경찰, 화재, 공공사업 등)을 재고하고 그러한 재고를 공유하는 것이다. 다음 단계는 앞으로의 비상사태에 일반적으로 필요한 장비의 구입을 조정하여 공동 능력이 향상되고 참여 지방자치체 간의 중복된 낭비가 감소되도록 하는 것이다. 지자체들은 서로 간의 사전 조정을 위한 공동 비상 관리 계획을 마련하기 위해 더 협력할 수 있다. 정부 간 비상 준비의 보다 발전된 수준에는 공동 비상 운영 센터를 설립 및 재정비하는 것과, 해당 지역에 충분한 필요성이 있는 경우 지자체에 서비스를 제공할 비상운영조정자의 고용이 포함된다. 공무원들은 회의를 통해 이러한 비상사태에 협력적으로 대비할 수 있는 범위가 얼마나 적합한 수준인지 논의할 수 있다.

#### - 화재장비 및 상호지원

펜실베이니아에 있는 대부분의 자원봉사 소방관들은 이웃 회사들과 상호원조협정을 맺고 있다. 이러한 합의는 회사가 모든 장비를 보유하고 있을 때 그리고 화재가 발생했을 시 이에 대한 대기 및 실제적 대응을 제공한다. 소방장치는 매우 비싸고, 지방 자치단체들은 종종 그러한 구매의 비용을 분담하거나 지불하도록 요청 받는다. 여러 회사가 화재 필요성 평가를 통해 구매를 조율할 경우, 각 업체는 기본 범퍼와 하나의 특수 장비, 즉 비상 트럭, 유조선 또는 타워나 사다리 트럭에 대한 책임을 질 수 있다.

자원봉사자의 안전과 소방팀으로서의 효과성을 위해서는 소방관들을 위한 양질의 훈련이 필수적이다. 함께 일하는 도시들은 그 지역의 자원봉사 소방관들이 정기적으로 훈련할 장소를 제공할 수 있는 자원들을 계획하고 모을 수 있다. 이 시설은 자동차 및 다른 격리된 화재들을 연습할 수 있는 공간뿐만 아니라 구조적인 화재에 대한 훈련을 위한 건물도 포함할 수 있다. COG는 그러한 협력적인 계획에 도움이 되는 조직이 될 수도 있고, 아니면 소방관들이 프로젝트를 조직하기 위해

직접 협력하도록 요청 받을 수도 있다.

## 6) 환경 분야의 전략적 협업 프로그램

### - 재활용

도시 폐기물 계획, 재활용 및 폐기물 감축법(법률 1988년 101조)은 펜실베이니아 자치단체에 의무적 재활용 요건을 제정하였고 모두가 참여할 수 있다. 이러한 법은 지역적 노력을 통해 효과적으로 시행된다. 지방자치체가 재활용에 관한 일반적인 자재에 합의할 경우, 민간 부문이 이러한 자재를 성공적으로 유통할 가능성은 크게 높아진다. 지자체는 재활용 자재를 모으기 위해 공식적으로 협력할 수 있다. 이러한 협력은 해당 지역의 모든 재활용 자재를 수집, 저장 및 판매하기 위해 민간 기업과 협상을 체결하는 공동 프로그램, 또는 한 지방자치단체가 재활용 작업을 처리할 수 있는 수거 장비와 저장 공간을 보유하는 경우, 공동 협상 프로그램으로 구성될 수 있다. 비용은 주택소유자와 사업자에게 부과되는 쓰레기 수거 비용으로 청구될 수 있으며 (폐기물 대한 운반 및 매립 비용 감소에 의해) 이러한 비용은 균등하게 매겨질 것이다. 게다가 지자체는 펜스 우즈의 수십억 그루의 나무에서 채취한 낙엽을 퇴비화하기 위한 부지를 설립하는데 협력할 수 있다. 이러한 부지는 가을의 낙엽을 완전히 수확할 수 있는 충분한 공간이 필요하다. 다음 가을 이전에 좋은 거름을 생산하기 위한 장비들은 퇴비 생산 계획과 공간을 마련하기 위한 것이며 낙엽의 수집은 해당 지역의 책임일 수 있다.

### - 폐기물 수집

지방지자체는 보통 두 가지 방법 중 하나를 사용하여 고체형 폐기물 수집을 제공한다. 하나는 지역의 트럭과 승무원, 또는 민간 운송업자와 협상하는 것이다. 징수 원가는 보통 세수나 고객 부담금 중 두 가지 방법으로 충당된다. 고체형 폐기물 수집에 대한 지역 차원의 접근법이 개별적인 시립 차원의 수집보다 더 효율적일 수 있다. 지역의 폐기물 수집은 간접비 및 자본 비용을 분배하기 위하여 보다

큰 규모의 고객을 제공한다. 지자체의 경계선이 인근 지역이나 노선을 통과하면 차량과 인도의 경로가 특히 개선될 수 있으며 막다른 골목에서 노선의 비율을 최소화할 수 있다.

자치체가 다른 지방 자치체를 위한 폐기물 수집 서비스 제공자가 되려면, 그 약정은 IGC 법규 협정에서 확립되어야 한다. 서비스는 지방자치단체 간의 지급이나 고객으로부터 폐기물 수집 시까지의 직접 지급을 통해 자금을 조달할 수 있다. 지방자치단체들 간 비용이 지불될 경우, 좀 더 상세한 협상 서비스 모델을 위해서 협상 경찰 서비스에 관한 부분을 검토해야 한다. 민간 운송업자와 공동 지방자치 협상을 채택하는 경우, 지불 방법의 결정을 포함하는 IGC 강령 협정이 권장된다.

#### - 빗물 하수 시스템

지역 분리 빗물 하수 시스템(MS4 프로그램은 펜실베이니아 주의 연방 청정수법)의 홍수 관리 접근방식이다. 펜실베이니아 환경보호국(DEF. DEP)의 지침에 따라 최소한의 통제조치 및 모범적 관리 관행으로 빗물 관리 프로그램을 책임지는 거의 1,000개 지자체들이 MS4 커뮤니티로 지정된다. 공무원과 지자체는 우수한 계획과 통제를 조정하고 단일 컨설턴트를 고용하거나 직원을 공유하여 활용함으로써 계획 개발에 드는 비용을 절감하기 위해 협력할 수 있다. 도시 간 협력으로 인하여 낮은 비용이 제시하는 측면은 공교육과 홍보, 그리고 공공의 참여에 필요한 MS4 요소를 다루는 공동 프로그램을 개발하는 것이다. 도시들은 홍수 문제를 공유하고 있으므로 이러한 공유 프로그램은 타당하다. 2013년에는 지자체가 빗물 관리 및 집행을 할 수 있도록 지자체법 제5607조가 개정되었다. 이 새로운 권력에 따라 지방자치단체들은 함께 폭풍우가 몰아치는 문제를 처리하기 위하여 자연적 유역에 기초한 지역 권한을 형성할 수 있다. 수변과 일치하는 지역을 관찰하는 기존 지역 당국이 있는 경우, 통합 조항을 수정하여 강우 시스템의 운영을 해당 당국에 할당할 수 있다. 당국은 빗물관리 계획, 건설 및 관리 비용을 지원하



기 위해 요금을 부과할 수 있다.

### 【부록 3】 펜실베니아 정부간 협력법안

#### 정부 간 협력 법적 조항 - 제53장

##### 서브 파트 D.

##### 지역 정부 및 국제 협력

##### 장

23. 일반 조항

25. 환경 개선 범위

##### 장 23

일반 조항

##### 하위 장

A. 정부 간 협력

B. 환경 자문위원회

C. 지역 계획

제정. 23 장은 1996 년 12 월 19 일, P.L.1158, No.177에 60일 동안 효력을 발생했다.

##### 하위 장. A

##### 국제 협력

**절**

- 2301. 하위 장의 범위.
- 2302. 정의.
- 2303. 정부 간 협력이 승인 됨.
- 2304. 정부 간 협력.
- 2305. 조례.
- 2306. 구상 및 주민투표.
- 2307. 조례 내용.
- 2308. 특정 공동 구매에 대한 입찰.
- 2309. 직접 구매.
- 2310. 민간 교육 시설과 함께 공동 구매.
- 2311. 서면 또는 전화 가격 견적 필요.
- 2312. 제공된 거래의 분할.
- 2313. 벌칙.
- 2314. 특정 협상에 대한 필수 검토.
- 2315. 공동 협력 협정의 효과.
- 2316. 연방 부서 및 기관의 인정.
- 2317. 2등급 도시에서의 화재방호 서비스에 대한 합의.

상호 참조 A 서브 챕터는 이 타이틀의 섹션. 305, 5611, 6103, 8002, 1122, 1201.3, 1202, 1402, 1903, 2021, 2701, 2708 (구 및 통합 도시); 11804.1, 12419, 12414, 14115, 14204 (법률관 8501), title 68(실제 및 개인 재산).

**§ 2301. 하위 장의 범위.**

이 하위 장은 모든 지방 정부에 적용된다.

**§ 2302. 정의.**

본 하위 장에서 사용할 때 다음과 같은 문구는 문맥이 달리 명시하지 않는 한 본 절에서 주어지는 의미를 가져야 한다.

"로컬 정부" 1972년 7월 12일 이후 총회에 의해 만들어진 정부의 2등 도시, 2등 A와 3등급의 자치구, 자치구, 통합 도시, 학구 또는 기타 유사한 일반목적단위.

**§ 2303. 정부 간 협력 인가.**

(a) 일반 규칙----이 연방의 2개 이상의 지방정부는 공동으로 협력할 수 있으며, 또는 지방정부는 각 정부기능, 권한 또는 책임의 행사나 이행에 있어 다른 주에 위치한 유사한 단체와 협력할 수 있다.

(b) 공동약정.--본 부속서의 규정을 시행하기 위한 목적으로, 지방정부 또는 이와 같이 협력하는 기타 단체는 공동약정을 체결하여야 한다.

**§ 2304. 정부 간 협력.**

해당 지역의 주도적 및 국민투표에 의해 요구되거나, 해당 지역의 주도적 및 주민 투표에 의해 요구되는 자치 단체는 하나 이상의 다른 지방 정부, 연방 정부 또는 다른 국가에 기능, 권한 또는 책임을 위임하거나 양도할 수 있다.티나 그 정부

**§ 2305. 조례.**

지방정부는 법령이 정하는 바에 따라 다른 정부부처나 지방자치단체에 기능, 권한 또는 책임을 위임하거나 정부 간 협력을 시작할 수 있다. 해당 지역의 주민투표에 의해 의무화되는 경우에는 지방정부는 해당 조례를 채택하여야 한다.

### § 2306. 구상 및 주민투표.

(a) 구상은--이 하위 챕터에 따른 구상은 다음 선거 또는 총선거 최소 90일 전에 해당 선거 관계자에게 마지막 도지사 사무실에 투표하는 선거인단 수의 5%로 구성된 선거인단이 서명한 국민투표에 관한 청원서를 제출하여 시작한다.나는 각 지방 정부 또는 지역에서의 선거 해당 선거관리자는 투표에서 국민투표에 의한 결정의 내용을 공정하게 나타내는 방식으로 제안서를 작성해야 한다. 유사한 문제에 대한 이니셔티브는 5년에 한 번 이상 제출되지 않는다.

(b) 투표용지에 투표하여 투표한 유권자의 과반수 득표로 발효한다.

### § 2307. 조례의 내용.

지방정부간 협력을 시작하거나 다른 지방정부나 정부협의회, 컨소시엄 또는 기타 유사기관에 기능, 권한 또는 책임을 위임 또는 양도하는 지방정부의 통치기관이 채택한 조례는 다음을 명시하여야 한다.

- (1) 다른 지방 정부, 영연방, 다른 주 또는 연방 정부와 협조하거나 위임할 경우 합의 조건.
- (2) 협상기간
- (3) 협정서에 위임된 권한의 권한과 범위를 포함하여, 합의의 목적 및 목적.
- (4) 약정의 자금조달 방법 및 범위.
- (5) 협정서 구현에 필요한 조직구조.
- (6) 실물 또는 개인 재산을 획득, 관리, 라이선스 또는 처분하는 방식.
- (7) 본 조에 따라 설립된 기업은 그 종업원을 위한 집단보험 및 사회보장제도를 포함한 종업원급여정책에 대한 협상을 체결할 수 있는 권한을 갖는다.

§ 2308. 특정 공동구매에 대한 입찰.

(a) 통지--기준액 18,500달러 이상의 지출을 포함하는 모든 공동구매는 (b)항에 따라 조정되어야 하며, 최소 1주 동안 일주일에 한 번, 지방정부 가입 시 일반유통신문 2개 이하로 2주 동안 입찰 통지 후에만 협상으로 이루어져야 한다. 모든 협상은 책임 있는 최저 입찰자에게 맡겨야 한다. 공공공사의 건설, 재건, 변경, 수리, 개선 또는 유지를 위한 모든 협상은 철강 제품 조달법으로 알려진 1978년 3월 3일(P.L.6, No.3)의 규정을 준수해야 한다.

(b) 조정.--(a)항에 따라 명시된 기본 금액의 조정은 다음과 같다.

(1) 노동산업부는 모든 도시 소비자에 대한 소비자 물가 지수(CPI-U)의 백분율 변화를 결정한다. 미국 노동부, 노동 통계국(Bureau of Labour Statistics), 2012년 9월 30일에 종료되는 12개월 동안, 그리고 각 연속 12-month 후의 기간

(2) 해당 부서가 긍정적인 비율의 변경이 없다고 판단하는 경우, 본 항에 규정된 관련 기간 동안 기준 금액에 대한 조정은 이루어지지 않는다.

(3) (i) (1)항에 따라 결정되는 첫 해에 양성비율이 변경된다고 판단되는 경우, 각 기준금액에 양수를 곱하고, 산출물은 각각 기준금액에 가산하여 예비조정금액으로 한다.

(ii) 제 (a)관의 목적에 따라 최종 조정된 기준 금액을 결정하기 위해 예비 조정된 금액은 100달러에 반올림한다.

(4) 미국 도시 평균에 대한 CPI-U에 긍정적인 비율 변화가 있는 연이은 연도에 양

(+)의 변화를 가장 최근에 조정된 예비 조정 금액을 곱한 다음, 해당 제품을 이전 연도의 예비 조정 금액에 추가하여 예비 조정 아모(Amo)를 계산한다. 금년의 미 완성 해당 합계는 (a)항의 목적을 위한 새로운 최종 조정 기준 금액을 결정하기 위해 가장 가까운 100달러로 반올림한다.

(5) 본 항에 따라 요구되는 결정 및 조정은 본 항이 발효된 후 당해 연도의 10월 1일과 11월 15일 사이의 기간에 이루어지며, 그 후 매년 10월 1일과 11월 15일 사이의 기간에 이루어져야 한다.

(6) 제(3)항과 제(4)항에 따라 취득한 최종 조정 기준금액과 새로운 최종 조정 기준금액은 제(1)항에 따라 요구되는 결정이 이루어지는 연도의 1월 1일부터 시행된다.

(7) 부서는 (1)항에 따라 결정된 연간 백분을 변경사항과 (3)항과 (4)항에 따라 결정된 조정되지 않은 또는 최종 조정 기준금액의 연도의 1월 1일 이전에 펜실베이니아 회보에 공지를 발행한다. 통고 발행 후 1월 1일 통지는 추후 연도에 대해 본 조에 따라 조정되지 않은 기준 금액 또는 최종 조정 기준 금액을 설정하기 위해 부서가 수행한 계산에 대한 서면 및 예증된 설명을 포함해야 한다.

(8) (3)항과 (4)항에 따라 취득한 예비조정기준액의 연간 증가액은 3%를 초과할 수 없다.

(2011년 11월 3일, P.L.367, No. 90, em. Id.)

2011 법 90조 4항은 제4항의 시행일 이후 1월 1일 이후에 광고된 협상 및 구매에 90조를 적용하도록 규정하였다.

상호 참조. 부문 2308은 이 타이틀의 부문 2309, 2312, 2313에 언급된다.

**§ 2309. 직접 구매.**

2308조(특정 공동 구매 입찰에 대한 입찰과 관련됨)가 승인한 공동 구매 외에도, 지방정부는 경쟁 입찰 및 F와 같은 협상 실행을 관리하는 기존 및 다른 해당 법적 요건을 준수하지 않고 상품, 재료 또는 장비의 공급업체 또는 공급업체로부터 직접 구입할 수 있다. o:

(1) 모든 카운티는 적절한 해결책에 의해 규정되는 합리적인 규정에 따라 카운티 내의 모든 지방 정부가 해당 국가가 체결한 상품, 자재 또는 장비에 대한 협상에 참여하거나 협상을 매수할 수 있도록 허용할 수 있다.

(2) 구매 협상에 참여하고자 하는 모든 지방정부는 카운티 구매 기관 및 주 사무 변호사에게 해당 국가의 구매 협상에 참여할 수 있는 권한을 부여하고, 해당 주 당국의 구매 협상 조건에 따라 구속된다는 데 동의하도록 인가된 조례 또는 결의 사본을 제출해야 한다. 각 구매 협상에 따라 판매자에게 직접 지불할 책임이 있다는 조건.

(3) 카운티는 카운티 협상과 협상 자체에 대한 입찰 및 사양을 요청하는 경우에만 지방 정부의 참여를 허용할 수 있으며, 협상 자체는 공개될 협상이 본 하위 장 및 기관이 채택한 규정을 따르도록 되어 있음을 잠재하고 성공적인 입찰자에게 명시적으로 제공하고 이를 통지한다.

(4) 카운티에서 명시하는 약관 중 모든 가격은 F.O.B. 목적지가 되도록 규정한다.



### § 2310. 사교육시설과 함께 공동 구매.

모든 지방정부는 조례에 따라 지방정부 내에서 사립학교, 준법학교, 사립대학, 대학 또는 비영리인력서비스 기관과 공동으로 재료, 소모품 및 장비를 구입할 수 있다. 이 조례에 따라 학교, 대학 또는 기관은 지방정부가 규정하는 구매협상 조건에 따라야 하며, 학교, 대학 또는 기관은 각 구매협상에 따라 판매자에게 직접 지급해야 한다. 학교, 대학 및 기관은 본 섹션에 따른 구매와 관련하여 경쟁 입찰과 협상 실행을 관리하는 기존의 법적 요건에서 면제된다.

### § 2311. 서면 또는 전화 가격 견적서가 필요.

(a) 3개 이상의 유자격 및 책임 도급업체로부터 서면 또는 전화 가격 제시가격을 받은 모든 협상에 대해 (b) 항에 따라 조정하되, 광고 및 경쟁 입찰이 필요한 금액 보다 작거나, 또는 가격 견적 대신 암기된 금액엔션은 세 개 미만의 유자격 협상자가 실제로 가격을 구할 수 있는 시장 영역에 존재함을 나타내는 파일에 보관되어야 한다. 전화 가격 견적에 대한 서면 기록을 작성하고, 견적서와 가격, 견적서, 가격, 견적서, 견적서, 가격, 견적서, 견적서, 재건축, 수리, 유지보수 또는 작업을 포함해야 한다.c 가격 시세와 내부기록은 3년 동안 보유한다.

(b) 조정.--(a)항에 따라 명시된 기본 금액의 조정은 다음과 같다.

(1) 노동산업부는 모든 도시 소비자에 대한 소비자 물가 지수(CPI-U)의 백분율 변화를 결정한다. 미국 노동부, 노동 통계국(Bureau of Labour Statistics), 2012년 9월 30일에 종료되는 12개월 동안, 그리고 각 연속 12-month 그 후의 기간

(2) 해당 부서가 긍정적인 비율의 변경이 없다고 판단하는 경우, 본 항에 규정된 관련 기간 동안 기준 금액에 대한 조정은 이루어지지 않는다.

(3) (i) (1)항에 따라 결정되는 첫 해에 양성비율이 변경된다고 판단되는 경우, 각 기준금액에 양수를 곱하고, 산출물은 각각 기준금액에 가산하여 예비조정금액으로 한다.

(ii) 제 (a)관의 목적에 따라 최종 조정된 기준 금액을 결정하기 위해 예비 조정된 금액은 100달러에 반올림한다.

(4) 미국 도시 평균에 대한 CPI-U에 긍정적인 비율 변화가 있는 연이은 연도에 양(+)의 변화를 가장 최근에 조정된 예비 조정 금액을 곱한 다음, 해당 제품을 이전 연도의 예비 조정 금액에 추가하여 예비 조정 아모(Amo)를 계산한다. 금년의 미 완성 해당 합계는 (a)항의 목적을 위한 새로운 최종 조정 기준 금액을 결정하기 위해 가장 가까운 100달러로 반올림한다.

(5) 본 항에 따라 요구되는 결정 및 조정은 본 항이 발효된 후 당해 연도의 10월 1일과 11월 15일 사이의 기간에 이루어지며, 그 후 매년 10월 1일과 11월 15일 사이의 기간에 이루어져야 한다.

(6) 제(3)항과 제(4)항에 따라 취득한 최종 조정 기준금액과 새로운 최종 조정 기준 금액은 제(1)항에 따라 요구되는 결정이 이루어지는 연도의 1월 1일부터 시행된다.

(7) 부서는 (1)항에 따라 결정된 연간 백분을 변경과 (a)항에 따라 서면 또는 전화 가격 제시가 요구되는 (3)항 및 (4)항에 따라 결정된 조정되지 않은 또는 최종 조정 기준 금액 중 1월 1일 이전에 펜실베이니아 회보에 통지를 게시한다. 공지가 발행된 후 1월 1일부터 시작되는 역년 통지는 추후 연도에 대해 본 조에 따라 조정되지 않은 기준 금액 또는 최종 조정 기준 금액을 설정하기 위해 부서가 수행한

계산에 대한 서면 및 예증된 설명을 포함해야 한다.

(8) (3)항과 (4)항에 따라 취득한 예비조정기준액의 연간 증가액은 3%를 초과할 수 없다.

(2011년 11월 3일, P.L.367, No. 90, em. Id.)

2001년 개정법 13조는 섹션 2316을 추가했다.

### § 2317. 2등급의 도시에서의 화재방호 서비스에 대한 협정

(a) 특정 소방관의 흡수.--1907년 5월 23일(P.L.206, No.167) 법률에도 불구하고, "펜실베이니아 2급 시의 민원 업무를 규제하고 개선하기 위한 법, 경범죄로 규정하기 위한 규정 위반, 위반에 대한 처벌 제공"1939년 6월 27일 개정 법률(P.L.1207, No.405)에서는 "2급 도시 내 화재 및 화재 경보 운영자 및 화재 감시인의 소관(서장 및 사무장 제외)의 임명, 승진, 정직, 감축, 해임 및 복직을 규제하는 법률"을 규정하고 있다. 해당 도시의 그러한 목적을 위한 민원 위원회의 권한과 의무; 그리고 모순된 법률을 폐지하는 것" 2000년 제2종 군에 위치하고 있고 c와 인접한 인구조사에 따라 18,000명에서 19,500명 사이의 구내에서 정규직 소방관을 임명한 경우. 소방방호 서비스에 대한 정부간 협력 협정에 따라 2등급 도시 화재국의 기밀 서비스로 전근 소방관이 흡수되는 경우, 2등급 소방관은 다음과 같이 되어야 한다.

- (1) 승진을 위해 주어진 범위의 물리적 검사에 한한다.
- (2) 6개월의 수습기간을 적용한다.
- (3) 공인 자격증명서 외부에서 임명
- (4) 자격시험 면제

(5) 최초 임명 시 거주 요건에서 제외한다. 그러나, 소방관은 원래 임명된 지 1년이 되기 전 또는 2교시 내에 2교시의 충실한 거주자가 되어야 한다.

(b) 적격 목록 및 임명.--이 조에 한하여, 제2종 시 공무원 위원회는 적격한 명단을 작성하거나 그에 대한 임명을 표시할 필요가 없으며, 도시의 화재 사무국에 대한 원래 임명에 대한 기존 적격자 명단에 있는 개인도 없어야 한다. 2등급은 정부간 협력 협정에 따라 구의 정규 소방관이 임명될 때까지 임명할 수 있는 권리를 갖는다.

(2010년 10월 27일, P.L. 895번, 2011년 1월 1일)

2010년 개정법 93조는 절 2317을 추가했다.

## 하위 장. B 환경 조정 규칙

### 분야

- 2321. 하위 장의 범위.
- 2322. 환경자문위원회 설치
- 2323. 의회의 구성 및 구성
- 2324. 의회의 권한과 의무.
- 2325. 기록 및 보고.
- 2326. 협의회 비용.
- 2327. 기존 기관의 상태는 영향을 받지 않는다.

2328. 국가보전위원회의 지원.

2329. 지역경제개발부의 지원.

### § 2321. 하위 장의 범위.

이 하위 장은 모든 지방 자치 단체에 적용된다.

### § 2322. 환경자문위원회 설치

지방 자치 단체 또는 둘 이상의 지방 자치 단체의 치리회는 조례에 따라 환경 자문위원회를 구성하여 계획위원회, 공원 및 휴양위원회 및 선출직 공무원을 포함한 다른 지방 정부 기관에 자문을 제공 할 수 있다. (공기, 토지 및 수자원을 포함한 천연 자원의 보호, 보존, 관리, 판촉 및 사용을 다루는 문제.)

### § 2323. 위원회 구성 및 구성

(a) 구성--환경자문위원회는 위원회를 설립하는 시의회 주민 3명 이상, 7명 이상으로 구성되어야 하며, 누가 임명되고, 위원회가 모든 공석을 충원해야 한다. 둘 이상의 지방자치 단체가 공동으로 환경자문위원회를 설립하는 경우, 위원회는 각 지방자치 단체와 각 조합이 공동으로 참여하는 방식으로 지정된다.

(b) 임기가 3년이고, 단, 최초 임명은 회원의 약 3분의 1이 매년 만료되고, 후임자의 조건은 각각 3년으로 한다.

(c) 보상 및 비용--동료는 서비스에 대한 보상을 받을 수 없지만, 의무를 이행할 때 실제로 필요한 비용을 환급받아야 한다.

(d) 의장--지정 당국은 공동 위원회에서 의장이 적절하게 선택된 구성원에 의해 선

출되는 것을 제외하고, 위원회의 의장을 지명한다. 가능하다면, 한 회원은 시립 계획 위원회의 구성원이어야 한다.

### § 2324. 의회의 권한과 의무

(a) 일반 규칙--환경자문위원회는 다음을 수행할 권한을 갖는다.

(1) 환경문제를 파악하고, 자연자원의 촉진 및 보존과 그 영토 내에서 환경의 품질 보호 및 개선을 위하여 적절한 기관에 계획 및 프로그램을 권고한다.

(2) 지방자치 단체의 영내 개방토지 이용가능성에 대하여 권고한다.

(3) 지역사회 환경 프로그램을 홍보한다.

(4) 홍수가 잘 되는 지역, 늪 및 기타 고유한 자연 지역을 포함하여 공공 또는 민간 소유의 모든 공개 지역의 지수를 해당 지역의 적절한 사용에 대한 정보를 얻을 수 있도록 유지하여야 한다.

(5) 계획 위원회 및 레크리에이션, 공원 이사회를 포함한 적절한 지방 정부 기관에 이 목적을 다루는 문제에 있어, 선물, 구매, 허가, 유보, 완화, 고안 또는 임대를 통한 실재 및 개인 재산의 취득에 대해 해당 지역 정부 기관에 조언한다. 이 하위 장의 절.

(b) 제한--환경자문위원회는 법률에 의해 영연방기관에 부여되거나 부과되는 권한을 행사하거나 직무를 수행할 수 없다.

**§ 2325. 기록과 보고**

환경자문위원회는 그 회의와 활동의 기록을 보관하여야 하며, 시 당국의 연간 보고서에 인쇄되어야 하며, 그렇지 않으면 이를 알리고 이용할 수 있게 하여야 한다.

**§ 2326. 위원회 비용**

환경자문위원회를 설립하는 지방자치체의 운영기관은 위원회가 부담하는 비용에 대한 자금을 지원할 수 있다. 필요한 경우 행정, 사무, 인쇄 및 법률 서비스에 지출할 수 있으며, 위원회에 배정된 자금의 한도 이내여야 한다. 어떤 해에 그렇게 전용되는 자금의 전체 또는 일부는 보존 기금에 배치될 수 있으며, 매년 축적되거나 어떤 해에 지출될 수 있다.

**§ 2327. 기존 기관은 영향을 받지 않음.**

본 하위 절은 지방자치 단체가 관련된 책임을 지고 기존 위원회를 폐지하거나 설립을 금지하도록 요구하는 것으로 해석되어서는 안 된다.

**§ 2328. 주정부보전위원회의 지원**

국가보존위원회는 교육서비스, 정보교환, 천연자원계획 지원을 위한 기술인력 배치, 주 및 지방보존활동의 조정을 포함할 수 있는 환경자문위원회에 대한 지원 프로그램을 수립해야 한다.

(1998년 5월 5일, P.L.301, No.50, 60일)

**§ 2329. 지역사회 및 경제개발부의 지원**

지역사회 및 경제개발부는 오픈 스페이스 및 레크리에이션 영역의 관리, 사용 및 개발을 계획하는 환경자문위원회에 대한 지원 프로그램을 수립해야 한다.

(1998년 5월 5일, P.L.301, No.50, 60일)

## 하위 장. C 국가 계획

### 절

- 2341. 하위 장의 제목 및 범위.
- 2342. 정의.
- 2343. 정책 선언.
- 2344. 지역 계획 위원회의 설립 및 구성.
- 2345. 재무, 직원 및 프로그램.
- 2346. 기본 계획 작성 위원회.
- 2347. 위원회, 지방자치단체 및 기타 기관 간의 협력.
- 2348. 주간 참여.

### § 2341. 하위 장의 제목과 범위.

(a) 본 하위 장의 짧은 명칭.--본 하위 장은 지역 계획법으로 언급될 수 있다.

(b) 본 하위 장의 범위.--본 하위 장은 모든 자치단체에 적용되지만, 1968년 7월 31일(P.L.805, No.247)의 제1202절에 따라 폐지된 규정을 재시행하는 것으로 작동하지 않는다.

### § 2342. 정의.

본 하위 장에서 사용할 때 다음과 같은 문구는 문맥이 달리 명시하지 않는 한 본



절에서 주어지는 의미를 가져야 한다.

"커미션"은 본 하위 장의 조건에 따라 만들어진 지역 계획 위원회다.

자치단체(Governing body)는 법으로 시( mun)의 법령을 제정하거나, 시(resolutions)의 결의를 채택할 수 있는 권한을 부여받은 기관이나 이사회.

"지역". 두 개 이상의 지자체들로 구성된 지역으로서, 지역계획위원회를 구성하였다.

#### § 2343. 정책선언서

이 영연방 지역의 건강, 안전, 도덕 및 일반 복지를 효과적으로 발전시키기 위하여, 지역 계획 위원회의 설립을 위한 본 부칙에 명시된 권한을 부여한다.

#### § 2344. 지역계획위원회 설치 및 구성

(a) 일반 규칙—두 개 이상의 지방 자치 단체의 이사회는 조례 또는 결의에 따라 지역 계획 위원회의 설립 또는 구성원의 설립과 지원을 허가할 수 있다. 위원회 구성원의 수와 자격, 그리고 임용 또는 제거의 조건 및 방법은 이사회에 의해 결정되고 합의되어야 한다. 위원회 구성원의 대다수는 위원회 임명 당시 및 위원회 근무 기간 내내 지역 선출직 공무원이다. 위원회의 구성원들은 급여 없이 근무하지만 그들의 직무 수행에 드는 비용을 지불할 수 있다. 위원회는 임기가 1년을 넘지 않고 재선될 수 있는 의장을 선출한다. 위원회는 결정되는 대로 다른 직책을 신설하고 충원할 수 있다.

(b) 규정 및 기록-- 위원회는 사업 거래에 대한 규칙을 채택하고, 결의, 거래, 결과 및 결정 사항을 기록해야 하며, 이는 공공기록이 된다.

(c) 시( mun) 시(--)의 지원-- 위원회의 요청에 따라, 시(Any) 시( employees) 공무원에게 특별 조사 또는 위원회가 요청한 연구를 의뢰할 수 있다.

#### § 2345. 재무부, 직원 및 프로그램

(a) 일반 규칙--지방자치단체는 위원회의 운영에 기여하기 위해 자금을 지원할 수 있다. 위원회는 모든 지배 기관의 동의 하에 연방 또는 주 정부 또는 개인 또는 재단으로부터 보조금을 받을 수 있으며, 그것과 협상할 권한을 가져야 한다. 위원회는 업무에 필요하다고 간주되는 직원 및 직원을 자신이 필요로 하는 서비스에 대해 기획자 및 기타 컨설턴트와 협상을 체결할 수 있다. 위원회는 또한 시당국에 대한 계획 서비스를 수행할 수 있으며, 시당국에 대해서는 작업비를 청구할 수 있다. 위원회는 또한 지도, 보고서, 게시판 또는 기타 자료를 준비 및 판매하고 그에 대한 합리적인 비용을 수립할 수 있다.

(b) 계획 지원-- 위원회는 해당 지역 내 모든 자치단체에 대해 조사, 토지 이용 연구, 도시 갱신 계획, 기술 서비스 및 기타 종합 계획 프로그램을 포함한 계획 지원과 계획 작업을 제공할 수 있다. 이러한 목적을 위해, 위원회는 모든 운영 기관의 동의 하에 연방 또는 주 정부 또는 개인 또는 재단에서 이용할 수 있는 기금, 인력 또는 기타 지원을 수용하고, 도시 계획 지원을 위해 연방 또는 주 계획 보조금을 수령 및 사용할 수 있다. Sion은 자금 또는 지원의 수락 또는 사용에 관한 협상을 체결할 수 있다.

#### § 2346. 마스터플랜 작성 위원회.

위원회는 해당 지역의 물리적 개발의 지침을 위하여 종합계획과 그에 필요한 조사 및 연구를 준비하여야 한다.

**§ 2347. 위원회, 지방 자치 단체 및 기타 기관 간의 협력.**

위원회는 위원회가 작성한 기본 계획 또는 지도의 무결성에 관한 사안에 대해 지역 내 지방자치단체의 협력을 장려해야 하며, 모든 지방자치단체와 공무원은 요청에 따라 적절한 시간 내에 지도와 계획을 제공해야 한다. 작업, 보고서, 통계 또는 기타 정보가 필요할 수 있다.

**§ 2348. 주 간 참여.**

펜실베이니아 지역의 계획 위원회가 펜실베이니아 지역에 서비스를 제공하기 위해 설립되었거나, 계획 목적을 위해 주 계획위원회가 승인한 논리적 지역을 구성하고, 영연방의 경계를 넘어서는 경우, 위원회는 그 지역의 일부 자치단체에 가입할 수 있다. 같은 지역에 있지만 다른 주에 위치해 있다. 지방 자치체는 주 외 위원회가 서비스를 제공하는 동일한 지역의 일부일 때 다른 주에 설립되었거나 설립 중인 위원회에 회원제 및 재정 지원을 통해 참여할 수 있다.