

독일의 目的組合 (Zweckverband in Deutschland)

이 기 우

(인하대 교수, 公法學)

<目 次>

- I. 문제의 제기
- II. 목적조합에 관한 一般的考察
 - 1. 목적조합의 역사적인 발전
 - 2. 목적조합의 概念과 法的地位
 - 3. 목적조합의 業務
 - 4. 목적조합의 設立과 정관의 변경
 - 5. 목적조합의 機關
 - 6. 목적조합의 權限
 - 7. 목적조합의 財政
 - 8. 목적조합에 대한 監督
- III. 特別法上의 목적조합
 - 1. 루르지역지방조합의 유래와 法的地位
 - 2. 조합의 機關
 - 3. 조합의 業務와 活動
 - 4. 조합의 財政
 - 5. 조합에 대한 監督
- IV. 目的組合, 地方自治團體組合 및 한국 법상의 特別地方自治團體組合
 - 1. 地方自治團體組合(Gemeindeverbände)
 - 2. 目的組合과 地方自治團體組合의 비교
 - 3. 우리 地方自治法上의 特別地方自治團體와 地方自治團體組合

I. 문제의 제기

우리나라의 지방자치법 제2조는 제1항에서 지방자치단체의 종류로서 廣域地方自治團體인 특별시와 직할시 및 도를 규정하고 基礎地方自治團體로서 시와 군 및 자치구를 규정하고 있다. 그런데 동조 제3항 및 4항은 이들 지방자치단체 이외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요한 경우에는 별도의 特別地方自治團體를 설치할 수 있다고 하면서 그 구체적인 내용은 대통령령에 위임하고 있다. 그러나 아직 이에 상응하는 대통령령이 제정되어 있지 아니하다. 여기서 특별지방자치단체가 무엇을 의미하는가하는 것이 분명하지 아니하며 이에 대한 규명이 필요하다.¹⁾

또한 이와는 별도로 지방자치법 제149조 이하에서는 지방자치단체조합에 대하여 규정하고 있다. 학자에 따라서는 이를 특별지방자치단체라고 보는 견해도 있다.²⁾

1) 이에대해서는 李琦雨, 地方自治行政法, 49면이하 참조

2) 예컨대 박윤훈, 최신행정법 강의(下), 국민서관, 1988, 78면

특별지방자치단체가 무엇을 의미하는지를 밝히고 그것을 활용하기 위하여 특정한 목적을 수행하기 위한 단체로서 독일의 목적조합을 살펴보고 우리 법제와 비교하여 보기로 한다.

지방자치단체의 행정구역과 그가 처리하는 업무의 수혜 내지 효과범위가 일치하지 아니하는 경우가 있다. 사무에 따라서는 지방자치단체의 행정구역을 넘어서 다른 지방자치단체에 영향을 미치는 것이 있으며 또한 두개 이상의 지방자치단체가 공동으로 수행하는 것이 보다 효율적인 경우가 있다. 지방자치단체가 홀로 처리하는 것이 어렵거나 바람직하지 아니한 경우가 있다. 이러한 경우에 여러 개의 지방자치단체가 그 사무의 처리에 관하여 상호 협력할 필요가 있다. 독일에서 지방자치단체의 상호간의 협력형태로는 公法上의 合意(off-entlich-rechtliche Vereinbarung)와 地方業務協議會(Kommunale Arbeitsgemeinschaft), 目的組合(Zweckverband), 公법상의 特別團體(offentlich-rechtliche Spezialverbände), 私法上の 조직형태에 의한 업무의 수행 등이 있다.³⁾

그 중에서도 목적단체는 지방자치단체간의 협력형태로서 가장 활용도가 높고 일반적이다. 목적단체에 대한 규율은 주마다 상이하므로 여기서는 노르트라인-베스트팔렌주의 법률을 중심으로하여 알아 본다. 목적조합에는 지방협력법(Gesetz über Kommunale Gemeinschaftsarbeit)에 의한 것과 특별법에 따른

것이 있다.

여기서는 우선 지방협력법을 중심으로 목적조합에 대한 일반적인 것을 살펴보고 특별법에 의한 목적조합을 살펴본다. 마지막으로 우리나라의 특별지방자치단체, 지방자치단체조합과 독일의 목적조합, 지방자치단체조합(Gemeindeverband)을 비교하여 지방자치법 제2조의 특별지방자치단체를 평가하기로 한다.

II. 목적조합에 관한 一般的考察

1. 목적조합의 역사적인 발전⁴⁾

프로이센 목적조합법이 1911년 7월 19일 발효될 때까지 프로이센에는 각종의 특별법에 의해서 이미 약18,500개의 목적조합이 교육분야, 빈민행정분야, 사회보장, 소방분야 등에서 업무를 수행하고 있었다. 프로이센 목적조합법은 목적조합의 적용범위를 상당히 확대하였다. 목적조합의 구성원으로 지방자치단체(Gemeinde)뿐만 아니라 크라이스(Kreis)와 지방자치단체연합(Ämter)도 참여할 수 있도록 하였고 도시로만 구성된 목적조합도 허용되었다. 목적조합의 구성원이 지역적으로 인접해있어야 한다는 요건도 삭제되었다.

목적조합의 숫자는 일차대전이 끝난후 영토의 상실로 1929년에 7,887개로 줄었으나 1937년에는 8,899개로 증가하였다. 그중에서 5747개는 시민학교(Volksschule), 1,602개는 소방, 550개는 농업에 관한 것이었으며 그 밖

3) 이에대한 개괄적인 설명은 Erichsen, Kommunalrecht Nw, 1988, S.277ff.; Rengeling, Formen interkommunaler Zusammenarbeit in: HKWP Bol.2, S.385ff

4) 자세한 것은 Rothe, Neues Zweckverbandsrecht, DVB1 1962. S.385

에 학교관계, 도로건설, 후생 및 청소년 복지, 묘지 및 장례, 수리, 보건, 가스·전기공급에 관한 것이었다.⁵⁾ 1936년에 제정된 제국목적조합법(Reichs-zweckverbandsgesetz)은 한편으로는 융통성을 가지고 다른 한편으로는 목적조합의 설립가능성을 확대하였다.⁶⁾ 그러나 곧이어 제2차 세계대전이 일어났기 때문에 그 실제적인 효과는 그다지 크지 못했다. 제국목적조합법은 전후에 기본법이 발효된 이후

에도 州法으로서 효력을 유지했다. 얼마 지나지 아니하여 각주는 새로운 목적조합법을 제정하게 되었고 노르트라인-베스트팔렌주에서는 1961년 4월 26일에 지방협력법(Gesetz über Kommunale Gemeinschaftsarbeit)을 제정하여 그 속에 목적조합에 대한 규율을 포함하고 있다. 노르트라인-베스트팔렌주의 목적조합 및 지방협력조직의 현황은 다음표와 같다.⁷⁾

업무분야별 목적조합	총계	1398년 까지	설 립 년 도				
			1939- 1950	1951- 1960	1961- 1970	1971- 1980	1981
재정행정	2	-	-	-	-	2	-
공동행정시설 (데이타처리센터)	9	-	-	-	-	8	1
행정소속인을위한 시설(연수기관)	6	4	-	1	-	1	-
국민학교, 실업학교	5	-	-	-	2	3	-
상업학교	3	-	-	-	3	-	-
인문고등학교	3	-	-	-	1	2	-
직업학교	5	2	2	-	1	-	-
특수학교	22	-	-	-	13	9	-
극장, 콘서트, 음악지원	8	-	-	-	-	8	-
시민대학	45	-	-	-	-	45	-
향토보전	1	-	-	-	-	1	-
종합병원	6	-	1	-	4	1	-
운동장, 수영장	1	-	-	-	1	-	-
공원, 정원	1	-	-	-	-	1	-
기타휴양시설	20	-	-	1	7	12	-
건축행정	2	-	-	-	1	1	-
수로·제방공사	4	1	-	1	1	1	-
하수시설	22	7	-	1	11	3	-
쓰레기수거	6	-	-	1	3	2	-
매장	1	-	-	-	1	-	-
교통행정	2	-	-	-	-	2	-
물공급	56	12	4	21	10	9	-
그중상업적조합	46	9	3	16	9	9	-
교통기업	1	-	-	-	1	-	-
농업, 임업기업	1	1	-	-	-	-	-
총 계	232	27	7	26	60	111	1

(1981년 현재)

5) Oebbecke, Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie, 1982, S.3

6) Seydel, Die Kommunalen Zweckverbände, 1955. S.105

7) Oebbecke, a.a.O., S.5.

2. 목적조합의 概念과 法的地位

목적조합이라함은 지방협력법 제4조 제1항에 따라 지방자치단체들(Gemeinden)이나 지방자치단체조합들(Gemeindeverbände)이 그의 개별적인 업무를 공동으로 처리하기 위하여 설립한 단체라고 볼 수 있다.

목적조합의 構成員으로는 동조 제2항에 따라 최소한 하나의 지방자치단체나 지방자치단체조합이 포함되어야 하는 외에 다른 법에 특별한 규정이 없는 한 연방이나 주, 그밖의 공법상의 사단이나 영조물, 재단도 목적조합의 구성원으로 될 수 있다. 또한 자연인이나 사법상의 법인도 조합의 업무수행을 위하여 도움이 되고 공익에 반하지 아니하는 한 목적조합의 구성원이 될 수 있다.⁸⁾

노르트라인-베스트팔렌주에 속하지 아니하는 지방자치단체나 지방자치단체조합이나 그밖에 노르트라인-베스트팔렌주의 감독하에 있지 아니한 공법상의 사단, 영조물, 재단이 노르트라인-베스트팔렌주에 소재하는 목적조합에 참여하는 경우에는 내무부장관의 承認을 필요로 한다. 또한 노르트라인-베스트팔렌주의 감독하에 있는 지방자치단체나 지방자치단체조합, 공법상의 사단, 영조물, 재단이 州밖에 있는 목적단체에 가입하는 경우에도 내무부장관의 승인을 받아야 한다(동법 제4조 제3항).

목적조합은 동법 제5조 제1항에 따라 公法上的의 社團法人이며 그의 업무를 자기책임하에

처리하므로 自治權을 가지고 있다. 목적조합에는 법인뿐만 아니라 자연인도 참여할 수 있기 때문에 사단연합(Bundkörperschaft)이라고 볼 수는 없다⁹⁾. 또한 동법 동조 제2항은 목적조합을 지방자치단체조합(Gemeindeverband)이라고 보고 동법에 별단의 규정이 없는 한 지방자치단체에 관한 규율이 목적단체에 적용된다고 규정하고 있다. 그러나 목적조합은 기본법 제28조 제2항이나 헌법 제78조 제1항에 의하여 보장되는 지방자치단체조합에 포함되지 아니한다¹⁰⁾. 목적조합은 헌법상 보장된 지방자치단체조합에 포함되지 아니하므로 그의 자치권은 헌법에 의하여 직접 보장되는 것이 아니다. 다만 목적조합의 업무가 지방자치단체의 자치사무에 속하는 경우에는 목적조합은 간접적으로 헌법상의 보장을 받는다고 볼 수 있다.¹¹⁾ 지방협력법 제49조는 주가 법적근거 없이 목적조합의 자치권을 침해할 수 없다고 규정함으로써 이를 간접적으로 확인하고 있다. 목적조합은 地域高權을 갖고 있지 아니하므로 지역사단(Gebietskörperschaft)은 아니다.¹²⁾

3. 목적조합의 業務

목적조합의 업무는 원래 그 구성원인 지방자치단체에 속하는 특정한 업무에 한정된다.

9) Oebbecke, a.a.O.,S.4

10) Pagenkopf, Kommunalrecht, BdI,S.196;Gönnenwein, Gemeinderecht, S.433;Erichsen, a. a.O.,S.283

11) Oebbecke, a.a.O.,S.6M.W.N.

12) Rengaling, a.a.O., S.406

8) Rebgeling, a.a.O.,S.407은 전자를 일차적인 구성원이라고 하고 후자를 이차적 구성원이라고 부르고 있다.

목적조합의 업무가 될 수 없다.¹³⁾ 왜냐하면 목적조합은 지방자치단체의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 설립된 것이기 때문이다. 이른바 기관차용(Orga-nleihe)에 의하여 수행되는 업무¹⁴⁾는 목적조합의 업무가 될 수 없다. 그러나 지방자치단체의 업무에 속하는 한 그것이 자치사무이건 위임사무이건 불문하며 위임사무만을 위한 목적조합도 허용된다. 다만 지방자치단체의 자치행정과 불가분적으로 결합되어 있는 이른바 존립사무는 목적조합의 사무로 될 수 없다(예컨대 지방선거, 지방자치단체의 예산수립 등).¹⁵⁾ 목적조합에게 위임되는 사무는 언제나 개별적이고 구체적인 특정업무에 한정된다. 목적조합의 업무는 언제나 대상적으로 한정되며 포괄적인 것이 아니다.¹⁶⁾

목적조합이 설립됨으로써 구성 지방자치단체에게 공통된 특정사무는 목적조합의 사무로 된다. 목적조합의 업무는 그의 장관(Satzung)에 의하여 한정적으로 열거된다. 일정한 요건하에서 목적조합의 의결로써 그 이외의 업무를 목적조합의 업무로 추가할 수 있도록 할 수 있는지에 대하여는 이를 긍정하는 학설도 있으나¹⁷⁾ 조합업무의 명확성과 제3자의 보호를 위하여 허용되지 아니한다고 보는 학설이 타당하다.¹⁸⁾

13) Rengeling, a.a.O., S.407

14) 이는 우리나라의 기관위임사무에 해당된다.

15) Jes taedt, Kommunale Gemeinschaftsarbeit im Spannungsfeld der Gemeinlen und Gemeindeverbände, Diss., Marburg, 1966, S.81ff

16) 지방자치단체와는 달리 全權能性의 원칙이 적용되지 아니한다

17) Oebbecke, a.a.O., S.7

18) Erichsen, a.a.O., S.282

목적단체의 업무로 되어 있는 지방자치단체의 업무를 수행하기 위하여 소속 지방자치단체가 종전에 가졌던 권리와 의무는 동법 제6조에 따라 목적조합에 이전된다.

4. 목적조합의 設立과 정관의 변경

(1) 조합의 설립

목적조합은 그 설립동기에 따라 다음의 세가지로 분류된다. 임의적인 목적조합(Freiwillige Zweckverband) 혹은 임의조합(Freiverband)과 감독관청의 설립명령에 의한 의무조합(Pflichtverband), 법률상의 목적조합(Gesetliche Zweckverband)가 그에 속한다. 목적조합은 대개가 임의조합이며 의무조합과 법률상의 목적조합은 예외에 속한다.

1) 任意組合(Freiverband)

조합참여자들의 자유로운 합의에 의하여 설립되는 목적조합이 임의조합이다. 합의의 대상이 되는 것은 조합의 정관이다. 조합정관에는 최소한 지방협력법 제9조 제2항에 규정된 사항을 정하여야 한다. 즉 목적조합구성원의 이름, 업무, 조합의 명칭과 소재지, 공포의 형식, 조합구성원에 의한 재정수요충당의 기준 등이 정관으로 정해져야 한다. 또한 정관은 법률이 명시적으로 조합정관으로 규율할 것이 규정된 업무에 관한 규율을 하여야 한다. 그 밖에 조합정관에는 법률에 특별한 규정이 없거나 명시적으로 조합정관으로 정할 수 있도록 규정된 경우에는 목적조합의 구조와 행정, 목적조합 해산시의 청산, 기타 조합의 법률관계에 관한 규율을 정할 수 있다.

목적조합의 정관은 지방협력법 제10조에 따라 국가감독기관의 승인을 요한다. 감독관

청이 승인을 거절하거나 조합정관이 변경된 경우에만 승인을 하고자 하는 경우에 미리 이것을 구두심리절차에서 알려야 한다.

감독관청은 동법 제11조에 따라 조합정관과 승인을 관보를 통하여 공포하여야 하며 조합정관에 특별한 규정이 없는 한 그 공포일에 목적조합이 설립된다. 즉 목적조합의 정관에 대한 승인과 공포는 조합설립행위가 법적효력을 발생하기 위한 有效要件이다. 이 시점에서부터 목적조합의 사무에 대해서는 목적 조합만이 관할권을 갖고 참여 지방자치단체의 관할권은 배제된다.¹⁹⁾ 여기서 법적으로 문제되는 것은 감독관청이 조합정관을 승인함에 있어서 합법적인 통제 이외에 合目的的인 관점에서 승인여부를 결정하는 것이 허용되는가하는 문제이다. 이에 대하여는 학설이 대립된다.²⁰⁾ 승인에 있어서 국가는 합법성의 심사에 한정된다는 학설²¹⁾과 국가의 이익을 수호하기 위한 합목적성의 심사도 할 수 있다는 학설²²⁾이 있다. 각 지방자치단체는 자치사무에 대하여 자기책임성을 갖고 있기 때문에, 자치사무를 처리하기 위하여 목적조합이 설립되는 한 국가 감독관청은 조합정관을 승인함에 있어서 合法性여부에 대한 심사만을 할 수 있다고 보는 학설이 타당하다. 만약 합목적적인 관점에서의 심사를 승인을 통하여 할 수 있다고 보는

것은 지방자치제를 제도적으로 보장하고 있는 기본법 제28조 제2항과 합치되지 아니한다.

목적조합의 구성원으로서 앞에서 설명한 것처럼 최소한 한개의 지방자치단체나 지방자치단체조합이 참여하여야 하며 그밖에 공법상의 사단, 재단, 영조물, 자연인이나 사법상의 법인이 참여할 수 있다. 지방협력법에 의한 사인의 목적 조합참여는 그동안 상당히 활발하게 이용되고 있다.²³⁾

2) 法律의 규정에 의한 目的組合 (Gesetzliche Zweckverband)

지방협력법 제22조 제1항은 지방자치단체들의 의사에 불구하고 일정한 요건하에서 법률의 규정에 의하여 목적조합이 설립될 수 있음을 규정하고 있다. 법률의 규정에 의한 목적조합의 설립은 지방자치단체의 임의적인 자치사무(freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe)의 수행을 위하여 설립될 수 있으며, 의무사무(Pflichtaufgabe)의 처리를 위해서는 다음에 설명하는 감독관청의 명령에 의한 의무조합의 설립이 강제된다. 법률의 규정에 의한 목적조합의 설립은 노르트라인-베스트팔렌주에 특유한 것으로서 다른 주에서는 인정되지 아니한다. 법률의 규정에 의한 목적조합의 설립은 참여 지방자치단체가 임의조합의 설립에 합의하지 못한 경우에 法律로써 지방자치단체나 지방자치단체연합(Gemeindeverband) 혹은 크라이스가 개별적인 업무를 공동으로 수행하도록 하는 것이다. 이러한 목적조합의 설립은 공통의 감독관청이 지방자치단체나 지방자치단체연합, 크라이스가 참여자인

19) Oebbecke, Gemeindeverbandsrecht, S.120

20) 학설의 대립에 대해서는, 이기우, a.a.O., 140면 이하 참조

21) Erichsen, a.a.Oa, S.282

22) Oebbecke, Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsrecht, S.7은 승인을 공관영역(Kondominium)으로 보고 있다

23) Oebbecke, Gemeindeverbandsrecht, 1984. S.

경우에 최소한 한 달전에 실시한 구두심리절차에서 목적하는 조치의 이유를 설명하여야 하며, 그때 정해진 상당한 기간안에 참여자들이 임의조합을 설립하는 합의를 보지 못한 경우에만 허용된다.

이와같은 법률의 규정에 의한 목적단체의 설립이 지방자치를 제도적으로 보장하는 기본법 제28조에 위반되는 지가 문제될 수 있으나 이는 지방자치단체의 자치권을 본질적으로 침해하는 것이 아니고 직접 법률로써 그 설립이 강제되므로 입법자의 입법재량에 속한다고 본다.²⁴⁾

3) 義務組合(Pflichtverband)

지방협력법 제13조는 일정한 요건하에서 감독관청의 처분에 의하여 강제적으로 목적조합을 설립할 수 있음을 규정하고 있다. 의무조합의 설립이 허용되는 것은 지방자치단체에게 법상의 처리의무가 있는 의무사무(Pflichtaufgabe)의 수행에 관해서이다. 의무조합을 설립하기 위한 요건으로서 공공이익의 견지에서 절실한 필요가 있는 경우여야 한다. 이 요건은 업무가 다른 형태의 지방자치단체간의 협력으로는 실현될 수 없는 경우에만 인정된다.²⁵⁾

이러한 경우에 감독관청은 관여 지방자치단체들이 목적조합을 임의조합으로 설립하도록 상당한 기간을 정한다. 이 기간안에 관여 지방자치단체들이 임의조합을 설립하지 아니하는 경우에 감독관청은 조합정관을 제정하고 목적조합을 의무조합으로 설립하는 처분을 한다. 관여자에게 미리 목적조합을 당사자들간

의 합의로 임의조합을 설치할 수 있는 가능성을 부여하고 있다는 점에서 지방협력법의 규정은 기본법 제28조 제2항과 比例의 原則을 확인하고 있다고 볼 수 있다.²⁶⁾ 동법 제13조 제2항 제3문에 따라 감독관청은 결정을 하기 전에 관계 지방자치단체에서 구두심리절차에서 진술의 기회를 주어야 한다. 감독관청의 처분과 조합정관도 임의조합의 경우와 마찬가지로 공포되어야 한다. 감독관청에 의한 기간의 설정과 조합설립처분은 行政行爲에 해당하며 일반행정법원에 의한 취소소송으로 권리구제가 가능하다. 주의할 것은 임의적 자치사무에 대해서는 법률에 의한 목적조합의 설립이 적용되고 의무조합의 설립은 허용되지 아니한다는 점이다. 임의조합과는 달리 지방자치단체나 지방자치단체조합만이 의무조합의 구성원으로 될 수 있다.²⁷⁾

2) 정관의 변경과 조합의 解散

조합구성원의 가입, 탈퇴 등을 포함한 조합정관의 변경이나 목적조합의 해산을 위해서는 조합정관이 달리 정하지 아니하는한 조합총회의 재적의원 2/3 이상의 찬성을 얻어야 한다. 다만 목적조합의 義務를 변경하기 위해서는 조합총회구성원 전부의 찬성을 얻어야 한다. 임의조합의 경우에 조합업무의 변경, 전문직 공무원이나 고용인의 임용에 관한 규정이나 조합해산에 관한 규정의 변경을 위해서는 감독관청의 승인을 얻어야 하며, 그밖의 정관의 변경은 감독관청에 제출을 요한다. 의무조합의 모든 정관변경을 위해서는 감독관청의 승인이 있어야 한다(동법 제20조 제2항).

24) Rengeling, a.a.O., S.406

25) Erichsen, a.a.O., S283

26) Erichsen, a.a.O., S.283

27) Oebbecke, a.a.O., S.121

또한 동조 제3항에 따라 감독관청은 의무조합에 대하여 強制設立의 이유가 소멸하였음을 선언할 수 있다. 이 경우에 목적조합은 임의 조합으로서 존속되며, 각 조합구성원은 6개월 내에 탈퇴를 선언할 수 있다(동조 제3항).

5. 목적조합의 機關

목적조합의 필요적 기관으로는 組合總會(Verbandsversammlung)와 組合長(Verbandsvorsteher)이 규정되어 있다. 이들의 활동은 동법 제17조 제1항의 규정에 따라 명예직이며 지출비용과 그 활동으로 감소된 소득의 상환만을 청구할 수 있다. 또한 주민은 지방자치법 제20조 이하의 규정에 따라 특별한 사유가 없는 한 그 임용을 거절할 수 없다. 조합기관에 대한 규율은 법률에 반하지 아니하는 한 조합정관으로 정한다.

(1) 조합총회(Verbandsversammlung)

조합총회는 조합구성원의 대표자로 구성된다. 동법 제15조 제1항에 따라 모든 조합의 구성원은 최소한 1명의 대표자를 조합총회에 보낸다. 자연인이나 법인이 조합구성원인 경우에는 그들의 의결권은 조합전체 의결권의 절반을 넘지 못한다. 다만 감독관청은 예외를 허가할 수 있다. 지방자치단체나 지방자치단체조합이 조합의 구성원인 경우에는 당해 지방의회가 그들의 임기동안의 임기로 地方議會議員이나 지방공무원을 대표자로 선출한다. 여러 명의 대표자를 선출하는 경우에는 비례선거의 원칙이 적용된다. 조합의 다른 구성원도 같은 기간의 임기로 그들의 대표자를 보낸다(동조 제2항). 조합총회의 구성원이 지방의회에 의하여 간접적으로 선출되고 그들에 의

한 업무수행이 주민성과 주민대표의 直選을 규정하는 기본법 제28조에 위반된다는 주장이 있다.²⁸⁾ 그러나 헌법상 요구되는 민주적 정당성의 不斷性은 공무의 담당자가 모든 경우에 주민의 직선에 의하여 선출될 것을 요구하는 것이 아니다. 헌법상 요구되는 공무담당자의 직선은 지방자치단체(Gemeinde)나 크라이스의 대표기관에 한정되므로 조합총회의 구성원인 대표자를 간선으로 선출한다고 하여 헌법위반이라고 볼 것은 아니다.²⁹⁾

지방자치법 제55조 제2항, 크라이스법 제20조 제4항, 지방행정조합(Landschaftsverband)법 제17조 제3항에 따라 지방자치단체나 크라이스, 지방행정조합의 대표자는 각각 당해 의회에 의하여 언제든지 해임될 수 있다.³⁰⁾

또한 조합총회의 구성원이 선거나 의결권을 행사함에 있어서는 그들을 파견한 조합구성원의 의회의 의결에 구속된다(지방자치법 제55조 제3항 제2문, 크라이스법 제20조 제4항, 지방행정조합법 제17조 제3항 제2문). 조합총회의 의결은 공개적이다. 조합의 의사 정족수는 지방자치단체나 지방자치단체조합의 대표자의 출석이 의결권수의 1/2 이상이어야 한다. 조합정관은 의결요건에 대하여 다른 규정을 정할 수 있다.

28) Oebbecke, Zweckverbandsbidung und Selbstverwaltungsgarantie, S.72; V.Mutias, Gutachten 53, DJT, S.21f

29) Erichsen, a.a.O., S.284

30) Oebbecke, Gemeindeverbandsrecht, S.123; Erichsen, a.a.O., S.285 이에 대해서는 반대견해가 있다. 예컨대 Wagner, Gemeindeverbandsrecht, § 15GKG, Rdnr.5

조합총회는 그의 구성원인 지방자치단체나 지방자치단체조합의 대표자 중에서 조합총회의 의장과 부의장을 선출한다. 조합총회는 매 회계년도에 두번 집회하여 예산안과 결산안의 의결 및 조합장의 면책을 의결하며 그밖에 필요에 따라 소집된다. 조합정관에 특별한 규정이 없는한 조합의 설립후 첫 조합총회의 소집은 감독관청이 행한다(지방협력법 제15조 제5항). 조합총회의 관할에 대해서는 법률에 다른 규정이 없는 한 조합정관에 의하여 규율된다(동조 제6항).

(2) 조합장(Verbandsvorstcher)

목적조합의 집행기관인 조합장은 조합총회에 의하여 선출된다. 조합장은 조합구성원인 지방자치단체나 지방자치단체조합의 집행기관의 장인 공무원 중에서 선출된다. 조합장은 조합총회의 구성원이 될 수 없다(동법 제16조 제1항). 만약 하나의 지방자치단체만이 조합의 구성원이라면 선거가 불필요하다.³¹⁾ 조합장은 소송적으로, 소송외적으로 조합을 대표한다. 조합장은 조합의 일상적인 업무를 집행하며 법률의 규정이나 조합정관 및 조합총회의 의결에 따라서 그밖의 업무를 수행한다(동조 제2항).

6. 목적조합의 權限

목적조합은 지방협력법 제5조 제1항에 따라 그의 업무를 자기책임하에 처리한다. 따라서 목적단체는 외부의 지시를 받지아니하고 스스로의 의사결정에 따라 그의 업무를 처리

할 수 있는 自治權을 가진다. 목적조합은 지방협력법 제16조 및 17조에 따라 그 소속공무원을 임면하고 복무에 관하여 규율할 수 있는 人事高權을 가진다. 조합의 복무인력에 대한 직무상의 상관(Dienstvorgesetzt)은 조합장이 되며 조합장에 대한 직무상의 상관은 조합총회가 된다(동법 제16조 제2항). 조합의 직업공무원 및 고용인의 채용은 조합정관이 명문으로 규정하고 있는 경우에만 가능하다. 이 경우에 조합정관은 조합해산시의 조합구성원에 의한 복무인력의 인수 및 그밖의 복무관계, 후생관계의 청산에 관한 규정을 하여야 한다(동법 제17조 제2항). 목적조합은 또한 그의 업무를 수행하기 위하여 필요한 條例를 정할 수 있다.³²⁾ 목적조합은 다음에 후술하는 바와 같이 그의 재정수입을 확보하고 지출을 할 수 있는 財政高權을 갖는다.

7. 목적조합의 財政

목적조합의 재정은 수수료, 사용료 그밖의 수입에 의하여 충당된다. 이들 수입이 목적조합의 재정수요를 충당하기에 충분하지 아니한 경우에 목적조합은 조합구성원으로부터 割當金(Umlage)을 징수할 수 있다. 개개 조합구성원의 할당금은 조합정관에 의하여 정해지며, 조합정관은 개별구성원의 최고한도액을 정하거나 면제할 수도 있다. 할당금의 액수는 목적조합의 업무수행으로 인하여 혜택을 보는

31) Oebbecke, a.a.O., S.125. 반대견해로는 Wagner, a.a.O., § 16GKG, Rdnr.1

32) 여기서 말하는 조례는 조합의 업무수행을 위하여 지방협력법 제8조 제4항에 의해서 제정된다는 점에서 조합의 설립과 존립에 관한 조합정관과는 구별된다.

정도에 비례하여 결정되는 것이 원칙이지만 조합정관은 상당한 범위내에서 다른 기준을 정할 수 있다. 할당금이 조합구성원의 擔稅能力에 의하여 결정되는 경우에는 크라이스할당금(Kreisumlage)이나 지방행정조합할당금(Landschaftsverbandsumlage)에 관한 규정이 적용된다(동법 제19조 제1항). 할당금의 액수는 예산조례(Haushaltssatzung)에 확정되어야 한다(동조 제2항). 목적단체는 지방공과금법에 따라 수수료와 분담금을 징수할 수 있으나 세금을 징수할 권한은 갖고 있지 아니하다(동조 제3항)

8. 목적조합에 대한 監督

목적조합은 국가의 감독을 받는다. 목적조합에 대한 국가감독관청은 지방협력법 제29조 제1항 제1호에 따라 목적조합의 구성원에 다른 주나 다른 주의 지방자치단체 혹은 지방자치단체조합, 연방이 관여한 경우에는 내무부장관이 된다. 크라이스나 독립시(Kreisfreie Stadt), 그들이 참여한 지방자치단체조합이 참여하거나 노르트라인-베스트팔렌주가 직접, 간접적으로 참여한 목적조합에 대한 감독은 그 주된 사무소를 관할하는 관구장(Regierungspräsident)이 행한다(동조 동항 제2호). 그밖의 모든 목적조합에 대한 감독은 그 소재지를 관할하는 크라이스의 지배인(Oberkreisdirektor)이 국가의 하급행정청으로서 행한다(동조 동항 제3호). 감독수단에 대해서는 지방자치법상의 규정이 준용되므로 조사권, 이의제기, 취소권, 이행명령, 대집행, 직무대행자의 선임, 조합총회의 해산 등이 허용된다. 또한 목적단체 상호간이나 목적단체

와 그 구성원사이의 분쟁에 대한 조정도 조합정관에 특별한 규정이 없는한 감독관청의 권한에 속한다(동법 제30조)

Ⅲ. 特別法上の 목적조합

노르트라인-베스트팔렌주에서 특별법상으로 인정되는 중요한 목적조합으로는 루르지역 지방조합(Kommunalverbond Ruhrgebiet), 貯蓄金庫-및 對策組合(Spar-kassen-und Giroverband),³³⁾ 시민대학(Volkshochschule)³⁴⁾ 등이 있다. 여기서는 그 중에서 루르지역 지방조합에 대하여 살펴본다.

1. 루르지역지방조합의 유래와 法的地位

루르지역 지방조합은 루르석탄구역의 취락조합(Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk)의 후신으로서 1979년 9월 18일 제정된 루르지역 지방조합법에 의해서 설립되었다. 루르석탄구역 취락조합은 1920년에 인구과밀지역의 취락문제와 그와 관련된 업무를 수행하기 위하여 설립되었다.³⁵⁾ 그동안 연방법이나 주법에 의하여 조합의 업무에 변화가 생겼으며 특히 1970년대에 행하여진 지방구역개혁으로 인하여 종래 조합에 의하여 수행되었던 광역적인 계획 및 취락정책이 지방자치단체가 스스로 행하거나 관구행정청이 행하게 됨에 따라

33) 이에 대해서는 Oebbeke, Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie, S.17ff. 참조

34) 이에 대해서는 Oebbecke, a.a.O., S.10 ff 참조

35) 이에 대해서는 Gomnenwein, a.a.O., S.436 참조

조합의 업무를 새로 규정할 필요가 있었다.³⁶⁾

루르지역 지방조합은 특별법상의 목적조합에 해당한다. 루르지역 지방조합법 제1조에 따라 그 구성원으로는 보쿰, 보트롭, 도르트문트, 뒤스부르크, 에센, 겔젠 키르헨, 함, 헤르네, 빌하임, 오베르하우젠, 엔네페-루르크라이스, 레클링하우젠, 우나, 베젤이 포함된다. 동법 제2항에 의한 임의 가입으로 하겐이 그 구성원으로 되었다. 조합의 구역은 동법 제3조에 따라 조합구성원의 구역을 포함하고 있으며 법률로써만 변경할 수 있다. 조합의 소재지는 동법 제2조 제2항에 따라 에센시에 있다. 동법 제2조 제1항은 조합의 법적형태를 자치권을 가진 공법상의 사단이며 지방자치단체조합이라고 규정하고 있다. 그러나 이 조합은 기본법 제28조 제2항이나 주헌법 제78조 제1항에서 말하는 지방자치단체조합은 아니며 따라서 헌법에 의하여 직접 보장되는 것은 아니다. 왜냐하면 조합의 업무가 개별적인 업무에 한정되며 지방협력법에 의한 목적조합과 마찬가지로 그 업무가 지역관련적으로 전권능적으로 정해지는 것이 아니며 대상중심으로 이루어 지기 때문이다.³⁷⁾

2. 조합의 機關

루르지역지방조합의 조직은 지방행정조합(Landschaftsverband)의 조직과 유사하다. 루르지역 지방조합법 제7조에 따라 조합은 조합총회, 조합위원회, 조합지배인으로 구성된

다.

(1) 조합총회(Verbandsversammlung)

의결권 있는 조합총회의 구성원은 동법 제9조 제1항에 따라 조합구성원의 의회에 의하여 선출된다. 각 지방의회는 동조 제9항에 따라 그 선거후 6주내에 조합총회의 구성원을 그의 임기동안의 기간으로 선출하여야 한다. 개개의 조합구성원의 대표자의 수는 당해 구성원의 주민의 숫자에 비례한다. 주민수 125,000명에 이르기까지 1명의 대표자를 선출하고 주민의 숫자가 5만명을 초과할 때마다 1명씩을 추가한다. 2명 이상의 대표자를 선출하는 경우에는 비례선거의 원칙에 따른다. 피선거권이 있는 자는 동조 제1항 제2문에 따라 조합구성원의 지방의회의원이거나 크라이스 소속 지방자치단체의 지방의원에 한정된다. 지방자치법 제55조 제2항 제2문 및 크라이스법 제20조 제4항 제2문에 따라 선출된 대표자는 그 업무수행에 있어서 그를 선출한 지방의회의 지시에 구속된다. 당해 지방의회의 의결에 따라 대표자는 언제든지 해임되어 질 수 있다. 조합총회에는 의결권있는 조합총회의 구성원 이외에도 동조 제6항에 따라 의결권없는 자문위원이 있다. 이들은 루르 경제단체(상공회의소, 수공업자조합, 농업조합, 노동조합, 고용주조합)에 의해서 추천되며 조합총회가 선출한다.

조합총회는 1명의 의장과 최소한 두명의 부의장을 선출한다(동법 제11조 제1항). 또한 조합총회는 그 의사의 준비와 특정한 행정업무의 감시를 위하여 전문위원회를 구성할 수 있으며 회계감사위원회는 의무적으로 설치하여야 한다(동법 제17조 제1항). 전문위원회(Fachausschuß)에는 조합총회의 구성원 이

36) Erichsen, a.a.O., S.290; Stähler, Der Kommunalverband Ruhrgebiet, DöV 1980, S.69ff

37) Erichsen, a.a.O., S.291

외에 전문가인 시민을 위원으로 위촉할 수 있다. 위원회가 의결할 수 있기 위해서는 조합총회의 구성원인 의원의 숫자가 전문가 시민의 숫자보다 많아야 한다. 모든 위원회에는 앞에서 말한 루르경제단체의 추천에 의하여 선출된 전문가 시민이 최소한 두명은 소속되어야 한다.(동조 제2항 및 제3항)

기본원칙이 결정, 각종위원과 조합지배인의 선거, 조례의 제정 및 변경, 공공시설의 설치, 운영 폐지 등에 대한 것을 의결한다.

(2) 조합위원회(Verbandsausschuss)

조합위원회는 조합총회의 관할에 속하지 아니하는 모든 사무중에서 일상적인 업무의 수행에 관한 것을 제외한 것을 결정한다(동법 제15조). 특히 조합총회의 의결을 위한 의사의 준비 및 수행, 위원회와 조합지배인의 활동에 대한 감시 및 조합목록의 작성, 보충, 변경을 위하여 필요한 결정 등을 행한다. 조합위원회는 개별적인 업무의 수행을 조합지배인에게 위임할 수 있다(동조 제2항). 조합위원회는 조합총회의장과 조합총회가 그 구성원중에서 선출한 14명의 위원으로 구성된다(동법 제16조 제1항).

(3) 조합지배인(Verbandsdirektor)

조합지배인과 부지배인은 조합총회에 의하여 8년의 임기로 선출된다(동법 제24조 제1항 및 제8조 제1항 제4호). 조합총회는 총회구성원 재적 과반수의 제안과 재적 2/3 이상의 찬성으로 조합지배인과 부지배인을 해임할 수 있다. 해임의 제안과 해임의 의결 사이에는 최소한 6주의 기간이 주어져야 한다(제24조 제4항). 조합지배인은 조합위원회 및 위원회의 의사를 준비하고 조합총회의 의결을 집행한다. 또한 조합위원회가 그에게 위임한 사

무를 처리하고 일상행정사무를 처리하며 조합을 대외적으로 대표한다(제21조 제1항). 조합지배인은 조합총회와 조합위원회에 출석할 수 있으며 그 의결에 대하여 재의를 요구할 수 있다(제23조)

3. 조합의 業務와 活動

(1) 조합의 업무

루르지역 지방조합은 동법 제4조 제1항에 따라 조합 녹지대(Verbandsgrünfläche)에 관한 사무, 즉 휴양과 생태계의 유지를 위하여 광역적인 의미를 갖는 녹지대, 수역, 임야지대 그밖의 건축금지지역을 확보한다. 이 업무를 수행하기 위한 수단으로 조합은 동법 제5조 제1항에 따라 조합의 모든 녹지대를 포함하는 組合目錄을 작성한다. 현재로 조합구역의 약 60%가 이에 포함된다.³⁸⁾

목록의 작성과 변경, 보충에 대해서는 조합위원회가 결정한다. 조합은 그밖에 광역적인 의미를 갖는 공공 여가활용시설의 설치 및 운영에 참가하고 조합구역의 공공사업 및 측량 기술적이고 제도(製圖)에 관한 사무를 수행한다. 그밖에도 조합정관이 정하는 바에 따라 조합은 광역적인 의미를 갖는 지방자치단체의 업무를 수임받을 수 있다. 이 경우에 조합정관은 조합구성원의 동의를 받아야 하며 그 업무의 수행이 조합구성원의 의무사무인 경우에는 감독관청의 승인을 얻어야 한다(제4조 제2항).

(2) 조합의 활동

조합은 개개의 조합구성원을 위하여 그의

38) Erichsen, a.a.O., S.293

신청에 의하여 다음의 활동을 수행할 수 있다 (제4조 제3항).

1) 쓰레기의 처리, 입하, 출하 2) 조경계획의 작성 3) 조경의 발전, 보호, 개발에 관한 조치 4) 자연 및 조경 특별보호구역의 관리등이다. 그밖에 조합은 조합구성원 2/3 이상의 찬성을 얻어 조합구성원이나 조합구역내의 크라이스 소속지방자치단체를 위하여 그의 신청에 따라 그 업무를 수임할 수 있다(제4조 제5항). 이들 활동을 위하여 조합은 부분적으로 私法上的 회사형식을 이용하고 있다. 1982년 1월 1일부터 쓰레기수거를 위하여 “유한회사 루르지역 쓰레기 수거회사”를 설립하여 업무를 수행하고 있다.³⁹⁾

4. 조합의 財政

수수료나 분담금, 그밖의 수입이 조합의 재정수요를 충족하기에 충분하지 아니한 경우에는 동법 제26조에 따라 조합구성원에게 割當金を 부과할 수 있다. 현재 조합할당금(Verbandsumlage)이 가장 중요한 조합의 수입이 되고 있다. 조합할당금은 매회계연도마다 새로 확정되며 감독관청의 승인을 요한다. 할당금의 산정에 있어서 개개구성원이 받는 혜택, 재정능력, 재정-부담조정의 참여등을 고려하여 결정되어야 한다.

5. 조합에 대한 監督

조합은 동법 제28조에 따라 내무부 장관의 감

독을 받는다. 감독의 기준은 조합이 합법적으로 그의 업무를 수행하는 지에 관한 합법성의 감독에 한정된다(동법 제28조 제1항). 다만 조합이 지시사무를 수행하는 범위내에서는 관계법률에 따라 특별감독을 받는다(동조 제2항). 그밖에는 지방자치단체에 대한 감독이 적용된다.

IV. 目的組合, 地方自治團體組合 및 한국법상의 特別地方自治團體組合

1. 地方自治團體組合(Gemeindeverbände)

목적조합과 개념적으로 구별되는 것으로서 지방자치단체조합을 들 수 있다. 독일에서 지방자치단체조합이 법률상으로 무엇을 의미하는 지가 반드시 명확한 것은 아니다. 우선 입법자가 지방자치단체조합을 여러가지 의미로 사용하고 있으며 지방자치조합에 속하는 것들의 구조와 기능이 주에 따라, 종류에 따라 상이하다.⁴⁰⁾

지방자치단체조합에 해당하는 것으로 일반적으로 논의되는 것에는 게마인데연합(Samtgemeinde, Verbandsgemeinde, Verwaltungsgemeinschaft, Amter), 크라이스(Kreis), 상급지방자치단체(Hohere Gemeindeverbände)

39) Wechsel auf die Zukunft, Informationsbroschüre des Kommunolverbandes Ruhrgebiet, S.17

40) 이에 대하여 자세한 것은 Pagenkopf, Kommunalrecht, 2.Aufl., 1975, S.8ff, 272ff.

Wolf/Buchhof/Sfober, Verwaltungsrecht II, 5. Aufl., 1987, S.31ff, 119ff. 참조

nde)⁴¹⁾ 등이 있으며 비교적 최근에 나타나기 시작한 지방자치단체조합으로서 도시-주변-조합(Stadt-Umland-Verbände)을 들 수 있다.

게마인데연합은 독일의 일부주(니더자센, 바이에른, 라인란트-팔츠, 쉴레스비히-홀스타인)에서만 인정되는 지방자치단체조합으로서 게마인데와 크라이스의 중간에 해당하며 그 조직과 기능, 권한은 각주에 따라 상이하다.⁴²⁾ 게마인데연합에는 행정능력이나 재정능력이 취약한 작은 게마인데가 지방자치단체로서의 독립성을 유지하면서 소속된다. 지방적인 중요한 업무가 법률에 의하여 게마인데연합에 이전되며 소속 게마인데도 스스로 그의 업무를 게마인데연합에 위임할 수 있다. 法律的으로 특히 문제되는 것은 게마인데연합과 소속 게마인데와의 관계이다. 헌법상으로 직접 지방자치의 보장을 받은 것은 개개의 소속 게마인데이고, 게마인데연합은 지방자치단체조합으로서 그에 대한 보장은 훨씬 약하다. 그러나 실무상으로는 종종 그 반대인 경우가 드물지 아니하다.⁴³⁾

크라이스는 크라이스 소속 게마인데(Kreisangehörige Gemeinden)로 구성되며 게마인데와 마찬가지로 자치권을 가진 지방자치단체에 속한다. 크라이스가 헌법 제28조 제2항에

의하여 직접 憲法上으로 지방자치를 보장받는 지방자치단체 조합에 속한다고 보는데는 이설이 없다.⁴⁴⁾

그러나 크라이스의 구성원의 지방자치단체인 개개의 게마인데가 아니라 직접 그 관할구역의 住民이라는 점에서 다른 지방자치단체 조합과 차이가 있다. 크라이스는 사실상 우리나라의 특별시, 직할시, 도와 그 법적지위나 권한, 기능에 있어서 매우 유사하며 서로 비교될 수 있다.⁴⁵⁾

상급 지방자치단체조합(höhere Gemeinde Verbände)은 크라이스나 독립시(Kreisfreie Stadt)보다 넓은 광역적인 업무를 수행하는 지방자치단체조합이다.⁴⁶⁾ 이는 각각 특유한 역사적인 배경을 가지고 있으며, 주의 개편과정에서 다른 주에 편입된 주의 행정구역을 자치권을 가진 지방자치단체조합으로 잔존시킨 경우가 많다.⁴⁷⁾ 상급지방자치단체의 전형적인

41) 게마인데 연합을 최하급의 지방자치단체조합, 크라이스를 하급의 지방자치단체 조합이라고 부르기도 한다(Wolf.Bachof/Stober, a.a.O., § 88. § 89 참조

42) 이에 대해서는 Pagenkopf, a.a.O., S.113ff:Gonnemwein, Gemeinderecht, S.411ff

43) Schmidt-Aßmann, Kommunalrecht, in:v.Münnch*Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl., 1988, 5.196

44) Kreis에 대해 자세한 것은 Debbeke, Gemeindeverbandsrecht, S.19ff; Erichsen, a.a.) O., § 4B:Seele, Die Kreisverfassungssysteme, in:Püttner(Hrsg), HKWP, 2.Aufl. Bd.2 S.343ff. 참조

45) 그러나 규모나 주민의 수에 있어서는 현저한 차이가 있다

46) 상급지방자치단체조합에 대해서는 Wittl, Die höhere Gemeindeverbände, in Süddeutschland, in:HKWP Bd. 2, S.432ff; Meyer-Schwickerath, Die höhere Gemeindeverbände in Norddeutschland, in:HKWP, Bd.2, S.452ff; Erichsen, a.a.O., § 12 참조

47) 특히 노르트라인-베스팔렌주의 지방행정조합(Landschaftsverband)이 이에 해당된다. 자세한 것은 Erichsen, a.a.O.; Oebbecke, a.a.O., S.79ff

업무는 사회행정과 문화행정의 분야이다. 즉 광역적인 사회부조, 사회보장, 특수병원의 운영, 청소년 복지, 주 및 연방의 도로행정, 특수학교, 지방경제 등이 이에 속한다. 상급지방자치단체조합은 두가지 유형으로 구분될 수 있다.⁴⁸⁾

첫째 유형으로는 바이에른주의 관구조합(Bezirksverbände)과 라인란드-팔츠주의 팔츠 관구조합(Bezirksverband pfalz)을 들 수 있는데 지방자치단체조합의 구성원이 소속 크라이스나 독립시가 아니고 직접 그 구역의 주민이 된다는 점이 특이하다. 이들 지방자치단체조합은 地域社團으로서 그 조합총회는 주민에 의한 직접선거로 구성된다. 이에 대하여 두번째 유형으로는 바덴-뷔르템베르크주의 지방복지조합(Landes-Wohlfahrtsverbände), 노르트라인-베스트팔렌주와 헤센주의 지방행정조합(Landschafts-Verbände)를 들 수 있는데 이들은 社團聯合(Bundköperschaft)로서 그 구역에 있는 크라이스나 독립시를 구성원으로 한다. 조합총회는 조합구성원인 크라이스나 독립시의 의회에 의하여 선출한다.

도시-주변-조합(Stadt-Umland-Verbände)은 크라이스와 상급지방자치단체조합 사이에 위치한 지방자치단체조합이다.⁴⁹⁾

도시-주변조합은 무절제한 대도시의 밀집지역의 형성과 그로 인한 문제(예컨대 근교교

통문제, 상하수도, 지역계획 및 토지이용계획 등)의 해결을 위하여 제안되었고 일부의 주에서 채택되고 있다. 이에 속하는 것으로서는 자르브뤼켄 도시조합(Stadtverband Saarbrücken), 프랑크푸르트 주변조합(Umlandverband Frankfurt)등을 들 수 있다. 도시와 그 주변지역의 문제를 해결하기 위해서는 지방자치단체조합의 방식으로만 사용되는 것이 아니고 오히려 目的組合의 방식이 선호되고 있다. 예컨대 앞에서 설명한 루르지역 지방조합이 그 대표적인 예에 속하며 지방자치단체조합으로 설립되었다가 해체되고 목적조합으로 전환하여 설립된 것도 있다. 예컨대 광역 하노버 도시-주변-조합(Stadt-Umland-Verband Großraum Hannover)이 1980년에 법률로써 해산되고 광역 하노버 목적조합으로 전환한 것이 그 예에 속한다. 개개의 도시-주변-조합은 그 구조와 권한, 기능에 있어서 다양하기 때문에 이를 일반적으로 고찰하는데 상당한 주의를 요한다. 도시-주변-조합은 이웃한 독립시, 크라이스, 크라이스 소속 제마인데로 구성되며 대도시 밀집지역과 그 주변지역의 문제를 해결하기 위하여 그 구역의 광역적인 업무를 처리하는 자치권을 가진 지역사단이다.

2. 目的組合과 地方自治團體組合의 비교

목적조합의 기능과 권한을 보다 명확히 이해하기 위해서는 지방자치단체조합과의 공통점과 차이점을 살펴볼 필요가 있다. 이에선 지방자치단체조합이 무엇인가하는 개념의 이해가 선행되어야 한다. 독일에서는 지방자치단체조합의 개념에 대해서는

48) Schmidt-Aßmann, aa.O., S.197

49) 도시-주변-조합에 대해 자세한 것은 Wagner, Stadt-Umland-Verbände, in:HKWP(a.a.O.)Bd. 2 S.413ff; Wolf/Bachof/Stober, a.a.O. § 89a. 참조

일치된 정의가 아직 정립되지 못하고 있으며 학자에 따라 상이하다. 입법자들도 다양한 의미로 사용한다. 모든 견해에 있어서 공통된 점은 지방자치단체조합이 개개의 게마인데지역을 벗어나는 행정조직체라는 점이다. 지방자치단체의 개념에 대한 학자들의 견해를 목적조합과 관련하여 살펴보면 두가지로 유형화시켜 볼 수 있다.⁵⁰⁾

첫번째의 견해는 지방자치단체조합이 초게마인데적인 지역적인 결합으로 성립된다고 보고 있다. 즉 “지역적으로 게마인데를 넘어 존재하는 지역적인 종류의 社團”⁵¹⁾이라거나 지방자치단체로 구성된 자치권을 가진 공법상의 사단으로서 지역적으로 개별 지방자치단체를 넘는 모든 지방적인 종류의 사단⁵²⁾이라고 보는 견해이다. 이에 대하여 두번째의 견해는 앞의 요건이외에 일반적이거나 좁게 한정되지 아니한 業務領域을 가질 것을 추가적으로 요구하고 있다. 예컨대 “게마인데의 수준을 넘는 지방적인 구조를 가지고 일반적인 업무영역을 갖춘 모든 사단”⁵³⁾이라거나 “광범하게 맡겨진 광역적이거나 보충적인 업무와 광범하게 혹은 열거적으로 맡겨진 조정적인 업무를 수행하기 위하여 조직된 직접 혹은 간접적인 지역사단”⁵⁴⁾이라고 정의하는 견해가 이에 속한다. 첫번째의 견해에 의하

면 목적조합은 지방자치단체조합에 포함되고 두번째 견해에 의하면 목적조합은 지방자치단체조합에서 제외된다. 입법자는 경우에 따라 지방자치단체조합에 목적조합을 포함시키기도 하고 제외시키기도 한다.⁵⁵⁾

독일의 학설과 실무를 검토하여 보면 지방자치단체조합이 지역고권을 가진 지역사단으로서 비교적 광범한 업무를 처리하며 법률에 의해서 형성되는데 비하여 목적조합은 애초부터 구체적이고 개별적인 특정 업무를 수행하기 위한 공법상의 사단이지만 지역고권을 가진 지역사단이 아니며 소속 지방자치단체의 임의적인 의사에 의하여 설립되는 것이 원칙이라는 점에서 차이가 있다. 그러나 목적조합이 여러가지 업무를 수행하는 경우에 양자의 구별이 쉽지 아니한 경우가 있으며 相對化된다는 점을 부인할 수 없다.⁵⁶⁾

일부의 학자는 지방자치단체조합을 협의의 지방자치단체조합(혹은 진정한 지방자치단체조합)과 광의의 지방자치단체조합(혹은 부진정한 지방자치단체조합)으로 구분하기도 한다. 전자는 지방자치단체를 조합의 구성원으로 하고 조합의 대표기관이 통상 조합구성원의 대표기관(의회)에 의하여 선출되는 간접적인 지방자치단체(mittelbare Kommunale Selbstverwaltungs Körperschaft)를 의미한다고 하고 후자는 조합구성원이 지방자치단체가 아니고 당해구역에 사는 주민이며 조합의 대표기관이 주

50) Oebbeke, a.a.O., S.378

51) Gonnenwein, a.a.O., S.378

52) Pagenkopt, a.a.O., S.27

53) Scheuner, Grunegriffe der Selbstverwaltung, in:HKWP(a.a.O.)Bd.1, S.18

54) Wolf/Bachof/Stober, a.a.O., S.36

55) Oebbecke, a.a.O., S.1

56) Wolf/Bachof/Stober, a.a.O. S.161:Schmidt-Abmann, a.a.O., S195

민에 의하여 직선되는 직접적인 지방자치단체(unmittelbare Kommunale Selbstverwaltungskörperschaft)라고 한다.⁵⁷⁾

3. 우리 地方自治法上의 特別地方自治團體와 地方自治團體組合

우리나라의 지방자치법 제149조 이하에 규정되어 있는 지방자치단체조합은 체계상으로 지방자치단체간의 협력수단으로 규정되어 있고, 그 업무가 한개 또는 두개 이상의 특정된 구체적인 업무에 한정된다는 점, 조합의 설립이 원칙적으로 구성지방자치단체의 임의적인 의사결정에 의한다는 점등에서 독일의 목적조합과 매우 유사한 권한, 기능, 법적지위를 예상하고 있다고 볼 수 있다. 그런데 지방자치법 제2조 제3항의 특별지방자치단체는 그 내용이 개방적이긴 하지만 지역고권을 가진 지방자치단체로서의 성격을 전제로 하고 있다는 점에서 독일법상의 지방자치단체조합과 유사한 것을 예상한 것이 아닌가 생각되어진다. 그렇게 본다면 우리 지방자치법상의 특별지방자치단체는 동법 제149조 이하에 규정된 지방자치단체조합(독일법상의 목적조합에 해당)과는 무관한 것으로 볼 수 있다. 또한 동법 제2조 제4항은 특별지방자치단체에 대한 것을 대통령령으로 정하도록 규정되어 있으나 지방자치단체조합은 이와는 아무런 상관이 없이 지방자치법상에 규정되어 있다는 점에서 체계론적인 해석에 의하면 양자는 별개의 것이라고 볼

서 있다.⁵⁸⁾

그런데 동법 동조 제3항은 특별지방자치단체의 업무를 “특정한 목적의 수행”에 한정시키고 있으므로 독일법상의 목적조합(우리 지방자치법상의 지방자치단체조합)을 예상하고 있는 것이라고 해석될 수도 있다. 결국 특별지방자치단체가 무엇을 의미하는가에 대하여 입법자는 명확한 구상을 밝히고 있지 아니하며 법체계상의 혼란만을 조장하고 있다고 볼 수 있다. 해석론으로서 특별지방자치단체를 지방자치단체조합(독일의 목적조합)과 동일시하는 견해는 그 이외의 다른 형태의 지방자치단체의 설립을 배제하는 것이 되므로 채택될 수 없다.

立法論으로서 지방자치법 제2조 제3항과 제4항의 특별지방자치단체에 대한 규정을 삭제하거나 단순한 법률유보의 근거조항으로 대체시키고 앞으로의 연구와 현실적인 필요에 따라 特別法으로써 특수한 형태의 지방자치단체를 구성하도록 하는 것이 바람직하다. 지방자치법 제149조 이하의 지방자치단체조합에 규정된 지방자치단체조합에 대한 규정은 대단히 불충분하므로 이를 보다 상세하게 규정할 필요가 있다.⁵⁹⁾ 이에 독일의 목적조합에 대한 규율이 상당히 많은 도움이 될 것이다.名稱에 있어서 독일의 목적조합에 해당하는 것을 “지방자치단체조합”이라고 표현하는 것에는 문제가 있다. 더구나 조합업무에 관련된 私人이나 公·私法上の 法人도 참

58) 이기우, 지방자치행정법, 50면

59) 이기우, 앞의책, 327면.

57) Wolf/Bachof/Stober, a.a.O., S.37

여시킴 필요가 있으므로 새로운 명칭이 모색될 필요가 있다. 독일의 지방자치단체조합이 대개 특수한 역사적인 사유에 기인하고 새로이 조직된 것의 성과는 반드시 긍정적인 것만이 아니라는 점에서 광역적인 사무를 처리하기 위하여 이에 해당하는 특별지방자치단체를 설치하는 것에는 신중을 기할 필요가 있다. 더구나 우리나라의 지방자치단체인 시, 군, 자치구가 이에 상응하는 독일의 게마인데보다, 특별시, 직할

시, 도가 이에 상응하는 독일의 크라이스보다 규모면에서 매우 크다는 점을 감안하면 더욱 그러하다. 따라서 우선 독일의 목적조합(우리 지방자치법상의 지방자치단체조합)을 충분히 활용하여 광역적인 업무를 처리하도록하고 그것으로 불충분하거나 불가능한 경우에 보다 깊은 연구를 거쳐 특별지방자치단체의 도입을 검토하는 것이 바람직하다.