



지방분권정책 환경변화와 대응

요약

□ 지방분권 및 특례시의 환경 변화 및 동향

- 「지방자치법」 제198조(대도시 등에 대한 특례 인정)에 의거 특례시는 “대통령령” 이 아닌 “개별법” 개정에 의해 서만 특례사무 확보가 가능
⇒ 약 10,000여개의 지방 사무를 “일괄이양법”이나 개별법 개정으로 이양 받는 것은 물리적으로 불가능
- “특례시 지원에 관한 특별법안” 입법 동향
⇒ '23.4.25. 발의되어 소관위원회 계류 중이나, 독립된 자치단체의 종류가 아닌 상황에서 법리적으로 특별법 제정이 어렵고 정치적으로 기초단체의 서열화에 대한 부담감이 존재
⇒ 정치적·상징성 부여에 초점이 맞춰져 재정·조직 등에 분명한 권한이 부여된 「세종시법」에 비해 전반적 체계성이 떨어짐

기타 입법 동향

- ✓ 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(’23.7.10.)은 「지방자치법」에 대한 특별법의 위상을 가지며 본 법에 따른 “지방시대위원회” 발족 시 “대도시·특례시 분야”에 대한 관심은 상대적으로 축소될 것으로 예상
- ✓ 지난 6.11일 시행된 「강원특별법」은 다른 법과의 관계 등 일반적인 사항과 지방분권의 상징적인 부분으로 구성되어 있으나 「제주특별법」에 비해 구체성이 없음

□ 수원특례시의 준비

- 특례사무 확보를 원활히 하기 위한 「지방자치법」 제198조 개정
⇒ 같은 법 시행령에 규정된 “특례협의회의”, “특례심의위원회” 등 절차를 통해 특례사무의 권한을 보다 수월하게 확보할 수 있도록 「지방자치법」 제198조제3항 개정
 - (현재) ③…(생략)… 특례시의 인구 인정기준은 대통령령으로 정한다.
 - (미래) ③…(생략)… 특례시의 인구 인정기준과 특례사무 인정절차는 대통령령으로 정한다.
- ⇒ “특례시법(안)” 통과에 대비한 구체적 보완사항 선제적 검토
 - 조정교부금, 징수교부금, 균형발전특별회계계정 마련 등 재정중심 조문 보완

[1]. 지방분권 및 특례시 제도에 대한 문제점

□ 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 내용과 '23.7.10. 시행에 따른 파급 전망

- 본 법은 기존 「국가균형발전특별법」과 「지방분권법」을 통합한 법안이며 2023년 7월 시행, 총 94개 조항으로 이루어져 있으며 「지방자치법」 이상으로 파급력이 클 것으로 예상됨
- 본 법은 지방시대 종합계획 수립과 지역균형발전시책 및 분권과제, 통합자치단체에 대한 특례, 지방시대위원회 설치 및 운영, 균형발전특별회계 등 「지방자치법」에 대한 특별법의 위상을 가지고 있음
⇒ 기존 균형발전계획 및 지방분권계획을 통합, “지방시대 종합계획”을 수립하고 대통령균형발전위원회와 지방분권 위원회를 통합 “지방분권위원회”를 설치 운영하는 것이 주요변동 내용임
- 특히 관심을 가져야 할 부분은 대도시 및 특례시와 직접 관련된 제58조~제61조와 제62조~제73조에 규정된 “지방시대위원회”의 구성과 운영임
⇒ 제58조~제61조는 기존 「지방분권법」에 규정된 사항이며 당시 문제가 있었던 인구 50만 대도시의 징수교부율 10% 자율성을 제61조에 그대로 담고 있을 뿐 실질적으로 「지방세기본법」 제67조 및 그 시행령 제55조에 의해 일률적으로 3% 적용되는 사항에 대한 해제는 없었음
⇒ 기존 지역균형발전위원회와 지방분권위원회가 현 정부 이후 가동되지 않았으나 금년 9월까지 두 위원회를 통합한 “지방시대위원회”가 발족되나, 규모가 축소되어 위원회 및 전문위원회 내에 “대도시·특례시 분야”에 대한 발족 여부는 불투명함

□ 「강원특별법」 실시 및 “특례시 지원에 관한 특별법안”(이하 “특례시법(안)”) 관련 현황

- 「강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법」은 총 23개 조항으로 「세종시법」이나 「제주특별법」과 달리 구체적 특례사항이 적시된 것이 아닌 선언적인 조항으로 구성되어 있음
⇒ 국가와의 관계, 다른 법과의 관계 등 일반적인 사항과 주민참여예산의 명시화 등 지방분권의 상징적인 부분으로 구성
⇒ 특이한 점은 제8조에 “국가보조사업의 수행 등에 소요되는 비용에 대하여 「국가균형발전 특별법」의 국가균형발전특별회계에 별도 계정을 설치”할 수 있으며, 지원위원회 설치(제10조), 감사위원회의 설치(제15조)를 할 수 있음
⇒ 「세종시법」은 총 30개 조항이나, 제14조 재정특례, 제15조 조직특례 등 구체적 특례사항과 제28조 균형발전특별회계 별도계정 설치 의무화 등 의미 있는 조항이 존재함
- “특례시법(안)”은 김승원(수원갑) 의원 대표 발의로 총 20개 조항으로 구성되어 있으며 현재 행안위 계류 중이나 의회 환경이 우호적이지 않으며 법적 완결성도 미비함
⇒ 본 법안은 국무총리 소속 특례시지원위원회 설치(안제8조), 관광특구지정권한 등 사무특례(안제10조), 예비특례시제도 도입(안제13조), 균형발전특별법에 별도계정 설치 가능(안제18조) 등이 있음
⇒ 본 법안은 2022년 대도시연구원협의회 공동연구 “특례시 지원 특별법 제정 관련 기초연구”에 기초한 것으로 「강원특별법」과 유사성이 있음

- ⇒ 다만 제10조 특례사무를 무한하게 늘릴 수 없는 점과 균형발전특별회계 계정 신설 등 기초단체의 서열화에 대한 부담감이 크고, 정치적·상징성 부여에 초점이 있어 전반적인 체계성이 떨어짐
- ⇒ 「지방자치법」 제2조에 규정한 자치단체의 종류는 “시·군·구” 인데 특례시가 자치단체의 독립적인 종류가 아닌데 특별법이 존재한다는 것은 법리 상 무리가 있음(세종시는 자치단체 종류임)

□ 「지방자치법」 제198조에 따른 특례시의 특례사무 확보의 한계

「지방자치법」

제198조(대도시 등에 대한 특례 인정) ① 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

② 제1항에도 불구하고 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대도시 및 시·군·구의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있다.

1. 인구 100만 이상 대도시(이하 “특례시”라 한다)

2. 실질적인 행정수요, 국가균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정 안전부장관이 지정하는 시·군·구

③ 제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시와 제2항제1호에 따른 특례시의 인구 인정기준은 대통령령으로 정한다.

- 「지방자치법」 제198조제2항의 자구 심사 미비로 특례시는 개별법 개정에 의해서만 특례사무를 확보할 수 있으므로 자구 수정이 있어야 함
 - ⇒ 특례시는 「지방자치법」 제198조제2항제1호에 “대통령령으로 정하는 기준과”라는 자구가 없으므로 각각의 법을 개정해야 함
- 약 1,500여 개의 행정법과 시행령·규칙 포함 약 4,500여 개의 제도에 분포되어 있는 지방사무 약 10,000여 개를 “일괄이양법”이나 법 개정에 의해 이양 받는 것은 물리적으로 불가능함
- 특례를 요청하는 사무의 98%는 도 권한 이양을 요청하는 사무이므로 현행 같은 법 시행령에 구비된 절차에 의하는 것이 효율적임
 - ⇒ 특례시를 제외한 시·군·구는 「지방자치법 시행령」에서 규정하는 도지사-시장 간 “특례협의회의(제121조)” 및 행안부장관 소속 “특례심의위원회(제122조)” 제도를 통해 도 권한 이양을 받을 수 있음
- 특례시는 현행 제도 상 “(일명)일괄이양법” 또는 「지방분권법」 제41조 각 호에 규정된 13개 특례사무를 확대하는 방법이 있음
 - ⇒ “제2차 지방일괄이양법”은 제1차와 달리 소관 상임위 심사가 있어 지연 중(현 38개 법안에 대해 재입법)

* 「지방분권법」 제41조는 `23.7.10. 이후 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제59조로 대체

[2]. 수원시 대응전략

□ 「지방자치법」 제198조 제3항의 자구 수정을 위한 개정안 마련

- 현행 제3항에 ‘특례사무 인정절차’를 삽입하여 특례 권한을 수월하게 확보할 수 있도록 개정해야 함

현행	개정(안)
제198조(대도시 등에 대한 특례 인정) ①~② (생략) ③ 제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시와 제2항 제1호에 따른 특례시의 인구 인정기준은 대통령령으로 정한다.	제198조(대도시 등에 대한 특례 인정) ①~② (현행과 같음) ③ ----- ----- <u>특례시의 인구 인정기준과 특례사무 인정절차</u> 는 대통령령으로 정한다.

- 「지방자치법 시행령」 [별표 4] 개정 또는 [별표 3] 및 [별표 4] 삭제
 - ⇒ [별표 4]는 “인구 100만 이상 대도시가 직접 처리할 수 있는 도의 사무” 8개가 규정되어 있으나, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제59조에는 이미 13개가 규정되어 있어 다툼의 소지 있음
 - ⇒ 기본적으로 [별표 4]의 사무는 「지방자치법」이 아닌 다른 개별법에 의해 규정된 것으로 「지방자치법」의 시행령이 국회의결을 거친 다른 법을 기속한다는 것은 법리에 맞지 않으며 추후 특례사무가 있을 때마다 개정이 무한 반복되는 입법낭비가 있으므로 [별표 3] 인구 50만 도시특례 및 [별표 4] 인구100만 도시특례는 삭제되어야 함

□ “지방시대위원회” 구성 및 산하 “전문위원회” 구성에 주의를 기울일 필요

- `23.7. “지방시대위원회” 발족 후 8월 중 당연직 위원을 포함 40여 명의 본 위원으로 구성(안) 유력
 - ⇒ 지방분권위원회가 본 위원회 및 전문위원회로 대규모 조직이었던 것에 반해 소규모 전문가 집단으로 구성될 것으로 예측됨
- 전문위원회는 (현)국가균형발전위원회 자치분권특별위원이 선발된 지 1년 미만으로 소속 이전 가능

□ “특례시법(안)” 구체화 및 필요성 확산

- 조정교부금 비율 상향 조항, 법정 징수교부율 조항, 국가균형발전특별회에 의한 예산계정 설치 등 재정 관련 조항 삽입 필요
 - ⇒ 제10조의 사무특례는 의미가 없고 제한적이며 물리적으로 무한확장 불가능함
- 다른 법과의 관계와 시행령 등 후속 조치계획 수립 필요
 - ⇒ 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」과의 충돌 시 특별법과 특별법의 다툼 정리
 - ⇒ 의원입법이지만 결과적으로 위원회 대안입법으로 추진될 것이므로 시행령에 담아야 할 사항과 본 법에 담아야 할 사항을 정리, 본 법에 담아야 할 사항은 위원회 심사 시 보완 필요

※ 본 간행물은 집필자의 개인 의견으로 수원시정연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.