

광역형 자치단체 모형 설정에 관한 연구

Toward the Model of Mega-authorities

2013

연구진

연구책임

● 박상우 / 인문사회연구부 연구위원

공동연구조원

● 정형진 / 인문사회연구부 연구원

● 황설화 / 인문사회연구부 연구원

이 보고서의 내용은 연구진 개인의 견해로서
수원시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요 약

본 연구에서는 우리 지방자치단체들의 맥락과 특성을 반영할 수 있는 ‘광역형 자치단체 모형’을 창출함으로써 지방자치단체의 행정서비스 효율성을 확보하고 대도시들의 경쟁력을 강화하자는데 그 목적이 있다

본 연구의 목적을 달성하기 위해 문헌분석의 방법을 통해 기초단체의 기능에 대한 이론적 접근 및 법률분석을 통한 유형별 지방자치단체의 권한을 분석하고, 일본·독일·프랑스 등 해외사례 분석을 통해 광역형 자치단체의 모형의 토대를 구축하였다. 또한 실증분석의 방법을 통해 성남시, 용인시, 고양시, 세종특별자치시의 관련 담당자의 인터뷰 및 실태조사 및 선행연구에서 이루어진 데이터와 분석을 바탕으로 회귀분석을 하여 제 변수들과 조직규모에 미치는 영향을 살펴보았다. 인터뷰를 통한 주요 내용들은 광역형 자치체에 필요한 행정권한, 수요, 기능 등을 점검함으로써 본 연구에서 논하고자 하는 광역형 자치단체의 모형의 논제와 정책적 방향을 도출하였다.

제 2장에서는 기초단체 기능에 대한 이론적 접근을 하였다. 이를 위해 국가 기능을 분석하고 중앙-광역-기초단체 간 기능분석을 한 후, 기존 연구에 대한 검토를 통해 광역형 기초단체모형을 도출을 위한 분석틀을 도출하였다.

자치단체의 기능변화를 촉발하는 변수로는 일반적으로 인구·면적 등 많은 요인이 있으나, 일반적으로 가장 영향력이 큰 변수로는 인구규모 꼽고 있다. 외국의 경우 기초단체의 최적 인구규모는 10만 명~30만 명이라는 연구가 지배적이며(P. Hauser, R. Baker, Schmandt & Stephens), 한국의 경우에는 적정 규모를 직접적으로 산출한 적은 없으나 60만 명에서 규모의 경제가 달성된다는 시각(최영출)이 있다. 문제는 이러한 범위를 훨씬 상회하는 100만 이상 도시에 대해서는 현재의 기초단체의 기능으로는 행정수요를 충족시킬 수 없다.

따라서 광역 기초단체에 기능 및 권한을 충족시키는 모형을 정립하기 위해서

는 권한의 위임을 담보하는 제도, 조직 및 재정의 측면에서 어떠한 변화가 필요한지를 분석해야 할 것으로 나타났다.

제 3장에서는 광역형 기초단체 모형을 설정하였다. 우선 지방자치단체를 5개 유형별(특별시, 광역시·도, 특별자치도·자치시, 기초단체)로 나누어 각 자치단체별로 권한, 행정수요 및 기능을 분석하여 광역형 기초단체의 모형 정립의 방향성을 제시하였다.

우선 현행법상 100만 대도시 사무특례는 인구50만 이상도시 특례와 100만 이상도시 특례 11개로 이루어져 있으나, 현재의 행정수요를 감당하기는 어려움으로 ① 필수 광역사무를 제외한 사무 중, ② 대도시 특성에 부합하고 기초단체의 자치권확대가 가능한 사무를 차등이양하되, ③ 인구규모, 재정력지수, 부정적 외부효과성을 비교하여 사무권한을 이양해야하는 것으로 나타났다.

제 4장에서는 일본·독일·프랑스 등 사례분석을 통해 시사점을 도출하여 광역형 단체기초단체 모형에 필요한 요소를 검토하였다.

한국은 일본·미국·영국·프랑스·독일에 비해 기초자치단체 수가 적은 반면에 평균 인구는 가장 많았다. 이는 한국의 현재 기초자치단체가 명목상 기초자치단체일 뿐이지 실제로는 기초자치단체 이상의 규모와 역할을 수행하고 있음을 의미하므로, 선진국의 사례에서처럼 자치사무에 있어 기초자치단체를 우선시하고 중앙 또는 광역자치단체는 기초자치단체가 효과적으로 수행할 수 없는 사무만 담당하도록 해야 하는 것으로 나타났다.

제 5장에서는 광역형 기초단체 발전을 위한 정책적 제언을 하였다. 우선 기능별 법적 권한의 확대 및 재정, 조직·인사, 자치입법권의 강화방안을 언급하였으며, 최종적으로 인구 100만 명이상 도시의 행정사무특례의 구체적인 사안을 정리하였다.

기능별 법적 확대는 100만 이상 대도시 시민들이 필요로 하는 주민생활에 밀접한 사무와 기능을 수행할 수 있도록 복지증진분야, 지역개발 및 생활환경 시설 설치, 문화, 소상공인 및 중소기업 육성분야 등의 주민밀착형 사무 권한을 확대하는 것이 필요한 것으로 나타났다.

재정의 자율성을 확보하기 위해서는 현행법상 세목변경, 신세원 신설 등이 어렵다면 단기적으로 국고보조금 확대, 복권발행, 시장공모채 발행 등을 검토하는 것이 필요가 있는 것으로 나타났다. 현행 세목 중 보통세인 취득세, 레저세, 지방소비세와 현행 기초단체세로 분류되는 등록면허세에 대해서는 광역시와 도가 각각 60% 대 40% 비율로 공동과세하고 있다(지방세연구원, 2013). 이들을 제외한 나머지 보통 지방세 세목인 재산세, 지방소득세, 담배소비세, 자동차세, 주민세는 광역 기초단체가 단독으로 과세하며, 현행 광역단체 세목 중 목적세인 ‘지역자원시설세’와 ‘지방교육세’도 광역 기초단체의 세목으로 분류할 필요가 있는 것으로 나타나, 이러한 세목의 기본 편제는 광역형 자치단체 모델의 세입 구조가 될 수 있으며, 재정수입의 구조를 변화시킬 수 것으로 기대된다.

조직·인사측면에서는 중앙정부의 관점에서 50만 인구, 100만 인구 등의 인구통계적인 획일적이고 중복적인 규제와 규정을 적용하기보다는 광역형 자치단체의 특성에 맞는 자주적인 조례를 제정하는 것이 필요한 것으로 나타났다. 또한 부시장 체제를 강화하여 광역행정의 조정기능을 강화하는 것이 바람직하며 총액인건비 제도 등 제도적인 제약 요인에 대한 유연성 확보할 필요가 있는 것으로 나타났다.

자치입법권 확대의 측면에서는 「지방자치법」 제15조는 현실을 수용하지 못하는 규정으로 일본의 「지방자치법」 처럼 ‘법령에 위반되지 않는 한’으로 개정하여 자치입법권의 제한을 없애야 할 것으로 나타났다.

또한 자치입법권의 범위를 결정하는 기준이 되는 사무배분체계를 개편하여 자치사무의 범위를 확장시킬 필요가 있는 것으로 나타났다. 특히 기관위임사무를 폐지 또는 최소화하여 국가사무와 지방자치사무를 동등한 비율로 재구성해야 할 필요가 있다. 이는 법정수임사무제도 이후 지방자치단체들의 능동적인 역할 행위가 필요하기 때문이며, 이와 함께 광역형 기초단체는 100만 인구 이상

의 행정수요를 충족하기 위한 입법 범위에 대한 또 다른 연구가 필요한 것으로 나타났다. 즉 자치입법권을 강화하기 위해서는 전제적으로 광역형 자치단체의 기능을 고려한 입법행위가 이루어져야 한다는 것이다.

이러한 결과를 중심으로 광역형 자치단체에 대한 구체적인 기능과 사무권한 확대를 조직인사, 재무, 인허가 권한 등 제도적인 구체사안은 제 5절에 정리하였다.

핵심 단어 : 광역기초자치단체, 기초단체의 기능, 재정력, 자치입법권, 자치
인사·조직권

목 차

제1장 서론	3
제1절 연구 배경 및 목적	3
제2절 연구 범위 및 방법	6
제2장 기초단체 기능에 대한 이론적 접근	9
제1절 국가기능분석	9
1. 재정·경제학적 측면	9
2. 정치·사회학적 측면	12
제2절 중앙과 광역간 기능 배분 분석	17
제3절 중앙-광역-기초간 기능 배분 분석	26
제4절 기존 연구에 대한 검토(행정특례를 중심으로)	32
제5절 광역형 기초단체 모형을 위한 분석틀	39
1. 기존 모형 분석	39
2. 광역형 기초단체 모형을 위한 기본 명제	43
3. 본 연구의 분석틀	59
제3장 광역형 기초단체모형의 설정	63
제1절 지방자치단체의 유형별 권한 분석	63
1. 지방자치단체의 권한	63
2. 지방자치단체의 유형별 권한	67
제2절 자치단체 유형별 행정수요 분석 : 조직·정원의 측면	81
1. 행정수요의 개념	81
2. 지방자치단체 유형별 행정수요 현황	84
3. 행정수요 반영을 위한 조직 규모 개선 필요성	91

제3절 지방자치단체 유형별 행정기능 분석	96
제4절 광역형 기초단체의 모형정립의 방향	114
제4장 해외사례 분석	121
제1절 일본	122
1. 일본의 지방분권화 과정	122
2. 일본의 대도시 특례	124
3. 사무 및 기능의 배분	126
제2절 독일	130
1. 사무배분의 원칙	130
2. 독일의 지방자치단체	132
3. 사무 및 기능의 배분	134
제3절 프랑스	139
1. 지방행정체제 개편	139
2. 프랑스의 지방자치단체	142
3. 사무 및 기능의 배분	143
제4절 시사점	147
제5장 광역형 기초자치단체 발전을 위한 정책제언	153
제1절 기능별 법적 권한의 확대	153
1. 현행 법적 권한의 문제점	153
2. 기능별 법적 권한의 확대 방향	155
제2절 재정권한의 재조정	159
1. 지방자치단체의 재정권한의 문제점	159
2. 재정권한 재조정의 방향	162
제3절 조직·인사 재량권 확대	167
1. 조직·인사 부문의 문제점	167

2. 조직·인사 재량권 확대를 위한 방안	169
제4절 자치입법권의 강화	175
1. 현 자치입법권의 문제점	175
제5절 인구 100만 명이상 도시의 행정사무특례 정리(안)	180
참고문헌	207
영문요약(Abstract)	217

표 목 차

<표 2-1> Peterson의 중앙-지방정부간 기능 배분	11
<표 2-2> 국가기능과 행정수단	16
<표 2-3> 지방이양 사무현황	17
<표 2-4> 지방자치단체의 사무구분체계	25
<표 2-5> 지방자치단체의 사무	27
<표 2-6> 지역경제의 육성 및 지원에 관한 사무배분 예시	27
<표 2-7> 국가, 지방 단위사무 현황	28
<표 2-8> 지방자치단체 행정구역(2013년)	30
<표 2-9> 선행연구 정리	36
<표 2-10> 최적의 인구규모	44
<표 2-11> 우리나라 행정구역규모 현황(2009.01.01.)	45
<표 2-12> 특례사무 확대를 위한 조정기준	49
<표 2-13> 시도의 실-국본부 설치기준(2012년 6월 29일 개정)	51
<표 2-14> 50만 이상 대도시 현황	53
<표 2-15> 지방재정 규모	54
<표 2-16> 인구 50만 이상 대도시의 재정보전금 배분	57
<표 3-1> 특별시·광역시의 직접 처리 사무	64
<표 3-2> 지방자치단체의 권한	66
<표 3-3> 제주특별자치도의 자치조직권 관련 특례	71
<표 3-4> 공약상 기초자치단체와 법률상 기초자치단체 비교	72
<표 3-5> 제주특별자치도와 다른 지방자치단체와의 비교	73
<표 3-6> 50만 이상 대도시의 사무특례내역	76
<표 3-7> 대도시에 대한 재정보전금 배분방식	78
<표 3-8> 대도시 특별법(안)의 재정특례	79
<표 3-9> 지방행정체제 개편에 관한 특별법의 역차별성	80
<표 3-10> 행정수요 예측방법	82

<표 3-11> 행정수요 측정방법	83
<표 3-12> 특별자치시 승격에 따른 행정수요 변화에 따른 업무	86
<표 3-13> 도시환경 부문 행정수요	89
<표 3-14 > 공공편의시설 행정수요	89
<표 3-15> 행정자치부 광역시 정원산정 변수	92
<표 3-16> 기본분석 데이터(경기도 기준)	93
<표 3-17> Bayesian 회귀분석 결과	94
<표 3-18> 세계 대도시의 주요 기능	96
<표 3-19> 지방자치단체 행정기능 유형화	97
<표 3-20> 예산서의 기능분류를 토대로 한 지방정부의 기능분류	98
<표 3-21> 일반지방자치단체의 설치 근거법과 종류	101
<표 3-22> 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 일부개정령안	102
<표 3-23> 세종특별자치시의 기능	103
<표 3-24> 세종특별자치시 균형발전 지원 조례 주요 내용	104
<표 3-25 > 특별지방자치단체의 행정특례	105
<표 3-26> 제주특별자치도의 기능	107
<표 3-27> 시도·시군구 업무 분류	108
<표 3-28> 사무배분의 차원과 지표분류체계	110
<표 3-29> 자치단체기능 분류기준	111
<표 3-30> 대도시 사무특례 발굴을 위한 단계별 판별 절차와 논리	115
<표 4-1> 국가의 사무	127
<표 4-2> 도·도·부·현의 사무	128
<표 4-3> 시·정·촌의 사무	129
<표 4-4> 독일의 국가 및 주정부의 사무	136
<표 4-5 > 독일의 기초자치단체 사무	138
<표 4-6> 프랑스의 기초자치단체 사무	146
<표 4-7 > 국가 간 기초지방자치단체의 규모 비교	148
<표 5-1> 2012년 말 지방자치단체별 채무현황	161

<표 5-2> 일반재정보전금의 배분기준	164
<표 5-3> 대도시의 사무특례내역	180
<표 5-4> 100만 대도시 사무특례별 인력규모 산정 분야	183
<표 5-5> 100만 대도시 광역사무의 재정 추계 분야	191

그림 목 차

<그림 2-1> 국가사무와 지방사무 처리 현황	19
<그림 2-2> 국내 90만 인구 이상 대도시 현황	40
<그림 2-3> 인구 100만 이상 대도시 자치분권 모델	41
<그림 2-4>신원부(2013)의 100만 이상 대도시 모델	42
<그림 2-5> 경기도 내 市별 총전입 및 순이동 현황 (2012년)	46
<그림 2-6> 자치사도 및 100만 도시의 총전입 및 순이동 현황(2012년)	47
<그림 2-7> 市별 인구이동 방사형 분포(2012년 기준)	47
<그림 2-8> 인구증가율	48
<그림 2-9> 인구 천 명당 지방자치단체 공무원 정원(경기도 내 市별)	52
<그림 2-10> 지방재정 규모 추이(단위 : 억원)	55
<그림 2-11> 일반회계 중 복지예산(사회보장) 비중	55
<그림 2-12> 본 연구의 분석 틀	59
<그림 3-1> 행정수요의 표준항목 분야 개선안	85
<그림 3-2> 행정수요 변화에 따른 발생 업무	88
<그림 3-3> 인구 십만 명당 사회복지시설 수(2003-2010, 단위 : 개)	90
<그림 3-4> 수원시 세입현황(2012)	112
<그림 3-5 > 수원시 세출현황(2012)	113
<그림 3-6> 인구100만 이상 대도시 사무특례 대상 분야	115
<그림 4-1> 일본의 지방자치단체 종류별 처리사무	125
<그림 4-2> 사무배분에 따른 독일의 지방 분권화	132
<그림 4-3> 프랑스의 행정구역과 국가행정기관	144
<그림 5-1 > 지방세액 증가율(%)	166
<그림 5-2> 광역형 기초단체의 조직 모형	173

제1장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제1장 서론

제1절 연구 배경 및 목적

본 연구의 목적은 인구 100만 명 이상, 광역형 기초단체에 필요한 행정기능을 특별자치시 등 다양해진 지방자치단체를 유형별로 분석하고 해외사례를 고찰함으로써 그 논거를 제시하는 데 있다.

프랑스 일본을 비롯한 선진국들은 중앙집권의 폐해와 世方化(glocalization)의 추세에 따라 지방정부의 경쟁력을 국가경쟁력의 주요 핵심요소로 인식하고 이를 강화하기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 즉 기존의 뉴욕·워싱턴·파리 등과 같이 도시 인프라와 다양한 비즈니스 환경을 갖춘 대도시들과 함께, 독특한 강점과 잠재성을 가지는 중소도시들을 발전시키는 다각도의 전략이 추진되고 있는 것이다.

우리나라 역시 지방자치단체들의 경쟁력을 높이기 위한 노력이 지속되고는 있지만 그 노력의 효과성은 미흡한 실정이며, 보다 적극적이고 다양한 지방발전 전략이 필요한 실정이다. 특히 소강 거점도시들이 필요로 하는 제도의 신설이 절실하나 그 추진은 미미한 실정이다. 그 일례로 2013년 11월 현재 인구 100만 명 이상 대도시를 ‘특례시’로 지정하는 법안이 현재 국회 안전행정위원회 법안심사소위에서 보류됨으로서 그 빛을 보지 못하고 있는 실정이다.

부연하자면 지난 2013년 9월 국회 정책간담회에서 안전행정위원장, 이찬열(수원)·강기윤(창원)·김민기(용인) 국회의원, 유정복 안전행정부장관, 강병규 한국지방세연구원장, 경기 수원·성남·용인·고양, 경남 창원외의 시장 또는 부시장이 참석한 가운데, 5개 지역 시장은 인구 100만 명이 넘는 도시에, 50만 명 도시에 부여하는 권한밖에 없어 폭발적으로 증가하는 행정수요 대응의 어려움 등을 토로하며, “인구 100만 이상 대도시의 규모와 행정수요에 적합한 법적 지위를 부여해 줄 것과, 광역시에 준하는 사무권한·재원배분·행정조직상 특례 부여” 등을 담은 건의문을 유정복 장관과 김태환 위원장에게 전달하였다.

수원시는 이미 인구 115만 명을 넘었고, 성남과 고양, 용인시 등이 100만 명 진입을 눈앞에 두고 있다. 그러나 100만 이상 대도시들이 필요로 하는 제도신설과 제도안착에 대한 시급성과 필요성에 대해서는 인지하고 있지만, 정확하고 현실적인 논거와 방향성이 없다는 것 역시 사실이다. 따라서 광역형 자치단체에 대한 생산적이고 현실 적합한 논의와 연구가 지속되는 것이 필요하다.

우리나라 뿐 아니라 외국에서도 인구 100만 명은 도시성장에 있어서 중요한 의미가 있다. 과거 우리의 경우 직할시, 광역시를 가르는 기준점으로 서양의 경우는 진정한 ‘Metropolitan’을 의미하기도 한다. 이에 많은 권한을 그 시에 주어 행정수요에 대응하였던 것이다.

문제는 30년 이전에도 예측했던 행정현상을 정부가 방기함으로서 기초자치단체수준에서 인구 100만 명 시대를 맞이하여 일반 기초자치단체와 동일한 권한 및 기능 부여하는 사태가 발생하였으며 더불어 인구 50만 대도시들의 특례와 관련된 요구까지 혼재되게 된 것이다.

한 사례로 2013년 11월 포항시장은 50만 이상 도시는 재정·조직 운영 특례를 줘야 한다고 주장하였다. 그의 말을 인용하면 “포항은 「지방자치법」에 규정된 인구 50만 이상의 대도시이며, 대도시 중 유일하게 1천km²가 넘는 도시로서, 서울시의 1.8배 등 다른 광역시 보다도 면적이 넓으며, 산업, 항만·물류, 수산, 해양관광, 농업, 임업, 첨단과학, 군사, 공항 등 행정수요가 복잡다양해서 도시의 특성을 고려한 자치분권 실현이 시급하다”는 것이다.

이미 50만 이상 도시들의 특례의 필요성이 제시되는 시점에서 현재 100만 인구 이상 도시인 수원과 100만 이상 예상도시인 용인시, 성남시, 고양시가 필요로 하는 자치단체 모형은 아직 자리 잡지 못하고 있다. 현대 도시의 다기능적 요인에 의한 인구 100만 대도시 특성, 인구규모, 경제적·사회적 요인 등과 관련하여 대도시 내 공공부문 서비스 비중의 확대와 기능 재정립 등에 관한 필요성이 제기되고 있다.

실제적으로도 광역시 지정이 현실적으로 불가능한 상황에서 인구 115만의 대도시인 수원은 제도적 한계로 인해 행정수요를 충족시키지 못하고 있다. 예컨대 『지방행정체제 개편에 관한 특별법』 제34조~제36조에 의한 제한적인 사

무특례 및 재정특례 외에는 일반 기초단체와 같은 실정이다.

따라서 향후 용인·성남·고양 등 100만 이상 광역형 도시가 생겨날 것이므로 ‘수원형 행정모델’을 구축하는 것은 100만 이상 대도시 모델을 구축하는 첫 단추가 될 것이며, 이는 한국 지방자치의 방향성을 제시하는 것이므로 이에 대한 선도적 연구가 필요하다.

따라서 본 연구에서는 우리 지방자치단체들의 맥락과 특성을 반영할 수 있는 ‘광역형 자치단체 모형’을 탐색하고 분석함으로써 지방자치단체의 행정서비스 효율성을 확보하고 대도시들의 경쟁력을 강화하자는데 그 의의가 있다고 하겠다. 이에 본 연구의 목표는 크게 2가지로 구분해 볼 수 있다.

첫째, 광역형 기초단체 모형 설정을 위하여 광역자치단체 성립의 역사적 고찰과 함께 지방자치단체에 대한 이론적 논의와 유형별 권한, 행정수요, 행정기능을 분석함으로써 광역시 특례를 위한 논거와 방향을 탐색하고자 한다. 인구 100만 이상 대도시를 기초자치단체와 동일하게 대우하는 것은 지역 시민 복지와 행정서비스의 효율성을 목과하는 것이다. 오히려 중요한 것은 인구 100만 이상 대도시에 부합하는 자치단체 모델을 발굴하고 적용하는 것이 필요하다. 이를 위해 100만 이상 광역형 자치단체와 특별자치시, 특별자치도, 일반기초단체의 특성·권능 및 행정수요의 차이점 비교분석하고 이러한 분석과정 속에서 나타난 타당한 논거와 명제 등 도출하고자 한다.

둘째, 특별자치시 등 다양해진 자치단체를 유형별로 분류하고 제도적 차이점과 그 권능을 분석하고 해외사례 분석을 통해 광역형 기초단체 발전을 위한 정책적 제언을 이끌어 내고자 한다. 국내 특별자치도, 특별자치시, 광역시, 창원시·수원시, 기타 자치단체 등을 살펴보고 수원·창원 비교분석을 통한 『지방행정체제 개편에 관한 특별법』 및 역차별성에 대한 문제점 및 개정방향을 검토하는 것 또한 본 연구의 목표이다. 이러한 과정을 통해 100만 이상 대도시들의 적합한 자치단체 모델을 구축하는 방향성을 제시함으로써 ‘수원형 행정모델’(광역형 자치단체 모형) 개발하는 논리적·이론적 토대를 제공할 수 있을 것이다.

제2절 연구 범위 및 방법

본 연구의 내용적 범위는 지방자치의 근간인 기초단체의 기능을 분석하고 광역형 기초단체모형을 설정하기 위한 지방자치단체의 유형별 권한·행정수요·행정기능을 분석한다. 공간적 범위로는 수원·창원·성남·용인 등에 대한 유사 기초단체 및 서울시·세종시·제주도 등 특별자치단체를 중심으로 분석한다.

사회과학의 일반적인 방법론으로 문헌분석과 실증분석이 존재하며, 통상 논리의 정교성을 제고하기 위해 두 가지 방법론을 병행하고 있어, 본 연구에서도 두 방법론을 모두 사용하고자 한다.

먼저 문헌분석의 방법은 기초단체의 기능에 대한 이론적 접근 및 법률분석을 통한 유형별 지방자치단체의 권한을 분석하는 데 사용될 것이다. 또한 일본·독일·프랑스 등 해외사례 분석을 통해 광역형 자치단체의 모형이 도출될 것이다.

다음 실증분석의 방법은 성남시, 용인시, 고양시, 세종특별자치시의 관련 담당자의 인터뷰 및 실태조사를 할 예정이며, 선행연구에서 이루어진 데이터와 분석을 바탕으로 회귀분석을 하여 제 변수들과 조직규모에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 다음으로 앞서 제시한 인터뷰를 통한 주요 내용들을 통해 광역형 자치체의 행정권한, 수요, 기능 등을 살펴보고 본 연구에서 논하고자 하는 광역형 자치단체의 모형 설정에서 살펴볼 수 있는 충분한 논제와 정책적 방향들을 이끌고자 한다.

제2장

기초단체 기능에 대한 이론적 접근

제1절 국가기능분석

제2절 중앙과 광역간 기능 배분 분석

제3절 중앙-광역-기초간 기능 배분 분석

제4절 기존 연구에 대한 검토

제5절 광역형 기초단체 모형을 위한 분석틀

제2장 기초단체 기능에 대한 이론적 접근

본 장에서는 기초단체의 기능과 관련된 국내외 문헌 및 선행 연구들을 살펴 보고자 한다. 기존 연구들의 분석과정에서 나타나는 국가기능, 기능 배분에 관한 주요 주장과 내용 등을 살펴보고 이와 함께 본 연구에서 다루고자 하는 “광역형 기초단체모형” 구축을 위한 이론적 주요 내용 및 쟁점 등을 도출하고자 한다. 이를 위해 먼저 국가기능분석에 관한 주요 논점들을 살펴보고 이후 중앙과 광역간 기능 배분, 중앙-광역-기초간 기능 배분을 분석하겠다. 이러한 과정 속에서 기존 연구들에서 이루어지고 언급되어진 기초단체 기능에 대한 연구와 함께 본 연구의 “광역형 기초단체모형”을 위한 분석틀을 제시하고자 한다.

제1절 국가기능분석

1. 재정·경제학적 측면

국가의 기능¹⁾은 크게 중앙정부의 기능과 지방정부의 기능으로 구분한다. 전통적 견해는 중앙정부와 지방정부의 경제적 기능을 구분하고, 지방정부의 경제적 기능은 소극적인 차원에 머물러야 하는 것으로 보았다. 즉 소득재분배와 경제안정화 기능은 전국적 차원에서 이루어져야 하기 때문에 중앙정부 위주로 수행되어야 하며, 자원배분기능에 있어서도 적극적인 경제개발 등은 중앙정부가 담당하고, 지방정부의 기능은 지방공공재를 공급하는 등 최소한에 그쳐야 한다는 것이다. 그러나 최근 지방정부의 재정규모, 행정수요가 상대적으로 커지면서 지방정부의 경제적 기능을 전통적인 견해로 보는 의견은 입지가 좁아지고

1) 일반적으로 국가의 기능과 관련된 정부의 재정은 자원배분, 소득재분배, 경제안정화 등 세 가지의 경제적 기능을 수행하는 것을 말한다.

있으며, 좀 더 다차원적이고 적극적으로 보아야 한다는 주장과 연구들이 이루어지고 있다(이달곤 외, 2012).

국가기능이란 국가행정 활동의 궁극적인 결과인 것이며, 보편적으로 국가 또는 정부 기능을 몇 가지 유형으로 나누어 분류하고 있다.

먼저 Mugrave(1959) 등 재정경제학자들은 국가기능을 크게 배당(allocation), 재분배(redistribution), 안정화(stabilization)으로 유형화하여 구분하였다. 재정연방주의이론(fiscal federalism theory)에 따르면 중앙정부와 지방정부는 이들 기능 중에서 각각 그에 가장 적합한 기능을 담당해야 하며, 정부의 역할에 관한 전통적인 주장은 중앙정부는 재분배와 안정화 기능을 담당하고, 지방정부는 지방이나 지역의 공공재에 대한 배분 기능을 담당해야 한다는 것이다(Mugrave, 1959; Oates, 1972). 그러나 이러한 전통적 입장은 정부계층간 역할에 대한 새로운 이론이 등장·정립되면서 바뀌고 있다(권오성, 2009).

우선 이러한 전통적인 논의는 정치학자인 Lowi(1964)에 의해 재해석되었는데 공공정책 속의 국가 기능을 분배(distributive), 재분배(redistributive), 규제(regulatory policies)로 구분한 것이 그 것이다.(정용덕, 2001). 본 분류를 바탕으로 국가기능을 살펴보자.

- ① 재분배정책 : 특정 집단의 주민으로부터 다른 특정집단의 주민에게 편입을 이전시키는 정책사업들을 의미한다. 복지, 사회보장, 사회보험, 공공의료혜택, 공공주택 등이 여기에 해당되며, 본 정책 사업으로부터 주민들에게 제공되는 편익은 그들의 조세 부담과는 역의 비율로 결정된다. 따라서 비과세자들(non-taxpayers)에 대한 공적부조 같은 예에서처럼 정책사업의 수혜자와 그 비용의 부담자가 서로 일치하지 않는다.
- ② 개발정책 : 지역 공동체에 대한 서비스 수용은 감소시키면서 세원확보에는 도움을 가져 올 산업이나, 고소득 주민들을 유치하기 위한 산업 등 대부분 지역경제성장을 촉진시키기 위한 정책사업들을 의미한다. 관광개발, 교통통신개발, 경제하부구조 개발 등의 사업이 좋은 예가 된다. 이 정책 사업들은 재분배서비스와는 반대로 정책의 수혜자가 그 비용을 모두 부

담하게 된다.

- ③ 배당정책 : 지역 전체를 위한 시설²⁾을 제공하는 경우처럼 모든 주민에게 광범위하게 편익을 제공하는 반면, 그 비용은 특정인(또는 집단)이 아닌 일반 재정수입으로 충당하는 사업들을 말한다. 배당정책과 관련된 서비스 사례로 치안, 소방, 쓰레기 수거, 공공매립지 제공 등을 들 수 있다. 본 사업들은 주민 전체에게 재난, 화재, 전염병 등을 방지시켜 주지만 그것이 주민들에게 배분되는 가치는 서로 다르다.

〈표 2-1〉 Peterson³⁾의 중앙-지방정부간 기능 배분

정책유형	정부수준	특성	예
재분배	중앙정부	한 집단에서 다른 집단에게 편익 이전	복지, 사회보장, 공공의료혜택, 공공주택
개발정책	지방 혹은 중앙정부	지역경제성장 촉진	관광개발, 통·통신개발, 경제하부구조 개발
배당정책	지방정부	모든 주민에게 편익 제공, 일반 재정에서 비용 충당	집사활동, 치안, 소방, 쓰레기수거, 공공매립지 제공

자료 : Peterson(1979)

2) 배당정책의 시설에 대한 일례로 지역전체에 효과가 있는 "환경보호시설" 등을 들 수 있다.
 3) Peterson(1981)은 지방정부의 기능을 일반행정, 지역개발, 재분배기능으로 분류하고 있으며, 본 기능을 수행하기 위해 각각 배분적 지출(allocational expenditure), 지역개발지출(developmental expenditure), 재분배 지출(redistributive expenditure)이 이루어진다고 설명한다(김성희, 2009).

2. 정치·사회학적 측면

국가기능과 관련되어 Clark & Dear(1984) 모형⁴⁾은 국가의 주요 기능을 크게 4가지로 분류한다. 즉 ① 합의기능, ② 생산기능, ③ 통합기능, ④ 집행기능으로 구분하고, 각각의 대분류에 하부단위(sub apparatus)를 두어 설명하고 있다.

- ① 합의기능(Consensus) : 국가운영의 가장 본질적인 요소로 국가의 정통성 확립을 위한 정치적 기능과 대외관계기능, 그리고 질서유지와 안정을 위한 사법부·경찰·군대 등 국가유지관리기능이 하부단위에 속한다(제1의 국가기능). 사회적 합의기능을 수행하는 국가기구에는 사회계약과 국가주권에 관련된 정치(political)기구, 사회집단간의 갈등을 법규로 해결하는 법(legal)기구, 국가권력의 물리적 행사를 담당하는 경찰, 군대 감독 등의 억압(repressive)기구들이 있다. 한국적 맥락에서 합의기능을 수행하는 기구로는 입법부, 사법부 외에 정무기능을 수행하는 행정안전부·외교통상부·통일부·국방부·법무부 등이 이에 속하는 것이다.
- ② 생산기능(Production) : 물질 생존을 보장하기 위한 경제성장 및 시장교환조정을 위한 하부단위로 구성되는데 이에 공공생산, 공적급부, 국고 등이 있다. 일반적으로 정부의 경제기능인 경제조정기능, 재정·통화기능, 경제발전기능 등이 이에 속한다 할 것이다(제2의 국가기능). 생산기능의 경우 공사 부문에서의 생산증대를 위하여 사회투자를 규제하고, 노동력의 재상산을 위하여 사회소비를 규제함으로써 생산의 조건을 확보하는 것이다. 김근세 외(2000)는 자본을 위하여 경제성장과 시장교환조정을 위한 하부구조들을 제공하고, 이를 통해 이윤창출조건을 부여하며, 자본가들의 충성을 확보, 국가 자체의 정당성을 강화시킬 수 있다고 본다. 이러한 생산기능을 수행하는 기구로는 기획재정부, 지식경제부, 국토해양부, 국제청·관세청, 외교통상부의 통상본부 등이 있다.

4) Clark & Dear(1984)모형을 사용한 논문은 정용덕(1993), 김근세·박현신(2008), 김윤권(2006), 이재호(2006) 등의 논문이 있다.

- ③ 통합기능(Integration) : 사회집단의 후생을 보장함으로써 사회적 통합을 확보하는 기능으로 복지기능과 사회화기능이 하부단위가 될 수 있다. 일반적으로 사회·문화기능이 이에 해당된다고 할 수 있는데, 사회안전망 확보, 보육과 교육, 의료체계 등이 있을 수 있으며, 정보·통신 및 각종 미디어 관리기능도 이에 속한다할 수 있다(제3의 국가기능). 본 기능의 경우 모든 사회집단들의 후생을 보장함으로써 사회적 통합을 확보하는 것이다. 물리적 억압에 의해 수행되는 것이 아니라 생산에 있어서의 사회적 잉여를 국가가 ‘구매’함으로써 이를 수행하는 것이며, 국가가 사용할 수 있는 자원을 둘러싸고 생산기능과 상충관계가 발생할 수 있다. 통합기능을 수행하는 기구로는 보건복지부, 교육과학기술부, 문화체육관광부, 통일부, 환경부, 국가보훈처, 여성가족부 등이 있다.
- ④ 집행기능(Execution) : 앞서 설명한 국가 기능이 사회부문에서 수행되는 것과는 달리 본 기능은 국가부문 내부에서 정책을 조정하고 관리하는 기능을 말한다. 국가의 상대적 자율성과 관련이 있으며, 정책이라는 수단을 통하여 특정한 사회적 조건하에서 위의 3가지 기능들을 조정하는 기능을 하며, 국가는 이를 바탕으로 상대적 자율성을 확보할 수 있는 것이다. 위의 3가지 국가기능을 원활히 수행하기 위한 관리 및 규제기능을 말하는 것으로 각종 행정현상에 국가의 개입을 조직화하고 확장하기 위해 만들어진 기능들이다(제4의 기능). 집행기능을 수행하는 기구는 관리(administration)기구와 규제(regulation)기구를 들 수 있으며, 한국적 맥락에서 살펴볼 수 있는 기구로는 기획재정부의 예산실, 법제처, 통계청, 조달청, 특허청 등이 있다.

이러한 국가기능을 중앙과 지방간의 기능배분 측면에서 적용하여 살펴보면, 중앙과 지방의 기능별 목적과 유형, 항목별에 따른 지방과 중앙간의 기능배분은 국가마다 동일하게 나타나지 않는다. 특히, 우리나라의 경우에는 포괄적·수평적 분권 보다는 제한적·수직적 분권에 기초한 지방자치제도인 관계로 더더욱 많은 어려움을 지니고 있다. 따라서 지방자치의 보다 본질적인 차원에서 조성

호 외(2009)의 연구에서는 다음과 같은 문제점을 지적하고 있다.

첫째, 합의기능에 있어 의회기능과 사법부의 기능을 살펴보면, 지방의회의 권한이 지나치게 제한적이다. 해외 사례 중 하나로 중국은 각 성(省)의 조례가 국무원의 령과 동일한 효력을 갖는 반면, 우리나라의 경우는 하위에 있다. 또한 미국은 주(州) 사법부가 존재하고 있고 변호사 선발도 주(州)별로 이루어질 정도로 그 독자성을 인정하고 있다 반면 영국과 스코틀랜드, 아일랜드가 독자적인 사법제도를 갖고 있다는 점은 국가 전체 합의기능의 측면에서 상당히 중요한 역할을 담당한다고 볼 수 있다. 우리나라의 경우, 억제기능에 있어서도 자치경찰제의 실효성이 없어 국가기능으로서 합의기능의 목적달성이 최소한에 그치고 있다고 평가할 수 있다.

둘째, 중앙정부와 지방정부의 기능과 권한 구분에 관한 문제이다. 제 간섭을 넘어 경제발전기능에 까지 광범위하게 중앙정부의 간섭이 미쳐 지방자치단체의 권한은 지나치게 제한적이라 할 수 있다. 예를 들어, 330만㎡ ‘택지개발업무’도 중앙정부의 승인을 요한다거나, 산업단지 조성 관련 분할면적 및 산업내용 제한 등 중앙정부의 과잉규제가 존재하고 있다⁵⁾.

셋째, 통합기능에 있어서 나타나는 문제이다. 복지와 사회화 관련 부분으로 현장중심의 업무수행이 가장 필요로 한 부분이나, 한국의 경우에는 예산과 집행에 있어 중앙정부의 획일적인 관리로 통합기능에 대한 성과가 의문시된다. 김근세·박현신(2009)의 연구에 의하면 노무현 정부 시절 통합기능이 활성화된 것으로 분석되었으며, 김윤권(2006)의 연구에 의하면 중국의 경우에 1980년대 후반 이후 통합기능이 증가한 것으로 분석되었다. 한국의 경우, 노무현 정부에서 중앙사무 지방이전이 가장 높았고, 중국의 경우는 1980년대 후반 이후 중앙과 지방간 세수의 청부제(請負制) 도입 등 지방의 권한 강화에 기초한 경제성장률이 높아졌다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

넷째, 집행기능의 측면에서 조달업무와 특허업무 등 전국적 통일성을 요하는

5) 정부는 공장소형화 추세에 따른 지방자치단체의 요구를 받아들여, 2011년 7월 27일 산업용지에 대해 최소 분할 면적 기준을 기존 ‘1,650㎡ 이상’에서 ‘900㎡ 이상’으로 하향조정 한 바 있다.

부분의 기능은 중앙정부의 관리가 필요하나, 예산편성상 입법과목을 제외한 행정과목의 세세목 이하의 부분은 하향적(top-down) 방식의 확대가 필요한 것으로 판단된다. 또한, 법제화 부분도 지방분권의 가속화로 인한 조례 등 입법안 기능의 강화 추세에 맞추어, 전문성을 제고가 필요한 부분으로 지방자치단체의 권한 강화가 필요한 부분이다.

그러나 지금까지의 전통적인 국가 기능의 논의는 중앙정부의 강한 집권체제, 통제 방식, 단편적 접근(fragmentary approach)에서는 설명 가능하지만 오늘날 지방자치시대와 더불어 다양한 지방정부 형태가 존재하고 지방정부 기능이 어떻게 형성·변화·집행되는지 설명하기에는 한계가 존재한다. 예컨대 지방자치단체의 기능을 합의기능, 생산기능, 통합기능, 집행기능으로 구분하여 일괄적으로 유형화하는 것은 분석과정에서 유용하지 않을 수 있다. 또한 국가마다 중앙정부와 지방정부의 관계, 지방정부간 관계가 다르게 나타나고 있으며, 중앙정부와 지방정부가 국민들에게 각각 어떠한 행정수단을 사용하는지 설명하지 못하는 한계를 가지고 있다. 따라서 오늘날 정부의 기능은 크게 중앙정부의 기능과 지방정부의 기능으로 나누어 살펴볼 필요가 있으며, 국가마다의 정부간 관계⁶⁾(inter-governmental relations: IGR)와 정부 기능 등에 대한 연구와 분석이 필요한 것이다. 특히 한국적 맥락에서 시·도, 시·군·구 사이의 관계와 기능이 무엇이며, 이에 대한 지방자치단체의 기능 분석과 논의가 필요하다.

이러한 국가기능과 관련하여 김근세 외(2000)은 국가 주요기능인 합의기능, 생산기능, 통합기능, 집행기능을 추진하는 과정에서 아래와 같은 행정수단이 필요하다고 본다. 국가기능과 하위기구에 대하여 살펴보면 사회적 합의기능은 모든 사회구성원 혹은 집단들이 기존의 사회계약을 수용하도록 함으로써 사회적 합의를 확보하는 것이다. 본 기능은 국가의 일차적인 운영목표로서, 소유권

6) 정부간 관계라는 용어는 일반적으로 1930년대 미국에서 사용된 것으로 추정되며(정세욱, 2000), Anderson(1960)은 정간 관계에 관하여 모든 계층과 모든 형태의 정부간에 일어나는 상호작용과 행위의 총체"라고 정의한다. 미국의회는 1960년대와 1970년대에 들어서면서 '정부간 관계'의 의미가 포함된 법률안을 계속 내놓았으며, 1968년의 '정부간 협력법(The Intergovernmental Cooperation Act)'과 '정부간 인사협력법(The Intergovernmental Personnel Act of 1970)'등이 대표적인 예이다(김운식, 2007).

규정, 계급관계, 활동의 적법성 등에 관해 국가가 정의를 내림으로써 최소한의 질서를 유지시켜 경제적 생산을 가능케 하는 기능이다. 합의기능, 생산기능, 통합기능, 집행기능에 대한 설명은 Clark & Dear(1984) 모형에서 좀 더 살펴볼 것이다. 다만 <표 2-2>에서 볼 수 있듯이 합의기능, 생산기능, 통합기능, 집행기능에 따라 행정수단이 상이함을 알 수 있으며, 다소 무리는 있지만 기능별 행정수단은 오늘날 우리의 맥락에서 설명 가능한 부분도 있다.

<표 2-2> 국가기능과 행정수단

국가기능 (기구)	행정수단	전달	규제	이전	통제	거래
합의기능	정치					
	법					
	억압			행정자원		
생산기능	공적제공		법		예산	
	공적생산					
	국고		인력		조직	
통합기능	복지					
	이데올로기 제조					
집행기능	관리					
	규제					

자료 : 김근세 외(2000)

제2절 중앙과 광역간 기능 배분 분석

2013년 2월 지방분권추진위원회 자료에 따르면 지난 2000년부터 2012년까지 12년간 지방 이양이 확정된 국가사무는 총 3,101개에 달하며, 이 중 1,982개의 국가사무가 지방으로 이양이 완료되었다. 나머지 1,119개의 사무는 해당 법령이 개정되는 대로 순차적으로 이양될 예정이다.

〈표 2-3〉 지방이양 사무현황

(’12. 12월말 현재)

구분	총계	지방이양추진위원회										지방분권추진위원회					
		소계	국민의 정부			참여정부					실용 정부						
			’00	’01	’02	’03	’04	’05	’06	’07	소계	’08	’09	’10	’11	’12	
이양 확정	3,101	1,514	185	176	251	478	53	203	80	88	1,587	54	697	481	277	78	
이양 완료	1,982	확정연도기준 1)	1,466	185	175	250	466	53	191	68	78	516	45	336	110	23	2
		완료연도기준 2)	1,219	2	92	138	172	204	436	44	131	763	118	81	135	232	197
추진중	1,119	48	-	1	1	12	-	12	12	10	1,071	9	361	371	254	76	

자료 : 지방분권추진위원회(2012)

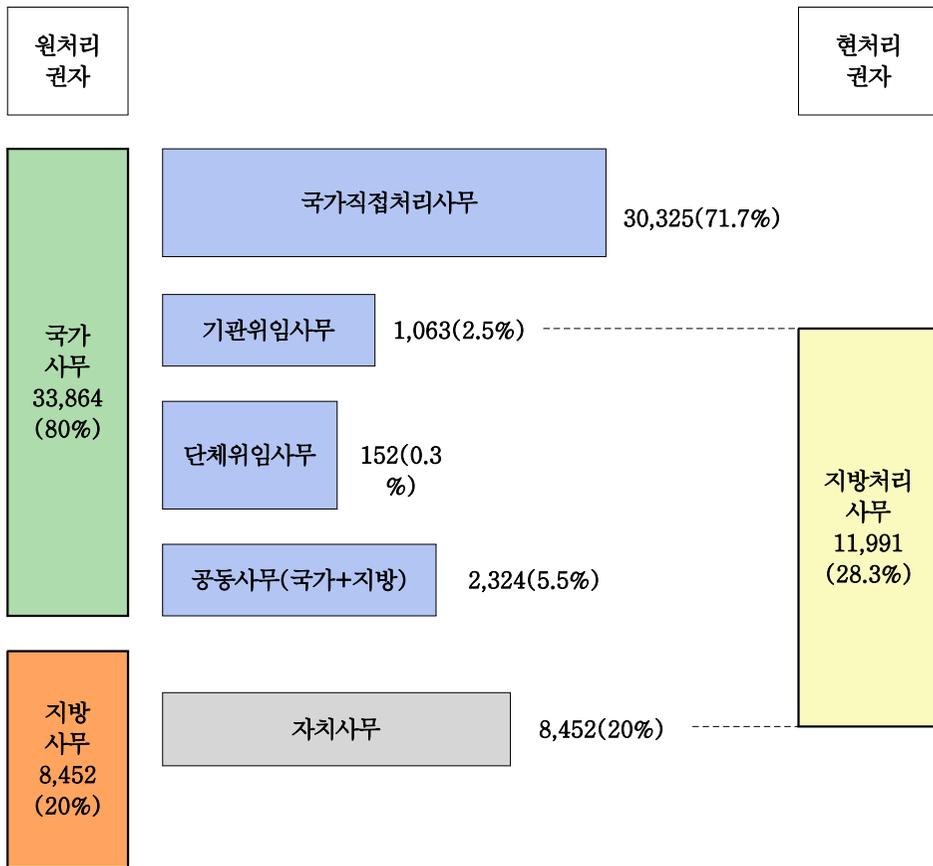
- 1) 이양확정 연도를 구분한 지금까지의 법령개정 누적 건수
- 2) 이양확정 연도를 구분하지 아니하고 당해 연도에 법령이 개정된 건수

이 같은 양적인 이양 실적에도 불구하고 지방이양사무가 단순 집행적 사무, 이미 위임된 사무 위주의 지방이양 등으로 이뤄져 체감 수준은 다소 미흡하다는 지적이 제기되고 있다. 지방으로 이양된 사무는 전체적으로 국토 및 지역개발(수자원, 지역 및 도시, 산업단지)에 해당되는 사무가 364건으로 가장 많고 수행활동방식 기준으로는 관리사무가 693건 등으로 가장 많다⁷⁾. 재정문제 측면에서도 살펴보면 분권위가 지방으로 이양돼 수행 중인 1,678건의 사무를 기준으로 비용을 산출한 결과 약 1조 3,700억원이 소요되는 것으로 추정됐다. 앞으로 이양될 1,119건의 지방이양에 따른 비용도 1조 7,000억원에 달하는 것으로 추산돼 이를 보전해주기 위한 재정방안도 함께 고려돼야 한다는 지적이다.

따라서 이러한 국가사무 지방이양 과정에서 중앙과 광역간 기능배분 분석을 위하여 국가사무와 지방자치단체의 사무로 나누어 의의 및 유형, 성격 등을 살펴보고자 한다.

먼저 국가사무의 정의를 살펴보면 국가가 직접 처리하는 사무로서 「지방자치법」 제11조에 배타적인 국가고유사무의 유형을 열거해 놓고 있으며, 중앙정부가 직접 자신의 책임 하에 처리하고 사무로서 대부분 국가전체에 해당되는 시책사업 등이 주류를 이루고 있다. 따라서 국가 자체가 그 경비를 전액 부담하게 되고 그 결과에 대해서는 국회의 국정감사를 받게 되며, 지방의회의 관여는 허용하지 않으며, 국가 자체의 내부감독이 실시된다. 30,325개의 국가사무는 직접처리 사무건수가 19,604건, 특별행정기관을 통한 사무건수가 3,335건, 산하기관을 통한 사무처리건수가 6,916건, 민간위탁에 의한 경우가 470건에 이른다.

7) 파이낸셜 뉴스(2013.02.28)



자료 : 지방분권촉진위원회(2010).

※ 현 처리권자 기준으로 분류 시 국가와 지방사무 비중
 : ('02년) 72.7% : 27.3% → ('09년) 71.7% : 28.3%

〈그림 2-1〉 국가사무와 지방사무 처리 현황

자치법상 중앙과 광역의 기능 배분은 「지방자치법」 제8조, 제9조, 제10조, 제11조를 통해 규정하고 있으며, 그 내용은 다음과 같다.

■ 국가 사무(지방자치법 제11조)

1. 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무
2. 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무
3. 농·임·축·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무

4. 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도 등
5. 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 사무
6. 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
7. 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무

■ 지방자치단체 사무(지방자치법 제8조 및 제9조)

1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무
2. 주민의 복지 증진에 관한 사무(주민복지, 노인, 아동, 전염병, 청소 등)
3. 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무(농업용수시설, 중소기업 육성 등)
4. 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무
5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무(유아원, 도서관, 지방문화재 등)
6. 지역민방위 및 소방에 관한 사무

■ 지방자치단체간 사무배분(지방자치법 제10조)

○ 시·도

1. 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무
2. 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무
3. 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무
4. 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무
5. 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무
6. 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무

○ 시·군 및 자치구 : 시·도가 처리하는 것 이외의 사무

※ 인구 50만 이상의 시의 경우 도의 사무 중 일부 직접 처리

여기서 지방자치단체의 사무는 그 분류기준 여하에 따라 여러 가지로 나눌 수 있다. 가장 일반적인 분류방법은 앞서 살펴본 「지방자치법」 제9조와 제102조 및 제103조 등에 의하여 자치사무(=고유사무), 단체위임사무 및 기관

위임사무로 사무유형으로 구분하는 것이다(최창호, 2004; 정재욱 외, 2008). 여기서 언급되어지는 일반적인 자치사무란 당해 지역사회나 지방자치단체가 원래부터 고유하게 가지고 있는 사무를 의미하며, 이것은 당해 지방자치단체의 최소한의 존립 목적과 관련이 있는 사무를 의미하기도 한다. 이와 관련하여 「지방자치법」에는 「지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무...를 처리한다.」(「지방자치법」 제9조)라고 규정하고 있다. 법령상의 위임에 의하여 지방자치단체가 처리하는 위임사무의 경우 사무의 구체적인 수임자(受任者)·사무처리절차·국가감독·경비부담 등에 있어서 상당한 차이가 있는 사무유형이 존재하며, 소위 단체위임사무와 기관위임사무를 말한다(정재욱 외, 2008).

다시 말해 지방사무는 자치사무, 공동사무, 위임사무로 구별되며, 위임사무는 단체위임사무와 기관위임사무로 나뉘며 그 구체적인 내용은 다음과 같다⁸⁾.

- ① 자치사무⁹⁾ : 「지방자치법」 제9조 제1항(자치사무), 제2항(자치사무의 예시)과 제103조(사무의 관리 및 집행권)에 근거해, 자치단체의 존립목적 및 주민의 공공복리에 속하는 공공사무로서 그 사무처리 권한과 책임이 전적으로 각 지방자치단체에 속해 있는 사무로 지방자치단체의 자체경비로서 전액 부담하고 해당 지방의회의 감독을 받으나, 상급기관 감사에 있어서는 「지방자치법」 제171조에 규정 되었듯 법령위반사항만을 심사한다. 자치사무는 8,452개로 전체 국가사무의 20%를 점한다.

고유사무는 지방자치단체가 당연히 수행해야 할 지방적 사무로서 국가가 수행하는 사무와는 성격이 다르다. 국가사무는 전국적 이해(national interests)가 걸려 있는 사무라 한다면 지방사무는 국가가 처리하기에 부적합한 지역적 이해(local interests)가 많이 걸려 있는 사무로서 모든 지방자치단체 보편적으로 존재하는 사무이다(김현조, 2009)¹⁰⁾.

8) 본 지방사무 논의에서는 조성호(2012), 김현조(2009), 정재욱(2008) 등의 분석을 정리하였다.

9) 법령의 형식은 “도(또는 시·군)는 ...를 시행한다” 또는 “도지사(시장·군수)가 ...를 시행한다”로 표현된다.

- ② 공동사무 : 공동사무는 내용이 동일한 사무에 대해 국가와 지방자치단체, 광역자치단체와 기초자치단체 등이 공동으로 수행하는 사무로 총 2,324개가 있다. 이는 국가사무를 지방자치단체가 대신 수행하는 위임사무가 아닌 사무의 주체가 중앙과 자치단체에게 모두 속한 사무를 의미한다(한국지방행정연구원, 2009). 명확한 법원은 없으나, 「지방자치법」 제10조 제1항에 “제9조 1호(지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등)에 관한 사무는 공통사무로 한다”고 규정하고 있고, 그 외에 개별법에 국가와 지방자치단체에게 의제된 사무를 의미한다.¹¹⁾ 예를 들어, 특수교육기관의 설치나 문화·도서관 설치 등이 이에 해당된다고 할 것이다.
- ③ 위임사무 : 위임사무란, 지방자치단체의 본래의 사무는 아니지만 법령에 의하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 위임을 받아 지방자치단체에 속하게 된 사무를 말한다. 위임사무는 전국적인 이해관계를 가진 사무로서 중앙정부의 권한에 속하지만, 사무처리의 경제성 또는 국민편의 등을 위하여 지방자치단체의 장에게 위임·처리하는 사무이다. 사무처리에 소요되는 경비는 국가가 전액 부담하는 것이 원칙이며, 국가사무처럼 국회의 관여가 허용된다. 지방의회는 사무수행에 필요한 경비부담에 관한 사항 이외에는 사무처리에 관여할 수 없다(조성호, 2009). 위임사무의 주요한 특징 중 하나는 사무관장의 주체가 국가이기 때문에 그 책임은 국가에 귀속되므로 사무의 수행 과정에서 국가의 통제를 많이 받게되며, 기관위임사무의 경우 전적으로 국가적 이해가 걸려 있는 사무로 자치단체 장에게만 위임되며, 기관위임사무에 대해서는 지방의회의 개입이 허용되지 않는다(김현조, 2009). 이러한 위임사무는 단체위임사무와 기관위임사무로 분류된다.

먼저 단체위임사무의 정의를 살펴보면 「법령에 의하여 지방자치단체에 속하

10) 지방자치단체의 고유사무는 상수도, 하수도, 쓰레기 청소, 묘지 및 화장, 지방도로 및 하천 정비 등 주민 생활과 직결된 사무들이다.

11) 법령의 형식은 "국가와 지방자치단체는 ...한다", "○○부 장관과 지방자치단체장은 ...한다"의 형식으로 구성되어있다.

는 사무」를 의미하며 위임의 주체는 중앙정부나 상급지방자치단체이며 수임자의 주체는 각급 지방자치단체가 된다. 따라서 중앙정부나 상급지방자치단체가 각급 지방자치단체를 수임자로 하여 관련 사무를 위임시켜 놓은 사무를 단체위임사무라 한다.

단체위임사무는 대체로 국가적 이해와 지방적 이해가 동시에 존재하는 사무로서 지방단체의 명의로 위임되기 때문에 자연히 지방의회의 개입이 허용된다. 지방자치단체는 법령에 의하여 자신에게 위임·수탁된 사무를 처리할 수 있으며, 이를 위임사무를 한다. 「지방자치법」에서는 “지방자치단체는 ...법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.”(「지방자치법」 제9조 1항)라고 규정하여 위임사무의 존재와 처리를 규정하고 있다.

정재욱 외(2008)은 단체위임사무의 특성과 관련하여 비용부담과 국가감독과 지방의회의 관여를 설명하였다. 먼저 단체위임사무는 국가나 상급 지방자치단체가 해당 지방자치단체에게 사무처리에 따른 일정한 의무를 부과하는 모습이기 때문에 개별 법령에 따른 직접적인 근거가 있어야 함은 물론이고 업무처리에 따른 경비부담의 의무도 지닌다¹²⁾.

단체위임사무의 대표적인 예로 보건소 운영, 예방접종에 관한 사무, 시·도의 국도 유지 및 수선사무(도로법) 등이 있다. 이와 함께 단체위임사무에 대한 국가 또한 상급 지방자치단체의 감독은 자치사무에서 인정되었던 소극적 감독과 합목적성의 감독은 허용되며, 예방적 감독은 배제되는 것으로 본다. 또한 사무처리에 따른 지방의회의 관여는 허용된다.

다음으로 기관위임사무를 살펴보겠다. 기관위임사무는 크게 자치사무와 위임사무로 구분할 수 있으며, 위임사무는 수임자(受任者)의 성격에 따라 다시 단체위임사무와 기관위임사무로 구분되며, 이때 기관위임사무는 국가나 지방자치단체가 그의 사무를 직접 처리하지 않고 관련 지방자치단체의 기관에게 이를 위임시켜 처리하는 사무를 의미한다. 따라서 당해 기관위임사무를 처리하는 동

12) 「지방자치법」에서는 「국가사무 또는 지방자치단체사무를 위임하는 때에는 이를 위임한 국가 또는 지방자치단체에게 그 비용을 부담시킨다」라고 규정하고 있다(「지방자치법」 141조).

안에는 관련 지방자치단체의 집행기관은 지방자치단체의 집행기관이라기보다는 국가나 상급 지방자치단체의 하급행정기관의 지위를 가진다¹³⁾. 기관위임사무에 대한 근거법령은 「지방자치법」 제102조(국가사무의 위임)의 ‘시·도와 시·군·자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없는 한 시·도지사·시장·군수·구청장에게 위임하여 행한다.’라고 규정하고 있다. 또한 「지방자치법」 제104조(사무의 위임 등)에서는 ‘지방자치단체의 장은 조례 또는 규칙이 정하는 바에 의하여 그 권한에 속하는 사무의 일부를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관에 위임 또는 위탁할 수 있다’라고 규정한다.

또한 국가감독과 지방의회의 관여와 관련되어 위임기관은 수입기관에 대한 전면적인 직무감독을 행하게 되며, 이는 소극적 감독인 합법성이 기반을 둔 교정적 감독과 적극적 감독인 예방적 감독까지도 가능한 것으로 해석된다. 기관위임사무의 처리에 따라 소요 경비는 그 전액을 위임기관에서 부담하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 수입기관에 교부되는 보조금의 성격은 의무적 교부금으로 볼 수 있다. 위임사무의 처리에 소요되는 비용의 경우 위임기관에서 부담하는 것이 원칙인 당해 사무에 대해서는 지방의회는 관여할 수 없다.

이상의 논의를 도표로 정리하면 아래 <표 2-4>와 같다.

13) 기관위임우선의 원칙에 따라 위임사무 중 기관위임사무의 비중이 압도적이다. 기관위임사무로는 호적사무, 주민등록사무, 병사사무, 각종 공직선서사무, 경찰사무, 소방사무, 지적사무, 국세조사사무, 산업통계사무, 국제·국민저출사무, 농지개발사무, 상공업진흥사무, 수산업진흥사무, 공유수면매립사업 등이 있다.

〈표 2-4〉 지방자치단체의 사무구분체계

	자치사무	단체위임사무	기관위임사무	(가칭)법정수임사무
법적근거	지방자치법 제9조제1항 전단 제2항 (관할구역의자치사무)	지방자치법 제9조제1항 후단 제2항 (법령에 의하여 자치단체에 속하는 사무)	지방자치법 제102조, 제104조 정부조직법 제6조제1항 (법령에 의하여 지방자치단체의 장에게 위임된 사무)	지방자치법 제9조의2 신설예정 (법령에 의하여 지방자치단체가 수임한 사무)
사무성질 및 판단기준	자치단체가 자기 책임과 부담 하에 주민의 공공복리를 위하여 처리하는 사무와 자치단체의 존립목적을 위한 사무 ●법령에 다음과 같이 규정된 사무 -시·도지사는 ...을 하여야 한다. -시장·군수·구청장은...을 하여야 한다.	국가사무 중 법령의 규정에 의하여 자치단체에게 위임한 사무 ●법령에 다음과 같이 규정된 사무 -사도, 시·군·구에...을 위임한다.	국가적이해관계가 현저한 사무로서 시도지사, 시장·군수·구청장이 위임받아 처리하는 국가사무 ●법령에 다음과 같이 규정된 사무 -시·도지사에게 위임한다. -시장·군수·구청장에게 위임한다.	기관위임사무 중 국가사무의 성격을 유지하면서 지방에서 처리하는 것이 불가피한 사무 ●법령에 다음과 같이 규정된 사무 -사도의 법정수임사무로 처리한다. -시·군·구의 법정수임사무로 처리한다.
경비부담	●지방의 자체재원 + 국가의 장려적 보조금	●지방의 자체재원 + 국가의 부담금	●전액 국가 부담 원칙	●전액 국가 부담 원칙
국가의 감독	소극적 감독 ●위법성 감독	소극적 감독 ●위법성 감독	소극적 감독과 적극적 감독 ●위법성 및 부당사항 감독 ●시정, 취소, 정지, 이행명령, 대집행 등 ●포괄적 감독	소극적 감독과 적극적 감독 ●위법성 및 부당사항 감독 ●시정명령, 취소, 정지, 이행명령, 대집행 ●법령에 의한 감독수단만 허용
지방의 회관여	허용	허용	원칙적 관여 불가	허용 ●조례 제개정가능 ●행정사무감사(조사)

제3절 중앙-광역-기초간 기능 배분 분석

본 절에서는 국가사무, 광역사무, 기초사무로 나누어 그 현황과 기능, 실태 등을 살펴보겠다. 중앙-지방간 사무배분은 공공사무의 적합성을 기본으로 분류하여 중앙정부와 지방정부의 역할과 권한을 부여하는 것을 말한다. 즉 중앙정부와 지방정부 간의 사무배분에는 사무권한의 재배분과 함께 권한의 지방이라는 측면에 내포되어 있는 것이다. 사무배분에는 정치·경제 이념에서부터 지방정부 공무원의 행정적 능력에 이르기까지 많은 변수가 작용한다(이달곤 외, 2012). 따라서 우리 현실에서 이루어지는 중앙-광역-기초지방자치단체 간의 기능 배분을 살펴볼 필요가 있다.

먼저 중앙정부와 광역자치단체, 기초자치단체의 구조를 살펴보면 앞서 살펴본 중앙정부의 기능과 함께 광역자치단체로서 특별시·광역시·도가, 그리고 기초자치단체로서 시·군·자치구가 있으며, 기본적으로 2개의 자치계층이 존재하고 있다. 또한 행정계층은 시·도-시·군·구-읍·면·동의 3계층이 존재한다.

우리나라의 지방자치단체 사무는 국가(또는 상급자치단체)로부터 위임된 사무가 57.6%(기관위임 사무 47%, 단체위임사무 10.6%)이고, 자치사무는 42.4%에 불과하다(최창호, 2006). 지방자치단체의 사무는 크게 시·도의 사무와 시·군 및 자치구의 사무로 나눌 수 있으며, 지방자치법 제10조를 통해 다음과 같이 규정하고 있다.

〈표 2-5〉 지방자치단체의 사무

시·도의 사무	시·군 및 자치구의 사무
<ul style="list-style-type: none"> ① 행정처리결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사항 ② 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 ③ 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무 ④ 국가와 시·도 및 자치구간의 연결·조정 등의 사무 ⑤ 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 ⑥ 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적절하다고 인정되는 규모의 시설 설치 및 관리에 관한 사무 	<ul style="list-style-type: none"> ① 시·군 및 자치구의 경우 시·도가 처리하는 것을 되어 있는 사무를 제외한 사무를 처리 ② 인구 50만 이상의 시에 대하여는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리

시·도와 시·군 및 자치구는 사무를 처리할 때 서로 경합하지 않도록 하여야 하지만 사무가 서로 경합시 「지방자치법」 10조에서는 시·군 및 자치구에서 먼저 처리하도록 규정하고 있다.

다음으로 「지방자치법」 제9조에서는 광역자치단체와 기초자치단체가 공통으로 담당하는 사무범위를 광범위하게 나열하고 있다. 이때 동일한 분야의 업무라도 상대적 중요도에 따라 중요한 것은 광역자치단체의 사무로, 그리고 덜 중요한 것은 기초자치단체의 사무로 놓고 있다(임도빈, 2004). 다음 표에서처럼 광역시·도의 담당사무와 기초자치단체의 사무는 서로 경합되지 않도록 구분되고 있다. 특히 광역시·도의 사무는 계획의 수립 등에 초점을 맞춘다면 기초자치단체는 세부계획의 수립·시행하는 형태를 보인다.

〈표 2-6〉 지역경제의 육성 및 지원에 관한 사무배분 예시

광역시·도의 담당 사무	기초자치단체의 사무
<ul style="list-style-type: none"> ① 지역경제 육성계획의 수립 ② 지역 경제 관련 정책의 종합조정 ③ 공장정비 특별구역 내의 공업정비 실시계획 수립·시행 ④ 지방공업단지의 조성·관리 등 17가지 	<ul style="list-style-type: none"> ① 지역경제육성 세부계획의 수립·시행 ② 지방공업개발장려 및 지원 ③ 지방공업단지의 조성·관리 등 14가지

자치사무와 위임사무 간의 구분이 명확하지 않으나 대개 자치사무가 50~60%, 기관위임사무가 30~40%, 그리고 단체위임사무가 10% 정도를 차지하는 것으로 본다(이달곤 외, 2012). 그러나 사무구분과 관련하여 지방행정연구원(2002)은 국가사무와 지방사무와 함께 지방사무의 배분에 있어 시도 및 시·군 구별 배분 과정에서 나타나는 사무구분 불명확성 등의 문제를 제기하고 있다. 이는 사무행위 주체들의 혼란과 책임성 문제 등이 발생할 수 있기 때문에 사무배분에 대한 명확한 구분이 필요하다.

〈표 2-7〉 국가, 지방 단위사무 현황

국가사무, 지방사무 총계		41,603	
국가사무 (30,240 : 73%)		중앙부처사무	17,172
		특별행정기관	3,789
지방사무 (11,363: 27%)	시도사무 (5,318: 47%)	산하기관/소속기관	9,090
		국가사무 민간위탁	180
	시군구사무 (2,950: 26%)	시도자치사무	2,365
		국가사무의 시도위임사무	947
	시도/시군구사무 (3,095: 27%)	국가사무/시도사무	947
		시군구의 자치사무	2,006
		국가사무의 시군구 위임사무	2,370
		국가사무의 시군구 재위임사무	210
		시도자치구의 시군구위임사무	13
		시도자치구의 시군구위임사무	128
		국가/시군구 사무	229
		시도/시군구	1,443
	국가사무의기도/시군구위임사무	141	
	국가/시도/시군구 사무	1,511	

자료 : 한국지방행정연구원(2002)

앞의 표에서처럼 지방행정기관의 계층적 단위를 나타내는 지방행정계층은 지방자치단체가 수행하는 업무의 성격과 지방자치단체의 행정구역의 특성 및 규모에 따라 달라진다. 따라서 가능한 행정의 낭비요소를 제거하고, 효율성을 극대화하기 위해서는 지역적 특성을 고려하여 계층의 수를 조정(단축)하는 것이 필요하다는 주장도 있다.

따라서 본 논의에서는 지방자치단체의 행정 단위 현황과 그 상호간의 기능과 역할관계 등을 살펴볼 필요가 있다. 먼저 우리나라의 중앙-광역-기초 간 행정계층 구분은 일차적으로, 행정구역 단위를 이용하여 (1)광역자치단체(특별시, 광역시, 특별자치도, 도)와 (2)기초자치단체(시, 군, 구)로 이루어진다. 현황 측면에서 광역자치단체는 1개 특별시, 6개 광역시, 1개 특별자치도, 1개 특별자치시, 8개 도로 모두 17개로 이루어져 있으며, 특별시, 광역시는 기초자치단체로 구를 두게 되었으며, 도는 군과 구를 기초자치단체로 두게 되어 있다. 서울특별시, 광역시(부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산 총 6개), 세종특별자치시, 도(경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남), 제주특별자치도로 행정구역을 갖추고 있다. 또한 우리나라의 기초자치단체는 시 74개, 군 84개, 구 69개로 되어 있으며, 기초자치단체가 아닌 행정시가 2개(제주시, 서귀포시), 기초자치단체가 아닌 구가 33개¹⁴⁾가 있다(행정안전부, 2013).

14) 경기 20개, 충북 2개, 충남2개, 전북, 2개, 경북 2개, 경남 5개로 총 33개의 구가 자치구가 아닌 구이다(행정안전부, 2013).

〈표 2-8〉 지방자치단체 행정구역(2013년)

시·도별		구분				행정시·자치구가 아닌구		읍·면·동				출장소			
		시·군·구				시	구	계	읍	면	동	계	시도	시군구	읍면
계(17)		227	74	84	69	2	33	3,487	216	1,198	2,073	78	6	16	56
특별시	서울	25			25			423			423				
광역시	부산	16		1	15			214	2	3	209	1		1	
	대구	8		1	7			139	3	6	130	2			2
	인천	10		2	8			146	1	19	126	8	1	4	3
	광주	5			5			94			94				
	대전	5			5			77			77				
	울산	5		1	4			56	4	8	44				
특별자치시	세종							11	1	9	1				
도	경기	31	27	4			20	547	32	109	406	7		5	2
	강원	18	7	11				193	24	95	74	7	1		6
	충북	12	3	9			2	153	15	87	51	2	2		
	충남	15	8	7			2	205	24	137	44	2			2
	전북	14	6	8			2	241	14	145	82	2	1	1	
	전남	22	5	17				296	33	196	67	26	1	1	24
	경북	23	10	13			2	331	36	202	93	14		1	13
	경남	18	8	10			5	318	20	177	121	7		3	4
특별자치도	제주					2		43	7	5	31				

주 : ① 10개면(면장없음) : 경기 파주시 군내·진동·장단·진서면, 강원 고성군 수동면,
 ※ 7개면 : 주민미거주, 3개면 : 주민거주·행정수행(파주시 군내·진동면-장단출장소 설치,
 ② 면적 : 미복구지역 면적 236.57km² 총면적에 포함(경기연천군51.65,
 ③ 세대수·인구 : 2013.1.1 현재 주민등록 잠정 통계임

자료 : 안전행정부(2013)

우리나라의 중앙-광역-기초 간의 기능 배분 구조, 다(多)계층 구조는 비효율적인 구조이자 사무처리 제약 등의 문제를 우려하는 견해도 있다. 중층제의 행정계층은 행정단위간 사무의 성격을 분명히 구분하고 이에 근거하여 배분을 명확히 하지 않는다면 사무의 중복처리의 문제를 야기한다. 또한 지방자치단체의 업무처리에 있어서 다수의 행정단위간 의사소통을 위한 단계적 절차를 거쳐야 함으로써 행정처리의 지연과 동시에 계층을 거치는 경로비용을 발생시킬 수 있다. 결과적으로 지역의 특성에 대한 고려가 없고, 기능의 배분이 명확하지 않은 중층제의 운영은 "저비용 고효율 시스템"을 통해 지방자치단체가 스스로 경쟁력을 강화하기 위한 구조적 토대를 구축하는데 장애요인으로 작용할 수 있는 것이다(권경득, 2009).

앞서 살펴본 중앙-광역-기초 간 기능과 관련하여 중요한 것은 우리의 사무 배분과 필요성에 대한 논리적 뒷받침이다. 제도적 안정성과 지속성이 확보되어 질 때 사무배분의 효과성이 나타날 수 있기 때문이다. 사무배분의 필요성에는 중앙정부와 지방자치단체간에 있어서 국민, 즉 주민을 위한 행정의 민주화와 효율적 운영을 확보하는 것이다. 이를 위해서는 기초단체 기능 구성에 있어 효율적인 사무배분을 통해 행정행위에 대한 분명한 책임소재를 가지고 고유 사무에 대한 명확한 규정을 통한 지방자치단체의 자율권 확보, 중앙정부와 상급단체의 과도한 간섭을 배제하는 실질적인 사무배분이 필요한 것이다.

제4절 기존 연구에 대한 검토(행정특례를 중심으로)

본 절에서는 광역시 지정 가능성, 기초단체의 인구 증가와 경제발전에 따른 정부기능의 변화 등 대도시 특례를 대상으로 이루어진 기존 연구들의 주요 분석내용과 정책적 함의 등을 살펴보고자 한다.

먼저 조성호 외(2011)은 대도시 행·재정 특례에 대한 평가와 대안을 탐색하고자 하였다. 50만 이상 대도시에 대해 道와 대도시간 상호협약에 의한 사무이양, 행·재정연계에 관한특별법을 제정하고 중앙과 광역간 세원 재배분을 해야 한다는 것이다. 본 연구에서 나타난 대도시 행정특례 개선방안으로는 첫째, 道와 대도시간 특례사무에 대해 ‘기본협정서’ 및 ‘사무인계서’를 체결하여 최종 결정하는 형태를 취하는 등의 대도시 지정방식의 개선, 둘째, 인·허가 사무의 범위를 벗어나 특례사무의 범위 및 내용 재조정, 셋째, 道로부터 일반시에 비해 20% 정도의 재정보전금을 추가로 교부받는 대도시 재정특례와 행정특례간의 연계성·실효성을 강화해 나가야 할 것을 제안하였다.

또한 이재필(2012)은 인구 50만 이상 대도시의 특례제도를 평가하고 향후 과제를 도출하고자 하였다. 대도시에 이양하는 특례사무에 대해 직접적 이해당사자인 도(道)와 대도시간 ‘상호협약’에 의해 결정하고 행정특례와 재정특례의 연계에 관한 특별법 제정을 통해 특례사무에 상응한 재정특례를 규정하여 상호 연계성을 제고하며 도(道)의 재정 결손분 보전을 위해 중앙과 지방 간 세원 재배분을 통한 지방세의 확충을 도모해야 한다고 주장한다.

행정특례에 관한 또 다른 연구로 이규환(2004)은 2004년 기준 인구 50만 명 이상인 대도시에 대한 행정특례를 둘 수 있는 근거가 마련된 이후 인구의 규모, 자치단체의 실질적 능력 등을 갖춘 대도시의 차등적 분권제도를 통해 적합한 행정특례 제도를 살펴보고자 하였다. 대도시의 특례인정을 위한 이론모형을 구축하기 위하여 「지방자치법」에 대한 개정과 함께 특정시에 대한 조직상 특례, 명령·지휘·행정관여상의 특례, 도시계획상의 특례, 재정상 특례, 행·재정 및 지도감독상의 특례 등을 부여하는 것이 필요하고 보았다.

김병국(2005)은 일본의 지정시제도를 살펴보고 이를 바탕으로 50만 이상 대

도시의 행재정적 특례확대의 방향과 내용을 살펴보고자 하였다. 그는 사무감독 특례 개편방안, 조직특례방안, 재정특례방안 등을 제시하면서 도시역량에 따른 분권모형과 함께 자기희생적 조정노력이 필요하다고 주장한다.

대도시 특례제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구로 김익식(2011)은 우리나라의 도시행정 체계의 현황과 문제점을 살펴보고 인구 50만 이상 대도시들에 대한 특례 부여 방안 등에 관한 방향을 살펴보았다. 행정수요의 대응성 문제와 관련되어 사무배분 측면에서 특례사무 등에 대한 충분한 검토가 필요하며, 특례부여에 따른 지역 내·외적인 불균형 효과·광역행정 수행 영향 등의 면밀할 검토가 향후 필요하다고 제언하고있다.

일본의 대도시 특례제도에 대한 연구로 박석희(2010)는 일본의 시시점 등을 바탕으로 우리나라 지방자치제도 개편을 위한 효율적 거버넌스 모델의 시사점을 살펴보고자 하였다. 특히, 박석희(2010)은 기본적으로 도시규모에 따른 기능을 차등화하는 방안이 필요하다고 주장하면서 도와 통합시간 기능배분의 선행, 통합시 유형별 성치기준에 대한 합의, 특례도시 지정방법에 대한 개선, 도와 통합市간 새로운 관계 설정, 재정분권 확대를 제시하고 있다.

또한 100만 조직모델에 대한 연구로 신원부(2013)은 기존의 100만 대도시 조직 모델에 대한 연구 부재와 함께 수원시 및 타 지방자치단체와의 비교를 통해 조직모델제시 및 현행 제도 개선방안을 제시하였다. 조직운영의 기본 방향과 관련하여 자율성과 함께 재정과 연계한 책임성이 기본이 되어야 하며, 자치단체 유형 중 50만과 100만 대도시의 동일한 취급에 대한 분명한 구분, 그리고 이를 통해 각종 조직, 재정, 정원 관련 사항이 조정되어야 한다고 주장한다. 특히 사무에 있어 인·허가 위주가 아니라 직접 사업을 집행하는 사무를 더욱 이양해야 하며 이 경우 재정적 특례와도 면밀히 연계되어야 할 것이다. 아울러 100만 대도시에 적합한 부시장 직급상향 고려, 정원 측면에서 유형분류, 총액 인건비 재산정 등을 통해 행정수요와 정원관리가정의 관계를 유지하도록 제도적 설계 등이 필요하다고 주장한다.

고경훈(2013)은 대도시 특례발굴을 위한 판별기준을 연구하였다. 본 연구는 외국의 대도시 특례실태 분석을 통해 외국의 통합 자치단체 및 대도시 특례 제

도연구 및 시사점을 검토하고 오늘날 우리 대도시 특성 분석을 통해 대도시 행정수요 증가에 따른 기구·재원·사무배분시 문제점을 분석하고 대도시 기능확대에 따른 재정보전 및 자율적 세원 확보 등의 대안을 살펴보았다. 현행 광역시 제도가 적합한 것인지에 대한 논의 속에 현재 인구 100만 이상의 도시에 있어 광역시의 요건을 갖추고 있음에도 불구하고 광역시 지정을 하지 못하고 있는 실정이므로 현재의 광역시 지정이 현재의 환경변화에 적절한 제도인지 논의되어야 한다고 본다. 또한 단순한 사무배분, 지도감독 등 형식적인 측면이 아닌 재정부문의 특례가 발굴·시행되어야 하며, 중앙정부 수준에서 각 기관별로 대도시에 재정적 특례를 부여할 수 있는 방안, 중장기적인 시각에서 여타 제도 정비와 연계 등이 필요하다고 보았다.

대도시의 행재정특례와 관련되어 지방자치단체의 대응방안에 관한 연구도 이루어졌다(마상렬, 2011; 최용환, 2012). 마상렬(2011)은 경남의 대응방안과 관련하여 도의 핵심적 기능인 광역행정·연락조정·보완대행·지도감독기능 등이 기초단체에 이양됨으로 ① 도의 갈등조정 강화, ② 행정기능 중복에 따른 행·재정적 낭비 최소화, ③ 도의 행정기능 및 역할은 중·대사무 중심으로 역할을 재조정 해야한다고 주장하였다. 또한 최용환(2012)는 충청북도의 대응방안과 관련하여 「지방행정체제개편에 관한 특별법」 은중 대도시 특례사무들이 주로 인·허가 사무에 대해 언급하고 있어 행정특례와 재정특례간 불균형이 발생됨으로 단순히 재정특례를 확대해 나가는 것은 불합리한 측면이 있다고 보고 대도시 재정특례와 행정특례간의 연계성·실효성을 확보가 중요하다고 보았다.

마지막으로 지방자치단체의 대도시 특례와 관련된 해외 정책 사례와의 비교 연구를 살펴보겠다. 손희준(2004)는 “일본의 정령 지정시의 재정특례방안”을 통해 우리나라의 적절한 재정특례 방안을 살펴보았다. 기본적으로 특정시 세목 신설, 교부세 산정시 보정율을 상향 조정, 국고보조금의 차등보조율 적용 방안 등을 제시하며, 이와 함께 재정보전금의 비율을 상향 조정하고 지방채 승인제도¹⁵⁾, 투융자심제시도의 기준 상향 조정하는 특례 부여를 검토하고 있다.

15) 지방채발행 승인제도는 전체 자치단체에 대한 제약을 축소하는 방안을 검토하였으나 손희준(2004)는 대도시의 경우 특례를 인정하여 중기재정계획제도의 활용과 연계하여 가

소순창(2007)은 “일본의 대도시 특례와 광역행정제도에 관한 연구”로 일본은 ‘정령지정도시’, ‘중핵시’, ‘특례시’로 다양화되어 있으며, 다양화과정에 있어 중요한 점은 지방자치단체의 자기결정권과 자기책임성이 확보되어야 한다고 보았다. 현재의 한국 대도시 특례제도의 경우, 단체장의 자기결정권만을 일방적으로 확대해 놓고, 이에 대한 자기책임성을 확보해 두지 못한다면 제도의 방만한 운영이 예상된다라는 문제점을 지적하고 있다. 또한 김동훈(2010)은 일본의 도시특례제도를 연구대상으로 하여 인구 100만이 넘는 도시에 대해서는 현재의 광역시 체제가 아니라 일계층의 ‘특별시’로 도(道)로부터 분리시키는 동시에 그 이하의 도시들에 대해서는 인구 및 기타 요건을 기준으로 해서 몇 단계로 구분해야 할 필요성을 제시하고 있다.

기존 일본의 대도시 특례에 대한 선행연구들과 함께 하혜수 외(2011)은 지방자치단체 특례제도에 관한 한국, 일본 영국에 대한 비교연구를 시행하였다. 그는 일본과 영국의 도시특례제도에 영향을 미친 구조적·제도적 요인을 분석하고 우리나라 도시특례제도 설계에 주는 시사점과 개선대안을 제시하였다. 우리나라의 매우 낮은 수준의 재정특례와 달리 일본은 강력한 재정특례를 부여하고 있으며, 영국은 지위특례와 권한 특례를 부여하고 있다고 주장하였다. 또한 그는 재정특례를 강화하기 위한 방안으로 재정지원 필요, 지역별로 차등화된 국고보조율 적용, 중장기적으로 권한 특례 검토 등이 필요하다고 보았다.

지금까지의 선행연구들을 종합해보면 기본적으로 “정책보고서” 형식이거나 혹은 지방자치단체별 적합한 수요 분석 모형을 제시되지 못하고 있다. 또한 분석수준이 50만 이상 대도시와 100만 이상 대도시에 대한 구분이 모호하거나, 50만 이상 대도시 연구에 한정된 연구들도 존재하였다. 물론 신원부(2013)의 연구처럼 100만이상 도시 모델에 관한 연구도 이루어졌지만 한국적 맥락에서 지방자치단체의 특성 등을 고려한 적합한 모델, 명확한 기능, 권한, 재정, 조직·

급적 지방의회의 승인을 통해서만 발행할 있도록 하는 것이 필요하다고 본다. 2008년 11월 행정안전부는 지방채 발행에 대한 심사기준 완화, 한도 초과분 승인요청 때 채무상황이 가능한 범위 내에서 특별한 사유가 없는 한 승인하도록 하였다. 이와함께 채무부담행위와 보증채무부담행위도 활용, 민간의 선투자를 유도해 지방자치단체의 재정부담을 최소화하기로 하였다.

인사에 대한 명확한 대안을 제시 및 탐색하는 후속 연구들도 필요하다. 따라서 지방자치단체별 고유한 행정수요와 특성에 적합한 광역형 자치단체 모델에 관한 연구가 부재한 실정임을 고려하여, 다음 절에서는 새로운 광역형 기초단체 모형 도출을 위한 논의를 해보고자 한다.

〈표 2-9〉 선행연구 정리

저 자	제 목	주요내용
조성호 외(2011)	대도시 행·재정 특례의 평가와 대안	50만이상 대도시에 대해 도와 대도시간 상호협약에 의한 사무이양, 행·재정연계에 관한특별법을 제정하고 중앙과 광역간 세원 재배분 해야함
마상렬 (2011)	대도시 특례에 대한 경남의 대응방안	도의 핵심적 기능인 광역행정·연락조정·보완대행·지도감독기능 등이 기초단체에 이양됨으로 1)도의 갈등조정 강화, 2)행정기능 중복에 따른 행·재정적 낭비 최소화, 3)도의 행정기능 및 역할은 중·대사무 중심으로 역할을 재조정 해야함
최용환 (2012)	대도시 특례에 대한 중복의 대응방안	「지방행정체제개편에 관한 특별법」은중 대도시 특례사무들이 주로 인·허가 사무에 대해 언급하고 있어 행정특례와 재정특례간 불균형이 발생됨으로 단순히 재정특례를 확대해 나가는 것은 불합리한 측면이 있음. 따라서 대도시 재정특례와 행정특례간의 연계성·실효성을 확보가 중요
이재필 (2012)	인구 50만 이상 대도시 특례의 평가와 과제	대도시에 이양하는 특례사무에 대해 직접적 이해당사자인 도(道)와 대도시간 ‘상호협약’에 의해 결정하고 행정특례와 재정특례의 연계에 관한 특별법 제정을 통해 특례사무에 상응한 재정특례를 규정하여 상호 연계성을 제고하며 도(道)의 재정 결손분 보전을 위해 중앙과 지방 간 세원 재배분을 통한 지방세의 확충을 도모해야 할 것임
김동훈 (2010)	대도시 특례제도 -일본의 도시특례제도를 중심으로	인구 100만이 넘는 도시에 대해서는 현재의 광역시 체제가 아니라 일계층의 ‘특별시’로 도(道)로부터 분리시키는 동시에 그 이하의 도시들에 대해서는 인구 및 기타 요건을 기준으로 해서 몇 단계로 구분해야 함

<p>소순창 (2007)</p>	<p>일본의 대도시 특례와 광역행정제도에 관한 연구 (2007)</p>	<p>일본은 ‘정령지정도시’, ‘중핵시’, ‘특례시’로 다양화되어 있음 다양화과정에 있어 중요한 점은 지방자치단체의 자기결정권과 자기책임성이 확보되어함. 현재 한국 대도시 특례제도도 단체장의 자기결정권만을 일방적으로 확대해 놓고, 이에 대한 자기책임성을 확보해 두지 못한다면 제도의 방만한 운영이 예상됨</p>
<p>이규환 (2004)</p>	<p>대도시의 행정특례범위에 관한 연구 대도시의 행정특례범위에 관한 연구</p>	<p>대도시의 특례인정을 위한 이론모형을 구축하기 위하여 지방자치법에 대한 개정과 함께 특정시에 대한 조직상 특례, 명령·지휘·행정관여상의 특례, 도시계획상의 특례, 재정상 특례, 행·재정 및 지도감독상의 특례 등을 부여하는 것이 필요함</p>
<p>김병국 외(2005)</p>	<p>대도시행정체제의 개편방안 - 인구 50만 이상 시에 대한 행정특례부여를 중심으로</p>	<p>50만 이상 대도시의 행정정적 특례확대의 방향과 내용과 관련되어 사무감독특례 개편방안, 조직특례방안, 재정특례방안 등을 제시하면서 도시역량에 따른 분권모형과 함께 자기희생적 조정노력이 필요</p>
<p>김익식 (2011)</p>	<p>우리나라 대도시 특례제도의 문제점과 개선방향</p>	<p>행정수요의 대응성 문제와 관련되어 사무배분 측면에서 특례사무 등에 대한 충분한 검토가 필요하며, 특례부여에 따른 지역 내·외적인 불균형 효과·광역행정 수행 영향 등의 면밀할 검토하여야 함</p>
<p>박석희 (2010)</p>	<p>일본의 대도시 특례제도 현황과 시사점 일반논문 : 일본의 대도시 특례제도 현황과 시사점</p>	<p>도시규모에 따른 기능을 차등화하는 방안이 필요하다고 주장하면서 도와 통합시간 기능배분의 선행, 통합시 유형별 성치기준에 대한 합의, 특례도시 지정방법에 대한 개선, 道와 통합시간 새로운 관계 설정, 재정분권 확대 필요</p>
<p>신원부 (2013)</p>	<p>인구 100만 대도시 조직모델에 대한 실험적 설계에 관한 연구</p>	<p>자치단체 유형 중 50만과 100만 대도시의 동일한 취급에 대한 분명한 구분, 각종 조직, 재정, 정원 관련 사항이 조정이 필요함. 사무에 있어 인·허가 위주가 아니라 직접 사업을 집행하는 사무를 더욱 이해해야 하며 이 경우 재정적 특례와도 면밀히 연계 필요. 100만 대도시에 적합한 부시장 직급상향 고려, 정원 측면에서 유형분류, 총액인건비 재산정 등을 통해 행정수요와 정원관리가정의 관계를 유지하는 제도적 설계 등을 제시</p>

고경훈 (2013)	대도시 특례발굴을 위한 관별기준 연구	현재의 광역시 지정이 현재의 환경변화에 적절한 제도인지에 대한 실질적 논의의 필요와 함께 단순한 사무배분, 지도감독 등 형식적인 측면이 아닌 재정부문의 특례가 발굴·시행되어야 하며, 중앙정부 수준에서 각 기관별로 대도시에 재정적 특례를 부여할 수 있는 방안, 중장기적인 시각에서 여타 제도 정비와 연계 등이 필요하다고 봄
손희준 (2004)	대도시(인구 50만 이상)의 재정특례 부여방안	특정시 세목신설, 교부세 산정시 보정율을 상향 조정, 국고보조금의 차등보조를 적용 방안 등을 제시하며, 이와 함께 재정보전금의 비율을 상향 조정하고 지방채 승인제도, 투융자심제시도의 기준 상향 조정하는 특례 부여 등을 검토하여야 함
하혜수 외(2011)	지자체 특례제도에 관한 한,일,영 비교연구:	주요국들의 도서특례제도에 영향을 미친 구조적·제도적 요인을 분석하고 우리나라 도서특례제도 설계에 주는 시사점과 개선대안을 제시. 재정특례를 강화하기 위한 방안으로 재정지원 필요, 지역별로 차등화된 국고보조율 적용, 중장기적으로 권한 특례 검토 등이 필요

제5절 광역형 기초단체 모형을 위한 분석틀

정용덕(2001)은 국가 기능의 정부수준별 배분을 분석하기 위해서는 지출예산, 조직, 인력, 법규정 등 다양한 행정자원을 분석하여야 한다고 보았다. 또한 대도시 특례 확대는 중장기적인 시각에서 제도 정비와 연계되어 논의되는 것이 필요하다는 주장도 있다(고경훈, 2013). 따라서 광역형 기초단체 모형의 설정 과정에서는 현재의 행정체제를 진단하고 향후의 조직 개편과 설계를 위한 분석 과정이 포함되어야 하는 것이다.

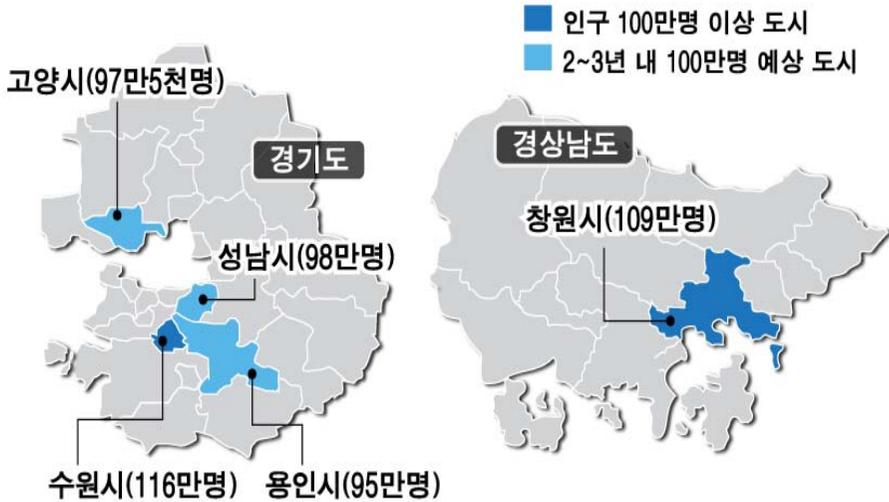
그러나 현재의 대도시 특례에 대한 관점은 인구 50만 이상 대도시에 관한 논의에 한정되어 있으며, 오늘날 국내 인구 50만~100만 미만의 11개 도시, 인구 100만 이상인 창원시와 수원시 등 광역형 지방자치단체가 나타나는 현실에서 이에 관한 특례 제도의 정립과 광역형 기초단체 모형에 관한 연구들은 상당히 부재한 실정이다.

따라서 본 광역형 기초단체 모형의 구축과정에서는 기본적으로 기초자치단체들의 통합 혹은 일정 규모 이상의 도시들 간의 통합 논의가 가시화되는 시점에서 수원시 등 단독형 100만 이상 대도시의 형성 과정 속에서 필요로 하는 지방행정체제 변화, 행정수요에 따른 고려 변수 등을 살펴보고자 한다.

1. 기존 모형 분석

광역형 기초단체 모형과 관련하여 기존 국내에서 제시된 “인구 백만 이상 대도시 자치분권 모델안”으로 ‘직통시 모델’과 ‘특례시 모델’, ‘100만 이상 대도시 모델’, 이병석의원의 대도시 특별법안 관련 입법발의(안)등의 연구와 개선방안이 이루어졌다.

먼저 “직통시·특례시 모델”과 관련하여 100만 이상 대도시인 창원시와 수원시, 그리고 100만 이상 예상 도시인 고양시, 성남시, 용인시를 대상으로 하여 이루어졌다.

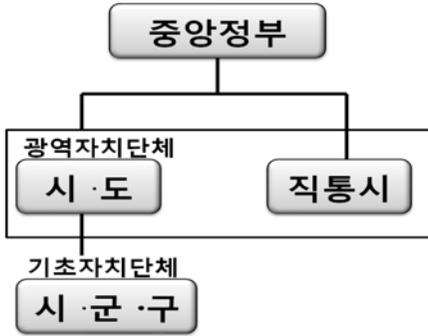


〈그림 2-2〉 국내 90만 인구 이상 대도시 현황

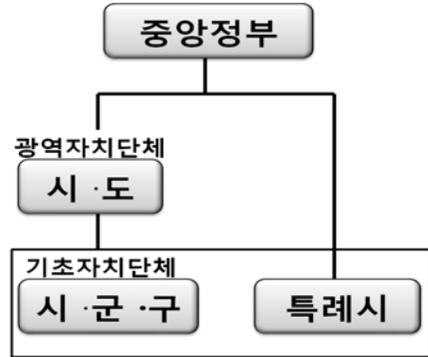
“직통시·특례시 모델”의 구분은 크게 직통시 존재 여부와 함께 광역자치단체 등 상위단체의 관리·감독을 배제하는 사무 특례에 따라 구분되어진다. 국회 정책간담회(2013년 9월)에서 이루어진 자료를 바탕으로 살펴보면 직통시 모델은 기본적으로 자치구를 두지 않는 광역시 모델을 말하며, 특례시 모델은 현 기초자치단체를 유지하면서 일부 기능에서 광역자치단체인 도의 지휘·감독을 배제하는 모델이다. 따라서 성격과 구성이 상이한 두 모델 가운데 적합한 모델을 선택하는 것은 향후의 연구과제이기도 하다.

그러나 본 국회 정책간담회의 자료를 바탕으로 살펴보면 기본적으로 100만 이상 대도시들이 필요로 하는 주요 쟁점과 과제들에 대한 충분한 논의가 없으며 100만 인구 도시들이 필요로 하는 특례시 모델과 지방자치단체의 구체적인 특례는 상대적으로 생산적인 논의가 이루어지지 못하였다.

●직통시 모델
:자치구를 두지 않는 광역시모델



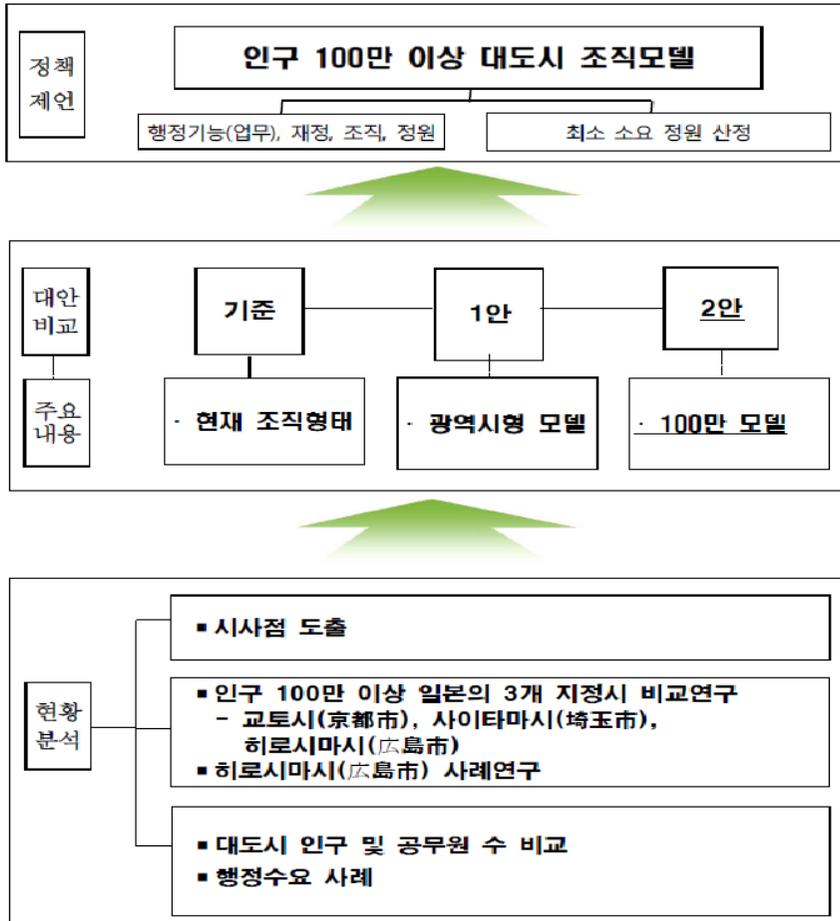
●특례시 모델
:현 기초자치단체를 유지하면서 일부 기능에서 광역자치단체인도의 지휘감독 배제



〈그림 2-3〉 인구 100만 이상 대도시 자치분권 모델¹⁶⁾

다음으로 기존에 제시된 모델 중 하나는 신원부(2013)에서 찾을 수 있다. 그는 100만 이상 대도시 모델을 제시하고자 하였으며, 특히 행정기능, 재정, 조직, 정원과 함께 최소 소요 정원을 산정하고자 하였으며, 모델화 과정은 다음 그림과 같다. 본 연구에서의 분석과정에서는 최소 소요 정원 산정과 최적 소요 정원 산정은 구분하고자 하였다. 이러한 구분이 필요한 이유는 최소 소요 정원 산정시 100만 대도시들의 인구 증가 추세 속에서 행정수요 대비 다른 인력 인프라 문제를 야기할 수 있기 때문에 향후의 인구 추이와 행정수요, 기능에 따른 권한 배분 그리고 최적 소요 정원 산정에 대한 관점이 필요하다고 판단되기 때문이다.

16) 본 모델은 2013년 9월 11일 국회 정책간담회를 통해 제시되었다.



〈그림 2-4〉신원부(2013)의 100만 이상 대도시 모델

다음으로 대도시 특례와 관련되어 이병석 의원의 입법발의의 주요 내용을 살펴볼 필요가 있다. 선행연구의 성격은 아니지만 현재 발의된 상태의 특례 내용을 살펴보는 것은 모형 구축과정에서 주요한 고려 사항 중 하나이다.

첫째, 세목 및 공동과세에 관한 특례(안 제17조)로 이는 대도시의 인구규모 100만을 기준으로 구분하여 인구 100만 이상 대도시에는 현행 도세인 취득세와 등록세를 대도시세로 이양하자는 것이다. 또한 인구 50만 이상 100만 미만 대도시는 현행 도세인 취득세와 등록세를 광역자치단체인 도와 공동세로 하여

각각 50% 배분하자는 내용을 골자로 하고 있다.

둘째, 도세징수교부금에 관한 특례(안 제18조)와 대도시에 대한 재정보전금의 배분을 제외(안 제19조)조항이다. 이는 현재 시·군에서 도세의 징수대행에 대한 수수료로서 지급되는 3%의 도세징수교부금과 도세징수액의 일정부분(일반시·군 27%, 대도시 47%)을 재원으로 하여 광역자치체가 시·군에 교부하는 재정보전금 두 가지 모두에 대해 대도시에 교부되지 않도록 한 것이다. 현행 도세인 취득세와 등록세의 전액 또는 50%를 대도시의 인구규모로 구분해 이양함에 따라 대도시가 현재 받고 있는 징세교부금과 재정보전금을 대체하는 것으로 자치단체간 세원 이양을 의미한다.

이외에도 기타 재정관련 특례사항으로는 광역자치단체인 도와 대등한 지위를 가지는 사항으로 토지 또는 주택 외의 과세대상에 대한 시가표준액 결정(안 제20조), 대도시세에 대한 심판청구 특례(안 제21조), 지방교부세 기준재정수요액 측정상 단위비용에 대한 대도시 기준(안 제22조)이 있다.

2. 광역형 기초단체 모형을 위한 기본 명제

앞서 살펴본 이론적 논의 및 기존 연구들의 주요 내용과 분석결과를 종합해 보면 본 연구의 모형 설정 과정에서 반영할 있는 몇 가지 주요 명제들을 도출할 수 있다.

1) 인구 증가 등에 따른 명제

광역역 기초단체 모형에서 고려해야할 중요 명제 중 하나는 인구 증가와 그에 따른 유기적인 조직의 구조를 확보하는 것이 필요하다. 특히, 수원시, 용인시, 고양시, 성남시 등은 자연적인 인구 유입과 함께 순이동도 높게 나타나고 있는 실정이다. 따라서 최적의 인구규모에 대한 논의 속에서 100만 인구를 수용하는 기초자치단체의 대응 등에 대한 논의가 필요하다. 이와 관련하여 권경득(2009)은 일반적으로 지방자치단체가 규모의 경제를 실현하는 동시에 스스

로 경쟁력을 확충할 수 있는 최적의 규모는 시각에 따라 차이가 있다.

또한 공공서비스의 생산 및 공급에 소요되는 비용개념에서 접근한 최소비용 접근법에 따른 연구결과들에 의하면 하우스저(P. Hauser) 등은 인구 10만 내지 30만, 베이커(R. Baker)는 인구 10만 내지 25만, 슈만트와 스테판(Schmandt & Stephens)은 인구 10만 내지 30만을 최적 인구규모로 제시하고 있다. 최적의 인구규모와 관련되어 황용주(1979)는 지방정부의 공공투자비용에 입각하여 인구의 적정규모를 도출하고 있으며, 인구 50만에서 100만 사이에서 지출비용이 감소한다는 결과를 제시하고 있다. 반면 최영출(2008)은 지방정부의 예산 항목별 지출의 평균비용과 인구규모간의 관계를 활용하여 적정 인구규모를 도출하고, 시군의 경우 대부분의 비용지출 항목에서 인구 60만 정도에서 규모의 경제가 달성된다고 한다.

문제는 수원시의 경우 다음 <표 2-10>에서 제시되는 최적의 인구규모를 초과하고 있기 때문에 이에 대한 인구 증가에서 초래되는 행정수요와 필요한 행정서비스 등을 미리 발굴하고 방향 정립이 필요하다. 이는 광역형 자치단체 모델 구축과정에서 필요한 기본적인 명제 중 하나일 것이다.

<표 2-10> 최적의 인구규모

학자명	최적인구규모	비 고
하우스저(P. Hauser) 등	10만명 ~ 30만명	-
베이커(R. Baker)	10만명 ~ 25만명	-
슈만트와 스테판 (Schmandt & Stephens)	10만명 ~ 30만명	-
황용주(1979)	50만명 ~ 100만명	-
최영출(2008)	60만명	시군의 경우

자료 : 신지역창조포럼(2007)

그러나 이러한 논의들 속에서 인지할 것은 지방자치 실현을 위한 분권화와 이에 대한 성공적 집행을 이끌어 내는 것이다. 분권화의 효능을 제고하기 위해서는 인구규모의 적정수준이 필요하나 그 구체적 수준은 제시하기 어렵고 적정규모를 대체하는 효율적 규모론 측면의 연구에서는 행정구역의 최적규모는 존재하지 않는다는 주장도 존재한다. 따라서 최적의 인구규모에 대한 추정보다는 지방자치단체 규모 측면에서의 인구 증가, 인구 현황 등을 고려하여 행정구역의 특성, 규모에 따라 달라지는 지방행정계층의 기능을 파악하는 것이 중요하다.

또한 인구증가와 조직의 기구변화에 관한 연구로 Raadschelders(1997)는 조직의 규모와 기구분화의 관계에 연구 속에서 인구증가, 경제발전, 정치발전, 지리적 변화를 고려하였다. 그의 연구의 변수 설정에서처럼 지방자치단체의 기구 변화 등은 실질적으로 인구증가, 환경변수 등 다양한 요인들을 고려하여 접근하는 것이 필요하다고 보았다.

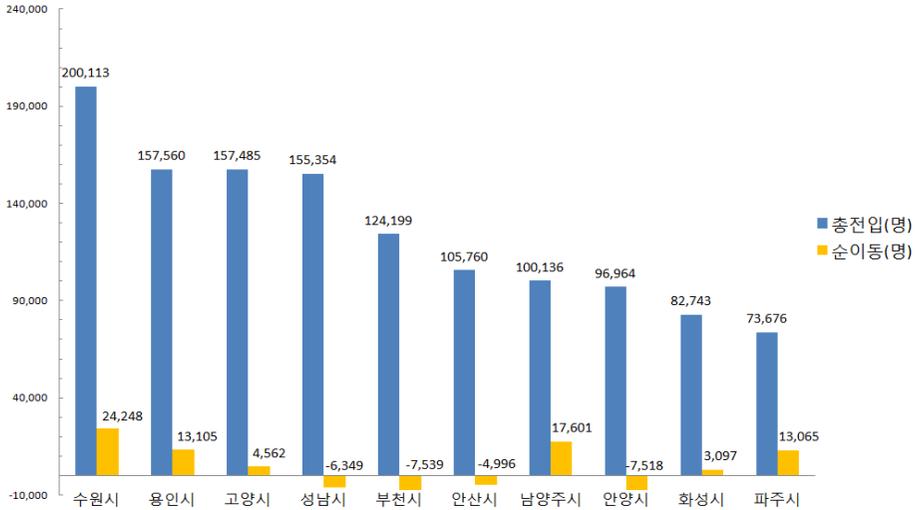
<표 2-11> 우리나라 행정구역규모 현황(2009.01.01.)

	인구(명)			면적(km ²)		
	최소	최대	평균	최소	최대	평균
광역 자치단체	1,112,407 (울산광역시)	11,292,264 (경기도)	3,036,487	501.35 (광주광역시)	19,025.32 (경상북도)	6,245.2 5
기초 자치단체	10,168 (울릉군)	1,067,425 (수원시)	207,623	2.80 (부산 중구)	1,817.92 (홍천군)	427.03

자료 : 행정자치부(2009)

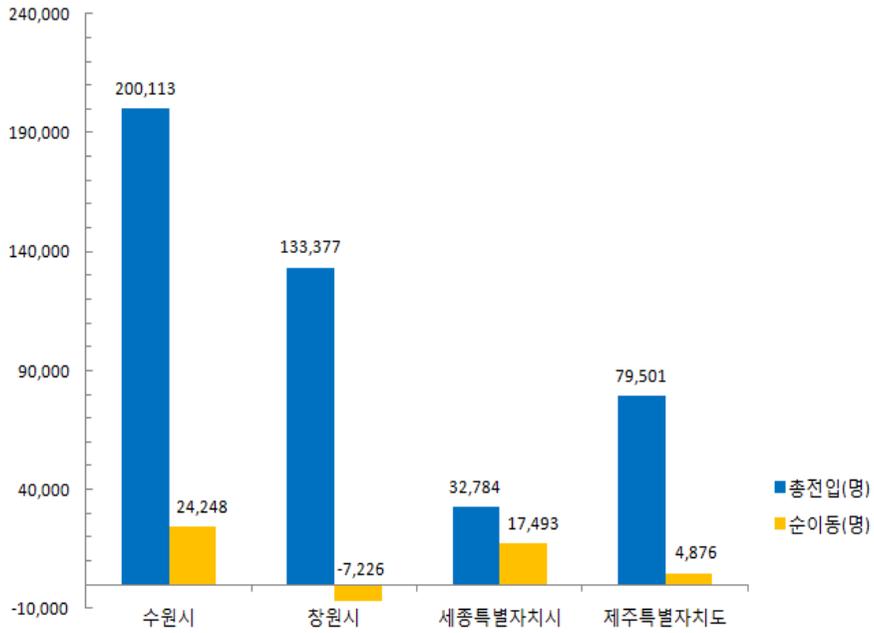
또한 위의 <표 2-11>의 행정구역규모 현황을 살펴보면 경기도는 국내 지방자치단체 중 최대 인구가 분포하고 있는 것을 알 수 있으며, 기초자치단체의 경우 수원시는 2009년 기준으로 1,067,425명으로 나타났다. 특히 국내 기초자치단체의 인구 평균을 20만명 수준으로 고려한다면 수원시, 용인시, 고양시, 성남시 등의 대도시 기초자치단체는 최적의 인구규모는 초과하는 것이다. 그러

나 최적의 인구규모 관점을 떠나, 인구 유입 추이를 고려해보면 아래 그림에 서처럼 수원시, 용인시, 고양시의 총전입 및 순인구의 이동은 높은 것으로 나타났다.

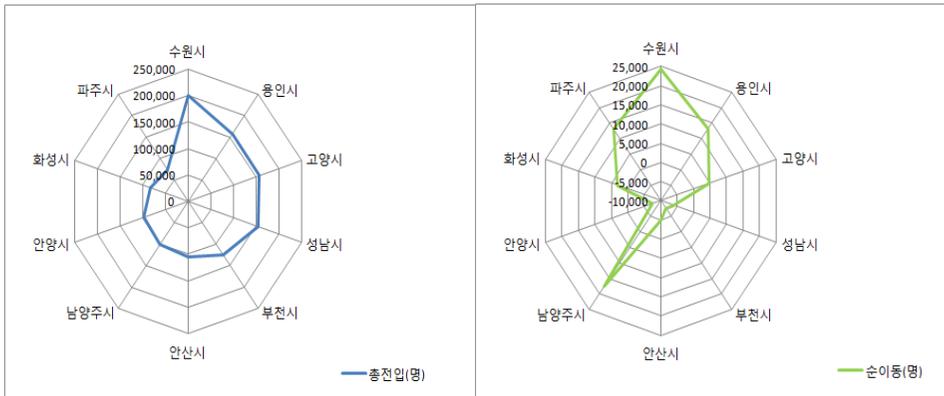


〈그림 2-5〉 경기도 내 市별 총전입 및 순이동 현황 (2012년)

또한 다음 <그림 2-5>는 경기도 내 총전입 상위 10개 市의 총전입 및 순이동 현황을 보여주고 있다. 순이동의 경우 2012년 기준 총전입 대비 총전출을 고려하여 산정되었다. 특히 수원시의 경우 총전입 인구가 20만 명을 넘는 것으로 나타났으며, 순이동의 경우 24,248명으로 나타났다. 100만 도시의 인구 추이 측면에서 기초자치단체인 수원시의 경우 세종특별자치시, 제주특별자치도의 인구 총전입 및 순이동보다 높은 증가를 보이고 있는 것이다.

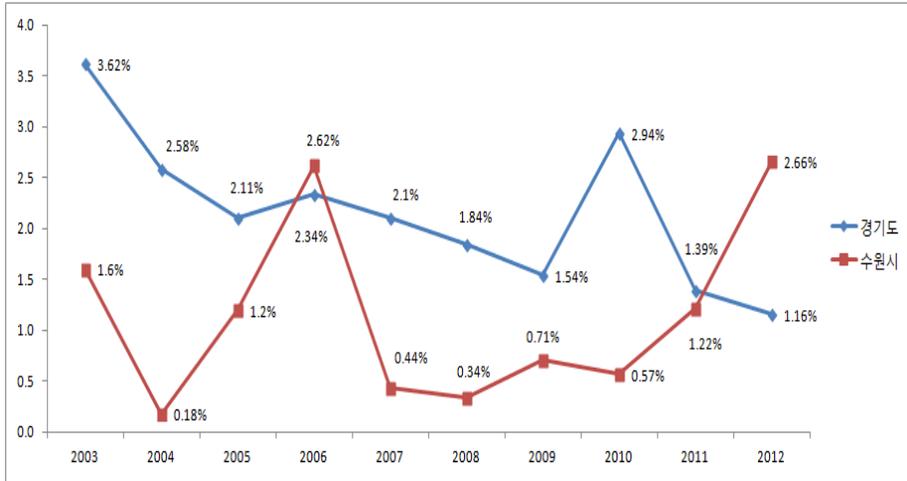


〈그림 2-6〉 자치시도 및 100만 도시의 총전입 및 순이동 현황(2012년)



〈그림 2-7〉 시별 인구이동 방사형 분포(2012년 기준)

또한 경기도와 수원시의 인구증가율 비교시 2012년 기준으로 2배가 넘는 2.66%로 나타났으며, 2003년 이후의 증가율 추이에서처럼 수원시는 인구유입 변화의 폭이 큰 것을 알 수 있다. 따라서 道단위의 인구증가 대비 행정서비스 발굴이 아닌 수원시 단위의 자체적인 행정서비스 발굴과 선제적 대응이 필요하다.



〈그림 2-8〉 인구증가율

2) 법정수입사무제도 등 제도 부문에 따른 명제

본 연구의 분석틀 설정과정에 있어서 중요한 명제 중 하나는 기초자치단체가 필요로 하는 제도 측면의 신설·보완에 대한 논의와 정립이다. 법정수입사무제도 신설 도입에 따른 지방의회제도 개선, 수원시 등의 100만 예상 도시들의 선결적 대응에 관한 명제 구성 등이 구축되는 것이 필요하다. 앞서 살펴본 것처럼 인구증가만은 대도시 형성과정에서 나타나는 하나의 중요한 현상이지만 광역형 자치단체모델에서는 그 현상에만 초점을 맞추는 것이 아니다.

먼저 제도 측면에서 고려해야할 명제들은 법정수입사무제도 신설 이후에 대한 100만 이상 대도시들의 정책과제들과 함께 조례 개정에 대한 우선순위를 부여하여 市의 필요 개정안 등을 선 검토하는 방안도 고려되어야 한다. 이와

함께 지방의회 조직 개선도 함께 고려하여야 할 것이다. 그러나 제도 측면에서 필수적인 논제 중 하나는 100만 이상 대도시들이 필요로 하는 사무특례이다.

대도시 사무특례2)를 규정하고 있는 법적 근거는 각 개별법과 「지방자치법」 시행령 그리고 2012년에 제정된 「체제개편특별법」이 있다. 우선 「지방자치법」 시행령 제10조와 별표 3에서는 인구 50만 이상 시에 대하여 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리할 수 있도록 규정하여 특례를 인정하고 있고3), 개별법의 경우 7개 법률에 27개 사무가 특례화 되어 있으며, 체제개편특별법에서는 100만 이상 대도시의 지방공기업법상 지역개발 채권발행 등 10개 사무에 대한 특례를 인정하고 있다.

「지방자치법」 상에 규정하고 있는 대도시 특례에는 지방자치단체의 법적 지위에 관한 특례, 조직구조 특례, 행정운영 특례 등으로 구분할 수 있는데, 본고의 초점은 조직구조의 특례 중 사무특례, 재정특례 등에 관한 것으로, 「지방자치법」 제10조 제1항 2의 규정에 의해 인구 50만 이상의 시는 도가 처리하는 사무의 일부(「지방자치법」 시행령 별표3, 18개 분야 42개 사무)를 직접 처리한다(김재복, 2012).

<표 2-12> 특례사무 확대를 위한 조정기준

사무유형	내역
대도시행정의 효율적 집행성	인가, 허가, 승인 등 처분상의 관련 불필요 사무 개선, 정치, 제한, 금지 등 명령상의 관련 불필요 사무 규제 완화가 필요한 사무
자주적인 행정에 의한 시민족지행정서비스의 향상성	도와 중복되는 지역진흥행정서비스, 주민복지행정서비스 사무
지역검정화를 위한 도시이미지의 제고성	민간투자활성화사업, 기업유치사업, 상권개발사업과 관련한 사무 국내외이벤트사업, 국제협력사업, 국제예술문화사업과 관련한 사무 취업기회 증대사업과 관련한 사무

자료 : 김병국 외(2005)

대도시의 대한 행정특례는 「지방자치법」, 지방행정체제개편에 관한 특별법, 개별법, ‘지방행정체제개편추진위원회’에서 제시한 대도시 특례 발굴 등으로 정리할 수 있으며, 광역형 자치단체의 모델이라 함은 100만 이상 대도시들이 필요로 하는 제도 부문의 제·개정을 통해 이루어져야 한다. 수원시 등 대도시에서 발생하는 행정수요를 충족하고 시민들의 정책 체감도를 높이기 위해서는 법정수입사무제도 도입 이후의 능동적인 대응과 함께 필수적인 특례를 발굴하고 제도화하는 과정이 필요하다.

3) 조직 구성에 관한 명제

광역형 기초단체 모형 설정에 있어 중요한 것은 지방자치단체의 기능별 공무원 정원관리와 함께 시민 서비스 향상을 위한 市의 효율적이고 적합한 조직을 구성하는 것이다. 기본 명제라 함은 지방자치단체의 인구 대비 적정 공무원 등의 인력 인프라를 확충하고 市 단위의 효율적인 조직 체계를 구축하는 것인 기본적인 지방자치단체의 대응 과제가 내포되어야 하는 것이다. 먼저 지방자치단체의 조직 설치기준은 다음 표에서처럼 규정되어 있다. 그러나 본 설치기준이 지방자치단체의 기능과 사무 측면에서의 특성을 반영하는지에 대해서는 의구심이 든다.

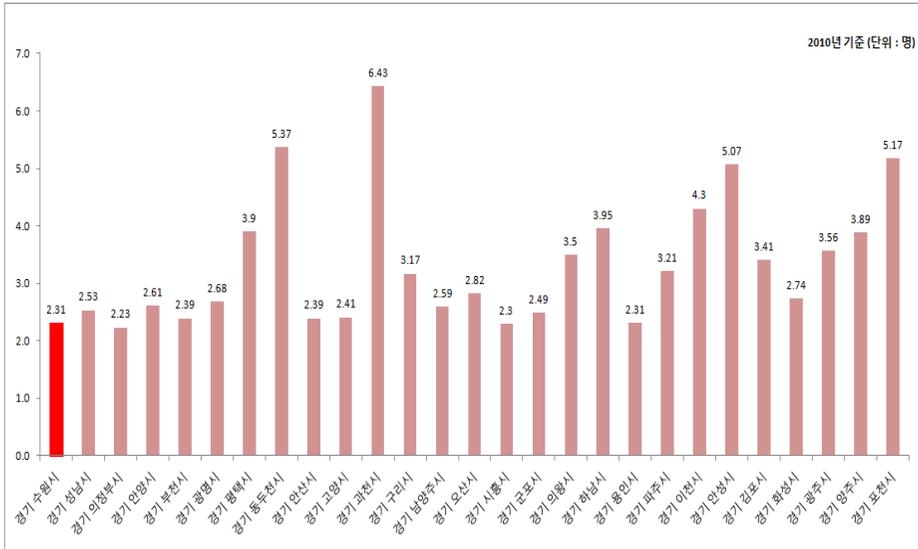
예를 들어 2013년 10월 인천시는 “행정기구직급기준 조정”에 관하여 안전행정부의 건의한 사례를 살펴볼 수 있다. 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정에 따라 인구 100만명 단위로 실·국·본부의 수가 규정되어 있어 300만에 가까운 인천시는 불합리한 기준을 적용받고 있다는 것이다. 따라서 현행 시·도의 실·국·본부 설치기준을 인구 증가에 따른 행정수요를 반영해 5단계(200만 미만, 200만 이상~230만 미만, 230만 이상~260만 미만, 260만 이상~300만 미만, 300만 이상)로 구분하도록 건의하였다.

〈표 2-13〉 사도의 실·국·본부 설치기준(2012년 6월 29일 개정)

구 분		실·국·본부
서울특별시		14개 이내
광역시	인구 300만 이상 ~ 500만 미만	12개 이내
	인구 200만 이상 ~ 300만 미만	11개 이내
	인구 200만 미만	10개 이내
세종특별자치시		5개 이내
도	경기도	18개 이내
	인구 300만 이상 ~ 400만 미만	11개 이내
	인구 200만 이상 ~ 300만 미만	10개 이내
	인구 100만 이상 ~ 200만 미만	9개 이내

1. 실·국·본부의 수를 산정할 때 그에 해당하는 직급의 정원으로 실·국·본부의 명칭이 아닌 기구나 정원을 운영하고 있는 경우에는 위 표의 실·국·본부 수에 이를 포함하여 산정한다.
2. 시·도의 경우에는 「공공감사에 관한 법률」 제5조에 따라 부시장·부지사 직속으로 위 표의 설치기준 범위에서 자체감사업무를 전담하여 수행하는 기구를 두어야 한다.

조직 구성에 있어 중요한 것은 행정수요 대비 적절한 행정 서비스를 제공할 수 있는 효율적이고 능동적인 조직을 갖추는 것이다. 인구 대비 적정 공무원수를 확보하여 시민들에게 적정 서비스를 제공하는 것은 당연한 논리이며, 행정수요에 맞는 기능을 구축하고 대응하는 지방자치단체의 조직 구성 또한 당연한 권리이자 역할 행위일 것이다. 그러나 다음 그림에서처럼 인구 천명 대비 공무원 정원 비교시 수원시의 경우 경기도 내 타 시에 비해 낮게 나타나는 문제가 존재한다. 기본적인 서비스 공급 측면에서 공급 인프라의 부재시 서비스 질은 저하될 수 밖에 없다는 점을 고려한다면 100만 이상 대도시들의 인력 인프라를 확충하는 기본 명제는 모형 구축 과정에서 제시되는 것이 필요하다.



〈그림 2-9〉 인구 천 명당 지방자치단체 공무원 정원(경기도 내 시별)

또한 조직 구성에 있어서의 대도시의 특례제도는 주요한 고려 명제이기도 하다. 대도시 특례제도의 목적을 달성하기 위해서는 자치단체의 입장을 최대한 반영하여 실효성 있는 기준 및 분야별로 유형화된 기준을 개발을 통해 지방이양 대상사무발굴을 위한 기준과 원칙을 제시하여 중앙정부, 지방자치단체, 국민들 간의 공감대가 형성되어야 한다. 따라서 자치단체의 사무, 이해(interest) 등과 관계가 있는 중앙부처의 사무를 분석하여, 국가나 기타 자치단체가 꼭 수행해야 할 사무와 특례를 인정할 수 있는 사무를 구분하고 이양하는 것이 필요하다.

또한 중대단위(원칙) 또는 단위사무로 구분하여 사무분류기준 마련 및 구분에 대한 논리적 근거를 제시하고, 특례인정시 수반되는 행·재정적 연계성에 대한 검토도 논의되어야 한다(고경훈, 2012).

〈표 2-14〉 50만 이상 대도시 현황

대도시	인구(만명)	정원	공무원1인당 주민수	본청기구	일반구
창원시	109.1	3,848	284	9실국 41과 180담당	5
수원시	108.8	2,524	431	8실국 38과 148담당	4
성남시	97.9	2,480	395	6실국 35과 151담당	3
고양시	96.1	2,313	416	7실국 34과 143담당	3
용인시	89.6	2,075	432	5실국 31과 140담당	3
부천시	87.2	2,115	413	5실국 33과 147담당	3
안산시	71.5	1,727	414	5실국 32과 129담당	2
청주시	66.1	1,714	386	5실국 28과 117담당	2
전주시	64.5	1,841	351	4실국 21과 103담당	2
안양시	61.5	1,644	374	4실국 22과 98담당	2
남양주시	57.8	1,508	384	6실국 37과 175담당	2
천안시	57.1	1,782	321	4실국 26과 119담당	2
포항시	51.7	1,960	264	5실국 33과 157담당	2
화성시	51.6	1,446	357	5실국 33과 160담당	0
김해시	50.7	1,413	359	6실국 28과 124담당	0

자료 : 김병국(2012)

인구 50만 이상의 시를 대도시라 명명하는 규정은 없지만, 일부 사무특례를 인정받고 있다는 차원에서 대도시로 분류되고 있다. 「지방자치법」에서는 특별시와 광역시가 아닌 인구 50만 이상의 시를, 그리고 「지방행정체제개편에 관한 특별법」(이하 체제개편특별법이라 함)에서는 인구 50만 이상의 시(인구 30만 이상 자치단체로서 면적인1,000km² 이상 포함)를 대도시로 표현하고 있다. 현재 대도시는 15개로, 수원시, 성남시, 고양시, 부천시, 안산시, 안양시, 용인시, 남양주시, 화성시, 천안시, 청주시, 전주시, 포항시, 창원시, 김해시이며 대도시 평균 인구는 74.8만 명이고, 재정규모는 1조 2,600억 원으로 일반시의

평균인구보다 3.8배에 달하고 재정규모도 약 2.4배가 크다(김재복, 2012). 따라서 대도시 규모의 적절한 조직기구 구성과 인력 배치는 지방자치단체의 과제이며, 다음에 살펴볼 市의 재정력 확보 또한 중요한 대도시들의 과제 중 하나이다.

4) 市의 재정력, 재정특례에 관한 명제

100만 이상 대도시들은 자체적으로 처리해야 할 사무와 과제 등이 많이 발생하고 있으며, 최근 인천시 등은 행정수요를 반영하지 못하는 기존 규제들에 대한 제도 개선을 건의하고 있다. 그러나 제도 측면의 보완과 함께 중요하게 제시되는 것은 지방자치단체의 재정력 확보이다.

충분한 재원과 재정력을 확보하지 못한다면 그에 따른 유연한 대처와 정책 제안 등이 늦어질 수 있다. 지방재정의 규모 측면을 고려한다면 광역시도 단위의 경우 2011년 1,000,252억인 반면 시 단위의 경우 절반에 미치지 못하는 484,920억으로 규모 측면에서 상당한 차이를 보이는 것을 알 수 있다. 따라서 광역형 자치단체 모형에서 내포하여야 할 명제 중 하나는 재정력 강화를 위한 재원 확보 방안 등을 포함하여야 하는 것이다.

〈표 2-15〉 지방재정 규모

(단위 : 억원)

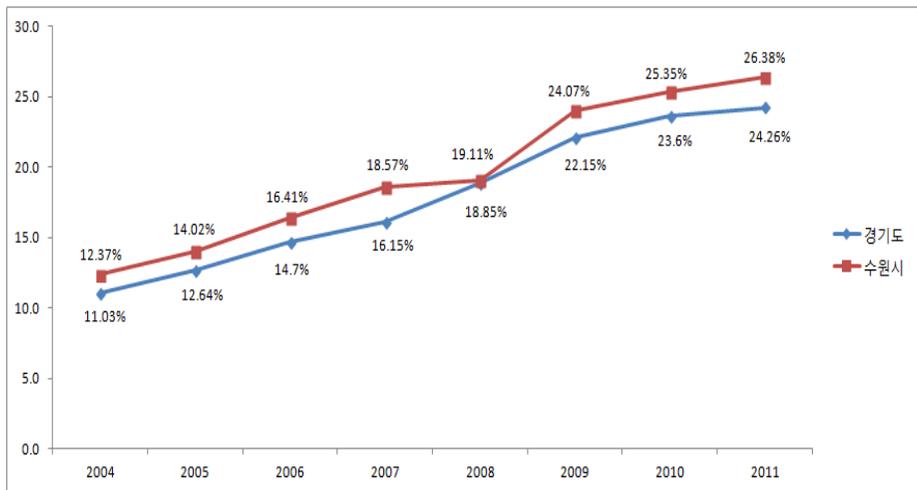
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
총계 규모	계	1,261,731	1,377,895	1,507,894	1,668,018	2,002,655	1,865,004	1,919,239
	광역시도	642,637	720,906	795,497	863,564	997,881	956,049	1,000,252
	시	332,569	355,420	380,530	423,239	525,137	473,885	484,920
	군	173,328	182,808	202,083	230,447	288,052	254,166	253,505
	자치구	113,197	118,761	129,784	150,768	191,585	180,905	180,480
순계규모		955,835	1,033,039	1,130,007	1,249,978	1,496,588	1,385,709	1,722,822

자료 : 안정행정부, 「지방재정연감」

수원시의 분야별 예산 지출 추이를 살펴보면 복지예산(사회보장)의 지출이 2008년 이후 꾸준히 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 앞서 논의한 인구증가 추이와 함께 복지분야에 대한 지원과 서비스는 향후 지속적으로 발생하는 수요 계층에 대한 적절한 대응과 공급을 위해서는 충분한 자원 확보가 필수적이다. 그러나 지방재정의 안정성 확보 과정의 경우 많은 선결과제들이 필요한 현실이다.



〈그림 2-10〉 지방재정 규모 추이(단위 : 억원)



〈그림 2-11〉 일반회계 중 복지예산(사회보장) 비중

현행 「지방재정법」 제29조는 “시·도지사는 도세의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47%)에 해당하는 금액을 시·군에 대한 재정보전금의 재원을 확보해야 한다”고 규정하고 있다. 대상 재원은 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(원자력발전에 대한 지역개발세, 공동시설세 및 지방교육세는 제외한다)의 총액과 해당 시·도의 지방소비세액을 전년도 말의 해당 시·도의 인구로 나눈 금액에 전년도 말의 시·군의 인구를 곱한 금액이다. 시·도지사는 재정보전금의 재원을 인구, 징수실적(지방소비세는 제외), 해당 시·군의 재정사정, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기준에 따라 해당 시·도의 관할구역의 시·군에 배분한다(조성호, 2013).

재정특례와 관련하여 재정보전금이 가지는 함의는 시·군간의 재정불균형을 조정하는 역할을 한다는 측면과 함께 지방교부세제도를 보완하는 역할을 가진다는 점이다. 재정보전금은 도를 기본단위로 운영되며, 「지방재정법」 제29조에 따라 배분되는 형태이다.

〈표 2-16〉 인구 50만 이상 대도시의 재정보전금 배분

자치단체		재정보전금(백만원)			
		2006	2007	2008	2009
경기	시·군 평균(22개)	32,773	37,784	36,530	57,366
	대도시 평균(9개)	131,812	124,874	108,323	99,383
	수원	172,082	150,137	140,058	103,544
	성남	193,284	175,605	134,159	153,297
	고양	160,609	153,560	132,664	113,106
	부천	115,415	93,943	77,021	69,952
	안산	98,513	94,574	89,944	55,166
	안양	92,400	83,808	72,139	49,796
	용인	236,263	214,055	151,660	219,187
	남양주	56,497	59,086	53,005	47,980
	화성	61,249	99,095	124,256	82,415
충북	시·군평균(11개)	8,536	8,809	7,767	11,197
	청주	52,353	48,100	42,467	41,777
충남	시·군평균(15개)	9,323	9,835	10,096	12,219
	천안	55,623	50,436	46,772	44,344
전북	시·군평균(13개)	4,835	6,583	5,585	10,547
	전주	35,662	43,325	34,679	42,068
경북	시·군평균(22개)	6,480	7,404	6,136	7,242
	포항	33,433	33,377	27,496	22,891
경남	시·군평균(19개)	12,131	16,128	16,649	16,905
	창원	50,846	62,838	63,319	54,305
	김해	46,093	53,263	51,423	48,437

자료 : 행정안전부 재정고

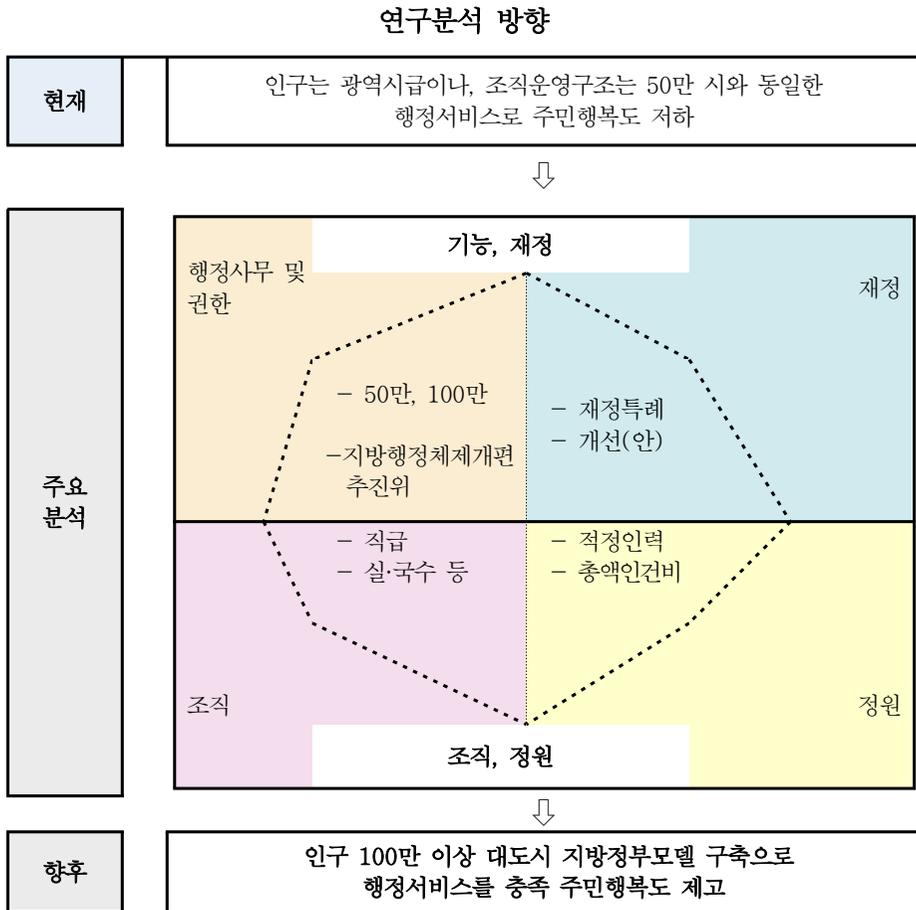
재정보전금¹⁷⁾에는 일반재정보전금, 시책추진보전금, 특별재정보전금이 있다. 재정보전금은 위의 표에서처럼 지방자치단체별 보전금 규모의 비중이 전반적으로 증가하는 추이를 보이고 있다. 인구 50만 이상 대도시는 대부분 시·군의 평균보다 많이 재정보전금을 배분받고 있는 것을 알 수 있으며, 광역자치단체 내의 타 시·군에 비해 상대적으로 많은 재정보전금을 배분받고 있다.

그러나 기존 대도시 재정특례는 중앙과 지방간 사무배분, 시·군간 균형 등에 대한 충분한 반영이 미흡한 실정이다. 도 단위의 취약한 재정상태에서 국세에 대한 조정 없이 도세만을 축소하는 것은 지방자치단체의 재정력을 약화시키는 것이며, 시·군간의 불균형을 심화시킬 수 있다. 따라서 지방재정법 제29조에 따라 재정보전금과 징수교부금을 50만 이상 시에 50%, 그 외 시·군에는 30% 교부하고 있지만 50만 이상 대도시 단위의 재정특례를 고려하여 대도시와 일반 시·군간의 재정격차와 불균형에 대한 예상되는 문제점을 인지하고 이에 대한 광역역 자치단체의 재정력 강화와 재정특례를 고려하는 관점 구성이 필요하다.

17) 일반재정보전금은 재정보전금 중 일정액을 관할 시·군의 주민등록인구수, 도세징수실적 및 재정력지수 1미만인 시·군을 대상으로 1에서 해당 시·군의 재정력지수를 뺀 값에 따라 지출용도를 정하지 않고 일반재원으로 배분하는 금액이다. 시책추진보전금은 조례가 정하는 사업비를 지원하기 위하여 배분하는 금액을 말한다. 특별재정보전금은 보통교부세가 교부되지 아니하는 시·군에 대하여 그 재정적 결함을 보전하기 위해 지급하며, 그 재원은 일반재정보전금의 일부금액으로 한다(김종희·김혜정, 2008).

3. 본 연구의 분석틀

이상에서 논의된 기본명제를 도형화하면 아래와 같은 분석틀을 도출할 수 있다.



〈그림 2-12〉 본 연구의 분석틀

제3장

광역형 기초단체모형의 설정

- 제1절 지방자치단체의 유형별 권한 분석
- 제2절 자치단체 유형별 행정수요 분석
- 제3절 지방자치단체 유형별
- 제4절 기존 연구에 대한 검토
- 제5절 광역형 기초단체 모형을 위한 분석틀

제3장 광역형 기초단체모형의 설정

제1절 지방자치단체의 유형별 권한 분석

1. 지방자치단체의 권한

「지방자치법」 제9조, 제11조에서 중앙정부와 지방자치단체간의 기능과 권한에 대한 배분을 언급할 때 일반적으로 사무배분이라는 용어로 사용하고 다른 용어들과의 차이점을 크게 두고 있지는 않다. 일반적으로 사무배분이라 함은 각종 행정사무를 국가와 각급의 지방자치단체 사이에 분담시켜 그 사무의 처리에 관한 권한 및 책임을 분여하는 것이고¹⁸⁾, 기능배분이란 행정사무의 결정, 처분권과 처리결과에 대한 책임소재를 시도나 시군자치구 중 어느 한쪽에 부여하는 것으로¹⁹⁾ 정의되고 있다(한국지방행정연구원, 2002). 또한 지방자치단체의 권한이란 입법권자에 의해서 인정되고 부여된 지방자치단체의 법적인 능력으로서, 국가적 규범에 따라서 자율적으로 관할지역의 주민생활에 대하여 지역 통치권을 행사할 수 있는 법적인 능력을 말하는 것이다.

권한 측면에서 논할 수 있는 지방자치단체란 국가로부터 법인격과 자치권을 부여받아 국가내의 일정한 지리적 범위, 즉 지역을 관할구역으로 그 권한을 행사하는 공공단체를 의미하는 것이다(최창호, 2001). 이러한 지방자치단체의 특성은 법인, 공법인, 지역단체, 통치단체로 구분되며, 특히 지방자치단체가 법인격을 가진 주체라는 점에서 법인격이 없는 행정조직이나 특별지방행기관과 구별되며 권리의무 주체가 되는 것이다. 그러나 한국적 맥락에서 지방자치단체가 가지고 있는 공통적인 권한은 크게 자치입법권, 자치행정권, 자치사법권이며, 자치입법권의 경우 전세계적인 것이 아니라 영미계통의 일부 국가들만 한정되

18) 문병주, 지방자치와 사회복지, 홍익재, 1994, p.56.

19) 중앙정세육교수화합기념논문집, 정부간관계:이론과 실제, 법문사, 1997, p.8.

어 인정되고 있다. 또한 우리의 지방자치단체의 권한과 관련하여 상급 광역자치단체와의 관계에서 기초자치단체의 사무범위가 넓으면 그 기초단체장의 권한이 넓고 그 반대의 경우에는 권한이 제약된다고 할 수 있다. 이는 사무집행을 통하여 단체장의 재량권이 행사되기 때문이다.

지방자치단체의 권한은 현행 법체제하에서 기초자치단체의 유형에 따라 권한이 상이하게 나타난다. 즉 시장·군수·구청장은 모두 기초자치단체의 장이지만 그 권한이 똑같지는 않다. 인구규모가 큰 곳의 단체장일수록 제약을 덜 받으며, 시장과 군수의 권한이 구청장의 권한에 비하여 크다. 시장 중에서도 인구 50만 이상의 시(즉, 자치구가 아닌 일반구를 두고 있는 市)의 시장이 가장 자율성을 가장 많이 가지고 있다. 사무배분에 있어 광협을 기준으로 하면 인구 50만명 이상인 市의 시장-기타 시장 및 군수-구청장 순으로 차등을 두고 있다(임도빈, 2004). 또한 기초자치단체와는 다르게 특별시·광역시는 자치구의 사무 중 일부를 직접 처리하기 때문에 구청장의 권한에는 그만큼 제약이 가해진다. 자치구가 처리하지 않고 특별시·광역시가 직접 처리하는 사무는 다음과 같다.

〈표 3-1〉 특별시·광역시의 직접 처리 사무

인사 및 교육훈련(6급 이상 직원의 인사교류 및 시험) 지방재정(토지등급 및 재산세 과표기준) 매장 및 묘지사무 지방토목, 주택건설 도시계획 도로의 개설과 유지 상수도사업 공공 하수도 공원 등 관광·휴양시설의 설치, 관리 지방궤도사업 대중교통행정 지역경제 육성 교통신호가안전표시 등의 설치, 관리

앞서 말한 것처럼 지방자치단체의 권한은 크게 자치입법권, 자치조직권, 자치인사권, 자치재정권으로 분류된다.

먼저 자치입법권이란 지방자치단체가 스스로 자치법규를 제정하는 권한을 말한다. 헌법 제117조 제1항에 규정되어 있으며, 자치법규인 조례와 규칙을 제정하는 권한을 말하는 것으로 이는 조례제정권과 규칙제정권으로 구분된다.

조례제정권과 관련하여 조례는 지방자치단체가 국가 법령의 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 지방의회의 의결로써 제정하는 자치법규이다. 조례는 일정한 독립성을 유지하는 지방자치단체에서 제정하므로 국가의 법령과 같은 상위법을 위반하여 제정될 수는 없고, 조례는 상급자치단체의 조례나 규칙을 위반해서는 안되며, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때는 법률의 위임이 필요하다(정하용, 2006). 다만 지방의회의 조례제정권한은 한정되어 있으며, 「지방자치법」 제9조에 따라 지방의회의 조례 규정 대상은 그 자치단체 소관사무의 범위를 넘을 수 없다.

자치입법권 중 규칙제정권은 지방자치단체의 장이 법령 또는 조례의 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무 또는 사항에 관여하는 제정하는 자치법규를 말한다. 규칙 또한 조례와 같이 상위단체의 규칙을 위반해서는 안되며, 제정권 범위의 경우 지방자치단체 장의 권한에 속하는 모든 사무에 적용된다. 고유사무, 단체위임사무, 기관위임사무가 모두 포함되는 것이다. 자치단체의 사무 중 조례규정 대상 사항, 의회의 권한 사항을 제외한 기타의 모든 사항을 규칙으로 제정할 수 있는 것으로 해석한다.

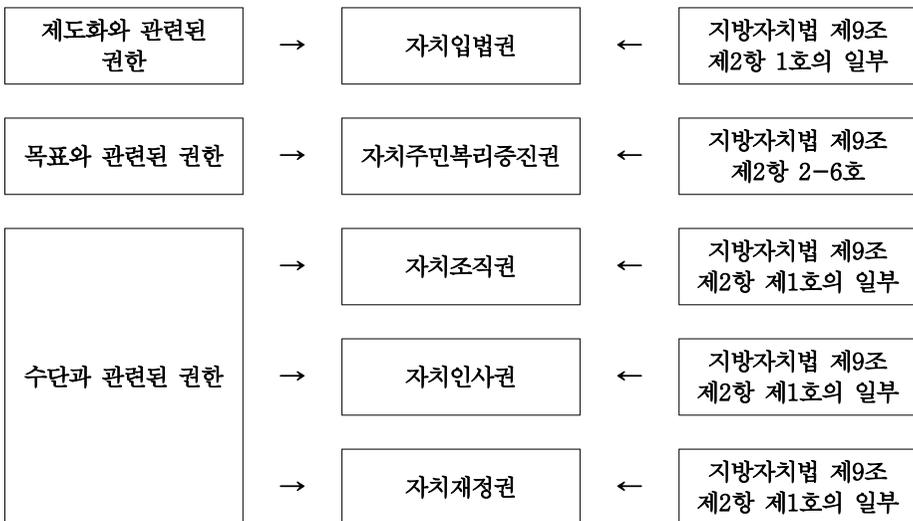
둘째, 자치조직권은 우리나라의 헌법에 의거하여 지방의회의 조직·권한·의원 선거 및 집행기관 장의 선임방법, 보조기관 및 각급 지방자치단체의 조직의 대강을 규정하고 있으며, 그 밖의 사항에 대하여는 각 지방자치단체로 하여금 일정한 범위 안에서 자치입법·의결의 형식으로 스스로 조직하거나 조직에 참여할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

법률상으로는 자치조직권을 가지고 있으나 현재 지방자치단체의 행정기구·공무원 등에 관한 사항은 법률 또는 대통령령으로 정하도록 되어 있어 자치조직권의 폭은 매우 제한적이다(최창호, 2001).

셋째, 자치인사권이란 지방자치단체장은 법률에 의해 주어진 범위 내에서 공무원 인사권을 가지는 것을 말한다. 지방자치단체는 인사위원회를 설치하여 제반인사에 관한 사항을 결정 혹은 통제할 수 있다. 시도 지방공무원 소청심사위원회를 두어 공무원의 징계 등 불이익 처분에 대한 소청을 심사 결정한다.

마지막으로 자치재정권이란 지방자치단체가 자치행정을 수행하는 데 필요한 경비를 충당하기 위하여 스스로 재원을 조달하고 지출하며, 자주적으로 예산을 편성·집행·관리하는 권한을 의미한다. 정하용(2006)은 본 권한의 경우 실질적인 지방자치단체의 자주성을 보장을 위한 핵심사항이며, 과세권을 포함한 지방자치재정의 자주성의 보장 없이는 참된 의미의 지방자치가 실현될 수 없다고 본다. 이러한 자치재정권의 일례로 지방자치단체가 재원을 취득하기 위하여 주민에게 명령하고 강제하는 권력적 측면으로써 지방세의 부고·징수, 강제집행, 체납처분, 과태료 부과 등을 들 수 있다. 비권력적인 관리적 측면으로는 재산 및 기금의 보유·운영, 공기업의 경영, 예산·결산의 관리 등을 말한다.

〈표 3-2〉 지방자치단체의 권한



자료 : 김기주(2006)

2. 지방자치단체의 유형별 권한

1) 광역자치단체의 권한과 특징

지방자치단체는 보통지방자치단체와 특별지방자치단체로 나뉘고 보통 지방자치단체는 당해 자치구역 내에서 사무를 종합적으로 처리하는 광역자치단체와 기초단체로 다시 나뉜다. 광역자치단체는 보다 넓은 지역을 기초로 성립된 자치단체이기 때문에 소규모 지역을 기초로 성립된 하위 지방자치단체를 다수 포용하는 구조이다(김현조, 2009). 광역시(廣域市)는 특별법에 의해 설립되며, 대도시 중에서 도와 분리되어 도와 같은 격의 지위를 갖는 지방자치단체를 말한다. 이는 인구 100만을 초과하는 대도시의 발전에 제약요인을 저감하기 위해 채택된 제도로서 1962년 부산직할시를 시작으로 대구, 인천, 광주, 대전, 울산이 광역시로 개편되었다. 도(道)는 지방자치단체 중 가장 넓은 지방자치단체로서 1949년 「지방자치법」 제정과 함께 지방자치단체가 되었다(정하용, 2006).

광역자치단체가 권한을 통해 행하는 사무는 일반적으로 ①2개 이상의 기초자치단체를 초월하는 광역적 사무, ②기초자치단체가 수행하기 곤란한 보완적 사무, ③국가와 기초자치단체 간 조정사무, ④상급정부로서 당연히 행하는 지휘·감독사무 등의 중요한 사무 영역을 말한다. 이러한 우리나라의 광역자치단체의 특징 중 하나는 2층 자치계층 구조를 유지하면서 하나의 광역계층만 존재한다는 것이다. 광역자치단체로는 현재의 특별시, 광역시, 도가 운영되고 있다.

광역자치단체 중 서울시의 사례를 통해 세부적인 권한과 특징을 살펴보겠다. 서울시는 다른 광역자치단체와 달리 대한민국의 수도라는 특성과 함께 대도시의 행정특례를 가지고 있다. 타 광역자치단체와 구별되는 행정특례와 관련하여 서울특별시에는 ①지위상의 특례, ②행정운영상의 특례, ③광역행정상의 특례를 가지고 있다(장병구, 2004). 물론 서울특별시는 다른 시도와 같은 광역자치단체의 지위와 기능을 가지고 있지만 수도로서의 위치와 1,000만명이 넘는 대도시로의 특성에 따라 행정상 특례가 필요한 것이다.

먼저 지위상의 특례를 살펴보면 법이 정한 내에서 수도로서의 특수한 지위를 가지며, 운영상의 특례가 있지만 특별시 또한 광역자치단체의 일종인 점에서

지위와 성격에는 큰 변화가 없는 것을 알 수 있다. 다음으로 행정운영상의 특례로는 안전행정부장관이 서울특별시의 기채 승인, 감사 등의 실시에 있어 국무총리에게 보고·조정을 받아야 한다. 4급 이하의 일반직 및 기능직 국가공무원과 연구직 및 지도직 공무원의 임면, 징계 기타 임용에 관한 소속 장관의 권한은 특별시장이 하도록 하는 권한을 가지고 있다. 광역행정상의 특례와 관련되어 수도권 지역에서의 도로, 교통, 환경 등 계획수립과 집행에 관한 각 부처와의 이견조정은 국무총리가 하도록 되어 있지만 새로이 설치된 행정협의 조정위원회를 통해 국가와 지방자치단체 간의 이견조정에 관한 심의를 거치도록 하고 있다.

2) 특별지방자치단체의 권한과 특징

특별지방자치단체는 특정한 목적이나 행정사무를 수행하기 위하여 자치행정의 정책적 관점에서 설치된 지방자치단체를 말한다. 다시 말해 특정한 목적을 수행하거나 특별한 지역에 설치하는 지방자치단체를 말하는 것으로 특별자치단체는 구역, 업무, 조직, 권한 등이 특수하다(정하용, 2006). 특별지방자치단체의 경우 도 가운데 자치권이 특별하게 인정되어 지방사업에 국가로부터 특별지원을 받는 지방자치단체로서 2006년 제주도가 처음 지정되었으며, 그 특징 중 하나는 시와 군이 폐지되고 도 단위의 단층제 형태를 보이고 있다. 기존의 “구역”을 중심으로 일반적 공공서비스를 제공하던 지방자치단체와 더불어 “행정기능”을 중심으로 특정한 사무를 전담하여 처리하는 별도의 대안적 지방자치단체를 도입할 필요가 있으며, 지방자치단체의 특징의 제한된 사무와 시설을 광역적·효율적으로 처리·운영하는 방법이 「특별지방자치단체」 제도라 하겠다(안전행정부, 2006). 미국, 일본, 독일, 영국, 프랑스 등 대부분의 지방자치 선진 국가들은 이미 오래 전부터 각각의 지역 실정에 맞는 다양한 특별자치단체 제도를 운영해오고 있는 점에서 본 논의에서는 눈여겨 볼 필요가 있다.

보통자치단체를 통해 당해 사무를 수행할 수 있지만 별도의 자치단체를 설치하여 사무의 독립과 전문화, 특성화 등을 통해 더 나은 행정 서비스를 제공하기 위하여 설치하는 것이다. 일반지방자치단체의 기본원칙을 적용하기 어려운

경우에만 특별규정을 따르며, 특별지방자치단체 설치에 있어 중요한 기능을 수행하는 경우가 많으므로 가볍게 다룰 수 없는 문제가 존재한다. 우리나라의 특별지방자치단체로는 자치단체연합, 조합이 있으며, 법인격을 가지고 있기 때문에 특정한 분야의 사무를 독자적으로 처리하면서 사실상 특별지방자치단체로 운영되고 있다.

특별지방자치단체 설립에 있어 가장 일반적인 이유 중 하나는 지역의 공공업무를 주민에게 편리하면서도 효율적인 수행과 사회변화에 부응하기 위한 새로운 사업을 시도하기 위하여 별도의 구역의 행정조직이 필요하기 때문이다. 이와 관련하여 「지방자치법」 제2조(지방자치단체의 종류) 제 ③항은 특정한 목적을 수행하기 위해 필요한 경우에 별도의 특별지방자치단체를 설치할 수 있다고 규정하고, 제 ④항에서 특별지방자치단체의 설치·운영에 관한 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다.

우리나라의 특별자치도로는 제주특별자치도를 살펴볼 수 있다. 2006년 7월 제주특별자치도가 출범하면서 변화되기 시작하였으며, 출범 당시 2층제 구조를 가지고 있었다. 현재의 제주특별자치도는 기초자치단체로서의 지위를 지녔던 4개의 시·군(제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군)을 2개의 행정시(제주시, 서귀포시)로 전환하면서 단층제로 전환되었다. 道 내의 행정시에는 지방의회가 구성되지 않으며, 시장 또는 제주특별도지사에 의해 임명되었다.

2012년 지방자치단체로 설치된 세종특별자치시는 관할 하에 읍면동만 두는 단층제로 출범하였다. 이러한 제도특별자치도의 출범 이후 우리나라의 지방자치단체의 특징은 자치 2층제를 기조로 하면서 일부 제한된 지역에 단층제를 허용하는 혼재된 형태를 가지고 있다(이달곤 외, 2012).

제주특별자치도의 권한을 살펴보면 먼저 특례 인정과 관련한 법적 제도화이다. 「지방자치법」 과의 관계에 있어서 제174조 ②항을 통해 제주지역에 대한 특례를 인정하고 있어 제주시 자체의 모형을 충분히 구상할 수 있는 제도적 발판이 마련되어 있다.

「지방자치법」 제174조(특례의 인정) 제②항

“제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대하여는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다”

또한 정부는 2006년 국세이양, 제주특별자치도세 신설, 국가균형발전특별회계의 제주계정 설치, 지방채 발행 특례 등 제주특별자치도의 재정특례를 도입하였다. 이후 제주특별자치도가 다른 광역자치단체와 기초자치단체와의 다른 권한과 그에 따른 특성을 보여주는 것은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」을 통해 살펴볼 수 있다. 본 특별법의 제10조에는 제주특별자치도의 설치 등과 관련하여 정부의 직할하에 제주특별자치도(이하 "제주자치도"라 한다)를 설치하고 제주자치도는 본 법이 정하는 범위 안에서 특수한 지위를 가진다고 규정하고 있다.

다음으로 제주특별자치도가 가지고 있는 특례에 관한 규정을 살펴보면 자치입법권, 자치조직권, 자치인사권, 자치재정권, 자치주민복지증진권 중 제주특별자치도는 자치입법권과 주민권리에 관한 규정, 자치재정권 등 다방면의 특례조항을 가지고 있다는 점이다. 자치조직권과 관련된 특례조항은 다음 표를 통해 확인할 수 있다.

〈표 3-3〉 제주특별자치도의 자치조직권 관련 특례

<p>제13조(지방의회 및 집행기관 구성의 특례) ① 「지방자치법」의 지방의회와 집행기관에 관한 규정에 불구하고 따로 법률이 정하는 바에 따라 제주자치도의 지방의회 및 집행기관의 구성을 달리 할 수 있다.</p> <p>② 제1항의 규정에 의하여 제주자치도의 기관구성을 달리하고자 하는 경우에 도지사는 도의회의 동의를 받아 안전행정부장관에게 그에 관한 주민의견을 듣기 위한 주민투표의 실시를 요청할 수 있다. <개정 2008.2.29, 2013.3.23></p> <p>③ 제2항의 규정에 의하여 요청을 받은 안전행정부장관은 이 법의 목적 및 취지 등을 고려하여 필요하다고 인정하는 때에는 제주자치도 관할구역 전체를 대상으로 도지사에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다. 이 경우 실시하는 주민투표는 「주민투표법」 제8조의 규정에 의한 국가정책에 관한 주민투표로 보고, 동법의 규정을 따른다. <개정 2008.2.29, 2013.3.23></p>
<p>제14조(자치조직권에 관한 특례) ① 「지방자치법」 제90조제3항, 제91조제2항(「지방공무원법」 제2조제2항제1호의 일반직공무원 중 대통령령으로 정하는 공무원은 제외한다), 제110조제1항·제2항 단서(정수에 한정한다)·제6항, 제112조제1항·제2항(직급기준은 제외한다), 제113조부터 제115조까지의 규정에도 불구하고 제주자치도의 의회사무처에 두는 사무직원의 임용 및 절차, 부지사의 정수 및 사무분장에 관한 사항, 행정기구의 설치·운영 기준, 지방공무원의 정원기준, 직속기관·사업소·출장소의 설치요건 및 하부 행정기구의 설치 등에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정할 수 있다. <개정 2007.5.11, 2012.12.11, 2013.7.16></p> <p>② 제1항의 규정에 의하여 제주자치도에 두는 부지사 1인은 「지방자치법」 제110조제2항 본문의 규정에 의한 국가공무원으로 보한다. <개정 2007.5.11></p> <p>③ 「지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률」 제2조 및 제3조의 규정에 불구하고 제2항의 규정에 의한 부지사 1인 외에는 제주자치도에 국가공무원을 두지 아니한다. 다만, 도지사가 필요하다고 인정하는 경우에는 안전행정부장관과 협의하여 「지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률」 제2조(제1호의 국가공무원을 제외한다) 및 제3조의 규정에 의하여 국가공무원을 둘 수 있다. <개정 2008.2.29, 2013.3.23></p> <p>④ 도지사는 행정기구의 설치·운영에 있어서 규모의 적정화와 운영의 합리화를 위하여 행정기구의 설치·운영에 관한 기준을 정하여 고시하여야 한다.</p> <p>⑤ 「도서관법」 제30조제1항에도 불구하고 공립 공공도서관장의 직렬은 도조례로 정하되, 공립 공공도서관장은 해당 분야의 전문성을 갖춘 사람으로 한다. <신설 2011.5.23></p>

이와 함께 제주특별자치도는 「지방자치법」 상 주민권리에 관한 특례와 주민소환제도에 관한 특례와 함께 본 특별법을 통해 특별자치도의 권한에 따를 수 있는 상당한 특례를 규정하고 있다.

2010년 7월 출범한 민선 5기 우근민 도정의 목표에서 제시하는 기초자치단체는 국내 타 시·군과는 달리 「지방자치법」상 자치단체의 권한을 갖는 것이 아니라, 제주특별자치도에서 조례를 통해 주민자치단체에 권한을 위임하는 방식을 택하기 때문에 자치권한의 범위와 내용을 어떻게 설정하는가가 상당한 이슈가 될 것으로 본다(강창민, 2010). 다음 표는 제주특별자치도의 공약상 기초자치단체와 법률상 기초자치단체를 비교하고 있다. 특히 공약상 기초자치단체의 특징은 공법인 지위가 없지만 자치사무처리권과 자치입법권 등을 가지도록 한다.

〈표 3-4〉 공약상 기초자치단체와 법률상 기초자치단체 비교

유형	법률상 기초자치단체	공약상 기초자치단체 (주민자치단체)
근거법령	헌법 및 지방자치법	제주특별자치도특별법
공법인 지위	있음	없음
직선자치단체장	있음	있음
직성 지방의회	있음	도의회에 지역상임위 설치
자치사무처리권	있음	보장
자치입법권	조례제정권 있음	조례제정권 도의회 지역상임위에서 지역조례 제정 가능
자치재정권	있음	조례로 일정세원을 시세로 하고, 지방교부세를 도에서 배분함
기관유형	자치단체	명칭은 시 법률적으로는 행정기구

자료 : 강창민(2010)

이처럼 제주특별자치도는 道 단일의 광역행정체제로 개편되었으며, 종전의 도와 시·군의 분장사무를 재편하여 광역행정시스템을 구축하고 자치법규, 행정시스템 정비를 추진하였다. 이를 통해 주민참여 확대 및 지방의회의 기능강화, 감사위원회 설치 등으로 자율적인 책임성 확보체계가 마련되었다(정재욱 외, 2008).

〈표 3-5〉 제주특별자치도와 다른 지방자치단체와의 비교

구분	제주특별자치도	타 시도
근거법	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법	지방자치법(특별시, 특별부여) ※서울시 - 서울특별시 행정특례에 관한 법률
행정체제	자치 1계층(행정시)	자치 2계층(자치구)
지자체 종류	광역지자체 ※기초지자체의 기능 포함	광역지자체
법적지위	특별법이 부여하는 특수한 지위 보장	수도로서의 특수한 지위 보장
행정기능	광역기능 및 기초지자체 기능 동시 수행	광역기능수행
정부의 지도 및 감독	정부의 간섭 최소화 (자치제도에 대한 자율성 부여) ※도지사 소속의 독립적인 감사위원회를 통한 자체감사 실시	중앙행정기관의 지도·감독 ※단, 서울특별시의 경우 감사(국무총리조정)등에서 행정특례 인정
자치권 범위	특별법에 의한 각종 권한 이양 및 자율성 부여로 다른 광역지자체보다 광범위한 자치권 부여 ※총 1,062건의 권한 이양 및 위임	현행 개별법령상 부여된 범위내에서 자치권 행사
각종 행정 특례	핵심사업 육성을 위한 대폭적 권한이양과 규제완화 -의료·교육·관광·청정 및 첨단산업 특례 -규제자유지역화	서울특별시 행정체제에 관한 특별법 등 개별법에 따른 일부 행정특례

자료 : 행정자치부(2008)

3) 기초자치단체의 권한과 특징

기초자치단체는 주민의 일상생활에 관련된 서비스를 제공하는 것을 그 기본적인 기능으로 한다는 점에서 주민의 일상생활과 가장 관련이 깊은 자치단체라 하겠다. 주민을 대표하고 주민에게 책임을 지며 주민을 위해 최대한 서비스를 제공하고자 구성되는 단체이며, 지방자치단체는 소규모인 것이 이상적이며, 이러한 요청이 가장 잘 부합되는 것이 기초자치단체라는 것이다(김현조, 2009).

기초자치단체의 사무 권한 중 사무 성질상 광역자치단체에서 처리해야 할 사무를 제외한 모든 사무로서 시·군·구의 조직·재정·자치법에 관한 사무, 지역주민의 생활과 밀접한 봉사사무, 기능수행 결과가 해당 시·군·구에만 미치는 집행적 사무 등이 포함된다.

우리나라의 기초자치단체는 1991년 지방의회가 부활되기 이전에 시(市)·군(郡)만이 존립했으나 현재는 시(市)·군(郡)·자치구(區)가 존립하는 형태를 가지고 있다. 「지방자치법」의 설치기준에 따르면, 市는 대부분 도시형태를 갖추고 인구 5만 이상이 되는 지역을 말한다. 특히 시의 행정단위로 읍면동을 두고 있으며, 인구 50만 이상인 시는 2004년부터 행정과 재정운영, 중앙통제상의 특례가 인정되는 행정구를 두도록 하였다.

그러나 기초자치단체의 권한과 관련하여 우리나라의 사무배분에 관한 문제가 제기된다. 소진광 외(2008)은 중앙과 지방자치단체간의 사무배분 문제와 관련하여 중앙집권적 사무배분 문제, 국가사무와 지방사무의 불명확 문제, 획일적인 사무배분의 문제 등을 언급하고 있다. 특히 사무배분의 불명확한 문제는 기초자치단체의 권한의 명확한 규정을 흐리게 한다. 예를 들어 「지방자치법」 제9조 ①에서는 “지방자치단체는 그 관할 구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다”고 규정하고 제9조 ②에서는 지방자치단체의 사무를 예시하고 “다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우는 그러하지 아니하다”라고 규정하여 국가사무와 지방사무의 구별이 불명확하다.

단위사무와 관련하여 시·도나 시·군·자치구 중에서 어느 한 계층에 전적으로 배분하지 않고 두 계층에서 사무배분을 하여 자치단체 간에 권한 갈등, 책임 전가의 문제 등이 발생할 수 있다. 소진광 외(2008)는 기관위임사무의 경우 국가적 이해 관계가 큰 사무이기에 소요 경비를 전액 국가가 부담하여야 하지만 국가가 이를 이행하지 않을 경우 지방의 재정 부담을 가중시킨다고 본다.

「지방자치법」 시행령 제9조와 제10조에 의하여 특별시와 직할시의 자치구에서 처리하지 않고 시본청에서 처리하는 사무로 16종 16개 사무를 제시하고 있으며, 자치사무 중 광역적·통일적 사무, 대규모 시설사무 등이 이에 해당된다.

「지방자치법」 시행령 제10조에서는 인구 50만 이상 시의 사무 특례가 규정

되고 있으며, 인구 50만 이상의 시가 직접 처리할 수 있는 도의 사무로서 11종 11개 사무를 예시하고 있다(김택 외, 2010).

또한 기초자치단체가 가지는 권한 중 하나는 인구 50만 이상의 시나 자치구에 대해서는 사무배분에서 예외가 적용되고 있다는 점이다. 자치구가 아닌 구가 설치되며 사무배분기준에서 특례가 인정된다. 인구 50만 이상의 시는 특별시와 광역시 구역 내에 존재하는 자치구(自治區)를 설치할 수 있다. 여기서 자치구는 기초적 지방자치단체로서 1988년 「지방자치법」 전문개정에 의해 설치될 수 있으며, 법인격을 부여받는다. 이러한 사무를 대도시가 직접 담당·처리할 경우 2중행정을 피할 수 있고 주민의 편리성을 제고한다(장병구, 2004). 본 특례사무의 일례로 주택건설, 도시재개발, 도시계획사무, 의료보호, 사회복지사무 등이 제시되고 있다. 그러나 이러한 50만 이상 기초자치단체의 특례와 관련하여 지방자치단체의 행정적·재정적 능력, 산업구조의 특성, 인구 규모 등에 따른 특성을 실질적으로 반영하지 못하고 있으며, 일괄적이고 획일적인 사무배분이 이루어지고 있는 문제점이 존재한다. 또한 본 문제는 A시의 담당자의 인터뷰 내용에서도 찾을 수 있다.

“우리시의 경우 총액인건비제도가 그리 좋은 것만은 아닙니다. 예를 들어 인건비가 남아도 총원수로 묶여 있기 때문에 인원을 충원하는 것은 제한되어 있고요. 또한 현 정부에서는 기간제 근로자를 무기계약직 등으로 전환하라고 하지만 보수 차이가 존재하기 때문에 무기계약직 전환시 비용 등의 상응하는 지원이 필요한 실정입니다.”

“저희 시도 100만 이상 대도시 관련된 직제를 현재 만들려고 노력중입니다. 그러나 근본적인 것 중 총액인건비제도의 문제가 존재하고 있고 국이나 과 등의 직제 개편도 좋지만 일하기 위해서는 실질적으로 하부조직이 많아야 합니다.”

인구 50만 이상 시의 사무 특례는 자치구가 아닌 구가 설치된 시의 경우 사무는 「지방자치법」 시행령 제10조에서 다음과 같이 명시하고 있다.

〈표 3-6〉 50만 이상 대도시의 사무특례내역

사무유형	특례내역
보건의료에 관한 사무	병원급 이상 의료기관 설치 및 지도감독
지방공기업에 관한 사무	지방공사의 설립·운영 지방공단의 설립·운영
주택건설에 관한 사무	사도 조례를 정하는 일정규모 이상의 주택건설사업계획의 승인 (지방자치단체가 사업시행자가 되는 경우를 제외한다) 대지조성사업계획의 승인 및 준공검사(지방자치단체가 사업시행자가 되는 경우를 제외한다)
토지구획정리사업에 관한 사무	토지구획정리사업에 따른 환지계획 인가 부담금 및 보조금의 집행잔액 허가
도시계획에 관한 사무	행정청이 시행하는 도시계획사업 실시계획인가 및 변경인가와 행정청이 아닌 자에 대한 도시계획사업시행 허가 승인 및 변경 승인 도시계획사업 실시계획 인가 고시 경미한 도시계획의 변경결정 도시계획의 지적승인사무 도시계획사업에 대한 준공검사
도시재개발사업에 관한 사무	재개발사업 시행자 지정 신청 재개발사업 시행의 지도·감독
환경보전에 관한 사무	배출시설의 설치허가 및 변경허가 환경오염물질의 제거명령 축산폐수정화시설의 설계시공업의 등록 및 지도·감독 비산먼지시설의 개선명령 산업폐기물 재생이용업자의 신고수리 및 관리 비산먼지시설사업의 중지 및 시설등의 사용중지 사용제한명령
건설기계관리에 관한 사무	건설기계등록 및 등록말소 건설기계등록사항의 변경신고 등
자동차 운송사업에 관한 사무	자동차 운송사업(전세버스·일반구역활물자동차 및 특수여객자동차 운송사업에 한한다) 자동차 운송사업(택시에 한한다) 계획변경인가
지방공무원 인사 및 정원관리에 관한 사무	행정자치부령이 정하는 기준정원 범위안에서의 6급이하 정원책정사무
지적에 관한 사무	토지의 지번경정수인 지적공부의 반출승인 출척변경승인 지적측량검사 지적측량대행법인의 지도·감독

열 사용 기자재에 관한 사무	열 사용 기자재 제조업의 허가
식품제조업 ²⁰⁾ 에 관한 사무	허가변경허가 및 시정명령 시설의 개수명령 폐기처분 허가취소
묘지·화장장 및 납골당의 운영관리에 관한 사무	묘지·화장장 및 납골당의 허가 시체운반업의 허가 묘지·화장장·납골당의 구역 및 시설변경과 폐지의 허가
사회복지시설에 관한 사무	사회복지시설 수혜자로부터의 비용수납의 승인
고압가스에 관한 사무	고압가스 제조업허가
도시가스에 관한 사무	도시가스공급시설의 설치공사계획 승인 및 변경승인
지방재 발행 승인 신청	-

자료 : 김병국 외(2005)

다음 인구 50만 이상 대도시 단위의 재정특례를 아직 국회계류 중이긴 하지만 비교적 통과가 유력시되는 「대도시특별법」(안)을 중심으로 살펴보자. 재정 특례는 대도시의 재정력 강화와 지역주민의 실질적인 형평성 확보를 위해서 실질적인 고려와 실현이 필요한 특례이다. 대도시 특별법(안)의 제시하는 광역형 자치단체의 특례 내용은 먼저 세목 및 공동과제에 관한 특례(안 제17조)에서 찾을 수 있다. 인구 100만 이상 대도시에는 현행 도세인 취득세와 등록세를 대도시에 이양하고, 인구 50만 이상 100만 미만 대도시에는 현행 도세인 취득세와 등록세를 광역지방자치단체와 공동세로 하여 각각 50%씩 배분하는 방식이다.

다음으로 도세징수교금금에 관한 특례(안 제18조)와 대도시에 대한 재정보전금의 배분을 제외(안 19조)조항으로써 현행 도세인 취득세와 등록세의 전액 또는 50%를 대도시의 인구규모로 구분해 이양함에 따라 대도시가 현재 받고 있는 징세교부금과 재정보전금을 대체하는 세원 이양 방식이다.

20) 유가공품 제조업 및 식육제품업에 한한다.

〈표 3-7〉 대도시에 대한 재정보전금 배분방식

구 분	배 분 방 식						
	재정보전금 (100%)	일 반 보 전 금(90%)				특별재정 보전금 (25%)	시책추진 보전금 (10%)
		일반재정보전금(75%)			재정력 지수		
계	인구수 비율	징수실적 비율	재정력 지수	보통교부세 불교부단체 재정감소액 보전			
배분내용	27% (인구50만 이상 47%)	100%	(50%)	(40%)	(10%)	10%	

자료 : 조성호(2013d)

이외의 재정특례로는 대도시세에 대한 심판청구 특례(대도시 특별법안 제 21조), 지방교부세 기준재정수요액 측정상 단위비용에 대한 대도시 기준(대도시 특별법안 제22조)이 있다. 「국유재산법」에 대한 특례(안 제23조)은 대도시에서 징수한 국유재산 대부료, 매각대금 또는 변상금은 도에 귀속시키지 않고 매각대금의 20~30% 범위 내에서 도와 대도시간 귀속비율 결정토록 하고 있다. 또한 대도시는 시의회의 승인으로 지역개발채권 발행(안 제24조), 대도시가 재정투융자사업에 대한 심사(안 제25조) 등의 특례를 두고 있다.

대도시의 재정특례 관련 특별법안에는 실질적으로 기존 「지방자치법」에서 명시하는 50만 이상의 인구를 가진 대도시에 대한 한정된 특례 관점을 지양하고 있다. 자연발생적으로 나타나는 인구 100만 이상의 대도시와 중앙정부와 지방자치단체, 지방자치단체간 협력을 통해 발생하는 통합市 등의 대도시에 관한 재정특례를 고려하기 위해서는 인구규모, 재정력 등을 반영하는 것이 필요하다. 인구 100만 이상 대도시에 현행 도세인 취득세와 등록세를 대도시에 이양하는 것은 인구 대비 재정력을 강화할 수 있는 특례일 것이다. 또한 대도시 단위의 지역개발채권 발행과 재정투융자사업에 대한 심사 등의 자율적인 재정 권한 부여는 대도시의 경쟁력 강화를 위한 발판이 될 수 있다. 다음은 대도시 특별법(안)의 재정특례를 보여주고 있다.

〈표 3-8〉 대도시 특별법(안)의 재정특례

구 분	현 행	특별법안	
		50만 이상~100만 미만	100만 이상
취득세 등록세	도세	공동과세 (도세:대도시세=50:50)	대도시세
징수교부금	도세 징수액의 3%	취·등록면허세, 지방교육세 제외 3%	좌동
재정보전금	시·군이 징수한 도세의 27%, 대도시가 징수한 도세의 47% (인구수·징수실적·재정사정 등 참고해 배분)	불교부	불교부
대상지자체 (13시)	수원, 성남, 고양, 용인, 부천, 안산, 안양, 남양주, 청주, 천안, 전주, 포항, 창원	성남, 고양, 용인, 부천, 안산, 안양, 남양주, 청주, 천안, 전주, 포항	수원 창원

자료 : 조성호(2013d)

4) 기초자치단체 간 권한의 역차별성(창원 : 수원)

본 연구에서의 이론적 논의에서처럼 기초자치단체는 자신들의 특성에 맞는 기능을 갖추어야 한다. 기초자치단체의 특성을 반영한 권한과 특례가 부여될 때 올바른 역할 수행을 할 수 있지만 현실적으로 100만 인구 대도시들에 대한 특례 필요성은 그리 큰 공감대가 형성되어 있지 않다. 수원시는 자연발생적인 인구유입과 형성으로 인구 120만명을 조만간 넘을 것으로 보이며, 창원시는 중앙정부와 지방자치단체 등의 의견 공유와 정책적 노력을 통해 형성된 통합형 도시이다. 그러나 『지방행정체제 개편에 관한 특별법』에서는 기초자치단체 간의 특례 부여에 있어서 역차별성을 보여주고 있다. 그러한 예는 다음 표에서 찾아볼 수 있다.

〈표 3-9〉 지방행정체제 개편에 관한 특별법의 역차별성

기초자치단체명	주요 특례
<p>창원시 (통합형 도시)</p>	<p>통합지방자치단체의 불이익배제의 원칙 통합지방자치단체의 공무원에 대한 공정한 처우보장 통합지방자치단체의 예산에 관한 지원 및 특례 통합 지방자치단체에 대한 특별지원 지방교부세 산정에 관한 특례 통합지방자치단체에 대한 재정지원 예산에 관한 특례 지방의회의 부의장 정수 등에 관한 특례 의원정수에 관한 특례</p>
<p>수원시 (단독형 100만 인구 도시)</p>	<p>인구 100만 이상 대도시의 사무특례 인구 100만 이상 대도시의 보조기관 등의 특례(부시장 2명 규정) 대도시에 대한 재정 특례</p>

본 특별법의 역차별성과 관련하여 특별법 33조의 통합지방자치단체에 대한 특별지원, 특별법 34조의 지방교부세 산정에 관한 특례, 특별법 35조의 통합 지방자치단체에 대한 재정지원 등은 통합시가 아닌 市에 대한 역차별성을 보여주는 특례들이다. 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법의 본래의 취지는 지방분권과 지방행정체제 개편을 종합적·체계적·계획적으로 추진하기 위한 것이다. 그러나 본 법이 부여하고 있는 특례 배분의 현실과 성격을 고려하면 실질적인 본래의 목적을 구현하는 법은 아니다.

제2절 자치단체 유형별 행정수요 분석 : 조직·정원의 측면

1. 행정수요의 개념

지방자치단체의 역할이 강화되는 시대적 흐름에 따라 자치단체들은 스스로의 행정수준을 측정하고 평가할 수 있어야 한다. 이를 바탕으로 자치단체는 주민들의 새로운 행정수요(行政需要)에 능동적으로 대처하고 바람직한 수준의 행정능력을 확보할 필요가 있다. 행정수요(行政需要)란 시대와 장소에 따라 그 내용과 의미가 달라지고 국민의 기대 또한 계층·집단·개인마다 상이하다고 볼 수 있다. 또한 행정수요는 분야별로 그 개념이 다양하게 사용되고 있기 때문에 명확히 정의되기 어려우며 그 범위가 어느 정도인지 명확하지 않다(오세덕, 1995).

Aquoa는 행정수요를 “일정한 지역에서 이미 제공되고 있는 서비스의 양 그리고 시민과 관료의 일정한 기준에 따라 그 지역을 위해 필요한 것으로 생각되는 서비스 공급량의 차이”라고 정의하였다. 그러나 일반적인 의미로 행정수요는 “행정에 대한 사회적 수요를 의미하며 행정에 의하여 해결되기를 바라는 사회일반의 기대와 요구”를 뜻한다(최창호, 1977: 118).

행정수요를 예측하는 방법은 크게 정보 또는 자료를 통계적 분석하는 계량적인 방법과 예측하는 사람의 경험이나 직관 또는 판단에 의하는 질적인 방법으로 나눌 수 있다. 계량적인 방법은 시계열 분석법, 인과관계분석법 등으로 구분되는데, 객관적인 수요를 예측하는지 주관적인 수요를 예측하는지에 따라 측정 방법이 달라질 수 있다. 설문이나 면접을 활용하면 주관적인 수요를 측정하는데 유용하고, 사회·경제적 환경을 설명하는 객관적인 자료들을 활용하면 객관적인 수요를 측정하는데 도움이 된다(이명석, 1998; 장은주·김병준·조규영, 1999; 서재호, 2011). 질적인 방법은 역사적 유추법, 위원회의법, 델파이방법 등으로 구분할 수 있다.

우선 시계열분석(Time series analysis)은 일정 기간의 양적 추이를 바탕으로 추세연장 방식에 의해 미래를 예측하는 방법이다. 시계열분석은 쌓인 데이

터를 토대로 미래의 행정수요를 예측하기 때문에 객관적인 준거가 되기도 하지만, 시계열분석을 하기 위해서는 변동경향이 비교적 안정적이어야 한다는 점과 많은 자료가 축적되어 있을 때 활용가능하다는 점에서 어려움이 있다. 인과관계분석(Causal relationship analysis)은 시계열분석보다 고려하는 변화요인이나 정보의 범위가 넓고 풍부하다. 인과관계를 바탕으로 미래의 행정수요를 예측한다는 것은 타당성을 높일 수 있다는 장점이 있지만 실제 관계를 설정하거나 모형을 작성하기 어렵다는 단점이 존재한다. 역사적 유추법(Historical analogy)은 과거에 발생했던 비슷한 사례와 비교해서 미래의 행정수요를 예측하는 방법이다. 위원회 논의법(Panel consensus)은 예측하려던 논점과 관계된 전문가들을 모아 논의를 통해서 미래를 예측하는 방법이다. 델파이 방법(Delphi technique)은 다수의 전문가들에게 일정한 반복설문을 시행하여 미래의 행정수요를 예측하는 방법이다. 이것은 어떤 논점을 예측하고 진단하고 결정하는데 있어 전문가들이 의견일치를 볼 때까지 그 반응을 체계적으로 이끌어 내 분석하는 조사방법으로 볼 수 있다. 역사적 유추법, 위원회 논의법, 델파이 방법은 이해하기가 쉽다는 장점이 있지만 주관적인 편견이 개입될 가능성이 많기 때문에 객관적인 설명을 하기에는 어렵다는 단점이 있다(오세덕, 1995).

〈표 3-10〉 행정수요 예측방법

	구 분	내 용
질적 예측 방법	역사적 유추법 (Historical analogy)	·과거에 발생했던 비슷한 사례와 비교해서 미래의 행정수요를 예측하는 방법
	위원회 논의법 (Panel consensus)	·예측하려던 논점과 관계된 전문가들을 모아 논의를 통해서 미래를 예측하는 방법
	델파이방법 (Delphi technique)	·다수의 전문가들에게 일정한 반복설문을 시행하여 미래의 행정수요를 예측하는 방법
양적 예측 방법	시계열분석 (Time series analysis)	·일정 기간의 양적 추이를 바탕으로 추세연장 방식에 의해 미래를 예측하는 방법
	인과관계분석 (Causal relationship analysis)	·인과관계를 바탕으로 미래의 행정수요를 예측하는 방법으로 시계열분석보다 고려하는 변화요인이나 정보의 범위가 넓고 풍부함.

행정수요의 측정에 있어서 가장 많이 활용되고 있는 지표는 사회지표의 작성, 시민의식조사의 실시, 각종 민원사항의 정리 등 크게 세 가지로 볼 수 있다(오세덕, 1995). 사회지표의 작성은 기존 자료를 지표화 시켜 문제 상황과 계획의 필요성을 간접적으로 파악하는 방법이다. 사회지표는 사회회계 또는 사회보고라고도 부를 수 있는데 사회적 측면의 질적·복지적 수준의 변화를 측정할 수 있도록 도와준다. 시민의식조사의 실시는 시민들의 욕구를 직접적으로 조사하는 방법이다. 시민들이 인식하는 문제점과 개선방향, 사회에 바라는 것과 가치체계에 대한 정보를 관찰·면접·질문지법을 이용해서 체계적으로 수집한다. 각종 민원사항의 정리는 각종 민원사항을 유형별로 분류해서 어느 부분의 행정서비스에 문제가 있는지 부족한지를 파악하여 행정과정에 피드백 하는 방법이다.

〈표 3-11〉 행정수요 측정방법

구분	내용
사회지표 작성	- 기존 자료를 지표화 시켜 문제 상황과 계획의 필요성을 간접적으로 파악하는 방법
시민의식조사 실시	- 시민들이 인식하는 문제점과 개선방향, 사회에 바라는 것과 가치체계에 대한 정보를 관찰·면접·질문지법을 이용해서 체계적으로 수집하는 방법
각종 민원사항 정리	- 각종 민원사항을 유형별로 분류해서 어느 부분의 행정서비스에 문제가 있는지 부족한지를 파악하여 행정과정에 피드백 하는 방법

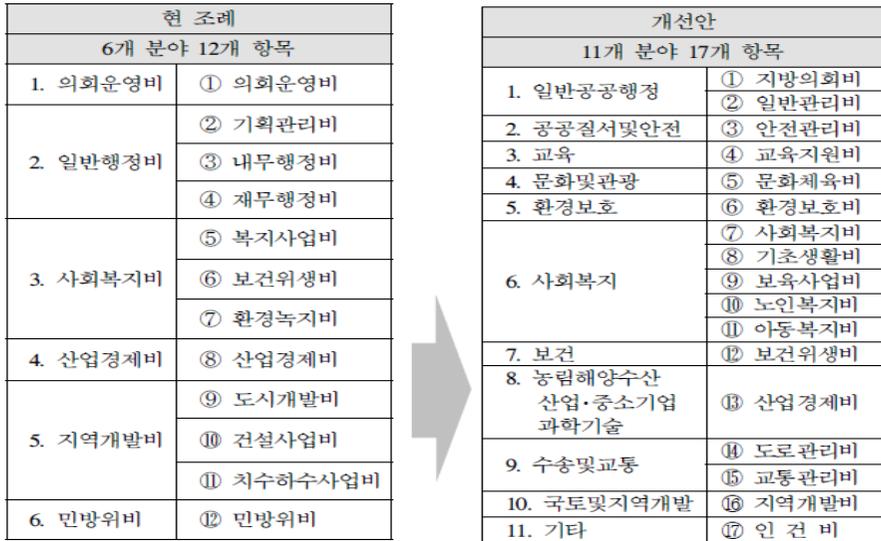
2. 지방자치단체 유형별 행정수요 현황

1) 광역자치단체의 행정수요

광역자치단체의 행정수요는 광역자치단체 중 서울시의 사례를 통해 살펴볼 수도 하겠다. 배준식·박기정(2008)은 서울시의 행정수요를 기준재정수요액을 통해서 접근하고 있는데, 기준재정 수요액이란 각 자치구가 실제 지출한 경비지출액이나 지출하려는 예산액이 아니라 각 자치구의 자연적·지리적·사회적 제반 여건을 고려하여 합리적이고 타당한 수준에서 산정하는 기준적인 재정 수요액을 말한다. 위의 연구는 서울시 조정교부금의 현 조례에 규정되어 있는 6개 분야 12개 측정항목이 자치구의 세출예산 체계와 맞지 않을 뿐만 아니라 변화된 행정수요를 반영하지 못하고 있고 보았다. 따라서 조정교부금의 기준재정수요를 산정할 때 개발수요 및 실질적인 자치구의 재정수요를 파악하기 위하여 측정단위와 측정항목의 재검토와 개선을 주장하였다. 위의 연구는 자치구의 실제 행정 수요액을 파악하기 위하여 자치구의 세출 예산액 및 결산액을 바탕으로 총14개 분야 53개 부문으로 구성된 「기능별 세출예산 총괄표」²¹⁾에 기초하여 2006~2008년까지 3개년간의 예산과목을 재구성하였다. 실제 세출액을 반영한 <그림 3-1>을 살펴보면 서울시의 행정수요가 구체적으로 나타난다. 눈에 띄는 것은 사회복지분야이다. 복지사업비로 한정되던 것이 사회복지비, 기초생활비, 보육 사업비, 노인복지비, 아동 복지비 항목으로 확대된 모습을 보인다. 이것은 사회복지 분야에 대한 행정수요가 증대된 것으로 볼 수 있다. 또한 교육

21) 분야: 일반 공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술, 예비비, 기타 부문: 입법 및 선거관리, 지방행정·재정지원, 재정·금융, 일반 행정, 경찰, 재난방재·민방위, 유아및초중등교육, 고등교육, 평생·직업교육, 문화예술, 관광, 체육, 문화재, 문화 및 관광일반, 상하수도·수질, 폐기물, 대기, 자연, 해양, 환경보호일반, 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반, 보건의료, 식품의약품안전, 농업·농촌, 임업·산촌, 해양수산·어촌, 산업금융지원, 산업기술지원, 무역 및 투자유지, 산업진흥·고도화, 에너지 및 자원개발, 산업·중소기업일반, 도로, 도시철도, 해운·항만, 항공·공항, 대중교통·물류 등 기타, 수자원, 지역 및 도시, 산업단지, 기술개발, 과학기술연구지원, 과학기술일반, 예비비

분야가 추가되었고, 문화 및 관광, 수송 및 교통, 환경보호 등의 행정 분야가 새롭게 추가된 모습을 보인다. 이것은 교육, 문화 및 관광, 수송 및 교통, 환경 보호 분야에 대한 행정수요가 나타난 것으로 추정할 수 있다.



〈그림 3-1〉 행정수요의 표준항목 분야 개선안

자료: 배준식·박기정(2008)

2) 특별지방자치단체의 행정수요

특별지방자치단체의 행정수요는 세종특별자치시의 사례를 통해 살펴해보도록 하겠다. 2012년 7월 1일 행정중심복합도시인 세종시가 출범하였다. 오영균(2013)은 행정수요 변화에 따라 증가될 업무들에 대해 세종특별자치시의 일부 공무원들과의 인터뷰를 통해 추정하였다. 크게는 광역자치단체 승격에 따라 발생하는 새로운 업무, 국가기관 이전에 따라 발생하는 지원업무, 예정지와 기존 지역 간 균형발전을 위한 업무로 분류하였다. 광역자치단체 승격에 따라 발생하는 업무로는 도시 분쟁 조정위원회 등 6개 위원회 설치·운영, 공동주택관리

규약준칙 및 집합건축물표준관리규약 등 제정보급업무, 시 승격에 따른 각종 조례 7건 신규제정 및 운영 등이 있고, 주거환경개선사업으로 농촌주거환경개선사업, 빈집정비사업, 전세자금 대출업무, 전세임대주택 자원사업, 슬레이트처리사업 등을 추진해야하며, 부동산정상화정책 지원으로 취득세 및 양도세면세 확인업무 등을 수행해야한다. 또한 주택건설사업 추진으로 공동주택사업승인이 요구되며 공동주택관리로 관내 2만여호의 공동주택을 관리해야하고 주택건설에 따른 학교용지부담금을 부과·징수·교부해야하며 노후 공동주택 지원 사업을 추진해야 한다. 광역 및 기초자치단체 고유사무를 수행하기 위해서는 도시주거환경개선사업 추진이 요구되고 공공건물 수요 증가에 따른 신축 및 증축이 필요하다. 국가기관 이전에 따른 지원업무는 이주민 대책사업 추진으로 영구임대아파트 건설 및 관리, 행복아파트 1·2차 건설 및 관리가 있다. 또한 이주공무원에 대한 지원업무, 예정지 내 공동주택관리업무로 입주자 불만 및 공동주택 분쟁 시 처리해야 하며 각종 하자 발견 시 처리 지원이 요구된다. 예정지와 기존지역 간 균형발전 업무로는 시청 이전 시 예상되는 도심공동화 대책을 마련해야하며, 낙후 도심 재정비를 위한 계획을 수립하여야 할 것이다.

〈표 3-12〉 특별자치시 승격에 따른 행정수요 변화에 따른 업무

<p>□ 광역자치단체 승격에 따른 신발생 업무 추진</p> <p>1. 각종 법제사무 수행</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 도시 분쟁 조정위원회 등 6개 위원회 설치·운영 ○ 공동주택관리규약준칙 및 집합건축물표준관리규약 등 제정보급업무 추진 ○ 시 승격에 따른 각종 조례 7건 신규제정 및 운영 <p>2. 국비지원 사업 수행</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 주거환경개선사업 (국토교통부 소관) <ul style="list-style-type: none"> - 농촌주거환경개선사업 추진 (57동) - 빈집정비 사업추진 (110동) - 전세자금 대출업무(50건) - 전세임대주택 지원 사업(조사 중) ○ 슬레이트처리사업 (농림식품부 소관) ○ 부동산정상화정책 지원 (국토교통부 소관) <ul style="list-style-type: none"> - 취득세 및 양도세면세 확인업무 수행(1건당 7일 소요)
--

3. 자치단체고유사무 수행

- 주택건설사업 추진
 - 공동주택사업승인(도시형주택 등 8건 400호)
- 공동주택관리
 - 관내 2만여호의 공동주택 관리(입주자대표 등 정기교육)
- 주택건설에 따른 학교용지부담금 부과징수\교부
 - 매년 약 300억 원 규모의 자금관리
- 노후 공동주택 지원 사업 추진
 - 관내 20년 이상 노후공동주택 시설관리비 지원

4. 광역 및 기초자치단체 고유사무 수행

- 도시주거환경개선사업 추진
 - 주택재건축사업(2개 지구) 관리
 - 주택재개발사업지구(2개 지구) 관리

5. 공공건물 수요 증가에 따른 신\증축 지원업무

- 신청사 및 각종 공공건물 설계검수\감독q준공검사 등

□ 국가기관 이전에 따른 지원업무

1. 이주민 대책사업 추진

- 영구임대아파트 건설 및 관리
 - 행복아파트 1차(500호) 건설 및 관리
 - ※ 6차에 걸친 입주자모집 및 수시 발생 입주자교체
 - ※ 장기수선충당금 적립 및 각종 시설 유지보수
 - ※ 관리업체 선정 및 지도q감독
 - 행복아파트 2차(400호) 건설 및 관리
 - ※ 현재 골조공사 중, 내년 5월중 입주자모집 착수

2. 이주공무원에 대한 지원업무

- 관내 공실정보 조사\제공 (매월 1회, 공실 등 전수조사)

3. 예정지내 공동주택 관리

- 입주자 불만 및 공동주택 분쟁 수시 발생q처리
- 각종 하자발생처리 지원

□ 예정지와 기존지역 간 균형발전 업무

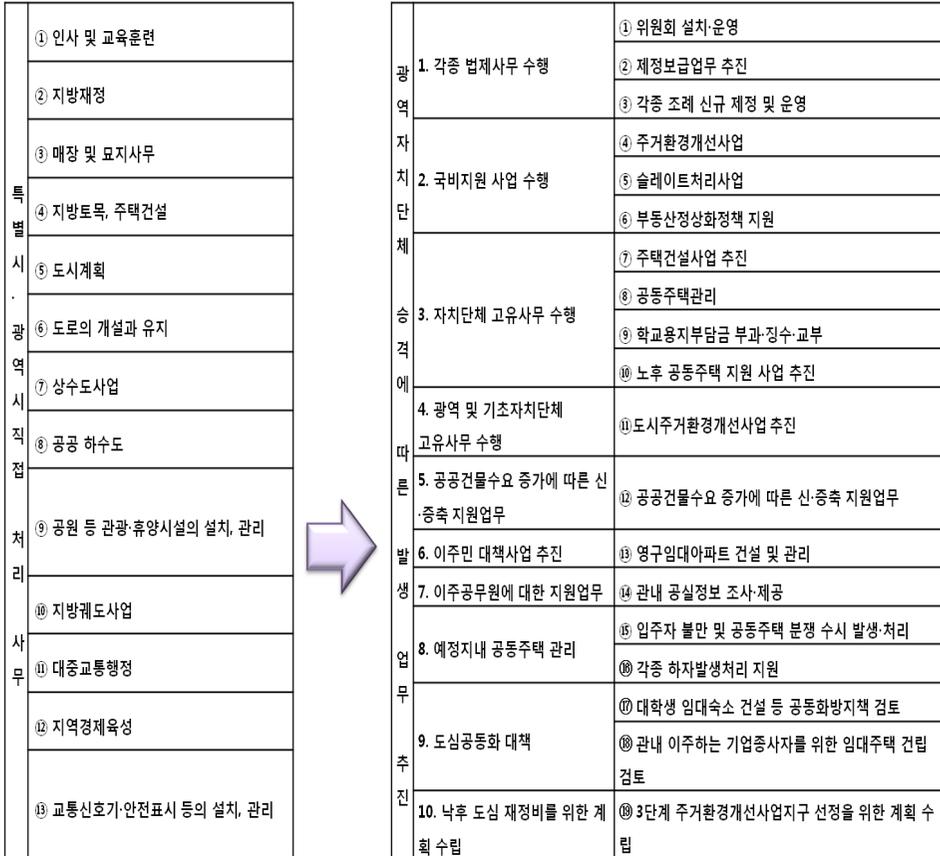
1. 시청 이전시 예상되는 도심공동화 대책

- 대학생 임대숙소 건설 등을 통한 공동화방지책 검토
- 관내 이주하는 기업 종사자를 위한 임대주택 건립 검토

2. 낙후 도심 재정비를 위한 계획 수립

○ 3단계 주거환경개선사업지구 선정을 위한 계획수립(농림부)

자료: 오영균(2013)



〈그림 3-2〉 행정수요 변화에 따른 발생 업무

3) 기초자치단체의 행정수요

기초자치단체는 경기도 5개의 대도시(성남시·수원시·부천시·고양시·안양시)의 사례를 통해 살펴보도록 하겠다. 신원득·최재송·이은희(1998)는 지방자치단체 하의 도시정부라면 행정을 함에 있어서 인간의 정주환경의 질적 향상을 우선시 해야하고 총체적인 복지수준의 향상을 목표로 삼아야 한다고 보았다. 따라서 위의 연구는 행정수요를 지역주민들의 삶의 질 향상으로 보았다. 행정수요를 조사하기 위해서 경기도 5개의 대도시(성남시·수원시·부천시·고양시·안양시)의 지역주민들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. <표 3-13>를 보면 도시환경 부문을 치안 및 안전, 교육환경, 도로교통 환경, 공원녹지, 생활편리시설, 자연환경, 복지시설, 쓰레기처리, 공공시설 등 9가지로 나누었다.

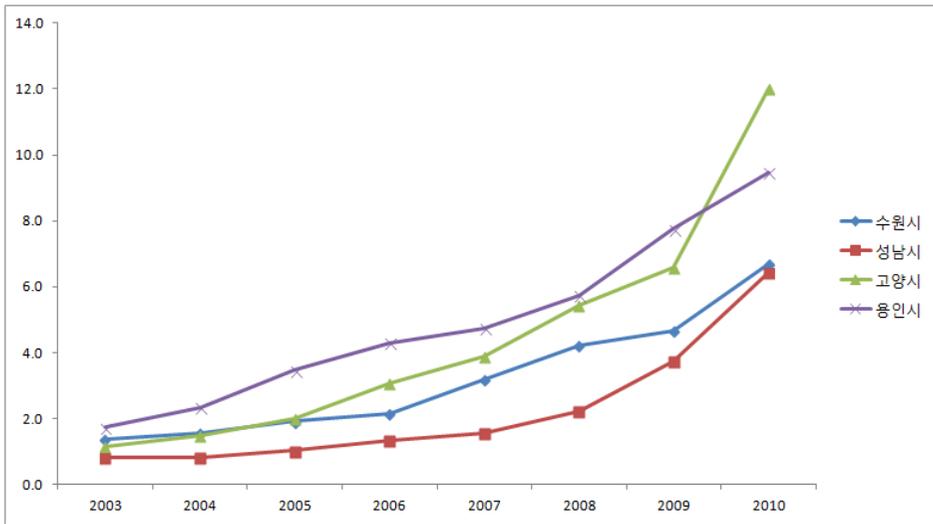
<표 3-13> 도시환경 부문 행정수요

도시환경부문								
치안 및 안전	교육 환경	자연 환경	생활 편의 시설	공공 시설	복지 시설	공원 녹지	쓰레기 처리	도로 교통

또한 신원득 외(1998)의 연구에 따르면 공공편의시설의 행정수요는 다음 표와 같이 나타났다.

<표 3-14 > 공공편의시설 행정수요

공공편의시설							
문화시설 (극장, 공연장 등)	교육시설 (도서관, 학교 등)	사회복지 시설 (탁아소, 양로원 등)	상업유통 시설 (백화점 등)	의료시 설 (병원, 약국 등)	공공기초 시설 (파출소, 우체국 등)	금융시설 (은행, 보험회사 등)	기타



〈그림 3-3〉 인구 십만 명당 사회복지시설 수(2003-2010, 단위 : 개)

또한 100만 인구 대도시들이 행정수요를 충족하기 위해서는 행정서비스 인프라를 확충하는 것도 필요하다. 사회복지시설 인프라를 비교해보면 2010년 기준으로 고양시는 12.0개, 용인시는 9.47개인 반면 수원시는 6.68개, 성남시는 6.43개로 상대적으로 낮은 추이를 보이고 있다.

그러나 「지방자치법 시행령」 제8조에서는 지방자치단체의 종류별 사무를 제시하고 있지만 실질적으로 100만 도시에 적용하기에는 한계가 있다. 특히 사회복지시설의 설치·운영 및 관리와 관련하여 시·도는 사회복지시설의 수요 판단과 지역별 배치 등 기본계획의 수립, 사회복지시설의 설치·운영이 가능한 반면 시·군·자치구의 사무는 사회복지시설의 설치·운영이 가능하지만 수요 판단과 기본계획 등에 관해서는 규정되어 있지 않으며, 사회복지법에 대한 보조 및 지도 등으로 제한하기도 한다. 보건진료기관의 설치·운영의 경우 시·도는 의료원을 설치·운영할 수 있지만 시·군·구는 보건소 및 지소에 한정되어 있다. 예컨대 100만 이상 인구 대도시들은 광역형 자치단체의 인구규모를 가지고 있기 때문에 의료서비스 부문에서는 기존 보건소로는 충족할 수 없는 문제가 존재한다. 따라서 이러한 운영 및 관리 구분은 100만 이상 인구의 대도시들이 행정서비스를 제공하는 데 있어 제도적 한계에 봉착하게 하는 것이다.

3. 행정수요 반영을 위한 조직 규모 개선 필요성

행정수요를 반영하기 위해서는 해당 지방자치단체의 조직의 적합하게 설치되어 적정인원 배치와 그에 따른 기능과 역할 수행이 이루어져야 한다. 공무원의 인력규모의 적정여부를 판단하는 데에는 다양한 방법이 적용될 수 있다. 이외 관련된 연구들은 조성호 외(2008), 송하중(1993), 김하중 외(2004)가 있다. 먼저 조성호 외(2008)는 수도권 Man Power Planning에 의한 수요예측 연구를 시행하였으며, 송하중(1993)의 과거 우리나라의 정부인력 규모를 살펴보고 미래의 추세를 예측하는 방법을 사용하였다. 이외에 김상욱 외(2004)는 시스템 다이내믹스 시뮬레이션기법을 이용하여 정부인력규모의 변화를 예측한 연구도 있다. 그러나 본 분석에서 필요한 것은 광역형 자치단체와 관련되어 조직 구성에 있어 고려 요인이 무엇인지 살펴보는 것이 필요하다.

이를 위해 해외 선진국의 과거 및 현재 사례를 분석할 수 있지만 우리나라 지방자치단체의 효율적인 조직을 구성하는 단계에서 해외의 시대적인 상황변화에서 오는 차이를 어떻게 설명하고 반영할 것인가 하는 문제가 존재한다. 정부조직의 적정규모와 관련하여 국제비교를 통한 공무원 추세를 좀 더 정확히 판단하기 위해서는 각국의 특별한 상황을 고려해야 한다. 즉, 각국 정부조직의 변화상황을 살펴보는 것이 필요하며, 이를 바탕으로 현실 적합한 정책적 반영이 이루어져야 한다.

본 분석을 위해서는 국가 공무원 수의 비교에 있어 타당한 방법일 수는 있으나 이에 대한 영향요인, 결정요인을 분석하기 위한 변수 구성에서 공통적인 변수 구성을 이루기란 쉽지 않다. 지방자치단체 공무원 수의 비교에 있어서는 그 비교의 대상을 찾기도 어려울 뿐만 아니라 비교에 대한 자체적인 맥락과 특성을 가지고 있기 때문이다. 각 지방자치단체들은 다양한 행정체계 및 기능에 기인하여 일정한 한계를 가지는 것이 사실이다.

따라서 지난 2007년 행정자치부는 광역시의 정원모형을 개발하면서 기능별 적정인원 산정모형을 제안하고 있으며 각각의 기능과 그 사용변수에 대해 검토하면 다음과 같다.

<표 3-15> 행정자치부 광역시 정원산정 변수

기능별 분류	산정모델 사용변수
기획, 조정	인구수, 세출결산액, 산하기구수, 행정구역면적, 통리수, 공공청사보유면적, 가구수
행정, 재정	인구수, 세출결산액, 산하기구수, 행정구역 면적, 가구수, 통리수
문화, 체육, 관광	인구수, 세출결산액, 산하기구수, 행정구역면적, 문화시설 면적, 체육시설 면적, 관광지 면적
보건 복지	인구수, 세출결산액, 산하기구수, 행정구역면적, 기초생활보장수급권자 수, 65세 노령인구수, 보건시설 면적, 사회복지시설 면적
산업경제	인구수, 세출결산액, 산하기구수, 행정구역면적, 공원면적, 수산업 종사자 수, 임야면적, 사업체 종사자수, 경지면적, 어장면적, 산림육성면적
환경관리	인구수, 세출결산액, 산하기구수, 행정구역면적, 상수도보급율, 하수도보급율
도시주택	인구수, 세출결산액, 산하기구수, 도시구역면적,
지역개발	인구수, 세출결산액, 산하기구수, 행정구역면적, 자동차 수, 미개량 도로 면적, 도로면적 하천의연장
소방, 방재, 민방위	인구수, 세출결산액, 산하기구수, 행정구역면적, 소방관서 수
지방의회	인구수, 세출결산액, 산하기구수, 행정구역면적, 지방위원수

경기도 공무원의 인력수의 적정성을 판단하기 위해 일정한 한계가 있지만, 경기도의 인구수 변화, 예산의 변화, 지역총생산의 변화추이가 공무원의 수에 영향을 미친다는 가설을 바탕으로 이를 검증해 보고자 한다. 즉 경기도의 인구수, 경기도 예산, 지역내 총생산(GRDP) 변수가 공무원 수에 정(+)의 영향을 미칠 것으로 전제하고, 이들의 영향관계 및 인과적 관계(causal inference)를 살펴보겠다.

우선 데이터는 선행연구인 조성호(2008)의 변수 구성을 따르고자 하며, 이는 경기도 홈페이지 통계정보, 국가통계포털(kosis)를 참조하였고, 2001년부터 2010년까지 10년간의 데이터를 활용하였다.

분석에 사용된 데이터는 아래 <표 3-16>와 같으며 경기도 공무원의 수,

GRDP(지역 내 총생산)는 2001년부터 2007년 매년 증가하는 추세를 보이다가 2008~2009년은 감소하였으며, 이후 2010년부터 다시 증가하는 추세를 보이고 있다.

〈표 3-16〉 기본분석 데이터(경기도 기준)

연도	공무원 수 (명)	인구(명)	예산(백만원)	GRDP(백만원/인)
2001	33015	9544496	16069507	12.93
2002	34026	9927473	19091305	13.97
2003	35885	10206851	21533587	14.09
2004	37938	10462920	22401449	14.76
2005	40801	10697215	22969446	15.95
2006	42401	10906033	25347992	16.85
2007	43558	11106211	27974082	17.54
2008	43018	11292264	30026594	17.79
2009	42909	11460610	44607279	17.86
2010	43435	11786622	40984700	19.456

자료 : 경기도 홈페이지 통계정보; 국가통계포털(kosis)

경기도 인구나 경기도 예산은 매년 증가하는 추세를 보이고 있으며, 경기도 인구의 증가는 수도권 지역의 중주도시화 및 근린화 현상과 관련이 깊다. 조성호(2008)에 따르면 기존의 경기도(특히 위성도시들)는 서울에 비해 상대적으로 낮은 부동산 값과 열악한 주거환경을 제공하였지만, 최근에는 서울에 비해 쾌적한 주거환경을 제공하고 있고 Bad Town의 기능을 수행하고 있는 실정으로 본다.

본 분석에서는 위의 데이터를 활용하여, 인구, 예산, GRDP를 독립변수로 설정하였으며, 종속변수로는 조직의 규모를 고려할 수 있는 공무원 수를 변수로 설정하여 각각의 독립변수와 종속변수 수 간의 영향관계를 분석하겠다. 이를 위해 가정에 민감하지 않고 분포 전체를 추정할 수 있는 베이지안 선형회귀분석을 시행하겠다. 본 분석에 활용할 프로그램으로는 PASW 18.0과 SYSTAT 12를 사용하겠다.

2) 분석결과

앞서 제시한 데이터를 활용하여 종속변수를 공무원의 수, 독립변수를 경기도의 인구, 경기도의 예산, 경기도의 GRDP로 설정하여 Bayesian 회귀분석을 통해 변수 간 영향관계를 검증해 보았으며 결과는 다음 <표 3-17>과 같다.

<표 3-17> Bayesian 회귀분석 결과

종속변수: 공무원의 수				
Effect	Coefficient	Standart Err	95% Credible Interval	
			Lower	Upper
CONSTANT	2.198	5.266	-8.323	12.718
GRDP	0.017	0.007	0.002	0.031
PEOPLE	0.451	0.362	-0.272	1.174
BUDGET	0.048	0.04	-0.032	0.129

분석결과 경기도의 인구 변수는 공무원의 수에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 경기도의 예산(Budget)과 경기도 지역 내 총생산(GRDP) 변수는 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것을 알 수 있다.

경기도 인구수에 비례하여 공무원의 수가 늘어나는 것은 전통적으로 학자들이 주장하는 의견과 일치하며, 공무원 1인당 주민수가 적을 때 행정서비스의 효율성이 높아진다는 주장들을 고려한다면 수원시 등 100만 인구 대도시들은 인구 대비 공무원 수 등에 대한 조직 구성을 고려하는 것이 필요하다.

또한 본 분석에서 사용된 경기도 GRDP, 경기도 예산의 경우 해석상 주의를 기울일 필요가 있다. 예산(Budget) 변수의 경우 종속변수인 공무원의 수 변수 같은 조직의 규모에 영향을 미치지만 예산 배분과 지출시 다양한 정책과 사업들에 투입되기 때문에 좀 더 다양한 데이터 구축을 통한 신중한 분석과 해석이 추후 필요하다. 조직 구성 중 인력 정원에 영향을 미치는 고려변수는 인구, GRDP, 예산임을 살펴본다면 인구에 따른 정원 산정과 함께 총액인건비 제도

등을 통한 예산 대비 정원 추계 방식 등 현행 제도를 고려한다면 본 분석의 결과는 타당성을 가진다. 그러나 본 결과 속에서 유추할 수 있는 것은 종속변수에 영향을 미치는 변수는 단순히 인구 변수만이 아니라 GRDP, 예산 변수 등 주요 변수들이 존재하는 것을 고려할 때 지방자치단체의 조직 구성에 있어 다양한 요인들을 반영하는 과정이 필요하다.

본 결과 속에서 추론할 수 있는 것은 경기도 공무원 수에 영향을 미치는 변수는 단순히 인구변수 뿐만 아니라 경기도의 GRDP, 예산이 영향을 미친다는 결과 등은 공무원의 정원을 통해 인력 규모를 산정함에 있어서 상기 변수들은 매우 중요한 시사점을 가진다. 정책 서비스 대상의 확대, 사업영역의 확대와 같은 부분들은 인구수, 예산, GRDP와 같은 변수들이 큰 영향을 미친다는 것은 쉽게 이해할 수 있지만, 이에 따른 인구 증가 대비 공무원 수 혹은 정원의 증원이 동반되게 되는 것으로 유추할 수 있으며, 100만 인구 도시에 따른 적정 규모 산정에서 충분한 고려 요인이 될 것이다.

그러나 본 회귀분석 결과의 한계로는 선행연구의 데이터를 따르는 과정에서 한정된 변수구성과 데이터를 통해 분석하였다는 점이다. 이러한 중요 영향변수를 고려하기 위해서 조직규모를 반영할 수 있는 다른 변수들을 구성하고 이들 간의 영향을 미쳤을 가능성을 고려하는 연구가 필요하다.

제3절 지방자치단체 유형별 행정기능 분석

지방자치단체의 업무를 중심으로 기능을 분류하는 유형은 매우 다양하지만 지방자치단체의 기능과 관련하여 「지방자치법」은 지방자치단체의 사무를 규정하고 있으며, 예산을 통한 기능별 구분이 이루어지고 있다. 지방자치단체의 행정기능은 지방자치단체의 행정사무와 동의어로 사용되며, 현실적으로 자치단체가 처리하는 행정사무뿐만 아니라 당위적으로 처리해야 하는 행정사무까지 포함하고 있기 때문에(이규환, 2006), 분류 기준에 따라 행정기능은 다르게 나타나는 것이다. 중요한 것은 각 주체별 행정기능은 민주성, 효율성, 종합성을 달성이라는 목표와 직결되는 것이며, 따라서 행정기능과 사무를 일정한 기준에 따라 각각의 행정주체에 부여하는 것이 필요하다.

예를 들어 대도시의 기능과 관련하여 Frideman(1986), GaWC(2001), Taylor(2005) 등은 다음과 같은 기능들을 제시하고 있다. 그들은 경제적 변수와 관련하여 다국적 기업의 본사 유무와 효과 등에 대한 관심을 가졌으며, 이외에 정치·사회·문화 변수, 인적 자원 등에 대한 논의를 해 왔다.

〈표 3-18〉 세계 대도시의 주요 기능

구분	경제적 변수			인적 자원 및 물리적 하부구조		사회, 정치, 문화 변수		
	다국적 기업의 본사	국제적 사업 서비스 회계, 광고, 금융, 보험, 법률, 컨설팅 등	제조업 중심지	교통통신 중심망 (결절) 및 정보통신 기술 중심지	인구 규모	국제 업무 (국제 기구 또는 NGO)	문화적 중심성 (국가내수 수위)	글로벌 미디어 및 건축 기업
Friedmann (1986)	○	○	○	○	○			
GaWC (2001)	○					○	○	
Taylor (2005)	○	○				○		○

자료 : 조성호(2013c)

대도시 유형별 행정기능과 관련하여 광역자치단체의 기능과 기초자치단체의 기능으로 구별하여 분석하였다. 광역자치단체의 기능은 일반적으로 특별시·광역시, 道단위의 광역자치단체가 담당하는 기능과 사무를 말하는 것으로 크게 ① 광역행정기능, ②보완·대행기능, ③연락·조정기능, ④지휘·감독기능으로 구분될 수 있다(이규환, 2013).

이러한 대도시의 행정기능과 관련하여 기초자치단체의 기능은 다음과 같다. 원칙적으로 시·군·자치구의 지방행정기능은 앞서 살펴본 광역자치단체의 4가지 기능을 제외한 모든 기능을 수행할 수 있는 포괄적인 자치권을 갖는다고 본다. 즉 ①지역계획 및 지역공익 사업, ②환경위생사무, ③초등학교·직업훈련 등 교육사업, ④주택 및 상·하수도사업, ⑤공원 녹지 등의 위락시설, ⑥도서관·박물관 등의 문화사업, ⑦노인·아동복지 및 청소년보호 등과 같은 사회복지사업, ⑧도로·주차장 등 교통시설의 확충 및 관리에 관한 사무 등 포괄적인 기능을 담당하고 있다.

〈표 3-19〉 지방자치단체 행정기능 유형화

중기능	소기능
기획조정	기획, 예산, 감사, 법무, 홍보(공보), 행정개혁, 확인평가
행·재정	일반관리, 총무, 행정, 자치행정, 세무, 회계, 관재, 민원, 전산, 통신, 교육
문화관광	문화예술, 문화재, 체육, 교육, 청소년, 관광
보건복지	보건, 위생, 아동보육, 여성, 장애인, 노인복지
산업경제	농업, 수산, 임업, 공원녹지, 상공, 고용노동, 투자통상
환경관리	수질, 대기, 청소, 폐기물, 환경관리, 상하수도
도시주택	도시계획, 지적, 토지, 주택, 건설, 건축
지역개발	도로, 교통운수, 하천, 소호

자료 : 고경훈(2008)

또한 지방자치단체의 행정기능은 세출구조측면에서 살펴볼 수 있다(이규환, 2006). 세출구조적 분류에서 본 지방의 행정기능은 크게 유지·보전기능과 발전·복지기능의 둘로 나눌 수 있다. 유지·보전기능은 ①일반행정기능, ②문화 및 체육기능, ③민방위 기능, ④지원기능을 포함하고 있으며, 이들 기능은 기본적으로 지방자치단체의 유지관리를 위한 것이다.

발전·복지기능은 ①지역개발기능, ②산업경제기능, ③사회복지기능을 포함하고 있으며, 이들 기능은 지역의 개발과 성장, 복지를 위한 것이다. 발전·복지기능은 도시 및 지역개발기능과 산업경제기능 및 사회복지기능 등을 포함하고 있다. 한국적 맥락에서 지방행정기능은 시도 단위와 시·군·자치구에 있어 모두 유사한 구조로 되어 있다. 지방행정기능과 관련하여 이규환(2006)은 직접적인 도시 및 지역개발의 성격을 띤 기능은 경제개발, 공간개발, 사회개발이며, 이러한 세 범주를 다음 그림과 같이 나타내고 있다.

〈표 3-20〉 예산서의 기능분류를 토대로 한 지방정부의 기능분류

대기능	중기능
일반행정기능	기획관리기능, 국제교류기능, 행정관리기능, 재정세제기능, 의정기능
보건복지기능	건강증진 및 위생기능, 보건관리 및 의료기능, 사회복지기능, 가정복지기능, 여성복지기능
환경관리기능	환경보전기능, 공원기능, 수질보전기능, 상하수도건설 및 관리기능
산업경제기능	농업진흥기능, 축산진흥기능, 임업진흥기능, 해양수산진흥기능, 상공진흥기능, 투자유치 및 지원기능, 경제행정기능, 관광진흥기능
지역개발기능	치수기능, 도로건설 및 관리기능, 도시 및 지역개발기능, 도시계획 및 정비기능, 건설행정기능, 건축지도 및 감독기능, 주택건설 및 관리기능
교육문화기능	문화예술진흥기능, 체육진흥기능
위기관리기능	민방위기능, 소방기능, 재난관리기능

자료 : 한원택 외(2000)

1) 광역지방자치단체의 기능과 특징

본 광역형 자치단체 모델 설정의 연구에서 고려할 광역자치단체의 기능은 특별시·광역시 및 도와 같은 광역자치단체의 기능에서 찾을 수 있다. 본 기능 유형화 속에서 수원시 등 100만 인구 이상 도시들이 필요로 하는 기능별 유형화와 필요한 기능을 발굴하는 과정이 필요하다. 광역자치단체의 기능은 앞에서도 언급되었지만 주요 기능 4가지인 ①광역행정기능, ②보완대행기능, ③연락·조정기능, ④지휘·감독기능으로 구분된다.

첫째, 광역행정(廣域行政, regionalism)기능이란 2개 이상 시·군의 구역에 걸치는 광역적 사무를 계획하고 집행하는 기능을 말한다. 기능과 관련된 일례로는 지방도로, 하천, 지역개발, 환경보전, 교통운수 등을 들 수 있다. 김택 외(2010)은 행정의 능률성·민주성·경제성·합목적성을 높이기 위하여 기존의 고정적인 행정구역을 초월하여 주변의 몇몇 지방자치단체를 대상으로 행정업무를 통일적·종합적으로 처리하려고 하는 행정관리 방식이라고 본다.

둘째, 보완대행기능은 시·군 단위의 능력으로는 효율적으로 처리할 수 없거나 곤란한 경우 광역자치단체가 수행할 것이 요구되는 행정기능을 의미한다. 본 기능은 일반행정사무의 집행과는 달리 연구·사회복지·규제 등과 같은 보완적인 성격을 가지며, 이와 함께 병원, 연구소, 식품검사소, 직업안정소 등이 이에 관련되어 있다.

셋째, 광역자치단체의 연락·조정기능이다. 본 기능은 중앙정부와 시·군 또한 시·군 상호간의 의사소통을 원활히 하고 시·군 간의 정책적 충돌과 행·재정능력의 불균형을 시정하는 기능을 말하는 것이다. 본 기능에서는 광역자치단체가 중앙정부와 기초자치단체 간의 중개자 역할을 수행하는 것이다.

마지막으로 광역자치단체가 가지고 있는 지휘·감독기능이다. 특별시, 광역시, 도와 함께 시·군·자치구는 모두 동등한 법인격·자치권의 주체로서 원칙적으로 이들 간의 상·하 관계를 구체화하고 있지는 않지만 「지방자치법」 제3조 2항²²⁾

22) 「지방자치법」 제3조 2항을 통해 「특별시와 광역시 및 도는 정부의 관할 하에 두고, 시와 군은 도의 관할구역 안에 두며, 자치구는 특별시와 광역시의 관할구역 안에 둔

의 규정에 따라 광역자치단체는 인적·지역적 구성요소에 있어서 기초자치단체를 포함하고 있으며, 국가행정조직상 시·군 및 자치구보다 우위에 있기 때문에 사실상의 상·하 관계를 구조를 갖는다. 특히 기초자치단체의 행정기능에 있어 기관위임사무인 경우 포괄적인 명령·복종관계가 성립되며, 위임사무는 시·군·자치구의 행정기능에 있어 대부분을 차지하기 때문에 지휘·감독 기능은 상·하관계를 수행하게 되는 것이다. 이상 논의된 4가지 기능 중 우리나라의 道가 수행하는 기능별 비중을 보면 지휘·감독기능이 가장 높고 연락·조정기능, 보완·대행기능, 광역행정기능 순으로 나타난다(최창호, 1980).

중요한 것은 시·군 및 자치구는 광역자치단체의 4가지 기능을 제외한 모든 기능을 수행할 수 있는 포괄적인 자치권을 가지고 있다고 보지만 이에 대한 기능 배분에 있어서는 문제가 상당수 존재한다. 이규환(2009)은 광역자치단체의 보완·대행기능의 경우 자치능력이 부족한 시·군을 위해서는 필요하지만 그 자체가 처리능력을 보유하고 있는 대도시에 대해서는 불필요하며 오히려 이중행정의 폐해가 발생할 우려가 있다는 것이다. 보완 및 대행기능은 연구·사회복지·규제 등과 같은 보완적인 성격을 가지며, 병원·연구소·시험장·식품검사소·직업안정소 등이 이에 속하는 것을 고려하면 행정서비스의 중첩을 방지할 수 있는 기능 재배분과 기능별 법적 권한의 확대가 필요하다.

1994년 12월 20일 공포된 「지방자치법」(법률 제4789호)에서는 특별시·광역시·도를 광역지방자치단체로 규정하고 있으며, 시·군·구는 기초지방자치단체로 규정하고 있다.

다」라고 규정하여 법률상으로는 상·하관계가 아니지만 실제로 있어서는 상·하 관계를 배제할 수 없다고 본다.

〈표 3-21〉 일반지방자치단체의 설치 근거법과 종류

근거 법령	지방행정에 관한 임시조치법 (1948.11.17)		지방자치법 (1949.07.04)		지방자치에 관한 임시조치법 (1961.09.01)		전면개정 지방자치법 (법률 제4004호) (1988.04.06)		일부개정 지방자치법 (1994.12.20)	
	광역 단체	기초 단체	광역 단체	기초 단체	광역 단체	기초 단체	광역 단체	기초 단체	광역 단체	기초 단체
종류	특별 시도	읍 면	특별 시도	시 읍 면	특별 시도	시 군	특별 시도	시 군 구	특별 시도	시 군 구

자료 : 정재욱 외(2008)

광역지방자치단체와 함께 기초자치단체 등은 다음 표의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정을 따른다. 광역지방자치단체는 광역적, 보완적, 조정적 사무가 주를 이루기 때문에 그 기능과 범위는 기초자치단체보다 좀 더 포괄적이고 다양하다.

〈표 3-22〉 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 일부개정령안²³⁾

사무유형	내역
<p>감사업무의 독립성, 전문성 강화 등을 위해 시·도 감사관 직급을 국장급으로 상향 조정</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시·도 감사관 직급은 4급으로 본청 실·국장(3급), 관할 시·군·구 부단체장보다 낮아 독립적 감사업무 수행 등에 제약 - 국장급 감사관을 기 허용한 서울·부산·경기, 특례가 부여된 제주, 관련 업무수요가 적은 세종을 제외한 12개 시·도 감사관 직급을 3·4급으로 조정함 (대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남)
<p>자치단체 자율통합 추진 관련 인센티브 강화</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자율통합 준비를 위해 국장급 전담기구 운영이 필요하나, 현행 규정 상, 인구 10만명 미만의 시 및 군은 실·국을 둘 수 없어 통합대상 지역 간 불필요한 갈등 초래 등 우려 - 실·국을 둘 수 없는 시·군·구가 「지방행정체제개편에 관한 특별법」 제17조에 따라 통합의사가 확인된 경우에는 미리 행안부장관과 협의를 거쳐 통합에 관한 사무를 처리하는 실·국을 둘 수 있도록 함 ○ 인구 100만 명 이상 통합시가 일반구 구청장을 3·4급으로 임명할 경우, 미리 행안부장관과 협의를 거쳐 구청장을 보좌하는 4·5급 담당관 1명을 둘 수 있도록 함
<p>기타 제도개선 사항 등</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 출범 이후 각종 시설물 설치, 인구증가 등으로 행정수요가 증가한 충남 계룡시와 충북 증평군의 본청과 설치기준을 11개에서 12개로 확대 등

자료 : 행정안전부(2012)

2) 특별지방자치단체의 기능과 특징

우리나라의 특별자치단체는 세종특별자치시와 제주특별자치도로 구분하여 살펴볼 수 있다. 앞서 살펴본 것처럼 특별지방자치단체는 지방자치와 관련된 특정 목적이나 특정사무를 수행하기 위하여 설치·운영되는 자치단체를 말한다. 일반자치단체와 특별지방자치단체의 구분 기준은 자치권능의 성격과 범위에 두며,

23) 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 일부개정령안 입법예고(2012.12.13)

그 기능별 행태는 세출 구조 등으로 살펴볼 수 있다. 다음 <표 3-23>는 세출 기준 등 예산서를 바탕으로 세종특별자치시의 기능을 구분한 것이다.

<표 3-23> 세종특별자치시의 기능

비교내용	주요기능
세출구조적 기능분류	<ul style="list-style-type: none"> · 일반공공행정 : 입법 및 선거관리, 지방행정 및 재정지원, 일반행정 · 공공질서 및 안정 : 재난방재, 민방위 · 교육 : 유아 및 초중등교육, 평생교육, 직업교육 · 문화 및 관광 : 문화예술, 관광, 체육, 문화재 · 환경보호 : 상하수도 및 수질, 폐기물, 대기, 환경보호일반 · 사회복지 : 기초생활보장, 취약계층지원, 보육, 가족 및 여성, 노인, 청소년, 노동, 보훈, 사회복지 일반 · 보건 : 보건의료, 식품의약품안전 · 농림해양수산 : 농업, 농촌, 임업, 산촌 · 산업 및 중소기업 : 무역 및 투자유치, 산업진흥 및 고도화, 에너지 및 자원개발, 산업 및 중소기업 일반 · 수송 및 교통 : 도로, 대중교통 및 물류 등 기타, · 국토 및 지역개발 : 수자원, 지역 및 도시 · 과학기술 : 과학기술일반
분야별 기능	<ul style="list-style-type: none"> · 일반행정 · 사회복지 : 여성가족복지, 노인복지, 장애인복지, 행복나눔, 사회복지시설 · 경제산업 : 기원지원소식, FTA 종합지원, 지방산업단지, 농촌일손돕기, 물가정보, 전통시장, 착한가격업소, 청년드림세종캠프 · 건설도시 : 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획, 개발제한구역 · 균형발전 : 균형발전비전, 공공기관유치, 과학기술진흥, 권역발전, 원도심특화 · 녹색환경 : 수질측정망운영결과, 맑은물공급, 부정불량식품신고안내, 수질오염총량, 식중독예방정보, 식품영업허가안내, 에너지절약, 자동차배출가스무료점검, 탄소포인트제도, 탄소배출자가진당 · 정보화 : 정보화비전, 시민정보화교육신청, 사랑의 그린PC보급, 인터넷중독예방, 정보통신보조기기보급, 정보화마을, 영상정보 처리기기 운영관, CCTV설치장소 및 대수 등

또한 세종특별자치시의 기능과 관련하여 2012년 9월 「세종특별자치시 균형발전 지원 조례」 제정은 市의 기능을 더하고 있다. 본 조례의 제정이유는 세종특별자치시의 균형발전을 도모하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 지역

별 조화로운 발전과 경쟁력 제고를 촉진하고 시민의 삶의 질 향상에 기여하고자 하는 데 있다. 본 조례의 주요 내용은 다음과 같다.

〈표 3-24〉 세종특별자치시 균형발전 지원 조례 주요 내용

- | |
|---|
| <p>가. 지역의 발전 수준을 분석하여 5년 단위로 하는 균형발전 기본계획을 수립하도록 함(안 제5조)</p> <p>나. 균형발전계획을 재정적으로 지원하기 위한 세종특별자치시 균형발전특별회계 설치·운영에 관한 사항(안 제10조 내지 제13조)</p> <p>다. 균형발전 시책 수립 및 지역간 균형발전 방안에 관한 사항을 자문하기 위한 세종특별자치시 균형발전위원회의 구성, 기능 및 운영에 관한 사항 (안 제14조 내지 제17조)</p> |
|---|

세종특별자치시의 경우 균형발전에 관한 기능을 수행하기 위하여 세종특별자치시 균형발전위원회를 두며, 이를 통해 균형발전 계획에 관한 사항, 균형발전을 위한 시책 및 제도개선에 관한 사항 등을 자문, 역할 기능을 위한 방향 등을 정립할 수 있다. 그러나 이러한 조례 제·개정에도 불구하고 정재욱 외(2008) 등은 특별지방자치단체가 특정 목적이나 특정 사무를 수행하기 위하여 설치·운영되는 측면에서 존립목적, 조직구성, 자치권능 등은 매우 한정적으로 부여되어 있다고 본다.

이같은 주장과 견해들을 살펴볼 필요가 있는 것은 관련 특례 법규가 우리 지방자치단체들의 현실과 특성을 반영하는지에 대한 의문에서 시작된다. 「지방자치법」 상의 특별지방자치단체의 행정특례를 살펴보면, 「지방자치법」에서는 서울특별시, 세종특별자치시, 제주특별자치도, 인구 50만 이상 대도시에 대한 특례를 규정하고 있다. 그러나 통합시, 인구 100만 이상 대도시 등에 대한 행정특례는 명문화되어 있지 않으며, 통합시 및 100만 이상 도시가 필요로 하는 기능, 역할 등에 대한 제도적 안착은 미비된 실정이다.

〈표 3-25〉 특별지방자치단체의 행정특례

제173조(자치구의 재원) 특별시장이나 광역시장은 시세(市稅) 수입 중의 일정액을 확보하여 조례로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 관할 구역 안의 자치구 상호 간의 재원을 조정하여야 한다.

제174조(특례의 인정) ① 서울특별시의 지위·조직 및 운영에 대하여는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

② 세종특별자치시와 제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대하여는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

<개정 2011.5.30>

제175조(대도시에 대한 특례인정) 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정운영 및 국가의 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

<개정 2011.5.30>

다음으로 특별자치단체 중 제주특별자치도의 행정기능과 특징을 살펴보겠다. 특별자치도는 특정한 기능이 아닌 종합적 기능을 수행하는 자치단체이지만 일반자치단체와는 다르게 특별한 지위를 갖는 자치단체라는 의미를 내포하고 있다(하혜수·김성호, 2004). 제주도의 경우 2006년 개정 「지방자치법」 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(제주특별자치도법)에 따라 특별자치지역으로서 제주특별자치도가 되었다.

우리나라의 특별자치도란 일반 광역자치단체와 마찬가지로의 사무배분기준 및 원칙에 따라 사무가 배분되지만, 특별자치도 내에서는 기초지방자치단체가 존재하는 않는 행정체제의 단층구조 때문에 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 간 보충성의 원칙에 의한 사무배분은 적용되지 않는 구조이다. 따라서 특별자치도는 정부직할로서 국가와의 관계에서 보충성의 원칙이 적용되는 사무의 배분이 이루어진다(안영훈 외, 2006).

제주특별자치도의 자치사무를 크게 살펴보면 다음과 같다. 우선 제주특별자치도법 제15조 제①항에 의거하여 제주도 내 4개의 시·군이 폐지됨에 따라 시·군의 사무가 모두 제주특별자치도에 귀속되었다. 또한 제주특별자치도법 제12조의 ‘고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도’(제1조)를 실현하기 위하여

제①항에서 “지원위원회는 제주자치도에 있어서는 외교, 국방, 사법 등 국가준립사무를 제외한 사무에 대하여 제주자치도의 지역여건, 역량 및 재정 능력 등을 고려하여 단계별로 제주자치도에 이양하기 위한 계획을 수립하여야 한다”라고 규정하고 있다. 즉 기초지방자치단체의 사무가 광역지방자치단체로서 제주특별자치도에 포함되어 특별자치도의 자치사무가 대폭 확대되었다. 확대된 자치사무는 국가사무를 제외한 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무(종래 시·군 및 자치구 사무) 및 시·군·구가 처리하기 어려운 종래의 광역자치단체로서의 제주도의 사무 등으로 이와 같은 사무가 제주특별자치도의 자치사무로 귀속되었다(표명환, 2009).

「제주특별자치도법」 제12조는 외교·국방·사법 등 국가준립사무를 제외한 사무에 대하여 제주특별자치도의 지역 여건, 역량 및 재정능력을 고려하여 단계적으로 이양하기 위한 계획을 수립하도록 규정하였고 지원위원회의 이양계획을 수립하도록 강제하고 있다. 이양계획에 포함된 내용은 ①법령에 규정된 중앙행정기관의 권한에 속하는 사무의 전수조사에 관한 사항, ②중앙행정기관 권한의 제주자치도 이양 대상사무의 조사 및 선정에 관한 사항, ③중앙행정기관 권한의 제주자치도 이양 대상의 확정과 그 사후관리에 관한 사항, ④그 밖에 행정·재정적 지원 등 중앙행정기관 권한의 제주자치도 이양을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항 등이 이 규정되고 있다. 이와 같이 제주특별자치도법이 규정하고 있는 중앙행정기관의 권한의 단계적 이양은 그것이 원래는 국가사무이었지만, 그것을 위임하는 형태가 아니라 제주특별자치도의 자치사무의 한 형태로 이전한다는 것을 의미하고 있었다(표명환, 2009).

다음 <표 3-26>은 세출 기준 등 예산서를 바탕으로 제주특별자치도의 기능을 구분한 것이다.

〈표 3-26〉 제주특별자치도의 기능

비교내용	주요기능
세출구조적 기능분류	<ul style="list-style-type: none"> ·일반공공행정: 입법 및 선거관리, 지방행정 및 재정지원, 일반행정 ·공공질서 및 안정: 경찰, 재난방재, 민방위 ·교육: 유아 및 초중등교육, 고등교육, 평생교육 및 직업교육 ·문화 및 관광: 문화예술, 관광, 체육, 문화재, 문화 및 관광일반 ·환경보호: 상하수도, 수질, 폐기물, 대기, 자연, 해양, 환경보호일반 ·사회복지: 기초생활보장, 취약계층지원, 보육, 가족 및 여성, 노인, 청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반 ·보건: 보건의료, 식품의약품안전 ·농림해양수산: 농업, 농촌, 임업, 산촌, 해양수산, 어촌 ·산업, 중소기업: 무역 및 투자유치, 산업진흥·고도화, 에너지 및 자원개발, 산업·중소기업일 ·수송 및 교통: 도로, 해운, 항만, 항공, 공항, 대중교통, 물류 등 기타 ·국토 및 지역개발: 지역 및 도시 ·과학기술: 과학기술 일반

3) 기초자치단체의 기능과 특징

앞서 살펴본 광역지방자치단체와 특별지방자치단체의 기능과 함께 기초자치단체의 기능은 기본적으로 광역사무 외의 기초사무를 기반으로 하고 있다. 지방자치단체의 유형별 기능 분류는 안전행정부의 BRM 기준을 통해 구분하기도 한다. 다음 표에서처럼 분야 구분에 따른 시도·시군구 업무영역이 다르게 나타나는 것을 알 수 있다.

〈표 3-27〉 시도·시군구 업무 분류

분야(11개)	시도 (24개 업무 영역)	시군구 (31개 업무영역)	중앙부처 (11개 부처)
행정	내부 행정	내부행정	행정안전부
	-	주민	
	-	호적	
	재정	재정	
	세정	세정	
	자치행정	인사	
	정무기획·관리	감사	
	정무기획·관리	기획	
	-	공보	
	법제	법제	
	의회	의회	
	자치행정	민방위	
	지적	지적토지	
	소방, 재난재해	재난재해	소방방재청
산업자원	경제통상	지역산업	지식경제부
농림	-	농촌	농림수산식품부
	축산	축산	
산림	산림	산림	산림청
해양수산	수산·항만	수산	국토해양부
건설교통	도로·교통	도로교통	국토해양부
	도시계획	지역개발	
	-	건설	
	건축주택	건축	
	-	차량	
문화	문화관광	문화	문화체육관광부
환경	환경	환경	환경부
	-	상하수도	
보건복지	복지·여성	복지	보건복지부, 식품의약품안전청
	보건·위생	보건	
	보건·위생	위생	
여성	복지·여성	여성	여성부
-	정보통신	-	-

자료 : 행정자치부(2005)

이러한 시도시군구 업무 분류 체계에서도 이전될 수 있는 사무에 대해서는 문제가 존재한다. B 기초자치단체의 담당자는 다음과 같은 의견을 내놓았다.

“자치경찰제, 소방사무 등은 100만 이상 대도시에 오는 것은 좋을 수 있습니다. 그러나 채용 문제가 존재하기 때문에 안정적인 채용확보가 이루어지지 않은 상황에서는 올 필요가 없습니다. 그리고 소방세를 100만 대도시에서 어떻게 다룰지의 문제도 존재합니다.”

“복지 기능과 관련하여 중앙정부의 복지전달체계는 사회복지 공무원 충원도 이루어지고 있지만 10명 조금 넘는 인원으로는 복지전달이 강화될 수 있는지 의문입니다. 오히려 기초자치단체의 현실을 반영한 인력 충원이 필요하거든요.”

본 인터뷰 내용 속에서 유추할 수 있는 것은 기초사무의 기능 수행과정에서는 무엇보다 안정적인 채용 확보 속에서 기능 재배분이 이루어져야 한다는 것이다. 100만 이상 대도시들이 필요로 하는 사무와 기능을 수행하기 위해서는 이에 대한 강구책이 필요하다. 각 기초자치단체 별로 인력 운영과정에서도 조직이 필요로 하는 적정한 인원을 충원하고 그 기능을 수행하는 단순한 논리를 수반할 수 있는 자치인사권에 대한 확보가 필요하다.

〈표 3-28〉 사무배분의 차원과 지표분류체계

구분 \ 단위	국가고유사무	기초사무	광역사무
차원/기능 (dimension/ function)	① 국가존립유지 ② 전국적 기획(통일성) ③ 고도의 전문성 ④ 기타	① 민주성(현지성) ② 편의성(대응성) ③ 기 타	① 전문성 ② 경제성 ③ 영향력의 범위
분야 (part)	국방, 외교, 병무, 조폐, 중앙선거, 국가재정조직, 사법·행형, 국가경찰, 국토종합계획, 경제개발계획, 전국주요간선도로계획, 전국적 통일·조정사업, 항만간척 등 대규모 전국적 사업, 국유산림하천, 원자력개발, 기상항공, 대학연구소 설치운영, 실업대책, 사회보장, 생활보호 기준설정, 연락조정, 지방재정운영, 자치단체 사무배분기관설치 기준설정 등	사회복지시설, 노인/아동/심신장애자/청소년/부녀보호, 생활보호자지원, 보건진료기관, 전염병 예방·방역, 묘자화장, 위생, 청소·오물, 농림·상공 등 산업진흥, 산업용수 시설, 농축수산물 생산유통, 복합영농 지도관리, 가축전염병 예방, 지역(특화)산업 개발·육성, 소비자보호, 공유림 관리, 지역개발·생활환경시설, 교육·문화·체육·예술 진흥, 지역민방위·소방 등	① 사무의 기능이 전 기초자치단체에 영향을 미치는 분야(광역성) ② 전문적인 처리능력이 요구되는 분야 ③ 인력 및 재정확보가 가능한 분야 ④ 경제적 효율성이 요구되는 분야 ⑤ 사무의 효과성(달성가능성)

자료 : 한국지방행정연구원(2002)

다음 표는 자치자체의 기능 중 기초기능에 기반한 세부기능과 그 예를 보여 주고 있다. 그러나 중요한 것은 한국적 맥락에 광역자치단체, 특별자치단체, 기초자치단체의 기능은 실질적으로 지방자치단체별 특수성이 강조되고 있는 시점에서 일괄적인 기초기능 분석은 쉽지 않다. 앞서 살펴본 서울특별시, 제주특별자치도 등의 경우 법적인 특례와 지위가 부여되기 때문에 그에 따른 기능도 다르게 형성되기 때문이다. 본 분석에서 다루는 기능분류에서처럼 분야, 구분, 차원 등 기준에 따라 다르게 나타나는 것을 알 수 있다.

〈표 3-29〉 자치단체기능 분류기준

기초기능	세부기능	예시
복지문화	주민생활복지	사회복지시설, 노인/아동/심신장애자/청소년/부녀보호, 생활보호자지원, 보건진료기관, 전염병 예방·방역, 묘자·화장, 위생, 청소오물 등
	교육문화·체육·예술 진흥	유아원~고등학교 설치, 공공교육·체육·문화시설, 지방문화재관리, 지방문화예술 육성 등
산업·지역개발	농림·상공 등 산업진흥	산업용수 시설, 농축수산물 생산·유통, 복합영농 지도관리, 가축전염병 예방, 지역(특화)산업 개발·육성, 소비자보호, 공유림 관리 등
	지역개발·생활환경 시설	지역개발사업, 지방토목건설사업, 도시계획, 지방도로, 주거환경개선, 자연보호, 하천관리, 상하수도·간이급수시설, 공원·녹지, 교통편의시설, 재해대책, 지역경제 등
안전	지역민방위소방	지역·직장 민방위, 화재예방소방 등
기관운영의 자율성	기관운영의 자율성	지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등

자료 : 한국지방행정연구원(2002)

그러나 지방자치단체의 행정기능 형성과 전개과정이 중요한 것은 궁극적으로는 지방역량강화와 연결되기 때문이다. 지방역량²⁴⁾의 강화를 위해서는 지방행정의 수행을 위한 기본도구로서의 지방행정구역의 합리적 조정이 포함되어야 한다. 기본적으로 이들 변화추세는 지방행정구역의 변화와 관련하여 크게 두 가지 상반된 요청(imperatives)으로 고려될 수 있다. 외적으로는 대외 경쟁력 강화를 위하여 구역의 확장을, 내적으로는 주민의 접근성 제고를 위해서 구역의 축소를 요구한다. 이승중(2008)은 이같은 모순된 요청 속에 두 가지 점을 시사점을 제시하고 있다.

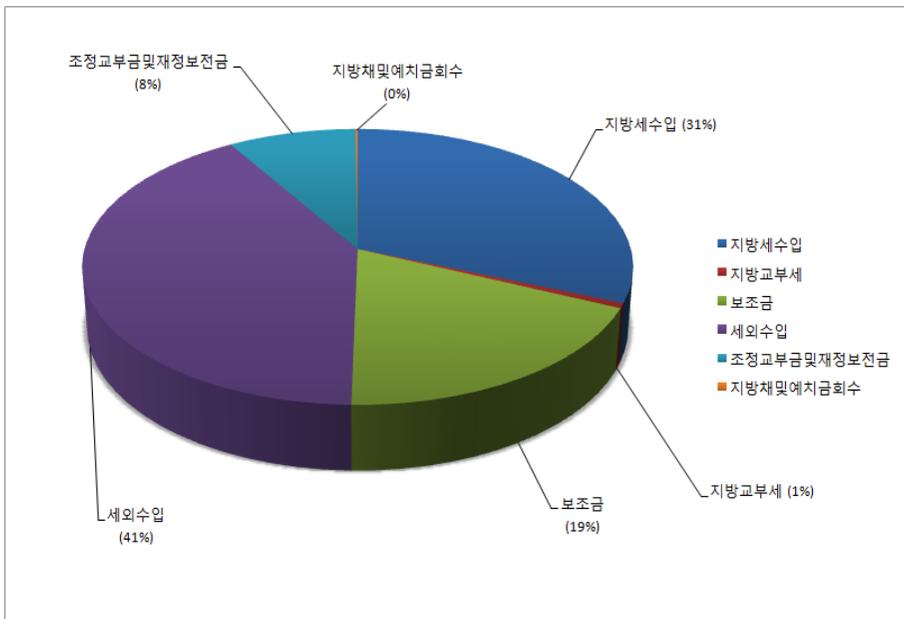
첫째, 구역확대와 축소의 모순된 요청은 지방행정구역의 확대 또는 축소에 한계가 있으며, 어떠한 적정 규모가 있으리라는 점을 제시해준다. 현재 우리

24) 지방 또는 지방정부의 역량은 지방이 국가 내에 존재하는 한 국가의 총체적 역량에 연계된다. 다만, 여기에서는 지방자치구역을 다루는 차원에서 지방역량에 논의의 초점을 맞춘다.

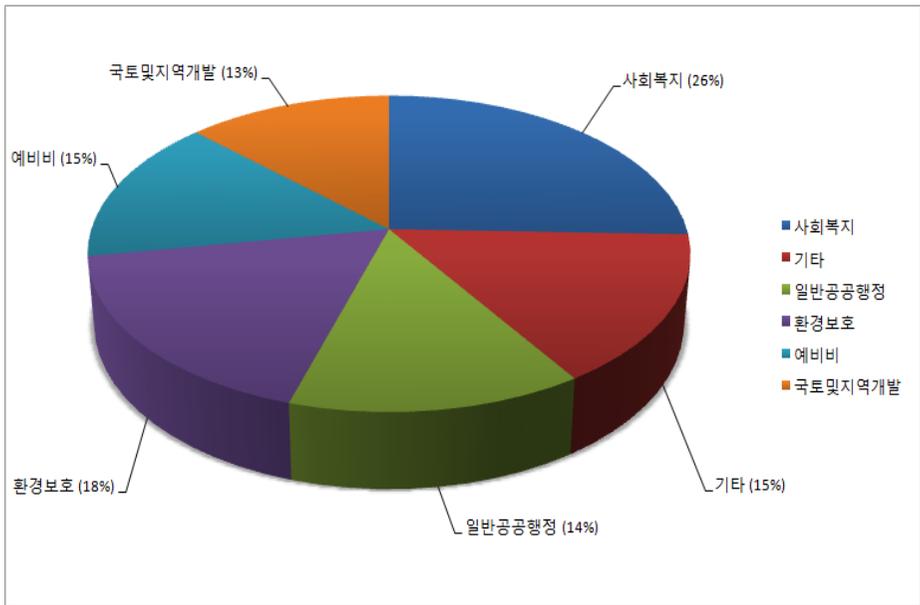
구역의 확대가 좋은가 또는 구역의 축소가 좋은가라는 일방향적 논의에서 벗어나서 효율성과 민주성을 적절히 조화시킬 수 있는 적절한 규모의 구역을 신중하게 탐색함으로써 지방정부로 하여금 규모의 경제에 기반한 경쟁역량과 근린자치에 기반한 민주역량의 조화 위에서 균형적 발전을 기할 수 있도록 여건을 조성할 수 있어야 한다.

둘째, 효율과 민주라는 어느 한 요청에 대한 대응만을 강조해서는 곤란하며, 효율성만을 강조하여 구역의 확장요청만을 강조하거나, 민주성만을 강조하여 구역의 축소요청에만 대응할 경우, 지방정부로 하여금 과도 또는 과소한 구역 크기에 따른 규모의 불경제를 감수하는 문제가 발생할 수 있다. 그러므로 지방자치구역의 개편은 기본적으로 양자에 대한 균형적 고려위에서 접근되어야 하는 것이다.

다음 그림은 수원시의 세입·세출 현황이다. 지방자치단체의 행정기능은 앞서 기술한 세출구조측면에서 살펴볼 수 있기 때문에 그 현재를 살펴보는 것은 현재의 기능 구성을 알 수 있는 좋은 예일 것이다.



〈그림 3-4〉 수원시 세입현황(2012)



〈그림 3-5〉 수원시 세출현황(2012)

제4절 광역형 기초단체의 모형정립의 방향

지금까지 지방자치단체의 유형별 권한, 행정수요, 행정기능을 살펴보았다. 그러나 한국적 맥락에서 살펴보면 광역지방자치단체, 특별지방자치단체, 기초자치단체는 자치단체별 행정수요와 그에 따른 기능이 존재하기 때문에 유형별 획일적인 권한과 기능, 역할수행을 부여할 수는 없는 실정이다. 예컨대 세종특별자치시, 제주특별자치도를 동일한 특별지방자치단체로 규정하고 권한, 기능 등을 동일하게 부여한다면 이같은 획일적이고 일방적인 접근들은 특별자치를 위한 권능과 특성을 무시한 것이다. 그렇다고 본 분석과정에서 무분별한 특례를 발굴하자는 것은 아니다. 중요한 것은 지방자치단체가 필요로 하는 적정한 혹은 최소한의 사무특례를 발굴하고 적용하는 것이다.

인구 100만 이상의 대도시, 창원시 등 통합형 도시 등을 광역형 자치단체라 본다면 대도시 사무특례 발굴을 위한 분야 및 사무는 ①대도시 특례사무 대상 분야 및 사무, ②체제개편특별법(100만 이상)의 11개 사무, ③「지방자치법」(시행령 10조)상 18개 대도시 사무특례 분야, ④개별법령상 대도시 사무특례 27개 사무(7개 법률), ⑤사무배분, 관여, 조직, 재정, 지정절차 등의 특례부여 분야로 살펴볼 수 있다.

광역형 자치단체 혹은 인구 100만 이상 대도시 사무특례 발굴을 위한 단계별 판별 절차와 그 논리도 중요할 것이다. 본 절차와 논리에 관한 기존 연구로는 조성호(2013c)의 절차적 구분과 접근이 있다.

인구 100만 이상 대도시의 사무특례 대상분야는 기존 광역시·도 사무에서 인구 100만 이상 대도시의 필요 사무와 현행 법령상 대도시 사무특례를 고려하여 산출하는 과정이 제시되었다. 인구 100만 이상 대도시 사무특례 대상 분야에 대한 접근은 다음 <그림 3-6>와 같다.

인구50만 이상+인구100만 이상 대도시 사무특례 = 현행 법령상 대도시 사무특례

인구100만 이상 사무특례 (차등이양 조건) = 광역시/도 사무 - 인구100만 이상 대도시에 필요한 사무(체제개편특별법상 인구100만 이상 11개 사무) + 현행 법령상 대도시 사무특례

〈그림 3-6〉 인구100만 이상 대도시 사무특례 대상 분야

광역형 자치단체 혹은 100만 이상 대도시의 사무특례 발굴을 위한 단계별 판별 절차와 논리적 접근도 충분한 논의가 필요하다. 무분별한 특례 이양 등은 방지하기 위해서는 필수적인 광역사무와 지역주민 및 행정서비스 등에 대한 고려가 이루어져야 한다. 다음에 제시된 판별 절차와 논리의 경우 상당한 시간과 갈등이 발생할 수 있기 때문에 중앙정부와 관련 지방자치단체 등은 생산적이고 유기적인 관계를 유지하는 것이 필요하다.

〈표 3-30〉 대도시 사무특례 발굴을 위한 단계별 판별 절차와 논리

단계	절차와 논리
1단계 : 특례 및 광역사무 구분	<p>시·도 광역자치단체의 사무 중 필수적인 ‘광역사무’ 제외</p> <p>① 상급자치체인 <도> 및 <광역시>에서 수행하는 필수 ‘광역사무’ 제외</p> <p>외부효과: 지리적 범위가 단일지자체의 범위를 넘어 외부효과가 있는 경우</p> <p>형평성: 모든 주민들에게 최소수준의 서비스가 제공되어 형평성 유지가 필요한 경우</p> <p>자치단체 간 분쟁: 해당기능과 관련하여 기초자치 간 분쟁여지가 큰 경우</p>
2단계 : 인구100만 대도시의 차등이양 조건에 맞는 사무 구분	<p>① <도> 및 <광역시>의 사무 중에서 대도시 특성에 적합하고, 대도시 전문성 강화에 필요한 사무</p> <p>② 도의 계층적 관할권은 유지할 수 있으면서 기초자치단체의 자치권 확대가 가능한 사무를 특례로 우선 검토</p> <p>③ 사무이양시 시도 및 시군구 등 다른 지방자치단체에 악영향을 주지 않는지 검토 후 부정적 영향이 현저한 경우 이양대상에서 제외 검토</p> <p>④ 국가에서 시도로 이양하는 사무를 대상으로 인구100만 이상 대도시 사무특례로 고려할 수 있는 사무</p>

	<p>(50만/100만 대도시별로 구분하여) 전면적으로 차등이양 할 것 인지?</p> <p>(50만/100만 대도시별로 구분하여) 부분적 차등이양인지? 이 경우 주요(대)기능에 관한 사무특례 부여</p> <p>(50만/100만 대도시별로 구분하여) 개별적 차등이양/실험적 차등이양 사례를 고려한 사무특례 부여(일본, 영국, 미국 사례 참조)</p> <p>⑤ 지방재정 확충에 관한 사무특례는 대상사무를 발굴한 후 종합적 논리를 고려하여 행재정 지원 방안을 결정하는 것이 논리적이므로 종속변수</p> <p>⑥ 인구100만 대도시의 도시별 특성에 맞는 사무를 구분하여 특례 부여</p>
<p>3단계 : 인구100만 대도시에 필요한 사무 관별을 위한 상대 기준 지표</p>	<p>① 첫 번째, 인구50만/인구100만 대도시 간 (통계자료에 근거한) 상대적 관별 지표 값을 비교하여 ‘인구100만 대도시 사무’로 특례 부여가 가능한 논리적 기준(지표)</p> <p>기본관별지표(기준): 인구규모(인구, 인구밀도, 공무원수)+도시 재정력지수(재정건전성, 재정효율성, 재정계획성) 등 행·재정능력 (통계)지표</p> <p>② 두 번째, 대도시권의 다기능적 확산성을 잘 나타내는 주요 지표 값을 상대적으로 비교하여 판단</p> <p>다기능적 확산성 관별지표: 도시개발 및 재정비 필요성 증가, 산업생산성 및 기술혁신 수준의 증가, 금융활동 및 국제교류활동의 증가</p> <p>③ 세 번째, 인구50만/인구100만 대도시 간 (통계자료에 근거한) 도시권의 부정적 외부효과성(externalities)의 증가 값으로 비교하여 판단</p> <p>부정적 외부효과성 관별지표: 주택 등 토지이용 문제의 증가, 교통인프라(도로, 대중교통, 주차공간 등)의 기능 저하 현상 증가, 도시서비스(수자원, 쓰레기처리, 소방 등) 네트워크 확대의 필요성 증가, 사회·문화·복지(위생, 주거환경, 문화생활) 불평등 심화현상에 대한 해소업무 증가</p>

자료 : 조성호(2013c)에서 정리

그러나 이러한 절차적 접근과 논리 속에서 중요한 것은 광역형 자치단체들이 필요로 하는 특례사무 대상들을 발굴하는 것이 선행되어야 한다. 특례사무 분야를 사무배분, 관여, 조직, 재정, 지정절차 등으로 구분하기 때문에 분야별 대상에 대한 충분한 인지와 제도적 필요성을 공감하는 것이 필요하다. 광역형 자치단체 혹은 인구 100만 이상 대도시들이 지역발전과 생활권의 중추적 역할을 수행하기 위해서는 자주적이고 효율적인 행정서비스 제공을 위한 권한과 기능 부여가 필요하다.

100만 인구 이상의 대도시들에 대한 특례와 관련되어 C 기초자치단체와 D 기초자치단체의 관련 담당자는 다음과 같은 내용을 언급하고 있다.

“우리 市の 직제는 현재 50만 이상 인구의 대도시 직제입니다. 따라서 직제 개편이 필요하지만 50만 이상 인구와 100만 이상 인구는 상당한 차이가 있습니다. 100만 이상 인수로 진입하기 전에 인구 80만 명에 들어갔을 때 특례를 발굴하는 것이 필요합니다. 단순히 숫자로 50만, 100만 인수로 나누는 것은 의미가 없어요. 50만 명, 80만 명, 100만 명, 110만 명 등으로 나누어서 자치단체들이 필요한 특례를 고려하는 것이 더 필요하다고 봅니다.”

“자치단체들은 구청장 직급과 道 단위의 직급이 맞지 않아 실질적으로 회의 시 불편한 점이 있습니다. 또한 100만 이상 인구 도시의 경우 7개국으로 되어 있지만 국이 하나 늘어난다고 해도 그 효과는 실질적으로 미흡합니다.”

본 내용을 통해 유추한다면 수원시 등 100만 대도시에는 이미 자치단체가 필요로 하는 특례가 없는 구조 속에서 행정서비스를 제공하고 있는 실정이며, 따라서 100만 이상 인구의 행정수요에 대응할 수 있는 유연한 조직형성 및 기능 구성이 필요하다. 또한 단순히 50만 인구와 100만 인수로 나누어 제도 신설 등을 논할 것이 아니라 중간 단계를 구조화하여 접근하는 것도 필요하다. 100만 인구의 도시가 아니라 100만 인구로의 진입 단계 이전에 필요로 하는 특례를 발굴하여 지방자치단체들이 제도적 안정성 확보 속에 행정서비스를 제공할 수 있는 구조를 형성하는 과정이 필요한 것이다. 그러나 수원시 등

은 이미 이러한 특례 접근에 대한 단계적 절차 없이 100만 인구가 넘는 현실을 고려한다면 빠른 대응적 구조를 확보하기 위한 특례에 대한 접근과 이행과정이 필요하다.

제4장

해외사례 분석

제1절 일본

제2절 독일

제3절 프랑스

제4절 시사점

제4장 해외사례 분석

수많은 국가들이 세계화시대를 맞이하여 국제경쟁력을 강화하고자 하는 흐름에 발맞춰 지역정부의 역할과 기능을 확장 시켜 왔다. 일본은 광역자치단체의 사무 및 기능을 강화하기 위하여 외교, 재판, 검찰, 안전보장 등에 관한 권한을 제외하고 모든 국가사무를 지방에 넘겨주었다(조성호, 2006). 독일은 전후 16개 주를 9개 주로 광역화하는 방안에 대한 논의가 꾸준히 전개되고 있었다(안성호, 2010). 프랑스는 투입에 비해 이익이 발생하지 않는 광역 지방정부를 확대시키기 위해 레지옹을 포괄적인 자치권을 갖는 지방자치단체로 만들고 지역의 경제발전, 공공투자계획, 문화사업 등의 권한을 부여하였다(조성호, 2006). 또한 세계에서 가장 지방 분권화된 나라인 스위스와 독일 또한 주정부의 권한을 강화하고 있다(안성호, 2010). 이렇듯 주요 선진국들은 지역의 국제 경쟁력을 강화시키고 자립적인 발전을 이루기 위해 기존 자치구역을 광역단위로 재편·통합하는 등의 추세를 보이고 있다.

우리나라는 『헌법』 제117조에서 지방자치 사무를 규정하고 있다. 제①항 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. 제②항 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다. 그러나 지방자치단체의 기능 또는 사무를 규정하기에는 기준이 모호한 상태이며, 지방자치단체의 체제 및 기능 또는 사무에 대한 재편 논의가 1980년대부터 제기되었으나 실현되지 못하고 있는 실정이다.

제1절 일본

1. 일본의 지방분권화 과정

일본의 지방자치는 한국이 모방한 자치라는 점에서 우리나라에게 많은 시사점을 줄 수 있는데 민주주의와 자율의식에 의거한 지방자치라기보다는 중앙정부가 주도하는 정부개혁 및 지방분권의 논리를 바탕으로 진행되었다고 볼 수 있다. 역사적으로 200여 개의 번으로 구성된 봉건 국가 체제를 유지해 온 일본은 자치의 역사가 매우 긴 것처럼 볼 수도 있다. 그러나 그것은 통일국가를 이루지 못한 상태에서의 지역 분할 통치였고, 영주가 제왕처럼 군림하는 지배 체제였기 때문에 민주주의, 주민자치와 부합하여 논의할 의의는 크게 없다. 왕을 중심으로 하는 중앙집권적 관료체제가 아니었다는 점에서, 또 막부통치가 지방의 권력 다양성, 문화다양성이 유지될 수 있는 기반으로 작용하였다는 점에서 의의를 찾을 수 있을 정도이다. 또한 일본의 자치는 중앙정부의 기획에 의해 행정구역의 광역화를 통한 행정 효율성 확보 및 분권강화를 추진하는 쪽으로 진행되었기 때문에, ‘하향식 자치’ ‘관공서 주도 자치’의 틀에 의존하고 있었다(전영평, 2008). 일본의 지방분권은 기관위임사무제도를 폐지하면서 본격화되었다. 기관위임사무는 법령 등에 의거하여 도·도·부·현(都道府縣)지사, 시·정·촌(市町村)장, 특별구(特別區)의 구장(區長) 또는 행정위원회 등 지방자치단체의 집행기관에 위임된 국가 또는 도·도·부·현(都道府縣)의 사무를 말한다. 즉, 기관위임사무는 지방자치단체의 집행기관이 국가 또는 상위의 지방자치단체 기관으로서 사무를 담당하는 것으로 그때 주무대신 혹은 도·도·부·현(都道府縣) 지사의 지휘감독 등 업무에 있어 많은 관여를 받게 된다. 일본은 메이지 유신 이후 중앙집권적 행정체제가 강화되었다. 제2차 세계대전 이후 체제의 개혁을 꾀하였으나 기관위임사무제도의 답습 및 확대로 중앙집권 체제를 바꿀 수는 없었다(소순창, 2001). 일본의 중앙집권 체제는 급격한 근대화과 상당한 경제발전에 공헌했지만 부작용도 존재했다. 국가의 통일성을 위해서 지역사회의 자율성을 억제시켰고, 국가의 경제발전을 위해 지방의 자원을 취득하여 지방의

활력을 저하되게 만들었다. 또한 세계화 시대를 맞이하여 종래의 경직된 중앙 집권적 행정체제는 더 이상 경쟁력을 갖지 못했다. 그리하여 2000년 「지방분권일괄법」에 의하여 기관위임사무제도가 폐지되었고, 국가의 권한이 도도부현으로, 도도부현의 권한이 시정촌으로 이양되었다.

<지방분권 일괄법>

지방분권 일괄법은 전술한 바와 같이 「지방자치법」 등 475개의 법률을 일괄적으로 개정하는 것으로서 그 조문은 본칙 475개 조, 부칙 252개 조로 구성된 방대한 것이다. 즉, 지방분권 일괄법에 의한 「지방자치법」 등의 개정의 내용은 여러 분야에 걸치고 있지만, 그 주요한 것은 ①국가 및 지방공공단체가 분담해야 할 역할의 명확화, ②기관위임사무제도의 폐지, ③사무의 종류의 구분의 재구성, ④국가에 있어서 제도책정 등의 원칙, 입법의 원칙, 특별배려의무 등 및 국가 등의 관여 등의 유형화와 원칙의 확립, 관여 등의 재검토, 국가 등과 지방공공단체간의 경쟁처리제도의 창설 등, 국가 등과 지방공공단체와의 관계의 규율에 관한 제도의 확립, ⑤ 조례에 의한 사무 처리의 특례제도의 창설, ⑥중핵시의 지정요건의 완화와 특례시제도의 창설, ⑦지방공공단체의 행정체제의 정비·충실 등이다.

자료: 한귀현(2003)에서 인용

또한 「지방자치법」에 의해서 인구 50만 이상의 정령지정도시, 인구 30만 이상의 중핵시, 인구 20만 이상의 특례시, 인구 20만 이하의 일반시 등 4구분 체제로 정비되었다(대도시 특례제도). 이 제도는 도·도·부·현(都道府縣)과 시·정·촌(市町村)이라는 지방자치의 2층 체제를 유지하면서 도·도·부·현(都道府縣)의 많은 권한과 사무를 지정도시, 중핵시, 특례시가 이양 받음으로써 지방 분권화를 강화하고자 한 것이었다(김동훈, 2001). 일본은 도시를 지정도시, 중핵시, 특례시, 일반시 등 4단계로 분류하였고, 일반시를 제외하고 「지방자치법」상 3단계의 특례제도로 되어있다. 지정도시는 정령으로 지정하는 인구 50만 이상의 시를 의미한다(일본 「지방자치법」 제252조 19). 지정도시는 도·도·

부·현에 속해있는 기초자치단체이지만 일반시와 달리 권한 및 사무, 행정기구 등에 많은 특례를 받는다. 중핵시는 정령지정도시보다 크지 않은 도시에 대해 정령으로 지정된다. 법률상으로 지정도시가 대도시이고 중핵시는 대도시가 아닌 것으로 되어 있지만 실제로는 100만 미만의 대도시라고 할 수 있다. 중핵시는 중핵시가 처리하는 것이 적당하지 않거나 효율적이지 않은 사무를 제외한 사무를 처리할 수 있다. 특례시는 중핵시만큼 크지 않은 시에 대해 중핵시에 넘겨지는 사무 중 일부가 특례시로 이양되는 제도이다. 특례시 또한 도·도·부·현이 처리하는 것이 특례시가 처리하는 것보다 효율적인 사무나 특례시가 처리하는 것이 적당하지 않은 사무를 제외한 그 외의 사무를 처리할 수 있다(김동훈, 2001). 일본은 1990년대의 지방분권개혁 이후에도 계속하여 지방분권을 위한 노력을 기울였다. 이러한 노력의 지향점은 지방분권추진위원회가 제출한 「분권형사회의 창조」라는 보고서를 보면 알 수 있는데, 단순한 사무의 이양이나 재원확충을 위한 차원에서의 논의라기보다는 지방자치의 근본적인 취지를 충실히 실현하기 위한 차원으로 진행되고 있다(황상철, 2006).

2. 일본의 대도시 특례

일본의 지정도시 지정요건은 인구 50만 이상의 시를 지정한다는 것이 유일한 명문 규정이었으나, 인구 및 기타 도시로서의 규모, 행정·재정능력 등에서 기존 지정도시와 동등한 수준의 도시를 지정하고 있다. 중핵시의 지정요건은 관계 시가 신청하는 것으로 신청할 때 미리 당해 시의회의 의결을 거쳐 도·도·부·현의 동의와 도·도·부·현 의회의 의결을 거치는 것으로 규정하고 있다(「지방자치법」 제252조의 24). 특례시의 지정요건은 중핵시 지정 절차를 그대로 따르고 있다(「지방자치법」 제252조의 26의 4).

일본의 대도시특례에 대해 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 관여 특례는 어떤 사무를 지정도시로 이행하는 경우 지사의 승인·허가·인가 등의 관여를 배제하는 대신에 직접 각 장관이 관여하도록 한 반면에, 중핵시는 복지사무에 한하여 정령지정도시와 같은 관여 특례를 인정받고 있다. 둘째, 행정 특례로 지정도시

는 구와 선거관리위원회 등을 설치할 수 있으나, 중핵시와 특례시는 행정조직 상의 특례가 인정되지 않고 있다. 셋째, 재정 특례로 지정도시는 지방도료양여세의 증액을 포함하여 기준재정수요액 산정의 보정 등 지방교부세 산정상의 소요조치가 인정되며 복권발매 등의 특례가 인정되지만, 중핵시와 특례시는 기준재정수요액 산정의 보정 등 지방교부세 산정상의 소요조치만 인정되고 있다. 넷째, 사무특례로 도·도·부·현과 시·정·촌간의 지방자치단체 종류별로 지정도시·중핵시·특례시 간 대도시 유형별로 차이를 보이고 있다. 지정도시의 사무는 기초자치단체로서의 시·정·촌의 사무를 포함하여 중핵시·특례시의 까지 포함한다(조성호, 2013). 정리하면 다음과 같다.

		도·도·부·현
지정도시	<ul style="list-style-type: none"> -아동상담소 설치 -시가지개발사업에 관한 계획결정 - 시내 지정구간 외 국·현도 관리 -현비부담 교직원 임면, 급여 결정 등 	<ul style="list-style-type: none"> -지정구간 1급·2급 하천 관리 -초등학교 학급편성, 교직원 정수 결정 -사립학교, 시정촌립학교 설치허가 -고등학교 설치·관리 -경찰(범죄수사, 운전면허 등) -도시계획구역 지정 -시가화 구역, 시가화 조정구역의 구역 구분(선국기) 등
	중핵시	
	<ul style="list-style-type: none"> -특별양호노인홈의 설치인가·감독 -신체장애자 수첩 교부 -보건소 설치 市 -지역주민의 건강유지·증진 사업 -음식점영업 등의 허가, 온천 이용허가 -육외광고물의 조례에 의한 설치제한 -일반폐기물처리시설, 산업폐기물처리시설 설치허가 등 	
		특례시
	<ul style="list-style-type: none"> -시가지구역·시가화 조정구역 내 개발행위 허가 -시가지개발사업 구역 내 건축허가 -소음규제지역 지정, 규제기준 설정 등 	
		시·정·촌
	<ul style="list-style-type: none"> -생활보호(시 및 복지사무소설치 정촌 정리) -도시계획결정 -초등학교 설치·관리 -특별양호노인홈 설치·운영 -시정촌도, 교량 건설·관리 -일반폐기물 수집·처리 -개호보험사업 -상하수도 정비·관리운영 -소방·구급 활동 -국민건강보험사업 -주민표·호적 사무 	

〈그림 4-1〉 일본의 지방자치단체 종류별 처리사무

3. 사무 및 기능의 배분

1) 국가와 광역자치단체의 사무

일본의 지방자치단체 사무는 개정 전 「지방자치법」에 의하면 공공사무(즉 고유사무), 법률 또는 정령에 근거한 사무(즉 단체위임사무) 및 그 밖의 행정 사무로 국가의 사무에 속하지 않는 것의 3종으로 되어있었지만(제2조 제②항), 개정 후에는 “지역에 있어서의 사무” 및 “그 밖의 사무로서 법률 또는 이에 근거한 정령에 의해 처리하는 것으로 되어 있는 것”으로 되었고(개정 후의 「지방자치법」 제2조 제②항), 또한 그 사무는 “자치사무(법정수탁사무 이외의 사무)”와 “법정수탁사무(법률 또는 이에 근거한 정령의 규정에 따라 지방공공단체가 처리하는 것으로 되어 있는 사무 중 국가 또는 도·도·부·현(都道府縣)이 본래 해야 할 역할과 관련한 사무로서 국가 또는 도·도·부·현(都道府縣)에 있어서 그 적절한 처리를 확보할 필요가 있는 것으로서 법률 또는 이에 근거한 정령으로 특히 정하는 것)로 구분되었다(동법 제2조 제⑧항·제⑨항)²⁵⁾.

국가는 외교, 방위, 경찰(특정분야), 방재, 1급 하천(지정구간 외), 국립공원관리, 도시계획(특정분야), 농지전용허가(일정분야), 보안림지정(특정부분), 철도사업허가, 버스사업허가, 고속도로, 국도(지정구간), 도시공원(특정분야), 통화, 금융업허가, 노동쟁의일선(특정분야), 직업소개, 부당노동행위심사, 건설업허가(특정분야), 중소기업지원(특정분야), 연금, 의사면허, 의약품제조승인, 이용사면허, 미용사면허, 대학, 사학조성(대학), 교과서검정, 교과서무상급여 등의 업무를 담당한다. 구분하여 정리하면 다음과 같다.

25) 세계법제정보센터(www.world.moleg.go.kr)

〈표 4-1〉 국가의 사무

구분	외교·방위·안전	국토·토지이용	교통·사회자본	경제·노동	복지·보건·환경	교육·문화·스포츠
국가	<ul style="list-style-type: none"> ◦외교 ◦방위 ◦경찰 (특정분야) ◦방재 	<ul style="list-style-type: none"> ◦1급 하천 (지정구간 외) ◦국립공원관리 ◦도시계획 (특정분야) ◦농지전용허가 (일정분야) ◦보안림지정 (특정부분) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦철도사업허가 ◦버스사업허가 ◦고속도로 ◦국도 (지정구간) ◦도시공원 (특정분야) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦통화 ◦금융업허가 ◦노동쟁의 일선 (특정분야) ◦직업소개 ◦부당노동행위 심사 ◦건설업허가 (특정분야) ◦중소기업지원 (특정분야) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦연금 ◦의사면허 ◦의약품제조 승인 ◦이용사면허 ◦미용사면허 	<ul style="list-style-type: none"> ◦대학 ◦사학조성 (대학) ◦교과서검정 ◦교과서무상 급여

자료: 일본 지방제도조사회 5회 전문소위자료(2004)

도·도·부·현(都道府縣)은 경찰, 방재, 1급 하천(지정구간 내), 2급 하천, 도시계획(특정분야), 국립공원 및 도·도·부·현(都道府縣) 공원관리, 농지전용허가, 보안림지정, 운전면허, 국도(지정구간 외), 광역하수도 항만관리, 어항관리(특정지역), 금융업등록(특정분야), 직업소개(특정분야), 직업훈련, 노동쟁의일선, 부당노동행위, 심사, 건축업허가, 중소기업지원, 생활보호, 보건소, 이동상담, 장애인증 발급, 세탁사 면허, 대마취급자 면허, 병원개설면허, 고교·특수교육학교, 초·중학교 교원급여·인사, 사학조성, 국립대학(특정 현) 등에 이르는 광역업무, 연락·조정업무, 보완업무(시·정·촌이 해결하기 어려운 업무)를 국가와 더불어 담당한다. 구분하여 정리하면 다음과 같다.

〈표 4-2〉 도·도·부·현의 사무

구분	외교·방위·안전	국토·토지이용	교통·사회자본	경제·노동	복지·보건·환경	교육·문화·스포츠
도·도·부·현	<ul style="list-style-type: none"> ◦경찰 ◦방재 	<ul style="list-style-type: none"> ◦1급 하천 (지정구간 내) ◦2급 하천 (지정구간 외) ◦도시계획 (특정분야) ◦국립공원 및 도·도·부·현 공원관리 ◦농지전용허가 ◦보안립지정 	<ul style="list-style-type: none"> ◦운전면허 ◦국도 (지정구간 외) ◦광역하수도 ◦항만관리 ◦어항관리 (특정지역) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦금융업등록 (특정분야) ◦직업소개 (특정분야) ◦직업훈련 ◦노동쟁의알선 ◦부당노동행위 심사 ◦건축업허가 ◦중소기업지원 	<ul style="list-style-type: none"> ◦생활보호 ◦보건소 ◦아동상담 ◦장애인증발급 ◦세탁사면허 ◦대마취급사면허 ◦병원개설면허 	<ul style="list-style-type: none"> ◦고교·특수교육학교 ◦초·중학교 교원 급여·인사 ◦사학조성 ◦공립대학 (특정 현)

자료: 일본 지방제도조사회 5회 전문소위자료(2004)

2) 기초자치단체의 사무

기초자치단체(시·정·촌)는 소방, 방재, 도시계획, 준용하천(지방자치단체에서 관리하는 작은 하천), 시·정·촌(市町村)의 도로, 공영주택, 하수도, 도시공원, 항만관리, 어항관리, 직업소개, 생활보호(시구역), 보육원, 장애인원호, 건강보험, 요양보험, 상수도, 쓰레기, 폐수처리, 보건소(특정 市), 초·중학교, 유아원, 공립대학(특정지역) 등에 이르는 전반적인 생활 행정업무를 담당한다. 구분하여 정리하면 다음과 같다.

〈표 4-3〉 시·정·촌의 사무

구 분	외교·방위·안전	국토·토지이용	교통·사회자본	경제·노동	복지·보건·환경	교육·문화·스포츠
시·정·촌	<ul style="list-style-type: none"> ◦소방 ◦방재 	<ul style="list-style-type: none"> ◦도시 계획 ◦준용 하천 	<ul style="list-style-type: none"> ◦시정촌도로 ◦공영주택 ◦하수도 ◦도시공원 ◦항만관리 ◦어항관리 	<ul style="list-style-type: none"> ◦직업 소개 	<ul style="list-style-type: none"> ◦생활보호 (시구역) ◦보육원 ◦장애인원호 ◦건강보험 ◦요양보험 ◦상수도 ◦쓰레기·폐수처리 ◦보건소 (특정 市) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦초·중학교 ◦유아원 ◦공립대학 (특정지역)

자료: 일본 지방제도조사회 5회 전문소위자료(2004)

제2절 독일

1. 사무배분의 원칙

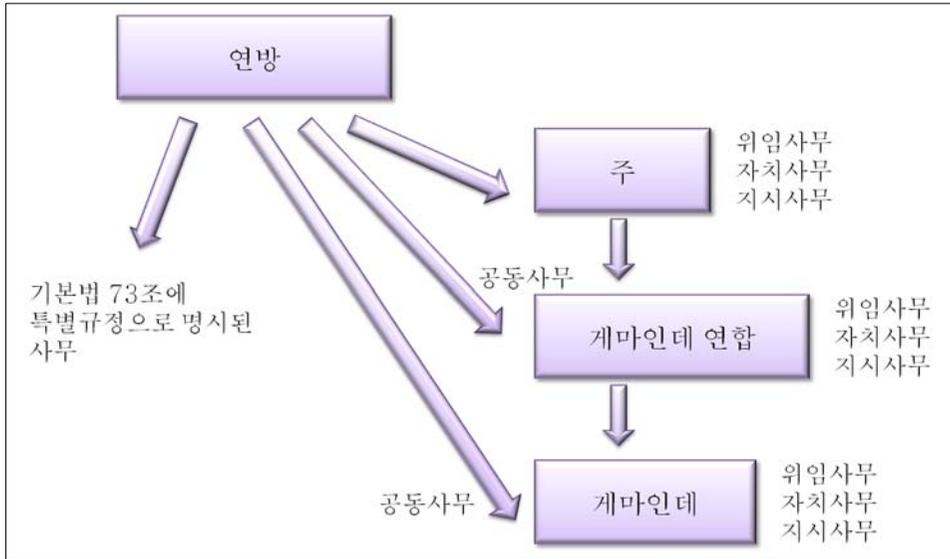
독일의 지방자치제도는 연방제와 상당한 관련이 있다. 국가운영을 위한 수직적 권력분립인 중앙(연방)과 주의 관계는 연방주의로 말할 수 있고, 주와 지방자치단체(게마인데)의 관계는 지방자치 원칙에 의하여 설명되기 때문이다(심익섭, 2010). 연방국가 개념에 입각하여 독일은 전국적 입법기능이 중앙(연방)정부 소관이며, 법률의 시행은 주정부의 권한으로 인정한다. 중앙(연방)정부의 관할권 영역에 속하지 않는 모든 사무는 주정부의 사무로 본다. 「독일연방공화국 기본법」 제①항은 각 주의 헌법에 지방자치단체의 대표가 주민의 보통·직접·자유·평등·비밀 선거에 의해 구성되는 것을 규정하고 있고, 제28조 제②항은 각 주의 헌법에 게마인데(Gemeinde)가 그 지역사회의 모든 사무를 게마인데 책임 하에 규율할 권리를 보장해야 하고, 게마인데연합(또는 크라이스)도 법률의 범위 내에서 자치행정의 권한이 있음을 규정하고 있다. 즉, 지방자치행정에 대한 헌법적 보장을 명시하고 있으며 자치행정의 보장과 관련하여 재정적인 자기책임의 원칙도 규정하고 있다(안영훈, 2005).

독일은 연방제를 통하여 각계각층의 시민들 선호에 의한 다양성과 전국적인 조화를 중요시하고, 자치행정의 보장과 관련된 사무배분에 있어서는 보충성의 원칙과 전권한성의 원칙을 따른다. 독일에서 보충성의 원칙이란 「독일연방공화국 기본법」(독일연방공화국의 헌법) 제 28조 제①항에 나타난다. 자치단체 사무 배분 시에는 상급자치단체보다는 기초자치단체를 우선시한다. 이는 시민사회가 공공이익을 위한 임무수행의 책임을 담당할 수 있다는 것을 의미하고 있으며, 시민사회가 감당할 수 없는 공백 또는 결함부분에 대해서는 공익을 해치지 않는 방식으로 공공기관(중앙 또는 상급자치단체)이 이를 책임질 수 있다는 것을 의미한다(Millon-Delsol, 1993: 59). 즉, 정치적 정당성의 기본규범으로 여겨지며 조직규범 혹은 정치적 목적을 위한 원칙이기도 하고(Kalkbrenner, 1972 : 515-539), 나아가 연방정부와 주정부간 권한배분에 관련된 헌법적 전

제로 볼 수도 있다(안영훈, 2005).

전권한성의 원칙이란 「독일연방공화국 기본법」(독일연방공화국의 헌법) 제 28조 제②항 '전관할권 원칙'에서 알 수 있다. 독일의 지방자치단체는 지배되는 일정한 자치영역에서 다양한 고권을 향유한다. 예를 들면, 게마인데는 그의 지배를 받는 일정한 지역을 갖고 있으며(지역고권), 일정지역에 관한 모든 사무를 스스로 판단하고 규율할 수 있는 사무고권을 지닌다. 여기에 자치단체 스스로 예산을 편성하고 집행 및 관리할 수 있는 권한(재정고권)과 지자체 자신의 조직을 선택 및 편성할 수 있는 조직고권을 향유한다. 또한 법 규정 내에서 자유로이 게마인데의 인력채용 및 승진, 배치, 해고 등을 할 수 있고(인사고권), 자기 지역의 공간을 자기 책임 하에서 조형할 수 있으며(계획고권), 조세를 징수할 수 있는 권리(조세고권)도 갖는다. 특별히 지방자치단체는 조례를 제정할 수 있는 조례고권을 향유하고 있다(정청화·한부영, 2006).

1949년 「독일연방공화국 기본법」(독일연방공화국의 헌법)이 제정된 이후 중앙(연방)정부와 지방자치단체(게마인데) 간에 지속적인 문제가 발생되어 왔다. 첫째는 재정지원과 관련한 국가와 지방자치단체 간 사무배분 문제였다. 중앙(연방)정부가 주나 지방자치단체(게마인데)에 재정지원을 강화하면서 중앙(연방)정부와 지방자치단체 간 수직적인 관계가 형성되었고 지방자치단체의 사무가 국가적인 성격을 띠었기 때문이다. 둘째는 기초자치단체의 고유사무가 '행정사무의 통일성'이나 '경제성'의 이유로 상급자치단체나 상급행정기관으로 이전되는 현상이 나타났다. 이러한 문제로 독일은 지방분권화정책을 적극적으로 진행하게 되었다(최환용, 2006).



〈그림 4-2〉 사무배분에 따른 독일의 지방 분권화

2. 독일의 지방자치단체

독일의 행정구조는 원칙적으로 연방행정, 주행정, 지방자치행정 등 삼단계로 구분된다. 수직적 권력분립원리의 적용을 받는 독일 지방자치는 국가의 법령 범위 내에서 주정부와 지방간에 이루어진다. 주정부와 지방정부간의 관계는 자치권을 구체화시키면 입법적 관계, 재정적 관계 그리고 사법적 통제관계 등으로 구분할 수 있다. 그러나 협력적 연방주의의 정신이 주정부와 지방정부 간의 관계에서도 적용되기 때문에 행정적으로는 기능적 자치행정관념에 입각한 주정부와 지방정부간의 협력적 관계 역시 유지되고 있다(이규영, 2002).

지방자치단체는 크게 게마인데 연합(또는 크라이스)과 게마인데로 분류된다. 기초자치단체인 게마인데는 거의 모든 권한을 가지고 있는데 비하여, 광역자치단체인 게마인데 연합(또는 크라이스)은 한정적 자치권만 갖는다. 이것은 게마인데 연합이 게마인데에 대한 보완적 성격을 지녔던 데에서 비롯된다고 볼 수 있다. 그러나 최근에는 행정 수용의 다양화와 대규모화의 흐름에 따라 규모가

작은 게마인테의 행정·재정능력의 한계가 나타났고 이를 극복하기 위하여 게마인테 연합(또는 크라이스)의 역할이 커지고 있는 추세이다. 그리고 게마인테 연합(또는 크라이스)은 각 게마인테간의 행정의 통일성을 확보하는데 있어서도 큰 역할을 하고 있다(이규영, 2002).

1) 게마인테 연합(또는 크라이스)

광역자치단체로서 게마인테의 연합체이자 그 자체가 지방자치단체이다. 주의 하위 행정기관으로서 중앙과 게마인테를 잇는 중간 자치단체이다. 이 구역 내에 자치시를 제외하고 많은 게마인테가 있다. 크라이스는 기초자치단체인 게마인테에 대한 보완적 역할을 한다. 또한 지방자치단체이자 국가의 하급 행정기관이기 때문에 연방 및 주의 위임사무도 처리한다. 크라이스의 업무는 의무적 업무와 임의적 업무로 구성된다. 이러한 업무를 추진하기 위해 크라이스에는 일반적으로 주민대표기관으로서 의결기관인 의회(Kreistag), 합의제 행정기관인 이사회(Kreisausschuß), 집행기관으로서 국가의 행정관청도 되는 수장(Landrat) 또는 실질적인 집행기관인 관리인(Oberkreisdirektor) 등이 존재한다(이규영, 2002).

2) 게마인테

기초 지방자치단체로서 광범위한 자치권을 보장받는다. 크라이스의 하급 자치단체인 게마인테와 크라이스로부터 독립한 자치시(Kreisfreie Stadt)는 연방 주로부터 자치행정감독, 위임사무의 처리, 기능배분, 내부조직, 군예의 분담금 지불 등에 있어서 차이가 존재한다. 일반적으로 인구 4~8만 이상의 시가 자치시(Kreisfreie Stadt)로 승격하나, 근래에는 인구 2만 정도에 대해서도 유사한 지위를 인정하는 추세이다.

게마인테는 가장 광범위한 기능을 수행하고 있다. 지역사회 대부분의 사항을 관장하고 있기 때문에, 행정서비스의 제1차적 급부주체라고 할 수 있다. 주민의 교육, 사회, 교통·운수, 소방 등 광범위한 서비스 업무를 수행하고, 도로·가

로·공원 등 각종 시설을 건설·유지·관리하며, 토지이용계획·건축계획을 책정하고 집행한다. 또한 연방주로부터 많은 위임사무를 받아 처리하기도 한다. 또한 크라이스로부터 독립한 자치시는 크라이스와 게마인데의 기능을 동시에 수행하기 때문에 그 소관업무는 더욱 광범위하다(이규영, 2002).

3. 사무 및 기능의 배분

1) 국가와 주정부의 사무

국가의 담당사무는 배타적 권한을 가진 고유사무와 대강사무로 구분할 수 있다. 먼저 고유사무는 외교 국방, EU에 관한 사항, 국적, 여권·출입국·범죄인도, 통화 및 조폐, 항공교통, 우편 통신, 연방수로·도로, 저작권·출판, 국가적 범죄 수사 등에 이르는 국가유지관리기능 및 전국적 통일성을 요구하는 분야들을 담당한다. 이는 「독일연방공화국 기본법」(독일연방공화국의 헌법) 제 73조에 명시되어 있다. 대강사무는 주 산하단체 및 공공단체 직원에 대한 법률, 대학 제도의 일반원칙, 언론의 일반적 법률, 자연보호, 토지분배·공간·물 관리, 신분·증명 등 국가가 전반적인 분야만 제시하면 그 구체적인 사항은 주정부가 결정하는 사무들로 구성된다.

주(州)의 담당사무는 일반적인 주 행정, 경제, 농업 부양 및 산림, 환경보호, 교육·과학·문화, 사회 및 보건, 사법사무, 재무행정 등이 있다. 또한 대학병원을 포함한 대학 확장·신축, 지역경제구조개선, 농업구조개선 및 해안보전 등에 이르는 공공협력사무와 연방이 법률로 입법권을 행사하지 않으면 주가 입법권을 가지는 경합사무 29가지가 주의 담당사무이다. 경합적 입법사항은 「독일연방공화국 기본법」 제74조에 규정되어 있다.

<제74조>

(1) 경합적 입법은 다음의 분야에 미친다:

1. 민법, 형법, 법원조직, 재판절차(구속집행의 법은 제외), 변호사, 공증인 및 법률상담;
2. 호적제도;
3. 결사(結社)에 관한 법;
4. 외국인의 체류 및 거주에 관한 법;
5. (삭제)
6. 난민 및 추방된 자에 관한 사안;
7. 공적 부조(주거법 제외);
8. (삭제)
9. 전쟁피해와 복구;
10. 전몰자의 묘지와 기타 전쟁희생자 및 폭압통치의 희생자의 묘지;
11. 경제법(광업, 공업, 동력산업, 수공업, 영업, 상업, 은행 및 증권거래제도, 사법(私法)상 보험제도), 단, 폐점법, 공중접객업법, 도박장법, 유흥업소법, 박람회법, 산업전시회법, 시장법은 제외;
12. 경영조직, 노동보호 및 노동알선을 비롯한 노동에 관한 법과 실업보험을 비롯한 사회보험;
13. 직업훈련지원의 규율과 학술적 연구의 진흥;
14. 제73조와 제74조의 사항영역에서 고찰되는 수용에 관한 법;
15. 토지, 천연자원 및 생산수단의 공유재산화 또는 기타 유형의 공동경제화;
16. 경제력의 남용 예방;
17. 농·임업 생산의 진흥(경지정리법 제외), 식량의 확보, 농·임산물의 수출입, 원양어업과 연안어업 및 연안보호;
18. 도시계획상의 토지거래, 토지법(개발분담금법을 제외), 주택보조금, 구동독 채무 보조법, 주택건설 프리미엄법, 광산노동자주택건설법, 갱부(坑夫) 정착촌법;
19. 인간과 가축에게 발병하는 것으로서 공중에 위태로운 전염병에 대한 조치, 의료업 및 치료업의 허가, 약국·약품·약제·치료제·마취제 및 독극물에 관한 법;
19. 병원의 경제적 안정과 병원의료수가의 규제;
20. 축산물법을 비롯한 식품법, 기호품·생활필수품 및 사료에 관한 법, 농·임업용의 종자 및 묘목의 거래 보호, 식물의 병해로부터의 보호와 동물의 보호;
21. 원양과 근해항행과 항로표지, 내수항행, 기상업무, 해수항로 및 공중교통에 이용되는 내수항로;
22. 도로교통, 자동차제도, 장거리 교통을 위한 주(州)도로의 건설과 유지, 자동차로 공로를 이용하는 데 대한 (공공)요금 및 사용료의 징수와 배분;
23. 산악철도를 제외한, 연방철도가 아닌 궤도;
24. 폐기물산업, 대기정화 및 소음방지(거동 관련 소음에 대한 보호 제외);
25. 국가배상책임;
26. 사람의 인공수정, 유전자정보에 대한 연구 및 인공적 변경과 장기, 조직 및 세포의 이식에 관한 규정;
27. 주(州), 구(Gemeinde), 기타의 공법상 단체에서 일하는 공무원과 주(州)에서 일하는 법관의 신분적 권리 및 의무에 관한 사항 중 지역, 보수(報酬), 생계지원을 제외한 사항;
28. 수렵;
29. 자연보호 및 자연경관보호;
30. 대지의 분배;
31. 지역개발계획;
32. 수자원관리;
33. 대학입학전형 및 대학졸업.

위의 내용을 정리하면 다음과 같다.

〈표 4-4〉 독일의 국가 및 주정부의 사무

행정	국가(연방)	주(州)
사무형태	위임·지시	위임·지시
사무의 판별기준	전국적인 이해관계성 전국민의 균등한 생활조건 제공 기본법 73조 사항	◦기본법 제74조 (경합적 입법사항)
담당사무	배타적 국가사무	<ul style="list-style-type: none"> ◦일반 주 행정 ◦경제행정 ◦농업 부양 및 산림 ◦환경보호 ◦교육·과학·문화 ◦사회보건 ◦사법사무 ◦재무행정
	<ul style="list-style-type: none"> ◦외교 국방 ◦EU에 관한 사항 ◦국적 ◦여권·출입국·범죄인도 ◦통화 및 조폐 ◦항공교통 ◦우편 통신 ◦연방수로·도로 ◦저작권·출판 ◦국가적 범죄수사 	
	대강(大綱)사무	
	<ul style="list-style-type: none"> ◦주 산하단체 및 공공단체직원에 대한 법률 ◦대학제도의 일반 원칙 ◦언론의 일반적 법률 ◦자연보호 ◦토지분배·공간·물관리 ◦신분·증명 	<ul style="list-style-type: none"> ◦호적 ◦직업훈련지원 등
		공공협력사무
		<ul style="list-style-type: none"> ◦대학병원을 포함한 대학 확장·신축 ◦지역경제구조개선 ◦농업구조개선 및 해안보존

자료 : 최환용(2006)에서 인용

2) 기초자치단체의 사무

게마인데(Gemeinde)는 임의적 사무로 녹지, 스포츠시설, 박물관, 극장 및 공공교통 등의 관련 사무를 수행한다. 필요적 사무로는 도로건설, 학교, 상하수도, 소방 및 지역경비계획 관련사무가 있다. 지시사무로는 건설감독, 영업 감독, 주민등록, 도로교통 감시 및 주택건설촉진 등과 같은 지시·감독 사무가 시행되고 있으며, 위임사무로는 보건소, 가축 위생소, 호적, 여권·보험소, 주거공간규제, 국세조사 및 선거 등의 사무가 있다(최환용, 2006). 게마인데는 재무행정, 법무, 공안 및 질서유지, 학교 및 문화, 사회 및 보건, 건축행정, 공영시설, 경제, 교통 등에 이르는 다양한 분야의 행정사무를 담당한다.

게마인데(Gemeinde) 연합(또는 크라이스)은 초지방적 사무, 보완사무, 조정사무, 국가위임사무로 구분할 수 있다. 초지방적 사무로는 2개 이상의 게마인데 간의 도로건설이 있고, 보완사무는 병원·양로원 건설, 에너지 보급, 실업학교 행정사무가 있고, 조정사무는 병원 간 재정조정, 국가위임사무는 식료품 검사, 건축 감독, 재난보호, 보건 등에 이르는 행정사무를 담당한다.

〈표 4-5〉 독일의 기초자치단체 사무

행정	게마인데	게마인데연합(또는 크라이스)
사무형태	자치·위임·공동	자치·위임·지시·공동
사무의 판별기준	<ul style="list-style-type: none"> ◦전관할권 ◦보충성의 원칙 ◦자기책임의 원칙 	<ul style="list-style-type: none"> ◦경제성 ◦행정사무의 통일성
담당사무	<ul style="list-style-type: none"> ◦일반 게마인데 사무 ◦재무행정 ◦법무, 공안 및 질서유지 ◦학교 및 문화 ◦사회보건 ◦건축행정 ◦공영시설 ◦경제 ◦교통 	<ul style="list-style-type: none"> ◦초지방적 사무 : 2개 이상의 게마인데 간의 도로건설
		<ul style="list-style-type: none"> ◦보완사무 : 병원·양로원 건설, 에너지 보급, 실업학교
		<ul style="list-style-type: none"> ◦조정사무 : 병원 간 재정조정
		<ul style="list-style-type: none"> ◦국가위임 : 식료품 검사, 건축 감독, 재난보호, 보건 등

자료 : 최환용(2006)에서 인용

제3절 프랑스

1. 지방행정체제 개편

미국이나 독일 같은 연방제 국가가 아닌 단일국가로서의 프랑스 사례는 우리나라 현실에 보다 적합할 수 있다. 프랑스는 나폴레옹의 행정체제를 기반으로 중앙집권적 경향이 강한 체제를 유지해왔다(최진혁, 2003). 지금의 프랑스 지방분권 체제의 시작점은 1981년 5월 대통령 선거 이후로 볼 수 있다. 이때 사회당의 프랑소와 미테랑(Francois Mitterand)은 지방분권화를 핵심 선거 공약으로 내세워 당선되었고, 그 후 지방분권 확립을 위한 법·제도의 개혁이 지속적으로 추진되어 왔다(윤상용·권기일·이동관·윤기석, 2011). 프랑스는 「독일연방공화국 기본법」처럼 중앙정부의 배타적 권한을 명시하지는 않았으나, 1982년 3월 「꼬뮌(Commune)·데빠르뜨망(Département) 및 레지옹(Région)의 권리와 자유에 관한 법률」 제정 및 관례를 통해 지방자치단체의 기능배분의 원칙을 정립시켰다. 「꼬뮌(Commune)·데빠르뜨망(Département) 및 레지옹(Région)의 권리와 자유에 관한 법률」은 데파르망 임명직 지사제도를 폐지하고 지방자치단체로서의 데파르망 행정은 의회 의원선거에 의해 선출되는 데파르망 의회에 위임한다는 내용, 특별지방공공단체였던 레지옹을 포괄적인 자치권을 갖는 지방자치단체로 만든다는 내용과 중앙정부의 지방자치단체에 대한 지휘 감독체도를 폐지하고 후에 심사하는 기능만 수행하도록 한다는 것이었다. 「꼬뮌(Commune)·데빠르뜨망(Département) 및 레지옹(Région)의 권리와 자유에 관한 법률」을 바탕으로 프랑스는 다수의 권한이 중앙정부에서 지방정부로 이양될 수 있었다(박석화·장지호, 2011). 이에 따라 오늘날 지방행정체제의 근간이 되는 지역(Région), 도(Département), 시읍면(Commune)이 형성되었다. 즉, 26개의 레지옹이 지역정부로 승격되면서 2계층(Commune- Département)에서 3계층(Commune- Département-Région)의 자치행정계층구조를 갖게 되었다(안성호, 2010).

프랑스는 2003년 정부가 주도한 헌법 개정에서 지방자치를 더욱 강화시키

는 경향을 보였다. 1992년 2월 법률 제2조는 “수상과 각부장관의 권위 하에 놓여 진 국가민간행정은 중앙행정과 지방 분권화된 서비스로 구성된다. 국가적 성격을 제시하거나 그 집행이 법률에 의하여 영토적 단계로 위임될 수 없는 임무만이 중앙 행정에게 맡겨진다.”고 규정하고 있으며, 2003년 3월 헌법 제72조는 “지방자치단체는 그 단계에서 가장 잘 이용될 수 있는 결정을 취할 사명을 가진다.”고 규정하고 있다(이순우, 2009). 이 법률은 지방자치단체의 권한 영역을 확장해나가는 것 외에도 지방자치단체를 위하여 하나의 목적을 위한 그 리고 한정된 기간 내에 경험적인 측면에서나마 지방자치단체 권한 행사를 지배 하는 법규처분에 모순될 수 있는 가능성을 열어놓았다. 또한 2003년 헌법 개 정 제72-2조에 의해 지방자치재정을 확장시켰다.

<제72조>

- ① 공화국의 지방자치단체는 코뮌(communes)·도(départements)·광역지방(régions)·특별지방자치단체(collectivités à statut particulier)·제74조의 해외 자치단체(collectivités d'outre-mer)로 구성된다. 이 외의 지방자치단체는 법률로 설치되며, 경우에 따라 분항에서 명시한 1개 또는 수개의 지방자치단체들을 대하여 설치될 수 있다.
- ② 지방자치단체는 그 차원에서 가장 잘 시행될 수 있는 소관사항에 대한 권한 전반에 대해 결정하여야 한다.
- ③ 법률에서 정하는 바에 따라 지방자치단체는 지방의회(assemblée délibérants)를 통해 자율적으로 행정권을 행사하며, 그 권한을 행사하기 위한 행정 입법권을 가진다.
- ④ 공적 자유의 행사를 위한 기본 요건 또는 헌법에서 보장하는 권리에 반하는 경우를 제외하고, 지방자치단체·지방자치단체연합은 경우에 따라 법률 또는 규칙에서 정하는 바에 따라 제한된 목적과 기간에 한하여 실험적으로 그 권한에 대한 법률·행정입법의 조항을 위반할 수 있다.
- ⑤ 어떠한 지방자치단체도 다른 지방자치단체에 영향력을 행사할 수 없다. 단, 특정한 권한이 수개의 지방자치단체의 협조를 요하는 경우에 법률은 그 중 1개의 지방자치단체 또는 지방자치단체연합이 공동 활동의 방식을 정할 수 있도록 허용할 수 있다.
- ⑥ 공화국의 지방자치단체에서 정부의 각 구성원을 대표하는 정부대표는 국약·행정감독법률의 준수에 대한 책임을 가진다.

<제72-1조>

- ① 각 지방자치단체의 유권자들이 해당 지방의회에 그 소관에 속하는 사항을 의사일정에 포함할 것을 요구하는 청원권 행사에 대하여서는 법률로써 정한다.
- ② 조직법에서 정하는 바에 따라 지방자치단체는 그 소관에 속하는 결정안·계획안을 주민투표로 결정할 수 있다.
- ③ 법률에서 정하는 바에 따라 특별지방자치단체 설치 또는 그 조직의 변화를 추진하는 경우에 해당 지방자치단체들에 등록된 유권자들의 자문을 구할 수 있다. 지방자치단체들의 경계를 변경하는 경우에도 법률에서 정하는 바에 따라 주민투표를 시행할 수 있다.

<제72-2조>

- ① 지방자치단체들은 법률에서 정하는 바에 따라 자유롭게 지출할 수 있는 재원을 가진다.
- ② 지방자치단체들은 각종 세금의 전부 또는 일부를 징수할 수 있다. 지방자치단체들은 법률이 정하는 범위 내에서 그 과세기준세율을 정할 수 있다.
- ③ 지방자치단체들의 세입 및 기타 고유의 재원은 각 지방자치단체의 재원의 결정적 부분을 형성한다. 이러한 규칙의 시행방법은 조직법률로 정한다.
- ④ 국가와 지방자치단체간의 모든 권한이양은 그 권한이 행사에 조달되었던 재원의 이양을 수반한다. 지방자치단체의 지출을 증가시키는 모든 권한의 신설 또는 확대는 법률에서 정하는 재원을 수반한다.
- ⑤ 법률에 지방자치단체 간 평등을 촉진하기 위한 조정조항을 둔다.

<제72-3조>

- ① 공화국은 자유평등박애의 보편적 이념에 입각하여 해외영토 주민을 프랑스 국민으로 인정한다.
- ② 과테루프島(la Guadeloupe)·귀안諸島(la Guyane)·마르티니크島(la Martinique)·레유니옹島(la Réunion)·마요트島(Mayotte), 생·바르텔레미(St Barthélemy); 생·마르탱(St. Martin)·생피에르-에-미끄롱群島(Saint-Pierre-et-Miquelon)·왈리스 후투나諸島(les îles de Wallis et Futuna)·프랑스령 폴리네시아諸島(la Polynésie française)는 제73조에 의한 해외 도지역 및 제73조 마지막 항에 의해 설치된 지방자치단체로 규정하고, 그 외의 지방자치단체는 제74조로 규정한다.
- ③ 뉴칼레도니아(Nouvelle-Calédonie)의 지위는 제13장에서 규정한다.
- ④ 프랑스 남방남극령(Terres australes et antarctiques française) 및 클리페르통(Clipperon)의 법제와 특수한 조직은 법률로써 정한다.

<제72-4조>

- ① 제72-3조 제②항의 지방자치단체들 중 한 지방자치단체 또는 그 일부는 다음 항에 따라 사전에 그 지방자치단체의 유권자 또는 상대 지방자치단체의 동의가 없는 한 제73조제74조에서 정한 한 지위를 변경할 수 없다.
- ② 의회의 회기 중에 정부가 요청하거나 양원이 합동으로 요청하여 이를 관보에 게재하는 경우 대통령은 해외지방자치단체의 조직·권한·입법제도에 대한 주민투표를 시행할 것을 결정할 수 있다. 정부의 제청에 따라 전 항의 지위변경에 관한 주민투표가 시행되는 경우, 정부는 각 원에서 이를 선언하고 토론한다.

2. 프랑스의 지방자치단체

1) 광역자치단체: 지역(Région)

프랑스는 국토개발과 국토기획의 절대성에 있어서 국가와 도(département) 자치단체 사이에 경제적 행정연계의 필요성을 절감하였고, 이로인해 광역으로의 지역 창설이 점진적이고 경험적으로 진행되었다. 이후 지역의 창설을 경제적 통합망을 통 이끌어 국가경쟁력을 유도하려는 지방행정체제개편의 논리를 추구했던 드골장군의 노력에 힘입어 지역의 창설과 조직을 담고 있는 1972년 7월 5일 법안이 만들어지고, 1982년 3월 2일 지역, 도, 시읍면의 자유와 권리를 담는 지방분권법이 제정되게 되었다. 이런 과정을 통해 지역은 지방분권법에 따라 1986년 3월 16일 지방의회를 처음 구성하게 되었고, 그럼으로써 지방자치단체화 되었던 것이다. 이 지역의회의는 6년 임기로 주민으로부터 직접 선출되며, 예산권과 인사권, 경제활동, 국토개발, 직업형성에 대한 지역정책을 지휘하는 지역의회의장을 선출하였다(최진혁, 2011).

2) 중간자치단체: 도(Département)

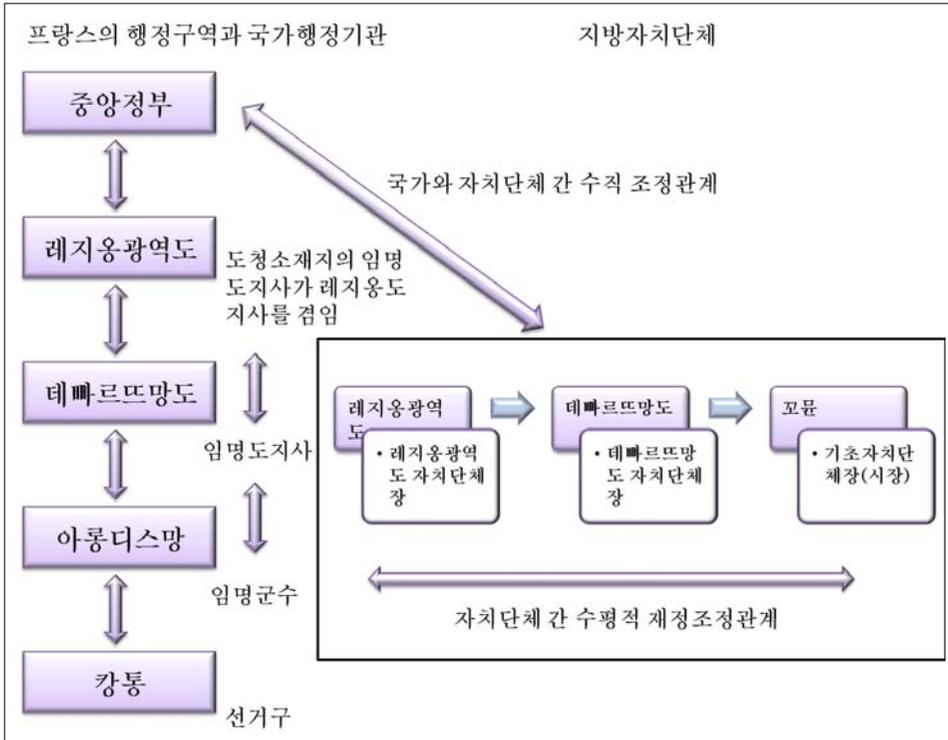
프랑스 지방행정의 지리학적 구조는 매우 안정적이다. 현재의 꼬문과 데빠르뜨망의 지도는 나폴레옹 보나파르트가 약간의 수정을 하였지만 18세기 후반 혁명가들이 고안한 것과 크게 다르지 않았다. 즉, 각 소도시, 부락마을, 교구 등에서 발전한 꼬문(commune)과 프랑스 혁명 후 국가의 단일성을 추구하기 위한 지역조직의 장악으로서 데파르트망(Département)이 그 결과물이다. 1789년 당시 도의 구역개편의 논리는 어떻게 하면 주민이 행정에 보다 근접하게 하려는 지역적인 생각을 가지고 행정체제를 개조하려는 의지와 동시에 과거의 봉건적인 구역을 없애면서도 왕정행정을 단일화 하려는 목적이 있었다(최진혁, 2011).

3) 기초자치단체: 시·읍·면(Commune)

프랑스의 시·읍·면 제도는 오래된 역사를 갖고 있기 때문에 중세시대까지 거슬러 올라가는데 풀뿌리민주주의의 상징성을 갖는 구역으로서 발전되어 왔다. 그러나 지나친 세분화로 인해 농촌공간은 최소한의 '미세한 권한의 티끌'로 표현될 정도로 '의사화 된 권력의 티끌'로 묘사되고 있었다. 따라서 인위적인 합병이 제시되었지만 여러 시·읍·면 자치단체의 합병은 관리하기가 매우 어렵다는 사실을 인지하고, 결국 시·읍·면 자치단체의 합병시도는 실패하였다. 시·읍·면을 통합하여 효율적인 지방자치 단위를 만들지 못한 이유는 변화를 싫어하는 프랑스인의 보수성과 더불어 주민정서에 반대되는 시·읍·면 통합은 주민참여를 활성화시키지 못하게 되어 지방자치를 제대로 시행하기가 어렵기 때문이다. 또한 자치단체 간의 협조가 필요한 사무를 수행하기 위한 단체 간의 협의체를 얼마든지 구성할 수 있는 제도적 유연성도 존재하기 때문일 것이다(최진혁, 2011).

3. 사무 및 기능의 배분

프랑스혁명 당시 국가 행정단위의 중심이었던 데빠르뜨망과 기초 행정단위인 꼬뮌이 세워졌다. 1982년 「꼬뮌(Commune)·데빠르뜨망(Département) 및 레지옹(Région)의 권리와 자유에 관한 법률」 제정으로 이러한 국가행정단위가 동시에 자치행정단위로 바뀌면서 레지옹이 자치행정단위 상 3~5개 데빠르뜨망을 포함하는 지역정부가 되었다. 이에 따라 전국에 3계층의 지방행정체제가 완성되었다. 따라서 오늘날 프랑스는 전국적 행정체제에 있어서 국가행정기관과 자치단체로 구분되는 이원적 행정체제를 가지고, 중앙정부의 행정계층은 다시 국가의 지방행정기관인 도 행정(prefecture) 체제를 바탕으로 하는 행정분권 체제가 되었고, 지방자치 중심의 자치행정계층은 3개 지방정부가 중심이 되어 자치분권 체제로 운영되고 있다(윤상용·권기일·이동관·윤기석, 2011).



〈그림 4-3〉 프랑스의 행정구역과 국가행정기관

자료: 윤상용 외(2011)에서 인용

1) 국가와 광역자치단체의 사무

데파르트망(Département)은 영세민을 위한 주택정책입안, 주거자를 위한 정책수립, 주택정책위원회 운영, 중학교 건설 및 관리, 사회복지 비용부담 및 규정수립, 사회의료서비스 계획수립 및 공포, 최저생계비 지급대상자에 대한 재정지원, 농촌지역 대중운송 도로망 관리, 해양 항구관리, 국철과 협약체결, 농촌설비 보조계획안 작성, 독립도서관, 박물관 조성, 재정지원, 고문서 보존, 관리국 재정지원 등에 이르는 행정사무를 담당한다. 레지옹(Région)은 주거자 우선사업 결정, 국가의 주택정책에 대한 보충적 지원, 고등학교, 특수학교, 해양전문학교 지원 및 관리, 26세미만 성인을 위한 전문 직업교육 실시, 광역권 직

업교육 연례계획 수립, 교통계획 수립, 공항신설, 국철과 계약, 운하시설 및 강변항구 관리, 국가 광역도 간 국토개발 계약에 따른 지역개발계획안 작성, 산업용 쓰레기 처분을 위한 계획안 입안, 박물관 조성과 재정지원, 고문서 보존 등에 이르는 행정업무를 수행한다.

2) 기초자치단체의 사무

코뮌(Commune)은 영세민주거 보조계획 수립, 지방주택 건설계획, 건축허가, 탁아소, 유치원, 초등학교 건설 및 관리, 방역활동, 위생보건 의료서비스, 공적 부조 요청자 서류관리, 도시대중교통 운송체계 수립, 도시이동 교통망 계획안 수립, 도시개발계획, 토지이용계획입안·인가, 지역개발을 위한 기초자치단체 간 개발현장 수립 및 승인, 가정용 쓰레기 수거처리, 유물 및 유적지 보호, 음악 무용 미술교육 등에 이르는 행정업무를 담당한다. 위의 내용을 정리하면 다음과 같다.

〈표 4-6〉 프랑스의 기초자치단체 사무

구분	코뮌(Commune)	데파르트망(Département)	레지옹(Région)
주거주택	영세민주거 보조계획 수립, 지방주택 건설계획, 건축허가	영세민을 위한 주택정책 입안, 주거자를 위한 정책수립, 주택정책위원회 운영	주거자 우선사업 결정, 국가의 주택정책에 대한 보충적 지원
교육	탁아소, 유치원, 초등학교 건설 및 관리	중학교 건설 및 관리	고등학교, 특수학교, 해양전문학교 지원 및 관리
보건 사회복지	방역활동, 위생보건 의료 서비스, 공적부조 요청자 서류관리	사회복지 비용부담 및 규정수립, 사회의료서비스 계획수립 및 공포, 최저생계비 지급대상자에 대한 재정지원	-
직업 훈련	-		26세미만 성인을 위한 전문직업교육 실시, 광역권 직업교육 연계계획 수립
교통 해양	도시대중교통 운송체계 수립, 도시이동 교통망 계획안 수립	-	교통계획 수립, 공항시설, 국철과 계약, 운하시설 및 강변항구 관리
국토 토지 개발	도시개발계획, 토지이용 계획입안·인가, 지역개발을 위한 기초자치단체 간 개발현장 수립 및 승인	농촌지역 대중운송 도로망 관리, 해양 항구관리, 국철과 협약체결, 농촌 설비 보조계획안 작성	국가 광역도 간 국토개발 계약에 따른 지역개발계획안 작성
환경 문화재 관리	가정용 쓰레기 수거처리, 유물 및 유적지 보호, 음악 무용 미술교육	도립도서관, 박물관 조성, 재정지원, 고문서 보존, 관리국 재정지원	산업용 쓰레기 처분을 위한 계획안 입안, 박물관 조성과 재정지원, 고문서 보존

자료: 윤상용 외(2011)에서 인용

제4절 시사점

우리나라는 지방자치단체의 체제 및 기능 또는 사무에 대한 재편 논의가 1980년대부터 진행되어오고 있다. 우리는 이미 지방자치단체의 변화과정을 겪은 다른 나라들을 통해서 많은 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 먼저 일본은 우리나라와 제도적 유사성이 높기 때문에 지방자치단체 재편 방향에 대해 많은 아이디어를 줄 수 있다. 일본은 우리나라와 마찬가지로 강력한 중앙정부가 행정체제를 주도하였지만 기관위임사무폐지를 시발점으로 삼아 지방자치단체의 자율성을 크게 인정해주고 있다. 일본은 지방자치단체의 조직편성권이 조례로 위임되면서 지역 사정에 맞게 자율적인 조직 구조를 개편할 수 있게 되었다. 인건비 역시 지방자치단체의 재정 상황에 따라 결정한다. 인사위원회가 제출 권고안을 바탕으로 단체장과 의회의 토의를 거쳐 결정된다. 게다가 정원관리 역시 자율적으로 목표 수치를 설정하여 필요한 분야에 인력을 배치 혹은 증감시킨다. 그에 반해 우리나라 지방자치단체는 중앙정부의 중복적이고 획일적인 각종 규정으로 인해 지방자치단체 스스로 조직과 인력을 관리할 수 있는 자율성이 부족한 실정이다. 우리나라 또한 지방분권시대를 맞이하여 지방자치단체의 문제는 스스로가 판단하고 운용하도록 하면서 그 결과에 대한 책임을 스스로가 지도록 하는 제도적 장치의 마련이 모색되어야 할 것이다(하동현 외, 2011).

독일의 지방분권화는 역사적인 전통을 바탕으로 꾸준히 발전해 온 반면에 한국은 지방행정개혁의 일환으로 지방분권화 운동이 일어났다. 독일은 사무배분에 있어 보충성의 원칙, 전관할권의 원칙, 자기책임성의 원칙을 따르고 있기 때문에 자치사무에 있어 기초자치단체를 우선시하고 중앙 또는 광역자치단체는 기초자치단체가 효과적으로 수행할 수 없는 사무만 담당하도록 한다. 반면에 한국은 중앙과 지방간의 사무를 헌법상 명확하게 구분하고 있지 않다. 「독일 연방공화국 기본법」이 사무에 관하여 열거하는 방식으로 정리되어 있다면 헌법은 도 및 광역시와 권한배분의 문제를 조정하고 있지 않다. 또한 지방자치단체의 종류도 명시적으로 규정되어있다고보다는 입법사항으로 「지방자치법」에서 규정하고 있는 실정이다. 우리나라는 지금까지 중앙정부의 권한과 기능을

지방으로 이양시키는 것에 대한 문제에만 초점을 맞춰왔고 실제로 광역자치단체와 기초자치단체 간의 권한 및 기능 또는 사무배분에 대한 논의는 상대적으로 소홀히 여겨 왔었다. 또한 애매모호한 기준에 의해 중복적인 사무배분으로 지방자치권의 본질적인 부분이 문제가 되어왔던 것도 사실이다(정창화·한부영, 2005). 따라서 광역자치단체와 기초자치단체 간의 권한 및 기능 또는 사무배분에 대한 논의를 활성화시키고 애매모호한 사무배분에 대한 기준 마련으로 지방자치의 본질을 바로잡아야 할 것이다.

프랑스는 국토의 합리적인 관리라는 명목 하에서 시·읍·면(교문)의 통합을 바탕으로 지역개편을 시행하였고 국가의 분산서비스체계를 다시 구축하게 되었으며 도(데парта망) 수준에서 국토개발정책을 입안하고 집행하였다. 프랑스 지방행정체제 재편 논의는 우리나라가 추구하려던 지방행정체제 재편 논의와 맥락을 같이 한다고 볼 수 있다. 한국과 프랑스 모두 단일국가의 중앙집권적인 행정체제에서 분권행정체제로 변화를 추구하고 있다는 점뿐만 아니라 지방자치단체 간 통폐합을 통한 효율적인 체제개편을 모색하고 있다는 점이 있기 때문이다. 우리나라도 광역 경제권과 효율적인 지방행정체제를 위하여 지방자치단체 간 통합이 제시되고 있는 상황 하에서 성공적인 지방행정체제가 재편이 되기 위해서는 어떠한 요인을 중요하게 판단하고 접근해야 할 것인가에 대해서 논의해볼 필요가 있을 것이다(최진혁, 2011).

〈표 4-7〉 국가 간 기초지방자치단체의 규모 비교

구분	명칭	개수	평균인구 (천명)	평균면적 (km ²)	자치계층	행정계층
한 국	시·군·구	234	207.7	426.9	2	3-4
일 본	시·정·촌	2,394	53.2	157.6	2	3-4
미 국	city, village 등	19,249	14.4	483.0	2	2
영 국	District	434	138.6	557.0	1-2	2-3
프랑스	Commune	36,700	1.6	14.8	2-3	3-4
독일	Gemeinde	15,300	5.4	23.3	2	2

자료 : 행정자치부(2005).

지방자치단체의 적정규모는 어떻게 정해질까? 이를 정하는 기준은 학자마다 다를 것이다. 그러나 일반적인 학자들 사이에서 지방자치단체의 적정규모를 정하는 요인 중 하나로 면적과 인구는 빠질 수 없는 요소처럼 보인다.²⁶⁾ 국가간 기초자치단체의 규모를 보면 한국은 일본·미국·영국·프랑스·독일에 비해 기초자치단체 수가 적은 반면에 평균 인구는 가장 많았다. 이는 한국의 현재 기초자치단체가 명목상 기초자치단체일 뿐이지 실제로는 기초자치단체 이상의 규모와 역할을 수행하고 있음을 의미한다. 기초자치단체가 제 역할을 하기 위해서는 적정 규모가 존재할 것이나 현재 한국은 다른 나라들과 비교해보았을 때 적정 규모를 넘어선 것으로 보인다. 이에 한국 정부는 지방자치단체를 세분화하거나 혹은 규모에 맞는 기능을 수행할 수 있도록 합당한 권한을 지방자치단체에 부여해야 할 것으로 보인다.

26) V.D. Lipman은 구역설정 기준에서 유사한 크기의 면적과 인구(양적 척도)의 구역을 확보해야 한다고 말했고 A.C. Millspaugh은 능률적인 자치행정의 요구에 적합한 행정단위, 즉 적절한 인구규모와 행정업무를 가져야 하며, 주민이 요구하는 행정수요에 대응하여 최소의 경비로 최대의 행정효과를 가져올 수 있는 정도에 구역을 설정해야 한다고 주장하였다. 영국지방자치위원회(Local Government Commission)도 구역설정 기준의 한 요소로 인구의 규모/분포 및 특성, 구역의 규모와 형태를 들었고 和田英夫에서도 면적, 인구, 재정능력을 구역설정 기준의 일부로 꼽았다(최진혁, 2011).

제5장

광역형 기초자치단체 발전을 위한 정책제언

- 제1절 기능별 법적 권한의 확대
- 제2절 재정권한의 재조정
- 제3절 조직·인사 재량권 확대
- 제4절 자치입법권의 강화
- 제5절 필요한 행정사무 특례 정리

제5장 광역형 기초자치단체 발전을 위한 정책제언

제1절 기능별 법적 권한의 확대

1. 현행 법적 권한의 문제점

100만 이상 대도시들은 자신들의 지방자치단체들의 행정수요와 특성 등을 반영할 수 있는 역할을 구현하여야 한다. 이를 위해서는 기본적인 전제조건으로 기능별 권한을 갖추고 이를 발판으로 자신들의 발전적 방향을 모색할 수 있어야 한다. 따라서 기초자치단체들의 발전을 위한 정책적 과제 중 하나로 제시되는 것은 기능별 법적 권한의 확대이다.

이를 위해서는 먼저 광역자치단체의 기능 속에서 100만 인구 이상의 기초자치단체가 필요로 하는 기능과 사무를 고려하는 것이 필요하다. 대도시 행정은 행정수요나 도시규모에 대응하는 적정 행정력 및 제한적인 권한을 부여하고 있다. 현재 국회에서 논의 중인 법정수입사무제도가 신설된다면 기관위임사무 중 국가 사무의 성격을 유지하면서 지방에서 처리하는 것이 불가피한 사무는 시·도의 법정수입사무, 시·군·군의 법정수입사무로 처리할 것이다. 제도 신설 이후 기능별 법적 권한을 확대하는 과정 속에는 기능배분의 원칙이 적용되어야 한다. 기능배분 원칙이라 함은 ① 현지성의 원칙, ② 경제성의 원칙, ③ 행정책임 명확성의 원칙, ④ 이해관계의 원칙(=지역특수성의 원칙), ⑤ 종합성의 원칙이 준수되어야 할 것이다²⁷⁾.

27) 기능배분의 원칙 5가지의 정의는 다음과 같다(이규환, 2009). ①현지성의 원칙 : 주민 참여와 주민통제가 용이한 사무, 지역주민의 생활에 밀착된 사무는 기초자치단체에 우선 배분, ②경제성의 원칙 : 행정의 능률적인 집행을 위해서는 행정기능은 그 처리에 적합한 규모, 행·재정능력, 자치능력 등을 갖춘 자치단체에 부여해야 한다는 원칙, ③행정 책임 명확성의 원칙 : 행정사무는 가능한 한 행정계층상호간에 책임이 명확히 구분되어야 하는 원칙, ④이해관계의 원칙(=지역특수성의 원칙) : 어떠한 사업이나 사무가 특정

그러나 현행 지방자치단체들의 법적 권한은 일괄적이고 획일적인 부여로 인해 지방자치단체들의 특성과 행정수요 등을 고려한 권한 배분에 있어 문제점이 존재한다. 인구 50만 이상 대도시는 「지방자치법」 시행령 제10조에 규정을 통해 50만 이상 대도시에서 직접적으로 처리할 수 있는 사무는 보건의료에 관한 사무 등 총 18종 42개 사무로 구분한다. 그러나 실질적으로 道는 단순히 업무를 경유하는 역할을 하고 있을 뿐이며, 대도시가 실질적으로 사업시행을 하는데 있어서 크게 도움이 되지 못하고 절차적 과정과 시간의 지체현상 등의 문제가 존재한다. 또한 사업의 계획, 승인, 인·허가, 관리권 등이 도지사에게 부여되어 대도시 단위의 지역 실정에 적합한 신속한 사업추진을 못하고 있다.

다음으로 자치조직권, 자치인사권 등의 대도시의 조직관리 측면에서의 권한 문제이다. 대도시가 효율적인 기능을 수행하기 위해서는 획일적인 인구 50만 이상 70만 미만, 인구 100만 이상 등 단순히 인구수를 고려하여 구분하고 적용하는 현 체계를 지양할 필요가 있다. 특별시의 자치구, 광역시의 자치구와 대도시의 구를 설치한 市의 인구규모 측면에서 큰 차이가 없지만 대도시 인구의 행정기구와 정원기준에 차이가 발생하는 것은 다소 문제가 있다.

따라서 중요한 것은 광역행정에 대한 기능별 유형화 이후 해당 기능별 권한에 대한 판단여부이다. 지방자치단체의 권한은 크게 자치입법권, 자치조직권, 자치인사권, 자치재정권으로 분류되는 바, 기능별 유형화 작업 이후 100만 인구 이상 대도시들이 필요로 하는 권한 확대를 논의할 필요가 있다.

하나의 예로 자치조직권과 관련된 권한을 살펴볼 수 있다. 2012년 12월 행정안전부는 자치단체 감사업무의 독립성 강화 등을 위해 시·도 감사관의 직급을 상향하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하기 위하여 일부개정령안을 입법예고하였다. 최근에 개정된 법령이지만 기존 관점은 수원시 등 자연발생적인 100만 인구 이상 도시에 대한 문제는 반영되어 있지

지역의 이해관계에 국한되는 경우 그 지역 지방자치단체의 책임으로 하고 전국적인 이해관계가 있는 것은 중앙정부가 담당하도록 기능과 사무를 배분, ⑤종합성의 원칙 : 도시행정은 지역단위에서 종합조정이 이루어져야 하며 이를 위해서는 도시행정기능은 중앙정부의 일선기관에 부여하는 것보다 지방자치단체에 우선 배분하고, 사무의 위임에 있어서도 기관위임사무보다 단체위임이 우선적으로 이루어져야 한다는 원칙을 말한다.

못하며, 인구 100만 이상 통합시에 대한 자율통합 추진에 따른 인센티브는 반영하고 있는 불균형적인 행정기구 및 정원기준을 부여하고 있다. 자치단체의 자율통합 추진에 따른 통합시에 대한 인센티브와 함께 자연발생적으로 나타나는 인구 100만 이상 대도시들에 대한 현실 적합한 행정기구와 정원기준 등에 대한 반영이 필요하다.

지방자치가 발달되면 자치사무의 범위 확대, 권한 확대가 이루어지고 이에 비례하여 기관위임 사무 범위가 축소되면 道의 지휘감독기능은 감소되어야 하며, 연락기능 또한 道의 본질적 기능이 아니므로 그 비중을 축소시켜야 한다는 주장도 있다(최창호, 1980). 그러나 중요한 것은 기능별 법적 권한 확대에 있어 지켜져야 할 준칙이다. 이는 지방자치 및 지역주민 우선의 순위, 지역 및 현지의 행정수요와 능력의 원칙, 행정책임의 원칙, 효율성의 원칙이 기능별 법적 권한으로 조화를 이루는 것이 필요하다.

2. 기능별 법적 권한의 확대 방향

광역형 자치모델을 고려하기 위해서는 그 안에 구조화된 기능을 분석하고 필요한 법적 권한을 부여하고 권한 영역을 확대할 필요가 있는 기능을 인지하고 확대 영역을 발굴하여 확장하는 과정이 필요하다.

따라서 첫째로 제시될 수 있는 제언적 방향은 광역형 자치단체 모델을 위한 자치행정 기능의 권한 강화이다. 다시 말해 자치행정권 등에 대한 확대 측면을 고려하는 것이 필요하며, 광역형 자치단체모델을 구축하기 위해서는 그 기능과 권한을 기본적으로 가지고 있어야 한다. 법률상 자치단체의 자치행정권은 「지방자치법」 상 자치사무처리권, 자치조직권, 자치인사권, 자치사무처리권 등이 있다. 그러나 기존 제주형 기초자치단체의 경우에는 자치시의 자치사무처리권은 「지방자치법」 상 규정되어 있는 자치 권한을 갖는 것이 아니라 제주특별자치도가 별도의 조례를 통해 위임된 사무를 처리할 수 있기 때문에 어떻게 사무 배분을 할 것인가가 매우 중요하다. 수원시 등 100만 인구 이상 대도시들은

시민들에 대한 민주성과 대응성을 높이기 위해서 현재 집중화된 도의 기능과 사무를 어떻게 배분할 것인가가 핵심과제를 분석하는 과정이 이루어져야 한다.

광역형 자치단체 모델 설정의 연구에서 고려할 광역자치단체의 기능은 특별시·광역시 및 道와 같은 광역자치단체의 기능에서 100만 인구의 대도시들이 필요로 하는 기능을 이전하고 권한 확대가 이루어지는 것이 필요하다. 본 기능 유형화 속에서 수원시 등 100만 인구 이상 도시들이 필요로 하는 기능별 유형화와 필요한 기능을 발굴하는 과정이 필요하다. 광역자치단체의 기능은 본 연구의 제3장 3절에서 다루었지만 주요 기능 4가지인 ①광역행정기능, ②보완대행기능, ③연락조정기능, ④지휘감독기능으로 구분된다. 그러나 본 연구의 과정에서 나타난 중요한 관점 중 하나는 시·군 및 자치구는 광역자치단체의 4가지 기능을 제외한 모든 기능을 수행할 수 있는 포괄적인 자치권을 가지고 있다고 보지만 이에 대한 기능 배분에 있어서는 문제가 상당수 존재한다는 것이다. 이규환(2009)은 광역자치단체의 보완대행기능의 경우 자치능력이 부족한 시·군을 위해서는 필요하지만 그 자체가 처리능력을 보유하고 있는 대도시에 대해서는 불필요하며 오히려 이중행정의 폐해가 발생할 우려가 있다는 것이다. 보완 및 대행기능은 연구사회복지·규제 등과 같은 보완적인 성격을 가지며, 병원·연구소·시험장·식품검사소·직업안정소 등이 이에 속하는 것을 고려하면 행정서비스의 증첩을 방지할 수 있는 기능 재배분과 기능별 법적 권한의 확대가 필요하다.

둘째, 광역행정에 대한 기능별 유형화 이후 필요한 것은 해당 기능별 권한 확대의 범위 문제이다. 지방자치단체의 권한은 크게 자치입법권, 자치조직권, 자치인사권, 자치재정권으로 분류되는 바, 기능별 유형화 작업 이후 100만 인구 이상 대도시들이 필요로 하는 권한 확대를 논의할 필요가 있다. 100만 인구 대도시들이 기초단체 행정서비스로는 수요를 충족하지 못하는 영역이 존재하며, 이와 함께 광역행정의 필요성이 나타나는 시점에서 권한 조정, 권한 확대는 당연한 논리이다. 그러나 그 범위를 어디까지 정하여야 할지는 지속적인 관심과 연구가 필요하다. 하나의 예로 자치조직권과 관련된 권한을 살펴볼 수 있다. 2012년 12월 행정안전부는 자치단체 감사업무의 독립성 강화 등을 위해

시·도 감사관의 직급을 상향하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하기 위하여 일부개정령안을 입법예고하였다. 최근에 개정된 법령이지만 기존 관점은 수원시 등 자연발생적인 100만 인구 이상 도시에 대한 문제는 반영되어 있지 못하며, 인구 100만 이상 통합시에 대한 자율통합 추진에 따른 인센티브는 반영하고 있는 불균형적인 행정기구 및 정원기준을 부여하고 있다. 자치단체의 자율통합 추진에 따른 통합시에 대한 인센티브와 함께 자연발생적으로 나타나는 인구 100만 이상 대도시들에 대한 현실 적합한 행정기구와 정원기준 등에 대한 반영이 필요한 것이다. 이를 위해서는 앞서 제시한 광역형 조직 모형 속에서 적합성, 효율성을 고려한 기구 조직화와 정원 산정 등의 구성 과정이 필요하다.

셋째, 100만 대도시 시민들이 필요로 하는 주민생활에 밀접한 사무와 기능을 수행할 수 있도록 복지증진분야, 지역개발 및 생활환경시설 설치, 문화, 소상공인 및 중소기업 육성분야 등의 주민밀착형 사무 권한을 확대하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 자치입법권에 관한 검토가 필요하다. 일반적 기초자치단체는 조례제정권 등 자치입법권을 갖지만, 구상안의 모형은 원칙적으로 기초의회가 없기 때문에 자치입법권이 없다고 볼 수 있다. 따라서 구상안의 기초자치단체의 경우 「지방자치법」 상 자치입법권을 갖지 못할 경우 어떠한 형태의 자치규약을 만들 것이며, 그 권한을 어떻게 줄 것인지 검토가 필요하다. 또한 의회를 설치하지 않을 경우 어떠한 형태로 집행부를 견제할 수 있을 것인가에 대해서도 신중한 검토가 필요하다.

마지막으로 살펴볼 제언적 방향은 광역형 기초단체 구상안에 있어서 기초자치단체의 재정권한의 확보를 위해 어느 정도 수준까지 이양할 수 있는가를 검토와 법률적 관계이다. 이를 위해서는 안전행정부와 100만 인구의 대도시들이 권한 조정에 관한 유기적 협의와 협력이 이루어져야 할 것이다. 기본적으로 자치재정권의 경우에 예산 및 회계의 독립성을 어떻게 확보할 것인가, 지역밀착형 서비스와 관련이 깊은 일부 지방세 이양의 종류와 범위를 어떻게 규정할 것인가도 중요한 요소이다. 특히 구상안은 시장은 과거 시·군 기초자치단체장들 처럼 보조금 등 중앙정부와의 예산교섭권을 갖지 못하기 때문에 이를 어떻게

해결할 것인가에 대해서도 구체적으로 검토해야 할 것이다.

또한 법률과의 관계 측면에서 검토를 한다면 헌법과의 관계에서 현행 법률상 지방자치단체인 경우 헌법 제118조 제①항에 ‘지방자치단체에는 의회를 둔다’라고 규정되어 있음에도 불구하고 주민대표기관인 의회를 설치하지 않고 기관장만 주민직선으로 선출하는 것은 헌법위반이 될 수 있다. 그러나 현재 구상안은 헌법 제117조 및 제118조에 따른 자치단체의 성격이 아니기 때문에 지방의 회를 설치하지 않는다고 해서 헌법에 위반되지 않는다. 또한 「지방자치법」과의 관계에 대해서도 제174조에 제②항1)에 제주지역에 대한 특례를 인정하고 있기 때문에 제주형 자치모형을 충분히 구상할 수 있다. 그렇지만 구상안의 경우 도조례를 통해 자치사무 및 재정권 등을 자치에 위임할 경우 상위법령에 위촉되지 않는 지를 적극 검토할 필요가 있다.

이외에도 광역형 자치단체를 구성하기 위해 적합한 기능을 구축하는 것도 필요하다. 예컨대 다음과 같은 성격을 가진 기능을 수행하는 지방특별기관은 지방자치단체에 우선적으로 흡수토록 하는 것이 필요하다고 본다(이규환, 2009). ①지방종합행정의 성격을 띤 기능, ②지방자치단체와 협의를 요하는 기능, ③도시행정구역내에서 수행될 수 있는 국지적 기능, ④특수한 기술이나 지식을 요하지 않는 기능 등 지방자치단체로 이전.이양 가능한 기능을 발굴하여야 한다. 또한 이승중(2008) 등은 지방자치단체의 자체적인 권한과 관련하여 기본적으로 구역의 통합, 개편 등에 있어서 해당 지방의 자율적 의사에 따라 시행하여야 한다고 주장한다. 영국, 일본, 캐나다, 뉴질랜드, 미국 등 많은 나라들이 지방행정구역의 개편에 있어서 중앙정부에 의한 강제적 획일적 방식보다는 유인과 인센티브 제공을 통한 자율적 운용수단을 많이 택하고 있다. 또한 1985년 공포된 유럽자치헌장(5조)의 자치단위 경계변경은 지역의 사전 동의가 있어야 하며, 주민투표가 의무화된 경우에 주민투표를 시행할 것을 권고하는 사례를 볼 때 우리의 추진전략 과제에서 참고할 필요가 있다(이승중, 2008; 최영출, 2008; 김석태, 2007).

제2절 재정권한의 재조정

1. 지방자치단체의 재정권한의 문제점

우리나라에서 생성된 인구 100만 이상의 대도시들은 규모와 기능, 행정 수요 측면에서 일반 기초자치단체와는 상당한 차이를 보이고 있으며, 일반적인 기초자치단체로 법적 구분되면서 행정·재정상의 특례 부여의 문제가 나타나고 있다. 현행 법률 체계에서는 대도시에 대한 재정 특례는 제한적으로 허용되고 있으며, 재정보전금 특례, 지방세 특례, 교부금 특례, 지방채 발행 특례 등이 법률에 따르고 있다.

그러나 현재 규정된 재정특례는 50만 이상과 100만 이상으로 획일적인 구분이 이루어지고 있다. 50만 인구 이상의 경우 「지방재정법」 제29조, 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제43조 제①항 제②항, 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 시행령」 제17조이며, 100만 인구 이상은 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제43조 제③항을 통해 특례를 부여한다. 지방재정법 제29조에서는 인구 50만 이상 대도시에 대한 재정보전금을 20% 추가지원하며, 이는 일반시·군은 27%인 반면 50만 이상 대도시는 총 47%가 된다. 또한 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제43조 제①항 제②항을 통해 인구 50만 이상 대도시에는 해당 시에서 징수하는 도세 중 10% 범위 안에서 추가 교부한다. 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 시행령」 제17조는 대도시에 추가로 교부하는 도세의 비율을 6.2%로 규정하지만 이는 현재 창원시만 한정 적용하는 문제가 있다. 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제43조 제③항에서는 인구 100만 이상 대도시의 경우 소방시설에 충당하는 지역자원시설세를 시세로 규정하고 있다.

그러나 현행 법령에서는 사무와 조직 특례 위주로 구성되어 있고, 극히 소수의 재정특례만을 법적 제공하는 형태이다. 이양사무와 재정특례 간의 연계가 약하며, 이로 인해 지방으로 이양된 사무 기능에 대해 대도시가 재정측면에서 적절히 대응하지 못하는 문제를 보이고 있다. 지방세연구원(2013)은 기존 재

정특례가 50만 이상의 대도시 위주로 규정되어 있고 100만 이상 대도시의 고유한 행정수요에 대응할 수 있는 차별화된 재정특례가 거의 없으며, 현행 법령에서는 대도시가 징수하는 도시의 일정 부분을 재정보전금과 징수교부금의 형태로 대도시에게 제공하도록 규정하고 있으나 실제로는 이에 미달되고 있다. 또한 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제43조에서는 대도시에 도세의 10%를 추가적으로 교부해주기로 한 사항도 실질적으로 실행되고 있지 않는 문제가 있다.

〈표 5-1〉 2012년 말 지방자치단체별 채무현황

구 분	지자체명	채 무 (A)	시도 본청 채무 중	예산(최종총계, 기금포함) (B)	예산대비 채무비율 (A/B)
			시군구에 융자한 금액 (시도 지역개발기금)		
경기	본청	34,003	18,856	179,972	18.9%
경기	수원시	603		19,347	3.1%
경기	성남시	1,193		22,663	5.3%
경기	고양시	2,690		16,351	16.5%
경기	부천시	982		13,993	7.0%
경기	용인시	6,275		27,994	22.4%
경기	안산시	280		12,570	2.2%
경기	안양시	1,140		9,685	11.8%
경기	남양주시	1,181		10,337	11.4%
경기	의정부시	553		8,438	6.6%
경기	평택시	880		11,790	7.5%
경기	시흥시	2,076		13,757	15.1%
경기	화성시	2,210		12,535	17.6%
경기	광명시	170		6,231	2.7%
경기	파주시	1,012		9,405	10.8%
경기	군포시	320		4,858	6.6%
경기	광주시	1,182		7,245	16.3%
경기	김포시	1,359		7,262	18.7%
경기	이천시	1,028		6,822	15.1%
경기	구리시	225		4,276	5.3%
경기	양주시	934		5,783	16.2%
경기	안성시	143		5,892	2.4%
경기	포천시	449		5,805	7.7%
경기	오산시	286		3,895	7.3%
경기	하남시	200		5,665	3.5%
경기	의왕시	306		3,163	9.7%
경기	동두천시	237		3,431	6.9%
경기	과천시	0		4,101	0.0%
경기	여주군	1		5,438	0.0%
경기	양평군	385		4,325	8.9%
경기	가평군	212		3,907	5.4%
경기	연천군	81		3,751	2.2%

2. 재정권한 재조정의 방향

광역자치단체 모델의 기본적인 성격을 고려한다면 재정권한의 재조정은 필수적이다. 본 재정특례와 권한 재조정에 대한 논의와 주장은 상당수 이루어졌다. 그러나 100만 이상 대도시들의 권한에 대한 충분한 논의가 부재한 시점에서 그 방향을 살펴보고 정책적 제언을 탐색 및 도출하는 것이 필요하다.

첫째, 광역형 기초단체가 효율적인 행정서비스를 제공하기 위해서는 특정재원의 확충방안을 마련하고 안정적이고 충분한 재원 확충으로 이어지는 것이 필요하다. 이와 관련된 재정특례와 관련하여 세목변경, 신세원 신설 등이 어렵다면 국고보조금 확대, 복권발행, 시장공모채 발행 등을 검토하는 것이 필요하다. 현행 50만 이상 대도시에 대한 국가의 특례부여와 함께 100만 이상 인구에 대한 국고보조금과 행정권능 부여는 필수적이다. 또한 기초자치단체는 복권발행의 주체가 아니며, 시장공모채를 발행할 경우 이행 능력이 현실적으로 약하기 때문에 인구 100만 이상 대도시에 대한 복권발행 및 시장공모채의 발행주체지위를 부여하고 원활히 시행할 수 있는 방안을 강구하는 것이 필요하다.

둘째, 공동과제와 단독과제의 세목분류에서 찾을 수 있다. 현행 광역시 세목 중 보통세인 취득세, 레저세, 지방소비세와 현행 구세로 분류되는 등록면허세에 대해서는 직통시와 도가 각각 60% 대 40% 비율로 공동과세하고 있다(지방세연구원, 2013). 이들을 제외한 나머지 보통 지방세 세목인 재산세, 지방소득세, 담배소비세, 자동차세, 주민세는 직통시가 단독으로 과세하며, 현행 광역시 세목 중 목적세인 지역자원시설세와 지방교육세도 직통시 세목으로 분류하는 것이다. 이러한 세목의 기본 편제는 광역형 자치단체 모델의 세입 구조가 될 수 있으며, 재정수입의 구조를 변화시킬 수 있다.

셋째, 재정운영의 자율성 확대이다. 지방채 발행제도가 기채승인제도에서 총액한도제로 바뀌면서 총액한도제를 통해 증서차입과 채권발행이 가능하지만 채무의 실질적 담부는 지방자치단체의 과세자주권에 의거하는 것이다. 최근의 자율성 확대의 움직임을 보면 2012년 5월 「지방공기업법 시행령 및 시행규칙」 개정을 통해 지방자치단체의 지방채 발행 사전 승인규모를 확대하였다. 이는 사전 승인 규모를 500억 원에서 300억 원 이상으로 확대하는 내용으로 지방공

사, 공단, 임원 인사의 투명성과 공정성을 기하기 위하여 임원추천위원회의 회의록을 공개하는 것도 포함되어 있다. 물론 이 같은 지방자치단체에 대한 재정 권한을 범위를 일부 확장할 수 있지만 중요한 것은 100만 이상 대도시들이 부채 관리를 위한 재정력과 수용력을 갖추는 것이 전제되어야 할 것이다. 적정성 여부를 승인받기 위해서는 지방자치단체는 일정 규모 이상의 지방채 발행에 앞서 안전행정부로부터 사업타당성의 승인을 받아야 하며, 지방자치단체의 부채 관리 강화로 인해 재정력 확보를 위한 100만 인구 대도시들의 자율성 확보가 그리 쉽지는 않을 것이다.

지방자치단체는 일정 규모 이상의 지방채 발행에 앞서 안전행정부로부터 사업 타당성 등 사채 발행에 따른 적정성 여부를 승인받는 구조이지만 단순히 지방자치단체의 부채만을 고려하여 재정운영의 자율성을 제한하는 규제 등은 지양되어야 할 것이다.

마지막으로 재정보전금과 도비보조금을 살펴볼 수 있다. 만약 수원시 등 100만 이상 인구도시가 광역시와 동일한 기준의 적용을 받는다면 이들 지원은 중단될 수밖에 없다. 취득세 등 4개 도세의 47% 및 징수교부금(3%)은 2011년 161,646,907천원, 도비보조금은 101,948,000천원인 것을 고려한다면 광역형 자치모형을 통한 100만 인구 대도시의 세입 감소 부분에 재정권한의 조정이 필요하다. 안정적인 세수구조 속에서 재정특례와 재정권한의 조정이 필요하기 때문에 이에 대한 100만 인구 도시들의 방향과 타당성 검토가 필요하다. 재정권한의 재조정은 현재 100만 이상 대도시들이 필요로 하는 자치 과제 중 하나이다.

그러나 2013년 9월 정부는 「지방재정법 시행령 일부개정령안」을 심의 의결하여 시·군 간의 재정력 격차를 완화하기 위해 도가 시·군에 교부하는 ‘재정보전금’이 2015년부터는 시·군의 재정여건을 더 많이 반영하는 방향으로 지급 기준이 개선을 위한 취지로 국무회의를 통과하였다. 현재 일반재정보전금은 해당 시·군의 인구 50%, 도세 징수실적 40%, 재정상황 10%를 반영해 교부하고 있으나, 2015년부터 징수실적은 30%로 축소되고 재정상황은 20%로 확대되는 것이다.

〈표 5-2〉 일반재정보전금의 배분기준

구 분	현 행	개 선
인 구 수	50%	50%
징 수 실적	40%	30%
재 정 력	10%	20%

이에 따라 특광역시를 제외한 전국 158개의 시·군 중 재정이 어려운 113개 시·군의 재정보전금이 증가할 것으로 전망하고 있으며, 재정 여건이 양호해 보통교부세가 교부되지 않는 시에만 배분되는 특별재정보전금이 폐지되도록 하였다. 특별재정보전금은 재정보전금의 운영 과정에서 해당 시의 재정보전금 조성액 보다 오히려 더 많이 배분되어 재정형평성을 약화시키는 문제가 있었다. 따라서 향후 특별재정보전금은 폐지되고, 해당 시의 재정보전금이 조성액보다 적을 경우 해당 도(현재는 경기도만 해당됨)의 조례에서 정하는 바에 따라 우선 보전할 수 있도록 했다.

이러한 제도 개편으로 수원, 성남, 고양 등 경기도 내 6개의 시는 특별재정보전금 대신 일반재정보험금을 받게 되었으며, 경기도는 당초 도내 31개 시군에 2조501억 원을 지원키로 했던 도는 이번 1차 추가경정예산에서 2천879억 원을 감액하기로 하였다. 성남시가 343억 원으로 가장 많은 금액이 삭감되었으며, 용인시(313억 원), 고양시(275억 원), 화성시(265억 원)가 그 뒤를 이었다. 그러나 본래 재정보전금 제도의 취지는 종전의 징수교부금이 시·도세의 징수비를 과다 보전하여 시·군간 재정불균형을 악화시킴에 따라 징수교부금의 교부율을 3%로 일원화(지방세법)한 후, 잔여재원을 시·군에 배분하는 데 있다. 그러나 본 제도로 인해 특별재정보전금을 못 받게 되면서 수원, 성남 등 100만 이상 대도시들은 오히려 역차별을 받게 되었다. 또한 재원의 경우 시·군에서 징수하는 광역시·도세 및 지방소비세의 27% 또는 47%(인구 50만 이상 시)에 해당되지만 실질적으로 인구 100만 이상 대도시에 대한 자원 배분 인식은 제외되어 있는 실정이다.

또한 정부는 특별재정보전금 폐지를 당초 2018년에서 2015년으로 앞당긴

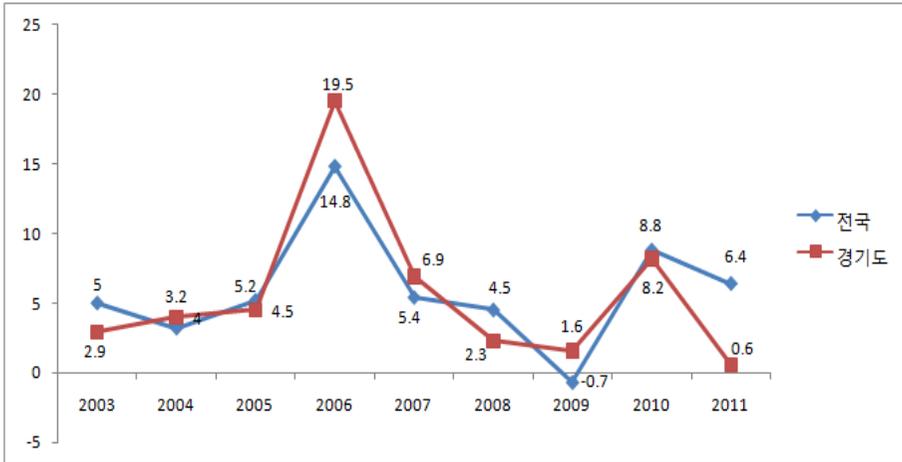
대신 6개의 시의 재정보전금이 조성액보다 적으면 경기도 조례에서 정하는 기준에 따라 우선 보전할 수 있도록 개정안을 수정 의결하였지만 충분한 유예기간의 검토 없이 Top-Down식 정책결정과정은 재정난과 지자체 운영상의 문제로 피해를 입는 지방자치단체들에게 책임을 전가하는 것이며, 제도개편 이후의 대책은 부재한 실정이다.

경기도는 지방재정법에 따라 시·군에 도세 27%(인구 50만 이상 시·군에는 47%)에 해당하는 금액 등을 시군재정보전금으로 지원해야 한다. 이는 재정여건이 열악한 시군에 일반재정보전금이 더 배분될 수 있도록 배분 기준 중 비장세 징수실적을 40%에서 30%로 낮추고, 재정력 반영비율을 10%에서 20% 높이기로 한 것이다. 정부의 개정 취지는 지방자치단체 간의 재정 형평성을 도모하기 위한 조치라고 하지만 100만 이상 대도시들이 재정력 확보가 필요한 시점에서 재정운영의 문제를 야기할 수 있다. 본 개정 이후 지방자치단체에 미친 효과 중 하나는 화성시와 과천시 등에서 찾아볼 수 있다.

화성시의 경우 동탄2신도시 개발로 지출부문이 늘어나고 있는 시점에서 특별재정보전금 폐지 등으로 시의 재원은 점점 줄어 9천141억 원이 모자란 현실이다. 과천시는 자체 분석 결과 70억~130억 원 수준으로 줄어들 것으로 보이며, 어려운 시 재정여건 속에 외부요인으로 세수가 줄어든 것에 문제를 인식하고 있다. 道의 지원이 필요한 시점에서 갑작스러운 재정지원의 변화는 지방자치단체의 안정적 운영을 흔들리게 하는 바, 충분한 유예기간 검토와 재정지원 보전금 변화에 따른 기초자치단체의 안정적 장치 마련 이후 시행하는 방안도 검토하는 것이 필요하다.

다음 그림에서 보여주는 추이에서처럼 경기도는 전국 지방세액 증가율보다 다소 낮게 나타나고 있으며, 정부의 「지방재정법 시행령」 개정 이후 특별재정보전금은 기대할 수 없게 되었다. 따라서 재정보전금과 도비보조금에 있어서 100만 인구의 대도시들이 재정 자율권과 안정성을 확보하여 운영하는 대안과 재정운영 계획이 필요하다. 또한 지방채발행에 있어 채무비율, 예산효율화 등을 고려한 재정건정성이 높은 100만 인구 대도시들이 역차별을 받는 제도적 제약들은 개선되어야 한다. 광역형 자치단체가 대도시의 행정수요를 충족하기

위해서는 안정적이고 체계적인 세입구조를 확보하는 것이 필요하며, 지방채 발행 한도액과 승인 절차 및 과정 개선도 필요하다. 세입구조 측면에서는 과도한 지방세액 증가를 예방하면서 등록면허세, 레저세, 지방소비세에 대한 재정보전금 비율을 높이는 것도 필요하다.



〈그림 5-1〉 지방세액 증가율(%)

제3절 조직·인사 재량권 확대

1. 조직·인사 부문의 문제점

우리나라 지방자치단체의 자치조직권에 대한 문제점은 학계, 연구소, 연구원 등의 전문가집단들에 의해 많은 연구와 논의가 이루어졌다. 지방자치단체의 조직과 인사의 부문에서 환경변화를 고려하지 않는 법령과 규칙에 의한 경직적인 통제, 중복된 정원통제, 자치단체의 필요나 정책목적, 자치역량 등과 관계없이 인구기준을 바탕으로 한 획일적인 자치권 부여, 자치단체의 자치역량고려 부족, 자치단체의 특성 고려 부족, 표준정원 산정의 타당성 결여 등의 문제점이 있다(하혜수 외, 2004).

현재 100만 인구의 대도시 중 수원시의 경우 사회복지직 공무원 정원 195명(1인당 주민 7천100명 담당)중 현재 160여 명 정도만 근무하고 있으며, 30여 명이 육아 및 출산휴가나 퇴사를 하였다. 실제 수원지역 40개 동 가운데 송죽동, 조원2동, 권선구 권선1·2동, 곡선동, 입북동, 매교동, 매산동, 화서2동, 우만2동, 매탄1·2동, 매탄3·4동, 영통1·2동 등 16개 동에는 사회복지 공무원 1명만 근무해 업무 과중, 복지서비스 전달의 문제 등이 존재하고 있다. 그러나 안전행정부의 총액 인건비 제약으로 인원충원과 서비스전달이 그리 원활하지는 않은 실정이다.

100만 인구의 대도시들이 가지는 자치조직권과 자치인사권의 문제점을 제도상의 문제와 총액인건비 실시 이후의 문제 그리고 주민들의 자치의식 부족에서 오는 문제점으로 분류하기도 한다(조성호, 2012). 우선 제도상의 문제점으로 현 「지방자치단체의 행정기구와 정원관리 등에 관한 규정」이 지나치게 세부 사항까지 규정하고 있어 조직운영의 자율성을 침해한다는 점, 직급 특성을 감안하는 정원운영을 시행할 수 없다는 점, 이중적인 규제가 존재한다는 점, 특수한 행정수요를 반영하지 못한다는 점을 들었다. 총액인건비제는 자치단체의 자치조직권과 인사권을 제고하기 위하여 기구 및 정원에 관한 중앙정부의 관여를 최소화하거나 폐지하고자 하는 의도를 가지고 2007년부터 도입된 제도이다(김중성, 2009). 그러나 이 제도는 정원 및 기구관리에 대한 중앙통제에 별다

른 영향을 미치지 못했다는 점, 총액인건비 기준액을 산정하는 것에 대한 문제 등을 남겼다. 마지막으로 우리나라는 중앙정부에 의존하는 발전을 해왔기 때문에 주민들의 지방자치 정신이 부족하고 중앙정부에 대한 의존도가 높다는 점을 지적하였다.

조직 및 인사부문의 유연한 재량권이 필요한 자치시대가 왔음에도 불구하고 지역단위의 공공부문 활용에 있어 중앙 집권식의 인사제도가 적용되고 있고, 지방자치단체의 현실과 문제, 미래지향적 과제 등을 반영하는 자기권한과 책임의 원리에 따른 행정시스템이 이루어질 수 있는 제도가 미흡한 실정이다. 또한 인사관리권 등 주요 권한을 가진 행위자들이 이를 건전하게 활용하지 않고 있다는 점 등도 중요한 문제이며, 이와 함께 공공부문(public sector)의 '줄서기' 또는 '꽤 가르기'식의 폐단, 행정수요 대비 적정 인력을 확보·배치하기 위해 지방자치단체의 능동적인 인사제도의 부재도 주요한 문제로 존재한다. 그동안 자치단체 조직 및 인사제도의 개혁이 자치단체의 특성이나 자율성은 제대로 반영하지 못하고 일하는 방식이나 효율적인 조직 구성, 운영 시스템(소프트웨어 측면)의 개선에는 소홀하며, 조직(기구)과 인력(하드웨어 측면)의 감축에만 중점을 두었다는 비판도 있다(권경득, 2002).

이를 종합해 보았을 때 현재의 조직·인사부문의 제도와 지방자치단체의 재량권은 지방자치 본연의 목적을 실행하기는 다소 미흡한 면이 존재한다. 이와 관련하여 Clark(1984)은 지방자치제(Local Autonomy)를 바라보는데 있어 2가지로 구분하여 접근하고 있으며, 첫 번째로는 사회의 적절한 형식과 도덕적 가치, 사회변화와 사회적 열망으로 보는 관점이다. 두 번째는 사회제도의 역할로써 실천적이고 정치적인 해석으로 보는 관점이다. 지방자치를 실시함에 있어 사회적인 가치를 충족시키고 정치적 제도로서의 역할을 모두 만족시키는 일은 주민과 정부 모두에게 매우 중요한 일일 것이다. 따라서 조직·인사부문의 세부적인 법령과 규칙에 의거한 경직적인 규정운영, 중복적인 정원운영, 이중적인 규제를 지양하고 행정수요 대비 적정 인력을 선발, 배치하는 등의 제도적인 활용과 함께 총액인건비제 등에 있어 유연성을 확보하여 지방자치단체의 적정 인력 활용을 가능케 하는 것이 필요하다.

2. 조직·인사 재량권 확대를 위한 방안

지방자치단체가 조직과 인사부문에서 재량권을 확보하기 위해서는 우선 자치단체에 적용되는 획일적인 기준을 폐지하거나 최소화하고 각 자치단체의 개별적 입법권을 인정하도록 해야 한다(오성호, 2002). 본 제언에 앞서 기본적으로 100만 인구 이상 대도시와 기초자치단체를 동일시하는 우리의 제도적인 문제와 인식의 문제를 앞서 언급하였다. 단순히 인구 50만, 인구 100만으로 나누어 조직, 인사 부문의 권한 및 재량권을 부여하는 것은 지방자치단체의 행정수요 흐름을 반하는 것이다.

자치조직권 운영에 대한 개선방안을 단기안과 장기안으로 구분하여 그 제언을 논하면 서순복·권오철(2003)은 행정수요를 신속히 파악하고 민첩하게 대처하기 위한 단기적 대안은 행정기구를 설치 할 때 단순히 인구규모에 따라 규정할 것이 아니라 기능수행의 효율성 측면, 재정규모, 그리고 지역 내 행정서비스대상(인구)의 규모를 고려한 뒤 차등 폭을 두는 것이 필요하다고 보았다. 장기적인 관점에서는 중앙의 관여를 최소화 또는 배제하고 자치단체 스스로 결정할 수 있도록 지방의회가 운영의 책임을 가지는 것이다. 이와함께 지방의회와 안전행정부 양측이 100만 이상 광역형 기초자치단체들이 필요로 하는 방향으로 협의와 협력, 발전을 도모하는 자세가 필요하다.

자치조직권을 확대하기 위한 방안으로 자치단체의 자치역량을 강화시키고, 자치단체의 대응성을 높이기 위해서는 조직의사결정과정을 축소시키고 효율적인 생산적인 조직으로 거듭나야 하는 것이다. 이를 위해서는 광역형 자치단체들의 재량권을 확보와 함께 일선에서 대응할 수 있도록 조직을 단순화시켜야 하며(조성호, 2012), 자치인사, 자치조직에 관한 재량권과 범위는 유기적인 논의와 충분한 확장이 이루어져야 한다.

조직·인사 재량권의 확대를 위한 방안은 기존 논의들 속에서 조금씩 차이를 보이지만 공통적으로 두 가지로 제시될 수 있다. 우선은 광역형 자치단체 내의 행정수요, 문제, 새로운 기능, 등을 반영할 수 있는 조직·인사의 재량권은 공통적으로 인지되지만 그 과정과 해결방안은 다소 상이함을 보이고 있다. 본 제언

에서는 하나 해결방안으로 지방의회의 역할 수행에서 찾고자 한다. 본래 지방 자치단체의 의사기관으로써 주민에 의해 선출된 의원으로 구성되어 있고 합의를 통해 의사결정을 하는 기관으로 1949년 7월 제정된 「지방자치법」에 의해 모든 지방자치단체는 의결기관인 의회와 집행기관인 자치단체의 장이 존재하는 기관 대립형을 바탕으로 지방의회가 존재하고 있다(최호택·정석환, 2012). 지금까지는 의회의 역할이 두드러지지 못하였지만 지방자치시대를 맞이하여 지역의 대표기관인 의회가 본연의 역할을 통해 광역형 자치단체로서 필요로 하는 조례 제개정, 광역형 자치단체와의 유기적 협의 등이 전제 되어야 한다. 광역형 자치단체의 구축과정에서는 안정행정부, 100만 이상 대도시들의 역할도 중요하지만 지역 의회, 지역구 국회의원 등 상당수들의 공통된 협의방향을 모색하는 과정이 지속되어야 한다. 여기서 중요한 것은 단순히 토론회 등이 이루어지는 것이 아니라 다음 단계로 넘어가는 협의체 등의 구성이 필요한 것이다.

다음으로 살펴볼 수 있는 자치단체의 역량을 강화하는 방안으로써 제도적 측면에서 접근과 대안 탐색이다. 첫째, 중앙정부의 관점에서 50만 인구, 100만 인구 등의 인구통계적인 획일적이고 중복적인 규제와 규정을 적용하기보다는 광역형 자치단체의 특성에 맞는 자주적인 조례를 제정하는 것이 바람직할 것이다. 앞서 살펴본 재정적인 부문에서처럼 당연히 자원 확충방안 마련과 함께 자치단체의 경쟁력을 기르기 위한 광역형 자치단체 내 구성원, 이해관계자들의 역할 분담이 필요하다. 또한 유럽 등 해외 자치사례의 경우 실질적인 지방분권 주의를 떠올릴 수 있으며(Frug, 2002), 지역들 간 자율, 경쟁을 통하여 광역적인 문제나 갈등을 극복하는 모습은 우리는 사뭇 다른 모습이다. 100만 대도시들이 필요로 하는 조직·인사의 재량과 자율권 확보는 지방자치단체의 특성과 내·외적인 문제, 환경에 따라 다를 수 있다. 예컨대 수원시의 경우 미통합 기초 지자체 중 유일하게 전국 최대 규모인 인구 120만의 광역급 대도시로 성장하면서 총액인건비제도의 개선이 요구되었으며, 2014년 총액인건비제에 따른 약 100여명의 증원이 확정되었다.

둘째, 우리나라는 일본처럼 단방제 국가임으로 해외의 지방장관제보다는 부지사, 부시장 체제를 강화하여 광역행정의 조정기능을 강화하는 것이 바람직하

다. 현재 수원시 등 100만 인구 대도시들은 제1부시장, 제2부시장으로 조직화되어 있지만 광역행정 기능과 함께 실질적으로 국, 과의 업무를 총괄하고 해결하기 위해서는 부시장 체제를 추가하는 것도 필요하다. 수원시의 경우 제1부시장 직하에 안전기획조정실, 경제정책국, 복지여성국, 문화교육국, 환경국으로 구성되어 있으며, 담당과는 총 26개과이다. 제2부시장 직하에는 도시재생국, 교통국, 도시창조국으로 구성되어 있으며, 총 12개 과로 직하되어 있으며, 상조직의 유기적 업무 연계와 의사결정 시스템을 확보하기 위해서는 향후 부시장 체제 강화도 고려하여야 한다. 예컨대 제1부시장은 기획행정기능(기획관리본부 + 자치행정본부)을 부여하고 제2부시장은 경제기능, 도시교통, 재난관리기능 부여하여 경제농정본부, 문화관광본부, 도시관리본부, 교통관리본부, 소방재난본부를 구성할 수 있다. 추가적으로 제3부시장을 고려한다면 복지, 환경기능 부여할 수 있으며, 복지여성본부, 환경관리본부를 추가하여 기존 조직 구성보다는 좀 더 체계적이고 전문성을 강화할 수 있을 것이다.

셋째, 총액인건비 제도 등 제도적인 제약 요인에 대한 유연성 확보이다. 기존 총액인건비제로 인해 기초자치단체라는 이유로 조직인사 재량권에서 상당한 제약이 있었던 수원시는 이같은 안전행정부와의 협의를 통해 최소한 사무관 15명과 6급 주사 40명가량의 승진 소요가 생길 것으로 예측되고 있다. 안전행정부와 수원시에 따르면 2014년도 수원시 인건비 규모를 지난해 보다 약 80억 원 가량 증액하였으며, 수원시는 2014년 약 100여명의 정원을 늘릴 수 있다. 이번 총액인건비는 지난해 말 인구 100만 이상 대도시인 수원시의 경우를 고려한 안행부의 인건비 산출식 개선 용역 결과에 따른 것으로 수원시는 물론 고양, 성남, 용인 등 대도시의 자치인사권 활용에 있어 긍정적인 변화를 가져올 것이다. 광역시급 행정서비스 제공이 필요한 시점에서 제도상의 문제와 행정서비스 전달의 문제 등도 일정 부분 해결할 수 있을 것으로 기대된다. 이처럼 100만 대도시들이 필요로 하는 제도 개편, 현실 반영 등의 과정은 100만 도시들이 필요로 했던 인력충원, 기능 배분, 조직 구성 등을 가능케 하는 것이며, 좀 더 유연하고 능동적인 행정서비스 전달이 이루어질 것이다.

조직 구성과 관련하여 100만 인구 도시 중 하나인 수원시는 지난 2012년

12월 시민과의 소통과 복지 분야 등 주민생활밀착형 행정서비스의 기능 강화 등을 위한 조직개편을 시행하였다. 기존 행정지원국(4급)을 기획조정실(3급)로 재편하고, 인권과 분권, 인문학을 담당하는 미래비전과를 신설하기로 했다. 또한 급증하는 복지수요에 능동적으로 대응하기 위해 노인장애인과를 노인복지과와 장애인복지과로 확대개편하고, SNS팀, 복지자원관리팀, 계약지원팀, 음식물 자원팀, 화물팀, 주택관리팀, 경관정책팀 등 13개 팀을 새롭게 신설해 참여와 소통강화 등 시민 서비스를 강화하고자 하였다.

기존 제1부시장이 관장하던 교통안전국과 도시창조국을 제2부시장 관할로, 제2부시장이 관장하던 환경국, 환경사업소를 제1부시장 관할로 행정분야와 기술분야로 조직운동을 재편해 조직의 전문성과 실용성을 기했다. 그러나 이러한 조직개편 과정은 필요한 과정이지만 본 연구의 논의과정에서 실질적인 대도시가 행정서비스를 제공하는 데 있어 실질적인 하부조직이 부재함을 도출할 수 있다. 적합한 상부조직의 설치와 함께 하부 조직들이 구조화될 때 효율적으로 일할 수 있는 조직이 형성되기 때문에 100만 인구의 대도시들은 현재의 100만형 조직 개편과 구성을 시행하는 것이 아니라 정기적인 관점에서의 조직 구성을 요하는 것이 필요하다. 예컨대 이미 100만 인구가 넘은 수원시가 100만형 조직 구성과 기능이 이루어진다면 향후 120만, 150만 인구 증가 이후의 또 다른 정책적 대안을 탐색하여야 할 것이다. 현재의 관점이 아닌 미래의 문제를 인지하고 해결할 수 있는 선제적 대응과 정책적 대안을 제시할 수 있는 조직을 형성하기 위해서는 조직 내에 특례 발굴 관련 TF 등의 구성도 필요하다.

따라서 다음 조직 모형에서 제시하는 국내 100만형 대도시 유형들 중 수원시의 조직 모형을 살펴볼 필요가 있다. 이는 자연발생적인 단독형 100만 대도시는 현재 수원시가 유일하며, 통합시·특례시가 아닌 기초자치단체이기 때문에 그에 따른 조직 모형을 살펴볼 필요가 있다.

수원시의 경우 복지, 여성, 문화 등의 행정서비스 분야에 대한 기능 확대와 함께 프로야구 10구단으로 KT가 유치되어 새야구장건립이 추진되는 등 기존 기초자치단체 이상의 기능이 필요한 현실을 고려하여 조직을 구성하는 것이 필요하다. 본 조직 구성은 기존 제도적인 틀 내에서 구성할 수 있는 기능 배분과 조직모형을 말하는 것이며, 본 구성은 다음과 같다.



〈그림 5-2〉 광역형 기초단체의 조직 모형

또한 본 연구의 과정에서 나타난 것처럼 소방기능 등 관련 재원이 광역형 자치단체에 확충이 된다면 100만 이상 대도시들의 조직 구성에서는 소방본부, 소방국 등을 설치하고 하부 조직으로 소방행정과, 대응구조과, 종합방재센터 등으로 구조화하는 것도 가능하다. 수원시는 현재 제1부시장 직하에 안전기획조정실, 경제정책국, 복지여성국, 문화교육국, 환경국으로 구성되어 있으며, 제2부시장 직하에는 도시재생국, 교통국, 도시창조국이 있다. 따라서 본 광역형 자치단체의 조직 모형과 함께 수원시 등 100만 이상 대도시들의 기존 조직구성과 조화를 이룰 수 있는 개편과정이 필요하다. 조직 기구 개편과정이 광역형 자치단체의 조직화 과정으로 이어진다면 각 국과에서 필요로하는 신규 기능, 특례 등을 발굴하고 이에 따른 조직 구성과 함께 안전행정부, 道 등과의 제도 개선 과정이 필요하다.

물론 안전행정부의 “행정기구직급기준 조정”에서 제시하는 실국본부 설치기준(2012년 기준)을 따르면 인구100만 이상~200만 미만 사도는 9개 이내로 설치하여야 한다. 그러나 단순히 인구규모로 설치기준을 규정하는 현행 방식은

지방자치단체들의 조직 생성과 행정서비스의 효율성을 저해하는 면이 없지 않아 존재한다. 본 연구의 조사과정에서 나타난 것처럼 100만 인구가 넘기 때문에 특례를 부여하는 것이 아니라 100만 인구가 가는 과정에서 필요한 특례들이 나타나기 때문이다. 이러한 특례 부여에 대한 필요성과 제도화가 늦었다는 것은 그만큼 기형적인 기능 배분과 조직 편성이 이루어진 것이며, 향후의 지방자치단체들이 이러한 문제와 난관을 겪지 않도록 하는 정책적 시행착오가 지양되어야 할 것이다.

제4절 자치입법권의 강화

1. 현 자치입법권의 문제점

오늘날 지방자치시대 속에 지방자치단체들과 100만 인구 이상 대도시들이 직면한 난제 중 하나는 자치입법권에서도 찾을 수 있다. 본 문제점은 크게 3가지로 구분될 수 있다. 먼저 자치단체의 조례제정권과 관련된 것으로 국가통치권으로부터 발생된 것이므로 조례는 국가 법령에 위배되어서는 안 되지만 「헌법」에서 규정하고 있는 ‘법령’의 의미가 법률과 명령을 모두 의미하기 때문에 문제가 발생하고 있다. 자치단체의 자치입법권을 중앙정부가 독점하여 그 법률로 자치단체의 권한을 규정하고 이에 따르도록 하는 구조는 각 지방자치단체들의 무엇을 원하고 무엇이 필요한지를 비고려하는 행정행위인 것이다. 자치입법권이라 함은 국회에 의하여 위임된 것이 아니고 헌법에 의해 직접 도출되는 입법권이라는 점에서 행정입법과는 구분되지만, 우리나라 「헌법」 제75조에서 “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.”라고 규정하고 있기 때문에 조례와 대통령령이 상호 충돌할 수 있다는 문제점이 존재하기도 한다(김성호, 2008). 그러나 법률적 갈등과 문제 속에서도 광역형 자치단체에 대한 자치입법권 강화는 기존과는 다른 관점과 대안이 필요한 시점이다.

지방자치시대의 도래 이후 지방자치가 성숙될수록 행정환경이 복잡해질수록 효율적인 광역행정 수요는 증가하고 있고, 그 해결방안으로는 지방자치 선진 국가에서도 널리 활용되고 있는 특별지방자치단체 제도를 눈여겨 볼 필요가 있다. 안전행정부(2006)은 본 제도의 효과를 다양하게 본다. ① 자치단체간 중복투자의 방지와 규모의 경제 실현, ② 관할 구역과 행정서비스 공급 구역의 불일치 해소를 통한 주민 편의, ③ 국가사무의 위임에 따른 자치단체 기능(권한) 확대 및 특별지방행정기관 확장 방지, ④ 지방분권에 대한 지방자치단체의 수용능력 강화 등이 예상된다. 특별지방자치단체 제도가 광역행정을 효율적으로 처리함으로써 대표적인 지방자치단체간 협력수단이라는 점이다. 따라서 수원,

용인, 성남, 고양 등 100만 이상 광역형 도시들은 특별지방자치단체의 도입은 아니더라도 그 과정에서 필요로 하는 특례도입과 제도 안착은 자치입법권 강화를 위한 한 방안이다. 따라서 100만 이상 대도시들은 특례발굴과 도입을 위한 TF신설, 조직 구성 및 기능 개편 등에 관한 지자체간 유기적 연계 등 다양한 활용 방안을 강구하여야 한다. 특히 각 광역형 기초단체별 필요로 하는 기능과 특례 등에 관한 TF는 현재와 미래의 관점이 공존하여야 하며, 단순히 현재의 문제 해결이 아닌 미래 행정 수요와 기능을 인지하고 도입하고자 하는 중장기적 로드맵 구상이 필요하다.

이에 관하여 심경수(2012)는 우리 「헌법」 제117조 제①항 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 하여, 자치입법권은 소위 법령에 범위에 속하는 법규명령에서의 종속성을 가짐으로써 조례제정권의 한계를 규정하고 있다고 보았다. 그러나 법규명령은 각양각색의 사회변동구조를 국회에서 입법으로 충분히 반영하기 어려운 경우 보완적 원리로 만들어진 것이기 때문에 법률과는 구분되어야 한다. 그럼에도 불구하고 현행의 자치입법권은 중앙정부가 독점하는 대통령령, 총리령, 부령 등에 의하여 구속을 받기 때문에 지방자치의 흐름에 반대되는 사고에서 벗어날 수 없다고 지적하였다.

둘째, 우리나라 「헌법」 제117조 제①항은 지방자치단체는 “주민의 복리에 관한 사무”를 처리토록 규정하고 있어, 원칙적으로 지방자치단체는 자치입법권의 대상으로 자치기능을 매개로 하는 고유사무에 한정토록 하고 있다. 그러나 국가사무의 예외적 처리방법의 하나로 인식되는 기관위임사무는 문제가 된다. 기관위임사무의 경우, 실제적인 처리권한의 행사는 고유사무에 근접하고 있으나, 그럼에도 불구하고 지방자치단체의 자치입법권의 영역에서 벗어나고 있다는 본질적인 한계에 부딪치고 있는 것이다. 특히, 사무의 구분에 있어서, 법형식상 법률의 위임근거 조항에 의거하여 시행령 등에서 개별사무를 시·도지사 등 지방자치단체의 장에게 위임한 사무가 기관위임사무라는 점에는 이견은 없으나, 개별법령에서 시·도지사 등 지방자치단체의 장의 권한으로 바로 규정하고 있는 경우는 해석상 혼란을 일으키게 되는 것이다(조성호, 2012).

셋째, 자치입법권과 관련하여 지방자치단체의 행정 실효성 확보수단으로써 법정수입사무제도 이후의 조례·제개정이 가능해지지만 실질적으로 조례의 효력이 광역형 자치단체의 행정서비스 효율성, 효과성 확대에 기여할 수 있도록 우선순위를 보여주고 향후의 제·개정이 이루어지는 것이 필요하다. 광역형 자치단체의 행정 실효성을 확보하기 위해서는 헌법에서 추구하는 기본이념인 법치행정이 지방자치단체에 관해서는 보여주기식 실정을 지양하고 헌법상 보장되어 있는 법치주의는 법령의 실효성뿐 만 아니라 조례의 실효성에서도 함께 실현되는 것이 필요하다.

이를 현행의 자치입법권은 광역형 자치단체를 통한 행정서비스 구현에 있어 실질적으로 부합하지 않는 면이 존재한다. 중앙정부의 대통령령, 총리령, 부령 등에 구속받기 때문에 조례와 상호충돌이 나타날 수 있다는 점, 지방자치단체 사무가 한정적이고 기관위임사무로 인해 자치단체 사무의 자율성이 떨어진다든 점, 조례위반행위에 대한 벌칙이 가볍게 여겨지고 있기 때문에 조례의 실효성이 제대로 확보되지 못하고 있다는 점 등을 살펴볼 수 있다.

2) 자치입법권의 강화 방안

본 자치입법권 강화를 위한 방안과 제언 과정에서는 조심스러운 접근이 필요하다. 제·개정 이후 공통되게 적용되는 자치입법권이며, 수원, 성남, 용인, 고양 등 100만 인구 이상 대도시들이 필요로 하는 방안과 방향이 다를 수 있기 때문이다.

그러나 본 제언에서 제시될 수 있는 자치입법권의 강화방안으로는 첫째, 법령의 범위 안에서만 조례를 제정할 수 있도록 한 「지방자치법」 제15조는 현실을 수용하지 않는 규정으로 일본의 「지방자치법」 처럼 ‘법령에 위반되지 않는 한’으로 개정하여 자치입법권의 제한을 없애야 한다고 보았다(조성호, 2012). 둘째, 자치입법권의 범위를 결정하는 기준이 되는 사무배분체계를 개편하여 자치사무의 범위를 확장시키는 것이다. 특히 기관위임사무를 폐지 또는 최소화하여 국가사무와 지방자치사무를 동등한 비율로 재구성해야한다. 법정수입사무제도 이후 지방자치단체들의 능동적인 역할 행위가 필요하기 때문이며,

이와 함께 광역형 기초단체는 100만 인구 이상의 행정수요를 충족하기 위한 입법 범위가 필요하다. 이는 향후의 연구과제이기도 하지만 분명한 것은 100만 인구 이상이 필요로 하는 입법적 범위는 존재한다는 것이다.

마지막으로 자치입법권을 강화하기 위해서는 전체적으로 광역형 자치단체의 기능을 고려한 입법행위가 이루어져야 한다. 중앙정부 등 단일 주체의 문제인식, 기능 인지 등을 통한 입법과정이 아니라 다양한 행위자, 이해관계자들의 협의와 협력을 통한 기능 배분이 필요하다. 이는 광역형 자치단체가 기능중심의 조직(Function Focused Organization)으로 설계되는 과정이며, 상위 목표속의 하부조직들의 하위 목표를 발굴하고 실질적인 행정서비스 실천과 전달이 이루어지도록 하는 전략적 과제가 필요하다. 이러한 과제와 필수작업은 광역형 자치단체가 각 하위 부서별 담당기능이 행정수요와 어느 정도 부합하고 정책채 감도가 높느냐에 따라 그 성공을 판단할 수 있다. 따라서 일련의 과정 중 하나인 자치입법권과 관련하여 기존과 다른 접근과 관점이 필요하다.

먼저 조례 제정 범위에 관해서 법령 안에서만 조례를 제정할 수 있도록 규정 하던 것을 지방자치단체들이 '법령에 위반되지 않는' 선으로 개정하는 것이 필요하다(김병철, 2002). 둘째, 자치입법권의 범위 또한 확대되어야 하며 「지방자치법」 제9조 제②항(제①항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다 등의 문제가 되는 부분은 법률에 이와 다른 규정이 있지 않으면 그러지 아니한다는 구절이다.)을 삭제하여 자치입법의 범위가 개별 법률에 의하여 침해되는 경우가 없도록 해야 한다. 셋째, 「지방자치법」에 조례 위반에 대한 벌칙규정을 위임함으로써 자치법규의 집행력과 실효성 제고가 필요하며 넷째, 여러 분야의 전문가가 지방의원으로 활동할 수 있도록 지방의원 선거의 광역화가 필요하며, 마지막으로 주민발안제도를 통하여 전문성이 높은 외부 전문가나 시민단체, 주민들이 조례안을 발의할 수 있도록 조례제안의 범위를 확대하는 것이 필요하다.

이를 통해 현재까지 중앙정부 법령에 구속되었던 법률을 개정하는 것에 대한 방안과 자주적인 조례를 발의할 수 있도록 자치단체의 역량을 키우는 방안으로 분류할 수 있겠다. 헌법 개정이 단기간에 진행될 수는 없겠지만 지방자치

제도를 뒷받침하기 위해서는 법률적인 정비는 피할 수 없는 과제가 될 것이다. 또한 조례도 법령과도 같은 무게감을 지냄으로써 지방정부의 존엄성은 더해지게 될 것이다. 한편 법정수입사무제도의 신설, 기관위임사무의 폐지와 자치단체 고유사무의 확대를 통하여 자치단체는 중앙정부에 의존성을 탈피하고 자치단체의 자율성을 회복할 수 있을 것이며, 자치단체 특색과 역량에 맞는 조례 제정을 통하여 실효성 있는 정부운영이 가능할 것으로 기대된다.

그러나 본 연구의 분석과정에서 나타난 것 중 하나는 50만 인구나 100만 인구 사이의 필요로 하는 특례 제도의 신설 없이 수원시 등 100만 인구 도시들은 자연발생적으로 형성되는 과정 속에서 불균형적인 권한과 기능 속에서 지방행정을 이끌고 간 것이다. 다른 市의 경우 큰 폭의 인구 변화가 없는 상황에서도 특례의 필요성을 인지하는 현실에서 인구 유입과 그에 따라 파생되는 행정수요와 기능을 고려하지 못하는 구조는 행정서비스의 질을 떨어트릴 수 있다. 따라서 본 연구를 끝으로 제시하고자 하는 것은 광역형 자치단체의 모델을 탐색만 하는 것이 아니라 시대별로 지방자치단체와 지역 시민들이 필요로 하는 것이 무엇인지 고민하는 제도화 과정이 이루어지는 것이 필요하다. 이를 위해서는 향후의 지속적인 연구와 분석이 필요하다. 자치입법권, 자치주민복지증진권, 자치조직권, 자치인사권, 자치재정권 등으로 구분하여 오늘날 대도시들이 필요로 하는 제도가 무엇인지 살펴볼 필요가 있다. 우리의 대도시들이 경쟁력을 가지기 위해서는 현재의 문제점에만 치우지는 것이 아니라 미래의 문제를 고려하고 선제적 대응을 하는 능동적인 조직으로 구성하는 것이 필요하다. 이러한 노력과 과정들이 이루어진다면 강한 경쟁력을 가진 도시들을 형성하고 보다 효율적인 행정서비스를 제공하는 대도시의 모습을 기대할 수 있을 것이다.

제5절 인구 100만 명이상 도시의 행정사무 특례 정리(안)

이상의 논의들을 정리해 보면 아래 표를 기본으로 하여, 각각의 표에 제시한 기능들을 수행하여야 인구 100 만 명 이상의 광역형 기초단체에 필요한 행정 수요를 충족할 것으로 본다.

〈표 5-3〉 대도시의 사무특례내역

도시유형	사무유형	내역
50만 이상	보건의료에 관한 사무	병원급 이상 의료기관 설치 및 지도감독
	지방공기업에 관한 사무	지방공사의 설립운영 지방공단의 설립운영
	주택건설에 관한 사무	사도 조례를 정하는 일정규모 이상의 주택건설사업계획의 승인 (지방자치단체가 사업시행자가 되는 경우를 제외한다) 대지조성사업계획의 승인 및 준공검사(지방자치단체가 사업시행자가 되는 경우를 제외한다)
	토지구획정리 사업에 관한 사무	토지구획정리사업에 따른 환지계획 인가 부담금 및 보조금의 집행잔액 허가
	도시계획에 관한 사무	행정청이 시행하는 도시계획사업 실시계획인가 및 변경인가와 행정청이 아닌 자에 대한 도시계획사업시행 허가 승인 및 변경 승인 도시계획사업 실시계획 인가 고시 경미한 도시계획의 변경결정 도시계획의 지적승인사무 도시계획사업에 대한 준공검사
	도시재개발사업에 관한 사무	재개발사업 시행자 지정 신청 재개발사업 시행의 지도감독
	환경보전에 관한 사무	배출시설의 설치허가 및 변경허가 환경오염물질의 제거명령 축산폐수정화시설의 설계시공업의 등록 및 지도감독 비산먼지시설의 개선명령 산업폐기물 재생이용업자의 신고수리 및 관리 비산먼지시설사업의 중지 및 시설 등의 사용중지 사용제한명령

건설기계관리 에 관한 사무	건설기계등록 및 등록말소 건설기계등록사항의 변경신고 등
자동차 운송사업에 관한 사무	자동차 운송사업(전세버스·일반구역활물자동차 및 특수여객자동차 운송사업에 한한다) 자동차 운송사업(택시에 한한다) 계획변경인가
지방공무원 인사 및 정원관리에 관한 사무	행정자치부령이 정하는 기준정원 범위 안에서의 6급 이하 정원 책정사무
지적에 관한 사무	토지의 지번경정수인 지적공부의 반출승인 출척변경승인 지적측량검사 지적측량대행법인의 지도·감독
열 사용 기자재에 관한 사무	열 사용 기자재 제조업의 허가
식품제조업 ²⁸⁾ 에 관한 사무	허가변경허가 및 시정명령 시설의 개수명령 폐기처분 허가취소
묘지·화장장 및 납골당의 운영관리에 관한 사무	묘지·화장장 및 납골당의 허가 시체운반업의 허가 묘지·화장장·납골당의 구역 및 시설변경과 폐지의 허가
사회복지시설 에 관한 사무	사회복지시설 수혜자로부터의 비용수납의 승인
고압가스에 관한 사무	고압가스 제조업허가
도시가스에 관한 사무	도시가스공급시설의 설치공사계획 승인 및 변경승인
지방재 발행 승인 신청	-

100만 이상	지방공기업에 관한 사무	지역개발채권의 발행권
	건축에 관한 사무	50층 이하 건축물에 대한 허가권
	택지개발에 관한 사무	택지개발지구의 지정(미리 관할 도시사와 협의하여야 함)
	도시재정비에 관한 사무	재정비촉진지구의 지정 및 재정비촉진계획의 결정
	박물관 및 미술관에 관한 사무	사립 박물관 및 사립 미술관 설립 계획의 승인
	소방 사무	화재 예방·경계·진압 및 조사와 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 등의 업무(창원시 시범 실시)
	농지 관리 사무	도시사를 경유하지 아니하고 농지전용허가 신청서의 제출
	지방공무원 인사 및 정원관리에 관한 사무	지방자치단체별 정원의 범위에서 정하는 5급 이하 직급별·기관별 정원의 책정
	도시관리계획에 관한 사무	개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시관리계획 변경결정 요청권 (미리 관할 도시사와 협의하여야 함)

28) 유가공품 제조업 및 식육제품업에 한한다.

〈표 5-4〉 100만 대도시 사무특례별 인력규모 산정 분야

기능 및 사무	
기능	사무
등록 체육시설업에 관련된 시·도지사의 업무	
사업계획의 승인	골프장 등
농지취득인정	
농지의 전용(轉用) 허가	
농업생산기반시설의 목적 외 사용승인	
농어촌 관광휴양단지 사업계획의 승인	
집유업 또는 축산물가공업의 영업허가	유가공업 한정
특례에 따른(기초자치단체장) 허가를 받은 집유업과 축산물가공업에 대한 「축산물위생관리법」 적용	
과징금을 부과할 위반행위의 종별과 과징금의 금액 결정, 부과, 징수	
행정처분에 관한 청문	어업권 취소, 면허어업 취소, 면허취소 또는 입어 금지, 등록취소, 지정취소 등 취소관련 청문 (※ 어업권은 지자체별 유동적 기능 고려 필요)
도시기본계획수립, 지구단위계획 수립	
산지전용신고	
산지일시사용허가 신고	
에너지이용 효율화 조치	에너지절약 및 온실가스배출 감축을 위한 제도·시책의 마련 및 정비
	에너지의 절약 및 온실가스배출 감축 관련 홍보 및 교육
	건물 및 수송 부문의 에너지이용 합리화 및 온실가스배출 감축

기능 및 사무	
기능	사무
자발적 협약체결기업의 지원 등	에너지절약형 공정개선을 위한 시설 지원
	에너지이용 합리화를 통한 온실가스의 배출을 줄이기 위한 시설 지원
	그 밖에 에너지절약이나 온실가스의 배출을 줄이기 위하여 필요하다고 산업통상자원부장관이 인정하는 시설의 지원
	제1호부터 제3호까지의 시설과 관련된 기술개발 지원
검사대상기기의 검사	특정열사용기자재 중 산업통상자원부령으로 정하는 검사대상기기의 제조 검사, 계속사용검사, 검사면제, 검사증 발급 등
액화석유가스 충전사업 또는 가스용품 제조사업의 허가	「액화석유가스의 안전관리 및 사업법」 제3조 제4항에 따른 액화석유가스 충전사업 허가 및 가스용품 제조사업 허가
조정명령	액화석유가스의 충전시설 및 공급방법에 관한 조정명령
지역산업진흥계획의 수립 (산업집적기획기구의 지정 및 지역산업진흥계획의 제출 등)	지역산업진흥계획의 수립을 위한 정보의 수집 및 전략의 제시
	지역산업진흥계획을 위한 구체적인 기업지원프로그램의 개발
	지역간·기업간 협력사업의 발굴
	산·학·연 협력체계의 구축 방안 마련
	국내외 기업의 투자유치와 관련된 사항
	그 밖에 지역산업진흥계획의 수립 등과 관련된 사항
관광지 시장의 지정 육성	전통시장

기능 및 사무	
기능	사무
사회복지시설의 설치운영 관리	노인복지법인관리,사회복지법인관리,비영리사단법인및민간단체설립허가,출산장려법인관리등
노인주거복지시설의 인력, 운영에 관한 기준과 설치신고	
보건진료기관의 설치 운영	의료법인 업무 및 응급의료업무 등, 지역암센터 관리, 정신보건시설 관리
전염병 및 그 밖의 질병의 예방과 방역	질병관리담당업무총괄, 감염병 관리업무, 국가필수예방접종사업, 경핵관리, 한센, 에이즈, 심뇌혈관질환
식품에 대한 표시기준 제정, 고시	
공중 접객업소 위생개선을 위한 지도	공중위생업소 및 위생감시원 운영
식품접객업 영업시간 및 영업행위의 제한	
지역환경 중기계획의 연도별 시행계획 수립 및 시행 등	
대기오염관련 배출시설 관리	배출업소 통합지도점검, 실내공기질 , 백연배출업소 현황관리, 대기배출사업장 등 지도점검, 대기 지도점검 등, 약취관련 업무, 대기배출시설 관리 업무, 대기 TMS운영, 자동차 배출가스 비산먼지 환경소음 측정망 운영
오염총량 관리 기본계획 수립, 수질오염 관리 등	수질유해화학물질 관리 및 유출사고 수습, 유독물 등록 및 지도점검, 폐수배출업소 지도점검, 수질 지도단속
폐기물처리 기본계획 수립, 폐기물처리 사업자 관리 등	기본계획 수립 및 주요업무계획
폐기물처리시설 설치계획 수립, 업체 관리 등	
건설폐기물 관련 연차별 시행계획 수립 및 사업자 관리	기본계획수립및주요업무계획,사업장폐기물
유독물 제조 판매 저장 운반 사용업자에 대한 관리	수질 유해화학물질 관리 및 유출사고 수습, 유독물 등록 및 지도점검

기능 및 사무	
기능	사무
환경개선부담금 부과 징수 조정 등	개선부담금징수, 증명서류의접수, 분할납부의통지및 일시징수의통지, 개선부담금의강제징수, 개선부담금 의조정등
환경전문공사업의 등록	환경전문공사업 등록, 변경, 취소, 정지 등
환경건설팅회사의 등록	환경건설팅회사의신청접수, 등록, 지원, 등록취소등
과태료부과	환경부장관의 자료재출 요구 등을 거부방해 또는 기피한자에 대한 과태료의 부과 징수
측정대행업의 등록	측정대행업의 등록, 영업정지, 등록 취소 등
과태료부과	과태료부과
일반상수도의 설치 및 관리	상수원 관리 및 수도사업자 지원
	마을상수도 설치 및 관리
간이상수도의 설치 및 관리	
상수원 보호구역의 관리	상수원 보호구역에서의 허가대상행위에 대한 허가
수돗물평가위원회 운영	운영계획의 수립, 위원회구성 및 운영,
저수조 청소업 관리	저수조청소업의 신고접수, 폐쇄, 영업정지, 교육 등
요금징수	요금 등의 강제징수
공공하수도에 관한 공사 또는 유지의 허가	
방류수 수질기준	방류수수질기준강화
	공공하수도 유지관리
분쟁조정위원회 설치운영	분쟁조정위원회 설치 운영
	과태료부과징수

기능 및 사무	
기능	사무
산업단지 지정	
농공단지개발실시계획의 승인	
수도사업의 인가	
주택의 공급기준	「주택법」 제41조에 따라 투기과열지구로 지정된 지역
특별건축구역지정	특별건축구역의 지정, 변경 및 해제
건축사사무소개설	건축사사무소개설, 변경, 휴업, 폐업등신고접수등
	건축사의 징계, 및 과태료의 부과
정비사업 전문관리업자	정비사업 전문관리업자 교육
	정비사업 전문관리업 정보종합체계의 구축·운영
과태료 부과 징수	종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자 및 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자 등에 대한 과태료 부과 징수
하천에 대한 관리	하천 공사의 허가, 하천의 점용허가, 하천수사용 허가 등
	생태하천조성, 하천기본계획, 국가하천관리, 지방하천 정비,
항만공사 준공확인	항만시설관리권의 설정 및 등록·변경등록
	항만시설의 사용허가, 항만시설 운영의 위임·위탁, 항만시설 사용신고의 수리, 항만시설 사용료의 징수 및 면제, 항만시설운영자 또는 임대계약자의 사용료의 요율 및 징수방법 등에 관한 신고의 수리, 사용료 대납업무에 드는 경비의 지급
예선운영협의회의 구성	예선업의 등록 등록취소 및 사업정지
	과징금의 부과 및 징수
	예선 사용의무 명령 및 예선 사용기준의 설정·고

기능 및 사무	
기능	사무
	시
국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 개발행위의 허가	
국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 관련조례 운영	조례운영
국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 지방도시계획 위원회 운영	지방도시계획 위원회 운영
도시개발구역의 지정 등	도시기본계획 수립
	도시관리계획(재정비)수립
재정비촉진지구 지정	재정비촉진지구의 지정, 변경
재정비촉진계획의 수립	재정비촉진계획의 수립 변경
건축규제완화	용도지역 및 용도지구에서의 건축물 건축 제한 등의 예외적용
	조례로 정한 건폐율 최대한도의 예외적용
	조례로 정한 용적률 최대한도의 예외적용
	학교설치기준, 주차장 설치기준 완화 적용
	건축물의최고높이완화적용
도시개발사업의 시행에 관한 특례	입체 환지(立體 換地) 계획을 수립
교육환경의 개선을 위한 특례	학교용지의 매입입대환수 등
재정비촉진지구에서의 기반시설 설치	상수도·하수도 시설 사업을 대행 및 지역기반시설 설치비용 징수
도시 재정비 위원회	도시 재정비 위원회 설치 운영
주건환경정비업무	
도시·군 관리계획의 결정	도시·군 관리계획의 결정, 변경 등
개발제한구역관리계획의 수립	개발제한 구역의 지정, 관리 및 해제

기능 및 사무	
기능	사무
	훼손지 복구계획
행위제한	도시·군계획사업의 시행의 허가
	건축물의 건축을 수반하지 아니하는 토지의 형질 변경
	용도변경
개발제한구역 보전 부담금	부담금의 부과·징수
	납부기한 연장 또는 분할납부 허가, 허가의 취소 또는 부담금과 가산금의 징수, 부담금의 환급
택지개발지구의 지정	택지개발지구 지정 협의, 지정, 변경
	택지개발지구 의 기초조사
택지개발계획의 수립	토지이용에 관한 계획 및 기반시설 설치계획, 감독
택지개발촉진법에 따른 실시계획의 작성승인	실시계획의 작성 승인, 감독
택지개발촉진법에 따른 준공검사	준공검사
도시공원을 점용할 수 있는 대상 및 점용 허가	도시공원 점용허가
도시자연공원구역에서 할 수 있는 행위의 허가	도시자연공원 구역에서의 행위 허가
녹지를 점용할 수 있는 대상 및 점용 허가	녹지 점용 허가
도시철도기본계획의 수립	도시철도기본계획의 수립·제출
	경미한 기본계획의 변경
「도시철도법」에 따른 연구기관 보조	도시철도기술의 육성·발전을 위하여 국토교통부장관이 특히 필요하다고 인정하는 법인 또는 단체에 대한 보조금, 출연금등 지급

기능 및 사무	
기능	사무
여객자동차 운수사업자에 대한 지원	시내버스 적자노선 재정지원, 버스 공영차고지 조성 및 관리, 운송원가 및 용역, 경영합리화 지도 점검, 재정지원체계 개선, 택시유가보조금 등
자동차의 운행제한 명령	자동차의 운행제한 명령
운수종사자 연수기관 설립운영, 지정, 지원 등	화물운수사업
교통영향분석 개선대책 연구 조사, 교통시설 확충 등	교통영향분석 개선대책 심의위 운영, 교통영향분석 개선 대책 사전검토 등

〈표 5-5〉 100만 대도시 광역사무의 재정 추계 분야

기능	세부사업	예산내역 (인구 100만 도시 사례 적용)
등록 체육시설업에 관련된 시·도지사의 업무	학생승마활성화 사업	학생승마 활성화사업
	체육시설 개선 및 확충	일반운영비
		여비
		연구개발비 시설비 및 부대비
사업계획 승인 등	인력 충원	
농지취득인정 농지의 전용(轉用) 허가	농지이용관리지원	농지이용관리 지원비
농업생산기반시설의 목적 외 사용승인	농산물 생산시설 현대화	현대식 시설하우스 개·보수
		채소류 주산단지 조성
		화훼 생산단지 현대화
		시설하우스 하절기 작업환경 개선
농어촌 관광휴양단지 사업 계획의 승인	농어촌자원복합산업화 사업	농어촌 테마공원 조성
		지역특화품목 육성
		화훼공동판매장 시설지원
	도농교류활성화 지원	일반운영비
		농촌체험마을 참가자 체험실비 지원
		농촌체험마을 사무장 채용지원
집유업 또는 축산물가공업의 영업허가		인력충원
특례에 따른(기초자치단체장) 허가를 받은 집유업과 축산물가공업에 대한 「축산물위생관리법」 적용		인력충원
과징금을 부과할 위반행위의 종별과 과징금의 금액 결정, 부과, 징수		인력충원
어업허가	어선 어구의 조업허가	해당없음

기능	세부사업	예산내역 (인구 100만 도시 사례 적용)
행정처분에 관한 청문	어업권 취소, 면허어업 취소, 면허취소 또는 입 어금지, 등록취소, 지정 취소 등 취소관련 청문	해당없음
도시기본계획수립, 지구단 위계획 수립	도시관리계획 변경	일반운영비
		여비
		업무추진비
		연구개발비
	제1종 지구단위 계획	일반운영비
		여비
		업무추진비
	주거단지조성 구상	일반운영비
		여비
		업무추진비
	도시계획시설 결정	일반운영비
		여비
		업무추진비
		연구개발비
	도시행정 운영	일반운영비
		여비
업무추진비		
직무수행경비(대민활동비)		
산지전용신고		해당없음
산지일시사용허가·신고		해당없음

기능	세부사업	예산내역 (인구 100만 도시 사례 적용)
에너지이용 효율화 조치	지역에너지 절약사업	사무관리비(에너지절약 교육홍보, 위탁 교육)
		여비
		민간이전(민간경상보조)
		가로등(LED) 교체사업
	신재생 에너지 사업	민간자본보조(그린홈보급)
		태양광 발전시설 설치
	천연가스버스 보급	민간자본보조
	자동차 배출가스 관리	민간자본보조 (공회전제한장치보급, 친환경운전안내장치 보급)
	전기자동차 보급	전기자동차 및 충전인프라 보급
		공기관 등에 대한 대행사업비
		자산취득비(전기자동차)
	대기환경 선진화 사업	일반운영비
		여비
업무추진비		
일반보상금		
자발적 협약체결기업의 지원 등	오염우심지역 대기개선 사업	운행차 저공해화 사업
		중소기업 대기환경 개선사업
	녹색성장지원	일반운영비(홍보물제작 등)
		여비
		업무추진비
		녹색성장 포럼운영
		녹색생활 실천마을 활성화 사업
		기후변화적응 세부시행계획 수립
	학교건물 옥상녹화사업	

기능	세부사업	예산내역 (인구 100만 도시 사례 적용)
	기후변화 대응	일반운영비(목표관리제, 위크숍 운영)
		탄소포인트 인센티브
	그린스타트 운동지원	일반운영비 (녹색생활실천사업추진)
		녹색 나눔장터 운영지원
		그린스타트 대회 개최지원
		범시민운동 지원
		광역네트워크 및 전담인력
		기후학교 운영
		그린리더협의회 운영지원
		그린스타트 운동지원
검사대상기기의 검사	굴뚝자동측정기 설치운영	굴뚝 자동측정기 설치운영
액화석유가스 충전사업 또는 가스용품 제조사업의 허가	「액화석유가스의 안전관리 및 사업법」 제3조 제4항에 따른 액화석유가스 충전사업 허가 및 가스용품 제조사업 허가	인력충원
조정명령	액화석유가스의 충전시설 및 공급방법에 관한 조정명령	인력충원
지역산업진흥계획의 수립	창업지원 및 창업보육센터 운영	대학창업보육센터 운영 활성화 지원
		공장설립관리정보망 운영
유통환경개선	전통시장 시설현대화	전통시장 시설현대화 사업

기능	세부사업	예산내역 (인구 100만 도시 사례 적용)
	전통시장 육성	일반운영비(홍보물제작 등)
		여비
		업무추진비
		전국우수시장 박람회 참가지원
		시 상인연합회 퇴직인력 인건비 지원
		지역민방활용 전통시장 홍보
사회복지시설의 관리	푸드마켓	푸드마켓
	광역푸드뱅크	광역푸드뱅크
	사회복지시설 및 단체 운영지원	사회복지 공동모금회 운영비
		나눔운동사업
		나눔대축제
		지역사회복지증진사업
		자활한마당 개최
		보조금 전용카드제 특별사업
	장사문화 시민의식 개선사업	
	노숙인 쉼터운영	노숙인 쉼터 운영비 보조
	사회복지 협의회 운영	사회복지 협의회 운영보조
	장애인복지시설 기능보강	장애인 복지관
		장애인 체육관
종합장사시설 인센티브 지원	장사시설 유치지역 위탁사업 운영지원	
하늘공원 관리	민간위탁 임대료 지원	
	장례문화 개선 다큐멘터리 제작	
중증장애인 자립생활센터 사업지원	중증장애인 자립생활센터 사업지원	

기능	세부사업	예산내역 (인구 100만 도시 사례 적용)
	장애인 단체 지원	시각장애인 복지연합회
		농아인 협회
		지적장애인 복지협회
		신장장애인 협회
		곰두리봉사회
		장애인 총연합회
		지체장애인 협회
		장애인 복지 시설협회
		장애인부모회
		편의시설설치 시민촉진단
		지체장애인 편의시설 지원센터
		장애아동 달팽이 학교
		장애인 가족 지원센터
		장애인 재활 협회
		장애인 문화센터
		장애인 복지서비스지원협회
		성인장애인학교
	호국단체 지원	광복회
		상이군경회
		전몰군경유족회
		전몰군경미망인회
		무공수훈자회
		6·25 참전 유공자회
		고엽제전우회
		특수임무 수행자회
		월남전 참전자회
		재행군인회
보훈회관		

기능	세부사업	예산내역 (인구 100만 도시 사례 적용)
	노인연합회 단체지원	노인연합회
		노인지도자 대학
		노인연합회관
	노인보호전문기관	노인보호전문기관
		종사자 처우개선 수당
	학대피해노인쉼터	학대피해노인 쉼터
	효문화 지원	효문화 지원센터
	노인일자리 사업	노인일자리 지원센터
		노인연합회 취업지원센터
		노인복지관
	재가 노인복지시설	재가노인비원서비스 시설
		종사자 처우개선 수당
	노인여가시설 기능보강	노인여가시설 기능보강
	보육정보센터 운영	보육정보센터 운영
		대체교사 운영
	아이낳기 좋은세상 운동본부 운영	아이낳기 좋은세상 운동본부
	여성신년교류회	여성신년교류회
	여성이카데미	여성이카데미
	여성인력개발센터	여성인력개발센터 운영
		여성인력개발센터 건립
여성새로일하기 센터	새일여성인턴제 운영	
	취업설계사 운영	
	사후관리서비스	
	경력단절여성 직업훈련교육	
	고학력 경력단절여성 직업훈련교육	
	구인처 발굴 및 동행면접 등 활동경비	

기능	세부사업	예산내역 (인구 100만 도시 사례 적용)	
	여성회관	여성회관	
	건강가정지원센터	건강가정지원센터	
	해바라기 여성아동 센터	해바라기 여성아동 센터	
	가정·성폭력 피해자 지원시설 및 상담소 운영	폭력피해 이주여성 보호시설	
	여성장애인 역량강화	여성장애인 어울림센터	
	아동보호 사업기관 운영		아동보호전문기관
			결연사업기관
			강정위탁 지원센터
	방과후 돌봄서비스		지역사동센터 지원단
			지역아동센터 평가단
	청소년 활동 진흥센터	청소년활동진흥센터	
	청소년 문화의 집	청소년 문화의 집 건립	
	성문화 센터	성문화 센터	
	청소년상담복지센터	청소년상담복지센터	
노인주거복지시설의 인력, 운영에 관한 기준과 설치 신고	재가노인복지시설	재가노인지원서비스시설	
	노인의료복지시설	노인주거복지시설 운영	
보건진료기관의 설치 운영	지역암센터	지역암센터	
	응급의료 정보센터	응급의료 정보센터	
	이동응급의료세트	이동응급의료세트	
	정신요양시설	정신요양시설	
	정신보건심판 위원회	정신보건심판 위원회	
	정신보건센터	정신보건센터	
	아동, 청소년 정신보건 사업	아동, 청소년 정신보건사업	

기능	세부사업	예산내역 (인구 100만 도시 사례 적용)
전염병 및 그 밖의 질병의 예방과 방역	손상퇴원환자 표본병원 감시	손상퇴원환자 표본병원 조사
	에이즈예방 및 치료사 업 지원	에이즈 감염치료 보조제
		에이즈환자 진료
		성매개감염병 진단시약
		에이즈 진단시약
		에이즈감염인 등록관리
	국가예방접종사업지원	에이즈감염자 보건교육실비
		보건소 예방접종 약품
		B형간염 주사기감염 예방
		예방접종등록센터
	주요 감염병 관리사업 지원	민간병의원 접종비 지원
		주요 감염병 표본감시
		의료관련 감염병 표본감시
		SARS등 신종인플루엔자 일일감시
	감염병 예방관리지원	표본감시사업운영
		감염병 관리 FMTP
	감염질환 역학조사	인플루엔자 무료 예방접종
		감염질환 역학조사
	한센병환자 관리지원	한센양로자 생계비지원
		한센인피해자 생활지원금
신종·재출현 감염병 위기관리	신종·재출현 감염병 위기관리	
국가결핵예방사업	병의원접촉자 검진	
	결핵역학조사	
	입원명령자 지원	
	환자관리사업	
	결핵약품 및 기자재	

기능	세부사업	예산내역 (인구 100만 도시 사례 적용)
	심뇌혈관질환 예방관리 사업	민간이전
		민간경상보조
		자치단체등 이전
		만성질환관리 및 조사감시 FMTP운영
		민관협력모형 고혈압·당뇨병 등록관리 사업
식품에 대한 표시기준 제정, 고시		해당없음
공중 접객업소 위생개선을 위한 지도	식품안전감시 및 대응	식품위생 지도단속
		어린이 기호식품 전담관리원
		시니어 감시원
식품접객업 영업시간 및 영업행위의 제한		인력충원
지역환경 중기계획의 연도별 시행계획 수립 및 시행 등		인력충원
대기오염관련 배출시설 관리	대기환경수준전광판	대기환경수준전광판
	대기배출업소 지도점검	일반운영비
		급량비
		시설장비유지비
		여비
		재료비
굴뚝자동측정기 설치운영	굴뚝자동측정기 설치운영	
오염총량 관리 기본계획 수립, 수질오염 관리 등	수질배출업소 지도점검	일반운영비
		여비
		수질오염방지 소모품
		이동식 자동채수기
폐기물처리기본계획 수립, 폐기물처리 사업자 관리 등	노후슬레이트처리	노후 슬레이트처리
		슬레이트 건축물실태조사
		석면피해 구제급여 부담금

기능	세부사업	예산내역 (인구 100만 도시 사례 적용)
폐기물처리시설 설치계획 수립, 업체 관리 등		유기성폐기물 바이오가스화시설 설치사업
		생활폐기물매립장 확장사업
		생활폐기물소각장 증설사업
		소각장 관리운영
건설폐기물 관련 연차별 시행계획 수립 및 사업자 관리		-
유독물 제조 판매 저장 운반 사용업자에 대한 관리		해당없음
환경개선부담금 부과 징수 조정 등	환경개선부담금 징수	환경개선부담금 징수
환경전문공사업의 등록	-	인력충원
환경건설팅회사의 등록	-	인력충원
과태료부과	-	인력충원
측정대행업의 등록	-	인력충원
과태료부과	-	인력충원
일반상수도의 설치및 관리	-	인력충원
간이상수도의 설치 및 관리		마을상수도 및 소규모 급수시설 운영관리
		빗물이용시설 설치사업
상수원 보호구역의 관리	-	인력충원
수돗물평가위원회 운영	-	인력충원
저수조청소업 관리	-	인력충원
수도법에 따른 요금징수	-	인력충원
공공하수도에 관한 공사 또는 유지의 허가		인력충원
방류수 수질기준	방류수수질기준강화	인력충원
	공공하수도 유지관리	인력충원
분쟁조정위원회 설치운영	분쟁조정위원회 설치 운영	분쟁조정위원회 회의 및 관계전문가 수당
	과태료부과징수	인력충원
산업단지 지정		인력충원

기능	세부사업	예산내역 (인구 100만 도시 사례 적용)	
농공단지개발실시계획의 승인		인력충원	
주택의 공급기준	투기과열지구로 지정	인력충원	
특별건축구역지정	특별건축구역의 지정, 변경 및 해제	인력충원	
건축사사무소개설	건축사사무소개설, 변경, 휴업, 폐업등신고접수등	인력충원	
	건축사의 징계, 및 과태료의 부과	인력충원	
개발제한구역 관리	개발제한구역 관리	개발제한구역 주민지원 사업 현장 업무 보조	
		개발제한구역 관리업무 관련 자료 인쇄	
		개발제한구역 관리 및 조정 업무추진비	
		개발제한구역 관리비	
		개발제한구역 관리 항공사진 구입	
	개발제한구역 주민지원	개발제한구역 주민지원 사업비	
		각종 계획서 업무보고서등 인쇄	
		업무추진비	
	여객자동차 운수사업자에 대한 지원	버스 공영차고지 조성	시설비
			부대비
공영차고지 관리		공영차고지 유지관리	
		공영차고지 위탁관리	
적자노선 재정지원		적자노선 재정지원	
		성과별 차등지원	
무료환승 운임보조		무료환승운임보조	
저상버스 도입보조		저상버스 도입보조	
운수업계 유가보조		유가보조금 환수고지서 발송 우편요금	
		버스	
	택시		

기능	세부사업	예산내역 (인구 100만 도시 사례 적용)
	택시육성지원	택시운수종사자 감성교육 동영상 제작
		택시요금 카드결제 수수료 지원
		택시요금 카드결제 통신료 지원
		브랜드 택시 운영활성화 지원
	내부거래지출	시내버스 대·폐차 보조
		벽지·개선명령 노선 교통량 조사
		벽지·개선명령 노선지원
		시내버스 노선 가이드 북 제작
	운수업계 유가보조	화물
	화물자동차 휴게소 관리 운영	화물자동차 휴게소 운영수입 검토 수수료
		여비 업무추진비
교통영향분석 개선대책 연구 조사, 교통시설 확충 등	교통행정운영	교통정책 추진 용품 구입
		교통정책관련 보고서 제작
		교통안전 홍보물 제작
		교통행정관련 위원회 운영
		교통건설 민방위 시책추진
	교통관리센터 운영	교통관리센터 일반운영비
		교통사고 잦은 곳 개선사업
		어린이 보호구역 개선사업
		버스정보시스템 확대
		지능형 교통체계 유지보수
		교통안전 시설물 유지보수

참고문헌

참고문헌

- 강창민(2010). “제주특별자치도형 기초자치단체 도입에 관한 주요 이슈와 과제.” 제주발전포럼
- 강형기·허 훈(2009). “한·일 지방분권정책의 현상과 평가.” 한국지방자치학회보 18(3), 한국지방자치학회.
- 고 전(2003). 『지방교육자치제도진단연구』. 한국교육개발원
- 권경득(2009). “지방행정체제의 개편방안: 지방정부의 광역화.” 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집
- 권오성(2009). “경제위기 하에서의 지방재정의 역할.” 한국지방재정공제회
- 김기주(2006). “지방자치단체의 권한 분류에 관한 연구.”
- 김근세·권순정(2002). “한국 중앙행정기관의 국가기능과 행정수단” 한국행정학회보 34(1), 박현신. (2009). “노무현 행정부의 국가기능과 규모분석: 민주행정론의 관점에서.” 정책분석평가학회보 19(3): 125-160
- 김동훈(2010). “대도시 특례제도- 일본의 도시특례제도를 중심으로.”
- 김병국, 권오철(2005). “대도시행정체제의 개편방안 - 인구 50만 이상 시에 대한 행재정특례부여를 중심으로-.” 한국지방자치학회보 17(1)
- 김병국(2012). “대도시 사무특례의 현황과 개선과제.”
- 김택, 유종해(2010). 「한국지방행정론」. 한국학술정보
- 김현조(2009). 『지방자치론』. 대영
- 고경훈(2012). “대도시 특례 확대를 위한 판별기준.” 지방행정 61(705)
- (2013). “대도시 특례발굴을 위한 판별기준 연구.” 한국정책학회 춘계학술발표논문집
- 김남진(1988). “지방자치와 대도시특례.” 考試界
- (1988). “지방자치실시에 따른 과제: 지방자치와 대도시 특례 - 「지방자치법」 상의 관계규정을 중심으로.” 지방행정 37(419)
- 김도희(2004). “사회복지행정수요증대에 따른 지방정부의 대응실태와 과제-울산광역시 사회복지행정조직개편과 사회복지비지출을 중심으로-.” 지방정

부 연구 9(4)

- 김병국, 권오철(2005). “대도시행정체제의 개편방안 - 인구 50만 이상 시에 대한 행재정특례부여를 중심으로-.” 한국지방자치학회보 17(1)
- (2012). “대도시 사무특례의 현황과 개선과제.” 지방행정 61(705)
- 김순은(2012). “스세셜 이슈: 외국 대도시 사무특례 사례.” 지방행정 61(705)
- 김성희(2009). "지방정부지출의 결정요인에 관한 연구: 점증성과 경쟁성을 중심으로." 한국행정학회 학술대회 발표논문집
- 김성호(2008). "지방의회의 자치입법권의 강화방안." 한국자치발전연구원
- 김병국(2004). “지방자치단체의 자치조직권 강화방안” 『제21회 지방분권포럼 발표논문집』, 서울대학교 행정대학원
- 김병철(2002). "지방의회의 자치입법권과 개선방안 연구." 한국자치발전연구원
- 김인식(1990). “대도시행정의 특징과 행정특례제도.” 지행행정 39(442)
- 김익식(2011). “우리나라 대도시 특례제도의 문제점과 개선방향.” 경기행정논집
- 김운식(2007). 『자치시대의 정부간 관계』 대명사
- 김 원(1990). “대도시행정의 특징과 행정특례 제도.” 지방행정 39(438)
- 김종성(2009). "지방자치단체의 자치조직권에 대한 중앙의 통제제도 -총액인건비제의 도입을 중심으로-." 사회과학연구 20(1)
- 김헌조(2009). 『지방자치론』. 대영
- 마상렬(2011). “대도시 특례에 대한 경남의 대응방안.”
- 박병주(2009). "해양·수산분야 행정수요 증대에 따른 경남의 과제" 경남발전연구원
- 박우서(2001). 『지방자치와 광역행정』. 대영
- 박석희(2010). “일본의 대도시 특례제도 현황과 시사점 일반논문 : 일본의 대도시 특례제도 현황과 시사점- Features and Implications of Special Actions for Metropolitan Cities in Japan.” 정부와 정책
- 박재욱(2008). “광역권역의 통합·협력을 위한 광역거버넌스의 이론적 논의” 『지방행정연구』, 22(3)
- 배준식·박기정(2008). "조정교부금제도와 기준재정수요 추정에 관한 연구: 서

- 울시 자치구 행정수요 분석을 중심으로." 한국지방재정논집 13(3)
- 서순복, 권오철(2003). "자치조직권 운영실태의 비교분석과 개선대안 -서울특별시와 경기도를 중심으로-." 한국사회와 행정연구 13(4)
- 서재호(2011). "지방자치단체의 기능별 행정기구 변화에 대한 연구: 행정수요와 지방자치제도 변화의 영향을 중심으로." 지방행정연구 25(3)
- 손희준(2004). "대도시(인구 50만 이상)의 재정특례 부여방안- A Study on the Financial Exceptions of the Metropolitan Cites(population 500,000 above) in Korea." 청주대학교 사회과학연구소
- 신중순(1979). "대도시행정제도의 개혁 : 대도시사무배분의 특례화 방향- 지정 시 제도 도입을 중심으로." 대학지방행정공제회
- 신원득·최재송·이은희(1998). "경기도 대도시 행정수요와 행정체제에 관한 연구." 경기개발연구원 연구보고서
- 신원부(2013). "인구 100만 대도시 조직모델에 대한 실험적 설계에 관한 연구: 기능(특례), 재정, 기구 및 인력을 중심으로." 한국정책학회 춘계학술발표논문집
- 심경수(2012). "자치입법권에 대한 실증적 연구: 대전광역시 조례를 중심으로." 법학연구 23(1)
- 심익섭(2012). "대도시 사무특례의 의의와 필요성." 지방행정 61(705)
- 소순창(2007). "일본의 대도시 특례와 광역행정제도에 관한 연구 일본의 대도시 특례와 광역행정제도에 관한 연구- A Study on the Exemption Model for Metropolitan Cities And Regional Administrative Systems in Japan." 아태연구, 14(2)
- 소진광 외(2008). 『한국지방자치의 이해』 . 박영사
- 안영훈 외(2006). "중앙행정기관 권한의 제주특별자치도 이양방안." 한국지방행정연구원
- 안영훈(2012). "스페셜이슈 : 대도시 사무특례의 분야별 개선과제." 지방행정 61(705)
- 안전행정부(2013). "2013년 지방자치단체 행정구역 및 인구현황."

- 이달곤, 하혜수, 정정화, 전주상, 김철희(2012). 『지방자치론』. 박영사
- 이명석(1998). “지방자치단체공무원 규모의 결정요인에 대한 연구: 도시공무원을 중심으로.” 한국행정학보 32(2)
- 이재필(2012). “인구 50만 이상 대도시 특례의 평가와 과제.”
- 이규환(2004). “대도시의 행정특례범위에 관한 연구 대도시의 행정특례범위에 관한 연구- A Study on the Differential Decentralization System of Metropolitan Cities in Korea.” 행정논집 31
- (2004). “대도시의 차등분권과 행정특례 범위에 관한 연구.” 국토연구원
- (2006). 『한국지방행정학- 이론과 실제』. 법문사
- 이성근(2012). “스페셜이슈 : 대도시 특례.” 지방행정 61(707)
- 이승종(2008). “지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편방안.” 행정논총 46(3): 361-390
- 이용환 외(2005). “인구 50만 이상 대도시특례에 관한 경기도 대응방향 연구- A Study on Special City Regulations.” 경기개발연구원
- 임도빈(2004). 『한국지방조직론』. 박영사
- 오세덕(1995). “행정수요의 관리에 관한 연구.” 경희법학 30(1)
- 오성호(2002). “지방자치단체 인사행정의 쇄신방안”, 『한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집』, 한국행정학회.
- 장은주, 김병준, 조규영(1999). “지방자치단체의 기능별 공무원 정원관리 연구.” 한국정책학회보 8(3)
- 정덕주(2005). “대도시권 특례제도의 한일 비교.” 동아대학교 사회과학논집 24(1)
- 정부혁신지방분권위원회(2005). 『참여정부의 지방분권 백서 4』
- 정용덕(2001). “한일 중앙-지방정부간 국가기능 배분에 관한 실증적 연구: 공공선택 모형의 적용을 중심으로”, 『국제·지역연구』, 10(2)
- 정재욱, 안성수(2008). 『한국지방자치의 이해- 이론과 실제』. 대명
- 장병구(2004). 『지방자치행정론』. 형설
- 장은주·김병준·조규영(1999). “지방자치단체의 기능별 공무원 정원관리 연구.”

한국정책학회보 8(3)

- 장하용(2006). 『새지방자치론-이론과 실제』. 백산
- 조성호 외(2008). “경기도 기구 개선방안.” 경기개발연구원 외(2011). “대도시 행 · 재정 특례의 평가와 대안 대도시 행 · 재정 특례의 평가와 대안- A Study on the Evaluation and Alternative of Metropolis Special Cases.” 경기개발연구원 외(2012). “도의 지위 및 기능 재정립에 관한 연구.” 경기개발연구원(2013a). “100만 대도시 사무특례 수행의 사업예산 규모분석.” 경기개발연구원(2013b). “100만 대도시 사무특례에 따른 인력규모 산정.” 경기개발연구원(2013c). “100만 대도시 특례의 시론적 연구.” 경기개발연구원(2013d). “100만 수원대도시 재정특례 연구.” 경기개발연구원
- 조정찬(2012). “스페셜이슈: 대도시 사무특례의 법제화 방안.” 지방행정 61(705)
- 지방분권촉진위원회(2010). “국가와 지방간 사무처리제도 개선 문답자료.” 행정안전부 2010년 12월 16일자 보도자료.
- 지방분권촉진위원회(2012). 「제2기 지방분권촉진위원회 지방분권 백서」
- 최봉기(2006). 『지방자치론』. 법문사
- 최영출(2008). “우리나라 지방행정구역 개편의 과제와 향후 방향.” 선진한국정책연구원 공동학술심포지엄 외(2008). “지역경쟁력 강화를 위한 자치단체간 자율통합방안연구.” 한국지방자치학회 연구용역보고서
- 최용환(2012). “대도시 특례에 대한 충북의 대응방안.”
- 최진혁(2005). “지방분권화에 부응하는 「지방자치법」의 발전적 개정방향 지방분권화에 부응하는 「지방자치법」의 발전적 개정방향- An Orientation on Reasonable Amendment of Local Autonomy Law for Decentralization.” 지방정부연구 9(1)
- 최창호(1977). “한국에서의 행정수요변동의 예측과 그에 따른 지방행정조직정비의 방향.” 건국대학교 행정문제연구소 행정연구
- 최창호(2001). 『지방정부기능론』. 삼영사 (2004). 『지방자치의 이해』. 삼영사

- 최호택·정석환(2012). "지방의회 발전방향에 관한 실증적 연구." 한국콘텐츠학회논문지 12(7)
- 하동현·주재복·최홍석(2011). "일본 지방자치단체의 조직관리제도 분석 및 시사점." 지방행정연구 25(1)
- 하혜수, 최영출, 하정봉(2011). "지자체 특례제도에 관한 한,일,영 비교연구: 도서특례를 중심으로: A Comparative Study of the Special Status of the Isolated Islands Belonging to Korea, Japan, and the U.K." 한국행정학회
- 하혜수·김성호(2004). "제주특별자치도의 기본구상과 자치조직권에 관한 연구." 서울행정학회 학술대회 발표논문집
- 한표환(2012). "시론: 대도시사무특례의 바람직한 확대방향." 지방행정 61(705)
- 한국지방행정연구원(2002). 『법령상 사무전수조사를 통한 지방이양대상사무 발굴 연구』
- 허명환 외(2013). "인구 100만 이상 대도시의 자치분권모델 연구." 한국지방세연구원
- 허명환·김재훈·김우철·이명석(2013). "인구 100만 이상 대도시의 자치분권모델 연구." 한국지방세연구원
- 형시영(2006). "대도시행정의 차등적 분권화와 행정특례에 관한 연구: 일본의 차등분권과 정령지정도시의 발전사례를 중심으로." 한국지방자치학회
- 행정자치부(2009). 『2009년 지방자치단체 행정구역 및 인구현황』
- Aquoa, Ronald.(1982). Transforming Needs into Services: The Japanese Case. in Richard C. Rich(ed.), The Politics of Urban Pubic Services.. Lexington: D.C Heath and Co.
- Briffaul, R. & L. Reynolds(2004). State and Local Government Law.
- Clark, gordon & M. Dear(1984). State Apparatus : structures and language of legitimacy, Boston: Allen and Uwin.
- Gordon L. Clark(1984). A Theory of local autonomy, Taylor & Francis,

- Ltd. and Association of American Geographers, 74(2): pp. 195–208
- Gerald E. Frug(2002). Beyond Regional Government, Harvard law review 115(7), pp. 1–63
- Kalkbrenner H(1972). Die rechtliche Verbindlichkeit des Subsidiaritätsprinzips, in Recht und Staat. Berlin. pp.515–539
- Keating, M.(1998). The New Regionalism in Western Europe : Territorial Restructuring and Political Change, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Peters, B. Guy, Jon Piere, and Desmond S. King. (2005). The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism, The Journal of Politics, 67(4): pp. 1275–1300
- U. S. Advisory Commission on intergovernmental Relations(1993). State Laws Governing Local Government Structure and Administration.
- Lowi, T. (1964). "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory." World Politics 16: pp. 677–715
- Musgrave, R. (1959). "The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy." New York: McGraw–Hill.
- Osborne, David & Ted Gaebler (1993). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. New York: Penguin.
- Peterson, P.(1979). "A Unitary Model of Local Taxation and Expenditure Policies in the United States." British Journal of Political Science. 9: pp. 287–314

영문요약(Abstract)

Toward the Model of mega-authorities

The purpose of this study is to develop the model of mega-authorities in the competence side. Mega-authority is defined as over one million population city in this paper, Localization and population increase make new public needs in local government. As appearing mega-authorities, these autonomies have to change their functions and jurisdictions. But the Korea government is not prepared yet. Thus This model would provide theoretical background to secure the efficiency of public service and to increase local authorities' competitiveness.

This paper composes of 5 parts. The first part introduced the aim of this research, the scope and the methodologies.

In the second part, I performed the theoretical approach for the authorities' functions. I analysed the functions between nation, metropolitan council and local authorities and special autonomies through the literature analysis.

The third part, I developed the model of mega-authorities. I analysed the 5 kinds of autonomies' legal positions, functions under the public needs changing. These analyses helped suggest the direction in making the model.

The fourth part, I reviewed the policy implication for making the model through case analyses in Japan, U. S. A, France and Germany.

The last part, I proposed the policy direction for mega-authorities. First of all, the mega-authorities need to reinforce the jurisdiction in functional and legal sides. And I suggested the intensification strategies

for personnel affairs, organization capacities, financial independence and self legislative power. In the end of this paper, I integrated the full detail in the taking over duties from the central government and province governments.

keywords : mega-authority, government function, jurisdiction reinforcement, taking over duty.

광역형 자치단체 모형 설정에 관한 연구

발행인 손혁재

발행일 2014년 2월 17일

발행처 수원시정연구원

(443-810)경기도 수원시 영통구 매영로 345번길 111

전화 031-220-8001 팩스 031-220-8000

비매품 ISBN 979-11-952339-3-9

본 출판물의 판권은 수원시정연구원에 속합니다.

