

| SRI-기본-2022-02 |

대도시 행정이론 구성을 위한 기반연구

The Development of Administrative Theory for the Large Cities

박상우 · 이현경

연구진

연구책임자 박상우 (수원시정연구원 선임연구위원)

참여연구원 이현경 (수원시정연구원 위촉연구원)

© 2022 수원시정연구원

발행인 김선희

발행처 수원시정연구원

경기도 수원시 권선구 수인로 126

(우편번호) 16429

전화 031-220-8001 팩스 031-220-8000

<http://www.suwon.re.kr>

인쇄 2022년 9월 30일

발행 2022년 9월 30일

ISBN 979-11-6819-072-6(93350)

이 보고서를 인용 및 활용 시 아래와 같이 출처 표시해 주십시오.

박상우. 2022. 「대도시 행정이론 구성을 위한 기반연구」. 수원시정연구원.

비매품

주요내용 및 정책제안



■ 주요내용

- 본 연구는 행정학계에서 『도시행정론』이라는 Grand theory가 아닌 한국 「지방자치법」 상 기초단체인 인구 50만 명 이상의 대도시의 일반적인 행정현상을 탐구하고 특성을 유추함으로써 지방자치단체의 다양화의 논거를 제시하고 대도시행정이론의 한축을 형성하고자 함
- 본 연구는 한국 대도시 행정의 제도적 현상학적 특성을 바탕으로 이론적 기반을 마련하는 것으로 그간 대도시 행정을 논하는데 있어서 쟁점이 되었던 사안들을 정리하고 해결책을 모색하는 데 중점
 - 도시, 대도시, 특례시의 기준과 관련된 쟁점 정리 및 대안 제시
 - 대도시 행정의 특징(민원행정 분석)
 - 대도시와 특례시의 사무배분기준 제시

■ 정책제안

- ① 대도시 및 특례시 기준 설정의 원칙
 - 대도시와 특례시 모두 수도권과 비수도권 영역으로 구분
 - 대도시의 기준은 인구 50만 명 이상, 비수도권 인구는 30만 명 이상
 - 특례시는 향후 인구 이외 변수를 고려해 산정
- ② 특례시 선정 기준
 - 인구밀도, 주간인구 및 유동인구, 면적, 사업체 수 비중, 도청 소재지 등 5개 요소에 따른 점수제를 제시
 - 「지방자치법」, 「지방자치법시행령」 검토를 통해 특례시 제도의 문제점과 개선방향 제안
- ③ 대도시와 특례사무 기준 설정 제안
 - 대도시 사무와 특례시 사무판별기준을 제시하고, 이에 따른 사무판별기준 운영을 위한 조사표 및 실제사례 제안

국문요약



■ 서론

- 본 연구는 한국 대도시 행정의 제도적, 현상학적 특성을 바탕으로 이론적 기반을 마련하는데 있음
- 본 연구는 최소 3개년이 소요되는 중기적인 연구로서 금번 첫 연구로서 그간 대도시 행정을 논하는데 있어서 가장 치열한 쟁점이었던 사안 3가지를 선정해 정리하고 해결책을 모색하는 데 중점을 둠¹⁾

■ 도시의 기준 문제

- 시, 대도시, 특례시 도시기준이 합당한가를 고찰함
- 특히 문제가 되는 것은 특례시의 지정요건인데 “인구 100만 명이상”이 합리적 요건인가에 관한 문제점을 제시하고 해결책을 모색
- 본 연구에서는 인구적 요소 이외에, 행정수요, 지역균형, 재정능력 등의 요소를 종합해 합리적인 선정모형을 제시함(자세한 사항은 50쪽 이하 참고)

■ 대도시 행정수요 지표 문제

- 두 번째 연구는 대도시 행정수요의 지표들이 정량적 분석에 의하고 있으므로 정성적 분석을 위해 민원행정을 중심으로 대도시 행정의 특성을 유추
- 대도시 행정의 특성 중 도시규모, 인구규모, 인구밀도를 중심으로 행정수요 지표인 민원의 수를 설정하고, 그 관계를 살펴봄
- 분석결과, 도시규모와 민원의 수는 관계가 없었으며 인구 규모가 큰 도시일수록 일인당 민원건수가 증가하는 경향을 보이기는 하지만 일반화하기는 어렵고, 오히려 인구 밀도가 일인당 민원건수가 높은 것으로 나타남

1) 여기서 대도시라 함은 한국의 「지방자치법」상 인구 50만 이상의 도시 및 「지방분권법」상 인구 30만 명이상에 면적 1,000km²이상인 기초단체인 도시를 의미한다.

- 인구규모와 선형모형을 도출한 결과 “민원 수 = 5.13*인구 -3.9e”로 나타났으며, 도시 규모별 기울기는 도시규모가 클수록 큰 것으로 나타남
- 도시규모에 따른 민원유형의 특징은 없고 청구, 신고, 승인, 증명, 허가 등 5개 유형이 전체 민원의 88%를 점하고 있는 것으로 나타남(자세한 사항은 71쪽 이하 참고)

■ 대도시와 특례시 권한배분 기준 문제

- 대도시와 특례시의 권한배분기준에 관한 문제점을 점검하고 특례시와 대도시 간의 인식론적 차원(법리적 차원)의 기준과 실제 현장 차원에서 분류할 수 있는 기준(주민 지향, 사무완결 지향)의 논거를 제시함(자세한 사항은 104쪽 이하 참고)

주제어 : 대도시, 특례시, 권한배분, 특례시 선정기준, 민원행정, 행정수요

차례

| | |
|---|---------------|
| 제1장 서론 | 1 |
| 제1절 연구의 배경 및 목적 | 3 |
| 1. 연구의 배경 | 3 |
| 2. 연구의 목적 및 목표 | 4 |
| 제2절 연구의 범위 및 방법 | 5 |
| 1. 연구의 범위 | 5 |
| 2. 연구의 방법 | 5 |
| 제2장 대도시 기준 모형 설정 | 7 |
| 제1절 이론 및 제도적 접근 | 9 |
| 1. 시 설치의 기준과 쟁점 | 9 |
| 2. 대도시의 기준 | 12 |
| 3. 대도시 특례와 갈등 | 15 |
| 제2절 선정기준을 위한 지표의 설정 | 28 |
| 1. 종속변수로의 인구수 | 28 |
| 2. 인구학적 요소들 | 29 |
| 3. 경제·행정적 요소들 | 36 |
| 4. 국토의 균형적 발전 | 43 |
| 5. 재정능력 기준(참고요건) | 46 |
| 제3절 대도시(특례시) 선정기준 모형의 설정과 검증 | 47 |
| 1. 행정수요 지표의 검증 | 47 |
| 2. 특례시 선정 기준 모형의 설정 | 50 |
| 3. 특례시 선정 기준 모형의 운용 | 52 |
| 제3장 민원행정 분석을 통한 대도시 행정수요의 특징 | 57 |
| 제1절 대도시 행정수요에 대한 이론적 논의 | 59 |
| 1. 대도시 행정수요의 속성과 특징 | 59 |
| 2. 행정수요의 연구흐름 | 61 |
| 3. 대도시 행정수요와 민원행정 | 67 |

| | |
|---------------------------------------|------------|
| 제2절 민원행정과 도시·인구규모의 관계분석 | 71 |
| 1. 인구규모와 민원 간 관계에 관한 몇 가지 의문들 | 71 |
| 2. 정량분석 | 71 |
| 3. 정성분석 | 74 |
| 제4장 대도시와 특례시: 인식론적 기준 설정 | 77 |
| 제1절 한국 대도시 정책의 패러다임 | 79 |
| 1. 대도시 정책의 흐름 | 79 |
| 2. 대도시 특례제도의 역사적 전개 | 80 |
| 3. 현행 「지방자치법」의 문제점 | 83 |
| 제2절 대도시와 특례시의 행·재정 권한 비교분석 | 86 |
| 1. 조직·인사 | 86 |
| 2. 재정 | 89 |
| 제3절 대도시와 특례시의 특례기준의 설정 | 93 |
| 1. 특례시제도의 재해석과 특례의 방향성 | 93 |
| 2. 특례사무배분의 선행연구와 사례 | 95 |
| 3. 특례사무배분 모형의 개발 | 104 |
| 제5장 결론 및 정책제언 | 113 |
| 제1절 연구의 요약 및 결론 | 115 |
| 1. 대도시 기준의 설정 | 115 |
| 2. 민원행정 분석을 통한 대도시 행정수요의 특징 | 118 |
| 3. 대도시와 특례시 인식론적 기준의 설정 | 119 |
| 제2절 정책적 제언 | 122 |
| 1. 대도시 및 특례시 기준의 설정 | 122 |
| 2. 특례시 제도의 문제점과 개선방향 | 123 |
| 3. 대도시와 특례사무 기준설정 | 125 |
| 참고문헌 | 129 |

표 차 례

| | |
|---|----|
| 〈표 2-1〉 세계적인 시 설치 기준 | 9 |
| 〈표 2-2〉 대도시 기준에 대한 선행연구 | 13 |
| 〈표 2-3〉 「자치법시행령」 별표3 및 27개 개별법에 의한 103개 사무 목록 | 16 |
| 〈표 2-4〉 인구 100만 이상 대도시 주요 특례 사무 | 18 |
| 〈표 2-5〉 창원시 적용 특례사무 | 18 |
| 〈표 2-6〉 국가와 지방 간 사무구분 현황(2019년도 기준) | 19 |
| 〈표 2-7〉 특례시 선정 기준에 대한 입장 | 21 |
| 〈표 2-8〉 박형준의 특례시 제도 개선방안 주요내용 | 22 |
| 〈표 2-9〉 「지방자치법」개정안 (정부안)비교 | 23 |
| 〈표 2-10〉 도시별 재정규모 | 25 |
| 〈표 2-11〉 정령지정도시의 요건 | 26 |
| 〈표 2-12〉 대도시 인구 현황 | 29 |
| 〈표 2-13〉 대도시 인구밀도 | 30 |
| 〈표 2-14〉 도시별 주간인구와 유동인구 | 34 |
| 〈표 2-15〉 우리나라 외국인수와 비중 | 35 |
| 〈표 2-16〉 도시별 외국인수와 비중 | 35 |
| 〈표 2-17〉 도시별 사업체와 종업원 수 | 37 |
| 〈표 2-18〉 도시별 대기업 사업체와 종업원 수 | 38 |
| 〈표 2-19〉 도시별 인허가처리건수 | 39 |
| 〈표 2-20〉 연도별 인허가처리건수 변화 추이 | 40 |
| 〈표 2-21〉 대도시 행정구역 면적, 도시지역 면적 및 비율 | 42 |
| 〈표 2-22〉 도시별 자동차 수 | 43 |
| 〈표 2-23〉 대도시의 경제활동 거점 요소 | 45 |
| 〈표 2-24〉 대도시 재정력 | 46 |
| 〈표 2-25〉 인구수와 검토 요소와의 상관관계 | 48 |
| 〈표 2-26〉 특례시 선정 충족 요건 | 52 |
| 〈표 2-27〉 시뮬레이션 결과 (주민등록인구수, 행정구역 인구밀도, 면적 100km ² 이상) .. | 53 |
| 〈표 2-28〉 점수제 기본 기준 | 53 |
| 〈표 2-29〉 5개 가중치 | 54 |

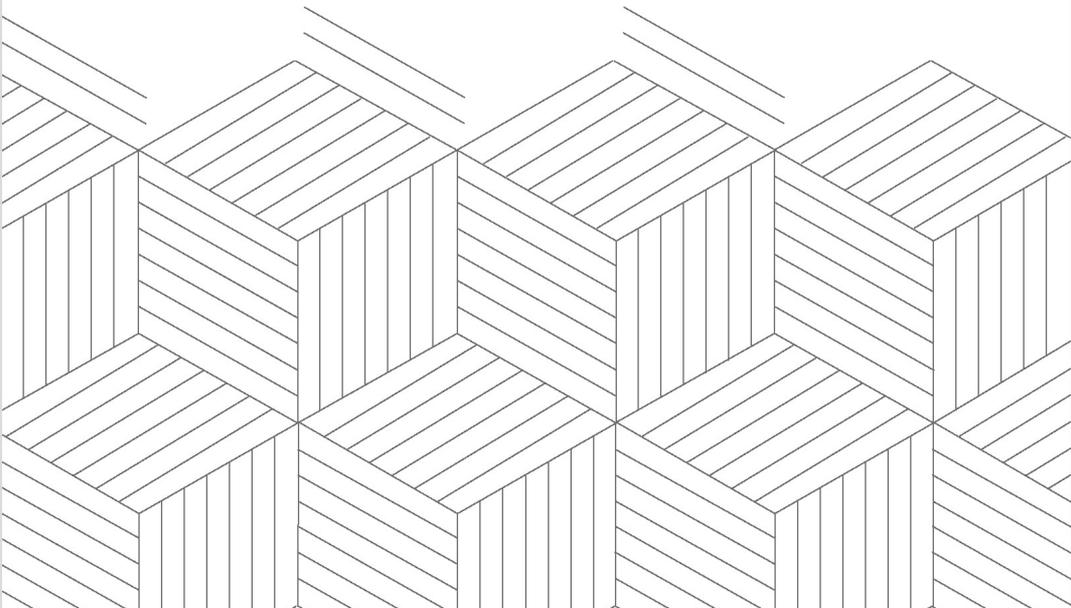
| | |
|--|-----|
| 〈표 2-30〉 시물레이션 결과 | 54 |
| 〈표 3-1〉 전문가들이 제시한 주요 기능에 따른 대도시 분류 | 60 |
| 〈표 3-2〉 도시화 유형 분류 시 고려해야할 지표 | 60 |
| 〈표 3-3〉 도시행정수요 측정방법 | 62 |
| 〈표 3-4〉 도시 행정수요 측정의 자료 | 63 |
| 〈표 3-5〉 기준인건비 산정시 사용되는 지표들 | 63 |
| 〈표 3-6〉 해외 대도시 특례 연구 | 65 |
| 〈표 3-7〉 인구 50만 이상 대도시 특례 연구 | 65 |
| 〈표 3-8〉 인구 100만 이상 대도시 특례 연구 | 66 |
| 〈표 3-9〉 개별 자치단체의 100만 이상 대도시 특례 연구 | 67 |
| 〈표 3-10〉 특례시 지정 조건으로 제기된 요인들 | 67 |
| 〈표 3-11〉 인구에 의한 도시규모와 민원수 상관관계 | 71 |
| 〈표 3-12〉 도시별 기율기 | 74 |
| 〈표 4-1〉 시·군·구의 기구설치 및 직급기준 | 87 |
| 〈표 4-2〉 2021년 예산 기준 자치단체 유형별 재정 규모 및 재원 구조 | 90 |
| 〈표 4-3〉 지방행정체제개편추진위원회의 대도시 특례의 심의기준 | 95 |
| 〈표 4-4〉 분권위원회 대도시 특례판단기준 사례 | 98 |
| 〈표 4-5〉 도시 사무특례 판별을 위한 적용기준 | 100 |
| 〈표 4-6〉 일본의 사무배분 분야 | 101 |
| 〈표 4-7〉 프랑스 광역정부와 도지방정부 및 기초정부간 사무배분 현황 | 102 |
| 〈표 4-8〉 시·도와 100만 대도시 간 사무재배분 분석모형 | 109 |
| 〈표 4-9〉 특례시와 대도시 사무판별 기준 | 109 |
| 〈표 4-10〉 특례시/대도시 사무 최종 판별표 | 111 |
| 〈표 5-1〉 특례시 선정 충족 요건 | 117 |
| 〈표 5-2〉 시·도와 100만 대도시 간 사무재배분 분석모형 | 121 |
| 〈표 5-3〉 점수제 기본기준 | 122 |
| 〈표 5-4〉 5개 가중치 | 122 |
| 〈표 5-5〉 특례시와 대도시 사무판별 기준 | 125 |
| 〈표 5-6〉 특례시/대도시 사무 최종 판별표 | 127 |

그림 차례

| | |
|---|-----|
| 〈그림 2-1〉 C. A. Doxiadis의 도시 분류 기준 | 12 |
| 〈그림 2-2〉 총인구 및 인구성장률(1960~2067년) | 25 |
| 〈그림 2-3〉 대도시 인구밀도 | 31 |
| 〈그림 2-4〉 연도별 인허가처리건수 추이 | 40 |
| 〈그림 2-5〉 인구밀도 평균값 산정 | 50 |
| 〈그림 3-1〉 민원행정의 단계 | 69 |
| 〈그림 3-2〉 민원행정의 유형 | 70 |
| 〈그림 3-3〉 인구규모와 민원 수 간의 선형모형 | 72 |
| 〈그림 3-4〉 도시규모별 기울기 차이 | 73 |
| 〈그림 3-5〉 도시별 민원유형 중 신고/등록 비율 | 74 |
| 〈그림 3-6〉 도시별 민원유형 중 신고/등록 비율 | 75 |
| 〈그림 3-7〉 성질별 민원 건수 | 75 |
| 〈그림 3-8〉 민원 수 추이 | 76 |
| 〈그림 4-1〉 대도시 공무원 현황(2019년 기준) | 88 |
| 〈그림 4-2〉 특례시 공무원 현황 | 88 |
| 〈그림 4-3〉 자치단체 유형별 재정 규모 | 91 |
| 〈그림 4-4〉 정부 간 세출비중 | 92 |
| 〈그림 4-5〉 국가-시·도-시·군·구 간 사무배분의 인식틀 | 106 |
| 〈그림 4-6〉 특례시/대도시 사무조사표 | 110 |
| 〈그림 4-7〉 소하천정비 종합계획 수립(예: 경기도) | 111 |
| 〈그림 5-1〉 국가-시·도-시·군·구 간 사무배분의 인식틀 | 121 |
| 〈그림 5-2〉 특례시/대도시 사무조사표 | 126 |
| 〈그림 5-3〉 소하천정비 종합계획 수립(예: 경기도) | 127 |

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적
제2절 연구의 범위 및 방법



제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

2004년 「지방자치법」 개정안에서 부여된 인구 50만 이상의 시를 “대도시”로 명칭을 부여한 것에 뒤이어,²⁾ 2022년 1월 13일 인구 100만 이상의 시에 “특례시”라는 법적 명칭이 부여됨에 따라 통칭 기초단체라 불리는 한국의 시·군·구 체계에 많은 변화의 모멘텀이 생겼다. 여기에는 두 가지 불편한 사실이 존재한다. 하나는 기초단체를 대도시, 특례시라는 명칭으로 서열화한다는 것이고, 다른 하나는 “시·군·구”라는 하나의 틀 속에 특성을 고려하지 않고 기본적으로 동일시함으로써 친정효과로 인한 하향적 평준화로 국가발전을 저해한다는 것이다.

시·군·구 또는 기초단체라는 하나의 범주로 묶어 비슷한 테두리 내에서 인위적인 법에 의해 제한적 행정서비스를 제공하는 것이 올바른 방향일까? 하는 근원적인 문제는 가치의 충돌로도 나타난다. 한국 「헌법」과 「지방자치법」 및 관련법들의 기본적인 정신은 ‘국토의 균형적 발전’이다. 이러한 전통적 가치는 팽창하는 행정수요를 충족시키고 도시의 경쟁력을 높이려는 대도시의 가치와 충돌하고 있다. 즉 대도시는 ‘도시 경쟁력이 국가경쟁력’이라는 새로운 가치를 추구하며 자기 결정력을 높이려함에 따라 국가 전체의 균형을 추구해야 하는 중앙정부와 다른 입장을 취하게 되기 때문이다. 이론적으로 두가치의 공존은 가능하지만, 행정수요 충족과 도시경쟁력 확보를 위해 대도시가 권한확보에 주력하게 될 경우, “동일 단체, 동일 권한”이라는 법리가 작용하여 일선에서는 두가치의 충돌이 불가피 하게 발생하게 된다.

사실 인구 4만 여명의 태백시와 인구가 120만 명이 훌쩍 넘어 광역시를 넘는 수원시를 하나의 시·군·구 체계에 넣기 위해서는 어쩔 수 없이 예외를 인정하는 “특례”를 두게 되는데, 법리상, “동일단체 = 동일권한”의 원칙이 무너지게 되고 이로 인하여 기초단체 간, 광역-기초 간 갈등이 발생되게 된다.

이러한 관점에서 「지방자치법」 제2조의 자치단체의 종류부터 지방자치단체 체계를 재검토해야 한다. 세종시, 제주도 등 특별자치단체도 안정화 단계에 진입했고, 광역시에

2) 인구 50만 이상의 도시에 특례를 부여한 것은 1988년 제1차 「지방자치법」전부개정안이나, 공식적으로 “대도시”라는 명칭이 부여된 것은 2004년이다.

대한 폐해도 적지 않으며, 인구감소의 속도도 빨라지는 만큼, 장기적, 거시적 안목 속에서 지방자치체계에 대한 생산적이고 체계적인 논의를 시작해야 할 때다.

본 연구는 행정학계에서 『도시행정론』이라는 Grand theory가 아닌 한국 「지방자치법」상 기초단체인 인구 50만 명 이상의 대도시의 일반적인 행정현상을 탐구하고 특성을 유추함으로써 지방자치단체의 다양화의 논거를 제시하고 대도시행정 이론의 한축을 형성하고자 한다.

2. 연구의 목적 및 목표

본 연구의 목적은 한국 대도시 행정의 제도적 현상학적 특성을 바탕으로 이론적 기반을 마련하는데 있다. 따라서 그간 대도시 행정을 논하는데 있어서 쟁점이 되었던 사안별로 정리하고 해결책을 모색하는 데 중점이 있다.

1988년 제1차 「지방자치법」 전부개정안에 이어 2022년 제2차 「지방자치법」이 실시됨에 따라 인구 50만 이상 도시 및 인구 100만 이상 도시에 대한 그 간의 논의와 쟁점 그리고 나름대로의 해결책을 모색해 이를 하나의 주제로 모이는 데 실질적인 목표가 있다.

사실 대도시나 특례시에 대한 연구가 있었으나 다른 분야에 비해 간헐적이고 범위도 특정적이어서 일반화하기 어려움이 있어 왔다. 본 연구는 시험적인 시도이며 대도시 행정이론에 대한 일반화를 하는 중간적 성격의 연구로 그 첫 편이다.

본 목적을 달성하기 위해 가지의 하부 목표를 설정하고자 한다.

첫째, 도시와 대도시의 기준을 이론과 제도적 측면에서 검토한다.

둘째, 도시행정에 대한 선행연구 검토한다. 도시공간론, 도시적정규모론, 대도시특성론, 대도시행정의 특징 등을 검토하는 데, 도시공간론은 다음 연구에서 진행하기로 한다.

셋째, 대도시에 대한 새로운 기준을 제시한다.

넷째, 대도시 행정수요의 특징을 도출한다.

다섯째, 대도시 행정의 역사성을 검토한다.

여섯째, 대도시 행·재정의 제도를 검토한다.

일곱째, 대도시와 특례시의 쟁점 및 체계 재설정 여부를 검토한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

한국대도시행정론을 형성하기 위해서는 최소한 도시공간론, 도시성장론, 대도시행정제도론, 대도시 계획론, 대도시경제론, 대도시 인사행정·조직·재무행정론 등 많은 분야가 논의되어야 한다. 따라서 본 연구는 단기간 연구가 향후 3년 간 지속적으로 수행할 예정이다.

우선 금번 연구에서는 그간 행정학계에서 논쟁이 되어왔던 제도적 문제점과 논쟁에 대한 정리와 해결책을 모색하는 데 중점을 두었다.

첫째, 도시의 기준과 대도시, 특례시의 위상을 고찰해 보고 제도적 현황과 이를 둘러싼 갈등을 살펴보고 이를 해결하기 위한 선정기준의 합리적 대안을 제시해 본다.

둘째, 대도시의 행정수요의 특징을 민원행정 분석을 통해 고찰해 본다. 행정수요를 나타내는 지표들이 계량적인 점을 보완하기 위해 민원행정을 통해 정성적 측면을 분석 하고자 한다.

셋째, 한국의 대도시가 대도시와 특례시로 분리됨에 따라 양자 간의 특례 즉 특례사무를 합리적으로 재배분하기 위한 인식론적 틀을 구상하고 실제로 활용 가능한 분석틀을 제시하고 자 한다.

이러한 3대 주제를 분석하면서 대도시의 인사·조직·재정에 대한 기본적인 논의들이 있을 것이다.

금번 연구에서 제외되어 내년도 연구로 수행할 부분은 도시공간이나 성장론 부분이다. 그 이유는 기존의 도시구조론, 성장론을 대체할 만한 이론으로 후프의 중력모형을 변형해 교육 시설과 편의시설을 중심으로 분석을 하였으나 만족할만한 결과를 얻지 못하여 다음 연구로 넘기고자 한다.

대도시 계획론과 경제론은 3차 년도에 수행하고자 한다.

2. 연구의 방법

본 연구는 엄밀하게 3개의 독립된 주제를 각기 고찰하는 옴니버스 형식을 지니고 있다. 따라서 3편의 연구를 하나의 장으로 독립하여 연구를 수행하였다.

본 연구에서 수행하는 방식은 크게 문헌분석과 전문가 인터뷰 그리고 간단한 통계분석을 수행할 계획이다.

우선, 도시의 기준, 대도시 행정수요, 특례시와 대도시의 특례기준 선정의 주제별 이론을 검토하고 제도를 분석하는 문헌분석을 실시할 예정이다. 기존 이론에 대한 정리 및 평가, 새로운 모형을 설정하기 위한 인식론적 이론의 형성, 제도의 변천과정 등이 그것이다.

둘째로 간단한 통계분석을 실시할 예정이다. 민원과 도시특성과의 관계를 규명하기 위한 상관분석 및 선형모형의 유추 등에 주로 사용될 것이다.

셋째, 전문가 인터뷰 등을 통해 새로운 모형을 개발하거나 해결책을 모색하는 데 해당분야의 전문가의 직관과 통찰력 그리고 이론적 방향 제시가 이루어질 것이다.

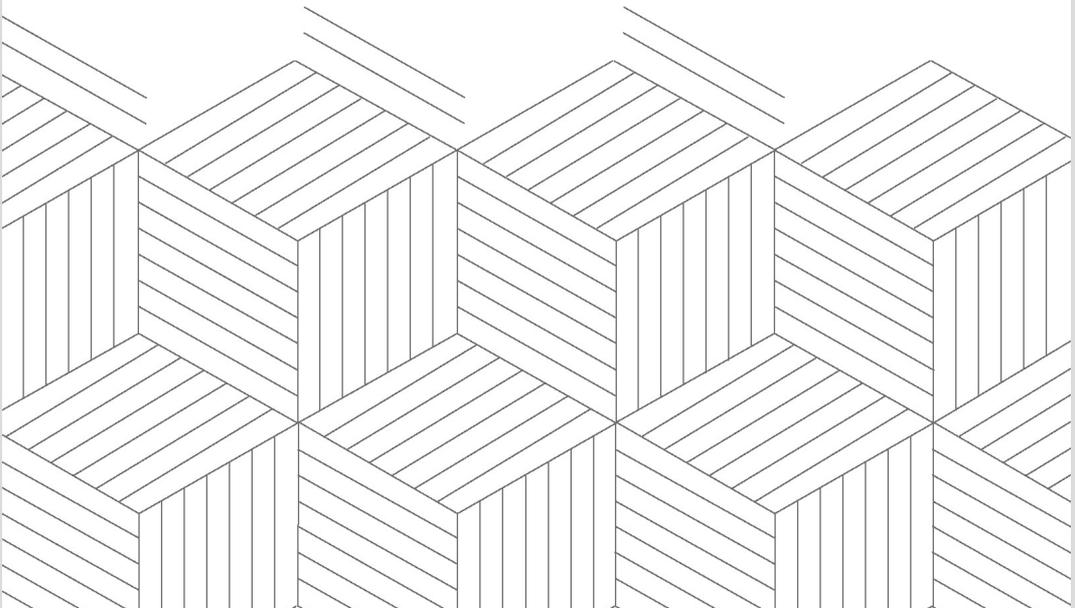
기본적으로 도시 간 비교나, 제도비교를 위한 비교분석이 있을 예정이나, 코메사르(Komesar)³⁾ 등이 주장하는 정교한 비교제도분석법 등이 아닌 단순한 비교분석을 실시할 예정이다.

3) Komesar, N. K. (2001). Law's Limits: The Rule of Law and the Supply and Demand of Rights, Cambridge: Cambridge University press.

제2장

대도시 기준 모형 설정

제1절 이론 및 제도적 접근
제2절 선정기준을 위한 지표의 선정
제3절 대도시 선정기준 모형 설정과 검증



제2장 대도시 기준 모형 설정

제1절 이론 및 제도적 접근

1. 시 설치의 기준과 쟁점

1) 시 설치의 기준

세계적으로 시의 설치기준은 인구밀도, 지형, 면적 등 각기 다른 환경에서 생성된 것으로 아래 표와 같이 200여 명 수준에서 20,000명 까지 다양하다. 일반적으로 북유럽이 시 설치기준 인구 수가 적은 반면에 서유럽 쪽이 상대적으로 많으며 고밀화된 동양의 경우는 일만 명이 넘는다.

서구의 “시”가 인구규모에 있어 적은 이유는 그 개념과 뉴앙스가 동양과는 사뭇 다른데 기인한다. 스웨덴의 “stad” “kommun”은 시가화 된 부분이 존재하고 광장이 있어 주민들이 함께하는 공간이 존재하는 곳을 의미한다. 반면 미국의 “town”은 담으로 둘러싸인 공간, 영국은 울타리나 방책을 설치해 그 안의 공간을 의미하는 것으로 우리 개념으로는 읍락 역시 “시”로 인식을 하고 city는 법적 제도적 느낌이 강하다. 서구의 시에 대한 최소 기준은 도시의 형태를 지닌 공간이 있는 읍락까지 시로 인정을 하는 반면 동양권에서는 단체자치의 전통이 깊은 관계로 제도적으로 상당한 규모를 요구하고 있다.

〈표 2-1〉 세계적인 시 설치 기준

| 인구기준(인) | 국가 |
|---------|------------------------------------|
| 200 | 핀란드, 스웨덴 |
| 250 | 덴마크 |
| 300 | 아이슬랜드 |
| 1,000 | 베네수엘라, 뉴질랜드, 호주, 개나다 |
| 1,500 | 아일랜드 |
| 2,000 | 프랑스, 콩고, 이스라엘, 아르헨티나 |
| 2,500 | 미국, 멕시코 |
| 5,000 | 벨기에, 인도, 가나, 이란, 네덜란드, 오스트리아, 파키스탄 |
| 10,000 | 그리스, 스위스, 터키, 네팔 |
| 20,000 | 한국, 일본 |

자료: L.J. King and R. G. Golledge(1978); R. N. Northam(1979), 박종화(2013)에서 재인용

우리나라의 경우, 시는 일반 시와 도농복합형태의 시로 나뉜다. 일반시의 기준은 「지방자치법」 제10조 제1항에 의하면, “시는 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 5만 이상이 되어야 한다.”고 되어 있다. “도농복합형태”의 시는 같은 법 같은 조 제2항에 규정되어 있다. 인구 규모만 보면 같은 항 제2호에 “인구 2만 이상의 지역 인구가 5만 이상인 군. 이 경우 군의 인구는 15만 이상으로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖추어야 한다.”고 명시되어 최소한의 요건은 2만 명으로 볼 수 있다.

일반 시는 「지방자치법시행령」 제9조 제1항에 의해 3가지 조건을 충족해야 한다. 첫째는 해당 지역의 시가지를 구성하는 지역 안에 거주하는 인구의 비율이 전체 인구의 60퍼센트 이상이어야 한다. 둘째는 해당 지역의 상업, 공업과 그 밖의 도시적 산업에 종사하는 가구의 비율이 전체 가구의 60퍼센트 이상이어야 한다. 셋째는 1명당 지방세 납세액이 인구 10만 이하인 시의 평균이상이거나, 평균인구밀도가 높아야하며 인구밀도 및 인구증가 경향이 5년간 증가하는 경향이 있어야 한다.(「행정구역 조정업무 처리에 관한 규칙」제6조)

도농 복합형태의 시는 같은 법 제10조 2항에 규정되어 있는데 첫째는 시가 설치된 시와 군이 통합되거나, 둘째 인구 5만 이상의 도시 형태를 갖춘 지역이 있는 군이다. 셋째는 인구 2만 이상의 도시 형태를 갖춘 2개 이상의 지역 인구가 5만 이상인 군. 이 경우 군의 인구는 15만 이상으로 도시적 산업에 종사하는 가구의 비율이 45%이상이고 전국 재정자립도 평균을 상회하여야 한다. 넷째는 국가의 정책으로 인하여 도시가 형성되고, 도의 출장소가 설치된 지역으로서 그 지역의 인구가 3만 이상이며, 인구 15만 이상의 도농 복합형태의 시의 일부인 지역의 경우이다.

2) 시 설치의 기준과 쟁점

시 설치기준이 기본적으로 인구 5만 명일 경우, 그 기준을 미달하지만 시라는 자치단체 지위를 지속적으로 유지하는 경우가 있어 쟁점이 되고 있다. 그 대표적인 예로 계룡시, 태백시가 있다.

계룡시는 2003년 충남 논산시와 분리되어 신설된 도시로 충남도는 당시 인구 15만 명 규모로 도시를 성장시킨다는 계획을 발표하였으나, 실제 인구는 4.3만 명 수준으로 인구 4.5만 명을 넘은 경우가 없다. 그러나 지속적으로 시의 지위를 유지하는 것은 바로 “계룡시가 도농 복합형태의 시”로 법률로 2003년 규정하였기 때문이다. 「충청남도 계룡시 도농복합형태의 시 설치 등에 관한 법률」은 단 2개 조항으로 구성되어 있는데, 골자는 충청남도 논산시 두마면을 계룡시로 한다는 것이다. 이는 「지방자치법」에 대한 특별법으로 논산시가 향후 정부가 육군사관학교 이전 등 군사도시로 성장할 경우, 논산시와 계룡시의 통합 문제 및

시의 명칭 등에 상당한 논란거리가 될 것으로 예상된다.

태백시의 경우는 1981년 7월 삼척군 황지읍 및 장성읍 일원을 관할로 출범하였다. 당시 인구는 11.4만 명이었으며 1987년도에는 12만 명을 넘었으나 90년대 이후 급속히 인구가 감소하여 2011년 이후 인구 5만 명에 못 미치고 2022년 6월 기준 4만 명이다. 태백시는 도농복합행태의 시도 아니어서 시의 지위를 유지하는 근거는 사실 빈약하다. 단지 다음과 같은 논리의 추론이 가능하다.⁴⁾

첫째, 자치단체의 격과 형태가 바뀌는 것은 법에 의해야만 하는데 현행 법 체계상 승격 된 시가 군으로 환원되는 절차를 규정한 법이 존재하지 않는다. 태백시를 삼척군으로 환원하려면 환원절차에 대한 명시적인 제도가 구비되어 있지 않다. 즉 우리나라의 법체계 상, 자치단체의 지위와 관련된 유사한 제도는 「지방자치법시행령」 제118조에 의한 “인구 50만 이상 대도시와 특별시의 인구 인정기준” 조항으로 “2년 간 연속하여 50만(100만) 이상인 시로 한다.”는 것이 전부이다.

둘째 역사적으로 40년 이상 태백시로 존재한 것을 폐합하는 것이 불가능하다. 한 세대 이상 독립된 시로 대외적 인지와 정체성이 형성되었으며 본래의 자치단체인 삼척군도 삼척시를 거쳐 동해시가 분리됨으로서 폐합할 실익이 없다.

셋째, 「폐광지역법」 및 「지역개발지원법」에도 시의 지위를 보장하는 명시적인 조항은 존재하지 않으나 두 법의 취지가 지역균형발전과 주민생활 향상에 있는 만큼 주민이 원하지 않는 한 바꿀 명분이 존재하지 않는다.

태백시의 사례에서 시의 승격과 환원에 대한 법적 보완이 필요함을 알 수 있다.

4) 태백시청 관계자 인터뷰에서 시 지위 유지에 대한 논의나 쟁점화 된 적이 없었음을 확인하였다.

2. 대도시의 기준

1) 학문적 차원에서의 논의

대도시에 대한 학자들 간에 국제적으로 통용되는 기준은 없다. 실제로 서구의 경우는 대도시에 해당하는 것과 관련해 Big city 또는 Large city에 해당이 되는데 Big city는 물리적으로 큰 도시를, Large city는 인구규모에 의한 의미로 통상사용이 된다. 대도시에 대한 명확한 기준은 아니지만 일반적으로 이를 다루는 두 가지의 흐름이 있다.

하나는 도시계획의 관점에서 인식론적 기준을 제시하기 위한 이념형적 모델이다. 대표적으로 C. A. Doxiadis⁵⁾가 정주과학(Ekistics)의 관점에서 분류한 도시의 변화과정, 정확하게는 인간정주 공간의 관점에서 도시를 분류한 것으로 아래 표에서 보듯 인구 30만 이상, 면적 40km²를 제시하고 있다.

〈그림 2-1〉 C. A. Doxiadis의 도시 분류 기준

| 인구 | 지역사회규모 | 면적 |
|-----------------|-----------------------------|-----------------------|
| 1인 | ① 개인(individual: Man) | 3m ² |
| 2인 | ② 방(room) | 15m ² |
| 4인 | ③ 가옥(family: dwelling) | 50m ² |
| 40인 | ④ 취락(dwelling group) | 0.005km ² |
| 250인 | ⑤ 지구(small neighborhood) | 0.03km ² |
| 1,500인 | ⑥ 근린주구(neighborhood) | 0.2km ² |
| 9,000인 | ⑦ 소도읍(small town) | 1.7km ² |
| 50,000인 | ⑧ 도시(town) | 7km ² |
| 300,000인 | ⑨ 대도시(large city) | 40km ² |
| 2,000,000인 | ⑩ 거대도시(metropolis) | 300km ² |
| 14,000,000인 | ⑪ 집합도시(conurbation) | 5,000km ² |
| 100,000,000인 | ⑫ 대상도시(megalopolis) | 80,000km ² |
| 700,000,000인 | ⑬ 도시권역(urban region) | 0.8Mkm ² |
| 5,000,000,000인 | ⑭ 대륙도시(urbanized continent) | 6Mkm ² |
| 30,000,000,000인 | ⑮ 우주도시(ecumenopolis) | 40Mkm ² |

출처 : 정현(2011) 「2011 교재 도시행정론」 시·도공무원교육원

다른 한편에서는 규모의 경제가 발생하는 최적인구가 대도시라고 통칭할 수 있다는 흐름이 있다. 아래 표에서 보듯이 서구의 학자들은 최소한 인구가 10만 명은 넘어야 규모의 경제가

5) C. A. Doxiadis : 1913년 생 그리스 건축학자, 도시계획가로 인간정주과학에 대한 기반을 제시하였으며 메갈로폴리스(연담도시론)에 대한 개념을 제시함

발생을 하고 최소한의 대도시로서의 기능을 할 수 있다고 설명하고 있다. 반면 국내 학자들은 인구가 50만 명이 넘어야 최소한의 규모의 경제가 형성되며 인구와 시설의 집적으로 인한 편익과 비용이 “0”이 된다는 입장이다.

〈표 2-2〉 대도시 기준에 대한 선행연구

| 구분 | 학자명 | 최적 인구규모 |
|------|-------------------------------|----------------|
| 해외연구 | 하우저(P. Hauser) 등 | 10만 명 ~ 30만 명 |
| | 베이커(R. Baker) | 10만 명 ~ 25만 명 |
| | 슈만트와 스테판(Schmandt & Stephens) | 10만 명 ~ 30만 명 |
| 국내연구 | 황용주(1979) | 50만 명 ~ 100만 명 |
| | 최영출(2008) | 60만 명 |

학자들의 학문적 배경과 논거에 따라 그 기준은 달라질 수 있으나, 일반적으로 서구의 경우는 인구 30만 명에서 40만 명의 규모를 대도시로 간주하고 있다. 이는 단체자치제를 배경으로 하고 있는 동양권에서는 법에 근거해 그 규모를 일본의 경우는 30만, 50만, 70만, 100만 등 다양하게 분류를 하는 반면 우리나라의 경우에는 인구 50만 이상의 도시로 규정을 하고 있다.

2) 법적 차원에서의 정의

대도시에 대한 제도적 기준은 인구와 면적으로 명백하다. 「지방자치법」 제21조 및 제198조에는 “인구 50만 이상의 도시”를 의미하며, 「지방분권법」 제40조에서는 인구 30만 이상 + 면적 1,000 km² 이상인 경우도 대도시로 인정하고 있다. 하지만 법에 따라 대도시의 기준이 다른 경우도 존재했었다. 2021년까지 (구) 「지방연구원법」에서는 인구 100만 이상의 도시를 대도시라고 명시했다.

인구 50만 이상의 도시를 대도시라고 명시한 연원은 1949년 제정 「지방자치법」이다. 본 법 제145조에는 “도에 군을 두고 서울특별시와 인구 50만 이상의 시에는 구를 두고, 시, 읍, 면과 구에 동리를 둔다.”고 명시함으로써 대도시라고 명명하지는 않았지만 하위 기관인 ‘구’를 설치할 수 있게 함으로서 인구 50만 이상이면 관할의 분할 필요성을 명시해 대도시를 인정하였다. 하지만 당시에 인구 50만 명이 넘는 도시는 남한의 경우는 서울이 유일했으며 부산의 경우도 6.25사변 직전 인구 40만 수준이었다.

“대도시”라는 명칭이 부여되고 사용된 것은 2004년 「지방자치법」에서 이다. 2004년 「지방자치법」 제36차 개정에서 제161조의2를 신설, “서울특별시와 광역시를 제외한 인구

50만 이상 대도시의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 있어서는 그 특성을 고려하여 관계 법률이 정하는 바에 의하여 특례를 둘 수 있다.”고 대도시라는 명칭 부여와 함께 특례를 규정하고 개별법에 의해 사무 특례 등의 권한 부여하였다.

물론 명칭은 없었지만 인구 50만 이상 도시라는 표현은 1988년 제1차 전부개정 「지방자치법」에서 이다. 제10조에서는 시·도 사무의 일부를 인구 50만 이상의 도시에서는 “도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할 수 있다.”고 규정하여 사무특례가 가능하도록 하였다.

3) 대도시의 위상과 분화

*World Population Review 2021*에 의하면, 인구 50만 이상의 도시는 약 1,170개이며 특례시로 명명하기로 한 인구 100만 이상의 도시는 557개 이다. 인구 100만 이상인 특례시 인구규모로 본다면, OECD 국가 중에는 57개 도시가 있으며, 그 중 미국이 14개로 가장 많으며 일본이 13개, 한국이 11개로 그 뒤를 잇는다. 한국의 기초단체 중 가장 규모가 큰 수원과 비슷한 규모의 도시는 대략 달라스(133만), 밀라노(135만), 문헨(147만) 등으로 이들 도시는 해당 국가의 global city로의 중심역할을 하고 있다. 우리가 잘 알고 있는 프랑크푸르트 등 유럽의 대도시의 인구는 80만이 넘지 않는다.

이러한 대도시 행정의 특징은 인구의 과밀화로 인한 기반시설의 증대와 인적 교호작용으로 인한 행정수요의 팽창과 복잡화로 요약된다. 이러한 관점에서 “시·군·구 또는 기초단체라는 하나의 범주로 묶어 비슷한 테두리 내에서 인위적인 법에 의해 제한적 행정서비스를 제공하는 것이 올바른 방향일까?”하는 근원적인 문제가 발생하며 가치의 충돌로도 나타난다.

한국 「헌법」과 「지방자치법」 및 관련법들의 기본적인 정신은 ‘국토의 균형적 발전’이다. 이러한 전통적 가치는 팽창하는 행정수요를 충족시키고 도시의 경쟁력을 높이려는 대도시의 가치와 충돌할 가능성이 높다. 즉 대도시는 ‘도시 경쟁력이 국가경쟁력’이라는 새로운 가치를 추구하며 자기 결정력을 높이려함에 따라 국가 전체의 균형을 추구해야 하는 중앙정부와 다른 입장을 취하게 되기 때문이다. 이론적으로는 두가치의 공존이 가능하지만, 행정수요 충족과 도시경쟁력 확보를 위해 대도시가 권한확보에 주력하게 될 경우, “동일 단체, 동일 권한”이라는 법리가 작용하여 일선에서는 두가치의 충돌이 불가피 하게 발생하게 된다.

특히 수원, 창원, 고양, 용인 등 자연적으로 인구가 100만이 넘는 거대 기초단체의 출현은 법정 대도시 인구기준에 2배가 넘는 것 이어서 더 많은 자치의 자율권을 요구하게 되었다. 이러한 거대 기초단체는 광역시에 준하는 자율성 확보를 위해 「지방자치법」 제2조를 개정해 독립된 자치단체의 종류를 요구하였다. 그러나 기존 지방자치체계의 안정성을 중시하는 사회적

분위기에 좌절되어, 제2차 전부개정 「지방자치법」 제198조에 의해 기존 대도시 제도와 비슷한 형태의 기형적인 특례시 제도가 형성되었다. 이에 따라 우리나라의 대도시는 “인구 50만 이상의 기초단체인 대도시”와 “인구 100만 이상의 기초단체인 특례시”로 분화의 과정을 겪고 있다.

문제는 대도시의 분화과정에서 특례시에 편입하려는 단체와 그 기준을 인구 100만 명이상으로 한정하려는 중앙정부 간 그리고 기초단체 간 갈등으로 확산이 되었는데 이는 바로 거대 도시를 과거에 틀 속에서 “동일 단체에 동일한 권한을 부여한다.”는 개념에서 시작이 된다. 이러한 틀 속에서 대도시·특례시 제도라는 것은 기초단체를 서열화하는 딜레마를 유발할 수밖에 없는 만큼, 「지방자치법」 제2조의 자치단체의 종류, 그 선정기준 등 많은 부분부터 재검토해야 한다.

세종시, 제주도 등 특별자치단체도 안정화 단계에 진입했고, 광역시에 대한 폐해도 적지 않으며 인구감소의 속도도 빨라지는 만큼, 장기적, 거시적 안목 속에서 지방자치체계에 대한 생산적이고 체계적인 논의가 필요한 시점이다.

3. 대도시 특례와 갈등

대도시는 인구의 과밀화로 인한 기반시설의 증대와 인적 교호작용으로 행정수요의 팽창과 복잡화가 진행이 됨으로 이를 충족시키기 위한 제도적 장치를 필요로 하는데 이것이 이른바 “특례”이다. 앞에서 고찰하였듯이 “특례”는 시·군·구라는 기초단체에 동일하게 부여한 권한을 넘어서는 권한을 부여하는 것을 의미한다. 이로 인해 더 많은 권한을 확보해 자율성을 높이려는 기초단체 간, 광역-기초 간, 중앙-지방 간 갈등이 발생할 수밖에 없다.

1) 대도시 특례

(1) 인구 50만 이상 대도시에 부여되는 특례

첫째, 조직 특례에 있어서는 「지방자치법」에 의한 행정구 설치, 「지방자치법시행령」에 의한 2급 부단체장, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 의한 설치 가능 실·국 5~7개 및 본청 실·국장 1명을 3·4급으로 임명할 수 있다.

둘째, 재정특례에 있어서는 「지방재정법」에 의한 시·군조정교부금 47% 확보(일반 시군구, 시·도세의 27%), 「지방분권법」에 의한 조정교부금 추가 교부가 가능하나 실제 적용하지는 않고 있다.

셋째, 행정사무에 있어서는 총 103개 사무를 광역단체의 간섭 없이 수행할 수 있는데

「자치법시행령」 별표3 및 23개 개별법에 의한 76개 사무가 있으며, 제1차 “일괄이양법”에 의한 4개 법률 27개 사무가 있다.

〈표 2-3〉 「자치법시행령」 별표3 및 27개 개별법에 의한 103개 사무 목록

| 법률 | 사무 |
|-----------------------|--|
| 도시 및 주거환경정비법 | ▸ 환경정비기본계획 수립·변경 ▸ 신고포상금 지급 |
| 도시재정비 촉진을 위한 특별법 | ▸ 재정비 촉진지구 지정 ▸ 재정비촉진계획 수립권 |
| 도시개발법 | ▸ 도시개발구역 지정·고시 ▸ 도시개발계획 수립·변경 ▸ 도시개발사업 시행자 지정 ▸ 조합설립 인가 ▸ 실시계획 작성·인가 ▸ 지방자치단체의 비용부담 협의 ▸ 결합개발 등에 관한 적용 기준 완화 특례 |
| 국토의 계획 및 이용에 관한법 | ▸ 시·군 관리계획의 결정 ▸ 용도지역의 지정·변경 ▸ 용도지구의 지정·변경 ▸ 도시자연공원 구역 지정 ▸ 도시계획시설 결정 실효 고시 |
| 주택법 | ▸ 대지면적 10만제곱미터 이상 주택건설사업 사업계획 승인 ▸ 리모델링기본계획 수립·고시 |
| 공동주택관리법 | ▸ 주택관리사 자격증 발급 및 자격취소 ▸ 주택관리업자 교육 |
| 지역문화진흥법 | ▸ 문화지구지정·관리 ▸ 과태료 부과·징수 |
| 지적재조사에 관한 특별법 | ▸ 기본계획수립 의견제출 ▸ 시 종합계획 수립 ▸ 사업지구의 지정 ▸ 지적재조사위원회 운영 ▸ 지적재조사사업 보고·감독 ▸ 과태료부과 |
| 공간정보의 구축 및 관리법 | ▸ 토지 지번경정 승인 ▸ 지적공부 반출승인 ▸ 축척변경승인 ▸ 지적측량검사 |
| 산업입지 및 개발에 관한 법 | ▸ 산업입지개발지침 수립의견 제출 ▸ 농공단지 지정 ▸ 일반산업단지 지정 ▸ 도시첨단산업단지 지정 |
| 산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법 | ▸ 지역산업진흥계획의 수립 등 |
| 중소기업진흥에 관한 법률 | ▸ 중소기업 협동화실천계획 승인 받은 자 등의 단지조성사업 실시계획 승인·변경 |
| 벤처기업육성에 관한 특별조치법 | ▸ 벤처기업집적시설의 지정 ▸ 벤처기업육성촉진지구 지정 요청 ▸ 벤처기업집적시설에 대한 입주현황 및 운영보고 제출명령 |
| 온천법 | ▸ 온천공보호구역 지정 및 변경 ▸ 보양온천 지정 ▸ 온천개발계획 수립 |
| 대기환경보전법 | ▸ 배출허용기준 변경 ▸ 대기환경규제지역 지정 의견제출 ▸ 실천계획수립·시행·평가 ▸ 대기환경규제지역 해제 요청 ▸ 휘발성 유기화합물 규제 |
| 환경영향평가법 | ▸ 환경영향평가 실시 |
| 환경분야 시험·검사 등에 관한 법률 | ▸ 측정대행업 관리 ▸ 측정대행업 등록취소 ▸ 과태료 부과·징수 |

| 법률 | 사무 |
|------------------------|--|
| 악취방지법 | <ul style="list-style-type: none"> ▸ 악취실태조사 ▸ 배출허용기준 설정 ▸ 악취관리지역 내 악취배출시설 설치신고 ▸ 악취관리지역 외 악취배출시설 설치신고 ▸ 생활악취 관리 ▸ 관계기관 협조 ▸ 악취관리지역 지정 ▸ 개선명령 ▸ 보고·검사 ▸ 과태료 부과징수 |
| 물환경보존법 | <ul style="list-style-type: none"> ▸ 수질관리·수생태계 현황조사, 조사계획 수립 ▸ 특정 농작물의 경작 권고 ▸ 배출허용기준 설정 ▸ 수변생태구역 매수·조성 ▸ 환경기술인 등 교육 |
| 박물관 및 미술관 진흥법 | <ul style="list-style-type: none"> ▸ 박물관·미술관 등록 등 ▸ 박물관·미술관 변경등록 ▸ 사립박물관·사립미술관의 설립계획 승인 등 ▸ 다른 법률과의 관계 ▸ 시정요구 및 정관명령 ▸ 운영현황 및 등록취소 사항 보고 ▸ 설립계획의 승인취소 시 청문 ▸ 시도 문화재위원회, 박물관·미술관 협회에 자문 ▸ 등록증 교부 ▸ 등록 사실의 통지 ▸ 폐관 신고 및 등록취소 ▸ 등록취소 및 등록증 수납 |
| 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 | <ul style="list-style-type: none"> ▸ 농공단지 관리기본계획 승인 ▸ 농공단지 개발토지 등의 분양·임대 등 ▸ 농공단지 공동부담금 징수에 대한 승인권 |
| 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 | <ul style="list-style-type: none"> ▸ 측량업 등록·관리 ▸ 측량업의 휴업·폐업 등 관리 ▸ 측량업·수로사업·성능검사대행업자의 보고 및 조사 ▸ 등록취소 시 청문 ▸ 측량업자의 지위승계 관리 ▸ 측량업의 등록취소 ▸ 과태료의 부과·징수 |
| 어촌·어항법 | <ul style="list-style-type: none"> ▸ 지방어항 지정권자 ▸ 지방어항 지정·변경 또는 해제시 의견 청취 ▸ 지방어항 개발계획수립 등의 협의 ▸ 다른 법률과의 관계 ▸ 지방어항 지정 협의 |
| 지방연구원법 | <ul style="list-style-type: none"> ▸ 지방연구원 설립, 폐지, 출연 등 |

(2) 인구 100만 이상 특례시에 부여되는 특례

첫째, 조직 특례에 있어 「지방분권법」상 정원 범위 내에서 5급 이하 직급별·기관별 정원 책정, 일반직, 별정직 또는 계약직 지방공무원으로 보하는 부시장 1명 증원, 행정기구·정원을 인구, 도시특성, 면적 등을 고려하여 대통령령으로 별도 규정 가능하고 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」상 인구규모에 의해 실·국장 3급 정원을 확대할 수 있다.

둘째, 재정 특례로 「지방재정법」에 의한 지역개발채권 발행, 「지방재정투자사업심사규칙」에

의한 200억 원 이하 투융자심사 제외, ‘지방채발행계획 수립 기준’에서 지방채 발행 기본 한도액의 10%내 추가 발행을 할 수 있다.

셋째, 사무특례로 「지방분권법」 제41조, 「자치법시행령」 별표4 및 12개 법령에 의해 총 14개 사무에 대한 특례가 있고, “제2차 일괄이양법”에 의해 시민단체 설립인허가, 관광특구 지정해제권한, 고밀도입적산업단지지정권한 등 3개 사무가 추가될 예정이다.

〈표 2-4〉 인구 100만 이상 대도시 주요 특례 사무

| 법률 | 사무 |
|--------------------------|--|
| 지방분권법(건축법) | · 51층 미만 건축물 또는 연면적 20만 제곱미터 미만인 건축물 허가 |
| 지방분권법(택지개발촉진법) | · 택지개발촉진법에 따른 택지개발지구 지정 |
| 지방분권법(도시재정비촉진법) | · 도시재정비 촉진지구의 지정 및 재정비 촉진 계획 결정 |
| 지방분권법(박물관·미술관 진흥법) | · 사립 박물관 및 사립 미술관 설립계획 승인 |
| 지방분권법(농지법) | · 도지사를 경유하지 않고 농지전용허가 신청서 제출 |
| 지방분권법 (개발제한구역 지정·관리법) | · 개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시관리계획 변경 결정요청(도지사 사전협의 要) |

이외에 창원시의 경우 소방기능을 추가하고 있으므로 이에 대한 사무특례가 2개 더 있다.

〈표 2-5〉 창원시 적용 특례사무

| 법률 | 사무 |
|---------------|--|
| 지방분권법(소방기본법) | · 화재 예방·경계·진압 및 조사와 화재, 재난·재해 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 등의 업무 |
| 지방분권법(지방세기본법) | · 소방시설에 총당하는 지역자원시설세를 도세에서 시세로 전환 |

(3) 대도시 특례제도의 문제점

첫째, 국소적 권한 부여이다. 최근에 실시한 국가사무 총 조사에 의하면 아래 표에서 보는 바와 같이 국가사무는 약 42,000여 개, 지방사무는 19,083개로 총 61,075개이므로 지방 사무 중 대도시가 특례로 수행하는 사무는 전체 지방사무 중 0.5%에도 미치지 못해 국소적인 일부 사무만을 수행하고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 금번 「지방자치법시행령」 전부 개정에서는 대도시가 사무를 직접 발굴해 시·도 또는 국가와 직접적으로 교섭 및 조정을 통해 부여하는 방식을 기본으로 하고, 기존의 방식을 절충하는 방식을 채택하고 있으나, 입법 미비로 인구 100만 이상의 특례시는 법 개정만 가능하게 되어 있다.

〈표 2-6〉 국가와 지방 간 사무구분 현황(2019년도 기준)

| 사무구분 | | 사무유형 | 사무수(건) |
|-----------|-----------------|-----------------------------|---------------|
| 국가사무 | 국가사무 | 111. 국가처리사무 | 37,550 |
| | | 112. 특별행정기관사무 | 4,442 |
| | 위임·위탁사무 | 121. 국가위탁사무 | 788 |
| | | 122. 광역자치단체 및 기초자치단체 위임사무 | 54 |
| | | 123. 광역자치단체 위임사무 | 725 |
| | | 124. 기초자치단체로의 재위임사무 | 31 |
| | | 125. 기초자치단체 위임사무 | 164 |
| | 공동사무 (국가-지방) | 131. 국가+광역자치단체(장)+기초자치단체(장) | 4,964 |
| | | 132. 국가+광역자치단체(장) | 1,521 |
| | | 133. 국가+기초자치단체(장) | 325 |
| 지방사무 | 광역자치단체 자치사무 | 211. 광역자치단체 직접처리사무 | 3,252 |
| | | 212. 광역자치단체 위탁사무 | 68 |
| | | 213. 광역자치단체-기초자치단체 위임사무 | 137 |
| | 기초자치단체 자치사무 | 221. 기초자치단체 직접처리사무 | 3,645 |
| | | 222. 기초자치단체 위탁사무 | 51 |
| | 공동사무 (광역-기초) | 231. 광역자치단체+기초자치단체 | 3,358 |
| 전체 | | | 61,075 |

자료 : 지방행정연구원(2019)

둘째, 특례부여 방식이 상당히 경직적이다. 현행 「지방자치법」과 시행령 별표2에 의한 광역 및 기초 간 사무배분은 입법취지 상 '예'에 해당되나, 실질적으로는 열거주의 방식으로 운영하고 있어 그 외의 사무는 기초자치단체가 수행하기 어려운 구조이다. 1988년 「지방자치법」 발의안에는 '예'임을 명확히 밝히고 있어, 열거하지 않았더라도 기초자치단체의 본질적인 자연권을 인정하고 있으나, 실제로는 열거되지 않은 사무는 수행하는 데 한계가 있다.

셋째, 추상적이고 모호하다. 「지방분권법」이나 「지방자치법」상 명시적, 비명시적으로 보장하고 있는 보충성의 원칙 및 전권한성의 원칙이 보장하고 있으나 실제로는 중앙 및 시·도의 의지에 의해 정책이 추진된다. 일례로 「지방자치법」 제9조(자치단체의 사무범위), 제10조(지방자치단체의 종류별 사무배분 기준), 제11조(국가사무의 처리제한), 「지방분권법」 제9조(사무배분의 원칙) 등에 혼재·중복되어 업무처리에 있어 혼란의 소지가 있다. 또한 기준 간

우선순위가 부재하여 행정사무 추진에 혼선을 빚고 있다. 일례로 「지방자치법」 및 「지방분권법」에 제시된 기준 간 우선순위가 없어 지속적으로 범위의 문제와 상대성의 문제가 제기되고 있으며, 행정사무를 실제로 집행함에 있어, 어디까지가 국가사무이고 지방사무인가에 대해 구분이 모호하다. 또한 다수의 처리권자로 인한 책임소재가 불명확하다. 동일한 사무에 대해 처리권자가 ‘국가 또는 지방자치단체’ 혹은 ‘국가와 지방자치단체’와 같이 복수임으로 인해 사무처리 권한과 책임소재가 불명확하여 혼란을 야기하고 있다. 무엇보다 도와 시·군간 사무가 경합되어 있어, 사무배분의 실익이 존재하지 않고 있다. 도와 시·군간 기능불경합의 원칙에 의거 서로 중복되어 배분되지 말아야 함에도 동일한 사무가 도와 시·군에 동시에 배분되어 그 결과 양자 간 권한과 책임이 일치하지 않고, 행정책임의 소재도 불분명한 문제를 가지고 있다. 일례로 「지방자치법」 제9조에 의한 예시적 사무(57개 사무 예시)가 도의 사무인지 시·군의 사무인지 아니면 공동사무인지를 구별하기 어렵고, 특히 자치사무만을 예시한 것인 지 기관위임사무를 포괄하는 것인지를 알 수 없다. 또한, 같은 법 제10조 제1항의 자치단체 종류별 사무배분기준(시·도 사무, 시·군·구 사무) 및 제2항에 근거하여 동법시행령 제8조에서 예시하고 있는 사무를 보면, 도 사무는 327개이고 시·군 사무는 364개로 되어 있는데, 그 중에서 중복되어 있는 사무가 모두 103개에 이르고 있다.

넷째로 기초단체의 서열화 및 형평성 불합리를 초래하고 있다. 「지방자치법」 제2조의 자치단체의 종류에 특례시에 대한 법적 지위 없이 제198조에 의해 특례시란 명칭만 부여하고 「지방분권법」 등 다른 법에 의해 특례를 부여함으로써 기초단체를 실제로 서열화하고 있으며 「지방자치법」 상 법적 지위가 같은 시·군·구 자치단체를 특례시 > 대도시 > 시·군으로 서열화하는 것은 형평성을 강조하는 현재의 사회 분위기를 상 수용하기 어려운 측면이 있다. 「지방자치법」 제198조 제2항에 의해 인구수에 의해 획일적으로 특례시 명칭을 부여할 정도로 인구수가 중요하다면, 인구 40만이 안 되는 세종시의 경우 「세종시법」 및 다른 개별법에 의해 광역단체 및 기초단체의 지위를 동시에 부여하는 것은 법적 통일성을 갖지 못한다.

다섯째로 가치 조정의 실패이다. 「지방자치법」에서도 국토의 균형적 발전이라는 전통적 가치와 도시 경쟁력이 국가경쟁력이라는 현대적 가치의 충돌을 해소하지 못하였다. 수도권 과밀화 분산이라는 국가적 소명과 도시경쟁력이라는 세계적 추세를 반영하는 대도시 정책에 대한 기초가 상충되어 법과 시행령의 혼선이 지속되고 있다.

2) 특례시 선정과 사회적 갈등

대도시가 다른 기초단체에 비해 앞에서 살펴본 바와 같이 조직·인사·재정 및 사무에 대한 권한의 폭이 넓다보니 권한을 확보하기 위한 기초단체의 노력은 사회적 갈등으로 확산되기 쉽다. 대도시에 대한 선정과정에 대해서는 대도시 특례제도가 1988년 이후 30여년이 넘는 관계로 “인구 50만 명 이상 또는 인구 30만 이상 + 면적 1,000 km²에 대한 사회적 합의가 이루어져 논쟁의 여지가 없었다.

하지만 인구 100만 이상 특례시 선정과 관련하여 전국적으로 특례시 선정기준이 쟁점화 되었으며 아직도 논쟁의 불씨는 지니고 있는 상태이다. 2018년 10월 「지방자치법」 전부 개정안을 발표하며 ‘특례시’를 명시하고 2019년 3월 국무회의를 통과하여 국회제출까지 하였으나, 20대 국회 회기 만료로 자동 폐기되었다. 그러나 이 시점부터 “인구 100만 명 이상 대도시만을 특례시로 한다.”는 것과 관련해 성남, 전주, 청주 등 대도시와 제20대 국회의원들이 의원입법안을 아래 표와 같이 특례시 선정기준에 문제를 제기하면서 전국은 특례시 선정기준과 관련해 아래 표에 보는 바와 같이 커다란 논란을 불러일으켰다.

〈표 2-7〉 특례시 선정 기준에 대한 입장

| 입법 주체별 | 요구안 |
|----------------|--|
| ① 정부안('19.3) | <ul style="list-style-type: none"> 인구 100만 이상 도시 |
| ② 김병관('18.12) | <ul style="list-style-type: none"> 인구 50만 이상 행정수요 + 도청소재지 정부안 + 성남·청주·전주시 |
| ③ 정동영('19.3) | <ul style="list-style-type: none"> 인구 50만 이상 행정수요 + 도청소재지 정부안 + 성남·청주·전주시 |
| ④ 신상진('19.5) | <ul style="list-style-type: none"> 인구 90만 이상 행정수요 정부안 + 성남시 |
| ⑤ 박완주('19.6) | <ul style="list-style-type: none"> 인구 50만 이상 비수도권 포함 정부안 + 청주·천안·전주·포항·김해시 |
| ⑥ 박명재('19.6) | <ul style="list-style-type: none"> 인구 50만 이상 비수도권, 면적 500km² 이상 정부안 + 청주·천안·포항시 |
| 자치 단체별 | 요구안 |
| ① 인구 100만 4개 시 | <ul style="list-style-type: none"> 당시 정부안과 일치 |
| ② 성남 | <ul style="list-style-type: none"> 성남(인구 96만)은 실질적 인구 100만 이상 도시와 같은 행정수요임으로 특례시 포함을 주장 |
| ③ 청주 | <ul style="list-style-type: none"> 청주(인구 84만)의 경우, 면적(940km²)을 포함되어야 한다는 입장 |
| ④ 50만 이상 대도시 | <ul style="list-style-type: none"> 안양시를 비롯한 기존 대도시는 기존 대도시 사무특례를 확대 방안 제시하고 지역균형의 관점에서 거점 육성의 중요성을 강조 |

연구에 있어서도 많은 논란이 있어왔다. 대표적인 것을 살펴보면 박형준 등(2018)은 특례시를 인구기준으로 할 경우, ① 50만 대도시 특례가 특례 사무 수가 적고 인·허가 위주여서 실효성이 적으며 ② 중앙부처 간, 광역-기초 간, 기초-기초 간 갈등이 있으며, ③ 행정 수요가 아닌 인구수만으로 특례의 기준이 되는 것은 획일적이고, ④ 4개 시만 특례시가 되면 입법의 효율성이 적다고 주장하였다. 그는 아래 표와 같이 당시 정부안이 바뀌어야 한다고 주장하였다.

〈표 2-8〉 박형준의 특례시 제도 개선방안 주요내용

| 개선방안 | 주요내용 | 평가 | |
|---------------------------|---|----|---------------------------------|
| (1안) 특례조항 신설 | 인구기준 외에 합리적 행정수요 판단할 수 있는 다른 기준 포함한 특례조항 신설 | 장점 | 행정수요에 근거한 합리적인 특례지정근거 마련 가능 |
| | | 단점 | 행정수요 산정에 대한 추가적 논의 필요 |
| (2안) 인구기준 하한 조정 | 인구기준을 100만 명에서 하한 조정 | 장점 | 특별한 산정기준에 대한 논의 필요하지 않음 |
| | | 단점 | 경기권으로 대상지역 집중 현상 발생 |
| (3안) 수도권가 비수도권 인구규정 차등 | 지방 균형발전을 위한 수도권과 비수도권의 인구규정 차등 | 장점 | 특정지역 집중현상 방지 |
| | | 단점 | 특례시로 지정되지 못한 도시들의 반발 및 갈등 발생 가능 |
| (4안) 새로운 인구규모 산정 산식 개발 | 인구규모 산정 시 필요한 새로운 산식 개발 (요인별 가중치 부여) | 장점 | 합리적 근거 마련 가능 |
| | | 단점 | 시간 및 비용적 문제 |

자료: 박형준(2018). "자치분권 강화를 위한 종합행정수요를 반영한 대도시 특례지정기준에 관한 연구" 성남시

이에 대한 반작용으로 특례시에 대한 다양한 주장이 제기되자, 2019년 인구 100만 이상의 도시는 '한국행정학회'에, 인구 50만 이상 대도시는 '지방자치학회'에 각각 용역을 의뢰해 각 입장을 공공히 하였다. 한국행정학회가 수행한 "인구 100만 특례시 권한 발굴 연구"(책임연구원: 임승빈, 2020)에서는 100만 도시의 특성을 제시하며 광역의 경유 또는 중복사무의 최소화 및 도시성장의 외부지원 한계와 내부역량제고를 위해 울산시와 4개 시를 비교 분석하여, 도시계획·지역경제·복지·문화관광·도시계획 기능을 강화하기 위해 개별법 개정 보다는 (가칭) 「자치특례시법」 등 특별법 제정의 필요성을 제시하였다. 인구 50만 대도시 역시 지방자치학회를 통해 수행한 "인구 50만 이상 대도시 특례에 관한 연구"(책임연구원: 정정화, 2020)에서 인구기준만으로 지방자치단체를 유형화하는 것에 반대하며, 인구 50만 이상 대도시 핵심전략사무를 정리해 의원입법, 대도시협의회를 통해 추진하는 방법을 제시하기에 이른다.

이러한 수년간에 거친 지난한 논쟁은 아래 표와 같이 정부안과 국회의결안의 변천과정을 통해 알 수 있다. 문제는 정부안이 국회의결과정에서 졸속 개정으로 인하여 자구 상 “특례시는 법에 의해서만 특례 부여가 가능”하게 되는 등 앞에서 제기한 문제점이 발생하게 되었다는 것이다.

〈표 2-9〉 「지방자치법」개정안 (정부안)비교

| 구법 | 2019년 개정안 | 2020년 개정안 | 국회의결(현행) |
|---|---|---|--|
| <p>제175조(대도시에 대한 특례 인정) 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.</p> | <p>제194조(대도시에 대한 특례 인정) ① 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 100만 이상 대도시(이하 “특례시”라 한다) 및 인구 50만 대도시의 행정, 재정운영 및 국가의 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. ② 특례시와 인구 50만 이상 대도시의 인정기준은 대통령령으로 정한다.</p> | <p>제195조(대도시에 대한 특례 인정) ① 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. ② 제1항에도 불구하고 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대도시(이하 “특례시”라 한다)의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있다. 1. 인구 100만 이상 대도시 2. 인구 50만 이상으로서 행정수요, 국가균형발전 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 대도시 ③ 인구 50만 이상 대도시와 특례시의 인정에 관한 세부기준은 대통령령으로 정한다.</p> | <p>198조(대도시 등에 대한 특례 인정) ① 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. ② 제1항에도 불구하고 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대도시 및 시·군·구의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있다. 1. 인구 100만 이상 대도시 (이하 “특례시”라 한다) 2. 실질적인 행정수요, 국가균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 시·군·구 ③ 제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시와 제2항제1호에 따른 특례시의 인구 인정기준은 대통령령으로 정한다.</p> |

자료: 박형준(2018). “자치분권 강화를 위한 종합행정수요를 반영한 대도시 특례지정기준에 관한 연구” 성남시

3) 합리적 대도시/특례시 선정모형의 개선 필요성

(1) 인구구조 변화에 대한 수용성을 확보할 필요

현재 대도시 선정의 기준은 제도적으로 인구와 면적이다. 「지방자치법」 제21조 및 제198조에는 “인구 50만 이상의 도시”를 의미하며, 「지방분권법」 제40조에서는 인구 30만 이상 + 면적 1,000km²이다.

면적이 1,000km²를 넘는 기초단체는 모두 16개로 전남 해남을 제외하고 강원(8개), 경북(7개)에 위치하고 있다. 이 중 춘천시가 인구 28만 명으로 가장 대도시 기준에 근접한다. 이러한 입법이 이루어진 것은 포항시 인구가 한 때(2004~2006년), 50만이 붕괴될 가능성이 높을 때였으며 현재도 인구 51.6만 수준으로 꾸준히 감소될 것으로 전망된다.

이처럼 지방소멸 및 인구감소가 진행될 경우, ‘대도시 선정 기준이 현행 인구 50만 명을 유지할 필요가 있을 것인가?’ 그리고 ‘면적 기준을 두어 향후 지형 상 인구가 증가될 가능성이 없는 경북,강원에만 적용한다는 것 역시 문제가 아닐까?’

우선 약 100년 간 인구변화에 따른 대도시의 변화를 살펴보면 아래 그림과 같다. 그림에서 보는 바와 같이 1988년 실질적 대도시제도가 실시될 당시 대都市는 5개였으나, 현재(2022년)는 17개까지 3배 이상 증가하였다. 향후 40년 간 인구 4,000만 명 수준을 유지할 것으로 전망되고 수도권은 지속적으로 증가되고 있어 당분간 현재의 기준이 변화될 것으로 예견되지는 않다.

하지만 이는 수도권에 해당되는 상황이고 비수도권은 포항을 비롯해 기존 대도시의 인구 감소가 예상되고 춘천시의 예처럼 광역시가 없는 강원도의 경우에는 광역시도, 대도시도 없는 경우가 발생하는 등 문제점이 예상됨으로 대도시 기준의 이원화를 고려할 필요가 있다.

예를 들어 수도권은 현행과 같이 인구 50만 명을 유지하고 비수도권은 25만 명~30만 명으로 조정해 보는 것도 고려할 수 있다. 나아가 인구수보다 인구구조의 변화를 고려한다면 단순한 “인구수”만의 기준은 상당한 무리가 따르므로 기준의 변화가 필요하다.

〈그림 2-2〉 총인구 및 인구성장률(1960~2067년)



(2) 다양한 행정수요를 반영한 기준 확보 필요

현재 인구 이외에 면적을 고려하는 이유는 궁극적으로 인구와 면적이 행정수요에 영향을 미치는 중요한 변수이며, 가장 명확한 근원성을 가지고 있기 때문이다. 문제는 앞서 논의하였듯 대도시 제도는 정착되었으나 특례시 제도는 초창기인 만큼 아직도 논쟁의 대상이다. 예를 들어 성남시의 경우에는 인구는 94만 명이나, 특례시인 고양, 용인보다 재정, 공무원수 등이 크며 종업원수는 462,083명으로 특례시 중 종업원수가 가장 많은 449,870명을 넘고 있다. 따라서 특례시와 비슷한 행정수요를 보이나 인구가 6만 명 적다는 이유로 특례시가 되지 못하는 문제점이 있다.

〈표 2-10〉 도시별 재정규모

(단위: 백만원, 명)

| 구분 | 재정규모 | 인구수 | 공무원수 |
|-----|-----------|-----------|-------|
| 수원시 | 2,899,700 | 1,186,078 | 3,153 |
| 성남시 | 2,630,429 | 940,064 | 3,184 |
| 고양시 | 2,459,381 | 1,079,216 | 3,180 |
| 용인시 | 2,579,223 | 1,074,176 | 2,969 |
| 창원시 | 3,462,166 | 1,036,738 | 5,002 |

주: 2019년 세출결산 기준

자료: 지방재정365

다양한 행정수요를 반영하기 위해 박형준(2018)은 특히 행정수요가 특례시의 기준이 되어야 한다며, ‘기준인건비 산정기준’을 기초로 ① 인구, ② 면적, ③ 주간인구, ④ 65세 이상 인구, ⑤ 사업체 수, ⑥ 자동차 수, ⑦ 장애인 수, ⑧ 법정민원 수, ⑨ 외국인 인구, ⑩ 농경지면적을 변수로 성남시의 행정수요를 측정해 성남시가 여러 분야에서 특례시를 넘어서고 있다고 주장한바 있다.⁶⁾

이러한 다양한 행정수요 이외에도 국토의 균형적인 발전이라는 측면에서 거점도시에 대한 배려도 고려되어야 한다. 이미 각 지역구 의원 및 전문가들을 통해 주장되는 요건을 살펴보면 ① 도청소재지, ② 비수도권 인구 50만 명 이상, ③ 비수도권 인구 50만 명 + 면적 500km² 이상 등 다양한 기준이 제시가 되어서 합리적인 기준점이 마련되어야 한다.

(3) 일본의 정령지정도시 지정 기준

일본의 경우 우리나라와 비슷한 제도로 정령지정도시가 있는데 ‘일본지방자치법’에서는 “정령에서 지정한 인구 50만 이상의 시”로 정의되어 있다.

〈표 2-11〉 정령지정도시의 요건

| |
|---------------------------------------|
| ① 인구 80만 이상으로 장래에 인구 100만 수준으로 전망될 것 |
| ② 인구밀도 및 산업별 취업자 비율이 일정 수준 이상일 것 |
| ③ 기존 정령지정도시에 손색없는 도시 형태, 기능을 갖출 것 |
| ④ 현으로부터의 이양 사무를 적절하게 능률적으로 처리할 수 있을 것 |
| ⑤ 대도시 경영에 대응할 수 있는 행정적·재정적 능력을 갖출 것 |
| ⑥ 행정구의 설치, 구의 사무를 처리하는 체제가 갖추어져 있을 것 |
| ⑦ 지정도시 이행에 관하여 현과 시의 의견이 일치할 것 |

자료: 하동현(2019)

과거에는 자치분권 운동의 일환으로 광역수준의 권한을 요구한 오사카·나고야·교토·요코하마·고베의 5개 대도시와 타협하는 방식으로 정령지정도시가 1956년 출범하였으며 2000년 전까지만 해도 인구 100만 명 혹은 멀지 않은 장래에 100만이 될 것으로 예상되는 도시만을 비교적 엄격하게 지정해 왔다. 2000년 이후 지방분권 및 균형발전의 견지에서 그 조건이

6) 박형준(2008)은 “자치분권 강화를 위한 종합행정수요를 반영한 대도시 특례지정기준에 관한 연구”에서 인구에 의해 특례시가 결정되는 것을 반대하면서 ① 인구요소 이외에 행정수요를 첨가하는 방안, ② 인구 기준을 80만 또는 60만으로 하향 조정하는 방안, ③ 수도권 인구는 90만, 비수도권 인구는 60만으로 인구수 규정을 차등적으로 적용하는 방안, ④ 새로운 산정방식 개발하는 방안을 제시하였다.

일부 완화되었다. 특히 2000년 이후 시정촌 합병을 추진하면서 이 정책에 동참을 하는 자치 단체들에게는 그때까지의 엄격한 지정 기준을 완화하여 적용하였으며 또한 시정촌 합병 지원 플랜(2001년 8월)과 그 후의 신시정촌 합병 지원 플랜(2005년 8월)을 통해 이를 유도하는 정책을 전개하였다. 즉 기한 내에 대규모 통합하는 시정촌에 한해 합병 관계의 시정촌 및 관계 도도부현의 요청이 있는 경우, 정령 지정 도시의 탄력적인 지정을 검토한다고 방침을 수립하였고 인구 요건은 70만 수준으로 하향되었다.

4) 소결

이상의 논의에서 살펴본 바와 같이 현행 대도시 제도는 인구와 면적으로 대도시의 지위를 획득하고 특례시는 인구에 의해 그 지위를 획득하는 것은 지나치게 단순하게 등식화하고 특히 특례시의 경우는 앞서 살펴본 바와 같이 전국적 갈등으로 사회적 비용을 증가시키고 있다. 이를 극복하기 위해서는 다양한 지표와 지역 형평성을 최대한 객관화하여 납득 가능한 대도시 또는 특례시 선정지표를 구축할 필요가 있다.

제2절 선정기준을 위한 지표의 설정

1. 종속변수로의 인구수

인구수는 도시규모를 결정하는 절대적인 기준으로 우리나라는 도시의 인구수를 기준으로 대도시, 중소도시로 분류하고 있다. 「지방자치법」 제198조에서는 특별시, 광역시, 특별자치시와 인구 50만 이상의 도시를 대도시, 100만 이상은 특례시로 규정하고 있으나, 나머지는 중소도시로 포괄하고 있지만 분류 기준이 없다. 「지방분권법」에서도 대도시의 사무특례와 관련하여 인구 50만 이상 대도시와 인구 100만 이상 대도시를 구분하고 있다.

대도시는 인구수에 비례하여 복합적이고 다양한 기능을 수행한다. 인구 규모만으로 대도시라고 규정할 수는 없지만, 일반적으로 인구수는 특정 도시가 대도시인지 아닌지를 판단하는 가장 중요한 지표이다. 대도시는 인구수가 많을 뿐만 아니라 정치, 경제, 문화적으로 보다 넓은 지역에 걸쳐 그 지역의 중심이 되는 복합적이고 다양한 도시기능을 수행하며 대도시에 인구가 유입되거나 유출되지 않고 거주하는 것은 그에 상응하는 물적 자원, 경제적 자원 등이 풍부하기 때문이다.

인구규모가 큰 대도시는 복합적이고 다양한 기능 수행을 위해 물적 자원 및 경제적 자원의 집중에 따른 행정수요가 중소도시에 비해 양적으로 많이 발생하고, 질적으로도 다른 행정수요가 발생하기 때문에 대도시는 각각 도시 기능이 다르기 때문에 유발되는 행정수요의 유형이 다를 수 있지만 인구수에 비례하여 행정수요의 양이 증가한다.

반면, 인구밀집 등과 같은 도시 형태, 정치·경제·사회·교육 등의 집중에 따른 도시 기능, 외국인 등의 인구 구성 등은 행정수요 질적 차이에 영향을 줌으로 인구 규모라는 단일 지표로 획일적으로 대도시를 구분하여 대도시 정책이나 행정을 수행하는 데는 한계가 있다. 즉, 도시 형태, 어떠한 도시 기능을 어느 정도 수행하는지, 인구 구성은 어떠한지 등 행정수요의 질적 차이를 고려해야 한다.

대도시는 인구수에 의해 결정되고 대도시의 행정수요는 인구수에 비례하여 증가하지만, 실질적인 행정수요는 인구수 외에 도시 형태, 도시기능, 거주인구의 구성 등의 특성에 따라 변화될 수 있으므로 대도시의 인구 기준인 주민등록인구수 외에 외국인도 포함하는 방안도 고려해야 한다. 인구수는 대도시 여부를 결정하는 요소로 대도시 및 특례시 지정의 기본요건으로 총인구수를 원칙으로 하지만, 본 연구에서는 주민등록인구를 기준으로 하며 필요 시 외국인 수를 고려할 필요가 있다.

〈표 2-12〉 대도시 인구 현황

(단위: 명)

| 단체명 | 주민등록인구 | 외국인 | 단체명 | 주민등록인구 | 외국인 |
|------|-----------|--------|-----|-----------|--------|
| 수원시 | 1,186,078 | 67,073 | 용인시 | 1,074,176 | 34,101 |
| 성남시 | 940,064 | 33,047 | 화성시 | 855,248 | 65,040 |
| 안양시 | 550,027 | 14,617 | 청주시 | 844,993 | 26,416 |
| 부천시 | 818,383 | 46,807 | 천안시 | 658,808 | 35,781 |
| 평택시 | 537,307 | 39,853 | 전주시 | 657,432 | 14,733 |
| 안산시 | 654,915 | 92,787 | 포항시 | 502,916 | 11,639 |
| 고양시 | 1,079,216 | 25,175 | 창원시 | 1,036,738 | 28,101 |
| 남양주시 | 713,321 | 15,227 | 김해시 | 542,338 | 31,744 |
| 시흥시 | 500,895 | 59,638 | | | |

주: 2020.12.31.일 기준(외국인은 2019.12.31. 기준)

출처: 통계청, 주제별통계-인구(주민등록인구현황, 지방자치단체외국인현황)

2. 인구학적 요소들

1) 인구밀도

대도시의 인구집중은 인구증가에 따른 행정수요를 유발하며, 또한 과밀화가 될 경우 과밀의 폐해를 예방하거나 해소하기 위한 추가적인 행정수요가 발생하게 된다. 즉 대도시의 인구집중은 물적, 경제적 자원의 집중으로 행정수요를 증가시키고, 인구 및 물적·경제적 자원의 과밀로 인해 주거 과밀, 교통 혼잡, 환경오염 등에서 질적으로 다른 행정수요를 발생시킨다.

인구밀도는 인구수와 행정구역 면적으로 결정되는데, 인구 50만 이상 도시 중 면적은 최소 53km²(부천), 58km²(안양)~최대 941km²(청주), 1,130km²(포항)로, 인구밀도는 부천 15,311명, 포항 445명으로 부천이 포항보다 매우 과밀한 양상을 보이고 있다.

인구 50만 이상 도시 중에는 도농복합 도시, 군 지역 전체가 시로 전환된 도시도 있어 대도시 간에 인구밀도 차이가 크게 나타난다. 인구밀도는 도시 형태를 나타내는 지표로 인구수 대비 전체 행정구역 면적 혹은 도시지역 면적을 사용하여 산정할 수 있으며, 대도시/특례시 지정 기준의 하나로 인구밀도를 볼 경우 우리나라 대도시의 특성을 반영하여 행정구역 면적 기준 외 도시지역 면적 기준의 인구밀도를 볼 필요가 있다.

일례로 청주시와 포항의 인구밀도는 각각 898명과 445명이지만, 도시지역(도시계획구역) 면적 대비 인구밀도는 각각 2,493명, 1,280명으로 증가하며 외국인을 포함한 인구밀도는

청주 923명, 포항 455명이지만, 도시지역 면적 대비 인구밀도는 청주 2,571명, 포항 1,309명으로 증가한다. 인구밀도를 특례시 지정 기준의 요소로 사용할 경우 어떤 인구밀도를 사용할 것인가에 따라 지정 요건의 충족 여부가 결정될 수 있다.

인구밀도는 인구의 경우 주민등록인구수 혹은 외국인을 포함한 인구수를 기준으로 할 것인가, 그리고 면적을 행정구역 면적 혹은 도시지역 면적으로 할 것인가에 따라 차이가 발생하지 않는 도시와 차이가 많이 발생하는 도시가 있다. 예를 들면 수원, 성남, 안양, 부천, 시흥, 전주는 차이가 없는 반면 나머지 도시는 차이가 많이 발생한다. 특히, 평택, 고양, 남양주, 화성, 청주, 천안, 김해는 행정구역 면적과 도시지역 면적의 인구밀도 차이가 크게 발행하고 있다. 반면, 외국인의 포함 여부는 인구밀도 차이에 크게 영향을 미치지 않는 것으로 나타나고 있다.

대도시의 인구밀도는 행정수요의 양과 질을 결정하는 요인이기 때문에 특례시 지정 기준으로 고려해야 할 사항으로 외국인의 포함 여부보다는 행정구역 면적 기준으로 할 것인가, 혹은 도시지역 면적 기준으로 할 것인가를 결정해야 하며 행정구역 면적 기준과 도시지역 면적 기준을 동시에 고려해야 하고, 행정구역의 인구밀도가 낮을 경우 도시지역 기준의 인구밀도를 보완적으로 볼 필요가 있다고 판단된다.

〈표 2-13〉 대도시 인구밀도

(단위: 명, 명/㎢)

| 구분 | 단체명 | 주민등록 인구수 | 행정구역 면적(A) | 도시지역 면적(B) | 행정구역 (외국인 포함) 인구밀도(C) | 도시지역 (외국인 포함) 인구밀도(D) |
|------------|------|-------------|---------------|---------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 주민등록 인구 | 수원시 | 1,186,078 | 121 | 121 | 9,802 | 9,802 |
| | 성남시 | 940,064 | 142 | 142 | 6,620 | 6,620 |
| | 안양시 | 550,027 | 58 | 58 | 9,483 | 9,483 |
| | 부천시 | 818,383 | 53 | 53 | 15,441 | 15,441 |
| | 평택시 | 537,307 | 458 | 151 | 1,173 | 3,558 |
| | 안산시 | 654,915 | 156 | 151 | 4,198 | 4,337 |
| | 고양시 | 1,079,216 | 268 | 194 | 4,027 | 5,563 |
| | 남양주시 | 713,321 | 458 | 242 | 1,557 | 2,948 |
| | 시흥시 | 500,895 | 139 | 135 | 3,604 | 3,710 |
| | 용인시 | 1,074,176 | 591 | 388 | 1,818 | 2,768 |
| | 화성시 | 855,248 | 698 | 317 | 1,225 | 2,698 |
| | 청주시 | 844,993 | 941 | 339 | 898 | 2,493 |
| | 천안시 | 658,808 | 636 | 141 | 1,036 | 4,672 |
| | 전주시 | 657,432 | 206 | 197 | 3,191 | 3,337 |
| | 포항시 | 502,916 | 1,130 | 393 | 445 | 1,280 |
| | 창원시 | 1,036,738 | 748 | 595 | 1,386 | 1,742 |
| | 김해시 | 542,338 | 463 | 267 | 1,171 | 2,031 |

| 구분 | 단체명 | 주민등록 인구수 | 행정구역 면적(A) | 도시지역 면적(B) | 행정구역 (외국인 포함) 인구밀도(C) | 도시지역 (외국인 포함) 인구밀도(D) |
|------------------------|---------|-------------|---------------|---------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 주민등록 인구 + 외국인 | 수원시 | 1,253,151 | 121 | 121 | 10,357 | 10,357 |
| | 성남시 | 973,111 | 142 | 142 | 6,853 | 6,853 |
| | 안양시 | 564,644 | 58 | 58 | 9,735 | 9,735 |
| | 부천시 | 865,190 | 53 | 53 | 16,324 | 16,324 |
| | 평택시 | 577,160 | 458 | 151 | 1,260 | 3,822 |
| | 안산시 | 747,702 | 156 | 151 | 4,793 | 4,952 |
| | 고양시 | 1,104,391 | 268 | 194 | 4,121 | 5,693 |
| | 남양주시 | 728,548 | 458 | 242 | 1,591 | 3,011 |
| | 시흥시 | 560,533 | 139 | 135 | 4,033 | 4,152 |
| | 용인시 | 1,108,277 | 591 | 388 | 1,875 | 2,856 |
| | 화성시 | 920,288 | 698 | 317 | 1,318 | 2,903 |
| | 청주시 | 871,409 | 941 | 339 | 926 | 2,571 |
| | 천안시 | 694,589 | 636 | 141 | 1,092 | 4,926 |
| | 전주시 | 672,165 | 206 | 197 | 3,263 | 3,412 |
| | 포항시 | 514,555 | 1,130 | 393 | 455 | 1,309 |
| | 창원시 | 1,064,839 | 748 | 595 | 1,424 | 1,790 |
| 김해시 | 574,082 | 463 | 267 | 1,240 | 2,150 | |

주1: 인구는 2020.12.31일 기준(통계청), 행정구역과 도시지역은 2019.12.31. 기준(행정안전부, 토지주택공사).

주2: 도시지역면적은 행정구역기준 등, 읍에 해당하고 용도구역 기준의 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역에 해당하는 지역의 면적

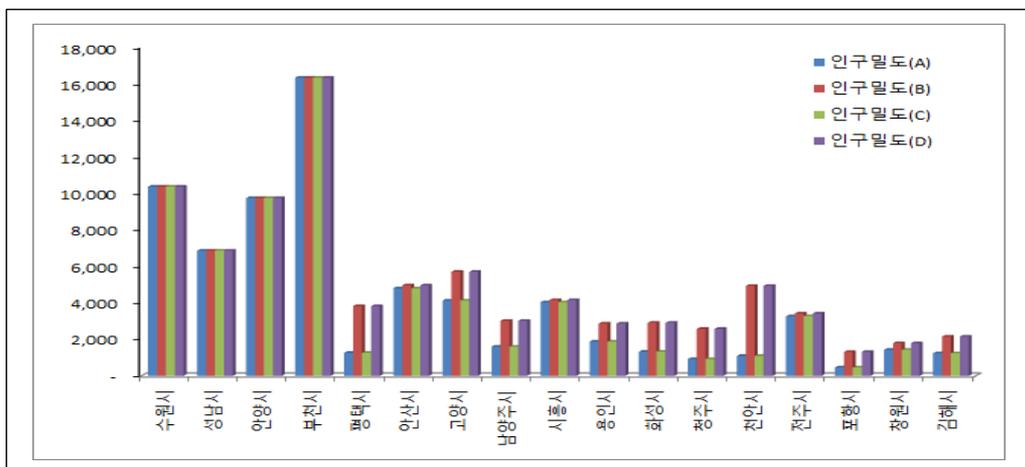
주3: 인구밀도(A)는 행정구역기준, (B)는 도시지역 기준, (C)는 외국인 포함한 행정구역 기준, (D)는 외국인 포함한 도시지역 기준임

자료: 통계청, 주제별통계-인구(주민등록인구현황)

행정안전부, 지방자치단체 행정구역 및 인구현황, 2020

한국토지주택공사, 도시계획 현황, 2020

〈그림 2-3〉 대도시 인구밀도



2) 주간인구(지수)와 유동인구(지수)

대도시 주간인구는 특정 도시의 업무 혹은 경제활동의 중심성을 판단하는 기준으로, 해당 도시의 낮(晝) 시간에 활동하는 인구를 측정하며, 실제 거주하는 사람(상주인구)뿐만 아니라 경제활동을 목적으로 외부에서 유입되는 인구가 포함된다.

주간인구는 해당지역의 야간인구(상주인구, 주민등록인구)에 다른 지역에서 유입되는 통근·통학인구(주간유입인구)를 더하고, 다른 지역으로 유출되는 통근·통학인구(주간유출인구)를 제(除)하여 산출된다. 즉 주간인구 = 야간인구(주민등록인구) + (주간유입인구-주간유출인구)이다.

주간인구와 야간인구의 구분은 산업화와 도시화로 대변되는 대도시의 직주분리(職住分離)로 나타나는 현상이며, 대도시의 인구는 낮 동안에 활동하는 인구와 밤에 거주하는 인구의 상황이 크게 달라지기 때문에 상주인구(주민등록인구) 외 추가로 낮 시간에 유입되는 인구를 주간인구라 하며, 주간인구가 많은 도시는 이를 고려한 도시개발 정책과 행정의 대응이 필요하다. 도시를 유지하고 운영하기 위해서는 사람들의 활동에서 비롯되는 관리수요와 기본적인 인프라 관리가 수행되어야 하는데 상주인구 기준의 행정수요 예측으로는 다음과 같은 수요파악에 한계가 있다. 예를 들면, 주간에 사람들이 많이 몰리는 지역은 교통 혼잡과 쓰레기 발생 등으로 인한 행정수요가 발생하고 또한 유동 인구의 증가는 상권 형성에 크게 영향을 미치며, 일시적인 인구밀도 증가, 교통 혼잡이나 행정비용의 증가 등의 도시문제를 발생시킨다.

주간인구 및 유동인구는 도시정책 수립의 중요한 자료로, 서울시의 경우 서울 및 주변도시와의 관계에서 주간인구, 유동인구를 조사하고 서울 시내에서는 자치구간의 주간인구 및 유동인구 조사 등에 근거하여 도시정책을 수립하고 있다.

주간인구는 주로 대도시의 도시문제와 관련하여 다루어지는데, 대도시로 성장함에 따라 야간인구와 주간인구의 차가 커지는 현상은 도심과 그 외 지역 간, 중심도시와 그 외 지역 간의 차이가 나타내며 주간인구와 야간인구의 차를 나타내는 지표로 '주간인구지수'를 사용한다. 주간인구지수는 주간 인구수를 야간인구수로 나눈 백분비를 계산하여 100%를 넘으면 인구가 집중되는 업무 등 경제활동 중심지역의 성격이 강하고, 100% 이하인 지역은 주거지역의 특성을 지니게 된다. 주간인구지수를 도시 간 비교할 경우 지수 값이 클수록 도시기능이 집중되어 낮 시간의 인구집중 현상이 나타나는 곳으로 행정수요가 그렇지 않은 지역보다 많이 발생하는 것으로 해석될 수 있다.

17개 대도시 중 '주간인구지수'가 100%를 넘는 곳은 아래 표와 같이 평택시와 화성시로 나타나고 있으며, 나머지 도시는 100% 이하이다. 주간인구지수가 100%에 근접하는 98% 이상은 창원(99.6%), 성남(99.5%), 김해(98.9%), 포항(98.6%)이며 수도권외의 경우 평택, 화성,

성남을 제외하고는 ‘주간인구지수’가 84~95% 사이로 업무·활동 성격보다는 주거 성격이 있는데 이는 서울 위성도시의 성격이 있기 때문으로 판단된다. 특히 수도권외의 경우 주간인구 지수가 90% 미만 지역이 나타나는데, 부천, 고양, 남양주이며, 90% 정도에 머무르는 도시는 수원, 안양, 용인이다.

중심성 측면에서 살펴보면 주간인구를 특례시 지정 요건의 하나로 볼 수 있다. 다만, 우리나라의 도시 특성상 수도권외의 경우 대도시들이 밀집되어 있기 때문에 특정 도시에 거주하면서 다른 도시로 통근하는 경향이 있으며, 비수도권의 경우 대도시에서 거주하면서 주변지역으로 통근하는 경향이 크게 나타나고 있다.

또 다른 지표로 우리나라 도시 특성을 고려하여 주간인구 외 유입·유출의 인구이동 총량도 다양한 행정수요를 발생시키는 요소이기 때문에 ‘유동인구’를 검토할 필요가 있다. 유동인구는 주간유입인구와 주간유출인구의 합(합)으로 주민들의 일상생활과 관련된 인구이동 전체가 행정수요를 발생시킬 수 있다. 일상생활 관련 인구 이동인 통근·통학은 도시 간 쌍방향으로 발생하기 때문에 유입인구 수와 유출인구를 합(합)하여 유동 인구라 할 수 있으며, 이를 상주 인구 수 나누어 백분비로 표시한 ‘유동인구지수’로 산출하여 사용할 수 있는데 이를 산출해 보면 17개 도시 중 고양, 남양주, 시흥, 용인, 화성은 100% 미만이며, 나머지 도시는 100%를 초과하고 있다.

따라서 대도시/특례시 지정 요건의 하나로 주간인구(주간인구지수)를 사용할 수 있으며, 보완적으로 유동인구(유동인구지수)를 고려할 필요가 있다. 주간인구를 사용할 경우 최근 3년 중 1회라도 ‘주간인구지수’가 100%가 넘으면 충족되는 요건으로 할 수도 있으나, 통계자료의 구득이 어려운 실정이다⁷⁾. 또한 우리나라 도시의 특성(교육 등을 고려하여 특정 도시에 거주 하며 다른 지역으로 통근)을 반영하여 ‘주간인구지수’의 기준을 100%보다 낮추어 98%로 설정하여 98%부터는 주간인구지수 100% 이상으로 간주하여 지역의 중심도시로 간주할 수 있는 방법도 고려해 볼 수 있다.

결국 지정 기준으로 주간인구지수 98% 초과와 유동인구지수 100% 초과 조건을 2가지 조건을 충족요건으로 할 수도 있다.

7) 현재 주간인구는 5년마다 시행되는 ‘인구주택센서스’를 통하여 구득할 수 있다.

〈표 2-14〉 도시별 주간인구와 유동인구

(단위: 명, %)

| 단체명 | 주민등록인구 | 유입인구 | 유출인구 | 주간인구 | | 유동인구 | |
|------|-----------|---------|---------|-----------|-------|--------------|-------|
| | | | | 인구수 | 지수 | 유입+유출 인구수 | 지수 |
| 수원시 | 1,253,151 | 590,145 | 698,865 | 1,077,358 | 90.8 | 1,289,010 | 108.7 |
| 성남시 | 973,111 | 550,339 | 555,434 | 934,969 | 99.5 | 1,105,773 | 117.6 |
| 안양시 | 564,644 | 304,142 | 351,494 | 502,675 | 91.4 | 655,636 | 119.2 |
| 부천시 | 865,190 | 397,416 | 498,146 | 717,653 | 87.7 | 895,562 | 109.4 |
| 평택시 | 577,160 | 275,695 | 262,274 | 550,728 | 102.5 | 537,969 | 100.1 |
| 안산시 | 747,702 | 408,280 | 422,174 | 641,021 | 97.9 | 830,454 | 126.8 |
| 고양시 | 1,104,391 | 429,448 | 570,789 | 937,875 | 86.9 | 1,000,237 | 92.7 |
| 남양주시 | 728,548 | 241,989 | 356,094 | 599,216 | 84.0 | 598,083 | 83.8 |
| 시흥시 | 560,533 | 64,424 | 91,036 | 474,283 | 94.7 | 155,460 | 31.0 |
| 용인시 | 1,108,277 | 453,838 | 544,722 | 983,292 | 91.5 | 998,560 | 93.0 |
| 화성시 | 920,288 | 448,635 | 346,878 | 957,005 | 111.9 | 795,513 | 93.0 |
| 청주시 | 871,409 | 454,953 | 486,558 | 813,388 | 96.3 | 941,511 | 111.4 |
| 천안시 | 694,589 | 339,994 | 377,411 | 621,391 | 94.3 | 717,405 | 108.9 |
| 전주시 | 672,165 | 335,507 | 377,509 | 615,430 | 93.6 | 713,016 | 108.5 |
| 포항시 | 514,555 | 273,460 | 280,725 | 495,651 | 98.6 | 554,185 | 110.2 |
| 창원시 | 1,064,839 | 600,705 | 604,944 | 1,032,499 | 99.6 | 1,205,649 | 116.3 |
| 김해시 | 574,082 | 301,789 | 307,973 | 536,154 | 98.9 | 609,762 | 112.4 |

주: 주민등록인구는 2020.12.31.기준이며, 주간인구 및 유출입인구는 2015년 기준임

자료: 통계청, 주제별통계-인구(주민등록인구현황)

통계청, 인구주택센서스(2015년), 20% 표본조사

3) 외국인수

외국인의 경우 정책과 행정의 새로운 행정수요를 발생시키고 있으며, 향후 외국인 수가 증가할 전망으로 내국인 외 외국인 수 행정수요의 양과 질적 차이를 반영하여 실질적 행정수요를 측정할 필요가 있다. 2019년 말 외국인 수는 2,216,612명으로 주민등록인구 51,849,861명 대비 4.28%이며, 17개 인구 50만 이상 도시에 641,779명이 거주하여 총 외국인의 29%가 분포하고 있다.

외국인은 주민등록인구수에 포함되지 않아 주민등록인구수만으로는 해당 단체의 총인구수를 반영하지 못하고 있으며 현재 외국인에 대하여는 지방자치단체에서 다양한 행정서비스를 제공함에도 외국인을 제외한 주민등록인구수만으로 행정수요를 파악하면 해당 도시의 실질적인 행정수요를 파악하는데 한계가 있다.

〈표 2-15〉 우리나라 외국인수와 비중

(단위: 명, %)

| 구분 | 외국인 수 | 비중 |
|------------|-----------|------|
| 계 | 2,216,612 | 100 |
| 한국국적 미취득자 | 1,778,918 | 80.2 |
| 한국국적 취득자 | 185,728 | 8.4 |
| 외국인 주민자녀 | 251,966 | 11.4 |
| 50만 이상 대도시 | 641,779 | 29.0 |

2019년 기준으로 도시별 외국인수가 상당하며 그 편차는 매우 크고, 외국인이 인구수(주민등록인구수)에 포함되지 않았다면 외국인에 의한 다양한 행정수요를 반영하여 대도시/특례시 지정기준의 요소로 어떠한 형태든 반영해야 한다. 외국인의 수가 5만 명이 넘는 도시는 수원, 안산, 시흥, 화성 4개 자치단체이며, 주민등록인구 대비 10%가 넘는 자치단체는 안산, 시흥 2개 자치단체이다.

외국인수는 대도시에 보편적으로 나타나는 지표로 보기 어려우므로 대도시/특례시 지정기준의 별도 요소로 설정하기에는 다소 무리가 있으며, 외국인에 의해 발생하는 행정수요를 총 행정수요에 반영하기 위해서는 인구수 및 인구 관련 변수를 활용할 때, 인구수 기준을 주민등록인구수 외 외국인을 포함한 총인구수로 하는 방법을 고려할 수 있다. 외국인은 특정 도시 인구구성의 요소의 하나로, 즉 노령인구, 영유아인구 등과 같은 성격이고 총인구의 부분 집합이기 때문에 도시 전체의 특성(도시형태 혹은 기능)을 차이를 나타내는 요소로 보기는 어렵다.

따라서 도시의 총인구에서 외국의 많고 적음이 관련 행정수요의 양을 증가시키지만, 해당 도시의 전반적인 행정수요의 질적 차이를 가져오지는 않기 때문에 대도시나 특례시 지정기준으로 사용하기에는 한계가 있다.

〈표 2-16〉 도시별 외국인수와 비중

(단위: 명, %)

| 단체명 | 주민등록인구(A) | 외국인수(B) | 비중(B/A) |
|------|-----------|---------|---------|
| 수원시 | 1,186,078 | 67,073 | 5.66 |
| 성남시 | 940,064 | 33,047 | 3.52 |
| 안양시 | 550,027 | 14,617 | 2.66 |
| 부천시 | 818,383 | 46,807 | 5.72 |
| 평택시 | 537,307 | 39,853 | 7.42 |
| 안산시 | 654,915 | 92,787 | 14.17 |
| 고양시 | 1,079,216 | 25,175 | 2.33 |
| 남양주시 | 713,321 | 15,227 | 2.13 |

| 단체명 | 주민등록인구(A) | 외국인수(B) | 비중(B/A) |
|-----|------------|---------|---------|
| 시흥시 | 500,895 | 59,638 | 11.91 |
| 용인시 | 1,074,176 | 34,101 | 3.17 |
| 화성시 | 855,248 | 65,040 | 7.60 |
| 청주시 | 844,993 | 26,416 | 3.13 |
| 천안시 | 658,808 | 35,781 | 5.43 |
| 전주시 | 657,432 | 14,733 | 2.24 |
| 포항시 | 502,916 | 11,639 | 2.31 |
| 창원시 | 1,036,738 | 28,101 | 2.71 |
| 김해시 | 542,338 | 31,744 | 5.85 |
| 계 | 13,152,855 | 641,779 | 4.88 |

주: 2020.12.31.일 기준(외국인은 2019.12.31. 기준)

자료: 통계청, 주제별통계-인구(주민등록인구현황, 지방자치단체외국인현황)

3. 경제·행정적 요소들

도시의 경제와 행정 기능을 수행함에 있어 여러 지표를 산정할 수 있으나, 경제적인 측면에서 필수적인 지표는 사업체 수와 종업원 수이다. 행정적 측면에서는 인허가처리건수, 면적, 자동차 수 등이 주요한 지표로 활용이 된다.

1) 사업체 수

대도시에는 제조업, 건설, 정보통신, 농림수산, 도소매 및 서비스업 등 다양한 분야의 사업체가 분포하고, 종사자 1인부터 300인 이상의 사업체가 분포하며 사업체 수가 많을수록 행정수요는 증가한다. 즉 대도시는 사업체 수가 많아지기 때문에 인구가 집중되거나 인구가 증가하여 사업체가 많아지는 상승효과를 가져오며 사업체 수가 많아질수록 인·허가 등의 행정수요와 각종 지역개발 수요가 증가하게 되고 또한 종업원 수가 증가하게 되어 각종 행정수요가 증가하게 된다.

대도시의 사업체 수와 종업원 수는 도시 인구수에 비례하여 증가하는 것으로 나타나고 있다. 성남시의 경우 다른 도시와 비교하여 볼 때, 인구 수에 비해 사업체 수와 종업원 수가 상대적으로 많으며, 이로 인해 주변 도시로부터의 유입인출도 다른 수도권 도시에 비해 많이 나타나고 있다. 인구 1,000명당 사업체 수를 보면 66개~85개 정도이나 남양주시는 50개 정도로 사업체 수가 다소 적으며, 사업체당 종업원 수의 경우 5인~7인으로 확인되었으나, 남양주시는 4인으로 낮게 나타난다.

대도시/특례시 지정 기준으로 사업체 수 혹은 종업원 수를 검토해 볼 수 있지만 명확한 기준 설정이 어렵고, 인구수와 비례하기 때문에 타당성이 낮다. 사업체 수나 종업원 수가 많을수록 행정수요는 증가하지만, 이들은 해당 도시 인구수 구성요소의 하나로 인구수 증가에 의한 행정수요에 모두 포괄되어 있다. 즉, 인구수가 많으면 사업체 수와 종사자 수가 많아 두 변수는 동일한 기준이라고 볼 수 있다.

〈표 2-17〉 도시별 사업체와 종업원 수

(단위: 개, 명)

| 단체명 | 주민등록 인구수 | 사업체수 | | 종업원수 | |
|------|---------------|------------|--------------------|-------------|--------------|
| | | 전 사업체수 | 인구 1,000명당 사업체수 | 종업원수 | 사업체당 종업원수 |
| 수원시 | 1,186,078(1) | 73,441(2) | 61.92 | 449,540(4) | 6 |
| 성남시 | 940,064(5) | 65,511(4) | 69.69 | 462,083(1) | 7 |
| 안양시 | 550,027(13) | 44,824(13) | 81.49 | 255,402(11) | 6 |
| 부천시 | 818,383(8) | 60,413(7) | 73.82 | 301,024(9) | 5 |
| 평택시 | 537,307(15) | 36,133(17) | 67.25 | 255,077(12) | 7 |
| 안산시 | 654,915(12) | 54,193(8) | 82.75 | 321,582(8) | 6 |
| 고양시 | 1,079,216(2) | 69,255(3) | 64.17 | 332,904(7) | 5 |
| 남양주시 | 713,321(9) | 38,058(16) | 53.35 | 165,207(17) | 4 |
| 시흥시 | 500,895(17) | 41,471(15) | 82.79 | 202,629(16) | 5 |
| 용인시 | 1,074,176(3) | 52,723(10) | 49.08 | 337,516(6) | 6 |
| 화성시 | 855,248(6) | 62,500(5) | 73.08 | 460,383(2) | 7 |
| 청주시 | 844,993(7) | 62,273(6) | 73.70 | 350,648(5) | 6 |
| 천안시 | 658,808(10) | 51,967(11) | 78.88 | 285,079(10) | 5 |
| 전주시 | 657,432(11) | 53,859(9) | 81.92 | 247,388(13) | 5 |
| 포항시 | 502,916(16) | 43,053(14) | 85.61 | 205,513(15) | 5 |
| 창원시 | 1,036,738(4) | 86,694(1) | 83.62 | 449,870(3) | 5 |
| 김해시 | 542,338(14) | 46,488(12) | 85.72 | 229,441(14) | 5 |

주1: 2020.12.31.일 기준(외국인은 2019.12.31. 기준)

주2: () 숫자는 17개 도시 중 순위

자료: 통계청, 주제별통계-인구(주민등록인구현황, 지방자치단체외국인현황)

하지만, 대도시의 대기업(종업원 300인 이상) 존재는 도시의 경제활동 등에 영향을 도시 중심성을 향상시키고, 그에 따른 행정수요의 양과 질의 차이를 가져올 수 있으므로 대도시/특례시 지정에 고려할 필요가 있는 요소이다. 다만, 대기업 관련하여서는 그 기준 설정이 어렵지만 사업체 수, 종업원 수, 사업체 총 종업원수 대비 대기업 종업원 수 비중 등을 고려할 수는 있다.

2018년 기준으로 종업원 300인 이상의 대기업을 17개 대도시에 808개 분포하며 종업원 수는 699,129명이며, 사업체 수는 성남 109개, 창원 89개, 청주 79개, 수원 70개, 용인 57개, 안산 55개, 화성 52개, 천안 50개의 순이며, 사업체 수가 적은 도시는 시흥 19개, 김해 17개, 남양주 6개이며, 나머지는 30개~40개 정도 분포하고 있다. 전 사업체 종업원 수 대비 대기업 종업원 수의 비중이 가장 높은 곳은 수원 22.4%이며 화성 19.6%, 성남 19.4%로 20%에 근접하며 청주 16.7%, 창원 15.4%, 용인 14.9%이며, 5% 미만은 김해 4.1%, 남양주 1.9%이다.

결론적으로 특례시 지정과 관련하여 대기업을 수 등은 그 기준 설정의 객관화가 어려운 지정기준의 지표로 설정하기는 어렵지만, 특례시 지정 과정에서 참고 요소로 대기업 수, 종업원 수 및 종업원 비중 등은 고려해볼 필요는 있다.

〈표 2-18〉 도시별 대기업 사업체와 종업원 수

(단위: 개, 명)

| 단체명 | 종업원 300인 이상 사업체 | | | | 전사업체 종업원수 (A) | 종업원 300인 이상 사업체 | |
|------|-----------------|---------|----------|-----|---------------------|-----------------|--------|
| | 300~499 | 500~999 | 1,000 이상 | 계 | | 종업원수(B) | B/A(%) |
| 수원시 | 35 | 18 | 17 | 70 | 449,540 | 100,573 | 22.4 |
| 성남시 | 60 | 30 | 19 | 109 | 462,083 | 89,807 | 19.4 |
| 안양시 | 19 | 20 | 3 | 42 | 255,402 | 24,635 | 9.6 |
| 부천시 | 14 | 9 | 9 | 32 | 301,024 | 30,257 | 10.1 |
| 평택시 | 15 | 10 | 6 | 31 | 255,077 | 32,649 | 12.8 |
| 안산시 | 39 | 13 | 3 | 55 | 321,582 | 27,706 | 8.6 |
| 고양시 | 16 | 10 | 6 | 32 | 332,904 | 21,264 | 6.4 |
| 남양주시 | 4 | 1 | 1 | 6 | 165,207 | 3,221 | 1.9 |
| 시흥시 | 14 | 3 | 2 | 19 | 202,629 | 10,489 | 5.2 |
| 용인시 | 34 | 13 | 10 | 57 | 337,516 | 50,223 | 14.9 |
| 화성시 | 26 | 17 | 9 | 52 | 460,383 | 90,073 | 19.6 |
| 청주시 | 45 | 24 | 10 | 79 | 350,648 | 58,573 | 16.7 |
| 천안시 | 23 | 20 | 7 | 50 | 285,079 | 33,517 | 11.8 |
| 전주시 | 19 | 10 | 6 | 35 | 247,388 | 24,086 | 9.7 |
| 포항시 | 24 | 5 | 4 | 33 | 205,513 | 23,395 | 11.4 |
| 창원시 | 45 | 24 | 20 | 89 | 449,870 | 69,324 | 15.4 |
| 김해시 | 9 | 6 | 2 | 17 | 229,441 | 9,337 | 4.1 |
| 계 | 441 | 233 | 134 | 808 | 5,311,286 | 699,129 | 13.2 |

주: 2018.12.31.일 기준

자료: 통계청, 주제별통계-지역통계-사업체

2) 인허가처리건수

인허가처리건수는 도시의 인구 규모가 증가할수록 다양한 도시 활동이 이루어지기 때문에 증가하는데 인·허가, 신고·등록, 특허·면허, 승인·지정, 시험·검사, 확인증명·교부, 고충민원, 기타 진정 등이 있다.

인허가처리건수는 도시의 인구규모에 비례하여 발생하지만, 인구수에 비례하여 동일한 양으로 증가하지는 않는다. 인구 1,000명 당 인허가처리건수는 부천, 천안, 전주, 포항이 오히려 인구 100만 이상 도시보다 많은 것으로 나타나는데, 이는 연도 간에 관련 활동의 변동 그리고 개발수요 및 주민들의 경제활동의 차이에서 나타나는 결과이다.

인허가처리건수는 총량에서는 인구수와 비례하고 연도 간에 변동이 있어 대도시/특례시 지정기준으로 타당하지 않은 측면이 있다. 즉, 인허가처리건수는 그 자체가 행정수요로 총량으로 인구수 인구수와 동일한 기준이며, 연도 간에 차이가 있기 때문에 지정 요건의 기준 설정으로 가능하지 않다. 또한, 통계청의 국가승인통계가 없고 자치단체가 자체적으로 집계하기 때문에 신뢰도 측면에서 대도시/특례시 지정 요건의 기준으로 설정하기에는 한계가 존재한다.

하지만 이를 규모가 아닌 질적 분석에 의할 경우, 도시의 형성기간, 도시의 특성 및 도시 간 비교에 있어서는 유의미한 결과를 도출할 수 있다.

〈표 2-19〉 도시별 인허가처리건수

(단위: 명, 건)

| 단체명 | 주민등록인구 | 인허가처리건수(천건) | 인구 1,000명당 처리건수 |
|------|-----------|-------------|-----------------|
| 수원시 | 1,186,078 | 4,995 | 4,211 |
| 성남시 | 940,064 | 1,793 | 1,907 |
| 안양시 | 550,027 | 1,533 | 2,787 |
| 부천시 | 818,383 | 4,302 | 5,257 |
| 평택시 | 537,307 | 963 | 1,792 |
| 안산시 | 654,915 | 1,084 | 1,655 |
| 고양시 | 1,079,216 | 4,751 | 4,402 |
| 남양주시 | 713,321 | 1,143 | 1,602 |
| 시흥시 | 500,895 | 820 | 1,637 |
| 용인시 | 1,074,176 | 4,690 | 4,366 |
| 화성시 | 855,248 | 1,721 | 2,012 |
| 청주시 | 844,993 | 1,757 | 2,079 |
| 천안시 | 658,808 | 3,833 | 5,818 |
| 전주시 | 657,432 | 3,729 | 5,672 |
| 포항시 | 502,916 | 2,983 | 5,931 |

| 단체명 | 주민등록인구 | 인허가처리건수(천건) | 인구 1,000명당 처리건수 |
|-----|-----------|-------------|-----------------|
| 창원시 | 1,036,738 | 3,083 | 2,974 |
| 김해시 | 542,338 | 2,478 | 4,569 |

주: 주민등록인 2020.12.31.일 기준, 인허가처리건수 2018.12.31. 기준임

자료: 통계청, 주제별통계-인구(주민등록인구현황, 지방자치단체외국인현황), 각 지방자치단체, 통계연보(2018년 기준), 2019

〈표 2-20〉 연도별 인허가처리건수 변화 추이

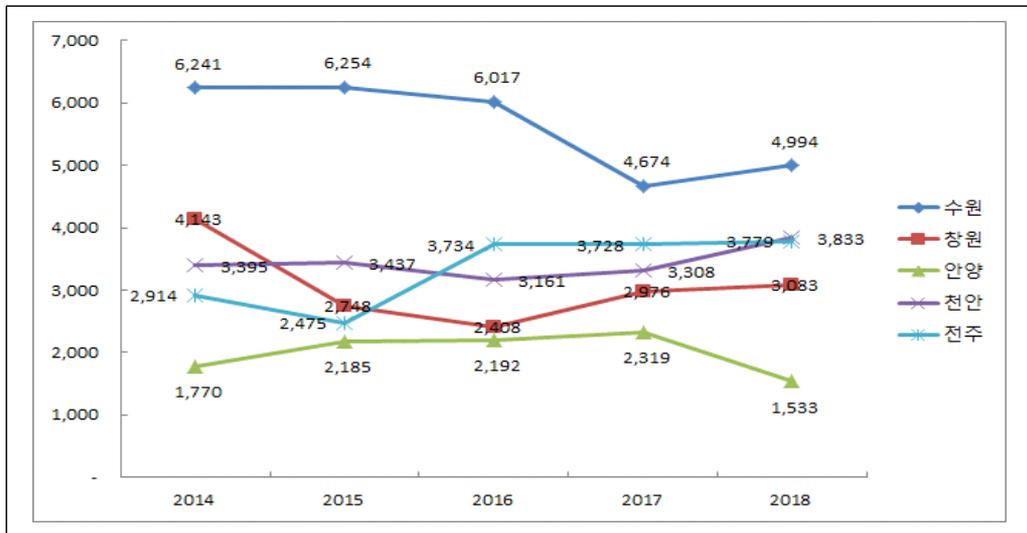
(단위: 명, 건)

| 단체명 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|
| 수원 | 6,241 | 6,254 | 6,017 | 4,674 | 4,994 |
| 창원 | 4,143 | 2,748 | 2,408 | 2,976 | 3,083 |
| 안양 | 1,770 | 2,185 | 2,192 | 2,319 | 1,533 |
| 천안 | 3,395 | 3,437 | 3,161 | 3,308 | 3,833 |
| 전주 | 2,914 | 2,475 | 3,734 | 3,728 | 3,779 |

주: 주민등록인 2020.12.31.일 기준, 인허가처리건수 2018.12.31. 기준임

자료: 통계청, 주제별통계-인구(주민등록인구현황, 지방자치단체외국인현황), 각 지방자치단체, 통계연보(2018년 기준), 2019

〈그림 2-4〉 연도별 인허가처리건수 추이



3) 면적

도시 면적의 크기는 대도시로의 성장을 가능케 하고 있으며, 면적이 넓을수록 다양한 도시 활동의 행정수요가 발생하게 된다. 현재 인구 50만 이상 대도시 17개 중에는 군지역 등과 통합된 도시는 평택시(평택시, 송탄시, 평택군), 남양주시(미금시, 남양주군), 청주시(청주시, 청원군), 천안시(천안시, 천안군), 포항시(포항시, 영일군), 창원시(창원시, 마산시, 진해시), 김해시(김해시, 김해군) 등 7개로, 이들 대도시의 면적은 $45\text{km}^2 \sim 1,130\text{km}^2$ 로 통합되지 않은 도시보다 면적이 매우 넓다. 또한 군 전체 지역이 시로 승격된 용인시와 화성시의 경우 면적이 $600\text{km}^2 \sim 700\text{km}^2$ 사이로 행정구역 면적은 대도시로 성장하거나 대도시로서의 역할을 할 수 있는 필요조건이 되고 있다.

이를 반영하듯 「지방분권법」에서는 대도시의 조건으로 행정구역 면적도 대도시를 구성하는 하나의 요소로 하고 있다. 도시의 면적이 작으면 복합적·광역적 도시기능을 수행할 수 있는 대도시로의 성장에 한계가 있어, 이러한 점을 고려하여 「지방분권법」에서는 인구 30만 명이 넘으면서 면적이 $1,000\text{km}^2$ 를 넘는 도시의 경우 인구 50만 명에 준하는 대도시로 준용하고 있다.

수도권 지역에 한정하여 볼 때 인구는 50만 명이 넘더라도 면적이 작기 때문에 자체적으로 도시가 성장하지 못하여 도시기능이나 활동에 한계가 있기 때문에 야간인구보다 주간인구가 적다. 즉, 낮 시간에 해당 도시로의 유입인구보다 유출인구가 많이 발생하게 된다. 반면 인구 50만 명 남짓하지만 면적은 $1,000\text{km}^2$ 가 넘는 포항시의 경우 주간인구지수가 100%에 근접하여 수도권 많은 도시보다 도시적 기능을 더 많이 수행하고 있다. 따라서 면적은 대도시/특례시 지정 조건 하나로 면적을 고려할 수 있으며, 다만 면적이 너무 작은 경우 도시성장 및 대도시로서의 복합적이고 광역적인 기능수행에 한계가 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

단지 수도권의 경우 면적은 일정 규모 이상을 필요조건으로 하고, 면적의 필요조건을 충족하더라도 대도시 기능수행에 한계가 있는 경우는 대도시/특례시 지정의 충분조건이 되지 못하지만 비수도권의 경우 행정구역 면적에 관계없이 지역의 거점으로서 대도시 기능을 수행할 경우 특례시 지정을 고려할 수 있으며, 면적이 넓은 경우 도시성장의 가능성이 있는 것으로 우선 고려 대상이 될 수 있다.

〈표 2-21〉 대도시 행정구역 면적, 도시지역 면적 및 비율

(단위: 명, km², %)

| 단체명 | 주민등록인구수 | 행정구역 면적(A) | 도시지역 면적(B) | B/A |
|------|-----------|------------|------------|-----|
| 수원시 | 1,186,078 | 121 | 121 | 100 |
| 성남시 | 940,064 | 142 | 142 | 100 |
| 안양시 | 550,027 | 58 | 58 | 100 |
| 부천시 | 818,383 | 53 | 53 | 100 |
| 평택시 | 537,307 | 458 | 291 | 64 |
| 안산시 | 654,915 | 156 | 156 | 100 |
| 고양시 | 1,079,216 | 268 | 268 | 100 |
| 남양주시 | 713,321 | 458 | 312 | 68 |
| 시흥시 | 500,895 | 139 | 135 | 97 |
| 용인시 | 1,074,176 | 591 | 349 | 59 |
| 화성시 | 855,248 | 698 | 308 | 44 |
| 청주시 | 844,993 | 940 | 329 | 35 |
| 천안시 | 658,808 | 636 | 265 | 42 |
| 전주시 | 657,432 | 206 | 206 | 100 |
| 포항시 | 502,916 | 1,130 | 335 | 30 |
| 창원시 | 1,036,738 | 748 | 439 | 59 |
| 김해시 | 542,338 | 463 | 158 | 34 |

주: 주민등록인 2020.12.31.일 기준, 행정구역과 도시지역은 2019.12.31. 기준(행정안전부, 토지주택공사)

자료: 통계청, 주제별통계-인구(주민등록인구현황)

행정안전부, 지방자치단체 행정구역 및 인구현황, 2020

한국토지주택공사, 도시계획 현황, 2020 면적 2019.12.31.

4) 자동차수

자동차수는 특정 지역의 도로 및 교통 관련 행정수요를 발생시켜 자동차수가 많을수록 행정수요가 증가하게 된다. 자동차는 등록 및 유지에 따르는 행정수요를 발생시키고, 운행에 따르는 도로 및 안전, 주차 관련 행정수요를 발생시키며, 교통 혼잡 및 환경오염 등의 대응에 대한 행정수요를 발생시키기 때문이다.

2020년 3월 1일 기준 자동차수는 23,743,391대로 1세대 당 1대, 인구 2인 당 1대 정도로 자동차 증가로 인한 행정수요는 양적으로 증가하고 있으며, 인구수에 비례하여 자동차수가 증가하기 때문에 인구수가 많은 도시일수록 자동차로 인한 행정수요는 증가하고 있다.

인구 대비 자동차수를 보면 수도권보다 비수도권의 도시가 높아, 인구 대비로 볼 경우 비수도권의 도시에서 자동차로 인한 행정수요가 더 많이 발생할 수 있으나 자동차대수는 인구수에 비례하기 때문에 특별시 지정요건의 기준 요소로 설정하는 것은 인구수에 포괄되기 때문에 별도의 변수로 하는 것은 타당하지 않은 측면이 있다.

〈표 2-22〉 도시별 자동차 수

(단위: 명, 대)

| 단체명 | 주민등록인구수 | 자동차대수 | 인구 100명당 자동차대수 |
|------|---------------|-------------|----------------|
| 수원시 | 1,186,078(1) | 524,092(2) | 44 |
| 성남시 | 940,064(5) | 345,323(7) | 37 |
| 안양시 | 550,027(13) | 209,294(17) | 38 |
| 부천시 | 818,383(8) | 307,108(10) | 38 |
| 평택시 | 537,307(15) | 288,002(13) | 54 |
| 안산시 | 654,915(12) | 306,883(11) | 47 |
| 고양시 | 1,079,216(2) | 429,794(6) | 40 |
| 남양주시 | 713,321(9) | 300,864(12) | 42 |
| 시흥시 | 500,895(17) | 247,745(16) | 49 |
| 용인시 | 1,074,176(3) | 476,508(3) | 44 |
| 화성시 | 855,248(6) | 450,857(4) | 53 |
| 청주시 | 844,993(7) | 433,655(5) | 51 |
| 천안시 | 658,808(10) | 335,351(8) | 51 |
| 전주시 | 657,432(11) | 332,379(9) | 51 |
| 포항시 | 502,916(16) | 270,912(15) | 54 |
| 창원시 | 1,036,738(4) | 579,491(1) | 56 |
| 김해시 | 542,338(14) | 280,159(14) | 52 |

주1: 주민등록인구 및 자동차등록대수 2020.12.31.일 기준

주2: () 숫자는 17개 도시 중 순위

자료: KOSIS(국가통계포털)

4. 국토의 균형적 발전

대도시 특히 특례시는 국토 공간상의 대도시 정책의 하나가 되어야 국토균형발전에 기여할 수 있다. 대도시 특례에는 조직 및 인력 운영, 사무 특례 등을 부여하는 것이며 특례시로 지정될 경우 특례의 범위 내에서 도의 관여에서 벗어나 독자적인 대도시 정책을 수립하여 시행할 수 있다. 특례시에 부여되는 인사조직 및 사무특례는 대도시정책 수립 및 개발, 도시 관리에 관련된 것이 많을 수 있다.

특례시는 대도시 정책수단이 될 수 있기 때문에 국토균형발전 관점을 고려하여 수도권과 비수도권의 고려, 비수도권의 공간적 분포 등이 고려되어 지정될 필요가 있다. 특례시는 국토 공간상 특정 지역에 치중되지 않도록 분포되어야 하며, 도 단위 지역 내에서 지방정치·행정의 중심지이거나, 경제·사회·문화·교육 등 지역 거점 역할을 하는 대도시는 특례시로 지정될 필요가 있는 것이다.

그러나 수도권과 비수도권은 인구와 경제의 집중도와 분포가 다르기 때문에 그 차이를 고려하여 비수도권 대도시에 대하여는 다음의 2가지 요소를 고려하여 특례시 지정 기준의 적용에 있어서 다음과 같은 국토균형발전 관점의 기준을 적용하거나 인구수와 행정수요의 기준 등을 완화하여 적용할 필요가 있다.

1) 비수도권의 지역경제거점의 측면

수도권에는 특별시(서울), 광역시(인천) 외 일반시로서 인구 100만 이상의 대도시가 3개(수원, 고양, 용인), 인구 50만~100만 대도시가 8개(성남, 화성, 부천, 남양주, 안산, 안양, 평택, 시흥), 일반시로서 인구 50만 이상 대도시가 11개가 분포한다. 비수도권의 인구 50만 이상 대도시는 청주(충북), 천안(충남), 전주(전북), 포항(경북), 창원·김해(경남)의 6개이며 각 도별로 1개 정도 분포하고 있다.

수도권의 경제활동은 광역적으로는 서울, 인천, 경기도 지역으로 나누어져 활동하고 있으며, 경기도의 경우 50만 이상 대도시 간에도 기능이 상호 나뉘어져 활동하고 있으나, 비수도권의 경우 50만 이상 대도시는 도 단위 지역별로 1개 정도로 해당 지역 복합적이고 종합적인 경제활동의 1/3 정도 이상을 담당하고 있다. 단지 포항의 경우 인접한 경주 10.86%, 구미 15.35%로 분할되어 있어 경제력 집중도 낮으며 대구광역시와 인접해 있으며, 김해는 창원시와 경제활동의 집중이 분할되어 있으며 부산광역시와 근접해 있는 관계로 경제활동의 집중도가 낮다. 또한 주간인구지수의 경우 비수도권의 대도시들이 수도권 대부분의 대도시보다 더 업무 및 경제활동 중심도시로 나타나고 있으며, 유동인구지수도 지방의 대도시가 수도권 대도시보다 높아 지역의 중심지, 즉 지역의 거점 역할을 하고 있는 것으로 판단된다.

따라서 비수도권에 대하여는 각 도 내에 50만 이상 도시가 경제활동 중심지로서 지역거점 역할을 할 수 있다고 판단되는 경우 행정수요 측면을 고려하여 특례시 대상 도시에 포함할 필요가 있다. 비수도권의 경우 청주는 사업체 집중도가 도의 1/3 이상이며 주간인구지수와 유동인구지수가 높게 나타나고 있다. 예를 들어 전주는 사업체 집중도가 도의 1/3 이상이며, 천안은 사업체 집중도가 도의 30% 이상을 점하고 있으며 창원은 사업체 집중도가 도의 30% 정도이나, 종업원 300인 이상 사업체, 주간인구지수와 유동인구지수가 비수도권 대도시 중 가장 높다.

〈표 2-23〉 대도시의 경제활동 거점 요소

(단위: %)

| 단체명 | 도 지역 사업체 중 해당 시 사업체 비중('18년 기준) | 종업원 300인 이상 사업체 수(종업원수 비중) ¹⁾ | 주간인구지수 ('15년 기준) | 유동인구지수 ('15년 기준) |
|------|------------------------------------|---|---------------------|---------------------|
| 수원시 | 8.08 | 70(22.4) | 90.8 | 108.7 |
| 성남시 | 7.21 | 109(19.4) | 99.5 | 117.6 |
| 안양시 | 4.93 | 42(9.6) | 91.4 | 119.2 |
| 부천시 | 6.15 | 32(10.1) | 87.7 | 109.4 |
| 평택시 | 3.97 | 31(12.8) | 102.5 | 100.1 |
| 안산시 | 5.96 | 55(8.6) | 97.9 | 126.8 |
| 고양시 | 7.62 | 32(6.4) | 86.9 | 92.7 |
| 남양주시 | 4.19 | 6(1.9) | 84.0 | 83.8 |
| 시흥시 | 4.56 | 19(5.2) | 94.7 | 31.0 |
| 용인시 | 5.80 | 57(14.9) | 91.5 | 93.0 |
| 화성시 | 6.88 | 52(19.6) | 111.9 | 93.0 |
| 청주시 | 47.97 | 79(16.7) | 96.3 | 111.4 |
| 천안시 | 30.17 | 50(11.8) | 94.3 | 108.9 |
| 전주시 | 35.67 | 35(9.7) | 93.6 | 108.5 |
| 포항시 | 18.55 | 33(11.4) | 98.6 | 110.2 |
| 창원시 | 30.78 | 89(15.4) | 99.6 | 116.3 |
| 김해시 | 15.50 | 17(4.1) | 98.9 | 112.4 |

주: 300인 이상 사업체 종업원수/전 사업체 종업원수×100

자료: 통계청, 전국 사업체조사보고서(2018년 기준) 및 2015년 인구주택센서스

2) 비수도권의 정치·행정의 거점 측면

도청소재지는 대도시 특례의 인구 요건인 인구 50만 명이 넘을 경우 특례시 대상 도시에 포함할 필요가 있다. 지방정치·행정 중심지는 도청소재지로 이들 대도시에는 의회 및 행정부, 지방경찰청, 지방교육청 등의 기관이 소재하고 있어 지방정치·행정의 중심이다. 인구 50만 이상 대도시면서 현재 도청소재지는 수원, 청주, 전주, 창원으로 이들 도시는 도 단위 지역의 정치·행정 중심지이며 앞서 살펴 본 바와 같이 도 단위 지역의 경제활동 중심지이다.

따라서 인구 50만 명이 넘는 도청소재지는 도 단위 지역의 정치·행정, 경제활동 중심지이며, 각 지역 내 제1일의 대도시로, 국가균형발전 차원에서 특례시 대상 도시에 포함되어야 하며 특례시 지정에 우선되어야 한다.

5. 재정능력 기준(참고요건)

특례시 지정에 재정능력은 참고요건으로 고려할 필요가 있다. 인구 50만 이상 대도시의 재정자립도는 최저 28.3%(포항)~최고 66.3(화성)이며, 재정자주도는 최저 57.2%(김해)~최고 74.8%(화성)이고, 1인당 지방세는 최저 542,691원(부천)~최고 1,531,520원(화성) 수준이다. 재정자립도는 일반회계 기준으로 (지방세+세외수입)/예산액×100, 재정자주도는 (지방세+세외수입+보통교부세, 조정교부금)/예산액으로 산출되는데, 2개의 재정지표 중에는 재정자주도를 사용하되 60% 정도를 기준점으로 고려할 수 있다.

하지만 재정자립도, 재정자주도는 국고보조금의 과소 정도에 따라 변동될 수 있기 때문에 경직된 기준으로 사용하는 데 한계가 있고 지방세의 경우 총액, 1인당 지방세 모두 기준 설정에 어려움이 있다.

재정능력은 특례시 지정의 중요한 요소이지만 우리나라 지방재정의 운영이 지방교부세 및 국고보조금의 의존 재원 중심으로 운영됨을 고려하여 특례시 지정 기준으로 설정하기에는 현실적으로 한계가 있어 사용이 타당하지 않으며, 다만 참고사항으로 고려할 수는 있다고 판단된다.

〈표 2-24〉 대도시 재정력

(단위: %, 원)

| 단체명 | 재정자립도 (2020년 기준) | 재정자주도 (2020년 기준) | 1인당지방세 (2019년 기준) |
|------|---------------------|---------------------|----------------------|
| 수원시 | 51.4 | 61.6 | 937,298 |
| 성남시 | 63.9 | 72.3 | 1,163,639 |
| 안양시 | 45.8 | 66.6 | 762,919 |
| 부천시 | 39.4 | 60.5 | 542,691 |
| 평택시 | 45.6 | 63.9 | 1,125,794 |
| 안산시 | 50.7 | 65.8 | 725,302 |
| 고양시 | 38.3 | 63.8 | 562,506 |
| 남양주시 | 31.7 | 61.1 | 511,886 |
| 시흥시 | 47.5 | 64.8 | 726,979 |
| 용인시 | 57.3 | 67.4 | 1,012,764 |
| 화성시 | 66.3 | 74.8 | 1,531,520 |
| 청주시 | 32.6 | 60.7 | 884,032 |
| 천안시 | 44.0 | 66.6 | 751,979 |
| 전주시 | 29.0 | 53.4 | 551,824 |
| 포항시 | 28.3 | 60.3 | 782,518 |
| 창원시 | 37.1 | 63.1 | 765,065 |
| 김해시 | 35.1 | 57.2 | 671,826 |

자료: 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 행정안전부, 지방세통계연보, 2020

제3절 대도시(특례시) 선정기준 모형의 설정과 검증

앞에서 설명한 바와 같이 현재 대도시 제도에 대해서는 약 30여년 이상 오랜 기간 운영이 되어 인구 50만 명에 대한 합의가 이루어져 있으므로 본 연구에서는 특례시 선정기준을 설정하여 실효성 있는 모형을 개발하고자 한다.

향후 대도시 특례의 발전 및 비수도권 인구감소 등으로 대도시 선정에 갈등이 발생할 경우에는 본 모형을 완화해 적용할 수 있을 것이다.

1. 행정수요 지표의 검증

1) 검증의 방향

선정기준의 지표로 활용되려면 지표 간 독립성이 분명하여야 하고 공통된 기준으로 측정이 지속적으로 가능하여야 하며, 도시 간 차이를 분명히 나타낼 수 있는 지표를 선정해야 한다.

우선 독립성을 측정하기 위해서 상관분석을 통해 상관계수를 살펴봄으로서 독립성의 정도를 측정할 수 있을 것이다. 공통된 기준은 이미 제도화된 지표로 측정이 됨으로 별도의 검증이 필요하지는 않으나 같은 “출처”에 의한 수치를 사용해야 한다. 차이를 나타낼 수 있는 지표가 아닌 경우, 예를 들어 일인당 수도사용량 등 일인당 평균값 등은 도시 간 특성을 반영하기 곤란하다.

앞에서 행정수요의 발생과 관련하여 인구요소와 경제·행정 기능수행 요소를 살펴보았는데, 도시특성 요소는 인구밀도(행정구역 인구밀도, 도시지역인구 밀도, 외국인 포함 인구밀도), 주간인구(주간인구지수)와 유동인구(유동인구지수), 외국인수 등이었다. 경제·행정 기능수행 요소는 사업체 수(종업원 수, 300인 이상 대기업 수), 인허가처리건수, 면적(행정구역 면적, 도시지역 면적), 자동차대수 등이었다.

대도시의 행정수요는 인구수에 따라 도시별로 상대적으로 많이 발생하거나 적게 발생하는 과소(過少)의 관점과 유형이 다른 행정수요를 발생시키는 차이(差異)의 관점에 대해 검토할 필요가 있다. 여기서 과소란 인구수가 증가함에 따라 비례적으로 증가하는 행정수요의 양을 말하며, 이는 도시 기능상 예를 들면 농업부와 공업부, 산업 부문의 행정수요 차이에는 관계없이 행정수요의 총량과 관계있다. 반면 차이란 복지, 해양, 농수산, 사업 등의 부문 간 차이가 아니라, 도시 형태 및 정치·경제 등의 도시 기능 수행의 질(質)이 다른 행정수요의 차이를 의미한다.

행정수요의 양과 질의 차이가 존재할 경우 대도시의 사무 특례는 행정수요의 질적 차이를 고려한 특례의 관점과 관계가 더 있기 때문에 특례시는 단순한 행정수요의 양보다는 행정수요의 질적 차이를 중점을 두어 지정되어야 한다.

행정수요의 양은 인구수와 대부분 관계가 있기에 인구수와 상관관계가 있는 요소는 최대한 배제⁸⁾하고 행정수요의 질적 차이를 가져오는 요소를 특례시 지정기준의 요소로 설정하여야 한다.

2) 상관분석 결과

지정기준을 검토하기 위해 대도시의 기본 요소인 ‘인구수’와 위에서 검토한 요소와의 상관관계를 살펴보면 다음과 같다.

아래 표와 같이 인구수와 주간인구수, 유동인구수, 전 사업체수(300인 이상 대기업 사업체수) 및 종업원수, 인허가 처리건수, 자동차대수는 상관관계가 높은 것으로 나타났다. 다시 말해 이들 요소는 행정수요의 과소에 영향을 미치는 요소로 모두 인구수와 관련이 있어 인구수를 특례시 지정 기준으로 설정할 경우 이들 요소는 모두 배제되어야 한다.

반면, 인구밀도(행정구역면적 인구밀도, 도시지역 면적 인구밀도), 주간인구지수, 유동인구지수, 외국인수, 면적(행정구역 면적, 도시지역 면적)은 인구수와 관계없는 요소로 인구수에 의한 행정수요의 과소보다는 도시 간의 행정수요의 차이를 나타내는 요소로 특례시 지정기준의 요소로 사용할 수 있다. 다만, 외국인수는 지정기준의 단일 요소로 사용하기보다는 인구수에 포함하여 사용함이 타당하며 종업원 300인 이상 사업체수는 인구수와 상관관계가 높지 않기 때문에 특례시 지정 시 참고요인으로 고려할 필요가 있다.

〈표 2-25〉 인구수와 검토 요소와의 상관관계

| 구분 | 검토요소 | 인구수와 상관관계 | 검토결과 | |
|-----------------|---------------|--------------|-------|---------|
| 인구적 요소 기준 | 인구 밀도 | 행정구역(주민등록인구) | 0.219 | 사용가능 |
| | | 도시지역(주민등록인구) | 0.226 | 사용가능 |
| | | 행정구역(외국인수포함) | 0.232 | 사용가능 |
| | | 도시지역(외국인수포함) | 0.221 | 사용가능 |
| | 주간인구수(주민등록인구) | | 0.966 | 인구수와 중복 |
| | (주간인구지수) | | 0.180 | 사용가능 |
| | 유동인구수(주민등록인구) | | 0.889 | 인구수와 중복 |
| | (유동인구지수) | | 0.151 | 사용가능 |
| 외국인수 | | 0.131 | 사용가능 | |

8) 인구수가 특례시 지정의 기본요건이기 때문이다.

| 구분 | 검토요소 | 인구수와 상관관계 | 검토결과 | |
|-------------------------|------------------------|----------------------|------------|-----------|
| 경제·행정 기능 수행 기준 | 전 사업체수 | 0.814 | 인구수와 중복 | |
| | (종업원수) | 0.772 | 인구수와 중복 | |
| | (종업원 300인 이상 사업체수) | 0.582 | 인구수와 중복 약함 | |
| | (종업원 300인 이상 사업체 종업업수) | 0.682 | 인구수와 중복 | |
| | 인허가처리건수 | 0.613 | 인구수와 중복 | |
| | 면적 | 행정구역 면적 | -0.051 | 사용가능 |
| | | 도시지역 면적 | 0.216 | 사용가능 - |
| | | (*행정구역면적 대 도시지역면적) | 0.822 | |
| | | (*행정구역 대비 도시지역면적 비율) | 0.179 | |
| | 자동차대수 | 0.878 | 인구수와 중복 | |

결론적으로 행정수요 측면에서 특례시 지정 기준의 요소는 인구밀도, 주간인구지수, 유동인구지수, 면적 기준을 사용할 수 있다. 인구밀도의 경우 행정구역면적 대비 인구밀도, 도시계획구역면적 대비 인구밀도를 사용할 수 있으며, 양자를 보완하여 사용할 수 있다.

주간인구지수와 유동인구지수 간에는 상관관계(0.127)가 없는 것으로 나타나 2개 요소 모두를 사용할 수 있으나 주간인구지수를 기본으로 하고 상주인구지수는 보완적으로 사용할 필요가 있다고 판단되며 주간인구지수의 기준을 100% 이상(낮 유입인구) 낮 유출인구)으로 할 경우 우리나라 대도시 특성 상 100%를 넘기 어려운 점을 고려하여 98%를 기준으로 설정하는 방안을 신중히 검토할 필요가 있다.

또한 주간인구지수 사용 시 수도권과 비수도권 간 기준의 차이를 둘 필요가 있다. 예를 들면 수도권의 경우 100%(98%)을 넘어야 하지만 비수도권의 경우 이보다 낮은 95%를 기준으로 설정할 필요가 있다.

면적의 경우 도시성장과 도시기능 수행 등을 고려하여 일정 규모 이상으로 하고, 비수도권의 경우 규모가 1,000km²를 넘을 경우 인구수와 면적 조건으로 특례시 대상 도시에 포함할 필요가 있다고 판단된다.

2. 특례시 선정 기준 모형의 설정

1) 모형의 설정

이상의 논의에서 특례시 지정 기준으로 인구수, 행정수요 측면, 국토균형발전 측면, 재정 능력 측면을 검토하였으며, 검토 결과 기준별로 특례시 대상 도시에 포함될 충족 요건을 설정 하면 다음과 같다.

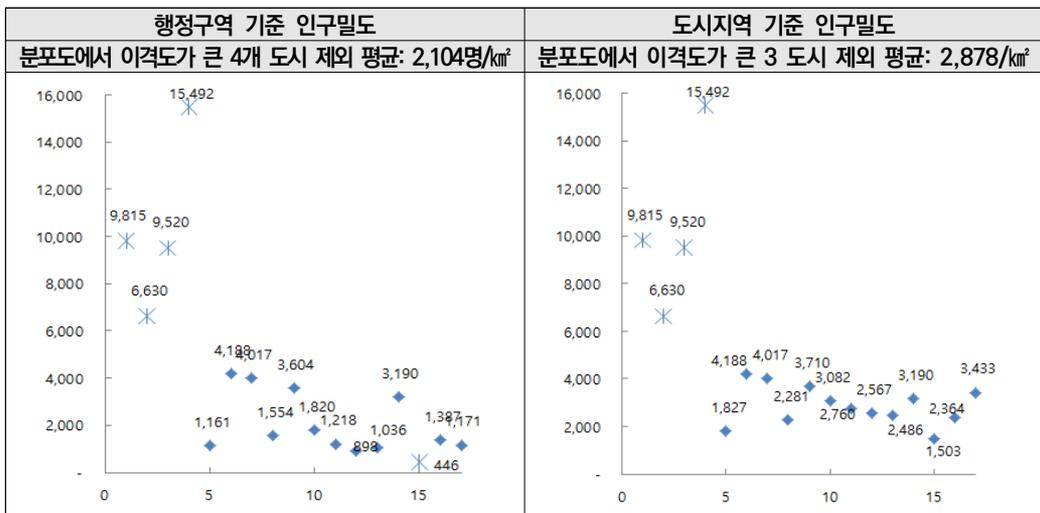
(1) 인구수

특례시의 기준은 우선적으로 주민등록인구 기준 50만 명 이상이 되어야 한다. 현행 면적이 1,000km²에 인구 30만 이상도 대도시에 해당이 되나, 이에 부합하는 도시가 없고 대도시 선정에 이어 특례시까지 이중적으로 면적을 적용하면 타당성이 떨어진다.

(2) 행정수요적 요소

첫째, 인구밀도로 2,000명/km² 이상을 기준으로 하는 것이 합당하다. 17개 도시의 인구 밀도 평균을 산출⁹⁾해 보면, 행정구역기준 평균 2,104명/km², 도시지역기준 평균 2,878명 /km²이며 17개 도시의 인구밀도 중위값(순위 상 중간값)은 1,820명/km²(시흥시)로 그 이상인 2,000명/km² 이상을 기준으로 설정한다.

〈그림 2-5〉 인구밀도 평균값 산정



9) 통계 오류를 해소하기 위해 이격도가 큰 값은 제외하고 산출하였다.

둘째, 주간인구로 주간인구지수 100% 이상(비수도권은 98%)으로 하고 유동인구를 고려한다. 수도권은 주간인구지수와 유동인구지수 100% 이상, 비수도권은 주간인구지수 98%, 유동인구지수 100% 이상으로 한다. 비수도권의 경우 주간인구지수 98% 이상을 제시하는 이유는 50만 이상의 도시 혹은 도의 거점 도시에 인구의 30% 이상 혹은 상당수의 인구가 도시에 거주하기 때문에 주변으로 유출의 이동인구가 많이 발생하여 2% 정도의 유출을 차감할 필요가 있기 때문이다.

셋째, 면적으로 1안은 100km² 이상으로 한다. 행정구역 기준을 100km² 이상으로 하는 이유는 17개 도시의 행정구역 평균은 427km²이며, 17개 도시 중 행정구역 대비 도시지역의 비율이 가장 적은 도시는 30%로, 행정구역 평균(427km²)에 도시지역의 비율이 가장 적은 30%를 곱할 경우 128km²가 산출되어 100km² 이상을 특례기준의 가장 적은 면적으로 설정하였다.(200km²는 이의 2배임)

인구 50만 이상이면서 면적이 100km² 미만일 경우는 주거 주거중심의 복합적인 산업 등의 기능이 분포하기 어려워 서울 등 대도시의 종속 도시로 볼 수 있기 때문이다.

(3) 국토의 균형적 발전 요소

첫째, 경제활동 거점 도시는 인구규모 충족 + 사업체 비중 30% 이상(도 단위 지역)으로 설정한다. 사업체 비중 30%로 설정하는 이유는 도내 제1도시이면서 도내 인구비중 30% 이상, 도내 사업체 비중 30% 이상을 동시에 충족해야 한다. 도내 인구 제1도시이지만 인구 비중 및 사업체 비중 30% 미만일 경우, 인구 50만 미만이지만 인구 및 사업체 비중이 다른 도시와 서로 유사하여 도 전체의 거점 역할이 약하기 때문이다. 그런데 수도권(경기도)의 경우는 인구 및 사업체 비중이 도내에서 각각 10% 미만으로 거점 역할보다는 50만 이상 도시 간에 기능 분담되어 상호 작용하고 있다.

둘째, 정치·행정 중심으로 인구규모가 충족되며 도청소재지(도 단위 지역)를 포함하는 도시이다.

(4) 참고요소

첫째, 재정능력으로 재정자주도 60% 이상 고려(탄력적 운용)

둘째, 외국인수로 행정수요 발생의 양과 질을 고려

셋째, 대기업수(종업원 300인 이상 사업체), 종업원 수를 고려

이상의 논의를 기준으로 특례시 지정의 충족요건을 정리하면 아래 표와 같이 “특례시 기준 선정 모형”을 나타낼 수 있다.

〈표 2-26〉 특례시 선정 충족 요건

| 기준 | | 충족 요건 | 비고 |
|------------|-------------|------------------------------------|--|
| 1. 인구수 | | 50만 이상 | 기본 충족 요건 |
| 2. 행정수요 | ① 인구밀도 | 도시계획구역 인구밀도 2,000명/km ² | 도시지역의 도시형태 판단 |
| | ② 주간인구지수 | 100% 이상 | 비수도권 98% 이상(완화) |
| | ③ 유동인구지수 | 100% 이상 | 주간인구지수 보완 활용 |
| | ④ 면적 | 100km ² | |
| 3. 국토균형 발전 | ① 지역경제활동 거점 | 사업체에 30% 이상 집중 | 수도권 10% 이상 |
| | ② 지방정치·행정 | 도청소재지 | 수도권, 비수도권 적용 |
| 4. 재정능력 | 재정자주도 | 60% 이상 | 참고 요소 * 외국인수, 종업원 300인 이상 사업체수 고려 가능 |

3. 특례시 선정 기준 모형의 운용

1) 기준요건 충족제

- 기본요건 : 인구 50만 이상(주민등록인구 기준)
- 부가요건 : 다음 부가요건 5개 중 3개 이상 충족한 경우
 - ① 인구밀도 2,000명/km² 이상(행정구역 면적 기준)
 - ② 주간인구지수 100% 이상 + 유동인구지수 100 이상(비수도권 주간인구지수 98% 이상 + 유동인구지수 100% 이상)
 - ③ 면적은 100km² 이상
 - ④ 사업체수는 비수도권 도내 30% 이상, 수도권 10% 이상
 - ⑤ 도청소재 여부
- 참고사항 : 재정자주도 60%

이상의 조건을 기준으로 시뮬레이션을 하면 다음의 표와 같다.

〈표 2-27〉 시물레이션 결과 (주민등록인구수, 행정구역 인구밀도, 면적 100km² 이상)

| 단체명 | 인구 기준 | 행정수요 기준 | | | 국토균형발전 기준 | | 시물레이션 결과 | 참고 사항 | |
|-----|--------|-------------------|----------|----------|--------------------------|----------------|----------|----------------|-----------|
| | 50만 이상 | 인구밀도 (행정구역 기준) | 2개 총족 | | 면적 100km ² | 경제 활동 거점 | | 정치 행정 중심 | 재정 자주도 |
| | | | 주간 인구 | 유동 인구 | | | | | |
| A | ○ | ○ | | ○ | ○ | | ○ | ● | ○ |
| B | ○ | ○ | △ | ○ | ○ | | | △ | ○ |
| C | ○ | ○ | | ○ | | | | × | |
| D | ○ | ○ | | ○ | | | | × | |
| E | ○ | | ○ | ○ | ○ | | | ○ | ○ |
| F | ○ | ○ | | ○ | | | | × | |
| G | ○ | ○ | | | ○ | | | × | ○ |
| H | ○ | | | | ○ | | | × | |
| I | ○ | ○ | | | ○ | | | × | ○ |
| J | ○ | | | | ○ | | | × | ○ |
| K | ○ | | ○ | | ○ | | | × | ○ |
| L | ○ | | | ○ | ○ | ○ | ○ | ● | ○ |
| M | ○ | | | ○ | ○ | ○ | | × | ○ |
| N | ○ | ○ | | ○ | ○ | ○ | ○ | ● | |
| O | ○ | | ○ | ○ | ○ | | | × | ○ |
| P | ○ | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ● | ○ |
| Q | ○ | | ○ | ○ | ○ | | | × | |

주: 주간인구 99.5%로 100%로 간주할 경우 해당(2015년 기준)

시물레이션 결과, 수도권의 경우는 A만 선정되고 비수도권은 P시와 L시와 N가 선정되는 결과가 도출되었다. 이는 단순한 인구뿐 아니라 행정수요와 균형발전 등 가치판단 요소들이 가미되었을 경우 그 결과가 달라지는 것을 의미하며, 단순한 인구에 의해 결정되는 현행 선정 기준을 보완할 수 있다.

2) 점수제

기본요건과 부가요건 등을 보완하여 점수제로 환산해 선정하는 방법도 고려할 수 있다.

① 기본 기준 : 인구 50만 이상(50점 만점에 40점 충족)

〈표 2-28〉 점수제 기본 기준

| 100만명 이상 | 90만-100만 미만 | 80만-90만 미만 | 70만-80만 이상 | 50만-70만 미만 |
|----------|-------------|------------|------------|------------|
| 50점 | 46점 | 44점 | 42점 | 40점 |

② 부가 요건 : 5개 기준 동일 가중치

〈표 2-29〉 5개 가중치

| 인구밀도 (행정구역 50%+도시지역50%) | 주간인구(50%) +유동인구(50%) | 면적 (행정구역 50%+도시지역50%) | 사업체수 비중 (도 내의 비중) | 도청소재지 |
|-------------------------------|-------------------------|-----------------------------|--|------------|
| 4천명/km ² 이상 : 5점 | 100%이상 : 5점 | 400km ² 이상 : 5점 | 40%이상 : 10점 | 도청소재지: 10점 |
| 4천명/km ² 미만 : 4점 | 98%이상 : 4점 | 300km ² 이상 : 4점 | 30%이상 : 8점 | 나머지 : 5점 |
| 3천명/km ² 미만 : 3점 | 96%이상 : 3점 | 200km ² 이상 : 3점 | 20%이상 : 6점 | |
| 2천명/km ² 미만 : 2점 | 95%이상 : 2점 | 100km ² 이상 : 2점 | 10%이상 : 4점 | |
| 1천명/km ² 미만 : 1점 | 95%미만 : 1점 | 100km ² 미만 : 1점 | 10%미만 : 2점 | |
| | * 80% 미만 탈락 (0점 처리) | | *10% 미만: 300인 이상 사업체 100개 이상 8점 반영 | |

③ 참고 사항 : 종업원 300인 이상 사업체

점수제에 의한 경우, 아래 표와 같이 수도권외의 경우 B시가 선정이 되고 지방에서는 P시 이외에 L시가 선정이 되는 것으로 나타났다.

점수제에 의한 경우에는 현재 인구 50만, 100만 등 경직적으로 결정되는 점을 보완할 수 있으며 인구밀도, 사업체 비중 등 여러 요소들을 유연하게 운영할 수 있는 방법으로 현행 특례시 선정제도를 보완할 수 있다고 판단된다.

〈표 2-30〉 시물레이션 결과

(단위: 점)

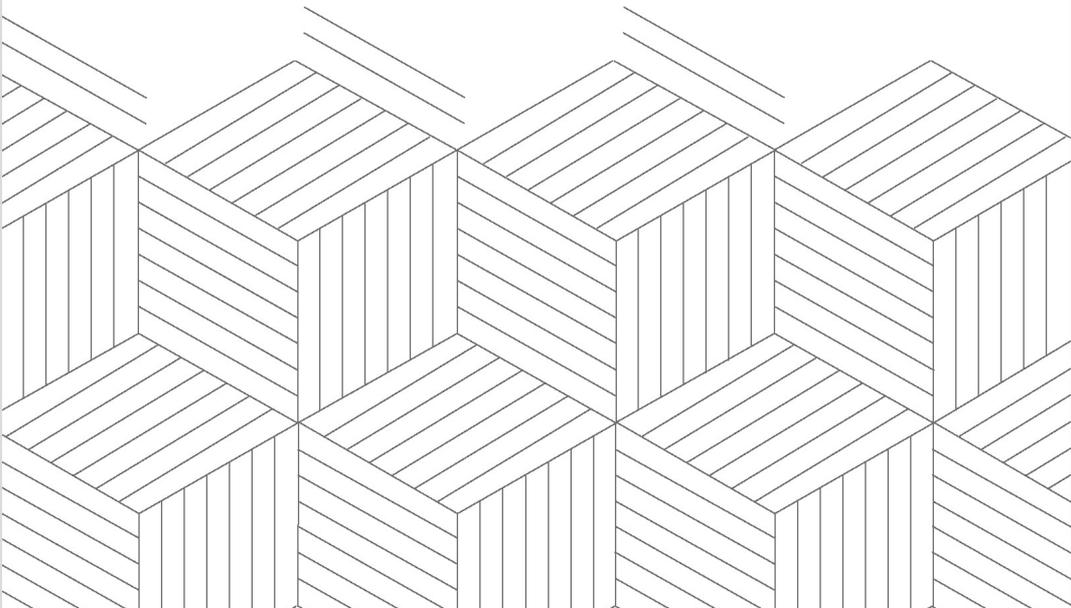
| 단 체 | 인구 기준 | | 행정수요 기준 | | | | | 국토균형발전 기준 | | 시물 레이션 결과 | 참고사항 300인 이상 사업체수 |
|--------|--------|------|----------|----------|----------|----------|----------------|----------------|----------|-----------------|----------------------------|
| | 50만 이상 | 인구밀도 | 2개 총족 | | 면적 | | 경제 활동 거점 | 정치 행정 중심 | | | |
| | | | 행정 구역 | 도시 지역 | 주간 인구 | 유동 인구 | | | 행정 구역 | | |
| A | 50 | 5 | 5 | 1 | 5 | 2 | 2 | 1 | 10 | 81 | 70 |
| B | 46 | 5 | 5 | 4 | 5 | 2 | 2 | 8 | 5 | 82 | 109 |
| C | 40 | 5 | 5 | 1 | 5 | 1 | 1 | 1 | 5 | 64 | 42 |
| D | 44 | 5 | 5 | 0 | 5 | 1 | 1 | 1 | 5 | 67 | 32 |
| E | 40 | 2 | 4 | 5 | 5 | 5 | 3 | 1 | 5 | 70 | 31 |
| F | 40 | 5 | 5 | 3 | 5 | 2 | 2 | 1 | 5 | 68 | 55 |
| G | 50 | 5 | 5 | 0 | 1 | 3 | 3 | 1 | 5 | 73 | 32 |
| H | 42 | 2 | 3 | 0 | 0 | 5 | 4 | 1 | 5 | 62 | 6 |
| I | 40 | 4 | 4 | 1 | 0 | 2 | 2 | 1 | 5 | 59 | 19 |

| 단체 | 인구 기준 | 행정수요 기준 | | | | | | 국토균형발전 기준 | | 시물 레이션 결과 | 참고사항 300인 이상 사업체수 |
|----|--------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------------|----------------|-----------------|----------------------------|
| | 50만 이상 | 인구밀도 | | 2개 총족 | | 면적 | | 경제 활동 거점 | 정치 행정 중심 | | |
| | | 행정 구역 | 도시 지역 | 주간 인구 | 유동 인구 | 행정 구역 | 도시 지역 | | | | |
| J | 50 | 2 | 3 | 1 | 1 | 5 | 4 | 1 | 5 | 72 | 57 |
| K | 44 | 2 | 3 | 5 | 1 | 5 | 4 | 1 | 5 | 70 | 52 |
| L | 44 | 1 | 3 | 3 | 5 | 5 | 4 | 10 | 10 | 85 | 79 |
| M | 40 | 2 | 5 | 1 | 5 | 5 | 3 | 8 | 5 | 74 | 50 |
| N | 40 | 4 | 4 | 1 | 5 | 3 | 3 | 8 | 10 | 78 | 35 |
| O | 40 | 1 | 2 | 4 | 5 | 5 | 4 | 4 | 5 | 70 | 33 |
| P | 50 | 2 | 2 | 4 | 5 | 5 | 5 | 8 | 5 | 86 | 89 |
| Q | 40 | 2 | 3 | 4 | 5 | 5 | 2 | 4 | 5 | 70 | 17 |

제3장

민원행정 분석을 통한 대도시 행정수요의 특징

제1절 대도시 행정수요에 대한 이론적 논의
제2절 민원행정과 도시·인구규모와의 관계 분석



제3장

민원행정 분석을 통한 대도시 행정수요의 특징

제1절 대도시 행정수요에 대한 이론적 논의

1. 대도시 행정수요의 속성과 특징

1) 속성

대도시란 도시성장으로 인해 인구의 규모 확대 및 고밀화로 인한 이질성의 복합적 교호작용을 통해 행정조직의 규모가 확대되고, 도시공동체의 구조적 변화를 변화시켜 행정수요의 양적 팽창과 질적 복잡화를 초래한다(B. Berry, 1973).

양적 팽창은 공무원 수와 예산의 증가, 관리 시설물들의 증가 등 규모의 확장이 이루어진다. 다른 한편으로는 행정의 질적 복잡화가 이루어지는데 도로, 교통, 통신, 상·하수도, 교육, 복지, 질서 등 다양한 도시기능의 확대와 다양한 계층의 존재로 인한 사회구조의 변화 등이 이루어진다. 문제는 질적 복잡화가 다시 양적 팽창을 불러 오는 상승적 순환이 이루어져 대도시의 행정수요는 산술적 증가가 아닌 기하급수적 증가로 이루어진다.

이러한 대도시의 행정수요는 인구의 대규모성과 구조의 복잡성에 기인한 것으로 총수요의 증가와 다양성으로 분출이 되며 편의시설의 집적과 고밀도의 환경이 인구의 증력을 더욱 가속화 시켜 도시성장을 부추기고 이는 다시 행정수요의 증가로 이어지는 기제를 갖게 된다.

인구적 요소 이외에 지정학적 조건과 역사성으로 인한 특성화된 수요가 존재하게 되며 아래 표와 같이 대도시를 분류하는 기준이 되기도 한다.

〈표 3-1〉 전문가들이 제시한 주요 기능에 따른 대도시 분류

| 구분 | 경제적 변수 | | | 인적자원 및 물리적 하부구조 | | 사회, 정치, 문화 변수 | | |
|------------------|------------|-------------------------------------|---------|---------------------------|-------|--------------------|--------------------|---------------|
| | 다국적 기업의 본사 | 국제적 사업서비스 회계, 광고, 금융, 보험, 법률, 컨설팅 등 | 제조업 중심지 | 교통통신 중심망(결절) 및 정보통신기술 중심지 | 인구 규모 | 국제업무 (국제기구 또는 NGO) | 문화적 중심성 (국가 내수 순위) | 글로벌 미디어 및 건축업 |
| Friedmann (1986) | ● | ● | ● | ● | ● | | | |
| GaWC (2001) | ● | | | | | ● | ● | |
| Taylor (2005) | ● | ● | | | | ● | | ● |

자료: 정정화(2020) 보고서

또한 행정수요의 변화를 초래하는 요인들과 이를 측정할 수 있는 지표들을 정리하면 다음과 같다.

〈표 3-2〉 도시화 유형 분류 시 고려해야할 지표

| 도시화 유형 요인 | 구분 지표 |
|-----------|---|
| 인구의 집중현상 | 인구밀도의 증대, 산업별 취업구조의 변화, 도시시설 이용인구인 주간활동인구와 상주인구인 야간인구 간의 격차 변화 |
| 인구의 정착현상 | 도시인구가 일정한 공간에 정착한다는 점에 착안하여 인간의 정착 형태와 토지의 이용면을 지표로 삼음. 일정 공간에 지속적인 정착, 정착 건물의 존재(지속성)과 구조물의 변화(즉, 농지전용현상, 겸업농가율의 증가 등) 토지이용 형태의 변화가 지표 |
| 생활기능의 분화성 | 도시의 여러 기능이 집중·집적되어 있는 것으로 보고 정치·행정·경제 등의 집적도를 통해 도시화의 지표로 삼음. 도시 중심부의 중심업무지역, 토지이용도 동질적인 것끼리 모이고 이질적인 것은 분리되는 생활기능의 분화를 보여주는 지표가 도시화의 지표 |
| 생활기능의 이동성 | 도시의 집적된 인구가 이동되는 점을 고려한 도시교통의 형태에 따른 지표. 통학, 통근과 같은 규칙적 이동과 상품구입, 위락시설이용 등과 같은 수시이동 등으로 도시규모를 구분할 수 있는 지표. 즉, 사람의 이동과 화물의 이동, 교통량의 변화 등이 지표 |
| 도시민의 의식구조 | 도시민과 농촌지역민의 의식구조를 비교한 지표, 또는 생활형태를 구분한 지표에 의한 구분 |

자료: 이규환(2004), 「한국도시행정론 : 이론과 실제」, 법문사, 88~94쪽, 정정화(2020) 연구에서 재인용

2) 대도시 행정수요의 일반적 특징

첫째는 도시행정의 수요가 급증하고 다양화 된다는 것으로 인구 유동성 많고, 직업 및 계층의 다양성 등 불규칙한 행정수요 및 대도시 유지관리를 위한 SOC 사업 및 생활안전 보호 기능이 폭증하고 있다.

둘째는 도시팽창에 따른 전문성 확보에 대한 수요가 증가하고 있다. 정주인구 및 유동인구 증가 등의 인한 도시문제 확산 방지를 위해 주택, 상하수도, 교통, 도시계획, 사회복지 등 분야의 전문·기술 인력을 필요로 하게 된다.

셋째는 대도시 강점을 제고하기 위한 도시기능 강화에 대한 수요가 증가하고 있는데 이는 대도시 특성 및 시민이 요구하는 사항이 분산적이고 다른 자치단체와 구별되는 행정대응력의 신속성에 대한 수요가 높아지고 있다.

넷째는 도시생활 기반시설의 건설, 유지, 관리가 대됨에 따라 근린공원, 도로확장, 하천 관리, 기반시설 확충 등 생활편의 인프라 구축에 대한 수요가 높아지고 있다.

다섯째는 도시행정의 자주적, 독립적 행정 처리의 수요가 높아짐에 따라 국가와 상위 자치단체로부터 간섭을 배제하는 방향으로 의사결정이 이루어지고 있다.

2. 행정수요의 연구흐름

행정수요에 대한 연구흐름은 행정수요 지표의 개발과 평가모형 등 주로 측정과 관련된 이론적인 연구가 있는 반면, 대부분은 행정수요의 측정을 통해 재화의 배분이나 권한의 확보, 선정기준으로 사용된다. 특히 대도시 연구에 있어 행정수요는 특례사무의 확보나 특례시 선정기준에 논거로 많이 사용되고 있다.

1) 도시행정수요의 측정

도시 행정수요란 행정에 의해 해결되기를 바라는 주민의 기대와 요구를 의미하며 행정수요가 클수록 대응성과 효율성을 높이기 위한 대도시 권능이 강화되어야 한다는 것으로 이를 측정하는 과정에서 중요한 특례시 선정의 중요 요인들이 나타난다.

도시 행정수요를 측정하는 방법은 아래 표에서 보듯 질적·양적 방법으로 나뉜다(박병식 외, 2019).

〈표 3-3〉 도시행정수요 측정방법

| 구분 | | 내용 |
|----------------|---------|--|
| 질적 측정 방법 | 역사적 유추법 | 과거에 발생했던 비슷한 사례와 비교해서 미래의 행정수요를 예측하는 방법 |
| | 위원회 논의법 | 예측하려는 논점과 관계된 전문가들을 모아 논의를 통해서 미래를 예측하는 방법 |
| | 델파이방법 | 다수의 전문가들에게 일정한 반복설문을 시행하여 미래의 행정수요를 예측하는 방법 |
| | 문헌조사 방법 | 선행 연구 또는 유사 도시 사례를 분석한 문헌을 토대로 하여 행정수요를 예측하는 방법 |
| | 메타분석 | 선행 연구에서 제시한 분석 결과의 경향성을 분석함 |
| | 사례조사 | 유사한 도시 또는 상이한 도시들 간의 공통점과 차이점을 일정한 분석틀을 도입하여 분석함 |
| 양적 측정 방법 | 내용분석 방법 | 특정 시기, 특정 도시와 관련된 당시의 문헌, 신문기사, 뉴스 등에 자주 등장하는 단어와 그 경향성을 분석함 |
| | 기술통계 분석 | 현상을 기술(descriptive)하는 통계로 대안 도출의 근거를 찾아냄. 전반적인 도시의 경향성, 부문별 경향성을 살펴볼 수 있음. |
| | 시계열 분석 | 일정 기간의 양적 추이를 바탕으로 추세연장 방식에 의해 미래를 예측하는 방법 |
| | 인과관계 분석 | 인과관계를 바탕으로 미래의 행정수요를 예측하는 방법으로 시계열분석보다 고려하는 변화요인이나 정보의 범위가 넓고 풍부함 |

자료: 박병석외(2019) 「현대 도시와 행정」과 박상우(2013: 82)의 연구를 수정·보완함

질적 측정 방법에는 역사적 유추법, 위원회 논의법, 델파이 방법, 문헌조사 방법, 메타분석, 사례조사, 내용분석 등이 있는데, 전문가들의 논의, 문헌을 통한 연구, 소수의 사례들을 깊이 있게 연구하여 도시의 행정수요 현재 상태를 진단하고 미래 도시문제를 예측하는 것으로 도시 문제의 발생 원인을 추출하는 탐색 과정으로서 의의를 지니기도 한다. 또한 전문적 식견에 근거한 규범적 수요 진단, 잠재적 수요의 발굴에 이용될 수 있다. 무엇보다, 양적 자료에서 밝혀지지 않는 도시의 상황맥락을 찾고 양적 자료에 공공성, 책임성, 효율성 등의 가치판단을 더하여 행정수요 및 정책기능의 우선순위를 배정하게 하는 논거를 제공한다.

양적 측정 방법에는 기술통계 분석, 시계열 분석, 인과관계 분석 등이 있다. 양적 측정 방법은 각종 수치화된 통계자료, 다수를 대상으로 한 설문조사 등으로 획득한 자료를 바탕으로 행정수요의 양적 규모를 측정할 수 있어 도시 행정수요의 전반적 경향성, 부문별 특이성을 발견하는 기술통계 분석이 기초가 된다. 과거의 양적 기록들을 바탕으로 미래 행정수요를 예측하나 급변하는 거시적 환경을 반영하지 못하는 단점이 있어 시계열 분석에서는 당대의 상황맥락을 고려할 수 있는 전문가의 식견이 보완되어야 한다. 이러한 인과관계 분석은 특정한 도시 행정수요 및 도시문제를 해결하는 정책대안을 발굴하는 데에 도움을 주며 도시 행정수요의 발생에 원인 요소를 찾아내면 이 요소들을 정책대안으로 해결함으로써 도시 문제를 예방 및 처방할 수 있다.

도시 행정수요를 측정하기 위한 자료는 부문별 통계자료 외에 보완자료로 주민의식 설문조사, 언론보도, 민원사항 등이 있다. 아래 표에서 보듯이 경제, 복지, 환경, 문화, 재난 등 다양한 부문에서의 도시 공공 데이터를 활용하여 도시 현황을 진단한다. 또한 주민의식 설문

조사 자료는 양적 자료로서 정책 대안의 우선순위를 도출하고 잠재적 수요를 예측할 수 있으며 언론보도나 민원사항은 도시 지역 내 사건사고 현황을 알게 함. 규범적 지표가 되기도 한다.

〈표 3-4〉 도시 행정수요 측정의 자료

| 구분 | 내용 |
|-----------|-----------------------------|
| 통계자료 | 도시 현황 통계자료 |
| 주민의식 설문조사 | 해당 도시지역 주민 설문조사를 통해 우선순위 도출 |
| 언론보도 | 도시 내 사회적 이슈 발굴 |
| 민원사항 | 각종 민원사항의 양적 자료화 |

자료: 박병식 외(2019) 「현대 도시와 행정」과 박상우(2013: 82)의 연구를 수정·보완

2) 특례시 선정과 관련된 연구들

가장 대표적인 예로 박형준 외(2018) 연구에서는 단순히 인구를 기준으로 한 특례시 제도의 문제점을 지적하면서 아래 표와 같이 “기준인건비제”에서 사용한 행정수요 지표를 사용하였다.

〈표 3-5〉 기준인건비 산정시 사용되는 지표들

| | | |
|-------------|--------------|---------------|
| ① 인구 | ② 면적 | ③ 주간인구 |
| ④ 65세 이상 인구 | ⑤ 사업체수 | ⑥ 자동차수 |
| ⑦ 장애인수 | ⑧ 법정민원수 | ⑨ 외국인 인구수 |
| ⑩ 농경지 면적 | ⑪ 예산규모(보완지표) | ⑫ 재정자립도(보완지표) |

자료: 박형준 등, 2018

박형준 외(2018) 연구에서는 10개 기본지표에 대한 객관성을 확보하기 위해 전문가 270명에게 설문조사를 한 결과 ① 인구수(96.3%), ② 사업체 수(90.37%), ③ 주간인구 수(79.26%), ④ 면적(73.33%), ⑤ 법정 민원 수(44.44%), ⑥ 자동차 수(42.22%)를 특례시 지정 시 고려되어야 할 중요한 행정수요 측정지표로 선정하였으며, 분석결과 100만 명 이하의 도시 중에서 성남시와 청주시가 특례시에 적합하다고 주장하였다.¹⁰⁾

임승빈(2018)은 “인구 100만 특례시 권한발굴 공동연구”에서 수원·창원·고양·용인 4개 도시에 대한 행정수요를 ‘도시집중도’라는 개념으로 분석하였다. 임승빈은 ① 도시기반시설

10) “성남시의 경우, 면적, 주간인구, 사업체 수에서 기존의 100만 지자체에 비해 행정수요가 높게 나타나며, 성남시의 주간 인구 수는 고양시 및 용인시보다 높음. 청주시도 면적, 사업체 수, 법정 민원 수가 100만 지자체보다 더 높게 나타나고 있음”(박형준, 2018)

(지역경제 등), ② 생활기반자본(복지, 병원 등), ③ 학습기반자본(학교 및 IT, R&D 지표 등) 등의 집중도를 분석해 지역별 특성을 부각하였는데, 그 결과 수원은 3개 분야의 집중도가 가장 높고, 고양은 생활기반의 자본의 집중도가 높으며, 창원은 경제부문(도시기반시설)에 대한 집중도가 높은 반면, 용인은 학습기반은 상대적으로 높은 집중도를 보이나, 도시기반과 생활기반 측면에서 낮은 집중도를 나타낸 것으로 결과를 도출한 바 있다.

정정화(2020)는 “인구 50만 이상 대도시 특례에 관한 연구”에서 국내외 대도시에 대한 유형을 소개하며 대도시 행정의 수요를 중심으로 대도시 특례의 방향성을 설명하고 서구의 전문가들은 다국적 기업 본사 존재 여부, 국제적 사업서비스 인프라, 제조 중심지 여부 등 경제적 변수와 교통·정보통신의 중심지 여부 등 인적 자원 및 국제기구 존재 여부, 문화적 중심지, 글로벌 미디어 인프라 등 사회·정치·문화 변수 등을 고려해 특례의 방향성을 설정해야 한다고 주장하였다. 또한 일본의 경우는 「일본 지방자치법」상의 법률적인 기준과 임의적 요건이 있다고 소개하며, 법률적 기준은 정령으로 정한 인구 50만 이상 도시(「일본지방자치법」 제252조의 19 제1항) 및 임의적 요건(통합 지방자치단체의 경우, 인구 규모 70만 명, 인구밀도나 산업별 취업자 비율이 일정 수준 이상일 것 등)을 소개하였다. 한편 국내 학자들은 인구 기준만이 아닌 인구집중 및 정착성, 생활기능분화 및 이동, 시민의 인식구조를 고려해야 한다고 소개하였다.

그 외에도 한국지방행정연구원·한국지방자치법학회(2011)의 “특례화 지수산출을 위한 특례 기준 연구”에서는 특례화 지수를 산출하기 위한 특례기준을 대도시 지역개발 거점 기능, 대도시 행정수요 대응, 대도시의 자치역량 강화, 행정효율성 제고, 행정서비스 개선 등 5가지로 분류한 바 있다.

한국지방자치학회(2017) “대도시 특례모델 연구”에서는 기초자치단체의 경우 도시 특성의 다양성이 증대되면서 시 단위 자치단체의 인구 규모의 편차는 3만~20만 수준으로 크게 나타난다고 하면서 현재의 대도시 특례 대상으로 분류된 15개 대도시와 대도시 특례 대상으로 분류되지 못한 15개 중소도시를 비교한 결과, 인구구조에 따른 행정수요의 차이는 없으며 대도시의 행정수요는 인구규모에 따른 특정한 패턴이 발생하지 않는 것으로 확인되었다. 오히려 지역의 특성에 따라 행정수요가 다양한 것으로 확인되었으며, 이는 특례시 지정기준으로 인구수를 중심으로 재정규모를 행정수요의 양을 측정하는 대리변수로 사용할 것을 권고 하였다.

한국정책학회(2018)의 “종합행정수요를 반영한 대도시 특례지정기준에 관한 연구”에서는 지방분권과 균형발전을 위해서는 인구 기준의 탄력적 운용이 필요하다는 입장을 밝히고 특례시 지정기준으로 인구 100만을 하향 조정하는 방안(인구 80만)과 수도권(90만)과 비수도(60만)를 적용할 것을 제안하였다.

3) 특례사무확보와 관련된 연구들

대도시 행정특례 관련 선행연구는 연구대상에 따라 크게 네 가지 흐름을 보이고 있다.

첫째, 2000년대 중반부터 대도시 특례 마련을 위한 해외 사례 탐색 연구를 증시하는 흐름으로 주로 일본의 정령지정시, 중핵시, 특례시 체계와 조직, 사무, 인사, 재정 분야 자율성 및 권한 부여의 수준을 소개하면서 재정분배의 행정수요를 바탕으로 설명하는 것으로 논리는 규모의 경제를 바탕으로 행정수요의 대응성을 높이기 위해 해외 사례를 소개를 통해 특례의 정당성을 확보하는데 초점이 모아졌다.

〈표 3-6〉 해외 대도시 특례 연구

| 연구자 | 연구대상 | 정책대안 |
|-------------------|-----------------------------|---|
| 하혜수 외 (2011) | 한국, 일본, 영국 | <ul style="list-style-type: none"> 일본 재정특례 우수 영국 지위특례 우수 |
| 박석희 (2010) | 일본 대도시 특례 인구 100만 이상 대도시 | <ul style="list-style-type: none"> 인구 100만 대도시를 특별시로 하여 도(道)로부터 분리 |
| 소순창 (2007) | 일본 대도시 특례 | <ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체 자기결정권 및 자기책임성 확보 |
| 김병국·권오철 (2005) | 일본 정령 지정시 인구 50만 이상 대도시 | <ul style="list-style-type: none"> 도시역량에 따른 분권 중앙-지방 간 자기희생적 조정과정 필요 |
| 손희준 (2004) | 일본 정령 지정시 | <ul style="list-style-type: none"> 특정시 세목 신설 교부세 산정시 보정을 상향 조정 국고보조금 차등보조율 적용 재정보전금 비율 상향 조정 지방채 승인제도 완화 투융자심사제 기준 상향 |

둘째, 지방행정체제개편위원회 출범과 동시에 인구 50만 이상 도시 사무특례 발굴과 관련한 연구가 다수 등장하였다. 사무특례의 필요성에 대한 학문적 합의 수준이 높아졌음을 알 수 있으며 행정수요 충족을 위한 사무특례와 함께 재정, 조직, 도시계획 특례 등이 동시에 부여되어야 함을 제시하고 있다.

〈표 3-7〉 인구 50만 이상 대도시 특례 연구

| 연구자 | 연구대상 | 정책대안 |
|---------------|---------------|---|
| 정세욱 (2011) | 인구 50만 이상 도시 | <ul style="list-style-type: none"> 사무특례 - 개별 사무 단위로 특례 사무를 제안 재정특례 - 국유재산법, 세목 및 공동과세 등 |
| 김익식 (2011) | 인구 50만 이상 대도시 | <ul style="list-style-type: none"> 사무특례 필요 특례에 따른 지역 내외적 불균형 등을 고려 |

| 연구자 | 연구대상 | 정책대안 |
|-----------------|---------------|---|
| 조성호 외 (2011) | 인구 50만 이상 대도시 | <ul style="list-style-type: none"> • 도(道)-대도시 간 특례사무 기본협정서 체결 • 특례사무의 범위 및 내용 재조정 • 도(道)로부터 일반시에 비해 20% 정도의 재정보전금을 추가 교부 EMD |
| 이규환 (2004) | 인구 50만 이상 대도시 | <ul style="list-style-type: none"> • 특정시 조직특례, 명령지휘행정관여상 특례, 도시계획특례, 재정특례, 행·재정 및 지도감독 특례 부여 |

셋째, 인구 50만 이상 도시와 차별화되는 인구 100만 도시 특례가 부여되어야 함을 주장하는 연구의 흐름이 대두었으며 대도시 간에도 인구 규모가 2배 이상의 차이가 나는 경우도 있었다. 이에 따라 대도시 간에도 사무 권한의 차등이 필요하다는 논리와 사무이양의 범위를 인허가 위주에서 직접 수행하는 사업으로 확대하여 실질적 사무 권한 이양을 제안하고 있다.

〈표 3-8〉 인구 100만 이상 대도시 특례 연구

| 연구자 | 연구대상 | 정책대안 |
|-------------------|------------|--|
| 신원부 (2013) | 인구 100만 도시 | <ul style="list-style-type: none"> • 인구 100만 도시와 인구 50만 도시 구별 • 조직, 재정, 정원 조정 • 사무이양 범위 확대: 인허가 위주→직접 수행 사업 • 사무특례와 재정특례 동시 고려 • 부시장 직급 상향, 총액인건비 재산정 |
| 고경훈 (2013) | 인구 100만 도시 | <ul style="list-style-type: none"> • 대도시 특례 판별 기준 제안 • 중앙정부 부처별 대도시 재정 특례 부여 • 관련 제도 정비와 연계 |
| 고경훈·김필두 (2011) | 인구 100만 도시 | <ul style="list-style-type: none"> • 총액인건비 산정 구분 • 부시장 3급 직제화 • 시정연구원 설립 필요 • 지역자원시설세(소방시설)를 시세로 함 |

넷째, 대도시 특례에 대한 개별 지방자치단체의 대응 전략을 연구한 경우를 찾아볼 수 있다. 대도시 특례가 시·도 자치단체에 미치는 영향력을 분석하여 시·도와 시·군·구 간 정부 간 관계에서 사무 배분 등의 재정비를 고찰하거나, 신원부(2012), 허명환(2013)의 연구는 수원시를 필두로 하여 인구 100만 도시의 현황을 시·도시 및 인구 50만 이상 도시와 비교, 진단하고 차등분권의 논리 하에 직제 개편 방안 등을 제시하였다.

〈표 3-9〉 개별 자치단체의 100만 이상 대도시 특례 연구

| 연구자 | 연구대상 | 정책대안 |
|-----------------|------------|--|
| 허명환 외 (2013) | 인구 100만 도시 | • 직통시 모델, 특례시 모델 제안 |
| 신원부 (2012) | 수원시 | • 광역시형 모델, 수원형 모델 제안 |
| 최용환 (2012) | 충청북도 | • 재정특례와 행정특례간 연계 |
| 마상렬 (2012) | 경상남도 | • 도의 갈등조정 강화 • 행정기능 중복에 따른 행·재정적 낭비 최소화 • 도의 행정 기능 및 역할을 중·대사무 중심으로 전환 |

3. 대도시 행정수요와 민원행정

1) 비교지표로서의 민원행정

행정수요를 나타내는 지표는 다양하고 새로운 형태의 지표들도 속속 만들어지고 있다. 문제는 국제적으로 그리고 제도적으로 표준모형이 존재할 수가 없으며 따라서 연구자 내지는 정책목적에 따라 그 지표도 달라질 수밖에 없다.

일반적으로 행정수요에 대한 지표는 ① 법정지표 : 인구, 인구구조(노인인구, 장애인 수 등) 및 면적 ② 임의지표 : 경제지표, 교육·사회·문화지표, 도시기반 지표 등 ③ 가치지향지표 : 국토균형, 역사성 등으로 나눌 수 있다. 그나마 제도적으로 앞에서 고찰한 ‘기준인건비’ 산정 시 사용되는 12개 지표가 있으며, 이외에 각종 평가나 정책목적에 따른 법정지표 등이 있다. 아래 표는 대도시의 행정수요와 관련되어 논의된 지표들을 인적, 물적, 인식론 적으로 분류한 것이다.

〈표 3-10〉 특례시 지정 조건으로 제기된 요인들

| 구분 | 요인 | 세부요인 |
|-------|------|---|
| 인적 요인 | 인구수 | • 주민등록인구 • 외국인 수 • 주간인구 • 장애인 수 |
| | 인구구조 | • 유소년 • 경제활동 • 노령 |
| 물적 요인 | 산업 | • 사업체 수(1,000명 이상, 도·소매, 금융, 서비스업) • 농경지면적 |
| | 문화 | • 박물관 수 • 방송사 수 • 시민단체 수 • 정당 수 • 대학 수 (대학생 수) |
| | 토지 | • 면적 • 급수 • 도로면적 • 녹지면적 • 운동장 수 |

| 구분 | 요인 | 세부요인 |
|---------|-------|--|
| 인식론적 요인 | 행정요인 | • 법정민원 수 |
| | 교통 | • 자동차 수 |
| | 도시집중도 | • 도시기반(지역경제) • 생활기반(복지·병원) • 학습기반(학교, IT등) |
| | 국토균형 | • 지역거점 |
| | 역사성 | • 수부도시, 지역 |

이러한 지표들은 대도시 또는 특례시가 다른 자치단체를 비교하여 양적측면에서 차등화할 수 있는 지표들이지만 행정수요의 질과 내용을 파악하는 데 한계가 있으며, 일률적으로 적용해 비교분석을 하는 데 한계가 있다.

따라서 본 연구에서는 도시의 규모별로 정성적으로 어떠한 차이가 있으며 규모별로 어떠한 특성을 갖는가에 대한 분석을 함으로서 대도시 행정의 특성을 도출해 보고자 한다. 도시의 특성과 정성적인 비교분석하기 위해 “민원행정”을 중심으로 고찰해 보고자 한다.

측정대상을 민원행정으로 선정한 사유는 첫째, 인구의 증가 및 도시의 변화에 따라 가장 민감하게 작동하는 행정수요라는 점이다. 예를 들어 인구증가와 식수문제, 도시 형성기에는 건설개발관련 민원에서 성숙단계에서는 환경관련 민원이 많이 나타나기 때문이다.

둘째로는 다양한 분야와 형식 및 절차를 포괄하고 있다는 점이다. 민원행정은 그 도시의 발생하는 문제들에 대한 유형별, 종류별, 성질별, 내용별 비교가 가능해 당해 도시의 행정수요의 특징을 분석할 수 있다. 예를 들어 유형별로 허가·증명·승인·신고·청구·검사·교부·건의 등 세부적인 분석이 가능하고 부서별 업무의 집중도와 절차별 성과도 가능하기 때문이다.

따라서 민원행정은 그 도시의 행정의 성질과 내용 등 다른 계량적 지표 간 분석에서 얻을 수 없는 행정수요에 대한 성질과 내용을 분석할 수 있다.

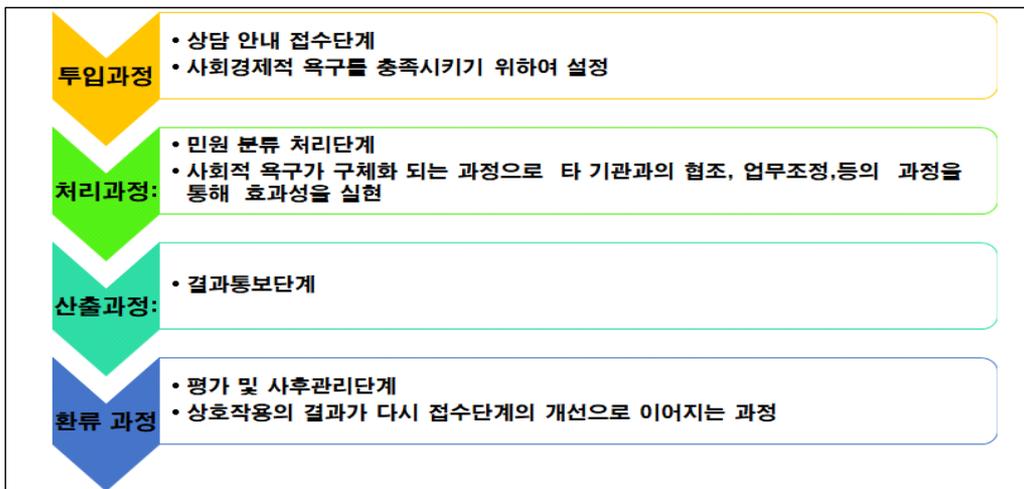
2) 민원행정의 의의

민원이란 『민원처리법』 제2조에 의하면 "민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 것"으로 되어 있으며 그 효과는 최소의 비용으로 간편한 절차나 수단 등을 통해 국민의 권익을 보호할 수 있는 제도라 할 수 있다. 민원행정의 기능은 행정통제수단으로서의 기능, 행정구제수단으로서의 기능, 주민참여의 기능, 행정의 신뢰성 제고 기능을 수행한다.

민원의 종류에는 일반민원 4가지와 고충민원으로 나뉜다. 일반민원은 ① 법정민원: 관계법령에서 정한 일정 요건에 따라 인가·허가·승인·특허·면허 등을 신청하거나, 장부·대장 등에 등록·등재를 신청 또는 신고, 특정한 사실 또는 법률관계에 관한 확인 또는 증명을 신청하는 민원이 있으며 ② 질의민원: 법령·제도·절차 등 행정업무에 관하여 행정기관의 설명이나 해석을 요구하는 민원, ③ 건의민원: 행정제도 및 운영의 개선을 요구하는 민원, ④ 기타민원: 행정기관에 단순한 행정절차 또는 형식요건 등에 대한 상담·설명을 요구하거나 불편사항에 대하여 알리는 등 행정기관에 특정한 행위를 요구하는 민원으로 「민원처리에관한법률」의 적용을 받는다. 그 외에 ⑤ 고충민원이 있는데 이는 행정기관 등의 위법·부당하거나 소극적인 처분 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원으로 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에 의한다.

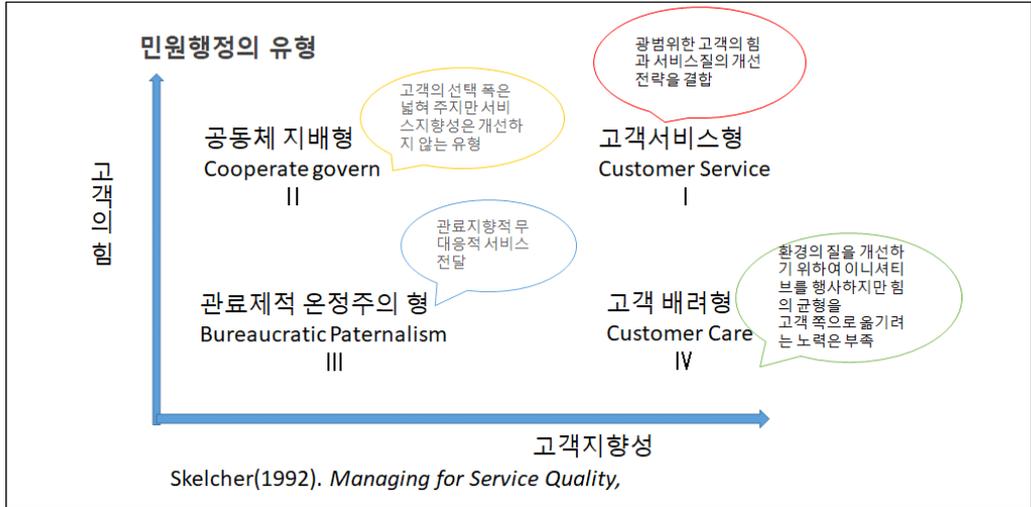
민원행정의 단계별 특성을 살펴보면 아래 그림과 같이 투입과 처리, 산출, 환류과정을 거친다.

〈그림 3-1〉 민원행정의 단계



민원행정의 유형을 살펴보면 아래 그림과 같이 관료제적 온정주의형에서 고객서비스형까지 4개 유형으로 구별할 수 있다.

〈그림 3-2〉 민원행정의 유형



따라서 민원행정의 특성을 파악함으로써 그 도시의 행정문화에서 처리과정의 공정성 등 성숙도 내용별, 유형별 특성이 도시의 규모와 어떠한 관계가 있는 지 살펴봄으로써 대도시의 특성을 일반화 하는데 도움이 될 수 있다.

3) 도시 규모별 민원행정의 특성 측정방법

기본적으로 인구와 유형별 민원건수의 상관관계를 측정한다. 측정비교 대상은 기초단체 중에서 인구규모별로 인구규모가 25만 명~35만 명 차이로 5개 구간으로 나누어 측정을 한다. 우선 소도시는 인구 4.3만 명의 계룡시를 선정하였으며 중도시는 인구 21만 명의 목포시, 대도시는 인구 54.7만 명 규모의 안양시와 인구 80만 명 규모의 부천시, 특례시는 인구 122만 명의 수원시 선정하였다. 대도시에 부천시를 포함한 이유는 대도시의 구간이 인구 50만 명~100만 명으로 지나치게 최대·최소폭이 넓고 특례시와의 대도시의 중간 수준의 자치단체가 필요했기 때문이다.

5개 도시를 선정한 이유는 지난 10년 간 인구가 비교적 안정되게 증감하였기 때문이다. 분석기간은 2010~2019년까지 10년간으로 분석기간이 짧은 단점이 존재한다.

제2절 민원행정과 도시·인구규모의 관계분석

1. 인구규모와 민원 간 관계에 관한 몇 가지 의문들

인구가 증가하고 공간적 밀도가 높아짐에 따라 민원이 증가할 것으로 예상이 되는 것은 당연하다. 문제는 민원의 증가와 성질이 인구수와 어떠한 관계를 갖는가에 대한 단계별 의문점을 인구규모별 도시 간 비교 분석을 통해 그 특성을 파악함으로써 대도시 행정수요의 특성을 파악할 수 있을 것이다.

우선, 정량적인 측면에서 ① 민원과 인구규모가 어떠한 상관관계를 갖고 있는가와 ② 민원은 “인구규모와 비례하는가?”로 인구규모가 큰 도시일수록 민원의 총량은 증가하지만 어떠한 정도로 비례할 것인가의 의문과, ③ 비례한다면 어느 정도의 비례함수를 도출할 수 있을까 하는, 나아가 도시규모별 비례관계의 차이점은 없을까? 의문이 든다.

다음, 정성적인 측면에서 ① 도시의 규모별로 민원의 유형별 특성이 있을까 하는 것이며, ② 성질별 특성이 존재할 것인가의 의문이 있고 다른 한편으로는 ③ 민원의 주기성은 존재할 것인가, ③ 그 추세는 어떠한 것인가에 대해 분석할 필요가 있다.

2. 정량분석

1) 인구규모와 민원 수 간의 상관관계

가장 기본적으로 민원과 인구규모 간 상관관계를 살펴보면 아래 표와 같이 밀접한 상관관계를 갖지는 않는 것으로 나타났다. 상관계수의 절대 값을 보더라도 상관관계가 비교적 낮다.

즉 대도시라 하더라도 민원의 총 건수는 상대적으로 차이가 있을 수는 있지만, 인구에 의한 도시규모와 민원의 수는 관계가 없다고 할 수 있다.

〈표 3-11〉 인구에 의한 도시규모와 민원수 상관관계

| 구분 | 상관관계 | 인당 민원건수 |
|----|-------|---------|
| 수원 | 0.30 | 4.5 |
| 부천 | -0.08 | 5.7 |
| 안양 | -0.10 | 3.5 |
| 목포 | 0.40 | 2.8 |
| 계룡 | 0.11 | 1.8 |

2) 도시규모와 민원 수간의 상관관계

앞의 표에서 보듯이 인구 규모가 큰 도시일수록 일인당 민원건수가 증가하는 경향을 보이는 하지만 일반화하기는 어려운 점이 존재한다.

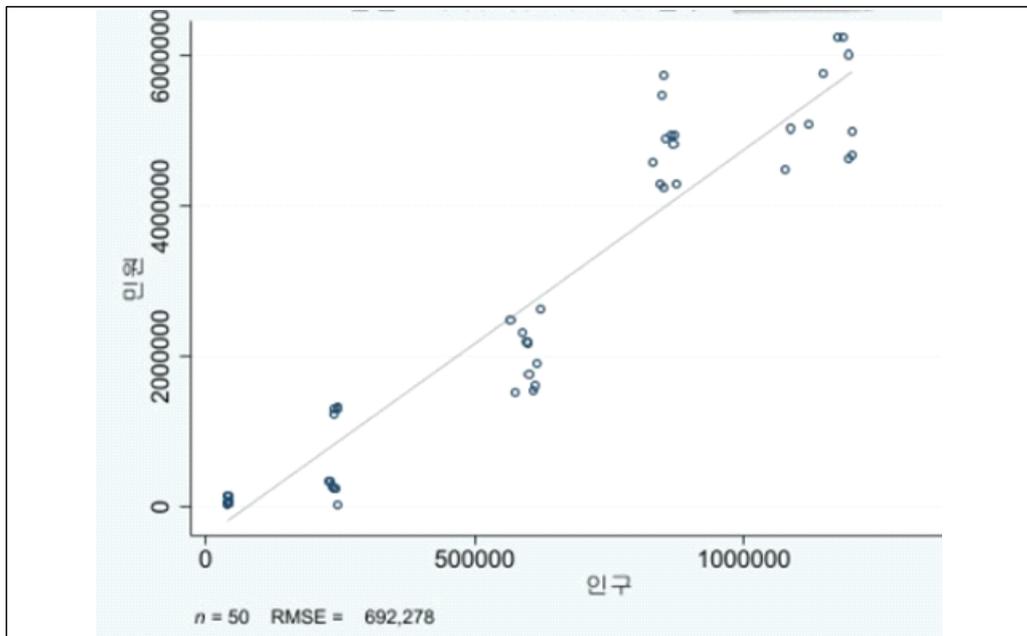
이는 도시의 규모가 클수록 외국인, 경제활동인구 등 보다 다양한 인적 구성원 즉 인구의 질이 차이가 있어서 인가라는 의구심을 갖게 되는데, 부천의 경우와 수원 안양을 비교해 보면 인구의 질과는 관계가 없어 보인다.

오히려 인구 밀도에 있어, 수원 약 1만 명/km², 부천 1.5만 명/km², 안양 0.97만 명/km², 목포 0.42만 명/km², 계룡 0.07만 명/km²으로 인구밀도가 높은 지역이 인당 민원건수가 높은 것으로 나타났다.

3) 인구규모와 민원 수간의 선형모형의 도출

인구규모에 따라 전체적인 민원 수는 어떻게 추산할 수 있을까? 즉 어느 정도의 비례가 성립이 될까에 대한 의문을 해소하기 위해 5개시에 대한 시계열 데이터를 이용해 선형모형을 만들면 대략적으로 아래 그림과 같이 나타났다.

〈그림 3-3〉 인구규모와 민원 수 간의 선형모형



이에 따르는 방정식은 아래와 같이 구해졌다.

$$\text{민원}(Y) = 5.13 * \beta_{\text{인구}} - 3.9e$$

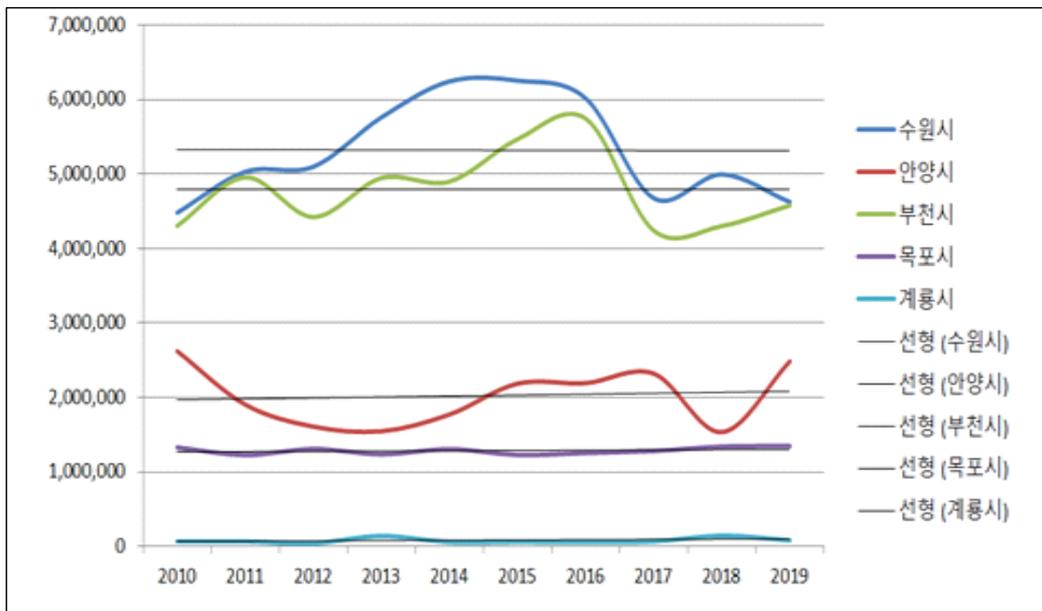
즉 인구수의 5배에서 오차항으로 나타나는데 도시규모가 작을수록 오차값이 커지는 경향을 보이고 있다. 이 방정식은 정교하지는 않지만 인구규모와 민원 수간의 대강을 어렵잡게 할 수 있다.

4) 도시규모별 기울기 차이

도시별 차이를 검증하기 위해 도시별 민원과 인구 간의 선형모형을 만들어 보면 아래 그림과 같이 나타났다.

계룡과 목포시는 변화가 상대적으로 없는 반면, 수원과 부천은 2016년 전후로 감소세를 보이고 있는 반면 안양은 2018년을 기점으로 증가세를 보이고 있다.

〈그림 3-4〉 도시규모별 기울기 차이



이를 평균화해 선형모형의 기울기를 살펴보면 아래의 표와 같이 부천과 수원의 절대 값이 비슷하지만 부천은 안양과 같이 음(-)의 기울기를 보이고 있으며 나머지는 양(+)의 기울기를 보이고 있다.

〈표 3-12〉 도시별 기울기

| 구분 | 도시 별 기울기(β) |
|----|---------------------|
| 수원 | .302 |
| 부천 | -.315 |
| 안양 | -.096 |
| 목포 | .039 |
| 계룡 | .113 |

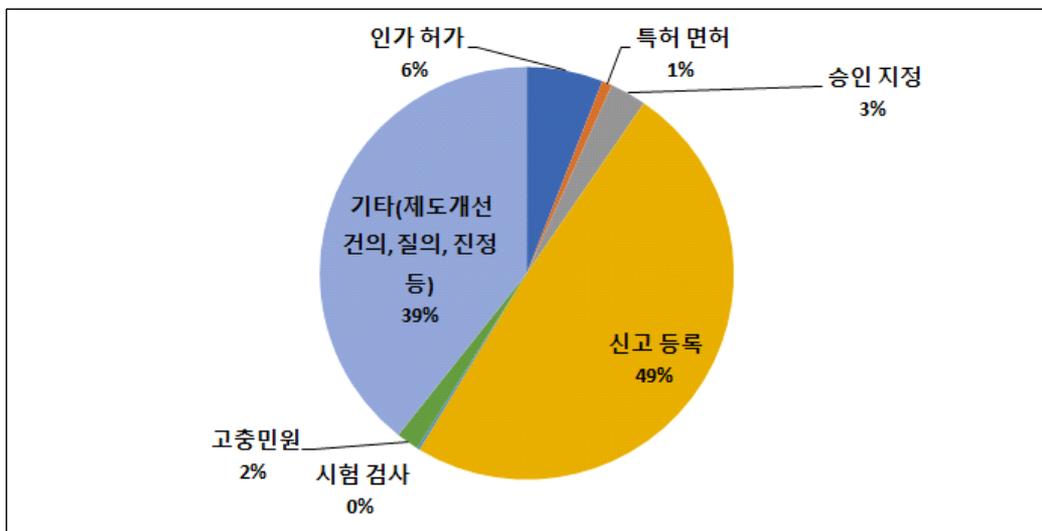
전체적으로는 도시의 규모가 클수록 기울기 역시 크게 나타나는 경향이 있으며, 인구밀도와도 깊은 연관관계가 있는 것으로 추정된다.

3. 정성분석

1) 도시규모에 따른 민원유형의 특징

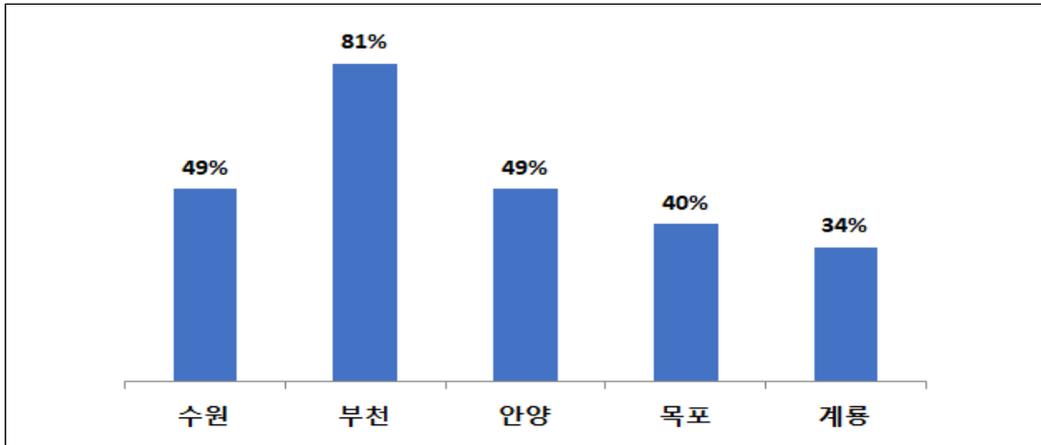
유형별 민원을 살펴보면 청구, 신고, 승인, 증명, 허가 등 5개 유형이 전체 민원의 88%를 점하고 있으며 이를 세분화하여 도시별 평균값으로 나타내면 아래 그림과 같다.

〈그림 3-5〉 도시별 민원유형 중 신고/등록 비율



유형별로 큰 차이는 없으나 아래 표에서 보듯 신고/등록에서 다른 도시들이 40%대를 보이고 있으나, 부천이 81%로 다른 도시에 비해 압도적으로 높은 것으로 나타났다.

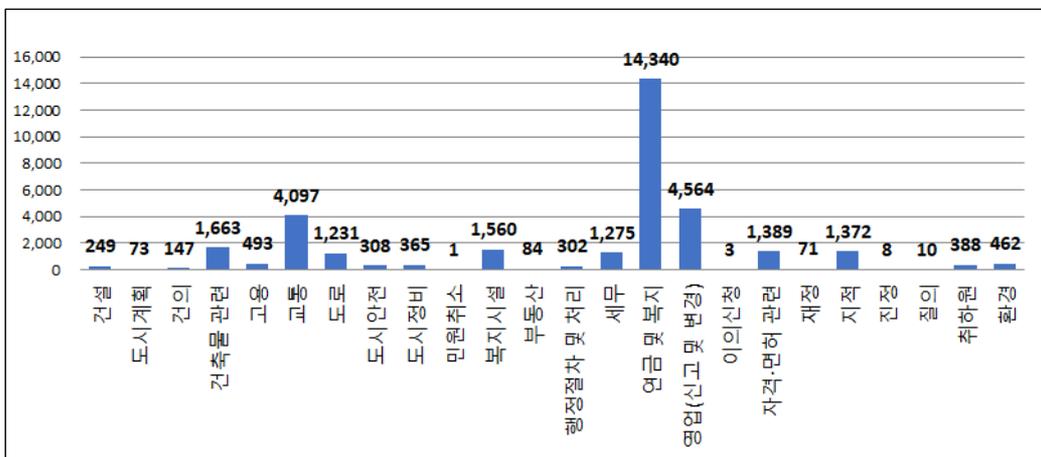
〈그림 3-6〉 도시별 민원유형 중 신고/등록 비율



따라서 민원의 유형별로는 도시규모에 따른 차이가 없으며, 단지 소비도시의 성격이 상대적으로 다른 도시보다 강한 부천이 신고등록이 많아, 도시규모보다는 도시의 유형에 따라 민원의 유형이 결정됨을 알 수 있다.

참고적으로 분야별로 세분화된 민원을 살펴보면 아래와 같이 연금과 복지가 가장 많은 민원 요소임을 알 수 있다.(수원시 권선구 사례)

〈그림 3-7〉 성질별 민원 건수

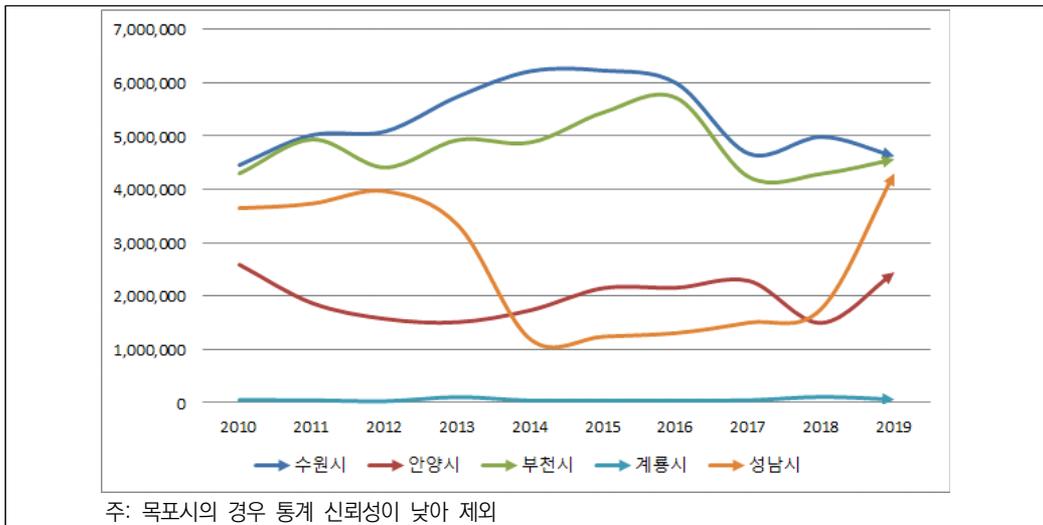


따라서 도시 규모에 따른 민원의 유형이 다른 것은 아님을 확인할 수 있다. 오히려 민원의 유형은 도시특성, 생산도시, 소비도시 등 도시의 특성에 의해 결정됨을 알 수 있다.

2) 민원의 주기성 여부

주기성을 확보하기 위해서는 최소한 30년 이상의 통계치가 필요하나 민원통계 공식 작성 시점이 일천한 관계로 자료 확보를 할 수 없다. 자료작성이 시작된 시점을 고려해 지난 10년간 민원수의 변화를 살펴보면 아래 그림과 같다.¹¹⁾

〈그림 3-8〉 민원 수 추이



수원, 부천, 안양, 계룡시는 2016~2017년을 기점으로 감소세가 뚜렷하다. 이는 “정부24” 등 민원포털의 고도화, 시민의식의 성숙 등에 기인한 것으로 해석되어 단체장의 임기나 도시 발전에 따른 요인과는 관계가 없는 것으로 해석된다.

성남의 경우에는 2012년 이후 민원이 감소하다가 2018년 이후 민원이 급증하고 있는데 통계적 결함이 아니면 “아동치료비 100만 원 초과 시, 시 부담” 정책 등 각종 복지정책의 실시 및 환경규제의 강화 등 민선7기와 궤적을 같이한다.

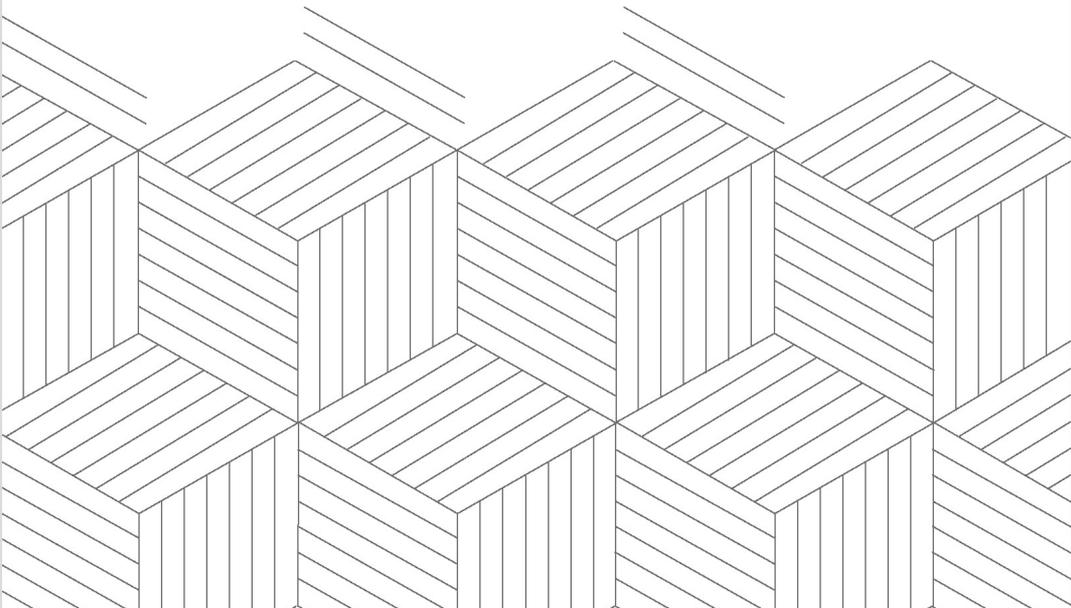
11) 목포시는 시계열 통계가 신뢰할 수 없어서 성남시로 대체하였다.

제4장

대도시와 특례시

: 인식론적 기준 설정

- 제1절 한국 대도시 정책의 패러다임
- 제2절 대도시와 특례시의 행·재정 권한 비교분석
- 제3절 대도시와 특례시의 특례기준의 설정



제4장 대도시와 특례시 : 인식론적 기준 설정

제1절 한국 대도시 정책의 패러다임

1. 대도시 정책의 흐름

1) 정책흐름

한국의 대도시 정책은 3기로 나누어 볼 수 있는데 제1기는 「지방자치법」이 제정된 1949년부터 민선단체장 선거로 지방자치의 본격적인 부활이 시작된 1995년 이전까지이고, 제2기는 1995년부터 「지방행정체제개편특별법」이 제정된 2010년 전까지, 제3기는 2010년부터 현재까지로 구별할 수 있다.

제1기는 1949년~1994년까지로 이는 자치단체장 직선 부활 이전까지의 전통적인 대도시 정책을 보이는 시기이다. 1949년 「지방자치법」은 도와 서울특별시를 정부 직할로 하고 시·읍·면을 도가 관할하는 지방행정계층구조를 지녔으나, 1961년 개정으로 하부자치단체를 시와 군으로 개편하였다. 1962년에는 「서울특별시 행정에 관한 특별조치법」 제정한 것을 필두로 부산(1963년), 대구·인천(1981년), 광주(1986년), 대전(1988년)이 차례로 직할시가 설치된 시기이다.

제2기는 1995년~2009년까지로 자치단체장 직선 부활부터 이명박 정부까지로 자치단체의 정체성 확립과 다양화가 본격화된 시기이다. 1995년에는 40개 도·농 통합과 더불어 직할시가 광역시로 명칭이 변경되었으며, 1997년에는 울산에 광역시를 설치하게 된다. 이 시기에 주목할 점은 2005년부터 「지방행정체제에 대한 개편」 논의가 시작되었다는 것이며, 특별자치도인 2006년 제주특별자치도가 출범했다는 것이다.

제3기는 2010년~현재까지로 2010년에 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제정한 것을 시작으로 인구 100만 명 이상의 지방자치단체에 대한 특례부여와 함께 자치단체의 다양화가 이루어지고 특례시가 출범한 시기이다. 2010년 경남 통합 창원시가 출범하고, 2012년에는 세종특별자치시가 출범하였고 여러 논란 끝에 2020년 「지방자치법」 전부 개정안 통과되어 1988년 전부개정 이후 30여년 만에 의결되고 2022년 특례시가 출범하게 되었다.

2) 평가

이상의 흐름에서 한국의 대도시 정책의 흐름을 평가하면 다음과 같다.

첫째, 1995년 이전까지는 대도시는 국가경제발전의 지리적 요충지 육성 차원에서 논의 및 배치되었다. 지방자치의 태동 및 침체 그리고 부활의 부침 과정에서 거대 정치담론의 하부 구조로서의 지방자치 성격이 강하게 작용하였으며 1981년 대구와 인천에 직할시 설치에 이어 1986년에는 광주, 1989에는 대전에 직할시를 설치함으로써 지리적 요충지로서의 전략적 지역 거점 도시 확보에 기반한 대도시 정책이 이루어졌다.

둘째, 1995년 이후 지방자치의 부활로 인한 행정수요의 팽창을 충족시키는 제도개선이 이루어짐으로서 인위적 성격의 개선이 이루어 졌다. 1995년 직할시를 광역시로 개칭 및 4개 시·군의 도·농 통합을 통해 지방선거의 기틀을 마련하였으나 1997년에는 울산광역시를 설치하는 등 일정부분 정치적 협상의 결과로 광역시가 설치되었다. 인구 50만 이상의 대도시에 대한 특례는 1988년 「지방자치법」 전부개정 및 2004년 4월 「지방자치법」 일부 개정안에서 제161조의 2를 신설하여 대도시에 대한 명칭부여 등 특례의 제도적 기초를 마련하면서 제한된 권한을 부여하였으며 국가 정책적 차원에서 2006년 제주특별자치도를 신설하여 제도적 특례에 대한 필요성과 자치단체의 다양화의 계기를 마련하였다.

셋째, 2000년대 중·후반에 들어 인위적 차원이 아닌 인구 100만 이상의 자연발생적 거대 도시에 대한 권한과 자율성에 대한 논의가 본격화되면서, 2010년에 이르러 제도화가 이루어 졌으나 제한된 범위 내의 자율성으로 인해 다른 형태의 자치권을 요구하기에 이르렀다. 인구 100만 이상의 도시는 안전·환경·편의성 등 도시경쟁력 차원에서 행정수요가 폭증함으로 정책의 신속성과 탄력성을 제고하기 위해 기존의 대도시 제도의 넘어서는 기능 강화의 필요성이 제기되어 이를 반영하기 위한 특례시 제도가 시작되었다.

2. 대도시 특례제도의 역사적 전개

1) 1949년 「지방자치법」

제145조에 “도에 군을 두고 서울특별시와 인구 50만 이상의 시에는 구를 두고, 시, 읍, 면과 구에 동리를 둔다.”고 명시하여 대도시에 대한 관할구역의 분할 필요성을 인정하였으며 동법 제2조에는 “도와 서울특별시는 정부의 직할 하에 두고 시, 읍, 면은 도의 관할구역 내에 둔다.”고 규정하고 시행령에는 인구 50만 이상의 도시에 대한 다른 특례에 대한 언급은 없어, 당시의 인구 규모 상 중앙정부가 대도시 관리의 용이성을 필요로 설치되었다고 판단된다.

2) 1962년 「서울특별시 행정특례에 관한 특별 조치법」

자치제도 상 특례라는 용어를 법적으로 처음으로 사용되었다. 제정 사유는 “대한민국의 수도인 서울특별시의 건전한 발전을 도모하기 위하여 그 조직과 운영에 관한 사항을 규정하려는 것임.”으로 되어있다.

그 내용은 3가지로 요약할 수 있다. ① 서울특별시를 “내각 수반 직속 하에 두도록 하고 서울특별시장은 소관 사무에 관하여 각의에 출석하여 발언할 수 있게”하여 국무회의 배석자 권한을 확보하였다.

② “각 중앙행정기관의 장은 서울특별시에 대하여 국가적 기본정책에 속하는 사항, 기본적인 원칙과 기준에 관한 사항, 전국적으로 일제히 실시하는 사항, 서울특별시 이외의 지역과 관련이 있는 사항, 경찰업무에 관한 사항 및 보고서 제출과 사실조사에 관한 사항에 대하여 그 소관 별로 지시·감독할 수 있도록”하여 현재와 같이 각부 장관을 배제한 정책 결정 권한을 부여하지는 않으나 제3조 ③항에 “서울특별시의 명령 또는 처분이 위법 또는 부당하다고 인정할 때에는 내각 수반의 사전승인을 얻어 그 명령 또는 처분을 취소하거나 정지시킬 수 있다” 규정하여 재량권을 부여하였으며, 1963년 개정에서 내각 수반에서 국무총리로 개정하였다

③ “서울특별시의 기구와 인사에 관한 사항을 정하게 함”으로서 독자적 조직 및 인사권을 부여하였다.

본 법은 1991년 「서울특별시 행정특례에 관한 법률」로 대체되었으며 정책수행에 있어 각 부 장관을 배제하고 국무총리 직보할 수 있는 권한 확보하였다. 현행법은 5개 조항으로 구성되어 있는데 제정 당시 있었던 제3조 조직특례가 삭제되고 목적(제1조), 지위(제2조), 일반 행정 운영특례(제4조), 수도권 광역행정 운영특례(5조)로 구성되어 있다.

3) 1988년 「지방자치법」

제10조에서는 시·도 사무의 일부를 인구 50만 이상의 도시에서는 “도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할 수 있다.”고 규정하여 사무특례가 가능하도록 하여 인구 50만 이상 도시에 특례를 부여함으로써 기초단체의 특례가 실질적으로 시작되었다. 본 조항과 관련해 시행령 [별표 3]에서는 지방공기업 설립·운영, 도시재개발 사업 시행에 관한 권한 등 11개 분야에 대한 특례 부여함으로써 “동일단체 = 동일권한”의 법리가 깨진 시기라 할 수 있다.

4) 2004년 「지방자치법」

2004년 「지방자치법」 제36차 개정에서 제161조의 2를 신설 “서울특별시와 광역시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 있어서는 그 특성을 고려하여 관계 법률이 정하는 바에 의하여 특례를 둘 수 있다.”고 대도시라는 명칭 부여와 함께 특례를 규정하고 개별법에 의해 사무 특례 등의 권한 부여하게 되었으며 1988년 전부개정안에서의 11개 분야의 사무 특례가 지방채 승인 신청, 도시가스 사무 등 20개 분야로 확대되었다.

5) 2010년 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 (약칭: 세종시법)

본 법에 의한 주요 특례는 제13조에 의한 국가시책사업 우선지원과 지역개발사업의 행·재정 특별지원 및 제14조에 의한 재정 특례, 제15조에 의한 조직 특례 등이 있어 광역단체로의 기능과 기초단체로의 기능을 모두 수행할 수 있도록 되어있다.

본 법은 특정 도시에 국가사업에 대한 목적으로 특례가 부여된 경우로 자연적, 일반적 상황인 특례시에 적용하기에는 성격상 부적합한 면이 존재하나, 추후 (가칭) “특례시지원특별법” 등을 제정할 경우, 참고적 법률이 될 수 있다.

6) 2010년 「지방행정체제개편에 관한 특별법

본법은 인구 100만 도시에 대한 특례를 법적으로 처음 명시하였으며, 통합 자치단체에 대한 특례를 제30조~39조를 부여하고¹²⁾ 인구 100만 이상 자치단체에 대한 특례 부여하였다. 그 내용은 사무특례로 지역개발채권 발행, 재정비축진지구의 지정, 사립 박물관 및 사립 미술관 설립 계획의 승인권한 등 9개 사무특례 부여(제41조)하였고 조직특례로 시장, 부시장 1명 임명권(제42조), 재정특례로 소방시설에 충당하는 지역자원시설세를 시세로 간주(제43조 2항) 하는 특례를 부여하였다.

인구 50만 이상 자치단체에 대한 특례 부여도 부여하였는데, 재정특례의 경우 도세(원자력 발전에 대한 지역자원시설세, 특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세는 제외) 중 100분의 10 이하의 범위에서 일정 비율을 추가로 확보하여 해당 시에 직접 교부(제43조 ①항)할 수 있도록 하였으며 “인구 30만 이상인 지방자치단체로서 면적이 1,000km² 이상인 경우 이를 인구 50만 이상 대도시로 간주”(제40조)로 명시, 행정구역의 면적을 대도시 구분의

12) 예산지원 및 보조금 및 교부금에 대한 지원(보통교부금 10년 간 6%), 인구증가성 적용 등 의원정수배정 특례, 운송업자 등록 및 요금 등에 대한 「여객자동차 운수사업법」상 특례 등이 있다.

판별 기준으로 제시하였다. 본 법은 2013년, 「분권법」과 병합되어 「지방분권 및 지방행정 체제개편에 관한 특별법」으로 합법화되어 새로이 제정되게 되었다.

7) 2022년 「지방자치법」

본법은 제2차 전부개정안으로 제198조 제2조 제1호에 인구 100만 이상의 도시를 “특례시”로 명명하였으며, 제2호에 의해 대도시와 시·군·구에도 특례를 부여할 수 있는 근거를 마련하였다. 또한 시행령 제120조 이하에서 도와 대도시 및 시·군이 사무특례 협의를 가능하도록 “특례협의회의”를 두고 행안부 장관 소속으로 “특례심의위원회”를 두도록 하였다.

문제는 이러한 자구조정의 실패로 특례협의회의나 특례심의위원회에 특례시는 참여할 수가 없어 법에 의해서만 특례부여가 가능하게 되는 한계를 지니고 있다.

3. 현행 「지방자치법」의 문제점

1) 「지방자치법」 상 문제점

첫째, “특례”에 대한 해석의 모호성과 심의과정에서 자구수정의 오류로 인해 특례시는 법으로만 특례가 부여되는 한계를 지니고 있다.

제198조에서 특례의 의미가 제1항과 제2항이 각기 달리 해석될 수 있으므로 이에 대한 순차 작업이 필요하다. 제1항은 광역시급 단체를 제외한 인구 50만 이상 대도시에 대한 행·재정 및 국가지도감독에 대한 특례를 의미하며 법에 의해서만 부여되도록 되어 있는 반면 제2항은 제1항에 의해 부여된 특례 이외에 추가 특례를 법에 의해 부여하도록 되어 있어 특례시가 대도시 보다 더 많은 특례를 부여받을 수 있는 근거를 마련하고 있다.

이럴 경우 특례는 제1항은 행·재정을 아우르는 광의의 특례인 반면 제2항의 특례는 사무 또는 특정분야에 대한 특례로 개념적 혼란을 야기하게 된다. 특히 제2항에 각 호를 두어 제1호는 인구 100만 이상을 특례시라 하고, 제2호와는 달리 단서조항이 없으므로 “**법에 의해서만 특례가 부여**”되는 반면 제2호는 실질적 행정수요, 국가균형발전 및 지방소멸위기의 자치단체를 **대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행안부장관이 지정**하도록 되어 있어 그 폭이 특례시보다 오히려 넓다는 것이다.

둘째, 여기서 행안부 장관이 “지정”하는 것이 무엇인지에 대한 논란이 있을 수 있으며 자구 상으로는 특례인데 특례를 받을 수 있는 “지위를 부여”하는 것인지 아니면 “특례사무를 부여”한다는 것인지 모호하다는 것이다.

지위를 부여한다고 하면, 제1호의 특례시에 대한 구체적인 지위를 명시해야 하는 데 이에 대한 명시 조항이 없으며 만약 명시되지 않았다면 법에 의한 특례와 대통령령에 의한 특례의 구분은 어떻게 할 것인지에 문제가 제기되며 제198조 제2항 제2호가 의미하는 “지정”이 특례를 수권할 단체를 의미하므로 결국 제1호의 특례시와 같은 자격을 득하는 것이므로 득한 후에는 특례시와 같이 법에 의해 특례가 부여됨에도 불구하고 “**시행령에서는 지위만 부여하는 것이 아니라 특례사무까지 부여**”하게 되어 있어 구조적 모순이 존재하게 된다.

「지방자치법시행령」 제119조 이하에서는 법 제198조 제2항 제2호에 의한 자치단체의 지정 요건, 승인, 사무이양과 관련해 “특례심의위원회” 및 “시군·도 특례협의회의” 등을 두고 있는데 특례시가 이양을 요구하는 이양대상사무는 대부분 도 사무인데, 예정 시행령은 법에 의해서만 특례가 부여되도록 해석하고 이를 기초해 특례시는 도와 협의할 근거가 마련되지 않음으로서 특례시의 특례확보의 한 축이 없는 기형적 구조를 가지게 되었다.

결과적으로 “**제198조 제1호의 특례시는 법에 의해서만, 제2호에 의한 자치단체는 령에 의해 특례가 부여**”될 수 있는 기형적이고 불평등한 구조를 지니고 있어 단기적으로는 법 제198조 제2항에 대한 개정이 조속히 추진되어야 한다. 제198조에 제2항 단서 조항에 “**법률에 따라**”를 “**법률 및 대통령령에 따라**”로 개정해야 시행령의 제119조 이하에 기제를 적용해 특례시가 도와 협의를 할 수 있으며 아닐 경우 (가칭) 「시·군·구 특례사무 부여 등에 관한 법률」을 제정하지 않으면 현재로서는 “일괄이양법”에 의존할 수밖에 없다.

중기적으로는 법 제198조를 대대적으로 개정해야 할 것이다. 제1항은 존치하고 제2항은 제1호와 제2호의 관계의 문제를 해결해야 한다. 즉 대통령령에 의해 “지정”되면 특례시 또는 이에 준하는 지위를 준다는 의미인지 특례권한을 부여받는다는 의미인지 명확히 구분해야 한다. 자구적 의미에서는 시행령에 의해 특례가 부여되는 것이 아니라 법에 의해서만 부여되는 것인데 시행령 상으로는 령에 의해 특례가 부여될 수 있으므로 제2호의 실질적 행정수요, 국가 균형발전, 지방소멸에 맞추어 특례의 범위가 정해지도록 해야 한다.

2) 「지방자치법시행령」 상 문제점

첫째, 별표3 및 별표4의 문제로 별표3의 시원이 지방자치 부활 이전에 만들어진 것으로 개별법에 의해 이미 시행되어 실질적으로 사문화 된 것인데, 이를 특례시까지 연장해 별표4를 만든 것은 시대적 모순이다.

별표4는 「지방분권법」 및 개별법에 의해 이미 시행 중인 8개 사무를 열거하고 있는데 가장 큰 문제는 시행령의 별표가 국회를 통과한 개별법에 의해 주어진 사무를 기속할 수 없음에도 습관적으로 적시하고 있다는 것이다. 이는 향후 지방사무 약 19,000개 중에서 별표3과 별표

4에 의한 약 130여 개를 한정지어 놓음으로서 향후 확장에 오히려 방해가 되는 자승자박의 구조를 지니게 되었다.

둘째, 시행령 제119조, 제120조에서 명시한 시·군·구·시·도 특례협회의 및 행안부 장관 주관 “지방특례심의위원회”의 기속범위의 문제가 있다. 「지방자치법」 제198조 제2항의 개념은 “특례를 부여받을 수 있는 지위”만을 부여한 것으로, “특례”는 법률에 의해 따로 부여되어야 함에도 협의회와 위원회가 특례사무까지 부여하는 것으로 되어 있어 향후 논쟁이 예상된다. 따라서 법 및 시행령을 개정하여 특례시 역시 도와 협의할 수 있는 기제를 확보해야 할 것이다.

셋째, “대통령자치분권위원회”와 “행안부특례심의위원회”의 기능 중복 문제가 있다. 「지방분권법」 제44조~제51조까지는 “대통령소속 자치분권위원회”를 두고 그 기능과 구성 및 운영에 대해 규정하고 있다. 문제는 「지방자치법」 및 시행령에 규정한 “특례심의위원회”와 “대통령소속 자치분권위원회”의 기능 중복으로 각기 이양에 대한 의견을 달리하였을 경우, 그 우선순위 여부를 어떻게 할 것인지에 대한 논의가 필요하다.

무엇보다 일반법에 규정된 분권위원회가 시행령 위원회인 “특례심의위원회”보다 우위에 있지만 일선에서는 혼란이 있을 것으로 예상됨으로 명문화는 아니더라도 일정한 형식의 우선 순위가 정해질 필요가 있다.

따라서 대통령 분권위에서 성안되는 일명 “일괄이양법” 제정에 관한 명문화가 필요하다. 특히 현재로서는 특례시의 경우, 특례사무를 부여받을 수 있는 방법이 “일괄이양법” 이외에 방법이 없으므로 「지방자치법」 개정이 장기화될 경우 이를 활성화할 필요가 있다.

제2절 대도시와 특례시의 행·재정 권한 비교분석

1. 조직·인사

1) 대도시

대도시 행정조직과 관련된 지방자치단체의 장 이하 조직에 대해서는 「지방자치법」 제 6장 제93조~제121조에 명시되어 있는데 ① “자치구가 아닌 행정구 설치”가 가능하고, ② 「지방자치법시행령」에 의한 2급 부단체장을 둘 수 있으며, ③ 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 의한 설치 가능 실·국 5~7개 및 본청 실·국장 1명을 3·4급으로 임명할 수 있다.

2) 특례시

특례시는 「지방분권법」 제42조 제1항에 의해 부시장 1인을 더 둘 수 있고 그 직급은 「지방자치법시행령」 제73조 제9항에 의해 지방 이사관, 별정직 2급 상당 지방공무원 또는 지방 임기제공무원으로 보하도록 되어 있다. 부시장 1명은 「지방자치법」 제110조 제4항에도 불구하고 일반직, 별정직 또는 임기제 지방공무원으로 보(補)할 수 있으며 명칭은 제1부시장 및 제2부시장으로 하도록 되어 있어 지역별 특색에 맞춘 명칭 부여가 불가능하다.

3) 문제점 : 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준에 관한 규정」

문제는 법 제42조 제3항에 “「지방자치법」 제59조, 제90조 및 제112조에도 불구하고 인구 100만 이상 대도시의 행정기구 및 정원은 인구, 도시 특성, 면적 등을 고려하여 대통령령으로 정할 수 있다.”고 되어 있으나 대통령령은 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준에 관한 규정」을 의미하는데 그 기준이 독립적인 대통령령인 시행령이 아닌 규정에 의해 정해짐으로 행안부의 자의성이 크다는 것이며, 그 것도 규정의 별표에 의해 좌우되는 것은 대도시의 법적 지위와 체계에 문제점을 노정하고 있다.

「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 의하면 아래 표와 같이 별표 3에 인구 100만 이상 120만 미만의 시는 실·국 수가 6~7개, 인구 120만 이상인 시는 7~9개로 규정하고 있다.

〈표 4-1〉 시·군·구의 기구설치 및 직급기준

| 구분 | 실·국의 수 |
|------------------------------|-------------|
| 인구 50만 이상(구를 설치하지 않은 시) | 5개 이상 7개 이하 |
| 인구 50만 이상 70만 미만(구를 설치한 시) | 3개 이상 5개 이하 |
| 인구 70만 이상 90만 미만(구를 설치한 시) | 4개 이상 6개 이하 |
| 인구 90만 이상 100만 미만(구를 설치한 시) | 5개 이상 7개 이하 |
| 인구 100만 이상 120만 미만(구를 설치한 시) | 6개 이상 8개 이하 |
| 인구 120만 이상(구를 설치한 시) | 7개 이상 9개 이하 |

100만 명 이상인 시의 경우에는 3명(인구가 120만 명 이상인 시의 경우에는 4명)의 범위에서 실장(국장급)·국장을 3급 또는 4급 일반직지방공무원으로 임명할 수 있으며 2개 이상의 지방자치단체가 하나로 합쳐져 관할 인구가 100만 명 이상이 된 시의 경우에는 8년(행안부장관과의 협의 시 추가로 4년을 연장)간은 합쳐지기 전 지방자치단체의 수만큼 실장(국장급)·국장을 3급 또는 4급 일반직지방공무원으로 추가로 임명 가능하다.

실국 설치에 있어서 인구 100만 명 이상인 시가 실·국의 설치기준보다 1개 실·국을 감축(2개 이상의 지방자치단체가 하나로 합쳐져 관할 인구가 100만 명 이상이 된 시의 경우 제32조 제1항에 따라 두었던 한시기구를 감축하는 경우를 포함한다)하여 운영하는 경우에는 1명의 실장(국장급)·국장을 3급 또는 4급 일반직지방공무원으로 임명할 수 있다.

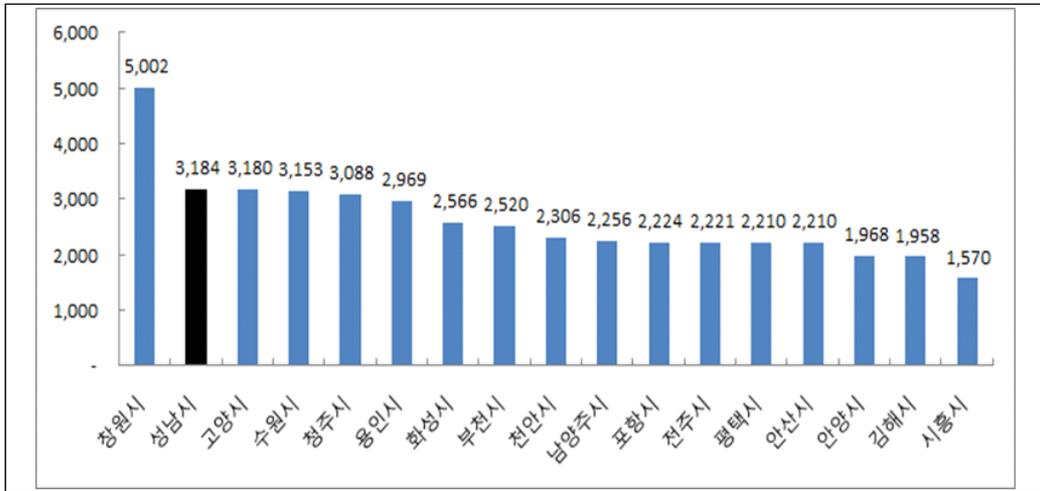
인구가 100만 명 이상인 시가 실장(국장급)·국장을 4급으로 임명하는 경우에는 그 인원의 범위에서 자치구가 아닌 구의 구청장을 3급 또는 4급 일반직지방공무원으로 임명할 수 있으며, 2개 이상의 지방자치단체가 하나로 합쳐져 관할 인구가 100만 명 이상이 된 시의 경우에는 행정안전부장관과 협의를 거쳐 자치구가 아닌 구의 구청장을 보좌하는 1명의 담당관을 4급 또는 5급 일반직지방공무원으로 임명할 수 있다.

인구가 100만 명 이상인 시의 경우 감사업무를 담당하는 과장 또는 담당관 1명을 4급 또는 5급 일반직지방공무원으로 임명할 수 있으며, 행정안전부장관과 협의를 거쳐 2명(인구가 120만 명 이상인 시의 경우에는 3명)의 범위에서 기획, 지역경제 업무 등 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 분야의 업무를 수행하는 과장 또는 담당관을 4급 또는 5급 일반직 지방공무원으로 임명할 수 있다.

4) 대도시 조직/인사 현황

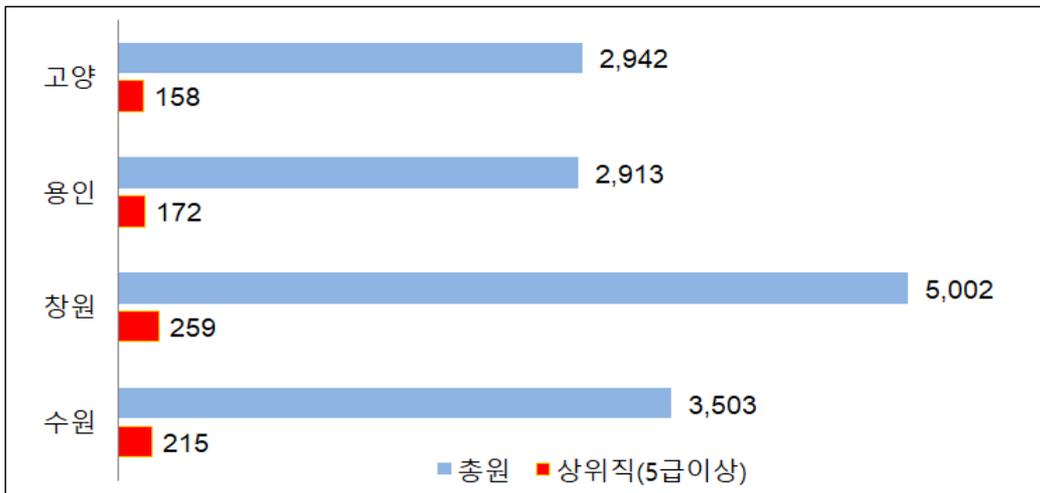
아래 그림에서 보듯 대도시 중 공무원 수가 가장 많은 곳은 창원시로 5,000명이 넘는다. 이는 창원시가 마산, 진해, 창원을 통합하고 소방인력 950명이 합하여 진 결과이다.

〈그림 4-1〉 대도시 공무원 현황(2019년 기준)



특례시에 대해 좀 더 살펴보면 아래 그림과 같이 5급 이상 상위직 비율은 평균 5.6%이다. 수원이 6.1%로 가장 높으며, 용인 5.9%, 고양 5.4%, 창원 5.2%이며 공무원 1인당 주민수는 평균 292명이며 창원이 257명(소방직 제외)으로 가장 낮으며 수원이 338명으로 가장 높다.

〈그림 4-2〉 특례시 공무원 현황



실·국장은 3급 또는 4급으로 보하게 되어 있으며 일반적으로 실장이 3급, 국장이 4급으로 포함된다. 고위직 3급의 경우는 수원과 창원의 5명, 고양 2명(4급 20명), 용인 3명(4급 23명)으로 「지방 행정기구, 정원규정」 별표3에 의해 배정된 정수이다. 구청장은 3급 또는 4급으로 보할 수 있으나, 일반적으로 4급으로 보한다. 수원 및 창원의 경우 3급 정원이 5명으로 통상 2명의 구청장이 3급인 반면, 고양은 3급 정원이 2명인 관계로 3급 구청장이 없다.

과장은 4급 또는 5급으로 보할 수 있으며, 일반적으로 5급으로 보하며 보건소장은 4급 또는 5급으로 보할 수 있으며, 일반적으로 5급으로 보하고 있다.

2. 재정

1) 제도현황

(1) 「지방분권법」 및 그 시행령

인구 50만 이상 대도시는 도세 징수액의 10% 범위 내 교부가능(제43조 제1항)하며 인구 100만 이상 대도시는 “지역자원시설세”를 시세로 간주(제43조 제3항)하도록 되어있으나, 「지방세징수법」 제17조(도세 등에 대한 징수의 위임) 및 같은 법 시행령 제24조에 따라 도세 징수금액의 3%만 교부하고 있다.

(2) 「지방재정법」 및 그 시행령

인구 50만 이상 대도시에서 징수하는 도세(道稅) 중 47%, 기타 시·군에서 징수하는 도세중 27%를 조정교부금 재원으로 확보(제29조)하도록 되어 있으며 인구 100만 이상 대도시는 시·군·구가 발행할 수 있는 지방채 기본 한도액보다 10%를 추가로 발행 가능하도록 되어 있다.

(3) 「지방공기업법」 및 그 시행령

시·도 및 인구 100만 이상 대도시는 수도·궤도·자동차운송·지방도로 등 지방공기업이 수행하는 사업의 투자재원을 확보하거나 지역개발 기금을 조성하기 위하여 지역개발채권 발행 가능(제19조)하도록 되어 있다.

(4) 「지방재정투자사업심사규칙」

60억 원 이상 200억 원 미만의 재정투자사업을 실시할 경우 일반 시·군·구는 시·도의 투자 심사를 받아야 하나, 인구 100만 이상인 대도시는 자체심사 가능하다.

2) 재정현황

'21년 기준 50만 이상 100만 미만 집단과 비교 시 특례시 인구는 약 162%가 많고, 재정 규모도 134%가 크며 인구 30만~50만 미만 집단과 비교 시 인구는 276% 많고, 재정규모는 209% 가량 크다.

특례시의 평균 인구는 109만 4,052명이고, 재정규모는 2조 3,486억 원으로 평균 재정 규모는 특·광역시 평균 재정 규모의 약 30% 수준이고, 도 평균 재정 규모의 약 24% 수준에 해당되는 데, 이는 도 평균 인구의 31% 수준인 반면 재정규모는 24% 수준으로 불평등의 원인으로 작용하고 있다. 100만 이상 4개 특례시 중 인구가 가장 많은 지역은 수원시로 118만 6,078명이고, 고양 > 용인 > 창원 순이나 재정 규모가 가장 큰 지역은 창원시로 2조 6,866억원 규모이고, 수원 > 용인 > 고양 순이다.

〈표 4-2〉 2021년 예산 기준 자치단체 유형별 재정 규모 및 재원 구조

(단위 : 명, 억원)

| 구분 | 인구 | 예산액 | 자주재원 | 이전재원1 | 이전재원2 |
|---------|-----------|--------|--------|-------|--------|
| 특·광역시 | 2,611,335 | 81,338 | 51,436 | 7,696 | 22,205 |
| 도 | 3,540,876 | 96,922 | 39,357 | 8,100 | 49,464 |
| 수원 | 1,186,078 | 23,553 | 12,373 | 2,368 | 8,812 |
| 고양 | 1,079,216 | 21,488 | 8,258 | 4,691 | 8,539 |
| 용인 | 1,074,176 | 22,036 | 12,077 | 2,353 | 7,606 |
| 창원 | 1,036,738 | 26,866 | 10,123 | 6,523 | 10,219 |
| 100만이상 | 1,094,052 | 23,486 | 10,708 | 3,984 | 8,794 |
| 50~100만 | 675,127 | 17,503 | 7,318 | 3,389 | 6,796 |
| 30~50만 | 396,723 | 11,253 | 3,959 | 2,769 | 4,526 |
| 30만미만 | 92,092 | 5,828 | 1,198 | 2,424 | 2,206 |

주1: 자주재원은 지방세, 세외수입, 지방채, 내부거래, 보전수입 포함

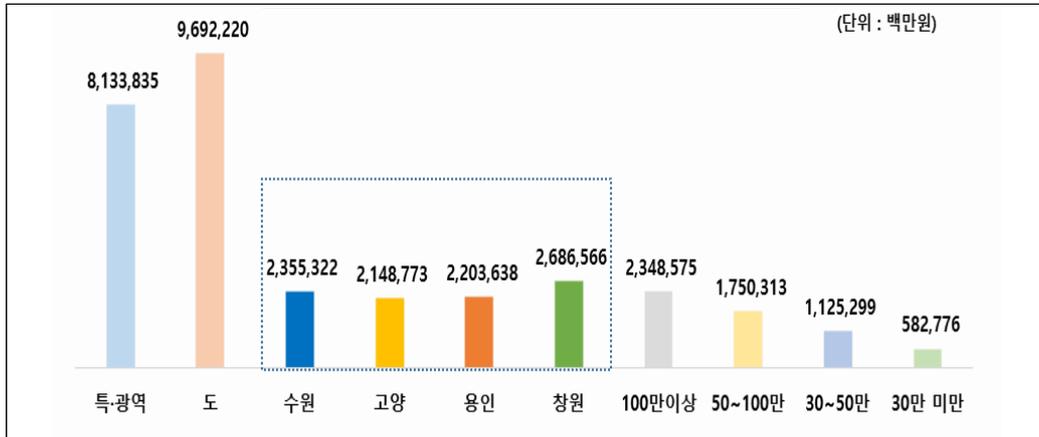
주2: 이전재원1은 지방교부세와 조정교부금

주3: 이전재원2는 국고보조금과 도비보조금

주4: 해당 자치단체 중 자치구는 제외하였으며 이하 모든 분석에서 자치구는 제외

자료: 행정안전부, 「2021 지방자치단체 통합재정개요」, 이하 동일

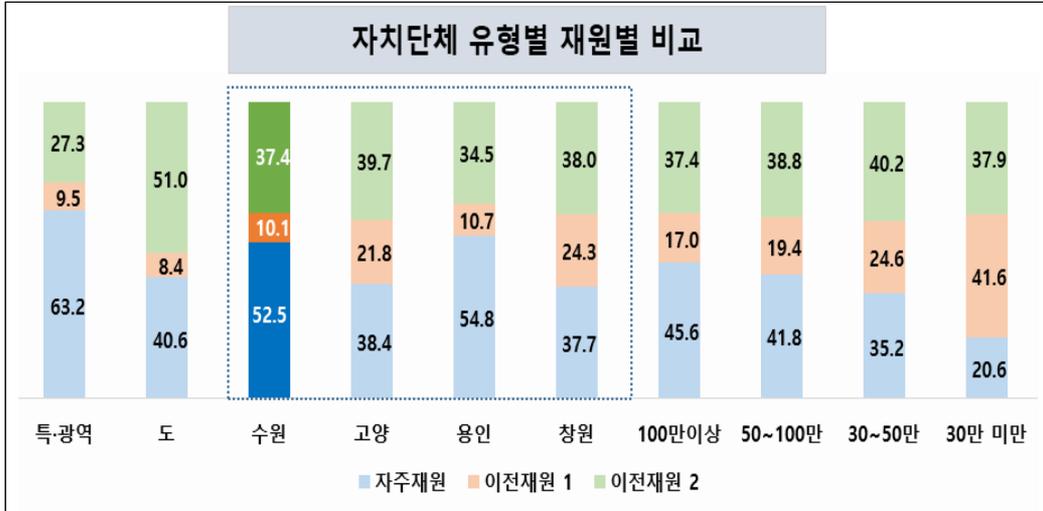
〈그림 4-3〉 자치단체 유형별 재정 규모



'21년 기준 100만 이상 특례시의 재정 구조는 자주재원 45.6%, 이전재원1이 17.0%, 이전재원2가 37.4% 수준으로 전국 자치단체 전체를 대상으로 재원의 구성요소를 살펴보면 자주재원이 47.5%, 이전재원1이 13.4%, 이전재원2가 39.1% 수준임을 감안한다면 인구 100만 이상 특례시의 평균 자주재원 비중이 전국 평균대비 낮다는 점은 재정운용에 있어서 자율성과 탄력성이 낮다는 것을 의미한다. 자주재원 기준 특·광역시는 63.2%로 매우 큰데 반해 인구 30만 미만 자치단체의 비중은 20.6%로 특·광역시의 30% 수준 밖에 되지 못하는 것으로 나타났다.

100만 이상 특례시 중 자주재원이 가장 큰 자치단체는 용인시로 자주재원 비중이 54.8% 수준이며 수원시는 52.5%로 자주재원 비중이 50% 이상임. 한편 창원시는 37.7%, 고양시는 38.4%로 이전재원 의존도가 상대적으로 크나 자주재원 차이에도 불구하고 4개 100만 이상 특례시의 이전재원2의 비중은 큰 차이를 보이지 않고 있어 비록 자주재원이 크다 할지라도 이전재원2에 따른 매칭부담 증가에 따른 재정 경직성은 4개 단체 간 큰 차이를 보이지 않는다. 이러한 추세는 인구 100만 이하 자치단체와의 비교에서 명확하게 도출되는데, 자주재원 비중이 가장 낮은 집단인 인구 30만 미만의 자치단체에서도 이전재원2의 비중은 37.9% 수준으로 자주재원 비중이 2배 이상 높은 수원시의 이전재원2의 비중과 불과 0.5%의 차이를 보이고 있다.

〈그림 4-4〉 정부 간 세출비중



제3절 대도시와 특례시의 특례기준의 설정

1. 특례시제도의 재해석과 특례의 방향성

1) 특례시제도의 재해석

현재 특례시가 되면 조직·인사, 재정, 권한에 상당한 특혜가 부여되는 것으로 인식되어 수직적, 수평적 자치단체 간 갈등은 아직도 지속되고 있다. 이러한 현상이 대두되는 이유는 지역주민들에게 특례시의 특혜에 대한 과도한 홍보에 집중하여 여론을 주도, 도나 다른 시·군에 반감을 일으킨 측면이 있다.

이는 시·군·구 단체의 서열화로 인한 비대상 도시와 지역들의 상대적 박탈감이 존재하고 법적 지위가 같은 시·군·구 자치단체를 특례시 > 대도시 > 시·군으로 서열화하는 것은 형평성을 강조하는 현재의 사회 분위기 상 수용하기 어려운 측면이 있다. 무엇보다 국토의 균형적 발전과 자치권 확대라는 가치 조정의 실패는 지속적인 부담감으로 존재한다.

이러한 문제점을 최소화하면서 특례시 제도를 국민적 저항 없이 안착하는 방법은 각각 자치단체라는 법인격에 획일적 특례를 부여하는 것이 아닌 도시의 특성에 부합하도록 사무와 기능에 특례를 부여할 필요가 있게 된다. 즉 인위적·획일적으로 해당 자치단체에 특례를 부여하는 것보다는 도시발전 과정에서 자연적으로 발생한 도시 특성에 맞추어 기능 및 사무에 특례를 부여하는 것이 바람직하다는 것이다.

즉, 산업화와 정보화를 거치는 과정에서 도시성장의 특성이 드러나고 지역별 행정환경의 상이성이 뚜렷한 상황에서 과거와 같이 동일하게 자치단체에 획일적인 특례를 부여하는 것은 입법의 효과성을 담보할 수 없으며 거시적 측면에서도 도시성장이나 경쟁력 확보에 도움을 주지 못하며 도시의 지정학적·문화적·역사성·정체성의 측면에서도 각기 상이한 특성을 바탕으로 성장 동력을 마련하려면 동일한 특례보다는 그 도시의 경쟁력 제고에 부합하는 기능과 사무 특례를 부여하는 것이 바람직한 것이다.

예를 들어 수원市の 경우는 도시의 쇠락지역 팽창에 따라 도시재생 관련 기능 및 사무 등에 대한 특례, 창원市의 경우는 해양을 통한 도시경쟁력 확보에 주안점을 두고 있으므로 연안항 관리 등 항만분야에 대한 기능 및 사무에 대한 특례, 고양市의 경우는 철도교통 및 물류, 도시개발관련 기능 및 사무에 대한 특례, 용인市의 경우는 도·농 복합지역으로 인한 개발 편차 해소를 위한 도시개발·계획, 산업배후 단지로서 제조업 및 물류관련 기능 및 사무에 대한 특례에 보다 높은 관심을 보이기 때문에 획일적 특례는 의미가 퇴색된다.

따라서 특례시란 “국토의 균형적 발전을 기반으로 한 도시경쟁력 확보와 주민의 복리 제고를

목적으로 도시의 특성에 부합하도록 그 기능과 사무에 권한과 책임을 부여하는 것”으로 해석을 해야 하는데 이는 기존처럼 인구 규모에 의한 대도시에 획일적으로 권한을 부여하는 것처럼 입법의 효율성을 저해하는 것을 방지하기 위함이다.

2) 특례기준의 방향성

대도시는 주민의 복리를 증진하는데 그 중점이 있어야 한다. 대도시란 인구집중도, 중점 처리사무의 종류 및 양적·질적(예컨대 도시계획, 주택, 환경, 쓰레기, 방법 등) 행정의 전문성, 지역개발의 측면 및 이익집단 사회, 대도시 특성, 주민요구의 다양성 등에 집중할 수 있도록 설계되어야 한다.

따라서 그 방향성은 첫째, 대도시의 특수한 지위에 적절한 기능배분과 재원이 확보되어야 한다. 대도시 인구의 단위면적당 인구비율이 높을수록 주택, 상하수도, 교통, 도시계획, 사회복지 등 전문성을 요구하는 사무의 비중이 높아지며 이들의 사무는 대부분 지방자치단체의 공통사무이기는 하나 대도시의 경우 인구수의 과다, 제한된 면적 내 과도한 인구집중으로 인하여 보다 전문적인 접근이 요구되고 특히 고도의 전문성을 가진 대도시행정을 수행하기 위해서는 대도시의 특수한 지위에 적절한 기능배분과 동시에 재원역시 재배분 되어야 한다.

둘째, 대도시는 종합개발 등 전국규모의 시·도 사업을 제외하고는 기능적인 독립성을 유지하여야 한다. 특히 주민복지향상을 도모하기 위한 도시규모에 걸맞은 행정체제구축이 필요하다.

특례시는 지역의 중핵적 거점 역할을 위해 지역개발기능의 사무에 역점을 두어야 한다. 즉 지역사회 생활기반시설인 도로, 하천, 상하수도, 공원, 교통시설 등은 주민들의 생활편의시설인 바, 대도시일수록 규모가 작은 시·군에 비하여 인구의 과다와 단위면적당 인구수가 높으므로 지역개발사무의 중요성이 커지고 있다. 한편으로는 경쟁력 있는 도시 육성에 역점을 두어야 한다. 21세기는 경쟁력 있는 대도시들이 지역단위의 비즈니스 중심지가 될 전망이다. 경쟁력 있는 대도시를 국가적으로 육성하는 전략이 요구되고 있어 이에 대한 국가차원의 적극적인 접근이 필요하다.

이러한 관점에서 대도시에는 전국 규모의 사업을 제외하고는 독립성을 부여해야 한다. 대도시의 자율적 경쟁력 제고를 위한 운영개선 방안은 행정수요 및 주민에 대한 즉시적 대응 시스템 구축, 대도시의 국내·외적 성장기반 마련 등의 대도시 자율운영시스템을 창출하도록 자율성을 부여해야 한다. 또한 대도시는 인구나 이익집단 중심의 사회성격, 사무의 양·질적인 측면이 일반 시·군과는 현저히 달라 행정사무를 효율적으로 처리하는 것이 무엇보다 중요하며 지역사무 전반에 걸쳐 2개 이상의 지방자치단체에 연관된 사무가 아니면 대도시사무로 이양되어야 한다.

또한 기능 이양에 따른 예산증대로 인한 주민 사업 확대 가능성과 조직기구 및 인력증원이 예상되어 보다 주민복지 지향적 행정서비스 개선이 필요함으로 대도시 업무의 효율적 접근을 위해서는 조직의 개편과 인력 보강이 필요하고, 주민복지 기구의 신설이나 민원공무원 충원을 통한 행정서비스 수준 제고가 이루어지도록 해야 한다.

2. 특례사무배분의 선행연구와 사례

1) 대통령 위원회 연구와 사무기준의 평가

(1) 지방행정체제개편위원회의 사무배분기준

지방행정체제개편위원회(2008년 출범)는 대도시 특례 발굴을 위해 ‘한국지방행정연구원’과 ‘한국지방자치법학회’를 연구기관으로 선정해 “대도시 특례 확대 연구” 과업을 수행(2011년 5월~12월)하였는데 대도시특례사무 발굴을 위한 선행연구의 분석과 대도시 현지 조사를 통해 도시계획·도시개발 등 11개 분야 338개 사무를 추출했고, 전문가 워크숍을 열어 ① 지역개발 거점, ② 행정수요 대응, ③ 역량 강화, ④ 행정효율성 제고, ⑤ 주민편의 증진 등 5가지 특례 기준을 제시한 바 있다.

〈표 4-3〉 지방행정체제개편추진위원회의 대도시 특례의 심의기준

| 논리적 판별지표(1단계) | | 실효성(+정책적 합성) 판별지표(2단계) | 인구규모별* 차등이양(3단계) |
|--|-------------------------------|---|--------------------------|
| 대도시 | 광역지방자치단체 | | |
| ① 대도시 자주성 ② 대도시 전문성 ③ 대도시(정책)효과성 ④ 대도시 시·도성 ⑤ 대도시 행·재정 자원특례 ⑥주민의 편의와 복리증진 | ① 외부효과 ② 형평성 ③ 자치단체간 분쟁 | ① 이행독립성 ② 기 위임처리 ③ 자율책임성 ④ 독자적 결정권 ⑤ 실행효과성 ⑥ 정책 효과성 ⑦주민참여와 통제 ⑧ 이해충돌 | ① 50만 대도시 ② 100만 거대도시 |

*인구 100만 대도시 특례사무 판별지표 : 기본 판별기준 ① 인구규모 ② 도시 행·재정력
외부 효과성 기준 ① 다기능 확산성 ② 외부효과성 증가
정책판단 기준 ① 정책효과성 ② 정책실효성

자료: 지방행정체제개편추진위원회(2013), “대한민국 백년대계를 향한 지방행정체제 개편”

대도시 사무특례 발굴결과를 바탕으로 위원회에서는 특례 사무를 심의한 결과, 인구 50만 이상 대도시는 ‘건축사무소 개설 신고’ 등 특례사무 55개를 인구 100만 이상 도시는 ‘소방관 체험관 설립·운영’ 등 특례사무 7개를 심의의결 하여 총 62개 사무를 이양사무로 확정하였다.

(2) 지방자치발전위원회 1기 사무배분기준

지방자치발전위원회(2013년 출범) 1기 위원회는 한국지방행정연구원을 연구기관으로 선정해 “대도시 유형별 차등분권 방안 마련” 연구를 수행(2013년 10월~2014년 2월)한 바 있다. 연구기관은 대도시 특례사무 발굴을 위한 선행연구의 분석과 대도시 현지조사를 통해 ① 연계사무의 효과적 처리, 행정비용 절감 가능성, 시·도지방자치단체로부터의 간섭 및 감독 완화, 사무 중복성 완화 등의 행정효율 성과, ② 자체 재정 수행 가능성·책임성 확보 정도인 재정 충분성, ③ 특별한 대도시 행정 수요의 대응 필요성 및 적절성과 관련된 주민 편의성, ④ 대도시 경쟁력 강화, 지역경제 활성화를 위한 지역개발역량, ⑤ 도 및 인근 지방자치단체에 대한 파급 효과 등 5가지 발굴기준을 제시하였다.

이를 통해 예비특례사무 422개와 자체 발굴한 예비특례사무 72개 등 총 494개의 예비 특례사무를 심의하여 관계기관의 의견수렴, 소위원회 심의, 이의신청 등의 절차를 거쳐 사무 특례를 최종 확정하였다

대도시 특례사무로 부적절한 사무의 기준을 다음과 같이 정하였는데, ① 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군에 미치는 시·도적 사무, ② 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무, ③ 지역적 특성을 살리면서 도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무, ④ 국가와 시·군 사이의 연락·조정 등의 사무, ⑤ 시·군이 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무, ⑥ 2개 이상의 시·군이 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 등이었다.

인구 50만 이상 대도시의 특례사무 부여 기준은 다음과 같이 정하였는데 ① 벤처기업 집적 시설의 지정(중소기업청), 공원녹지기본계획 협의·송부 및 승인, 여객자동차 한정면허 발급 및 등록(국토교통부) 등과 같이 집적성이 높으면서 주민편의를 증대시킬 수 있는 사무 및 연계 사무, ② 벤처기업육성촉진지구 지정 요청(중소기업청), 석유판매업 등록(산업통상자원부) 등 대도시의 지역경제 활성화 및 경쟁력을 제고 할 수 있는 사무 및 연계사무, ③ 자동차종합 검사 지정정비사업자 지정, 일반물류 터미널사업 경영자에 대한 물류터미널 건설공사 시행 및 변경인가·고시(국토교통부) 등과 같이 위임(재위임) 등을 통해 일부 시·군에서 이미 수행하고 있는 사무 및 연계사무를 선정하였다.

인구 100만 이상 대도시의 특례사무는 ① 여객자동차운수사업자조합 설립인가(국토교통부), 지역응급의료시행계획 수립·시행(보건복지부), 전문예술법인·전문예술단체 지정·지원·육성(문화체육관광부) 등과 같이 규모의 경제 및 전문성 활용이 가능한 사무 및 연계사무, ② 도시·군 기본계획의 확정, 지방건설기술심의위원회의 설치(국토교통부), 자원순환시행계획 수립·통보·시행(환경부) 등과 같이 인구 100만 이상 대도시의 지역개발역량을 강화 시킬 수 있는 사무

및 연계사무, ③ 지방자치단체의 장이 하는 5km² 미만 구역 등의 지정 또는 변경에 대한 승인(국토교통부), 의료급여기금 설치·운영, 응급환자이송업 허가·변경허가(보건복지부) 등과 같이 인구 100만 이상 대도시의 자율성을 높일 수 있는 사무 및 연계사무를 우선 부여하였다.

(3) 지방자치발전위원회 2기 사무배분기준

1기 위원회에서 추진한 대도시 특례 영역에서는 행정효율성, 재정충분성, 주민 편의성, 지역개발 역량, 파급 효과 등 5가지 발굴 기준과 이 5가지 기준 외 생산성, 책임성, 파급성, 경제성 등의 기준을 보조적으로 활용했다.

심의 기준과 방향을 살펴보면 연구영역을 통해 발굴한 예비특례 102개와 관계기관 건의를 통해 발굴한 예비특례사무 17개 등 총 119개의 예비특례사무를 심의하였는데, 위원회는 관계기관 수요조사를 통해 발굴한 17개의 예비특례사무 중 행정특례(3개), 재정특례(3개)를 제외하고, 사무특례 11개에 대하여 심의서 작성, 관계기관 의견수렴, 소위원회 심의, 분과위원회 및 본위원회 심의·의결 등의 절차에 따라 심의하였다.

심의기준으로는 행정효율성, 재정충분성, 주민 편의성, 지역개발 역량, 파급 효과의 5가지를 적용하였는데 일반적인 기준으로 활용한 5가지 발굴 기준은 다음과 같다. ① (행정효율)연계사무의 효과적 처리, 행정비용 절감 가능성, 시·도로부터의 간섭·감독 완화, 사무 중복성 완화, ② (재정충분)자체 재정 수행 가능성, 책임성 확보 정도, ③ (주민편의)특별한 대도시 행정 수요의 대응 필요성 및 적절성, ④ (지역개발역량)대도시 경쟁력 강화, 지역경제 활성화, ⑤ (파급효과)시·도 및 인근 지방자치단체에 대한 파급효과 정도였다.

50만 대도시 특례사무 부여 기준 ① 집적성이 높으며 주민편의성을 증대시킬 수 있는 (연계)사무 : 벤처기업 집적시설의 지정(중소기업청), 공원녹지기본계획 협의·송부 및 승인, 여객자동차 한정면허 발급 및 등록(국토교통부) 등, ② 지역경제 활성화 및 경쟁력을 제고할 수 있는 (연계)사무 : 벤처기업육성촉진지구 지정 요청(중소기업청), 석유판매업 등록(산업통상자원부) 등, ③ 위임 등을 통해 일부 시·군에서 기 수행하고 있는 (연계)사무(예: 자동차종합검사 지정정비사업자 지정, 일반물류 터미널사업 경영자에 대한 물류터미널 건설공사 시행 및 변경인가·고시(국토교통부) 등)를 제시했다.

100만 대도시 특례사무 부여 기준은 ① 규모의 경제 및 전문성 활용이 가능한 (연계)사무(예: 여객자동차운수사업자조합 설립인가(국토교통부), 지역응급의료시행계획 수립·시행(보건복지부), 전문예술법인·전문예술단체 지정·지원·육성(문화체육관광부) 등), ② 지역개발 역량을 강화시킬 수 있는 (연계)사무(예: 지방건설기술심의회설치의 설치(국토교통부), 자원순환시행계획 수립·통보·시행(환경부) 등), ③ 대도시의 자율성을 높일 수 있는 (연계)사무(예: 지방자치

단체의 장이 하는 5km² 미만의 구역 등의 지정 또는 변경에 대한 승인(국토교통부), 의료급여 기금 설치·운영, 응급환자 이송업 허가·변경허가(보건복지부 등)를 제시했다.

지방자치발전위원회 1기에서는 인구 50만 이상 특례 93개, 100만 이상 특례 29개 등 총 122개의 사무특례를 확정하였으며 지방자치발전위원회 2기에서는 인구 50만 이상 특례 2개, 100만 이상 특례 3개 등 총 5건의 사무특례를 2017년 6월 본회의 의결을 거쳐 최종 확정하였다.

(4) 자치분권위원회 사무배분기준

분권위원회는 자치단체의 규모와 역량에 부합하는 기능·역할 부여로 실질적 분권을 실현 하고, 인구집중 등 대도시 문제에 대한 효과적 대응이 필요하다고 인식, 기본방향을 대도시 행·재정 특례 확대를 통한 주민생활 편익을 증진하고 인구 50만 및 100만 이상 대도시의 특수한 행정수요를 반영하기 위해 재정·사무 등 다양한 분야의 특례 지속적 발굴, 지역별 수요가 높은 사무 우선 발굴·이양하는 방향으로 사무이양을 추진하였으며 아래 표와 같은 특례 판단기준을 제시하였다.

〈표 4-4〉 분권위원회 대도시 특례판단기준 사례

| 특례명 | ▶ - | | | |
|---------------|---|----------------|--|-----|
| 관련법령 | 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 | 관련조항 | 법 제8조 제29조 시행령 제40조 | |
| 원 처리권자 | <input checked="" type="checkbox"/> 국가 <input type="checkbox"/> 시도 <input type="checkbox"/> 기타 | 소관부처 | 국토교통부 | |
| 현 처리권자 | <input type="checkbox"/> 국가 <input checked="" type="checkbox"/> 시도 <input type="checkbox"/> 대도시 <input type="checkbox"/> 시군구 <input type="checkbox"/> 기타 | 특례유형 | <input checked="" type="checkbox"/> 일반 <input type="checkbox"/> 인사조직 <input type="checkbox"/> 재정 | |
| 판단기준 | | | | |
| 미래발전 | 재정충분성 (책임성) | 수요대응성 (편의성) | 규모적합성 (경제성) | 완결성 |

(5) 대통령 위원회 사무배분기준 평가

대통령위원회의 논의를 정리하면 분권위원회 ‘지방행정체제개편위원회’와 ‘지방자치발전위원회’의 대도시 특례기준 연구에서는 각각 인구 50만 이상 대도시의 특례 기준을 다르게 제시하였는데 ① 지방행정체제 개편위원회는 지역거점개발, 행정수요 대응, 역량강화, 행정 효율성 제고, 주민편의 증진, ② 1기 지방자치발전위원회는 행정효율성, 재정충분성, 수요 대응성, 규모적합성, 개발역량성, ③ 2기 지방자치발전위원회는 행정효율성, 재정충분성, 주민편의성, 지역개발역량, 파급효과를 제시하였다.

인구 100만 이상 대도시의 특례 기준으로 지방행정체제 개편추진위원회에서는 ① 기본 판별기준, ② 외부 효과성 기준, ③ 정책판단 기준을 제시하면서 인구 100만 대도시 특례사무 판별지표로 기본 판별기준(인구규모, 도시 행·재정력) 외부 효과성 기준(다가능 확산성, 외부 효과성 증가), 정책판단 기준(정책효과성, 정책실효성)을 제시하였다.

반면 지방자치발전위원회 1기, 2기에서는 인구 100만 이상 대도시 특례 기준으로, 대도시 규모의 경제 및 전문성 활용 등 3가지를 제안하였는데, ① 규모의 경제 및 전문성 활용이 가능한 (연계)사무, ② 지역개발 역량을 강화시킬 수 있는 (연계)사무, ③ 대도시의 자율성을 높일 수 있는 (연계)사무를 제시하였다.

일본의 경우, 지정시의 대도시 특례기준은 대도시의 자족성, 대도시의 효과성, 대도시의 시·도성, 대도시의 행·재정적 특례 등으로 구분하였는데 그 기준은 ① 대도시의 자족성: 중앙 정부의 통제와 간섭을 완화하여 지방자치단체의 자율성 강화, ② 대도시의 효과성: 도시기반 시설의 유지 및 현대화로 도시주민생활 책임, ③ 대도시의 시·도성: 대도시가 지역발전과 생활권의 중심 역할 수행, ④ 대도시의 행·재정 지원특례: 대도시 지역실정에 맞는 자주적, 종합 행정서비스 수행을 위한 포괄적 자치권 및 자주재원 확충을 확보를 기준으로 하고 있다.

이상에서 인구 100만 이상 대도시 특례기준을 평가하면 다음과 같다 첫째, 인구 50만 이상 대도시의 특례 기준에 대한 지방행정체제 개편위원회 및 지방자치발전위원회의 대도시 특례기준 연구는 특례기준의 추상성이 높고, 인구 50만 대도시 특례기준과 혼용되어 인구 100만 이상 대도시의 특례기준으로는 부적합한 측면이 있다.

둘째, 인구 100만 이상 대도시의 특례 기준으로, 지방행정체제 개편추진위원회의 ① 기본 판별기준, ② 외부 효과성 기준, ③ 정책 판단 기준 또한 추상성이 높고 복잡하여 인구 100만 이상 대도시 특례기준으로는 부적합한 측면이 있다.

따라서 지방자치발전위원회 1기, 2기 및 일본 지정시 특례기준은 체계적이고 포괄적이어서 인구 100만 이상 대도시 특례기준으로 적합하므로 본 연구에서는 지방자치발전위원회 1기, 2기 및 일본 지정시 특례기준을 토대로, 합리적인 인구 100만 이상 대도시 특례기준을 제안

하고자 한다. 즉 ① 대도시의 자율성을 강조하는 사무, ② 중앙정부와 도의 통제와 간섭을 완화하여 지방자치단체의 자율성을 강화하는 사무, ③ 대도시의 규모의 경제 및 전문성 활용이 가능한 사무, ④ 대도시의 효과성을 위해 도시기반시설의 유지 및 현대화 등 도시주민생활 책임 사무, ⑤ 대도시의 지역발전 및 생활권 중심역할 수행 사무를 기준으로 하고, 대도시의 행·재정 지원특례 대도시 특례사무의 이양에 따른 자주적인 종합 행정서비스 수행을 위한 포괄적 자치권 및 자주재원 확충을 기반으로 설정하고자 한다.

2) 학술적 이론

지방행정연구원(2010)의 “대도시 사무특례 발굴에 관한 연구”에 의하면 대도시 사무의 판별을 위한 적용기준으로 아래의 표를 제시하였다.

〈표 4-5〉 도시 사무특례 판별을 위한 적용기준

| 구분 | 판별기준 | 논거 |
|------------------|------------------|--|
| 대도시 일반기준 (공통 기준) | 대도시 독립성 | <ul style="list-style-type: none"> 시도와 시군간 이중적 지독감독 관계 개선 의사결정비용, 거래비용 해소 |
| | 대도시 자주성 | <ul style="list-style-type: none"> 대도시 도시문제 자체적 해결 능력 강화 대도시 행정의 전문성 강화 자족적 도시개발 역량 강화 |
| | 대도시 정책효과 (집행성) | <ul style="list-style-type: none"> 도시기반시설의 유지 및 현대화(주민생활 책임) 대도시 강점을 고려한 도시기능 강화 생활기반 시설의 건설, 유지, 관리, 확대 효율성 및 신속성, 자주적이고 종합적인 도시개발 수행 |
| | 대도시 광역성 | <ul style="list-style-type: none"> 대도시가 지역발전과 생활권의 중심역할 수행 대도시 중심의 독자적 광역행 수행 |
| 100만 도시기준 | 100만 도시 경쟁력 | <ul style="list-style-type: none"> 기술인력, 도시인프라, 국제경제화 강화 각 분야에서 도시경쟁력 강화 |
| | 100만 도시 대응력 | <ul style="list-style-type: none"> 대도시권 문제 대응 및 해결 능력 강화 도시문제 확산 방지 |
| | 100만 도시 복합성 (전문) | <ul style="list-style-type: none"> 복합도시로의 특성 증대에 대응 거대도시 종합행정 수행과 전문성 강화 행재정 및 인적 역량 확대 |

대도시 사무특례 발굴의 절차는 1, 2, 3단계 판별기준을 적용하는 단계별 절차로 적용하도록 하였는데 위의 표는 대도시 사무특례의 필요성 및 논리를 제공하는 1단계 판별기준으로 인구 50만 이상 대도시의 사무특례에 해당한다고 하나 사무특례를 부여하기 위해서는 50만 이상 대도시들의 ‘수권역량 수준’, 즉 예산, 인력, 전문기술 등의 특례사무의 실천역량의 판별이 필요하다고 설명하고 있다.

대도시 사무특례 발굴의 2단계로는 수권능력과 역량의 특례사무 실천의 실효성 판별기준을 적용하였으며, 1단계와 2단계는 순차적으로 적용하기보다는 동시에 적용하여 판별하였는데 2단계 판별기준으로 특례사무를 대도시 기초자치단체가 실행하기 위해서는 자체의 행·재정 역량 및 환경을 판단할 수 있는 기준으로 이행독립성, 기위임처리, 자율책임성, 독자적결정권, 실행효과성, 정책효과성을 설정하여 판별하도록 설계하였다

마지막의 판별기준으로 인구 50만과 100만의 인구규모에 따른 차등이양 방식의 특례 기준을 고려하여 인구 100만 이하와 이상의 사무특례를 부여하도록 하였다.

3) 해외사례

(1) 일본

일본은 2000년 4월에 제정된 지방분권일괄법에 의해 광역지방자치단체인 도도부현에서 기초지방자치단체인 시정촌으로 권한을 이양하는 경우에 '조례에 의한 사무 처리의 특례 제도'를 창설¹³⁾하여 지역의 실정에 맞는 기능 이양을 추진하였다.

광역정부(도부현)는 도부현세 징수, 경찰, 도시계획, 도시공원, 공립대학, 문화관광, 생활 보호, 일반국도, 지역보건(보건소), 위생, 도시개발 등의 사무를 담당하고, 기초정부는 기초정부(시정촌)는 시정촌세 징수, 소방, 구급, 생활보호, 공립 초·중·고등학교, 하수도, 도시계획 및 개발, 지역산업 및 지역 고용, 지역 교통 등을 담당하도록 사무재배분을 추진하였다.

〈표 4-6〉 일본의 사무배분 분야

| 구분 | 광역정부(도부현) | 기초정부(시정촌) |
|-------------|--|---|
| 안전 | <ul style="list-style-type: none"> 경찰 | <ul style="list-style-type: none"> 소방·구급 |
| 사회적 하부구조 | <ul style="list-style-type: none"> 일반국도 도시계획(구역구분) 도시공원 | <ul style="list-style-type: none"> 시정촌 도로 도시계획(지구계획) 하수도 |
| 교육 | <ul style="list-style-type: none"> 공립대학 | <ul style="list-style-type: none"> 공립 초·중·고등학교 |
| 복지·위생 | <ul style="list-style-type: none"> 생활보호 실시 공립병원 지역보건(보건소) 생활관계위생 | <ul style="list-style-type: none"> 생활보호 실시 공립병원 |

13) 지방자치법 제252조 17의 2 ~ 제252조 17의 4에 해당된다.

| 구분 | 광역정부(도부현) | 기초정부(시정촌) |
|-------|--|---|
| 산업·경제 | <ul style="list-style-type: none"> 도부현세 징수 지역교통대책 (철도·버스) 지역산업 및 기업입지 지역고용시책 | <ul style="list-style-type: none"> 관광진흥 농림·수산 산업폐기물 소비자보호 |
| | | <ul style="list-style-type: none"> 시정촌세 징수 지역교통대책(버스) 지역산업진흥 지역고용시책 일반폐기물 소비자보호 |

자료: 행정안전부(2000)와 임승빈·김현주(2008)를 참조하여 재구성

(2) 프랑스

프랑스의 경우는 1983년 제정된 사무배분기본법을 통하여 중앙정부 권한의 대다수를 광역정부인 레지옹(région), 도지방정부인 데파르트망(Département), 기초정부인 코뮌(Commune)으로 권한을 이양하였다.

프랑스의 광역정부인 레지옹(région)에서는 해당 관할 구역을 범위로 하는 경제 및 사회 개발계획, 지역별 계획, 항구 및 하천운하, 고등학교 관리, 직업훈련, 도시·농촌지역 관리, 관광 촉진, 기업지원의 기능 및 관련 사무들을 담당하도록 하였다.

도 지방정부인 데파르트망(Département) 역시 광역정부와 마찬가지로 해당지역을 공간적 권한 범위로 하며, 재난·구조, 도시계획, 기초정부인 코뮌 간 국토개발, 공영주택단지 건설, 중학교 관리, 사회복지 등을 담당하도록 하였다.

기초정부인 코뮌(Commune)에서는 경찰, 시민안전, 국가, 병역업무, 도시계획, 도로관리, 도시재개발, 탁아소·유치원·초등학교 관리, 주민복지, 청소, 지역경제 활성화, 공공서비스 사업, 산업단지 조성 등의 기능과 관련 사무들을 담당하도록 사무재배분이 이루어졌다.

〈표 4-7〉 프랑스 광역정부와 도지방정부 및 기초정부간 사무배분 현황

| 구분 | 광역정부(레지옹) | 도지방정부(데파르트망) | 기초정부(코뮌) |
|----------|---|--|--|
| 안전 | - | <ul style="list-style-type: none"> 재난·구조 | <ul style="list-style-type: none"> 경찰 민방위·시민안전 국가병역업무 |
| 사회적 하부구조 | <ul style="list-style-type: none"> 지역별 계획 도시개발계획 항구 및 하천운하 | <ul style="list-style-type: none"> 도시계획 코뮌간 국토개발 공영주택단지건설 | <ul style="list-style-type: none"> 도시계획·건축허가 지역별 계획 도로관리 도시재개발사업 |

| 구분 | 광역정부(레지옹) | 도지방정부(데파르트망) | 기초정부(코뮌) |
|-------|--|--|--|
| 교육 | <ul style="list-style-type: none"> • 학교관리(고등학교) • 직업훈련 | <ul style="list-style-type: none"> • 학교관리(중학교) • 도서관 관리 | <ul style="list-style-type: none"> • 학교관리(탁아소, 유치원, 초등학교) • 도서관 |
| 복지·위생 | - | <ul style="list-style-type: none"> • 사회부조 • 모자·장애인복지 • 보건의료 | <ul style="list-style-type: none"> • 주민복지사무 • 주민보건관리 • 청소 |
| 산업·경제 | <ul style="list-style-type: none"> • 경제개발계획 • 도시·농촌지역 관리 • 관광촉진 • 기업지원활동 • 지역경제 활성화 | <ul style="list-style-type: none"> • 경제활동 직접원조 및 간접원조 • 운송계획 • 관광사업 • 문화유산보호 | <ul style="list-style-type: none"> • 지역경제 활성화 • 공공서비스사업 • 토지·건물 매매 • 산업단지 조성 |

자료: 행정안전부(2000)를 참조하여 재구성

(3) 해외사례의 시사점

일본과 프랑스의 지방정부(광역·기초)간 사무배분 현황분석을 통해, 현재 우리나라의 광역정부에서 담당하고 있는 사무들 가운데 기초정부로 이양하는 것이 바람직한 기능들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 교육 분야에 대한 사무재배분이 필요하다. 일본의 경우, 공립 초·중·고등학교와 관련된 사무들이 모두 기초정부로 이양되어 있고, 프랑스도 유치원·초등학교에 관한 사무들은 기초정부에서 담당한다. 우리나라에서도 교육과 관련하여 현재 광역정부에서 담당하고 있는 사무들 가운데 기초정부에서 담당하는 것이 바람직한 사무들을 발굴 필요하다.

둘째, 도시계획 및 개발 분야에 대한 사무재배분이 필요하다. 일본의 경우, 도시계획사무들 가운데 광역정부에서는 구역구분 관련 사무들을 담당하고, 지구계획 관련 사무들은 기초정부에서 담당하고 있다. 프랑스도 지역계획 및 도시계획은 레지옹 광역정부에서 담당하고, 코뮌 간 국토개발은 데파르트망도 지방정부에서 담당하며, 세부적이고 실질적인 도시계획 및 건축 허가, 도시재개발사업은 코뮌 기초정부에서 담당하고 있다. 우리나라 역시 이 분야와 관련하여 광역정부와 기초정부 간 사무재배분을 실시할 필요가 있다.

셋째, 지역산업 육성 분야에 대한 사무재배분이 필요하다. 일본과 프랑스의 광역정부와 기초정부간 사무배분 현황에 대해 분석하면 다음과 같다. 이들 국가에서 지역산업진흥, 지역 고용 시책, 지역 내 기업관리, 지역기업 지원활동 등과 같이 거시적 차원의 사무는 광역정부에서 담당하고 있고, 실제 집행 및 실행 등은 관할 기초정부로 이양하고 있으며 우리나라도 이와 마찬가지로 지역산업 육성에 관한 다수의 사무에 대해 광역정부와 기초정부간 사무 재배분을 실시해야 한다.

넷째, 문화·관광부문에 대한 사무재배분이 필요하다. 일본·프랑스 모두 광역정부 이하의 지방정부로 이양되어 있고, 광역과 기초 중 어디에서 담당하는 것이 바람직한지에 대해 구분되어 있다. 우리나라에서도 이 분야에 관한 여러 사무를 지방자치단체로 이양하는 것이 바람직하다.

다섯째, 안전 분야에 대한 사무재배분이 필요하다. 경찰, 소방, 구급, 보건위생 등과 같은 안전에 관한 사무들은 일본, 프랑스 모두 광역정부 이하의 지방정부로 이양된 상황이다. 그러나 일본의 경우 경찰에 관한 사무들은 광역정부로, 소방·구급 관련 사무들은 기초정부로 이양되어 있고, 프랑스는 경찰 관련된 사무들은 기초정부로, 재난·구조 관련 사무들은 광역정부로 이양되어 있다. 이는 국가별 특성을 반영하고 있는 것으로 보임으로 우리나라 역시 이들과 마찬가지로 우리 상황에 적합하게끔 광역정부와 기초정부간 안전 분야 관련 사무재배분을 실시해야 한다.

3. 특례사무배분 모형의 개발

1) 인식론적 모형의 개발

(1) 국가-시·도 간 기능배분의 기준

국가·시·도 간 사무 기능 재배분의 기준을 인식론적으로나마 지방자치 관련법의 법리를 중심으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 거시적 배타성 여부이다. 국가가 대외적 정통성을 유지하고 대내적 통합과 안정성을 유지하기 위해 국가 고유의 배타적인 권한이 중앙과 지방의 사무를 나누는 하나의 중요한 기준이 되나, 국가의 간섭에 대한 한계를 분명히 해야 함으로 명문화가 필요하다. 독일, 이탈리아 등은 『헌법』에 명시한 경우도 있고, 우리나라나 일본과 같이 『지방자치법』 등 하위법에 명시한 경우도 있다.

둘째, 포괄적 인접성이다. 포괄성은 국가 고유의 배타적인 부분을 제외한 다양한 영역이 곧 지방자치의 영역을 의미하는 것으로 연방제 국가이건 단방제 국가이건 매우 중요한 개념이다. ‘딜론의 원칙’에 의해 강한 주정부의 간섭을 받는 미국의 경우에도 기초단체에 폭넓은 주민복리를 인정하고 있으며, 특히 프랑스에서 강조하는 ‘생활로서의 지방자치’와 일본이 중시하는 인접성은 어느 국가이건 중요시 하는 개념이다.

셋째, 지역적 통일성이다. 다양한 국가에서 전국적 통일성을 요하는 것은 국가적 사무로 인정을 하고 있으며, 특히 우리나라의 경우에는 기관위임 사무와 단체사무의 구분이 어려울

경우, 그 판단의 기준으로 삼고 있다. 이러한 지역적 통일성은 다시 둘로 나눌 수 있는데, ① 전국적 통일성(「지방자치법」 제11조)으로 인프라 및 산업규격 등 국가적 차원에서 통일성이 필요한 경우가 있고, ② 광역적 통일성(지방자치법 제9조)으로 시·도 행정구역 내 통일성이 필요한 경우가 해당된다.

넷째, 상대적 보충성이다. 단일 자치단체가 해결할 수 없는 사무에 대한 상위단체의 개입 및 해결을 골자로 하는 보충성의 원칙은 어느 국가에서든 취하고 있는 방식이다. 문제는 하위 단체의 도움을 주는 지원개념의 보충이 아닌 인적·물적 투입에 대한 개입이 존재하는 보충이 되어서는 안 되며, 보충이 획일적이 아닌 상대적 보충이어야 한다. 즉 지자체의 특성과 능력을 고려해 모자라는 부분을 채워주는 상대적 보충성이 필요한 것이다.

(2) 시·도·시·군·구 간 기능의 재배분 기준

시·도·시·군·구 간 기능의 재배분의 기준을 범리를 통해 유추하면 다음과 같다. 첫째, 전권 한성의 원칙이다. 외국의 사례에서 보듯 기본적으로 기초단체가 주민의 생활과 밀접한 전 분야에 거친 일선업무를 수행해야 한다. 둘째 포괄적 인접성이다. 광역단체의 조정기능, 지역적 통일성을 기해야 하는 사무, 일정 규모가 넘는 사업의 인·허가 업무 등을 제외한 기능에 대해 포괄적으로 기초단체에 기능을 부여해야 한다. 셋째, 국소적 일상성이다. 환경과 같이 광역 행정이 반드시 필요한 사무를 제외한 일상적이고 자치단체 내에서 처리할 수 있는 기능은 시·군·구가 포괄적으로 수행해야 한다.

그러나 이러한 기능은 어디까지가 광역-기초인지 그 경계선을 정하기 어려움으로 정책의 구현방법에 따라 3가지 기준에 의해 구별할 필요가 있다.

첫째 파급범위로 실시하고자 하는 사무의 파급 정도가 일정 구역에만 미치는 것인지, 광역적으로 미치는 것인지, 전국적으로 미치는 것인가에 대한 판단이 필요하다. 둘째는 효율성으로 어느 계층에서 처리하는 것이 효율적이고 주민의 편리가 극대화 될 수 있는지 여부를 판단해야 한다. 셋째 업무능력(재정력 포함)으로 업무의 성질상 자치단체 고유영역일 경우, 상급 단체가 재정·인력 지원함으로 능력부족으로 국가사무가 되어선 아니 되고, 고유영역이 아닐 경우, 파급의 범위를 고려해 기능을 배분해야 한다.

(3) 인식론적 개념의 구상화

이러한 인식론적 개념들을 그림으로 나타내면 아래 그림과 같다. 위 그림에서 A분면은 통신·도로 등 전국적 통일성과 국방·외교 등 거시적 배타성이 존재하는 기능 및 사무는 국가의

한다.

위 그림에서 D분면은 지역적으로 각종 증명서의 발급과 같이 국소적이며 일상적인 기능 및 사무, 재난의 예방과 같이 주민 생활과 밀접한 포괄적 인접성을 지닌 기능 및 사무는 시·군·구에서 담당하게 된다. 「지방자치법」에 명시된 지방사무 6개 각 호에 해당하는 사무와 제10조에 의한 시·도 및 시·군·구 사무 배분의 원칙이 이에 해당된다. 문제는 우리나라가 주민자치가 아닌 국가의 위임을 기반으로 한, 단체자치를 추진해 옴으로서 시·도·국소적 자치권 인정에 기초한 지방자치를 실시하고 있어, 인위적으로 기능별·사무별 국가-지방 간 그 권능의 범위를 확정해야 하는 한계가 있다. 일례로 「지방자치법」 제9조 및 시행령 별표에 의한 지방사무는 열거주의가 아닌 예시임을 밝혔음에도 그 밖의 권한을 지방정부가 행사하지 못하고 있으므로 국가고유기능을 제외한 전 분야에 대해 포괄적으로 이양해야 한다.

포괄적 수권형(universality principle)이란 자치단체의 구분 없이 법률에 의해 금지한 사항이나 중앙정부가 반드시 처리해야 하는 사항을 제외하고는 자치단체가 법률에 의해 일괄적으로 권한을 부여하는 규정을 두는 유형을 말하는데 개별적 지정형식과는 달리 지방자치단체의 사무내용을 가장 넓게 종합적으로 규정하고 있는 방식이며 종합적 위탁형식이다.

보편성의 원칙에 입각한 이 형식은 사무배분에 융통성을 부여함으로써 각 자치단체의 행정 수요와 재정능력 등 자치단체의 지역적 특성에 적합한 행정을 할 수 있고, 자치단체에 대한 지방분권에 있어서 권한부여방식이 간단하다. 포괄적 수권형식을 도입하는 국가는 단체자치를 채택하고 있는 프랑스, 독일 등 대륙법계 국가와 터키, 그리스, 프랑스령이었던 아프리카 국가에서 도입하고 있다.

즉 국가사무 기준에 해당하지 않는 경우 지방사무로 전환하되, 이러한 사무 가운데 시·군·구가 수행할 수 있는 사무는 우선적으로 수행하고, 그 외의 사무를 광역자치단체에서 수행하는 것이 바람직하며 행정처리 결과가 2개 이상의 기초자치단체에 미치는 광역적 사무나 광역단위로 동일한 기준에 처리되어야 하는 사무, 국가와 시·군·구 간 연락·조정 등의 사무 등은 시·도가 수행하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

포괄적 이양 시 문제는 “개별 사무별로 국가와 지방자치단체 간 그 권능의 범위를 어떻게 정할 것인가?”에 있는데, 국가고유 업무를 제외하고 주민의 복리증진을 위해 포괄성과 보충성이 지켜져야 하는 분야를 중심으로 국가 사무가 재배분 되어야 한다. 주민의 복리증진을 위해 우선적으로 포괄적 이양이 특히 필요한 분야는 ① 안전 및 자치관리 분야, ② 문화·관광분야, ③ 도시개발 분야, ④ 지역산업 및 경제 분야, ⑤ 교육 분야로 각 분야별로, 파급의 범위 및 행·재정능력, 효율성의 측면에서 BRM¹⁴⁾분류 레벨 3~4 수준에서 정리할 필요가 있다.

(4) 실질적 판별기준

이러한 인식론적인 틀을 바탕으로 실제 사무발굴에 사용될 실질적 판별기준은 다음과 같다. 즉 우리나라의 시·도와 인구 100만 이상 대도시 간 사무재배분 방안을 제시하기 위해 현재 시·도에서 담당하고 있는 사무들 가운데 인구 100만 이상 대도시에서 담당하는 것이 보다 효율적일 것으로 판단되는 기준을 설정하면 다음과 같다.

본 연구의 분석기준은 근본적으로 우리나라의 「지방자치법」과 「지방분권촉진에 관한 특별법」에서 제시하고 있는 사무배분의 원칙들 가운데 보충성의 원칙, 전권한성의 원칙, 현지성의 원칙에 입각하여 설정할 필요가 있다.

첫째, 보충성의 원칙에 입각하여 업무를 처리할 수 있는 행·재정적 능력을 인구 100만 이상 대도시나 시·도, 중앙정부 모두 가지고 있으면, 인구 100만 이상 대도시에 먼저 사무를 배정하여 가능한 한 주민에게 가까운 정부에서 업무를 처리하도록 한다.

둘째, 전권한성의 원칙에 입각하여 자치단체는 권한이 유효한 관할영역 내에서 모든 문제를 처리할 수 있도록 포괄적인 사무처리권을 본래적인 직분으로 가지기 때문에 인구 100만 이상 대도시가 다양한 권한들을 부여받을 수 있도록(김성호, 2000) 하고자 한다.

셋째, 현지성의 원칙에 입각하여 현지 지역사회 주민이 지방정부로부터 서비스를 신속하게 받을 수 있어야 하며, 현지성에 입각하여 문제의 진단과 예방, 해결방안이 모색은 현지의 지방자치단체 중심으로 이루어져야 한다.

세 가지 원칙에 의거하여 현실에 맞게 사용되기 위해서는 현재 시·도에서 담당하고 있는 사무들 가운데 인구 100만 이상 대도시로 이양되는 것이 보다 더 효율적인 사무들을 수행역량, 광역성, 사무처리 빈도를 사무재배분의 기준으로 재설정할 필요가 있다.

- ① 수행역량: 보충성의 원칙에 따라 업무를 처리할 수 있는 행정적, 재정적인 능력을 인구 100만 이상 대도시나 시·도가 모두 가지고 있다고 할 때, 인구 100만 이상 대도시에게 사무를 먼저 배정하여 가능한 한 개인에 가까운 정부에서 업무를 처리하도록 하고자 한다.
- ② 광역성: 보충성의 원칙과 전권한성의 원칙에 따라 시·군·구 지방자치단체의 사무로 배분된 사무 가운데 여러 시·군·구 지방자치단체 간 조정이 필요하거나 사무처리 효과가 여러 시·군·구 지방자치단체에 미치는 경우 시·도의 사무로 하고자 한다.
- ③ 사무처리 빈도: 현지성의 원칙에 입각하여 앞서 제시된 수행역량과 광역성의 기준에 따른 분석내용 가운데 시·군·구지방자치단체 사무로 배분된 사무들 가운데 처리 건수가 몇 년에 한 번 있거나 1년 중 수건에 불과한 경우에는 시·도의 사무로 보고자 한다.

14) BRM(정부기능분류체계)이란 전자정부법에 의해 설계한 정보기술아키텍처(EA)의 참조모형 중 하나이다.

이상의 세 가지 기준을 단계별로 적용하여 사무를 재배분을 한다. 즉 1단계에서는 수행역량의 기준을 적용하여 시·도 및 인구 100만 이상 대도시의 사무를 구분할 필요가 있다. 여기서 수행역량은 인구 100만 이상 대도시 특례의 발굴기준인 대도시의 자율성, 대도시의 효과성, 대도시의 광역성을 사무재배분의 기준으로 활용된다. 즉 대도시의 자율성, 중앙정부와 도의 통제와 간섭을 완화하여 지방자치단체의 자율성 강화를 위한 사무, 대도시의 규모의 경제 및 전문성 활용이 가능한 사무, 대도시의 효과성: 도시기반시설의 유지 및 현대화로 도시주민생활 책임 사무, 대도시의 광역성: 대도시가 지역발전과 생활권의 중심역할 수행 사무가 이에 해당된다.

2단계에서는 광역성의 기준을 적용하여 긍정적인 경우 시·도 사무로, 그렇지 못한 경우에는 인구 100만 이상 대도시의 사무로 구분하고, 3단계에서는 사무처리 빈도의 기준을 적용하여 빈도가 낮으면 시·도 사무로 구분한다.

〈표 4-8〉 시·도와 100만 대도시 간 사무재배분 분석모형

| 구분 | 내용 | 관련 원칙 |
|------|--|---|
| 제1기준 | <ul style="list-style-type: none"> 수행역량 대도시의 자율성, 효과성, 광역성 | <ul style="list-style-type: none"> 보충성의 원칙 |
| 제2기준 | <ul style="list-style-type: none"> 광역성 | <ul style="list-style-type: none"> 보충성의 원칙 전권한성의 원칙 |
| 제3기준 | <ul style="list-style-type: none"> 사무처리빈도 | <ul style="list-style-type: none"> 현지성의 원칙 |

2) 대도시와 특례시 사무 판별 기준의 설정

앞에서 논의한 내용을 바탕으로 특례시와 대도시의 사무판별의 기준을 설정하면 아래 표와 같이 정리될 수 있다.

〈표 4-9〉 특례시와 대도시 사무판별 기준

| 구분 | 사무판별기준 |
|-----------------------|---|
| 중앙·도 | <ul style="list-style-type: none"> 국가고유사무, 도 조정사무 국가·도의 재정이 50%이상 투입되는 사무 국민·도민에게 부담이 되는 사무(도 의회 동의를 필요한 사무) |
| 특례시대상시 (주민 접근성 중심) | <ul style="list-style-type: none"> 지역정체성 확보에 필요한 사무 주민 접근성 제고를 위한 복지사무 지역경제 활성화를 위한 인·허가 사무 |
| 특례시 (사무 완결성 중심) | <ul style="list-style-type: none"> 도시 개발·관리를 위한 계획사무(시의 역량, 자립도 등을 고려) 중규모 개발사업 사무 도의 요식행위가 빈번한 사무 |

3) 사무판별 기준의 운영

이러한 기준을 중심으로 사무조사 표를 작성하면 아래와 같다.

〈그림 4-6〉 특례시/대도시 사무조사표

| 1. 사무 개요 | | | |
|-----------------------|--|------|------------|
| 관련법률 | ---법 동법 시행령 | 관련조항 | 제 조 제 조 |
| 실제 업무처리 현황 | | | |
| 단위사무 | | | |
| 소관부서 | (**부) **과, (**도) **과 | | |
| 사무현황 | | | |
| 2. 사무 재배분 기준 | | | |
| 중앙·도 | <ul style="list-style-type: none"> • 국가고유사무, 도 조정사무 • 국가 또는 도의 재정이 50%이상 투입되는 사무 • 국민/도민에게 부담이 되는 사무(의회 동의를 필요한 사무) | | |
| 특례시대상시 (주민 접근성 중심) | <ul style="list-style-type: none"> • 지역정체성 확보에 필요한 사무 • 주민 접근성 제고를 위한 복지사무 • 지역경제 활성화를 위한 인·허가 사무 | | |
| 특례시 (사무 완결성 중심) | <ul style="list-style-type: none"> • 도시 개발·관리를 위한 계획사무(시의 역량, 재정자주도 등을 고려) • 중규모 개발사업 사무 • 중앙 또는 도의 요식행위가 빈번한 사무 | | |
| 3. 전문가 의견 | | | |
| 사무 재배분 기준에 따른 전문가 의견 | | | ✓ |
| (주민편의를 위한 접근성 및 효율성) | 대도시 | | |
| | 특례시 | | |
| | 현행 준치 | | |
| (수행역량 : 전문성) | 대도시 | | |
| | 특례시 | | |
| | 현행 준치 | | |
| (규모의 경제 및 자율성) | 대도시 | | |
| | 특례시 | | |
| | 현행 준치 | | |
| (종합의견) | 대도시 | | |
| | 특례시 | | |
| | 현행준치 | | |

이러한 조사표 작성이 완성이 되면 아래 표에 의해 최종 판단 후 종합의견을 작성한다.

〈표 4-10〉 특례시/대도시 사무 최종 판별표

| 사무명 | 광역성 | 수행역량 (전문성 및 자주도) | 처리빈도 | 분석결과 |
|-----|-----|------------------------|------|------|
| | ○ | △ | ○ | 이양 |
| | ○ | × | × | 존치 |

주: ○(높음), △(보통), ×(낮음)

이러한 사무조사표의 작성 예를 제시하면 다음 표와 같다.

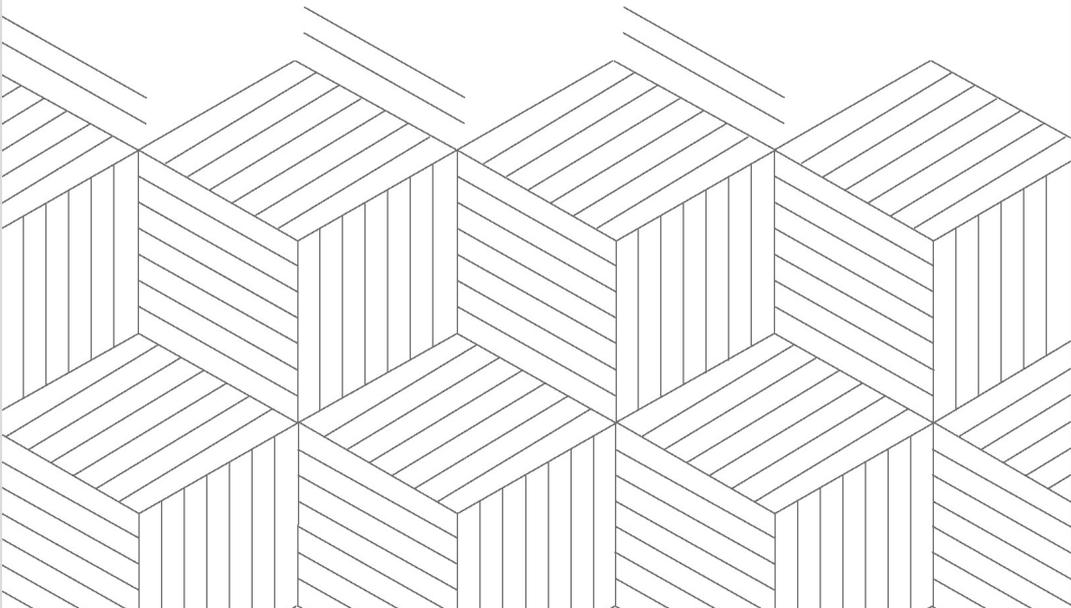
〈그림 4-7〉 소하천정비 종합계획 수립(예: 경기도)

| | | | |
|--|---|-------------|--|
| 1. 사무 개요 | | | |
| 관련법률 | <ul style="list-style-type: none"> 소하천정비법 동법 시행령 | 관련조항 | <ul style="list-style-type: none"> 제 6조 제 4조 |
| 실제 업무처리 현황 | <ul style="list-style-type: none"> 도 내 241개 소하천 정비계획 관리 | | |
| 단위사무 | <ul style="list-style-type: none"> 소하천정비종합계획 승인 및 협의 | | |
| 소관부서 | <ul style="list-style-type: none"> 하천과 | | |
| 사무현황 | <ul style="list-style-type: none"> 소하천정비종합계획 승인 소하천정비종합계획 협의 소하천관리위원회 운영 | | |
| 2. 사무 재배분 기준 | | | |
| 도 | <ul style="list-style-type: none"> 조정사무 도의 재정이 50%이상 투입되는 사무 도민에게 부담이 되는 사무(도 의회 동의를 필요한 사무) | | |
| 특례시대상시 (주민 접근성 중심) | <ul style="list-style-type: none"> 지역정체성 확보에 필요한 사무 주민 접근성 제고를 위한 복지사무 지역경제 활성화를 위한 인·허가 사무 | | |
| 특례시 (사무 완결성 중심) | <ul style="list-style-type: none"> 도시 개발·관리를 위한 계획사무(시의 역량, 자립도 등을 고려) 중규모 개발사업 사무 도의 요식행위가 빈번한 사무 | | |
| 3. 전문가 의견 | | | |
| 사무 재배분 기준에 따른 전문가 의견 | | | ✓ |
| (주민편의를 위한 접근성 및 효율성) | | 대도시 | |
| <ul style="list-style-type: none"> 소하천정비종합계획은 실질적으로 기초단위에서 수립하나, 관련 위원회가 각각 설립되어 있어 기초 2개월, 도 3개월의 시간이 중복적으로 소요되므로 권한이양을 통해 효율성을 제고할 필요 | | 특례시 | ✓ |
| | | 현행 존치 | |

| | | |
|--|-------|---|
| (수행역량 : 전문성) • 각종 소하천 및 지천관리 경험이 축적되어 수행역량과 전문성에 문제가 없음 | 대도시 | |
| | 특례시 | ✓ |
| | 현행 존치 | |
| (규모의 경제 및 자율성) • 소하천은 시민들의 이용이 빈번하고 도시경관에 미치는 영향이 자율성을 가지고 도시의 특성을 살리도록 사무이양을 하는 것이 바람직함 • 특례시가 자율성을 가지고 제한된 수자원을 효율적으로 활용하고 도시의 특색에 맞추어 계획함으로써 경쟁력을 확보할 수 있음 | 대도시 | |
| | 특례시 | ✓ |
| | 현행 존치 | |
| (종합의견) • 소하천정비계획은 빈번하고 도 전체에 미치는 파급력이 상대적으로 적으며, 도 위원회에서도 수정 정도가 크지 않으므로, 특례시에 사무이양하는 것이 바람직함 | 대도시 | ✓ |
| | 특례시 | |
| | 현행 존치 | |

제5장 결론 및 정책제언

제1절 연구의 요약 및 결론
제2절 정책적 제언



제5장 결론 및 정책제언

제1절 연구의 요약 및 결론

1. 대도시 기준의 설정

1) 대도시의 세계적 위치 및 현실

한국의 대도시는 「지방자치법」 상 인구 50만 이상을 의미하는데, *World Population Review 2021*에 의하면, 인구 50만 이상의 도시는 약 1,170개이며 특례시로 명명하기로 한 인구 100만 이상의 도시는 557개 이다. 인구 100만 이상인 특례시 인구규모로 본다면, OECD 국가 중에는 57개 도시가 있으며, 그 중 미국이 14개로 가장 많으며, 일본이 13개, 한국이 11개로 그 뒤를 잇는다. 한국의 기초단체 중 가장 규모가 큰 수원과 비슷한 규모의 도시는 대략 달라스(133만), 밀라노(135만), 문헨(147만) 등으로 이들 도시는 해당 국가의 global city로의 중심역할을 하고 있다. 우리가 잘 알고 있는 프랑크푸르트 등 유럽의 대도시의 인구는 80만이 넘지 않는다.

대도시 행정의 특징은 인구의 과밀화로 인한 기반시설의 증대와 인적 교호작용으로 인한 행정수요의 팽창과 복잡화로 요약된다. 이러한 관점에서 “시·군·구 또는 기초단체라는 하나의 범주로 묶어 비슷한 테두리 내에서 인위적인 법에 의해 제한적 행정서비스를 제공하는 것이 올바른 방향일까?”하는 근원적인 질문을 하게 된다. 즉 기초단체라는 한 울타리 속에서 “동일 단체 = 동일권한”의 불합리, 인구 5만 이하의 시와 인구 125만의 시가 근본적 비슷한 권한 속에서 주민행정을 펼치는 것이 한국의 현실이며 이러한 불합리를 합리적으로 해결하는 방법을 모색하는 것이 본 연구가 추구하는 방향이다.

2) 도시의 기준과 그 쟁점

시 설치기준이 기본적으로 인구 5만 명일 경우, 그 기준을 미달하지만 시라는 자치단체 지위를 지속적으로 유지하는 경우가 있어 쟁점이 되고 있다. 대표적 예가 계룡시와 태백시이다. 계룡시는 2003년 충남 논산시와 분리되어 신설된 도시로 인구는 4.3만 명 수준이나

2003년 「충청남도 계룡시 도농복합형태의 시 설치 등에 관한 법률」에 의해 시로 존립한다.

태백시는 1981년 7월 출범시에는 11.4만 명이나 2011년 이후에는 인구 5만 명이 되었다. 더구나 태백시는 도농복합형태의 시도 아니어서 시의 지위를 유지하는 근거는 사실 빈약하나, 승격된 시가 환원하기 위한 제도적 장치가 없으며, 40년 태백시가 없어져 삼척시로 환원될 경우 주민의 혼란이 우려되고 「폐광지역법」 및 「지역개발지원법」에도 시의 지위를 보장하는 명시적인 조항은 존재하지 않으나 두 법의 취지가 지역균형발전과 주민생활 향상에 있는 만큼 주민이 원하지 않는 한 바꿀 명분이 존재하지 않기 때문에 추론된다.

3) 대도시/특례시의 기준과 갈등

「지방자치법」 제21조 및 제198조에는 “인구 50만 이상의 도시”를 의미하며, 「지방분권법」 제40조에서는 인구 30만 이상 + 면적 1,000km² 이상인 경우도 대도시로 인정하고 있다. 대도시의 경우에는 부여되는 특례는 첫째, 「지방자치법」에 의한 행정구 설치, 「지방자치법 시행령」에 의한 2급 부단체장, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 의한 설치 가능 실·국 5~7개 및 본청 실·국장 1명을 3·4급으로 임명할 수 있다. 둘째, 재정특례에 있어서는 「지방재정법」에 의한 시·군조정교부금 47% 확보(일반 시군구, 시·도세의 27%)가 가능하며 셋째, 행정사무에 있어서는 총 103개 사무를 광역단체의 간섭 없이 수행할 수 있다.

인구 100만 이상 특례시의 경우에는 첫째, 조직 특례에 있어 「지방분권법」 상 정원 범위 내에서 5급 이하 직급별·기관별 정원 책정, 부시장 1명 증원, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 상 인구규모에 의해 실·국장 3급 정원을 확대할 수 있다. 둘째, 재정 특례로 「지방재정법」에 의한 지역개발채권 발행, 「지방재정투자사업심사규칙」에 의한 200억 원 이하 투융자심사 제외, 「지방채발행계획 수립 기준」에서 지방채 발행 기본한도액의 10% 내 추가 발행을 할 수 있다. 셋째, 사무특례로 「지방분권법」 제41조, 「자치법시행령」 별표4 및 12개 법령에 의해 총 14개 사무에 대한 특례가 있고, “제2차 일괄이양법”에 의한 시민단체 설립인허가, 관광특구 지정해제권한, 고밀도입적산업단지지정권한 등 3개 사무가 추가될 예정이다.

이러한 대도시와 특례시에 대한 특례는 같은 기초단체를 서열화하는 것이어서 많은 논란과 갈등이 초래하는데 대도시 제도는 이미 실행된 지 30여년이 지나, 이에 대한 갈등은 적으나 연원이 짧은 특례시의 경우에는 의원입법만 11개가 넘어 전국적으로 갈등을 야기했다.

특례시 선정의 문제는 「지방자치법」 제198조에 의해 인구 100만 이라는 인구 변수 이외에 다른 변수를 취하지 않음으로서 실질적 행정수요나 지역균형 발전의 취지와 어긋나고 이를 봉합하기 위해 법안심의 과정에서 무리한 자구 수정으로 기형적인 법안이 이루어졌다.

4) 특례시 선정 기준 제시

성남과 같이 재정력이나 산업규모 인구 등에 있어서 특례시의 행정수요를 넘어서는 도시가 존재하는 바와 같이 현행제도가 인구만으로 특례시를 선정한다는 것은 불합리함으로 본 연구에서는 행정수요, 지역균형, 재정능력 등의 요소를 가지고 특례시 선정요건을 제시하였다.

〈표 5-1〉 특례시 선정 충족 요건

| 기준 | | 충족 요건 | 비고 |
|------------|-------------|---|--|
| 1. 인구수 | | • 50만 이상 | • 기본 충족 요건 |
| 2. 행정수요 | ① 인구밀도 | • 도시계획구역 인구밀도 2,000명/km ² | • 도시지역의 도시형태 판단 |
| | ② 주간인구지수 | • 100% 이상 | • 비수도권 98% 이상(완화) |
| | ③ 유동인구지수 | • 100% 이상 | • 주간인구지수 보완 활용 |
| | ④ 면적 | • 100km ² | • |
| 3. 국토균형 발전 | ① 지역경제활동 거점 | • 사업체에 30% 이상 집중 | • 수도권 10% 이상 |
| | ② 지방정치·행정 | • 도청소재지 | • 수도권, 비수도권 적용 |
| 4. 재정능력 | 재정자주도 | • 60% 이상 | • 참고 요소 * 외국인수, 종업원 300인 이상 사업체수 고려 가능 |

위에 새로운 기준에 의해 기준요건 충족제와 점수제를 제시하였는데, 연구자는 유연성이 큰 점수제를 선호하며 이를 통해 시뮬레이션 한 결과 3개 시가 특례시에 해당된다고 결론 내렸다. 이미 법제화되어 4개시가 특례시가 되었으므로 향후에는 본 모형에 의해 선정되기를 희망한다.

2. 민원행정 분석을 통한 대도시 행정수요의 특징

1) 대도시 행정수요의 특징

대도시란 도시성장으로 인해 인구의 규모 확대 및 고밀화, 이로 인한 이질성이 복합적 교호작용을 통해 행정조직의 규모가 확대되고, 도시공동체의 구조적 변화를 변화시켜(B. Berry, 1973) 행정수요의 양적 팽창과 질적 복잡화를 초래한다.

일반적으로 대도시 행정의 특징은 불규칙한 행정수요 및 대도시 유지관리를 위한 SOC 사업 및 생활안전 보호 기능이 폭증하고 있으며 도시팽창에 따른 전문성에 대한 수요가 증가하고 다분산적인 행정수요가 늘고 생활편의 인프라 구축에 대한 수요가 높아진다.

행정수요에 대한 연구는 도시행정수요를 측정하는 분야에 대해 많이 이루어졌으며 이를 바탕으로 대도시 선정기준이나 특례사무(권한) 확보에 주로 사용되었다. 그런데 이러한 행정수요를 나타내는 지표들은 양적측면에서 차등화 할 수 있는 지표들이지만 행정수요의 질과 내용을 파악하는 데 한계가 있으며, 일률적으로 적용해 비교분석을 하는 데 한계가 있으므로 본 연구에서는 도시의 규모별로 정성적으로 어떠한 차이가 있는 가 살펴보기 위해 민원행정을 중심으로 비교분석을 수행하였다.

기초단체 중에서 인구규모별로 인구규모가 25만 명~35만 명 차이로 5개 구간으로 나누어 측정을 했다. 우선 소도시는 인구 4.3만 명의 계룡시, 중규모의 인구 21만 명의 목포시, 대도시는 인구 54.7만 명의 안양시와 인구 80만 명의 부천시, 특례시는 인구 122만 명의 수원시 선정 하여 지난 2010~2019년까지 10년간을 분석기간으로 정했다.

2) 정량분석 결과

- ① 대도시라 하더라도 민원의 총 건수는 상대적으로 차이가 있을 수는 있지만, 인구에 의한 도시규모와 민원의 수는 관계가 없다.
- ② 인구 규모가 큰 도시일수록 일인당 민원건수가 증가하는 경향을 보이기는 하지만 일반화 하기는 어려우며, 오히려 인구 밀도가 일인당 민원건수가 높은 것으로 나타났다.
- ③ 인구규모와 선형모형을 도출한 결과 “민원 수 = 5.13*인구 -3.9e”로 나타났다.
- ④ 도시규모별 기울기는 도시규모가 클수록 큰 것으로 나타났다.

3) 정성분석 결과

- ① 도시규모에 따른 민원유형의 특징은 없고 청구, 신고, 승인, 증명, 허가 등 5개 유형이 전체 민원의 88%를 점하고 있는 것으로 나타났다. 분야별로는 연금·복지 분야가 높은 것으로 나타났다.
- ② 민원의 주기성 여부는 민원통계 공식작성시점이 일정한 관계로 자료 확보를 할 수 없었으나 지난 10년 간 민원수의 변화를 살펴보면, 2016~2017년을 기점으로 감소세가 뚜렷하다. 이는 “정부24”등 민원포털의 고도화 등에 기인한 것으로 해석되어 단체장의 임기나 도시발전에 따른 요인과는 관계가 없는 것으로 해석되었다.

3. 대도시와 특례시 인식론적 기준의 설정

1) 한국 대도시 정책의 패러다임

한국의 대도시정책은 1995년 이전까지는 대도시는 국가경제발전의 지리적 요충지 육성 차원에서 논의 및 배치된 시기였으며, 1995년 이후 지방자치의 부활로 인한 행정수요의 팽창을 충족시키는 제도개선이 이루어지고 직할시를 광역시로 개칭 및 40개 시·군의 도·농 통합을 통해 지방선거의 기틀을 마련하였으나 1997년에는 울산광역시를 설치하는 등 일정부분 정치적 협상의 결과로 광역시가 설치, 1998년 자치법 전부개정, 2006년 제주특별자치도를 신설 등 제도적 다양화시기였으며, 2000년대 중·후반 현재까지 인위적 차원이 아닌 인구 100만 이상의 자연발생적 거대도시에 대한 권한과 자율성에 대한 논의가 본격화되면서, 인구 100만 이상의 도시의 출현과 세종시 출범 등 인위성 자연성이 공존하는 시기에 있다.

2) 대도시 특례의 역사성

한국의 대도시 특례제도의 연원은 1949년 「지방자치법」 제정이다. 법 145조에는 ‘인구 50만 도시에는 구’를 둘 수 있도록 특례를 부여하였다. 물론 ‘특례’라는 용어를 법적으로 처음 사용한 것은 1962년 「서울특별시 행정특례에 관한 특별조치법」이다. 그 후 직할시·광역시 등의 제도가 생성되어 상당한 권한이 부여되었고, 1988년 제 1차 「지방자치법」 전부개정 당시, 제 10조에 “인구 50만 이상의 도시에서는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할 수 있다.”고 규정함으로써 기초단체의 지위지만 권한이 상대적으로 많은 대도시 제도가 탄생하게 되었으며, “동일 단체, 동일 권한”이라는 기준이 깨지게 된다. 더구나 2004년 「지방자치법」 개정에서는 제 161조의 2를 신설, 대도시라는 명칭까지 부여받게 되어 기초단체의 서열화가 이루어진다.

나아가 수원 등 자연적으로 인구가 100만이 넘는 거대 기초단체가 출현하게 되었는데 이는 대도시 인구기준에 2배가 넘는 것 이어서 더 많은 자치의 자율권을 요구하게 된다. 이러한 거대 기초단체는 광역시에 준하는 자율성 확보를 위해 「지방자치법」 제 2조를 개정해 독립된 자치단체의 종류를 요구하기에 이른다. 그러나 기존 지방자치체계의 안정성을 중시하는 사회적 분위기에 좌절되어, 제 2차 전부개정 「지방자치법」 제 198조에 의해 기존 대도시 제도와 비슷한 형태의 기형적인 특례시 제도가 형성되기에 이른다.

3) 대도시/특례시 특례기준의 설정

대도시와 특례시는 법적 지위가 같은 시·군·구 자치단체를 특례시 > 대도시 > 시·군으로 서열화하는 것으로 형평성을 강조하는 현재의 사회 분위기 상 수용하기 어려운 측면이 있다. 무엇보다 국토의 균형적 발전과 자치권 확대라는 가치 조정의 실패는 지속적인 부담감으로 존재함으로 특례 제도를 국민적 저항 없이 안착하는 방법은 각각 자치단체라는 법인격에 획일적 특례를 부여하는 것이 아닌, 도시의 특성에 부합하도록 사무와 기능에 특례를 부여할 필요가 있게 된다.

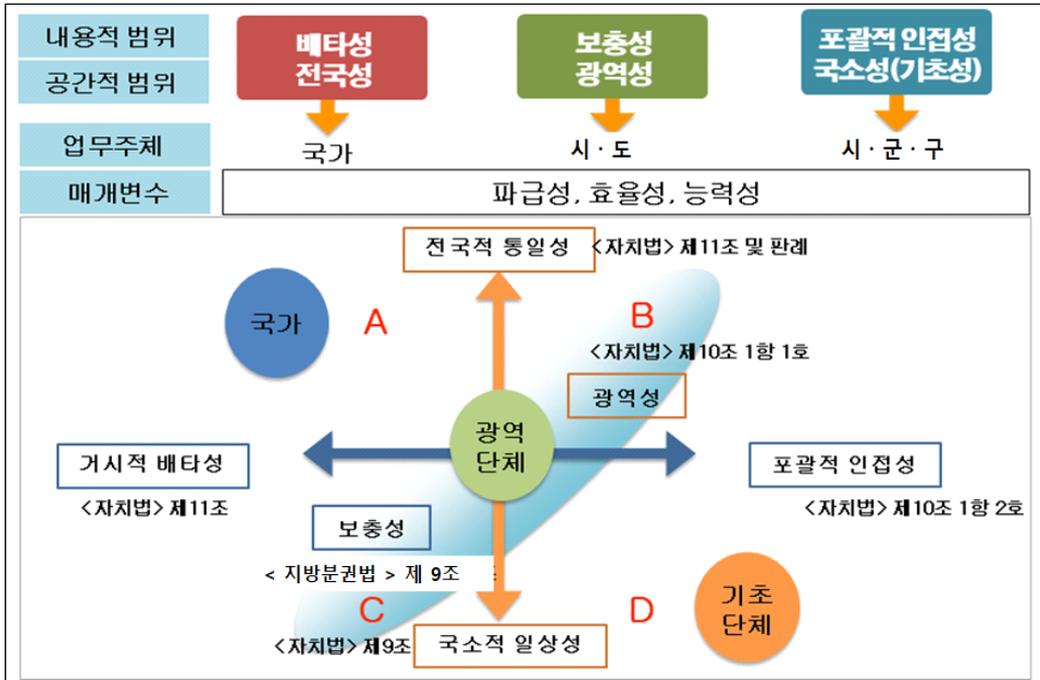
따라서 특례사무의 분배 기준을 명확하고 합리적으로 설정할 필요가 있는 데, 대통령위원회에서는 50만 이상 대도시의 특례 기준을 다르게 제시하였는데 ① 지방행정체제 개편위원회는 지역거점개발, 행정수요 대응, 역량강화, 행정효율성 제고, 주민편의 증진을, ② 1기 지방자치발전위원회는 행정효율성, 재정충분성, 수요 대응성, 규모적합성, 개발역량성을, ③ 2기 지방자치발전위원회는 행정효율성, 재정충분성, 주민편의성, 지역개발역량, 파급효과를 제시하였다.

인구 100만 이상 대도시의 특례 기준으로 지방행정체제 개편추진위원회에서는 ① 기본 판별기준, ② 외부 효과성 기준, ③ 정책판단 기준을 제시하면서 인구 100만 대도시 특례사무 판별지표로 기본 판별기준 : ① 인구규모, ② 도시 행·재정력, 외부 효과성 기준: ① 다기능 확산성, ② 외부효과성 증가, 정책판단 기준: ① 정책효과성, ② 정책실효성을 제시하였다.

본 연구에서는 국가·시·도 간 사무 기능 재배분의 기준을 인식론적으로나마 지방자치 관련 법의 법리를 중심으로 **거시적 배타성, 포괄적 인접성, 지역적 통일성, 상대적 보충성을 중심으로 분리하고** 시·도·시·군·구 간 기능의 재배분의 기준을 **전권한성의 원칙과 포괄적 인접성, 국소적 일상성으로 분류해 아래 그림과 같이 영역을 나누었다.**

그러나 이러한 기능은 어디까지가 광역-기초인지 그 경계선을 정하기 어려움으로 정책의 구현방법에 따라 3가지 기준에 의해 구별하였는데 사무의 **파급범위, 효율성, 업무능력을** 기준으로 인식론적 개념을 아래 그림과 같이 구상화하였다.

〈그림 5-1〉 국가-시·도-시·군·구 간 사무배분의 인식틀



이러한 인식론적 기준의 실효성을 높이고자 아래 표와 같은 판별기준을 설정하였다.

〈표 5-2〉 시·도와 100만 대도시 간 사무재배분 분석모형

| 구분 | 내용 | 관련 원칙 |
|------|--|---|
| 제1기준 | <ul style="list-style-type: none"> • 수행역량 • 대도시의 자율성, 효과성, 광역성 | <ul style="list-style-type: none"> • 보충성의 원칙 |
| 제2기준 | <ul style="list-style-type: none"> • 광역성 | <ul style="list-style-type: none"> • 보충성의 원칙 • 전권한성의 원칙 |
| 제3기준 | <ul style="list-style-type: none"> • 사무처리빈도 | <ul style="list-style-type: none"> • 현지성의 원칙 |

제2절 정책적 제언

1. 대도시 및 특례시 기준의 설정

1) 원칙

- ① 대도시와 특례시 모두 수도권과 비수도권으로 영역을 나눈다.
- ② 대도시의 기준은 비수도권은 인구 30만 명 이상으로 한다.
- ③ 특례시는 향후 인구 이외에 변수를 고려해 선정한다.

2) 특례시의 선정기준

- ① 기본 기준 : 인구 50만 이상(50점 만점에 40점 충족)

〈표 5-3〉 점수제 기본기준

| 100만명 이상 | 90만-100만 미만 | 80만-90만 미만 | 70만-80만 이상 | 50만-70만 미만 |
|----------|-------------|------------|------------|------------|
| 50점 | 46점 | 44점 | 42점 | 40점 |

- ② 부가 요건 : 5개 기준 동일 가중치

〈표 5-4〉 5개 가중치

| 인구밀도 (행정구역 50%+도시지역50%) | 주간인구(50%) +유동인구(50%) | 면적 (행정구역 50%+도시지역50%) | 사업체수 비중 (도 내의 비중) | 도청소재지 |
|--|---|--|---|------------------------|
| 4천명/km ² 이상: 5점 4천명/km ² 미만: 4점 3천명/km ² 미만: 3점 2천명/km ² 미만: 2점 1천명/km ² 미만: 1점 | 100%이상 : 5점 98%이상 : 4점 96%이상 : 3점 95%이상 : 2점 95%미만 : 1점 | 400km ² 이상 : 5점 300km ² 이상 : 4점 200km ² 이상 : 3점 100km ² 이상 : 2점 100km ² 미만 : 1점 | 40%이상 : 10점 30%이상 : 8점 20%이상 : 6점 10%이상 : 4점 10%미만 : 2점 | 도청소재지: 10점 나머지 : 5점 |
| | * 80% 미만 탈락 (0점 처리) | | *10% 미만: 300인 이상 사업체 100개 이상 8점 반영 | |

- ③ 참고 사항 : 종업원 300인 이상 사업체

2. 특례시 제도의 문제점과 개선방향

1) 「지방자치법」

첫째, “특례”에 대한 해석의 모호성과 심의과정에서 자구수정의 오류로 인해 특례시는 법으로만 특례가 부여되는 한계를 지니고 있다.

제198조에서 특례의 의미가 제1항과 제2항이 각기 달리 해석될 수 있으므로 이에 대한 순차 작업이 필요하다. 제1항은 광역시급 단체를 제외한 인구 50만 이상 대도시에 대한 행·재정 및 국가지도감독에 대한 특례를 의미하며 법에 의해서만 부여되도록 되어 있는 반면 제2항은 제1항에 의해 부여된 특례 이외에 추가 특례를 법에 의해 부여하도록 되어 있어 특례시가 대도시 보다 더 많은 특례를 부여받을 수 있는 근거를 마련하고 있다.

이럴 경우 특례는 제1항은 행·재정을 아우르는 광의의 특례인 반면 제2항의 특례는 사무 또는 특정분야에 대한 특례로 개념적 혼란을 야기하게 된다. 특히 제2항에 각 호를 두어 제1호는 인구 100만 이상을 특례시라 하고, 제2호와는 달리 단서조항이 없으므로 **“법에 의해서만 특례가 부여”**되는 반면 제2호는 실질적 행정수요, 국가균형발전 및 지방소멸위기의 자치단체를 **대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행안부장관이 지정**하도록 되어 있어 그 폭이 특례시보다 오히려 넓다는 것이다.

둘째, 여기서 행안부 장관이 “지정”하는 것이 무엇인지에 대한 논란이 있을 수 있으며 자구 상으로는 특례인데 특례를 받을 수 있는 “지위를 부여”하는 것인지 아니면 “특례사무를 부여”한다는 것인지 모호하다는 것이다.

지위를 부여한다고 하면, 제 1호의 특례시에 대한 구체적인 지위를 명시해야 하는 데 이에 대한 명시 조항이 없으며 만약 명시되지 않았다면 법에 의한 특례와 대통령령에 의한 특례의 구분은 어떻게 할 것인지에 문제가 제기되며 제198조 제2항 제2호가 의미하는 “지정”이 특례를 수권할 단체를 의미하므로 결국 제1호의 특례시와 같은 자격을 득하는 것이므로 득한 후에는 특례시와 같이 법에 의해 특례가 부여됨에도 불구하고 **“시행령에서는 지위만 부여하는 것이 아니라 특례사무까지 부여”**하게 되어 있어 구조적 모순이 존재하게 된다.

「지방자치법시행령」 제119조 이하에서는 법 제198조 제2항 제2호에 의한 자치단체의 지정요건, 승인, 사무이양과 관련해, “특례심의위원회” 및 “시군-도 특례협의회의” 등을 두고 있는데 특례시가 이양을 요구하는 이양대상사무는 대부분 도 사무인데, 예정 시행령은 법에 의해서만 특례가 부여되도록 해석하고 이를 기초해 특례시는 도와 협의할 근거가 마련되지 않음으로서 특례시의 특례확보의 한 축이 없는 기형적 구조를 가지게 된다.

결과적으로 **“특례시는 법에 의해 제2호에 의한 자치단체는 령에 의해 특례가 부여”**될 수

있는 기형적이고 불평등한 구조를 지니고 있어 단기적으로는 법 제 198조제2항에 대한 개정이 조속히 추진되어야 한다. 제198조에 제2항 단서 조항에 “**법률에 따라**”를 “**법률 및 대통령령에 따라**”로 개정해야 시행령의 제119조 이하에 기제를 적용해 특례시가 도와 협의를 할 수 있으며 아닐 경우 (가칭) 「시·군·구 특례사무 부여 등에 관한 법률」을 제정하지 않으면 현재로서는 “일괄이양법”에 의존할 수밖에 없다.

중기적으로는 법 제198조를 대대적으로 개정해야 한다. 제1항은 존치하고 제2항은 제1호와 제2호의 관계의 문제를 해결해야 한다. 즉 대통령령에 의해 “지정”되면 특례시 또는 이에 준하는 지위를 준다는 의미인지 특례권한을 부여받는다는 의미인지 명확히 구분해야 한다. 자구적 의미에서는 시행령에 의해 특례가 부여되는 것이 아니라 법에 의해서만 부여되는 것인데 시행령 상으로는 령에 의해 특례가 부여될 수 있으므로 제2호의 실질적 행정수요, 국가 균형발전, 지방소멸에 맞추어 특례의 범위가 정해지도록 해야 한다.

2) 「지방자치법시행령」

첫째, 별표3 및 별표4의 문제로 별표3의 시원이 지방자치 부활 이전에 만들어진 것으로 개별법에 의해 이미 시행되어 실질적으로 사문화 된 것인데, 이를 특례시까지 연장해 별표4를 만든 것은 시대적 모순이다.

별표4는 「지방분권법」 및 개별법에 의해 이미 시행 중인 8개 사무를 열거하고 있는데 가장 큰 문제는 시행령의 별표가 국회를 통과한 개별법에 의해 주어진 사무를 기속할 수 없음에도 습관적으로 적시하고 있다는 것이다. 이는 향후 지방사무 약 19,000개 중에서 별표3과 별표4에 의한 약 130여 개를 한정지어 놓음으로서 향후 확장에 오히려 방해가 되는 자승자박의 구조를 지니게 되었다.

둘째, 시행령 제119조, 제120조에서 명시한 시·군·구·시·도 특례협의회의 및 행안부 장관 주관 “지방특례심의위원회”의 기속범위의 문제가 있다. 「지방자치법」 제198조 제2항의 개념은 “특례를 부여받을 수 있는 지위”만을 부여한 것으로, “**특례**”는 **법률에 의해 따로 부여되어야 함에도 협의회와 위원회가 특례사무까지 부여하는 것으로 되어 있어 향후 논쟁이 예상된다.** 따라서 법 및 시행령을 개정하여 특례시 역시 도와 협의할 수 있는 기제를 확보해야 할 것이다.

셋째, “대통령자치분권위원회”와 “행안부특례심의위원회”의 기능 중복 문제가 있다. 「지방분권법」 제44조~제51조까지는 “대통령소속 자치분권위원회”를 두고 그 기능과 구성 및 운영에 대해 규정하고 있다. 문제는 「지방자치법」 및 시행령에 규정한 “특례심의위원회”와 “대통령소속 자치분권위원회”의 기능 중복으로 각기 이양에 대한 의견을 달리하였을 경우, 그 우선 순위 여부를 어떻게 할 것인지에 대한 논의가 필요하다.

무엇보다 일반법에 규정된 분권위원회가 시행령 위원회인 “특례심의위원회”보다 우위에 있지만 일선에서는 혼란이 있을 것으로 예상됨으로 명문화는 아니더라도 일정한 형식의 우선 순위가 정해질 필요가 있다. 따라서 대통령 분권위에서 성안되는 일명 “일괄이양법” 제정에 관한 명문화가 필요하다. 특히 현재로서는 특례시의 경우, 특례사무를 부여받을 수 있는 방법이 “일괄이양법” 이외에 방법이 없으므로 「지방자치법」 개정이 장기화될 경우, 이를 활성화할 필요가 있다.

3. 대도시와 특례사무 기준설정

1) 대도시 사무와 특례시 사무의 판별기준

특례시와 대도시의 사무판별 기준을 설정하면 아래 표와 같이 정리될 수 있다.

〈표 5-5〉 특례시와 대도시 사무판별 기준

| 구분 | 사무판별기준 |
|-----------------------|---|
| 중앙·도 | <ul style="list-style-type: none"> • 국가고유사무, 도 조정사무 • 국가·도의 재정이 50%이상 투입되는 사무 • 국민·도민에게 부담이 되는 사무(도 의회 동의를 필요한 사무) |
| 특례시대상시 (주민 접근성 중심) | <ul style="list-style-type: none"> • 지역정체성 확보에 필요한 사무 • 주민 접근성 제고를 위한 복지사무 • 지역경제 활성화를 위한 인·허가 사무 |
| 특례시 (사무 완결성 중심) | <ul style="list-style-type: none"> • 도시 개발·관리를 위한 계획사무(시의 역량, 자립도 등을 고려) • 중규모 개발사업 사무 • 도의 요식행위가 빈번한 사무 |

2) 사무판별 기준 운영을 위한 조사표

위의 판별기준을 중심으로 조사표를 활용해 대도시 사무와 특례시 사무를 분리한 필요가 있다.

〈그림 5-2〉 특례시/대도시 사무조사표

| 1. 사무 개요 | | | |
|-----------------------|--|------|------------|
| 관련법률 | ---법 동법 시행령 | 관련조항 | 제 조 제 조 |
| 실제 업무처리 현황 | | | |
| 단위사무 | | | |
| 소관부서 | (**부) **과, (**도) **과 | | |
| 사무현황 | | | |
| 2. 사무 재배분 기준 | | | |
| 중앙·도 | <ul style="list-style-type: none"> • 국가고유사무, 도 조정사무 • 국가 또는 도의 재정이 50%이상 투입되는 사무 • 국민/도민에게 부담이 되는 사무(의회 동의가 필요한 사무) | | |
| 특례시대상시 (주민 접근성 중심) | <ul style="list-style-type: none"> • 지역정체성 확보에 필요한 사무 • 주민 접근성 제고를 위한 복지사무 • 지역경제 활성화를 위한 인·허가 사무 | | |
| 특례시 (사무 완결성 중심) | <ul style="list-style-type: none"> • 도시 개발·관리를 위한 계획사무(시의 역량, 재정자주도 등을 고려) • 중규모 개발사업 사무 • 중앙 또는 도의 요식행위가 빈번한 사무 | | |
| 3. 전문가 의견 | | | |
| 사무 재배분 기준에 따른 전문가 의견 | | | ✓ |
| (주민편의를 위한 접근성 및 효율성) | 대도시 | | |
| | 특례시 | | |
| | 현행 준치 | | |
| (수행역량 : 전문성) | 대도시 | | |
| | 특례시 | | |
| | 현행 준치 | | |
| (규모의 경제 및 자율성) | 대도시 | | |
| | 특례시 | | |
| | 현행 준치 | | |
| (종합의견) | 대도시 | | |
| | 특례시 | | |
| | 현행준치 | | |

〈표 5-6〉 특례시/대도시 사무 최종 판별표

| 사무명 | 광역성 | 수행역량 (전문성 및 자주도) | 처리빈도 | 분석결과 |
|-----|-----|------------------------|------|------|
| | ○ | △ | ○ | 이양 |
| | ○ | × | × | 존치 |

주: ○(높음), △(보통), ×(낮음)

3) 사무판별 기준 운영을 위한 조사표 실례

사무조사표를 실제 활용해 작성한 예는 다음과 같다.

〈그림 5-3〉 소하천정비 종합계획 수립(예: 경기도)

| | | | | |
|--|---|-------------|--|---|
| 1. 사무 개요 | | | | |
| 관련법률 | <ul style="list-style-type: none"> 소하천정비법 동법 시행령 | 관련조항 | <ul style="list-style-type: none"> 제 6조 제 4조 | |
| 실제 업무처리 현황 | <ul style="list-style-type: none"> 도 내 241개 소하천 정비계획 관리 | | | |
| 단위사무 | <ul style="list-style-type: none"> 소하천정비종합계획 승인 및 협의 | | | |
| 소관부서 | <ul style="list-style-type: none"> 하천과 | | | |
| 사무현황 | <ul style="list-style-type: none"> 소하천정비종합계획 승인 소하천정비종합계획 협의 소하천관리위원회 운영 | | | |
| 2. 사무 재배분 기준 | | | | |
| 도 | <ul style="list-style-type: none"> 조정사무 도의 재정이 50%이상 투입되는 사무 도민에게 부담이 되는 사무(도 의회 동의를 필요한 사무) | | | |
| 특례시대상시 (주민 접근성 중심) | <ul style="list-style-type: none"> 지역정체성 확보에 필요한 사무 주민 접근성 제고를 위한 복지사무 지역경제 활성화를 위한 인·허가 사무 | | | |
| 특례시 (사무 완결성 중심) | <ul style="list-style-type: none"> 도시 개발·관리를 위한 계획사무(시의 역량, 자립도 등을 고려) 중규모 개발사업 사무 도의 요식행위가 빈번한 사무 | | | |
| 3. 전문가 의견 | | | | |
| 사무 재배분 기준에 따른 전문가 의견 | | | ✓ | |
| (주민편의를 위한 접근성 및 효율성) | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> 소하천정비종합계획은 실질적으로 기초단위에서 수립하나, 관련 위원회가 각각 설립되어 있어 기초 2개월, 도 3개월의 시간이 중복적으로 소요되므로 권한이양을 통해 효율성을 제고할 필요 | | | 대도시 | |
| | | | 특례시 | ✓ |
| | | | 현행 존치 | |

| | | |
|--|-------|---|
| (수행역량 : 전문성) • 각종 소하천 및 치천관리 경험이 축적되어 수행역량과 전문성에 문제가 없음 | 대도시 | |
| | 특례시 | ✓ |
| | 현행 존치 | |
| (규모의 경제 및 자율성) • 소하천은 시민들의 이용이 빈번하고 도시경관에 미치는 영향이 자율성을 가지고 도시의 특성을 살리도록 사무이양을 하는 것이 바람직함 • 특례시가 자율성을 가지고 제한된 수자원을 효율적으로 활용하고 도시의 특색에 맞추어 계획함으로써 경쟁력을 확보할 수 있음 | 대도시 | |
| | 특례시 | ✓ |
| | 현행 존치 | |
| (종합의견) • 소하천정비계획은 빈번하고 도 전체에 미치는 파급력이 상대적으로 적으며, 도 위원회에서도 수정 정도가 크지 않으므로, 특례시에 사무이양하는 것이 바람직함 | 대도시 | ✓ |
| | 특례시 | |
| | 현행 존치 | |

| 참고 문헌 |

〈국내 자료〉

- 강병, 이찬원. (2005). 광역지방자치단체의 행정구역 개편 방향. 「사회과학연구」. 16. pp.1-23.
- 강인성. (2007). 「협력적 행정서비스 전달을 위한 광역행정체제 연구」. 한국지방행정연구원.
- 강철구. (2005). 일본 지방정부의 혁신역량을 위한 IT정책. 「한국정책과학학회보」. 9(3). pp. 139-161.
- 강현수. (2008). 주요국 지역정책의 최근 동향과 시사점. 「광역경제권 중심의 신지역정책 심포지엄 발표논문집」.
- 권경석. (2015). 「지방행정체제개편 기본방향과 특·광역시 자치구·군의 지위 및 기능개편 방안」. 지방자치발전위원회 홈페이지 정책자료.
- 권선희. (2015). ‘도는 도답게’ 광역지방자치단체로서의 도의 역할과 기능 재정립. 「충남리포트」. 190호.
- 김명국. (2002). 표용태 교수 회갑기념 특집: 광역행정의 대상 시설과 사무 분류의 기준. 「사회과학연구」. 9. pp.87-104.
- 김명수, 김주영. (2000). 미국의 광역행정체제. 「국토: planning and policy」. 221. pp.62-67.
- 김병국. (1997). 「영국의 지방행정계층구조 개편과정 분석」. 한국지방행정연구원.
- 김성호. (2000). 한국의 지방이양, 그 변화와 과제: 특별보고. 「지방이양추진위원회 발족 1주년 기념 Workshop 발표논문」.
- _____. (2009). 광역지방자치단체의 법적 지위와 존치논거에 관한 연구. 「지방자치」. 통권 244호.
- _____. (2009). 지방분권형 국가운영체제 구축을 위한 정책과제. 「CFE Report」. 99. pp.1-31.
- 김순은. (2006). 일본과 영국의 자치계층 개편 논의의 실태와 지향점. 「한국지방자치학회 동계학술대회 발표 자료집」.
- _____. (2014). 분권형 초광역자치의 필요성과 과제. 「충남리포트」. 126호.
- 김영수. (1995). 「중앙과 지방정부간 사무배분에 관한 입법화 방안」. 한국지방행정연구원.
- 김용철. (2003). 분권주의 시각을 통한 중앙-지방간 사무배분 연구: 문화관광부 사무배분을 중심으로. 「한국행정학회 학술발표논문집」. 제4호.
- 김익식. (1992). 수도권 광역행정 관리체제 개편에 관한 연구. 「한국행정학보」. 25(4). pp.329-352.
- 김재훈. (1992). 「중앙과 지방간의 행정사무배분을 위한 기준 및 지표 개발」. 한국행정연구원.
- 김종성. (2000). 특별지방행정기관과 광역지방자치단체간의 기능조정방안: 경기도 환경행정기능을 중심으로. 「행정논총」. 38. pp.273-300.

- 김종식. (2003). 「지방분권법제에 관한 연구: 일본의 지방분권 개혁의 입법례를 중심으로」. 서울시립대학교 대학원 박사학위논문.
- 김춘수. (2007). 「지방자치단체간 공동사무 재배분에 관한 연구: 경상남도과 시·군을 중심으로」. 창원대학교 대학원 박사학위논문.
- 금창호, 김정숙. (2019). 「시군구 특례제도 발전방안 마련을 위한 해외사례 연구」. 한국지방행정연구원.
- 대통령소속 지방자치발전위원회. (2015). 「2015년 지방자치발전 시행계획」.
_____. (2016). 「대도시 특례방안 연구」.
_____. (2017). 「지방자치발전백서」.
- 대통령소속 자치분권위원회. (2018). 「중앙권한의 기능중심의 지방이양 매뉴얼」.
- 대한민국 시도지사협의회. (2018). 「영국 분권형 지역균형발전정책과 지역적용 사례: 지자체 연합기구」.
- 박기연. (2001). 주요국가의 정부간 기능배분에 관한 고찰. 「사회과학논총」. 17. pp.463-480.
- 박응격. (1993). 광역행정시대의 대도시와 도의 관계. 「도시문제」. 28(292). pp.21-33.
- 배준구. (1990). 권한배분에 상응하는 재원이양한 프랑스 지방자치. 「지방자치」. 12권.
- 백종승. (2004). 「중앙과 지방의 사무재배분에 관한 연구」. 전남대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 소순창, 이승중, 최미옥. (2006). 지방정부의 역량과 혁신제도의 활용. 「한국정책과학학회보」. 10(4). pp.327-344.
- _____. (2006). 지방정부의 혁신역량의 지표개발에 관한 기초연구. 「한국사회와 행정연구」. 16(4). pp.117-138.
- 성남시. (2018). 「자치분권 강화를 위한 종합행정수요를 반영한 대도시 특례지정기준에 관한 연구」. 한국행정학회.
- 수원시. (2019). 「통계연보(2018년 기준)」.
- 심익섭. (2005). 글로벌시대의 지방자치행정체제 개편방향. 「정책토론회 발제자료」.
- 안성호. (1999). 지방분권화정책의 변동과 향후 개혁과제. 「한국지방자치학회보」. 11(4). pp.29-51.
- 안영훈. (2004). 선진국 광역행정체제 분석과 그 함의. 「한국지방정부학회 학술대회 논문집」.
- _____. (2005). 지방정부 2단계 계층구조와 광역지방자치단체의 기능. 「한국지방자치학회 및 시도지사협의회 발표자료집」.
- _____. 금창호. (2010). 「대도시 사무특례 발굴에 관한 연구」. 한국지방행정연구원.
- 오희환. (1993). 「한국의 정부간 기능배분평가와 발전방향에 관한 연구」. 건국대학교 대학원 박사학위논문.
- 육동일. (2005). 지방자치계층구조 및 구역개편의 방향과 과제. 「지역개발논총」. 17. pp.42-72.

- 이규환, 이종수. (2004). 특정시 지위차등화와 행정특례모형 연구: 행정문화특성을 중심으로. 「지방행정연구」. 18(4). pp.75-102.
- _____. (2004). 대도시의 차등분권과 행정특례범위에 관한 연구. 「국토」. pp.100-113.
- 이동우, 이미영, 서연미, 하수정, 윤영모. (2013). 「지역통합·지방분권을 통한 상생적 국토·지역 정책방안 연구」. 국토연구원.
- 이병기, 김건위, 강인성. (2007). 「광역지방정부 역할 재정립 방안」. 한국지방행정연구원.
- 이용환, 오영균, 하혜수, 이재원, 홍준현, 채원호, 최진혁, 최영출, 정현미. (2005). 「인구 50만 이상 대도시 특례에 관한 경기도 대응방향 연구」. 경기연구원.
- _____. (2008). 「지방분권개혁의 전략과 과제(I)」. 경기연구원.
- 이원섭. (2017). 영국의 지역발전 정책 분권화와 분권협상. 「국토정책 Brief」. 625. pp.1-8.
- 이재성, 임승빈. (2004). 지방정부의 혁신역량 평가의 모델: 시론적 탐색. 「한국행정학회 학술발표논문집」.
- 이재현, 고승희. (2009). 광역경제권 구현을 위한 지방자치역량 강화 방안. 「한국지방자치학회 강연/강좌자료」.
- 이현우, 이미애. (2011). 지방행정체제 개편에 따른 지방재정의 변화. 「한국지방재정논집」. 16(1). pp.143-175.
- 임승빈. (2008). 자치행정 구역개편의 이론적 고찰과 광역지방자치단체의 위상. 「한국지방자치학회 토론회 자료집」.
- _____, 정충식, 윤지웅, 서재호, 서정섭, 손희준, 유태현, 조남욱, 오동석, 주운창. (2020). 「인구 100만 특례시 권한 발굴 연구」. 한국행정학회.
- 전국대도시시장협의회. (2017). 「자치분권 강화방안 및 대도시 특례모델 연구」. 한국지방자치학회.
- _____. (2020). 「인구 50만 이상 대도시 특례에 관한 연구」. 한국지방자치학회.
- 전국시도지사협의회. (2009). 「시·도의 법적 위상에 관한 연구」.
- 정순관. (2001). 지역협력을 위한 광역행정과 광역권의 관리방안: 광양만·진주권을 중심으로. 「지방정부연구」. 5(3). pp.129-153.
- 정용덕. (2002). 「중앙-지방간 사무재배분 원칙의 정립과 지방이양대상 권한 및 사무발굴을 위한 연구」. 한국행정학회.
- 정주택. (2003). 정부계층간 사무재배분사업의 개선방안. 「국회행정자치위원회 연구보고서」.
- 정재욱. (2001). 「한국 자치행정실무관리론: 이론과 실제」. 서울: 대명출판.
- 조석준. (1997). 「현대사무관리론」. 법문사.
- 조성호, 박우서, 한표환, 안영훈, 손상훈, 이현우. (2008). 「행정구역 개편의 평가와 대안제시에 관한 연구」. 경기연구원.
- _____. (2009). 「지방행정체제 개편 논의에 대한 진단과 분석」. 경기연구원.

- _____, 김익식, 안영훈, 이기우, 임승빈. (2009). 「중앙과 지방간 사무재배분 방안」. 경기연구원.
- _____. (2010). 「광역지방자치단체 역량 강화방안 연구」. 경기연구원.
- _____, 정영수, 정창호, 곽용신. (2010). 「지방행정체제 개편에 대비한 주요 쟁점 및 대응전략」. 경기연구원.
- _____, 이현우, 신종호. (2010). 「분권국가 구현을 위한 지방정부의 자치역량 강화방안」. 경기연구원.
- _____, 송상훈, 이용환, 라휘문, 오희환. (2011). 「대도시 행·재정 특례의 평가와 대안」. 경기연구원.
- _____, 신원득, 조용래, 이현우, 최성환, 오재호, 최준규, 이관형, 이기우, 정순관, 박상우, 신용식, 신원부, 문영훈. (2018). 「新정부의 지방분권 추진방향과 대응전략」. 경기연구원.
- 주재복, 손화정. (2016). 「지방자치단체 종류별 사무 예시 보완」. 한국지방행정연구원.
- 최길수. (2005). 지방분권시대에 있어서 자치역량개발에 관한 연구: 종합적 접근. 「한국거버넌스 학회보」. 12(1). pp.141-165.
- 최봉기. (2014). 「지방정부의 자치역량강화」. 대구: 계명대학교출판부.
- 최영출. (2005). 외국의 단층자치단체 비교분석: 영국, 캐나다, 뉴질랜드를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」. 16(3). pp.251-276.
- _____. (2014). 민선 20년 광역지방자치단체 출범과 과제. 「지방행정」. 63(729).
- 최진혁. (2008). 주요 선진국의 광역경제권 전략: 경제발전을 위한 광역지방자치단체의 구상. 「한국 지방자치학회 학술대회 자료집」.
- 최창호. (2001). 「지방자치학」. 삼영사.
- 통계청. (2015). 「인구주택센서스」.
- _____. (2019). 「전국사업체조사보고서(2018년 기준)」.
- 하동현. (2017). 일본 지방분권개혁의 성과와 한계: 자치입법권을 중심으로. 「국정관리연구」. 12(3). pp.197-226.
- _____, 조광호. (2019). 일본 지정도시 제도의 특성분석을 통한 '특례시'에의 함의 검토. 「한국지방 행정학보」. 16(1). pp.227-251.
- 하혜수. (2008). 광역경제권 구축을 위한 지방분권의 추진방향. 「한국사업기술재단 심포지움자료」.
- _____. (2008). 지방행정체제 개편의 추진전략 및 체제. 「한국지방자치학회 학술대회」.
- 한국토지주택공사. (2020). 「도시계획 현황」.
- 행정안전부. (2006). 「사무구분체계 개선방안에 관한 연구」. 한국지방행정연구원.
- _____. (2020). 「지방자치단체 행정구역 및 인구현황」.
- _____. (2020). 「지방자치단체 예산개요」.
- _____. (2020). 「지방세통계연보」.
- 홍준현. (1997). 「지방행정계층 조정과 행정구역 개편 방안」. 한국행정연구원.

〈해외 자료〉

- Clark, J.S. (1961). *Toward National Federalism, The Federal Government and the Cities: A Symposium*. George Washington University Press.
- CECI. (2012). *Capacity Building: A Driving Force for Local Governance*.
- European Union. (2004). *Strengthening Regional and Local Democracy in the European Union*. Committee of Regions.
- Keles, Rusen. (1994). *Restructuring in Local Government: Europe and Turkey*. 「Turkish Public Administration Annual」. 20. pp.23-25.
- Lepik, Katri-Liis. (2009). *Euroregions as Mechanisms for Strengthening Cross-Border Cooperation in the Baltic Sea Region*. 「Trames」. 13(3). pp.265-284.
- Musgrave, Richard A. (1998). *Who Should Tax, Where, and What?*. 「International Library of Critical Writings in Economics」. 88. pp.63-80.
- McLure JR., Charles E. (1983). *Tax Assignment in Federal Countries*. Canberra. In: Center for Research on Federal Financial Relations and International Seminar in Public.
- Oates, Wallace E., (1977). *An Economist's Perspective on Fiscal Federalism*. Wallace E. Oates. ed. *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington; Lexington Book.
- OPM. (2003). *Capacity Building in Local Government : Research on Capacity Building Needs*. Republic of Indonesia.
- UCLG. (2015). *Strengthening Decentralized Cooperation in a Post-2015 setting: Strengthening Solidarity among Territories*. <http://www.rabet2013.uclg.org>
- UNDP. (1998). *Capacity Assessment and Development*.
- UNDP. (2010). *Local Governance, Peace Building and State Building in Post-conflict Settings*. 「UNDP Discussion Paper」.
- UNFPA. (2003). *UNFPA's "Support to National Capacity Development Achievements and Challenges"*. 「Evaluation Report」. 20.
- Venture Philanthropy Partners. (2001). *Effective Capacity Building in Non-profit Organization*.
- Wollmann, Hellmut. (2004). *Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organizations*. 「Local Government Studies」. 30(4). pp.639-665.

Wollmann, Hellmut. (2012). Local Government Reform in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, conflicting and Complementary Developments. 「Local Government Studies」, 38(1). pp.41-70.

Wright, D. (1982). Understanding Intergovernmental Relations. Brooks/Cole Publishing Company.

Abstract



The purpose of this study is to develop of administrative theory for the large cities in Korea. This study is the long-term subject. I analysed three other fields in this first year. Fields are ① To develop the model of the large cities' standards ② To extract the features of the large cities' administrative needs through analyzing civil appeals, ③ To establish the criteria for devolution between the large cities(over 500,000 citizens) and the spacial case cities(over 1,000,000 citizens) which are defined by Korean law.

The first field ; the hierarchy of cities is only settled by population and area in Korea. So many cities have disputed these standards and have insisted on their standards for including their cities. Therefore, I have checked many valuables and developed the model for selection.(see 50th page in detail)

The second field : the number of civil appeal is not correlated by cities' scale but density and the linear equation turned up as "the numbers of civil appeal = 5.13*population-3.9e". The slop of the civil appeals' number is steepen to the large cities(see 71st page in detail)

The third field : the criteria of devolution to the special case city has to be distinguished from the large city. But it is difficult to make the criteria actual situations. For the purpose of solving these problems, I set up the ideal type of devolution deals firstly(see 104th page in detail), and then set up the actual model in fields.

For future study, I will review the urban planning, urban space theory and developing theory.

Keyword : the large city, the special case city, devolution deal, administrative needs

| 저자 약력 |

박상우

행정학박사

수원시정연구원 도시경영연구실 연구위원(현)

E-mail : drpeking@suwon.re.kr

주요 논문 및 보고서

「남북 지방행정체계 비교연구」 (2019, 수원시정연구원)

「기초자치단체 조달행정체계 구축에 관한 연구」 (2018, 수원시정연구원)

「청춘도시 수원 2045 기본계획 수립」 (2018, 수원시정연구원)

「민선7기 수원의 비전과 전략 모색」 (2018, 수원시정연구원)

「수원시 회의체계 개선 방안 연구」 (2018, 수원시정연구원)

이현경

경영학박사

수원시정연구원 도시경영연구실 위촉연구원

E-mail : hkleee@suwon.re.kr

주요 논문 및 보고서

「수원시 공공투자사업의 합리적 결정체계에 관한 연구」 (2021, 수원시정연구원)

「수원시 친환경 아토피 특성화학교 효율적 운영을 위한 연구」 (2021, 수원시정연구원)

「수원시 공공기관 임금체계 개선방안 연구」 (2020, 수원시정연구원)

