

| SRI-전략-2024-09 |

특례시제도의 형성과 향후 과제

The Theories Development of Special Case City System and Future Works

박상우

연구요약

연구목적

- 본 연구의 목적은 특례시 제도를 발전적으로 정착시키기 위한 논리적 기반을 구축하는데 있음
 - 제도화가 이루어지기 위해서는 그 대상에 대한 개념과 정의 그리고 이를 바탕으로 하는 이상적 내지 이념형적 모형이 정립되어야 하며 이를 구상화(具象化)하는 방법과 절차가 마련되어야 함
- 이론적 기반을 형성하기 위해서는 특례시를 정의하는 것을 시작하여 그 역사성을 살펴보고 그 과정에서 발생한 문제점을 점검하여 이를 극복하기 위한 근원적 해결의 방향성을 살펴보는 것을 하부적인 목적으로 함
- 이상의 목적을 달성하기 위한 하부적인 목표는 다음과 같음
 - 첫째, 현행 특례시 제도의 현황을 분석함
 - 둘째, 국가와 지방자치단체의 기능을 분석함
 - 셋째, 대도시 제도의 형성과 문제점을 분석함
 - 넷째, 특례시 제도의 완성모형을 구상 함

주요 내용 및 결과

- 제도적으로 특례시라 함은 특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 100만 명 이상의 도시를 의미함
 - 「지방자치법」 제198조 제1항에서는 특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상의 도시를 “대도시”라고 하고 “관계 법률로 특례를 둘 수 있다.”고 규정
 - 특례시의 조건은 자치단체의 종류상 시·군·구에 속하고 인구가 100만 명 이상이어야 함
 - 특례시 운영의 성격은 광역시와 같은 포괄적 권한 이양이 아닌 사무위주의 국소적 권한 이양
- 특례시의 한계 : 상대적이기는 하나 포괄적 위임을 전제로 하는 광역시와 달리 국소적 사무특례 위주로 제도화됨에 따라 물리적 한계와 다양성의 한계, 운영상의 한계를 내포하고 있음

- 물리적으로 지방 사무 약 10,000여 개 중, 광역단체 직접처리사무는 3,200여 개인데 이중 특례시가 직접처리 가능한 사무(사무특례)는 약 20여 개에 불과해 추후 특례사무가 증가할 경우 이를 법제화하는 데에는 한계
 - 다양성의 한계로 특례시마다 처한 입장이 다른 만큼 각기 요구하는 특례가 다를 수밖에 없는 데 이를 모두 입법화 과정을 거친다면 입법의 낭비를 초래
 - 운영상의 한계로 전술한 물리적 한계와 다양성의 한계를 극복하기 위한 일환으로 현행 「지방자치법시행령」에서는 광역직접사무와 국가가 광역에 위임한 사무를 시·군·구가 도지사와의 협의에 의해 도 사무를 이양할 수 있도록 하였으나 특례시는 조문의 자구 상 이용할 수 없음 - 시·군이 요구하는 사무는 실제로 도 사무이므로 현 시행령에는 도지사-시장 간 “특례협의회의”(제121조), 행안부장관 주관 “특례심의위원회”(제122조)를 통해 도 사무 내지 권한을 도 조례를 통해 이양할 수 있도록 되어있음
 - 각각의 개별법을 수정에서 오는 한계를 극복할 수 있는 방법은 소위 “일괄이양법”을 통해 국회의 심의를 받는 방법과 (가칭) “특례시 특별법”을 추진하는 방법이 있으나 본질적으로 물리적 한계와 다양성의 한계를 극복할 수 없음
- 특례시 제도의 법리적 문제점 : 법리적 위계의 문제와 법과 법 간 괴리의 문제가 발생하고 있음
- 사무특례 위주로 법체계가 정비되는 과정에서 「지방자치법시행령」 별표4에는 “인구 100만 이상의 시가 직접처리할 수 있는 도의 사무” 별표3에는 인구 50만 이상 도시 사무가 명시되어 있는데 이는 각개 사무가 개별법에 의해 국회를 통과한 법을 시행령의 별표로 기속할 수 있는가 하는 법 위계체계에 관한 논란, 해석과 관련한 “열거인가 예시인가”에 대한 논란이 있음
 - 제198조(대도시 특례) 조항에서 인구소멸이 우려되는 “군”까지 언급이 되는 것이 체계에 맞는 것인지에 관한 문제임 (기초단체 단어 불인정)
 - “기초단체”라는 용어가 「지방자치법」 상 법률용어가 아니고 시·군·구를 통칭하는 학술 또는 통상 용어이다 니, 시와 군 그리고 구가 성격적으로 각기 다름에도 불구하고 “하나의 자치단체의 종류”로 묶여 입법과정에 혼란을 가중
 - 「지방분권균형발전법」 제59조(특례시사무특례)에서 명시한 사무와의 불일치
 - 별표4호에는 「지방연구원법」에 의한 연구원 립이 명시되어 있으나 「지방분권균형발전법」 제59조에는 명시되지 않아 통일성이 없으며 「지방연구원법」 개정으로 대도시도 설립이 가능함으로 별표3으로 옮겨야 함

- 현행 특례시 제도란 시·군·구의 지위를 갖는 인구 100만 명 이상의 도시에 사무 및 기구·정원에 대한 특례를 부여하는 제도임

 - 사무에 대한 특례는 「지방분권균형발전법」 제59조(특례시의 사무특례) 및 이와 연계된 개별법, 「지방자치법시행령」 제10조와 연계된 별표4에 명시
 - 기구에 대한 특례는 「지방분권균형발전법」 제60조(특례시의 보조기관)에 의한 “제2부시장” 설치권한이 있으며 정원에 대한 명시는 「지방자치법시행령」 제10조와 연계된 별표4 제8호에 의한 5급 이하 직급별·기관별 정원과 「지방자치단체의 행정기구와 정원 등에 관한 규정」 별표3에 의한 인구수에 의한 직급·정원이 있음
 - 재정에 대한 특례는 별도로 없으며¹⁾ 의회에 대한 특례도 없음
 - 특례시라는 명칭 부여 이외에 어떠한 실질적 특례가 없음으로 소위 “특례시 지원 특별법” 형태의 입법추진이 있음
- 현행 인구수 기준에 의한 특례시 제도는 수정이 불가피할 수밖에 없는 재해석의 현실론적 필요성이 존재함

 - 인구의 수도권 집중에 따른 시대적 흐름과 인구감소시대의 시대적 상황이 인구만으로 특례시를 선정해야 하는가에 대한 깊은 고민이 필요
 - 현재 창원시의 인구는 2024년 4월 말 기준 외국인 제외 인구 100만 명을 겨우 넘고 있으며²⁾ 지속적인 감소 추세로 머지않아 100만 명 미만이 됨. 이럴 경우 창원이 그동안 추진하였던 해양관련 특례시 특례사무 및 제2부시장 폐지 등 많은 권한을 방치해야 함
 - 반면 화성시는 2023년 12월 인구 100만 명을 돌파하여 2025년도에는 특례시 지위를 확보하게 됨
 - 인구수만이 특례시 선정의 유일한 조건이라면 주택가격으로 인해 인구 유입이 제한되는 성남시, 인구가 5만 명 이하인데도 시의 자격을 유지하는 태백시, 계룡시의 문제는 어떻게 해결해야 하는가에 대한 문제점이 발생함
- 국가행정전달체계의 관점에서 광역시 제도에 대한 재검토가 필요한 시점에 도달하였으며 이를 대체할 지방체계로서 특례시 제도를 검토할 필요가 있음

 - 광역시 제도는 국가 성장의 지역거점을 확보한다는 명분하에 설치되었으나 선진국에 진입한 현 시점에서는 시대적 소명을 다 했다는 평가

1) 「지방분권균형발전법」 제61조(대도시에 대한 재정특례)가 있으나 특례시가 아닌 대도시에 도세 징수액의 10% 범위 내에서 교부할 수 있도록 되어 있으나 실제로는 「지방세기본법시행령」에 의해 3% 교부

2) 내국인 약 1,04,500명 외국인 약 20,000명 합 약 1,020,000만 명 규모임

- 현재 서울특별시와 세종특별자치시까지 포함하면 8개로 서구의 경우 수도와 독립시를 포함해 2~3개 수준인 것에 비하면 지나치게 많아, 향후 새로운 국가정책수요로 인한 광역시 지정이 이루어진다면 과잉 상태가 될 수 있음

- 남한의 96배의 영토를 가진 중국의 경우도 직할시는 베이징 포함 4개시에 불과함

□ 특례시 제도는 국토의 균형적 발전을 기반으로 도시경쟁력 확보와 주민복지 제고를 목적으로 도시의 특성에 부합하도록 기능과 사무에 대한 권한과 책임을 부여하는 것으로 재 정의할 필요가 있음

- 우선 가치적 측면에서 제도적으로 나타난 것은 헌법은 제117조에 “주민의 복리”이며 지방행정체계는 국가행정체계의 하부단위로 인식한다는 전제하에 과거 “국토의 균형적 발전”이라는 가치를 지향하고 있는 반면 21세기 이후 강조되는 “주민주권론”과 “도시경쟁력이 국가경쟁력이다.”라는 가치 간에 충돌을 최소화하는 기제로서의 특례시를 지향해야 함

- 광역시보다 인구가 많은 기초단체인 도시에 광역시만큼의 권한을 부여하지 않는다는 것은 특례시 주민이 재정적, 정치적 차별을 받는다는 차별의 문제를 해결해야 함

- 동일한 자치단체를 대도시, 특례시로 명명하여 한정적 권한을 주고 동일한 지위를 가진 기초단체를 서열화하거나 “인구”만을 절대의 기준으로 특례시를 선정함으로써 특례시는 원하지 않는 갈등에 서게 되며 이를 조장하는 기제를 찾아 없애야 함

- 광역과 기초의 기능을 동시에 수행하는 세종시는 국가정책에 의해 정치적으로 결정되었다는 사유로 인구 40여만 명이지만 광역의 권한을 부여한다면 국민인 주민 위에 존재하는 최상의 국가가치가 따로 존재한다는 것이며 대도시의 주민은 역차별의 영역에 존재하는 논리가 성립

□ 특례시는 지방에 대한 전통적 가치와 현대적 가치를 융합하고 주민의 복리를 증진하기 위한 기제를 중심으로 지방의회와 행정체계를 개선하고 국가와 지방자치단체의 기능과 권한을 재배분함으로써 국가성장의 신 동력원으로 기능을 담아야 함

- 주민의 복리를 충족할 최소한 근거 확보 : 대도시의 인구의 밀집으로 인해 자연재해뿐만 아니라 가스폭발, 시설물붕괴, 화재, 추락사고 등의 인적재난이 빈번히 발생하고 있으나, 권한 및 예산의 한계로 그 대응에 한계를 극복

- 미래형 지방행정체계 구축의 방향 : 산업화 시대에 형성된 광역시는 지역거점도시로서의 역할 감소, 인구 증력의 감소에 따른 지속적인 청년층 수도권 유입, 도의 형해화와 지역정체성 저해, 대도시의 광역시 추진으로 인한 주변 자치단체와의 갈등 등 많은 문제가 노정됨

- 도시성장동력 확보 : 자율성과 책임성 그리고 규모의 경제를 실현하기 위해서는 ‘동일한 계층에 동일한 권한을 부여’하는 전근대적인 방식보다는 행정수요에 따라 권한과 책임을 넓게 부여하는 것이 시대적 조류를 반영하는 것이며 자치의 본원적인 의미를 구현

- 현 특례시 제도가 발전적으로 안착하기 위해서는 단기적으로 「지방자치법」자구 수정부터 특례시 선정의 기준 및 시간적 물리적 조건 개선, 입법권, 인사/조직권, 재정제도 개편 등이 필요함
- 특례시는 「지방자치법」 제198조 제2항 제1호에 “대통령령으로 정하는 기준과”이라는 자구가 없으므로 각각의 법을 개정해야 함으로 아래와 같이 제3항의 자구수정을 할 필요가 있음

표 1 | 「지방자치법」 제198조 제3항 자구수정(안)

현행	개정(안)
제198조(대도시 등에 대한 특례 인정) ① ~ ② (생략) ③ 제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시와 제2항제1호에 따른 특례시의 인구 <u>인정기준은</u> 대통령령으로 정한다.	제198조(대도시 등에 대한 특례 인정) ① ~ ② (현행과 같음) ③ ----- <u>인정기준과 특례사무 인정절차</u> 는 대통령령으로 정한다.

- 인구수의 변화, 환경의 변화 등으로 특례시 자격이 지금과 같이 인구수만 고려해 「지방자치법시행령」 제118조에 의해 2년 유예하는 것은 재고해야 하며 일본과 같이 도시의 기능과 재정상황 등을 분석해 지정시를 건의하고 주변 자치단체 통폐합, 주민설명 및 재정분석 그리고 국가, 광역 등과 수차례에 거친 협의를 통해 이양사무를 결정하는 방식이 바람직함
 - 특례사무도 「지방자치법」이 아닌 「지방자치시행령」에 의해 별표의 형식을 취하던가 별도의 협약서에 의해 수행할 필요
- 선정방식 개선 : 현행과 같은 인구수에 의한 특례시 지정보다는 다양한 행정수요를 감안해 특례시 선정을 할 필요가 있음
 - 일본의 경우도 지정시의 요건을 도시의 여건에 맞추어 80만 명에서 70만 명으로 유연하게 조정하는 등(구마모토시) 선정의 방식을 달리하고 있음
 - 시행령에 다양한 변수를 고려한 구체적인 기준을 규정하여 선정하는 방식을 고려할 필요가 있으며 개별시의 특례사무도 항구적인 것이 아니라 그 도시가 필요한 시간을 정하고 그 기간이 경과하면 다시 도로 환원하는 시한제로 해야 함

표 2 | 시행령에서 구체적 기준을 규정하는 방식

지방자치법 시행령 제000조(특례대상도시 지정의 기준) 법 제198조 제2항 제2호에 따른 특례대상도시 지정의 기준은 별표00과 같음

[별표] 00. 특례대상도시 지정의 기준

- 인구기준: 주민등록인구 기준 50만명 이상일 것
- 인구밀도: 도시지역 인구밀도 2,000명/km² 이상일 것
- 주간인구: 주간인구지수 수도권 100% 이상, 비수도권 98% 이상일 것
- 유동인구지수 100% 이상일 것
- 면적: (1안) 100km², (2안) 200km²
- 사업체 비중이 해당 도의 30% 이상일 것
- 해당 도의 도청 소재지일 것
- 재정능력: 재정자주도 60% 이상일 것
- 기타 요소: 외국인 수, 종업원 300인 이상 사업체 수 등을 고려할 수 있음

표 3 | 분권협약의 내용에 따른 사무배분 별표 형식

지방자치법 시행령 제00조(사무특례) 0000법 제00조 제00항에 따른 분권협약서에 따라 정해진 사무특례의 내용은 [별표]와 같다.

[별표] 4. 사무특례의 내용

지방자치단체	추가로 인정되는 특례	법00조에도 불구하고 인정되지 않는 특례
1. 000시	1. 2.	1. 2.
2. 000시	1. 2.	1. 2.

- 입법권 : 도시계획승인권한, 중규모 개발사업, 도의 요식행위가 빈번한 사무 등을 중심으로 조례 권한을 확대할 필요

 - 도시계획 승인권한은 계획고권 차원에서 반드시 확보 : 현행 법체계상 “계획고권”에 대한 인정은 매우 어려우나 「도시계획법」에 도입될 수 있도록 전략을 강구해야 함
 - 조례를 다루는 지방의회의 의정지원체계 역시 개선되어야 함
- 인사/조직 : 주민의 복리 증진을 위해 특례시는 최소한 3급 구청장과 4급 부구청장 2명제가 시행되어야 하며 장기적으로는 1급 부시장제가 필요
- 재정권 : 용이성과 적법성을 고려할 때 조정교부금을 확대하는 방안과 징수교부금을 확대하는 방법이 효과적임

- 법적 측면에서는 도세징수교부금을 확대하는 것이 가장 효과적임 : 「지방분권균형발전법」 제61조에는 대도시에 대한 재정특례로 10% 범위 내 징수교부금을 부여할 수 있으나 「지방세 기본법시행령」에 의해 3%만 지급하고 있는 현행 규정 개선
- 조정교부금을 현행 47%에서 특례시분 신설하여 67%로 상향 : 2022년 자치단체별 기준재정 수요가 특례시의 수요액은 1조 2,711억 원 규모로 대도시와의 구간이 가장 크므로 현행 대도시와 같은 구간적용(47%)이 아닌 특례시 구간 신설이 필요

주제어: 대도시, 특례시, 지방분권, 사무특례

차례

제1장 서론

제1절 연구의 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	6

제2장 특례시 제도 분석

제1절 특례시의 정의	11
제2절 특례시 제도 확대의 필요성	26
제3절 특례시 선정의 개선 방안	33
제4절 특례시 행·재정·사무 특례	68
제5절 특례시 특례제도의 운영과 법제화	94

제3장 국가와 자치단체의 기능

제1절 국가와 지방	115
제2절 자치단체의 자치권 실태 분석	128
제3절 자치단체의 자치권 확보 방향	157

제4장 대도시 제도의 형성과 문제점

제1절 대도시 제도의 역사적 전개	165
제2절 특례시 제도의 등장과 논의	170
제3절 대도시 제도의 문제점	182

제5장 특례시 제도의 완성모형 구상

제1절 해외 제도 사례	191
제2절 특례시 제도설계의 방향성	222
제3절 향후 연구 방향	229

표 차례

표 2-1 4대시 연찬회 분야별 특례 건의 대상	14
표 2-2 지방분권위원회에 요구한 수원시 및 창원시 특례 건의 사무 ...	15
표 2-3 전문가들이 제시한 주요 기능에 따른 대도시 분류	30
표 2-4 특례시 선정 기준관련 정치권 입장	33
표 2-5 박형준의 특례시 제도 개선방안 주요내용	34
표 2-6 「지방자치법」 개정안(정부안) 비교	36
표 2-7 도시별 재정규모	38
표 2-8 정령지정도시의 요건	39
표 2-9 특례시 지정 조건으로 제기된 요인들	40
표 2-10 대도시 인구밀도	45
표 2-11 도시별 주간인구와 유동인구	48
표 2-12 우리나라 외국인수와 비중	49
표 2-13 도시별 사업체와 종업원 수	50
표 2-14 도시별 대기업 사업체와 종업원 수	51
표 2-15 도시별 인허가처리건수	52
표 2-16 연도별 인허가처리건수 변화 추이	53
표 2-17 대도시 행정구역 면적, 도시지역 면적 및 비율	55
표 2-18 도시별 자동차 수	56
표 2-19 대도시의 경제활동 거점 요소	57
표 2-20 대도시 재정력	59
표 2-21 인구수와 검토 요소와의 상관관계	60
표 2-22 특례시 선정 충족 요건	63
표 2-23 기준요건 충족제에 의한 시뮬레이션 결과	65
표 2-24 점수제 기본 기준	65
표 2-25 점수제에 의한 5개 가중치	66
표 2-26 점수제에 의한 시뮬레이션 결과	67
표 2-27 「자치법시행령」 별표3 및 25개 개별법에 의한 101개 사무 목록 ...	68
표 2-28 인구 100만 이상 특례시 주요 특례 사무	70

표 2-29 창원시 적용 특례사무	70
표 2-30 2021년 예산 기준 자치단체 유형별 재정 규모 및 자원 구조 ..	73
표 2-31 지방행정체제개편추진위원회의 대도시 특례의 심의기준 ..	76
표 2-32 분권위원회 대도시 특례판단기준 사례	79
표 2-33 도시 사무특례 판별을 위한 적용기준	81
표 2-34 일본의 사무배분 분야	82
표 2-35 프랑스 광역정부와 도지방정부 및 기초정부간 사무배분 현황 ..	83
표 2-36 시·도와 100만 대도시 간 사무재배분 분석모형	90
표 2-37 중앙·도 및 특례시와 대도시 사무 판별 기준	91
표 2-38 사무조사표	91
표 2-39 특례시/대도시 사무 최종 판별표	92
표 2-40 소하천정비 종합계획 수립(경기도 예)	92
표 2-41 (가칭)특례시 지원 특별법 주요 조문	101
표 2-42 시행령에서 구체적 기준을 규정하는 방식	108
표 2-43 행정안전부장관이 세부내용을 고시하는 방식	109
표 2-44 특례시의 지정절차에 관한 시행령 예시	109
표 2-45 특례시의 지정에 관한 결정 법률안	110
표 2-46 분권협약에 따른 특례시에 대한 사무의 추가특례	111
표 2-47 분권협약의 내용에 따른 사무배분 별표 형식	111
표 3-1 정부 기능 분류 체계	118
표 3-2 정부 BRM 기준 국가와 지방정부 간 업무관계	124
표 3-3 안영훈의 지방분권 핵심요소 및 비교틀	129
표 3-4 자치권 수준에 대한 인식론적 분석틀	131
표 3-5 지방자치관련 주요 개별법령	133
표 3-6 특별지방행정기관 현황(2019년)	141
표 3-7 국가의 배타적 사무 비교	144
표 3-8 지방자치단체 사무 유형별 경비부담	150
표 3-9 국가와 지방 간 사무구분 현황(2019년도 기준)	151
표 3-10 5개 분야에 대한 수준 비교표	154
표 3-11 분야별 자치재정권 확보 추진 과제	161

표 4-1 2019 「지방자치법」 개정안 신규 대조	172
표 4-2 특례시 선정 기준에 대한 입장	173
표 4-3 2020년 「지방자치법」 개정안(정부안) 비교	174
표 4-4 「지방자치법」 개정안 정부안과 국회의결안 비교	175
표 4-5 해외 대도시 특례 연구	176
표 4-6 인구 50만 이상 대도시 특례 연구	177
표 4-7 인구 100만 이상 대도시 특례 연구	177
표 4-8 개별 자치단체의 100만 이상 대도시 특례 연구	178
표 4-9 성남시 용역 과정에서 사용된 지표들	180
표 4-10 특례시 재정보전 방안	187
표 5-1 일본의 지방자치단체의 종류	192
표 5-2 도시별 대도시 지정요건 및 특례	193
표 5-3 정령지정도시의 이행연도일과 지정 명령	194
표 5-4 중핵시 지정요건 개정 내용	195
표 5-5 현에서 이양되는 주요 사무	195
표 5-6 세·재정상 특례의 개요	198
표 5-7 일본 지방자치법에서의 대도시 특례	201
표 5-8 사무권한이양의 협의 대상 사무 수	210
표 5-9 사무권한이양의 현시 협의 결과(사무수)	210
표 5-10 사무권한이양의 현시 협의 결과(항목수)	211
표 5-11 사무처리의 특례에 관한 조례 등에 의거한 사무권한	211
표 5-12 사회복지에 관한 사무 이양 예시	212
표 5-13 법령 임의 사무 예시	212
표 5-14 요강 등에 관한 사무 예시	213
표 5-15 사무처리 특례에 관한 조례 등에 근거한 이양사무	213
표 5-16 시정촌 합병의 장점과 단점(총무성)	215
표 5-17 일본의 헤이세이 합병 특례(총무성)	215
표 5-18 행정권한의 이양	219
표 5-19 특례시의 지정절차에 관한 시행령 예시	224
표 5-20 특례시 신청 도시의 선정 모듈의 예시	224

표 5-21 분권협약의 내용에 따른 사무배분 별표 형식	225
표 5-22 시행령에서 구체적 기준을 규정하는 방식	225
표 5-23 특례시 재정확충 방안	227
표 5-24 재정이양효과 분석(2021년 기준)	228
표 5-25 (가칭)특례시 지원 특별법 주요 조문(대도시연구원협의회안) ..	231
표 5-26 일본 지방자치법 252조의 24	234

그림 차례

그림 2-1 총인구 및 인구성장률(1960년~2067년)	37
그림 2-2 대도시 인구밀도	46
그림 2-3 행정구역/도시지역 기준 인구밀도	62
그림 2-4 대도시 공무원 현황(2019년 기준)	71
그림 2-5 2021년 본예산(일반회계) 기준 자치단체 유형별 재정규모 ...	74
그림 2-6 정부 간 세출 비중	74
그림 2-7 인식론적 개념 구상화	87
그림 2-8 특례시/직통시 모형	95
그림 4-1 특례시/직통시 모형	170
그림 4-2 인구 100만 준광역형 모델	171
그림 4-3 5대 도시 건의문과 지방자치발전위원회 대도시 정책(안) ..	172
그림 5-1 CA별로 이양한 권한 비교	217
그림 5-2 특례사무 협의 절차	222
그림 5-3 행정구 국/부구청장제 실시	226

제1장

서론

제1절 연구의 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제1장 서론

제1절 연구의 목적

1. 연구의 배경

- 2020년 12월 9일 「지방자치법」 전부개정안 의결로 “특례시”가 출범하였으나 그에 대한 이론적 기반과 역사성이 취약하여 제도로서 정립되기에는 많은 논의와 제도화가 필요
- 우선 특례시라는 명칭은 부여되었으나 이에 부합하는 권능이나 제도적 보장을 위한 근거가 취약함
 - 「지방자치법」 제198조(대도시에 대한 특례 인정) 제2항 제1호에는 “1. 인구100만 이상 대도시(이하“특례시”)”와 제3항의 “특례시의 인구 인정기준은 대통령령으로 정한다.”가 전부이며 이와 함께 제도화가 되기 위한 제도적 장치가 동시에 마련되지는 않음
 - 구「지방분권법」에서 표현한 “인구100만 이상 도시”는 현 「지방분권균형발전법」에서 “특례시”로 명칭이 변경되고 조항번호가 바뀐 것 이외에 달라진 것은 없음
 - 제59조 및 제60조에 특례시사무특례 13가지, 제60조의 보조기관 즉 제2부시장을 두도록 특례가 부여되어 있으나 이는 특례시 명칭부여 이전인 2013년 현행법에 모태인 「지방행정 체계개편에 관한 특별법」부터 존재하여 왔음
 - (구) 「지방분권법」 이외에도 개별 행정법에서 인구 100만 명 이상의 도시에 특례를 인정하는 조항은 다수 존재하고 있음 (예: 2021 이전 (구)「지방연구원법」 연구원 설치)
 - 「지방자치법」의 성격상 소수의 자치단체를 위한 세세한 근거를 마련할 수는 없으나 그 시행령과의 연계 및 타 법과의 연계성조차도 취약함
 - 제198조를 살펴보면 제2항 제1호에 규정된 특례시는 제2호에 “대통령령으로 정하는 기준과”이라는 자구가 없으므로 인해 각각의 개별법을 개정해야 하는 데 이럴 경우 1,500여 개에 이르는 행정법을 하나하나 개정해야 함
 - 반면 제2호에 의해 행안부 장관이 지정하는 시·군·구는 같은 법 시행령 제121조(특례협의회의) 및 제122조(특례심의위원회)에 규정된 위원회를 통해 약 10,000여 개에 이르는 지방 사무를 도와 협의에 의해 권한 이양이 가능

4 • 특례시제도의 형성과 향후 과제

- 특례요청사무의 98%는 국가사무가 아닌 도 사무이며 도 사무는 법제화 되어 있으므로 도가 조례에 의해 시·군에 재위임 또는 이양할 수 있는 제도를 시행령에 담고 있으나 현행법상 이를 활용할 수가 없음

□ 둘째, 역사적 취약성과 정책적 요소가 정치적 요소로 치환되므로서 정책수요를 기반으로 하는 지방행정의 왜곡 현상이 지속되고 있음

○ 특례시에 대한 연구는 약 10여 년 전, 2012년~2013년에 본격화되기 시작하였으며 그 연구의 대상은 선정기준과 행·재정특례에 주를 이루어 왔음

- 특례시의 선정 기준을 “인구”가 100만 명이상이 되어야 한다는 전제가 있었으며 추후 인구수 이외의 행정수요에 의해, 지역거점 상징성 등 여러 요소들을 제기함

- 특례대상도 초기에는 사무보다는 재정특례와 인사·조직에 집중한 결과 「지방자치법」 제2조에 규정된 시·군·구의 종류에서 벗어나는 위치를 점하는 데 논리가 집중되었으나 소위 “지방일괄이양법”이 실효를 보면서 사무권한 중심으로 관심이 분산됨

○ 한국의 대도시 정책이 지역거점 위주의 광역시 중심에서 집중되어 2002년 수원시가 인구 100만 명 이상의 기초단체가 되었음에도 한국의 대도시 정책이 이를 수용할 체계를 수립하지 못함에 따라 “광역시 논란,” “기초단체 서열화 논란,” “행정수요 상, 지역거점 상 특례시화 논란” 등 정치적 쟁점화가 지속되어 왔음

- 인구의 증가는 행정의 양적 팽창과 질적 복잡화를 수반하므로 해당 자치단체가 이를 뒷받침하기 위한 체계를 갖추어야 하는 정책적 요소이나 이를 제도화하는 과정에서 정치적 요소가 더 강해짐

- 광역시에 대한 근거 제도는 없으나 “인구 100만 명 이상”이 심리적 기준이었을 당시 수원시가 기초단체로는 처음으로 인구 100만 명을 돌파하여 광역시 승격을 추진하였으나 무산되었으며 울산광역시보다도 인구가 많아졌음에도 광역시가 되지 못함에 따라 광역시에 대한 기준 논란이 불거짐

- 「지방자치법」 상 시·군·구라는 같은 기초단체를 대도시, 특례시 등으로 서열화 한다는 것은 “동일한 단체에 동일한 권한”을 부여해야 한다는 법리와 동떨어진 운영을 해야 하는 부담감이 존재함

- 제21대 특례시 선정기준관련 법안이 10여건이 넘는 법안이 제출되었으며 그 기준으로 행정수요, 지역거점 등 여러 사유와 인수가 제기되었으나 결국 인구 기준만 적용하게 되었으며 아직도 특례시가 인구만으로 결정되어야 하는가에 대한 논란은 지속되고 있음

- 이러한 정치적 요인들은 주민들의 복리증진을 추구하기 위한 정책적 요소를 덮고 가치의 배분의 측면에서 접근하고 있어 지방자치 발전을 오히려 왜곡시키는 결과를 초래함

2. 연구의 목적

- 본 연구의 목적은 특례시 제도를 발전적으로 정착시키기 위한 논리적 기반을 구축하는데 있음
 - 제도화가 이루어지기 위해서는 그 대상에 대한 개념과 정의 그리고 이를 바탕으로 하는 이상적 내지 이념형적 모형이 정립되어야 하며 이를 구상화(具象化)하는 방법과 절차가 마련되어야 함
 - 본 연구에서는 개념·정의~이념형적 모형까지를 이론적 기반으로 간주하고 구상화 부분을 제도화의 과정으로 간주하고자 함
- 이론적 기반을 형성하기 위해서는 특례시를 정의하는 것을 시작하여 그 역사성을 살펴보고 그 과정에서 발생한 문제점을 점검하여 이를 극복하기 위한 근원적 해결의 방향성을 살펴보는 것을 하부적인 목적으로 함
 - 먼저 특례시를 정의함에 있어서 제도적 측면에서 “인구 100만 명 이상”이 특례시이나, 과연 인구만으로 “특례시 제도를 추진하는 목적에 부합 하는가?”에 대한 근원적인 문제도 이론적으로 논의되어야 함(인구수가 중요하다면, 광역시는 왜, 울산은 왜)
 - 둘째로 특례시 제도가 형성될 수밖에 없었던 역사적 맥락을 살피고 논의의 과정을 살펴보아야 함
 - 셋째로 “주민의 복리” 추구의 구현 방법으로 국가와 지방 그리고 하부단위로서의 특례시·대도시 제도에 대한 본질적인 논의가 이루어져야 함
- 특례시제도가 보다 안정적 착근을 위한 구상화(具象化)는 궁극적으로 특례시가 이루고자 하는 이념형적 모형을 도출하고 이를 제도화하는 전략이 논의되어야 함
 - 이념형적 모형은 궁극적으로 특례시가 추구하는 목적을 재정립하고 해외사례와 그간의 논의들을 정리하여 개발할 것임
 - 제도화 전략은 그간에 제시되거나 구상되었던 제도의 검토 특별법 구상안 등을 점검하고 특례시 제도가 보다 폭넓게 자리 잡고 원활하게 운영되는 방안을 모색하고 그 로드맵을 제시하고자 함
- 이상의 목적을 달성하기 위한 하부적인 목표는 다음과 같음
 - 첫째, 현행 특례시 제도의 현황을 분석함
 - 둘째, 국가와 지방자치단체의 기능을 분석함
 - 셋째, 대도시 제도의 형성과 문제점을 분석함
 - 넷째, 특례시 제도의 완성모형을 구상함

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

- 본 연구는 특례시 제도의 형성기부터 현재까지의 이론과 제도에 대한 분석을 바탕으로 향후 특례시 제도가 안착하는 것에 주안점을 둬서 이론분석, 제도분석, 사례분석을 기본으로 연구를 진행
- 이론분석의 범위
 - 특례시의 정의
 - 특례시의 필요성
 - 특례시 관련 연구 및 논쟁
 - 특례시의 사무특례
 - 국가와 지방자치단체의 기능
- 제도분석의 범위
 - 특례시·대도시 제도의 형성 과정
 - 특례시제도의 운영과 법제화 정도
 - 특례시·대도시제도의 문제점
- 사례분석의 범위
 - 일본의 특례시 선정과정
 - 영국 및 일본의 대도시 특례의 운영
- 모형구상의 범위
 - 특례제도의 당위성
 - 특례제도의 설계 : 의회, 조직·인사, 재정, 특례사무 등

2. 연구의 방법

□ 문헌분석

- 국가와 지방의 기능
- 특례시 및 대도시에 대한 논문 검토
- 「지방자치법」 등 관련 법령분석 : 내용 및 제·개정 사항
- 해외사례 검토

□ 실증분석 : 이상적인 특례시 선정모형의 개발

- 변수의 선정 : 상관분석
- 모형의 개발 : 절대모형과 상대모형
- 특례시 사무와 국가-지방간 사무배분 실태

□ 전문가 인터뷰

- 제도변천의 과정
- 일본 및 영국 분권제도의 이해
- 특례시 발전 방향성 의견 개진

제2장

특례시 제도 분석

제1절 특례시의 정의

제2절 특례시 제도 확대의 필요성

제3절 특례시 선정의 개선 방안

제4절 특례시 행·재정·사무 특례

제5절 특례시 특례제도의 운영과 법제화

제2장 특례시 제도 분석

제1절 특례시의 정의

1. 제도로서의 특례시

1) 현행법에서의 특례시

- 제도적으로 특례시라 함은 특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 100만 명 이상의 도시를 의미함
 - 「지방자치법」 제198조 제1항에서는 특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상의 도시를 “대도시”라고 하고 “관계 법률로 특례를 둘 수 있다.”고 규정
 - 제2항에서는 제1항의 대도시 특례 이외에 4종류의 시·군·구에 대해 “그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있다.”고 규정
 - 4가지의 시·군·구는 첫째, 인구 100만 이상 대도시(이하 “특례시”)로 제1호에 규정

「지방자치법」

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

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

1. 인구 100만 이상 대도시(이하 “특례시”라 한다)
 2. 실질적인 행정수요, 국가균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 **대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 시·군·구**

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

- 나머지 3 종류는 대통령령에 의해 행안부 장관이 지정하는 시·군·구로 실질적 행정수요, 국가균형발전 및 지방소멸위기 등 3가지 요인에 의해 선정된 자치단체임

- 법 형식상 특례시라는 명칭을 사용하고 그 권한에 대해서 독립조항으로 명시된 법은 「지방분권균형발전법」 임

- 본 법 제58조(대도시에 대한 사무특례) 제1항에서는 특별시와 광역시를 제외한 대도시의 종류를 인구 50만과 100만 명으로 나누고 특례를 부여할 수 있는 근거를 마련하고 있음
- 본 법 제59조(특례시의 사무특례)에서는 「지방공기업법」, 「건축법」 등 관계 법률의 규정에도 불구하고 13개 사무에 대한 특례를 인정
- 본 법 제60조(특례시 보조기관)에 의한 제2부시장제 운영
- 독립적이지는 않으나 「지방자치법시행령」 제10조에서는 특례시가 아닌 “인구100만 이상의 대도시”라고 명시하고 이에 따른 별표4에 「지방분권균형발전법」 제59조에 명시된 특례를 중심으로 8개 사무를 열거
 - 「지방분권균형발전법」 제59조에 열거가 되지 않은 특례는 1개임
 - 별표4의 4호는 특례시에 연구원 설립권한을 특례로 부여하였으나, 이는 「지방연구원법」 개정으로 인구 50만 이상 대도시도 가능함으로 특례시 특례가 이미 아님
- 그 외의 개별법에서는 「지방분권균형발전법」 제59조와 연계되어 개별법에 특례시를 명시된 경우도 있으나 특별법 우선에 의해 기존 법안을 제척하는 방식으로 유형
 - 「비영리단체법」 제4조는 “시·도지사나 특례시의 장은 그 등록을 수리하여야 한다.”고 특례시를 명시하고 있으며 그 이하 조항에서도 “특례시” 명칭사용

2) 제도적 차원에서의 특례시의 의의

- 특례시의 조건은 자치단체의 종류상 시·군·구에 속하고 인구가 100만 명 이상 이어야 함
 - 「지방자치법」 제2조(지방자치단체의 종류) 제1항 제2호의 시·군·구의 지위를 가지고 있어야 함
 - 제1호에 규정한 특별자치시·광역시·특별시 등은 해당이 안 됨
 - 인구는 반드시 100만 명 이상이 되어야 함
 - 같은 법 시행령 제118조에 의하면 주민등록 인구와 신고된 재외동포 및 등록외국인 수가 100만 명을 2년간 유지해야 함
- 특례시 운영의 성격은 포괄적 권한 이양이 아닌 사무위주의 국소적 권한 이양
 - 현행법상으로는 특례시는 오로지 인구에 의해서만 될 수 있어 면적을 고려하는 대도시와는 달리 인구에 한정함
 - 대도시는 인구가 30만 명이어도 면적이 1,000km²가 넘으면 대도시로 간주 (「지방분권균형발전법」 제58조 제1항)

- 특례시에 대한 명시는 인구 100만 이상이라는 문구 이외에 다양한 제도가 존재하지 않으며 사무특례에 대해 국소적으로 명시되어 있음
 - 대도시의 경우에는 「지방자치법시행령」 제71조에 의한 조직운영, 「지방재정법」 제29조에 의한 조정교부금 배분 등 다양한 제도가 존재
 - 「지방자치법」 제3조 제3항에 의한 일반행정구 설치, 제14조 제1항 제2호에 의한 대도시의 사무배분, 제21조의 주민감사 청구 인원(200명) 명시 등
- 결론적으로 특례시는 시·군·구의 지위로 인구 100만 명 이상 도시가 대도시제도를 바탕으로 제2부 시장 및 개별법에 의한 지방채발행 한도 증액 및 인허가 권한 위주의 약간의 특례사무권한이 부여된 기초자치단체라고 할 수 있음
 - 대도시제도 역시 1988년 「지방자치법」전부개정안에서 “인구 50만 명의 도시”로 시작하여 2004년 개정에 의해 공식적 명칭이 부여됨

2. 특례시제도의 제도적 한계

1) 물리적 요인

- 특례시는 상대적이기는 하나 포괄적 위임을 전제로 하는 광역시와 달리 국소적 사무특례 위주로 제도화됨에 따라 물리적 한계와 다양성의 한계, 운영상의 한계를 내포하고 있음
- 우선 물리적으로 지방 사무 약 10,000여 개 중, 광역단체 직접처리사무는 3,200여 개인데 이중 특례시가 직접처리 가능한 사무(사무특례)는 약 20여 개에 불과해 추후 특례사무가 증가할 경우 이를 법제화하는 데에는 한계가 있음
 - 시·군·구 사무는 대략 3,600여 개, 광역·기초 공동사무가 3,300여 개에 이르며, 대도시 사무특례 약 110여 개와 광역단체위임사무 및 위탁사무 국가재위임사무 등을 합하면 특례시에서 처리하는 사무는 약 5,500~6,000여 개의 사무를 처리할 것으로 추정됨
 - 특례시가 (구)지방분권위원회 및 현 지방시대위원회 등에 사무특례를 요구하는 것은 99%가 광역사무이며 국가사무를 직접 요구하는 사무는 거의 없는 실정임
 - 문제는 광역직접처리사무 3,200개 중 특례시가 요구하는 사무를 법제화한다는 것은 물리적으로 한계가 있음
 - 현행법상 사무특례를 명시하는 방법은 「지방분권균형발전법」과 「지방자치법시행령」 별표4 또는 개별법이므로 시행령 별표4를 제외하고 모두 국회 심의가 필요함

- 1,500여 개에 이르는 행정법과 그에 따른 시행령 및 광역조례는 4,500여 개에 이르고 있어 이를 개정하는 시간적, 물리적 한계가 존재함

□ 둘째로 다양성의 한계로 특례시마다 처한 입장이 다른 만큼 각기 요구하는 특례가 다른 수밖에 없는데 이를 모두 입법화 과정을 거친다면 입법의 낭비를 초래할 수 있음

- 「지방분권균형발전법」 제59조 제4호(소방), 제9호(항만)의 경우는 창원시에만 해당되는 사무로 법에는 공통적이고 범용적인 내용이 아닌 개개의 특례시의 사무까지 입법화해야 함으로 이에 따른 입법낭비가 발생하고 있음
- 4개 특례시 연찬회(2019.2.25.)에서 제기된 특례사무를 살펴보면 총 130건이 제시되었는데, 3개 시 이상 공통 요구는 30건으로 23%에 불과하며 개별적으로는 수원은 도시관리, 고양은 철도, 창원은 항만, 용인은 도시개발 분야에 집중되는 등 다분산성을 보이고 있음

표 2-1 | 4대시 연찬회 분야별 특례 건의 대상

분야	주요 발굴 내용
재정 세정	<ul style="list-style-type: none"> • 총 24건 중 중점 추진과제 17건 발굴 • 지방소비세 인상분(10%) 중 일부 특례시 직접 교부 • 지방소득세 규모 확대(10% → 20%) • 부동산교부세 배분기준 개선 : 현행 재정여건(50%), 사회복지(35%), 지역교육(10%), 재산세 규모(5%)에서 인구규모 추가 반영 • 부동산거래분 양도소득세의 지방세 전환 • 지방세 비과세 감면 정비 및 환경개선부담금 등 징수율 제고 등
사무	<ul style="list-style-type: none"> • 총 130건 중 중점 추진과제 30건 발굴 • 핵심사업 7건 : 정부사업 참여자격 확대, 일반구 분구 등 • 중점사업 23건 : 장기교육훈련 개선, 징계 심의의결권 이양 등
조직	<ul style="list-style-type: none"> • 총 22건 중 중점 추진과제 9건 발굴 • 구청장 직급 상향(4급→3급) • 복수직급 확대 : 4/5급 20% 범위 내 • 특례시 인재개발원(교육원) 설치·운영(도→특례시) 등

- 대통령소속 지방분권위원회에 사무이양을 요구한 수원시·창원시 2개 시의 요구사항을 보더라도 다음의 표에서 보는 바와 같이 공통점이 없음

표 2-2 | 지방분권위원회에 요구한 수원시 및 창원시 특례 건의 사무

분야	주요 발굴 내용
수원	<ul style="list-style-type: none"> • 국고보조사업 기준보조율 체계개선 • 도세징수액의 교부비율 상향, 지방소비세 직접교부 • 담배의 부가가치세 및 개별소비세의 담배소비세로 통합 • 특례시 조직자율권 부여, 교육훈련기관 설립 및 운영 • 벤처기업활동 촉진 • 사회복지법인의 설립허가 • 시군 도시군 기본계획의 승인 권한이양 • 광역교통개선 수립 및 부담금 사용
창원	<ul style="list-style-type: none"> • 정부공모사업 참여자격 확대 • 항만시설 개발·관리·운영 등 권한 • 경제자유구역의 지정 및 운영권한 • 산업단지 인허가 절차 간소화를 위한 권한 확대 • 산지전용허가 면적 확대 • 개발제한구역 관리계획에 관한 사항 • 농지전용 허가 등

자료 : 지방분권위원회 현장간담회(2019)

- 셋째 운영상의 한계로 전술한 물리적 한계와 다양성의 한계를 극복하기 위한 일환으로 현행 「지방자치법시행령」에서는 광역직접사무와 국가가 광역에 위임한 사무를 시·군·구가 도지사와의 협의에 의해 도 사무를 이양할 수 있도록 하였으나 특례시는 조문의 자구 상 이용할 수 없음

 - 시·군이 요구하는 사무는 실제로 도 사무이므로 현 시행령에는 도지사-시장 간 “특례협의회의”(제121조)를 통해 도 사무 내지 권한을 시·군에 도 조례를 통해 이양할 수 있도록 되어있음
 - 특례협의회의에서 협의가 이루어지지 않을 경우 행안부장관 소속 “특례심의위원회”(제122조) 제도를 통해 조정을 받을 수 있음
 - 특례시는 「지방자치법」 제198조제2항제1호에 “대통령령으로 정하는 기준과”이라는 자구가 없으므로 이러한 제도를 이용할 수 없어 각각의 법을 개정해야 함
- 각각의 개별법을 수정하는 것은 입법의 효율성을 현저히 저해하므로 이를 극복할 수 있는 방법은 소위 “일괄이양법”을 통해 국회의 심의를 받는 방법이 있으며 또 다른 특별법(예: 특례시 특별법)을 추진하는 방법이 있으나 본질적으로 물리적 한계와 다양성의 한계를 극복할 수 없음

 - “제2차 지방일괄이양법”은 제1차와 달리 소관 상임위 심사가 있어 지연 중 (현 38개 법안에 대해 재 입법 추진)
 - 특별법 추진의 예로는 김승원 의원(수원갑)의 “특례시 지원에 관한 특별법(안)”이 있으나

의회환경이 우호적이지 않고 법적 완결성도 미비함

- 본 법안은 국무총리 소속 특례시지원위원회 설치(안제8조), 관광특구지정권한 등 사무특례(안제10조), 예비특례시제도 도입(안제13조), 균형발전특별법에 별도계정 설치 가능(안제18조) 등이 있음

- 본 법안은 2022년 대도시연구원협의회 공동연구 “특례시 지원 특별법 제정 관련 기초연구”에 기초한 것으로 「강원특별법」과 유사성이 있음

□ “일괄이양법”은 다양한 개별법의 수정조항을 통합해 놓은 법으로 각각의 소관 상임위 통과가 쉽지 않아 지속적으로 담보상태에 있으며 “특별법”의 경우에도 사무의 다양성을 전부 명시하고 시시각각 달라지는 사무요구를 입법화한다는 것은 불가능함

○ 법리적으로도 현행 「지방자치법」의 특별법으로의 「지방분권균형발전법」과 “특례시 특별법”과의 병존은 법리적으로 따져봐야 할 사안이 많음

- “특별법과 특별법과의 충돌”이 있을 경우, 가치판단의 중점은 보편성과 안정성에 우선할 경우 결국 「지방분권균형발전법」의 취지를 벗어나기 어려울 것으로 판단됨

- 「지방분권균형발전법」에 특례시 조항의 확장이 보다 효율적일 수 있음

○ 특례시 제도 역시 기초단체의 서열화에 대한 부담이 존재하는 가운데 특별법에 대한 국회의 입법환경은 우호적이지 않을 가능성이 높음

2) 법리적 요인

□ 특례시 제도가 사무특례 위주로 정립이 되는 과정에서 발생하는 법리적인 문제점과 제도를 운영하는 과정에서 발생하는 법리적 문제점이 있음

○ 사무특례 위주로 법체계가 정비되는 과정에서 「지방자치법시행령」 별표4에는 “인구 100만 이상의 시가 직접처리할 수 있는 도의 사무” 별표3에는 인구 50만 이상 도시 사무가 명시되어 있는데 이는 각개 사무가 개별법에 의해 국회를 통과한 법을 시행령의 별표로 기속할 수 있는가 하는 법 위계체계에 관한 논란, 해석과 관련한 “열거인가 예시인가”에 대한 논란이 있음

○ 「지방자치법」 제198조의 정밀성 내지 엄격성의 문제로 자구수정이 필요한 부분임

- 앞에서 기술한 물리적 한계를 극복하기 위한 “특례협의회의,” “특례심의위원회” 등 특례운영의 제도가 조문의 자구 문제로 활용하지 못하는 문제가 있음

- 제198조(대도시 특례) 조항에서 인구소멸이 우려되는 “군”까지 언급이 되는 것이 체계에 맞는 것인지에 관한 문제임 (“기초단체” 단어 불인정)

- 우선 법 위계의 문제로 시행령의 별표가 국회를 통과한 개별법에 의한 특례사무를 기속할 수 있는지 그리고 「지방분권균형발전법」 제59조(특례시사무특례)에서 명시한 사무와의 불일치에 관한 문제를 살펴봄
 - 「지방자치법시행령」 “별표3” 및 “별표4”는 각각 대도시와 특례시가 직접처리 가능한 도의 사무를 명시하고 있는데, 이러한 사무는 특례시가 현「지방자치법」 개정 이전에도 「건축법」 및 구「지방분권법」 등에 의해 12개 법령 14개 사무가 존재하고 있었으며 그 중 일부인 8개 사무만 명시함
 - 시행령 별표4호에는 「지방연구원법」에 의한 연구원설립이 명시되어 있으나 「지방분권균형발전법」 제59조에는 명시되지 않아 통일성이 없으며 「지방연구원법」 개정으로 대도시도 설립이 가능함으로 별표3으로 옮겨야 함
 - 시행령 별표의 문제는 이러한 위계상 문제뿐 아니라 타법 개정 또는 정책의 변화에 따라 그때그때 개정해야하는 입법낭비가 발생함
- 둘째로 앞에서 설명한 별표 등의 사무에 대한 해석과 관련해 이는 예시로 보아야 한다는 논리가 있을 수 있으므로 “열거인가 예시인가?”의 문제가 있음. 예시라고 하면 예시된 사무와 유사 또는 책임성의 정도가 같은 사무로 확대 가능한 것임
 - 「지방자치법」상 사무배분의 기준이 처음 제시된 것은 1988년 8차 개정(제 1차 전부개정)에 서인데, 전부개정안 제안서에는 “포괄적 예시” 라고 명백히 입법자의 취지를 밝히고 있음¹⁾
 - 법원의 입장은 지방사무의 한계 특히, 지방위임사무에 대해 엄격히 제한을 가하고 있으며,²⁾ 예시라고 간주하기에는 같은 맥락에 있는 그 앞의 별표1 등의 지방사무 배분에서와 같이 지나치게 세부적이며 엄격하게 관리되고 있어 실질적으로 열거주의의 입장을 취하고 있다는 점임

1) 「지방자치법개정법률안(대안)」 제안서(1988.03).

나. 地方自治團體의 事務範圍를 包括적으로 例示하고, 地方自治團體의 종류별로 事務配分基準을 정함(案 第 8 條 내지 第 10 條).

2) 대법원 2009.12.24. 선고 2007추141 판결, 대법원 2007. 12. 13. 선고 2006추52 판결 등 다수 : 국가사무인 기관위임사무에 관하여는 개별 법령에서 일정한 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있는 경우에 한하여 조례를 제정할 수 있다.

- 위임사무에 대해서도 개별입법으로 명확한 형식³⁾을 취하고 있고, 형식이 없을 때에는 전국적 통일성과 재정 및 실행주체에 의해 처분하도록 되어있음⁴⁾
- 표면적으로 입법부는 “예시”나 실질 효과에 있어서는 법원의 “열거주의”적 성격을 고수함에 따라 행정부는 그 기준이 편리한 쪽에서 정책을 수행하게 되고 정권의 가치판단에 의해 유동성이 있게 됨
- 셋째로 “기초단체”라는 용어가 「지방자치법」 상 법률용어가 아니고 시·군·구를 통칭하는 학술 또는 통상 용어이다 보니, 시와 군 그리고 구가 성격적으로 각기 다름에도 불구하고 “하나의 자치단체의 종류”로 묶여 입법과정에 혼란이 가중됨
 - 「지방자치법」 제 198조는 대도시에 대한 특례를 다루는 조항이나, 제2항 제2호에 “행안부장관이 지정하는 시·군·구”까지 대도시 특례를 인정하게 됨
 - 자구 상 “대도시 등”에 라고 되어 있어 당연히 시·군·구 모두 포함이 될 수 있고 추가 특례가 부여될 수 있으나 대도시에 부여되는 특례범위 내에서 특례를 인정한다는 것인지 아니면 어떠한 권한도 부여한다는 것인지 모호함
 - “대도시 등에 대한 특례인정”을 “시·군·구에 대한 특례인정”으로 자구 수정을 할 필요
- 넷째로 앞에서 물리적 한계를 극복하기 위해 「지방자치시행령」 제121조 이하에서 규정한 특례협의회의 및 특례심의위원회 제도를 특례시가 이용할 수 있도록 자구 수정이 필요함
 - 「지방자치법」 제198조를 살펴보면 아래와 같이 관계 법률에 의해서만 특례가 부여받을 수 있음
 - 협의회의 및 위원회는 법이 아닌 시행령에 의한 제도로 특례시는 이용 불가함
 - 실질적 행정수요 등을 고려한 도시는 대통령령에 의한 절차에 의해 협의회의, 위원회 제도 활용 가능

3) 법령의 입법형식이 “○○장관은 …하여야 한다” 또는 “…하고자 하는 자는 ○○장관의 …을 받아야 한다”라고 규정하고 있는 사무 중에서 시도지사, 시장·군수·구청장에게 위임된 사무 및 “시도지사, 시장·군수·구청장은 …하여야 한다”라고 규정된 사무 중에서 전국적 통일이 필요하고 지방적 이해가 없거나 악한 사무는 기관위임사무에 해당한다.

4) 국가사무가 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무는 원칙적으로 자치조례의 제정범위에 속하지 않는다 할 것이고, 다만 기관위임사무에 있어서도 그에 관한 개별법령에서 일정한 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있는 경우에는 위임받은 사항에 관하여 개별법령의 취지에 부합하는 범위 내에서 이른바 위임조례를 정할 수 있다(대법원 2000. 5. 30. 선고 99추85 판결).

<p>「지방자치법」</p> <p>제198조(대도시 등에 대한 특례 인정)</p> <p>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.</p> <p>1. 인구 100만 이상 대도시(이하 “특례시”라 한다)</p> <p>2. 실질적인 행정수요, 국가균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 시·군·구</p>

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

현행	개정(안)
<p>제198조(대도시 등에 대한 특례 인정) ① ~ ② (생략)</p> <p>③ 제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시와 제2항제1호에 따른 특례시의 인구 인정기준은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제198조(대도시 등에 대한 특례 인정) ① ~ ② (현행과 같음)</p> <p>③ - - - - - <u>인정기준과 특례사무 인정절차</u>는 대통령령으로 정한다.</p>

3) 정치적 한계

- 특례시의 선정 기준을 단순히 인구만으로 결정한다는 것은 대도시의 국가적 기능 및 인구감소시대 등 행정환경의 변화에 적합한 기준이 제도화될 필요가 있음
 - 인구 이외에 요소를 대도시 선정기준으로 한 예는 「지방분권균형발전법」 제58조 제1항에서 보듯 “인구 30만 이상인 지방자치단체로서 면적이 1천제곱킬로미터 이상인 지방자치단체의 경우 이를 인구 50만 이상 대도시로 본다.”며 면적을 가외 변수로 인정
 - 인구가 특례시 선정의 불가 변동의 기준이라면, “울산시는 수원시보다 인구가 적음에도 광역시 지위를 보장할 필요가 있는가”에 문제가 있음
 - 대도시와 특례시의 인정기준은 있으며 광역시 인정기준은 없다는 것은 법리적으로 일관성이 없음
- 「지방분권균형발전법」 제60조 제3항의 “특례시의 행정기구 및 정원은 인구, 도시 특성, 면적 등을 고려하여 대통령령으로 정할 수 있다.”에 대한 대통령령 미흡
 - 현재로는 「지방자치법시행령」 별표4 제8호에 의해 “5급 이하 직급별·기관별 정원을 정원범위 내

결정이 전부임

- 본 조항에서는 인구 이외에 도시의 특성과 면적을 고려해 기구와 정원을 정할 수 있도록 하고 있는데 지방자치단체의 실질적인 기구와 정원을 운영 관리하는 「지방자치단체의 행정기구와 정원 등에 관한 규정」에는 대도시·특례시에 대한 별도의 조항 없이 별표3에 의해 인구에 의해서만 정원이 결정됨

3. 특례시의 재해석

1) 재해석의 필요성

- 현행 특례시 제도란 시·군·구의 지위를 갖는 인구 100만 명 이상의 도시에 사무 및 기구·정원에 대한 특례를 부여하는 제도임
 - 사무에 대한 특례는 「지방분권균형발전법」 제59조(특례시의 사무특례) 및 이와 연계된 개별법, 「지방자치법시행령」 제10조와 연계된 별표4에 명시
 - 기구에 대한 특례는 「지방분권균형발전법」 제60조(특례시의 보조기관)에 의한 “제2부시장” 설치권한이 있으며 정원에 대한 명시는 「지방자치법시행령」 제10조와 연계된 별표4 제8호에 의한 5급 이하 직급별·기관별 정원과 「지방자치단체의 행정기구와 정원 등에 관한 규정」 별표3에 의한 인구수에 의한 직급·정원이 있음
 - 재정에 대한 특례는 별도로 없으며⁵⁾ 의회에 대한 특례도 없음
- 특례시 제도 실시 후 나타난 현상
 - 특례시라는 명칭 부여 이외에 어떠한 실질적 특례가 없으므로 소위 “특례시 지원 특별법” 형태의 입법추진이 있음
 - 앞에서 언급하였듯 특례시는 법률의 개정 없이는 특례사무가 부여될 수 없고 재정적, 조직인사, 의회에 대한 특례가 제도적으로 없으므로 이를 보완하기 위한 특별법 추진(예 : 김승원 의원의 “특례시지원특별법” 등)
 - 「지방자치법시행령」 제120조에 의한 “특례협의회의” 제도를 활용하지 못함에 따라 수원시 등 경기도 소속 특례시가 별도의 협의체계를 경기도에 요구하였으나 효과 없음⁶⁾
 - 「지방분권법」 및 「지역균형발전법」이 통합된 「지방분권균형발전법」이 2023년 제정 및 “지

5) 「지방분권균형발전법」 제61조(대도시에 대한 재정특례)가 있으나 특례시가 아닌 대도시에 도세 징수액의 10% 범위 내에서 교부할 수 있도록 되어 있으나 실제로는 「지방세기본법시행령」에 의해 3% 교부

6) 2022년 수원시는 경기도에 “특례협의체” 구성을 제안하였으나 경기도는 이에 대해 무대응으로 일관

방시대위원회” 출범되었고 특례시에 대한 중요성을 인식하고 있으나 구체적인 제도화 방안이 없음

□ 특례시 제도 실시 전 나타난 현상

- 특례시가 되면 조직·인사, 재정, 권한에 상당한 특혜가 부여되는 것으로 인식되어 수직적, 수평적 자치단체 간 갈등이 있었음
 - 이러한 현상이 대두되었던 이유는 지역주민들에게 특례시의 특혜에 대한 과도한 홍보에 집중하여 여론을 주도, 도나 다른 시·군에 반감을 일으킨 측면이 있음(예: 도세를 특례시세화 함으로 시 재정이 증가 등)
- 인구가 100만 명에 미치지 못하는 자치단체들이 특례시가 되기 위해 “행정수요”, “지역적 균형 발전” 등 30여 개에 이르는 입법안이 존재하였는데 나름의 타당성이 있고 앞으로 특례시 제도를 확산하는 유용한 논리를 제공하고 있음
 - 성남시의 경우 “기준인건비” 산정시 요구되는 행정수요를 논거로 특례시가 되어야 한다고 주장
 - 전주, 청주의 경우는 지역거점 및 수부도시 일 경우 인구 50만 명 이상이라도 특례시가 되어야 한다고 주장한 바 있음
 - 성남, 전주·청주의 요청은 현 「지방자치법」 제198조 제2항 2호에 “실질적인 행정수요,” “국가균형발전” 등의 형태로 명시되어 있음

□ 현행 인구수 기준에 의한 특례시 제도는 수정이 불가피할 수밖에 없는 재해석의 현실론적 필요성이 존재함

- 인구의 수도권 집중에 따른 시대적 흐름과 인구감소시대의 시대적 상황이 인구만으로 특례시를 선정해야 하는가에 대한 깊은 고민이 필요
 - 현재 창원시의 인구는 2024년 4월 말 기준 외국인 제외 인구 100만 명을 겨우 넘고 있으며⁷⁾ 지속적인 감소 추세로 머지않아 100만 명 미만이 되며 이럴 경우 창원이 그동안 추진하였던 해양관련 특례시 특례사무 및 제2부시장 폐지 등 많은 권한을 방치해야 함
 - 반면 화성시는 2023년 4월 인구 100만 명을 돌파하여 2025년도에는 특례시 지위를 확보하게 됨
- 인구수만이 특례시 선정의 유일한 조건이라면 주택가격으로 인해 인구 유입이 제한되는 성남시, 인구가 5만 명 이하인데도 시의 자격을 유지하는 태백시, 계룡시의 문제는 어떻게 해결해야 하는가에 대한 문제점이 발생함
 - 성남시의 인구는 약 92만 명으로 2005년부터 2010년까지 98만 명을 유지하였으며

7) 내국인 약 1,04,500명 외국인 약 20,000명 합 약 1,020,000명 규모임

행정수요에 있어서는 특례시와 유사하나 인구수 기준으로 선정이 될 경우 분당 등 주택가격 상승으로 인구 100만 명을 돌파하기는 어려울 것으로 전망

- 태백시의 경우는 인구 1987년 12만 명을 고점으로 2012년 인구가 시의 최소인구인 5만 명 이하로 감소하여 2024년에는 3.8만 명 규모로 「지방자치법」 제10조 제2항, 제3항에 규정한 인구 5만 명 또는 인구 2만 이상 도시형태의 지역 2개 + 인구 15만 명을 넘어야 하는 규정을 위반하고 있음⁸⁾

- 광역시 중 울산시의 경우는 인구 110만 명으로 수원시 123만 명에 비해서 10만 명 이상 적으나 광역시이므로 인해 지방세 및 사무 및 의회·집행부 자치권에 있어 특례시와는 비교할 수 없이 많고 넓음

- 광역시 선정은 인구 이외의 지역적, 경제적 요소 등을 종합적으로 고려하는 국무회의 의결, 국회 절차 등이 필요한 사안이고 이미 결정된 사안이라고 하지만, 이럴 경우 인구만을 절대적 기준으로 특례시 선정기준을 고집하는 현행 제도 및 특례시 대상 제외 같은 현행제도를 스스로 부정하는 모순이 발생함

- 국가행정전달체계의 관점에서 광역시 제도에 대한 재검토가 필요한 시점에 도달하였으며 이를 대체할 지방체계로서 특례시 제도를 검토할 필요가 있음

- 광역시 제도는 국가 성장의 지역거점을 확보한다는 명분하에 설치되었으나 선진국에 진입한 현 시점에서는 시대적 소명을 다 했다는 평가

- 광역시가 지역거점이 아닌 도시의 집적화를 초래해 주변 자치단체의 쇠락을 가져왔으며 그렇다고 인구 집중력을 유지하지도 못해 청년층의 수도권 유입은 지속됨

- 인위적인 광역시 설치로 지역의 독자적 정체성을 파훼하고 도의 형해화를 가져옴으로서 최근 광주-전남, 대구-경북 통합론까지 대두

- 광역시 과잉과 진입을 위한 사회적 비용이 증가

- 현재 서울특별시와 세종특별자치시까지 포함하면 8개로 서구의 경우 수도와 독립시를 포함해 2~3개 수준인 것에 비하면 지나치게 많아, 향후 새로운 국가정책수요로 인한 광역시 지정이 이루어진다면 과잉 상태가 될 수 있음

- 남한의 96배의 영토를 가진 중국의 경우도 직할시는 베이징 포함 4개시에 불과함

- 광역시 제도는 산업화 시대의 산물로 지역정체성 보존과 인구감소 환경, 교통·통신의 발달로 인한 광역의 경유·전달기능 감소로 인한 세계적 분권화 경향을 담을 수 있는 새로운 지방행정

8) 대도시 특례시는 지위 인정기준이 「지방자치법시행령」 제118조와 같은 규정이 없어서 시에서 군으로 하강하는 절차가 없는 것에 기인하는 것으로 연구자는 판단함

체계로 특례시 제도를 재해석할 필요가 있음

- 특례시 제도는 기존 도의 체계를 유지하여 문화적 정체성을 유지할 수 있음
- 사무중심-정책중심의 분권으로 불필요한 정치적 정쟁 감소로 사회적 비용을 저감할 수 있음
- 지역특색을 반영한 분권화로 지역의 특색을 살릴 수 있음

2) 특례시 제도의 재해석

- 특례시 제도는 국토의 균형적 발전을 기반으로 도시경쟁력 확보와 주민복지 제고를 목적으로 도시의 특성에 부합하도록 기능과 사무에 대한 권한과 책임을 부여하는 것으로 재 정의할 수 있음
 - 가치적 차원에서는 지방자치를 하는 사유와 명분에 관한 것으로 제도적으로는 “주민의 복리”(헌법), “민주성, 능률성”(자치법), “지역 불균형 해소, 자립적 발전, 분권, 지역주도, 균등한 기회(분권균형법) 등이 있으며 이론적으로는 도시경쟁력, 주민주권 등 다양함
 - 실질 운영적 차원 : “지방의회 설치 및 자치규정제정권”(헌법), “국가와 지방 간 관계”, “자치단체 종류·조직·운영, 주민참여”(자치법), 이론적으로는 주민 행정수요 충족 등
- 우선 가치적 측면에서 제도적으로 나타난 것은 헌법은 제117조에 “주민의 복리”이며 지방행정체계는 국가행정체계의 하부단위로 인식한다는 전제 하에 과거 “국토의 균형적 발전”이라는 가치를 지향하고 있는 반면 21세기 이후 강조되는 “주민주권론”과 “도시경쟁력이 국가경쟁력이다.”라는 가치 간에 충돌을 최소화하는 기제로서의 특례시를 지향해야 함
 - 우리나라는 단체자치를 중심으로 형성된 지방자치로 「지방자치법」 제3조에 의해 법인으로 하고 있으나, 최근 주민자치와 자치권 향상을 바탕으로 하는 이른바 “주민주권론”이 2010년대 확산됨에 따라 단체자치의 요소와 주민자치의 요소가 혼합되는 현상을 보이고 있음
 - 21세기 들어 도시경쟁력이 보편화되면서 “도시경쟁력”이 강조되고 선진국일수록 국가를 대체 또는 대표할 수준의 도시의 형성과 경쟁력을 유지하기 위한 도시와 국가의 협력을 강조하고 있어 국토의 균형적 발전이라는 기존의 가치가 충돌하고 있음
 - OECD국가 중 인구 100만 이상의 도시는 57개에 불과하며 수원과 비슷한 규모의 도시들은 달라스(133만), 밀라노(135만) 등으로 해당 국가의 중심도시로의 역할을 함⁹⁾
 - 주민자치를 실시하든, 단체자치를 실시하든 중요한 것은 “행정주체가 시(주)민의 복리증진을 위해 행정수요를 충족시켜야한다.”는 가치는 같으나 실현과정에서 한국 대도시의 노력이 훨씬 많이 들어감

9) 2021년 세계인구조사에 의하면 인구 50만 명이상 도시는 1,170개, 인구 100만 명이상 도시는 557개임

- 선진국의 도시는 기본적으로 주민자치를 기본으로 지역의 자연권을 존중하고 지역 실정에 맞게 자주적으로 도시의 생존과 발전을 도모할 수 있으나 한국은 단체자치를 중심으로 법령에 기반 한 제한적 자치권 행사로 그 절차와 근거를 찾기 위한 사회적 비용이 많이 발생함
- 도시경쟁력과 국토의 균형 발전은 이론적으로는 두 가치의 공존은 가능하지만, 행정수요 충족과 도시경쟁력 확보를 위해 대도시가 권한확보에 주력하게 될 경우, “동일 단체, 동일 권한”이라는 법리가 작용하여 일선에서는 두 가치의 충돌이 불가피하게 발생함
- 지방자치의 운영차원에서 도시규모나 특성을 고려하지 않고 지방자치단체의 종류로 “시·군·구”라는 하나의 틀 속에 묶어 인구 5만 명 도시나 인구 100만 명 도시나 동일한 권한을 부여함에 따라 발생하는 부작용을 최소화하는 과정으로서의 특례시를 지향해야함
- 광역시보다 인구가 많은 기초단체인 도시에 광역시만큼의 권한을 부여하지 않는다는 것은 특례시 주민이 재정적, 정치적 차별을 받는다는 차별의 문제를 해결해야 함
 - 광역시는 지방세 부과 주체이며 주도적 집행권을 가지고 있으나 특례시는 위임에 의한 징수권한과 지방세의 일부를 “조정교부금” 형태로 교부받아 집행하는 형태에서 오는 차별
 - 정치적으로도 일반행정구와 자치행정구의 지위의 차이로 주민의 선택권이, 광역시는 시장·구청장 2개의 선택권이 있으나 특례시는 시장 1개의 선택권만 있어 참정권을 침해하고 있음
 - 의회의 조례제정권의 차별과 행정적으로도 조직 및 인사권에 광역은 1급 보조기관을 둘 수 있으나, 특례시는 2급 상당으로 인사·조직권한의 차별이 있어 행정서비스의 질을 위축하고 있음
- 동일한 자치단체를 대도시, 특례시로 명명하여 한정적 권한을 주고 동일한 지위를 가진 기초단체를 서열화하거나 “인구”만을 절대의 기준으로 특례시를 선정함으로써 특례시는 원하지 않는 갈등에 서게 되며 이를 조장하는 기제를 찾아 없애야 함
 - 광역과 기초의 기능을 동시에 수행하는 세종시는 국가정책에 의해 정치적으로 결정되었다는 사유로 인구 40여만 명이지만 광역의 권한을 부여한다면 국민인 주민 위에 존재하는 최상의 국가가치가 따로 존재한다는 것이며 대도시의 주민은 역차별의 영역에 존재하는 논리가 성립됨
 - 한편으로는 인구에 의해 특례시가 되는 것에 대한 기준을 재고할 필요가 있으며 또 한편으로는 인구의 집중에 따른 행정수요를 충족할 수 있는 제도화 역시 필요함
- 특례시는 지방에 대한 전통적 가치와 현대적 가치를 융합하고 주민의 복리를 증진하기 위한 기제를

중심으로 지방의회와 행정체계를 개선하고 국가와 지방자치단체의 기능과 권한을 재 배분함으로써 국가성장의 신 동력원으로 기능을 담아야 함

- 대도시에 대한 개념이 형성되어 제도화 된 시점(1988년)에서 명칭부여(2004년)까지 16년이 소요되었고 대도시에 대한 사무와 행·재정 체계 정립까지는 약 25년의 세월이 있었음
- 특례시 제도 역시 상당 기간이 필요할 것으로 예상이 되나 최종적으로는 국가발전을 위해 「지방자치법」 제2조(지방자치단체의 종류)와 연계법의 개정을 통한 독립된 자치단체의 종류로서의 지위확보와 장기적으로 광역시 제도 등 기존의 지방행정체계를 대체하는 제도로서의 확산이 필요함

제2절 특례시 제도 확대의 필요성

1. 주민의 복리를 충족할 최소한 근거 확보

- 인구 100만 이상의 도시도 일부 특례를 제외하고는 인구 5만의 도시와 기본적으로 동일한 틀에 의해 자치단체를 운영하고 있어, 도시 집적화와 팽창에 따른 전문성과 적시성을 확보하여 주민들의 복리를 충족할 만한 체계를 갖추어야 함
 - 「지방자치법」 제10조 2항 2호에 의거, “인구 5만의 도시 형태를 갖춘 지역”에 시를 설치할 수 있으나, 법정 기준에 못 미치는 인구 4.3만의 계룡시, 인구 3.9만의 태백시와 인구 100만이 넘는 도시들을 유사한 틀에 의해 운영하고 나아가 농·어촌 중심의 군소 시·군과 동일한 형태로 대도시 행정을 운영하는 것은 많은 어려움을 수반함
 - 인구 50만 대도시 특례와 인구 100만 도시 특례로 조직·인사·재정 특례와 개별법에 의한 90개의 사무특례가 주어져 있다하더라도, 기본적으로 일반 시·군·구와 같은 운영체계를 갖추고 있어 새롭고 다양한 도시행정수요를 충족시키기 어려운 점이 있음
- 인구수의 증가는 주거, 교통, 전기·통신, 도로, 편의시설 등 도시 인프라에 대한 행정수요의 증가를 가져오며, 자연스럽게 인구 구조의 복잡화로 이어져 복지, 교육 등 사회/문화 기능을 중심으로 행정수요의 증가를 가져옴
 - 문제는 정책 및 각종 행정서비스를 제공함에 있어 적시성을 확보하고, 공간구조·역사 등 지역특색에 부합하는 공공서비스를 제공해야 하는데, 특례(대상)시는 자율성이 시·도 보다 적어 정책의 적시성 및 맞춤형 서비스를 제공하는 데 한계가 있음
- 특히 대도시의 인구의 밀집으로 인해 자연재해뿐만 아니라 가스폭발, 시설물붕괴, 화재, 추락사고 등의 인적재난이 빈번히 발생하고 있으나, 권한 및 예산의 한계로 그 대응에 한계를 보이고 있음
 - 일례로 지난 팬데믹 상황에서 「공공보건의료에 관한 법률」 및 「감염병예방법」 시행령 상으로는 ‘거점병원의 지정이 시·도’에 있고, 시·군·구는 ‘현장소독과 자가 격리’를 관리하게 되어있으며, 밀접접촉자 분리시설 지정권한 역시 도가 가지고 있어 인구가 과밀한 특례시의 경우 신속한 조치 미흡
 - 2020년 8월 태풍의 영향으로 고밀화된 창원시의 산사태 사고를 비롯해 대도시에 많은 피해가 발생하였는데, 이를 방지를 위한 사방사업의 경우도 「산림법」 제 52조에 의해 시·도 위임되어 있어 대도시가 주도적으로 주민피해를 줄이는데 한계가 있음

- 과밀화된 대도시의 경우는 일반 도시보다 쾌적한 공간구성과 대기질·수질 등 환경에 있어 보다 질적으로 고도화된 행정서비스가 요구되나, 특례시는 취약한 권한을 지니고 있어 지역의 특성에 맞게 대응할 수 있는 권한 필요

 - 일례로 쾌적한 공간구성을 위한 도시공원의 경우, 도지사는 실제로 공원 설치 권한 없이 「공원녹지법」제6조에 의해 기본계획 승인권만 가지고 있어, 행정의 비효율성을 초래하며, 시민의 쾌적한 환경 제공과 경관을 제공이라는 도시의 고유권한에 한계가 있음
 - 도시공간의 한 축을 이루는 소하천의 경우에도 도지사가 「소하천정비법」제6조에 의해 개별 소하천 정비계획을 관리하고 있음. 소하천관리 사무는 시·도뿐 아니라 시·군·구 역시 ‘소하천 위원회’가 각각 설치되어 운영되고 있어, 중복적이며 심의 기간도 각각 3개월(도) + 2개월(시)이 소요되어 시간이 지체되고 있음. 따라서 홍수 등에 대비 유속에 지장을 주는지 않는다면 특례시에 이양해 주민의 삶의 질을 제고하고 중복적 행정절차를 줄여 행정비용을 저감할 필요가 있음
 - 대기질에 가장 영향을 미치는 ‘배출업소’의 경우도 「대기환경보존법」 제23조 및 같은 법 시행령 제11·12·15·34조에 의해, 도가 환경오염물질배출사업장 인허가, 배출업소 지도 감독을 수행하고 있으나, 도청에 배치된 환경특별사법경찰 중심의 제한된 인력(백여 명)으로 수만 개의 배출업체를 관리한다는 것은 물리적으로 불가능하고, 3·4·5종을 관리하는 기초단체와 중복적으로 업무를 처리하며 그 경계도 사실상 불명확함으로 특례시로 이양하여 보다 촘촘히 관리할 필요가 있음
- 정책의 적시성, 다양성을 보장하기 위해서는 일정한 정도의 범위에서 도와 불필요한 협의, 승인을 거치지 않고 지역 특성에 부합하는 최적화된 정책 및 시간 확보를 위한 특례사무를 제도적으로 확보할 필요가 있음

 - 예를 들어, 공공임대주택의 경우, ‘공공지원민간임대주택 공급촉진지구 지정권한’이 「민간임대주택에 대한 특별법」 제22조 및 같은 법 시행령 제18조에 의해, 도가 공급촉진지구 지정권한을 가지고 있어 ① 사업제안 → ② 지구지정 → ③ 지구계획 승인 → ④ 사업시행까지 최소 2년 이상 소요되어, 그 과정에서 지가 상승 등 수지악화와 같이 예기치 않은 상황이 발생해 사업이 어려워지는 등 문제점이 발생하고 있으므로 적시성 확보를 위해 특례시로 권한을 이양할 필요가 있음

2. 광역시 등 지방행정체제 개선

- 산업화 시대에 형성된 광역시는 지역거점도시로서의 역할 감소, 인구 중력의 감소에 따른 지속적인 청년층 수도권 유입, 도의 형해화와 지역정체성 저해, 대도시의 광역시 추진으로 인한 주변 자치단체와의 갈등¹⁰⁾등 많은 문제가 노정됨

 - 지역거점이 아닌 주변 기초단체의 인구유입으로 도시의 집적화만 이루어지고 주변 자치단체의 쇠락으로 현재의 “지방소멸”의 단초가 됨
 - 광역시 8개는 다른 국가의 2~4개에 비해 지나치게 많은 반면 인구의 수도권 밀집으로 광역시 인구조차 감소하고 있으며 대도시들은 과거 “인구 대비 권한이 집중”된 광역시를 추진 등으로 승격을 원하고 있어 광역시 과잉과 사회적 갈등을 유발하였음
 - 대구-경북¹¹⁾, 광주-전남 등 역사적으로 뿌리는 같으나 한 가족 두 지붕이 된 자치단체 간 통합의 필요성 제기 등 역사적 회귀성향도 동시에 나타나고 있음
 - 창원광역시론, 수원·오산·화성 통합 광역시론 등 많은 사회적 논란으로 지역주민의 피로도 증가, 책임행정 불신 등을 가져왔음
- 인구감소·지방소멸의 시대에 산업화시대의 인위적 분리에 의한 광역시 제도에 대한 대안으로 특례시 제도를 확산시킬 필요가 있음

 - 인구 1만 명이 되지 못하는 울릉군을 비롯해 영양·웅진·장수군 등 인구 3만 명 미만의 자치단체가 19개 넘는 현실에서 인구의 감소는 자연스럽게 자치단체통합이 추진될 수밖에 없으며 수도권은 화성시와 같이 거대 기초단체의 출현과 대도시 가속화가 이루어질 것임
 - 장기적으로는 광역시 인구 100만 명 붕괴의 시대 역시 도래할 것임
 - 특례시는 기존의 “도”체계를 붕괴하지도 않으며 따라서 지역의 정체성을 훼손하지도 않고 별도의 정치적 절차를 거치지 않으므로 사회적 비용을 발생시키지 않음
- 지방자치단체의 새로운 종류로 특례시가 「지방자치법」 제2조에 명시되기 전까지라도 기본적으로 종류상 동급이더라도 다양한 형태의 지방자치단체를 구성할 수 있음

 - 현행 지방자치단체의 종류는 광역으로는 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 등 5개이며 기초로는 시, 군, 구 등 3개로 총 8개이나 대도시, 광역급이 5개 인 것처럼 기초단체에 대도시, 특례시가 명시되어 5개의 종류로 확대되는 것이 바람직

10) 창원시는 2019.10.5.일 안상수 시장이 국회 안전행정위원회 청원심사소위원회에 “창원광역시설치법” 제정 청원서를 제출하고 광역시 승격을 공식적으로 추진하였으나 창원시의 인구와 경제력이 경남 전체의 3분의 1을 점하는 등 중요위치를 차지하기 때문에, 경남도와 경남의 나머지 시·군들은 창원시의 광역시 승격을 반대해 무산

11) 2022년 대구-경북 통합론 등

- 현행과 같이 기초에 대도시와 특례시를 명시하지 않을 경우, 대도시와 특례시에 특례를 주는 것 자체가 “동일단체, 동일권한”의 법리에 맞지 않음

- 특례시가 특례시 선정요건, 특례사무 이양을 위한 협상제도, 재정·조직 제도에 대한 약간의 변화와 개선이 된다고 하면 특례시가 지방행정체계에 중요한 근간이 될 수 있음

3. 도시 성장동력 확보

- 도시의 경쟁력을 확보하기 위한 자율성과 책임성 그리고 규모의 경제를 실현하기 위해서는 ‘동일한 계층에 동일한 권한을 부여’하는 전근대적인 방식보다는 행정수요에 따라 권한과 책임을 넓게 부여하는 것이 시대적 조류를 반영하는 것이며 자치의 본원적인 의미를 구현하는 것임
- World Population Review(2021)에 의하면, 인구 50만 이상의 대都市는 약 1,170개이며 100만 이상의 도시는 557개로 해당 국가에서 매우 중요한 위치를 점하고 있고 이에 걸 맞는 자율성과 대응성을 확보하고 있음
 - Edwin Mills는 그의 저서 Cities and the Wealth of Nations(1984)에서 “어느 제약도 받지 않은 도시 중심의 역동적 경제발전만이 지속적인 성장을 담보한다.”고 주장, 대도시의 자율성의 중요성을 강조하고 있음
 - 맥킨지 보고서(MGI) Urban World Mapping the Economic Power of Cities(2011)에 의하면 “세계 GDP의 60%는 600개의 도시에서 창출되며 그 다음 단계의 400여 개의 도시는 GDP 형성의 6%를 기여한다.”며 대도시가 국가경쟁력을 담보하는 기축임을 강조
 - 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 있으며 우리가 잘 알고 있는 프랑크푸르트 등 유럽의 대도시의 인구는 80만이 넘지 않음
- 1995년 일본의 경제학자 오마에 겐이치가 「국가의 종말」 전통적인 민족 국가는 종말하고 비즈니스 중심의 지역 국가(regional state)가 등장할 예견한 20세기 말부터 이래 윤석열 정부가 2022년 5월 3일 “도시경쟁력이 국가 경쟁력”¹²⁾이라며 강조했지만 이에 따른 지방 도시에 대한 정책은 부족함
 - 다음의 표에서 보듯 이외에 전문가들은 경제적변수와 인적 자원 및 물리적 구조 및 사회·정치·문화에 의한 대도시권 구분이 가능하다고 소개하고 있으나 서울을 제외하고서 이러한 요건을 두루 갖춘 도시가 존재하지 않음
 - 앞에 맥킨지 보고서에서 보듯 인구 100만 도시의 중요성이 향후 국가발전에 향후 매우 중요

12) 제32차 국민보고대회 용산 르네상스, “윤석열 당선인, “도시의 경쟁력은 곧 국가의 경쟁력”(매일경제.2022.5.3.)

한 바탕이 됨에도 불구하고 21세기 들어 자연적 인구 증가에 의한 인구 100만 이상 도시에 대한 대비나 정책적 결정은 없이 제주특별자치도·세종특별자치시 등 정책의 결정에 의한 분권정책만 있어왔음

표 2-3 | 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 (국가내수 수위)	글로벌 미디어 및 건축기업
Friedmann (1986)	●	●	●	●	●			
GaWC (2001)	●					●	●	
Taylor (2005)	●	●				●		●

출처 : 정정화(2020) 보고서

- 대도시의 특화의 측면이나 융합적 측면을 고려하지 않고 중앙정부의 정치적 가치판단에 의해 이루어진 특별자치시·도 정책은 자연적 인구 100만 명 이상 도시에 대한 준비나 대책 없이 같은 의미에서 특례시라고 하는 또 다른 중앙정부에 의한 제도가 형성됨
- 특별·특례 위주의 중앙집권적 사고는 21세기 지방경쟁력을 지속적으로 악화시켜 지방소멸로 나아가 국가경쟁력 저하로 이어질 개연성이 높음
- 선진국의 경우 인구 30만 이상의 도시만 되어도 상당한 자율성과 책임성을 가지고 있음
 - 비슷한 제도를 공유하고 있는 일본의 경우도 20만 이상의 시는 중핵시(中核市) 가능함. 즉 인구 20만 이상의 시의 신고에 기초하여 정령으로 지정 가능
 - 유럽권, 북미권 국가들은 도시기본계획과 경제계획은 물론 교육자치 및 치안자치 등 국가와 광역의 배타적 권한을 제외하고는 광범위한 자치권을 인정함
- 향후 인구 100만 이상의 대도시의 발전은 아시아를 중심으로 600대 도시가 형성될 것으로 매킨지 등을 비롯한 여러 연구소에서 예측하고 있으며 이들은 강력한 지방정부의 권한을 이미 부여받고 있음
 - 동남아시아권 아세안 지속가능한 도시화 전략(ASEAN Sustainable Urbanisation Strategy, 이하 ASUS) 및 아세안 스마트시티 네트워크(ASEAN Smart City Network, 이하

ASCN)를 구성하여 도시개발을 위한 전략과 사업형성 플랫폼을 만들어 외부 협력을 강화하는 등 대도시화 전략을 구체화하고 있음

- 2019년 아세안 평균 도시화율은 49.47%로 세계 평균 55.71%보다 낮지만, 아세안의 연평균 도시인구 증가율은 2.21%로 세계 평균 1.89%보다 높음

- 이들 국가들은 중앙정부의 영향력 보다 지방정부의 영향력이 절대시 되며 포괄적 권한을 가지고 있음¹³⁾
 - 제도와 지향점이 다른 중국의 경우도 현급 이상의 지방정부에 자치입법권은 물론 자치사법권 까지 인정을 하고 있음
- 향후 특례시제도의 운영요건 개선과 일정한 수준의 행·재정적 권한이 부여된다면 도시경쟁력 강화에 특례시 제도가 탄력적으로 적응할 수 있음

4. 특례시 제도의 확대 방향성

- 특례시가 발전적으로 제도안착을 하기 위해서는 선정요건이 인구뿐만이 아닌 면적 그리고 행정수요, 무엇보다 국가와 광역 해당자치단체의 입장을 반영한 협상에 의해 결정이 되어야 함
- 현행과 같이 인구 100만 이상을 절대기준으로 삼는다면 일시적 인구감소에 의해 특례시 자격이 무너져 유지를 못할 경우, 제2부시장 폐지에 따른 조직불안, 특례시 권한으로 주어졌던 사무 방치로 인한 문제 등 많은 문제를 야기할 수 있음
 - 인구가 100만 명이 되지 않는다 하더라도 행정수요를 반영하는 공무원수, 면적, 경제·산업요인 등 다양한 변수를 고려해 특례시를 부여해야 함
 - “특례”가 반드시 유리한 것이 아닌 측면도 존재하므로 협상에 의해 특례시 지위를 인정하는 협상제도는 일본의 경우도 두고 있음
- 「지방자치법 시행령」 제120조, 제121조에 규정된 “특례협의회의,” “특례심의위원회”를 이용할 수 있도록 「지방자치법」 제198조 자구 수정으로 입법낭비를 저감하고 제도운영의 효율성을 확보해야 함
- 현재 대도시에서 요구하는 권한은 대부분 시·도의 권한이므로 시·도와 특례시 간 도시특성에 부합하는 사무 및 기능에 대한 권한이양 대상과 범위(기간 포함)를 도와의 합의에 의해 결과물을 만들고 이를 제도적으로 뒷받침하는 제도임

13) 2013년 포스코가 유도요노 인도네시아 대통령과의 약속으로 포스코-크라카타우 일관제철소를 설립하였으나 지방정부의 협조가 부족해 가동이 중단되는 등 어려움을 겪은 바 있음

- 우선 도와 특례시가 필요로 하는 사무에 대한 범위와 기간을 “특례협의회”를 통해 협상하고 이것이 여의치 않으면 행안부 장관이 주관하는 “특례심의위원회”를 통해 조정을 받으면 됨
- 장기적으로 특례시 조정교부금 산정 시, 도세 징수액 47%에서 67%로 확대 또는 지방소비세 안분율 변화 등 재정책대 및 의회, 인사·조직권한 확대 등 변화가 필요
- 우선적으로는 조직·인사·재정 등 행정수요 충족을 위해 부수적으로 따르는 보조기관과 재정 및 사무는 권한 이양과 비례해서 부여하여 불필요한 사회적 비용 저감
- 인사·조직에 있어서도 「지방자치단체 행정기구 및 정원에 관한 규정」에 의해 일률적으로 적용을 받지 않고 2급 및 3급에 대한 정원 없이 탄력적으로 운영이 되어야 함

제3절 특례시 선정의 개선 방안

1. 특례시 선정과 사회적 갈등

- 특례시가 선정이 인구 이외의 요소를 고려한다고 할 경우 정치적 학술적 논쟁을 다시 불러일으킬 가능성이 있으므로 이에 대한 과거의 사례를 살펴볼 필요가 있음
- 우선 정치적으로는 지난 2018년 10월 「지방자치법」 전부개정안을 발표하며 ‘특례시’를 명시하고 2019년 3월 국무회의를 통과하여 국회제출까지 하였으나, 20대 국회 회기 만료로 자동 폐기되었으나 이 시점부터 “인구 100만 명 이상 대도시만을 특례시로 한다.”는 것과 관련해 성남, 전주, 청주 등 대도시와 제20대 국회의원들이 의원입법안을 다음의 표와 같이 특례시 선정기준에 문제를 제기하면서 전국은 특례시 선정기준과 관련해 다음의 표에 보는 바와 같이 커다란 논란을 불러일으킴

표 2-4 | 특례시 선정 기준관련 정치권 입장

입법 주체별	요구안
① 정부안('19.3)	• 인구 100만 이상 도시
② 김병관('18.12)	• 인구 50만 이상 행정수요 + 도청소재지 • 정부안 + 성남·청주·전주시
③ 정동영('19.3)	• 인구 50만 이상 행정수요 + 도청소재지 • 정부안 + 성남·청주·전주시
④ 신상진('19.5)	• 인구 90만 이상 행정수요 • 정부안 + 성남시
⑤ 박완주('19.6)	• 인구 50만 이상 비수도권 포함 • 정부안 + 청주·천안·전주·포항·김해시
⑥ 박명재('19.6)	• 인구 50만 이상 비수도권, 면적 500km ² 이상 • 정부안 + 청주·천안·포항시
자치단체별	요구안
① 인구 100만 4개 시	• 당시 정부안과 일치
② 성남	• 성남(인구 96만)은 실질적 인구 100만 이상 도시와 같은 행정수요이므로 특례시 포함을 주장
③ 청주	• 청주(인구 84만)의 경우, 면적(940km ²)을 포함되어야 한다는 입장
④ 50만 이상 대도시	• 안양시를 비롯한 기존 대도시는 기존 대도시 사무특례를 확대 방안 제시하고 지역균형의 관점에서 거점 육성의 중요성을 강조

- 학술적으로도 선정기준과 관련된 변수로는 행정수요를 제시하고 있으나 “행정수요”에 대한 학문적 제도적 합의수준에 이르는 기준은 존재하지 않아 지속적인 논란이 있었음
- 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 행정수요가 아닌 인구수만으로 특례의 기준이 되는 것은 획일적이고, ④ 4개 시만 특례시가 되면 입법의 효율성이 적다고 주장하며 다음의 표와 같이 당시 정부안이 바뀌어야 한다고 주장

표 2-5 | 박형준의 특례시 제도 개선방안 주요내용

개선방안	주요 내용	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 선정기준에 대한 논의 필요하지 않음
		단점	경기관으로 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

박형준(2018). “자치분권 강화를 위한 종합행정수요를 반영한 대도시 특례시정기준에 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 각기 그 입장을 공고히 함
 - 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 제시

- 인구 50만 대도시 역시 지방자치화회를 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 제시

□ 이러한 수년간에 거친 지난한 논쟁은 다음의 표와 같이 정부안과 국회의결안의 변천과정을 통해 알 수 있는데 문제는 앞서 논의하였듯 정부안이 국회의결과정에서 졸속 개정으로 인하여 자구 상, “특례시는 법에 의해서만 특례 부여가 가능”하게 되는 등 앞에서 제기한 문제점이 발생하게 됨

표 2-6 | 「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, 재정 운영 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, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계법률로 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>

2. 선정모형의 개선 필요성

1) 인구구조 변화에 대한 수용성 확보

- 대도시 선정의 기준은 제도적으로 인구와 면적임. 「지방자치법」 제21조 및 제198조에는 “인구 50만 이상의 도시”를 의미하며, 「지방분권법」 제40조에서는 인구 30만 이상 + 면적 1천 제곱 킬로미터이며 특례는 “인구 100만 이상”임

 - 면적이 1천㎢를 넘는 기초단체는 모두 16개로 전남 해남을 제외하고 강원(8)·경북(7)에 위치하고 있으며 이 중 춘천시가 인구 28만 명으로 가장 대도시 기준에 근접함
 - 이러한 입법이 이루어진 것은 포항시 인구가 한 때(2004~6년), 50만이 붕괴될 가능성이 높을 때였으며 현재도 인구 51.6만 수준으로 꾸준히 감소될 것으로 전망
 - 이처럼 지방소멸 및 인구감소가 진행될 경우, 대도시 선정 기준이 현행 인구 50만 명을 유지할 필요가 있을 것인가? 그리고 면적 기준을 두어 향후 지형상 인구가 증가될 가능성이 없는 경북·강원에만 적용한다는 것 역시 문제가 아닐까? 의 문제가 제기됨
- 우선 약 100년 간 인구변화에 따른 대도시의 변화를 살펴보면 아래 그림에서 보는 바와 같이 1988년 실질적 대도시제도가 실시될 당시 대都市는 5개였으나, 현재는(2024년)은 17개까지 3배 이상 증가하였으며 향후 40년 간 인구 4,000만 명 수준을 유지할 것으로 전망되고 수도권은 지속적으로 증가되고 있어 당분간 현재의 기준이 변화될 것으로 예견되지는 않음

그림 2-1 | 총인구 및 인구성장률(1960년~2067년)



- 이러한 예측은 이는 수도권에 해당되는 상황이고 비수도권은 포항을 비롯해 기존 대도시의 인구감소가 예상되고 춘천시의 예처럼 광역시가 없는 강원도의 경우에는 광역 시도, 대도시도 없는 경우가 발생하는 등 문제점이 예상되므로 대도시 기준의 이원화를 고려할 필요가 있음
- 예를 들어 수도권은 현행과 같이 인구 50만 명을 유지하고 비수도권은 25만 명~30만 명으로 조정해 보는 것도 고려할 수 있으며 나아가 인구수보다 인구구조의 변화를 고려한다면 단순한 “인구수”만의 기준은 상당한 무리가 따르므로 기준의 변화가 필요함

2) 다양한 행정수요를 반영한 기준의 확보 필요

- 대도시 기준에 인구이외에 면적을 고려하는 이유는 궁극적으로 인구와 면적이 행정수요에 영향을 미치는 중요한 변수이며, 가장 명확한 근원성을 가지고 있기 때문이나 앞에서 논의하였듯 대도시 제도는 정착되었으나 특례시 제도는 초창기인 만큼 아직도 논쟁의 대상임
- 예를 들어 성남시의 경우에는 인구는 94만 명이나, 특례시인 고양, 용인보다 재정, 공무원수 등이 크며 종업원 수는 462,083명으로 특례시 중 종업원 수가 가장 많은 449,870명을 넘고 있음. 따라서 특례시와 비슷한 행정수요를 보이거나 인구가 6만 명 적다는 이유로 특례시가 되지 못하는 문제점이 있음

표 2-7 | 도시별 재정규모

(단위: 백만원, 명)

구분	재정규모	인구수	공무원수
수원시	2,899,700(2)	1,186,078(1)	3,153(4)
성남시	2,630,429(4)	940,064(5)	3,184(2)
고양시	2,459,381(7)	1,079,216(2)	3,180(3)
용인시	2,579,223(5)	1,074,176(3)	2,969(6)
창원시	3,462,166(1)	1,036,738(4)	5,002(1)

주: 2019년 세출결산 기준
자료: 지방재정 365

- 다양한 행정수요를 반영하기 위해 박형준(2018)은 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 주장한 바 있음¹⁴⁾

14) 박형준(2008)은 “자치분권 강화를 위한 종합행정수요를 반영한 대도시 특례시정기준에 관한 연구”에서 인구에 의해 결정되는

- 다양한 행정수요 이외에도 국토의 균형적인 발전이라는 측면에서 거점도시에 대한 배려도 고려되어야 함
 - 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 함

3) 일본의 사례

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

표 2-8 | 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

출처 : 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 옴
- 2000년 이후 지방분권 및 균형발전의 견지에서 그 조건이 일부 완화되어 인구 요건은 70만 수준으로 하향됨
 - 특히 2000년 이후 시정촌 합병을 추진하면서 이 정책에 동참을 하는 자치단체들에게는 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 전개
 - 즉 기한 내에 대규모 통합하는 시정촌에 한해 합병 관계의 시정촌 및 관계 도도부현의 요청이 있는 경우, 정령 지정 도시의 탄력적인 지정을 검토한다고 방침을 수립

것을 반대하면 ① 인구요소 이외에 행정수요를 첨가하는 방안, ② 인구기준을 80만 또는 60만으로 하향 조정하는 방안, ③ 수도권 인구는 90만, 비수도권 인구는 60만으로 인구수 규정을 차등적으로 적용하는 방안, ④ 새로운 산정방식 개발하는 방안을 제시함

- 현행 특례시는 인구에 의해 그 지위를 획득하는 것은 지나치게 단순하게 등식화하고 특히 특례시의 경우는 앞서 살펴본 바와 같이 전국적 갈등으로 사회적 비용을 증가시키고 있으므로 이를 극복하기 위해서는 다양한 지표와 지역 형평성을 최대한 객관화하여 납득 가능한 대도시 또는 특례시 선정지표를 구축할 필요가 있음

3. 선정지표 검토

1) 지표의 정리

- 지난 10여 년간 특례시 지정요건으로 학술적으로 제시된 요인들을 범주화하면 다음의 표와 같음

표 2-9 | 특례시 지정 조건으로 제기된 요인들

요인		세부요인
인적 요인	인구수	<ul style="list-style-type: none"> • 주민등록인구 • 주간인구 • 외국인 수 • 장애인 수
	인구구조	<ul style="list-style-type: none"> • 유소년 • 경제활동 • 노령
물적 요인	산업	<ul style="list-style-type: none"> • 사업체 수(1,000명 이상, 도·소매, 금융, 서비스업) • 농경지면적
	문화	<ul style="list-style-type: none"> • 박물관 수 • 방송사 수 • 시민단체 수 • 정당 수 • 대학 수 (대학생 수)
	토지	<ul style="list-style-type: none"> • 면적 • 급수 • 도로면적 • 녹지면적 • 운동장 수
인식론적 요인	행정요인	<ul style="list-style-type: none"> • 법정민원 수
	교통	<ul style="list-style-type: none"> • 자동차 수
	도시집중도	<ul style="list-style-type: none"> • 도시기반(지역경제) • 생활기반(복지·병원) • 학습기반(학교, IT등)
	국토균형	<ul style="list-style-type: none"> • 지역거점
	역사성	<ul style="list-style-type: none"> • 수부도시, 지역

□ 문제는 이러한 요인들을 나름의 타당성을 지니며 주요한 변수이기는 하지만, 시·군·구 단체별로 각기 다른 요인들을 발굴하여 지속적으로 특례시를 요구할 경우 수용의 한계성을 지니며, 어디에 가중치를 둘 것인가에 대한 합의를 이끌기 어려운 측면이 있으므로 제도적 측면에서 재분류하면 다음과 같음

- 법정지표 : 인구, 인구구조(노인인구, 장애인 수 등) 및 면적
- 임의지표 : 경제지표, 교육·사회·문화지표, 도시기반 지표 등
- 가치지향지표 : 국토균형, 역사성 등

□ 인구와 관련된 지표들

- 인구는 법정지표이자 국내외적으로 대도시를 구분하는 지표임
 - OECD : 인구 150만 이상 large metropolitan, 50만~150만 metropolitan, 20만~50만 medium-size urban, 5만~20만 small urban으로 구분
 - EC(European Commission): S-size 5만~10만, M-size 10만~25만, L-size 25만~50만, XL-size 50만~100만, XXL-size 100만~500만, Global city 500만 이상
 - 한국 : 「지방자치법」, 「지방분권균형발전법」 그 외에 「건축법」 등 개별법
- 학문적으로도 인구는 도시를 구분하는 주요 지표임
 - 해외연구 : 하우스저(P. Hauser) 등은 인구 10만 내지 30만, 베이커(R. Baker)는 인구 10만 내지 25만, 슈만트와 스테판(Schmandt & Stephens)은 인구 10만 내지 30만을 도시의 최적 인구규모로 추산함
 - 국내 연구 : 황용주(1979)는 지방자치단체의 공공투자비용에 입각하여 인구의 적정규모를 도출하고 있으며, 인구규모 50만 내지 100만 사이에서 지출비용이 감소한다는 결과를 제시한 반면 최영철(2008)은 지방자치단체의 예산항목별 지출의 평균비용과 인구규모간의 관계를 활용하여 적정 인구규모를 도출하고, 시·군의 경우 대부분의 비용지출 항목에서 인구 60만 정도에서 규모의 경제가 달성된다고 주장
- 인구구조관련 주요 지표들
 - 65세 이상 노령인구 수 (법정)
 - 출생률, 신생아 수
 - 장애인 인구 수 (법정)
 - 경제활동인구 수

- 학생 수(법정)
- 미취학 아동 수(법정)
- 외국인 수(법정) 등

□ 산업·경제관련 지표들

- 지역경제를 나타내는 각종 지표들은 그 지역의 특성을 나타내는 지표들로 산업구조 및 업체 수, 고용자 수(률), 실업률, 청년 취업자 수 등 다수가 존재
- 학문적으로는 산업구조를 기초로 기업체 수를 중요한 행정수요의 요인으로 삼고 있음
 - 임승빈(2020)·정정화(2020)를 비롯해, 강운호(2008)·박완규·지은초(2015) 등 지역 경제와 관련된 거의 모든 연구에서는 기업체 수를 포함하고 있음
 - 보다 분석적인 연구에서는 종업원 수별 기업규모에 의한 수, 종사자 수 등을 포함하기도 함
 - 지역내총생산(GRDP)를 종속변수로 사용한 연구도 상당히 존재하나, 문제는 통계치가 집계 과정의 장기화로 2~3년 이상 시차가 발생해 현실 반영지표로는 한계가 있음
- 그 외에 주요 지표로 활용되는 통계는 아래와 같음
 - 고용률 및 실업률
 - 취업자산업구성
 - 근로시간
 - 산재사망률
 - 임금 개인소득 등

□ 사회·문화·안전관련 지표들

- 문화와 여가와 관련된 지표로 사용되는 것은 문화지원, 문화여가, 미디어 부문이 있음
 - 박물관 수, 극장 수, 도서관 수, 공공체육시설 수는 도시의 문화에 대한 공급능력을 측정하는 주요 변수로 활용됨
 - 영화·공연 관람자 수, 주요 관광지 입장객 수, 도서대출 수 등은 해당 도시의 시민들에 문화향수 정도를 나타내는 주요 변수로 활용됨
- 사회·복지와 관련된 지표로는 복지시설 분야, 사회참여분야, 복지예산분야 등 다양한 지표들이 활용됨
 - 복지시설분야는 노인정 수, 어린이집 수, 발달장애인센터 등

- 사회참여분야는 시민단체 수, 참여예산액, 시민사회 지원액 등
- 복지예산분야는 기초수급 대상 지출액, 장애인 수당, 노인급여 등
- 안전과 관련된 지표는 범죄·치안·재해·교통사고 등이 주로 사용됨
 - 범죄관련 지표로는 범죄율, 재범률, 5대 범죄 발생건수 등
 - 치안관련 지표로는 지구대 수, 경찰관 수, 112 신고건수 등
 - 재해관련 지표로는 자연재해 피해자 수, 화재피해자 수 등
 - 교통사고관련 지표로는 교통사고 사망자 수, 인명피해 사고건수 등

□ 도시·환경관련 지표들

- 도시환경관련 지표는 기후와 대기, 물 환경, 생태환경 등이 있음
- 기후와 대기는 온실가스배출량, 미세먼지 발생일 수, 대기오염도, 오염배출업체 수 등이 있음
- 물 환경 지표는 수질오염도, 상하수도보급률, 우·오관 연장, 지천 연장 등
- 생태환경과 관련 지표는 경지면적, 산림면적, 공원수, 녹지율, 1차 에너지공급량 등

□ 도시재정관련 지표들

- 지도도시재정지표로는 자립도, 재정자주도, 재정력 지수 등이 많이 사용되는데, 이는 그 도시의 행정수요를 감당할 수 있는 중요한 판단 기준이 됨
- 재정자립도는 도시의 자체의 세수로 얼마만큼의 행정수요를 얼마만큼 충족할 수 있는가를 측정하는 지표임
- 재정자주도는 도시의 자체 세수와 중앙 또는 광역의 교부금을 합한 금액이 도시의 행정수요를 얼마만큼 충족시킬 수 있는가를 측정하는 지표임
- 재정력지수는 기준재정수입이 기준수요액을 얼마만큼 충족시킬 수 있는가를 측정해 1을 기준으로 교부단체와 불교부단체를 구분하는 중요한 지표로 활용됨

2) 지표의 검증

- 인구수 : 도시의 인구수를 기준으로 대도시, 중소도시로 분류하고 있음. 「지방자치법」에서는 특별시, 광역시, 특별자치시와 인구 50만 이상의 도시를 대도시로 규정하고 있으며 「지방분권균형발전법」에서는 대도시의 사무특례와 관련하여 인구 50만 이상 대도시와 인구 100만 이상 특례시를 구분하고 있음

- 일반적으로 인구수는 특정 도시가 대도시인지 아닌지를 판단하는 가장 중요한 지표이며 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 때문임
 - 인구규모가 큰 대도시는 복합적이고 다양한 기능 수행을 위해, 그리고 물적 자원 및 경제적 자원의 집중에 따른 행정수요가 중소도시에 비해 양적으로 많이 발생하고, 질적으로도 다른 행정수요가 발생하기 때문에 대도시는 각각 도시 기능이 다름. 따라서 유발되는 행정수요의 유형이 다를 수 있지만 인구수에 비례하여 행정수요의 양이 증가
 - 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 있어 도시 형태, 어떠한 도시 기능을 어느 정도 수행하는지, 인구 구성은 어떠한지 등 행정수요의 질적 차이를 고려해야 함
 - 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 주민등록인구 수 외에 외국인도 포함해야 함
- 인구밀도 : 대도시의 인구집중은 인구증가에 따른 행정수요를 유발하며, 또한 과밀화가 될 경우 과밀의 폐해를 예방하거나 해소하기 위한 추가적인 행정수요가 발생하게 되는데 대도시의 인구집중은 물적, 경제적 자원의 집중으로 행정수요를 증가시키고, 인구 및 물적·경제적 자원의 과밀로 인해 주거 과밀, 교통 혼잡, 환경 오염 등에서 질적으로 다른 행정수요를 발생시킴
- 인구밀도는 인구수와 행정구역 면적으로 결정되는데, 인구 50만 이상 도시 중 면적은 최소 53km²(부천), 58km²(안양)~최대 941km²(청주), 1,130km²(포항)으로, 인구밀도는 부천 15,311명, 포항 445명으로 부천이 포항보다 매우 과밀한 양상을 보이고 있음
 - 인구 50만 이상 도시 중에는 도농복합 도시, 군 지역 전체가 시로 전환된 도시도 있어 대도시 간에 인구밀도 차이가 크게 나타나는데 대도시/특례시 지정 기준의 하나로 인구밀도를 볼 경우, 우리나라 대도시의 특성을 반영하여 시가화 된 도시지역 면적 기준의 인구밀도를 산정 - 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 증가함

- 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 판단됨

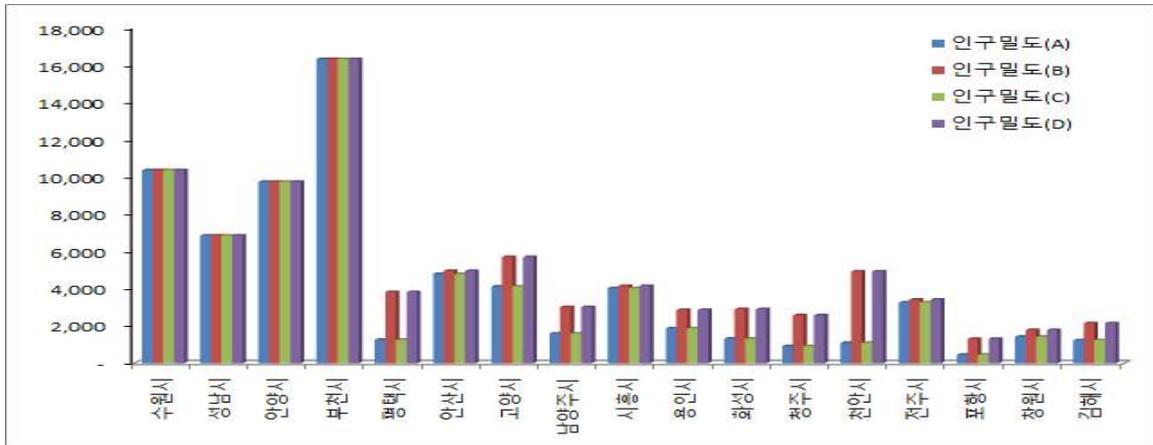
표 2-10 | 대도시 인구밀도

(단위: 명, 명/km²)

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	
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	

주: 1) 인구는 2020.12.31일 기준(통계청), 행정구역과 도시지역은 2019.12.31. 기준(행정안전부, 토지주택공사).
 2) 도시지역면적: 행정구역기준 동, 읍에 해당하고 용도구역 기준의 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역에 해당하는 지역의 면적
 3) 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(2020), 지방자치단체 행정구역 및 인구현황, 한국토지주택공사(2020), 도시계획 현황

그림 2-2 | 대도시 인구밀도



자료: 통계청, 주제별통계-인구(주민등록인구현황) 행정안전부(2020), 지방자치단체 행정구역 및 인구현황, 한국토지주택공사(2020), 도시계획 현황

- 주간인구(지수)와 유동인구(지수) : 대도 주간인구는 특정 도시의 업무 혹은 경제활동 중심성을 판단하는 기준으로, 해당 도시의 낮(晝) 시간에 활동하는 인구를 측정하며, 실제 거주하는 사람(상주인구)뿐만 아니라 경제활동을 목적으로 외부에서 유입되는 인구가 포함됨
 - 주간인구는 해당지역의 야간인구(상주인구, 주민등록인구)에 다른 지역에서 유입되는 통근·통학인구(주간유입인구)를 더하고, 다른 지역으로 유출되는 통근·통학인구(주간유출인구)를 제(除)하여 산출되는 데 즉 $\text{주간인구} = \text{야간인구(주민등록인구)} + (\text{주간유입인구} - \text{주간유출인구})$ 임
 - 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 필요함
 - 도시를 유지하고 운영하기 위해서는 사람들의 활동에서 비롯되는 관리수요와 기본적인 인프라 관리가 수행되어야 하는데 상주인구 기준의 행정수요 예측으로는 다음과 같은 수요파악에 한계가 있음.
 - 예를 들면, 주간에 사람들이 많이 몰리는 지역은 교통혼잡과 쓰레기 발생 등으로 인한 행정수요가 발생하고 또한 유동인구의 증가는 상권 형성에 크게 영향을 미치며, 일시적인 인구밀도 증가, 교통 혼잡이나 행정비용의 증가 등의 도시문제를 발생시킴
 - 주간인구 및 유동인구는 도시정책의 도시 정책수립의 중요한 자료로, 서울시의 경우 서울 및 주변도시와의 관계에서 주간인구, 유동인구를 조사하고 서울 시내에서는 자치구간의 주간인구 및 유동인구 조사 등에 근거하여 도시정책을 수립하고 있음

- 주간인구는 주로 대도시의 도시문제와 관련하여 다루어지는데, 대도시로 성장함에 따라 야간 인구나 주간인구의 차가 커지는 현상은 도심과 그 외 지역 간, 중심도시와 그 외 지역 간의 차이가 나타는데 주간인구와 야간인구의 차를 나타내는 지표로 '주간인구지수'를 사용하며, 주간 인구수를 야간인구수로 나눈 백분비를 계산하여 100%를 넘으면 인구가 집중되는 업무 등 경제활동 중심지역의 성격이 강하고, 100% 이하인 지역은 주거지역의 특성을 지니게 됨
- 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 있음
- 17개 대도시 중 '주간인구지수'가 100%를 넘는 곳은 다음의 표와 같이 평택시와 화성시로 나타나고 있으며, 나머지 도시는 100% 이하임.
 - 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 업무활동 성격보다는 주거 성격이 있는데 이는 서울 위성도시의 성격이 있기 때문으로 판단됨.
 - 특히 수도권외의 경우 주간인구지수가 90% 미만 지역이 나타나는데, 부천, 고양, 남양주이며, 90 정도에 머무르는 도시는 수원, 안양, 용인임
- 중심성 측면에서 살펴보면 주간인구를 특례시 지정 요건의 하나로 볼 수 있음. 다만, 우리나라의 도시 특성상 수도권외의 경우 대도시들이 밀집되어 있기 때문에 특정 도시에 거주하면서 다른 도시로 통근하는 경향이 있으며, 비수도권외의 경우 대도시에서 거주하면서 주변지역으로 통근하는 경향이 크게 나타나고 있음
- 다른 지표로 우리나라 도시 특성을 고려하여 주간인구 외 유입·유출의 인구이동 총량도 다양한 행정수요를 발생시키는 요소이기 때문에 '유동인구'를 검토할 필요가 있는데 유동인구는 주간유입인구와 주간유출인구의 합(합)으로 주민들의 일상생활과 관련된 인구이동 전체가 행정수요를 발생시킴
 - 일상생활 관련 인구 이동인 통근·통학은 도시 간 쌍방향으로 발생하기 때문에 유입인구수와 유출인구를 합(합)하여 유동인구라 할 수 있으며, 이를 상주인구 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 있음
- 따라서 대도시/특례시 특례시 지정 요건의 하나로 주간인구(주간인구지수)를 사용할 수 있으며, 보완적으로 유동인구(유동인구지수)를 고려할 필요가 있는데 주간인구를 사용할 경우 최근 3년 중 1회라도 '주간인구지수'가 100%가 넘으면 충족되는 요건으로 할 수도 있으나, 통계자료의 구득이 어려움.

- 현재 주간인구는 5년마다 시행되는 ‘인구주택센서스’를 통하여 구득할 수 있으며 또한 우리나라 도시의 특성(교육 등을 고려하여 특정 도시에 거주하며 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 있음
- 결국 지정 기준으로 주간인구지수 98% 초과와 유동인구지수 100% 초과 조건을 충족요건으로 할 수도 있음

표 2-11 | 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

출처: 통계청, 주제별통계-인구(주민등록인구현황)

통계청, 인구주택센서스(2015년), 20% 표본조사

- 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 있음
- 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 분포

- 외국인은 주민등록인구 수에 포함되지 않아 주민등록인구 수만으로는 해당 단체의 총인구수를 반영하지 못하고 있으며 현재 외국인에 대하여는 지방자치단체에서 다양한 행정서비스를 제공함에도 외국인을 제외한 주민등록인구 수만으로 행정수요를 파악하면 해당 도시의 실질적인 행정수요를 파악하는데 한계가 있음

표 2-12 | 우리나라 외국인수와 비중

(단위: 명, %)

구분	외국인 수	비중
계	2,216,612	100
한국국적 미취득자	1,778,918	80.3
한국국적취득자	185,728	8.4
외국인주민자녀	251,966	11.4
50만 이상대도시	641,779	29.0

- 2019년 기준으로 도시별 외국인 수가 상당하며 그 편차는 매우 크고, 외국인이 인구수(주민등록인구수)에 포함되지 않았다면 외국인에 의한 다양한 행정수요를 반영하여 대도시/특례시 지정기준의 요소로 어떠한 형태든 반영해야 함
 - 외국인의 수가 5만명이 넘는 도시는 수원, 안산, 시흥, 화성의 4개 단체이며, 주민등록인구 대비 10%가 넘는 단체는 안산, 시흥 2개 단체임
 - 외국인 수는 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 주민등록인구 수 외 외국인을 포함한 총인구수로 하는 방법을 고려할 수 있음
 - 외국인은 도시의 총인구에서 외국의 많고 적음이 관련 행정수요의 양을 증가시키지만, 해당 도시의 전반적인 행정수요의 질적 차이를 가져오지는 않기 때문에 대도시나 특례시 지정기준으로 사용하기에는 한계가 있으나 현행제도 상 포함하고 있음
- 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 증가함 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 됨
- 대도시의 사업체 수와 종업원 수는 도시 인구수에 비례하여 증가하는 것으로 나타나고 있는데 성남시의 경우 다른 도시와 비교하여 볼 때, 인구수에 비해 사업체 수와 종업원 수가 상대적으로 많으며, 이로 인해 주변 도시로부터의 유입인출도 다른 수도권 도시에 비해 많이 나타나고 있음

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

표 2-13 | 도시별 사업체와 종업원 수

(단위: 개, 명)

단체명	주민등록 인구수	사업체수		종업원 수	
		전 사업체수	인구 1,000명당 사업체수	종업원 수	사업체당 종업원 수
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

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

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

- 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 요소이나 대기업 관련하여서는 그 기준 설정이 어려움
- 단 사업체 수, 종업원 수, 사업체 총 종업원 수 대비 대기업 종업원 수 비중 등을 고려할 수는 있음

- 2018년 기준으로 종업원 300인 이상의 대기업을 17개 대도시에 808개 분포하며 종업원 수는 699,129명이며, 사업체 수는 성남 109개, 창원 89개, 청주 79개, 수원 70개, 요인 57개, 안산 55개, 화성 52개, 천안 50개의 순이며, 사업체 수가 적은 도시는 시흥 19개, 김해 17개, 남양주 6개이며, 나머지는 30개~40개 정도 분포하고 있음
 - 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% 순
- 결론적으로 특례시 지정과 관련하여 대기업을 수 등은 그 기준 설정의 객관화가 어려운 지정 기준의 지표로 설정하기는 어렵지만, 특례시 지정 과정에서 참고 요소로 대기업 수, 종업원 수 및 종업원 수 비중 등은 고려해볼 필요가 있음

표 2-14 | 도시별 대기업 사업체와 종업원 수

(단위: 개, 명)

단체명	종업원 300인 이상 사업체				전사업체 종업원 수 (A)	종업원 300인 이상 사업체	
	300~499	500~999	1,000이상	계		종업원 수(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

출처: 통계청, 주제별통계-지역통계-사업체

- 인허가처리건수 : 도시의 인구 규모가 증가할수록 다양한 도시 활동이 이루어지기 때문에 증가하는 데 인·허가, 신고·등록, 특허·면허, 승인·지정, 시험·검사, 확인증명·교부, 고충민원, 기타 진정 등이 있음
- 인허가처리건수는 도시의 인구규모에 비례하여 발생하지만, 인구수에 비례하여 동일한 양으로 증가하지는 않음. 인구 1,000명당 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 결과임
 - 인허가처리건수는 총량에서는 인구수와 비례하고 연도 간에 변동이 있어 대도시/특례시 지정 기준으로 타당하지 않은 측면이 있음. 즉, 인허가처리건수는 그 자체가 행정수요로 총량으로 인구수와 동일한 기준이며, 연도 간에 차이가 있기 때문에 지정 요건의 기준 설정으로 가능하지 않음. 또한, 통계청의 국가승인통계가 없고 자치단체가 자체적으로 집계하기 때문에 신뢰도 측면에서 대도시/특례시 지정 요건의 기준으로 설정하기에는 한계가 존재함
 - 하지만 이를 규모가 아닌 질적 분석에 의할 경우, 도시의 형성기간, 도시의 특성 및 도시 간 비교에 있어서는 유의미한 결과를 도출할 수 있음

표 2-15 | 도시별 인허가처리건수

(단위: 명, 건수)

단체명	주민등록인구	인허가처리건수(천 건)	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
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

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

표 2-16 | 연도별 인허가처리건수 변화 추이

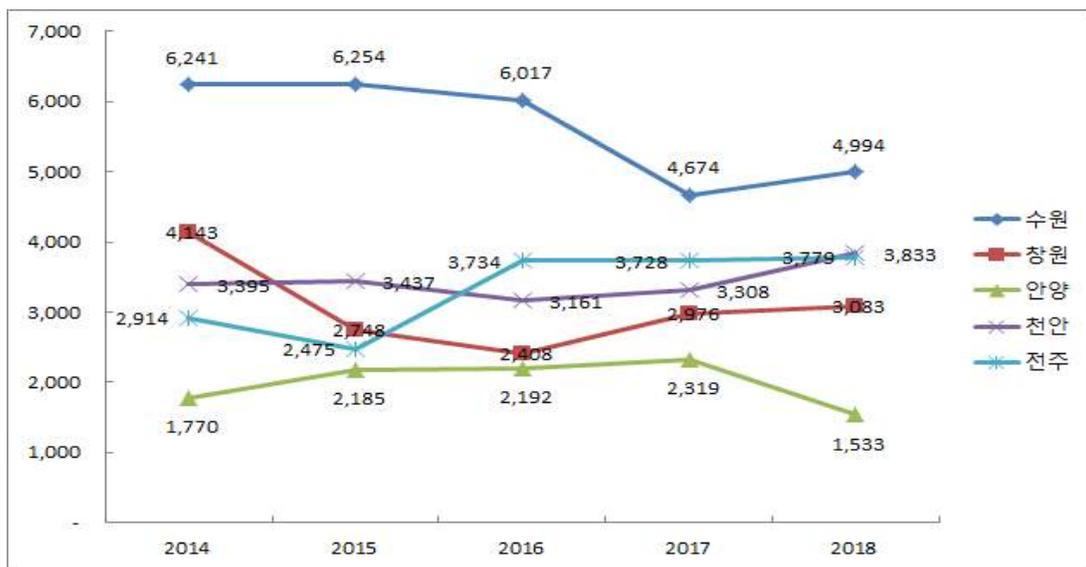
(단위: 명, 건수)

단체명	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
수원시	6,241	6,254	6,017	4,674	4,994
창원시	4,143	2,748	2,408	2,976	3,083
안양시	1,770	2,185	2,192	2,319	1,533
천안시	3,395	3,437	3,161	3,308	3,833
전주시	2,914	2,475	3,734	3,728	3,779

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

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

그림 2-1 | 연도별 인허가처리건수 변화 추이



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

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

각 지방자치단체, 통계연보(2018년 기준), 2019

□ 면적 : 도시 면적의 크기는 대도시로의 성장을 가능케 하고 있으며, 면적이 넓을수록 다양한 도시활동의 행정수요가 발생하게 됨

○ 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)의 7개로, 이들 대도시의 면적은 458km²~1,130km²로 통합되지 않은 도시보다 면적이 매우 넓음

- 또한 군 전체 지역이 시로 승격된 용인시와 화성시의 경우 면적이 600km²~700km² 사이로 행정구역 면적은 대도시로 성장하거나 대도시로서의 역할을 할 수 있는 필요조건이 되고 있음

- 이를 반영하듯 「지방분권균형발전법」에서는 대도시의 조건으로 행정구역 면적도 대도시를 구성하는 하나의 요소로 하고 있는데 도시의 면적이 작으면 복합적·광역적 도시기능을 수행할 수 있는 대도시로의 성장에 한계가 있어, 인구 30만 명이 넘으면서 면적이 1,000km²를 넘는 도시의 경우 인구 50만에 준하는 대도시로 준용하고 있음
- 수도권의 지역에 한정하여 볼 때 인구는 50만이 넘더라도 면적이 작기 때문에 자체적으로 도시가 성장하지 못하여 도시기능이나 활동에 한계가 있기 때문에 야간인구보다 주간인구가 적음
 - 즉 낮 시간에 해당 도시로의 유입인구보다 유출인구가 많이 발생하게 됨.
 - 반면 인구 50만명 남짓하지만 면적은 1,000km²가 넘는 포항시의 경우 주간인구지수가 100%에 근접하여 수도권 많은 도시보다 도시적 기능을 더 많이 수행하고 있음
- 따라서 면적은 대도시/특례시 특례시 지정 조건 하나로 면적을 고려할 수 있으며, 다만 면적이 너무 작은 경우 도시성장 및 대도시로서의 복합적이고 광역적인 기능수행에 한계가 있다는 점을 고려할 필요가 있음
- 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 있음

표 2-17 | 대도시 행정구역 면적, 도시지역 면적 및 비율

(단위: 명, km², %)

단체명	주민등록인구수	행정구역 면적 (A)	도시지역 면적 (B)	도시지역면적 비율(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)

출처: 통계청, 주제별통계-인구(주민등록인구현황), 행정안전부, 지방자치단체 행정구역 및 인구현황, 2020, 한국토지주택공사, 도시계획 현황, 2020면적 2019.12.31. 기준임

□ 자동차수 : 자동차수는 특정 지역의 도로 및 교통 관련 행정수요를 발생시켜, 자동차수가 많을수록 행정수요가 증가하게 되는데 이는 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 때문임

- 2020.3.1 기준 자동차수는 23,743,391대로 1세대당 1대, 인구 2인당 1대 정도로 자동차 증가로 인한 행정수요는 양적으로 증가하고 있으며, 인구수에 비례하여 자동차수가 증가하기 때문에 인구수가 많은 도시일수록 자동차로 인한 행정수요는 증가하고 있음
- 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 특례시 지정요건의 기준 요소로 설정하는 것은 인구수에 포괄되며 별도의 변수로 하는 것은 타당하지 않은 측면이 있음

표 2-18 | 도시별 자동차 수

(단위: 명, 대수)

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

주: 주민등록인구 및 자동차등록대수 2020.12.31.일 기준
자료: KOSIS(국가통계포털)

□ 국토의 균형적 발전 : 수도권과 비수도권의 고려, 비수도권의 공간적 분포 등이 고려되어 지정될 필요가 있는데 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 있는데 비수도권 대도시에 대하여는 국토균형발전 관점의 기준을 적용하거나 인구수와 행정수요의 기준 등을 완화하여 적용할 필요가 있음

- 비수도권의 지역경제거점의 측면 : 비수도권의 경우 50만 이상 대도시는 도 단위 지역별로 1개 정도로 해당 지역 복합적이고 종합적인 경제활동의 1/3 정도 이상을 담당하고 있음
 - 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 낮음
 - 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 판단됨

- 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 있음
- 비수도권의 경우 청주는 사업체 집중도가 도의 1/3 이상이며 주간인구지수와 유동인구지수가 높게 나타나고 있음. 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 높음

표 2-19 | 대도시의 경제활동 거점 요소

(단위: %)

단체명	도 지역 사업체 중 해당 시 사업체 비중 ('18년 기준)	종업원 300인 이상 사업체 수 (종업원 수 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 종업원 수/전 사업체 종업원수×100

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

- 비수도권의 정치·행정의 거점 측면 : 도청소재지는 대도시 특례의 인구 요건인 인구 50만명이 넘을 경우 특례시 대상 도시에 포함할 필요가 있음
 - 지방정치·행정 중심지는 도청소재지로, 이들 대도시에는 의회 및 행정부, 지방경찰청, 지방교육청 등의 기관이 소재하고 있어 지방정치·행정의 중심임. 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 중심지임

- 따라서 인구 50만명이 넘는 도청소재지는 도 단위 지역의 정치·행정, 경제활동 중심지이며, 각 지역 내의 제1일의 대도시로, 국가균형발전 차원에서 특례시 대상 도시에 포함되어야 하며 특례시 지정에 우선되어야 함

□ 재정적 요건(참고요건) : 특례시 지정에 재정능력은 참고 요건으로 고려할 필요가 있음

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

표 2-20 | 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

출처: 행정안전부, 지방자치단체 예산개요,
행정안전부, 지방세통계연보, 2020

4. 특례시 선정기준 모형의 설정과 검증

1) 검증의 방향성

- 선정기준의 지표로 활용되려면 지표 간 독립성이 분명하여야 하고 공통된 기준으로 측정이 지속적으로 가능하여야 하며, 도시 간 차이를 분명히 나타낼 수 있는 지표를 선정해야 함
 - 우선 독립성을 측정하기 위해서 상관분석을 통해 상관계수를 살펴봄으로서 독립성의 정도를 측정할 수 있을 것임
 - 공통된 기준은 이미 제도화된 지표로 측정이 되므로 별도의 검증이 필요하지는 않으나 같은 “출처”에 의한 수치를 사용하고 차이를 나타낼 수 있는 지표가 아닌 경우, 예를 들어 일인당 수도사용량 등 일인당 평균값 등은 도시 간 특성을 반영하기 곤란함

- 대도시의 행정수요는 인구수에 따라 도시별로 상대적으로 많이 발생하거나 적게 발생하는 과소(過少)의 관점과 유형이 다른 행정수요를 발생시키는 차이(差異)의 관점에 검토할 필요가 있음
 - 과소란 인구수가 증가함에 따라 비례적으로 증가하는 행정수요의 양을 말하며, 이는 도시 기능상 예를 들면 농업부문과 공업부문, 산업 부문의 행정수요 차이에는 관계없이 행정수요의 총량과 관계가 있음
 - 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 의미함
 - 행정수요의 양의 차이와 질의 차이가 존재할 경우 대도시의 사무 특례는 행정수요의 질적 차이를 고려한 특례의 관점과 관계가 더 있으며, 때문에 특례시는 단순한 행정수요의 양보다는 행정수요의 질적 차이를 중점을 두어 지정되어야 함
- 대도시 행정수요의 양은 인구수와 대부분 관계가 있고, 인구수와 상관관계가 있는 요소는 인구수가 특례시 지정의 기본 요건이기 때문에 최대한 배제되고 행정수요의 질적 차이를 가져오는 요소를 특례시 지정기준의 요소로 설정

2) 상관분석의 결과

- 다음의 표와 같이 인구수와 주간인구수, 유동인구수, 전 사업체수(300인 이상 대기업 사업체수) 및 종업원 수, 인허가 처리건수, 자동차대수는 상관관계가 높은 것으로 나타났는데 이들 요소는 행정수요의 과소에 영향을 미치는 요소로 모두 인구수와 관련이 있어, 인구수를 특례시 지정 기준으로 설정할 경우 이들 요소는 모두 배제되어야 함

표 2-21 | 인구수와 검토 요소와의 상관관계

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

구분	검토요소	인구수와 상관관계	검토결과	
경제·행정 기능수행 기준	전 사업체수	0.814	인구수와 중복	
	(종업원 수)	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

- 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 지정 기준의 요소로 사용할 수 있음

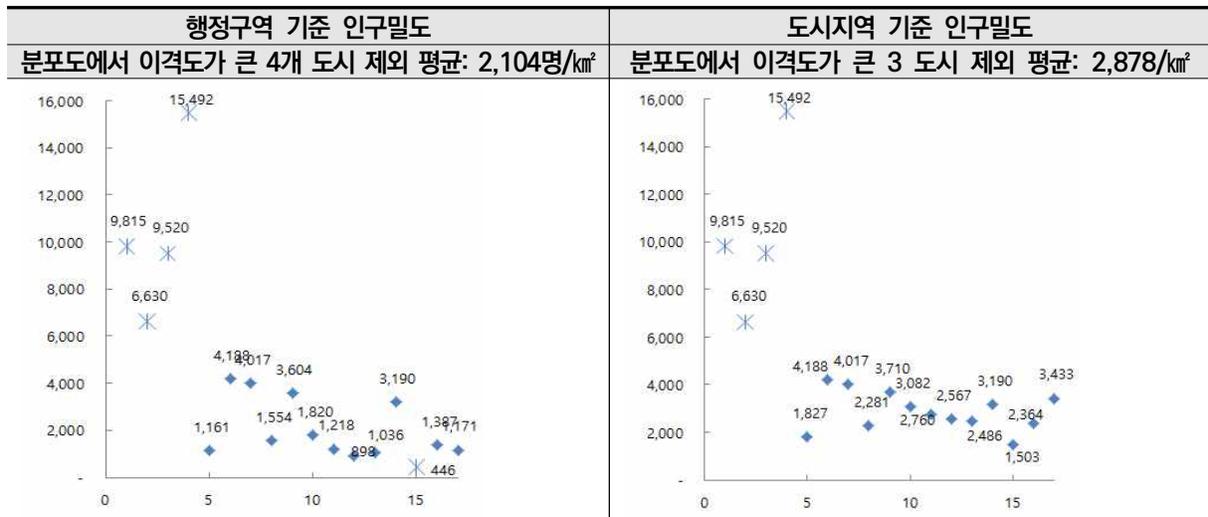
 - 다만, 외국인수는 지정기준의 단일 요소로 사용하기보다는 인구수에 포함하여 사용함이 타당하며, 종업원 300인 이상 사업체수는 인구수와 상관관계가 있지만 높지 않기 때문에 특례시 지정 시 참고요인으로 고려
- 결론적으로 행정수요 측면에서 특례시 지정 기준의 요소는 인구밀도, 주간인구지수, 유동인구지수, 면적 기준을 사용할 수 있으며 인구밀도의 경우 행정구역면적 대비 인구밀도, 도시계획구역면적 대비 인구밀도를 사용할 수 있으며, 양자를 보완하여 사용함

 - 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 필요
 - 주간인구지수 사용 시 수도권과 비수도권 간 기준의 차이를 둘 필요가 있음
 - 예를 들면 수도권의 경우 100%(98%)를 넘어야 하지만 비수도권의 경우 이보다 낮은 95%를 기준으로 설정할 필요가 있음
 - 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 판단됨

3) 특례시 선정 기준의 설정

- 인구수 : 특례시의 기준은 우선적으로 주민등록인구 기준 50만 명 이상이 되어야 함. 현행은 면적이 1,000km²에 인구 30만 이상도 대도시에 해당이 되나, 이에 부합하는 도시가 없고, 대도시 선정에 이어 특례시까지 이중적으로 면적을 적용하면 타당성이 떨어짐
- 행정수요 : 인구밀도, 주간인구, 면적
 - 인구밀도 : 인구밀도로 2,000명/km² 이상을 기준으로 하는 것이 합당함 17개 도시의 인구밀도 평균을 산출해 보면(통계 오류를 해소하기 위해 이격도가 큰 값은 제외하고 산출) 행정구역기준 평균 2,104명/km², 도시지역기준 평균 2,878명/km²이며 17개 도시의 인구밀도 중위값(순위상 중간값)은 1,820명/km²(시흥시)으로 그 이상인 2,000명/km² 이상을 기준으로 설정

그림 2-3 | 행정구역/도시지역 기준 인구밀도



- 주간인구 : 주간인구지수 100%이상(비수도권은 98%)으로 하고 유동인구를 고려. 수도권은 주간인구지수와 유동인구지수 100% 이상, 비수도권은 주간인구지수 98%, 유동인구지수 100% 이상으로 함.
 - 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 때문임
- 면적 : 1안은 100km² 이상으로 함
 - 행정구역 기준을 100km²이상으로 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 100km²이상을 특례기준의 가장 적은 면적으로 설정하였음(200km²는 이의 2배임)

- 인구 50만 이상이면서 면적이 100km²미만일 경우는 주거 주거중심의 복합적인 산업 등의 기능이 분포하기 어려워 서울 등 대도시의 종속 도시로 볼 수 있기 때문임.

□ 국토의 균형적 발전 : 인구 50만 + 지역(도)내 사업비중 30% 이상, 도청소재지

○ 경제활동 거점 도시 : 인구규모 충족 + 사업체 비중 30% 이상(도 단위 지역)으로 설정

- 사업체 비중 30%로 설정하는 이유는 도내 제1도시이면서 도내 인구비중 30%이상, 도내 사업체 비중 30% 이상을 동시에 충족

- 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 때문임 그런데 수도권(경기도)의 경우는 인구 및 사업체 비중이 도내에서 각각 10% 미만으로 거점 역할보다는 50만 이상 도시 간에 기능 분담되어 상호 작용하고 있음

○ 정치·행정중심 : 행정 중심: 인구규모 충족과 도청소재지(도 단위 지역)를 포함

□ 참고요소 : 첫째, 재정능력으로 재정자주도 60% 이상 고려(탄력적 운용) 둘째, 외국인수로 행정수요 발생의 양과 질을 고려. 셋째, 대기업 수로 종업원 300인 이상 사업체, 종업원 수를 고려

□ 이상의 논의를 기준으로 특례시 지정의 충족요건을 정리하면 다음의 표와 같이 “특례시 기준선정 모형”을 나타낼 수 있음

표 2-22 | 특례시 선정 충족 요건

(단위: 명, 건수)

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

5. 특례시 선정기준의 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%

표 2-23 | 기준요건 충족제에 의한 시물레이션 결과

(주민등록인구수, 행정구역 인구밀도, 면적 100km² 이상)

(단위: 명, 명/km², %)

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

2) 점수제

- 기본요건과 부가요건 등을 보완하여 점수제로 환산해 선정
- 기본 기준 : 인구 50만 이상(50점 만점에 40점 충족)

표 2-24 | 점수제 기본 기준

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

- 부가요건 : 5개 기준 동일 가중치

표 2-25 | 점수제에 의한 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	

- 참고사항 : 종업원 300인 이상 사업체 수

□ 점수제 시뮬레이션 결과

- 점수제에 의할 경우, 다음의 표와 같이 수도권외의 경우 B시가 선정이 되고 지방에서는 P시 이외에 L시가 선정이 되는 것으로 나타남
- 점수제에 의할 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 판단됨

표 2-26 | 점수제에 의한 시물레이션 결과

(단위: 점수)

단체	인구 기준	행정수요 기준						국도균형발전 기준		시물 레이션 결과	참고사항
	50만 이상	인구밀도		2개 총족		면적		경제 활동 거점	정치 행정 중심		300인 이상 사업체수
		행정 구역	도시 지역	주간 인구	유동 인구	행정 구역	도시 지역				
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
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

제4절 특례시 행·재정·사무 특례

1. 대도시·특례시 특례의 현황

1) 인구 50만 이상 대도시 특례

- 조직특례 : 「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 임명
- 재정특례 : 「지방재정법」에 의한 시·군조정교부금 47% 확보(일반 시군구, 시·도세의 27%), 「지방분권균형발전법」에 의한 조정교부금 추가 교부가 가능하나 「지방세기본법시행령」에 3% 적용으로 실제 적용하지는 않고 있음
- 사무특례 : 총 128개 사무를 광역단체의 간섭 없이 수행할 수 있는데 「자치법시행령」 별표3 및 25개 개별법에 의한 76개 사무가 있으며, 제1차 “일괄이양법”에 의한 4개 법률 27개 사무

표 2-27 | 「자치법시행령」 별표3 및 25개 개별법에 의한 101개 사무 목록

법률	사무
도시 및 주거환경정비법	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 환경정비기본계획 수립·변경 ▸ 신고포상금 지급
도시재정비 촉진을 위한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 재정비 촉진지구 지정 ▸ 재정비촉진계획 수립권
도시개발법	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 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	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 시·군 관리계획의 결정 ▸ 용도지역의 지정·변경 ▸ 용도지구의 지정·변경 ▸ 도시자연공원 구역 지정 ▸ 도시계획시설 결정 실효 고시
주택법	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 대지면적 10만제곱미터 이상 주택건설사업 사업계획 승인 ▸ 리모델링기본계획 수립·고시
공동주택관리법	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 주택관리사 자격증 발급 및 자격취소 ▸ 주택관리업자 교육
지역문화진흥법	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 문화지구지정·관리 ▸ 과태료 부과·징수
지적재조사에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 기본계획수립 의견제출 ▸ 시 종합계획 수립 ▸ 사업지구의 지정 ▸ 지적재조사위원회 운영 ▸ 지적재조사사업 보고·감독 ▸ 과태료부과
공간정보의 구축 및 관리법	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 토지 지번경정 승인 ▸ 지적공부 반출승인 ▸ 축척변경승인 ▸ 지적측량검사
산업입지 및 개발에 관한 법	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 산업입지개발지침 수립의견 제출 ▸ 농공단지 지정 ▸ 일반산업단지 지정 ▸ 도시첨단산업단지 지정

법률	사무
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
악취방지법	· 악취실태조사 · 악취관리지역 지정 · 배출허용기준 설정 · 개선명령 · 악취관리지역 내 악취배출시설 설치신고 · 악취관리지역 외 악취배출시설 설치신고 · 생활악취 관리 · 보고·검사 · 관계기관 협조 · 과태료 부과징수
물환경보존법	· 수질관리·수생태계 현황조사, 조사계획 수립 · 특정 농작물의 경작 권고 · 수변생태구역 매수·조성 · 배출허용기준 설정 · 환경기술인 등 교육
박물관 및 미술관 진흥법	· 박물관·미술관 등록 등 · 등록증 교부 · 박물관·미술관 변경등록 · 등록 사실의 통지 · 사립박물관·사립미술관의 설립계획 승인 등 · 다른 법률과의 관계 · 폐관 신고 및 등록취소 · 시정요구 및 정관명령 · 등록취소 및 등록증 수납 · 운영현황 및 등록취소 사항 보고 · 설립계획의 승인취소 시 청문 · 시도 문화재위원회, 박물관·미술관 협회에 자문
산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률	· 농공단지 관리기본계획 승인 · 농공단지 개발토지 등의 분양·임대 등 · 농공단지 공동부담금 징수에 대한 승인권
공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률	· 측량업 등록·관리 · 측량업자의 지위승계 관리 · 측량업의 휴업·폐업 등 관리 · 측량업의 등록취소 · 측량업·수로사업·성능검사대행업자의 보고 및 조사 · 등록취소 시 청문 · 과태료의 부과·징수
어촌·어항법	· 지방어항 지정권자 · 지방어항 지정 협의 · 지방어항 지정·변경 또는 해제시 의견 청취 · 지방어항 개발계획수립 등의 협의 · 다른 법률과의 관계
지방연구원법	· 지방연구원 설립, 폐지, 출연 등

2) 인구 100만 이상 특례시 특례

- 조직특례 : 조직 특례에 있어 「지방분권균형발전법」상 정원 범위 내에서 5급이하 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 확대가능
- 재정특례 : 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 발행
- 사무특례 : 「지방분권균형발전법」 제59조에 의한 13개 사무, 「자치법시행령」 별표4에 의한 8개 사무 및 12개 법령에 의해 총 14개 사무에 대한 특례가 있고, ①지방건설기술심의위원회 구성·운영, ②물류단지 지정·해제 및 개발·운영, ③일정 면적(50만㎡ 이상 200만㎡ 미만)의 산지전용허가 절차심사, ④지방관리무역항 항만의 개발·운영 및 ⑤공유수면 관리, ⑥환경개선부담금 부과·징수 물류단지 지정개발, 환경개선부담금 부과징수, 비 등 6개 사무가 추가

표 2-28 | 인구 100만 이상 특례시 주요 특례사무

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

○ 이외에 창원시에 경우 소방기능을 추가하고 있어 3개의 사무특례가 있음

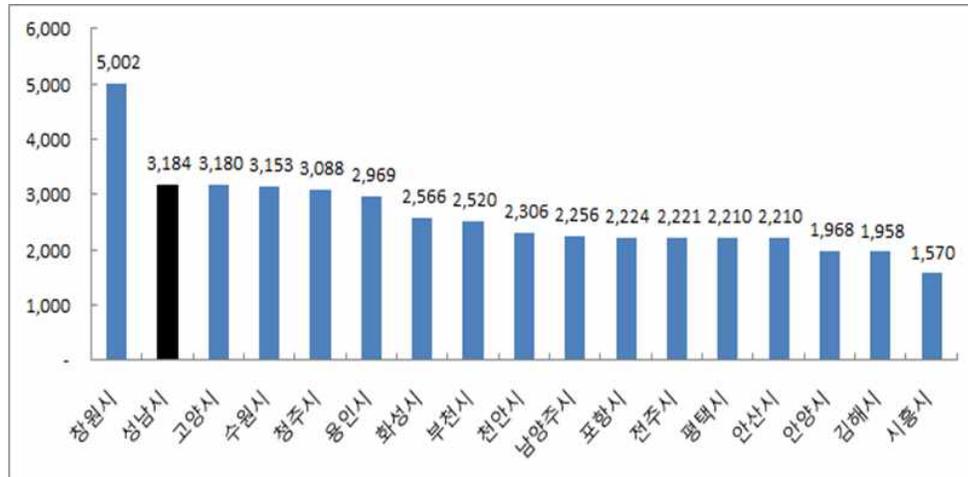
표 2-29 | 창원시 적용 특례사무

법률	사무
소방기본법	· 화재 예방·경계·진압 및 조사와 화재, 재난·재해 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 등의 업무
지방세기본법	· 소방시설에 총당하는 지역자원시설세를 도세에서 시세로 전환
항만법	· 지역무역항 항만의 개발·운영 및 공유수면관리

3) 대도시·특례시 인사·조직 현황

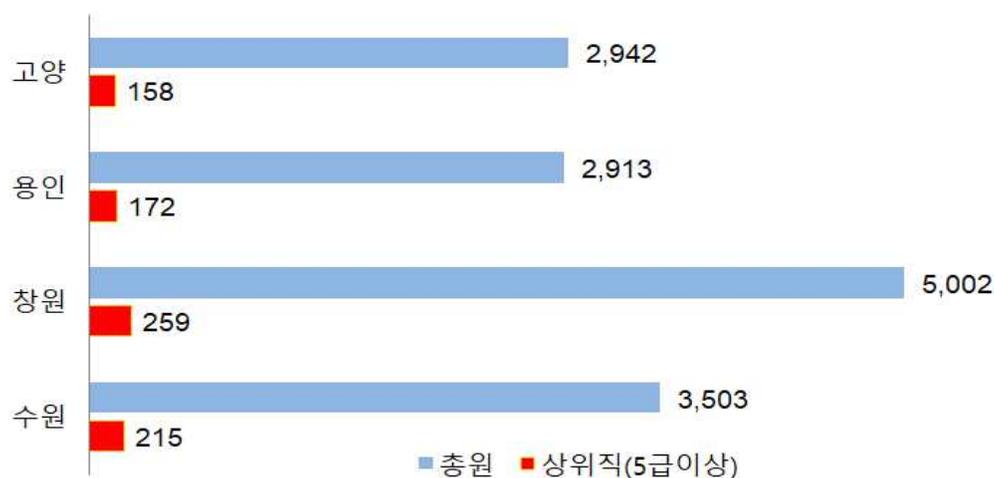
- 아래 그림에서 보듯 대도시 중 공무원 수가 가장 많은 곳은 창원시로 5,000명이 넘는데 이는 창원시가 마산, 진해, 창원을 통합하고 소방인력 950명이 합하여진 결과임

그림 2-4 | 대도시 공무원 현황(2019년 기준)



- 특례시에 대해 좀더 살펴보면 아래 그림과 같이 5급 이상 상위직 비율은 평균 5.6%임. 수원시 6.1%로 가장 높으며, 용인 5.9%, 고양 5.4%, 창원 5.2%이며 공무원 1인당 주민수는 평균 292명임 : 창원이 257명(소방직 제외)으로 가장 낮으며 수원시 338명으로 가장 높음

그림 2-4 | 특례시 공무원 현황



- 실·국장은 3급 또는 4급으로 보하게 되어 있으며 일반적으로 실장이 3급, 국장이 4급으로 보함 : 고위직 3급의 경우는 수원과 창원의 5명, 고양 2명(4급 20명), 용인 3명(4급 23명)으로 「지방행정기구, 정원규정」 별표3에 의해 배정된 정수임
- 구청장은 3급 또는 4급으로 보할 수 있으나, 일반적으로 4급으로 보함 : 수원 및 창원의 경우 3급 정원이 5명으로 통상 2명의 구청장이 3급인 반면, 고양은 3급 정원이 2명인 관계로 3급 구청장이 있음
- 과장은 4급 또는 5급으로 보할 수 있으며, 일반적으로 5급으로 보하며 보건소장은 4급 또는 5급으로 보할 수 있으며, 일반적으로 5급으로 보하고 있음

4) 대도시·특례시 재정 현황

(1) 제도 현황

- 「지방분권균형발전법」 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% 교부만 교부.
- 「지방재정법」 및 그 시행령
 - 인구 50만 이상 대도시에서 징수하는 도세(道稅) 중 47%, 기타 시·군에서 징수하는 도세(道稅) 중 27%를 조정교부금 재원으로 확보(제29조)하도록 되어 있으며 인구 100만 이상 대도시는 시·군·구가 발행할 수 있는 지방채 기본 한도액*보다 10%를 추가로 발행 가능하도록 되어 있음
- 「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 있음
- 「지방재정투자사업심사규칙」
 - 60억원 이상 200억원 미만의 재정투자사업을 실시할 경우 일반 시·군·구는 시·도의 투자심사를 받아야 하나, 인구 100만 이상인 대도시는 자체심사 가능

(2) 재정 현황

- '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, 재정 규모는 209% 가량 큼
- 특례시의 평균 인구는 109만 4,052명이고, 재정 규모는 2조 3,486억 원으로 평균 재정 규모는 특·광역시 평균 재정 규모의 약 30% 수준이고, 도 평균 재정 규모의 약 24% 수준에 해당되는데, 이는 평균 인구의 31% 수준인 반면 재정 규모는 24% 수준으로 불평등의 원인으로 작용하고 있음
 - 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 순임

표 2-30 | 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

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

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

- '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% 수준임. 이는 인구 100만 이상 특례시의 평균 자주재원 비중이 전국 평균 대비 낮다는 점과 재정운용에 있어서 자율성과 탄력성이 낮다는 것을 의미

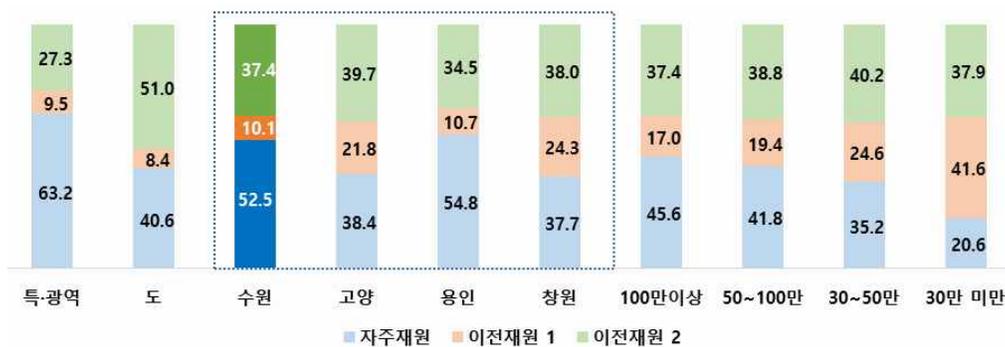
- 자주재원 기준 특·광역시는 63.2%로 매우 큰데 반해 인구 30만 미만 자치단체의 비중은 20.6%로 특·광역시의 30% 수준 밖에 되지 못하는 것으로 나타남

그림 2-5 | 2021년 본예산(일반회계) 기준 자치단체 유형별 재정규모



- 100만 이상 특례시 중 자주재원이 가장 큰 자치단체는 용인시로 자주재원 비중이 54.8% 수준이며 수원은 52.5%로 자주재원 비중이 50% 이상임
 - 창원은 37.7%, 고양은 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 않음
 - 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 있음

그림 2-6 | 정부 간 세출 비중



2. 특례사무 재배분 기준 설정

1) 특례사무배분 기준의 사례

(1) 배분기준의 방향성

- 대도시는 주민의 복리를 증진하는데 그 중점이 있어야 함으로 인구집중도, 중점처리사무의 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 함
- 대도시의 특수한 지위에 적절한 기능배분과 재원이 확보되어야 함
 - 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 재원 역시 재배분되어야 함
- 대도시는 종합개발 등 전국규모의 시·도적 사업을 제외하고는 기능적인 독립성을 유지하여야 함
 - 특히 주민복지향상을 도모하기 위한 도시규모에 걸맞은 행정체제구축이 필요
- 특례시는 지역의 중핵적 거점 역할을 위해 지역개발기능의 사무에 역점을 두어야 함. 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 있음
 - 한편으로는 경쟁력 있는 도시 육성에 역점을 두어야 함. 21세기는 경쟁력 있는 대도시들이 지역단위의 비즈니스 중심지가 될 전망이다. 바, 경쟁력 있는 대도시를 국가적으로 육성하는 전략이 요구되고 있어 이에 대한 국가차원의 적극적인 접근이 필요
- 전국 규모의 사업을 제외하고는 독립성을 부여해야 함. 대도시의 자율적 경쟁력 제고를 위한 운영개선 방안은 행정수요 및 주민에 대한 즉시적 대응 시스템 구축, 대도시의 국내외적 성장기반 마련 등의 대도시 자율운영시스템을 창출하도록 자율성을 부여해야 함
 - 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 함

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

(2) 대통령위원회 연구와 사무기준 평가

□ 지방행정체제개편위원회의 사무배분기준

- 지방행정체제개편위원회(2008년 출범)는 대도시 특례 발굴을 위해 ‘한국지방행정연구원’과 ‘한국지방자치법학회’를 연구기관으로 선정해 “대도시 특례 확대 연구” 과업을 수행(2011. 5~12)
- 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 특례기준을 제시한 바 있음

표 2-31 | 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 지원특례 ⑥ 주민의 편의와 복리증진	① 외부효과 ② 형평성 ③ 자치단체 간 분쟁	① 이행독립성 ② 기 위임처리 ③ 자율책임성 ④ 독자적 결정권 ⑤ 실행효과성 ⑥ 정책 효과성 ⑦ 주민참여와 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

- 대도시 사무특례 발굴결과연구결과를 바탕으로 위원회에서는 특례 사무를 심의한 결과, 인구 50만 이상 대도시는 ‘건축사무소 개설 신고’ 등 특례사무 55개를 인구 100만 이상 도시는 ‘소방관체험관 설립·운영’ 등 특례사무 7개를 심의의결 하여 총 62개 사무를 이양사무로 확정함

□ 지방자치발전위원회 1기 사무배분의 기준

- 지방자치발전위원회(2013년 출범) 1기 위원회는 한국지방행정연구원을 연구기관으로 선정해 “대도시 유형별 차등분권 방안 마련” 연구를 수행(2013년 10월~2014년 2월)한 바 있음
- 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 제시함 - 이를 통해 예비특례사무 422개와 자체 발굴한 예비특례사무 72개 등 총 494개의 예비특례사무를 심의하여 관계기관의 의견수렴, 소위원회 심의, 이의신청 등의 절차를 거쳐 사무특례를 최종 확정함
- 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 등이었음
- 인구 50만 이상 대도시의 특례사무 부여 기준은 다음과 같이 정하였는데 ① 벤처기업 집적시설의 지정(중소기업청), 공원녹지기본계획 협의·송부 및 승인, 여객자동차 한정면허 발급 및 등록(국토교통부) 등과 같이 집적성이 높으면서 주민편의를 증대시킬 수 있는 사무 및 연계사무, ② 벤처기업육성촉진지구 지정 요청(중소기업청), 석유판매업 등록(산업통상자원부) 등 대도시의 지역경제 활성화 및 경쟁력을 제고 할 수 있는 사무 및 연계사무, ③ 자동차종합검사 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 선정함
- 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 강화할 수 있는 사무 및 연계사무, ③ 지방자치단체의 장이 하는 5km² 미만 구역 등의 지정 또는 변경에

대한 승인(국토교통부), 의료급여기금 설치·운영, 응급환자 이송업 허가·변경허가(보건복지부) 등과 같이 인구 100만 이상 대도시의 자율성을 높일 수 있는 사무 및 연계사무를 우선 부여함

□ 지방자치발전위원회 2기 사무배분의 기준

- 1기 위원회에서 추진한 대도시 특례 용역에서는 행정효율성, 재정충분성, 주민 편의성, 지역개발 역량, 파급 효과 등 5가지 발굴 기준을 발전시켜 이 5가지 기준 외에 생산성, 책임성, 파급성, 경제성 등의 기준을 보조적으로 활용함
 - 연구용역을 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 심의함
- 심의기준으로는 행정효율성, 재정충분성, 주민 편의성, 지역개발 역량, 파급 효과의 5가지를 적용하였는데 일반적인 기준으로 활용한 5가지 발굴 기준은 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 정도임
- 50만 대도시 특례사무 부여 기준은 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 : 자동차종합검사 지정정비사업자 지정, 일반물류 터미널사업 경영자에 대한 물류터미널 건설공사 시행 및 변경인가·고시(국토교통부) 등을 제시함
- 100만 대도시 특례사무 부여 기준은 ① 규모의 경제 및 전문성 활용이 가능한 (연계)사무 : 여객자동차운수사업자조합 설립인가(국토교통부), 지역응급의료시행계획 수립·시행(보건복지부), 전문예술법인·전문예술단체 지정·지원·육성(문화체육관광부) 등, ② 지역개발 역량을 강화시킬 수 있는 (연계)사무 : 지방건설기술심의위원회의 설치(국토교통부), 자원순환시행계획 수립·통보·시행(환경부) 등, ③ 대도시의 자율성을 높일 수 있는 (연계)사무 : 지방자치단체의 장이 하는 5km² 미만의 구역 등의 지정 또는 변경에 대한 승인(국토교통부), 의료급여기

금 설치·운영, 응급환자 이송업 허가·변경허가(보건복지부) 등을 제시함

- 최종적으로 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 확정함

□ 자치분권위원회 사무배분 기준

- 분권위원회는 자치단체의 규모와 역량에 부합하는 기능·역할 부여로 실질적 분권을 실현하고, 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 다음의 표와 같은 특례판단기준을 제시함

표 2-32 | 분권위원회 대도시 특례판단기준 사례

구분	내용			
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

- 일본의 경우, 지정시의 대도시 특례기준은 대도시의 자족성, 대도시의 효과성, 대도시의 시·도성, 대도시의 행·재정적 특례 등으로 구분하였는데 그 기준은 ① 대도시의 자족성: 중앙정부의 통제와 간섭을 완화하여 지방자치단체의 자율성 강화, ② 대도시의 효과성: 도시기반시설의 유지 및 현대화

로 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 있음

□ 대통령 위원회 사무배분기준 평가

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

□ 본 연구에서는 지방자치발전위원회 1기, 2기 및 일본 지정시 특례기준을 토대로, 합리적인 인구 100만 이상 대도시 특례기준을 제안하고자 함

- 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 지원 특례 대도시 특례사무의 이양에 따른 자주적인 종합 행정서비스 수행을 위한 포괄적 자치권 및 자주재원 확충

(3) 학술적 이론적 측면에서의 사무기준

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

- 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 설명함

표 2-33 | 도시 사무특례 판별을 위한 적용기준

구분	판별기준	논거
대도시 일반기준 (공통기준)	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"> • 도시기반설의 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 있음
- 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, 기 위임처리, 자율책임성, 독자적결정권, 실행효과성, 정책효과성을 설정하여 판별함
- 마지막의 판별기준으로 인구 50만과 100만의 인구규모에 따른 차등이양 방식의 특례 기준을 고려하여 인구 100만 이하와 이상의 사무특례를 부여하도록 하였음

2) 특례사무배분 기준의 외국사례

(1) 일본

- 일본은 2000년 4월에 제정된 지방분권일괄법에 의해 광역지방자치단체인 도도부현에서 기초지방자치단체인 시정촌으로 권한을 이양하는 경우에 ‘조례에 의한 사무 처리의 특례제도’를 창설¹⁵⁾하여 지역의 실정에 맞는 기능 이양을 추진함
 - 광역정부(도부현)는 도부현세 징수, 경찰, 도시계획, 도시공원, 공립대학, 문화관광, 생활보호, 일반국도, 지역보건(보건소), 위생, 도시개발 등의 사무를 담당
 - 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 추진

표 2-34 | 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
산업·경제	<ul style="list-style-type: none"> • 도부현세 징수 • 지역교통대책(철도·버스) • 지역산업 및 기업입지 • 지역고용시책 • 관광진흥 • 농림·수산 • 산업폐기물 • 소비자보호 	<ul style="list-style-type: none"> • 시정촌세 징수 • 지역교통대책(버스) • 지역산업진흥 • 지역고용시책 • 일반폐기물 • 소비자보호

15) 지방자치법 제252조 17의 2 ~ 제252조 17의 4

(2) 프랑스

- 프랑스의 경우는 1983년 제정된 사무배분기본법을 통하여 중앙정부 권한의 대다수를 광역정부인 레지옹(région), 도지방정부인 데파르트망(Département), 기초정부인 코뮌(Commune)으로 권한을 이양함
- 프랑스의 광역정부인 레지옹(région)에서는 해당 관할 구역을 범위로 하는 경제 및 사회개발계획, 지역별 계획, 항구 및 하천운하, 고등학교 관리, 직업훈련, 도시·농촌지역 관리, 관광촉진, 기업지원의 기능 및 관련 사무들을 담당
 - 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 담당
 - 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 사무 재배분

표 2-35 | 프랑스 광역정부와 도지방정부 및 기초정부간 사무배분 현황

구분	광역정부(레지옹)	도지방정부(데파르트망)	기초정부(코뮌)
안전	-	• 재난·구조	• 경찰 • 민방위·시민안전 • 국가병역업무
사회적 하부구조	• 지역별 계획 • 도시개발계획 • 항구 및 하천운하	• 도시계획 • 코뮌간 국토개발 • 공영주택단지건설	• 도시계획·건축허가 • 지역별 계획 • 도로관리 • 도시재개발사업
교육	• 학교관리(고등학교) • 직업훈련	• 학교관리(중학교) • 도서관 관리	• 학교관리(탁아소, 유치원, 초등학교) • 도서관
복지·위생	-	• 사회복지 • 모자·장애인복지 • 보건의료	• 주민복지사무 • 주민보건관리 • 청소
산업·경제	• 경제개발계획 • 도시·농촌지역 관리 • 관광촉진 • 기업지원활동 • 지역경제 활성화	• 경제활동 직접원조 및 간접원조 • 운송계획 • 관광사업 • 문화유산보호	• 지역경제 활성화 • 공공서비스사업 • 토지·건물 매매 • 산업단지 조성

(3) 시사점

□ 첫째, 교육 분야에 대한 사무재배분이 필요함

- 일본의 경우, 공립 초·중·고등학교와 관련된 사무들이 모두 기초정부로 이양
- 프랑스도 유치원·초등학교에 관한 사무들은 기초정부에서 담당
- 우리나라에서도 교육과 관련하여 현재 광역정부에서 담당하고 있는 사무들 가운데 기초정부에서 담당하는 것이 바람직한 사무들을 발굴이 필요함

□ 둘째, 도시계획 및 개발 분야에 대한 사무재배분이 필요함

- 일본의 경우, 도시계획사무들 가운데 광역정부에서는 구역구분 관련 사무들을 담당하고, 지구계획 관련 사무들은 기초정부에서 담당
- 프랑스도 지역계획 및 도시계획은 레지옹 광역정부에서 담당하고, 코뮌간 국토개발은 데파르트망도 지방정부에서 담당하며, 세부적이고 실질적인 도시계획 및 건축허가, 도시재개발사업은 코뮌 기초정부에서 담당함

□ 셋째, 지역산업 육성 분야에 대한 사무재배분이 필요함

- 일본과 프랑스의 광역정부와 기초정부 간 사무배분 현황에 대해 분석하면 국가에서 지역산업진흥, 지역 고용정책, 지역 내 기업관리, 지역기업 지원활동 등과 같이 거시적 차원의 사무는 광역정부에서 담당하고 있고, 실제 집행 및 실행 등은 관할 기초정부로 이양되어 있음

□ 넷째, 문화·관광부문에 대한 사무재배분이 필요함

- 일본·프랑스 모두 광역정부 이하의 지방정부로 이양되어 있고, 광역과 기초 중 어디에서 담당하는 것이 바람직한지에 대해 구분함

□ 다섯째, 안전 분야에 대한 사무재배분이 필요함. 경찰, 소방, 구급, 보건위생 등과 같은 안전에 관한 사무들은 일본, 프랑스 모두 광역정부 이하의 지방정부로 이양함

- 일본의 경우 경찰에 관한 사무들은 광역정부로, 소방·구급 관련 사무들은 기초정부로 이양
- 프랑스는 경찰 관련된 사무들은 기초정부로, 재난·구조 관련 사무들은 광역정부로 이양

3. 사무배분의 모형개발

1) 인식론적 모형의 개발

(1) 국가-시·도 간 기능배분의 기준

- **첫째, 거시적 배타성 여부임** : 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 필요함
 - 일본 독일, 이탈리아 등은 「헌법」에 명시한 경우도 있고, 우리나라나 일본과 같이 「지방자치법」 등 개별법에 명시한 경우도 있음
- **둘째, 포괄적 인접성임** : 포괄성은 국가 고유의 배타적인 부분을 제외한 다양한 영역이 곧 지방자치의 영역을 의미하는 것으로 연방제 국가이건 단방제 국가이건 매우 중요한 개념임.
 - ‘덜론의 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 개념임
- **셋째, 지역적 통일성임** : 다양한 국가에서 전국적 통일성을 요하는 것은 국가적 사무로 인정을 하고 있으며, 특히 우리나라의 경우에는 기관위임 사무와 단체사무의 구분이 어려울 경우, 그 판단의 기준으로 삼고 있음
 - 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」 제11조, 제12조)으로 시·도 행정구역 내 통일성이 필요한 경우가 해당
- **넷째, 상대적 보충성임** : 단일 자치단체가 해결할 수 없는 사무에 대한 상위단체의 개입 및 해결을 골자로 하는 보충성의 원칙은 어느 국가에서든 취하고 있는 방식임
 - 문제는 하위 단체의 도움을 주는 지원 개념의 보충이 아닌 인적·물적 투입에 대한 개입이 존재하는 보충이 되어서는 안 되며, 보충이 획일적이 아닌 상대적 보충이어야 함. 즉 지자체의 특성과 능력을 고려해 모자라는 부분을 채워주는 상대적 보충성이 필요한 것임

(2) 시·도·시·군·구 간 기능배분의 기준

□ 시·도·시·군·구 간 기능의 재배분의 기준을 법리를 통해 유추하면 다음과 같음

- 첫째, 전권한성의 원칙임 : 외국의 사례에서 보듯 기본적으로 기초단체가 주민의 생활과 밀접한 전 분야에 거친 일선적 업무를 수행해야 함
- 둘째, 포괄적 인접성임 : 광역단체의 조정기능, 지역적 통일성을 기해야 하는 사무, 일정 규모가 넘는 사업의 인·허가 업무 등을 제외한 기능에 대해 포괄적으로 기초단체에 기능을 부여해야 함
- 셋째, 국소적 일상성임 : 환경과 같이 광역행정이 반드시 필요한 사무를 제외한 일상적이고 자치단체 내에서 처리할 수 있는 기능은 시·군·구가 포괄적으로 수행해야 함

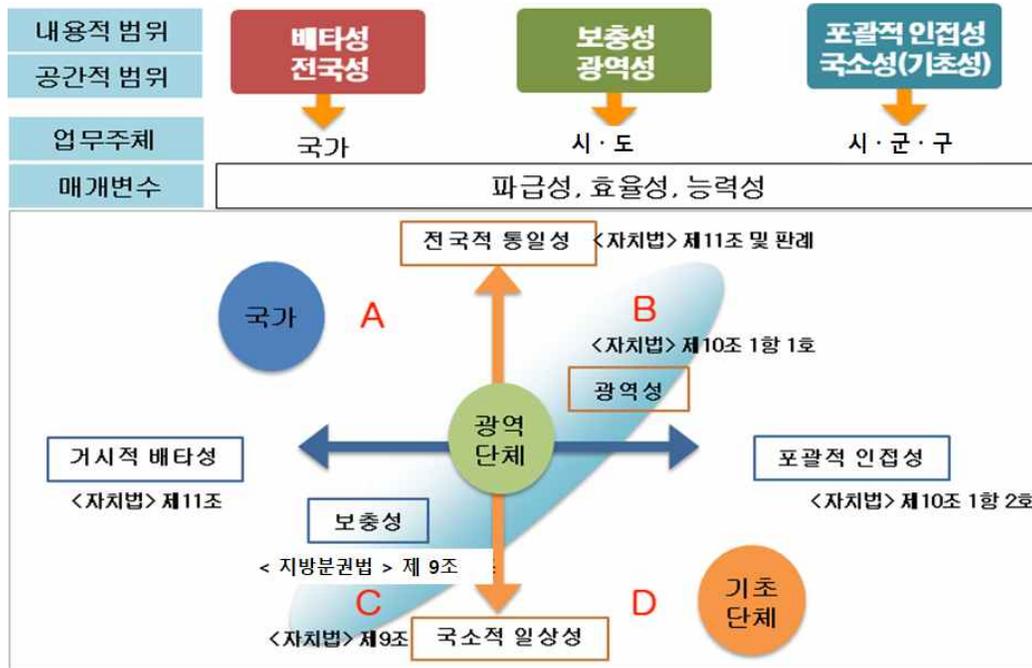
□ 이러한 기능은 어디까지가 광역-기초인지 그 경계선을 정하기 어려움으로 정책의 구현방법에 따라 3가지 기준에 의해 구별할 필요가 있음

- 첫째, 파급범위임 : 실시하고자 하는 사무의 파급 정도가 일정 구역에만 미치는 것인지, 광역적으로 미치는 것인지, 전국적으로 미치는 것인가에 대한 판단이 필요함
- 둘째, 효율성임 : 어느 계층에서 처리하는 것이 효율적이고 주민의 편리가 극대화 될 수 있는지 여부를 판단해야 함
- 셋째, 업무능력(재정력 포함)임 : 업무의 성질상 자치단체 고유영역일 경우, 상급 단체가 재정·인력 지원함으로 능력부족으로 국가사무가 되어선 아니 되고, 고유영역이 아닐 경우, 파급의 범위를 고려해 기능을 배분해야 함

(3) 인식론적 개념의 구상화

□ 앞에서 제기된 인식론적 개념들을 그림으로 나타내면 다음의 그림과 같음

그림 2-7 | 인식론적 개념 구상화



- 그림에서 A분면은 통신·도로 등 전국적 통일성과 국방·외교 등 거시적 배타성이 존재하는 기능 및 사무는 국가의 고유사무에 해당되며 「지방자치법」 제15조에 명시된 ‘국가사무의 처리제한’ 7개 각 호가 이에 해당
 - ① 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무
 - ② 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무
 - ③ 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무
 - ④ 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
 - ⑤ 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무
 - ⑥ 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
 - ⑦ 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무가 해당
- 그 외에 ① 지방자치단체 간 조정, 통합 및 평가 등에 관한 사무, ② 국민의 안전과 관련하여 종합적·통일적 대응이 요구되는 사무, ③ 국제협약 등 국제적으로 통일적 처리가 필요한 사무, ④ 국민 최저생활(national minimum)보장 등 인간다운 생활을 하기 위한 국민의 기본적 권리와 관련하여 보편적 복지로서 국가의 지원이 필요한 사무, ⑤ 효과적 국토 이용 및 국가 균형발전을

위한 기반구축 등과 관련하여 국가에서 추진해야 할 사무, ⑥ 국가지정 특정도서, 국가지정 문화재 등 국가차원의 관리가 필요한 사무 등은 국가고유사무로 인정해야 함

- 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 됨
 - 「지방자치법」 제13조에 명시된 지방사무 7개 각 호에 해당하는 사무와 제 12조에 의한 시·도 및 시·군·구 사무 배분의 원칙이 이에 해당됨
- 문제는 우리나라가 주민자치가 아닌 국가의 위임을 기반으로 한, 단체자치를 추진해 오면서 시·군·구·국소적 자치권 인정에 기초한 지방자치를 실시하고 있어, 인위적으로 기능별·사무별 국가·지방 간 그 권능의 범위를 확정해야 하는 한계가 있음
 - 일례로 지방자치법 제10조 및 시행령 별표에 의한 지방사무는 열거주의가 아닌 예시임을 밝혔음에도 그 밖의 권한을 지방정부가 행사하지 못하고 있으므로 국가고유기능을 제외한 전 분야에 대해 포괄적으로 이양해야 함
- C분면과 D분면은 광역단체의 영역에 속하며 보충성과 광역성의 지배를 받게 되는 데 국가와 지방간의 관계는 포괄적 수권형(universality principle)의 관계가 됨
 - 포괄수권형이란 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 위탁형식임
 - 보편성의 원칙에 입각한 이 형식은 사무배분에 융통성을 부여함으로써 각 자치단체의 행정수요와 재정능력 등 자치단체의 지역적 특성에 적합한 행정을 할 수 있고, 자치단체에 대한 지방분권에 있어서 권한부여방식이 간단함
 - 포괄적 수권형식을 도입하는 국가는 단체자치를 채택하고 있는 프랑스, 독일 등 대륙법계 국가와 터키, 그리스, 프랑스령이었던 아프리카 국가에서 도입하고 있음
- 사무이행의 방식은 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 연락조정 등의 사무 등은 시·도가 수행하는 것이 바람직함

- 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 국가사무가 재배분되어야 함
- 주민의 복리증진을 위해 우선적으로 포괄적 이양이 특히 필요한 분야는 ① 안전 및 자치관리 분야, ② 문화·관광 분야, ③ 도시개발 분야, ④ 지역산업 및 경제 분야, ⑤ 교육 분야로 각 분야별로, 파급의 범위 및 행·재정능력, 효율성의 측면에서 BRM분류 레벨 3~4 수준에서 정리할 필요가 있음

2) 실무상 판별기준

(1) 원칙과 사무배분 기준의 재설정

□ 원칙

- 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 처리
- 둘째, 전권한성의 원칙에 입각하여 자치단체는 권한이 유효한 관할영역 내에서 모든 문제를 처리할 수 있도록 포괄적인 사무처리 권한 부여
- 셋째, 현지성의 원칙에 입각하여 현지 지역사회 주민이 지방정부로부터 서비스를 신속하게 받을 수 있도록 문제의 진단과 예방, 해결방안이 모색은 현지의 지방자치단체 중심으로 이루어져야 함

□ 특례시 사무 이양 기준

- 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 처리
- 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 결정
- 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 결정

(2) 단계별 적용

- 1단계에서는 수행역량의 기준을 적용하여 시·도 및 인구 100만 이상 대도시의 사무를 구분
 - 수행역량은 인구 100만 이상 대도시 특례의 발굴기준인 대도시의 자율성, 대도시의 효과성, 대도시의 광역성을 사무재배분의 기준으로 활용
 - 대도시의 자율성, 중앙정부와 도의 통제와 간섭을 완화하여 지방자치단체의 자율성 강화를 위한 사무, 대도시의 규모의 경제 및 전문성 활용이 가능한 사무, 대도시의 효과성: 도시기반 시설의 유지 및 현대화로 도시주민생활 책임 사무, 대도시의 광역성: 대도시가 지역발전과 생활권의 중심역할 수행 사무가 이에 해당
- 2단계에서는 광역성의 기준을 적용하여 긍정적인 경우 시·도 사무로, 그렇지 못한 경우에는 인구 100만 이상 대도시의 사무로 구분
- 3단계에서는 사무처리 빈도의 기준을 적용하여 빈도가 낮으면 시·도 사무로 구분

표 2-36 | 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

4. 지방사무 판별의 실무 적용

1) 지방사무 판별 기준

- 앞에서 논의한 내용을 바탕으로 특례시와 대도시의 사무 판별의 기준을 설정하면 다음의 표와 같이 정리
 - 중앙과 도사무는 고유사무와 재정 50%이상 투입
 - 대도시는 주민과 밀접한 관계가 있는 사무
 - 특례시는 사무의 완결성 중심의 사무

표 2-37 | 중앙·도 및 특례시와 대도시 사무 판별 기준

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)
대도시 (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) 지방사무 판별기준의 운영 : 사무조사표 작성

□ 판별기준을 중심으로 사무조사표를 만들면 다음과 같음

표 2-38 | 사무조사표

1. 사무 개요			
관련법률	<ul style="list-style-type: none"> • ---법 • 동법 시행령 	관련조항	<ul style="list-style-type: none"> • 제 조 • 제 조
실제 업무처리 현황	<ul style="list-style-type: none"> • 		
단위사무	<ul style="list-style-type: none"> • 		
소관부서	<ul style="list-style-type: none"> • (**부) **과, (**도) **과 		
사무현황	<ul style="list-style-type: none"> • • • 		
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	구분	√
(주민편의를 위한 접근성 및 효율성) • •	대도시	
	특례시	
	현행 존치	
(수행역량 : 전문성) • •	대도시	
	특례시	
	현행 존치	
(규모의 경제 및 자율성) • •	대도시	
	특례시	
	현행 존치	
(종합의견) • •	대도시	
	특례시	
	현행존치	

□ 이러한 조사표가 완성이 되면 다음의 표에 의해 최종 판단 후 종합의견을 작성

표 2-39 | 특례시/대도시 사무 최종 판별표

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

주 : ○(높음), △(보통), ×(낮음)

3) 작성 실제 사례

표 2-40 | 소하천정비 종합계획 수립(경기도 예)

1. 사무 개요			
관련법률	• 소하천정비법 • 동법 시행령	관련조항	• 제 6조 • 제 4조
실제 업무처리 현황	• 도 내 241개 소하천 정비계획 관리		
단위사무	• 소하천정비종합계획 승인 및 협의		
소관부서	• 하천과		
사무현황	• 소하천정비종합계획 승인 • 소하천정비종합계획 협의 • 소하천관리위원회 운영		
2. 사무 재배분 기준			
도	• 조정사무 • 도의 재정이 50%이상 투입되는 사무 • 도민에게 부담이 되는 사무(도 의회 동의를 필요한 사무)		
특례시대상시 (주민 접근성 중심)	• 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	구분	√
(주민편의를 위한 접근성 및 효율성) <ul style="list-style-type: none"> • 소하천정비조합계획은 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) <ul style="list-style-type: none"> • 각종 소하천 및 지천관리 경험이 축적되어 수행역량과 전문성에 문제가 없음 	대도시	
	특례시	√
	현행 존치	
(규모의 경제 및 자율성) <ul style="list-style-type: none"> • 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) <ul style="list-style-type: none"> • 소하천정비계획은 빈번하고 도 전체에 미치는 파급력이 상대적으로 적으며, 도 위원회에서도 수정 정도가 크지 않으므로, 특례시에 사무이양하는 것이 바람직함 	대도시	√
	특례시	
	현행 존치	

제5절 특례시 특례제도의 운영과 법제화

1. 법제화 과정의 여정

- 특례시 제도의 형성에 있어 인식론적으로 이해가 필요한 자치단체는 2002년 자생적으로 인구 100만을 돌파한 수원시와 2010년 인위적 통합으로 인구 100만을 돌파한 통합창원시에 대한 개괄적 이해가 필요함
- 수원시는 전국 시·군·구 중에서 인구와 재정의 규모 측면에서 가장 큰 도시로 경기도청 소재지로, 시 설치 70년이 넘은 도시임
 - 1981년 당시 인구 104만 명인 인천시가 경기도에서 분리, 직할시가 되면서 다른 직할시는 수부도시가 직할시가 되었으나, 수원시 인구는 32만 명으로 직할시 대상에서 제외되면서 수부도시로의 위상 약화
 - 뚜렷한 법적 근거는 없으나, 지방자치 부활(지방의회 선거)의 시작인 1991년 이전까지는 인식론적으로 인구 100만 명 이상 광역시 지정의 기준이었으나 당시 인구는 약 65만 명 수준이었음
 - 2002년 수원시는 주변 지역의 통합 없이 인구 100만이 되었으나, 경기도의 도세 약화 우려 등의 이유로 광역시 승격이 좌절되었음
 - 그 후 1988년 「지방자치법」 전부개정 등으로 인구 50만 도시 특례에 대한 논의가 있었으나, 여전히 광역시에 대한 욕구는 지속 되었으며 2010년, 세종특별시 신설과 2015년 인구수에서 광역시인 울산시를 넘어섬에 따라 특례에 대한 요구가 더욱 급증하게 됨
- 창원시는 2009년 지방행정체제 개편의 일환으로 지역정서의 유사성을 기반으로 한 (구)창원·마산·진해 지역의 주민 생활 불편 해소 및 행정 효율성 제고, 지역 규모의 경제 효과 증대 등을 목적으로 국가적 차원의 중요한 현안 과제의 하나로 2010년 통합창원시 출범
 - (구)마산은 1971년 한국 최초로 수출자유지역으로 선정된 도시로 해외 수출 및 남해안 임해공업벨트지대 성장의 선도적 역할을 수행하였고, (구)창원은 기계 산업의 메카로서 부가가치 기준 기계장비 제조업 분야 전국 1위 도시였으며 (구)진해는 해군기지가 있던 도시로 국방산업분야의 경쟁력이 높은 도시로, 통합 시 울산을 넘어서는 대도시로서의 발전 잠재력이 높아 주민들의 기대가 컸음
 - 문제는 통합에 따른 행·재정적 특례에도 불구하고 청년층 수도권 집중에 따른 인구감소, 2005년 이후 기계 산업 침체 등으로 2010년 대비 인구 4.7% 감소, 수출액 37% 감소,

재정자립도 13.2% 감소로 이어졌으며, 이를 타계하기 위한 대책으로 연안항 개발·관리 권한 확보를 위해 2006년 광역시를 추진하였으나 실패

- 2017년 제19대 대선과정에서 문재인 후보의 '인구 100만 이상 도시 특례시 지정 및 자율성 확대' 약속에 항만개발·관리와 도시계획 부합을 위한 권한 확보에 집중하게 됨

□ '특례시'라는 명칭이 일반화되고 공식적 용어로 사용하기 시작한 것은 2013.6.27일 지방세연구원이 발표한 「인구 100만 대도시의 자치분권 모델 연구」(책임연구원 : 허명환)임

○ 수원·창원·고양·용인·성남시가 공동발주, 2013년 3월 ~ 6월 간 수행한 용역에서 인구 4만 계룡시와 100만 도시가 동일한 시·군·구 단체 지위를 갖는 것을 문제로 지적하며, 직통시 모형과 대특례시 모형을 제시함

그림 2-8 | 특례시/직통시 모형



자료 : 허명환(2013) "인구 100만 대도시의 자치분권모델 연구" 지방세연구원

○ 직통시는 '자치구가 없는 광역시'를 표방하며 도가 수행하는 기능을 모두 넘겨받되 시군의 연락조정과 지도감독업무는 제외하도록 설계되어 있으며, 재원은 자치구세를 포함한 광역시세를 부여받되 도와 도내 여타 시군의 재정에는 중립적이 되도록 재정제도를 개편. 도와 50:50으로 공동과세하며, 대신 재정보전금과 도비보조금 그리고 징수교부금을 교부받지 않도록 설계되어 있음

○ 특례시는 기초자치단체로서 지위는 유지하면서 상당한 기능을 도의 지휘감독에서 배제하는 모형으로 이양할 대상 사무를 60개를 제시고, 재원은 취득세를 도와 50:50으로 공동과세를 시작으로 최종적으로 대특례시세화 하도록 설계하였음

□ 2019년 특례시 법제화가 어렵게 진행되자 창원시는 독자적 광역시 추진에 돌입하게 되었으나 입법화에 실패하고 정부의 특례시 추진으로 소멸

- 정부의 특례시 추진으로 전국적인 입법 갈등이 이어지고 2019년 인구 100만 이상의 도시는 ‘한국행정학회’에, 인구 50만 이상 대도시는 ‘지방자치학회’에 각각 용역을 의뢰해 각기 그 입장을 공고히 하며 특별법 추진도 논의
 - 2020년 2월 출판된 「인구 100만 특례시 권한발굴 공동연구」에는 법제화 방안을 제시
- 앞 절에서 설명한 「지방자치법」 제198조의 자구 결함으로 특례시는 법 개정으로 의해서만 사무특례가 가능하므로 이를 보완하기 위한 특별법 제정을 구상하기에 이룸
 - 2020년 2월 출판된 「인구 100만 특례시 권한발굴 공동연구」에는 특례법 모형을 제시
 - 2022년 전국대도시연구원협의회 공동연구로 “특례시 지원 특별법 제정 관련 기초 연구”가 있었음
 - 2023년 4월 김승원 의원 “특례시 지원에 관한 특별법” 제정발의가 있었음

2. 법 제·개정안에 대한 논의

1) 4대도시(2020), 「인구 100만 특례시 권한발굴 공동연구」 입법화 제안

(1) 방향

- 기본적으로 지방자치법을 보강하고 별도의 특례법을 모색할 것을 제안
 - 특례시를 자치특례시로 하여 자치단체의 종류로 명시
 - 특례의 인정(현 제198조)범위에 “자치특례시” 삽입
- ‘100만자치특례시’는 원칙적으로 도(道)를 거치지 않는 직접자치정부이므로 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」을 모델로 하되, 그 자치권을 확장하고 특례시 인정 절차 등을 규율하는 방식으로 접근함
 - 주요 내용으로는 ‘100만자치특례시’ 지정 기준과 지정 절차, 중앙정부와 지속적으로 협의하는 기구, 100만자치특례시의 권한 및 사무 등에 관한 공통 규정을 둔 다음 개별 100만자치특례시에 대한 특칙 등임

(2) “자치특례시법”에 대한 제안

- 제1조(목적) : 이 법은 100만자치특례시의 자치역량에 부합하는 지위와 권한을 보장하고 100만자치특례시의 지정기준·조직 및 운영에 관한 사항을 정함으로써 지방분권과 지방자치를 촉진하여 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.

- 제2조(정의) 이 법에서 “100만자치특례시”(이하 “자치특례시”라 한다)란 인구 규모가 100만 이상인 시로서 적정한 자치권을 행사하도록 지정한 지방자치단체를 말한다.
- 제3조(국가의 책무) ① 국가는 자치특례시의 지방자치 정착과 지역발전 실현에 필요한 관계 법령의 지속적인 정비 등 입법상·행정상·재정상 조치를 하여야 한다. ② 국가는 자치특례시와 인접 지역이 상생발전을 이룰 수 있는 시책과 지원방안을 마련하여야 한다.
- 제4조(자치특례시의 책무) ① 자치특례시는 자치특례시에 대한 국가정책의 수립 및 시행에 적극 협력하여야 한다. ② 자치특례시는 이 법에 따라 조례로 정하도록 하거나 정할 수 있도록 한 사항에 대하여는 이 법의 취지에 맞게 자치특례시조례(이하 “특례시조례”라 한다)를 제정·개정하거나 폐지하는 조치를 하여야 한다. ③ 자치특례시는 국무총리와 자치특례시의 성과목표 및 평가에 관한 협약을 체결하여야 한다. 이 경우 국무총리는 각종 특례 및 규제완화 등의 결과가 자치특례시의 발전과 성장에 기여하고 있는지에 대한 평가와 그 평가결과에 따른 제도보완 등에 관하여 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다. ④ 자치특례시는 소속 도와 인근 시군과 상생발전을 이룰 수 있는 협력관계를 구축하여야 한다.
- 제5조(다른 법률과의 관계) 이 법에 규정된 자치특례시의 조직·운영·특례 등은 다른 법률의 규정에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에 자치특례시에 관하여 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.
- 제6조(설치 등) ① 이 법에서 규정한 요건을 충족하는 시는 도의 관할 구역 안에 두되 자치의 특례를 인정하는 자치특례시로서 설치한다. ② 자치특례시는 자치특례시협의회(이하 “특례시협의회”라 한다)를 구성하여 공동의 목적을 위한 업무를 처리할 수 있다. 특례시협의회 조직 및 운영 등에 관하여는 특례시의 합의에 따른 규약을 정하여 국무총리의 승인을 받아야 한다. ③ 자치특례시의 경우 지방자치법 제10조의 사무배분기준의 예외를 두어 도의 사무를 직접 처리할 수 있다. ④ 「지방자치법」의 읍·면·동에 관한 규정은 자치특례시에 두는 읍·면·동에 대하여도 적용하되, 특례시조례에 따라 읍·면·동의 자치를 보장하기 위해 노력하여야 한다.
- 제7조(지정 및 절차) ① 자치특례시는 인구 100만명 이상 도시인 고양시·수원시·용인시·창원시로 한다. ② 국무총리는 자치특례시 지정을 해제하는 경우 특례시협의회와 협의하고 자치특례시지원위원회의 심의를 거쳐야 한다.
- 제8조(자치특례시지원위원회의 설치) ① 자치특례시가 지역발전과 국토균형발전에 기여할 수 있도록 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 자치특례시지원위원회(이하 “지원위원회”라 한다)를 둔다. 1. 자치특례시의 인정에 관한 사항 2. 자치특례시의 중장기적 발전방안에 관한 사항 3. 자치특례시의 행정·재정 자주권 제고 및 사무처리 자원에 관한 사항 4. 제4조제3항에 따른 협약체결 및 그 평가결과 활용에 관한 사항 5. 그 밖에 지원위원회의 위원장 또는 시장이

필요하다고 인정하여 지원위원회에 부의하는 사항 ② 지원위원회는 위원장 1명을 포함하여 25명 이상 30명 이하의 위원으로 구성한다. ③ 지원위원회의 위원장은 국무총리가 되며, 위원은 관계 중앙행정기관의 장, 특례시장 및 도시개발과 지방자치에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 국무총리가 임명하거나 위촉한다. ④ 특례시장은 특례시로의 사무 이양 또는 위임에 관하여 안건을 제출할 수 있다. 지원위원회의 심의를 거쳐 의결한 사안은 관계부처와 협의하여 자치특례시법 개정을 추진함으로써 반영한다. ⑤ 지원위원회에서 심의할 안건에 대하여 검토하고 지원위원회로부터 위임받은 사항을 처리하기 위하여 실무위원회를 둔다. ⑥ 지원위원회의 사무를 처리하고 지원하기 위하여 실무지원단을 설치할 수 있다. ⑦ 이 법에서 규정한 사항 외에 지원위원회 및 실무위원회의 구성과 운영, 실무지원단의 설치와 운영 등에 필요한 사항은 특례시협의회와 협의하여 대통령령으로 정한다.

□ 제9조(지원위원회 심의결과의 조치 등) 지원위원회는 제8조제1항 각 호의 사항에 대한 심의 결과를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하고, 통보를 받은 관계 중앙행정기관의 장은 필요한 조치를 하여야 한다.

□ 제10조(자치특례시의 설치에 따른 법령 적용상의 특례) ① 다른 법령에서 지방자치단체, 시·도 또는 시·군·구를 인용하고 있는 경우에는 각각 자치특례시를 포함하는 것으로 보아 해당 법령을 적용한다. ② 다른 법령에서 지방의회의원, 시·도의회의원 또는 시·군·구의회의원을 인용하고 있는 경우에는 각각 자치특례시의회의원(이하 “특례시의회의원”이라 한다)을 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다. ③ 다른 법령에서 지방자치단체의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장을 인용하고 있는 경우에는 각각 자치특례시장(이하 “특례시장”이라 한다)을 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다. ④ 다른 법령에서 지방의회, 시·도의회 또는 시·군·구의회를 인용하고 있는 경우에는 각각 자치특례시의회(이하 “특례시의회”라 한다)를 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다. ⑤ 다른 법령에서 지방자치단체의 조례·규칙, 시·도의 조례·규칙 또는 시·군·구의 조례·규칙을 인용하고 있는 경우에는 각각 자치특례시의 조례·규칙을 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다. ⑥ 「지방세기본법」, 그 밖의 다른 법령에서 지방세, 광역시세 또는 구세를 인용하고 있는 경우에는 자치특례시세를 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.

□ 제11조(자치특례시에 대한 특별지원) 중앙행정기관의 장은 자치특례시에 대하여 그 관할구역 안의 도시계획 등 각종 지역개발을 위하여 행정상·재정상의 특별한 지원을 할 수 있다.

□ 제12조(사무 특례) ① 「국토계획법」 제22조의2제1항의 도시·군 기본계획 승인 사무, 제8조제3항의 구역 등의 지정 또는 변경에 대한 승인 사무, 제39조제1항의 시가화조정구역의 지정 사무, 제139조제1항의 수산자원보호구역의 지정 사무 등에서 “사·도지사”에는 특례시장을 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다. ② 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제11조에서 “국토교통부장관”을 “국토교육부장관 또는 특례시장”으로 개정하는 등 동 법령의 “사·도지사”에는

특례시장을 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다. ③ 「산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법」 제5조와 제6조 등 “사·도”에는 특례시, “사·도지사”에는 특례시장을 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다. ④ 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제20조의 “사·도지사”에는 특례시장을 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다. ⑤ 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제49조의 “사·도”에는 특례시를 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다. ⑥ 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」의 주민지원사업 계획에 관하여 “사·도지사”에는 특례시장을 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다. ⑦ 「비영리민간단체 지원법」의 “사·도지사”에는 자치특례시장이 포함된 것으로 한다.

- 제13조(재정 특례) ① 시장은 「지방세기본법」 제8조제1항 및 제3항에도 불구하고 광역시세 및 구세 세목을 자치특례시세의 세목으로 부과·징수한다. ② 「지방교부세법」 제6조제1항에도 불구하고 행정안전부장관은 자치특례시 설치 후 최초 도래하는 회계연도부터 8년 동안 자치특례시에 교부하는 보통교부세는 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 같은 법 제7조에 따른 기준재정수요액과 같은 법 제8조에 따른 기준재정수입액의 차액과 그 차액의 100분의 25 이내의 금액을 더한 규모로 산정되도록 기준재정수요액을 보정할 수 있다. ③ 「지방교육재정교부금법」 제5조제1항에도 불구하고 교육부장관은 자치특례시 설치 후 최초 도래하는 회계연도부터 8년 동안 자치특례시에 교부하는 보통교부금은 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 같은 법 제6조에 따른 기준재정수요액과 같은 법 제7조에 따른 기준재정수입액의 차액과 그 차액의 100분의 25 이내의 금액을 더한 규모로 산정되도록 기준재정수요액을 보정할 수 있다. ④ 「지방교육재정교부금법」 제11조제2항 제2호에도 불구하고 시장은 담배소비세의 100분의 45에 해당하는 금액을 교육비특별회계로 전출하지 아니할 수 있다. ⑤ 「지방교육재정교부금법」 제11조제2항제3호에도 불구하고 시장이 교육비특별회계로 전출하여야 하는 전출금은 자치특례시세 총액(「지방세기본법」 제8조제2항제2호에 따른 목적세에 해당하는 금액은 제외한다)의 1천분의 36으로 한다. ⑥ 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제43조제1항에도 불구하고 자치특례시에 대해서는 해당 시에서 징수하는 도세 중 100분의 10을 확보하여 해당 시에 직접 교부하여야 한다.

- 제14조(조직 특례) ① 「지방자치법」 제112조에도 불구하고 자치특례시에 두는 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 사·도의 기준에 따른다. ② 「지방공무원 교육훈련법」의 “사·도지사” 및 “사·도”에는 자치특례시장 및 자치특례시가 포함된 것으로 한다.

- 제15조(지방자치단체 기금관리에 관한 특례) 「지방자치단체 기금관리기본법」 제4조제2항에서 대통령령으로 정하도록 한 기금의 존속기한은 특례시조례로 정할 수 있다.

- 제16조(조례 및 규칙 제정의 특례) ① 자치특례시는 시의 조직과 운영 등에 관한 주요 내용을 정하는 조례를 제정한다. ② 자치특례시는 법령에 위배하지 않는 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. ③ 시장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에

관하여 규칙을 제정할 수 있다. ④ 특례시의 조례는 도의 조례와 동등한 효력을 가지며, 충돌이 있는 경우 협의에 따라 조정한다.

- 제17조(자치특례시 내 지역균형발전) ① 시장은 자치특례시 관할구역 안의 지역 간 균형발전을 위하여 총세출예산액의 일정비율 이상을 지역격차 해소를 위한 사업(이하 이 조에서 "지역균형발전 사업"이라 한다)에 투자하여야 한다. ② 지역균형발전사업의 대상 지역 및 총세출예산액에 대한 지역균형발전사업을 위한 사업비의 비율 등에 관하여 필요한 사항은 특례시조례로 정한다.
- 제18조(감사위원회의 설치 및 직무 등) ① 「지방자치법」 제171조, 「지방공무원법」 제81조에도 불구하고 감사대상 기관 및 그 기관에 속한 자의 제반 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 제26조에 따라 그 결과를 처리하는 행위(이하 "자치감사"라 한다)를 수행하기 위하여 특례시장 소속하에 감사위원회를 둔다. ② 감사위원회는 그 직무에 있어서는 독립된 지위를 가진다. ③ 감사위원회는 감사위원회의 위원장(이하 "감사위원장"이라 한다) 1명을 포함한 7명 이내의 위원으로 구성한다. ④ 위원은 특례시조례로 정하는 자격을 갖춘 사람 중에서 시장이 임명 또는 위촉하되, 위원 중 3명은 시의회에서 추천하는 사람을 위촉한다. 다만, 감사위원장은 시의회의 동의를 받아 시장이 임명한다. ⑤ 자치특례시 소속 공무원이 아닌 위원의 임기는 3년으로 한다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자의 잔여기간으로 한다. ⑥ 자치감사의 구체적인 방법 및 범위, 자치감사 활동에서 일반적으로 준수되어야 할 기준 등 자치감사에 필요한 세부적인 사항은 감사위원회의 의결을 거쳐 감사위원장이 정한다. ⑦ 그 밖에 감사위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 특례시조례로 정한다.
- 제19조(주민참여 예산제도) ① 시장은 예산편성 과정에 주민이 공모방식 등에 의하여 참여할 수 있도록 하여야 한다. ② 주민참여 예산의 범위, 참여 주민의 선정 방법 및 절차, 주민참여과정 등에 관하여 필요한 사항은 특례시조례로 정한다.
- 제5장 개별 특례시 특칙을 두어 제1절 고양시, 제2절 수원시, 제3절 용인시, 제4절 창원시
- 제20조(창원시 특칙) ① 향만법 제5조제2항을 비롯하여 향만법상 "사도지사"에는 창원특례시장을 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다. ② 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제4조 이하, 제23조 이하 등 지방해양수산청의 사무를 대통령령으로 정하는 바에 따라 창원특례시에 위임한다.

2) 대도시연구원협의회(2022), “특례시지원 특별법 제정 관련 기초연구”

- 구성 체계는 총 7조이며 목적, 적용범위, 국가 책무, 특례시 책무, 특례시 지원위원회, 특례부여 및 지원, 국가균형발전특별회계 설치 등으로 구성함

- 목적 : ① 「지방자치법」제198조 제2항 제1호의 특례시에 대한 국가의 행정·재정지원, 사무·권한 이양 등을 규정하고 ② 특례시에 대한 실질적인 지방자치 보장 및 행정수요에 효율적 대응
- 범위 : 「지방자치법」제198조 제2항 제1호에 따른 특례시에 한정하여 적용함
- 국가책무 : ① 국가는 특례시의 지방자치 보장 및 차등분권 실현을 위한 입법, 행·재정상 필요 조치 강구, ② 국가는 특례시와 특례시 소속 도와 상생발전을 위한 협의 및 조정 방안 마련 노력, ③ 국가는 특례시의 안정적 운영을 위한 시책과 지원방안 마련 의무
- 특례시 책무 : 특례시는 국가정책 수립 및 시행에 적극 협력하고 특례시 소속 도와 정책적 협력과 조화에 노력 의무
- 특례시지원위원회 : ① 행정안전부 소속 ‘특례시 지원위원회’설치 ② 특례시 지원위원회의 심의·조정 권한 부여 ③ 지원위원회의 위임사항을 처리하는 실무위원회 구성
- 특례부여 및 지원 : ① 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」제43조 제1항, 「지방세 징수법」제17조 제2항 동법 시행령 제24조 제2항에도 불구하고 특례시 교부율을 적의하게 규정, ② 「지방자치법」제125조에도 불구하고 특례시에 두는 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인구규모, 면적 등 행정수요를 고려하여 시조례로 규정, ③ 중앙행정기관의 장은 특례시에 대하여 그 관할구역내 각종 지역개발에 대한 행·재정상 지원 규정
- 국가균형특별회계 : 국가는 특례시에 각종 국가보조사업 수행 및 권한 이양 또는 위임되는 사무 수행 경비에 대하여 「국가균형발전특별법」의 국가균형발전특별회계에 별도계정 설치 및 지원
- 이상의 내용을 조문화하면 다음의 표와 같음

표 2-41 | (가칭)특례시 지원 특별법 주요 조문

조항	조명	조문
제1조	목적	이 법은「지방자치법」제198조 제2항 제1호의 인구 100만 이상 대도시에 대한 국가의 행정·재정 지원, 사무·권한 이양 등을 규정함으로써 특례시의 행정수요에 효율적으로 대응하여 시민의 복리 증진과 지역발전을 시키는 것을 목적으로 한다.
제2조	적용범위	이 법은「지방자치법」제198조 제2항 제1호의 인구 100만 이상 대도시(이하 “특례시”라 한다)의 관할구역에만 적용한다.
제3조	국가의 책무	① 국가는 특례시의 자주조직 권한을 존중하고 자치행정의 종합화와 효율화를 추진하기 위하여 기구, 직원, 기구명칭 및 지원의 자격기준을 완화하도록 관계 법령의 지속적인 정비 등 입법·행정상 필요한 조치를 하여야 한다. ② 국가는 특례시 소속 도와의 상생발전을 이룰 수 있도록 정책과 조정방안을 마련하도록 노력하여야 한다.

조항	조명	조문
제4조	특례시의 책무	① 특례시는 특례시에 대한 국가정책의 수립 및 시행에 적극 협력하여야 하고, 특례시 소속 도와의 정책과 조화를 이루도록 노력하여야 한다. ② 특례시는 행정안전부장관과 특례시의 성과목표 및 평가에 관한 협약을 체결하고, 3년마다 평가를 실시하여야 한다. ③ 제2항에 따른 평가결과가 제도보완 등이 필요한 경우, 미리 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다.
제5조	다른 법률과의 관계	이 법에 규정된 특례시의 조직, 인사 및 재정에 관한 특례 등은 다른 법률의 규정에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에 특례시에 관하여 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니한다.
제6조	특례시지원위원회 설치	① 특례시가 차등분권을 통한 지방자치 고도화에 기여할 수 있도록 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 행정안전부 소속으로 특례시지원위원회(이하 “지원위원회”라 한다)를 둔다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 특례시의 중장기적 발전방안에 관한 사항 2. 특례시의 행정 및 재정자주권 제고에 관한 사항 3. 제4조2항에 따른 협약 체결과 그 평가결과의 활용에 관한 사항 4. 중앙행정기관 및 도 권한의 단계적 이양에 관한 사항 5. 그 밖에 지원위원회의 위원장 또는 특례시장(이하 “시장”이라 한다)이 필요하다고 인정하여 지원위원회에 부의하는 사항 ② 지원위원회는 위원장 2명을 포함하여 15명 이하의 위원으로 구성한다. ③ 지원위원회의 위원장은 행정안전부장관과 제4항의 위원 중 국무총리가 지명하는 사람이 공동으로 한다. ④ 지원위원회의 위원은 관계 중앙행정기관의 장, 관계 지방자치단체의 장 및 지방자치에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 행정안전부장관이 추천하는 사람으로서 국무총리가 임명하거나 위촉한다. ⑤ 지원위원회에서 심의할 안건에 대하여 검토하고 지원위원회로부터 위임받은 사항을 처리하기 위하여 실무위원회를 둔다. ⑥ 지원위원회의 업무를 지원하기 위하여 지원위원회에 간사 1명을 두며, 간사는 행정안전부에서 자치분권 관련 업무를 담당하는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 한다. ⑦ 제4항에 따른 위촉위원의 임기는 2년으로 하며, 연임할 수 있다. ⑧ 위촉위원의 사임 등으로 새로 위촉되는 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다. ⑨ 이 법에서 규정한 사항 외에 지원위원회 및 실무위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제7조	특례부여 및 지원	① 특례시의 장은 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제43조제1항, 「지방세징수법」 제17조제2항 및 같은 법 시행령 제24조제2항에도 불구하고 특례시의 교부율은 100분의 8로 한다. ② 「지방자치법」 제125조에도 불구하고 특례시에 두는 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 해당 특례시의 인구규모·면적 등 행정수요를 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 시조례로 정한다. ③ 중앙행정기관의 장은 특례시에 대하여 그 관할구역 안의 각종 지역개발을 위하여 행정상·재정상의 특별한 지원을 할 수 있다.
제8조	국가균형발전특별회계 계정설치 특례	국가는 특례시에 이양 또는 위임되는 사무 수행에 소요되는 비용에 대한 안정적인 재정확보를 위하여 「국가균형발전 특별법」의 국가균형발전특별회계에 별도 계정을 설치하여 지원할 수 있다.

3) 김승원 의원 입법안(2023) : “특례시 지원에 관한 특별법안”

- 김승원은 2023년 4월 총리 산하 특례시지원위원회 설치 및 도와의 협의체 구성 등을 골자로 하는 20개 조항으로 구성된 특별법을 입안하였으나 제21대 국회임기만료로 자동 폐기
- 본 법안은 「지방자치법」 제198조 자구결함에 대한 보완과 특례시에 대한 재정·조직 등에 대한 특례를 부여하고 예비특례시제도의 실행 등 의미있는 입법안을 제출

표 2-1 | 김승원 의원 2023년 의회입법안

특례시 지원에 관한 특별법안	
	김승원 의원
제1조(목적)	이 법은 특례시의 행정·재정 운영 및 사무처리의 자치권 확보를 위한 사항을 규정함으로써 성숙한 지방자치를 구현하고 지방을 균형 있게 발전시키며 궁극적으로는 국민의 삶의 질을 제고하는 것을 목적으로 한다.
제2조(정의)	이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. “특례시”란 「지방자치법」 제198조제2항제1호에 따른 인구 100만 이상의 대도시를 말한다. 2. “도”란 「지방자치법」 제2조제1호에 따른 도로서 특례시를 관할 구역으로 두는 도를 말한다.
제3조(국가 및 도의 책무)	① 국가는 특례시의 지방자치를 보장하고 지역 역량을 강화하기 위하여 관련 법령을 지속적으로 정비하는 등 입법·행정적 조치를 하여야 한다. ② 국가 및 도는 특례시의 행정·재정 운영 및 사무처리의 자치권 확보 및 국가균형발전을 위하여 행정적·재정적 지원방안 마련을 위하여 노력하여야 한다. ③ 국가 및 도는 특례시 및 인근 지역이 상생발전을 이룰 수 있는 시책 및 지원방안을 마련하여야 한다. ④ 도는 특례시에 대한 국가정책의 수립 및 시행에 적극적으로 협력하여야 한다.
제4조(특례시의 책무)	① 특례시는 특례시에 대한 국가와 도의 정책의 수립 및 시행에 적극적으로 협력하여야 한다. ② 특례시는 도 및 인근 지역과 상생발전을 이룰 수 있도록 협력 관계를 구축하여야 한다. ③ 특례시는 도의 지위 및 권한을 존중하여야 한다.
제5조(다른 법률과의 관계)	이 법에 규정된 특례시의 조직, 운영, 특례 등은 다른 법률의 규정에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에 특례시에 관하여 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.
제6조(기본계획의 수립)	① 행정안전부장관은 특례시의 실질적인 지방자치 실현을 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 도 및 특례시의 의견을 수렴하여 5년마다 기본계획을 수립하여야 한다. ② 행정안전부장관은 제1항에 따라 기본계획을 수립할 때에는 제8조제1항에 따른 지원위원회의 심의를 거쳐야 한다.

기본계획의 내용 중 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

③ 제1항에 따른 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 특례시 지위 및 권한 확보를 위한 기본방향과 추진목표
2. 행정·재정적 특례 부여를 위한 주요 과제 및 추진방향
3. 제11조에 따른 사무특례협약 및 제12조에 따른 사무특례협약 체결의 권고에 관한 사항
4. 제12조에 따른 영향평가의 실시 계획
5. 제12조에 따른 영향평가의 결과를 반영한 도 및 인근 지역과의 상생발전 방안
6. 그 밖에 특례시 지위 및 권한 확보를 위하여 필요한 사항

제7조(연도별 시행계획의 수립·시행)

행정안전부장관은 제6조에 따른 기본계획을 시행하기 위하여 도 및 특례시와의 협의를 거쳐 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

제8조(특례시 지원위원회의 설치 등)

① 특례시의 원활한 운영을 지원하고 특례시가 실질적 지방분권 및 지역 경쟁력 제고에 기여할 수 있도록 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 특례시 지원위원회(이하 "지원위원회"라 한다)를 둔다. 이 경우 지원위원회는 필요한 경우에는 법률이 정하는 바에 따라 유사한 성격의 다른 위원회와 통합하여 구성·운영할 수 있다.

1. 제6조에 따른 기본계획 수립에 관한 사항
2. 특례시의 중장기적 발전방안에 관한 사항
3. 특례시의 행정·재정자주권 제고, 사무처리 지원 및 제3조제2항에 따른 행정적·재정적 지원방안 마련에 관한 사항
4. 제11조에 따른 사무특례협약 체결 및 그 결과에 관한 사항
5. 그 밖에 지원위원회의 위원장이 필요하다고 인정하여 지원위원회에 부의하는 사항

② 지원위원회는 위원장 1명을 포함한 27명의 위원으로 구성하며, 위원은 당연직위원과 위촉위원으로 구성한다. 이 경우 위촉위원은 특정 성별이 위원 수의 10분의 6을 초과하지 아니하도록 하여야 한다.

③ 당연직위원은 기획재정부장관, 행정안전부장관, 관계 도지사, 관계 특례시장으로 한다.

④ 지원위원회 위원장은 국무총리가 되고, 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 대통령이 임명하거나 위촉한다.

1. 관계 중앙행정기관의 장
2. 「지방자치법」 제182조에 따른 지방자치단체의 장 등의 협의체의 대표자가 추천하는 사람
3. 지방자치 및 지방분권에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람
- ⑤ 위원의 임기는 2년으로 하되 한 차례만 연임할 수 있다.
- ⑥ 지원위원회에서 심의할 안건을 검토하고 지원위원회로부터 위임받은 사항을 처리하기 위하여 실무위원회를 둔다.
- ⑦ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 지원위원회와 실무위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조(지원위원회 심의결과의 조치 등)

지원위원회는 제8조제1항 각 호의 사항에 대한 심의 결과를 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 도지사에게 통보하고, 통보를 받은 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 도지사는 필요한 조치를 하여야 한다.

제10조(사무특례)

특례시는 다음 각 호의 사무를 처리할 수 있다.

1. 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 따른 특례시의 사무특례
2. 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」에 따른 신기술창업집적지역의 지정
3. 비영리민간단체의 등록 등 「비영리민간단체 지원법」에서 특례시의 사무로 규정하는 사항
4. 관광특구의 지정 등 「관광진흥법」에서 특례시의 사무로 규정하는 사항
5. 제11조에 따른 사무특례협약에서 특례시의 사무로 규정하는 사항
6. 그 밖에 다른 법률에서 특례시의 사무로 규정하는 사항

제11조(사무특례에 관한 협약)

- ① 「지방자치법」 제13조에도 불구하고 특례시와 도는 도의 지방의회의 의결을 거쳐 사무특례에 관한 협약(이하 “사무특례협약”이라 한다)을 체결할 수 있다.
- ② 특례시가 도와 사무특례협약을 체결하려는 때에는 사무특례의 종류, 사무특례협약 체결의 사유, 사무특례의 이행계획 등을 포함하는 사무특례협약 요청서를 도에 제출하여야 한다.
- ③ 도는 특례시의 사무특례협약 요청에 적극적으로 협력하여야 하며, 사무특례협약의 체결이 어려운 경우에는 그 사유를 특례시에게 통보하여야 한다.
- ④ 특례시와 도가 사무특례협약을 체결한 때에는 도지사는 행정안전부장관 및 관계 중앙행정기관의 장에게 사무특례협약의 취지 및 내용을 보고하고, 같은 내용을 관보에 고시하여야 한다.
- ⑤ 제1항에서 제4항까지에서 규정한 사항 외에 사무특례협약의 체결, 변경, 폐지 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제12조(사무특례협약 체결의 권고)

행정안전부장관은 공식상 필요하다고 인정하는 경우에는 특례시와 도에게 사무특례협약을 체결할 것을 권고할 수 있다.

제13조(예비특례시)

행정안전부장관은 「지방자치법」 제198조에 따른 특례시의 인구 기준을 충족하지 못한 시가 인구, 행정수요 등 행정안전부령으로 정하는 요건을 충족하는 경우에는 예비특례시로 지정할 수 있다.

제14조(영향평가)

- ① 행정안전부장관은 특례시의 행정·재정 운영과 국가의 지도·감독에 대한 특례가 도 및 인근 지역에 미치는 영향에 대한 평가(이하 “영향평가”라 한다)를 실시하여야 한다.
- ② 행정안전부장관은 제3조제3항에 따른 특례시와 도 및 인근지역 간의 상생발전 방안을 마련할 때에는 제1항에 따른 영향평가 결과를 반영하여야 한다.
- ③ 도지사 및 특례시장은 제1항에 따른 영향평가 결과 특례시에 대한 행정·재정 특례 등이 도 및 인근 지역의 행정·재정 운영 등에 부정적인 영향을 미치는 경우에는 이에 대한 개선방안을 마련하여야 한다.
- ④ 제1항에 따른 영향평가의 시기, 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제15조(연구기관의 지정)

- ① 도지사 또는 특례시의 장은 특례시 관련 정책 및 지원방안의 수립 등에 필요한 조사 및 연구를 위하여 지방자치 및 지방분권과 관련된 연구기관·연구소 또는 단체를 연구기관으로 지정할 수 있다.
- ② 도지사 또는 특례시의 장은 제1항에 따라 지정된 연구기관(이하 “연구기관”이라 한다)에 대하여 연구·개발 및 관리 등에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.
- ③ 그 밖에 연구기관의 지정 요건·절차, 지원범위 등에 필요한 사항은 해당 도의 조례 또는 해당 특례시의 조례로 정한다.

제16조(국가와 특례시 간 인사교류 및 파견)

- ① 특례시장은 자치행정 수행능력의 향상과 소속 공무원의 능력개발을 위하여 소속 공무원 정수의 100분의 5의 범위에서 다른 지방자치단체, 국가기관, 공공단체, 국외 행정기관 및 그 밖의 기관의 장과 협의를 거쳐 인사교류를 할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 인사교류의 기준·방법 및 교류대상자에 대한 지원 등에 관하여 필요한 사항은 해당 특례시의 조례로 정한다.
- ③ 「지방공무원법」 제30조의4제4항에도 불구하고 파견 사유·기간·절차 및 파견기간 중의 복무 등에 관하여 필요한 사항은 해당 특례시의 조례로 정한다.
- ④ 국가는 국가정책을 통일적으로 운영하고 국가와 특례시 간의 상호 연계성을 확보할 수 있도록 특례시와의 인사교류에 적극적으로 협력하여야 한다.

제17조(특례시에 대한 특별지원)

중앙행정기관의 장은 특례시에 대하여 그 관할구역 안의 각종 지역개발을 위하여 행정상·재정상의 특별한 지원을 할 수 있다.

제18조(국가균형발전특별회계 계정 설치에 관한 특례)

국가는 특례시의 발전을 위한 안정적인 재정보호를 위하여 특례시에 이양·위임되는 사무 수행 등에 소요되는 비용에 대하여 「국가균형발전 특별법」의 국가균형발전특별회계에 별도 계정을 설치하여 지원할 수 있다.

제19조(특례부여 및 지원)

- ① 특례시장은 도지사와의 협의를 거쳐 「지방자치법」 제198조제2항제1호에 따라 해당 특례시에 대한 특례부여를 행정안전부장관에게 요청할 수 있다.
- ② 행정안전부장관은 제1항에 따른 요청을 받은 경우 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 관계 법률에서 정하는 바에 따라 특례를 부여할 수 있다.
- ③ 도는 특례를 부여받은 특례시가 수행하는 사업에 대하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

제20조(권한의 위임)

이 법에 따른 행정안전부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 관계 도 또는 특례시의 장에게 위임할 수 있다.

3. 특례시 입법화에 대한 구상

1) 기존 입법안에 대한 평가

- 4대도시 용역에서 제시된 안이 비교적 안정감이 있고 법 체계성을 갖추고 있음
 - 특례시 특별법의 근거를 마련하기 위한 자치단체의 종류에 특례시 삽입 등
- 대도시연구원협의회 안은 「강원도 특별법」을 근거로 한 선언적 내용을 고르게 담고 있음
- 김승원 의원 안은 인사·조직·재정에 대한 지원 및 현행법의 문제인 도와의 사무협의, 특례시 준하는 예비특례시 제도 등 현행법을 보완하는 측면이 있음
- 제시된 특별법은 기본적으로 몇 가지의 문제점을 가지고 있음
 - “특별법의 특별법”이라는 법리적 한계가 있음 : 현행 「지방분권균형발전법」은 특별법인데 “특례시 특별법”과의 관계가 법리적 다툼이 존재
 - 가장 큰 취약점은 사무특례에 대한 다른 법과의 관계가 지금까지 부여된 사무와 관련 법 중심으로 나열되어 있어 물리적 확장성에 한계가 있음
 - 특례시 의회에 대한 특례 없이 조례권에만 집중되어 있어 조례권에 대한 지위문제가 있음
 - 특례시 조례와 광역단체의 조례의 관계 등

- 4대시 용역 안은 「지방자치법」 제2조에 특례시를 광역급으로 자리매김하고 있으나 입법저항과 일반 행정구와 자치구 문제 역시 정리되어야 함

- 입법의 실효성 측면에서 사문화될 개연성이 높음 : “균특회계” 문제 등

2) 특례시제도화를 위한 구상

(1) 기본전제

□ 특별법 추진이 아닌 현행 「지방자치법」의 자구 수정을 전제로 구상

- 「지방자치법」 제198조 제3항의 자구수정

현행	개정(안)
제198조(대도시 등에 대한 특례 인정) ① ~ ② (생략) ③ 제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시와 제2항제1호에 따른 특례시의 인구 인정기준은 대통령령으로 정한다.	제198조(대도시 등에 대한 특례 인정) ① ~ ② (현행과 같음) ③ ----- <u>인정기준과 특례사무 인정절차</u> 는 대통령령으로 정한다.

- 「지방자치법 시행령」 [별표4] 개정 또는 [별표3] 및 [별표4] 삭제

- [별표4]는 “인구 100만 이상 대도시가 직접 처리할 수 있는 도의 사무” 8개가 규정되어 있으나, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제59조에는 이미 13개가 규정되어 있어 다툼의 소지 있음

- 기본적으로 [별표4]의 사무는 「지방자치법」이 아닌 다른 개별법에 의해 규정된 것으로 「지방자치법」의 시행령이 국회의결을 거친 다른 법을 기속한다는 것은 법리에 맞지 않으며 추후 특례사무가 있을 때마다 개정이 무한 반복되는 입법낭비가 있으므로 [별표3] 인구 50만 도시특례 및 [별표4] 인구100만 도시특례는 삭제되어야 함

□ 특례시 선정 기준 다원화

- 현행 인구뿐만이 아닌 면적, 행정수요, 균형발전을 고려한 방식

- 인구기준: 주민등록인구 기준 50만명 이상일 것
- 인구밀도: 도시지역 인구밀도 2,000명/km² 이상일 것
- 주간인구: 주간인구지수 수도권 100% 이상, 비수도권 98% 이상일 것
- 유동인구지수 100% 이상일 것

- 면적: (1안) 100km², (2안) 200km²
- 사업체 비중이 해당 도의 30% 이상일 것
- 해당 도의 도청 소재지일 것
- 재정능력: 재정자주도 60% 이상일 것
- 기타 요소: 외국인 수, 종업원 300인 이상 사업체 수 등을 고려할 수 있음

(2) 지정기준

□ 제1안 : 시행령에 구체적 기준을 규정

표 2-42 | 시행령에서 구체적 기준을 규정하는 방식

지방자치법 시행령 제000조(특례대상도시 지정의 기준) 법 제198조 제2항 제2호에 따른 특례대상도시 지정의 기준은 별표00과 같음

[별표] 00. 특례대상도시 지정의 기준

- 인구기준: 주민등록인구 기준 50만명 이상일 것
- 인구밀도: 도시지역 인구밀도 2,000명/km² 이상일 것
- 주간인구: 주간인구지수 수도권 100% 이상, 비수도권 98% 이상일 것
- 유동인구지수 100% 이상일 것
- 면적: (1안) 100km², (2안) 200km²
- 사업체 비중이 해당 도의 30% 이상일 것
- 해당 도의 도청 소재지일 것
- 재정능력: 재정자주도 60% 이상일 것
- 기타 요소: 외국인 수, 종업원 300인 이상 사업체 수 등을 고려할 수 있음

□ 제2안 : 시행령에서 대략의 기준을 규정하고, 행정안전부장관이 세부내용을 고시할 수 있도록 규정하는 방식

- ‘혁신도시 지정기준’ 등을 고시의 형태로 규정한 바 있음
- 특례대상도시 지정기준은 전문적 내용에 해당하고 행정환경의 변화에 빠르게 대응할 필요가 있음을 감안, 2안이 보다 적절함

표 2-43 | 행정안전부장관이 세부내용을 고시하는 방식

지방자치법 시행령 제000조(특례대상도시 지정의 기준)

- ① 행정안전부장관은 인구 수, 실질적인 행정수요, 경제활동의 수준, 국가균형발전에의 기여도, 재정능력 등을 종합적으로 고려하여 특례대상도시 지정 여부를 결정할 수 있다.
- ② 특례대상도시 지정을 위한 구체적인 기준은 행정안전부장관이 정하여 고시한다.
※ 고시의 내용은 위의 별표의 내용과 동일하게 규정

(3) 지정절차

- 개정 지방자치법 제198조 제2항 제1호에 따라 100만 특례시에 법률로 추가 특례를 부여할 수 있게 되었으나 이 경우, 추가 특례를 인구 100만 이상이라는 인구요건만 충족하면 곧바로 적용받을 수 있도록 규정할 것인지, 아니면 별도의 확인절차를 거쳐 적용받을 수 있도록 할 것인지는 입법정책적 결정 필요함
 - 추가 특례를 부여받는지 여부를 분명하게 하기 위해서는 지정행위 등 확인절차를 거치도록 하는 것이 적절할 것임
 - 절차를 분명히 하기 위해, 이 경우에도 해당 대도시 또는 특례시의 장이 확인신청을 하도록 하고, 행정안전부장관이 확인 결정을 하여 관보에 고시하도록 규정
 - 이 경우에는 관계 지방자치단체의 장 또는 지방의회의 동의 등은 불필요
 - 법에 정해진 특례를 부여하는 것이므로 분권협약서 제출도 불필요(※ 다만, 입법정책적으로 필요하다고 판단할 경우에는 규정 가능)

표 2-44 | 특례시의 지정절차에 관한 시행령 예시

지방자치법 시행령 제000조(대도시 및 특례시의 인정 절차)

- ① 법 제198조제2항제1호에 따라 추가 특례를 적용받을 수 있는 인구 100만 이상 특례시로 인정받으려는 지방자치단체의 장은 제000조에 따른 인구기준을 충족함을 증빙하는 서류를 첨부하여 행정안전부장관에게 특례시 지위확인 결정을 신청할 수 있다.
- ② 행정안전부장관은 제1항의 신청이 있으면 중앙분쟁조정위원회의 심의를 거쳐 인정 여부를 결정하고 그 결과를 관보에 고시하여야 한다.
- ③ 대도시 및 특례시의 인정 또는 불인정 결정의 철회·취소 및 결정에 관하여는 제00조를 준용한다.
- ④ 대도시 및 특례시의 인정 또는 불인정 결정에 대한 불복절차에 관하여는 제00조를 준용한다.

(4) 개별특례의 부여

- 특례인정에 있어 특례시에 따라 차등적 분권을 도입하려는 경우에는 법률에서 일괄적으로 규정하는 공동특례 이외에도 해당 특례시가 소속된 시와 해당 특례대상 시 사이의 분권협약을 통하여 법률에 정해진 특례의 범위를 가감할 수 있도록 규정하는 방법을 활용할 수 있음
 - 특례대상도시 지정결정을 하면 행정안전부장관은 상당한 기간을 정하여 시장·군수·구청장과 시·도지사 사이의 분권협약서를 제출할 것을 요청하도록 함
 - 분권협약서의 내용은 법률에 정하여진 기본 특례의 내용을 가감하는 것으로 정하는 것을 검토할 수 있을 것임
 - 이 경우, 분권협약서에 법률보다 우선하는 효력을 부여하려면 특례를 정한 법률에 근거규정 필요(예: “분권협약서에서 본 법률의 내용과 다른 내용을 정하는 경우 분권협약서에서 정하는 바에 따른다.”)

표 2-45 | 특례시의 지정에 관한 결정 법률안

지방자치법 제000조(특례시의 지정에 관한 결정)

- ① 행정안전부장관은 제149조에 따른 지방자치단체중앙분쟁조정위원회의 심의를 거쳐 특례도시 지정 여부를 결정하고 그 결과를 관보에 고시하여야 한다.
- ② 전항의 경우에, 지정을 거부하는 결정이 있으면 지정을 신청한 시·군·구는 그 결정이 관보에 고시된 날로부터 1년 이내에는 다시 지정을 신청할 수 없다.
- ③ 제1항의 경우에, 법률이 정한 특례의 범위와 다른 내용의 특례를 정하려면 지정을 신청한 시군구의 장과 그 시군구가 소속된 시도지사는 제1항의 결정이 고시된 날로부터 00일 이내에 행정안전부장관에게 분권협약서를 제출하여야 한다.
- ④ 전항의 분권협약서는 해당 시장·군수·구청장과 해당 지방자치단체가 속한 시·도지사가 체결한다. 이 경우 해당 시·도의회와 시·군·구의회의 동의를 받아야 한다.
- ⑤ 해당 시장·군수·구청장과 해당 지방자치단체가 속한 시·도지사 간의 분권협약이 제3항에서 정한 기간 내에 합의되지 않을 경우에는 지방자치단체중앙분쟁조정위원회의 조정을 요청하여 그 범위를 조정할 수 있다
- ⑥ 분권협약이 성립되어 행정안전부장관에게 제출되면, 행정안전부장관은 제1항의 절차에 따라 승인 여부를 결정하여야 한다. 행정안전부장관이 분권협약서의 내용을 승인하는 경우 그 내용을 관보에 고시하여야 한다.
- ⑦ 분권협약은 지방자치법 제000조 제5항에 따라 관보에 고시되어야만 효력을 발생한다.

- 분권협약의 효력문제 : 지방분권법에 열거한 특례의 내용 중 분권협약으로 그 범위를 좁히는 것만 허용하고자 하는 경우에는, 위와 같은 방식으로 분권협약에 관한 사항을 규정한 후에, 제6항에 “분권협약서에는 법률이 정한 특례 이외의 특례를 추가로 정할 수 없다.”라는 방식으로 추가특례를 금지하는 규정을 두면 됨

 - 만약, 법률이 정한 특례 이외의 추가특례 부여를 분권협약으로 정하는 것을 허용하려면, 위와 같은 조항을 두는 대신에 별도의 법조항을 두면서 추가로 부여할 수 있는 특례를 열거하고 그중에서 “분권협약에서 정하는 바에 따라 추가로 특례를 부여할 수 있다.”라는 방식으로 규율하면 될 것으로 보임

표 2-46 | 분권협약에 따른 특례시에 대한 사무의 추가특례

「지방분권법규형발전법」 제59조의2(분권협약에 따른 특례시에 대한 사무의 추가특례)

행정안전부장관은 지방자치법 제198조제2항 제2호의 시장·군수·구청장과 시·도지사가 지방자치법 제000조의 분권협약에서 정하는 바에 따라 법 제59조에 정한 사무 이외에도 특례대상도시의 사무특례를 추가로 규정할 수 있다.

- 추가특례 내용의 명시적 규정 : 사무특례내용을 실무적으로 구현하려면 해당 시·도와 시·군·구의 사무 관련 조례(또는 규칙)를 개정하여야 함

 - 사무배분과 특례의 부여는 해당 지방자치단체만의 문제는 아니고 법적 안정성과 전 국민의 예측가능성을 보호할 필요성이 크기 때문에 그 내용을 법령에 반영하여 명시적으로 규정하는 것이 바람직
 - 지방자치법 시행령 제10조의 예를 따라, 대통령령(지방자치법 시행령 또는 자치분권법 시행령)에 시도와 시군구의 분권협약의 내용에 따른 사무배분을 [별표]의 형식으로 규정하는 것이 가장 적합할 것임

표 2-47 | 분권협약의 내용에 따른 사무배분 별표 형식

지방자치법 시행령 제00조(사무특례) 0000법 제00조 제00항에 따른 분권협약서에 따라 정해진 사무특례의 내용은 [별표]와 같다.

[별표] 4. 사무특례의 내용

지방자치단체	추가로 인정되는 특례	법00조에도 불구하고 인정되지 않는 특례
1. 000시	1. 2.	1. 2.
2. 000시	1. 2.	1. 2.

제3장

국가와 자치단체의 기능

제1절 국가와 지방

제2절 자치단체의 자치권 실태 분석

제3절 자치단체의 자치권 확보 방향

제3장 국가와 자치단체의 기능

제1절 국가와 지방

1. 국가의 기능

- 플라톤의 국가론(πολιτεία 폴리티에이아)이나 아테네인과 외국인인 올바름(正義)의 정의(定意)에 관해 논하고, 철인(哲人) 왕과 수호자들이 다스리는 이상 사회론이나 도구주의적 국가론을 주창하는 밀리반트(Miliband), 이에 대응하는 폴란차스(N. Poulantzas)의 구조주의적 관점 그리고 푸코의 통치성(Governmentality) 등 기존 국가론은 국가에 대한 보완재로서 지방을 논하고 있음

 - 국가론은 상대적으로 국가는 마르크스 계열의 학자들이 비교적 치열한 논쟁을 전개하여 왔음
 - 국가를 개인의 합의 또는 통합으로 보는 서구적 관점보다는 국가를 개개인을 관습이나 통념, 봉건체제 등 사회적 속박으로부터 해방시키기 위한, 내지 순화하자면 하나의 개인의 주체성을 확보하기 위해 국가권력 틀로 국가에 대한 본질을 해석하고 있음
 - 마르크스주의의 지방자치에 대한 관점은 지방을 공산혁명의 대들보이며, 자연발생적인 것으로 프롤레타리아 독재 내지 집중제와 배치되는 것이 아니며 “지방이 스스로 국가의 통일에 앞장서되 중앙집권제에 저촉돼서는 안 되며, 법의 테두리 내에서 지방자치가 실시되어야 하고, 반드시 보통선거에 의해 선출된 관리들이 운영을 하여 관료제를 타파하여야 한다는 입장”임(陈晓原, 2013).
- 국가와 지방과의 관계의 현대적 논쟁은 보완을 넘어 투쟁의 대상화되었다는 인식도 존재 : 1980년대 초 영국의 지방정부를 장악한 노동당 정권은 “지방정부의 구실을 단지 대처 정부에 도전하는 것 이상으로 이면에는 국가의 성격이 바뀌었다는 생각이 있었음. 즉 “국가는 지배계급의 도구가 아니라 언제든지 피지배계급의 투쟁에 의해 변화시킬 수 있는 장으로 인식”된 것으로 서영표는 해석(서영표, 2009. 「런던코문」)

 - 신시아 코번은 《지방국가The Local State》에서 지방정부가 국가로부터 거의 독자적이므로, 좌파가 지방정부를 차지해 좌파적 목적을 위해 이용할 수 있다고 주장
 - 서영표는 이를 두고 “‘국가 안에서 국가에 대항하기in and against the state’와 ‘시장 안에서 시장에 대항하기in and against the market’”, 곧 “국가의 민주화”, “시장의 사회화”라고 한다.“고 주장(서영표,2009 188쪽, 315쪽)¹⁶⁾

- 앞에서의 정치사회학적 관점 보다 국가기능에 대해 행정학적 관점에서 잘 정리된 것은 Clark & Dear(1984) 모형에 의한 분류인데¹⁶⁾ Clark & Dear는 국가의 기능을 ① 합의기능 ② 생산기능 ③ 통합기능 ④ 집행기능 등으로 4대분하고, 각각의 대분류에 하부단위(sub apparatus)를 두었음
- ① 합의기능(consensus) : 국가운영의 가장 본질적인 요소로 국가의 정통성확립을 위한 정치적 기능과 대외관계기능, 그리고 질서유지와 안정을 위한 사법부 · 경찰 · 군대 등 국가유지관 리기능이 하부단위에 속함(제1의 국가기능)
 - 합의기능을 수행하는 기구로는 입법부, 사법부 외에 정무기능을 수행하는 행정안전부 · 외교통상부 · 통일부 · 국방부 · 법무부 등이 이에 속함
 - ② 생산기능(Production) : 물적 생존을 보장하기 위한 경제성장 및 시장교환조정을 위한 하부단위로 구성되는데 이에는 공공생산, 공적급부, 국고 등이 있음. 일반적으로 정부의 경제 기능인 경제조정기능, 재정통화기능, 경제발전기능 등이 이에 속함(제2의 국가기능)
 - 생산기능을 수행하는 기구로는 기획재정부, 지식경제부, 국토해양부, 국세청관세청, 외교통상부의 통상본부 등이 있음
 - ③ 통합기능(Integration) : 사회집단의 후생을 보장함으로써 사회적 통합을 확보하는 기능으로 복지기능과 사회화기능이 하부단위가 될 수 있는데 일반적으로 사회문화기능이 이에 해당되며 사회안전망 확보, 보육과 교육, 의료체계 등이 있을 수 있으며, 정보통신 및 각종 미디어관리기능도 이에 속함(제3의 국가기능)
 - 통합기능을 수행하는 기구로는 보건복지부, 교육과학기술부, 문화체육관광부, 통일부, 환경부, 국가보훈처, 여성가족부 등이 있음
 - ④ 집행기능(Execution) : 위의 3가지 국가기능을 원활히 수행하기 위한 관리 및 규제기능을 말하는 것으로 각종 행정현상에 국가의 개입을 조직화하고 확장하기 위해 만들어진 기능들임(제4의 기능)
 - 집행기능을 수행하는 기구는 기획재정부의 예산실, 법제처, 통계청, 조달청, 특허청 등이 있음
- 국가기능을 중앙과 지방간의 기능배분은 어느 국가에서건 불가능함. 특히 우리나라의 경우에는 포괄적수평적 분권 보다는 제한적수직적 분권에 기초한 지방자치 하에서는 더더욱 어려움을 지니고 있지만 보다 자치의 본질적인 차원에서는 몇 가지 되새겨 볼 필요가 있음

16) 성공회대 서영표 교수는, "경기도 교육감의 학교무상급식 시도와 같은 지방공동체의 대안적 가능성을 보여주는 모범적인 사례를 이번 지자체 선거를 계기로 확장하는 과제가 진보 진영에 주어져 있음 출처 : 레드양(<https://www.redian.org>)

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

- 첫째, 합의기능에 있어 의회기능과 사법부의 기능을 살펴보면, 지방의회의의 권한이 지나치게 제한됨
 - 일례로, 중국의 경우는 각성의 조례가 국무원의 령과 동일한 효력을 갖는 반면 우리의 경우는 하위에 있음
 - 우리와 근간은 다르지만 미국의 경우에는 주 사법부가 존재하고 있으며, 변호사 선발도 주별로 이루어질 정도로 그 독자성을 인정하고 있으며 영국의 경우에도 스코틀랜드와 아일랜드는 독자적인 사법제도를 갖고 있음
 - 해외의 경우 국가 전체의 합의기능의 측면에서 지방정부가 상당히 중요한 역할을 담당하고 있으며 억제기능에 있어서도 자치경찰제의 실효성이 없어, 국가기능으로서의 합의기능의 목적달성이 최소한에 그치고 있다고 평가할 수 있음
- 둘째, 제 간섭을 넘어 경제발전기능에까지 광범위하게 중앙정부의 간섭이 미쳐 지방정부의 권한은 지나치게 제한적임
 - 예를 들어 330만㎡ '택지개발업무'도 중앙정부의 승인을 요한다거나, 산업단지 조성 관련 분할면적 및 산업내용 제한 등 중앙정부의 과잉규제가 존재하고 있음¹⁸⁾
- 셋째, 통합기능에 있어서도 복지와 사회화 관련 부분으로 현장중심의 업무수행이 가장 필요한 부분이나, 한국의 경우에는 예산과 집행에 있어 중앙정부의 획일적인 관리로 통합기능에 대한 성과가 의문시됨
 - 김근세·박현신(2009)의 연구에 의하면 노무현 정부 시절 통합기능이 활성화된 것으로 분석되었으며, 김윤권(2006)의 연구에 의하면 중국의 경우에 1980년대 후반 이후 통합기능이 증가한 것으로 분석되었음
 - 한국의 경우, 노무현 정부에서 중앙사무 지방이전이 가장 높았고, 중국의 경우는 1980년대 후반 이후, 중앙과 지방간 세수의 청부제(淸負制) 도입 등 지방의 권한 강화에 기초한 경제성장률이 높아졌다는 점은 우리에게 시사하는 바가 큼.
- 넷째, 집행기능의 측면에서 조달업무와 특허업무 등 전국적 통일성을 요하는 부분의 기능은 중앙정부의 관리가 필요하나, 예산편성상 입법과목을 제외한 행정과목의 세세목 이하의 부분은 top-down 방식의 확대가 필요한 것으로 판단되며 법제화 부분도 지방분권의 가속화로 인한 조례 등 입법안 기능의 강화 추세에 맞추어 전문성의 제고가 필요한 부분으로 지방정부의 권한 강화가 필요한 부분임

18) 정부는 공장소형화 추세에 따른 지방정부의 요구를 받아들여 2011.07.27 산업용지에 대해 최소 분할 면적 기준을 기존 1,650㎡ 이상에서 900㎡ 이상으로 낮춘바 있음

2. 행정부의 기능

- 행정부의 기능과 관련해서는 그동안 국제기구나 정부에서 정부기능을 분류하기 위한 노력이 있어왔으며 1993년 총무처에서는 정부기능을 대분류로 ① 국가유지관리기능, ② 경제기능, ③ 사회문화기능, ④ 지방자치기능 등으로 분류한 바가 있음
- 1999년 UN에서 정부의 기능(COFOG : Classification of the Functions of Government)을 10대분류한 이후, 연이어 OECD에서도 이를 표준으로 채택하는 등 국제화 추세에 발맞추어, 우리 정부도 2006년 정부기능연계모형(Business Reference Model)을 개발하며 16개로 대분류한 바가 있어, 이를 정부 표준으로 삼고 있으며 또한 2008년부터 정부의 기능별 예산분류도에 따라 편성하고 있음

표 3-1 | 정부 기능 분류 체계

	기능별 예산편성	BRM	UN COFOG/OECD
①	일반공공행정	일반공공행정	일반공공행정
②	공공질서 및 안전	공공질서 및 안전	국방
③	외교·통일	외교·통일	공공질서 및 안전
④	국방	국방	경제관련사무
⑤	교육	교육	환경보호
⑥	문화관광	문화체육관광	주택 및 지역개발
⑦	환경	환경보호	보건
⑧	사회복지	사회복지	여가문화종교
⑨	보건	보건	교육
⑩	농림수산	농림해양수산	사회복지
⑪	산업중소기업 및 에너지	산업중소기업	
⑫	교통 및 물류	수송 및 교통	
⑬	통신	통신	
⑭	국토 및 지역개발	지역개발	
⑮	과학기술	과학기술	
⑯	예비비	-	

자료 : 기획재정부, 「예산개요」 / 행정안전부, 「정부기능분류체계확정안」 / UN 홈페이지.

- 앞에서 설명한 기능을 국가와 중앙 간 중첩성을 역으로 생각한다면, 국가와 지방 간 기능 및 사무배분에 대한 방향을 설정할 수 있음
 - 우선적으로 중앙과 지방의 기능이 중첩적으로 이루어지는 문화관광, 환경, 산업·중소기업 및 에너지, 국토 및 지역개발, 과학기술 등 5개 분야 23개 부문의 기능들은 국가적 관리가

필요한 핵심부문을 기능적으로 재분류한 후, 핵심부문을 제외한 부문들은 우선적으로 지방정부에 권한 이양이 필요한 기능이라고 할 수 있음

- 전국적 통일성이 필요해 1개 기능을 제외한 기능들이 같은 교육, 복지, 농림·해양수산, 수송 및 교통 등 4개 분야 19개 부문의 기능에 대한 이전을 고려할 필요가 있는데 이 중 수송부문의 국제항 및 국제공항관리 등 공역관리 및 전국적 통일성이 필요한 3개 부문(공적 연금, 식품업, 철도)을 제외한 기능이전에 대한 고려할 필요가 있음
- 그 외의 공공유지 기능에서 자치경찰 및 소방·재난 기능의 지자체 역할 강화를 고려한 나머지 3개(통일·외교, 국방, 통신) 분야는 국가유지관리기능으로 중앙정부의 역할이 지속적으로 미칠 수밖에 없는 영역임

3. 지방정부의 기능 : 제도적 측면

1) 헌법적 차원

- 한국의 「헌법」 제117조에는 주민복리에 관한 사무처리 및 재산관리를 자치사무의 본질로 규정하고 있으나, 그 구현의 방법은 법령의 범위 안에서만 자치에 대한 규정을 제정하도록 함으로서 국가사무에 대한 우위를 분명히 하고 있음
- 문제는 주민의 복리에 관한 사무라는 것이 너무 추상적이어서 자치단체의 핵심적 사무의 한계를 판단하기 어려우며 그 범위를 기속하는 조항까지 있음
 - 「지방자치법」 제28조에 “주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”는 규정은 일본의 「지방자치법」에도 없는 규정임
 - 이는 「헌법」 제37조 제2항의 법률유보조항¹⁹⁾과 관련하여 국가의 입법사항과 자치법규로 규정할 사항을 구분하는 핵심적 근거로 작용하고 있음(헌법재판소 연구보고서, 2006)
 - 따라서 권리제한이나 의무부과, 벌칙을 제외한 사안에 대해서는 오히려 주민복리에 관한 사무로 적극적으로 해석할 필요가 있음
- 현실에 있어서 주민의 복리에 관한 사무는 주민의 권리의무에 영향을 미칠 사무일 것이기 때문에 헌법상의 기준이 「지방자치법」에 의해 구현된다고 볼 수 있을 것임
 - 헌법재판소의 판례도 자치사무에 대해서만 권한쟁의심판을 인정하고, 기관위임사무에 대해서는 권한쟁의심판을 불허하고 있음²⁰⁾

19) 「헌법」 제37조 ②국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

- 현재 한국의 자치법규에서 대부분의 중요한 조례가 위임조례임을 보아도 알 수 있음
- 이렇듯 「헌법」에서 지방자치사무에 대해 최소보장만 하는 것으로는 글로벌 경제를 배경으로 하는 집권의 논리와 지역사회의 다양성과 정치의 민주화를 배경으로 하는 분권의 논리와 상충성을 가지고 있음
- 정재황·선정원(2006)등은 “지방자치를 지도할 헌법의 근본정신을 단지 헌법 제8장에서만 발견하려는 태도는 잘못된 것이라고 생각한다.”며, 「헌법」의 본문규정을 지도하는 정신과 원칙인 「헌법」 전문에 근거, “자율과 조화를 바탕으로 ‘자유민주적 기본질서의 추구 원칙’에 근거해 지방자치단체는 주민들의 기본권의 보호와 실현을 위한 수단으로서 위치를 갖고 있다고 이해하는 것이 지방자치에 대한 헌법적 보호 및 평가에 있어 출발점이 되어야 한다.”고 적극적인 해석을 헌법재판소에 요구하고 있음.
- 헌법상 지방자치사무에 대한 최소한의 보장이 어디까지 인가에 대한 한계에 관해 헌법재판소는 “지방자치단체의 자치권은 헌법상 보장을 받고 있으므로 비록 법령에 의하여 이를 제한하는 것이 가능하다고 하더라도 그 제한이 불합리하여 자치권의 본질을 훼손하는 정도에 이르면 이는 헌법에 위반된다.”며 “지방자치단체의 자치권을 보장한다고 한다면 최소한 이 같은 자치사무의 자율성만은 침해해서는 안 된다”고 판시하고 있음²¹⁾(헌재 2006헌라6)
- 따라서 헌법학적으로는 주민의 권리제한이나 의무의 부과, 벌칙을 제외한 주민의 복리에 관한 일체의 사무, 즉 주민의 기본권 보장과 실현의 차원에서 발생하는 사무는 지방자치단체의 자치사무로 인정을 해야 하고 국가로부터 자율성과 배타성을 인정하는 것이 우리 헌법의 지방자치에 대한 정신으로 해석됨

2) 지방자치 관계 법령에서의 국가-지방의 사무배분

- 「지방자치법」 제15조는 지방자치단체의 처리를 제한하는 국가사무를 7개 열거하고 있으며, 제13조에서는 지방사무의 범위, 제14조 제1항에서는 지방자치단체의 사무를 규정하고 있는데, 1호에서는 시·도(광역자치단체), 2호에서는 시·군·구(기초자치단체)의 사무를 규정하고 있음
- 「지방자치법」 시행령 제10조는 보다 구체적으로 시·도 사무와 시·군·구 사무들을 예시하고 있는데 그 기준을 살펴보면 국가사무를 국가존립과 전국적·통일적 운영이 바람직한 기능과 시책으로,

20) 헌법재판소 2006.3.30. 자 2003헌라2 자 : 헌법 제 117조 및 188조의 지방자치의 본질적 내용은 '자치단체의 보장, 자치기능의 보장 및 자치사무의 보장'이라고 할 것이나, 지방자치제도의 보장은 지방자치단체에 의한 자치행정을 일반적으로 보장한다는 것뿐이고 특정자치단체의 존속을 보장한다는 것은 아니다.

21) 헌재 2009. 5. 28. 2006헌라6, 2005헌라3 : 지방자치단체의 자치권은 헌법상 보장을 받고 있으므로 비록 법령에 의하여 이를 제한하는 것이 가능하다고 하더라도 그 제한이 불합리하여 자치권의 본질을 훼손하는 정도에 이르면 이는 헌법에 위반된다.

시·도 사무를 연락·조정사무, 감독·조정·권고사무, 보완·대행사무를 광역적 사무로, 시·군·구 사무를 지역인접성·현지성이 강한 사무와 주민밀착성이 강한 사무로 규정하고 있음

- 사무배분의 기준은 집행주체가 어느 계층인가에 따라 중앙정부와 지방자치단체 간의 사무배분기준 및 광역자치단체와 기초자치단체 간의 사무배분기준으로 나누어 볼 수 있음

(1) 국가와 지방자치단체(광역) 간의 사무배분 기준

□ 국가와 지방의 사무배분에 관한 기준은 「지방자치법」 제13조에 열거되어 있는데 법에 따르면, 7개 분야 61개 사무를 열거하고 있음

- ① 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무, ② 주민의 복지증진에 관한 사무, ③ 농림·수산·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무, ④ 지역개발과 자연환경보전 및 생활환경 시설의 설치·관리에 관한 사무, ⑤ 교육·체육·문화·예술 진흥사무, ⑥ 지역민방위·소방 사무, ⑦ 국제교류 및 협력에 관한사무

□ 문제는 지방자치의 국민의 자유권의 한 분야로 해석하여 「헌법」 제37조의 포괄규정을 적용, 7대 분야 이외의 것을 포괄적으로 인정하느냐 하는 문제, 즉 상대성의 문제와 「지방자치법」 제11조(사무배분의원칙)에 규정한 자율성·종합성·비중복성·포괄성을 어떻게 구현할 것인가에 관한 문제 즉 범위의 문제로 요약될 수 있음

□ 우선 **국가사무와 지방사무의 상대성**을 살펴보면, 지방자치단체의 사무에 대한 헌법상의 제 원칙에도 불구하고 국가사무와 지방자치단체사무의 구분이나 지방자치단체들 상호간의 사무의 구분이 항상 명확한 것은 아님

- 헌법재판소 연구에 따르면 프랑스의 경우 “「지방자치법전」 L.1111-4조에서 사무구분의 기준을 규정하고 있으나 현실적으로 국가와 지방자치단체 간에 또는 지방자치단체들 간에 하나의 사무는 언제든지 국가의 권한의 개입이 가능하고 한편 상호 협조하여야 할 경우가 많으므로 그 구분이 모호할 수 있다”며, 대표적인 예로 초·중·고등학교의 설립은 꼬문·데파르뜨망·레지옹 등 각급 지방정부가 담당하여 결정권을 가지나 교원의 배속을 국가가 결정하며 새로운 초·중·고등학교의 설립에 관한 각급 지방자치단체의 권한은 국가의 권한에 의해 제한되는 예를 들고 있음(헌법재판소 연구보고서, 2006)
- 우리나라의 경우에는 이에 대해 적극적인 해석을 하고 있음 행정자치부와 한국행정연구원의 연구에 따르면 「지방자치법」에 국가사무, 기초와 광역자치단체의 사무를 예시하고 있는 것은 국가의 역할을 한정하고 있을 뿐만 아니라 자치사무의 확대가능성을 인정하고 있다고 해석하고 있음(행정자치부·한국지방행정연구원, 2006: 33-34)

- 법원의 입장은 지방사무의 한계 특히, 지방위임사무에 대해 엄격히 제한을 가하고 있으며,²²⁾ 「지방자치법」 시행령 〈별표1〉에서는 7개 분야에 대한 광역 및 기초단체의 사무범위에 대한 자치사무에 대한 예시를 명확히 하고 있어, 단순한 열거가 아니라 구속력을 지닌 자치사무를 적시한 것으로 볼 수 있으며, 위임사무에 대해서도 개별법으로 명확한 형식²³⁾을 취하고 있고, 형식이 없을 때에는 전국적 통일성과 재정 및 실행주체에 의해 처분하도록 되어있음²⁴⁾
- 따라서 중앙과 지방사무의 상대성은 이론적 논의와 달리 현실적으로 지방의 권한이 매우 한정적인 상태에 있어 그 확장성이 매우 좁다고 할 수 있음
- 지방사무의 범위에 있어서는 이론적으로는 사무범위는 질적 한계와 양적 한계로 나누어 살펴볼 수 있음
 - 질적 한계란 “자치단체가 업무추진에 상응한 재정이 있는 경우 처리할 수 있는 사무는 지방사무에서 제외되어서는 아니 된다.”는 것임
 - 양적 한계란 “국가는 행정력이나 급부능력의 부족을 이유로 지방자치단체에게 지방 사무를 배분하지 않거나 또는 당해 업무를 상급단체로 이전할 수 없으며 국가는 필요한 행정력을 재정수단의 배분을 통해 보장해야하며 경제성·절약성과 같은 이유에서 행정간소화나 관할의 집중을 목적으로 하는 사무의 이전 역시 법적으로 정당화되지 않는다.”는 것임(헌법재판소 연구보고서, 2006)
- 이를 역으로 해석하면, 자치단체의 재정과 행정력으로 주민이 만족할 수 없는 사무는 국가사무라는 결론이 가능함
 - 이와 관련 우리 「지방자치법」 제15조에는 국가준립에 관한 사무나 전국적 통일성 및 규모의 사무 그리고 고도의 기술을 요하는 경우는 지방사무에서 배제하도록 되어있음
 - 이와 관련, 조성호(2009)는 공제론이 가능하다는 입장임. 제15조의 범위를 제외한 분야는 지방자치사무의 범위로 해석이 가능하다는 적극적인 입장
 - 동법 시행령 〈별표1〉에 자세히 자치사무를 예시하고 있어 예시의 수준을 넘고 있음
- 법리적으로는 “법률의 규정에 의해 다른 공행정의 주체에게 위임되어 있지 않는 경우 특별한 권한명의 없이 지역공동체의 모든 사무를 처리할 수 있는 권능 그 자체가 본질적 내용이며 불가침의

22) 대법원 2009.12.24. 선고 2007추141 판결, 대법원 2007. 12. 13. 선고 2006추52 판결 등 다수 : 국가사무인 기관위임사무에 관하여는 개별 법령에서 일정한 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있는 경우에 한하여 조례를 제정할 수 있다.

23) 법령의 입법형식이 “○○장관은 …하여야 한다” 또는 “…하고자 하는 자는 ○○장관의 …을 받아야 한다”라고 규정하고 있는 사무 중에서 사도지사, 시장군수구청장에게 위임된 사무 및 “사도지사, 시장군수구청장은 …하여야 한다”라고 규정된 사무 중에서 전국적 통일이 필요하고 지방적 이해가 없거나 약한 사무는 기관위임사무에 해당한다.

24) 국가사무가 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무는 원칙적으로 자치조례의 제정범위에 속하지 않는다 할 것이고, 다만 기관위임사무에 있어서도 그에 관한 개별법령에서 일정한 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있는 경우에는 위임받은 사항에 관하여 개별법령의 취지에 부합하는 범위 내에서 이른바 위임조례를 정할 수 있다(대법원 2000. 5. 30. 선고 99추85 판결).

핵심영역에 해당한다”며(헌법재판소 연구보고서, 2006), 법에 위임이 있을 경우를 제외하고는 자치의 핵심영역이라는 입장을 취하고 있음

(2) 시·도·시·군·구 간의 사무배분 기준

- 국가와 우리나라 「지방자치법」 제14조에는 광역과 기초단체 간 사무배분의 기준으로 2개 기초단체에 거치는 광역사무, 기초단체를 동일한 기준과 통일성에 입각해 관리할 필요가 있는 사무 및 조정 업무 그리고 한 기초단체가 추진하기 어려운 업무는 광역에서, 그 외의 업무는 원칙적으로 기초단체에서 업무를 관장할 수 있게 되어 있으며, 광역과 기초 간의 경합이 있을 경우, 기초단체가 우선 처리할 수 있도록 되어있음
- 보다 구체적인 법령상의 규정은 「지방자치법」 시행령 제10조(자치단체의 종류별사무) 및 제11조(자치구사무의 특례)에 따른 <별표1>과 <별표2>에서는 7종, 51개 분야를 광역 320여 개, 시·군 370여 개 단위로 사무배분에 대한 예시를 하고 있음
- 하지만 현업에서는 업무편람을 활용하여 업무를 분석하고 있음
 - 양순애(2008)의 연구에 따르면, 첫째, 지방자치법에서는 사무의 내용 및 절차가 혼합되어 있거나, 내용보다는 시·군·구 행정의 업무단위 또는 범위를 기술한 것이 많으며, 둘째, 실제로 자치단체에서 분류하여 집행하는 단위사무와 연결이 어려운 것이 많고, 셋째, 지방자치법외에 다른 개별법에 위임사무를 각각 별도로 규정하고 있어서 종합적인 파악 및 분석에 어려움이 있기 때문에 분석하고 있음
- 최초의 BRM 분류가 실시된 2007년도 정부기능 15대 분류에서 중앙-광역-기초 간에 위임 및 공동사무가 빈번히 발생하는 업무 BRM은 광역 24개, 기초 31개 분야로 아래의 표와 같음
 - 국방, 통일·외교, 과학기술, 통신, 교육 등 지방정부의 사무처리 비중이 낮으므로, 10개 분야에 대한 기초단체의 전체 단위사무는 총 1,825개임
 - 분야별 구성비율은 일반행정이 553개(30.30%)로 가장 많으며, 건설교통이 339개로 18.58%, 보건복지가 296개로 6.22%, 환경이 215개로 11.78% 순임
 - 업무영역별 구성비율은 복지가 141개(7.72%)로 가장 많으며, 환경이 125개로 6.85%, 보건이 124개로 6.79%, 도로교통이 118개로 6.46% 순임(행정자치부, 2005)
 - 시·도 및 시·군·구 내부행정 비율이 높은 일반행정 분야를 제외하면 보건복지, 건설교통, 환경 등의 업무비중이 상대적으로 높은 편임

표 3-2 | 정부 BRM 기준 국가와 지방정부 간 업무관계

중앙		시도 (24개 업무)	시군구 (31개 업무)	해당 중앙부처 (53개 부처)
1레벨 (15개 기능)	2레벨 (67개 기능)			
① 공공질서 및 안전	경찰	-	-	경찰청, 행정자치부
	법무 및 경찰	-	-	법무부
	재난방재 민방위	자치행정(민방위), 소방, 재난재해	민방위, 재난재해	소방방재청, 국무조정실, 행정자치부, 해양경찰청
	해경	-	-	해양경찰청
② 농림해양수산	농업·농촌	농업, 축산	농촌, 축산	농림부, 재정경제부, 농촌진흥청, 국무조정실
	임업·산촌	산림	산림	산림청, 국무조정실
	해양수산·어촌	수산·항만	수산	해양수산부
③ 문화체육관광	관광	문화관광	문화	문화관광부
	문화예술	문화관광	문화	문화관광부
	문화재	문화관광	문화	문화재청, 국무조정실
	문화체육관광 일반	문화관광	문화	문화관광부
④ 보 건	체육	문화관광	문화	문화관광부
	식품의약품안전	-	보건	식품의약품안전청
⑤ 사회복지	건강보험	-	-	보건복지부
	공적연금	-	-	보건복지부, 국방부
	기초생활보장	복지여성	복지	보건복지부
	노동	경제통상	지역산업	노동부
	노인·청소년	복지여성	복지	보건복지부, 청소년위원회
	보훈	-	-	국가보훈처, 국무조정실
	보건의료	복지여성, 보건위생	복지, 보건	보건복지부
	보육·가정·여성	복지여성	복지, 여성	여성가족부, 보건복지부
	사회복지 일반	복지여성	복지	보건복지부, 국무조정실
	주택	건축·주택	건축	
취약계층 지원	복지여성	복지		
⑥ 산업·중소기업	무역 및 투자유치	-	-	중소기업청, 사업자원부, 재정경제부
	산업·중소기업 일반	경제통상	지역사업	중소기업청, 사업자원부, 중소기업특별위원회
	산업금융지원	-	-	중소기업청, 재정경제부
	산업진흥·고도화	-	-	특허청, 중소기업청, 사업자원부
	에너지 및 자원 개발	경제통상	지역산업	사업자원부
⑦ 수송 및 교통	도로	도로	도로교통	건설교통부
	도시철도	-	-	건설교통부
	물류 등 기타	교통	도로교통	건설교통부, 재정경제부, 기획예산처
	철도	-	-	건설교통부
	항공·공항	-	-	건설교통부
	해운·항만	-	-	해양수산부

중앙		시도 (24개 업무)	시군구 (31개 업무)	해당 중앙부처 (53개 부처)
1레벨 (15개 기능)	2레벨 (67개 기능)			
⑧ 일반공공행정	국정운영	-	-	국무조정실, 대통령경호실, 국무총리비서실
	일반행정	재정	재정(조달)	행정자치부, 통계청, 국정홍보처, 조달청, 법제처, 국민고충처리위원회, 비상기획위원회, 국가청렴위원회, 공정거래위원회
	재정·금융	재정, 세정	재정, 세정	재정경제부, 기획예산처, 관세청, 국세청, 국민경제자문위원회, 금융감독위원회
	정부자원관리	-	-	중앙인사위원회, 행정자치부
	지방행정·재정지원	재정	재정	행정자치부, 국무조정실
	⑨ 지역개발	산업단지	-	지역개발
	수자원	-	지역개발	건설교통부
	지역 및 도시	도시계획	지역개발	건설교통부
⑩ 환경보호	대기	환경	환경	환경부
	상하수도·수질	도시계획, 환경	지역개발, 환경	환경부
	자연	환경	환경	환경부
	폐기물	환경	환경	환경부
	해양	-	-	해양경찰청, 해양수산부
	환경보호 일반	환경	환경	환경부
⑪ 과학기술	과학기술연구지원	-	-	과학기술부
	과학기술 일반	-	-	과학기술부, 기상청
	기술개발	-	-	과학기술부
⑫ 교육	고등교육	-	-	교육인적자원부
	교육일반	-	-	교육인적자원부
	유아 및 초·중등교육	-	-	교육인적자원부
	평생·직업교육	-	-	교육인적자원부
⑬ 국방	병력운영	-	-	국방부
	전력유지	-	-	국방부
	병무행정	-	-	국방부
⑭ 통신	우정	-	-	정보통신부
	정보통신	정보통신	-	정보통신부
⑮ 통일·외교	외교·통상	-	주민(여권)	재정경제부, 외교통상부
	통일	-	-	통일부, 민주평화통일자문위원회

자료 : 행정자치부(2005) 시·군·구 고도화 BPR/ISP.

- 이러한 정부 기능 BRM도 광역단체에서 경제통상기능과 통신기능이 있는 반면, 기초단체에는 없으며, 기초단체에는 여권발급기능이 있으나, 광역단체에는 없다는 것 이외에 표면적으로 명확한 기준을 제공해 주지 못하고 있음
- 광역과 기초단체의 사무기준에 관련해서는 독일의 경우가 이론적 토대를 제공한다고 할 수 있는데 독일의 경우, “공공복리 및 공익의 이유에서만 기초지방자치단체의 지역공동체사무를 광역지방자치단체로 이전”할 것과 “입법자가 공익상의 요청에 의해 특별히 필요하다고 인정되는 것” 등 2가지 요인에 의해서만 가능함²⁵⁾
 - 독일 연방헌법재판소는 사무이전의 법적 정당화의 근거로 특히 다른 방법에 의해서는 적합한 사무처리를 보장할 수 없는 경우를 들고 있음
 - 독일은 행정간소화나 관할의 집중을 목적으로 하는 사무의 이전은 법적으로 정당화되지 않음²⁶⁾
 - 왜냐하면 이는 궁극적으로 분권적 사무배분을 통해 달성하고자 하는 자치사무의 핵심을 제거하는 것이 되기 때문임
 - 행정의 일반적인 경제성과 절약성 역시 사무이전의 정당화 사유가 될 수 없음
 - 기초지방자치단체로 하여금 계속하여 그 사무를 처리하도록 하는 것이 우선이며, 단지 현저한 비용의 초과지출을 초래하는 경우에 한하여 광역지방자치단체로의 사무이전이 정당화될 수 있다고 함.
 - 독일에 있어 국가의 임무는 우선 일차적으로 기초지방자치단체가 경제성과 절약성의 원칙에 따라 자신의 사무를 수행할 수 있도록 보장하는 것에 한정하는 것임.²⁷⁾
 - 이런 점에 있어 기초지방자치단체의 자치사무에 따라 재정이 배분되어야 하고 역으로 재원이 사무의 처리를 규정해서는 아니 된다고 함
 - 광역단위의 행정이 많은 경우 보다 합리적이고 경제적으로 사무를 처리할 수 있을 것이라는 것은 당연하나 경제성을 이유로 사무를 이전하는 것은 정당화하지 않음²⁸⁾
 - 독일은 사무를 배분함에 있어 광역지방자치단체에 대한 기초지방자치단체의 우선을 규정하고 있다는 점을 고려하여야 하나 지역적 성격의 사무에 대해서는 어떠한 예외도 허용하지 않을 정도로 기초지방자치단체 우선의 사무배분원칙이 엄격한 것은 아님 다만, 그 예외는 매우 한정적이어야 한다는 결론을 도출할 수 있음

25) 독일연방재판소판결(BVerfGE), 83, 363(382). 헌법재판소 연구보고서(2006)에서 재인용

26) BVerfGE 83, 363(382); BVerfGE 79, 127(153).

27) BVerfGE 79, 127(153).

28) BVerfGE 79, 127(153).

- 독일의 지방사무 이전의 한계론은 종래의 지역공동체사무의 유력한 획정기준으로서 행정능력·급부 능력 의존적 사고에서 벗어나 지역공동체사무의 처리에 대한 주민 참여라는 정치적 민주주의적 기능과 분권적 사무배분에 우월적 가치를 부여하고 있다는 점에 중요한 의의가 있음²⁹⁾
 - 독일 연방헌법재판소는 이러한 판결을 통해 구역개혁 및 기능개혁에 있어서의 사무배분의 이론과 실제간의 차이를 극복하고자 노력한 것으로 평가되며 이를 통해 입법자가 지방자치단체의 사무를 이전함에 있어 이를 정당화하는 기준이 한 단계 엄격해졌다고 할 수 있음(헌법재판소 연구보고서, 2006).
- 한국의 경우에는 아직도 행정능력과 재정능력에 기초한 업무배분의 형태를 취하고 있음. 「지방자치법」 시행령 제14조(자치단체의 종류별사무) 및 제10조(자치구사무의 특례)에 따른 <별표1>과 <별표2>는 광역과 기초단체 간 사무배분에 대한 예시로 가장 구체적인 기준이라 할 수 있음
 - 별표1에 의하면, 「지방자치법」 제13조에 정한 자치사무 7개 분야에 대해 광역사무 및 기초사무 사무예시가 되어 있는데 광역사무의 일반적인 특징은 계획수립, 지정, 지원, 조정, 감독 등의 기능을 주된 사무로 하고 있으며, 기초단체는 시행·실시, 설치, 운영, 지급, 수행 등의 기능을 주된 사무로 취급하고 있고, 공통적으로는 인·허가 및 관리 업무를 예시하고 있음
- 한국의 경우 규모의 차이만 있을 뿐 업무중복이 되는 사무가 89개로 약 30%를 점하고 있어, 전권한성 및 포괄성의 원칙에 현저히 위배되고 있음. 또한 광역정부에서 시설의 설치 및 운영 등 직접적 수행기능을 하는 사업도 65개에 이르러 21%를 점하고 있어, 업무의 중복배제 또는 경제성의 원칙이 위배되고 있음
- 업무의 중복률이 50% 이상 두드러지게 나타나는 분야는 노인·장애인 등 사회적 약자보호에 관한 사무분야로 광역 27개, 기초 33개 사무 중, 16개 사무가 중복되고 있으며, 그 외 지역산업육성지원·중소기업육성 사무분야, 자연보호활동 분야, 문화시설 설치·관리 분야 등이 있어, 광역과 기초 간 조정이 가장 시급한 분야임
- 장기적 측면에서 우리나라의 경우도 주민참여라는 민주주의 구현과 분권적 사무배분에 우월적 가치를 두고, 재정력 및 행정력에 의한 사무배분보다는 보다 근원적으로 자치사무의 핵심보호에 근간을 두고 역으로 재정배분과 행정력 배분이 이루어져야 할 것임

29) 이에 따라 연방행정법원의 행정능력을 중심으로 사무이전의 허용성을 평가하는 비교형량론(vgl. BverwG, DVBl. 1984, 679(682))은 부정되게 되었음

제2절 자치단체의 자치권 실태 분석

1. 실태분석의 틀 개발

1) 기존 연구의 검토

- 세계은행(2012)³⁰⁾은 재정분권지수(Fiscal Decentralization Index)를 다음과 같이 선정
 - 지방정부의 상대적 중요성 : 정부지출 중 지방정부 비중
 - 지방정부의 존속보장 : 상급정부에 의한 해산 가능성
 - 재정분권 : 재정자율성(과세권, 지방채발행 자율성, 재정수지)
 - 정치적 분권 : 지자체 장 및 지방의회 의원직선 여부
 - 행정적 분권 : 조직·인사의 자율성
- 안영훈(2018)은 지방분권의 핵심요소로 다음의 표와 같이 비교 틀을 설정
 - 안영훈은 세계은행의 기준이 지방분권의 실효성을 체감할 수 없으며 직접적으로 영향을 주는 요인이 제외되었다고 지적하며, 국가 간 헌법과 지방자치법상 보장하는 지방자치관련 핵심어와 선행연구들을 종합하여 비교 틀을 설정
 - 그는 자치입법권, 사무배분권, 지방재정권, 자치조직권, 정부 간 관계가 지방분권의 중요요소로 적시하며 세부 쟁점을 다음과 같이 정리함
 - 자치입법권은 지방의회의 입법권과 그 효력의 명시, 지방의회의 입법가능범위 명시, 자치법규로 기본권 제한 가능성 명시, 조례로 법칙 규정 명시 가능 유무를 분권화의 수준을 측정 가능하다는 입장
 - 사무배분은 보충성 원칙의 명시, 자치-위임사무 명시, 국가-지방 사무의 열거, 지방자치단체의 사법권 명시로 측정 가능하다는 입장
 - 지방 재정권은 자치사무 자기부담-위임사무 중앙부담 원칙 명시, 과세자주권 명시, 지방재정조정제도 명시, 지방재정운용원칙 명시로 측정 가능하다는 입장

30) Maksym Ivanyna, Anwar Shah(2012), "Worldwide Indicators on Localization and Decentralization" The World Bank

표 3-3 | 안영훈의 지방분권 핵심요소 및 비교들

핵심요소		분권화 수준(+ +)
자치입법권	자치제도 보장	• 헌법 및 자치법 상 지방정부의 존재 유무
	입법권 보장	• 국회-지방정부 간 입법권 배분 성문화 • 지방정부의 헌법, 자치법상 입법권 보장 • 지방정부의 법규 명령권 조장
자치조직권	자율성 부여	• 헌법 또는 법률로 자치 조직권 인정 유무 • 다양한 지방정부기관 구성 가능성 유무 • 확실적인 지방정부기관 구성(-)
	특례지위를 가진 지방정부	• 인정 유무
사무배분관계	중앙-지방 사무배분 체계	• 위임사무 수행의 강제성 여부 • 사무수행에 대한 감독권의 명시 여부
	사무배분법의 근거 수준	• 헌법, 자치법상 사무배분 원칙 제정 • 사무에 관한 법률제정권(2차 법률제정권) 유무
	광역-기초 간 사무배분 수행체계	• 광역기능, 기초기능 지역정부의 역할 변화의 유무 • 헌법과 자치법의 구분 명확성
자치재정권	재정자치	• 헌법과 법률로 자치재정권 인정 • 지방세목 결정권, 지방세 설치권 규정
	사무수행에 따른 지방재정	• 지방재정 지원 여부 유무 • 지방재정에 관한 근거법률 존재 및 헌법 조문
	정부 간 재정조정제도	• 재정조정제도의 법적 근거 • 재원보전 방안 규정
중앙-지방 간 관계	광역-기초 간 관계	• 법률적 수직관계 여부 • 재정지원 관계 여부 • 보충성원칙의 충실성
	중앙-지방 관계	• 사전 지도감독 유무 • 대집행권, 예산통제 • 정부간 계약방식의 활용 여부
	중앙정부의 통제방식	• 중앙의 통제의 합법성 여부 • 정책관여를 통한 적시성 확보 여부 • 행정법원에 의한 통제인가 확인 • 헌법재판소에 의한 통제인가 확인
	특별행정기관 조직체계	• 지방정부와 별도의 특별지방행정기관 존재 여부 • 통합지방행정청 존재 여부
	지방정부의 국정참여 제도화	• 지방정부 대표의 참여 유무 • 지방정부 대표의 입법권 직접참여, 간접참여에 의한 의견제시 정도(협의체) • 중앙-지방 대표 간 정기적 공식협의 기구 존재 유무
	지방정부 간 협력체계	• 지방정부 대표협의회 국정참여 활성화 정도 • 지방정부 간 협력조직의 다양성 정도

자료 : 안영훈(2018). 「지방분권체제 강화를 위한 헌법 비교연구」, 지방행정연구원.

2) 본 연구의 분석 틀

- 안영훈의 분석틀을 기본으로 하되, 제도적, 학술적으로 비교분석 기준이 정리되어 있지 않은 상황에서는 인식론적으로 다음과 같은 요소들을 고려할 필요가 있음
- 우선, 국가운영체계로의 지방자치를 상정했을 때 그 법적 지위를 비교할 필요성이 있음
 - 헌법과 지방자치법 및 관련법과의 관계
 - 자치법의 경성·연성 여부
 - 자치법과 다른 법과의 관계 등
- 둘째, 자치입법권으로 지방자치단체의 조례제정권의 범위 및 효력 그리고 확장 가능성을 비교할 필요성이 있음
 - 조례의 제정범위
 - 조례의 법적 지위
 - 주민의 기본권 제한 가능 여부 등
- 셋째, 자치조직권으로 자치단체가 기관의 구성이나 운영에 어느 정도의 자율성을 보장 받고 있는가를 비교할 필요성이 있음
 - 기관 구성 및 운영의 법적 보장 범위
 - 기관 구성권한의 범위
 - 기관운영의 자율성 범위(인사권 등)
 - 특별행정기관과 지방정부 간 관계
- 넷째, 사무배분 체계로 중앙과 지방, 광역과 기초단체의 관계에 있어 합법성과 효율성이 어떻게 보장되는지 비교할 필요성이 있음
 - 사무배분에 대한 법률 존재 유무 또는 사무배분법 존재
 - 사무배분의 구체성 정도
 - 보충성의 원칙 준수의 정도(법적 보장 수준)
 - 국가-광역-기초 간 지방사무 권한 제한 방법
- 다섯째, 재정분권으로 지방정부의 조세권 확보 및 위임 여부, 재정조정제도의 작동 기제 등을 어떻게 보장하고 있는지 비교할 필요성이 있음
 - 자치재정권(조세권한)의 범위

- 사무수행에 따른 비용의 배분
 - 지방재정조정제도의 합리성 정도 등
- 이상의 논의들을 정리하여 분석의 틀을 구성하면 다음의 표와 같음

표 3-4 | 자치권 수준에 대한 인식론적 분석틀

핵심요소	주요 지표
법적 지위	• 헌법과 지방자치법 및 관련법과의 관계
	• 자치법의 경성·연성 여부
	• 시·도의 법률적 명시 수준
자치입법권	• 조례의 제정범위
	• 조례의 법적 지위
	• 주민의 기본권 제한 가능 여부
자치조직권	• 기관 구성의 법적 보장 범위
	• 기관운영의 자율성 범위(인사권 등)
	• 특별행정기관과 지방정부 간 관계
사무배분관계	• 사무배분에 대한 법률 존재 유무 또는 사무배분법 존재
	• 사무배분의 구체성 정도
	• 보충성의 원칙 준수의 정도(법적 보장)
	• 국가-광역-기초 간 지방권한 제한 방법
자치재정권	• 재정권한(조세권한 포함)의 범위
	• 사무수행에 따른 비용의 배분
	• 지방재정조정제도의 합리성 정도 등

2. 자치단체의 지위에 대한 검토

1) 자치관련 법체계

- 지방자치와 관련된 법은 헌법과 지방자치법, 지방세법 등 개별법에 의해 규정되어 있음
 - 헌법은 제117조 및 제118조에 의해 지방자치를 규정하고 있음
 - 행정자치부에서 발간한 '지방자치 관계법령집'에 의하면 10개의 개별을 두고 있으나, 지방자치법과 관련된 법령을 모아놓은 것으로 그 외에도 지방공무원법, 지방세법, 지방재정법 등 다수의 법령이 존재
- 헌법에서는 제8장에 2개의 조문으로 지방자치에 대한 존재성과 단체자리를 실시한다는 추상적 개념을 제시하고 구체적 사항에 대해서는 개별법에 의하도록 되어 있음
 - 제117조에는 제1항에서 지방자치단체의 기능과 입법권을, 제2항에서는 자치단체의 종류를 개별 법률로 정하도록 하고 있음
 - 제118조에서는 제1항에 지방의회를 두도록 하고 있으며 제2항에서는 지방의회의 조직·권한·선거를 개별법으로 정하고, 자치단체의 장과 조직과 운영에 관한 사항을 개별법으로 정하도록 되어 있음
- 헌법에 의해 일반법에 유보된 자치입법권, 자치조직권, 자치사무권, 자치재정권 등 지방자치 핵심사항을 분류해 주요 법안을 살펴보면 아래와 같음
 - 자치입법권과 관련된 법령은 지방자치법으로 제15조에 의한 주민 조례 제정 및 개폐청구권을 비롯해 제3장에 조례와 규칙의 법률적 지위가 규정되어 있으며, 조례 제·개정권한이 있는 지방의회에 관한 사항이 제5장 제30조 ~ 제92조까지 의회의 구성과 운영대해 법과 시행령에 규정하고 있음
 - 자치조직권과 관련한 주요 법령을 살펴보면, 지방자치법, 주민투표법, 지방공무원법을 비롯해 지방분권법, 지방국가공무원법, 서울특별시법, 제주도특별법, 세종시법과 그 시행령 등이 있으며, 주요 규정으로는 행정구역 조정업무 처리규칙 및 지방행정기구 정원 규정 등이 있음
 - 자치사무권과 관련된 법령은 지방자치법과 그 시행령, 지방분권법에 의해 규정하고 있음
 - 자치재정권과 관련된 법령은 지방자치법, 지방재정법, 지방세법, 지방교부세법을 통해 세입과 세출 및 지방재정조정제도를 규정하고 있음

표 3-5 | 지방자치관련 주요 개별법령

핵심요소	주요 법령
자치입법권	• 지방자치법 및 시행령, 개별법에 의한 조례 범위
자치조직권	• 지방자치법, 주민투표법, 지방공무원법 지방분권법, 지방국가공무원법, 서울특별시법, 제주도특별법, 세종시법과 그 시행령 • 행정구역 조정업무 처리규칙 및 지방행정기구 정원 규정
자치사무권	• 지방자치법과 그 시행령, 지방분권법, 개별법
자치재정권	• 지방자치법, 지방재정법, 지방세법, 지방교부세법, 국세와 지방세의 조정에 관한 법률, 지방세특례제한법 지방재정조정교부금법, 지방회계법, 보조금 관리에 관한 법률 등

2) 자치단체의 법적 지위수준

- 헌법 상 자치단체의 지위가 보장되지 않고 국회의 입법권에 의존하는 구조로 지방자치단체의 고권이 침해되는 구조임³¹⁾
 - 헌법 제117조 제2항에서 “지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.”라고만 규정되어 있어, 지위 보장의 기반이 취약하고 지방자치법 제2조를 통해 지위를 부여하고 있음
 - 반면 스페인 헌법 제137조에서는 “국가는 지역상 기초정부, 도 정부, 지역정부로 구성된다.”고 명문화하고 있음
 - 문제는 자치단체의 종류를 규정한 지방자치법이 역시 다른 일반법과 같은 수준의 연성법 형태를 지니고 있어 국회의 입법권에 의존성이 높음
 - 시·도 및 시·군·구 등이 헌법 조항이 아니므로서 상대적으로 쉽게 개폐가 국가의 의지에 의해 가능하도록 되어 있어 단순 중앙과 확장선상에 있는 일선기관의 형태를 지니고 있음
 - 국가체계를 구성하는 중대 요소인 지방자치단체가 일반법 수준에 연성적인 형태를 갖게 되므로써 국가의 근간이 과반 이상을 확보한 정당에 의존하는 구조적 취약성을 보이고 있어 최소한의 안전장치 확보를 위한 개헌이 필요함
- 헌법 상 구조적 취약성으로 인해 특별행정기관의 팽창과 광역단체의 증가로 지방자치의 구조가 심각하게 왜곡되고 있음
 - 고용부·환경부를 비롯해 각 중앙행정기관이 지방별로 지방청 등 특별행정기관을 설치해 고용·환경 등 자치단체의 고유권한을 심각하게 침해하고 있음

31) 헌법재판소 2006.3.30. 자 2003헌라2 자 : 헌법 제 117조 및 188조의 지방자치의 본질적 내용은 '자치단체의 보장, 자치기능의 보장 및 자치사무의 보장'이라고 할 것이나, 지방자치제도의 보장은 지방자치단체에 의한 자치행정을 일반적으로 보장한다는 것뿐이고 특정자치단체의 존속을 보장한다는 것은 아니다.

- 일반적으로 유럽 등 중소강국은 수도와 독립시 1개 정도를 운영하고 있으나, 우리나라는 8개의 광역단체가 운영되어 국토면적에 비해 지나치게 많음
 - 예 : 남한 면적에 96배에 달하는 중국의 경우도 수도 베이징을 포함해 4개 직할시를 운영
- 일반법상 지방자치의 대표적인 법인 지방자치법에서 제2조에 지방자치단체의 종류로 자치단체를 인정하여 헌법상 구조적 취약성을 보완하고 있으나, 운영에 있어 많은 문제점이 발생
 - 지방자치법 상 지방자치단체는 시·도 등 광역단체와 시·군·구 등 기초단체로 2분화하고 있어 지역적 범위가 넓은 도의 경우는 광역시와의 형평성으로 인해 그 권한의 범위가 왜곡되는 현상이 발생(예 : 공원녹지법상, 광역시는 설치권한이 있는 반면 도지사는 기본계획 승인권한만 있음)
- 자치단체의 지위가 일반법에 근거함으로 인해 국가가 쉽게 소관 법률을 제정 또는 개정하여 지방자치의 근간인 지역 경제 활성화, 주민안전, 지역 환경보존 등 자치의 본질을 침해하는 특별지방행정기관이 폭증
 - 전국적으로 5,137개의 특행기관 존재하고 있음(예 : 고용부의 경우, 6개에 달하는 지방청 및 42여개의 지청 및 출장소, 100여개의 센터를 운영)
- 특별자치도 및 특별자치시 등 새로운 광역단체의 출범으로 행정법체계의 왜곡을 가지고 있음
 - 예 : 세종시는 세종시법에 의해 광역시 이상의 권한(재정·조직 등)이 부여되고 기초단체의 기능까지 부여되어 행정법체계가 심각하게 왜곡됨
- 헌법상 지방자치를 명문화하고, 집행부와 의회에 대한 구분은 되어 있으나 그 권한의 범위 및 구성의 원리 등 지방자치에 대한 세부적 사안은 법률로 유보함으로서 취약한 지방자치를 시행하고 있음
 - 지방자치단체의 권한은 헌법 제117조 제1항에 법령이 주어진 범위 내에서 주민의 복리에 관한 사무 처리 및 재산관리로 한정함으로서 단체자치에 대한 입장을 분명히 하고 있음
 - 반면 프랑스는 2003년 개정헌법에서 “프랑스 공화국은 지방분권 조직에 기초한 국가이다.”고 명시함으로서 지방자치가 국가의 근간임을 명확히 하고 있음
 - 또한 제118조 에서는 지방의회를 구성하고 그 방법에 있어서도 법률에 유보하고 있어, 헌법적 바탕이 취약함
- 현행법은 자치단체의 조직과 권한행사, 재정, 조례제정권 등에서 사실상 도·광역시 등 상급자치단체와 시·군·구 등 하위자치단체에 대해서 동일한 법률 수준으로 규정함으로써 차별성을 두지 않고 있음
 - 기본적으로 주민 일상생활에 관한 서비스 전달과 집행기능을 하는 시군 기초자치단체와 광역에 걸쳐 지역의 주체로서 더 큰 역할을 하는 시·도와의 차이점을 충분히 고려되고 있지 않음

3) 자치입법권

(1) 조례제정의 범위

- 자치입법권의 소극적 보장으로 자치의 자율적 실행력 담보가 어려움
 - 현행 헌법 제117조 제1항에는 “법령의 범위 안에서” 자치입법권을 부여하고 있음
 - 문제는 헌법 상 “죄형법정주의” 및 “조세법률주의”를 채택하고 있고, 이에 근거해 지방자치법 제22조에는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관해 조례를 제정할 수 있다. 다만 주민의 권리 제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”고 제한함으로써 지방의 전권한성과 자치책임을 보장하는 법리를 저해하고 있음
- 지방자치법 제13조에 의한 다른 법 우선주의에 의한 지방입법권 왜곡·축소
 - 지방자치법 제13조 제2항 단서 조항에 “법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.”고 규정함으로써 다른 일반법에 쉽게 제어할 수 있어 지방입법권이 심각하게 축소
- 자치입법권은 지자체에 배분된 것이 아닌 자치고권임에도 분권의 형태로 인식되어 제한된 범위 내의 조례입법권한만 부여
 - 제22조에 의한 기본권 제약 배제 및 헌법상 “법령의 범위 안”에 의해 조례가 제·개정되므로 법규명령보다 하위로 인식되어 自治立法(자치입법)이 아닌 ‘他治立法’(타치입법)이 이루어 짐
 - 이로 인해 국가법이 없으면 조례를 제정할 수 없어 법령선점권한이 상시적으로 침해되어 왔음(김성호, 2007)
 - 대법원 판례(대법원 2000.11.24.)에서도 “조례가 국가법령에 정하지 아니하는 사항을 규정 하더라도 이를 법령에 위반되는 것이라고 할 수 없다.”라고 판시함으로써 실질적으로 국가의 법령선점권한을 인정
 - 자치입법권은 법령을 위반하지 않는 범위 내에서만 제정 가능함으로써 자치단체의 살림살이 에 국가의 법령선점이 과도하게 이루어지는 형태로 발전되어 국가에 의한 자치입법권이 상시 적으로 침해 받음(안영훈, 2017)
- 운영에 있어도 국가에 의한 획일적인 법령은 지역의 여건을 반영해 적용되어야 하는 독자적인 입법권이 필요하나, 이를 배제하고 있음
 - 지역 특성을 반영해 조례를 제정하여야 하나, 시행령, 시행세칙, 각종 규정에 의해 지나치게 세부적으 로 규정하고 있어 독자적인 입법권한의 범위가 축소되어 있음

- 국가 차원에서도 획일적 법률로 인한 부작용을 최소화하려는 움직임은 지방자치법, 지방분권법을 통해 원칙을 제시하는 수준이지 개별법에 의해 규정되는 사항을 제어하기에는 한계가 있음
 - 학계의 논의나 대법원³²⁾, 헌법재판소의 판례 역시 조례제정의 범위를 협소하게 해석하고 있음
- 광역-기초 간 조례제정의 범위에 대한 명확한 규정이 없음
- 지방자치법, 지방분권균형발전법 등 자치 관련 법안에는 보충성의 원칙을 비롯한 원칙과 원리에 대한 추상적 규정만 있을 뿐 명확한 규정이 없음
 - 지방자치법 제14조 제3항에는 “시·도와 시·군·구의 기능은 서로 경합하지 않도록 하여야 한다.”는 불경합성의 원칙이 있으나, 실제로는 광역단체가 기획사무를 제외하고는 양자가 경합되는 경우가 많음
 - 이러한 경합 요소는 결과적으로 시·도 조례와 시·군·구 조례의 차이가 없으며 권한범위도 동일한 수준에서 제·개정이 이루어지고 있음
- 입법의 한계성을 보완할 장치가 부재함
- 국회 또는 국가의 법률이나 시행령 제정에 있어 포괄성을 유지하기 위한 일반 수준에서 그 내용을 제정하기 때문에 구체적 반영하지 못하는 입법기술 상 한계가 존재함
 - 광역자치단체의 독자적 입법 수요가 광범위함에도 불구하고 헌법과 법률의 지방자치단체에 대한 자치권 제약 규정 등으로 도의 조례제정권 범위는 사실상 기초자치단체인 시·군과 같은 수준으로 명시되어 있음
 - 따라서 이를 극복하기 위한 보완적 장치가 제도적으로 보장되어야 함에도 이를 보완할 장치가 없음
- 비록 헌법 해석을 통하여 지방자치단체의 입법권을 넓게 인정하는 방법도 있으나 판례는 여전히 지방자치단체의 조례제정권 범위를 현저하게 좁게 해석하고 있음
- 특히 법률유보와 관련하여 주민의 권리 제한이나 의무 부과, 벌칙을 조례로 정하기 위해서는 법률에 그 위임근거가 있어야 한다고 해석함으로써 도와 도내 시·군 자치단체의 자치법규 수준을 동일한 수준으로 두고 있고, 이는 법령 체계상 위임법령과 동일하게 해석을 하게 되는 문제도 지속되고 있음
- 지방자치단체는 우리나라 헌법 제117조 제2항의 규정에서 자치권에 관한 사항들은 법률로 정한다고 규정함으로써, 지역 정치의 주체로서 자치권을 보장받고 있지 못함

32) 대법원 2009.12.24. 선고 2007추141 판결, 대법원 2007. 12. 13. 선고 2006추52 판결 등 다수 : 국가사무인 기관위임사무에 관하여는 개별 법령에서 일정한 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있는 경우에 한하여 조례를 제정할 수 있다.

- 헌법 제118조 제2항 또한 지방의회의 존재를 명시하고 있기는 하나, 자치행정권, 자주조직권, 자주재정권 등을 침해할 여지가 있음

(2) 조례의 법적 지위

□ 헌법에는 제117조에 자치입법권에 대한 추상적 개념이 존재할 뿐이고 구체적 사항은 지방자치법에서 명시됨

- 헌법 제117조 제1항에는 “자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”고 추상적으로 명시되어 헌법소원의 대상이 될 수 없음
- 현재는 “헌법소원의 대상은 당해 사건의 재판의 전제가 되는 '법률'인 것이므로 지방자치단체의 조례는 그 대상이 될 수 없다.”고 판시(96헌바77전원재판부)
- 지방자치법에서는 제22조에 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.”고 규정하고 있으나 조례에 대한 정의나 원칙보다는 지방자치의 운영의 수단으로서 조례를 명시할 뿐 그 효력과 지위에 대한 명시가 없음

□ 조례의 법적 지위에 대해서는 법률과 버금가는 지위를 인정하고자하는 입장과 법령의 하위 규범으로 보는 입장이 있음

- 조례자주입법설에 따르면 “국회가 제정하는 법률은 국민 전체에 관한 일반적 사항을 규율 대상으로 하고, 조례는 지역적 사항을 규율 대상으로 하는 각각의 고유한 배타적 규율대상을 갖고 있다.”는 것으로 “지역적 사무에 관하여 법률과 조례의 내용이 상충할 경우에는 조례가 우선한다.”는 입장임(소수설)
- 제한적자주입법설에 따르면 “조례는 법률유보원칙이라는 위임입법의 원칙에 의해 제정되는 것이 아니라 법령에 의해 입법권이 부여되고 법령에 위반되는 않는 한 제정할 수 있다.”는 입장임³³⁾(다수설)

□ 조례는 법과 시행령뿐 아니라 시행세칙, 규정보다 하위 개념으로 인식

- 헌법 및 지방자치법상, “법령이 정한 범위”에 대한 해석에 있어, 법령 이외에 세칙 및 규정까지도 조례를 기속하고 있음
- 반면, 스페인의 헌법은 제149조 및 제150조에서는 지역별 조례의 상이성을 인정하고 있으며, 프랑스의 경우는 헌법 제72조에서 기존의 법률이나 법규를 배제할 수 있는 권한까지 부여
- 또한 조례 위반에 실효성을 확보하기 위한 강제력 동원에도 한계를 갖게 됨

33) 김하룡(2001) “지방자치단체의 조례” 「법제연구」제21호

(3) 주민의 기본권 제한 가능 여부

- 조례의 실행력을 담보하기 위해서는 일정한 기본권 제한이 가능해야 함
 - 지방자치법 제9조에는 도 또는 서울특별시는 “조례나 그 장의 규칙에 의해 법률의 특별한 위임이 있을 때에 형벌을 과하는 규정을 제정할 수 있다.”고 규정
 - 1994년 지방자치법 개정 전에는 제 20조에 의해 “조례에 의하여 3월 이하의 징역 등 형벌을 가할 수 있도록” 규정하였으나 그 후 형벌권은 삭제하고 “1,000만 원 이하의 과태료만을 부과(현행 지방자치법 제27조)
- 현행 지방자치법 제28조 제1항 단서규정의 별칙과 관련해, 형사벌은 국가사무인 반면 행정질서벌인 과태료는 국가사무가 아니므로 가능하다는 법원 판결
 - 형벌은 헌법 제20조에 의한 죄형법정주의의 원칙에 위배(대법원 1995, 선고 93추83)
 - 제27조의 과태료는 조례를 지키기 위한 최소한의 장치로 제도적 보장이 필요(합헌)
- 김성호(2007)는 “지방자치법 단서조항은 지방의 전권한성과 자기책임을 보장하는 헌법의 원리에 어긋하며 미풍양속을 보존하기 위해 실시하는 자율적 규제행정도 제한해 법령의 공백을 보완할 수 있는 기회를 박탈한다.”고 주장
 - 반면 류지태는 “법령이 직접 규율하는 경우에는 조례가 독자적으로 규율해서는 안 되며 없는 경우에만 직접 규율할 수 있다고 주장”³⁴⁾
- 「지방자치법」 제28조에 “주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”는 규정은 일본의 「지방자치법」에도 없는 규정임
 - 이는 「헌법」 제37조 제2항의 법률유보조항³⁵⁾과 관련하여 국가의 입법사항과 자치법규로 규정할 사항을 구분하는 핵심적 근거로 작용하고 있음(헌법재판소 연구보고서, 2006)
 - 반면 프랑스의 경우에는 통합지방자치법 제L2131-1조에 의해 주민의 권리제한과 의무부과는 자치입법적 절차에 의해 부과하고 있음
- 현재 지방자치법 제22조는 판례에서와 같이 “법령의 범위 안”을 “법령에 위반되지 않는 범위”로 (2002추23) 적극 해석을 할 필요가 있음
 - “법률이 정하는 조건”으로 또는 “법률에 위반하지 않는 조건에서 지방의회가 자율적으로 제정한다.”로 해석하고 그 조건을 열거할 필요가 있음

34) 류지태(1993). “지방자치의 제도적 보장론 소고.” 「법학논집」(제29) 고려대학교 법학연구원

35) 「헌법」 제37조 ②국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

4) 자치조직권

(1) 기관구성의 법적 보장 범위

- 헌법(제118조 제 2항) 상 시·도 등 지방자치단체의 조직에 관한 사항은 법률로 유보하고 있음
- 지방자치법 상 자치단체 장 및 의회에 대한 권한 등 기본 틀은 명시하고 있으나, 기관의 설립 및 정원 등 자율성은 다른 개별법 및 법령, 규칙, 규정 등에 의해 간섭받음으로서 진정한 자율성 보장이 되고 있지 않음
 - 보조기관은 지방자치법 및 지방분권법 외에 지방공무원법, 정원은 지방분권법 및 지방자치법 시행령 등 별도의 일반법에 규정
 - 기관의 형성과 정원은 '지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정'에 의해 정해짐
- 집행기관의 구성은 지방자치법 제6장(제105조~제135조)에 지방자치단체 장, 보조기관, 소속 행정기관, 하부행정기관을 둘 수 있음
 - 자치단체의 장은 선출과 임기 자치단체의 통할대표권 및 사무집행권, 사무위임권 등 권한, 직원 임면권 등을 처리하게 되어 있으나, 권한의 범위에 독자적인 기관형성 권한은 부여하고 있지 않음
 - 부지사 또는 부시장 등 보조기관 등은 법령으로 정원이 정해져 있으며 그 범위 내에서 조례로 규정하도록 되어 있음
 - 직속기관, 사업소, 출장소, 합의제행정기관, 자문기관 등 소속 행정기관을 둘 수 있도록 되어 있으며 대통령령이 정하는 바에 따라 조례로 규정하도록 되어 있음
 - 읍·면·동 등 하부행정기구는 장 및 직원에 대한 임면권한은 있으나, 창설할 권한은 없음
- 지방의회는 지방자치법 제5장에 선출에 의한 의원, 이를 대표하는 의장·부의장 및 위원회의 구성, 사무처 등을 구성하도록 규정
 - 의원은 선출되며 상임위의 위원, 의장·부의장을 선출
 - 위원회와 윤리특별위원회 및 전문위원은 조례에 의해 설치되나, 위원회의 정수는 의원정수와 맞물려 있어 공직선거법 등 다른 법의 영향을 받음
 - 사무처와 사무직원은 조례로 정하도록 되어 있으나, 국가 부처의 정원규정, 지방공무원법 등 다른 법에 의해 정해짐
- 문제는 지방자치법이 강시장-약의회 형태로 기관구성을 명시하고 각각의 틀을 규정함으로써 획일적인 기관구성만 가능하다는 것임

- 기관구성에 있어서도 지방자치법과 지방분권법에 의해 기관장, 보조기관, 소속기관 등이 통일적으로 구성되어 있음
- 지방의회는 조직과 인력에 있어 집행기관에 비해 공직선거법 등 다른 법에 의해 영향을 받으며 자치권이 위축되게 되어 있음

(2) 기관구성의 자율성 수준

- 기관의 운영과 관련해서는 지방자치법보다는 지방공무원법, 국가지방공무원법 그리고 법령이 아닌 각종 규정에 의하도록 되어있어, 자율성의 범위가 협소함
 - 지방공무원법 및 그 시행령에 의해 직렬 및 직급이 한정되며, 임용절차 등도 획일적임
 - 행정구역 조정업무 처리규칙에 의해 행정구의 설치 등 기관의 설치도 일정한 기준에 의해서만 분구 등이 가능
 - 지방행정기구 정원 규정에 의해 인력의 규모 및 직급정원이 관리됨
- 인사권과 정원 및 조직구성에 있어 '지방자치단체 행정기구와 정원 규정' 등 다른 제도에 의해 자치조직권이 위축되고 있음
 - 지방공무원법 상에도 지방의회직 부재로 의회의 독립성을 어렵게 하고 있음
 - 법령이 아닌 기구·정원 규정에 의해 기구와 기준인건비제도 등에 따라 자치단체의 실정 맞는 조직구성이 제약되며 기관구성의 다양화도 불가능함
 - 통일성을 강조한 획일적 제도는 오히려 불필요한 기구형성 및 인력증원으로 이어져 사회적 비용을 증가시키고 있음
- 해외 자치분권 선진국의 경우는 상당한 자율성을 부여해 지방의 상황에 부합하는 기관구성의 다양화와 효율화를 기하고 있음
 - 우리와 비슷한 일본의 경우, 자치단체의 특성에 맞게 직급 및 정원 그리고 기관형성을 자유롭게 할 수 있음
 - 프랑스의 경우는 헌법 제72조 및 제34조에 의해 법률로 지방정부의 지위와 조직권한을 명시하고 있으며 부시장제도 등 지방공무원의 인사관리와 조직운영에 중앙정부의 통제를 받지 않음
 - 부시장은 지방의원 정수의 30% 수준 내에서 자유롭게 임명이 가능해 파리시의 경우에는 최대 47명까지도 가능

(3) 특별행정기관과 지방자치단체와의 관계

- 특별지방행정기관이란 일정 관할지역(일반적으로 광역단체) 내에 전국적 통일성·전문성·특수성이 요구되는 국가행정사무를 관장하는 일선기관이나, 실질적으로는 지방자치단체의 권한을 위축시킴
 - 단체자치를 취한 한국의 경우, 지방자치단체의 장은 국가 위임사무를 관장하도록 되어 있음에도 특행기관이 존재하는 것은 현행 지방자치의 법리를 심각하게 위배하는 것임
 - 전국적 통일성을 기해야 하는 국가의 고유사무(국세, 병무 등)가 아닌, 고용, 주민안전 등 자치단체 고유사무까지도 침해받고 있음
 - 특행기관은 중앙부처와 수직적 관계를 유지하여 지방자치단체와의 수평적 협력관계에도 한계가 있음
- 정부조직법 제3조에 의한 특별지방행정기관의 팽창으로, 지방자치단체의 고유권한이 위축됨에 따라 지방분권법 제 12조에 의해 특별지방행정기관을 정비하도록 되어 있으나 실질적으로는 제어하지 못함
 - 문재인 정부 「자치분권 종합계획」 과제 2-4에서 광역자치단체 수요 중심의 점진적 특별지방행정기관 기능 이양 추진을 하고 있으나 실적은 미미한 수준임
 - 다음의 표와 같이 2019년 기준 5,107개 특행기관이 설치·운영 중에 있으나, 세무, 공안을 제외한 노동·현업에 대한 조정이 필요함

표 3-6 | 특별지방행정기관 현황(2019년)

구분	기관 수(개)				정원(명)
	계	1차	2차	3차	
계	5,107 (100%)	243	819	4,045	236,883
노동행정기관	48 (0.93%)	6	42	-	6,308
세무행정기관	181 (3.54%)	40	141	-	23,995
공안행정기관	2,716 (53.18%)	91	448	2,177	163,858
현업행정기관	1,858 (36.38%)	1	12	1,845	30,928
기타행정	304 (5.95%)	105	176	23	11,794

자료 : 대통령분권위원회 자료(2020)

- 특행기관은 법령에 의해 쉽게 설립되어 해당 분야에 대해 지방자치단체를 통제하고 배타적 권한 행사하고 있음

- 법이 아닌 시행령에 의해 손쉽게 부처의 자의적인 편의로 설치가 가능함에 따라 부처의 이기 주의의 보호막 구실을 하고 있음
- 설치기준이나 원칙도 부재하고 책임성 제고를 위한 법적 장치도 미비함
- 국가업무에 속하는 국세청·병무청 등 국가의 배타적 업무에 속하는 부문
- 문제는 지방의 문제를 국가가 직접 처리하는 배타적 권한이 형성되어 지방자치단체의 권한을 압도해 우선적으로 처리되고 있음

□ 반면 외국의 경우는 지방정부로 이관하거나 명칭을 변경하는 등 축소에 노력하고 있음

- 프랑스의 경우는 1992년 ‘행정 분권기관 헌정’을 제정해 중앙부처가 부여된 권한 밖의 업무는 수행하지 못하도록 하였으며, 설치기준을 명확히 하여 특행기관의 업무를 지방정부에 이관하거나 폐지함
 - 그 원칙은 ① 지방에 소재한 다른 지방행정기관에 사무수행의 위임을 금지한 법률이 존재하지 않아야 하며, ② 전국적 성격의 업무수행이 필요하다는 정당성이 인정되어야 한다는 것임
- 일본의 경우는 국가특별지방행정기관인 지방지부분국은 법률에 의해서만 설치할 수 있어 설치단계에서부터 국회의 심의를 받는 등 엄격하게 관리되고 있음

5) 자치사무권

(1) 사무권에 대한 법률 존재 유무

- 헌법 상 사무에 대한 개념은 추상적이며 지방자치에 핵심인 사무에 대한 헌법 조문이 부재함
 - 헌법상 “주민의 복리에 관한 사무” 및 “재산관리”라고 한정적 권한을 부여하고 있으나 이를 구현하기 위한 구체적 기준에 대한 명시 없음
 - 반면 스페인 헌법 제148조, 이탈리아 헌법 제117조에서는 지방정부의 일반적 사무, 스페인 헌법 제142조 및 제156조, 이탈리아 헌법 제119조에서는 재정분권에 대한 권한 범위를 제시하고 있음
- 지방자치법에서도 사무배분에 대한 “주민복리”에 대한 명확한 규정이 없으며 위임사무 과잉으로 자치고권을 침해받고 있음
 - 지방자치법 제13조에는 사무범위를 명시하고, 제14조에는 시·도와 시·군·구에 대한 사무배분의 기준을 명시하고 있으며, 제15조에는 국가고유사무에 7개를 명시하고 있음

- 문제는 헌법 상 명시된 “주민의 복리”가 하위법인 지방자치법에 구체화되지 않아 그 내용이 국가사무인지 아니면 지방사무인지에 대한 기준을 하위 제도인 시행령이나 세칙 또는 규정에 의해 해석됨에 따라 혼란과 법적 근거가 취약함
- 지방사무에 대한 법적 지위 및 근거의 취약성은 위임사무의 증가로 이어지고 있어 불경합성의 원칙이 지켜지지 않음
 - 지방자치법 제9조 제2항에 의해 개별 법령이 우선하게 되어 있어 국가에 의해 자치단체의 권한 범위가 축소 왜곡되는 현상이 나타남
 - 구체성은 떨어지더라도 일본의 경우는 헌법 제95조에 “국가가 임의로 법률을 제정할 수 없고 해당 지방자치단체 주민의 과반수이상의 동의를 얻지 않으면 안된다.”고 일반적 원칙을 명시하고 있음
 - 이로 인해 국가사무가 과잉되게 되고 그에 따른 위임사무 역시 과잉되게 되어 행정의 효율성이 떨어지는 악순환이 지속되고 있음
 - 위임사무의 과잉은 주민생활 서비스를 제공하는 시·군·구와 지방정치와 협치 기능을 하는 시·도 간에 차별성이 존재하지 않아 상급단체로서의 시·도의 법적 위상이 저해되고 지방자치법 제14조 제3항에 규정된 불경합성의 원칙이 스스로 무너지는 결과를 초래함
 - 무엇보다 개별법에 의존해 국가사무가 과잉인 현행 체계에서는 도의 자율성이 위축되어 단순 집행기관의 성격을 지님으로서 조정과 광역정책기능 보다는 인·허가, 감독 등 소극적인 사무를 수행하게 됨
- 프랑스는 헌법 제72조 제2항에 보충성의 원칙을 명시하고 「사무이양에 따른 지방정부 자율 및 책임에 관한 법률」을 제정함
 - 2004년에는 국가사무에 대한 권한이양 원칙을 재정의 하고 이에 따른 재정보전 및 조직에 대한 재평가가 이루어짐
 - 통합자치법에서는 데파르트망, 레지옹, 코뮌에 대한 사무권한과 그 범위를 조문화함

(2) 사무배분에 대한 구체성 정도

- 국가와 지방자치 간 사무배분은 언제든 국가가 개입할 수 있는 단체자치의 한계와 상호협조가 필수적이어서 명확하게 규정할 수는 없지만 국가권한에 의해 제한되는 예를 두고 있음
- 우리나라는 헌법차원에서 국가와 지방사무를 규정하고 있지 않지만 지방자치법 제14조 및 15조에는 이를 명시하고 있음

- 국가와 지방의 사무배분에 관한 기준은 「지방자치법」제 14조에 열거되어 있음. 지방자치법에 따르면, ① 지차체 행정관리에 관한 사무, ② 주민의 복지증진에 관한 사무, ③ 산업진흥에 관한 사무, ④ 지역개발 및 주민 생활환경에 관한 사무, ⑤ 교육·체육·문화·예술 진흥사무, ⑥ 지역민방위·소방, ⑦ 국제교류 협력 사무 등 7개 분야 61개 사무를 열거
- 제15조에는 국가의 배타적 사무를 열거하고 있는데, 다음의 표에서 보는 바와 같이 다른 국가가 헌법 수준에서 명시하고 있는 것과는 대비됨

표 3-7 | 국가의 배타적 사무 비교

한국 「지방자치법」 제11조	독일 「연방기본법」 제73조	이탈리아 「헌법」 제117조
1.외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무 2.물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무 3.농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무 4.국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무 5. 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무 6. 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무 7. 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무	1.외교문제와 민간인보호를 포함한 국방 2.연방에서의 국적 3.이전의 자유, 여권제도, 국내외의 이민 및 범인인도 4.통화, 화폐 및 주화제도, 표준도량형과 표준시간 5.관세구역과 통상구역의 통일, 통상조약과 항해조약, 상품교역의 자유, 관세의 국경보호를 포함한 외국과의 상품교역과 지불거래 6.항공교통 6a.연방철도의 노선건설 유지와 경영 그리고 철도노선의 이용에 대한 요금의 징수 7.우편제도와 장거리 통신 8.연방과 연방직속의 공법상의 단체에 근무하는 자의 법적 관계 9.영업상의 권리보호, 저작권 및 출판 10.다음 사항에 있어서의 연방과 州의 협력 <ul style="list-style-type: none"> a) 범죄수사경찰 b) 자유민주적 기본질서, 연방 또는 州의 존립과 안전의 보호(헌법보장) c) 폭력의 사용이나 그것을 목적으로 하는 표준행위로서 독일연방공화국이 대외적 이익을 위태롭게 하는 연방영역에서의 기도의 방지, 연방법죄수사경찰관서의 설치와 국제적인 범죄진압 11. 연방용 통계	1.외국인 정책·국제관계·EU와의 관계 및 EU 역외국 국민에 대한 지위 및 망명에 관한 사항 2.이민정책 3.공화국과 종교와의 관계 4.국방기능 5.외환관리, 재무 및 세제관리 6.국체 및 선거법(소환), 유럽 의회관련 7.국가행정조직 8.자치경찰업무를 제외한 공공질서 유지 9.시민권, 시민권리 및 등록업무 10.사법부 및 절차법 : 민법·형법, 행정법 운영 체계 11.국가시설물 위탁이익 12.교육에 대한 일반적 비전 13.사회보장 14.선거관련 법안, 시·도 경계 및 기본기능 관리 15.세관·출입국·방역관리 16.도량형, 표준시간, 국가통계관리 및 국가인재 관리 17.환경보호, 생태 및 문화유산관리

- 문제는 지방자치의 국민의 자유권의 한 분야로 해석하여 「헌법」 제37조의 포괄규정을 적용, 6대 분야 이외의 것을 포괄적으로 인정하느냐 하는 상대성의 문제와 「지방분권법」 제9조(사무배분의원칙)에 규정한 자율성·종합성·비중복성·포괄성을 어떻게 구현할 것인가에 관한 문제 즉 범위의 문제로 요약됨
 - 상대성의 문제는 법리적으로는 국가-지방사무가 “예시”하고 있어 확장성을 인정하지만 법원은 지방위임사무에 대해 엄격히 제한을 가하고 있어,³⁶⁾ 「지방자치법」 시행령 〈별표1〉에서는 6개 분야에 대한 광역 및 기초단체의 사무범위에 대한 자치사무에 대한 예시는 단순한 열거가 아니라 구속력을 지닌 자치사무를 적시한 것으로 볼 수 있음
 - 위임사무에 대해서도 개별입법으로 명확한 형식을 취하고 있고, 형식이 없을 때에는 전국적 통일성과 재정 및 실행주체에 의해 처분하도록 되어있음³⁷⁾
 - 범위의 문제는 법에 위임이 있을 경우를 제외하고는 자치의 핵심영역이므로 제 15조에 규정 한 분야를 제외한 분야는 지방자치단체의 영역이라고 해석이 가능하나, 실제로는 지방자치법 및 그 시행령에 예시한 300여개의 사무는 예시 수준을 넘고 있음
- 「지방자치법」 제14조에는 광역과 기초단체 간 사무배분의 기준을 제시하여 비경합성의 원칙을 밝히고 있음
 - 광역사무는 2개 기초단체에 거치는 광역사무, 기초단체를 동일한 기준과 통일성에 입각해 관리할 필요가 있는 사무 및 조정 업무 그리고 한 기초단체가 추진하기 어려운 업무를 처리
 - 그 외의 업무는 원칙적으로 기초단체에서 업무를 관장할 수 있게 되어 있으며, 광역과 기초 간의 경합이 있을 경우, 기초단체가 우선 처리할 수 있도록 되어 있음
 - 구체적으로는 「지방자치법」 시행령 제14조(자치단체의 종류별사무) 및 제10조(자치구사무의 특례)에 따른 〈별표1〉과 〈별표2〉에서는 6종, 47개 분야를 광역 320여개, 시·군 360여개 단위로 사무배분에 대한 예시하고 있음
- 문제는 지방사무의 배분에 있어 그 원칙을 지키기 위한 제도적 장치가 없다는 것임
 - 첫째로 무엇보다 지방자치법 제 13조에 의한 다른 법 우선주의에 의해 사무배분의 원칙이 무력화 되고 있으며
 - 둘째는 중복이 많고 단체위임이 많아 제 14조의 비경합성의 원칙이 지키기 어렵다는 것임

36) 대법원 2009.12.24. 선고 2007추141 판결, 대법원 2007. 12. 13. 선고 2006추52 판결 등 다수 : 국가사무인 기관위임사무에 관하여는 개별 법령에서 일정한 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있는 경우에 한하여 조례를 제정할 수 있다.

37) 국가사무가 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무는 원칙적으로 자치조례의 제정범위에 속하지 않는다 할 것이고, 다만 기관위임사무에 있어서도 그에 관한 개별법령에서 일정한 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있는 경우에는 위임받은 사항에 관하여 개별법령의 취지에 부합하는 범위 내에서 이른바 위임조례를 정할 수 있다(대법원 2000. 5. 30. 선고 99추85 판결).

- 결과적으로 지방자치법은 제13조의 다른 법 우선주의와 제14조의 비경합성의 원칙을 서로 부정하는 결과를 가져옴
- 다른 나라의 경우에는 위의 표에서 보듯 헌법적 수준에서 국가의 배타적 사무에 대해 규정하고, 지방정부의 포괄적인 사무권한을 인정하고 있음
- 프랑스의 경우, 헌법 제74조 제4항에서는 일정 범위와 기간 내에서 지자체가 국가의 법률이나 행정입법을 위반해서 배타적으로 포괄적 자치권을 행사할 수 있도록 하는 소위 ‘실험법’의 개념까지 도입

(3) 보충성의 원칙 준수의 법적 보장

- 국가-지방 사무배분에 대한 헌법적 미비 및 지방분권법 제9조에 규정된 사무중복 금지 및 보충성의 원칙 등에 대한 강제성이 없어 사무배분에 대한 구속력이 약함
 - 헌법상 지방 사무는 “주민복리” 및 “재산관리”에 한정하고 있으며 사무배분에 대한 명시가 없음
 - 지방자치법, 지방분권법 상, 국가 : 지방 사무에 대한 배분기준의 엄격성 보다 개별법에 규정 이 우선(지방자치법 제13조)하도록 되어 있어 자치사무권에 대한 보장이 취약함
- 실행에 있어서도 행정능력과 재정능력에 기초한 업무배분의 형태를 취하고 있음으로 보충성의 원칙이 실질적으로 담보할 수 없는 구조적 문제점이 있음
- 독일의 경우, 행정간소화나 관할의 집중을 목적으로 하는 사무의 상급기관 이전은 법적으로 정당화 되지 않음.³⁸⁾
 - 왜냐하면 이는 궁극적으로 분권적 사무배분을 통해 달성하고자 하는 자치사무의 핵심을 제거 하는 것이 되기 때문임
 - 행정의 일반적인 경제성과 절약성 역시 사무이전의 정당화사유가 될 수 없으며 기초지방자치 단체로 하여금 계속하여 그 사무를 처리하도록 하는 것이 우선이며, 단지 현저한 비용의 초과지출을 초래하는 경우에 한하여 광역지방자치단체로의 사무이전이 정당화될 수 있음
- 세계적으로는 국가와 지방(광역)사무의 기준으로서 전권한성 및 포괄성을 취하고, 기초와 광역의 사무기준으로서 보충성의 원칙을 취함으로써 계층 간 업무 평등화를 꾀하고 있음

38) BVerfGE 83, 363(382); BVerfGE 79, 127(153).

(4) 국가-광역-기초 간 사무권한 제한 수준

- 지방자치법 상, 제시되고 있는 지방 사무는 예시(제13조)라고 명시하고 있으나, 실제로는 다른 개별법 우선주의로 법적 구속력을 지니고 있어 국가의 지방제한 방법이 개별법 수만큼 많으므로 그 정도가 높음
 - 지방자치법 제13조 제2항에는 “지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다.”고 규정하고 있으나, 문제는 단서 조항으로 하단에 “다만, 다른 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.”고 규정해 예시의 확장성을 제약하고 법적 구속력이 있는 열거주의 형태를 지니게 됨
- 독일의 경우, 공공복리 및 공익의 이유에서만 기초지방자치단체의 지역공동체사무를 광역지방자치단체로 이전할 것과 입법자가 공익상의 요청에 의해 특별히 필요하다고 인정되는 것에 한정하고 있음³⁹⁾
 - 독일 연방헌법재판소는 사무이전의 법적 정당화의 근거로 특히 다른 방법에 의해서는 적합한 사무 처리를 보장할 수 없는 경우에 한정하고 있음
 - 이럴 경우, 국가의 임무는 우선 일차적으로 기초지방자치단체가 경제성과 절약성의 원칙에 따라 자신의 사무를 수행할 수 있도록 보장하는 것에 한정됨⁴⁰⁾
 - 이런 점에 있어 기초지방자치단체의 자치사무에 따라 재정이 배분되어야 하고 역으로 재원이 사무의 처리를 규정해서는 아니됨
 - 광역단위의 행정이 많은 경우 보다 합리적이고 경제적으로 사무를 처리할 수 있을 것이라는 것은 당연하나 경제성을 이유로 사무를 이전하는 것은 정당화하지 않음.⁴¹⁾
- 미국의 경우, 주 중심의 권한을 절대적으로 중시하는 딜론의 원칙도 공공복리에 대해서는 딜론의 원칙을 적용하지 않음
 - 딜론의 원칙이란 “지방자치단체는 주가 자신의 권한에 일부를 행사할 목적으로 만든 피조물이자 단순한 정치적 부속물로 (1) 명문으로 부여된 권한, (2) 명문으로 부여된 권한에 필연적으로 수반되는 권한들이며,⁴²⁾ (3) 지방정부의 업무수행에 필수적인 것이어야 한다.”는 것으로 (Richard Briffault/Laurie Reynolds, 2004), 1903년에 연방대법원에 채택됨⁴³⁾

39) 독일연방재판소판결(BVerfGE), 83, 363(382). 헌법재판소 연구보고서(2006)에서 재인용

40) BVerfGE 79, 127(153).

41) BVerfGE 79, 127(153).

42) “Local governments are creatures, mere political subdivisions, of a state for the purpose of exercising a part of its powers. They may exert only such powers as are expressly granted to them or such as may be necessarily implied from those granted” - Richard Briffault/Laurie Reynolds, State and Local Government Law, (6.ed), 2004.

43) Atkins v. Kansas, 191 U.S. 207, 48 L.Ed.148. (1903) : 지방자치단체는 “주가 자신의 권한을 행사하게 할 목적으로 만든 피조물이자 단순한 정치적 부속물”이라고 선언하였다. 이 사건은 지방자치단체의 공공사업장에서 일하는 노동자에게 지방자치단체

- 그러나 '주민의 공공복리(general welfare)' 사무에 대해서는 “주 법률에서 포괄적인 위임규정이 없더라도 공공복리에 관한 딜론의 원칙이 적용되지 않는다.”고 판시함⁴⁴⁾으로 자치단체의 고권을 보장하는 추세임(Home Rule)

6) 자치재정권

(1) 자치재정권의 범위

- 헌법 상 “재산관리”라는 포괄적 명시 조항은 있으나, 개별법에 의해 분산적 지방재정권한을 부여
 - 세출은 지방자치법, 지방재정법을 근간으로 하고 있음
 - 세입은 지방세기본법, 지방세법 등 개별법에 의해 구체적인 조세권과 집행권한을 부여하고 있음
 - 재정의 배분은 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 및 지방교부세법에 의해 시행되고 있음
- 자치단체의 과세 자주권한의 제약
 - 헌법 제117조의 ‘재산의 관리’를 들어 재정권한을 명시하고 있으나, 제 59조에 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.”고 규정하여 조세법률주의를 채택함으로써 지방자치단체는 과세 자주권이 없음
 - 지방자치의 본질적 권한이라 할 수 있는 지역경제를 활성화 기능에 있어서도 다양한 조세감면 및 지방세 세목의 설치 등은 필요하나, 조세법률주의와 조세주권주의로 인해 최소한의 조세감면 및 세율인하, 지방세 신세목 설치 등은 조세특례제한법 등에 의해서만 가능함
 - 문제는 국세위주의 조세체계로 실제 주민의 복리를 제고해야 하는 지방재정이 부족한 체계 하에서 이를 배분하는 형태여서 협력을 바탕으로 하는 자치의 본질을 심각하게 침해 받고 있음
 - 반면 스페인의 경우는 헌법 제142조 및 제156조에 의해 과세자주권을 부여하고 있으며, 이탈리아는 헌법 제119조에 자치재원에 대한 근거를 명확히 하고 있으며, 프랑스 역시 헌법 제72조의 3에 의해 자주재원을 부여받도록 규정하고 있음

가 매일 8시간 이상을 노동하도록 하는 것을 형사상 범죄로 규정하면서 그것을 금지시킨 캔자스주법에 대해 소가 제기된 경우인데, 미연방대법원은 캔자스주 법을 합헌으로 선언했다.

44) State of Utah v. Hutchinson, Supreme Court of Utah, 624 P.2d 1116(1980) : 지역주민의 건강, 안전, 풍속 및 복지의 증진을 위하여 지방자치단체에게 ‘모든 필요한 조치’를 취할 수 있도록 권한을 부여하고 있다. 또, 이러한 자치법규를 위반한 자에 대해서는 300달러 미만의 금전적 제재를 가하거나 6개월 미만의 징역형을 부과할 수 있도록 하고 있다. 유타주대법원은 이 규정에 대해 주입법자가 일반적 복지에 관한 권한을 지방자치단체에게 부여한 것으로 해석하여 지방자치단체의 광범위한 자치권을 인정하기 위한 근거로 삼았다. 이 판결에서는 “딜론의 원칙이 지방자치단체의 일반적 공공복리권의 행사를 방해하기 위해서 적용될 수는 없다”고 했다.

- 세출(예산)은 지방자치법과 지방재정법에 의해 운영되고 있음
 - 지방자치법은 건전재정 및 국과시책 구현 등 운영의 원리를 비롯해 세입과 세출을 다루고 있으나 그 운영에 대해서는 지방재정운영에 관한 법률을 따로 정하게 되어 있어 지방재정법 등 개별법에 의제하고 있음
 - 세출예산은 본예산 외에 계속비·예비비·추가경정예산·예산불성립시 준예산, 결산의 방법
 - 세입예산은 지방세와 사용료, 수수료, 분담금, 사용료 등을 명시
 - 지방재정법은 경비의 부담이나 예산, 결산, 수입·지출, 재정분석 등 기본적인 지방재정의 원칙을 정하고 있음
 - 성과주의 예산을 지향하고, 회계구분, 경비의 부담, 예산편성의 방법, 부채관리 등에 대해 실질적인 세출예산의 구체적 방법을 규정하고 있음
- 지방조세와 관련해서는 지방세기본법, 지방세법을 근간으로 운영되고 있음
 - 지방세기본법은 지방세에 관한 기본적이고 공통적인 사항과 납세자의 권리·의무 및 권리구제에 목적을 두는 반면 지방세법은 지방자치단체가 과세하는 지방세 각 세목의 과세요건 및 부과·징수, 그 밖에 필요한 사항을 규정하고 있음
 - 지방세법은 취득세 등 지방세의 종류와 과세방법, 징수방법에 대해 규정하고 있음
- 국가-지방 재정의 배분과 관련해서는 세목과 관련해 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률이 있고 재원의 배분과 관련해서는 지방교부세법 및 지방재정조정교부금법 등이 있음
 - 국세지방세조정법은 국세와 지방세의 세목을 정하고 이를 조정할 수 있도록 되어 있으나, 조정의 방법 등에 대해서는 명시하지 않음
 - 지방교부세법 및 지방재정조정교부금법은 재정에 결함이 있는 자치단체에 교부하는 재원에 대한 종류와 시기 및 운영방법에 대해 규정하고 있음
- 한국은 기본적으로 국가 60% : 지방 40%대의 세출구조를 가지고 있으나, 세입구조는 국가 80% : 지방 20%로 이루어져 지방의 국가 의존도가 심한 수준임
 - 세입-세출 구조 상, 20%의 차이는 궁극적으로 지방자치단체의 자치권을 위축시키고 국가의 존도를 높이는 결과를 가져옴
 - 20%의 차이를 배분하는 과정에서 지나치게 많은 재정조정에 대한 입법이 이루어져 입법낭비를 조차하고 사회적 갈등을 유발하고 있음
- EU권 국가들은 헌법에 지방정부에 재정에 대한 근거를 마련하고 있으며 개별법도 지방세관련법과 재정조정제도에 관한 법 내지 제도로 단순한 구조를 이루고 있음

- 이탈리아의 경우는 헌법 제119조에 의해 과세자주권과 재정조정을 받을 수 있도록 하였으며, 개별법에 의해 세목의 배분 및 재정조정을 받을 수 있음 1999년 기준, 세입입이 국가 46.7%, 지방 47.7%로 수준이며. 국가의 이전재원은 2001년 기준 10% 수준이며, 과세자주권 뿐 아니라 세율 조정권·감면권도 지방으로 이양하는 추세임
- 스페인의 경우도 헌법 제137조에 지방정부의 자치재정권을 규정하고 있으며 지역정부재정에 관한 조직법에 의해 재정조정제도 등을 수행 조세수입의 비중이 2006년 기준 국가가 53%, 지역정부가 35%이며, 양도세 등 공통세원을 마련, 국가 : 지방이 7 : 3의 구조를 지니고 있음

(2) 사무수행에 따른 비용의 배분

- 우리나라의 지방자치단체 사무 유형별 경비부담의 방법은 다음의 표와 같음
 - 지방자치법 제13조 및 제117조에 의한 자치사무는 교부금을 포함한 자체자원과 보조금으로 충당
 - 지방자치법 제13조 및 제117조에 의한 단체위임사무는 교부금을 포함한 자체자원과 국가부담금으로 충당
 - 지방자치법 제115조에 의한 기관위임사무는 전액 국가부담으로 충당

표 3-8 | 지방자치단체 사무 유형별 경비부담

구 분	자치사무	단체위임사무	기관위임사무
법적근거	「지방자치법」 제13조 및 제117조	「지방자치법」 제13조 및 제117조	「지방자치법」 제115조 「정부조직법」 제6조
경비부담	자체자원+보조금	자체자원+국가부담	전액 국가부담

- 다음의 표에서 보는 바와 같이 국가사무가 약 70%를 점하고 지방사무가 약 30%를 점하고 있으나, 세입구조는 국가가 80%, 지방이 20%를 점하는 구조여서 국가의 세입이 과대함

표 3-9 | 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
지방사무	기초자치단체 자치사무	221. 기초자치단체 직접처리사무	3,645
		222. 기초자치단체 위탁사무	51
	공동사무 (광역-기초)	231. 광역자치단체+기초자치단체	3,358
전체			61,075

자료 : 한국지방행정연구원(2019)

- 국가가 광역, 기초단체와 함께 수행하는 공동사무까지 고려한다면 국가사무가 80%를 점하게 되어 “8 : 2” 지방자치의 논거가 되고 있음
- 이 중 공동사무 및 위탁사무 10%가 국가가 지방자치단체에 재정보전을 하는 형태를 지님
- 문제는 이 10%가 시·도 입장에서는 수행하는 사무로 국가사무이기도 하지만 지방사무여서 중복적으로 계상되며, 지방자치단체 입장에서는 40%의 지출이 이루어지며 이는 국가의존도를 높이는 결과를 초래함
- 사무수행 비용과 관련한 외국의 사례를 살펴보면, EU국가들은 헌법 및 개별법에 의해 재정지원에 대한 제도적 보안을 꾸준히 해 왔으며, 일본의 경우는 ‘법정수탁사무제’ 실시로 재정지원이 꾸준히 이루어지고 있음
- 프랑스는 헌법 제 72-2에 의해 “지방자치단체의 지출을 증가시키는 모든 권한의 신설 또는 확대에 대해 법률이 정하는 재원을 수반한다.”고 규정을 하고 사무배분법에서 재정보전과

행정수단의 원칙을 구체화하였으며 ‘지방분권화 교부금’을 설치해 지방정부에 대한 재정지원이 충실히 이루어지도록 하고 있음

- 일본의 경우는 ‘법정 수탁사무 징표’를 통해 전국적 위임사무와 공중보건, 재난 등에 대한 사무를 지방자치단체와 계약을 체결해, 재정을 보전하고 있음

(3) 지방재정조정제도의 합리성 정도

□ 지방공공재 공급과 위임사무에 대한 비용부담을 목적으로 자치단체 간 재정격차를 해소하기 위해 재정을 조정하는 것은 어느 국가이건 필요함

- 한국의 경우 국가에 의한 재정조정은 일반적으로 지방교부세법에 의한 지방교부세, 보조금관리법에 관한 법률에 의한 국고보조금, 지방교육재정교부금법 및 유아교육지원특별회계법에 의한 지방교육재정교부금으로 구성됨

- 가장 일반적인 지방교부세는 내국세의 19.24%를 배정하며 그 중 ‘보통교부세’가 97%, 특별교부세가 3%를 점함

- 광역-기초 간 재정조정은 지방재정법에 의한 조정교부금과 지방교육재정교부금법에 의한 교육청 전출금이 있음

- 가장 일반적인 일반조정금은 도세 및 지방소비세의 27%(인구 50만 이상 대도시는 47%)를 기초단체에 교부

□ 국가 보통교부세는 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미치지 못하는 단체에 교부로 2020년 기준 52.2조 원 규모임

- 보통교부세를 받지 못하는 불교부단체는 분권교부세를 제주특별자치도에는 제주특별자치도 분 보통교부세를 교부

- 특별교부세는 내국세 19.24% 중 3%를 재원으로 하며 지역현안수요 40%, 재난안전수요 50%, 국가지방협력수요 10%로 구성됨

- 부동산교부세는 2010년 지방소비세 도입 이후 균형재원으로 편성, 제주·세종 및 기초단체에 교부

- 소방안전교부세는 담배소비세 총액의 45%를 재원으로 소방 및 안전시설 확충에 사용

□ 국고보조금은 자치단체가 수행하는 사업에 대해 국가가 재정적 원조를 하는 것으로 부담금, 교부금, 협의의 보조금이 있으며 2020년 기준 61조 원 규모임

- 부담금은 국가와 자치단체 간 이해관계가 있는 사무를 처리하기 위해 국가가 경비의 전부 또는 일부를 부담

- 교부금은 자치단체의 위임사무 중 국민편의성 및 경비의 효율성을 사유로 국가가 경비의 전부 또는 일부를 부담
- 협의의 보조금은 국가가 정책상 필요하거나 자치단체의 재정상 특수한 사유가 발생할 경우, 예산의 범위 내 지원
- 지방교육재정교부금은 내국세 총액의 20.79%와 교육세 중 유아교육지원특별회계 편입분을 제외한 금액으로 구성되며 55.2조 원 규모임
- 조정교부금은 기초단체 간 세원의 불균형을 보정하기 위해 도세의 27%(대도시 47%)를 재원으로 함
 - 서울시·광역시는 시세의 일정비율을 자치단체가 정하도록 되어 있어, 서울 22.6%, 울산 20.0% 등 상이함
- 시·도 보조금은 광역단체의 정책적 필요에 따른 기초단체 사업에 대한 지원 또는 단체위임사무 사업비를 지원하는 제도임
- 그 외에 예산이 아닌, 기금의 형태로 서울·경기·인천 출자한 지역상생발전기금이 있어 있으며, 규모는 2019년 기준 4,817억 원임
 - 그 용도는 지방채 및 공사채 인수, 지역발전을 위한 자치단체 재정지원 및 보조사업 지원임
- 이상에서 살펴본 바와 같이 한국의 경우, 재정조정제도의 양대 기능인 재정보전 기능과 재정 형평화 기능 중 본질적 목적인 형평화 기능에는 선행된 연구결과 그 효과가 미미한 것으로 나타남(김성주 외, 2019)
 - 이러한 문제가 발생하는 근본 원인은 국가가 지방재정의 권한을 지속적으로 보유하는 것을 전제로 많은 제도를 양산한 데 기인함
 - 따라서 부족재원을 국가에 의존하지 않고 안정적으로 확보하도록 조세체계 개선하는 등 재원 보장을 하는 방향으로 제도적 개선이 필요
- 해외의 경우도 다양한 지방재정조정제도를 실시하고 있으나 그 방향성에 있어서는 지방의 안정적 재원확보를 기반으로 함
 - 조세제도 개선 중심의 국가는 미국으로 지방정부가 연방 및 주 정부의 법률이 불일치하지 않는 범위 내에서 자율적으로 지방세 자치권을 행사하고 주 정부가 관여할 때에는 특별법을 제정해 하위 지방정부를 제어하는 구조임
 - 이전재원 개선 중심의 국가는 프랑스로 헌법 제72-2에 의해 재정보전의 수단을 확보하고, '분권화 교부금' 등 목적 중심의 교부세 제도 확립과 지방정부의 권한 보장을 위해 '지방재정 위원회'를 구성해 국가의 자의적 결정 또는 차별적 배분을 차단하고 있음

3. 자치권 실태분석의 정리

□ 이상 5개 분야에 대한 시·도 자치권 수준을 유럽 등 지방자치 선진국과 비교해 그 수준을 표로 정리하면 아래와 같음

표 3-10 | 5개 분야에 대한 수준 비교표

비교평가 요소	수준
법적 지위	<ul style="list-style-type: none"> • 입법·조직·인사·사무권한 등 자치핵심가치는 헌법이 아닌 개별법에 유보 • 헌법에는 명시되지는 않았지만 국가 의존적 단체자치가 실시되는 구조임 • 헌법이 아닌 지방자치법에 의해 지위가 부여되어, 헌법에 의해 지위를 인정하는 유럽 국가들과는 차이가 있음 • 국가 구성체계인 지방자치체계가 일반법에 의해 결정되어 국가(국회 포함)에 의해 개폐가 가능한 연성적 자치법 체계를 이루고 있음 • 지방자치법 우선이 아닌 타법우선의 원칙이 적용되는 연성적 구조(지방자치법 9조) • 지방특별행정기관의 존재로 국가행정기관이 개별법 또는 하위 시행령에 의해 자치권이 침해받는 구조
자치입법권	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법 제 117조에 의해 ‘법령의 범위 내’에서 소극적 자치입법권을 보장해 지방의 전권한성 저해 • 지역의 특성을 반영한 독자적 입법이 불가 • 지방자치관련 법에 보충성 등 추상적 규정만 존재해 시·도·시·군·구 간 조례제정의 범위가 존재하지 않음 • 조례의 지위가 시행세칙이나 규정보다 하위개념으로 인식되어 실효성 확보가 어려움 • 조례의 실행력을 담보하기 위한 기본권 제한이 불가능(법 22조)
자치조직권	<ul style="list-style-type: none"> • 기관 구성에 있어 자치법·분권법외에 지방행정기구·정원규정 등 하위 제도에 의해서 결정되는 구조로 조직권 보장이 취약함 • 보조기관, 소속·하부행정기관에 대한 기관형성권이 부여되지 않음 • 강한 집행부-약한 의회 형태의 기관구성의 형태로 제도가 만들어져 확실적이고 자율성이 확보되어 있지 않음 • 특행기관의 존재로 고용·환경 등 자치단체의 고유권한 침해
사무배분관계	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법상 지방사무를 주민복지 및 재산관리만 명시하고 사무배분에 대한 명시가 없음 • 사무배분에 핵심가치인 주민복리에 대한 명확한 규정이 없어 국가사무에 의해 제어되고 위임사무가 과잉되는 구조임 • 기초-광역 간, 구별 없이 사무배분에 대한 예시만 자치법에 명시, 기능별로 차이를 구별하기 어려워 보충성의 원칙이 지켜지기 어려움
자치재정권	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법상 “재산관리” 라는 포괄적 명시만 되어, 다양한 개별법에 의해 지방재정권한이 국소적으로 보장 • 헌법 제 59조에 의한 조세별률주의로 도의 과세자주권한이 없음 • 8 : 2의 세입구조로 국가의 교부금 및 보조금에 의존하는 구조 • 지방재정조정제도가 지방의 안정적 자원확보에 있지 않아, 비효율적이고 예측가능성이 떨어짐

- 자치단체의 법적 지위의 측면에서 헌법에 의해 지위부여가 되어 있지 않아, 국가의존도가 높으며, 지방자치의 핵심적 가치를 구현하는 지방자치법 역시 연성적이어서 법적 지위가 취약함

 - 지방자치단체는 국가 구성 체계임에도 일반법인 지방자치법에 의해 지위가 부여되어 국회의 입법과 국가에 의존하는 구조임
 - 지방자치법 역시 제9조에 의한 타법우선주의를 명시하고 있어, 국가에 의한 자치고권침해가 높은 편임
 - 대표적으로 지방자치단체의 고유권한이라고 할 수 있는 고용·환경 등도 특별지방행정기관이 수행하여 국소적·제한적 권한을 수행하고 있음
- 자치입법권의 측면에서, “법령의 범위 내”에서 소극적인 자치입법권을 행사하고 있음

 - 국가에 의한 법률 의존성이 강해 지역의 특성을 반영한 독자적 입법이 불가하며, 추상적 규정만 존재할 뿐 구체적이어야 하는 시·도·시·군·구 간 조례제정의 범위도 존재하지 않음
 - 조례의 지위가 시행세칙이나 규정보다 하위개념으로 인식되어 실효성 확보가 어려우며, 실행력 담보를 위한 기본권제한도 불가능함
- 자치조직권의 측면에서, “법령의 범위 내”에서 소극적인 자치입법권을 행사하고 있음

 - 법 이외에 지방행정기관·정원 규정 등 법 하위의 제도에 의해 획일적으로 조직권한이 부여되어 시·도지사의 자율적 기관형성권이 제한적 임
 - 특행기관이 다수 존재하여 독자적 조직구성에 침해적 요소가 많음
- 사무배분의 측면에서, 헌법적 명시가 없고 핵심가치인 “주민의 복리”에 관한 명확한 규정이 없어 국가사무의 연속선상으로 위임사무가 과잉한 상태임

 - 헌법이 아닌 연성법인 지방자치법에 국가-지방사무에 대한 예시만 존재하고 타법 우선주의에 의해 지방사무가 국가의 자의성에 의해 결정되는 구조임
 - 국가와 지방 간 사무배분에 대한 예시만 되어 있으며, 이를 강제할 제도적 장치가 미비하며 특히 광역과 기초의 자치단체 간 사무는 기획기능을 제외하고 차이점이 없음
- 지방재정의 측면에서, 헌법 제59조에 의한 조세법률주의에 의해 ‘과세자주권’이 없으며, 국세위주의 세입구조로 국가의 교부금과 보조금에 의존하는 구조임

 - 법상 “재산관리” 라는 포괄적 명시만 되어, 지방재정법, 지방교부세 등 개별법에 의해 지방재정권한이 국소적으로 보장되는 구조
 - 8 : 2의 세입구조로 인해 교부금과 보조금 등 국가에 대한 의존성이 높아 다양한 지방의 발전전략이나 복지정책을 수행하는 것에 한계가 있음

- 지방재정조정제도 역시 지방의 안정적 재원확보에 중점이 아닌 복잡한 구조로 편제되어 있어 실질적 수요를 담보로 하는 지역의 형평성, 특수성을 구현하기 어려운 구조임

제3절 자치단체의 자치권 확보 방향

1. 법적 지위 확보

□ 자치단체의 헌법 상 지위 확보

- 연성적인 지방자치법에서 규정해서 발생하는 보충성 및 전권한성의 왜곡을 시정하기 위해 헌법 상, 시·도 정도는 헌법에서 규정할 필요
- 광역단체의 무분별한 확산으로 인한 폐해를 차단할 수 있음
 - 광역단체 무용론, 통합론(광주-전남 통합론 등)
 - 세종시는 광역단체와 기초단체의 기능을 동시에 수행

□ 헌법 상 지방자치의 필수 요소에 대한 근거 마련

- 국가의 배타적 권한, 입법권, 조직·인사권, 사무권, 재정권에 대한 필수 요소들은 헌법에 규정할 필요가 있음
- 특히 타법 우선주의 원칙을 규정한 지방자치법 제9조를 개정하고 헌법 상 지방자치단체 우선 을 명시할 필요

□ 지방자치법령의 타법 우선순위 확보

- 헌법개정의 한계가 있다면, 국회에 의한 지방자치관련 법안 처리가 헌법 개정 수준으로(2/3) 상향해 지방자치법을 경성화 함으로서 입법적으로 우위를 확보해야 함
- 지방자치단체를 국가를 구성하는 체계이므로 다른 법과의 차별성을 분명히 할 필요가 있음에도 타법우선주의, 기본권제한 불가 등 독소적 조항을 철폐할 필요가 있음
- 시행령은 차치하고서라도 각종 시행세칙이나 규정, 지침 등 보다는 지방의회가 정한 입법이 우선 내지 동일시 될 수 있는 수준의 법적 지위를 확보할 필요가 있음

2. 자치입법권 확보

- 자치입법권은 사무의 연장이 아니므로 배분되지 않는 “고권”임에도 분권의 형태로 인식되고 있음. 이에 주민들의 인식개선을 위한 강력한 교육프로그램이 구동되어야 함

- 국가의 법률이나 시행령은 일반적 수준에서 범용성을 가지고 제정되므로 지방의 특성을 제대로 포함할 수 없음
 - 사무수행 위주의 조례제정은 자치단체 스스로 입법권을 제어함으로 보다 포괄적이고 자연권의 개념에서 조례를 제정해야하나 이에 대한 인식이 국가의 규정에 기속되는 기현상을 제어하기 위해서라도 인식의 개선이 필요함
- 자치입법권이 최소한 시행령에 준하는 지위를 확보해야 함
- 지방자치법 제28조에 “자치단체는 법령의 범위 안에서 조례를 제정할 수 있다.”고 규정되어 있으나, “법령”의 실행범위가 시행세칙과 그 이하의 규정, 지침에게 까지 기속되어 자치고권을 심대하게 위축하고 있음
 - 공산국가인 중국만하더라도 성의 조례는 국무원의 령과 법률적 다툼을 할 수 있을 정도의 지위를 부여하고 있으나, 한국은 국가의 지침 이하의 취급을 하고 있음
- 지방자치법 제28조와 같은 독소적 조항을 제거하고 헌법상 채택하고 있는 ‘죄형법정주의’ 및 ‘조세법률주의’ 적용 한계를 정해야 함
- 조례의 실행력을 담보하기 위한 중요 수단인 기본권제약이 확보되지 못하여 주민에 의해 선출되어 구성된 지방의 자연권을 침해하고 있으며, 헌법소원의 대상이 되지 못하고 있음
 - 정책의 시의성과 적정성, 신속성을 확보하기 위해서는 “지역적 사무에 관하여 법률과 조례의 내용이 상충할 경우에는 조례가 우선한다.”는 조례자주입법설을 취할 필요가 있음
 - 헌법상의 죄형법정주의와 조례법률주의가 조례에 적용할 경우에는 자치의 본질을 훼손하지 않는 범위 내에서 적용되도록 제도적 보완이 필요함
- 시·도·시·군·구 간 조례범위에 한 명확한 규정이 필요
- 지방자치법 제14조에는 불경합성의 원칙을 명시하고 있으나 기획사무를 제외하고는 양자가 경합되는 경우가 많고, 이에 따르는 조례의 수준도 동일한 차원에서 제·개정되고 있음
 - 재정투입의 정도, 사무의 광역성 등을 고려해 명확하게 전권한성의 원칙이 지켜질 수 있도록 포괄적 입법권을 부여할 필요가 있음
- 지역정치의 주체로서 자치권 보장을 위한 장치 마련
- 헌법 상 지방의회의 존재를 명시하고 있으나 주민청원, 대리인으로서의 역할 즉 정치의 주체로서 한계를 지니므로 지방의회에 대한 지위를 헌법적으로 확보할 필요

3. 자치 조직권 확보

- 헌법상 근거조항 마련과 법적 지위 확보
 - 헌법상 지방자치단체의 조직사항은 법률로 유보하고 있으나, 자치단체가 국가체계의 근본이고 이를 정하는 것은 헌법이므로 헌법에 당연히 명기되어야 하는 사항임
- 조직·인사권에 대한 통일된 법령의 마련
 - 지방자치법 상 부지사, 부시장 등 보조기관 정원이 정해져 있음에도, 지방분권균형발전법에도 인구 100만 이상 도시 제2부시장 설치가 가능하도록 하는 등 분산적임
 - 운영에 있어서도 지방공무원법, 국가지방공무원법에 의해 운영되며, 더 큰 문제는 지방행정기구 정원 규정에 의해서 운영되는 등, 규정이나 지침에 의해 운영됨
 - 따라서 조직·인사에 대한 통일된 법령이 마련될 필요가 있음
- 특별지방행정기관의 팽창을 제어하도록 지방자치법의 우위를 인정하도록 설립단계에 국회동의를 거치는 등 제도적 장치를 마련할 필요
 - 정부조직법 제3조를 개정해 특행기관이 세무, 병역 등 배타적 사무이외에는 확대가 제한될 수 있도록 해야 함
 - 5,000개가 넘는 특행기관의 존재로 지방자치가 왜곡되고 있으므로 사무이양이 되면, 조직과 인사를 자치단체로 이관할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 함

4. 자치 사무권 확보

- 사무배분법 제정으로 국가-광역-기초 간 사무에 대한 명확한 기준을 설정할 필요가 있음
 - 프랑스 통합자치법과 같이 광역, 기초에 대한 사무권한과 범위를 조문화 할 필요가 있음
- 국가의 배타적 사무를 헌법에 규정
 - 지방자치법의 제9조에서 타법 우선의 원칙을 없애고, 헌법 상 배타적 권한을 협소하게 할 필요가 있음
- 광역과 기초 간 중복을 배제하도록 전권한성의 원칙과 보충성의 원칙이 지켜질 수 있도록 강제적 구속력을 확보해야 함
 - 위임입법이 과도하게 많으므로 국가위임사무와 단체위임사무를 재정비해 기능별로 자치단체에 위임을 할 필요가 있음

- “시·도지사 또는 시·군·구청장”과 같은 주체의 이중성으로 책임성 확보가 어려우므로 전권 한성과 보충성을 부여하고 이를 위반할 시에는 재정적 불이익을 부여하는 등 강제력을 둘 필요가 있음
- 독일과 같이 행정 간소화나 관할의 용이성 확보를 목적으로 사무의 상급기관 이전을 금지할 필요가 있음
- 통일지방자치법 제정 등 지방 사무에 대한 법적 일원성 확보가 필요
 - 지방자치법, 지방분권균형발전법 및 각종 규정과 규칙이 분산되어 있으므로 이를 일원화해 통일지방자치법 제정이 필요함

5. 자치 재정권 확보

- 지방재정관련 법안의 정비, 단순화
 - 10여 개에 달하는 지방재정관련법을 정비해 지방세법 지방재정법으로 개편하고 위탁사무법을 신설하고 3원화하여 제도를 단순화할 필요가 있음
- 법정수탁사무제 실시
 - 현행 교부금, 보조금 등으로 위탁사무비용으로 처리될 경우, 인력과 재원의 배분에 예산의 전용을 비롯해 많은 문제가 발생하는 만큼 제도개선이 필요
 - 국가-광역 간, 광역-기초 간 위임사무가 발생할 경우, 이를 계약에 의해 사무를 처리할 수 있도록 법정수탁사무제를 실시할 필요가 있음
- 재정조정제도의 구체화 : 목적별 지방재정조정제도
 - 일반교부금이나 국고보조금은 범용성 뿐 아니라 전용성이 크므로 지방의 세원을 1단계 8 : 2에서 7 : 3 구조로 세제를 개편하고 점증적으로 6 : 4 구조로 전환되도록 지속적인 조세개편을 추진
 - 조정제도는 국가시책이나 지방이 추진하는 구체적 목적을 가진 사업에만 적용될 수 있도록 제도 개편을 할 필요가 있음
- 이상의 논의를 정리하면 다음의 표와 같음

표 3-11 | 분야별 자치재정권 확보 추진 과제

분 야	추진과제
법적 지위 확보	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법 상 자치단체의 명시적 지위확보 • 헌법 상 지방자치의 핵심가치(자치입법·조직·사무·재정)반영 • 자치관련 법이 일반법 보다 우선하는 법체계 마련
자치입법권	<ul style="list-style-type: none"> • 시행령에 준하는 지위 확보 • 죄형법정주의 및 조세법률주의의 적용한계 규정 • 시·도-시·군·구 간 조례범위 명확화 • 지역정치의 주체로 지방의회에 대한 법적 지위 확보
자치조직권	<ul style="list-style-type: none"> • 지방조직은 국가체계의 근본이므로 헌법적 지위 확보 • 조직·인사권에 대한 통일된 법령 마련 • 특행기관 팽창 제어를 위한 제도적 장치마련
자치사무권	<ul style="list-style-type: none"> • 사무배분법 제정으로 국가-광역-기초 간 사무기준 명확화 • 국가 고유사무에 대한 헌법 규정 • 보충성의 원칙과 전권한성의 원칙을 담보하기 위한 구속력 강화 • 통일지방자치법 제정
자치재정권	<ul style="list-style-type: none"> • 자주과세권 및 공통세 실시 • 지방재정관련 법안의 정비 및 단순화 • 법정수탁사무제 실시 • 목적별 지방재정조정제도 실시

제4장

대도시 제도의 형성과 문제점

제1절 대도시 제도의 역사적 전개

제2절 특례시 제도의 등장과 논의

제3절 대도시 제도의 문제점

제4장 대도시 제도의 형성과 문제점

제1절 대도시 제도의 역사적 전개

1. 우리나라의 기초단체 대도시 정책의 흐름

- 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 있음
- 제1기는 1949년부터 1994년까지로 이는 자치단체장 직선 부활 이전까지의 전통적인 대도시 정책을 보이는 시기임
 - 1949년 「지방자치법」은 도와 서울특별시를 정부 직할로 하고 시·읍·면을 도가 관할하는 지방행정계층구조를 지녔으나, 1961년 개정으로 하부자치단체를 시와 군으로 개편하였음
 - 1962년에는 「서울특별시 행정에 관한 특별조치법」 제정한 것을 필두로 부산(1963년), 대구 인천(1981년), 광주(1986년), 대전(1988년)이 차례로 직할시가 설치됨
- 제2기는 1995년부터 2009년까지로 자치단체장 직선 부활부터 이명박 정부까지로 자치단체의 정체성 확립과 다양화가 본격화된 시기임
 - 1995년에는 40개 도·농 통합과 더불어 직할시가 광역시로 명칭이 변경되었으며, 1997년에는 울산에 광역시를 설치하게 됨
 - 이 시기에 주목할 점은 2005년부터 ‘지방행정체제에 대한 개편’ 논의가 시작되었다는 것이며, 특별자치도인 2006년 제주특별자치도가 출범함
- 제3기는 2010년부터 현재까지로 2010년에 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제정한 것을 기화로 인구 100만 명 이상의 지방자치단체에 대한 특례부여와 함께 자치단체의 다양화가 이루어지고 있음
 - 2010년 경남 통합창원시가 출범하고, 2012년에는 세종특별자치시가 출범함
 - 2013년 지방행정체제개편 6대 과제 중 “대도시 특례 발굴”이 본격화되면서 ‘인구 100만 특례(정)시’ 관련 「지방자치법」 일부 개정 법률안이 의원입법으로 발의

- 2021년 12월 제2차 「지방자치법」 전부개정안이 국회를 통과함에 따라 특례시 등 대도시 제도 개선이 이루어짐

□ 이상의 흐름에서 한국의 대도시 정책의 흐름을 평가하면 다음과 같음

- 첫째, 1995년 이전까지는 국가경제발전의 지리적 요충지 육성 차원에서 논의 및 배치됨
 - 지방자치의 태동 및 침체 그리고 부활의 부침 과정에서 거대 정치담론의 하부구조로서의 지방자치 성격이 강하게 작용하였음
 - 1981년 대구와 인천에 직할시 설치에 이어 1986년에는 광주, 1989에는 대전에 직할시를 설치함으로 지리적 요충지로서의 전략적 지역거점 도시 확보에 기반한 대도시 정책이 이루어졌음
- 둘째, 1995년 이후 지방자치의 부활로 인한 행정수요의 팽창을 충족시키는 제도개선이 이루어짐으로써 인위적 성격의 개선이 이루어졌음
 - 1995년 직할시를 광역시로 개칭 및 40개 시·군의 도·농 통합을 통해 지방선거의 기틀을 마련하였으나 1997년에는 울산광역시를 설치하는 등 일정부분 정치적 협상의 결과로 광역시가 설치
 - 인구 50만 이상의 대도시에 대한 특례는 1988년 「지방자치법」 전부개정 및 2004년 4월 「지방자치법」 일부개정안에서 제161조의 2를 신설하여 대도시에 대한 명칭부여 등 특례의 제도적 기초를 마련하면서 제한된 권한을 부여
 - 또한 국가 정책적 차원에서 2006년 제주특별자치도를 신설하여 제도적 특례에 대한 필요성과 자치단체의 다양화의 계기를 마련
- 셋째, 2000년대 중·후반에 들어 인위적 차원이 아닌 인구 100만 이상의 자연발생적 거대도시에 대한 권한과 자율성에 대한 논의가 본격화되면서, 2010년에 이르러 제도화가 이루어졌으나, 제한된 범위 내의 자율성으로 인해 다른 형태의 자치권을 요구하기에 이룸
 - 인구 100만 이상의 도시는 안전·환경·편의성 등 도시경쟁력 차원에서 행정수요가 폭증함으로 정책의 신속성과 탄력성을 제고하기 위해 기존의 대도시 제도의 넘어서는 기능 강화의 필요성이 제기됨
 - OECD 국가 중 인구 100만 도시는 57개로 미국 14개, 일본 13개, 한국 11개에 불과하며 달러스(130만) 등 해당 도시는 그 국가의 중추적 역할을 하며, 그에 걸맞은 자율성을 갖고 있으며 국가발전의 동력원으로서 대도시 정책이 실행되어야함

2. 대도시 특례 제도의 연혁

□ 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 인정
- 같은 법 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 판단됨

□ 1962년 「서울특별시 행정특례에 관한 특별 조치법」

- 자치제도 상, “특례”라는 용어를 법적으로 처음으로 사용
- 제정 사유는 “대한민국의 수도인 서울특별시의 건전한 발전을 도모하기 위하여 그 조직과 운영에 관한 사항을 규정하려는 것임.”으로 되어있음
- 그 내용은 3가지로 요약할 수 있음
 - ① 서울특별시를 “내각 수반 직속 하에 두도록 하고 서울특별시장은 소관 사무에 관하여 각의에 출석하여 발언할 수 있게”하여 국무회의 배석자 권한을 확보하였음
 - 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 소관별로 지시·감독할 수 있도록”하여 현재와 같이 각부 장관을 배제한 정책 결정 권한을 부여하지는 않음
 - 단 제3조 ③항에 “서울특별시의 명령 또는 처분이 위법 또는 부당하다고 인정할 때에는 내각 수반의 사전승인을 얻어 그 명령 또는 처분을 취소하거나 정지시킬 수 있다”고 규정하여 재량권을 부여하였으며, 1963년 개정에서 내각 수반에서 국무총리로 개정함
 - ③ “서울특별시의 기구와 인사에 관한 사항을 정하게 함”으로서 독자적 조직 및 인사권을 부여
- 본 법은 1991년 「서울특별시 행정특례에 관한 법률」로 대체
 - 정책수행에 있어 각부 장관을 배제하고 국무총리 직보할 수 있는 권한 확보
 - 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 있음

□ 1988년 「지방자치법」

- 제10조에서는 시·도 사무의 일부를 인구 50만 이상의 도시에서는 “도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할 수 있다.”고 규정하여 사무특례가 가능하도록 함
- 본 조항과 관련해 시행령 [별표3]에서는 지방공기업 설립·운영, 도시재개발 사업 시행에 관한 권한 등 11개 분야에 대한 특례 부여

□ 2004년 「지방자치법」

- 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 부여
- 1988년 전부개정안에서의 11개 분야의 사무 특례가 지방채 승인 신청, 도시가스 사무 등 20개 분야로 확대됨
- 현재 인구 50만 이상의 도시는 개별법을 통해 지방공기업 설치·운영, 의료기관 설치, 환경보존에 관한 사무를 비롯하여 76여 개의 사무 특례를 인정받고 있음

□ 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 있음
- 본 법은 특정 도시에 국가사업에 대한 목적으로 특례가 부여된 경우로 자연적, 일반적 상황인 특례시에 적용하기에는 성격상 부적합함

□ 2010년 「지방행정체제개편에 관한 특별법」

- 인구 100만 도시에 대한 특례를 법적으로 처음 명시
- 통합 자치단체에 대한 특례 부여 제30조~39조
 - 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
- 인구 100만 이상 자치단체에 대한 특례 부여
 - 지역개발채권 발행, 재정비축진지구의 지정, 사립 박물관 및 사립 미술관 설립 계획의 승인권한 등 9개 사무특례 부여(제41조)

- 시장, 부시장 1명 임명권(제42조)
- 소방시설에 충당하는 지역자원시설세를 시세로 간주(제43조 2항)
- 인구 50만 이상 자치단체에 대한 특례 부여
 - 재정특례 : 도세(원자력발전에 대한 지역자원시설세, 특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세는 제외) 중 100분의 10 이하의 범위에서 일정 비율을 추가로 확보하여 해당 시에 직접 교부(제 43조 ①항)
 - “인구 30만 이상인 지방자치단체로서 면적이 1,000km² 이상인 경우 이를 인구 50만 이상 대도시로 간주”(제 40조)로 명시, 행정구역의 면적을 대도시 구분의 판별 기준 제시
- 2013년, 「분권법」과 병합되어 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」으로 합법화되어 새로이 제정됨

제2절 특례시 제도의 등장과 논의

1. 특례시 등장의 배경

- 특례시 논의에 있어 인식론적으로 이해가 필요한 자치단체는 2002년 자생적으로 인구 100만을 돌파한 수원시와 2010년 인위적 통합으로 인구 100만을 돌파한 통합창원시가 광역시 승격이 되지 않은데 기인함
 - 뚜렷한 법적 근거는 없으나, 지방자치 부활(지방의회 선거)의 시작인 1991년 이전까지는 인식론적으로 인구 100만 명 이상 광역시 지정의 기준이었으나 당시 인구는 약 65만 명 수준이었음
 - 2002년 수원시는 주변 지역의 통합 없이 인구 100만이 되었으나, 경기도의 도세 약화 우려 등의 이유로 광역시 승격이 좌절
 - 창원시는 2009년 지방행정체제 개편의 일환으로 지역정서의 유사성을 기반으로 한 (구)창원·마산·진해 지역의 주민 생활 불편 해소 및 행정 효율성 제고, 지역 규모의 경제 효과 증대 등을 목적으로 국가적 차원의 중요한 현안 과제의 하나로 2010년 통합창원시 출범하였으나 이에 걸맞은 권한부여가 되지 않아 2019년 독자적인 광역시 추진이 좌절
- ‘특례시’라는 명칭이 일반화되고 공식적 용어로 사용하기 시작한 것은 지방세연구원이 2013년 6월 27일 발표한 「인구 100만 대도시의 자치분권 모델 연구」(책임연구원 : 허명환)임
 - 수원·창원·고양·용인·성남시가 공동발주, 2013년 3월 ~ 6월 간 수행한 용역에서 인구 4만 계룡시와 100만 도시가 동일한 시·군·구 단체 지위를 갖는 것을 문제로 지적하며, 직통시 모형과 대특례시 모형을 제시함

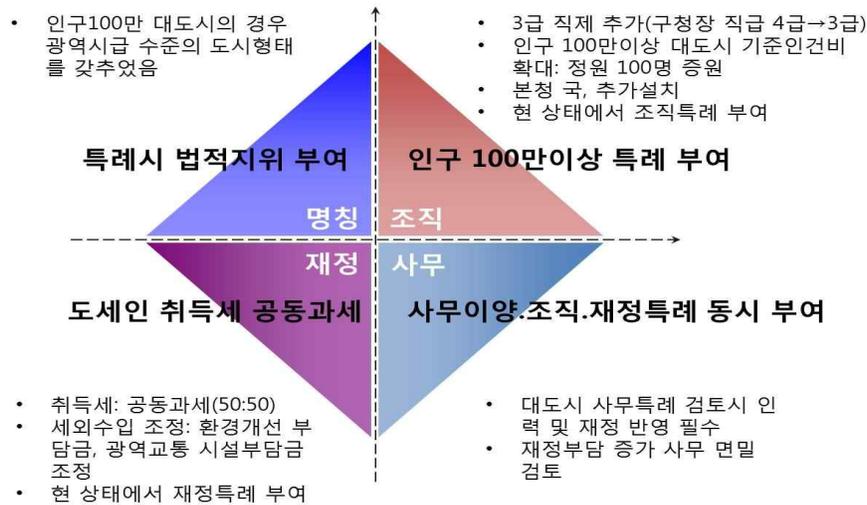
그림 4-1 | 특례시/직통시 모형



자료 : 허명환(2013) “인구 100만 대도시의 자치분권모델 연구” 지방세연구원

- 직통시는 ‘자치구가 없는 광역시’를 표방하며 도가 수행하는 기능을 모두 넘겨받되 시군의 연락조정과 지도감독업무는 제외하도록 설계되어 있으며, 재원은 자치구세를 포함한 광역시세를 부여받되 도와 도내 여타 시군의 재정에는 중립적이 되도록 재정제도를 개편. 도와 50:50으로 공동과세하며, 대신 재정보전금과 도비보조금 그리고 징수교부금을 교부받지 않도록 설계되어 있음
 - 특례시는 기초자치단체로서 지위는 유지하면서 상당한 기능을 도의 지휘감독에서 배제하는 모형으로 이양할 대상 사무를 60개를 제시하고, 재원은 취득세를 도와 50:50으로 공동과세를 시작으로 최종적으로 특례시세화 하도록 설계하였음
- 앞의 연구가 수행된 데에는 수원시가 2012년 한국조직진단평가원(책임연구원 : 신원부)에 의뢰하여 수원형 모델로서 ‘준광역형 모델’을 제시한데서 기인함
- 신원부는 아래의 그림에서 보듯 법적 지위 확보와 3급 직제 추가를 비롯한 조직 특례, 취득세 공동과세 등을 주장함

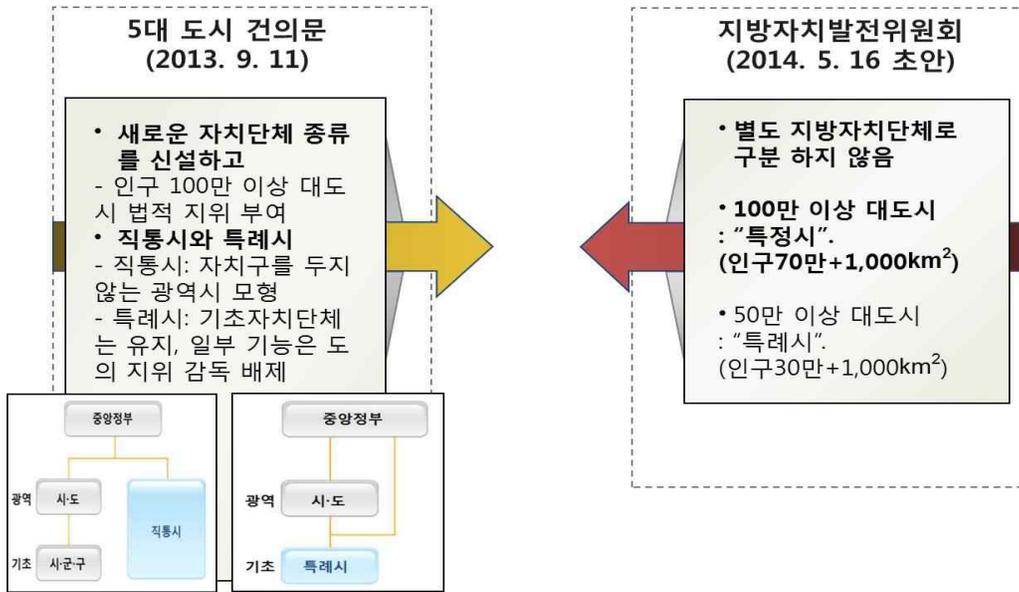
그림 4-2 | 인구 100만 준광역형 모델



자료 : 신원부(2013) “준광역형 대도시 모형연구” 한국조직평가원

- 이러한 두 연구 결과를 바탕으로 2013년 9월, 국회 및 정부에 건의문 전달이 이루어졌으며 2014년에는 당시 ‘지방자치발전위원회’에서 아래 그림과 같은 대도시정책(안)을 발표하기에 이룸
- 5개 시, 현실적으로 2층제 지방자치체계를 유지하는 특례시(안)을 기초로 특례시를 자치단체의 새로운 유형으로 인정하고 취득세를 공동세화 하는 요구서를 유관기관에 제출
 - (당시)지방자치발전위원회에서는 별도의 지방자치단체는 불가하고, 인구 100만 이상 도시는 특정시, 50만 이상은 특례시로 명칭만 부여하는 안을 제시

그림 4-3 | 5대 도시 건의문과 지방자치발전위원회 대도시 정책(안)



자료 : 박상우(2014) 「인구 100만 도시 핵심과제 연구」 수원시정연구원

- 문재인 대통령 후보, 2017.4월 창원유세에서 “준광역 수준의 특례시 제도 도입 필요성 언급
- 2018년 자치분권위, 「자치발전 종합계획」 발표를 통해 대도시 특례확대를 공식화
- 2018년 10월 행안부는 「지방자치법」 전부개정안을 발표하며 ‘특례시’를 명시하였으며 2019년 3월 국무회의를 통과하여 국회제출까지 하였으나, 20대 국회 회기 만료로 자동 폐기됨

표 4-1 | 2019 「지방자치법」 개정안 신규 대조

현행	2019년 개정안
제175조(대도시에 대한 특례인정) 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정운영 및 국가의 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.	제194조(대도시에 대한 특례인정) 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.

- 2019년 전부개정안 제194조에 인구 100만 명 이상 대도시만을 특례시로 한다는 것과 관련해 성남, 전주, 청주 등 대도시와 제20대 국회의원들이 의원 입법안을 다음의 표와 같이 특례시 선정기준에 문제를 제기함

표 4-2 | 특례시 선정 기준에 대한 입장

입법 주체별	요구안
① 정부안('19.3)	• 인구 100만 이상 도시
② 김병관('18.12)	• 인구 50만 이상 행정수요 + 도청소재지 • 정부안 + 성남·청주·전주시
③ 정동영('19.3)	• 인구 50만 이상 행정수요 + 도청소재지 • 정부안 + 성남·청주·전주시
④ 신상진('19.5)	• 인구 90만 이상 행정수요 • 정부안 + 성남시
⑤ 박완주('19.6)	• 인구 50만 이상 비수도권 포함 • 정부안 + 청주·천안·전주·포항·김해시
⑥ 박명재('19.6)	• 인구 50만 이상 비수도권, 면적 500km ² 이상 • 정부안 + 청주·천안·포항시
자치단체별	요구안
① 인구 100만 4개 시	• 당시 정부안과 일치
② 성남	• 성남(인구 96만)은 실질적 인구 100만 이상 도시와 같은 행정수요이므로 특례시 포함을 주장
③ 청주	• 청주(인구 84만)의 경우, 면적(940km ²)을 포함되어야 한다는 입장
④ 50만 이상 대도시	• 안양시를 비롯한 기존 대도시는 기존 대도시 사무특례를 확대 방안 제시하고 지역균형의 관점에서 거점 육성의 중요성을 강조

□ 특례시 선정기준에 대한 대표적인 연구는 성남시에서 수행한 “자치분권 강화를 위한 종합행정수요를 반영한 대도시 특례지정기준에 관한 연구”(책임연구원 : 박형준, 2018)임

○ 박형준은 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 측정

□ 특례시에 대한 다양한 주장이 제기되자, 2019년 인구 100만 이상의 도시는 ‘한국행정학회’에 인구 50만 이상 대도시는 ‘지방자치학회’에 각각 용역을 의뢰해 각기 그 입장을 공고히 함

○ 한국행정학회가 수행한 “인구 100만 특례시 관한 발굴 연구”(책임연구원 : 임승빈, 2020)에서는 100만 도시의 특성을 제시하며 광역의 경우 또는 중복사무의 최소화 및 도시성장의 외부지원 한계와 내부역량 제고를 위해 울산시와 4개 시를 비교 분석하여, 도시계획·지역경제·복지·문화관광·도시계획 기능을 강화하기 위해 개별법 개정 보다는 (가칭) 「자치특례시법」등 특별법 제정의 필요성을 제시함

- 지방자치학회가 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 제시
- 이러한 논란이 반영되어 2020년 「지방자치법」 전부 개정안은 제 195조에 인구 50만 도시도 행정수요와 지역균형을 고려해 대통령령으로 특례시가 되도록 함

표 4-3 | 2020년 「지방자치법」 개정안(정부안) 비교

구 법	2019년 개정안	2020년 개정안
<p>제175조(대도시에 대한 특례인정) 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정운영 및 국가의 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.</p>	<p>제194조(대도시에 대한 특례인정) 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>

□ 그러나 정부안은 국회의 심의과정에서 다음과 같이 의결됨(2020.12.9.)

표 4-4 | 「지방자치법」 개정안 정부안과 국회의결안 비교

2020년 개정안	국회의결
<p>제195조(대도시에 대한 특례 인정)</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 인구 100만 이상 대도시 2. 인구 50만 이상으로서 행정수요, 국가균형발전등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 대도시 <p>③ 인구 50만 이상 대도시와 특례시의 인정에 관한 세부기준은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>198조(대도시 등에 대한 특례 인정)</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <ol style="list-style-type: none"> 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 <p>③ 제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시와 제2항제1호에 따른 특례시의 인구 인정기준은 대통령령으로 정한다.</p>

- 국회의 심의과정에서 정부안과 국회의결안의 결정적인 차이는 정부안은 “특례시”가 있고 인구 50만 이상 대도시 중에서 일정한 요건이 갖추어진 도시에 특례시의 권한을 부여하는 것이었으나, 의결을 거치면서 특례시에 준하는 특례 지정요건 보다는 모든 자치단체가 특례를 부여받을 수 있도록 되어있어 상당한 한계를 지니게 됨

 - 문제는 자구 상, 특례시는 시행령 제120조 이하에서 정하는 “특례협의회의”나 “특례심의위원회”제도를 활용하지 못하고 법에 의해서만 특례를 부여받을 수 있게 되어 오히려 어려움이 가중 되었다는 것임
 - 법률적 기속이 될 수는 없으나, 개정제안서 부기에 특례 중 ① “도시기본계획” 승인 권한 불가 ② 타 자치단체에 영향을 주는 재정특례 불가 사안이 있어 심의과정에서 불리하게 작용된 것으로 판단됨

2. 대도시 특례와 관련된 논의

1) 사무특례와 관련된 연구들

- 대도시 행정특례 관련 선행연구는 연구대상에 따라 크게 네 가지 흐름을 보임
 - 2000년대 중반까지는 대도시 특례 마련을 위한 해외 사례 탐색 연구를 중시하는 흐름임
 - 주로 일본의 정령 지정시, 중핵시, 특례시 체계와 조직, 사무, 인사, 재정 분야 자율성 및 권한 부여의 수준을 소개함
 - 하혜수 외(2011)의 연구에서는 한국에 비해 일본은 재정 특례, 영국은 법적 지위 부여가 우수하다고 소개함

표 4-5 | 해외 대도시 특례 연구

연구	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 보정률 상향 조정 • 국고보조금 차등보조율 적용 • 재정보전금 비율 상향 조정 • 지방채 승인제도 완화 • 투용자심사제 기준 상향

- 지방행정체제개편위원회 출범과 동시에 인구 50만 이상 도시 사무특례 발굴과 관련한 연구가 다수 등장함
 - 사무특례의 필요성에 대한 학문적 합의 수준이 높음을 알 수 있으며 사무특례와 함께 재정, 조직, 도시계획 특례 등이 동시에 부여되어야 함을 제시함
 - 대도시 특례에 따른 지역 내외적 불균형 문제 등 부정적 외부효과를 고려해야 한다고 함

표 4-6 | 인구 50만 이상 대도시 특례 연구

연구	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
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

- 인구 50만 이상 도시와 차별화되는 인구 100만 도시 특례가 부여되어야 함을 주장하는 연구의 흐름이 대두됨
 - 대도시 간에도 인구 규모가 2배 이상의 차이가 나는 경우도 있음. 이에 따라 대도시 간에도 사무 권한의 차등이 필요함
 - 사무이양의 범위를 인허가 위주에서 직접 수행하는 사업으로 확대하여 실질적 사무 권한 이양을 제안함

표 4-7 | 인구 100만 이상 대도시 특례 연구

연구	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

- 대도시 특례에 대한 개별 지방자치단체의 대응 전략을 연구한 경우를 찾아볼 수 있음
 - 대도시 특례가 시·도 자치단체에 미치는 영향력을 분석하여 시·도와 시·군·구 간 정부 간 관계에서 사무 배분 등의 재정비를 고찰함
 - 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 제시함

표 4-8 | 개별 자치단체의 100만 이상 대도시 특례 연구

연구	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

□ 인구 100만 이상 4개 도시, “인구 100만 특례시 권한발굴 공동연구”(임승빈 외, 2018)

- 임승빈의 연구는 인구 100만 이상 4개 도시의 연구로 특례시의 선정기준에 대한 논의를 직접적으로 논의하지는 않았지만, 행정수요를 측정함에 있어 의미 있는 몇몇 지표를 제시, 분석하였음
- 임승빈은 4개 도시에 대한 행정수요를 ‘도시집중도’라는 개념으로 분석하였음
 - 임승빈은 ① 도시기반시설(지역경제 등), ② 생활기반자본(복지, 병원 등), ③ 학습기반자본(학교 및 IT, R&D 지표 등) 등의 집중도를 분석해 지역별 특성을 부각하였음
 - 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 도출
- 임승빈은 또한 4개 도시와 울산광역시를 비교하면서 4개 분야별 10개 행정서비스 지표를 중심으로 분석
 - 수원 : 복지부문에 대한 예산이 부족하고, 일자리 부문에 대한 예산도 적으며 일자리 관련 교육예산도 감소추세이고, 문화부문예산 역시 예산이 감소 추세이나, 안전부문에 대한 예산비중은 증가하고 있음

- 창원: 복지부문에 대한 자체 예산은 울산은 증가세이나 창원은 완만한 감소세이며, 빈곤율이 높은 편이며 출산율은 완만히 감소세임. 일자리 부문에 대한 예산은 상대적으로 높은 편이나 일자리 관련 교육예산은 감소추세이고, 문화부문예산 비중도 높은 편이며 안전부문에 대한 예산규모는 울산에 비해 적으나 4대 시 중에는 가장 높음
- 고양: 복지부문에 대한 예산이 부족하며, 일자리 부문에 대한 예산도 적으며 일자리 관련 교육예산도 감소추세이고, 문화부문예산 역시 예산이 감소 추세이며, 안전부문에 대한 예산비중은 증가하고 있음
- 이를 바탕으로 도시계획, 지역경제 활성화, 일반행정 및 교육, 보건의료 및 복지, 재정 등 5개 기능과 4개 단체별 특성을 고려한 행정수요를 반영한 이양사무를 제시

□ 인구 50만 이상 도시, “인구 50만 이상 대도시 특례에 관한 연구”(책임 : 정정화, 2020)

- 정정화의 연구에서는 국내외 대도시에 대한 유형을 소개하며 대도시 행정의 수요를 중심으로 대도시 특례의 방향성을 설명함
 - 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 주장
 - 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 소개
 - 한편 국내 학자들은 인구 기준만이 아닌 인구집중 및 정착성, 생활기능분화 및 이동, 시민의 인식구조를 고려해야 한다고 소개
 - 정정화는 이를 바탕으로, “도시권의 범주를 더 넓은 지역으로 확대할 필요가 있고, 이러한 경우에 100만 도시 뿐만 아니라 50만 이상의 도시역시 도시 기능의 범위는 주민등록상 인구 기준과는 달라질 것.”이라고 주장
 - 이를 바탕으로 도시계획시설 결정 권한 부여 및 인구 50만 이상 도시 중심의 이양일괄법 제정, 등록면허세 시세 전환, 시정연구원 설립권한 부여 등 대도시 권한을 확대해야 한다고 주장
- #### □ 기타 연구들
- 경기연구원(2011)의 ‘대도시 행·재정특례와 평가 연구’에서는 경기도의 입장에서 50만 이상 대도시의 특례를 부정적으로 평가하고 대안을 제시함

- 50만 이상 대도시가 특례로 인해 도로부터 행정상 지휘와 감독으로부터 벗어나게 되면 도 기능이 약화되고, 도의 재정상태가 악화될 수 있어 결과적으로 재정조정기능의 역할이 축소된다고 주장
- 대도시 특례의 대안으로 대도시에 이양하는 특례사무에 대하여 직접적인 이해당사자인 도와 대도시 간 기본협정서 및 상호인계서 체결 등 ‘상호 협약’에 의해 결정하는 방식을 도입하고, 도의 재정결손분은 중앙과 지방의 세원 재배분으로 보전해야 한다고 주장함
- 50만 이상 도시가 경기도에 집중되어 지위특례와 권한특례에 따라 경기도와 다른 시군에 미치는 영향이 크며, 세원이나 재원 재배분은 경기도만의 대상이 아니라 전국에 걸쳐 이루어져야하기 때문에 중앙의 세원 및 재원 재배분은 조세 및 재정제도의 개편이 필요하다는 결론

2) 특례시 선정과 관련된 주요 연구들

- 성남시, “자치분권 강화를 위한 종합행정수요를 반영한 대도시 특례지정기준에 관한 연구”(박형준 외, 2018)
 - 박형준은 아래와 같이 기준인건비 산정 시 이용되는 10개의 행정수요 측정지표를 활용하고 보완 지표로 재정분야의 예산규모와 자립도를 분석틀로 사용함

표 4-9 | 성남시 용역 과정에서 사용된 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)

출처 : 박형준 등, 2018

- 박형준은 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 고려되어야할 중요한 행정수요 측정지표로 선정함
- 그 결과 100만 명 이하의 도시 중에서 성남시와 청주시가 특례시에 적합한 것으로 판단함
 - “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)

- 이러한 논의를 바탕으로 4가지 대안을 제시함
 - ① 인구요소 이외에 행정수요를 첨가하는 방안
 - ② 인구기준을 80만 또는 60만으로 하향 조정하는 방안
 - ③ 수도권 인구는 90만, 비수도권 인구는 60만으로 인구수 규정을 차등적으로 적용하는 방안
 - ④ 새로운 산정방식 개발하는 방안

제3절 대도시 제도의 문제점

1. 3가지의 본질적인 문제

1) 사무특례의 법령화의 물리적 한계

- 특례시의 기본적인 바탕은 인구 100만 이상이 밀집한 도시가 주민의 복리를 위해 행정수요에 대한 대응력과 효율성을 높이는데 중점을 두고 이와 관련된 사무권한을 이양하고 이에 맞추어 재정과 인력을 투입하는 것을 골자로 함
- 문제는 그 사무권한을 이양하는 데 있어서 법령에 의해 권한을 부여할 경우 물리적으로 한정적일 수밖에 없으며 법령 간 상충으로 입법의 일관성을 도모할 수가 없음
 - 국가사무 약 6만 여개 중 지방사무는 1만 여개에 이르고 있으며 특례시가 요구하는 사무는 대부분 도 사무 3,000여 개에 집중되어 있는데, 법령에 의해 수천 개에 이르는 사무를 명시하는 것은 불가능함
 - 현재 「지방자치법시행령」 별표 4에 명시된 7개와 특례시 특례사무와 「지방분권균형발전법」 제59조 명시된 13개는 일치하지 않음
 - 법령에 명시되었을 경우, 수시로 바뀌는 행정법을 그때그때 마다 「지방자치법시행령」 별표4와 「지방분권균형발전법」 제59조를 바꾼다는 것은 엄청난 입법낭비임
 - 실제로 별표4에는 지방연구원설립이 특례시 특례이나 현재는 대도시특례임
- 각 특례시 마다 요구사항이 다름에도 한 도시만 해당되는 특례를 입법화하는 것 역시 입법낭비의 사례임
 - 특례시 대상 시 간에 조직·인사·재정을 제외한 분야의 공통적 요구 사항은 유사성이 매우 적어, 일반법과 시행령으로 처리하기에는 입법의 효율성이 매우 낮음
 - 4대 시 연찬회(2019.2.25.)에서 제기된 특례사무를 살펴보면 총 130건이 제시되었는데, 3개 시 이상 공통 요구는 30건으로 23%에 불과
 - 실제로 「지방분권균형발전법」 제59조의 연안항만개발은 창원시에만 해당이 됨

2) 대도시/특례시 선정 기준

- 특례시의 현행 선정기준은 단순히 인구 100만 명을 기준으로 하고 있어 제도적 착근이 어려우며 지나치게 형식논리에 집착할 수 있음

- 인구 50만 이상 대도시는 인구 30만 + 면적 1,000km² 등 인구 이외 요소를 가미하고 있으나 특례시는 지나치게 경직적임
- 인구 감소의 단계에서 특례시는 지방과 수도권의 차이를 두고 지정되어야 하는데 획일적으로 적용하는 것은 시대적 상황을 반영하지 못하는 것임
- 인구 100만 명을 유지 못하거나 약간의 부족으로 특례시가 되지 못할 경우 특례시의 특례사무를 부여받지 못해 발생하는 불이익이 크며 국가적으로도 바람직하지 못함
- 특례시의 지위를 인정하는 데에는 도시의 발전 가능성과 인구 등을 종합해 수년에 걸쳐 그 도시에 맞는 특례사무와 지위가 부여되어야 하는데 약 1년여의 시간의 경과만으로 특례시의 지위를 획득 박탈하는 것이 올바른 것인가에 대한 문제가 있음
 - 일본은 정령지정시 운영에 있어 인구에 대한 중요성 보다는 도시의 발전 가능성과 역할 기능에 관심을 두고 있으며 주변 자치단체의 통합 그리고 주민설명회 등 절차를 거치고 있음
 - 일본의 경우는 이러한 숙려기간에 그 도시가 필요한 국가 차원의 특례, 광역차원의 특례 등을 협상에 의해 명시하고 있어 입법의 낭비가 없음

3) 법적 지위의 문제

(1) 법적 지위의 문제

- 특례시는 「지방자치법」 상 지방자치단체의 종류가 아닌 명칭만 부여함에 따라 각각의 개별법의 개정이 쉽지 않아 행정수요의 적시성을 기하지 못함
 - 독립된 자치단체의 종류가 아님에 따라 재정, 인사·조직 등의 특례를 포괄적으로 규정할 수 없이 재정이나 예산투입이 없는 인허가 위주의 국소적인 사무만 이양
 - 현행법상으로는 특례시는 각각의 법을 개정해야 특례를 부여받음으로 국회심의절차가 용이하지 않은 상황에서 적시성을 요하는 행정수요에 적응하기 어려움
- 물리적 한계를 극복하고 입법의 효율성을 높이기 위한 시행령 상의 “시·도 특례협의회,” “특례심의위원회” 등의 제도를 활용하지 못함
 - 「지방자치법」 제198조의 자구 수정이 되지 않는 한 시행령에 명시된 제도를 사용할 수 없음

(2) 법 위계상의 한계

- 법의 위계는 헌법 > 법률(특별>일반) > 시행령(규칙/규정) > 조례(광역)기초)이나 현행 특례시 및 대도시 특례제도는 다툼의 소지가 있음
- 우선 「지방자치법시행령」 별표4에 명시된 특례시/대도시 특례사무는 “예시”라고 할 수 있지만 실질적인 특례시 사무특례를 담고 있지도 못하며 법체계 상 국회를 통과한 개별법에 의해 부여된 특례가 시행령 별표에 명시된다는 것은 두 가지 문제점이 있음
 - 법 위계상 시행령의 별표가 개별법을 기속하는 것 같은 오해를 가져옴
 - 실제로는 별표에 명시되었건 그렇지 않건 운용되고 있는 사무가 존재함에도 굳이 시행령 별표로 넣는다는 것은 입법낭비임
 - 다른 법 개정이 반영되지 않은 시행령의 별표를 근거로 정책이 집행이 되거나 그렇지 못할 경우, 불필요한 법리다툼을 벌이게 됨
- 특별법인 「지방분권균형발전법」과 각각의 개별법 개정에 따른 충돌이 나거나 추후 일명 “특례시 지원 특별법”이 추진될 경우, 법리적 다툼이 발생할 것임
 - “특례시 특별법”은 특례시에 대한 특별법이며 분권법 역시 특별법이어서 법리 간 상충이 있을 경우 대상이 넓은 분권법을 따르는 것이 법의 정의를 실천하는 경우가 발생되면 특례시 특별법은 실효성을 잃게됨
 - 개별법 개정이 빠를 경우, 분권법과의 상충이 발생할 수 있음

2. 권한 범위의 문제

1) 입법권의 문제

- “도시기본계획”과 같이 도시의 10년의 미래를 결정하는 계획고권이 부여되지 않아 인구 100만 도시의 위상이 위축됨
 - 현행은 도시기본계획의 승인권한이 광역에 부여되어 있음
 - 인구 40여 만의 세종시도 가지고 있는 권한이 기초단체라는 이유로 불가하다면 특례시 주민들이 역차별을 받는 것임
 - 인구만으로 특례시를 지정할 만큼 인구가 중요하다는 것이 「지방자치법」의 법리인데 국가적 결정이라는

이유로 세종시에 예외를 열어준다면 법리상 우선순위를 넘어 역차별의 문제를 지나게 됨

- 특례시는 사무의 완결성을 지을 수 있는 사무를 과감하게 이양하여 추진할 수 있도록 조례권한이 부여되어야 하나 위임조례의 입법 중심으로 이루어진 현 조례체계를 개선할 필요가 있음
 - 현행조례는 기관 또는 단체 위임조례 중심이나 포괄적 사무기능 이양으로 조례의 고권을 확립해야 함
- 조례를 다루는 지방의회의 의정지원체계 역시 개선되어야 함
 - 의정지원인력이나 예산이 광영의회의 2/3수준으로 다른 기초단체와 같은데 집행부 권한이 특례시 특례가 있듯이 의회지원체계도 약간의 특례가 있어야 함
 - 예 : 정책지원관 현 7급에서 6급 상향 등

2) 조직/인사

- 현행 조직은 「지방자치단체 행정기구 및 정원에 관한 규정」에 의해 정원이 조정되고 있는데 「지방분권균형발전법」에서는 별도의 조직 및 정원을 대통령으로 정하도록 되어있으나 미흡함
 - 현행은 「자치법시행령」 별표4 등에 의해 5급 정원 조정권만 시장에게 부여하는 것으로 되어 있고 기타 중요한 조직과 인사제도는 특례시에 부여하고 있지 않음
- 행정구의 구청장이 특례시에 따라 4급 또는 3급이 보하고 있어 통일성이 없으며 경우에 따라서는 4급 구청장이 11개~13개 과장 및 동장까지 포함해 30명 이상의 5급을 통솔하는 불합리성이 있음
 - 중앙부처의 경우 특례시 공무원 수와 비슷한 문체부의 경우 1국 당 2~5과, 국토부는 4~6개 과 존재함
 - 울산시는 본청이 1국당 3~5개 과 구청은 5~7개 과임
 - 50만 이상 대도시의 평균 8개 과임
- 주민의 복리 증진을 위해 특례시는 최소한 3급 구청장과 4급 부구청장 2명제가 시행되어야 함
 - 수원시의 경우는 3급 구청장이 영통·권선 2개 구이나 영통구만 3급 보좌 형식으로 4급이 있으며 다른 구는 4급이 구청장임
 - 일본의 경우는 직급이 통일된 기준에 의하지 않고 지방이 자율적으로 운영하고 있으며 지정시는 독자적으로 자율적으로 「직원정수조례」를 통해 정하도록 되어 있음

3) 지방재정

- 인구 50만 도시에서는 1990년 징수교부금 교부율을 당초 30%에서 50%로 인상함으로써 대도시 행정수요에 따른 재정보전이 이루어졌으나 인구 100만 이상 특례시에 대해서는 재정보전에 대한 대안이 마련되지 못함(정재진, 2022)
 - 2000년부터 재정보전금이 마련되면서 인구 50만 이하는 27%, 이상은 47%로 재원을 조성토록 하며, 재원의 배분은 인구 60%, 징수실적 40%로 설정함으로써 대도시 재정확보가 가능하였음
 - 「지방분권균형발전법」 제61조에는 대도시에 대한 재정특례로 10% 범위 내 징수교부금을 부여할 수 있으나 「지방세기본법시행령」에 의해 3%만 지급
- 일본의 경우 정령지정시에 경우에는 도시의 특성을 고려해 예산기준을 달리하는 등 대도시의 특징을 수용하고 있음
 - 2019년 기준 정령지정시의 1인당 생활보호비는 47.7천엔인 반면, 일반시의 1인당 생활보호비는 24.6천원 수준이고, 정령지정시의 사회복지비는 1인당 45.6천엔인 반면, 일반시의 1인당 사회복지비는 40.8천엔 수준(指定都市市長會, 2023b, 정재진 2022에서 재인용)
- 특례시의 경우 자립도는 일반시에 비해 높으나 국가의 교부금에 의한 조정, 광역 도의 조정교부금에 의한 조정을 받으면 재정의 역전현상이 일어남
 - 자체재원인 지방세와 세외수입의 비중은 인구 100만 이상 특례시가 39.5%로 가장 높고, 인구 10만 미만 기초자치단체가 11.7%로 가장 낮으나 재정조정을 거치면 특례시가 불리해지는 현상이 발생
 - 특정하지 않은 교부세는 인구 100만 이상 특례시의 평균 교부세 비중은 8.7%인데 반해 조정교부금 비중은 10.7% 수준이며 인구 10만 미만 기초자치단체의 평균 교부세 비중은 43.9% 수준인데 반해 조정교부금 비중은 4.2% 수준임
- 2022년 자치단체별 기준재정수요를 기준으로 살펴보면 인구 100만 이상 특례시의 수요액은 1조 2,711억원 규모로 가장 크며, 자치단체 유형 간 수요의 차이도 인구 50만과 100만 구간이 가장 큰 것으로 나타나 인구 50만 이상 대도시와 100만 이상 특례시의 기준재정수요액 간 차이가 가장 크다는 것은 대도시로 올수록 기준재정수요가 누진적으로 증가되고 있음
- 이에 대한 대책으로는 조정교부금 특례시분 현행 47%에서 67% 확대라는 등 방안이 마련되어야 함
 - 정재진(2022)은 특례시의 재정보전 대안으로 조정교부금 특례시분 신설, 특수수요의 반영, 지역채권 등을 발행할 것을 제시하고 있음

표 4-10 | 특례시 재정보전 방안

재정확보 대안		재원증립원칙과의 관계	타 자치단체의 영향	비고	
특례시 재정 확보 방안	1) 특례시 조정교부금 조성액 상향 (47% → 67%)	- 일정부분 총돌 - 특례시 수요에 대응한 보전 요구로 총돌 완화	- 경기도 분청만 부정적 - 도내 31개 시·군 모두 교부금 상향 - 전국 지자체 교부세 상향	- 경기도와의 관계 - 인구 50만 특례시 실행한 경험 있음	
	2) 지방교부세 산정 시 특수수요 반영	- 없음	- 특례시를 제외한 타 자치단체에 부정적	- 교부세율 인상과 연계 추진으로 갈등 최소화	
	3) 지역개발 채권 발행	- 없음	- 경기도 분청에 영향을 미치나 부정적이지 않음	- 경기도와의 관계 - 「자치분권법」에 이양 가능하도록 명시	
중·장 기 과제	재 정 분 권 연 계	교부세율 인상	- 총돌	- 조정을 상향으로 부정적 영향 없음	- 재원 순증은 예상하기 어려우나 장기적으로 지방재정 건전성 확보 - 타 자치단체와 연계해 단일대오 형성 가능 등 실행력 확보 장점
	국세의 지방 이양	- 총돌 VS. 없음 - 사무와 연계 시 총돌 없으나 재원순증 없음	- 없음 - 배분액 차이를 둘러싼 다양한 이해충돌 가능		
	국고보조금 빅딜	- 없음 - 사무비용 조정으로 총돌 없음	- 없음 - 사무에 따른 배분 방식을 둘러싼 이해충돌 가능		
	특별법 제정	- 없음 - 선행조건으로 사무에 대한 구체화 필요	- 있음 - 세종·제주와 같은 방식을 취할 시 타 자치단체에 부정적	- 특례시시장협의회를 통한 초안 마련 및 지역 국회의원 자원 활용	

자료 : 정재진(2023). 「특례시 재정보전에 대한 사례연구」 수원시정연구원 이슈 포커스

제5장

특례시 제도의 완성모형 구상

제1절 해외 제도 사례

제2절 특례시 제도설계의 방향성

제3절 향후 연구 방향

제5장 특례시 제도의 완성모형 구상

제1절 해외 제도 사례

1. 일본 사례 : 정령지정시 선정과 운영

1) 일본 대도시 제도 개요

(1) 일본 대도시 현황

- 일본의 지방자치법에는 보통지방공공단체와 특별지방공공단체로 분류하고, 보통지방공공단체로는 광역지방자치단체인 도도부현과 기초지방자치단체인 시정촌으로 구분되어 있음
 - 특별지방공공단체에는 특별구와 지방공공단체의 조합, 재산구 및 지방개발사업단 등이 있음
- 시정촌으로 구분되는 기초자치단체 중에서 현의 유형으로 인구 규모에 따라 3가지 유형으로 분류됨. 정령지정도시, 중핵시, 시로 구분되고 있고 폐지된 특례시로 지정되었다가 현재도 존재하는 유형으로 '시행시 특례시(施行時特例市)'로 있음
- 대도시는 인구나 산업이 집중되어 있어 고도의 전문적이고 체계화된 행정 서비스의 제공이 요청됨. 이를 위해 일본에서는 정령지정도시 제도가 있음 인구가 50만 이상임에도 지정도시로 이행하지 않은 중핵시로 남아있는 도시들도 존재하고 있음
 - 2020년 12월 현재, 정령지정도시는 20개, 중핵시는 60시가 지정되어 있음
- 정령지정도시, 중핵시 등은 기초자치단체로서 현에 속하는 시의 유형임. 따라서 인구 등을 기준으로 하여 권한과 재정 등의 특례부여를 통해 시의 유형을 세분화한 것이므로 별도의 행정구역 상의 명칭은 부여되고 있지 않음
 - 지방자치법에도 정령지정도시는 '정령에서 지정한 인구 50만 이상의 시'로 정의되어 있음
 - 예를 들어 정령지정도시나 중핵시가 되더라도 별도의 행정명칭이 부여되는 것이 아님. 즉 '사가미하라시'가 지정도시로 이행되었다고 하여 '사가미하라 지정도시'라는 명칭은 쓰지 않고 그대로 '사가미하라시'임

표 5-1 | 일본의 지방자치단체의 종류

보통지방공 공단체	도도부현(都道府県) : 도쿄도(東京都), 홋카이도(北海道), 오사카부(大阪府), 교토부(京都府), 43개의 현(県)								
	시정촌 (市町村) 총 1,741개 의 시정촌	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="background-color: #cccccc; text-align: center; vertical-align: middle;">시 (市)</td> <td> 지정도시(指定都市): 20시 : 인구 50만 이상의 시 중에서 정령으로 지정(20개의 市) </td> </tr> <tr> <td></td> <td> 중핵시(中核市): 60시 : 인구 20만 이상의 시의 신고에 기초하여 정령으로 지정(58개의 市) </td> </tr> <tr> <td></td> <td> 시행시 특례시(施行時特例市): 25시 : 지방자치법 일부 개정법률에 따라 특례시제도의 폐지(2015년 4월 1일 시행시, 특례시였던 시(27개의 市)) *특례시제도 요건: 인구 20만 이상의 시의 신고에 기초하여 정령으로 지정(40개의 市) </td> </tr> <tr> <td></td> <td> 기타 일반시 : 인구 5만 이상 (687개의 市) </td> </tr> </table>	시 (市)	지정도시(指定都市): 20시 : 인구 50만 이상의 시 중에서 정령으로 지정(20개의 市)		중핵시(中核市): 60시 : 인구 20만 이상의 시의 신고에 기초하여 정령으로 지정(58개의 市)		시행시 특례시(施行時特例市): 25시 : 지방자치법 일부 개정법률에 따라 특례시제도의 폐지(2015년 4월 1일 시행시, 특례시였던 시(27개의 市)) *특례시제도 요건: 인구 20만 이상의 시의 신고에 기초하여 정령으로 지정(40개의 市)	
시 (市)	지정도시(指定都市): 20시 : 인구 50만 이상의 시 중에서 정령으로 지정(20개의 市)								
	중핵시(中核市): 60시 : 인구 20만 이상의 시의 신고에 기초하여 정령으로 지정(58개의 市)								
	시행시 특례시(施行時特例市): 25시 : 지방자치법 일부 개정법률에 따라 특례시제도의 폐지(2015년 4월 1일 시행시, 특례시였던 시(27개의 市)) *특례시제도 요건: 인구 20만 이상의 시의 신고에 기초하여 정령으로 지정(40개의 市)								
	기타 일반시 : 인구 5만 이상 (687개의 市)								
정촌(町村) : 743개의 町, 183개의 村									
특별지방공 공단체	특별구(特別区) : 도쿄도의 23개 구(区) ※ 대도시의 일체성 및 통일성 확보의 관점으로 도입된 제도								
	지방공공단체 조합(地方公共団体の組合) 재산구(財産区) 지방 개발 사업단(地方開発事業団) ※ 특정의 목적을 위해서 설치되는 것								

(2) 일본 대도시 지정요건

□ 법적 지적요건은 다음의 표와 같음

표 5-2 | 도시별 대도시 지정요건 및 특례

구분	지정도시	중핵시	시행시특례시
요건	• 인구 50만 이상의 시 중에서 정령으로 지정	• 인구 20만 이상의 시의 신청에 기초하여 정령으로 지정	• 특례시제도의 폐지 시, 현재 특례시로 있는 시
사무배분의 특례	• 광역의 80-90%	• 지정도시의 70-80%	•
관여의 특례	• 지사의 승인, 인가, 허가의 관여가 필요한 사무에 대해, 그 관여를 없애거나 지사의 관여를 대신하여 직접 각 대신이 관여하도록 함	• 복지 관련 사무에 한하여 정령지정도시와 동일하게 관여의 특례가 설정되어 있음	• 없음
행정조직상의 특례	• 구의 설치 • 구 선거관리위원회의 설치 등	• 없음	
재정상의 특례	• 지방도로양여세의 증액. • 지방교부세 사정상 소요의 조치(기준재정수요액의 산정에서의 보정) • 복권의 발매 등	• 지방교부세의 산정상 소요 조치(기준재정수요액 산정에서의 보정)	
결정의 절차	• 정령으로 지정	• 시의 신청을 토대로 정령에서 지정 • 시는 신청할 때, 시의회 의결과 도도부현의 동의를 필요 • 도도부현이 동의하는 경우 의회의 의결이 필요	• 없음

○ 정령지정도시: 지방자치법 제252조의 19제1항에서 인구 50만명 이상의 시에서 정령으로 지정

○ 중핵시: 지방자치법 제252조의22에서 인구 20만 명 이상의 시 중에서 신청을 토대로 정령에서 지정

□ 실질적 지정요건

○ 정령지정도시는 실질적으로는 다음과 같은 요건을 충족시킬 필요가 있음(하동현, 2019)

- 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 갖추는 것
- ⑥ 행정구의 설치, 구의 사무를 처리하는 체제가 갖추어져 있을 것
- ⑦ 지정도시 이행에 관하여 현과 시의 의견이 일치할 것
- 과거에는 자치분권 운동의 일환으로 광역수준의 권한을 요구한 오사카·나고야·교토·요코하마·고베의 5개 대도시와 타협하는 방식으로 정령지정도시가 출범하였음(1956년)
- 2000년 전까지만 해도 인구 100만 명 혹은 멀지 않은 장래에 100만이 될 것으로 예상되는 도시만을 비교적 엄격하게 지정해 줌. 2000년 이후 지방분권 및 균형발전의 견지에서 그 조건이 일부 완화되었음
 - 특히 2000년 이후 시정촌 합병을 추진하면서 이 정책에 동참을 하는 자치단체들에게는 그때까지의 엄격한 지정 기준을 완화하여 적용하였음
 - 또한 시정촌 합병 지원 플랜(2001년 8월)과 그 후의 신시정촌 합병 지원 플랜(2005년 8월)을 통해 이를 유도하는 정책을 전개함. 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 하향하였음

표 5-3 | 정령지정도시의 이행연도일과 지정 명령

도시	인구(단위: 천명)		이행연월일	지정정령
	지정 시 인구	현재인구 (2020)		
오사카시	2,547	2,751	1956년9월1일	1956년 정령 제254호
나고야시	1,337	2,328	1956년9월1일	
교토시	1,204	1,458	1956년9월1일	
요코하마시	1,144	3,758	1956년9월1일	
고베시	979	1,516	1956년9월1일	
기타큐슈시	1,042	936	1963년4월1일	1963년 정령 제10호
삿포로시	1,010	1,973	1972년4월1일	1971년 정령 제276호
카와사키시	973	1,539	1972년4월1일	
후쿠오카시	853	1,603	1972년4월1일	
히로시마시	853	1,199	1980년4월1일	1979년 정령 제237호
센다이시	857	1,092	1989년4월1일	1988년 정령 제261호
치바시	829	982	1992년4월1일	1991년 정령 제324호
사이타마시	1,024	1,319	2003년4월1일	2002년 정령 제319호
시즈오카시	707	687	2005년4월1일	2004년 정령 제322호
사카이시	830	825	2006년4월1일	2002년 정령 제323호
니가타시	814	793	2007년4월1일	2006년 정령 제338호
하마마츠시	804	790	2007년4월1일	
오카야마시	696	720	2009년4월1일	2008년 정령 제315호
사가미하라시	702	723	2010년4월1일	2009년 정령 제251호
구마모토시	734	739	2012년4월1일	2011년 정령 제323호

○ 중핵시의 지정 요건 역시 시간적 변천에 따라 변화되어 왔음

표 5-4 | 중핵시 지정요건 개정 내용

개정	내용
1995년 창설	• 인구 30만 이상 & 면적 100km ² & 야간인구 비율 100 초과(인구 50만 미만의 경우)
1999년 개정	• 인구 30만 이상 & 면적 100km ² : 야간 인구 조건이 폐지됨
2002년 개정	• 인구 30만 이상 & 면적 100km ² (인구 50만 미만의 경우) : 면적 요건이 완화됨
2006년 개정	• 인구 30만 이상 : 면적 요건이 폐지됨
2014년 개정	• 인구 20만 이상 : 특례시 제도와 합치면서 인구 요건이 완화됨

2) 대도시의 주요특례

(1) 사무 배분상 특례

- 정령지정도시에서의 이행에 따라, 지방자치법 및 개별법 등에 근거해서 도도부현이 처리하는 사무의 전부 또는 일부를 처리할 수 있다고 되어있고, 이 외에 법령 등에 근거한 이양 사무와 관련하여 현이 실시하고 있는 단독 사업에 근거한 사무, 지방자치법 제 252조의 17의 2 「조례에 의한 사무 처리의 특례」의 규정에 의한 사무에 대해서도 현과 시의 협의에 의해 의향이 일치했을 경우, 시에 이양됨

표 5-5 | 현에서 이양되는 주요 사무

보건·복지 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 아동상담소의 설치 • 정신보건복지센터의 설치 • 치료교육(요육, 療育)수첩, 정신장애인보건복지수첩 발급
교육분야	<ul style="list-style-type: none"> • 초중학교 교직원의 임명 등
토목·도시계획 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 국도 및 현도의 관리 • 도시계획의 결정 권한
산업경제분야	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모 소매점포를 신설할 때, 신고의 수리 등

□ 사무배분상의 특례의 주요 예

- ① 민생 행정에 관한 사무
 - 아동상담소의 설치: 지방자치법 시행령 제174조의 26, 아동복지법 제12조 제1항 등
 - 아동상담소의 설치에 의해 아동복지에 관한 대부분의 사무를 시에서 실시할 수 있게 되어, 신속하게 서비스의 제공을 도모할 수 있음
- ② 도시계획 등에 관한 사무
 - 도시계획의 결정: 지방자치법 시행령 제174조의 38, 도시계획법 제87조의2 등
 - ‘도시 개발의 선긋기’를 제외하고 현이 처리하는 도시계획 결정에 관한 사무의 대부분을 시에서 실시할 수 있게 되어 보다 자주적인 도시계획의 책정이 가능해짐
- ③ 토목행정에 관한 사무
 - 국도·현도의 관리: 도로법 제17조제1항

- 지정 구간(국도3호, 57호) 이외의 국도 및 현도의 관리를 할 수 있게 되어서 주민의 생활에 직결한 간선도로를 자주적으로 관리할 수 있게 됨

○ ④ 문교 행정에 관한 사무

- 현비부담 교직원의 임명 등: 지방교육행정의 조직 및 운영에 관한 법률 제58조

- 초등·중학교 교직원의 채용, 인사이동 등의 임명권을 가지게 되어 독자적인 특색이 있는 학교 교육 운영 등이 가능해짐

(2) 행정관여의 특례

□ 정령지정도시는 대도시로서의 자주적, 일원적 행정 집행을 도모하기 위해 시가 사무를 처리함에 있어 지사의 승인, 허가, 인가 등의 관여가 필요한 사무에 대하여 그 관여의 필요성을 없애거나 지사의 관여를 대신함

□ 행정 관여에 관한 특례는 지사의 관여가 필요하지 않은 사무와 필요한 사무로 나뉨

□ 지사의 관여가 필요 없게 되는 사무

- 아동복지 및 장애인 자립지원에 관한 사무
- 사회복지사업에 관한 사무
- 토지구획정리사업에 관한 사무

□ 지사의 관여가 필요한 사무

- 장애인 복지 관련 사무
- 생활보호에 관한 사무
- 지방교부세 관련 사무

□ 조직특례

○ 정령 지정 도시만의 행정 조직 상의 특례로 행정구의 설치, 인사위원회의 설치, 구 선거관리위원회의 설치 등이 있고, 행정구의 구장은 특별구(도쿄 23구)와는 달리 시 직원 중에서 시장이 임명함

○ 행정구의 설치(지방자치법 제252조의20)

- 정령지정도시는 행정 조직상의 특례로 시내를 몇 개의 구로 나누어 구청을 설치하도록 되어 있고, 이를 통해 일상생활과 밀착된 서비스는 구청에서 실시할 수 있으며, 지역 실정에

맞는 시책을 실시하는 등 구별로 개성을 살린 도시조성을 추진할 수 있음

- 지방행정 연합회의 참가(지방행정 연합회의법 제2조)
- 도도부현과 정령지정도시로 구성되는 지방행정 연합회의에 가입하게 되므로 국가 행정기관과의 연락 협조가 원활하게 이루어질 수 있음

□ 재정특례

- 중핵시에 없는 이양 사무나 행정 조직의 변경 등에 의한 새로운 재정 수요의 발생에 대응하기 위해 국가나 현으로부터의 자원 이양이나 교부금의 증액 등의 조치가 있음
- 재원의 특례
 - 새로운 자원 : 석유가스 양여세, 경유인수세교부금, 복권판매수익금
 - 증액이 예상되는 자원 : 지방도 양여세, 자동차 취득세 교부금, 교통안전대책특별교부금

표 5-6 | 세·재정상 특례의 개요

구분	항목	정령지정도시 특례의 내용
지방세	고정자산세	<ul style="list-style-type: none"> ①대규모 상각자산에 대한 과세 <ul style="list-style-type: none"> 일정금액을 넘는 상각자산은 도도부현에서 과세하는 과세제한규정의 운용제외. 모두 지정도시에서 과세한다(지방세법 제349의 4, 제740조, 제747조) ②면세점의 적용 <ul style="list-style-type: none"> 구의 구역에 소재하는 과세 객체별로 적용된다(지방세법 제351조, 제737조)
	시민세(균등비율)	<ul style="list-style-type: none"> 둘 이상의 구에 사무소 또는 사무소를 가진 경우, 각각 구별로 과세된다.(지방세법 제294조, 제737조)
	*특별토지보유세(2003년도 이후 과세정지)	<ul style="list-style-type: none"> 지정도시는 일반시정촌보다 과세 기준 면적이 좁다(지방세법 제595조)
국가·광역지출금	국가·광역지출금	<ul style="list-style-type: none"> 국가에 대한 보조금의 교부신청 일부에 대해 직접 국가에 신청함 국가/광역지출금의 부담률의 변경을 발생시키는 것이 있다. 사무 이양으로 증수가 된다. 부담률의 변경으로 감수가 되기도 한다
지방교부세	지방교부세	<p>기준재정수요액</p> <ul style="list-style-type: none"> 도도부현으로부터의 이양사무에 따라 관계비목에서 경비를 등분(할 등)하여 산정한다. 기준재정수요액의 산정 시, 측정단위의 보정에 있어, 행정기능의 차이를 반영한 보정계수가 적용된다. 또 사무이양에 따른 도로연장의 측정단위수치가 증가한다
		<p>기준재정수입액</p> <ul style="list-style-type: none"> 지정도시만에 배분되는 양여세/교부금, 지정도시 이외의 시정촌과 배분기준이 다른 양여세/교부금에 대한 각각의 제도내용에 따라 산정한다
지방채의 취급	<ol style="list-style-type: none"> 기채의 1건 최저한도액 기채허가 예정액의 틀배분 기채등의 허가 	<ul style="list-style-type: none"> (지방자치법 시행령 제174조) 도도부현 수준에 사업구분별로 3000만엔이 된다. 도도부현의 전체적인 틀 속에서의 배분에서 지정도시의 단독 구조(틀)의 배분이 된다 기채, 기채방법, 이율 및 상환방법의 변경 등의 허가권자가 총무대신이 된다.
복권(당첨금 증표의 발매)	복권 판매수익금	<ul style="list-style-type: none"> 공공사업비의 재원에 충당하기 위해 총무대신의 허가를 받아 복권의 발매가 가능하다 (지방재정법 제32조, 당첨금 증표법 제4조, 제16조) 기본적으로 타 도도부현, 정령지정도시와 공동발행

출처 : 東葛広域行政連絡協議会政令指定都市問題研究会(2006:10-11)

3) 대도시 편입과정

(1) 정령지정도시로의 이행절차

- 정령지정도시가 되기 위해서는 광역(현) 및 정부(총무성)와의 협의를 통해 정령지정도시에 적합한 도시임을 인식시키는 동시에 이를 원활하게 시행할 수 있도록 준비해야 하며 또한 현과 시가 공동으로 총무대신에게 요청하여 정부의 각의 결정에 따라 '지정도시의 지정에 관한 정령' 개정이 이루어짐으로써 정령지정도시가 될 수 있음
- 지방자치법에서 중핵시와는 달리 지정도시의 이행 절차라는 방식으로 제시되어 있지 않음. 하지만 도도부현과 지정도시 간에 조정협의회를 설치하도록 하고 있음. 따라서 정령도시의 이행은 이에 근거하여 다음과 같은 순서를 따르고 있음. 상세한 내용은 후술하는 구체적인 사례를 통해 제시함
 - ① 시의회에서 정령지정도시 이행 의견서를 의결하고 현지사·현의회에 제출
 - ② 현의회에서 정령지정도시의 이행실현에 관한 의견서를 의결
 - ③ 현·시 공동으로 총무대신에게 요청서를 제출
 - ④ 정령 개정의 각의 결정, 공포

(2) 중핵시로의 이행절차

- 지방자치법 252조 24에 중핵시 지정절차가 규정되어 있음

제252조의24(중핵시 지정절차) ①총무대신은 제252조의22제1항의 중핵시 지정과 관련된 정령을 입안 하고자 할 때에는 관계 시의 신청을 토대로 이를 실시하여야 한다.

②전항의 규정에 따른 신청을 하고자 할 때에는 관계 시는 미리 해당 시 의회의 의결을 거쳐 도도부현의 동의를 얻지 않으면 안 된다.

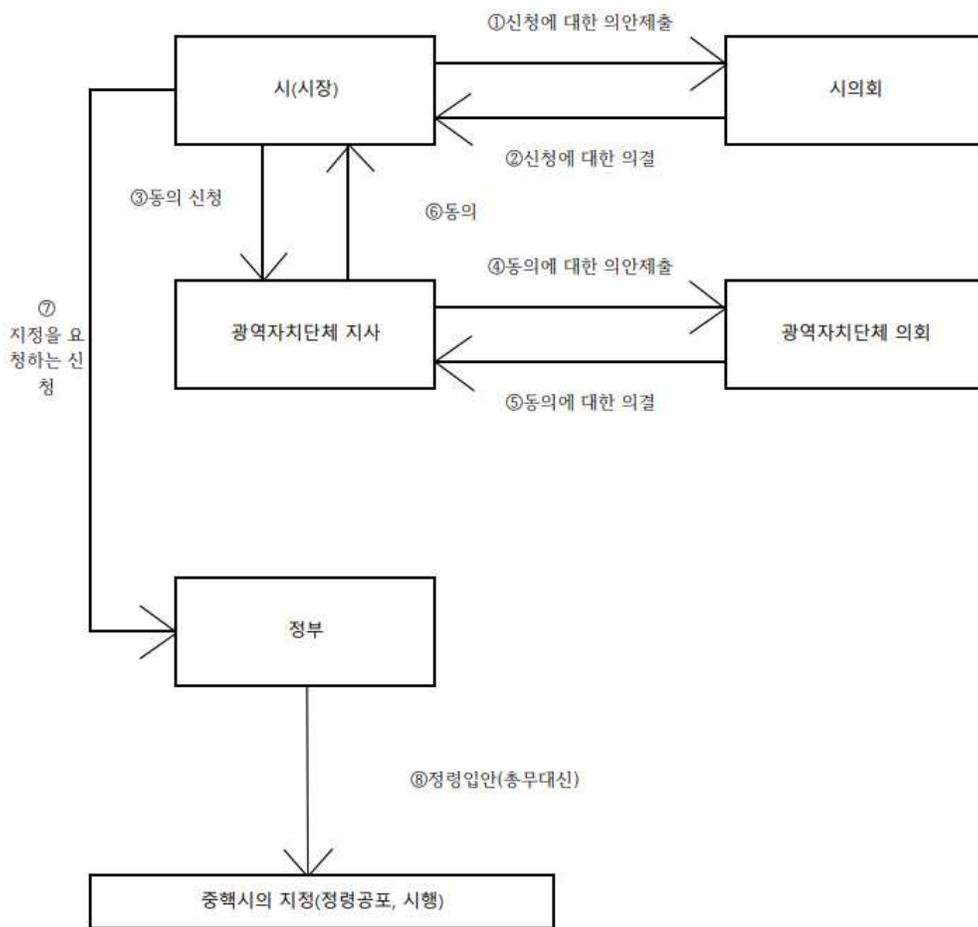
③전항의 동의는 해당 도도부현 의회의 의결을 거치지 않으면 안 된다.

- 그 절차는 아래 그림과 같음

- ① 시의 신청에 대해 시의회에 의안 제출
- ② 시의회는 신청에 대해 의결
- ③ 시는 도도부현 지사에게 동의를 요청
- ④ 도도부현 지사는 도도부현 의회에 동의에 대한 의안 제출

- ⑤ 도도부현 의회는 동의에 대한 의결
- ⑥ 도도부현 지사는 시에 동의
- ⑦ 시는 총무성에 지정을 요청하는 신청
- ⑧ 총무대신은 정령을 입안
- ⑨ 중핵시의 지정(정령의 공포 및 시행)

그림 5-1 | 중핵시 지정 절차



4) 정령지정시의 법령상 특례

(1) 자치법상 특례

□ 정령지정도시는 제12장의 제1절 '대도시에 관한 특례'에 규정되어 있음

- 주요 내용으로 1) 지정도시가 가지는 특례, 2) 관련 이외의 사항의 정령위임(시행령 위임), 3) 도도부현과 지정도시간의 조정협의회 설치와 권고 관련 등으로 구성되어 있음
 - 제252조의19(지정도시의 권능)
 - 제252조의20(區의 설치)
 - 제252조의20의2(종합구의 설치)
 - 제252조의21(정령에의 위임)
 - 제252조의21의2(지정도시 도도부현 조정회의)
 - 제252조의21의3(지정도시와 포괄도도부현 간의 협의와 관련된 권고)
 - 제252조의21의4(지정도시 도도부현권고 조정위원)
 - 제252조의21의5(정령에의 위임)
- 이외에 사무이양과 협의와 관련된 조정회의 및 권고가 있음

표 5-7 | 일본 지방자치법에서의 대도시 특례

제1절 대도시에 관한 특례

제252조의19(지정도시의 권능) ①정령에서 지정하는 인구 50만이상의 시(이하 "지정도시"라 함)는 다음에 열거하는 사무 중 도도부현이 법률 또는 이를 토대로 한 정령에서 정하는 바에 따라 처리하도록 된 사무의 전부 또는 일부는 정령에서 정하는 사무를, 정령에서 정하는 바에 따라 처리할 수 있다.

1. 아동복지에 관한 사무
2. 민생위원에 관한 사무
3. 신체장애자 복지에 관한 사무
4. 생활보호에 관한 사무
5. 행려병자 및 행려사망자의 취급에 관한 사무
- 5의2. 사회복지사업에 관한 사무
- 5의3. 지적 장애자 복지에 관한 사무
6. 모자가정 및 부자가정 그리고 과부(寡婦) 복지에 관한 사무
- 6의2 노인복지에 관한 사무
7. 모자보건에 관한 사무
- 7의2 개호보험에 관한 사무
8. 장애자의 자립지원에 관한 사무
- 8의2 생활곤궁자의 자립지원에 관한 사무
9. 식품위생에 관한 사무

9의2 의료에 관한 사무

10. 정신보건 및 정신장애자의 복지에 관한 사무
11. 결핵의 예방에 관한 사무
- 11의2. 난병환자에 대한 의료 등에 관한 사무
12. 토지구획정리사업에 관한 사무
13. 옥외광고물의 규제에 관한 사무

②지정도시가 그 사무를 처리함에 있어서 법률 또는 이를 토대로 한 정령에서 정하는 바에 따라 도도부현 지사 또는 도도부현 위원회의 허가, 인가, 승인, 그 외 이에 준하는 처분을 필요로 하거나 그 사무처리에 대하여 도도부현 지사 또는 도도부현 위원회의 개선, 정지, 제한, 금지, 그 외 이에 준하는 지시, 그 외 명령을 받는 것으로 되어있는 사항으로 정령에서 정한 사항에 대해서는 정령에서 정하는 바에 따라 이들의 허가, 인가 등의 처분을 필요로 하지 않거나, 이들의 지시, 그 외 명령에 관한 법령의 규정을 적용하지 않으며, 도도부현 지사 또는 도도부현 위원회의 허가, 인가 등의 처분이나 지시, 그 외 명령을 대신하여, 각 대신의 허가, 인가 등의 처분을 필요로 하는 것으로 하거나, 각 대신의 지시와 그 외 명령을 받는 것으로 한다.

제252조의20(區의 설치) ①지정도시는 시장의 권한에 속하는 사무를 분장하도록 하기 위해, 조례로 그 구역을 분할하여 區를 설치하고 區의 사무소 또는 필요하다고 인정될 때에는 구사무소의 출장소를 설치하도록 한다.

②구 사무소 또는 그 출장소의 위치, 명칭 및 관할구역, 구의 사무소가 분장하는 사무는 조례로 정하지 않으면 안 된다.

③구에 그 사무소의 장으로 구장(區長)을 둔다.

④구장 또는 구의 사무소의 출장소의 장은 해당 보통지방공공단체의 장의 보조기관인 직원으로 충당한다.

⑤구에 선거관리위원회를 둔다.

⑥제4조제2항의 규정은 제2항의 구 사무소 또는 그 출장소의 위치와 관할구역에, 제175조제2항의 규정은 구장 또는 제4하오이 구의 사무소의 출장소의 장에, 제2편제7장제3절 중 시의 선거관리위원회에 관한 규정은 전항의 선거관리위원회에 대하여 이를 준용한다.

⑦지정도시는 필요하다고 인정될 때 조례로 구별로 구역지역협의회를 둘 수 있다. 이 경우에 그 구역 내에 지역자치구가 설치된 구에는 구역지역협의회를 설치하지 않을 수 있다.

⑧제202조의5제2항에서 제5항까지, 제202조의6에서 제202조의9까지의 규정은 구지역협의회에 준용한다.

⑨지정도시는 지역자치구를 설치할 때는 그 구역은 구의 구역을 나누어 정하지 않으면 안된다.

⑩제7항의 규정을 토대로, 구에 구지역협의회를 두는 지정도시는 제202조의4제1항의 규정에도 불구하고 그 일부 구의 구역에 지역자치구를 설치할 수 있다.

⑪전 각 항에서 정하는 사항 이외에, 지정도시의 구에 관해 필요한 사항은 정령으로 정한다.

제252조의20의2(종합구의 설치) ①지정도시는 그 행정의 원활한 운영을 확보하기 위하여 필요가 있다고 인정될 때, 전조제1항의 규정에도 불구하고, 시장의 권한에 속하는 사무 중 특정 구의 구역 내에 관한 것을

제8항의 규정에 따라 종합구장에 집행시키기 위해, 조례로 해당구를 대신하여 종합구를 설치하여, 종합구의 사무소 또는 필요가 있다고 인정될 때는 그 출장소를 둘 수 있다.

- ②종합구의 사무소 또는 그 출장소의 위치, 명칭 및 소관구역, 종합구의 사무소가 분장하는 사무는 조례로 이를 정하지 않으면 안된다.
- ③종합구에 그 사무소의 장으로서 종합구장을 둔다.
- ④종합구장은 시장이 의회의 동의를 얻어 이를 선임한다.
- ⑤종합구장의 임기는 4년으로 한다. 단 시장은 임기 중에도 이를 해직할 수 있다.
- ⑥ 종합구 사무소의 직원 중, 종합구장이 미리 지정한 자는 종합구장에 사고가 있거나 부재할 때, 그 직무를 대리한다.
- ⑦제141조, 제142조, 제159조, 제164조, 제165조제2항, 제166조제1항 및 제3항, 제175조제2항의 규정은 종합구장에 대하여 준용한다.
- ⑧종합구장은 종합구의 구역에 관계된 정책 및 기획을 담당하는 것 이외에, 법률이나 이를 토대로 한 정령 또는 조례에 따라 종합구장이 집행하게 되는 사무 및 시장의 권한에 속하는 사무 중 주로 종합구의 구역 내에 관한 것으로 다음에 열거하는 것을 집행하고, 이들 사무의 집행에 대하여 해당 지정도시를 대표한다. 단 법률 또는 이를 토대로 한 정령에 특별한 규정이 있는 경우는 그러하지 아니하다.
 1. 종합구의 구역에 주소를 지닌 자의 의견을 반영시키고 종합구 구역의 마을만들기를 추진하는 사무(법률이나 이를 토대로 한 정령 또는 조례에 따라 시장이 집행한다고 되어있는 사무는 제외함)
 2. 종합구 구역에 주소를 가진 자 상호간의 교류를 촉진하기 위한 사무(법률이나 이를 토대로 한 정령 또는 조례에 따라 시장이 집행한다고 되어있는 사무를 제외함)
 3. 사회복지 및 보건위생에 관한 사무 중 종합구 구역에 주소를 가진 자에 대하여 직접 제공되는 행정직에 관한 사무(법률이나 이를 토대로 한 정령 또는 조례에 따라 시장이 집행하도록 되어있는 사무는 제외함)
 4. 앞 3호에서 열거하는 이외의, 주로 종합구 구역 내에 관한 사무로 조례로 정한 것
- ⑨종합구장은 종합구 사무소나 출장소의 직원(정령에서 정한 것은 제외함)을 임명한다. 단 지정도시의 규칙으로 정한 주요한 직원을 임명하는 경우에는 미리 시장의 동의를 얻지 않으면 안된다.
- ⑩종합구장은 세입세출예산 중 종합구장이 집행하는 사무와 관련된 부분에 관하여 필요가 있다고 인정될 때는 시장에게 의견을 제시할 수 있다.
- ⑪종합구에 선거관리위원회를 둔다.
- ⑫제4조제2항의 규정은 제2항의 종합구 사무소나 그 출장소의 위치 및 소관구역에 관하여 제175조제2항의 규정은 종합구 사무소의 출장소 장에 대하여, 제2편제7장제3절 시의 선거관리위원회에 관한 규정은 전항의 선거관리위원회에 관하여 준용한다.
- ⑬전조 제7항에서 제10항까지의 규정은 종합구에 관하여 준용한다.
- ⑭전 각항에 규정하는 것 이외에, 지정도시 종합구에 관해 필요한 사항은 정령으로 이를 정한다.

제252조의21(정령에의 위임) 법률 또는 이를 토대로 한 정령에서 정한 사항 이외에, 제252조의19제1항의 규정에 따른 지정도시의 지정이 있던 경우에서 필요한 사항은 정령에서 이를 정한다.

제252조의21의2(지정도시 도도부현 조정회의) ①지정도시 및 해당 지정도시를 포괄하는 도도부현(이하, 이조에서 제252조의21의4까지 '포괄도도부현'이라 함)은 지정도시 및 포괄도도부현의 사무 처리에 대한 필요한

협의를 실시하기 위해 지정도시 도도부현 조정회의를 설치한다.

②지정도시도도부현조정회의는 다음에 열거하는 자로 구성된다.

1. 지정도시의 시장
2. 포괄도도부현의 지사

③지정도시의 시장 및 포괄도도부현의 지사는 필요하다고 인정될 때에 협의하여 지정도시 도도부현 조정회의에 다음에 열거하는 자를 구성원으로 추가할 수 있다.

1. 지정도시의 시장이외의 지정도시의 집행기관이 해당 집행기관의 위원장(교육위원회는 교육장), 위원, 해당 집행기관의 사무를 보조하는 직원 또는 해당 집행기관의 관리에 속하는 기관의 직원 중에서 선임한 자
2. 지정도시의 시장이 그 보조기관인 직원 중에서 선임한자
3. 지정도시의 의회가 해당 지정도시 의회의 의원 중에서 선거로 선출된 자
4. 포괄도도부현의 지사 이외의 포괄도도부현의 집행기관이 해당집행기관의 위원장(교육위원회는 교육장), 위원, 해당 집행기관의 사무를 보조하는 직원, 해당 집행기관의 관리에 속하는 기관의 직원 중에서 선임된 자
5. 포괄도도부현의 지사가 그 보조기관인 직원 중에서 선임된 자
6. 포괄도도부현의 의회가 해당 포괄도도부현 의회의 의원 중에서 선거로 선출된 자
7. 학식경험을 가진 자

④지정도시의 시장 또는 포괄도도부현의 지사는 지정도시의 시장 또는 포괄도도부현의 지사 이외의 집행기관의 권한에 속하는 사무의 처리에 대하여, 지정도시 도도부현 조정회의에서 협의를 실시한 경우에 지정도시 도도부현 조정회의에 해당 집행기관이 해당 집행기관의 위원장(교육위원회는 교육장), 위원, 해당 집행기관의 사무를 보조하는 직원, 해당집행기관의 관리에 속하는 기관 직원 중에서 선임한 자를 구성원으로 추가하도록 한다.

⑤지정도시의 시장 또는 포괄도도부현의 지사는 제2조제6항이나 제14항의 규정 취지를 달성하기 위해 필요하다고 인정될 때는, 지정도시의 시장은 포괄도도부현의 사무에 관하여 해당 포괄도도부현의 지사에게, 포괄도도부현의 지사는 지정도시의 사무에 관하여 해당지정도시의 시장에게, 지정도시 도도부현 조정회의에서 협의를 실시할 것을 요구할 수 있다.

⑥전항의 규정에 따라 요청을 받은 지정도시의 시장 또는 도도부현의 지사는 해당 요청에 관련한 협의에 응하지 않으면 안된다.

⑦각항에 규정된 것 이외에, 지정도시 도도부현 조정회의에 관해 필요한 사항은 지정도시 도도부현 조정회의가 정한다.

제252조의21의3(지정도시와 포괄도도부현 간의 협의와 관련된 권고) ①지정도시의 시장 또는 포괄도도부현의 지사

는 전조제5항의 규정에 따른 요청과 관련된 협의를 조정하기 위해 필요가 있다고 인정될 때는 총무대신에 대하여 문서로 해당 지정도시 및 포괄도도부현의 사무추리에 관하여 해당협의를 조정하기 위해 필요한 권고를 하도록 요청할 수 있다.

②지정도시의 시장 또는 포괄도도부현의 지사는 전항의 규정에 따른 권고의 요청(이하, 이 조 및 다음조에서 '권고의 요청'이라 함)을 하려고 할 때는, 미리 해당 지정도시 또는 포괄 도도부현 의회의 의결을 거치지 않으면 안된다.

③지정도시의 시장 또는 포괄도도부현의 지사는 권고의 요청을 하려고 할 때는 지정도시 시장은 포괄 도도부현의 지사, 포괄 도도부현의 지사는 지정도시의 시장에 대해, 그 취지를 미리 통지하지 않으면 안된다.

-
- ④권고의 요청을 한 지정도시의 시장 또는 포괄 도도부현의 지사는 총무대신의 동의를 얻어, 해당 권고의 요청을 취하할 수 있다.
 - ⑤총무대신은 권고의 요청이 있던 경우에는 이를 국가의 관계행정기관의 장에 통지하면서 다음조 제2항에 따라 지정도시 도도부현 권고 조정위원을 임명하고 해당 권고의 요청에 관계된 총무대신의 권고에 대한 의견을 요청하지 않으면 안된다.
 - ⑥전항의 규정에 따라 통지를 받은 국가의 관계행정기관의 장은 총무대신에게 문서로 해당 권고의 요청에 대한 의견을 신청할 수 있다.
 - ⑦총무대신은 전항의 의견의 신청이 있을 때에는 해당 의견을 지정도시 도도부현 권고조정위원에 통지하도록 한다.
 - ⑧총무대신은 지정도시 도도부현 권고조정위원으로부터 의견이 제시되었을 때는 지체없이 지정도시의 시장 및 포괄 도도부현의 지사에게 제2조제6항 또는 제14항의 취지를 달성하기 위해 필요한 권고를 하면서, 해당권고의 내용을 국가의 관계행정기관의 장에게 통지하고 이를 공표하지 않으면 안된다.

제252조의21의4(지정도시 도도부현권고 조정위원) ①지정도시 도도부현 권고조정위원은 전조 제5항의 규정에 따라 총무대신으로부터의 의견요청에 응하여 총무대신에게 권고의 요청이 있던 사항에 관하여 의견을 제시한다.

- ②지정도시 도도부현 권고조정위원은 3인으로 하고 사안별로 탁월한 식견을 지닌 자 중에서 총무대신이 각각 임명한다.
- ③지정도시 도도부현 권고 조정위원은 비상근으로 한다.
- ④지정도시 도도부현 권고조정위원은 권고의 요청을 한 지정도시의 시장이나 포괄도도부현의 지사가 전조 제4항의 규정에 따라 권고의 요청을 취하했을 때 또는 동조 제5항의 규정에 따라 총무대신으로부터의 의견 요청에 응하여 총무대신에게 권고의 요청이 있던 사항에 관한 의견을 제시했을 때 그 직을 상실한다.
- ⑤총무대신은 지정도시 도도부현 권고조정위원이 해당 사건에 직접 이해관계를 가지게 되었을 때는 해당 지정도시 도도부현 권고조정위원을 파면하지 않으면 안된다.
- ⑥제250조의9제2항, 제8항, 제9항(제2호를 제외함), 제10항부터 제14항까지의 규정은 지정도시 도도부현 권고조정위원에 준용한다. 이 경우에, 동조 제2항 중 '3인 이상'은 '2인이상'으로, 동조 제9항 중 '총무대신은 양 국회의 동의를 얻어'는 '총무대신은'으로, '3인이상'은 '2인이상'으로, '2인'은 '1인'으로, 동조제10항 중 '2인'은 '1인'으로, 동조제11항 중 '양 국회의 동의를 얻어, 그 위원을'은 '그 지정도시 도도부현권고조정위원을'로, 동조 제12항 중 '제4항후단 및 제8항부터 전항까지'는 '제8항, 제9항(제2호를 제외함), 제10항 및 전항, 제252조의21의4제5항'으로 바꾸어 적용하도록 한다.

제252조의21의5(정령에의 위임) 앞 2조에 규정하는 이외에, 제252의21의3제1항에 규정하는 총무대신의 권고에 필요한 사항은 정령으로 정한다.

(2) 자치법 시행령상 특례

□ 지방자치법 시행령은 제7장에서 대도시 등에 관한 특례 제1절에 대도시에 관한 특례가 규정되어 있음

- 제174조의26 아동복지에 관한 사무
- 제174조의27 민생위원에 관한 사무
- 제174조의28 신체장애자의 복지에 관한 사무
- 제174조의29 생활보호에 관한 사무
- 제174조의30 행려병자 및 행령사망인의 취급에 관한 사무
- 제174조의30의2 사회복지사업에 관한 사무
- 제174조의31 모자가정 및 부자가정, 과부의 복지에 관한 사무
- 제174조의31의2 노인복지에 관한 사무
- 제174조의31의3 모자보건에 관한 사무
- 제174조의31의4 개호보험에 관한 사무
- 제174조의32 장애자의 자립지원에 관한 사무
- 제174조의33 생활곤궁자의 자립지원에 관한 사무
- 제174조의34 식품위생에 관한 사무
- 제174조의35 의료에 관한 사무
- 제174조의36 정신보건 및 정신장애자 복지에 관한 사무
- 제174조의37 결핵 예방에 관한 사무
- 제174조의38 난병 환자에 대한 의료등에 관한 사무
- 제174조의39 토지구획정리사업에 관한 사무
- 제174조의40 옥외광고물의 규제에 관한 사무
- 제174조의41 관여의 특례
- 제174조의42 구회계관리자
- 제174조의44 구출납원과 그 외 구회계직원
- 제174조의48 시의 선거관리위원회에 관한 규정의 준용
- 제174조의48의2 종합구(綜合區)장의 사무 인계

- 제174조의48의3 종합구장이 임면하는 직원으로부터 제외되는 자
- 제174조의48의4 종합구가 새롭게 설치되는 경우의 종합구장의 직무 특례
- 제174조의48의5 종합구 회계관리자
- 제174조의48의6 종합구 출납원과 그 외 종합구 회계직원
- 제174조의48의7 종합구의 선거관리위원회
- 제174조의48의8 지정도시와 포괄도도부현 간의 협의에 관련된 권고
- 제174조의49 총무성령에의 위임

5) 사례 : 구마모토시

(1) 시 개황

- 구마모토시는 2012년 4월부터 전국에서 20번째 규슈에서는 3번째로 정령지정도시로 승격
- 규슈의 중앙 권역에서 정치·행정, 교통 등의 중심적인 역할을 하고 있음
 - 인구 규모는 2020년 현재 74만 여 명이며 규슈 내 후쿠오카시에 이어 제2위이며 전국적으로도 17위임
 - 세로축으로 JR가고시마 본선, 규슈 종관 자동차도, 국도 3호, 가로축으로 JR큐슈 도요히 본선, 국도 57호가 교차하는 규슈의 교통 요충지임

(2) 정령지정시 이행을 위한 과정(선정과정)

□ 비전선포

- '구마모토 도시권 비전' 책정 : 2006년 1월 구마모토 도시권을 구성하는 15개의 시정촌이 함께 구마모토 도시권이 지향해야 할 미래의 목표에 대해 논의하고, '구마모토 도시권 및 정령지정도시에 대한 연구회'를 설치
- '구마모토의 꿈 4년 전략' 책정 : 2008년 12월부터 2011년까지 현정의 기본방침과 구마모토의 꿈을 실현하기 위한 전개 방향(4개 분야 12전략)을 나타낸 '구마모토의 꿈 4년 전략'을 책정
- '정령지정도시 비전' 책정 : 2010년 10월 정령지정도시 이행 후 지향해야 할 도시상과 마을만들기의 방향성을 제시하는 '정령지정도시 비전' 책정

□ 시정촌 합병

- 합병특례구법(合併特例旧法)에서 구마모토현 내 시정촌의 합병 도모했지만, 2006년 3월말 시점에서 32개의 시정촌에서 16정촌이 인구 1만 미만의 소규모인 이유로 합병에 실패함
- 2006년 5월 '구마모토현 시정촌 합병 추진 구상'을 책정하고 현내 시정촌의 행정 체제의 정비와 자주적·주체적인 시정촌 합병을 추진하기 시작함
- 1차 구상에서 구체적인 조합에 대해서는 시정촌의 의견 등을 근거로 단계적인 검토를 실시하는 것으로, 바람직한 조합 및 검토의 방향성을 보이고, 향후 각 지역의 합병 의지를 키우면서 검토를 진행시키기로 함
- 2007년 6월 제2차 구상으로 구마모토시와 도미아이마치(富合町), 2009년 3월 2차 구상 개정판으로 구마모토시와 조우난마치(城南町) 및 구마모토시와 우에키마치(植木町) 합병 구상에 대해서 논의하고 합병을 위한 노력을 지원함
- 합병 추진의 결과 2008년 10월 6일 구마모토시와 도미아이마치, 2010년 3월 23일 구마모토시와 우에키마치 및 조우난마치와의 합병되었고, 구마모토시의 정령지정도시 이행의 기반이 되었음

- 행정구역 편성, 구명칭 결정은 구마모토시장의 자문 기관인 '구마모토시 행정구역 등의 심의회(이하, 심의회)'에서의 답신(2009년 2월 4일)에 근거하여 2010년 5월 31일 최종 방침이 결정됨
- 구명칭에 대해서는 2011년 1월 17일 심의회에서 시민에 대해 실시한 구명 의향 조사 등의 의견을 반영하여 2011년 2월 4일 구명칭(키타구, 추오구, 미나미구, 히가시구, 니시구)이 시의회에서 정식으로 결정됨

- 2008년 7월~11월 '구마모토현 시정촌 합병 지원계획(2006년 9월)'에 근거하여 구마모토시와 연계한 합병·정령지정도시에 대한 세미나(3회, 약 2,150여 명 참가)를 개최

- 구체적인 합병을 위한 어드바이저 파견, 출장 강좌의 실시 등을 통해 합병을 향한 노력을 지원하고 정령지정도시에 관한 정보 제공

□ 이후 이행과정

- 2010년 10월 정령지정도시 비전 책정
- 2010년 11월 30일 구마모토 시의회에서 '구마모토시의 정령지정도시 실현에 관한 의견서' 의결
- 2011년 3월 15일 도주제 문제 등 조사 특별위원회에서 구마모토 시의회에서 제출한 '구마모토시의 정령지정도시에 관한 의견서'의 본회의 심의 결과 만장일치로 가결

- 2011년 8월 29일 구마모토현지사, 구마모토현의회의장, 구마모토시장, 구마모토시의회의장, 그 외 관계자와 함께 총무대신을 방문하여 정령지정도시로의 전환 실현에 대한 직접적인 요구 실시
- 2011년 10월 18일 정령지정도시로 이행을 각의 결정
- 2011년 10월 21일 정령지정도시 개정 시행령 공포
- 2012년 3월 6일 구마모토시의 정령지정도시 이행에 수반하는 관계 조례를 정비·개정
- 2012년 1월 구마모토시의 정령지정도시 이행에 관한 홍보(라디오, 현청 홈페이지 등)
- 2012년 2월 10일 시청본사에 정령지정도시·사가미하라 정보 코너를 설치
- 2012년 4월 1일 정령지정도시 이행

(3) 사무권한 이양을 위한 현시연락회의 개최

- 구마모토현과 구마모토시는 2009년 10월 정령지정도시 이행에 따른 현에서 구마모토시의 사무권한 이양에 대한 검토를 위한 '정령지정도시 이행 현시 연락회의(이하, 현시 연락회의)'를 설치하여, 지역의 특색을 살린 주체적인 마을만들기와 주민 생활에 밀착된 사무 등 많은 권한을 구마모토시에 이양할 수 있도록 현과 시 사이에 협의를 총 2회 실시하였고, 2011년 10월 26일 현에서 구마모토시로 사무권한 이양에 관한 기본협정서를 체결하였음
- 제1회 현시연락회의 개최(현시 연락회의 설치 등)
 - 2009년 10월 27일 제1회 현시연락회의에서는 '정령지정도시 이행 현시 연락회의 설치규약(안)', 사무권한이양 스케줄, 사무권한이양의 협의 대상이 되는 사무 수, 사무권한이양의 협의 대상이 되는 중요한 사무에 대한 내용을 검토함

표 5-8 | 사무권한이양의 협의 대상 사무 수

구분	법령 필수	법령 임의	요강·통지 등	사무처리특례조례 등	분과별 합계
총무	16	2	8	16	42
지역진흥	7	0	5	0	12
건강복지	20	3	50	9	82
환경생활	3	1	1	6	11
상공관광노동	2	4	3	3	12
농림수산	1	0	0	9	10
토목	54	16	22	29	121
교육	17	1	22	10	50
이양구분의 합계	120	27	111	82	340
항목 수(현단계에서의 전망)					1,000~1,500

※ 사무수는 현시점에서의 조사에 근거하는 것임

※ 항목 수에 대해서는 향후 현과 시의 협의 과정에서 근거 법령 조항 등을 면밀히 조사하여 정리함

※ 현 단독 조성사업에 대해서는 향후 협의를 바탕으로 별도로 정리함

※ 아동상담소 관련 사무권한 이양에 대해서는 현·시 간에 별도 협의가 진행되고 있음

□ 제2회 현시연락회의 개최(현시 기본협정서 체결 등)

- 2010년 10월 22일 제2회 현시연락회의에서는 사무권한이양의 현시 협의 결과에 대해서, 현시 기초협정서(안), 향후 스케줄(안)에 대해서 등의 내용을 검토함

표 5-9 | 사무권한이양의 현시 협의 결과(사무수)

구분	법령 필수	법령 임의	요강·통지 등	사무처리특례조례 등	분과별 합계
총무	17	2(1)	8	16(11)	43(12)
지역진흥	3	0	5	0	8
건강복지	19	3	48(4)	9(2)	79(6)
환경생활	3	0	1	6	10
상공관광노동	2	1	3	3(2)	9(2)
농림수산	1	0	0	9(5)	10(5)
토목	55	16	22(1)	27(13)	120(14)
교육	22	2	30	10(1)	64(1)
합계	122	24(1)	117(5)	80(34)	343(40)

※ 괄호안은 현시 협의 결과 이양불가로 판명된 사무이며, 이는 계속해서 구마모토현이 실시하는 사무를 의미함

- 사무권한이양을 판단한 사무는 총 343개의 사무이며, 여기에서 40개의 사무는 구마모토현이 계속 실시하게 되었고, 총 303개의 사무, 1,482개 항목이 사무이양 하기로 협의함

표 5-10 | 사무권한이양의 현시 협의 결과(항목수)

구분	법령 필수	법령 임의	요강·통지 등	사무처리특례조례 등	분과별 합계
총무	54	18	8	57	137
지역진흥	45	14	6	0	65
건강복지	92	13	51	83	239
환경생활	17	7	1	13	38
상공관광노동	33	28	3	12	76
농림수산	3	0	0	19	22
토목	473	263	21	84	841
교육	22	3	30	9	64
합계	739	346	120	277	1,482

※ 아동상담소 관련 사무 권한에 대해 구마모토시는 2010년도부터 실시하고 있기 때문에 항목 수에 포함하지 않음

(4) 협정서의 세부내용

□ 법령 등에 의거한 이양 사무

- 법령 필수 사무 권한 : 법령에 의거 이양되는 사무권한은 122개 사무, 739개 항목으로 함
- 법령 임의 사무 권한 : 법령에 의거해 정령지정도시가 실시할 수 있다고 되어 있는 사무 권한으로, 현과 시의 협의에 의해서 현에서 시로 이양되는 사무권한이며 23개 사무, 346개 항목으로 함
- 국가의 요강·통지 등에 근거한 사무 권한 : 국가의 요강·통지 등에 의거해 현에서 시로 이양하는 사무 권한으로 112개 사무, 120개 항목으로 함

□ 사무처리의 특례에 관한 조례(광역조례) 의거한 이양 사무

- 사무처리의 특례에 관한 조례 등에 의거한 사무권한 : 현이 「지방자치법」 제252조 17의 2 규정에 따른 사무처리의 특례에 관한 조례 등에 기초하여 현과 시의 협의에 의해 정령지정 도시 이행시, 시에 이양하는 사무권한은 46개 사무 277개 항목으로 함

표 5-11 | 사무처리의 특례에 관한 조례 등에 의거한 사무권한

구분	법령 필수	법령 임의	요강·통지 등	사무처리 특례조례 등	합계
이양사무수	122	23	112	46	303
이양항목수	739	346	120	277	1,482

※이양항목수는 이양사무를 법령 등의 근거별로 세분한 수.

(5) 합의내용의 예시

□ 사무처리 법령 필수 사무 예시 : 대항목 : 민생행정에 관한 사무 중항목 : 사회복지에 관한 사무

표 5-12 | 사회복지에 관한 사무 이양 예시

번호	사무 구분	사무내용	근거 법령 등	근거 조항 등
1	법령 필수	지구사회복지협의회의 관할청으로서의 감독, 지도 등	사회복지법	법조30조제1항제1호, 제31조, 제32조, 제43조, 제46조, 제49조, 제56조, 제57조, 제 59조, 제109조제2항

□ 법령 임의 사무 예시 : 중항목: 신체장애자의 복지에 관한 사무

표 5-13 | 법령 임의 사무 예시

번호	사무 구분	사무내용	근거 법령 등	근거 조항 등
1	법령 임의	신체장애인 갱생상담소 설치	신체장애자 복지법 신체장애자복지법 시행령 장애인 자립 지원법 지방자치법 시행령	신법 제10조제1항제2호, 제10조제3항, 제11조제1항~제3항, 제43조의2 장시행령 제34조 제1항 장자법 제22조 제2항, 제3항, 제26조 제1항, 제74조, 제76조제3항 자치령 제174조의28제2항
2	법령 임의	장애인갱생상담소에 장애인복지사 설치	신체장애자 복지법 신체장애자복지법 시행령 지방자치법 시행령	신법 제11조의2제1항, 제11조의2제3항 제2호, 제43조의2 장시행령 제34조 제1항 자치령 제174조의28제3항
3	법령 임의	판정서의 교부	신체장애자 복지법 신체장애자복지법 시행령 지방자치법 시행령	신법제11조제4항, 제43조의2 장시행령제2조, 제34조제1항 자치령제174조의28제2항
4	법령 임의	신체장애인에 대한 맹도견·돌봄견·청도견 대여 또는 광역자치단체 이외의 자에 대한 대여 위탁	신체장애자 복지법 신체장애자복지법 시행령 지방자치법 시행령	신법제20조, 제26조, 제43조의2 장시행령제2조, 제34조제1항 자치령제174조의28제1항

□ 요강 등에 관한 사무 : 대항목: 요강 등에 관한 사무 중항목: 국가의 요강·통지 등에 근거한 사무

표 5-14 | 요강 등에 관한 사무 예시

번호	사무 구분	사무내용	예시
1	요강 등	지방공기업 결산상황조사 관계사무	지방공기업 결산상황 조사에 대하여
2	요강 등	총무성 지방재정 상황조사·공공시설 상황조사 등 관계사무	지방재정상황조사표 작성요령 지방재정결산정보관리시스템 개요설명서
3	요강 등	지방공무원 급여 실태조사(인사·급여조사 관계사무)	지방공무원 급여 실태조사 등의 실시에 대하여 지방공무원 급여 실태조사 요강

□ 사무처리 특례에 관한 조례 등에 근거한 이양사무

- 대항목: 사무처리 특례에 관한 조례 등에 근거한 이양사무
- 중항목: 화약류단속법에 관한 사무

표 5-15 | 사무처리 특례에 관한 조례 등에 근거한 이양사무

번호	사무 구분	사무내용	근거 법령 등	근거 조항 등
1	특례조례 등	저장에 관한 명령(시행 규칙 제15조제1항의 표 규정에 따른 안전한 장소 지시에 관한 것에 한함)	화약류단속법	법제11조제3항
2	특례조례 등	화약류의 양도, 양도 허가	화약류단속법	법제17조제1항
3	특례조례 등	화약류의 양도, 양도 허가 취소	화약류단속법	법제17조제3항

6) 일본 사례의 시사점

□ 지정도시 제도의 출발: 광역과 기초 간의 치열한 대립의 소산

○ 특례시(광역-기초 분리)에서 지정도시(광역 내 대도시)제도로의 변형

- 1947년 공포된 일본 지방자치법에서는 ‘특별시’의 사항이 존재함. 특별시에는 요코하마, 오사카, 교토, 고베, 나고야가 대상으로 포함되었는데, 5대 도시와 소속 광역자치단체가 분리되는 내용이었기 때문에 대립이 발생
- 5대 도시들은 대도시의 행정이 중소도시와 성격이 다르고 특별시로서 독립되지 않으면 광역과 중복행정, 이중감독의 문제가 노정되어 행정의 비효율성에 심각해진다고 주장함

- 반면 광역단체장들은 특별시의 도입으로 광역자치단체는 약화되고 행정운영에도 지장이 초래될 것임. 행정사무를 재배분하는 과정에서 중복행정과 이중 감독은 충분히 해소될 수 있다고 반론함
- 찬성과 반대가 격렬해지면서 특별시의 도입은 어렵게 되었고, 기초자치단체이면서도 광역에 준하는 대우를 받도록 하는 ‘정령지정도시’ 제도로 변형됨

□ 정령지정도시 요건의 다양화: 도시 기능론의 등장

- 인구요건의 완화 : 1980년 히로시마시가 지정도시가 되었는데 당시 인구는 90만 명이었으나 ‘도시규모중시론’으로 도시의 규모와 면적 등을 중시하는 것임. 인구가 가장 중요한 판단 요소로 보는 측과 ‘도시기능중시론’으로 도시의 질과 내용을 종합적으로 판단하는 것임. 경제 기능, 행정 기능, 지방언론의 보도기관, 출판/인쇄/고등 교육기관, 각 지역문화/사회 기능시설 등이 어느 정도 집적해 있는가를 살펴보아야 한다는 측이 상충됨
- 히로시마는 추고쿠 지방에서 유사한 인구수준의 타 도시보다 중심적인 역할을 수행. 지정도시로 결정되는 논리적 기반으로서 ‘도시기능중시론’이 중시됨

□ 분권개혁과 기초자치단체의 기반 강화 : 정부의 유도 정책

- 기초자치단체의 기반 확립을 위한 평성의 대합병
 - 일본 정부는 1995년부터 5년간의 논의 끝에 지방자치법 대개정 등 ‘제1차 분권개혁’을 마무리한 뒤에, 1999년부터 후속 조치로서 기초자치단체의 규모를 확대하는 시정촌 합병을 추진함. 이는 ‘평성의 대합병’으로 1999년 3,232개였던 기초자치단체가 2010년 1,730개로 대폭 감소함
- 합병 유도 조치로서의 행·재정 특례와 적극 지원
 - 초기에는 합병특례채의 창설 등으로 기간 한정행 행정/재정적 특례조치를 취하였고(99-05년), 이후 정부와 광역이 적극적으로 개입(05-10년)함
 - 특례조치는 크게 2가지로, 이를 통해 지정도시들이 탄생함. 2001년의 ‘시정촌합병지원플랜’을 활용하여 시즈오카(2005년), 사카이(2006년), 니가타(2007년), 하마마츠(2007년)가 지정도시로 이행했음
 - 2005년의 新시정촌합병지원플랜이 시행되면서 오카야마(2009년), 사가미하라(2010년), 구마모토(2012년)가 지정도시로 변신

표 5-16 | 시정촌 합병의 장점과 단점(총무성)

시정촌 합병에 의한 효과	문제점과 과제
①전문직원의 배치 등 충실한 주민서비스의 제공체제의 강화 ②저출산, 고령화에의 대응 ③광역적인 마을만들기 ④적정한 직원의 배치와 공공시설의 통폐합 등의 행정정 효율화	①주변부의 구 시정촌의 활력 상실 ②주민의 의견 반영이 어려워짐 ③주민서비스의 저하 ④구 시정촌 지역의 전통, 문화, 역사적 지명들의 상실

표 5-17 | 일본의 헤이세이 합병 특례(총무성)

- 일본의 합병특례채의 발행으로 재정지원
- 시정촌 합병 특례 등에 관한 법률 제16조 지방세에 관한 특례, 동법 제17조 지방교부세액 산정의 특례, 동법 제18조 지방채에 대한 배려, 동법 제19조 재해복구사업비의 국고부담 등의 특례 등 재정상의 특례가 있음.
- 헤이세이합병의 재정 이점은 특히 구합병특례법보다 다음 2가지 장점이 큼
- 1) 보통교부세의 산정에 있어 합병년도 및 그에 이은 10~15년간은 합병이 없었던 것으로 가정하는 '합병 산정 교체'의 적용과
- 2) 합병년도 및 그에 이은 10년간(동일본 대지진 피해 시정촌은 15년간)에 시정촌 건설 계획에 근거한 사업 경비에 대해 발행할 수 있고, 원리 상환금의 70%를 국가가 보통교부세로 부담하는 '합병 특례채'의 발행이 가능해진 것임
- <표> 시정촌 합병에 관한 법률별 재정혜택(1999~2019년도)
- (출처) 총무성 '헤이세이의 합병에 대하여', 나가노현 '구합병특례법과 합병신법과의 비교(재정 지원 조치)', 토오야마 토 종합연구소 작성

법률	구합병특례법 (旧·合併特例法,市町村の合併の特例に関する法律)	신합병특례법 (新·合併特例法,市町村の合併の特例等に関する法)	신 합병특례법의 개정 (新·合併特例法の改正法)(「市町村の合併の特例に関する法律」)
적용기간	<ul style="list-style-type: none"> • 1995~2004년(2005년도 경과조치) • 개정 합병특례법이 시행 • 2000년 4월~: 지방분권일관법(합병특례법 개정 포함) 시행(합병산정-合併算定替-의 기간연장(15년까지), 합병특례채(合併特例債, 지방채)의 신설 	<ul style="list-style-type: none"> • 2005년 4월~2010년 3월 	<ul style="list-style-type: none"> • 2010년4월~
제정 목적	<ul style="list-style-type: none"> • 자주적인 시정촌 합병을 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 자주적인 시정촌 합병 추진을 통한 시정촌 규모의 적정화 	<ul style="list-style-type: none"> • 자주적인 시정촌 합병의 원활화
일반시의 인구 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 완화(5만명→3만명) 	<ul style="list-style-type: none"> • 완화(5만명→3만명) 	<ul style="list-style-type: none"> • 5만명
국가의 관여	<ul style="list-style-type: none"> • 도도부현 및 시정촌에 대한 필요한 조언, 정보 제공 등 • 합병협의회의 설치 권고 • 내각에 시정촌 합병지원본부 설치하고, 시정촌 합병 지원 플랜 책정 	<ul style="list-style-type: none"> • 시정촌합병 추진을 위한 기본 지침의 책정 	
도도부현의 관여		<ul style="list-style-type: none"> • 기본지침에 의거하여 시정촌 합병 추진에 관한 구상 작성 	

법률		구합병특례법 (旧·合併特例法,市町村の合併の特例に関する法律)	신합병특례법 (新·合併特例法,市町村の合併の特例等に関する法)	신 합병특례법의 개정 (新·合併特例法の改正法)(「市町村の合併の特例に関する法律」)
재정 지원 조치	보통교부세	<ul style="list-style-type: none"> 합병산정 교체 10년간(+격변 완화 5년) 	<ul style="list-style-type: none"> 합병보정·합병산정 교체 단계적으로 5년 (+격변 완화 5년) 합병 보정 	<ul style="list-style-type: none"> 합병산정 교체 단계적으로 5년 (+격변 완화 5년)
	특별교부세	<ul style="list-style-type: none"> 합병준비경비 합병이행경비 공채비 부담 격차 시정 포괄조치 	<ul style="list-style-type: none"> 합병준비경비 합병이행경비 공채비 부담 격차 시정 	<ul style="list-style-type: none"> 합병준비경비 합병이행경비 공채비 부담 격차 시정
	지방채	<ul style="list-style-type: none"> 합병추진채 총당률 : 90%, 교부세 산입률 : 50% 합병특례채 총당률 : 95%, 교부세 산입률 : 70% 	<ul style="list-style-type: none"> 합병추진채 총당률 : 90%, 교부세 산입률 : 40% 	<ul style="list-style-type: none"> 지역활성화사업채 총당률 : 90%, 교부세 산입률 : 30%
	보조금	<ul style="list-style-type: none"> 합병준비보조금 합병 시정촌 보조금 		

□ 지방소멸과 지역활성화의 거점 구축

- ‘지방소멸론’이 대두되면서 지역 중추도시들의 역할이 더욱 강조되고 있음. ‘연계중추도시권(連携中枢都市圏)’가 추진됨
- ‘연계중추도시’는 지정도시나 중핵시, 주간 인구가 야간인구보다 비율이 같거나 높은 도시. 기초자치단체들이 서로 연계하여 인구증가와 활력성이 확보되고, 도시기능이 집적되면서 경제성장을 견인하고 생활 서비스를 향상시킬 수 있다는 생각
- 일본 정부는 제1차 분권개혁의 성과를 살리면서 지역 활성화의 거점으로서 그리고 행정서비스 최소 기본을 유지하고자 지정도시 등의 도시제도를 적극 활용함

2. 영국 사례 : 사무권한 이양 절차

1) 영국의 자치단체 연합기구 및 분권협상(Devolution Deal)

- 2009년 지방 민주주의, 경제발전 그리고 건설법(The Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)에서 복수의 자치단체들이 '자치단체 연합기구'(Combined Authority, 이하 CA: 합동행정기구)를 설립, 행정구역을 초월하여 교통, 경제개발, 재생사업을 공동으로 추진하여 협력하는 제도적 기반이 구축되었음
- 2011년 지역주권법(The Localism Act 2011), 자치단체들이⁴⁵⁾ 중앙정부에 지역경제의 성장을 촉진하기 위한 전략계획서를 제출하고 관련 재원과 권한을 획득하는 협상(city deal)을 할 수 있다는 법적 근거가 마련되었음
- 2016년 도시와 지방분권법(The Cities and Local government Devolution Act 2016)에 의해 중앙정부와 도시권 또는 CA간에 '분권협상'(Devolution Deals)을 통한 체결과 집행에 대한 법령으로 권한 이양의 조건을 규정함
- 이러한 제도적 변화는 분권협상(Devolution Deal)의 개념이 등장하고 자치단체 연합기구(CA)가 구성되었으며 중앙과 지방 간 권한이양에 대한 협상이 이루어지고 개별협정은 City Deals, Devolution deals등이 이루어짐

그림 5-1 | CA별로 이양한 권한 비교

	교통	고용 및 기업지원	경제 성장	주택, 계획 및 매립	성인교육 및 기술훈련	경찰 및 소방	형사 사법	보건 및 케어
Cambridgeshire and Peterborough CA	√	√	√	√	√			
Greater Manchester CA	√	√	√	√	√	√	√	√
Liverpool City Region CA	√	√	√	√	√			
Sheffield City Region CA	√	√	√	√	√			
Tees Valley CA	√	√	√	√	√			
West Midlands CA	√	√	√	√	√			
West of England CA	√	√	√	√	√			

45)이원섭(2017), 대한민국시도지사협의회(2018) 등을 참고로 재구성

2) 도시협상(City Deals)

- City Deals은 도시를 중심으로 하는 주변지역(도시권)이 국가와 귀결되는 협정이며, 2012년 7월 Wave1에서는 7가지의 정책분야에서 권한이양이 결정된 이후 29곳의 도시권에서 체결됨

 - 중앙정부와 각 도시권이 개별 교섭을 통해 결정하기 때문에 그 내용은 지역상황에 맞게 공통적 혹은 일부만이 도입되고 있음
- 행정권한의 이양

 - 중앙정부가 관할하던 교통, 기업지원, 평생교육, 고용지원, 주택 및 계획, 보건 및 케어서비스 부문 등이 그 대상이 되고 있고 특히 교통, 기업지원, 평생교육은 모든 분권협상에 포함될 가능성
 - 이양된 기능마다 자치단체 독자적으로 집행할 수 있는 자율성의 정도에 차이가 있음. 예를 들어, 국가최소기준(National Minimum Standards)을 준수해야 하는 보건 및 케어서비스 부문이나, 중앙정부에 의해 수립된 채용수준 및 국가실행방식을 따라야 하는 고용지원 부문에 비해서, 교통 및 평생교육 부문은 상대적으로 더 큰 권한이 이양되었음. 예) 투자/펀딩 관련 프로그램은 모든 도시권에서 도입. 하지만 비즈니스 지원, 주택정비 관련 프로그램은 3도시권만이 도입
 - 도입한 프로그램을 추진하는 방식에도 도시권별로 편차가 있음. 예를 들어 능력개발에서는 리즈 도시권이 '니트가 없는 도시권'의 실현을 목적으로, 8곳의 직업훈련센터와 2곳의 직업훈련운영기관이 운영하는 직업훈련을 실시하고 있음. 반면 셰필드 도시권은 지역 중소기업 실습생의 알선, 소개에 관한 사업에 중점을 둠
 - 교통 분야는 8개 도시 중 7곳이 도입함. 리즈도시권은 빈곤지역의 경제성장에 기여하는 고속도로나 보행자, 자전거, 자동차의 접근 향상, 철도역의 주차장 정비를 추진하지만, 리버풀은 특정지역의 발전에 기여하는 철도, 고속도로 네트워크의 정비에 역점을 둠
- 재정권한의 이양

 - 협상으로 일정한 재원이 이양, 설치되며 여기에는 ① 지방재원과 정부자금의 조합, ② 중앙정부의 하드 정비에 필요한 자금의 공여, ③ 중앙정부 프로그램 운영자금의 이양, ④ 그 외 기타 등의 4가지가 있음

3) 분권협상(Devolution Deals)

- Devolution Deals은 City Deals과 동일하게 정부와 자치단체의 개별 교섭에 기초하여 권한 이양을 하는 합의문서로, CA나 도시권에서 중앙정부에 제출한 제안서를 바탕으로 개별 협상을 통해 권한을 부여받아 동의하는 방식으로 이루어짐
- 행정권한의 이양은 다음의 표와 같이 실생활과 연계된 다양한 권한이 협상대상임

표 5-18 | 행정 권한의 이양

		Greater Manchester CA	Liverpool City Region CA	Sheffield City Region CA
교통수단	버스 영업 사업권	○	○	○
	스마트 티켓팅	○	○	○
	열차	○	○	
	도로	○	○	○
주택 및 공공자산	공간계획	○	○	○
	토지 매립과 사용	○	○	○
	CA 개발 법인	○	○	○
	주택 투자 기금	○	○	○
성인교육 및 기술	16+세 성인교육 시스템 재설계	○	○	○
	고용주 대상	○	○	
	어프렌티스십 보조금			
	조기 아동교육	○	○	
	실험프로젝트			
	19+세 기술교육 기금	○		○
고용지원	고용 및 보건 프로그램 공동 책임운영그룹	○	○	○
	고용 및 보건 프로그램 실험프로젝트	○	○	○
	유니버설 크레딧 복지시스템 실험프로젝트			
기업지원	성장허브	○	○	○
	생산성 위원회			
	제조관련 조언	○		○
	수출관련 조언	○	○	○
	HMRC 세관 관련 지원		○	
보건 및 케어서비스	건강 및 케어서비스 통합	○	○	
	보건 관련 니즈 위한 지역위원회			
경찰 및 소방서비스	직선시장 관할 경찰 및 소방서비스	○		
형사사법 시스템	지역 형사사법 서비스	○	○	
	시범사업			
	청소년 사법	○		
물 및 해안관리	홍수대비 및 물/해안 관리 통합			

□ 재정권한의 이양

- City Deals와 동일하게 Devolution Deals도 이양하는 권한에 대해 일정한 재원을 조치하며 주로 3가지가 있음
 - ① 재무성이 경제성장을 목적으로 투자를 위해 신설한 ‘추가적 투자자금’(additional investment funding), LEPs가 실시하는 지역진흥의 재원인 Local Growth Fund, 지역교통 관련 보조금 등 3가지 재원을 ‘싱글 포트’로 일원화함
 - ② 중앙정부의 재원을 CA로 이행
 - ③ 예상 이상의 비즈니스 레이트가 증가하는 경우, 그 증가분을 CA가 획득하는 방식을 도입함. 선출된 단체장이 있는 CA는 LEPs가 동의한다는 조건으로 지방의 인프라 정비로 용도를 한정하고 2%까지 비즈니스 레이트의 세율 인상이 가능함

4) 개별사례: 그레이트 맨체스터(Greater Manchester Combined Authority, GMCA)⁴⁶⁾

□ 2011년 4월에 설치되었고 CA에서도 권한이양이 빠르게 진행되면서 전국적인 모델이 되었는데 영국의 도시권(city-region) 중 하나로 10곳의 council로 구성되며, 인구는 약 280만이며, 장기비전을 수립하여 상호 연계된 비전을 추진하고 있음. 지역간 연계로 한 정책추진과 중앙정부로부터의 권한이양을 수용하는 역할을 담당

□ 권한이양의 실태⁴⁷⁾

- 제1의 협정은 the Greater Manchester Agreement로서 첫 거래 계약으로, 2014년 11월 3일에 체결되어 공표됨: 시장의 직접적인 선출과 부여되는 각종 권한이 포함
- 제2의 협정은 그레이터 맨체스터 보건, 사회복지의 권한 이양에 관한 이해의 각 (the Greater Manchester Health and Social Care Devolution Memorandum of Understand) 로서 2015년 2월 27일 체결됨: NHS England는 60억 파운드의 NHS와 사회 복지 예산을 통합하여 이러한 서비스의 공동 계획이 환자에게 더 나은 치료를 제공할 수 있도록 함
- 제3의 협정은 2015년 여름 예산의 일부로서 그레이트 맨체스터 CA 직접 선출 단체장에게 권한이양Further devolution to the Greater Manchester Combined Authority and directly-elected Mayor이 2015년 7월에 공표됨: 그레이터 맨체스터(Greater Manchester)와 체셔 이스트(Cheshire East)의 시범 계획을 발표하여 추가 비즈니스 속도 증가율을 100% 유지할 수 있도록 함

46) 그레이터 맨체스터 홈페이지(<https://www.greatermanchester-ca.gov.uk/>), 石見(2016)을 참고로 구성

47) <https://www.local.gov.uk/topics/devolution/devolution-online-hub/devolution-explained/devolution-deals>

- 제4의 협정은 2015년 지출 수정한 가을 재정보고서 (Spending Review and Autumn Statement 2015)의 지출 검토로 제3의 협정이 갱신되었고 권한이양이 2015년 12월에 공표되었음: 지역 주택 및 공공 서비스 개혁을 지원하는 정부의 공약, 커뮤니티 인프라 부과금 시행 권한 및 토지 프로그램에 대한 비즈니스 사례 개발 등 GMCA 로의 추가 승계
- 제5의 협정은 2016년 예산의 일부로서 권한이양이 2016년 3월에 공표됨
 - 이후 2016년 7월 그레이터 맨체스터의 사법 제도와 관련된 권력 이양 합의: 문제 해결 법원의 사용: 18세 미만을 위한 안전한 학교의 새로운 모델 구축, 청소년 지원 통합, 재활 및 교육을 포함한 교도소 소장의 자율성, 정신 건강 및 약물 남용 서비스의 조정 개선 등이 이루어짐

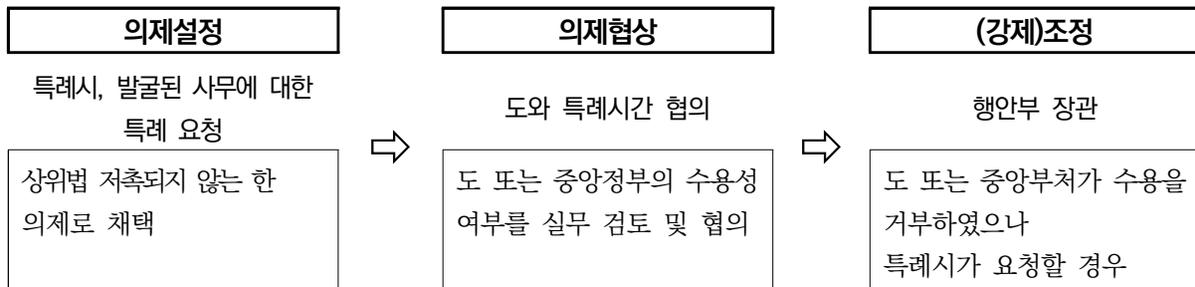
제2절 특례시 제도설계의 방향성

1. 법제화 전략

1) 사무특례의 물리적 한계 극복

- 우선 10,000여 개의 지방사무 중 특례시가 필요한 지방사무는 도 사무 약 3,000여 개이며, 이 중 각 도시마다 필요한 사무를 일률적으로 명시할 필요가 없는 법제화가 필요
 - 약 1,500여 개의 행정법과 시행령·규칙 포함 약 4,500여 개의 제도에 분포되어 있는 지방사무 약 10,000여 개를 “일괄이양법”이나 법 개정으로 인해 이양 받는 것은 물리적으로 불가능
- 기본적으로 각 도시가 필요한 사무를 도에 요청하고 도와 일정기간에 걸쳐 협의한 후 협정을 조례의 형식으로 만들거나, 협상이 부결되었을 경우 행안부 장관이 조정하는 방법을 「지방자치법 시행령」 제120조(특례협의회의) 및 제121조(특례심의위원회)를 규정

그림 5-2 | 특례사무 협의 절차



- 문제는 특례시는 「지방자치법」 제198조 제2항 제1호에 “대통령령으로 정하는 기준과”이라는 자구가 없으므로 각각의 법을 개정해야 함으로 아래와 같이 제3항의 자구수정을 할 필요가 있음

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

- 「지방자치법 시행령」 [별표4] 개정 또는 [별표3] 및 [별표4] 삭제해야 함
 - [별표4]는 “인구 100만 이상 대도시가 직접 처리할 수 있는 도의 사무” 8개가 규정되어 있으나, (예정)「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제59조에는 이미 13개가 규정되어 있어 다툼의 소지 있음
 - 기본적으로 [별표4]의 사무는 「지방자치법」이 아닌 다른 개별법에 의해 규정된 것으로 「지방자치법」의 시행령이 국회의결을 거친 다른 법을 기속한다는 것은 법리에 맞지 않으며 추후 특례사무가 있을 때마다 개정이 무한 반복되는 입법낭비가 있으므로 [별표3] 인구 50만 도시 특례 및 [별표4] 인구100만 도시특례는 삭제되어야 함

2) 숙려기간 필요

- 인구수의 변화, 환경의 변화 등으로 특례시 자격이 1년의 유예에 의해 진입, 상실이 결정되는 것은 입법낭비이므로 지금과 같이 「지방자치법시행령」 제118조에 의해 2년 유예하는 것은 재고해야 함
- 일본과 같이 도시의 기능과 재정상황 등을 분석해 지정시를 건의하고 주변 자치단체 통폐합, 주민설명 및 재정분석 그리고 국가, 광역 등과 수차례에 거친 협의를 통해 이양사무를 결정하는 방식이 바람직함
- 개정 지방자치법 제198조 제2항 제1호에 따라 100만 특례시에 법률로 추가 특례를 부여할 수 있게 되었으나 이 경우, 추가 특례를 인구 100만 이상이라는 인구요건만 충족하면 곧바로 적용받을 수 있도록 규정할 것인지, 아니면 별도의 확인절차를 거쳐 적용받을 수 있도록 할 것인지는 입법정책적 결정 필요
 - 추가 특례를 부여받는지 여부를 분명하게 하기 위해서는 지정행위 등 확인절차를 거치도록 하는 것이 적절할 것임
 - 절차를 분명히 하기 위해, 이 경우에도 해당 대도시 또는 특례시의 장이 확인신청을 하도록 하고, 행정안전부장관이 확인 결정을 하여 관보에 고시하도록 규정
 - 이 경우에는 관계 지방자치단체의 장 또는 지방의회의 동의 등은 불필요
 - 법에 정해진 특례를 부여하는 것이므로 분권협약서 제출도 불필요(※ 다만, 입법정책적으로 필요하다고 판단할 경우에는 규정 가능)

표 5-19 | 특례시의 지정절차에 관한 시행령 예시

지방자치법 시행령 제000조(대도시 및 특례시의 인정 절차)

- ① 법 제198조제2항제1호에 따라 추가 특례를 적용받을 수 있는 인구 100만 이상 특례시로 인정받으려는 지방자치단체의 장은 제000조에 따른 인구기준을 충족함을 증명하는 서류를 첨부하여 행정안전부장관에게 특례시 지위확인 결정을 신청할 수 있다.
- ② 행정안전부장관은 제1항의 신청이 있으면 중앙분쟁조정위원회의 심의를 거쳐 인정 여부를 결정하고 그 결과를 관보에 고시하여야 한다.
- ③ 대도시 및 특례시의 인정 또는 불인정 결정의 철회·취소 및 결정에 관하여는 제00조를 준용한다.
- ④ 대도시 및 특례시의 인정 또는 불인정 결정에 대한 불복절차에 관하여는 제00조를 준용한다.

3) 특례사무의 명시 방법

- 특례시에 대한 특례는 결국 공통특례와 지역특성을 고려한 지역특례로 나눌 수 있음
 - 특례 대상 도시가 된 후 협상/교섭을 통해 개별특례를 부여하거나 혹은 일정하게 정해진 공통특례+제한적 개별특례를 부여하는 방식을 선택할 수 있음
 - 특례 대상 도시로 지정을 신청하는 과정에서 개별특례의 범위조정(방식2) 혹은 일정하게 정해진 공통특례+제한적 개별특례를 부여하는 방식을 선택할 수 있음
 - 상향적 합의를 바탕으로 논의하고 있음. 공통특례는 이미 규정되어 있으므로 상호 협의 과정에서 갈등이 유발될 수 있음. 개별특례의 범위조정 혹은 일정하게 정해진 공통특례+제한적 개별특례를 부여하는 방식을 선택할 수 있음

표 5-20 | 특례시 신청 도시의 선정 모듈의 예시

	지정기준의 설정		특례범위의 부여방식
모듈1	지정기준 설정1	→	협약1
모듈2	지정기준 설정1	→	협약2
모듈3	지정기준 설정1	→	협약3
모듈4	지정기준 설정2	→	협약1
모듈5	지정기준 설정2	→	협약2
모듈6	지정기준 설정2	→	협약3
모듈7	지정기준 설정3	→	협약1
모듈8	지정기준 설정3	→	협약2
모듈9	지정기준 설정3	→	협약3

- 「지방자치법」이 아닌 「지방자치시행령」에 의할 경우는 다음의 표와 같이 별표의 형식을 취할 수 있음

표 5-21 | 분권협약의 내용에 따른 사무배분 별표 형식

지방자치법 시행령 제00조(사무특례) 0000법 제00조 제00항에 따른 분권협약서에 따라 정해진 사무특례의 내용은 [별표]와 같다.

[별표] 4. 사무특례의 내용

지방자치단체	추가로 인정되는 특례	법00조에도 불구하고 인정되지 않는 특례
1. 000시	1. 2.	1. 2.
2. 000시	1. 2.	1. 2.

- 개별시의 특례사무도 항구적인 것이 아니라 그 도시가 필요한 시간을 정하고 그 기간이 경과하면 다시 도로 환원하는 시한제로 해야 함

2. 특례시 선정기준의 다원화 전략

- 현행과 같은 인구수에 의한 특례시 지정보다는 다양한 행정수요를 감안해 특례시 선정에 할 필요가 있음
 - 일본의 경우도 지정시의 요건을 도시의 여건에 맞추어 80만 명에서 70만 명으로 유연하게 조정하는 등(구마모토시) 선정의 방식을 달리하고 있음
- 시행령에 다양한 변수를 고려한 구체적인 기준을 규정하여 선정하는 방식을 고려할 필요

표 5-22 | 시행령에서 구체적 기준을 규정하는 방식

지방자치법 시행령 제000조(특례대상도시 지정의 기준) 법 제198조 제2항 제2호에 따른 특례대상도시 지정의 기준은 별표00과 같음

[별표] 00. 특례대상도시 지정의 기준

- 인구기준: 주민등록인구 기준 50만명 이상일 것
- 인구밀도: 도시지역 인구밀도 2,000명/km² 이상일 것
- 주간인구: 주간인구지수 수도권 100% 이상, 비수도권 98% 이상일 것
- 유동인구지수 100% 이상일 것
- 면적: (1안) 100km², (2안) 200km²
- 사업체 비중이 해당 도의 30% 이상일 것
- 해당 도의 도청 소재지일 것
- 재정능력: 재정자주도 60% 이상일 것
- 기타 요소: 외국인 수, 종업원 300인 이상 사업체 수 등을 고려할 수 있음

3. 권한범위 확대 전략

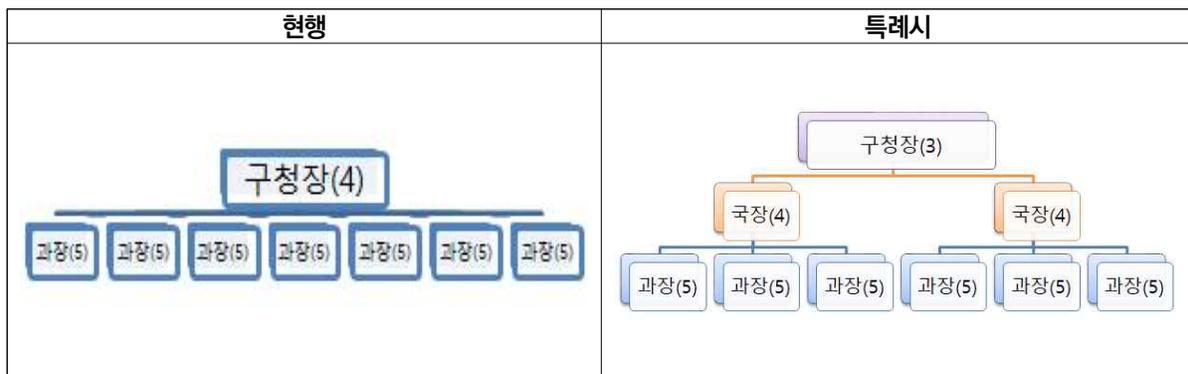
1) 입법권의 확대

- 도시계획승인권한, 중규모 개발사업, 도의 요식행위가 빈번한 사무 등을 중심으로 조례 권한을 확대할 필요
- 특히 도시계획 승인권한은 계획고권의 차원에서 반드시 확보해야 함
 - 현행 법체계상 “계획고권”에 대한 인정은 매우 어려우나 「도시계획법」에 도입될 수 있도록 전략을 강구해야 함
- 조례를 다루는 지방의회의 의정지원체계 역시 개선되어야 함
 - 의정지원인력이나 예산이 광역의회의 2/3수준으로 다른 기초단체와 같은데 집행부 권한이 특례시 특례가 있듯이 의회지원체계도 약간의 특례가 있어야 함
 - 예 : 정책지원관 현 7급에서 6급 상향 등

2) 조직/인사권의 확대

- 주민의 복리 증진을 위해 특례시는 최소한 3급 구청장과 4급 부구청장 2명제가 시행되어야 함

그림 5-3 | 행정구 국/부구청장제 실시



- 수원시의 경우는 3급 구청장이 영통·권선 2개 구이나 영통구만 3급 보좌 형식으로 4급이 있으며 다른 구는 4급이 구청장임
- 일본의 경우는 직급이 통일된 기준에 의하지 않고 지방이 자율적으로 운영하고 있으며 지정시는 독자적으로 자율적으로 「직원정수조례」를 통해 정하도록 되어 있음

- 현행 2급 부시장 2명에서 광역시와 같은 1급 부시장 2명으로 상향할 필요
 - 「지방분권균형발전법」 제60조, 「지방자치법」 제123조 및 그 시행령 제71조 제7항 예외
 - 현행 2급 체계는 1998년부터 시행되어 개정의 필요가 있으며 울산시보다 행정수요가 많은 수도권 특례시는 이에 대한 필요성이 높음⁴⁸⁾
 - 울산시는 고공단 가급 1명, 별정 1급 1명으로 되어 있음
 - 일본의 경우는 지정시와 광역시의 차이가 없음
 - 「지방자치법시행령」 제71조 제7항 제4호를 신설 “특례시부시장은 지방관리관” 삽입

3) 재정권의 확대

- 기 논의되었던 특례시 재정확보 방안을 살펴보면 다음 7가지의 방법이 있었음

표 5-23 | 특례시 재정확충 방안

지정기준의 설정	특례범위의 부여방식
1. 일반조정교부금 재원확대	「지방재정법」 제29조, 시행령 제36조
2. 지방소비세 인상 잔여분 배분방식 조정	「지방세법」 제71조 제3항, 시행령 제75조
3. 도세징수교부금의 교부비율 상향	「지방분권법」 제43조 제1항
4. 담배구매에 따른 개별소비세의 지방자치단체의 이양	「지방교부세법」 제4조, 제5조, 제9조의 4, 시행령 제10조의 3, 제10조의 4
5. 국가균형발전특별회계 특례시 계정 신설	
6. 지원자원시설세 이양	「지방분권법」 제43조 제3항
7. 취득세 이전 등	

- 이 중 정책집행의 용이성과 적법성을 고려할 때 조정교부금을 확대하는 방안과 징수교부금을 확대하는 방법이 효과적임
 - 법적 측면에서는 도세징수교부금을 확대하는 것이 가장 효과적이거나 당시 상황으로 8%를 상회할 경우 용인시가 교부단체에서 불교부단체로 전환
 - 용인시가 불교부단체로 전환하더라도 약 500억 원 순증효과가 있음

48) 대도시연구원협의회의 연구에 따르면 울산시가 시민안전 부문에 대한 수요만 특례시보다 높고 기타 복지, 도시기반, 문화관광 모두 특례시의 행정수요가 높은 것으로 나타남(2021.7.)

표 5-24 | 재정이양효과 분석(2021년 기준)

구분		재정영향						
		고양 (39억원)	수원 (63억원)	용인 (502억원)	창원 (526억원)	광역시 지자체	도내시군	전국 지자체
조정교부금	57%	50억원	48억원	48억원	64억원	○	×	×
재원확대	67%	101억원	96억원	95억원	129억원	○	×	×
지방소비세 인상분 직접교부		85억원	96억원	86억원	234억원	○	×	×
도세징수교 부금 상향	5%	41억원	53억원	58억원	45억원	○	×	×
	8%	103억원	133억원	178억원	113억원	○	×	×
	10%	144억원	186억원	316억원	158억원	○	×	×

- 특례시의 재정보전 대안으로 조정교부금을 현행 47%에서 특례시분 신설하여 67%로 상향할 경우, 수원시는 약 167억 원 수준의 수지개선이 있으며 인구 50만을 기준으로 27%와 47%를 구분한 근거가 논리가 부재하여 반대 입장 극복이 용이할 수 있음

제3절 향후 연구 방향

1. 현재까지의 연구동향

- 지금까지의 특례시에 대한 연구는 통합창원시 출범 이후 논의가 본격화되기 시작하면서 시대에 따라 5가지의 흐름이 있어왔음
 - 첫 번째 흐름은 이명박 정부 출범에 따른 지방행정체제개편에 대한 논의가 이루어지면서 (구)마산·창원·진해가 통합되며 이에 대한 특례를 부여하는 과정에서 인구 100만 이상의 거대 기초단체에 대한 연구가 본격화됨
 - 두 번째 흐름은 이러한 거대 도시가 기존 지방행정체제에서 어떠한 자리 매김을 하여야 하는가에 대한 연구가 진행됨
 - 세 번째 흐름은 특례시에 어떠한 특례 내지는 차등분권이 이루어지고 권한이 부여되어야 하는지에 대한 연구가 진행됨
 - 네 번째 흐름은 특례시의 선정기준에 대한 흐름으로 정치적 논리가 강하게 반영되는 연구 흐름임
 - 다섯 번째 흐름은 특례시가 명칭이 부여되는 등 제도화 과정에서 제도적 한계를 극복하기 위해 “특례시 지원특별법” 등 제도화에 관한 연구가 있어왔음
- 첫 번째 흐름은 2010년대에 들어서면서 통합창원시 출범을 기점으로 2002년 인구 100만 명을 돌파한 수원시와 더불어 기존 인구 50만 대도시의 2배 규모의 초대형 기초단체의 출현에 대한 관심과 권한에 대한 연구임
 - 이러한 흐름의 논리는 대도시 간에도 인구규모에 따라 50만·100만 도시에 대한 조직과 재정 사무 권한에 대한 차등이 필요하며 인허가 위주의 권한 보다 사업주체로 확대되어야 한다는 연구가 주종을 이룸
 - 대표적인 예로 고경훈·김필두(2011)는 총액인건비에 인구 100만 이상 도시 구간의 신설, 부시장 3급 직제화, 시정연구원 설립, 지역자원시설세의 시세화 등을 주장
- 두 번째 흐름은 인구 100만 이상의 도시가 광역시 지위를 득하는데 정치적 사회적 한계에 부딪침에 따라 새로운 제도의 필요성을 연구하면서 인구 100만 명 이상 도시에 대한 명칭 그리고 기존 지방행정체제에서 어떠한 지위를 확보해야 하는가에 대한 연구가 이루어짐
 - 대표적으로 수원·창원·고양·용인·성남시가 공동발주, 2013년 3월 ~ 6월간 수행한 「인구

100만 대도시의 자치분권 모델 연구」(책임연구원 : 허명환)임

- 본 연구에서는 광역형인 직통시와 기초단체형인 특례시 모형을 제시
 - 직통시는 ‘자치구가 없는 광역시’를 표방하며 도가 수행하는 기능을 모두 넘겨받되 시군의 연락조정과 지도감독업무는 제외하도록 설계
 - 특례시는 기초자치단체로서 지위는 유지하면서 상당한 기능을 도의 지휘감독에서 배제하는 모형으로 이양할 대상 사무를 60개를 제시하고, 재원은 취득세를 도와 50:50으로 공동과세하도록 설계
- 세 번째 흐름은 각각의 인구 100만 명 이상의 도시가 행정수요에 맞게 사무특례와 더불어 조직·재정특례가 이루어져야 한다는 연구가 있음
 - 대표적으로 인구 100만 이상 4개 도시가 공동으로 발주한 「인구 100만 특례시 권한발굴 공동연구」(임승빈외, 2018)에서는 ‘도시집중도’라는 개념으로 ① 도시기반시설(지역경제 등), ② 생활기반자본(복지, 병원 등), ③ 학습기반자본(학교 및 IT, R&D 지표 등) 등의 집중도를 분석해 지역별 특성을 부각하였음
 - 반면 도 차원에서도 특례시의 사무 및 재정 특례가 부여될 경우에 도의 재정에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대한 연구가 주를 이루었는데 대표적으로 조성호(2019) 「도 권한의 기능중심의 특례시 이양방안」에서는 특례시 재정특례에 대한 도의 재정영향을 분석하고 권한사무가 아닌 기능중심의 사무이양에 대한 방향성을 제시
- 네 번째 흐름은 특례시의 선정과 관련된 연구로 전국 대도시에서 인구 100만 명에 이르지 못하는 대도시들이 각각의 명분, 즉 행정수요, 도청소재지, 지역거점 도시 등을 사유로 특례시 선정 기준을 제시함
 - 대표적인 예로 성남시가 수행한 「자치분권 강화를 위한 종합행정수요를 반영한 대도시 특례 지정기준에 관한 연구」(박형준 외, 2018)로 “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”으로 선정기준이 일본의 정령지정시 기준과 유사해야 한다고 주장
- 다섯 번째 흐름은 2023년 특례시가 시행되었으나 특례시의 특례사무가 법에 의해서만 가능하다는 등 제도적으로 한계가 있으므로 이를 특별법화해야 한다는 입장에서 법제화에 초점을 둔 연구가 있었음
 - 대표적으로 전국대도시연구원협의회 「특례시 지원 특별법 제정 관련 기초 연구」인데 다음의 표와 같이 선언적이지만 특별법이 제정되어야 한다고 주장

표 5-25 | (가칭)특례시 지원 특별법 주요 조문(대도시연구원협의회안)

조항	조명	조문
제1조	목적	이 법은 「지방자치법」 제198조 제2항 제1호의 인구 100만 이상 대도시에 대한 국가의 행정·재정 지원, 사무·권한 이양 등을 규정함으로써 특례시의 행정수요에 효율적으로 대응하여 시민의 복리 증진과 지역발전을 시키는 것을 목적으로 한다.
제2조	적용범위	이 법은 「지방자치법」 제198조 제2항 제1호의 인구 100만 이상 대도시(이하 “특례시”라 한다)의 관할구역에만 적용한다.
제3조	국가의 책무	<ol style="list-style-type: none"> ① 국가는 특례시의 자주조직 권한을 존중하고 자치행정의 종합화와 효율화를 추진하기 위하여 기구, 직원, 기구명칭 및 지원의 자격기준을 완화하도록 관계 법령의 지속적인 정비 등 입법·행정상 필요한 조치를 하여야 한다. ② 국가는 특례시 소속 도와의 상생발전을 이룰 수 있도록 정책과 조정방안을 마련하도록 노력하여야 한다.
제4조	특례시의 책무	<ol style="list-style-type: none"> ① 특례시는 특례시에 대한 국가정책의 수립 및 시행에 적극 협력하여야 하고, 특례시 소속 도와의 정책과 조화를 이루도록 노력하여야 한다. ② 특례시는 행정안전부장관과 특례시의 성과목표 및 평가에 관한 협약을 체결하고, 3년마다 평가를 실시하여야 한다. ③ 제2항에 따른 평가결과가 제도보완 등이 필요한 경우, 미리 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다.
제5조	다른 법률과의 관계	이 법에 규정된 특례시의 조직, 인사 및 재정에 관한 특례 등은 다른 법률의 규정에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에 특례시에 관하여 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니한다.
제6조	특례시지원 위원회의 설치	<ol style="list-style-type: none"> ① 특례시가 차등분권을 통한 지방자치 고도화에 기여할 수 있도록 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 행정안전부 소속으로 특례시지원위원회(이하 “지원위원회”라 한다)를 둔다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 특례시의 중장기적 발전방안에 관한 사항 2. 특례시의 행정 및 재정자주권 제고에 관한 사항 3. 제4조2항에 따른 협약 체결과 그 평가결과의 활용에 관한 사항 4. 중앙행정기관 및 도 권한의 단계적 이양에 관한 사항 5. 그 밖에 지원위원회의 위원장 또는 특례시장(이하 “시장”이라 한다)이 필요하다고 인정하여 지원위원회에 부의하는 사항 ② 지원위원회는 위원장 2명을 포함하여 15명 이하의 위원으로 구성한다. ③ 지원위원회의 위원장은 행정안전부장관과 제4항의 위원 중 국무총리가 지명하는 사람이 공동으로 한다. ④ 지원위원회의 위원은 관계 중앙행정기관의 장, 관계 지방자치단체의 장 및 지방자치에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 행정안전부장관이 추천하는 사람으로서 국무총리가 임명하거나 위촉한다. ⑤ 지원위원회에서 심의할 안건에 대하여 검토하고 지원위원회로부터 위임받은 사항을 처리하기 위하여 실무위원회를 둔다. ⑥ 지원위원회의 업무를 지원하기 위하여 지원위원회에 간사 1명을 두며, 간사는 행정안전부에서 자치분권 관련 업무를 담당하는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 한다. ⑦ 제4항에 따른 위촉위원의 임기는 2년으로 하며, 연임할 수 있다. ⑧ 위촉위원의 사임 등으로 새로 위촉되는 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다. ⑨ 이 법에서 규정한 사항 외에 지원위원회 및 실무위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

조항	조명	조문
제7조	특례부여 및 지원	<p>① 특례시의 장은 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제43조제1항, 「지방세징수법」 제17조제2항 및 같은 법 시행령 제24조제2항에도 불구하고 특례시의 교부율은 100분의 8로 한다.</p> <p>② 「지방자치법」 제125조에도 불구하고 특례시에 두는 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 해당 특례시의 인구규모·면적 등 행정수요를 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 시조례로 정한다.</p> <p>③ 중앙행정기관의 장은 특례시에 대하여 그 관할구역 안의 각종 지역개발을 위하여 행정상·재정상의 특별한 지원을 할 수 있다.</p>
제8조	국가균형발전 특별회계 계정설치 특례	국가는 특례시에 이양 또는 위임되는 사무 수행에 소요되는 비용에 대한 안정적인 재정확보를 위하여 「국가균형발전 특별법」의 국가균형발전특별회계에 별도 계정을 설치하여 지원할 수 있다.

2. 향후 연구의 방향

1) 특례시 제도화 관련 연구

- 일명 “특례시지원특별법”에 관련한 연구는 특별법 홍수를 야기하고 정치적 치적의 상징물이 될 수 있으며 사회적으로도 기초단체의 서열화에 따른 갈등도 적지 않은 단점을 가지고 있으나 현행 「지방자치법」이 가지고 있는 한계 극복과 특례시민들의 역차별 해소, 나아가 현행 지방자치체계에 대한 다양성 확보라는 측면에서 긍정적인 측면이 있음
 - 문제는 이러한 특별법이 선언적인 수준에 그친 「강원특별법」과 같은 형태를 취할 것인가 아니면 「제주특별법」과 같이 실효성을 담보할 것인가의 문제에 대해 장단점에 대한 연구가 있어야 함
 - 선언적이건 구체적이건 가장 중요한 부분은 재정력의 담보에 관한 부분인데 재정관련 지방세법 및 교부세법 등 지방재정조정제도와 관련된 10여개 법안을 검토 분석하는 연구가 진행되어야 함
 - 한편으로 조정교부금과 일반교부금 그리고 의미가 없어진 불교부단체와 교부단체에 대한 제도적 개선에 관한 연구도 이루어져야함
 - 다음으로 반드시 특례시 의회에 대한 조항을 삽입하기 위해 특례시 의회에 대한 운영, 의정지원, 조례권능 등에 대한 심도 있는 연구가 진행되어야 함
 - 인사·조직에 있어서도 「지방자치단체 행정기구 및 정원」에 의한 공무원 정원 등 관련 제도적 문제에 대한 연구도 진행되어야 함

- 「지방자치법」은 앞에서 논의한 제198조의 자구문제를 비롯해 대도시 특례에 대한 전반적인 체계를 바꾸는 연구가 필요함
 - 첫 번째 단계로는 제198조의 특례시도 시행령 제120조 이하에 규정된 “특례협의회”, “특례심의위원회” 제도를 사용하도록 자구 수정
 - 「지방분권균형특별법」과의 관계 및 각종 지방재정 및 행정기구 및 정원관련 규정을 총괄적으로 아우를 수 있는 개정이 필요하며 이에 대한 연구가 필요
 - 나아가 일본의 지방자치법에서 규정하는 대도시 특례에 관한 제252조 이하에 대한 도입여부에 대한 연구도 필요함
- 특례시 의회는 집행부에 대한 특례가 존재함에도 의회에 관한 특례는 존재하지 않으므로 이와 관련된 연구 역시 진행되어야 함
 - 집행부에 대한 특례는 제2부시장제를 비롯해 기구·정원에 대한 특례가 있으나, 집행부와 균형을 맞추는 의회에 대한 특례가 전혀 없이 군·구 의회와 같은 지위에 있는 문제가 있음
 - 의회의 입법권(조례제정권) 및 그 지위에 관한 연구를 헌법적 그리고 「헌법」 상 지위와 「지방자치법」 상 지위 및 집행부와의 관계 등 본질적인 검토가 필요함
 - 의회의 의정지원체계 즉, 전문 인력과 수당·보수 등 의정전념을 위한 체계를 갖출 수 있도록 의정지원체계에 관한 연구가 필요함

2) 특례시 제도 운영 관련 연구

- 현행 특례시 제도는 기본적으로 특례사무 위주로 권한이 부여되는 체계를 가지고 있어 특례시의 선정, 특례사무의 개발 및 협의, 특례시 재정 및 조직 운영 등 보다 본질적인 영역에 대한 연구가 필요함
- 우선 특례시의 선정 기준에 대한 유연성 부여를 위해 선정지표에 대한 재정의를 비롯해 특례시가 되기 위한 숙려기간의 설정 및 절차에 관한 연구가 필요함
 - 일본의 경우는 정령지정도시는 실질적으로는 다음과 같은 요건을 충족시킬 필요가 있듯 (하동현, 2019) 우리나라 역시 특례시 지정 요건을 개선할 필요가 있음
 - 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
- 한편 특례시가 되는 과정 역시 단순히 인구 100만 이상 2년 경과라는 규정보다는 일본과 같이 숙려기간이 필요한데 이에 대한 사례조사가 필요함
 - 일본에서 정령지정시가 되기 위한 이행 절차라는 방식으로 제시되어 있지 않지만 도도부현과 지정도시 간에 조정협의회를 설치하도록 하고 있음
 - 하지만 일본 자치법 제252조 24에선 중핵시에 대한 지정절차가 규정되어 있음

표 5-26 | 일본 지방자치법 252조의 24

제252조의24(중핵시 지정절차) ①총무대신은 제252조의22제1항의 중핵시 지정과 관련된 정령을 입안하고자 할 때에는 관계 시의 신청을 토대로 이를 실시하여야 한다.

②전항의 규정에 따른 신청을 하고자 할 때에는 관계 시는 미리 해당 시 의회의 의결을 거쳐 도도부현의 동의를 얻지 않으면 안 된다.

③전항의 동의는 해당 도도부현 의회의 의결을 거치지 않으면 안 된다.

□ 기초단체의 권능과 사무개발에 관한 연구 역시 필요함

- 현행 법률은 국가와 지방사무로 구별은 명확히 되어 있으나 광역과 기초에 대한 사무는 구별되어 있지 않아 명확성이 떨어지며 나아가 “국가 또는 지방자치단체”, “시·도지사 또는 시·군·구청장은…”과 같이 주어가 두 개인 경우도 많아 책임성이 모호함으로 광역-기초 권한에 대한 연구가 필요함
- 이러한 모호함은 특례시 사무를 개발하는 데에도 어려움을 겪고 있으며 「지방자치법」상의 시·군·구 사무에 대한 예시가 열거인지 예시인지에 대한 성격에 대한 논쟁에 대한 연구도 필요함
- 나아가 기초단체 간에도 공무원의 경험 및 규모에 따른 사무권능의 한계 역시 별개로 주어져야 함으로 이에 대한 연구가 필요함
 - 일본의 경우는 지방자치법 제252조의19에서 지정도시의 권능으로 아동복지, 신체장애자 복지, 생활보호에 관한 복지 등 13개 영역에 대한 포괄적 권능을 인정하고 있음

- 특례시 사무권능에 대한 범위가 정해지면 이에 따르는 지방사무 수행능력을 공무원 규모와 경험, 재정력 등을 고려해 사무개발이 이루어지도록 해야하므로 사무권능에 대한 연구가 필요함

- 특히 “도시계획승인” 권한과 관련한 연구는 해당 법률 검토부터 정밀하기 이루어져야 함

3) 지방행정체계 개편 관련 연구

- 특례시 제도는 대한민국 국민 400만 이상이, 2025년부터는 1/10 이상이 거주하는 거대한 지방행정체계이나 이에 대한 수용태세는 국소적이라는 한계와 광역시 과잉인 현행 지방행정체계를 대체할 수 있도록 특례시 제도가 개선되어야 함으로 이에 따르는 후속연구가 필요함
 - 현행 광역시·도 제도와 특별자치도 및 시 등 광역행정체계에 대한 문제점 및 해외사례에 대한 분석 및 특례시로의 대체 방안 등에 관한 연구가 필요
 - 특례시가 하나의 지방자치단체의 종류로 자리 잡기 위한 연구가 필요함(「지방자치법」 제2조 개정)
 - 예를 들어 인구점유율(전체 국민의 10%)과 기초단체로서의 한계 전체 특례시의 인구가 충북·전남·전북 등 광역단체와의 비교해 월등히 많음에도 권능에 한계가 있으므로 독립된 자치단체로의 지위 필요성 등
- 수도권 인구집중과 저출산의 지속으로 수도권 중심의 대도시 형성과 지방소멸에 따른 비수도권 기초단체에 대한 문제 등 지방행정체계에 대한 전반적인 개편과 그 속에서의 특례시의 지위와 개선 방안은 무엇인가에 대한 고민이 필요함
 - 예를 들어 지방소멸도시의 기구통합 및 수도권 과밀화에 따른 기초단체의 분리 필요성의 대두 등 미래 인구구조변화에 따른 지방행정체계의 개편 과정에서의 특례시의 지위에 관한 연구 등
- 향후 “헌법상 지방행정체계의 강화” 등 지방행정체계의 경성화에 대비해 특례시의 지위를 어떻게 위치시킬 것인가에 대한 연구도 장기적으로 필요함

참고문헌

국문자료

- 강병수, 이찬원. (2005). **광역지방자치단체의 행정구역 개편 방향**. 충남대학교 사회과학연구소. 사회과학논총. 제16권.
- 강인성. (2007). **협력적 행정서비스 전달을 위한 광역행정체제 연구**. 한국지방행정연구원.
- 강철구. (2005). **일본 지방정부의 혁신역량을 위한 IT정책**. 한국정책과학학회보. 9권 3호.
- 강현수. (2008). **주요국 지역정책의 최근 동향과 시사점**. 광역경제권 중심의 신지역정책 심포지엄 발표논문집.
- 경기연구원. (2005). **인구 50만 이상 대도시 특례에 관한 경기도 대응방향 연구**.
- 경기연구원. (2011). **대도시 행·재정 특례의 평가와 대안**.
- 국토연구원. (2013). **지역통합·지방분권을 통한 상생적 국토·지역 정책방안 연구**. 국토연구원.
- 국회행정자치위원회. (2003). **정부계층간 사무재배분사업의 개선방안**.
- 권경석. (2015). **지방행정체제개편 기본방향과 특·광역시 자치구·군의 지위 및 기능개편 방안**. 지방자치발전위원회.
- 권선필. (2015). **‘도는 도답게’ 광역지방자치단체로서의 도의 역할과 기능 재정립**. 충남리포트
- 김명국. (2002). **광역행정의 대상 시설과 사무 분류의 기준**. 社會科學研究. 제9권.
- 김명수, 김주영. (2000). **미국의 광역행정체제**. 국토 : planning and policy. 221권
- 김병국. (1997). **영국의 지방행정계층구조 개편과정 분석**. 한국지방행정연구원.
- 김성호. (2000). **한국의 지방이양, 그 변화와 과제**. 생산적인 지방이양을 위한 지방이양추진 Workshop.
- 김성호. (2009). **광역지방자치단체의 법적 지위와 존치논거에 관한 연구**. 지방자치 통권 244호
- 김성호. (2009). **지방분권형 국가운영체제 구축을 위한 정책과제**. CFE Report 99.
- 김순은. (2006). **일본과 영국의 자치계층 개편 논의의 실태와 지향점**. 한국지방자치학회 동계학술대회 발표 자료집.
- 김순은. (2014). **분권형 초광역자치의 필요성과 과제**. 충남리포트 126호.
- 김영수, 윤두섭. (1995). **중앙과 지방정부간 사무배분에 관한 입법화 방안**. 한국지방행정연구원.
- 김용철. (2003). **분권주의 시각을 통한 중앙-지방간 사무배분 연구: 문화관광부 사무배분을 중심으로**. 한국행정학회 학술발표논문집. 2003년 4호.
- 김익식. (1992). **수도권 광역행정 관리체제 개편에 관한 연구**. 한국행정학보 25권 4호.
- 김재훈, 정용남, 장지원. (1992). **중앙과 지방간의 행정사무배분을 위한 기준 및 지표 개발**. 한국행정연구원.
- 김중성. (2001). **특별지방행정기관과 광역지방자치단체간의 기능조정방안: 경기도 환경행정기능을 중심으로**. 한국행정학회 학술발표논문집. 2001권 6호.
- 김종식. (2003). **지방분권법제에 관한 연구: 일본의 지방분권 개혁의 입법례를 중심으로**. 서울시립대학교 대학원 박사학위논문.
- 김춘수. (2007). **지방자치단체간 공동사무 재배분에 관한 연구: 경상남도 와 시·군을 중심으로**. 창원대학교 대학원 박사학위논문.
- 대통령소속자치분권위원회. (2018). **중앙권한의 기능중심의 지방이양 매뉴얼**.
- 대통령소속지방자치발전위원회. (2015). **2015년 지방자치발전 시행계획**.

- 대통령소속지방자치발전위원회. (2016). **대도시 특례방안 연구**.
- 대통령소속지방자치발전위원회. (2017). **지방자치발전백서**.
- 대한민국시도지사협의회. (2018). **영국 분권형 지역균형발전정책과 지역적용 사례: 지자체 연합기구, 분권협상, 시티 딜**.
- 박기연. (2001). **주요국가의 정부간 기능배분에 관한 고찰, 사회과학논총**. 명지대학교 사회과학연구소.
- 박연호. (1997). **사무관리신론**. 법문사.
- 박응격. (1993). **광역행정시대의 대도시와 도의 관계**. 도시문제. 28권 292호.
- 배준구. (1990). **권한배분에 상응하는 재원이양한 프랑스 지방자치**. 지방자치 12권.
- 백종승. (2004). **중앙과 지방의 사무재배분에 관한 연구**. 전남대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 소순창. (2006). **지방정부의 혁신역량의 지표개발에 관한 기초연구**. 한국사회와 행정연구. 16권 4호.
- 소순창, 이승중, 최미옥. (2006). **지방정부의 역량과 혁신제도의 활용**. 한국정책과학학회보 10권 4호.
- 수원시. (2019). **통계연보(2018년 기준)**.
- 심익섭. (2005). **글로벌시대의 지방자치행정체제 개편방향**. 정책토론회 발제자료.
- 안성호. (1999). **지방분권화정책의 변동과 향후 개혁과제**. 한국지방자치학회보. 11권 4호. pp.29-51.
- 안영훈. (2004). **선진국 광역행정체제 분석과 그 함의**. 한국지방정부학회 학술대회 논문집. 2004년 1권.
- 안영훈. (2005). **지방정부 2단계 계층구조와 광역지방자치단체의 기능**. 한국지방자치학회 및 시도지사협의회 발표자료집.
- 오희환. (1993). **한국의 정부간 기능배분평가와 발전방향에 관한 연구**. 건국대학교 대학원 박사학위논문.
- 육동일. (2005). **지방자치계층구조 및 구역개편의 방향과 과제**. 지역개발논총. 17권.
- 이규환. (2004). **대도시의 행정특례범위에 관한 연구**. 행정논집. 31권.
- 이규환, 이종수. (2004). **특정시 지위차등화와 행정특례모형 연구: 행정문화특성을 중심으로**. 지방행정연구. 18권 4호.
- 이병기, 김건위, 강인성. (2007). **광역지방정부 역할 재정립 방안**. 한국지방행정연구원.
- 이용환. (2008). **지방분권개혁의 전략과 과제(I)**. 경기연구원.
- 이원섭. (2017). **영국의 지역발전 정책 분권화와 분권협상**. 국토연구원 국토정책 Brief. No.625.
- 이재성, 임승빈. (2004). **지방정부의 혁신역량 평가의 모델: 시론적 탐색**. 한국행정학회 학술발표논문집. 2004년 12호.
- 이재현, 고승희. (2009). **광역경제권 구현을 위한 지방자치역량 강화 방안**. 한국지방자치학회 강연/강좌자료. 2009년 7호.
- 이현우, 이미애. (2011). **지방행정체제 개편에 따른 지방재정의 변화**. 한국지방재정논집 16권 1호.
- 임승빈. (2008). **자치행정 구역개편의 이론적 고찰과 광역지방자치단체의 위상**. 한국지방자치학회 토론회 자료.
- 전국시도지사협의회. (2009). **시·도의 법적 위상에 관한 연구**.
- 정순관. (2001). **지역협력을 위한 광역행정과 광역권의 관리방안**. 지방정부연구 5권 3호.
- 정용덕. (2002). **중앙-지방간 사무재배분 원칙의 정립과 지방이양대상 권한 및 사무발굴을 위한 연구**. 한국행정학회.
- 정재욱. (2001). **한국 자치행정실무관리론: 이론과 실제**. 대명출판.
- 정재진. (2023). **특례시 재정보전에 대한 사례연구**. 수원시정연구원.
- 조석준. (1997). **현대사무관리론**. 법문사.
- 조성호 박우서, 한표환, 안영훈, 송상훈, 이현우, 선우영. (2008). **행정구역 개편의 평가와 대안제시에 관한 연구**. 경기연구원.
- 조성호. (2010). **광역지방자치단체 역량 강화방안 연구**. 경기연구원.
- 조성호, 김익식, 안영훈, 이기우, 임승빈, 윤태웅. (2009). **중앙과 지방간 사무재배분 방안**. 경기연구원.

- 조성호, 송상훈, 이용환, 이현우, 정재진, 윤태웅. (2009). **지방행정체제 개편 논의에 대한 진단과 분석**. 경기연구원.
- 조성호, 신원득, 조응래, 이현우, 최성환, 오재호, 최준규, 이관형, 이기우, 정순관, 박상우, 신용식, 신원부, 문영훈. (2018). **新정부의 지방분권 추진방향과 대응전략**. 경기연구원.
- 조성호, 이현우, 신중호. (2010). **분권국가 구현을 위한 지방정부의 자치역량 강화방안**. 경기연구원.
- 조성호, 정영수. (2010). **지방행정체제 개편에 대비한 주요 쟁점 및 대응전략**. 경기연구원.
- 주재복, 손화정. (2016). **지방자치단체 종류별 사무 예시 보완**. 한국지방행정연구원.
- 최길수. (2005). **지방분권시대에 있어서 자치역량개발에 관한 연구: 종합적 접근**. 한국거버넌스학회보. 12권 1호.
- 최봉기. (2014). **지방정부의 자치역량강화**. 계명대학교.
- 최영출. (2005). **외국의 단층자치단체 비교분석: 영국, 캐나다, 뉴질랜드를 중심으로**. 한국사회와 행정연구. 16권 3호.
- 최영출. (2014). **민선 20년 광역지방자치단체 출범과 과제**. 지방행정. 63권 729호.
- 최진혁. (2008). **주요 선진국의 광역경제권 전략: 경제발전을 위한 광역지방자치단체의 구상**. 한국지방자치학회 학술대회 자료집. 2008년 1호.
- 최창호. (2001). **지방자치학**. 삼영사.
- 통계청. (2015). **인구주택센서스**.
- 통계청. (2019). **전국사업체조사보고서**.
- 통계청. (각년도). **주제별통계-인구(주민등록인구현황, 지방자치단체외국인현황)**.
- 하동현. (2017). **일본 지방분권개혁의 성과와 한계: 자치입법권을 중심으로**. 국정관리연구. 제12권 제3호. 197-226.
- 하동현. (2019). **일본 지정도시 제도의 특성분석을 통한 '특례시'에의 함의 검토**. 한국지방행정학회(KLAR). 16권 1호. 227-251.
- 하혜수. (2008). **광역경제권 구축을 위한 지방분권의 추진방향**. 한국사업기술재단 심포지움자료.
- 하혜수. (2008). **지방행정체제 개편의 추진전략 및 체제**. 한국지방자치학회 학술대회. 2008년 2호.
- 한국정책학회. (2018). **자치분권 강화를 위한 종합행정부수요를 반영한 대도시 특례지정기준에 관한 연구**.
- 한국지방자치학회. (2017). **대도시 특례모델 연구**.
- 한국지방자치학회. (2020). **인구 50만 이상 대도시 특례에 관한 연구**.
- 한국지방행정연구원. (2010). **대도시 사무특례 발굴에 관한 연구**.
- 한국지방행정연구원. (2019). **시군구 특례제도 발전방안 마련을 위한 해외사례 연구**.
- 한국토지주택공사. (2020). **도시계획 현황**.
- 한국행정학회. (2020). **인구 100만 특례시 권한 발굴 연구**
- 행정안전부. (2020). **지방세통계연보**.
- 행정안전부. (2020). **지방자치단체 예산개요**.
- 행정안전부. (2020). **지방자치단체 행정구역 및 인구현황**.
- 행정자치부. (2006). **사무구분체계 개선방안에 관한 연구**. 한국지방행정연구원.
- 헌법재판소. (2006). **지방자치의 헌법적 보장 헌법재판연구**
- 홍준현. (1997). **지방행정계층 조정과 행정구역 개편 방안**. 한국행정연구원.

해외자료

- 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**. Vol1. Committee of Regions.
- Keles, Rusen. (1994-1995). **Restructuring in Local Government : Europe and Turkey**. Turkish Public Administration Annual. Vol.20-21, pp.23-35.
- Lepik, Katri-Liis. (2009). **Euroregions as Mechanisms for Strengthening Cross-Border Cooperation in the Baltic Sea Region**. Trames. Vol.13 No.3, pp.265-284.
- Musgrave, Richard Abel. (1998). **Who Should Tax, Where, and What?**. The economics of fiscal federalism and local finance, Cheltenham. UK: Elgar. pp.63-80.
- Charles E. McLure, Jr.(ed). (1983). **Tax Assignment in Federal Countries**, Canberra: Center for Research on Federal Financial Relations. Australian National University.
- 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) **Support to National Capacity Development Achievements and Challenges**. Evaluation Report No.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 Organisations**. Local Government Studies. Vol.30, No.4.
- Wollmann, Hellmut. (2012) **Local Government Reform in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, conflicting and Complementary Developments**. Local Government Studies. Vol.38, No.1.
- Wright, D.. (1982). **Understanding Intergovernmental Relations**. Brooks/Cole Publishing Company.
- Comptroller and Auditor General. (2016) **English devolution deals**. London: National Audit Office
- 相模原市の政令指定都市移行に係る事務移譲等に関する基本協定書(가나가와현-사가미하라시 기본협정서)
- 西尾 勝. (2007). **地方分権改革**. 東京大学出版会.
- 地方分権推進委員会. (2001). **最終報告: 分権型社会の創造: その道筋**.
- 地方分権改革推進委員会. (2008). **第1次勧告: 生活者の視点に立つ「地方政府」の確立**. 地方分権改革推進委員会.
- 地方分権改革推進委員会. (2008). **第2次勧告: 「地方政府」の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大**. 地方分権改革推進委員会.
- 地方分権改革推進委員会. (2009). **第3次勧告: 自治立法権の拡大による「地方政府」の実現へ**. 地方分権改革推進委員会.
- 大都市にふさわしい行財政制度のあり方についての懇話会. (2009). **大都市にふさわしい行財政制度のあり方についての報告書**

指定都市. (2018). 平成31年度国の施策及び予算に関する提案.

指定都市市長会. (2006). 大都市のあゆみ. 東京市政調査会.

指定都市市長会. (2009). 大都市にふさわしい行財政制度のあり方についての報告書.

指定都市市長会. (2011). 新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案 ~ あるべき大都市制度の選択「特別自治市」

東葛広域行政連絡協議会 政令指定都市問題研究会(2006). 最終報告.

石見豊. (2016). イングランドにおける合同行政機構の設置と権限委譲の動き 国土館大學政経論叢. pp.37-67.

自治体国際化協会ロンドン事務所(2014). イングランドで4つの「合同行政機構」が設置へ ~ 都市への権限移譲に加速. マンスリートピック (2014年1月)

연구책임자 박상우 (수원시정연구원 선임연구위원)

참여연구원 곽병욱 (수원시정연구원 위촉연구원)

SRI-전략-2024-09

특례시제도의 형성과 향후 과제

The Theories Development of Special Case City System and Future Works

발행인 김성진

발행처 수원시정연구원

경기도 수원시 권선구 수인로 126

(우편번호) 16429

전화 031-220-8001 팩스 031-220-8000

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

인쇄 2024년 6월 20일

발행 2024년 6월 20일

ISBN 979-11-6819-167-9(93350)

© 2024 수원시정연구원

이 보고서를 인용 및 활용 시 아래와 같이 출처 표시해 주십시오.

박상우. 2024. 「특례시제도의 형성과 향후 과제」. 수원시정연구원.

비매품